

# RESEARCH 論究 BUREAU

RESEARCH BUREAU RONKYU

Journal of the Research Bureau of  
the House of Representatives

Vol.5/2008.12  
第5号

## 寄稿論文

税制改革における消費税の役割 /  
国家公務員制度改革の現状と課題 /  
地球温暖化対策の遅れの要因と日本の経済社会への影響に  
ついての一考察 /  
介護保険制度をめぐる現状と課題 /

## 論文

今後の地方自治階層の在り方について /  
法人税制における租税回避否認規定の在り方 /  
ODA評価の現状と課題 /  
著作権の保護期間延長に関する考察 /  
農地政策の改革をめぐる主要論点 /  
「国際警察力」理論の形成と発展 /

## 研究

合衆国議会の立法過程に関する一考察 /  
国際平和協力のための自衛隊海外派遣・今後の課題と展望 /

## 調査

フィンランドの義務教育事情 /  
食料危機の原因と主な課題 /  
排出量取引の現状と国内統合市場の試行的実施の課題 /

## 解説

公的資金投入による金融システム安定化の経緯と課題 /  
道路特定財源制度の見直しについて /  
青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の  
整備等に関する法律について /

衆議院調査局  
RESEARCH BUREAU

# 巻 頭 言

衆議院調査局長 清 土 恒 雄

衆議院調査局は、立法補佐機関として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、解説等を通じ、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。

そうした中、議員の立法・調査活動に資するとともに、調査局調査員等の研鑽成果の外部公表による一層の調査能力の向上及び調査局に対する外部評価の確立を図ることを目的に、「RESEARCH BUREAU 論究」を平成17年1月に創刊し、今回で第5号となりました。

さて、本号では、各分野における主な政策課題等について、研究・調査の論文や解説として各調査室や研究グループの調査員が執筆したものを掲載するとともに、各界でご活躍中の有識者の皆様から「税制改革における消費税の役割」「国家公務員制度改革の現状と課題」「地球温暖化対策の遅れの要因と日本の経済社会への影響についての一考察」「介護保険制度をめぐる現状と課題」といった、時宜に応じたテーマでご寄稿いただきました。本誌が、政策立案や調査活動にいささかでも参考になれば幸いです。また、「RESEARCH BUREAU 論究」とは別に、経済・財政・金融等、その時々を扱った「別冊論究」も既に第10号を発行しておりますので、それらも併せてご利用いただければと存じます。

今後とも、より質の高い、多種多様な情報を提供することを念頭に、一層の充実を図ってまいりたいと考えております。引き続き、忌憚のないご指摘、ご意見を賜りますよう、お願い申し上げます。

## 目次

## 巻頭言

衆議院調査局長 清土 恒雄

## 寄稿論文

税制改革における消費税の役割

放送大学学長 石 弘光 ...1

国家公務員制度改革の現状と課題

拓殖大学名誉教授・大学基準協会専務理事 田中 一昭 ...9

地球温暖化対策の遅れの要因と日本の経済社会への影響についての一考察

NPO法人環境文明21共同代表

株式会社環境文明研究所代表取締役所長 加藤 三郎 ...20

介護保険制度をめぐる現状と課題 転機を迎えた介護保険

上智大学教授 増田 雅暢 ...30

## 論文

今後の地方自治階層の在り方について

山岸 広史 ...39

法人税制における租税回避否認規定の在り方

組織再編成税制及び連結納税制度における包括的租税回避否認規定を  
めぐる議論を中心に

北村 英隆 ...48

ODA評価の現状と課題 政策レベル評価を中心に

田中 謙光 ...58

著作権の保護期間延長に関する考察

コンテンツ貿易に与える影響

大戸 優子 ...70

農地政策の改革をめぐる主要論点

有効利用の責務の明確化と権利移動規制の見直し

梶原 武 ...80

「国際警察力」理論の形成と発展

自衛権に基づく「国際警察活動」の可能性とその限界について

綱井 幸裕 ...89

## 研究

合衆国議会の立法過程に関する一考察

H.R.5005の立案プロセスにおける立法府と行政府の関係

議会制度等研究グループ ...105

国際平和協力のための自衛隊海外派遣・今後の課題と展望

国家安全保障戦略としての国  
際貢献に関する研究グループ ...134

## 調査

フィンランドの義務教育事情

富田 明子 ...187

食料危機の原因と主な課題

農林水産調査室 国際食料需給・価格研究会 ...203

排出量取引の現状と国内統合市場の試行的実施の課題

河上 恵子 ...219

## 解説

公的資金投入による金融システム安定化の経緯と課題

菅原 房恵 ...237

道路特定財源制度の見直しについて

道路整備費財源特例法改正案を中心に

飯嶋 正雄 ...253

高野 順二

青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備  
等に関する法律について

中村 竜太郎 ...263



---

# 寄稿論文

税制改革における消費税の役割 .....	1	
放送大学学長	石 弘光	
国家公務員制度改革の現状と課題 .....	9	
拓殖大学名誉教授・大学基準協会専務理事	田中 一昭	
地球温暖化対策の遅れの要因と日本の経済社会への影響についての一考察 ..	20	
NPO法人環境文明21 共同代表 株式会社環境文明研究所代表取締役所長	加藤 三郎	
介護保険制度をめぐる現状と課題	転機を迎えた介護保険 .....	30
上智大学教授	増田 雅暢	

# 税制改革における消費税の役割

放送大学学長

石 弘 光

## 《構成》

本稿の狙い  
財政再建のために  
直間比率の見直し  
社会保障財源としての復権

## 本稿の狙い

今日、我が国税制に存在する消費税は、一般消費税、売上税、課税ベースの広い間接税、大型間接税などと、その時々で名称を変えながら導入が図られてきたものである。その導入そしてその税率引上げに際し、直接的であれ間接的であれ日本社会に与えた影響は強烈で、時の首相が辞意に追い込まれたり、政治生命を失った経緯がある。一口で言うと、政治的にはトラウマ化しているといえよう。

付加価値税という形で創設しそれを育ててきた欧州諸国には、国民も政治家も日本に見られるほど強いアレルギーが無い。日本でなぜ、これほど消費税に国民の反発が強いのか、それに対し政治家が脅威を感じ逃げ回るのか、その理由を探る必要がある。そのためには、消費税の生成・発展の過程を整理し、これまでの税制改革において果たして来た役割を明らかにせねばならない。その結果、現在ある消費税がいかに重要であり、今後も消費税抜きで日本の税制が維持し得ないことが理解されよう。

1979年の大平内閣による一般消費税導入の失敗以来、日本の税制改革は消費税をめぐる進展したとって過言ではない。86年の中曽根首相の売上税騒動を経て、89年に竹下

首相の手によって現在の消費税が創設されたが、それ以降も消費税に関しても様々な議論が交わされてきた。その大半が必ずしも、生産的なものではなく政治に翻弄される側面も多かった。とりわけバブル崩壊以後、低迷する日本経済を反映し消費税引下げやいったん廃止にする議論も世間の話題をしばしば賑わした。

以下、このような経緯を踏まえどのような理由で政府は消費税を導入しようとしてきたか、時代を追って整理することにする。ここで消費税の役割として(1)財政再建、(2)直間比率の見直し、(3)社会保障財源としての役割の3つの切り口が重要となる。

## 財政再建のために

戦後日本の税制は、1950年に公にされたシャウプ勧告によりその基礎が作られ発展してきた。その折、それまで存在していた取引高税が廃止され、府県税として導入が試みられた所得型の付加価値税が成功せず、日本の税制からいわゆる一般消費税が姿を消してしまった。その後、間接税体系はタバコ、酒、揮発油そして物品税を中心とする個別消費税として形成されてきた。

アメリカのように所得税体系に大きく依存するでもなく、また欧州先進国のように取引高税、付加価値税の一般消費税を欠如したままで、日本において必要な財源を確保してきたのは、ひとえに高度成長のおかげであった。世界に冠たる高い成長率の下で、1950～60年代にかけ所得税、法人税の直接税体系で豊富

な税収を生み出してきた。その間、財政当局により売上税創設などの構想が出されてきたが豊富な税収増のため新税は不要で、本格的な議論になり得なかった。

このような恵まれた財政状況を、基本的に変えたのは1970年代に入ってから二度の石油ショックによってである。経済成長率の大幅な減少（実質で10%台から5%台へ低下）かつ1974年にはマイナス成長、それを反映し税収減も顕在化してきた。それ以前に歳入減の補填のため、1965年度に初めて発行された国債も、表1に示されるように、次第に増大してきた。ここでは詳しい議論を省くが、1970年代後半には財政健全化の指標とされた国債依存度30%の壁も超え、財政赤字累増の傾向が定着化してきた。

(表1) 国債依存度の推移: 1965-90年度(%)

年度	国債依存度		うち赤字国債分	
	当初予算 (1)	決算 (2)	当初予算 (3)	決算 (4)
1965	-	5.4	-	(5.4)*
1966	16.9	14.9	-	-
1967	16.2	13.9	-	-
1968	11.0	7.8	-	-
1969	7.3	6.0	-	-
1970	5.4	4.2	-	-
1971	4.6	12.4	-	-
1972	17.0	16.3	-	-
1973	16.4	12.0	-	-
1974	12.6	11.3	-	-
1975	9.4	25.3	-	10.0
1976	29.9	29.4	19.3	14.2
1977	29.7	32.9	17.8	19.9
1978	32.0	31.3	18.4	16.5
1979	39.6	34.7	27.1	20.9
1980	33.5	32.6	22.0	20.9
1981	26.2	27.5	14.4	15.4
1982	21.0	29.7	9.5	18.3
1983	26.5	26.6	16.6	16.0
1984	25.0	24.8	15.2	14.8
1985	22.2	23.2	12.8	13.4
1986	20.2	21.0	11.3	11.0
1987	19.4	16.3	10.6	5.2
1988	15.6	11.6	6.5	1.8
1989	11.8	10.1	2.6	0.4
1990	8.4	10.6	0.0	1.6

(注) \* は年度に発生した歳入不足を補填したもの。  
(出所) 財務省主計局『財政統計』各年

一般消費税の導入が真剣に検討されだしたのは、このような財政状況悪化を踏まえた財政再建の必要性の高まりと共にであった。これを受け政府税制調査会では、1977年10月の「今後の税制のあり方についての答申」で、増税の必要性の観点から次のように結論付けている。

「今後一般的な税負担の増加を求める方策としては、最終的には、広く一般的に消費支出に負担を求める新税を導入することを考えざるを得ないと判断される。一般消費税をめぐることは、税負担配分や物価の影響を中心としてその導入に反対する意見もあるが...、これを新税導入について決定的な難点であるとする必要は無いであろう。」

この答申が、1979年の大平首相が試みた一般消費税導入と結び付くことになる。具体的には、1980年から一般消費税が実施できるように、1979年1月にまず閣議決定をし、政治的にも動き出した。その内容が明らかになるにつれ、世間では一般消費税反対の動きが次第に激しさを増すことになる。労働団体、商工団体、消費者団体などから相次いで、絶対反対の声が出てくるし、野党もこれに呼応する形で反対の姿勢を強めてくる。

このような反対ムードが高まる中でも、大平首相は一般消費税導入の姿勢を崩さず、1979年9月に衆議院を解散、そして総選挙においても繰り返しその必要性を国民に訴え続けた。しかしながら反対の声は日を追うごとに高まり、選挙キャンペーンの最中に大平首相はついに一般消費税導入を断念すると表明せざるを得なくなった。この軌道修正にもかかわらず、10月7日の総選挙において、自民党の議席は過半数に届かず、大敗北を喫することになる。このような選挙結果を踏まえ、戦後初めての一般消費税導入への挑戦は、あえなく挫折せざるを得なかった。この挫折の半年後、大平首相が急逝するという悲劇も発

生じた。かくしてこの首相の急死は、選挙の結果と一体化し、この時の失敗はその後、政治家の脳裏にトラウマとして残り、今日まで引き継がれている。

このような結果は政治的にいかに難しいか、かつ危険かを教訓として残すことになった。一般的に提起された一般消費税反対の表立った理由は、大きく言って次の2点であった。財政再建の必要性は認めるものの、一般消費税といった大衆課税にすぐに依存するのではなく、

(1) 歳出の無駄、非効率を徹底的に見直すことによる歳出削減

(2) 不公平税制是正による税収増をまず優先させるべきであるという主張が広く支持された。この2点はその後、今日まで長い間、増税のための前提条件として一般化されることになった。

### 直間比率の見直し

一般消費税の創設が挫折した後、その導入の目標であった財政再建は一挙に影を潜めることになる。その後に登場してきたのが1981年、土光臨調の「増税なき財政再建」であった。政府は一転して行政改革による歳出削減の必要性を訴え、国民も全面的に指示するムードとなった。一時期、課税ベースの広い間接税に対する議論はまったく姿を消すことになる。

それでは財政再建の代わりに、どんな理由が消費税導入に適用されだしたのであろうか。財政再建のためという理由を前面に押し出すと、歳出削減などに言及してもどうしても増税と結び付く。この量的な税収確保を目指す方向が失敗した以上、次に求められるのは税制の質的な改善であった。1960年代以降、日本の税制は所得税・法人税の直接税が次第にウエイトを増し、その一方で間接税が相対的にその地位を減退させる傾向となった。

この国税に占める直接税と間接税の構成比が、一般的に直間比率と称されていた。具体的には、表2に示されるように1960年代に54.3%:45.7%であったのが、1970年代には66.1%:33.9%、1980年代には71.7%:28.9%となり、それ以降10年ほどおおむね7:3の割合で推移することになった。直間比率の見直しとは、この相対比を5:5に改めるべく間接税のウエイトを高める方向で税制改革を行うことを意味していた。この背後には、個別消費税のみでこの相対比を見直すのは不可能なので、当然のこと課税ベースの広い間接税の導入が不可避という考えであった。換言すると、直間比率見直しという言葉で一般消費税のような新税を創設することを意味していた。

(表2) 国税における直接税と間接税の割合

	直接税	間接税等
1960	54.3	45.7
1970	66.1	33.9
1980	71.7	28.9
1990	73.7	26.3
1995	66.1	33.9
2000	61.3	38.7

(出所)『図解日本の税制』2003年度版  
巻末資料編より

その機会は予想以上に早めに到来した。中曽根首相はシャープ勧告以来の抜本改革をスローガンに、1985年秋から政府税調に審議を開始させた。その狙いは、所得税・法人税を減税し、減税財源として新型の間接税を充当するものであった。この経緯で出てきたのが、今も語り継がれている売上税という名称の課税ベースの広い間接税である。当初、翌1986年夏に予想されていた参議院選挙まで減税の審議を先行させ、選挙後にその減税財源の検討つまり増税を取り上げるという中曽根首相の戦略であった。

実は、この戦略は当時早くから見破られていた。1985年2月6日に国会で大型間接税の

類型が議論された時、中曽根首相は次のような答弁をしている。

「EC型付加価値税といってもいろいろの態様が考えられるが、多段階、包括的、網羅的、普遍的で大規模な消費税を投網をかけるようなやり方はとらない、という立場であるので、これに該当すると考えられるようなものは中曽根内閣としてはとりたくないと考えている。」<sup>1</sup>

その後、6月に入り参議院以外に衆議院解散も行い、いわゆる衆参同日選挙を行うことが決定され、選挙ムードがいやがうえにも高まってきた。そのような折、6月14日の選挙に向けての自民党本部での候補者支援の演説の中で、中曽根首相から次のような発言が飛び出した。

「国民が反対し、党员も反対するような大型間接税と称するものは、やる考えはない。」

7月6日の衆参同日選挙において、このような発言を信じた国民の支持により自民党は大勝することになる。しかしながらその後、まとめられた税制改革案は、所得税、法人税減税1.4兆円を打ち出したがその減税財源として、売上税を含む同額の増税が盛り込まれた。この売上税こそが日本型付加価値税と称される新しい大型間接税であった。この改革案は翌1987年2月に、法案として国会に提出されたが野党から猛反対があり、国民もそれを支持する形で、結局国会で一度も審議されないまま5月には廃案となった。

この売上税はまさに先の2つの中曽根発言そのものであったことから、どう考えても公約違反であった。かくしてウソツキ発言とされ、中曽根首相による二度目の挑戦もあえなく挫折することになる。その挫折は、新型の間接税の導入に当たって政治的には一段と厳

しい状況を引き起こした。このとき税制改革全体は増減税一体として処理されたことから、少なくとも税収中立がその後の大規模な税制改革の前提条件となった。

その後、この問題は中曽根首相の後を引き継いだ竹下首相の手にバトンタッチされた。1987年10月に公にされた次期首相に引き継ぐべき税制改革に関する基本方針の中に、「直間比率の是正」あるいは「個別消費税体系を基本的に改組する」という文言が挿入されており、売上税に代わる新しいタイプの間接税の早急な実現への意気込みを見せていた。竹下首相は政権をスタートさせると直ちに、政府税調に対し新しい抜本改革に関し諮問を提出した。これを受け、審議の場は政府税調に移され、地方公聴会も踏まえ最終的な答申を1988年6月にまとめ公表している。いわゆる竹下税制改革案は、この答申に従い作成されたものである。

この改革案がどの程度の増減税となるか、「税制改革要綱」によってまとめられたのが表3である。減税額7兆2,000億円、増税額5兆5,400億円で、差し引きネット減税が1兆6,600億円と試算されている。この中に売上税に代わるものとして、新しいタイプの間接税が消費税という名称で含まれているのが注目を引く。この消費税を導入したいばかりに、所得税、法人税をかなりの規模で減税し、税収の中立性以上に減税をして国民の支持を得ようとしたことは間違いない。売上税騒動による悪いイメージを打ち消すためにも、このようなネット減税のフレームで新税を創設する必要があったといえよう。

<sup>1</sup> 第102回国会衆議院予算委員会議録第5号(1985年2月6日)2頁

(表3) 竹下税制改革の増減税(単位:億円)

改正事項	平年度
1 所得税減税	
(1)税率構造の改正	13,190
(2)人的控除の引上げ等	5,290
(3)配偶者特別控除の拡充	4,070
計	22,550
2 相続税・贈与税の減税	
(1)相続税の課税最低限の引上げ	2,940
(2)相続税の税率の緩和	2,010
(3)配偶者の負担軽減措置の拡充	960
(4)小規模宅地等に係る相続税の特例の拡充・その他	1,060
計	6,970
3 法人税減税	
(1)税率の引下げ	14,520
(2)少額減価償却資産等の損金算入限度の引上げ	690
計	15,210
4 課税の適正化等	
(1)有価証券譲渡益課税の見直し	2,980
有価証券譲渡益課税の原則課税への移行	6,950
有価証券取引税の引下げ等	3,970
(2)社会保険診療報酬課税の特例の是正	620
(3)相続前取得不動産の取得価額課税への移行等	1,130
(4)法人の土地取得に係る借入金利息の損金算入の制限	930
小計	5,660
(5)配当軽減税率の廃止・外国税額控除制度の見直し等	2,230
計	7,890
5 間接税	
(1)消費税の創設	43,540
(2)既存間接税の廃止等	23,300
計	20,240
合計	16,600

(注) 上記のほか、消費税の地方譲与分の増収額は、平年度10,885億円と見込まれる。印はマイナスを表す。  
(出所) 大蔵省主税局「税制改革要綱」(1988.6.28)21頁

消費税に関しては、一般会計分の4兆3,540億円のほかに、地方譲与税分が1兆885億円あり、税率3%で全体として5兆4,425億円となっていた。これは国税収入の10%を超えるもので、創設当初から消費税は基幹税の地位を確保していたことになる。

さて問題は、これまでとかく国民の批判にさらされてきた新型間接税、つまり消費税を含んだ抜本改革案をいかに国会で可決・成立

させるかであった。1988年7月に召集された臨時国会において、法案を提出して審議が開かれた後も、与野党が対立し様々な政治的な駆け引きや取引があった。その末、衆議院で民社、公明両野党の賛同を得て可決したものの、参議院において社会党、共産党の「牛歩戦術」により採決に延々25時間もかけ、可決される有様であった。それでも年も押し迫った12月30日に正式に法律が公布され、ここに竹下抜本税制改革が成立した。

三度目の正直で消費税という名称で、日本型付加価値税が戦後初めて我が国税制に導入された。しかしながらこのような国会での騒動を経て創設された消費税だけに、その後長い間、国民に素直に受け入れられないものとなった。

#### 社会保障財源としての復権

消費税導入後、1994年の細川内閣の国民福祉税の提唱とその失敗、1998年の橋本内閣の消費税率の3%から5%への引上げなどが行われた。しかしそれは、消費税に対する国民の悪感情をますます増幅させるものであった。

しかしながらバブル崩壊後の「失われた10年」を経過し、日本経済の回復が見られる頃より、膨大な財政赤字累増の中で少子高齢社会が本格化する将来、暗黙のうちに増税時代の不可避な財源として、消費税の必要性及び重要性に対する国民の認知度は確実に高まってきたといえよう。かかる点で、消費税は過去に様々な問題があったが、社会保障財源として税制改革において主役を演じざるを得ず、復権してきたのだ。つまりこれからの税制改革において、消費税を軸に審議が進まざるを得ないということである。

つまり社会保障制度の持続可能性のために、安定財源をどう確保すべきかが特に重要になる。少子高齢社会のもとで、今後増大が避け

られない社会保障給付は、経済の好況・不況に関係なく人口の高齢化に対応し、年々着実にかなりの規模で増加する性格のものである。したがってその財源は、毎年安定的にしかも多額に調達できるものでなくてはならない。経済成長による税収の自然増は論外で、景気の波に変動されやすい法人税や同じ性格をもつ利子・配当・株式譲渡益などへの所得税、あるいは税収が限られる資産課税なども、安定財源足り得ないであろう。所得税は、現役の稼ぎ手の負担となる。これは生産年齢人口の減少が見込まれる過程で、社会保障制度の担い手を現役世代のみに依存するのは、経済の活性化を損なうこととなる。

将来に必要な財源は、すべての国民が等しく負担を「広く」「公平」に分かち合うしかほかに調達する選択肢はない。社会保障サービスは、広く国民に及ぶもので社会の特定の層の人々に行くわけではない。かかる観点から言えば、オール・ジャパンで費用を負担しあえる消費税以外には安定財源の候補は見当たらない。付加価値税により社会保障制度を充実させてきた西欧諸国の先例を見習うべきであろう。

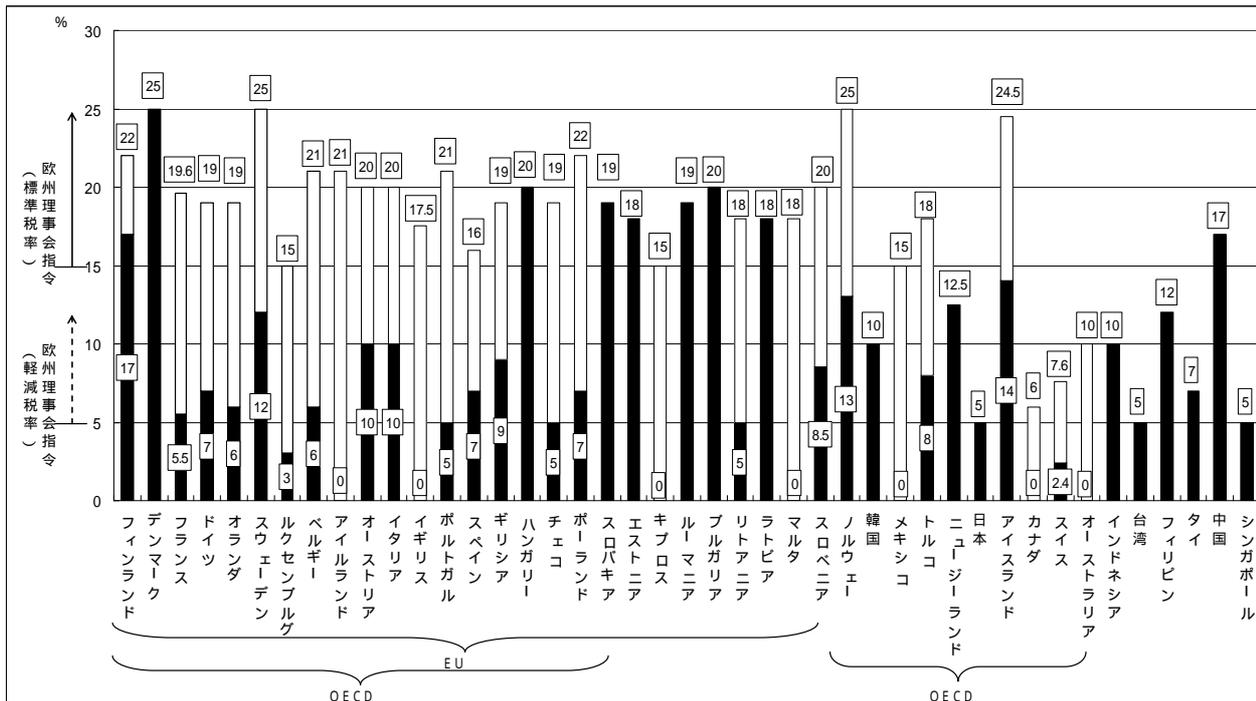
これまでの衆議院並びに参議院選挙で、いつも与野党を問わず消費税を表に出さずに争点隠しに奔走してきた。与野党を問わずに、過去のトラウマからポリチカル・リスクを犯

そうとはしなかった。2008年度以降、消費税を含む税制改革が大きな切迫した政策課題になるはずであった。しかしながら景気後退を良い口実に、総選挙も近いこともあり、また先延ばしとなったようだ。とはいえ今後、景気動向を睨みつつ、消費税率引上げがその中心にならざるを得ないことは明らかである。もちろん、この消費税率引上げのみが、突出して税制改革の中で議論されるのは好ましくない。逆進的負担の問題もあるだけに、その緩和を含め税制全般の中で他の税の改革と併せ検討されねばなるまい。

図1に、付加価値税率の国際比較が示されている。西欧諸国ではすべてが15%以上で、とりわけ北欧はおおむね25%に達している（食料品に対する軽減税率については、後述）。過去30-40年間にこの付加価値税を財源に福祉国家を建設してきた歴史がある。これらの付加価値税先発国に比べ、後発国のカナダ、オーストラリア、日本は低税率である。カナダは6%と日本並みの低さだが、州税として小売売上税があるので合計すると実質的には2桁の一般消費税の税率になっている。となると先進国の中で、断然低い税率水準を維持しているのは日本ぐらいである。この国際比較の上からも、今後消費税率の引上げは避けて通れない課題といえよう。

(図1) 付加価値税率(標準税率及び食料品に対する適用税率)の国際比較(未定稿)

(2007年1月現在)



- (備考) 1.日本の消費税率5%のうち1%相当は地方消費税(地方税)である。  
 2.カナダにおいては、連邦の財貨・サービス税(付加価値税)のほか、ほとんどの州で小売上税等が課される。(例:オンタリオ州8%)  
 3.アメリカは、州、郡、市により小売上税が課されている。(例:ニューヨーク市8.375%)  
 4.上記中、<sup>1)</sup>が食料品に係る適用税率である。なお、軽減税率が適用される食料品の範囲は各国ごとに異なり、食品によっては標準税率が適用される場合がある。また、未加工農産物など一部の食料品について上記以外の取扱いとなる場合がある。  
 5.欧州理事会指令においては、ゼロ税率及び5%未満の軽減税率は否定する考え方が採られている。  
 (出所) I B F D "European Taxation Database"、各国大使館聞き取り調査、欧州連合及び各国政府ホームページ等による。

では一体、国際的な水準に引き上げるとして、おおよその程度をメドにするべきであろうか。政府税調は「少子・高齢社会における税制のあり方(2003年6月)の答申では、将来消費税率の2桁上げはやむなしと明確な姿勢を打ち出し、次のように指摘している。

「少子・高齢化が進展する中で国民の将来不安を払拭するためには、社会保障制度をはじめとする公的サービスを安定的に支える歳入構造の構築が不可欠であることから、消費税は極めて重要な税である。したがって、将来、歳出全体の大胆な改革を踏まえつつ、国民の理解を得て、二桁の税率に引き上げる必要もあろう。これが今後の税制全体の見直しの基本となると考えられる」

この政府税調の答申が公にされて以来、一時期、将来の消費税率の引上げに関し経済界

あるいは政界から支持する声が高まったのは事実である。繰り返し述べたように、来るべき少子高齢社会の下で、年金、医療、介護など膨大な財源を必要とする以上、このような経費増を、どのような財源で調達するかが問われている。目下、消費税を福祉目的税にして、その税率アップを図るという構想が有力視されている。消費税に対する国民的アレルギーを考えると1つの案かもしれない。今後避けて通れない消費税引上げを正当化するために、この福祉目的税がとりわけ、政治的に幅をきかせるに違いない。この消費税の福祉目的税化は、理論的にかつ実際上どう考えるべきかがいま問われているといえよう。私には3つの大きな問題があると思う。

- (1) 消費税は基幹税である。そもそも基幹

税を目的税にすること自体、問題が多過ぎるという点である。

(2) 消費税と社会福祉の間には直接の関係、

つまり税理論でいうリンケージがない。

(3) 目的税一般に対してしばしば指摘される欠点は、

資源配分上硬直化を生じる。

どうしても消費税導入に当たり目的税にせねばならないというならば、一般会計の中で間接的であれ福祉と税収を結び付ける「福祉目的化」程度にするのが1つの選択かもしれない。現在、消費税を予算総則で福祉などに当てると明記しており、「福祉目的化」が図られている。今後不断に増大する社会保障給付の財源として、消費税を厳格に特別会計に計上し弊害の多い福祉目的税としなくとも、このようなやり方が現実的な解決方法といえよう。

さて消費税率が2桁に引き上げられたとして、現状のように単一税率でよいか問題となる。当然のように食料品をはじめとする生活必需品に対し、税率を軽減することが社会的に要求されてくる。主として、消費税の逆進的負担の緩和のため、あるいは低所得者対策のためとされている。しかし高所得者も食料品は日常的に購入するので、この点はあまり理由になっていないと思われる。

図1に、もう一度戻ってみよう。棒グラフの濃い部分が、食料品等に適用される軽減税率である。各国の対応は、様々であるといえよう。軽減税率を採用している北欧の国々を調査した私の経験から言うと、そこでの税務担当者は異口同音に税務行政が煩雑になり課税の公平・中立・簡素と抵触するから、極力導入しない方がいいと忠告してくれた。このような意向を受け、政府税調は「平成17年度税制改正に関する答申」(2004年11月)で、次のように述べている。

「将来、消費税率の水準が欧州諸国並みに二桁税率になった場合には、食料品等に対する軽減税率の採用の是非が検討課題となる。しかしながら、消費税の税率構造のあり方については、制度の簡素化、経済活動に対する中立性の確保、事業者の事務負担、税務執行コストといった観点からは極力単一税率が望ましい。...また、将来、仕入れ税額控除の際に税額を明記し請求書等の保存を求める「インボイス方式」の採用が検討課題となる。これらについて、今後の消費税率の水準に関する議論も踏まえて、高い税率水準の下に複数税率を採用している欧州諸国の実態を参考にしつつ、引き続き検討を深めていくべきである」

この見解が、目下日本において軽減税率の採用に関し代表的な見解であると思う。消費税率が十数%になった段階で、検討すべき問題であろう。さて、軽減税率が導入されると、現行の帳簿方式を改め前段階の仕入れを明確にするために取引の各段階に当たり、インボイス(仕送り状)の義務付けが必要となる。つまり税務執行の実効性の観点から、インボイスの使用が不可避となろう。この結果、日本の消費税が国際的なレベルに劣っている一つの点が、解消されることになる。

社会保障の財源として消費税の必要性は次第に認められだしたとはいえ、景気動向の上でも政治的には、まだまだ克服すべき障害は数多くある。いずれにしろ、今後の税制改革は間違いなく消費税をめぐる展開されることになる。

## 国家公務員制度改革の現状と課題

拓殖大学名誉教授  
大学基準協会専務理事  
田 中 一 昭

### 《構成》

はじめに なぜいま国家公務員制度改革か  
国家公務員制度改革の嚆矢となった安倍内閣の平成 19 年 4 月の閣議決定と同年 7 月の改正国家公務員法  
福田内閣に引き継がれた公務員制度改革制度懇報告から公務員制度改革基本法の制定へ  
改革の工程表及び改革の展望

### はじめに

なぜいま国家公務員制度改革か

本稿では、目下進行中の国家公務員制度改革について論じることにはしたい。今年の 6 月 6 日、公務員制度改革基本法が成立した。いわゆるプログラム法であり、関連法律が基本法の理念に忠実に制定され、あるいは改正され、かつ運用されれば、戦後初の大型の国家公務員制度改革になるといってもよい。法案提出までの政府・与党内での調整の経緯、民主党の強い反対姿勢などから、およそ成立は望めない状況にあった。筆者はその 2 週間前の 5 月 22 日衆議院内閣委員会に参考人の一人として招致されたが、その前日、渡辺行政改革担当大臣から、法案に対する政府・与党内の状況や福田総理の 6 月早々の外交日程等を考えると極めて厳しい事態にあるが、担当大臣としては、とことん頑張るつもりなのでよろしくお願ひしたいとの電話があった。参考人として、近年の公務員制度改革の経緯を述べた上で、タテ割り行政の是正、官僚主導

の行政から政治主導の行政への転換、キャリア制度の改革などが必要であると力説し、また、昨年夏の改正国家公務員法の趣旨を活かし、それに連続する包括的な改革内容を持つ本法律案を是非とも成立させるべきであると主張した。

公務員制度改革が喫緊の課題であるということは、社会保険庁のずさんなというより犯罪的ともいえる年金管理をはじめ、相変わらずの高級官僚の天下り、食の安全・安心をめぐる消費者無視の行政、およそ行政が国際化に対応していないことなどを見れば明らかである。したがって、基本において与野党が対立する話ではなく、改革の程度問題の違いに過ぎないと見ていた。とはいえ、政府提出法案と野党民主党の改革構想には天下り是正などに見られるように大きな隔たりがあった。基本法の成立に拍車をかけたのは、たまたま発覚した財務省発の居酒屋タクシー問題であった。あろうことかほぼ全省庁に及んでいた事実が浮かび上がり、福田総理の自民党国会対策委員会に対する指示に基づき、急転直下、民主党の意見をほぼ丸呑みで修正案がまとまったのである。鳩山民主党幹事長は、法案は満足できるものではないが、これを潰して喜ぶのは霞ヶ関だから成立させたのだと述べた。近く行われるであろう衆議院選挙を前に、与野党とも改革潰しの批判を恐れたためと思われる。

しかしながら、本番の改革はこれからである。この時点で、改革の理念、改革の内容を検証することは意味のないことではないだろ

う。「神は細部に宿る」とよく言われるが、基本法の規定に基づく個別法の制定・改廃やその下位法令による決め方いかんで、形だけの改革に終わり、元の木阿弥になるおそれがある。

基本法に基づくこの改革は、明治以来、約120年にわたるこの国の公務員制度の抜本的改革であり、これからもなお、紆余曲折が大いにあり得るのではないかと見ている。筆者自身、今回の改革には深く関わり、改革案作りに関与してきたことをあらかじめお断りしておく。

以下、今次基本法の契機ともなった安倍内閣における公務員制度改革の経緯、基本法のベースとなった「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」(以下「制度懇」という。座長：岡村正日商会頭)の報告のポイント、政府提出の法律案と成立した法律の比較、基本法に基づく個別法の制定や改正、運営についての論点等について、筆者の個人的な考えも交えながら所論を展開したい。なお、本稿執筆の時点(11月20日)では、顧問会議の報告に基づく国家公務員制度改革推進本部の見解は何ら表明されていないことを記しておきたい。

国家公務員制度改革の嚆矢となった安倍内閣の平成19年4月の閣議決定と同年7月の改正国家公務員法

終戦直後、新憲法のもと、天皇の官吏から国民全体の奉仕者となった公務員制度の改革が本格的に議論されたのは、昭和37年に始まった第1次臨時行政調査会(会長：佐藤喜一郎)(以下「第1次臨調」という。)からである。以後、昭和56年に始まる「土光臨調」、平成8年の行政改革会議、平成13年の「公務員制度改革大綱」などにおいてであった。過去40年以上にわたり、様々な角度から検討さ

れ、提言があったが、いろいろ経緯はあったものの、さしたる進展は見られなかった。行革のたびごとに必ず取り上げられるのが、タテ割り行政の弊害の除去であり、セクショナリズムの打破であった。第1次臨調が、「幹部要員等は内閣が一括して採用し、統一的に実施される新規採用者に対する研修を経て各省庁に配分する」という画期的な勧告を行ったが、まったく省みられることはなかった。

なぜタテ割り行政になっているのか、その根本原因を突き止めなければ解決策は見いだせない。各省と関係業界と族議員は三位一体となり、一種の利益共同体を形成しているといっても言い過ぎではない(制度懇における堺屋太一委員の発言。なお、森田朗「現代の行政」ほか)。そのためもあって、行革のたびごとに政策の「総合調整の在り方」についての提言が定番となっていたのである。ある省に採用されれば、試験区分が種、種、種のいずれであろうと、採用から退職まで、退職後に至っても、当該省をいわばベースキャンプにして生きるシステムが出来上がっている。天下りが非難されても、各省はもとより、与野党とも、行政組織がピラミッド型であり、組織が活力を持つためには、天下りは「必要悪」とであると公言する向きも多い。天下りに対する規制は、憲法の保障する職業選択の自由を否定するものだと言えり募る者さえいる。天下りとは、各省庁の権限と予算を背景に関連の民間企業や特殊法人、独立行政法人、公益法人等に再就職する(省庁が「させる」)ことをいうのであって、能力、経験を有し、いわゆるマーケット・バリューのある人物がそれを買われて就職することは何ら差し支えない。このことの実態と問題については既に具体的に指摘したところである(『日本経済新聞』(2007.4.20) 経済教室)。

このような状況を打開するきっかけとなったのは、昨年4月24日の閣議決定であった。

「公務員制度改革について」というこの閣議決定は、公務員制度改革の全体像を描きつつ、まずは実現可能なものから取りかかろうということで、能力・実績主義に基づく人事管理と、再就職規制の導入を内容とする国家公務員法の改正法案を国会に提出し、引き続き、公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案を立案・提出することを定めている。閣議決定に際しては、政府・与党内でも大変な議論があったが、安倍総理の強いリーダーシップにより、閣議決定にこぎつけたといわれている。

このような流れの中で、昨年（平成 26 年）の第 166 回国会（常会）で、「国家公務員法等の一部を改正する法律」が成立し、人事管理の基本原則が明確にされ、再就職について抜本的な改正が行われた。前者についていえば、職員の任用、給与その他の人事管理に当たっては、採用試験の種類や年次にとらわれてはならず、能力・実績に基づく人事評価により適切に行うという原則が明らかにされ、また、後者については、従来の外形的規制から、行為規制に転換された。再就職規制について、若干説明しておきたい。従来、離職前 5 年間に在職していた国の機関、独立行政法人等と密接な関係にあった営利企業等に再就職することは、人事院の承認がある場合は別として、離職後 2 年間は禁止されていた。このような外形的な規制から、退職職員の現職職員への働きかけ規制、働きかけを受けた現職職員に対する規制など、行為そのものに対する規制に転換されたのである。違反行為に対しては懲戒、過料を科し、不正な行為等に対しては刑罰が科される。いってみれば、各府省等の職員が、職員又は職員であった者について営利企業及び非営利法人に対し再就職あっせんを行うことが禁止され、再就職のあっせんは、内閣府に設置される官民人材交流センターに一元化されることになった。改正国家公務員法におい

て、上記の離職後 2 年間禁止という規制は、施行から 3 年以内で政令で定める日までは残るが、その間は人事院に代わって内閣の承認が必要になる。また、平成 20 年以内に改正法の施行と同時に「再就職等監視委員会」が内閣府に置かれ、上記の行為規制に関する調査・承認等や、施行から 3 年以内で政令で定める日までの間、暫定的に認められる各省あっせんの承認を行う。同委員会は、委員長及び委員 4 人をもって組織されるが、国会同意人事であり、このことに関する問題点は後述する。

#### 福田内閣に引き継がれた公務員制度改革 制度懇報告から公務員制度改革基本法の制定へ

平成 19 年 7 月の参議院選挙で与党自民党は大敗し、いわゆる衆参のねじれ現象が生じた。安倍改造内閣は発足して間もなかったが、9 月、安倍総理の病気による突然の辞任から、自民党内における圧倒的な支持のもと、福田内閣が誕生した。閣僚の多くは前内閣の閣僚が引き続き就任し、公務員制度改革も渡辺大臣が担当した。福田内閣は、前述のとおり、公務員制度改革基本法の成立では指導力を発揮したものの、公務員制度改革の議論そのものは進展しなかった。官房長官の下に置かれた官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会（以下「センター懇」という。）や制度懇の取りまとめに際しては、渡辺大臣と官邸サイドとの意思疎通が十分でなかったこともあり、両懇談会とも、官邸サイドからの「慎重に審議されたい」という方針のもと、報告は当初の予定から大幅に遅れることになった（センター懇報告は平成 19 年 12 月 14 日、制度懇報告は本年 2 月 5 日）。

平成 19 年 4 月の閣議決定で、既に、公務員制度改革をトータルに、パッケージで進めることとし、公務員制度改革基本法案を次期通

常国会に提出すると明示してあったため、制度懇は審議を急いだ経緯がある。制度懇報告を受けて政府は早速法案作りに取り掛かったが、上記のような事態にあったため、その調整が困難であったことは想像に難くない。

### 1 制度懇報告の概要

今回の公務員制度改革基本法の基礎となった制度懇報告の概要を見ることにする。制度懇の問題意識は、明治以来の公務員制度がいまや内外の状況と国民のニーズに全く適していないこと、とりわけ、議院内閣制であるにもかかわらず実質、官僚内閣制になっていて、しかもタテ割り行政の弊害が極まっているという点にあった。このような認識から、改革の理念ともいべき以下の7つの基本的改革項目を掲げている。

公務員の役割を議院内閣制にふさわしいものとする、国際化と多様化の時代にふさわしく、多様な能力と技術と経験を持つ人材を揃えられるような採用、育成、登用の方法を創る、国家と国民に奉仕するにふさわしい職業倫理を確立し、能力と実績による適正な人事管理を目指す、国際社会の中で国益を全うし得る人材の採用と育成に努める、官民間の流動性を確保する、公務員が意欲と誇りをもって働けるよう働きに応じた処遇とし、ワーク・ライフ・バランスをとる、国家公務員の人事管理について政府を代表し、責任を有する人事当局（内閣人事庁）を創設する。

報告の詳細は省略するが、上記の改革項目のうち画期的な制度改革のいくつかを取り上げたい。第1に、議院内閣制にふさわしい公務員制度とするべく、内閣の中核体制を確立する。具体的には、内閣総理大臣が公務内外から選ぶ国家戦略スタッフを創設し、各府省の立場を超えて、内閣の国家的重要施策の企画立案を行わせるというものであり、政治

任用である。差し当たり、現在の総理大臣補佐官をはじめ内閣審議官、同参事官などが拡充整備されることになるだろう。また、真に政治主導の行政とするため、公務員と政治家との厳格な接触ルールを確立することとし、政務専門官を置く。政官の接触を集中管理するシステムを構築する趣旨であり、英国にならった改革である。官僚が大臣の意向とは関係なく与党政務調査会・同部会等の議員と接触し、政策を作ることがないようにルールを定めようというものである。各大臣の人事権を確立するために、指定職以上の幹部の任用に際しては内閣総理大臣の認可とするとともに、大臣を直接補佐する政務スタッフを置くこととし、政治任用とする。政治主導を強化するねらいである。タテ割り行政の弊害を除去し、各府省横断的な人材の育成・活用を行うため「内閣一元管理システム」を導入する。44年前、第1次臨調が提出した答申と同趣旨である。これについては後述する。

第2に、多様な能力、技術、経験を持つ人材を採用し、育成し、登用することである。そのために、採用時の試験に基づき幹部候補を固定化している「キャリア・システム」を廃止するとともに、現行の・ ・ ・種の試験を廃止し、新たに、一般職試験（院卒、大卒、高卒）、専門職試験（院卒、大卒、高卒）及び総合職試験（院卒、大卒）を創設する。総合職試験合格者から内閣人事庁（新設）が一括で採用し、各府省に配属する、このことも、上記第1次臨調が答申したことである。各省が別々に採用し、育成し、退職管理まで行ってきた従来のシステムを廃止し、いわば、各省のゼッケンを付けた公務員から真に日本国の公務員、「日の丸公務員」にしようというのである。言い換えれば、本籍は内閣、現住所は各府省であるというシステムにしようというわけである、次に、中途採用試験の創設と本省管理職以上に公募制を導入することと

したことである。公務員の世界に民間や学界などの血を入れることにより、公務を活性化し、効率化しようという意図である。他の職業からの中途採用を積極的に行っていく。本省管理職以上に能力本位で多様な人材を登用するため、数値目標を定めて公募を拡大するとともに、高い能力と倫理観を備えた幹部職員を確保するため、幹部候補を総合的かつ計画的に育成する「幹部候補育成課程(仮称)」を導入する、また、内閣人事庁による人事の調整及び指定職以上の幹部公務員の適格性審査を行う。大事なことは、人事はすべて能力と実績に基づき行われるのであって、採用時の試験の種別とか、幹部候補育成課程にいたということだけで将来が決まるわけではない、としている点である。将来的には、一つの目安として、本省管理職以上に占める総合職試験採用者であって幹部候補育成課程を修了した者の割合が半分になることを目指す、と報告書はいう。

以上のほか、公務員倫理の確立と評価の適正化、国際競争力のある人材の確保と育成、国際対応に重点を置いた採用と人材育成プログラムの創設、官民交流の促進、働きに応じた処遇等について制度設計している。注目すべきは、給与体系の抜本的改革を提言していることである。現在の公務員の給与は、終身雇用と生活給的発想によって構築されており、公務員の流動性を阻害し、適材適所の人事の妨げになっているとし、給与体系の抜本的な改革が不可欠であるという。同時に、優秀な公務員が公務にとどまり、また、優秀な民間人が公務に入ってくるようにするには、彼らにとって魅力ある処遇が実現されなければならないとし、さらに、定年まで公務員として勤務できることを前提とし、雇用と年金受給開始時期の接続を原則とする、としている。

これらのことを実現し、維持していくため、国家公務員の人事管理に関する責任体制を確

立する必要があるとして、内閣に国務大臣を長とする「内閣人事庁(仮称)」を設立することとした。なお、労働基本権の付与については、専門部会(佐々木毅座長)の意見を尊重し、併せて、国における使用者機関の在り方について検討する、としている。

## 2 政府提出法案について

政府提出法案の策定に当たっては、紆余曲折はあったが、おおむね報告書の趣旨は活かされたと思われる。

法案では、大臣人事権の確立に関し、内閣人事庁は、内閣としての一体性が確保できるよう、各府省大臣に、情報提供、助言等の支援を行うとされた。報告書では当然の前提とされていたことである。各府省は幹部職員(本省部長・審議官以上)の候補者の名簿原案を作成し、内閣人事庁が適格性の審査を行う。ただし、内閣人事庁自らも必要に応じて候補者名簿を作ることができるとした。報告書より一歩前進したものと思われる。また、幹部職員は内閣人事庁及び各府省に属するものとされた。各府省との綱引きの結果であろう。本籍・内閣、現住所・各府省ということで、各府省に在籍するときは当然に当該府省の大臣の人事権の下にあるが、本籍が内閣人事庁にあるのだから、異動したり、昇格・降格するときに内閣人事局が関与することにすればいいので、法案はやや分かりにくい。なお、法案では、総合職試験、一般職試験及び専門職試験について、また、中途採用試験について、きちんと定義付けられた。ちなみに、内閣人事庁の長は、内閣官房長官をもって充てるとされた。

## 3 国会における政府提出法案の修正

政府提出法案の基本的理念については、政府提出法案と野党、特に民主党の考え方にはさほどの差異はないものと思われたが、個別

課題になると考え方に大変な距離があった。渡辺大臣が懸念していたように、法案成立へのハードルはとて高かったというのが実感である。それが、急転直下修正合意になった事情は冒頭に述べた。

以下、順不同で主な修正点をたどることとする。ただ、国会での議論もなく修正理由が必ずしもはっきりしないものもあり、また、改悪としかいえないものもあることを指摘しておきたい。

第1点目。「内閣人事庁」ではなく、「内閣人事局」に修正されたことである。「庁」となると省に準ずるやや大きな組織というニュアンスがあり、スリムな行政組織にすべしとの考え方のもと、「局」とされたのであろう。要は、名称の問題ではなく、この度の改革の理念を活かしてゆくのに必要な権限が付与され、的確な運用が可能であればよい。そのことに伴い、政府提出法案では、長官には内閣官房長官を充てることとされていたがそうではなくなった。内閣官房において、職員の育成及び活用を府省横断的に行うとともに、幹部職員等について、適切な人事管理を徹底するための措置を一元的に行うとされ、内閣官房長官はそれらの事務を所掌し、国民に説明する責任を負うが、「長官が充てられる」という文言はなくなった。内閣官房長官が超多忙であることから、各省大臣から出される幹部候補者の適格性審査の実施や候補者名簿の作成はするものの、基本法上は内閣官房長官を「内閣人事局長」には充てないこととした。

第2点目。政府案では、内閣人事庁が総合職試験合格者から一括採用し、各府省に配置するとしていたが、従来どおり各府省が個別に採用することに修正された。修正の趣旨は、総合職を法案のとおり扱ふことになれば、結局今の種と同じく特別扱いとすることになりかねないので、それを排除するためであるというわけである。この点は幹部候補養成

についての基本的な考え方の違いというより、ない。欧米先進国はいずれも幹部候補生として採用し、育成しない国はない。若いときからノブリス・オブリッジを身に付けさせようということであろう。従来のシステムの問題は、採用時の一回だけの試験により以後の人事がエスカレーターに乗ったがごとく決まっていたことにあるので、この点は、既に、昨年の改正国家公務員法により、「能力と実績による評価」により人事が行われることになり、問題はないはずだ。一方において、「幹部候補育成課程」については民主党も容認しているのだから、この修正は、一見、もっともらしい「平等主義」を主張しつつ、結局は、従来の各府省別採用を維持する、タテ割りを維持する、各府省のゼッケンをはずしたくないとの意図に取れるのだ。この度の改革の基本を理解しない修正と断じてよいのではないか。タテ割り行政のそもそもは各府省が入り口のところで幹部候補を採用することにあつたと考えられ、内閣が一元的に採用しないと、幹部職員になる段階で内閣が一元的に管理すべく適格性の審査をし、候補者名簿を作っても、本籍が各府省ということであつてはいつまでもそのゼッケンをはずせないのではないか。

筆者は、長年行政実務を経験した中で、行政のタテ割りの弊害の根源は各省が個別に将来の幹部候補者を採用するシステムにあると実感し、ことあるごとに繰り返し内閣による一括採用、一括管理の必要性を主張してきたが、人事権の所在が不明確になるとか、優秀な人材が採用できなくなるとの反対意見により実現されなかった。一括採用方式に対しては、「ある特定の省に行きたいという希望があるからこそ公務員試験を受けようというのであつて、一括採用ということになればどの省に配属されるかわからないから、優秀な公務員志望者が減り、良い人材が採用できなくなるおそれがある」というわけである。しかし、

採用主体である内閣人事局は、試験合格者の希望を十分聞き、かつ各府省の意向を十分踏まえたうえで配属先を決定していくのであるから、そのような批判は全くためにする議論であるというほかない。また、一元管理については、「本省内部部局だけでも、幹部職員は約 600 人、課長・企画官は約 3,800 人もおり、これだけの数を一括管理することは不可能ではないか」という意見もある。しかし、これも、管理のシステムを構築し、内閣人事局が各省の人事当部局と密接に連絡を取りながら進めれば、十分可能であると考ええる。

なお、法案では、「幹部職員は、内閣人事庁及び各府省に所属するものとする」と、「課長その他の管理職員は、内閣人事庁に併任することとする」とされていたが、この点は修正により削除されることとなり、すっきりした。

第 3 点目。修正により、政務専門官の規定が削除されたことである。政務専門官は、国会議員への制度・施策の説明等、大臣を補佐する職であり、政官の関係の正常化を促そうとの意図があった。政府案では、彼ら以外が国会議員と接触するときには大臣の指示を必要とする、とされていたが、野党議員は特に官僚から情報が得られなくなる、説明が受けられなくなるおそれがあるとしてこの規定は削除された。その代わりに、公務員が国会議員に接触したときは、接触に関する記録を作成し、保存管理し、外からの求めに応じ情報公開することとされた。法案は政官接触のルール作りを意図したもので接触の透明性確保とは矛盾しないはずであり、この修正は改革の後退である。いずれにせよ接触の結果を記録し、当該政治家に確認した上で、内容によりどのレベルに報告するか、大臣か局長か等、適切な処理が必要となることには変わりない。

ただ、これについては、公務員サイドからだけの改革ではうまくいかないと考える。関

連するとはいえやや本稿の趣旨を離れるが、是非言っておかなければならないことがある。既存のシステムのもとでも、意思さえ持てば相当政治のリーダーシップは発揮できるはずだということである。典型例を挙げよう。例えば、副大臣や大臣政務官は、各大臣の申出によって内閣が任免する、と国家行政組織法や内閣府設置法に規定されているが、実際はそのようなことは行われたことがない。派閥のバランスなどという論理で任命が行われている。さらに、内閣が短期間で頻繁に替わるような状況では、政治主導の確立など望むべくもない。公務員制度改革と併せ、このような政治サイドの改革にも是非取り組む必要がある。

第 4 点目。法案では、労働基本権付与については、単に、「検討する」とされていたが、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と修正された。

以上、修正はすべて民主党案を入れたものである。

### 改革の工程表及び改革の展望

基本法は、その第 4 条で、「改革の実施及び目標時期等」を定めた。政府は、基本法に定める基本方針に基づき、国家公務員制度改革を行うこととされ、「このために必要な措置については、この法律の施行後 5 年以内を目途として講ずるものとする」とし、「この場合において、必要となる法制上の措置については、この法律の施行後 3 年以内を目途として講ずるものとする」とされている。ただし、内閣人事局の設置については、第 11 条において、「内閣官房に内閣人事局を置くものとし、このために必要な法制上の措置について、第 4

条第1項の規定にかかわらず、この法律の施行後1年以内を目途として講ずるものとする」とし、他の事項に優先して早期の設置を規定している。そして、附則第1条により、この法律は公布の日から施行することになっている。平たく言えば、この改革に必要なすべての措置は、5年以内に行う、そのために必要な法的整備は3年以内に行う、ただし、内閣人事局設置の法的措置は1年以内に行うこととするが、現実に設置する期日については規定していないということである。この点をめぐって激しい議論が展開されることになる。

#### 1 国家公務員制度改革推進本部及び同顧問会議の設置

基本法に基づき国家公務員制度改革推進本部(本部長:内閣総理大臣)が内閣に置かれ、去る7月15日、第1回の本部会議が開催された。また、同本部令(平成20年7月9日政令221号)により、同本部に顧問会議が設置され、国家公務員制度改革の推進のために講ぜられる施策に関する重要事項について審議し、本部長(内閣総理大臣)に意見を述べることとされた。政令では、顧問会議は15人以内をもって組織されることになっているが、11人が任命され、福田総理が辞任を表明した後の9月5日に第1回の顧問会議が開催された。「初めての最後である」と、福田総理は淡々と挨拶。第2回会議で御手洗富士夫日本経団連会長が座長に選任され、筆者が座長代理に指名された。政府(事務当局)は当初、顧問会議に、座長など不要で、政府案に対して意見を言ってもらえばよいとする運営を考えていたふしがあり、そのことは、座長を置く発想が全くなかったことを見れば明らかである。

事務局が予定した運営方式は第1回目の顧問会議で否定され、顧問会議は通例によらず、「幹部職員等に対する一括管理のあり方」を

はじめ、内閣人事局の機能・役割を中心に考え方を整理し、改革の具体的方向を改革本部に提示することとなった。顧問会議は、審議を有効かつ効率的に進めるため、ワーキング・グループ(主査:桜井正光経済同友会代表幹事、以下「WG」と略記)を設け、論点を提示し、予算や法案のスケジュールを念頭に置きながらも、最初からどういう器にするかという議論をするのではなく、個別課題については、常に、今般の改革の理念に立ち返りつつ人事管理制度全般の方向性についても議論し、それらを踏まえて内閣人事局の役割、機能、組織の在り方について議論を行うよう要請した。甘利行革担当大臣は第3回顧問会議に出席し、基本方針どおりにまず中身をしっかりと詰めていただく、その上で、それに見合った器を作る、ということであって、最初に器ありきではないと力説した。甘利大臣は、WGにも出席してこのことを繰り返したほどである。とかくこの種の改革においては、器論が先行し、また、メディアの関心もそちらに傾斜しがちなために、結果的に本来意図した改革が不十分なものに終わることが多いからである。

#### 2 WGにおける論点整理と顧問会議での議論

内閣人事局の設置問題に関しては、詰めるべき事項が多いから、顧問会議として、あるいはWGとしてアプリアリに、来年度(平成21年度)設置をあきらめてじっくり議論するという選択もあったはずであるが、顧問会議においてもWGでも、そういう判断をすべきかどうかも含めて、とにかく上記の通り、「予算や法案のスケジュールを念頭に置いて」議論したということである。

したがって、WGは10月15日から11月13日まで1か月の間に8回、4日に1度のハイペースで報告をまとめた。11月14日、第

4回の顧問会議においてこれが披瀝された。顧問会議は、この検討結果の報告を受け、「WG」を「顧問会議」に変える程度の修正で、顧問会議報告とした。会議の終わりに、御手洗座長は、「私としては、(中略)WGの人たちは休日も返上し8回の会合できわめて密度高く精力的にご議論いただいたと思います。100%十分とは言えないかもしれませんが、私はよくできていると思います。これが甘利大臣の決定するにおいて十分か否かは、ご本人しか分かりませんが、このWGの報告を受けて、また、本日頂戴したご意見も含めて、甘利大臣への顧問会議からの一応報告とさせていただきます。これに基づいてわれわれは甘利大臣からの決定を待つということにしたいと思います」と総括した。これを受けて甘利大臣は、WGのご苦勞に謝意を表しつつ、持ち帰って週末に考えさせてほしいこと、その上で、「総理や党に諮って最終的に方針を決めたい」とした。

順序が逆になったが、顧問会議報告の概要を見ておきたい。第1に、今回の公務員制度改革の理念と内閣人事局の設置の目的を確認し、第2に、各論点事項についての審議の結果が記述されている。一元管理の在り方(一元管理のプロセスの在り方、公募・官民交流の在り方)、国家戦略スタッフ・政務スタッフの在り方、定年まで勤務できる環境の整備、定年延長及びこれに伴う給与体系の整備、幹部職員の任用・給与の弾力化、国際性の向上について論じ、第3に、内閣人事局の担うべき機能及びその組織の在り方について、基本的な役割・機能、具体的所掌事務そして、組織の在り方について論じている。

これらの点は、最も改革の機微に触れるところなので、主張の趣旨など若干詳しく述べたい。報告は、内閣人事局は、政府全体の見地から幹部職員等に関する一元管理事務を担うとともに、政府全体を通ずる国家公務員の

人事管理について国民に説明責任を負うことを任務としているが、この責任を十全に発揮するため、内閣人事局は、国家公務員の人事管理に関する戦略中枢機能を担う組織として、国家公務員全体の人事管理に関する制度及び運用の全般について、Plan機能(企画立案、方針決定、基準策定、目標設定等)とAct機能(制度の運用の改善・改革)を担う。Do機能(制度の運用)は基本的に各府省(一元管理については内閣人事局)が、Check機能(検証)は各府省・第三者機関・内閣人事局が機能に応じて分担する。それとは別に、関連する機能をどう持たせるかの問題がある。

例えば、現在、総務省行政管理局が所掌している各府省の「組織・定員の管理」については、人事管理と組織管理が一体的に所掌することになると利益相反が懸念される(人事の都合で組織を作る)という問題があり、内閣人事局にその機能を持たせるべきでないという議論と、「人事と組織・定員管理は一体的に行うのが効果的、効率的であり、内閣人事局に説明責任があるのだから問題はない」とする議論があって、報告では両論併記となっている。また、内閣官房長官が行う幹部職員の適格性審査についても、「第三者委員会を設けるべし」という意見と、「まさにそれこそが官房長官(内閣人事局)の仕事だ」とする意見があり、この点も両論併記されている。

### 3 国家公務員制度改革の行方は？

肝心の内閣人事局を来年度設置すべきか否かについては、上記のとおりであり、意見が集約できず、甘利大臣、麻生総理の政治判断にゆだねられた形になっている。

さて、この事態をどう考えるかである。6月に既に基本法は成立しているので、通常ならば、鉄は熱いうちに打てということわざのとおり、この改革を早く実施するためにも、改革の目玉ともいふべき「内閣人事局」を平

成 21 年度内に設置するべく準備に入る(来年度の予算要求をする)べきであるとする考え方と、基本法自体、必要となる法制上の措置については施行後 1 年以内を目途に、とっており、拙速に結論を出し、権限上も組織体制も不十分な内閣人事局を慌てて作ることはない、審議を尽くして、十分な権限を持ち有効に機能し得る内閣人事局にすることが大事だとする、2つの考え方が対立する。いろいろ思惑を持つ人たちが絡み、メディアの格好の題材になった。顧問会議においても、WG においても、当初のボタンの掛け違いから事務局に対する不信感が拭い去れなかったことも大きい。この対立はWG においても、最後まで解けず、11 月 14 日の第 4 回顧問会議でも平行線をたどった。確かに、早くできるものなら早く設置すればよく、21 年度に設置ということになれば、11 月中旬までには予算の見込みを立てる必要があり、予算関連法案として平成 21 年 2 月中旬までには法律案を準備しなければならないことになる。その判断を得るためにも、WG、顧問会議とも課題の検討を急いだのである。

今後を見通す上で最大の問題は、何といても労働基本権の問題である。顧問会議報告は、人事行政の公正・中立性を引き続き確保しつつ、「内閣人事局を国家公務員の人事管理に関する戦略中枢機能を担う組織とするため、Plan 機能と Act 機能は内閣人事局が担い、第三者機関は公正・中立性が確保されているか Check 機能を担うこととする方向で、できる限り見直す」としており、一つの考え方ではあるが、なかなかハードルは高いのではない。論理的に考えると、労働基本権問題が片付いた後で内閣人事局を設計するのが筋だと考えるが、基本法自体、内閣人事局の法制を施行から 1 年以内とし労働基本権問題を含む法的措置は 3 年以内としているので、この意味を考えれば、幹部職員等に限って基本法の

いう「新たな制度」を仕組み、一般職員を含む仕組みは労働基本権問題が片付いてから検討するのが、実現可能性を考えた改革ではないのか。

麻生内閣の公務員制度改革への取組は、国際的金融危機に対応した国内経済対策や、総選挙対策が目前の課題とされていたこともあり、優先順位が下げられた印象を受ける。

基本法が存在する以上、形作りはするであろうが、この法律が狙った抜本的な改革は望めないのではないかというのが、筆者の見通しである。この見込みが外れることを衷心より期待している。

#### 4 もう一つの問題 再就職等監視委員会の設置と同委員会委員の国会同意人事について

どうしても触れておかなければならない問題がある。差し迫った問題だからである。

平成 19 年 7 月に成立した改正国家公務員法附則第 1 条によれば、平成 20 年内に改正国家公務員法は施行しなければならないことになっており、内閣府に官民人材交流センターと再就職等監視委員会が設置されることになっている。既に述べたとおり、官民人材交流センターができて各省は向こう 3 年間は個別に再就職あっせんをすることが限定的に認められている。「限定的」という意味は、内閣総理大臣が承認した場合、ということであり、その権限は再就職等監視委員会に授権されている。既に述べたとおり、本委員会の委員長及び委員は両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命することとされている。

ところが、臨時国会においても、民主党が同意人事に反対したため、委員会は設置できても委員がいない事態が生じるおそれがある。この問題は、国会でも取り上げられ、「この間は、緊急避難的に、法律を施行する責任が政府にあるわけだから、内閣総理大臣が個別に

審査して再就職あっせんを認める、という解釈はあるのでしょうか」との問いに、町村官房長官は「私はあると思っております」と答弁している(平成20年6月5日参議院内閣委

員会での松井孝治議員の質問に対する答弁要旨)。この問題をめぐっては、各府省は再就職あっせんはできないとの議論もあり、混乱が予想される。

#### 【参考文献等】

- ・臨時行政調査会答申 昭和39年9月
- ・行政改革会議最終報告 平成9年12月
- ・行政改革大綱 平成12年12月
- ・公務員制度改革大綱 平成13年12月
- ・森田朗『現代の行政』(2002年改訂版)(財)放送大学教育振興会
- ・田中一昭『官僚亡国論』(2008.7)講談社
- ・屋山太郎『天下り崩壊』(2008.7)海竜社
- ・公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告書 2008年2月
- ・日本公務員制度史研究会編著『官吏・公務員制度の変遷』平成元年2月
- ・村松岐夫編著『公務員制度改革』(2008.6)学陽書房
- ・中野雅至『公務員クビ!論』(2008.2)朝日新書

## 地球温暖化対策の遅れの要因と 日本の経済社会への影響についての一考察

NPO法人環境文明 21 共同代表  
株式会社環境文明研究所代表取締役所長  
加藤 三郎

### 要 旨

地球温暖化の脅威は科学的に明らかにされながら、日本は、本格的な対策にはいまだ踏み込めていない。その結果、過去 10 数年、温室効果ガス排出量はほとんど変わらない。その要因としては、京都議定書は、米国や中・印などの新興国に削減義務がないなどの欠陥があり、不公平との主張、経済界首脳らのキャップ付き排出量取引に対する抵抗、一部学者らの言説、国民の危機意識の低さ、政治の放置、があると考えられる。

抜本策を導入しなければ、近い将来、5 年間で優に 1 兆円は超す膨大な財政負担を強いられよう。さらに 21 世紀にふさわしい産業、交通、エネルギー、都市・農村構造などの大変革を行う機会も失う。日本の環境技術を最大限活用できる制度の整備を行うことができれば、失地回復の余地はある。

### 《構成》

地球温暖化の重大な脅威と脱化石経済の始まり

京都議定書のホスト国でありながら、前向きに取り組んで来なかった日本

対策遅れの要因とそれに対するコメント

このままでいくと膨大な費用負担の発生

まとめ 環境文明社会の構築

地球温暖化の重大な脅威と脱化石経済の始まり

人類が温暖化に注目し、CO<sub>2</sub>の濃度変化を精密に測りだして、半世紀。国連がこの問題の重大性に気付いて IPCC と略称される政府間パネルを設けてから 20 年経った。その間、IPCC には科学者だけでも世界中から 2,000 人以上が参加しており、温暖化に関する科学、影響、そして対処方策を検討している。1990 年から 5、6 年ごとに知見を公表し

てきたが、07 年に第 4 回目の、極めて重要なレポートを出した。

それまでは、20 世紀後半以降、温暖化が本当に発生しているか、その主要な原因は太陽活動など自然の変動に帰するものか、それとも化石燃料使用や森林破壊など人為的な原因による大量の温室効果ガスのせいなのかなどをめぐって検討や論争は、20 年にわたって続いてきたが、昨年、温暖化は、確実に起こっていること、その原因は人間の活動によるとほぼ断定するに至った。気候専門家だけでなく、エネルギー関係者、環境関係者、政治家、企業家など、様々な人を巻き込んで続いていた科学論争に大筋で決着が着いた。

しかしながら、日本でも地球温暖化の科学について異論を唱える「学者」は依然としている。しかし、厳密なプロセスを経て、長年にわたる観測とシミュレーション、そしてその検証作業を経てたどり着いた科学の基本的な結論はもはや、動くまい。だからこそ、I

IPCCにノーベル平和賞が与えられ、また、08年7月には洞爺湖畔に大統領・首相が集まって、真剣に議論しているのだ。もし温暖化が起こっていない、ないしは原因が宇宙線や太陽の黒点活動によるというのであれば、なぜ、世界の首脳が洞爺湖まで来て温室効果ガス排出の半減などを真剣に議論する必要があるのか。

私たちが今むしろ心配すべきなのは、世界各地で既に様々な異常な気象現象や生態系の変化が起こっているが、これは温暖化現象の「序ノ口」にすぎないということである。大気中のCO<sub>2</sub>は上昇を続けており、現在のCO<sub>2</sub>380ppm超の濃度は、過去65万年間存在したことの無い高濃度に達しているという。さらに科学者は、すべての海洋で3,000mの深海に至るまで水温が上昇し、また海水の酸性化も進んでいるという戦慄すべき事実を明らかにしている。いわば海が巨大な「湯たんぼ」化しつつあり、これが集中豪雨、台風などの強力なエネルギー源となり、世界でも日本でも近年極めて大きな被害をもたらしている。このような気象災害だけでなく、熱中症や感染症などに代表される健康被害、さらに食糧生産や水資源の不安定など将来にわたって温暖化の影響は計り知れない。

このようなIPCCからの警告に接して、私たちはどう対処すべきだろうか。長年この問題に取り組んできた私としては、科学の調査研究の成果に基づくものであり、これを真正面から受け止めなければならないと考えている。

実際、温暖化科学の意味するところは、化石燃料に依存した20世紀型経済への警告である。改めて振り返ってみると、その特徴は化石燃料という巨大な駆動力と17世紀以来培ってきた科学技術の二つの力が合体し、市場を通じてモノの豊かさ、生活の便利さ、快

適性を徹底的に追求した経済の形成であり、その中心には常に化石燃料があった。

その20世紀型経済社会が、環境面だけでなく、経済的にも人間社会面においても大きな危機に直面している。少なくとも30年以上前から、「成長の限界」、「スモールイズビューティフル」、「脱工業文明」といった言葉や概念によって、その危うさとその社会を転換すべき必要性が、少数ではあるが第一級の識者により繰り返し語られてきた。しかし、特に日本では、政治家も経済人もこのような指摘や提案に真剣に耳を傾けることなく、経済の規模や効率性を極限にまで追求し、市場という舞台の上で大量生産・大量消費の経済が乱舞するのに任せてきた。

そのような時に、気候変動問題がのっぴきならぬ姿で現れてきた。科学が明確にした地球温暖化の危機は、脱化石文明の必要性を決定的にしたということができよう。なぜならば、人類社会が気候変動のもたらす異常気象、食糧・水の不足、治安や安全保障といった面で破局に陥ることを避けようと思えば、温室効果ガスの排出量を世界全体で2050年までには少なくとも半減する必要があることを明らかにしたからである。特にその原因の大部分を作った先進国では、8割前後の大幅削減を成し遂げようと思えば、化石燃料に依存したこれまでのやり方では不可能であり、脱化石経済への移行が不可避であることが明らかになってきた。

京都議定書のホスト国でありながら、前向きに取り組んで来なかった日本

日本政府が温暖化問題の重要性に気付いたのは、遅い方ではない。IPCCの動きを見て、1990年10月には、政府は「地球温暖化防止行動計画」を苦勞して取りまとめている。これは世界的に見てもむしろ早い方であった。

ただ、この計画を作る時から当時の通産省や経済界から強い抵抗があったが、それは、基本的には今日まで長く続いている。

しかし、このような抵抗は日本だけの特殊事情ではない。なぜなら、当時も今もそうだが、基本的には、化石燃料を多量に使い、経済の量的な成長を良しとする政策をほとんどの国が実施している。その中で地球温暖化の科学に従えば、経済の抜本的な修正が必要となるが、その必要性や道筋については日本の政界や経済界では議論すらほとんどされていない。なぜなら、化石燃料から発生するCO<sub>2</sub>を抑制するという事は、経済活動を抑制することとほぼ同義と受け止められ、そんなことは出来ないとハナから拒否されてきたからである。

そのせいか日本では、京都議定書を生み出したCOP3を開催した国であり、そして国会は、2002年5月に全会一致で批准したにもかかわらず、経済界や経済産業省の一部からは繰り返し京都議定書を貶めるような発言が続いてきた。

代表的ないくつかを紹介すると、「京都議定書にはアメリカも入っておらず、中国、インドなどの新興経済大国も削減義務が課せられていない不合理で不公平な欠陥条約」また、「京都議定書のように総量規制をするやり方は経済の発展を阻害し、自由主義経済の原則に悖るもの」、「1990年を基準年にしたのは、省エネをしてきた日本にとっては不利であって、EUの陰謀」といった趣旨の発言が繰り返されている。

なぜか。それは多分、現在の経済のロジックと、京都議定書に色濃く反映している自然科学の方から出てきた知見と警告とが、あまりにも差があるところに基本的な原因があるのではなかろうか。このような状況のなかで「温暖化は起こっていない。太陽などの自然的活動に真の原因がある。」と述べる学者もい

て、現時点では、何が真実か多くの人にはしかと見えにくいし、従来の経済の回し方以外の方法を考えようとする人にとっては、まさに都合のよい学者の説に拠り所を置くという図式があるように思う。

経済界首脳らがこのような認識を持っていれば、国として温暖化に真正面から立ち向かう力が出て来ず、早くから温暖化問題に真剣に取り組み、大胆な政策を打ち出し続けているEUに大きく遅れを取ったのも、当然であろう。このような政治環境の中で、日本の地球温暖化対策としては、温暖化対策推進法や省エネ法の強化、RPS法、環境配慮契約法の制定などが、それなりに講じられてきたものの、肝心の本格的な対策（国内排出量取引制度、温暖化対策税、再生可能な自然エネルギー利用促進のための買取り義務付けなど）はこれまでのところ執拗な抵抗により導入されず、周辺的な対策に留まったと言っても過言ではなかろう。

日本の温暖化対策は、現時点ではEUはもとより、アメリカの自治体や一部先進企業に比べても、大幅な遅れになってしまったが、それを懸念しているのは私だけではない。例えば、小池百合子元環境大臣は、07年1月31日付朝日新聞紙上で「日本では再生可能エネルギー利用への努力が、環境先進国に比べていま一つだ。技術はあるが、普及が徹底していない。環境税に反対しているのは、この国や業界、自社に自信のない人たちだ。この国の強みがどこにあるのかを理解している人は有効性を理解している。排出量取引についても日本は遅れている。「あれも嫌」「これも嫌」と言っている間に世界はどんどん進んでいる。米国は京都議定書には参加していないが、次のゲームの始まった時にはリード役になっているかもしれない。日本だけがあつという間に取り残される可能性さえある。」と述べている。また、日本経済新聞社は、07年2月5日

付の社説で「実直にひた走るトップランナーのはずが、どこでコースを間違えたのか、気が付けば先頭集団のはるか後方にいる。地球温暖化をめぐる国際交渉で、環境先進国・日本の位置取りが、かなり怪しくなってきた。」と述べているのは印象的である。このように日本の遅れを懸念する識者の声は決して少なくないのである。

### 対策遅れの要因とそれに対するコメント

それではなぜ、日本が温暖化対策においてEU諸国やアメリカの一部自治体等から遅れを取ってしまったのか、その要因はいくつも考えられるが、私は改めて次の5点に注目している。

#### 1 京都議定書は、米国や中・印などの新興国に削減義務がないなどの欠陥があり、「不公平」との主張

京都議定書は、日本を舞台に締結されたことで、少なからぬ日本人は誇りに思っているが、欠陥条約との批判もいまだに絶えない。一部からとはいえなぜこれほど非難されねばならないのか、私の理解では、三つほどの理由がある。

第一は、世界最大の排出国・米国が飛び出してしまったような条約は、欠陥。また、中国やインドなどの発展途上国には削減義務が免除されているのは、不公平というもの。第二は、日本は世界一の省エネ国であり、「乾いたぞうきん」状態にあるにもかかわらず、さらに削減を求められるのは、不公平という議論。そして第三は、1990年を基準年にしたのは、EUの「陰謀」。上記のような考え方や主張に対し、どう考えるべきであろうか。私の考えを以下に述べておきたい。

まず第1の点に関して、米国が脱けたのは京都議定書の欠陥ではない。京都議定書はク

リントン政権の賛同の下に97年12月に締結された。しかし2001年にブッシュ政権が誕生すると、同年3月末に京都議定書から離脱したのであって、欠陥があるとすれば、議定書にではなく、ブッシュ政権の環境政策にあると考えたい。

また、中国・インドなどに削減義務が課されていないのは、地球環境悪化の責任は、先進国にあるのか途上国かという国連における息の長い論争から出てきた一つの結果である。1972年の国連人間環境会議の時から、地球の環境破壊は先進国の経済活動に原因があり、途上国は被害者であるという議論が続いてきた。この論争に対する決着は92年の地球サミットで採択されたりオ宣言に盛り込まれた「共通だが差異のある責任原則」である。その中身は、地球環境の悪化に対しては、世界中どの国も一定の責任を共通に負うが、全く同じではなく、地球環境に悪影響を与えた寄与度に応じて国が責任を持つべきだという原則である。この原則は、92年採択の気候変動枠組み条約でも、京都議定書においても、書き込まれている。したがって、ブッシュ大統領が京都議定書では中・印などが削減義務を負っていないのを離脱の理由の一つに挙げたのは、この問題に対する長い論争経緯から見ても正しくない。

これに関連し、CO<sub>2</sub>の場合は、もう一つの特別な理由がある。CO<sub>2</sub>は、大気中に排出されると、少なくとも数百年は大気中に滞留する。このことは、今日の大気中に存在する380ppm超のCO<sub>2</sub>は、昨日や今日排出されたものだけでなく、100年以上前から排出されたものの一部がまだ残留していることになる。つまり、累積量が問題となるが、その8割近くが先進国に起因すると推計されているため、先進国がまず対応し、少し遅れて途上国も責任を負うというのが国際法上確立された考え方である。(注：オゾン層の保護の時には、ア

アメリカはこの考え方を主導した。)

二点目の日本は世界の省エネ国という「乾いたぞうきん論」もよく聞かれる。実際、GDP対エネルギー消費量で言えば、確かに日本はトップクラスである。しかし、この数字は過去10年くらいあまり改善しておらず、逆に欧米が熱心に対策を取ってきた結果、かなり良くなってきている。日本は世界一だと言われている時代は終わりつつあるのが実態である。

むしろ国際的に問題となるのは、全く別の観点からの公平論である。およそ「公平」を言うのであれば、どの国の人であれ、一人当たり許容される排出量は、同じであるべきという考え方がそれである。これでいくと、現状で、平均的日本人はインド人の10倍、中国人の3倍程度温室効果ガスを排出している。アメリカ人に比べると半分だが、ヨーロッパの主要国の一人当たりの排出量とは、同じレベルである。先進国であれ、途上国であれ、一人の人間の価値に差がないと考えると、ドイツのメルケル首相が言うように、将来的には、どの国の人であれ許容排出量は、同じ(例えば年間2t程度)にするのが「公平」ということになる。日本は、一人当たり10t出しているので、2tという将来のレベルに向って格段に努力しなければ「公平」とはならない。

さらにもう一つ。公平に関して、国際的に問題になり得るのは、日本の排出量の3.8%に相当する1,300万炭素tの森林吸収分の上限值の問題だ。これは、日本の批准促進のために大きな妥協がされて、日本の森林面積に比べるとかなり大幅な上限値が与えられている。ちなみに国土面積の非常に広いロシア、カナダ、日本とほとんど同じドイツ、あるいは少し小さいイギリスに与えられた上限値と比較すれば、それこそ不公平と思われるくらい日本が大きめの数値になっている。だから、

「乾いたぞうきん」論ばかり振り回していると、国際社会ではすぐに足元をすくわれよう。

最後に90年を基準としたのはおかしいという説に対しては、世界の温暖化対策の歴史を考えればすぐに分かる。IPCCが結成されたのが1988年。条約交渉の開始は90年。温暖化条約が締結されたのが92年。その条約は、「先進国は2000年までに1990年の排出水準に戻す」のが骨子となっており、この段階ですでに90年が基準年となっている。京都議定書は条約の下の議定書だから、90年を基準とするのもごく自然であろう。

このように「公平」論議も、独りよがりの主張では、世界の舞台では通用しないことを知るべきである。

## 2 経済界首脳らのキャップ付き排出量取引に対する抵抗

京都議定書の第一約束期間の開始前後から、日本経団連の首脳らがキャップ(上限枠)付きの排出量取引について強く反対している意見やインタビュー記事を度々目にするようになった。これらの反対主張のうち、私なりに重要と思われる意見を2点にのみ絞って整理し、それに対する私自身の考察を記しておきたい。

排出枠の設定という政府の統制により企業活動の上限を決めるのは、経済効率の貫徹という自由主義経済の原則を損なう。排出総量ではなく、生産量当たりの排出量に目標を設定すべき。

生産を抑えて、経済成長を損なうのは誤り。

政府による排出枠の設定が自由主義経済の原則を損なうかについては、日本はかつて、硫酸化物、窒素氧化物、水質(COD)についても地域的に総量枠を決めるやり方をし、大きな成果を挙げた経験がある。温室効果

ガスについての排出枠の本格的な設定と取引は、イギリスで始まり、それがEU全体に拡大されたが、開始した国々は自由主義経済の本家本元の国。そのような国々で環境税とともにキャップを設けて排出量取引を法制化したことが自由主義経済の原則を損なうどころか、むしろそれを発展させると判断したことは明らかだ。

現に、元世銀のチーフエコノミストで、英政府の経済顧問を務め、現在、ロンドン大学経済政治学部教授であるニコラス・スターン氏は、07年11月26日付朝日新聞紙上で「気候変動への責任と経済成長は競合するものではない。むしろ気候変動への無責任のほうが経済成長を窒息させる。私たちは、正しい経済政策と適正なテクノロジー政策で排出量削減はできるのだと認識しなければならない。社会主義国での統制経済のようだとの声もあるが、まったく違う話だ。資本主義経済の中での市場の失敗を修理するという範囲内のことだ。資本主義経済がよりよく機能するためのものだ」と語っているのは、誠に正鵠を得たものである。

経済成長も大切だが、問題は、その「経済」の中身であり、どう「成長」するかだ。業種別に、生産量当たりの削減目標を設けるだけでは、生産量が増えれば排出量も増えてしまうので、全体の総排出枠の中で業種別に割り当てる考え方を生かしていくべきであろう。

これまでの省エネ努力を公平に反映した、正当な排出枠を国・企業ごとに設定するのは不可能。努力をしてこないで大きな排出枠をもらう国の企業は、非効率的な生産を拡大し、地球全体の排出量をむしろ増やしてしまう。世界で一番省エネが進んでいる日本にばかり厳しい排出枠を割り当てるなら、日本の企業は生産拠点を海外に移してしまう。

公平、正当な枠を設定すべしということには何の異論もない。規制であれ、税であれ人の権利を規制するのが公平、正当でなければならないことは言うまでもない。しかし、何が公平、正当かについては前述のように、常に議論がある。省エネ努力も何も日本だけでなく他の国も様々な取組を行っている。日本では、主要な生産分野の省エネ努力は世界でも今は最も進んでいる。しかし、例えば、住宅の作り方といった点で他の国に比べて遅れている面もある。したがって、どの国にとっても何が公平、正当であるかは、様々な見方や評価が可能だ。最初から公平、正当でないから駄目というのは、人間がつくる制度では難しい。

生産拠点を海外に移さざるを得ないという話もよく耳にするが、かつて私自身も環境庁で、窒素酸化物の総量規制の導入を担当した時に「こんな厳しい総量規制をしたら工場は海外に出て行かざるを得ない。」とよく聞かされた。しかし現実には、環境・公害規制の厳しさを唯一ないしは主要な理由にして、海外に出て行った企業は、私の知る限りない。今、多くの日本企業が海外に進出しているが、それは人件費や土地の安さ、優遇税制、原燃料や市場への近さなどの経済的理由によるものではないか。規制の厳しさが考慮されたとしても、それが工場移転の主要な理由ではないと私は理解している。さらに、日本の環境規制を嫌って海外に出ていくというのは、経団連が1991年に自主的に制定した「経団連地球環境憲章」に盛られた精神に違反すると私は考えている。

### 3 一部「学者」らの言説

個人であれ、学者であれ、誰であれ、公共の福祉に反しない限り、思想や言論の自由は許されている。特に学者については、自らの研究に基づいて異説を提示し、それが学問上

の新しい発見につながり、新たな地平を切り開いてきた事例は史上よくある。だから、学者・研究者たちが世の定説に敢えて逆らうことはむしろ歓迎すべきことである。ただその主張が、歴史の評価に耐えて、やがて定説にまで成長していく力と内容を持っているか、その見識の質が問われるのは当然である。

ところが最近、地球温暖化の科学や対策の在り方について、学者と言われる人の認識や主張に強く疑問をさし挟まざるを得ない意見が目につく。この種の例として06年6月29日付読売新聞の「論点」に載った東京大学のW教授の主張がある。そのポイントは「*温暖化が真実だろうが虚構だろうが、実効ある防止策は思いつかない。政府がすべきことは、何もしないのが最善である。*」というものである。同教授の主張を一読すると科学者が長いこと積み上げてきた成果に反することがいくつも書いてあるのに驚かされる。例えば、同教授が世界の平均気温が上がった主な原因は、ヒートアイランド現象だとしている点は、はなはだ問題だ。

彼の意見は、地球の平均気温が上がっているのは、ヒートアイランド現象で温度の高い大都市のデータを集めて高くしていると言っているに等しい。おそらくその認識が「*温暖化が真実だろうが虚構だろうが*」の発言につながると思うのだが、私には納得いかない。世界の第1級の数多くの学者が何十年もかけてたどり着いた結論に異論を唱えるのも自由であるが、その異論が科学の場で厳しく検討されるべきである。ちなみに07年2月に公表されたIPCC第4次レポートによれば、ヒートアイランド現象による影響は、局地的であり、地球全体の「温度上昇に与える影響は無視できる」と結論付けているが、同教授がこれを覆す有力な根拠を世界の学界に提示したとは聞いていない。

さらに同教授は、政府は「*少なくとも温暖*

*化対策については何もしないのが最善*」と主張する。CO<sub>2</sub>排出量を減らすようなことをすれば「*経済活動を縮小せざるを得ず、そのとき300万人規模の失業者が出てしまう*」と主張しているが、問題はこの認識である。環境対策をすれば経済活動を縮小せざるを得ないという認識には、根拠がない。過去数十年に及ぶ日本の環境対策と経済発展との関係については、長いこと論争されてきたが、むしろプラスであるとの評価が一般である。特にそこで培われてきた新しい技術や環境関連ビジネスの出現は様々に検証されてきた。

中部大学のT教授も、近年、ごみ・リサイクルや地球温暖化問題に、メディアで活発に発言している「学者」の一人である。著書もあるし、各方面にわたって発言しているが、ここでは『中央公論』08年7月号の温暖化問題の特集のなかでの彼の論文「『*幻想の環境問題*』が文化を壊している」を取り上げてみる。論文の冒頭において、同氏は「『*二酸化炭素の排出を削減しないと温暖化は解決しない*』と凍てついたような先入観で日本政府も日本人も『*節約、節約*』のお題目を唱えて突き進んでいる。しかし、*温暖化を二酸化炭素の排出を削減して解決しようとする*と、すでに大失敗した京都議定書の二の舞を踏むことになる。真に温暖化を解決しようとするなら、別の角度からものを見なければならぬ。』と述べた上で、温暖化は、日本においては、豊作・豊漁をもたらすので「*歓迎すべきこと*」との認識を示し、「*現在でも年間3万人の人が本土から沖縄に移住することでもわかるように、日本列島は温暖化によってさらに住みやすい国土になるだろう。つまり、学問的に考えて温暖化が脅威になる可能性は低く、特に日本は影響が少なく、かつ温暖化は日本に良いことばかりをもたらすことは明らかだ。*」とまで断定している。

このような認識を持つ同氏は「*国民をいじ*

めるために政治があるのではない。だから石油のある間は、より積極的に石油を使うべきなのだ。廊下の電気を消したり冷房温度を上げたりして明るい気分を破壊しては明日は生まれぬ。」とまで主張している。

これ以上引用するのは止めるが、このような意見が有力なメディアに登場している。社会でどの程度支持されているか否かは計りようがないが、世論の形成をゆがめ、正しい選択を誤らせ、遅らせている一因になっているのではと私は考える。

#### 4 国民の危機意識の低さ

国民の政治に対する政策優先度を、読売新聞社の世論調査を通して私は経年的にウォッチしている。なぜなら、ほぼ同じ項目について国民に尋ねているからである。IPCCの最新知見が出て、メディアが温暖化の脅威を大々的に報道した結果、国民の政治に対する要求に変化が生じたかどうかを注視していたが、この1年も相変わらず、景気対策、雇用、年金、福祉のような経済生活に係わるものが主であり、環境対策の強化を求める意見は、10位前後でほとんど変化なしである。

しからば国民は環境問題に関心がないのかというと、そのようなことはなく、長期的な課題としては大きなウエイトを置いていると、私は考える。これも同じ読売新聞の調査で、憲法改正問題のどこに注目するかについての世論調査を見ると、過去10数年、環境問題にかなり関心が高く、近年では、第9条問題に次ぐ高さになっているからである。

このことは何を意味するのであろうか。私の解釈は、国民は、環境問題は長期的な課題と位置付け、現内閣にすぐに取り組んでほしい課題としては考えていないということである。年金システムの崩壊の危機は実感できても、温暖化の危機は実感できていない、のではなかろうか。その結果、景気の源泉と信じ

ている大量生産・消費に依拠して成長する経済の在り方に、根本的なメスを入れてほしいと要求するところにまでは至っていないのではなかろうか。だから、地球温暖化に対する危機意識がまだ低い国民感情を反映してか、前述のような論説が今は一定の支持を集めるのではなかろうか。

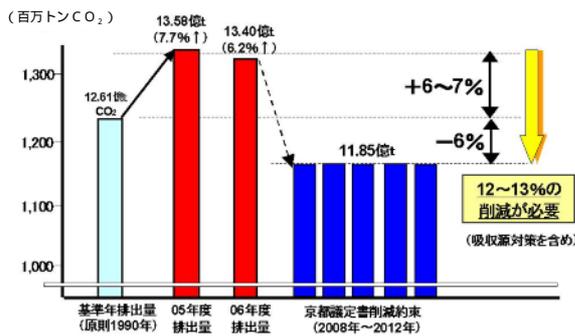
#### 5 政治の放置

有権者の意識が、このような状況である故か、日本の政治（国会）は、地球温暖化問題には、これまでのところ、本格的には取り組んでこなかった。もちろん、地球温暖化対策推進法、省エネ法を始め、いくつかの法律を制定・強化してきているが、温暖化問題に切り込む本格的な手段（税、排出量取引、再生可能エネルギーの利活用など）に対しては、経済界の一部や経済産業省などからの強力な反対を前にして、足踏みを続けて今日に至っている。ただし、東京都は08年3月、環境確保条例を改正して、排出量取引制度を含む本格的な温暖化対策に乗り出したし、また、野党各党は強力な政策導入意図を公表しているが、いまだ本格的な国会論戦はなされていない。つまり、日本政治の温暖化対策「放置状態」は続いているのである。

このままでいくと膨大な費用負担の発生

まず次図をご覧ください。これは京都議定書で日本が義務を負うことになった排出削減のグラフである。日本は06年現状で議定書の削減レベルから12%余も超過している。08年度から少なくとも5年間、様々な手段を講じて12%余削減した状況を維持する必要があるが、問題はこのコストがどのくらいになるかである。

(図) 我が国の温室効果ガス排出量



日本にとっての排出量の1%は、CO<sub>2</sub>に換算すると1,260万tになる。この超過分の排出枠を外国から買い取って埋め合わせようとすると、CO<sub>2</sub>1t当たりの最近の価格動向を、価格形成に大きな力を持つEUの排出量取引市場を見ると、現況ではおおむね20ユーロ前後、すなわち3,000円前後ということになる。しかし、取引価格は、上昇気味であり、やがて30ユーロ前後になることは確実であると見られている。ということは、1t当たり3,000円から5,000円程度になる。1%つまり1,260万t分は、価格に直せば、380億円から630億円程度に相当する。したがって、12%超過しているということは、その年間潜在費用は、おおむね4,600億円から7,600億円前後となる。

この金額すべてが排出量取引によって、外国に流出するというわけではない。超過分のうち、日本の森林管理がしっかり行き届いていれば、上限値で3.8%分は森林吸収分とみなすことができる。また、鉄鋼・電力などの民間企業はすでに数年前から海外の排出枠をCDMなどの手法を使って、購入しつつある。また、家庭やオフィスで、今後これまで以上に大幅に省エネを実施すれば削減される分も期待できる。そういうこともあるので、先の費用を全額支払うわけではない。

しかしながら、森林吸収分3.8%は、1990年以来きちんと管理している森林について認定されるもので、荒廃森林では認定されない

ことを考えると、とても3.8%分まではカウント出来ないと見ている専門家は少なくない。それに加えて、政府自身も京都議定書の締結時から、1.6%分は税金で外から買ってくることを決めているが、家庭や事務所、さらにクルマなどでの削減が進まない場合には、最終的に税金でみるしかない。

こう見てくると、抜本的対策を取ろうとせずに「目標達成計画」という名の政府による数字合わせ政策を続けると、今後5年間で、中国などを対象にした民間CDM分を含め、少なくとも1兆円は超す巨額の費用となる。この膨大な金額を日本の京都議定書上の未達成の穴を埋めるために、ロシア・ウクライナ、ハンガリーなどの旧ソ連圏の国々や、CDMという形で中国など外国に放出するのではもったいないだけでなく、無策のそしりは免れない。そのお金は日本の産業構造、都市・農村構造、雇用や教育改革などの21世紀にふさわしい社会への大転換のための投資にまわし、CO<sub>2</sub>の削減に使うべきなのだ。その一環として、国内のソーラー、風力、小水力の設置、農林業の育成、歩道や自転車専用道の建設、家屋の省エネ化などに投資し、環境ビジネスの振興、NPO活動の支援等、日本を元気にする様々な施策の推進に使うべきだ。そのためには、税や排出量取引、さらには再生可能エネルギーの買取義務化といった経済的手法を一刻も早く国内に導入し、合理的な選択を国民や企業に促すことが必要である。

環境問題とは別に、特に08年に入って、石油・石炭等のエネルギー価格や、鉄鋼石・原料炭の価格が大幅アップしており、鉄鋼・電力業界を中心に、急速かつ前例のないような費用負担が発生しつつある。この資源・燃料価格高騰に加え、前述の京都議定書達成のための海外への資金流出が加われば、減速気味の日本経済は更に大きな打撃を被ることになる。

## まとめ 環境文明社会の構築

前述のように、21世紀の最も重要な課題となるであろう地球温暖化対策において、日本はこれまでのところ、大きく出遅れてしまった。単に「対策」において出遅れただけでなく、21世紀型の経済社会を構築する「戦略づくり」においても、短期的な経済効率のみを重視し、科学を直視しないことで、失敗を喫しつつある。しからば、希望はないのか、と問われれば、幸い日本の社会には、進んだ「技術」があるので、それを活かすだけの政策と企業家魂がありさえすれば、失地回復の余地はまだある、というのが私の認識である。

もうひとつの希望は、「足るを知る」、「和の尊重」、「自然との共生」などの知恵が、日本にはまだ息づいていることである。この知恵は、20世紀型の文明社会とは異なる社会を築いてゆくのに、哲学的、精神的支柱になると確信している。

このような知恵に基礎を置く社会を私は「環境文明社会」と呼んでいる。その社会の特徴は、政治的には民主主義、経済的には市場経済を基盤としつつも、物質的には、脱化石燃料と省物質を追求し、再生可能な資源エネルギーを積極的に活用し、水、森林、土壌など生き物を含む自然環境を持続的に保全する社会。文化的には、教育や福祉に重点を置き、次世代を安心して育てられる社会、さらに宗教や伝統文化を含む文化活動を尊重し、多様性を尊び、個性の違いに寛容である社会。そして、社会経済的には皆がほどほどの生計を営み、働くことに喜びや生き甲斐が持て、地域的にも適度に分散されており、農林水産業の活力を維持できる社会。そのような社会を「環境文明社会」と私は考えている。

このような社会づくりに日本が率先して乗り出すことによって、これまでの遅れを取り戻し、国内社会を元気にし、国際社会に貢献できると考えている。

# 介護保険制度をめぐる現状と課題

## 転機を迎えた介護保険

上智大学教授  
増田 雅暢

### 《構成》

はじめに

- 介護保険制度の現状
- 介護保険制度の「光」の部分
- 介護保険制度の「影」の部分
- 2005年法改正の概要と課題
- これからの介護保険制度

はじめに

介護保険制度が2000年4月に実施されてから本年(2008年)で9年目に入った。

2000年の実施の頃を振り返ると、保険者である市町村関係者や被保険者となった高齢者やその家族、サービス提供事業者である医療・福祉関係者、新たに事業主負担を求められた経済界、制度創設に批判的な人も多かった研究者など、介護保険制度は全国的な関心事であった。新聞紙上では、実施に向けてのカウントダウンが始まり、毎日、関連の記事が掲載された。関係者は不安と期待をもって4月1日を迎えた。

厚生省(現在の厚生労働省)では、施行前日の3月31日に省内組織である介護保険制度実施推進本部の会議を開催し、実施に当たっての最終確認を行い、市町村からの緊急連絡に即応できる窓口を設置して施行日を迎えた。4月1日午前零時、深夜訪問のホームヘルパーが訪問介護事業所から要介護者宅へ向けて出発した。同日の午前中には、小淵恵三首相(当時)が丹羽雄哉厚生大臣(当時)とともに都内の特別養護老人ホームを視察した。介護保険制度の実施は一大イベントであった。

当時、介護保険制度は、「20世紀最後の大事業」あるいは「介護革命」などと呼ばれたように、社会保障分野のみならず国民生活に一大変革をもたらすものとして、大きな「期待」と「高揚感」をもって迎えられた。

あれから丸8年が経過した。残念ながら現在では、介護保険制度への期待は色あせたかのように見える。増大する保険財政から将来の持続可能性が疑問視されている。2005年の制度改正によって介護サービスを利用しにくくなったという声が聞かれる。「仕事のわりに給与が低い」という評価が定着して事業者は介護従事者の人手不足に苦慮している。2007年には民間最大手の訪問介護事業者が不正行為等から介護事業分野からの撤退を余儀なくされた。

なぜこのような事態に陥ってしまったのだろうか。この小論では、施行から今日までの介護保険制度の実施状況を踏まえて、その「光」と「影」を浮き彫りにし、今後の方向性を考察する。

### 介護保険制度の現状

介護保険制度の現状を数字で示すと、次のとおりである。

被保険者数は、第1号被保険者(65歳以上の者)が2,736万人(2008年1月末現在)、第2号被保険者(40歳以上65歳未満の者)は4,276万人(2005年度平均値)。被保険者数は人口構成の変化を反映しているため、第1号被保険者は実施時点(2000年4月)の26%増であるが、第2号被保険者は若干減少している。

(表1) 介護保険制度をめぐるこれまでの経緯

	1997(平成9)年	12月	介護保険法成立・公布
第1期 (2000~02年度)	2000(平成12)年	4月 10月	介護保険法施行 第1号保険料の半額徴収開始
	2001(平成13)年	1月 10月	中央省庁再編で、厚生労働省発足 第1号保険料の全額徴収開始
第2期 (2003~05年度)	2003(平成15)年	4月 5月	介護報酬改定、第1号保険料見直し 社会保障審議会に介護保険部会設置 (「施行5年後の見直し」について検討開始)
	2005(平成17)年	6月 10月	介護保険法等の一部を改正する法律成立 施設給付の見直し(食費・居住費自己負担化)
第3期 (2006~08年度)	2006(平成18)年	4月	改正法の全面施行
	2008(平成20)年	6月	介護報酬改定、第1号保険料見直し 介護保険法等の一部を改正する法律成立
	2009(平成21)年	4月	介護報酬改定、第1号保険料見直し(予定)

(注) 介護報酬や第1号保険料、市町村の介護保険事業計画は3年ごとに見直しが行われることから、3年を1期として区分している。

要介護認定者数(要支援も含む)は、第1号被保険者が435万人、第2号被保険者が15万人、合計450万人である。実施時点(2000年4月末)の218万人の2.1倍と、被保険者数の伸びよりもはるかに大きい。全要介護者数の97%は65歳以上の者であり、我が国の介護保険制度は、実質的に「高齢者介護保険制度」であることを示している。全高齢者の16.4%、つまり6人に1人は要介護の認定を受けていることになる。これを75歳以上で見ると10人に3人は要介護者である。

サービス受給者数は368万人(2008年1月)であり、実施時点(2000年4月)の149万人の2.5倍に増加している。その内訳は、居宅サービス266万人、施設サービス82万人、地域密着型サービス19万人となっている。実施時点(2000年4月末)と比較をすると居宅サービスの伸びがめざましく、2.8倍に増加している。

介護保険の総費用(保険給付と利用者負担の合計額)は、2008年度予算では7.4兆円となっており、施行初年度(2000年度)の3.6兆円の約2.1倍の増加である。国民医療費(2007年度で30兆円)に比べれば金額は小さいが、生活保護を含む他の社会福祉分野の給付に匹敵するくらいの大きさとなっている。

このように、要介護認定者や介護サービス利

用者あるいは介護費用の増大は、介護保険制度がすっかり国民生活、とりわけ高齢者介護の世界に定着していることを示している。

#### 介護保険制度の「光」の部分

介護保険制度の導入は、高齢者介護分野のみならず我が国の社会保障分野に対しても大きな変革をもたらしている。その主なものを列挙しよう。

##### 1 介護サービスの利用契約制への転換

社会保障分野における最も大きな変革は、介護サービスの利用手続が従来の措置制度から利用契約制へと改められたことである。措置制度は、行政機関がサービスの必要な人を選別して行政処分としてサービス利用を決定するという仕組みであったが、介護保険制度は、利用者はサービス提供事業者との間の利用契約に基づきサービスを利用するという仕組みである。利用契約制では、サービス利用に当たって、利用者の自己決定や自己選択が尊重される。措置制度は「行政機関中心型の仕組み」であったが、介護保険制度では「利用者中心型の仕組み」に改められたといえることができる。

この変革により、措置制度時代の介護サービスのイメージ、たとえば「低所得者が利用するもの」や「福祉の恩恵」といったイメージは一新され、誰でも必要なときには他人の目を気にせず介護サービスを利用できるという「サービスの一般化・普遍化」につながった。措置制度時代にはサービス利用に当たって行政機関の審査のために時間がかかったが、介護保険では要介護認定を受けていれば、あとは介護支援専門員（ケアマネジャー）にサービス調整を依頼して容易にサービスを利用できるようになった。

こうしたサービス利用手続の改善は、他の社会福祉分野にも影響を与え、障害者福祉分野でも措置制度が見直されることとなった。すなわち、2000年の社会福祉基礎構造改革の一環として身体障害者福祉法等が改正され、障害者福祉サービスの利用手続を利用契約制に改める支援費制度が2003年に導入された。その後、2005年の障害者自立支援法に引き継がれ現在に至っている。

## 2 介護ビジネスの誕生

措置制度の廃止と利用契約制の導入は、介護サービス提供における行政のコントロール力が弱くなり、利用ニーズが高まればサービス提供量も多くなるという関係となった。また、介護保険制度における居宅サービスにおいて、従来各市町村や社会福祉法人以外に民間企業やNPO等の団体の参画も認められたことから、「ビジネスチャンス」を感じた多くの事業者が介護サービス分野に参入してきた。サービスを全国展開する民間企業も現れるようになった。介護サービス事業者によるテレビや新聞等での宣伝が見られるようになったが、こうした行為は措置制度時代にはありえなかった。いわゆる「介護ビジネス」と呼ばれる産業分野が誕生した。

訪問介護等の福祉系の居宅サービス事業所

は、約3万3千か所（2001年）から約6万か所（2005年）へと急増した。なかでも営利法人（民間企業）の事業所数が急増し、訪問介護、認知症対応型共同生活介護（認知症グループホーム）や福祉用具貸与の分野では、社会福祉法人その他の主体よりも、営利法人が最も多い。

介護サービス分野で働く人々も増加した。介護職員数は2000年には54万9千人であったのが、2005年には112万5千人と倍増している。措置制度時代にはホームヘルパーの増員さえなかなか計画どおりには進まなかったが、介護保険制度下では、訪問介護事業所が実施後5年で全国2万か所を超えるまでに増加した。ヘルパー数（訪問介護従事者数）は、17万人（2001年）から40万人（2005年）と急増した。ケアプランの作成等の業務を行うケアマネジャーも2007年までに43万人が資格受講試験に合格している。制度実施の頃は経済不況が続いていたので、介護サービス分野はIT産業等と並んで雇用拡大の場として期待されたが、その期待にこたえる形となった。

## 3 サービスの質の向上

サービスの量的拡大ばかりでなく、利用者の尊厳を重んじたサービスの質の向上に向けての取組が活発に行われるようになった。

例えば、要介護者をベッドに縛り付ける身体拘束を原則禁止とする取組「身体拘束ゼロ作戦」は、従来漫然と行われてきた介護行為を利用者の人権尊重の視点から見直すものである。あるいは、入所施設における「ユニットケア」は、少人数単位で介護サービスを提供することによりケアの質と利用者の満足度を向上させるものである。事業者の情報公開やサービスの第三者評価も導入された。

高齢者の住まいに注目が集まるようになったのも大きな変化である。特別養護老人ホー

ム等の従来の入所施設に加えて、認知症グループホーム、有料老人ホームやケアハウス、さらには高齢者優良賃貸住宅等、様々な形態の住まいが登場している。従来の集団介護を前提とした入所施設という性格のものではなく、個々人の生活様式を重視した上での「介護サービス付住宅」という性格のものである。介護保険財政の増大を抑制する観点から特別養護老人ホーム等の増設には一定の制約がかけられているが、高齢化の一層の進行とともに、高齢者向けの「介護サービス付住宅」に対する潜在的ニーズは極めて大きいものと考えられる。

### 介護保険制度の「影」の部分

上述したような介護保険制度がもたらした変革はプラス面として認識されたほか、世論調査をみても制度に対する肯定的な評価が多かった<sup>1</sup>。他方、制度の定着とともに総介護費用が増大し続けていることから、保険料負担の増大が見込まれ、制度の持続可能性が課題と指摘されるようになった。以下、介護保険制度実施後に見えてきた主要な課題について触れる。

#### 1 総介護費用の増大とその対策

制度実施後 2004 年度までに、介護保険の総費用、給付費は毎年度 10%以上の伸びを示した。これは、国や地方自治体の負担増、保険料負担増につながる。

実際、高齢者の保険料負担である 1号保険料は、制度発足当初の全国平均月額 2,911 円から 3年後の第 2 期には 3,293 円と 13%の伸

びを示した<sup>2</sup>。そのまま推移すると、第 4 期（2009～2011 年度）には月額 5,100 円と 5 千円を超えるものと見込まれた。地方自治体関係者を中心に、高齢者夫婦 2 人で月額 1 万円を超えることが問題視された。

医療保険制度と比較をすると、介護保険の保険料水準は低いが、こうした負担感には介護保険の特異性も反映している。すなわち、医療保険であれば被保険者は保険料を負担する一方で医療機関を受診することも多い。特に高齢者の場合には受診することが頻繁であるので、医療保険料負担にも理解が得られやすい。しかし、介護保険の場合には、要介護認定者が高齢者の 6 人に 1 人ということは、逆に要介護者でない自立した高齢者は 6 人中 5 人となる。自立した高齢者は介護保険給付を受けるということはないの、「保険料の掛け捨て」という意識を持つことになる。制度を運営する市町村保険者にとって、自立した高齢者に対して介護保険料の引上げについて理解を求めることには困難が伴う作業となる。

また、国の負担についても、社会保障関係予算の伸びを縮減しなければならないという厳しい財政状況から、介護保険の国庫負担が毎年 10%以上増加することが許される状況ではない。

こうした状況から、介護保険法附則に定められた「法施行後 5 年を目途とした見直し」の一環として行われた「2005 年法改正」（後述）において、「将来にわたる制度の持続可能性」すなわち総介護費用の伸びの抑制が大きな課題となった。

<sup>1</sup> 読売新聞社の世論調査によると、「介護保険制度を評価しているか」という問に対して、「大いに評価している」が 15.1%、「多少は評価している」が 46.0%と全体の約 6 割の人が評価していると回答した（『読売新聞』（2005.1.28））。しかし、最近の内閣府の世論調査（「社会保障制度に関する特別世論調査」2008 年 9 月）によると、介護制度に満足していない人が 53%となっている。

<sup>2</sup> 第 1 号被保険者の保険料（1号保険料）は、3 年間で 1 期として市町村保険者ごとに設定される。第 1 期は 2000（平成 12）年度から 2002（平成 14）年度。第 2 期は、2003（平成 15）年度から 2005（平成 17）年度。

(表2) 介護保険財政等の動向

年度	2000 (平12)	2001 (平13)	2002 (平14)	2003 (平15)	2004 (平16)	2005 (平17)	2006 (平18)	2007 (平19)	2008 (平20)
総介護費(兆円)	3.6	4.6	5.2	5.7	6.2	6.4	6.4	6.9	7.4
保険給付費(兆円)	3.3	4.1	4.7	5.1	5.6	5.8	5.9	6.3	6.7
要介護者数(万人)	256	298	345	384	409	432	440	451	
サービス受給者数(万人)	184	218	254	287	317	337	354	368	371
1号保険料 (月額 円)	2,911			3,293			4,090		

(出所) 厚生労働省資料

(注) 総介護費及び保険給付費は、2000年度から2006年度は実績値。2006～2007年度は補正後予算、2008年度は当初予算ベース。要介護者数は、2000年度から2006年度は各年度末。2007年度は同年12月現在。サービス受給者数は、2000年度から2006年度は各年度月平均。2007年度は同年12月現在。2008年度は同年5月現在。1号保険料は全国の保険者の平均値

## 2 事業者の不正行為の増加

制度実施後、介護サービス事業者が急増する一方で事業者の不正行為が見られるようになった。事業者の不正行為とは、サービス提供をしていないにもかかわらず介護報酬を請求する架空請求や、時間・回数の水増し請求、無資格者によるサービス提供やケアプランの作成、虚偽の指定申請、人員配置基準違反などである。これらを理由とした指定取消は、2003年度末までに全国で232事業所にのぼった。取消事業所の中では、訪問介護事業所や居宅介護支援事業所が多かった。介護保険給付費が増加する中で、保険者が介護給付費適正化対策に力を入れるようになったことも、事業者の不正行為の発覚につながった。

とりわけ、2007年に発覚したいわゆる「コムスン問題」は、それまで急成長をとげてきた介護ビジネスに冷水をあびせることとなった。

株式会社コムスンは、2007年4月段階で従業員2万4千人、指定事業所数2,081、利用者数6万5千人、年間売上639億円(2006年6月決算期)という、当時在宅介護最大の企業であった。訪問介護事業所は1,110か所と全国の事業所数の5%を占めていた。介護保険制度で躍進した民間企業の旗手であった。しかし、2006年12月からの東京都の立入検査では、不正行為や虚偽の指定申請、人員基準違反の訪問介護

事業所の存在が発覚した。さらに、2005年改正法が施行された2006年4月以降でも、複数の県において虚偽申請の事業所の例が明らかになった。取消処分に相当する不正行為であったが、コムスンは事業所の廃止届を出して行政処分を免れる対応を繰り返していた。

そこで、2007年6月、厚生労働省では、コムスンの事業所の新規指定や指定更新を行わないよう都道府県に指導した。コムスンは、同一資本グループ内の株式会社に事業譲渡を行おうとしたが、脱法行為との批判を受け、厚生労働省からも譲渡凍結の行政指導を受けた。最終的には、コムスンは介護サービス事業からの撤退を余儀なくされ、同年11月、利用者保護の観点から、コムスンの事業所は都道府県単位で他の民間事業者に譲渡された。

コムスン問題は、最大手の企業といえども、法令を遵守しない不正事業は介護事業から撤退しなければならないという事例となった。また、不正事案の再発防止を図り、介護事業運営の適正化を図る観点から、2008年の介護保険法の一部改正<sup>3</sup>が行われる契機となった。

<sup>3</sup> 2008年5月、「介護保険法及び老人福祉法の一部を改正する法律」が国会で成立し、介護サービス事業者に対して新たに業務管理体制の整備を求めるとや、行政機関による事業者の本部等に対する立入検査権の創設、不正事業者による処分逃れ対策等の措置が講じられることとなった。

### 3 介護従事者の確保難と処遇問題

介護保険制度創設の検討が始まった 90 年代後半から実施直後の 2000 年代初頭の頃は、拡大する介護ビジネスへの期待が高まり、介護福祉士の養成施設や大学における福祉関係の学部創設が相次いだ。介護分野で働く労働者も急増した。しかし、後述する 2006 年の改正介護保険法の施行の影響や、他の産業分野の雇用環境の改善等から、近年、介護従事者の確保難や人手不足が顕在化してきた。人材確保のためには賃金引上げ等の対応が効果的であるが、制度実施以来、介護報酬のマイナス改定が続いたことから、介護事業所の経営状況は悪化しており、職員の給与の引上げ等の処遇改善にも限界がある。

全労働者の離職率が平均 16.2% (2006 年度) であるのに対し、介護職員の正社員では 20.4%、非正社員では 32.7% の高率となっている(介護労働安定センター調査)。平均賃金も 20 万円前後となっている。離職理由で多いのは「賃金が低い」「収入が不安定」「精神的にきつい」となっている<sup>4</sup>。介護職員が集まらないために施設開所が遅れたり、開所規模を縮小したりする等の事態が生じている。介護福祉士養成校は大幅な定員割れに見舞われており、将来の人材確保という面でも危うい状況になりつつある。

#### 2005 年法改正の概要と課題

##### 1 2005 年改正のねらいと概要

2005 年 6 月、介護保険法等の一部改正法案が国会で成立した。この改正は、法施行後 5 年を目途として制度の実施状況等について検討を行い、必要があれば所要の措置を行うこととした介護保険法附則第 2 条の規定を踏まえたものである。制度見直しの基本的視点と

<sup>4</sup> 足立清史九州大学教授が委員長の「改定介護保険制度」調査委員会の調査(2007 年)によれば、介護事業者が職員の離職・退職の理由に挙げたものは、「賃金が低い」(53.0%)、「収入が不安定」(34.9%)、「精神的にきつい」(24.4%) の順となっている。

して、「明るく活力ある超高齢社会の構築」制度の持続可能性」「社会保障の総合化」の 3 点が掲げられ、新予防給付の創設や介護予防事業の推進等の予防重視型システムの確立、施設給付の見直し、地域密着型サービスの創設、地域包括ケア体制の整備、事業者に対する規制の強化等の措置が講じられることとなった。

広範な内容の制度改正であったが、改正論議の中で最も大きな課題は、急増する介護費用の増大を抑制するにはどうしたらよいかという財政問題であった。制度の定着とともに、施行後 6 年間で約 2 倍となった介護費用の増大が、国や地方自治体の負担金、高齢者等の保険料を上昇させることとなり、経済界や地方自治体関係を中心に制度の持続可能性を問題視させた。政府にとっても、財政状況の厳しさから国庫負担の増大を抑制する必要性が高まった。

そこで導入された施策が、食費や居住費を自己負担とする施設給付の見直し(2005 年 10 月実施)、保険者機能の強化による介護給付適正化対策の推進、軽度者(要支援者)に対する給付の抑制、介護予防事業による要介護者数の増加ペースの逡減等であった。さらに、2006 年 4 月の介護報酬改定も前回に引き続きマイナス改定とし、費用抑制の手段となった。

##### 2 2005 年改正の課題

「2005 年改正」の影響は、さっそく 2006 (平成 18)年度の介護保険事業の実績にあらわれている。まず、介護費用総額が対前年度比 0.5% 減(342 億円減)と、制度実施後初めて減少に転じた。保険給付費の伸びも 1.4% 増と極めて低率となった。第 1 号被保険者 1 人当たり給付費も 219 千円、対前年度比 2.2% 減と、これも初めて減少した。要介護認定者数は対前年比 8 万人増(1.8% 増)であったが、第 1 号被保険者に占める割合では 15.9%、対前年度比 0.2% 減と初めての減少となった。

こうしてみると、「2005年改正」がねらいとした介護費用の抑制策が功を奏したかのように見える。しかし、2006年度から始まったばかりの介護予防事業によって要介護者の増加が抑制されたとはいいがたく、実際には介護給付の抑制や介護報酬のマイナス改定による効果が大きかったものと考えられる。

例えば、軽度者への訪問介護が毎月の定額制とされたことから、訪問介護における生活援助の利用が激減した。「使いにくい介護保険」という不満を高めることとなった。2006年度における軽度の要支援・要介護認定者数は対前年度比で若干の減少に転じたが、これは軽度者の要介護認定申請へのインセンティブが弱くなったことの反映でもある。

他方、「2005年改正」の目玉として導入された予防給付や介護予防事業であるが、その効果は不明である。2006年9月に公表された総務省の「介護保険事業等に関する行政評価・監視」によると、要支援者の間で介護予防サービスの利用率が低いこと、特定高齢者の介護予防事業への参加率が低いこと等の実態から、厚生労働省に対して、介護予防サービス等の利用促進や費用対効果を明らかにすること、特定高齢者に対する介護予防事業について費用対効果の観点から厳密な分析を行い事業の在り方を検討すること、等の勧告を行っている。

軽度者の介護サービス利用の抑制、食費等の自己負担化による施設サービスの利用抑制、さらには介護報酬のマイナス改定が、事業者の経営状態を悪化させている。「平成20年度介護事業経営実態調査結果」(厚生労働省)によると、これまで比較的収支差率が高かった特別養護老人ホームや介護老人保健施設でも、収入が横ばいの一方、人材確保難から職員の給与を引き上げているため、収支差率が縮小している。訪問介護事業所は収支差率がゼロに近い水準であり、居宅介護支援事業所は

20%近い赤字状態となっている。前述した介護従事者の確保難や処遇問題も、最近の介護費用の抑制という政策と密接に関連している。

結局、「2005年改正」における財政抑制策は、保険財政の面では一定の効果をもたらしたものの、利用者の介護保険への不満の増大、介護事業者の経営悪化、介護従事者の確保難等の問題ももたらしてしまったといえる。

### これからの介護保険制度

以上、介護保険制度実施後の現状と課題について概観したが、制度創設以来9年目に入り、大きな転機を迎えている。制度実施後まもなくは、介護サービス利用者や介護サービス事業者の増大は、「介護サービスの普遍化」や「民間活力の反映」として肯定的にとらえられてきた。制度に対する世論の評価も高かった。しかし、「2005年改正」の頃から介護保険制度に対する諸問題、特に介護保険の財政問題を中心に、保険給付の無駄、要介護者の増大、介護事業者の不正行為等の問題に対する対応の厳格さが求められるようになった。さらに、今後とも進行し続ける人口高齢化への対応問題を考えると、介護保険制度の絶え間ない見直しや改善が必要となることであろう。

最後に当面の主要課題について説明する。

#### 1 介護報酬の改定

介護報酬は3年ごとに改定されるが、これまでの2回はいずれもマイナス改定であった。2003年改定では、全体としてマイナス2.3%（在宅は+0.1%、施設は-4%）、2006年改定では、全体としてマイナス0.5%（在宅は-1%、施設は0%）。ただし、食費・居住費の一部負担を導入した2005年10月改定を含めると施設-4%。全体としても-2.4%）であった。

介護保険制度における介護報酬は、医療保

険制度における出来高払いの診療報酬とは異なり、基本的には利用者1人当たり1日（または1回）利用の定額払いとなっている。介護事業者が収入を増やすには、利用者数を増やすか、利用者を介護報酬が高い重度の要介護者にシフトしていく程度しか方法がない。ところが、介護保険施設の場合、定員数は決まっており、しかも既に満床状態であるため、利用者数増加の余地はない。もともと重度の要介護者が多いために利用者のシフトにも限界がある。したがって、介護報酬のマイナス改定は直ちに収入減につながる。これまで介護事業者は、給食や清掃等の業務の外部委託や非常勤職員の活用等によって人件費や物品費を節約することにより、何とか利益を確保しようと努めてきた。しかし、サービスの質の確保の問題や、人手不足の現状では人件費を上げざるを得ないため、支出削減策も限界にきている。

「平成20年介護事業実態調査結果」<sup>5</sup>によると、介護事業の経営状態は、全体的に収入が横ばいしないしは低下する一方で、人件費の伸びによる支出増により収支差率が低下している。特に、これまで収支差率が比較的高く、そのため介護報酬がマイナス改定となってきた施設サービスにおいて落ち込みが大きい。特別養護老人ホームの収支差率は3年前の前回調査の13.6%から3.4%に、介護老人保健施設では12.3%から7.3%へ減少している。この数値をみるとまだ「黒字」であるため余裕があるように見えるが、事業者はこの黒字分から施設建設費に要した借入金の返済を行ったり、将来の人件費引上げに対応したりしないといけないので、実質的にはぎりぎりの経営状態といえよう。在宅サービスの場合はなお厳しく、訪問介護の収支差率は0.7%、

<sup>5</sup> 介護報酬改定の基礎資料とするために、厚生労働省が定期的に実施している調査。今回の調査では、全国約24,300施設・事業所が対象となっている。

居宅介護支援事業はマイナス17.0%となっている。訪問介護事業所は、低賃金といわれるホームヘルパー等の賃金を上げる余裕もない。廃業に追い込まれる事業所が多数でも不思議ではない状況にある。

こうした状況の中で、2008年5月、与野党一致の議員立法として「介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律案」が可決成立し、2009（平成21）年4月1日までに、政府は介護従事者の処遇改善の在り方について検討を加え、必要があれば所要の措置を講ずるものとされた。前述してきたとおり、介護従事者の処遇改善は喫緊の課題であり、政府は、本年（2008）年10月30日に発表した追加経済対策の中で2009年度から介護報酬を3.0%引き上げることを選定した。介護保険制度実施以来、初の介護報酬の引上げであり、介護事業者の経営の安定化、介護従事者の給与の引上げに資することであろう<sup>6</sup>。

## 2 保険財政の安定化への対応

2015年頃には第1次ベビーブーム世代（1947～49年生まれのいわゆる「団塊の世代」）が高齢者の仲間入りをする。高齢者人口は現在よりも約800万人も増加して3,300万人となり、一人暮らしの高齢者世帯は570万世帯を数え、認知症高齢者も約100万人増加して250万人になると予想されている<sup>7</sup>。

こうした状況においては、認知症高齢者への対応方法、高齢者の住まいの在り方など今後とも課題が多いが、本稿では特に保険財政の安定化対策について言及することとする。

我が国の介護保険制度は、ドイツや韓国の

<sup>6</sup> 介護報酬全体の引上げは決定されたが、介護事業分野ごとの対応方法、都市部と地方との間の地域差の設定方法、2005年改正で導入された地域密着型サービスや介護予防事業の評価の在り方など、個別の課題は多い。

<sup>7</sup> 2005年法改正を解説した厚生労働省のパンフレット「介護保険制度改革の概要」（2005年）による。

介護保険制度と比較をして、要介護認定者の範囲が広く、かつ、要介護者1人当たりの保険給付水準が高いという特徴がある。そのため、高齢化の進行とともに保険財政は拡大し続けるという構造的な課題を抱えている<sup>8</sup>。

したがって、今後とも拡大する保険財政を誰がどのように負担するのかということは、常に問題であり続ける。だからといって介護保険の給付対象者の範囲を縮小したり、あるいは、居宅サービスを受ける際の支給限度額を引き下げたりするといった対応策は、行政的にも政治的にも困難であろう。そうであるならば、とり得る対応策としては次のようなものが考えられるが、「団塊の世代」が高齢者の仲間入りをする 2015 年の前には検討を進め、方向性を決めておかなければならない課題である。やがて我が国の介護保険制度は実施 10 周年を迎えるが、これらの課題をみるだけでも大きな転機を迎えているといえる。

ア) 被保険者・受給者の範囲の拡大(被保険者・受給者の範囲を現行の「40 歳以上」から引き下げて介護保険の普遍化を図り、保険財政の「支え手」を増やすこと。介護保険制度創設時点からの検討課題であるが、2005 年改正では先送りされた。)

イ) 介護保険と医療保険や一般会計との役割分担(現行の介護保険制度には医療サービ

スが含まれており医療保険給付との重複が見られる。市町村保険者の介護保険特別会計には、特定高齢者向けの予防事業や地域包括支援センター事業のように一般会計で対応した方が適当な事業が含まれている。こうした他制度、他会計との間の負担の整理を行う必要がある。)

ウ) 公費財源の投入(第 1 号被保険者(高齢者)の保険料負担を引き上げ続けることは不可能であり、一定の基準のもとに国や地方自治体の公費財源の投入割合を高める必要がある。)

エ) 家族やボランティアによる介護の評価(我が国の介護保険制度では、外部サービスを利用すると保険給付の対象となり、家族やボランティアによる介護は「無償労働」という「オール・オア・ナッシング」の形態である。しかし、ドイツ介護保険制度では、家族等の介護も保険給付の対象としており、結果的に保険財政の肥大化を抑制してきた。厚生労働省では、今後 10 年間に介護職員を 40 万人から 55 万人増加が必要と試算しているが、介護従事者の確保難という現状では厳しい数値であり、インフォーマルな介護者を制度上位置付ける必要性が生じてくるものと予想される。)

【主な参考文献】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。

- ・増田雅暢『介護保険見直しの争点』法律文化社(2003)
- ・『図説 統計でわかる介護保険 2008』厚生統計協会(2008)

<sup>8</sup> 詳細については、増田雅暢「日本・ドイツ・韓国の介護保険制度の比較考察」(増田雅暢編著『世界の介護保障』法律文化社(2008))を参照のこと。



---

# 論文

今後の地方自治階層の在り方について .....	39
法人税制における租税回避否認規定の在り方 .....	48
組織再編成税制及び連結納税制度における包括的租税回避 否認規定をめぐる議論を中心に	
ODA 評価の現状と課題 .....	58
政策レベル評価を中心に	
著作権の保護期間延長に関する考察 .....	70
コンテンツ貿易に与える影響	
農地政策の改革をめぐる主要論点 .....	80
有効利用の責務の明確化と権利移動規制の見直し	
「国際警察力」理論の形成と発展 .....	89
自衛権に基づく「国際警察活動」の可能性とその限界について	

# 今後の地方自治階層の在り方について

衆議院調査局調査員  
山 岸 広 史  
(総務調査室)

## 要 旨

我が国における地方分権の動きの中で、中央政府の地方支分部局が担っている事務を地方公共団体に移譲するとともに、都道府県を廃止してより広域の道州を設置し、より広域の行政需要に対応しようとする道州制の議論が、現実味を帯びてきている。

しかし、我が国と同様単一制国家であり、かつては強度の中央集権国家と評されたフランスにおいては、我が国と異なり基礎的自治体の合併が進展しなかったほか、この20年余を特徴的期間とする地方分権の取組では、広域自治体たる県の区域に対する住民の親和度も反映し、さらに広域な州という階層を新たに設け、三層からなる地方自治構造となっている。

本論では、日仏の改革の取組、地方制度調査会答申が示す道州制を適当化する状況の存否検証、日仏広域自治体比較を踏まえて、地方自治充実の観点からの地方自治階層の在り方を示す。

## 《構 成》

フランスの地方自治構造と地方分権の取組  
我が国の地方自治構造と都道府県改革論議の類型化  
道州制導入を適当化する社会経済情勢  
フランスの県・州の歳出からみた広域自治体二層制の検証  
おわりに(地方自治の充実のために)

(département)及び26の州(région)の3層からなり、地方自治体は法律に定められた規定にのっとり、授権された範囲内で一定の行政権を行使することができる。なお、コミューンは非常に零細なものが多く、その8割以上は広域行政組織(地方自治体ではない。)に加入しており、3.5層制と評することも可能な実情にある。

## フランスの地方自治構造と地方分権の取組

### 1 地方自治構造

フランス共和国憲法は、「共和国の地方自治体は、コミューン、県、州、特別な地位を有する地方自治体及び第74条に基づく海外自治体とする」(第72条第1項前段)と定める。すなわち、36,000以上存在するコミューン(commune)<sup>1</sup>、並びに100の広域的な県

### 2 地方分権改革

フランスは、我が国と同様に単一制国家であるが、第五共和制憲法(1958年制定)は、「フランスは不可分で、宗教から独立した、民主主義的で社会的な共和国である」(第2条)とし、「国家の主権は、代表者と国民投票という手段によってそれを実行する人民に

ンや農村司祭の管轄区域たる教区にまで起源をさかのぼることが可能。平成20年11月27日現在、10人未満のもの31団体から200万人超のパリ市まで36,796団体。約75%は1,000人以下である(我が国における全国町村会及び全国市長会に相当すると思われる「全仏メール会」のサイト検索結果)。

<sup>1</sup> フランスにおける基礎的自治体であり、中世都市コミュ

属するものである」(第3条)と定め、国民のみを主権を有する主体と捉え、地方公共団体については「選挙で選出された議員により自由に統治される」(第72条)とするものの、共和国の不可分性<sup>2</sup>から地方公共団体は共和国の構成要素であることは認められていなかったように、かつては強度の中央集権国家と評されていた。

そのようなフランスも、1980年代以降、ミッテラン左派社会党政権、シラク保守党政権下で地方分権に取り組み、2003年には、これを具現化する憲法改正を行った。すなわち、まず、フランス共和国の基本理念を定めた第1条に「その組織は地方分権制を採る」との規定を追加した。また、第72条第2項として「地方自治体は、各々のレベルにおいて、最も効果的に実施できる権限のすべてについて、意思決定を行うことを本来的使命とする」との地方自治体間の権限配分における補完性の原理<sup>3</sup>を導入したほか、それまで別途法律に基づき設立される自治体としての位置付けであった州をコミューン、県と同様に憲法上の自治体として位置付けた。

### 3 分権後の各自治階層の権限

二次にわたる地方分権の取組による国から地方自治体各層への事務権限の移譲の結果は、次のとおりである。

	移譲後の事務権限
コミューン	地方都市計画の策定、建築許可、協議整備地区の指定等都市計画に関する事項、小学校、幼稚園、図書館等の設置・管理及び小学校区の編成等の教育・文化行政に係わる事項、コミューン道及び上下水道の整備、家庭ごみの収集・処理、ヨットハーバーの整備等の生活関連施設に係わる事項、保育所、福祉センターの運営等の社会福祉に係わる事項等の住民に身近なサービス
県	社会福祉手当の給付、社会同化最低所得保障(RMI)及び就労最低所得保障(RMA)の支給決定・給付等、医療検診、予防接種等の社会福祉・医療関連事務、中学校の設置・管理、音楽・舞踏・演劇に係る公教育基本計画の策定等の教育行政に係わる事項、県道、移譲された国道(高速道路及び交通量の多い道路)、商業港(海港)及び漁港(同)の設置・管理・拡張、都市圏外交通としての鉄道インフラ整備等公共施設の整備等に係わる事項、水路の整備・維持・開発、水整備管理基本計画策定への関与、一般廃棄物処理県計画の策定、自然空間の保護・管理・開放及び自然環境税の創設等の環境行政に係わる事項等
州	州地域整備計画の策定、民間企業への直接助成、水路・河港の設置・整備、国所有都市圏飛行場の維持・管理、地域旅客鉄道の経営等の地域の開発・整備に係わる事項、高等学校・特殊教育施設の設置・管理、中学校・高等学校設置計画の立案、職業訓練、文化財・歴史遺産の目録登録等の教育及び文化行政に係わる事項、産業廃棄物処理計画の策定、自然公園の指定・整備の環境行政に係わる事項等

このような事務配分は、補完性の原理に基づき、その事務を効果的に行うのに適する階層に事務権限の配分が行われたと評価される。

なお、内務省地方自治総局ホームページに掲載の2007年度予算における人口1人当たり歳出額で見る地方自治各層の存在感は、マクロとしてコミューン：県：州は54.6：32.6：12.9であった。

<sup>2</sup> 行政の画一性と中央政府による統制を重視する考えに基づいているもので、この点については共和国憲法第1条に表れている。その考え方では、国としての一般意思の体現は国の役割であり、そこで決定された政策の画一的適用によって国民の自由及び平等を保障する、また、地方は国に敵対する勢力であるとする。

<sup>3</sup> 公的責務の分担に関して、個人、家族、地域で解決できないことを基礎自治体が担い、次いで広域自治体、さらに国に担うべきとする考え方

## 我が国の地方自治構造と都道府県改革論議の類型化

### 1 我が国の地方自治構造

我が国の地方自治構造は、市町村と都道府県を普通地方公共団体（地方自治法第1条の3第2項）とし、市町村を「基礎的な地方公共団体」（同第2条第3項）、都道府県を「広域的な地方公共団体」（同第5項）とする二層制である。

市町村については、明治21年に7万余あった町村が、明治・昭和・平成の累次の合併を経て、現在1,782市町村（平成20年11月1日現在）となり、平成22年2月1日には1,773市町村になる予定である<sup>4</sup>。

一方、明治21年以来120年余にわたり現在の47都道府県の構成と区域を維持してきた都道府県制度に対しては、基礎的な地方公共団体の広域化を踏まえるとともに、国と地方の役割の見直し及び現在各府省の地方支分部局が担っている事務事業の地方分権の観点から、その担い手としてのより広域的な地方公共団体の要否として、「道州制」導入について論議されている。

### 2 都道府県改革論議の類型化

都道府県制度をめぐるのは、これまで地方制度調査会や全国知事会、府県レベル、さらには経済団体連合会をはじめとする経済団体等から各種の提言が行われてきた。

政府における審議会・調査会の結論として現れた改革のすがたは、大きく官治型道州（＝国の行政区画・行政機関としての性格を持つタイプ）、準官治型道州（＝国の行政区画・行政機関としての性格及び自治行政区画・地方団体としての性格を併有するタイプ）及び

自治型道州（＝自治行政区画・地方団体としての性格を持つタイプ）に区分される。

かつては戦前の「州庁設置案」<sup>5</sup>のように官治型のものが示されたこともあったが、自治型の改革が言われるようになって久しく、都道府県の在り方を見直し、道州制の導入が適当であるとする第28次地方制度調査会答申<sup>6</sup>（以下「答申」という。）の基本的考え方も概観するところ、自治型のものであると評価できる。

#### 道州制導入を適当化する社会経済情勢

答申は、現行制度下で広域事務、連絡調整事務及び補完事務を処理してきた都道府県は、市町村の合併の進展等による影響及び都道府県の区域を超える広域行政課題の増大に対して現行の制度のままで社会経済情勢の変化に対応し得るか、並びに、さらに一層の推進が求められる地方分権改革の確かな担い手としてふさわしいかが問われているとし、「国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築する」具体策として道州制の導入が適当であるとする。

しかし、果たして道州制の導入が適当とされるほどの状況が発生しているのだろうか。以下、それぞれの点について検証することとする。

#### 1 市町村合併を経た市町村のすがた（現在の都道府県事務の移譲可能性）

平成の市町村合併により1,795にまで集約された市町村のすがた<sup>7</sup>は、人口1万未満のも

<sup>4</sup> 直近の平成20年11月5日の市町村の廃置分合告示（官報告示）の結果。

<sup>5</sup> 行政制度審議会「州庁設置に関する件」（昭和2年）

<sup>6</sup> 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（平成18年2月）

<sup>7</sup> 平成19年8月6日官報告示分までの集計に基づく、平成20年3月21日現在の1,795団体についての集約結果である。

のが、いわゆる平成の市町村合併の前夜ともいべき平成11年3月31日現在の1,537(全数は3,232)から489団体へと減少し、多くの都道府県においてその数は1けたにとどまる状況となっている。しかし、人口50万以上を擁し国土面積の3.8%を占めるに過ぎない27市に全人口の4分の1強が居住する一方で、人口比2.2%を占めるに過ぎない人口1万未満の489団体が国土の23.5%も占め、市町村間の構成上の差異は大きい。また、道州制のもとでの標準的な基礎自治体の規模・能力は現在の中核市レベルが想定されているが、その要件たる人口30万以上のものは72団体(構成比4.0%)に過ぎず、また地方自治法の本則上の人口5万以上という「市となる要件」の人口要件を満たさない団体が7割を占めている等の状況にかんがみれば、道州制の導入により、現在都道府県が担っている事務・事業をできるだけ市町村に移譲するとの土台は必ずしも整ってはいないものと思われる。

また、阪口健治慶應義塾大学SFC研究所上席所員が行った未合併自治体<sup>8</sup>調査の結果からは、合併による財政健全化を期待する一方で「規模の不経済」に対するためらいを強く示すとともに、合併を検討する際には、「行政サービスを低下させない規模」「住民ニーズの把握」「住民の利便性確保」のほか、合併自治体同様に「共同体意識・連帯感」といったコミュニティー的要素や「生活圏」を重視するという未合併自治体のすがたが明らかとなっている。

また、阪口上席所員が合併自治体に対して行った調査結果では、合併市町村もコミュニティー的要素や生活圏を重視していたことから、自治体の規模に関し先行研究が適正規模として示していた15~20万人での合併ではな

く、現実にはその多くが小規模合併を選択した状況が示されている。

このような合併に際しての重視項目の状況から、行財政全般を考慮した場合にあっては、5~10万人あるいは10~15万人での合併が望ましいとするものが最も多いものの、それ以下での合併が望ましいとするものも多い。さらに、これに地域事情をも考慮した場合には、合併するとしても、自治体の適正規模とされる「15~20万人」での合併よりも格段に小規模での合併にとどまるものと思われる。

したがって、平成の市町村合併により、マクロとしての市町村像は拡大や改善をしているし、また、個別に見て部分的には規模の拡大が図られている市町村も存在はするが、更なる抜本的な合併の推進、場合によっては、住民自治・コミュニティー的要素の無視に近いほどの合併の断行や相当に広域な基礎自治体の発生をもたらす場合でもなければ、都道府県を廃止し道州制の導入を適当化はしないものと思われる。

## 2 広域行政課題への対応

他方、答申は、近年、複数の都道府県で連携して環境規制や交通基盤整備、観光振興等の課題に対応する取組が見られるとする。実際、首都圏8都県市を範囲とするディーゼル車排気ガス規制や北東北・九州等の観光面での協働の事例があるが、面積比較では8倍強の差異が最狭域の香川県と本州最大の岩手県との間には存在しており、これをもって画一的に道州制を論じるのは適当でなからう。

また、東京自治制度懇談会<sup>9</sup>も、首都圏における道州は「少なくとも」という表現を付した上で現在の1都3県を含む区域とする一方、

<sup>8</sup> 旧合併特例法の期限である平成18年3月末までに合併しなかった市町村

<sup>9</sup> 東京をめぐる地方自治制度の課題や改革の方向について調査・検討し、東京都に助言・提言する懇談会(座長:月尾嘉男東京大学名誉教授)。平成19年11月に「議論の整理」を取りまとめた。

人の移動がほぼ完結する同一の生活圈・経済圏(具体的には、半径40km、人口約2,800万の圏域)が圏域一体的に、適時効率的、効果的に広域的課題を解決し得る圏域であるとしている。

以上のことから、答申に示されているような大きく都道府県を再編して道州を導入する根拠としては足りえないと考えられる。

また、道州制の下で原則として道州が担うこととなる事務で国から権限移譲があるものとして示されているものの中には、国道や一級河川の管理のように、沿革的には都道府県が行っていたものや実態<sup>10</sup>からは現在の都道府県の圏域で担い得るものが含まれており、道州制ほどの広域化の改革は必然ではないと思われる。

### 3 我が国の地方自治構造及び日仏両国の広域自治体の比較

答申が道州制の導入が適当であるとする社会経済情勢の3点目、すなわち、都道府県が「さらに一層の推進が求められる地方分権改革の確かな担い手としてふさわしいかどうか」については、現存する47都道府県の規模を、かつては強度の中央集権国家との評を得ながら、近年地方分権に取り組み、基礎たる「コミュニティ」と、これを包括する広域の「県」及びより広域の「州」から構成する地方自治階層三層制としているフランスとの比較のもとに試みた。

その結果、面積がフランスの県とほぼ等しく、州との比較では平均4分の1程度である我が国の都道府県は、人口規模は州並みの規模を擁しており、また経済規模として引用す

る圏内総生産も、中位値は州の方が上回るが、日仏双方とも上方4分位に当たる数が10兆円超であり、おおむね州の規模に匹敵している。

また、自治体の沿革の面からの比較もしてみる。フランスの州は、古くはフランス革命前に特権領主が影響力を有していた「地方(province)」と全く同一視はできないものの、少なからず流れを汲むものとの認識は否定し難いものである。一方、答申は、我が国における道州の区域について、「人口や経済規模、交通・物流、各府省の地方支分部局の管轄区域といった社会経済的な諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的條件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案することが必要である」として9～13の道州からなる区域例3例を示している。これに対しては、現在の都道府県が短く見積もって120年、最大限には8世紀の大宝律令期までさかのぼって13世紀程の歴史が認められる一方で、各府省の地方支分部局の管轄区域には住民の馴染みはなく、地方分権の担い手としては、連帯感の存在が否定される規模であり、適切ではないものと思われる。

さらに、これに関しては、このような連帯感の欠如した規模を区画とする道州は、特別区が憲法にいう「地方公共団体」であることを否定した最高裁判決(最大判昭38.3.27刑集17巻2号121頁)の論旨<sup>11</sup>に従って判断すれば、法制度上地方公共団体として取り扱われていても、共同体意識を伴う社会的基盤、沿革を欠いては地方公共団体として要件を欠くと解する見解もあり、道州を直ちに地方公共団体として位置付けることには疑念を呈し得る。

<sup>10</sup> 国道は、一般道路119万kmのうち5.4万km、さらにそのうちわずか2.2万kmが指定区間(国直轄区間)、河川については河川法指定河川延長143,606kmのうち一級河川指定区間外(国直轄区間)は10,535kmであり、一級河川のうち北海道を流域とするものを除く96河川中一の都府県内を流域とするものが55(57.3%)、残りの多くは二都府県内。

<sup>11</sup> 憲法第93条にいう地方公共団体といえるためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的・文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とする。

## フランスの県・州の歳出からみた広域自治体二層制の検証

広域自治体が2層もあるフランスの地方自治構造は非効率ではないかと考える向きもあることから、この点につき、内務省地方自治総局ホームページ上に掲載されている2007年度予算における主要歳出の規模を簡易な統計的処理により検証した。すなわち、県については、社会保障、中学校、道路管理の費用規模を人口で、州については、運輸・交通、教育、職業訓練、経済開発、整備、文化・スポーツ等、環境、保健衛生・社会保障の費用規模を領域面積で、それぞれ除するという単位費用的な考えからその分布を見ることを通じ、各県・州における歳出規模の効率性に着目して、検証した。

その結果、県については、中学校関連支出は30万人程度で効率性が確保されている<sup>12</sup>が、その他の分野あるいは歳出計ではおおむね50～70万人で相当程度の効率性が確保されていることがうかがえる結果が示された。また、州についても、標本数が全26州と限られてはいるが、いずれの分野の歳出も17,000～25,000km<sup>2</sup>で相当程度の効率性が確保され、以後は安定的に推移することが示された。

そして、この規模は、県及び州のそれぞれの平均的規模に符合しており、フランスにおいては、県に対しては領域内の人口に、州に対しては圏域面積の大きさに着目した効率的な事務配分が行われ、十分な効率性が確保され得る区画の設定が実現されていると評価できる。

この結果を踏まえれば、我が国都道府県のすがたは、人口はフランスの州に匹敵する規模を有する一方で、面積はフランスの州の3

分の1から4分の1に過ぎないことから、フランスの州と同様の規模を圏域とした行政の必要性が認められるならば、現在の都道府県より広域の自治体、道州の導入を否定しきることは難しいものと思われる。

おわりに（地方自治の充実のために）

我が国においても、フランスの州のような広域での行政対応の必要性が認められ、道州が導入された場合の地方自治階層について考えてみる。

まず、憲法第92条が求める「地方自治の本旨」、具体的には、住民が自らの意思により自らの責任において政治・行政を行うこととする「住民自治」及び、国から独立した別個の法人格を有する団体の存立と当該団体が自らのことを処理することが認められる「団体自治」の観点からは、公選の長と議会を有する道州が基礎自治体たる市町村とともに、地域における行政を自主的かつ総合的に担うという地方分権の視点に立つものであることから、これを充足するものであると評価する。

次に、世界的な地方自治原理として、ヨーロッパ地方自治憲章等に盛り込まれており、答申にも示されている「補完性の原理<sup>13</sup>」及び「近接性の原理<sup>14</sup>」について見てみる。

答申が市町村合併の進展等により導入が適当であるとする道州制のもとでは、現在都道府県が担っている補完事務については重点化するとしている。しかし、個々の市町村の現況を見た結果としてそのような重点化を到底行い得る状況にはないことを踏まえれば、その際の対応としては、道州が重点化されない補完事務を実施することにもなるが、これ

<sup>12</sup> それ以上の規模では、単位費用は若干ながらも高くなる傾向にある。

<sup>13</sup> 公的責務の分担に関して、個人、家族、地域で解決できないことを基礎自治体が担い、次いで広域自治体、さらに国が担うべきとする考え方（再掲）

<sup>14</sup> 行政主体における事務配分に関して、住民に最も身近な行政主体に優先的に事務を配分すべきとする考え方

は近接性の原理に反することとなるし、また、基礎自治体による広域連合・事務組合の活用・編成を前提あるいは要求する道州の導入は、補完性の原理を無視した配分の強行であり、住民自治・団体自治に反するものであるといえよう。

また、答申において道州制の区域として例示された3例について、平成17年国勢調査結果に基づき、かつ直近の市町村合併告示を反映させたすがたは、面積でも多くが25,000km<sup>2</sup>超、団体数も、9道州案では軒並み200団体超、11あるいは13道州案でも82以上200超までという非常に多くの団体（市町村）を圏域に包含するというものである。かつて昭和の大合併後に384市町村を擁する新潟県のような例があったとはいえ、到底、一の広域自治体の圏域に包含される直下の自治体の数としては適正規模を超えるものであろう。

この点につき、山下茂明治大学大学院ガバナンス研究科教授は、「ガリバー+リリパット国型」及び「雪白姫+小人たち型」という2つの類型を提示し、協働の可能性について言及している。すなわち、いずれも大きな人間と小人との遭遇を題材とするという共通点がありながら、前者はガリバーという余りに大きな巨人がリリパット国の多数の小人と遭遇し、一種の傭兵として多大の軍功も挙げるが誤解も多かった<sup>15</sup>のに対し、後者は雪白姫が7人の小人と遭遇し、各人の個性を踏まえた意思疎通をし、互いに尊重しながら共生・協働することが十分可能であったとする。

このような観点に基づく協働の可能性の検討に加え、クリスタラー<sup>16</sup>の中心地理論を参照して考量した場合には、国のもとに9～13の道州を設けることは肯認されるにしても、それぞれの道州内における基礎自治体との規

模の乖離を調整・穴埋めし得る団体の存在、具体的には7から7の2乗である49の基礎自治体を包含する中間レベルの広域自治体の存在を認めるのが現実的である。

その上で、答申は、我が国における平成の市町村合併の進展等を根拠に、道州制の一律導入を提言しているが、ミクロの市町村の現況は道州制の導入を正当化し得るほどのものではないし、現在の都道府県には相当程度の規模を擁しているものが多いことにかんがみれば、提示されたような全国画一・抜本的な都道府県の見直し、道州制の導入を行うのではなく、大都市が存在し、かつ狭域な都道府県からなる首都圏及び近畿圏等において取り組まれるべきものであろう。すなわち、これらの狭域な都道府県からなる地域において広域行政課題<sup>17</sup>の増大が問われていることは事実であるので、まずは、これら地域においてなかなか進まない基礎自治体の合併の推進を図るとともに、これらの地域における都道府県の合併についても推進を図るべきである。

その一方、現在、大都市等（政令市、中核市、特例市）に事務処理の特例が設けられているが、もし一律に道州を導入する場合又はこれら地域を含む都道府県において選択的に道州が導入される場合には、現在17存在する政令市<sup>18</sup>については少なくとも特別の扱いを考えても良いように思われる。すなわち、政令市は、人口、面積は様々ではある<sup>19</sup>が、相当高度の人口及び産業の集積が認められ、道州との二層制<sup>20</sup>でも十分に機能し得るものと評価できる。このことから、政令市については、

<sup>15</sup> 端的な例示として、王妃の宮殿の火事を消すためにガリバーは自らの小水を掛けて消火し、怒りを買ったとされる。

<sup>16</sup> Walter Christaller、ドイツの地理・都市学者(1893-1969)

<sup>17</sup> 他の地域では既に一の道県内で完結的に行われているような行政対応のほか、連鎖的な人・企業の高度の集積に伴う交通渋滞や環境負荷への対応等

<sup>18</sup> 平成21年4月1日に岡山市が政令市に移行することが決定している（平成20年10月16日政令第315号）。

<sup>19</sup> 川崎市や堺市は面積140km<sup>2</sup>程度であるものの、これを除き平均的な市町村の規模を超える。

<sup>20</sup> もっとも、政令市には行政区が置かれる。

フランスやほかの諸外国でも採用されている方式、すなわち、基礎自治体であるとともに、中間段階の広域自治体として取り扱う方式を採用<sup>21</sup>し、これを含む区域においては部分二層制とすることを許容する。

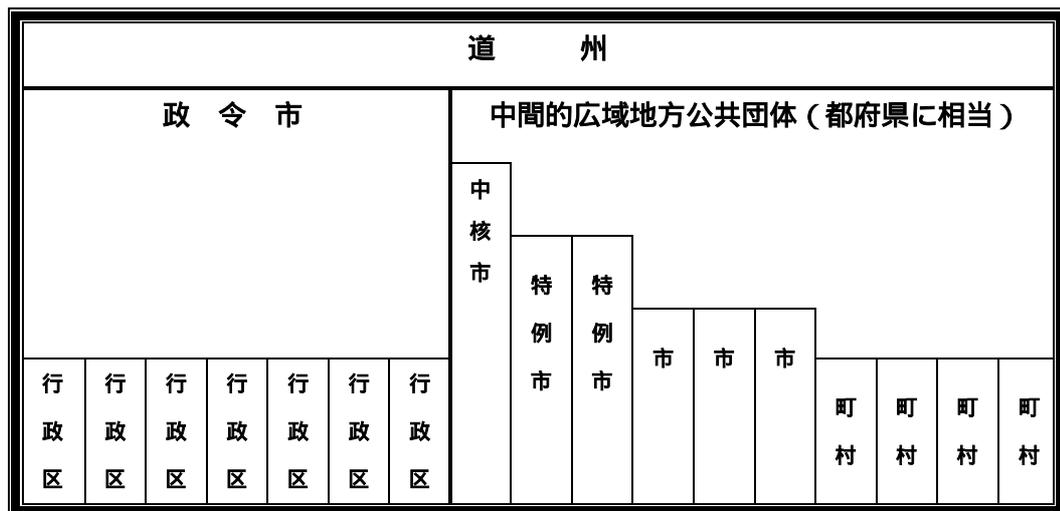
加えて、現在、東京都下において、普通地方公共団体ではなく特別地方公共団体の扱いである特別区の存する区域について、旧・東京市の流れをくむ東京都が、平成12年の地方分権一括法の施行に伴い一般的には解消された広域自治体による「一体性」「統一性」の観点からの事務執行に基づき事務を行っている現状を改める必要がある。また、狭小な区域

にとどまる特別区自身も基礎的な普通地方公共団体である「市」への移行、合併その他の広域対応を図る必要がある。さらには、広域自治体でありながら区部において基礎自治体の役割をも担っている東京都の位置付けは道州制の導入に伴い変化せざるを得ない。

これらのことから、区部を含めた東京都の区域においても、道州+東京都+市の三層構造を実現すべきであろう。

以上の結果としては、今後の地方自治階層としては、道州制を導入した場合であっても、次のイメージ図のような構造とすることが現実的であると考えられる。

今後の地方自治階層図《イメージ》



\* 首都圏における道州制導入に際しては、現在の特別区部を一体として上記の「政令市」とし、そのもとで各特別区を「行政区」とするか、各特別区を基礎的な普通公共団体である「市町村」とすることのいずれかとすべきである。

<sup>21</sup> このような取扱いの方式は、単一制国家では、本稿で取り上げたフランスのみならずイタリア、また連邦制国家においても採られている。

【参考文献等】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・岡田知弘「地域づくりと地域自治組織」『地域自治組織と住民自治』自治体研究社（2006）
- ・久邇良子『フランスの地方制度改革 ミッテラン政権の試み』早稲田大学出版部（2004）
- ・樹神成「広域自治体論」『地方自治制度改革論 自治体再編と自治権保障』自治体研究社（2004）
- ・小林武・渡名喜庸安『憲法と地方自治』（現代憲法体系）法律文化社（2007）
- ・小森治夫「府県制と道州制」『道州制と府県』（（社）大阪自治体問題研究所研究年報）自治体研究社（2007）
- ・阪口健治「規模の不経済とコミュニティー」『自治研究』第83巻第9号、第一法規（2007）
- ・佐藤俊一『日本広域行政の研究』成文堂（2006）
- ・自治体国際化協会『フランスの地方自治』（財）自治体国際化協会（2002）
- ・自治体国際化協会『フランスの新たな地方分権 その1』（CLAIR REPORT）（財）自治体国際化協会（2003）
- ・島田恵司『分権改革の地平』コモンズ（2007）
- ・下條美智彦『フランスの行政（新装版）』早稲田大学出版部（1999）
- ・田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』ぎょうせい（2004）
- ・地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい（2006）
- ・東京自治制度懇談会『東京自治制度懇談会 議論の整理 地方自治制度改革の課題と方向性について』（2007.11）
- ・特別区制度調査会『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合の構想」』（2007.12）
- ・渡名喜庸安「道州制（導入）論の新たな展開」『道州制と府県』（（社）大阪自治体問題研究所研究年報）自治体研究社（2007）
- ・渡名喜庸安「道州制の構想と法制度的課題」『季刊 自治と分権 2007/秋』大月書店（2007.10）
- ・昇秀樹『地方自治の軌跡と展望 「顔の見える道州制」の提言』第一法規（2006）
- ・森邊成一「地方自治制度改革の歴史」『地方自治制度改革論 自治体再編と自治権保障』自治体研究社（2004）
- ・山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権 ジロンダンの復権』日本評論社（2006）
- ・山下茂「都道府県は小さいか？」『地方自治』No.572、ぎょうせい（1995.7）
- ・山下茂「南欧三か国の地方制度に学ぶ」『地方自治』No.690、ぎょうせい（2005.5）
- ・Eugène MINOT “Le département dans la nouvelle decentralization”. 2005
- ・内閣府『県民経済計算年報 平成19年版』
- ・総務省統計局『平成17年度国勢調査 第1次基本集計結果』
- ・全仏メール会《Association des maires de France (AMF)》  
<<http://www.amf.asso.fr/actualites/calcul.asp>>
- ・フランス統計経済研究所《Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE)》  
<[http://www.insee.fr/fr/home/home\\_page.asp](http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp)>
- ・フランス内務省地方自治総局《La direction générale des collectivités locales (DGCL), Ministère de l'Intérieur》  
<<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>>

# 法人税制における租税回避否認規定の在り方

組織再編成税制及び連結納税制度における包括的租税回避否認規定をめぐる議論を中心に

衆議院調査局調査員

北 村 英 隆

(財務金融調査室)

## 要 旨

法人税制における現行の租税回避否認規定は、対象が個別的・具体的な個別的否認規定を中心に構成されており、対象範囲内において一般的・抽象的な否認を可能とする3種の包括的否認規定が別途設けられている。現行制度の是非については議論があるが、租税公平主義及び租税法律主義双方の視点から検討した結果、妥当であると考えられる。しかしながら、現行制度で必ずしもすべての租税回避に対応できるわけではない。そこで、本稿においては、当該経済取引行為に否認するに足る合理的理由がある場合に否認することができる一般的否認規定の創設を提案する。ただし、牽制的、抑制的な効果を期待するものであり、その執行は慎重になされるべきである。

## 《 構 成 》

はじめに

租税回避の定義及び租税回避否認規定の概要

法人税制における租税回避否認規定の在り方

おわりに

はじめに

本稿では、まず において租税回避の定義及び租税回避否認規定の概要について触れる。租税回避否認規定には、租税回避を抑止する役割が期待されるが、一方において、後述するようにこれに批判的な見方もある。そこで、 において平成 13 年度税制改正で整備された組織再編成税制と平成 14 年度税制改正で新設された連結納税制度にそれぞれ措置された行為・計算否認規定を中心とした租税回避否認規定をめぐる議論について、租税公平主義及び租税法律主義それぞれの視点から、検討を行うこととする。最後に、「おわりに」において今後の法人税制における租税回避否認規定について私見を述べたい。

## 租税回避の定義及び租税回避否認規定の概要

### 1 租税回避とは

「租税回避」という言葉は一般的に使われているが、我が国の税法上、租税回避を定義付ける明文の規定は存在しない。講学上は「私法上の選択可能性を利用し、私的経済取引ブローパーの見地からは合理的理由がないのに、通常用いられない法形式を選択することによって、結果的には意図した経済的目的ないし経済的成果を実現しながら、通常用いられる法形式に対応する課税要件の充足を免れ、もって税負担を減少させあるいは排除すること<sup>1</sup>」などとされている。

法人には、一般に、税引き後キャッシュフローの現在価値を最大化させるという税務戦略がとられることから租税回避の誘引が働く。その誘引が招く行動としては、租税回避のほ

<sup>1</sup> 金子宏『租税法(第12版)』弘文堂(2007)107頁

かにも脱税、節税がある<sup>2</sup>。脱税は課税要件充足の事実を全部又は一部秘匿する行為であり、節税は租税法規が予定しているところに従って税負担の減少を図る行為であるという点で租税回避と区別される。なお、節税と租税回避の違いは、必ずしも明確ではないが、その違いを社会通念に求める見方<sup>3</sup>や、立法意図に求める見方<sup>4</sup>などがある。

## 2 租税回避否認規定の概要

租税回避の否認とは「租税回避があった場合に、当事者が用いた法形式を租税法上は無視し、通常用いられる法形式に対応する課税要件が充足されたものとして取り扱うこと」<sup>5</sup>をいう。租税法律主義の下では課税庁が租税回避の否認を行うためには法律の根拠が必要とされており、その根拠となる規定を租税回避否認規定と言う。なお、否認された経済取引行為は、私法上は適法、有効な行為とされている。

租税回避否認規定をその具体性の度合いによって分類すると、おおよそ3種に分けることができる。本稿においては、それぞれ 個別的否認規定 包括的否認規定 一般的否認規定と呼ぶこととする。

### (1) 個別的否認規定

個別的否認規定とは、新たな租税回避が生じた場合、あるいは生じることが想定される場合に、個別的・具体的にその税法上の抜け

穴を封じる目的で設けられる規定を指す。

学説上、租税回避に対しては、第一次的には個別的・具体的な否認規定で対応すべきとされている<sup>6</sup>。

租税回避が生じたことに対して設けられた例としては、航空機リース事業から生ずる損失と他の所得との通算を利用した租税回避をめぐる税務訴訟<sup>7</sup>における国側敗訴を受け、その直後の平成 17 年度税制改正において、民法組合等が行う事業から生じた損失について制限する措置が講じられた<sup>8</sup>ことなどが挙げられる。

また、租税回避が生じることが想定される場合に設けられた例としては、会社法上、三角合併が可能となることに伴う組織再編成税制の改正を踏まえ、その濫用を防止するための一定の制限措置を講じた平成 19 年度税制改正<sup>9</sup>などがある。

### (2) 包括的否認規定

包括的否認規定とは、個別的否認規定のように個別的・具体的ではなく、限定された特定の範囲内において一般的・抽象的に租税回避の否認を認める規定を指す。我が国の「法人税法」(昭和 40 年法律第 34 号)上、包括的否認規定に該当するのは、次のア～ウの3種の規定である。

<sup>2</sup> その他、租税回避と類似しながら区別されるものとして偽装行為がある。偽装行為とは「意図的に真の事実や法律関係を隠べいなし秘匿して、みせかけの事実や法律関係を偽装することであって、通謀虚偽表示(民 94 条)がその典型的な例である。偽装行為が存在する場合には、偽装された事実や法律関係でなく、隠べいなし秘匿された事実や法律関係に従って課税が行われなければならない」(金子『租税法』120 頁)とされている。

<sup>3</sup> 金子『租税法』108 頁等

<sup>4</sup> 本庄資『国境に消える税金』税務経理協会(2004)30 頁等

<sup>5</sup> 金子『租税法』108 頁

<sup>6</sup> 「租税法律主義の見地からは法の個別的具体的な否認規定による立法上の措置を講ずることが好ましい。換言すれば、新しい租税回避行為の類型が生み出されることに個別的な否認規定を設け、租税回避行為防止の法制的整備をはかることがもっとも適切であろう」(松沢智「私法上の取引と租税回避行為」租税法学会『租税法研究第 6 号 租税法と私法』有斐閣(1978)55-56 頁)、「課税関係の明確化ということ重視したいと考えるときは、租税回避否認のための一般規定を設けるよりは、個別的課税要件規定を整備することにより問題に対処することが好ましいと思われる」(清永敬次『租税回避の研究』ミネルヴァ書房(1995)425 頁)等。

<sup>7</sup> 名古屋地判平成 16 年 10 月 28 日

<sup>8</sup> 「租税特別措置法」(昭和 32 年法律第 26 号)第 41 条の 4 の 2、第 67 条の 12、第 68 条の 105 の 2

<sup>9</sup> 租税特別措置法第 68 条の 2 の 3、第 37 条の 14 の 3、第 68 条の 3、第 40 条の 10~12、第 66 条の 9 の 6~9、第 68 条の 93 の 6~9

ア 同族会社の行為・計算否認規定

法人税法第 132 条は、同族会社<sup>10</sup>の行為・計算否認規定について定めている。

本規定は、同族会社の行為・計算で、法人税の負担を不当に減少させる結果となると認められるものがある際に、その行為・計算を否認することができるとするものであり「同族会社が少数の株主ないし社員によって支配されているため、当該会社またはその関係者の税負担を不当に減少させるような行為や計算が行われやすいことにかんがみ<sup>11</sup>」て設けられたものである。

かつては拡張的に解され、すべての租税回避に対処しようとする努力がなされたこともあった<sup>12</sup>。そのため、学説、判例ともに、明文の規定の存在により租税回避の否認が認められるとする創設的規定説と、租税回避の否認は税法上当然に認められており、明文の規定はその確認のために存在するとする確認的規定説に分かれていたが、現在においては課税庁も創設的規定説の立場で執行を行っていることや、租税法律主義の観点からも創設的規定説が妥当であることを踏まえ、本規定を包括的否認規定に分類することとする。

また、条文上の「法人税の負担を不当に減少」という文言の意味するところについて、本規定発動の基準が不明確であるという問題があったが、この件も判例が「非同族会社では通常なし得ないような行為計算」とする説と「純経済人の選ぶ行為形態として不合理なもの」とする説に分かれている<sup>13</sup>。

<sup>10</sup> 「少数の株主によって構成されている会社をいい、法人税法では、株主等 3 人以下並びにこれらの同族関係者が有する株式の総数又は出資の金額の合計額がその会社の発行済株式の総数又は出資金額の 50% を超える会社をいう」（金子宏『税法用語辞典（6 訂版）』（2004）355 頁）

<sup>11</sup> 金子『租税法』372 頁

<sup>12</sup> 松沢・前掲書 64 頁

<sup>13</sup> 清永・前掲書 422-423 頁

イ 組織再編成に係る行為・計算否認規定

平成 13 年度税制改正で整備された組織再編成税制とは、合併・分割等に伴う資産又は負債の移転について、原則として時価による譲渡があったものとして資産等を移転した法人の各事業年度の所得を計算することとした上で、合併・分割・現物出資・事後設立の 4 種類の組織再編成で 企業グループ内の組織再編成 共同事業を行うための組織再編成として一定の要件をみたすもの（適格組織再編成）について、帳簿価格の引継ぎによる課税の繰延べが認められるとする制度である。

組織再編成を利用した租税回避として『改正税法のすべて（平成 13 年版）』（大蔵財務協会）では以下の例示をしている。

- ・繰越欠損金や含み損のある会社を買収し、その繰越欠損金や含み損を利用するために組織再編成を行う。
- ・複数の組織再編成を段階的に組み合わせることなどにより、課税を受けることなく、実質的な法人の資産譲渡や株主の株式譲渡を行う。
- ・相手先法人の税額控除枠や各種実績率を利用する目的で、組織再編成を行う。
- ・株式の譲渡損を計上したり、株式の評価を下げるために、分割等を行う。

また、上記租税回避への対応措置について同書は「このうち、繰越欠損金や含み損を利用した租税回避行為に対しては、個別に防止規定（税法（引用者注：『法人税法』、以下同じ。）57、62 の 7）が設けられていますが、これらの組織再編成を利用した租税回避行為は、上記のようなものに止まらず、その行為の形態や方法が相当に多様なものとなると考えられることから、これに適正な課税を行うことができるように包括的な組織再編成に係る租税回避防止規定が設けられました（税法

132の2)」としている。

組織再編成税制は、原則は課税とした上で、資産・負債引継ぎ要件、従業者引継ぎ要件、事業引継ぎ要件、事業関連性要件、事業規模要件、役員引継ぎ要件、株式継続保有要件といった要件を充たした場合等を適格組織再編成として課税の繰延べを認めることとしており、課税の繰延べのみを目的とする組織再編成を制度上認めていない。

組織再編成税制には個別的否認規定も措置されているが<sup>14</sup>、組織再編成の形態や方法は、複雑かつ多様であり、資産の売買取引を組織再編成による資産の移転とするなど、租税回避の手段として濫用されるおそれがあることから、法人税法第132条の2に包括的否認規定が設けられている。本規定は、組織再編成により資産等の移転法人、取得法人又は法人株主の行為・計算で、法人税の負担を不当に減少させる結果となると認められるものがある際に、その行為・計算を否認することができるものとしている。

このように、組織再編成税制は前提となる制度と個別的否認規定及び包括的否認規定が一組となって構築されており、そのいずれにおいても租税回避の排除が意図されている。次項の連結納税制度も同様の構成となっており、今後の新たな税制構築の際のモデルになると考えられる。

#### ウ 連結法人に係る行為・計算否認規定

平成14年度税制改正で新設された連結納税制度とは、通常の法人税が個別の法人を課税単位として課税するのに対して、持株関係を通じて密接な関係にある複数の法人のグループを一体としてとらえ、各メンバーの所得を連結して計算されたグループ全体の課税所

得に対して課税する制度とされている。我が国の連結納税制度は、親会社と100%子会社のみが連結グループに参加することができ、当該連結グループが連結納税を選択すると、100%子会社はすべて連結グループに参加しなければならないとされている。このように、連結納税制度も、法人にとって課税面のみ都合のよい、不合理な連結グループの形成を認めない制度となっている。

連結納税制度を利用した租税回避行為への対応措置について『改正税法のすべて(平成14年版)』(大蔵財務協会)では「単体納税制度と連結納税制度の違いを利用した租税回避行為としては、含み損益や繰越欠損金を利用するものが考えられますが、これに対しては、連結納税の開始等に伴う時価評価資産の時価評価(法法61の11、61の12)や繰越欠損金の連結納税への持込みをみとめないことといった個別の規定により、一定程度その防止を図ることができるものと考えられます。しかしながら、連結納税制度の仕組みを利用したり、あるいは、連結納税制度と単体納税制度の違いを利用した租税回避行為については、これらに止まらず、その行為の形態や方法が相当に多様なものとなると考えられることから、これに適正な課税を行うことができるように包括的な租税回避防止規定が設けられました。(法法132の3)」としている。

連結納税制度にも個別的否認規定が措置されているが<sup>15</sup>、制度の仕組みを利用したり、あるいは、連結納税制度と単体納税制度の違いを利用する行為は、その形態や方法が相当に多様なものとなると考えられることから、法人税法第132条の3に包括的否認規定が設けられている。本規定は、連結法人の行為・

<sup>14</sup> 欠損法人の欠損金を利用するために特定資本関係を形成して適格合併を行った場合に一定の繰越欠損金の引継ぎを制限することとする法人税法第57条第3項、被合併法人の特定資産の含み損に係る譲渡損失等の損金算入を制限することとする同法第62条の7等

<sup>15</sup> 連結納税の開始及び連結納税への加入に伴う資産の時価評価損益計上について規定する法人税法第61条の11及び第61条の12、欠損金の繰越しについて規定する同法第81条の9等

計算で、これを容認した場合に法人税の負担を不当に減少させる結果となると認められる場合には、行為・計算を否認することができるものとしている。

このように連結納税制度においても、組織再編成税制と同様に、前提となる制度、個別の否認規定及び包括的否認規定が一組となって設けられている。

上記ア～ウの規定には、それぞれに「法人税の負担を不当に減少させる」との文言が用いられているが、その具体性をめぐって議論が生じている。後述 においては、この議論を中心に検討を行うこととする。

### (3) 一般的否認規定

一般的否認規定とは、対象を限定せず一般的・抽象的に租税回避の否認を認める規定を指す。

一般的否認規定としてはドイツ租税通則法第 42 条がよく知られている。本条は「租税法は、法の形成可能性の乱用によって回避することはできない。乱用が存する場合には、租税請求権は、経済事象に適合した法的形成 (einer den wirtschaftlichen Vorgängen angemessenen rechtlichen Gestaltung) の場合に成立するのと同じく成立する<sup>16)</sup>」とされている。

我が国の現行税法にはこのような一般的否認規定はない。しかし、かつて政府税制調査会が国税通則法の制定に伴い一般的否認規定を創設することを答申<sup>17)</sup>したものの、政府と

しては、判例、学説が統一を欠いていることから時期尚早であるとして、法制化を見送ったことがある。

### 法人税制における租税回避否認規定の在り方

学説上、租税法の基本原則には、租税公平主義と租税法主義の 2 つがあるとされている。以下において、この 2 つの基本原則それぞれの視点から租税回避否認規定の検討を行うとともに、現行の租税回避否認規定の妥当性について検討してみたい。

#### 1 租税公平主義の視点

租税公平主義とは、憲法第 14 条第 1 項をその根拠とし「税負担は国民の間に担税力に即して公平に配分されなければならない、各種の租税法律関係において国民は平等に取り扱われなければならない<sup>18)</sup>」とする原則である。一般に、租税とは、直接の反対給付と結び付けない国家に対する負担とされており、同じ経済利益を得る者には、その経済利益に応じた同額の課税がなされなければ、課税の公平性は実現しない。さもなくば、我が国の税制が申告納税を中心に成り立っている以上、納税者の納税意欲減退という問題を招きかねない。

本来課税されるべき所得は課税所得として捕捉される環境を整えることが、公平性の確保に資することとなる。

租税公平主義の視点からは租税回避の放置は避けられねばならず、課税庁が租税回避を否認する手段は常時確保されていなければならない。

理由として合理的に認められる場合等には、税法上あえて否認しない旨を明らかにするものとする (税制調査会「国税通則法の制定に関する答申 (税制調査会第 2 次答申) 及びその説明」(昭和 36 年 7 月))

<sup>18)</sup> 金子『租税法』74 頁

<sup>16)</sup> 金子『租税法』109 頁

<sup>17)</sup> 「租税回避行為を防止するためには、各税法において、できるだけ個別に明確な規定を設けるよう努めるものとするが、諸般の事情の発達変遷を考慮するときは、このような措置だけでは不十分であると認められるので、上記の実質課税の原則の一環として、租税回避行為は課税上これを否認することができる旨の規定を国税通則法に設けるものとする。なお、立法に際しては、税法上容認されるべき行為まで否認する虞のないよう配慮するものとし、たとえば、その行為をするについて他の経済上の理由が主な

## 2 租税法律主義の視点

憲法第 84 条は租税法律主義を規定している<sup>19</sup>。租税法律主義の機能は、国民の経済生活に法的安定性と予測可能性とを与えることとされており、その内容としては、課税要件法定主義、課税要件明確主義、合法性原則、手続的保障原則、遡及立法の禁止及び納税者の権利保護があるとされている<sup>20</sup>。

このうち、課税要件明確主義<sup>21</sup>が本稿における論点となる。不明確な否認要件では課税庁による恣意的な否認が行われる懸念があることから、ある経済取引行為が租税回避否認規定の適用対象となるか否かが、法律上、明確で一義的に定められていなければならないとする見方がある。この考え方の根拠は租税法律主義、とりわけ課税要件明確主義に求められる。

なお、租税回避否認規定の有無に関わらず、租税回避行為があった場合には、当然に租税回避の否認ができるとする考え方（確認的規定説）もあるが、租税法律主義の観点からは慎重に考えられるべきである。

## 3 租税公平主義及び租税法律主義両視点からの租税回避否認規定の検討

### (1) 個別的否認規定の検討

個別的・具体的に課税要件を定める個別的否認規定は租税公平主義、租税要件明確主義の双方の要請にかなう否認規定と言える。

しかしながら、将来起こり得るすべての租税回避を事前に把握して個別的否認規定を設けることは困難であり、また、想定し得ない

租税回避が行われてから個別的否認規定の立法措置がなされるまでには時間がかかり、その間の同種の租税回避には対応できないという問題もある。学説においても「経済取引の変遷きわまりない現実の社会状況に思いを走らせるならば、いついかなる場合にも対応できるような、個別具体的な租税回避行為の否認に関する規定を、成文の税法に予め網羅的に設けておくということは、現実には不可能に近いほど困難なことである<sup>22</sup>」とする見方がある<sup>23</sup>。

いずれにしても、租税公平主義、租税要件明確主義双方の観点から、租税回避に関する不断の研究の積み重ねとそれに対応した迅速な個別的否認規定の創設が必要である。

### (2) 包括的否認規定の検討

#### ア 批判的見解

特定の範囲内において一般的・抽象的に否認対象を定める包括的否認規定について、課税要件明確主義の観点からは、その明確性、一義性に懸念を生じ得る。

この問題について、法人税法第 132 条の同族会社の行為・計算否認規定が課税要件明確主義に適合しているかが争われた最高裁判決は「法人税法 132 条の規定の趣旨、目的に照らせば、右規定は、原審が判示するような客観的、合理的基準<sup>24</sup>に従って同族会社の行為計算を否認すべき権限を税務署長に与えているものと解することができるのであるから、右規定が税務署長に包括的、一般的、白地的に

<sup>22</sup> 吉良実『実質課税論の展開』中央経済社（1980）55 頁

<sup>23</sup> 他に、大淵博義「組織再編成・連結納税制度における包括的租税回避否認規定の意義と問題点」『税理』（2002.4）11 頁等

<sup>24</sup> ここでいう「原審が判示するような客観的、合理的基準」とは「『法人税の負担を不当に減少させる結果になると認められる』か否かは、もつぱら経済的、実質の見地において当該行為計算が純粋経済人の行為として不合理、不自然なものとして認められるか否かを基準として判定すべきものと解される」（札幌高判昭和 51 年 1 月 13 日シュトイエル 166 号 36 頁）とされている。

<sup>19</sup> 「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」

<sup>20</sup> 金子『租税法』67 頁

<sup>21</sup> 「法律またはその委任のもとに政令や省令において課税要件および租税の賦課・徴収の手續に関する定めをなす場合に、その定めはなるべく一義的で明確でなければならない。みだりに不明確な定めをなすと、結局は行政庁に一般的・白紙的委任をするのと同じ結果になりかねないからである」（金子『租税法』70 頁）

課税処分権限を与えたものであることを前提とする所論違憲の主張は、その前提を欠く<sup>25</sup>としている。したがって、本規定は租税法律主義に反するものではないとされているが、組織再編成税制や連結納税制度に包括的否認規定が設けられた平成13年、14年当時においても、条文上の「法人税の負担を不当に減少」という文言の不明確性によって納税者の予見可能性が失われ、法的安定性を損なうとの批判的見解が散見された<sup>26</sup>。

包括的否認規定により予見可能性、法的安定性が損なわれると見る根拠の一つは、そもそも租税回避とはどのような経済取引行為かということが納税者に明示されていないということである。我が国の実定法上、租税回避の定義は規定されていないが、このことを問題視する見解によれば、実定法上に租税回避の定義が存在しない以上、講学上の租税回避の定義を適用すべきであり、否認を行うには

採用された法形式が合理的経済的理由はなく、異常、不合理な行為形式であること 採用した行為形式による経済的成果が通常の行為によるそれとほぼ同一であること 通常の行為の租税負担額と対比すると租税負担が減免されていること のすべての要件を充足することが必要であるとされている<sup>27</sup>。

#### イ 包括的否認規定の妥当性

上記のように租税回避の定義が不明確であるとする見方がある。しかしながら、租税回避の定義を規定するには、何が異常、不合理な行為形式に該当するかなど法律への記載が困難という問題があり、また、仮に規定をするとそれに該当しない租税回避が新たに考え出されるだけということにもなりかねない。

また、実定法上に租税回避の定義が存在しないのであれば、租税回避についての講学上の概念を用いるべきとされているが、課税庁はあくまで法規に則して否認を行うべきであって、それがまさに社会通念上「法人税の負担を不当に減少」させる行為である場合に包括的否認規定を根拠に否認がなされるべきである。司法の場においても、講学上の概念が必ずしも限定的に採用されるとは限らない<sup>28</sup>。

とは言え、包括的否認規定に対しては多くの批判的見解がある以上、可能な限りの対応は積極的に行い、考えられる懸念を払拭すべきである。例えば、課税庁はこれまでの包括的否認規定による否認事例の統計をとった上、公開するなどの措置を行うことは可能だろう。必ずしもこれが予見可能性や法的安定性の確保に寄与するとは限らないが一つの指標とはなり得る。

確かに、課税要件明確主義の観点からすれば「法人税の負担を不当に減少させる」との表現は抽象的であり、多義的である。しかし「法の執行に際して具体的事情を考慮し、税負担の公平を図るためには、不確定概念を用いることは、ある程度は不可避であり、また必要でもある。たとえば、...同族会社においては、所有と経営の分離している会社の場合と異なり、少数の株主のお手盛りにより税負担を減少させるような行為や計算を行うことが可能であり、また実際にもその例が多いから、税負担の公平を維持するため、同族会社の経済的合理性を欠いた行為または計算について、なんらかの不確定概念のもとにその否認を認めることは、不合理であるとはいいき

<sup>25</sup> 最判昭和53年4月21日訟務月報24巻8号1695頁

<sup>26</sup> 渡辺徹也「企業組織再編成税制 現行制度における課税繰延の理論的根拠および問題点等」『租税研究』(2007.1)49頁、武田昌輔「組織再編成税制における租税回避否認規定をめぐる諸問題」『税理』(2001.4)59-60頁等

<sup>27</sup> 大淵・前掲書11頁

<sup>28</sup> いわゆる平和事件の地裁判決においては「本件規定(引用者注:所得税法上の同族会社の行為計算否認規定)を初めとする各個別的否認規定の適用対象は、講学上の租税回避行為であることが通常であるとはいえても、これに限られると解する必要はないものというべきである。」(東京地判平成9年4月25日判例時報1625号37頁)とされた。

れない<sup>29</sup>」とする見解のように、租税公平主義の観点からこれを肯定する見方もある<sup>30</sup>。

この問題は、結局のところ包括的否認規定がある場合に失われる法益と、包括的否認規定がない場合に失われる法益、すなわち租税法主義と租税公平主義のバランスの問題であると考えられる。その検討に際しては、包括的否認規定を租税回避否認の手段として考えるだけでなく、その存在自体が持つ、租税回避に対する牽制的、抑制的效果に着目することも必要である。その効果について客観的に量ることは困難であるが、実務家向けの書籍の中には、具体的事例に対する包括的否認規定適用の可能性について言及し、納税者に注意を促す内容の記述があるものもあり<sup>31</sup>、その効果を否定できない。

また、仮にこの規定がない場合に想定外の租税回避が行われ、それが国民経済に甚大な影響を及ぼす可能性についても想定すべきである。課税庁が対抗手段を持たなければ、課税の公平性は損なわれる。立法府及び政府には、常に不測の事態を想定した政策が求められており、立法の不作為は許されない。

「法人税の負担を不当に減少」の概念を明確にすることは困難であるが、現行法はその判断主体を税務署長とし、様々な要素を総合的に勘案した上で、社会通念上「法人税の負担を不当に減少させる」行為を租税回避と判断させる仕組みとしている。正しく運用されるか否かについては、税務署長が負う説明責任、その後を生ずる紛争コスト、国民から受ける批判などにより第一次的には担保されていると言える。仮に恣意的な判断を行えば課税庁が信頼を失うこととなる。その上で、納

税者と課税庁の間に見解の相違が生ずるのであれば、司法判断に頼らざるを得ず、その判例の十分な積み重ねも制度の成熟に資することとなる。

しかしながら、濫用されるべき規定ではないことも明らかであり「あるべき対応の筋道としては、より個別な後者のやり方（引用者注：S R L Yルール<sup>32</sup>の精緻化による対処を指す。）を志向すべきである。むしろ、個別なルールの定立作業には、労力がかかる。しかし、それは、制度の基礎固めになる。労を惜しむべきではあるまい。これに対し、行為計算否認規定の適用は、個別なルールで対応できない場合にやむを得ず用いる伝家の宝刀と位置付けることが望ましい。そうしないと、萎縮効果による取引コストや、訴訟や不服申立などの紛争コストが増大してしまう。<sup>33</sup>」との見解にあるように、個別の否認規定では対応できない場合にやむを得ず用いられるべきである。

### (3) 一般的否認規定の検討

現在の租税回避スキームは、一般的否認規定創設について答申された国税通則法制定答申<sup>34</sup>当時よりも、はるかに複雑化している。

また、最近の租税回避は大企業等を中心とする非同族会社に係るものの方が巧妙かつ悪質で、回避される税額が多額のものも多いと言われている<sup>35</sup>。このような状況下において、創設が見送られている一般的否認規定について、今こそ立法化が必要とする見解がある<sup>36</sup>。

その意義及び必要性は理解できるが、現行

<sup>29</sup> 金子『租税法』70頁

<sup>30</sup> 必要性を示す見解として他に、吉牟田勲「会社組織再編と税制整備」『商事法務』(2000.10.15)40頁等

<sup>31</sup> 佐藤信祐『組織再編における税制適格要件の実務Q & A (第2版)』中央経済社(2007)15,49,68頁等

<sup>32</sup> 連結グループ加入前に生じた子会社の欠損金の利用に関するルール

<sup>33</sup> 増井良啓「連結納税制度をめぐる若干の論点( ) 法人税制の変容を中心として」『税研』(2000.9)133頁

<sup>34</sup> 脚注17参照

<sup>35</sup> 品川芳宣「租税回避行為の否認と仮装行為の否認 両者の関係と私法上の契約を否認できる限界」『税理』(2006.12)10頁

<sup>36</sup> 同上14-15頁

制度が同族会社、組織再編成、連結納税に限定して包括的否認規定を設けているのは、前述のとおり、そこに租税回避が生じやすいという合理的理由があったからである。対象範囲を一般化するのであれば、租税法律主義の視点からの要請に対する配慮が一定程度必要となるであろう。もっとも、上記見解は、課税要件の明確性については裁判例の積み重ねなどにより自ずから解決を見ているとしている。

#### 4 小括

租税公平主義と租税法律主義は、どちらも租税法一般における議論の上で重要、不可欠な要素であるが、一定程度トレード・オフの関係にあり、バランスの見極めが重要である。その前提には多くの議論や判例の積み重ねが必要であり、その蓄積に応じて柔軟に対応がなされるべきである。そのバランスについては「動きのとれない個々具体的な規定にしておくよりも、ある程度の一般的・抽象的な規定にしておく方が、個々の事情に応じた具体的な妥当な結果を導き出すことができ、その方がむしろ規定の趣旨・目的を十分に達することができる場合も存するのである。このような点を考慮するならば、租税法律主義といえども、ある程度の幅のある税法の規定を設けることを絶対的に否定しているものとは解されない<sup>37)</sup>」との見方もある。

これまでに述べてきた議論を踏まえると、租税回避に対する現行の法人税制が、個別的否認規定を中心に構成され、個別的否認規定で対応できない場合に備えて包括的否認規定を措置していることは妥当である。また、一般的否認規定については、その意義及び必要性は認められるものの、租税法律主義の視点からの要請に対する配慮がなされないのであれば、その創設が見送られていることもやむ

を得ないものと思われる。

おわりに

現行法人税制における否認規定の妥当性は確認できたが、必ずしもすべての租税回避に対応できるわけではない。国税庁は最近顕著になった国際的租税回避について「各国の税制の差異や租税条約の違いを巧みに利用して租税負担を軽減する国際的租税回避が問題となっています。国際的租税回避には、金融や法律・税の専門家などが関与し、匿名組合契約、パートナーシップ、LLC (Limited Liability Company) といったさまざまな事業体や新たな金融手法を駆使した複雑なスキームが用いられています。このような租税回避スキームに対しては、適正・公平な課税を実現するという観点から、あらゆる機会を通じてその取引の把握と実態解明に取り組み、課税上問題があると認められる場合には、綿密な税務調査を行い、納税者にとって不公平が生じることのないよう、厳正に対処することとし、現行法令の下では対応困難な租税回避スキームについては、担当部局に対して制度の整備を求めることとしています<sup>38)</sup>」としている。

そのため、租税回避に対しては更なる対策も必要であると考えられる。そこで、本稿においては、現行の個別的否認規定及び包括的否認規定の適用範囲外における一定の租税回避を牽制し抑止するとともにそれに対応するために、現行の3種の包括的否認規定に代わって、新たに条件を付した一般的否認規定を設けることを提案する。

これは、先に検討を行った純粋な一般的否認規定とは異なり、当該経済取引行為に否認するに足る合理的理由がある場合に否認する

<sup>37)</sup> 吉良・前掲書 57 頁

<sup>38)</sup> 国税庁『国税庁レポート2008』33 頁

ことができることとするものであり、その対象として同族会社、組織再編成、連結納税を例示させる。

ここに例示される項目は、常に変化を続けている社会経済に応じて、可能な限り合理的な理由を持ち、かつより適切な否認対象が措置されているよう変化させていくことが望ましい。現在の租税回避スキームのありようを踏まえると、先の3つの例示に加えて、国際的な所得移転、組合等を通じた所得移転などが追加されるべきではないかと考える。

この提案については、租税法律主義の視点からの異論もあり得るが、例示がなされることにより、課税要件明確主義の要請に一定程度則しながら、現行制度よりも牽制的、抑制

的効果を高めることができるものとする。逆に、故意に行われた租税回避までもも国益を減じてまで保護する必要性については疑問を禁じえない。

いずれにしても、それ自体を発動することが最たる目的ではなく、牽制的、抑制的效果を第一に期待するものである。租税回避に対しては、まずその実態の把握に努めることが重要であるし、迅速なる個別的否認規定の構築をもって対応すべきである。本規定も先に引用した包括的否認規定についての見解と同様に、個別的否認規定では対応できない場合にやむを得ず用いる伝家の宝刀と位置付けられることが望ましいと考える。

# ODA 評価の現状と課題

## 政策レベル評価を中心に

衆議院調査局調査員  
田 中 謙 光  
(外務調査室)

### 要 旨

財政事情が厳しく政府開発援助（ODA）予算が削減傾向にある今日、ODAに関する国民の理解を促進し、援助の効率・効果の向上を図るという観点から、外務省等が行う「ODA評価」の果たすべき役割が高まっている。本稿では、「成果重視」の国際潮流を受け、政策レベル評価の重要性が増していることを述べ、さらに政策レベルの評価手法について考察の上、様々な課題が存在することを指摘する。

我が国としては、他国の取組も参考にしつつ、援助目標の明確化、合同評価の推進などにより、政策レベル評価をはじめとしたODA評価の質を高め、ODAに関する国民の理解促進と援助の効率・効果の向上を実現すべきである。さらに、評価の客観性という観点から、外務省等の援助実施主体のみならず、会計検査院やNGO等、外部機関による評価をODA政策に反映していくことも重要である。

### 《構成》

はじめに

援助潮流とODA評価

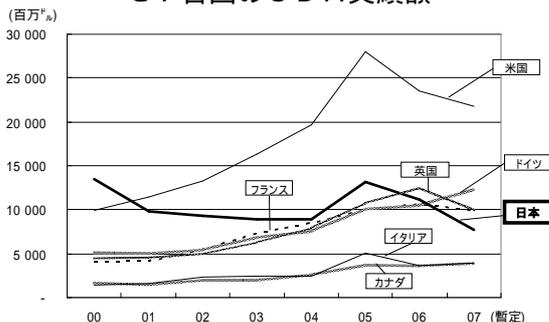
ODA評価の課題 政策レベル評価を中心に

おわりに

はじめに

2001年以降、欧米諸国は開発途上国への援助額を増額しているが、その一方、2000年まで援助額世界第1位であった我が国は政府開発援助（ODA）予算を漸減させており、2007年実績値（暫定）では世界第5位となった。

G7各国のODA実績額



(出所：OECD・DAC Reference DAC Statistical Tables<sup>1)</sup>)

外務大臣はODA予算減額傾向の反転を目指すとは表明している<sup>2)</sup>。しかし、G7の中でも「最悪の水準」<sup>3)</sup>にある我が国の財政難<sup>4)</sup>に加え、原油価格高騰などの影響で経済の状況も芳しくない。そんな中、財団法人国際協力推進協会<sup>5)</sup>が2008年3月に発表した国民のODAに対する認識についての調査報告によると、今後のODA予算の増減について、「減らすべきだ」との回答が38.1%と最も多かった。

<sup>1)</sup> <[http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34485\\_1894347\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34485_1894347_1_1_1_1,00.html)> (last access 2008.9.2)

<sup>2)</sup> 「外務省としては引き続きODA予算の確保に向けて取り組み、我が国ODA予算の減少傾向を底打ちさせ、反転を目指す決意であります」(高村外務大臣答弁、第169回国会参議院決算委員会会議録第3号2頁(平成20年4月18日))など

<sup>3)</sup> 財務省ホームページ「財政収支の国際比較」(「日本の財政を考える」内「財政データ集」より) <[http://www.mof.go.jp/zaisei/con\\_03\\_g04.html](http://www.mof.go.jp/zaisei/con_03_g04.html)> (last access 2008.8.22)

<sup>4)</sup> OECD, *Economic Outlook No. 83*, 2008.6によれば、2007年における対国内総生産(GDP)比の政府債務残高でみると、G7平均約85.2%に対し我が国は170.3%と突出している。

<sup>5)</sup> 外務省所管の公益法人。国際協力に関する調査、全国の「国際協力プラザコーナー」等を通じた情報提供・広報活動、「ODA民間モニター」の海外派遣、学校教育における開発教育の推進などを通じ、ODAに関する理解の向上を図っている。

また、「ODAの転機」についての調査項目では、66.7%が「日本経済も良くないので、ODA予算の削減はやむを得ない」と回答し<sup>6</sup>、ODAに対し厳しい視線を向ける国民が増えつつあることを示している。このような財政の悪化とODAに対する国民の支持の低下によって、我が国は「援助疲れ」の症状を呈しているとの指摘もある<sup>7</sup>。

2008年5月に横浜で開かれた第4回アフリカ開発会議(TICAD)で福田首相(当時)はアフリカ向け支援を2012年までに倍増することを約束した。ODA予算の縮減が続く、国民のODAに対する支持・理解が後退しつつある現在、TICADで示されたような積極的なODA政策を実行していくに当たっては、国民に対する説明責任を果たすこと、さらにはODAの効率性を向上させることが極めて重要である。そうしたことから、ODAに対する評価の重要性がより一層高まっている。

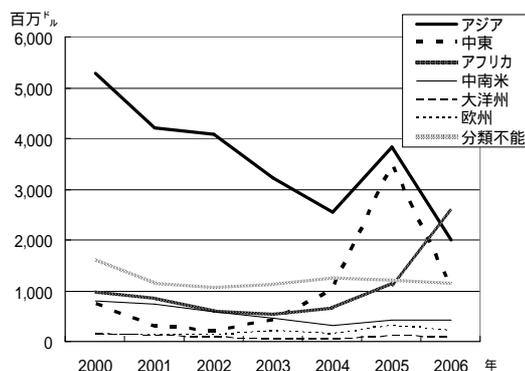
援助国や援助機関などの各援助主体(ドナー)は、援助に関する説明責任の達成、フィードバック効果による援助の効率・効果向上などのため、援助がいかなるプロセスで実施され、どのような成果が得られたのかについての評価を行っている。我が国でも1975年以来、外務省、国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)などによってODA評価が実施されてきた。

そのほかにも、総務省の行政評価、財務省の予算執行調査、会計検査院の会計検査などで多様な視点からODAに対する評価やチェックが行われている。非政府機関(NGO)のODA政策に対する提言活動等も、評価の一

種と言える。

また、被援助国からどのような評価を得ているのかという視点もある。我が国のODAに対して、被援助国からは、首脳会談等において随時、感謝の意が表明されている。特に、我が国がODAを重点的に投入してきたアジア地域(下グラフ参照)でのインフラ開発等の協力は、同地域の経済発展を支えたとして評価を得ている。中国の胡錦濤国家主席も、2008年5月の日中首脳会談において、我が国の円借款等による支援が「中国の近代化を支えた」として謝意を表明した。

2 国間ODAの地域別配分



(外務省『ODA白書』2001~2007年版のデータを基に作成)

一口に「評価」と言ってもこのように様々な種類があるが、本稿では、援助実施主体による説明責任という観点から、外務省等の実施するODA評価に着目し、その実施体制を概観した後、今後に向けた課題について考察する。

これ以降、「ODA評価」とは、外務省やJICAの実施する評価を指すこととする。

<sup>6</sup> 財団法人国際協力推進協会「国際協力/ODAに関する調査報告書(抜粋)」(2008.3)22,30頁

<sup>7</sup> 下村恭民「日本の『援助疲れ』 その知られざる実像」『国際金融』財団法人外国為替貿易研究会(2008.10)6頁。「援助疲れ」とは、1990年代に先進国において生じた、財政難と国民の支持を原因とする開発援助の停滞を指す。

## 援助潮流とODA評価

### 1 開発援助の国際潮流と評価への影響<sup>8</sup>

先進国は1980年代から1990年代にかけて厳しい経済・財政状況に直面し、行政改革に取り組んだ。その行政改革の動きの中で、「成果重視」の流れが強まり、行政活動の業績や成果によって行政を管理する「結果重視マネジメント」と呼ばれる手法が登場してきた。

この時期には欧米主要ドナーの「援助疲れ」も顕著となっており、援助の量より質を重んじる観点から、援助機関においても成果重視の流れが加速した。

援助における成果重視の流れは、開発指標の改善を具体的な目標として掲げ、包括的なアプローチを通じて成果の達成を図っていくとする国際的な取組に発展した。包括的なアプローチとは、貧困や教育、保健など幅広い分野に対し、各ドナーや国際機関など国際社会が一体となって、多様な援助手法を活用しながら取り組む援助の在り方である。このような流れは、1996年に経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)が採択したDAC新開発戦略や2000年の国連ミレニアム・サミットで採択されたミレニアム開発目標(MDGs)に反映された。DAC新開発戦略やMDGsは、多岐にわたる分野で目標を掲げ、国際社会の一致した取組を求めている。

こうした動きを受けて、成果に関する説明責任遂行の手段としての援助評価の重要性が増すこととなり、評価の在り方にも大きな変化がもたらされた。それまでの評価は事後評価がほとんどで、評価対象も個別プロジェクト中心であったが、事前・中間・事後という一連のサイクルに沿った評価や、個別プロジェクトのみならずより高いレベル(特定の国

や課題に対する援助政策などのレベル)での援助の総合的な成果を対象とする評価が広く行われるようになった。また、開発途上国の能力強化やドナー間の協調の観点から、開発途上国との合同評価や複数ドナーの合同評価も注目されるようになった。

### 2 我が国におけるODA評価<sup>9</sup>

#### (1) ODA評価の発展

我が国のODA評価は、1975年、海外経済協力基金(後の国際協力銀行<sup>10</sup>)が個別プロジェクトの事後評価を実施したことによって始まった。その後、1981年には外務省が、翌年には国際協力事業団(現国際協力機構)が、それぞれ事後評価を開始し、外務省とODA実施機関によるODAの評価体制がスタートした。

その後、国際的な成果重視の流れ等を受けて、ODA評価も逐次見直しが行われてきた。事前・中間・事後の一貫した評価や、個々のプロジェクトにとどまらない政策・プログラムレベルの評価、評価者の多様化(第三者評価、合同評価等の導入)などが2003年8月に改定されたODA大綱に盛り込まれ、以後の評価体制を方向付けることとなった。

また、我が国における行政改革が進む中で近年、政策評価の重要性がクローズアップされており、その流れからもODA評価を拡充する動きがある。

2002年、「行政機関が行う政策の評価に関する法律(政策評価法)」が施行された。同法に基づき、外務省は、「供与限度額<sup>11</sup>が10億

<sup>8</sup> この項は、主に三輪徳子「開発援助評価」『評価論を学ぶ人のために』世界思想社(2008)を参考とした。

<sup>9</sup> この項は、主に外務省「ODA評価ガイドライン第4版」(2008)を参考とした。

<sup>10</sup> 1999年10月、海外経済協力基金は日本輸出入銀行と統合して国際協力銀行となった。また2008年10月、国際協力銀行の海外経済協力部門(円借款部門)は国際協力機構に、国際金融部門は日本政策金融公庫にそれぞれ統合された。

<sup>11</sup> 供与限度額とは、ODA案件に係る資金貸与・贈与の限度額。実際の貸与・贈与は、この限度額の範囲内で、必要な額だけ実施される。案件に係る対象国の事情や案件実施の効果に関する事前調査などを踏まえて決定され、相手国

円以上の無償資金協力」及び「供与限度額が150億円以上の有償資金協力」について事前評価を行っている<sup>12</sup>（無償資金協力等、援助形態については下表「主な援助形態」参照）。また、「政策決定後5年を経過した時点で未着手であるもの」及び「政策決定後10年を経過した時点で未了であるもの」についても評価を行っている<sup>13</sup>。

主な援助形態

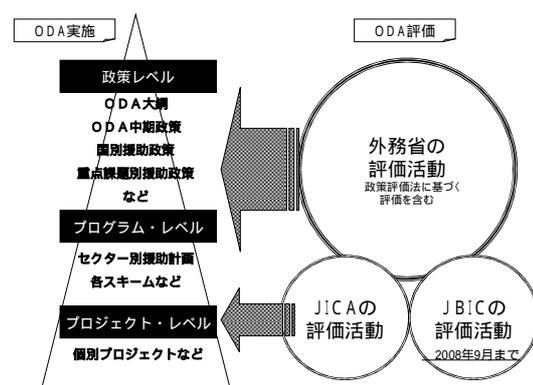
援助形態	概要
有償資金協力 (円借款)	我が国の場合、通常「円借款」と呼ばれる政府直接借款であり、低金利で返済期間の長い緩やかな条件(譲許的な条件)で、開発途上国に対して開発資金を貸し付ける形態の援助。道路建設など経済インフラ分野が大部分を占めている。
無償資金協力	被援助国(開発途上国)等に返済義務を課さないで資金を供与(贈与)する形態の援助。開発途上国の中でも所得水準の低い国を主な対象としている。支援分野は、保健、衛生、教育、農業開発等の基礎生活分野のほか、社会基盤整備、環境、人材育成など、幅広い。
技術協力	開発途上国の技術者に対する技術研修の実施や専門的な技術や知識をもつ専門家の派遣により、開発途上国の人材育成、技術水準の向上、制度や組織の確立や整備などを図る。支援分野は、保健・医療など基礎生活分野から産業化に必要な技術分野にまでわたる。

(外務省ODAホームページを基に作成)

(2) 実施体制と評価形態

我が国のODA評価は、評価対象を「政策レベル」「プログラムレベル」「プロジェクトレベル」の3つに分け、外務省が主として前二者、JICAとJBICが主として後一者の評価を実施するという体制をとってきた。

ODA評価の実施体制



(出所:外務省「ODA評価ガイドライン第4版」(2008)(下線部分は筆者))

主なODA評価形態

レベル	名称	評価者	対象
政策	国別評価	・第三者評価(1) ・合同評価(1) ・外務省による評価(2)	国別援助政策
	重点課題別評価	・第三者評価(1) ・合同評価(1) ・外務省による評価(2)	重点課題別援助政策
プログラム	セクター別評価	・第三者評価(1) ・被援助国政府・機関評価(1) ・合同評価(1)	1か国1セクターにおける援助活動全般
	スキーム別評価	・第三者評価(1) ・被援助国政府・機関評価(1) ・合同評価(1)	援助スキーム
プロジェクト	事業評価	・JICAによる評価	JICAプロジェクト(技術協力、開発調査)「事前評価」「中間評価」「終了時評価」「事後評価」
		・JBICによる評価 2008年10月以降はJICAによる評価	円借款プロジェクト「事前評価」「中間レビュー」「事後評価」「事後モニタリング」
		・外務省による評価(1)	無償資金協力プロジェクト(事後段階)
		・外務省による評価(2)	10億円以上の無償資金協力(事前段階) 150億円以上の有償資金協力(事前段階) 未着手・未了案件(事後段階)

(1)は外務省組織令に基づく評価  
(2)は政策評価法(2002年施行)に基づく評価

(出所:外務省「ODA評価ガイドライン第4版」(2008)(下線部分は筆者))

政府との交換公文に盛り込まれる。

<sup>12</sup> 政策評価法第9条及び政策評価法施行令第3条第5号

<sup>13</sup> 政策評価法第7条第2項、第8条及び政策評価法施行令第2条に基づき、各府省が政策評価実施計画に規定。

評価の形態には、特定の国に対する我が国の援助全体を評価する「国別評価」、特定のテーマ(「対アフリカ支援」「貧困撲滅への取組」等)ごとに評価を行う「重点課題別評価」、個別プロジェクトを評価する「事業評価」などがある。

なお、2008年10月1日、JBICの海外経済協力部門(円借款部門)はJICAに統合された(国際金融部門は日本政策金融公庫に統合)ため、従来JBICによって実施されていたプロジェクトレベルの円借款に関する評価は現在JICAが実施している。

これらのうち、個別プロジェクトにとどまらず包括的な視点からODA政策をチェックする政策レベル評価の役割が近年重視されてきている。

### (3) 政策レベル評価の概要

国別評価や重点課題別評価といった政策レベル評価は、主に第三者が評価主体となる。第三者とは具体的には「ODA評価有識者会議」のメンバーを指し、第三者評価は外務省から同会議に委託して実施されている。同会議は、2003年10月、経済協力局長(当時)の私的懇談会として外部の学識経験者を中心に設置され、第三者評価の実施のほか、ODA評価の質の向上のための提言・助言、ODA評価ガイドライン策定への助言などを行う<sup>14</sup>。

政策レベル評価のうち、国別評価は、「国別援助計画」を基にして、対象国におけるODA政策全般について評価を行う。また、重点課題別評価は、ODA大綱やODA中期政策に掲げられている重点課題や、分野別イニシアチブに基づく政策を主な評価対象とする。

「国別援助計画」は、策定後5年間程度を目途とした我が国の特定国に対する援助計画

である。ODAの戦略性・効率性・透明性の向上を目的として、外務省が1990年代後半から策定を進めている。その主な内容は、当該国の開発の現状と課題、当該国の開発計画、当該国に対する我が国経済協力の意義、

我が国経済協力の目指すべき方向性、重点分野・課題、援助実施に当たっての留意点である<sup>15</sup>。

政策レベル評価は、説明責任やフィードバックという一般的な評価の目的のほか、国別援助計画や分野別イニシアチブの策定・見直しの参考とすることや、国や重点課題に対して実施されるODAについて国民の理解を促進することもその大きな目的としている。

政策レベルの第三者評価の実施に当たっては、メンバーの中から1名の「評価主任」が選ばれ、アドバイザーとコンサルタントからなる評価チームを編成する。評価チームは調査に先立ち、国別援助計画や分野別イニシアチブを基にした目標体系図の作成、評価対象期間の決定等を行い、評価計画を作成する。

評価に際しては、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性という3項目が基準とされる。

特定課題や国レベルの開発における成果への関心の高まりを受け、政策レベル評価の重要性は国際的にも認められ、一部の海外機関等においても導入されているものの、統一された具体的手法はいまだ確立していない<sup>16</sup>。我が国でも、政策レベルの評価手法については様々な課題を抱えている。

次節では、政策レベル評価を中心に、ODA評価の課題について考察する。

<sup>14</sup> 座長は、発足当初から現在まで、東京工業大学副学長の牟田博光教授が務めている。

<sup>15</sup> 外務省ODAホームページ「国別援助計画」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo.html>>(last access 2008.9.2)

<sup>16</sup> 牟田博光・源由理子「日本の開発援助評価における課題と展望」『開発援助の評価とその課題』財団法人国際開発高等教育機構(2008)24頁

## ODA評価の課題 政策レベル評価 を中心に

### 1 目標、指標の明確化

国別援助計画のような援助対象国ごとの援助プログラムは、DACでは「国別プログラム」と呼称されている。DAC評価作業部会(現「評価ネットワーク」)は1999年3月、国別プログラム評価に関するワークショップ(ウィーン・ワークショップ)を開いたが、その議論の中で、これらの国別プログラムが戦略や目標の明確性を欠く場合に評価が困難になるという点が指摘された<sup>17</sup>。

政策レベル評価は対象範囲が広い分、評価が抽象的になり易いため、国別援助計画など事前の戦略立案段階で達成すべき目標をしっかりと見定めておく必要性が特に高い。ODA有識者会議の評価報告でもこの点は認識されており、「政策では達成すべき目標と目指すべきレベルが明確である必要がある」<sup>18</sup>との指摘がある。

前述のとおり、政策レベル評価では「結果の有効性」を評価基準の一つとしており、具体的には「当初設定された目標がどの程度達成されたのか」について検証することとなっている。しかし、例えば国別評価では、評価の基礎となる国別援助計画において、その国で我が国がODAを通じて達成すべき具体的な戦略・目標や、目標の達成度を測るための指標が必ずしも明確に定められていないことから、援助の結果に対する評価が十分行われていない場合がある。

例えば、インドネシア国別評価報告書(2008年3月)では、国別援助計画に定められた「民間主導の持続的な成長」「民主的で公正な社会造り」「平和と安定」という3つの重

点分野についてその達成度を評価しているが、その際、具体的な目標値・目標年が援助計画に定められていないことなどから、厳密な達成度の測定は困難であると指摘された<sup>19</sup>。

また、エチオピア国別評価報告書(2005年3月)は、我が国の道路整備によって道路沿線での経済活動が活発化したこと等が確認されたが、それが、我が国が道路整備の目的としている「食糧安全保障」「経済成長を通じた貧困削減」に寄与しているかどうかを評価することは困難であったと述べている。「食糧安全保障」のようなマクロ的な目標に対する寄与度を評価するためには、目標達成への道筋を明確化する必要があり、報告書は「道路整備の短・中・長期的な目的ないし目標(数値を含む)と、その達成度を測る指標」を明示することが重要であると指摘している<sup>20</sup>。

なお、プロジェクトレベルでも、必ずしも明確な目標設定がなされていない場合がある。例えば、スリランカにおける「新マナー橋建設及び連絡道路整備計画」(2007年5月23日交換公文署名)について、外務省の事前評価では「安全で安定した人及び物資の輸送が可能となる」「本計画は...同国の『平和の定着と国造り』に大きく資する案件であることから、本計画の実施により、日本とスリランカの二国間関係強化への効果が期待される」などの記述があるのみで<sup>21</sup>、交通量の目標値といった具体的な指標は設定されていない。また、JICAの「事前事業計画表」でも、橋梁の重量制限が緩和されることが数値を用いて示されているものの、交通量の増加見込みについては「増加する」と述べているのみである<sup>22</sup>。

<sup>17</sup> OECD・DAC. *Evaluating Country Programmes, Vienna workshop 1999*, 1999.3, p.10

<sup>18</sup> 外務省「スリランカ国別評価調査」(2008.3)140頁

<sup>19</sup> 外務省「インドネシア国別評価報告書」(2008.3)56-57頁

<sup>20</sup> 外務省「エチオピア国別評価報告書」(2005.3)111頁

<sup>21</sup> 外務省「政策評価法に基づく事前評価書」(スリランカ:新マナー橋建設及び連絡道路整備計画)(2007.3)

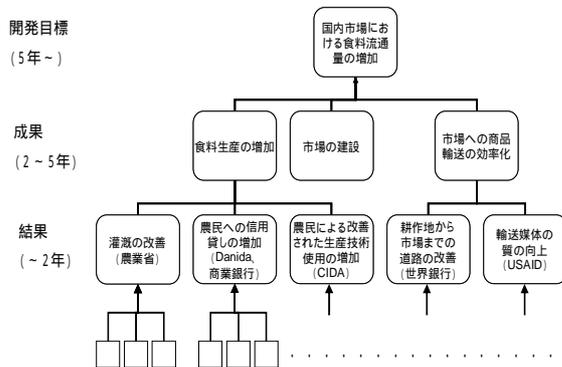
<sup>22</sup> JICA「スリランカ民主社会主義共和国 新マナー橋建設及び連絡道路整備計画基本設計調査」(無償資金協力事業事前計画表(基本設計時))(2006年度)

この点について、総務省行政評価局は、特に外務省の実施する事前評価では目標が文章による記述にとどまっているが、目標の達成水準を具体的に明記すべきだと指摘している<sup>23</sup>。

(1) 目標体系図の提示

援助戦略における戦略・目標の把握には、事前段階での目標体系図の作成が有効である。国別プログラムレベルで用いられる目標体系図としては、1990年代に米国国際開発庁（USAID）が開発した「結果フレームワーク」がある<sup>24</sup>。

目標体系図の例（結果フレームワーク）



（出所：三好・森田・藍澤（2003）<sup>25</sup>）

これは、一つの上位目標の下に中間成果や各個別プロジェクトを配置し、上位目標をもたらすためにそれらのプロジェクト等が適切であるかを検証できるよう考慮されたものであり、文章のみによる記述に比べ、各プロジェクトの相関関係を把握することが容易である。また、中間成果が置かれることで、上位目標と個別プロジェクトとの因果関係が明確になる。

<sup>23</sup> 総務省行政評価局「政策評価の点検結果 評価の実効性の向上に向けて」(2008.3) 68,72 頁

<sup>24</sup> 三好皓一・森田智・藍澤淑雄「わが国評価におけるより適切なプログラム・セオリーの構築を目指して 国際協力評価と政策評価に焦点を当てて」『日本評価研究』日本評価学会(2003.9) 44-46 頁、及び三輪徳子「国別プログラム評価の困難性を越えて 実践的方法論に関する考察と試案」『日本評価研究』日本評価学会(2005.3) 35 頁

<sup>25</sup> 三好・森田・藍澤・前掲論文 45 頁

例に挙げた図では、「灌漑の改善」「農民への信用貸しの増加」といった個別の取組が「食料生産の増加」という中間成果を生み、それが「市場の建設」「市場への商品輸送の効率化」といった他の成果と相まって、上位の開発目標である「国内市場における食料流通量の増加」の達成を目指すという援助戦略の全体像が明瞭に示されている。

評価を行いやすくするためには計画の段階で目標体系図を作成しておくことが望ましい。これまでの国別援助計画に目標体系図は盛り込まれていなかったが、近年は体系図を含む国別援助計画が増えている。これは、外務省が 2005 年に策定した ODA 政策の見直しに関する文書「ODA の点検と改善」の中で、国別援助計画の改善に必要な項目の一つとして目標体系図が明記されたことによる<sup>26</sup>。

国別援助計画の目標体系図はまだ不十分との指摘もあるが<sup>27</sup>、体系図の明示によって国別政策における戦略・目標の把握が容易になり、評価の質が高まることが期待される。

(2) 指標設定における課題

評価の客観性・正確性を期すためには、目標の達成度を測るための数値を用いた具体的な指標を定め、定量的に評価を行うことが望ましい。例えば、前項で例に挙げた目標体系図について言えば、「食料生産の増加」には農産物の収穫量、「市場の建設」には市場の件数や規模、「市場への商品輸送の効率化」には 1 日当たりの輸送量などが指標として考えられる。

国別援助計画にはそのような指標はほとんど盛り込まれていない。そのため、国別評価において指標の達成度で ODA の成果を評価することが困難になっている。

実際、国別評価の報告書には、例えば分野

<sup>26</sup> 外務省「ODA の点検と改善～より質の高い ODA を目指して～」(2005.12) 15 頁

<sup>27</sup> 牟田・源・前掲論文 17 頁

別(「貧困」「教育」「保健・医療」等)に実施案件や予算額を挙げるにとどまり、それが対象国にいかなる効果を及ぼしたのかについては検証が不十分なものが多く見受けられる。ODA評価有識者会議も、複数の評価報告書の中で指標不在による評価の困難性を訴え、具体的な指標の導入の必要性を指摘している<sup>28</sup>。

指標設定の際には、8つのゴール<sup>29</sup>についてターゲット及び指標を定め、2015年までと期限を切って明確な開発指標を示したMDGsが参考になり得る。

#### MDGsのゴールとターゲット(例)

<b>ゴール 1: 極度の貧困と飢餓の撲滅</b>
<b>ターゲット1</b> 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。
<b>ターゲット2</b> 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。
<b>ゴール 2: ……</b>
<b>ターゲット1</b> ……

(出所: 外務省ホームページ)

ただし、指標の設定には、以下のような課題が存在する。

まず、そもそも開発途上国においては統計能力等が未整備な場合が多く、評価のための指標を設定するのに必要な、信頼に足る基礎データ(農産物等の生産高、貧困率、就学率、失業者数など)の入手が困難であるとの問題が存在する<sup>30</sup>。

また、ODAについては、結果を必ずしも数値で分析できない場合があることも事実であり、また、長期的な視野で見ないと結果が

現れない類の援助も多い。例えばある国に「ガバナンスの強化」に関する支援を行った場合、数値的な指標を想定することは難しく、目に見える成果が現れるには一定期間を置く必要があるだろう。

この点に関連して、ODA評価有識者会議座長の牟田教授は、できる限り定量的分析を行うべきであるが、それが難しく、文章のみによる記述で評価する場合も、一定の尺度に基づいて複数のしかるべき人に判断を求めるなど、判断をできるだけ定量的なものに近づける努力が必要であると指摘している<sup>31</sup>。

基礎データの入手に関しては、2005年度のケニア国別評価報告書で、今後の国別評価実施体制に向けた提言として、重点分野として選定した分野については、案件実施の有無にかかわらずに恒常的に基礎データを把握する仕組みを構築するなど、現地の状況を常に把握できるようにしておくことが必要であると述べられている<sup>32</sup>。

また、JICA、JBIC、外務省等、ODA関係機関は長い評価の経験の中で膨大な評価情報を蓄積してきている。2008年10月にJBICの円借款部門がJICAに統合されたが、牟田教授はこれを機に関係機関の評価情報をデータベース化することを提案している<sup>33</sup>。

データ把握の環境整備も含め、指標設定の問題は今後に向けた課題の一つである。

## 2 合同評価を推進する必要性

MDGsなど、開発援助への包括的取組に関する一連の動きは、国際社会が強固なパートナーシップの下で開発援助に取り組む必要性を高めた。これを受け、各ドナーは、単な

<sup>28</sup> 前掲「スリランカ国別評価調査」140頁、外務省「ベトナム国別評価報告書」(2007.3)132頁など

<sup>29</sup> 極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及の達成、ジェンダー平等推進と女性の地位向上、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止、環境の持続可能性確保、開発のためのグローバルなパートナーシップの推進(外務省ホームページより)

<sup>30</sup> 外務省「ODA評価ガイドライン第4版」(2008)28頁

<sup>31</sup> 牟田博光「援助評価」『日本の国際開発協力』日本評論社(2005)151-152頁

<sup>32</sup> 外務省「ケニア国別評価報告書」(2006.3)157頁

<sup>33</sup> 牟田・源『開発援助の評価とその課題』24頁

るプロジェクトのすみ分けにとどまらず、より高いレベルで積極的に援助協調を図り、共通の上位計画や戦略に基づいて統一的な援助を実施することが求められている。

このようにドナー間で包括的かつ高度な連携が推進されている今日、我が国が実施している援助だけを見ては、対象国・分野の開発全体における成果を適切に評価することはできない。これは、対象範囲の広い政策レベル評価において特に顕著である。

ODA 評価有識者会議が実施する評価においても、この観点からの評価の困難性は認識されている。例えば、2005 年度のタンザニア国別評価報告書は、「このようなタンザニアの順調な開発は、日本の支援だけで実現したものではない」「このような支援形態の中で、日本だけの援助効果（有効性）を特定することは困難である」と指摘している<sup>34</sup>。

援助協調が進む中、包括的な視点からより適切に評価を行う手法として、開発に関わった複数の主体（援助対象国自身も含めて）が連携して行う合同評価が注目されている<sup>35</sup>。合同評価は、多様なドナーによる援助が総体として対象国・分野にどのような効果をもたらしたのかを評価することを可能にする。

### (1) 合同評価の功罪

合同評価には、大きく分けて二つの利点がある。その一つは、ドナー間のデータ交換が容易になることである。援助対象国で統計能力の不足によってデータが十分得られない場合も、ドナーがそれぞれ個別に収集したデータを集めれば、単独の場合より信憑性の高い基礎データが得られる。前項で触れた指標設定におけるデータ入手の困難性も、合同評価

によってある程度改善される可能性がある。加えて、ドナー間で評価や援助のノウハウについての意見交換も促進されるため、援助協調の更なる深化が期待できる。

合同評価のもう一つの利点は、援助対象国も参加し、ドナーと共に評価に携わることで、開発途上国が評価手法を学び、評価能力の向上を図ることができるという点である。開発途上国自身の「オーナーシップ」を尊重する観点からも合同評価の効用は大きい<sup>36</sup>。

ただ、合同評価には、時間や労力等の側面で負担が大きいという難点もある。合同評価に参加する複数の国や機関が異なる利害や制度を有していることから、単独の評価者による評価よりも評価対象を設定しにくく、調査のプロセスも複雑で、ともすると単独の場合よりコストがかかってしまう可能性がある<sup>37</sup>。多様な参加者の間で意見調整が行われるため、多くの労力を要し、評価結果が得られるまでに時間がかかるという問題もある<sup>38</sup>。

### (2) 我が国の合同評価への取組

我が国では、被援助国のオーナーシップ尊重、国際社会のパートナーシップ強化という観点から、外務省が他ドナー国、国際機関、被援助国、NGO等の外部機関との合同評価を実施している。これらの取組は2002年度から始まった<sup>39</sup>。

2005年度に我が国は「一般財政支援」に関する合同評価を実施した。これは、DACの開発評価ネットワークが主導し、ドナー17か国、被援助国7か国、国際機関5機関の参加

<sup>36</sup> 同上、7頁

<sup>37</sup> 藤本真美「DACにおける評価を巡る議論」『開発援助の評価とその課題』財団法人国際開発高等教育機構（2008）46頁

<sup>38</sup> 三輪『評価論を学ぶ人のために』278頁

<sup>39</sup> NGOとの合同評価は1997年に双方の相互学習を目的としてスタートしたが、現在では、相互の連携強化を主な目的として行われている（外務省「ODA評価ガイドライン第4版」（2008）31頁より）。

<sup>34</sup> 外務省「タンザニア国別評価報告書」（2006.3）第3章49頁

<sup>35</sup> 井本佐智子「援助機関による合同評価の役割と可能性 基礎教育分野の合同評価を事例として」『日本評価研究』日本評価学会（2003.3）5-7頁

を得て大々的に実施された合同評価の一環として行われたものである<sup>40</sup>。一般財政支援は、援助の用途を特定せずに、被援助国における政府全体の一般会計予算（国庫）に資金を投入するプログラム援助の一形態である。合同評価の結果、一般財政支援は、被援助国の行財政能力を向上させ、オーナーシップや説明責任を高める効果はあるが、貧困撲滅等に対する直接的な因果関係は検証できなかったことが報告された<sup>41</sup>。本合同評価は、一般財政支援という1分野における国際的な取組を包括的に評価する試みであり、これによって一般財政支援という援助手法の成果と課題が明らかになり、各ドナーに共有されたことは極めて意義深い。

そのほか、我が国は米国や国連機関、援助対象国などとの合同評価を実施している。

#### 合同評価の実績一覧

被援助国との合同評価の実績
2005年度： ・「ベトナム運輸インフラ分野」（ベトナムとの合同評価） ・「バングラデシュ地方政府技術局を通じた支援」（バングラデシュとの合同評価）
他ドナー・国際機関との合同評価の実績
2002年度：「技術協力事業におけるマルチ・バイ協力」（国連人口基金事務所、国連児童基金（UNICEF）との合同評価）
2004年度： ・「モロッコ保健教育分野」（UNICEFとの合同評価） ・「一般財政支援に関する事例研究（東チモール）」（米国との合同評価）
2005年度：「一般財政支援」（ドナー17か国、被援助国7か国、国際通貨基金・世界銀行等5国際機関）
2007年度：「保健分野における日米パートナーシップ」（米国との合同評価）
NGOとの合同評価実績
2002年度：「NGO事業補助金制度」 2004年度：「日本NGO支援無償資金協力の評価」 2005年度：「フィリピン教育分野評価」 2006年度：「タイ保健分野評価」

（出所：外務省「ODA評価ガイドライン第4版」（2008））

<sup>40</sup> ドナー：フランス、豪州、カナダ、英国、アイルランド、ドイツ、ベルギー、日本、オランダ、スペイン、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、デンマーク、スイス、スウェーデン、米国 被援助国：ブルキナファソ、マラウイ、モザンビーク、ニカラグア、ルワンダ、ウガンダ、ベトナム 国際機関：欧州援助協力局、米州開発銀行、国際通貨基金、OECD・DAC、世界銀行

<sup>41</sup> OECD・DAC. *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*. 2006, p.119

我が国は近年順位を下げたとはいえ、2007年のODA実績額（暫定）ではDAC諸国の総額の7.4%を占める<sup>42</sup>世界有数の援助大国であり、我が国が最大の援助供与国となっている国は2005年現在で26か国ある<sup>43</sup>。それらの国をはじめ多数の国で多額の援助を実施している我が国は、各援助対象国における合同評価のリーダーシップをとるべき立場にあり、今後、更に取組を強化していくべきと考える。

### 3 援助成果の「帰属」の問題

単独評価の場合でも、合同評価の場合でも、説明責任の観点からは、援助成果の「帰属」の問題が生じる。

例えば、ある特定の国において、「教育水準の向上」という上位目標に向けて教員研修や教材提供等の援助を実施したとする。しかし、その後就学率が飛躍的に高まるなど「教育水準の向上」において大きな進展があったとしても、それは我が国だけではなく他国・国際機関の援助、対象国自身の努力などが総体として生み出した成果であり、我が国のプロジェクトが当該目標達成にどれだけ寄与したか評価するのは難しい<sup>44</sup>。

合同評価を行った場合でも、評価できるのは特定国・特定分野全体における「成果」であり、それをそのまま各々のドナーの「成果」と言えるわけではない。つまり、特定の成果を特定の援助活動に「帰属」させることが困難なのである。

もちろん、例えば、上の例において教育分野に対する援助をほとんどすべて我が国が引き受けているなど、特定分野を一手に担って

<sup>42</sup> OECD・DAC. *Reference DAC Statistical Tables* (前掲注1)

<sup>43</sup> 外務省『ODA白書2007年版』（2007.12）238頁

<sup>44</sup> 牟田「（講演）国際協力事業評価のあり方」社団法人日本技術士会ホームページ「国際協力講演会実施報告書（事業評価のあり方）」（2006.3）<<http://www.engineer.or.jp/cnty/overseas/ovsite1/sb812.html>> (last access 2008.8.18)

いる場合などは、上位目標における進展は明らかに我が国の援助の成果だと言えるであろう。しかし、そうでない場合、各ドナーはそれぞれの「成果」を国民の前に明示することができず、説明責任の点で問題を抱えることになる。

この問題への対応策として、「帰属」の度合いを明示するため、関連するプロジェクトにかかった費用の総額を基に成果を案分するという手段も考えられるが、すべてのプロジェクトが同じように効率的に効果を発揮したとは限らないため、十分でない<sup>45</sup>。

評価基準に、通常考えられる援助の効率性などのほか、「援助活動が援助対象国自身の開発戦略と整合的であったか」、「他ドナーといかに連携したか」などの項目を追加して貢献度を測る手法も国連開発計画（UNDP）等によって提唱されているが、実践的な方法論としてはいまだ確立されていない<sup>46</sup>。

「帰属」の問題については、重要なのは開発の成果が生じることであり、それが特定のドナーの取組に帰属することではなく、ドナー側の発想の転換が求められているとの指摘もある<sup>47</sup>。しかし、国民に対する説明責任の達成がODA評価の最大の目的の一つである以上、この点は決して無視できない問題であり、評価における各国共通のジレンマとなっている。

#### 4 国際潮流を踏まえて

政策レベルにおける目標や指標の明確化、合同評価の推進などの手法は、既に触れたとおり、成果重視の国際潮流に基づくものである。成果重視の観点からのODAへの取組については、我が国より先行している米国をはじめとする他国・国際機関に学ぶべきところ

が多い。

援助評価に関する国際的議論に主導的役割を果たしている米国際開発庁（USAID）は、早期から結果重視マネジメントの考え方を取り入れ、様々な評価手法の開発も行っている。米国以外にも、英国、豪州、カナダ、デンマーク、国連開発計画（UNDP）、世界銀行などのドナーが成果重視の観点を積極的に取り入れ、評価手法の改善に取り組んでいる。

#### 各国・機関の「成果重視」への取組（例）

USAID (米国際開発庁)	1995年に結果フレームワークを使用開始 1997年に組織レベルの結果重視マネジメント導入
DFID (英国国際開発省)	1998年に公的サービス協定(PSA)導入
DANIDA (デンマーク国際開発庁)	2003年に組織レベルの業績測定枠組を導入
UNDP (国連開発計画)	1999年に組織レベルの結果重視マネジメント導入
世界銀行	2003年から結果フレームワークを用いた国別援助戦略を導入

(三輪(2005)、三好・森田・藍澤(2003)<sup>48</sup>を基に作成)

我が国としては、米国など他ドナーと積極的に意見交換を行い、ともに試行錯誤を繰り返す中で、より良い評価の実現に向けた努力を積み重ねることが重要である。

#### 5 外部機関による評価

本稿で主として念頭に置いたのは外務省のODA評価体制であるが、客観性という観点では、援助実施主体である外務省やJICAとは別の立場からODAに対するチェックを行うことも必要と考えられるため、その点についても若干述べたい。

会計検査院は、参議院決算委員会の要請に基づき、2006年9月及び2007年9月、参議院議長に対し、ODAに関する会計検査の結果について報告した。報告の内容は、ODA事業におけるコンサルタント等への委託契約の在り方が中心となっている。近年、開発コ

<sup>45</sup> 牟田『日本の国際開発協力』153頁

<sup>46</sup> 三輪『評価論を学ぶ人のために』277頁

<sup>47</sup> 井本・前掲論文5頁

<sup>48</sup> 三輪「国別プログラム評価の困難性を越えて〜」33頁及び三好・森田・藍澤・前掲論文44頁

ンサルタント会社「パシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル(PCI)」のODAに関わる汚職事件等を受けて、ODAの公正性・透明性が改めて問われている中、会計的側面からODAをチェックする会計検査院の活動は時宜に適ったものである。

また、ODAに対して独自の立場から提言等を行うNGOの役割も見逃せない。例えば、2008年5月のTICADに際しては、NGOの連合体「TICAD・NGOネットワーク」が、福田首相の演説や政府の支援方針について評価と提言を行っている。

前項まで述べてきたいわゆる「ODA評価」とは視点を異にするものの、会計検査院やNGOを含め、外部者によるチェックの拡大も、広い意味でのODAに対する評価における一つの課題である。外務省やJICAはこれら外部からの声にも積極的に耳を傾け、ODAの効果及び効率の向上に取り組んでいくべきである。

おわりに

以上、政策レベル評価を中心に我が国のODA評価の現状と課題について考察した。

援助における成果重視や、ドナー間の援助協調が進む中、評価の在り方も変わってきており、各ドナーはそれに対応して評価手法を改善することが求められている。

我が国としては、他ドナーの取組を参考にしつつ、本稿で述べた援助目標の明確化、合同評価の推進などによって評価手法の改善を図り、質の高い評価を実現することが必要である。質の高い評価は、国民のODAに対する理解向上に資するとともに、それ以後の援助に反映させることによってODA自体の質の向上につながるものでもあり、今後の一層の取組強化が期待される。

血税が投入されるODAに対する国民の視線が厳しくなる中、ODAについて国民が納得できるような説明を行うことは、政府の当然の責務である。また、政府の厳しい財政事情にかんがみれば、ODA予算の増額を図るといっても限界があり、それよりもむしろ援助の効率性を向上させ、限られた予算で高い援助効果を目指していくことが必要であろう。

説明能力の強化と、援助効率・効果の向上、この二つを実現するため、ODAにおいて評価を効果的に活用することがますます重要となっているのである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・城山英明『国際援助行政』東京大学出版会(2007)
- ・田辺智子「開発援助における結果重視マネジメント」『レファレンス』国立国会図書館調査及び立法考査局(2005.12)
- ・ハリー・P・ハトリ(上野宏・上野真城子訳)『政策評価入門』東洋経済新報社(2004)
- ・三浦有史「緊縮財政下のODA改革 説明責任、評価、国民理解のサイクル確立を」『Business & Economic Review』日本総研(2005.11)
- ・牟田博光「(日本評価学会第5回全国大会報告)共通論題・MDGs達成に向けて 開発成果マネジメントの課題」『日本評価研究』日本評価学会(2005.9)
- ・森田智『JICAにおける結果重視マネジメント(RBM)の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第二課(2003)
- ・森川俊孝・池田龍彦・小池治『開発協力の法と政治 国際協力研究入門』国際協力出版会(2004)

# 著作権の保護期間延長に関する考察

## コンテンツ貿易に与える影響

衆議院調査局調査員  
 大 戸 優 子  
 (文部科学調査室)

### 要 旨

「日本における著作権の保護期間を先進諸国の大勢に合わせて延長すべき」との主張が国内にある。その根拠には「保護期間の相互主義により、日本の著作物が他の先進国で短い期間しか保護されない」ということがある。

著作権法は、本来、著作者等の権利を保護することを目的とする。しかし、それにとどまらず、著作権法の規定によって利用者が受ける効果を考えると、「保護期間の相互主義による状況の改善」のための保護期間の延長は、日本人利用者にとっては、「自由利用できない期間の長期化」を意味するので、「日本全体の余剰」<sup>1</sup>に影響が及ぶことが考えられる。

保護期間延長による日本人権利者・日本人利用者の余剰の変化について分析した結果、本稿における分析の条件下においては、新たな保護期間設定後に個人が創作し、その著作権が会社等に譲渡された著作物の場合、「日本全体の余剰」最大化のためには、著作物全体に一律の保護期間を設定すべきでないことが明らかとなった。

### 《構成》

はじめに

著作者のインセンティブ

「A国全体の余剰」

「A国全体の余剰」と本モデルの考察

おわりに

はじめに

#### 1 問題意識・研究対象

##### (1) 日本における保護期間延長論

現在、日本において「著作権の保護期間を先進諸国の大勢(原則として著作者の死後70年)に合わせて延長すべき」との主張がある。その根拠には「保護期間の相互主義によって日本の著作物が他の先進国で不利に扱われて

いる」ということがある。

相互主義とは、文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約(以下「ベルヌ条約」という。)第7条第8項ただし書きを根拠とする内国民待遇の例外原則である。ベルヌ条約は、同条第1項で著作権の保護期間を「著作者の生存の間及びその死後50年」と規定している。また、同条約第5条第1項では内国民待遇を定めており、著作者は、同条約によって保護される著作物に関し、当該著作物の本国以外の加盟国において、その国の法令が自国民に現在与えている権利、将来与えることがある権利及びベルヌ条約が特に与える権利を享有できるとされている。

内国民待遇に基づくと、自国(B国)が相手国(A国)より長い保護期間を設定していた場合、B国は、A国を本国とする著作物についても自国民の著作物と同等の長い保護期間を与える義務を負う。一方、B国を本国とする著作物は、自国より短い保護期間のA国内

<sup>1</sup> 余剰とは、市場取引による経済主体の純便益を意味する。本稿では、「すべての日本人が得る余剰」を「日本全体の余剰」と記し、次のように定義する。「日本全体の余剰」=「日本人著作者が、日本市場及び相手国市場で得る利益」+「日本人利用者が、日本人著作者が創作した著作物の利用から得る消費者余剰」+「日本人利用者が、相手国著作者が創作した著作物の利用から得る消費者余剰」

では、B国よりも短い期間しか保護されない。

このような状態は不公平であるとの考え方から、ベルヌ条約では第7条第8項に保護期間について内国民待遇の例外が規定されており、このような場合には、B国におけるA国著作物の保護期間は当該著作物のA国における期間で足りるとされている。これを一般に、保護期間の相互主義という<sup>2</sup>。

こうした条約の原則により、日本より長い保護期間を規定する国を本国とする著作物の日本国内での保護期間は、日本の著作権法が規定する期間となる。その結果、日本国内の利用者は、外国著作物について本国よりも早く自由利用が可能になる恩恵を享受している。

一方、日本を本国とする著作物は、日本より長い保護期間を規定する国においても日本国内での保護期間しか保護されない。つまり、相手国において、相手国を本国とする著作物が長期間著作権の保護を受けているのに比べ、日本の著作物は早くに保護が切れ、自由利用が可能となる時期が早く到来する。このため、外国で利用されることの多い日本の権利者は、相手国で自己の著作物を長く保護してもらおうと、日本国内での保護期間の延長を主張している。

なお、ベルヌ条約の水準を超える保護期間を国内法で定めている国は、主にアメリカ、ヨーロッパ等の先進諸国である。これらの先進諸国以外では日本と同水準の規定の国も多く<sup>3</sup>、当該国では、日本の著作物は当該国の著作物と同期間保護される。このことから、「著作権の保護期間を国際的なレベルである『著作物の死後70年』までに延長することを要望

する」との声明文<sup>4</sup>に代表される保護期間延長論は、「国際的なレベル」に関し先進諸国を念頭に置いていると考えられる<sup>5</sup>。

## (2) 保護期間延長の合理性と日本のコンテンツ政策

日本国内で著作権を長期間保護する政策を採ると、著作権者が国内外で得る利潤が増加し、作者の新たな創作へのインセンティブを高める可能性がある<sup>6</sup>。日本が、創作される著作物の増加やそれに伴う著作物の輸出増加を目指すのであれば、創作のインセンティブを向上させる保護期間延長には合理性がある。

『知的財産推進計画 2007』<sup>7</sup>では、「コンテンツを活かした文化創造国家創り」が挙げられ、「コンテンツ」の例であるアニメやマンガを海外に発信する方向性が目指されている。

「アニメ」は全体として映画の著作物であり、その著作権は公表から70年間保護される（著作権法第54条第1項）。映画の著作物としてのアニメの他に原作の「マンガ本」が存在している場合、この「マンガ本」は、アニメとは別に著作権の保護を受ける（作者の死後50年間。同法第51条第2項）。マンガ本

<sup>2</sup> 日本では、著作権法第58条に規定されている。

<sup>3</sup> 2007年4月現在で、ベルヌ条約に加盟している163か国のうち、アジア諸国、アフリカ諸国等の92か国（中国、エジプト等）が、著作権の保護期間を「作者の生存の間及びその死後50年」と設定している。（文化審議会著作権分科会過去の著作物等の保護と利用に関する小委員会資料<[http://www.mext.go.jp/lb\\_menu/shingi/bunka/gijiroku/021/07091009/001.pdf](http://www.mext.go.jp/lb_menu/shingi/bunka/gijiroku/021/07091009/001.pdf)>）。

<sup>4</sup> 2006年9月22日、日本文藝家協会など16団体による「著作権問題を考える創作者団体協議会」が記者会見において発表した、著作権保護期間の延長を求める声明（NPO日本文藝著作権センター「文藝著作権通信 第7号 特集/著作権保護期間の延長を求める共同声明」(2006.10) <<http://www.bungeicenter.jp/NP0007.pdf>>）。なお、記者会見時点における同協議会の加盟団体は、日本文藝家協会、日本脚本家連盟、日本シナリオ作家協会、日本児童文学者協会、日本児童文芸家協会、日本漫画家協会、日本美術家連盟、日本美術著作権連合、日本写真著作権協会、日本写真家ユニオン、日本音楽作家団体協議会、日本音楽著作権協会、音楽出版社協会、日本芸能実演家団体協議会、日本レコード協会及び日本歌手協会の16団体であった。

<sup>5</sup> NPO日本文藝著作権センター「文藝著作権通信 第9号 特集/保護期間延長に関する諸問題」(2007.10) <<http://www.bungeicenter.jp/NP0009.pdf>>

<sup>6</sup> ただしこの見解については、死後の保護期間が延長されても現在創作活動を行っている権利者にとってインセンティブが高まるとは必ずしも言えず、実際には、死亡することのない団体や企業を利するだけであるという反論もある。

<sup>7</sup> 内閣官房知的財産戦略本部「知的財産推進計画 2007」(2007.5)

にはストーリー（これは、アニメとして翻案された原著作物となり、アニメは二次的著作物となる。）とキャラクター等の絵（アニメの中に複製されている著作物となる。）が含まれており、それぞれが（自然人を著作者とする著作物であれば）著作者の死後50年間保護される。また、「マンガ本」のストーリーの著作権者は、原著作物として、アニメの利用に関する権利を持つ（同法第28条）が、この著作権は（アニメの利用に関する限り）アニメの著作権が消滅するときに同時に消滅するという例外規定がある（同法第54条第2項）。

この例外の場合を除き、「マンガ本」（ストーリー及びキャラクター等の絵）の著作権は、「アニメ」とは独立して保護されるため、「アニメ」の著作権の保護期間が満了したときに、原作となった「マンガ本」（ストーリー及びキャラクター等の絵）の著作権が存続していることがあり得る。この場合、ストーリーの著作権はアニメの利用に関する限り消滅しているため、ストーリーの著作権者が「アニメ」から独占的な利益を上げることはできない。しかし、キャラクター等の絵については保護期間満了まで著作権の保護が及ぶため、著作権者は、例えば、キャラクターの商品化のためのライセンスによる利益を獲得できる。

一般に、外国への輸出<sup>8</sup>が多い著作物の著作者は、自国の保護期間が長い方が、輸出先で多くの利潤を獲得できる。現実には、日本で2003年に映画の著作物の保護期間が70年に延長された理由として、アニメを含む日本の映画が世界各国に輸出されていることが挙げられている。このことから、日本が著作物の輸出増加を目指すならば、輸出後に外国で得る利益を拡大する観点から保護期間延長には合理性がある<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> ここでの「輸出」とは、複製物の輸出ではなく、外国で利用行為が行われることを意味する。

<sup>9</sup> 文化審議会著作権分科会「著作権法に関する今後の検討

(3) 保護期間延長が日本全体に与える影響

著作権法は、本来、著作者等の権利を保護することを目的としている（著作権法第1条）。しかし、それにとどまらず、著作権法の規定によって利用者が受ける効果を考えると、「保護期間の相互主義による状況の改善」のための保護期間の延長は、日本国内の利用者にとっては、著作物を自由利用できない期間が長くなり、不利になることを意味するのである。

「損なわれる余剰」と「著作者の利益」との間、「輸出著作物の国内権利者の利益」と「内外の著作物の国内利用者の利益」の間には当然にトレードオフの関係がある。保護期間延長が、日本人権利者及び日本人利用者を含めた「すべての日本人が得る余剰」に与える影響には精緻な分析を要する。そこで、本稿では、保護期間延長による日本人の余剰変化を分析した。

## 2 分析対象とする著作物及び市場

### (1) 分析対象とする著作物

本稿の分析対象とする著作物は、新たに保護期間が設定された後（延長後）に創作されるもののみとする。保護期間満了後の利用行為については、既存の著作物の二次利用のみを対象とし、三次利用は行われぬものとする<sup>10</sup>。著作物は個人が創作し、その著作権を会社等に譲渡する場合のみを対象とする<sup>11</sup>。

課題」（2005.1.24）で、政府として保護期間の見直しを行う方針が示された。ただし、見直しの根拠は「著作物の輸出」ではなく、「世界的趨勢」との整合性や、著作物の種類ごとに保護期間が異なる現状につき「バランス」を取ることであった。

<sup>10</sup> 実際には、既存の映画全体の商業的二次利用に関して言うと、保護期間が満了すると商業的二次利用が行われなくなる現象が広く見られ、このために、前記の2003年の保護期間延長においては、利用者側であるビデオ業界や放送業界は、積極的に保護期間延長に賛成した。その理由は、映画の保護期間が満了した後に一定の投資を行って二次利用（例えばDVD化）を行うと、これを購入した他社による三次利用（前記の投資がないため二次利用DVDよりもはるかに安価に発売できる）を阻止できないからである。しかしここでは、そうした三次利用は行われぬ前提に立つ。

<sup>11</sup> 個人が著作権を持つときは、死後発生する利潤は自己の

(2) 分析対象とする市場

分析対象の市場は、日本人の著作物を日本人が日本国内で利用する場合、日本人の著作物を外国人が外国で利用する場合、外国人の著作物を日本人が日本国内で利用する場合とする。それぞれの市場において日本人に発生する余剰を分析し、「日本全体の余剰」を最大化する割引保護期間<sup>12</sup>について考察する。

著作者のインセンティブ

1 分析モデルとその仮定

「日本全体の余剰」を最大化する保護期間を分析するため、以下の仮定を置く。

A国（日本）及びB国（日本以外のすべての国とし、保護期間は「原則死後70年」と仮定する。）には、同数の著作者が存在し、利用者も複数存在する。また、両国のすべての著作者は、創作後に同じ年数生存する。両国の各著作者はそれぞれ1つ著作物を創作し、著作物の価値レベル $v$ は著作者により異なる（両国においてそれぞれ0から1の間で一様に分布）、各著作者の創作コスト $c$ はすべて一定で、各著作者は両国でそれぞれ自己の著作物の利用を独占的に許諾する（両国の著作物の代替性は無視する。）、各著作者は両国の著作権の保護期間を所与とし、自己の得る利潤が創作コストを上回

る場合にのみ創作活動を行うものとする。年率5%とし、A国の割引保護期間を死後 $T$ 年、B国の割引保護期間を死後 $T_f$ 年<sup>13</sup>とする（A国の保護期間は0～、 $T$ は0～20年となる。）、仮定より、余剰を分析する際は死後期間に発生する分のみ計算する。A国の人口規模を1としたときの、現段階の相対的なB国の人口規模を $a$ （0～）とする<sup>14</sup>。

両国の人口規模や、各著作者が創作した著作物に対して両国人利用者が付ける価格の最大値（最大値付け額）は、それぞれ、時間が経過しても変化することがないとし、著作の需要曲線が時間を通じ一定のモデルを考える。

2 A国人著作者の行動

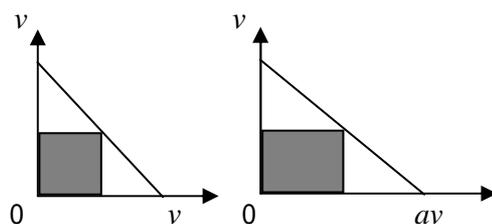
$T$ 、 $T_f$ 及び $c$ を所与とすると、A国では、利潤が $c$ を上回る著作者のみ創作を行う。A国人著作者がA B両国で得る利潤 $\Pi$ は、次のとおりとなる。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき：

$$\Pi = \frac{1}{4} v^2 \cdot T + \frac{a}{4} v^2 \cdot T = \frac{(1+a)v^2}{4} \cdot T$$

A国

B国



それぞれ、四角形の部分が、A国人著作者が各国で得られる利潤となる。

承継者が受け取るため、「死後数十年の保護期間は著作者のインセンティブにならない」との議論がある。しかし、著作権を会社等に譲渡するときには、当該著作物が生み出す利潤の現在価値が一時金として著作者に支払われる。つまり、著作者は生存中及び死後の利潤を受け取ることができるため、著作権の保護期間の変化は著作者の収入とインセンティブに影響を与えられずと考えられる。そこで、本稿では、個人が自己の著作権を会社等に譲渡することとした。

<sup>12</sup> 割引率 $r$ を5%で一定であるとしたとき、 $V$ 円の $t$ 年目の割引現在価値 $V_t$ は $V$ を「 $1.05 (= 1 + r)$ の $t$ 乗」で割ったものとなる。そのため、期間をそのまま用いると、現在価値で評価したときに各時点における $V$ 円は、異なる値をとることになる。そこで、本論では $V$ 円の割引現在価値がどの時点においても $V$ 円となるように期間そのものを割り引いて表記しており、これを割引保護期間と称している。

<sup>13</sup>  $T_f = \sum_{i=1}^{70} \frac{1}{(1+i)^i} \cdot 19.34267665$  ( $i = 0.05$ ) である。

<sup>14</sup> 本来、分析のためには需要曲線を描く必要があり、 $a$ を「同一著作物の両国における市場比率」とする方が正確である。しかし、市場比率のデータを取るには、両国における当該著作物の「売上額」の比較ではなく背後にある需要曲線の形状や傾きを推計する必要がある。本稿ではここまでの研究に至ることができず、人口規模が大きければ潜在的需要も増加し得るとの予測のもと、 $a$ を人口規模とした。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき、A 国人著作者の著作物は A B 両国で  $T$  年保護される。このため、各国で得られる利潤  $\times T$  年が、「A 国人著作者が A B 両国で得る利潤  $\Pi$ 」となる。

$T_f \leq T$  のとき：

$$\Pi = \frac{1}{4}v^2 \cdot T + \frac{a}{4}v^2 \cdot T_f = \frac{v^2}{4} \cdot T + \frac{av^2}{4} \cdot T_f$$

$T_f \leq T$  のとき、A 国人著作者の著作物は A 国で  $T$  年、B 国で  $T_f$  年保護される。各国で得られる利潤にそれぞれの年数を乗じたものが、「A 国人著作者が A B 両国で得る利潤  $\Pi$ 」となる。

$0 \leq T \leq T_f$  では、 $\Pi$  は  $T$  に関する増加関数となる。 $T$  が  $T_f$  を超えると  $\Pi$  の増加が鈍くなり、 $T$  を  $T_f$  より長く設定することは正当化されにくくなる。創作される著作物の範囲は、 $0 \leq v$  より、次のとおりである。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき：

$$\frac{(1+a)v^2}{4} \cdot T \geq c \text{ が創作される}$$

$$\therefore 1 \geq v \geq \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}}$$

$T_f \leq T$  のとき：

$$\frac{v^2}{4} \cdot T + \frac{av^2}{4} \cdot T_f \geq c \text{ が創作される}$$

$$\therefore 1 \geq v \geq \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}}$$

### 3 B 国人著作者の行動

B 国人著作者が A B 両国で得る利潤  $\Pi$  は、A 国人著作者の場合と同様に考えると、次のとおりとなる。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき：

$$\Pi = \frac{v^2}{4} \cdot T + \frac{av^2}{4} \cdot T_f$$

$T_f \leq T$  のとき：

$$\Pi = \frac{(1+a)v^2}{4} \cdot T_f$$

$0 \leq T \leq T_f$  では、 $\Pi$  は  $T$  に関する増加関数となる。 $T_f \leq T$  では、B 国著作物の保護年数が一定となるため  $\Pi$  も一定となる。以上より、B 国では次の範囲の著作物が創作される。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき：

$$1 \geq v \geq \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}}$$

$T_f \leq T$  のとき：

$$1 \geq v \geq \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T_f}}$$

$T_f \leq T$  においては利潤が変化しないため、創作される著作物レベルの下限值は定数となり、B 国人著作者の行動は一定となる。

### 「A 国全体の余剰」

#### 1 「A 国全体の余剰」の構成

$T$ 、 $T_f$  及び  $c$  を所与とした両国著作者の行動を分析した結果、創作される著作物は「 $a$ 、 $T$ 、 $T_f$  及び  $c$ 」に依存することが示された<sup>15</sup>。

続いて、 $T_f$  及び  $c$  を所与とし、「A 国人著作者が両国で得る利潤」、「A 国人利用者が A 国人著作者の著作物の利用から得る余剰」、「A 国人利用者が B 国人著作者の著作物の利用から得る余剰」を分析し、「A 国全体の余剰」を最大化する保護期間を探る。

#### 2 A 国人著作者が得る利潤

A 国人著作者が得る利潤  $\Pi$  は、次のとおり<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> そのような著作物は、それぞれ自国で A 国著作物は  $T$  年間、B 国著作物は  $T_f$  年間、著作権の保護を受ける。著作権は独占的利用権であり、著作物の市場は独占供給のため、保護開始当初から死荷重(市場が効率的であれば得られていたはずだが、市場が非効率であるために得損ねている余剰のこと。)が発生する。

<sup>16</sup>  $\sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \geq 1$  又は  $\sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \geq 1$  の場合、創作活動は行われない。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき :

$$\begin{aligned} \Pi &= \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{(1+a)T}} \left( \frac{(1+a)v^2}{4} \cdot T - c \right) dv \\ &= \frac{(1+a) \cdot T}{12} - c \\ &\quad - \frac{(1+a) \cdot T}{12} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \right)^3 + c \times \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \end{aligned}$$

$T_f \leq T$  のとき :

$$\begin{aligned} \Pi &= \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{T+aT_f}} \left( \frac{v^2}{4} \cdot T + \frac{av^2}{4} \cdot T_f - c \right) dv \\ &= \frac{T+a \cdot T_f}{12} - c \\ &\quad - \frac{T+a \cdot T_f}{12} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \right)^3 + c \times \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \end{aligned}$$

$T$  が長くなると、独占供給期間が長期化し、 $\Pi$  は増加する。保護期間延長が著作権側から主張されることが多い理由はここにある。 $T$  が  $T_f$  を超えると  $\Pi$  の増加量は小さくなる。これは、相手以上の保護期間を設定しても自国著作権者のメリットが拡大しないことを意味し、長期の保護期間を正当化しにくくする。また、同じ  $T$  でも、 $a$  が大きいと多くの独占利潤の獲得が可能となり、 $\Pi$  は高い値となる。

### 3 A 国人利用者が A 国人著作権者の著作物の利用から得る余剰

A 国人利用者が A 国人著作権者の著作物を利用して得る消費者余剰  $CS_1$  は、次のとおり<sup>17</sup>。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき :

$$\begin{aligned} CS_1 &= \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{(1+a)T}} \left( \frac{v^2}{8} \cdot T \right) dv + \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{(1+a)T}} \left( \frac{v^2}{2} \times (20-T) \right) dv \\ &= \frac{T}{24} - \frac{T}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \right)^3 \\ &\quad + \frac{20-T}{6} - \frac{20-T}{6} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \right)^3 \end{aligned}$$

<sup>17</sup>  $\sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \geq 1$  又は  $\sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \geq 1$  の場合、 $CS_1$  は 0 になる。

$T_f \leq T$  のとき :

$$\begin{aligned} CS_1 &= \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{T+aT_f}} \left( \frac{v^2}{8} \cdot T \right) dv + \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{T+aT_f}} \left( \frac{v^2}{2} \times (20-T) \right) dv \\ &= \frac{T}{24} - \frac{T}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \right)^3 \\ &\quad + \frac{20-T}{6} - \frac{20-T}{6} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \right)^3 \end{aligned}$$

$a$  の値が一定範囲<sup>18</sup>のとき、 $T$  を延長すると  $CS_1$  は増加し、最大値を取って減少する<sup>19</sup>。一般に「保護期間延長は利用者を不利にする」と言われるが、この範囲のときは余剰を拡大させる場合があることが示された。一方、それ以外の場合  $CS_1$  は常に  $T$  の減少関数となる。

### 4 A 国人利用者が B 国人著作権者の著作物の利用から得る余剰

A 国人利用者が B 国人著作権者の著作物を利用して得る消費者余剰  $CS_2$  は、次のとおり<sup>20</sup>。

$0 \leq T \leq T_f$  のとき :

$$\begin{aligned} CS_2 &= \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{T+aT_f}} \left( \frac{v^2}{8} \cdot T \right) dv + \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{T+aT_f}} \left( \frac{v^2}{2} \times (20-T) \right) dv \\ &= \frac{T}{24} - \frac{T}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \right)^3 \\ &\quad + \frac{20-T}{6} - \frac{20-T}{6} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \right)^3 \end{aligned}$$

$T_f \leq T$  のとき :

$$\begin{aligned} CS_2 &= \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{(1+a)T_f}} \left( \frac{v^2}{8} \cdot T_f \right) dv + \int_0^1 \frac{4c}{\sqrt{(1+a)T_f}} \left( \frac{v^2}{2} \times (20-T_f) \right) dv \\ &= \frac{T_f}{24} - \frac{T_f}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T_f}} \right)^3 \\ &\quad + \frac{20-T_f}{6} - \frac{20-T_f}{6} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T_f}} \right)^3 \end{aligned}$$

<sup>18</sup>  $a$  の値が約 122 以下のとき。

<sup>19</sup>  $CS_1$  が最大値を取る  $T$  の値は  $a$  に依存、最大で  $T = 2.5$ 。

<sup>20</sup>  $\sqrt{\frac{4c}{T+a \cdot T_f}} \geq 1$  の場合、 $CS_2$  は 0 になる。

$a$  の値が一定の範囲<sup>21</sup>のとき、 $T$  を延長すると  $CS_2$  は増加<sup>22</sup>、その後減少する。それ以外の場合、 $CS_2$  は常に  $T$  の減少関数となる。また、 $T_f \leq T$  の範囲では  $CS_2$  は定数となる<sup>23</sup>。

「A国全体の余剰」と本モデルの考察

1 「A国全体の余剰」

2 ~ 4 の分析結果を総合すると、所与の  $T_f$  及び  $c$  における「A国全体の余剰」となる。これは、 $T$  と  $a$  の関数で表現される。

$$0 \leq T \leq T_f \text{ のとき:}$$

$$\frac{aT - 2T + 80}{12} - \frac{2aT - T + 80}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}} \right)^3$$

$$- \frac{80 - 3T}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T + a \cdot T_f}} \right)^3 - c + c \times \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T}}$$

$$T_f \leq T \text{ のとき:}$$

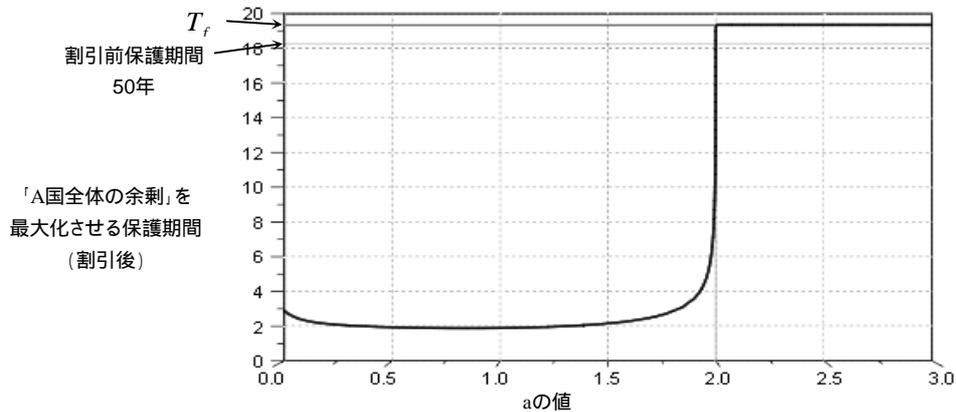
$$\frac{2aT_f - T + 160 - 3T_f}{24} - \frac{2aT_f - T + 80}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{T + a \cdot T_f}} \right)^3$$

$$- \frac{80 - 3T_f}{24} \times \left( \sqrt{\frac{4c}{(1+a) \cdot T_f}} \right)^3 - c + c \times \sqrt{\frac{4c}{T + a \cdot T_f}}$$

任意の  $a$  が決定されると、「A国全体の余剰」は  $T$  の関数となる。 $a$  の値を 0 から順に変化させたとき、「A国全体の余剰」を最大化させる  $T$  の値を考えると、図 1 となる<sup>24</sup>。

$a$  の値が約 2<sup>25</sup>より小さい場合、「A国全体の余剰」最大化は現行より短い保護期間で実現し、保護期間延長は「A国全体の余剰」を減らす。一方、 $a$  の値が約 2 より大きい場合、「余剰」最大化は外国の保護期間のとき実現し、保護期間延長は「余剰」を増加させる。

図 1  $a$  の値に応じた「A国全体の余剰」を最大化させる割引保護期間  $T$  ( $c = 0.1$ )



<sup>21</sup>  $a$  の値が約 0.13 以下のとき。

<sup>22</sup>  $CS_2$  が最大値を取る  $T$  の値は  $a$  に依存、最大で  $T = 2.5$ 。

<sup>23</sup> 理由について、 3 参照。

<sup>24</sup>  $T = 18$  付近の直線は「原則死後 50 年」の状態を示し、

$$T = \sum_{i=1}^{50} \frac{1}{(1+i)^i} = 18.25592546 \quad (i = 0.05) \text{ である。}$$

<sup>25</sup>  $a = 1.9993492$  である。

## 2 本モデルからの考察

### (1) 「日本全体の余剰」と保護期間( $0 < a < 2$ )

$0 < a < 2$ は「外国への輸出規模、売り込み先となる外国の人口規模、又は外国の人口規模」が日本の2倍未満であることを示す。

#### ア 保護期間延長の効果

$a$ の値がこの範囲のとき、現行保護期間は「日本全体の余剰」を最大化させない。また、保護期間延長は「余剰」を拡大させない。

#### イ 保護期間短縮の効果

条約との関係で見ると、この場合、ベルヌ条約以下の保護水準により「日本全体の余剰」が最大化される<sup>26</sup>。なお、国内著作物に限れば、保護期間の短縮は条約上可能である。

しかし、ベルヌ条約の相互主義の規定は、「自国の著作物を相手国が保護してくれている期間だけ、相手国の著作物を保護する」ではなく、「相手国が相手国の著作物を保護している期間だけ、相手国の著作物を自国で保護する」である。したがって、日本人が創作した著作物を日本国内で50年以下の保護とすることは条約上可能であるが、同時に、外国における当該著作物の保護期間も短縮される。

保護期間の条約水準以下への短縮(以下「保護期間の短縮」という。)は、日本人利用者に、自国及び相手国の著作物の自由利用が可能となる時期が早く到来するメリットを与える。このため、「日本人利用者が日本人及び外国人著作物の著作物の利用から得る消費者余剰」が拡大する。一方、保護期間の短縮は、日本人著作者に、自己の著作物がいずれの国でも短期間しか保護されないデメリットを与え、「日本人著作者が得る利潤」を大幅に減らす。

#### ウ 結論

$0 < a < 2$ の場合、保護期間延長は「日本全体の余剰」最大化をもたらさない。「日本全

体の余剰」最大化のためには一部の日本人の余剰が減少しても良い」という価値観のもとでは、保護期間の短縮が望ましい。一方、「現状より余剰が減少する日本人が発生しない条件での『余剰』最大化が最善である」という価値観のもとでは、現状維持が望ましい。

### (2) 「日本全体の余剰」と保護期間( $2 < a$ )

#### ア 保護期間延長の効果(その1)

$2 < a$ の場合も、現行保護期間は「日本全体の余剰」最大化を実現していない。最大化実現のためには外国と同じ保護期間が望ましく、このときには保護期間の延長が正当化される。

#### イ 保護期間延長の効果(その2)

ここで、日本が外国を超える保護期間を設定すると「日本全体の余剰」は減少する<sup>27</sup>。著作者に手厚い保護を与えるためであれば、原則死後70年を超える保護期間も設定できる。しかし、「日本全体の余剰」最大化を考えると、長期の保護期間は採るべきでない。

#### ウ 結論

$2 < a$ の場合、外国と同じ保護期間を設定すると「日本全体の余剰」が最大化される。

## おわりに

### 1 一律の保護期間の妥当性

新たに保護期間が設定された後に個人によって創作され、その著作権が会社等に譲渡される著作物(以下「分析対象著作物」という。)に限定すれば、「日本全体の余剰」最大化のためには、すべての著作物に一律の保護期間を設定すべきでないことが明らかとなった。

ただし、将来創作される個々の著作物ごとにあらかじめ異なる保護期間を法定しておくことは不可能である。また、著作物が創作さ

<sup>26</sup> 「日本全体の余剰」を最大化する日本の割引保護期間の最短は、約1.885101年であった(割り戻すと、約2年)。また、このときの $a$ の値は、 $a = 0.845$ である。

<sup>27</sup> 「日本人著作者が日本人利用者から得る利潤」が増加、「日本人利用者が日本人著作者の著作物を利用することで得る消費者余剰」が減少。

れる時点では $a$ の値は分からないため、事前に最適保護期間を設定することも困難である。

著作物の創作後、事後的な輸出規模等が分かり、さらに、著作物と言っても様々な種類がある中で著作物の類型ごとに異なる保護期間政策の設計が可能であることを前提にすれば、「日本全体の余剰」最大化のためには、著作物類型ごとに異なる保護期間を設定すべきである。

## 2 「著作物類型」の基準

本稿で試みた分析によると、「著作物類型」は、次の基準で分類されることとなる。

基準1：「日本人著作者が創作した著作物」の現時点における輸出量

基準2：今後日本が目標とする、「日本人著作者が創作した著作物」の輸出量

基準3：貿易相手国の人口規模

一方、上述の基準では、前項で述べた「すべての著作物に一律の保護期間を設定すべきではなく、著作物類型ごとに異なる保護期間を設定すべきである」という結論と反する結論に至る可能性がある。現実には、数多くの外国が存在し、「相対的な人口規模」が2倍を大きく超過するためである。

しかし、仮定で $a$ を定義した経緯を踏まえると、「人口規模」は「同一著作物に関する日本と外国の市場比率」と読み替えることができる。「市場比率」は需要曲線の形状や傾きによって導かれるため、すべての著作物で同一の値になるとは考えにくい。そこで、前項で述べた当初の結論と反することはないと考えられる。

## 3 著作物の種類と「市場比率」

なお、「市場比率」については、著作物の種類に応じた傾向があると考えられる。

「市場比率」が大きくなるものの例は、マンガ本に含まれるキャラクター等の絵である。

これは、外国で利用するに当たって他の言語に翻訳する必要がなく、日本人著作者が創作した著作物をそのまま利用することができる。このため、このような著作物は外国での利用コストが低く、外国での需要が多くなる傾向があると推測される。一方、小説等、外国利用のために常に翻訳を要するものは利用コストが相対的に高い。また、俳句等、利用の前提として文化的背景の理解を要する著作物もある。このように、外国での利用コストに応じた「市場比率」の傾向があると考えられる。

また、外国の市場規模を需要として考慮する際、日本での当該著作物の利用方法に対する需要だけでなく、外国特有の利用方法の需要も加味する必要がある。

## 4 命題

以上の考察から、著作物が創作された後、事後的に輸出規模等が分かる場合で、著作物の類型ごとに異なる保護期間政策を設計することができる場合には、次の命題が示される。

命題1：一律の保護期間は「日本全体の余剰」を最大化させない

命題2：保護期間延長政策が「日本全体の余剰」を拡大させるかは、著作物類型ごとに異なる(対応関係は以下の命題)

命題2-1：以下のいずれかの種類の著作物は保護期間延長政策を採るべき  
 分析対象著作物であって  
 日本人著作者の著作物で、「日本の市場規模の2倍」以上の規模で輸出される著作物  
 日本人著作者の著作物で、「日本の市場規模の2倍」以上の輸出量を目標とする著作物  
 現在の外国の市場規模が日本の2倍以上であるとき、日本人著作者が創作した著作物

命題2-2：以下のいずれかの種類の著作物は保護期間延長政策を採るべきでない  
 分析対象著作物であって  
 日本人著作者の著作物で、「日本の市場規模の2倍」以下の規模で輸出される著作物

日本人作者の著作物で、「日本の市場規模の2倍」以下の輸出量を目標とする著作物  
現在の外国の市場規模が日本の2倍以下であるとき、日本人作者が創作した著作物

命題2 - 3：命題2 - 2の著作物は、次の場合に  
応じた政策を採るべき

分析対象著作物であって、保護期間延長政策を採るべきでない著作物に関しては

「日本全体の余剰」最大化のためには一部の日本人の余剰が減少しても良いという価値観の場合：保護期間短縮政策

現状より余剰が減少する日本人が発生しないとの条件での「日本全体の余剰」最大化が最善という価値観の場合：現状維持政策

## 5 まとめ

本稿における分析対象著作物に限定すれば、「日本全体の余剰」を拡大させるためには、本稿で示された分類に基づき、著作物の類型ごとに異なる保護期間を設定すべきであり、

すべての著作物に一律の保護期間を設定することは「日本全体の余剰」の最大化をもたらさない。

条約も各国の著作権法も、極めて多様な著作物を対象としているにも関わらず、保護期間については、それらの創作形態・利用形態・流通形態等の多様性を無視して、原則として一律としてきた。しかし、あらゆる制度等は人々の幸福や社会的な余剰を拡大するための手段であり、その一部である著作権保護期間についても、そうした目的の達成との関係で、より精緻な検討が必要である。

日本において、2003年の法改正で映画の著作物のみをとらえて別個の保護期間設定が行われたのは、ある意味で画期的なことであるが、より一般化された理論や考え方により、目的合理性に立脚した保護期間の差別化を進めるべきである。

# 農地政策の改革をめぐる主要論点

## 有効利用の責務の明確化と権利移動規制の見直し

衆議院調査局調査員  
梶原 武  
(農林水産調査室)

### 要 旨

耕作放棄地の増大、農地面積の減少、担い手への農地利用集積の鈍化等農地をめぐる事情を踏まえ、農地の権利者による有効利用の責務を法定化すべきとの主張がある。これは、将来的に耕作義務の賦課へと発展する素地を提供する側面を有し、現行農地法制の基本理念たる「耕作者主義」の抜本的見直しの端緒ともなり得る。有効利用の責務を実効あるものとするためには、経営政策・農村振興政策との有機的連携を図りつつ、農地施策の強力かつ機動的な実施が求められる。また、土地の公共性に対する国民理解、農地の有効利用に係る規範意識の醸成が不可欠であり、その熟度に応じた漸進的な制度改革が妥当な選択肢と考えられる。

### 《構成》

はじめに

有効利用の責務の明確化

権利移動規制の見直し

おわりに

はじめに

農地は、国民に食料を供給するための基礎的な生産要素であるとともに、農業者にとって極めて重要な経営資源である。現在、国際的な食料需給の中長期的なひっ迫が見込まれている中、我が国においては、食料の6割を海外に依存しているという供給構造の下、耕作放棄地が増大し、水田農業の体質強化の遅れが指摘されており、農地を農地として有効利用することが極めて重要な課題となっている。

こうした中、農林水産省は、2007年11月、「農地政策の展開方向について<農地に関する改革案と工程表>」(以下「展開方向」という。)を取りまとめた。さらに、「経済財政改革の基本方針2008」(2008.6.27閣議決定)において、「平成の農地改革」に向け2008年内

に農業改革プランの成案を得て、制度改革を行うこととされた。

本稿では、こうした状況を踏まえ、農地政策の改革に係る主要論点のうち、「有効利用の責務の明確化」と「権利移動規制の見直し(自然人に係るものを除く。)」について、整理、分析を試みる<sup>1</sup>。

### 有効利用の責務の明確化

耕作放棄地の増大、農地面積の減少、担い手への利用集積の鈍化等農地をめぐる課題に対応し、従来から累次の法改正による対策や予算措置が講じられてきたが、十分な成果を挙げているとは言い難い状況にある。

そのため、農地を農地として有効利用することを制度改革の基本理念とし、その明確化を図ることが議論の俎上に上っている。

<sup>1</sup> 他の論点としては、例えば、農地の確保(農業振興地域制度・転用規制の厳格化、耕作放棄地対策)、利用関係の調整(面的集積の促進、長期貸借)、農地税制等がある。なお、本稿は、基本的に2008年8月18日までに公表された資料をもとに執筆した。

## 1 有効利用の概念

まず、農地の有効利用の概念そのものを明確化する必要がある。

農地は、その所在、基盤整備や土壌の状況、利用者の確保の見通し等様々な要因によって、維持可能な利用水準が異なってくる。そのため、これらの要因を斟酌し、有効利用の概念には一定の幅をもたせる必要がある。

例えば、耕作放棄地解消のための保全管理は、利用水準としては低位にあるが、営農再開（有効利用）の準備段階として積極的に捉えるべきものと考えられる。また、輪作体系において地力回復を図る休閑地等も踏まえ、一筆ごとの現況とともに、個々の農業経営に着目した評価とを併せて行うことが求められる。さらに、米の生産調整対策において転作作物を作付けない調整水田等の今後の在り方との整合性を図る必要がある。経営の視点からは面的集積が望ましく、その促進が求められるが、農家のほ場が小規模で分散して他の農家のほ場と入り乱れた分散錯圃の状況は我が国固有の農地所有・利用形態であることから、これをもって有効利用でないとするのは早計である。

これらを踏まえ、当面は、農地利用・経営の実態に即して有効利用の概念を定め、施策の効果による利用の高度化に即して有効利用の要件を見直していく方策が考えられる。

## 2 有効利用の責務の法定化

「展開方向」においては、農地政策の改革の前提として、「農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確に」することを掲げている。

また、自民党農地政策検討スタディチーム中間取りまとめ「食料の安定供給の確保に向けた農地政策の見直し方向について」（2008.6.5）（以下「自民党ST中間取りまとめ」という。）は、「農地の権利を有する者の責務として、農

地の農業上の利用が確保されるよう努めなければならない旨を法律上明確に位置付ける」としている。

一方、民主党の「農林漁業・農山漁村再生に向けて～6次産業化ビジョン～」（2008.6.11）<sup>2</sup>（以下「民主党6次産業化ビジョン」という。）は、農地制度のあるべき姿として耕作義務の賦課と転用規制の厳格化をうたいつつ、こうした制度改革が可能となるまでの当面の改革方向として、農地の権利を有する者は「農地の農業上の利用を確保する責務」を有することを明確化するとしている<sup>3</sup>。

このように、農地の有効利用の責務を明確化ないし法定化することについて、両党とも考え方に大きな開きはないものと思われる。

## 3 責務の主体

農地の権利者が有効利用の責務の主体となることについて異論はないが、国、地方公共団体、農地の権利を有しない国民一般は農地の有効利用にどう関与すべきか、その取扱いを検討する必要がある。

これについて、日本農業法人協会は、農地を所有・利用する者は、有効利用する義務があることを明確にすることとともに、農地に対する国・地方公共団体並びに国民の責務についても明らかにすることを求めている<sup>4</sup>。

また、農業委員会系統組織も農地を有効利用すべき旨の基本理念を明確化するとともに、

<sup>2</sup> 民主党ホームページ<<http://www.dpj.or.jp/news/files/20080611nouringyogyo.pdf>>（last access 2008.10.14）。なお、民主党は、2008年6月11日に公表した「民主党6次産業化ビジョン」を一部改訂し、同年9月16日、「民主党農林水産政策大綱 農山漁村6次産業化ビジョン～農林漁業・農山漁村の再生に向けて」と改題して公表したが、農地制度の改革に関する部分については変更されていない。民主党ホームページ<<http://www.dpj.or.jp/news/files/20080916jivision.pdf>>（last access 2008.10.14）

<sup>3</sup> 民主党6次産業化ビジョンに示されている農地制度の改革は、将来実現しようとする「農地制度のあるべき姿（目指すべき方向）」を掲げつつ、その実現に至るまでの「当面の改革方向」を示すという二段構えの構成となっている。

<sup>4</sup> 日本農業法人協会「農地政策に対する見解」（2007.10.31）

農地の所有者・利用者の責務をはじめ、国及び地方公共団体と国民の役割・努力についての規定を検討することを提案している<sup>5</sup>。

まず、国や地方公共団体については、農地政策の推進主体であることから、農地の有効利用を確保する施策を策定し、実施する責務を有することは明らかである（食料・農業・農村基本法第7条第1項、第8条）。そのため、上記農業団体の提言も踏まえ、農地の権利者の責務とともに国や地方公共団体の責務を実体法上明文化することは、検討されて良いと考えられる。

一方、農地の権利者以外の国民一般の責務等について、農地の権利移動規制や農地利用調整等を内容とする農地法や農業経営基盤強化促進法の体系の中で規定することは、困難ではないかと考えられる。

ただし、消費者すなわち国民一般が農地の有効利用の必要性について認識を深めていくことは、有効利用の責務を実効あるものとする基礎を構築することとなる意味で重要である。そのため、食料・農業・農村基本法第7条第2項及び第12条を根拠として、農地をめぐる問題について消費者の理解を深める普及啓発活動は進められるべきと考える。

#### 4 耕作義務の賦課

農地の権利者に対して、有効利用の「責務」に留まらず、「義務」を賦課すべしとの主張が農業界内外からなされている<sup>6</sup>。

「民主党6次産業化ビジョン」は、農地制度のあるべき姿として、農地の権利者に対する耕作義務の賦課と転用の厳格規制を掲げている。民主党の主張は、土地基本法第2条を参考に、土地の持つ「公共性」に着目して、土地の所有権等の権原については、「公共の福祉」が優先することを前提とする旨法律上明らかにし、その上で、農地は食料安全保障にとって不可欠な資源であり、農地で営まれる農業を通じて「多面的機能」が発揮されることから、権原により農地を利用する者に対して「耕作等農地の有効利用を行う義務」を賦課し、転用規制を厳格化するというものである。

耕作義務の賦課については、憲法第29条との関係の整理が重要な課題である。義務化しようとする耕作の概念を明確化した上で、耕作義務の賦課は、現行憲法上、公共の福祉に適合する妥当な制限と捉えるのか、あるいは、私有財産たる農地について耕作義務を賦課することは現行憲法上疑義があるとの前提で、耕作義務の賦課まで課すべきでないとするのか、それとも、憲法を改正した上で耕作義務を賦課すべきとするのか、十分な議論が求められる。

また、その前提条件として、食育をはじめとする普及啓発活動を通じ、土地の有する公共性に対する国民理解、特に、農地の有効利用の必要性についての幅広い合意形成と規範意識の高揚を図ることが不可欠となろう。

<sup>5</sup> 平成20年度全国農業委員会会長大会・WTO対策特別集会「新たな農地政策の確立に関する提案決議 - 農地の総量確保と利用促進に向けて -」(2008.5.30)1頁。なお、全国農業協同組合中央会（JA全中）が取りまとめた「国産農畜産物増産・自給率向上に向けた政策提案」(2008.8)の中では、「農地を農地として利用する農地制度の確立」が掲げられているが、有効利用の責務については言及がない。

<sup>6</sup> 日本農業法人協会・前掲見解。経済財政諮問会議グローバル化改革専門調査会第一次報告(2007.5.8)11頁。高木勇樹「『農地政策改革案』についての一見解 - 『農業経営総合支援法(仮称)』の制定を提言する -」『農地政策の改革 - 農地政策の展開方向について』に係る学識経験者等の見解と農地政策関係資料 - 衆議院調査局農林水産調

査室(2008)40頁(インターネット版34頁)衆議院ホームページ「調査局作成資料」<[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/nousui\\_200801.pdf/\\$File/nousui\\_200801.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/nousui_200801.pdf/$File/nousui_200801.pdf)>(last access 2008.10.14)高木賢『農地制度何が問題なのか』大成出版社(2008)87-97頁。高木賢氏は、農地所有権の相対的弱体化による利用の促進がとるべき方法であり、農地所有者に自ら利用又は他人に利用させる義務を課する規定を設けることが所有権に対する制限の第一であるとする。

## 5 耕作者主義との関係

有効利用の責務を法定化しようとする場合、農地を耕作する者に権利設定を認める耕作者主義の考え方との関係を整理する必要がある。

まず、農地の権利者が有効利用の責務を有することは耕作者主義に内在する自明のことで、その法定化はこれを確認的に示したものであり、耕作者主義の考え方に変更をもたらすものではない、とする考え方が成り立つ。

他方、耕作放棄地の増大等農地利用をめぐる現下の状況は農地法制定当初では想定し得なかったことであり、耕作者主義は限界に来ているとの認識から、有効利用の責務を法定化する必要があるとの考え方も成り立つ。

また、農地の権利者に対して耕作義務を賦課すべきとする立場からは、耕作者主義に基づく規制は不要ではないかという議論が導き出される。耕作義務を賦課することにより農地の耕作が担保されるので、不耕作目的の農地取得等の排除を目的とした権利移動規制は存続させる必要はない、という考え方である。換言すれば、耕作義務の賦課が権利移動規制に代替する、というものである。

「民主党6次産業化ビジョン」においても、農地制度のあるべき姿として、耕作者主義を前提として権利移動を規制する農地法とそれを前提に利用集積のために規制を緩和する農業経営基盤強化促進法等の二本立ての制度は維持する必要はないとし、耕作者主義の考え方を抜本的に改め、農地の権利者は農地の耕作等有効利用を行う義務を有することを「新たな耕作者主義」と位置付けるとしている。

これは、きちんと耕作すれば農地の権利主体は問わないと読める内容である。

いずれにせよ、有効利用の責務の法定化は、農地の権利主体はもとより、農地の確保、利用関係の調整に係る施策の在り方を根本から見直す端緒ともなることに留意すべきである。

## 6 実効性担保措置

有効利用の責務を法定化する場合、その実効性を担保するため、担い手への利用集積・面的集積の促進、権利移動規制の緩和、転用期待の排除、耕作放棄地の発生防止・解消等の具体的な農地施策の強力かつ機動的な実施が必要である<sup>7</sup>。また、経営政策・農村振興政策を含めた農地関連政策全体を体系的に整備することも求められる。

特に、農地が有効利用されているかどうかを監視する必要があるが、これを担う組織としては、農業委員会が考えられる。農業委員会系統組織は、農地の適正利用の担保措置として、農業委員会による事後監視機能の整備のための措置を求めている<sup>8</sup>。

これに対し、農業委員会の機能に対する疑義<sup>9</sup>もあり、農地が農地として利用されているかどうかをチェックし管理する「農地利用・監視委員会」が必要との主張<sup>10</sup>、都道府県単位に農業関係者以外の有識者を過半数とする独立性のある客観的な判断を行うことのできる組織の創設を求める意見<sup>11</sup>もある。

農業委員会については、2004年の農業委員会等に関する法律の一部を改正する法律案に対して、衆参両院農林水産委員会で付された附帯決議において、その必置規制の堅持がうたわれていること<sup>12</sup>にも留意する必要がある。

<sup>7</sup> 例えば、農業経営基盤強化促進法に基づく遊休農地の農業上の利用の増進に関する措置が機動的に発動できるような制度改正が考えられる。高木賢『農地制度 何が問題なのか』大成出版社（2008）93頁

<sup>8</sup> 平成20年度全国農業委員会会長大会・WTO対策特別集会・前掲決議7頁

<sup>9</sup> 神門善久「農地行政の破綻」『農地政策の改革』衆議院調査局農林水産調査室（2008）53頁（インターネット版47頁）

<sup>10</sup> 日本経済調査協議会「農政改革を実現する～世界を舞台にした攻めの農業・農政の展開をめざして～ 農政改革高木委員会最終報告（提言）」（2006年5月）11,13頁。

<sup>11</sup> 経済同友会『国民生活の向上と市場創造の実現に向けて』（2007.10）7-8頁

<sup>12</sup> 第159回国会衆議院農林水産委員会議録第12号33-34頁（2004.4.21）、第159回国会参議院農林水産委員会議録第16号17-18頁（2004.5.18）

「自民党ST中間取りまとめ」においても、「農業委員会については、今後とも必置を堅持する」としている。

「民主党6次産業化ビジョン」においては、農業委員会の必置規制の堅持等については特に言及はなく、農地制度のあるべき姿の中でゾーニング規制を基本とする制度への改革を掲げ、農業的土地利用と非農業的土地利用を一体化した総合的な土地利用計画制度を創設するとし、その運営主体について、農業委員会の果たしてきた機能・役割を検証・評価し、検討するとしている。

農業委員会系統組織にあっては、これらの政策提言等を十分踏まえ、法令業務の確実な実施、任意業務の積極的展開を図り、監視機能を担い得る体制を整備する努力が求められる。

### 権利移動規制の見直し

我が国の農地制度では、自ら耕作する者のみが農地の権利取得ができるとする耕作者主義の理念のもと、権利移動規制が行われている<sup>13</sup>。今般の権利移動規制の見直しは、「『所有』から『利用』」への転換をキーワードとしているが、このことは土地利用型農業の担い手像の描き方につながる問題である。

#### 1 「所有」から「利用」への転換

賃借（利用権設定）による構造政策の推進は、1970年の農地法改正、1975年の農用地利用増進事業の創設以来進められているが、今般の「『所有』から『利用』への転換」は、財界や経済財政諮問会議が「『所有』と『利用』の分離」を掲げたことに端を発する。

<sup>13</sup> 農地取得の要件は、取得後の農地の全てを耕作、法人の権利取得は農業生産法人に限定（特定法人は賃貸借のみ）、取得後の耕作に必要な農作業に常時従事、取得後の農地面積の合計が原則北海道2ha以上、都府県50a以上（下限面積）、経営状況及び通作距離からみた効率の利用である（農地法第3条第2項）。

財界等の主張は、農地流動化は賃貸借の設定によるものが大宗を占めている実態を踏まえ、権利移動規制は利用を中心とした制度とすべきとの考え方<sup>14</sup>及び農地法第1条の耕作者主義の中に所有と利用を一致させる自作農主義の考え方が今なお存在していることへの疑義<sup>15</sup>が背景にある。「『所有』と『利用』の分離」は、経営感覚を有する農業経営者を育成し、創意工夫を促す仕組みへと産業構造を変革するため、他産業・異分野からの農業参入を促進する必要があるとの考え方に基づくものである。

こうした考え方への賛否は別にして、農地の権利移動規制の在り方を考えるに際して、経営の視点を加味することは重要である<sup>16</sup>。

また、農地の有効利用の確保の視点も必要である。農地総面積が減少していく中で38.6万haもの耕作放棄地<sup>17</sup>が発生している事実は、現在の農業生産構造には、全農地を有効に利用する余力がないことを示している。そのため、農地を最大限活用でき得る農業構造の実現に向けた権利移動規制の見直しが求められる。

一方、「展開方向」においては、「『所有』から『利用』への転換による農地の有効利用の促進」を掲げ、所有権については厳しい規制を維持、賃借による権利については規制を見直すこととしている。また、「自民党ST中間取りまとめ」においても、同趣旨の考え方が整理されている。これらはともに、賃借による権利の見直しに当たっては現場の農業経営の発展に支障を来すことのないよう必要な措

<sup>14</sup> 日本経済調査協議会・前掲提言 10頁

<sup>15</sup> 経済同友会・前掲提言 6頁

<sup>16</sup> 大泉一貫「農地政策の展開方向についての考察」『農地政策の改革』衆議院調査局農林水産調査室（2008）49-50頁（インターネット版 43-44頁）

<sup>17</sup> センサス統計上、山林・原野化した農地、不在地主化した場合の耕作放棄地はカウントされないという問題点が存在しており、実際の耕作放棄地はさらに大きいものと推測されている。細山隆夫「第3章 農地利用の変化と担い手の実態」小田切徳美『日本の農業 - 2005年農業センサス分析』農林統計協会（2008.8）97頁

置を講ずることとしており、財界等の主張のように規制を大幅に緩和しようとするものではない。

これについて、所有権と利用権で規制の在り方を変えることは耕作者主義の理念の分裂を意味し、法体系の維持が困難ではないかとの指摘<sup>18</sup>がある。また、農地の権利移動の大部分を占める賃借について規制を緩和した上で所有権取得に厳しい規制を維持することの必要性に対する疑義や規制見直しの対象となる利用権の内容が不明瞭であることから、農地法第1条の「農地はその耕作者が所有することを最も適当であると認めて」との考え方に代わる新たな理念とすることは疑問との指摘<sup>19</sup>がある。上記の農地法第1条の文言は、農地の権利移動規制の根拠となるものであり、所有権移転の規制を維持しつつ、これを削除し、有効利用のみを目的とすることは困難である。そのため、「『所有』から『利用』への転換」の考え方は、農地法ではなく、農業経営基盤強化促進法の体系において具体化されるべきものと考えられるが、こうした考え方は、農地法と農業経営基盤強化促進法等の二本立ての法体系を更に分かりにくくする側面もある。

いずれにせよ、「『所有』から『利用』への転換」を標榜するに当たっては、これらの指摘への的確な回答が求められる。

## 2 農業生産法人の要件の見直し

### (1) 集落営農組織の法人化

水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的

経営安定対策）の対象となる集落営農組織は5年後の農業生産法人化が要件とされているが、これは同対策の対象となることを梃子に集落営農の法人化を進め、経営体としての持続性の確保や経営管理能力の向上を図ろうとするものである。しかしながら、集落営農組織の経営体としての熟度等からその確実な実行を危ぶむ声が多く、これが集落営農の組織化の阻害要因とも言われている<sup>20</sup>。

そのため、「自民党S T中間取りまとめ」は、集落営農の法人化について、農業生産法人以外の形態もとりやすくするとともに、農業生産法人における構成員の取扱いについて、農業の常時従事者と法人に農作業を委託する者との差をなくすこととしている。

は、集落営農の法人化に際し、農業生産法人の要件を充足しない法人形態も選択肢に掲げるものと考えられ、その具体的な要件の明確化と水田・畑作経営所得安定対策の対象者要件の変更等整合性の確保が求められる。

は、現行制度上、農業生産法人の構成員の議決権について、常時従事者には制限はないが、農作業委託者には制限があるため、これを撤廃するものである。これは、集落営農組織を法人化する場合、その法人と作業委託契約を継続したいと考える農地所有者が多数存在するような場合に、農業生産法人化を容易にすることを目的としている。

これらの措置により、集落営農組織の法人化とその発展に一定の効果が期待される。

<sup>18</sup> 梶井功「『農地政策の展開方向について』に異議あり」『農地政策の改革』衆議院調査局農林水産調査室（2008）11頁（インターネット版5頁）。本件に係る法律的問題点については、原田純孝「農地制度はどこに向かうのか『所有から利用へ』の意味を問う」『農業と経済 第74巻第1号』昭和堂（2008.2）33-34頁

<sup>19</sup> 関谷俊作「『農地政策の見直し』についての制度的考察」『農政調査時報 第559号（2008年春）』全国農業会議所（2008.3）3-4,7頁

<sup>20</sup> 2007年12月に行われた新たな経営所得安定対策の見直しにおいて、集落営農組織の法人化等の指導を弾力化することとされた。すなわち、集落営農組織は、実態として多様な形態や段階にあるため、その法人化や主たる従事者の所得目標等の要件に係る現場での指導は、組織の実態等を踏まえ画一的なものや行き過ぎたものとならないよう要領等で明記した。水田・畑作経営所得安定対策実施要領（平成20年2月20日付け19経営第6631号農林水産省経営局長通知）。なお、水田・畑作経営所得安定対策への加入申請を行った集落営農組織は、平成19年産5,386経営体から平成20年産5,655経営体と、5%の伸びを示している。農林水産省『平成20年産水田・畑作経営所得安定対策加入申請状況』（2008.8.5公表、2008.8.29訂正）

なお、農業内部からの法人化の要件を緩和しようとするのであれば、農外法人の参入に際しても同様に要件緩和をすべきとの議論も成立し得ることに留意が必要である。

## (2) 農業生産法人の要件緩和

農業生産法人については、昭和 37 年の制度創設以来、累次の法改正により要件の緩和が行われ、今日に至っているが、その経営の自由度を高めるため、構成員要件、事業要件、役員要件の更なる緩和ないしは撤廃を求める意見がある<sup>21</sup>。この要件緩和・撤廃は、農商工連携ないしは農業の 6 次産業化に資する側面もある。一方、これは、農地の所有権を取得できる農業生産法人とリースに限定されている特定法人との差異を極小化し、特定法人レベルの軽微な要件での農地の所有権取得の容認へと発展する可能性を秘めている。

これに関し、「自民党 ST 中間取りまとめ」では、前述のとおり、農業生産法人の要件そのものを緩和するのではなく集落営農組織の法人化に際して農業生産法人の要件に特例を設ける旨の考え方を提示している。

また、民主党は、従来、農業生産法人の要件緩和を主張していたが<sup>22</sup>、「民主党 6 次産業化ビジョン」において、農地制度のあるべき姿として、できる限り参入規制を緩和することとして、農業生産法人の要件を大幅に緩和することも含んだ方向性を示しつつ、同ビジョンの当面の改革方向では、農業生産法人の要件緩和を進めると、現行の特定法人の要件との差異がなくなり、制度の存在意義が喪失することから、基本的に要件緩和は行わない

<sup>21</sup> 経済同友会・前掲提言 6 頁。日本経団連「2007 年度日本経団連規制改革要望」(2007.6.29)、規制改革会議「中間とりまとめ - 年末答申に向けての問題提起 - 」(2008.7.2) 46-47 頁。

<sup>22</sup> 民主党農林漁業再生プラン(骨子)(2004 年 5 月 26 日) 食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案(山田正彦君外 4 名提出、第 164 回国会衆法第 11 号) 第 13 条

としている。

以上を踏まえ、農業生産法人の要件を緩和した場合に、その経営発展に資する効果、農業・農村の構造に与える影響の見通し、特定法人貸付事業との並存の在り方<sup>23</sup>等について、議論が求められる。

## 3 一般企業等の農業参入の促進

### (1) 一般企業等の農地の所有権取得の是非

一般企業の農業参入について、従前、農地の所有権取得の容認を求めていた財界は、近年、構造改革特区の全国展開として 2005 年 10 月に発足した一般企業等にリース方式での農業参入を認める特定法人貸付事業に係る参入区域の見直し等その条件整備と農業生産法人の構成員要件等の緩和を要望している<sup>24</sup>。

リース方式による企業参入の条件整備を求める主張については、農地所有による農業参入が企業経営にもたらすリスクは大きく、優良農地の利用による農業参入が望ましい<sup>25</sup>との判断が背景にあるものと考えられる。一方で、農業生産法人の要件緩和を求める主張は所有権取得による農業参入も視野に入れたものと言え、これら二つの主張を同時に行っていることに留意する必要がある。

株式会社等の農外法人の農地取得による農業参入に対する農村現場の意識としては、投

<sup>23</sup> 農業生産法人数は 2008 年 1 月 1 日現在 10,519 法人であった。これに対し、特定法人数は 2008 年 3 月 1 日現在 131 市町村で 281 法人となったが、このうち、農業生産法人に移行し本格的に農業経営を展開するものが 3 法人あった。農林水産省ホームページ <[http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/shiensaito/pdf/san\\_080301.pdf](http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/shiensaito/pdf/san_080301.pdf)> (last access 2008.10.14)。特定法人の農業生産法人への移行は事例としては少ないが、今後の農業生産法人制度と特定法人貸付事業との並存の在り方を考えるに当たって、こうした動向を注視していく必要がある。

<sup>24</sup> 日本経団連は、2006 年度までの規制改革要望では、「農業生産法人以外の株式会社等の法人による農地の取得・保有の容認」を求めていたが、2007 年度以降は、「農業生産法人の構成員要件等の緩和」と「農地リース方式による企業の農業参入における条件整備」に要望内容を変えている。

<sup>25</sup> 叶芳和「企業の農業参入について」『農政調査時報 第 556 号 (2006 年 冬)』全国農業会議所 (2006.12) 2-11 頁

機目的の農地取得や撤退した場合の耕作放棄地の発生、農外資本の農村席卷による地域社会の崩壊・担い手の経営破たん等を懸念する等、依然として根深い抵抗感がある<sup>26</sup>。

各党とも、一般企業等の農地所有による参入については、慎重（自民、公明）ないし反対（共産、社民）、あるいは所有権ではなく、利用権の設定ないしはその拡大を主張している（民主、国民新党）<sup>27</sup>。

こうしたことから、「所有」から「利用」への改革の流れの中で、農外法人の農業参入について、当面は、所有権取得に拘泥することなく利用を主体とした参入の在り方が検討の中心課題となると考えられる。

特定法人貸付事業やその前身であるリース特区は注目度が高く、参入側も受入側ともに緊張感をもって制度の運用に臨んだとみられる。こうした緊張感は有効利用の責務の具体化と言えるものであり、これを持続していくことが求められる<sup>28</sup>。

一般企業等の農地の所有権取得による農業参入については、特定法人貸付事業により参入した法人の経営状況と担い手としての発展可能性等同事業の実績に対する評価・検証を進めつつ、慎重な検討が求められる<sup>29</sup>。そ

の際、農業と極めて近い関係にある食品関連産業における偽装表示等の事案が多発している状況にもかんがみ、参入を希望する企業は、法令遵守等社会的責任を全うし、信頼の確保に努めることが一層求められよう。

同時に、農外からの参入法人の地域農業における位置付けと既存の家族農業経営・農業生産法人とのすみ分け・連携の在り方を明確化することが、今後の農地政策推進に向けた農業界内外の理解促進に必要不可欠となろう。さらに、参入規制の緩和により形成される農業構造、農村地域社会の展望を明らかにすることが求められよう。

## (2) 一般企業等の農業参入区域の見直し

特定法人貸付事業においては、農外法人の参入区域は、耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地が相当程度存在する区域として市町村が指定することとされている。すなわち、一般企業等による農業参入は、耕作放棄地対策の一環として導入されたものと言える。

これに関し、財界等より、「市町村から、使い勝手の悪い耕作放棄地の多い地域が指定される」ため、「ユーザーの望む土地集約が実現されるよう、市町村の地域指定を廃止し、経営体の選択の自由度を高めるべき」<sup>30</sup>、「耕作放棄地等だけではなく、優良農地のリース」等の「条件整備が必要」<sup>31</sup>との要望がなされている。農林水産省が実施したアンケート結果<sup>32</sup>でも、農外法人の参入時における苦勞・困難について、参入した農外法人の多くが「農

業による農業参入のインパクト」『農業と経済 第74巻第1号』昭和堂（2008.2）69頁

<sup>30</sup> 伊藤隆敏他「消費者のための農業改革を」（経済財政諮問会議 平成20年第11回有識者提出資料）（2008.5.18）

<sup>31</sup> 日本経団連・前掲要望

<sup>32</sup> 農林水産省が、2006年3月1日時点で特定法人貸付事業により農業に参入している156法人及び同法人が参入している78市町村を対象として実施したもの。回収率はそれぞれ85.9%、88.5%である。農林水産省ホームページ<[http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/shiensaito/pdf/anke\\_kekka.pdf](http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/shiensaito/pdf/anke_kekka.pdf)>（last access 2008.10.14）

<sup>26</sup> 全国農業会議所「新たな農地政策の確立に関する提案に向けた組織検討・意見集約～都道府県農業会議・市町村農業委員会～」『平成20年度全国農業委員会会長大会政策提案関係資料』（2008.5.31）、ただし、少数ではあるが、農業委員会系統内であっても、株式会社を含めた多様な主体の参入により、農地の有効利用が図られ、耕作放棄地の解消につながる、という意見もある。

<sup>27</sup> 「第21回参議院選挙 農政課題を公開質問 貿易交渉、農業改革で各党見解 全国農業者農政運動組織連盟（全国農政連）」『日本農業新聞』（2007.6.28）、日本共産党「食料自給率の向上を真剣にめざし、安心して農業にはげめる農政への転換を 日本共産党の農業再生プラン」（2008.3.7）、社会民主党ホームページ<<http://www.sdp.or.jp/policy/policy/agriculture/agriculture0712.htm>>（last access 2008.10.14）、国民新党「食料安全保障の確保のために早急に講ずべき措置に関する計画の策定及び実施に関する件」国民新党ホームページ<<http://www.kokumin.or.jp/seisaku/20080521.shtml>>（last access 2008.10.14）なお、「民主党6次産業化ビジョン」における農地制度のあるべき姿については83頁参照。

<sup>28</sup> 生源寺真一『農業再建』岩波書店（2008）197頁

<sup>29</sup> 盛田清秀「食関連企業による農業参入の実態と展望 - 起

地の改良」、「希望にあった農地の確保」を、半数以上の市町村が「農地の確保、地権者との調整」を挙げている。

一方、農業法人協会は、「市町村基本構想等に既存の担い手の経営発展に支障を来さない措置を明確にするとともに、農業外部からの参入に当たっての基本的な考え方と参入の範囲等を明記すること」を求めている<sup>33</sup>。

「自民党ST中間取りまとめ」でも、「賃貸借等の規制の見直しに当たっては、家族農業経営等の発展を阻害しないことに留意」することとしている。

参入を希望する農外法人と既存の担い手との競合は、両者が切磋琢磨することによって農業経営の発展をもたらす可能性があり、一般企業等の農業参入区域の拡大はそのための条件整備に資するとも考えられる。他方、両者の競合は、既存の担い手の経営発展に支障を来すおそれがあり、参入する農外法人との共倒れとそれによる更なる耕作放棄地の発生が懸念されることも否定し得ない。

既存の担い手への配慮は、既得権益の保護との見方もあるが、こうした担い手は、従来の農政展開の中で育成してきた経営体であり、その経営の圧迫が懸念される政策の採用は農政不信を惹起しかねない。

また、参入区域の設定は市町村の判断に委ねられていることから、運用改善により調整を図ることも可能である<sup>34</sup>。

そのため、参入区域の在り方については、参入を希望する農外法人及び既存の担い手の意向も十分踏まえ、地域農業の将来展望を描きつつ、検討を進める必要がある。

なお、「民主党6次産業化ビジョン」の当面の改革方向では、現在の家族農業経営や農業法人との競合を避けるため、農外法人の参入区域は農用地区域以外の農地にすることとしている<sup>35</sup>。これは、農業振興地域の整備に関する法律によるゾーニングと農外法人の参入区域との整序にも留意したものである。

一方、全域を参入区域とした市町村が存在することや特定法人はおおむね農用地区域の農地を借り受けているものと考えられること、農用地区域外の農地は全農地の約1割であること等から、「民主党6次産業化ビジョン」の当面の改革方向では、農外法人の参入区域は現行よりも縮小されることになる。参入規制を強化するのであれば、現行規制の弊害・問題点を明らかにする必要がある。併せて、農外法人の利用に供する農地に対する基盤整備の在り方や農用地区域への編入の考え方等について更なる検討が求められよう。

おわりに

農地総量を確保し、その有効利用を促し、望ましい経営体への面的な利用集積を図り、食料の安定供給を確保する強固な農業生産構造を構築するため、農地制度の改正が急がれることは論をまたない。

「平成の農地改革」は、農業・農村現場の意識改革と農内外の農地に係る規範意識の持続的高揚に牽引されると言ってもよい。その熟度を見極めながら、関連する経営政策・農村振興政策との有機的連携を図りつつ、漸進的な法改正を地道に積み上げていくことが、実効ある農地制度改革を確実に進める方策と言えよう。

<sup>33</sup> 日本農業法人協会・前掲見解

<sup>34</sup> 2008年3月1日現在、特定法人貸付事業により貸し付けられている農地面積は857.3haであり、このうち遊休農地は267.6ha(31%)、遊休化するおそれのある農地は222.9ha(26%)と、両者で全体の6割弱に留まっている事実にも留意すべきである。農林水産省ホームページ<脚注32>

<sup>35</sup> 食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案(山田正彦君外4名提出、第164回国会衆法第11号)第12条でも同様の考え方が示されている。

# 「国際警察力」理論の形成と発展

## 自衛権に基づく「国際警察活動」の可能性とその限界について

衆議院調査局首席調査員  
網 井 幸 裕  
(安全保障調査室)

### 要 旨

国連憲章第 51 条の個別的及び集団的自衛権は、強制措置を定めた同憲章第 7 章の他の規定と対立して理解されがちであるが、国連成立以前の地域的な集団安全保障の枠内で行ってきた警察活動を国連の権能下でも継続してできるように導入した概念にほかならない。

国連の集団安全保障の核心は、国連憲章第 7 章に定める安全保障理事会の警察権である。しかし、常任理事国が紛争当事者である場合には、同システムが機能不全に陥る欠陥を内在させている。安保理事会のそうした緊急事態に地域機関が自衛権に基づいて国際警察活動を行うことは、以上のような憲章第 51 条の制定趣旨にかなっている。

### 《 構 成 》

はじめに

「ルーズベルト・コロラリー」

国連憲章における警察力概念の形成  
個別的及び集団的自衛権の問題

はじめに

国際連合（国連）の集団安全保障システムの特徴は、違法な武力行使者を平和の破壊者と認定し、さらには、それに対して強制措置をとる権限を安全保障理事会に認めていることである。この国連憲章第 7 章下の強制措置にかかわる安保理事会の権能は、国内社会との類似性から「国際警察活動」と呼ばれている。

例えば、1959 年 3 月 19 日の第 31 回国会、参議院予算委員会において林内閣法制局長官は次のように答弁している。

「国際社会は非常に発達して...国内社会に近づいて参りました。いわゆる警察というものができて、その国際社会における犯

罪人に対して制裁行動をとるということも一般化して参りました。国際社会が理想化して参りました場合においては、これはいわゆる従来の観念の戦争とかあるいは武力行動とは全然性質の違ったものになってくると思います。これはまさに警察行動でございます、あるいは国内社会において警察が犯罪人をつかまえる、あるいは犯罪人をどう処断するのかという問題に似てくる問題でございます、こういうことは、...普通の意味の自衛行動とか、あるいは国際紛争解決のための他国に対して戦争をしかけるということとは別個の、別の第三のカテゴリーの問題である...」

この「国際警察活動」の概念は、集団安全保障の中核をなす考え方であるにもかかわらず、これまで正面から論じられることはなかったように思われる。したがって、本稿では、まず、国際警察概念を中心に据えて、国連の集団安全保障体制のグランド・デザインを明

らかにし、次いで、国連憲章第 51 条の個別的及び集団的自衛権の概念を歴史的に再構成しつつ、副題に挙げた「自衛権に基づく国際警察活動の可能性とその限界」を論じたいと考えている。

### 「ルーズベルト・コロラリー」

#### 1 国際警察力論の登場

国際警察力とは、紛争の平和的解決に心血を注ぎ、日露戦争の和平交渉を斡旋した功績でノーベル平和賞を受賞した第 26 代米国大統領セオドア・ルーズベルトが初めて唱えた概念である。米外交史では、モンロー主義の「ルーズベルト・コロラリー」として知られている<sup>1</sup>。

1776 年、近代世界ではじめての共和制国家として英国植民地から独立した米国は、自らの独立を維持するため、欧州の帝国主義列強間の紛争に巻き込まれないように欧州諸国との同盟関係を避けることを外交の大原則とし、また同時に、米州の独立した旧植民地諸国に対する欧州諸国の干渉を排し、「米国と他の米州諸国との間に有する友好関係に信頼して」米州全体を植民地主義から護ることを外交の基本方針としていた。こうした考え方は、第 5 代大統領ジェームズ・モンローが 1823 年 12 月の大統領教書で明らかにしたことから、モンロー主義と呼ばれている<sup>2</sup>。

しかしながら、20 世紀の初頭、このモンロー主義に修正を迫る新たな問題が提起された。それがベネズエラの債務不履行問題である。1902 年 12 月には、債務の支払いに誠実に応じようとしないうベネズエラに業を煮やした独・英・伊 3 国の連合艦隊が、ベネズエラの港を封鎖して砲台に砲撃し、数隻のベネズエラ

砲艦を捕獲するという事態に至った<sup>3</sup>。そして 1904 年にも、ドミニカ共和国で同様の債務不履行問題が起こった。

この事態に、セオドア・ルーズベルトは、1904 年 12 月の大統領教書において次のように述べた。

「米国が、ラテン・アメリカ諸国の福祉のために行う行動を別として、西半球の他の諸国に関し、領土欲にかられているとか、何らかの野心を抱いているとかいうことは真実ではない。米国が望むのは、近隣諸国が安定し秩序を保ち繁栄することである。国民の自治が成功している国は、我が国の心からの友情を期待することができる。もしある国がその社会問題や政治問題を合理的能率と節度をもって処理するならば、また社会秩序を維持しその外国への債務を償還するならば、その国は米国からの干渉を恐れる必要はない。ただし、社会の羈絆が一般的に弛緩していることに起因する慢性的な非行と無力状態とは、世界の他のところと同じように米州においても遂にはある文明国による干渉を必要とするのであって、西半球にあっては、モンロー主義を堅持する米国は、自らは欲しくとも、このような非行と無力状態が甚だしい場合には、国際警察力の行使を強いられる。…米国は、これら諸国に対しては、実に最後の手段としてのみ、すなわちこれらの諸国が国内においても外国に対しても正義を保証しえず又は保証する意思がないために、米国の権利を侵害したり、米州諸国民全体を傷つけたりするような外国

<sup>1</sup> 西崎文子『アメリカ外交とは何か』岩波新書(2004)73-74頁

<sup>2</sup> 本橋正「モンロー教書」『原典アメリカ史 第3巻』岩波書店(1953)147-148頁等

<sup>3</sup> 1902年、アルゼンチン共和国ドラゴ外相は、債権回収に当たっては、武力干渉もしくは欧州諸国による米州諸国領土の事実上の占領をなしてはならぬ旨の覚書を米政府に送付したが、これは、やがて1907年の第2回ハーグ会議において「契約上の債務の回収のためにする兵力使用の制限に関する条約」となった。

の攻撃を招くことが明白になったときにのみ干渉する。米州においても世界の何処にあっても、自由と独立とを維持することを望むすべての国家は、自明の理として、独立の権利がそれを善用すべき責任と切り離しえない（下線は筆者。以下同じ。）ことを究極的には理解しなければならない。」

この大統領教書の重要な点は、欧州諸国による米州への干渉を排撃するために主張されたモンロー主義が、米国による米州諸国への干渉を正当化する論理に転化し、正当化されていることである<sup>4</sup>。

そして、これに関連して注目して欲しいのは、「社会の羈絆が一般的に弛緩していることに起因する慢性的な非行と無力状態とは、世界の他のところと同じように米州においても遂にはある文明国による干渉を必要とする」とのフレーズである。

当時、主権国家の相互関係を律する国際法に措定されている「国家」とは、西洋の「文明国」に限られ、西洋文明国の外にある多くの「非文明国」は、「文明国の法」たる国際法の権利を享有できる立場にあるとはみなされていなかった。「文明国」とは、實際上、キリスト教文明国に限られていた。その後、トルコ、日本が加わって、「文明国」は、キリスト教文明圏を超えて拡張されていったが、大部分のアジア・アフリカ諸国は、第二次大戦終結まで国際法の主体とされず、単なる支配の客体にとどまった。国際法は専ら、「文明国」相互の権利関係が侵されないことのみを問題としたので、「非文明国」に対する戦争は自由で、原住民の権利を尊重するという種類の正義が顧みられることもなかったのである<sup>5</sup>。

つまり、帝国主義的、植民地主義的な内政干渉を正当化した「文明国」の論理に一定の条件を付すことで、セオドア・ローズベルトは、同じキリスト教文明圏にあり、同じ共和政体を奉ずる米州諸国に対する内政干渉権を正当化したと考えられるのである。

## 2 形成途上の集団安全保障体制と国際警察力

19世紀の国際法の教科書は、「国家は至高の存在であり、したがって国家を命令に従わせる力を持った国家を超える中央権力が存在しない以上、...戦争は常に避けられない。...国家が紛争を平和的に解決せず、互いに争って戦争することに、現行の国際法は反対することができないし、また、反対することもしない」と論じ、また、こうした主権概念から派生する当然の原則として、「国際法は他の主権国家の内政に介入することを禁じている」と述べている<sup>6</sup>。後述する国際警察力概念との関連で、ここでは、国際法における内政不干渉の原則とは、国家主権の絶対性を前提として導き出される結論であることに留意願いたい。

ところで、主権国家が並存する世界は、歴史的には、神聖ローマ帝国を舞台として1618年から1648年まで、主に新旧両キリスト教勢力の間で争われた30年戦争の結果生まれたとされている。すなわち、1648年に締結されたウエストファリア条約が領邦君主の宗教上、政治上の主権を確認したため、これ以降、領邦君主に神聖ローマ皇帝、またその背後にあったローマ教皇の権威が及ぶことは事実上なくなった。こうして生まれたヨーロッパ国家体系を、ウエストファリア体制と称するが、この体制の下では、主権者の行う戦争の正・不正を判定する上位者が存在しないため、主権者の行

<sup>4</sup> 本橋正「カリビヤ政策に関するシオドア・ローズヴェルトの年次教書」『原典アメリカ史 第5巻』岩波書店（1957）217頁

<sup>5</sup> 筒井若水『戦争と法 第2版』東京大学出版会（1976）

80-81頁に依拠。

<sup>6</sup> Nikolas Sturchler "The Threat of Force in International Law", Cambridge University press, 2007, pp.9-10

う戦争はすべて国際法上合法であるとする無差別戦争観が支配的な考え方となった。

他方、支配組織としての国家の内部で権力が君主に集中していくのと平行して、国家という外皮の内側では市民社会が生成発展し、18世紀から19世紀になると市民革命が起こり、国民を主権者とする国民国家（ネーション・ステイト）が成立した。英国との独立戦争を経て近代世界で初の共和国を建設した米国と王権を倒して共和国を打ち立てたフランスでは、国家権力の発動に制限を加えることを主旨とした最初の成文憲法が誕生した。

特に、フランス憲法は、国家権力を象徴する戦争権限に制約を加えるいわゆる平和条項を持ったことで知られ、1791年のフランス革命憲法は、前年にフランス王権下の議会在國王の戦争権限を制限することを意図して採択した「フランスは侵略戦争を行わず、また、如何なる国民の自由に対しても決して武力を行使しない」との議会令を条文に取り入れた。そして、1848年のフランス二月革命憲法にも同文言が取り入れられた結果、主権国家の宣戦あるいは戦争準備行為を規制する平和条項が19世紀を通じて欧州あるいは中南米の憲法に広まっていった<sup>7</sup>。

こうした時代を背景に、1795年、哲学者カントは『永遠平和のために』を書いている。その中で、彼は、諸民族が置かれている主権的並存状態を「無法状態」と呼び、互いに関係しあう民族が、このような無法則性の脅威から脱出するには、それぞれの権利が保障される場として、市民的体制と類似した体制と一緒にいる以外にないとした。しかし、それは、諸民族の合一国家を樹立することではなく、紛争解決のための戦争を処罰し、平和の

状態を維持することを義務とする平和連合としても名付けられる特殊な連合に入ることを意味するとした。そして更に付け加えて、「ある強力で啓蒙された民族が一共和国（共和国は、その本性上、必然的に永遠平和を好む）を形成しうることができたら、この共和国がほかの諸国に対して連合的結合のかなめの役をはたす...その結果諸国家はこの結合に加盟し、こうして諸国家の自由な状態は国際法の理念に即して保障され、連合はこの種の多くの結合を通じて次第に遠くにまで広がっていく...」と主張した<sup>8</sup>。

カントが議論しているのは、集団安全保障の考え方そのものであるが、注目して欲しいのは、彼が、永遠平和実現のために欧州諸国の連合を唱えていた平和論者を空想家と呼びながら、他方で、「ある強力で啓蒙された民族が形成した共和国」に集団安全保障システム実現の可能性を見出していた点である。なぜなら、セオドア・ルーズベルトが大統領を務めていた20世紀初頭の米国は、他の米州諸国に対して集団安全保障システム構築のリーダー役が期待される状況にあったからである。

当時の米州諸国は、欧州植民地主義の脅威から自らの独立を護るといった共通の利害を持ち、そのための相互協力が欠かせない運命共同体を形成していたと言える。しかしながら、セオドア・ルーズベルト自身が大統領教書で指摘しているように、対欧州防衛共同体としての米州は、結束が十分でなく、「独立の権利を善用する責任感」も国によって大きく異なっていた。それゆえ、セオドア・ルーズベルトは、「国際的な結束と国際的な義務・権利の観念が現在よりもはるかに向上するまで、自らの安全保障の尊重と他国に対する善行のいずれをも行いたいと考える国」が「全世界的義務の一部として自らに割り当てられている

<sup>7</sup> Boris Mirkine-Guetzevitch "International Clause in New European Constitutions" Inter Parliamentary Bulletin, December 1948, p.119

<sup>8</sup> カント『永遠平和のために』岩波文庫（1985）38-46頁

と思われる任務」として、国際警察力を行使しなければならないと主張したのである<sup>9</sup>。

したがって、セオドア・ルーズベルトが唱えた国際警察力とは、米州諸国が集団安全保障体制を担うに足る実力を構築するまでの間、米国が他国に代わって行う実力措置であると言い換えることができる。その意味で、セオドア・ルーズベルトの国際警察力論は、欧州諸国による帝国主義的あるいは植民地主義的な内政干渉権とは明確に区別されなければならない。

### 3 「ルーズベルト・コロラリー」と「文明国」の論理の終焉

しかしながら、こうした米国による国際警察力行使の正当性の根拠が、米国が自らを米州の潜在的同盟国よりも上位に位置付ける点にあることは否定しようがない。その論理は、大統領教書の一節として既に引用した「自由と独立とを維持することを望むすべての国家は、独立の権利がそれを善用すべき責任と切り離しえない」との言説である。本来、主権平等な国家によって構築されるべき集団安全保障体制にあって、特定の一国が警察権を独占し、他は受け身の立場を甘受せざるを得ないとするのは論理矛盾である。もちろん、そこにおいて警察権を可能にする論理が本質的に「文明国」の論理とは別物であると言えるにしても、他国への尊大とも言える態度は、そうした論理の影響を何らかの形で受けていると考えても、それを全面否定することはできない。往々にして「ルーズベルト・コロラリー」に基づく内政干渉権が帝国主義的であると形容されるのも故なしとしない<sup>10</sup>。

したがって、「ルーズベルト・コロラリー」による内政干渉正当化の論理は、米国が本来

の米州集団安全保障体制構築に着手するとおのずから消滅する運命にあったと言える。米国が1920年代、中南米諸国に対する善隣政策に舵を切ると、米務省は1930年に正式にモンロー主義の「ルーズベルト・コロラリー」を否定した。第32代米国大統領フランクリン・ルーズベルトは、1933年3月の就任演説の中で、米州諸国に対して「善隣政策」を採用することを明らかにして、隣国への武力干渉に反対の意思を明確にした<sup>11</sup>。

同時期、米国は「文明国」の論理そのものにも挑戦した。近代世界で初めての共和国として独立を達成した米国が「被治者の同意による統治<sup>12</sup>」という考え方を、建国以来今日に至るまで国家理念として強く持っていることはよく知られているが、こうした、国家ではなく国民（民族）をより重視する米国の考え方は、国民国家が近代世界体系の政治的基本単位としてモデル化される中で徐々に世界に広まった。

まず、第28代米国大統領ウ드로ウ・ウィルソンは、第一次世界大戦中に、十分に成熟した民族は自らの国家を形成する権利を持つとした「民族自決」論を唱えた<sup>13</sup>。もっとも、そうした考え方は国際連盟には受け入れられず、連盟規約第22条には、次のような論理が述べられていた。

「この戦争の結果として以前統治していた国家が統治を停止した近代社会の困難な条件下に独力で立つことができない人々により居住されている植民地または領土に対しては繁栄し発展した民族が文

<sup>9</sup> 1904年12月の大統領年次教書の前半部分を参照されたい。

<sup>10</sup> 以上は、James R. Holmes "Theodore Roosevelt and World Order", Potomac Books, Inc. 2006を参考にした。

<sup>11</sup> 嘉治元郎「フランクリン・D・ローズヴェルトの第一次大統領就任演説」『原典アメリカ史 第5巻』岩波書店(1957)497頁

<sup>12</sup> 1776年の独立宣言に記された概念。高木八尺「独立宣言」『原典アメリカ史 第2巻』岩波書店(1951)187頁

<sup>13</sup> 草間秀三郎「ウイルソンとレーニン」『ウイルソンの国際社会政策構想』名古屋大学出版会(1990)85-98頁

明の崇高なる信託を形成し発展させると  
いう原則が適用される。

…この原則を実際的な効果に高めるまで  
に至る最良の方法は、資源や経験また地勢  
上の理由によりこの責任をもっとも良く  
果たせることができる先進国にこの後見  
役を任せることである。

それら先進国は喜んでこの役を引き受け、  
後見役は連盟に代わって委任統治者とし  
て委託される。委任の性格はその民族の発  
展度合い、領土の地理的状況、経済的状況  
などにより異なる。…」

しかし、国連の創設においては米国が主導  
権を握った結果、国連憲章の第1条第2項に  
おいて、この民族自決の考え方が重要な政治  
原則とされたほか、第74条には、非自治地域  
に関する国連加盟国の政策が「善隣主義の一  
般原則」に基づいて行わなければならない旨  
が明記されることになった。そのため、第二  
次大戦後、「非文明国」に対する武力介入を  
正当化した「文明国」の論理も消滅していっ  
た<sup>14</sup>。

#### 国連憲章における警察力概念の形成

##### 1 「4人の警察官」構想の登場とその帰結

1939年9月1日のドイツ軍のポーランド侵  
攻に始まる第二次世界大戦の勃発は、国際連  
盟下の集団安全保障体制を崩壊させた。フラ  
ンクリン・ルーズベルト大統領は、英国のチャ  
ーチル首相と共同で1941年8月14日、「大西  
洋憲章」を発表し、その第8項において、大戦  
後、「一層広範かつ恒久的な一般的安全保障制  
度」を新たに確立することを明らかにした。

次いで、1941年12月7日の日本軍による

真珠湾攻撃によって米国が正式に参戦すると、  
その直後の1942年1月1日には、署名国全員  
が一致団結して枢軸国及びその追随国と最後  
まで全力で戦うことを盟約する「**「联合国共同  
宣言」**」を発表した。

そうした中、大戦後の一般的安全保障体制  
がどのような中身になるのか、フランクリ  
ン・ルーズベルト大統領は、1942年6月のモ  
ロトフ・ソ連外相との会談において初めて言  
及したとされる。それは、米英ソ及び中国を  
戦後安全保障の主要な担い手とする考え方で、  
一般に「**4人の警察官**」構想と称されている。

その特徴は、国際連盟崩壊の主要な原因が、  
米国を欠いていたという根本的な欠陥ととも  
に、大国が機構の中で指導的責任を引き受け  
る用意がなかったことにあると考えたこと  
である。したがって、まず米英ソ中の4大国が  
新たに設立される国連の中で指導的責任を引  
き受ける用意がなければ、国連が必要とする  
団結力や安定性は得られないのであるから、  
4大国は戦争が終結する前に、国連やドイツ  
の戦後処理といった共通の世界政策について  
相互に合意し、国連のリーダーとしてそれを  
強制するための共同行動をとる覚悟を持たな  
ければならない。仮に、それに失敗すれば、  
大国がそれぞれ追随国を従えながら相互に敵  
対し、やがて戦争になってしまうような世界、  
つまり、国際連盟が設立される以前のバラン  
ス・オブ・パワーの世界に逆戻りすることが  
避けられないとした。

その上で、戦後安全保障制度の中核として、  
4大国が治安維持制度を設置し、それが漸進  
的に国際警察軍となるようにすべきであると  
した<sup>15</sup>。

<sup>14</sup> 現在でも「少数民族」や「先住民」を国際法上のどのよ  
うに位置付けるのかという問題が残っていることは言う  
までもない。

<sup>15</sup> 主として、英外務省資料の政府解説書である Sir Llewellyn  
Woodward “British Foreign Policy in the Second World War  
Volume V”, Her Majesty’s Stationery Office, 1976 に依  
拠した。以下の論説も特に指示しない限り、同資料に基づく。

国際連盟は、紛争の平和的解決義務に違反して武力に訴えた加盟国に対し、他の加盟国全員が違反国に制裁を加えることを定めていた(連盟規約第16条)が、各国が確実に制裁を發動する保証はなかった。それに対し、国連においては、次のような考え方を取り入れて、国際連盟の集団安全保障が持つ限界を克服しようとしたのである。

「国の独立はもはや自然の権利ではなく、独立国家が国際の福祉、安全及び平和を保障するために必要と思われる相応の義務や貢献を行ったことに伴う特権であると考えられねばならない。<sup>16)</sup>」

つまり、国家が現下の世界大戦の危機、あるいは大戦後の安全保障の維持にどこまで責任と義務を果たすか、又は、果たす能力と意思を備えているかという基準によって、諸国家は集団安全保障機構の中でそれにふさわしい役割を持ち、また、それに見合った恩恵を享受すべきであるとしたのである。そして、機構に参加するということはそうした原則に同意したものと解したのである。

しかし、機構において大国が特別な地位を占めることが大国の指導的責任を実現するための必須条件にほかならないとしても、加盟国の主権平等を集団安全保障の原則と考える他の中小加盟国の反発をを買う結果になれば、そうした体制も現実には機能しない。このため、すでに米英の非公式な意見交換の場で、大国だけが大規模な軍隊を持つという原則は非現実的であるとして退けられ、また、米英ソ中のみで執行権を掌握するとした4大国執行委員会構想も放棄された。

こうして、米英ソ中代表による国連憲章案起草のために1944年8月22日に始まったダ

ンバートン・オークス会議では、安全保障理事会のすべての多数決に4大国すべての賛成投票を含まなければならないとする表決方式を導入する案が4大国の優越した権能を保證する方式として議論された<sup>17)</sup>。

その際の論争点は、米国がこうした大国のみに認められる拒否権を自国の利益にかかわるすべての決定について持つべきだと考えていたことである。それに対し、英国は、紛争に直接関与する理事国は常任・非常任を問わず、理事会による紛争審議のいかなる段階においても投票する権利を与えられるべきではないと主張した。米国案では実質的に大国を国際法の上に位置付けることになると考えたのである。

この論争に決着をつけたのは、1944年8月16日に掲載された共和党大統領候補デューイ・ニューヨーク州知事の大国の拒否権に対する批判記事である。彼は拒否権を4大国の独裁として批判し、米国案にこれが含まれていると指摘した。このため会議の席では、米国は、紛争当事国の投票不参加原則を支持するようになった。

その他、同会議では、国連の警察機能に関連して、米国は「国内状況が国際の平和と安全を危うくしないようにすること、また、そのためにすべての国民の人権と基本的自由を尊重し、人道と正義の原則に基づいて統治することが国の責任であるので、国際機関は内政への介入を控えなければならない」との原則を合意文書に入れようとした。しかし、英ソが、そうした原則を認めるとナチズムの復活を阻止するためにドイツに介入することができなくなり、世界機構の戦略的な要請を妨害しようとしているエジプトやパナマの行為

<sup>16)</sup> 1943年6月21日の「平和と福祉を組織するための国連案」と題するJebb英外務省経済復興局長党書改定版のAの7「軍備」に書かれた論理。Sir Llewellyn Woodward・前掲書参照。

<sup>17)</sup> 1944年4月、ステティニアス米国務次官が訪英して、こうした米側の検討状況を英国側に伝えた。

を正当化することになるとして反対したので、取り下げた<sup>18</sup>。

また、国際警察軍を創設するという考えも、各国軍隊の共同行動が理想的な形で実現できるという利点があるにせよ、いずれの国にもいまだ世界国家を作る用意がない中で、国際的な合意を得ることはほとんど不可能であるとされ、結果的に、安保理事会に常任理事国の軍事参謀を構成員とする委員会を設置し、同委員会が各国から供出される軍隊を指揮することが合意された。

## 2 戦争の違法化と警察権行使の論理

前述したように、侵略戦争を違法とする憲法条項が、フランス革命以降の欧州、あるいは中南米の憲法に広く取り入れられてきた。これをベースに、国際法においても、侵略行為の違法化がまず米州において定着し、次いで、第二次世界大戦を契機として一挙に世界に広がった。

その基点は、1890年の第1回米州会議において、戦争の威嚇又は軍隊の駐留下に行われたすべての領土割譲はすべて無効であるとする決議が全会一致で採択されたことである<sup>19</sup>。ウィルソン大統領は、第一次大戦後の世界平和の条件を示した1918年の「14カ条」提案にこれを取り入れ、「大国たると小国たるとを問わず同様に、政治的独立と領土保全の相互的保障を行う目的のために、広く諸国家の連合組織が、特別の規約の下に形成されなければならない」と述べた。侵略行為とは、政治的独立と領土保全を犯す行為であることを示唆しつつ、それを防ぐために国際連盟を創設しなければならないとしたのである。

このウィルソン大統領の主張は、連盟規約第10条「連盟国は、連盟各国の領土保全及び現在の政治的独立を尊重し、且つ外部の侵略に対し之を擁護することを約す。…」に取り入れられた。しかし、英国をはじめ多くの国は、この領土保全の保障が紛争の平和解決の障害になるとして反対した。また、政治的独立の尊重は、必ずしもそれを保証することを意味しないとし、1923年の連盟総会は、第10条について、どのように義務を履行するかは各国の判断であるとした解釈決議を採択した。

こうして、侵略行為の違法化を国際連盟の原則とする試みは挫折したが、米州では1933年に「米州諸国の権利と義務に関する条約」として結実し、同条約では、国家関係における侵略戦争の禁止(第1条)、領土問題の暴力的解決の禁止(第2条)、独立未承認国家の領土保全及び独立の権利(第3条)、武力による領土併合・特殊権益の不承認(第11条)が明記された。

第二次世界大戦が始まった後の1941年3月27日、ジャクソン米司法長官はハバナにおいて、「現在行われている侵略戦争は国際共同体に対する内乱である。…不戦条約…は、侵略戦争に対する関係では、絶対的公平の態度として考えられてきた中立の教義の歴史的、法的基礎を覆した。それは、署名国に侵略者を差別する義務を課したものではないが、侵略者を差別する権利を付与した…」と述べた<sup>20</sup>。国際法上、戦争は、国家が戦時法規による規制以外のあらゆる実力手段を行使して、自国の意思を敵国に課すことが無差別に許される法的状態であるとされてきたが、彼は、不戦条約を根拠に、侵略戦争を「国際共同体に対する違法行為」とであると断ずることで、連合

<sup>18</sup> Sir Llewellyn Woodward・前掲書、p.151。スエズ運河及びパナマ運河は枢軸国に対する軍事戦略上、極めて重要な地位を占めていたので、エジプトやパナマの主権制限は当然のことと考えられた。

<sup>19</sup> Nikolas Sturchler・前掲書、p.10-11

<sup>20</sup> 大沼保昭『戦争責任論序説』東京大学出版会(1975) 138-139頁

国の戦争と米国の連合軍援助を、国際犯罪者を取り締まる警察活動の一環であるとして正当化したのである。

ジャクソン米司法長官のハバナ演説は、国際法上、侵略戦争を明確に違法化する基点となったが、侵略戦争の定義、すなわち、ウィルソン大統領が「14カ条」提案で示唆した政治的独立と領土保全との関係には言及していない。この点は、1945年4月25日にサンフランシスコで開催された国連創設会議においてようやく明確になった。その結果、領土保全及び政治的独立を武力で侵すことを侵略行為として違法とする以下のような条文が国連憲章の第2条第4項として挿入された。

「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。」

### 3 「平和愛好国」による集団安全保障体制と国連

侵略国に対する戦争行為が国際法上、警察権の行使として正当化されていた事情は、以上のようなものであるとしても、そうした権利を行使する主体として認識されているのは「連合軍共同宣言」に署名し、現に戦っている「連合軍」である。したがって、大戦後設立される国連が別の原理で構成されるならば、特に旧敵国に対する戦後処理との関係において、果たして警察権行使の主体たり得るのか疑問の余地がある。

このため、「国連」が「連合軍」と一体のものとして認知されるよう、連合軍の体制をそのまま現在の国連の集団安全保障体制へと引き継ぐための論理付けが行われた。それは、国連が単なる主権国家の連合体ではなく、「平和愛好国」の連合体であることを明確化する

作業である。

1943年11月1日に発表された「戦後の一般的安全保障に関する4国宣言」(以下「モスクワ宣言」という。)の起草過程を見ると、同年8月21日、ハル米国務長官からイーデン英国外相に手交された「宣言案」は、「すべての国の主権平等の原則に基づき、国際の平和と安全の維持のために国の大小を問わず全ての国が加盟できる一般的国際機構を実行可能な最も早い時期に設立する」(第4項)となっていた。その後、英国政府の修正を経て、最終的には、「すべての平和愛好国の主権平等の原則に基づき、国際の平和と安全の維持のために国の大小を問わず全ての平和愛好国が加盟できる一般的国際機構を実行可能な最も早い時期に設立する」とした宣言に修正された。

この同じ文言は、1943年11月5日に米上院が採択した「国連の早期設立決議」にも取り入れられ、さらに、1944年10月7日に合意を見た「一般的国際機構設立に関するダンバートン・オークス提案」でも、「機構の加盟資格は、すべての平和愛好国に開放されている」ことが確認された。

さらに、1945年2月のヤルタ会談では、1945年4月25日に開催を予定していたサンフランシスコ国連設立会議への招待者を「1945年2月8日現在の連合軍及び1945年3月1日までに共通の敵に宣戦布告した協力国」に限定し、協力国あるいは中立国のままでは招待しないこと、したがって原加盟国としては認めないことを確認した。つまり、国連は、連合軍を核とし、それに平和愛好国を結集する組織体となることが決定されたのである。1945年6月26日に51か国が署名して成立した国連憲章には、以上の内容が、第3条及び第4条第1項として明記されている。

ところで、以上のことから、1946年11月3日に公布された「日本国憲法」の前文にある「日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」との文言は、平和愛好国の連合体である国連の集団安全保障体制に日本国の安全をゆだねる意思を示したものと理解することができよう。

ちなみに「平和愛好国」の意味であるが、ウィルソン大統領の「14カ条」提案の中には、「自らの生活を営み<sup>21</sup>、国民自らその政治制度を決定し、暴力と利己的な侵略に対して、正義と世界の他の諸国民との公正な取引が保証されることを欲している」国であるとする簡単な定義が与えられている。

#### 4 「武力による威嚇又は武力の行使」違法化の意味

先に侵略行為違法化の条文として示した国連憲章の第2条第4項は、「領土保全又は政治的独立」に対する「武力による威嚇又は武力の行使」、つまり、侵略行為だけでなく、「国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるもの」も違法であるとする、より広い違法化の定義を述べている。

こうした、より広義の武力行使を違法化する最初の試みは、1907年の第2回ハーグ会議で採択された国際紛争平和処理条約である。その第1条は、「国家間の関係において武力に訴えることを出来る限り予防するため、締約国は、国際紛争の平和的解決を確保するために全力を尽くすことに合意する」と述べている。

次いで、1919年に締結された国際連盟規約

は、その前文において「締約国は、戦争に訴えざるの義務を受諾し…以って国際協力を促進し且つ各国間の平和安寧を完成せんが為、ここに国際連盟規約を協定す」と規定していた。しかし、これは戦争行為そのものを違法化したものでなく、国際連盟における紛争の平和的解決手続き<sup>22</sup>に違反して武力に訴えた加盟国に対し、連盟全加盟国による経済制裁あるいは武力制裁を加えるとする意味であった。

したがって、「連盟理事会において、紛争当事国の代表者を除き、他の連盟理事会員全部の同意ある報告書を得るに至らざるとき（連盟規約第15条第7項）及び連盟国間に国交断絶に至るおそれのある紛争に関する「仲裁裁判官の採決若しくは司法裁判の判決後又は連盟理事会の報告後3月を経過」（連盟規約第12条第1項）したときは、戦争に訴えても違法とされることはなかった。

こうした事態に終止符を打ったのは、1928年8月27日にパリで署名された不戦条約<sup>23</sup>である。その第1条は、「締約国は、国際紛争解決の為に戦争に訴えることを非とし、且つ其の相互関係に於いて国家の政策の手段として戦争を放棄することを其の人民の名に於いて厳粛に宣言する」と述べて、戦争自体を違

<sup>22</sup> 平和的解決手続きとは、連盟加盟国は、「第一に、連盟国間に国交断絶に至るおそれのある紛争が発生した場合には、当該事件を仲裁裁判、常設国際司法裁判所、連盟理事会の審査のいずれかに付さねばならず、付託された紛争に対する仲裁裁判、司法裁判の判決、または理事会の報告後3か月を経過するまでは、戦争に訴えてはならない（連盟規約第12条第1項）。第二に、右の判決に服する連盟国に対して戦争に訴えることは許されない（同第13条第4項）。第三に、理事会の報告が紛争当事国を除く理事国の全会一致による場合、または、紛争が連盟総会に移され、総会において、紛争当事国を除き、理事国各国及びその他の連盟国の過半数の同意を得た報告書が採択された場合、右の報告書の勧告に応ずる紛争当事国に対して戦争に訴えることも同じく許されない（同第15条第6、10項）」ことである。大沼・前掲書、77頁

<sup>23</sup> 仏米両国が主導し、当時の独立国家65か国中62か国が調印した多数国間条約で、戦争行為を国際法上違法化する画期となった。

<sup>21</sup> 植民地を持たないとの意味と思われる。

法化した。

しかし、戦争一般が禁止されたことで、新たな事態が生じた。宣戦布告あるいは最後通牒をしなければ、そもそも戦争行為ではないので連盟規約第12条違反にならず、連盟の制裁を逃れることができたからである<sup>24</sup>。

例えば、1931年9月18日に奉天近郊の柳条湖における満鉄爆破事件をきっかけに関東軍が起こした満州事変について、当時の日本政府は、「全く中国軍憲の挑発的行動に起因<sup>25</sup>」するもので、「自国並びに自国臣民の正当に享有する権利利益を擁護する<sup>26</sup>」ためであるとしつつ、満州軍閥、張学良の軍隊との戦いについて「各地に蜂起せる匪賊を掃蕩し克く警備の任を完うし<sup>27</sup>」た、と述べて、これが「匪賊」との戦いである以上、戦時国際法の適用対象としての「戦争」には当たらないとする認識、つまり「事変」に過ぎないとの認識を示していた。

この歴史的な反省の上に、1941年の大西洋憲章第8項は、「...世界のすべての国民が...武力の行使の放棄に到達しなければならない...陸、海又は空の軍備が、自国の国境外における侵略の脅威を与え又は与えることのある国々において引続き使用される限り、いかなる将来の平和も維持され得ないのであるから...一層広範かつ恒久的な一般的安全保障制度が確立されるまでは、このような国々の武装解除を欠くことはできない...」と述べていた。

すなわち、「戦争」放棄に代えて「武力行使」の放棄を定めることで、国家間の「戦争」だけでなく、「非国家主体に対する武力行使」も国際法上の違法行為として対処する方針を

示した。このため、国連憲章第2条第7項<sup>28</sup>からも明らかのように、同憲章第7章に基づく強制措置の適用について、国連は、本来的に一国の国内管轄事項に干渉する権限が与えられることになった。換言すれば、第7章権限に関しては、一国の領土管轄権への介入を伴うような非国家主体に対する武力行使について違法性を阻却するとの規定が国連憲章に置かれたのである。さらに、国連の平和維持活動(PKO)の歴史は、第7章の枠外においても、国内管轄権に介入する任務を持つ兵力を安保理事会が設置できる先例を築いてきたと言えるが、このような国連の内政干渉権は、「武力行使」の概念が、「国家間」だけでなく、「国家」による「非国家主体」に対するものも包含した概念であることを示しているのである。

ちなみに、日本国憲法第9条第1項に「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と述べて、わざわざ「戦争」と「武力行使」の両方を放棄することを明記しているのは、以上の新たな考え方を踏まえたものと思われる。

また、大西洋憲章は、「武力行使」の問題だけでなく、「武装解除」の問題を取り上げた。

フランクリン・ルーズベルト大統領は、1943年1月24日、米国参戦後初めての首脳会談において、ドイツ、日本、イタリアの無条件降伏のみが、将来にわたる国際平和の無理のない保証を提供することができるとしたカサブランカ宣言を出したが、その主眼は、軍事的に勝利した後に枢軸国を武装解除、すなわち、

<sup>24</sup> Nikolas Sturchler・前掲書、p.2

<sup>25</sup> 1931年10月26日「満州事変に関する政府第二次声明」

<sup>26</sup> 1931年9月24日「満州事変に関する政府第一次声明」

<sup>27</sup> 1932年1月8日「関東軍への勅語」

<sup>28</sup> 「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない。但し、この原則は、第7章に基く強制措置の適用を妨げるものではない。」

非軍事化することであった。事実、1944年9月のケベック米英軍事会議では、大統領の承認下に、敗戦後のドイツを農業国にするとした「モーゲンソー・プラン」が提出されている。

この非軍事化の概念は、1943年11月1日のモスクワ宣言第2項でも、「共通の敵と戦う4国の政府は、敵国の降伏と非軍事化に関するすべての事柄について共同行動をとる」として確認された。

以上を踏まえ、米務省は、「いかなる国も国際関係において、国際機構の基本文書に記された目的と両立しない軍隊の維持または使用...が許されるべきではない...」とする憲章起草原案をダンバートン・オークス会議の討議のたたき台として提出したが、会議の最終案では、「すべての加盟国は、機構の目的と矛盾するような国際関係における武力による威嚇又は行使を差し控える」との表現に書き換えられた。

つまり、「武力による威嚇」の放棄とは、「非軍事化」を意味する用語で、「侵略の脅威を与え又は与えることのある国」の戦争潜在力、特に軍備を違法とする方針を示したものである。このため今日では、戦勝国が侵略国領土を占領し、侵略要因の除去を行うことは、適法な制裁であると一般的に受け入れられている<sup>29</sup>。

さて、以上の事実から、日本国憲法第9条第2項の「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」とする文言の意味は、連合国による非軍事化を受け入れる意思を明示したものと理解することができよう。なお、1949年5月23日のドイツ連邦共和国基本法第26条第1項も、「諸国

民の平和的共同生活を妨害するおそれがあり、かつ、このような意図でなされた行為、とくに、侵略戦争の遂行を準備する行為は、違憲である。このような行為は処罰されるべきものとする」と定め、同様な意図を明示している。

## 個別的及び集団的自衛権の問題

### 1 国連憲章第51条挿入の論理

国連憲章案起草のためのダンバートン・オークス会議において、安全保障理事会のすべての多数決に4大国すべての賛成投票を含まなければならないとしたにもかかわらず、米国が英国を支持する形で、紛争当事国の投票不参加原則を支持したことはソ連を大いに当惑させた。結局、会議では安保理の表決方法について結論が出ず、1945年2月のヤルタ会談に決着が持ち越された。

ヤルタ会談では、国連の樹立と戦争の最終的な勝利のために米英ソの結束を守ることが最優先され、ソ連に対するぎりぎりの譲歩が行われた。それは、「紛争の平和的解決に影響を及ぼす決定の際、紛争当事国は投票を棄権しなければならない」として、表面的には紛争当事国の投票不参加の原則を維持するとしながら、「紛争の平和的解決に関連する決定」の定義から、「平和への脅威の除去及び平和の破壊の鎮圧に関する決定」を外すことをポイントとするものである。具体的には、「(a)紛争当事国が自ら選択した手段又は理事会が平和の破壊に対して行った勧告による解決が失敗したか否かの決定、(b)国の一地域に対する他国の行動が平和への脅威又は平和の破壊となっているか否かの決定、(c)平和の維持や回復のために理事会が如何なる措置をとるべきか否か、また、どのようにとるべきかの決定、(d)地域機関が強制措置をとることが許されるべきかの決定」を「紛争の平和的解決に関

<sup>29</sup> Jhon Woodliffe "The Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law", Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p.49

連する決定」の例外とする提案であった<sup>30</sup>。

この妥協案は、常任理事国が紛争当事者になった場合にも、安保理事会において公正な議論を行うことが阻害されることのないよう保証する一方、紛争当事者たる常任理事国に対し、自らが国連の警察権行使の対象になることを拒否する権限を与えることを意味した。これは、事態の打開を国際世論と常任理事国の理性に任せる案と言えるが、究極的には、国連安保理事会の国際警察の権能が機能しない可能性があることを意味していた。ヤルタ会談で、ソ連はこの案を受け入れ、安保理事会の表決方法をめぐる問題は実質、決着した<sup>31</sup>。

1945年4月のサンフランシスコにおける国連創設会議では、地域機関及び地域的安全保障取極が安保理事会の決定に従うべきことが討議された際、以上のような常任理事国の拒否権に関連して、米州の集団安全保障の枠組みにおける警察権の行使がロシアの拒否権によって機能不全に陥る危険性があるとの懸念が米州諸国から指摘された。その結果、「国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利が保障される」との憲章第51条の挿入が認められた。

同様な危険性がソ連からも指摘され、その結果、旧敵国に対する措置は安保理事会の許

可が不要であるとする憲章第53条「...もつとも、...敵国のいずれかに対する措置で、第107条に従って規定されるもの又はこの敵国における侵略政策の再現に備える地域的取極において規定されるものは、関係政府の要請に基づいてこの機構がこの敵国による新たな侵略を防止する責任を負うときまで例外とする。」が挿入された。

## 2 国連憲章第51条と連盟規約第21条

第二次大戦勃発前の1938年12月、米州諸国は「南北アメリカへの侵略行為に対して共同で対処する」としたリマ宣言を採択していたが、大戦を契機に米州の相互安全保障体制の整備が進み、1945年3月6日にはチャプルテペック協定<sup>32</sup>を締結して、米州諸国の領土保全や政治的独立に対する攻撃への集団安全保障体制を整備した。

サンフランシスコにおける憲章第51条の挿入は、「いかなる強制行動も、安全保障理事会の許可がなければ、地域的取極に基づいて又は地域的機関によってとられてはならない」（第53条第1項）とされていたために、チャプルテペック協定が有名無実化する事態を米州諸国が懸念したことによる。

ところで、不戦条約には、条約に明記されていないが、侵略に対する自衛を各国固有の権利であると認め、そうした自衛の権利を行使する必要性の判断も各国が主体的に行うことができるとする了解があった<sup>33</sup>。このため、不戦条約以降、自衛権が武力行使の違法性を

<sup>30</sup> なお、「紛争の平和的解決に関連する決定」としては、理事会に提起された紛争・情勢が平和を脅かすことになるか否か、理事会が当事国に対し自ら選択する手段で紛争・情勢を解決・調整すべきか否か、理事会が当事者に解決手段及び手続きを勧告すべきか否か、理事会に上程された問題の法的側面について助言を求めるために国際司法裁判所に付託すべきか否か、紛争を平和的に解決するための地域機関が存在する場合にそうした機関が議論に関与すべきか否か、の5つが例示された。

<sup>31</sup> ソ連は、サンフランシスコの国連創設会議で、議論への拒否権も認めるよう要求したが、この要求は最終的に撤回された。

<sup>32</sup> 同協定の最大の特徴は、米州諸国の領土の保全と不可侵又は主権と政治的独立に対する非米州諸国からの攻撃に対する共同防衛を定めただけでなく、米州のいずれかの国による他の米州諸国に対する攻撃への集団的措置についても定めたことにある。つまり、国連の集団安全保障体制に先立って米州では地域的な集団安全保障体制が既に形成されていたと言える。

<sup>33</sup> Yale Law School, Lilian Goldman Law Library, The Avalon Project 中の The Kellogg-Briand Pact - Documents を参照されたい。

阻却する論理として国際法上、重要な意味を持つことになるが、その条約交渉において、米国は、米州全域が自衛権の対象であるとする立場を明らかにしていた。

米国は、既に、国際連盟の創設においても同様な立場をとり、連盟規約第 21 条には、「本規約は、仲裁裁判条約の如き国際約定又はモンロー主義の如き一定の地域に関する了解にして平和の確保を目的とするものの効力に何等の影響なきものとす」と明記されていた。つまり、モンロー主義と個別的及び集団的自衛権は、同義であり、国連憲章第 51 条は、連盟規約第 21 条をより一般化した規定であると言えるのである。

さらに、地域的集団安全保障体制としてのモンロー主義と、国際的な集団安全保障体制としての国際連盟との関係について、ウィルソン大統領は、1917 年 1 月 22 日の「勝利なき平和」演説の中で次のように述べている。

「私が提案しているのは、国々が一致してモンロー・ドクトリンを世界のドクトリンとして採用すべきこと、すなわち、いかなる国も自国の政策を他の国や国民に及ぼそうとしてはならず、反対に、全ての国民が自らの政策、自らの発展の方途を、妨害、脅迫、恐怖、強大国から自由に決定できるようにすべきであるということである…」

つまり、ウィルソン大統領自身、国際連盟の集団安全保障体制と地域的な集団安全保障体制との間に、原理的な違いがないことを明言しているのである。

国連憲章第 7 章に基づく国連の警察権にせよ、第 51 条に基づく地域機関の警察権にせよ、侵略等の国際社会に対する脅威や犯罪行為を条件としなければ行使できない権利であるので、両者に本質的な相違はないと言って過言ではないが、国連の集団安全保障の解釈

の歴史の中でも国連の集団安全保障と集団的自衛権の近接化とも言える状況を確認することができる。

国連憲章では、第 42 条に定める軍事的強制措置を実施するために、第 43 条に基づいて各国から提供された兵力を活用することになっている。そして、こうした軍隊はあくまでも国連の安保理事会自体が統括することを原則としている<sup>34</sup>。しかし、国連の創設とほぼ同時期に始まった冷戦によって、このような正規の国連軍が組織されることはなく、そのため、1950 年の朝鮮国連軍、1966 年の対南ローデシア制裁に見られるように、安保理事会は、強制力を持つ他者に自らが有する第 7 章権限を授権することによって実際の警察機能を果たしてきた。

ただし、こうした第 7 章権限の授権的執行は、国連の集団安全保障のあくまで例外的な形態であると考えられてきた。ところが、1990 年の湾岸危機に際して、安保理事会が対イラク武力行使を容認するために採決した決議 687 は、有志の諸国から構成される多国籍軍による武力の授権的執行を国連の集団安全保障のノーマルな形態とみなす転機となった。その後、今日まで続くポスト冷戦時代には、多国籍軍が国連の警察機能を担うことはごく当たり前になっている。

### 3 国連の集団安全保障の制度的欠陥と自衛権による共同対処の必要性

国連の警察権、すなわち、国連憲章第 7 章権限の行使は、既に指摘したように、常任理事国が紛争当事者である場合、実行不能になる制度的欠陥を抱えていた。このため、米ソの対立によって国連安保理事会が「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」(第

<sup>34</sup> 具体的には、兵力の使用計画を軍事参謀委員会の援助を得て安保理事会が作成し(第 46 条) 安保理事会の下で軍事参謀委員会が兵力の戦略的指導に責任を負う(第 47 条第 3 項)。

24条)を果たすことができなかった冷戦時代には、「平和のための結集決議<sup>35</sup>」や国連憲章第6章半の活動<sup>36</sup>と称される国連平和維持活動が国連の警察機能の一端を担ってきた。

冷戦終焉を経て、安保理事会が本来の機能を回復する条件が生まれたようにも思えるが、旧ユーゴスラビアのコソボをめぐる事態、あるいは現在のグルジア情勢等に関するロシア、あるいは中国の態度を見ると、国連安保理事会が無条件に有効に機能すると断言できる人はいない。

仮に、武力紛争に際して安保理事会が有効な対策を取れない場合、国連加盟国はそれを放置するだけでよいとすれば、それは集団安全保障を基本とする国連の自己否定にほかならない。他方、国連安保理事会の授權又は許可なく有意の加盟国が国際警察活動を行うことは、国連憲章上、第51条の個別的・集団的自衛権を根拠とする以外にありえないことも明白である。

もちろん、自国に対する直接的な武力の侵害がない状況下に、自衛権を根拠に警察活動を行うことは、自衛権の範囲を逸脱していると断じる人も多いと思われる。しかし、国連憲章第51条の個別的・集団的自衛権は、米州の地域的な集団安全保障の根拠であるモンロー主義をより普遍的に言い換えたものである

<sup>35</sup> 大国間の対立のために国連安保理事会が国際的危機に対応する措置をとれなかった場合、国連総会が緊急総会を開催し、安保理事会に代わって加盟国に対し、平和と安全のための集団的措置を勧告する決議を「平和のための結集決議」と称する。この制度は、朝鮮戦争に際してソ連の拒否権行使を回避する手段として米国のイニシアティブで導入されたもので、1950年11月3日採択の第5回総会決議第377号に明記された。その後、「平和のための結集決議」は、1956年のエジプト問題、1958年、1967年の中東問題、1980年のアフガニスタン問題などこれまで10回以上行使された。直近では、2003年3月のイラク開戦をめぐる安保理事国間の対立の際に、非同盟諸国が「平和のための結集決議」を行使する構えを見せた。

<sup>36</sup> 国連の平和維持活動は、国連憲章に明文の規定がなく、憲章第6章の「平和創造」と第7章の「平和強制」の中間領域を構成することから、第2代国連事務総長ハマーショルドは、「第6章半」の活動と形容した。

ことは既に述べたとおりであり、歴史的にも自衛権に基づく国際警察権の行使は行われてきたのである。

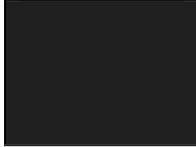
さらに、自衛権に基づく警察活動といえども、安保理事会による「国際の平和と安定に対する脅威」認定(憲章第39条)に基づくべきことは言うまでもない。例えば、安保理事会による授權なく、人道を理由として1999年にNATO軍が行ったユーゴスラビア空爆について、安保理決議は、こうした平和に対する脅威認定だけでなく強制措置を定めた憲章第7章による対処事態であることも明確にしていた。

現在、このような人道介入がおおむね肯定的に評価されているのも、以上のような要件を備えていたためであると思われる。

NATOが国連憲章第8章に言及されている地域的機関に相当するのか必ずしも明確ではないが<sup>37</sup>、そうした国際組織が、機能不全に陥った国連安保理に代わって、国際的な不法に対処することが国際法上、禁止されているとは考えられない。国連の集団安全保障の歴史からも明らかなように、いわゆる人道介入も国際的な警察権行使の例外的形態として肯定されるべきものと思われる。

そして、以上を踏まえつつ、自衛権に基づく地域的安全保障の再評価こそ、国連の集団安全保障を執行あらしめる一つの方策であることを最後に指摘して、本稿の結論としたい。

<sup>37</sup> NATOの性格については、西崎文子『アメリカ冷戦政策と国連 1945-1950』東京大学出版会(1992)に詳しい。



# 研究

合衆国議会の立法過程に関する一考察 .....	105
H.R.5005 の立案プロセスにおける立法府と行政府の関係	
国際平和協力のための自衛隊海外派遣・今後の課題と展望 .....	134

## 合衆国議会の立法過程に関する一考察

## H.R. 5005の立案プロセスにおける立法府と行政府の関係

衆議院調査局  
議会制度等研究グループ

## 要旨

立法府と行政府の関係について、議院内閣制を採る我が国では政府・与党の一体性が強調され、国会が審議する法案の大半を占めてきた内閣提出法律案は事前に与党審査を経ており、党議拘束がかかる。これに対し、本研究会が対象としている米国の政治制度では、立法府と行政府は分立しており、連邦議会に法律案を提出できるのは上下両院の議員だけである。今回は、厳格な権力分立を採用しているとされる米国における立法府と行政府の関係について、特に立法過程を中心に、基本構造と特徴を描くことを試みた。まず、立法府としての連邦議会の組織と各組織の法案審議に果たす役割を記述した。次に、大統領及び各省各庁を頂点とする行政府について、職員の任用制度と政治との関係を中心に記述した。最後にこれらを踏まえて、2001年9月の米国同時多発テロ事件を契機に成立した「2002年国土安全保障法」を例にとり、法案（H.R. 5005）の審議過程における議員及び政府高官等の影響力を分析した。その結果、米国の立法過程における立法府と行政府の関係の複雑性、関係を規律する制度の柔軟性が改めて明らかになった。

## 《構成》

はじめに

米国連邦議会の組織及び機能

行政府の構造 組織と人事の体系

立法府と行政府の関係 その構成員の相

互作用

おわりに

はじめに

我が国の憲法は、国会が国の唯一の立法機関であると定めるとともに、内閣総理大臣は内閣を代表して議案を国会に提出するとして、行政府に法案提出権を認めている。一方、合衆国憲法では、憲法によって付与されるすべての立法権は、合衆国連邦議会に帰属すると規定しているが（第1条第1節）行政権に関

する第2条には大統領が行政府を代表して法案を提出できる旨の規定は見当たらず、法案を提出できるのは上下両院の議員だけとなっている。この事実だけを見ると、米国の三権分立は徹底しており、行政府は連邦議会の立法過程には全く関与していないかのような印象を受ける。

しかし、行政府が連邦議会の立法過程に関与していないと判断するのは制度面から見ても適当ではない。合衆国憲法は、大統領が「自ら必要かつ適切と考える施策について議会に審議を勧告する」ことができると規定しており（第2条第3節）実態上も大統領は多数の立法提案を教書の形で議会に送付している。ただし、憲法上、議会はこれを法案として提出する義務はなく、そこから先の過程は、制度上は議会の領分である。それにもかかわら

ず、大統領及びその下にある行政機関の提案が法律として成立するにはどのような力が働いているのか。

本稿は、この疑問について、米国の行政府が、自らが望む政策の立法化を目指して議会議を舞台に活動している実態を、具体的な法案の審議過程を例にとって描出しようとするものである。例としては2002年国土安全保障法案（H.R.5005）を取り上げる。この法案は、大統領が条文を議会に送付して立法化を求めたものであり、議会議を舞台とした、その実現を目指す大統領側と議員等との交渉を、条文の変遷を手がかりに追跡できる。また、既存の行政機関から国土安全保障に関する部分を抜き出して一つの新しい省を創設するという大掛かりな再編案であったため、多くの省庁及びその職員並びに関係議員が利害を有していた。これらの行動・発言の影響を整理することには、消費者庁の設置が提案されている我が国の現状に照らしても意義がある。

本稿では、具体的な立法例を論ずる前提として、まず、連邦議会の構造について、組織及び立法手続における各組織の機能を記述する。次に、行政府の構造について、組織及び人事体系を中心に記述する。最後に、H.R.5005の立法手続において、連邦議会（下院）及び行政府の組織・構成員レベルで見られた相互作用を追跡・整理する。

言うまでもなく、大統領・行政府の勧告によらず、純粹に議院内のイニシアチブで発議されて成立する法案も多数あるので、本稿の分析を連邦議会と行政府の相互関係の平均像ととらえるのは適当ではない。H.R.5005が9.11同時多発テロへの対応であることから、特殊例であるとの印象は免れないであろう。本稿ではそのような限界を意識しつつもなお、連邦議会と行政府の制度自体が有する柔軟性を探るものである。

## 米国連邦議会の組織及び機能

### 1 米国の政治体制と連邦議会

#### (1) 憲法及び三権分立における議会議

米国は、50の州とコロンビア特別区（首都ワシントン）から成る連邦制国家である。立法府、行政府、司法府は、各々が明確に定められた憲法上の権限と責任を有し、厳格な三権分立を構成する。

すなわち、合衆国憲法第1条第1節では、「この憲法によって付与されるすべての立法権は、合衆国連邦議会議に帰属する<sup>1</sup>」と規定し、一方、「行政権は、アメリカ合衆国大統領に帰属する<sup>2</sup>」と定めているが、これは、権力が分散されていることを明示しているのであって、各々の機関に専屬的に配分されて分立している意味ではない<sup>3</sup>。権力分立の原理を取り入れたアメリカ連邦統治機構の下では、各機関は高度な独立性を有しているが、各機関に与えられた権力が相互に他の機関の権力を抑制する仕組みになっており、それにより各機関の権力に均衡が保たれる。

大統領と議会議について言えば、議会議と行政府を同一の政治勢力に掌握させ、権力を「分立」というより「融合」させる議院内閣制と異なり、両者は独立した存在であり、異なる方式によって国民から選出され、相互に抑制と均衡の役割を果たす。大統領は議会議に対してではなく、国民に対して直接責任を負う。

また、このような抑制と均衡は、同時に、各機関の協働を定めるものである。立法機関には、法案を審議する権限を与えているが<sup>4</sup>、

<sup>1</sup> 本稿における合衆国憲法の邦訳は、特記なき限り在日米国大使館ウェブサイト掲載のものによっている。

<http://tokyo.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html>, 9/16/2008

<sup>2</sup> 合衆国憲法第2条第1節第1項。

<sup>3</sup> 阿部竹松『アメリカ憲法』成文社（2008）47頁

<sup>4</sup> 合衆国憲法第1条第7節第1項から第3項

同時に大統領にも教書による立法勸告権<sup>5</sup>があるほか、連邦議会を通過した法案に拒否権を与えている<sup>6</sup>。また、大統領は条約締結権を有するが、その発動については、議会の上院には、条約締結を承認する権限を付与し、さらに、上院は、政府の上級公務員の任命に当たり、助言と承認を与えるなど、各部門がそれぞれの権力を共有し、協働することにより、権力の均衡を保とうとするものである。

## (2) 連邦制の理論

フランスの政治思想家トクヴィルが19世紀初頭の合衆国について、「今のアメリカ社会を律している重大な政治的諸原理は、州に生まれ、州に育った」<sup>7</sup>と指摘しているが、米国政府の根本的な構成単位は、連邦政府と各州政府である。両者は、互いに一定の独立性を保持している。連邦を構成する州は、各々主権と憲法を持っており、州が主権の一部を連邦政府に委譲する契約を結び、それを合衆国憲法に明記するという方式をとる<sup>8</sup>。連邦政府が行う権限は、合衆国憲法に列挙されていることに限られており、一方、合衆国憲法によって連邦政府に委譲されていない権限、又は憲法によって諸州に委譲することを禁止されていない権限は、それぞれ州又は国民に留保することとされている<sup>9</sup>。

連邦制は、三権分立の水平的な分立と比して、垂直的な権力の分立である。主権を連邦政府と州政府が分有することは、単一の多数派がすべての政府権力を握ることを難しくす

る。これは、中央政府の専制を防ぐ機能が期待されたことによるものである。

## (3) 分割政府下における立法の状況

このように米国は、その歴史から権力を様々な形で分立させてきた。連邦議会における立法過程とは、その分立した組織の意思を統合させる作業である。議会を理解するには、行政府との関係を理解する必要がある。憲法上の原則は、下院、上院及び大統領という制度上の3つのプレイヤーを用意している<sup>10</sup>。

米国においては、大統領選挙、小選挙区制度等の要因から、伝統的に二大政党制となっている。大統領と議会のねじれ現象は、第二次世界大戦後では一般的である。これは、当然憲法の想定した結果であり、大統領、上院及び下院の3つの機関についてサイクルの異なる選挙制度を採ることによって生じる可能性のある、又は生じやすい結果である<sup>11</sup>。

また、米国の二大政党制においては、大統領の所属政党が上下院のどちらか、あるいは両方で少数党となる状態の「分割政府 (divided government)」と所属政党が上下両院で多数を占める「統合政府 (unified government)」に関し、8つの形態の可能性がある。1856年以降においては、すべての形態を経験している<sup>12</sup>。

分割政府の場合には、立法過程において手詰まりを生み出し、政治的停滞 (dead lock) を招くとの見方がある一方、統合政府と分割政府との間において主たる立法の生産性に関する大きな違いはないとの指摘もある。たとえば統合政府でも、現職議員、大統領が一つの

<sup>5</sup> 合衆国憲法第2条第3節

<sup>6</sup> 合衆国憲法第1条第7節第2項

<sup>7</sup> トクヴィル(松本礼二訳)『アメリカのデモクラシー 第1巻 上』岩波文庫(2005)95頁

<sup>8</sup> 合衆国憲法第1条第8節第1項から第17項までは、連邦議会に付与されている権限が限定的に列挙され、第18項においては、これらに係る連邦議会の法律制定権について規定している。

<sup>9</sup> 合衆国憲法第6条第2項では、「連邦法」の優位を規定しており、連邦法(条約含む)が州以下の法規と齟齬がある場合には、原則として、連邦法が優先する。

<sup>10</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts, Ryan J. Vander Wielen, *The American Congress 4th ed.*, Cambridge University Press, 2005, p. 271

<sup>11</sup> Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Brookings Institute Press, 2005, p. 3

<sup>12</sup> 確立した二大政党制では、すべての統治類型が生じる可能性がある。Charles O. Jones 前掲書 p. 14

意見にまとまることは少ない<sup>13</sup>。議会における政党の拘束力は比較的弱く、また、議員は選挙民の意向を尊重した政治行動をする傾向があることも大統領の立法に対する影響力の弱さにつながっている。

また、このように分立した民主主義のシステムにおける米国議会の立法過程は、複雑で多様である。法律制定に関する大統領と議会の相互作用には様々なバリエーションがある。意思決定の多くのアリーナが様々な接点を用意しており、結果の予測を困難にする。

2001年からのG・W・ブッシュ政権は、発足当初は、1954年以来の上下両院とも共和党が占める統合政府の状態であった。その後、上院については、同年6月に民主党が多数派となるが、2002年の中間選挙の結果、再び共和党が多数を占める状況となった<sup>14</sup>。一方、下院については、共和党が多数を占める状況が続いていたが、2006年の中間選挙の結果、民主党が上下両院で多数党となった。

ブッシュ大統領の議会対応としては、発足当初、同政権の優先課題であった所得税減税法案を2001年6月に成立させ、同様に優先課題である教育改革のための初等中等教育再授權法案についても、超党派の支持を得て翌2002年1月に成立させた。これらの政策は、提案内容は異なるものの、クリントン政権時代の積み残しの課題であったが、2001年9月の米国同時多発テロ事件以降には、新たな喫緊の課題が生じた<sup>15</sup>。同事件を受け、ブッシュ政権は、議会における超党派の支持を得て、主なテロ対策関連法案等を早期に成立させた<sup>16</sup>。2003年の対イラク開戦以降には、国内外の安全保障が政策課題の設定に影響を与えていた。

このように、米国同時多発テロ事件という特殊な要素もあり、ブッシュ政権発足以降は、議会から送付された法案に対して拒否権を発動することはなかったが、2006年以降は、イラク駐留米軍に関する補正予算案をはじめ、拒否権を発動させている<sup>17</sup>。

また、同事件以降は、法律の内容決定及び意見集約の容易さから、時限立法による法の制定が増加している。政権にとって必要な法律を、現政権の任期が終わるまでという期限付きであることを条件に立法府側に妥協を迫れば、立法府側もそれに応じる可能性があり、分割政府の場合には、政権側にとって有効な手段の1つとなり得る<sup>18</sup>。

## 2 米国連邦議会の主な組織

連邦議会は上院(Senate)と下院(House of Representatives)の二院制を採っている。上院の議員定数は100名で、各州から2名選出され、任期は6年であり、2年ごとに3分の1ずつ改選される<sup>19</sup>。同じ州の2名の上院議員の改選年次は分かれており、州全体を選挙区として選挙が行われる。

下院の議員定数は435名で<sup>20</sup>、10年ごとの国勢調査に基づく人口比で各州に割り当てられる。任期は2年である<sup>21</sup>。平均約50~60万人の人口に対して1議席が割り当てられる小選挙区である。

条約批准承認権や閣僚等人事の承認権は上院にのみ付与されている。下院には歳入法案の先議権が憲法に定められており、慣例として歳出法案も下院で先議される。このほかの立法に関する権限は両院対等であるが、「外

<sup>13</sup> Steven S. Smith, Jason M. Roberts, Ryan J. Vander Wielen 前掲書 p.271

<sup>14</sup> 2002年11月の中間選挙の結果、再び共和党による統合政府の状態となった。

<sup>15</sup> Charles O. Jones前掲218頁

<sup>16</sup> 本稿 1(1)参照。

<sup>17</sup> 本稿 3(2)カ参照。

<sup>18</sup> 大林啓吾「近年のアメリカの議会事情」『別冊論究 10 主要各国議会の現状』衆議院調査局(2008.9)を参照。

<sup>19</sup> 合衆国憲法第1条第3節第1項及び第2項

<sup>20</sup> 1929年の議席再割当法(Reapportionment Act 1929)

<sup>21</sup> 合衆国憲法第1条第2節第1項

交の上院、内政の下院」と言われることもある。

### (1) 指導部、委員会等の組織

#### ア 議会指導部

連邦議会は、議長をはじめ、各党の院内総務(Majority Leader又はMinority Leader)、院内幹事(Majority Whip又はMinority Whip)など政党役員から構成される議会指導部が議会運営に関し重要な役割を担っている<sup>22</sup>。

米国の下院議長は、我が国のような英国型議会の議長とは異なり、中立公平が要求されず、むしろ積極的に政治的なリーダーシップを発揮することが期待されている。

なお、上院議長は、副大統領が兼務しているが、基本的には多数党の上院議員が仮議長などとして議長職を務める慣例になっており、議会運営への関わりは低い。

上院・下院で異なる面はあるが、院内総務の主な役割は審議日程案を作ることや本会議での議事進行などであり、院内幹事の主な役割は党所属議員が党の方針どおり本会議で投票するよう説得することなどである。

#### イ 本会議、委員会等

本会議は各院の意思決定機関である。定足数は両院とも過半数とすることが憲法で定められている。

委員会等は、常任委員会、特別委員会、両院合同委員会、臨時委員会、両院協議会などのほか、非公式な組織として議員連盟、タスクフォースなどがある。

常任委員会(Standing Committee)は、各所管分野の立法に関与する委員会で、我が国国会の常任委員会に相当する<sup>23</sup>。議案は複数

の常任委員会や特別委員会に付託され、同時期に審査されることも珍しくない。また、小委員会(Subcommittee)を設置していることが多い。小委員会は委員会全体での審査に先立ちヒアリングなどを実施しているが、小委員会の審査結果は委員会において大幅な修正を受けることなく了承されることが多い。

特別委員会(Select Committee 又は Special Committee)は、特定の問題に関する調査などのために、多くの場合、期間を限定して設置される委員会で、我が国国会の特別委員会に相当する<sup>24</sup>。

### (2) 議会補佐機構

米国議会は、議会活動を補佐する体制が充実している。近年、職員数は漸減傾向にあるが、指導部スタッフ、事務局スタッフ、委員会スタッフ<sup>25</sup>、議員スタッフ、議会調査局スタッフ、議会予算局スタッフ、会計検査院スタッフ<sup>26</sup>など、議会全体で2万3,000人以上の議会スタッフが議会活動を支えている。

#### ア 指導部スタッフ

議長、院内総務、庶務部門等の組織は両院ともほぼ同様で、スタッフが副大統領室(上院議長室)、仮議長室、名誉仮議長室、院内総務室、院内幹事室、議員総会、議員総会事

---

下院には、歳出、農業、軍事、予算、教育・労働、エネルギー・商業、金融、監視・政府改革、国土安全保障、議院運営、国際関係、司法、天然資源、議事規則、科学技術、中小企業、公務員倫理、運輸・インフラ、退役軍人、歳入の20委員会がある。

<sup>24</sup> 2008年現在、上院には、インディアン問題、倫理、諜報、高齢化の4特別委員会等があり、下院には、諜報、独自エネルギー・地球温暖化の2特別委員会がある。

<sup>25</sup> 連邦議会には、我が国国会の委員部、調査局(室)、法制局に相当する業務を行う「委員会スタッフ」がいる。委員会スタッフは連邦議会職員であるが、党派別に業務を行っており、中立的ではない。

<sup>26</sup> 議会調査局及び会計検査院については、衆議院調査局議会制度等研究グループ「米国議会に関する制度紹介 - 情報公開、議員の地位及び議員スタッフについて - 、『RESEARCH BUREAU 論究(第4号)』(2007)参照。議会予算局(CBO: Congressional Budget Office)は、議会に対し、客観的立場から予算法案の審議に必要な経済見通し、財政収支見通し等を提供するための補佐機関で、経済分析や公共政策分析の専門家など約230人がいる。

<sup>22</sup> 第110議会の上下両院指導部の構成(2007~2008年)は藤田博光「2006年米国中間選挙と連邦議会における新リーダーシップの顔ぶれ」『別冊論究NO.8』(2007)を参照。

<sup>23</sup> 2008年現在、上院には、農業・栄養・林業、歳出、軍事、銀行・住宅・都市問題、予算、商業・科学・運輸、エネルギー・天然資源、環境・公共事業、財政、外交、保健・教育・労働・年金、国土安全保障・政府問題、司法、規則・運営、中小企業の15委員会がある。

務局、政策委員会などに配置されている。

#### イ 事務局スタッフ

事務総長局、立法顧問局、議事部門、庶務会計部門、儀典部門などにスタッフが配置されるほか、両院共通組織である建築・営繕部門、議会警察部門にもスタッフが配置されている。

### 3 米国連邦議会の立法過程の概要

#### (1) 政策形成過程

##### ア 法案の提出までのプロセス

##### (ア) 法案の提出権限

前述のとおり、合衆国憲法では立法権は連邦議会にあるとしている。

もちろん、我が国においても立法権は国会にあり、「国会は国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である<sup>27</sup>」とされているが、日米の大きな相違点として、我が国では内閣が国会に法案を提出することができる（むしろそれが主流となっている）のに対し、米国では法案を議会へ提出する権限を有するのは連邦議会議員のみであり、大統領をはじめとした行政機関に直接議会に法案を提出する権限はないことが挙げられる。

ただし、行政機関が職務の遂行に当たり法律の制定が必要な場合に、法律制定に関する働きかけが不可能なわけではない。

##### (イ) 法案の起草

法案を最終的に提出することができるのは議員のみであるが、その起草は誰が行ってもよく、議員自らが行うほか、議員スタッフ、委員会スタッフが起草を行うこともあり、また、選挙民や圧力団体、ロビイスト等の外部から法案の形で持ち込まれることもある。

法案の起草に際して補佐を行う機関として立法顧問局（Office of Legislative Council）が上下両院に設置されている。我が国の衆参

両議院法制局に相当する機関であるが、条文の作成に当たって用語の統一などの技術的補佐のみを行い、内容の合憲性や既存の法体系との整合性の審査を含め、内容そのものには関与しない。また、法案を作成し提出するに当たって、立法顧問局による法案の条文精査を経なくてもよい。

#### イ 法案の作成を取り巻く関係者

##### (ア) 大統領及び行政府官僚

大統領は、必要な法律を立法させるため、「自ら必要かつ適切と考える施策について議会に審議を勧告する<sup>28</sup>」ことができるとされ、多数の立法提案（多くの場合法案の原案が添付されている）を議会に送付している。憲法上、議会はこれを法案として提出する義務はないが、関係委員会の委員長が形式的に提出者となって当該法案を提出する慣例となっている。また、大統領以外の行政府官僚も同様に立法提案を行うことができる。この場合も関係する委員会の所属議員が形式的に提出者となる。

##### (イ) その他

そのほかに法案の作成等に影響を及ぼす主な者として、地元選挙民、ロビイスト、シンクタンクなどが挙げられる。

地元選挙民から議員に対して、手紙、電話、電子メール等によって要望が届けられ、これらが政策立案と決定に多くの影響を与えるとされる。

ロビイストとは、立法過程において議員に対し影響力を及ぼすことを職業とする者のことであり<sup>29</sup>、依頼者から報酬を受けて、議員と接触し、献金による資金援助などの手段を駆使して、法案の成立等に向けた活動を行う。法案の原案を作成して議員事務所に持ち込むこともある。

<sup>28</sup> 合衆国憲法第2条第3節参照。

<sup>29</sup> 三輪裕範『アメリカのパワー・エリート』ちくま書房（2003）50頁

<sup>27</sup> 日本国憲法第41条

また、1970年代に入り、政策研究機能に加え、マーケティングやロビー活動の機能を併せ持ち、直接政策と関係のある助言をタイムリーに行い、積極的に政策を売り込むことで立法に関与するタイプのシンクタンクが設立された。その一例として、保守系シンクタンクのヘリテージ財団 (The Heritage Foundation) が挙げられる。中道系ともされるブルッキングス研究所 (The Brookings Institution) も、ヘリテージ財団等の新しいシンクタンクの影響を受け、同様の活動を強めている<sup>30</sup>。

## (2) 立法過程

米国連邦議会の立法過程については、合衆国憲法、上院議事規則、下院議事規則、議会関連法令、先例、慣習等で定められ、これらにより、議会の自立権が確立されてきた。

しかし、議会における審議に際しては、様々な段階で行政府が積極的に関与し、議員の行動に多大な影響を及ぼしている。本項では、法律案、とりわけ広く国民一般や連邦政府、団体等に適用される公法案 (Public Bill) の立法過程に焦点を絞って述べる。

### ア 法案提出の要件

前項では、法案の作成等に行政府が携わることが多い旨述べた。しかし、こうした法案でも他の法案と同様に、審議の過程で大幅な修正が加わることが常であり、行政府の意向が忠実に反映されるとは限らない。

提出の要件については特に定めがなく、会期中いつでも所属議院に議員 1 名のみで法案を提出することができる。そのため、提出される法案数は膨大なものになり、限られた審議日程の中では必然的に廃案となる法案数も多い。2008年10月末日現在、第110議会における提出法案数は下院では7,371本(所属議員 1

<sup>30</sup> 菅原出「米国の対中東政策を左右するシンクタンク事情 - 影の主役の興亡 - 」[http://oilgas-info.jogmec.go.jp/report\\_pdf.pl?pdf=200509\\_061a%2epdf&id=632](http://oilgas-info.jogmec.go.jp/report_pdf.pl?pdf=200509_061a%2epdf&id=632)

名当たりの提出数は16.9本) 上院では3,727本(同37.3本)を数えている<sup>31</sup>。しかしながら、上下両院を通過して公法律 (Public Law) として成立したのは448本であり、全体に占める割合は上下両院合わせてわずか約4.0%に過ぎない<sup>32</sup>。

### イ 委員会への付託

法案の審議においても、形式的には英国の流れを引く三読会制が導入されている。しかし、法案数が膨大であることから、簡易的な手続により委員会又は小委員会に付託され、迅速な審議が図られている<sup>33</sup>。

なお、大規模な法案の場合、法案を複数の委員会に一括又は分割して付託したり<sup>34</sup>、議案審査のための特別委員会を設置したりするなど、実務上では柔軟に運用されている。

### ウ 委員会審査

委員会に付託された法案のうちどれを審査の対象とするかについては、主に委員長及び小委員長の職権により決められる。そのため、行政府の意向の有無にかかわらず、委員長が提出した法案が優先的に公聴会や逐条審査といった審査の対象となる一方、特定の地域又は限られた当事者のみの利益となるような法案等については、先送りされる傾向にある。

### (ア) 公聴会 (Hearing)

公聴会は、法案の賛否や修正案の作成に必要な情報収集を目的に開催され、委員会における法案審査の中核をなす。法案審査に限らず、各種問題の調査のために開催される場合も多く、原則として公開される<sup>35</sup>。

<sup>31</sup> 法律案 (bill) に共同決議案 (Joint Resolution) を加えて法案数とした。

<sup>32</sup> Thomas (議会図書館による一般公開用の議会情報データベース) 上で公表されている議案及び公法律から試算。

<sup>33</sup> 下院では会議録への印刷で第一読会に代え(下院議事規則第 11 条第 1 (a)(2)(A)項第 2 号参照) 上院では法案名を本会議で読み上げることで第一読会及び第二読会に代えている(上院議事規則第 14 条第 2 項及び第 3 項参照)。

<sup>34</sup> 上院議事規則第17条第 3 (a)項参照。

<sup>35</sup> 詳細な議事手続については、下院議事規則第11条第 1 (k)

証人(Witness)は、政府関係者(閣僚及び官僚)、学識経験者、利益団体の代表者、市民など多岐にわたる。しかし、我が国で認められている閣僚の委員会への出席権<sup>36</sup>は連邦議会では認められず、委員会からの求めがなければ出席できない。また、出席が認められても証人として個別に宣誓が求められ、虚偽の証言には刑事罰が課される点も、我が国とは大きく異なる。ただ、公聴会は行政府の意思を議会内で直接表明できる数少ない機会であることから、幅広く活用されている。

#### (イ) 逐条審査( Markup )

公聴会により法案の問題点を整理した後は、逐条審査及び修正案の検討が行われる。条文が1条ずつ読み上げられるごとに修正案が提出され、個々に討論ののち採決が行われる。

修正案の多くは、党派的な行動をとる委員会スタッフにより作成される。先に述べたとおり、委員会スタッフは、法案の作成段階から議員、行政府、ロビイスト等と密接に調整を図っており、法案の内容やその背景となる政策について最も詳しい立場にあることから、修正案の起草にも深く関与している。そのため、行政府は与党議員及び与党寄りの委員会スタッフを通じて、大統領の意向を反映させた修正案を提出するよう働きかけを行う。

逐条審査を終えた法案のうち、本会議での審議が適当とされた法案のみ、委員会報告書<sup>37</sup>を付されて本会議に上程される。一方、修正協議が不調に終わった法案は、この時点で事実上審査未了とされ、会期末に廃案となる。

#### エ 本会議

党議拘束のない連邦議会においては、本会議の審議でも、審議日程決定、修正案提出、

採決等の場面で、行政府や利益団体等の様々な利害関係者が入り乱れて各議員の行動に影響を及ぼす。そのため、成立した法案の主旨や内容が原案から大幅に変えられることは非常に多い。

#### (ア) 下院における審議

下院本会議の審議日程については、下院議長をはじめとする多数党の議会指導部により決定される。特定の地域や団体にのみ適用される私法案(Private Bill)に代表される非重要法案は定例日<sup>38</sup>に割り振られるが、与野党の意見が対立する等の重要法案については、規則委員会(Committee on Rules; 我が国国会の議院運営委員会に相当)において議事進行規則を審議し制定する必要がある<sup>39</sup>。そのため、与野党の対立によって議事進行規則の制定に失敗した法案が廃案となるケースもある。

議事進行規則が制定された法案は、全議員により構成される全院委員会(The Committee of the Whole House on the State of the Union)に移行する<sup>40</sup>。全院委員会では、法案が条文ごとに読み上げられる<sup>41</sup>と修正案が提出され、1人5分以内で提案理由説明や討論が行われる。行政府等の利害関係者にとっては、自らの意向に沿った修正案を挿入できる事実上最後の機会であるため、議員への働きかけがピークに達する。

すべての修正案の採決が終わると、本会議が再開され、全院委員会の審査概要が報告された後、法案全体の採決が行われる<sup>42</sup>。

項、並びに上院議事規則第17条及び第26条参照。公聴会の公開については、下院議事規則第11条第2(g)(1)項及び上院議事規則第26条第5(b)項参照。

<sup>36</sup> 日本国憲法第63条参照。

<sup>37</sup> 下院議事規則第13条第2項以降、並びに上院議事規則第17条及び第26条参照。

<sup>38</sup> 一般の案件の審議日程は下院議事規則第13条第1項、特殊な案件の審議日程は第15条参照。議事は第14条参照。

<sup>39</sup> 議事進行規則案自体も、委員会審査及び本会議での審議を経て制定される。下院議事規則第13条第6項参照。

<sup>40</sup> 下院議事規則第18条参照。

<sup>41</sup> 第二読会とされる。下院議事規則第16条第8(b)項参照。

<sup>42</sup> この時点で案文が確定し、第三読会が行われる。議事規則第16条第8(c)項参照。投票方法は第20条及び議会制度等研究グループ「日米英国議会における法案審議」(『RESEARCH BUREAU 論究(第2号)』(2006))参照。

#### (1) 上院における審議

上院本会議の審議日程については、多数党院内総務をはじめとする議会指導部により決定される。しかし、重要法案の場合、当該法案に反対する議員が長時間演説による議事妨害(通称filibuster; フィリバスター)のため法案が廃案に追い込まれるリスクがある<sup>43</sup>。

そのため、確実に採決できるよう、議会指導部は十分な根回しを行い、下院の議事進行規則に相当する「全会一致合意取決め(Unanimous Consent Agreement)」を締結する。取決めが締結された法案は議事日程に追加され、委員会報告の後、修正案が審議される<sup>44</sup>。所属委員以外の議員にとっては自らの意向を反映できる最後の機会であるため、数多くの修正案が提出される。審議は長期化し、修正内容も膨大になる傾向にある<sup>45</sup>。

修正案の採決がすべて終了すると、第三読会として最終的に確定した法案の題名が読み上げられ、法案全体の採決となる。なお、下院と同様、重要法案では記録投票が行われる。

#### オ 両院協議会

上下両院の議決が異なった場合に法案の内容の相違点を調整し成案を作成するのが、両院議員で構成される両院協議会(Conference Committee)である。両院協議会は成案を得ることを最大の目的としていることから、各院の議事規則には人数構成や詳細な審議方法等の規定がなく、柔軟な運用が行われている<sup>46</sup>。実際には、協議員や委員会スタッフ等が公式・非公式を問わず会合を重ね、妥協点を模索する。

成案は「両院協議会報告書(Conference Report)」として各院に提出されるが、同報告書は優先的に審議され、修正が原則的に許されない。両院協議会は成案が得られるまで何度も開催されるが、得られなかった法案は廃案となる。

#### カ 大統領の拒否権(Veto)

上下両院で可決された法案は大統領に送付され、大統領が日曜日を除く10日以内に署名すれば法案(bill)は法律(act)となり<sup>47</sup>、公布されれば公法律(Public Law)となる。

仮に大統領が拒否権を行使しても、上下両院でそれぞれ出席議員の3分の2の多数で可決されれば拒否権は覆される(Override)。しかし、この条件は厳しく、過去に議会側が拒否権を覆せた割合は4%に過ぎない<sup>48</sup>。そのため、議会側には、法案を拒否された理由を考慮した上で、大統領の意向に沿う形で必要な修正を行う動機付けが働くこととなる。

大統領が10日以内に署名を行わなかった法案も再可決の手続きを経ずに法律となるが、連邦議会が10日以内に休会に入る場合は、大統領は署名しないことにより、議会側に再可決の機会を与えずに法案を廃案にできる(いわゆる「握り潰し拒否権(Pocket Veto)」)。

このように大統領は、拒否権を行使し、又は行使をちらつかせる(veto threat)ことで、議会を自らの望む方向に導く。一方、民主的な手続を経て可決された法案を大統領の一存で葬り去ることに対しては、民意に反すとの批判を受けるため、拒否権の行使には大統領も政治的なリスクを負う。実際、ブッシュ現大統領が在任中、拒否権を行使したのは12回(うち1回は握り潰し拒否権)にとどまっている(表1参照)<sup>49</sup>。

<sup>43</sup> 上院議事規則第19条第1(a)項参照。なお、出席議員の5分の3以上又は60名以上の議員の賛成により、1時間以内に発言を終わらせることができる。第22条第2項参照。

<sup>44</sup> 修正の形態は上院議事規則第15条、本会議における修正案の提出方法は同第22条第1項参照。

<sup>45</sup> 緊急経済安定化法案の審議では、3ページの原案が下院の審議過程で110ページに増え、上院の修正で451ページにまで増えたのが典型例。

<sup>46</sup> 下院議事規則第22条及び上院議事規則第28条参照。慣習的な手続は、議会制度等研究グループ・前掲書参照。

<sup>47</sup> 合衆国憲法第1条第7節第2項参照。

<sup>48</sup> 上院ホームページ<[http://www.senate.gov/reference/reference\\_index\\_subjects/Vetoes\\_vrd.htm](http://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Vetoes_vrd.htm)>参照。

<sup>49</sup> ただし、12回中4回と比較的高い割合で覆されている。

(表1) 最近の拒否権の行使件数

(2008年10月末日現在)

国会回次	所属政党 (多数派)		拒否権件数 (括弧内は 握り潰し)	拒否権を 覆された 件数
	大統領	議会		
103	民主	民主	0	0
104-106	民主	共和	37(1)	2
107-109	共和	共和	1	0
110	共和	民主	11(1)	4

(出所) 米国会議ホームページを基に当研究会作成

## 行政府の構造 組織と人事の体系

### 1 行政府の法的位置付け

議院内閣制のもとで行政権を内閣に帰属させている我が国とは異なり、アメリカにおいては、行政府の長は大統領である<sup>50</sup>。

大統領は、国家の中で最も大きな権力を持つ1個人であり、合衆国憲法においては、第2条第1節第1項で「行政権は、アメリカ合衆国大統領に帰属する」と規定されている。大統領の権限及び役割については、合衆国憲法上では、連邦最高裁判所及び連邦下級裁判所の裁判官の任命、各省の長官とその他の政府機関の長から成る内閣の任命、軍の最高司令官としての役割、連邦議会で可決された法案に対する署名あるいは拒否権の行使などが規定されている。また、合衆国憲法には明確な規定はないが、大統領は、法的拘束力を持つ大統領命令を発することができる。

一方、合衆国憲法は、大統領の権限に大幅な制限を課しており、例えば、大統領は、上院の助言と同意を得て、条約を締結する権限を有するが、この場合には、上院の出席議員の3分の2の同意が必要である。また、大使その他の外交使節並びに領事、最高裁判所判事や、公務員の指名については、上院の助言

<sup>50</sup> 副大統領も大統領と一緒に選出され、大統領が死亡した場合、職務不能となった場合等、副大統領は大統領職を継承する順位で第1位となっている。

と同意を得て、これを任命することとされている。

立法に関して大統領は、議案を直接議会に提出することはできない。ただし連邦議会に対し、随時情報を提供することや必要な措置の審議を勧告することが憲法により認められており<sup>51</sup>、特定の立法を促すことも含まれる。一般教書演説と予算教書はその典型であり、あるいは、条文化まで終了して法案のかたちとなったものが大統領や他の政府高官からの書簡として議会に送付されることもある<sup>52</sup>（後述 参照）。また、大統領は、上下両院を通過した法案に拒否権を行使することができる<sup>53</sup>。

行政機関については、15の省とその他独立行政法人、公社、独立した委員会などの機関が置かれ、法律の管理・執行等、広範にわたる機能を有している。各省の長官は、大統領によって任命されるが、上院の承認が必要となる。各省等の設置の根拠については、合衆国憲法においては、「大統領は行政各部の長官から、それぞれの部の職務に関するいかなる事項についても、文書による意見を求めることができる」との規定がある<sup>54</sup>ものの、その組織や権能等についての具体的規定は定められていない。2001年9月のニューヨークにおけるテロ攻撃を受け、国土安全保障法の制定により設立された国土安全保障省のように、個別の法律に基づき設置されている。また、各省に加えて、環境保護庁（EPA）や連邦取引委員会（FTC）などの独立行政機関（Independent Agencies）が設置されている。

前述したように合衆国憲法第2条第1節第1項は、法律を執行する権限を大統領に付与

<sup>51</sup> 合衆国憲法第2条第3節

<sup>52</sup> もちろん各議院には、これを正式な法案として扱う法的義務はない。

<sup>53</sup> 合衆国憲法第1条第7節第2項

<sup>54</sup> 合衆国憲法第2条第2節第1項

しているが、その具体的な内容に関しては詳細な記述がなく、憲法上の論点の一つとなっている。その一方の極にある立場は、職員の任命権と法律が誠実に執行されるよう配慮する権限が同条の第2節及び第3節に規定されていることなどから、広範な行政権を包括的に付与したものとみるものであり、他方の極は、憲法上の字句どおりに単なる法律の執行権“Executive Power”であって、具体的内容は憲法上に明記されているものに限定されるとする意見である<sup>55</sup>。この問題は、主に議会の権限との兼ね合いで現在までにいくつかの判例を生み出しており、それらによれば、大統領の権限が単なる法律の執行にとどまるも

のではないとされる一方で、準立法的・準司法的な役割を担う独立行政機関（例えば連邦取引委員会など）には大統領からの一定の独立性が認められている<sup>56</sup>。

## 2 行政府の組織

合衆国憲法は行政権を大統領個人に属するとしているが、現実にはその行使のため、大統領の下に大統領府（Executive Office of the President）や15の行政各省（Department）その他多数の独立行政機関や公社（Government Corporations）等が置かれ、大規模な行政組織が構成されている。

(図1)米国の行政組織



(各種公表資料をもとに当研究会作成)

<sup>55</sup> 概説書として、Kathleen M. Sullivan and Gerald Gunther, *Constitutional Law*, New York: Foundation Press (2004). 邦語の文献では、前者の立場を採るものに阿部竹松『アメリカの憲法』成文堂出版(2000)、より後者に近い立場として松井茂記『アメリカ憲法入門』有斐閣(1998)など。

<sup>56</sup> 連邦最高裁においては、憲法上明文の規定がない独立行政委員会の委員に対する大統領の罷免権への法律による制約（Myers v United States, 272 U.S. 52 (1926); Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935)）や、連邦議会が大統領や行政機関に権限をゆだねる際に、最終的判断を留保する議会拒否権の行使（Immigration & Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983)）などについて、その合憲性等が争われてきた。

(1) 大統領府 (Executive Office of the President)

大統領の補佐機関である大統領府は、情報を収集分析して大統領の政策決定を補佐することを任務とし、ホワイトハウス・オフィス (The White House Office)、副大統領事務局 (Office of the Vice President)、大統領府に属する機関 (Agencies of the Executive Office of the President) で構成されている。大統領府に属する機関は、その時々の大統領が必要に応じて、新設や廃止、改編を行う。主な機関としては、行政管理予算局 (Office of Management and Budget)<sup>57</sup> や経済諮問委員会 (Council of Economic Advisers)<sup>58</sup>、国家安全保障会議 (National Security Council)<sup>59</sup> 等がある。

内閣は、副大統領、各省長官等で構成され、大統領に対して諮問的な役割を担っている<sup>60</sup>。しかし、その構成や設置等は憲法上規定されているものではなく、大統領の裁量にゆだねられており、内閣の規模が拡大しすぎてしまったこと等も原因となり、歴史的に見ても必ずしも、協議機関として重視されていなかった。これに対して、政策決定において、ホワイトハウス・オフィスの果たす役割は非常に大きい。ホワイトハウス・オフィスのスタッフのうち、大統領補佐官 (Assistant to the President) 等の主要メンバーは政治任用職であり、上院の承認も必要なく、大統領の側近として時には各省長官以上に強い影響力をもつ存在となっている。

なお、大統領補佐官の中には、議会担当大

統領補佐官 (Assistant to the President for Legislative Affairs) が置かれ、議会对策等に当たっている。

(2) 行政各省 (Department)

行政各省は、所管業務ごとに15省 (国務省 (Department of State)、財務省 (Department of Treasury)、国防総省 (Department of Defense)、司法省 (Department of Justice)、内務省 (Department of Interior)、農務省 (Department of Agriculture)、商務省 (Department of Commerce)、労働省 (Department of Labor)、保健・福祉省 (Department of Health and Human Services)、住宅・都市開発省 (Department of Housing and Urban Development)、運輸省 (Department of Transportation)、エネルギー省 (Department of Energy)、教育省 (Department of Education)、復員軍人省 (Department of Veterans Affairs)、国土安全保障省 (Department of Homeland Security)) が設置され、法律の管理・執行や国民への行政サービスの提供を行っている。各省を率いる長官は、大統領によって任命され、上院の承認を必要とする。その規模は、職員数673,654人の国防総省から、4,173人の教育省まで様々であり<sup>61</sup>、各省はワシントンだけでなく全米各地に出先機関を置いている。また、各省は議会との窓口として、議会連絡担当者 (議会リエゾン ; Congressional Liaison) を置き、議員や議員スタッフ、委員会スタッフ等と日常的に接触を図っている<sup>62</sup>。

<sup>57</sup> 各省及びその他の行政機関の予算配分等を行う。

<sup>58</sup> 経済状況を調査・分析し、景気後退等の問題を解決するために大統領に諮問する。

<sup>59</sup> 内政や外交、軍事政策に関する調整を行う。

<sup>60</sup> 2008年9月現在における内閣の構成メンバーは、副大統領、各省長官 (15名)、大統領首席補佐官、行政管理予算局長、米通商代表、環境保護庁長官、国家麻薬管理政策局長となっている。

<sup>61</sup> 2008年1月現在。Office of Personnel Managementウェブサイト<<http://www.opm.gov/>>

<sup>62</sup> CRS (議会調査局)スタッフからのヒアリングによると、議会連絡担当者は、法案提出時や委員会審査時などの立法プロセスの各段階において、公式・非公式の議会对策を行っており、法案の草案の作成や、政策的な問題について行政府がどのように考えているかを議員に対して説明するなどの活動も行っているとのことである。

(3) 独立行政機関 (Independent Agencies) 等  
独立行政機関は、行政府を構成する機関であるが、各省からは独立した機関である。これらは、性質も業務も様々であり、経済の特定部門に対する監督権限を持つ規制機関もあれば、政府や国民に特定の業務を提供する専門機関もある。規制機関は、連邦準備委員会 (Federal Reserve Board)<sup>63</sup> や証券取引委員会 (Security and Exchange Commission)<sup>64</sup> 等であり、大きな影響力を持っている。専門機関には、中央情報局 (Central Intelligence Agency)<sup>65</sup> や環境保護庁 (Environmental Protection Agency)<sup>66</sup>、航空宇宙局 (National Aeronautics and Space Administration)<sup>67</sup> 等がある。その多くは、各省で賄えない専門性が高く複雑な業務等を行うために設置されている。各機関の長は大統領が任命し、上院の承認を必要とする。独立行政機関は、法的拘束力を持つ規則 (rule) を制定することができる。規則に対しては、法廷で異議を申し立てることや議会で覆すことが可能である。

### 3 米国連邦公務員の人事制度

#### (1) 米国連邦公務員の種類と数

米国連邦公務員 (軍その他の武官を除く: Civil Service 以下この節において同じ) は、日本の国家公務員における一般職・特別職のように、競争職・上級管理職・除外職の3つに区分される。そのうち行政府の非現業部門では、競争職 (一般職員) あるいは上級管理職 (次官補代理~課長) として競争試験に基づき任用 (資格任用) され、身分保障を

受ける職業公務員が大半を占めている。他方、米国連邦公務員には多くの政治任用ポストが設けられており、次官補 (局長級) から長官に至る政府高官は言うに及ばず、次官補代理以下の管理職や一般職員についても例外ではない (表2 参照)<sup>68,69</sup>。

#### ア 競争職 (Competitive Service)

採用は、各省が行う公開の競争試験によって行われ、政治任用は行われていない。また、職階制がとられているため、職員は各省で空席補充が必要になるときに公務内外から募集されるが、応募資格を現職の公務員又はかつて公務員だったものに限っている例もみられ<sup>70</sup>、すべてが全国民に開放されているわけではない。

職員が採用後に昇任するためには、上記のような空席補充のための競争試験を受け昇任する方法と、勤務成績を通じて昇任する方法があるが、後者については各職位に設けられている昇任限度を超えての昇任はできず、これを超えるには競争試験を受ける必要がある。2007年9月現在で約131万人がこの職に従事している<sup>71</sup>。

#### イ 上級管理職 (SES: Senior Executive Service)

上級管理職は、競争職の上に位置する次官補代理 (審議官) 級・課長級の職である。この官職の数は、2年ごとに各省からの要求により人事管理庁 (OPM: Office of Personnel Management) が行政管理予算局 (OMB) と

<sup>63</sup> 中央銀行である連邦準備制度を統括し、預金残高と流通貨幣の量を調節することによって金融政策を実施する。

<sup>64</sup> 有価証券の販売における不正行為を防止し罰する。また、証券取引を規制する。

<sup>65</sup> 各省・機関による情報活動を調整し、国家安全保障に関連する情報資料の収集等を行う。

<sup>66</sup> 大気・水質汚染を管理・抑制し、固形廃棄物、放射線等にかかわる問題に対処する。

<sup>67</sup> 宇宙計画の運営等を行う。

<sup>68</sup> 詳細を記したものとして、United States Government Policy and Supporting Positions (Plum Book) <<http://www.gpoaccess.gov/plumbok/2004/index.html>>、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」提出資料、「公務員制度改革」(編著 村松岐夫、学陽書房、2008年)がある。

<sup>69</sup> 合衆国法典第5編第2101~2109条

<sup>70</sup> 村松・前掲書

<sup>71</sup> Office of Personnel Managementウェブサイト <<http://www.opm.gov/>>

協議し、各省に割り当てられる<sup>72</sup>。

政治任用については政府全体で10%、各省では最大25%まで可能であるが、政治任用が可能なのは一般官職(General)についてのみである<sup>73</sup>。監査、税の関係など特に中立性を要求される官職は職業公務員のみが就けるもの(Career Reserved)とされている上、下限数が定められている<sup>74</sup>。現在、上級管理職の半数が後者で占められている。

職業公務員として上級管理職を任用する場合には、各省は、政府内全体に対して最低でも14日間公告をしなければならず、また、政府外からも公募できる。各省では、省内の幹部人材委員会(Executive Resources Boards)が応募者を絞り込み、順位付けしたリストを任命権者に提出する。任命権者は、最終候補者を選択し、その能力とポストへの適性を認証する。これを受けて各省は、人事管理庁の資格審査委員会(SEES Qualifications Review Board)に候補者の願書一式を提出し、ここで示された評価に従い、当該候補者を官職に任命する。任命後は原則1年間の試用期間を経て、能力が認められれば正式採用となる。能力不足であれば失格となりその職を失うが、政府内からの登用であった場合には、引き続き公務員として一定の待遇が保障される。正式な任用後は、勤務評価での低得点が継続したとき、退任となる。一方、政治任用による上級管理職は、任命権者の裁量により退任となる。

2007年9月現在で約8,000人がこの職に従事している<sup>75</sup>。

(表2) 米国連邦公務員の種類

政府高官 (Executive Schedule)	長官、副長官、 次官、次官補	政治任用
上級管理職 (SES)	次官補代理、 部長、課長	資格任用 + 政治任用
競争職 スケジュールC	一般職員	資格任用 政治任用

(当研究会作成)

### ウ 除外職(Excepted Service)

除外職とは、競争職でも上級管理職でもない、様々なものの総称である。具体的には各省の長官・次官等の政府高官(Executive Schedule該当者)やその秘書・側近等(スケジュールC該当者)のように政治任用される者、郵政公社職員等の現業の公務員等がこれに該当する。2007年9月現在で約132万人がこの職に従事している<sup>76</sup>。

### (2) 政治任用が可能な公務員のポスト

政治任用は、政治的な動機に基づいて人材を任用するシステムであり、短期間の在職を前提とする。米国連邦政府の行政部門における政治任用は、大統領の政策課題の効率的な推進を主たる目標としたもので、その特徴として、範囲と人数の両面で広範にわたること、大統領(任命権者)と去就が一体化していること、等があげられる。対象ポストは、各省長官から一般職員にまで及び、2004年9月現在4,496ポストが政治任用となっている<sup>77</sup>。また、政治任用ポストにある者は基本的に、任命権者の意向で何時なりとも解任され得る<sup>78</sup>。

<sup>76</sup> 同上

<sup>77</sup> 政治任用が可能な公務員のポストについては、4年ごとの大統領選挙後に、上院政府問題委員会(the Senate Committee on Governmental Affairs)及び下院行政改革委員会(the House Committee on Government Reform)が『プラムブック』と通称される報告書(Plum Book: United States Government Policy and Supporting Positions)を交互に、発行している。最新のプラムブック(2004年版)には9,051のポストが記されている。これ以降の数値はすべてプラムブックによる。

<sup>78</sup> ただし、独立行政機関では、その設置法が幹部の解任要件を定めている場合がある。このような大統領の公務員任

<sup>72</sup> 合衆国法典第5編第3133条

<sup>73</sup> 合衆国法典第5編第3132条, 3134条

<sup>74</sup> 合衆国法典第5編第3133条

<sup>75</sup> Office of Personnel Managementウェブサイト  
<<http://www.opm.gov/>>

## ア ホワイトハウスの主要な職員等

大統領補佐官をはじめとしたホワイトハウスの主要な職員等は、大統領が任命する政治任用である。なお、この任用については、各省の長官、次官等のような上院の承認は必要なく大統領の任命行為のみで足り、2004年9月現在約300人がこの職に従事している。

## イ 各省の長官、次官等

各省の長官、次官等の政府高官については、次官補（局長級）以上が政治任用となっている。これら政府高官の任用に当たっては、大統領の任命に加え上院からの承認が必要であり、2004年9月現在約1,100人がこれに該当している。

## ウ スケジュールC

スケジュールCは、その機密性、政治性等の理由から、競争職から除外されている。スケジュールCにどのようなポストを設けるかは、人事管理庁の長官が各行政機関の要望を聴いた上で決定するが、大統領命令又は法律によっていくつかのポストが別個に設けられることがある。なお、人事管理庁が認可したスケジュールCのポストは、在職者が去った後は、自動的に廃止される。各省の長官等に仕える秘書官や補佐官、側近やホワイトハウスの職員の一部が代表的なものとしてあげられ、2004年9月現在約1,600人がこの職に従事している。

## 立法府と行政府の関係 その構成員 の相互作用

本節ではケースとして第107議会において成立した2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002, P.L.107-296）<sup>79</sup>を取り上げ、その法案審議（下院先議のH.R.5005法案）において、立法府の構成員である議員、行政府の構成員である大統領、政府高官のほか、職業公務員等の行動・発言がどのような影響を及ぼしたかを追い、特に下院を通過するまでに焦点を当てる。

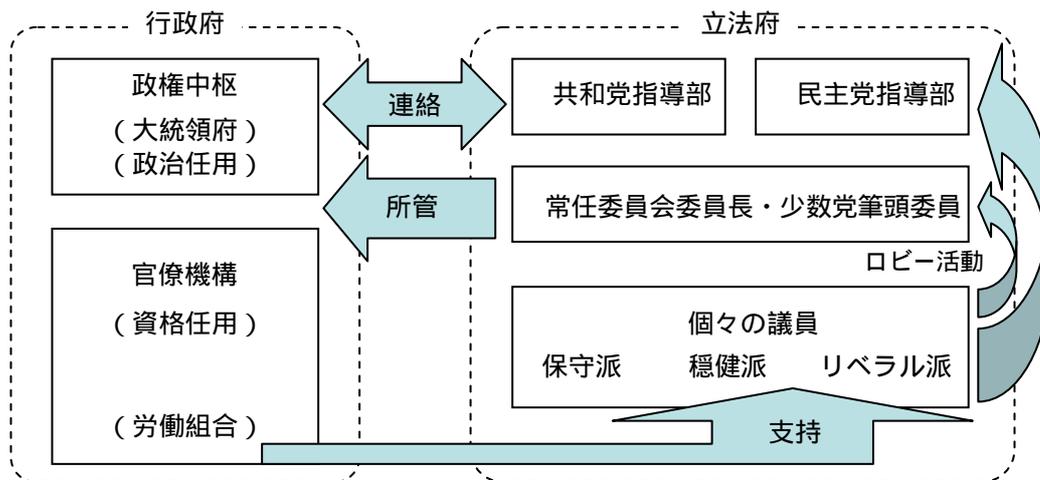
H.R.5005法案は、2001年9月11日の同時多発テロ事件により脆弱性が顕在化した国土安全保障体制の全面的再編を図るためにブッシュ大統領が案文を提示して立法を求めたもので、国防総省が誕生した1940年代以来最も広範な連邦政府の再編となるものであった。

本法案については、9.11同時多発テロという極めて特殊な事件を背景に危機意識が共有され、次項で述べるように、共和・民主両党間で、短期間に迅速な審議を行うことについて合意し、また下院に議案審査特別委員会を設置したことなど、特徴的な点も見られる。しかし、大統領の案がそのまま追認されたわけではなく、後で述べるように、行政府の組織の在り方や再編対象となる機関・機能について、立場の相違により、ブッシュ政権中枢、官僚機構、議会共和党指導部、議会民主党指導部、常任委員会委員長等、その他議員を区別して論ずることができる。なお、議案審査特別委員会に委員として両党下院指導部が集結していたため、議会指導部の意向が可視的であるのが、この法案の特徴と言える。

免権に対する立法を通じた議会の介入の是非は、憲法解釈に関する争点の一つとなってきた（Sullivan and Gunther（2004））。合憲性を認めた判例として、Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935), Weiner v. United States, 357 U.S. 349 (1958)

<sup>79</sup> この訳語及び再編に関係した省庁名称の邦訳は、土屋恵司「米国における2002年国土安全保障法の制定」『外国の立法 222』国立国会図書館（2004.11）による。

(図2) H.R.5005法案における行政府と議会との関係



(当研究会作成)

1 「2002年国土安全保障法案」の審議日程

(1) 提出経緯及び立法趣旨

2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件は、約3,000名の人命が奪われただけでなく、米国本土が直接攻撃されたという意味で、米国民に大きな衝撃を与えた。

ブッシュ大統領は、事件発生から約1か月後の10月8日、大統領令(E.O.13228)を発令し、国土安全保障に関する政策を調整する機関として、大統領府内に国土安全保障局(OHS: Office of Homeland Security)を設置した。初代OHS局長にはペンシルベニア州知事であったトム・リッジ氏が上院の承認を経ることなく任命された。

しかし、予算を含む実質的な権限を持たないOHSの局長が、期待される役割を果たすのは難しいと考えたリーバーマン上院議員(民主党)は、10月11日、テロ対策を統括する省の設置を求める法案(S.1534)を提出した。

当時、大統領の所属する共和党は上院で少数党に転落していた<sup>80</sup>が、同時多発テロ事件直後は、大統領への武力行使授權決議(S.J.Res.23)やテロからの復興及び対処の

ための緊急歳出法案(H.R.2888)等が圧倒的多数の支持を得て成立するなど、議会は超党派的に結束してブッシュ大統領を支持する姿勢を示した<sup>81</sup>。

しかし、2002年になると、OHSの調整に各省が従わない例が報じられるようになった<sup>82</sup>。また、各委員会はOHSが行う業務の定義等について、リッジ局長に議会での証言を求めたが、ブッシュ政権はリッジ局長が大統領令により任命された大統領顧問という位置付けであるとの理由でこれを拒否した<sup>83</sup>。このことから議会に対する説明責任の明確化を図る必要があるとして、2002年5月2日、S.1534法案を拡充したS.2452法案が上院に、同趣旨のH.R.4660法案が下院に提出された。

6月6日、ブッシュ大統領はテレビ演説で、米国本土のテロ対策を統括する国土安全保障省(DHS: Department of Homeland Security)の創設を提案し、議会に立法化を求めた。

<sup>80</sup> 2001年6月にジェフォーズ議員が共和党から民主党に移った結果、上院の勢力は共和党49議席、民主党50議席となった。下院は共和党が僅差で多数党であった。

<sup>81</sup> 梶田秀・大西健介「同時多発テロ事件を巡る米国議会の動き」『議会政治研究No.60』(2001.12)

<sup>82</sup> "Impatient Senate Drafts Its Own Homeland Security Plan", *Congressional Quarterly Weekly*, May 25, 2002.

<sup>83</sup> Jason D. Mycoff and Joseph A. Pika, *Confrontation and Compromise: Presidential and Congressional Leadership, 2001-2006*. Rowman and Littlefield Publishers, 2008, Chapter5. は、議会と大統領の間での権力の分配の象徴として論じている。

大統領の提案は、OHSの統括調整機能を超えた強力な行政機構を作る動きとして全体的には好意的に受け止められた<sup>84</sup>。

同月18日、ブッシュ大統領は議会に対し、35ページに及ぶ条文を添付してDHS設立のための立法を行うよう要請するメッセージ<sup>85</sup>

を発するとともに、第107議会中の成立に期待を示した。同月24日、この案文に忠実な法案(H.R. 5005)が作成され、院内総務のリチャード・アーミー下院議員(共和党)の発議により118名の共同提案の形で提出された。

(表3) H.R. 5005の審査過程

2001 9/11	米国同時多発テロの発生	7/24	国土安全保障特別委員会が報告書(H.Rept. 107-609)を提出
10/ 8	大統領府内に国土安全保障局(OHS)を設置	7/25 -26	下院本会議における審議
10/11	S.1534提出(J.リーバーマン発議)	7/26	下院通過(295対132)
2002 5/ 2	S.2452提出(J.リーバーマン発議) H.R.4660提出(W.M.ソーンベリ発議)	7/30	上院受理
6/ 6	ブッシュ大統領が、国民向け演説で国土安全保障省の新設を提案	(夏期休会)	
6/18	ブッシュ大統領が、議会へ国土安全保障省設立のための立法を求めるメッセージを送付し、具体的案文を提示	9/ 4	上院での審議開始
6/24	H.R.5005提出(R.アーミー発議)	11/ 5	中間選挙
6/24 -7/12	各常任委員会における審議	11/19	修正されたH.R.5005が上院を通過し(90対9)、下院へ回付
		11/22	下院が修正されたH.R.5005に同意し、大統領へ送付
		11/25	大統領が署名し、2002年国土安全保障法(Pub.L.No.107-296)が成立

(THOMASホームページ及びCRS Report RL31645(2003)を基に当研究会作成)

## (2) 審議日程の特徴

H.R.5005の審議方式を決めるに当たっては、ハスタート下院議長とゲッパート少数党院内総務は早期成立を目指して(同時多発テロ1周年に当たる2002年9月11日までの成立を目標とした)積極的な役割を果たした。通常、重要法案の審議に際しては、議事規則委員会(Committee on Rules)において、審議方式に関する個別の特別ルール(special rule)が起草され、本会議で決議されるが、H.R.5005の審議方式については、下院議長と少数党院内総務によって共同で勧告された後、議事規

則委員会へ持ち込まれる形になった<sup>86</sup>。

2002年6月13日、下院議長と少数党院内総務は法案の審議方式について合意し、これに基づいて同月19日に両党の指導部計9名を委員とする議案審査特別委員会(委員長:アーミー院内総務)を設置する決議(H.Res.449)が行われた<sup>87</sup>。それによると、議案は、議案審

<sup>84</sup> Harold C. Relyea, "Homeland Security: Department Organization And Management-Legislative Phase," *CRS Report*, RL31493 (February 2003), p.2.

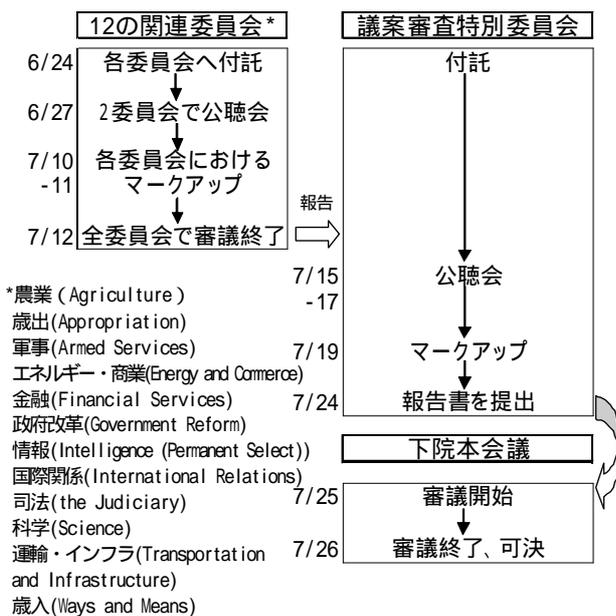
<sup>85</sup> 下院のH.DOC.NO.107-227及び上院のPM92(June 18, 2002)

<sup>86</sup> Oleszek, *Water J. Congressional procedures and the policy process 6th ed.* CQ Press 2004, p.123.

<sup>87</sup> その他の委員は、共和党がトム・ディレイ院内幹事(Majority Whip)、J.C.ワッツ議員総会議長(Conference Chair)、デボラ・ブライス議員総会議長(Vice Chair of the Republican Conference)、ロブ・ポートマン指導部会議議長(Chairman of the House Republican leadership)、民主党がナンシー・ペロシ院内幹事(Minority Whip)、マーティン・フロスト議員総会議長(Caucus Chair)、ロバート・メネンデス議員総会議長(vice chairman of the Democratic caucus)、ロサ・ダロー院内総務補佐役(Assistant to the Minority Leader)。

査特別委員会と関連する12の委員会（11常任委員会及び1常設特別委員会）に付託され、まず12委員会が所管部分を審査して議案審査特別委員会に報告を提出し、次いで議案審査特別委員会は他の委員会の報告に拘束されずに、本会議に提出する報告書（原案条文の全部修正案）を作成することになっていた。

（図3）下院におけるH.R.5005審議のフローチャート



（THOMASホームページを基に当研究会作成）

12委員会で単に並行審査した場合と比較して、この方式では両党の指導部が本会議に報告する法案の内容を直接コントロールすることができた。

## 2 H.R.5005の主な論点及び立法府・行政府の動き

H.R.5005法案は、テロ攻撃や大災害などの緊急事態に対して、合衆国内の国民、領土、主権の安定を確保するために、連邦政府内にある緊急事態への対応に関係する機関を国土安全保障省に統合するものである。

同法案は、「1940年代以来最も広範な連邦政府の再編」であり、「新しい省を作るのは政府を大きくするのではなく集中と効率を

高めるため」で、「新しい省の人員は大半が統合される部局から持ってくることになる」とされていた<sup>88</sup>。

同省の所掌とされたのは、テロ攻撃や社会基盤に関する情報を分析し、社会基盤の安全を確保すること、化学、生物、放射性及び核を利用した攻撃に対する手段を開発すること、国境及び輸送システムを防護すること、緊急事態に対する準備及び対応を取りまとめること、国土安全保障のための研究、開発、技術及び調達プログラムを実施すること、他の連邦機関、州及び地方政府並びに民間機関とテロ対策活動を調整することである。

同時に、「予測不能で、素早い」テロの脅威に「素早く対応」するための「柔軟性」<sup>89</sup>を新しい省に求めていた。

### (1) 行政の柔軟性に関する論点

大統領が新しい省に求めた「柔軟性」は、議会の「財布の力（連邦の収入と支出についてのコントロール権）」（power of the purse）に対する行政府の挑戦とも捉えられると同時に、非政治任用の連邦職員の状態を危うくするものと認識された。このため、大局的には省の新設で一致するはずの共和党と民主党との間で党派主義的争点を生ずることになった。議会の外でも、保守派シンクタンクのヘリテージ財団は組織・資金・人事の柔軟性が新しい省にとって重要であると主張する一方<sup>90</sup>、ブルッキングス研究所は過度の柔

<sup>88</sup> 2002年6月6日、ブッシュ大統領の国民向け演説

<sup>89</sup> PBS "The NewsHour with Jim Lehrer", July 26 2002 Friday (Transcript #7382). におけるポートマン議員の発言。"WORDS ARE A WEAPON IN WAR ON TERROR", *Cox News Service*, July 24, 2002. は、同様の強い言葉が多用されたことを伝えている。

<sup>90</sup> George Nesterzuk, "A Successful Start for the Department of Homeland Security Requires Management Flexibility", Background #1572, July 19, 2002. ヘリテージ財団ホームページ < <http://www.heritage.org/Research/HomelandSecurity/BG1572.cfm> >

軟性に警鐘を鳴らすなど、意見が分かれた<sup>91</sup>。

#### ア 組織再編権限及び歳出予算の裁量権

(ポイント)

- ・行政府と立法府の力のバランスの問題と捉えられた。
- ・常任委員会が超党派で強く抵抗し、共和党指導部が政権中枢との間で落とし所を求めた。

原案では、長官は省内の機能を必要に応じて、再編・廃止することができる権限が与えられており、さらに、両院議長に通知し、90日以上経過すれば、法規により移管又は設立された機関(entity)も再編・廃止することができることとなっていた。ただし、この法律に基づく独立的機関(distinct entity)の廃止はできないとされていた。

また、法に特段の規定がない限り、長官が歳出権限を持つ予算の5%以内の額を異なる勘定間で移用できるとされていた。ただし、移用を行う15日前までに両院の歳出委員会に通知する必要があった。

歳出委員会のC.W.ビル・ヤング委員長(共和党、フロリダ州)は、6月中の一連の書簡の中で、政権の案では少なくとも20億ドルが異なるプログラム間で議会の承認なしに移用を認められることになるとして新たな移用権限に関する規定に反対を表明し<sup>92</sup>、同委員会はこれに関する条項を削除する修正を行った。また組織再編については、歳出委員会は、法規により設立された機関の再編を議会への事前通知のみにより認める条項

に反対意見を表明し、政府改革委員会の報告書(全部修正案)では、移行期間を除いて、法規により設立された機関・機能は廃止・停止できないとされた。

各常任委員会から議案審査特別委員会への報告書が出そろったのは7月12日であったが、同特別委員会は11日に公聴会を開催して各省長官から意見表明を受けた。オニール財務長官は、「柔軟性の確保策が削除されると新設の省にとって障害となる」と訴えた。

C.W.ビル・ヤング歳出委員会委員長はホワイトハウスのスタッフに対し既存法律の条項で十分な柔軟性がある旨を説明<sup>93</sup>して抵抗し、また、17日の特別委員会公聴会でも、歳出委員会委員長とオービー民主党筆頭委員(ウィスコンシン州)はそろって「ホワイトハウスの提案は議会の憲法上の職責を損なう」と訴え<sup>94</sup>、オービー筆頭委員はマグナ・カルタ、合衆国憲法と初期に確立した先例を引きながら、議会の「財布の力」が守られないなら、法案に反対するとも述べた<sup>95</sup>。

議案審査特別委員会は、政権が、柔軟性をこれより小さくするのは許容できないとする<sup>96</sup>ぎりぎりの妥協案をまとめた。

その結果、下院通過案では、省内再編・廃止権限は長官に残されたが、次の場合に限定されることとなった。

- ・本法成立後60日以内に大統領が両院の適当な委員会に送付する再編計画に従って同省設立に伴う合理化等が行われるとき。た

<sup>91</sup> Paul C. Light, "Assessing the Proposed Department of Homeland Security", testimony before House Committee on Government Reform, Subcommittee on Civil Service, Census and Agency Organization 26-JUN-2002.

ブルッキングス研究所ホームページ

<[http://www.brookings.edu/testimony/2002/0626/homelandsecurity\\_light.aspx](http://www.brookings.edu/testimony/2002/0626/homelandsecurity_light.aspx)>

<sup>92</sup> "Appropriators Criticize bush's Homeland Security Plan", *National Journal's CongressDaily*, July 2, 2002.

<sup>93</sup> "Army Tells Appropriators To Make Peace With White House on Homeland Transfers", *Congressional Quarterly Today*, July 17, 2002.

<sup>94</sup> "Army Tells Appropriators To Make Peace With White House on Homeland Transfers" *Congressional Quarterly Today*, July 17, 2002.

<sup>95</sup> Hearing before the Select Committee on Homeland Security, House of Representatives on H.R. 5005, day 3, July 17, 2002.

<sup>96</sup> Executive Office of the President "Statement of Administration Policy: H.R. 5005-Homeland Security Act of 2002" July 25, 2002

だし、この法律により維持すべきとされている機関、組織、業務及び機能は廃止できない。

- ・再編する意義の説明を含んだ通知を両院の適当な委員会に送付し、60日が経過したとき。ただし、法規により維持すべきとされている機関、組織、業務及び機能は廃止できない。

また、移用できる額は、その上限を歳出予算の2%までとし、移用に関する裁量権は、法制定から2年間に限られることとなった。

(表4) DHSの柔軟性

	原案	通過案
組織再編権限		
通知対象	法規によりDHSに移管・設立された機関(entity)等	あらゆる組織再編
通知先	両院議長	両院の委員会
通知内容の規定	規定なし	再編する意義の説明を含める
期間	90日	60日
制限	この法で独立的機関とされる機関は廃止できない	法規により維持すべきとされる機関は廃止できない
歳出予算裁量権		
最大額	5%	2%
期間	規定なし	法制定から2年間

(THOMASホームページを基に当研究会作成)

#### イ 職員の人事管理及び団体交渉権

(ポイント)

- ・条文が加えられたが、ほぼ原案の目的を達するものとなった。
- ・官僚機構が政権中枢の案に抵抗し、双方が強力に議会工作を行い、共和党指導部と民主党指導部との間で党派主義的争点になった。
- ・議員の選挙区事情も立法活動に影響した。

原案では、合衆国法典第5篇にDHSに関する部を新設して、「本篇の他の規定にかかわらず」、長官は、人事管理庁の長と共同で定める規定に基づいて、同省の一部又は全部の組織に、実績及び適材適所の公務人事の原則に基づく柔軟かつ時宜にあった人事管理システムを設立し、適宜改定することができるとされていた。

連邦職員の団体交渉権については、既存の法律<sup>97</sup>により、大統領は、主たる業務が諜報、防諜、捜査及び安全保障である機関・部署の団体交渉権を除外することができることになっている<sup>98</sup>が、原案は特段の規定を置いていなかった。このため、移管前には団体交渉権が認められていた機関・部署であっても移管後には認められなくなるのではないかとする懸念があった。

米国政府職員連盟(American Federation of Government Employees)の会長は、「この法案は新しい省に、現在は違法な人事、例えば個々の職員を配置転換したり離職させたりするために選別することを認めることとなる可能性がある。政治や臍員による採用・解雇への道を開くことにより、この法案は現代版の『獵官制』を敷き、政府の廉潔を保証している歴史の長い公務員制度の基本を損なうことになる」と反対した<sup>99</sup>。

連邦職員の懸念に民主党の多くと、共和党のごく一部の議員が同調した。ステニー・ホイヤー議員(民主党、メリーランド州)は、提案はホワイトハウスの組合攻撃の一環であり、「この政権では、初めに司法省、次に運輸安全局で、今度は国土安全保障省に置こうとしている16万人の職員について、現行法に

<sup>97</sup> 1978年公務員改革法(the Civil Reform Act of 1978)

<sup>98</sup> 合衆国法典第5編7103(b)(1)

<sup>99</sup> "Democrats call terror bill 'ruse' to fire civil workers", *Washington Times*, June 20, 2002 Thursday.

よる職員保護を外したがつている」と述べた<sup>100</sup>。民主党のワックスマン政府改革委員会筆頭委員（カリフォルニア州）とオービー歳出委員会筆頭委員は、OHSのリッジ局長（後のDHS初代長官）宛てに7月9日に発した34ページにわたる手紙の中で職員の地位に関する懸念を示した<sup>101</sup>。

これに対しブッシュ大統領は、7月10日、ワシントンで、移管対象となる3,000人の連邦職員を前に演説し、懸念の解消に努めた。公務員保護を弱めたり、俸給表を書き換えたりする予定はないとする一方で、「新しい省では、適材を、適所に、適時に、適切な給与で配置できなければならない、優秀なものに報い、個々人のパフォーマンスにアカウントビリティを確保しなければならない」と述べた<sup>102</sup>。

政府改革委員会では、選挙区に連邦政府職員の多い共和党のモレラ議員（メリーランド州）<sup>103</sup>が、移管後も同じ職務であれば現在有する団体交渉権を失わないことを内容とする修正案を提出し、21対19の僅差で採択された。同委員会のダン・バートン委員長（共和党、インディアナ州）は7月15日付のアーミー特別委員長宛の手紙の中でこの修正への反対を述べている<sup>104</sup>が、長官にフリーハンドを与えることにも反対で、人事管理計画の議会への提出を義務付けることを主張した<sup>105</sup>。

政権側は議案審査特別委員会の公聴会（7月16日）に人事管理庁（OPM）の長であるジェームズ氏が出席して、「（モレラ）修正案は国防上の理由で職員を外す大統領の権限を制約し、大統領の権力を損なう」と主張した。また、大統領に近いポートマン特別委員会委員が、団体交渉権は引き続き有するが、長官は安全保障上の理由により個々の職員を組合から排除することができるとする<sup>106</sup>修正案を起案し、ブッシュ大統領自ら、ポートマン修正への支持を取り付けるため両党の穏健派議員約30名を集めて11時間にわたり説得を試みた<sup>107</sup>。他方、連邦の上級職員を代表する4団体が議会に対し、上級管理職（SES）をDHSにも置くように求めた。キャリア職員の最高階層であるSESは、政治的縁故主義に対する防波堤であり、大統領交代の前後での継続性を提供するものであるというのがその趣旨であり、公務員に関する無制約の柔軟性が必要だとホワイトハウスの主張にはくみすることができないという主張であった<sup>108</sup>。

議案審査特別委員会では委員長案からモレラ修正は削除され、ポートマン修正を5対4で採択した。

本会議を前に、大統領は再び穏健派議員に働きかけ、連邦職員労働組合側も中間派（穏健ないし保守の民主党議員及び穏健派共和党議員）をターゲットにした<sup>109</sup>。ポートマン議員はモレラ議員に妥協を働きかけたが、モレラ議員は妥協を拒み<sup>110</sup>、モレラ議員外多数

<sup>100</sup> "Democrats call terror bill 'ruse' to fire civil workers", *Washington Times*, June 20 2002 Thursday.

<sup>101</sup> "Congress Challenges Parts of Homeland Department Plan", *Federal Times*, July 15, 2002.

<sup>102</sup> "Gantlet of House Committees Greets Homeland Security Plan", *Congressional Quarterly Weekly*, July 12, 2002.

<sup>103</sup> 共和党の中で最もリベラルな姿勢をとり、1994年中間選挙で共和党が保守的アジェンダを掲げて多数を取ってからは指導部と異なる投票行動をしばしば取っていた。

<sup>104</sup> Hearing before the Select Committee on Homeland Security, House of Representatives on H.R. 5005, day 3 Appendix, p.304

<sup>105</sup> "Arney's Homeland Bill Will Look Like Bush's Plan", *Congressional Quarterly Daily Monitor*, July 17, 2002.

<sup>106</sup> Stephen Barr, "Federal Diary", *Washington Post*, July 23, 2002 Tuesday.

<sup>107</sup> *Wall Street Journal*, July 24, 2002. (quoted in *The Bulletin's Frontrunner*)

<sup>108</sup> Stephen Barr, "Federal Diary", *Washington Post*, July 24, 2002.

<sup>109</sup> "Homeland Job Security", *National Journal's Congress Daily*, July 24, 2002.

<sup>110</sup> "Democrats Will Have a Chance To Amend Homeland Security Bill", *Congressional Quarterly Daily*

の議員がこの論点に関する修正案を提出した。本会議での表決はほぼ両党の勢力を反映したものとなり、モレラ修正は208対222で否決された。

下院通過案では、第5篇に新しい部を設けず、第3部のIの中の新章とし、人事管理システムの規定は維持されたが、導入する同システムの満たすべき条件を定め、公平かつ公正な公務員の人事管理に関する既存の条項の一部は適用除外できないとするとともに、実質的に雇用者代表から意見を聴取する機会を保障した。

団体交渉権については、原則として、移管前に認められていた機関・部署は移管後も引き続き認められることとなっているが、移管された機関の役割が実質的に変化し、その職員の多数がテロ行為の捜索に直接関係する諜報、防諜及び捜査を主たる業務となっている場合、団体交渉の対象から除外することができることとなった。さらに、同省の機能に重大な悪影響を与えると大統領が決定したときは、団体交渉権は認められないこととなった。

## (2) 権限移管に関する論点

統合することで国土安全保障に資する機関及び業務の範囲が問題となった。

移管対象機関が国土安全保障と無関係の業務をも担っている場合、それら業務に資源が十分に回らないとの懸念が会計検査院の報告(6月25日)によっても示唆された。ブルッキングス研究所は最も意味のある再編から始めて、必要なものを後から追加すべきであると主張した<sup>111</sup>。他方、このような機

関の移管が必要だという意見も存在し、保守系シンクタンクのヘリテージ財団は効率性の観点からこの立場を主張した<sup>112</sup>。

権限移管に関しては、行政府の内部において、移管される省庁等が政権中枢と異なる主張を行う場面があった。抵抗は法案提出前にもあり、例えば、連邦捜査局(FBI)は背後での激しいロビー活動<sup>113</sup>の結果、国家基盤防護センターのうち、コンピュータ捜査運用課(Computer Investigations and Operations Section)を移管対象から外すことに成功した。提出後も抵抗を行った機関に呼応して、議会の内部では、共和党指導部と、常任委員会委員長ポストを占める共和党所属議員とで意見が異なる場面があった。個々の常任委員会は、既存の省庁の権限に係る事項を所管することから、当該省庁及び関係業界を代弁する側面を持つ一方で、委員会の「縄張り」及び委員長自らの発言力の縮小に直面したからである<sup>114</sup>。また、業界・団体の利益を擁護する議員が共同戦線を張って政権の提案と異なる主張をした場面もある。

*Monitor*, July 24, 2002.

<sup>111</sup> Paul C. Light 前掲注92

ブルッキングス研究所ホームページ

<[http://www.brookings.edu/testimony/2002/0626homelandsecurity\\_light.aspx](http://www.brookings.edu/testimony/2002/0626homelandsecurity_light.aspx)>

<sup>112</sup> Michael Scardaville, "Why a Multi-Use Approach is Essential to the Success of the DHS", Backgrounder #1571, July 18, 2002.

ヘリテージ財団ホームページ

<<http://www.heritage.org/Research/HomelandSecurity/BG1571.cfm>>

<sup>113</sup> "Homeland Security Revamp Hung Up On 'Dual-Purpose' Agencies", *Congressional Quarterly Weekly*, July 5, 2002.

<sup>114</sup> "Turf Battles Loom over Bush Security Plan; Powerful House Republicans Stubbornly Resist Proposed Homeland Department", *Washington Post*, July 18, 2002. は、「所管の問題ではなく、自分個人の問題だ」と大統領に直訴した常任委員長の話を伝えている。

(表5) 原案における移管対象機関及び部署

省 庁	機 関 等
農務省	プラム・アイランド動物疾病センター Plum Island Animal Disease Center
	動植物検疫局 Animal and Plant Health Inspection Service
商務省	重要基盤安全確保室 Critical Infrastructure Assurance Office ( 国立標準・技術院コンピュータ・セキュリティ部署 ) Computer Security Division of the National Institute of Standards and Technology
	国防総省
国防総省	国家通信システム National Communications System
	国立生物兵器防衛分析センター National Bio-Weapons Defense Analysis Center
エネルギー省	国家基盤シミュレーション分析センター National Infrastructure Simulation and Analysis Center
	環境測定研究所 Environmental Measurements Laboratory
	ローレンス・リバーモア国立研究所の最新の科学的コンピュータ処理研究プログラム( 及びインテリジェンスプログラム ) advanced scientific computing research program and activities, and the intelligence program and activities, at Lawrence Livermore National Laboratory
保健福祉省	緊急事態対応室、全国災害医療システム、大都市医療対応システム Office of Emergency Preparedness, National Disaster Medical System, Metropolitan Medical Response System
	戦略的国家備蓄 Strategic National Stockpile
司法省	移民帰化局 Immigration and Naturalization Service
	司法プログラム局国内テロリズム対応室 Office for Domestic Preparedness of the Office of Justice Programs
	国内緊急事態支援班 Domestic Emergency Support Teams
司法省	国家基盤防護センター National Infrastructure Protection Center
連邦捜査局	国内テロ対応室 National Domestic Preparedness Office
運輸省	沿岸警備隊 Coast Guard
	運輸安全局 Transportation Security Administration
財務省	合衆国関税局 United States Customs Service
	合衆国シークレットサービス United States Secret Service
共通役務庁	連邦コンピュータ事件対応センター Federal Computer Incident Response Center
	連邦保安部 Federal Protective Service
	連邦緊急事態管理庁 Federal Emergency Management Agency

注：ゴシックは原案に修正があったもの。( )内の斜体は、移管しないものとされたもの。  
( THOMAS ホームページを基に当研究会作成 )

ア 商務省国立標準・技術院

(ポイント)

- ・移管対象から外された。
- ・議連が常任委員会の意見形成に力を発揮し、政権中枢は反対したが、議会指導部は常任委員会の結論を追認した。

原案では、商務省国立標準・技術院 ( N I S T ) のコンピュータ・セキュリティ部署 ( C S D ) は移管対象機関とされていたが、通過案では移管対象ではなくなった。

移管について、ソフトウェア・情報産業会 ( S I I A : Software & Information

Industry Association) は反対であった<sup>115</sup>。物理学者でもある、科学委員会環境・技術・標準小委員会委員長のエイラーズ議員(共和党、ミシガン州)は、7月9日に米国規格協会(American National Standard Institute)とNISTの共催する会議で基調演説を行っており、業界人と接点があった。議員連盟である連邦議会インターネット会議(Congressional Internet Caucus)はポウラート科学委員会委員長(共和党、ニューヨーク州)に宛てた7月9日の手紙で移管に反対を表明しており、ポウラート委員長は、CSDをNISTに残すことが「他の部署また民間企業との協働を容易に」するという点に同意した<sup>116</sup>。科学委員会が議案審査特別委員会に提出した報告書では、CSDは移管対象から外すこととされた。

この結論に対して、連邦議会インターネット会議は共同代表のグードラット議員(共和党、バージニア州)とパウチャー議員(民主党、バージニア州)の連名で賛辞を送った。また、SIIAは科学委員会の活動を称える声明で「ロフグレン議員、ポウラート委員長、ホール筆頭委員、エイラーズ議員」に言及した<sup>117</sup>。

審議が議案審査特別委員会に移ってからも科学委員会の結論が維持されるようにエイラーズ議員と連邦議会インターネット会議は特別委員会委員長に手紙を送るなど<sup>118</sup>キャンペーンを続け、特別委員会の報告書でも移管されないこととなった。

政権はこの修正に反対を表明していた<sup>119</sup>が、本会議でも覆らなかった。

#### イ 農務省動植物検疫局

(ポイント)

- ・原案では全部移管となっていたが、一部移管にとどまった。
- ・常任委員会のメッセージが政権中枢に勝り、後者が妥協した。

原案では全面的に移管するとされた動植物検疫局(APHIS)について、出入国に關係する検査業務は移管されるが、検疫に関する業務は引き続き農務省で行われることになった。

農業委員会の公聴会(6月26日)において、州レベルの農政担当者は、「APHISは基本的な国土安全保障の問題でない多くの害虫を対象にしており、国土安全保障を任務とする機関では害虫対策に同程度の必要な力点が置かれる見込みがない」と懸念を述べ、ボンボ議員(共和党、カリフォルニア州)は、「APHISの機能のほとんど、APHISが行っていることのほとんどは、国土安全保障省に入る理由がない」と同調した。この公聴会には、OHSのリッジ局長は出席を求められたにもかかわらず出席せず、連邦政府高官の出席もなかった。同委員会民主党筆頭委員のステンホルム議員(テキサス州)は、「法案の審査でこの程度のコミュニケーションしか期待できないことを示すものではないと望む」と政権側の対応姿勢を非難した。

政権側は委員会との間で妥協策を講じることになり、農業委員会の報告案では、APHISから輸入と国境における査察(検疫を除く)を移管することになった。議案審査特別委員会の公聴会(7月16日)でヴェネマン農

<sup>115</sup> "SIIA Welcomes Improved HR 5005, Applauds Keeping Computer Security Division at NIST", *PR Newswire*, July 10, 2002 Wednesday.

<sup>116</sup> "HOUSE PANELS APPROVE AMENDED HOMELAND SECURITY BILL", *Communications Daily*, July 11 2002.

<sup>117</sup> "HOUSE PANELS APPROVE AMENDED HOMELAND SECURITY BILL", *Communications Daily*, July 11 2002.

<sup>118</sup> "House Technophiles Oppose Moving Computer Security Division to DHS" < <http://www.techlawjournal.com/home/newsbriefs/2002/07d.asp> >

<sup>119</sup> Executive Office of the President "Statement of Administration Policy: H.R. 5005-Homeland Security Act of 2002" July 25, 2002

務長官は農業委員会と農務省との間で成立した妥協の内容についてホワイトハウスをクリアしているかの問いに対し、「リッジ局長が昨日証言していると思うが、政権は農業委員会による修正を支持する」と答えており、政権側は再度の抵抗を試みることはなかった<sup>120</sup>。

#### ウ 司法省移民帰化局

##### (ポイント)

- ・原案では全部移管となっていたが、一部移管にとどまった。
- ・常任委員会委員長の議会指導部に対する説得力が勝り、政権中枢の意向と異なる結論となった。

原案で全面的に移管することとしていた移民帰化局 (INS) は、通過案では、同局の所掌のうち、国境警備業務、拘束及び強制退去業務、諜報業務、捜査業務及び検査業務を移管することとし、移民政策の策定や移民ビザ、帰化及び亡命・難民の申請に対する裁決業務などは司法省に新たに設立される市民権・移民サービス局 (Bureau of Citizenship and Immigration Services) に移管され、移民帰化局は廃止されることとなった。

司法委員会のセンセンブレナー委員長 (共和党、ウィスコンシン州) は、「INS を単に新しい省に移すことは前年のテロ攻撃で明らかになった基本的な運用上の欠陥を直すことにならない」<sup>121</sup> が持論で、同委員長と同委員会筆頭委員のコンヤーズ議員 (民主党、ミシガン州) が共同提出者となり 4 月に下院を通過した H.R. 3231 法案では、INS をサービスを扱うものと入管法を執行するものとの 2 つに分割することになっていたが、議案審査特別委員会に対する報告書でも委員長は同じ線

をなぞった。

政権側は 7 月 11 日の同特別委員会公聴会に司法長官が出席して原案どおりとすることを強く求めたが、同特別委員会の報告書では、INS を分割し「執行と国境警備」のみが移管されることになった。政権はこの修正に反対を表明していた<sup>122</sup> が、本会議でも覆らなかった。

#### エ 査証業務

##### (ポイント)

- ・複数の常任委員会が異なる結論を出し、議会指導部が政権中枢寄りの判断をした。
- ・常任委員会の委員長による委員会支配にも限界がある。

原案では、ビザの発給自体は国務長官を通じて行われ、国務長官が入国を拒否する必要がある、又は国益に反すると判断したとき、その者へのビザの発給を拒絶することができるものの、国土安全保障長官は、ビザの発給を判断する領事業務に係る移民・国籍法 (Immigration and Nationality Act) などの関連法規の管理・施行の排他的権限を有することとなっていた。

国際関係委員会は政権の案をそのまま<sup>123</sup> 採択した。一方、政府改革委員会では、ダン・バートン委員長と公務・統計・行政組織 (Civil Service, Census and Agency Organization) 小委員会委員長のウェルドン議員 (共和党、フロリダ州) が査証業務全体を DHS に移す修正を行う水面下の動きを見せたが、政権側の働きかけにより抑えられた。また、司法委員会では、センセンブレナー委員長は政権側の説得にも屈せず、査証業務全体を DHS に移す委員長案を委員会に諮った。ところが、委員には元司法委員長で現国際関係委員会委

<sup>120</sup> "Statement of Administration Policy: H.R. 5005-Homeland Security Act of 2002" July 25, 2002でも言及がなかった。

<sup>121</sup> "Bush's Homeland Security Plan Faces Changes in House Markups", *Congressional Quarterly Daily Monitor*, July 9, 2002.

<sup>122</sup> Executive Office of the President "Statement of Administration Policy: H.R. 5005-Homeland Security Act of 2002" July 25, 2002

<sup>123</sup> ほぼ原案としたほか、政権の要請による修正を加えた。

員長のハイド議員（共和党、イリノイ州）がおり、同議員は、DHS職員を在外公館の領事ポストに置くこととし、彼らにビザ発給の決定を国土安全保障の観点から見直す権限を認める内容の、原案に近い修正案を提出し、ハイド修正案が18対15の僅差で採択された<sup>124</sup>。

議案審査特別委員会でも原案が維持された。ウェルドン議員は本会議で修正案を提出して抵抗したが、118対309の大差で敗れた。

その結果、通過案では、原案にある移民・国籍法規に関するDHS長官の排他的権限や国務長官の査証業務に変更はなかった。ただ、DHS長官は領事がビザを発給しないと判断を翻すことはできないとし、また、国務長官は外交上又は安全保障上の理由から領事にビザの発給を拒否するよう指示ができると明記した。一方、DHS長官は国土安全保障の観点から領事に助言を与えたり、ビザ申請を再調査したりするために在外公館の領事ポストに同省職員を就けることができるとした。オ 運輸省沿岸警備隊及び運輸安全局並びに 連邦緊急事態管理庁

（ポイント）

- ・移管対象は、原案どおりとなった。
- ・政権中枢及び議会指導部の強い姿勢が勝ったが、常任委員会は委員会及び本会議の両段階で対象組織の重要性に関する強いメッセージを発した。

原案では3機関とも移管させることになっていたが、運輸省のほかに連邦緊急事態管理庁（FEMA）も所管する運輸・インフラ委員会では、ドン・ヤング委員長（共和党、アラスカ州）とオーバースター筆頭委員（民主党、ミネソタ州）がそろって移管に強力に抵抗した。

同委員会の修正案では、沿岸警備隊の移管を阻止し、運輸安全局の移管を航空安全法（P.L.107-71）に定める空港安全措置の実施を条件にし、FEMAについては自然災害対応機関としての独立の地位を保持してテロ対応部分のみを新設の省に移すことになっていた。ドン・ヤング委員長は、「特別委員会が自分の委員会の修正案を無視するなら、修正案提出を認めるような本会議議事手続を要求する、もし修正案提出が認められないなら、自分の委員会の75人の委員は本会議討論に関する議事規則の採択に全員反対する」と警告した<sup>125</sup>。

議案審査特別委員会でもドン・ヤング運輸・インフラ委員長は「漁業管理から海上捜索・救助にわたる広範な（沿岸警備隊の）任務が損なわれる」として反対したが、採用されなかった。本会議では修正案の提出が認められ、オーバースター議員はFEMAの独立性を維持する内容の修正案を提出して165対261で敗れ、ドン・ヤング委員長はDHS内でFEMAを他から区別された組織とする修正案を提出して採択された。

通過案では、運輸安全局は本法成立後2年間は独立的機関（distinct entity）として維持されることとなった。

また、FEMAに関しては、同庁の役割に関する条項を設け、引き続き緊急事態に対応する主要な政府機関であるとした。

<sup>124</sup> “Hyde Prevails In Two Markups on Visa Preparation Changes”, *Congressional Quarterly Daily Monitor*, July 10, 2002.

<sup>125</sup> “House Committees Resist Bush’s Homeland Reorganization”, *Congressional Quarterly Daily Monitor*, July 11, 2002.

コラム：大統領の議会内協力者

メディアから「議会における大統領の第一の友」と呼ばれた<sup>126</sup>のがロブ・ポートマン議員である。ポートマン氏の政治経歴の出発点はホワイトハウスのスタッフ経験にある。父ブッシュ大統領時代のホワイトハウスで立法顧問補から法制部 (Office of Legislative Affairs) の長まで務め、1993年の補選で連邦下院議員となり、ブッシュ政権誕生後はハスタート下院議長と大統領との橋渡し役を務めた。

大統領の対下院工作窓口としては、共和党院内副幹事のブランド議員がおり、カール・ロープ大統領特別顧問 (当時) と週に数度意見交換をしていた<sup>127</sup>ほか、議会共和党指導部と大統領はホワイトハウスではほぼ週1回会っていたが、国土安全保障法案の準備ではポートマン議員が主要な役割を果たし、ホワイトハウススタッフとも親密<sup>128</sup>だった。

彼はチャンプリス議員 (共和、ジョージア州) らとともに、7月10日に、立法戦略についてブッシュ大統領と協議している<sup>129</sup>。議案審査特別委員会においては、困難な論点について、大統領府の立場を最大限に保つ修正案を起案した。また、モレラ議員に本会議での修正案提出を控えるよう働きかけている。

一時はDHS長官候補としても名が挙がり、政権2期目の2005年に通商代表 (U.S. Trade Representative) に任ぜられて議員を辞しており、更に翌2006年から1年間OMBの長官を務めた。

<sup>126</sup> CNN “Inside Politics 16:00”, June 12, 2002 Wednesday (Transcript # 061200CN.V15).

<sup>127</sup> “House GOP Keeps the Faith”, *Congressional Quarterly Weekly*, July 19, 2002.

<sup>128</sup> CNN “Inside Politics 16:00”, June 12, 2002. における本人の発言

<sup>129</sup> “House GOP Keeps the Faith”, *Congressional Quarterly Weekly*, July 19, 2002.

おわりに

本稿では、米国の立法府と行政府の関係について、大統領が連邦議会に対して自らが望む政策の実現を求める場面に焦点を当て、2002年国土安全保障法案の審議過程を例にとって考察した。

法案提出権が議員のみに認められている米国でも、大統領府から議会に対して立法を求める方法はいろいろあるが、2002年国土安全保障法では、その最も強力な手段として、メッセージに条文を添付してその法律化を要請した。また、議会の審議中も大統領が議員と会合を持ったり、関係者を前に演説したりして、先頭に立って支持の獲得に動いた。その意味では政権側がリードした面が相当程度あったと認められる。

さらに、議会の審議方式の面でも、下院では常任委員会は委員会段階の最終決定力がなく、議案審査特別委員会の委員となった共和党指導部が内容をコントロールできる状態にあった。そのような意味で、通常の立法過程からは大きく離れており、一見、議院内閣制における首相のように、大統領が議会を支配できていたように思われる。

しかし、これは権力分立の制度から完全に逸脱したものではない。下院共和党指導部はゴム判のように政権の要請してきた原案をそのまま認めて反対論を押し切ったのではなく、意見の一致を見ることが可能な論点についてはできるだけ超党的な幅広い支持を求めた。その過程において、論点によっては常任委員会等の意見が重みを持ち、大統領府の意向に反する結論となった。その意味では、立法権が連邦議会にあり、議会内での権力が分散しているという基本的な構造に変わりはない。

また、行政機構及び行政府・立法府関係についての制度を変える提案が含まれていたことから、通常は一体と考えられる行政府の内

部で意見を異にするアクターの存在が顕在化するとともに、立法府においては、内部組織及び関係議員が自らの権益を擁護する面が強かったと言える。

したがって、立法府と行政府の関係に関す

る米国の制度は、本来、多くの可能性を内包し、その意味で柔軟性を有していると言うことができる。そして、H.R.5005法案では、その可能性が現実のものとなり、特徴的な場面を生じさせたものと評価できる。

【主な参考文献】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。

- ・阿部竹松『アメリカの政治制度』勁草書房（1993）
- ・大西健介「米国議会における「政と官」の関係 - 透明性の確保がポイント - 」『議会政治研究No.62』議会政治研究会（2002）
- ・久保文明『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力』日本国際問題研究所（2003）
- ・J・リンス編、A・バレンズエラ編、中道寿一訳『大統領制民主主義の失敗 - その比較研究 理論編』南窓社（2003）
- ・菅原出「米国の対中東政策を左右するシンクタンク事情 - 影の主役の興亡 - 」『石油・天然ガスレビューvol.39』独立行政法人 石油天然ガス・金属鉱物資源機構（2005）
- ・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）
- ・米国議会調査スタッフの機能と実態に関する研究会「米国議会スタッフに関する調査」『議会政治研究No.15』議会政治研究会（1990）
- ・松下和史「米連邦議会の活動を補佐する機関 政界最強の議会を支えるスタッフと予算」『議会政治研究No.77』議会政治研究会（2006）
- ・松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス平成16年5月号』（2004）
- ・松井茂記「アメリカ憲法入門 第5版」有斐閣（2004）
- ・衆議院調査局議会制度等研究グループ「米国議会に関する制度紹介 - 情報公開、議員の地位及び議員スタッフについて - 」『RESEARCH BUREAU 論究（第4号）』（2007）
- ・「日米英国議会における予算及び国政調査等」『RESEARCH BUREAU 論究（第3号）』（2007）
- ・米国上院ホームページ<<http://www.senate.gov/>>
- ・米国下院ホームページ<<http://www.house.gov/>>
- ・米国会計検査院ホームページ<<http://www.gao.gov/>>
- ・米国議会調査局ホームページ<<http://www.loc.gov/crsinfo/>>
- ・米国議会予算局ホームページ<<http://www.cbo.gov/>>
- ・Congressional Quarterly Inc., *How Congress Works*, 4th ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 2008)
- ・Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge University Press, 2001)
- ・Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, 2<sup>nd</sup> ed. (Washington, D.C. : Brookings Institution, 2005), chaps, 1, 6.
- ・Donald F. Kettl, *System Under Stress: homeland security and American politics*, 2nd ed. (CQ Press, 2007)

議会制度等研究グループメンバー（平成20年10月末日現在）

衆議院調査局

清野 裕三（外務調査室室長）  
阿部 進（財務金融調査室首席調査員）  
小池 章子（総務課課長補佐）  
梶田 秀（経済産業調査室調査員）  
山本 浩慎（決算行政監視調査室調査員）  
飯嶋 正雄（国土交通調査室調査員）  
山口 雅之（総務調査室調査員）  
二見 輝（文部科学調査室調査員）  
中村 竜太郎（第一特別調査室調査員）  
蓑輪 綾（総務調査室調査員）  
荻田 舞（安全保障調査室調査員）  
金成 玲子（財務金融調査室調査員）  
後藤 一平（環境調査室調査員）  
伊藤 義人（厚生労働調査室調査員）

中林 美恵子（客員調査員）（跡見学園女子大学マネジメント学部准教授、  
元米国連邦議会上院予算委員会補佐官）

浅野 善治（客員調査員）（大東文化大学法科大学院教授）

上記メンバーのほか、石塚洋介さん（衆議院調査局客員調査員補助員）にご協力いただいた。

## 国際平和協力のための自衛隊海外派遣・今後の課題と展望

衆議院調査局

国家安全保障戦略としての国際貢献に関する研究グループ

### 要旨

国連PKOは、紛争地域の平和維持又は回復を図る手段として冷戦期に誕生し、実際の慣行を通じて定着してきた。我が国は、湾岸戦争の際の人的貢献論を契機に、1992年国際平和協力法を制定し、カンボジア等世界各地のPKOに対して自衛隊を派遣してきた。同法制定と期を一にしてPKOの任務が変容してくる中で、1992年、ブトロス＝ガーリ国連事務総長が「平和執行部隊」の創設を提案したが、「平和執行部隊」的任務を負った第2次国連ソマリア活動等が挫折を繰り返したため、「平和執行部隊」構想は撤回され、2000年、「国連平和活動検討パネル」によるブラヒミ報告が提出された。また、米同時多発テロ後の新たな脅威や多様な事態への世界の動きに呼応し、PKO活動とは異なる事態に対処するため、我が国は多くの議論を経て特措法を制定し、インド洋やイラクで活動してきた。

上記過程での議論をレビューすると、自衛隊による今後の国際平和協力活動を検討する際には、現行憲法解釈で禁じられている「集団的自衛権」行使、「武力行使との一体化」を避けるため、多国籍軍等との「指揮命令権」、「戦闘地域」、「非戦闘地域」の区分、「武器使用基準」の在り方（特に、任務遂行・妨害排除のための武器使用、「駆け付け警護」）の十分な整理、検討が必要である。その他、「国会関与」の在り方、「国連安保理決議の要否」、「出口戦略」等も重要な課題であるが、最も大きな問題は、「特措法方式の是非」であろう。一般法（恒久法）を議論する場合も、上記諸課題への十分な吟味が求められる。

### 《構成》

#### はじめに

国連PKOの誕生と我が国の対応

複合的PKO登場後の国連PKOの展開と

我が国の国際平和協力法による参加の制約

米同時多発テロ後の国際安全保障環境と我

が国の国際平和協力活動

今後の課題と展望 終わりに代えて

#### はじめに

戦後長い間、自衛隊は防衛力を整備し、我が国を「力」の空白としないことにこそその意義があるとされ、自衛隊の運用や活用に関

する議論、その中でも自衛隊の国外での活動についてはタブー視されて、ほとんど議論がなされなかった。しかし、湾岸戦争への対応をきっかけに、我が国でも人的貢献が必要だという声の高まりを受けて、1992年に国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下「国際平和協力法」という。）が成立し、自衛隊の国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations 以下「国連PKO」という。）への派遣が主な手段となって、国際平和協力活動に関与し、実績を積み上げるようになった。

その一方で、1992年の法制化と同時並行的に、国連PKOの現場では、求められる活動

に変化が生じ、停戦監視・兵力引き離しといった伝統的な国連P K O活動にとどまらず、選挙監視、文民警察、行政事務、復興支援等、極めて幅の広い活動が、国連P K Oに含まれるようになった。すなわち、我が国における法制化の段階では前提とされていなかったメニューが、実際のニーズとして上がってくるようになり、現在、かかる幅広いニーズに対し、我が国としていかに対応すべきか、または対応すべきではないのかが、活発に問われている。

さらに、昨今の国際社会では、従来想定していなかった新たな脅威や、多様な事態が出現している。米同時多発テロ及びイラク戦争に対しては、我が国はそれぞれ特措法を成立させ、多国籍軍に対する協力支援活動や人道復興支援活動等を行うことで対応してきたが、今後も直面し得る新たな脅威や多様な事態にどのように対応していくのか等を、我が国の長期的な政策として、検討しておくことが求められよう。

本論文では、上記の問いかけを念頭に置きながら、国際の平和と安定を維持するため、国際社会が国連P K O等にどのように取り組んできたのか、そして、これまでの我が国の本件対応と議論を分析することで、今後の自衛隊による国際平和協力活動の課題を洗い出したいと考える。具体的には、第 1 章において、国外で活動しないことが前提だった自衛隊が、どのような背景から国連P K Oに派遣されるようになったのか、国連P K Oでは具体的にどのような活動をしてきたのかを概観し、続いて、第 2 章において、国連P K O活動の変容がいかに進展してきたのか、それに対し、我が国でどのような議論がなされたのか等を考察する。そして、第 3 章において、米同時多発テロ以降の、新たな脅威や多様な事態に対する国際社会と我が国の対応をレビューし、最後に第 4 章において、上記の議論

を敷衍、整理しつつ、今後の自衛隊の国際平和協力活動を考えるに当たっての諸課題と展望について論じてみたい。

## 国連P K Oの誕生と我が国の対応

### 1 伝統的P K Oの誕生と我が国の対応

#### (1) 国連P K Oの憲章上の位置付けと伝統的P K Oの誕生及びその定着

##### ア 国連P K Oの憲章上の位置付け

国際連合（国連）は、前身の国際連盟が第2次世界大戦勃発のきっかけとなった国家間の紛争を未然に防ぐことができなかつた反省に立って、一層実効的な集団安全保障機構を設立しようという構想の下、「国際の平和と安全の維持」を最大の目的として発足した。国連憲章第7章は、「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」に対応するため永続的な国連軍の設置とその発動を含む一連の措置を規定している。

しかし、第2次世界大戦直後から始まった米ソを中心とする冷戦構造の中では、世界の平和と安定を脅かすような紛争が発生しても、国際連合安全保障理事会（国連安保理）常任理事国の間で協調が得られず、国連憲章に定められた集団安全保障制度は十分な役割を果たすことができなかつた<sup>1</sup>。

こうした状況下で、これを補完し、国連が世界各地に発生した紛争地域の平和の維持又は回復を図る手段として実際の慣行を通じて行われてきたのが、国連P K Oである。

国連P K Oは、発生した紛争事態の最終的解決を目的としておらず平和的解決への素地を作り出すことにより、間接的に紛争解決を図ろうとするものであり、紛争当事者間で紛争の最終的解決を目的とする憲章第6章の平和創造（peace-making）とは異なっている<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣（1991）32-33頁

<sup>2</sup> 同上4-5頁

また、紛争当事者の合意に基づいて派遣される国連PKOは、非強制性をその特徴とするため、集団的制裁行動を規定する第7章の平和強制(peace-enforcement)とも違った活動である<sup>3</sup>。このように、国連PKOは、国連の派遣した軍事組織が憲章第6章の紛争の平和的解決手続の延長線上にある活動を行うものであって、憲章第6章と第7章の中間的性格を持つため、「憲章第6章半の活動」と呼ばれている<sup>4</sup>。

#### イ 伝統的PKOの誕生及びその定着

国連PKOは、1948年の第1次中東戦争の終結後にパレスチナの紛争地域に設置された国連休戦監視機構(UNTSO)が最初とされる<sup>5</sup>。その後、冷戦期の約40年間に13回展開され(表1参照)地域紛争の拡大防止に大きな役割を果たした。

(表1) 冷戦期の国連PKO

国連休戦監視機構(UNTSO)	1948. 5-現在
国連インド・パキスタン軍事監視団(UNMOGIP)	1949. 1-現在
第1次国連緊急軍(UNEF)	1956.11-1967. 6
レバノン国連監視団(UNOGIL)	1958. 6-1958.12
コンゴ国連軍(ONUC)	1960. 7-1964. 6
西イリアン国連保安隊(UNSF)	1962.10-1963. 4
イエメン国連監視団(UNYOM)	1963. 7-1964. 9
国連キプロス平和維持軍(UNFICYP)	1964. 3-現在
ドミニカ事務総長代表使節団(DOMREP)	1965. 5-1966.10
国連インド・パキスタン監視団(UNIPOM)	1965. 9-1966. 3
第2次国連緊急軍(UNEF)	1973.10-1979. 7
国連兵力引き離し監視軍(UNDOF)	1974. 6-現在
国連レバノン暫定軍(UNIFIL)	1978. 3-現在

(出所) United Nations Peacekeeping ホームページ

<sup>3</sup> 香西『国連の平和維持活動』3頁

<sup>4</sup> 国際連合『ブルーヘルメット』講談社(1986)17頁

<sup>5</sup> 同上22頁

1956年設置の第1次国連緊急軍(UNEF)<sup>6</sup>を派遣する際、ハマーショルド国連事務総長(肩書は当時。以下同じ。)は、「UNEFの設置及び活動に基づく経験の研究摘要<sup>7</sup>」の中で、紛争当事者の受入れ同意の存在、厳格な中立・公正性の維持、防衛的な目的に限った武器使用などの基本原則を示し、これら諸原則は、その後の国連PKOの基本原則として確立してきた。

このような冷戦期における国連PKOは、国境をはさんだ紛争当事者間において停戦の合意が成立した後に、国連安保理(又は総会)の決議に基づいて、紛争の再発を防止することを主たる目的としている<sup>8</sup>。こうした国連PKOは伝統的PKOと呼ばれ、参加要員は軍人が中心であるが、その任務は、停戦監視、兵力撤退の監視・確認、兵力の引き離しといった活動を行うことにあった。

冷戦下に実施された伝統的な国連PKOは、紛争地域における国連の存在によって状況の安定化を図るものであり、それ自体では紛争の根本的解決につながるものではなく、その解決のために必要な政治的、外交的努力、すなわち平和創造(peace-making)を可能にする状況の醸成に寄与するという限られた目的を持つものであった。

基本原則及び冷戦という制約によって限られた活動であったとはいえ、伝統的PKOは国際平和のために一定の貢献をなしたことが評価され、1988年にはノーベル平和賞を授与された。

<sup>6</sup> 1956年に第二次中東戦争が勃発した際、スエズ運河地帯等に派遣された。

<sup>7</sup> "Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force: report of the Secretary-General," DOCUMENT A/3943 (October 1958)

<sup>8</sup> 外務省『外交青書(平成18年版)』152頁

## (2) 我が国の対応

## ア 国連への加盟

1952年6月、我が国は国連に提出した加盟申請書と併せて、国連憲章の義務を受諾する宣言書を提出し、その中で、「日本国が国連憲章に掲げられた義務を受諾し、かつ日本国が国連加盟国になる日から、その有するすべての手段をもって、この義務を遂行することを約束」した。さらに、1956年12月、国連への加盟に際しての演説で、重光外務大臣は、我が国は東西の架け橋となって国連の崇高な目的に対し誠実に奉仕する決意であることを訴えた<sup>9</sup>。

## イ 国連レバノン監視団への参加問題

悲願の国連加盟を果たした翌年の1957年、我が国は安保理の非常任理事国に初選出された。

翌1958年2月のレバノン危機に際して、当時の岸政権は、既存の国連レバノン監視団(UNOGIL)の増強を含む独自の決議案の起草を行うなど、安保理内外で積極的な国連外交を展開した。この決議案はソ連の反対で否決されたものの、結果として、ハマースホルド国連事務総長のUNOGIL増強に対する主導権を支援することとなった<sup>10</sup>。

ハマースホルド国連事務総長は、国連PKOに対して日本が積極的な国連外交を行っていることを高く評価し、UNOGIL増強に際して、軍事監視団要員として自衛隊員を派遣するよう日本に要請したが<sup>11</sup>、日本政府は、自衛隊法などの国内法上の観点から、この要請を拒否するという選択をした。

1961年、一時帰国した松平国連大使は、レ

バノン危機に際しての日本政府の対応で、日本の国連代表部は窮地に立たされたと述べ、日本が国連協力をうたいながら国連軍への参加を一切断る態度をとるのでは首尾一貫しないとして、日本も国連PKOに協力すべきという趣旨の発言を行った<sup>12</sup>。

この発言は、国会でも大きな問題となり、翌日の衆議院本会議では、池田総理が内閣総理大臣として初めて、国連警察軍への派兵が可能かどうかという問題について見解を述べた。池田総理は、「具体的の場合でないとは判断はできない」、「警察目的であって、しかも世界治安維持のためならば、憲法上考えられる場合もある」としつつ、今の自衛隊法においては、海外派兵を認めていないとの答弁を行った<sup>13</sup>。

## ウ 国連協力量案

1966年2月、外務省が国連PKOへの自衛隊の派遣を可能にするための「国連協力量案」について研究を行い、要綱案をまとめたと報じられた<sup>14</sup>。

また、同月、椎名外務大臣は国会において、海外派遣のための自衛隊法の改正などについて、「そろそろ検討しておかなければならぬのではないかと従来の政府の考え方を進めたとともに発言を行った<sup>15</sup>。

しかし、その後椎名外務大臣は、「国連協力量案」について、研究を行っていることは認めたものの、要綱案なるものはできていないとし、「今国会にももちろん提出する意思もありません」と述べ<sup>16</sup>、いわゆる「国連協力量案」の実態は明らかとならなかった。

<sup>9</sup> 外務省ホームページ「国際連合第11総会における重光外務大臣の演説」  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/esm\\_1218.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/esm_1218.html)>

<sup>10</sup> 村上友章「岸内閣と国連外交」『国際協力論集』(2003.9) 158頁

<sup>11</sup> 『朝日新聞』(1958.8.1)

<sup>12</sup> 『朝日新聞』(1961.2.22)

<sup>13</sup> 第38回国会衆議院会議録第9号4頁(昭36.2.23)池田内閣総理大臣答弁

<sup>14</sup> 『東京新聞』(1966.2.23)

<sup>15</sup> 第51回国会衆議院予算委員会第二分科会議録第1号25頁(昭41.2.24)椎名外務大臣答弁

<sup>16</sup> 第51回国会衆議院予算委員会会議録第21号2頁(昭41.3.4)椎名外務大臣答弁

エ 「国連の平和維持機能強化に関する研究会」提言

我が国は、1975年に主要国首脳会議（当時はG7）のメンバーとなり、主要国としての国際的な責任を経済面のみならず、国際の平和と安全の維持についても模索するようになった。

1982年の第37回国連総会において、国連の平和維持機能の強化に関して有識者等の見解も考慮に含めることが決議されたのを受けて<sup>17</sup>、外務省は、斉藤鎮男元国連大使を座長とする「国連の平和維持機能強化に関する研究会」へ検討を委嘱した。1983年9月、同研究会は、「我が国のとるべき役割」の中に、国連PKOに対して、資金面のみならず要員派遣についても、段階的にはあるが積極的かつ広範囲に進めていくべきことを明示した提言を安倍外務大臣に提出した<sup>18</sup>。

しかし、「我が国のとるべき役割」の中に、国連PKOの警察行動への参加などが含まれていることに対し、従来の政府方針を超えるとの批判が高まり、中曽根総理は、国会において、自衛隊法を改正して国連軍に協力するという考えは持っていないと答弁するに至った<sup>19</sup>。これを受け、国連へ提出する提言から「我が国のとるべき役割」の部分は削除された<sup>20</sup>。

## 2 冷戦終結前後における国連PKOの変容と我が国の対応

### (1) 冷戦終結前後における国連PKOの変容 ア 米ソ対立の緩和と国連PKOの増加

これまで見てきたように、冷戦構造を背景に誕生・定着してきた国連PKOであったが、1978年のレバノン国連暫定軍（UNIFIL

L）の設置を最後に、10年にわたり新たなPKOが設置されない時期が続いた。しかし、1985年、ゴルバチョフがソ連共産党書記長に就任し、米ソ対立が急速に緩みを見せ始めると、1988年以降、国連PKOは次々と新設されるようになる。それまで冷戦の下で膠着していた地域紛争が米ソ対立の緩和を契機に政治的解決に向けて動き出し、それと連動する形で国連PKOが活用されるようになったのである<sup>21</sup>。これは例えば、1988年から派遣された国連アフガニスタン＝パキスタン仲介ミッション（UNGOMAP）について当てはまる。

アフガニスタンでは、1979年に勃発した政府対反政府勢力の内戦に対し、米ソ両国が関与したことで紛争は国際化していたが、国連安保理もこの紛争に対して実効的な対応が採れずにいた<sup>22</sup>。そこで、国連事務総長とその特別代表による仲介活動が1982年より行われたが、紛争は1980年代後半になっても続いていた。

ところが、1986年7月、米ソ対立緩和の機運の中、ゴルバチョフ書記長はアフガニスタンに駐留するソ連軍の年内の撤退を表明する。1988年4月、国連による仲介活動が実を結び、当該紛争を解決するためのジュネーブ協定四文書が署名された。ここでは、アフガニスタンとパキスタンの内政不干渉などを含んだ二国間関係を律する原則や、アフガニスタンからの外国軍隊の撤退などが規定されたが、それらを検証・監視するための主体として、国連PKOが活用されたのである。

以上のように、冷戦終結前後の国際社会では、米ソ対立の緩和を背景に地域紛争が解決に

<sup>17</sup> 外務省『外交青書（昭和58年版）』289頁

<sup>18</sup> 第100回国会衆議院予算委員会議録第1号32頁（昭58.9.19）安倍外務大臣答弁

<sup>19</sup> 同上、中曽根内閣総理大臣答弁

<sup>20</sup> 第100回国会衆議院予算委員会議録第2号23頁（昭58.9.22）安倍外務大臣答弁

<sup>21</sup> 神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣（1995）321-322頁

<sup>22</sup> 1980年1月にアフガン問題を審理した安全保障理事会は、何らの決議も採択できず、「平和のための結集」決議に基づいて開催された緊急特別総会は、外国軍隊のアフガンからの無条件・即時撤退を要請する決議（ES-6/2）を採択するにとどまった。（神余『国際平和協力入門』332頁）

向けて動き出したことで、国連P K Oの活用  
の場が広がり、1988年から1989年までの間に計  
5件のP K Oが新設された。(表2参照)

(表2)1988年-1989年に設置された国連P K O

国連アフガニスタン=パキス タン仲介ミッション(UNG OMAP)	1988. 5-1990. 3
イラン・イラク国連軍事監視 団(UNIIMOG)	1988. 8-1991. 2
国連アンゴラ検証団(UNA VEN)	1989. 1-1991. 6
国連ナミビア独立支援グル ープ(UNTAG)	1989. 4-1990. 3
国連中米監視団(ONUCA)	1989.11-1992. 1

(出所) United Nations Peacekeeping ホームページ

### イ 国連P K Oの任務の多様化

さらに、冷戦終結前後の国連P K Oは新設  
が相次いだだけでなく、その任務に広がりが見  
られるようになった。それまでの国連P K Oは  
停戦の監視等を通じて紛争に関与することで、  
紛争解決に補完的な役割を担うことが主な任  
務とされてきた<sup>23</sup>。しかしこの時期、国連P  
K Oに対し、内戦型紛争への対応が望ま  
れるようになったことなどにより、民生面  
での諸活動も含めた広範な活動が期待される  
ようになったのである<sup>24</sup>。このようないわ  
ゆる複合的P K Oの先駆けとして設立され  
たのが、1989年4月からミッションを開始  
したUNTAGである。

旧ドイツ領ナミビア(旧南西アフリカ)は  
第一次世界大戦後、国際連盟の委任統治制度  
の下に置かれ、南アフリカ共和国(旧南ア  
フリカ連邦。以下「南ア」という。)が統治を  
行っていたが、1949年、南アはナミビアを  
自国領に編入した。

国連は南アをナミビアから撤退させ、国連  
の管理と監視の下での自由かつ公正な選挙に  
よって、ナミビアの独立を達成することを目

指した。これを達成するためとして、ナミビ  
ア特別代表を任命し、これを助けるものとし  
てUNTAGを設置した。

UNTAGの主要な任務は、ナミビアでの  
自由・公正な選挙の実施と、ナミビアの独立  
に至る全プロセスを円滑に実施するためナミ  
ビア特別代表を助けることとされ、その組織  
は、軍事部門と民事部門からなるこれまでに  
ない複合体で構成された。そのうち民事部門  
には、文民警察と警官以外の文民で構成され  
るグループが置かれ、それぞれの主な任務は、  
警官隊は選挙プロセスに対する脅迫や干渉に  
対抗する措置をとること等であり、警官以外  
の文民部門は特別代表を助けて選挙プロセス  
のあらゆる側面を監視、監督し、投票と開票  
を監視すること等とされた。

以上のUNTAGの広範な活動は、国連に  
とっても創設以来の最も複雑な活動の一つと  
なり<sup>25</sup>、これはその後の国連カンボディア暫  
定統治機構(UNTAC)等のモデルになっ  
たと言われる<sup>26</sup>。

### (2) 我が国の対応

#### ア 我が国に対する「直接行動」要求

1980年代後半、経済・技術面で発展を遂げ  
てきた我が国に対し、国際社会は経済協力等  
の分野だけでなく、国際平和の維持や確保等  
の政治的分野における協力を求めるようにな  
った<sup>27</sup>。

例えば1987年、イラン・イラク戦争の激化  
に伴い、ペルシャ湾における船舶の安全航行  
問題が浮上した際、米国が我が国に対し、機  
雷掃海部隊の派遣等といった直接行動による  
協力を求めるという出来事があった。このと

<sup>23</sup> 1(1)ア「国連P K Oの憲章上の位置付け」参照

<sup>24</sup> 鮎同「国連平和維持活動(P K O)に関する検討：冷戦  
終結期からのP K Oを中心として」『桜美林国際学論集』  
第8号(2003)148-149頁

<sup>25</sup> 『改訂増補新版 国際連合の基礎知識』国際連合広報局  
(1994)187-191頁

<sup>26</sup> 田村重信・佐藤正久編著『教科書 日本の防衛政策』芙蓉  
書房出版(2008)120頁

<sup>27</sup> 外務省『外交青書(昭和63年版)』9-10頁

き掃海艇等を派遣していた国々からは、石油供給をこの地域に大きく依存している我が国が協力しないことについて、受益者の立場にとどまっているとの非難が高まっていた<sup>28</sup>。

しかし後藤田内閣官房長官は、ペルシャ湾は交戦海域であり、我が国は軍事紛争に巻き込まれるおそれのある行動は絶対にとってはいけないなどと反対し、掃海部隊の派遣といった直接行動は見送られた<sup>29</sup>。結果として、我が国はこのとき、同湾の安全航行支援策として船舶の安全航行システムの設置費負担等といった、財政支援を行うにとどまったのである<sup>30</sup>。

以上のような経緯で、イラン・イラク戦争終結時におけるペルシャ湾への自衛隊派遣は実現しなかったが、この出来事は、安全保障分野における日本の役割について、国際社会からの期待が高まっていることを示していた。イ 「平和のための協力」構想と国連PKOへの文民派遣の開始

このような国際社会からの期待を受けて、国際社会の平和と繁栄に対し我が国も積極的に協力していくべきだとして、国連PKOへの要員派遣の道を開いたのが竹下政権であった。

竹下総理は就任直後から、我が国は対外的に「世界に貢献する日本」との姿勢を確立し、国際的地位にふさわしい役割を果たすべきであり、そのためのコストは進んで負担する覚悟が必要であると強調していた<sup>31</sup>。その背景には、相互依存が深まっている今日の国際社会において、我が国は従来にも増して自国の利益のみを追求することは許されず、各国と痛みを分かち合いながら、国際社会の長期的な繁栄を確保しなくてはならないとする認識

<sup>28</sup> 鳥井順『イラン・イラク戦争』第三書館（1990）482-485頁

<sup>29</sup> 後藤田正晴『内閣官房長官』講談社（1989）104-109頁

<sup>30</sup> 浜谷英博「国連の平和維持活動と自衛隊の参加」『新防衛論集』（1990.6）59-60頁

<sup>31</sup> 第111回国会衆議院会議録第1号（一）2頁（昭62.11.27）竹下内閣総理大臣答弁

があった<sup>32</sup>。

1988年、以上の認識を国際安全保障面において具体化したものとして、西欧歴訪中の竹下総理は「平和のための協力」構想を発表する。すなわち竹下総理は、我が国は世界の平和について、資金協力だけでなく、紛争解決のための外交努力への積極的参加や、要員派遣等を行う準備があると世界に向けて表明したのである。しかし、このとき竹下総理が想定したのは「文民」の派遣であり、自衛隊の派遣については言及されなかった<sup>33</sup>。続いて竹下総理は、国連PKOのうち日本が要員を派遣するのに適切な分野として、選挙監視、輸送、通信、医療等を挙げ<sup>34</sup>、以上を背景にして国連PKOへの文民派遣が始まる。

まず我が国は、1988年4月の国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション（UNGOMAP）に対し、外国軍隊撤退等の合意違反を監視するため、政務官1名を派遣し、続いてイラン・イラク国連軍事監視団（UNIIMOG）へ政務官1名、国連ナミビア独立支援グループ（UNTAG）へ選挙監視要員27名及び支援チーム4名を派遣した。このうち、UNTAGに対する派遣は初めての本格的な派遣として注目された。また、これらの文民派遣は、外務省設置法や国際機関等に派遣される一般職の国家公務員の処遇等に関する法律に基づいて行われた。

以上のようにして、国連PKOへの要員派遣の第一歩として、文民の派遣が行われるようになったのである。

<sup>32</sup> 第112回国会参議院会議録第3号34頁（昭63.1.28）竹下内閣総理大臣答弁

<sup>33</sup> 自衛隊の派遣、要員としての協力があり得ないことの確認を問われ、竹下総理は「文民の派遣を念頭に置いたもの」と答弁している。第112回国会参議院大蔵委員会会議録第13号12頁（昭63.5.12）竹下内閣総理大臣答弁

<sup>34</sup> 第3回国連軍縮特別総会一般討論における竹下登内閣総理大臣演説（1988.6.1）外務省『外交青書（昭和63年版）』352-358頁

### 3 湾岸危機・戦争の発生と「人的貢献」議論の浮上

#### (1) 湾岸危機・戦争の発生

##### ア 湾岸危機の発生

1990年8月2日、イラクのクウェート侵攻により湾岸危機が起こった。同月8日、イラクは一方的にクウェートの併合を発表、フセイン政権は国際社会全体と対決することとなった。

国連安保理はイラク軍のクウェートからの即時無条件撤退を求める決議（国連安保理決議第660号）を採択したが、イラクはこれを拒否した。欧米諸国はイラクによるサウジアラビアへの侵攻及びペルシャ湾の石油支配を懸念、米国は地中海へ、フランスもペルシャ湾へそれぞれ海軍の派遣を決定した<sup>35</sup>。

その後、国連安保理は対イラク経済制裁（国連安保理決議第661号）や加盟国海軍による禁輸執行措置（海上阻止行動）（国連安保理決議第665号）などを次々に採択、国連事務総長や多くの国は仲介工作を行ったが、イラクはクウェートから撤退しなかった。このような中、国連安保理は、イラクが1991年1月15日以前にこれらの決議を十分に履行しない場合には国連加盟国に「あらゆる必要な手段」をとる権限を与える（武力行使の容認）決議（国連安保理決議第678号）を採択した。

##### イ 湾岸戦争の開始から停戦まで

国連安保理決議第678号が定める期限が到来したにもかかわらず、イラクが撤退に応じなかったため、多国籍軍はイラクに対する武力行使に踏み切った。

1991年1月17日、多国籍軍は、サウジアラビアから航空機及びミサイルによってイラク領内を直接攻撃、「砂漠の嵐」作戦を開始した。同年2月24日に地上戦を開始し、わずか4日間の戦闘でクウェートを解放、正式な停戦は4月3日に採択された国連安保理決議第

687号をイラクが受諾することで発効した。同決議によって、イラクは化学兵器、生物兵器、弾道ミサイルといった大量破壊兵器の廃棄を国際的な監視の下で無条件に受け入れることを義務付けられ、そのための実地査察に合意することとされた<sup>36</sup>。

#### (2) 我が国の対応

##### ア 人的貢献議論の浮上

国際社会がこうした反応を見せる中、政府は、湾岸危機の発生後いち早く日本国内のクウェート資産の凍結や、イラクとクウェートからの石油輸入の禁止、両国への輸出とあらゆる資本取引の禁止などの措置をとったものの、人的貢献の方法や枠組みなどで苦慮することになる。かつてのような多大な財政支援のみで評価されるというわけにはいかず、目に見える存在感のある人的貢献への期待が高まった。

湾岸危機以前、我が国は国連が行う国際社会の平和と安定のための活動に対して人的な協力を行ってきたが、このような協力は外務省設置法などに基づいて行われてきたもので、湾岸危機が発生した時点の我が国には、その種の国際的な緊急事態に対応できる人的貢献の枠組みは十分には整っていなかった<sup>37</sup>。

1990年8月29日、政府は、具体的な人的貢献策として「中東における平和回復活動に係る我が国の貢献策」を発表し、この中で、民間航空機・船舶による輸送協力を打ち出すとともに、100人目途の医療団の派遣を目指すこととした<sup>38</sup>。しかし、輸送協力は民間関係者の反発などがあり、医療団の派遣についても現地のニーズに応えられる体制が構築で

<sup>36</sup> 外務省ホームページ「イラクを巡る情勢の経緯（2003年5月1日まで）」  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/iraq/98/kei.html>>

<sup>37</sup> 神余『国際平和協力入門』176-178頁

<sup>38</sup> 外務省『外交青書（平成3年版）』470頁

<sup>35</sup> 西修ほか『日本の安全保障法制』内外出版（2001）271頁

きず頓挫した。いつ戦闘が始まるかわからない危険な地域への民間人の派遣は困難であるとの認識が高まり、政府・与党は、実効性のある人的貢献のためには自衛隊の活用しかないと考えるに至った<sup>39</sup>。

#### イ 国際連合平和協力法案の挫折

こうした中、人的貢献を行うための体制を整備するため、1990年10月16日、政府は、国際連合平和協力法案を閣議決定し、国会へ提出した。同法案は、国連平和協力会議の設置、ボランティア、海上保安庁、自衛隊を含む各省庁からの出向者で構成される国連平和協力隊の設置などについて定め、平和協力業務を行う国連平和協力隊の海外派遣の実施体制を整備しようとするものであった。協力隊は「武力の行使」及び「武力による威嚇」を行ってはならず、隊員は護身用として小型武器を携行することとした<sup>40</sup>。

法案の提出を受け、国会では国際平和協力等に関する特別委員会が設けられ、激しい議論が行われた。国際連合平和協力法案は国連PKOへの参加や文民の協力活動も想定していたが、主眼は湾岸地域に展開していた多国籍軍に対する自衛隊の後方支援活動を可能にするためのものであり、憲法の禁ずる武力行使に当たるのではないかと野党から厳しく追及された。そのほかにも、多国籍軍と国連決議との関係や多国籍軍の武器・弾薬の輸送の可否などの問題で、国会の審議は紛糾した。

与党自民党が参議院で過半数の議席に満たないことや各種世論調査でも同法案に対する支持が低いこともあり、政府・与党は法案を成立させることは難しいと判断<sup>41</sup>、1990年11月8日、与野党幹事長書記長会談において同

法案の廃案が決定された。

#### 4 「国際貢献」議論の高まりと国際平和協力法の成立

##### (1) 国際連合平和協力法案廃案後の我が国の対応

###### ア 新たな国際平和協力の方向性

国際連合平和協力法案の廃案が決まった翌9日には、自民、公明及び民社の3党が「国際平和協力に関する合意覚書」を交わし、新たな国際協力のための法案の指針として、憲法の平和原則の堅持と国連中心主義、人的協力の必要性、自衛隊とは別個の組織とすること、などを合意した。

###### イ 湾岸戦争への我が国の対応

国際連合平和協力法案の廃案により、我が国の湾岸危機への貢献は財政的支援が中心とならざるを得なくなり、我が国はそれまでに湾岸平和基金へ19億ドルの拠出を行っていたのに加え、開戦後の1991年1月24日には、さらに90億ドルを追加支援することを決定した。多国籍軍へは欧米、アジア、中東、アフリカなど、世界中から参加していたことから、我が国が財政的支援のみで人的貢献を行わないことを問題視する状況が国内外に生まれた。

##### (ア) 自衛隊機による避難民の空輸問題

政府としても現行法規で可能な人的貢献の可能性を検討した結果、湾岸戦争開戦後の1月24日に、湾岸戦争により発生する避難民の自衛隊機による輸送を決定した。

その法的根拠は自衛隊法第100条の5(国賓等の輸送)とされ、条文で自衛隊機の輸送対象が「国賓、内閣総理大臣その他政令で定める者」となっていることから、政令を制定して自衛隊機で輸送できる者にイラク、クウェート及び周辺国からの避難民を含めることとした。国賓等の輸送と避難民救済を同等に扱うことや、自衛隊機を海外に派遣して避難民

<sup>39</sup> 「自衛隊の国際貢献活動の歩みと今後の課題」『防衛年鑑(2004年版)』防衛メディアセンター(2004年5月)11頁

<sup>40</sup> 田中明彦『安全保障：戦後50年の模索』読売新聞社(1997.7)313-314頁

<sup>41</sup> 『防衛年鑑(2004年版)』14頁

を輸送することを自衛隊法改正でなく政令で定めることに批判もあったが、政府は1月29日に「湾岸危機に伴う避難民の輸送に関する暫定措置に関する政令」を公布した。

航空自衛隊は輸送のための準備を整え、関係国際機関からの要請に応じる態勢をとっていたが、停戦が成立する過程で避難民の数が減少したこと、また民間機の運行状況も改善されたことなどから、我が国への避難民輸送の要請はなされないまま、4月23日に政令は廃止された。

#### (イ) ペルシャ湾への掃海艇の派遣

国際連合平和協力量案が廃案になった後、湾岸危機が戦争へと発展する中で、我が国においては国際貢献の在り方をめぐる議論が続いていた。国会においても、「小切手外交」に対する批判から人的貢献の必要性を主張する声が高まりつつあった。こうした状況を踏まえ、政府は停戦成立後の4月24日に、自衛隊法の「機雷等の除去」の規定を根拠にペルシャ湾への掃海艇等の派遣を決定した。イラク等がペルシャ湾に敷設した機雷を除去する必要がある、中東からの原油に90%以上依存する我が国としてもこれに協力する必要があるとの判断からであった。

4月25日の衆議院本会議で海部総理は、「今回の措置は、正式停戦が成立し、湾岸に平和が回復した状況のもとで、我が国船舶の航行の安全を確保するため、海上に遺棄されたと認められる機雷を除去するものであり、武力行使の目的を持つものではなく、これは憲法の禁止する海外派兵に当たるものではありません」と述べ理解を求めた。しかし民社党を除く野党は、憲法及び自衛隊法を逸脱し、専守防衛という自衛隊の任務にも反しており、また自衛隊とは別個の組織とするとして「国際平和協力に関する合意覚書」とも異なるなどとして強く反対した。自衛隊の海外派遣についての議論は二分されたまま、掃海艇部隊

は4月26日に出発した。

#### (2) 国際平和協力量案の成立とカンボディア暫定統治機構(UNTAC)への自衛隊派遣 ア 国際平和協力量案が成立するまで

##### (ア) 国際平和協力量案の提出

1991年9月19日、政府は国際平和協力量案及び国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律案(以下「国際緊急援助隊法改正案」という。)を第121回国会に提出した。前者は廃案となった国際連合平和協力量案にあった多国籍軍への参加は排除し、国連PKO及び人道的国際救援活動のみに協力するため、我が国から国際平和協力隊を派遣するものであるが、自衛隊員も隊員としての身分と平和協力隊員としての身分を併任して国連の平和維持隊に参加できることとなっており、また後者は国際緊急援助隊に自衛隊員を参加できるようにするものであったことから、我が国の国際貢献への自衛隊の参加とその在り方が議論となった。

##### (イ) PKO参加5原則

自民党は参議院で過半数割れをしていたことから、政府・与党として国際平和協力量案の成立を期するため、自民、公明及び民社の3党の間で「PKO参加5原則」、すなわち紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること、当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること、当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること、上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること、武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られること、を法制化することで合意した。

この合意を受け、「PKO参加5原則」は、

国際平和協力法案に盛り込まれた。すなわち、第1、第3の原則と第2の原則のうち「PKOの実施に対する、紛争当事者と受け入れ国の同意」は(国連PKOの定義の一部として)第3条第1号に、第2の原則のうち「我が国の参加に対する紛争当事者と受け入れ国の同意」は(国際平和協力業務の実施とそのための実施計画案が閣議決定されるための前提条件として)第6条第1項第1号に、第4の原則は第6条第13項及び第8条第1項第6号に、第5の原則は第24条に盛り込まれた。

この5原則は、今日まで我が国の国連PKO活動の原則となっている。

#### (ウ) 成立までの流れ

国際平和協力法案は第121回国会の1991年9月19日提出され、衆議院で審議が始まったが継続審議となり、第122回国会において衆議院で修正議決され参議院へと送付された。参議院においても継続審議となり、第123回国会において参議院で修正議決の後、衆議院で可決、1992年6月15日成立した。審議の過程において、自衛隊の部隊等が行う紛争停止の監視、緩衝地帯等での駐留・巡回等の一定の国際平和協力業務、いわゆる平和維持隊の本体業務については国会の承認を得ること、平和維持隊本体業務については、別に法律で定める日までの間は実施しない(凍結すること、法律の施行後3年を経過した時点で、法律の見直しを行うこととする修正が行われた。

#### (I) 議論の争点

国会審議で争点となったのは、指揮権(いわゆる「コマンド」)問題、武器使用と憲法の武力不行使との関係、シビリアン・コントロールの確保などであった。指揮権問題について政府は、派遣された自衛隊部隊は国連の「コマンド」の下にあるとしたが、停戦合意が崩れたような場合には、我が国の判断で業務の中断、撤収ができるのかが議論となった。政

府は統一見解において、「国連のコマンドは、実施要領を介して我が国から派遣される部隊によって実施されることとなっている」として、国連の「コマンド」に適合するよう実施要領を作成又は変更するので問題は生じないとした。武器の使用については、法案にある「武器の使用」は自己保存のための自然権の権利に基づくものであり、憲法の禁ずる「武力の行使」には当たらないとした。シビリアン・コントロールの確保については、当初、政府は国会への報告のみで十分としていたが、民社党が国会承認を強く主張したため、平和維持隊本隊業務については国会承認を得なければならないという修正が行われた。

#### (オ) 国際緊急援助隊法改正案の成立

国際緊急援助隊に自衛隊員が参加することを可能とする国際緊急援助隊法改正案については、原案のとおり、国際平和協力法案とともに成立した。

#### イ カンボディア暫定統治機構(UNTAC)への自衛隊派遣

政府が国際平和協力法制定を急いだ背景には、カンボジアにおける和平が実現し、その後の復興のために我が国として目に見える協力を行う必要性があったこともある。1991年10月に署名されたパリ和平協定に基づき、国連は国連カンボディア暫定機構(UNTAC)を設立し、我が国に対しても要員派遣の要請を行った。これに対し政府は、カンボディア国際平和協力隊を設置し、停戦監視分野に自衛官8名、文民警察に警察官75名及び選挙分野に50名、また自衛隊部隊による道路、橋等の修理等の後方支援分野に陸上自衛隊施設部隊600名を1992年9月から翌1993年10月まで派遣することとした。

カンボジアでは1993年5月に制憲議会のための総選挙が予定されていたが、ポル・ポト派が途中で選挙への不参加を表明するなど、情勢が不透明となりつつあった。そのような

中、4月には選挙監視ボランティアとして活動していた中田厚仁氏が、5月には文民警察官として派遣されていた高田晴行警部補が武装集団に襲撃され、死亡した。現地情勢の悪化を受け、派遣の前提が崩れたとして派遣を中断して撤退すべきとの意見も出たが、宮澤総理は「紛争当事者間の停戦の合意を含め、いわゆる5原則は引き続き満たされている」（1993年5月11日 衆議院本会議）として、派遣を継続した。我が国初の国連PKO活動、自衛隊の海外派遣となったカンボディア国際平和協力隊は、1993年9月までに活動を終了し、帰国した。

### (3) 法改正とその後の派遣

#### ア 国際平和協力法の改正

国際平和協力法は、1992年6月の成立以降、1998年と2001年の2回、改正が行われている。1998年6月、第142回国会で成立した改正の主な内容は、協力の対象に国際的な選挙監視活動を加え、人道的な国際救援活動のための物資協力に関して、一定の国際機関によって実施される場合には停戦合意が存在しない場合であっても行うことができることとし、個々の隊員の判断によるとされていた武器の使用について、現場に上官が在るときは、原則として、その命令に従わなければならないこととするものであった。2001年12月、第153回国会で成立した改正の主な内容は、1992年の法律制定時に附則で凍結されていた平和維持隊本体業務を解除し、武器使用による防護対象の範囲を「自己又は自己とともに現場に所在する他の国際平和協力隊員」から「職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」にまで拡大するとともに、武器等を破壊・奪取から防護するための武器の使用ができることとするものであった。

#### イ その後の自衛隊派遣

国際平和協力法に基づく自衛隊の国際平和

協力活動は、カンボジア以降も現在まで続けられている。（表3参照）

（表3）国際平和協法力による自衛隊の活動

国連カンボディア暫定統治機構（UNTAC）	1992. 9-1993. 9 停戦監視要員及び施設部隊
国連モザンビーク活動（ONUMOZ）	1993. 5-1995. 1 司令部要員及び輸送調整部隊
ルワンダ難民救援	1994. 9-1994. 12 難民救援隊及び空輸派遣隊
国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）	1996. 2-現在 司令部要員及び輸送部隊
東ティモール避難民救援	1999. 11-2000. 2 空輸部隊
アフガニスタン難民救援	2001. 10 空輸部隊
国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）	2002. 2-2002. 5 司令部要員及び施設部隊
国連東ティモール支援団（UNMISSET）	2002. 5-2004. 6 司令部要員及び施設部隊
イラク難民救援	2003. 3-2003. 4 空輸部隊
イラク被災民救援	2003. 7-2003. 8 空輸部隊
国連ネパール政治ミッション（UNMIN）	2007. 3-現在 軍事監視要員
国連スーダン・ミッション（UNMIS）	2008. 10-現在 司令部要員等

（出所）防衛省・自衛隊ホームページ及び内閣府国際平和協力本部事務局ホームページ

### 複合的PKO登場後の国連PKOの展開と我が国の国際平和協法力による参加の制約

#### 1 複合的PKO登場後の国連PKOの展開 (1) ブトロス＝ガリー国連事務総長の「平和への課題」

前述のように、冷戦期において、国連は世界の平和と安全に対して、本来期待されていた役割を演じられなかったが、一般的に、冷戦の終結は、国連の集団安全保障体制に肯定的な影響を及ぼした。このような中、湾岸戦争では、国連がその指揮・統制の下に「国連軍」を編成するのではなく、有志加盟国による「多国籍軍」に作戦の実行がゆだねられた。他方で冷戦の終結は国内紛争（内戦）の抑制

要因たり得なかった。内戦はその多くが民族構成や宗教、伝統的な政治・社会体制といった国内的要因に根差していた。例えば、国内的要因による典型的な「ポスト冷戦型」紛争が起きた旧ユーゴでは、共産主義が崩壊したことで政治と憲法に空白が生じ、それを埋めるために民族ナショナリズムの高揚を招く結果となった<sup>42</sup>。内戦の長期化は国家の法や統治機能を破綻させ(破綻国家)、従来の停戦監視や兵力引き離しだけでなく、国家機能の回復プロセスに国連のPKOを関与させる必要が生じた。

このような任務の初例が、国連ナミビア独立支援グループ(UNTAG)であり<sup>43</sup>、伝統的なPKO任務のみならず、選挙プロセスの支援や避難民の帰還と定住等に及ぶ複合的PKOが登場することとなった。

このような流れの中で、1992年1月、国連史上初となる安保理首脳会議が開催された。同会議においては、冷戦が終焉し国連への期待が高揚する中で、国際の平和と安全のために国連及び安保理が果たすべき役割の重要性が再確認されるとともに、国連事務総長に対し、予防外交、平和創造及び平和維持に係る国連の能力を、国連憲章の枠内で強化する方法につき、分析・勧告することを要請した。

かかる要請を受け、ブトロス・ブトロス＝ガリー国連事務総長は、同年6月、「平和への課題<sup>44</sup>」と題する報告書を提出した。「平和への課題」の内容の多くは、国連の各委員会の議論を基礎としたものであるが、ブトロス＝ガリー事務総長独自の意欲的な提案も含まれていたため、公表とともに関係者の間で大き

な波紋を呼ぶこととなった。

#### ア 「平和執行部隊」の創設提案

「平和への課題」においてブトロス＝ガリー事務総長は、国連の活動を、予防外交<sup>45</sup>、平和創造<sup>46</sup>、平和維持<sup>47</sup>及び平和構築<sup>48</sup>の4つの活動に分類し、それぞれの強化策を提示した。この中でもとりわけ注目され、「平和への課題」の主眼<sup>49</sup>ともいえるものが、「平和執行部隊」(PEU: Peace Enforcement Units)創設の提案であった。

平和執行部隊とは、国連憲章第40条(暫定措置)に基づいて強制措置を実施する、平和維持軍より重装備の部隊である。同部隊は、加盟国から自発的に提供される一方で、国連事務総長の指揮下に置かれ、その権限及び活動は安保理の権限に属するとされた<sup>50</sup>。

このように、ブトロス＝ガリー事務総長が平和執行部隊の創設を提案した背景には、同国連事務総長が、国連憲章第43条に基づく国連軍の実現可能性は薄いとみている<sup>51</sup>ことがあるものと思われる<sup>52</sup>。

#### イ 「平和執行部隊」の位置付け

「平和への課題」では、平和執行部隊は「平和創造」の章で提案されているが、ブトロス

<sup>42</sup> 明石康「カンボジア及び旧ユーゴスラヴィアにおける国連平和維持活動」『国際問題』日本国際問題研究所(1996.5)16頁

<sup>43</sup> 浅田正彦「国連における平和維持活動の概念と最近の動向」『国連PKOと日米安保』亜紀書房(1995.5)42頁

<sup>44</sup> Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace; Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping" United Nations Doc. A/47/277 S/24111, 17 June 1992.

<sup>45</sup> 当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展を防ぐとともに、紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動。An Agenda for Peace, para.20.

<sup>46</sup> 主として国連憲章第6章で想定されている平和的手段を通じて、敵対する当事者に合意を取り付けること。An Agenda for Peace, para.20.

<sup>47</sup> 現地に国連の存在を確立することであり、紛争の防止と平和創造の双方の可能性を拡大する技術。An Agenda for Peace, para.20.

<sup>48</sup> 紛争の再開を防ぐため、平和を強化、固定化するのに役立つ構造を確認、支援する行動。An Agenda for Peace, para.21.

<sup>49</sup> 神余隆博『新 国連論 国際平和のための国連と日本の役割』大阪大学出版会(1995)166-167頁

<sup>50</sup> An Agenda for Peace, para.44.

<sup>51</sup> An Agenda for Peace, para.44.

もともと、ブトロス＝ガリー事務総長は「平和への課題」において、平和執行部隊創設の提案に先立ち、国連憲章第43条の特別協定の交渉開始を勧告している。An Agenda for Peace, para.43.

<sup>52</sup> 神余『新 国連論』167-168頁

= ガーリ事務総長自身が定義しているように、「平和創造」とは、国連憲章第6章で予定されている平和的手段を通じて実施するものである。

このことから、平和的手段について論じる「平和創造」の章で、強制措置を実施する「平和執行部隊」を取り上げるという概念の混乱が生じている、との批判がある<sup>53</sup>。

また、この点については、かような批判とは異なり、「平和創造」の概念を拡大し、通常「平和強制」と呼ばれる国連憲章第7章の措置をも含めている<sup>54</sup>、と説明する論者や、「平和創造」と「平和維持」との間に、軍事力行使の「中間領域」を設定し、新たに「平和執行部隊」構想を打ち出した<sup>55</sup>、とする論者もあり、研究者間の見解も一様ではない。

## (2) 「平和への課題」後の国連PKOの展開とその反省

ブトロス＝ガーリ事務総長の「平和への課題」は、国連PKOのガイドラインとして全面的に受け入れられたわけではなかったが、この後の国連PKOは、より積極的な任務を担うことを余儀なくされた。このような国連PKOについては、その安保理決議で、「憲章第7章」に言及され、また、武力の行使も容認されることが多くなる。しかしながら、こ

れらの国連PKOは、多大な犠牲を出したり、任務を遂行できなかつたりしたため、ブトロス＝ガーリ事務総長は自ら「平和への課題」を修正し、また、失敗した国連PKOについての原因等について報告書が作成されることとなった。

### ア ソマリア (UNOSOM)

ソマリアでは1991年に発足した暫定政府と「統一ソマリア会議」のアイディード将軍との間で権力闘争が起き、さらに複数氏族間の抗争によって全土が無政府状態にあった。

1992年3月、暫定政権とアイディード派は停戦協定に署名し、4月には第1次国連ソマリア活動(UNOSOM)の派遣が決まった。UNOSOMは伝統的PKOとして、人道援助物資の輸送支援、国連要員の安全確保等を任務とした。しかし、物資輸送が武装勢力の妨害を受けたため、安保理は同年12月、多国籍軍方式の強制行動を決議第794号で採択し、「統一タスクフォース(UNITAF)」が設置された。

UNITAFの任務は、米軍の指揮下で人道援助物資輸送の安全と主要なインフラ拠点の確保、及び妨害行為への人道的介入による武力行使に当たるとされ、目的達成の後は早期に国連に引き継がれることとされた。このとき、人道援助円滑化のためにブトロス＝ガーリ事務総長が強く望んだ武装解除任務を、ブッシュ米政権は現地における銃文化の浸透を理由に拒否している<sup>56</sup>。

UNITAFの限定的任務は所期の目的を達成し、1993年3月、国家再建に向けたアデイスアババ合意が暫定政府と「統一ソマリア会議」の2派間で交わされた。また、時期を同じくして第2次国連ソマリア活動(UNOSOM)がUNITAFの任務を引き継い

<sup>53</sup> 福田菊「国連による平和維持の理想と現実」『国際問題』日本国際問題研究所(1993.11)6-7頁

また、香西茂教授は、「平和への課題」の論理的矛盾を回避するためには、平和創造を定義し直すか、あるいは平和強制(peace-enforcement)という新たな項目を設け、その中で、平和執行部隊の提言を行うべきであった、と指摘している。香西茂「国際連合の紛争処理機能の動向」『国際問題』日本国際問題研究所(1992.9)16頁。もっとも、この2年半後に公表されることとなる「平和への課題の追補」では、「平和創造」と「平和強制」を別の概念として区別し直している。(後述)

<sup>54</sup> 神余『新 国連論』167頁。「平和創造」の定義(前掲注47)からすれば、「平和創造」の概念を拡大したと解釈することもその当否は別として可能であると思われる。

<sup>55</sup> 鴨武彦「ポスト冷戦下の国際連合 国際安全保障機能および役割の変化と改革構想」『国際法外交雑誌』国際法学会(1996.2)56頁

<sup>56</sup> 大泉敬子「ソマリア内戦に対する国際連合の介入」『国際関係学研究』津田塾大学(1997)88頁

だ。ソマリア活動を通じて最大の問題は武装解除をどのように行うかであったが、当時のクリントン政権は、国際協調による積極的関与に舵を切った<sup>57</sup>。結果として安保理は武装解除だけでなく、PKO要員の死傷事件を受けて、公然と攻撃を扇動する勢力にも武力行使を容認した<sup>58</sup>。UNOSOMの活動は、次第に「平和への課題」で示された「平和執行部隊」の性格を帯びようになり、アィード派との武力衝突で多数の要員が犠牲となった。安保理は1994年2月の決議第897号でUNOSOMの「平和執行」的性格を転換し、紛争当事者の協調的な武装解除を支援するとの任務に修正<sup>59</sup>したが、1995年3月、任務を達成することなく、撤退した。ソマリアは現在なお、無政府状態にある。

#### イ 「平和への課題の追補」の公表

「平和への課題」の発表から2年半を経る中で、国連の平和に関する活動は、UNOSOMの挫折や旧ユーゴスラビアに展開された国連保護軍(UNPROFOR)の混迷に代表されるように大きな変化をみせた。とりわけ、UNOSOMは、国連による最初の「平和強制」活動であったが<sup>60</sup>、結果的には、

<sup>57</sup> 大泉「ソマリア内戦に対する国際連合の介入」『国際関係学研究』89頁

<sup>58</sup> 国連安保理決議 S/RES/837 (1993) para. 5.

<sup>59</sup> 国連安保理決議 S/RES/897 (1994) para. 2(a).

<sup>60</sup> もっとも、UNOSOMについては、ブトロス=ガリー事務総長が提案した平和執行部隊の、現実への正確な適用ではない、との指摘が散見される。参照、酒井啓巨「国連平和維持活動と自衛原則 ポスト冷戦期の事例を中心に」安藤仁介先生古稀記念『二世紀国際法の課題』有信堂高文社(2006)353頁、納家政嗣『国際紛争と予防外交』有斐閣(2003)22頁。UNOSOMとブトロス=ガリー事務総長が提案した「平和執行部隊」の相違点について、日本政府は、国連憲章上の根拠が、平和執行部隊は第40条とされているのに対し、UNOSOMでは「第7章の下」とされ、具体的な条項を援用していない点を挙げている。(第126回国会 衆議院安全保障委員会議録第5号21頁(平5.4.21) 澁谷外務省国際連合局長答弁。)

この点に関し、神余隆博教授(現駐ドイツ大使〔前国連大使〕)は、分類上の視点から、UNOSOMを平和執行部隊の背景となる考え方を含むものとして、PKOと平和執行部隊の中間に位置するとしている。また、ブトロス=ガリー事務総長自身はUNOSOMを指しての発言ではないが、憲章第7章型のPKOを拡大PKO

目的を達せぬまま任務を終了することとなった。

こうした状況の下、ブトロス=ガリー事務総長は、1995年1月、「平和への課題」のフォローアップと評価報告的な意味合いを含めた<sup>61</sup>「平和への課題の追補」と題する報告書<sup>62</sup>(以下「追補」という。)を公表した。追補は、全体としては、UNOSOM、UNPROFOR等の経験を踏まえた冷静な分析や、「平和への課題」よりも現実認識を強調している点に特徴を有しており、「平和への課題」で提案された「平和執行部隊」に関連する主な指摘事項は、以下の3点に大別できる。

#### (ア) 「平和執行部隊」構想の撤回

追補で指摘された事項の中でも、とりわけ「平和への課題」の内容から大きく変更されたのが、「平和執行部隊」構想である。すなわち、追補においてブトロス=ガリー事務総長は、現段階では、安保理も国連事務総長も、ごく限定された規模のものを除いて、強制活動を組織、指揮、管理する能力を有しておらず、諸般の資源に乏しい国連が現時点で強制活動を試みるのは愚かであると断じ<sup>63</sup>、「平和執行部隊」構想を事実上撤回している<sup>64</sup>。

#### (イ) 「平和創造」と「平和強制」の峻別

先に述べたように、「平和への課題」では、「平和創造」と「平和執行部隊」が実施する強制活動(平和強制)とが明確に区別されていなかった(1)イ参照)が、追補では、「平和創造」と「平和強制」を別個の紛争解決手

(ex-panded PKO)と呼称している。神余隆博「ポスト冷戦の国連平和維持活動の新展開 三つのPKOにみる国連平和維持活動の将来的構造とわが国の役割に関する一考察」『阪大法学』大阪大学法学会(1994.3)10頁

<sup>61</sup> 神余『新国連論』171頁

<sup>62</sup> Supplement to an Agenda for Peace : Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fifties Anniversary of the United Nations, A/50/60 S/1995/1, 3 January 1995.

<sup>63</sup> Supplement to an Agenda for Peace, para. 77.

<sup>64</sup> この結果、強制活動の現実的なオプションとしては、安保理が授權する形で行われる多国籍軍による措置しかなくなる、との指摘がある。神余『新国連論』174頁

段として区別し直している<sup>65</sup>。

これについては、「平和への課題」の概念上の問題を批判した論者も、追補では、「平和への課題」でみられた概念の混乱が回避されたと肯定的に評価している<sup>66</sup>。

#### (ウ) 伝統的PKOへの回帰

ブトロス＝ガーリ事務総長は、追補において国連PKOの伝統的原則（紛争当事者の同意、中立性の確保、自衛に限定した武器使用）の重要性を再確認し<sup>67</sup>、その上で、国連PKOと強制活動という本質的に相容れない二つの活動の混同を戒めている<sup>68</sup>。

#### ウ ボスニア・ヘルツェゴビナ（UNPROFOR）

1991年に解体が始まったユーゴスラビア連邦のうち、ボスニア・ヘルツェゴビナでは、セルビア系、クロアチア系及びムスリム系の3派が支配圏を争っており、安保理は1992年6月に国連保護軍（UNPROFOR）の派遣を決定した。

当初想定されたUNPROFORの任務は、サラエボ空港の安全確保や国連機関による国内各地への人道援助物資の輸送支援であった。しかし、セルビア系による物資輸送の妨害が報告されるにつれ、安保理は決議第776号で、国連憲章第7章下で援助活動を展開するために武力行使の権限を参加国に与えた。その後、セルビア系による他民族への敵対行為が激しくなると、安保理は1993年4月、決議第819号でセルビア系による「民族浄化」に言及し、スレブレニツァを「安全地域」に指定した<sup>69</sup>。

<sup>65</sup> Supplement to an Agenda for Peace, para.23.

<sup>66</sup> 香西茂「国連と世界平和の維持 50年の変遷と課題」『国際問題』日本国際問題研究所（1995.11）18頁

<sup>67</sup> Supplement to an Agenda for Peace, para.33.

ブトロス＝ガーリ事務総長が伝統的原則の重要性を再確認したのは、UNOSOMの挫折の原因が、PKOの平和執行目的での活用であったことを教訓とした上でのことであると推察される。神余『新国連論』173頁

<sup>68</sup> Supplement to an Agenda for Peace, para.35.

<sup>69</sup> 国連安保理決議 S/RES/819（1993）前文及び para.1.

さらに、安保理は6月の決議第836号で、「安全地域」への攻撃を抑止するための武力行使をUNPROFORに許可し、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization以下「NATO」という。）には「安全地域」の保護等を目的に空軍力の行使を容認した<sup>70</sup>。1994年に入るとセルビア系は「安全地域」であるゴラジュデへの攻撃を開始し、UNPROFORはNATOに空爆を要請するが、その結果、現地のPKO要員が拘束された。

セルビア系と国連の緊張関係が続く中、ボスニア・ヘルツェゴビナ政府軍が駐留していたスレブレニツァもセルビア系に包囲され、同年7月に攻撃を受けた。軽武装で少数のオランダ軍は抵抗することができず、スレブレニツァは陥落した。スレブレニツァをはじめとした「安全地域」では、ムスリム系の成人男性約2万名が殺害されたとみられている<sup>71</sup>。

8月にはサラエボの市街地にまで砲撃が加えられたが、NATOは反転攻勢に転じ、大規模空爆をセルビア系に実施、セルビア系は停戦を迫られ、11月、 Dayton 平和協定に合意した。以降は多国籍軍（IFOR）が地域の治安維持任務を担当することとなった。

#### エ 「スレブレニツァの陥落<sup>72</sup>」(1999.11.15)

スレブレニツァに関しては、1998年の国連総会決議<sup>73</sup>の要請を受け、1999年11月15日、「スレブレニツァの陥落」と題する国連事務総長報告書が提出された。

同報告書は、スレブレニツァの陥落をめぐるUNPROFORの教訓として、資源の不足という以外に、「安全地域」設置の問題と、その保護手段について国連に空軍力の行使に対するためらいがあったと指摘している。

<sup>70</sup> 国連安保理決議 S/RES/836（1993）para.9及び para.10.

<sup>71</sup> 国連事務総長報告 A/54/549 6頁

<sup>72</sup> 国連事務総長報告 A/54/549

<sup>73</sup> 国連総会決議 A/RES/53/35 para.18.

## (7) 「安全地域」政策に関する指摘

「安全地域」の設置については、その概念が浮上した 1992 年末から既に以下の 4 つの問題点が指摘されていた<sup>74</sup>。設置に関して紛争当事者の同意があること。しかし、実際に合意は得られなかった。「安全地域」はすべての民族に開かれており、非武装化されるべきこと。しかし、国内に非武装化された地域など存在しなかった。「安全地域」が非武装化されるか否かに関わりなく、UNPROFOR は増派が必要であること。しかし、国連事務総長は「安全地域」の保護に 3 万 4 千人が必要と安保理に報告したものの、安保理が許可したのは 8 千名にも満たなかった<sup>75</sup>。

「安全地域」の設置は、それ以外の地域が安全でなくなることを意味しており、セルビア系の攻撃を誘発すること。

このように、「安全地域」の設置には様々な条件が求められながら、現実にはそれらを克服することが困難であった。UNPROFOR の司令官ですら、「安全地域」の保護は平和強制活動の任務であると反対していた<sup>76</sup>。

紛争当事者の合意や軍事的抑止力の期待できない状況下で設置された「安全地域」政策は、結果として、国連全体に大きなダメージを与えたと同報告書は結論付けている<sup>77</sup>。

## (1) 空軍力の行使に関する指摘

次に、セルビア系勢力がスレブレニツァに侵攻する前に NATO の空軍力を行使しなかった理由について、特別代表と司令官らは以下の 4 つの理由で空爆にためらいがあったと同報告書は記している<sup>78</sup>。空軍力の行使は交戦状態を意味しており、それは潜在的に PKO の終焉を意味する。加盟国部隊に深刻

な結果が生じれば、国連がコントロールを失う危険があった。いったん、空爆を行使した以上、元（の和平プロセス）に戻せるのにかついて保証がなかった。空軍力の行使は、一般市民に人道援助物資を届けるという UNPROFOR の優先任務を中断させる。PKO 要員への報復のおそれがある。なぜなら、国連は何千もの加盟国の兵士をその指揮下に置いており、兵士の安全こそが任務の遂行にとって最も基本的で大事な要素だと考えていたからである<sup>79</sup>。

同時に国連は、軽武装の UNPROFOR ではなく、NATO の空軍力こそがセルビア系勢力の攻撃に対応できる唯一の選択肢だと考えていた<sup>80</sup>。一方で当時の国連は、セルビア系勢力への空軍力の行使は最後の手段であると公然と言明しており、要員を送り込むよりほかにできることはなかった<sup>81</sup>。同報告書には、セルビア系はこのことを知っていて、好時期にスレブレニツァへの攻撃を始めたと同指摘されている<sup>82</sup>。このような状況から、UNPROFOR の司令官は、要員が人質に取られるような危険の中で上層部や主要派遣国は武力行使が拡大することを常に懸念していたと述べている<sup>83</sup>。

## (ウ) 概括

上述の指摘を含めて、同報告書では以下のように「スレブレニツァの陥落」に関する教訓をまとめている<sup>84</sup>。

まず、関係各国が軍事的紛争への対応として政治的な合意を達成できない場合に、その代用物として国連 PKO が派遣されたならば、おそらくその活動は失敗に終わること。また、

<sup>74</sup> 国連総会決議 A/RES/53/35 para.48.

<sup>75</sup> 国連事務総長報告 S/1994/291 para.29

<sup>76</sup> 国連事務総長報告 A/54/549 para.51.

<sup>77</sup> 同上

<sup>78</sup> 同上 para.482.

<sup>79</sup> 同上 para.482.

<sup>80</sup> 同上 para.483.

<sup>81</sup> 同上

<sup>82</sup> 同上

<sup>83</sup> 同上

<sup>84</sup> 同上 para.498,502.

P K Oは平和維持の遂行に加えて、保護区域等の安全確保も任務として期待されているが、それらは戦闘行為と混同されてはならない全く異なる活動であると認識すべきこと。ゆえに、P K O要員は決して停戦や平和に関する合意のない場所に派遣されるべきでないし、国際社会の不明確な要請を紛争当事者に押し付けるために軽武装のP K O要員が運用されてはならない。もし必要な人員及び武装が活動ミッションに与えられないのなら、任務は単純に不可能であると同報告書は指摘している。

さらに、同報告書では、「計画的で組織的な蛮行は、断固とした武力の行使（all necessary means）に直面させなければならない」と強調している。この記述は決してスレブレニツァの経験のみに基づくものではなく、コソボも含めて国連は二度もこのことを痛感したのであり、一般市民の殺害や迫害といった蛮行を阻止するためには、紛争が拡大する以前の早い段階で武力の行使が必要であると重ねて結論付けている。

#### オ ルワンダ（UNAMIR）

ルワンダでは、1990年にツチ族の政府とツチ族のルワンダ愛国戦線（RPF）との内戦が勃発した。1993年3月にいったんは和平協定が調印され、安保理は10月に国連ルワンダ支援団（UNAMIR）を派遣した。

1994年4月には大統領が飛行機事故で死亡（暗殺）したことを機に大統領警護隊や民兵が、ツチ族と穏健派ツチ族に対して扇動的殺害を始めた。殺害行為と周辺国への難民流出が大規模になると、UNAMIRでも部隊を撤退させる国が出始めたが、5月の国連安保理決議第918号では、要員の増強や「安全人道地域」の設置が決定された。

このような中、事態は人道危機の様相を強め、安保理は6月の決議第925号で「ジェノサイド」に言及したが、UNAMIRは紛争

当事者間の緩衝力たり得ないと判断<sup>85</sup>、安保理は新たに決議第929号を採択し、国連憲章第7章下で多国籍軍による人道援助の実施と、その遂行のために武力の行使を容認した<sup>86</sup>。フランス主導の多国籍軍は、人道的介入を目的として、南西部に「安全人道地域」を設定し、中立性と公平性をもって避難民を救援する「トルコ石作戦」を展開させた。

しかし、7月にRPFが首都を制圧して新政府を樹立すると、フランスは安全人道地域への接近を止めるためにRPFの侵攻を阻止する命令を下した<sup>87</sup>。当時、安全人道地域には、RPFの報復を恐れたツチ族や旧政府要人らが逃げ込んでおり、RPFは要人らの引渡しを執拗に要求していた<sup>88</sup>が、フランスはRPFの新政権発足を承認する代わりに安全人道地域の設置を認めさせた<sup>89</sup>。しかし、現実の「安全人道地域」では、ツチ族がツチ族によって殺害され、新政府が発足すると、逆にツチ族に対して強制移送を目的とする新政府の攻勢が常態化していた。結局、UNAMIRや多国籍軍は、自らが設定した「安全人道地域」内の安全さえ兵力不足を理由として保障できず、1995年8月に撤退した。

#### カ 「ルワンダ・ジェノサイドに関する独立調査報告」<sup>90</sup>(1999.12.16)

ルワンダにおけるジェノサイドに関しては、1999年3月18日付国連事務総長書簡に基づき、安保理が指名した3名により、「ルワンダ・ジェノサイドに関する独立調査報告」が作成され、1999年12月16日、国連に提出された。

同報告書は、ルワンダの失敗について、U

<sup>85</sup> 国連安保理決議 S/RES/925 (1994) 前文

<sup>86</sup> 国連安保理決議 S/RES/929 (1994) para.3.

<sup>87</sup> 『毎日新聞』夕刊(1994.7.6) 4頁

<sup>88</sup> 『毎日新聞』夕刊(1994.7.5) 5頁

<sup>89</sup> 『毎日新聞』夕刊(1994.7.6) 4頁

<sup>90</sup> 「ルワンダ・ジェノサイドに関する独立調査報告」 S/1999/1257

NAMIRがジェノサイドを阻止するために必要な資源や意志を欠いていたことに集約されるとし、さらに、政治的リーダーシップや軍事的能力の欠如、指揮・命令系統の深刻な問題等が山積しており、これらの問題が押し寄せる残忍性に対して平和維持軍を麻痺させる原因になったと指摘している<sup>91</sup>。

#### (ア) ジェノサイドへの対応に関する指摘

UNAMIRがルワンダ政府軍（フツ族）の殺戮を阻止できなかったか、その理由に関しては、以下、大きく3つが挙げられている。

第一に、ミッションの交戦規則は、武力の行使を自衛の場合と人道に対する犯罪に対してのみ認めていたことである。そのため、政治家らを保護するために武力を行使することは理屈としては可能だが、過激派の武装強度がUNAMIRのそれを上回っていた場合にはもはや期待し得ない<sup>92</sup>。結果、多くの政治家は傍にUNAMIR要員がいながらも殺害された。多くの市民もUNAMIRの駐留地域に助けを求めて集まったが、部隊が司令官の命令なしに駐留地域から撤退したために、置き去りにされた市民は包囲していたルワンダ政府軍らに殺害された。一連の過程で国連の信頼は大きく損なわれたと同報告書は結論付けている<sup>93</sup>。

第二に、司令官は部隊全体の指揮権を持っていなかったことである。ベルギー部隊はジェノサイド発生時に犠牲者を出しており、国からの撤退命令を受けていた<sup>94</sup>。UNAMIRは複数国による撤退の動きによって活動の中心から外れていったと同報告書は指摘している<sup>95</sup>。このような経験に対して同報告書は、

国連の指揮権や命令はその統一が必要不可欠であり、部隊派遣国は国内の政治的圧力があっても、一方的に部隊を撤退させてはならないと結論付けている<sup>96</sup>。

第三に、安保理内部の対応も一体性に欠けていたことである。安保理はいったん決まった要員削減の方針を撤回して、国連事務総長を中心に殺害を阻止するための方策を見いだそうとしていたが、各国は憲章第7章下の活動について明らかな躊躇があったと報告書には記されている<sup>97</sup>。加えて、主要国はジェノサイドの発生を認めることさえ躊躇しており、同報告書は、安保理での意思決定の遅れが、即応性が求められる状況下での一体性の欠如を露呈したと指摘している<sup>98</sup>。

#### (イ) 資源と兵站の不足に関する指摘

同報告書では、ルワンダは国連PKOの転換点であり、平和維持へのコミットに対する意志の欠如を象徴していると指摘した<sup>99</sup>。1993年中頃までの国連PKOに対する熱意は主要国の間で消えており、UNAMIRの低廉な質と能力の欠如は、ジェノサイドの拡がりに対しても大きな影響を及ぼした<sup>100</sup>。派遣部隊は十分な訓練を積んでおらず、通常必要とされる物資、弾薬や軽銃器も不足していた。同報告書には、UNAMIRが自ら、兵站的には平和維持軍として設置・展開されており、長期紛争シナリオを想定した緊急時用の武装をしていなかったと認めている<sup>101</sup>。また、安保理からUNAMIRに作戦費用や資源を節約するようにとの執拗な要求が、UNAMIRの活動を始めから脆弱なものにした

<sup>91</sup> 「ルワンダ・ジェノサイドに関する独立調査報告」 S/1999/1257 30頁

<sup>92</sup> 同上 45頁

<sup>93</sup> 同上 45頁

<sup>94</sup> 同上 36頁

<sup>95</sup> 同上 36頁

<sup>96</sup> 同上 36頁

<sup>97</sup> 同上 37頁

<sup>98</sup> 同上 37頁、38頁

<sup>99</sup> 同上 39頁

<sup>100</sup> 同上 39頁

<sup>101</sup> 同上 40頁

と同報告書は指摘している<sup>102</sup>。

(ウ) 「トルコ石作戦」に関する指摘<sup>103</sup>

「安全人道地域」内で市民の生命を守るという作戦の有用性に対する見方は異なる。肯定的な見方もあれば、安保理の採決で5か国が欠席したように国連との関係で難しい問題点があったのも事実である。同報告書では、UNAMIRの司令官が、「トルコ石作戦」がUNAMIRの活動に与える潜在的問題について分析しており、憲章第6章下で活動を続けるUNAMIRと、憲章第7章下で活動する「トルコ石作戦」とでは任務に不均衡が生じ、同地域での2つの作戦の展開は力を分散させるだけで疑問の余地があるとした。同報告書にはその潜在的問題の事例として、派遣国の重複を挙げている。つまり、UNAMIRだけでなく「トルコ石作戦」にも参加するアフリカ諸国が現れ始めたために、RPFよりネガティブ・リアクションを受け、結局UNAMIRからアフリカ諸国の一部要員を撤退させるほかなかったと記されている<sup>104</sup>。

(I) 概括

上述の指摘を含めて、同報告書では以下のように教訓をまとめている。

UNAMIRは今ある平和協定の履行を監視するための伝統的PKOであって、ジェノサイドが発生するに至っては、当初の任務や中立的調停者としての役割はもはや適切ではなく、より強力な対応をとるのに必要な手段を様々に組み合わせることが求められている<sup>105</sup>。それゆえ、市民を保護する義務がたとえ任務の中に明示されていなくとも、ルワンダにおける経験は、国連が、まさにその存在によって(現地市民の間に)生み出した「保護され

るという期待」をないがしろにしてはならないことを教示している<sup>106</sup>。

(3) 「国連平和活動検討パネル報告書」(ブラヒミ報告)とその後

1997年に就任したアナン国連事務総長は、2000年3月、国連の平和活動に関するあらゆる問題の検討を行うことを目的として、「国連平和活動検討パネル」<sup>107</sup>を設置し、同パネルは、同年8月に報告書<sup>108</sup>(以下「ブラヒミ報告」という。)を提出した。

まず、ブラヒミ報告は、国連が過去10年にわたって、戦争の惨害から将来の世代を救うことに繰り返し失敗してきたとし、抜本的な制度改革、財政支援の増加及び加盟国の国連PKOへの関与の在り方の刷新がない限り、国連は平和維持と平和構築を実行できないと述べている<sup>109</sup>。そして、紛争予防、平和維持、平和構築の3つを総称して「国連平和活動(United Nations peace operations)」と呼称し<sup>110</sup>(国際平和支援活動(Peace Support Operations(PSO))と呼ぶこともある。)平和維持と平和構築は不可分である<sup>111</sup>。また、紛争当事者の同意、中立、自衛の場合のみの武力行使という原則がPKOの基本原則であり<sup>112</sup>、強制行動は自発的に行動する国々(多国籍軍)(coalitions of willing States)が行うべきとしつつ<sup>113</sup>、国内紛争や越境紛争では、同意が操作されるおそれがあるものの、ひとたび派遣されたならば、国連P

<sup>102</sup> 「ルワンダ・ジェノサイドに関する独立調査報告」S/1999/1257 41頁

<sup>103</sup> 報告書では「トルコ石作戦」による「安全人道地域」の反省点までは記されていない。

<sup>104</sup> 同上 50頁

<sup>105</sup> 同上 50頁

<sup>106</sup> 同上 51頁

<sup>107</sup> The Panel on United Nations Peace Operations - ブラヒミ・アルジェリア元外相を長とする10人の有識者により構成された。

<sup>108</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)

<sup>109</sup> 同上 para.1.

<sup>110</sup> 同上 para.10.

<sup>111</sup> 同上 para.28.

<sup>112</sup> 同上 para.48.

<sup>113</sup> 同上 para.53.

K Oの要員は、その任務を専門的かつ成功裏に遂行しなければならない。それゆえ、軍事部門には、要員自身及び他の要員を護る必要があるため、武器の使用は事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られるという警察比例(stroke-for-stroke responses)に限定されない、活動の妨害者(spoiler)に対する任務遂行のための公平性原則(impartiality)に基づいた「強化された武器使用準則」(robust rules of engagement)が求められる<sup>114</sup>。平和活動の迅速かつ有効な展開の必要性も指摘し、「迅速」を「安保理決議採択後30日以内(複合的な平和維持活動の場合は90日以内)の展開」と定義した上で<sup>115</sup>、そのためには国連待機制度(UNSSA)の発展が必要であるとしている。さらに、軍事要員・文民警察・人権専門家等の即応リストの構築、活動の効率化のための統一ミッション・タスクフォース(IMTF)の設置、PKO局(DPKO)の改組等に言及している<sup>116</sup>。

ブラヒミ報告の翌月に開催された国連ミレニアムサミットにおける国連ミレニアム宣言では、平和と安全の維持に関して国連をより効果的なものとする事、国連総会におけるブラヒミ報告の速やかな検討等が提言され、同年11月に開かれた安保理では、国連PKOを強化することを目指した決議第1327号が採択された。

一方、2001年9月11日の米同時多発テロを契機に、将来の平和と安全への脅威に対処するための国連の在り方を検討する国連ハイ

レベル・パネル<sup>117</sup>が設置され、同パネルでの議論を踏まえた2つの国連事務総長報告<sup>118</sup>を基に、2005年9月に採択された国連首脳会合成果文書<sup>119</sup>では、紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略の提言を目的とする「平和構築委員会」を創設することが合意され、同年12月20日に、国連総会及び国連安保理において、平和構築委員会の設立を決定する決議が採択された<sup>120</sup>。平和構築委員会は、持続可能な平和を達成するために紛争状態の解決から復興開発支援に至るまでの一貫したアプローチに基づいて、人道・復興支援を切れ目なく実行して紛争の再発を防ぐ役割を担うことになっている。

## 2 国連PKOの現状及び諸外国の対応

### (1) 国連PKOの現状

1948年に設置された国連休戦監視機構(UNTSO)以降、今日まで計63の国連PKOが設置され、2008年8月現在、16のPKOが展開している<sup>121</sup>。まず、現在展開中の活動のうち、冷戦終結前に設置された活動は、国連休戦監視機構(UNTSO)、国連インド・パキスタン軍事監視団(UNMOGIP)、国連キプロス平和維持隊(UNFICYP)、国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)及び国連レバノン暫定隊(UNFIL)の5つである(表1参照)。

次に、冷戦終結後に設置された活動は11であり、そのうち、7つの活動はアフリカにおいて展開中である(表4参照)。

<sup>117</sup> Hi-level Panel on Threats, Challenges, and Change

<sup>118</sup> 「より安全な世界へ：われわれの共通した責任(A more secure world: Our shared responsibility)」(A/59/565)(2004年12月)及び「一層大きな自由の中ですべての発展、安全そして人権の実現に向けて(In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All)」(A/59/2005)(2005年3月)

<sup>119</sup> 国連総会決議A/60/1 para.97.

<sup>120</sup> 国連総会決議A/60/180、国連安保理決議S/1645

<sup>121</sup> United Nations Peacekeeping ホームページ  
<<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>

<sup>114</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809) paras. 49, 50 及び 55.

<sup>115</sup> 同上 para.88.

<sup>116</sup> 同上 paras.117, 169 及び 202. なお、これらのうち、PKO局の改組に関しては、2007年6月29日に、国連総会が「PKO強化のための決議案」を採択したことにより、従来のPKO局は、ミッションを運用するPKO局と、兵站(ロジ)を担当するフィールド支援局に分割され、国連本部の体制が更に強化された。

なお、2000年7月からエチオピア・エリトリア国境で停戦監視等を行ってきた国連エチオピア・エリトリア・ミッション（UNME E）に対し、2008年7月、安保理は、エリトリア政府による妨害等により任務継続は不可能と判断したため、任務を終了する決議<sup>122</sup>を採択した。

（表4）冷戦後に設置された国連PKO

名称・設置年月	主な任務
国連西サハラ住民投票監視団（MINURSO）1991. 4-	停戦監視、政治犯の釈放の保証、捕虜交換の監視、自由・公平な投票の準備と投票結果の公表等
国連グルジア監視団（UNOMIG）1993. 8-	当初は停戦監視を任務としていたが、1994年5月に独立国家共同体（CIS）合同平和維持部隊が派遣されたのを背景に、CIS平和維持軍の監視を含むものに任務拡大
国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）1999. 6-	すべての立法権及び行政権の行使という広範な範囲を任務とする。
国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）1999. 11-	当初は、停戦合意の履行確認等を目的としたが、文民及び国連要員等の防護、治安環境の構築、武装解除・動員解除、法の支配の強化等にまで任務拡大
国連リベリア・ミッション（UNMIL）2003. 9-	国連要員等の保護、人道及び人権支援、治安改革の支援等
国連コートジボアール活動（UNOCI）2004. 4-	停戦監視・武装解除・動員解除・社会復帰、人道援助、法と秩序の維持・回復、国家行政の復興、選挙プロセス、経済復興プロセス等の分野でのコートジボアール政府の支援
国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）2004. 6-	安全かつ安定的な環境の確保、政治プロセス支援、帰還民・避難民の人権状況を監督するための国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）との協力等

国連スーダンミッション（UNMIS）2005. 3-	包括的合意の履行の支援、地雷除去、弱者の保護に向けた国際的協力の調整等
国連東ティモール統合ミッション（UNMIT）2006. 8-	治安維持・回復、民主的ガバナンスの構築、国家警察（PNTL）の訓練支援等
ダルフール国連AU合同ミッション（UNAMID）2007. 7-	人道的援助、停戦合意の履行監視、政治プロセス支援、経済復興・開発への貢献等
国連中央アフリカ・チャド・ミッション（MINURCAT）2007. 9-	治安維持、文民保護及び法の支配の促進支援等

（出所）United Nations Peacekeeping ホームページ

このように、冷戦後における国連PKOの任務は、停戦合意の監視といった、紛争の再発防止のための措置だけでなく、選挙監視、文民警察、人権監視、人道救援活動の実施・支援から行政事務に関する助言や復興開発等、平和構築のための活動をも任務に含むようになり、UNMIKやUNMITのように、統治の権能を有する国連PKOも設置されるようになってきている。こうした複雑化した任務には広範な文民活動が含まれるため、軍事部門と文民部門の密接な協力関係（民軍関係：Civil Military Cooperation（CIMIC））が必要となる。それゆえ、各国、各機関はPSOに関する民軍関係を規律する原則やガイドラインを整備するようになってきている。

また、近時、国連安保理は、武力紛争の解決とその後の秩序維持、復興を支援するために、多国籍軍と国連PKOを連携させることが多い。例えば、UNOMIGはCIS平和維持軍と相互連絡を維持し、UNMIKでは国際安全保障部隊（KFOR）と協力して和平履行が進められ、MINURCATの活動の一部には、EUによる活動が含まれている。UNMILは西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）軍（ECOMIL）から、UNOCIはECOWASによるPKO部隊であるECOWASコートジボアール・ミッション（ECOMICI）及びそれを補完する国

<sup>122</sup> 国連安保理決議 S/1827

連コートジボワール・ミッション(MINUCCI)から、また、MINUSTAHは暫定多国籍軍(MIF)から、それぞれ権限を移譲される形での設立であった。

なお、現在活動中の国連PKOへは、2008年8月31日現在107,876人の要員(部隊要員74,295人、軍事監視要員2,432人、文民警察11,503人等)が派遣されている一方、PKOの量的拡大と任務の多様化に伴い、要員の死傷者数も増加しており、今日までに国連PKOに参加して死亡した者の総数は、2008年9月30日現在、2,518人(軍事要員2,013人(軍事監視要員80人を含む。)、文民警察134人等)となっている<sup>123</sup>。

## (2) 諸外国の対応

冷戦終結以前は、国連PKOの中立性を確保し冷戦の余波が及ぶのを避けるため、5大国は参加しないことが多く、国連PKOに自国部隊を派遣していたのは主に中小国であったが、90年代になると、安保理で採択される決議の大半が米国のイニシアティブによるものであったこともあり、米国が国連PKOに参加するようになってきた。湾岸戦争後の1991年4月、イラク・クウェート国境に設けられた非武装地帯の停戦を監視する国連イラク・クウェイト監視団(UNIKOM)には、国連PKO史上初めて5大国から要員が派遣された<sup>124</sup>。

### ア カナダ、北欧諸国<sup>125</sup>

カナダは、北欧諸国と並んで国連PKOへの参加に積極的な国であり、国土の防衛、NATOへの参加に加えて、国連PKOへの参

加を安全保障に関する基本政策としている。大国でなく植民地を有したこともないカナダにとり、国連PKOは国際紛争の平和的解決のプロセスに直接参加し得る重要な手段であり、外交面で独自性を発揮する場になったといえる。

国連PKOを効率的かつ効果的に実施し、即応性あるものとする方策の一つに、国連待機軍の制度がある。これは、各国があらかじめ自国内に指定し、国連の要請があれば直ちに出勤できるように準備した軍隊のことである。こうした国連待機軍制度を採用している国として、カナダ、北欧諸国のほか、オーストリア、オランダなどがある。もともと国連PKOが各国の自発的な参加であるため、国連待機軍の制度も国によって差異があり、北欧諸国が採用する形態とカナダが採用する形態に大別できる。

デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドの北欧4か国は、1964年に北欧国連待機軍(Nordic UN Stand-by Force)の設立について合意し、それぞれ国内法を成立させた。北欧国連待機軍は正規軍とは別組織で、志願制の下に部隊が編成される。また、PKO要員は、緊急事態に際し要請に応じて直ちに出勤して任務を遂行する必要があること、要員の任務が国際的チームワークを必要とすること等の理由から、これら4か国は、それぞれ訓練センターを設置し、要員の教育と訓練のために協力している。なお、オーストリアも同様の形態を採用しており、国連PKOへの要員派遣に関する法的根拠の整備の後に国連待機軍を設立した。

一方、カナダは、カナダ国防軍の一部隊を国連PKO用待機軍として指定する措置をとっており、同様の形態はオランダでも採用されている。カナダ国連待機軍の隊員はすべて国防軍の軍人であるため、軍事面での教育と訓練を実施する必要はないが、休戦ラインの

<sup>123</sup> United Nations Peacekeeping ホームページ  
<<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>

<sup>124</sup> 香西『国連の平和維持活動』370頁及び神余『国際平和協力入門』154頁等

<sup>125</sup> 高井晋『国連安全保障法序説 武力の行使と国連』内外出版(2005)139-140頁・150-156頁及び同『国連PKOと平和協力法』真正書籍(1995)131-136頁

監視やP K O諸原則の適用といった国連P K O任務の特殊性にかんがみ、派遣前に基地内で約2か月間、訓練センターで年4回8日間にわたって、一定の派遣前教育訓練（pre-rotation training）を施し、さらに現地に展開してからも任地教育訓練（in country/mission training）が実施されている。

#### イ 中立国

第2次大戦後、永世中立国として独立したオーストリアは、連邦軍の国外派遣の根拠を整備しないまま中立政策と矛盾しない範囲で国連の活動に積極的に貢献してきたが、その法的根拠が問題となったことから、1965年に「国際機関の要請に基づく救援活動への部隊の派遣に関する連邦憲法法規」及び「海外援助のための連邦軍所属員の派遣に関する法律」等の関連法規を制定した<sup>126</sup>。

スイスも、従来から国連P K Oへの協力を行ってきたものの、武装兵士の派遣は行わず、後方支援、医療協力等が中心であったところ、2001年6月、国民投票で、平和維持活動を目的とした海外派遣兵士の武装が僅差で承認された<sup>127</sup>。

#### ウ 地域的国際機関の動き<sup>128</sup>

近年顕著になっているのは、国連P K Oと平和維持・構築を目的として、国連以外の枠組みで編成された様々な部隊との協働関係である。具体的には、欧州安全保障協力機構（O S C E）によるユーゴ監視団派遣、西欧盟盟（W E U）<sup>129</sup>による国連保護軍（U N P R O

F O R）への兵力提供等、国連P K Oに同調する地域的国際組織の動き等である。

特に、増加しつつあるアフリカにおける活動においては、地域の包括的機関であるアフリカ連合（A U）のほか、従来から、E C O W A Sが貢献している。E C O W A Sは1975年に西アフリカの域内経済統合を推進する準地域機関として設立されたが、1998年に「紛争予防・管理・解決・平和維持・安全保障メカニズム」規約の採択により、安全保障機能の本格的整備に着手しており、加盟国から提供された軍、文民部門によって構成されるE C O W A S待機軍（E C O W A S Standby Force）は、2010年までに創設されることになっているアフリカ待機軍（Africa Standby Force）のパイロット・プロジェクトと認定されている。

### 3 国際平和協法力による参加の制約

前節では複合的P K O登場後の国連P K Oについて、その在り方の検討過程及び実施状況等について概観した。翻って我が国ではこの間、国連P K Oへの参加についてどのような議論が行われてきたのであろうか。

国連P K Oに係わる様々な活動において、特に問題となるのが武力の行使等との関係である。

この点、我が国は憲法第9条第1項において、国際紛争を解決する手段としての武力による威嚇及び武力の行使を放棄している。政府はこの条項を、「集団的安全保障あるいはP K Oにかかわりますいろいろな行動のうち、憲法9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為につきましては、我が国としてこれを行うことが許されない」<sup>130</sup>として、国連が行う集団安全保障

<sup>126</sup> 高井『国連安全保障法序説 武力の行使と国連』140-142頁及び防衛法学会『世界の国防制度』第一法規（1991）154-155頁

<sup>127</sup> 『外交青書（平成14年版）』及び『朝日新聞』夕刊（2001.6.11）等

<sup>128</sup> 山下光「国連平和維持活動と『多国籍軍』」『防衛研究所紀要第10巻第2号』（2007）1-2頁及び外務省ホームページ<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>>

<sup>129</sup> O S C E（Organization for Security and Co-operation in Europe）とは、欧州の安全保障問題について話し合う地域的国際機関であり、また、W E U（Western European Union）とは、1948年に調印されたブリュッセル条約を基

本として設立された欧州の防衛・安全保障機関である。

<sup>130</sup> 第142回国会衆議院安全保障委員会議録第10号5頁（平10.5.14）秋山内閣法制局第一部長答弁

や国連PKOにも当てはまると解釈していることから、我が国は憲法に抵触しない形で国連PKOに参加・協力しなければならないという制約がある。

本節では、この制約について特に主要な論点である 自衛隊の海外派遣及び国連軍への参加の可否、 国連軍に対する関与の在り方といわゆる「武力の行使との一体化」論、武器使用基準の3点に関する政府の見解を概観した後、政府の見解に対する異論等がどのように述べられているのかについて見ることとしたい。

#### (1) 自衛隊の海外派遣・国連軍等への参加の可否（合憲性）

そもそも自衛隊の海外派遣については、1954年6月2日、防衛庁設置法案及び自衛隊法案が採決された参議院本会議において、「自衛隊の海外出動を為さざることにする決議」<sup>131</sup>が採択されていることから分かる通り、自衛隊発足（同年7月1日）の当初から憲法規定上懸念する声があった。この点につき、政府は、衆議院議員稲葉誠一君提出自衛隊の海外派遣・日米安保条約等の問題に関する質問に対する答弁書（昭55.10.28）において、海外派兵は違憲であるが、海外派遣は武力行使の目的を持たなければ憲法上許される場合がある、とした。そして、自衛隊の国連軍への参加についてこの考え方を当てはめると、当該国連軍が武力行使を伴わなければ、憲法上の観点からは参加の余地があるとの見解を示した。

自衛隊の海外派遣に関する同答弁書の関連記述部分は次のとおりである。

「従来、『いわゆる海外派兵とは、一般的にいえば、武力の行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣することである』と定義づけて説明されているが、このような海外派兵は、一般的に自衛のための必要最小限度を超えているものであって、憲法上許されないと考えている」

「これに対し、いわゆる海外派遣については、従来これを定義づけたことはないが、武力行使の目的を持たないで部隊を他国へ派遣することは、憲法上許されないわけではないと考えている。しかしながら、法律上、自衛隊の任務、権限として規定されていないものについては、その部隊を他国に派遣することはできないと考えている」

「当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではないが、現行自衛隊法上は自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている」

#### (2) 「国連軍」に対する関与の在り方といわゆる「武力の行使との一体化」論

##### ア 「国連軍」に対する関与の在り方

上記答弁書から約10年の年月を経た1990年10月26日、政府は、湾岸危機時に展開していた多国籍軍への後方支援活動等の実施を主眼とする国際連合平和協力法案の審議に際し、「国連軍」に対する関与の在り方について次のとおり見解<sup>132</sup>を示した。

「いわゆる『国連軍』<sup>133</sup>に対する関与のあり方

<sup>131</sup> 自衛隊の海外出動を為さざることにする決議

本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照し、海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認する。  
右決議する。

<sup>132</sup> 第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第4号25頁（平2.10.26）中山外務大臣答弁

<sup>133</sup> 『いわゆる「国連軍」』、ここで『いわゆる「国連軍」』と言っておりますのは、平和維持軍への参加を含みますところのいろいろな平和維持活動全体として総称してある」（第120回国会衆議院予算委員会第2分科会議録第1号5頁（平3.3.11）丹波外務省国際連合局長答弁）

としては、『参加』と『協力』が考えられる」

「昭和 55 年 10 月 28 日付政府答弁書にいう『参加』とは、当該『国連軍』の司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、平和協力隊が当該『国連軍』に参加することは、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊が当該『国連軍』に参加する場合と同様、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている」

「これに対し、『協力』とは、『国連軍』に対する右の『参加』を含む広い意味での関与形態を表すものであり、当該『国連軍』の組織の外にあって行う『参加』に至らない各種の支援をも含むと解される」

「右の『参加』に至らない『協力』については、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、当該『国連軍』の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該『国連軍』の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されると解される」

つまりこの見解では、「国連軍」に対する関与の在り方は 2 形態あり、それは、「国連軍」指揮官の下にある「参加」と、それよりも広い概念（すなわち「参加」を包含する概念）である「協力」であるとした。そして、その関与が「参加」に至らない「協力」の場合は、当該国連軍が武力行使を行う場合でも、その武力行使と一体化しないならば憲法上許される余地があるということを示したのである（いわゆる「武力の行使との一体化」論）。

#### イ 「武力の行使との一体化」論に関する政府の見解

政府はこの「武力の行使との一体化」論について、「仮に自らは直接『武力の行使』をしていないとしても、他の者が行う『武力の行使』への関与の密接性等から、我が国も『武力の行使』をしたとの法的評価を受ける場合

があり得るとするものであり、いわば憲法上の判断に関する当然の事理を述べたものである」<sup>134</sup>と説明した。その一方で、この見解は、憲法上の判断に関する解釈であり、国際法との関係ではそのような法理があるとは承知していないとしている<sup>135</sup>。

また、他国の武力行使との一体化と評価される場合の基準について、政府は、次のとおり、大体 4 点の考慮事情等、諸般の事情を総合的に勘案して個別的に判断すべきものであるとの見解を示している。

「他国による武力の行使と一体となす行為であるかどうか、その判断につきましては大体四つぐらいの考慮事情を述べてきているわけでございまして、…（中略）…、要するに、戦闘活動が行われている、または行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、当該行動等の具体的内容、他国の武力の行使の任に当たる者との關係の密接性、協力しようとする相手の活動の現況等の諸般の事情を総合的に勘案して、個々の的に判断さるべきものである…<sup>136</sup>」

### (3) 武器使用基準

#### ア 武力の行使との関係

国連 P K O においては、複合的 P K O のみならず、伝統的 P K O においても、要員の自衛のための武器使用が認められており、伝統的 P K O の原則を反映した「P K O 参加 5 原則」では、要員の生命等の防護のために必要

<sup>134</sup> 衆議院議員伊藤英成君提出内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問に対する答弁書（平 15.7.15）

<sup>135</sup> 第 169 回国会衆議院安全保障委員会議録第 6 号 9 頁（平 20.4.25）ここで小松外務省国際法局長答弁では次のように述べている。「武力行使との一体化ということは、日本国憲法の憲法上の判断に関する解釈であるということは申し上げているわけでございます。国際法との関係でどうかということをおっしゃると、…（中略）…、国際法に限りません限りは、武力行使に当たらない行為が他国の武力の行使と一体化をすることによって、自分自身も武力行使をしているというふうに判断をされる法理があるというふうには承知していないわけでございます」

<sup>136</sup> 第 140 回国会衆議院予算委員会議録第 12 号 18 頁（平 9.2.13）大森内閣法制局長官答弁

な最小限の武器の使用を認めている。

この「PKO参加5原則」は、政府答弁によると、「我が国が国際平和協力隊に参加するに当たって、憲法で禁じられた武力行使をするとの評価を受けることがないように担保される意味で策定された国際平和協力の重要な骨格」<sup>137</sup>であると位置付けられている。

では、国連PKOに参加している自衛隊員が武器を使用することと憲法第9条第1項で禁止されている武力の行使とはどのような関係にあるのか。

この点政府は、政府統一見解「武器の使用と武力の行使の関係について」(平 3.9.27)において、武器の使用と武力の行使の概念を区別し、隊員が自己の生命及び身体を防衛するための必要最小限度の武器の使用は武力の行使に当たらないとしている<sup>138</sup>。

#### イ 任務遂行・妨害排除のための武器使用の可否

先述の平成3年9月27日の政府統一見解によって許容されている自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛するための武器の使用は、いわゆるAタイプと呼ばれるものであるが、国連PKOにおいては、このAタイプの武器使用だけではなく、任務遂行や妨害排除のための武器使用、いわゆるBタイプの武器使用を認めている。我が国要員がこのBタイプの武器使用について可能であるか否かという点について、政府は、次のとおり慎重な見解を示している。

「一般論として申しますと、この任務遂行を阻止する企てに対する武器使用と申しますのは、これはいわば自己保存のための自然権的権利といふべきもの、これの枠を超えた武器使用となりまして、状況いかんによっては憲法第9条の禁ずる武力の行使に該当するということがないとは言い切れないということから、我が国PKO要員にこのような武器使用を認めることにつきましては憲法との関係で慎重な検討が必要である...<sup>139</sup>」

#### (4) 政府見解に対する異論等

これまで述べてきたような政府の憲法解釈や国連PKOへの参加・協力に関する見解に対して、異論がないわけではない。

##### ア PKO参加5原則(特に武器使用基準)

内閣総理大臣や内閣官房長官により設置された国際平和協力や安全保障に係る懇談会等からも、特に派遣隊員の武器使用基準の緩和や「PKO参加5原則」の撤廃を求める意見などが提出されている。

##### (ア) 「国際平和協力懇談会」報告書

「国際平和協力懇談会」<sup>140</sup>報告書では、「東チモールの例に見られるように、冷戦後の紛争の形態は、国際平和協法力制定時に前提としたよりも、はるかに複雑になっている。日本が1996年以来、派遣している、ゴラン高原PKO活動のような、古典的で、単純明快なPKO活動は少ない。したがって、PKO参加5原則をはじめ現行法を前提にした場合には、国際平和協力の活動の初動時において、日本が協力できる範囲は限られてしまうといわざるを得ない<sup>141</sup>」として、「いわゆるPKO参加5原則に関し、紛争当事者が消滅し、停

<sup>137</sup> 第153回国会衆議院安全保障委員会議録第5号1頁(平13.11.29)中谷防衛庁長官答弁

<sup>138</sup> 統一見解では次のとおり述べている。「憲法第9条第1項の『武力の行使』は、『武器の使用』含む実力の行使に係る概念であるが、『武器の使用』がすべて同項の禁止する『武力の行使』に当たるとはいえない。例えば、自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば自己保存のための自然権的権利といふべきものであるから、そのために必要な最小限の『武器の使用』は、憲法第9条第1項で禁止された『武力の行使』には当たらない」

<sup>139</sup> 第153回国会参議院外交防衛委員会議録第13号19頁(平13.12.6)津野内閣法制局長官答弁

<sup>140</sup> 2002年5月に設置され、同年12月、小泉総理に報告書を提出した。同報告書は、座長が明石康元国連事務次長であったことから、「明石レポート」と呼ばれることがある。

<sup>141</sup> 「第部 我が国の国際平和協力の現状と課題」2(1)国際平和協力の課題(二)87.~90.

戦合意や受け入れ同意がそもそも意味を有さない場合には、これらの要件がみたされなくとも、例えば、国連安全保障理事会の決議をもって参加を可能とする<sup>142</sup>」と提言している。

特に、Bタイプの武器使用について、同懇談会報告書は、「国際平和協力業務において、国際基準を踏まえ、『警護任務』及び『任務遂行を實力をもって妨げる試みに対する武器使用(いわゆるBタイプ)』を可能とする(原注: 昨年<sup>143</sup>の法改正により自国要員以外の者についても一定の条件下(『自己の管理下の者』)で武器使用が行えるようになったが、今般凍結解除となった本体業務を実施するにあたり、特に普通科部隊を派遣するにあたっては、上記『警護任務』及び『いわゆるBタイプ武器使用』が可能となることが不可欠であるとの声が、実際にPKOに参加した部隊からも出ている。)」<sup>144</sup>としている。

#### (イ) 「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書

「安全保障と防衛力に関する懇談会」<sup>145</sup>報告書では、我が国の国際平和協力の推進に当たっての実施主体間の役割分担について、「わが国として持てる手段を有効に組み合わせて活用していく上で、自衛隊には何を期待し、文民には何を期待するかという点について明確な指針が必要である。自衛隊はこれまで人道復興支援と後方支援に従事してきたが、これらの活動が成果を上げるためには、現地の治安状況の改善が不可欠である。今後は、これまで同様、経験と実績のある人道復興支援と後方支援を中心とする活動を展開していくのか、それとも自衛隊の能力に着目して、い

わゆる治安維持のための警察的活動の実施をも視野に入れるのか、政府において十分検討すべきである。また、その際には、任務遂行に必要な武器使用の権限を自衛隊に付与することも併せて検討する必要がある<sup>146</sup>」と指摘している。

#### (ウ) 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書

2008年6月に提出された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」<sup>147</sup>(以下「安保法制懇」という。)の報告書では、「少なくとも、国連PKOの国際基準で認められた武器使用が国連憲章で禁止された『武力の行使』に当たると解釈している国はどこにもなく、したがって、自衛隊が国連PKOの一員として、駆け付け警護や妨害排除のために国際基準に従って行う武器使用は、憲法第9条の禁ずる武力の行使に当たらないと解すべきである<sup>148</sup>」としている。

#### イ 国連の平和活動としての武力の行使

政府が国連軍や国連PKOに参加し、武力行使をすることは憲法の禁ずるところである、との見解を示していることについて、憲法が「永久にこれを放棄する」とした「武力による威嚇又は武力の行使」は「国際紛争を解決する手段」としてのものに限定され、ここで言う「国際紛争」とは「日本国が当事者となっている国際紛争」を意味しているとの解釈<sup>149</sup>や、国連の平和活動は国家の主権である自衛権を超えたものとの考えなどから、国連安保理決議等がなされることを前提として、国連軍や

<sup>142</sup> 「第 部 国際平和協力の改善・強化のための方策 提言」3.(7)

<sup>143</sup> 2001年

<sup>144</sup> 同懇談会報告書第 部 3.(8)

<sup>145</sup> 2004年4月に設置され、同年10月、小泉総理に報告書を提出した。同報告書は、座長が荒木浩東京電力顧問であったことから、「荒木レポート」と呼ばれることがある。

<sup>146</sup> 同懇談会報告書第 部 3.(2)イ

<sup>147</sup> 2007年4月に設置され、翌2008年6月、福田総理に報告書を提出した。同懇談会においては、個別具体的な類型に即し、集団的自衛権の問題を含めた憲法との関係の整理について研究が行われた。

<sup>148</sup> 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書(2008.6.24)14頁

<sup>149</sup> 村瀬信也「安全保障に関する国際法と日本法(下) - 集団的自衛権及び国際平和活動の文脈で」『ジュリスト』有斐閣(2008.2.15)65頁

多国籍軍に参加して武力を行使することも許容されるとする考え方もある<sup>150</sup>。

### 米同時多発テロ後の国際安全保障環境 と我が国の国際平和協力活動

#### 1 米同時多発テロの発生と国際社会及び我が国の対応

##### (1) 米同時多発テロの発生と事件直後の米国の対応

2001年9月11日、ハイジャックされた米国国内線民間航空機が、次々と米国の経済と軍事の中核であるニューヨーク世界貿易センタービル、ワシントン国防総省ビルに激突し、2,973名が犠牲<sup>151</sup>となった無差別テロ事件が発生した。この事件は米国だけでなく、国際社会にも大きな衝撃を与えるとともに、国際テロリズムが安全保障上の世界的な脅威と認識されることとなった。

この米同時多発テロを受けて、翌12日、ブッシュ米国大統領は、これを「戦争行為」であるとの声明を発表した。さらに14日、米国議会上下両院は「大統領は9月11日のテロ攻撃に関して責任あると認められた国家、組織、個人や、これら組織や個人を匿う者に対して必要かつ適切な武力を行使する権限が与えられる」旨の決議を採択した。この米国議会の武力行使容認決議を受けて、ブッシュ大統領

<sup>150</sup> このような考え方を法案化した具体例として、自由党（当時）が第154回国会及び第156回国会に提出した「安全保障基本法案」がある。両法案第7条は、「我が国は、国際の共同の利益のため必要があると認めるときは、国際連合の総会、安全保障理事会若しくは経済社会理事会が行う決議又は国際連合、国際連合の総会によって設立された機関若しくは国際連合の専門機関若しくは国際移住機関が行う要請に基づいて行われる国際の平和及び安全の維持若しくは回復を図るための活動（武力の行使を伴う活動を含む。）又は国際的な救援活動に積極的に協力するものとする」としている。

<sup>151</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 22 July 2004, <<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>>

は15日、同時多発テロによって米国が「戦争状態」にあると宣言した。

米国政府は、テロ発生後ほどなくして、アフガニスタンに拠点を置くサウジアラビア出身のイスラム原理主義者ウサマ・ビン・ラーディン率いるテロ組織アルカイダが、同テロ事件に関与していることを示唆した。そして20日、ブッシュ大統領は米上下両院合同会議で演説を行い、アフガニスタンのタリバン政権に対し、テロリストの引き渡しや、テロリスト訓練施設の閉鎖等を要求した。さらに、この要求には交渉の余地はなく、テロ組織を支援する国は米国に敵対する国と位置付けると述べ、今回のテロへの基本的な対応を示した。

##### (2) 事件に対する国連及び国際社会の動きと我が国の態度

国連安保理は9月12日、テロを強く非難し、このようなテロ行為は国際の平和と安全に対する脅威とする決議第1368号を採択した。さらに、同月28日、テロ行為に対する資金供与の防止、テロリストの資産凍結などを加盟国に義務付ける決議第1373号を採択した。また、NATOは12日、テロが国外からの米国に対する攻撃と判明した場合には、北大西洋条約第5条に規定された集団的自衛権を行使し得る旨の声明を発表<sup>152</sup>した。このほか、主要国首脳会議（G8）も、9月19日、テロを強く非難するとともに、関係各大臣にテロリストへの資金の流れを断ち切るための金融的措置及び制裁の行使の拡大等の対テロ協力強化のための具体的措置に関するリストの作成を指示する等、テロと闘っていく姿勢を示した。

我が国政府も、テロ発生翌12日、小泉総理が「このたびの米国における事件は、極め

<sup>152</sup> 1949年の創設以来、初めて集団的自衛権を発動することで合意された。

て卑劣かつ言語道断の暴挙であり、このようなテロリズムは決して許されるものではなく、強い憤りを覚える。米国大統領並びに米国民に対し、日本国民を代表して心よりお見舞い申し上げます」との声明を発表<sup>153</sup>するとともに、19日には、国際的な「テロとの闘い」を我が国自らの安全確保の問題と認識して主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を強く支持し、テロ対策閣僚会議において、「米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置について」を決定<sup>154</sup>した。その内容は次のとおりである。

国連安保理決議で「国際の平和及び安全に対する脅威」とされた本件テロに関し措置をとる米軍等に対し、医療、輸送・補給等の支援活動の目的で、自衛隊を派遣するための所要の措置を講ずる。

米軍施設及び我が国重要施設の警備をさらに強化するための所要の措置を講ずる。

情報収集のための自衛隊艦艇の派遣をする。

出入国管理等に関する情報交換等の国際協力の強化を図る。

周辺及び関係諸国に対し、人道的・経済的その他の必要な支援、その一環として、米国に協力するパキスタン及びインドに対する緊急経済支援を行う。

自衛隊による人道支援の可能性を含めた避難民支援を考える。

世界及び日本の経済システムの混乱回避のため、各国と協調し、適切な措置を講ずる。

以後、我が国の対応策は、これに基づき実

施された。

### (3) 「不朽の自由作戦」の開始とテロ対策特措法の制定

米国政府は、当時アフガニスタンの大半を支配するタリバーン政権に対し、ウサマ・ビン・ラーディンらの引き渡しやテロリスト訓練施設閉鎖等の要求をしたが、この要求を拒否されたため、米国及び英国は2001年10月7日に、米国等に対する更なる攻撃を阻止するために「不朽の自由作戦（Operation Enduring Freedom 以下「OEF」という。）」の下、タリバーン政権に対し、軍事攻撃を開始した。他のNATO諸国も、北大西洋条約第5条に基づく集団的自衛権の発動として米英軍の武力行使に参加することを決定した。また、米英を含む関係国は、国連憲章第51条に従って、個別的又は集団的自衛の固有の権利を行使した旨を国連安保理に報告した。

この結果、米軍等の最新鋭の兵器を駆使した圧倒的軍事力と反タリバーン勢力である北部同盟の協力により、11月13日、首都カブールを制圧し、タリバーン政権は崩壊した。その後、12月には「ボン合意<sup>155</sup>」を経てカルザイ暫定政権が成立し、アフガニスタン全土がほぼ平定されたが、テロの首謀者であるウサマ・ビン・ラーディンやタリバーンの指導者ムラー・ムハンマド・オマルの拘束には至っておらず、現在も、アフガニスタン国内におけるアルカイダ、タリバーンの残党の追跡・掃討をパキスタン国境地帯で継続しており、さらに、海路による人員・武器の輸送や、麻薬・人身売買を阻止するため、アラビア海、インド洋上において海上阻止活動を行っている。

<sup>153</sup> 首相官邸ホームページ「総理大臣声明」(平成13年9月12日)  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0911seimei.html>>

<sup>154</sup> 首相官邸ホームページ「小泉内閣総理大臣記者会見録」(平成13年9月19日)  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0919sourikaiken.html>>

<sup>155</sup> ドイツのボンにおいて、国連と4つのアフガニスタン主要グループによる正統政府の樹立までの民主化プロセス並びに国際治安部隊によるカブール及びその周辺地域への早期展開に関する要請などを定めた。

我が国政府は10月5日、国際的な「テロとの闘い」を我が国自らの安全確保の問題と認識して主体的に取り組むとの考えの下、自衛隊等の部隊が実施する協力支援活動等を定め、「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法案」(以下、成立した法律を「テロ対策特措法」という。)を第153回国会に提出した。その後、法成立に至るまで、与野党の修正協議が行われ、国会の事後承認及び武器弾薬の外国領域における陸上輸送禁止など衆議院における修正を経て、同月29日に参議院本会議で可決・成立し、11月2日に公布・施行された。これを受け、我が国は同法に基づき、協力支援活動、搜索救助活動及び被災民救援活動その他必要な措置(以下「対応措置」という。)を適切かつ迅速に実施することとした。その後、同年11月16日に同法第4条に基づき、対応措置に関する基本計画が閣議決定され、同年11月20日、同法第7条に基づき、防衛庁長官が実施要項を定め、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊等に対し対応措置の実施に関する命令を発出し、自衛隊による対応措置が開始された。また、同年11月30日、同法第5条に基づき、基本計画に定められた対応措置の実施について国会承認が得られた。

当初、法律の有効期間を2年間としていたが、米軍等による海上阻止活動が継続していることから、2003年10月の改正で2年間、2005年10月、2006年10月の改正でそれぞれ1年間延長されている。

我が国は同法に基づき、2001年12月以降、海上自衛隊はインド洋において海上阻止活動に従事する各国の艦艇に対する給油・給水等の洋上での補給活動、また、航空自衛隊は米

軍の物資の輸送活動を行ってきた。

特に海上自衛隊の行う補給活動は、「海上自衛隊の補給艦と補給対象の艦船が、給油用のホースをつないだまま、40～50mの間隔を保ち、速力12ノット程度の速度を保ちながら併走し、補給量に応じて1時間程度から、場合によっては5～6時間以上にわたり継続する活動であり、こうした洋上補給により、各国の艦艇が補給地に寄港することなく、広範な海域において効率かつ継続的に活動できるようになるため、海上阻止活動に参加している諸外国等の作戦効率の向上に大きく寄与した<sup>156</sup>」とされている。なお、テロ対策特措法に基づく給油・給水実績は、艦艇用燃料約49万kl、艦艇搭載ヘリコプター用燃料約990kl、水6,930tである。

また、こうした補給活動は高い技術と能力が必要とされるため、洋上補給を長期的にわたって安定的に実施し得る国は我が国を含め限られており、このような海上自衛隊による補給活動は、これまでに国連やアフガニスタン、パキスタン、米国を含む各国から様々な機会に評価されるとともに謝意が表明されている<sup>157</sup>。

#### (4) アフガニスタン本土における「テロとの闘い」

先に述べたように、我が国はテロ対策特措法に基づき、インド洋における海上阻止活動に従事する艦艇への補給活動を行うことで、国際社会の「テロとの闘い」に参加してきた。

他方、OEFに関しては、インド洋で行われている海上阻止活動以外にも、米国を中心

<sup>156</sup> 「旧平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法に基づく対応措置の結果」(平成20年1月、政府による国会報告)

<sup>157</sup> 同上

にアフガニスタン本土でのアルカイダやタリバーン勢力の掃討作戦が行われており、また、NATOを中心とした国際治安支援部隊（International Security Assistance Force 以下「ISAF」という。）もアフガニスタン全土で治安維持におけるアフガニスタン政府への支援を行っている。さらには、地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team 以下「PRT」という。）という、軍民混成の組織による復興開発支援の試みも行われている。

**ア O E F**  
アフガニスタン南部・東部のパキスタンとの国境地帯においては、今なおアルカイダ等の活動拠点が残存するとされ、また、テロリストの資金源となる麻薬の生産拠点となっていることから、現在も米国主導による陸上でのアルカイダやタリバーン勢力の掃討作戦（O E F）が継続している。外務省によれば、2008年5月現在、11か国がO E Fの陸上での活動に参加しているとされる<sup>158</sup>。

#### イ I S A F

I S A Fは、アフガニスタン国内の治安維持についてアフガニスタン政府を支援するため、2001年12月のボン合意に基づく国連安保理決議第1386号により設立された多国籍の部隊である。具体的には、アフガニスタン国軍と連携した治安維持活動の実施、アフガニスタン国軍の育成及び支援、アフガニスタン国政府の武装解除プログラムへの支援などを行うこととされる<sup>159</sup>。I S A Fには2008年10月6日現在、41か国（うちNATO加盟国26か国、NATO非加盟国15か国）約

5万700人が参加している<sup>160</sup>。また、その指揮については、2003年8月からNATOが執っている<sup>161</sup>。

I S A Fの展開地域については、当初は首都カブールとその周辺地域に限定されていたが、2003年10月の国連安保理決議第1510号によりアフガニスタン全土への展開が承認された。これを受けてI S A Fは展開地域を北部、西部、南部、東部へと順次拡大していき、2006年10月にはアフガニスタン全土への展開を完了している。

#### ウ P R T

P R Tは、治安改善と復興支援を同時に推進することによって、地方における復興活動を実施していくためのチームであり、軍人・文民の両方から構成されている。軍事部門は治安の維持に当たり、文民部門は復興プロセスの調整等を行う。現在アフガニスタン各地において、26のチームが活動を行っている<sup>162</sup>。

P R Tの起源は、紛争終結後の治安の悪い場所での復興支援活動を軍と文民との合同チームで行わせる米国の統合地域チーム（J R T: Joint Regional Team）のアイデアであり、それを支持したアフガニスタン側の提案により、政府支援、治安回復、復興が主目的であることを示す「地方復興支援チーム（Provincial Reconstruction Team）」という名称になったとされる<sup>163</sup>。

<sup>158</sup> 外務省ホームページ「『テロとの闘い』等への各国の部隊派遣状況」（平成20年7月）  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/pdfs/operations.pdf>>

<sup>159</sup> North Atlantic Treaty Organization - Official Homepage, "International Security Assistance Force (ISAF)," <<http://www.nato.int/issues/isaf/index.html>>

<sup>160</sup> North Atlantic Treaty Organization - Official Homepage, "ISAF Key Fact and Figures Placemat," <[http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf)>

<sup>161</sup> 当初は参加国が6か月交替で指揮を執ることとされており、英国、トルコ、ドイツ・オランダの順で指揮を執っていた。North Atlantic Treaty Organization - Official Homepage, "International Security Assistance Force (ISAF) - How did this operation evolve?" <<http://www.nato.int/issues/isaf/evolution.html>>

<sup>162</sup> North Atlantic Treaty Organization - Official Homepage, "ISAF - Provincial Reconstruction Teams (PRTs)," <[http://www.nato.int/isaf/topics/recon\\_dev/prts.html](http://www.nato.int/isaf/topics/recon_dev/prts.html)>

<sup>163</sup> 川上高司「アフガニスタンの地域復興支援チーム（PRT）の起源と現状」『海外事情（第55巻12号）』拓殖大学

2002年12月に米国によって最初のPRTが設置されて以降、OEF参加国によりアフガニスタン各地でPRTの活動が行われ、ISAFの参加国によっても多くのPRTが設置されてきた。ISAFのアフガニスタン全土への展開以後は、文民部門を除くPRTの指揮権もISAFが引き継いでいくこととなり、現在ではすべてのPRTがISAFの指揮下に置かれている<sup>164</sup>。

#### エ アフガニスタンの治安問題

こうした国際社会の取組にもかかわらず、近年ではタリバーンの勢力が回復を見せ、アフガニスタンの治安情勢の悪化が懸念されている。特にパキスタンと国境を接する東部・南部を中心として、現在でも武装勢力との間で激しい戦闘が行われており、各国の軍隊を狙った自爆テロも頻発していることから、展開する各国軍隊に大きな被害が出ている。

各国軍隊の死傷者数に関するアフガニスタン政府やNATO等による公式の統計は見当たらないが、民間団体のiCasualties.orgの統計によれば、アフガニスタンで活動する各国軍隊の死者数は、2001年12人、2002年69人、2003年57人、2004年58人、2005年130人、2006年191人、2007年232人<sup>165</sup>であり、顕著な増加傾向にある。また、国連の資料によれば、アフガニスタンで発生した自爆テロの件数は、2002年ゼロ件、2003年2件、2004年3件、2005年17件、2006年123件、2007年160件<sup>166</sup>となっており、こちらも大幅に増加している。

海外事情研究所(2007.12)26-27頁

<sup>164</sup> 同上29-31頁

<sup>165</sup> iCasualties.org, "Operation Enduring Freedom," <<http://icasualties.org/oef/>>

<sup>166</sup> 2002～2006年はUNAMA, "Suicide Attacks in Afghanistan (2001-2007)," 1 September 2007による数値であり、2007年は"The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security," Report of the Secretary-General, UN Doc. A/62/722-S/2008/159, 6 March 2008による数値である。

また、このようなアフガニスタンの治安悪化を受けて、ISAFの増派問題が大きな焦点となっている。武装勢力との激戦を強いられている東部・南部に展開する米国・英国・カナダが、比較的安定した地域を担当するドイツ・フランスなどに増派を要求してきており、特にカナダは、2008年2月に増援が得られない場合の撤退を表明した<sup>167</sup>。これに対応して、同年4月のNATOの首脳会議でフランスなどが増派を発表し、難色を示していたドイツもその後増派する方針を示したことが報じられている<sup>168</sup>。

#### (5) テロ対策特措法の失効と補給支援特措法の制定

2001年以降自衛隊が行ってきた補給活動等の根拠であったテロ対策特措法は限時法であり、3度の延長が行われた後、2007年11月1日の期限切れが迫っていたことから、与党が過半数を割った同年7月の参議院選挙後、その延長問題が大きな争点となった。参議院で多数を占める野党が期限延長への反対を表明していたことや、同年9月の内閣総理大臣の交代等により、政府は最終的にテロ対策特措法の延長を断念し、2007年10月17日、海上阻止活動に参加する艦艇への給油・給水を可能にするための新法案である「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」(補給支援特措法案)を第168回国会に提出した。

補給支援特措法案においては、テロ対策特措法からいくつか変更された部分があった。その主なものとしては、実施区域をいわゆる「非戦闘地域」の要件を満たすインド洋及びその上空並びにインド洋沿岸国領域等に限定し、活動の種類についても海上阻止活動

<sup>167</sup> 『朝日新聞』(2008.4.4)

<sup>168</sup> 『毎日新聞』(2008.6.25)

に係る任務に従事する艦船に対する補給に限ることとし、さらに、国会承認に係る規定を置かなかつたこと等が挙げられる。

同法案は、2007年11月13日に賛成多数で衆議院を通過した後、2008年1月11日に参議院で否決され、同日の衆議院における再可決により成立した(同年1月16日公布・施行)。これを受けて、2007年11月1日のテロ対策特措法の失効後活動を中断していた海上自衛隊の艦船が、2008年2月から活動を再開している<sup>169</sup>。補給支援特措法に基づくこれまでの給油・給水実績は、2008年2～10月までの合計で艦船用燃料約11,030kℓ、艦艇搭載ヘリコプター用燃料約105kℓ、水約1,710tである<sup>170</sup>。

補給支援特措法もテロ対策特措法同様限時法とされ、施行から1年後の2009年1月15日をもって、その効力が失われることとなるため、政府は同法を1年間延長する法案を2008年9月29日に国会に提出した。同法案は10月21日に賛成多数で衆議院を通過し、12月3日現在、参議院で審議中となっている。

#### (6) 国際テロ防止のための我が国の支援活動の在り方等をめぐる議論

国際テロ防止のための我が国の支援活動の在り方等をめぐっては、2001年のテロ対策特措法案の審議から3回に及ぶ延長、そして2008年1月の補給支援特措法の制定と同年10月及び11月の延長をめぐり審議を通じて、様々な議論が行われてきた。今後も論点になるであろうと思われる代表的な議論には、以下のようなものがある。

#### ア 集団的自衛権との関係

まず、憲法との関係において、我が国が行う支援活動が、政府の憲法解釈では禁じられている集団的自衛権の行使に該当するのではないかという議論が頻繁に行われてきた。すなわち、補給などの支援活動であっても、米軍などの武力行使と一体化しており、憲法に違反するのではないかという批判等である。

政府は自衛隊の支援活動と集団的自衛権との関係について、第一に自衛隊の支援活動自体は直接的な武力行使ではないということ、第二に自衛隊の支援活動はいわゆる「非戦闘地域」で行うため他国の武力行使と一体化することはないということを論拠に、自衛隊の支援活動は集団的自衛権の行使には該当しないと整理してきた。政府は同趣旨の答弁を繰り返しているが、このような立場を端的に表しているものとして、2005年に行われたテロ対策特措法の延長の際の審議における「このテロ特措法に基づく給油活動、それ自体としては憲法の禁ずる武力行使に当たらない活動でありますし、その活動地域はいわゆる非戦闘地域であることなどから、他国の武力行使と一体化すると問題を生ずることはないということを当時から申し上げているわけであります<sup>171</sup>」という答弁がある。

また、この武力行使との一体化の問題については、提出当初のテロ対策特措法案に規定されていた自衛隊による武器・弾薬の輸送との関係においても取り上げられたが、「戦闘地域」から離れた場所で行われる武器・弾薬の輸送は武力行使と一体化することはないという内容の答弁が行われている<sup>172</sup>。なお、最終

<sup>169</sup> なお、補給支援特措法では自衛隊が行う活動が補給活動に限定されたため、テロ対策特措法に基づき輸送活動を実施していた航空自衛隊の部隊については活動を再開していない。

<sup>170</sup> 統合幕僚監部ホームページ「補給支援活動の実績について」(平成20年11月10日)  
<[http://www.mod.go.jp/jso/oef\\_info/p20081110oef.pdf](http://www.mod.go.jp/jso/oef_info/p20081110oef.pdf)>

<sup>171</sup> 第163回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議録第3号3頁(平17.10.17) 町村外務大臣答弁

<sup>172</sup> 第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第3号25頁(平13.10.11) 中谷防衛庁長官答弁

的には、与野党の修正協議において、外国の領域における武器・弾薬の陸上輸送は行わないこととされた。

さらに、このような問題に関連して、「戦闘地域」と「非戦闘地域」の線引きの問題についても議論が行われた。いわゆる「非戦闘地域」とは、「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる」地域であるとされ、「戦闘行為」については「国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為」とされてきた<sup>173</sup>。この点について、戦闘機が発進する空母やミサイルを発射する艦船が所在する地域は戦闘地域に該当するのではないかといったことが争われた<sup>174</sup>。

#### イ 武器使用基準

同じく憲法との関係では、自衛官の武器使用基準の問題についても議論が行われてきた。

テロ対策特措法及び補給支援特措法においては、自衛官の武器の使用について、「自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護」のため、必要最小限の範囲での武器の使用が認められた<sup>175</sup>。これに対し、制定当初の国際平和協力法や周辺事態安全確保法<sup>176</sup>では「自己又は自

己と共に現場に所在する他の自衛隊員」に対する防護しか認められておらず、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」については、テロ対策特措法で初めて防護対象として付け加えられたものであった<sup>177</sup>。

この防護対象の拡大に関し、国会でも質疑が行われたが、その根拠として政府は、「自衛隊員以外の者が、…（中略）…自衛隊の職務に伴い同行しているような場合、こういった場合に不測の攻撃を受けることもあり得るということも考えられ…（中略）…このように不測の攻撃を受けた場合にも、当該自衛官とともに行動して対処せざるを得ない立場にあると考えられます自衛隊員以外の者が、自衛官とともに共通の危険にさらされた場合に、その現場におきまして、その生命、身体の安全確保につきまして自衛官の指示に従うことが期待されるというような関係にあるときにおきましては、当該自衛官において自己とともにその者の生命または身体を防護するために武器を使用することは、なおいわば自己保存のための自然権的権利というべきものと考えられる<sup>178</sup>」と答弁し、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」の防護のための武器使用についても「自己保存のための自然権的権利」という整理を行っている。

#### ウ 国会の関与

テロ対策特措法の制定時から、野党は一貫して国会の関与を強く主張し、我が国が行う対応措置の実施について、国会の事前承認の対象とするよう求めてきた。

これに対し政府は、テロ対策特措法は米同時多発テロへの対応に目的を限定し、対応措

<sup>173</sup> このような「非戦闘地域」の考え方は、もともとは周辺事態安全確保法第3条の「後方地域」の定義の中で示されたものであり、それがテロ対策特措法とイラク人道復興支援特措法に引き継がれた。

<sup>174</sup> 第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第6号40-41頁（平13.10.15）、同第7号38-41頁（平13.10.16）

<sup>175</sup> テロ対策特措法第12条、補給支援特措法第8条

<sup>176</sup> 正式名称は「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」である。この法律は周辺事態（そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態）に対応して我が国が実施する措置、その実施の手続その他の必要な事項を定め、日米安全保障条約の効果的な運用に寄与し、我が国の平和及び安全の確保に資することを目的としている。

<sup>177</sup> なお、その後成立した改正国際平和協力法（平成13年12月）とイラク人道復興支援特措法では、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」についても防護対象に含まれている。

<sup>178</sup> 第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第3号31頁（平13.10.11）津野内閣法制局長官答弁

置の必要がなくなれば廃止することを前提としており、また、基本計画の内容も国会に報告することから、法案の成立そのものが対応措置の実施についての同意とみなせると述べ、国会の承認は不要だという主張を行った<sup>179</sup>。また、国会で法案が通っても、さらに基本計画等について国会の事前承認を受けなければならないのならば、我が国の対応の機動性が損なわれかねないという答弁も行われている<sup>180</sup>。与野党間で行われた修正協議においても、政府・与党側は事後承認を、野党側は事前承認を主張し、合意には至らず、政府・与党の修正案どおり事後承認とされた。

一方、補給支援特措法では、先に述べたように、テロ対策特措法とは異なり、国会承認については当初から規定されなかった。その理由について政府は、活動の種類及び内容を補給に限定し、派遣先の外国の範囲を含む実施区域の範囲についても法律で明示していることから、テロ対策特措法において国会承認となった項目がすべて法案に書き込まれることになるため、法案の国会審議そのものがテロ対策特措法に基づく国会承認と同等と見ることができると説明を行っている<sup>181</sup>。

## エ 国連安保理決議との関係

政府は、我が国が行う支援活動のよりどころとして、国際テロに関連するいくつかの国連安保理決議を挙げてきた<sup>182</sup>。その中でも国会の審議において特に争点となったのが、米同時多発テロの翌日の2001年9月12日に採択された決議第1368号である。

政府は、同決議においてテロが国際の平和及び安全に対する脅威であると認められ、テロ行為を防止し、抑止するための国際社会の努力を求めていることから、我が国が協力を行うことは当然であるという趣旨の説明を繰り返し、決議第1368号に代わる新たな国連安保理決議は不要であるという立場をとってきた。

これに対し、決議第1368号だけでは不十分であり、湾岸戦争のときのように国連憲章第7章に言及した新たな国連安保理決議を求めるべきであるという主張もあった<sup>183</sup>。この点に関しては、米国等の自衛権行使に国連安保理が反対しなかったことをもって、国連憲章第7章下での集団安全保障措置を求めるには至っていないとする答弁が行われている<sup>184</sup>。

## オ アフガニスタン本土への自衛隊派遣

インド洋での補給活動に代わる我が国の貢献として、アフガニスタン本土に展開するISAFやPRTへの自衛隊の参加についても論点となっている。

まず、ISAFへの参加については、民主党の小沢代表が発表した論文<sup>185</sup>の中で「国連の決議でオーソライズされた国連の平和活動に日本が参加することは、ISAFであれ何であれ、何ら憲法に抵触しない」、「私が政権を取って外交・安保政策を決定する立場になれば、ISAFへの参加を実現したい」と述べるなど、ISAFへの参加を望む声が出されており、国会の質疑でも何度も取り上げられてきた。

これに対し、最近の国会答弁においては、政府はISAFの活動について詳細には承知していないとした上で、ISAFのすべての

<sup>179</sup> 第153回国会衆議院会議録第5号4頁(平13.10.10) 小泉内閣総理大臣答弁

<sup>180</sup> 第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第6号12頁(平13.10.15) 福田内閣官房長官答弁

<sup>181</sup> 第168回国会参議院会議録第10号5頁(平19.11.28) 町村内閣官房長官答弁

<sup>182</sup> テロ対策特措法第1条では、第1368号を始めとして、第1267号、第1269号、第1333号が引用されていた。また、補給支援特措法では、海上阻止活動に対する謝意が表明された第1776号等への言及がなされている。

<sup>183</sup> 第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第6号35頁(平13.10.15)

<sup>184</sup> 同上 田中外務大臣答弁

<sup>185</sup> 小沢一郎「今こそ国際安全保障の原則確立を」『世界』岩波書店(2007.11)

活動が武力行使を伴う戦闘行為とは言えないが、憲法上認められるかどうかということについては慎重な検討が必要であるという認識を示している<sup>186</sup>。

次に、PRTに関しては、2006年に、比較的治安の良い中部バーミヤンのPRTを自衛隊がニュージーランドから引き継ぐことをNATO側が求めたことが報じられた<sup>187</sup>。また、2007年1月には、当時の安倍総理が、NATO事務総長との会談において、我が国もNATO下のPRTと人道・開発支援分野で連携・協力を強化していく用意がある旨を述べ、PRT参加への意欲をにじませていた<sup>188</sup>。

ところが、同年4月にはPRTへの自衛隊参加の見送りが表明され<sup>189</sup>、最近の国会の答弁においても、政府は一般論としてPRTのような民と軍との連携協力の重要性は認識をしていると述べつつも、アフガニスタンのPRTへの自衛隊の派遣について、「アフガニスタンの厳しい治安情勢において危険な事態に対応せざるを得ないような状況も排除されず、憲法第9条との関係、要員の安全確保、日本として効果的な貢献ができるか否かといった観点から総合的判断が必要になる<sup>190</sup>」と答弁するにとどまっている。

カ ソマリア沖・アデン湾の周辺海域における海賊対策

2008年の補給支援特措法を延長する法案の審議では、近年海賊の脅威が拡大<sup>191</sup>してい

るソマリア沖・アデン湾周辺海域の海賊対策についても議論された。その中では、特に、我が国の貢献策として、海賊対策を目的とした同海域への自衛隊の派遣の可否が取り上げられた。

この議論では、自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組みを用い、ソマリア沖・アデン湾へ海上自衛隊の護衛艦を派遣することについての見解が問われた。これに対し政府は、海上警備行動の発令における地理的な制約はないとしながらも、政府全体として、海賊対策の在り方、部隊運用上の課題、そしてまた諸外国や関係国際機関との協力の在り方等々のさまざまな点でこれを十分検討することが必要との認識を示すにとどまった<sup>192</sup>。また、このほかにも固定翼哨戒機P-3Cの派遣等による警戒監視活動についても取り上げられたが、こちらも十分な検討が必要であるとの答弁姿勢を崩さなかった<sup>193</sup>。

一方、2008年10月には、海上自衛隊の艦船による商船の護衛を可能とする新法制定の検討について麻生総理が意欲を示したことが報じられている<sup>194</sup>。

## 2 イラクの自由作戦と復興支援

### (1) イラク戦争開戦に至る経緯

2002年1月ブッシュ米大統領は、一般教書演説において、「テロとの闘い」を継続する決意を示すとともに、イラクをイランや北朝鮮とともに「悪の枢軸」と非難し、対テロ戦争

<sup>186</sup> 第168回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号3頁(平20.1.10)町村内閣官房長官答弁

<sup>187</sup> 『産経新聞』(2006.7.31)

<sup>188</sup> 外務省ホームページ「NATO事務総長との会談及び北大西洋理事会出席(概要)」(平成19年1月)  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_abe/ugbf\\_07/j\\_nato\\_kaidan.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/ugbf_07/j_nato_kaidan.html)>

<sup>189</sup> 『朝日新聞』(2007.4.17)

<sup>190</sup> 第168回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号24頁(平19.12.18)高村外務大臣答弁

<sup>191</sup> 世界的には海賊事案の発生件数が減少傾向にある中で、ソマリア沖・アデン湾では海賊事案の発生件数が増加傾向にあり、2007年10月の「ゴールデン・ノリ」や2008年

4月の「高山」など日本関係船舶が襲撃される事案も相次いでいる。

また、ソマリア沖における海賊事案の増加を受け、2008年6月に国連安保理が、海賊・武装強盗対策のためにソマリア暫定政府に協力する各国に対し「あらゆる必要な措置を用いる」ことを認めること等を内容する決議第1816号を採択しており、我が国も共同提案国となっている。

<sup>192</sup> 第170回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会(平20.10.20)における浜田防衛大臣の答弁

<sup>193</sup> 同上

<sup>194</sup> 『毎日新聞』(2008.10.21)

の標的の一つとしてイラクへの軍事行動を示唆した。また6月、同大統領は、ウェストポイント陸軍士官学校の卒業式における演説で、名指しこそしなかったものの、イラクへの「先制攻撃」も辞さない姿勢を表明した<sup>195</sup>。そして、9月20日、ブッシュ政権は、このようなテロ戦略の集大成として、「先制攻撃」の可能性も示唆する「新国家安全保障戦略」<sup>196</sup>を発表した。

この背景には、イラクが湾岸戦争後の停戦決議受入れ<sup>197</sup>後も、大量破壊兵器を開発・保有する疑いが強く、周辺国の平和と安全に脅威を与え続けたため、国際社会は国連中心によるイラクの査察への協力等を求める累次決議を行ったが、イラクはそれらの決議を履行せず、疑念を完全に払拭できなかったということがあった。

また、ブッシュ大統領は、同年9月12日国連総会の演説で、国連がイラク問題解決に乗り出さない場合、安保理決議に言及することなく米国単独で行動することを表明した<sup>198</sup>。これを受けて10月、米議会上下両院は、ブッシュ政権によるイラク攻撃容認の決議を行った。さらに、11月の米国中間選挙において、ブッシュ共和党が上下両院とも過半数を制したことで、国内的にはイラク攻撃開始の態勢が整った。

このような中、国連安保理は同年11月8日、イラクに対して「最後の機会」を与える内容の国連安保理決議第1441号を全会一致で採

択したが、イラクは査察を受け入れたものの、不十分な態度を取り続け、多くの疑問に応えることはなかった。2003年2月24日、米国はイラクが同決議「最後の機会」を逸したと判断し、英国及びスペインと共同で、イラクに対する武力行使容認の新決議案を安保理に提出した。しかし、フランス、ロシアが拒否権を行使する姿勢を見せるなど採択が見込めず、3月20日、米国等是对イラク武力行使に踏み切り、イラク戦争を開始した。

## (2) 戦後の復興支援及び治安情勢の動向

イラク戦争は開戦から、約1か月半足らずという短期間のうちに終結した。2003年5月1日、ブッシュ大統領は戦闘終結宣言をし、それまでイラク統治を担っていた復興人道支援局（ORHA）<sup>199</sup>と統合した連合暫定施設当局（CPA）<sup>200</sup>が、統治行政の主体を担うこととなった<sup>201</sup>。国際社会においては国連安保理が、5月22日、イラク戦後復興のための枠組みを規定する国連安保理決議第1483号を採択した。同決議には、国連加盟国及び国際機関にイラク人道復興支援等の取組を要請するとともに、仏独口等から国連中心のイラク戦後復興をするべきとの言及を受けて、アナン国連事務総長が任命する「特別代表」<sup>202</sup>の下で、イラク政権構築の民主的プロセスを行うことが明記された。しかし同決議は、国連事務総長特別代表の活動について「占領当局と調整しつつ」と文言が加えられるなど、国連の役割は限定的となり、その一方で、米英による戦後の政治プロセス指揮権を、事実上

<sup>195</sup> 『朝日新聞』（2002.6.3）、『日本経済新聞』（2002.6.3）  
防衛研究所ホームページ「フリーフィンク・メモ『米国のイラク攻撃について』」（2002年9月）  
<<http://www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2002/pdf/200209.pdf>>

<sup>196</sup> 在日米大使館ホームページ「米国の国家安全保障戦略2002.9」  
<<http://tokyo.usembassy.gov/j/p/tpj-j20030515d1.html>>

<sup>197</sup> 1991年6月イラクは、国連安保理決議第687号で停戦条件として示された大量破壊兵器破棄と、これを検証するための国連査察無条件受入れを受諾し停戦が発効された。

<sup>198</sup> 在日米大使館ホームページ「ブッシュ大統領の国連演説要旨」<<http://tokyo.usembassy.gov/j/p/tpj-jp0209.html>>

<sup>199</sup> イラク戦争が終結に向かう中、最初に米国等によるイラク統治を担うイラク復興人道支援局（ORHA:Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance）が設置された。

<sup>200</sup> CPA:Coalition Provisional Authority

<sup>201</sup> 酒井啓子『イラク 戦争と占領』岩波書店(2004)134頁

<sup>202</sup> 2003年5月23日セルジオ・デ・メロ国連人権高等弁務官をイラク復興担当事務総長特別代表として任命。

国際的に認知させるものとなった<sup>203</sup>。

その後、イラク政治プロセスの進展に伴い、イラク自身の手による復興の道筋や、国連の役割の明確化が必要であるとの国際社会の認識が高まり、C P Aは、同年7月13日、イラクの主要各派指導者等で構成されるイラク統治評議会を発足させた<sup>204</sup>。

このような中、米国は、イラク治安情勢の悪化<sup>205</sup>や戦後復興の遅れのため、軍事・財政両面で、より広範な国際社会の協力を必要とし、国連に強く働きかけた。これに対し、国連は同年10月16日、イラク治安回復のための多国籍軍派遣及び戦後復興再建費用への国際協力を求める安保理決議第1511号を全会一致で採択した<sup>206</sup>。

これら諸情勢の中、ブッシュ政権は同年11月15日、米国による長期占領方針を転換し<sup>207</sup>、同日、イラク統治評議会とC P Aは、「基本法」<sup>208</sup>を制定してイラク人に主権移譲、憲法制定及び新政府の選出等を内容とする民主国家再建の政治プロセスに合意した。この「11月15日合意」に基づき、2004年6月8日国連安保理は、イラクへの主権移譲等の政治プロセス再確認について国際社会の一致した支持及び多国籍軍駐留の権限を示す決議第1546号を採択した。こうして、フセイン政権の崩壊から1年2か月後の6月28日、米占領当局はイラク暫定政府に主権を移譲し、これをもってC P A解体、統治評議会は任務を終了した。

<sup>203</sup> 『読売新聞』(2003.5.23)、『毎日新聞』(2003.5.23) 川端清隆「占領と国連(上)」、『世界』(2006.8)98頁

<sup>204</sup> 安保理決議第1500号によりイラク統治評議会の設立承認と国連イラク支援ミッション(UNAMI)設立を決定。

<sup>205</sup> 川端清隆「イラク復興 挫折の奇跡」、『論座』(2005.1)196頁:2003年8月19日、国連現地本部の爆弾テロ発生。デメロ事務総長特別代表等19名が犠牲となる。これにより国連職員は国外退避、イラクの国連活動は事実上休止。また11月29日には、在イラク日本大使館の奥参事官と井上書記官が、襲撃を受けて殺害される。

<sup>206</sup> 『朝日新聞』(2003.10.17)、『読売新聞』(2003.10.17)

<sup>207</sup> 『日本経済新聞』(2003.11.15)

<sup>208</sup> イラクが民主制移行するまでの政治プロセス等を規定する「移行期間のためのイラク国家施政法」

なお、これで、C P Aとの協定の下、「有志連合」としてイラクに駐留してきた各国軍は、国連安保理決議第1511号に基づく「多国籍軍」としてイラク暫定政府から駐留を認められることになった。

その後、政治プロセスに従い2005年1月の国民議会選挙のほか計3回の選挙・国民投票を経て、2006年5月にイラク新政府が発足した。

### (3) イラク復興支援のための我が国の取組 ア 新たな特措法の制定

小泉総理は、対イラク武力行使に対し、いち早く理解・支持を表明した<sup>209</sup>。それを受けて政府は、イラク問題対策本部会議を開催し、イラク問題に関する対処方針を発表した。その会議の中で、イラク復興支援に係る新法に関しては、今後の推移を見守りつつ検討するとし、海上における遺棄機雷の処理、イラクにおける大量破壊兵器などの処理、復旧・復興支援や人道支援などのための所要の措置を講じることとした<sup>210</sup>。このように我が国は、武力行使後の復興支援の必要性を早くから認識しており、国連での戦後復興の決議が採択される前の2003年4月21日には、既に、我が国としての支援策を幅広い見地から検討すると発表していた<sup>211</sup>。

一方、議論の中には国際平和協力法による復興支援も検討されていた。しかし、イラク停戦後すぐに国連P K O設置の決議が出され

<sup>209</sup> 首相官邸ホームページ「小泉総理大臣 イラクに対する武力行使の事態への対応についての報告」(2003.3.20) <<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/03/20houkoku.html>>

<sup>210</sup> 首相官邸ホームページ「イラク問題に関する対処方針」(2003.3.20閣議決定) <<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/iraq/030320taisyo.html>>

<sup>211</sup> 首相官邸ホームページ「我が国のイラク復興支援策等について」(2003.4.21) <<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/iraq/030421sien.html>>

る見通しはなく、同法に基づく人道的な国際救援活動であっても、イラク国内で活動するためには、紛争当事者間の停戦合意や、派遣先国政府から自衛隊の受入れ同意など「PKO参加5原則」を満たす必要があった<sup>212</sup>。

このような中、政府はイラク新法の提出に先立ち、同年5月中旬までに、新法の枠組みについて、人道復興支援、治安維持活動への後方支援、大量破壊兵器処理の3分野から検討を行った<sup>213</sup>。

その後、同年5月23日、訪米中の小泉総理は日米首脳会談で、その前日採択された国連安保理決議第1483号を踏まえ、イラクの戦後復興に積極的に協力する意向を表明した。そして小泉総理は与党3党の幹事長と会談し、自衛隊を派遣するための新法制定について合意した<sup>214</sup>。

なお、その当時、政府与党内では、特措法方式ではなく、一般法（恒久法）による多国籍軍の治安維持活動の後方支援等<sup>215</sup>についての自衛隊参加も検討されていた<sup>216</sup>。

こうして、政府は2003年6月13日、「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法案」（以下、成立した法律を「イラク人道復興支援特措法」という。）を国会に提出した。提出の際、その骨格は、政府が既に検討していたイラク新法の3分野のうち、大量破壊兵器処理の支援活動については、国際社会の関与を求める国連安保理決議が採択されていないとして、当該

支援活動から除き、自衛隊派遣のための恒久法の早期整備を法案に盛り込むことについては、「恒久法のイメージが不明確」として、受入れを見送っている<sup>217</sup>。

同法案は、同年7月26日（第156回国会）与党の賛成多数で可決成立、8月1日公布施行され、これで自衛隊等を派遣する枠組みができた。

なお、同法案に対し、民主党は、イラクにおいて大量破壊兵器がまだ発見されない中、政府がイラク攻撃を支持した前提が崩れかねないこと等を理由に、法案反対の立場から修正案を提出した<sup>218</sup>。これを受けて、与野党協議が行われたが決裂し、原案のまま無修正で衆議院を通過した。

この法律は施行から4年間（2007年7月31日まで）の限時法であったため、2007年6月20日、イラク復興支援活動に引き続き取り組む必要があるとして、2009年7月31日まで2年間延長する法改正が行われた。

#### イラク人道復興支援特措法に係る主な審議概要

審議過程においては、イラク戦争の正当性を始め、自衛隊の活動地域や武器使用基準など憲法第9条が禁ずる「武力行使との一体化」に係る議論が中心に展開された。

#### (ア) イラク戦争の正当性

政府は、審議の中でイラク戦争の正当性について以下のとおり見解を示している。

「1441におきまして安保理は、イラクが決議687を含む関連諸決議の義務の重大な違反を継続的に犯しているということを決しました。そしてイラクに対して、関連安保理決議を履行する最

<sup>212</sup> 田村重信ほか編著『日本の防衛法制』内外出版（2008）524頁、『読売新聞』（2003.4.22）

<sup>213</sup> 森本敏『イラク戦争と自衛隊派遣』東洋経済新報社（2004）262-263頁、『読売新聞』（2003.3.30）

<sup>214</sup> 『朝日新聞』（2003.6.8）

<sup>215</sup> 治安維持活動の後方支援については、明石康元国連事務次長を座長とする福田内閣官房長官の私的諮問機関「国際平和協力懇談会」報告書（2002年12月）において、国連決議に基づく多国籍軍への協力支援に関し一般法（恒久法）の整備について提言している。

<sup>216</sup> 森本（2004）261頁、『朝日新聞』（2003.5.29）、『産経新聞』（2003.6.13、2003.6.14）

<sup>217</sup> 森本（2004）265頁、『朝日新聞』（2003.6.14）

<sup>218</sup> 修正案の概要は、イラク攻撃正当性の根拠とする法目的に挙げた安保理決議の削除、戦闘地域と非戦闘地域、戦闘員と非戦闘員の峻別の困難さ、武力行使との一体化の可能性、自衛隊の派遣ニーズが特定できない等の判断から、自衛隊の活動項目の削除、流動的な現地状況から、法律の期限を4年間から2年間に短縮する等であった。

後の機会を与えました。…(中略)…決議 1441 で履行を求められている武装解除等の義務がイラクによって完全に履行されていないことから、さらなる重大な違反が生じていると言わざるを得ないわけです。したがって、1441 のもとで、いわゆる湾岸戦争の停戦条件を定めた決議 687 の重大な違反が継続的に生じていたことから、この 687 に基づくいわゆる湾岸戦争の停戦の基礎が失われ、決議 678 に基づき、武力行使が正当化されると考えます<sup>219</sup>」

しかし、対イラク武力行使の正当性の要件である、フセイン政権が国連安保理決議第 687 号に違反して保有していたとする大量破壊兵器は、保有していなかったことが明らかとなった。これに対し政府は、イラクが 12 年間にわたり累次の国連安保理決議に違反し続け、最後まで国際社会の真摯な努力に応えなかったことを根拠に、対イラク武力行使を支持した考えには、変わりはないとしている<sup>220</sup>。

#### (1) 国会の関与

同法第 5 条で、対応措置に係る基本計画は遅滞なく国会に報告しなければならないとしている。さらに同法第 6 条で、内閣総理大臣は基本計画に定められた自衛隊の実施する対応措置について、当該対応措置を開始した日から 20 日以内に国会に付議して承認を求め、国会閉会中あるいは衆議院解散中は、その後の最初に召集される国会で、速やかに承認を求めなければならないとすることで、テロ対策特措法同様、国会の関与をより大きくしている。国会の承認が事後となっていることに関して、政府は、同法案は特措法であり、

同法案が成立すれば、自衛隊派遣の承認が得られる、自衛隊の活動を機動的にできる仕組みが必要である、同法案に基づく自衛隊の活動は人道的復興支援を目的にしており、防衛活動とは根本的に違うと説明している<sup>221</sup>。

#### (ウ) 武力行使との一体化

##### a 自衛隊イラク支援活動の受入れ同意

外国の領域で対応措置を実施する場合は、当該外国の同意がある場合に限るとされている(同法第 2 条第 3 項第 1 号)。同法では、当初、イラク政権が崩壊し、受入れ同意を与える主体が存在しなかったため、国連安保理決議第 1483 号などに従って CPA の同意によることができるとされたが<sup>222</sup>、この点は、テロ対策特措法との大きな相違点である。

国会において、CPA による占領行政下に自衛隊を派遣することは、交戦権を否定した憲法違反との議論があったが、政府は、同法案に基づく自衛隊の活動は武力行使に当たるものではない、米英軍の指揮下に入るのではなく、非交戦国の我が国が活動することは交戦権の行使にはならない、と答弁し憲法第 9 条には抵触しないとした<sup>223</sup>。

##### b 多国籍軍の指揮権

2004 年 6 月、国連安保理決議第 1546 号が採択され、決議第 1511 号に基づく多国籍軍は、イラク暫定政府からイラク駐留が認められ、これにより事実上、自衛隊は多国籍軍の中でイラク支援活動をすることになった。

他方、イラク多国籍軍は治安維持や武装勢力の掃討作戦を行っているため、従来の政府解釈<sup>224</sup>では、海外に派遣された自衛隊が、武

<sup>219</sup> 第 156 回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第 4 号 36 頁(平 15.6.27)川口外務大臣答弁

<sup>220</sup> 衆議院議員辻元清美君提出日本政府のイラク戦争についての見解に関する質問に対する答弁書(平 18.11.28)、第 166 回国会衆議院議録第 25 号 10 頁(平 19.4.24)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>221</sup> 第 156 回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第 3 号 27 頁(平 15.6.26)福田内閣官房長官答弁

<sup>222</sup> 田村ほか編著『日本の防衛法制』528 頁

<sup>223</sup> 第 156 回国会衆議院議録第 42 号 10 頁(平 15.6.24)小泉内閣総理大臣答弁

<sup>224</sup> 第 119 回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第 4 号 25-26 頁(平 2.10.26)中山外務大臣答弁

力行使を伴う多国籍軍の指揮下に入ることも、その一員として行動することもできないとして、憲法が禁止する「武力行使との一体化」のおそれのある多国籍軍への自衛隊参加は許されていない。今回の自衛隊参加に当たって、政府統一見解<sup>225</sup>は、自衛隊は多国籍軍の中で統合司令部下で連絡・調整するが、その指揮下に入るわけではない、自衛隊は我が国の主体的判断の下に、日本の指揮に従って人道復興支援活動を行い、これらは米英了解済みであるとした。さらに政府は、従来の政府見解で多国籍軍へ参加できないとしてきたことについて、他国の「武力行使との一体化」をすることがないという前提を確保することが困難であるとしたため、その前提が確保可能であれば、すなわち、多国籍軍の指揮下に入らなければ、「武力行使と一体化」する活動をしないことが確保でき、多国籍軍への参加は許されないわけではないと説明している<sup>226</sup>。

#### c 戦闘地域と非戦闘地域、安全確保義務

同法第2条第3項においては、自衛隊の活動地域について「非戦闘地域」で行われることが、基本原則として盛り込まれている。

政府は、このような「非戦闘地域」の概念を導入したのは、あくまで憲法上の問題として、自衛隊が憲法の禁ずる「武力行使」を行わないことを担保するためであると答弁<sup>227</sup>し、自衛隊の活動地域が、危険の少ない安全な地域かどうかということとは別問題であるとし

ている<sup>228</sup>。

他方、同法第9条において、自衛隊の活動への安全配慮を政府に課しており、安全確保に万全を期すことをより明確にしている。そして政府は、自衛隊の活動地域は「非戦闘地域」の中で、更に安全な地域を選んで派遣を決定するとした<sup>229</sup>。

#### d 武器使用基準

同法第17条において、武器の使用の範囲について、自己又は共に現場に所在する他の自衛隊員、職員等自己の管理下に入った者を防御するためやむを得ない場合とし（同条第1項）この武器使用は、正当防衛と緊急避難の場合に限定している（同条第4項）<sup>230</sup>。これは、2001年改正後の国際平和協力量法やテロ対策特措法と同様の規定となっている。なお、実際に携行する武器は、基本計画及び実施要領において規定され、現地の実情に合わせて携行していくことになる<sup>231</sup>。

武器使用基準について、イラクの治安状況が不安定な中、自衛隊員の安全を確保するために現行の武器使用基準を緩和する必要性と、その一方で、自己等の防御のための武器使用であっても、武力行使につながるのではないかという観点からの議論が行われた。

武器使用基準の緩和については、国際基準を踏まえた武器使用、すなわち、2002年に提出された「国際平和協力懇談会」の報告書でも提言された「任務遂行を実力をもって妨げる試みに対する武器使用（いわゆるBタイプ）」などを検討するべきとの主張もあった。

<sup>225</sup> 首相官邸ホームページ「イラクの主権回復後の自衛隊の人道復興支援活動等について 閣議了解」（平 16.6.18）  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/0618ryoukai.html>>

<sup>226</sup> 衆議院議員長妻昭君提出自衛隊の多国籍軍参加に関する質問に対する答弁書（平 16.6.22）

<sup>227</sup> 第156回国会参議院外交防衛委員会・内閣委員会連合審査会会議録第1号7頁（平 15.7.9）石破防衛庁長官答弁、第164回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会会議録第7号12-13頁（平 18.8.11）額賀防衛庁長官答弁

<sup>228</sup> 丸茂雄一『概説防衛法制』内外出版（2007）46頁、『防衛年鑑（2004年版）』DMC（2004）47頁

<sup>229</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第3号5頁、43頁（平 15.6.26）福田内閣官房長官答弁

<sup>230</sup> 田村・佐藤編著『教科書 日本の防衛政策』169頁

<sup>231</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第2号3頁（平 15.6.25）石破防衛庁長官答弁

これに対し政府は「いわゆるBタイプ」の武器使用の必要性について議論されているところであると述べる<sup>232</sup>一方で、同法案に基づく自衛隊の活動において、同法案第17条及び自衛隊法第95条により、危険を回避する権限と能力を付与しており、現行の武器使用基準で自衛官の安全は確保されると、一貫した立場をとった<sup>233</sup>。

さらに防衛庁（当時）は、具体的な武器の使用の在り方について、あらかじめ基準を設け、訓練で徹底していかなければ、現場の不測の事態に柔軟に対応できないとして、現地情勢に合った部隊行動基準<sup>234</sup>を作成し、部隊を派遣する考えを示した<sup>235</sup>。

なお、武器使用基準が今後拡大する可能性について、政府は、従前からの自己保存のための自然的権利を超えるものは、憲法第9条に抵触するおそれがあるが、個々のケースに応じて慎重に検討し、検討過程で関係当局から相談があれば、憲法との関係に十分配慮しつつ的確に対応したいとの見解を述べ、使用基準緩和について必ずしも否定的ではなかった<sup>236</sup>。

<sup>232</sup> 第156回国会参議院外交防衛委員会会議録第16号4-5頁（平15.7.15）石破防衛庁長官答弁、第159回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会会議録第7号3-4頁（平16.3.3）石破防衛庁長官答弁

<sup>233</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第2号3頁（平15.6.25）石破防衛庁長官答弁

<sup>234</sup> 部隊行動基準とは、法令などの範囲内で、部隊などがとり得る具体的な対処行動の限度を防衛大臣の行う政策的判断に基づき示すことにより、部隊などによる法令などの遵守を確保するとともに、的確な任務遂行に資することを目的とするもので、防衛庁は2000年12月4日「部隊行動基準の作成等に関する訓令」を発出し部隊行動基準を策定した。これは、米国などにおけるROE（Rules of Engagement）に相当する。防衛庁『防衛白書（平成15年版）』171頁

<sup>235</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第5号20頁（平15.6.30）守屋防衛庁防衛局長答弁

<sup>236</sup> 第157回国会参議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第5号3頁（平15.10.9）秋山内閣法制局長官答弁。なおその後、安倍総理の下で設置された「安全保障の法的基盤の再構築に関

#### e 駆け付け警護

審議では、多国籍軍等が武装勢力に襲撃されても、自衛隊は駆け付けて防御できないことをめぐり、活発に議論された。

武器使用の現行基準は、「自己と共に現場にいる」ことに限定されている。また、同じ活動に従事する多国籍軍、我が国の要員が、自己の管理下以外の地域で襲撃された場合等の駆け付け警護に関しては、相手方が国家又は国家に準ずる組織である場合、憲法の禁ずる「武力行使」に当たるおそれがあるとして認められていない。

しかし一方で、国会審議において、政府は、警護任務を十分に遂行するためには、例えば、相手が犯罪集団であることが明確な場合等、「武力行使」のおそれがないことを前提とした枠組みを設定したときは、それが憲法上許容される余地がないとは言えないとした<sup>237</sup>。

#### f 集団的自衛権との関係

同法に基づく自衛隊の活動は、テロ対策特措法同様、「非戦闘地域」で行うこととされている。

また政府は、同法案は人道復興支援活動及び安全確保支援活動を行うことを内容としているものであり、その目的・内容とも集団的自衛権と関係あるところはないとしている<sup>238</sup>。したがって、従来の政府の見解<sup>239</sup>に抵触しないと説明した。

する懇談会」報告書12-14頁（2008.6.24）においては、「自衛隊が国連PKOの一員として、駆け付け警護や妨害排除のために国際基準に従って行う武器使用は、憲法第9条の禁ずる武力の行使に当たらないと解すべきである」としている。

<sup>237</sup> 第168回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会会議録第7号28頁（平19.11.1）宮崎内閣法制局長官答弁、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」第4回（2007.8.10）

<sup>238</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会会議録第4号4頁（平15.6.27）秋山内閣法制局長官答弁

<sup>239</sup> 衆議院議員稲葉誠一君提出憲法、国際法と集団的自衛権に関する質問に対する答弁書（昭56.5.29）

(4) 自衛隊のイラク派遣とイラク情勢の推移

ア 自衛隊のイラク派遣実績

(ア) 陸上自衛隊の支援活動と撤収

陸上自衛隊は、2004年1月の派遣開始以来、イラク南東部ムサンナー県において、サマーワを拠点に支援活動を実施してきた。

2006年6月、イラク新政府は、ムサンナー県を多国籍軍からイラク治安部隊に治安権限移譲すること等を発表した。これを踏まえ政府は同月、陸自部隊を撤収させることを決定<sup>240</sup>し、同部隊は7月25日に、後送業務隊は9月9日に帰国を完了した。

撤収まで約2年半の間、1件の人的被害も受けることなく、派遣隊員数延べ約5,600人が、主に医療、給水、公共施設の復旧・整備活動及び1日当たり最大で1,100人強(延べ49万人程度)の現地雇用創出に貢献し、ムサンナー県の人々の生活基盤整備などの成果<sup>241</sup>をあげた。

(イ) 航空自衛隊の支援活動

航空自衛隊は、2003年12月以降、C-130H輸送機3機、人員約200人の派遣輸送航空隊を順次派遣して、2004年3月以降、人道復興支援物資・人員などの輸送活動を行っている。また、陸自部隊撤収後も、国連や多国籍軍を支援するため、空輸支援区域を、バグダッドやエルビルへと拡大<sup>242</sup>し、引き続き人員・物資の輸送活動を継続している。2008年11月26日現在で空輸実績総計810回、物資重量671.1t、そのうち、国連に対する輸送実績(9月30日まで)は102回、物資重量85.9

t、人員2,771人となっている<sup>243</sup>。

(ウ) イラク多国籍軍に関する国連安保理決議失効と自衛隊のイラク派遣活動

2007年12月、イラク政府の要請に基づき<sup>244</sup>イラク多国籍軍の駐留期間を1年間延長する国連安保理決議第1790号が全会一致で採択されたが、同決議は2008年末で失効となる。

他方、イラク人道復興支援特措法は、有効期限を延長する法改正が行われ、現在の期限は2009年7月31日となっている。そのため、同決議が失効した後も、自衛隊が支援活動を継続するためには、イラクとの間で地位協定を結ぶ必要がある。しかし政府は2008年9月11日、イラク国内情勢は改善し、同法の目的が達成されつつあるとの認識を強め、活動を継続せず、2008年内を目途に航空自衛隊を撤収する方針を表明した<sup>245</sup>。その後、政府は11月28日、2008年内の同法に基づく任務の終了を正式に決定した<sup>246</sup>。

イ イラク情勢と治安対策の動向

2006年5月のイラク新政府発足後も、イラクの混乱は、依然として厳しい状況が続いていた。特に2月サーマッラーで発生したシーア派の聖廟爆破事件以降、宗派間対立が激化、大規模テロが相次ぎバグダッドを中心にイラク民間人犠牲者が急増した<sup>247</sup>。

このような治安情勢の悪化を受け、ブッシュ大統領は、2007年1月、バグダッドの治安

<sup>240</sup> 首相官邸ホームページ「小泉内閣総理大臣記者会見(2006.6.20)」  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2006/06/20message.html>>

<sup>241</sup> 防衛省『防衛白書(平成19年版)』285頁

<sup>242</sup> 第164回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議録第6号3頁(平18.6.22):安倍内閣官房長官はアナン国連事務総長の要請も踏まえ、多国籍軍に加え国連の活動も支援し、新たにバグダッドやエルビルへの移送を行う決定をした旨を説明。

<sup>243</sup> 航空自衛隊ホームページ「イラク復興支援派遣輸送航空隊による輸送活動実績」

<<http://www.mod.go.jp/asdf/iraq/jisseki.htm>>

<sup>244</sup> 2007年12月18日、イラク・マ・リキー首相は安保理宛の書簡において、「最後の延長要求」になると説明(『毎日新聞』(2007.12.19))

<sup>245</sup> 首相官邸ホームページ「官房長官記者発表(2008.9.11)」  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/ri/reki/2008/09/11\\_a.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/ri/reki/2008/09/11_a.html)>

<sup>246</sup> 首相官邸ホームページ「麻生内閣総理大臣の談話」  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/11/28danwa.html>>

<sup>247</sup> この状況下2006年9月、国連のアナン事務総長は国連本部での演説において、この現況が長引けば全面的な内戦に突入する可能性があるとして警告を発した。『日本経済新聞』夕刊(2006.9.19)

回復に重点を置き、米軍の増派やPRT<sup>248</sup>の数の倍増等を含む対イラク新政策を発表した<sup>249</sup>。そして、2万人以上の米軍が増派されるとともに、イラク政府は2月からバグダッドでの新治安対策を開始した<sup>250</sup>。

他方、2008年10月現在、イラク18県中13県<sup>251</sup>において治安権限が移譲され、イラク軍兵士や警察官らで構成される治安部隊への引き継ぎが進められている。イラク治安部隊は、2005年1月には約13万人であったが、2008年11月現在約56万人<sup>252</sup>まで増加している。また、イラク国内には、2008年11月現在、約15万人、20か国<sup>253</sup>の各国部隊が展開しているが、今後、多国籍軍は派遣規模の変更及び撤退方針を発表している。

例えば、米国は2008年7月末で2007年増派分部隊の撤収を完了し、新たに、陸軍部隊派遣期間が15か月に延長されていたところ、8月1日付で従前の12か月に戻し<sup>254</sup>、2009年2月までに米軍8,000人を撤収<sup>255</sup>する方針

を表明した。さらに、イラク政府は2008年11月、2009年以降の駐留米軍に係る地位協定案について閣議承認したが、その内容は、米軍戦闘部隊が2009年6月末までに主要都市から撤退し、2011年末までには米軍全部隊を撤退する等としている。今後、イラク政府は同協定案について、2008年末までにイラク国民議会の承認を経て、米国との正式合意を目指している<sup>256</sup>。

豪州政府においては、2008年6月にはすべての戦闘要員が撤退し、ポーランド政府も、2008年10月末ですべての任務を終了し撤退を完了する<sup>257</sup>など、各国で、今後のイラク駐留の在り方について検討が進められている。

こうした情勢の変化を踏まえ、一時3,000人<sup>258</sup>を超えていた民間人の月間死者数は、2008年9月現在、534人まで減少している<sup>259</sup>。また、米兵死者数については、2008年10月は13人と推計され、同年7月と並び開戦後最低レベルまで減少した<sup>260</sup>。なお、2008年7月以降10月末現在まで、米兵以外の多国籍軍兵士死者数はゼロであった<sup>261</sup>。

### 3 「特措法方式」の特色とその賛否

以上見てきたように、米同時多発テロ後において我が国が求められた国際平和協力活動は、従来想定していた活動の地域及び範囲から離れた、全く新しい事態であった。すなわち、国連PKOの範囲から外れ、かつ日米安保の枠からも離れる活動であったのである。このような活動を実施するためには国際平和協力法のような既存の自衛隊の海外派遣法制や、周辺事態安全確保法を法的根拠とするこ

080909.html>、『産経新聞』(2008.9.10)

<sup>256</sup> 『朝日新聞』『読売新聞』(共に2008.11.17)

<sup>257</sup> 毎日新聞(2008.10.29)

<sup>258</sup> 例えば2006年7月、民間人3,150人死亡

<sup>259</sup> “IRAQ BODY COUNT”<<http://www.iraqbodycount.org/>>

<sup>260</sup> AP通信(2008.7.31)、日本経済新聞(2008.11.1)

<sup>261</sup> “Iraq Coalition Casualty Count”<<http://icasualties.org/oif/>>

<sup>248</sup> イラク全18県で31個のPRTが活動中、総要員数800名: 在イラク米国大使館ホームページ「Fact Sheet(2008.3)」<[http://iraq.usembassy.gov/pr\\_01222008b.html](http://iraq.usembassy.gov/pr_01222008b.html)>

<sup>249</sup> 『産経新聞』(2007.1.12)

<sup>250</sup> 外務省『外交青書(平成20年版)』86頁。なお2007年2月14日マリーキー首相は、首都バグダッドとその周辺の改善を目指す大規模掃討作戦を開始し、米軍とイラク治安部隊計9万人を投入した。(防衛省『防衛白書(平成19年版)』18頁)

<sup>251</sup> 米國務省ホームページ Bureau of Near Eastern Affairs US Department of State 『Iraq Weekly Status Report (October 29, 2008)』<<http://www.state.gov/documents/organization/111557.pdf>>

<sup>252</sup> 「BROOKINGS Iraq Index (2008.11.6)」<<http://www.brookings.edu/saban/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index.pdf>>

<sup>253</sup> 外務省資料(2008年11月現在)

イラク多国籍軍ホームページ<[http://www.mnf-iraq.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=23564&Itemid=128](http://www.mnf-iraq.com/index.php?option=com_content&task=view&id=23564&Itemid=128)>

<sup>254</sup> 米ホワイトハウス・ホームページ「ブッシュ大統領声明(2008.7.31)」<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/07/20080731.html>>

<sup>255</sup> 米ホワイトハウス・ホームページ「ブッシュ大統領声明(2008.9.9)」<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/09/20080909.html>>

とは無理があり、新規の立法措置をとることを迫られた。その結果、特定の事案への対処を目的とする「特措法」をその都度制定することで対応した。

米同時多発テロ以降に制定された、自衛隊等による国際貢献のための「特措法」の特色としては、次のような諸点が挙げられよう。

第1の点は、期限が明示的に付されていることである。

そもそも「特措法」は前述のとおり特定の事案への対処を目的としている。したがって、目的を達成した場合には廃止されることが予定されており、限時的な要素が法律に内包されていると言えるが、米同時多発テロ以降の事案に対処するために制定された「特措法」では、期限が明示された。

すなわち、テロ対策特措法は施行の日から2年間とされ、2年以内の期間を定めて延長することを可能とした。2年間で効力を失うこととした理由は、実施される活動は一時的なものであり、これを継続して実施することについては一定の期間の後に国会の判断を仰ぐべきであると考えられたためである。そして2年という期間については、国際平和協力法において、活動の実施の国会承認から2年を超えて平和維持隊の本体業務を継続して実施する場合には改めて国会の承認が必要とされていることも参考にしつつ決めたとされている<sup>262</sup>。なお、テロ対策特措法とほぼ同目的で制定された補給支援特措法の期限を1年とした理由については、補給支援活動の継続の必要性について、より幅広い国民の理解と支持を得るためにも、1年後に改めて継続の可否について国会の判断を得ることが適当と考

えたためである<sup>263</sup>。

また、イラク人道復興支援特措法の期限は施行の日から4年間とされ、4年以内の期間を定めて延長が認められている。期限を4年間とした理由は、イラクの復興にはある程度期間がかかると見込まれること及び我が国による国際協力の観点からは余り短い期間は適当でないことから、テロ対策特措法と同様の2年では短いと考えられ、他方において、余りに長い期間を設定することも適切ではなく、4年という期間が適切なものと考えた結果であるとしている<sup>264</sup>。

「特措法」の第2の特色としては、新たな事態を踏まえ、自衛隊等の派遣に係る我が国の判断の主体性がより明確にされている点である。

例えば、国際平和協力法に基づく国際平和協力業務等は、国連決議又は国際機関の要請が前提とされている。また、同法には、いわゆる「PKO参加5原則」が条文の各所に内包されている。このような点を見ると、我が国が自衛隊等を国連PKOに派遣するか否かに関し判断する際において、その独自性はそれほど大きいものではなく、むしろ受動的要素が強い。

これに対し、米同時多発テロ後に制定された「特措法」では、法の対象とする事案に関連する国連安保理決議を引用しつつも、国際社会の取組に対し我が国が積極的かつ主体的に寄与するための法律であることを法文上明らかにしているほか<sup>265</sup>、「PKO参加5原則」のような制約もない。その意味では、我が国の自衛隊等の派遣に関する判断の独自性がより高まっているとも言える。

<sup>262</sup> 田村ほか編著『日本の防衛法制』496頁。なお、2年という期限の理由については、前掲書のほか、2001年10月10日の衆議院本会議における福田内閣官房長官の答弁にも見られる（第153回国会衆議院会議録第5号7-8頁）。

<sup>263</sup> 田村ほか編著『日本の防衛法制』513-514頁

<sup>264</sup> 2003年6月24日の衆議院本会議における小泉内閣総理大臣の答弁。第156回国会衆議院会議録第42号5頁。

<sup>265</sup> テロ対策特措法第1条、イラク人道復興支援特措法第1条及び補給支援特措法第1条参照

第3の特色としては、武器使用基準について変化が見られたことが挙げられよう。「特措法」上、武器使用が認められる際の防護の対象について、2001年の改正前における国際平和協力法で認められていた「自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員」等に加え、新たに「自己と共に現場に所在する...その職務を行うに伴い自己の管理下に入った者」の生命・身体を防護するためにも武器の使用が認められることとなった。これにより、自衛隊員以外の者が自衛隊の宿营地、車両内や航空機内といった自衛隊が秩序維持・安全管理を行っている場に存在する場合や、通訳、視察者、連絡員等が自衛隊の職務に伴い同行しているような場合に不測の攻撃を受けた際には武器の使用が認められるようになった。なお、この基準については、国際平和協力法においても適用されることとなり、いわゆる「平和維持隊本体業務」の凍結解除と同時に改正された。

このように、「特措法」の制定が自衛隊等の海外派遣法制に関する新たな一步を踏み出したと言い得るが、他方において、「特措法」の問題点に対する指摘もある。

まず、事案が発生する都度、「特措法」を制定し、あるいは「特措法」を延長することが妥当であるのか、という指摘である。この指摘の理由としては、法の制定又は延長の際、膨大な政治的エネルギーをその都度費やさなくてはならないという点<sup>266</sup>や、対応の迅速性に欠ける<sup>267</sup>、あるいは、我が国の国際貢献に

関する理念が示されていない<sup>268</sup>、といったことなどが挙げられている。

また、法律の目的がある程度限定的となることにより、目的外の行動へなし崩し的に拡大することへの防止が期待できるという「特措法」の効果は、その副作用として、「どのような状況に至れば法律の目的が達成されたと言えるのか」という指摘を常に受け続ける要因ともなる。この法目的の達成条件については、2001年のテロ対策特措法の制定当初から国会の場で議論されており、これに対する政府の答弁は、諸般の情勢を総合的に勘案して判断する旨の内容にとどまっている<sup>269</sup>。

さらには、限時法の「特措法」である以上、実施する項目の中身について詳細に規定するのが筋ではないかとも指摘されている<sup>270</sup>。

防衛庁の省移行と同時に、自衛隊の国際平和協力活動が付随的任務から本来任務へと変更され、自衛隊による国際貢献の法的位置付

---

円滑な国際平和活動が出来ない」との主張が掲載されている。

<sup>268</sup> この点について、2004年10月に提出された「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書では、「これまでは、新たな事態が生起して平和協力活動の必要が生じることに特別措置法を作って対応してきた。今後とも、武力を行使することなく、国際社会の責任ある一員として平和で安定した国際環境の構築に参加するなど、日本の国際平和協力の理念を内外に示すとともに、日本としてこれに一貫して、かつ迅速に取り組んでいくことができるよう、一般法の整備を検討すべきである。」(同報告書20頁)として、間接的ながらも特措法方式では我が国の国際平和協力の理念が示し切れていないことを示している。

<sup>269</sup> 2001年11月26日の衆議院テロ防止特別委員会における桑原豊委員の質問及びそれに対する中谷防衛庁長官の答弁(第153回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第10号8-9頁)ほか。

<sup>270</sup> 例えば、2003年6月25日の衆議院イラク特別委員会において、前原誠司委員は、イラク人道復興支援特措法について「この法律は特別措置法です、恒久法、一般法ではありませんね。ということは、時限立法で何をやるかということを決めて法律を出すのが本来のあり方ではありませんか、特別措置法というのは... (中略) ...この法律というのは物すごく簡単な法律でして、人道復興支援活動、これは政府の人間を出す、安全確保支援活動、自衛隊を出す、簡単に言えばこの二つだけなんです。そして、あとは基本計画をつくって国会承認を得る、これだけの法律なんです...」と述べ、批判している(第156回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第2号18頁)

<sup>266</sup> 例えば、『読売新聞』2008年1月7日付朝刊に掲載された社説では、「インド洋での海上自衛隊の給油活動を再開するための新テロ対策特別措置法案が成立しても、法律の期限は1年だ。期限延長問題で再び膨大な政治的エネルギーを費やしかねない。給油も含め、自衛隊の海外任務に関する恒久法制定を目指す方が合理的だ」と指摘している。

<sup>267</sup> 『読売新聞』2006年8月6日付朝刊の社説では、テロ対策特措法の延長問題に関連し、「テロ特措法は01年10月に成立後、2度にわたって延長された。秋に延長されれば3度目となる。何か事がある度に時限立法で特別措置法を制定し、その延長を繰り返しているようでは、迅速かつ

けは変わった。今後も我が国の国際貢献に係る自衛隊の役割については大きな期待が寄せられることであろう。他方、軍事力を用いた国際貢献に関する世界の最近の趨勢を見ると、アフガニスタンにおけるISAFやPRTのように、国内の治安維持に対する支援活動や軍民共同で行う復興支援活動にまで外延が広がっている。こうした動きに対し、我が国はその都度「特措法」を制定して対応しているが、国連PKOの範囲を超えた国際貢献について一般的に対応できる根拠法がない状況に変わりはない。今後我が国は、「特措法方式」への指摘を踏まえつつ、国際貢献に関する世界の動向にどのような対応をしていくのかが求められることになる。

#### 今後の課題と展望 終わりに代えて

最後に、国際の平和と安全を確保するため、国連PKOがどのように発展、変容してきたか、米同時多発テロ以降、テロ等新たな脅威と事態に、国際社会がどのように取り組んできたか、そして、我が国がこれらの事態にいかに対応してきたかの上記分析を概観して敷衍し、そこでの議論の過程で浮かび上がった諸課題を整理して、今後の自衛隊の国際平和協力活動の展望を論じてみたい。

#### 1 総括：これまでを振り返って

国際の平和と安全を確保するための現実的な取組として、国連はPKO活動を開始し、発展させてきた。そして、冷戦終結後は、停戦監視、兵力引き離しといった伝統的PKO活動のみでなく、選挙監視、避難民帰還、文民警察、復興支援、法と秩序の回復といった政治過程まで広く及ぶ複合的PKOが登場した。しかし、その後、国連PKOの概念は大きく変容と混迷を余儀なくされる。初期の複

合的PKOである国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)の成功等を受け、国連は1992年の「平和への課題」を基礎に、熱意を持って国連PKOの拡大・強化を進めたが、1993年から1995年にかけて、第2次国連ソマリア活動(UNOSOM)、国連保護軍(UNPROFOR)(旧ユーゴ)、国連ルワンダ支援団(UNAMIR)が「平和執行部隊」的な任務を負って悲惨な失敗と挫折を繰り返したことにより、国連PKOを強化する熱意は急速に薄れてしまった。これを踏まえ、1995年「平和への課題の追補」では、「平和執行部隊」構想は撤回され、2000年の「ブラヒミ報告」は、「国連平和活動」(PSO)の重要性を指摘しつつも、紛争当事者の同意、中立性、自衛の場合のみの武力行使というPKO基本原則を確認し、強制行動は自発的に行動する国々(多国籍軍)が行うべきとした。

これとほぼ時期を一にして、米同時多発テロを契機としたアフガニスタン戦争、そしてイラク戦争が勃発し、国際社会は、テロ等従来想定していなかった新たな脅威や事態に直面するようになった。これらに対し、米国等が軍事行動を実施し、国連は、その後の秩序維持、復興支援に当たり、軍事作戦を行った米国の主導する多国籍軍等と連携しながら、PSOに取り組んでいる。

現在も各地で国連PKOは活発に展開、活動しているが、いずれも複合的PKOが主流であり、停戦合意の監視等、紛争の再発防止のための措置だけでなく、選挙監視、文民警察、人権監視、人道救援活動の実施・支援から行政事務に対する助言、復興開発等、平和構築のための活動をも任務に含んでいる。

我が国にとって、国連PKOへの要員派遣は、国連加盟が実現した直後からの課題であった。イラン・イラク戦争への掃海部隊派遣が挫折した後、1988年の「平和のための協力」構想によって、選挙監視等の分野への国連P

KO文民派遣が、ようやく始まった。しかし、湾岸危機を通じて、国際的な緊急事態に対応する人的貢献の枠組みが十分に整っていないことが判明し、自衛隊の活用が検討されたもの間に合わず、自衛隊法に基づき、ペルシャ湾へ掃海艇を派遣できたのは、湾岸戦争が終了した後であった。その間、我が国は財政支援しか行うことができず、国の内外から、「小切手外交」との厳しい批判を浴びた。

この反省を受けて、1992年に国際平和協力法が成立し、また、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が改正され、自衛隊の国際平和協力活動への貢献が可能となった。自衛隊は、カンボジアPKOを皮切りに、順調にこれら協力の実績を積み上げている。米同時多発テロ後、テロ等の新たな脅威、事態に対応する必要が生じ、我が国が従来想定していた活動地域及び範囲から離れた、全く新しい形で国際平和協力活動が必要となると、テロ対策特措法(その後補給支援特措法)、イラク人道復興支援特措法を制定して、これらに基づいて必要な協力を実施している。

しかし、上記のとおり、国際平和協力法と同時並行的に、国連PKOの活動内容が伝統的PKOから複合的PKOへと発展する中で、我が国における法制化の段階では前提とされていなかった諸活動が、実際のニーズとして上がってくるようになった。こうした任務を果たす上では、武器使用基準等の見直しが必要であるとの指摘もある。また、新たな脅威・事態に対応し、多国籍軍等と連携しながら、武力紛争の解決とその後の秩序維持、復興等を支援する活動も、今後十分に予想される。このような活動を想定した法的枠組みは存在しないため、これらが再度必要となった場合、新たな法的対応の検討が求められよう。

## 2 自衛隊による今後の国際平和協力活動を考える上での課題と展望

現在までに至る過程で、国際社会でも我が国においても、極めて幅広く真剣な議論が行われた。その内容をレビューしつつ、また、複合的PKO、そして多国籍軍と連携・協力しての諸活動が今後自衛隊に求められる可能性があることを念頭に、自衛隊による国際平和協力活動の展望を考えると、以下の諸課題に対する十分な論議が引き続き必要であると思われる。

特に重要であるのが、「集团的自衛権」、「武力行使の一体化」に伴う諸問題の整理である。現行の憲法解釈で禁じられている「集团的自衛権」の行使に該当する、そして「武力行使」を行っているとの評価を避けるため、(イ)多国籍軍等との「指揮命令権」の問題、(ロ)「戦闘地域」・「非戦闘地域」の区分、(ハ)「武器使用基準」等が、今後も本件議論の主要な対象となると思われる。「武器使用基準」の問題については、(ニ)複合的PKO等では、既に国際基準となっている、任務遂行・妨害排除のための武器使用(「Bタイプ」)や、(ホ)我が国の現行基準では対象とならない、自己の管理外に所在する多国籍軍等への「駆け付け警護」が具体的な課題として上がっている。(ニ)(ホ)については、「国際平和協力懇談会」、「安全保障と防衛力に関する懇談会」、「安保法制懇」等が実施に踏み切るべきと提言していることもあり、真剣な検討と判断が求められよう。

自衛隊へのシビリアン・コントロール強化が改めて課題となっている現在、(ヘ)「国会の関与」の在り方も大きな課題である。特措法の制定・延長等に当たり、どの範囲までなら事後承認・報告でよしとするのか、事前承認が必要となるのであれば、それはいかなる場合か等が活発に議論されてきた。今後、新たな法制度等の整備を検討するに当たり、こ

の問題が中心的に議論される可能性が高い。

最近の補給支援特措法成立・延長の過程では、(ト)自衛隊の派遣と「国連安保理決議の要否」、そして、(チ)如何なる状況に至れば法律の目的が達成されたと言えるのか、を判断するための「出口戦略」も、重要な課題として議論されている。

また、ISAFやPRTへの参加も国会で活発に議論されているが、文民・民間との連携・協力が不可欠となるPRT等を考える際には、(リ)民軍関係を規律する原則やガイドラインの整備も課題となろう。「ブラヒミ報告」後、国連は、武力紛争の解決とその後の秩序維持、復興を支援する際、多国籍軍と連携しながら、PSOに取り組んできており、こうした活動の中で求められる広範な文民活動に対応するため、軍事部門と文民部門の密接な協力が必要となった。既に各国・機関は、PSOに関する民軍関係を規律する原則やガイドラインを整備しているが、我が国においても、これらの原則、ガイドラインについて具体的な検討が必要となっているのではない。

その他、「PKO参加5原則」で、(ヌ)「停戦合意、受入れ合意」が厳格に求められていることに関し、「国際平和協力懇談会」は、湾岸戦争後、複雑化した紛争形態を踏まえ、PSO初動時から参加、協力するためには、これらに代えて「国連決議」をもってPKO参加を可能とすべきと提言しているが、これも重要な問いかけである。

しかし、米同時多発テロ後の我が国の対応を振り返る中で、最も大きな問題となっているのが、(ル)「特措法方式の是非」である。上述のとおり、我が国は、従来の国際平和協力法、周辺事態安全確保法などの既存の法律を根拠に活動することが困難なアフガニスタン、イラクの事態に対応するため、その都度、特措法を制定してきた。他方において、事案

が発生する度に、特措法を制定・延長することにより、膨大な政治的エネルギー等を要するだけでなく、日本の迅速な対応が妨げられてきたとの指摘も否定できない。

そのため、「国際平和協力懇談会」は、国連決議に基づき派遣される多国籍軍への我が国の協力について、一般的な法制度の制定を提言している<sup>271</sup>。また、2004年、「安全保障と防衛力に関する懇談会」も、「日本としてこれ（注：国際平和協力活動）に一貫して、かつ迅速に取り組んでいくことができるよう、一般法の整備を検討すべきである<sup>272</sup>」と求めている。

2007年の自衛隊法改正で、国際平和協力活動等が自衛隊の「本来の任務」とされたことから、現行法制度の問題点を指摘し、海外派遣を円滑に実施するための一般法（恒久法）制定に関する種々の提言等が、更に活発になされ、議論されるようになっていく。政党レベルでも、2006年、自民党国防部会防衛政策検討小委員会が、一般法（恒久法）の原案として「国際平和協力法案」を策定し、自民、公明両党は国際平和協力の一般法に関するプロジェクトチームを立ち上げ、議論を重ねている。民主党は、第168回国会に提出した国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案において、「安全保障の原則に関する基本的な法制」の早急な整備の必要性を指摘している。

これからの国際社会の平和と安全の確保に、我が国として十全に協力していくためには、今後とも自衛隊による国際平和協力活動の重要性が増していくものと考えられる。現在、国際平和協力法等が基本的枠組みであるが、国際平和協力法は伝統的PKOの原則を反映

<sup>271</sup> 「国際平和協力懇談会」報告書（2002.12）41頁

<sup>272</sup> 「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書（2004.10）20頁

したものであって、現在の国際社会で求められる複合的PKO、さらには多国籍軍と連携しながら、武力紛争の解決とその後の秩序維持、復興を支援する活動を想定したものではない。そのため、今後、現行法制度の枠を越える新たな国際平和協力活動が求められ、我が国としてもそれに参加することが必要と判

断される場合、既存の法体制では足りず、新たな法制度の整備が求められるが、その際には、上記の諸課題を十分に議論することが必要である。また、一般法（恒久法）を議論する場合でも、これら諸課題を十分に吟味した上で作業することが求められよう。

## 【参考文献】

### 共通

- ・ 斎藤直樹「国連平和維持活動の変遷（1948 - 2001年）」『平成国際大学論集』第7号 平成国際大学法政学会（2003.3）
- ・ 前田哲男・飯島滋編著『国会審議から防衛論を読み解く』三省堂（2003）
- ・ 森本敏編著『国民として知っておきたい日本の安全保障問題』海竜社（2007）
- ・ 横田洋三編『国連による平和と安全の維持：解説と資料』国際書院（2000）

### 国連PKOの誕生と我が国の対応

- ・ 入江寿大「池田・佐藤政権期の「国際的平和維持活動」参加問題：コンゴ動乱・マレーシア紛争と自衛隊派遣の検討」『軍事史学』第42号 錦正社（2007.3）
- ・ 香西茂「平和維持活動の国連憲章上の根拠について」『法学論叢』第126巻 京都大学法学会（1990.3）
- ・ 斎藤直樹「国連平和維持活動への我が国の参加問題：「PKO協力法」の成立過程を中心として」『平成国際大学論集』第7号 平成国際大学法政学会（2003.3）
- ・ 西連寺大樹「日本の国連平和維持活動参加問題：文官派遣にいたるまで」『政治経済史学』第434号 日本政治経済史学研究所（2002.10）
- ・ 添谷芳秀「日本のPKO政策：政治環境の構図」『法学研究』第73巻第1号 慶応義塾大学法学研究会（2000.1）
- ・ 高井晋「国際平和の維持と国連憲章：国連平和維持活動を中心に」『新防衛論集』第18巻第1号 防衛学会（1990.6）
- ・ 同『国連PKOと平和協力法』真正書籍（1995.8）
- ・ 田辺亮「冷戦期の国連平和維持活動（PKO）：その意義と限界」『文明』第8号 東海大学文明研究所（2005）
- ・ 浜谷英博「国連の平和維持活動と自衛隊の参加」『新防衛論集』第18巻第1号 防衛学会（1990.6）
- ・ 藤巻正人「冷戦後の国連平和維持活動（PKO）の特徴」『レファレンス』第596号 国立国会図書館調査及び立法考査局（2000.9）
- ・ 村上友章「カンボジアPKOと日本：『平和の定着』政策の原型」『軍事史学』第42号 錦正社（2007.3）
- ・ 同「吉田路線とPKO参加問題」『国際政治』第151号 日本国際政治学会（2008.3）
- ・ 柳井俊二「日本のPKO：法と政治の10年史」『法学新報』第109巻5・6号 中央大学法学会（2003.3）

複合的 P K O 登場後の国連 P K O の展開と我が国の国際平和協力法による参加の制約

- ・大芝亮ほか編『平和政策』有斐閣(2006)
- ・外務省『平成4年版 外交青書』国立印刷局(1993)
- ・外務省『平成8年版 外交青書』国立印刷局(1996)
- ・香西茂「国連による紛争解決機能の変容」山手治之・香西茂編『現代国際法における人権と平和の保障 - 21世紀における人権と平和：国際法の新しい発展をめざして 下巻 現代国際法における人権と平和の保障』東信堂(2003)
- ・佐藤哲夫「冷戦解消後における国連平和維持活動 国内紛争に対する国際連合の適応」『紛争解決の国際法：小田滋先生古稀祝賀』三省堂(1997)

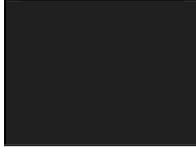
米同時多発テロ後の国際安全保障環境と我が国の国際平和協力活動

- ・石破茂・潮匡人「実戦 石破茂 vs 潮匡人『警告射撃をしないと撃てない』『急所は外す』はありえない」『S A P I O』通巻337号 小学館(2004.2.25)
- ・阪田雅裕「法令にみる小泉内閣2千日の軌跡第6回 自衛隊による国際貢献」『時の法令』No.1787 朝陽会(2007.6)
- ・笹本浩「インド洋における補給活動の再開 補給支援活動特措法案・テロ根絶法案の国会論議」『立法と調査』第278号 参議院事務局企画調整室(2008.2)
- ・衆議院憲法調査会事務局『憲法第9条 特に自衛隊のイラク派遣並びに集団的安全保障及び集団的自衛権に関する基礎的資料』衆憲資第37号(2004.2)
- ・(財)史料調査会編『世界軍事情勢2008年版』原書房(2008)
- ・鈴木滋ほか「テロ特措法の期限延長をめぐる論点 第168回臨時国会の審議のために」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』第594号 国立国会図書館調査及び立法考査局(2007.9)
- ・谷勝宏「テロ対策特別措置法の政策過程」『国際安全保障』第30巻1-2合併号 国際安全保障学会(2002.9)
- ・富田圭一郎「アフガニスタンで活動する地方復興支援チーム(PRT) 民軍共同による紛争後の平和構築支援活動」『レファレンス』第674号 国立国会図書館調査及び立法考査局(2007.3)
- ・中村仁威「海外派遣は自衛隊の顔だ」『Voice』通号310 PHP研究所(2003.10)
- ・防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2008』防衛省防衛研究所(2008)
- ・防衛知識普及会編『テロ特措法(海上自衛隊の給油活動)』内外出版(2007)
- ・Kenneth Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy," CRS Report for Congress, September 29 2008.
- ・Paul Gallis and Vincent Morelli, "NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance," CRS Report for Congress, July 18 2008.

国家安全保障戦略としての国際貢献に関する研究グループメンバー  
(平成20年10月末日現在)

衆議院調査局

金澤 昭夫(安全保障調査室長)  
細矢 隆義(予算調査室首席調査員)  
中井 一浩(安全保障調査室次席調査員)  
井東 辰晃(第一特別調査室次席調査員)  
林山 泰彦(安全保障調査室調査員)  
高橋 和彦(安全保障調査室調査員)  
野口 厚紀(安全保障調査室調査員)  
新井 洋匡(安全保障調査室調査員)  
高山 昌治郎(総務課調査員)  
田家 朋子(安全保障調査室調査員)  
荻田 舞(安全保障調査室調査員)  
石関 義裕(安全保障調査室調査員)  
須藤 愛(安全保障調査室調査員)  
増田 充真(外務調査室調査員)  
藤田 紘典(安全保障調査室調査員)  
齋藤 彰夫(外務調査室調査員)



# 調査

フィンランドの義務教育事情 .....	187
食料危機の原因と主な課題 .....	203
排出量取引の現状と国内統合市場の試行的実施の課題 .....	219

# フィンランドの義務教育事情

衆議院調査局調査員

富 田 明 子

( 総務課・前文部科学調査室 )

要 旨

フィンランドは、OECDが過去3回(2000年、2003年、2006年)実施した学習到達度調査において、トップレベルの成績を維持してきた。同調査による成績が下降傾向にある我が国その他諸外国においては、自国の教育に応用できる点があるのではないかとの観点から、フィンランドの教育事情を調査・分析する動きがみられる。

現地調査(平成20年2月)等を通じ、本稿においては、フィンランド教育の成功の理由を児童生徒により近いところに教育権限が移譲されていること、すべての児童生徒に可能な限り等しく教育機会を提供する教育方針を採っていること、教員の質の確保・維持が徹底されていることの3つに大別し、それぞれについての現状を整理するとともに、それらと比較して、我が国の教育制度についての考察を取りまとめたい。

《 構 成 》

はじめに

児童生徒により近いところに教育権限が移譲されている義務教育  
 平等性の確保に留意した義務教育  
 義務教育に携わる教員の養成  
 考察

おわりに

はじめに

過去3回実施されたPISA調査(OECDによる生徒の学習到達度調査)<sup>1</sup>において、フィンランドは、トップレベルの成績を維持してきた。

(表1) PISA調査結果(抜粋)

読解力<sup>2</sup>平均得点

	2000年調査 (43か国参加)	2003年調査 (41か国参加)	2006年調査 (57か国参加)
フィンランド	546点 (1位)	543点 (1位)	547点 (2位)
日本	522点 (8位)	498点 (14位)	498点 (15位)

数学的リテラシー<sup>3</sup>平均得点

	2000年調査 (43か国参加)	2003年調査 (41か国参加)	2006年調査 (57か国参加)
フィンランド	536点 (4位)	550点 (2位)	548点 (2位)
日本	557点 (1位)	534点 (6位)	523点 (10位)

<sup>1</sup> PISA(The Programme for International Student Assessment)調査とは、OECD参加国が共同して開発した学習到達度問題を用いた、学校に在籍する15歳児を対象とする国際学習到達度調査である。2000年調査を最初に、3年ごとに実施されている。主な調査分野は、読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーである。OECD平均得点が500点となるよう調整されている。

<sup>2</sup> 読解力とは、「自らの目標を達成し、自らの知識と可能性を発達させ、効果的に社会に参加するために、書かれたテキストを理解し、利用し、熟考する能力」である。(出所)文部科学省「OECD生徒の学習到達度調査 Programme for International Student Assessment(PISA)～2006年調査国際結果の要約～」

<sup>3</sup> 数学的リテラシーとは、「数学が世界で果たす役割を見つけ、理解し、現在及び将来の個人の生活、職業生活、友人や家族や親族との社会生活、建設的で関心を持った思慮深い市民としての生活において確実な数学的根拠にもとづき判断を行い、数学に携わる能力」である。(出所)同上

科学的リテラシー<sup>4</sup>平均得点

	2000年調査 (43か国参加)	2003年調査 (41か国参加)	2006年調査 (57か国参加)
フィンランド	538点 (3位)	548点 (1位)	563点 (1位)
日本	550点 (2位)	548点 (1位)	531点 (6位)

(出所) <http://www.pisa.oecd.org>

ヘルシンキ大学教育評価センターは、PISA調査において自国が好成績を維持している理由として、義務教育の場を中心とした教育面における平等性の確保、大学における質の高い教員養成の2点を挙げている<sup>5</sup>。また、フィンランド国家教育委員会(The Finnish National Board of Education)は、教育評価センターと同様、教育の機会均等が徹底されていること、質の高い教員が確保されていることを挙げるとともに、学力的な問題や心身面での障害を理由として特別な補助や支援が必要な子どもを含めたすべての児童生徒に対する包括的な教育の実施、児童生徒へのサポート体制の充実、成績評価は児童生徒の学習意欲向上を促すために実施されていること、社会における教育の位置付けが高いこと、教育内容等の権限が教育の現場である学校にゆだねられていること等を列挙している<sup>6</sup>。

本稿では、フィンランドにおける義務教育制度に的を絞りつつ、フィンランドの各機関自身が分析するPISA調査における好成績の要因を児童生徒により近いところに教育権限が移譲されていること、すべての児童

生徒に可能な限り等しく教育機会を提供する教育方針を採っていること、教員の質の確保・維持が徹底されていることの3つに大別し、それらについての現状を概説するとともに、我が国の教育制度との比較を行うものである。

## I 児童生徒により近いところに教育権限が移譲されている義務教育

### 1 地方への権限移譲が進んだ教育行政

フィンランドにおいては、教育に関する政策は国会で決定され、中央レベルの教育行政機関である教育省と同省の下部組織である国家教育委員会により実施されている。

教育省の主な所掌事務は、学校施設や教員の給与など、教育関連事項の条件整備と制度構築、そして教育権限に関する規定の整備などの立案である。

国家教育委員会は初等・中等教育及び成人教育<sup>7</sup>に関する事項を所管しており、義務教育関連では、教育目標・内容の決定や教育方法についての研究を行うとともに、国家カリキュラム大綱(The national core curriculum for basic education)<sup>8</sup>を作成しておおまかな学習到達目標を示すなど、教育内容の水準維持を担っている<sup>9</sup>。また、国家カリキュラム大綱の実施状況の把握等を目的とした全国テストの分析も行っている<sup>10</sup>。

なお、義務教育に関しては、基礎教育法(Basic Education Act)の中で、教育の目的、義務教育期間が9年間であること、教育提供者としての地方自治体の責務、児童生徒の成

<sup>4</sup> 科学的リテラシーとは、「自然界及び人間の活動によって起こる自然界の変化について理解し、意思決定するために、科学的知識を使用し、課題を明確にし、証拠に基づく結論を導き出す能力」である。(出所)文部科学省「OECD生徒の学習到達度調査(PISA)2003年調査国際結果の要約」

<sup>5</sup> ヘルシンキ大学教育評価センター フィンランドのPISA2006年調査に関するホームページ  
<<http://www.pisa2006.helsinki.fi>>

<sup>6</sup> フィンランド国家教育委員会ホームページ  
<<http://www.oph.fi>>

<sup>7</sup> 成人を対象として行われる教育一般をさす。

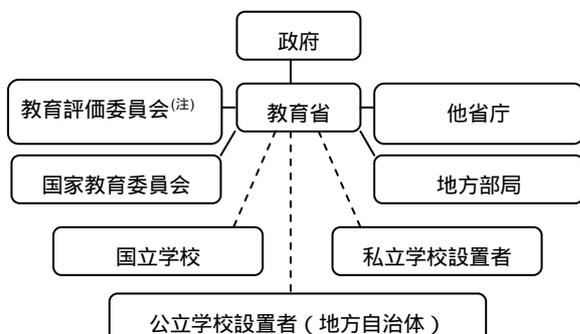
<sup>8</sup> 義務教育の目的、内容等について定めたもの。

<sup>9</sup> 欧州教育情報ネットワーク EURYDICEのホームページ  
<<http://www.eurydice.org> The Education system in Finland, 2 GENERAL ORGANISATION OF THE EDUCATION SYSTEM AND ADMINISTRATION OF EDUCATION >

<sup>10</sup> 渡邊あや「PISA好成績を支えるシステムと進む教育改革」庄井良信、中嶋博編『フィンランドに学ぶ教育と学力』(2005)34頁

績評価の方針、無償提供される義務教育関連事項が規定されている。

(図1) 義務教育及び後期中等教育<sup>11</sup>に関する行政体系



(注) 教育評価委員会とは、教育関連情報の収集・分析を通じて、教育省や学校設置者による教育評価の取組を支援する機関である。

(出所) フィンランド教育省資料を基に作成

以上のように、教育制度の基本方針や学習到達目標は中央レベルで示されているが、基礎教育法において義務教育提供者としての地方自治体の責務が明記されるとともに、1990年代の教育改革を通じて、学校設置者である地方自治体や学校に大幅な裁量権がゆだねられるなど、地方レベルの教育に対する権限は大きい。具体的には、1990年代の教育改革以前は、教育省や国家教育委員会が中心となって、教育内容、教材の選択や指導内容・指導方法、授業時数を詳細に定めていたが、教育改革において、国家カリキュラム大綱の内容が大幅に削減された。教育改革の結果、各学校設置者や学校は、中央レベルが決定した教育の方向性や国家カリキュラム大綱をベースに、それぞれ地方自治体カリキュラムや学校カリキュラムを作成して義務教育を実施することとなり、教育の質の確保に大きな責任を負うこととなった。

このように、大幅な裁量権を各学校設置者にゆだねた場合、全国一定水準の教育の質の維持を目的とした中央レベルからの調査や指

導が強化されることが考えられるが、フィンランドでは、独立した学校監査機関による立ち入り監査などの直接的な指導などは行われていない。そのため、教育水準の維持は、中央レベルが定める教育方針や国家カリキュラム大綱の改訂などを通じた間接的な指示や、国家教育委員会が行う全国テストの分析結果及び各学校が行う自己評価の結果を基にして、各学校の自助努力に負うところが大きいとのことであった<sup>12</sup>。

## 2 各学校に付与された大幅な裁量

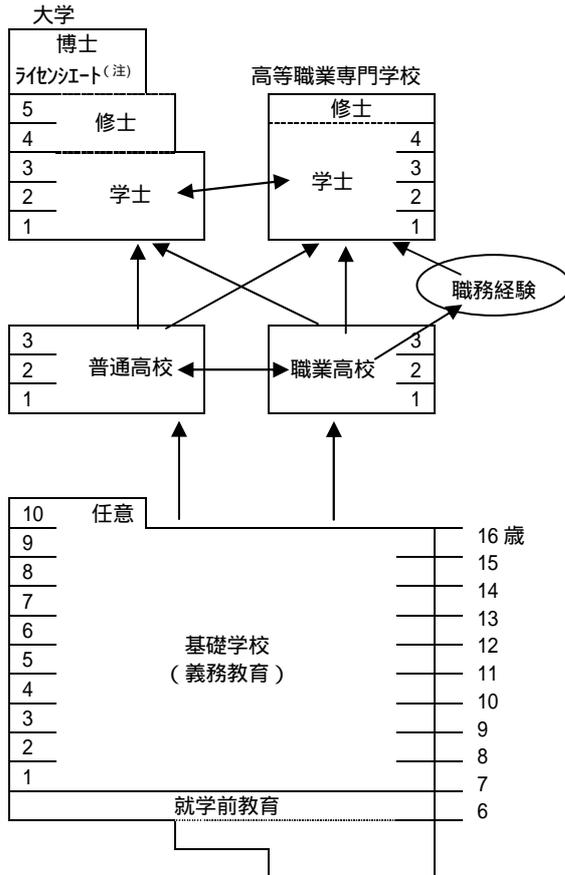
### (1) 義務教育制度の概要

フィンランドにおいては、義務教育は9年間であり、基礎学校を中心に実施されている。義務教育の対象年齢は7歳から16歳であり、PISA調査の対象年齢である15歳は、フィンランドの教育システムでは、一般的に義務教育最終学年の9年生の時期に当たる。基礎学校では、9年間の義務教育に加え、学力面で問題を抱えていたり進路を決めかねている生徒が任意で参加する第10学年教育(後述)や、1年間の就学前教育(後述)も実施されている。

<sup>11</sup> 後期中等教育とは、普通高校や職業高校における教育である。

<sup>12</sup> 国家教育委員会への聞き取り調査による。

(図2) 学校系統の概要



(注) 修士と博士との中間にある学位。  
 (出所)フィンランド国家教育委員会ホームページを基に作成

地方自治体は、基礎教育法の規定に基づき、義務教育提供機関である基礎学校を設置しており、2007年11月現在3,263校ある基礎学校の97%が市町村により運営されている<sup>13</sup>。フィンランドでは、教育を提供するのは公共部門の責任と考えられているため、義務教育を提供する私立の基礎学校は少なく、わずか59校のみであり、外国人学校、特別支援教育のための学校、特定の思想に基づく学校など、特別なニーズに応じて設立された学校が中心である。これらの学校については、政府の認可を受け、公立学校同様、基礎教育法等にのっとり教育を行わねばならないこととされている<sup>14</sup>。その他、国立の基礎学校が30校程度ある。

<sup>13</sup> フィンランド統計のホームページ <<http://www.stat.fi> Pre-primary and comprehensive school education >  
<sup>14</sup> <<http://www.eurydice.org> The Education System in Finland >

1 - 9 学年の教育を行う9年一貫制の学校は全体の8%のみで、78%の学校では1 - 6 学年の初等教育のみが、14%の学校では7 - 9 学年の前期中等教育のみが行われている<sup>15</sup>。

(2) 教育現場の裁量

フィンランドにおいては、各地方自治体がそれぞれ作成した地方自治体カリキュラムを各学校に適用するか、あるいはそれをもとに各学校がそれぞれの学校カリキュラムを作成することとされている。学校カリキュラムの最終目標は、国家カリキュラム大綱が表示している学習到達度の目標を達成することであるが、どのような教育手法によりその目標を達成するかについては、各学校の裁量にゆだねられている。各学校は、学校設置者である地方自治体と協議して、学級規模を決定することができる<sup>16</sup>。

教員自身の裁量も大きく認められており、受け持つ児童生徒の状況に応じて、授業の内容や進め方を工夫することができる。例えば、授業で使用する教科書以外の教材については、新聞やIT教材など、各教員の創意工夫にゆだねられている。

フィンランドの教育関係者によると、このように学校や教員に裁量がゆだねられたことにより、地域や受け持つ児童生徒の特性に合わせた教育が可能となり、行き届いた教育が可能となったとのことである。

以上のように、教員それぞれが自覚を持ち自分の能力を存分に発揮する場が与えられた背景には、厳格かつ充実した教員養成制度に対する信頼と教員自身の自己研鑽があると考えられる。

<sup>15</sup> <<http://www.stat.fi> Providers of education and educational institutions >  
<sup>16</sup> 国家教育委員会への聞き取り調査による。

## 平等性の確保に留意した義務教育

### 1 均質な教育の提供

フィンランドでは、全国一定水準の教育の質の確保に重点が置かれている。

前述のとおり、フィンランドにおける義務教育は、国家カリキュラム大綱等の方針を基に策定された地方カリキュラムや学校カリキュラムに基づき、学校設置者である地方自治体や各学校の裁量の下実施されている。一方で、基礎教育法第2条では、フィンランド全土において教育の平等性が確保されるよう要請している。そのため、国全体としては、都市部と地方との別を問わず、また地方自治体ごとの地方カリキュラムの差異を問わず、そして地方自治体内部においても学校の設置区域を問わず、同程度の教育を提供できるよう、教育を管理しなければならないこととなる。全国的な質の高い教育の実現のためには、質の高い教員を全国的に配置することが重要であると考えられるが、在日本フィンランドセンター所長のヘイッキ・マキパー氏はその著書の中で、フィンランドでは、高い教育を受けた教師陣が、都市部のみでの教職就職を目指すのではなくそれぞれの価値観に応じて地方にも就職するようになっていると指摘している<sup>17</sup>。

### 2 教育機会の平等な提供

教育の機会をすべての子どもに平等に提供するために、フィンランドでは、憲法の規定に基づき基礎教育（義務教育）が無償で提供されている<sup>18</sup>。また、基礎教育法は、授業料、テキストその他の教材、学校給食、5 km を超

える通学の場合の交通手段、特別な支援を必要とする児童生徒への支援等は無償提供すると明記している。このように、基礎学校在籍時に必要なほとんどの経費が無料となっているため、フィンランドの子どもは、居住地や家庭の経済的状況を問わず同じ条件で義務教育を受けることができる。

また、義務教育においては障害の有無にかかわらず可能な限りすべての児童生徒が基礎学校に通学し、同じ学級に在籍し、同じ授業を受けることができるようにすることとされている<sup>19</sup>。しかし、児童生徒の心身面での障害が通常学級での学習に適合できない段階に達した場合には、特別支援教育の場が設けられ、特別支援教育担当教員による教育が提供される<sup>20</sup>。

2007年現在、基礎学校に通う児童生徒の22%が一部の授業を特別支援教育で代替し、また、全体の8%の児童生徒が特別支援学級や特別学校において特別支援教育主体の教育を受けている<sup>21</sup>。通常授業の一部のみ代替の場合の教員と、すべての授業を特別支援教育主体に行う場合の教員となるに当たって必要とされる修士号の種類は別のものとなっているなど、教員に必要とされる能力がきめ細かく設定されている。特別な支援を必要とする児童生徒のサポートのため、上記の特別支援教員に加え、学校ソーシャルワーカー、学校心理士、児童生徒カウンセラー、校医、学校看護師などの専門家が配置されている<sup>22</sup>。

<sup>17</sup> ヘイッキ・マキパー『平等社会フィンランドが育む未来型学力』（2007）50-51頁

<sup>18</sup> 義務教育後の教育（普通高校、職業高校、専門大学、大学の授業料も無償である。また、私立の基礎学校にかかる費用については、基礎教育法第31条第3項に、“適当な額の費用が請求される場合がある”と規定されている。

<sup>19</sup> <<http://www.eurydice.org> The Education system in Finland, 10 SPECIAL EDUCATIONAL SUPPORT >

<sup>20</sup> 児童生徒の状況により、週の授業の一部を特別支援教育に代えて行う場合や、すべての授業を特別支援学級での教育に振り替えて行う場合がある。

<sup>21</sup> <<http://www.stat.fi> Special education >

<sup>22</sup> 森博俊「すべての子どもに基礎教育を保障 特別なサポートを必要とする子どもの教育」(庄井良信、中嶋博編『フィンランドに学ぶ教育と学力』(2005) 269頁)

### 3 児童生徒に一定の学力を保障することに 焦点を当てた教育

#### (1) 特別補助教育の実施

基礎教育法の規定では、病気による欠席や素行不良などの理由により一時的に授業についていけなくなった児童生徒に対して特別補助教育 (remedial teaching) が行われることとされている。

特別補助教育の場においては、それぞれの児童生徒の状況に応じて教育内容が調整され、カウンセリングを受ける時間が設けられるなど、特別なプログラムが提供されることとなっている。特別補助教育の目的は、すべての児童生徒に一定の学力を保証することであるため、学年末成績が振るわないと予想される児童生徒に対し、あらかじめ特別補助教育の機会が提供されることもある<sup>23</sup>。フィンランドでは、学力面において問題を抱える児童生徒への対応が手厚く保証されているのである。

#### (2) 第 10 学年教育の実施

基礎教育法には、任意の追加教育である第 10 学年教育( 1 年間)についての規定があり、2006 年に例をとれば、義務教育を修了した者の 2 %が第 10 学年に進んでいる<sup>24</sup>。

第 10 学年教育を実施する主な目的は、義務教育レベルの学力の徹底である。国家教育委員会の説明によると、義務教育修了時の最終成績が高等学校への進学の有無の主要な判断材料となっているフィンランドでは、十分な成績を挙げることができなかった生徒は、そのままでは希望通りの進学ができない。そのため、第 10 学年教育を踏まえた義務教育最終成績を得て、希望の進学先にチャレンジする。また、第 9 学年修了時に普通高校、職業高校、

就職その他、自分の進路を決めかねた生徒も、第 10 学年に進むことができる。

#### (3) 就学前教育を受ける権利

フィンランドでは、すべての子どもに 1 年間の就学前教育を無料で受ける権利が保障されている。これは、例えば、移民の子どもにフィンランド語やスウェーデン語などフィンランドの学校で使用されている言葉を習得する機会を付与するなどして、義務教育就学時のつまづき防止に寄与している。就学前教育のその他の目的は、義務教育就学前に、子どもの発達面及び学習面に関連する問題を早期発見・早期対応することにより、義務教育に支障なく移行し必要とされる学力を身に付けられるよう支援することである<sup>25</sup>。

基礎教育法では、就学前教育を提供する義務が地方自治体に課されており、地方自治体は、基礎学校あるいはデイケア・センター<sup>26</sup>等のいずれの場において就学前教育を提供するか決定できる。2006 年現在、就学前教育対象年齢の子どもの 97.9%が就学前教育に参加している。そのうち、基礎学校において就学前教育を受けている子どもの割合は 23.1%、デイケア・センターにおける割合は 76.9%となっている<sup>27</sup>。

#### (4) 成果

このように、学力格差を生じない教育を実施した結果、P I S A 2006 年調査のすべての分野において、フィンランドにおける生徒間の「学力格差」が小さく、また、成績上位者の層が厚いという分析結果が O E C D から

<sup>23</sup> <<http://www.oph.fi> General support >

<sup>24</sup> その他の進学率は、普通高校 51.1%、職業高校 40.1%であり、6.8%は就職などの理由から進学しなかった。  
<<http://www.stat.fi> Entrance to education >

<sup>25</sup> <<http://www.eurydice.org> The Education system in Finland, 3 .PRE-PRIMARY EDUCATION >

<sup>26</sup> フィンランドでは、義務教育就学前のすべての子どもは地方自治体の提供するデイケアを受ける権利がある。

<sup>27</sup> フィンランド教育に関するホームページ  
<<http://www.edu.fi> Pre-Primary Education > を元に算出。

発表された<sup>28</sup>。例えば、PISA2006年調査について、得点を基準に生徒の習熟度を高い方から低い方へ、レベル6からレベル1未満の7段階にわけ各レベルの生徒の割合を示した場合、科学的リテラシーでは、OECD平均や我が国については、レベル3の生徒の割合が他のレベルの生徒の割合に比べて高いという結果となっているが、フィンランドについては、レベル4の生徒の割合が最も高い。また、レベル1未満の生徒の割合についても、OECD平均では5.2%、日本については3.2%となっているのに対して、フィンランドについては0.5%となっている。レベル6の生徒の割合についても、OECD平均が1.3%、日本については2.6%となっているのに対して、フィンランドについては3.9%でニュージーランドと並んで最も高い数値となっている。

(表2) PISA2006年調査結果(抜粋)

科学的リテラシー調査における  
習熟度レベル別の生徒の割合(単位)%

	レベル 1未満	レベル 1	レベル 2	レベル 3	レベル 4	レベル 5	レベル 6
フィン ランド	0.5	3.6	13.6	29.1	32.2	17.0	3.9
日本	3.2	8.9	18.5	27.5	27.0	12.4	2.6
OECD 平均	5.2	14.1	24.0	27.4	20.3	7.7	1.3

読解力調査における  
習熟度レベル別の生徒の割合(単位)%

	レベル 1未満	レベル 1	レベル 2	レベル 3	レベル 4	レベル 5
フィン ランド	0.8	4.0	15.5	31.2	31.8	16.7
日本	6.7	11.7	22.0	28.7	21.5	9.4
OECD 平均	7.4	12.7	22.7	27.8	20.7	8.6

<sup>28</sup> OECD「OECD生徒の学習到達度調査～2006年調査国際結果の要約～」2-9頁<<http://www.mext.go.jp>>

数学的リテラシー調査における  
習熟度レベル別の生徒の割合(単位)%

	レベル 1未満	レベル 1	レベル 2	レベル 3	レベル 4	レベル 5	レベル 6
フィン ランド	1.1	4.8	14.4	27.2	28.1	18.1	6.3
日本	3.9	9.1	18.9	26.1	23.7	13.5	4.8
OECD 平均	7.7	13.6	21.9	24.3	19.1	10.0	3.3

(出所) OECD「OECD生徒の学習到達度調査～2006年調査国際結果の要約～」を基に作成

(5) 統一的なガイドラインに基づく成績評価  
フィンランドにおいては、後期中等教育機関への入学者選抜は、基礎学校の最終成績を判断材料として行われるため、基礎学校における成績評価の公正性の確保は重要事項となっている。そのため、基礎教育法には、児童生徒の成績評価は国家教育委員会が策定した基準に基づき行われること、成績表に記入される事項は国家教育委員会が定めることとの規定がある。この規定に基づき、国家教育委員会は、国家カリキュラム大綱の中で児童生徒の成績評価のガイドラインを示し、全国的に公正な評価がなされるよう取り計っている。

(6) 充実した教職員体制

前述のとおり、フィンランドでは、すべての児童生徒が等しく学業に集中できるよう、特別な支援を必要とする児童生徒や一時的に授業についていけなくなった児童生徒への対応などを含め、すべての児童生徒への全般的な福利厚生を通じて幅広くサポートする体制が整備されている。

その一環として、基礎学校には、校長・副校長といった学校経営陣やクラス教員及び教科教員のほか、特別教員(特別支援教員や補助授業教員としての資格を保有)教育アシスタント(教員資格は持たないが、専門学校などで教育関連の勉強をしてきた者)特別支援アシスタント、進路カウンセラー(進路相談に当たる)スクールカウンセラー(個々の生

徒の心理的問題を適時に認知し、助言、援助を行う) 学校医や学校歯科医(学校規模により常駐ではない場合もある) 学校看護師、クラブ活動指導者、学校事務員、スタディー・アドバイザー、PCサポート専門員(非常勤であることが多い) 学校司書、学校用務員など、多様な職員が配置されている<sup>29</sup>。

フィンランドでは、学級規模について特段の規定はなく、各学校設置者である地方自治体がそれぞれ決定している。OECD「Education at a glance2007」によると、2005年に実施した調査の結果では、教職員(teaching staff)<sup>30</sup> 1人当たりが担当する児童生徒数は、日本の義務教育区分に従えば、小学校段階で15.9人(日本は19.4人)、中学校段階で10人(日本は13.7人)となっている。国家教育委員会の説明によると、クラス運営の主な責任と裁量はクラス教員にあるが、有資格者である特別教員や資格は持たないものの教育的バックグラウンドを持つ学校アシスタントと連携して、よりよい授業運営を行うべく努力しているとのことであった。

#### 義務教育に携わる教員の養成

フィンランドでは、2005年現在、約44,300人の有資格者が義務教育段階の教員あるいは校長として働き、約12,000人の有資格者が普通高校や職業高校で教員あるいは校長として働いている<sup>31</sup>。伝統的に、教育が国家の重要事項であると認識され、教員は非常に尊敬されてきたため、高等教育における教員養成課程の人気は高い。また、教員養成課程を修了した学生が教職に就く割合は非常に高く、ク

ラス教員養成課程修了者の90%が、また、教科教員養成課程修了者の85%が教職に就いている<sup>32</sup>。

本項では、義務教育教員の養成から採用、そして現職研修について概説する。

#### 1 教員資格の取得

##### (1) 高等教育機関の概要

フィンランドにおいては、大学の基本学位が修士号であり、修士課程は我が国における学部教育的な位置付けにある。基礎学校教員については、大学の基本学位である修士号を取得していることが前提とされているが、他の職業と比較して高い学位が要求されているわけではない<sup>33</sup>。

高等教育機関としては、学術的な研究や指導を行う大学と、実用に目を向けた教育を行うポリテクニク(高等職業専門学校)がある。2007年末現在、大学は20校あり、約176,300人の学生が在籍している<sup>34</sup>。大学はすべて国立で、教育省の管轄下であり、国家予算で運営されているが、大学の自治と研究の自由が広く認められている<sup>35</sup>。ポリテクニクは30校あり、約143,300人の学生が在籍している<sup>36</sup>。その設立形態は公立(地方自治体が運営)あるいは私立となっているが、国及び地方自治体から運営資金が提供されている<sup>37</sup>。これらの高等教育機関における学費は無料で、学生は、教材費、交通費及び食費を負担するだけである<sup>38</sup>。

<sup>32</sup> OECD, 2003「ATTRACTING, DEVELOPING AND RETAINING EFFECTIVE TEACHERS COUNTRY BACKGROUND REPORT FOR FINLAND」 50頁

<sup>33</sup> 渡邊・前掲注10 24頁

<sup>34</sup> <<http://www.stat.fi> Providers of education and educational institutions 2007>

<sup>35</sup> フィンランド教育省のホームページ <<http://www.minedu.fi/OPM/> University education>

<sup>36</sup> 前掲注34

<sup>37</sup> <<http://www.minedu.fi/OPM> Polytechnic education>

<sup>38</sup> <<http://www.minedu.fi> Financing of education>

<sup>29</sup> <<http://www.eurydice.org> The Education system in Finland, 8.TEACHERS AND EDUCATIONSTAFF>

<sup>30</sup> フルタイム勤務の教員をいう。アシスタントや補助教員は含まない。

<sup>31</sup> 前掲注29

大学には学士課程と修士課程があり、大学院にはライセンスート（修士と博士の間にある学位）課程と博士課程が設けられている。学士課程の修了に必要な単位数は180単位であり、さらに修士課程で120単位取得すると、修士号が付与される。大学では、年間60単位の取得が一般的とされているので、修士号取得のためには大学に5年程度（学士課程3年程度、修士課程2年程度）通う必要がある<sup>39</sup>。

## (2) 義務教育教員等の養成

義務教育に携わる教員は、クラス教員(class teacher)と教科教員(subject teacher)<sup>40</sup>の2つに区分され、それぞれ別の種類の修士号の取得が必要とされている。

### ア クラス教員（初等教育教員）の養成

主に基礎学校第1 - 6学年を担当するクラス教員は、教育修士号(Master's degree with a major in pedagogy)を取得しなければならない。すべての教科の教育を行うクラス教員の養成は、大学の教員養成課程で実施されている。教員養成を行う大学は8校あり、うち1校においては公用語の一つであるスウェーデン語<sup>41</sup>での教育が行われている<sup>42</sup>。

クラス教員養成課程への進学者は、入学試験の結果を基準に選抜される。入学試験では、筆記試験、適性試験、面接などが行われる。大学によっては、グループ討論などを課す場合もある。修士号取得までに必要とされる単位数は、学士・修士課程合わせて300単位で

あるが、うち、最低60単位分の教育学の履修と、20単位分の教育実習が必要とされている。

### イ 教科教員（前期中等教育教員）の養成

基礎学校第7 - 9学年を担当する教科教員は、それぞれが専攻する分野の学部で将来担当する教科の修士号を取得すると同時に、教員養成課程において教育学を60単位履修し、20単位の教育実習が必要とされている。教科教員を志望する者は、まず専攻分野の学部に入學し、1 - 2年を経た後、副専攻として教科教員の教員養成課程へ応募しなければならない。その場合の選抜は適性試験の結果や学部での成績が考慮される<sup>43</sup>。

### ウ 教育実習について

クラス教員及び教科教員の養成における教育実習は、一度に20単位分行われるのではなく、時期を隔てて数回にわたって実施される。オリエンテーション実習の段階における学生の到達目標は、授業と基礎学校低学年の児童に慣れ親しむことであり、大学の付属基礎学校等において、単独あるいは複数で模擬授業を行ったり、実際の授業を参観したりする。更に進んだ段階での教育実習では、自分で授業計画を組み立てて授業を行ったり、複数の科目の授業を経験する。この段階の教育実習の目標は、指導方法についての学生のアイデアを広げ、教員の職務を遂行する上での様々な方法論に学生を精通させ、それらを通じて自分自身の教え方を自己評価できるレベルにまで学生の能力を引き上げることである<sup>44</sup>。

このように、自立した教育者を養成することにより、学校設置者、学校及び教員の裁量が有効活用されることとなるのである。

<sup>39</sup> フィンランド国家教育委員会『フィンランドの教育』11-12頁

<sup>40</sup> 教科教員は、後期中等教育の授業も担当できる。

<sup>41</sup> フィンランドの公用語はフィンランド語（使用人口はフィンランド国内全体の92%）、スウェーデン語（同6%）及びサーメ語（ラップランドのサーメ居住地域）とされている。フィンランド国家教育委員会『フィンランドの教育』16頁

<sup>42</sup> 前掲注29

<sup>43</sup> 大学入学時に直接教科教員養成課程へ出願できる制度を試験的に運用している大学もある。

<sup>44</sup> 前掲注29

<事例> ヘルシンキ大学教員養成学科

教員養成学部への志願者数と定員は、ここ数年、フィンランド全体では志願者数約8,000人、定員は800人、ヘルシンキ大学教員養成学部においては、志願者数約1,300人、定員は約100人となっている。

入学者選抜は、3段階に分かれている。1次試験では、受験者に5つの専門文献を1か月かけて読解させた上で、それについての論述試験を行う。1次試験を通過するのは、約1,300人中300人程度となっている。2次試験では、個人面接や集団面接を行う。3次試験においては、5人グループでの1時間半程度のケースワークとして、課題の解決方法を話し合う等の事例研究を行う。入学者選抜においては、ペーパーテストの成績よりも、将来教壇に立ったときに通用する人材の選考を重視している。

入学後も、学生の適性について厳しくチェックしており、100人入学した学生<sup>45</sup>のうち、5年後に教員資格(修士号)を取得して卒業する学生は、90人程度である。複数回に分けて行われる教育実習を通して、大学教育の中では見えにくい、教員としての適性が判別され、教員に向かないと判断された学生は、他学部への転学を薦められることもある。つまり、教員養成課程を修了して修士号を取得した学生については、高い水準での教員としての能力が保証されている。

(出所) ヘルシンキ大学教員養成学科マッティ・メリ教授への聞き取り調査を基に作成

## エ 就学前教員の養成

フィンランドでは、就学前教員としての資格は大学で付与されることとなっているが、必要単位数は学士課程の180単位であり、3

<sup>45</sup> マッティ・メリ教授によると、例年、最終合格する男子学生は10-15%程度であるとのことであった。

年間の教育で必要資格を取得できる。教育実習は、25単位分行うこととされており、デイケア・センター等で行われている<sup>46</sup>。基礎学校付設の就学前学級においては、クラス教員資格を持つ教員が教育を行っている。

## 2 教員採用について

公立学校教員の採用が主に都道府県単位で行われている我が国とは異なり、フィンランドでは、学校設置者に教員採用の責任がある。産休職員の代理教員など一時的あるいは短期雇用の職員については校長が採用を決定するが、通常、学校設置者である地方自治体の教育委員会などが任用する<sup>47</sup>。

教員に空席が生じた場合は、それが国のどの地域ポストであっても、教員募集の案内が全国紙、地方紙及び関係機関紙などを通じて全国的に公表される<sup>48</sup>。ポストによっては、新卒の学生に加え既に教職についている教員が応募してくることもある<sup>49</sup>。OECDの調査によると、フィンランドでは、卒業予定者の応募は一般的には認められておらず、応募期間中に教員資格である修士号を取得するなどの応募条件を満たさなければならない<sup>50</sup>。我が国のような教員免許は存在せず<sup>51</sup>、応募に当たっては、所属大学の学部が発行した学位証明書や履修証明書に加えて必要とされる応募書類を提出し、面接、テストなどが行われ、その結果を基に採用が決定されることとなる。

国が、必要教員数を基に教員養成課程の定員を決定しているため、教員養成課程を修了

<sup>46</sup> 前掲注 29

<sup>47</sup> 実際に面接に携わるのは募集を行った学校の校長等である。前掲注 29

<sup>48</sup> 校長のポストについても公募される。

<sup>49</sup> OECD・前掲注 32 57 頁

<sup>50</sup> 同上 56 頁

<sup>51</sup> 伊東治己『フィンランドにおける小学校英語担当教員養成シテムに関する研究』(2008)6 頁<<http://www.naruto-u.ac.jp>>

した学生の数に比べて教員採用枠が極端に少ないということはなく、その結果、教員養成課程修了者の教職就職率は非常に高く、前述のとおり、クラス教員養成課程修了者の90%、教科教員養成課程修了者の85%が教職についている。国家教育委員会によると、ヘルシンキ市など都市部でのポストが空くことはまれであるが、郊外や地方などの地理的条件や教科教員の担当教科条件によっては採用されやすいとのことであった。

地方公務員である教員は、採用された地方自治体が設置する学校に空きポストが生じた場合には、自己の保有する教員資格に適合している限りにおいて、他校のポストに自由に応募することができる。また、他の地方自治体が設置する学校の空きポストに応募することもできるが、その場合は、採用面接から審査されることとなる。

なお、教員の処遇については労使間協定等に基づき決定されており、同じ学年の同じ教科を受け持つ教員の給与レベルは全国一律であるなど、職務負担に応じたものとなっているが、地域によっては特別手当を加算することがある<sup>52</sup>。

<参考> 教員の処遇について

教職は、人気の高い職種であり、フィンランド国民の尊敬を集めている。その背景には、資源の限られたフィンランドにおいて、最も重要な資源は人間であり、その人間を育てるという重要な役割を担うのは教員であるという意識がフィンランド国民の間に浸透していることが挙げられる。

給与水準については、OECDが2002年に発表した調査結果によると、OECD平均をわずかに下回っている<sup>53</sup>が、他職種

の地方公務員と比較すると、必ずしも給与水準が低いというわけではない<sup>54</sup>。

地方公務員職種別給与比較表（2005年）

職種	職種別平均月額 (Euro)
地方公務員全体	2,407
基礎学校教員(前期中等)	3,157
基礎学校教員(初等)	2,805
事務職	1,846

(出所) Local authorities as employers, municipal employees and salaries in Finland 2006 を基に作成

2007年現在、地方公務員である基礎学校教員の基準初任給（都市部を除く）は、クラス教員が2,110ユーロ、教科教員は2,330ユーロである<sup>55</sup>。これは、労働協約により通常職務として約定された、授業の実施、授業準備・教材準備、学校運営等に関する計画及び開発のための時間（会議・校務分掌・保護者との連携・対応）に対する報酬であって、特別補助授業、クラブ活動、生徒会活動を担当するなど追加的な業務が発生した場合は、手当が支給される<sup>56</sup>。

教員の拘束時間は、実質的には、労働協約上の授業時間（週平均15 - 23コマ）及び会議等の時間のみである。年間の授業日は185 - 190日あるが、担当授業や会議がない日・時間帯は、学校にとどまる必要はなく、児童生徒の休暇日は、夏季休暇を含めて学校に来る義務はないとされている<sup>57</sup>。

### 3 現職研修

現職研修の主な目的は、職務内容に変更があった場合に必要な知識を身に付けることや、担当教科についての新しい情報を補充することなど、教員としてのスキルを高めることに

<sup>54</sup> 諸外国教員給与研究会「諸外国の教員給与に関する調査研究」(2007) 169頁

<sup>55</sup> 前掲注29

<sup>56</sup> 前掲注54 157頁

<sup>57</sup> 前掲注29

<sup>52</sup> 前掲注29

<sup>53</sup> OECD・前掲注32 54頁

ある。

主に地方公共団体が、公立研修機関、民間機関、大学(現職研修コース、教員養成学部、サマースクール)、現職研修専門学校などの機関と連携して、教科の内容・課程作成についての研修や、コンピューター等ITの教育的利用法についての研修、各地域の事情に応じた研修などを実施している<sup>58</sup>。現職研修の75%が5日以下のコースであり、短期間のコースの人気の高い<sup>59</sup>。

基礎学校教員は、毎年3日間現職研修に参加しなければならないこととされており、受講費は無料で、研修期間中も給料が支払われる<sup>60</sup>。

また、中央政府が重視する教育政策の普及に特化した研修もある。研修の実施については、主に教育省が管轄しているため、費用は国家予算でまかなわれており<sup>61</sup>、受講費は無料である<sup>62</sup>。2007年には、ITの教育的利用法、メディア活用法、最新の教育方法論、各教科の教育スキル、職業教育、特別支援教育、多文化・多言語教育、学校経営などについての研修が企画された<sup>63</sup>。この研修についても、研修期間中の給与が支給されることとされている。

教員の自発的な現職研修参加も奨励されている。地方自治体が必要経費を支援しており、職務時間中に参加できる場合もあるが、余暇の時間に自己負担で研修に参加する教員も多く、70%の教員が自己負担での研修に参加している。そのうち、3分の1の教員が100～

500ユーロを自己負担し、5分の1の教員が500～800ユーロを自己負担していたという調査結果がある<sup>64</sup>。

このように、現職研修参加に対する教員自身の関心が高く、各教員の教育技術の定期的な更新に対する社会的な要請も強く、費用等の面での支援体制が整いつつあるにもかかわらず、1999年に実施された調査では、直近2年半の間に労使間協定等に基づく現職研修をまったく受講していない教員が3.5%存在し<sup>65</sup>、2005年調査では、その割合が12%近くとなっている<sup>66</sup>。

## 考察

### 1 我が国における教員養成について

今回の調査を通じて、フィンランド教育が継続的に高い評価を得ている根本的な理由は、特に大学段階での教員養成が成功しているところにあると考えられる。それぞれの教員が高い資質と自覚を持っているからこそ、教育現場に大幅な裁量をゆだねることができるのであり、また、全国一律で質の高い教育を平等に実施することができるのである。

そこで、我が国においても、フィンランドの教員養成課程入学者選抜の在り方に倣い、大学等教員養成課程の専攻の段階で、

- ・ 教員としての適性及び教職への意欲の高い者を見極めて選抜する
- ・ 教員養成課程修了者が教職に就ける割合を高めるために、教員養成課程の定員を必要とされる教員数に応じて調整するなどとし、学部教育の段階でも、
- ・ 教員養成課程の学位は、学業成績だけでなく教員としての適性を見極めた上で授

<sup>58</sup> OECD・前掲注32 41頁

<sup>59</sup> 同上 43頁

<sup>60</sup> 同上 41頁 地方公共団体に公務員として雇用されている教員の研修費用は地方公共団体が負担することとされている。

<sup>61</sup> 2007年は、約13,000人の教員及び校長を対象に、874万ユーロの予算が計上された。

<sup>62</sup> OECD・前掲注32 42頁

<sup>63</sup> 前掲注29

<sup>64</sup> OECD・前掲注32 42-43頁

<sup>65</sup> 同上 41頁

<sup>66</sup> ヘイッキ・マキパー・前掲注17 67頁

与する

こととした上で、

- ・ 教員免許状を授与する都道府県教育委員会と学位・履修証明書を授与する大学等の教員養成機関との連携を強化するなどの取組が必要ではないかと考える。

#### (1) 教員養成課程の定員・選抜等について

我が国には、小学校教員の免許資格を取得することのできる大学は 157 校ある<sup>67</sup>。平成 18 年度、教員養成課程を修了して小学校教員免許状を取得した者は 17,198 人であった。同年度に教員として採用されたのは、既卒者・社会人を含めて 11,588 人であり競争率は 4.6 倍であった<sup>68</sup>。

教職就職倍率が高いことの背景には、教員採用枠に比べて教職免許状取得者が、ひいては教員養成課程在籍学生が多いことが考えられる。教員採用枠を大幅に上回る教員養成課程在籍学生の教育への投資にいかなる正当性があるのか疑問である。仮に、教職免許状を取得し教職への就職を希望しているにもかかわらずその希望を実現できない理由が、教員としての能力・適性に欠けるということであるとすると、その学生が所属した教員養成機関は十分な教育を提供できなかったということになり、また、能力・適性に欠ける者に教職免許状が付与されているということにもなるので、教員養成関連の制度に問題があるということになる。

このような状況を改善するために、その時々で必要とされる教員数に応じて、入学者選抜及び定員設定の在り方を見直し、能力・適性の両面を合わせた少数精鋭の教員養成を行うべきではなかろうか。

#### (2) 教員養成機関と教員免許状授与機関との連携の必要性について

我が国においては、学位を授与する各教員養成機関は、学位を取得した教員候補者の教員としての適性・能力を直接把握し得る機関であるが、学生に教育を実施し、単位を認定し、卒業させるまでの期間について責任を負うにとどまっている。一方で、教員免許状を授与する都道府県教育委員会は、教育職員となり得る資格を最終的に証明しているが、その基準は教員養成課程の単位取得状況によっている。

そのため、現在の教員養成制度では、質の高い教員の養成に対する責任の所在があいまいになっているという懸念がある。そこで、教員養成課程修了と同時に取得することができる教員資格<sup>69</sup>に関して、学位を授与する教員養成機関と教育職員免許状を授与する教育委員会との間に、書面審査だけではなく人物審査などを含めた連携が必要ではなかろうか。前述のように、大学等の教員養成課程が少数精鋭での教育を行うべく、適性があり教職に就く意欲の高い学生を厳しく選抜した上で、目の行き届いた教育を行うと同時に更に適性を判断し、学位の授与をもって能力・適性を当該教員養成機関が証明するという制度となれば、「教員資格の基準をフィンランドのように修士レベルにする」といった、教員養成機関にとっても教職を志望する学生にとっても負担の大きい改革は必要ではないのではなかろうか。現在の教員養成課程の教育方針・内容を根本的に見直さない限り、修士レベルが教員資格の基準となっても教員の質の向上に大きな効果は期待できないと考えられる。

<sup>67</sup> その他、短期大学は 32 校、大学院修士課程レベルの機関は 98 機関ある。〈<http://www.mext.go.jp>〉「平成 19 年 4 月 1 日現在の教員免許状を取得できる大学」

<sup>68</sup> 平成 20 年 6 月 10 日中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会配付資料

<sup>69</sup> 医師・薬剤師などについては、卒業と同時に国家試験受験資格が取得できるだけであり、国家試験合格をもって、初めて医師・薬剤師としての能力があることが証明される。卒業あるいは単位取得と同時に取得できる資格には、他に、図書館司書資格や学芸員資格等がある。

## 2 教育現場の裁量権の拡大について

現地調査等の結果を踏まえて考察すると、フィンランドでは、政府及び国民が教員に寄せる信頼が高く、また、教員養成課程を修了した者のレベルが一定しているため、全国的に一定水準の教員が配置されていると考えられている。そうしたことから、教育現場への裁量権の移行は円滑に行われてきたと考えられる。

一方、我が国においても教育における地方分権の重要性についての認識が醸成されつつあり<sup>70</sup>、平成 16 年度以降、義務教育費国庫負担制度に「総額裁量制」が導入され、国庫負担金の総額の範囲内で地方公共団体がそれぞれの判断により、教職員の給与や配置を決めるなどの独自の取組が可能となった。また、平成 18 年度以降は、地域の実情に応じて教育や特色ある学校づくりを図るため、県費負担教職員に加えて、市町村負担教職員を任用できることとなった。

また、学校現場の裁量権も拡大しており、校長の判断で夏休みの期間を調整したり、学校予算を独自に編成することができることとされている<sup>71</sup>。OECD は、PISA 2006 年調査の結果を分析し、学校が自律性を持ち、教育現場でのニーズに柔軟に対応することができる状況にあると、質の高い教育が維持できるとしている。教育の質の確保につながる学校の自律性の例として、特に学校に予算決定権があることを挙げている<sup>72</sup>ことから、我が国の方向性は OECD が考える教育の方向性に沿ったものであると考えられる。

予算の面での地方自治体及び各学校の裁量

<sup>70</sup> 例えば 2005 年 7 月に、麻生総務大臣（当時）は、「地方分権と教育、2 つとも大事であり、概念上も、実際上も対立するものではないと考えています」と述べている。

< [http://www.soumu.go.jp/menu\\_00/melimga/mail-back/200507/050708-2.html](http://www.soumu.go.jp/menu_00/melimga/mail-back/200507/050708-2.html) >

<sup>71</sup> 『平成 19 年文部科学白書』 40 頁

<sup>72</sup> 平成 19 年 12 月 4 日に東京で行われたアンヘル・グリア OECD 事務総長による講演録より < <http://www.oecd-tokyo2.org> >

は拡大しつつある一方で、各学校は、法令や学習指導要領を通して文部科学省の影響を受けている状況にある。例えば、

- ・ 文部科学大臣が定める学習指導要領には、一般的に法的拘束力があると考えられている
- ・ 小学校等においては、文部科学大臣の検定済教科書を使用しなければならない<sup>73</sup>
- ・ 平成 19 年度より、国による全国学力・学習状況調査が継続的に実施され、その結果を重視する傾向が一部の各学校設置者や学校に見られる

などである。

しかし、各学校設置者や学校は、現段階では今以上の裁量を与えられたとしてもそれを有効活用できる段階にはないと考えられる。例えば、東京都杉並区立和田中学校に見られるように、学校では総合的な学習の時間などを活用して学校独自の教育を行っており、現状でも、学校に一定の裁量がゆだねられている。しかし、教育課程の具体的な編成<sup>74</sup>や総合的な学習の時間の活用の点において、学校間の取組に差が見られ、与えられた裁量を生かしてきていないことが指摘されている<sup>75</sup>。そのような現状にかんがみ、我が国においては、国が責任を持って子どもたちの学力や学習状況を把握し、義務教育の機会均等とその

<sup>73</sup> 学校教育法第 34 条 等

<sup>74</sup> 例えば小学校学習指導要領（平成 10 年 12 月告示、15 年 12 月一部改正）第 1 章総則第 1 教育課程編成の一般方針において、「各学校においては、法令及びこの章以下に示すところに従い、児童の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態及び児童の心身の発達段階や特性を十分考慮して、適切な教育課程を編成するものとする」とされている。

<sup>75</sup> また、平成 18 年に中央教育審議会が取りまとめた「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」の中で、「社会の変化への対応や保護者等からの期待の高まり等を背景として、教員の中には、多くの業務を抱え、日々子どもと接しその人格形成にかかわっていくという使命を果たすことに専念できずに、多忙感を抱いたり、ストレスを感じる者が少なくない。」との指摘もあり、今以上の裁量を与えられたとしても、必ずしも十分活用されるわけではないことが考えられる。

水準の維持向上を図るため、必要に応じて、各学校設置者に対し、指導・助言・援助するという制度を当面の間維持しながら、学校設置者や学校の創意工夫や裁量を一層発揮できるような施策を推進するのが妥当であると考えられる。

### 3 全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上について

フィンランドでは、全国的に均等な義務教育機会の提供を重視している。PISA調査からは、成績の面での学校間格差が小さいことについての分析が行われ、全国的に一定水準の教育が実施されている上に、3(4)で述べたとおり、それが高い水準で維持されていることが伺われる。

我が国においても、義務教育は憲法に基づき無償で提供され、教育基本法に教育の機会均等や特別な支援を必要とする者に対する教育上の支援について明記されている。それらに基づき全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上のための施策を展開しており、全国学力・学習状況調査の結果分析からは、全国的に一定水準の教育が実施されていることが伺われる。例えば、「平成20年度全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」<sup>76</sup>によると、公立中学校に関しては、「ほとんどの都道府県が平均正答率の±5%の範囲内にあり、ばらつきが小さい」と分析されており、また、「各学校の状況については、全国平均からの離れ具合をあらわす平均正答率の標準偏差を見ると、...全体としては、...それほど大きなばらつきは見られない」と分析されている。

しかし、データからは、最高平均正答率をマークした都道府県と最低平均正答率をマークした都道府県では、平均正答率の差が大き

いことが読み取れる。

(表3)平成20年度全国学力・学習状況調査における都道府県の状況(中学校)

調査項目	1	国語A	国語B	数学A	数学B
全国(公立)の平均正答率		73.6%	60.8%	63.1%	49.2%
47都道府県(公立)中、最高平均正答率		78.6%	67.3%	72.1%	58.5%
47都道府県(公立)中、最低平均正答率		67.8%	54.0%	49.6%	38.0%
差 <sup>2</sup> (単位:ポイント)		10.8	13.3	22.5	20.5

- 1 調査項目のうちAとは、主として「知識」に関する問題であり、調査項目のうちBとは、主として「活用」に関する問題である。
- 2 全国(公立)の平均正答率から±5%以上差をあげた都道府県数は、国語Aでは2都道府県(平均正答率-5%以下1都道府県、平均正答率+5%以上1都道府県)国語Bでは6都道府県(-5%以下3、+5%以上3)、数学Aでは5(-5%以下2、+5%以上3)、数学Bでは5(-5%以下2、+5%以上3)であった。(出所)「平成20年度 全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」

この点について、どの程度のばらつきであれば学力に差が生じていないとみなすこととしているのか、政府は妥当性のある基準を設定し、今後全国学力・学習状況調査を実施する際に、あらかじめ明示し、基準に達していない都道府県や学校に対し、重点的に支援を行うなどして、フィンランド同様、学力の底上げを図る必要があると考えられる。

おわりに

過去3回実施されたPISA調査において、フィンランドが継続してトップレベルの成績を上げたことから、フィンランド教育について注目が集まった。しかし、フィンランドは、人口規模が小さく、義務教育レベルの学校のほぼすべてが公立であり、学校への教育依存度が高い(塾へ通う児童生徒が極めて少ない)こと、給食代や文房具費を含めたすべての義務教育費が公費でまかなわれていること等、日本の義務教育を取り巻く状況とは大きな違

<sup>76</sup> 文部科学省初等中等学学力調査室(教育水準向上プロジェクトチーム) 国立教育政策研究所教育課程研究センター 研究開発部学力調査課により発表された。

いがある。しかし、教育における地方分権が児童生徒のニーズに応じた教育の提供につながり、その結果、学力の向上をもたらしたことや、特別な支援を必要とする児童生徒など、学習面で他の生徒に追いついていない者も含めた包括的な教育の実施が結果的に国全体としての学力の向上に寄与したこと、そして、充実した教員養成や現職研修を実施していることが、教員の資質・能力の向上につながったことなど、我が国の教育における課題解決の参考にできるのではないか。

地域間あるいは学校間のばらつきを最小限に抑え、国全体の学力を向上させるのは容易なことではない。その実現のためには、教員養成課程を改善し、また、地方自治体や学校が与えられた裁量を生かせるよう、それらの企画立案能力を高めるとともにじっくりと教育に取り組めるような体制作りを進めることが重要であり、必要な部分については国が責任を持って教育の方向性を提示することが必要であろう。

【参考文献】脚注に示したもののほか、以下のものを参考にした。

- ・文部科学省『平成 21 年度概算要求主要事項（案）』
- ・文部科学省、国立教育政策研究所『平成 20 年度全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント』（2008）
- ・OECD「Education at a glance 2007」（2007）
- ・福田誠治『競争しなくても世界一 フィンランドの教育』
- ・Local authorities as employers, municipal employees and salaries in Finland 2006

## 食料危機の原因と主な課題

衆議院調査局農林水産調査室

国際食料需給・価格研究会

### 要 旨

世界の食料価格の上昇は、期末在庫が異常に低い水準の中で、石油価格の高騰、それに連動したバイオ燃料への助成措置の導入、投機資金の食料市場への流入、更には輸出禁止措置が重なったことによる。しかし、そもそも期末在庫が異常に低下した理由は、80年代の生産過剰と先進国の補助金による農業収益性の低下に加え、途上国への援助の不適切さによるものである。こうした中で世界が取り組む課題は、今そこにある危機（＝食料危機）への対応と、途上国の生産力の構造的な問題（＝農業生産力の脆弱化）への対応である。とりわけ途上国の生産力拡大は、当該途上国の食料安定に資するだけでなく、世界の食料需給の緩和、ひいては日本の食料安全保障にもつながる。したがって、日本は、食料自給率向上に加え、途上国への支援に取り組むことが何より求められているのであり、そのことが「国際社会において名誉ある地位を占める」ことにつながるのである。

### 《構成》

はじめに

食料価格高騰をもたらした要因

G 8 首脳声明と取り組むべき主な課題

おわりに

はじめに<sup>1</sup>

農産物価格は、1990年代には低迷していたが、21世紀、とりわけ2003年以降2008年の前半にかけて高騰した。トウモロコシ、小麦の国際価格は2倍以上となり、コメ価格は2008年に入ってからの4か月間だけで2倍以上とこれまでにない水準<sup>2</sup>となった。その後価格は下げ基調に入ったとは言うものの、引き続き高い水準で推移している。このような

価格の急上昇は、先進国、途上国を問わず、その消費者や生産者に対して、また、輸出国、輸入国に対し様々な影響を与えている。

例えば、食料価格の高騰によって、特にアジア、アフリカ等の途上国では食料暴動が発生<sup>3</sup>し、一部の輸出国では輸出の禁止措置<sup>4</sup>が発動された。また、食料価格の暴騰は、生計費の6割から8割が食料費で占められている貧困層<sup>5</sup>にとって極めて重大な事態、すなわち「飢餓」をもたらしている。とりわけ、女性・

<sup>3</sup> 食料高騰で暴動や抗議が起きた主な国としては、ハイチ、アルゼンチン、インドネシア、エジプト、カメルーン、マリ、モーリタニア、ブルキナファソ、セネガル、ギニア、コートジボアール（「食糧爆発」上 空腹が世界乱す」『朝日新聞』（2008.5.4））。また、「FAOによると、37の国で食料危機に直面している」（Mark W. Rosegrant "Biofuels and Grain Prices: Impacts and Policy Responses" May 7, 2008（以下"Biofuels and Grain Prices"））

<sup>4</sup> 2008年4月現在で農産物に関する輸出規制を行っている国は、アルゼンチン、ポリヴィア、カンボジア、中国、エジプト等である（Joachim von Braun "High Food Prices" 5頁）

<sup>5</sup> 「先進国では食費が家庭の支出に占める割合は1～2割であるのに対し、途上国では6～8割にも達する」（「穀物急騰 途上国を直撃」『毎日新聞』（2008.4.19））

<sup>1</sup> 本稿は、衆議院調査局農林水産調査室「食料危機の原因と日本の対応方向」（2008年10月）の一部を取り出したもので、全文はそちらを参照されたい。

<sup>2</sup> Joachim von Braunほか"High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Action" IFPRI Policy Brief May 2008（以下"High Food Prices"）の2頁参照

子供に飢餓が集中する可能性が大きい<sup>6</sup>と考えられている。また、貧困層では、食料費の確保のため教育費のカットが行われ、「未来への投資」が潰されるのではないかと懸念されている<sup>7</sup>。

このような様々な影響をもたらしている今回の食料価格の高騰は、どのような要因によるものなのか。また、こうした事態に世界はどのように対応しようとしているのか。本稿では、以上の点を分析し、日本の取り組むべき主な課題への対応について、その考えを整理したい。

### 食料価格高騰をもたらした要因

食料価格の水準を左右する要因として思い浮かぶのは、食料の需要と供給の関係であろう。需要と供給のうち、まず需要面では、世界人口や所得水準の動向、食生活パターンの変化（肉・乳製品の摂取の動向）のほかに、バイオ燃料の原料需要の動向が考えられる。とりわけバイオ燃料については石油価格の動向、バイオ燃料生産への政府の助成措置・規制措置の在り方が大きく影響すると考えられる。次に、供給面では、農地面積及び単位面積当たりの収量の動向、世界の異常気象、地球温暖化の影響が考えられる。

以上のほか、食料価格の水準に影響を与える要因としては、原油価格、投機資金、ドル

相場の動向が考えられる。また、これらのほかに大きな影響を与える要因として、農産物生産に対する助成措置、農業への投資（試験・研究、インフラ整備等）の動向に加え、国境措置（関税等）、輸出補助金、輸出規制、国内補助金等の「政策」<sup>8</sup>も挙げられよう。

以下では、ここで掲げた要因について分析をする。

### 1 食料需給の動向

世界の食料<sup>9</sup>価格の動向をみると、名目価格は極めて高い水準にある（図 - 1）。しかしながら、農産物の工業製品との価格比（図 - 2）や農産物の実質価格（1990年の米国ドルベース）の動向（図 - 3）は、いずれも下落傾向を示しており、最近は上昇傾向にあるとはいうものの1970年代の食料価格高騰時と比べ低い水準にとどまっている。

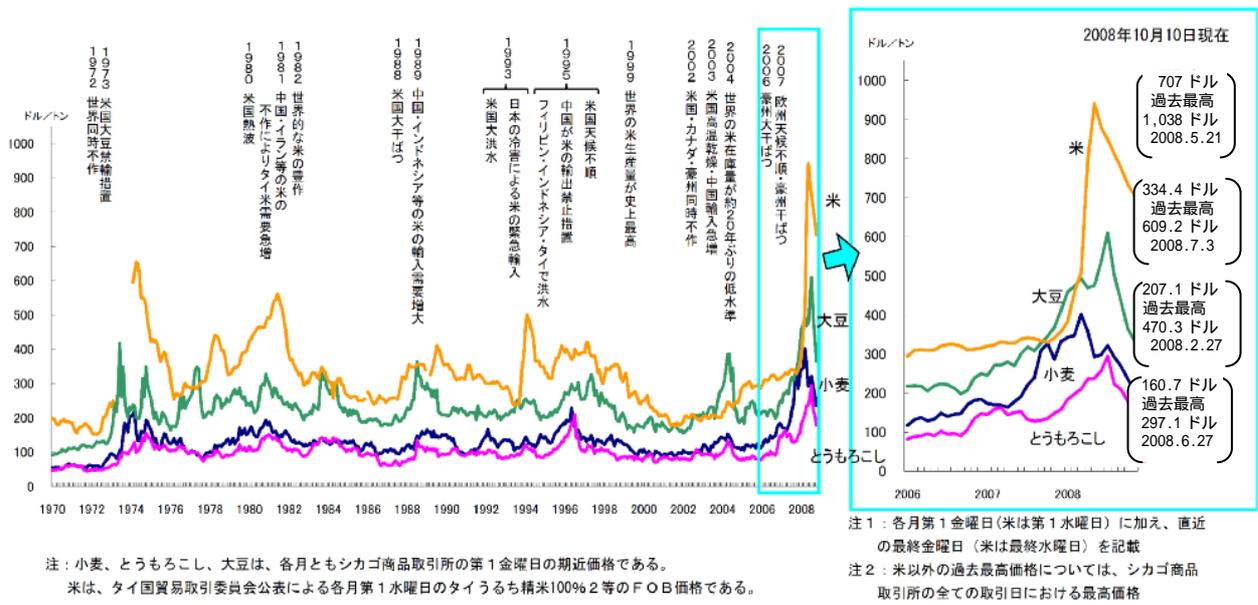
<sup>8</sup> Wallace E. Tyner ほかの研究グループによれば、食料価格の上昇は、原油価格の高騰がバイオ燃料の増加を招いたこと、ドルが減価したこと、世界の生産と消費のトレンドが変化したことなどの要素の組み合わせによるものと指摘（"Purdue ag economists analyze high commodity and food prices" July 23, 2008）。なお、詳細は、"What's Driving Food Prices?" by Philip C. Abbott, Christopher Hurt, and Wallace E. Tyner, Farm Foundation, July 2008(以下"Wallace E. Tyner)を参照。また、Joachim von Braun は、食料価格上昇の要因として、「原油価格、バイオ燃料、所得及び人口の伸び、農業生産の伸びの鈍化、輸出規制・価格統制、投機、水不足、気候変動、期末在庫水準」などを挙げている（"Supply and Demand of Agricultural Products and Inflation - How to Address the Acute and Long-Run Problem-"08.03.22-24Beijing, "Rising Food Prices What Should Be Done?" 08.04IFPRI Policy Brief, "High Food Prices"）。なお、政府の考えを示唆するものとしては、国際食料問題研究会報告書「食料をめぐる国際情勢とその将来に関する分析」（平成19年11月農林水産省）を参照。

<sup>9</sup> 本稿では、食料の需給・価格の動向は基本的には米、小麦等の穀物及び大豆といった農産物を対象に検討を行っている。これは、食料価格の上昇の影響は先進国よりも途上国が深刻であること、途上国では先進国と異なり加工食品よりも素材としての農産物の食生活における割合が高く、その上昇率は農産物の方が大きいことからである。

<sup>6</sup> 「世帯の構成員によって、食料の配分が異なる場合がある。南アジアの一例では、食料の配分について、男性が女性に優先し、大人が子どもにしばしば優先する。年齢と性の違いによって、家庭内では男性の戸主が一番多く配分され、若くて女性の子どもの最少数ない配分とされている。その結果多くの場合、女性と子どもが栄養失調になるのは明らかである。」(C. Ford Runge ほか"Ending Hunger in our Lifetime Food Security and Globalization" by the International Food Policy Research Institute(以下"IFPRI" 16頁))

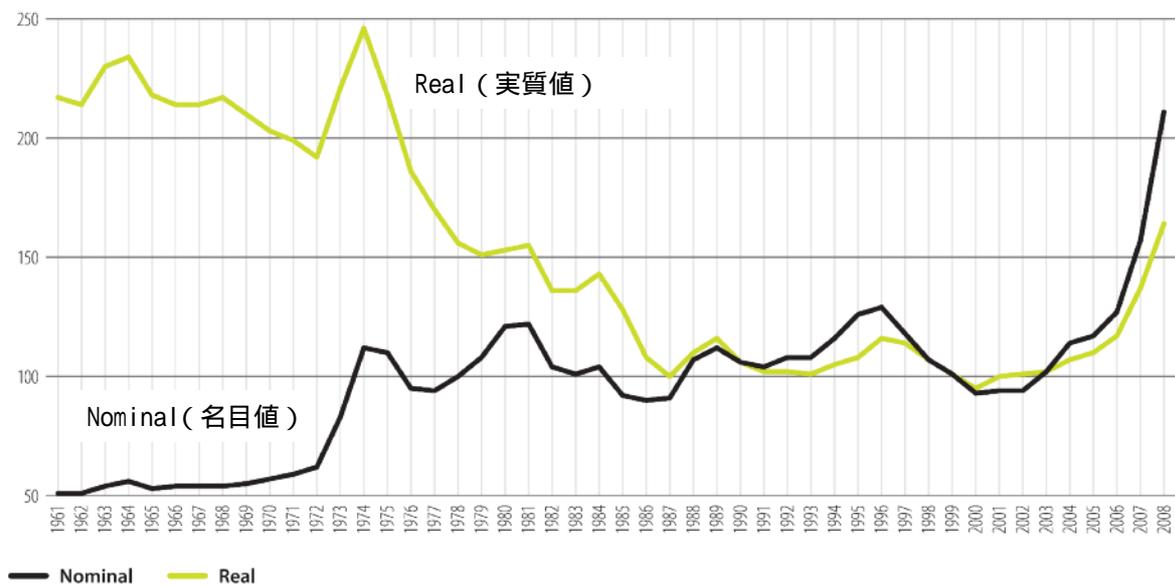
<sup>7</sup> 「国連の専門家グループは途上国で教育費など「未来への投資」のカットに直結し、長期的な悪影響を与える」と指摘する」（「穀物急騰 途上国を直撃」『毎日新聞』（2008.4.19））

(図 - 1) 主要農産物の国際価格の動向



(出所) 農林水産省資料

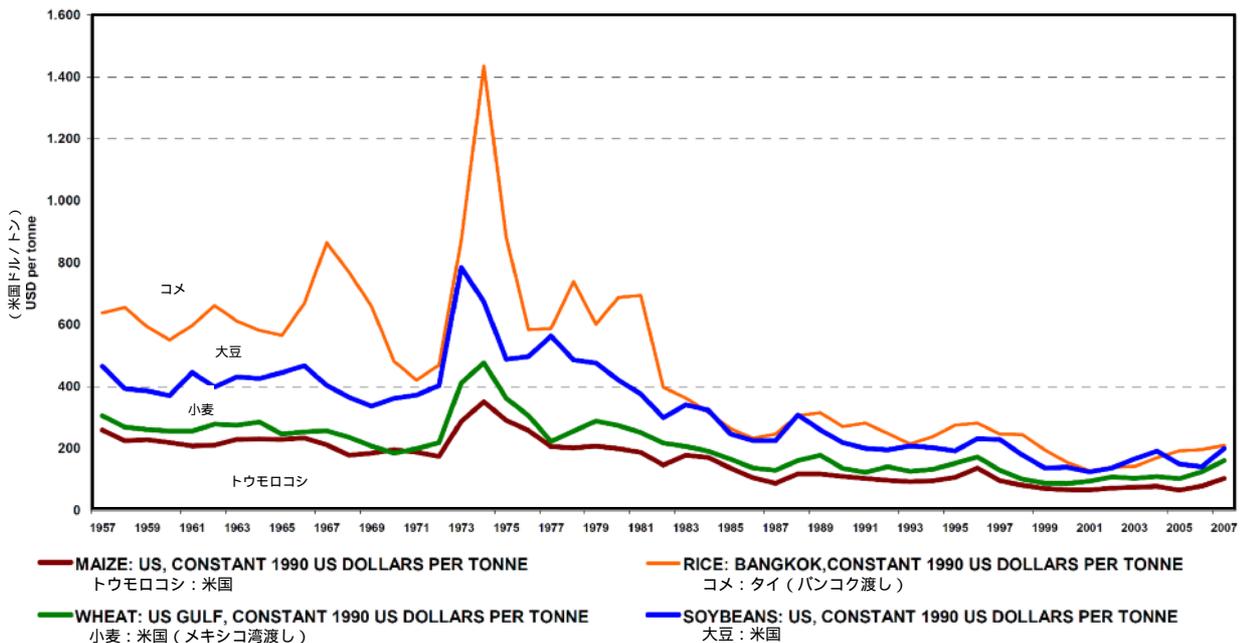
(図 - 2) 農産物の工業製品との価格比 (Real) 注



注：FAO食料品価格指数を工業製品世界輸出価格指数で実質化したものである。

(出所) High-Level Conference on World Food Security: "Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required"

( 図 - 3 ) 農産物の実質価格の動向 ( 1990 年ドルベース )



( 出所 ) European Commission: " Staff Working Paper Subject: Issues paper on high food prices "

すなわち、農産物の工業製品との価格比 ( 図 - 2 ) については、石油ショックを契機に低下を続け、80 年代終わりに底を打つと 90 年代はその水準で推移し、2000 年以降上昇に転じ、特に 2006 年以降急上昇している<sup>10</sup>。次に、農産物の実質価格の動向 ( 図 - 3 ) については、農産物価格は長期的に下落傾向にあり、現状の価格水準も 73 年、79 年の石油ショック時の水準を下回る水準にある<sup>11</sup>。

なお、実質価格変動について、「どん底だった 90 年代に比べこの数年はちょっと価格が上がっただけ」で、「ここ数年の値上がりを地球規模の食糧危機に結びつけるのはあまりに短絡的」との指摘<sup>12</sup>があるが、これに対しては、「貧困やインフレに関して言えば、名目値に意味があるのであって、現在の食料価格の上昇により引き起こされた食料危機、飢餓

問題を過小に評価すべきではない<sup>13</sup>」との見方もある。

いずれの指標で見てもこのような長期的な下落傾向にある理由としては、農産物の工業製品に対する価格比の場合では、「農工間の交易条件」としてとらえると農産物が相対的に不利となっていることによるものと考えられる。すなわち、一般的に工業製品よりも生産性向上のテンポが遅い農業の生産物価格が工業製品価格よりも上昇するはずなのに、逆の現象 ( 「シェーレ現象」 ) が生じていることを示しており、このことは農産物と工業製品との「不等価交換」ないし「農業収奪」が生じていることを意味している。また、実質価格ベースでの下落傾向は、農工間の交易条件の悪化に加え、1990 年代までの農産物の生産が需要を上回るといふ、「農産物過剰」が価格下落をもたらした結果と考えられる。

一方、現在の世界の穀物在庫水準は、歴史的に見ても、極めて低い水準<sup>14</sup>となっている。

<sup>10</sup> High-Level Conference on World Food Security: "Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required" (以下 High-Level Conference)

<sup>11</sup> European Commission: "Staff Working Paper Subject: Issues paper on high food prices" (以下 European Commission)

<sup>12</sup> 神門善久「石油・食糧危機常識のウソ『コメ間違いだらけの農業政策』『文藝春秋』(2008.10)

<sup>13</sup> European Commission (前掲書)の 5 頁参照

<sup>14</sup> 本稿 209 頁イ参照。なお、FAO が使っていた「期末在庫の安全水準」については、「以前は指標として有効だった

これは、人口増や途上国等の経済成長によって需要が堅調に伸びる一方で、90年代以降農業生産性の伸びが鈍化し、天候要因等もあいまって、基本的には需要の伸びに生産がついて行かず、期末在庫の取り崩しにより、需給の調整を図ってきた結果によるものと考えられる。

ここでは、需要、生産のそれぞれについてその変化と要因を検討する。

### (1) 需要面

#### ア 人口と所得の増加

世界人口は、1970年の37億人から2005年の65億人へ増加し、このうち途上国は27億人から53億人とほぼ倍増した<sup>15</sup>。また、今後は人口が農村部から都市部へ移動することが見込まれ、その結果30年後には世界の人口の61%が都市部で生活するとの見方もある。また、途上国の所得は、アジアでは年率9%（2004年から2006年）またサハラ以南アフリカでも年率6%（同期間）の成長をそれぞれ達成し、2008年以降では途上国は年率6%（世界全体で年率4%）の成長との見方もある<sup>16</sup>。このような途上国における人口や所得の増加に加え、都市への人口集中により、食料に対する需要は変化すると考えられている。すなわち、食事内容は、デンプン質中心のものから肉や乳製品の多いものへと変化し、多様化が進むと考えられている。その結果、飼料穀物の需要が増加し、また、野菜、果実といった多様な食料の需要も生み出されること

が見込まれる<sup>17</sup>。これらの要因は、今回の食料価格急騰にとっては主要な原因ではないものの、期末在庫水準の低下には一定の役割を果たしたものと考えられる。

#### イ バイオ燃料用の需要<sup>18</sup>

バイオ燃料に対する需要やその生産の急速な増加は、原料となる農産物の需要やその生産の在り方を大きく左右することになる。特に、トウモロコシを原料とするバイオエタノールの場合が顕著である。バイオエタノールの需要の増大はトウモロコシの需要を拡大し、それに伴い生産が拡大するだけでなく、食料及び飼料用の生産からバイオエタノール用の生産へのシフトが起こる結果、トウモロコシ価格は上昇することになる。トウモロコシ価格の上昇は、需要面では、途上国の多くの人々の主食として消費されているトウモロコシからコメや小麦へと需要をシフトすることにつながる。また、供給面では、トウモロコシ価格の上昇によりトウモロコシの収益性が向上する結果、コメや小麦の生産がトウモロコシの生産へとシフトすることになる。このような需給両面の効果として、コメや小麦などの穀物価格が上昇することになる。

なお、バイオ燃料の需要増大による穀物価

たが、現在の国際水準としてもはや妥当ではない」とされ、2001年に「在庫率の安全水準という指標は今後採用しない」とことを決めたとされているので、本稿でも同様に扱わないこととする。（久保田裕美「FAOの穀物在庫安全水準 新たな指標が必要」『日本農業新聞』（2008.5.18））

<sup>15</sup> 「食料の未来を描く戦略会議」資料集（平成20年5月農林水産省）6頁参照

<sup>16</sup> 途上国の成長率及び都市への人口移動については、Joachim von Braun: “The World Food Situation New Driving Forces and Required Actions”の1頁参照

<sup>17</sup> High-Level Conference(前掲書)の12頁参照。特に、国際価格の上昇要因として「中国・インド等」を強調する考えがある。これについては、「中国、インドは農産物の国際市場のピックアッププレイヤーになって」おらず、今後も、中国にあっては「飼料、特にトウモロコシの自給を続けるのは困難になり、その需要の一部を国際市場に依存することになる可能性が強い。…ただし、小麦やコメについては、これまでと同様、自給政策を堅持すると見込まれる」、またインドは「この30年間の人口増加はあったものの、食生活の内容にはほとんど変化がなかったことに注目すべきである。今後も、タブーに触れない鶏肉は消費量増加の可能性はあるが、基本的にはインドは…これまでの自給政策を維持し、国際市場に大規模に参加する可能性は少ない」（上林篤幸（農林水産政策研究所上席研究官）「国際農産物市場急騰の背景と中長期の展望 中国・インドは世界市場のピックアッププレイヤーではない」（農林経済新聞（2008.7.28））。同様の考えとして、Wallace E. Tyner（前掲書）の47頁参照。

<sup>18</sup> ここでの記述は、Mark W. Rosegrant “Biofuels and Grain Prices”を基にしている。

格への影響試算(1990 - 2000年のトレンドが続いた場合と2000 - 2007年の実績との対比)によると、穀物全体では30%増であるのに対し、トウモロコシで39%増、コメで21%増、小麦で22%増とされている。

## (2) 生産面

### ア 農地面積及び単位面積当たり収量の動向

食料の供給を左右する主要な要素としては、農地面積と単位面積当たりの収量(単収)が挙げられる。

このうち、農地面積(本稿では、「収獲面積」をもって「農地面積」としている。)は、1960年代以降、7億ha程度で推移している。これは、農地開発が行われる一方で、都市化に伴う転用等のほか、家畜の過度の放牧や地下水の汲上げ等による「塩類集積」<sup>19</sup>などによって世界全体では、1年間に日本の農地面積(465万ha)を上回る500万haの農地が砂漠化していることなどによるものである。このため、世界人口が増加する中で、1人当たりの農地面積は、1962年の20.8a/人から2003年には10.7a/人へとほぼ半減している。

一方、単収を穀物で見ると、1960~70年代に、高収量品種の導入や化学肥料の大量投入などによる「緑の革命」<sup>20</sup>が起こったこともあり、1961~63年平均の1.4t/haから2002~04年平均の3.2t/haへと2.3倍に増加している<sup>21</sup>。その結果、需要に応じた生産量が実現したと考えられる。

このように農地面積が横ばいの中で単収の増加により生産量の増大が実現したことをもって、今後も農地面積の拡大による生産増加は困難とする考えがある<sup>22</sup>。こうした考えに対して、現在使用している農地(農地面積)と使用していない農地(休耕地面積)それに拡張可能な農地(非農地面積)を合わせると26億haにもなり、これは現在農地として使用している面積を大幅に上回っていることから、農地拡張の余地は大きいとする考えもある<sup>23</sup>。すなわち、人口増加等に農地面積が追いついていないことをもって食料危機が起こるとする考えは、世界に休耕地があることから誤っており、また、農地面積が増えなかったのは穀物の単収が増加したためであるとする考えである<sup>24</sup>。

また、単収の伸びについては、1960年代の年3.0%が70年代2.0%、80年代1.5%と鈍化傾向で推移している。このような単収の伸びの鈍化によって、人口の増加に食料生産が追いつかなくなり、そのことが今後の食料危機の要因の一つとなり得るとする考えがある<sup>25</sup>。しかし、このような単収の伸びが鈍化した原因は、農業への投資が減少したことによるものであるとの反論がある。すなわち、60年代に始まった「緑の革命」の成果として生産量の増加が実現した結果、安価な食料が大量に供給されたことから、農業の収益性が低下し、単収向上をはじめとする農業への投資が大きく落ち込んでいった。その結果、単収の伸びが70~90年代の2%から90~07年代の

<sup>19</sup> 塩類集積とは、土壤中に水に溶けている各種の塩類が蒸発などによる水の移動に伴って土壌表層に集積する現象のこと。塩類集積の発生メカニズムは多種多様であるが、一般的なものはかんがい用水に微量に含まれる塩分の蓄積や、毛細管現象による地層中の塩類の上昇によるもの。また、塩類集積が起こると、濃度障害で作物の生育が停止したり、枯れたりするなどの障害がある。

<sup>20</sup> 「緑の革命」とは、途上国の人口増加による食料危機克服のため、高収量を実現する改良された新品種の導入、肥料・農薬の増投、かんがいの拡大等により、コメ、小麦等の収獲量を飛躍的に向上させた農業革命のこと

<sup>21</sup> 国際食料問題研究会報告書(前掲書)1-2頁参照

<sup>22</sup> 戦略会議資料集(前掲書)8頁参照。同様の立場として、柴田明夫「食糧争奪」49頁(「将来的に世界の食料増産を耕地面積の拡大によって達成することは極めて難しい」)参照

<sup>23</sup> 川島博之「世界の食料生産とバイオマスエネルギー2050年の展望」20頁参照。同様の立場として、神門善久「経済教室」通説に挑む「食料自給率向上」は的はずれ 相互依存強化こそ本筋」『日本経済新聞』(2008.8.28)

<sup>24</sup> 川島(前掲書)113頁参照

<sup>25</sup> 国際食料問題研究会報告書(前掲書)2頁参照。戦略会議資料集(前掲書)8頁参照

1.1%へと鈍化したとの指摘<sup>26</sup>である。

したがって、単収が今後どの程度向上するのかについて、単収向上と農業投資との関係から十分に見極める必要がある。

#### イ 世界の異常気象、地球温暖化の影響

価格上昇の要因の一つとして、期末在庫の水準が考えられる。90年代までは相当に高い水準にあった期末在庫が歴史的に極めて低い水準となっている。例えば、コメは90年代末の35%程度から04年以降20%を切る水準となり、小麦も同様に35%程度から20%前後へ、また、トウモロコシは30%程度から15%程度へとそれぞれ大幅に低下している。このような低下の要因は、基本的には需要に見合う生産が行われている中で、2005年、2006年に主要な輸出国で起きた異常気象による生産の減少である<sup>27</sup>とされている。とりわけ、オーストラリアの2年連続の大干ばつ、中・東欧の熱波、ウクライナ、ロシアの異常な低温が穀物の大幅減産の原因<sup>28</sup>と考えられる。

最近の異常気象がいわゆる地球温暖化によるものかどうかはにわかに判断できないものの、地球温暖化そのものは、長期的には、世界の食料生産に大きな影響を与える可能性があると言われている。特に、2000年と2080年代を比較した試算によると、世界全体では生産量が3.2%減となる中で、途上国が7.7%減となる一方、先進国が7.7%増となり、南北の食料需給のアンバランスはますます拡大することになると考えられている<sup>29</sup>。

#### ウ 砂漠化の進行、水資源の制約

世界では、我が国の農地面積を上回る 500

万 ha 以上の砂漠化が毎年進行している。例えば、中央アジアのカザフスタンとウズベキスタンにまたがるアラル海では貯水量が約4分の1となるとともに周辺の農地に「塩類集積」が起こっており、サウジアラビアでは地下水が急速に涸渇した結果、小麦生産が大幅に減少している。また、米国ロッキー山脈の東側地域にあるオガララ帯水層の化石地下水を利用する農業では、大規模なスプリンクラー方式のかんがいによって地下水位が低下し、農業用水の汲上げができなくなった農地が拡大している<sup>30</sup>と言われている。しかし、このことをもって、世界中で「水問題」が深刻化していることを意味するわけではなく、地域ごとに水資源量と人口の増加率との関係を検討すべきとの指摘<sup>31</sup>がある。このことに加え、オガララ帯水層の化石地下水を利用する農業の場合、この地域の穀物面積は全米の5%を占めるに過ぎず、地下水の枯渇防止にも十分な配慮をしていると言われているので、米国農業に大打撃を与えることはないとの指摘<sup>32</sup>もある。

#### 2 原油価格の動向

最近の原油価格の動向は、今年の7月に140ドル/バーレル台を記録した後、100ドル/バーレルを下回る水準<sup>33</sup>となっているが、今回の高騰については、対立する二つの考えがある。一つが、中国など新興国の台頭を伴った世界経済の高度成長がもたらした構造的な需給逼迫を原因とする「実需給逼迫説」（マクロ経済を専門とするエコノミスト、金融系

<sup>30</sup> 戦略会議資料集（前掲書）13頁参照

<sup>31</sup> 川島（前掲書）191頁以降参照

<sup>32</sup> 同上 205頁参照

<sup>33</sup> 原油価格は、70ドル/バーレルまで下落すると見る専門家は多いが、イラン等の供給国の政治的不安定性、OPECの減産見通し、景気後退に伴う新規油田開発意欲の減退等の理由から、それ以下になることは見込まれないとの指摘もある（Clifford Krauss: “Commodity Prices Tumble” by New York Times（以下“NYT”）Oct. 14, 2008）

<sup>26</sup> Javier Blas “The end of abundance” Financial Times（以下“FT”）June 02, 2008（以下“Javier Blas”）参照

<sup>27</sup> High-Level Conference（前掲書）5頁参照。

<sup>28</sup> European Commission（前掲書）3頁参照

<sup>29</sup> 戦略会議資料集（前掲書）33頁参照

の専門家に多い考え方)である。他方が、実需給逼迫説の蔓延が投機的な需要を誘っていると「バブル説」(石油産業の主流の見方)<sup>34</sup>である。昨今の原油価格の下落傾向はバブル説を支持しているように見られるが、このような「投機マネーによる実態以上の価格高騰に加え、産油国が資源ナショナリズムの観点から油田開発をせずただ資源を囲い込む、この共犯関係が石油高騰をもたらしている」との指摘<sup>35</sup>もある。

ここでは、原油価格の高騰が農業生産面への制約要因、バイオ燃料への誘因となっている側面を分析する。

#### (1) 農業生産面の制約要因

原油価格の高騰は、直接的には農産物の生産コストを上昇させ、間接的には(バイオ燃料市場を経由して)農産物市場に影響を及ぼすことになる<sup>36</sup>。この二つの要因のうち、生産資材(例えば肥料、農業用機械・施設の燃料)価格や輸送コストの上昇<sup>37</sup>は、農業生産コストの上昇をもたらすが、途上国においては農業生産資材の購入資金が一般的に制約されていることから、農業生産の抑制がもたらされる場合が多い<sup>38</sup>とされている。

<sup>34</sup> 小島明「経済教室 一次産品優位の時代に」『日本経済新聞』(2008.4.28)なお、石井彰(石油天然ガス・金属鉱物資源機構首席エコノミスト)は、O E C D原油在庫は現在でも平年並以上であり、世界の石油需要の加速的増加は確認できない一方で、米国製品在庫は低い水準となっており、製品製造施設への投資が行われていないことから、W T Iの先物が上昇を始め、それを見た中東産現物価格が上がり始めたもので、実需に基づく原油価格の高騰ではないと主張(平成20年7月5日放送(朝日ニュースター「ニュースにだまされるな」)における発言)

<sup>35</sup> 石井彰「石油・食糧危機常識のウソ 原油 高騰を仕掛けたのは誰だ」『文藝春秋』(2008.10)121頁以降参照

<sup>36</sup> European Commission(前掲書)3頁参照

<sup>37</sup> High-Level Conference(前掲書)6頁参照

<sup>38</sup> Wallace E. Tyner(前掲書)49頁参照。なお、「原油価格の上昇が食料価格に対して最も強力かつ直接的に影響を与えるのはバイオ燃料需要に関する効果を通じてである」(6頁)との評価をしていることに留意されたい。

#### (2) バイオ燃料生産への誘因

原油価格の上昇は、米国におけるバイオ燃料需要の増大の重要な要因となっている。原油価格が上昇するとガソリン価格は上昇し、その結果ガソリンに代替するエタノールへの投資が拡大し、さらにはエタノールの原料であるトウモロコシの需要が増大し、ひいてはトウモロコシ価格を上昇させるという関係がある<sup>39</sup>とされている。

また、このようなバイオ燃料の生産の増大は、米国では、1978年以降補助対象となったこと、2004年以降原油価格が上昇基調にある一方ドルが下落基調にあること<sup>40</sup>に加え、以下のような政策上の誘因があったことによると考えられる。

9.11以降の米国のエネルギー安全保障政策では、石油の中東依存からの脱却を第一に掲げたこと

そのための手段の一つとして、トウモロコシを原料とするバイオエタノール等再生可能な燃料<sup>41</sup>の増強を図ることを明確に示したこと<sup>42</sup>

2007年エネルギー法により、2022年までに360億ガロンの再生可能燃料を導入することとなり、このうち2017年までにトウモロコシ等を原料とするエタノール150億ガロンを調達することとされたこと

このような政府の政策意図の表明や法的枠組みの導入等制度的要因がトウモロコシ価格の高騰を招いている一因と考えられる。し

<sup>39</sup> Wallace E. Tyner(前掲書)49頁参照

<sup>40</sup> 同上43頁参照

<sup>41</sup> 再生可能燃料とは、再生可能エネルギー資源に由来する燃料のこと。米国の「エネルギー政策法」では、動植物又は廃棄物から生産された自動車燃料と定義されている。

<sup>42</sup> 2006年1月の大統領一般教書において、「2025年までに中東から輸入している原油の75%を代替する」とし、「先端エネルギー・イニシアティブ」の中でバイオエタノールへの取組を表明している。また、2007年1月の一般教書では2017年までにバイオエタノールなどの再生可能燃料及び代替燃料として350億ガロン(ガソリン消費量の15%相当)を導入することとされた。

かしながら、米国政府は、バイオエタノール生産について、食料価格上昇の一因であることは否定しないものの、食料価格上昇のうち2～3%を占めるに過ぎないと主張している<sup>43</sup>。こうした米国政府の主張に対し、米国農務省（USDA）の前エコノミストであるキース・コリンズ（Keith Collins）は「価格上昇のトレンドを23%から35%に引き上げており、バイオ燃料は食料価格上昇の重要な要因となってきたので、エタノール政策を変更した方がいいだろう」と指摘<sup>44</sup>している。

また、国際食料政策研究所（IFPRI）の推計によれば、前述（208頁）のとおり、2000年から2007年までの穀物価格の上昇のうち、30%はバイオ燃料によるものとされ、トウモロコシ由来のバイオエタノールでみれば、同期間のトウモロコシ価格上昇のうち39%を占めている<sup>45</sup>とされている。

さらに、2002年から2008年にかけての食料価格上昇のうち、70～75%はバイオ燃料とそれに関連する期末在庫の低下、土地利用の変化、投機的活動、輸出禁止の効果によるとの試算<sup>46</sup>もある。

以上からすると、バイオ燃料の食料価格の高騰への影響は相当に大きいと考えられる。

### 3 その他の要因

#### (1) 投機資金の流入

米国の低所得者向け高金利型（サブプライム）住宅ローン問題で世界的な金融不安が起こり、投資ファンドは金融市場から資金を引

き揚げ、農産物の先物市場に余った資金を向けていると言われ、このことが食料価格上昇の一因であるとの考えがある。先物市場は、市場における需給均衡価格を発見する上で、重要な役割を發揮していると言われている。先物市場では、価格は大きく乱高下を繰り返し、短期的には行き過ぎが起こるものの、最終的には均衡価格に到達するとされている。実際の市場の動きを見ると、穀物価格は高騰しており、これは投機が投機を呼んだ結果としてこのような高値が出現したものであり、先物取引を制限すべきとの意見がある。一方、投機行為によって、価格の行き過ぎが起こるとしても、これは一時的な価格上昇であり、これにより最終的に消費の削減がもたらされることはなく、投機と農産物をはじめとする商品価格の水準との間にはほとんど因果関係がないとの考えもある<sup>47</sup>。

投機資金の流入と農産物の価格及び消費への影響については、更に研究する必要があるにしても、投機資金の流れ等関係する情報の透明性は、少なくともこれを確保する必要があるのではなかろうか。

#### (2) ドルの減価

ドルの為替相場と農産物をはじめとする商品価格との間には、強く緊密な関係がある。

ドルの価値が下落すると、米国以外の国での米国農産物の輸入については、その国の通貨で換算した価格が低下することになることから、米国農産物への需要が増大することになり、価格上昇をもたらすことになる。

また、米国へ輸入される原油や金属などの資源は、ドルベースで表示される価格の上昇をもたらす<sup>48</sup>ことになり、これは農業生産のコスト上昇要因となることから、農産物価格

<sup>43</sup> USDA Press Release: "USDA Officials Briefing With Reporters on the Case for Food and Fuel"(2008.5.19)。

<sup>44</sup> Keith Collins: "The Role of Biofuels and Other Factors in Increasing Farm and Food Prices" June 2008

<sup>45</sup> Joachim von Braun: "Food Summit: Some Progress But More Needs to be Done (以下"Food Summit")"では、「39%」ではなく、「40%」としている。

<sup>46</sup> Donald Mitchell: "A Note on Rising Food Prices" (Policy Research Working Paper 4682 The World Bank July 2008)

<sup>47</sup> Wallace E. Tyner (前掲書) 26-27頁参照

<sup>48</sup> European Commission (前掲書) 3頁参照。Wallace E. Tyner (前掲書) 28頁以降参照

の上昇をもたらすことになる。

以上から、ドル価値の下落は、一般的に米国農産物の価格上昇要因となると考えられる。

### (3) 輸出禁止・規制

輸出は、一般的に輸出国の国内価格を上昇させる要因となる。食料価格が高騰している現状では、多くの途上国において、国民への影響を最小限にするため、輸出の禁止を含めた何らかの規制措置を講じることが多い。これまで、アルゼンチン、ボリヴィア、カンボジア、中国、エジプト、エチオピア、インド、インドネシア、カザフスタン、メキシコ、モロッコ、ロシア、タイ、ウクライナ、ベネズエラ、ベトナムにおいて、輸出に関する様々な措置が講じられた。例えば、中国ではコムとトウモロコシの輸出規制、インドではミルクパウダーの輸出禁止<sup>49</sup>がそれぞれ行われた。

輸出規制は、国内価格の上昇を回避し、あるいは、引き下げることになることから、国内消費者にとっては安定した価格で供給されることになる。しかしながら、そのような安価な商品は、これを真に必要としている貧困層にだけ供給されることには必ずしもならないことに加え、国内生産者にとっては、価格の抑制の結果増産へのインセンティブがなくなることから、国際的には市場の縮小につながり、価格の変動を大きくすることになりかねないという問題がある。したがって、このような政策は基本的に採るべきではないと言える。

なお、IFPRIの推計によれば、輸出禁止措置を撤廃すると、穀物価格の変動が緩和され、30%相当の価格低下が実現するとしている<sup>50</sup>。

<sup>49</sup> Joachim von Braun “Rising Food Prices” (前掲書)

<sup>50</sup> Joachim von Braun “Food summit”

## 4 食料の偏在

### (1) 食料の偏在と比較優位の原則

世界の食料は、先進国、途上国の間で公平に分配されているわけではなく、いわば「北（先進国）は食料過剰」であるのに対して、「南（途上国）は食料不足」の状態にある。今後地球温暖化が進行すると、先述のように、低緯度地域（途上国の多い地域）の生産は低下する可能性が高いことから、食料の南北格差（「食料の偏在」）は拡大するおそれ<sup>51</sup>がある。

「食料の偏在」の問題は、「比較優位の原則」にのっとりそれぞれの国が「得意な産業分野に特化する」ことにより、解消できる問題と考えられている。すなわち、南の諸国は近代化を図るために、農業よりも工業を振興し、また、農業面では主食の穀物は先進国に任せ、例えば熱帯産品（コーヒー、綿花等）に特化（モノカルチャー化）して、外貨を稼ぎ、安価な食料を必要なだけ輸入することが望ましいとの考えであり、こうした考え方を背景に、IMF、世界銀行といった国際機関を通じて、様々な援助が行われてきた。

### (2) メキシコの実例

IMF及び世界銀行（以下「IMF・世銀」という。）によって押し進められた政策の結果が今回の食料価格の世界的な上昇に伴う混乱を招いたとの指摘<sup>52</sup>がある。例えばメキシコでは、トウモロコシの価格急騰で主食のトルティーヤが高騰し、その結果デモが起こった。メキシコは、そもそもトウモロコシの原産地

<sup>51</sup> 莊林幹太郎学習院女子大学教授は、「地球温暖化と供給力の関連」について、「摂氏1～2度程度の気温上昇の間は、「世界全体の生産力は若干増加するとの見通しが多い」が、一方「低緯度地域の生産は低下する可能性が高い」ことから、「地球温暖化の影響は、南北格差をさらに拡大する」ことがあると指摘している。

<sup>52</sup> Walen Bello: “How to manufacture a global food crisis: The destruction of agriculture in developing countries” Japan Focus on May 31, 2008 (以下“Walen Bello”)。なお(2),(3),(4)はこの論文に基づいて記述している。

であるのに、なぜトウモロコシの輸入国になってしまったのか。これは、メキシコが1980年代の債務危機に直面<sup>53</sup>した際、IMF・世銀から資金の借入れを行ったことに起因する。IMF・世銀、ワシントン(米国財務省)は、メキシコ政府に対して、融資の見返りに「自由貿易政策」を受け入れさせた。具体的には、高関税、規制及び援助のような政府により遂行される政策について、新自由主義<sup>54</sup>の教義に照らし、経済の効率性を損なうものと見なされ、その撤廃ないし廃止が求められた。また、政府の予算は、債務への支払いが優先され、投資的支出は削減の上、政府による融資保証、生産資材に対する政府の助成や農産物価格支持に伴う政府の支出は廃止された。このようなIMF・世銀による構造調整政策<sup>55</sup>は、メキシコ国内の小農による生産体制を不安定化させることになった。さらに、1994年

<sup>53</sup> ジョセフ・E・スティグリッツ『人間が幸福になる経済とは何か(以下、「幸福になる経済」)』徳間書店(2003.11)268頁以降参照

<sup>54</sup> 新自由主義とは、米国レーガン政権、英国サッチャー政権に大きな影響を与えた経済学の考え方。マネタリスト、合理的期待形成学派が含まれるとされ、IMF、世界銀行、OECDなど国際機関、金融関係のエコノミストに大きな影響を与えているとされる。政策の中身は、累進税制を大きく緩め、個人の働く意欲をそれによって増すことを意図する。財政政策としては、裁量的財政政策に反対し、均衡財政をよしとする。政府の介入を縮小して市場分野を拡大し、分配問題は措いて問わない。政府のなすべき経済政策は金融政策ないし貨幣数量を一定率で伸ばすことであると、産業組織政策としては、カルテルは禁止するものの、市場占拠率の高まりや垂直統合の高まりは市場の成果とは関係ないとして放置する(伊東光晴編『岩波現代経済学事典』1248参照)。

<sup>55</sup> 構造調整政策とは、80年代から90年代にかけて成立したワシントンコンセンサスという枠組みに基づき、IMFが行う「民営化・直接投資の受入、金融の自由化」などの政策のこと。なお、ワシントンコンセンサスとは、当初、ワシントンを本拠とする機関(米国政府、FRB、IMF、世界銀行など)の間で成立したコンセンサスのことで、その内容は、財政規律の回復・維持、税制改革、金利の自由化、競争力のある為替レートの採用、貿易の自由化、国営企業の民営化、規制緩和等とされた。その後、「ウォール街=財務省複合体」、冷戦後の米国の対外経済戦略、新自由主義イデオロギーを指す言葉として用いられている(伊東光晴編『岩波現代経済学事典』0005及び2437参照)。なお、「ワシントンコンセンサス」については、ジョセフ・E・スティグリッツ『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店(2002.6)34頁以降。また、「民営化、自由化」については同書87頁以降、特に小農への政策については125頁以降参照

の北米自由貿易協定(NAFTA)<sup>56</sup>を契機に、農産物関税の撤廃は15年かけて行うことになっていたものの、米産品の補助金付きで安価なトウモロコシが大量にメキシコ国内に流入することとなった。以上の結果メキシコは、トウモロコシの純輸入国へと転落することになったのである。

途上国がIMF・世銀体制と自由貿易体制の下に置かれると、その途上国は先進国の余剰農産物の吸収先となることが一般的であったと言えよう。1980年代のブロック米国農務長官が「自給という概念は古くさいもので、より安いコストで輸入できる米産品農産物に依存することこそが食料安全保障をより確かなものにするのである」と発言した中に、そうした考えが示されている。

### (3) マラウイの実例

IMF・世銀による構造調整政策は、アフリカにおいても貧困を拡大してきたことは否定しようがない。

例えば、マラウイの実例である。1999年にマラウイ政府は農家に肥料とトウモロコシの種子を無料で配布したところ、トウモロコシが過剰生産となった。世界銀行は、補助金が貿易を歪曲していると主張し、補助金の規模を縮小させるだけでなく、最終的には廃止させてしまった。また、IMFは、債務解消のためとして、マラウイ政府が備蓄用にもっていた穀物の大部分を売却させ、その収入を充てることとした。しかし、売却後に食料危機が起こり、2001-2002年には飢餓で約1,500人が死亡した。2005年に再び食料危機が起こった時には、ムタリカ大統領は、IMF・世銀の主張には耳を貸さず、肥料の補助金を再び導入し、200万の農家が小売価格の3分の

<sup>56</sup> メキシコにおけるNAFTAの功罪については、ジョセフ・E・スティグリッツ『フェアトレード』日本経済新聞出版社(2007.3)24頁以降参照

1の水準で購入できるようにし、種子も値引きをさせた。2年連続の豊作となった結果、100万トンのトウモロコシが余剰となり、南アフリカへトウモロコシを輸出することになったとされている。

#### (4) IMF・世銀の構造調整政策と米国の貿易政策

メキシコの実例から、米国のような先進国は自国の農産物を補助金<sup>57</sup>を活用して安価なものとする一方、相手の途上国には自由貿易政策を要求していることに問題があるということが分かる。また、IMF・世銀が推進した政策は、メキシコやマラウイの実例から明らかかなように、その国が置かれている自然的・社会的な条件を無視して、小農により維持される生産体制から大規模な企業による農業体制へ転換を図ることにほかならなかったと言えよう。また、そのことは、食肉や穀物のような輸出志向型農業が多国籍企業によって経営され、あるいは、遺伝子組換え技術の導入が可能となるように、途上国を変えていくことにあるとされている。このような考えは、例えば「世界銀行2008年開発レポート」において、アフリカ農業を小規模な自給を中心とする現在の農業から大規模な販売を中心とする農業に徹底的に転換することを求めている<sup>58</sup>ことにも現れている。アフリカでは、多くの国で戦争状態が継続していることに加え、非道な統治、農業技術の欠如、エイズの蔓延による労働力の減少といった様々な原因で、食料危機が続いている。対外債務支払の代償として行われるIMF・世銀の構造調整政策に基づいて、政府の制度・政策が廃止さ

れることは、国内投資の減少、失業の増大、社会的なセーフティネットへの支出の減少、消費の減退と生産の低下をもたらすことになる。これを農業において考えると、融資保証の減額一方で肥料の価格統制を廃止する結果、肥料使用の減少、生産量の低下、収入の減少による投資の減少、これらを通じて農業生産力脆弱化をもたらすという悪循環に陥ることを意味する。

このような構造調整政策と相まって事態を悪化させたのが米国の貿易政策とされている。米国は、WTO農業協定により正当化された補助金付きの農産物を安価にアフリカをはじめとする途上国に輸出することが認められている。例えば米国の綿花は、米国内で想定される生産コストの20～55%の価格で輸出されており、そのあまりの安価の故に西アフリカ・中央アフリカの綿花農家の経営を破綻させている<sup>59</sup>。

#### 5 小括

食料価格高騰の要因は、以上の分析を踏まえれば、次のように整理されよう。

農地面積(208頁)については、更に精査する必要があるものの、不耕作地の存在を考えれば、その拡大の余地はありそうである。また、単収(208頁)については、最近の伸びの鈍化はとりわけ途上国における農業投資の減少が原因とされることから、単収向上を中心とした農業技術・インフラ整備を行えば、その伸びの増加が期待できるのではないかと考えられる<sup>60</sup>。

<sup>57</sup> 農産物生産額に占める補助金額について、OECDの生産者支持推定量(PSE)の農業粗生産額に対する比率で見ると、米国は16%(2003～2005年平均)、EUは34%となっている。輸出は行っていない日本の場合では、58%となっている。

<sup>58</sup> Walen Bello(前掲書)8頁参照

<sup>59</sup> スティグリッツ「幸福になる経済」(前掲書)258頁以降(綿花農家への補助)、283頁以降(ワシントンコンセンサスの敗北)参照

<sup>60</sup> 特に、サハラ以南のアフリカ地域での単収の伸びは停滞しているが、その理由は、「窒素肥料投入量に求めることができる」(川島(前掲書)232頁)とされていることに留意すべきである。

原油価格の高騰（209 頁）については、農業生産コストへの影響は大きいと考えられるが、より重要なのはバイオ燃料への需要拡大効果と考えられる。この点は、バイオ燃料増産への政策的要因（関税、国内補助金等）が見直されれば、需要減少、価格低下をもたらすことになると考えられる。

投機資金（211 頁）は、基本的にはその流れの透明性を高めることが重要と考えられる。また、ドル価値の下落（211 頁）は食料価格の上昇要因となる。さらに、輸出の禁止・規制措置（212 頁）は、食料価格の上昇要因となる。これらのうち、輸出の禁止・規制措置については、その発動を抑制するために国際的なルールの下で監視する必要がある。

食料の偏在（212 頁）がある中で、各国政府、国際機関が行う政策の在り方が食料の需給に影響を与え、価格の上昇要因となっている場合がある。特に、市場メカニズムを活用して各般の政策を展開することは重要であるものの、これを機械的に適用したことが、メキシコの実例等から明らかなように、途上国の農業生産力を脆弱化させたと考えられる。こうしたことが今回の食料危機を予想以上に悪化させてしまった可能性があることに留意する必要がある。

最後に、現在の食料価格の高騰（食料危機）がいつまで続くかについて、検討することとする。

「長期間続くとの考え」と、「2 年程度と見る考え」がある。

まず、「長期間続くとの考え」は、石油、金属、食料等の資源価格は、基本的には長期上昇トレンドにあり、食料の需給は、「均衡点の変化」（量と価格）の過程にあることから、今回は、相当長期にわたり上昇ないし高止ま

りをするとの見方<sup>61</sup>である。

次に、「2 年程度と見る考え」は、食料のインフレは、「2 年以内に沈静化するだろう。現在の食品価格急騰は新興国の牛肉消費拡大が原因ではない。主因は過剰流動性や米欧がこの 2 年で導入したバイオ燃料補助金などだ。今後は米欧が助成金拡大政策を見直し、穀物価格の上昇も鈍化するだろう」<sup>62</sup>との見方である。

いずれの考えを採るにせよ、今回の価格上昇要因のうち何を重視するかで見解は分かれることになる。前者の考えは、資源価格が需給要因から長期上昇トレンドにあるとの考えであり、例えば「原油」価格の上昇は「実需給逼迫説」に立つものと考えられる。しかし、昨今の原油価格の動向からすると「バブル説」の方が説明しやすいと考えられる。その意味で、後者の考えの方が実態をうまく説明できるようにも考えられるが、後者は「過剰流動性」と「バイオ燃料に対する米国、EU の補助金」が原因とされている。「過剰流動性」がそもそも今回の価格高騰の主たる要因かどうかは、議論が分かれるところであろうが、「バイオ燃料」に関する「米国、EU の補助金」という政策的要因は、価格上昇に相当程度の影響を与えていると考えられる。2 年程度というのは、今年 11 月に米国大統領選挙が終わって、来年 1 月に就任する新大統領の下でバイオ燃料の熱狂から冷めるのにと 2 年程度かかるという意味であるのなら、EU がバイオ燃料の使用目標を見直す動きにあることを踏まえると、ありそうなシナリオ<sup>63</sup>とも言え

<sup>61</sup> 柴田明夫『逼迫する世界の穀物需給と日本の対応』（2008.6.3）。なお、柴田（前掲書）参照

<sup>62</sup> ビル・エモット「世界を語る 過熱防ぎ緊策につなげ」『日本経済新聞』（2008.6.7）

<sup>63</sup> EU は、これまでの 2020 年を期限にバイオ燃料の利用割合を 10% に高めるとの目標を実質的に 6% に引き下げる方針を定めたと報じられている。（「バイオ燃料」穀物由来抑制 欧州議会、食料危機をうけ 数値目標原案を修正）『日本経済新聞』（2008.9.12）

よう。

いずれにしても、「需要・供給の構造的な問題」は今後とも続いていくと想定されることから、食料価格は長期間にわたり上昇トレンドをたどる<sup>64</sup>ことになると考えられる。

以上のように食料価格上昇の要因を分析すると、現下の食料価格の高騰への対応には、「今そこにある危機（＝食料危機）」への短期・緊急的な対応と、需給面からの構造的な問題（＝農業生産力の拡大）への中長期的な対応が必要と考えられる。

## G 8 首脳声明と取り組むべき主な課題

### 1 洞爺湖サミット G 8 首脳声明

今年（2008年）は、5月下旬に横浜で第4回アフリカ開発会議が、また、7月には北海道洞爺湖でG 8サミットがそれぞれ予定されていた中、現下の食料価格の高騰を踏まえ急遽6月上旬にローマで「食料サミット」が開催されることになった。食料安全保障に関する重要課題は、「横浜宣言」、「食料サミット宣言」から、「洞爺湖サミット」における「世界の食料安全保障に関するG 8首脳声明」（以下「G 8首脳声明」という。）にかけて、より具体的な形で盛り込まれていると言えよう。

G 8 首脳声明の概要は、次のとおりである。

「世界の食料安全保障に関するG 8首脳声明」（主要国首脳会議（北海道洞爺湖サミット）（2008.7.7 - 9）

- ・ 短期的には、最も脆弱な人々の緊急ニーズに取り組む
- ・ 輸出規制を撤廃するとともに、人道目的での食品購入を妨げている貿易行為に対するより厳しい規律の導入を目的としたWTOでの交渉を加速化することが必須
- ・ 十分な食料備蓄を有する国々に対し、大幅な価格上昇の際に、一部を、食糧難の国々に提供するよう呼びかけ。また、人道目的の国際的仮想備蓄システム構築の是非を含め、備蓄管理の調整されたアプローチにつき検討
- ・ 包括的アフリカ農業開発計画の実施を支援しその基準に合うアフリカ諸国での主要食用作物の生産量を、5～10年で倍増するとの目標に向け取り組む
- ・ バイオテクノロジーにより開発された種子の品種による貢献等につき科学的リスク分析を促進
- ・ バイオ燃料の持続可能な生産・使用のための政策を食料安全保障と両立し、非食用植物や非可食バイオマスから生産される第2世代バイオ燃料の開発・商業化を加速
- ・ G 8 専門家グループを設置。G 8 農業相による会合の開催を要請。来年のサミットで進捗を確認

### 2 今後の主な課題

洞爺湖サミットのG 8首脳声明において取り上げられた課題のうち、日本が当面取り組むべき課題としては、「輸出規制」の自粛を要請し、「バイオ燃料の生産」について食料からの生産を自粛するよう求めるとともに、第2世代バイオの研究開発に積極的に取り組むことであろう。輸出規制や食料を原料とするバイオ燃料の生産は、世界の食料価格高騰の大きな要因と考えられ、これを自粛することで相当程度の価格低下が実現すると考えられ

<sup>64</sup> OECD - FAO 農業見通し 2008-2017 によれば、今後10年（08-17年）の農産物価格は過去10年（98-07年）の平均価格を大きく上回ると見通している。例えば、小麦は43%、米34%、牛肉・豚肉はともに20%それぞれ上昇すると見通している。

る。なぜならば、危機的な状況に置かれている途上国の食料を確保する上で喫緊の課題であるからである。

また、日本はG8首脳声明で言うところの「十分な食料備蓄を有する国」と位置付けられており、「大幅な価格上昇の際にその一部を食糧難の国々のために提供する」ことは重要な課題である。また、「人道目的の国際的仮想備蓄システム<sup>65</sup>の構築」に協力していくことも世界の食料安全保障の観点から取り組むべき課題と言えよう。

さらに、「アフリカ諸国での主要食用作物の生産量を5～10年で倍増する」ための「農業生産力の拡大」に貢献することは、日本にとって重要な課題となろう。農業生産力の拡大は、当該国の食料安全保障に貢献することは明らかであるが、そのことが世界の食料需給の逼迫を緩和し、めぐりめぐって日本にとって食料の安定確保を保證する効果を有することにつながると考えられる。まさに、途上国の食料生産力を拡大するための支援を行うことは、日本の「安全保障」につながることにほかならない。こうした考えは、日本国憲法の前文に示されている理念の実現、すなわち、「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたい」と思い、「全世界の国民がひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、「国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成する」ことにほかならない。

したがって、このような取組は、今後とも積極的に行っていく必要がある。とりわけ、

<sup>65</sup> 仮想備蓄システムとは、IFPRIの提案によると、人道支援のための必要最小限の現物備蓄（小麦換算30万トン）と投機的要因による先物価格高騰に対応して行う介入に必要な資金（通常の穀物貿易額の30～50%に相当する120～200億米ドル）とを機動的に運用することにより、世界の食料安全保障を確保するシステム

アフリカに対しては、「ネリカ米」<sup>66</sup>の生産性を向上させる技術協力、研究協力の面で積極的に貢献し、サハラ砂漠以南のアフリカ地域でコメの生産量を倍増する目標の実現を図るべきである<sup>67</sup>。

なお、G8首脳声明にもあるとおり、バイオテクノロジーにより開発された品種の活用が検討されることになるが、GM（遺伝子組換え）作物に対する日本の対応について、その考えを整理する必要がある。すなわち、途上国の生産力向上の方向として、まずGM作物を積極的に導入する考えをとるのか、それとも在来農法を改良した技術を活用するのかという問題がある。この問題については、当該技術の導入がその導入された国の農業及び農民に対してどのような影響を与えるものか、慎重に検討する必要がある。特に、現在の食料危機の要因の一つが、90年代以降の途上国への農業支援の減少にあり、在来農法の改良で単収の向上が見込め、さらに耕地の拡張の可能性があるとする指摘もあることを踏まえれば、なおさらであろう。

しかし、GM技術に関しては、先進国間で熾烈な争いが展開されている中で、日本としても将来の新たな産業につながる可能性があることから、試験・研究としては積極的に取り組む必要<sup>68</sup>がある。

また、国際的な枠組みに基づく支援の結果、途上国でGM作物が生産された場合、当該GM作物について、安全性が確認されたものに

<sup>66</sup> ネリカ米とは、アフリカの食料事情を改善することを目的に開発されたイネ品種の総称。アジアイネとアフリカイネを掛け合わせたもので、アジアイネの高収量性とアフリカイネの耐乾燥性・耐病虫性を併せ持つとされている。

<sup>67</sup> 「アフリカの食糧 増産切り札は「ネリカ米」」『朝日新聞』(2008.5.30)、「アフリカのコメ生産倍増」『産経新聞』(2008.4.21)、「論説」国際研究戦略 アフリカ農業に支援を」『日本農業新聞』(2008.5.24)

<sup>68</sup> 日本で開発されたGM作物としては、「スギ花粉症緩和米」や「糖尿病対策米」のような機能性成分を高めたものがある。そのほか、乾燥耐性のあるコムギ、水稻の開発にも取り組んでいる。

関しては、WTOルール上、輸入そのものを拒否することはできないことに留意する必要がある。また、途上国の経済発展にとっては貿易が重要な手段であることからすると、関税面での優遇措置（例えば、途上国に対する特恵的な無税あるいは低関税）を求められることもあり得る。一方で、日本の消費者は、GM作物に対する懸念を有しており、また、非GM作物とは価格面でも大きな格差がつく可能性がある。

したがって、日本としては、「生産者に対しては現在・未来における国内外の市場に対応できる」ようにしつつ、「消費者に対しては最大限の選択可能性を提供する」<sup>69</sup>よう、表示制度の在り方を検討した上で、GM作物への対応方向を決定していく必要があるのではなかろうか<sup>70</sup>。

おわりに

日本は、これまでは安価な石油をはじめとする資源をいわば好きなだけ輸入し、これに付加価値をつけて輸出し、貿易黒字を確保した上で、国民が必要とする食料を好きなだけ輸入してきた。

しかし、今回の食料高騰は、食料を輸入に依存し国内生産力が脆弱化した途上国をねらい打ちし、食料暴動や政権の転覆といった政治的混乱をもたらした。また、自由貿易のルールに従えば「高く買ってくれるところ」にものが流れるはずなのに、多くの輸出国政府は自国民のために海外への食料輸出を禁止す

る行動に出た。危機的状況になれば、いくら金があっても輸入できない事態が起こるということを再認識させられたのである。さらに、連年貿易黒字を続けてきた日本では、近年の石油や食料をはじめとする資源価格の高騰が支払額の増大を招き、輸出の鈍化が重なって、貿易赤字を記録<sup>71</sup>した。このような状態がいつまでも続いていくと、これまでのような路線を続けることが困難になる。

21世紀に入り「食料危機」や「石油の高騰」、あるいは、最近の「金融危機」と、未曾有の事態が次から次へと起こり、これまでの「新自由主義」に基づく経済社会の在り方についてその転換が求められているように感じられる。食料安全保障についても、これまでの市場原理を前提とした考えから、独立国家の当然の「備え」＝「国家戦略」としてとらえていくべきではないだろうか。

すなわち、日本は、現下の世界の食料需給と途上国の食料事情を踏まえれば、食料自給率の向上に取り組むことは当然のこととしても、あわせて、途上国の生産力拡大を支援していくことが重要な課題である。なぜなら、途上国が生産力を拡大することは、途上国の食料安全保障にとって必要なだけでなく、世界の食料需給の緩和、ひいては、日本の食料安全保障につながるからである。こうした観点から行う日本の途上国への支援は、「国際社会において名誉ある地位を占める」ことにつながることを認識すべきであろう。

農林水産調査室国際食料需給・価格研究会

首席調査員：武本 俊彦

調査員：吉川美由紀、中村 稔

<sup>69</sup> 英国の「農業・環境バイオテック委員会によるGMOと有機農業との共存に関するレポート」の提言1（立川雅司：「欧州における遺伝子組換え政策の動向」（農林水産政策研究所第8号（2005））

<sup>70</sup> GM作物に関する表示制度については、組み換えられたDNA及びこれらによって生じたタンパク質は加工後に残存しない食品も表示義務の対象となっていないのが現状である。このような現行の表示制度をどのように見直していくかが課題である。なお、アメリカはGM作物でも安全性を確認されたものは表示を義務付けることに反対をしている。

<sup>71</sup> 「国際収支 経常黒字 8月 52%減」『日本経済新聞』（2008.10.15（夕刊））によれば、2008年8月の貿易収支は「2360億円の赤字」となり、赤字への転落要因として、原油や石炭、天然ガスなどの価格が大幅に上昇した結果、「輸入額が急伸」したものの、輸出額は米国向けの輸出が振るわず、横ばいになったこと等によるものとされている。

# 排出量取引の現状と国内統合市場の試行的実施の課題

衆議院調査局調査員

河上 恵子

(環境調査室)

## 要 旨

- ・世界的に地球温暖化問題への関心が高まる中、温室効果ガス排出量の削減を効果的に行う手法として注目されているのが「排出量取引」である。すでに欧州では域内の排出量取引制度を構築し活発な取引が行われており、その他の国においても、国内制度の構築に向けた活発な動きがある。
- ・こうした中、我が国でも、福田前内閣総理大臣が打ち出した地球温暖化対策の目玉の一つであった排出量取引の国内統合市場が試行的に開始された。
- ・しかし、国内統合市場で活用される排出量取引制度は、本格導入を前提としたものでなく、あくまでも事業者の自主行動計画を中心とした既存制度の延長にすぎないとの批判がある。総量削減目標を設定し、「キャップ&トレード」型の義務的で実効ある排出量取引制度構築の必要性が示される中、試行の経験を活かせる制度構築こそが求められているものであり、まさに、試行する意義が問われている。

## 《構 成》

### はじめに

排出量取引

排出量取引制度をめぐる世界の動き

排出量取引に関する我が国の状況

国内排出量取引の試行的実施の課題

### おわりに

### はじめに

先進国に温室効果ガスの削減義務を課した京都議定書<sup>1</sup>の第一約束期間が、本年から始まった。地球温暖化問題への対応はまさに正念場を迎えており、本年7月に開催されたG8北海道洞爺湖サミット(以下「洞爺湖サミット」という。)においても、この問題への対

応が大きな焦点となったことは記憶に新しい。

世界的に地球温暖化問題への関心が高まる中、温室効果ガス排出量の削減を効果的に行う方法として注目されている経済的手法が「排出量取引」である。

既に欧州では、2005年に開始した域内の排出量取引制度により炭素に価格が付けられ、活発な取引が行われている。また、京都議定書に参加していない米国やその他の国においても、国内制度の構築に向けた活発な動きがみられる。

一方、我が国では、これまで自主参加型の排出量取引(後述)が小規模に実施されているのみであったことから、世界の潮流に取り残されるのではないかとの懸念も示されている。

そこで本稿では、地球温暖化対策の手法として関心の高い「排出量取引」について、世界の動きと我が国における議論の動向を概観し、あわせて試行的に実施される排出量取引の国内統合市場の課題についてふれてみたい。

<sup>1</sup> 正式には「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書」という。1997年12月に京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)において採択され、2005年2月16日に発効した。2008～2012年を第一約束期間とし、温室効果ガスの排出を1990年比で5.2%削減することを先進国に対し義務付けており、国別では、日本6%、米国7%、EU8%などとなっている。

排出量取引<sup>2</sup>

## 1 排出量取引の考え方

## (1) 排出量取引とは

排出量取引とは、例えば環境に負荷を与える物質を削減させたい場合に、当該物質の排出総量目標を定め、これを企業等の排出主体に設定した上で、設定された枠の範囲内での取引を認めることにより、全体の排出量をコントロールしようという政策手段である。

排出量の取引がなければ、排出枠を設定された者は自力で削減していかなければならないが、取引があることにより、自力での削減費用と排出枠の購入費用とを比較し安価な方法を選択することが可能となり、削減費用を最小化することができる。また、同じ排出量を削減する場合に、より少ない費用で削減できる方法を選択することにより、結果として社会全体のコストを低減することができると考えられている。

洞爺湖サミット等で、地球温暖化問題に関連して排出量取引という言葉が新聞等で盛んに目にするようになったことから、二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)削減のための新たな手法のように思われることがあるが、これは1970年代には経済的な理論として既に確立されていた手法で、環境汚染物質等の削減手段の一つとして活用されてきた経緯がある。

(2) 京都議定書と京都メカニズム<sup>3</sup>

この排出量取引が、地球温暖化対策手法の

一つとして世界的に注目されるようになったのは、京都議定書において京都メカニズムが規定されたためであろう。

京都議定書は、先進国による温室効果ガスの排出量の削減について国ごとの数値目標を定めている。しかし、我が国のように既にエネルギー効率がかなり高く、省エネ対策も進展している国々では、京都議定書上のこの削減目標を国内の排出削減対策のみで達成することは困難と言われており、むしろエネルギー効率の改善余地の多い国で削減取組を行った方が、全体としての経済的コストも低くなることから、他国での排出量削減に寄与する事業の実施に投資を行うことを認めている。

この仕組みが京都メカニズムといわれるもので、先進国と途上国の間の共同プロジェクトで生じた削減量を当該先進国が獲得できるクリーン開発メカニズム(CDM: Clean Development Mechanism) 先進国間の共同プロジェクトで生じた削減量を当事国間でやり取りする共同実施(JI: Joint Implementation)及び先進国間での排出枠を売買する国際排出量取引の3種類からなる。

CDM及びJIではプロジェクトの実施により「削減された排出量」を取引するのに対し、国際排出量取引は「割り当てられた排出枠」を金銭で取引するところが特徴であり、CDMとJIの「削減された排出量」は、自国の削減目標を達成するために使用できるほか、削減義務を負った先進国間で取引することができる。

なお、ここでは、これら取引の対象となる「削減された排出量」や「割り当てられた排出枠」をクレジットと総称することとする。

<sup>2</sup> 新聞報道等では「排出権取引」と記載されている事例もみられるが、2001年の気候変動枠組条約第7回締約国会議(COP7)での合意文書(マラケシュ合意)において、京都議定書はいかなる排出上の権利、利権、資格も、附属書1締約国(削減目標が義務付けられている国)に対し発生させていないことを規定していること、また、政府等の文書では「排出量取引」と記載されていること等から、ここでは「排出量取引」という言葉を使用することとする。

<sup>3</sup> 京都メカニズムの利用は、無制限に許されるわけではなく、定量的な制限はないものの、マラケシュ合意により国内対策に対し補足的なものとしてされている。

## 2 排出量取引の方式

### (1) 排出量取引の2つの方式

～キャップ&トレードとベースライン&クレジット～

温室効果ガス削減手法としての排出量取引の方式は、「キャップ&トレード」と「ベースライン&クレジット」の2つに分けることが多い。

「キャップ&トレード方式」とは、まず政府が温室効果ガスの総許容排出枠を設定し、これを排出規制対象に割り当て（キャップ）、この排出枠の取引（トレード）を認める制度のことをいう。規制対象は、割り当てられた排出枠を下回る排出量であった場合にはその差分を売却することができ、逆に、排出量が上回った場合には他から購入することができることとなる。京都メカニズムの国際排出量取引はキャップ&トレード方式であり、EU-E T S（後述）で行われている取引も同様

である。

他方、「ベースライン&クレジット方式」は、個々の主体に排出枠は設定せず、排出削減事業を行わない場合を基準（ベースライン）と定め、排出削減事業により削減された量をクレジットとして取引できる方式である。京都メカニズムのJ IやC D Mはこれに当たる。

### (2) キャップ&トレード方式の排出枠の割当方法

キャップ&トレード方式は、排出枠の割当方法が特徴的である。主な配分方法としては、過去の排出実績を基準に無償で割り当てる「グランドファザリング」、推定された標準的な基準排出量をもとに無償で配分する「ベンチマーク」及び公平性・透明性の維持を目的に競売形式で割り当てる「オークション」という方法があり、表1にあるように、それぞれに一長一短がある。

(表1) キャップ&トレード方式の排出枠の割当方法の概要

割当方法		概要	メリット	デメリット
無償	グランドファザリング	過去の排出実績をもとに規制対象の事業者に対して、排出枠を無償で割り当てる方法	過去の排出量実績のデータがあれば、比較的導入が容易	過去の削減努力の反映が難しく、公平性の観点から問題（効率の悪い事業者に多くの排出枠を割り当ててしまう）
	ベンチマーク	規制対象の事業者に対して、原単位（単位生産量当たりの温室効果ガスの排出量等）に基づいて排出枠を無償で割り当てる方法	事業者による過去の削減努力を適切に評価可能 国際的にも衡平な割当の実現が可能	ベンチマークの確立が困難なセクターがある（例えば、一つの製造プロセスで複数の生産品がある場合など） 設定の仕方次第では、競争をゆがめる可能性がある
有償	オークション	規制対象の事業者に対して、競売形式で排出枠を有償で割り当てる方法	規制当局が事業者ごとの割当量を決定する必要がないため実施が容易 排出量の大きな事業者に削減のインセンティブが働く 多く排出する事業者ほど、多くの排出枠を調達しなければならず、汚染者負担の原則にかなう	オークション自体のルールを決定しなければならず、ルール次第では、競争をゆがめる可能性がある 排出枠調達にかかる初期コストの負担が大きくなることから、事業者の競争力への影響が大きくなる懸念がある 投機資金の流入など、マネーゲームの対象になりやすい

(出所) 地球温暖化対応のための経済的手法研究会『『ポスト京都』における我が国の産業分野を中心とした対策について - 中間報告 - 』(2008.7.25)等を基に作成

### 排出量取引制度をめぐる世界の動き

EUでは既に域内の排出量取引制度が構築され、また、京都議定書から離脱している米国においても、州レベルあるいは民間レベ

ルでその導入に向けた動きが活発化している。さらに、カナダは国内の排出量取引制度を2010年に開始する予定であり、オーストラリアは遅くとも2012年までにキャップ&トレード型の国内排出量取引制度を導入すると表

明し、ニュージーランドにおいても導入が検討されている。

そこで、本章では、活発化する排出量取引制度をめぐるEU及び米国の最近の動向と国際連携に向けた流れなど世界的な動きを見ていきたい。

## 1 EU ~ UK - ETSからEU - ETSへ

### (1) 英国の国内排出量取引制度 (UK - ETS : UK Emissions Trading Scheme)

英国は、2001年に温室効果ガスの排出量削減を目的として、国内で消費される産業用・業務用燃料への課税という形で産業部門に対し気候変動税を導入した。その際、気候変動税を課せられた鉄鋼・化学などエネルギー多消費産業が政府と温室効果ガスの削減目標協定を結び、その目標を達成できた場合には気候変動税を最大80%免除するという仕組みを同時に取り入れた。これは気候変動協定と呼ばれるもので、この協定における削減目標達成の一手段として、包括的な排出量取引制度が導入された。

実施期間は、2002年4月から2006年12月までであり、その後はEUの排出量取引制度へ引き継がれている。一足早く国内で試行的に実施したという性格が強く、EU - ETSの導入を見据えて、世界において英国が排出権に関するフロンティアになること、国内の企業の早期経験を今後の国際競争で有利に活かし、将来的にはロンドンが国際間の排出量取引市場の中樞になることを導入のねらいとしていたという<sup>4</sup>。

### (2) EU域内の排出量取引制度 (EU - ETS : EU Emissions Trading Scheme)

2005年1月、EUは京都議定書の目標を費

用対効果の高い形で達成するために、世界に先駆けて、EU域内において国際的な排出量取引制度を開始した。

この制度はフェーズごとに区切られ、第1フェーズ(2005 - 2007)では、EU加盟25か国<sup>5</sup>にある発電所、石油精製、製鉄等のエネルギー多消費施設を対象とし、各加盟国は排出枠の国家配分計画を作成、EU委員会の承認を受けた上で、対象施設に年間のCO<sub>2</sub>の排出枠を交付する仕組みとなっていた。各施設は各年終了後に排出量と同量の排出枠を政府に提出しなければならず、排出量が割当の上限を超えると予想される場合には、市場でその不足分の排出枠を購入することができる。また、各施設はこの義務を果たすために、CDMやJIによるクレジットも使用できるものとされた。

EU - ETSは、2008年より第2フェーズ(2008 - 2012)に入り、各国の割当量、対象部門や対象業種の拡大などとともに、削減目標が不遵守となった場合の課徴金が大幅に引き上げられるなど制度の厳格化が図られている。

また、第3フェーズ(2013 - 2020)の方式については現在欧州委員会で検討中であり、排出枠の割当方法の変更(グラントファザリング中心からオークション方式へ移行)や国際競争力問題への対応措置等が考えられている。(表2)

### (3) EU - ETS第1フェーズの評価

2007年に終了した第1フェーズの評価としては、排出量取引が、金融機関(ブローカー)のマネーゲームに陥っているとの意見や、排出量を削減する点で効果が上がっていないといった見方、また、排出枠の割当方法及び割当量をめぐって訴訟が多発しているなどの

<sup>4</sup> 環境省・経済産業省・日本経済団体連合会「EU域内排出量取引制度に関する調査報告書」(2007.6.15)

<sup>5</sup> ブルガリアとルーマニアは2008年から参加

(表2) EU ETSの仕組み

	第1フェーズ(2005-2007)	第2フェーズ(2008-2012)	第3フェーズ案(2013-2020)
削減目標	2005年比+8.3% (05~07年の期間平均)	2005年比-5.6% (08~12年の期間平均)	2005年比-21% (20年時点)
削減実績	+0.3%(05年比06年排出実績)		
割当方法	グランドファザリングによる割当が中心 (オークションは最大5%まで可能とされたが、実施した国はわずか)	グランドファザリングによる割当が中心 (ただし、一部の国においてはベンチマーキングによる割当が増加。オークションは最大10%だが、実施予定の国は、第1フェーズより増加)	原則オークションによる割当に移行 (ただし、国際競争のリスクの高いセクターは、最大100%まで無償割当) 2013年は、全排出枠の最低2/3をオークションで配分
対象ガス	CO <sub>2</sub>	CO <sub>2</sub> 一部の国は他の温室効果ガスにも拡大予定	CO <sub>2</sub> 、N <sub>2</sub> O(化学)、PFC(アルミ)
対象部門	エネルギー転換、産業部門に限定 (約11,500事業所)	航空部門へ拡大(2011年以降)を検討中	アルミ、化学(アンモニア等)、航空部門等を追加
カバーレージ	EU域内のCO <sub>2</sub> 排出量の約49%		
不遵守時課徴金	40 t-CO <sub>2</sub>	100 t-CO <sub>2</sub>	消費者物価指数により毎年スライド
CDM/JI活用可能量	制限なし (ただし、実績ゼロ)	最大20%等の上限あり	第2フェーズの活用可能量の残余分
国際競争力問題への対応	特に規定なし	特に規定なし	影響の大きい産業部門を2010年までに特定し、2011年までに対処措置を報告書で公表する。影響の大きい産業部門への100%無償割当や、輸入者に排出枠の提出を要求することなどが考慮される。

(出所) 環境省「諸外国における排出量取引の実施・検討状況」(2008.9.8)

批判的意見<sup>6</sup>がある。他方、これらの指摘については、一方的で事実に基づいていないとの見解<sup>7</sup>もあり、その評価は定まっていない。

## 2 米国

米国政府は、現段階においていまだ京都議定書を締結していないものの、連邦議会あるいは州レベル等においては、地球温暖化対策としての排出量取引の導入に向けて、積極的な取組が進められている。

### (1) 連邦議会の動き

連邦議会では、温室効果ガスの削減や排出量取引制度に関連する法案が、民主党、共和

党を問わず、数多く提出されてきた。

このうち、リーバーマン・ウォーナー法案は、2020年に2005年比で19%の削減目標を掲げ、発電所など石炭使用設備、天然ガス・石油の生産設備等を対象とした排出量取引の導入を目指したものであるが、地球温暖化対策に消極的といわれているブッシュ政権の下、2007年12月には上院の環境・公共事業委員会で可決され、2008年6月には上院本会議において審議入りしたことから、その行方が世界的な注目を集めていた。

結果的に、法案の採決を行えるよう質疑・討論を終結するという動議が否決されたため採決には至らなかったが<sup>8</sup>、米国の温暖化問題

<sup>6</sup> 東京都「『東京都気候変動対策方針』に関する第3回ステークホルダー・ミーティング(意見交換会)」資料8(2008.1.17)

<sup>7</sup> 前掲注6参照。東京都は、EU-E TSに対する経団連の批判について独自に調査し、活発な取引を行っているのはブローカーではなく電力事業者やエネルギー事業者であることや、多発した訴訟の多くがドイツの複雑な制度設計に対するものであり、かつ行政訴訟が頻発しているドイツ特有の訴訟事情によるものであること等を確認している。

<sup>8</sup> 法案の審議には入ったものの、法案が完成されたものではなかったこと、審議を急ぎすぎたことなどにより採決されなかった。この法案の支持者ですら、上下両院で可決される可能性はほとんどなく、たとえブッシュ大統領のもとに法案が届いたとしてもサインする可能性はおそらくないと考えており、法案については次期政権での成立が期待されている。当時の状況については、ワシントンポスト紙 Juliet Eilperin and Steven Mufson 記事(2008.6.1

への取組姿勢の変化がうかがわれる動きであった。

(2) 地域レベルの取組

ア 地域の温室効果ガスイニシアティブ(図1)

地域レベルの取組としては、地域温室効果ガスイニシアティブ(RGGI: Regional Greenhouse Gas Initiative)が注目されている。RGGIは、2003年にニューヨーク州のパタキ知事(当時)が、地球の気候変動対策において米国内で主導権を握るための戦略構築への参加を、米国北東部諸州の知事に呼びかけたことから始まった<sup>9</sup>。

RGGIでは、2005年にキャップ&トレード型プログラムを含む全般的な枠組みを定めた覚書が締結され、2009年からの排出量取引の実施に向け、米国北東部10州<sup>10</sup>において準備が進められている。

RGGIでは、25メガワット以上の発電所を対象とし、これらの設備から排出されるCO<sub>2</sub>排出量の合計を、2000年から2004年平均比で2009年から2014年に横ばい、2018年に10%削減することを目標としており、主にオークション方式によって排出枠の割当がなされる点が特徴である。このオークションは、2008年9月に第1回目が実施されている。

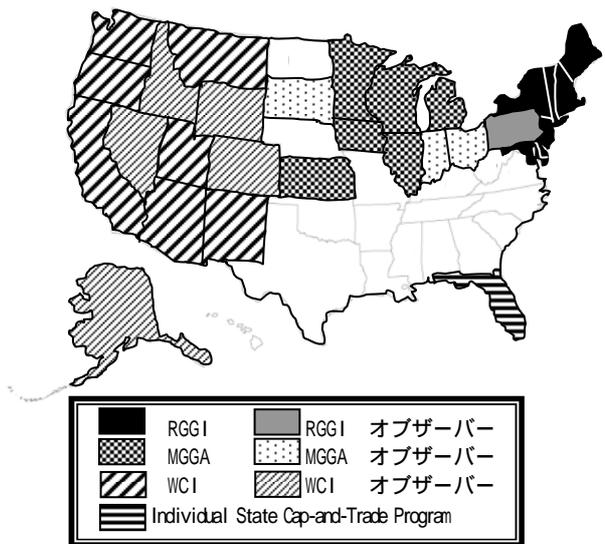
このほか、米国西部の諸州で構成された西部気候イニシアティブ(WCI: Western Climate Initiative)やイリノイ州など中西部の6州とカナダ1州(マニトバ州、WCIにも加盟)が参加する中西部地域温室効果ガス削減アコード(MGGA: Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord)などが発足し、地域レベルの取組が進展している。

及び6.6)及び社説(2008.6.2)を参照されたい。

<sup>9</sup> NEDO海外レポートNO.985(2006.9.20)

<sup>10</sup> ニューヨーク、ニュージャージー、コネチカット、マサチューセッツ、メイン、デラウェア、メリーランド、ニューハンプシャー、ロードアイランド、バーモントの10州

(図1) 地域の温室効果ガスイニシアティブ



(出所) ピューセンター資料を基に作成

イ カリフォルニア州の取組

カリフォルニア州は、2006年9月に制定したカリフォルニア州地球温暖化対策法(A B 32: Assembly Bill No.32)において、温室効果ガスを2020年までに1990年比±0%にする目標を立てている。そして、2008年より主要排出源からの温室効果ガス排出量報告を義務付けるとともに、2009年1月1日までに温室効果ガス排出削減対象範囲の計画を策定し、2011年1月1日までに、温室効果ガスの排出上限と排出削減手段を採用するように規定している。

このA B 32の削減目標を達成するための政策上の一つのオプションとして、同州大気資源局は、WCI参加州のプログラムとリンクするようなキャップ&トレード型排出量取引制度を検討している<sup>11</sup>。

(3) 民間における先駆的取組

ア シカゴ気候取引所(C C X: Chicago Climate Exchange)

シカゴ気候取引所(C C X)は、世界で最

<sup>11</sup> 環境省市場メカニズム室「カリフォルニア州地球温暖化対策法における排出量取引制度設計の検討」(2008.9.5)参照

初の、そして北米で唯一の、温室効果ガスの排出量削減のための取引制度として2003年に創設された。開始当初は、アメリカン・エレクトリック・パワー、デュポン、フォード、シカゴ市等13の主体で始まったが、現在は300を超えるメンバーが参加している。

この制度は、自主参加型ではあるが、排出量の削減に同意した正会員（メンバー）には削減目標（キャップ）が設定される。削減目標は、フェーズごとに設定されており、1998年から2001年までの平均排出量を基準に、フェーズ<sup>12</sup>では2003年から2006年までに最低でも4%の削減、フェーズ<sup>12</sup>では2007年から2010年までに6%削減することとなっている。

CCXにおける2007年の取引量は約2,300万t-CO<sub>2</sub>と年々増加しており、温室効果ガスの排出削減の手段としてクレジットを売買するというビジネスが、具体化・制度化されるための先駆的取組となったといわれている。イ 米国気候アクション・パートナーシップ（USCAP:United States Climate Action Partnership）

米国企業の中には、キャップ&トレード型の排出量取引制度導入に積極的な企業も存在している。米国を拠点とするデュポン等大手企業10社<sup>13</sup>と世界気候変動に関するピューセンタールなど有力な環境保護団体4グループ<sup>14</sup>から成る、米国気候アクション・パートナーシップ（USCAP）は、2007年1月、連邦議会に対し気候変動に関する政策枠組みが即刻必要であることを指摘し、キャップ&トレードの導入等を盛り込んだ気候変動対策法案

<sup>12</sup> Chicago Climate Exchange HP <<http://www.chicagoclimatex.com/content.jsf?id=72>>

<sup>13</sup> DuPont, Alcoa, Caterpillar, Duke Energy, BP America, FPL Group (Florida Power & Light Company), General Electric, Lehman Brothers, PG&E Corporation (Pacific Gas and Electric), PNM Resources (Utility)

<sup>14</sup> Environmental Defense, 天然資源防衛委員会 (NRDC), 世界気候変動に関するピューセンター及び世界資源研究所 (WRI)

の早期制定を提言している<sup>15</sup>。

#### (4) 大統領選挙と大統領候補の動向

京都議定書から離脱したブッシュ政権は、今年（2008年）に入って長期目標を提案するなどの動きをみせているものの、排出量取引には消極的である。

一方、大統領選挙の候補者であった民主党のバラク・オバマ上院議員と共和党のジョン・マケイン上院議員は、両者ともキャップ&トレードの導入を柱とする法案の共同提案者となるなど、民主・共和のいずれの党の候補者が勝っても、キャップ&トレードを柱とする温暖化対策が行われる可能性が高いとされその動向が注目されてきた。

2008年11月に行われた大統領選挙では、オバマ上院議員が勝利し、次期大統領となることが決定した。オバマ次期大統領は、排出量取引を導入し連邦レベルで推進していくことを選挙後明らかにしており<sup>16</sup>、温暖化政策について大きな転換が図られることが見込まれる。

### 3 国際連携の動き

各国、各地域における取組にとどまらず、これを更に進め、国際的に連携していこうとする動きもある。

2007年10月、EU加盟8か国（EC及び英国、ドイツ等）、ノルウェー、ニュージーランド、RGGIメンバー4州（ニューヨーク州等）、WCIメンバー7州（カリフォルニア州、マニトバ州等）の21か国・州が、国際炭素行動パートナーシップ（ICAP:International Carbon Action Partnership）を発足させた。

ICAPは、義務的なキャップ&トレードを通じて炭素市場の設計又は実施のプロセス

<sup>15</sup> NEDO海外レポートNO.994（2007.2.7）

<sup>16</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2008.11.19）等

を約束している政府又は公的な機関による国際フォーラムで、地域炭素市場の設計や各市場とのリンクの可能性を議論し、その障害と解決策を特定する予定とされている。我が国は、環境省と東京都<sup>17</sup>がオブザーバー参加している。

このように、現在、世界各地で排出量取引制度の構築が進められてきており、将来的には、各国の排出量取引制度が相互にリンクされ、広範囲な国際取引市場が実現する可能性があるともいわれている。

#### 4 排出量取引市場の動向

排出量取引制度の導入に向けた国際的な動きに連動するように、その取引も活発化している。

世界銀行が2008年5月に公表した資料によると、CO<sub>2</sub>の排出量取引市場の規模は、2007年には取引量30億t-CO<sub>2</sub>、取引額640億USDとなり、前年（取引量17億t-CO<sub>2</sub>、取引額312億USD）に比べ取引の量・額とも、ほぼ2倍に拡大している（図2）。

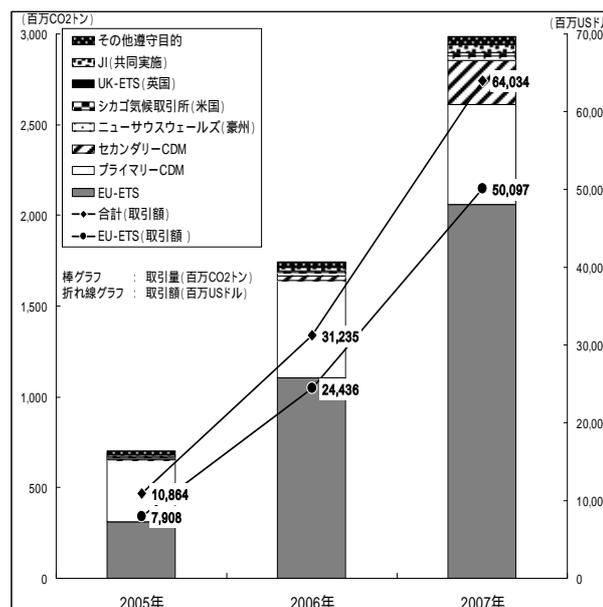
市場の牽引役はEU-E TSであり、2005年に制度が開始されて以降、取引量、取引金額ともに約6倍にも増大し、その結果、EU-E TSでの取引は2007年に世界の取引量の7割、金額ベースでは8割近くを占めるまでになっている（図2）。

また、取引の形態は、相対取引が主流となっている。EU-E TSにおける2007年の取引量（排出枠市場）をみると、相対取引（店頭取引を含む。）と取引所取引との比は3対1である。ただし、取引規模の拡大に伴い取引所取引も増加しているという<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> 東京都は、本年6月に義務的な排出量取引制度導入を決定し（ - 3 - （3）参照）I C A Pへの正式参加に向けた手続き中であり、現在、I C A Pの事務局が都の制度内容等について確認している状況である。

<sup>18</sup> 世界銀行「State and Trends of the Carbon Market 2008」

（図2）排出量取引市場の動向



注1：プライマリーCDMとは、CDMプロジェクトの実施により取得するクレジット  
 注2：セカンダリーCDMとは、CDMプロジェクトを実施して他の企業が取得したクレジットを二次的に取得するクレジット  
 注3：その他遵守目的とは、CDM/JIプロジェクトとして国連に正式に登録される前の段階のクレジット

（出所）世界銀行「State and Trends of the Carbon Market」2007年版及び2008年版等を基に作成

なお、排出量取引市場については、気候変動を緩和しようとする早期の規制スキームの中で、最も「目に見える」成果であったと評されている<sup>19</sup>。

#### 排出量取引に関する我が国の状況

我が国では、EU-E TSのように排出者に参加を義務付ける強制的な排出量取引制度は、いまだ導入されていないが、今年に入ってから、国内排出量取引制度に関する議論が急激に動き始めた。

##### 1 自主参加型国内排出量取引制度と中小企業等CO<sub>2</sub>排出量削減制度

国内排出量取引制度の議論が本格的に開始される前に、実施あるいは検討されていた制度として、自主参加型国内排出量取引制度

（2008.5）

<sup>19</sup> 前掲注18参照

と中小企業等CO<sub>2</sub>排出量削減制度がある。

自主参加型の国内排出量取引制度は、環境省が2005年度から実施しているもので、国内排出量取引制度に関する知見・経験の蓄積等を目的としている。

この制度は、温室効果ガスの排出削減に自主的・積極的に取り組もうとする事業者に対し、一定量の排出削減約束と引換えに省エネルギー等によるCO<sub>2</sub>排出抑制設備の整備に対する補助金交付による支援を行うものである。排出削減約束達成のための柔軟性措置として排出枠の取引が可能となっており、これまでのところ、延べ222の事業者が削減目標をもった参加者として排出削減に取り組み、2006年度の取引実績は51件、取引量の合計は54,643t-CO<sub>2</sub>、平均取引単価はおおむね1,250円/t-CO<sub>2</sub>となっている<sup>20</sup>(参考:EU-EETSの2007年平均取引価格は10ユーロ(1,580円)で推移)。

また経済産業省は、資金調達や技術制約等の問題によりCO<sub>2</sub>削減が進んでいない中小企業等の取組を促進するため、中小企業等CO<sub>2</sub>排出量削減制度(国内CDM制度)の導入を検討してきた。

これは、大企業からの資金・技術の提供を受けて中小企業等が実現した排出削減量(国内クレジット)を第三者機関が認証し、これを当該大企業が自ら属する業種の自主行動計画<sup>21</sup>の目標達成等に活用しようとするものである。2008年3月に改定された「京都議定書目標達成計画」においても、その早期構築が

<sup>20</sup> 環境省「自主参加型国内排出量取引制度(2006年度)の排出削減実績と取引結果について(お知らせ)」(2008.9.9報道発表)

<sup>21</sup> 自主行動計画とは、1997年6月に、産業界による地球温暖化対策のために日本経団連が策定した自主的な計画である。「2010年度に産業部門およびエネルギー転換部門からのCO<sub>2</sub>排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」ことを目的とし、行動計画に参加している業界は、我が国全体のCO<sub>2</sub>排出量の45%、産業部門及びエネルギー転換部門全体のCO<sub>2</sub>排出量の84%をカバーしている。

明記されている。

## 2 洞爺湖サミットを前に動き出した議論

(1) 環境省、経済産業省及び首相官邸における議論の開始

### ア 環境省

環境省では、自主参加型排出量取引制度の今後の活用方策を検討するため、「自主参加型国内排出量取引制度検討会」を2008年1月31日に設置していた。しかし、検討会委員から、排出量取引制度全体についてメリット・デメリット及び制度等について踏み込んだ議論をした上で総合的な判断のための材料をそろえていく必要がある等の指摘を受けたことに加え、洞爺湖サミットを控えて政府全体として国内排出量取引制度についての検討を行っていくべきとのスタンスの変化を受け、3月3日にこの検討会を「国内排出量取引制度検討会」へと改組し、総合的な検討を開始した。

検討会では、国内排出量取引制度の検討をより一層加速するという観点から、同制度の論点を整理するとともに、具体的な制度設計を行うこととされ、2008年5月20日に、「国内排出量取引制度のあり方について 中間まとめ」を取りまとめた。中間まとめでは、我が国に排出量取引制度を導入する場合の具体的な制度の在り方について、4つの制度オプション試案<sup>22</sup>が示されている。

### イ 経済産業省

経済産業省も、主として2013年以降の排出削減を念頭に置いて、「国内排出量取引制度」と「環境税」を含む経済的手法について幅広い検討を行うため、2008年3月7日に

<sup>22</sup> 我が国の実情を踏まえつつ、排出枠の割当対象を石油など化石燃料の輸入・販売業者を対象とする「川上割当」と、鉄鋼、化学、セメントなど一定規模以上のエネルギー消費企業を対象とする「川下割当」に分類し、さらに「川下割当」については、家庭やオフィスなども間接的に対象にする方式など三種類に分け、合計4種類のオプション試案を提示した。

「地球温暖化対応のための経済的手法研究会」を設置している。

同研究会は、「地球温暖化対応のための経済的手法研究会中間報告」を2008年7月25日に取りまとめた。中間報告では、国内排出量取引制度について、2013年以降の「ポスト京都」に向けて仮に本格的に導入するための検討が必要となった場合であっても、その前提となる諸条件、制度設計上の課題などを引き続き検証していく必要性や、自主行動計画制度の枠組みとの整合性を図りつつ、2008年秋頃に制度創設を予定していた「国内CDM制度」等の活用を図る必要性等を基本認識とし、個々の企業等の参加は任意であることが必要としている。

#### ウ 首相官邸

福田前内閣総理大臣は、低炭素社会に向けた様々な課題について議論を行うため、有識者による「地球温暖化問題に関する懇談会」の設置を2008年2月22日に閣議決定した。トヨタ自動車株式会社の奥田取締役相談役を座長とするこの懇談会は、同年3月5日に第1回の会合を開催した後、分科会の議論を経て5回の会合を開催し、6月16日（第5回）に「地球温暖化問題に関する懇談会提言～『低炭素社会・日本』をめざして～」を取りまとめている。

同提言において国内排出量取引制度は、「欧米の動向を注視しつつ、試行的実施を通じて、我が国の実情を踏まえたものとして検討が続けられなければならない」とされた。

#### (2) 各政党の動き

各政党においても国内排出量取引制度への関心が高く、与野党の双方から、それぞれ、この制度に関する考えが示されている(表3)。

(表3) 各政党の排出量取引に関する考え

	導入時期等に関する考え
自民	2010年から準備的運用開始
民主	2010年から実施 ・割当て対象者の排出状況の公表制度なども別途法律で定めていく
公明	2012年までに試行的導入を検討
共産	実質的な削減を加速する国内排出量取引制度を実施すべき ・企業の削減目標達成のための補助的手段として導入 ・全削減量の内、排出量取引でまかなう割合や海外からの買入の割合に上限を設けることが必要 ・投機により市場が振り回される事態を避けるため、排出量の需給状況の情報公開を徹底し、裏付けのない取引は規制する
社民	2010年を目途に導入 ・キャップ&トレード型を導入 ・対象事業者は、省エネ法での1500kt(原油換算)以上の大規模排出源 ・排出量配分ルールは、トップダウン・アプローチを基本とする。将来的に環境税との調整を図り、排出枠の有償割当をめざす

(出所) 自民党地球温暖化対策推進本部中間報告、民主党「地球温暖化対策基本法案」、公明党地球温暖化対策本部「北海道洞爺湖サミットに向けた地球温暖化対策に関する提言の重点項目」、「しんぶん赤旗」(2008.6.26)及び社民党地球温暖化防止戦略を基に作成

### 3 排出量取引の国内統合市場の試行的実施に向けた動き

#### (1) 福田ビジョンと低炭素社会づくり行動計画の策定

各省等において国内排出量取引制度についての議論が行われる中、洞爺湖サミットを1か月後に控えた2008年6月9日、福田前内閣総理大臣はプレスセンタービルで『『低炭素社会・日本』をめざして』と題してスピーチを行った。

このスピーチはいわゆる「福田ビジョン」とされるもので、低炭素社会に向けた第一歩を踏み出すべく、我が国が目指すべき目標や現実に温室効果ガスを削減するための具体的な動きを加速するための政策を掲げている。具体的な政策は、1) 革新技術の開発と既存先進技術の普及、2) 国全体を低炭素化へ動かしていくための仕組み、3) 地方の活躍、4) 国民主役の低炭素化、の4つの大きな柱から成っている。

このうち、2つ目の柱の1つとして排出量取引が位置付けられ、2008年の秋には、できるだけ多くの業種・企業の参加を得て、排出

量取引の国内統合市場の試行的実施、すなわち実験を開始することとされた。

その後、7月29日には、6月9日の福田ビジョンと6月16日の「地球温暖化問題に関する懇談会」の提言を受け、我が国が低炭素社会へ移行していくための具体的な道筋を示すものとして「低炭素社会づくり行動計画」が地球温暖化対策推進本部の了承を経て閣議決定されている。

この行動計画は、経済的手法をはじめとする国全体を低炭素化へ動かす仕組みや、革新的な技術開発、ビジネススタイル・ライフスタイルの変革に向けた国民一人ひとりの行動を促すための取組について策定されたものである。排出量取引に関しては、目標設定の方法、取引対象とするクレジットの種類、排出量のモニタリング・検証方法等の検討課題について、関係省庁から成る検討チームにおいて試行的実施の設計の検討を進め、2008年10月を目途に試行的実施を開始することとされた。

(2) 試行排出量取引スキームの概要

福田ビジョンでは、排出量取引を行う場合

(表4) 試行排出量取引スキームの概要と国内統合市場のイメージ

削減目標	設定主体	事業所・個別企業・複数企業（企業グループ） 「業界団体を構成する企業体」での参加は原則不可
	設定方法	・排出総量目標又は原単位目標を選択可 (安易な売り手の参加防止のため、目標は自主行動計画目標又は実績いずれか高い水準のもの、かつ、実績以上のもの) ・政府が目標の妥当性を審査
	設定期間	自主行動計画の2010年度の目標を目安 2008～2012年のうち任意に選択した年度毎に目標を設定
	対象ガス	エネルギー起源CO <sub>2</sub>
取引ルール	参加主体	排出削減目標の設定主体 京都クレジット及び国内クレジットの供給者 取引仲介者
	取引対象	<b>総量目標の場合</b> 事前に交付した排出枠（期間内にも取引可能） 実際の「超過達成分」のみ（事後に取引） <b>原単位目標の場合</b> 実際の「超過達成分」のみ（事後に取引）
マネーゲーム等への対応	排出枠のバンキング（繰越し）、ローニング（前借り） コミットメントリザーブ（安易な売過ぎ防止のため一定量を取引対象とせず確保）など	
排出量の算定・報告・検証 目標達成の確認	自主行動計画・参加企業...自主行動計画の方法で検証 - 非参加企業...別途検討 排出枠売却 - 第三者検証機関の検証 目標達成の確認 - 政府が行う	
その他	・罰則は科さない ・本格的導入を前提としない	

国内統合市場

①試行排出量取引スキーム

企業が自主削減目標を設定。その達成を目指して排出削減を進める。目標達成のためには、排出枠・クレジットが取引可能。  
排出総量目標、原単位目標など様々なオプションが選択可能であり、多くの企業の参加を得て日本モデルを検討。

自主行動計画と整合的な目標。  
妥当性を政府で審査の上、関係審議会等で詳細・検証。

削減目標

削減量

必要排出量

排出量

自主行動計画への反映等を通じて京都議定書目標達成に貢献

②国内クレジット

大企業等が技術・資金等を提供して中小企業等が行った排出抑制の取組を認証（国内クレジット）する制度。

協働（共同）事業

資金・技術

排出削減

国内クレジット

C社（中小企業等）

③京都クレジット

【海外における温室効果ガス削減分】

(出所) 地球温暖化問題に関する懇談会「政策手法分科会（第4回）」資料（2008.10.20）等を基に作成

ただし、この制度は本格的導入を前提としたものではないといわれており、また、あくまでも自主的な取組であることから、罰則などの措置は講じられていない。

試行的実施への参加については、2008年10月から募集を開始し、12月までに参加企業を集中的に募集する予定とされている。

### (3) 先行する東京都の取組

国の議論より先行する形で、温室効果ガス排出量の取引制度導入を決めた自治体がある。それは、東京都である。

東京都は、「2020年までに2000年比マイナス25%削減」という温室効果ガス削減目標を設定し、2007年6月には、このプロジェクトの基本方針として温室効果ガス削減目標達成に向けて「主な対策」を盛り込んだ「東京都気候変動対策方針<sup>23</sup>」を公表するなど、石原東京都知事の確固たる意志とリーダーシップを背景として、これまで地球温暖化問題に意欲的に取り組んできた。

これを更に推し進めるため、2008年6月25日に「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（環境確保条例）」を改正し、2010年度から、キャップ&トレード型の排出量取引制度を導入することを決定した。

もともと東京都は、2005年4月から環境確保条例に基づく「地球温暖化対策計画書制度」により、大規模なオフィスビルや工場等の大規模事業所を対象に排出削減計画の提出・公表を求め、積極的な削減取組を高く評価することで、一定の削減対策の実施を促進する施策を行っていた。

しかし、自主的な取組だけでは温室効果ガ

スを大幅に削減することが困難であったことから、この計画書制度を強化し、大規模排出事業所に対し総量削減義務を課すとともに、その履行手段として排出量取引制度を導入し、更なる削減取組を求めることとした（表5）。これにより、各事業所の取組レベルの底上げが図られることが期待されている。

なお、都知事は、義務的な排出量取引制度の構築を受け、今後はI C A Pに正式に参加し、その取組を世界にアピールしていきたいとしている。

（表5）改定地球温暖化対策計画書制度の概要

対象事業所	温室効果ガスの排出量が相当程度大きい事業所 燃料、熱及び電気の使用量が、原油換算で年間1,500kl以上の事業所
削減義務の開始	制度開始：2010年度 計画期間：規則で定める期間（5年間程度）
削減義務の内容	特定温室効果ガスの総量削減義務 基準排出量 規則で定める期間における平均排出量（2005-2007年度の平均排出量など） 削減義務率 専門的知識を有する者の意見を聴いて、事業所の特性を勘案して定める。 削減に向けた対策の推進の程度が特に優れた事業所については、削減義務率を軽減 排出量等の検証 排出量や削減量は、知事の登録を受けた検証機関の検証を受けることが必要 履行手段 省エネなど、自らの事業所で削減対策を実施 他者が実施した削減対策による削減量の取得
実効性の確保	削減義務未達成の場合 不足量を削減すべき措置命令（削減すべき量は義務違反による加算分を含む） 措置命令違反 ・罰金（上限50万円） ・知事が代わって必要量を調達（費用は違反者に求償）

（出所）東京都環境局「温室効果ガス排出総量削減義務と排出量取引制度の導入」を基に作成

### 国内排出量取引の試行的実施の課題

1 国内排出量取引制度の設計において考慮されるべきこと

地球温暖化問題を解決するためには、すべての主要排出国が参加する枠組みを構築していく必要がある。そして、構築される枠組みには、世界全体の温室効果ガス排出削減につ

<sup>23</sup> 東京都は、2006年12月に今後目指すべき都市の姿として「10年後の東京」を策定し、その実現に向け「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」を推進してきた。その後、2007年6月に、このプロジェクトの基本方針である「東京都気候変動対策方針」を公表している。

ながら、かつ、各国間の公平な役割分担がなされるような制度設計が求められている。

国内の排出量取引制度は、こうした、現在そして将来の国際枠組みに整合して構築していく必要がある。このような考えを前提とし、その上で、制度設計をする場合に考慮されるべき主な事項として、環境省等の検討会では、以下の事項が指摘されている。

#### (1) 目標の設定方法

まず問題となるのが、目標の設定方法である。その方法としては、「総量規制」と「原単位改善」との二つの方法があると考えられている。

「総量規制」は、まさに排出の総量を制約するもので、確実に排出削減が行われることが期待されるが、特にエネルギー多消費産業では、企業活動が直接制約されることになり、国際競争力への影響やカーボンリーケージ（後述）を招きやすいとの意見がある。

他方、「原単位改善」は排出の原単位（単位生産量当たりの温室効果ガスの排出量等）に制約をかけるものであり、カーボンリーケージへの影響が少ないという特徴があるとされている。しかし、想定以上に活動量が増加した場合には削減量を担保することはできないというデメリットもある。

#### (2) 割当方法

また、キャップ&トレード方式を導入する場合には、排出量の削減目標を踏まえた各主体への割当方法が最も問題となり、いかに公正かつ公平に割り当てられるかが制度設計の要となる。

この点についてEUでは、グランドファザリングによる初期割当が甘すぎたことが、EU-E TSへの批判の一つとなっていることを踏まえ、グランドファザリング中心からオ

ークション方式に移行する姿勢を打ち出している。また、米国のリーバーマン・ウォナー法案も同様の方式を目指すものとなっている。

#### (3) 企業の国際競争力への影響とカーボンリーケージ問題

国際競争力への影響とカーボンリーケージも大きな問題である。

温室効果ガスの排出規制が行われる場合、これを大量に排出する企業は削減対策等を実施する必要があり、これは新たなコスト負担となる。規制が世界的に行われる場合には、コスト負担は増加するものの国際競争力への影響は生じないが、ある国のみが規制を強化すると、相対的に製造コストが上昇することとなり、当該国で活動する企業にとっては、国際競争力に影響が生ずる。鉄鋼など国際競争下にある業種においては、企業の競争力低下などを引き起こすことが懸念される。

これに加え、コスト増を回避するため規制の緩い国に企業が生産拠点を移転した場合には、移転先で排出を増加させ、地球全体としてはかえって排出が増加する可能性がある。これをカーボンリーケージという。

これらの問題への対応策としては、影響が大きいとされる部門・業種における十分な無償割当の実施、輸入業者への排出枠の提出義務付け等による国境調整措置<sup>24</sup>、業種別合意のほか、「原単位改善」を指標とするなどの考えがある。

<sup>24</sup> 国境調整措置として欧米で検討されている措置としては以下の事項が指摘されている。

- ・影響の大きい部門の製品等を輸入する者に対して、当該製品の生産に伴うCO<sub>2</sub>排出量に応じた排出枠の添付を義務付ける。

- ・排出枠価格を輸入品に転嫁することにより価格水準を平準化し、競争条件を揃える効果が期待される。

（懸念事項）

国境調整措置は、国際的な気候変動問題への対処がなされ、少なくとも非公式な国際協力が存在する必要がある。（出所）環境省国内排出量取引制度検討会「国内排出量取引制度のあり方について中間まとめ」（2008.5.20）

なお、国境調整措置については、WTOルールとの整合性や、各国の連鎖的導入による自由貿易の阻害への懸念が指摘されている。他方、地球温暖化対策のコストを考慮せずに無制限に排出を行う国を、いわゆる「カーボンダンピング国」として差別化する国際貿易ルールを検討すべきとの考え方もある。

#### (4) マネーゲームの排除

サブプライム住宅ローン問題<sup>25</sup>や原油などの資源価格の高騰問題から昨今の証券化ビジネスの行き過ぎに対する警戒感が強まる中、排出量取引の「取引」の部分についても同様にマネーゲーム化することが懸念されている。つまり、クレジットは一種の金融商品の性質をもつため、取引市場で実際に取引しているのは、生産のために排出枠が必要な企業（実需）ではなく、クレジットの取引で儲けようとする者ばかりとなり、投機的取引が中心になるのではないかという危惧である。

こうしたマネーゲームを排除し取引を安定化させる仕組みとしては、これを制度に組み込む場合は、プライスカップ（クレジット価格の上限設定）やバンキング（排出枠の繰越し）及びボローイング（排出枠の前借り）

<sup>25</sup> サブプライム住宅ローンとは、一般的に、米国における「信用力の低い世帯を対象とした住宅ローン」のことを言う。住宅ブームにあった米国では、住宅価格の上昇に対する過度な期待や証券化等の金融技術の発展等を背景に、サブプライム住宅ローンの貸出が急速に普及していた。同時に、高利回りを求める銀行やヘッジファンド等は、サブプライム住宅ローンを担保とする住宅ローン担保証券等への投資を広く行ってきた。

しかし、米国の住宅価格が下落に転じ、サブプライム住宅ローンの延滞率が上昇する中、ローン関連商品の格付けが引き下げられると、信用の低下した住宅ローン担保証券や、それらを仕組んだ証券化商品等は市場での売却が困難となり、流動性に欠ける状況となった。

これにより証券の価格が急落したため、これを保有する世界中の金融機関に損失が広がり、世界経済に影響が及ぶこととなった。

その後、このサブプライム住宅ローンに流れていた資金は、複雑な金融商品を嫌って単純な商品、すなわち原油市場など一次産品の市場に流れ込み、これが原油等の価格高騰をもたらす一因になったと言われている。（内閣府「平成20年度年次経済財政報告」等より）

等を行うことが、費用緩和措置としてだけでなく過度の投機的行動を抑制する効果を持つと考えられている。また、市場ルールで管理する方法としては、取引の一時停止（サーキット・ブレーカー）や値幅制限などがある。

なお、マネーゲーム化するおそれ、もしくは、これを完全に排除することができないことをもって、排出量取引制度自体が欠陥であるとする声がある。この点については、他の市場との比較の上でもこれはフェアな見方ではなく、実際にマネーゲームが起きているのか、一体何が行われているのか充分吟味する必要があると指摘されている<sup>26</sup>。

## 2 試行的実施の課題

排出量取引の試行的実施については、これまで国内排出量取引制度の導入に反対し続けてきた鉄鋼などの温室効果ガスの大量排出者の参加が確保できる場合や、京都議定書の第一約束期間内に限られたことであればマイナス6%という削減目標があることからある程度の実効性が確保されるのではないかと期待もあり、実施すること自体に対する一定の評価はある<sup>27</sup>。

しかし、排出量取引制度の構築に当たり考慮されるべき事項や福田ビジョンを念頭においた場合には、課題も多く指摘されている。

### (1) 試行的実施の意義

試行排出量取引スキームは、試行への参加も削減目標も基本的に企業の自主性にまかせたものとなっている。この点について、経済同友会の桜井代表幹事は「排出枠（キャップ）を自主計画、自己申告で設定する方法で、本

<sup>26</sup> 地球温暖化問題に関する懇談会「政策手法分科会（第3回）」（2008.9.17）資料3-4

<sup>27</sup> 経済同友会「代表幹事の発言」発言要旨（2008.9.17及び10.21）及び日本経済新聞（2008.9.26）等参照

当に（排出）量の取引が必要となるのか。取引市場の活性化がどうして起きるのか。取引市場における問題点をどう見いだすことができるのか。これらについて疑問を感じる」と指摘<sup>28</sup>している。

また、今回の試行的実施は、本格的な導入を前提としていないとされているが、本格的導入の見通しのないまま、一体どれだけの企業が温室効果ガスの削減に真剣に取り組む気持で参加するのか、試行の実効性に疑問が呈されており、何のための試行的実施なのかその意義が問われている。

## (2) 排出削減の実効性の確保

国内排出量取引制度の設計において考慮されるべきこととして、目標の設定が重要であることは既述のとおりであるが、その際、排出総量を管理し削減させていくためには、総量目標を設定することが重要となる。

試行排出量取引スキームでは、産業部門の排出削減は従来どおり自主行動計画を中心に進めることとなっており、企業への強制的な削減義務は生じない。また、原単位目標でも総量目標でもよいとされ、排出総量を管理するという点で課題が多い<sup>29</sup>。仮に原単位目標を採用する場合には総排出量が増加した場合の対策を考える必要があるが<sup>30</sup>、この点についての対応は示されておらず、総量削減の実効性が懸念される。

また、「業界団体を構成する企業体」が削減目標の設定主体として参加することは原則不可とされているものの、CO<sub>2</sub>の大規模排出源である鉄鋼産業などの参加が不可欠であることから、鉄鋼産業等については業界団体としての参加について検討する方向であると

<sup>28</sup> 経済同友会「代表幹事の発言」発言要旨（2008.10.21）

<sup>29</sup> 前掲注 26 資料 3 - 1

<sup>30</sup> 前掲注 26 資料 3 - 3

の報道<sup>31</sup>がなされている。この点については、業界団体としての参加では、その傘下の事業所や企業単位に目標を割り振らず検証のしようもないような「試行」が行われる可能性があり、実態は自主行動計画の名前を変えただけではないかとの指摘<sup>32</sup>もなされている。

さらに、目標が未達成の場合も罰則は科されない予定となっているが、たとえ試行であっても目標未達成の場合の不利益措置（ペナルティー）が必要であるとの指摘<sup>33</sup>もあり、これらの点を含めた排出削減の実効性確保のための措置を講ずることが求められている。

## (3) 国際的なルールづくりの場でのリーダーシップの発揮の実現性

福田ビジョンでは、日本の特色を活かせる設計による、国際的なルールづくりの場でのリーダーシップの発揮を制度構築に当たり必要なこととして掲げている。

試行排出量取引スキームは、自主行動計画という既存制度を活用したものであり、目標の設定方法は総量でも原単位でも選択可能で、クレジットの交付も事前事後の選択ができるというのが特徴であるが、日本国内でしか通用しない仕組みともいえよう。この点から、国際的なルールづくりへの示唆はほとんど得られないのではないかと懸念されている<sup>34</sup>。

また、ICAPは、義務的な排出枠の設定のない国等には実質的な参加資格はないが、現在国際的連携に向けてその動きを活発化させている。こうした中、義務的な排出量取引制度を持たない我が国は、国際的なルールづく

<sup>31</sup> 『朝日新聞』夕刊（2008.10.21）、「日本経済新聞」（2008.10.22）等

<sup>32</sup> 気候ネットワークプレスリリース「国内排出量取引の本格実施に意味のある『試行』の実施を求める」（2008.9.16）  
<<http://www.kiconet.org/iken/kokunai/archive/pr20080916.pdf>>

<sup>33</sup> 同上

<sup>34</sup> 前掲注 26 資料 3 - 1、資料 3 - 2

りの場でリーダーシップをとるところか、逆にルール作りの場から取り残されてしまうおそれもある<sup>35</sup>。

東京都の大野地球環境部長は、求められている制度の要件として、原単位ではなく総量削減、自主参加ではなく義務的な制度、「ベースライン&クレジット」ではなく「キャップ&トレード」であると、雑誌のインタビューにおいて指摘している<sup>36</sup>。単に試行すればいいというわけではない。試行の経験を活かせる制度構築が必要であり、まさに、試行する意義が問われている。

おわりに

京都議定書は、米国が離脱し、かつ、中国・インドなど急速な発展を遂げる大量排出国が途上国ということで削減義務を負っていない。京都議定書に基づき 2012 年までに積極的に海外からクレジットを購入するのは、EUと日本にほぼ限定されているが<sup>37</sup>、EUは京都議定書を遵守するために必要なクレジットの大半を東欧の余剰排出枠から調達可能であるといわれており、京都議定書の削減義務を実質的に負っているのは日本のみであるといわれている。

このため産業界には、公平性に欠けた京都議定書に対し不信感があり、国内排出量取引制度についても、京都議定書の二の舞とならないよう、諸外国に置いて行かれないように

と導入を急ぐことは拙速であるとした慎重論が依然としてある。

確かに、エネルギー多消費産業にとって、CO<sub>2</sub>等の温室効果ガスの排出削減は大きな負担であり、景気が後退局面に入ったとされる今、排出規制をかけられれば企業体力が奪われる要因ともなりかねない。

しかし、そもそも地球温暖化問題への対応は、企業だけが負担を負うものではなく、国、企業、国民すべてが等しく責任を負っているものであり、その対策は、様々な政策手段を用いて行われるべきものである。

国内排出量取引制度は、それらの政策の一つとして位置付けられるものであり、導入の是非論を繰り広げるのではなく、これが地球温暖化問題を解決する万能薬ではないことを認識しつつも、本制度のメリットを活かして排出量の総量管理を的確に行い、かつ、企業への過剰な負担や国際競争力をそがないよういかに設計をしていくかが重要であろう。

京都議定書の第一約束期間は始まったばかりであるが、「米大統領選直後の 2008 年 12 月にポーランドで気候変動枠組条約第 14 回締約国会議(COP14)が開かれ、09 年 1 月に米国大統領が交替した後に、09 年末のコペンハーゲンで COP15(第 15 回会議)が開催される。その過程で、ブッシュの妨害が完全に除去されて欧州諸国と米国が一体となり、世界の地球温暖化防止へ向けて流れが一気に加速するだろう。その時、ブッシュ政権に追隨してきた日本は完全に世界から取り残されることになる」という指摘<sup>38</sup>がなされている。

米国が新大統領の下自国に有利な温暖化対策の在り方を追求していくことが見込まれ、その世界地図が大きく変わると目される中、気候変動問題について日本は、その国益の確

<sup>35</sup> 『毎日新聞』(2008.10.22)

<sup>36</sup> 「特集 東京都排出量取引で先陣」『地球環境』日本工業新聞社(2008.10)26頁参照

<sup>37</sup> カナダも、自由党政権時代に京都議定書を批准し、日本同様 6%の削減義務を負っているが、現保守党ハーバー政権は、2007 年 4 月に排出削減約束の達成は不可能と表明し、事実上のギブアップ宣言を行っている。同時に、「温室効果ガス・大気汚染物質削減行動計画」を公表し、産業界に義務的な目標を課し、2020 年までに現在の温室効果ガス排出量の 20%に相当する 150 メガトンの削減を目指すとしている。

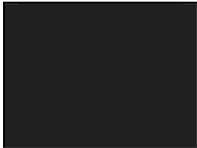
<sup>38</sup> 金子勝、アンドリュー・デウィット『世界金融危機』(岩波ブックレット 740)48頁参照

保を図りつつ世界の流れをリードするような政治的な決断ができるのか、また、地球温暖化対策に真剣に取り組むという政治の強いリ

ーダーシップのもと、国内が一つとなり、取組を進めていくことができるのか、その行方が注目される。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・大塚直『国内排出枠取引に関する法的・法政策的課題（Jurist 1357）』有斐閣（2008）



---

# 解説

公的資金投入による金融システム安定化の経緯と課題 .....	237
道路特定財源制度の見直しについて .....	253
道路整備費財源特例法改正案を中心に	
青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の 整備等に関する法律について .....	263

## 公的資金投入による金融システム安定化の経緯と課題

衆議院調査局調査員

菅原 房恵

(財務金融調査室)

《構成》

はじめに

公的資金投入による金融システム安定化の  
経緯公的資金投入による金融システム安定化の  
現状と課題

おわりに

はじめに<sup>1</sup>

昨年来、米国では、サブプライムローン（信用力の低い借り手に対する住宅ローン<sup>2</sup>）問題<sup>3</sup>が拡大を続け、金融危機の様相を呈している。米国政府は、今般のサブプライムローン問題による金融危機について、当初、公的資金投入による事態収拾には消極的であった<sup>4</sup>。だが、2008年3月、証券会社大手ベアスターンズの経営悪化に際し、ニューヨーク連邦準備銀行が同社の不良資産の受皿会社に対し緊急融資を行う形で、実質的に公的救済を図った。次いで7月、経営が悪化した米国の住宅関連GSE（Government Sponsored Enterprise：政府支援企業<sup>5</sup>）のファニーメイ（連邦住宅抵当金庫）とフレディマック

（連邦住宅貸付抵当公社）両社<sup>6</sup>に対する公的資金投入の枠組みを定めた「2008年住宅・経済回復法<sup>7</sup>」を制定し、9月には、同法に基づき、両社を政府の管理下に置くと発表した。同月に連邦破産法の適用を申請した証券会社大手のリーマン・ブラザーズに対しては公的な救済措置は採られなかった<sup>8</sup>が、経営不安に陥った保険会社大手アメリカン・インターナショナル・グループ（AIG）に対しては、ニューヨーク連銀が緊急融資を実施し、政府が同社の株式を79.9%保有するとの措置を発表した<sup>9</sup>。さらに、同月25日には、全米6位の預金量を誇る、貯蓄金融機関（S&L）最大手のワシントン・ミュチュアルが経営破綻し、大手銀行JPモルガン・チェースに買収された。このような連鎖的な危機的状况に対応するため、米国では、政府による民間金融機関の不良債権の買取りを含む総合的な金融安定化法案が議会に提出された。同法案は、下院でいったん否決されたが、預金保険の一人当たり保証限度額の引上げ（10万ドル→25万ドル）等の修正を経て、10月3日に成立した（「2008年緊急経済安定

<sup>1</sup> 本稿の内容は平成20年11月20日時点の情報に基づく。

<sup>2</sup> 本来、サブプライムローンとは、いわゆる「サブプライム層」と呼ばれる信用力の低い借り手に対する融資一般を指す用語であるが、現在その焦げ付きが問題となっているのは住宅ローンである。

<sup>3</sup> サブプライムローン問題の実態と動向については、黒沢義孝「サブプライムローン問題の実態と国際金融の将来動向」『別冊 Research Bureau 論究』（2008.8）に詳しい。

<sup>4</sup> 金融庁金融市場戦略チーム「第二次報告書～「開かれた金融力のある国」を目指して」（平成20年6月12日）6頁

<sup>5</sup> 連邦法に設立根拠を持ち、特定の政策目的のための融資や保証等の業務を行う株式会社や協同組合をいう。

<sup>6</sup> 両社とも、民間の住宅ローンからMBS（住宅ローン担保証券）を組成し、保証を付して販売することを主な業務とする。ともに政府出資で設立され、後に民営化され株式上場している。両社の債券には政府保証がない（連邦法で明示）。だが、財務省の緊急融資枠が設けられていることや、州・地方の法人所得税が免除されていること等から、両社が発行した債券は安全との認識（「暗黙の政府保証」）のもと、海外でも広く保有されている。

<sup>7</sup> Housing and Economic Recovery Act of 2008（P.L.110-289）「住宅公社支援法」とも通称される。

<sup>8</sup> これに伴い、同社の日本法人であるリーマン・ブラザーズ証券も9月16日に民事再生手続開始の申立てを行い、事実上破綻した。

<sup>9</sup> AIGに対する救済策は、その後大幅に見直された。後掲注97参照。

化法<sup>10</sup>。以下「米金融安定化法」という)。しかし、同法による金融安定化策の実効性に対する厳しい評価から、株価の下落は止まらず、世界株安が引き起こされるに至った。

一方、欧州各国では、サブプライムローン問題から波及した信用不安の沈静化を図るため、預金保険制度の拡充(預金の全額保護や保証限度額の引上げ等)や、大手金融機関への公的資本増強(資本注入)の方針が、次々と打ち出された<sup>11</sup>。

我が国では、不良債権問題が深刻化した平成8(1996)年に、預金の全額保護(いわゆるペイオフ凍結)を実施した。平成10(1998)年には、前年からの大規模な金融機関の連続破綻による金融危機(金融システム不安)への対応として、政府が、金融機関への公的資本増強を含む本格的な公的資金投入に踏み切った。それから10年余を経て、我が国の金融システムが一応の落ち着きを見せていることから、今般の、サブプライムローン問題を契機とした世界規模の金融危機に際し、各国の対応について、我が国の公的資金投入の経験を参考にせよとの議論<sup>12</sup>が起こっている。そこで、本稿では、我が国の金融危機及び公的資金投入による金融システム安定化の経緯を振り返るとともに、金融危機収束後における現状と課題について、今般の世界金融危機に対する各国の対応との関連を含めて考えてみたい。

## 公的資金投入による金融システム安定化の経緯

### 1 不良債権問題の発生

#### (1) 破綻規模の拡大と従来型処理の限界

我が国の金融機関の破綻処理スキーム(預金者保護の仕組み)としては、預金保険制度が広く知られている。預金保険制度とは、金融機関が預金の払戻しができなくなった場合等に、預金者を保護し、また資金決済の確保を図ることによって、信用秩序の維持に資することを目的とする制度である。我が国の預金保険制度は、昭和46年にスタートし、「預金保険法」(昭和46年法律第34号。以下「預保法」という。)に基づいて、同法上の認可法人である預金保険機構<sup>13</sup>(以下「預保機構」という。)が実施している。保険金支払の原資は、預金保険対象金融機関<sup>14</sup>が毎年度納付する預金保険料である。

預保法に基づく金融機関の破綻処理手法は、制度当初から規定されていた保険金直接支払方式よりも、昭和61年7月に導入された資金援助方式(破綻金融機関の合併、営業譲渡等に伴い、保険金支払相当分の金額を預保機構が援助する制度)<sup>15</sup>が優先的に採られている<sup>16</sup>。だが、資金援助が初めて実施されたのは平成4年のことであった。当時の資金援助は、ペイオフコスト(預金者に対し、支払限度額まで保険金を支払った場合に預保機構が負担すると見込まれる費用)の範囲内の額にとどまることになっていたが、仮に破綻

<sup>10</sup> Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (P.L.110-343)

<sup>11</sup> 例として、英国では、サブプライムローン問題の影響で経営が悪化した中堅銀行のノーザンロックと住宅金融ブラッドフォード・アンド・ビングレー(B&B)について、預金の全額保護と一時国有化の措置を採ったほか、ロイヤル・バンク・オブ・スコットランド等大手行に公的資本増強を実施している。

<sup>12</sup> 前掲注4 14-16頁

<sup>13</sup> 政府、日銀、民間金融機関の共同出資により設立。

<sup>14</sup> 銀行法に規定する銀行、長期信用銀行法に規定する長期信用銀行、信用金庫、信用組合、労働金庫、信金中央金庫、全国信用協同組合連合会、労働金庫連合会。左記金融機関の海外支店、政府系金融機関、外国銀行の在日支店は対象外。

<sup>15</sup> 資金援助の形態は、金銭贈与、資金の貸付け又は預入れ、資産買取り、債務保証又は引受けとされた。さらに平成12年の改正で、優先株式等の引受け等及び損害担保が追加された。

<sup>16</sup> 拙稿「『平時』に向かう預金保険制度」『レファレンス』(2007.7)42頁

処理に係る総費用がペイオフコストを超えたとしても、破綻金融機関の所在する都道府県、関係金融機関、各業界の中央組織等が行う外部支援<sup>17</sup>によって、実質的に全額保護が図られていた<sup>18</sup>。したがって、預保機構による資金援助は、主に、外部支援だけでは全額保護が図られない場合に、不足分を賄うものとして利用されてきた。

しかし、バブル経済が崩壊すると、バブル期の乱脈経営や過剰融資のツケとも言える多額の不良債権を抱えての破綻が発生し始め、それまでの助け合い的手法では限界が生じるようになった。また、当時の制度では、預保機構が破綻金融機関の不良債権を買い取る手段がなかったため<sup>19</sup>、自らの不良債権処理で手一杯の金融機関には破綻金融機関の受皿となる余裕がなかった。平成6年12月に破綻した東京協和、安全両信用組合のケースでは、日銀主導で、両信用組合の事業を引き継ぐ金融機関が新設された。現在の整理回収機構の前身である東京共同銀行<sup>20</sup>である。東京共同銀行は、平成8年3月には、コスモ信用組合の受皿銀行にもなった。同信用組合に係る資金援助額は1,250億円、平成7年8月に破綻した兵庫銀行の受皿となったみどり銀行に対する資金援助額は4,730億円であった。平成6年度までの資金援助の最高額は400億円（東京協和・安全両信組のケース）であり、破綻の規模が急激に大きくなっていることが分かる。

## (2) 住専処理への財政資金投入

さらに、平成6～7年にかけて、土地・住宅価格の急激な下落を背景に、住宅金融専

門会社（以下「住専」という。）<sup>21</sup>の経営悪化が社会問題となった。平成7年12月19日には、住専問題処理に当たっての基本的姿勢、損失処理スキーム及び政府による財政措置等をまとめた「住専問題の処理について」が政府・与党で合意された。また、同年12月22日、金融制度調査会は「金融システム安定化のための諸施策 市場規律に基づく新しい金融システムの構築」（以下「平成7年金制調答申」という。）を取りまとめ、大蔵大臣に答申した。これらを受けて、住専処理スキームやペイオフ凍結<sup>22</sup>等を定める金融6法案<sup>23</sup>が、平成8年の第136回国会（常会）に提出された。併せて、住専処理に係る6,850億円の財政支出を盛り込んだ平成8年度予算が提出された。予算と金融6法案はいずれも成立したが、これらの審議は紛糾し、「住専国会」として混乱を極めた。預金者保護を要しないノンバンクの住専を、財政資金で直接処理することは、制度としても異例であり、国民の批判は強かった<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> 昭和40年代から50年代前半にかけて、金融機関等の共同出資により設立された住宅金融専門ノンバンク。当初は個人住宅ローン主体であったが、バブル期に、銀行や農林系金融機関の融資を受けて、不動産向け融資や住宅開発業者向け融資に傾斜した。処理対象となったのは、日本住宅金融、住宅ローンサービス、住総、総合住金、第一住宅金融、地銀生保住宅ローン、日本ハウジングローンの7社。

<sup>22</sup> 平成7年金制調答申において、金融機関の破綻処理の在り方を考える基本的立場として、「未だペイオフを行うための条件が整っていない」と明示されたこと等を踏まえ、ペイオフを行い得る金融環境の整備（不良債権処理を含む）を、今後5年以内のできるだけ早期に完了する必要があるとし、さらに、この間（平成8～12年度）は、預金者に破綻処理費用の分担を求めることは困難であるとして、ペイオフコストを超える資金援助（特別資金援助）等を行い、保護対象預金を全額保護することとした。これが、いわゆる「ペイオフ凍結」である。その後、政治決着により1年延長され、平成13年度まで継続した。

<sup>23</sup> 住専処理に関する「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法案」、「農水産業協同組合預金保険法の一部を改正する法律案」及び「特定住宅金融専門会社が有する債権の時効の停止等に関する特別措置法案」の3本と、平成7年金制調答申を反映した「金融機関等の経営の健全性確保のための関係法律の整備に関する法律案」、「金融機関の更生手続の特例等に関する法律案」及び「預金保険法の一部を改正する法律案」の3本の、計6法案。

<sup>24</sup> この点について、政府は、「今回の処理策の目的は、住専という私企業の救済のためのものではなく、国民の皆さ

<sup>17</sup> 低利融資による収益支援、金銭贈与、債権放棄等による。

<sup>18</sup> 預金保険機構「破綻処理手法の進化と関連法の整備（金融再生法以前）」『預金保険研究』4号（2005.9）27頁

<sup>19</sup> 平成8年の預保法改正により可能となった。

<sup>20</sup> 日銀、住友銀行、全信組連の出資（その後民間金融機関が追加出資）により平成7年1月13日設立。同年3月20日営業開始。

成立した6法のうち、住専処理スキームを定める「特定住宅金融専門会社の債権債務の処理の促進等に関する特別措置法」(平成8年法律第93号。以下「住専処理法」という。)に基づき、旧住専の債権を引き継ぎ回収・処分を行う株式会社住宅金融債権管理機構(以下「住管機構」という。)が、預保機構の全額出資により設立された。預保機構には、新たに、特定住宅金融専門会社債権債務処理勘定(以下「住専勘定」という。)が設置され、住専勘定内に置かれた金融安定化拠出基金<sup>25</sup>からの住管機構への助成金の交付、住管機構の借入れに係る債務保証、住管機構からの納付金の収納等の業務を経理することとされた。

### (3) 相次ぐ信用組合破綻と初の公的資金枠

平成6年末から7年にかけては、信用組合の破綻が頻発した時期でもあった<sup>26</sup>。このため、平成7年金制調査申は、信用組合の破綻処理について、特別な枠組みを設ける必要があるとし、金融6法案において次の措置を講じた。

一つは、破綻信用組合の専門受皿銀行の新設である。預保機構と日銀・民間金融機関の共同出資により、破綻信用組合の事業譲受・資産買取りを行い、当該事業の整理や資産の管理・処分(整理回収業務)を主な目的

んの預金を守り、日本経済の根幹を支える金融システムの安定性を確保し、景気回復を確実なものとするために決断されたものであります。財政資金は、国民のために使うものであり、今回もまさに国全体のために必要と判断されたものであります。」等と説明している(「住専処理策について」首相官邸ホームページ<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/jyusen/index-j.html>> )

<sup>25</sup> 民間金融機関拠出による、住専勘定に置かれた住専処理財源用の基金。住専勘定には、国と民間金融機関それぞれの拠出による住専処理用の基金が置かれたが、国の拠出による「緊急金融安定化基金」には、財政支出6,850億円のうち、出資金50億円を除く6,800億円が充てられ、一次損失の処理に使われた。

<sup>26</sup> 前述の東京協和・安全両信用組合のほか、友愛信用組合(平成7年2月破綻)、コスモ信用組合(平成7年8月業務一部停止命令)、木津信用組合(平成7年8月業務一部停止命令)等が相次いで破綻した。

とする銀行(整理回収銀行)を、既に3信用組合の受皿となっていた東京共同銀行を改組して設立した<sup>27</sup>。次いで、パイオフコスト超の資金援助(以下「特別資金援助」という。)用に「特別勘定」を預保機構に新設し、信用組合破綻対応用の「信用協同組合特別勘定」と、信用組合以外の金融機関の破綻対応用である「一般金融機関特別勘定」とに区分した。

さらに、信用組合の破綻処理財源が不足した場合でも、預保機構が必要な資金を確保し、円滑に破綻処理を行えるよう、信用協同組合特別勘定における資金の借入れには政府保証が付くことになった。住専処理への財政資金投入を例外とすると、これが金融機関の破綻処理に係る初の公的資金枠である。

## 2 金融システム不安の発生

### (1) 本格的公的資金投入スキームの導入

金融6法の成立により、一連の金融問題への対処は一段落したかと思われた。しかし、平成9年11月に、三洋証券(11月3日)、北海道拓殖銀行(同17日)、山一証券(同24日)、徳陽シティ銀行(同26日)と、国内で一定規模を誇る金融機関が、立て続けに経営破綻を発表し、我が国は金融システム不安に突入した。当時、都市銀行の一角であった北海道拓殖銀行の破綻は、「大手20行<sup>28</sup>は潰さない」(Too Big To Fail)としてきた大蔵省の護送船団行政の終焉とも言われた。金融市場では信用収縮が発生し、特に、中小企業に対する銀行の貸出姿勢の急激な硬化は

<sup>27</sup> その他、破綻信用組合の受皿銀行に対する預保機構の資金援助の一環として、預保機構と整理回収銀行との間で協定を締結し、預保法上の協定銀行として、整理回収銀行が、預保機構の委託を受けて破綻信用組合の資産の買取・回収等の業務を行うこととした。

<sup>28</sup> 当時の大手20行は、都市銀行10行(第一勧業、さくら、富士、東京三菱、あさひ、三和、住友、大和、東海、北海道拓殖)、信託銀行7行(三井信託、三菱信託、安田信託、東洋信託、中央信託、日本信託、住友信託)及び長期信用銀行3行(日本興業、日本長期信用、日本債券信用)。

「貸し渋り」と呼ばれ、大きな社会問題となった。さらに、海外の金融市場が我が国の金融機関の健全性に対し疑念を抱いた結果、いわゆる「ジャパン・プレミアム」(資金調達の際、我が国の金融機関に対してのみ、他国の金融機関より金利が上乘せされること。または上乘せされた金利)が発生する等、我が国の金融システムに対する国際的信認が危ぶまれる状況となった。一連の危機的事態を受けて、当時の橋本内閣総理大臣は、金融システムの混乱回避に全力を挙げるため、公的資金投入を本格的に検討する考えを表明するに至った<sup>29</sup>。

翌年の第 142 回国会(常会)では、平成 10 年度予算審議に先立って、公的資金による金融システム安定化策に関する法案審議と、これに伴う予算措置を講ずる補正予算の審議が行われた。この結果、預保法改正法(平成 10 年法律第 4 号)と「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律」(平成 10 年法律第 5 号。以下「金融安定化法」という。)の 2 本の法律が成立し、総額 30 兆円の公的資金枠が設けられた。

預保法の改正では、特別資金援助に係る 2 勘定(一般金融機関特別勘定と信用協同組合特別勘定)を統合した「特例業務勘定」に、政府から「特例業務基金<sup>30</sup>」として 7 兆円の交付国債<sup>31</sup>を付与するとともに、同勘定の借入金等に係る債務について、新たに 10 兆円の政府保証枠を設けた。また、整理回収銀行

について、信用組合だけでなく、一般金融機関の受皿銀行にもなれる、預保機構から委託される資産買取りの対象を、信用組合のみから破綻金融機関全般に拡大する、等の機能拡充がなされた。

金融安定化法では、公的資金による金融機関の資本増強を初めて制度化し、その財源として、3 兆円の交付国債(金融危機管理基金)を預保機構に新設された「金融危機管理勘定」に付与した。さらに、同勘定の業務に係る資金の借入れ等に係る債務に、特例業務勘定と同額の 10 兆円の政府保証枠を設けた。

金融安定化法に基づく資本増強<sup>32</sup>は、金融機関の申請に基づいて、預保機構に新設された「金融危機管理審査委員会<sup>33</sup>」がその可否を審査することとなった。平成 10 年 2 月 18 日の金融安定化法公布・施行後、同月 23 日には第 1 回委員会が開催され、3 月 12 日の第 6 回委員会までに、申請した 21 行(主要行中心)に対する審査・承認を終了した。同月 31 日には、当該 21 行に対し、総額 1 兆 8,156 億円の資本増強が実施された。

## (2) 金融再生法・早期健全化法の制定

金融安定化法に基づく資本増強実施直後の平成 10 年 6 月、資本増強行の一つである日本長期信用銀行の経営危機が報じられた。この頃、政府・与党は、金融機関の不良債権処理の推進方策を中心とする「金融再生トータルプラン」(第 1 次・第 2 次)を取りまとめていたが、その中に、同行の処理を念頭に置いたと思われる公的ブリッジバンク構想<sup>34</sup>

<sup>29</sup> 『日本経済新聞』夕刊(1997.11.26)

<sup>30</sup> 特例業務基金の用途は、預保法附則第 19 条の 3 及び預保法施行令附則第 3 条の 2 に規定されている。代表的なものは、特別資金援助の一部や、整理回収銀行(現・整理回収機構)の損失補てん(ただし生じた二次ロスの一部に限る)である。国会答弁では、「保険料では賄えない債務超過相当分に対する資金贈与などに充て」と説明されている(第 142 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 7 頁(平成 10.1.16)山口大蔵省銀行局長答弁)

<sup>31</sup> 交付国債は、無利子・譲渡禁止・要求払い型の国債で、国際機関等に抛出する抛出国債と類似したもの。預保機構の償還請求により、必要に応じて現金化され使用された。

<sup>32</sup> 金融機関が自己資本の増強に必要な額の優先株や劣後債(劣後ローンも可)を発行し、預保機構が引き受ける手法で行う。

<sup>33</sup> 金融危機管理審査委員会の委員は、審議委員 3 名(経済又は金融に関して優れた見識と経験を有する者のうちから、両院の同意を得て内閣が任命)、大蔵大臣、金融監督庁長官、日銀総裁及び預保機構理事長の委員 7 名で構成。委員長は審議委員の中から審議委員の互選で選ぶこととされ、佐々波楊子氏(明海大学教授(当時))が就任した。

<sup>34</sup> 「金融再生トータルプラン(第 2 次取りまとめ)」(平成

が示されていた。同プランをもとに、政府は、7月の参議院選挙後の第143回国会（臨時会）に、金融安定化法及び預保法の一部改正案（いわゆる「ブリッジバンク法案」）等の「金融再生トータルプラン関連6法案」を提出した。これに対し、当時の野党3会派（民主党、平和・改革、自由党）は、ブリッジバンク法案では不良債権問題の抜本的な解決は望めないとして、金融再生関連の対案4法案を提出した。連日の修正協議の結果、与野党の共同修正を経て、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第132号。以下「金融再生法」という。）をはじめとする野党3会派提出の対案4法案が成立<sup>35</sup>し、政府のブリッジバンク法案は、廃案に追い込まれた。次いで、破綻していない金融機関に対する新たな公的資本増強制度として、「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第143号。以下「早期健全化法」という。）が同国会で成立した<sup>36</sup>。金融安定化法は、成立から1年足らずで廃止され<sup>37</sup>、預保機構に置かれた金融危機管理勘定及び財源として付与された交付国債、さらには金融危機管理審査委員会も廃止されることとなった。

10年7月2日 政府・与党金融再生トータルプラン推進協議会）では、破綻金融機関について、「民間の引受け手が登場しない場合でも、善意かつ健全な借り手に融資を維持・継続できる公的な新銀行をブリッジバンクとして設立できる制度」を整えるとした。具体的には、預保機構が金融危機管理勘定の13兆円（交付国債3兆円と、政府保証枠10兆円）を使って銀行持株会社を設立し、その下に、子会社たるブリッジバンクを設立するというものである。

<sup>35</sup> その他の3本は、「金融再生委員会設置法」（平成10年法律第130号）「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成10年法律第131号）「預金保険法の一部を改正する法律」（平成10年法律第133号）。4本はいずれも、自民、民主、平和・改革共同提出の修正案を可決しての修正議決で衆議院を通過し、参議院で可決された。

<sup>36</sup> 原案は自由民主党案。修正案（自民、平和・改革、自由の3党の共同提出）を可決しての修正議決で衆議院を通過し、参議院で可決された。民主党は衆議院で単独の修正案を、参議院では対案を提出したが、いずれも否決された。

<sup>37</sup> 金融再生法の附則で廃止。金融危機管理勘定の資産・負債は金融再生勘定に承継され、金融危機管理基金の未使用分は、政府に返還後消却された。

預金の全額保護を図り特別資金援助を行う特例業務勘定は、そのまま存続することになった。なお、この時の預保法改正により、整理回収銀行と住管機構とが合併して、平成11年4月1日に、整理回収機構（英文名称 The Resolution and Collection Corporation の頭文字を取って、RCCと略称される。以下「RCC」という。）が発足した。

金融再生法は、預金の全額保護の特例措置を実施する期間かつ不良債権処理の集中期間である平成12年度末まで（その後ペイオフ解禁延長に伴い1年延長され、平成13年度末まで。以下「特例期間」という。）の間、「経営の健全性の確保が困難な金融機関を存続させない」等の6原則に基づいて、集中的に金融機関の破綻処理を行うものとした。これに基づく新たな破綻処理形式として、金融整理管財人制度<sup>38</sup>、承継銀行制度<sup>39</sup>及び特別公的管理銀行制度を設け、金融機関の経営悪化の状況に応じて使い分けることとした。このうち特別公的管理銀行制度は、預保機構がその全株式を取得し、一時国有化するもので、最も経営悪化が進んだ場合及び破綻により金融システムに与える影響が甚大な場合の管理方法である。最終的に、日本長期信用銀行は、初の特別公的管理銀行として、破綻処理されることになった（平成10年10月23日特別公的管理開始）。次いで、日本債券信用銀行にも適用された（同年12月13日特別公的管理開始）。

金融再生法上の業務は、従来の資金援助

<sup>38</sup> 内閣総理大臣から、金融整理管財人による業務及び財産の管理を命ずる処分（管理を命ずる処分）を受けて被管理金融機関となった破綻金融機関に、内閣総理大臣が預保機構の意見を聴いて選任した金融整理管財人を派遣し、管理を命ずる処分の日から原則として1年以内（やむを得ない場合、1年に限り延長可）に、受皿銀行を探して営業譲渡するという制度。期間中、もっとも多く適用された（破綻事例61件中40件）。

<sup>39</sup> 政府提案のブリッジバンク制度に類似したものであるが、承継銀行を預保機構の子会社として直接設立する点が政府案と異なる（前掲注34参照）。期間中の適用例はなかった。

に係る業務と分けて経理するため、預保機構に「金融再生勘定」が新設された（政府保証枠は当初 18 兆円）。また、金融安定化法の廃止に伴い廃止された金融危機管理勘定に代わって、「金融機能早期健全化勘定」（以下「早期健全化勘定」という。）が新設され、25 兆円の政府保証が付された。これにより、従来からの特例業務勘定の 17 兆円、新設された金融再生勘定の 18 兆円と合わせ、公的資金枠の総額は 60 兆円<sup>40</sup>となった。

金融再生法下で破綻した金融機関数は 61 件（銀行 7 件、信用金庫 12 件、信用組合 42 件）<sup>41</sup>、特例期間（平成 8 年 6 月～13 年度末）における資金援助は 169 件（銀行 17 件、信用金庫 25 件、信用組合 127 件）にのぼった。国民負担となる特例業務基金（交付国債）使用額は、13 兆円<sup>42</sup>中 10 兆 4,326 億円<sup>43</sup>であった。

なお、早期健全化法に基づく資本増強は、平成 11 年 3 月の初回実施以降、平成 14 年 3 月末までに、全 32 行に対して総額 8 兆 6,053 億円の規模で行われた。廃止された金融安定化法に基づく資本増強と合わせると、金融危機時に制定された 2 法律に基づき実施された公的資本増強の総額は、10 兆 4,309 億円となる<sup>44</sup>。

### 3 金融危機の収束と恒久的制度への移行

#### (1) 恒久的破綻処理スキームの在り方

金融再生法及び早期健全化法に基づく制度の期限である平成 12 年度末を控え、金融

審議会は、制度終了後の恒久的な枠組みについて検討を重ねた。その結果、平成 11 年 12 月 21 日に発表した、「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」（以下「平成 11 年金融審答申」という。）において、制度終了後においても、決済機能の保護や借り手の保護を図り、破綻処理コストを最小化する観点から、迅速な破綻処理及び破綻の態様に応じた多様な破綻処理手法が必要である旨の考えが示された。

この平成 11 年金融審答申を受けて、平成 12 年の第 147 回国会（常会）に提出された預保法改正案の成立により<sup>45</sup>、平成 13 年度からは、金融再生法上の破綻処理手法が、恒久的制度としておおむね預保法に引き継がれることになった。金融整理管財人制度と承継銀行制度<sup>46</sup>については、ほぼ金融再生法並みの制度が設けられ、特別公的管理銀行については、同法第 102 条に規定する金融危機対応措置の中に引き継がれた。金融危機対応措置とは、金融の危機的事態（システムック・リスク）に対応する例外的措置で、内閣総理大臣を議長とする金融危機対応会議<sup>47</sup>の議決を経て、当該措置を講ずる認定を行うものである。

金融危機対応措置は、対象金融機関の経営状態に応じて、破綻又は債務超過ではないが、自己資本の充実が必要と認められる金融機関に対する資本増強（第 1 号措置）、破綻金融機関又は債務超過の金融機関に対す

<sup>45</sup> 平成 12 年法律第 93 号

<sup>46</sup> 金融再生法上の承継銀行制度の適用例はなかったが、預保法に基づく承継銀行制度は、これまで石川銀行（平成 13 年 12 月 28 日管理を命ずる処分）、中部銀行（平成 14 年 3 月 8 日管理を命ずる処分）の 2 件で適用されている。2 行のブリッジバンクとして設立された日本承継銀行は、営業譲渡を終えて平成 16 年 3 月 6 日に解散・清算したが、今後の適用事例に備えるため、同日、「第二日本承継銀行」が預保機構の全額出資により設立されている。

<sup>47</sup> 内閣府設置法に根拠を持つ内閣府の特別な機関。内閣総理大臣の諮問に応じ、金融機関等の大規模かつ連鎖的な破綻等の金融危機への対応に関する方針その他の重要事務を掌る。内閣総理大臣以外のメンバーは、内閣官房長官、金融担当大臣、金融庁長官、財務大臣及び日銀総裁。

<sup>40</sup> 公的資金枠は、平成 12 年度に最大の 70 兆円（政府保証枠 57 兆円、交付国債 13 兆円）となった。

<sup>41</sup> 預金保険機構「破綻処理手法の進化と関連法の整備（金融再生法以後）」『預金保険研究第 4 号』（2005.9）53 頁

<sup>42</sup> 平成 13 年度から、当初の 7 兆円に 6 兆円増額して、13 兆円となった。

<sup>43</sup> 主な交付国債使用額（国民負担額）の例は、日本長期信用銀行 3 兆 2,244 億円、日本債券信用銀行 2 兆 9,721 億円、北海道拓殖銀行 1 兆 387 億円等である。

<sup>44</sup> これまでに実施された全ての公的資本増強については、後述の表 3 を参照。

る、金融整理管財人による管理を命ずる処分及びペイオフコスト超の資金援助（第2号措置） 債務超過の破綻金融機関に対する、国（預保機構）による全株式の強制取得（第3号措置）の3段階がある。このうち、第3号措置が、金融再生法上の特別公的管理銀行に相当するもので、預保法では、特別危機管理銀行という。金融危機対応措置は、これまで2回発動されている。りそな銀行に対する第1号措置（平成15年5月17日認定）と、足利銀行に対する第3号措置（平成15年11月29日認定）<sup>48</sup>である。

恒久的スキームへの移行に当たり、預保機構には、金融再生法等の個別法に基づく時限的な勘定を除き、一般勘定<sup>49</sup>と危機対応勘定の2つの勘定が置かれることになり、原則として、金融危機対応措置関連業務を含むほとんどの業務を一般勘定で経理することとなった<sup>50</sup>。一般勘定及び危機対応勘定には、それぞれ、国会の議決を経た金額の範囲内において政府保証を付すことができ、毎年度の予算で当該年度の政府保証限度額が議決されている<sup>51</sup>。なお、一般勘定の欠損金は保険料収入で賄うため、原則として、新たな公的資金投入は必要ない。危機対応勘定に欠損金が生じた場合は、金融機関から事後徴収する負担

<sup>48</sup> 足利銀行は、去る平成20年7月1日に、受皿に決定した野村グループ（野村フィナンシャル・パートナーズ株式会社及びネクスト・キャピタル・パートナーズ株式会社を中心に構成される企業連合）に譲渡された。

<sup>49</sup> 特例業務勘定は、特例期間（ペイオフ解禁延長に伴い1年延長され、平成13年度末まで）終了に伴い、平成14年度末に廃止。廃止の際、資産と負債は一般勘定が承継。

<sup>50</sup> 例外として、金融危機対応措置のうち、第1号措置に伴う預保機構による株式等の引受け、危機対応勘定に欠損金が生じた場合に金融機関から事後徴収する負担金の収納及びこれに附帯する業務については、危機対応勘定で経理する。また、第2号・第3号措置に際し、ペイオフコスト超の資金援助を行うときは、これに要する全費用のうち、ペイオフコスト超の部分については、危機対応勘定から一般勘定に繰り入れる。つまり、ペイオフコスト超の資金援助の費用は一般勘定から支出されるが、そのうちペイオフコスト超部分の財源は危機対応勘定から出されたものである。

<sup>51</sup> 金額は予算総則に計上される。平成20年度当初予算では一般勘定に19兆円、危機対応勘定17兆円の政府保証枠が設けられている。

金で賄うが、負担金のみでは金融機関の財務状況を著しく悪化させ、我が国の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生じるおそれが認められるときに限り、予算で定める金額の範囲内で政府が補助できることとされている。これまで、政府補助は実施されていない。

## (2) 不良債権問題への対応と現在の枠組み

恒久的スキームに移行した平成14年度以降、新規破綻は足利銀行の1件にとどまる等、金融機関の破綻は一段落した。だが、長引く経済の低迷と、これに伴う企業活動の停滞等の要因もあり、不良債権処理の方は思うように進まなかった。このため、当時の小泉内閣総理大臣は、構造改革を進める上での政策の柱に、「経済の再生と金融問題の解決」を掲げ、平成16年度には不良債権問題を正常化するとの考えを示した<sup>52</sup>。さらに、具体的な経済再生策として打ち出された「金融再生プログラム」（平成14年10月30日 金融庁）の前文において、「平成16年度には、主要行の不良債権比率を現状の半分程度に低下させ、問題の正常化を図る」と明示された。この中の「現状」を示す具体的な数値は、当時の直近の決算期（平成14年3月期）の不良債権比率8.4%（主要行ベース）とされ、平成17年3月期に2.9%まで低下した際に、「主要行の不良債権問題の正常化を果たすことができ」とした<sup>53</sup>。これに対し、地域金融機関（地銀、第二地銀、信用金庫、信用組合）では、不良債権処理の遅れが目立っていた（次頁表1参照）。このため、政府は、特に地域

<sup>52</sup> 金融審議会では、平成15年度以降の預金保険制度について、決済機能の安定確保のため、一定の条件を備えた預金を「決済用預金」として、恒久的に全額保護するとの結論に達していた（金融審議会答申「決済機能の安定確保のための方策について」（平成14年9月5日））。しかし、小泉内閣総理大臣の方針を受けて、ペイオフの完全実施は、不良債権問題終結後の平成17年度からとされた。これに伴い、流動性預金の全額保護は平成16年度まで継続することとなり、「ペイオフ部分解禁」と言われた。

<sup>53</sup> 「金融担当大臣談話 主要行の不良債権問題の正常化にあたって」（平成17年5月25日）

(表1) 不良債権比率の推移(平成14年3月期～)

(単位: %)

	14/3	14/9	15/3	15/9	16/3	16/9	17/3	17/9	18/3	18/9	19/3	19/9	20/3
主要行	8.4	8.1	7.2	6.5	5.2	4.7	2.9	2.4	1.8	1.5	1.5	1.5	1.4
地域銀行	8.0	8.3	7.8	7.5	6.9	6.3	5.5	5.2	4.5	4.4	4.0	3.9	3.7
信用金庫	10.1		9.9		9.0		8.0		7.1		6.5		6.4
信用組合	12.7		15.3		13.3		11.9		10.7		10.3		10.3

(出所) 金融庁

(注) 1. 金融再生法開示債権ベース。

2. 地域銀行は、地方銀行と第二地方銀行の合計。

3. 信用金庫及び信用組合は、制度上中間決算の義務がないため、9月期の数値はない(自主的に開示しているところはある)。

4. 主要行の平成20年9月期の不良債権比率は、1.5%(速報ベース、平成20年11月18日金融庁発表)。

金融機関を念頭に置き、公的資本増強を伴う再編促進策を打ち出して、経営基盤を強化することとした。平成14年12月に制定した「金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法」(平成14年法律第190号。以下「組織再編成法」という。)は、合併等の組織再編成を行う際に公的資本増強を申請できるスキームで、1兆円の政府保証枠が設けられた。しかし、適用例は1件<sup>54</sup>にとどまった。

一方、金融再生プログラムでは、「金融システムの安定に万全を期しつつ、不良債権問題を終結させるため、迅速に公的資金を投入することを可能にする新たな制度の創設の必要性などについて検討し、必要な場合は法的措置を講ずる」として、新たな公的資金制度の創設が示唆されていた。これを受けて、平成16年6月には、組織再編成を伴う場合に限らず、経営基盤強化のための公的資本増強を申請することができるスキームを定めた「金融機能の強化のための特別措置に関する法律」(平成16年法律第128号。以下「金融機能強化法」という。)が制定された。同法に基づく資本増強の申請期限は平成20年3月末までとされ、2兆円の政府保証枠が設けられたが、適用例は2件<sup>55</sup>であった。申請の期限切れを控え、期限の延長の要否が議論と

なった<sup>56</sup>が、最終的に、延長は見送られ、金融機関に対する公的資本増強制度は、基本的に預保法の金融危機対応措置(第1号措置の強制的資本注入)のみとなった<sup>57</sup>。

我が国において金融危機が発生し、公的資金投入による金融安定化策が決断されてから十余年を経て、金融機関のセーフティネットは、制度上、ようやく平時のシステムに行き着いた。現在の枠組みは、原則として、預保法に基づく破綻処理(ペイオフ)が行われ、金融危機のおそれがある場合にのみ、例外的に金融危機対応措置が発動されるというものである。

一方、投入した公的資金のその後はどうなっているのだろうか。また、今般の世界金融危機における各国の対応や、G7の行動計画を受けて、我が国においても、政府を中心に、新たな金融・市場安定化策が検討されている。そこで、次の章では、公的資金投入による金融安定化策として過去に実施された施策のうち、預金の全額保護、金融機関の資産の買取り、公的資本増強について、現状と課題(特に、更なる国民負担の可能性)について、考察してみたい。

<sup>54</sup> 関東つくば銀行に対し、60億円(平成15年9月)。

<sup>55</sup> 紀陽ホールディングスに対し315億円(平成18年11月)、豊和銀行に対し90億円(同年12月)。

<sup>56</sup> 自民党金融調査会地域経済と地域金融に関する小委員会では、地方の不良債権処理は道半ばであるとして、1年程度の延長が主張されたと報じられている(『日本経済新聞』(2007.12.7))。

<sup>57</sup> このほか、破綻金融機関に係る資金援助の一類型として、受皿金融機関等に対する資本増強制度がある(預保法第59条)。

## 公的資金投入による金融システム安定化の現状と課題

### 1 預金の全額保護と預保機構の財務状況

今般の世界金融危機における各国の対応では、預金の全額保護が焦点のひとつになっている。特に欧州各国での対応が目立っており、主要国では、ドイツ、フランスが預金の全額保護を表明している<sup>58</sup>。本年10月のG7の行動計画にも、各国それぞれの預金保険・保証プログラムを頑健にし、一貫させる必要性が盛り込まれた。

我が国の金融危機時においては、平成8年度から13年度までペイオフを凍結し、金融機関が破綻した場合には預金を全額保護して、特別資金援助（ペイオフコストを超える資金援助）を行うこととした<sup>59</sup>。財源には、一般保険料とは別に預金保険対象金融機関から徴収する特別保険料を充てることとし、特別保険料率は0.036%とされた（同時に一般保険料率も0.048%に引き上げられた。）

平成10年2月の預保法改正で、破綻処理の財源として特例業務基金（交付国債）が設けられてからは、特別資金援助の一部（債務超過相当分等）に、当該交付国債の償還金を充てることができた。だが、金融危機時の多額の資金援助に伴い、特別資金援助を經理する特例業務勘定には多額の欠損金が生じた。特例業務勘定は平成14年度末に廃止されたが、その資産・負債を承継した預保機構の一般勘定は、最も多い時で約4兆円（平成14年度）に達する欠損金を抱えることとなった。

しかし、平成14年度以降は目立った破綻事例がなく、平成15年度以降は新規の資金援助が実施されなかったことから、平成15年度以降、単年度では黒字に転じており、保

険料収入がほとんど利益金に回っている。このため、1年に約5,000億円強（各年の利益金相当分）のペースで欠損金が減少しており、平成19年度末には約1兆3,778億円にまで減少した。このペースを妨げる要因として、一時国有化されていた足利銀行の譲渡に伴う資金援助の所要額が注目されていたが、金銭贈与額は2,566億円<sup>60</sup>となり、預保機構の財務状況に甚大な影響を及ぼす額とはならなかった<sup>61</sup>。現在、保険料の水準は、実効料率<sup>62</sup>で0.084%と、特例期間中と同水準に維持されており<sup>63</sup>、保険料収入がこのままの水準で見込まれ、大規模な資金援助を伴う破綻が起きなければ、欠損金の自力解消まで、あと3～4年程度と見積もってよいであろう。欠損金の解消後は、預金保険基金としての責任準備金の適正規模及びその積立て方についての検討も必要となってくると思われる。

なお、G7の行動計画を受けて、我が国においても、今般の世界金融危機への対応として、諸外国のように、預金の全額保護や、保険金の支払保証限度額の引上げ等の措置を採るべきとする議論が起こる可能性がある<sup>64</sup>。これらの措置は、預金者保護の体制が強化されるというメリットがある反面、我が国の金融機関の健全性に対する不必要な疑念を招くおそれがある。また、これらの措置の財源と

<sup>60</sup> 同行の債務超過相当額（平成20年6月30日現在）なお、当該額の確定に伴い、平成20年6月30日に実施した贈与額（2,603億円）から約38億円が減額された。

<sup>61</sup> 金銭贈与額を含め、同行に係る資金援助に要すると見込まれる費用がペイオフコスト内に収まったため、資金援助費用は全額一般勘定からの出資となった。したがって、新たな国民負担は生じない。

<sup>62</sup> 一般預金等（ペイオフ対象）と、決済用預金（恒久的に全額保護する一定の要件を満たした預金）の加重平均。

<sup>63</sup> ゆうちょ銀行の預金保険制度加入に伴う預金構成比の変化に伴い、平成20年度より一般預金等の保険料率を高く改定した（0.080%→0.081%）。これに伴い決済用預金の保険料率を逆に低めた（0.110%→0.108%）。

<sup>64</sup> 預金全額保護について、中川財務大臣兼金融担当大臣は「現時点では考えていない」としている（『読売新聞』夕刊（2008.10.14））。白川日銀総裁も、平成20年10月14日の記者会見において、不必要との認識を示している。

<sup>58</sup> 『朝日新聞』（2008.10.6）、『日本経済新聞』（2008.10.15）『読売新聞』（2008.10.15）等

<sup>59</sup> 前掲注22参照

して、仮に、保険料の引上げや、かつての特別保険料の復活等、新たな負担を金融機関に求めることになれば、逆に我が国の金融機関の体力を弱めることにつながる可能性も懸念される。このため、預金全額保護の復活や、支払保証限度額の引上げ等の措置の実施については、相当に慎重な検討が必要であろう。

## 2 資産買取りと今後の国民負担の可能性

### (1) 一般金融機関からの資産買取り<sup>65</sup>の現状

米国政府は、サブプライムローン問題及び世界金融危機への対応として、政府による、民間金融機関の不良債権買取り策を打ち出した<sup>66</sup>。我が国の金融危機時においても、金融再生法により、破綻金融機関でない一般金融機関<sup>67</sup>の資産の買取り制度が設けられた<sup>68</sup>。金融機関からの申込みに基づき、預保機構から業務を委託された R C C が買い取る方法による。金融再生法第 53 条を根拠条文とすることから、「53 条買取り」と通称される。

健全な（破綻していない）金融機関の資産を公的に買い取ることは、不良債権問題の進展を促す反面、モラルハザードの問題が生

じる。このため、一般金融機関の資産の買取り価格は、「当該資産が回収不能となる危険性等を勘案し適正に定められたもの」<sup>69</sup>でなければならないこととされ、保守的な価格<sup>70</sup>で買取りが行われた。こうして、平成 11 年～16 年度末の間に、合計 192 金融機関<sup>71</sup>から、41,848 件の債権について、約 4 兆円分の債権元本を、約 3,533 億円で買い取った<sup>72</sup>。平成 19 年度末までの回収額の累計は 6,403 億円、回収率は 181.2%<sup>73</sup>に上っている。

なお、一般金融機関の資産買取りに係る業務は、預保機構の金融再生勘定で経理している。金融再生勘定については、勘定廃止時に欠損金があった場合について、予算措置を講ずる旨の国会答弁がある<sup>74</sup>。だが、近年、当該勘定における買取資産の回収益・売却益等により、利益金が増加し、金融再生勘定の欠損金も減少傾向にある（平成 18 年度 4,764 億円 19 年度 3,236 億円）。

### (2) 住専二次損失<sup>75</sup>に係る国民負担の可能性

住専処理は、住専処理法第 12 条により、住管機構（現・R C C）の業務開始時（平成 8 年）から 15 年後（平成 23 年）の終了を目

<sup>65</sup> 破綻金融機関の資産買取りは、資金援助として実施されるため、預保機構の一般勘定で経理される（預金全額保護期間に特別資金援助として行われた分についても、特別業務勘定の廃止に伴い、現在は一般勘定に引き継がれている）。一般勘定の欠損金は、原則として保険料で賄うため、制度上、国民負担は生じない。一般勘定の収支の状況については、前に述べたとおりである。

<sup>66</sup> 米金融安定化法で規定。買取対象は、2008 年 3 月 14 日以前に組成された住宅ローンや商業用不動産ローン、住宅ローン担保証券等（第 3 条）。公的資金の規模は最大 7,000 億ドルとし、当初の買取枠は 2,500 億ドルとすることとされた（第 115 条）。

<sup>67</sup> 金融再生法による破綻処理における破綻金融機関及び救済金融機関のいずれにも該当しない金融機関。

<sup>68</sup> 一般金融機関の資産買取りは、当初、政府案にも野党 3 党派案にもなかったが、その後、自民党が提案した金融システム早期健全化対策の中に盛り込まれたことから、金融再生法の修正協議の中で新たなテーマとして浮上し、取り入れられることとなった。当初は、金融再生法及び早期健全化法上の他の制度と同様、平成 12 年度末までの制度であったが、平成 13 年 4 月の緊急経済対策において、金融機関の不良債権問題と企業の過剰債務の一体的解決及びその解決策のひとつとして、3 年延長された。その後、株式会社産業再生機構法施行の際に、さらに 1 年延長され、最終的に、平成 16 年度末までの制度となった。

<sup>69</sup> 金融再生法第 56 条第 1 項（その後、平成 14 年 1 月に改正あり）

<sup>70</sup> 野口瑞昭「金融再生法第 53 条に基づく健全金融機関等からの資産買取りについて」『預金保険研究』第 5 号（2005.10）27 頁

<sup>71</sup> 内訳は、都銀・長銀・信託銀 20、地銀 59、第二地銀 41、信金信組等 72（重複を除く買取時点ベース。前掲注 70 37 頁 別表 1）

<sup>72</sup> 買取価格の対元本比率は 8.8%。

<sup>73</sup> 預金保険機構『平成 19 年度預金保険機構年報』108 頁及び 121 頁より、特別公的管理銀行から買い取った資産に係る数値を除いて算出。

<sup>74</sup> 「金融再生勘定は金融再生業務終了の日に廃止されることは当然でございますが、そのときに、もし利益が出ておりましたらこれは国庫に残していただく、当然のことでございます。それから、損失が出ておりましたときは予算措置を講じなければならない、こういう制度でございます。」（第 147 回国会衆議院大蔵委員会議録第 14 号（平成 12 年 4 月 14 日）16 頁 大野大蔵政務次官答弁）

<sup>75</sup> 二次損失とは、R C C が旧住専から買い取った債権の管理・回収を行う中で、回収額が実際の買取額を下回った場合の差額部分のことで、二次ロスとも呼ばれる。

(表2) 住専処理に係る二次損失等の状況

(単位: 億円)

項目 \ 年度	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	累計額
二次損失	-	252	516	823	960	811	1,206	1,398	1,567	1,332	712	1,097	202	-	10,873
二次損失の1/2	-	126	258	411	480	406	603	699	783	666	356	549	101	-	5,436
回収益	9	126	261	431	484	385	102	71	75	54	72	49	14	-	2,132
国庫納付額	9	0	3	20	4									-	35
損失補てん助成金対象額						21	501	627	709	612	284	499	87	-	3,339
金融安定化拠出基金 助成金交付額	-	-	126	124	108	107	126	135	157	160	127	134	66	0	1,370
金融安定化拠出基金 助成金未払額	-	-	0	231	334	394	265	423	599	628	539	222	483	101	4,218

(出所) 整理回収機構

(注) 1. 億円未満を四捨五入しているため、合計額が一致しないことがある。

2. 平成20年度中、印の数字は中間期のものである。

3. 整理回収機構から預保機構に対する基金助成金の交付請求及び交付は、翌年度に行われる(平成20年度の二次損失に係る交付請求及び交付は平成21年度に行われる)。

途とされ、現在も、旧住専から買い取った資産に係る回収が行われている。現時点で住専処理に投じられた公的資金は、住専処理スキームに基づく財政支出6,850億円のみである。だが、業務終了時に、最終的な二次損失が残った場合には、再度の公的資金投入(二次負担)の問題が生じる。

現時点では、二次負担についての明確な規定やスキームは定められていない。ただし、住専処理に関する閣議了解(「住専処理方策の具体化について」平成8年1月30日)において、住専処理の損失については官民が各々2分の1ずつ負担する方針が示されていることから、再度の公的資金投入の可能性は高いと思われる。

さらに、各年度の二次損失処理においても、国民負担の可能性がある。各年度の二次損失のうち、2分の1相当額については、預保機構が、その保有する金融安定化拠出基金(住専勘定に置かれた民間金融機関出資による基金。9,070億円<sup>76</sup>)からの助成金(基金助成金)を交付することができることとされており、この助成金は、上記の閣議了解により、同基金の運用益を活用することとされている。しかし、二次損失の増加及び基金の運

用益の伸び悩みにより、未払い分が生じ、預保機構の住専勘定の欠損金となっている<sup>77</sup>。今後、基金の運用益だけでは基金助成金を交付することが困難となった場合、その財源について再検討される可能性がある。また、各年度の二次損失の2分の1の合計額が回収益の合計額を上回る場合、これに伴って発生するRCC及び預保機構の資金の不足の一部を補うため、国は、預保機構に対し、その上回る額の補助金を交付することができ、預保機構は、この補助金の額の範囲内で、RCCに対し、損失補てん助成金を交付することができることとされている。この助成金交付のための国庫補助金はまだ支出されていないが、今後、RCCの財務の悪化が進んだ場合は、支出の可能性が生じる。

預保機構及びRCCは、会計検査院の指摘を受けて、住専処理に係るこれまでの二次損失等の状況を定期的に公表している(上記表2参照)。再度の公的資金投入の可能性を見据え、国民の理解を得るためには、二次損失に係る最終処理の在り方についての検討を、関係者間において適時に行う必要がある。

<sup>77</sup> 預保機構の住専勘定は、住専処理専用の基金を主な財源とし、基本的には独自に資金調達を行わない。このため、欠損金が生じても預保機構の収支には直接影響を及ぼさない(借入れは政府出資金50億円が上限。債券発行権限はない。)

<sup>76</sup> 基金の総額は10,070億円。このうち、住管機構への預保機構出資金1,000億円を除く9,070億円が運用対象。

(表3) 資本増強の実績と現状

(単位：件、億円)

根拠法	申請期限	経理勘定		金融機関数	資本増強額	資本増強残高
		勘定	政府保証枠			
金融安定化法	平成13年3月31日 (平成10年10月法律廃止)	金融再生勘定 (法律廃止前は金融危機管理勘定)	5兆円	21	18,156	1,900
早期健全化法	平成13年3月31日 (協同組織金融機関は平成14年3月31日)	早期健全化勘定		32	86,053	10,489
組織再編成法	平成20年3月31日 (金融機能強化法へ移行)	金融機能強化勘定	2兆円	1	60	0
金融機能強化法	平成20年3月31日			2	405	405
預保法(金融危機対応第1号措置)	恒久措置	危機対応勘定	17兆円	1	19,600	19,428
預保法(受皿資本増強)	恒久措置			実績なし	実績なし	実績なし
合計				32	124,274	32,222

(出所) 預金保険機構資料、各法律等より筆者作成。

(注) 政府保証枠は平成20年度当初。資本増強残高は平成20年9月30日現在。

### 3 公的資本増強制度の現状と地域金融機関のセーフティネット問題

我が国において、これまで金融機関の公的資本増強制度を定めた法律は、金融安定化法(平成10年2月成立・施行、同年10月廃止) 早期健全化法(平成10年10月成立・施行) 組織再編成法(平成14年12月成立・平成15年4月施行) 金融機能強化法(平成16年6月成立・同年8月施行) 預保法の5つである。このうち、恒久的制度である預保法を除く4法に基づく資本増強は、法律の廃止又は申請期限の到来により終了している。これまでの資本増強実績は、5法律の合計で約12.4兆円であり、このうち約9.2兆円は既に返済・消却済みで、残高は約3.2兆円である(平成20年9月30日現在。上記表3参照)。

次に、最終的な損失が生じた場合の財政措置の可能性はどうか。早期健全化法に基づく資本増強については早期健全化勘定、金融機能強化法(組織再編成法分を含む。)については金融機能強化勘定、預保法については危機対応勘定において、それぞれ経理されている。近年は、いずれの勘定においても、保有株式等の売却益・運用益等で、利益金及び剰余金が生じている<sup>78</sup>。なお、恒久勘定であ

る危機対応勘定は別として、早期健全化勘定は、勘定廃止時に欠損金があった場合の規定は特に設けられていない。金融機能強化勘定については予算措置を示唆する国会答弁がある<sup>79</sup>。金融安定化法に基づく資本増強に係る業務については、同法廃止時に金融再生勘定に引き継いでいる。金融再生勘定の収支状況と、最終的に欠損金が残った場合の財政措置の可能性については、前記2(1)において述べた。

今般の世界金融危機においては、特に、欧州各国において、国内の金融機関に対する資本増強策が盛んに打ち出されている。米国においては、当初、政府が、金融機関への資本増強を実施する意思を示さず、米金融安定化法が金融機関への資本増強を想定しているかどうか明確でなかったこともあり、同法の実効性に対する評価が厳しいものとなった<sup>80</sup>。その後、2008(平成20)年10月のG7での議論を経て、米国政府は総合金融安定化策を発表し、米金融安定化法の枠組みの中で金融機関に対する資本増強を実施する旨を表明し

<sup>79</sup> 「また、国が資本参加した場合には、(中略)損失が発生しないようにすることがまずもって重要であります。したがって、最終的に必ずしも損失が発生するとは考えておりませんが、万が一損失が発生した場合には、必要に応じて予算措置を含めて対応することとしており、他の金融機関に負担を求めることはかえって金融機能の低下を招きかねないことから適当でないと考えております。」(第159回国会参議院会議録第25号(平成16年5月28日)7頁小泉内閣総理大臣答弁)

<sup>80</sup> 『日本経済新聞』(2008.10.7)

<sup>78</sup> ただし、今般の世界金融危機の影響で、資本増強で引き受けた株式には約6,500億円の含み損が生じている(平成20年10月30日時点。『日本経済新聞』(2008.10.31))

ている<sup>81</sup>。

また、我が国においても、G7行動計画を具体化するための措置の一環として、地域金融の円滑化の観点から、平成20年3月末に申請期限が終了した金融機能強化法に基づく資本増強制度を見直して再活用する方針が示された<sup>82</sup>。地域金融機関の経営環境は、長期の景気低迷による地方経済の根深い疲弊のため、資金需要が乏しい上に、最近では、サブプライムローン問題の余波から不動産市況等が急速に悪化し、企業倒産が増加する等、とりわけ厳しい状況にある。加えて、預保法の金融危機対応措置の発動要件は、「我が国又は当該金融機関が業務を行っている地域の信用秩序の維持に極めて重大な支障が生ずるおそれがあると認めるとき」<sup>83</sup>であり、地域におけるシェアや規模の小さい金融機関に対する発動の可能性は少ないと考えられている<sup>84</sup>。このため、実績としては金融機能強化法による公的資本増強のニーズは乏しかったが、地域金融機関のセーフティネットの消滅に対する懸念は払拭されていなかったといえる<sup>85</sup>。また、信用金庫と信用組合については、それぞれの中央金融機関である信金中央金庫（信金中金）、全国信用協同組合連合会（全信組連）による業界内での支援制度（資本増強

等）があるが<sup>86</sup>、財源の不安<sup>87</sup>や、支援の実態が不明確である<sup>88</sup>こと等、先行きには不透明な要素も少なくない<sup>89</sup>。このような背景から、中小企業の資金繰りに与える影響等を勘案し、金融機能強化法の再活用が望ましいと判断されたものと思われる。

おわりに

10年前に、我が国が本格的な公的資金投入に踏み切った当時は、住専処理への批判等から、公的資金投入の是非を議論することすら封印されていた面があった<sup>90</sup>。当時の状況から考えると、今般の、サブプライムローン問題から派生した世界金融危機への対応に関し、我が国の経験を生かすべきとの議論が盛んに見受けられることについて、ある種の感慨を禁じ得ない。今般の世界金融危機においては、公的資金投入による抜本的な金融安定化策が、国際世論としても期待されているように見受けられ、各国政府も、次々とダイナミックな公的資金投入策を打ち出している。

だが果たして、我が国の公的資金投入は成功例であったか。この点については、「金融システム安定化策の実施により、ジャパン・プレミアムは鎮静化し、金融機関の貸出態度も軟化に転じる等、金融システムは落ち着きを取り戻した」<sup>91</sup>との一定の評価がある。

<sup>81</sup> 資本増強の規模は当初2,500億ドル（不良資産買取りに用意した最大規模7,000億ドルの枠内）。2008年11月14日までに申請し選ばれた金融機関が対象。1行当たりの注入額はリスク資産の1%以上、上限はリスク資産の3%又は250億ドル（『日本経済新聞』（2008.10.15））。

<sup>82</sup> 中川財務・金融担当大臣談話（平成20年10月14日）  
金融庁ホームページ<<http://www.fsa.go.jp/common/conference/danwa/20081014.html>> なお、これを受けて、平成20年10月24日、内閣から、「金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」が、第170回国会に提出された。

<sup>83</sup> 預保法第102条第1項

<sup>84</sup> 『日本経済新聞』（2008.2.13）

<sup>85</sup> 「最後の予防的公的資金スキーム 今年3月末廃止に後顧の憂いはないか」『週刊東洋経済』（2008.1.26）、『日本経済新聞』（2008.2.13）等

<sup>86</sup> 信金中金には、資本増強制度である信用金庫経営力強化制度（平成19年度実績は30金庫、残高2,504億円）財政支援制度である信用金庫相互援助資金制度（平成20年7月4日現在の援助総額1,873億円）等がある。全信組連には、資本増強制度である信用組合経営安定支援制度（平成20年3月末実績は23組合449億円）等がある。

<sup>87</sup> 平成19年度の自己資本額は、信金中金が8,865億円、全信組連が1,044億円。

<sup>88</sup> 伊藤歩「信金、信組業界のあきれた「閉鎖体質」」『金融ビジネス』（2008 Spring）111頁

<sup>89</sup> 金融審議会第二部会では、「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」を設け、情報開示の充実による経営の透明度向上や、中央組織（信金中金、全信組連）の権限強化等を含め、総合的な視点からその在り方の見直しを検討している。

<sup>90</sup> 前掲注4 14-15頁

<sup>91</sup> 金融審議会金融分科会第二部会公的資金制度に関するワ

反対に、我が国の公的資金投入はたまたま景気浮揚への転換局面で実施されたため、市場の混乱を一時的に鎮める効果はあったが、不良債権処理の進行にはつながらなかったとして、成功例とはいえないとの評価もある<sup>92</sup>。

現時点で、当時の公的資金投入が成功であったか否かを結論付けることは時期尚早であろう。破綻処理に10兆円超もの交付国債が費やされ、国民負担となった事実を軽視してはならない。住専の二次負担のように、問題発生から十数年後に新たな国民負担を残すことが確実視されている問題もある。その上で、我が国が1990年代から経験した金融危機と、これに対して実施した公的資金投入の経験から得られた教訓とは何か。

一例として、金融庁に設けられた金融市場戦略チーム<sup>93</sup>の報告書<sup>94</sup>では、バブル崩壊から公的資金投入によるセーフティネット構築まで長期間を要したため、不良債権問題が深刻化したこと、早期発見・早期認識により、資産超過の状況で対応できれば、国による資本増強が可能となり、破綻処理よりも国民負担が少なく済むこと、等という趣旨の教訓をまとめている<sup>95</sup>。特に、<sup>96</sup>については、米国政府の、資本増強実施の意思表明の遅れが、株価下落を食い止められなかった要因のひとつであったことから、金融システム安定策としての資本注入に対する国際的期待は大きい。しかし、米国では、公的資金による私企業の救済に対する国民の抵抗が特に強いことから、モラルハザードと金融システム安定とのバランスに留意した、効果的な資本増強が実現されるかどうか今後の焦点と

ーキンググループ「金融機関に対する公的資金制度のあり方について」(平成15年7月28日)

<sup>92</sup> 大村敬一「アメリカの公的資金注入議論にわが国の経験は生かせるのか」『金融財政事情』(2008.5.5)84-85頁

<sup>93</sup> 平成19年9月に民間の実務家等をメンバーとして設けられた渡辺金融担当大臣(当時)の私的懇談会。

<sup>94</sup> 前掲注4

<sup>95</sup> 前掲注4 14-16頁

なる<sup>96</sup>。

また、従来、公的資金投入による金融機関救済は、主に預金者保護と決済システムの保護を拠り所としてきた。しかし、米国政府が、預金を受け入れない住宅関連GSE2社や、証券会社のベアスターズ、保険会社のAIGを事実上救済したことで、これまで原則として銀行セクターが対象とされてきた公的資金投入の在り方自体も問われている<sup>97</sup>。今後は、効果的な公的資金投入の在り方と併せて、公的資金投入の基準や枠組みの明確化も議論されるべきであろう。さらに、中長期的には、サブプライムローン問題の一因となった複雑・高度化した金融商品と、それを扱う多様な業態(及びそれらを抱える金融グループ)の規制・監督体制の見直しが避けられないであろう<sup>98</sup>。これらの過程で、我が国の公的資金投入策が適切に分析・検証されることは有益であると思われる。

また、我が国でも、今般の世界金融危機の国内への影響を考慮し、金融機能強化法に基づく公的資本増強制度を復活させる法案<sup>99</sup>が国会で審議中である<sup>100</sup>。確かに、同法に基

<sup>96</sup> この点について、経済財政諮問会議の岩田一政、吉川洋両議員が平成20年10月31日に同会議に提出した資料「日本の経験から得られる金融危機への教訓」では、「公的資金による資本注入については、金融機関の保有資産を正確に把握した上で、可能な限り納税者の理解を得られる形で注入すべきである、破綻前の金融機関への資本注入に当たっては、信用収縮の悪影響を最小限に止めるようにすべきである、との留意事項を指摘している。

<sup>97</sup> リーマン・ブラザーズに対する公的救済を見送ったことに関して、米国政府の対応は「ダブルスタンダード」、「場当たりの対応」との指摘も多くみられる(『日本経済新聞』(2008.9.18)、『読売新聞』(2008.9.18)等)。なお、AIGについては、2008年11月に支援策が大幅に見直され、米金融安定化法に基づく資本注入が実施されることになった。同法に基づく保険会社に対する資本注入は初である(『日本経済新聞』(2008.11.11)等)。また、米国議会では、同法を自動車会社大手に適用する案も模索されているが、先行きは不透明である(『日本経済新聞』夕刊(2008.11.19)等)。

<sup>98</sup> 2008年11月15日にワシントンで開催された金融・世界経済に関する首脳会合(G20金融サミット)では、金融市場と規制枠組みの強化が合意された。

<sup>99</sup> 前掲注82

<sup>100</sup> 平成20年11月6日、衆議院を通過し(修正議決)同月20日現在、参議院で審議中である。

づく資本増強の期限延長を見送った時点と現在とでは、我が国の金融機関を取り巻く外的環境は劇的に変化しており、地域経済及び中小企業金融に安心感を与えるアナウンスメント効果の点でも、同法の再活用はやむを得ないであろう。しかし、実際の運用に当たっては、申請する金融機関の状態が、今般の世界金融危機という不測の環境変化による資本不足なのか、10年余の金融危機の経験によってもなお、健全な経営に対する努力を怠って

きた結果なのかを精査する必要がある。何よりも、再度、公的資本増強という枠組みを用意しておいたほうがよいと判断される状況にあることを、我が国の金融当局及び金融機関は真摯に受け止めなくてはならないのではないか。平時の枠組みに真に耐え得る金融システムの構築に向けて、我が国の金融当局と金融機関は、今般の世界金融危機から、逆に、重要な教訓を得るべきであろう。

【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。

- ・ 圓佛孝史・渡邊順理「預金保険基金の「適正規模」とは何か～「平時」における破綻処理の備え・パート2～」『みずほ総研論集』(2008.5.9)
- ・ 大村敬一「アメリカの公的資金注入議論にわが国の経験は生かせるのか」『金融財政事情』(2008.5.5)
- ・ 翁百合「預金保険に信用力格差を」『日本経済新聞』(2006.11.11)
- ・ 小幡績「日米のバブル崩壊が問う「銀行のあり方」論議」『金融財政事情』(2008.5.5)
- ・ 鎌倉治子「金融システム安定化のための公的資金注入の経緯と現状」『調査と情報 ISSUE BRIEF』477号(2005.3.30)
- ・ 坂田和光「米国の住宅金融機関の問題点と規制強化の動き」『レファレンス』(2005.12)
- ・ 鈴木敏之「米金融規制近代化構想の読み方 “いま、そこにある危機”への対処と長期的な市場競争力強化策を併示」『金融財政事情』(2008.4.14)
- ・ 関雄太「財務省が青写真を示した米国の金融規制構造改革」『金融ビジネス』(2008 Spring)
- ・ 竹森俊平「誰が、この金融危機を起こしたのか」『エコノミスト』(2008.5.26)
- ・ 平尾光司「アメリカの金融行政改革案」『金融財政事情』(2008.4.14)
- ・ 星岳雄「金融危機脱出、過去に学べ」『日本経済新聞』(2008.8.12)
- ・ 益田安良「米政府のGSE救済は本当に「正しい」のか」『エコノミスト』(2008.9.2)
- ・ 森下哲朗「国際的な銀行破綻処理と預金保険制度」『預金保険研究』9号(2008.6)

# 道路特定財源制度の見直しについて

## 道路整備費財源特例法改正案を中心に

衆議院調査局調査員  
飯 嶋 正 雄  
高 野 順 二  
(国土交通調査室)

### 《構成》

道路特定財源制度の概要

道路特定財源制度の見直しに至る背景と経緯  
道路特定財源制度の見直しと道路整備費財源特例法との関係

道路整備費財源特例法改正案の概要等

今後の課題

### 道路特定財源制度の概要

#### 1 道路特定財源制度の創設

戦後、我が国の道路環境は劣悪な状態にあり、産業の復興のためにも道路の早急な整備が必要となった。しかしながら、道路に係る予算はわずかであり、道路整備を推進するための新たな制度と財源の確保が求められていた。そのため、昭和28年には「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」(昭和28年法律第73号)が制定され、道路整備五箇年計画を策定し道路を緊急かつ計画的に整備していくこととし、そのための財源として、揮発油税収入額に相当する金額を道路整備に充てなければならないとする道路特定財源制度が創設された。以後、税目の拡充等が行われ現在に至っている。

なお、昭和49年以降は、オイルショックを背景とした資源の節約、消費の抑制、さらには増大する道路需要に対する財源の充実等の観点から、揮発油税等について本則税率を上回る暫定税率が課せられている。これは、当初2年間の暫定措置であったが、その後現在まで延長がなされている。

#### 2 道路特定財源制度の意義

道路特定財源は、燃料の消費、自動車の取得、自動車の保有の各段階において課せられている。これは、道路整備による受益者である自動車利用者がその費用を負担するという受益者負担の考え方によっている。受益者負担を基本理念とする道路特定財源制度には、次のような意義があるとされている<sup>1</sup>。

- (1) 合理性：受益と負担の関係(自動車利用者の負担が道路整備に充てられること)が明確
- (2) 公平性：道路を利用する自動車はすべて皆、利用(受益ないし損傷)の大小に応じて費用を分担
- (3) 安定性：計画的な道路整備のため必要な財源を毎年度安定的に確保

#### 3 道路特定財源の税目、予算額等

現在、道路特定財源には、国税として、揮発油税、地方道路税、石油ガス税、自動車重量税、地方税として、軽油引取税、自動車取得税の6税目がある。このうち、地方道路税は全額、石油ガス税、自動車重量税は一部が、譲与税として地方に譲与されている。国、地方の財源の内訳は、次頁「道路特定財源一覧」のとおりである。

道路特定財源の予算規模は、国分約3兆3,000億円、地方分約2兆1,000億円、合計

<sup>1</sup> 「平成19年度道路関係予算概要」(国土交通省)

約 5 兆 4,000 億円(平成 20 年度予算)となっている。また、現在、揮発油税、自動車重量税等には、本則税率を上回る暫定税率が設定されている(下表「道路特定財源一覧」網掛け部分)。

揮発油税等の暫定税率については、平成 20 年 3 月 31 日(自動車重量税は、4 月 30 日)

が適用期限となっていたが、3 月 31 日までに税制改正関連法案が成立しなかったため、ガソリン価格が約 25 円下がるという異例の事態が起こった。その後、4 月 30 日に税制改正関連法案が成立したことにより暫定税率が復活し、その適用期限が 10 年間延長された。

道 路 特 定 財 源 一 覧

税 目		道 路 整 備 充 当 分	税 率	平成 20 年度税収 (億円)
国	揮発油税 昭和 24 年創設 昭和 29 年より特定財源	全額	(暫定税率) 48.6 円/ℓ (本則税率) 24.3 円/ℓ	27,299 (27,685)
	石油ガス税 昭和 41 年創設	収入額の 1/2 (1/2 は石油ガス譲与税として地方に譲与される。)	(本則税率) 17.5 円/kg	140 (140)
	自動車重量税 昭和 46 年創設	収入額の国分(2/3)の約 8 割 (収入額の 2/3 は国の一般財源であるが、税創設及び運用の経緯から約 8 割(77.5%)相当額は道路財源とされている)	[例] 自家用乗用 (暫定税率) 6,300 円/0.5t 年 (本則税率) 2,500 円/0.5t 年	5,541
	計			32,979 (33,366)
地 方	地方道路譲与税 昭和 30 年創設	地方道路税の収入額的全額 (揮発油税と併課される) 58/100: 都道府県及び指定市 42/100: 市町村	(暫定税率) 5.2 円/ℓ (本則税率) 4.4 円/ℓ	2,998
	石油ガス譲与税 昭和 41 年創設	石油ガス税の収入額の 1/2 : 都道府県及び指定市	石油ガス税を参照	140
	自動車重量譲与税 昭和 46 年創設	自動車重量税の収入額の 1/3 : 市町村	自動車重量税を参照	3,601
	軽油引取税 昭和 31 年創設	全額 : 都道府県及び指定市	(暫定税率) 32.1 円/ℓ (本則税率) 15.0 円/ℓ	9,914
	自動車取得税 昭和 43 年創設	全額 3/10: 都道府県及び指定市 7/10: 市町村	(暫定税率) 自家用は 取得価額の 5% (本則税率) 取得価額の 3%	4,024
計			20,677	
合 計			53,656 (54,043)	

<注> 1. 税収は平成 20 年度当初予算(案)及び平成 20 年度地方財政計画(案)による。なお、( )書きは、決算調整額(税収の平成 18 年度決算額と平成 18 年度予算額との差: 揮発油税及び石油ガス税について、2 年後の道路整備費で調整することとされている)を除いた額である。

2. 自動車重量税の税収は、収入額の国分(2/3)の約 8 割(77.5%)相当額である。

3. 暫定税率の適用期限は平成 20 年 3 月末(自動車重量税については平成 20 年 4 月末)

4. 四捨五入の関係で、各係数の和が合計と一致しないところがある。

5. 地方公共団体の一般財源である自動車税の平成 20 年度税収は 17,148 億円、軽自動車税の平成 20 年度税収は 1,690 億円(いずれも平成 20 年度地方財政計画(案)による)

(出所)平成 20 年度道路関係予算概要(国土交通省)

## 道路特定財源制度の見直しに至る背景と経緯

### 1 小泉内閣 (H13.4.26 ~ H18.9.26)

小泉内閣は、「聖域なき構造改革」を唱えて平成 13 年 4 月に発足した。同内閣の直面する課題として、経済の立て直しがあった。小泉総理は、構造改革なくして日本の再生と発展はないとして、経済、財政、行政、社会、政治の分野における構造改革を主張した。

小泉内閣発足後間もない、平成 13 年 6 月 26 日の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(骨太の方針)では、「道路等の『特定財源』について、税収を、対応する特定の公共サービスに要する費用の財源に充てるのが、一定の合理性をもちうるとしても、他方、そのような税収の用途を特定することは、資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招く傾向があることから、そのあり方を見直す」とされた。

その後、本州四国連絡橋公団の債務処理が平成 18 年度で終了する見通しや公共事業関係費の削減等により、平成 19 年度には道路特定財源に余剰金が見込まれることとなった。これらのことを背景に、平成 17 年 12 月 9 日、政府・与党は、「道路特定財源の見直しに関する基本方針」(以下「基本方針」という。)を取りまとめた。基本方針では、真に必要な道路は計画的に整備を進める、暫定税率による上乘せ分を含め、現行の税率水準を維持する、特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提とし、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対して十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得ることとされた。

また、平成 18 年の第 164 回通常国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(いわゆる行政改革推進法)においては、一般財源化を図る

ことを前提とし、平成 19 年度以降の歳出及び歳入の在り方に関する検討と併せて、納税者の理解を得つつ、具体的な改正の案を作成するものとする」とされた。

### 2 安倍内閣 (H18.9.26 ~ H19.9.26)

安倍総理は、総理就任直後の国会での所信表明演説において、道路特定財源について、現行の税率を維持しつつ、一般財源化を前提に見直しを行い、納税者の理解を得ながら、年内に具体案を取りまとめることとした<sup>2</sup>。

その後、政府は平成 18 年 12 月 8 日、政府・与党が合意した「道路特定財源の見直しに関する具体策」(以下「具体策」という。)を閣議決定した。具体策においては、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、19 年中に、今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成する、20 年度以降も、暫定税率による上乘せ分を含め、現行の税率水準を維持する、税収の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改めることとし、20 年の通常国会において所要の法改正を行うこととされた。

また、具体策では、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収は一般財源とするとされ、これを受けて平成 19 年度予算においては、1,806 億円が一般財源とされた。

### 3 福田内閣 (H19.9.26 ~ H20.9.24)

福田内閣においては、平成 19 年 11 月 13 日、「道路の中期計画(素案)」(以下「中期計画」という。)が公表された。これは、具体策において作成することとされていたもので、公表された中期計画は、今後 10 年間の具体的な道路整備の姿を示しており、基幹ネットワ

<sup>2</sup> 第 165 回国会衆議院会議録第 3 号 2 頁(平 18.9.29)安倍内閣総理大臣

ークの整備、生活幹線道路ネットワークの形成、渋滞対策といった政策課題に対し目標を定め、その目標を達成するために必要な事業量として、65兆円を計上するとした。これに対し、各方面から、65兆円の実業量について、その積算根拠があいまいである等の意見が出され、政府は、同年12月7日の「道路特定財源の見直しについて」(政府・与党)において、中期計画の実業量は、59兆円を上回らないものとするとし、中期計画で定める事業量について事実上の修正を行った。

その後、政府は平成20年1月に召集された第169回通常国会に、「道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案」を提出した。同改正案は、毎年度、揮発油税等の税収を道路整備費に充てなければならないとしていた規定を、税収が道路整備費を上回る場合には、その上回る金額については道路整備費に充てなくてもよいこととするなど内容を内容とするものであった。同改正案は、3月13日、衆議院で可決され、参議院に送付されたが、参議院においては審議が進まず、暫定税率の期限が失効する3月31日を控え

た3月27日に福田総理は、21年度からの道路特定財源の一般財源化の方針を表明した。その後、同改正案は、5月13日に衆議院で再議決され成立した。また、政府は、再議決に先立ち同日の午前中には「道路特定財源等に関する基本方針」を閣議決定した(下記「道路特定財源等に関する基本方針」参照)。同基本方針では、道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する、暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的な取組み、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、今年の税制抜本改革時に検討することなどが明記された。

また、政府は、6月27日、「経済財政改革の基本方針2008」(骨太の方針)を閣議決定した。その中で道路特定財源制度については、「『道路特定財源等に関する基本方針』に基づき、道路特定財源制度は平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化し、生活者の目線でその使い方を見直す」とされた。

道路特定財源等に関する基本方針

平成20年5月13日  
閣 議 決 定

道路特定財源等については、以下の基本方針のとおりとする。

1. 道路関連公益法人や道路整備関係の特別会計関連支出の無駄を徹底的に排除する。  
政府全体で、行政と密接な関係にある公益法人について、6月末までに集中点検を実施し、支出の無駄を徹底的に是正する。
2. 道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する。  
その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置する。また、必要と判断される道路は着実に整備する。  
一般財源化の法改正により、道路整備費の財源等の特例に関する法律案における道路特定財源制度の規定は21年度から適用されないこととなる。
3. 暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的な取組み、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、今年の税制抜本改革時に検討する。
4. 道路の中期計画は5年とし、最新の需要推計などを基礎に、新たな整備計画を策定する。この計画は、20年度道路予算の執行にも厳格に反映する。
5. ガソリン税などの暫定税率の失効期間中の地方の減収については、各地方団体の財政運営に支障が生じないように、国の責任において適切な財源措置を講じる。その際、地方の意見にも十分配慮する。
6. これらの具体化を進めるため、道路特定財源等に関する関係閣僚会議を設置する。

## 道路特定財源制度の見直しと道路整備費財源特例法との関係

道路特定財源制度の見直しについて議論される場合、特定財源制度に係る問題と暫定税率に係る問題について言及されることが多いことから、ここではこの2つの問題と道路整備費財源特例法との関係について述べたい。

特定財源とは、一般的にその財源の用途が特定されているものをいう。道路特定財源である揮発油税等については、個別の法律等で道路整備に充てることが決められている（下記「道路特定財源の根拠法」参照）。

第169回通常国会における改正前の「道路整備費の財源等の特例に関する法律（昭和33年法律第34号）（道路整備費財源特例法）は、平成15年度以降5年間について、揮発油税の全額及び石油ガス税の2分の1相当額の合算額を道路整備費の財源に充てなければならぬと規定し、特定財源の根拠法となっていた。改正案は、揮発油税、石油ガス税の税収が道路整備費を上回る場合には、その上回る金額について一般財源として使用することを認めるものであり、平成20年5月13日に成立（成立後の法律の題名は、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に改められた。）したが、同日、政府は21年度からの

一般財源化を表明した。前述の「道路特定財源等に関する基本方針」においては「道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する」とされており、すべて一般財源化された場合、各税目について道路財源であることの根拠を定めている法律の改正が必要となってくる。

また、道路特定財源の暫定税率に関しては、揮発油税等の国税については、租税特別措置法、自動車取得税等の地方税については、地方税法の附則に定められている（次頁「道路特定財源の根拠法」参照）。平成20年4月の税制改正関連法案の再議決前の暫定税率の適用期限は、揮発油税、地方道路税、自動車取得税、軽油引取税については、同年3月31日、自動車重量税については、4月30日となっていた。このため、政府は、第169回通常国会に道路特定財源の暫定税率の適用期限の延長、そのほか国税、地方税に関する特例に関して必要な措置を行うため、国税については「所得税法等の一部を改正する法律案」、地方税については「地方税法等の一部を改正する法律案」を提出した。このように、道路特定財源の暫定税率を含む税率について見直しを行う場合には、各税目に係る税法の改正が必要となってくる。

## 道路特定財源の根拠法

		道路財源であることの根拠	本則税率	暫定税率
国	揮発油税	道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律第3条第1項	揮発油税法第9条	租税特別措置法第89条第2項
	石油ガス税		石油ガス税法第10条	暫定税率は設定されていない
	自動車重量税	税創設の経緯等から特定財源	自動車重量税法第7条第1項	租税特別措置法第90条の11第1項
地方	地方道路税	地方道路税法第1条	地方道路税法第4条	租税特別措置法第89条第2項
	地方道路譲与税	地方道路譲与税法第8条		
	石油ガス譲与税	石油ガス譲与税法第7条	石油ガス税法第10条	暫定税率は設定されていない
	自動車重量譲与税	自動車重量譲与税法第7条	自動車重量税法第7条第1項	租税特別措置法第90条の11第1項
	自動車取得税	地方税法第699条	地方税法第699条の8	地方税法附則第32条第2項
軽油引取税	地方税法第700条	地方税法第700条の7	地方税法附則第32条の2第2項	

（出所）国土交通省HP

道路整備費財源特例法改正案の概要等

1 道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案の概要

(1) 題名

法律の題名を「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に改めること。

(2) 道路整備費の財源

ア 政府は、平成 20 年度以降 10 か年間は、毎年度、当該年度の揮発油税等の収入額の予算額等を道路整備費の財源に充てなければならないこと。ただし、その金額が当該年度の道路整備費の予算額を超えるときは、当該超える金額については、この限りでないこと。

イ 国土交通大臣は、平成 20 年度以降 10 か年間に行うべき道路整備事業の量の案を作成して閣議の決定を求めなければならないこと。

(3) 国の負担又は補助の割合の特例

平成 20 年度以降 10 か年間における地方公共団体に対する道路の舗装その他の改築に関する国の負担又は補助の割合について、道路法及び土地区画整理法の規定にかかわらず、政令で特別の定めをすることができること。

(4) 地方道路整備臨時交付金

国は、地方公共団体に対し、平成 20 年度以降 10 か年間は、毎年度、一般国道等の改築又は修繕に関する事業であって、一定の基準に適合するもののうち、当該 10 か年間に実施する必要があると認められる事業に要する経費の財源に充てるため、地方道路整備臨時交付金を交付すること。

(5) 地方道路整備臨時貸付金

ア 国は、都道府県又は指定都市に対し、国

土交通大臣が一般国道の新設又は改築を行う場合における当該都道府県又は指定都市の負担金の納付に要する費用に充てる資金の一部を、予算の範囲内において、無利子で貸し付けることができること。

イ 国は、地方公共団体に対し、当該地方公共団体が行う一般国道の新設又は改築に関する事業等に要する費用に充てる資金の一部を、予算の範囲内において、無利子で貸し付けることができること。

(6) 高速道路利便増進事業のための一般会計における独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の債務の承継等

政府は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の債務で、国土交通大臣が同意した高速道路利便増進事業（スマートインターチェンジの整備、高速道路料金の引下げ等）に関する計画に定められたものを、一般会計において承継すること。

(7) 施行期日

この法律は、平成 20 年 4 月 1 日から施行すること。

2 審議経過

本法律案は、平成 20 年 1 月 23 日に提出され、2 月 21 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、同日、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、翌 22 日、冬柴国土交通大臣から提案理由の説明を聴取した後、質疑に入り、同日、福田総理に対する質疑が行われた。同月 27 日には、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われた。3 月 12 日、質疑を終局し、討論・採決の結果、本法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

翌 13 日の本会議において、本法律案は可

決された。

参議院においては、5月12日の本会議で否決され、同日、衆議院に返付された。これを受けて、翌13日、本会議において、本法律案の採決が記名投票により行われた結果、出席議員の3分の2以上の多数で再び可決され、本法律案は成立した。

### 3 法案審査における主な論点

#### (1) 道路特定財源の一般財源化

道路特定財源をすべて一般財源化することについて福田総理は、「政府案では、受益と負担の考え方を踏まえて、暫定税率を維持した上で真に必要な道路整備を行う、それとともに、これらを上回る額は、納税者の理解を得られる範囲の中で一般財源として活用する、こういうふうなことになっているわけである。道路特定財源をすべて一般財源にするということになれば、これはユーザーの負担であるから、その課税の根拠が失われ、暫定税率をお願いするということは困難になる。すなわち、結果としてガソリン値下げという格好になるわけであるが、その結果、国、地方合わせて2.6兆円の大幅な減収となって、道路予算、そしてまた、一般国民、経済、生活にも影響を与えてくる<sup>3</sup>」と答弁している。

また、道路特定財源を維持すべきか、それとも一般財源化すべきかについての認識について冬柴国土交通大臣は、「今、日本の道路状況はどうなっているのか、日本の人口はどうなっていくのか。また、今、道路あるいは道路橋があっても、経年とともにそれは寿命が来て再生投資を迫られる。地方へ行くと、この道路を早くつくってほしいという声は満ちあふれている。そういうことをどうするのか。道路をつくるという整備計画を立てれば

10年はかかる。しかも、それは安定的な巨額の財源の裏づけがなければ着手できない。多くの地権者から土地を買わなければならない。そういうことを真に理解していただければ、国民の大多数は私と同感していただけたと思う<sup>4</sup>」と答弁している。

また、受益と負担の関係を踏まえた道路特定財源の一般財源化について冬柴国土交通大臣は、「受益と負担というものがバランスがとれなければならない。そうでなければ、負担を強いられるユーザーは、一般財源をなぜドライバーが負担しなければならないのか、そういうことになるわけである。したがって、厳しい財政事情を背景として、小泉政権以来、真に必要な道路はつくる、けれども、納税者の理解を得ながら一般財源化を図る方向を考えていきたい、こういうことをおっしゃっていたわけである。財政事情が厳しい中で安定的な財源を確保するためには、引き続き受益者に負担をしていただく、こういう考え方に基づいて、道路特定財源を維持することが不可欠である、このような考えに至っているわけである。したがって、納税者の理解、一般財源化という両方の要請を勘案した結果、今般、毎年度の予算において、道路歳出、真に必要な道路というものを厳選して、それを上回る税収があれば、納税者の理解を得られる範囲で一般財源化する、こういう仕組みをとったわけである<sup>5</sup>」と答弁している。

#### (2) 道路特定財源に係る暫定税率の維持

暫定税率の維持について冬柴国土交通大臣は、「道路特定財源は、地方にとっても、また地域の住民にとっても、その望む道路整備を着実に進めていく上においても、また国の財

<sup>3</sup> 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第3号14頁(平20.2.22)福田内閣総理大臣答弁。以下、いずれも答弁を要約したものである。

<sup>4</sup> 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第7号8頁(平20.3.12)冬柴国土交通大臣答弁

<sup>5</sup> 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第7号5頁(平20.3.12)冬柴国土交通大臣答弁

政全体から見ても大変貴重な財源であることはもう言うまでもないところである。このため、私が大臣に就任して1年半近い日にちが流れるが、この間、毎日のように、知事、市長さん、地方の住民の方々、あるいは子供さんまで、私にたくさん手紙をちょうだいしたり、大臣室へ来て、財源の確保あるいは暫定税率の維持を求める切実な声を聞いているわけである。国土交通省としては、こうした切実な声をしっかりと受けとめて、必要な対策を着実に進め、地方の行財政にも無用の混乱を生じさせないために、何としても暫定税率維持ということが必要であるとかたく心に期しているところである<sup>6</sup>」と答弁している。

また、暫定税率が廃止された場合の地方自治体への影響については、「余りにも混乱が大き過ぎて、想定するのは恐ろしいけれども、もしということで仮定をすると、国、地方合わせて2兆6千億円、地方分では9千億円の大規模な減収となり、それ以外に、7千億近い地方に対する臨交金というものも失うことになる。もう一つは、国の方であるが、国も大きな影響を受けて、これが廃止になると、今各地で行っている直轄事業あるいは新直轄事業というものが、ほとんど中止あるいは大幅な延期をしなければ資金繰りが立たないというような状況が生じるということを心配している<sup>7</sup>」と答弁している。

### (3) 道路整備の意思決定の仕組みの見直し

現在の道路整備の意思決定の仕組みについて冬柴国土交通大臣は、「高速道路、高速道路の国道、こういうものについては国幹会議の議を経るということであるが、いろいろとこの審議で問題になった高規格幹線道路とか、あるいは並行する一般国道、こういうもの

について、もう少し透明性を高めるべきではないかという御意見があった。しかし、高規格幹線道路も、ある一定の県内だけで終息するもの、また、ある交差点だけを改良するものなども含んでいるが、ただ、県をまたぐとか、複数県をまたぐような大きな道路というものについては、やはりこの手続を見直したらいいのではないかということをおは考えており、その意味で、国幹会議というのはなかなか難しいが、社会資本整備審議会というものがあり、そこに道路分科会というものもある。したがって、そういうところに諮るとということも一つの方法というふうを考えて、そういうものを早急に立案しなさいということで、今、局の方にその作業を命じたところである<sup>8</sup>」と答弁している。

また、国土開発幹線自動車道建設会議に地方の意見が十分に反映されているのかについては、「それまでに整えられた都市計画決定あるいは変更決定あるいはアセスメントとか市民の御意見とか、集約したものが出てくるわけで、より高い立場での御判断が行われるわけである。私も出席を一遍させていただいたが、そこは高い立場からの御意見である<sup>9</sup>」と答弁している。

### (4) 道路の中期計画

道路の中期計画の計画期間を10年間とした経緯について冬柴国土交通大臣は、「例えば高速道路等の着手をすると、ほとんど10年以上かかる。また、道路に着手するためには、地権者の方とお話もしなければならない。関係者は非常に多い。それを途中で予算がないからといってとめるわけにいかないわけである。また、10年ということになると、私は、今やっている仕事も姿が見える、概成する、

<sup>6</sup> 同上

<sup>7</sup> 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第4号16頁(平20.2.26)冬柴国土交通大臣答弁

<sup>8</sup> 第169回国会衆議院国土交通委員会議録第6号6頁(平20.2.29)冬柴国土交通大臣答弁

<sup>9</sup> 同上

そういうところをつくらなければならないし、今までのように、県境でぶつぶつ切れているような道路をそのままに置いておくわけにはいかない。したがって、完成四車線ばかりではなしに、ある場合には、もう暫定二車線、あるいは完成二車線、あるいは現道も使っても、高速道路が一直線に、真っすぐ約 60 キロで走れるというようなものをつくらなければならないのではないかという思いから、この 10 年ということにさせていただいた<sup>10</sup>」と答弁している。

#### (5) 最新の交通需要推計による中期計画の見直し

最新のデータに基づく交通需要推計により中期計画を立てるべきとの意見に対して冬柴国土交通大臣は、「権威のある GDP の推移については、現時点では先ほど示されたものしかない。そこから先の推計は、GDP の大きな要素を占める労働力がどう動いていくのかということが一番大きい問題である。そういうことで、いろいろ探ったところ、平成 13 年 11 月というのはちょっと古いかもしれないが、国土審議会の基本政策部会で示されたものを使った。しかしながら、委員から、現実的には随分離れた、乖離した数値になっているという御指摘をいただいた。私どもとしては、持ち得るあらゆる指標の中で最新のものをを用いて今回の将来交通需要推計は出していかなければならないし、今の御指摘というものは重く受けとめなければならない。ただ、これから 10 年間の GDP の動きというのは、これもなかなか権威あるところでそれが出てくるのは難しいと思う<sup>11</sup>」と答弁している。

<sup>10</sup> 第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録第 4 号 13 頁(平 20.2.26) 冬柴国土交通大臣答弁

<sup>11</sup> 第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録第 4 号 5 頁(平 20.2.26) 冬柴国土交通大臣答弁

#### (6) 地方道路整備臨時貸付金制度

地方道路整備臨時交付金の拡充ではなく地方道路整備臨時貸付金制度を 5 年間の措置として創設することについて冬柴国土交通大臣は、「地方道路整備臨時交付金だが、その対象は地方公共団体が管理する道路で、地域の課題を解決するために一体として行われるものに限られている。今回の分は、地方公共団体には財政力に差がある。それから、財政力があっても、例えば大きな道路、外環道を今一生懸命やっていてそれ以外の余力がないけれども、ほかでも緊急の整備をしなければならないということもある。そういう場合に、地方負担分が出せないからその整備がおくれるということがないように、また、財政力が弱いから、国は直轄事業でやるという用意があっても受けられないというような場合に備えてこういうものがあれば便利だ、そして、それは無利息で、返済についても無理がないような形で、今回こういうふうに予算をつけたわけである<sup>12</sup>」と答弁している。

#### (7) 国による日本高速道路保有・債務返済機構の債務承継

高速道路の料金引下げやスマートインターチェンジの整備を行うことを目的として、国が機構の持つ債務を 2.5 兆円<sup>13</sup>を上限として承継を行うことについて冬柴国土交通大臣は、「道路関係四公団民営化の趣旨に反するのではないのかということについては、道路公団の改革時に、国費を投入しないということが確認されたことは事実である。それは、国費に一部依存することで無駄な高速道路が建設

<sup>12</sup> 第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録第 7 号 19 頁(平 20.3.12) 冬柴国土交通大臣答弁

<sup>13</sup> 「道路特定財源の見直しについて」(平成 19 年 12 月 7 日 政府・与党)において、高速道路料金の引下げ、スマート IC(インターチェンジ)の増設など既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化策を推進するため、国の道路特定財源を活用して 2.5 兆円の範囲内で債務を国が承継するとしている。

され続けるのではないかという議論から判断されたのであると認識をしている。今回の措置は、地域の活性化とか物流の効率化というような国の政策に対応するために、既存のネットワークを活用し、政策的な料金値下げなどを行う場合に限定して、国の道路特定財源を活用する枠組みをつくるものであり、高速道路の新規建設とか民営化会社の経営支援を目的とするものではない。そういうことで、民営化の趣旨に反するものではない。したがって、国の政策を民営会社、民間会社にお願するわけであるから、それについての裏づけとしての国費の支出である<sup>14</sup>」と答弁している。

また、各高速道路株式会社の経営支援にならないように担保する方法については、「民営化の趣旨を踏まえて、会社の自主性を尊重する枠組みのもとに、料金引き下げなど、会社及び機構が作成する計画について国土交通大臣の同意を得た場合に債務が国に承継される、こういうスキームをつくっているわけである。事後チェックとしても、会社側から、計画に関する達成状況とか評価等について国に評価をしてもらうということになっており、これらによって、経営支援ではなく、確実かつ効果的な料金引き下げの実施が担保されるというふうに考えているところである<sup>15</sup>」と答弁している。

### 今後の課題

福田総理は、平成 20 年 3 月 27 日、道路特定財源制度について、今年の税制抜本改革時に廃止し、21 年度から一般財源化することを表明した。その後、5 月 13 日の道路整備費財

源特例法改正案の成立に先立ち、政府は、同日、「道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し 21 年度から一般財源化する」こと等を内容とする「道路特定財源等に関する基本方針」を閣議決定した。これらを実現するためには、暫定税率を含めた揮発油税等の税率の在り方、受益と負担の関係、地球温暖化対策との関係、今後の道路整備の在り方等、議論をつめなければならない課題が多くある。このため、自民党では例年秋から議論を開始する税制調査会を、今年は前倒しし 7 月 1 日より議論を開始した。また、与党は、7 月 15 日、道路特定財源の一般財源化等について議論する与党協議会の初会合を開いた。

その後、9 月 1 日夜に福田総理は記者会見を開き辞任する意向を表明した。9 月 24 日には第 170 回臨時国会が召集され、麻生新総理が誕生し、同日麻生内閣が発足した。麻生総理は、道路特定財源の一般財源化の方針を引き継ぐとしている。今後、政府、与野党において議論がなされていくことになるが、その動向について注視していく必要がある。

第 169 回通常国会においては、道路に関する問題について様々な観点から活発な議論がなされた。なかでも、道路予算の支出先についてその是非を問うものが多く見られた。道路行政に対する信頼を高める意味からも今後の改善が望まれる。また、これらの議論を通じて浮かび上がってきた論点の一つに、「真に必要な道路」とは何かということがあった。

「真に必要な道路」の整備の必要性については、与野党ともに認識の一致するところであると思われるが、その意味するところは、政党、個人においても異なってくる。今後、限られた財源を効果的かつ効率的に活用していくためにも透明性を確保しつつ十分な議論を行い、国民的コンセンサスを醸成していくことが必要になってくると考える。

<sup>14</sup> 第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録第 4 号 6 頁（平 20.2.26）冬柴国土交通大臣答弁

<sup>15</sup> 第 169 回国会衆議院国土交通委員会議録第 4 号 6 頁（平 20.2.26）冬柴国土交通大臣答弁

# 青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律について

衆議院調査局調査員

中村 竜太郎

(第一特別調査室)

## 《構成》

はじめに

問題の実例

インターネットの特性による問題

対応策

青少年インターネット環境整備法

おわりに

はじめに

近年のインターネットの普及に伴って、青少年<sup>1</sup>がインターネット上の違法・有害情報に影響を受けたと思われる事件が発生したり、インターネット利用に関係して犯罪被害に遭ったり、あるいは、インターネットを利用して誹謗中傷やいじめを行ったりするなどの問題が生じるようになった。

衆議院青少年問題に関する特別委員会は、このような青少年のインターネット利用に関する諸問題に対応するため、第169回国会に「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）案」を委員会として提出し、同法律案は成立した。

## 問題の実例

### 1 出会い系サイト

出会い系サイトは、多種多様な人たちと出

会うことができる有益なツールである一方、児童買春のみならず、殺人等の重大な犯罪に巻き込まれる危険性も持っている。このため、平成15年、出会い系サイトを利用して、青少年<sup>2</sup>を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、青少年による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）」<sup>3</sup>が制定され、同年9月から施行されている。

平成19年における同サイトを契機とした犯罪の被害者は1,297人となっている。これらの被害者の96.8%が携帯電話を通じて同サイトにアクセスしており、また被害者の85%が18歳未満の青少年<sup>3</sup>であった。

### 2 自己紹介サイト（プロフ）

プロフとは、自己のプロフィール紹介ウェブページを簡単に作成できるサイトである。青少年の間では、新たに知り合った者の中で名刺代わりにプロフのアドレスを教えあったり、進学や転校などの際に、新たな友人作りに利用したりするなど、交友関係を広げるために役立てている。その一方で、青少年が援助交際の相手を求めるためにプロフ・ページを作成したり、逆に大人が青少年との交際を求めるためにプロフ・ページを閲覧したりす

<sup>1</sup> 青少年インターネット環境整備法は、18歳未満の者を「青少年」としているため、本文中においては「青少年」の語を用いる。

<sup>2</sup> 出会い系サイト規制法は、「児童」の語を用いている。

<sup>3</sup> 警察庁「平成20年上半期のいわゆる出会い系サイトに関係した事件の検挙状況について」（平成20年8月）

るなど、出会い系サイトと同様の利用がされているとの指摘がある。また、顔写真や住所などの詳細な個人情報を掲載したためにトラブルに巻き込まれたり、プロフィールを通じて知り合った人物と実際に会って犯罪に巻き込まれたりする例も発生している。さらに、本人になりすまして援助交際を求めるプロフィールを作成したり、詳細な個人情報を掲載したりするなど、いじめの手段として利用されているとの指摘もある。また、最近では、群馬県で、プロフィールへの書き込みをめぐるトラブルから死亡に至る事件<sup>4</sup>が報道された。

### 3 学校裏サイト

学校裏サイトとは、学校管理者が設置する公式サイトとは別に、電子掲示板などを利用し、学校内の情報交換や交流を目的として、当該学校の児童・生徒や卒業生などが管理運営するサイトである。夏休みなどの長期休暇中の情報交換や卒業生同士の交流に利用される一方、児童・生徒のみならず学校教員、保護者などの特定個人を誹謗中傷する書き込みやわいせつ画像の投稿も数多くなされており、いじめの道具にもなっている。

また、多くのサイトにパスワードが設定されていたり、伏せ字やイニシャルで学校名を表示するなど容易に検索できないようにしたり、学校関係者などの大人には、同サイトの実態が分かりにくくなっている。さらに、このような生徒に対する誹謗中傷の削除を依頼した学校教員がさらに誹謗中傷を受ける事例も報告される<sup>5</sup>など、学校裏サイトへの対応は難しいものになっている。

このような学校裏サイトの実態を明らかにするために文部科学省が平成20年に行った調

査<sup>6</sup>によれば、そのサイト数は、38,260件であり、全国の中学校、高等学校数(約16,000校)をはるかに超えていた。また、サイト内の書き込み内容を調査したところ、約半数に誹謗中傷の語が含まれるなど、不適切な書き込みが横行していることが明らかになった。

### 4 ブログなど通常のサイト

このようなインターネット利用に起因した青少年の犯罪被害や青少年による不適切なインターネット利用<sup>7</sup>は、前述したような特定の形態のサイトに限られたことではない。

例えば、長崎県に住む少女が開設するブログを通じて知り合った男から家出を唆され、大阪市に連れ出された事件(平成18年)や、青森県での携帯電話向けゲームサイトで知り合った男に女子高生が殺される事件(平成19年)などが報じられている。

また、警察庁が平成19年7月から9月にかけて出会い系サイト以外のサイトに関係した事件で被害を受けた児童数を調査したところ、124人にも上っていた。同期間の出会い系サイトに関係した事件における被害児童数が206人であることから、出会い系サイト以外のサイトでも、その被害が少なくないことが分かる。

<sup>4</sup> 『日本経済新聞』(2008.7.24)

<sup>5</sup> 「横浜市教育委員会による調査結果」『日本経済新聞』(2008.5.8)

<sup>6</sup> 青少年が利用する学校非公式サイト(匿名掲示板)等に関する調査(平成20年4月発表)

<sup>7</sup> 不適切なインターネット利用の実態については、平成20年4月25日の衆議院青少年問題に関する特別委員会の参考人質疑を参照。

(表1) 出会い系サイト以外のサイトにおける児童の被害状況 (単位)人

		出会い系サイト	その他のサイト
児童買春・児童ポルノ規制法違反	児童買春	115	24
	児童ポルノ	6	15
児童福祉法違反(淫行させる行為)		7	5
青少年保護育成条例違反		71	75
強姦		4	3
強制わいせつ		1	1
その他		2	1
合 計		206	124

(出所) 警察庁「出会い系サイト等に係る児童の犯罪被害防止の在り方について」(平成20年)

## 5 違法・有害情報からの影響

インターネットでは、わいせつ画像や規制薬物の広告などの違法情報や、人や動物の殺害画像や死体画像など人の尊厳を害する情報、「闇の職安」と称する犯罪仲間の勧誘、犯罪の詳細な手口や爆発物製造方法などの犯罪誘引情報、自殺手段の詳細な教示や集団自殺の勧誘などの自殺誘引情報といった有害情報に容易にアクセスできる現状にあり、インターネット上の違法・有害情報の受付窓口であるインターネット・ホットラインセンター(後述)には、月間1万件<sup>8</sup>を超える通報が寄せられている。

殺傷事件を起こした青少年が殺害・死体画像から影響を受けたと供述したとする報道<sup>9</sup>、インターネットを介した集団自殺の事例などから、このような違法・有害情報が青少年に影響を及ぼすことがあると考えられる。

<sup>8</sup> 例えば、平成20年5月には13,101件となっている。ただし、寄せられる通報のすべてが違法・有害情報というわけではない。

<sup>9</sup> 『読売新聞』(2007.5.25)

## インターネットの特性による問題

もちろん、インターネットが登場したことによって、はじめて違法・有害情報が問題となったわけではない。インターネット普及以前から雑誌などの紙媒体や映画、テレビ、ビデオ、ゲームなどの既存メディアにおいても、有害情報から青少年をいかに守るかが問題となっており、その対策が講じられてきた。しかし、既存メディアで可能であった青少年を有害情報から守る取組が、以下に述べるインターネットの特性により、有効でなくなってしまった。

### 1 発信の容易さ

インターネットの特性の一つに、情報発信の容易さがある。既存メディアにおいては、情報発信手段や流通経路が制限されていることなどから情報発信者は少数であるため、業界団体を組織し、自主的に表現内容を審査、規制してきた。また、自主規制に従わない者には、流通からはずすなど事実上の排除ができ、その実効性が担保されている。さらに、違法情報が流通したとしても、当該情報の発信者や流通経路をたどることは極めて容易であった。

しかし、インターネットでは、情報発信者の数が膨大になり、組織することは不可能であり、また、自主規制をしようにも、それに従わないアウトサイダーが常に発生する。しかも、違反者に制裁を課そうにも、当該発信者を把握することが困難であったり、参入の容易さから効果的な制裁手段が存在しなかったりすることから、違法・有害情報の流通が容易になっている。

### 2 匿名性

電子メール、電子掲示板やチャットなどによるコミュニケーションは、対面や電話によ

る通話と違い、年齢や性別などの人物像を容易に偽装できる。このような情報発信者の把握の困難さは、しばしば「匿名性<sup>10</sup>」と表現される。この匿名性を利用し、例えば、同性や同年代の者になりすまし、少女を誘い出し、犯罪を犯す事例も多数報道されている。

また、インターネットによる情報発信の容易さから、例えば、青少年が匿名性を利用することによって、オークション詐欺などの犯罪を犯すなど、情報発信によって加害者となる問題も引き起こすこととなった。

### 3 ダイレクトリンク

インターネットが普及する以前は、違法・有害な情報を入手したり、それをもとに違法・有害な行為を行ったりするには、多くのハードルが存在していた。例えば、薬物であれば、薬物に興味を持つことと薬物を使用することには大きな飛躍があった。薬物入手するためには、そのためのノウハウが必要であり、非合法なことに対するノウハウを持つ人物と接触するなどの危険を冒さないと実現できなかった。しかし、インターネットの普及に伴い、検索エンジンによって、適当なキーワードさえ見つけられれば、そのような情報が簡単に入手できるだけでなく、薬物を購入することもできるなど、違法・有害な行為を容易に行えるようになった。

また、インターネットの普及以前は、家庭においても、どのような人物が青少年に接触しようとしているかが保護者に見えており、不審な人物との接触を妨げることができていたが、インターネットでは保護者にはそのような人物像が見えず、青少年に危害を及ぼす人物との接触を妨げることができなくなってしまった。このようにインターネットを介す

ることによって、青少年と危険が直接につながる状態(ダイレクトリンク)になっている。

### 4 国際性

インターネット上の情報の流通には国境がなく、日本に居ながらにして、世界中の情報に簡単にアクセスできることも特性の一つである。そのため、インターネット上の違法・有害情報の流通に各国が協力して対応する必要がある。各国が共通して違法としている児童ポルノについては、サイバー犯罪に関する条約やインターネット・ホットライン国際協会(The International Association of Internet Hot Lines)により、国際的な対応が取られている。しかし、わいせつ画像のように日本では規制されていても、他国では合法であったり、違法性の基準に相違があったりする場合、当該国のサーバーにその情報が蔵置されていると取り締まることができず、違法な情報が容易に閲覧できてしまう。また、視覚情報と違い、言語による情報は、その言語を理解できないと内容が理解できないため、その違法・有害情報が海外サーバーに蔵置されていると対応が難しくなる。このような諸外国との法令、言語や文化の差を利用し、海外から日本人向けに違法・有害情報を発信する者も多く、このような現状から違法・有害情報に対し発信元から対応することは難しい。

### 5 携帯電話の特性による問題

近年、携帯電話の利用が低価格になったことや塾などに通う青少年の安全を確保する必要性が高まったことなどがあいまって、携帯電話を持つ青少年が急速に増加した。また、携帯電話によるインターネット接続サービスの登場は、携帯電話を通話端末からインターネット端末に変え、現在では、ほぼすべての高校生が携帯電話等でインターネットを利用しているという現状である。

<sup>10</sup> 情報発信者の特定は可能であるので、厳密な意味では「匿名」ではない。

(表2) 携帯電話等によるインターネット利用率

小学生	中学生	高校生
27.0%	56.3%	95.5%

(出所) 内閣府「第5回情報化社会と青少年に関する意識調査」(平成19年)

この携帯電話の普及が青少年のインターネット利用に関わる問題をより深刻なものにした。それは、携帯電話が非常にパーソナルな装置であり、それによってインターネット利用の実態が保護者や教師などにさらに見えにくいものとなってしまったからである。加えて、携帯電話は持ち歩きが容易なため、四六時中電子メールなどでコミュニケーションを取り続けるなど、長時間にわたって携帯電話に拘束されることから、青少年の生活環境に多大な影響を与えている。

## 対応策

このような青少年を取り巻くインターネット上の違法・有害情報への対応として、次のような取組がなされている。

### 1 フィルタリング

フィルタリングとは、インターネット上の情報を一定の基準で評価判別し、選択的に排除などを行う機能である。

フィルタリングは、以下のような特性から、青少年に対するインターネット上の違法・有害情報への対応の主要な手段となっている。

一つは、受信者側のニーズに応じて受信を望まない情報を排除できる仕組みとなっており、例えば性表現に関わる情報など青少年には望ましくない情報を選択して排除できることから、インターネット上の情報発信そのものを規制する必要がないためである。

もう一つは、海外からの発信情報も排除することが可能であり、海外で合法であっても

国内では違法となる情報に対応することができることである。

フィルタリングには、ホワイトリスト方式とブラックリスト方式の2方式がある。前者は、選択したウェブページだけ閲覧できるもので、青少年に安全なウェブページだけ閲覧可能で、その他は閲覧できなくなるため、安全性は高いが、反面利便性が低くなる。後者は、閲覧を望まないウェブページだけを閲覧できなくし、その他は閲覧が可能になるもので、利便性は高くなる。

ブラックリスト方式のフィルタリングは、ウェブページを一定の基準に基づき分類し、そのURL<sup>11</sup>をリストに載せ、そのURLに接続できないようにするものである。また、一定のキーワードをリストアップし、そのキーワードが含まれたウェブページには接続できないようにするものもある。

このようにフィルタリングが青少年のインターネット上の違法・有害情報への対応に有効な手段であるにもかかわらず、フィルタリング利用はなかなか普及していなかった。

そこで総務大臣は携帯電話事業者等に対し、平成18年11月、平成19年12月の2度にわたって、フィルタリング利用の普及促進を要請した。

携帯電話事業者等は、本要請を踏まえ、平成20年1月から2月にかけて、新規契約におけるフィルタリング利用に関する保護者の意思確認の徹底を行うとともに、既存の契約者(青少年が契約者の場合及び保護者が契約者となり青少年が使用する場合の両ケース)についても、フィルタリングの利用を原則とした意思確認を順次実施することを発表した<sup>12</sup>。

また、第169回国会で可決、成立した改正出

<sup>11</sup> ウェブページの住所に当たるもの。

<sup>12</sup> 平成20年4月に第三者機関による認定結果を反映したブラックリスト方式の導入などフィルタリングサービスの改善に係る大臣要請を受け、実施を遅らせる旨の発表があった。

会い系サイト規制法においても、携帯電話会社等の出会い系サイトに必要な役務を提供する事業者は、青少年の使用する通信端末機器に出会い系サイト利用防止のためのフィルタリングサービス等の提供に努めること、青少年の保護者は、フィルタリングサービス等の利用に努めることとする、フィルタリングサービス等の利用普及を促進する規定が設けられた。

#### (1) パソコン向けフィルタリングサービス

パソコン向けフィルタリングサービス等は、それぞれの利用者が、対象となる青少年の年齢等の発達度や家庭の価値観に基づいて、フィルタリングによってアクセスできなくなるサイトの分類を変更したり、フィルタリング対象サイトをアクセスできるようにしたりするなど、フィルタリングの設定を変更すること（カスタマイズ）が可能となっている。また、フィルタリングサービス等を提供する事業者も複数あり、利用者はそれぞれのインターネット利用環境に合わせて、サービスを選択することができる。

#### (2) 携帯電話向けフィルタリングサービス

一方、携帯電話向けフィルタリングサービスは、その端末機器の情報処理能力の限界により、個々の端末機器にフィルタリングソフトウェアを導入することができず、個々の通信端末機器とインターネットをつなぐゲートウェイにフィルタリング機能を導入する仕組みになっている。そのため、現在のところ、携帯電話事業者は、ホワイトリスト方式とブラックリスト方式の2方式のサービスを提供しているものの、いずれも利用者がカスタマイズすることはできない。両者は、いずれも個々のサイトの内容を判断したうえでアクセスの可否を決めるものではなく、カテゴリごとにアクセスの可否が決められている。そ

のため、電子掲示板やブログなど外部から書き込みが可能なコミュニケーションサイトは、適切な管理がなければ、その書き込み内容によって瞬時に有害なサイトとなることや、一定の年齢に達しないと電子掲示板等による適切なインターネットコミュニケーションは難しいことなどから、一律にアクセスできないものとされている。

しかし、電子掲示板を利用した塾や学校の連絡やブログ形式による防災情報提供など、コミュニケーションサイトを利用した有用な情報提供もなされており、また、青少年に人気のあるサイトもコミュニケーションサイトであることが少なくないことから、コミュニケーションサイトを一律にアクセス制限の対象とすることは逆に青少年の保護にならないとする意見もある。また、有害サイトによる危険性と有用サイトによる利便性の二者択一がフィルタリングサービスの普及を妨げている一因であるともされている。

## 2 情報の削除

発信する側から違法・有害情報そのものを減少させる取組もなされている。

#### (1) インターネット・ホットラインセンター

インターネット上の違法・有害情報に対しては、警察がサイバーパトロールを実施して違法情報の発信者の取締り等を行っているが、対象が広範囲にわたるなど、警察の取締りには一定の限界がある。このため、警察庁は、平成18年6月、財団法人インターネット協会に運営を委託して「インターネット・ホットラインセンター」を開設した。同センターは、広くインターネット利用者から違法・有害情報に関する情報提供を受け付け、一定の基準に従って情報を分別した上で、警察への通報やプロバイダ等のサイト管理者に対して削除依頼等を行っている。また、フィルタリング

事業者への違法・有害サイトに関する情報提供も行っている。

#### (2) 出会い系サイト規制法による措置

改正出会い系サイト規制法では、出会い系サイト事業者の届出制を定めるとともに、出会い系サイト事業者に対し、当該サイトを利用して青少年との異性交際を求める禁止誘引行為が行われていると知ったときは、速やかに当該情報の削除等の措置をとることを義務付けている。また、出会い系サイト事業者による禁止誘引行為に係る異性交際情報の削除等の措置の早急な実施を確保するために、禁止誘引行為に係る情報を収集し、その情報を出会い系サイト事業者に提供する活動を行う民間団体等を登録誘引情報提供機関として登録できる制度を設けた。

#### (3) サイト運営者等による自主的措置

出会い系サイト以外のサイト運営者もサイトを健全に保つために、自ら措置を講じている例も少なくない。「モバゲータウン<sup>13</sup>」や「魔法のiらんど<sup>14</sup>」では、サイト内のパトロール、利用者への啓発活動、違反者に対するペナルティなどのサイトの健全性を維持する取組を行っている。

このようなプロバイダ等によるインターネット上の違法な情報及び公序良俗に反する情報に対する適切かつ迅速な対応を促進するため、電気通信事業者団体では、インターネット上に掲載された情報の違法性の判断及び送信防止措置等の手続を定めたガイドライン<sup>15</sup>並びにプロバイダ等が違法・有害情報に対し

て契約約款に基づく自主的な対応を行うためのモデル契約約款<sup>16</sup>を平成18年11月に策定している。

このように各種ガイドライン等による取組が進められているが、中小のプロバイダ等においては、必ずしも法令の内容等に精通しておらず、また、関係する機関や専門家等に容易に相談できる状況にないことから、関係団体<sup>17</sup>が、会員事業者からの違法・有害情報に関する相談・問い合わせ等を受け付ける「事業者相談センター」を平成20年1月に設置した。同年4月からは、名称を「違法・有害情報事業者相談支援センター」に改称し、団体に所属していないプロバイダ等への相談・問い合わせを受け付けている。

#### (4) プロバイダ等の責任制限

インターネットによる情報の流通によってプライバシーの侵害等の特定の民事上の権利の侵害があった場合については、平成13年に制定された「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律(プロバイダ責任制限法)」でプロバイダやサーバー管理者等の損害賠償責任の制限等を定めている。

その内容は、インターネット上に発信された情報によって権利侵害を受けた者に対して、他人の権利が侵害されていると知っていたとき、あるいは、違法情報の存在を知っており、他人の権利が侵害されていることを知ることができたと認めるに足りる相当の理由があるときでなければ、プロバイダ等は責任を負うことがないというものである。

また、プロバイダ等が違法情報の削除等の措置を講じた場合、当該情報の発信者に対し

<sup>13</sup> 携帯電話向けのゲームとソーシャルネットワークのサイト。会員数は平成20年4月現在で1,000万人を超えており、そのうち40%を未成年で占めている。

<sup>14</sup> 携帯電話、パソコンから無料でホームページを作成できるサービスを提供しており、このサービスから生まれた携帯電話向け小説『恋空』は、のちに出版され、映画化された。

<sup>15</sup> 「違法な情報への対応に関するガイドライン」

<sup>16</sup> 「違法・有害情報への対応に関する契約約款モデル条項」

<sup>17</sup> (社)電気通信事業者協会、(社)テレコムサービス協会、(社)日本インターネットサービスプロバイダ協会及び(社)日本ケーブルテレビ連盟

て、他人の権利が侵害されていると信じるに足りる相当の理由があった場合、あるいは、権利を侵害されたとする者から違法情報の削除の申出があったことを発信者に連絡し7日以内に反論がない場合は、責任を負わないとしている。

しかしながら、この法律が対象とする違法情報は、権利侵害に係る違法情報であり、情報の流通そのものが刑事犯罪となるような違法情報を削除したプロバイダ等の損害賠償責任に関しては、明文の規定はない。

### 3 レイティング(ラベリング)

インターネット上の情報を対象とする年齢層やその内容などにより一定の基準で格付け・分類をすることをレイティング(ラベリング)といい、情報作成者が自ら行うセルフ・レイティング(セルフ・ラベリング)と第三者が行うものがある。これをフィルタリング等と組み合わせ、一定のレイティングされたサイトは閲覧できないとするなどして、利用者のレベルに合わせたフィルタリングが可能になる。

レイティングの例としては、映画で第三者機関たる映倫管理委員会がその映画の内容や表現手法等について審査し、対象年齢別に格付け<sup>18</sup>を行っていることが挙げられる。

前述のように、携帯電話向けフィルタリングサービスにおいて、コミュニケーションサイトが一律にフィルタリングにより除外されたのは、コミュニケーションサイトの中から、誰がどのようなサイトをどのような基準で青少年に適切なサイトと認定するのか、また、映画と違い容易に内容を改変できるインターネット情報が常に健全であることを誰が監視

し続けるのかという問題が解決されていなかったことが原因にあった。

この問題に対応するため、平成20年4月、学識研究者、携帯電話事業者、コミュニケーションサイト運営者等が、利用者の利便性の向上を図るとともに、青少年を違法・有害情報から保護する観点から、青少年にとって有害でないサイトを認定・監視するため、有識者等からなる第三者機関<sup>19</sup>「モバイルコンテンツ審査・運用監視機構(略称:EMA)」を設立し、EMAが策定した基準をもとに8月からサイトの認定を行っている。

### 4 教育・啓発活動

前述のようなフィルタリングサービス等の利用も違法・有害情報の発信の防止に向けた取組も、青少年のインターネット利用に起因する犯罪に関わる危険性を減らすことはできるが、なくすことはできない。

また、青少年から違法・有害情報を一切遠ざけることは、青少年が違法・有害情報に対する判断力や対応力を育成する機会を奪うとの批判もある。

そこで交通安全教育のように、学校、家庭、地域社会で青少年を保護しつつ、青少年の発達・成長に応じて、適切な判断力や対応力を身に付けさせる教育を行っていくことが必要になっている。

#### (1) 情報リテラシー教育・情報モラル教育

学校教育では、学習指導要領に基づき、発達段階に応じた体系的な情報教育を行うことにより、「あふれる情報の中から必要な情報を取捨選択し、自らの情報として主体的に発信できる能力(情報活用能力)」の育成を図って

<sup>18</sup> 年齢に関係なく誰でも見られる「一般」、12歳未満(小学生以下)の閲覧に適さない部分のある「PG-12」、15歳未満(中学生以下)の閲覧に適さない「R-15」、18歳未満の閲覧に適さない「R-18」に区分されている。

<sup>19</sup> このほかにも、平成20年4月にゲームソフト会社や出版社などで構成するパソコン向けコンテンツを含む業界団体が中心となって、第三者機関「インターネット・コンテンツ審査機構(略称:IROI)」を設立することが発表されている。

おり、この中で情報モラルを育成することとしている。その主な内容は、情報の信頼性についての意識、プライバシー保護、著作権尊重など情報発信に伴う責任、コミュニケーションにおける相手への配慮、情報通信ネットワーク利用におけるセキュリティへの配慮などである。

しかしながら、文部科学省が行った調査<sup>20</sup>によると「情報モラルなどを指導する能力」があると回答した教員は約6割となっており、指導できる教員の養成が急務となっている。また、情報モラルの基礎を形成する段階である小学校では、中学校や高校と異なり情報教育が必修科目として確立しておらず、学校によって取組にばらつきが大きく、情報モラルに関する指導が十分ではないとの指摘もある。

なお、平成20年1月に中央教育審議会において学習指導要領の改訂（答申）<sup>21</sup>が取りまとめられた。これを受けて、学習指導要領の改訂作業が進められ、小学校では平成23年度、中学校では24年度から情報モラル教育が完全実施される予定である。この改訂によって、情報モラル教育が充実、強化されることが期待される。

## (2) 啓発活動

青少年がインターネットを利用して、トラブルに巻き込まれることを未然に防ぐためには、保護者自身がインターネット利用に関わる危険性やその防止措置に関する正しい知識をしっかりと理解した上で、保護する青少年の発達・成長を十分に踏まえ、携帯電話を買い与えるか否かを含め、青少年がインターネットで受信する情報の取捨選択の判断をしなければならない。

その上で、青少年とよく話し合い、インターネットの危険性や正しい利用について理解させることが重要となってくる。

そのためにも、青少年への教育のみならず、保護者に対するインターネットに関する知識等の普及啓発の取組が求められている。そこで総務省、文部科学省、電気通信事業者等が連携して「e-ネットキャラバン」として主に保護者及び教職員向けにインターネットの安心・安全利用に向けた啓発を行う出前講座を年間1,000講座を目標に、平成18年度から全国各地で実施している。また、携帯電話事業者や各種民間団体等においても青少年や保護者を対象としたプログラムをそれぞれ提供している。

## 青少年インターネット環境整備法

### 1 主な内容

#### (1) 総則

##### ア 目的

この法律は、前述のようなインターネット上の青少年に有害な情報に起因する犯罪被害が発生し、また、青少年のインターネットの不適切な利用による加害行為が生じていることを踏まえ、次の2つの手段を講ずることによって、青少年が安全に安心してインターネットが利用できる環境の整備を図ろうとするものである。

一つは、インターネット上の情報を自らの確に判断し、有害な情報から自ら身を守ることができるようになることと、加害行為につながるような不適切なインターネット利用をなくすことを目的に、青少年がインターネットを適切に活用する能力を習得するのに必要な措置を講ずることである。

もう一つは、青少年がインターネット上の有害情報を閲覧することがなくなるように、フィルタリング機能の向上及び利用促進、そ

<sup>20</sup> 「平成18年度 学校における教育の情報化の実態等に関する調査」(平成19年3月)

<sup>21</sup> 「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」(答申)

の他有害情報の閲覧防止に資する措置を講ずることである。

#### イ 青少年有害情報

この法律では、インターネットを利用して公衆の閲覧に供されている情報であって青少年の健全な成長を著しく阻害するものを「青少年有害情報」と定義しており、犯罪及び自殺誘引情報、性表現、残虐表現の3つの情報を青少年有害情報の例として示している。

この青少年有害情報は、「青少年の健全な成長を著しく阻害するもの」であることから、当然に違法情報を含むものとされている。

#### ウ 基本理念

施策実施に当たっては、青少年がインターネット活用能力を習得すること、青少年が青少年有害情報を閲覧する機会をできるだけ少なくすること、国及び地方公共団体(以下「国等」という。)は民間における自主的かつ主体的な取組を尊重することを旨としている。

#### エ 関係者の責務

##### (ア) 国等の責務

国等は前述の基本理念の下に青少年のインターネット環境整備のための施策を策定し、実施する責務を有するものとしている。

##### (イ) 関係事業者の責務

青少年のインターネット利用に関係する事業者は、その事業の特性に応じ、青少年が青少年有害情報を閲覧する機会を少なくするための措置を講ずるとともに、青少年のインターネット活用能力の習得に資するための措置を講ずるよう努めるものとしている。

##### (ロ) 保護者の責務

保護者は、青少年のインターネットの利用状況を適切に把握し、その利用を適切に管理し、また、インターネット活用能力の習得の促進に努めるものとしている。

##### (ハ) 連携協力体制の整備

国等は、関係機関、関係事業者及び関係する活動を行う民間団体相互間の連携協力体制

の整備に努めるものとしている。

##### (2) インターネット青少年有害情報対策・環境整備会議

政府が一体となった効果的な施策を講ずることを目的として、内閣府に内閣総理大臣を会長とし、関係大臣を委員とする「インターネット青少年有害情報対策・環境整備会議」を置くものとしている。

この会議は、青少年インターネット環境整備のための施策に関する基本的な計画(基本計画)を作成し、その実施を推進するものとしており、その基本計画では、次の事項について定めるものとしている。

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 青少年インターネット環境整備のための施策についての基本的な方針</li> <li>2. インターネットの適切な利用に関する教育及び啓発活動の推進に係る施策に関する事項</li> <li>3. 青少年有害情報フィルタリングソフトウェアの性能の向上及び利用の普及等に係る施策に関する事項</li> <li>4. 青少年のインターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体等の支援その他青少年インターネット環境整備のための施策に関する重要事項</li> </ol> |
|--|

##### (3) インターネット・リテラシー教育及び啓発活動

国等は、学校教育、社会教育及び家庭教育におけるインターネットの適切な利用に関する教育の推進に必要な施策を講ずるものとし、青少年のインターネット活用能力の習得のための効果的な手法の開発とその手法の普及を促進するため、研究支援、情報収集及び情報提供等の措置を講ずるものとしている。

また、国等は、家庭におけるフィルタリング利用の普及を図るため、必要な施策を講ずるものとし、インターネットの適切な利用に関する事項について広報啓発を行うものとしている。

関係事業者等は、その事業等の特性に応じ、インターネットを利用する際における青少年インターネット活用能力の習得のための学習機会の提供、フィルタリングの理由普及のための活動等の啓発活動を行うよう努めるものとしている。

#### (4) フィルタリングサービスの提供義務等 ア 携帯電話等

携帯電話からインターネットへの接続サービスを提供する事業者は、その契約の相手方又は携帯電話端末の使用者が青少年である場合、保護者がフィルタリングの利用をしない旨の申し出をした場合を除き、その利用を条件として、そのサービスを提供しなければならないとしている。また、保護者は、青少年に使用させるために契約をしようとする場合には、その旨を申し出なければならないとしている。

#### イ インターネット接続事業者

インターネット接続事業者は、その利用者から求められたときは、フィルタリングサービス等を提供しなければならないとしている。

#### ウ パソコン等製造事業者

パソコン等のインターネット接続機能を有する機器で青少年により使用されるものを製造する事業者は、フィルタリングソフトをあらかじめ組み入れる措置やフィルタリングサービスの利用を容易にする措置を講じて、その機器を販売しなければならないとしている。

#### エ フィルタリング事業者

フィルタリングソフトの開発事業者及びフィルタリングサービス事業者は、青少年有害情報であって閲覧が制限されないものをできるだけ少なくするとともに、閲覧制限を行う情報を青少年の発達段階及び利用者の選択に応じ、きめ細かく設定できるようにすること、並びに閲覧制限を行う必要がない情報について閲覧の制限が行われることをできるだけ少

なくすることに配慮して、フィルタリングソフトウェアの開発及びフィルタリングサービスの提供を行うよう努めるものとしている。

#### (5) 青少年閲覧防止措置等

サーバー管理者やサイト開設者などの特定サーバー管理者は、その管理するサーバー等から青少年有害情報が発信されていることを自ら発見し、又は、サイバーパトロール等外部からの通報等により知ったときは、会員制サイトへの移行、フィルタリングと連動したレーティング、管理権限に基づいた削除等、青少年による閲覧ができないようにするための措置(以下「青少年閲覧防止措置」という。)をとるよう努めなければならないとしている。

また、青少年閲覧防止措置をとったときは、当該措置に関する記録を作成し、保存するよう努めなければならないとしている。

特定サーバー管理者は、外部からの通報に応えられるように青少年有害情報の連絡受付体制を整備するよう努めるものとしている。

#### (6) インターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体等

##### ア フィルタリング推進機関

青少年有害情報フィルタリングソフトウェア等に関する調査研究及びその普及啓発又は青少年有害情報フィルタリングソフトウェアの技術開発の推進のいずれかの業務を行う者は、フィルタリング推進機関として、総務大臣及び経済産業大臣の登録を受けることができるとしている。

##### イ 民間団体等への支援

青少年のインターネット環境の整備は、民間の自主的・主体的な取組が重大な役割を担っているという認識から、より多くの民間団体等がこの取組に参加し、より活発に活動することが期待されている。そのため、国等は、次の民間団体及び事業者に対し必要な支援に

努めるものとしている。

1. フィルタリング推進機関
2. フィルタリングソフトの性能に関する指針の作成を行う民間団体
3. フィルタリングソフト開発事業者及びフィルタリングサービス提供事業者
4. 青少年がインターネット活用能力を習得するための活動を行う民間団体
5. インターネット・ホットラインセンターのように青少年有害情報に係る通報を受理し、特定サーバー管理者に対し措置を講ずるよう要請する活動を行う民間団体
6. モバイルコンテンツ審査・運用監視機構（EMA）などのようにフィルタリングにより閲覧を制限する必要がないものに関する情報を収集し、これをフィルタリング事業者等に提供する活動を行う民間団体
7. 青少年閲覧防止措置やフィルタリング等の青少年インターネット環境整備のために講じられた措置に関する民事上の紛争について活動するADR機関
8. その他関係する活動を行う民間団体

## (7) 検討

政府は、この法律の施行後3年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとしている。

また、インターネット上に流通することが犯罪又は刑罰法令に触れる違法情報をプロバイダ等が削除等の措置を講じた場合の免責については明確な規定がなく、このような違法情報について、プロバイダ等による削除等の措置を促進するために、責任制限に関する規定を設けるべきとする考えもある。そのため、このような責任制限について、本法施行後速やかに検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとしている。

## 2 審査過程

本法律は、委員会提出法律案として起草、成立したものであり、衆議院における審査は省略されている。しかし、このインターネッ

トと青少年の問題については、青少年問題に関する特別委員会において、繰り返し議論がなされていた。本法律の起草に至るまでの委員会等の経過を簡単に紹介する。

第168回国会平成19年11月6日に、「子どもとインターネットをめぐる諸問題」に関し、尾木直樹法政大学教授を始めとする4人の参考人から意見を聴取し、質疑を行い、12月5日にインターネット・ホットラインセンター、6日にNTTドコモを視察した。さらに、これらを踏まえ、同月11日に、「子どもとインターネットをめぐる諸問題」に関し、政府に質疑を行った。

第169回国会においても、平成20年4月17日及び18日に内閣提出の出会い系サイト規制法改正案審査に関連して、インターネット上の違法・有害情報対策に関しても質疑を行うとともに、同案の採決に当たり、情報リテラシー教育及び情報モラル教育の拡充、フィルタリングサービスの利用及び性能向上の促進、サイト開設者等による違法・有害情報の閲覧防止等の自主的措置の指導支援、インターネット上の違法・有害情報対策に取り組む民間団体への支援等に係る附帯決議を付した。

4月25日には、「ネット上の有害情報から子どもを守るための対策」に関し、ソフトバンクの孫正義社長を始めとする4人の参考人、5月28日には、藤原静雄筑波大学大学院教授を始めとする4人の参考人からそれぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

この後、委員会の理事を中心としたメンバーによる「立法作業チーム」において起草案の検討が開始され、連日、協議が続けられた。その結果、6月2日に、最終合意が得られ、同月6日に当委員会において成案を決定し、これを委員会提出の法律案と決した上、同日の本会議において可決した。

参議院においては、6月10日、内閣委員会において、参考人質疑並びに法案提出者及び

政府に対し質疑を行った後、同法律案は可決され、翌11日の参議院本会議において可決され、成立した。

おわりに

本法の成立を受け、政府では「青少年インターネット環境の整備等に関する検討会（内閣府）を設置し、本法施行<sup>22</sup>に係る施策について検討を始めるなど、準備を進めている。

本法によるインターネット上の違法・有害情報から青少年を守る方策は、表現の自由との関係から、インターネット関係者の自主的・主体的な取組に多くをゆだねるとともに、政府はその取組を支援することとされている。今後、民間事業者等の取組や政府の支援が実効あるものとなるよう注視していく必要がある。

---

<sup>22</sup> 公布の日（平成20年6月18日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行するとしている。

---

RESEARCH BUREAU 論究 第5号

平成20年12月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8982 東京都千代田区永田町2 - 1 - 2

衆議院第二議員会館内

T E L 03 ( 3581 ) 6664

---

本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡を願います。