

RESEARCH BUREAU

論究

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

2010.12 第7号

寄稿論文

財政問題に関するいくつかの視点 / 伊藤元重 東京大学大学院教授
立法府の役割と課題 / 大石眞 京都大学教授
低炭素型グリーン経済実現に向けた先導的取組の必要性 /
浜中裕徳 (財)地球環境戦略研究機関理事長
家族法の問題点と改正の方向 / 二宮周平 立命館大学教授

論文

自衛隊の活動における「国会承認」の射程(前) /
放送分野における立法と規制機関の在り方 /
アレンド・レイプハルトによる多数決型民主主義とコンセンサス型
民主主義についての一考察 /
我が国の嫡出推定制度といわゆる「離婚後300日」問題 /
改正貸金業法の完全施行 /
賃金・人事処遇制度の変化に伴う雇用関係法理の変容 /
集団安全保障の中核概念としての戦争違法化 /

研究

我が国の経済・財政・金融政策の効果に関する考察 /

調査

普天間飛行場問題 /
職務発明制度 /
生物多様性の保全と持続可能な利用の取組 /

解説

平成22年度における子ども手当の支給に関する法律について /

衆議院調査局

巻 頭 言

衆議院調査局長 山 本 直 和

衆議院調査局は、平成10年の発足以来、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一層の調査能力の向上等を目的として研鑽成果を外部公表することとし、平成17年1月、本誌「RESEARCH BUREAU 論究」を創刊いたしました。今回第7号を発刊する運びとなりました。

本号では、各分野における主な政策課題等について各調査室の調査員が執筆したものを掲載するとともに、伊藤元重東京大学大学院教授、大石眞京都大学教授、浜中裕徳（財）地球環境戦略研究機関理事長、二宮周平立命館大学教授といった各界でご活躍中の有識者の皆様から、時宜に適ったテーマで「財政問題に関するいくつかの視点」「立法府の役割と課題」「低炭素型グリーン経済実現に向けた先導的取組の必要性」「家族法の問題点と改正の方向」と題した論文を特別にご寄稿いただき、これを掲載いたしました。

また、「RESEARCH BUREAU 論究」とは別に、経済・財政・金融、安全保障等その時々テーマを扱った「別冊論究」も既に10号を重ねてまいりましたので、それらも併せてご利用いただければと存じます。

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

目 次

巻頭言	衆議院調査局長 山本 直和	
寄稿論文		
財政問題に関するいくつかの視点	東京大学大学院教授 伊藤 元重	...1
立法府の役割と課題	京都大学教授 大石 眞	...8
低炭素型グリーン経済実現に向けた先導的取組の必要性	財団法人地球環境戦略研究機関理事長 浜中 裕徳	...17
家族法の問題点と改正の方向	立命館大学教授 二宮 周平	...25
論 文		
自衛隊の活動における「国会承認」の射程（前） 立法者意思の分析を中心として	高山昌治郎	...35
放送分野における立法と規制機関の在り方	梅原 優一	...49
アレント・レイプハルトによる多数決型民主主義と コンセンサス型民主主義についての一考察	金箱 孝夫	...61
我が国の嫡出推定制度といわゆる「離婚後300日」問題 “残された課題”についての立法論・解釈運用論の分析と展開	小林 英樹	...73
改正貸金業法の完全施行	菅原 房恵	...86
賃金・人事処遇制度の変化に伴う雇用関係法理の変容 成果主義賃金・人事処遇制度をめぐる裁判例の動向を中心に	吉川美由紀	...103
集団安全保障の中核概念としての戦争違法化 不戦条約後の国際警察権・自衛権とは何か	綱井 幸裕	...114
研 究		
我が国の経済・財政・金融政策の効果に関する考察	経済・財政・金融研究グループ	...129
調 査		
普天間飛行場問題 名護市の民意	本間 剛	...209
職務発明制度（特許法第35条） ヒアリング調査からの考察	野澤 育宏	...225
生物多様性の保全と持続可能な利用の取組 生物多様性条約締約国会議等をめぐる動きを中心として	関 武志	...236
解 説		
平成22年度における子ども手当の支給に関する法律について	小島 鈴代	...251
平成22年調査局作成資料紹介		...269

財政問題に関するいくつかの視点

東京大学大学院教授

伊藤 元重

《構成》

多くの顔を持つ財政問題

金融市場から見た国債 国債バブルなのか
税のあるべき姿についてのいくつかの論点
将来世代への負担の押し付け

多くの顔を持つ財政問題

財政問題は国家の在り方そのものに関わるものである。歳入と歳出という帳簿の上での数字の話だけに限定することができない。経済社会の様々な側面が財政運営に関わってくるのだ。

政府が抱えている巨大な債務を賄う国債市場は日本の金融市場の中でも飛び抜けて大きな規模であり、その動向は金融システムそのものを左右する存在である。債務の拡大は国債価格の将来に不安をもたらすものであるが、万が一、国債価格の急落、つまり国債利回りの急上昇というようなことが起これば、金融市場は大混乱となるだろう。その影響は為替市場はもとより、企業経営にまで及ぶだろう。

歳出拡大の原因となっている医療・年金・介護などの社会保障は、多くの国民の生活に直結するものである。少子高齢化の中で医療や年金の制度をどのように改革していくのかということが、財政改革の中心的な課題であるが、その方向によって国民の生活は大きな影響を受ける。歳出改革の本丸は社会保障改革であると言っても過言ではない。

歳入の中核である税の姿も、経済の姿を大きく変える結果になる。消費税率を引き上げていくのかどうかは国民的な論議となっているが、それは徴税に関するテクニカルな問題

だけではなく、日本国民がどのような規模の政府を求めるのかという問題にも関わる。法人税の姿は企業の国際競争力に大きな影響を及ぼす。日本がこれから真剣に取り組まなくてはならない地球気候変動問題にも、税制は深く関わっている。環境税、あるいは炭素税についてどう考えるのかという問題だ。

財政運営は世代間の公平性にも深く関わっている。いま、日本の政府は巨額の債務を積み上げている。この債務は将来、税によってその利子を払い、そして返済をしないといけないものだ。つまり、私たちの世代は次の世代に対して膨大なつけを残していることになる。本当にそれでよいのかと考えている人は多いはずだ。将来世代に過大な負担を残すような社会の未来は暗い。

この小論では、以上であげたいいくつかの論点について、いくつかの話題を提供することにしたい。そうしたことを通じて、日本の財政運営を考える視野を広げることがこの小論の目的である。限られたスペースの中で財政問題について本格的に論じることはできない。ただ、以下で取り上げるような関連の問題について考察を進めることなく、今の日本の財政問題について意味のある論議をすることは難しい。

金融市場から見た国債 国債バブルなのか

日本政府の中長期の債務は対GDP比で180%前後である。これほど高い債務比率を抱えた国は、世界ではジンバブエ以外には見当たらない。財政破綻したギリシャは債務比率120%から130%であったという。日本の政府

債務がいかに大きいか分かる。それにも関わらず、国債の利回りは10年物でも1%そこそこという歴史的に低い水準にある。つまり、国債の流通価格は歴史的に見ても極めて高い水準にあるのだ。これだけの債務を抱えた日本の政府が発行する国債の価格がこれだけ高いということは、国債バブルの存在を疑う必要がある。

金融市場は、今の国債の価格を合理的なものとして受け入れているようだ。日本は家計部門も企業部門も支出を控えており、膨大な貯蓄資金が金融機関に集まってくる。残念ながら有望な投資や融資がないので、その多くが国債購入に回される。だから国債の利回りも低くなる。国債の利回りが低いので、これだけの公的債務を抱えていても、政府歳出に占める国債の利払いは少なく済んでいる。近い将来にインフレが起きる懸念も少ない。デフレ的状况の中で金利も当分低い水準のままだろう。だから、これだけ低金利でも金融取引は回っている。金融機関も安心して国債を買い増しできるというものだ。借り換えと新規の分を合わせて年間で150兆円近くの国債が発行される状況である。

問題は、そうした目先の金融市場の「安定」の中で、政府の債務は確実に増えているということだ。政府債務が拡大するほど、財政は脆弱になっていく。国債の利子負担が大きくなるだけではない。金利が上昇したときの財政への影響も大きくなるのだ。そうした財政の脆弱さを懸念して国債市場に売り気配が強くなると、国債の高価格が崩れていかないという保証はないのだ。国債バブルのクラッシュが起きかねない。

このように考えると、日本政府の抱える膨大な負債の存在は、財政問題であると同時に、金融市場における深刻なリスク要因である。市場に流通している国債の規模が巨大であるだけに、このリスクはそれが健在化したとき

には、経済に深刻な影響を及ぼしかねない。国債を大量に抱える金融機関は大きな損失を被ることになる。それは金融機関から資金を調達している企業にも大きな影響を及ぼす。市場金利が上昇すれば、負債比率の大きな企業、とりわけ中小企業に甚大な影響をもたらすだろう。

政府が大量に借金をして市場から資金を吸い上げ、それが金利を引き上げて民間の経済活動が阻害されることを、クラウディングアウトという。資金に余剰感がある今の日本でクラウディングアウトは起きていないが、国債価格に大きな変化が起きると結果的に深刻なクラウディングアウトが起こることにもなりかねない。

国債バブルについて危機感を煽るような記述はしたくない。ただ、今の国債市場が金融市場の展開として正常なものであるとはとても考えられないのだ。

税の在るべき姿についてのいくつかの論点

税制は政府の歳入の主たる手段である。しかし同時に、税にはその他様々な役割が期待されている。代表的な役割を挙げるとすれば、貧富の格差を是正し社会に安定をもたらす手段、企業の投資や研究開発活動に好ましいインセンティブをもたらす手段、地球気候変動問題に代表されるような市場の失敗への対応の手段、不動産や金融資産を社会全体で好ましい形で活用するためのインセンティブを付与する手段、そして景気の変動を押さえるビルトイン・スタビライザー（自動安定化装置）の機能などである。

日本を取り巻く経済環境は大きく変化している。グローバルの進展は日本の税の構造を海外の税の姿と独立に決めることを難しくさせている。少子高齢化の中で、高齢者、とりわけ資産を多く持つ高齢者による税での貢献

について検討する必要がある。こうした経済社会の変化を前提にした税の姿の抜本的な見直しが必要となる。またその中で、膨れ上がる社会保障の財源の問題にも考察を進めていかななくてはならない。

日本の税の在るべき姿について本格的な議論がここでの限られたスペースでできるものではない。また、筆者にそれをする準備もない。ただ、思いつくままに、日本の税の在るべき姿についてのいくつかの論点を提起してみたい。以下に整理する論点だけでも、日本の税の姿が国の在るべき形と深い関係があることが分かるだろう。

1 なぜ消費税が重要であるのか

消費税はフラットな税である。裕福な者も貧しい者も同じような税率で税が課される。フラットであるということは国民全体から広く薄く税金を徴収するということである。日本では消費税と言うが、正確には付加価値税である。経済活動で付加価値が生み出される所にはすべて税金がかかる。日本の経済活動そのものに税金がかかるといってもよいだろう。裕福な高齢者でも所得が少なければ所得税を納める必要はないが、消費活動をすれば税金を納めることになる。今の日本の所得税の体系であると、所得税を実際に払っている人の数は意外に少ない。しかし消費税であれば、赤ん坊から高齢者まで、生産者から消費者まで、付加価値を享受するすべての人から税が集まるのだ。もちろん、その結果として、個人所得税や法人税に比べて税収も安定的である。

欧州が典型だが、多くの国で消費税（付加価値税）を積極的に活用する動きがある。これは消費税が非常に優れた徴税の手段であるからだ。

2 所得や資産の格差の是正をどこまで税に託すのか

戦後日本の個人所得税は長いこと、非常に高い累進性を維持してきた。高額所得者から税を多く徴収し、それを貧しい国民に分配するというのは、税の重要な役割である。消費税がしばしば逆進的である、あるいは累進的ではないということで、高額所得者に有利であると批判されるのはこの点に関わる。

所得税の累進性は重要である。富める者から貧しい者への所得移転としては、非常に有効な手段でもある。ただ、過度な累進性は多くの弊害を持っている。所得の累進度が上がれば社会の付加価値生産に大きな貢献をすることが期待される高額所得者の労働インセンティブをそぐという問題がある。また、高額所得者の税負担が重くなるほど、節税や脱税への誘因を高めてしまうことにもなりかねない。その一つの現象として、富裕層の海外への税逃避ということも起こり得る。また、リスクを抱えながらも新しいビジネスにチャレンジしようとする人にとっては、成功した時の一時所得に高い税率が課されることになる。リスクをとってベンチャービジネスに挑戦しようとする誘因もくじかれることになる。さらに、所得税による累進性では、資産から生まれる格差を解消することにはなりにくい。

こうした点から、税に過度に所得格差是正の効果を期待するのではなく、医療・教育・介護などの公的サービスのレベルを活用して、格差是正の機能を強化すべきという見方が出てくる。例えばスウェーデンのような北欧社会は、日本に比べてはるかに高福祉社会であるので単純な比較はできないが、日本に比べてはるかにフラットな税体系である。25%という消費税の存在がそもそもフラットな税体系の象徴であるが、その消費税の倍近い税収を稼ぐのが30%でフラットに設定されている地方所得税である。所得の多寡に関わらず

多くの人は 30%というフラットな地方所得税を払っているのだ。格差の是正はこうした税に求めるのではなく、教育・医療・介護などの社会サービスにゆだねているのだ。自分の所得や消費に応じたフラットな税を支払っていれば、一定の社会サービスを受けられる。そのレベルで、格差是正が図られているのだ。

所得税を過度に累進的にすることで、「お金」の形で所得格差を是正するよりも、医療・教育・介護などの社会サービスをすべての国民に提供することを保証することの方が、国民の生活安定には有効であるという見方も成り立つ。福祉と負担の問題は今後の日本の財政の姿を考える上で中心的な問題であるが、格差是正、あるいは国民への安心の提供という視点から、税とサービスのどちらをより積極的に活用していくのかの検討が必要である。

3 グローバルな視点からの税制

2の所でも述べたように、税率が諸外国に比べて著しく高いと、経済活動が海外にシフトしてしまう。個人所得税率が高いために富裕層が経済活動の一部あるいはすべてを海外に移してしまうというのはその一例である。最近話題になることが増えている法人税率も同様な問題が起こる。グローバルの視点から活動拠点や立地を検討している企業にとっては、法人税率の高い国は敬遠すべき存在だろう。各国の法人税率が引き下げられているなかで、日本の法人税率が突出して高いことは、日本の企業にとっても不利な環境となっている。企業活動に重い税を課すことで、研究開発や設備への投資が停滞したり、企業が海外に逃げてしまえば、経済全体にとっても大きな損失となりかねない。税とは誰からとるのか、例えば企業からとるのかそれとも消費者からとるのか、という見せかけの負担ではなく、それが経済全体の活力にどのように影響し、そして税の価格転嫁や分配所得への影響

によってどのように他の経済主体に帰着するのかという点まできちっと考慮する必要がある。多くの国で法人税率が下げられる傾向が強いのは、国際競争によって自国から企業が出て行くというような直接的な懸念だけでなく、企業活動をゆがめるような法人税を重くするよりも、消費税（付加価値税）のような形で薄く広く徴税した方が、経済全体へのゆがみが小さいからという見方がその基礎にあるからだろう。

4 所得に課税するのか、それとも資産に課税するのか

経済学の世界では、この問題は広く論じられている。一般的には資産に課税することが、資産を有効に活用することにつながるの好ましい面があると知られている。例えば農地への課税を考えてみよう。今の日本のように農地への課税が軽く、所得へ税がかかるときには、農地が有効に活用されない可能性が出てくる。農地を放置して非常に低い生産しか生み出さなくても、所得が低いので税は課されない。一方、農地を有効活用して所得を上げれば所得税の対象となるのだ。つまり、農地をより有効に活用しようとするれば、それだけ税負担が重くなるのだ。仮に所得に税が課されるのではなく、農地の保有に税がかかるとしてみよう。この場合、農地を有効に活用しない農家にも税が課される。それでも農地を所有し続けることは税負担から見て合理的でない。そこで農地をより高い生産をあげられる農業者へ売却するか、あるいは貸与する動きが活発化するだろう。農地への資産税があれば、農地の有効活用を促す結果になる。もちろん、農業を保護するために、何らかの税制上の優遇をするという議論はあり得るだろう。その場合でも、今のように農地への軽減税ではなく、農地への税率を上げて、農業所得への税を軽減する方が、農業生産を効率

化の上では有効であると思われる。

以上で農地について述べた点は、すべての不動産への税にも成り立つ議論だ。不動産への税金を重く(その分所得への税負担を軽く)すれば、不動産を有効活用していない人は税だけ負担することになる。不動産をより有効に活用するか、あるいは不動産を売却あるいは貸与する人が増えるはずだ。

次の項で再度取り上げるが、資産課税で重要な課題は相続税をどうするのかという点である。相続財産に税を課さない(あるいは高い控除を設ける)のは、家族制度の継続性の中で親が死んで家族の資産が没収されたら困るという配慮があるのだろう。ただ、家族制度を離れて一人ひとりの個人に資産が帰属するという視点にたてば、たまたま親に資産が多いからそれが次の世代に無税で相続されるということが社会にとって好ましいことなのかどうかは明らかではない。

二つの意味で、遺産への課税を重くすべきだという議論があり得る。一つは、資産はできるだけそれを有効に利用できる(次世代の)人に振り分けられる方が、社会全体の付加価値拡大には望ましいと考えられる。親の資産を無条件に子供に渡すのではなく、ある一定の相続税を課すことの意義もあるだろう。例えば不動産の相続に税が課されれば、結果的に不動産市場の売買や賃貸の市場は流動化し、それをより必要とする人、あるいはその不動産をより有効に活用できる人に売却・賃貸されていくことになる。遺族は売却代金から税を払った残りを相続することができるし、不動産は流動的な市場の中で有効活用ができるのだ。

もう一つは資産の分配の平等性の考え方である。遺産の多寡で国民の資産格差や所得格差が広がっていくことは、社会全体の安定性や活力などの上で好ましいものではない。この点については専門家の研究をもう少し精

査しなくてはならないが、相続や贈与の段階の税徴収で資産の一部の人への集中を抑えることは、こうした視点からは有効な手法であると考えられる。

5 環境税・炭素税

日本が温暖化ガスの抑制に本格的に取り組むためには、炭素税の導入が必要であるという見方がある。産業界の自主目標や政府による規制だけで人々の行動を温暖化ガス抑制に導いていくことは容易ではない。すべての人が温暖化ガス抑制の誘因を強く持つような市場的手法の導入が必要であるのだ。市場的手法の代表的なものが炭素税と排出権取引の導入である。ここでは排出権取引について論じる予定はない。ただ、排出権取引にも様々な制約や問題がある。排出権取引をどこまで大規模に活用するか否かに関わらず、炭素税の本格的な導入を考慮に入れなくてはならない。

日本政府が設定しようとしている規模の温暖化ガス排出抑制を実現するためには、最終的にはかなりの規模の炭素税の導入が想定され得る。当然、大きな額の炭素税収入が期待される。この税収をどのように活用するのかは、環境対応という狭い枠組みの中に限定すべきではない。経済学的な視点から見れば、炭素税の導入の意図は炭素燃料の利用への負担感を個々の国民や企業に意識してもらうことであり、その結果としてあがってくる税収をどこに利用するのとは別の問題である。現実には炭素税導入の負担が産業界に直接的に目に見える形で出てくる。したがって、炭素税の負担を環境対応投資への補助金や減税という形で補うことを求めるような議論が出てくる。この種の議論に意味がないといえないが、税の負担は税負担をする当事者にとどまらず、価格転嫁その他を通じて経済全体に広がるということが税の原則であるとするれば、見えやすい直接的な負担先への税収の活用と

いうことに限定すべきではない。

将来世代への負担の押し付け

財政運営でもっとも重要な問題の一つが世代間の分配の問題である。残念ながら、今の日本の財政運営は膨大な額の負担を将来世代に押し付ける結果になっている。税収を超えるような赤字を出して運営されている財政は、それだけ巨額の負担を将来世代に押し付けているのだ。

将来世代への負担の押し付け、あるいはより一般的な言い方をすれば世代間の財政負担の公平性の問題は、世代会計の手法で数値表現することができる。この計算結果をここで具体的に紹介するスペースはないが、容易に想像できるように、日本の世代間の不平等は極めて深刻な状況である。急速な少子高齢化が進んでいるにも関わらず旧来の社会保障制度や税制を維持しようとしていること、つまり財政制度が経済環境の変化に対応できていないことを意味する。

将来世代への負担の押し付けの問題は、単に将来世代の税負担が重くなるということの意味するだけではない。より重要な問題は、過度な負担を将来に残すようになれば、将来、財政が健全な形で機能しなくなる可能性も出てくるということだ。今のままで政府債務を膨らませていけば、将来世代は過剰な税負担を強いられるか、あるいはそれに加えて予想を超えるような社会保障サービスの削減などを求められることになる。それを将来世代は受け入れるのだろうか。

海外のケースと安易な比較をすることには慎重でなくてはならないが、それでも例えば最近ギリシャで起きていることは参考になる。財政運営が立ち行かなくなってきた、政府が国民に増税や歳出削減（例えば年金の支給年限を遅らせることなど）を求めたとき、国民はどのような反応をしただろうか。「なぜ

放漫財政運営をしてきた政府のつけを自分たちが負担しなければいけないのか」という反発が国民の一部に生じている。

将来の日本を想像したとき、厳しい財政運営の中で、増税や年金のカットなどを求めるようなことがあったとき、将来世代はどのような反発をするだろうか。「なぜ前の世代の人たちを支えるために自分たちはこのような負担に甘んじなくてはいけないのか」という反発がそのときの国民の側に出ないという保証はない。健全な財政運営は政府に対する国民の側の信頼が前提になっている。国民の側に政府に対する信頼がない中で、過度な増税や歳出削減を余儀なくされることは、政府の暴力によって国民を従わせるような行為である。専制君主の時代であれば別だが、民主主義の時代に国民が政府に対する信頼を失わせるような事態になることは好ましいことではない。残念ながら、日本の財政運営に関してはそうした国民の側の不信が増大し始めているのではないかと心配しているのは筆者だけではないだろう。世代間の不公平の問題は、社会の安定性にも関わる問題である。

個別の分野を見ても、世代間の分配の問題が見えてくる。例えばここ数年大きな論議になっている高齢者の医療費の問題であるが、75歳以上の人の医療費は年間おおよそ11兆円である。比較のために例えば日本の防衛費と比べると、防衛費が5兆円近くであるので、防衛費の2倍近い金額が75歳以上の国民の医療費として使われていることになる。今後高齢化が進んでくれば、この金額は更に膨らむ形になるだろう。

さて、この高齢者の医療費は誰が負担しているのだろうか。今の制度を前提にすれば、現役世代が負担することになる。今回の後期高齢者医療制度に関する混乱とその後の制度改正によって、現役世代に負担を求める形がより強くなっているように見える。もちろん、

医療は社会全体で支える保険制度が前提になっているので、引退した人たちの医療費を現役世代が支えていくというのはおかしなことではない。ただ、少子高齢化という大きな人口構造の変化の中でこの制度を維持することは難しくなっている。多くの高齢者が貧しいのであれば仕方ないが、1,400兆円とも言われる個人金融資産の70%前後は65歳以上の方々が所有しているという。高齢者は平均的に見れば決して貧しくない。ただ、所得税などの形で高齢者に税収貢献してもらうことは難しい。引退すれば所得が小さくなるからだ。ただ、消費税という形であれば、もう少し大きな税収貢献が期待できる。

最後に、この高齢者医療の問題について、一つの対応策を提案してみたい。いま、多くの高齢者が遺産を残してお亡くなりになる。ただ、その遺産相続の中で、相続税の対象になるのは4%程度の人であるという。数千万円程度の相続であれば、控除の対象となるからだ。ただ、100円のチョコレートを買っても5円の消費税がかかるのに、3,000万円の預貯金を相続しても一銭も税金を払わないというのは納得のいかない話ではある。

高齢者が生存中にその資産を消費に回してしまえば消費税が徴収される。しかし消費に回さず資産として残し死亡すれば、その遺産は無税で遺族に残される。かつてのように貯蓄が美德であるという時代であれば、消費を抑えることで税負担が小さくなるというのはそれなりに理解できる。しかし、国内で需要が不足し、もっと消費を増やさなければならぬ時代に、消費を抑えて遺産で残せば税がかからないということは時代の要請にはあっていないようだ。

仮に、すべての遺産に対して消費税がかかるとしてみよう。遺族は消費税を払った残りの遺産を相続できるとする。ただし、その金額が大きければ現在と同じように消費税を引

いた後の遺産額に遺産相続税もかかる。このような遺産時の消費税を導入すれば、膨大な税収が期待できる。その税収をすべて高齢者の医療費の財源として回すことを検討してみてもどうか。これによって、現役世代へ的高齢者医療費の負担を軽減することができる。徴税も死亡後であるので、高齢者いじめということでもない。不動産などの資産への消費税をどう徴収するのかというテクニカルな問題はあるが、クリアできない問題ではない。

死亡時消費税という個別具体的な例にあえて踏み込んだのは、少子高齢化のスピードで世界の最先端を走っている日本だからこそ、この新しい時代に合った新しい制度を模索する必要があると考えるからだ。他にも世代間の不公正を軽減し、少子高齢化の財政運営を助ける制度はいろいろあるはずだ。スペースの関係でこれ以上具体的な事例を取り上げることはしないが、世代間の負担の公平性という観点から、財政運営を見直す必要があることを再度指摘しておきたい。

立法府の役割と課題

京都大学教授
大石 眞

要 旨

議会制民主主義においては、議会の多数派に支えられた安定した政府・内閣と、法律制定と政府統制の二大機能を発揮する議会とが対峙することで、国民に国政上の争点を明示し、必要な情報を提供するという仕組みを構造化することが求められる。現行憲法の定める衆議院による再議決要件は厳しく、その要件に達しない衆議院多数派に支えられた内閣は、衆参両議院の政治勢力が異なる「ねじれ国会」においては、多数派工作により参議院多数派を確保できない限り、立法の停滞を招くことになる。衆議院で圧倒的多数を誇った数年前の自公政権と同様に、衆議院で圧倒的な議席を有する民主党政権下の国会も、そうした事態に直面している。

《構成》

はじめに

「ねじれ国会」と立法の停滞
政府統制の方法と内実

おわりに

はじめに

一般に、議会の代表的な機能としては、法律の制定と政府の統制が挙げられる。これに、予算の議定が加えられることもあるが、それが予算法の制定という形式で行われる場合、予算の議定は通常法律の一般的な制定手続に対する特則として位置づけられることになる。

いずれにしても、法律制定と政府統制という二つの機能が議会にあることに変わりはないが、とくに議院内閣制の下における議会は、いろいろな方法を用いて政府に対する統制が行われる。ここでは、わが国会における二つの機能にかかわる最近の諸問題を取り上げることにより、立法府の役割と課題について再考してみたいと思う¹。

「ねじれ国会」と立法の停滞

法律の制定は、議員発議に基づいて提出されるか各府省で起案し内閣により提出されるかに関わりなく、国会の第一義的な機能に数えられる。その立法機能について、ここでは法案提出段階にかかる議員の議案発議権の制限、政権の政策実現能力を占うものとしての内閣提出法案の成立率などの問題を検討することにしよう。

1 内閣提出法案と政策実現能力

今年10月1日に召集された第176回(臨時)国会は、7月11日に行われた第22回参議院通常選挙で与党・民主党が大敗を喫し、9月14日の民主党代表選挙において菅直人首相がふたたび代表の座を得て初めて臨んだ国会である。

この国会には、前国会で継続審査となった17件の法案のほか、そこで衆議院で「強行採決」された後、参議院に送付されたために、反って審議未了・廃案となってしまう、その

¹ 以下の論述については、大石 眞「違憲審査機能の分散と統合」初宿正典先生選暦記念論集『各国憲法の差異と接点』(成文堂、2010年)237頁以下、同「議院内閣制と議

会の役割 政権交代の試練」公共政策研究10号(有斐閣、2010年)34頁以下と一部重なるところがあることを、あらかじめお断りしたい。

後改めて提出されたいわゆる郵政改革関連三法案を含めて、計 20 件の新規法案が内閣から提出されている。

しかし、「ねじれ国会」のために、案の定というべきか、12月3日の会期末まで一か月を切ったのに、その新規法案 20 件はもちろんのこと、継続審査に付された 17 件の法案すら未だ 1 件も成立していない（11月22日現在）という事態を招いている。これは、衆議院単独の議決で成立させることのできる補正予算は別として、会期延長の是非などを含めて、会期末を控えたさまざまな混乱が起こることを予想させる数字でもある。

このような事態は、もちろん、今国会で初めて起こったわけではなく、次年度予算の早期成立やいわゆる子ども手当支給法の成立などによって順調な滑り出しを見せていた前の第 174 回（通常）国会も、次第に紛糾を重ねるようになった。というのは、鳩山内閣は、米軍の普天間基地移設問題で迷走を重ねたほか、与党の一角をなす国民新党が強く望んだ郵政改革関連三法案の取りまとめが難航し、その衆議院への提出は 4 月末日にずれ込んだ。

この間、複数の常任委員長に対する解任決議案のほか議長に対する不信任決議案が提出されたことに示されるように、異例の事態が続いたほか、郵政関連三法案の提案理由の説明と質疑後直ちに採決という、総務委員会における会期末の事例が示すように、これまでの慣例を破るかたちでの与党による強引な議事運営が目立つようになった。この点では、いわゆる重要広範議案²の指定の問題もあるが、これに指定されながら、内閣総理大臣が出席して締めくくり総括質疑を行わないといった議事運営は、政権交代前にも見られたよ

² その意義等については、参議院総務委員会調査室編『議会用語辞典』学陽書房（2009年）306頁、伊藤和子「国会審議活性化法の立法過程」北大法学論集 51 巻 6 号（2001）97-98 頁など参照

うであり³、その取扱いについて確立した与野党合意があると言えるのかは、やや疑わしいように思われる。

そして、社民党の政権離脱（5月30日）の後、通常国会の会期も二週間余りになった 6 月に入った時の鳩山首相による突然の退陣表明以後、民主党代表と幹事長の交代、これに伴う国会両議院での首相指名選挙といった日程が立て込んで、政治空白が生まれた。しかも、菅内閣の誕生で一時的に回復した民主党の支持率に頼んだ内閣や同党の参議院幹部は、間近に迫った第 22 回通常選挙への配慮から、これらの重要法案を成立させるために出ていた会期延長論 参議院議員選挙の先送り論に強く反対した。

その結果、野党から提出されていた菅直人内閣総理大臣問責決議案や江田五月参議院議長不信任決議案は採決に付されることすらなく、予定通り、6月16日をもって第 174 回国会は幕を閉じた。こうして、衆議院において関係委員会における審査・採決と本会議における報告・議決の後に参議院に送付されていた内閣提出の重要法案、つまり郵政改革関連三法案のほか、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」及び「地球温暖化対策基本法案」の 3 件は、すべて審議未了・廃案となったほか、新規の内閣提出法案 64 件のうち成立したのは 35 件にとどまるという結果に終わった。

これは、参議院では、通常選挙という組織替えの時期に当たるときは、審査・審議中の

³ 例えば、第 150 回（臨時）国会における参議院提出の公職選挙法の一部を改正する法律案（衆議院議院運営委員会第 8 号参照）、第 154 回（通常）国会における健康保険法等の一部を改正する法律案（厚生労働委員長解任決議案参照）、第 166 回（通常）国会における所得税法等の一部を改正する法律案及び平成 19 年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案（財務金融委員長解任決議案参照）の取扱いなど

議案 衆議院からの送付案であるか否かを問わない については、国会法第 47 条 2 項所定の継続審査の制度を用いることができない、つまり、同法第 68 条所定の会期不継続原則の適用を受けて後会に継続しないという参議院先例を軽視した、議院運営上の戦術ミスと評しうるが⁴、これに継続審議法案 2 件のうち成立した 1 件を加えても、内閣提出法案の成立率はわずか 54.5% にすぎない。これは、最低でも 75% を下回ったことのなかった過去十年間における内閣提出法案の成立率からすると、きわめて低い数値である。

改めて言うまでもなく、内閣提出法案の成立率は、政権与党・政府が設定した政策課題に対する対応能力、つまり政策実現能力を測る重要な尺度である。それが従来の数値に比して著しく悪いことは、政権担当能力に対する疑念をも呼び起こすおそれがあるが、議院運営の問題としては、長い年月をかけて蓄積された議院先例や確立した院内慣行を軽んじ、与野党間の妥協と協調が欠かせない議事運営への然るべき配慮を怠ったのではないか、という反省を迫られる意味を含んでいる。

2 議員の議案発議権とその制限

周知の通り、衆議院にあっては、議員が議院事務局に法律案を提出するに際しては、所属会派の代表機関の承認 形式上は国会対策委員長などの印により示される を必要とする「機関承認」の慣行が行われている⁵。その違憲性を争ったのが、故上田哲・衆議院議員の提起したいわゆる国民投票法案不受理訴訟であるが、これに対して司法裁判所は、全会派による合意に基づいた慣行が存在する事実を確認し、それが先例として確立してい

たことを認めたとうえで、「裁判所としては、衆議院の右自律的判断を尊重すべきであって、本件法律案につき受審法案としての取扱いをしなかったことについて独自に適法、違法の判断をすべきでなく」云々と述べて、上田哲氏の主張を斥けている⁶。

この事案では、議案の提出に一定数の賛成者要件を課している現行法の定め（国会法第 56 条 1 項参照）をはるかに超える 92 名の賛成者があったにもかかわらず、衆議院事務局としては、会派の代表者の承認がないという一点のみで、不受理とせざるをえなかった。その慣行が議院運営委員会理事会でも確認されている以上、それ自体としてはやむをえない措置であったと考えられる。

しかし、そうだとすれば、むしろ、その慣行自体の合理性に疑いを投げかけたいのは道理というものであろう。そもそも、こうした「機関承認」の慣行は、決して法令上の根拠を有する仕組みではなく、何より議員発議権の尊重という観点からすると、大いに問題のある慣行であることは疑いない。

また、この関連で問題視されるべきは、与党・民主党における「政府・与党一元化」を名目とした、当時の民主党幹事長の指示によって与党議員の法律案の発議が制限されたことである。これは、同党における部門会議や政策調査会の廃止とも関連していたが、与党会派の議員であるがゆえに法律案の提出を認めないという論理には、はなはだ理解しがたいものがある。

そもそも、国会議員一人ひとりには、憲法上、「全国民を代表する」（憲法第 43 条）ものとして、独立して職権行使を保障された「国の唯一の立法機関」（同第 41 条）の構成員なの

⁴ この点については、大石「議院内閣制と議会の役割 政権交代の試練」(前掲) 36-37 頁参照

⁵ 大石 眞『議会法』有斐閣(2001) 52 頁参照

⁶ 東京高判平成 9 年 6 月 18 日判例時報 1618 号 69 頁。上告審でその結論を支持した。最二判平成 11 年 9 月 17 日訟務月報 46 巻 6 号 2992 頁参照

であるから、当然に法律案の発議権を有しているはずである。

このような憲法の規定に照らしてみると、議案の提出に一定数の賛成者要件を課している現行法の定めはもとより、会派の代表者の承認を議案受理の要件とする「機関承認」慣行や、与党議員の法律案発議の制限といった措置は、明らかに違憲とまでは言えないとしても、原理的にみると、憲法の趣旨と大きく異なっていることは確かであろう。

3 立法府の不作为の問題

立法の不作为は、憲法上、特定内容の法律を制定する義務があるのにこれをあえてしないという作為義務違反を問題とするものであるが、ここでいう「立法府の不作为」とは、すでに制定・公布された法律の執行義務にかかわる問題を念頭に置いたものである。

すなわち、内閣は、その執行のために必要な政令を制定する憲法上の義務を負っているが（憲法第73条1号・6号参照）、他方、その法律を制定した国会両議院には、関係法律を制定又は改廃したり、必要な内部規定を制定・整備したりする義務は生じないのであろうか。この問題点を端的に示すのが、最近の憲法審査会規程の制定という問題である。

いわゆる憲法改正手続法（平成19年5月18日法律第51号）の制定によって、国会両議院に設けられることになった憲法審査会は、「日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案、日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案等を審査する」（国会法102条の6）ものと位置づけられている。

この憲法審査会は、その文言にも示されているように、立法府自身による関連法律の違憲審査の可能性を秘めたものでもあり、その

意味においても積極的な活動が期待されるところである⁷。そこで、衆議院では、平成21年6月11日議決の「衆議院憲法審査会規程」によって、同審査会を始動させるための環境が整備されており、他方、法律執行の責任を負う内閣としても、その施行細則を定める政令「日本国憲法の改正手続に関する法律施行令」を、すでに制定している（平成22年5月14日政令第135号。本則は全150条に上る）。

ところが、残念なことに、参議院では、諸般の事情から、同法の施行日までにそうした憲法審査会規程は制定されなかったし、それから半年を過ぎた今日にいたっても、未だそれは制定されていない。このような状況は政権交代の前から続いていたものであるが、このことは、内閣に対しては、憲法上の法律執行義務との関係から、必要な関係規定を整備することを義務付けながら、法律の制定主体である国会自身の中で、必要な関連規定の整備が行われていない、という奇妙な事態を招いている。

もっとも、新聞報道によれば、参議院議院運営委員会理事会において、10月21日、早期に制定する方針で合意し、案文を起草して、第176回（臨時）国会において制定することを目指すと言われている。当然の動きといえようが、今国会は波乱含みであって、今後の成り行きを注視したいと思う。

政府統制の方法と内実

わが国の憲法論は、これまで議会による政府統制について体系的な枠組みを提示してこなかった。しかし、議院内閣制の憲法構造のもと、政府統制は、立法機能とならぶ国会の主要な機能であって、その機能はいろいろな

⁷ 岡田順太「憲法の番人としての議会の可能性 アメリカOLC報告法案審議を題材として」白鷗法学17巻1号（2010）101頁、122頁参照

かたちで果たすことができる。

そのような観点から、私は、比較議会議法の教えにも学びつつ、それを常任委員会制度・質問制度・国政調査権・政府問責決議権といった具体的な手段によって説明することができる⁸と考えている。

ここでは、紙数の関係もあり、さまざまな政府統制手段のうち、とくに質問制度、国政調査権に類する衆議院「予備的調査」制度、そしてこれらに係る国会同意人事権の問題について検討することにしよう。

1 質問制度の活用と法案審議

諸外国の議会では、議員が国政上の問題を質す質問は、内閣を統制する手段として定着しているのに対し、日本ではその位置づけが必ずしも明らかでない。しかし、議院の大臣出席要求権を定めた憲法第 63 条後段にいう「答弁」は質問を前提とし、また「説明」も質疑に対応するものであるから、質問制度は、憲法上、政府統制の一環として理解されるべきであろう。

なお、ここに付言しておく、憲法第 4 章「国会」に収められた第 63 条の規定が、その前段において、「内閣総理大臣その他の國務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる」と定めて、政府側を主語とするのは、いとも奇妙である。その所以は、起草過程において、もともと行政部にあった同条を無造作に「国会」章に移した杜撰さにある。

さて、わが国会両議院における質問制度の活用の度合いが、年間数万件に及ぶイギリスやフランスの議会などに比べて著しく低いこ

とは、つとによく知られた事実である⁹。とくに公開の本会議場における口頭質問（国会法第 76 条参照）がほとんど機能していないことは、議院内閣制国としては、異例というほかはない。

その制度については、諸外国のように、基本的に各大臣あてに出され、したがって、その答弁に閣議決定を必要とすることはないという一般的なやり方からすると、一人の議員が内閣あてに文書質問を提出しうるとする、現行の仕組み自体に対する疑問がないわけではない。とはいえ、質問主意書の提出というかたちでの文書質問が近年少しずつ増える傾向にあることは、積極的に政府統制をおこなうという観点からは、やはり歓迎すべきことであろう。

その実績は、例えば、10 年前の 2001 年（平 13）には衆参両院での提出件数を合計しても、わずか 264 件にすぎなかった質問主意書の数が、2007 年（平 19）以降、1,003 件、1,315 件、1,259 件と増えてきたことに示されている。そして今年も、第 174 回（通常）国会が開会した 1 月 18 日から第 176 回（臨時）国会の半ばを過ぎた時点で、両議院での提出件数を合わせると、すでに 1,099 件を数えている（11 月 22 日現在）。

さて、政府の活動の是非や疑義に関する質問ではなく、時には、現に提出されている政府提出法案の内容や解釈論に対する質問主意書が提出され、これに対して内閣が答弁書の作成を余儀なくされることがある。そうした質問主意書の中には、憲法解釈との関連を直接取り上げるものもあれば、むしろ法体系としての整合性や文言の意義などを問題にしたものもある。

⁸ 大石『議会法』（前掲）107 頁以下、『憲法講義 第 2 版』有斐閣（2009）148 頁以下など参照

⁹ 2008～09 年会期を例にとると、イギリスの庶民院では 56,192 件、フランス国民議会では 27,990 件に上っている。

例えば、第 165 回国会における江田憲司議員による「教育基本法案に関する質問主意書」（平成 18 年 11 月 16 日提出）は、「教育基本法案（以下「法案」という。）について質問する」として、以下のような事項を問い質している（一・六は省略した）。

二 「国を愛する心」または「国を愛する態度」について問う。

法案第二条第五号では「我が国と郷土を愛する...（中略）...態度を養う」と規定されているが、愛する「心」ではなく「態度」とした理由は何か。

～ [略]

三 法案第五条第一項で、中教審答申に反し、義務教育期間（九年の年限）を削除した理由如何。法改正後、義務教育期間をどのように規定するのか、あるいはしないのか。

四 株式会社が設立する学校は、法案第六条に規定する「公の性質」等と矛盾せず、六条違反ではないと考えてよいか。

五 法案第十三条に「学校、家庭及び地域住民は...（中略）...相互の連携及び協力に努める」と規定されているが、具体的には何を想定、意味しているのか。具体例をあげて説明されたい。

七 法案第十六条について問う。

同条に規定する「不当な支配」とは、どのような場合を指すのか。また、誰が「不当な支配」であると判断するのか。

同条において新たに追加された、教育は「この法律及び他の法律の定めるところにより行われるべき」という文言により、現状以上に国家統制色が強まると懸念する向きもあるが、その意味内容如何。現行法下の教育または教育行政にどのような影響または変化が及ぶのか。あるいは

は単なる現状追認（確認）規定にすぎないのか。

この質問主意書と同じように、内閣提出法案の内容又は文言の意味を問い質すものとしては、第 165 回国会における平沼赳夫議員による「教育基本法案に関する質問主意書」（平成 18 年 12 月 11 日提出）、第 166 回国会における細川律夫議員による「政府が提出した労働契約法案に関する質問主意書」（平成 19 年 4 月 13 日提出）などがある。

ここでとくに問題としたいのは、それらに対する質問主意書又は政府答弁の内容自体ではなく、質問主意書が、実は、現に国会に提出されていた法律案の内容それ自体についての質疑である、という点である。

というのは、もともと、質問を提出し、政府の答弁を引き出す働きは、政府統制の意義を有すべきものである。したがって、国会に提出された法律案の審議に当たって質問主意書の提出、そして内閣の答弁書という迂回路を採ることには、大きな疑問を抱かざるをえない。もちろん、そこには、諸外国の例のように、詳細な法案提出理由が示されることがなく、また、現在の委員会中心主義の法案審議プロセスにおいても逐条審査をおこなう機会がない、といった事情が関係しているように思われる。

しかし、そのような点を考慮するとしても、内閣提出法案の内容に対する質疑、そして答弁・説明は、やはり、公開の法案審査過程で持ち出されるべきものであって、関係委員会その他の正式な法律案の審査の場において疑義を質するのが筋道というべきであろう。というのも、質問主意書・内閣の答弁書という文書質問は、公開の場で行われるものでなく、周知性に乏しい。のみならず、同じ法律案であるのに、議員提出（発議）法案については、

そもそも内閣宛の質問主意書の提出というかたちはありえないし、内閣提出法案に対して出された議員の修正案に対する質疑も、そうしたかたちはとりえない、という不合理を生ずるからである。

2 予備的調査の活用度

この関係で見落とすことができないのは、衆議院における「予備的調査」制度（衆院規則第56条の2・56条の3・86条の2参照）の活用の問題である¹⁰。この制度は、1998年（平10）から導入されたもので、委員会がおこなう審査・調査のために、下調査として衆議院調査局長・法制局長に調査を命ずるものである。それは、憲法第62条所定の国政調査権を補完する意味をもっているが、とくに運用上はいわゆる少数派調査権に類する機能をもつように配慮されたものである。

その導入から2009年（平21）12月までの実績をみると、(a)委員会による議決に基づく予備的調査は2件にとどまる一方、(b)議員の予備的調査の要請は43件に達している（但し、このうち3件は、衆議院解散のため消滅している）。その大部分は、政権交代前、野党時代の民主党議員の要求によって行われたもので、いわば予備的調査制度の活用は民主党のお家芸というべき様相を呈していたが、2009年（平21）夏の画期的な政権交代の後、この制度が自民党その他の野党側から積極的に活用された形跡はとくに見当たらないようである。

この点で興味ぶかいのは、第174回国会の衆議院財務金融委員会における後藤田正純議員（自民党）と泉健太・内閣府大臣政務官との間で、先に触れた質問主意書にも言及しつ

つ交わされた、次のようなやり取りである（3月1日、同委員会議録第五号参照）。

後藤田委員 先般……天下りに一二兆円という、党の同僚議員の谷議員が質問主意書を出させていただきました。質問主意書は、菅大臣が昔から著書でも、国会議員にとっては最大の武器の一つだとおっしゃっていましたね。鳩山さんは昨年五月二七日の党首討論で、四五〇四の天下り団体に二万五千人が天下り、国の予算一二兆一千億円が流れていると断言しました。……自民党はそれに対して、意図的なプロパガンダだと公開質問状を出しました。そうしたら、鳩山さんは次回の六月一七日の党首討論でも、数字は決して間違っていない、質問状は無礼だと言い切っているんですよ。……谷議員の答弁書を拝見すると、そこには、調査に膨大な作業を要することから、お答えするのは困難であると書かれている。これはどういうことですか。

泉大臣政務官 先ほどの一二兆ですとか四五〇四団体というものですけれども、これは平成二年……五月二日に、当時野党であった民主党が長妻昭君外……一名で、衆議院の方で……予備的調査を行っていた結果……出てきているもので……すべての調査対象法人における国家公務員の再就職者数、そして国家公務員再就職者がいる調査法人に対して行った金銭の交付の合計金額ということでありますので、実は谷先生からあった質問主意書というのは、「政府の定義による」というものが入っているものですから、これは改めて調査をしなきゃいけない。そうすると、すべての公益法人、これはまた調査には相当日数がかかるということで、現在のところ、政府ではその調査については行っていない。しかし一方で、かつて民主党がやった

¹⁰ これについては、郡山芳一「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」議会政治研究46号（1998）24頁のほか、衆議院調査局10年史編纂委員会編『衆議院調査局10年の歩み - 常任委員会調査室制度発足60年を迎えて -』（衆議院調査局、2008年）などを参照

ように、院の方でまさに予備的調査を行っていくこと……も可能ではあるのかなというふうには現在思っているところであります。

この質疑応答が行われた後の経過は詳らかにしないが、泉大臣政務官の発言の末尾部分は、あたかも自ら野党時代に駆使してきた武器の威力 民主党による予備的調査は「年金問題」において遺憾なくその威力を発揮されたことを想起されたい を誇示しつつ、野党になった自民党はなぜ有効に使おうとしないのか、と諭しているように見受けられる。いずれにしても、本稿の関心からすると、すこぶる興味を惹かれる場面ではある。

3 内閣人事同意案件の問題

第176回国会での懸案事項の一つに、証券取引等監視委員会委員長・公正取引委員会委員などの5機関計11人に関する国会同意人事案の問題がある。これは、いまや政権交代前の構図を逆転したかたちで争点化しているように見えるが、このうち、証券取引等監視委員会の委員長を含む4人は、法律に基づいて職務継続中のもので、公正取引委員会委員については8月に任期切れになっていたものである。

しかしながら、この問題について、憲法論としてどのように考えるべきかを説いた議論はこれまで少ないようであるから、以下にこの点に関する私見を少し詳しく示してみたい¹¹。

内閣は、憲法第65条にいう「行政権」の帰属主体として、広く行政組織統轄権や人事権を有しており、内閣又は内閣総理大臣の下にある法定の行政委員会・審議会などについて

も、「一般行政事務」(憲法第73条柱書)の一つとして、その人事権を有するものと解される。同時に、しかし、憲法は、内閣に対し、国家公務員に関する事務を掌理する権限について「法律の定める基準」にしたがって行使すべきことを求める(同第73条4号参照)だけでなく、「行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」(同第66条3項)ものとしている。

そこで、国会制定法の定めによって、内閣又は内閣総理大臣による人事権の行使に際し、事前に「両議院の同意」を必要としていることが多い。現行制度上、そうした両議院の同意を要するものとしては、中央人事行政機関の要となる人事官、憲法上の独立機関である会計検査院の検査官、そして独立行政委員会である公正取引委員会の委員長と委員などの任命がある(国家公務員法第5条1項、会計検査院法第4条1項、独占禁止法第29条2項など参照)。このような人事同意権は、国会による政府統制の一つの方法として、確かに有意義であろう。

しかし、その「両議院の同意」のあり方が、衆議院又は参議院による一院制的な決定を排除したかたちで法定された場合、両院間の合意が得られないときは、統制を及ぼすべき内閣やその下にある行政機関の正統な機能が大きく損われるだけでなく、会計検査院のような憲法上の独立機関が機能不全に陥るおそれすらある。こうした事態を憲法が容認するとは考えがたく、国会両議院による内閣任命人事同意権は、内閣の人事権を奪うに等しいようなかたちで制度化することは認められない、と解すべきであろう。

なお、わが国の中央銀行として通貨・金融の調節をおこなう日本銀行の総裁・副総裁などについても、同じ仕組みをもった国会同意人事制度が設けられている(日本銀行法第23

¹¹ 以下については、大石『憲法講義 第2版』156-157頁参照

条参照)。この場合の「両議院の同意」については、どのように考えるべきであろうか。

確かに、日本銀行は、人事院や公正取引委員会などとは異なり、国の行政組織そのものではない。しかしながら、金融の適切な機能を確保するなど、金融政策それ自体は内閣の重要政策の一つなのであって（内閣府設置法第3条・第4条1項15号参照）その要をなす中央銀行の役員の任命権を内閣がもつのは、そのことと密接に関連している。

そうだとすると、日本銀行の総裁・副総裁などに対する国会両議院による人事同意権についても、やはり、内閣の人事権それ自体を奪うに等しいようなかたちで制度化することはできない、と解すべきであろう。

おわりに

国民主権の下での議会制民主主義においては、議会の多数派に支えられた安定した政府・内閣と、法律制定と政府統制の二大機能を発揮する議会とが対峙することによって、国民に国政上の争点を明示し、必要な情報を提供するという仕組みを構造化することが大事である。

この観点からすると、現行憲法の定める衆議院による再議決要件が厳しいために（憲法第59条2項参照）その要件に達しない衆議院多数派に支えられた内閣は、衆参両議院の政治勢力が異なる「ねじれ国会」においては、多数派工作により参議院多数派を確保できない限り、立法の停滞を招き、早晚立ち往生せざるをえない羽目に陥ってしまう。

実際、衆議院で圧倒的多数を誇った数年前の自公政権が、参議院通常選挙の結果として現れた「ねじれ国会」で積極的な政策展開を断念せざるをえなかったのと同様に、このたびの民主党主導政権も、衆議院でやはり圧倒的な議席を有するのに、与野党勢力の逆転を

もたらした参議院議員通常選挙を前にして、みずから提出した重要法案をほとんど成立に導くことができない、という事態が生じている。

このように考えると、現行憲法が定めている両院制のありかたは本当にこのままでよいのかという、わが国の統治構造の根本的な問題に逢着せざるをえない。この点に関しては、時に、二元代表制のゆえに分断政府のおそれを内包している大統領制よりも、議会多数派に基礎を置く議院内閣制のほうが、政権基盤が強いとか安定政権による政策展開がしやすいと言われることがある。

けれども、ここで説かれる命題は、上下両院の政治勢力が異なる議院内閣制の下では、当て嵌まらない。現行憲法がそうであるように、首相指名権を有する下院とは異なった上院が強い立法権限を有する憲法構造のもとでは、政権基盤の強弱や政権の安定性は、両院制のありかた 端的にいえば、上院の組織法 に大きく左右される、という点が、むしろポイントになる。

これと同時に、そうした事態をしばしば招いている国政選挙の頻度、つまり衆議院総選挙と参議院通常選挙とを合計すると、ほぼ一年半ごとに国政選挙を実施しているという選挙制度のありかたを、抜本的に再検討する必要がある。

低炭素型グリーン経済実現に向けた先導的取組の必要性

財団法人地球環境戦略研究機関理事長
浜 中 裕 徳

要 旨

近年異常気象現象とそれらに伴う大規模災害が頻発している。2009年12月のコペンハーゲン会議(COP15)後、京都議定書の後を引き継ぐ気候変動次期枠組みに関する国際交渉が停滞するなど世界的に気候変動対策推進の機運が低下していると見られる反面、欧州、韓国、中国などの政府や企業は持続可能な低炭素型のグリーン経済実現に向け大胆な取組を開始している。我が国は、気候変動が危機的状況に向かっており、21世紀の世界において低炭素型グリーン経済の実現が不可欠であるとの大局観にたち、世界的な取組の先頭に立つべく、思い切った政策を導入し、推進すべきである。

《構成》

はじめに

異常気象現象と大規模災害の頻発

インターアカデミー・カウンスルによるIPCC運営体制のレビューと勧告

IPCCが指摘していること

パリ行動計画の下での国際的検討の状況

アジア諸国の動向と我が国の進むべき道

おわりに

はじめに

本稿は、近年異常気象現象とそれらに伴う大規模災害が頻発しており、2007年に公表された気候変動に関する政府間パネル(IPCC¹)第4次評価報告書などに照らすと気候変動が危機的状況に向かっていることを示唆していることを述べる。次いでインターアカデミー・カウンスル(IAC)によるIPCCの運営体制に対する検証と勧告が行われたが、同時にIPCCの主要な結論は精確で正しく、

主導的な科学によって完全に支持されているとされたことを述べる。さらに、IPCCは世界地上平均気温上昇を2℃に止めるためには先進国は全体として2020年に1990年比で25~40%削減し、2050年に80~95%削減する必要があると指摘していることを述べる。そして、ポスト2012年の気候変動枠組みに関する検討推進の機運が世界的に低下していると思われるが、他方、欧州、韓国、中国などの政府・企業は持続可能な低炭素型のグリーン経済実現に向け大胆な取組を開始しており、我が国は思い切った政策を導入し推進することにより、低炭素型グリーン経済の実現に向けた取組の先頭に立つべきことを述べる。

異常気象現象と大規模災害の頻発

気象庁によると2010年9月6日、大阪と京都で今夏の猛暑日が観測史上最多となり、東京都心の熱帯夜は9月7日までで合計55日と1923年に観測を開始して以来最多を記録した。熱帯夜日数は2000年に約20日だったが、今世紀末には約60日に増えると予測さ

¹ “Intergovernmental Panel on Climate Change”の略称。以下、「IPCC」という。

れており²、今夏の東京は既にその状態に近い。熱中症で病院に搬送された人は 2010 年 7 ~ 9 月の 3 か月間で 5 万人を突破し、2009 年の 4 倍超となった³。

眼を世界に転ずると、今年も各地で異常な気象現象とそれらに伴う大規模な災害が頻発している。パキスタンでは 7 月下旬の豪雨により引き起こされた洪水被害により中部の穀倉地帯パンジャブ州を中心に国民の 1 割に当たる 1,800 万人以上が被災し、9 月上旬時点で洪水発生以来 1 か月余りが過ぎたが、多くの地域で水が引かず、マラリアなどの感染症が疑われる患者が増えているという。インダス川に沿って国土の 5 分の 1 が洪水被害を受け、農地の被害は日本の耕地面積の 4 分の 3 近くに当たる 340 万 ha 以上にも及んでいる。経済への影響は甚大で、食糧不足の恐れが指摘されている⁴。ロシアも猛暑と干ばつのため食糧生産に深刻な影響が懸念され、穀物輸出の禁止に踏み切ったが、これを背景に小麦価格は高騰を始めている。異常気象による災害や食糧不足・価格高騰の影響は貧しい人々に最も深刻な形で及ぶ。今回の災害が引き金となってパキスタンが不安定化するとそれがアフガニスタンに波及するなど安全保障上憂慮される事態になりかねない。ロシアの猛暑・干ばつとパキスタンの洪水は一見別の現象のように見えるが、米国国立大気研究センター (NCAR) の上級科学者トレンバース博士によればどちらも作用が強まったアジアモンスーンと関係があり、その背景にインド洋北部の海面温度上昇があるという⁵。こうした個々

の異常な気象現象を地球規模の気候変動によるものと科学的に証明することは困難であろうが、IPCC 第 4 次評価報告書などによれば気候変動が進行するとこうした異常な気象現象が起きる頻度が増加するとしている。近年の頻発する異常な気象現象とそれらに伴う大規模災害は気候変動が進行し危機的状况に向かっていることを示唆しており、我々は自然の警告を前にこの危機に対し今こそ真剣に立ち向かう必要がある。

インターアカデミー・カOUNシルによる IPCC 運営体制のレビューと勧告

IPCC で重要な役割を果たしている科学者の一部をめぐる「クライメート・ゲート⁶」事件などに端を発し、IPCC の信頼性にマスコミなどから疑問が表明されたことから、いくつかの独立機関によるレビューや、国連の依頼に基づきインターアカデミー・カOUNシル (IAC)⁷ による IPCC の運営体制の検証が行われた。IAC は 2010 年 8 月末に IPCC に対し、執行委員会を設け、執行理事を置くなど管理能力を高めること、査読編集者の権限を強化すること、透明性を高め、機動的で適切な対応ができるようコミュニケーション戦略を確立することなど、重要な勧告を行った。IPCC は今後その運営の改革に取り組む必要があるが、同時にこれらのレビューや検証により、IPCC の結論を揺るがすような行為の証拠は見出されず、主要な結論は精確で正しく、主導的な科学によって完全に支持されている、とされたことも極めて

² 文部科学省・気象庁・環境省『日本の気候変動とその影響』(2009) 30 頁 図 3.2.7 (気象庁作成)

³ 総務省消防庁、2010 年 10 月 5 日発表。『時事通信社』(2010.10.5 配信)

⁴ 『朝日新聞』(2010.9.5)

⁵ 『ナショナルジオグラフィックニュース』(2010.8.12) http://www.nationalgeographic.co.jp/news/news_article.php?file_id=20100812001

⁶ 2009 年 11 月、英国イーストアングリア大学気候研究ユニットのコンピューターが不正にアクセスされ、気候変動研究に関連した電子メールと文書が公開されたことにより、メディアの報道、同研究ユニット所長の一時休職など、その後発生した一連の事件を指す。

⁷ “InterAcademy Council”, 各国の学術団体で構成。以下「IAC」という。

重要である。IPCCの信頼性を保つために改革が必要であるが、そのこととIPCC報告書の結論の妥当性を混同すべきではない。

IPCCが指摘していること

2009年7月イタリア・ラクイラで開催された主要先進国(G8)サミット及び主要経済国フォーラム(MEF⁸)首脳会合で「工業化前からの世界地上平均気温上昇が2℃を超えないようにすべき」という認識が共有され、G8サミットでは世界の二酸化炭素(CO₂)など温室効果ガス排出量を2050年までに少なくとも50%削減するという目標を再確認すると共に、先進国の2050年目標として80%

又はそれ以上の削減が合意された。そして、2009年12月にデンマークのコペンハーゲンで開催された気候変動枠組条約締約国会議第15回会合(COP15)においては、大多数の国が賛同したコペンハーゲン合意に気温上昇を2℃以下に抑制するよう世界排出量を削減するとの目的が盛り込まれた。

このことはどのような意味を有するのであろうか? IPCC第4次評価報告書は大気中温室効果ガス濃度を安定化させ、気温上昇を抑制するためのいくつかのシナリオを用意しているが、そのうち最も厳しい「カテゴリー1」の安定化水準に対応する世界平均気温上昇の幅の下限が2℃である(図1の4つの欄の一番上が「カテゴリー1」を示す)。

(図1) 大気中温室効果ガス濃度の長期的な安定化シナリオ(IPCC)

世界平均気温上昇 Global mean temp. increase (°C)	温室効果ガス濃度 安定化水準 Stabilization level (ppm CO ₂ -eq) (二酸化炭素換算濃度)	二酸化炭素排出が ピークを迎える年 Year CO ₂ needs to peak	2050年における二酸化炭素排出量削減率(2000年比)(%)
2.0 – 2.4	445 – 490	2000 – 2015	-50 ~ -85
2.4 – 2.8	490 – 535	2000 – 2020	-30 ~ -60
2.8 – 3.2	535 – 590	2010 – 2030	+5 ~ -30
3.2 – 4.0	590 – 710	2020 – 2060	+10 ~ +60

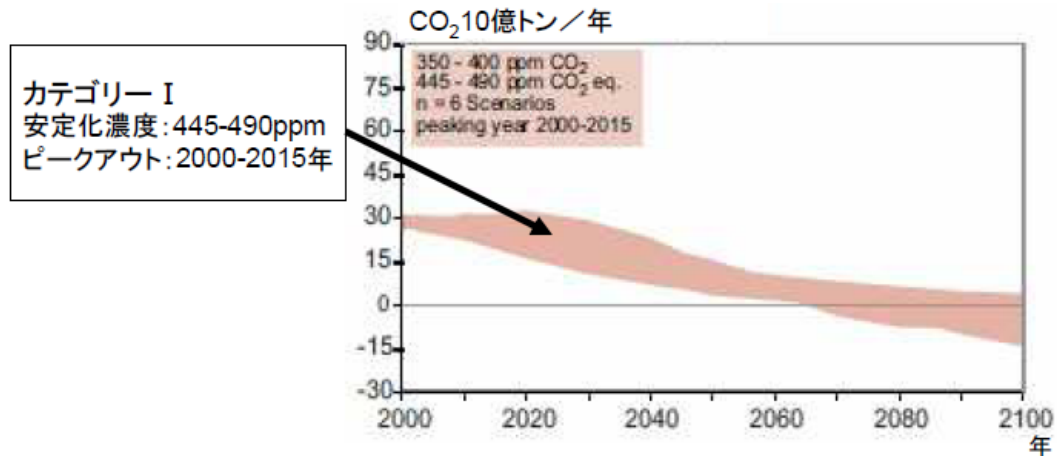
注 R.K.パチャウリ博士特別講演『気候変動と水：地球規模の観点から』(2008年、神戸、G8環境大臣会議記念シンポジウム)を基に作成。

また、カテゴリー1の安定化水準を達成するための世界全体の温室効果ガス排出量に関する削減経路については、2050年には半分以下とし、さらに21世紀後半には排出マイナスとするシナリオを想定している(図2)。すなわち、人類は既にあまりにも多量の温室効果ガスを排出してしまっており、このため将来

的には「低炭素」から「炭素中立」を通り越し、バイオマスエネルギーを大量に利用し、かつ排出CO₂を分離回収し地中に固定することなどにより、「炭素マイナス」、又は「空中炭素固定」とも言うべき段階にまで進む必要があることを示している。

⁸ “Major Economies Forum on Energy and Climate”の略称。以下、「MEF」という。

(図2) 大気中濃度安定化シナリオ「カテゴリー I」に対応する排出経路 (IPCC)



出典 IPCC第4次評価報告書、第3作業部会報告書、Technical Summary, 2007。

そして、世界地上平均気温上昇を2℃に止めるためには、平均的な気候感度に対応する「最良の推定」に基づく大気中温室効果ガス濃度を450ppmで安定化する必要があるとしている (IPCC)。

IPCCは、大気中温室効果ガス濃度を450ppmで安定化させるために、2020年に先進

国は全体として1990年比で25~40%削減し、途上国のうち東アジア、中央アジア、ラテンアメリカ及び中東では成り行き排出量⁹から相当の削減を実現すること、さらに2050年に先進国は全体として80~95%削減し、途上国は全地域で成り行き排出量から相当の削減を実現することが必要だとしている (表1)。

(表1) 大気中温室効果ガス450ppm安定化に必要な中長期的排出許容レベル

シナリオ・カテゴリー	地域	2020年	2050年
A CO2換算450ppm (カテゴリーIの下限に近いレベル)	附属書I国 (先進国)	-25~-40% (対1990年比削減率、以下同じ)	-80~-95% (対1990年比削減率、以下同じ)
	非附属書I国 (途上国)	ラテンアメリカ、中東、東アジアおよびアジアの計画経済地域では成り行き排出量からの実質的な乖離	全ての地域で成り行き排出量からの実質的な乖離
B CO2換算550ppm	附属書I国	-10~-30%	-40~-90%
	非附属書I国	ラテンアメリカ、中東および東アジア地域では成り行き排出量からの乖離	ほとんどの地域、特にラテンアメリカおよび中東地域で成り行き排出量からの乖離
C CO2換算650ppm	附属書I国	-0~-25%	-30~-80%
	非附属書I国	成り行き排出量	ラテンアメリカ、中東および東アジア地域では成り行き排出量からの乖離

出典：IPCC第4次評価報告書、第3作業部会報告書第13章、2007

⁹ 従来の経済活動を継続した場合の排出量。BAU ("Business As Usual"の略称)ともいう。

バリ行動計画の下での国際的検討の状況

2007年12月にインドネシアのバリで開催された気候変動枠組条約第13回締約国会議(COP13)で採択された「バリ行動計画」は、京都議定書の約束期間が終了する2012年後(ポスト2012年)の気候変動枠組みに関し、COP15においてその成果に合意し決定を採択することを目的として、以下の事項について検討すべきことを定めた。

世界的な長期排出削減目標を含む長期的な協力の行動のための共有ビジョン

緩和に関する国別・国際的な行動の強化

- すべての先進国による適切な約束又は行動
- 途上国による国別の適切な緩和の行動(NAMA¹⁰)
- 途上国の森林伐採・劣化による排出削減対策
- セクター別アプローチ・セクター別行動
- 市場を活用する様々なアプローチ
適応に関する行動の強化
技術開発・移転に関する行動の強化
資金供与・投資に関する行動の強化

なお、途上国のNAMAに関しては、「持続可能な開発の文脈における、計測可能、報告可能で、検証可能な(MRV¹¹)、技術的支援、資金供給や能力開発を考慮した、国別の適切な緩和に関する行動」とされた。このように定められたバリ行動計画のもとでの国際交渉は、京都議定書交渉がその出発点であるベルリン・マンデートにおいて先進国の約束強化に焦点を当て、交渉の結果2008～12年の期間

について先進国の排出削減目標について決定したのに比べ、京都議定書締結先進国に加え、米国及び途上国の行動強化が主要課題となった点は重要な進展であるが、このことに伴い利害関係が錯綜し、上記のように途上国の行動強化とそれに対する先進国の支援強化が連動しているなど、極めて困難な交渉である。

バリ行動計画の下で進められてきたポスト2012年の気候変動枠組みについての議論においては、上記排出削減の長期ビジョンについて様々な見解が表明されてきたが、G8ラクイラ・サミット及びMEF(2009年)の合意はIPCCが示したシナリオのうち最も厳しいもの、しかもそのシナリオで想定している幅の厳しい方の端を目指すという、世界の政治指導者たちの決意を示している。この意味で、気候変動の深刻な影響を回避するための国際制度の設計に関する議論は新しい段階に入ったと見てよいであろう。実際、その後2009年9月、ニューヨークで開催された国連気候変動サミットにおいて我が国の鳩山首相は2020年までに1990年比25%削減という新たな目標を約束し、さらにインドネシア、ブラジル、韓国、中国、インド等が次々に目標を発表した。

そして、COP15においては、世界の約120か国の首脳が参加し夜を徹しての協議が行われ、各国間の利害が錯綜したため、バリ行動計画で示された気候変動の緩和、適応等のための先進国及び途上国の行動の強化を定める法的拘束力を有する枠組みに関する合意を成し遂げることはできなかったものの、主要国の首脳級協議を経て作成された「コペンハーゲン合意」が条約締約国会議の大多数の国・地域の賛同を得た。この合意は、気温上昇を2℃以内に抑制するために、IPCC第4次評価報告書に記述されたように世界排出量の大幅削減が必要であること、及び科学に合致し、かつ衡平に基づき、この目的を達成

¹⁰ “nationally appropriate mitigation action”の略称。以下「NAMA」という。

¹¹ “measurable, reportable and verifiable”の略称。以下「MRV」という。

するために行動することに合意するとしている。そして、

先進国は排出総量に関する中期目標（2020年）を約束し、同合意付表の書式に従い2010年1月31日までに事務局に提出すること、

途上国は、緩和行動を同合意付表の書式に従い、同様に2010年1月31日までに提出すること、緩和行動については国内で計測、報告、検証した結果を2年ごとに国別報告書に含め提出し、国際的協議及び分析に供すること、また、国際的支援を受ける緩和行動については国際的に計測、報告、検証されること、

資金については、先進国が2010～12年の3年間に300億米ドルの新規かつ追加的な資金の供与を約束するとともに、2020

年までに1,000億米ドルの資金（官民、二国間・多国間資金源からのものを含む）を動員する目標を約束すること、コペンハーゲン・グリーン気候基金を資金メカニズムの運営組織として設立すること、コペンハーゲン合意の実施状況を2015年までに評価すること、

などを盛り込んだ。

本稿執筆時点で140近くの国がコペンハーゲン合意を支持し、我が国を含む80以上の国・地域が同合意のもとで気候変動緩和の目標や行動を提出しており、同合意の実施に向けて取組を開始している。主要先進国・途上国が提出した目標・行動を図3に掲げる。

（図3）コペンハーゲン合意のもとで提出された目標・行動(主要なもの)

国	2020年目標/ 行動
日本	1990年水準から25%削減
EU	1990年水準から20%削減
米国	2005年水準から17%削減
中国	CO ₂ /GDPを2005年水準から40-45%削減
韓国	BAUから30%削減
インドネシア	BAUから26%削減
インド	CO ₂ /GDPを2005年水準から20-25%削減
ブラジル	BAUから36.1-38.9%削減

以上見てきたように、コペンハーゲン合意は先進国の削減強化に加え、途上国の緩和行動の確立とその透明化に向けた第一歩とすることができよう。しかしながら、気温上昇を2未滿に抑制するためには図3に掲げた削減目標を達成するだけでは不十分であり、主要国を中心に更なる削減努力が不可欠である。そして、こうした努力を促すためには包括的な国際枠組みへの合意が極めて重要であり、

そのためには各国間の信頼醸成と取組への自信の確立が欠かせない。このために、先進国は野心的な長期目標に合致し、相互に比較可能な形で、力強い中期的削減の実施を先導することが極めて重要であり、途上国の適切な緩和行動に対する資金供与など、コペンハーゲン合意で約束した支援を実施する必要がある。同時に、途上国は適切な緩和の行動（NAMA）を実施するために、国家開発計画に

気候変動政策を主流化し、経済成長と温室効果ガス排出量の増加を切り離し、国内検証(MRV)と「国際的協議・分析」を通じ緩和行動の透明性を確保する必要がある。

しかしながら昨年末のコペンハーゲン会議後の将来枠組をめぐる国際交渉の状況を見ると、各国間、特に先進国と途上国の間で対立が激しく大きな進捗がみられていない。米国では連邦議会下院が2009年6月排出権取引制度の導入を定めた「クリーンエネルギー及び安全保障法案」を可決し、上院でも同様の内容を盛り込んだ法案が提出されたが、その後法案の審議が進まず成立の見通しが当面立っていない。このように、気候変動対策推進の機運が国際的に低下している。

アジア諸国の動向と我が国の進むべき道

上記のように、気候変動対策推進の機運が低下していると見られる反面、近年、韓国や中国は次々と意欲的な取組を開始している。韓国は低炭素グリーン成長戦略の下、国内排出権取引制度の導入など一連の極めて意欲的な政策を固め、世界グリーン成長研究所(GGGI¹²)を国際機関として設立しグリーン成長戦略を世界に普及させようとしている。中国も、2011年から始まる第12次5か年計画でCO₂排出強度の大幅削減を実現すべく政策・措置を強化しようとしている。中国政府は排出権取引制度を導入する方向で検討していると報道されており¹³、実際、中国国家発展改革委員会は2010年8月10日、「低炭素省区と低炭素都市の試行開始に関する通知」¹⁴を公布し、広東など5省と天津など8市で

排出削減に関する行動目標、具体的措置などを盛り込んだ低炭素発展計画を制定し、市場メカニズムを応用した削減目標実施推進方策の検討、排出データ集計・算定システムの確立、低炭素技術の革新の加速化と新産業の育成など、低炭素型発展モデルの模索を開始することを明らかにした。

我が国は、主要先進国の一員として、既に国際社会に約束した2020年までに1990年比25%削減という中期目標の達成に向け、再生可能エネルギーの一次エネルギー供給量に占める割合を2020年までに10%とし、国内排出権取引制度の創設、再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度の創設、地球温暖化対策税の2011年度実施に向けた検討など、あらゆる政策を総動員するとしている。このためには、我が国は政策間、特に気候政策とエネルギー政策の間で調整と統合を強化するとともに、国内排出権取引について排出枠の配分を排出総量方式とするか、原単位方式とするかなど、主要な政策・措置の内容に関する関係者間で合意形成を図る必要がある。また、気候変動緩和対策の経済へのプラス効果についての詳細な分析を含め、経済モデルを用いた政策効果に関する分析全般について研究を更に推進することが重要である。

近年、気候変動が及ぼす影響についての研究が進み始めており、我が国についても平均気温上昇が3.2℃の場合、被害額は年間約17兆円(現在価値)と見積もられるなど、深刻な影響が予測されている¹⁵。

我が国は積極的に低炭素社会構築に向けた施策を導入・実施し、2050年までに1990年比80%削減という長期目標の実現の軌道に乗せ、また途上国支援イニシアティブを戦

¹² “Global Green Growth Institute”の略称。

¹³ 『朝日新聞』(2010.10.8)

¹⁴ 『中国網日本語版(チャイナネット)』(2010.8.11)
<http://japanese.china.org.cn/business/txt/2010-08/1>

1/content_20687585.htm

¹⁵ 温暖化影響総合予測プロジェクトチーム『地球温暖化「日本への影響」-長期的な気候変化レベルと影響リスク評価』(2009)、文部科学省・気象庁・環境省『日本の気候変動とその影響』(2009)、44～53頁に引用。

略的に展開することにより、国内低炭素化と国際協力の両面において成功例をショーケースし、包括的な国際枠組みの合意に向けた信頼の醸成に資するよう意欲的に取り組むべきである。

低炭素社会に移行するためには社会・経済の根本的な転換が必要であり、政治のリーダーシップのもとで確固とした取組を進め、先行者利得を確保する必要がある。欧州、韓国、中国の政府・企業は既に大胆な取組を開始している。我が国は、エネルギー高効率技術や先進的再生可能エネルギー技術に更に磨きをかけ、技術の普及に必要な社会的・物理的インフラを整備するとともに、温暖化対策税、国内排出権取引など、削減が経済的に報われる制度を導入し、気候変動政策と経済・エネルギー政策を統合的に実施していく必要がある。21世紀の世界で喫緊の課題である持続可能で低炭素型のグリーン経済の実現に向け、先導的な役割を果たすべきである。

おわりに

持続可能で低炭素型のグリーン経済実現は総論では声高な反論は聞かれないが、各論になると国内排出権取引制度や地球温暖化対策税の導入をはじめ依然抵抗が強い。他方で、我が国の先進技術を官民挙げて世界に普及させようという動きが加速されている。重要なことは、我が国自身が低炭素型グリーン経済を国内で先導的に実現し、成功モデルをショーケースしつつ、途上国の低炭素型グリーン経済実現に貢献する道筋を具体的に示すことである。それこそが、危機的状況に向かう気候変動のもとにある21世紀の世界において我が国が生きる道である。

家族法の問題点と改正の方向

立命館大学教授
二宮 周平

要 旨

1947年の民法改正により、男女平等、夫婦平等の家族法が成立したが、一方で夫婦同氏・親子同氏の原則と戸籍制度が、夫婦と子からなる家族を標準的家族としてきた。しかし、今日、女性の経済的自立の傾向は、家族の多様化を生み出している。日本の家族法は、家族の多様化に対応できているかどうか。人と人との結び付きの多様化への対応として選択的夫婦別氏制度、離婚後の親子関係の多様化への対応として共同親権制度、婚姻の実態の多様化への対応として父性推定制度、父母の関係性の多様化への対応として婚外子の相続分差別を取り上げ、その問題点と改正の方向を検討する。人の交流が地球規模で起きている現実を見据えるとき、家族法にも国際的な基準、水準が求められる。多様化への対応をその一歩として位置付けたい。

《構成》

戦後改革の意義と現実の変化
 家族の多様性と選択的夫婦別氏制度
 離婚後の親子の交流と共同親権
 現実に適合した父性推定へ
 婚外子の相続分差別と子の平等
 家族法の国際基準化

戦後改革の意義と現実の変化

1 戦後改革の意義～家制度から近代家族へ
 「日本国憲法は、その第13条及び第14条で、すべて国民は個人として尊重せられ、法のもとに平等であつて、性別その他により経済的又は社会的関係において差別されないことを明らかにし、その第24条では、婚姻は両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により維持されなければならないこと、及び配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事

項に関しては、法律は個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して制定されなければならないことを宣言しております。しかるに現行民法特にその親族編、相続編には、この新憲法の基本原則に抵触する幾多の規定がありますので、これを改正する必要があります。」

これは、1947年7月、第1回国会、衆議院及び参議院の司法委員会における、民法改正の提案理由の説明である。こうして明治民法の家制度、家督相続や妻の行為能力制限の規定などが廃止され、男女平等、夫婦平等を理念とする家族法が成立した¹。

他方、家制度廃止による社会的影響を考慮し、また家族共同生活を営む者は、氏を同じ

¹ 夫婦の氏の選択(民法第750条)、同居協力扶助義務(同752条)、婚姻費用分担義務(同760条)、日常家事債務の連帯責任(同761条)、夫婦別産制(同762条)、離婚の際の財産分与(民768条)、子に対する共同親権(同818条第3項)など。一方、婚姻最低年齢(男18歳、女16歳。同731条)、女性のみ再婚禁止期間(同733条)など男女の間に格差を設ける規定も残されており、後に国連女性差別撤廃委員会から改善勧告を受けることになる。

くするという当時の現実を尊重して、夫婦同氏、親子同氏の原則を採用し²、かつ戸籍の編製を、1組の夫婦と氏を同じくする子を単位とした。GHQから、家制度を廃止したのだから、戸籍も個人別にしてはどうかと質されたのに対して、司法省は、「今度は、婚姻を重視しているから、婚姻を主にし、婚姻をすれば戸籍を別にし、子供ができれば、その戸籍内に記載する。即ち、夫婦と子供を1つのグループにしたままで、『家』の温存などは勿論考えていない」と応えている³。

こうして婚姻した夫婦と子からなる家族（近代家族と称されることも多い）が標準的家族とされ、家制度を克服する役割を果たした。1960年代からの高度経済成長の時代、企業は、男性を長時間労働や転勤を伴う基幹労働力とし、出産・育児や家事を担う女性を単純補助労働力として、結婚や出産まで活用した。「男は仕事、女は家庭」という性別役割分業構造の下、前述の標準的家族像が社会的に定着した。

2 家族をめぐる現実の変化～女性の自立と家族の多様化

しかし、今日、家族をめぐる現実は変化している。

女性のライフスタイルの変化。男性雇用者と無業の妻からなる世帯（専業主婦世帯）は、1980年の1,114万世帯から、2009年には831万世帯に減少し、雇用者の共働き世帯は、614万世帯から996万世帯に増加した。雇用者（就業者）の41.5%は女性である。

女性が職業を持つことに対する意識の変化。1972年と2007年の変化を見ると、「結

婚するまでは職業を持つ方がよい」は、男性26.2% 4.7%、女性18.6% 5.1%と激減し、「子どもができたら職業をやめ、大きくなったら再び職業をもつ方がよい」は、男性20.9% 32.2%、女性39.5% 33.8%だが、「子どもができてもずっと職業をつづける方がよい」は、男性9.7% 40.9%、女性11.5% 45.5%と、男女とも急増し、最多となった⁴。

家族の多様化。2005年国勢調査では、夫婦と子から成る世帯は、全世帯の29.9%。以下、1人暮らし世帯29.5%、夫婦のみの世帯19.6%、ひとり親と子から成る世帯8.4%と続く。離婚は2002年をピークにやや減少したが、それでも25万件を超える（253,353件、2009年）。また父母の離婚を経験する子は、毎年25万人前後になる（249,864人、2009年）。さらに婚姻の4分の1は再婚であり、離婚・再婚は日常化している。

男女の雇用形態及び賃金の格差はあっても、少子高齢化の中で女性の雇用が後退することはないのだから、女性の経済的な自立の傾向は更に進むものと推測される。それに伴い、家族の生活も多様化する。法制度を、夫婦と子という標準的家族像、夫婦の性別役割分業を前提として組み立てることは、現実に適合しなくなっている。社会が一定の経済成長を果たすと、人々は生活の質の向上を求める。一人ひとりに個性があるように、家族の在り方についても、個性が現れる。したがって、家族の法制度は、専業主婦（主夫）的なライフスタイルも含めて、多様な家族生活の多様なニーズに応えるものに転換していく必要がある⁵。

⁴ 内閣府男女共同参画局『男女共同参画社会の実現を目指して』（2009年6月）11頁参照。

⁵ 「第3次男女共同参画基本計画（案）」（2010年11月22日）では、「夫婦や家族の在り方の多様化や女子差別撤廃委員会の最終見解も踏まえ、婚姻適齢の男女統一、選択的夫婦別氏制度の導入等の民法改正について、引き続き検討を進める。また、再婚の増加等に伴う家族の在り方の

² 我妻栄編『戦後における民法改正の経過』日本評論社（1956）251頁。

³ 「現行戸籍法立法関係資料」『戸籍（458号）』テイハン（1982）46頁。

家族の多様性と選択的夫婦別氏制度

多様な家族生活の多様なニーズに応えるものとして、まず当事者が対等な合意の下、パートナー関係を形成する自由が保障されなければならない。とりわけ、婚姻は、民法上の権利義務、社会保障や税の取扱いなどで安定的な生活関係を作り出すことから、婚姻選択の自由を広く確保する必要がある。ここでは、選択的夫婦別氏制度を取り上げる。

1 選択的夫婦別氏制度と法の論理

現行制度は夫婦同氏制度であることから（民法第750条）、夫婦別氏を实践するために法的手続をとらないカップルがある。職場の旧姓使用制度はある程度普及しているが⁶、法律上の氏と旧姓の通称使用が併存する在り方は、職場には二重の管理システムという負担を、当事者には使い分けの不便を生じさせる。そこで夫婦別氏を選択できる制度の導入が課題となる。

1996年2月、法制審議会答申「民法の一部を改正する法律案要綱」は、婚姻の際に、夫婦同氏、夫婦別氏を自由に選択できる、婚姻後には、別氏から同氏、同氏から別氏への変更を認めない、別氏を選択した場合には、婚姻の際に、子の氏を父又は母の氏のどちらかに定めておく、すでに婚姻している夫婦についても、法律施行後一年以内に、共同の届出をすれば、別氏を選択することができる、というものである⁷。

多様化、少子化など時代の変化等に応じ、家族法制の在り方等について広く課題の検討を行う。」とされている。

⁶ 例えば、「国の行政機関での職員の旧姓使用について」（2001年7月11日各省庁人事担当課長会議申合せ）では、職場での呼称、職員録、人事異動通知、出勤簿など8種類の文書で旧姓使用が認められている。

⁷ 法制審議会民法部会「民法の一部を改正する法律案要綱案」『ジュリスト（1084号）』有斐閣（1996）126頁。法制審議会はこの民法部会の「要綱案」をそのまま「要綱」として決定した（『ジュリスト（1086号）』有斐閣（1996）6頁）。

この制度を検討するに当たっては、何よりもまず、法の論理を踏まえる必要がある。それは、最判昭63〔1988〕・2・16民集42巻2号27頁が述べた氏名を人格権ととらえる論理である。最高裁は、「氏名は、社会的にみれば、個人を他人から識別し特定する機能を有するものであるが、同時に、その個人からみれば、人が個人として尊重される基礎であり、その個人の人格の象徴であって、人格権の一内容を構成するものというべきである」とした。すなわち、氏は単に個人の呼称というだけではなく、名と結合することによって社会的に自己を認識させるものであり、自己の人格と切り離して考えることができないことを意味する。氏名には一人ひとりの思い、生き方、その生活史が込められており、これらの思いを大切にす論理が「人格権」という概念なのである。人格にかかわることだから、何よりも本人の意思が尊重されなければならない。したがって、婚姻に際して改姓を望まない人に改姓を強制する制度は、人格権の侵害として許されないことになり、選択的夫婦別氏制度の導入は必至となる。

2 差別をなくす視点

明治以前、庶民には氏がなく、1875年、国民すべてが氏を名乗るよう強制された。しかし、夫婦の氏については、1876年、政府の指令（太政官布告）では、婦女は結婚してもなお所生の氏（婚姻前の氏）を用いることとされていた。明治民法（1898年）で家制度が確立し、氏は家の呼称とされ、戸主及び家族は家の氏を称することとなり、妻は婚姻により夫の家に入る結果、夫の家の氏を称するという形で夫婦同氏が実現した。民法改正（1947年）で家制度は廃止されたが、前述のように夫婦同氏の原則を採用したため、夫婦の氏をどのように定めるかが問題となった。日本政

府案は、「夫婦は共に夫の氏を称する」だったが、GHQから、夫婦の平等原則に反すると批判され、現在の民法第750条になった⁸。夫婦は協議によって「夫又は妻の氏を称する」のだから、平等だとするのである。

しかし、圧倒的多数の夫婦が夫の氏を選択する。2008年で、夫の氏を選択698,797(96.2%)、妻の氏を選択27,308(3.8%)であり、妻の氏を選択する夫婦は圧倒的な少数である。男性は当然のように自分の氏が夫婦の氏になると思うのに対して、女性は自分の氏を夫婦の氏とするためには、結婚相手や家族の了解を得なければならず、圧倒的少数であるがゆえに、困難を極める。「夫又は妻」の氏という、一見、中立的なルールが、現実には女性に不利に働いている。一方の性に不利に働くルールは中立的ではなく、やはり差別的なものと考えべきであり、他に差別的でないルールがあれば、それに替える必要がある⁹。それが選択的夫婦別氏制度である。

3 選択的夫婦別氏制度がもたらすもの

選択的夫婦別氏制度は選択制なので、夫婦同氏・親子同氏にしたい人は同氏にすることができ、この制度を導入しても何の不利益もない。しかし、導入に反対する人たちは、夫婦・親子の氏が別になることから、「家族の一体性がなくなる」、「夫婦・親子の絆が弱まる」などと主張する。こうした旨の制度導入に慎重ないし反対の決議をあげる地方議会もある。しかし、氏名に関して近代的な法制度をもつ国々では、夫婦同氏を強制する国はなく、夫婦別氏制度の国々や選択制を導入した国々において、上記のような事態は生じて

いない¹⁰。

国民の意識についても、2006年の内閣府の世論調査では、選択的夫婦別氏制度の導入につき、賛否拮抗とけん伝されたが(容認36.6%、不要35.0%)、20代~50代では、容認が多数派(42.5%対25.1%)であり、この傾向は1996年、2001年の調査でも同様である。世論の動向を、婚姻の当事者になる世代、子どもの婚姻に直面する可能性の高い世代について見れば、かつての政府の答弁とは逆に、法改正は必至となるはずである。ただし、「別氏だと子どもに好ましくない影響がある」(66.2%)と回答する人も多く、ライフスタイルの異なる少数派に対して、社会が非寛容なのではないかという不安感がなお根強いことを示唆している。だからこそ、制度化して、子どもが安心できる環境を整える必要がある。

選択制の意義は、氏名の人格権としての把握から、個人の尊厳を明確にすることにあると同時に、同氏の夫婦、別氏の夫婦がいることから、夫婦関係が多様であることが社会的に認識される契機となり、また子どもからも、親の関係性が多様であることを認識できる契機となる。それは生き方の多様性、少数派に対する社会的寛容に結び付くように思う¹¹。

離婚後の親子の交流と共同親権

現行制度は、子に対する監護教育及び財産管理を内容とする親権について、父母の婚姻関係と連動させており、婚姻中は、父母が共同で親権を行使するが(民法第818条第1項、第3項)、父母が離婚した場合と、婚外子の

⁸ 中川善之助「民法改正余話」『ジュリスト(936号)』有斐閣(1989)95頁。

⁹ 山田卓生「結婚による改姓強制」『法律時報(61巻5号)』日本評論社(1990)86頁。

¹⁰ 二宮周平「夫婦別姓」『ジュリスト(1336号)』有斐閣(2007)15-17頁。

¹¹ 個人の生き方の多様性を認め合う社会の実現を目指す視点から、政府の男女共同参画基本計画では、選択的夫婦別氏制度の導入が検討課題とされてきた(第1次基本計画〔2000年12月〕、第2次基本計画〔2005年12月〕)。なお第3次については、注5参照。

場合は、父母いずれかの一方が親権者となる（民法第819条第1項、第4項）。いずれの場合も、父母の一方が子を引き取り、同居することから、単独親権としたものと推測されるが、離婚後の父母の関係も多様であり、婚外子でも事実婚のように父母が同居している場合もあれば、別居していても親子の交流を保とうと努力する場合もあり、やはり父母と子の関係性は多様である。親権規定もこうした多様性に対応する必要がある。

1 離婚紛争の問題性

離婚後の親権者について、父母の間で協議が整わない場合には、家庭裁判所が、次のような事情を考慮して親権者を決定する。監護能力、監護の実績と継続性、子の意思、離婚後の親子の交流に対する許容性などであり、母性優先や、経済的能力、婚姻破綻の有責性などは重視されない¹²。そこで、自己が親権者になるために、監護能力の優劣を争う、そのために相手方の人格を誹謗中傷する、監護実績を作るために子との同居を確保し、別居親に合わせようとし、実力行使で子を連れ去るといった事態も生じることがある。親権争いは熾烈化する。

一方が親権者に定められた場合、他方が別居中の子に会って交流することができるかが問題となる（面会交流又は面接交渉という）。民法に明文の規定はないが、家庭裁判所の実務では、子の監護について必要な事項（民法第766条第1項）、又は監護について必要な処分（同条第2項）として家事審判の対象とする（家事審判法第9条第1項乙類4号）。ここでは、家裁は、子の心身の状況、監護状況、子の意思・年齢、監護教育に及ぼす影響、父母それぞれの意思、父母の葛藤・緊張関係

の程度、面接についての父母の協力の可能性、申立ての目的、別居親との距離などから総合的に面会交流の可否を判断している¹³。しかし、法規定がないこともあって、同居親が別居親や子の立場を配慮せず、かたくなに交流を拒否したり、別居親が同居親や子の立場を無視して、強硬に交流を求めることもあり、紛争を深刻化させている。

いずれの場合も、子は父母の熾烈で深刻な争い、葛藤にさらされ、辛い思いをすることになる。子の意思や利益を優先的に考えることができる仕組みが必要不可欠である。

2 共同親権と当事者へのサポート

各国は、父母の子に対する責任は、父母の婚姻関係に左右されないとして、離婚後も、婚外子の場合も、原則として父母の共同親権（ただし、親権という概念ではなく、親の配慮、親責任などとする）とし、DVや児童虐待など共同親権が明白に子の利益に反する場合は例外として、父母の一方が親権者となる制度を導入している¹⁴。

共同親権といっても、現実には父母の一方が同居して現実の養育者となることが多いため、現実の養育者、養育費の負担、面会交流の取決めなどについて合意を形成する必要がある。また離婚後、子のために父母が協議する事項も定めておく必要がある。こうした協議について、父母に任せるのではなく、専門家が関与しサポートする必要がある。

例えば、韓国では、2007年の民法改正により、未成年の子がいる離婚の場合には、家庭法院に協議離婚の申立てをすると、離婚と子どもとの関係に関する情報提供を受け、3か月

¹³ 同上125頁。

¹⁴ 「特集・親権の比較法的研究」『民商法雑誌（136巻4-5号）』有斐閣（2007）465頁以下、田中通裕「比較法の概観」『家族＜社会と法＞（24号）』日本加除出版（2008）98頁以下。

¹² 二宮周平『家族法（第3版）』新世社（2009）113-114頁。

の間に、専門的な相談機関などを利用して、子の養育者の決定、養育費の負担、離婚後の親子の交流について具体的な定めをし、家庭裁判所で確認を受けて初めて協議離婚が可能になる制度を導入した（大韓国民民法第 836 条の 2、第 837 条）¹⁵。

ドイツの家庭裁判所でも、子のいる離婚について、裁判官が法律を用いて勝敗をつける解決ではなく、できるだけ当事者の合意形成を促す仕組みを導入した¹⁶。当事者が家裁に離婚を申し立てる前に少年局（児童相談所と福祉事務所を兼ねたような官庁）のスタッフが父母と子と話し合い、アドバイスをしたり、心理相談や調停が必要であれば紹介する。これらで合意が作れずに裁判所へ申し立てた後も、裁判官は上記の相談を勧めることができ、さらには心理鑑定人に対して、鑑定書作成に際して合意形成を促すことを指示することもできる。子のことを一番よく知っているのは子の親だから、子の視点で離婚後の親子関係の継続性について合意を作っていくとする。こうした過程を家裁が常にコントロールして、実効性を担保するのである。

韓国もドイツも共同親権が原則なので、親権の帰属や面会交流の可否を争う必要はなく、いかに離婚後の親子関係を形成していくか、ペアレンティングのための調整が主眼になっている¹⁷。これに対して、日本には家事

事件について訴訟の前に当事者の話し合いによる解決を斡旋する家事調停制度がある。しかし、当事者を同席させて話し合いをさせること、裁判所外の機関を活用すること、離婚後の面会交流について家裁調査官が立ち会ったり、指導することなどについて消極的である。F P I C（家庭問題情報センター）、Vi プロジェクトなど、民間機関が支援を開始しているが、その人的体制や場所の確保など公的な支援は乏しい。最高裁家庭局が当事者助言用 DVD ビデオ「子どものある夫婦が離れてくらすときに考えなければならないこと」、絵本「あしたてんきになあれ」「ココ、きみのせいじゃない」を作成・配布しているが、家事調停を利用する父母の任意の利用にとどまることが多い。

日本で法改正するとすれば、親権が父母の義務であることを明記した上で共同化を図り、上記のようなサポート体制を整える必要がある¹⁸。

現実に適合した父性推定へ

現行制度は、妻が婚姻中に懐胎した子を夫の子と推定し（懐胎主義という。民法第 772 条第 1 項）、婚姻成立から 200 日経過後、婚姻解消から 300 日以内に出生した子を婚姻中に懐胎したものと推定する（同条第 2 項）。この推定が事実と違う場合には、夫だけが子の出生を知って 1 年以内に、訴えによって父子関係を争うことができる（嫡出否認の訴え。民法第 777 条）。しかし、この制度は婚姻の多様な実態に合わなくなっている。

¹⁵ ソウル家庭法院の取組について、二宮周平・金成恩「資料 韓国における子どものいる夫婦の離婚問題への取組み～「子ども問題ソリューション会」と「養育手帳」～」『立命館法学（331 号）』立命館大学法学会（2010）455 頁以下参照。

¹⁶ ミヒャエル・ケスター（松久和彦訳）「ドイツ家族法における親の配慮権紛争」『立命館法学（332 号）』立命館大学法学会（近刊）所収参照。

¹⁷ オーストラリアでも 2007 年に法改正があり、父母の子に対する責任は離婚後も変わらないことを原則に、父母が離婚後の親子関係の形成に合意することを促進する仕組みを設けた。父母の相談から受け付け、各専門機関につなげるために、全国 66 か所に家族関係センターを設置した（パトリック・パーキンソン（長田真理訳）「別居後のペアレンティング～オーストラリアにおける紛争解決プロ

セス」『立命館法学（330 号）』立命館大学法学会（2010）110 頁以下参照。

¹⁸ 日本法の問題点と課題について、「家族法改正～子の利益を中心に」『家族＜社会と法＞（26 号）』日本加除出版（2010）66-98 頁（山口恵美子「面会交流・養育費の実現へ向けたサポート」、棚村政行「面会交流への社会的支援のあり方」）参照。

1 「離婚後 300 日以内出生子」の問題

現在の戸籍実務では、婚姻中に妻が懐胎した場合には、たとえ長期間別居中で事実上離婚の状態にあっても、夫の嫡出子としての出生届しか受理しない。離婚後 300 日以内に子が出生した場合も、前夫の嫡出子としての出生届しか受理しない。そのため、夫又は前夫の子として戸籍に記載させまいとすれば、夫（前夫）に嫡出否認の訴えを起こしてもらうか、母の側から、夫（前夫）を相手方として親子関係不存在確認の訴えを起こし、審判又は判決によって不存在が確定した後で出生届をするしかないとされてきた。

このような手続をとらせることは、時間的、費用的にも負担過重である。また DV のために夫から逃れて暮らしている場合などでは、事実上離婚状態にあったことの証言や、DNA 鑑定など夫の協力を得にくいこともある。かわりを怖れて出生届を出さないこともあり、その結果、「戸籍のない子」が生じる。これは社会問題となり¹⁹、戸籍実務は、離婚後の懐胎を証明する医師の「懐胎時期に関する証明書」が添付されている場合には、現夫の嫡出子としての出生届又は婚外子としての出生届を受理することとした（平 19〔2007〕・5・7 民一 1007 号通達）。離婚後の懐胎だから、民法第 772 条第 1 項が適用されないことを理由とする。しかし、離婚後の懐胎に限られるため、救済の範囲は狭い。より根本的に民法第 772 条自体を検討する必要がある。

2 父性推定方法の変更

現行制度は、婚姻解消から 300 日以内に出生した子を婚姻中に懐胎したものと推定し、妻が婚姻中に懐胎したことから、夫の子と推定するものであり、夫が出生前に死亡したと

きでも、夫の家の後継ぎを確保し、離婚したときでも、前夫に父としての責任を果たさせることが可能となった。その意味では、子の利益にもなる規定だった。しかし、婚姻中の別居、離婚、再婚など、多様な婚姻の実態には対応できないことから、子の父を早期に確定する方法と、推定が事実と異なる場合の簡便な救済方法が求められる。

この 2 つの要請を満たす制度改革として、例えば、東京弁護士会の提案がある²⁰。「第 1 項 妻が婚姻中に懐胎した子又は妻が婚姻後に出産した子は、夫の子と推定する。ただし、婚姻の成立の日から 200 日以内に生まれた子について、父欄を空白とする出生届出がなされたときは、夫の子と推定しない。」「第 2 項 婚姻の解消若しくは取消しの日から 300 日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。ただし、父欄を空白とする出生届出がなされたときは、婚姻中に懐胎したものと推定しない。」「第 3 項 子が、前婚の離婚後 300 日以内でかつ再婚後に出生し第 1 項及び第 2 項による推定が重複する場合、出生届の父欄に記載された者を父と推定する。」

この提案の特徴は、婚姻中懐胎及び婚姻後出生を父性推定の要件とし、さらに婚姻解消から 300 日以内の出生を婚姻中懐胎を推定する要件として、父の死亡や父からの遺棄の場合の父子関係の確保を図る一方、真実を最もよく知る当事者を信頼し、父欄を空白にした出生の届出があれば、父性推定や婚姻中懐胎の推定を及ぼさず、父性推定が重複する場合も、当事者の届出を信頼した扱いをすることにある。これによって、出生の届出で簡便に

¹⁹ 毎日新聞社会部「離婚後 300 日問題 無戸籍児を救え！」明石書店（2008）。

²⁰ 二宮周平「『離婚後 300 日以内出生子』問題その後」『戸籍時報（623 号）日本加除出版（2008）13 頁。なお私見は、婚内子・婚外子共通に、父母の署名による出生の届出によって、父子関係は推定されるという考え方を第一に優先するので（二宮周平『家族と法』岩波新書（2007）117-123 頁）、この案とは異なるが、現行法になじみやすいのは、この案であると思うので、優先的に紹介した。

父子関係と戸籍記載を決定することができ、当事者に精神的、経済的に負担となる裁判手続を課さない点に意義がある。

3 父子関係を争う子の権利

前述のように、嫡出否認の訴えの出訴権者（夫のみ）、出訴期間が限定されていること（子の出生を知って1年以内）から、血の繋がりが（自然血縁）と法律上の父子関係が一致しないケースが生じる。例えば、夫が妻の産んだ子が自分の子でないことに気がつき否認したいのだが、既に出訴期間の1年を過ぎているような場合、婚姻継続中に妻の不倫が判明したため夫婦が離婚し、妻は子の自然血縁上の父と再婚したが、夫が復讐心や嫌がらせのために否認権を行使しようとしないうちに、別居中に妻が出産し、夫がその事実を知ったが、無関心なまま放置していた場合などである。

できるだけ自然血縁と法律上の父子関係を一致させるべきだとすれば、このような場合にも、父性推定を争う方法を考える必要がある。判例は、婚姻が事実上離婚状態にあるときに妻が懐胎した子について、民法第772条の推定を受けない子として扱い、利害関係のある者は、夫と子の間の親子関係不存在確認の訴えを起こすことができるとする（最判昭44〔1969〕・5・29民集23巻6号1064頁など）。また家庭裁判所の調停において夫と妻の間で、父子関係が存在しないことにつき合意が成立すれば、家裁が事実を確認した上で親子関係不存在の審判を出すことができる（家事審判法第23条）²¹。

しかし、事実上離婚状態が証明できない場合、夫・妻の間で合意が成立しない場合などは、救済できない。何より父子関係の一方当事者である子に、父子関係に関する権利が確

保されていないという問題がある。ドイツの連邦憲法裁判所は、子の出自を知る権利を、自己のアイデンティティを確立するという視点から人格権として把握し、子による嫡出否認権の行使を制限する民法の規定を違憲とした²²。子の出自を知る権利を中核に据えるときには、例えば、子が父との間に自然血縁関係がないという事実を知った時から2年以内であれば、子に父子関係を否定する権利を認める、父及び母は、子の同意又は子の同意に代わる家裁の許可を得た場合にのみ、父子関係を否定することができるなど、子の立場、子の意思を優先するような法改正が求められる。

婚外子の相続分差別と子の平等

子の父母の関係は、婚姻、事実婚、離婚、別居など多様であるが、生まれてきた子は、父母の関係性によって差別を受けてはならない。子ども一人ひとりの尊厳を保障することは、必然的に子の平等処遇を導く。しかし、日本法には、父母が婚姻関係にない子（婚外子）の差別が残っている²³。その代表として相続分差別を取り上げる。

²² 海老原明夫「自己の出自を知る権利と嫡出否認～ドイツ連邦憲法裁判所の判決と親子法の改正」『法学協会雑誌（115巻3号）』東京大学（1998）358頁など。

²³ これまでに婚外子差別が廃止されたものとして、住民票の世帯主との続柄を「子」に統一（自治振232号「住民基本台帳事務処理要綱の一部改正について（通知）」、1995年3月施行）、戸籍の父母との続柄に関して、婚外子の場合は、母を基準に「長男」「長女」型に統一（法務省令76号「戸籍法施行規則の一部を改正する省令」、2004年11月施行）、婚外子の父が子を認知すると、児童扶養手当の支給を打ち切り、1年以上、父から遺棄されている場合に、手当を支給するという取扱いを廃止（政令224号「児童扶養手当法施行令及び母子及び寡婦福祉法施行令の一部を改正する政令」、1998年8月施行）、日本人父と外国人母の婚外子の場合、父の認知と父母の婚姻によって、日本国籍を取得するとしていたが、父の認知があれば、認知の時から日本国籍を取得できるように法改正（国籍法第3条の改正、2008年12月12日公布〔法律88号〕、2009年1月施行）。まだ残る法的な差別として、法定相続分の他に、a父子関係の成立（認知が必要）、b父又は母の単独親権、c非婚女性に対する寡婦控除の不適用、d出生届書の様式（嫡出でない子のチェック）がある。これらの概要について、二宮周平「婚外子の平等化とジェンダー」『ジェンダーと法（7号）』日本加除出版（2010）39-41、48-49頁。

²¹ 二宮・前掲書（脚注12）164頁。

1 相続分差別の立法趣旨と改正案

被相続人に嫡出子（父母が婚姻関係にある時に母が懐胎または出産した子、婚内子）と嫡出でない子（婚外子）がいる場合に、婚外子の相続分は婚内子の2分の1となる（民法第900条第4号ただし書）。

1947年の民法改正時に、立法者は、相続分に差を設けることとなった理由について、法律婚主義を採用する以上、正当な婚姻を尊重する、奨励することから、婚外子に多少の差別待遇があってもやむを得ないと述べている²⁴。婚外子は、事実婚、妊娠後の婚約解消や婚約者の事故死、離婚後に会った人と親密な関係に入るなど、様々な事情から出生するが、夫の不倫から生まれた子、すなわち法律婚に敵対する関係の子として認識されがちであり、この差別が正当化されてきた。しかし、相続分差別を違憲とする高裁決定（東京高決平5〔1993〕・6・23家月45巻6号104頁など）や後述の国連規約人権委員会からの改善勧告を契機に、1996年の法制審議会答申「民法改正案要綱」では、婚外子差別を廃止するとされたが、現時点では法改正はなされていない。

2 判例の動向

最高裁大法廷は、婚外子の相続分差別について、法律婚の尊重と婚外子の保護の調整を図ったものであり、著しく不合理とはいえず、立法府の裁量判断の限界を越えたものとはいえないとして、合憲と判断した（最大決平7・7・5民集49巻7号1789頁）。しかし、少数意見は、出生について何の責任も負わない婚外子をそのことを理由に法律上差別することは、婚姻の尊重・保護という立法目的の枠を超えること、相続分差別の規定は、婚外子を婚内子に比べて劣るものとする観念が社会的に受容される余地をつくる重要な一原

因となっていると認められること、合憲性の判断に当たっては、制定後に生じている立法の基礎をなす事実の変化や条約の趣旨等も加えて検討されるべきであること（諸外国の立法、日本の立法作業、国際人権規約第26条、子どもの権利条約第2条などをあげる）などを指摘して、違憲とする。

その後の判例では、僅差の合憲判断が続いているが²⁵、例えば、少数意見の今井裁判官は、法制審議会「答申以来十数年が経過したが、法律の改正は行われぬまま現在に至っているものであり、もはや立法を待つことは許されない時期に至っているというべきである」とまで指摘する（最1小判平21〔2009〕・9・30家月61巻12号55頁）。現在、相続分差別に関する上告案件が最高裁大法廷に回付され、審理中であり、違憲判決の可能性もある。

3 国連の各委員会からの改善勧告と各国の動向

相続分差別など婚外子差別について、日本政府は、国連B規約人権委員会から3度（1993、1998、2008）、国連A規約人権委員会から1度（2001）、国連女性差別撤廃委員会から2度（2003、2009）、国連子どもの権利委員会から3度（1998、2004、2010）、法改正をして差別をなくすよう改善勧告を受けている。これら委員会での日本政府の答弁では、現行法維持が多数意見であるという世論調査の結果が引用されたが（「現在の制度を変えない方がよい」が、1996年調査で38.7%、2006年調査で41.1%。「同じにすべき」は、1996年25.0%、2006年24.5%）、各委員会でも厳しく批判された²⁶。少数者の人権保

²⁴ 我妻編・前掲書（脚注2）288頁。

²⁵ 判例の分析として、二宮周平「婚外子の相続分差別と適用違憲判決」『戸籍時報（656号）』日本加除出版（2010）9-12頁。

²⁶ 二宮周平「婚外子の相続分差別は許されるのか（2）～国際比較と判例の展開」『戸籍時報（616号）』日本加除出版（2007）3-4頁。

障は、世論の多寡で決められるものではなく、むしろ政府には世論を導く努力をすべき責務があると指摘された。

1996年の法制審答申当時、婚外子の相続差別を残していたドイツでは1998年、フランスでは2001年、完全平等を実現し²⁷、かつ正統な子という含意のある「嫡出」という表現も削除した。

4 考え方

今日、女性の経済的自立の傾向が進み、婚姻だけが女性の幸福に結び付くものではないという意識が広がり、自分に合ったライフスタイルの選択が求められ始めている。こうした個人の家庭生活、私生活の多様性を前提にするとき、家庭生活に「正当性」という基準を持ち込み、婚姻のみを正当とみて、その尊重を説くことに、合理性を見いだすことは難しい。婚外子の平等化とは、同じ父あるいは同じ母の子どもであれば、同じ法的扱いを受けることであり、家族の一人ひとりを差別してはならないことを意味している。婚外子の相続分差別は、家族の中の個人の尊厳、人権の問題としてとらえられるべき課題であると同時に、親のライフスタイル選択の自由にもかかわる問題として認識される必要がある。

家族法の国際基準化

国際結婚、離婚が増加すると、家族法の国際化が求められてくる。例えば、日本人が国

際結婚した場合、日本人配偶者の氏は変わらないのが原則だが、婚姻の日から6か月以内に限り、届出によって外国人配偶者の称している氏に変更することができる（戸籍法第107条第2項）。また外国人と婚姻した女性が自己の氏について、複合氏（クルム伊達公子さんのように夫の氏と妻の氏をつなげる）への変更を申し立てた事案で、家庭裁判所は、国際結婚では、複合氏の必要性が高い場合もあるとして、変更を認めている（東京家審判2〔1990〕・6・10家月42巻12号56頁）。いわば複合氏も含めて選択的夫婦別氏制度を先取りしているのである。

人権に関わることについては、条約や国連の人権に関する委員会の改善勧告に応えることによって、国際基準を満たすことができる。婚姻最低年齢、女性のみでの再婚禁止期間、夫婦同氏制度、婚外子の相続分差別については、2009年の国連女性差別撤廃委員会から、2年後に改善の状況を報告すべきフォローアップ課題の1つとされている。さらに離婚後の共同親権や父性推定の在り方なども、国際結婚、離婚に対応できるように国際的な水準に達する必要がある。

1947年の民法改正から60有余年、ここに取り上げた課題だけでも、日本家族法は制度疲労を起こしていることが分かる²⁸。世界から孤立しないためにも、法改正へ向けて努力する時期に来ているのではないだろうか。

【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。

- ・シンポジウム「家族法改正を考える」『戸籍時報（659号）』日本加除出版（2010）2頁。
- ・「家族法改正～婚姻・親子法を中心に」『ジュリスト（1384号）』有斐閣（2009）4頁。

²⁷ 同上7-13頁。

²⁸ その他、同性婚や登録パートナー制度など同性カップルへの権利保障、一定期間の別居を裁判離婚の原因とすること、財産分与規定の具体化（考慮すべき要素の列挙や分与割合の基準）、財産分与のための財産開示制度、養育費支

払い義務の明文化、婚外子の認知について母や子の承諾を要件とすること、親権の一時停止制度、子の自己決定権の明文化、生殖補助医療の規律、性同一性障害者の性別取扱いの変更要件の緩和、個人単位戸籍の導入など多くの課題がある。

自衛隊の活動における「国会承認」の射程（前）

－ 立法者意思の分析を中心として －

衆議院調査局調査員

高山昌治郎

（総務課）

要 旨

自衛隊のどのような活動について、民主的コントロールの観点から国会承認が必要となるのかという問題については、これまで多数の法律が整備されたにもかかわらず、明確な解答・基準が導出されていない。本稿は、主に立法者意思の分析を通してかかる問題への解答を試みるものであり、本号では、その前段として、国会での議論を素材に自衛隊の各活動の国会承認規定がなぜ設けられたか（又は設けられなかったか。）を考察し、次号で総括的に分析するための道具概念の析出を行った。

《構成》

はじめに－本稿の主題及び構成

自衛隊の活動に係る国会承認

（以上 本号）

はじめに－本稿¹の主題及び構成

我が国の防衛法制²は、大局的にみれば、1991年1月の多国籍軍による湾岸戦争を転機として、その有り様が変化しているといえる。すなわち、防衛庁・自衛隊発足後、長期にわたって防衛庁設置法と自衛隊法のいわゆる防衛二法のみが主たる法律として存在していた時期があったが³、冷戦終結による国際情勢の変化－その主たる事象である「地域紛争」の嚆

矢がイラクによるクウェート侵攻である－を受けて、1990年代以降、短期間に多数の法律が整備されるに至っている⁴。

このように自衛隊の活動に関し多数の法律が制定されるとともに、特別措置法が累次にわたり改正（期限の延長）されるなど、防衛に関する法体系が複雑化の様相を呈しているなかで、立法府である国会が果たすべき役割とは何であろうか。これについては、当然のことながら、立法府が有する最も重要な権能である立法権の行使がまず考えられるが、これに加え、行政府との関係で重要な機能に、行政府に対するコントロール機能がある⁵。議会による行政府に対する民主的コントロールは、「議会統制」として論じられることが多いが⁶、『行政統制』という視点から議会的統制

¹ 本稿は、筆者が調査局安全保障調査室に在籍中に派遣された一橋大学大学院法学研究科に、平成20年1月に提出した修士論文「自衛隊の活動に対する民主的コントロールの法的諸問題 立法権及び議会留保を題材として」の一部を省略し、その残余に論文提出後に進捗した状況（補給支援特別措置法及び海賊対処法の制定）に係る内容を加筆したものである。また、本稿の作成に当たっては、論文内の「法律の留保」の側面からアプローチを試みた部分を大幅に省略する一方、論文提出後に刊行（改版）された文献も参照・引用したことを付言しておく。

² 「防衛法制」は一般的に用いられている呼称であり、これについて必ずしも確立した定義が存するわけではない。田村重信ほか『日本の防衛法制』内外出版（2008）35頁。

³ 田村ほか・前掲注2、35頁。

⁴ 1992年6月に「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。）が制定されたのを皮切りに累次にわたり法律が制定されているが、本稿では、このうち自衛隊の活動に係るものを考察対象とする。

⁵ 安西文雄ほか『憲法学の現代的論点』有斐閣（2006）133-134頁〔林執筆〕。もちろん、林准教授も指摘するように、広い意味で解せば「立法」も行政活動に対する法的なコントロールであるといえよう。

⁶ 議会統制に関する諸学問領域の学説を横断的に概観し

の問題を考察した代表的⁷⁾論者である小嶋和司博士は、「行政部に単独決定権をみとめず、議会の承認・同意等を要件とするという形での議会統制⁸⁾」(傍点筆者)が存在し、かかる統制においては、議会が関与的決定権を有すると指摘した⁹⁾。これに関しては、自衛隊の活動においても、防衛出動(自衛隊法第76条等)や治安出動(自衛隊法第78条)等については、国会による承認(以下「国会承認」という。)を要することとされており、行政府への授權と併せて国会によるコントロールが定められている。「防衛」が、「外交」や「財政」と並び、議会統制が伝統的に重要な意味を持っている領域である¹⁰⁾ことにかんがみれば、かようなコントロール機能は、立法権と並び国会が果たすべき中心的役割といえる。

このような認識の下、本稿では、自衛隊の活動に対する民主的コントロール とりわけ、国会承認を考察の対象とし、必ずしも明確ではないその「射程」、つまり、自衛隊のどのような活動について国会承認が必要となるのかという問題への解答を試みることにしたい。

また、本稿は、かような主題の下、以下のような構成をとっている。

まず、自衛隊の活動ごとに国会承認に関する規定(以下「国会承認規定」という。)の立法者意思を分析し¹¹⁾(本号掲載) その結果を基に自衛隊の活動に通底する国会承認の制度

趣旨の明確化を試みることにする(次号掲載)。

次いで、かかる制度趣旨の検討を踏まえ、ドイツにおける軍隊の出動に関する議会留保¹²⁾について、連邦憲法裁判所の判決及びそれを踏まえて制定された法律を素材として検討を加える。そして最後に、これまでの考察を総括するとともに、今後の展望を示すことにしたい(次号掲載)。

自衛隊の活動に係る国会承認

1 序説

(1) 法制度としての国会承認

国会が、法律によって行政府に権限を付与する場合に、国会による承認権を留保すること、つまり立法権に基づいて国会の承認権を創設できることは、理論的に広く認められており¹³⁾、自衛隊の防衛出動等についての承認をはじめ、緊急事態の布告の承認(警察法第74条)や国の地方行政機関設置の承認(地方自治法第156条)など、その例は多岐にわたっている。

一方、実務において国会承認は、議案の一類型である「国会の承認を求めるの件」として、法律案と同様の手続により審査が行われる¹⁴⁾。また、審査の対象については、承認を求められた内容自体であると解されている¹⁵⁾。

たものとして、孝忠延夫「議会的統制権としての国政調査権」『関西大学法学論集』42巻3・4号(1992)108-118頁を参照。

⁷⁾ 孝忠・前掲注6、110頁。

⁸⁾ 小嶋和司『憲法と政治機構』木鐸社(1988)297頁。

⁹⁾ ただし、小嶋博士は、コントロールなどの「機能」ではなく、統制「手段」の性質に着目して議会統制を考察・分類している。小嶋・前掲注8、297-338頁。

¹⁰⁾ 安西ほか・前掲注5、133頁〔林執筆〕。

¹¹⁾ 本稿の主題と関連性が高い研究としては、わずかに、本稿の原型である修士論文の提出後に接した、富井幸雄教授の研究(富井幸雄「自衛隊の行動と国会承認」『法学会雑誌』50巻1号(2009)55-112頁)を挙げる程度であり、本稿において、考察・分析の対象を先行研究ではなく立法者意思としているのも、この点によるところが大きい。

¹²⁾ ドイツでは、議会による承認は「議会留保」〔=連邦議会の事前の同意を必要とすること〕として説明されている。コンラート・ヘッセ[初宿正典、赤坂幸一訳]『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂(2006)346頁。原著については、Vgl. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (20. Aufl. 1995) S.234.

¹³⁾ 樋口陽一編『講座・憲法学 第5巻 権力の分立(1)』日本評論社(1994)195-196頁〔松井執筆〕。佐藤幸治『憲法(第三版)』青林書院(1995)190-191頁。野中俊彦ほか『憲法〔第4版)』有斐閣(2006)135頁〔高見執筆〕。安西ほか・前掲注5、133-134頁〔林執筆〕。

¹⁴⁾ ただし、法律案のように、議決における衆議院の優越(憲法第59条第2項)が認められていないため、両院の議決が一致に至らない場合は、承認されないこととなる。

¹⁵⁾ 国会法規研究会「国会にかんする法規 国会の活動28」『時の法令』1595号(1999)80頁。他方、条約の審査対象についての政府見解は、これとは異なり、「条約それ自体」ではなく、条約の「締結」である。同「国会にかんする法規 国会の活動27」『時の法令』1593号(1999)69-70頁。

(2) 国会承認を要する主な自衛隊の活動

自衛隊の活動に係る国会承認は、治安出動のような国内における活動から国際平和協力活動のような海外における活動にまで及んでおり、その主なものは下記表のとおりである。ここで、国会承認を考察する上で一つの要所となるのが、内閣総理大臣が国会に対して承認を求める時期であり、各活動に係る承認の差異もここに見てとれる。これを大別すれば、

原則として活動を実施する前に承認を求めなければならない事前承認と、活動を開始した後に承認を求める事後承認に分類できる。また、自衛隊の活動については、「武器の使用」に代表されるように、活動実施時に行使し得る権限も併せて規定されているが、国会承認を要する活動についても、武器の使用をはじめとする権限等が併せて規定されている。

表 主な国会承認を要する自衛隊の活動¹⁾

活動	根拠規定	承認に係る 国会修正の有無	承認の時期	活動時に行使し得る主な権限等
防衛出動	自衛隊法第76条 (武力攻撃事態法 ²⁾ 第9条 ³⁾	なし (原案に承認 規定あり)	事前 (緊急の場合 ⁴⁾ は事後)	武力の行使(自衛隊法第88条) 物資の収用等(自衛隊法第103条) ...原則は知事が実施
命令による治安出動	自衛隊法第78条	なし (原案に承認 規定あり)	事後 (出動命令から 20日以内)	武器の使用 (自衛隊法第89条乃至91条)
周辺事態に対応するため必要な措置 ⁵⁾	周辺事態安全確保法 ⁶⁾ 第5条	あり	事前 (緊急の場合 ⁷⁾ は事後)	武器の使用 (周辺事態安全確保法第11条) 地方公共団体の長に対する協力依頼 (周辺事態安全確保法第9条)
P K F 本隊業務 ⁸⁾	国際平和協力法 第6条	あり	事前 (例外的 ⁹⁾ に事後)	武器の使用 (国際平和協力法第24条)
テロ対策特別措置法に基づく対応措置 ¹⁰⁾	テロ対策特別措置法 ¹¹⁾ 第5条	あり	事後 (実施を命じた日 から20日以内)	武器の使用 (テロ対策特別措置法第12条)
イラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置 ¹²⁾	イラク人道復興支援特別措置法 ¹³⁾ 第6条	なし (原案に承認 規定あり)	事後 (実施を命じた日 から20日以内)	武器の使用 (イラク人道復興支援特別措置法第17条)

【表註】

- * 1 上記表で挙げた活動は、いずれも自衛隊法第6章(「自衛隊の行動」)に規定されていることから、「活動」ではなく「行動」ととらえることも可能だが、本稿では、一般的な用語に倣い「活動」ととらえている。また、上記表で挙げた活動以外では、例えば、防衛施設構築の措置(自衛隊法第77条の2)が、国会承認(事後承認)を要する活動に該当する。
- * 2 正式名称は「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」。
- * 3 防衛出動を命ずる場合における国会承認に係る手続等が規定されている。
- * 4 特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るいとまがない場合。
- * 5 後方地域支援、後方地域搜索救助活動、船舶検査活動その他の周辺事態に対応するため必要な措置。
- * 6 正式名称は「周辺事態に際しての我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全確保に関する法律」。以下「周辺事態安全確保法」と表記。
- * 7 緊急の必要がある場合。
- * 8 武装解除の監視、駐留・巡回、検問、放棄された武器の処分等、歩兵部隊等によって行われるもの。
- * 9 国会が閉会中の場合又は衆議院が解散されている場合。
- * 10 協力支援活動、搜索救助活動、被災民救援活動その他の必要な措置。
- * 11 正式名称は「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」。以下「テロ対策特別措置法」と表記。
なお、同法は限時法であるため、平成19年11月1日、期間の満了により失効した。
- * 12 人道復興支援活動、安全確保支援活動。
- * 13 正式名称は「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」。以下「イラク人道復興支援特別措置法」と表記。
なお、同法は限時法であるため、平成21年7月31日、期間の満了により失効した。

2 各活動にみる国会承認規定の立法者意思
前項でみたように、国会承認規定は種々の活動に設けられているが、このように国会承認が必要となる憲法上の根拠は、必ずしも明らかではないと思われる。

この点については、「国会は国権の最高機関である」と規定する憲法第41条を根拠に、国民の安全にかかわる重大な問題に関しては、国権の最高機関たる国会の意思を無視し、行政府だけで決定し得ることにはならないとする、つまり、第41条に憲法上の根拠があるとする見解がある¹⁶。

かかる見解が、国会の最高機関性に関してどのような立場に拠ることを前提としているのかは明らかではないが、憲法上は、事柄の性質上第41条に根拠を求めざるを得ないものと思われる¹⁷。

しかし、このように、第41条を憲法上の根拠と解したとしても、どのような活動について国会承認が必要となるのかという問題に対する解答は、第41条からは導出されないであろう¹⁸。

そこで次項では、国会承認が必要とされる自衛隊の活動内容の明確化を図るべく、前項で取り上げた国会承認を要する活動などを対象¹⁹に、法案審査をはじめとする国会での議論を素材として、自衛隊の活動に係る国会承認規定の立法者意思を考察・分析することとする。

なお、国会承認規定については、内閣提出

¹⁶ 高橋和之ほか「〔座談会〕憲法9条の過去・現在・未来」『ジュリスト』1260号（2004）32頁〔山内敏弘発言〕。

¹⁷ 自衛隊の海外派遣に国会承認が必要となる理由を、法律の留保に関するドイツの判例理論（本質性理論）を用いて説明するものとして、参照、長谷部恭男「続・Interactive憲法 - B 准教授の生活と意見（第13回）本質性理論」『法学教室』355号（2010）44-48頁。

¹⁸ 高橋ほか・前掲注16、39頁〔浅田正彦発言〕。

¹⁹ 本稿では、国会承認を要する主な活動のほか、国会承認を要する活動であったが根拠法が既に失効しているもの（2（4）及び2（5））及び国会承認規定は設けられなかったものの国会審議においてその是非が議論された活動（2（6）及び2（7））も考察・分析の対象とする。

法律案（政府原案）には設けられていなかったものの、国会における修正によって設けられることとなったものが散見されるが、このようなケースでは、政策的理由だけではなく高度の政治的な要因も否定できないように思われる。よって、このようなケースについては、国会承認規定を修正によって設けた趣旨だけではなく、政府が、原案にかかる規定を設けなかった理由、すなわち立案者意思²⁰にも焦点を当てて分析を進めることとする。

（1）防衛出動及び命令による治安出動

ア 防衛出動

防衛出動は、昭和29年の防衛庁・自衛隊の発足に伴い制定された自衛隊法に、新たに設けられた行動類型である²¹。しかし、政府が、防衛出動について国会承認を要することは民主主義国家においては当然のことである、と認識していたこともあり²²、新設の規定であるにもかかわらず、法案審査において、新たに規定を設けた理由が質されることはなかった。

だが、それから30年以上を経た平成3年の

²⁰ 川崎政司「国会審議の機能と評価に関する一考察（三）」『議会政治研究』77号（2006）95-98頁は、立法者「意思」と立案者の「意図」の関係について概念整理を試みているが、本稿では、法律の解釈に際し、行政解釈に対してそれなりに重きが置かれてきたことを考慮し、「意思」と「意図」とを厳格に区別せず、立案者「意思」ととらえて考察を進めることとする。ただし、立案者意思が、国会審議で表明されただけではなく、説明の内容がある程度合理的・整合的・説得的なものとなっはじめて立法者意思と同視し得る、という点（川崎・同書、97頁）については、川崎・同書と考えを同じくするものであり、立案者意思については、政府による合理的・整合的・説得的な説明を素材として抽出し、分析を加えることとする。

²¹ 自衛隊の前身である保安隊が治安維持を主な任務としていたのに対し、自衛隊は、新たに、我が国の「防衛」が任務として付与されたため、当該任務と表裏一体をなす防衛出動の行動類型が設けられたといえる。高瀬忠雄「防衛庁設置法及び自衛隊法の概要」『警察学論集』7巻9号（1954）46頁。

また、これとは対照的に、命令による治安出動（自衛隊法第78条）は、保安隊に認められていた命令出動（保安庁法第61条）から実質的な変更がないものとなっている。高瀬・同書、56頁。

²² 第19回国会 衆議院内閣委員会 外務委員会連合審査会議録第1号19頁（昭29.4.16）木村篤太郎国務大臣答弁。

国際平和協力量案の審査において、同法案（政府原案）に国会承認規定が設けられていないのは防衛出動等との均衡を失する、との指摘を受けた政府は、防衛出動を要する事態が我が国にとって極めて重大な事態であること、かかる事態が生起すると国民の権利義務にいろいろな制約が加わること、にかんがみ、防衛出動等については国会による承認を求めていると答弁した²³。

まず、重大な事態であること、すなわち、事態の重大性については一字義どおりに理解すれば、防衛出動を下令する事態がこれに該当することに疑問の余地はないが－それが法的に意味する内容については、上記法案審査では明らかにされることはなかった。

そして、国民の権利義務との関連については、政府が述べるように、防衛出動が下令されれば、土地や家屋の使用、物資の収用等のいわゆる防衛負担（自衛隊法第103条）が認められるなど、国民の権利を極めて強く制約する措置の実施が可能となるため、その意味で、国会承認が必要になるとする考えは首肯できよう²⁴。

イ 命令による治安出動

命令による治安出動についても、防衛出動と同様に、自衛隊法の制定に際しての法案審査において、国会承認規定を設ける理由に関する質疑がなされることはなかったが、平成3年の国際平和協力量案の審査において、命令による治安出動の下令に国会承認を要件としている理由が問われた。当該質問に対し政府は、非常に重大な事態であること、国

民の権利義務に極めて重大な関連があること、をその理由に挙げている。さらに、理由である上記二点の具体的内容を問われた政府は、事態の重大性（上記）については、場合によっては国民に対して銃を向けることも想定されないわけではないこと、国民の権利義務との関連（上記）については、一般的に通常認められている国民の権利が制約を受けること、に言及した²⁵。

確かに、命令による治安出動の下令によって、防衛出動のような国民の権利を極めて強く制約する措置の実施が可能となるわけではないが、警察官職務執行法の規定が準用され（自衛隊法第89条第1項）危険発生予防等のための他人の土地等への立入（警察官職務執行法第6条）等の権限が認められていることもあり、治安出動が国民の権利義務に関連があることは否定できないであろう。

もっとも、命令による治安出動の下令に国会承認を要件としているのは、実体的な理由というよりはむしろ沿革的な理由に拠るところが大きいと思われるが、この点については、当該承認が「事後」である理由と併せて後述することとしたい。

ウ 命令による治安出動が事後承認とされた理由

先述したように、政府は、防衛出動を下令する事態、命令による治安出動を下令する事態ともに重大な事態であるとしているものの、法律上、防衛出動は原則事前承認（自衛隊法第76条第1項、武力攻撃事態法第9条第4項）命令による治安出動は事後承認（自衛隊法第78条第2項及び第3項）となっている。このことから、国会での質疑においても、防衛出動との比較を念頭に、命令による治安出動が事後承認である理由が問われている。これに

²³ 第121回国会 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会 議録第6号7頁（平3.10.1）池田行彦防衛庁長官答弁。

²⁴ もっとも、「有事対処のための国内法制の発動を議会による軍隊出動同意手続と兼ねることについても検討の余地はある」との問題提起（松浦一夫『ドイツ基本法と安全保障の再定義』成文堂（1998）256-257頁。）に見られるように、防衛出動と防衛負担を別個の手続で規定することが法的に可能であるならば、国民の権利義務への強度の制約が必ずしも防衛出動について国会承認を求める根拠とはならないことになろう。

²⁵ 第121回国会 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会 議録第5号25頁（平3.9.30）畠山防衛庁防衛局長答弁。

対する政府答弁の内容は、緊急事態の布告（警察法第74条）との均衡、防衛出動との均衡、の二点に大別されるため、以下では、上記二点に分けて政府答弁を分析することとする。

(F) 緊急事態の布告との均衡

自衛隊草創期²⁶には、命令による治安出動を規定する自衛隊法第78条は、自衛隊の前身の保安隊の設置等について定める保安庁法の、第61条で規定する命令出動に「等を合わせて作っ」たとする答弁²⁷に代表されるような、法技術上の問題を事後承認の理由として挙げる政府答弁が散見される。しからば、保安庁法や、保安隊の前身である警察予備隊の設置等を定める警察予備隊令の制定時にはどのような議論があったか、ということが問題となるが、保安庁法の制定時には、命令出動の下令に国会の事後承認が求められる理由について質疑はなされていない。また、警察予備隊令については、第3条で「警察予備隊は、治安維持のため特別の必要がある場合において、内閣総理大臣の命を受け行動するものとする」と規定しているが、国会承認規定は置かれず、さらに、いわゆるポツダム政令²⁸であるために制定時に国会で議論となることもなかった。

ただ、この点に関連して、政府が、治安出動については警察法上の緊急事態の布告との関連もあって事後承認的な手続にとどめた、

と答弁しているのは²⁹、治安出動が事後承認であることの起源を探る上で、示唆的であるといえる。

確かに、警察法の緊急事態と自衛隊法の治安出動は、布告・下令の時期も一致せず、直接に関連しないものであると政府も答弁している³⁰。しかしながら、緊急事態の布告と治安出動の下令とが、時期的に一致せず、直接に関連しないものであっても、両者が、重大な事態の推移に応じて政府がとる一連の措置となり得ることは政府も認めており³¹、その意味で、相当程度の類似性が認められるといえる。

したがって、命令による治安出動に係る国会承認は、警察法上の緊急事態の布告が事後承認であることとの均衡を考慮して事後承認とされた蓋然性が高いとみるべきであろう。もっとも、命令による治安出動（自衛隊法）は命令出動（保安庁法）から実質的に変更されていないため³²、むしろ、命令出動が旧警察法上の「国家非常事態の布告³³」との均衡を考慮したとするのが素直な理解であると思

²⁶ 自衛隊発足（昭和29年7月1日）以前の、自衛隊法の法案審査における政府答弁も参照しているため、当該答弁の時期は、厳密には自衛隊草創期とはならないが、便宜上、自衛隊草創期に含めて考えることとする。

²⁷ 第19回国会 参議院内閣委員会会議録第48号15頁（昭29.5.31）加藤保安庁人事局長答弁。

²⁸ 連合国最高司令官の発する要求事項の実施につき特に必要がある場合には、法律事項といえども、政府が命令で所要事項を定め、必要な罰則を設けることができる旨を定めていた「『ポツダム』宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件」（いわゆる「ポツダム緊急勅令」）に基づいて発せられた一群の命令の一種。金子宏ほか編『法律学小辞典〔第4版補訂版〕』有斐閣（2008）1160-1161頁。

²⁹ 第61回国会 衆議院内閣委員会議録第35号28頁（昭44.6.24）穴戸防衛庁防衛局長答弁。ただし、かかる答弁がなされたのは、時期的には自衛隊草創期とは言えない。

³⁰ 第19回国会 参議院地方行政・内閣・人事・法務連合委員会会議録第1号29頁（昭29.5.27）小坂善太郎国務大臣答弁。

もっとも、緊急事態と治安出動が概念としては直接には関連性がないとしても、治安出動するケースを「間接侵略その他の緊急事態に際して、一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合」（自衛隊法第78条）と定めていることから、緊急事態が布告された後に治安出動が下令されるのが一般的であると思われる。加藤陽三「防衛両法律の主要問題（上）」『警察研究』25巻7号（1954）34頁。

³¹ 後藤田正晴内閣官房長官は「まず緊急事態として一応考え、そして治安出動に及ぶ必要があるというのであれば、（中略）安全保障会議に諮って処理するのが私は一番現実的であろうと、かように理解しています」と述べている。第104回国会 参議院内閣委員会会議録第8号23頁（昭61.5.15）。

³² 高瀬・前掲注21、56頁。

³³ 保安庁法の当時は、旧警察法の第62条で「国家非常事態」の布告が定められていたが、旧警察法が現行の警察法に改められた際に「緊急事態」に名称が変更された。警察制度研究会編『警察法解説〔全訂版〕』東京法令出版（2004）414-417頁。

われるが、この点については国会でも議論されておらず、命令出動に係る国会承認規定を設けるに当たり、旧警察法上の「国家非常事態の布告」を参照したか否かは判然としない。

また、命令出動から命令による治安出動へ事後承認規定が継承された一方で、自衛隊法制定時に新たに設けられた防衛出動が原則事前承認とされたことはどのようにみるべきであろうか。

この点について政府は、命令による治安出動が、保安庁法第61条に規定する命令出動と同様な状態のケースを想定していると述べた上で、防衛出動のケースは命令出動のケースに比べて事柄が非常に重大であるため、命令出動の取扱いを防衛出動に律することは適当ではない、と答弁している。さらに、当該答弁において政府は、「今ありますものを前提として考えたものであります」とも答弁している³⁴。

かかる答弁からは、保安庁法上の命令出動の活動内容をほぼ継承した命令による治安出動が事後承認であることが、そもそもの出発点であり、かつ国会承認を考えるに当たっての基準であったことがわかる。その上で立案者たる政府は、かかる基準に照らし、新たに設ける防衛出動に係る国会承認を出動命令の前後いずれに求めるのが妥当か考えたのであろうが、結果的には、防衛出動と命令による治安出動との間で、事柄の軽重を比較し、防衛出動を原則事前承認と決するに至ったものと思われる。

(1) 防衛出動との均衡

前項でみたように、自衛隊草創期には、法技術上の問題を、治安出動が事後承認である理由として挙げる政府答弁が散見されたが、それ以降の答弁では、防衛出動 外部からの

武力攻撃 国際的な関連、治安出動 国内的事態、という図式を用いて防衛出動と対比させ、それ故に事後承認が相当であるとの説明³⁵がなされるようになった。加えて、防衛出動が「国民総意」の上に立ってその可否を決定すべきものであることを述べるなど、防衛出動の重大性を強調した上で、それとの比較上、治安出動は事後承認が相当であるとの説明³⁶もなされている。

かかる理由は、防衛出動と比較の上、治安出動に係る国会承認が事後承認とされたとするものであり、別法上の制度（警察法上の緊急事態の布告）との均衡を考慮して事後承認とされた治安出動が基準となり、それと比較した結果、防衛出動を原則事前承認としたとする(ア)の考え方とは形成過程を異にするものである。

思うに、防衛出動との均衡は、治安出動が事後承認であることの妥当性が問題となっているのであれば、その解答となる余地はあるだろうが、なぜ治安出動に係る国会承認を事後承認としたのかというように、立法趣旨が問題となっている場合には、解答として適当ではないだろう。自衛隊の発足から年月が経過したこともあり、沿革面よりむしろ実体面を重視して説明するあまり、立法趣旨ではなく妥当性に関する解答となってしまったものと思われる。

(2) P K F 本隊業務

国際平和協力法に基づき実施する国際平和協力業務については、法案の政府原案では国会承認規定が設けられなかったが、国会における修正によって、国会承認規定が設けられることとなった。

³⁴ 第19回国会 参議院内閣委員会会議録第43号15頁（昭29.5.25）加藤保安庁人事局長答弁。

³⁵ 前掲注29、28頁〔宍戸防衛庁防衛局長答弁〕。

³⁶ 前掲注29、28頁〔有田喜一防衛庁長官答弁〕。

ア 政府原案

国際平和協力法案の政府原案の審査において政府は、国際平和協力活動は、我が国自身への危険の急迫がなく、国民の権利や生命が脅威にさらされている事態でもないため、危険が急迫し、権利や生命が脅かされている防衛出動や治安出動の場合とは質的に異なるものであるとし、国会承認を要しないとの考えを表明していた³⁷。

イ 修正案

しかし、同法案は、「法律案に対する一層広範な国民の理解と支持を得³⁸」るため、参議院において、いわゆるPKF本隊業務³⁹の実施について原則として⁴⁰国会の事前の承認を得ることと修正された後、成立した。

かかる修正の趣旨として、修正案提出者は、いわゆる参加五原則⁴¹に適合しているか、法律の目的に合致しているかなどの観点から、個々の派遣のケースを精査し、その可否を決する必要があるほか、国会の議決により国民的合意を得られることを挙げている⁴²。

この点については、確かに、参加五原則や法の目的の観点から国会が個々の派遣を検討する必要がないわけではないが、本来、このように法律に具体化された事項への適合性の判断は、法律を執行する行政府の責任においてなされるべきであると解する。むしろ、国

会に対しては、それぞれのPKOが政治的背景や任務内容に差異がある⁴³という点にかんがみ、派遣自体を個々に判断し協力の是非を決するため、承認が求められると解すべきであろう。

また、承認の対象をPKF本隊業務に限定した理由について、修正案提出者は、業務内容が軍事的であり、主に歩兵部隊が業務に従事することを挙げるほか、仮に軍事的な業務と関連性が薄い工兵部隊や輸送部隊が従事する業務にまで承認の対象の範囲を広げると、人道的な国際救援活動（国際平和協力法第3条第3号又乃至レ）等にも国会の承認が必要であるというように対象範囲が拡大の一途をたどってしまうことを挙げている⁴⁴。

(3) 周辺事態に対応するため必要な措置

周辺事態に対応するため必要な措置については、周辺事態安全確保法案の政府原案では国会承認規定が設けられなかったが、国会における修正によって当該規定が設けられることとなった。よって、国際平和協力法と同様に、政府原案と修正案とに分けて国会での議論をみていくが、その際、政府原案については、当該規定を設けなかった理由に着目して議論をみることにしたい。

ア 政府原案

周辺事態安全確保法案の政府原案の審査において政府は、周辺事態への対応が、武力の行使を含むものではない、国民の権利義務に直接関係するものではない、迅速な決定を行う必要がある、等の理由から、か

³⁷ 第122回国会 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会 議録第3号6頁(平3.11.18)宮澤喜一内閣総理大臣答弁。

³⁸ 第123回国会 参議院国際平和協力等に関する特別委員会 会議録第14号2頁(平4.6.1)修正案趣旨説明。

³⁹ 1(2)表註*7を参照。

⁴⁰ 例外については、1(2)表註*8を参照。

⁴¹ 紛争当事者間の停戦の合意、当該PKOの実施とそれへの日本の参加に対する、紛争当事者と受入れ国の同意、当該PKOの中立的な立場の厳守、上記からいづれかの原則が満たされない状況が生じた場合の業務の中断、要員・部隊の撤収、要員の生命等の防護のための必要最小限度の武器の使用。神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣(1995)193頁。

⁴² 第123回国会 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会 議録第4号5頁(平4.6.10)田淵哲也参議院議員(修正案提出者)答弁。

⁴³ 樋口陽一ほか「研究会 PKO協力法案の法的意味」『ジュリスト』991号(1991)75頁〔筒井若水発言〕。もっとも、筒井博士は、国会による個々の判断の必要性を認めると同時に、緊急に判断して派遣せざるを得ない場合があることも認めており、双方の調整が必要であるとの見解を提示している。

⁴⁴ 第123回国会 参議院国際平和協力等に関する特別委員会 会議録第15号21-22頁(平4.6.2)田淵哲也参議院議員(修正案提出者)答弁。

かる対応は、防衛出動やPKF本隊業務の実施とは質的に異なるものであり、ゆえに、必ずしも国会の承認を要するものではなく、遅滞なく国会へ報告することが妥当であるとの見解を示していた⁴⁵。

このように、周辺事態の対応に係る国会承認の要否について、政府は新たに「迅速な決定の必要性」を、承認を要しない理由として挙げる一方、従前から、国会承認の要否のメルクマールとして挙げていた「事態の重大性」には触れることなく、防衛出動と対比させるため、周辺事態への対応が武力行使を含まないということに言及している。

この点、かかる答弁で新たに言及された「迅速な決定の必要性」に関しては、確かに、迅速な決定が必要となる場合、つまり、国会の承認を得るいとまのない緊急の場合は十分にあり得るであろう。しかし、かような場合が想定されるのであれば、事後に承認を求める旨を規定すれば良いのであるから、「迅速な決定の必要性」は国会承認を要しない理由となり得えないと思われる。

次いで、「国民の権利義務との関係」は、従前から政府が、国会承認の要否のメルクマールとして挙げているものであるため、この部分に関しては従来の見解を踏襲したとみることができよう⁴⁶。

そして、「事態の重大性」には触れず「武

力行使の包摂」を問題としている点に関しては、平成3年9月30日に衆議院国際平和協力等に関する特別委員会に提出された政府見解「政府のシビリアン・コントロールについての考え方」においても、「事態の重大性」及び「国民の権利義務への関連性」の二点がメルクマールとして提示されているため、周辺事態安全確保法案の提出により、かかる政府見解が修正されたのか、ということが委員会において問われたことがある。

これに対し政府は、周辺事態の対応に係る国会承認の要否に関する一連の答弁は、防衛出動との比較から武力の行使を含むものではないこと、治安出動との比較から国民の権利義務に直接関係するものではないこと、を挙げており、「比較対照の相違」から当該政府見解とは異なる表現となっているが、同政府見解を変更するものではない、と答弁している⁴⁷。

だが、周辺事態安全確保法案を国会に提出してからの政府の答弁をみると、防衛出動の説明においても、「事態の重大性」ではなく「武力行使の包摂」に言及しているため⁴⁸、単に比較対照の違いから「事態の重大性」が捨象されたとするのは説得的ではないと思われる。加えて、周辺事態が、「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」(法第1条)であることにかんがみれば、周辺事態について重大性が認められる

⁴⁵ 第145回国会 衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第2号20頁(平11.3.18)小淵恵三内閣総理大臣答弁。

⁴⁶ 周辺事態安全確保法第9条に規定する「国以外の者による協力等」が、国民の権利義務に直接関係するかどうかということが国会でも議論となったことがあるが、政府は、国民の権利義務に「影響」することは認めたものの、「協力を求める」又は「協力を依頼する」という文言を用い、かつ罰則等を用いて協力義務を課す規定もないため、国民の権利義務に直接関係するものではない、と答弁している。第142回国会 参議院外交・防衛委員会議録第18号3頁(平10.5.28)久間章生防衛庁長官答弁。

この点については、確かに、実際には、当該規定に基づき地方公共団体に対して強く協力が要請されるものと思われるが、法律上、当該規定に基づく措置を、地方公共団体の長をはじめ国民の権利義務に直接的に係るものとみなすことは困難であると思われる。

⁴⁷ 第145回国会 衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第3号16頁(平11.3.26)小淵恵三内閣総理大臣答弁。

⁴⁸ 第143回国会 参議院予算委員会議録第3号30頁(平10.8.21)額賀福志郎防衛庁長官答弁。

もっとも、この答弁に関しては、「事態の重大性」と「武力行使の包摂」とを同義にとらえていると解することも可能であるように思われる。しかし、一般論としては、「武力行使の包摂」(傍点筆者)を国会承認規定の要否のメルクマールとすれば、武力を行使できない武力を行使し得るのは防衛出動下令後(自衛隊法第88条)だけである。治安出動には国会承認を要しないこととなるため、両者を同義にとらえることは困難であろう。

蓋然性は高いといえるため⁴⁹、国会承認の要否の判断に当たって、結果として「事態の重大性」を捨象してしまうことに問題がないとはいえないであろう。

このような問題をはじめ「事態の重大性」のメルクマールは、その多義性ゆえ、更なる検討を要す事項を内包している。かかる検討事項は、周辺事態への対応だけではなく、他の国会承認を要する活動にも関係するため、本号での各活動の分析を踏まえ、次号で総括的に考察・分析することとしたい。

イ 修正案

前項でみたように、同法案は、政府原案では、周辺事態への対応について、国会承認ではなく、国会への報告を要する旨が規定されていたが、「国民の十分な理解を得⁵⁰」るため、衆議院において、後方地域支援及び後方地域捜索救助活動の実施について⁵¹、事前に国会の承認を要するとの修正が加えられた後、成立することとなった。

かかる修正の理由として、修正案提出者は、周辺事態に対応するため必要な措置が、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態である周辺事態に際して、実力組織たる自衛隊の部隊等が実施するものであること、当該措置が、自衛隊の部隊が新たに実施できるようになる活動であること、の二点を挙げている⁵²。

確かに、実施主体が実力組織である自衛隊

であること(上記)や当該活動の新規性(上記)は、修正案を提出するに至った理由とはなるのであろう。しかし、かかる二点を国会承認の要否のメルクマールとすると、あらゆる活動について国会承認が必要となる - もちろん、国会承認を求める自衛隊の活動を限定するべきではないとする立場もあるかもしれないが - ため、これを、周辺事態への対応が国会承認を要する理由であると解するのは、適当ではないであろう。

よって、周辺事態への対応について国会承認規定を設けることとした修正案提出者の主意は、上記理由のうち、周辺事態が我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態である、という点にあったものと思われる。しかし、重要な影響を与える事態である、ということが、政府が従前からメルクマールとして挙げていた「事態の重大性」を意味するのかは、修正案の審査において、明らかにされることはなかった。

(4) テロ対策特別措置法に基づく対応措置

テロ対策特別措置法に基づく対応措置については、法案の政府原案では国会承認規定が設けられなかったが、国会における修正によって、国会承認規定が設けられることとなった。よって、国際平和協力法及び周辺事態安全確保法と同様に、政府原案と修正案とに分けて国会での議論をみていくこととする。

ア 政府原案

テロ対策特別措置法案の政府原案の審査において政府は、当該法案が米国の同時多発テロへの対応に 目的を限定した特別措置法案であり、 対応措置の必要がなくなれば廃止することを前提としている、ことを理由に、法案の成立が、対応措置の実施についての承認とみなし得る、すなわち国会承認を要しな

⁴⁹ 岡田克也衆議院議員は、周辺事態は、政府見解が挙げる「重大な事態」に該当すると指摘し、内閣総理大臣の所見を問うたが(第145回国会 衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会〔平11.3.26〕)、当該質疑に対する実質的な回答はなされなかった。

⁵⁰ 第145回国会 衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第12号2頁(平11.4.26)修正案趣旨説明。

⁵¹ これより後の平成12年に「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」が成立したことにより、周辺事態安全確保法第5条が改正され、国会承認を要する活動に、船舶検査活動が加えられることとなった。

⁵² 第145回国会 参議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第3号9頁(平11.5.10)赤城徳彦衆議院議員(修正案提出者)答弁。

いと立場をとっていた⁵³。

もっとも、政府のように解したとしても、実施の承認だけでは国会の関与として不十分であり、法案成立後に内閣総理大臣が作成する「基本計画」についても国会が関与すべきであるとの立場に立てば、国会承認が必要となる余地もあろう。

このような考え方に対し政府は、対応措置の多様性、複雑性、流動性の観点から、具体的な措置は行政府の責任において迅速になされることが実効的である⁵⁴との理由から、基本計画そのものを国会承認とすることは適当ではないと反駁しており、二つの考え方は大きく乖離している。

思うに、かかる問題は、立法府と行政府との間における任務の範囲画定の問題であると解する⁵⁵。したがって、立法府、行政府のどちらの機関が、その特質にかんがみ、基本計画を策定（決定）するのに適しているのか、ということが問題にされなければならないだろう。

そして、この点については、先に述べたように、具体的な措置の実施は、法律を執行する行政府の責任においてなされるべき性質の事項であるため、基本計画を国会承認の対象とする必要性は高くないと思われる。つまり、基本計画の策定（決定）は行政府の任務として画されるべきものであると解する⁵⁶。した

⁵³ 第153回国会 衆議院会議録第5号4頁（平13.10.10）小泉純一郎内閣総理大臣答弁。

⁵⁴ 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24頁（平13.10.15）福田康夫内閣官房長官答弁。同旨、青木信義「テロ対策特別措置法の概要」『ジュリスト』1213号（2001）30頁。

⁵⁵ 林知更准教授は、議会と政府の間でいかなる権限もしくは役割の配分がなされるべきかということについては、各機関がそれぞれに担うべき固有の役割を明確化し得るような理論的枠組みの提供が求められている、と説示している。安西文雄ほか『憲法学の現代的論点〔第2版〕』有斐閣（2009）137頁〔林執筆〕。林知更「外交作用と国会」『憲法の争点』有斐閣（2008）201頁。

⁵⁶ もっとも、この問題に関しては、憲法第65条の「行政権」の理解いかんによっても、結論は異なると思われる。「行

がって、国会による事前承認を求めることで、基本計画を承認に係らしめることも適当ではないであろう。

イ 修正案

前項でみたように、政府は、国会承認を要しないとの立場をとっていたが、衆議院において、対応措置の実施について、事後に国会の承認を要するとの修正が加えられた後、法案が成立することとなった。かかる修正の理由について修正案提出者は、広範な国民の理解と支持の獲得とともに、迅速に対応する必要性の二点を挙げている⁵⁷。

確かに、上記及びは、修正案を提出するに至った理由とはなるのであろうが、は内容が一般的に過ぎ、は「事後」承認の理由としては理解できるものの、なぜ承認が必要かということには答えていないため、国会承認を要すると判断するに至った実質的な理由とまではいえないと思われる。この点については、迅速な対応の必要性というよりは、むしろ、事前承認を求めることは適当ではないとするなかで、国会の実効的な関与を検討した結果、事後承認を求めることに決したとみるべきであろう⁵⁸。

このように、同活動については、「事前」とすることが適当ではないため「事後」に決したということはいえるのであろうが、では、活動内容のどのような点を考慮し「事後承認」としたのかは、国会審議では触れられていない⁵⁹。承認不要から事後承認に修正された理

政権」概念は、執政権説の登場により、近年、憲法解釈上の主要争点の一つともいえる様相を呈しているが、本稿の主題からはそのため、ここではかかる論点には立ち入らない。

⁵⁷ 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7号14頁（平13.10.16）久間章生衆議院議員（提出者）答弁。

⁵⁸ 修正案提出者も、修正した理由の答弁に続けて「国会が関与する余地を残すべきであるということの中から（略）やはり最低このぐらいのことはすべきではないかということなどで意見を統一した」と述べている。前掲注57、14頁〔久間章生衆議院議員答弁〕。

⁵⁹ 規定振りについては、命令による治安出動に係る事後承

由が、国民理解の獲得のため、というだけではなく、活動の内容に即して述べられるべきであったろう。かような意味で、同法に「事後承認」規定が設けられた理由は、政治的判断の色彩の濃いものであったと思われる。

(5) イラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置

イラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置について政府は、法案の成立が、対応措置の実施についての承認とみなし得るとしつつも⁶⁰、テロ対策特別措置法案の政府原案の審査時のように国会承認を要しないとの立場をとらず、提出当初から、事後に国会の承認を求める規定を法案に盛り込んでおり、当該規定が国会において修正されることもなかった。

このように、イラク人道復興支援特別措置法の制定における政府の対応は、政府案の段階で国会承認規定を盛り込んだという点で、同じく特別措置法であるテロ対策特別措置法の制定における対応とは異なるものであったが、かような変化について政府が説得力のある説明をする機会はなかった。

思うに、この点については、同じ特別措置法であるテロ対策特別措置法が修正により事後承認規定が設けられたことを踏まえ、それと平仄を合わせるために、政府案の段階で国会承認規定を盛り込んだのであろう。

事後承認とした理由について、政府は、テロ対策特別措置法の修正案と同様に、迅速な対応の必要性を挙げているが⁶¹、テロ対策特別措置法の修正案の項で述べたように、事前

承認を求めることが適当ではないなかで⁶²、国会の実効的な関与を担保するために事後承認規定を設けたものと思われる。

(6) 補給支援活動

「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⁶³」(以下「補給支援特別措置法」という。)に基づき実施する補給支援活動については、旧法ともいえる⁶⁴テロ対策特別措置法における国会承認の対象に相当する活動の種類・内容、活動の実施区域の範囲(派遣先の外国の範囲も含む)が、それぞれ限定、法定されたため、法案審査自体が国会承認と同視し得るとして⁶⁵、政府は、一貫して国会承認を要しないとの立場を崩さず、修正により国会承認規定が設けられることはなかった。

国会審議を経て法案が成立したことを実施についての承認とみなすという考え方は、既にテロ対策特別措置法の法案審査において、

⁶² ただし、イラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置に係る国会承認を事後に求めることとした点については、自衛隊の活動内容や活動地域の詳細が法案成立後に策定される基本計画にゆだねられるため法案審査時において国会が十分な判断材料を有した上で議決したわけではない、かかる議決行為から基本計画の決定までには5か月以上の期間が経過している、という点から、特別措置法案を可決するとの議決をもってイラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置に対する国会の事前承認に代替し得るものとなり得るかは疑問である、との指摘がある。武蔵勝宏「イラク復興支援特措法の立法過程」『同志社政策科学研究』7巻1号(2005)119頁。確かに、かかる指摘がその理由としている二点は、事実としては正当であるが、その二点をもってしても、立法院たる国会が基本計画の策定(決定)という具体的措置に関する事項にコントロールを及ぼすのは適当ではないと解する。理由については、2(4)アを参照。

⁶³ 限時法であるため、平成22年1月15日、期間の満了により失効した。

⁶⁴ 補給支援特別措置法は、テロ対策特別措置法の失効に伴い中断していた補給活動を再び実施するための根拠法と位置付けられている。岡本慎一郎「インド洋での補給活動を再び実施するための新しいテロ対策特措法」『時の法令』1806号(2008)21頁。

⁶⁵ 第168回国会 参議院会議録第10号5頁(平19.11.28) 町村信孝内閣官房長官答弁。

なお、テロ対策特別措置法において国会承認の対象とされた事項については、第168回国会 参議院外交防衛委員会会議録第11号4頁(平19.12.11) 鈴木内閣官房内閣審議官答弁を参照。

認の規定をモデルにしたと修正案提出者は述べている。第153回国会 参議院外交防衛委員会会議録第4号34頁(平13.10.26) 久間章生衆議院議員答弁。

⁶⁰ 第156回国会 衆議院会議録第42号5頁(平15.6.24) 小泉純一郎内閣総理大臣答弁。

⁶¹ 前掲注60、5頁〔小泉純一郎内閣総理大臣答弁〕。

政府によって提示されていたが⁶⁶、補給支援特別措置法では、この考え方が更に推し進められることとなった。すなわち、テロ対策特別措置法のような、法律に規定されている活動メニューの中から実際に実施する活動を選択するという仕組み⁶⁷を採用せず、活動を補給（給油及び給水）に相当するものに限定しこれを法定したのである⁶⁸。同活動について国会承認を要さないということで政府の立場が一貫していたのには種々の要因があるが⁶⁹、法的には、行政府の裁量の余地が限定されたことに伴い、立法府による高度の関与を要しなくなった⁷⁰ということが大きいであろう。

(7) 海賊対処行動

「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（以下「海賊対処法」という。）に基づく海賊対処行動については、警察活動であるため、海上警備行動と同様に国会承認規定を設けなかったとの立場を政府はとり⁷¹、修正によりかかる規定が設けられることはなかった。

かかる考え方を素直に解すれば、警察活動（作用）であることが、国会承認を要さない

ことの理由の一つとなろうが⁷²、同じく警察作用であるとされる治安出動⁷³については国会による事後承認が必要となることを考慮すれば、国会承認を要さない理由が「警察活動であるため」というだけでは、若干説得力に欠けると言わざるを得ない。

思うに、警察活動であることと国会承認の要否の関連性については、一部の政府答弁にみられるように、警察活動であり、当然に国会の事前承認が必要となるものではない⁷⁴（傍点筆者）と解するのが精確であるといえよう。もっとも、このことは、視点を変えれば、当然に国会承認が不要となるものでもない（傍点筆者）ともいえる。したがって、このように解した上で、国会承認を要さない理由とは何かが問題となる。

そこで、政府の考え方に立ち返ると、「警察活動である」ことに加え、「海上警備行動と同様」に考えた結果であるとされており、国会承認の要否を考えるに当たって、同じ警察活動の中でも、治安出動ではなく海上警備行動を参照したということがこれからわかる。海上警備行動と治安出動では、国会関与の度合いが異なる－海上警備行動には国会関与についての規定がない－が、その理由について政府は、海上には一般国民が居住していないため国民の権利義務に与える影響が小さいこと、海上は陸上に比べ治安維持上脆弱な面があるため迅速な対応が要求されることなどを挙げている⁷⁵。海賊対処行動と海上警備行

⁶⁶ 2(4)アを参照。

⁶⁷ 岡本慎一郎「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」『ジュリスト』1353号(2008)48-49頁。

⁶⁸ 石破茂防衛大臣は、両法律には、メニュー法（テロ対策特別措置法）、実施法（補給支援特別措置法）という法律の構造の相違があると指摘している。第168回国会 参議院外交防衛委員会会議録第2号12頁（平19.10.25）。

⁶⁹ 政治的要因を指摘するものとして、参照、武蔵勝宏『冷戦後日本のシビリアン・コントロールの研究』成文堂（2009）327頁。

⁷⁰ 法第7条で、内閣総理大臣による国会への報告が規定されている。

⁷¹ 第171回国会 参議院会議録第24号4頁（平21.5.27）麻生太郎内閣総理大臣答弁。第171回国会 衆議院海賊行為への対処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6号12頁（平21.4.22）金子一義国土交通大臣答弁。

⁷² 当時の政府・与党の考え方については、宇佐美淳「安全保障分野における防衛作用と警察作用の流動的作用に関する一試論 海賊対処法における武器使用基準及び国会関与の問題を中心に」『国際安全保障』38巻1号（2010）30頁を参照。

⁷³ 第171回国会 参議院外交防衛委員会会議録第18号11頁（平21.6.11）横畠内閣法制局第二部長答弁。

⁷⁴ 第171回国会 参議院会議録第24号5頁（平21.5.27）浜田靖一防衛大臣答弁。

⁷⁵ 第142回国会 参議院予算委員会会議録第8号15-16頁（平10.3.23）久間章生防衛庁長官答弁。田村ほか・前掲注2、146頁。

動の同質性⁷⁶にかんがみれば、政府は、海上警備行動に倣い、上記のような理由から海賊対処行動については、国会承認を要しないと決したものと思われる⁷⁷。

よって、同活動については、海上という特性に由来する 国民の権利義務との関係性の薄さ、迅速な対応の必要性⁷⁸を理由に、国会承認規定が設けられなかったといえるであろう。

以上のように、本号では、自衛隊の活動ごとに国会承認規定の立法者意思の分析を行ったが、次号では、自衛隊の活動に通底する「国会承認」の制度趣旨を明らかにするため、本号で析出された「事態の重大性」、「権利義務との関係性」のメルクマールに着目し、これを総合することから考察・分析を開始することとしたい。

⁷⁶ 海賊対処法では、これまで海上警備行動で対処していた海賊行為への対処も含め、一括して海賊行為への対処が規定されることとなった。立松慎也「海賊対処法の制定」『時の法令』1847号（2009）52頁。

⁷⁷ なお、国会の関与については、法第7条第3項で、内閣総理大臣による国会への報告が規定されている。

⁷⁸ 政府も、海賊対処活動について、速やかに対処する必要があることを指摘している。第171回国会 衆議院海賊行為への対処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6号12頁（平21.4.22）金子一義国土交通大臣答弁。

放送分野における立法と規制機関の在り方

衆議院調査局調査員

梅原 優一

(総務調査室)

要 旨

主要先進国では、政治から一定の独立性を有する合議制の行政機関に放送に関する規制権限等をゆだねることが一般的となっている。我が国においても戦後の一時期、独立行政委員会である電波監理委員会が置かれていたことがあるが、責任の所在が不明確である、非能率的である等の理由により廃止になった経緯がある。近年、再び同様の制度を採用すべきであるとの議論が高まっているが、独立した行政機関に大きな権限をゆだねることに對し、民主的コントロールの観点から懸念を示す向きもある。

今後、放送分野における規制機関の在り方を検討するに当たっては、法律によって直接の規律を行うべき内容と、規制機関の中立的・専門的判断にゆだねるべき内容の調整を、規制機関の政治的性格に照らして、慎重に行う必要がある。

《構成》

はじめに

放送行政における独立行政委員会
独立行政委員会導入をめぐる議論
ドイツにおける放送法制と規制機関
考察

はじめに

放送は、免許制による周波数の割当てが必要であるという点で国の関与を避けることができないが、同時に、民主主義を支える価値を有することから、その規制権限の行使等には特に政治的中立性が強く要請される。

そのため、主要先進国では政治から一定の独立性を有する合議制の行政機関に對し、放送に関する規制権限等をゆだねることが一般的となっており、我が国においても同様の組織形態を採用すべきであるという議論が高まっているが、一方で、独立した行政機関に大きな権限をゆだねることについて、民主的コ

ントロールの観点から懸念を示す向きもある。

そこで、我が国とドイツの制度の比較等を通じ、立法と規制機関の在り方について、検討してみたい。

放送行政における独立行政委員会

1 独立行政委員会の概念

独立行政委員会とは、行政府から独立して規制を管轄する機関であり、法規の執行のほか、規則の制定という準立法的権限や紛争の裁定といった準司法的な権限を付与されることが多く、合議制の委員会の形態を取る¹。

我が国においては、内閣府設置法第49条及び国家行政組織法第3条に根拠を有し、各府省の外局として置かれる委員会（例えば、内閣府の外局として置かれる公正取引委員会や、厚生労働省の外局として置かれる中央労働委員会など）のほか、国家公務員法第3条第1

¹ 鈴木秀美・山田健太・砂川浩慶編著『放送法を読み解く』商事法務(2009)153頁

項に根拠を有し、内閣の所轄の下に置かれる人事院や、憲法に根拠を有し、内閣から独立した地位にある会計検査院も独立行政委員会とされることが多い²。

これらの独立行政委員会は、国家行政組織法第8条の定める審議会等とは異なり、自らの意思決定を行い、自己の名でそれを外部に表示する権限を有する行政庁としての性格を有している。

我が国において、独立行政委員会が積極的に導入されたのは、行政の民主化を企図した第2次世界大戦後の米国による占領政策によるものであり、GHQ（連合軍総司令部）によって数々の独立行政委員会が設置される中、1948年に制定された国家行政組織法は、独立行政委員会を行政機関の一類型として明示的に位置付けた³。

2 電波監理委員会の設置

放送行政の分野においても、戦後の一時期、そのような独立行政委員会が設置されたことがある。それが電波監理委員会である。

連合国による占領政策が進められる中で、戦時中に政府の強力な統制下に置かれ、戦争遂行に加担したとされた日本のマスメディアの「民主化」が課題とされた。

まず、1948年にGHQの指示によって当時の逓信省が郵政省と電気通信省に分離され、後者の外局として電波庁が暫定的に設置された。そして、1950年に放送法、電波法、電波監理委員会設置法のいわゆる「電波三法」が成立し、電波監理委員会が発足するとともに、電波庁は電波監理委員会の事務局機構（電波監理総局）として改組・編入された。

電波監理委員会は、放送を含む電波行政を広く担当し、委員長1人及び委員6人をもつ

て組織され、委員長及び委員は、公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから、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た⁴。

また、委員会の委員は同一政党の者が4名以上になってはならないこととされたほか、任期が6年と長く⁵、罷免には国会の同意が必要とされるなど、公正取引委員会等の他の独立行政委員会に比べても強固な身分保障がなされたのが特徴であった⁶。

また、電波監理委員会には独自の事務局として電波監理総局が置かれていた。電波監理総局長である電波監理長官は、委員長が電波管理委員会の同意を得て任免することとされ、同委員会の指揮監督を受けて事務を掌理することとされていた⁷。

3 電波監理委員会の活動の実態

しかし、このようにして設置された電波監理委員会は、日本の放送の発展に一定の役割を果たす一方で、その活動には様々な困難が伴うこととなり、結局、その活動は1952年までのわずか2年間で幕を閉じることとなった。

電波監理委員会の活動を困難にした背景の一つに、当時の吉田茂内閣の消極的な姿勢が挙げられる。

吉田首相は、国家公安委員会や中央労働委員会等の重要な政策分野を担う機関が内閣の統制外にあることに不満を抱いており、内閣による直接のコントロールが及ばない独立行政委員会の設置に対して当初より批判的であった⁸。放送行政を所管する機関についても、

⁴ 旧電波監理委員会設置法第5条及び第6条第1項

⁵ 再任も認められていた（旧電波監理委員会設置法第9条第2項）。

⁶ 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会（2003）

⁷ 旧電波監理委員会設置法第20条第1項から第4項

⁸ 村上聖一『電波監理委員会をめぐる議論の軌跡』「放送

² 宇賀克也『行政法概説』有斐閣（2008）208頁

³ 同上160頁

独立行政委員会ではなく、大臣の諮問機関とすることを企図していた。

しかし、独立行政委員会方式の放棄はGHQの容認するところとならず、次に、内閣に委員会の議決を変更する権利を与える等により、電波監理委員会に対する内閣の影響力を保持しようとしたが、これも、最終的にはマッカーサー書簡によって否定された⁹。

このような経緯から、吉田内閣は当初より電波監理委員会の人選に消極的であり、意図的に委員会を弱体化させたとの見方がある¹⁰。

また、電波監理委員会の運営の不透明さに対する批判もあった¹¹。

電波監理委員会は、民間放送に対する周波数帯の割当方針をなかなか公表せず、さらに、放送局の開設に当たって、各地域で免許申請者に対する非公式な交渉によって、競願関係にある複数の申請者を一本化しようとする事前工作を電気通信大臣と協力して行うなど、その活動に不透明さがあったとされる。

4 電波監理委員会の廃止

このような中、1951年、朝鮮戦争の遂行をめぐって解任されたマッカーサーに代わり、最高司令官となったりッジウェイは、占領軍当局の管理を緩和していく旨の声明を発表し、これを受けて吉田首相は政令諮問委員会を設置した。

同委員会が吉田首相に提出した「行政制度の改革に関する答申」では「行政委員会制度は、行政機構民主化の一環として重要な意味

をもつたことは否定しえないが、もともと、アメリカにおける^(ママ)異り、我が国の社会経済の実際が必ずしもこれを要求するものではなく、組織としては徒に龐大化し、能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難いから、原則としてこれを廃止する」が「公正中立的な立場において慎重な判断を必要とする受動的な事務を主とするものについては、これを整理簡素化して存置する。」とされ、具体的には行政委員会は「廃止、縮小・存置、存置の3つに分類された。

しかし、上記のような分類がされたにもかかわらず、審判機能を持つ電波監理委員会は「廃止」すべきものに分類され、代わって準司法機能や準立法機能を有する「電波監理審議会」が単なる諮問機関として設置されることとなった。

このことについての野党からの批判に対して佐藤榮作電気通信大臣は、関連法案である「郵政省設置法の一部を改正する法律案（内閣提出、第13回国会閣法第210号）及び「郵政省設置法の一部改正に伴う関係法令の整理に関する法律案」（内閣提出、第13回国会閣法第211号）に関する質疑¹²に際し、新たに設置する電波監理審議会において、審判的事例は非常にまれであることから、諮問的な機能が主となり、また、重大な国策である電波行政に政府が責任を負うためにも行政委員会として存置しておくことは望ましくない旨を反論した。

結局、上記各法案は可決され、1952年7月31日をもって、電波監理委員会は廃止された¹³。

研究と調査 2010年3月号」NHK放送文化研究所 10頁

⁹ 1949年12月5日、マッカーサーは吉田首相に書簡を送り「国務大臣が委員長たるべきこと、内閣が委員会の決定を逆転できる権限をもつとすることは独立の原則を完全に否定し、委員会を内閣の単なる諮問機関とすることに外ならない」として、吉田首相の抵抗を退けた。（村上聖一『電波監理委員会をめぐる議論の軌跡』「放送研究と調査 2010年3月号」NHK放送文化研究所 12頁）

¹⁰ 松田浩『ドキュメント放送戦後史 知られざるその軌跡』双柿舎(1980)

¹¹ 前掲注8 13頁

¹² 第13回国会 参議院内閣委員会（昭和27年6月18日）における質疑

¹³ 伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会(2003)

5 電波監理審議会の機能と組織

電波監理委員会に代わり設置された電波監理審議会の機能及び組織の特徴は以下のとおりである¹⁴。

(1) 所掌事務

電波監理審議会は、電波、放送及び電気通信役務利用放送の規律に関する事務の公平かつ能率的な運営を図るため、電波法、放送法及び電気通信役務利用放送法の規定によりその権限に属させられた事項を処理し、並びに有線テレビジョン放送法及び有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律に基づく総務大臣の処分に対する不服申立てについて審査及び議決をするため、総務省に置かれる審議会である¹⁵。

総務大臣の諮問（必要的諮問事項）に対し答申すること¹⁶、必要的諮問事項に係る事項について総務大臣に勧告すること¹⁷、総務大臣等の処分に対する不服申立てについて審査及び議決すること¹⁸が所掌事務とされている。

必要的諮問事項は、省令の制定や改廃、無線局の免許の付与や取消し等（電波監理審議会が軽微なものと認めるものを除く¹⁹。）である²⁰。

放送法に定めのあるものとしては、放送普及基本計画の変更、罰則等の処分に関する事項、NHKの収支予算・事業計画・資金計画に対する意見、有料放送の標準契約約款の制

定・変更・廃止、委託放送業務に関する認定の取消し、放送番組センターの指定の取消し、委託放送業務に関する認定の基準による総務省令の制定・変更である。

また、同審議会は必要的諮問事項について総務大臣に勧告することができる²¹。

さらに、同審議会が諮問を受けたときは、利害関係者による意見の聴取を行わなければならない²²。

(2) 委員

電波監理審議会の委員は5名で構成され、公共の福祉に関し公正な判断をすることができ、広い経験と知識を有する者のうちから両議院の同意を得て、総務大臣が任命する²³。

欠格事由は 禁錮以上の刑に処せられた者、国家公務員として懲戒免職の処分を受け、2年を経過しない者、放送事業者等の関連事業者及びその役員等である²⁴。

任期は3年であるが、再任を妨げない²⁵。また、退職後1年間は上記の職に就くことが禁じられている。

総務大臣は、委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議院の同意を得てこれを罷免することができる。

(3) 事務局及び審理官

電波監理審議会の事務局は総合通信基盤局総務課が行うこととされており、独自のスタッフを有しない²⁶。

¹⁴ 平成22年9月時点

¹⁵ 電波法第99条の2

¹⁶ 電波法第99条の11第1項、放送法第53条の10第1項及び電気通信役務利用放送法第18条第1項

¹⁷ 電波法第99条の13、放送法第53条の12及び電気通信役務利用放送法第20条

¹⁸ 電波法第85条、放送法第53条の13、有線テレビジョン放送法第28条、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律第9条、電気通信役務利用放送法第21条

¹⁹ 電波法第99条の11第2項

²⁰ 電波法第99条の11第1項、放送法第53条の10第1項及び電気通信役務利用放送法第18条第1項

²¹ 電波法第99条の11第1項、放送法第53条の10第1項及び電気通信役務利用放送法第18条第1項

²² 電波法第99条の12、放送法第53条の11及び電気通信役務利用放送法第19条

²³ 電波法第99条の2の2

²⁴ 電波法第99条の3各号

²⁵ 電波法第99条の5

²⁶ 総務省組織令第12条第9号

不服申立ての審理及び意見の聴取の手続を主宰する者として、審理官が置かれる。審理官は、同審議会の議決を経て、総務大臣が任命する。

(4) 電波監理審議会の特徴

このように、電波監理委員会に代わって設置された電波監理審議会は、国家行政組織法第8条に根拠を有する審議会等に分類される機関ではあるが、総務大臣が通信・放送に関する各種の権限を行使する際に諮問を行うことが義務付けられ、さらに、その答申が総務大臣を拘束する場合²⁷もあり、単なる諮問機関よりも比較的強力な権限を有している。

また、委員の任命に際しては国会の同意を要するなど、内閣からの独立性に一定の配慮がなされている。

しかしながら、その一方で、あくまで審議会であることから、原則として自己の名で政策の実施を図ることはできないこと、委員がすべて非常勤であること、独自の事務局を有せず、職員に関する人事権等を有しないこと等による一定の限界が存在する。

独立行政委員会導入をめぐる議論

1 独立行政委員会導入に肯定的な見解²⁸

電波監理委員会の廃止と電波監理審議会の設置に関しては、1962年に設置された臨時放送関係法制調査会の答申における、委員の一人であった山田節男氏（国際開発協力会副会長＝当時）の批判的見解が有名である。

山田氏の批判の概要はおおむね以下のとおりであった。

放送の行政監督に重要な規定を含む放送局の開設の根本的基準が省令となり、放送行政における所管大臣の権限は強大化し、その自由裁量の余地が極めて広汎になった。大臣の諮問機関として電波監理審議会が設けられたが、電波行政の諮問も兼ね、放送行政を主にした諮問機関ではなく、その権限は弱小である。しかるに、過去1、2年の業績を見るに、放送についての行政に関する限り、合理化と能率の成果が挙がっていない。チャンネルプランのたび重なる変更、放送基本計画の欠如、能動的な監督と指導の不足、事務の渋滞など期待に反する事例が多々ある。

商業放送が実現して以来、電波は利権化し、電波の免許をめぐる激しい争奪戦が展開され、幾多不明朗な経験をなめたことはなお記憶に新しい。このことは、今後、従来省令以下の形式で規律されあるいは自由裁量によって行われてきたものを、なるべく法律による等の措置を必要とするほか、放送行政機関には、政治的中立性と高度の公平性が強く要求されることを実証している。公共放送と商業放送の並立制度をとる例えばイギリス、オーストラリア、カナダ及び商業放送制度一本でゆくアメリカ等においては、政府は放送行政に直接タッチせず、独立の行政委員会に担当せしめている。これらの民主的自由主義国家では、言論報道の自由に官憲が干渉することを極度におそれ、商業放送制度の下では、電波の免許が利権化し、政治的又は集团的圧力に左右される弊害を伴いやすいので、厳正中立の立場を堅持する独立行政機関をして行政を担当せしめるのが常例である。放送行政機構を考察する場合は、牽制と均衡の作用が特に重視される。これは、民主的諸国家における放送行政上の一つの国際的通念ともいえる。民主主義に基づく自由主義国家であ

²⁷ 例えば、電波法第94条第1項は「総務大臣は、第93条の4の議決があつたときは、その議決の日から7日以内に、その議決により異議申立てについての決定を行う。」とされているが、この「議決により」の表現は総務大臣が電波監理審議会の議決に拘束されることを示している。

²⁸ この節は、服部孝章『規制機関のあり方と免許制度』「法律時報 67 巻 8 号」日本評論社 22 頁等に依拠した。

る日本は、公共放送と商業放送の並立を認めている。放送行政上の国際的共通原理を国情に合わぬとして拒否する理由を発見するに苦しむ。

このような、独立行政委員会制度の導入に積極的な主張は今日に至るまで学説等においても有力に主張されてきている。

例えば、鈴木秀美大阪大学教授は、ハードとソフト一致の原則²⁹が崩れることになれば、行政は放送の番組提供者である委託放送事業者に対して直接に行政監督を行うこととなり、放送事業への介入の可能性が高まる危険性があることを指摘し、実体的規律によって放送への政治的影響力の行使を防止することは困難であるため、組織、手続の整備が必要とされることから、「理論的には独立行政委員会の設置がのぞましい。」とする³⁰。

また、宍戸常寿東京大学准教授は、政治家や行政機構の側に政治的介入を控えるだけの見識があったとしても、論争的な争点を取り扱う際に介入を求める声が高まることを予見して萎縮的效果が生じたり、あるいは番組内容への介入があったのではないかという疑いがもたれること自体が、放送に期待される社会的役割を大きく損なうことから、「独立行政委員会の設置がやはり望ましいように思われる」³¹とする。

2 独立行政委員会導入に慎重な意見

これに対して慎重な見解を示すものの一つ

²⁹ 従来は、無線局の免許主体である放送事業者が放送業務を行い、放送される番組に責任を負うことが原則とされていた（ハード・ソフト一致の原則）が、1989年に放送法等が改正され、衛星放送に、放送設備を有する事業者（委託放送事業者）と、放送番組を放送させる事業者（委託放送事業者）が別々であることを前提とする制度が導入された。

（放送法第2条各号、第52条の9～第52条の28）

³⁰ 鈴木秀美『放送の自由』信山社出版(2000)305頁、313頁

³¹ 宍戸常寿『情報化社会と「放送の公共性」の変容』放送メディア研究5号(2007)191頁

として、1964年に発表された「放送制度に関する法政策研究報告書（著者代表：芦部信喜）が挙げられる³²。

同報告書は、行政委員会制度は政治からの行政運営の独立を確保する上で有効な方式であるとしながらも、三権分立制度に係る憲法上の疑義、合議制の行政機関であることから来る責任体制の不明確性、予算・人事など官庁経営上の困難、他官庁との関連での行政の総合性の保障、放送行政についての十分な識見を有しつつ、政党や企業の影響力から独立した適切な人材確保への懸念、などを理由として、「行政委員会制度の一般的な採用」に否定的な見解を示し、省のような独任制の行政方式を前提としながら、当面は、電波監理審議会の組織及び権限について検討すべきであるとした。

このような見解は、近年に至るまで、おおむね政府によって踏襲されてきた。平成19年にも、当時の菅総務大臣は国会で「各国における行政組織のあり方は、歴史的な経緯や政治体制だとか、各国の事情によってさまざまであるというふうに考えております。日本においては議院内閣制（下線筆者、以下同様）を採用しております。内閣の一員である各省大臣が責任を持って行政を執行していく、このことが私は原則であるというふうに思います。特に、放送を初めとする情報通信分野は、技術革新が激しく、国家戦略的対応が強く求められる分野でありますから、機動的、一体的そして総合的な対応を可能とする現在の独任制の省の形態によることが私は適当であるというふうに思います。なお、日本も、戦後間もないときに行政委員会が広く導入をされましたけれども、結果として、責任が不明確である、また非能率である、こうした理由によって、昭和26年当時存続した24委員

³² 服部孝章『規制機関のあり方と免許制度』「法律時報 67巻8号」日本評論社 23頁

会のうち 20 委員会が、日本が主権を回復した昭和 27 年以降順次廃止をされてきたという歴史もあるところであります。」と答弁している³³。

3 民主党政権と通信・放送委員会構想

(1) 通信・放送委員会設置法案(2004)

民主党は第 156 回通常国会(平成 15 年)及び第 159 回通常国会(平成 16 年)に、通信及び放送の分野における規律に関する事務を公正かつ中立に行わせるため、内閣府の外局として、通信・放送委員会を設置する必要があるとし、「通信・放送委員会設置法案」を提出した。

(2) 民主党政策 INDEX2009

通信・放送委員会の設置については、2009 年の衆議院議員総選挙における民主党政案集である「民主党政案 INDEX2009」にも盛り込まれた。

そこでは、「通信・放送委員会(日本版 F C C³⁴)の設置」とした一節の中で、「通信・放送行政を総務省から切り離し、独立性の高い独立行政委員会として通信・放送委員会(日本版 F C C)を設置し、通信・放送行政を移します。」とし、これによって、「国家権力を監視する役割を持つ放送局を国家権力が監督するという矛盾を解消するとともに、放送に対する国の恣意的な介入を排除」することが目的であるとしている。

(3) 「今後の I C T³⁵分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」 政権交代後、原口総務大臣(当時)は、総

務省内に設置した「今後の I C T 分野における国民の権利保障等の在り方を考えるフォーラム」の第 1 回会合(平成 21 年 12 月 16 日)において「情報通信、あるいは放送という大事な国民のコミュニケーションにおける権利を保障する、このことを一番の目的にしていきたい」とした上で、「私がここで目指したいと考えているのは、アメリカの F C C がモデルではございません。むしろ世界に類例のない、まさに『自由の砦』ということで、ご議論をいただければと思います。」と述べ、必ずしも F C C をモデルとする規制機関の導入を目指さないことを明らかにした。

また、同会合では消費者委員会をモデルにすることを示唆する委員の見解³⁶も見られたが、一方、F C C 型の機関の創設を検討すべきであるとする見解³⁷も見られるなど、多岐にわたる議論が進められており、平成 22 年中に政策の方向性が示される予定となっている。

ドイツにおける放送法制と規制機関

これまで見てきたとおり、放送分野への独立行政委員会の導入をめぐる、我が国においては様々な議論が展開されてきたが、委員会に規制権限をゆだねることについては、法律による行政の原理の観点から問題とされることがある。

そこで、立法府と行政機関の関係を論じた

³³ 第 166 回国会 衆議院総務委員会(平成 19 年 5 月 18 日)における菅総務大臣の答弁

³⁴ アメリカの「連邦通信委員会」のこと。通信・放送を所管する独立行政委員会であり、委員長を含む委員 5 名で構成される。

³⁵ I C T は「Information and Communication Technology」の略であり、情報通信技術と訳されることが多い。

³⁶ 根岸哲委員は「日本で考えようとする、公正取引委員会のようなものでないとすると、今、消費者庁に消費者委員会がございます。それは別に規制権限を持っているわけではないが、消費者庁、あるいは消費者行政の運営について、独立した立場からモニターし、検討するものと思います。そのようなものかと、ちょっと私は頭に浮かびました」として、消費者委員会を念頭に置く見解を示した。

³⁷ 郷原信郎委員は、我が国の放送行政が「電波法と放送法という 2 つの法律による非常に歪んだ法的な枠組みになっているという問題意識」を前提に、「このような歪んだ法的な枠組みを解消する一つの方法として、新たな機関の創設が必要だということであれば、今、提案されています F C C の創設のような選択肢も十分にあり得ると思っています」と述べ、F C C 型の検討に意欲を示した。

憲法判例を有するドイツの例を通じて検討したい。

1 ドイツの放送法制の特徴

ドイツではナチス時代に国家権力により放送が濫用された経験から、戦後、西ドイツでは中央集権型の放送制度は廃止され、各州が放送政策に関する権限を持つこととされた。このため、各州ごとに公共放送法、商業放送法が存在し、各州間の制度を調和させるため、数種類の州間協定が締結されている³⁸。

ドイツでは、憲法に当たる基本法第5条第1項で、放送による報道の自由を規定している。また、憲法裁判所の判決が放送制度の基礎を形作ってきており、さらに、後述の第三次放送判決で示されたように、議会と行政機関との関係について、本質的事項については行政機関にゆだねず、立法者が自ら判断しなければならないとされている点が特徴である。

2 ドイツ放送判決

ドイツでは過去 10 回にわたる憲法裁判所の判例によって、放送法制の基本的な枠組みが形成されてきた。

(1) 第一次放送判決

1961年に憲法裁判所が示した第一次放送判決は、放送は技術的要素と文化的要素からなるものと判示し、前者は連邦の権限、後者は州の権限に属することを確認した³⁹。

すなわち、スタジオ技術を除く送信技術が連邦権限に属し、それ以外の事項、例えば、番組基準や放送組織などは州の権限に属することが確認された。

また、国家自身による放送の運営を違憲と

したのみならず、意見形成の重要な手段である放送が特定の社会的権力に引き渡されることのないよう、特定の勢力による独占を防ぐ義務があると判示した⁴⁰。

さらに、放送事業の組織原理として内部的多元主義を要求し、組織の内部において社会の多様な意見が反映されるよう「主要な政治的・世界観的・社会的集団の代表者の参画」を求めた。

(2) 第三次放送判決と本質性理論の適用

1981年に示された第三次放送判決は、ザールラント州において設立準備中であった民間放送「自由放送株式会社」の設立免許に関連して1967年に改正された「ザールラント州放送法」のうち、ドイツ語による民間放送について規律する規定の合憲性が争われたものである。

憲法裁判所は、放送の自由の実現に際して、放送を通じて情報を伝達する側と情報を受け取る側の権利が衝突する可能性があり、こうした基本権衝突の調整は基本権の実現にとって本質的な問題であることから、行政にゆだねてはならず、立法者自身が自らの決定を下さなければならないとし、当該規定が、放送の自由から導き出される規律密度を有していない(州の法律が、放送の自由を実現するために必要な規定を欠いている)ことを理由に、違憲・無効とした。

すなわち、放送の自由が国家からの自由としての防禦的意義を有するとともに、自由な意見形成に「奉仕する自由」であることを前提に、表現の自由と知る権利の調整を行うことは立法者の役割であることを示し、その上で、放送が一つの社会集団に引き渡されず、考慮されるべき諸勢力が全番組において発言の機会を得よう「実体的規律」「組織的規律」

³⁸ 『NHKデータブック世界の放送 2009』NHK放送文化研究所(2010)170頁

³⁹ ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例(第2版)』信山社出版(2003)345頁

⁴⁰ 同上 346頁

「手続的規律」によって保障することを法律事項とし、州議会の留保としたのである⁴¹。

より具体的には、憲法裁判所が示した立法者が自ら決定すべき本質的な事項は、放送秩序の基本方針、放送組織における意見多様性の確保、番組における意見多様性の確保、放送の監督及び民間放送事業者参入のための免許手続とその基準などであった⁴²。

3 ドイツにおける規制機関の組織と権限

放送行政は、各州の首相官房が所管する。各州首相が放送政策を協議するときは、ドイツ南西部ラインラント・プファルツ州の首相官房が幹事となるのが伝統であるとされる。

これに対し、送信技術は電気通信事業に分類され、連邦政府の専属権限となり、連邦経済技術省が所管するとされる⁴³。

(1) 州メディア監督機関

州メディア監督機関は、各州の商業放送法によって設立され、州の政府から独立した規制監督機関である。商業放送事業者の認可と番組監督を主な任務とするほか、放送の技術とインフラに対する支援や、地域住民が自らコンテンツを作成し発信するオープンチャンネルの施設運営なども行うとされる。

各州のメディア監督機関は独立した法人格を持ち、国家からの放送事業者に対する介入を避けるため、運営費として視聴者が納める受信料の2%が配分されることとなっており、それが主な財源となっている⁴⁴。

委員の構成は州によって異なり、多くの州では社会の重要な集団の代表により内部多元的に構成されているが、一部の州では数名の

専門家によって構成されていると言われている⁴⁵。

例えば、ザクセン州は、放送を取り巻く環境の急激な変化に対応するために、州メディア委員会の合議機関を内部多元的な委員会型から、合意を形成しやすい数名の専門家による審議会型へと移行したとされる⁴⁶。

(2) メディア分野の集中調査委員会 (KEK)

1996年に設置された全国向けの商業放送の意見の多様性を審査する独立委員会であり、1つの事業者が占める年間平均視聴シェア（その事業者が25%以上の株式を所有するテレビ局が複数あるときはその合計）が30%を超えてはならないとする放送州間協定に基づき、各州メディア監督機関に報告・助言を行う。委員会は各州の首相が任命する6人の専門家及び2人の補欠委員によって構成される。

(3) 公共放送の財源需要審査委員会 (KEF)

1975年に設置された、公共放送の中期的財政計画に基づく財源の必要性や経営状態を審査する独立委員会であり、各州から1人ずつ、16人の委員で構成される。うち5人は州会計検査院の代表、11人が中立の委員となっている。2年ごとに州首相に報告書を提出するほか、受信料額の改定に際して答申を行う。

なお、2007年9月、受信料額の決定手続に関する憲法裁判所判決が出され、各州首相が、KEFの答申額より低い額の値上げを決定したことについて、十分な根拠を欠いた政治介入であり、憲法に保障された放送の自由を侵害するものであったとされた⁴⁷。

⁴¹ 同上 135頁

⁴² 前掲注 30 70頁

⁴³ NHK放送文化研究所『NHKデータブック世界の放送2010』(2010)171頁

⁴⁴ 『主要国における放送に対する独立行政機関の概要』「放送研究と調査 1998年2月号」NHK放送文化研究所 19頁

⁴⁵ 前掲注 30 279頁

⁴⁶ 同上 295頁

⁴⁷ 日本民間放送連盟編『日本民間放送年鑑 2008』171頁

(4) 連邦ネットワーク庁 (BNetzA)

連邦経済技術省の下で電気通信事業の競争促進のための規制監督を行う機関である。2004年に制定された電気通信法に基づき、周波数利用計画の作成及び放送用周波数の各州への分配を行う。なお、2005年までは電気通信・郵便規制監督庁と称されていた。

(5) 放送評議会

各公共放送局の最高機関として設置され、会長の任免、業務遂行状況を監視する管理評議会委員の任免、番組全般についての会長への助言、番組基準の順守についての監督、予算の承認、決算の確定など、公共放送の基本的業務について審議し、決定する。

評議会は社会各層を代表する多彩な委員で構成されている。ドイツ最大の公共放送局であるWDRの例では、委員数は42人で、13人は州議会が各界代表として比例選挙により選出、17人は教会、労働組合、経営者団体などの社会的組織が、9人はジャーナリズム、文化、芸術、学術などの団体や組織がそれぞれ選出し、残りの3人は高齢者や障害者、外国人代表が各1人となっているとされる(いずれも1998年当時)⁴⁸。

4 ドイツの放送法制の課題

ドイツにおいては、憲法裁判所が、放送は「国家の支配と影響力から自由」でなければならぬとしていることから、放送内容に影響を与えないよう、監督官庁の監督に当たっての裁量の余地を封じるか、国家から独立した機関に法律の執行をゆだねるかのいずれかの選択となり、前者のような規律の制定には立法技術上の困難性を伴うことや、規律の硬直化が予想されることから、後者が選択

されてきたとの見解もある⁴⁹。

しかし、これらの監督機関において、従来、放送の多様性を担保する措置として採用されてきた「多元主義モデル」(Pluralistisches Modell)は、委員の政治的両極化による機能閉塞、組織が大きいことによる非効率性が問題とされ、これに代わるものとして、議会の特別多数決により選任される独立した少数の委員から監督機関を構成する「同僚モデル」(Kollegialmodell)の採用が新しい傾向として生まれているが、内部的多元主義の考え方と対立し、議論の対象となっている⁵⁰。

また、衛星放送やインターネットの普及に伴い、集中排除措置として採用された視聴率モデルや、州メディア監督機関による州ごとの監督体制に代えて、新たに統一的な監督体制を構築すべきであるという考え方が課題となっているとされる⁵¹。

そのほか、ドイツでは誰が放送制度を決めるのかという権限問題があり、放送法制におけるEC/EUとドイツの立法権限の関係や、放送へのデジタル技術の導入、通信・放送の融合に対応するための民間放送制度の改革が課題となっているとされる⁵²。

5 我が国の放送行政との比較

(1) 規制機関の組織について

ドイツの多くの州では内部的多元性を特徴として、委員数が数十人に上ることもまれではなく、社会の各層を代表する委員によって規制機関が構成されている。

一般的に、委員が少数である場合には意思決定に要する時間や労力が少なく、情勢に応じた柔軟な対応が可能となる一方、任命権者や特定の会派、あるいは特定の社会的勢力と

⁴⁹ 浜田純一『メディアの法理』日本評論社(1990)180頁

⁵⁰ 同上 180頁

⁵¹ 前掲注30 294頁

⁵² 同上 294頁

⁴⁸ 前掲注44 19頁

結び付く危険が高まると言えよう。

一方、我が国においては、内閣の一員である総務大臣が放送行政を担っており、国会及び内閣による民主的コントロールと、電波監理審議会による専門家のチェック機能を組み合わせた制度設計になっている。

(2) 政策決定の多元性

ドイツの場合、連邦制を前提として、通信設備と放送事業について、それぞれ連邦と州に権限が分かれていることは既に紹介したとおりであるが、放送についても、州ごとに設置されるメディア監督機関が実施を担う一方で、全国組織であるK E K及びK E Fがそれぞれ政策の立案・実施に影響を与えている。

この点、我が国においては、政策形成を一元化しようという傾向が強く、特に通信・放送の分野においては、内閣から一定の独立性を持った合議制機関（例えば、人事院や公正取引委員会等）が内閣との一定の役割分担のもとで政策形成を担っている分野とも異なり、総務大臣の責任の下で一元的に担われてきたという点に違いを見出すことができよう。

(3) 司法による統制の可能性

前述のとおり、ドイツでは憲法裁判所の判例が法体系の形成や立法府と規制機関の権限関係の整理に大きな役割を果たしている。

ドイツでは、通常の裁判所と区別した特別の憲法裁判所を設け、具体的な訴訟事件を離れて抽象的に法令その他の国家行為の違憲審査を行う権限が与えられており、憲法機関相互の争訟の裁定、連邦制度にかかわる権限争議の裁定などの権限のほかに、法律に対する抽象的違憲審査の権限や個別的な基本権侵害に対する具体的違憲審査の権限など、きわめて多面的で強大な権限が与えられている⁵³。

これに対し、付随的違憲審査制を採用する我が国では、具体的な事件の解決に必要な限りにおいてのみ違憲審査が行われることから、立法府と行政府の権限関係の調整に裁判所が積極的に関与することを期待することは困難であると考えられる⁵⁴。

言い換えれば、我が国において独立行政委員会を設置する場合には、国会が法律で定めるべき事項まで過度に委任しすぎるおそれがないか、制度設計を行う際に、より慎重な検討が必要であると言えよう。

考察

これまで述べたとおり、ドイツにおいては、放送行政を担う機関について、原則として内部的多元主義の考え方が採用され、社会の各層から選出された委員に放送行政を担わせることが主流となっており、また、放送行政に関する権限も、一つの行政機関に大きな権限を担わせず、複数の組織によって担われている。

一方、我が国においては、社会の各層から選ばれた委員に行政を担わせるという発想は比較的馴染みがなく、また、特に放送行政は総務省に一元化されており、行政機関同士の相互の牽制を制度に組み込むという視点は乏しいように思われる。

また、ドイツにおいては、本質的事項を立法者が自ら決定しなければならないとする本質性理論が放送行政の分野にも適用され、議

4版)』有斐閣(2008)260頁

⁵⁴ この点について、塩野宏教授は「法律の留保論争は我が国の場合、学説と実務の乖離が甚だし、く、「しかも、この乖離が裁判所の判決によって埋められるという可能性が乏しい点に、この論争の特色がある。」としている。「例えば補助金の交付には法律の根拠が必要であると言っても、あるいは、行政計画のある種のものは根拠規範を要すると言っても、これを裁判上どのようにして争うかという点になると、日本ではかなり難しい。その意味では、実務と学説の相互関係が憲法裁判所によって担保されているドイツと異なる。」と指摘している。(塩野宏『行政法 第五版』79頁)

⁵³ 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法 (第

会と規制機関の関係を裁判所が規律している。 判断にゆだねるべき内容の調整を、規制機関
 今後、我が国において規制機関の在り方を の政治的性格に照らして、慎重に行う必要が
 検討する際には、法律によって直接の規律を あると考える。
 行うべき内容と、規制機関の中立的・専門的

【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。

(通信・放送、表現の自由)

- ・長谷部恭男『メディア環境の変容と放送の自由』法律時報 67 巻 8 号
- ・長谷部恭男『テレビの憲法理論』(1992)
- ・松井茂記『マスメディア法入門〔第4版〕』日本評論社(2008)
- ・松井茂記『変貌する名誉棄損法と表現の自由』ジュリスト (No.1222)
- ・浜田純一『表現の自由の保障根拠』大石眞・石川健治編「憲法の争点」有斐閣(2008)
- ・芦部信喜『憲法学 人権各論(1)〔増補版〕』有斐閣(2000)
- ・芦部信喜『人権と議会政』有斐閣(1996)
- ・塩野宏『放送法制の課題』有斐閣(1989)
- ・穴戸常寿「情報化社会と『放送の公共性』の変容」NHK放送文化研究所編『放送メディア研究 No. 5』丸善プラネット(2007)
- ・総務省「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会報告書」(平成19年12月6日)
- ・総務省「通信・放送の総合的な法体系の在り方<平成20年諮問第14号>答申」
- ・総務省『「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」答申(案)に関するパブリックコメントに対する委員会の考え方【概要版】』
- ・清水直樹『情報通信法構想と放送規制をめぐる議論』国立国会図書館「レファレンス 平成20年11月号」所収
- ・内藤茂雄『ユビキタスネット社会と情報通信法制』ジュリスト (No.1361)
- ・内川芳美『マス・メディア法政策史研究』有斐閣(1989)
- ・稲葉一将『放送行政の法構造と課題』日本評論社(2004)
- ・清家秀哉『米国通信法対訳』国際通信経済研究所編(1997)
- ・小野善邦『放送を学ぶ人のために』世界思想社(2005)
- ・放送法制立法過程研究会編『資料・占領下の放送立法』東京大学出版会(1980)
- ・舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣(2001)

(法治主義・その他行政法)

- ・三宅雄彦『法律の留保』大石眞・石川健治編「憲法の争点」有斐閣(2008)
- ・石川健治『2つの言語、2つの公法学』法学教室 322号
- ・磯部力『法律による行政の原理』芝池義一・小早川光郎・宇賀克也編「行政法の争点」(2004)
- ・小早川光郎『行政法 上』有斐閣(1999)
- ・宇賀克也・大橋洋一・高橋滋編『対話で学ぶ行政法』有斐閣(2003)
- ・宮田三郎『行政裁量とその統制密度』信山社(1994)
- ・碧海純一編著『現代日本法の特質』放送大学教育振興会(1991)
- ・大橋洋一『行政法 現代行政過程論』有斐閣(2009)
- ・塩野宏『法治主義の諸相』有斐閣(2001)

アレンド・レイプハルトによる多数決型民主主義と コンセンサス型民主主義についての一考察

衆議院調査局次席調査員

金 箱 孝 夫

(法務調査室)

要 旨

民主主義については、従来から多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の二つに区分され、どちらがより優れているか議論されてきているところである。

アレンド・レイプハルト（アメリカ合衆国の政治学者）は、彼の代表的著書である『民主主義対民主主義』の中で、日本を含めた 36 か国の民主主義体制について詳細に分析を行った結果、コンセンサス型民主主義の方が、多数決型民主主義よりも結果的に優れているとの結論を導き出している。

我が国の国会（議会制度）が、レイプハルトによって、どのように位置付けられているのかを考察し、また、今後の我が国の国会の課題についても検討する。

《構 成》

序論

レイプハルトによる多数決型民主主義と
コンセンサス型民主主義について

議院内閣制について

二院制について

日本の議会制度の今後の課題

まとめ

序論

アメリカの政治学者であるアレンド・レイプハルトは、彼の代表的著書である『民主主義対民主主義』¹の中で、民主主義は、多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の二つに区分されるとしている。そして、36 か国の民主主義体制について詳細に分析を行った結果、コンセンサス型民主主義の方が多数決型民主主義よりも結果的に優れているとの結論

を出している。

一方、日本の国会（衆議院）においては、平成 6 年の公職選挙法改正により、従来の中選挙区制に代わり、小選挙区比例代表並立制が導入され、政党本位の選挙を実現し、イギリス流の政権交代可能な二大政党制をもたらすものと期待された。

また、平成 11 年の第 145 回国会において、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立することを目的としたいわゆる「国会審議活性化法」が成立（平成 11 年法律第 116 号）した。これにより、政府委員制度が廃止され、政府特別補佐人及び政府参考人の導入、国家基本政策委員会の設置（国家基本政策委員会合同審査会による、いわゆる党首討論の導入）、政務次官に代えた副大臣・大臣政務官の設置等がなされた。そして、並行して審議された中央省庁等改革基本法の成立（平成 10 年法律第 103 号）と一体となって、

¹ アレンド・レイプハルト『民主主義対民主主義』勁草書房(2005)

イギリス型議院内閣制を目指すことを明確にしたとされる²。

改めて、アレンド・レイプハルトの著書である『民主主義対民主主義』を中心に多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の二つの制度を考察してみたい。さらに、現在の日本の国会は、この二つの制度の中でどのように位置付けられるのかを通して、日本の国会の今後の課題について検討してみたい。

なお、同書においては、多数決型民主主義体制とウエストミンスターモデルを同義語として使用しているため、ここにおいても同義語として使用する。

レイプハルトによる多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義について

従来、比較政治学では、小選挙区制は二大政党制を生み、比例代表制は多党制を生むとされ、二大政党制が安定した単独多数内閣をもたらすのに対して、多党制の下では連立内閣を組織せざるを得ず、政府の安定が阻害されると考えられるため、結局、小選挙区制及び二大政党制を特色とする多数決型民主主義の方が優れた政治制度であるとされてきた³。

すなわち、比例代表制の選挙制度によって特徴付けられるコンセンサス型民主主義は、より正確に民意を反映し、それゆえに少数意見の保護には向いているかもしれないが、政治の安定及び効果的な政策決定と実行力の点では、単独多数内閣を特徴とするウエストミンスターモデルに劣るとされてきた³。

レイプハルトによれば、多数決型民主主義の特徴は、小選挙区制を採用し、二大政党制であり、二大政党の一方が議会の多数派を基盤にして単独内閣を形成するので、内閣は議会に対して強い影響力を行使することができ、

議会に対して明らかに優位な立場に立つことにより、内閣は選挙でのマニフェストを実行していくという政治システムであり、立法権は下院に集中する仕組みを採用し、上院の権限と機能は弱いとする。

一方、コンセンサス型民主主義の特徴は、比例代表制を採用し、多党制であること、複数の政党が連立して内閣を形成し、内閣は連立政権で調整して決定した政策を議会の審議を経て修正して最終的な形に変換していく仕組みであり、立法権も両院で権限と機能を分有する傾向にあり、強い二院制になっている場合が多いとする。

そして、冒頭に記したように、多数決型民主主義体制とコンセンサス型民主主義体制の対比を特徴付ける 10 変数を用いて各国 (36 か国) の議会制度について分析を行った結果、多数決型民主主義よりコンセンサス型民主主義の方が、どのような観点からも、どのような社会的特徴を持つ国においても優れているとの結論を得るようになったとする。

レイプハルトの、政府・政党次元における 5 変数 (ウエストミンスターモデルの第一次元) 及び連邦制次元の 5 変数 (ウエストミンスターモデルの第二次元) からなる多数決型民主主義体制とコンセンサス型民主主義体制の対比を特徴付ける 10 変数を整理してみると以下のようなになる。

² 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店(2003)10頁

³ デュヴェルジュの法則 - 小選挙区は二大政党制を生み、比例代表制は多党制を生む -、前掲注2 24頁

政府・政党次元における5変数（ウエストミンスターモデルの第一次元）

	多数決型民主主義	コンセンサス型民主主義
1. 執行権	単独過半数内閣への執行権の集中	広範な多党連立内閣による執行権の共有
2. 執行府と議会との関係	執行府首長が圧倒的権力をもつ執行府・議会関係	均衡した執行府・議会関係
3. 政党制	二大政党制	多党制
4. 選挙制度	単純多数制	比例代表制
5. 利益媒介システム	集団間の自由な競争に基づく多元主義的利益媒介システム	妥協と協調をめざした「コーポラティズム」的利益媒介システム

連邦制次元の5変数（ウエストミンスターモデルの第二次元）

	多数決型民主主義	コンセンサス型民主主義
6. 中央と地方の関係	単一で中央集権的な政府	連邦制・地方分権的政府
7. 議会制度	一院制議会への立法権の集中	異なる選挙基盤から選出される二院制議会への立法権の分割
8. 憲法の種類	相対多数による改正が可能な軟性憲法	特別多数によってのみ改正できる硬性憲法
9. 違憲審査制	立法活動に関し議会が最終権限をもつシステム	立法の合憲性に関し最高裁又は憲法裁判所の違憲審査に最終権限があるシステム
10. 中央銀行	政府に依存した中央銀行	政府から独立した中央銀行

（出所）アレンド・レイプハルト『民主主義対民主主義』2-3頁を筆者が整理

レイプハルトは、『民主主義対民主主義』の中で、この10変数に従って、ウエストミンスターモデルの代表例として、イギリス、ニュージーランド及びバルバドスの3か国について記述している。この中から、イギリスのウエストミンスターモデルの箇所を抜粋して紹介してみたい。

（以下、斜体部分は同書8頁～16頁の引用。）

イギリスのウエストミンスターモデル

1. 単独過半数内閣への執行権の集中

イギリス政治の最も強力な機関は内閣である。

内閣は通常、下院で過半数の議席を得た政党の議員から構成され、連立内閣は稀である。イギリスの二大政党制では、二つの主要政党はほぼ同等の勢力をもつので、選挙で勝った党は、ギリギリの過半数を代表しているにすぎず、野党勢力は比較的大きい。（中略）与党は過半数利益の代表として強大な政治権力を付与される一方で、かなりの数を占める少数派は、政権から除外され、野党にまわらなければならない。

（以下略）

2. 内閣の優越

イギリスは、内閣の成立・維持が議会の信任に依存しているという意味で、議院内閣制をとる。理論上は、下院の不信任投票により内閣を総辞職させることができるので、議会が内閣を「支配」している。しかし現実には逆の関係が存在する。すなわち、内閣は下院で結束した過半数政党の指導者から構成されるので、通常、下院の過半数によって支持されており、安心してその地位にとどまることができる。また、同様の理由から、内閣提出法案の議会通過は当然のことと考えられている。このように、議会に対し内閣は明らかに優位にある。(以下略)

3. 二大政党制

イギリス政治は、保守党と労働党という二つの大政党によって支配されている。(中略)二大政党制の一般的な帰結の一つは、政策面での政党競争が一次的になる傾向である。すなわち、二大政党制での主要政党の綱領や政策は、社会経済問題という、ただ一つの次元に関してのみ差異をもつことが多い。これは、イギリスの場合、特によくあてはまる。保守党と労働党とを分ける分水嶺は社会経済政策であり、左右対立軸で見ると、労働党が中道左派を、保守党が中道右派を代表する。この違いが有権者の政党支持に反映されており、労働者は労働党の候補者を、中流階級は保守党候補者を支持する傾向にある。(以下略)

4. 得票と獲得議席の格差が大きい選挙制度

イギリス下院の規模は大きく、その議員定数は1950年には625、1997年には659であった。各議員は、「第一位のみが勝者になる (*first past the post*)」制度として一般的に知られる、小選挙区単純多数制によって選ばれる。この制度下では、過半数に達しない場合でも比較最多

票を得た候補者が当選する。

単純多数制は、得票と獲得議席の格差が極めて大きい選挙結果を生む傾向がある。例えば、1974年10月の選挙では、労働党はわずか39.3%の得票で635議席のうち319議席を獲得して過半数を得たが、一方で、自由党は労働党の約半分の18.6%の得票があつたにもかかわらず、わずか13議席にしか達しなかった。1979年から1997年までの5回の選挙では、議席過半数を獲得した政党が44%以上の得票を得たことはなかった。(以下略)

5. 利益集団多元主義

ウエストミンスターモデルは、権力を多数派に集中させることによって、与野党間の競合パターンを競争的、敵対的なものにする。また、多数決型民主主義の利益媒介システムは、競争、衝突を特徴とした、だれでも飛び入り自由 (*free-for-all*) な多元主義となる。(中略)多元主義的な利益媒介システムとは、競争的な圧力を政府にかけ利益集団が多種多様に存在するシステムを意味する。

イギリスの利益媒介システムは、明らかに多元主義的である。(以下略)

6. 単一国家と中央集権制

イギリスは単一国家であり、また同時に中央集権的統治の国である。地方自治体は様々な機能を果たすが、それらは中央政府によって設定されたものであり、またその権限は連邦制のように憲法上保証されているわけではない。

(以下略)

7. 一院制議会への立法権の集中

権力集中を原則とする多数決型民主主義では、一院からなる議会に立法権を集中させる。この点に関しては、イギリスは純粋な多数決モデルからは逸脱する。イギリス議会は、直接選挙される下院と、政府によって任命される、世襲貴

⁴ 2010年現在650

族及び相当数の「一代貴族」からなる上院との、
二院制の議院構造を採るからである。(中略)イ
ギリスの二院制は多数決モデルから外れている
とはいえ、その逸脱の幅はそれほど大きいもの
ではない。イギリスで「議会」といえば、ほと
んどの場合、下院を指す。そして、このように
極めて非対称な二院制は、非常に一院制に近い
制度といえる。(以下略)

8. 軟性憲法

イギリスの憲法は、政府機関の権限と構成、
及び市民の権利などの問題を明確にした文書が
存在しないという意味で、「不文憲法」である。
これらの問題は、1215年の大憲章(Magna Carta)、
1689年の権利章典、1911年、1949年の国民代
表法などの基本法や、コモン・ロ - 原則、習慣、
慣例などにより規定されている。不文憲法をも
つということは、次の二つの意味で重要である。
第一は、一般の法律と同様に、憲法は議会の過
半数で変更できるので憲法を柔軟に保つという
点である。(以下略)

9. 違憲審査権の不在

不文憲法であることのもう一つの重要な帰結
は、違憲審査権の不在である。すなわち、明文
憲法のように、裁判所が議会立法の合憲性を裁
くことを規定した「より高位の法(higher law)」
がない。(以下略)

10. 政府に支配される中央銀行

(前略)中央銀行の高い独立性は、単独過半
数内閣に権力を集中させるウエストミンスター
モデルの原則に反している。予測どおり、イン
グランド銀行はこれまで独立した行動をとるこ
とがなく、内閣の管理下にあった。(以下略)

以上、イギリスのウエストミンスターモデ
ルについて抜粋して紹介した。

レイプハルトは、先に区分したコンセンサ
ス型民主主義においては、政府・政党次元に
おける5変数の中で議院内閣制と比例代表制
の二つが最も重要な制度的要素であるとする。
すなわち、「比例代表制と議院内閣制を採るほ
んどの国はコンセンサス型の領域に位置し、
単純多数または絶対多数制の選挙制度、及び
大統領制を同時に採用している国のほとんど
は多数決型の領域にある」とする。日本にお
いても議院内閣制を採用し、また、半比例制
(衆議院の小選挙区比例代表並立制)は単純
多数制よりも比例代表制に近いとして、コン
センサス型の領域に位置付けられるとする⁵。

ここで改めて考察してみたいのは、コンセ
ンサス型民主主義の要素として重要とされて
いる議院内閣制とは、どのように議会制度の
中で位置付けられているのかという問題であ
り、さらに、日本の議院内閣制は、コンセン
サス型民主主義体制としてどのように位置付
けられているかということである。

また、もう一つのコンセンサス型民主主義
の要素として重要とされている比例代表制に
ついては、衆議院は小選挙区比例代表並立制、
参議院は選挙区と比例代表を並用し、両院共
に半比例代表制を採用しており、本稿では、
比例代表制と関連して、二院制(連邦制次元
の変数)の観点から、日本の二院制は、コン
センサス型民主主義体制としてどのように位
置付けられているかを検討したい。そして、
その検討を踏まえて日本の国会の今後の課題
について検討してみたい。

議院内閣制について

議院内閣制の制度論に入る前に整理して
おく必要があると思われるのは、民主政治に
おける議院内閣制の位置付けである。

一般的に制度論からみた場合、近代の民主

⁵ レイプハルト・前掲注1 236-237頁

政治の歴史では、立法と行政という二つの機能をどのように分担し、また、協力させるかについて、大統領制と議院内閣制という二つの制度が作られたという事実がある⁶。

大統領制（特にアメリカ合衆国 - 以降アメリカと略する）は、権力分立原理を最も忠実に制度化したものであり、行政府と議会とは画然と分離されているとされる⁷。

一方、議院内閣制は、権力の融合を最大の特徴としているとされる⁸。そして、大統領制と議院内閣制の両者を分ける、もっとも重要な点は、二元代表制か一元代表制かであるとする。民主制の下での大統領制は、大統領と議会とが別々に選出され、それぞれが正統性を有しているため、民意は二元的に代表される。それに対して議院内閣制は、議会のみが民主的に選出され、その議会の正統性を基盤として内閣が成立するために、民意は一元的に代表される。よって、議院内閣制の方が大統領制よりも権力集中的な制度となるとする⁹。（参考 次頁の統治機構の類型図）

歴史的にみて、アメリカは、圧政的なイギリス議会の制定法と人権を侵害した州の法律に対する抗争を通じて形成されたので、立法権不信の思想が強いとされる。その結果、三権は憲法の下で対等、同格と考えられた。これに対して、ヨーロッパ大陸諸国では、圧政的な支配者であった君主と君主に従属して権力を振るった裁判所に対する抗争を通じて近代立憲主義国家に生まれ変わったので、三権は同格ではなく、立法権が中心的地位にあると考えられたとされる¹⁰。

イギリスは議会主権の国であり、権力が内閣あるいは首相に集中する議院内閣制を採っ

ている。それゆえ権力分立は制限され、むしろ権力が集中している。それに対してアメリカでは権力分立が徹底され、政治権力は議会と大統領との間で分有されている。そこでアメリカの政治は権力抑制の側面が強いとされる¹¹。

イギリスのように二大政党制が確立している場合には、選挙における政党への投票がそのままその政党の党首を内閣総理大臣として選択する効果を持つことになり、行政府の長である内閣総理大臣も実質的に国民の選挙によって選ばれることとなる。その結果、間接的にせよアメリカのように大統領が国民の選挙によって選出されることに近づくこととなる。イギリスの下院は、「立法機能」ではなく「首相の選出」を「最も重要な機能」としている。イギリスでは、下院第一党の党首が自動的に首相となる慣習があり、「首相選出」の機能は総選挙が済んだ時点で既に果たされているので、実際には議会の機能は更に低くなる。そこでは法案提出や修正といった狭義の「立法機能」は、極めて重要度の低いものとされているが、それは与党内閣が実質的に立法を担うとされているからである¹²。

先に述べたとおり、議院内閣制は権力の融合を最大の特徴としている。すなわち、この制度においては議会の多数派が行政府の最高指導機関を形成し、通例、多数党の党首が首相となる。また、多数の与党議員が閣僚として行政府の指導的地位につき、それぞれの政治家が構成する内閣が行政府の意思決定機関となる。

⁶ 山口二郎『内閣制度』東京大学出版会（2007）14頁

⁷ 同上 15頁

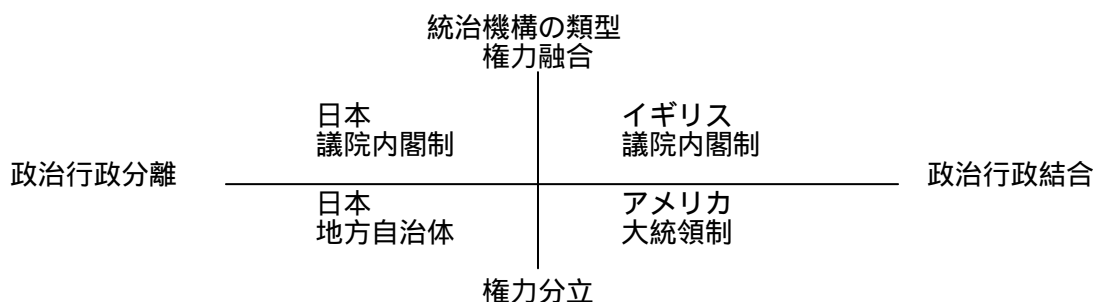
⁸ 同上

⁹ 飯尾潤『日本の統治構造』中央公論新書（2007）18頁

¹⁰ 芦部信喜『憲法 第4版』岩波書店（2007）272頁

¹¹ 飯尾・前掲注 9 5頁

¹² 大山・前掲注 2



(出所) 山口二郎『内閣制度』22頁

次に議院内閣制については、一般的に以下のように定義されている¹³。

議院内閣制とは、立法権と行政権の分立を前提として、行政権の存立を立法権の信任に依存させる制度であり、内閣がその存立の基盤を議会の支持の上に置き、議会に対して責任を負うという体制をいう。具体的には以下の制度としてとらえられる。

- (1) 内閣は議会の支持と信任によって成立する。
- (2) 内閣は議会に対して責任を負う。
- (3) その反面、議会、特に下院は常に内閣を監視・統制し、その責任を追及し、内閣に対して不信任決議によって、その退任を求めることができる。
- (4) 下院の不信任決議に対しては、内閣は議会・下院を解散して国民の意思を問うことができる。

以上の制度の結果として、議院内閣制は、内閣総理大臣には議会、特に下院における第一党または多数党連合の首領が選任され、他の國務大臣も同じくこれらの政党に属する議員から選任されるという体制、すなわち、いわゆる政党内閣制の形をとるのが通常である。

我が国は、帝国憲法の下においては、議院内閣制は排除され、政府が行政権の行使について帝国議会に対して責任を負うという原則は認められていなかった。

日本国憲法下においては、憲法条文(第66

条第3項、第69条、第67条、第68条第1項)に見られるように、内閣は議会の信任に基礎を置き、常に議会に対して連帯して責任を負うこと等を定めた議院内閣制を採用しており、レイプハルトによるコンセンサス型の特徴である議院内閣制を具備しているといえよう。

二院制について

二院制は、伝統的類型論では、以下の三類型に分類されるとする¹⁴。

- (1) 貴族院型は、イギリスを典型とする歴史的に最も古くから存在する第二院の形態であり、イギリスの貴族院(上院)が典型的な例であり、我が国の帝国議会の貴族院もこれに当たる。
- (2) 連邦型は、アメリカを典型とする連邦国家で発展してきたものであり、各州を代表とする院として上院を構成し、連邦国民全体を代表とする下院に対抗する。
- (3) 民主的第二次院型は、貴族制度も存在せず、連邦制の国家でもないにもかかわらず、第二院が二次的なものとして設置されたものである。二次的とは、権限などの面で下院が優越し、上院は第二次的な地位にとどまるものであることを意味する。現在の我が国の国会は、この型の類型である。

世界の議会の現状は、一院制の国が多く、

¹³ 衆議院・参議院『議会制度百年史 議会制度編』(1990)

¹⁴ 田中嘉彦「二院制」『シリーズ憲法の論点』国立国会図書館調査及び立法考査局(2005.3)

二院制の国は少ない。

現在の世界で二院制を分析するに当たっては、議院内閣制や政党制の在り方など政治システム全体との関係で二院制を位置付けることが重要になってきている。

諸外国における傾向は、下記のとおりである。1985年から2010年までの統計をみると二院制は、採用国数、割合ともにおおむね増加傾向にあるが、一院制を採用する国の方が6割近くあり、二院制を採用する国の方が、まだ少数であることがわかる。

二院制採用国の近年の推移

年	二院制採用国数	割合
1985年	142か国中42か国	29.6%
1990年	148か国中45か国	30.4%
1995年	178か国中52か国	29.2%
2000年	177か国中64か国	36.2%
2005年	184か国中70か国	38.0%
2009年	188か国中76か国	40.4%
2010年	187か国中75か国	40.1%

(出所) Inter-Parliamentary Union, World Directory of Parliaments 各年度版

一方、レイプハルトの分析によれば、分析対象とした36か国中、13か国が一院制を採用しており、二院制を採用する国の方が6割強であったとする。また、ギリシャを除いて、人口一千万人を超える国家の中で、一院制を採用する国を見出すことはできないこと、また、現在、一院制を採用する国の多くは、小規模国家であり、しかも連邦制でない点で共通であるとする。

また、歴史的には、上院あるいは第二院は、特定の社会的身分を有する選挙人団によって選ばれ、より民主的に選ばれた下院の暴走を防ぐという機能があったとする。

そして、二院制を採用することにより以下

の三つが規定されるとする。

- (1) 第二院は、第一院よりも規模が小さい傾向がある。(例外 - イギリス上院は1200、下院は650)
- (2) 議員の任期は第一院より第二院の方が長い傾向がある。
- (3) ほとんどの上院では選出時期をずらした選挙を行う。(例えばオーストラリアと日本の上院議員の2分の1は3年ごとに改選される。)

次に以下の三つの特徴が、上院が下院に比べて重要であるかどうか(二院制が強いものであるかどうか)を規定するとする。

- (1) 各議院に与えられている憲法上の権限である。一般的には、上院が下院に従属する。また、ほとんどの議院内閣制では、内閣は下院に対してのみ責任を負う。
- (2) 議員の選出方法である。すべての下院では、有権者の投票により直接議員が選ばれるが、上院は多くの場合、間接的に選ばれる。
- (3) 選挙制度である。上院は、少数派を過大代表するような(上院が連邦制の各構成単位から選ばれ、連邦内の小規模な構成単位を過大に代表する場合であり、州の規模にかかわらず、平等な代表がある制度では、少数派の過大代表が最も顕著である)下院とは異なる選挙制度によって選ばれる。

上記の(1)と(2)から二院制は対称的なものと非対称的なものとに分けられるとする。対称的な二院制とは、ほぼ平等な憲法上の権限を持ち、かつ両院とも直接選挙で選ばれる場合である。非対称的な二院制とは、両方の側面で極めて不平等である。日本の二院制は、完全に平等ではないが、対称的二院制と分類する。

また、レイプハルトは、一院制と二院制の

国を分類し、次に二院制を採る国に関して対称と非対称、そして調和したものと不調和なもの（両院の構成が類似しているか否か）をそれぞれ組み合わせて4.0から1.0の範囲で議院構造指数を作成している。

主なカテゴリーは、(1)強い二院制、(2)中程度に強い二院制、(3)弱い二院制、(4)一院制の四つである。(1)の強い二院制とは、対称かつ不調和な二院制であるとする。(2)の中程度に強い二院制とは、対称か不調和のどちらかの要素が欠如しているとする。(3)の弱い二院制とは、非対称で調和した場合とする。

36 各国における議院構造

両院の態様	議院構造指数	主な該当議会国
1 強い二院制：対称的・不調和な両院関係	4.0	アメリカ、ドイツ等
2 中程度に強い二院制：対称的・調和な両院関係	3.0	日本、ベルギー等
3 中程度に強い二院制：非対称的・不調和な両院関係	3.0	カナダ、フランス等
4 中程度に強い二院制と弱い二院制の中間	2.5	イギリス、ボツワナ
5 弱い二院制：非対称的・調和した両院関係	2.0	オーストリア等
6 1.5 院制	1.5	ノルウェー等
7 一院制	1.0	コスタリカ、ギリシャ等

（出所）アレンド・レイプハルト『民主主義対民主主義』168頁

日本国憲法第43条第1項では、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と規定しており、我が国の参議院が、貴族院型を採り得ないことは明らかである。

二院制での上記の区分によれば、日本の場合、議院構造指数として3.0であり、中程度に強い二院制（対称的・調和な両院関係）として位置付けられている。

先にみたとおり、レイプハルトの連邦制次元の5変数によれば二院制を採用する国は、コンセンサス型民主主義を採用する（この点については、イギリスは二院制であり、純粋な多数決モデルからは逸脱するが、非常に一院制に近い二院制としてレイプハルトはとらえている）としており、日本の国会も、レイプハルトによるコンセンサス型民主主義として位置付けられる。

日本の議会制度の今後の課題

本年の5月に実施されたイギリス総選挙の結果、今回はハングパーラメント（宙づり議会）どの政党も過半数に達しない状態が生じたが、新聞報道等¹⁵によれば、得票率で36.1%の保守党が650人の議席中の47%に当たる306人を獲得し、29%の労働党が同議席中の39.7%に当たる258人を獲得しているのに対して、23%の自由民主党は9%に当たる57人しか結果的に獲得できなかった。二大政党システムを突き崩した原因については、労働党が保守党の支持基盤を崩すことを最優先にした結果、左派政党が伝統的に掲げてきた平等や反貧困といった理念を捨ててしまい、選挙至上主義に陥ってしまったことである等の分析がなされている¹⁶。

今回の結果を完全比例代表制に置き換え

¹⁵ 読売新聞（2010.5.11）

¹⁶ 朝日新聞（2010.5.8）山口二郎・北海道大学教授

て試算してみると、議席数は保守党 234 人(獲得議席より 72 減)、労働党 188 人(70 減)と減少となるが、自由民主党は 149 人(92 増)に伸びることになる。

イギリス国民も現行制度には疑問を持っており、5月9日付けサンデー・タイムズ紙掲載の世論調査では約 62%が比例代表制の導入を支持すると回答した¹⁷。(死票が多い小選挙区制にフラストレーションを抱き、第3党の自由民主党が繰り返し求めてきた比例代表制の導入に理解を示し始めている。)

5月12日、第一党・保守党のキャメロン党首が、第三党・自由民主党のクレグ党首と連立政権を発足させた。イギリスで連立政権が誕生するのは戦後初めてであり、政権交代は13年ぶりである。イギリスでは20世紀以降、世界大戦や大恐慌が起きたときに全政党による挙国一致内閣をつくった以外に、連立政権がつくられたことはない。戦後、総選挙の結果でハングパーラメントになったのは1974年の1回だけである¹⁸。

この保守・自民連立政権合意の中で、政治改革として、「破綻した政治制度を改めて、透明性と説明責任の向上を図る。下院の任期を5年に固定して、解散には下院の55%の特別多数決を必要とする。」とする政策合意がなされた¹⁹。

この合意は、政府の裁量による解散に一定の縛りをつけることとなり、政府と与党の一体化というウエストミンスターモデルの最大の特徴に今後何らかの影響を与えらると思われる。

従来、ウエストミンスターモデルとコンセンサス型民主主義との最も重要な相違は、特

にイギリス議会の最も特異な点といえるが、政府と与党が一体化していること、言いかえれば政府が議会内の存在であり、政府構成員がそのまま与党指導者となるのであり、政府と与党は一体であって、「政府の意向」以外に「与党の意向」なるものは存在しないとされてきたことである²⁰。

我が国では、本年に実施された第22回参議院選挙によって、第175回国会から衆・参は、再び「ねじれ国会」を生ずることとなった。過去に「ねじれ国会」は四回あったが、直近の自民・公明連立政権下の第168回国会から第171回国会までに生じた現象が、再度、民主党政権下で生じることとなる。今回は、衆議院での憲法第59条第2項に基づく再議決も与党として3分の2以上の多数がない以上、行えないこととなる。第168回国会から第171回国会の「ねじれ国会」では、法律案の議決不一致17件に対して、すべて再議決が行われている。当時の野党である民主党も政権奪取を目指して対決姿勢を鮮明にしていたため政府・与党としても成立を目指すなら再議決の方法をとるしか手法がなかったためとされている²¹。

今回の「ねじれ国会」の場合、再議決の手法が行使できない以上、対立型法律案の成立を期すならば、与野党間で政策的合意を目指して合意できたものから、修正議決または議員立法(両院協議会の活用についても検討されることになるとと思われる。)という手法で対応していかざるを得ないこととなる。

これは、先にも見たとおり二院制を採用する諸国の中で、権限の強い参議院を有する日本の議院内閣制の構造が、ウエストミンスターモデル型(多数決型民主主義)議会よりも

¹⁷ 読売新聞(2010.5.12)

¹⁸ 齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』国立国会図書館(2010.9)

¹⁹ 河島太郎「【イギリス】保守・自民連合政策合意」『外国の立法』国立国会図書館(2010.7/8)

²⁰ 大山・前掲注2 40頁

²¹ 佐々木勝実「衆議院と参議院の議決不一致」『論究第6号』衆議院調査局(2009.12)

コンセンサス型民主主義議会に類似している（政府・政党次元におけるコンセンサス型民主主義の5変数の中の広範な多党連立内閣による執行権の共有及び均衡した執行府・議会関係）といえることと符合する。

高見勝利上智大学教授によれば、日本の現行憲法について、先のレイプハルトの、政府・政党次元における5変数（ウエストミンスターモデルの第一次元）及び連邦制次元の5変数（ウエストミンスターモデルの第二次元）からなる多数決型民主主義体制とコンセンサス型民主主義体制の対比を特徴付ける10変数を当てはめて見た場合、現憲法の規範構造は以下の観点からコンセンサス型民主主義体制の特徴を具備しているとされる²²。

単一国家を採用し、政府を集権的に構成するものの地方の分権・自治制度をも保障する体制を採っている。

国会は、ほぼ対等の権限を有する二院制である。

終審裁判所として司法審査権を行使する最高裁判所がある。

改正手続が厳格な硬性度の高い憲法を有する。

1998年の日銀法改正により、制度的に日銀の政府からの自立・独立性が保持せられ得る体制を整えている。

高見教授は、著書『現代日本の議会政と憲法』の中で、「この合意型を有する憲法規範構造をウエストミンスター型モデル（多数決型民主主義）として運用していくということは、憲法の規範構造とその運用形態の間にある種の「ねじれ」ないし「きしみ」を生じさせるものであった。従って、この合意型の憲法構造を踏まえ、比例代表制もしくは比例代表的に機能し得る選挙制度（かつて我が国で採用

²² 高見勝利『現代日本の議会政と憲法』岩波書店（2008）86-87頁

されていたいわゆる中選挙区制等）を衆議院選挙に導入し、多党制の下に内閣が組織され、強い参議院を擁する国会との間で一定の緊張と協調を保ちながら国政を進めるというデモクラシーの方途もあり得たし、またあり得るはずである」とする。

また、憲法学においては二つの考え方があるとされている²³。

一つは、現行憲法の枠内において、政府と国会の関係を安定させるためには、参議院をも基盤とする「国会内閣」（衆議院の絶対多数を基盤とする「議院」内閣ではなく、衆参両院における絶対多数を基盤とする「国会」内閣）の形成が必要とする見解である²⁴。

この主張は、二つの院が一致して初めて国会としての意思決定が行われるという点で、憲法における国会と内閣との権力分立的見解に立つとされる。しかしながら、参議院において過半数を確保するために、衆議院で政権を争う第二党との「大連立」政権の樹立によって国会内閣を形成することとなれば、二大政党制による政権交代という理念そのものの基盤が失われてしまうという指摘がなされている²⁵。

もう一つは、政府にとっての重要な法案を参議院が否決したときには、内閣は参議院を解散する権限がない以上、衆議院の解散により国民の判断を仰ぎ、内閣支持派が勝った場合には、参議院はその結果を尊重するという慣行を確立する、あるいはそのような選挙で憲法第59条の再議決権における3分の2を獲得することも必ずしも困難でない選挙制度を導入するなどの方策を法律レベルで考える必要があるとする見解²⁶、あるいは先にみた

²³ 西垣淳子「議院内閣制の理念と実態」『RIETI Discussion Paper Series 10-J-046』経済産業研究所（2010）41頁

²⁴ 高見・前掲注22 123頁

²⁵ 西垣・前掲注23 43頁

²⁶ 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣（2006）101頁

とおり、我が国の二院制が民主的第二次院型であることから、現行憲法の定める「衆議院の優越」の度合いを高めるとともに、参議院議員の選出方法を抜本的に見直すことが必要とする見解²⁷がある。

上記の憲法学上の二つの視点とは別に、過去の先例からみれば、今まで国会においては、種々のテーマについて各党からなる政党間協議機関が設置され、協議されてきた経緯がある。法律案がらみで見れば、第118回国会において、消費税問題を協議する両院の公的機関として各会派からなる両院合同協議会が、「税制問題等に関する両院合同協議会」として設置され、第120回国会で小淵両院合同協議会会長から両院議長に協議結果が報告され、これを受けて、衆議院に議員提出法律案として「消費税法の一部を改正する法律案」が提出され、成立している。

また、第128回国会では、当時の土井衆議院議長の調停による細川総理・河野自民党総裁のトップ会談で政治改革関連4法案について合意がなされたのを受けて、会期終了日に両院協議会で4法案の成案を得て、衆・参の本会議で成案が可決された。

そして、第129回国会において前述のトップ会談で政党間協議機関として設置が合意された「政治改革協議会」で、政治改革関連4法の修正問題で最終合意を得て、政治改革関連4法の一部改正案が衆議院政治改革特別委員長から委員会提出法律案として提出され、同国会で成立している。このように、各党からなる政党間協議機関が両院合同協議会として国会に設置され、「ねじれ国会」の事態に対応することも可能なのではないかと。

まとめ

日本の国会を、多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の二つの制度の中で、レイプハルトの説に従って、主に議院内閣制と二院制という二つの観点から検討した結果、議院内閣制の観点からも、また、二院制の観点からも、日本の国会は、コンセンサス型民主主義に近い形態であるといえよう。

先にみたとおり、レイプハルトは、ウエストminsterモデル（多数決型民主主義）よりコンセンサス型民主主義の方が、どのような観点からも、どのような社会的特徴を持つ国においても優れているとの結論を得るようになったとしている。

特に、先の政府・政党次元及び連邦制次元の10変数を通して、民主主義の質や政策の「寛容さ」においては、コンセンサス型民主主義は多数決型民主主義よりも明らかに優れているとし、また、コンセンサス型民主主義は、多数決型民主主義と比較して「より寛容な」民主主義の形態を採り、特に、福祉、環境保護、治安及び対外援助について寛容な政策を実施し、民主主義の満足度も多数決型民主主義よりも高いとする²⁸。

本年、ウエストminsterモデル（多数決型民主主義）の代表例とされたイギリスにおいて、二大政党制が崩壊し、連立政権が誕生した今日、改めて「ねじれ」を生じているコンセンサス型民主主義の日本の国会の在り方をどのように考えるのかという大きな課題が課されているのではないかと。

²⁷ 大石眞『憲法秩序への展望』有斐閣(2008)47頁

²⁸ レイプハルト・前掲注1 229-234頁

我が国の嫡出推定制度といわゆる「離婚後 300 日」問題 “残された課題”についての立法論・解釈運用論の分析と展開

衆議院調査局調査員

小林 英樹

(法務調査室)

要 旨

近年、離婚後 300 日以内の出生子についての民法第 772 条による父性推定を回避するために、多数の戸籍のない子（無戸籍児）が存在していることが社会問題化し、同規定に関する様々な議論を巻き起こしている。民法第 772 条は、子の福祉の観点から父を迅速に決定しようとした規定であるが、父子関係と嫡出関係を形式的・画一的に推定する規定となっているため、婚姻関係が形骸化した夫婦間の子にも同条の推定が及んでしまう不都合を生み出した。こうした問題に対しては、現行法の適切な解釈運用によって可能な限りの対応を取ることが必要であるが、現行法の枠内では到底処理しきれない問題も多く、今日の婚姻関係の実態を踏まえた何らかの立法的解決を図る必要性については、多くの論者の認めるところである。

本稿では、こうした「離婚後 300 日」問題について、従前の学説の展開、裁判実務及び行政通達による運用改善等の一連の動向に関する分析・検討を行った上で、今後の問題解決の方向性について、法制的・実務的視点からの考察を加える。具体的には、子の福祉のための父子関係決定ルールの再構築という目的意識に立脚しつつ、本問題に関する残された課題が何であるかを模索し、新たな立法論及び解釈運用論の可能性についての提言を試みる。

《構成》

前提 「離婚後 300 日」問題の発生メカニズム

現行民法の嫡出推定制度のジレンマ

現状 行政措置的救済と“残された課題”

本質的解決 解釈論から立法論へ

善後策 運用による救済範囲の拡大

結語 “モデルなき時代”における法の役割

前提 「離婚後 300 日」問題の発生メカニズム

1 問題の所在

平成 19 年 4 月に公表された法務省の調査によれば、同 17 年における離婚後 300 日以内

の出産による出生届出数は、全国で約 2,800 件と推計されており、毎年約 3,000 人近くが存在するという¹。離婚以前に別居が先行する事例が多いことから、こうしたケースのうち、前夫が実父である可能性は低く、別の男性あるいは再婚の夫が実父である割合が高いと推測される。

ところが、民法第 772 条は、離婚後 300 日以内の出生子について、父を母の前夫であると推定している²。そのため、実際には前夫の子でないことが明らかなケースであったとし

¹ 法務省民事局「民法第 772 条第 2 項に関する調査結果」（平成 19 年 4 月）

² 1 項 妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子と推定する。
2 項 婚姻の成立の日から 200 日を経過した後又は婚姻の解消若しくは取消しの日から 300 日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。

ても、離婚後 300 日以内の出生子には同条の推定が及び、そのままでは前夫の子としての出生の届出しができないことになる。

2 推定された父子関係の否認 3つの手段とその問題点

こうした場合に、民法第 772 条の推定を排除するためには、以下のいずれかの手段を取る必要がある。

夫が子の出生を知った時から 1 年以内に前夫より嫡出否認の調停を申し立て、合意に相当する審判（家事審判法第 23 条審判）を得るか、裁判を提起し判決を得る（民法第 774 条）。
 子又は母から前夫に対して親子関係不存在確認の調停を申し立て、合意に相当する審判を得るか、裁判を提起し判決を得る。
 子又は母から実父に対して認知請求の調停を申し立て、合意に相当する審判を得るか、裁判を提起し判決を得る。

出産直後の体力的・経済的に大変な時期に、前夫を巻き込んで子の戸籍上の取扱いのために上記のような調停・裁判手続を取ることは、母にとって相当な負担となる。特に、前夫に暴力的傾向がある事案などにおいては尚更であり、前夫の手続関与の問題が裁判手続を経ることの心理的障壁となるケースもある。

一方、上記の判決や審判を得ずに出生届を出そうとすると、戸籍窓口には形式的審査権しかないため、父欄に記載した実父の氏名を前夫の氏名に書き換えることを要求される³。そして、それに従った出生届が受理されると、子の父欄には前夫の氏名が記載され、前夫が婚姻中に戸籍筆頭者であった場合、子は前夫

の戸籍に入ることになる。

当事者が（具体的には、母が）、こうした届出や戸籍を望まず、また、上記各手続も取らない場合は、結果として子は無戸籍のままに置かれることになる。これが、「無戸籍児の存在」という問題を生じる理由である⁴。

現行民法の嫡出推定制度のジレンマ

1 民法第 772 条の仕組み “2 段階の推定” による父子関係決定システム

母子関係については、民法上、分娩の事実という客観的・外形的事実によって当然に生じると解されているのに対して⁵、父子関係は、そのような一義的な基準によっては確定できないため、別途、父子関係決定ルールを定める必要がある。

この点、民法第 772 条は、社会的・医学的な経験則に基づく「蓋然性」を基礎として、「2 段階の推定」を行う仕組みを採っている。

すなわち、まず、第 1 項で、妻が婚姻中に懐胎した子の父親は、法律上の夫である蓋然性が高いことにかんがみ⁶、妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子であると推定している⁷。

次いで、第 2 項では、婚姻成立から 200 日後、または、婚姻の解消又は取消しの日から 300 日以内に生まれた子は、妻が婚姻中に懐

⁴ 戸籍がないことによって子が受ける不利益には様々なものがあるが、典型的なケースとしては、住民票に記載されない、予防接種等の福祉の給付が受けられない、納税において扶養控除が認められない、パスポートを取得できない、といった問題が生ずることが挙げられる。こうした事態は、「児童は出生後直ちに登録され、氏名を有する権利を有する」とした児童の権利に関する条約第 7 条の趣旨にも反するものである。

⁵ もっとも、近時は、生殖補助医療の発達に伴い、代理懐胎によって出生した子などについては、「分娩者=母」とするルールについても、様々な議論があるところではある（最二小決平 19.3.23 民集 61 巻第 2 号 619 頁参照）。

⁶ 若干詳述すれば、夫婦間には性交渉があるのが通常であり、また、妻には貞操義務があることから、子が生まれた場合には、夫の子である蓋然性が高いということである。

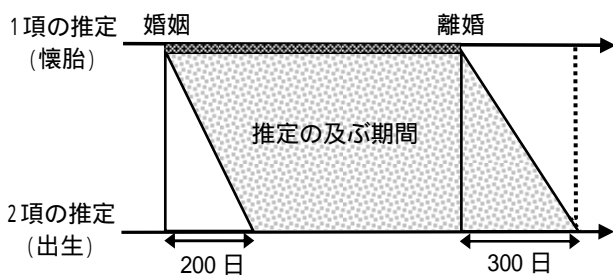
⁷ 沿革的には、ローマ法の「父は婚姻が示す者なり（*pater is est quem nuptiae demonstrant*）」が、我が国民法の母法たるフランス法等を経て、第 772 条に継受されたものである（阿部徹「民法 772 条・774 条（嫡出推定・嫡出否認）」、広中俊雄他編『民法典の百年』（1998）53 頁以下。）。

³ 母がそれに従わず、父欄に別の男性の氏名が記載されたり、空欄であったりした場合には、届出は不受理となる。

胎した子であると推定している⁸。

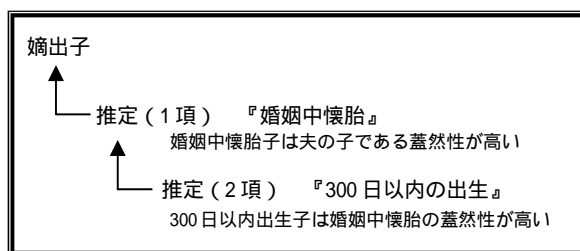
このように、第 1 項と第 2 項の「2 段階の推定」が組み合わさることにより、離婚後 300 日以内に生まれた子は、母の前夫の子と推定されるというのが現行 772 条適用の帰結である。

(図 1 - 1 民法第 772 条の推定の及ぶ範囲)



(法務省資料を基に筆者にて作図)

(図 1 - 2 民法第 772 条の基本構造)



2 「子の福祉のための」厳格な嫡出推定 = 否認制度

しかし、こうして推定された父子関係は、あくまでも、2つの蓋然性を重ねた結果としての「推定」に過ぎないため、当然のことながら、生物学上の親子関係とは一致しないケースが生じる。

そこで、民法は、そうした場合に嫡出推定を覆すための嫡出否認制度を用意している。ただし、家庭の平和を維持し、父子関係を早期に安定させるという観点から、否認権者、方式、出訴期間について、極めて限定的

な要件を課している。

すなわち、嫡出父子関係を否定できるのは「父(夫)のみ」であり(民法第 774 条)

嫡出否認は「訴えによって」行う必要がある(同第 775 条) 嫡出否認の訴えは、夫が「子の出生を知った時から 1 年以内」に提訴しなければならない(同第 777 条)とされている。これらのいずれかが欠ければ、たとえ真実に反していても、もはや推定は覆せず、父子関係は確定するというのが民法の予定する仕組みである。

3 過度の厳格性ゆえのパラドックス

(1) 空洞化・流動化現象 「推定の及ばない子」というカテゴリーの誕生

ところが、上記のような嫡出否認制度は、あまりに厳格に過ぎ、ときに明らかに不自然な推定を生むことがある。たとえば、たしかに妻は婚姻中に懐胎したが、当該懐胎時期に夫が刑務所に収監されていたり、戦争で出征していたような場合である。このような場合にまで法律上の嫡出推定を及ぼして、否認の訴えの提訴権者や提訴期間を制限しても、何ら家庭の平和や子の福祉に資することにはならないことは明らかである⁹。

そこで、学説・判例は、形式的には民法第 772 条の推定の及ぶ場合に該当する場合であっても、推定の前提となる事実を欠き、およそ親子関係が存在する可能性のない場合には、「推定の及ばない子」とのカテゴリーを解釈上設定し、それに該当するケースについては、たとえ婚姻中に懐胎した子であっても、民法第 772 条の推定を排除し、父子関係を否定する解釈論を展開するようになった。

本来、民法の嫡出推定制度は、父子関係の

⁸ これは、医学的統計によれば、妊娠後 28 週から 41 週まで、すなわち、妊娠から約 200 日以後 300 日以内に生まれた子が全体の 99%に及んでいることを考慮したものである。

⁹ 民法の厳格な嫡出推定制度は、家庭の平和と子の地位の早期安定を図ることにあることからすれば、当該懐胎時期に既に前夫との家庭が完全に破綻していたような場合にも、同制度の趣旨が妥当しないことは明らかであろう。

早期確定による子の福祉を意図したものであったが、それが厳格に過ぎ、必要に応じてその推定を排除することによって具体的な子の福祉を確保するという逆説的な展開を生じたわけである¹⁰。

(2) 推定排除ルールをめぐる学説・判例の構図

ア 「推定の及ばない子」の範囲・基準 = 外観か血縁か？

問題は、そのような「推定が及ばない」場合がどのような場合か、その基準である。

代表的な見解として、夫の失踪・在監・海外滞在など、「外観上懐胎が不可能(物理的懐胎不能)であることが明らかな場合」に推定排除を限定する見解(外観説)と、血液型やDNA型の不一致など、「科学的・生物学的に親子関係が存在しないことが明らかな場合」に推定排除を認める見解(血縁説)とが対立している^{11 12}。前者は家庭の平和の尊重を、後者は科学的親子関係を尊重する立場である。

この点、判例は、最判昭 44.5.29 民集 23 巻 6 号 1,064 頁が、夫婦が 2 年半以上も前か

¹⁰ 婚姻関係にある夫婦間に生まれた子について、原則として夫の子と推定するルールは、諸外国でも一般的であるが、我が国のルールは、母法たるフランス法に倣いながらも、それが生物学的な実父と異なる場合の父子関係の否認方法があまりに厳格すぎることに起因する問題がしばしば指摘されている(水野紀子「嫡出推定・否認制度の将来」『ジュリスト 1059 号』有斐閣(1995)115 頁以下等)。

¹¹ 外観説と血縁説の中間説的立場を採るものとして、いわゆる「家庭破壊説」があり、下級審の判例にはこの考え方を採るものも多い。これは、外観説のいう家庭の平和の尊重と、血縁説のいう科学的親子関係の尊重の二者択一ではなく、家庭の破綻の有無を基準に両者の調和を図るべきとする見解である。この見解は、家庭の破綻がない場合には、家庭の平和を維持するために、たとえ血縁上の親子関係がなかったとしても、嫡出推定の効力は認められるが、既に家庭が破綻している場合には、もはや守るべき家庭の平和もないのだから、科学的真実を優先させて、血縁主義による嫡出推定の排除を認めるべきとする。

¹² 学説の対立については、窪田充見「嫡出推定制度の周辺 いわゆる 300 日問題も含めて」『法学教室 340 号』有斐閣(2009)32 頁以下、浦野由紀子「推定の及ばない子」をめぐって(上)(中)(下)、『法学教室 307~309 号』有斐閣(2006)等に詳しい。

ら事実上の離婚状態にあったケースで、「実質的には民法第 772 条の推定を受けない嫡出子である」とし、また、最三小判平 12.3.14 家月 52 巻 9 号 85 頁も、「民法 772 条 2 項所定の期間内に妻が出産した子について、妻が右子を懐胎すべき時期に、既に夫婦が事実上の離婚をして夫婦の実態が失われ、又は遠隔地に居住して、夫婦間に性的関係を持つ機会がなかったことが明らかであるなどの事情が存在する場合には、右子は実質的には民法 772 条の推定を受けない嫡出子に当たるということができる」と判示しており、一般に、外観説を採るものと理解されている¹³。

イ 当事者の「合意」による推定排除(家事審判法第 23 条)

しかし、法律上の推定が排除される場合は、上記の外観説の要件をみたまつ場合だけかという、必ずしもそういうわけではない。

近時の下級審判例では、親子確認不存在確認の手續において、調停で父子関係の存否について協議がなされ、前夫と妻との間で「前夫の子ではない」旨の合意が成立した場合には、たとえ上記のような外観説によつては嫡出推定が排除されないケースであっても、家事審判法第 23 条による「合意に相当する審判」によつて、親子関係の不存在確認を認める運用がなされているのが実情である¹⁴。法務省の調査によれば、親子関係不存在確認調停事件のうち、実に 8 割程度の事件で前夫の協力を得られ、家事審判法 23 条による審判で終了しているとのことである¹⁵。

¹³ 内田貴『民法 親族・相続(補訂版)』(2004)178 頁。

¹⁴ 水野教授は、「嫡出推定制度は、実務において大幅にその適用範囲を限定され、空洞化されるに至っている」「家事審判法に基づく家庭裁判所の 23 条審判においては、当事者間の合意が成立するときには、提訴権者や提訴期間などととらわれず父子関係を否定する傾向にある」と指摘している(前掲注 10 115 頁)。

¹⁵ 法務省民事局「民法第 772 条第 2 項に関する調査結果」(平成 19 年 4 月)。

そのような合意がある場合に、第 772 条の推定ルールに従って父子関係を決定することは、かえって子の福祉に反する結果になるのが通常であろうから、こうした運用は子の福祉を具体的に図るために妥当なものと言えよう¹⁶。

このように、具体的なケースにおける現実的な妥当性を図る観点から、第 772 条のルールは一部修正され、民法の厳格な嫡出推定ルールは、当事者の「意思」によって一部可変的なものとなっていると評価できる¹⁷。

現状 行政措置的救済と“残された課題”

上記で示したような問題状況に対し、これまで、行政措置によって、いわば“緊急避難的”な対応が取られている。

すなわち、平成 19 年 5 月の法務省通達により、たとえ離婚後 300 日以内に生まれた子であっても、医師の作成した証明書の提出により、「離婚後に懐胎したこと」が証明できる場合には、民法第 772 条の推定が及ばないものとして、前夫を父としない出生届（嫡出でない子又は再婚している場合には後夫の嫡出子としての出生届）を受領することができることとされたのである（平成 19.5.7 民 1 1007 号民事局長通達）¹⁸。

こうした行政通達による医師の証明書を活用した嫡出推定の一部排除により、民法第 772 条のルールによれば、本来、家庭裁判所での調停・裁判といった手続を経る必要がある一定のケースが、戸籍窓口での簡易な手続によって取扱い可能となった。

もっとも、同通達の射程範囲は「離婚後に懐胎した場合」に限定されており、「離婚前に懐胎した場合」はもとより、「離婚後に懐胎したことが証明できない場合¹⁹」についても、救済対象とはならない。報道等によれば、同通達によって救済されるのは、「離婚後 300 日」問題を抱える人全体の 1 割程度に過ぎないと言われている。

今般社会問題化しているケースの多くは、事実上夫婦関係が破綻した後、離婚手続が長引くなどしている間に母が懐胎した子の出生届についてであるにもかかわらず、同通達ではそうしたケースの大半が救済されないこととなり、子の福祉の観点からの救済策としては甚だ不十分だと言わざるを得ない。要するに、同通達によって救済されることとなるケースは、「離婚後に懐胎して離婚後 300 日以内に出生した場合」のみであり、それは早産の場合等の限定された範囲にとどまることを意味する。

このように、法務省通達によっては救済されない大部分の子について、いかにして父子関係の早期安定という子の福祉に即した解決を図るか、これが現在の“残された課題”である。

¹⁶ この点に関し、水野教授も、「家事調停に代表される家庭裁判所の手続きは、当事者間で合意が成立する場合には、財産的な争いでなく身分上の争いであっても、結果の妥当性よりも当事者の合意を最優先するという、いかにも日本的な紛争解決制度である。23 条審判という制度も、裁判所のチェックはかかっているものの、この特徴をもつ家裁の手続きの一環といえよう」とする（前掲注 10 121 頁）。

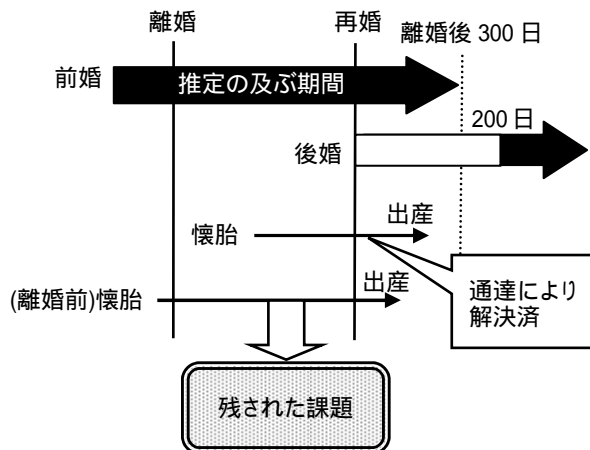
¹⁷ たとえ外観説の要件を満たさない場合であっても、当事者の合意があれば推定排除を認めることについて。理論的には、当事者間で子の父が母の前夫ではないとの合意がなされた場合には、典型的にみて当該子の父親は母の前夫でない可能性が高く、第 772 条第 2 項の推定の基礎にある「蓋然性」を欠く場合と説明することが可能だと考えられる。

¹⁸ その他、本問題に対して現行法下で政府が取った対応として、次のものがある。厚生労働省は、無戸籍であって

も、児童手当の支給・児童扶養手当の支給・保育所への受入れ・新生児の健康診断など、母子保健事業の実施については法律上可能だとの見解を示した（平成 19 年 3 月 22 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知）。外務省は、旅券法施行規則を改正し、調停・訴訟手続の開始、人道上の理由があること等の条件で旅券発給を認めた（平成 19 年 6 月 1 日外務省旅券法施行規則改正）。総務省は、調停・訴訟手続の開始を条件に、無戸籍児を住民票に記載できるとする等の統一基準を全国の自治体に通知した（平成 20 年 7 月 7 日総務省通知）。

¹⁹ 一般に、医師による懐胎時期の診断は 1 週間程度の幅を有するものとされている。

(図2 行政措置的救済と残された課題)



本質的解決 解釈論から立法論へ

1 学説・実務界による民法第772条改正提案

こうした中で、近時、学説・実務界から、民法第772条に関する幾つかの改正案が提示されている。

(1) 東京弁護士会案²⁰

第772条 妻が婚姻中に懐胎した子又は妻が婚姻中に産出した子は、夫の子と推定する。但し、婚姻の成立の日から200日以内に生まれた子について、父欄を空白とする出生届出がなされたときは、夫の子と推定しない。

2 婚姻の解消若しくは取消しの日から300日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。但し、父欄を空白とする出生届出がなされたときは婚姻中に懐胎したものと推定しない。

3 子が、前婚の離婚後300日以内でかつ再婚後に出生し第1項及び第2項による推定が重複する場合、出生届の父欄に記載された者を父と推定する。

²⁰ 東京弁護士会「民法第772条の改正を求める意見書」(平成19年9月10日)。

この案は、婚姻解消若しくは取消し後300日以内の出生子については、母が前夫を父として出生届をしないときは、その行為自体によって第1項の推定が及ばないことを認めるものである。子の父が誰であるかについて、真実を最もよく知る当事者=母の届出を信頼して、父欄空白の届出もできることとし、前夫がそれが真実と異なると主張するのであれば、前夫の側から父子関係存在確認の審判あるいは裁判を求めればよいとするものである。現行法とは原則・例外の発想を逆転させたものと言える。

子の父が誰であるかについて、真実を最もよく知るのが母であるというのは、おそらくその通りであろうし、そこで示された者との間に法律上の父性推定を及ぼしておくことが、子の福祉にかなうこととなる可能性が高いことも事実であろう。ただ、このように母の意思による広範な推定排除を認めることは、「推定」の意味を変質させる懸念があるし、かえって制度を複雑にするおそれもあるのではないと思われる。

(2) 東京第二弁護士会案²¹

第772条 妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子と推定する。

2 婚姻の成立の日から200日を経過した後、婚姻中に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。

この案は、現行法の第2項の離婚後300日以内の出生子についての懐胎時期に関する推定規定を削除しており、離婚後300日ルールを全面的に放棄するものである。

この案によれば、離婚後300日以内の出生子には、婚姻中懐胎との推定は及ばず、前夫の子との法律上の推定も及ばない。し

²¹ 東京第二弁護士会「300日規定及び再婚禁止期間の廃止に関する意見書」(平成19年12月4日)。

たがって、母の嫡出でない子としての出生届ができる範囲が拡大し、本問題の解決に資するのは確かであるが、父性に関して何らの法律上の推定も及ばない子を一律に生み出す結果となる点については、子の福祉の観点からの議論が残る。

(3) 川上説（推定根拠 = 「共同生活」の事実）²²

第 772 条 子の懐胎期間中に母と共同生活をした者は、子の父と推定する。

2 父の名を明示せずに子の出生届がなされた場合には、前項の父性推定は排除されるものとする。

この見解は、母が懐胎した当時に母と共同生活をしていた者が子の真実の父である可能性が最も高いとして、嫡出推定の根拠を懐胎時における共同生活の事実を求めるものである。共同生活に性交渉が伴うことは通常であり、懐胎時期における共同生活の事実により父性推定の根拠を求めることも頷ける²³。この見解によれば、母が婚姻中であっても、子の懐胎時期に夫以外の男性と共同生活をしていた場合には、夫ではなく、当該男性が父性推定を受けることになる。

確かに、この案によれば、婚外子についても嫡出子と同様のルールで父性推定を及ぼすことができるし²⁴、男女関係・パートナーシップの在り方の多様化にも対応し得

る考え方でもある。しかし、推定の根拠となる「共同生活」の内実が不明確であるし、そうした判断は戸籍窓口における形式審査に馴染むものともならないように思われる²⁵。また、そもそも、こうした推定ルールは、婚姻制度とリンクした推定制度とはかけ離れており、親子法ないし家族法全体の体系との整合性の観点からの疑問があることも否めない。

2 私案 民法第 772 条改正による場合

(1) 趣旨（基本的発想）

これらに対して、筆者の私案は、上記(1)～(3)の案のように、民法第 772 条の構造を根本からドラスティックに変えようとするものではなく、現行の家族法全体の体系との整合性に配慮し、あくまでも本問題を解決するのに必要最小限度の改正に止めようとの観点から、改正案を現行法における民法解釈の延長線上に位置付け、外観説ないし合意に相当する審判（家事審判法第 23 条）の要件を充足するような場合には、同条の推定が及ばないことを法文上明確化しようとするものである。

こうした考え方に対しては、中途半端ではないかとの批判も想定されるが、本問題の解決のために家族法の根幹を変容せしめる結果を生ずることは（少なくとも現時点では）妥当とは思われないし、制度設計の在り方によっては、これで必要十分な問題解決策足り得ると考えるからである。

²² 川上房子「妻の出産した婚外子 父性推定の必要性、出生届の形式」『法学セミナー479号』日本評論社（1994）234頁以下。

²³ この見解は、父性推定は共同生活の事実によるものとする一方で、嫡出推定は婚姻によって付与されるとしており、父性と嫡出性の推定を分離すべきとする考え方を基礎とするものである（於保不二雄「嫡出推定は嫡性付与と父性推定に分離すべし」『法律時報 31 巻 10 号』（1959）62 頁以下参照。）

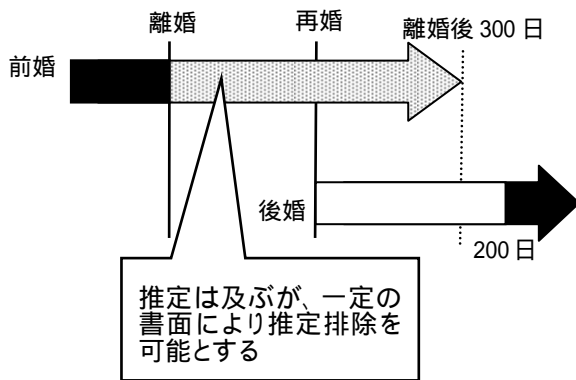
²⁴ 川上教授は、これにより、「婚外子の父性推定を顧みなかった旧法時代の親子法を、すべての子を差別しない規定に転換できる」とされる（前掲注 22 241 頁）。

²⁵ 懐胎時期における共同生活の事実について、たとえば、住民票や賃貸借契約書、公共料金支払通知書、郵便物等によって証明することが考えられなくもないが、これらの書面の証明力は、いずれも実際にどの程度の共同生活を行っていたかを明らかにするには不十分と言わざるを得ない。結局、個別に実質的に判断するほかなく、だとすれば、法律上の推定を及ぼすことの意味は薄弱だと思われる。

【私案 条文イメージ】

第 772 条 妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子と推定する。
 2 婚姻の成立の日から 200 日を経過した後又は婚姻の解消若しくは取消しの日から 300 日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。但し、婚姻の解消又は取消しの日から 300 日以内に生まれた子については、法務省令で定めるところにより、母が当該婚姻に係る夫の子でないことを認められる明らかな事情を証する書面を提出した場合は、この限りでない。

(図3 私案の基本構造)



(2) 具体的制度設計の在り方

では、どのような制度設計とすべきか。そこでの最大のポイントは、母が提出すべき「当該婚姻に係る夫の子でないことを認められる明らかな事情を証する書面」として、どのような書面を想定するかである。具体的には法務省令で定めるのが適当であるが、戸籍実務上、提出を求める資料は、戸籍窓口における形式審査に馴染む客観的・形式的なものでなければならないことに留意する必要がある。したがって、具体的な事情を類型化し、これを証明力の高い書面によって定型的に判断できるようにすることが必要である。

民法第 772 条の推定を排除する以上は、相当の証明力と客観性・明確性を要する一方で、それをあまり厳格に考えると、救済範囲が狭くなりすぎるといふ嫌いがあり、悩ましいところである。

ア 添付書面 争いがないと思われるもの

まず、在監証明書、DV保護命令書、失踪宣告証明書、長期外国滞在を証する書面としてのパスポート・出入国記録等が想定される。これらは、官公庁によって発行されるものでもあり、その証明力についてはいずれも疑いがないところであろう。

イ 『母の陳述書(+ 真実性担保策)』を軸に
 しかし、それらの書面は確かに証明力も高く、戸籍窓口での形式審査にも適するものであるが、ある意味“レア”なものばかりであり、婚姻関係が離婚前に事実上の破綻状態にあった場合を全くカバーできないこととなる。これでは救済範囲は極端に狭まってしまう。

そこで、「子が前夫の子でない」旨の母の陳述書を軸に据えることが考えられる。

もとより、この場合、虚偽の陳述書が提出される可能性は否定できないが、その場合には公正証書原本不実記載罪(刑法第 157 条)が成立するため、その罰則²⁶によって、真実性が間接的に担保できるものと考えられる²⁷。さらに、念を押す意味で、DV法に基づく保護命令発布手続において現に活用されている公証人法上の「宣誓認証制度」を活用することも検討に値しよう^{28 29}。

²⁶ 同罪の法定刑は、5 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金である。

²⁷ 虚偽の出生届をして戸籍簿に不実の記載をさせた場合は、公正証書原本不実記載罪(刑法第 157 条)が成立するほか、戸籍の記載事項以外について虚偽の届出をした場合には、戸籍法第 124 条の罰則が適用されると考えられる。

²⁸ 宣誓認証制度は、公証人が私署証書に認証を与える場合において、当事者がある公証人の前で証書の記載が真実であることを宣誓した上、証書に署名・捺印し(公証人法第 58 条

ウ 考え得る『+』の付加的書面

もっとも、いかに罰則による担保があるとはいえ、母の一方的な陳述書のみによって、法律上の推定を及ぼす根拠とすることは、真实性の観点からして必ずしも十分とは言えないようにも思える。

そこで、母の陳述書に加えて、以下のような書面のいずれかを付加的・付随的に添付させることで、真实性の担保力をより強固なものとするのが考えられる。

第一に、子の懐胎時期に夫婦関係が既に破綻していたことを証明する書面であり、これに該当するものとして、たとえば、離婚調停申立書や離婚訴訟提起の証明書、夫婦の一方に離婚を求める内容証明郵便等が考えられる。なお、これに至らない単なる別居の事実等を証する書面については、戸籍窓口における典型的な判断は困難だと言わざるを得ない。

第二に、「自己の子ではない」旨の前夫の陳述書が考えられる。この書面についても、母の陳述書と同様の方式により、真正性を確保するための対処は十分に可能である。

第三に、DNA鑑定書である。これは、現行法下における判例・通説たる外観説からは論理的に導かれるものではなく、むしろ血縁説と結びつくものである。しかし、現在の裁判過程においても、裁判所が必要と判断すれば、裁判所の囑託によって全体の約 3 ~ 4 割の事案で DNA 鑑定が実施されているとのことであり、仮に、必要に応じて DNA 鑑定書の提出を求めることとしても、現行の実務と

の親和性が否定されるわけではない³⁰。

善後策 運用による救済範囲の拡大

1 現行法下での当面の対処指針

多くの論者が指摘するとおり、離婚後 300 日以内の出生子に対し、民法 772 条による法律上の推定が及ぶとされている限り、解釈や運用による本問題の解決には一定の限界があることは間違いなく、この問題の根本的な解決は基本法たる民法改正によるのが筋である。

しかしながら、それは、家族法の根幹に関わるものであり、再婚禁止期間や嫡出概念など、親族法そのものの体系との整合性の検討等に相当の時間を要することもまた事実である。当面の事態の解決を急ぐあまり、早計な制度改正を行うことは慎まなければならない。その意味で、民法 772 条改正による本問題の解決は、中長期的課題と言わざるを得ない。

では、現実にはいま生じている問題をどうするか。当面は、戸籍実務上の運用の工夫によって、上記の 2 で示した解決策に可能な限り近い結果となるよう努めるべきであろう。すなわち、現行民法 772 条の嫡出推定規定を変更することなく、戸籍実務における出生届の取扱いの特例を拡大する方法である。

2 これまでの議論の経緯

(1) 自民・公明 P T 案（平成 19 年）³¹

こうした考え方については、実際に、法案化が検討されたことがある。

すなわち、平成 19 年 3 月から 4 月にかけて、自民・公明両党のプロジェクトチームは、離

の 2)、証書の記載が虚偽であることを知りながら宣誓した場合は、10 万円以下の過料に処せられる（同法第 60 条の 5）とするものである。公証人に調査権限・義務がない現行制度下において、制裁の裏付けのある宣誓を用いることによって、陳述書の内容の正確性を担保する手段として、平成 8 年の公証人法改正で新設された制度である。

²⁹ DV 法に基づく保護命令申立てにおいては、裁判所に対する保護命令の申立てに際して、申立人の供述を記載した書面に宣誓認証を受けたものを添付することとされている。公証人の認証により申立人の供述の信用力を担保することで、保護命令の迅速な発令が可能となる。

³⁰ DNA 鑑定書の行政窓口での利用については、個人情報やプライバシー保護の観点から否定的な見解もあるが、例えば、法務省令により、鑑定は法務大臣の指定する者によってのみ行い得る仕組みとしたり、検査内容を必要最小限度の内容にとどめること等によって、個人情報保護の確保は十分に可能だと考える。

³¹ 丸谷佳織元衆議院議員ホームページ掲載「平成 19 年 5 月 9 日 公明党法務部会・民法 772 問題対策 P T 合同会議配布資料」。

婚後 300 日以内の出生子に関する出生届に関する特例法案を作成し、党内での検討に付した。その内容は、離婚後に懐胎したケースについては医師の証明書を添付して前夫の子の嫡出推定が及ばないものとして戸籍の届出でできることとし、離婚前に懐胎したケースについては、自分の子ではないという前夫の陳述書等とDNA鑑定書を提出することにより、戸籍窓口での取扱いを可能とするものであった。

しかし、そうした試案については、特にの特例について、自民党内の検討において、家族観・親子観の違い等を反映して様々な意見が真っ向から対立し、合意に達することはなかった³²。

(2) 学説 - 母の出生届の記載にゆだねる見解

一方、学説には、より大胆に、母の出生届の記載をひとまず信頼して戸籍上はそれをそのまま受理すべきという考え方も提唱されている。すなわち、母が、現夫を父とする嫡出子届あるいは父欄空白の嫡出でない子としての出生届をした場合には、前夫又は現夫の子としての「推定の及ばない子」として民法第 772 条は適用されず、その出生届をそのまま受理すべきという考え方である³³。

確かに、真実を最もよく知る者 = 母の届出を信頼することに一定の合理性が認められることは民法第 772 条の改正案について述べたところと同様であるし、誰を父とするかについては母親の選択にゆだねるのが子の福祉に

も資するはずだという発想にも相応の説得力もある。しかし、戸籍限りとはいえ、父子関係という公序に関わる関係について当事者意思のみに処分権をゆだねてよいのか、という点に関する疑問は払拭しきれないように思われる。

3 私案 行政通達等による場合

(1) 裁判所から戸籍窓口への“スライド”

これに対して、筆者の私見は、現行法下における民法解釈・実務の運用の延長線上で、上記 でみた判例実務の取扱いを可能な限り明確な形で定型化・制度化し、戸籍窓口での受理範囲の拡大・拡張を図るべきというものである。現行の民法解釈を前提とした実務上の取扱いを超えて要件・手続の緩和を行えば、民法上は嫡出推定が及んでいるにもかかわらず、戸籍窓口ではそれと異なる出生届を認めることとなり、民法と戸籍制度との関係に疑義が生じかねないからである。

この点、上記 でみたように、裁判実務において、最高裁は民法第 772 条の嫡出推定の排除に関して「外観説」を採り、また、家庭裁判所の家事審判において、「当事者の合意」を核とした運用がなされている現状に照らしてみれば、そうした裁判実務上の取扱いを可及的に定型化・制度化し、戸籍窓口での手続へ“パラレルに”移行することには、十分な合理性と許容性が認められるものとする。

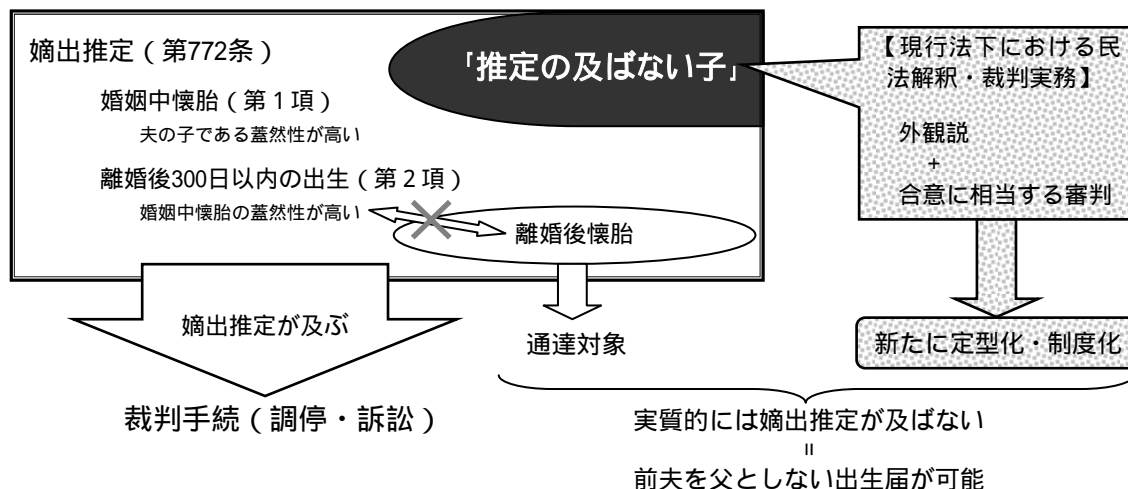
ここでの基本的な考え方は、上記 で民法第 772 条改正に関して私案 として述べたところと同様の発想に基礎を置くものであり、要するに、直接的に民法第 772 条の推定自体を排除するのか、戸籍実務上の問題として扱うのかの違いに過ぎない。

なお、こうした仕組みを実現する手段としては、戸籍法や同法施行規則等の改正によることも考えられるが、平成 19 年の法務省通達の対象とした「離婚後懐胎」の場合と同様に、行政通達によるのが最も簡便ではなかろうか。

³² 結局、平成 19 年 4 月 25 日に「民法 772 条問題について（当面の方針）」という自民・公明両党の政調会長合意が取りまとめられ、その中で、子の懐胎が離婚前であっても社会通念上やむを得ないと考えられるものについて、子の身分関係を早期に安定させる観点から、従来の裁判例を参考にして、前夫を父とする届出でない戸籍の届出が認められることとするための方策はないか、検討することとされている（後藤博「離婚後 300 日問題」『民事月報 62 巻 10 号』（2007）5 頁）

³³ 二宮周平「親子関係否定の法理の解釈論的検討 事実上の立場から」『立命館法学 316 号』（2007）179 頁。

(図4 私案の基本的発想)



【私案 通達骨子イメージ】

1 離婚後 300 日以内の出生子について
 婚姻の解消又は取消しの日から 300 日以内
 に出生した子について、以下の出生の届出
 をすることができることとする³⁴。

	母が再婚して いない場合	母の再婚後に 出生した場合
前夫を父と する嫡出届		
非嫡出届	×	×
後夫を父と する嫡出届	/	×

2 添付書面
 上記 1 の届書 (前夫を父とする嫡出届の
 場合を除く。) には、子が前婚の夫の子で
 ないと認められる明らかな事情を証する
 書面を添付しなければならない。

3 共同届出による場合の特例
 但し、当事者が共同で届出をした場合に
 は、上記 2 の書面の添付は不要とする。

(2) 裁判実務の定型化・制度化

第一に、「2 添付書面」は、外観説を基礎
 とした部分である。これまでも繰り返し述べ
 てきたとおり、前夫が妻の懐胎時期に、在監
 中であつたり、出征中であつた場合が、「外観
 上懐胎が不可能であることが明らかな場合」
 に該当することは裁判実務の取扱いからも明
 らかであるし、そうした事実は、在監証明書
 等によって、形式的な審査が可能であること
 から、戸籍窓口での処理にも馴染むものであ
 る³⁵。

第二に、「3 共同届出による場合の特例」
 は、家事審判法第 23 条の合意に相当する審判
 を置き換えた部分である。

当事者、すなわち、母とその前夫とが共同
 で「前夫の子ではない」旨の出生届を提出す
 るのであれば³⁶、これを 23 条審判における合
 意に相当する審判と同等のものと評価する
 ことが可能であろう。

³⁴ 下記 2 又は 3 の要件を充足することが前提となるが、本私案によれば、表中の白抜きの箇所が、新たに戸籍窓口での受理対象となる可能性のある部分である。

³⁵ その他、ここで想定される書面は、上記の 2 (2) アで述べたのと同様であり、在監証明書のほか、DV 保護命令書、失踪宣告証明書、長期外国滞在を証する書面としてのパスポート・出入国記録等である。

³⁶ もとより、これに伴い出生届の書式の変更も必要となるう。

そして、この場合においても、真実性の担保の観点から、公正証書原本不実記載罪（刑法第 157 条）の罰則による担保に加え、宣誓認証制度を活用することが考えられる。

こうした運用によって、平成 19 年の法務省通達の対象とはならない「離婚前懐胎」のケースについても、一定割合を裁判所における調停・裁判手続から戸籍窓口における簡易な手続にスライドさせることで、離婚後 300 日以内の出生子の身分の早期安定に資する迅速かつ柔軟な運用が期待できるものとする。

4 小括

以上の検討から明らかなように、本テーマは、複合的・多元的な要因が複雑に絡み合った問題であり、その中心には、子の福祉のために父を早期に確定しようとした嫡出推定制度が出生届の“壁”として立ちはだかるという構造的な矛盾がある。「民法 772 条は何と無駄なエネルギーと費用を浪費させ、ストレスを当事者に与える法律だろう」とは、この問題を数多く扱ってきた法律実務家の言葉である³⁷。

もとより、上記で示したとおり、本問題に関しては、将来的には、基本法たる民法改正によって嫡出推定ルールそのものを現代の婚姻実態やライフスタイルの在り方に即した形に改めることが必須であるが、それまでの間は、運用によって戸籍窓口での救済範囲を拡大・拡張しつつ、その時を待つのが得策だと思われる。

結語 “モデルなき時代”における法の役割

言うまでもなく、家族の在り方は、時代の要請に応じて変遷する。家族観が大きく変動

し、多様な家族スタイルが実践されるようになった今日では、制度と実態の乖離・矛盾が拡大し、社会的な弱者である子に対するしわ寄せは、もはや無視できないレベルにまで達している。本稿で扱った「離婚後 300 日」問題も、その現象面のひとつに過ぎない。

一般に、法というものは、社会を後から追いかける性質を持つといわれる。社会現象が先行し、それに追従する形で法律が制定されるのが通常のパターンである。しかし、これとは逆に、法が理念を示すことで社会をリードする場合もある。いわゆる「法の理念に基づく先取り指導性」の問題である。

“モデルなき時代”といわれる今日、親子関係を含めた家族関係の在り方が模索され始めて久しい。新たな時代のモデル形成に向けてどのような家族・親子関係を理念型とするのか、“子の最善の利益 *Best interest of the child*”のための親子法をどのように構築していくのか、法が社会に対してその理念を示すべき時期に来ているように思われる。

³⁷ 榎原富士子『女性と戸籍』明石書店（1992）120 頁

【主要参考文献】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。

- ・二宮周平『家族法〔第3版〕』新世社（2009）
- ・中川善之助＝米倉明編『新版注釈民法（23） 親族（3）』有斐閣（2004）
- ・鈴木祿弥『親族法講義』創文社（1988）
- ・井戸正枝「民法 772 条「離婚後 300 日」規定の見直し問題」『部落解放 598 号（増刊）』解放出版社（2008）
- ・毎日新聞社会部『離婚後 300 日問題 無戸籍児を救え！』明石書店（2008）
- ・大村敦志「「300 日問題」とは何か」『ジュリスト 1342 号』有斐閣（2007）
- ・本山敦「いわゆる「300 日問題」とは何か その背景と対応」『法学教室 325 号』有斐閣（2007）
- ・松川正毅「婚姻による親子関係の推定制度 親子関係設定の原理」『法学セミナー 479 号』日本評論社（1994）
- ・梶村太市「新時代の家庭裁判所家族法（15）」『戸籍 811 号』テイハン（2008）
- ・梶村太市「嫡出子否認の訴えと親子関係不存在確認の訴え」『判例タイムズ 934 号』判例タイムズ社（1997）

改正貸金業法の完全施行

衆議院調査局調査員
菅原 房 恵
(財務金融調査室)

要 旨

多重債務問題の解決を目的として平成 18 年に全会一致で成立し、段階的に施行されてきた改正貸金業法は、検討の結果、運用面での見直し策を講じた上で、再改正や施行延期をすることなく平成 22 年 6 月 18 日に完全施行された。これにより、出資法上限金利の引下げや総量規制等、貸金業者及び利用者双方に大きな影響を及ぼす経済的規制が実施に移される。政府は、完全施行後の動向を的確にモニタリングしつつ、本法と、官民一体での充実した社会的政策との両輪により、多重債務問題の解決を実現すべきであろう。

《構成》

はじめに

貸金業規制の変遷(平成 18 年以前)

改正貸金業法(平成 18 年改正)

完全施行に向けた対応と今後の課題

おわりに

はじめに

平成 18 年 12 月、第 165 回国会において、「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律案」が全会一致をもって可決され、いわゆる「改正貸金業法」¹が成立した。これまで、貸金業に関する制度改正は、主に、社会問題化した商工ローン問題やヤミ金融問題等への、当面の対策として行われてきた。だが、改正貸金業法は、重度に深刻化した多重債務問題を解決するべく、抜本的改正を行うものとなった。そのため、公布後おおむね 3 年半をかけて段階的に施行することとされ、

最終段階の施行(最終施行)の前には、その内容を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無について検討を加え、その検討の結果に応じて所要の見直しを行うよう定められた²。このため、再改正の必要や施行時期の延期等が一部で取りざたされたが、最終的に、改正貸金業法は、法定期限の平成 22 年 6 月 18 日³に完全施行することに決定した⁴。

一方で、今般の完全施行の内容は、出資法上限金利の引下げや総量規制の導入等、貸し手・借り手双方に大きな影響を与えることが予想されるにもかかわらず、その認知度の低さが指摘されている⁵。また、短期的な事業資

¹ 本稿では、第 165 回国会で成立した「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」(平成 18 年法律第 115 号)及び当該改正法による改正後の「貸金業の規制等に関する法律」(昭和 58 年法律第 32 号。改正法により平成 19 年 12 月 19 日より「貸金業法」に題名変更)の 2 法を総称して「改正貸金業法」ということとする。

² 「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」(平成 18 年法律第 115 号)附則第 67 条第 1、2 項。

³ 条文上は、施行日から起算して 2 年 6 月を超えない範囲内において政令で定める日。条文には、検討を加える時期について「この法律の施行後 2 年 6 月以内に」とあり、その後、改正貸金業法の施行日が平成 19 年 12 月 19 日となったので、その 2 年 6 月以内とは、平成 22 年 6 月 18 日までの間ということになる。

⁴ 平成 22 年 4 月 20 日、「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令」を閣議決定。

⁵ 日本貸金業協会「貸金業法改正の認知等に関するアンケート調査」(平成 22 年 4 月 6 日)では、「内容も含めてよく知っている」と「詳しい内容はわからないが、ある程度は知っている」の合計が、借入利用者 49.2%、一般消費者は 30.8%であった。金融庁が外部委託で行った「貸金

金の融通に貸金業者を利用する中小・零細事業者や個人事業主に与える影響を懸念する声は改正当時から強かったが、リーマン・ショック以降の金融危機により、その懸念は更に深刻なものとなっている。

本稿は、貸金業法の前身である「貸金業の規制等に関する法律」(昭和58年法律第32号。以下「貸金業規制法」という。)⁶「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律」(昭和29年法律第195号。以下「出資法」という。)⁷及び「利息制限法」(昭和29年法律第100号)による、貸金業に係る主な法規制の沿革を概観しつつ、改正貸金業法の成立経緯を振り返るとともに、同法の内容、完全施行をめぐる論点及び今後の課題等を整理するものである。

貸金業規制の変遷(平成18年以前)

1 金利規制(利息制限法、出資法)

(1) 利息制限法

利息制限法は、明治10年、高金利に対する民事上の規制を加えるものとして制定された(明治10年太政官布告第66号。以下「旧利息制限法」という。)⁸旧利息制限法では、一定の制限金利を超える利息を「裁判上無効」とした。なお、これに違反した場合の罰則はなかった。

昭和29年5月に制定された現在の利息制限法では、第1条第1項において、金銭消費貸借契約の利息の上限(元本の額に応じ、10万円未満の場合年20%、10万円以上100万円未満の場合年18%、100万円以上の場合年15%)を定め、その超過部分を「無効」として、金銭消費貸借における、私法上無効となる上限金利を定めることとした。だが、

違反した場合の罰則はない。

また、同条第2項(現在は削除)に、「債務者は、前項の超過部分を任意に支払つたときは、同項の規定にかかわらず、その返還を請求することができない」との規定が置かれたが、この趣旨は、旧利息制限法に関するそれまでの判例における「超過部分を当然に元本に充当すべきではない(超過部分を元金ではなく利息に充当したいという明確な意思表示を行った上で債務者が支払った場合は、後から元金に充当することはできない。逆に明確な意思表示をしていない場合は元金に充当できる)」との解釈に従って定めたものと解されている(なお、判例は、昭和39年11月に、超過部分は無効であり、当然に元金に充当すべきとの解釈に変更された。)⁹また、当時の国会審議の内容等から、実質的には銀行向けの上限金利規制として制定された向きがある⁷。このため、利息制限法だけでは、悪質な業者による不適切な営業や高金利による貸付けから一般大衆を保護するには不十分であるとして、金利の面についても、直接、刑罰をもって強力に規制する必要性が指摘されるようになった⁸。このような背景から、違反した場

⁶ 伊藤歩「消費者金融の生命線 貸金業法43条の攻防」『金融ビジネス』(2005Summer)52頁。また、制定時の国会審議では、旧利息制限法の「(制限超過利息・損害金八)裁判上無効ノモノトシ各制限ニマデ引直サシムヘシ」とこの規定の関係について、「裁判上無効」という現行法の用語を、裁判所の長い間の判例におきましては無効であるが、任意に支払つたものはとりもどしの請求ができないというように解釈いたしております。この案は、現行法の判例の解釈を、言葉は違いますが、そのまま条文に表わした趣旨でございまして、もし超過部分を任意に支払つたときにも返還の請求ができるという建前をとりますと、債務者の保護はその面では一層完全になるのでありますけれども、一面金融を拘束するという結果を招来するのではないかということも考えられますので、従来現行法について判例のとおつておりましたような解釈、それをそのまま内容として取入れたわけでありまして」との政府答弁がある(第19回国会衆議院法務委員会議録第28号(昭和29年3月26日)より村上法務省民事局長答弁)。

⁷ 「上限金利規制改革に関する隠れた視点」『月刊消費者信用』(2005.8)31-35頁

⁸ 齋藤正和『出資法』青林書院(2000)141頁では、「もちろん、利息の限度については、利息制限法が依然として存在しており、同法の最高限度が守られればそれが望ましい

業利用者に対する意識調査(平成22年4月30日)では、「貸金業法が改正されたこと」の認知は調査対象の52.2%、詳細まで認知しているのは10.9%との結果であった。

合に刑罰が科される上限金利が、出資法で規定されることとなった。

(2) 出資法

出資法は、戦後の混乱期に悪徳業者が一般大衆を被害に巻き込んだ事件（保全経済会事件⁹等）を契機に、いわゆる街金や、匿名組合方式のヤミ金融機関又は利殖機関を、刑罰をもって取り締まるため、昭和29年に制定された。同法における貸金業者（金銭の貸付けを行う者が業として金銭の貸付けを行う場合）の上限金利は、当初、年109.5%とされたが、昭和58年の貸金業規制法制定時に、この水準が高いと批判が高まり、併せて出資法も改正され、段階的に年40.004%まで引き下げられることになった。さらに、平成11年、商工ローン問題対策としての法改正時に、高金利も被害の拡大要因であるとして、年29.2%まで引き下げられた。この時の改正は、第146回国会において議員立法で行われた¹⁰が、出資法の上限金利をどの程度まで引き下げるかについては、当時の与党¹¹内でも議論が分かれ、最終的に、当時の主な消費者金融会社・大手商工ローン業者の現状を追認した数字になった¹²。なお、この時の出資法改正法の附則に、

ことは当然であるが、それが期待できる状況ではなかった」としている。また、伊藤 前掲論文(前掲注6)では、「法的に無効な金利と、刑罰まで課す金利が同一である必要は必ずしもない」と考えられていたとしている。

⁹ 昭和28～29年頃に、匿名組合組織の金融機関である「保全経済会」が大衆から出資金を集めて中小企業に高利で資金を貸し付け、会社が倒産したとして出資金を返還しなかった詐欺事件。加入者は約15万人に及ぶ。

¹⁰ 「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律案」(相沢英之君外8名提出、衆法第10号)による。なお、民主党は、これに先立ち、出資法の上限金利を利息制限法並みに引き下げ(元本10万円未満：年20.002%、同10万円以上100万円未満：年18.0018%、同100万円以上：年15.0015%)、さらに両法の上限金利を統一する内容の出資法等改正案を提出している(中野寛成君外5名提出、第145回国会衆法第25号。第146回国会において否決)。

¹¹ 自民党、公明党・改革クラブ(明改)、自由党の3党。

¹² 『日本経済新聞』(平成11年12月3日)。なお「上限金利29.2%のなぜ 二つの法律の狭間の「グレーゾーン」」『エコノミスト』(2002.6.25)27頁には、「世論への配慮と貸金業者の実情に配慮したギリギリの数字」との記述が

出資法の上限金利に係る見直し規定が設けられたが、平成15年にいわゆるヤミ金融対策としての法改正を行った際には、出資法の上限金利の見直しは見送られた。

このように、金銭の貸付けに係る金利規制は、利息制限法と出資法が並存しており、利息制限法上の上限金利を超えて貸し付けても、私法上は無効であるが、出資法上の上限金利を超えない限り、刑罰は科されない。この、2法の上限金利の差の部分が、いわゆる「グレーゾーン金利」である。

2 業規制及び行為規制(貸金業規制法)

(1) 制定(昭和58年11月施行)

貸金業規制法は、いわゆる「サラ金」による高金利・過剰融資・過酷取立てを原因とする債務者の自殺や家出などが昭和50年代頃から多発し、社会問題化したことから、貸金業に対する新たな規制が必要であるとして、昭和58年に制定・施行された。

制定時の主な内容には、貸金業に対する登録制の導入(従前¹³は届出制)、過剰貸付けの禁止や取立て規制等の行為規制等のほか、いわゆる「みなし弁済制度」規定が第43条に盛り込まれた。この規定は、グレーゾーン部分の利息の支払について、貸金業者が、同法に規定する契約書面及び受取証書を交付する等の要件を満たし(書面要件)、かつ「債務者が利息として任意に支払った」場合(任意性要件)には、利息制限法の上限金利を超えていたとしても、有効な利息の弁済とみなされる旨定めるもので、貸金業者がグレーゾーン金利で貸付けを行うことを、実質的に、法律上容認するものである。なお、利息制限法の上限金利の超過部分に関する当時の判例の解釈は、「超過部分は無効であり、当然に元本に充

ある。

¹³ 貸金業規制法制定前の貸金業規制法規は「貸金業の取締に関する法律」(昭和24年法律第170号)。

当すべき」との立場であった。みなし弁済制度は、このような状況下で設けられた¹⁴。

(2) 商工ローン対策(平成 12 年 6 月施行)

平成 10～11 年頃にかけて、いわゆる「商工ローン」と呼ばれる、一部の中小・零細企業向け貸金業者による過剰貸付け、法外な高金利、根保証制度¹⁵に関する不十分な説明、債務者本人のみならず連帯保証人に対する過酷な取立て等が大きな社会問題となった¹⁶。これを契機に、平成 11 年 12 月、貸金業規制法の改正が第 146 回国会において行われ、翌平成 12 年 6 月 1 日から施行された。主な改正内容は、追加融資の際の保証人に対する都度の書面交付の義務付け、保証契約締結前の書面交付の義務付け、貸付条件の掲示等の明確化、取立て行為の規制強化、罰則の強化等であった¹⁷。

(3) ヤミ金融対策法(平成 15 年 9 月施行)

平成 13～15 年頃にかけて、貸金業の無登録営業、違法な高金利による貸付け、悪質な取立て等による被害が多発し、社会問題化し

たことを背景に、平成 15 年 7 月、第 156 回国会において、貸金業規制法の改正を中心とする法改正が行われ、同年 9 月 1 日から平成 16 年 1 月 1 日にかけて順次施行された。この一連の改正を、「ヤミ金融対策法」と呼んでいる。

主な内容は、貸金業者の登録審査の強化及び登録要件の厳格化、無登録営業者に対する取締り強化、取立て・広告等に関する行為規制の強化(いわゆる「090 金融」¹⁸対策を含む)、貸金業務取扱主任者制度の創設、高金利の貸付けや無登録営業に対する罰則の強化等であった。前述のとおり、このときには金利水準の見直しは行われなかったが、改正法の附則第 12 条第 1 項及び第 2 項で、法改正後の貸金業制度の在り方及び出資法の上限金利については、改正法施行後 3 年を目途として、必要な見直しを行うものとする見直し規定が置かれた¹⁹。

改正貸金業法(平成 18 年改正)

1 経緯

ヤミ金融対策法附則の見直し規定を受けて、平成 17 年 3 月、金融庁に「貸金業制度等に関する懇談会」(座長:吉野直行慶應義塾大学経済学部教授。以下「貸金業懇談会」という。)が設置された。貸金業懇談会においては、特に、ヤミ金融対策法時に手をつけなかった出資法の上限金利の在り方と、グレーゾーン金利に係るみなし弁済制度の取扱いについて、

¹⁴ 貸金業規制法制定時の国会審議では、みなし弁済制度を設けた趣旨について、発議者(大原一三君)が「違法者に対しては業務停止、取り消しと、いままでにない厳しい規制が行われるわけでありますので、そういう意味で実効金利(略)を下げていく過程で、しかも監督は非常に厳しいという条件の中でやっていくんでありますから、これに正直に従っていく業者、全部が全部悪いんじゃないから、これに従って体制をこの法律に順応さしていこうという業者に対して、常に金利を不安定な状況にして返還請求ができるというのは、業界指導のこれからの体制の中で不適切ではないかという考え方でこの 43 条を設定したわけでございます」と説明している(第 98 回国会参議院大蔵委員会会議録第 11 号(昭和 58 年 4 月 14 日))。

¹⁵ 債権者と主債務者との間の継続的取引から生じ、かつ将来発生し増減する一団の不特定債務を一括して保証する制度。借り手(主債務者)のすべての債務を金額及び期間に関係なく保証する包括根保証と、当該債務の金額と期間のどちらか、若しくは両方を定めて保証する限定根保証とがある。商工ローン問題では、主に包括根保証に絡んだ被害が多発した。

¹⁶ 当時の代表的な商工ローン業者として、商工ファンド(現 S F C G。破産手続中)と日栄(現ロプロ)の両社長が、第 146 回国会に参考人招致された(平成 11 年 11 月 11 日、参議院財政・金融委員会)。

¹⁷ なお、前述のとおり、出資法の改正も行われ、同法の上限金利が、年 40.004%から年 29.2%に引き下げられた。

¹⁸ 携帯電話の連絡先のみを融資受付の窓口にして自らの所在を特定しない貸金業者の俗称。ヤミ金融対策法では、登録申請書に、貸金業者が広告で使う電話番号の明記を義務付け、その際の電話番号は固定電話又はフリーダイヤルに限ることとし、携帯電話番号は認めない(携帯電話番号を用いた広告を禁止)こととした。

¹⁹ 貸金業規制法については、このほか、平成 16 年 12 月、第 161 回国会において、いわゆる違法年金担保融資(悪質な貸金業者が高齢者等に対し、年金証書や預金通帳等を預かって国民年金等の受給権を事実上担保にとり、高金利の貸付けの弁済に当該年金を充てるもの)について、処罰規定を設ける等の改正が行われた。

議論の動向が注目される一方、多重債務問題の解決策として、過剰貸付けの禁止の在り方も議論のポイントになっていた。

検討の結果、貸金業懇談会は、平成 18 年 4 月 21 日に、「懇談会におけるこれまでの議論（座長としての中間整理）」（以下「中間整理」という。）を取りまとめた。この中間整理では、過剰貸付け禁止の実効性を高めるため、違反した場合に行政処分を可能とすべき²⁰とする意見が多かったとしたが、借り手の債務残高等に着目した量的規制の必要性については「その手法や実効性については十分な検討が必要」とするにとどまった²¹。また、みなし弁済制度については廃止すべきとの意見でおおむね一致したとし、出資法の上限金利については、「利息制限法の上限金利水準に向け、引き下げる方向で検討することが望ましい」との意見が大勢であったとした。

中間整理の取りまとめ後、同年 7 月 6 日には、当時の政府与党である自民党の金融調査会と、公明党の金融問題調査委員会の連名による「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」が公表された。この中では、過剰貸付け禁止の実効性を高めるため、信用情報機関の利用による返済能力の確認を義務付けるべきであるとし、返済能力の目安として量的基準の設定が考えられるとした。また、中間整理と同様、みなし弁済制度は廃止すべきであり、出資法の上限金利を利息制限法の金利水準に引き下げるべきとの意見が大勢であるとする一方、少額短期等、一定の貸付けに対し、例外的に特例高金利を認めることについて含みを残す内容となった。

この「基本的考え方」の検討状況は同年 8 月 24 日の貸金業懇談会に報告され、特に少額短期貸付けの特例高金利については様々な意見が出たが、9 月上旬に金融庁及び法務省が自民党に提示した改正案の概要には、改正法施行後 3 年間は出資法上限金利引下げの猶予期間とする、猶予期間終了後、最長 5 年間は、一定の少額短期貸付けについて、年 28%の特例高金利を認める - との内容が盛り込まれていた²²。これに対し、自民党内で議論が紛糾し、最終的に、次のように金融庁案を修正した内容と、新たに利息制限法の金利区分の見直し²³を盛り込んだ「貸金業法の抜本改正の骨子」が同年 9 月 19 日に自民党で了承された。

	金融庁案	自民党了承案(「貸金業法の抜本改正の骨子」)
期間	最長 5 年	最長 3 年
上限金利	年 28%	年 25.5%
対象貸付け(返済期間/貸付金額)	1 年以下/ 50 万円以下	個人：1 年以下/30 万円以下 事業者：3 か月以内/500 万円以下

ところが、その後も続けられた与党内協議の結果、一転して、少額短期貸付けに対する特例高金利と、利息制限法の金利区分の見直しについては、今回の改正に盛り込まない方向で決着した。このほか、過剰貸付けの禁止については、違反を行政処分の対象とし、年収の 3 分の 1 を超える貸付けを原則禁止することとした。

なお、貸金業規制法は議員立法で制定され、以後の改正もすべて議員立法で行われてきたが、今回は、検討経緯にかんがみ、内閣提出法律案で改正案が提出されることになった。

この結果、同年 10 月 31 日に改正法案(「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正す

²⁰ 当時の貸金業規制法における過剰貸付けの禁止（第 13 条第 1 項）は、違反した場合の罰則はなく、行政処分の対象でもなかった。

²¹ なお、民主党と日本共産党は、第 146 回国会（商工ローン対策時）に、省令で定める基準に照らし返済能力を超えると認められる貸付けを禁止し、違反した場合は行政処分の対象とする改正内容を含む貸金業規制法改正案をそれぞれ提出している（いずれも同国会において否決）

²² 『読売新聞』（平成 18 年 9 月 6 日）

²³ 「元本 10 万円未満の場合年 20%、10 万円以上 100 万円未満の場合年 18%、100 万円以上の場合年 15%」から、「元本 50 万円未満の場合年 20%、50 万円以上 500 万円未満の場合年 18%、500 万円以上の場合年 15%」とするもの。この案では、元本 10 万円以上 50 万円未満の場合が年 18% から 20% に、100 万円以上 500 万円未満の場合が年 15% から 18% に、それぞれ上限金利が逆に引き上げられることになる。

る法律案」)が閣議決定され、第 165 回国会に提出された。同国会においては、衆議院・参議院ともに全会一致で可決され、同年 12 月 13 日の参議院本会議で成立し、同月 20 日に公布の運びとなった。

2 改正法の概要

こうして成立した改正貸金業法の概要は、主に「貸金業の適正化」(参入要件の厳格化、貸金業協会の自主規制機能強化、行為規制の強化、行政処分の多様化等)「過剰貸付けの抑制」(総量規制の導入、指定信用情報機関制度の創設)「金利体系の適正化」(上限金利の引下げ、みなし弁済制度の廃止)「ヤミ金融対策の強化」(罰則強化)及び「多重債務問題に対する政府を挙げた取組」(政府の責務を規定)²⁴と大別できるが、その詳細は非常に多岐にわたる。このため、借り手への影響をなるべく抑えるとともに、貸し手の経営構造の見直しや、大幅な制度変更に伴う体制整備・システム対応等に要する準備期間等を考慮して、次の 4 段階に分けて徐々に施行することとされた。以下、主な改正内容を施行段階別に説明する。

(1) 第 1 次施行 (公布後 1 か月後)

ヤミ金融に対する罰則の強化については、特段準備を要さないため、改正法公布(平成 18 年 12 月 20 日)後 1 か月後である平成 19 年 1 月 20 日から施行された。具体的には、業として年 109.5%を超える著しい高金利貸付け(出資法違反)に対する罰則の新設(懲役

10 年、罰金 3,000 万円)無登録営業や不正手段による貸金業登録及び名義貸しに対する罰則の強化(懲役 5 年 10 年、罰金 1,000 万円 3,000 万円)である。

(2) 第 2 次施行 (公布後 1 年以内)

いわゆる「本体施行」と呼ばれる部分であり、この部分に係る施行日が「改正貸金業法の施行日」である。法律では公布から 1 年以内で政令で定める日とされたが、平成 19 年 12 月 19 日と決まった。

この段階で施行された内容は、貸金業者の行為規制の強化(取立て規制の強化、書面交付義務の強化、自殺を保険事故とする保険契約の締結禁止等)貸金業者に対する業務改善命令の導入²⁵、貸金業協会の自主規制機能強化等である。また、不適切な業者に対する行為規制中心の内容であった従来の貸金業規制法から、貸金業全般に関する総合的な業法への転換に当たり、法律の題名が「貸金業法」と改められた。

このうち、貸金業協会の自主規制機能強化については、貸金業協会を、新たに「資金需要者等の保護を図り、貸金業の適正な運営に資する」ことを目的とする貸金業法上の認可法人として位置付けることとした。これに伴い、任意の業界団体(公益法人)であった従前の全国貸金業協会連合会(全金連)をベースに、新たな自主規制機関として「日本貸金業協会」が設立され、平成 19 年 12 月 19 日に設立認可を受けた²⁶。

²⁴ 政府は、多重債務問題の解決の重要性にかんがみ、関係省庁相互間の連携を強化することにより、資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備、資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実、違法な貸金業を営む者に対する取締りの強化、貸金業者に対する処分その他の監督の状況の検証、この法律による改正後の規定の施行状況の検証その他多重債務問題の解決に資する施策を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならないこととされた。これを受けて、平成 18 年 12 月、内閣に、金融担当大臣を本部長とし、関係省庁の大臣を本部長とする「多重債務者対策本部」が設置された。

²⁵ 改正前の行政処分は登録取消しと業務停止のみ。

²⁶ 協会への加入は、従前は任意加入制であったが、改正貸金業法では、すべての貸金業者のうち政令で定める割合(50%)以上の貸金業者をその協会員としなければならないこととしている。平成 22 年 9 月現在の加入率は 59.1%(登録業者数 2,828 中協会員数 1,670)。このため、内閣府令において、金融庁長官に対し、毎月末日におけるすべての貸金業者の数の調査集計及び当該集計結果の速やかな公表を義務付けている。

(3) 第3次施行（本体施行後1年半以内）

(2)で述べた本体施行日（平成19年12月19日）から1年半以内に政令で定める日（平成21年6月18日）に施行された主な内容は、貸金業務取扱主任者の試験開始、指定信用情報機関制度の指定の開始、財産的基礎要件の強化（純資産額要件を法人500万円・個人300万円から一律2,000万円に引上げ）等である。

ア 貸金業務取扱主任者制度の強化

貸金業務取扱主任者制度は、適正な営業体制の確立を目的として、ヤミ金融対策法の時に新設された。同主任者は、法令遵守のための助言・指導を行う者として各営業所ごとの選任・研修が義務付けられていたが、さらに、国家資格である資格試験を導入し、その立場を強化することとした。

イ 指定信用情報機関制度の導入

信用情報とは、借り手の返済能力に関する情報のことである。従前は、一部の貸金業者が任意に個々の信用情報機関に加盟し、借り手の返済能力の把握の参考としていたが、加盟が任意であることや、各々の信用情報機関間の情報交流がないことから、実効性が疑問視されていた。そこで、改正貸金業法では、総量規制導入の前提として、貸金業者が個々の借り手の総借入残高を把握する仕組みである指定信用情報機関制度を導入し、一定の要件（保有信用情報規模²⁷及び財産的基礎²⁸等）を備えた信用情報機関を内閣総理大臣が指定信用情報機関に指定し、貸金業者による情報提供、信用情報の照会及び指定信用情報機関間の情報交流を義務付けることとした。現在までに、株式会社日本信用情報機構（J I C C）²⁹と株式会社シー・アイ・シー（C I C）

²⁷ 加入貸金業者の数が100以上であること及び保有する個人信用情報に係る貸付けの残高の合計額が5兆円以上であること。

²⁸ 貸借対照表に計上された資産の合計額から負債の合計額を控除した額が5億円以上であること。

²⁹ 前身は、平成11年10月に貸金業者の信用情報機関であ

³⁰の2社が内閣総理大臣の指定を受けている。

(4) 第4次施行（本体施行後2年半以内）

「はじめに」で述べたように、最終段階の施行時期は、平成22年4月20日に閣議決定された「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令」により、平成22年6月18日と決まった³¹。

最終段階で施行することとされた内容は、金利体系の適正化（出資法上限金利の引下げ、みなし弁済制度の廃止、利息の概念の整理等）、総量規制の導入、財産的基礎要件の強化（純資産額要件を2,000万円から5,000万円に引上げ）等である。

ア 金利体系の適正化

1で述べたとおり、改正貸金業法では、出資法の上限金利（業として行う場合）を、利息制限法の最高水準である年20%まで引き下げるとともに、貸金業規制法第43条を削除し、みなし弁済制度を廃止して、グレーゾーン金利を撤廃することとした。

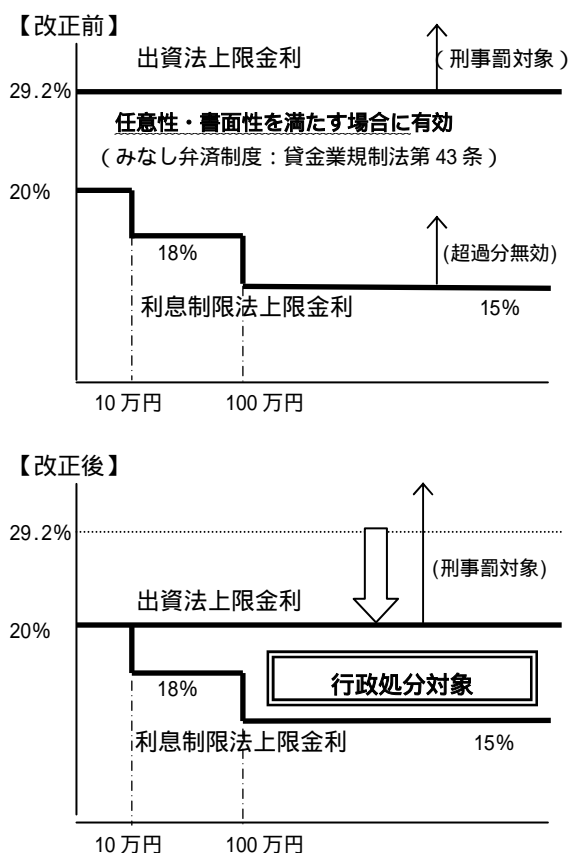
なお、元本区分による出資法と利息制限法の上限金利に差がある部分については、行政処分の対象とすることとし、実質的に2法間の上限金利を統一することとした（次頁図1参照）。

る全国信用情報センター連合会（全情連）傘下33センターの出資で設立された株式会社テラネット。平成21年4月に同33センターの信用情報事業を承継し、社名を現社名に変更。同年8月に、業種横断型の信用情報機関株式会社シーシービーと合併。平成22年10月末時点の加入貸金業者は1,284社、保有貸付残高12兆5,345億円。割賦販売法に基づく指定信用情報機関の指定に向けて調整中である。

³⁰ 昭和59年4月に設立された信販・クレジット会社系の信用情報機関。平成22年10月20日時点の加入貸金業者は354社、保有貸付残高は11兆2,066億円。平成22年7月20日には、割賦販売法に基づく指定信用情報機関の指定も受けている。

³¹ 前掲注3、4

(図1) 改正前後の金利規制比較



(出所) 金融庁資料等より作成

このほか、施行後の貸金業者の貸付けが、実質的に利息制限法の上限金利の範囲内で行われるべきことになることを考慮し、出資法と利息制限法の金利規制をより合理的なものとするため、両者の規定ぶりにおける差異について、所要の見直しを行うこととした。具体的には、業として貸付けを行う場合の債務不履行による賠償額の予定の上限を、元本額に応じた上限金利の1.46倍から一律年20%とすること、利息制限法に保証料の制限規定を新設し、貸付利息と、借手が保証会社に支払う保証料とを合算して上限金利を超えた場合は、超過部分について原則として保証料を無効とし、保証会社に刑事罰を科すこと³²、出資法と利息制限法の金利の概念

³² 近年、貸金業者がその子会社を保証人とする等の方法により、保証料名目で不当に多額の金銭を収受する事例が、

を整理し(下記表1) 両法ともに債務弁済費用又は契約締結費用のうち、ATM手数料、公租公課等をみなし利息³³から除外すること等の改正を行うこととした³⁴。

(表1) 金利概念の整理

	改正前		改正後
	利息制限法	出資法	利息制限法(業者)・出資法
契約締結費用及び債務弁済費用	上限金利規制の対象に含まれない	上限金利規制の対象に含む	上限金利規制の対象に以下のもの以外は含む (公租公課(例:印紙税) ・公の機関が行う手続きについて支払うもの (例:公正証書作成手数料) ・債務者の要請により債権者が行う事務の費用 (例:カード再発行手数料)
ATM CD等利用料	(不明確)	含む	含まない(注)

(注) みなし利息から除外される利用料の額は、現金自動支払機等を利用して受け取り、又は支払う額が1万円以下の場合には105円以下、1万円超の場合は210円以下に限る(いずれも消費税相当額を含んだ額)。

イ 総量規制の導入

従前の貸金業規制法では、過剰貸付けの禁止は努力義務にとどまっておられ、実効性に欠けていた³⁵。改正貸金業法では、これを厳格

本来貸金業者が負うべき借り手の信用リスクの転嫁ではないかと問題視されたことによる。

³³ 改正前の利息制限法と出資法は、いずれも、「金銭消費貸借に関し債権者の受ける元本以外の金銭につき名目の如何を問わず利息とみなす」旨の規定を設けていた。だが、利息制限法においては、当該利息とみなす金銭から「契約締結費用及び債務弁済費用を除外する」旨の規定が置かれていた一方、出資法には同様の除外規定がなく、2法の間でみなし利息の範囲が異なっていた。

³⁴ このほか、日賦貸金業者(貸付先が小規模、返済期間が100日以上、返済期間の半分以上を集金により取立てという要件を満たす貸金業者。日掛け金融ともいう)及び電話担保金融(電話加入権に質権を設定する貸付け)に認められていた年54.75%という特例上限金利を廃止することとした。

³⁵ 第13条第1項で禁止していたが、違反しても罰則がなく、行政処分の対象でもなかった(前掲注20参照)。借り手の返済能力の調査については、金融庁事務ガイドラインで、業者ごとに「無担保無保証で貸付金額50万円又は資金需要者の年収の10%相当額の貸付については簡易な審査を可能」としていたが、複数の業者からの借入れは考慮されていなかった。

なものとするため、貸金業者に対し、あらゆる貸付けについて借り手の返済能力の調査と、当該能力を超える貸付けを禁止することとし、違反した場合は行政処分の対象とすることとした。また、個人向け貸付けに総量規制を導入し、貸金業者に対し、個人向け貸付けを行う場合に指定信用情報機関の信用情報の利用と、1社で50万円又は他社と合わせて100万円を超える貸付けを行う場合に年収を把握する書類（源泉徴収票等）の提出を受けることを義務付け、年収等を基準にその3分の1を超える貸付けを原則禁止することとした³⁶。ただし、総量規制になじまない貸付けは内閣府令により適用除外とすることとし、また、借り手の利益の保護に支障を生ずることがない契約として内閣府令で定めるものについては、総量規制の例外として貸付けを認めることができるものとしている。この、いわゆる総量規制の「適用除外」と「例外」に該当する貸付けについては、完全施行前にその分類が再検討されたので、次章（3ア）で触れることとする。

完全施行に向けた対応と今後の課題

1 貸金業PTの設置

前述のとおり、改正貸金業法が貸し手及び借り手の実態等に与える影響にかんがみ、貸金業制度の在り方や出資法及び利息制限法に基づく金利の規制の在り方について、この法律の施行後2年6月以内（すなわち、完全施行の時期まで）に、当該施行に係る規定を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無について検討を加え、その検討の結果に

応じて所要の見直しを行うこととされた³⁷。そこで、政府³⁸は、平成22年6月の完全施行を控えた検討の場として、関係3省庁（金融庁、消費者庁及び法務省）の政務三役を中心に構成する「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」（座長：大塚耕平内閣府副大臣（当時）。以下「貸金業PT」という。）を平成21年11月13日に設置し、貸し手・借り手双方の実態、諸外国の貸金業の実態、改正貸金業法を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無等について検討することとした。

これに先立ち、検討結果によっては、完全施行の凍結や、法律の再改正も視野に入れて議論される見通しとの報道³⁹がなされ、関係者に波紋が広がった。しかし、亀井静香金融担当大臣（当時）は、同月4日の記者会見において、「実施に当たって運用上のいろいろな問題を、どういう問題があるかということを検討するということであって、法律そのものについて基本的にこれを変えるというようなことにはならないと思います」と述べ⁴⁰、再改正の可能性を早々に否定した。また、PT座長の大塚内閣府副大臣（当時）も、貸金業PTでの議論の進め方については「完全施行を前提にしながら、どうやったらマイナスインパクトをより小さくし、そして、完全実施に伴う様々な影響を極小化できるのかという工夫の問題」と述べた⁴¹。このため、PTで

³⁷ 前掲注2

³⁸ 平成21年9月16日に、民主党、社民党、国民新党の連立与党による鳩山由紀夫内閣が発足し（社民党は平成22年5月に離脱）、金融担当大臣（内閣府特命担当大臣）には亀井静香・国民新党代表が就任した。

³⁹ 『日本経済新聞』（平成21年11月1日）

⁴⁰ 「亀井内閣府特命担当大臣繰下げ閣議後記者会見の概要」（平成21年11月4日）なお、記者の「（完全施行の）延期も視野にということでしょうか」との質問に対し「延期と言ったら、法律そのものをいじるといっていいでしょう。私は、そんなことはしないと断言しているのですから」とも述べている。

<<http://www.fsa.go.jp/common/conference/minister/2009b/20091104-1.html>>

⁴¹ 「金融庁政策会議後記者会見」（平成22年1月22日）<http://www.fsa.go.jp/common/conference/vice_min>

³⁶ 金融庁の調査によると、主要国で借り手の年収等を基準にした総量規制を設けているところはない。
<<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/siryoku/20100128/01.pdf>>

の実際の検討は、あくまでも完全施行を前提とした上での、運用上の見直しに焦点が絞られることになった。

2 貸金業PTにおける議論

貸金業PTでは、その下に、関係3省庁の政務官による「事務局会議」(事務局長：田村謙治内閣府大臣政務官(当時))を設置し、調査・ヒアリングを行うこととした。そして、その結果等を参考に、PTにおいて取りまとめに向けた検討を行い、完全施行の時期までに一定の結論に至ることとした。

事務局会議は、与党議員と報道関係者に公開され、開催途中から、事前連絡をすれば一般参加者も傍聴可能とされた。しかし、前述のとおり、貸金業PTにおける議論は、あくまで完全施行が前提という意向が繰り返し金融庁政務三役から表明されたこともあり、精力的な開催回数に比べ、議論は低調であったとの評価がみられる⁴²。また、早期の完全施行こそが多重債務者問題の改善に不可欠との立場を貫く弁護士会や被害者団体等と、一律かつ過度な規制はヤミ金融被害の増加につながるとする有識者の主張が平行線となる構図も従来どおりであった。

そのような中で、中盤以降は、実際に多重債務者問題の解決に携わっている立場からの意見や、昨今のヤミ金融の実態、消費者金融を利用する個人・零細事業者の経験談等、より直接的に運用面の工夫を考えるためのヒアリング対象が選ばれている点は注目される(表2)。これらのヒアリング対象の意見及び資料は、法の当面の運用だけでなく、今後の貸金業法の在り方を考える上でも示唆に富む内容が多く含まれていたと思われ、政府における貴重な検討材料として更なる活用を期待

したい。

(表2) 事務局会議ヒアリング開催状況

回(開催日)	ヒアリング対象(肩書きは当時)
第1回 (H21.11.30)	・日本貸金業協会 ・日本消費者金融協会 ・日本弁護士連合会 ・日本司法書士会連合会
第2回 (H21.12.4)	・日本クレジット協会 ・協同組合連合会日本専門店会連盟 ・全国銀行協会 ・全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会 ・日本クレジットカウンセリング協会 ・独立行政法人国民生活センター
第3回 (H21.12.7)	・株式会社日本信用情報機構 ・株式会社シー・アイ・シー ・島根県浜田商工会議所 ・千葉県商工会連合会 ・全国NPOバンク連絡会 ・警察庁
第4回 (H21.12.8)	・池尾和人氏(慶應義塾大学経済学部教授) ・筒井義郎氏(大阪大学大学院経済学研究科教授)
第5回 (H21.12.14)	・石川和男氏(東京財団上席研究員) ・藤井良広氏(上智大学大学院地球環境学研究科) ・大畑章氏(東京都産業労働局金融部貸金業対策課長)
第6回 (H21.12.15)	・飯田隆雄氏(札幌大学経済学部教授) ・宇都宮健児氏(弁護士)
第7回 (H21.12.21)	・吉野直行氏(慶應義塾大学経済学部教授) ・堂下浩氏(東京情報大学総合情報学部准教授)
第8回 (H22.1.7)	・小島茂氏(日本労働組合総連合会総合政策局長) ・上田正氏(岩手県消費者信用生活協同組合専務理事) ・小澤敏郎氏(宮城県栗原市市民生活部長)
第9回 (H22.1.14)	・窪田順生氏(ノンフィクションライター) ・浪川攻氏(ジャーナリスト)
第10回 (H22.1.21)	・有田宏美氏(NPO法人女性自立の会理事長) ・荻原博子氏(経済ジャーナリスト) ・高橋伸子氏(生活経済ジャーナリスト)
第11回 (H22.1.28)	諸外国の状況について ・金融庁 ・アナ・エリソン氏(英国ポリシス研究員)
第12回 (H22.2.4)	・津田武寛氏(シティグループ証券) ・大槻奈那氏(UBS証券会社) ・小林節氏(慶應義塾大学法学部教授)
第13回 (H22.2.18)	・三浦秀之氏(造園業) ・山崎忠幸氏(ITサービス) ・釋尾政江氏(飲食業)

(出所) 金融庁HPより作成

検討の結果、貸金業PTは、平成22年4月2日に最終報告書を取りまとめた。その中で、改正貸金業法の円滑な施行を図るために、次頁の「借り手の目線に立った10の方策」(以下「10の方策」という。)を推進することとした。

このうち、内閣府令の改正を要するものについては、改正案をパブリックコメントに付

ister/2010a/20100122.html>

⁴² 『金融財政事情』(2010.1.25) 22頁

した後、平成 22 年 6 月 11 日に公布し、同 18 日から施行した。

3 「借り手の目線に立った 10 の方策」のポイント

＜借り手の目線に立った 10 の方策＞

- 1 総量規制に抵触している者の借入残高を段階的に減らしていくための借換えの推進
【内閣府令の改正】
- 2 個人事業者が提出する事業計画等の記載事項の簡素化【日本貸金業協会の自主規制規則】
- 3 個人事業者の安定的な「事業所得」を総量規制の「年収」として算入【内閣府令の改正】
- 4 総量規制の「適用除外」と「例外」の分類の再検討【内閣府令の改正】
- 5 貸金業者の事務手続きの円滑化を図るための措置の検討【内閣府令の改正】
- 6 健全な消費者金融市場の形成
- 7 多重債務者等の生活再建・事業再生のための多様なセーフティネットの充実・強化
【NPOバンク対応について、内閣府令の改正】
- 8 多重債務者に対するカウンセリング・相談のさらなる改善・強化
- 9 ヤミ金融対策の強化
- 10 改正貸金業法等の広報活動

ア 総量規制の「適用除外」と「例外」の分類の再検討

改正貸金業法では、基本的に低金利で、返済期間が長期にわたり、かつ債務額も多額である借入れ（例：住宅ローン）については、総量規制になじまないものとして「適用除外」としている。また、顧客に定型的に返済能力があると認められる借入れについては、総量規制の「例外」（例外的に借入れは可能とするが、反面、借入総額には算入する。）とすることにしている。「10 の方策」では、これら「適用除外」又は「例外」に該当する借入れの分類について再検討し、例えば、有価証券担保ローンや不動産担保ローン（居宅等を担保とする場合を除く）のように裏付け資産のある貸付けや、売却予定不動産の売却代金により返済される貸付けのように将来のキャッシュフローにより返済能力があると認められる貸付けについては、当初の「例外」から「適用除外」に変更することとした。

この他、パブリックコメントの際に寄せられた意見等を踏まえ、「例外」となる貸付けに、

社会通念上緊急に必要と認められる費用を支払うための貸付け⁴³（要件：10 万円以下、返済期間 3 か月以内、資金用途を確認できる資料の保存）、銀行からの融資が実行されるまでのいわゆる「つなぎ資金」貸付け（要件：銀行からの貸付けが確実に実行されることが確認できていること、返済期間 1 か月以内）
- の 2 つを追加することとした。

イ 個人事業者の借入れへの対応

改正貸金業法では、個人事業者が貸金業者から借入れを行おうとする場合について、特に、事業資金の借入れに係る手続上の問題、個人事業者が個人（消費者）として借入れが不可能となりかねない問題 - の 2 点が問題とされていた。

は、短期のつなぎ資金の融通等に消費者金融を利用する個人・零細事業者の借入れに関する問題である。貸金業法上、事業資金の借入れは個人向け貸付けではないとして、総量規制の「例外」に位置付けられており⁴⁴、事業計画・収支計画・資金計画（いわゆる「3 計画」）を提出し、返済能力があると認められた場合には、金額に特段の制約なく借入れが可能である。しかし、当該 3 計画については、記載すべき内容が必ずしも明確でない上に、個人事業者にとって作成が容易でないとして、借入れが困難になることが懸念されていた。

そこで、「10 の方策」では、3 計画に最低限記載すべき事項を簡素化かつ明確化することとし、日本貸金業協会の自主規制規則で明示するよう依頼することとした⁴⁵。また、貸

⁴³ 海外でのキャッシングや、葬儀費用などが想定されている。

⁴⁴ 貸金業法第 13 条の 2 第 2 項、貸金業法施行規則第 10 条の 23 第 1 項第 4、5 号。

⁴⁵ これを受けて、日本貸金業協会は、「貸金業の業務運営に関する自主規制基本規則」等において、必要な記載事項を示した A 4 版 1 枚の「借入計画書」をフォーマットとして定めた。

<<http://www.j-fsa.or.jp/association/regulation/business.php>>

付金額が100万円以下である場合は、3計画の提出に代えて、より簡易な方法で返済能力の調査を行うことを認めるよう、内閣府令を改正することとした。

は、改正貸金業法及び内閣府令において、総量規制の基準となる年収が、給与、年金、恩給及び不動産の賃貸収入の4つに限定され、事業所得は含まれないこととされたことから、個人事業者が、一般の給与所得者のように年収証明書を提出して、消費者としての借入れをすることが困難となるおそれがあるという問題である。この点についても、内閣府令を改正し、個人事業者の事業所得（総収入金額から必要経費を控除した額）のうち、安定的な年収として認められるものについては、総量規制の基準となる年収として認めることとした。

ウ NPOバンクに対する軽減措置

NPOバンクは、専らNPO⁴⁶等の社会的企業や個人に対する融資を行うため、市民出資で設立された非営利の金融機関である⁴⁷。これらは、それぞれ貸金業規制法に基づく貸金業者の登録を受けて融資活動を行ってきた。だが、改正貸金業法により、通常の貸金業者と同様の規制（純資産額5,000万円以上の財産的基礎要件、総量規制及び借り手の信用情報に関する指定信用情報機関制度の利用義務等）が適用されると、NPOバンクならではの融資活動や、今後の新規設立に支障が出るとの問題が指摘されていた。

そこで、「10の方策」では、NPOバンク

⁴⁶ NPO (Non Profit Organization) とは、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し収益を分配することを目的としない団体の総称。収益を目的とする事業を行うこと自体は認められるが、事業で得た収益は、社会貢献活動に充てることとされる。このうち特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）に基づき法人格を取得した法人を「特定非営利活動法人」という。

⁴⁷ 現在全国で活動中のNPOバンクは10あまりで、金利は最高でも5%と低く、延滞や貸倒れも少ないとされる（多賀俊二「NPOバンクは『受け皿』たりうるか」『金融財政事情』（2010.6.21））。

の社会的意義にかんがみ、一定の要件（非営利、年利7.5%以下、利息収入の半分以上が「特定非営利活動として行われる貸付け」⁴⁸又は「生活困窮者⁴⁹向け貸付け」による等）を満たすNPOバンクについては、「非営利特定特例対象法人」として、純資産額500万円以上で登録を認めるとともに、初回の登録に限り、代替的な体制整備を要件として、貸付業務経験者の確保義務⁵⁰を免除する取扱いを認めること、一定の要件を満たすNPOバンクが行う「特定非営利活動として行われる貸付け」及び「生活困窮者向け貸付け」については、指定信用情報機関の信用情報の利用・提供義務を免除すること及び総量規制の適用除外とすること等の措置を講じることとした。

エ いわゆる配偶者貸付けの取扱い

総量規制は、年収等を基準として適用される。このため、年収等がゼロである個人は、そもそも総量規制の適用外となり、貸金業者から貸付けを受けられない。このようなケースのうち、自身の収入のない配偶者（専業主婦（夫））については、改正貸金業法及び内閣府令により、配偶者の同意と、夫婦関係を証明する書類があれば、総量規制の「例外」として、配偶者と併せた年収等の3分の1以下の貸付けが認められることとされている。これを通称「配偶者貸付け」という⁵¹。つまり、

⁴⁸ 特定非営利活動促進法上の17事業（環境保全、保健、医療、福祉の増進、まちづくり等）として行う貸付け。社会的企業への融資だけでなく、エコ住宅の建設資金等の個人向け融資も含まれる。

⁴⁹ 収入をもって最低限度の生活を維持するために必要な費用及び債務の弁済の費用を賄うことができない個人をいう（貸金業法施行規則第1条の2の3第6項）。

⁵⁰ 登録拒否要件のひとつに、貸金業を的確に遂行するための必要な体制整備（貸金業法第6条第1項第15号）の有無があり、その審査基準は、常務に従事する役員に貸付業務に3年以上従事した経験を有する者がいること、営業所ごとに、貸付業務に1年以上従事した者が常勤役員又は使用人として1人以上在籍していることである（貸金業法施行規則第5条の4第2、3項）。

⁵¹ 例えば、夫の年収が250万円、妻の年収が50万円の場合、妻は夫（配偶者）の年収と併せて、300万円の3分の

一定の要件を満たせば、自身が無収入の専業主婦であっても、貸金業者から借入れをする法的枠組みは、貸金業法上すでに設けられている。

しかし、実際には、貸付け実施のための事務コスト負担や、借り手が離婚した場合の違法リスク等に比べ、貸付けを実施した場合のメリットのほうが少ないとして、配偶者貸付けの実施を敬遠する貸金業者が多いとの報道が見受けられるところである⁵²。

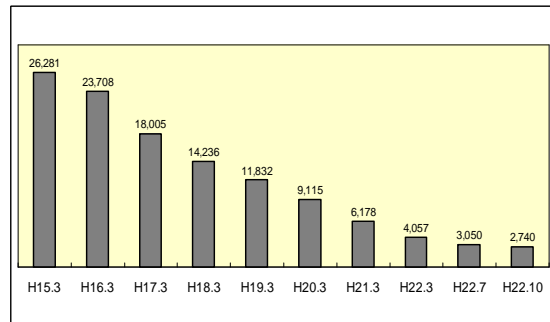
今般の「10の方策」では、配偶者貸付けの在り方に関して直接の見直しはなされなかった。だが、報道等で、生活費の補てんのために夫に黙って消費者金融を利用してきた主婦の事例等が、昨今の景気低迷に伴う失業増・収入減と関連付けて取り上げられることが多く、完全施行後の動向のうち注視すべき問題のひとつとなっている。

4 完全施行後の課題

ア 貸金業界の動向

業界の動向としては、まず、平成15年8月のヤミ金融対策法施行後から顕著だった業者数の減少が激しい。右の図2のとおり、平成15年8月のヤミ金融対策法施行前（平成15年3月末）と平成18年12月の改正貸金業法成立後（平成19年3月末）では、26,281業者から11,832業者と半分以上減少し、完全施行直後（平成22年7月末）には全国で3,000業者余りとなり、現在では、3,000業者を大きく割り込んでいる。

（図2）貸金業者数の推移



（注）財務局登録業者と都道府県登録業者の合計。
（出所）金融庁「貸金業関係統計資料集」

減少の直接の要因としては、財産的基礎要件のハードル上昇に対応できない業者の廃業等が考えられるが、出資法上限金利引下げや総量規制による収益減少に耐えられない、あるいは改正貸金業法の規制をクリアする体制を整備できない等、総合的な面で改正貸金業法完全施行後の営業の見通しが立たないと判断した業者が、多数廃業に追い込まれたと思料される。

他方、営業を継続している業者の状況も厳しい。帝国データバンクの調査では、主要117社（収益1億円以上）の営業収益は、平成20年度が前年比-20.3%、平成21年度は更に前年比-22.7%の減少となった⁵³。従来、収益の一番の柱は金利収入であったが、貸金業者は、完全施行前から段階的に貸出金利を施行後の上限金利水準に近づけており⁵⁴、その減少は想定されていた。また、総量規制を控え徐々に貸出審査を厳しくするため、新規貸付けの抑制による金利収入の減少も、

1である上限100万円の借入れが可能。ただし、その際、夫の同意と、住民票など夫婦関係を証明する書類の提出が求められる。また、「例外貸付け」は総借入残高に算入されるため、妻が100万円の借入れをすると、夫のその後の貸金業者からの借入れが制限される。

⁵² 例えば、「消費者金融・クレジットキャッシング 専業主婦ら利用困難に 大手、配偶者特例を敬遠」『朝日新聞』（平成22年5月16日）。日本貸金業協会の調査では、実施しないという業者が8割以上にのぼる。

⁵³ 「貸金業者主要117社の経営実態調査」

<<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p100805.pdf>>（平成22年8月30日発表）

⁵⁴ 金融庁「貸金業関係統計資料集」によると、平成22年3月末における消費者向け無担保貸金業者の消費者向け無担保貸付の平均金利は19.96%。また、日本貸金業協会の調査では、完全施行直前の平成22年5月末の消費者向け無担保貸付（消費者金融業態）の平均約定金利は19.45%。

ある程度想定内の要因といえる。だが、それ以上に新規成約率の低下が激しく、平成 19 年 9 月から平成 21 年 3 月までの 1 年半で約 37% から約 27% になり（日本貸金業協会調査）完全施行直後の平成 22 年 7 月には、大手 4 社（プロミス、アコム、アイフル、武富士。以下同じ。）で平均 25%⁵⁵と、4 人に 3 人が融資の申込みを断られるという状況が平均的に続いている。

新規貸付けが抑制される背景には、過払金返還請求訴訟⁵⁶の増加と、その負担による経営圧迫がある。過払金返還請求訴訟は、グレーゾーン金利を容認するみなし弁済制度の適用要件を厳格に解釈する判決⁵⁷が相次いだ平成 17 年 12 月～平成 18 年 1 月頃から急激に増加した。日本貸金業協会の調査では、過払金返還に係る加盟業者の負担コストは、平成 18 年以降 4 兆円に上るとされる。また、金融庁の集計によると、平成 17 年度以降の大手 4 社の過払金返還額は累計で 2 兆円を超える（右記図 3 参照）。さらに今後は、総量規制導入の副作用として、新規貸付けを受けられなくなった利用者が、過払金返還請求訴訟へと動き、一時的に請求件数が増加するのではないかとの見方もある⁵⁸。このような中、平成 22 年 9 月、大手 4 社の一角である武富士が経営破綻に追い込まれた⁵⁹。

⁵⁵ 『日本経済新聞』（平成 22 年 9 月 3 日）特に武富士は 6% と際立って低い。

⁵⁶ 主に、過去に支払ったグレーゾーン金利について、払い過ぎた金利であるとして業者に返還を請求する訴訟。

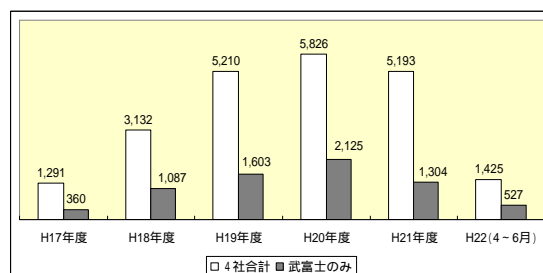
⁵⁷ 平成 17 年 12 月 15 日最高裁判決、平成 18 年 1 月 13 日最高裁判決、同 19 日最高裁判決等。このほか、平成 21 年 1 月 22 日には、過払金の返還請求権の消滅時効について「過払金充当合意を含む基本契約に基づく継続的な金銭消費貸借取引により発生した過払金返還請求権の消滅時効は、特段の事情がない限り、基本契約に基づく継続的な金銭消費貸借取引が終了した時点から進行する」との最高裁判決があった。

⁵⁸ 清水純一「『過払い金返還請求』の今後と消費者金融業界」『金融財政事情』（2010.10.14）28、29 頁

⁵⁹ 武富士は、平成 22 年 9 月 28 日、東京地裁に会社更生手続開始の申立てを行い、事実上経営破綻した。このように、法的整理の下で経営再建を図ろうとする事例が増えると、

今後、貸金業は、市場規模縮小の中で、いかに適切に貸しつつ収益を上げるかという、いわば銀行的なビジネスモデルへの転換が必須となると思われる。だが、当面は、過払金返還コストを織り込んで、よりシビアな経営にシフトして生き残りを図らざるを得ない。過払金返還請求訴訟が一段落するまでは、新たなビジネスモデルの構築は困難であろう⁶⁰。

（図 3）大手 4 社の過払金返還額の推移
（単位：億円）



（注）支払額と元本減少額の合計。

（出所）金融庁「改正貸金業法フォローアップチーム」関係者ヒアリング配付資料

イ ヤミ金融対策と最近の傾向

総量規制の導入や、これに伴う貸金業者の貸付け抑制に伴い、完全施行後、正規業者から借りられない人が増え、ヤミ金融被害が増加するとの見方は依然として根強い。警察庁では、平成 15 年のヤミ金融対策法成立以降、「集中取締本部」による取締りの強化を続けており⁶¹、平成 21 年度は 815 名(442 事件)のヤミ金融事犯を検挙している。だが、近年、システム金融（ヤミ金融グループ間で債務者に関する情報を交換し、同一債務者に次々と

過払金返還の機会を失うことを危惧した利用者がこぞって返還請求を行い、請求件数が突発的に増加する可能性があるとも指摘されている（清水 前掲論文（前掲注 58））。

⁶⁰ このような状況下、平成 22 年 4 月、岩手県盛岡市の元貸金業者「ユニワード」が、金融当局が定めた通りの正当な手続を踏んで貸付けをしていたにもかかわらず、過払金返還により多額の損失をこうむったのは不当であるとして、既に利用者に返還した過払金等の賠償を国に求める裁判を起こした。過払金返還請求関連で業者が国家賠償請求をするのは初めてであり、今後の動向が注目されている。

⁶¹ 集中取締本部は平成 19 年 4 月 20 日に決定された「多重債務問題改善プログラム」の中にも位置付けられ、現在も取締り等を行っている。

融資を行うもの)等、手口の悪質・巧妙化が進んでおり、捜査が困難になってきている。

また、昨今は「ヤミ金融のソフト化」が進んでいるとの報道がある⁶²。最近のヤミ金融は、「ソフトヤミ金」と呼ばれ、金利は違法で高いが、取立てがソフトであり、借り手に対して親身に相談に乗るため、借り手の「心の拠り所」となってしまう。このため借り手にリピーターが多く、再び貸してもらいたいがために借り手が業者をかばい、警察に通報しないといった点も特徴のひとつである。このことから、検挙数の減少がヤミ金融被害の減少と一致するわけではないことがうかがえる。取締りや、巧妙化する手口への対応の強化は今後も緩めるべきではないが、より複雑さを増す実態に対応するには、下記ウに述べるような社会的政策の充実が不可避となる。

ウ 多重債務者支援の充実・強化

「10の方策」では、内閣府令の改正等による改正貸金業法の運用面の見直しのほか、社会的側面からの解決策として、多重債務者等の生活再建・事業再生のための多様なセーフティネットの充実・強化、多重債務者に対するカウンセリング・相談の更なる強化 - を盛り込んでいる。については、特に、平成21年10月に拡充された生活福祉資金貸付制度⁶³について、内容の周知・広報の実施及び社会福祉協議会に担当相談員を配置すること、既に多重債務者向けセーフティネット貸付けを実施している金融機関⁶⁴に対し、一層

の推進を要請する等としている。また、については、金融庁と関係機関・団体と連携して多重債務相談や改正内容の周知・広報を行うキャンペーンを実施するとしている。

だが、ここで示された施策の多くは、他省庁、金融機関、商工会議所、日本弁護士連合会等の関係機関に対する要請ベースであり、実現の度合いも責任の所在も不明確である。また、実施中のキャンペーンも、現時点ではインターネット等での掲示やQ & A集の配布等、一方的な展開が目立つ。「10の施策」では、中期的には相談員向けの体系的な「研修プログラム」の作成や定期的な研修の実施等に取り組んでいくとしているが、先行きは不透明である。

貸金業PT事務局会議では、先進的な多重債務者対応を実施している自治体や地域の生活協同組合(生協)等からヒアリングを行った。その一例として、宮城県栗原市は、総合的な自殺対策の一環として、多重債務者救済のため「栗原市のぞみローン」という貸付制度を設けている⁶⁵。だが、市が実施する多重債務相談により弁護士等へ誘導された多重債務者の多くは、「のぞみローン」を利用することなく、任意整理や特定調停等によって解決に向かうとのことである。この点について、栗原市は、「融資を勧める前に法律専門家の無料相談が受けられ、適切な債務整理方針を選択して解決へと導いてもらえるという栗原市の体制が多く多くの市民の信頼を得られてのものと実感している」と説明している。これは、単に制度のバラエティや規模を用意するだけになりがちなセーフティネット作りの在り方を考える上で、意味深い指摘であろう。

また、改正貸金業法制定前の貸金業懇談会

⁶² 「法改正で参入者が続々誕生！ロコミで広がるソフトヤミ金」『週刊ダイヤモンド』(2010.7.31)36、37頁等。

⁶³ 低所得世帯等を対象に、無利子(保証人ありの場合)又は年1.5%(保証人なしの場合)に必要な資金を融資する等の制度。実施主体は都道府県の社会福祉協議会。

⁶⁴ 金融機関の中でも、労働金庫では、昭和60年代より弁護士とのネットワークを構築するとともに、過払い金の引き直しなどのカウンセリングを実施するなどの取組が起こり、現在でも積極的に多重債務者対応に取り組んでいる金庫が多く見受けられる。

⁶⁵ 市が貸付資金として金融機関に1億円を預託し、栗原市、仙台弁護士会及び金融機関がそれぞれの専門分野で相互に協力・連携して多重債務者を救済するスキーム。1,000万円以内、年7.9%、償還期間10年以内で貸付け。原則として、連帯保証人1人以上が必要。

(1 参照) でもその取組が紹介された⁶⁶岩手県消費者信用生活協同組合 (昭和 43 年設立) では、平成 21 年 4 月から、盛岡市と提携して「生活再建資金貸付制度」を実施しているが、貸付対象者は、過去に債務整理を行っている者や所得制限等に抵触し社会福祉協議会から借入れができない層がほとんどのことである。同生協では、これまでの一連の取組を通して、最近の多重債務の原因は貧困による生活困窮であり、債務整理した後の自立までを見守る地域の支援体制の確立が求められてきているとしている。また、生協によるセーフティネット貸付けの拡充⁶⁷や家計管理などの消費者啓発・消費者教育の拡充が必要であり、あわせて「貧困問題」の解決に向けた取組が重要であると指摘している。

これらの自治体・団体等の取組や姿勢に共通することは、多重債務者の「生活」と、その社会的環境とを切り離れた支援スキームは成立し得ないという視点である。こういった取組を全国規模に広げるにはどうすべきか、国としての真剣な検討が急務である。

おわりに

「貸金業制度の在り方」に関する議論では、決まって 2 つの意見が対立し、平行線をたどる。ひとつは、「不当な高金利による過剰な貸付けをなくすことこそが、多重債務問題の根本的な解決につながる」という意見、もうひとつは、「多重債務問題の解決は大事だが、過度の業規制は逆に資金需要者を困窮させ、ヤミ金融の跋扈につながる」というものである。だが、「多重債務問題を解決する」ことの重要

性に関して、両者に異論はない。このため、どのような方法を採用のかという政策判断が重要となる。

改正貸金業法は、一言で言うと、多重債務という社会問題を、経済的政策の面から解決を促すツールである。完全施行に当たり、貸金業 P T 座長であった大塚内閣府副大臣 (当時) は、「『だんだん借りられなくなっている。これで良いのか』というご意見はあるわけですが、ただ、それはまさしく総量規制をやるわけですから。事業者の皆さんも、今までのように新規のお客さんに対しても安易に貸さなくなっている、慎重になっているというのは、政策の方向性として、それを目指しているわけですから、それは、徐々にそうになっていくのはやむを得ないことだということです」と明言している⁶⁸。これは、政府が、多重債務問題を解決するために、貸金業市場の縮小を「政策として」選択したことを明確に述べた点で、非常に重い発言である。また、金融庁の大森泰人氏⁶⁹は「貧しくて返済不能なのに借りて人生を壊してしまう人が政策として看過できないほどに多いから、返済可能な借り手まで排除される制度的なリスクを冒さざるをえません」としている⁷⁰。それだけに、一律の規制を政策として選択したことの副作用については、的確なモニタリングと、その上での更なる対応が必要となる⁷¹。特

⁶⁸ 「第 9 回政策会議後大塚内閣府副大臣記者会見の概要」(平成 22 年 4 月 2 日)。なお、加えて「やはり、片方では、多重債務者を発生させないという社会政策上の目的があり、片方では、経済的混乱を発生させないという経済政策上の目的があるわけですから、その両方をマージさせてやっていくしかないことだと思います」と述べている。
<http://www.fsa.go.jp/common/conference/vice_minister/2010a/20100402.html>

⁶⁹ 現職は証券取引等監視委員会事務局次長。

⁷⁰ 「近未来の日本経済と地域金融 (上)」『NEW FINANCE』(2010.7) 9 頁

⁷¹ 金融庁では、改正貸金業法に係る制度の周知徹底、同法の施行状況や影響等についての実態把握、同法に係る制度のフォローアップ・点検を実施するため、貸金業 P T に代えて、「改正貸金業法フォローアップチーム」を設置した。

⁶⁶ 第 8 回 (平成 17 年 12 月 8 日) と第 9 回 (平成 18 年 1 月 27 日) で紹介。

⁶⁷ 他方、平成 19 年の生協法改正によりセーフティネット貸付けに取り組む生協は増えつつあるが、参入要件や貸倒れリスク等のハードルが高く、なかなか全国に広がらないことから、生協が行うセーフティネット貸付けに対する政府保証制度が必要であるとも指摘している。

に総量規制については、主要国にも例のない取組であり、施行後の影響を多方面から不断に検証する必要がある。

また、多重債務問題は、単に借りられるか借りられないかを線引きすれば解決できるものではない。貸金業PT事務局会議の第10回ヒアリングで、有田宏美氏(NPO法人女性自立の会理事長)は「一番の問題は、高金利や債務の量ではなく、債務を抱えて苦しい胸のうちの誰にも相談できず、孤立無援、孤独になることである。従って、債務者を孤独にさせず、必ず解決の道があるということを伝えるための相談場所の告知や、一人ではないのだという希望を与えてあげる支援者こそが必要」と指摘した。夫に黙って家計繰りのための借金を続けてきた専業主婦に必要なのは、夫の同意なしでも引き続き貸付けを受けられるように法を再改正することではないであろう。必要なのは、何故夫に打ち明けられなかったのか、家計が逼迫した原因は何だったの

かを、安心して相談できる場所と、再び同じ状況に陥らないための支援体制及び不幸な借金を繰り返さずに済む社会である。そのためには、官民・自治体の連携による生活再建支援やカウンセリング体制、セーフティネットの強化といった社会的政策を、改正貸金業法との両輪で、同時かつ強力に進めることが不可欠である。金融庁には、本気でリーダーシップを取り、政府が一丸となって、経済対策、社会福祉政策、雇用対策、金融経済教育等をパッケージとして推進していくことを望みたい。政府は、多重債務問題が我が国社会のゆがみの象徴であるという自覚が必要である。

さらに、今後の貸金業制度を考えるに当たっては、業者側も、なぜこのような規制を受けるに至ったのかを総括し、貸金業の存在意義や独自の役割を見いだしていかなばなるまい。我が国の貸金業市場は、多重債務問題を乗り越えたあとに、初めてその在るべき姿が形成されることになるろう。

【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。

- ・小野尚「改正貸金業法の円滑な施行を図る為の方策」『金融ジャーナル』(2010.8)
- ・平岡泰幸・佐藤敏宏「「借り手の目線に立った10の方策」-内閣府令改正のポイント」『金融財政事情』(2010.7.26)
- ・「特集 不安の幕開き 完全施行された改正貸金業法」『金融財政事情』(2010.6.21)
- ・「特集 サラ金消滅 ローン難民」『週刊ダイヤモンド』(2010.7.31)
- ・日本経済研究センター「改正貸金業法は多重債務問題を解決できるか～健全な資金需要者を排除する経済的規制でなく、社会的規制で対応を」(経済百葉箱 番外編<2010年度>)(2010.8.9)
- ・「特集 差し迫る4条施行対応 直面する現実」『月刊消費者信用』(2009.11)
- ・高橋洋明「貸金業の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」『ジュリスト』(2007.3.1)
- ・岩重佳治「貸金業法等改正のポイントと今後の課題」『国民生活研究』(2007.3)
- ・筒井健夫・山口聡也「利息制限法改正の概要」『金融法務事情』(2007.4.25)
- ・宇都宮健児「貸金業規制の課題 消費者の立場から」『ジュリスト』(2006.9.15)
- ・古江晋也「多重債務問題への対応と地域金融機関」『農林金融』(2007)

賃金・人事処遇制度の変化に伴う雇用関係法理の変容 - 成果主義賃金・人事処遇制度をめぐる裁判例の動向を中心に -

衆議院調査局調査員

吉川 美由紀

(農林水産調査室)

要 旨

我が国においては、年功・能力主義賃金制度の下で、雇用保障法理（解雇権濫用法理）と、それとトレードオフの関係にある柔軟な労働条件変更法理及び使用者の包括的人事権が確立したものとみられている。しかし、バブル経済崩壊後、大企業を中心に、賃金・人事処遇制度が成果主義に基礎をおくものへと変化するに伴い、これらの雇用関係法理も変容を迫られている。現在のところ、労働条件変更法理には一部に緩和傾向はうかがえるものの、強化される方向に変化しているようにはみえないが、一方で、使用者の人事権の範囲は確かに縮減する方向に進んでいる。こうした法理の変容は、年功・能力主義賃金制度下において形成された雇用保障法理が、その前提条件を失い、雇用保障法理の緩和、いわば雇用保障機能の弱体化ともいえるべき事態が進んでいることによるものと考えられる。

《構成》

はじめに

成果主義賃金・人事処遇制度の導入をめぐる
裁判例の動向
雇用関係法理の変容

はじめに

我が国の賃金・人事処遇制度は、戦後、年功主義から、能力主義へ、そして、成果主義に基礎をおく賃金・人事処遇制度へと変化しつつある。

戦後、確立された年功主義賃金・人事処遇制度は、1960年代に入ると、職務遂行能力の高さに応じて処遇を決めようとする能力主義賃金・人事処遇制度へと変化していった。この「職務遂行能力」とは、顕在能力のみならず、潜在能力、知識、態度、経験などの要素を含むものであり、1970年代の第一次石油危機を契機とした低経済成長の時代を経て、我

が国においては、職能資格制度に基づく賃金・人事処遇制度が主流をなしてきた¹。

しかし、1990年代のバブル経済崩壊後の長期経済低迷と国際競争時代の到来の中で、大企業を中心に、労働者が上げる顕在的な成果に着目する成果主義賃金・人事処遇制度が導入されている。成果主義賃金・人事処遇制度は、賃金の決定に当たって、従来の年功や職能資格ではなく、仕事上の成果や業績を反映させるほか、賃金額について、使用者による一方的な評価・査定ではなく、労使の話合いによる目標設定とその結果についての評価を前提として、労使間の合意・納得に基づいて決定しようとする。また、成果によっては賃金の減額があり得ることを予定しており、この点が、従来の賃金・人事処遇制度とは大きく異なっている。

¹ そもそも能力主義賃金・人事処遇制度は、年功主義制度との乖離が少ないことや人材育成となじむ考え方であったことから導入された経緯があるため、実際には、年功的な運用が維持された。

こうした成果主義に基礎をおく賃金・人事処遇制度の拡大に伴い、特に賃金減額をめぐる裁判例が目立って増加している。本稿では、近年の成果主義賃金・人事処遇制度の導入による賃金減額をめぐる裁判例の動向を概観し、このような賃金・人事処遇制度の変更が雇用関係の法理²にどのような変容を迫っているのか考察することとする。

成果主義賃金・人事処遇制度の導入をめぐる裁判例の動向

成果主義賃金・人事処遇制度をめぐる紛争は、次の三つに大別される。

第一に、新たに成果主義賃金制度に変更した結果、賃金が減額した場合に、制度変更それ自体の合理性が争われたものであり、就業規則による労働条件の不利益変更が中心的争点となる³。第二に、新たな賃金制度の導入に際して、新制度に合わせて格付けを見直したり、役職を廃止した結果、賃金が減少したという事案であり、制度変更の合理性とともに、使用者による一方的な格付変更の権限の有無が争点となる⁴。第三に、新たに導入された賃金・人事処遇制度を前提としつつ、使用者による成果についての評価の妥当性や、それに基づく降格や賃金減額の是非などが問われる事案である⁵。

² 周知のように、2007年に雇用関係の法ルールを体系的に明らかにした「労働契約法」が制定されたところであるが、我が国における雇用関係の法ルールは、これまで労働基準法や労働組合法などの実定法の整備にもかかわらず、特に個別的労働関係法の領域においては、判例法理が中心的な位置を占めてきた。このため、本稿では、判例を中心とした雇用関係の法理に焦点をあてることとする。

³ ハクスイテック事件 [大阪地判 平 12.2.28 労判 781号 43頁(1審)]、同事件 [大阪高判 平 13.8.30 労判 816号 23頁(2審)] など

⁴ ノイズ研究所事件 [東京高判 平 18.6.22 労判 920号 5頁] など

⁵ エーシーニールセン・コーポレーション事件 [東京地判 平 16.3.31 労判 873号 33頁]、マッキャンエリクソン事件 [東京地判 平 18.10.25 労判 928号 5頁]、同事件 [東京高判 平 19.2.22 労判 937号 175頁]

このように新しい賃金・人事処遇制度の変更による賃金減額に係る紛争においては、主として、制度変更自体の合理性、すなわち就業規則による労働条件不利益変更の有効性と、新制度の適用に当たっての使用者の人事権の範囲等が争点となることが多い。

1 就業規則による労働条件不利益変更の有効性

まず、賃金制度等の変更による賃金減額に係る紛争は、就業規則の変更による労働条件の不利益変更問題として取り扱われることが多い。使用者が従来の年功・能力主義的な賃金・人事処遇制度を成果主義に基づくものに改めるとき、多くの場合、労働協約の変更⁶や労使間の個別合意ではなく、就業規則の変更により行われる。

(1) 判例法理の形成と展開

就業規則による不利益変更の有効性については、就業規則による労働条件不利益変更に係る判例法理に従って判断されてきた。

これまでに積み重ねられてきた判例法理によれば、就業規則の不利益変更は原則として許されないものの、就業規則が労働条件を統一的・画一的に決定する性質をもつことから、当該規則条項に合理性がある場合には、変更反対する労働者も拘束される⁷。その合理性の判断については、変更の「必要性及び内容の両面からみて、それによって労働者が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお当該労使関係における当該条項の法的規範性を是認できるだけの合理性」が必要とされ、

⁶ 労働協約を改定する場合、協約を改定した労働組合の組合員には原則としてその変更の効力は及ぶが、改定しない別労組の組合員には及ばない。このため、多くの企業では、仮に労働協約を改定しても、全労働者にその効果を及ぼすため、結局、就業規則を変更するという手続をとる。

⁷ 秋北バス事件 [最大判 昭 43.12.25 民集 22巻 13号 3459頁]

特に、賃金、退職金などの重要な権利、労働条件に関し実質的な不利益を及ぼす変更には、高度の必要性が要求される⁸。また、合理性の有無は、「就業規則の変更によって労働者が被る不利益の程度、使用者側の変更の必要性の内容・程度、変更後の就業規則の内容自体の相当性、代償措置その他の関連する他の労働条件の改善状況、労働組合等との交渉の経緯、他の労働組合又は他の従業員の対応、同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである」とされている⁹。

以上のように、秋北バス事件大法廷判決[最大判 昭43.12.25 民集22巻13号3459頁]以降、多数の最高裁判例の集積により、就業規則による不利益変更法理の枠組みが確立されるとともに、合理性の判断基準の明確化が図られてきたところである。

合理性判断については、変更の必要性と変更の内容(変更による不利益の程度、変更後の労働条件の相当性)の比較考量を基本とし、これに労働組合や従業員集団との交渉の経緯や変更の社会的相当性を加味して総合判断するものとされているが¹⁰、それぞれの判断要素がどのような比重で考慮されるのかについては、必ずしも明確になっていない。

(2) 成果主義賃金・人事処遇制度の導入に関する下級審裁判例の動向

次に、成果主義賃金・人事処遇制度の導入をめぐる労働条件の不利益変更問題、特に、合理性の有無の判断基準について裁判所がどのように判断しているかについて概観する。

⁸ 大曲市農業協同組合事件[最三小判 昭63.2.16 民集42巻2号60頁]

⁹ 第四銀行事件[最二小判 平9.2.28 民集51巻2号705頁]

¹⁰ 前掲大曲市農業協同組合事件、菅野和夫『労働法(第9版)』弘文堂(2010)128-129頁

ア 不利益変更該当性

近年の成果主義賃金制度は、賃金の変動可能性を定めるもので、ただちに賃金を引き下げる変更ではない。そこで、まず、従来の年功給や職能給を改め、成果主義賃金制度を導入するのは不利益変更に当たるのか、そして、これまで積み重ねられた判例法理の不利益変更法理の枠組みをそのまま当てはめるべきかという問題が提起されてきた¹¹。

しかし、不利益変更該当性については、第一小型ハイヤー事件判決[最二小判 平4.7.13 判時1434号136頁]において、変更によって現実に不利益が生じるかどうかを問わず、不利益が生じる可能性があれば、不利益変更とする判例法理が確立しており、それ以降の成果主義賃金・人事処遇制度の導入をめぐる下級審判決¹²においても、労働者にとっての賃金処遇が不利益なものとなる可能性がある限り、不利益変更該当するものとしてとらえられ、変更の合理性の判断が行われている。

すなわち、裁判所は、成果主義賃金・人事処遇制度への変更に係る不利益変更事案を労働条件の不利益変更問題の一類型としてとらえているものと考えられる。

イ 変更の「高度の必要性」の判断

判例法理においては、賃金等重要な労働条件の変更には「高度の必要性」が要求されるが、成果主義賃金制度に関する裁判例では、その必要性が緩やかに認定されているように見受けられる。

¹¹ 学説の中には有力な反対説がある。土田道夫「成果主義人事と労働契約・労働法」土田道夫・山川隆一編『成果主義人事と労働法』日本労働研究機構(2003)

¹² ハクスイテック事件[大阪地判 平12.2.28 労判781号43頁]、同事件[大阪高判 平成13.8.30 労判816号23頁]キョーイクソフト事件[東京地八王子支判 平14.6.17 労判831号5頁]、同事件[東京高判 平15.4.24 労判851号48頁]、ノイズ研究所事件[東京高判 平18.6.22 労判920号5頁]同事件(控訴審)[最三小判 平20.3.28]、県南交通事件[東京高判 平15.2.6 労判849号107頁]など

判例法理によれば、「高度の必要性」は合併に伴う就業規則の統一の必要性がある事案¹³を除くと、何らかの経営危機が背景にある場合にのみ「高度の必要性」が認められている¹⁴。しかし、成果主義賃金制度への変更について争われた裁判例をみると、ハクスイテック事件判決 [大阪地判 平12.2.28 労判781号43頁]では、赤字による収支改善が必要であることに加え、「我が国の企業についても、国際的な競争力を要求される時代となっており、労働生産性と結び付かない形の年功賃金制度は合理性を失い、労働生産性を重視し、能力、成果にもとづく賃金制度をとる必要が高くなっている」として、成果主義賃金制度の導入について「高度の必要性」を認めている。

また、ノイズ研究所事件判決 [東京高判 平18.6.22 労判920号5頁]では、「主力商品市場がグローバル化し、競争が激化した経営状況の中で、実績に見合った報奨でインセンティブを与え、積極的に職務に取り組む社員の活力を引き出し、労働生産性を高めて競争力を強化する高度の必要性があった」と判示している。

このように、成果主義賃金制度の導入や経営体制の強化の必要性等、使用者の経営判断を尊重して、個別具体的な必要性でなくとも肯定される傾向にあり、判例法理が要求するよりも「高度の必要性」を緩やかに認める事案が増えているといえる。

ウ 代償措置、経過措置等の不利益軽減措置 (変更後の労働条件の相当性の判断)

判例法理においては、変更後の労働条件の相当性を判断する際、一定の代償措置又は経過措置によって不利益の緩和が図られている

か否かが判断要素の一つとされている。第四銀行事件判決 最二小判 平9.2.28 民集51巻2号705頁]は、経過措置がないことだけでは合理性がないとはいえないとしているが、その重要性はますます高まってきている。

みちのく銀行事件判決 最一小判 平12.9.7 民集51巻2号705頁]においては、制度定立の段階の合理性(集団的合理性)判断に加えて、個々人に適用する段階の合理性(個別的合理性)判断を、就業規則変更の合理性判断の中に取り込む「相対的無効論」¹⁵の考え方を取り入れている。すなわち、不利益変更された就業規則が全体(制度)として合理性を有する場合であっても、それが特定の労働者に適用される場合に不利益が大きく合理性を欠けば、その労働者に対してのみ不利益変更された就業規則の拘束力を認めないという考えであり、就業規則の合理性を否定した場合の影響を最小限にとどめることが可能となる。こうした考え方に基づけば、一部の労働者に大きな不利益が生じるような労働条件変更の場合には、経過措置等の不利益軽減措置が重要視されることになる。

その後の下級審判決でも、特に、成果主義賃金制度を導入し、一定年齢以上の高齢者層等に不利益が偏在する事案において、変更内容の相当性に関して、代償措置等が問題となるケースがみられ、代償措置がなければ合理性が否定される傾向が強くなっている¹⁶。また、そうした裁判例の中には「相対的無効論」の考え方を採用するものもみられる¹⁷。

成果主義賃金制度自体が人事処遇の個別的管理を要請するものであることから、今後、

¹³ 大曲市農業協同組合事件 [最三小判 昭63.2.16 民集42巻2号60頁]

¹⁴ 朝日火災海上保険事件(高田) [最三小判 平8.3.26 民集50巻4号1008頁]

¹⁵ 日本労働法学会誌 92号所収、青野寛助教授の報告 136-141頁、毛塚勝利教授の総括 120-123頁

¹⁶ 日本交通事業社事件判決 [東京地判 平11.12.17 労判778号28頁] キョーイクソフト事件 [東京高判 平15.4.24 労判851号48頁] ノイズ研究所事件 [横浜地川崎支判 平16.2.26 労判875号65頁] など。

¹⁷ 前掲ノイズ研究所事件

こうした考え方を採用する裁判例も増加することが予想され、一部の労働者に大きな不利益が生じる変更の場合には、「経過措置」等の不利益軽減措置がますます重視されていくものと考えられる。

エ 労働組合等との交渉の状況

前掲秋北バス事件大法廷判決においては、「多数労働者の同意」は合理性判断の一要素として言及されたに過ぎないが、タケダシステム事件判決 最二小判 昭 58.11.25 民集 27 巻 6 号 635 頁]において、「労働組合との交渉の経過」と「他の従業員の対応」が判断基準の一つとして判示されて以降、多数組合の同意がある場合には不利益変更の合理性を肯定した裁判例が増加した。その後、前掲第一小型ハイヤー事件判決では、多数組合との団体交渉により決められた労働条件について、「通常は使用者と労働者の利益が調整された内容のものであるという推測が可能である」と判示し、総合考慮の一要素としての位置付けを超えて、就業規則変更の合理性判断において不利益変更に同意する多数労働者の意見を尊重する姿勢が示された¹⁸。また、前掲第四銀行事件判決においても同様に、従業員 90%で組織された多数組合との労働協約に基づく就業規則の変更について、「変更後の就業規則の内容は労使間の利益調整がされた結果として合理的なものであると一応推測することができる」と判示され、重要な判断要素として位置付けられ、多数組合との交渉経緯をより重視する裁判例が増加した。

¹⁸ なお、学説においては、第一小型ハイヤー事件判決を契機に、多数組合との合意があれば合理性そのものを推定できるという考え方、さらには、就業規則紛争は利益紛争であり、それは労使の合意により解決されるべきことを根拠に、多数組合との合意があり、その交渉が真実かつ公正に行われている場合には、裁判所はそれを尊重すべきであるという考え方が有力に主張されている(菅野和夫「就業規則変更と労使交渉 - 判例法理の発展のために」労判 718 号 (1997) 9 頁)。

しかし、一方では、朝日火災海上保険事件判決 最三小判 平 8.3.26 民集 50 巻 4 号 1008 頁]においては、少数労働者の利益への配慮の姿勢が見られ、「就業規則の変更自体が有効であるとしても、変更された就業規則を個々の労働者に適用する際に、一部の労働者にとって就業規則の変更が一定の限度で合理性を有しないことがありうる」とされた。

また、みちのく銀行事件最高裁判決は、行員の 7 割以上を組織する多数組合との合意があったにもかかわらず、「不利益性の程度や内容を勘案すると、賃金面における変更の合理性を判断する際に労組の同意を大きな考慮要素と評価することは相当でない」と判示した。これは、少数労働者の被った大きな不利益にかんがみ、少数者の利益を不当に侵害することができないこと、多数組合が労働者を公正に代表していない点を重視したものと考えられる。

このように、最高裁において、多数組合との同意の位置付けについては意見が分かれているのが現状である。その後の下級審判決においては、多数組合との合意を重視する傾向や、労働組合との交渉を無視ないし軽視したとして合理性を否定した事案もみられるが¹⁹、あくまで総合考慮の一要素としての位置付けを超えてはいないものとみられる。

以上のように、成果主義賃金制度の導入に関する裁判例においても、合理性の判断要素がそれぞれどのような比重で考慮されるのかについては、依然として明確になっていない。しかし、判例法理が要求するよりも「高度の必要性」を緩やかに認める傾向がうかがえるとともに、労働者の不利益の程度とともに、経過措置や代償措置の不利益軽減措置が重要

¹⁹ 成果主義賃金制度導入のケースでは、キョーイックソフト事件判決[東京地八王子支判 平 14.6.17 労判 831 号 5 頁]

視されている点が最近の傾向として読み取れる。

一方、「多数組合との同意」の位置付けについては、多数組合との合意を重視する傾向はみられるものの、以前のように、総合考慮の一要素としての位置付けを超えたものとしてとらえようとする動きはみられない。

2 制度適用に当たっての使用者の人事権の範囲

成果主義賃金・人事処遇制度への変更の合理性が認められたとしても、使用者による成果についての評価や、それに基づく格付け・配置・賃金決定の妥当性が問われることになる。この場合、裁判例では、新しい賃金・人事処遇制度の適用に当たっての使用者の人事権の範囲が争点となることが多い。

(1) 人事考課・評価

人事権行使の根拠となる人事考課・評価について、裁判例²⁰は、いずれも使用者が労働契約上有する包括的な裁量権たる人事権の一部として捉えている²¹。こうした人事権は、広範であいまいな概念であるが、企業が労働者を企業組織の中に位置付け、その地位・役割を定め、その労働力の活用を図る権限としてとらえられている²²。

このため、人事考課・評価も使用者の裁量権であり、原則、裁判所が介入すべきではないという位置付けがなされてきたが、最近ではこうした考え方に変化がみられる。

従来の裁判例は、「企業の行う人事考課は、その性質上当該企業の広範な裁量にゆだねられているもの」と解し、使用者が人事考課制度の趣旨に反して裁量権を濫用したという場合でなければ、その違法性は否定される傾向にある²³。

しかし、最近の裁判例では、使用者の広範な裁量権を肯定しつつも、使用者の人事考課・評価に関し、就業規則等による一定の制約があるとの認識が共有されつつあるようにみえる。

例えば、商工組合中央金庫男女昇格差別事件判決 [大阪地判 平12.11.20 労判797号15頁] は、人事考課・評価について、「就業規則などで定められた考課者、考課項目、考課基準などに従うことを前提」であるとし、また、住友生命保険既婚女性差別事件判決 [大阪地判 平13.6.27 労判809号5頁] では、「人事考課の方法、資格要件等について就業規則等により定められ、これにもとづき各人事考課が行われて」いることを前提に、どちらも人事権の裁量の範囲内であるとしている。

一方、最近の裁判例においては、人事考課・評価が裁量権の濫用として違法であることを認めたものも登場している。マナック事件控訴審判決 [広島高判 平13.5.23 労判811号21頁] では、使用者自身が定めた査定手順・手続に反する場合には、使用者の裁量権を逸脱するものとして不法行為が成立すると判示し、就業規則に定められた査定の実施手順（手続的側面）から、使用者の裁量に一定の制限が加えられている。

このように、最近の裁判例は、使用者の広範な裁量権を肯定しつつも、就業規則等に人事考課・評価に係る事項が定められている場合、使用者の裁量に一定の制約があるとの認

²⁰ 人事考課・評価に係る裁判例は、これまでに多くの（職能資格制度に係る）裁判例が積み重ねられてきている。このため、ここで採り上げる裁判例は、成果主義賃金制度の導入をめぐるものに限定していない。

²¹ これに対して、最近、人事考課・評価は使用者の契約上の権利ではなく義務であり、よって、使用者は適正評価義務とか公正評価義務を負うと解する見解がある（義務構成）（毛塚勝利「賃金処遇制度の変化と労働法学の課題」日本労働法学会誌 89号 22頁（1997））。

²² 菅野和夫『新・雇用社会と法（補訂版）』有斐閣（2004）121頁

²³ 安田信託銀行事件 [東京地判 昭60.3.14 労判 451号 27頁]

識が共有されつつあるものと考えられる。

(2) 成果主義賃金・人事処遇制度における降格²⁴・配転に関する下級審裁判例の動向

最近では、職能資格制度に代わり、職務内容によって格付けを行う職務等級制度を導入する企業も多い。職務等級制度においては、低査定の場合には基本給の引下げ（降格）が予定されていることから、顕在能力や業績に賃金を連動させる点で成果主義賃金とされる。

この場合、一般には就業規則等で降格規定が整備されるのが通常であるが、降格規定がなくとも、制度趣旨や運用実態から、黙示の合意による降格も許されると解されている²⁵。

しかし、最近の裁判例は、降格について、就業規則上の規定を要求し、かつ、降格の決定過程、評価基準等の具体的な在り方は就業規則上の規定に拘束されるとしている。

例えば、エーシーニールセン・コーポレーション事件[東京地判平16.3.31 労判873号33頁]では、労働契約の内容として、成果主義による基本給の降給が定められていても、使用者が恣意的に基本給の降給を決定することは許されず、降給が許されるのは、就業規則等による労働契約に降給が規定されているだけでなく、降格が決定される過程に合理性があること、その過程が従業員に告知されてその言い分を聞く等の公正な手続が存することが必要であるとされ、降給の仕組み自体に合理性と公正さが認められ、その仕組みに沿った降給の措置が採られた場合には、個々の従業員の評価の過程に、特に不合理な

いし不公正な事情が認められない限り、当該降給の措置は、当該仕組みに沿って行われたものとして許容されるとされている。本件では、評価制度について、就業規則等による規定のほか、降格決定過程の合理性やその決定過程の労働者への告知等公正な手続の必要性を示している点が特徴とされる。

また、マッキンゼーエリクソン事件[東京高判平19.2.22 労判937号175頁]では、就業規則に、本人の顕在能力と業績が属する資格（給与等級）に期待されるものと比べて著しく劣っていること、という降級基準が定められているとしても、降級はあくまで例外的措置であるとの注釈が加えられていたことから、「降級を行うには、その根拠となる具体的事実を必要とし、具体的事実による根拠に基づいて、等級に比べ能力が著しく劣ることを明らかにしなければならない」と判示している。本件では、使用者が自ら明らかにした評価基準に拘束されるとし、降級とするには根拠を具体的に挙げ、等級に比べ能力が著しく劣ることを明らかにしなければならないとされている。

また、職務等級制度においては、一定の職務に給与が対応しているため、労働者が配置転換されて担当職務に変更があった場合には、賃金減額となる可能性がある。

こうした人事権行使による配置転換（職務変更）により賃金減額がなされた裁判例として、日本ガイダント仙台営業所事件[仙台地決平14.11.14 労判842号57頁]がある。本件は、職務等級制度を導入している企業において、給与等級の降格を伴う配転命令の効力が争われた事案であるが、仙台地裁は、職務等級制度下において、合理性があれば許容される単純な配置転換として把握せず、「賃金は労働契約における最も重要な労働条件であるから、単なる配転の場合とは異なって使用者の

²⁴ 「降格」には、法律的にみると、懲戒処分としての降格、昇進の反対措置としての降格（職務や地位の低下）、昇格の反対措置としての降格（資格の引下げ）があるとされているが、本稿では、昇格の反対措置としての降格（資格の引下げ）のみを採り上げる。

²⁵ 一方、職能資格制度においては、資格・等級を引き下げる降格は通常、予定されていないため、資格・等級の引下げには就業規則や個別の合意等による明示の合意が必要とされる。

経営上の裁量判断に属する事項とはいえ、降格の客観的合理性を厳格に問うべきもの」とし、配転命令の効力は「賃金減少を相当とする客観的合理性がない限り当該降格は無効」とされ、「降格が無効となった場合には、」 「配転命令全体を無効と解すべきである」と判示している²⁶。

従来、裁判所は、配置転換については、使用者の裁量を広く認め、業務上の必要性が認められれば、特段の事情がない限り有効としてきた²⁷。しかし、配置転換が職務給制度と結び付いて、労働者の賃金が大幅に減額される場合には、従来の配置転換についての合理性判断の基準をより厳格なものに変化させてきているといえる²⁸。

以上のように、近年の裁判例は、依然として、使用者の広範な裁量権を肯定しつつも、就業規則等に人事考課・評価に係る事項が定められている場合には、使用者の裁量に一定の制約があるとの認識が共有されつつある。中でも、降格については、就業規則上の規定を要求し、かつ、降格の決定プロセス等の具体的在り方については就業規則上の規定に拘束されるとしている。また、配置転換が職務等級制度と結び付いて、賃金が大幅に減額される場合には、合理性判断の基準をより厳格なものに変化させてきている。

雇用関係法理の変容

我が国においては、年功・能力主義賃金制度の下で、雇用保障法理（解雇権濫用法理）と、それとトレードオフの関係にある柔軟な

労働条件変更法理及び使用者の包括的人事権が確立したものとみられている。

当初、就業規則による労働条件変更法理の枠組みは、秋北バス事件大法廷判決時においては、あくまで、原則は「就業規則の不利益変更は許されない」ことにあり、「変更された条項が合理的なものであれば、変更に対して反対する労働者をも拘束する」のはあくまで例外の場合に過ぎなかった。しかし、1970年代の第一次石油危機を契機に、裁判所は、就業規則変更法理の「例外」を積極的に適用し、就業規則の不利益変更を積極的に認めるようになっていく²⁹。これは、解雇権濫用法理による厳格な解雇規制が存在する我が国においては、就業規則の変更不同意労働者を解雇することが難しいため、実質的な雇用保障と引替えに、合理的な範囲内での就業規則の不利益変更を許容することが必要とされ、就業規則変更法理の運用が変化したものと考えられる。すなわち、就業規則による労働条件変更法理は、解雇権濫用法理という雇用保障法理を背景に、解雇については厳しい規制を行う一方、労働条件変更法理については労働者保護に考慮しつつ、一定の柔軟性が承認されてきたのである。

また同様に、使用者には解雇権が制約されることから、解雇を避けつつ、柔軟な人事管理・雇用調整を行うことができるよう、使用者の人事権が広く承認されてきたものと考えられる。

しかし、1990年代のバブル経済崩壊後の長期経済低迷と国際競争時代の到来の中で、大企業を中心に、賃金・人事処遇制度が年功・能力主義的なものから成果主義に基礎をおくものへと変化するに伴い、これらの雇用関係

²⁶ 同様の裁判例として、日本ドナルドソン青梅工場事件 [東京地八王子支判 平 15.10.30 労判 866号 21頁]

²⁷ 東亜ペイント事件 [最二小判 昭 61.7.1 労判 477号 6頁]

²⁸ 水口洋介「最近の賃金減額をめぐる裁判例の動向」季刊労働法 211号 (2005)

²⁹ 王能君『就業規則判例法理の研究 その形成・発展・妥当性・改善』信山社 (2003)

法理は変容を迫られている。

成果主義賃金制度の導入等をめぐる裁判例を概観したところ、就業規則による労働条件変更法理については、賃金等の重要な労働条件の変更求められる「高度の必要性」が判例法理が要求するよりも緩やかに認められるとともに、労働者の不利益の程度とともに、経過措置や代償措置の不利益軽減措置が重要視されている点が最近の傾向として読み取れるものの、これらの点を除けば、合理性判断にとりたてて大きな変化はみられない。

しかし、合理性判断において、賃金等の重要な労働条件について求められる「高度の必要性」を緩やかに認める傾向は、後述するところの整理解雇法理における「人員削減の必要性」に係る裁判所の近年の態度に通じる点があるものと考えられる。どちらも、使用者の経営判断を基本的に尊重する傾向にあり、この点については、労働条件変更法理にも緩和傾向がうかがえる。

一方、依然として、使用者には広範な人事権が認められているものの、人事権の一部とされる人事考課・評価権については明らかに変化が見られ、就業規則等による一定の制約があるものとの認識が共有されつつある。中でも、降格については、就業規則上の規定を要求し、かつ、降格の決定プロセス等の具体的な在り方については就業規則上の規定に拘束されるとしている。また、配置転換が職務等級制度と結び付いて賃金が大幅に減額される場合には、合理性判断の基準をより厳格なものに変化させてきており、使用者の人事権の範囲が一定程度、限定されてきているものと考えられる。

こうした労働条件変更法理や使用者の人事権をめぐる法理の変容は、年功・能力主義賃金制度下において、長期雇用システムを背景

にして形成されてきた雇用保障法理（解雇権濫用法理）が、その前提条件を失いつつあることによるものと考えられる。

バブル崩壊後の長期低迷を背景とした企業のリストラクチャリングの進展以降、成果主義賃金制度の拡大による年功・能力主義賃金制度の後退、中高年労働者を中心としたリストラの進展や派遣労働者をはじめとする非正規労働者の増加に伴う正規労働者の減少等による雇用保障機能の弱体化が進んでいることによるものと考えられる。

実際、雇用保障法理の一部とされる整理解雇法理に関する近年の裁判例をみると、バブル崩壊後、整理解雇規制を部分的に緩和する傾向が顕著に示されている³⁰。

まず、裁判所は、近年まで、ほぼ一様に、整理解雇の四つの事項（人員削減の必要性、解雇回避努力義務、被解雇者選定の客観性・妥当性、手続の妥当性）を、整理解雇が有効となるためにはすべてを満たすべき「四要件」と解してきたところであるが、この「四要件」を整理解雇の有効性を判断する「四要素」と理解し、これら四要素の総合判断と解する裁判例³¹が増加している³²。

次に、その一つである「人員削減の必要性」については、企業の経営判断を尊重して、司法による実質的審査を控える裁判例が多く、企業が全体として経営危機に陥っていなくても、経営合理化や競争力強化のために行う人

³⁰ 以下の整理解雇規制の緩和傾向については、菅野和夫「労働法（第9版）」弘文堂（2010）493-494頁

³¹ ナショナル・ウェストミンスター銀行〔第3次仮処分〕事件〔東京地決 平12.1.21 労判782号23頁〕ワキタ事件〔大阪地判 平12.12.1 労判808号77頁〕労働大学〔第2次仮処分〕事件〔東京地決 平13.5.17 労判814号132頁〕塚本庄太郎商店事件〔大阪地判 平14.3.20 労判829号79頁〕等

³² 四要件説の場合、四要件すべてを満たさなければ解雇無効となるのに対し、四要素と解すると、整理解雇の効力は各要素の総合判断となり、ある要素が欠けていても解雇有効となり得るため、解雇規制の緩和として機能するものと考えられている。

員整理の必要性を認める例³³が増えている。人員削減の必要性に関しては、解雇を必要とする程度に高度の経営上の必要性が存在することが要件となる。この点については、1980年代前半までの裁判例では、人員削減をしなければ倒産必至となる状況を要するとの厳格な判断も存在していたが、近年の裁判例は、使用者の経営判断を基本的に尊重し、経営実態に立ち入って仔細に審査する態度を控える傾向にある。

また、「解雇回避努力義務」についても、各種の回避措置を画一的に要求する判断は後退している。解雇回避努力義務は、4要件の中でも中心的位置にある要件であり、具体的には、新規採用の停止、役員報酬カット、昇給・賞与の停止、時間外労働の削減、希望退職者募集、一時帰休、配転・出向など、使用者は真摯な解雇回避努力を求められてきた。しかし、近年の裁判例では、希望退職者募集の必要性について、同募集によって代替不可能又は有能な従業員の退職をもたらすことや、従業員に無用の不安を生じさせ得ること等を理由として否定する例³⁴や解雇回避措置を基本としつつも、それが不可能な場合には経済的補償や再就職支援措置で足りると判断した例³⁵がある。

このように、バブル崩壊後、整理解雇規制を部分的に緩和する傾向が見られ、雇用保障法理の緩和、いわば雇用保障機能の弱体化ともいべき事態が進んでいるものと考えられる。

こうした事態がこのまま進行すれば、論理

的には、雇用保障法理とトレードオフの関係にある労働条件変更法理は強化の方向に、また、使用者の人事権は縮減化の方向に変化することが予想される。本稿においてみてきたように、現在のところ、労働条件変更法理には一部に緩和傾向はうかがえるものの、強化される方向に変化しているようにはみえない。しかしながら、一方で、使用者の人事権の範囲は確かに縮減する方向に進んでいるものと考えられる。

我が国においては、年功・能力主義賃金制度の下で、雇用保障法理（解雇権濫用法理）と、それとトレードオフの関係にある柔軟な労働条件変更法理及び使用者の包括的人事権が確立したものとされてきた。しかし、賃金・人事処遇制度が成果主義に基礎をおくものへと移行するに伴い、労働条件変更法理や使用者の包括的人事権の範囲は変化の様相を見せており、これらの法理と雇用保障法理（解雇権濫用法理）との関係についても、今後、どのようなトレードオフ関係が形成されていくのか、注視していく必要があるものと考えられる。

なお、近年、企業は、ワークライフバランス等の要請から、労働時間、仕事の内容、勤務地などについて、これまでの集团的・画一的な管理から労働者個人の希望や事情にあわせた個別的管理を行うことが求められている。また、成果主義賃金制度そのものが人事処遇の個別的管理を要請するものであり、こうした状況が、使用者の人事権の範囲や労働条件の変更法理に修正を迫る重要な要素となっているものと考えられる。

³³ 前掲ナショナル・ウェストミンスター銀行〔第3次仮処分〕事件、前掲ワキタ事件、北海道交通事業協同組合事件〔札幌地判平12.4.25 労判805号123頁〕等

³⁴ シンガポール・デベロップメント銀行事件〔大阪地判平12.6.23 労判786号16頁〕

³⁵ 前掲ナショナル・ウェストミンスター銀行〔第3次仮処分〕事件

【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。

- ・荒木尚志『雇用システムと労働条件変更法理』有斐閣（2001）
- ・神林龍（編著）『解雇規制の法と経済：労使の合意形成メカニズムとしての解雇ルール』日本評論社（2008）
- ・土田道夫・山川隆一編『成果主義人事と労働法』日本労働研究機構（2003）
- ・ジュリスト増刊『労働法の争点〔第3版〕』（2004）
- ・別冊ジュリスト No.197『労働判例百選〔第8版〕』（2009）

集団安全保障の中核概念としての戦争違法化 - 不戦条約後の国際警察権・自衛権とは何か -

衆議院経済産業委員会専門員

綱 井 幸 裕

(経済産業調査室長)

要 旨

戦争違法化¹と集団安全保障の関係は、国際の平和と安全の維持に主要な責任を負う安全保障理事会が主として大国間の利害対立のために、未だ集团的強制措置を効果的に行使できず、国際紛争の解決に期待した役割を十分に果たしていないといった主張から、往々次のような議論の文脈で理解されている。

国家が本来的に有する自力救済の権利を放棄し、武力行使の制限を受け入れた背景には、国際連合憲章第7章に定める集団保障体制が実効的に機能し、この体制に自国の安全をゆだね得るということが前提になっている。したがって、安保理における拒否権行使などにより、第7章が機能麻痺に陥った場合には、当然に、自力救済の権利が復活されねばならない。

つまり、この議論によれば、戦争の違法化とは集団安全保障が完全に機能した場合の結果としての国家間の状況であるということになる。しかし、歴史的な事実は反対で、戦争違法化を規定した不戦条約が実は、集団安全保障を生み出したのである。またさらに、このような議論を推し進めれば、国連を一層強化する必要性までは否定しないにせよ、現状は「戦争違法観」の想定する世界がまだ遠い理想であって、19世紀的な「無差別戦争観²」の世界こそ国際政治の現実に適合した理論であると結論づけることにならざるを得ないことになる。

本論文では、ウィルソン米国大統領が「公海自由の原則」をベースに集団安全保障制度を構想したことに言及しつつ、不戦条約を起点としたパラダイム転換によって、国際警察権の行使が「公海自由の原則」の近代国際法的な言い換えである中立制度に基づいて正当化されていった歴史的な経過を論述しようとした。また、自衛権も、戦争違法化をベースに再定義されることで、その行使が正当化されていったことを示し、集団安全保障論の再構築を試みている³。

¹ 国家による個別的な戦争ないし武力行使を原則的に禁止する第一次大戦以降の国際法の潮流を「戦争違法化」、そうした潮流を基本的に肯定する様々な国際法の考え方を「戦争違法観」と呼ぶ。

² 主権とはほかからの支配や拘束を受けない至高性を意味する概念であるとして、国家は戦争に訴える権利ないしは自由を有するとして18世紀後半から19世紀の国際法の世界観を意味する。国際法を平時と戦時に峻別する二元論的思考が特徴で、この戦時が国家の戦争の自由を象徴する時空間となっている。

³ 何人かの専門家の方々が同じ問題意識をもっている旨述べている。例えば、大沼保昭『戦争と平和の法(補正版)』東信堂(1987年2月28日)490頁

《構成》

「集団安全保障」と「集団安全保障体制」
国際関係における法の支配
海洋集団安全保障機構としての国際連盟
不戦条約後の集団安全保障

おわりに

「集団安全保障」と「集団安全保障体制」

まず、議論の前提として、「集団安全保障」と「集団安全保障体制」とを使い分けることが必要だと考えている。通例、集団安全保障について論じる場合、論者の念頭にあるのは、ほぼ例外なく集団安全保障体制である。具体的には、第一次及び第二次大戦後の平和の確立及び戦争の再発防止を目的として樹立された国際機構、国際連盟や国際連合を論じることが、すなわち、集団安全保障の議論とされている。

厳密に言うと、「集団安全保障体制」には「一般集団安全保障体制」と「地域的集団安全保障体制」の二類型があり、前者は、国連のように世界のすべての国家の参加を想定したシステム、後者は、一定地域の隣接する国家が提携するシステムで、米州相互援助条約機構がそれに該当するとされている⁴。

さて、集団安全保障の問題が、両大戦後の国際的な平和維持システムの問題であるとされてしまうと、関心はどうしてもシステムの有効性の問題に集中しがちである。すなわち、国連の現状を観ると、「対立関係にある国家をも含めて、関係国全部が、互いに武力によって攻撃しないことを約束すると同時に、いず

れかの国家がこの約束に反して平和を乱した場合には、他の国家が共同し、集団として、これに当たろうという（安全保障の）方式⁵」とは理想論であってはたして現実に機能するのだろうか、むしろ、「他の諸国家と同盟して、敵対関係にある国家に対抗していく（安全保障の）方式⁶」、つまり、北大西洋条約機構などの集団防衛体制の方が現実的ではないのかという議論に流れていってしまうのである。

しかし、集団安全保障の本質的な問題とは、実は制度論ではない。それは国際関係の一つの在り方を示す概念、第一次大戦以前の欧州の国家関係を律していた勢力均衡（バランス・オブ・パワー）に代わる新しい国際関係を表す概念なのである。

多くの主権国家が並立する近代国際社会が誕生した欧州においては、強大な力が一国の手中に帰し、その結果近隣諸国が無力化されて、自国の権利も守れないという状態が現出しないように⁷、英国を筆頭とする諸大国は同盟政策をテコに相対立する国家間、あるいは国家群の間の勢力の均衡に努めてきた。しかし、第一次大戦の勃発は、そうした勢力均衡方式が破綻したことを意味した。したがって、それに代わる新しい国際関係の在り方がまさに求められていたのである。米国のウィルソン大統領は、そうした時代的機運の中で新しい国際関係の在り方を提唱した。つまり、この新しい国際関係の在り方こそが集団安全保障であり、やがてそれが国際連盟に結晶していったのである。

他方で、国際連盟は、確かにウィルソン大統領の集団安全保障構想をベースに樹立された体制ではあるが、考え方を異にする様々な

⁴ 同機構は、1947年の「米州相互援助条約」、並びに1948年の「米州機構憲章」及び「平和的解決に関する米州条約」に基づいて設立された組織で、その米州機構憲章第1条には、「米州機構」が国連の枠内の地域機関である旨が明記されている。なお、北大西洋条約機構、ワルシャワ条約機構は、本質的に集団防衛の機構であるので、「集団安全保障」の範疇に入らないとされている。

⁵ 田畑茂二郎『国際法（第2版）』岩波書店（1966）383頁

⁶ 田畑茂二郎、前掲注5、383頁

⁷ 高橋和則「国際秩序思想としての勢力均衡」『法学新報』中央大学法学会（2003年8月）554頁

勢力、とりわけ、勢力均衡を追求してきた欧州諸国との妥協の上に形成された機構でもある。その上、米国自身が参加することなく成立した機構であるので、ウィルソンの集団安全保障と国際連盟の集団安全保障体制は必ずしも同じではない。したがって、集団安全保障の意味は、ウィルソンの集団安全保障構想にさかのぼって説明されねばならないし、その上で改めてそれがどこまで国際連盟の機構として実現されたのかが問われなければならない。

国際関係における法の支配

米国の冷戦時代の基本方針となった「封じ込め」政策を立案した職業外交官ジョージ・F・ケナンは、『アメリカ外交50年』において、現実主義の立場から「国内社会における法律的観念を国際社会に移植し……国際社会も一般の契約上の義務に基礎をおいて運用され得るし、またされねばならない⁸」とする信念が米国外交の特徴であると述べて、ウィルソン流の「法律的・道徳的アプローチ」を批判している⁹。しかし、国際関係に「法の支配」を導入しようとする考え、特に、国家間の争いを個人間と同様、法に基づいて解決しようとする思想は、ウィルソンが活躍した頃の時代精神と言えるものであって、決して彼個人の発案ではなかった。

19世紀になり、紛争の解決方法として仲裁

裁判がかなり一般化していったことが大きな力となって、例えば、義務的仲裁裁判条約を実現するために、世界初の恒常的な国際的議員組織「列国議会同盟」が1889年に創設されている。政府間でも1899年及び1907年の2回のハーグ平和会議において「国際紛争の平和的処理条約」が採択されるなど、国際紛争に関する国際法の法典化作業が急ピッチで進められた。さらに、ウィルソン大統領が初めて国際連盟の創設に言及したことで有名な1916年5月27日の演説も、「平和強制連盟」という正にそうした目的を持った政治組織で行われたのである¹⁰。

1 戦時における法の支配

したがって、国際関係における「法の支配」の実現は時代の精神であって、ウィルソン大統領はそうした時代の申し子であったにすぎない。しかし、そうした時代背景がありながらもウィルソン大統領の思想の際立った特徴は、「法の支配」を平時ではなく戦時の国際関係に導入しようとしたことである。繰り返すまでもなく、戦時とは、19世紀の国際法で、国家が自由に戦争を行えるとした時空間である。

ウィルソン研究の金字塔ともいえる進藤榮一著『現代アメリカ外交序説』は、1916年の1月から5月にかけてウィルソン大統領が第一次大戦への参戦意思を固めていったと結論

⁸ ジョージ・F・ケナン『アメリカ外交50年』岩波現代文庫（2000年10月16日）67-68頁

⁹ 船橋洋一「解説 ラディカルな現実主義という知的作法」（『アメリカ外交50年』288頁）は、「ケナンは『われわれが過去において政策樹立にあたって犯した最も重大な過誤は、いわゆる国際問題に対する法律的・道徳的アプローチと呼ばれるもののうちに求められる』と喝破した。朝鮮戦争たけなわの1950年冬シカゴ大学で行われた連続講義は、このメッセージを伝えたいがために行ったのではないかと思えるほど、それは6編全体の通奏低音となっている。」と指摘している。

¹⁰ ウィルソン大統領は、次のように演説している。「我々は3つの基本原則を信ずる。第一に、あらゆる民族が自らそのもとで生活する主権を選択する権利を持つこと……。第二に、世界の小国が、主権と領土保全に関して、強大な国が持つことを望みかつ主張しているのと同じ権利を享受すること。そして第三に、世界が、民族や国家の諸権利の侵害と無視に起因する、世界平和のいかなる破壊行為からも自由である権利を持つことである。我々が以上のことから真摯に信じるが故に、私は、以上の目標を実現するために形成され得る諸国家の連盟に米国が進んで参加し、それを侵害から守るということが米国民の精神であり希望であると断言する。」（掲載した演説文は、特に断らない限りすべて筆者が原文から訳出したものである。）

付けて、その1月に行ったとされる次のような演説を紹介している。

「米国は戦時であってもなお、平時の基準を主張するよう要請されていた。…この戦争を通して、国際法と国際礼譲の偉大な原理が停止されることは一度たりともなかったし、戦争に加わっていない国のなかで、もっとも偉大で強力な米国のような国が、諸国家間の関係を支配すべきそうした諸基準をしっかりと遵守するよう期待されてきている。¹¹」

第一次世界大戦の開始から既に1年半が経過した時点において、ウィルソン大統領が「戦時であってもなお平時の基準を主張する」と述べたのは、正に戦時の国際関係に法の支配を導入しようとしたウィルソンの独創性を示している。

しかし、戦時の国際関係に平時の基準を主張するとは、具体的に何を意味していたのか。その答えは、ウィルソン大統領が1917年4月2日、米国が大戦に参戦すべきことを米議会に提案した参戦教書に次のように示されている。

「国際法は、いかなる国も支配権をもたず、世界の自由な交通路となっている海洋に法を設け、それが尊重され遵守されるようにしようとしたことに始まる。…ドイツによる現今の対通商戦争は、人類に対する戦争である。…世界の平和と諸国民の自由が危機に瀕しているときに、中立はもはや実行できず、望ましいものでもない。…我々は、文明国の個々の市民間の不法行為を取り締まるのと同じ行動規範・責任基準が、国家間・政府間の不法行為にも適用されるという時代の入り口に立っている。」

2 公海自由の原則と国際警察権の行使

まず、「ドイツによる現今の対通商戦争は、人類に対する戦争である」の意味である。

私は『論究』第6号(2009年)に掲載した論文「海洋の自由の原則と海賊問題」において、古代ローマ法では、海洋が万人の「共有物」、ある特定の民族にではなく人類社会に属する「公の物」とされ、そのために、海洋を介する交易を脅かす海賊が「人類一般の敵」とされていたことに言及しつつ、近代国際法の生みの親であるグロティウスが、主著『自由海論』において、そうした海賊を捕らえ処罰する権利は、すべての自由な諸民族が海洋に対して有する「共通の権利」に基づく主張していることを紹介した¹²。だとすれば、公共の場である公海上で行われる国際取引を脅かすものは、海賊に限らず「人類一般の敵」であり、したがって、その「人類一般の敵」の取締りとは、国際警察権の行使にほかならないとする論理を導くのは至極簡単なことである。いずれにせよ、公海上における国際警察権行使を正当化することがグロティウスの唱えた「公海自由の原則」の中身だったということである。

そして、ウィルソン大統領は、この「公海自由の原則」を米国が第一次世界大戦に参戦する論理として引用したのである。したがって、ウィルソン大統領は、米国が伝統的な国際法に基づく交戦権を行使するために参戦するのではなく¹³、「公海自由の原則」に基づく国際警察権を行使するために参戦するのだと、参戦教書で主張したのである。

そこで、「公海自由の原則」の破壊行為と見なされたドイツの対通商戦争とはどのような

¹² 『論究』第6号(2009)72-73頁

¹³ 第一次大戦前まで有効であった国際法では、主権国家が開戦の意思さえ明らかにすれば、その正当性や目的とは無関係に、敵国に軍隊を侵攻させるなどの平時には許されない暴力行為が戦時であるとして許容された。

¹¹ 進藤榮一『現代アメリカ外交序説』創文社(1974年3月30日)553頁。なお、引用に当たって、本論文の用語法に合わせ、アメリカを米国に書き替えている。

ものであったのか改めて検証してみたい。

それは、すべての交戦国当事者が開戦当初、戦争はごく短期間に決着すると考えた誤解に始まる。1914年7月28日のセルビアに対するオーストリアの宣戦布告、それに続く8月1日の永世中立国ルクセンブルクに対するドイツ軍の侵攻に始まる第一次世界大戦は、早くも同年9月、西部戦線において膠着状態に陥った。こうして、陸戦主体の決戦主義が破綻した結果、以後は海戦主体の海商破壊が作戦の主流となっていった¹⁴。

英国は圧倒的な海軍力で事実上の対独経済封鎖を行い、敵性商船の活動を封じ込めた。ドイツはそれに対抗して1915年2月、潜水艦による対英封鎖を宣言した。その犠牲が同年5月に発生した英客船ルシタニア号の撃沈事件で、米国人128人を含む約1,200人が死亡した。

しかし、英国は、敵性商船のみならず、中立国を経由した中立商船によるドイツの輸入を阻止するため、1915年3月、対独全面経済封鎖を宣言した。そのため、ドイツでは1916年から1917年の冬に飢餓状態が起こり、以後も慢性化していった。こうして追い詰められたドイツは、1917年2月、無制限潜水艦戦を執行し、英本国に向かうすべての中立商船を無警告、無制限に撃沈していったのである¹⁵。

3 公海自由の原則と中立制度

以上を踏まえると、参戦教書に述べられた「世界の平和と諸国民の自由が危機に瀕しているときに、中立はもはや実行できず、望ましいものでもない」の意味は、次のようにな

る。

19世紀の国際法によれば、至高の存在者である主権国家は相互に対等であるので、戦争は一種の「決闘」と考えられる。したがって、戦争局外国は、いずれの交戦国に対しても敵対的な行為を一切行わないのはもちろんのこと、公平中立の態度を堅持しなければならない。「中立」とは、戦争局外国に求められるそうした立場であり、それに関連する権利義務関係の総体を「中立制度」と呼んでいる。しかし、ドイツの対通商戦争が「公海自由の原則」そのものの破壊へと進み、「世界の平和と諸国民の自由が危機に瀕しているときに」、この「人類一般の敵」に対して何もしない中立の立場を堅持することは不可能である。むしろ、進んでそれを取り締まるべきである。

ところで、参戦教書には、この文章の前に次のような一文が述べられている。

「国際法は、いかなる国も支配権をもたず、世界の自由な交通路となっている海洋に法を設け、それが尊重され遵守されるようにしようとしたことに始まる。」

これは、近代国際法の歴史が、中世における地中海商人層の自治的慣習に基づく海法「コンソラート・デル・マーレ」に、貨物についても船舶についても所有者が敵国人である場合に限り捕獲され得るとする「中立商業の自由」を規定したことに始まることを述べている。古代ローマでは、帝国の秩序が地中海全体を覆う中で、帝国内諸民族の共同体的紐帯を成す海上交易を海賊から守ることが「公海自由の原則」の中核であった。しかし、近代国際社会は、そうした帝國的秩序が崩壊して、諸民族が主権国家として群雄割拠する社会として成立した¹⁶。したがって、近代国

¹⁴ 海戦の本質が「海商破壊」にあり、正規軍同士が野戦で勝負を決すること（＝決戦主義）を本質とする陸戦と全く異なることは、同じく「海洋自由の原則と海賊問題」（『論究』第6号（2009）69-70頁）で指摘したところである。

¹⁵ 大戦経過の説明は、菊池宏「第一次世界大戦における戦時通商と中立制度の動揺」『新防衛論集』（1984年10月）に依拠している。

¹⁶ I. ウォーラースティン『近代世界システム』（第1及び第2分冊、岩波モダンクラシックス、第3及び第4分冊、名古屋大学出版会）の近代西欧社会に関する考え方を参考

際法は、海上交易の自由と主権国家の利害、特に戦時における両者の利害をいかに調整するかを最大の目的とした。「中立商業の自由」とは、国際公益を代表する海上貿易の側からの主権国家に対する権利要求を意味する概念であり、実は、近代国際法は、海上における中立商業の自由確立の歴史として発展してきたのである¹⁷。このことから、中立制度とは、「公海自由の原則」の近代国際法的な言い換えであると言える。

ちなみに、近代中立制度を代表する二つの条約、第2回ハーグ平和会議（1907年）で採択された「海戦の場合における中立国の権利義務に関する条約」及びその後のロンドン会議（1908-09年）において採択された「海戦の場合におけるロンドン宣言」を、陸上中立法規と比較してみると、はるかに内容が複雑かつ詳細であることが分かる。これは、中立制度の海洋法規的起源を端的に物語っている¹⁸。

海洋集団安全保障機構としての国際連盟

1917年11月に第一次大戦の連合国の一角を構成していたロシアで革命が起こり、権力を掌握したボルシェビキ政権は、ツァーリ政府が英仏政府と戦後の領土分割を約した秘密協定を暴露し、さらに、全交戦国に対して「無併合・無賠償、民族自決」の3原則に基づく講和を提案した。また、翌12月には、ブレスト・リトブスクにおいて独・墺と講和条約交渉を開始した。

ウィルソン大統領は、既に参戦前に、交戦

にした。

¹⁷ 石本泰雄『中立制度の歴史的研究』有斐閣（1958年4月30日）58-62頁

¹⁸ 記述の内容は、主として石本泰雄、前掲注17、141-142頁に依拠する。

国に対し講和条件の斡旋を行うなど、大戦の終結が永続的な平和を保障するような形で行われることを主張していた。しかし、この事態を受けて、同じ連合国側に立ちながらも、米国は国際公益を守るために国際警察権を行使しているのだとする立場を改めて明確にするため、1918年1月8日、米上下両院合同会議において、14か条の講和条件を提示した。その第一は、秘密外交の排撃であったが、第二の条件に掲げられたのが、公海自由の原則である。すなわち、「平時戦時を問わず、領域外の海洋においては、絶対的な航行の自由が確立されねばならない。但し、国際約束を執行するための国際行動として海洋の全域又は一部を封鎖する場合は例外とする」と述べた。そして、最終の第14条で、「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」として、国際連盟の創設を訴えた。

1918年10月、ドイツ政府が14か条の無条件受入れを表明し休戦交渉を申し入れた。しかし、その休戦会議では、14か条の原則、とりわけ第2条の「海洋自由の原則」について米英間で激しい対立が生じた。

1 公海自由の原則と海上権力

対立の原因は、当時の世界経済の構造にあった。大航海時代の欧州諸国による植民地主義的世界進出を契機として、米大陸やインドを含む広大な世界市場が形成され、やがてそれをテコとして西欧で産業資本主義が勃興した。産業資本主義の特徴は、原料資源の調達地や工業製品の販売市場だけでなく、都市に集積した労働者を養う食糧の生産基地さえも広く海外に求めることである。こうして、西欧の産業資本は、国民経済の限界を超えて、

文字通り世界市場を席卷していった。そのため、当時、大量の物資を安価に運ぶほとんど唯一の手段であった海運は、世界経済の基礎条件であると同時に、西欧の世界支配の生命線を構成した。

しかしながら、航路の安全性、あるいは海外交易全般の安全性の確保は民間の力だけでは限界があったので、最終的には国が持つ強制力、とりわけ海軍力が極めて重要な意味を持つようになった。この時代、海軍力こそ世界支配の最終的な鍵を握っていたと言えたのである。ウィルソンとほぼ同時代の米国の海洋戦略思想家アルフレッド・マハンは、こうした海軍力の在り方を評して「海上権力」と呼んでいた¹⁹。

他方、この時代は、19世紀末に経済力で英国に並び立つまでの実力を持つに至った米国が、いまだ経済力と海軍力を併せ持つ英国の世界支配、いわゆる「パックス・ブリタニカ」に挑戦しようとしていた時代でもあった。したがって、ウィルソン大統領が、大戦後の講和条件として「諸国家の正しい協定によって、どの国家も、世界の通商の開かれた道への自由なアクセスを閉ざされてはならない。海洋の自由は、法律上も事実上も自由でなければならない。海洋の自由は、平和と平等と協力の必須条件である。…自由で絶え間なく妨げられることのない諸国家の交流は、平和の進展と発展の過程の必須の構成要素である²⁰」というとき、それは中立国であった米国の海上通商に対するドイツ海軍の破壊行為のみな

らず、英国海軍による自国商船への不法行為の再発に警告を発していたのである²¹。

つまり、14か条の講和条件の一つに掲げられた「海洋自由の原則」で言及された「国際約束を執行するための国際行動」とは、国際連盟の名の下に行われる大戦後の国際社会における国際警察権の執行を意味するものであるが、ウィルソン大統領は、そのような国際軍によって、英国海軍に不法行為があれば、それを取り締まる意思を示したのである。だから、大海軍国として海洋のヘゲモニーを握る英国は、この傲慢としか言いようのないウィルソン大統領の主張を絶対に認めることができなかった。

2 ウィルソン大統領の大海軍構想

しかし、ウィルソン大統領は、当時、世界最強の英国海軍を一体どのようにして取り締まるうとしていたのか。その答えは、英国海軍を上回る世界最強の海軍を造る意図をもって、ウィルソン大統領自身が1918年12月2日の年次教書の中で国民の支持を訴えた「1918年海軍増強計画」である。ウィルソン自身は自由主義者として、莫大な財政支出を伴う軍備増強計画に本来は反対の立場であったが、1916年5月ごろより国際連盟は強制力を持たなくてはならないと考え、既に1916年の秋以降には、国際連盟の強制力を担保するために米国が世界最強の海軍力を持たなければならないと考え始めていた²²。

ただし、そうした軍事力を直接的な制裁手段として行使することは、相手が大国である場合全く現実的でなく、得策とも言えない。だから、国際連盟が行う制裁措置は、海上を

¹⁹ 「ここでいう海上権力とは、単に武力によって海洋 - もしくはその一部分 - を支配する艦隊の勢力のみにかぎらず、こうした艦隊がおのずから生まれ、健全に成長するために不可欠な母胎になり、その確固たる支えになる平和的貿易・海運をも含む、広義での海上権力のことである。」アルフレッド・T・マハン「海上権力の歴史に及ぼした影響」『アメリカ古典文庫8』研究社（1977年12月20日）54-55頁

²⁰ ウィルソン大統領が、1917年1月22日、米上院で行ったいわゆる「勝利なき平和」演説の一節。

²¹ 2の(2)で既に述べたように、英国は、対独全面経済封鎖に当たって、海上捕獲に関するルールを定めたロンドン宣言を無視し、中立国商船のすべての物品に対する無条件拿捕を行うなど国際法違反を続けていた。

²² 進藤榮一、前掲注11、315頁

中心とした経済封鎖を主体にすべきであり、それによって初めて加盟国に参加を義務付けることも可能となると考えた。そして、海上における経済封鎖が国際連盟の強制力の中心となるなら、国際連盟はそれを担保する海軍力を持たなければならないが、そうした海軍力が国際合意によって国際海軍という形で提供される場合、あるいは、合意が得られず、国際連盟の機関決定に基づいて各国が海軍力を提供する場合に備え、米国は、少なくとも英国海軍と同等の海軍力を整備しなければならないと考えたのである²³。

しかし、英国との交渉の中で、まず、国際連盟創設への英国の支持取付けと引き換えに、連合国間の全般的軍縮の問題、したがって米国の海軍増強計画の取扱いの問題が講和問題と切り離されてしまった²⁴。さらには、米上院の共和党議員を中心とした連盟規約反対派への妥協策として急遽浮上したモンロー主義修正条項、つまり米国とほかの米州諸国との特別な関係を欧州諸国が尊重するという保証の取付けと引き換えに、「1918年海軍増強計画」は放棄を余儀なくされたのである²⁵。

ウィルソン大統領は国際連盟の強制力として陸軍力はまったく考えていなかった。彼が目指した国際連盟の集団安全保障とは、第一義的に国際経済の生命線である海上交易の保護、したがって、「公海自由の原則」の平時、あるいは戦時を問わない保証を意味していた。特に、戦時に中立法に違反して中立商業の自由が妨げられた場合には、集団で限定的な武力行使を含む経済制裁を加える体制の構築を目指していた。その意味で、ウィルソン大統領の集団安全保障構想は、海洋主体の集団安全保障体制であったと言える。

²³ 進藤榮一、前掲注 11、332-334 頁

²⁴ 同上、412 頁

²⁵ 同上、421 頁

3 2010 Q D R とグローバル・コモンズ

ウィルソン大統領の海洋集団安全保障構想は、結局実現されなかった。しかし、「公海自由の原則」を国際安全保障の骨格とする思想は、現在の米国防戦略に健在である。

米国防総省は、米国の軍事的脅威や戦略目標について分析した報告書「Q D R」を 1993 年 10 月の「ボトムアップ・レビュー」以来、およそ 4 年ごとに発表してきたが、その 5 回目となる 2010 年 2 月の Q D R は、公海などの国際社会の公共空間を「グローバル・コモンズ」と呼び、その脅威に対処する必要性を次のように述べている。

「米軍は今後、3 種類の増大する挑戦に直面する。第一はグローバル・コモンズにおける緊張の増大、第二は通常戦と非正規戦が入り混じった複合的脅威、第三は脆弱な失敗国家の問題である。

まず、新興国や非国家主体の台頭によって、米国は、海洋、宇宙、空、サイバー空間などの一国の支配を超えた世界的領域であり、国際社会の基礎構造ないしは紐帯組織を形成しているグローバル・コモンズに関連して顕在化しつつある脅威に対してより一層の関心を払う必要がある。衛星攻撃ミサイル実験、アデン湾・アフリカ東海岸沖の海賊、サイバー攻撃といった最近の一連の事件は、米国が同盟国や友好国と協力して、グローバル・コモンズの平和と安定を一定程度、隈なく維持する必要性を高めている。...

近代国際社会は、グローバル・コモンズの安定を必須とする活力に満ちた世界経済への自由で公正なアクセスを基本としている。アルフレッド・マハンはこうした用語を考案したおそらく最初の戦略家で、彼の 1890 年の古典的著作『歴史に及ぼした海上権力の影響』では世界の海洋を一大公路 great highway、広大な公有地 wide common であると述べてい

る²⁶。」

この「グローバル・コモンズ」への対処戦略は、次のような最近の米軍の動きからも具体的に確認することができる。

例えば、2010年7月、ベトナムの首都ハノイで開かれた東南アジア諸国連合地域フォーラムで中国とASEAN諸国が南シナ海の西沙諸島や南沙諸島の領有権をめぐる対立する中、クリントン米 국무長官が南シナ海の航行の自由は「米国にとっても国益」であると積極的な関与を宣言し、ASEAN諸国が主張する多国間解決を支持したこと、さらには、翌8月、米軍が南シナ海に米原子力空母を動員してベトナム軍と軍事交流を実施する中、原子力空母ジョージ・ワシントンの艦長が、招待したベトナム軍高官らを前に「この海は誰のものでもない。中国と同様、どの国も活動する権利がある」と述べたことが報じられた²⁷。

さらに同じ8月、米韓両軍が朝鮮半島周辺で始めた共同軍事演習「不屈の意志」に関連して、中国が黄海への空母派遣を牽制していたことについて、米国防総省は公海である黄海での航行を中国が妨げる法的根拠はないとの立場を表明して、横須賀基地（神奈川県）所属のジョージ・ワシントンに黄海に派遣すると発表したことも報じられている²⁸。

当然ながら、現在の尖閣諸島をめぐる日中間の争いに対しても米国は「バランス・オブ・パワー」ではなく「グローバル・コモンズ」の安全を確保するとの観点から対処していると考えられる。ここでそれに立ち入る余裕はないが、「グローバル・コモンズ」のネーミン

²⁶ QDR本文ではなく、国防総省のQDR作業紹介サイトに掲載されたフロノイ国防次官（政策担当）の解説文“The Contested Commons”から引用。なお、QDR本文8-9頁にも同趣旨の文章がある。

²⁷ 「米、南シナ海にも空母」『朝日新聞』（2010年8月15日）

²⁸ 「米、黄海に空母派遣へ、韓国と軍事演習、中国の反発必至」『日本経済新聞』夕刊（2010年8月6日）

グに関連して、コモンズとは、英国において元々、コミュニティが共同で占有し、分割されていない土地を指す言葉であったこと。したがって、それは、各主権国家によって「私有化」される前の人類社会の共有地を指す言葉でもあること。また、後の時代、エンクロージャー（囲い込み）によって私有化されずに残された土地を指す言葉となったが、それは当然に、領邦国家によって陸域が囲い込まれた後に残された海域を指す言葉でもあったこと。しかし、その残余領域の「コモンズ」こそ、国際社会の共同体的要素を体現するものであること。「グローバル・コモンズ」とは、以上のような歴史的な意味合いを合わせ持つ言葉として2010QDRに採用されたと推定できることを確認しておきたい。

不戦条約後の集団安全保障

現実に成立した国際連盟とは、紛争の平和的解決のためのルールを整備することによって加盟各国に最大限の自制を求める機構であった。その自制のためのルールに違反して戦争に訴えた国を集団で制裁することはあっても、戦争そのものは、国の主権的行為として合法と位置付けていた。つまり、ルールに違反しなければ戦争に訴えることが許されていたのである。例えば、当事国のいずれもが裁判判決や理事会勧告に従わなければ、戦争に訴えても連盟規約第13条第4項や第15条第6項の違反とはならなかった²⁹。

さらに、連盟規約第15条第7項は、「連盟理事会に於いて、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は、連盟国は、正義公道を維持する為必要と認むる処置を執る権利を留

²⁹ 田畑茂二郎、前掲注5、371頁

保す」と定め、理事会として決定に至ることができなかった場合、加盟国は戦争に訴える自由を回復するとしていた³⁰。

1928年8月27日に締結された不戦条約第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抛棄することを其の人民の名に於いて厳粛に宣言する」と規定し、戦争一般を違法化した。ここに、国家主権を絶対視する19世紀の国際法思想、国家は戦争に訴える権利ないしは自由を有するとした考え方は全面否定された。

しかし、この不戦条約によって、主権国家に認められてきた戦争権が本当に否定され、その発動を現実に取り締まることができるようになったのだろうか。それを解く鍵が「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」である。

1 不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理

「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」とは、不戦条約と既に締結された国際条約との矛盾をどのように解消するのかという問題から生まれた。

不戦条約は締約国に対し戦争に訴えることを禁止していたが、他方で、国際連盟規約第16条は、規約に違反して戦争に訴えた連盟国に対して軍事的措置を取ることを、他のすべての連盟国に許容していた。さらに、連盟規約を補完する目的で締結されたロカルノ条約³¹の第2条は、正当防衛権の行使を締約国に

認めていた。また、その第4条第3項は、侵略等の違反行為の対象となった関係当事国の援助にほかの締約国が即座に取り掛かること、つまり集団的防衛措置の自動発動を定めていたのである。

米国政府に対し、相互に戦争を放棄して恒久平和の維持をうたう条約を締結したいと最初に提案したフランス政府は、交渉の結果、戦争一般を禁止することになってしまった不戦条約によって既存の条約が無効にされてはならないと訴えた。これに対して、ケロッグ米国务長官は1928年4月28日、米国際法協会で演説し、基本的にフランス政府の主張を解釈に取り入れると述べた。

その新しい解釈のポイントは、「どの国家にせよロカルノ条約に違反して戦争に訴えるならば、同時に不戦条約違反ともなるので、他の不戦条約締約国は法的に条約上の義務を自動免除され、ロカルノ条約上の誓約を自由に履行することができる³²」としたことである。また、そうした解釈を可能にするため、不戦条約の前文第3項として「今後戦争二訴ヘテ国家ノ利益ヲ増進セントスル署名国八、本条約ノ供与スル利益ヲ拒否セラルヘキモノナルコトヲ確信シ」を追加修正することが合意された。

以上を分かりやすく述べると、国際連盟規約に違反して戦争に訴えた国は規約によって制裁の対象となる。ロカルノ条約違反についても同様である。他方で、不戦条約も違反すれば本来的には制裁が科されねばならないが、不戦条約自体に制裁規定がない。そこで、国際連盟規約違反、ロカルノ条約違反とは同時に不戦条約違反でもあるので、不戦条約違反国に対して、他の不戦条約締約国が国際連盟規約、あるいはロカルノ条約に基づいて制裁

³⁰ 森肇志「集団的自衛権の誕生」『国際法外交雑誌』文生書院（2003年5月）102頁

³¹ 「ロカルノ条約」は、5条約・協定の総称でもあるが、ここではドイツ、ベルギー、フランス、英国、イタリアの間に結ばれた「ラインラント協定」を指す。

³² チェンバレン外相宛アサートン駐英アメリカ大使信書（1928年6月23日）

を科しても、不戦条約違反にならないとしたのである。

次いで、この同じ論理の下に、個別的自衛権も認められた。

「こうした権利はすべての主権国家に固有のもので、すべての条約に言外に含まれるものである。すべての国はいつ何時でも条約の規定如何にかかわらず攻撃又は侵略から自国領域を自由に守ることができ、また、自衛の戦争に訴える必要がある状況であるか否かの判断は国のみが権能を有する。…しかしながら、条約上この不可譲の権利を性急に認めると侵略の意味を何とかして明確にしなければならぬという同じ困難を生じさせる³³」ので、あえて自衛権を不戦条約に明記することはしないとした。

さらに、集団的自衛権についても、同様な論理の中で、「世界には、その繁栄と領土保全が英国の平和と安全にとって特別かつ不可欠な利害関係をもったある地域が存在する。英国政府はこれまで、同地域に対する介入を甘受することができないことを明確にしようと努めてきた。同地域が攻撃されたとき、これを防衛することは英国の自衛措置である³⁴」とする解釈、いわゆるチェンバレン・ドクトリンが認められた。

いずれにせよ、ここでは、個別的あるいは集団的であるを問わず不戦条約後の自衛権が「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」に依拠していることを確認しておきたい。

2 中立制度の構造転換

ところで「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」は、ロカルノ条約等の

加盟国に対する攻撃だけでなく、国際連盟に加盟していない純粋な中立国に対して攻撃があった場合にも同様に適用されて当然であると考えられる。確かに、交戦国が中立国に開戦すれば、交戦国は他国に戦争を宣言することを許容する原因事実が存在しないにも関わらず中立国に開戦したことになり、そのような開戦は中立制度上も違法行為と見なされるからである³⁵。

しかし、中立制度は、戦争に巻き込まれないがために中立国が守るべき義務を定め、その義務を守る限りにおいて交戦国が中立国の地位を尊重する旨を定めたものであるので、中立制度に制裁規定があるはずもない。

同様の矛盾は、中立国が国際連盟に加盟する際にも既に生じていた。それは、連盟規約第 11 条に定められた「集団責任の原則」である。つまり、「戦争又は戦争の脅威は、連盟国の何れかに直接の影響あると否とを問わず、総て連盟全体の利害関係事項」であって、連盟全体で「国際の平和を擁護するため適当且つ有効と認むる措置を執るべきもの」と規定していた。これを受けて、連盟規約第 16 条は、非軍事的制裁措置を連盟国の義務としていたからである。

すなわち、中立国は連盟国として、ただちに違約国に対して一切の通商上・金融上の関係を断絶し、自国民や連盟非加盟国を含むその他の国民と違約国民との一切の交流を禁止又は防止すべき義務があり、さらには、軍事的措置をとる連盟国軍隊の自国領土内通過のために必要な措置を取らねばならなかった。これは伝統的な中立制度と相容れなかった³⁶。

しかし、中立とは、中立国が戦争に巻き込まれ交戦国にさせられないこと、言い換え

³³ 森肇志、前掲注 30

³⁴ Houghton 宛チェンバレン外相覚書(1928年5月19日)

³⁵ 和仁健太郎『伝統的中立制度の法的性格』東京大学出版会(2010年2月15日)145頁

³⁶ 和仁健太郎、前掲注 35、174-175頁

ば、戦時において交戦国と平時関係を維持する権利でもある³⁷。だとすれば、中立国にだけ、「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」が適用されないと考えるのも不合理である。

この矛盾に対する一つの回答が国際法協会による「ブダペスト解釈決議」(1934年)であった。

「(4)不戦条約に違反して、一締約国が他の締約国に対して、武力や戦争に訴えたときは、その他の締約国は、不戦条約あるいはその他の国際法のいかなる法規に違反することなく以下のすべてのことを行うことができる。

- (a) 違約国による臨検・搜索・封鎖などの交戦国の権利行使を否認すること、
- (b) 違反国に対し国際法上定められた中立国の義務の遵守を拒絶すること、
- (c) 攻撃された国に軍需品を含む物資的又は財政的援助を与えること、
- (d) 攻撃された国を武力で援助すること」

つまり、不戦条約自体の解釈として、不戦条約に制裁規定を盛り込んだのである。

3 「戦争に至らない犠牲国への支援」から「不戦条約違反国に対する開戦」への道程
1935年にアビシニア戦争³⁸、1936年にスペイン内戦、1937年に日中の全面戦争が勃発する中で、米国議会は1935年、36年、37年にそれぞれ中立法を制定し、自らの中立義務を次々と厳格化していった。

こうした事態に、1937年10月5日、ルーズベルト大統領は、世界的な戦況の拡大を伝

染病に例えつつ、中立義務を厳格化する議会に対し、「我々は巻き込まれるリスクを最小限にする方策を講じているが、信頼と安全が崩壊し混乱した世界においては絶対に防ぎきることはできない」とし、伝統的な中立政策の矛盾から自らを解き放つ決心を表明した³⁹。

次いで、1939年1月3日の年頭教書で、ルーズベルト大統領は、「条約の尊厳を遵守する民主主義国は、如何なる国際的不法にも無関心ではあり得ず、兄弟国に対する侵略行為

それは同時に我々すべてに対する侵害となるを黙って見逃すわけにはいかない。我々が侵略行為を防止するため武力介入しないということは侵略が存在しないかのごとく行動しなければならぬという意味ではない。侵略国政府に米国民全体の意思を知らしめるため、戦争には至らないが、単なる言葉よりは強く、効果的な手段が存する…最低限、我々は、侵略者を勇気付け、援助する結果となる積極的又は消極的行動を避けることができるし、避けなければならない」と述べた。

その最大の特徴は、ルーズベルト大統領が、国際連盟に参加していない米国も国際社会の一員として「集団責任」を負っている、すなわち、集団安全保障の論理を共有しているとの認識を示し、その上で、不戦条約あるいは中立制度の違反国に対し、米国が「戦争には至らない…効果的な手段」を行使する決意を述べたことである⁴⁰。こうして、1940年12月29日、ルーズベルト大統領は、炉辺談話と呼ばれる全国民向けラジオ放送で「我々は民主主義の大兵器廠にならなければならない」と

³⁹ この演説は「隔離演説」と呼ばれている。

⁴⁰ このルーズベルト大統領が述べた立場は、早速、同年のハーバード大学国際法研究会が起草した「侵略の場合における国家の権利義務に関する条約草案」に反映された。同案は、不戦条約に違反した国家との関係におけるその他の国家の国際法上の権利義務関係を定義するなかで、侵略の対象となっている国を武力で支援する国を「共同防衛国」、武力以外の方法で支援する国を「支援国」とする新たなカテゴリーを提唱した。和仁健太郎、前掲注35、194頁参照

³⁷ 和仁健太郎、前掲注35、159頁

³⁸ イタリアによるエチオピア侵攻後の両国間の武力闘争

訴え、1941年3月11日には「武器貸与法」を成立させた。

その直後の3月27日にジャクソン米司法長官がハバナで行った演説は、米国が「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」を土台に「中立制度の構造転換」を押し進めてきたことを雄弁に物語っている。

「公正中立の教義の適正な範囲を確定するためには、その教義の基盤を検討しなければならない。その基盤とは、各主権国家が法の外にあり、自らの意志以外の拘束を受けないという命題である。この命題から、国家を平和な状態に拘束する法がない以上すべての戦争は合法という結論が導き出される。

右の教義は国際連盟規約によって修正を被った。連盟規約は、中立を廃止したわけでも、規約違反国に対して戦争に訴える義務を加盟国に課したわけでもないが、それは、従来国際法に違反する非中立の行為とされていた措置を規約違反国に対してとる義務を加盟国に課したのである。…

戦争と中立観念の変化は、米国も当事国であるもうひとつの条約において明らかである。独伊日米その他の諸国が当事国となって政策の手段としての戦争を放棄した不戦条約は戦争を確定的に違法化し、戦争概念に従属する中立義務の概念は不可避的に変更を被った。

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。現在進行中の明らかな侵略に対しては、1928年以来、国際法体系における戦争と中立の地位がもはやそれ以前のものと同じでないという事実に基づき、米国及び他の諸国は差別的措置をとることができる。…この権利は議論の余地なく、行使者自らの利益を守ると共により広汎な国際共同体を守るために行使することができる。」

こうして、同年8月14日、ルーズベルト大統領は、「米英両国は、世界のすべての国が、

実際のおよび精神的のいずれの見地からみても、武力の行使の放棄に到達しなければならないと信ずる」とした大西洋憲章を発表し、同年末の日本軍による真珠湾攻撃の翌日、参戦に踏み切ったのである。

おわりに

「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放の論理」が、違反国に対する制裁の論理を導き出したこと、そして、これが「集団責任の論理」とともに、不戦条約後の集団安全保障の骨格を構成していることを歴史的事実に基づいて説明してきた。このことから、不戦条約後の集団安全保障、したがって、国際連合の集団安全保障体制は、交戦権を国家の正当な権利であるとする19世紀的な主権論の全面否定の上に成立していることが明らかになったと言えよう。

しかしながら、その一方で、様々な実定法上の解釈の問題が生じていることも事実である。その一つが、第一次大戦前の自衛権と戦争に至らない武力行使の問題である。

というのは、伝統的な国際法では戦争と武力の使用が同義ではないので、戦争に至らない武力行使が不戦条約加盟国に対して行われたとしても、それが不戦条約違反であるとは直ちに言えないからである。不戦条約違反であると明確に言えなければ、条約義務からの解放もあり得ないことになる。

もっとも、この問題は、国連憲章第51条に「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を害するものではない」と明記されたことで、自衛権発動の要件、すなわち「不戦条約違反国に対する条約義務からの解放」の要件が、戦争で

はなく、武力攻撃の発生であることが明確になったので、大方の問題は解決したと考えられる。

もう一つの問題は、第一次大戦以前、非国家主体の違法行為を理由に、相手国の国境内で軍事作戦を行うことを自衛権として認めてきた歴史である。よく知られた事例は、英領カナダの内戦時に、叛徒が米国船籍の蒸気船カロライン号を用いて人員物資の運搬を行ったため、英国軍が中立国である米国領内でこの船を破壊した 1837 年の「カロライン号事件」である。

米国側からの中立領域不可侵の原則を侵したとの抗議に対し、英国側は、自衛及び自己保存の必要性によって正当化されると主張した。これを受けて、米国側は、ウェブスター国務長官が、自衛権の行使を正当化するためには「即座に、圧倒的で、手段選択の余地がない」ことが必要であると主張し、本件についてこれらの要件が満たされていることについての証明を求めた。最終的に、英国政府がこのウェブスター見解を受け入れ、事件に関する説明と陳謝が事件後すぐに行われなかったことに遺憾の意を示したので、米国政府も事件の解決に同意した⁴¹。

こうした自衛権の考え方は、実は、中立義務に関する考え方の歴史的な変遷とも連関している。伝統的には、中立国の公平義務は、国家として行われる行為のみが対象となるのであって、中立国国民が私人として交戦国の一方を援助することを中立国として防止する義務はないと考えられていた⁴²。

しかし、こうした私人と国家との区分けは、

⁴¹ 森肇志『自衛権の基層』東京大学出版会、2009年3月24日、53-97頁。我が国では、自衛権を発動するための3要件、我が国に対する急迫不正の侵害があること、これを排除するために他の適当な手段がないこと、必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと、として知られている。

⁴² 石本泰雄、前掲注17、26-27頁

1872年のアラバマ号事件仲裁裁判で否定されてしまった。米国は、南北戦争中に同艦の艦装を中立国であった英国の民間会社が行ったのは中立義務違反であるとして、戦後、英国に対し損害賠償請求を行ったのである。英国は私人の行為であり、国に防止する義務はないと主張したが、このアラバマ号事件以降、中立国は交戦国に対して敵対行為を行う意思を有する船舶が自国領域内で艦装・武装されることを防止する義務があるとされ、これが多数説になっていった⁴³。

今日では9.11同時多発テロをブッシュ米国政権が戦争行為であると断定して、アフガニスタンのタリバーン政権に対し武力行使に踏み切った問題もあり、その後の経過も含め、この非国家主体をどのように国際法で取り扱うのか、答えを出す必要がある。

さらに、地域集団安全保障の問題は、それを規定したと思われる国連憲章第8章の解釈を含めて曖昧模糊とした説明しかなされていない。その最も大きななぞは、冒頭に地域的集団安全保障機構の例として紹介した米州相互援助条約機構が、国連憲章上は「いかなる強制行動も、安全保障理事会の許可がなければ、地域的取極に基いて又は地域的機関によってとられてはならない」とされ、集団的安全保障機構としての権能を認められていないという問題である。勿論、それを認めた場合、普遍的集団安全保障機構としての国際連合の権能が損われることになることは必然であるにしても、実質的に集団的自衛権しか行使できない機構を地域的集団安全保障機構と呼ぶことに違和感を抱かざるを得ない。

いずれにせよ、こうした今後、更に解明すべき課題を示しつつ、それを次回に詳述したいと考えている。

⁴³ 和仁健太郎、前掲注35、111-118頁

我が国の経済・財政・金融政策の効果に関する考察

衆議院調査局

経済・財政・金融研究グループ

要 旨

日本経済は、リーマンショック後、新興国への輸出や国内経済対策の効果により徐々に持ち直しの動きを見せてきた。しかしこのところ、先進各国のいわゆる「通貨安競争」により輸出主導の経済回復にも限界が見られる。一方、一向に改善しないデフレ状況や低迷する個人消費、設備投資、雇用情勢などにより、国内経済は自律的に回復する兆しがなく、逆に国内産業の空洞化も懸念されており、加えて深刻化する財政危機の下で政府が民間に代わって需要創出を行うにも限界があって、こうした事情が国民の将来不安にも色濃く影を落としている。我が国では過去、時々々の経済情勢に対処すべく、様々に力点を変えて政策を打ち出してきた。そこで、新たな状況に対応した改革を見いだす視点を明らかにするため、その第一段階として、以下のとおり、金融政策、産業政策、公共事業及び財政政策の4つの主要な政策分野について、各々可能な限り過去にさかのぼり、統計資料に準拠しつつ経済・社会全般にわたる背景と成果を分析し、評価を行った。

- ・前回のデフレ期において超金融緩和政策が採られたにもかかわらず、金融機関の法人向け貸出が大幅に減少したのは、内外の製品、生産設備や雇用の過剰感を背景に、設備投資を控える一方、債務圧縮を進めた結果である。

- ・地域産業政策は、工業分散による地域間格差の是正から、地域の特性を活かした自立的発展の促進へと転換されてきたが、現状では、地域の個別の取組が、地域全体の発展に結び付いていない。今後は、地方財源を確保しつつ、国は需要の創出を促進する施策に重点化していくことが求められよう。

- ・公共事業投資について産業連関表を用いた分析を行ったところ、公共事業投資の生産波及効果は決して低くないこと、社会全体として生産波及効果が低下傾向にあること、とりわけ地方圏において公共事業削減の影響が強いこと、等が明らかとなった。

- ・90年代後半以降、完全失業率の上昇に伴い深刻になったとされる雇用不安は、消費を明確に押し下げてきた。こうした中で消費への影響を緩和するには、転職や失業の際の支援策の強化や失業期間の短縮を図ることにより、不安を軽減していくことが必要である。

- ・子育て世代への現金給付による支援は消費拡大の面から即効性が高いとする見方がある一方、経済効果としては短期的には限定的との見方もある。「子ども手当」を短期的に消費につなげるためには、所得制限を設けること、消費に振り向ける世帯の絶対数を増加させること、安定財源を確保することが求められよう。

《構成》

はじめに

第1章 デフレ期の我が国の金融政策

第2章 産業政策の展開と今後の課題

第3章 公共事業投資による生産波及効果及び削減による影響

第4章 個人消費に影響を及ぼす政策

(参考) 定額給付金の消費増加効果について

はじめに

08年のリーマンショック以降の世界経済の混迷、とりわけ先進諸国経済の不調に対し各国は財政出動を中心に回復を目指してきたが、いまだ確実な回復の糸口が見出せず、新興国経済に依存した状況が強まっており、世界経済の「極」の分散化が進んでいる（G7からG20へ）。

その後、昨年ギリシャ財政危機に端を発する欧州経済の混乱によって、各国の財政赤字の縮減も急務とされた（日本は例外扱い）。こうした動きの中、先進各国において、輸出主導による自国経済の建て直しを図るため、為替を安く抑えることを歓迎する、いわゆる「通貨安競争」が顕在化し、結果としてアジア通貨高、なかでも円高が進展し、我が国輸出型産業への多大な影響が懸念されるとともに、株価全体も低迷から脱することができずに推移している。結局、輸出主導の経済回復も大きな壁に突き当たった形である。

また、国内経済はデフレ状況が改善を見せず、高齢化や雇用不安などを反映して国民の将来不安が広く蔓延した結果、個人消費は低迷が続いており、内閣府の試算によれば需給ギャップはなお25兆円にも上るとされている（10月現在）。

こうした状況下、企業の設備投資は低水準のままで資金需要は盛り上がることはなく、期待が集まる金融対策も実は目立った効果は上がっていない。むしろ最近では競争力低下に対応するため改めて生産現場を海外展開する動きが出て、再び「産業空洞化」が進む懸念が指摘されており、このため雇用面あるいは地域経済面でもますます停滞色が強まるおそれがある。

政府（及び日銀）は、緊急の円高対策を講ずるとともに、従前の供給構造改革主体の理念を転換し、直接需要を刺激する考え方に転換しつつ、累次の経済対策を実施するものの、財政難が深刻化する中で対策の効果も限定されており、根本的な財政の構造改革の必要性が唱えられている。

以上のような状況を踏まえて経済対策を検討するに当たっては近年、基本スタンスとして、大要以下のような異なる立場が打ち出されている。すなわち、

小泉政権以来の供給サイドに立った考え方（供給構造改革）と、需要不足を重視して直接需要創出あるいは雇用創出を目指す考え方といずれに依拠するか

輸出主導型の産業構造を維持していくか、内需中心にシフトしていくか。

財政制約の下でも財政出動に踏み切るか、金融緩和を通じて企業活動の活性化を図るこ

とを中心に据えるか。

これらの考え方の相違の関連で、公的セクターによる直接活動のウエイトを重視するか、民間部門の活動の活性化を間接的に支援する方策を中核に据えるか。

経済・社会政策の検討においては、外圧や選挙といった時々の政治・社会の情勢に大きく影響されることになるが、今後、真に国民生活の安全・安心の実現に向けた政策を実現するには、基本として次の視点を押さえることが必要になる。すなわち、) 財政の持続性、) 金融政策の有効性、) 個人消費を直接刺激することの費用対効果、) 産業構造改革の諸点がどう考慮されているのかによって大きく内容、効果ともに変わるものと考えられる。

そのため、当グループでは、昨年来、基本スタンスを定める前提として社会保障、公共事業、金融政策、産業政策など主な政策分野ごとに、各々可能な限り過去にさかのぼり、その背景と成果を分析し、評価を試みることにした。

本稿においては、まず金利自由化以降の金融政策の有効性を分析し、続けて、地域経済の動向に關係の深い、産業構造の変遷や公共事業の波及効果を過去の節目節目ごとにあくまで統計数値に準拠しながら描き出してみた。さらに、雇用の状況や所得に影響を及ぼす改革が個人消費の増進にいかなる効果を及ぼすかを具体的課題に即して分析することを試みた。

なお、もうひとつのポイントである、財政政策の有効性の分析については、入手できる資料の限界により、時期を改めて取りまとめ、発表することとしたい。

第1章 デフレ期の我が国の金融政策

我が国経済は、現在(「2010(平成22)年10月現在」以下同じ。)デフレ状況にあり、その影響が景気の下押しリスク要因の一つとして懸念されている。そのため、政府は、デフレからの脱却を喫緊の課題と位置付けている。また、「新成長戦略」¹においては、「2011年度中には消費者物価上昇率をプラスにするとともに、速やかに安定的な物価上昇を実現し、デフレを終結させることを目指す」とし、「金融面では、日本銀行にデフレの終結に向けた最大限の努力を期待する」としている。しかしながら、今後日本銀行(以下「日銀」という。)の金融政策がどの程度実効性があるかは、実証的な分析が必要である。

そこで、本章では、既に緩やかなデフレ状態にあったとされる1999(平成11)年を含めて1998(平成10)年から、現在までの我が国の金融政策²を、既存の統計データの観察と分析を通して叙述することとする。まず、我が国のデフレ状況について概観する。金利自由化以降の時期にちょうど重なることもあって政策効果を図るのに適当であると考えられることから、次に1998(平成10)年以降の日銀の金融政策について概観し分析する。これらの作業を通し

¹ 平成22年6月18日閣議決定

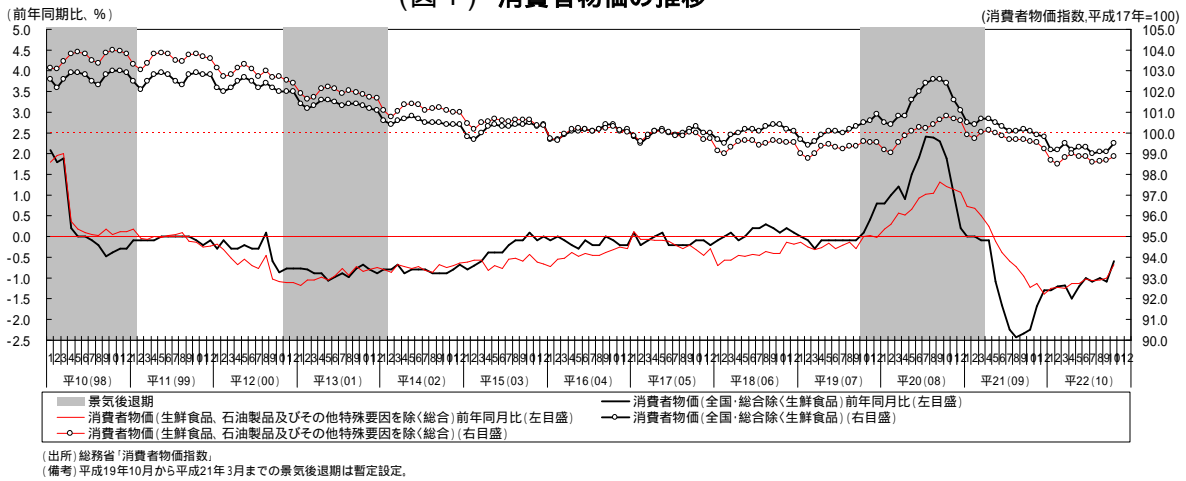
² 日本銀行は、我が国の中央銀行として、「物価の安定」を図ることを通じて国民経済の健全な発展に資するため、通貨及び金融の調節を行うこととされている(日本銀行法第1条、第2条)。この日本銀行が行う政策が「金融政策」であり、金融市場の金利に働きかけることを通じて行われる。その主な手段は、従来、オペレーション(公開市場操作)、基準割引率及び基準貸付利率の変更(かつての公定歩合操作)、預金準備率操作、に一般的に整理されている。1996年以降、原則として、の短期金利の誘導目標を定め、オペレーションによってこれを実現するようになっている。なお、は金利自由化に伴い、規制金利時代での市中金利との直接連動性がなくなり、現在は政策金利としての意味合いがなくなっている。また、は1991年10月以来行われていない。

て、デフレ状況下での金融政策の効果（ここではその効果の波及経路の一つである金融機関の貸出状況について言及する）について概観し分析する。

我が国のデフレ状況の概観・分析

政府は、2001（平成13）年3月に、デフレを「持続的な物価下落」と定義し³、戦後初めて「現在、日本経済は緩やかなデフレ状態にある」と判断した⁴。このデフレ状況は2006（平成18）年6月まで続いた⁵。我が国経済は、デフレ状況から一旦脱却⁶したものの、その後、2009（平成21）年11月、政府は再び「緩やかなデフレ状態にある」と判断し、現在もデフレ状況は続いている（図1）。ここでは、「デフレ状況」との判断の根拠となった「物価」の動向とその変動要因について概観する。

（図1）消費者物価の推移



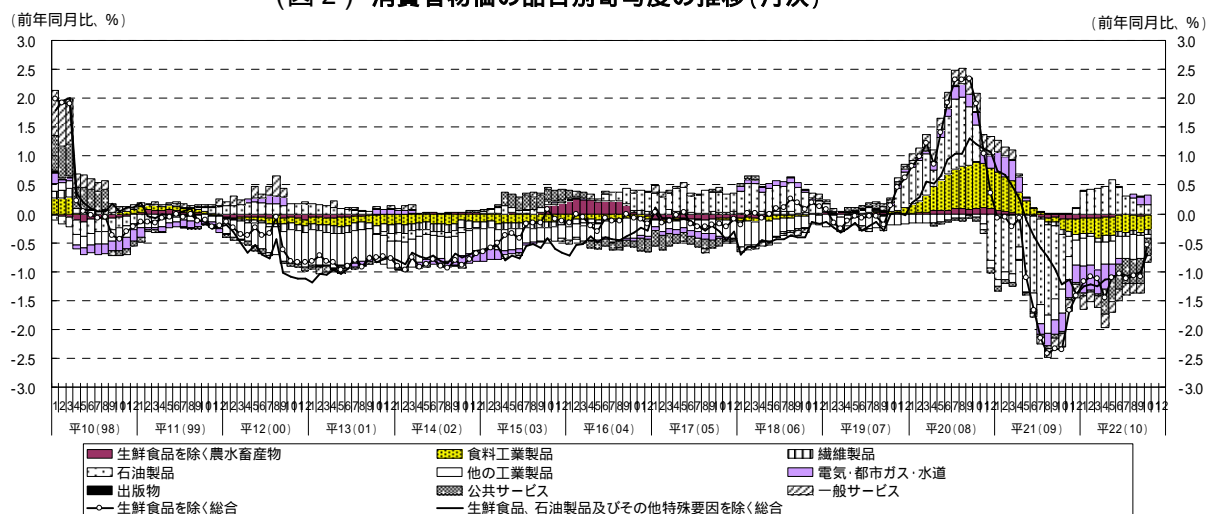
1 デフレ期の物価（消費者物価指数）動向

「デフレ状況」の判断根拠となる「物価」について、政府は「物価の基調判断に当たっては、消費者物価指数だけでなく、他の物価関連指標も踏まえた上で総合的に判断している」とされている⁷。ここでは、「消費者物価指数（生鮮食品を除く総合指数）」⁸（以下、特に断りがない

³ これまで、内閣府（及び前身の経済企画庁）はデフレを「物価の下落を伴った景気の低迷」と定義していた。
⁴ なお、99年秋以降、消費者物価指数（生鮮食品を除く総合指数）は前年比マイナスとなっており、我が国経済は既に緩やかなデフレ状態にあったとされている。
⁵ 平成18年6月の「月例経済報告」において明記されていたデフレ状況の表現（「物価の動向を総合して見ると、物価の持続的な下落（デフレ）という状況にはあるが、改善がみられる」）が、7月の月例経済報告から削除された。このとき、政府は、2001年3月から続いていたデフレ状況からの脱却を宣言していない。なお、平成19年5月の政府答弁書では、同答弁書が提出された当時の経済情勢について、「日本経済は、物価が持続的に下落するという意味でのデフレ状況にはない」とされている（内閣衆質166第210号平成19年5月15日）。
⁶ 政府は、デフレ脱却を「物価が持続的に下落する状況を脱し、再びそうした状況に戻る見込みがないこと」と定義している（内閣府「デフレ脱却の定義と判断について」（2006年3月））。
⁷ 衆議院議員馳浩君提出菅大臣の経済演説に関する再質問に対する答弁書（内閣衆質174第204号平成22年3月12日）
⁸ 日本銀行は「物価情勢を点検していく際、物価指数としては、国民の実感に即した、家計が消費する財・サービスを対象とした指標が基本となる。中でも、統計の速報性の点などからみて、消費者物価指数が重要である」としている（日本銀行「新たな金融政策運営の枠組みの導入について」2006年3月9日）
 なお、「生鮮食品を除く総合指数」は、物価の基調を見るために、「総合」から天候に左右されて振れの大きい「生鮮食品」を除いたものである。また、より明確に物価の基調を見るために、「生鮮食品」のほか、海外市況の影響を受けるエネルギー

限り、単に「消費者物価指数」という。)を取り上げ、緩やかなデフレ状況にあった1999(平成11)年前後から、その前年同月比と品目別の寄与度の動向を見ることとする(図2)。

(図2) 消費者物価の品目別寄与度の推移(月次)



(出所)総務省「消費者物価指数」。
(備考)品目別寄与度は、「生鮮食品を除く総合」に対するもの。

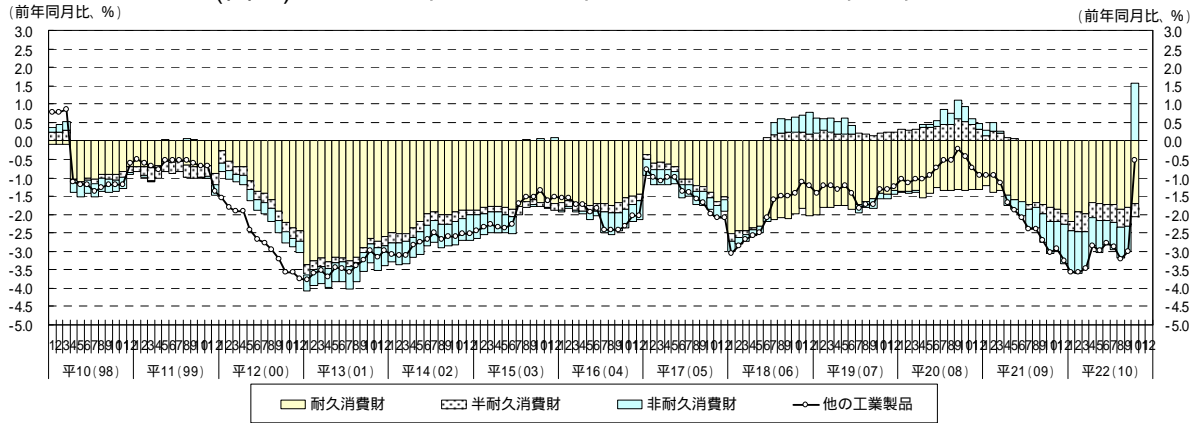
前年同月比では、1998年第2四半期以降2006年第2四半期まではマイナスからゼロ近傍の範囲で、2006年第3四半期頃以降2009年第1四半期まではゼロ近傍からプラスの範囲で、2009年第2四半期以降はマイナスで、それぞれ推移しているのが見て取れる。これを品目別の寄与度で見ると、「他の工業製品」は1998年以降ほぼ押下げ要因、「石油製品」は1998年以降2008年第3四半期まで、概ね押上げ要因となっているが、2008年第4四半期から2009年第4四半期にかけては、大幅な押下げ要因、「一般サービス」も1998年以降ほぼ押上げ要因となっているが、2009年第2四半期以降は押下げ要因、などとなっていることが見て取れる。

さらに、1998年以降ほぼ押下げ要因となっている「他の工業製品」について、その分類品目を、「耐久消費財」、「半耐久消費財」及び「非耐久消費財」に、また「輸入競合品目(電気製品を除く)」、「IT関連品目」、「電気製品」及び「その他」に、それぞれ分類⁹し直して「他の工業製品」の前年同月比の寄与度を見ると(図3及び図4) については「耐久消費財」については「IT関連品目」や「電気製品」の影響が大きいことが見て取れる。

一や石油製品、天候に左右される「米類」等、制度変更の影響を受ける「診療代」や「介護料」などを「その他特殊要因」として「総合」から除くことがある。

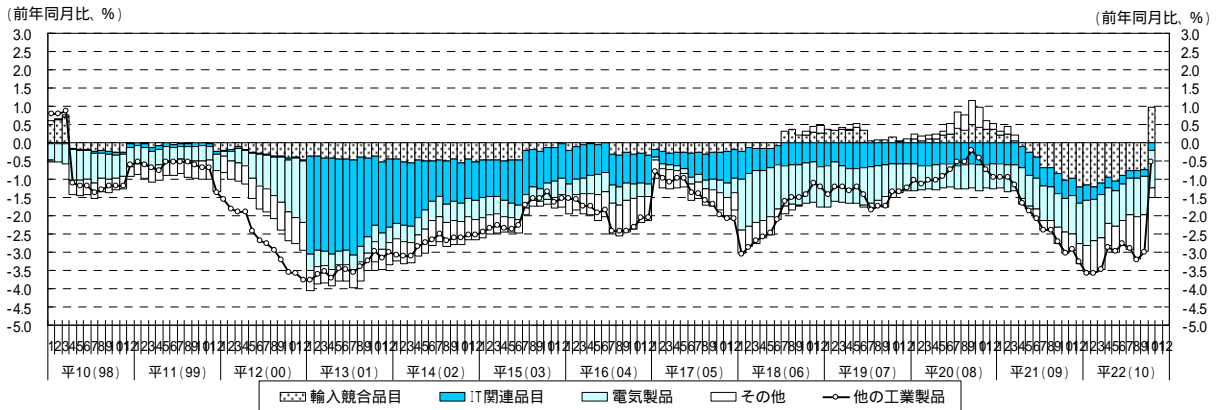
⁹ 各品目の「輸入競合品目(電気製品を除く)」、「IT関連品目」、「電気製品」への分類は、平成16年度から18年度までの各年度の「年次経済財政報告」(内閣府)で行われたものを参考にして筆者が行った。

(図3) 消費者物価(他の工業製品)の品目別寄与度の推移(月次)



(出所)総務省「消費者物価指数」

(図4) 消費者物価(他の工業製品)の品目別寄与度の推移(月次)



(出所)総務省「消費者物価指数」

(備考)「輸入競合品目」は輸入物価指数と消費者物価指数に共通に採用されている品目。なお、輸入物価指数に採用されていなくても、輸入品と競合関係にあると判断された品目は一部追加(ヘルト、柔軟仕上げ剤など)

「IT関連品目」はヘッドニック採用品目(パソコン(ノート型、デスク型)、カメラ)

なお、「生鮮食品、石油製品及びその他特殊要因を除く総合」で消費者物価指数の前年同月比の推移を見ると(図2参照)1998年以降、押し上げ、あるいは押し下げの主な寄与度要因となっている「石油製品」等の影響が除かれることから、「生鮮食品を除く総合」に比べると、2000年第1四半期から2008年第3四半期にかけては概ね下回って、また2008年第4四半期から2009年第4四半期にかけては上回って、それぞれ推移していることが見て取れる。

2 物価変動の要因

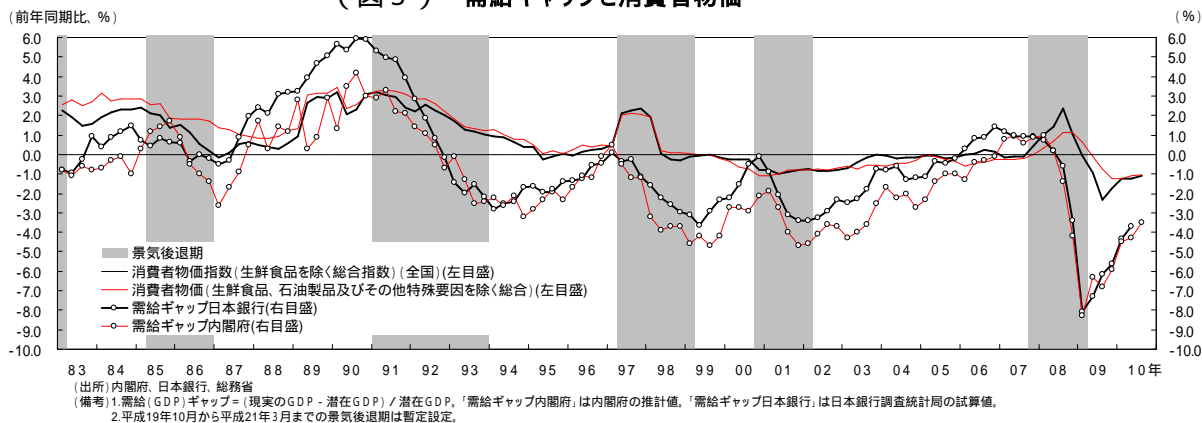
物価変動の主な要因として、通常、需給動向、輸入品価格の動向、物価予想の3つが挙げられる¹⁰。については、我が国は原・材料の多くや製品を輸入していることから、上述した消費者物価指数の品目別寄与度の分析において、「石油製品」(品目としては、プロパンガス、灯油、ガソリン)が消費者物価の押し上げ、押し下げ要因として大きな影響を及ぼしていることが見て取れたように、原油等の輸入資源価格等の変動が物価に影響を及ぼす傾向があるといえる。ここではとについて、物価との関係を概観し分析することにする。

¹⁰ 「平成22年度年次経済財政報告」。なお、デフレの要因として、平成13年度から17年度までの各年次経済財政報告では、「供給要因(安値輸入品の増大等)」、「需要要因(景気の弱さ)」、「金融要因(金融仲介機能の低下等)」を挙げている。

ア 需給動向

需給動向として需給（GDP）ギャップ（内閣府と日銀がそれぞれ推計している「（現実のGDP - 潜在GDP）/ 潜在GDP」¹¹）を取り上げ、この需給ギャップと消費者物価指数（前年同期比）との関係を、1983（昭和58）年以降のデータを使って見てみると、両者の間には一定の対応関係が一応見て取れる。すなわち、需要が強くなるとその後物価は上昇し、需要が弱くなるとその後物価は低下する傾向がうかがえる（図5）。

(図5) 需給ギャップと消費者物価

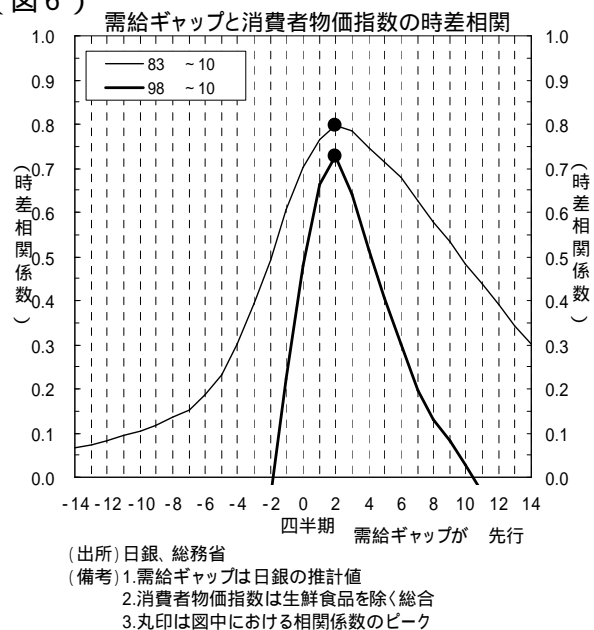


そこで、需給ギャップと消費者物価指数との間の時間的先行性の相関関係を調べる。それを踏まえ、次に、両者の影響度合いの関係を調べる。なお、ここでは、需給ギャップは日銀の推計値を使うことにする。

需給ギャップの変動と消費者物価指数の変動との間の時間的先行性については、異なる推計期間（「83年第1四半期から10年第2四半期」と「98年第1四半期から10年第2四半期」）を置いて調べたところ、いずれの推計期間においても、需給ギャップの変動が消費者物価指数の変動に対して、2四半期（半年）先行していることがうかがわれる結果となった¹²（図6）。

次に、需給ギャップの変動が消費者物価指数の変動を2四半期先行することを踏まえ、前者が後者に対してどの程度影響を与えているかを調べる。

(図6)

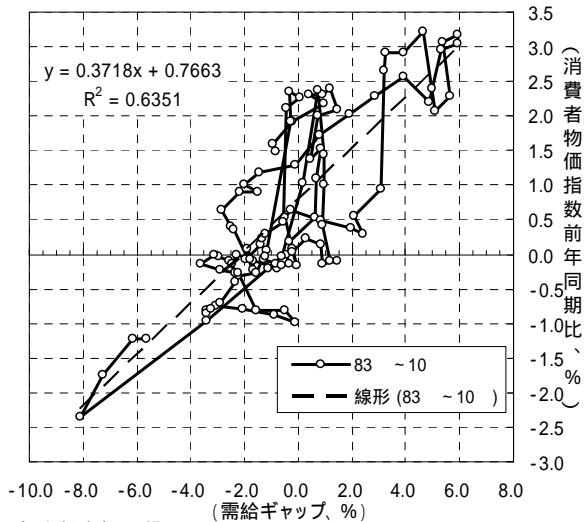


¹¹ 潜在GDPの推計は、内閣府と日銀がそれぞれ独自の方法で行っている。なお、需給（GDP）ギャップ及び潜在GDPは、加工度の高い推計値であるので、推計誤差を発生させる様々な要因が存在することから、かなりの幅をもって解釈しなければならないとされている。

¹² なお、内閣府の推計による需給ギャップのデータと消費者物価指数のうち生鮮食品、石油製品及びその他特殊要因を除く総合指数に基づき、異なる推計期間（「83年第1四半期から10年第2四半期」と「98年第1四半期から10年第2四半期」）において、両者の時間的な相関関係を調べたところ、いずれの推定期間においても、需給ギャップの変動が消費者物価の変動に対して、4四半期（1年）先行する結果となった。

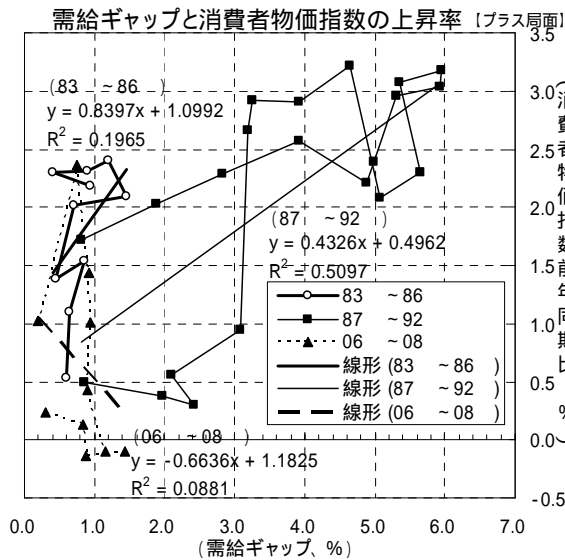
まず、この需給ギャップの先行性を考慮して、需給ギャップと消費者物価指数の関係調べると、両者の間に相関関係が認められる結果となった(図7)。その上で、需給ギャップがプラスとマイナスになるそれぞれの局面ごとに分けて、消費者物価との相関関係を線形で表して見てみると、線形の傾きは需給ギャップがプラスの局面(「83年第4四半期から86年第1四半期」、「87年第3四半期から92年第3四半期」)のときの方がマイナスの局面(「92年第4四半期から96年第4四半期」、「08年第3四半期から10年第2四半期」)のときに比べて急であることが見て取れる結果となった。すなわち、需給ギャップがプラスの局面の方が消費者物価の変動の感応度が高いことがうかがわれる結果となっている。また、需給ギャップがプラスとマイナスのいずれの局面においても、近年の線形の方(「87年第3四半期から92年第3四半期」と「08年第3四半期から10年第2四半期」)が下方にシフトしており、それぞれの局面においても、近年、需給ギャップに対する消費者物価の変動の感応度が低下していることがうかがわれる結果となっている¹³(図8及び図9)。

(図7) 需給ギャップと消費者物価指数の上昇率



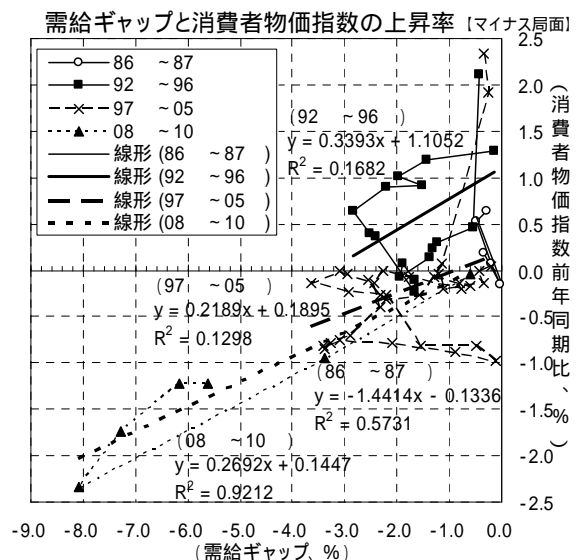
(出所)総務省、日銀
 (備考)1.需給ギャップは日銀の推計値。また、需給ギャップは2四半期後方にプロット
 2.消費者物価指数は生鮮食品を除く総合

(図8)



(出所)総務省、日銀
 (備考)1.需給ギャップは日銀の推計値。また、需給ギャップは2四半期後方にプロット
 2.消費者物価指数は生鮮食品を除く総合

(図9)



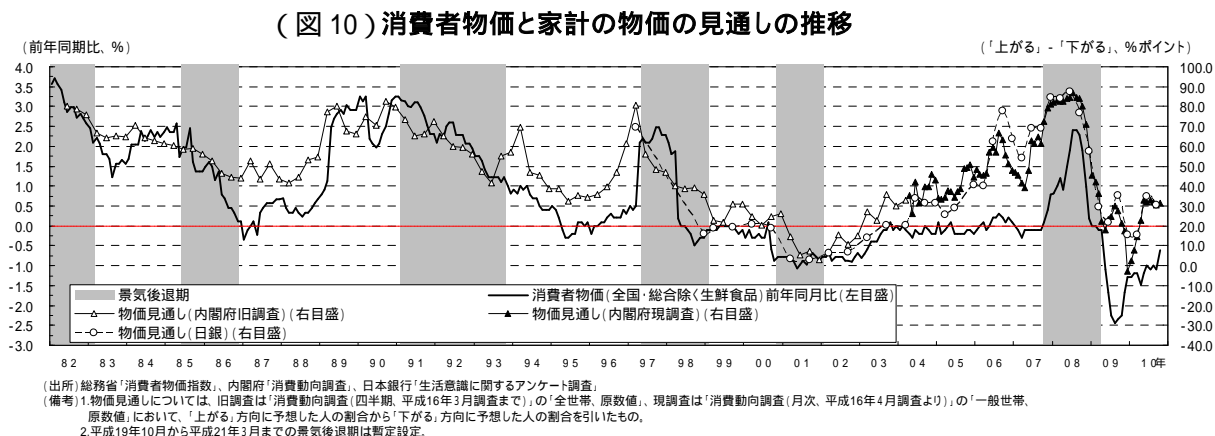
(出所)総務省、日銀
 (備考)1.需給ギャップは日銀の推計値。また、需給ギャップは2四半期後方にプロット
 2.消費者物価指数は生鮮食品を除く総合

¹³ なお、「86～87」及び「06～08」のそれぞれの期間の線形の傾きがマイナスになっている。前者については、需給ギャップの伸び率がマイナスであったのに対し、消費者物価は円高原油安を背景に落ち着いた動きであったことが、後者については、需給ギャップの伸び率が07年以降低下していく一方、消費者物価は07年第4四半期以降石油製品を中心に上昇したことが原因と思われる。

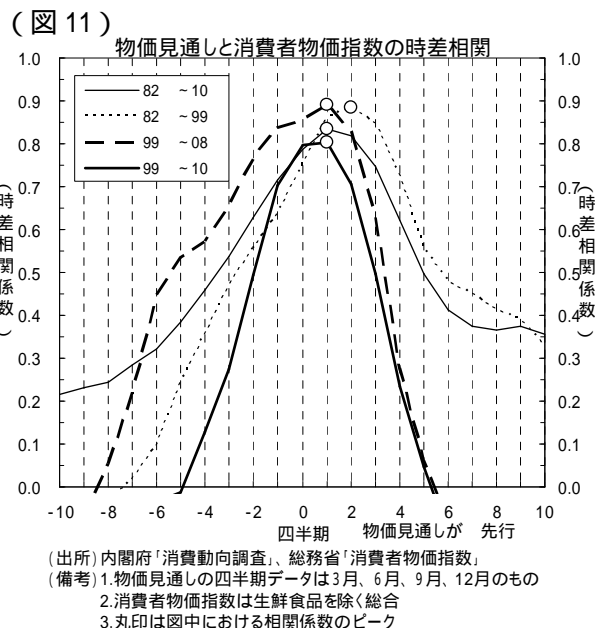
イ 物価予想

家計や企業は、現在の物価動向のほか将来の物価予想を前提に、家計は消費を行い、企業は価格・賃金設定を行うことから、物価予想は物価動向に影響を及ぼすと考えられている。

そこで、物価予想の統計として家計の物価見通しの意識調査（「消費動向調査¹⁴」と「生活意識に関するアンケート調査¹⁵」）のデータと、消費者物価指数（前年同月比）を使って両者の関係を調べてみると、その間には、一応前者が後者に先行して変動していることが見て取れる（図10）。



それでは、物価予想は物価動向に対してどの程度の時間的先行性があるのか。長期にわたって定点調査を行っている「消費動向調査」の家計の物価見通しと、消費者物価指数（前年同月比）との間の時間的な相関関係を調べると、推計期間の違いにより若干の差が出たものの、前者は1四半期（3か月）から2四半期（半年）、後者に先行する結果となった（図11）。



デフレ状況下での金融政策の概観・分析

ここでは、まず、我が国の経済が既に緩やかなデフレ状況にあり、ゼロ金利政策が導入された1999（平成11）年から現在までの日銀による金融政策の動向を概観する。次に、その金融政策の効果を概観し分析する。

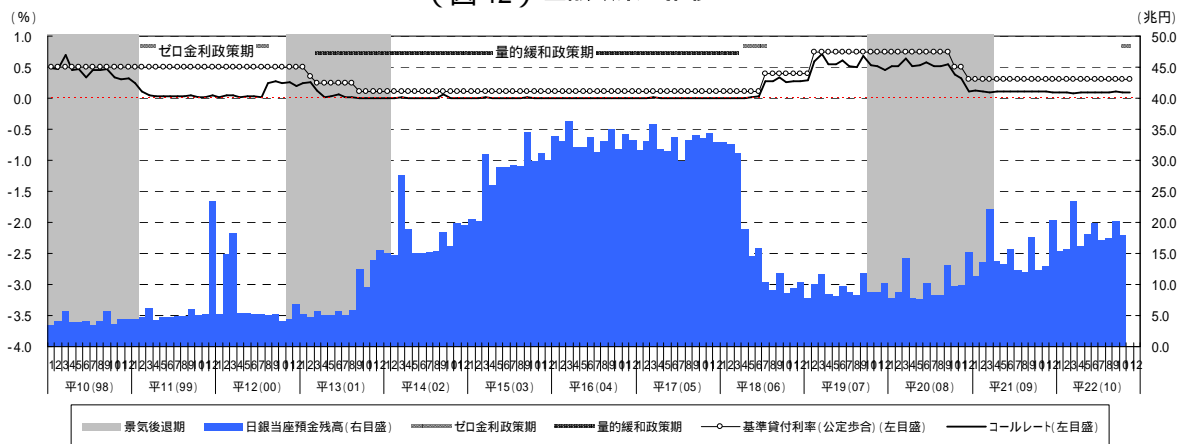
¹⁴ 「消費動向調査」では、平成16年3月調査までは「今後半年間の物価の上がり方」を、またそれ以後の調査では「1年後の物価の見通し」を調査している。

¹⁵ 「生活意識に関するアンケート調査」では、「1年後の物価に対する見方」を調査している。

1 金融政策の動向

1999（平成11）年から現在までにおいて、金融政策の大きな変更の節目となったのは、デフレ状況から一旦脱却した直後に量的緩和政策が解除され、その後引き続きとられていたゼロ金利政策が解除された2006（平成18）年7月と思われる（図12）。そこで、以下「99年第1四半期から06年第3四半期」と「06年第3四半期以降」に区分して、それぞれの期間における金融政策の動向を叙述する。

（図12）金融政策の推移



（出所）日本銀行
 （備考）1. コールレートは無担保コールレート（オーバーナイト物）。
 なお、日本銀行は、1996年以降、原則としてオペレーションにより金融調節を行うようになったため、現在の日本銀行の政策金利は、無担保コールレート（オーバーナイト物）であり、「公定歩合」には政策金利としての意味合いはなくなっている。
 2. 平成19年10月から平成21年3月までの景気後退期は暫定設定。

ア 99年第1四半期から06年第3四半期

この時期の金融政策は、大きく「ゼロ金利政策の導入と解除」、「量的緩和政策の導入と解除及びゼロ金利政策への変更」と「ゼロ金利政策の解除」の三つに区分することができる。その概要は次のとおりである。

（ア）ゼロ金利政策の導入と解除

1997（平成9）年秋から1998（平成10）年秋にかけて、一部金融機関の経営破綻等をきっかけとした金融システムの動揺、アジア地域の通貨・経済調整等を背景に、国内景気は悪化していった。この間、政府は総合経済対策（1998年4月）、緊急経済対策（同年11月）等を策定するとともに、日銀も金融緩和措置（1998年9月）を実施した。こうした対策の効果やアジア地域の経済情勢の安定化を背景に、公共投資の大幅な増加等に支えられ、1998（平成10）年末頃から景気の悪化テンポが徐々に緩やかになっていった。しかし、民間需要は依然として低迷基調であり、先行きデフレ圧力が高まる可能性があることなどから、1999（平成11）年2月、日銀は、金融市場調節方針を一段と緩和し、「より潤沢な資金供給を行い、無担保コールレート（オーバーナイト物）を、できるだけ低めに推移するよう促す」¹⁶こととした（いわゆるゼロ金利政策）。その結果、無担保コールレート（オーバーナイト物）（以下、単に「コールレ

¹⁶ 具体的には「当初0.15%前後を目指し、その後市場の状況を踏まえながら、徐々に一層の低下を促す」とされた。

ト」という。)は0.10%前後までに、さらに概ね0.03~0.05%程度の水準まで低下していった。

同年4月には、コールレートの追加的な引下げ余地が事実上なくなった状況を踏まえ、市場の期待を安定させるため、「デフレ懸念の払拭が展望できるような情勢となるまでゼロ金利政策を継続する」こととされた¹⁷。その結果、コールレートは、概ね0.03%で推移することとなった。また、国内景気は、公共投資や住宅投資による下支え、金融システム不安の後退、株価の上昇等もあり、下げ止まりの状況が続いた。しかし、依然として民間需要の明確な自律的回復の動きがみられず、物価の潜在的な低下圧力も残っていた。

その後、国内景気は全体として、下げ止まりから持ち直しへと転じ、さらに緩やかな回復過程に入っていった。また、民間需要をめぐる環境は徐々に改善していき、自律的回復局面に入っていった。そして、物価の潜在的な低下圧力は大きく後退していった。

2000(平成12)年8月、日銀は、上記「デフレ懸念の払拭が展望できるような情勢」に至ったと判断し、ゼロ金利政策を解除し、コールレートの誘導目標を引き上げ、0.25%前後で推移するよう促すこととした。

(表1) ゼロ金利政策の推移(概要)

決定日時 (年月日)	コールレート 誘導目標水準	長期国債 買入れ月額	その他
平11.2.12 (ゼロ金利政策 の導入)	当初0.15%前後、 徐々に一層の低下 (0.03~0.05%程度)	これまでと 同様の頻度、 金額で実施 ¹⁸	
平11.10.13	できるだけ低めに推移 (概ね0.02~0.03%)	↓	・コンピューター2000年問題への弾力的な対応
平12.8.11 (ゼロ金利政策 の解除)	0.25%前後 (0.25%前後)	↓	

(出所)日本銀行HP等を基に作成

(備考)「コールレート誘導目標水準」欄中の「()」は同目標水準変更後のコールレートの推移

(1) 量的緩和政策の導入と解除及びゼロ金利政策への変更

ゼロ金利政策の解除後も、引き続き大幅な金融緩和の状態が維持され、国内景気は緩やかに回復し、物価は横這いないしやや弱含みで推移した。その後、国内景気は、海外経済の減速を受けた輸出の減少を背景に減速し、物価も弱含みで推移した。そのため、ゼロ金利政策の解除後、0.25%前後の水準で概ね安定的に推移していたコールレートの誘導目標を0.15%前後に引き下げるなどの措置がとられた。

しかし、国内景気は足踏み状態と判断されたことから、2001(平成13)年3月、日銀は、物価の継続的な下落防止と持続的な経済成長のため、金融市場調節の主たる操作目標を、これまでのコールレートから、日銀当座預金(以下「日銀当預」という。)¹⁹の残高という金融の量

¹⁷ 日銀総裁が記者会見で表明。

¹⁸ 日銀は「国債買入オペ」(利付国債買い切りオペ)を、日証券の長期的な増加額に概ね見合うように行うという考え方に沿って、平成9年11月以降、月4,000億円程度(国債の額面ベース)の規模で実施している。

¹⁹ 「日銀当座預金」は、金融機関が日本銀行に保有している当座預金(出し入れが自由な無利子の預金)である。その主な役割は、金融機関が他の金融機関や日本銀行、あるいは国と取引を行う場合の「決済手段」、金融機関が個人や企業に支払う「現金通貨の支払準備」、準備預金制度の対象となっている「金融機関の準備預金」、とされている。

的な指標に変更すること（量的緩和政策） 量的緩和政策は、消費者物価指数の前年比上昇率が安定的にゼロ%以上となるまで、継続すること（時間軸効果） 日銀当預を円滑に供給するために必要な場合には、銀行券発行残高を上限として、長期国債の買入れ増額をすること、とした。

すなわち、については、残高4兆円強から1兆円程度積み増し5兆円程度に増額、については、月4千億円ペースで行っている長期国債の買入れを増額すること、とされた。

2001（平成13）年4月から2002（平成14）年3月にかけて、国内景気の調整局面入りと悪化、欧米の景気減速による世界経済の同時減速傾向と物価下落傾向の強まり等を背景に、日銀当預残高の目標水準と国債買入れ月額が順次引き上げられるなど、量的緩和政策が進められていった。その結果、コールレートは、0.001%～0.002%まで低下した。

その後、2003（平成15）年9月にかけて、国内景気は海外経済の回復に伴い外需主導により下げ止まり、以後、横這いの動きで推移する一方、物価は下落基調で推移した。この間、SARS等を背景とした海外の景気回復力の不確実性の高まり、国内景気の先行きの不透明感の強まり等を踏まえ、引き続き、日銀当預残高の目標水準と国債買入れ月額が引き上げられるなど、さらに量的緩和政策が進められていった。その結果、コールレートは、0.001%～0.002%の水準で推移した。

国内景気は、それまでの横這い圏内の動きから、緩やかな回復へと転じ、また、物価は前年比ゼロ近傍で推移したが、今後の景気回復の動きをさらに確実なものとするなどのため、引き続き、日銀当預残高の目標水準が引き上げられるなど、量的緩和政策が進められていった。その結果、コールレートは、引き続き0.001%～0.002%の水準で推移した。

以後、2004（平成16）年度の国内景気は回復を続けたが、その後、一時的な「踊り場」局面に入ったことなどから、この間、日銀当預残高の目標は「30～35兆円程度」で維持され、コールレートは、引き続き0.001%～0.002%の水準で推移した。

2005（平成17）年度に入ると、国内景気は、「踊り場」局面から脱却し回復を続けることになり、また、物価については、前年比で、国内企業物価は徐々に上昇していく一方、消費者物価は小幅のマイナスで推移した後プラスに転じた。この間、日銀当預残高の目標は「30～35兆円程度」で維持されたものの、「札割れ」の頻繁な発生を踏まえ、日銀当預残高の目標値の一時的な下限割れが許容されることとなった。そして、2006（平成18）年になると、景気の着実な回復、国内企業物価の上昇、消費者物価のプラス基調での推移等を踏まえ、同年3月、日銀は、上記の「約束」の条件が満たされたと判断し、量的緩和政策を解除し、金融市場調節の操作目標をコールレートに変更した上で、同レートを、概ねゼロ%で推移するよう促すこととした。

(表2) 量的緩和政策の推移(概要)

決定日時 (年月日)	当座預金残高目標	長期国債 買入れ月額	その他
平13. 3.19 (量的緩和 政策の導入)	金融市場調節の操作目標を 当座預金残高に変更 5兆円程度 (概ね0.01%)	現在の 4,000億円 を増額	
平13. 8.14	6兆円程度 (0.01%)	6,000億円	
平13. 9.18	6兆円を上回る (0.002~0.003%)	↓	・公定歩合引下げ 等
平13.12.19	10~15兆円程度 (0.001~0.002%)	8,000億円	・金融市場調節手段の拡充
平14. 2.28	年度末に向けた一層潤沢な資金供給 (0.001~0.002%)	1兆円	・適格担保拡大の検討 等
平14.10.30	15~20兆円程度 (0.001~0.002%)	1.2兆円	・手形買入期間の延長
平14.12.17	(0.001~0.002%)		・証券貸付債権の担保拡大 等
平15. 3.25	17~22兆円程度 (0.001~0.002%)		
平15. 4.30	22~27兆円程度 (0.001~0.002%)		・産業再生機構に対する証券貸付債権の 適格担保化
平15. 5.20	27~30兆円程度 (0.001~0.002%)		
平15. 6.11	(0.001~0.002%)		・資産担保証券の買入れ対象資産化
平15.10.10	27~32兆円程度 (0.001~0.002%)		・国債買現先才への期間延長 等
平16. 1.20	30~35兆円程度 (0.001~0.002%)		・資産担保証券の買入基準見直し
平16. 4. 9	(0.001~0.002%)		・国債の補完供給制度の導入
平17. 5.20	資金需要が極めて弱いと判断 される場合には、目標を下回る ことがありうる (0.001~0.002%)	↓	
平18. 3. 9 (量的緩和 政策の解除)	金融市場調節の操作目標を コールレートに変更 同レートを、概ねゼロ%で推移 するよう促す 当座預金残高を所要準備額に 向けて削減していく (概ね0%)	当面、同金額、 頻度で実施 ↓	・補完貸付の適用金利の据置き 等

(出所) 日本銀行HP等を基に作成

(備考) ・「決定日時(年月日)」欄中のシャドウ箇所はデフレ期

・「当座預金残高目標」欄中の「()」は同目標変更後のコールレートの推移

(ウ) 「ゼロ金利政策」の解除

「概ね0%」を誘導目標とするゼロ金利政策への変更後も、国内景気は着実に回復を続けるとともに、物価については、前年比で、国内企業物価の上昇率は徐々に高まり、また消費者物価はプラス基調で推移した。こうした状況の下で、今後ともゼロ金利を維持し続けると、将来、経済・物価が大きく変動する可能性があることを踏まえ、2006(平成18)年7月、日銀はゼロ

金利政策を解除し、コールレートを0.25%前後で推移するよう促すこととした。その結果、概ねゼロ%であったコールレートは、0.25%前後で推移することとなった。

(表3) ゼロ金利政策の推移(概要)

決定日時 (年月日)	コールレート 誘導目標水準	長期国債 買入れ月額	その他
平18. 3. 9	概ね0% (0.002~0.043%)	↓	
平18. 7.14 (ゼロ金利政策 の解除)	0.25%前後 (0.25%前後)		・基準貸付利率(旧公定歩合)引上げ

(出所) 日本銀行HP等を基に作成

(備考) ・「決定日時(年月日)」欄中のシャドウ箇所はデフレ期

・「コールレート誘導目標水準」欄中の「()」は同目標変更後のコールレートの推移

イ 06年第3四半期以降

ゼロ金利政策の解除後も、国内景気は緩やかに拡大を続け、物価については、前年比で、国内企業物価は上昇を続け、また消費者物価は一時ゼロ近傍で推移することがあったものの、プラス基調で推移した。そのため、一旦、コールレートの誘導目標水準は引き上げられた。

その後、2007(平成19)年秋以降、国内景気は減速していき、次第に停滞していく一方、物価も上昇傾向を強めていった。そして、2008(平成20)年秋以降、米欧の金融危機に端を發した海外経済の悪化等を背景に、国内景気は停滞色を強めていき、物価も下落に転じた。この間、コールレートの誘導目標水準の引下げと国債買入れ月額の引上げとともに、企業金融の支援と金融市場の安定確保の措置が講じられた。

2009(平成21)年春以降、国内景気は下げ止まり、さらに持ち直しに向かったが、物価は下落幅を拡大していった。この間、金融市場の安定確保等の観点から、引き続き、企業金融円滑化支援措置といった非伝統的な金融政策手段がとられた。

その後、国内景気は持ち直し、さらに緩やかに回復していくとともに、消費者物価の下落幅が縮小していった。この間も、引き続き追加的な緩和措置が講じられたほか、成長基盤強化支援の資金供給を実施することとされた。

(表4) 金融政策の推移(概要)

決定日時 (年月日)	コールレート 誘導目標水準	長期国債 買入れ月額	その他
平19. 2.21	0.5%前後 (0.5%前後)	↓	・基準貸付利率(旧公定歩合)引上げ
平20.10.31	0.3%前後 (0.3%前後)		・基準貸付利率(旧公定歩合)引下げ ・補完当座預金制度の導入
平20.12.19	0.1%前後 (0.1%前後)	1.4兆円	・基準貸付利率(旧公定歩合)引下げ

決定日時 (年月日)	コールレート 誘導目標水準	長期国債 買入れ月額	その他
平21. 2.19		↓	・企業金融支援策の拡充 等
平21. 3.18		1.8兆円	
平21. 4. 7		↓	・適格担保範囲の拡大
平21. 5.22		↓	・適格担保範囲の拡大
平21.12. 1		↓	・新しい資金供給手段の導入
平22. 3.17		↓	・固定金利オベの大幅な増額
平22. 6.15		↓	・成長基盤強化支援の資金供給の導入
平22. 8.30	↓	↓	・固定金利オベの拡充

(出所) 日本銀行HP等を基に作成

(備考) ・「決定日時(年月日)」欄中のシャドウ箇所はデフレ期

・「コールレート誘導目標水準」欄中の「()」は同目標変更後のコールレートの推移

しかし、2010(平成22)年夏以降の海外経済の減速や円高による影響などを背景に、国内景気は、緩やかに回復しつつも、改善の動きが弱まっていることから、金融緩和を一段と強力に推進するため、同年10月、日銀は、コールレートを、0~0.1%程度で推移するよう促す(実質ゼロ金利政策の採用)。「中長期的な物価安定の理解」²⁰に基づき、物価の安定が展望できる情勢になったと判断するまで、実質ゼロ金利政策を継続していく、資産買入等の基金²¹を創設する、こととされた。

(表5) ゼロ金利政策の推移(概要)

決定日時 (年月日)	コールレート 誘導目標水準	長期国債 買入れ月額	その他
平22.10. 5 実質 ゼロ金利政策 の採用	0~0.1%程度 (0.1%を幾分下回る)	↓	・資産買入等の基金の創設

(出所) 日本銀行HP等を基に作成

(備考) ・「決定日時(年月日)」欄中のシャドウ箇所はデフレ期

・「コールレート誘導目標水準」欄中の「()」は同目標変更後のコールレートの推移

2 金融政策の効果

日銀は、インフレでもデフレでもない、「物価の安定」に向け、事実上デフレ状況にあったとされる1999(平成11)年秋から、デフレ状況から脱却したとされる2006(平成18)年6月までの間、ゼロ金利政策や量的緩和政策の導入等、伝統的あるいは非伝統的な金融政策手段を講じてきた。その後、政府が、約3年半ぶりのデフレ判断を行った2009(平成21)年11月から現在までの間も、2010(平成22)年10月に、2006(平成18)年7月以来のゼロ金利政策の採用等、「物価の安定」に向けた伝統的あるいは非伝統的な金融政策手段を講じている。

²⁰ 「消費者物価指数の前年比で2%以下のプラスの領域にあり、委員の大勢は1%程度を中心と考えている。」(2009年12月18日日本銀行「「中長期的な物価安定の理解」の明確化」)

²¹ 基金において、国債、CP、社債、ETF、J-REIT等の金融資産の買入れと固定金利方式・共通担保資金供給オペレーションを行うことが検討されることとなった。

デフレ状況の下で、日銀がとったゼロ金利政策は、コールレートをゼロ%近辺に固定するように資金量を調節する政策であるのに対し、量的緩和政策は、資金供給量を主たる操作目標とし、コールレートの変動は市場に委ねる政策であるが、いずれも金融緩和効果の実現を狙ったものである。

ゼロ金利政策も量的緩和政策も、金融システムに対する不安感が強かった時期には、金融市場と金融システムの安定に大きな効果を発揮したとされる一方、金融システム不安が後退した下での量的緩和政策については、短期金利がゼロであることによる経済・物価への刺激効果の有効性については、評価は分かれている。

そこで、ここでは、デフレ状況下での金融政策の効果について、各種統計データを概観して分析することにする。なお、この時期においては、併せて数次にわたり経済対策に基づく財政政策が実施されている。そのため、統計データから金融政策の効果だけを読み取ることは困難であるので、その分析には幅があることに留意する必要がある。

ア マクロ統計データの概観

ゼロ金利政策や量的緩和政策が狙いとする金融緩和効果は、通常、マネーを増やし金利を低下させると、「貸出の拡大」「投資の拡大」「雇用の増加」「所得の増加」「消費の拡大」というサイクルが好循環し、金融政策の効果が経済活動に波及し、これがさらに物価に波及するという「景気刺激効果」を想定していると思われる。

そこで、このような景気刺激効果が実現したかを、まず、マクロ統計データで見てみることにする。

(ア) マネタリーベースとマネーストック（マネーサプライ）の推移

マネタリーベースが増えると、通常は、金融機関の貸出を通じた信用創造を媒介にして、マネーストックも増えるものと考えられている²²。

そこで、80年以降の両者の動きを変化率で見ると（図13上）、90年代半ば頃までは、変化の方向性と変動幅はともに、概ね似た動きをしていたことが見て取れる。しかし、90年代後半以降は、変化の方向性は概ね一致しているようだが、変動率については著しい差が見て取れる。すなわち、これまで両者の間で見て取れた安定した関係が崩れ、マネタリーベースが35%超まで上昇したり、マイナス20%超まで低下したりするなど激しく変動しているのに対し、マネーストックは0%から5%の範囲内の低位で安定的に推移している²³。

²² 「マネタリーベース」は、世の中に出回っているお金である流通現金（日本銀行券（紙幣）+流通貨幣（硬貨））と日銀当座預金との合計額である。そして、前者は個人や法人の現金需要の影響を強く受ける一方、後者は日銀の金融調節等の影響を受けて変動する。

「マネーストック」は、金融機関・中央政府以外の経済主体（すなわち、一般法人、個人、地方公共団体等の通貨保有主体）が保有する通貨量の残高である。あらゆる経済活動に通貨が使われていること、物価は基本的に、財やサービスと通貨との関係を示すものであることから、マネーストックは実体経済や物価を包括的に示していると考えられている。なお、2008年の見直しの際、「マネーサプライ（通貨供給量）」から「マネーストック（通貨残高）」へ名称が変更された。

「マネタリーベース」と「マネーストック」の関係は、後者は、前者が金融機関の貸出を通じて拡大（信用創造）された通貨量を集計していると考えられている。

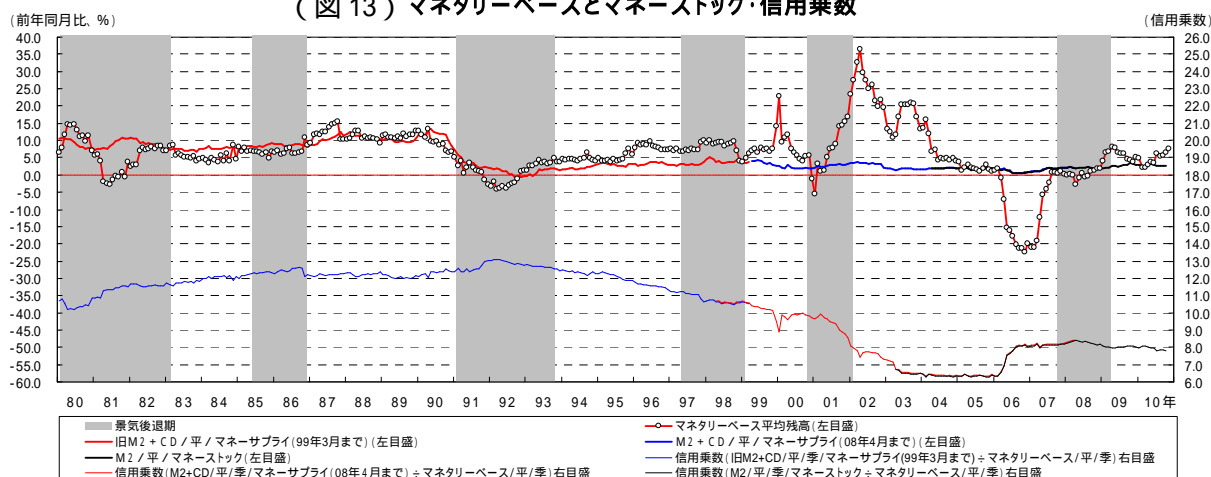
また、中央銀行は、短期市場金利ないし中央銀行当座預金を操作目標として金融調節を行い、金融機関や企業・家計などの資産・負債の選択行動を通じて、「マネーストック」の動きに影響を及ぼしている。

²³ 90年代半ば頃までは、両者の間に、因果関係が見て取れることから、統計的手法として時差相関係数を算出して両者の先行関係を検証したところ、80年代から90年代半ばの期間において、マネタリーベースはマネーストックに対し先行する一方、それ以降の期間では、マネタリーベースには先行性がないという結果となった。80年1月から96年12月までの期間の時差相関係数は、マネタリーベースがマネーストックを1か月先行するときに最大値0.63となった。なお、97年1月か

(1) 信用乗数と貨幣の流通速度の推移

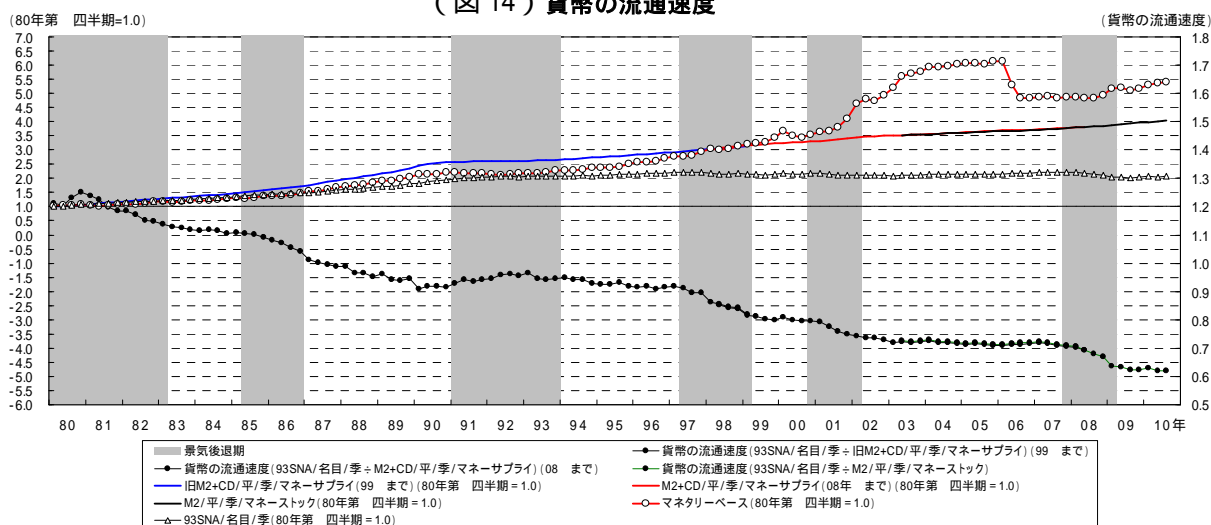
また、1単位のマネタリーベースに対し、何単位のマネーストックを作り出すことができるかを示す信用乗数（マネーストック／マネタリーベース）や、貨幣の流通速度（名目GDP／マネーストック）の推移を見ると（図13下、図14下）両者とも92年から低下基調にあることが見て取れる。すなわち、信用乗数については、80年代前半から12程度で横ばいで推移していたのが、92年前半に13のピークをつけると、03年にかけて6台半ばまで低下していき、その後再び上昇して、06年半ば以降、8程度で横ばいで推移している。貨幣の流通速度については、81年から低下していたのが、一旦90年に0.9程度で下げ止まり、その後上昇して92年から93年にかけて0.95程度でピークをつけると、以後低下していき0.6前半で推移している。

(図13) マネタリーベースとマネーストック・信用乗数



(出所) 日本銀行「マネーストック」及び「マネタリーベース」。
 (備考) 平成19年10月から平成21年3月までの景気後退期は暫定設定。

(図14) 貨幣の流通速度



(出所) 内閣府「国民経済計算」、日本銀行「マネーストック」及び「マネタリーベース」。
 (備考) 平成19年10月から平成21年3月までの景気後退期は暫定設定。

ら10年10月までの期間の時差相関係数は、前者が後者を2か月遅行するときに最大値0.56となった。

イ 金融政策による金利と貸出への影響

このように、マクロ統計データを概観すると、デフレ状況下にあった 98 年以降は、マネーストックは低い伸びにとどまり、また、信用乗数や貨幣の流通速度は低下している。それでは、「ゼロ金利政策」や「量的緩和政策」には、通常、期待される金融緩和効果（「貸出の拡大」「投資の拡大」「雇用の増加」「所得の増加」「消費の拡大」のサイクルの好循環による景気刺激効果）がなかったのか、あるいは限定的にせよあったのか。そこで、ここでは、日銀の金融政策の効果による金利への影響と、最終的に経済活動や物価へ波及していくまでの経路のうち、紙幅の関係から、「貸出」への波及状況に絞って、統計データを概観し分析する。

(ア) 日銀の金融調節による短期金利の誘導

日銀は、短期金融市場の金利（コールレート）の誘導目標を定め、オペレーション（公開市場操作）によって、コールレートをコントロールしている。それが他の金融市場の金利や金融機関の貸出金利等に波及していき、企業や個人の経済活動全体に影響を及ぼしていく。すなわち、日銀は、日銀当預残高の増減を予測した上で、必要に応じ資金の供給や吸収のオペレーションを行うことにより、日銀当預残高を調整する。その結果、金融機関は日銀当預を保有するために短期金融市場で資金調達を行うことから、短期金融市場の需給バランスが変化し、短期金利が低下したり、上昇したりする。そこで、このように経済活動に影響を与える短期金利の形成に関係している日銀当預残高の推移と金利への影響を見ることにする。

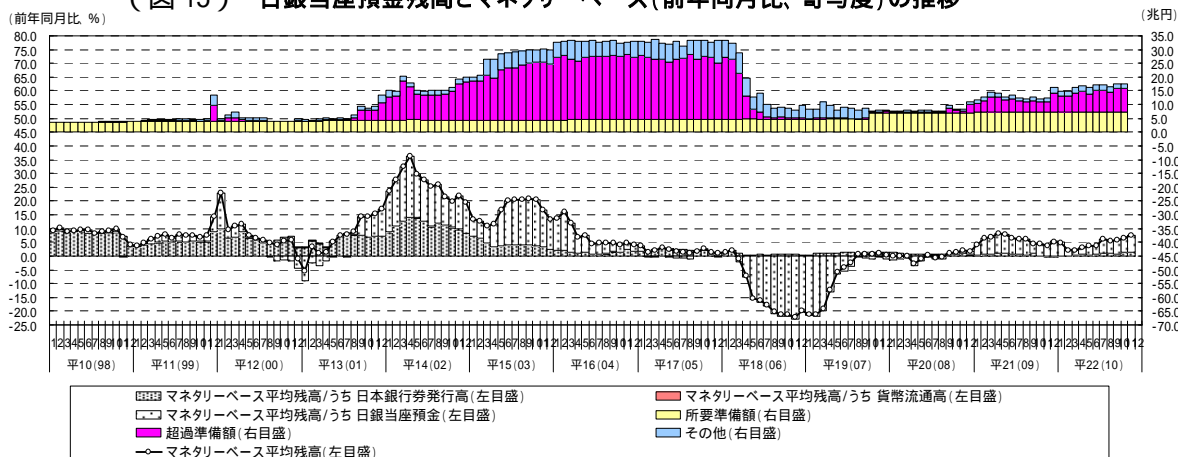
a 日銀当座預金残高の推移

日銀当預残高の推移を見ると、「量的緩和政策」における日銀当預の残高目標水準の引上げ期（01 年 8 月～06 年 2 月）、世界金融危機に伴う金融緩和期（08 年 9 月以降）において、残高が著しく増えている（図 15 上）。いずれも、金融市場や金融システムへの不安、あるいは実態経済の悪化への懸念が生じた時期である。また、その内訳の推移を見ると、いずれの時期も、超過準備額²⁴が大きく影響していることがうかがわれる。特に、の時期における超過準備額は、当時の所要準備額（4～4.5 兆円程度）を大幅に上回る金額となっている。

なお、日銀当預は流通現金（日本銀行券、流通貨幣）とともにマネタリーベースを構成している。そこで、日銀当預のマネタリーベースへの影響度（マネタリーベースの変動率に対する押し上げ・押し下げ要因）を見ると、と のいずれの時期も、日銀当預が押し上げ要因として大きく寄与していることが見て取れる（図 15 下）。

²⁴ 「超過準備額」とは準備預金制度に基づく所要準備額を上回る金額。なお、我が国では、民間の預金取扱金融機関に対し、預金などの対象債務の額に所定の比率を乗じた金額（法定準備需要）以上の資金を、付利されない「準備預金」として、日銀当座預金残高で保有することが「準備預金制度に関する法律」で義務付けられている（準備預金制度）。この保有を義務付けられている最低金額を「法定準備預金額」あるいは「所要準備額」という。

(図15) 日銀当座預金残高とマネタリーベース(前年同月比、寄与度)の推移



(出所) 日本銀行「マネタリーベース」

b 金利への影響

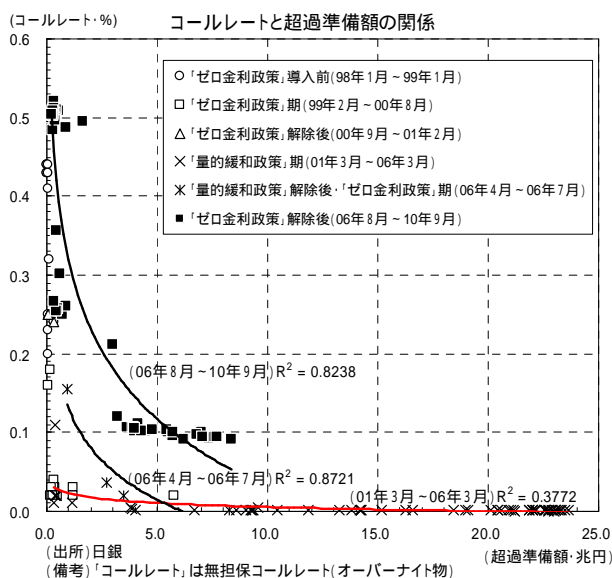
こうした日銀当預残高の推移は、金利にどのような影響を及ぼしたのであろうか。日銀当預残高の中で著しく増えた「超過準備額」を取り上げ、金融政策の変更の局面ごとに分けて、金利との関係の傾向を線形で表して見ることにする。なお、ここでは、日々変動する金利を月平均の金利データに置き換えた粗い分析をしているため、その分析結果には相当な幅があることに留意する必要がある。

まず、日銀当預残高を金融市場調節の操作目標とした「量的緩和政策」期(01年3月～06年3月)以降の、「超過準備額」と短期金利のコールレートとの関係を見ることにする(図16)。

「量的緩和政策」期(01年3月～06年3月)、「量的緩和政策」解除後・「ゼロ金利政策」期(06年4月～06年7月)、「ゼロ金利政策」解除後(06年8月～10年9月)のいずれにおいても、「超過準備額」が増加するとコールレートが低下していくものの、その低下幅は縮小していく傾向が見て取れる。特に、²⁵においては、「超過準備額」が8兆円超でコールレートは既に0.001%で下げ止まり気味になっており、「超過準備額」の金利への影響度が著しく低下していることがうかがえる。

次に、「超過準備額」の影響を受けたコールレートが他の金利にどのように波及していったかを見ることにする²⁵。ここでは各局面ごとの傾向として、コールレートと短期の貸出約定平

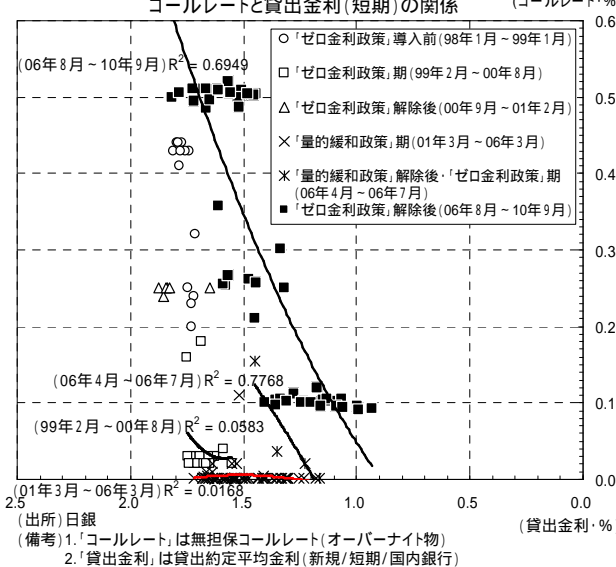
(図16)



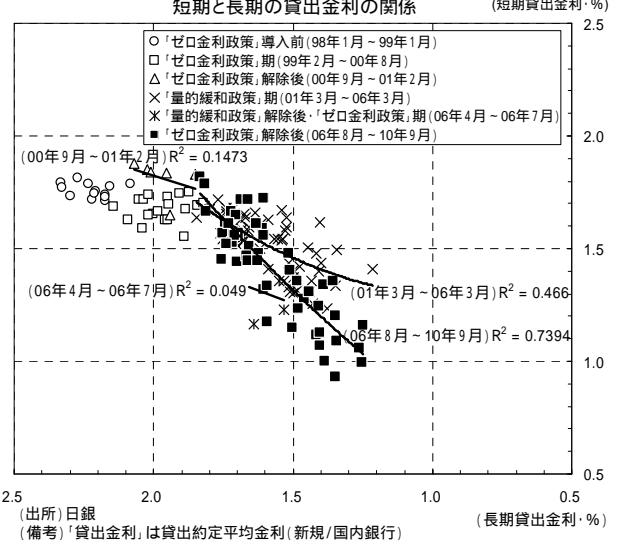
²⁵ 金利のうち、短期金利は、基本的にその時点の日銀の金融政策の影響下にあるのに対し、長期金利もその影響を受けるものの、それとは別次元で、長期資金の需要・供給の市場メカニズムの中で決まるという色合いが強いとされている。

均金利及び短期と長期の貸出約定平均金利の関係を線形で表して見ると(図17及び図18)「量的緩和政策」期(01年3月~06年3月)の局面以外では、概ね、コールレートの低下が短期の貸出金利に、短期の貸出金利の低下が長期の貸出金利へと波及していることが見て取れる。「量的緩和政策」期(01年3月~06年3月)においては、コールレートがゼロ近傍の極めて低い金利で安定的に推移していたためか、コールレートと短期の貸出金利の関係、また、短期と長期の貸出金利の関係は、いずれも不明確となっていることが見て取れる。

(図17)



(図18)



このように、日銀当預の「超過準備額」が金利に一定の影響を及ぼしたといえるのではなかろうか。すなわち、日銀の金融緩和という金融政策の効果として、金利低下という金利への波及効果は認められるのではなかろうか。そこで、次に、金利の低下が金融機関による貸出へ波及したかを見ることにする。

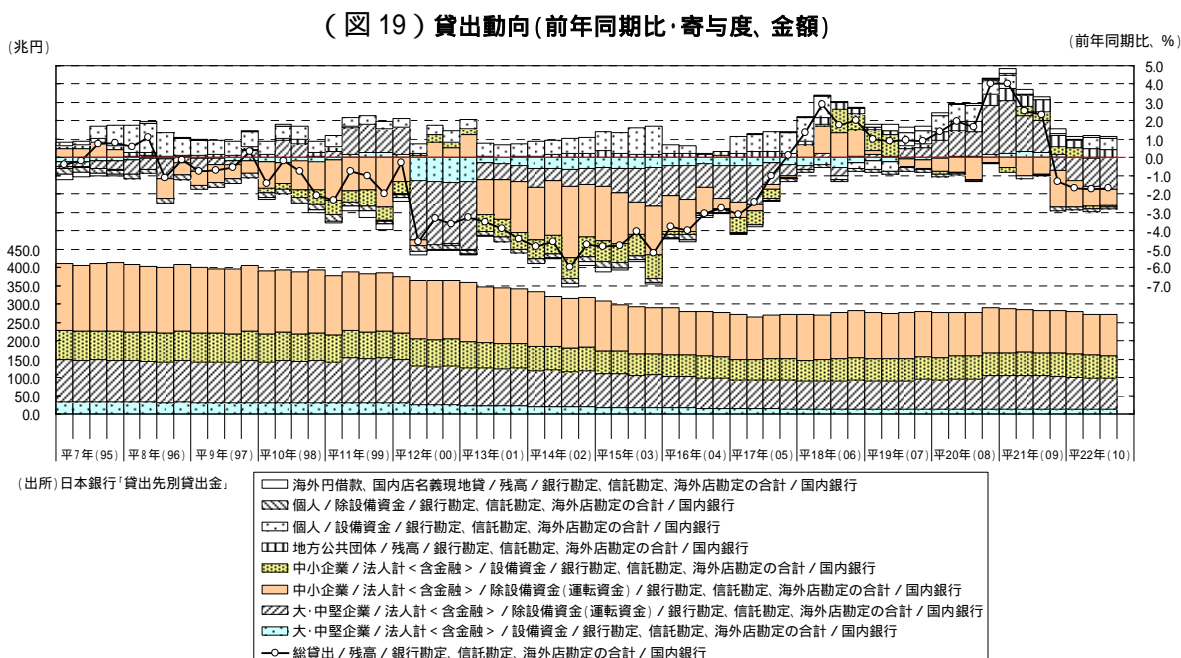
(1) 貸出状況

金融機関の貸出総残高の変化率の推移を見ると、「98年から05年第3四半期まで」はマイナス、「05年第4四半期から09年第3四半期まで」はプラス、「09年第4四半期以降」はマイナスとなっている(図19上)。はゼロ金利政策期が導入され、また量的緩和政策期において日銀当預残高が高水準で推移した時期、は量的緩和政策期において高水準で推移していた日銀当預残高を減額し、同政策を解除した時期及び再び日銀当預残高が増加していく時期、は日銀当預残高が増加していく時期、とほぼ重なる(図15上参照)。変化率の内訳を見ると、からまでのいずれの時期も、総貸出残高の7割から8割程度を占める法人向け貸出が、主な押下げあるいは押上げ要因となっている。

法人向け貸出を企業規模別に具体的にみると、の時期では、「98年から00年第1四半期」にかけては、概ね中小企業向け(設備投資及び運転資金)、「00年第2四半期から01年第1四半期」にかけては、大・中堅企業向け(設備投資及び運転資金)、「01年第2四半期から05年第3四半期」にかけては、大・中堅向け(設備投資及び運転資金)及び中小企業向け(設備投資及び運転資金)のそれぞれの貸出が押下げ要因に、の時期では、「05年第4四半期から

07年第2四半期」にかけては、中小企業向け（設備投資及び運転資金）、「07年第3四半期から09年第3四半期」にかけては、概ね大・中堅企業向け（運転資金）のそれぞれの貸出が押し上げ要因に、この時期では、大・中堅企業向け（運転資金）及び中小企業向け（運転資金）のそれぞれの貸出が押し下げ要因になっている。

また、法人向け貸出総残高の水準は、98年の400兆円程度から低下していき、04年以降270兆円から280兆円の横這い圏内で推移していることが見て取れる（図19下）。その中で、00年第2四半期から05年第2四半期にかけて、法人向け貸出総残高は約100兆円（00年 約365兆円 05年 約265兆円）も減少している。その内訳は、大・中堅企業向けについては、設備投資が約10兆円減（00年 約25兆円 05年 約15兆円） 運転資金が約30兆円減（同約106兆円 同約76兆円） 中小企業向けについては、前者が約17兆円減（同約75兆円 同約57兆円） 後者が約43兆円減（同約159兆円 同約116兆円）となっている。



このように、この期間は、「ゼロ金利政策」や「量的緩和政策」等の金融緩和基調の金融政策が採られ、金利が極めて低位で推移（この期間では、貸出金利は短期1.2%台～1.7%台、長期1.3%台～2.3%台。この期間では、前者は0.9%台～1.3%台、後者は1.2%台～1.4%台。）していたにもかかわらず、法人向け貸出は前年比マイナスで推移し、貸出総残高が減少している。特に、この期間については、00年第2四半期から05年第2四半期にかけて、法人向け貸出総残高が急激に減少している。したがって、金利の低下が貸出の拡大に結び付かなかったという点では、景気刺激という金融緩和の効果はなかったと言わざるを得ないのではないか。

それでは、「ゼロ金利政策」や「量的緩和政策」が採られていたにもかかわらず、なぜ、法人向け貸出総残高が急減したのか。そこで、00年第2四半期から05年第2四半期までの期間を中心に、その原因を分析することにする。分析手法としては、借り手の法人や家計、貸し手の金融機関のそれぞれの景況感など、金融機関の貸出に影響を与えると思われる各種統計デー

タを網羅的に並べて概観し、貸出減の原因を読み取ることにする。なお、各統計データ間の関係を分かりやすくするため、図のフォーマットを原則統一したうえで、80年から10年までの長期時系列データを、入手可能な範囲で取得し掲載することとした。したがって、図の中には、データが取得できないため、その一部が欠落しているものがある。

a 各種関連統計データの一覧的な概観・分析

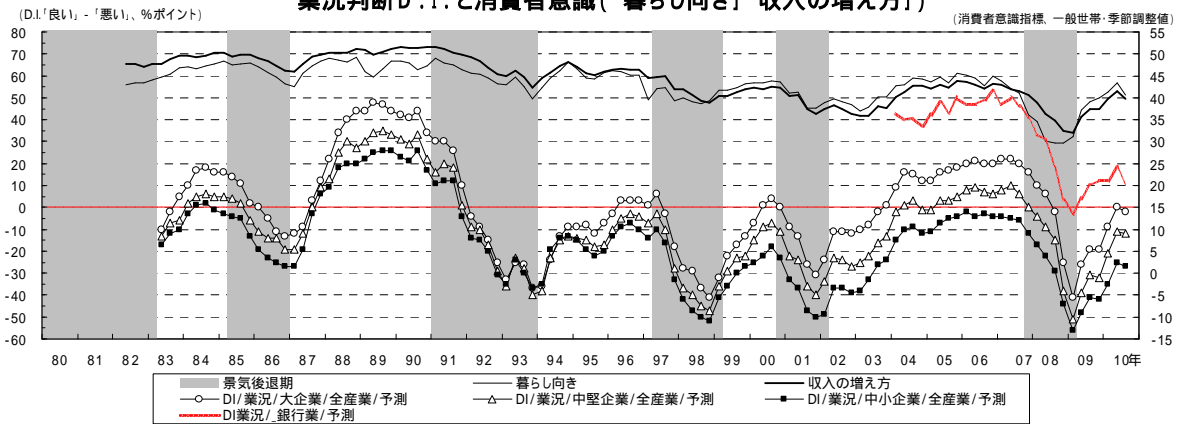
まず、金融機関の貸出に影響を与えると思われる以下の各種統計データを読み取ったうえで、00年第2四半期から05年第2四半期にかけて、法人向け貸出総残高が急激に減少した原因を分析することとする。なお、調査の対象範囲が異なる各種統計を網羅的に分析することから、その分析には相当な幅があることに留意する必要がある。

(業況・金融環境)

そもそも、企業や金融機関を取り巻く業況や金融環境はどうであったのか。

企業(金融機関を除く)について、規模別ごとに全産業ベースで、収益を中心とした業況の3か月後の先行きの判断を見ると(図20)、どの規模の企業も00年第3四半期以降01年第3四半期まで先行きの業況判断は悪化していった。その後は、どの規模の企業も短期間やや悪化することがあったものの、06年初めにかけて先行きの業況判断は改善していつている。なお、家計(消費者)の今後半年間の暮らし向きや収入の増え方の見通しについても、企業の業況判断の予測とほぼ同様な動きをしていることが見て取れる(図20)。

(図20) 業況判断D.I.と消費者意識(「暮らし向き」「収入の増え方」)

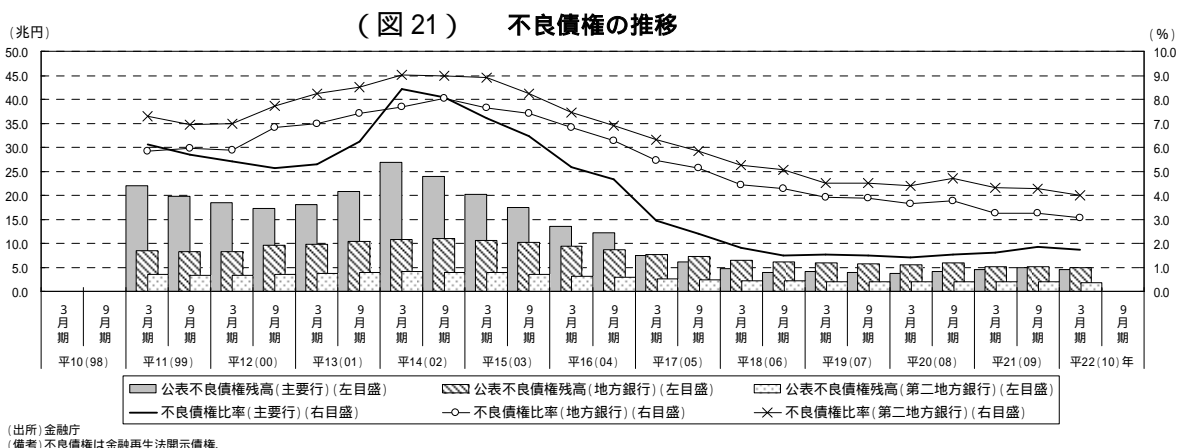


(出所)内閣府「消費動向調査」、日本銀行「企業短期経済観測調査」。
 (備考)1.業況、項目の予測は、回答企業の収益を中心とした、業況についての先行き(3か月後)の全般的な判断。なお、グラフには調査時点での予測値をプロット。
 2.「暮らし向き」と「収入の増え方」の各項目の「消費者意識指標」は、今後半年間の見通しについて5段階評価で回答した結果を算出したもの。
 3.平成19年10月から平成21年3月までの景気後退期は暫定設定。

一方、金融機関については、90年代において、不良債権問題の深刻化を背景に金融機関の破綻が相次いでおり、2000年代に入ると不良債権問題の正常化に向けた取組が行われている。そこで、金融機関の貸出に影響を及ぼす、不良債権処理の進展を不良債権比率の推移で見ると(図21)、金融機関の各業態とも、00年9月期から01年3月期にかけて不良債権比率を拡大させ、02年にピークをつけている。その後、主要行については、「金融再生プログラム」²⁶の実施等を背景に、06年9月期にかけて、他の業態に先行して不良債権比率を急速に低下させて

²⁶ 「金融再生プログラム」(平成14年10月30日金融庁)では、主要行の不良債権問題の解決を通じた経済の再生ということから、「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」などとされている。

いることが見て取れる。



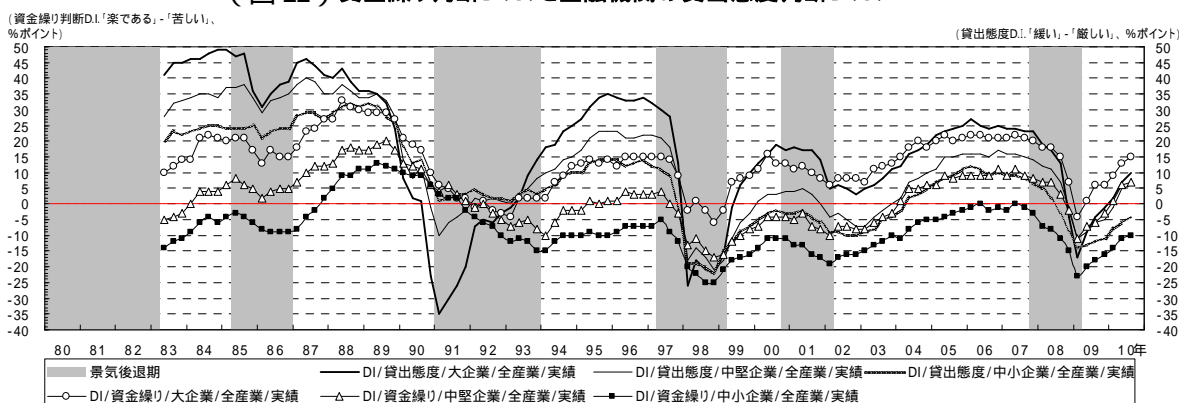
(借入・貸出環境)

借入・貸出を行える環境であっても、企業や金融機関が借入や貸出を行うことができない、行おうとしない、ということであれば金融機関の貸出に影響がある。

まず、借り手の企業の借入環境を見てみることにする。

企業の手元流動性水準、金融機関の貸出態度や資金の回収・支払条件等を総合した資金繰りについての判断を見ると(図 22)、企業規模の違いで水準に相当な差があるものの、変化の方向性はほぼ同一であり、00 年第 2 四半期から 02 年第 1 四半期にかけて資金繰りの判断は悪化していったものの、その後は 06 年にかけて改善の方向へ推移していることが見て取れる。また、企業側から見た金融機関の貸出態度についての判断は、悪化の底入れ時期が 1 年程後ずれしているものの、その後は資金繰り判断とほぼ同様な動きをしていることが見て取れる(図 22)。

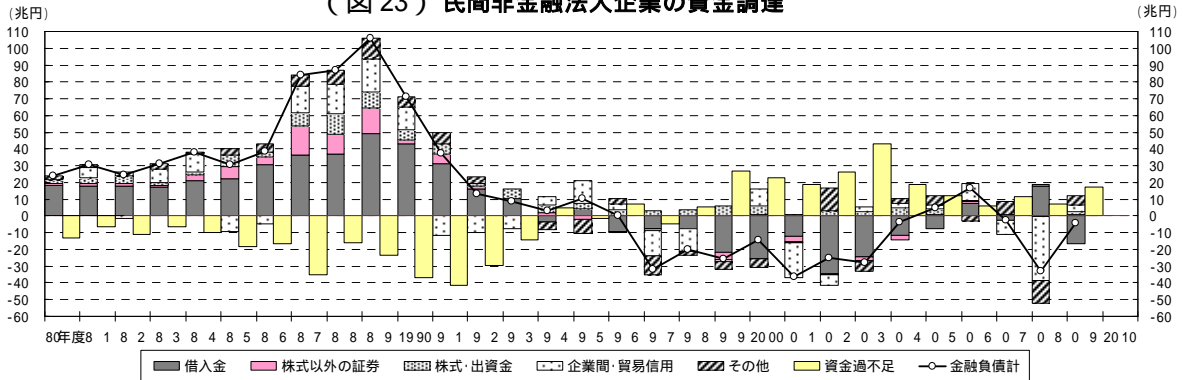
(図 22) 資金繰り判断D.I.と金融機関の貸出態度判断D.I.



なお、企業の資金調達状況(フローベース)を民間非金融法人企業ベースで見ると(図 23) 96 年度から 05 年度にかけて、借入金は減少基調で推移しており、その中でも、02 年度前後の時期は借入金の減少が拡大していることが見て取れる。また、98 年度以降、民間非金融

法人企業ベースでは資金余剰状態となっていることが見て取れる。

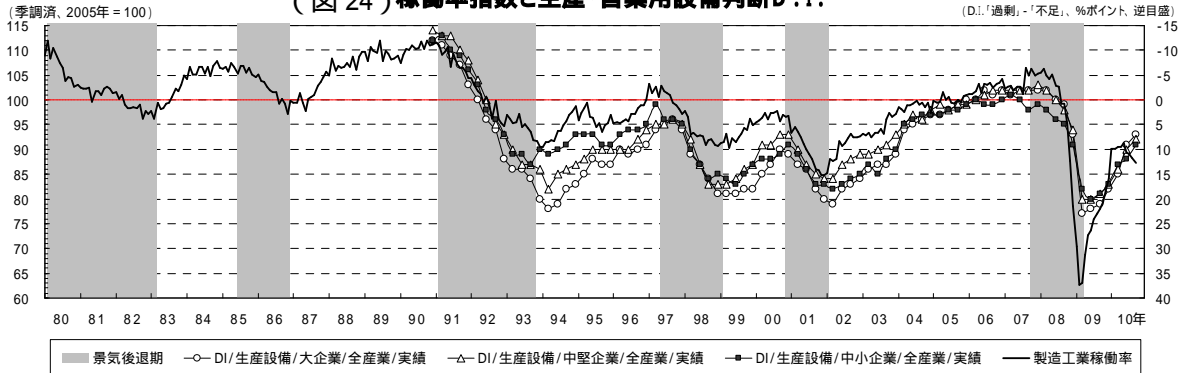
(図23) 民間非金融法人企業の資金調達



(出所) 日本銀行「資金循環統計」

次に、企業規模別に生産設備、営業用設備の過不足についての判断を見ると(図24)、00年第4四半期から01年第1四半期にかけて強くなり始めた設備過剰感は、どの規模の企業も02年第1四半期を底に反転して弱まっていき、06年第1四半期には過剰感が解消していることが見て取れる。

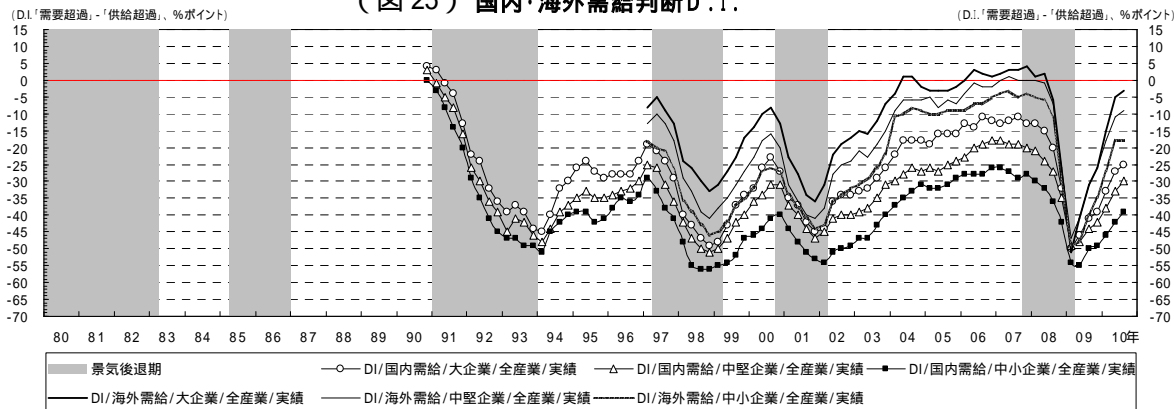
(図24) 稼働率指数と生産・営業用設備判断D.I.



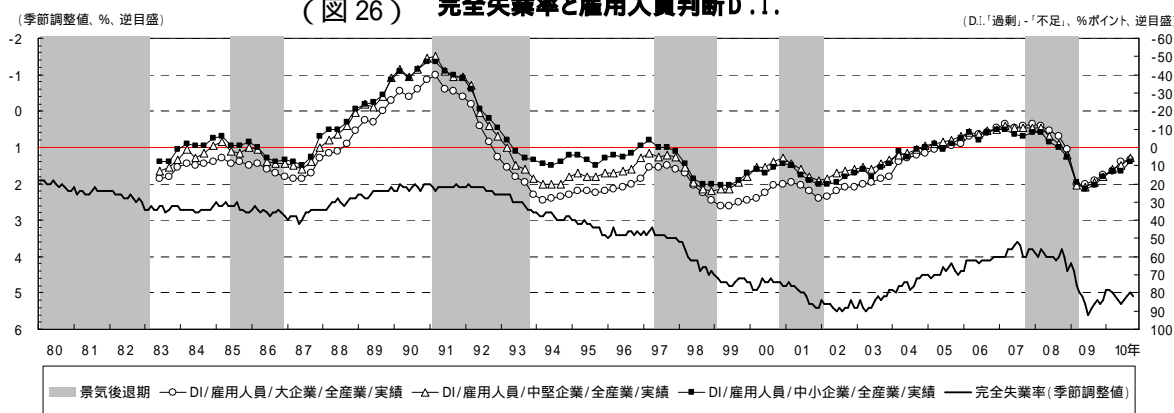
(出所) 経済産業省「鉱工業指数」、日本銀行「企業短期経済観測調査」
 (備考) 1.「鉱工業指数」は月次データ、「企業短期経済観測調査」は四半期データ
 2.平成19年10月から平成21年3月までの景気後退期は暫定設定。

なお、設備判断と密接な関係のある内外製品需給判断と雇用判断を見てみると(図25及び図26)、国内や海外での企業の主要製商品・サービスの需給についての判断は、国内外の間や企業規模間で水準に差があるものの、変化の方向性はほぼ同一であり、生産設備、営業用設備の過不足についての判断と同様な動きをしているが、設備判断に比較すると過剰感が強いことが見て取れる。また、企業の雇用人員の過不足についての判断は、01年第2四半期から強くなり始めた雇用過剰感が、どの規模の企業も01年第4四半期を底に反転して弱まっていき、05年には過剰感が解消していることが見て取れる。

(図25) 国内・海外需給判断D.I.

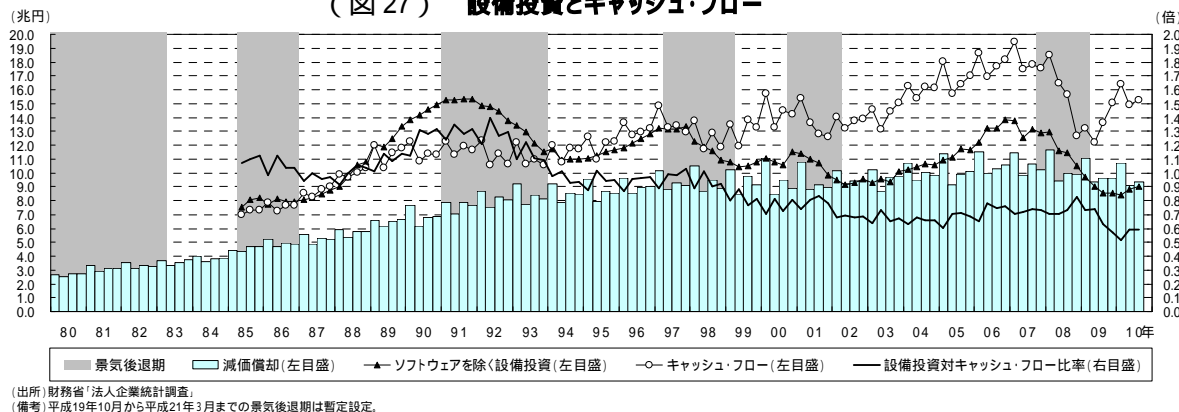


(図26) 完全失業率と雇用人員判断D.I.

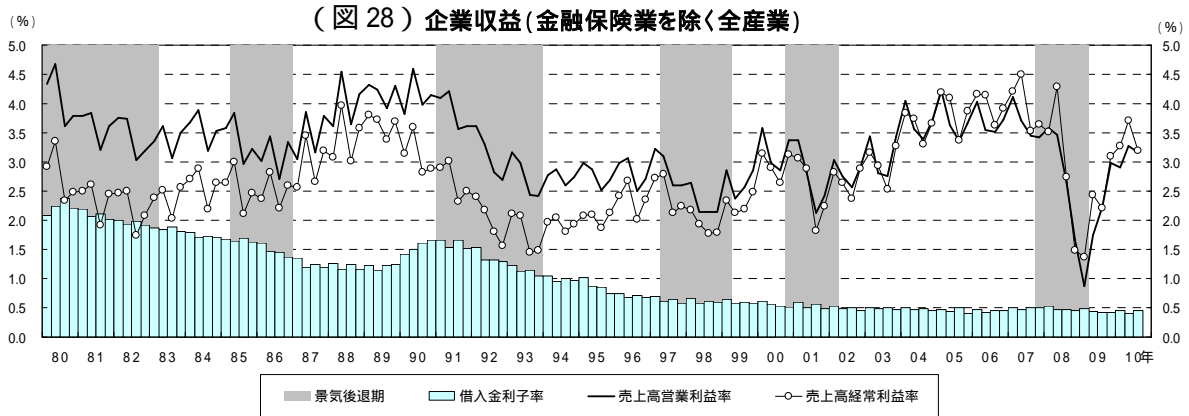


また、企業（金融保険業を除く全産業・全規模）の設備投資の状況を金額ベースで見ると（図27）、99年以降、設備投資は、減価償却費と同程度ないしやや上回る程度の金額で、キャッシュ・フローの範囲にとどまっており、キャッシュ・フローに占める設備投資の割合は、低下ないし横這いで推移していることが見て取れる。

(図27) 設備投資とキャッシュ・フロー

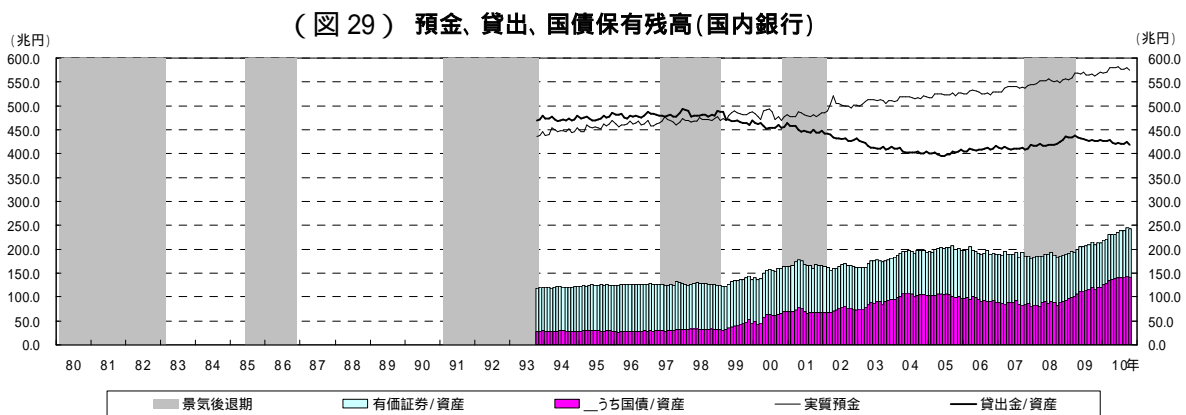


次に、企業収益の状況を見てみると（図28）、00年から01年にかけて低下した利益率は01年第3四半期を底に、営業利益率と経常利益率がほぼ同利益率で、07年第2四半期まで改善基調で推移していることが見て取れる。また、借入金利率が低位で推移していることが見て取れるが、これは、低金利の影響のほか、企業の債務圧縮状況を反映したものと思われる。



(出所)財務省「法人企業統計調査」
 (備考)1.売上高経常利益率=(経常利益/売上高)×100
 売上高営業利益率=(営業利益/売上高)×100
 借入金利率=(支払利息等/(短期・長期借入金+社債+受取手形割引残高))×100
 2.平成19年10月から平成21年3月までの景気後退期は暫定設定。

また、金融機関の資産残高の推移を国内銀行（銀行勘定）ベースで見ると（図29）、貸出金残高については、98年の500兆円弱程度から低下していき、04年以降05年にかけて400兆円程度で推移する一方、国債の保有残高については、98年の30兆円程度であったものが、04年以降05年にかけて100兆円程度まで増加し推移していることが見て取れる。



(出所)日本銀行「民間金融機関の資産・負債等」

b 貸出の減少原因

このように、法人向け貸出総残高が急激に減少した00年第2四半期から05年第2四半期までの期間の各統計データから読み取れたことをまとめると、次のとおりとなる。

金融機関の貸出の大前提となる業況・金融環境については、

- (a) 企業の業況判断は、悪化の予想が、01年第3四半期を底に反転し、改善の方向で推移し、05年中にほぼ改善した。
- (b) 金融機関の不良債権比率は、02年にピークをつけた後、低下していき、05年には主要行においては3分の1以下に低下した。
- 金融機関の貸出に影響のある借入・貸出環境については、
- (a) 企業の資金繰りや金融機関の貸出判断は、02年の初めから03年の初めにかけての時期を底に悪化していたのが、改善の方向で推移し、05年には著しく緩和した。
- (b) 企業の設備の過不足の判断は、02年第1四半期を底に設備過剰感は、解消の方向で推移し、05年には解消しつつあった。なお、00年度から05年度にかけて、借入金による企業の資金調達は減少基調で推移した。また、同時期の設備投資額は、減価償却費と同程度で、キャッシュ・フローの範囲内にとどまった。
- (c) 企業収益率は、01年第3四半期を底に改善基調に転じ、05年までにかなり改善した。
- (d) 金融機関の資産のうち、貸出金残高は00年の450兆円程度から05年の400兆円程度まで急激に減少する一方、国債保有残高は00年の50兆円程度から05年の100兆円程度まで急激に増加した。

以上を踏まえると、00年第2四半期から05年第2四半期にかけて法人向け貸出総残高が急減した原因は、借り手の法人に貸出を拡大する環境がそもそも整っていなかったからではないか。すなわち、

景況感が悪化していたのが次第に改善していき、企業収益は改善基調にあった。貸し手の金融機関は不良債権処理の途上にあったものの、金融機関の貸出態度は比較的緩やかであった。したがって、本来ならば、貸出がもっと拡大してもよいはずである。

しかし、内外の製品、生産設備、あるいは雇用の需給については、依然として過剰感があったことから、企業は設備投資を控える一方、借入を減らし、債務を圧縮していった。したがって、金融機関の法人向け貸出は減少する結果となった。その点に関して一般的に、期待収益よりも債務返済による金利負担の減少が上回るものと考えられたためとする見方がある。なお、金融機関はこうした状況に対応して金利低下による資産選好として、貸出ではなく国債の買入を行ったのである。

まとめ

この1年の間、政府は2009(平成21)年11月に再びデフレ宣言を行い、また、日銀は2010(平成22)年10月に約4年3か月ぶりにゼロ金利政策を復活させた。この間の金融政策としては、コールレート誘導目標水準を0.1%前後として、極めて低い金利で推移させていった。しかし、09年第4四半期には金融機関の貸出総残高は約4年ぶりに前年比マイナスとなり、現在もマイナス1%台後半程度で推移している。今回のデフレ期のマイナス幅は、前回のデフレ期でのマイナス幅平均4%弱程度に比べると、それほど落ち込んではないものの、業況判断の悪化と内外の製品、生産設備、あるいは雇用の過剰感、設備投資や借入の圧縮等、現在のところ、金融機関の貸出がプラスに転じる要因は見出しがたい状況である。

現在の超金融緩和の下で、このような金融機関の貸出状況の大きな原因としては、企業の手

元資金の充実とともに投資の期待収益率の低下が挙げられるところであり、その点を打開するため、政府の施策(新成長戦略)の円滑な実施も金融政策の効果を高めるうえで必要であろう。そうした認識に立ったうえで、11年度中のデフレからの脱却に向けて政府から金融面で最大限の努力を期待されている日銀の今後の金融政策の動向と効果が注目される。

第2章 産業政策の展開と今後の課題

1990年代初めのバブル崩壊以降、日本経済は長期にわたる景気低迷に陥り、社会・経済の抜本的な構造改革が必要とされ、規制緩和と行財政の効率化が進められた。企業部門では、雇用・設備・債務の3つの過剰の調整が進められ、企業体質の強化が図られる一方で、雇用不安が増大した。その後の2002年から2007年まで続いた景気回復局面では、大企業が空前の収益を上げた一方で、家計部門や中小企業への波及は遅れた。また、地域間で景気回復のばらつきが大きかったため、地域間格差についての議論が多くなされることとなった。続く2008年10月のリーマンショックを契機とする急速な景気後退局面では、非正規労働者を中心に雇用調整が行われたことに対して、社会的な関心が高まった。

このような状況を経て、政権交代後初の成長戦略として2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」では、「我が国経済政策の呪縛となってきたのは、産業構造・社会構造の変化に合わない二つの道による政策の失敗である」として、公共事業中心の経済政策(第一の道)と生産性重視の経済政策(第二の道)を批判し、第三の道として、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要や雇用創出のきっかけとして成長につなげるとし、雇用機会の確保が全面に掲げられた。この中で、地域活性化については、「地域資源を最大限活用し地域力を活用」することが目標として掲げられたが、これは、近年の地域産業政策の方向性をそのまま引き継ぐものである。

このような近年の地域産業政策の方向性に異論が唱えられることは少ない。しかし、地域の特性を活かした事例として個別具体的な取組がしばしば紹介されるが、そのような取組が一定の効果を上げているとしても、地域の経済活力全体を高め、雇用を確保し、地域の自立を果たしてきたと断ずる向きは少ない。前回の景気回復局面を振り返ってみても、生産性重視の経済政策は副作用こそあれ企業体質の強化という一定の成果が認められた一方で、地域経済については目に見える成果を上げられなかったことを考えると、地域産業政策についても今一度、見直しを行うことが求められるのではないだろうか。

そこで本章では、近年の「地域の特性を活かすことにより地域の自立的発展を図る」という地域産業政策の下で、地域の経済と地域の特性の顕れとしての産業構造がどのような状況にあったのかを明らかにすることにより、地域産業政策の今後の課題を探ることとしたい。

我が国の産業構造と地域間格差

産業構造とは、一国の経済における各産業の生産額の構成や各産業への生産要素の配分状況

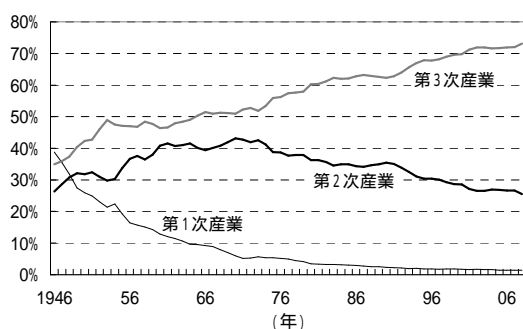
を示すものであり、経済発展と密接に関連している²⁷。

一般的に、所得水準が高いほど、また時系列的に所得水準が上昇するにしたがって、第1次産業から第2次そして第3次産業へと比重が移っていくとされる。これは、供給面からは、産業間の生産性格差が資本や労働等の生産要素の移動を引き起こすこと、需要面からは、需要の所得弾力性が産業ごとに異なることが要因として説明される。

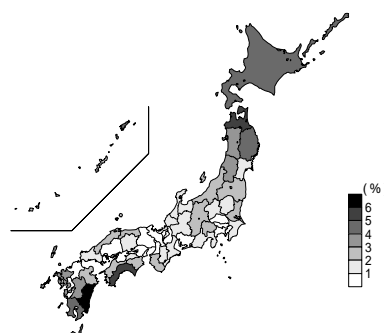
日本の産業構造も、戦後の経済発展にともない、第1次産業の比重が低下する一方で、第2次産業と第3次産業の比重が増加していき、1970年代の後半からは、第2次産業の比重も低下してきている(図1)。

しかし、日本国内の各地域での産業構造の変化は全国一様ではなく、大都市圏ほど第1次産業の構成比が低く、大都市圏から離れるほど第1次産業の構成比が高くなっている(図2)。また、第1次産業の構成比が高いほど、1人当たり県民所得が低い傾向がある(図3)。

(図1) 産業構造の変遷



(図2) 第1次産業の構成比



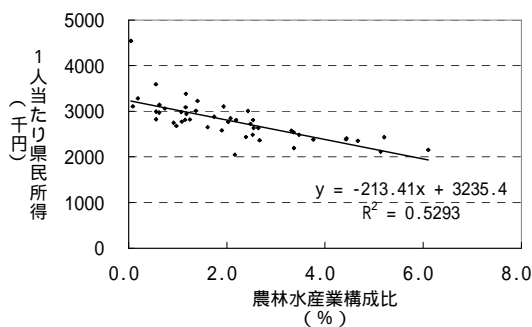
(出所) 内閣府「国民経済計算」、東洋経済新報社『国民所得(長期経済統計1)』(大川推計)より作成
(注) 第1次産業は農林水産業、第2次産業は鉱業、製造業、建設業、第3次産業はその他(政府サービス生産者等も含む)

1946~54年は大川推計、1955年~79年は68SNA・平成2年基準、1980年以降は93SNA・平成12年基準。いずれも名目値。

(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成
(注) 全産業に占める農林水産業の構成比。2007年度。

²⁷ 金森ほか(2007)参照

(図 3) 第 1 次産業の構成比と 1 人当たり県民所得の相関 (都道府県別)



(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成

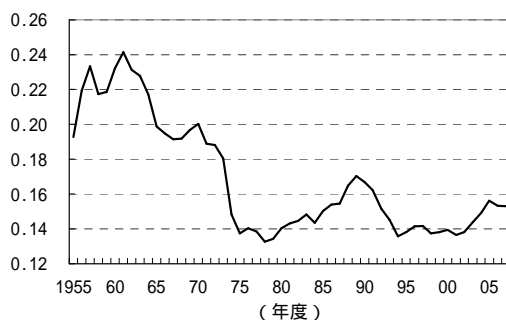
(注) 2007 年度

このような地域間における産業構造の相違が地域間格差の主たる要因と考えられ、地域の均衡ある発展を命題に、地方への産業誘致を中心として、第 1 次産業の振興や、公共事業の手厚い実施といった様々な施策が展開されてきた。

この間の地域間所得格差を、1 人当たり県民所得の変動係数の推移で見ると (図 4)、種々の社会政策的経済対策の効果もあって、日本経済が高度成長から安定成長に転換した 70 年代には大きく縮小しているが、その後はそれ以上の格差の縮小は見られなくなっている。また、2002 年からの景気回復局面では、かつてほどではないが、格差が再び拡大してきている。

このように、地域間格差の縮小が行き詰まる中、従来の方への工業分散という地域産業政策の限界が認識されるようになり、近年は、正面から格差の是正を掲げることをやめ、各々の特性を活かした地域の自立促進という方向性へ進化してきた。次節では、このように産業政策が展開してきた経緯を見ることとする。

(図 4) 地域間所得格差の推移 (1 人当たり県民所得の変動係数)



(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成

(注) 変動係数 = 標準偏差 / 平均値

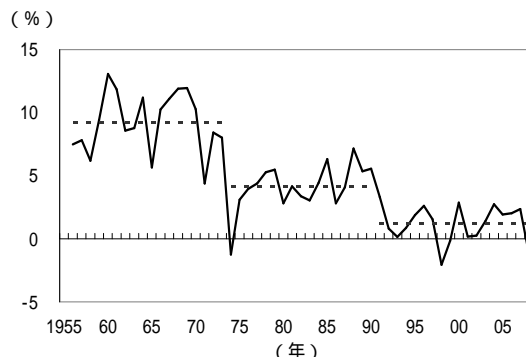
各年度の 1 人当たり県民所得 (名目値) の散らばりを示す標準偏差を平均値で除して算定。

産業政策の展開

第二次世界大戦後の日本経済は、その成長率から大きく 3 つの時期に区分することができる (図 5)。1950 年代後半から 70 年代前半にかけての高度成長期、70 年代後半から 80 年代までの低成長期からバブル期まで、そして 90 年代以降の低迷期である。このような経済発展の段階にともなって、産業構造が変化するとともに、産業政策もまた変化してきた (表 1)。以下

では、この成長率の区分に沿って、産業政策の展開を、とりわけ産業構造と地域産業政策の関係という観点から整理することとする²⁸。

(図5) 実質GDP増減率の推移



(出所) 福田慎一/照山博司著『マクロ経済学入門〔第3版〕』19頁を参考に、内閣府「国民経済計算」より作成

(注) グラフの点線は、1956～73年、74～90年、91～2008年の実質GDP増減率の平均値を示す。

1955年～1980年は68SNA・平成2年基準、1981年以降は93SNA・平成12年基準。

(表1) 地域産業政策の変遷

時代背景	全国計画と主な地域産業政策
1950年代後半から 70年代前半 【高度成長期】	所得倍増計画(1960)[太平洋ベルト地帯構想] 全国総合開発計画(1962)[拠点開発構想] ・新産業都市建設促進法(1962 2001) ・工業整備特別地域整備促進法(1964 2001) 新全国総合開発計画(1969)[大規模プロジェクト構想] ・工業再配置促進法(1972 2006)
1970年代後半から 80年代 【安定成長期】	第三次全国総合開発計画(1977)[定住構想] ・高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法)(1983 1998、新事業創出促進法に統合) 第四次全国総合開発計画(1987)[交流ネットワーク構想] ・総合保養地域整備法(リゾート法)(1987) ・地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律(頭脳立地法)(1988 1998、新事業創出促進法に統合)
1990年代以降 【長期低迷期】	・特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法(1992) ・特定産業集積の活性化に関する臨時措置法(1997 2007) 21世紀の国土のグランドデザイン(第五次全国総合開発計画)(1998) ・新事業創出促進法(1998 2005、中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律に統合) ・産業活力再生特別措置法(1999) ・産業クラスター計画スタート(2001) ・都市再生特別措置法・構造改革特別区域法・地方再生計画(2002) ・中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律(2005) ・企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律(企業立地促進法)(2007) ・中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律(2007) 国土形成計画(2008) ・中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律(農商工等連携促進法)(2008)

(出所) 山田ほか(2007)を参考に筆者作成

²⁸ 本節では、主に山田ほか(2007)、岡田ほか(2007)、金森ほか(2007)、鶴田ほか(2001)を参考にした。

1 高度成長期

戦後の政府の産業政策は、戦後復興のためのいわゆる傾斜生産方式の成功に引き続き、1960年代に入ってから重化学工業化政策が本格化した。1960年に発表された所得倍増計画では、輸出振興を旗印に、エネルギー供給立地を基にした4大工業地帯への産業立地政策に重点を置く太平洋ベルト地帯構想が打ち出された。

このような産業政策の下、日本のリーディング産業は、戦前の繊維工業から製鉄・石油化学などの重化学工業へと移行し、官民の集中的な投資により、東京湾から北九州にいたる太平洋ベルト地帯に立地が集中していった。

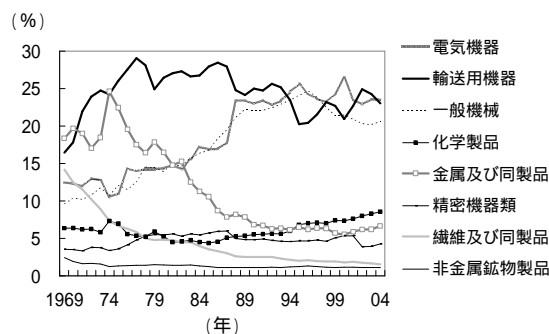
しかし、開発から取り残された地方圏からは反発を受け、過疎・過密問題への対応や政治的必要性もあって、1962年の全国総合開発計画を境に、産業立地政策は既成工業地帯から地方へと拡張していった。

このような政策の転換とともに、大都市の産業基盤不足や、都市問題の深刻化も受け、交通・通信網で結ばれた地方工業都市に重化学工業の立地が展開されていくこととなったが、地方サイドから見れば新産業都市などの指定をめぐる激しい競争が繰り広げられることとなった。指定を受けた地域では、工場誘致を実現するところも現れたが、計画倒れとなり、財政負担を残すだけに終わったところもあったとされる。また、誘致に成功しても、公害問題等を引き起こす一方で、地域経済全体に対してはさほど寄与しなかったとされる²⁹。

2 オイルショック以降の低成長期

1970年代に入ると、二度にわたるオイルショックにより、それまでの高度成長から一転して低成長・安定成長へと移行した。産業構造は、経済成長を牽引してきた鉄鋼、石油化学などのエネルギー多消費型の素材型産業が停滞し、エネルギー価格上昇の影響をほとんど受けなかった電気機器、輸送用機器、一般機械などの加工組立型産業が輸出を中心に拡大していった(図6)。

(図6) 輸出額シェアの推移(商品分野別)



(出所) 総務省ホームページ「日本の長期統計系列」(元データは日本関税協会「外国貿易概況」)より作成

(注) 1987年における輸出入統計品目表の全面改正により、87年以前と88年以降とは接続しない商品もある。

²⁹ 岡田ほか(2007)参照

経済が大きく停滞し、産業構造が大きく変化する中で、地域間格差は大幅に縮小していった。大都市圏への人口集中が沈静化し、逆に地方都市での人口増加が見られるようになり、「地方の時代」とも言われた。

このような状況の下で、従来の工場誘致と産業基盤整備に重点を置いた政策は見直しを迫られ、1977年に策定された第三次全国総合計画は、地方における定住構想の総合的整備を基本目標に掲げ、明確な地域産業政策を持たなかった。

ところが1980年代になると、東京では生産機能が低下する一方で、国際金融の自由化や企業活動の国際化と合わせて金融のセンター機能や本社機能が集中するようになった。また、東京圏への人口の再集中が見られるようになり、地域間格差も再び拡大していった。このため、従来の重化学工業を中心とする工場誘致政策に代わって、先端的な情報技術や研究開発に重点を置いた多様な地域産業の振興策の展開や、工業以外の新たな産業の振興が求められるようになった。

このような中で、1983年には地方圏にハイテク製造業の立地を促進する「高度技術工業集積地域開発促進法」(テクノポリス法)、1987年には地方農山漁村のリゾート開発を促進する「総合保養地域整備法」(リゾート法)、1988年には地方圏に研究所やソフトウェア等産業支援サービスの立地を促進する「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」(頭脳立地法)が制定されていった。しかし、首都圏から遠隔な地域では新規企業立地が進まず、リゾート開発も東京一極集中を防ぎ止めるような地方の活性化には貢献しなかった。

この間、我が国のハイテク産業は、米国を中心とした輸出増加を通じて海外展開の伸張を果たした一方で、深刻な貿易摩擦を引き起こし、1985年のプラザ合意以降は、急速に円高が進んだ。さらに、欧米による市場開放要求を受けて、種々の規制緩和も進み、競争条件は大きく変容を遂げた。

85年からの景気後退は円高不況とよばれ、輸出企業は当初は輸出不振に陥ったが、合理化努力を続けて国際競争力を維持するとともに、貿易障壁の回避や市場獲得を目的として先進諸国への海外進出を進めた。また、政府の金融緩和や内需拡大策により、88年には景気が回復に向かった。しかし、金融緩和の定着の下で株価が大幅に上昇するとともに、不動産投資の盛り上がりにより地価も高騰し、バブルを引き起こした。

3 バブル崩壊以降の低迷期

1990年代になると、バブル崩壊により日本経済は長期低迷期へと突入した。

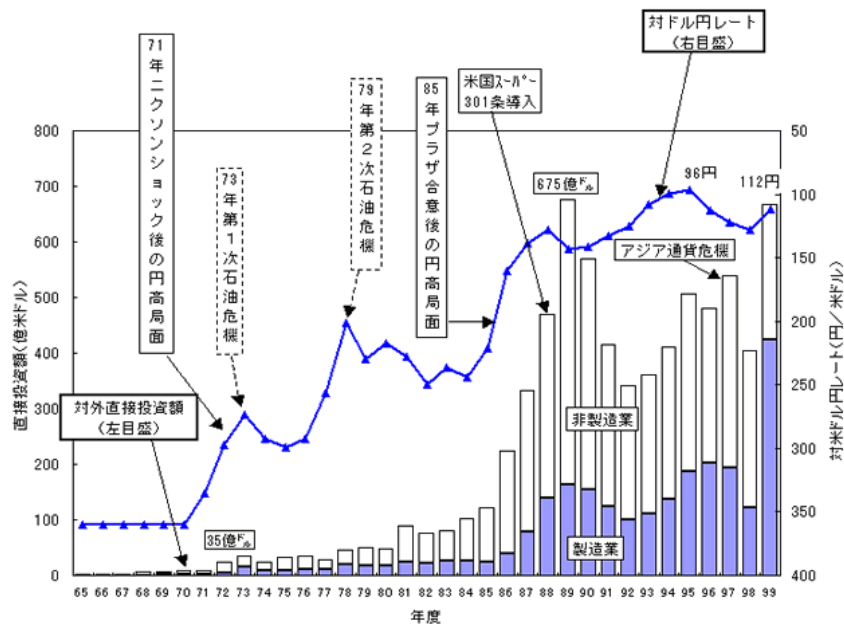
80年代後半からの急速な円高の進行や、経済のグローバル化への対応、アジア各国の安価な労働力の確保や市場の開拓等のため、企業は工場の海外移転や国内工場の統廃合を進め、製造業の海外生産比率が上昇していく一方で、国内立地件数は大幅に減少していき、国内産業の空洞化が懸念されるようになった(図7、8、9)。

それまでリーディング産業であった自動車・電気機械産業においても、国内工場等の再編・縮小が進められた。特に90年代に入ってから、家電企業の雇用調整が大規模に行われ、下請け企業や取引企業にも波及した。また、地方圏への小売業大型店の進出ラッシュが商店街や個人商店に打撃を与え、我が国産業と雇用の基盤とされた中小企業は大きく数を減らし、ピー

クであった 1986 年の 533 万社から、直近の 2006 年には 420 万社と、100 万社を超える減少を見ており、多くの地域経済に甚大な影響を及ぼしたと考えられる。

このような状況を受けて、中小企業対策の一環として地域産業振興策が推進され、1992 年には、地域中小企業の自律的発展の基盤の強化を図ることを目的として、特定中小企業集積の活性化に関する臨時措置法が制定され、1997 年にはこれを発展させる形で、特定産業集積の活性化に関する臨時措置法が制定された³⁰。

(図 7) 海外直接投資の推移

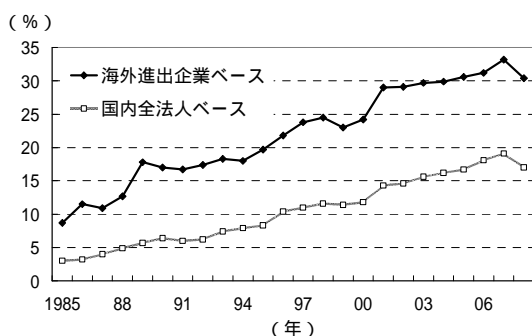


[注] 対米ドル円レート：東京インターバンク市場 直物中心相場期中平均
 86年度以降の直接投資額は、期中平均レートにて、通産省が米ドルに換算
 [出典] 対外直接投資額：対外直接投資届出・報告実績（大蔵省）

(出所) 経済産業省 『第 29 回我が国企業の海外事業活動』

³⁰ 吉田敬一 / 井内尚樹 『現代社会を読む経営学 地域振興と中小企業 持続可能な循環型地域づくり』(2010)

(図8) 海外生産比率の推移



(出所) 経済産業省「我が国企業の海外事業活動」

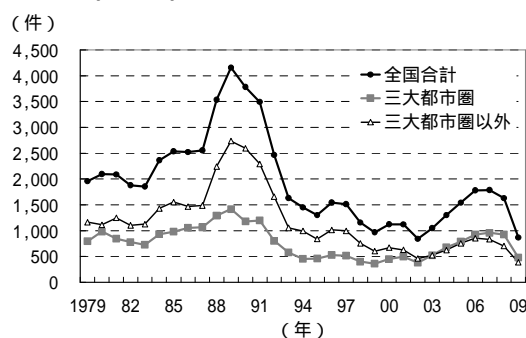
(注) 国内全法人ベースの海外生産比率 = 現地法人(製造業)売上高 / (現地法人(製造業)売上高 + 国内法人(製造業)売上高) × 100

海外進出企業ベースの海外生産比率 = 現地法人(製造業)売上高 / (現地法人(製造業)売上高 + 本企業(製造業)売上高) × 100

業種分類の見直しにより、00年度以前の数値とは断層が生じている。

国内法人売上高：法人企業統計(財務省)

(図9) 製造業の立地件数推移



(出所) 経済産業省「工場立地動向調査」より作成

(注) 三大都市圏は、関東圏：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、東海圏：静岡、岐阜、愛知、三重、近畿圏：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山とした。

その後も経済の低迷が続き、閉塞状況に陥る中、社会・経済構造を全般的に見直す動きが本格化し、国土政策においては、1998年に新しい全国総合開発計画として策定された「21世紀の国土のグランドデザイン」で、「多軸型国土構造形成・地域の自立促進」が掲げられ、従来の地域間格差是正から大きく転換された。

国土政策とともに、地域産業政策についても、見直しが行われた。上記のような国内産業の空洞化問題に直面して、従来の誘致型の地域産業政策の実効性に懸念が生じ、地域においては、雇用機会の確保を目指して新たな産業振興等が求められた。一方で、国と地方の財政が悪化し、大規模・画一型の地域開発政策が批判を受ける中、単に地域格差をもって地方への大規模な投資を是としなくなるなど、地域格差是正を主目的とする政策の在り方について転換を求める風潮が強くなった。

このため、従来の地域格差是正を重視する誘致型政策から、地域の自主・自立、個性の発揮等を重視し、地域の独自資源を活用する内発型政策へと転換され、特定地域のインフラ整備と切り離して、地域や企業が自主的に策定する計画等の実施に対して、国が支援を行うという施策が実施されていった。1998年には、テクノポリス法と頭脳立地法を発展的に移行する形で、新産業の創出を促すために地域主導による地域資源を活用した新事業創出のための総合的な支援体制を整備する「新事業創出促進法」が制定された。

また、近年の大きな流れとしては、競争力に劣る中小企業の活性化を図るとともに、新規創業等を進め、欧米に比して大きく見劣りする開業の支援等を念頭に、地域に固有の資源・産業を活かした知的技術革新・産業の集積(クラスター)を支援する施策が展開されている。

2000年代には構造改革が行われる中で、地域産業政策においても既存政策の見直しや「構造改革特区制度」等の規制緩和が行われるとともに、1990年代には景気対策として拡大された公

共投資も、2000年代に入ってから削減されるようになった。

近年の地域の経済状況と産業構造

1990年代以降、地域産業政策の方向性の転換が打ち出されてから久しいが、近年の政策の下で、地域の経済と産業構造はどのような関係にあるのだろうか。地域の特性を活かして地域経済全体を活性化し、自立的発展を達成できている地域はあるのだろうか。また、そのような地域は、産業構造上どのような特徴を有しているのだろうか。

以下では、県民経済計算統計を用いて、都道府県単位での経済状況と産業構造の関係を確認していくこととする。

1 1人当たり県民所得と成長率

近年の政策は、地域間格差の是正を明示的な目標とせず、各地域が自立的に発展し、それが我が国全体の発展に寄与することにより、国土の均衡ある発展につながっていくことを目指している³¹。そのためには、現在の1人当たり県民所得が下位の地域であっても、自助努力により自ら発展することが可能でなければならない。

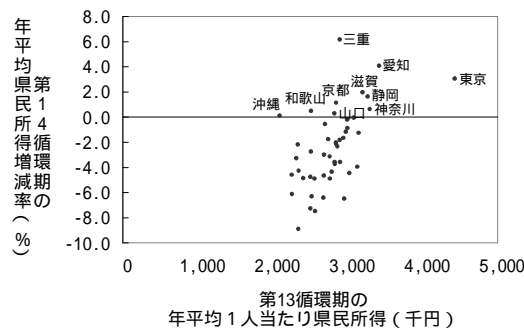
そこでまず、1人当たりの県民所得と成長率がどのような関係になっているのか、つまり現在の1人当たり県民所得が低くても、今後発展していくことが可能なのかを確認してみる。

図10は、各都道府県の第13循環期(1999~2002年度)の年平均1人当たり県民所得と、第14循環期(2002~2007年度)の年平均県民所得の増減率(第13循環期比)の関係を見たものである。一般的に、製造業は循環的な変動が大きく、景気の山谷は、産業ごとにも都道府県ごとにも異なるため、特定の年を選択して増減率を比較すると、どの年を選択するかによってその結果が大きく左右されると考えられる。そこで本稿では、内閣府の設定している景気基準日付に基づき、景気の谷に当たる年月が含まれる年度を谷として、谷から谷までの1つの循環期の年平均値を算出し、循環期単位で増減率を比較することとした。

図10を見ると、2002年度から始まる第14循環期は、ちょうど景気の山に当たる2007年度までしか統計が公表されていないため、景気拡大期のみとなっているにもかかわらず、プラス成長を果たしたのはわずかに10都府県となっている。このことが、2002年からの景気回復局面が戦後最長を記録したにもかかわらず、回復の実感が乏しいと指摘され、地域間格差の議論が多くなされたことの主たる要因になっていると考えられる。しかし、この10都府県の中には、1人当たり県民所得が下位の地域も含まれており、現在の1人当たり県民所得が低くても、発展していく可能性はあるといえよう。

³¹ 「国土形成計画」(2008年7月閣議決定)参照

(図10) 1人当たり県民所得と成長率



(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成

2 成長地域の産業構造

(1) 10 都府県の産業構造の特徴

第14循環期(2002~2007年度)にプラス成長を遂げた10都府県の経済成長と産業構造にはどのような特徴が見られるのだろうか。

表2は、各都府県の全産業の生産額(付加価値)増減率への各産業の寄与度と、各産業の伸び率、各産業への特化係数を比較したものである。特化係数とは、各都府県の各産業の構成比を全国の構成比で除した係数のことで、この係数が1よりも大きければ、当該産業のウェイトが全国に比べて大きいことを意味し、各都府県の産業構造の特徴を把握することができる。

まず、成長を押し上げた産業を寄与度で確認すると、各都府県で異なっている。また、各都府県で寄与度の最も高い産業の伸び率を見ると、いずれも高い伸びを示しているが、それらの産業の全国での伸び率は必ずしもプラスではなく(表3)、同じ産業であっても地域によって伸び率は大きく異なっていると見られる。これは、結果的に地域の特性に応じた発展を目指すという近年の地域産業政策の方向性と合致しているといえる。

さらに、各都府県で寄与度の最も高い産業の特化係数を見ると、静岡県を除く9都府県で1を上回っており、静岡県についても2番目に寄与度の高い産業では特化係数が3.0と、1を大きく上回っている。このことから、これらの地域では、成長産業への産業構造の特化が、地域レベルでの経済成長をもたらしていると考えられる。

(表2) 成長地域の産業構造

	三重			愛知			東京			滋賀			静岡		
	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数
全産業	6.9	6.9		5.5	5.5		1.6	1.6		2.6	2.6		2.4	2.4	
農林水産業	-0.4	-19.0	1.3	-0.1	-7.5	0.5	-0.0	-2.6	0.0	-0.1	-11.9	0.6	-0.1	-9.6	1.0
鉱業	-0.1	-25.7	1.2	-0.0	-19.2	0.2	-0.0	-17.8	0.3	-0.0	-26.9	0.5	-0.0	-28.5	0.5
製造業	6.6	19.5	1.7	3.4	9.8	1.6	-1.2	-10.9	0.4	0.6	1.4	1.9	1.9	5.2	1.7
食料品	-0.2	-9.5	0.7	-0.4	-14.1	0.8	-0.1	-13.8	0.2	-0.7	-15.0	1.4	0.8	13.3	2.2
繊維	-0.1	-33.5	0.9	-0.1	-25.9	1.9	-0.0	-22.4	0.1	-0.2	-25.5	3.6	-0.1	-21.7	1.3
パルプ・紙	-0.1	-15.7	0.5	-0.0	-10.3	0.7	-0.0	-20.8	0.3	-0.2	-24.5	1.2	-0.1	-7.4	3.3
化学	0.3	12.4	1.5	0.0	1.6	0.4	0.0	2.1	0.5	1.2	30.6	2.6	-0.4	-11.0	1.8
石油・石炭製品	-0.1	-5.3	1.8	-0.1	-10.2	0.7	0.0	36.6	0.2	-0.0	-5.8	0.1	0.0	18.0	0.1
窯業・土石製品	0.0	1.5	3.0	0.0	1.8	1.7	-0.0	-11.1	0.3	0.1	2.1	5.0	0.1	23.9	0.8
一次金属	-0.3	-16.5	0.8	0.4	18.4	1.4	0.1	35.9	0.3	0.0	1.1	0.5	0.2	24.4	0.7
金属製品	0.0	2.1	1.2	-0.0	-2.6	1.3	-0.1	-14.4	0.3	-0.0	-0.3	1.8	-0.1	-5.9	1.2
一般機械	0.6	18.5	1.4	0.5	13.7	1.5	-0.1	-7.6	0.3	1.7	40.1	2.5	0.4	13.4	1.3
電気機械	5.5	88.2	3.1	0.4	15.5	0.8	-0.7	-32.6	0.4	-2.3	-20.3	2.5	0.4	6.3	1.8
輸送用機械	0.9	12.3	2.6	3.0	22.4	5.2	0.1	10.0	0.2	0.6	15.6	1.5	1.1	12.8	3.0
精密機械	-0.1	-53.9	0.2	-0.1	-19.6	0.7	0.0	2.2	0.9	0.0	7.3	1.9	0.0	3.9	2.2
その他の製造業	-0.0	-0.6	1.2	-0.2	-4.7	1.2	-0.4	-11.5	1.0	0.4	6.4	1.8	-0.3	-5.1	1.4
建設業	-1.5	-18.6	1.0	-0.5	-8.4	0.9	-0.2	-3.5	0.8	-0.8	-11.2	1.0	-0.6	-9.5	1.0
電気・ガス・水道業	-0.5	-12.7	1.2	-0.2	-7.8	0.9	-0.2	-13.2	0.4	-0.0	-0.1	0.8	-0.5	-20.1	0.8
卸売・小売業	-0.1	-1.6	0.6	-0.1	-0.4	1.1	-0.5	-2.4	1.4	-0.6	-8.5	0.5	-0.8	-7.2	0.6
金融・保険業	0.7	13.4	0.8	0.7	13.9	0.7	1.1	8.0	1.9	0.5	12.2	0.6	0.7	13.7	0.8
不動産業	1.0	9.3	0.8	0.7	7.0	0.8	1.0	8.2	0.9	1.6	12.0	1.0	0.8	7.0	0.9
運輸・通信業	0.1	0.8	1.0	0.3	4.8	0.9	-0.0	-0.4	0.9	-0.0	-0.6	0.8	-0.1	-1.8	0.9
サービス業	1.2	6.5	0.8	1.3	7.2	0.8	1.6	5.6	1.2	1.5	9.9	0.7	1.2	6.6	0.8
	京都			神奈川			和歌山			山口			沖縄		
	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数
全産業	1.1	1.1		0.5	0.5		0.8	0.8		0.8	0.8		1.1	1.1	
農林水産業	-0.0	-6.1	0.5	-0.0	-10.6	0.2	-0.5	-15.6	2.2	-0.3	-18.3	0.9	-0.1	-3.8	1.7
鉱業	-0.0	-37.2	0.5	0.0	2.4	0.1	-0.0	-8.9	2.2	-0.1	-30.8	1.9	-0.1	-27.3	2.4
製造業	1.1	4.3	1.1	-1.5	-6.2	1.0	1.9	6.3	1.4	1.9	5.9	1.5	-0.7	-10.9	0.3
食料品	1.1	19.5	2.5	-0.2	-7.3	0.9	-2.3	-50.2	0.8	-0.2	-12.6	0.6	-0.3	-10.1	0.9
繊維	-0.3	-25.9	4.1	-0.0	-23.7	0.1	-0.3	-29.5	4.0	0.0	26.5	0.3	0.0	30.5	0.1
パルプ・紙	0.1	19.5	0.9	-0.0	-12.1	0.4	-0.0	-16.8	0.4	-0.0	-8.0	1.1	-0.0	-18.2	0.1
化学	-0.0	-2.5	0.4	-0.4	-12.0	1.4	0.2	4.1	2.7	0.4	3.2	6.2	0.0	44.9	0.1
石油・石炭製品	-0.0	-19.5	0.0	0.4	25.2	3.4	-0.2	-3.4	8.3	0.6	15.4	7.5	-0.3	-42.0	0.7
窯業・土石製品	0.0	4.0	1.7	0.1	16.0	0.7	-0.1	-24.9	0.5	-0.2	-11.3	2.0	-0.2	-20.6	0.8
一次金属	-0.0	-9.7	0.2	0.1	9.0	0.7	4.2	102.2	5.2	0.6	29.6	1.7	0.1	38.8	0.1
金属製品	-0.1	-8.6	0.8	-0.1	-9.0	0.9	-0.3	-18.3	1.0	0.1	9.1	1.0	-0.0	-8.2	0.3
一般機械	0.3	13.2	1.0	0.1	3.2	1.3	1.3	38.7	1.9	0.0	2.2	0.8	0.0	20.6	0.1
電気機械	0.1	1.7	1.4	-1.6	-33.8	0.9	-0.0	-2.0	0.1	0.2	11.0	0.6	-0.0	-14.2	0.0
輸送用機械	-0.4	-23.6	0.4	0.3	8.9	1.2	0.1	46.5	0.1	0.5	17.5	1.2	0.0	53.0	0.0
精密機械	0.2	26.2	3.4	0.0	3.4	0.8	-0.1	-10.6	2.1	0.0	9.5	0.1	0.0	34.2	0.0
その他の製造業	0.0	0.5	1.2	-0.1	-6.8	0.6	-0.5	-14.6	0.8	-0.1	-4.5	0.7	-0.0	-1.8	0.4
建設業	-1.7	-24.0	0.9	-0.9	-13.9	0.9	-1.3	-17.4	1.0	-1.1	-15.0	1.0	-2.0	-16.9	1.6
電気・ガス・水道業	0.3	9.8	1.1	-0.3	-11.8	0.8	-0.3	-7.4	1.2	-0.4	-7.7	1.6	-0.0	-0.5	1.4
卸売・小売業	-0.4	-2.6	1.0	0.3	2.4	0.9	-0.5	-5.4	0.6	-0.8	-7.3	0.7	-0.4	-3.0	0.9
金融・保険業	0.3	4.8	0.9	0.5	9.4	0.7	0.7	10.0	0.9	0.4	9.7	0.7	0.4	6.9	0.8
不動産業	0.8	5.2	1.2	1.0	5.6	1.3	0.4	3.6	0.8	0.6	6.1	0.7	1.5	12.3	1.0
運輸・通信業	-0.2	-3.6	0.9	-0.0	-0.2	1.0	0.2	3.1	0.9	0.2	2.1	1.1	0.7	6.9	1.4
サービス業	1.1	5.2	0.9	1.5	6.2	1.1	0.2	1.1	0.9	0.3	1.7	0.8	1.9	5.9	1.4

(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成

(表3) 全国の産業構造

	全国		
	寄与度	伸び率	構成比
全産業	-0.2	-0.2	100
農林水産業	-0.1	-9.0	1.3
鉱業	-0.0	-24.4	0.1
製造業	0.0	0.1	22.3
食料品	-0.2	-6.2	2.8
繊維	-0.1	-21.4	0.2
パルプ・紙	-0.1	-10.3	0.5
化学	-0.0	-0.9	1.9
石油・石炭製品	0.0	1.1	0.6
窯業・土石製品	-0.1	-6.6	0.7
一次金属	0.3	25.6	1.6
金属製品	-0.1	-7.5	1.4
一般機械	0.2	8.0	2.4
電気機械	-0.2	-5.0	3.5
輸送用機械	0.4	17.1	3.0
精密機械	0.0	2.7	0.4
その他の製造業	-0.3	-7.7	3.4
建設業	-1.2	-16.9	6.1
電気・ガス・水道業	-0.3	-10.0	2.8
卸売・小売業	-0.8	-5.2	14.8
金融・保険業	0.6	8.3	7.5
不動産業	0.7	5.0	13.8
運輸・通信業	-0.1	-1.2	7.4
サービス業	1.1	5.0	23.9

(出所) 内閣府「県民経済計算」より作成

(2) 県民所得が低い3県の産業構造

第14循環期(2002~2007年度)にプラス成長を遂げた10都府県のうち、年平均1人当たり県民所得の低い方から3県(沖縄県、和歌山県、山口県)の産業構造にはどのような特徴があるのか、具体的に見てみる。

まず沖縄県では、寄与度が最も高くなっているのはサービス業であり、次いで高くなっているのは、不動産業を除く³²と運輸・通信業である。これは、沖縄県のリーディング産業となった観光・リゾート産業の好調や、沖縄県が経済特区制度を活用して誘致活動を行ってきたコールセンターの集積等が進み、IT関連産業の伸びが大きく寄与したことが要因として考えられ³³、まさに地域の特性を活かした自立的な発展を果たしているといえるだろう。

しかし、沖縄県の第13循環期(1999~2002年度)の年平均県民所得増減率4.4%と比較すると、第14循環期(2002~2007年度)では0.1%と大幅に減速しており、沖縄県の1人当たり県民所得は47都道府県中で最下位となっていることから、今後も観光とIT関連産業を軸にした成長を持続できるかが課題といえよう。

次に、和歌山県と山口県の産業構造を具体的に見てみると、それぞれ一次金属と石油・石炭製品の寄与度が高く、いずれも高い伸び率になっている。しかし、これらは中国をはじめとする新興国の需要の伸びが大きな要因になっていると考えられ、海外需要の恩恵を受けた形であって、地域の自助努力による取組が実を結んで既存産業を発展させたとは言い難い。

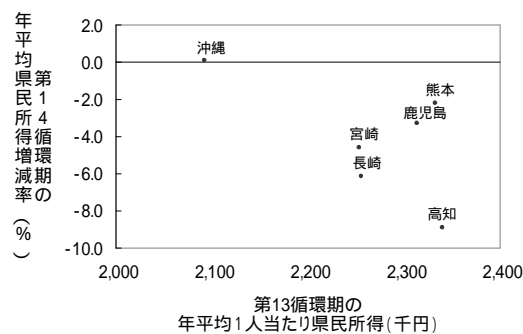
³² 不動産業は、持ち家の帰属家賃(持ち家を賃貸と同様のサービス生産と考え、持ち家の所有者が不動産賃貸業を営んでいると擬制した額)を含むため除いた。

³³ 内閣府沖縄総合事務局経済産業部「沖縄地域経済産業ビジョン - 中間報告 - 」(2010年3月)参照

3 県民所得が低いマイナス成長地域の産業構造

図 10 でみたように、第 14 循環期（2002～2007 年度）では、多くの都道府県で景気拡大期にもかかわらずマイナス成長となっていた。その中でも、特に現在の 1 人当たり県民所得が低い地域については、マイナス成長を食い止め、自立的発展へと転換していくことが求められるであろう。そこで、マイナス成長地域のうち、年平均 1 人当たり県民所得の低い方から 5 県（図 11）について、経済成長と産業構造がどのような関係にあるのか、プラス成長地域とはどのような違いがあるのかをしてみる。

（図 11）1 人当たり県民所得と成長率



（出所）内閣府「県民経済計算」

表 4 を見ると、5 県すべてでマイナス成長への寄与度が最も大きくなっているのが建設業であり、伸び率が大幅なマイナスになっているが、5 県すべてで特化係数が 1 を上回っている。公共投資が削減された第 14 循環期（2002～2007 年度）では、すべての都道府県で建設業はマイナス成長となっており、国、地方公共団体ともに厳しい財政状況にある中、今後とも公共投資の大幅な拡大は見込みづらい。

次に、表 4 で特化係数に着目すると、5 県すべてで、農林水産業がずば抜けて高くなっているが、伸び率は 5 県すべてでマイナスとなっている。

2 (1) では、プラス成長地域 10 都府県について、成長産業への産業構造の特化が、地域レベルでの経済成長をもたらしていると述べたが、これらの 5 県では逆に、マイナス成長となっている産業の特化係数が高くなってしまっている。

このため、建設業や農林水産業から、比較的成長率の高い産業へと産業構造を転換していくことが課題となる。そこで他の産業を見てみると、サービス業は高知県を除くすべての地域で成長しており、地域の経済、雇用を支える産業として期待される。

ただし、農林水産業の特化係数が非常に高いことを考えると、産業構造を大きく転換させるよりも、農林水産業自体を成長産業に転換させることの方が、地域の自立的発展の近道になるとも考えられる。また、公共投資に大きく左右される建設業よりは、農林水産業の方が自立的成長の可能性が高いと考えられる。

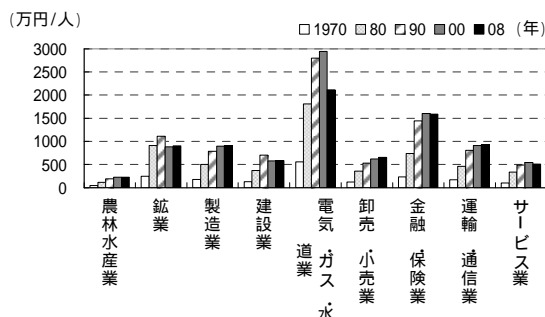
農林水産業でプラス成長を果たしているのは、全都道府県の中で北海道と茨城県のみであり、厳しい状況ではあるが、農林水産業の成長率を第 13 循環期（1999～2002 年度）と比較すると、

第14循環期（2002～2007年度）では多くの県でそのマイナス幅が縮小されてはいる。

この点で、まだ緒についたばかりであるが、近年政府が力を入れている、農商工連携や6次産業化（生産・加工・流通の一体化等）といった農林水産業の内発的な取組支援は注目されるところである。

ただし、農林水産業の労働生産性（＝付加価値額÷労働投入量）は他産業と比較して特に低くなっており（図12）収益性の面からは、余剰労働力を抱えているとも考えられる。雇いを維持しながら農林水産業を発展させるには、同じ水準の労働投入量が産み出す付加価値額を増大させること、つまり売上高の増加につながるような需要を拡大する取組が不可欠となる。

（図12）労働生産性の推移（産業別）



（出所）内閣府「国民経済計算」より作成
（注）労働生産性＝国内総生産／就業者数

（表4）県民所得が低い地域の産業構造

	宮崎			長崎			鹿児島			熊本			高知		
	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数	寄与度	伸び率	特化係数
全産業	-2.2	-2.2		-3.6	-3.6		-1.9	-1.9		-0.7	-0.7		-8.3	-8.3	
農林水産業	-0.2	-2.9	4.8	-0.3	-9.2	2.6	-0.5	-8.7	3.7	-0.8	-16.5	3.2	-0.7	-12.9	4.1
鉱業	-0.1	-34.3	1.0	-0.3	-57.1	1.5	0.0	11.2	2.8	-0.1	-22.3	2.1	-0.1	-26.6	2.6
製造業	0.4	2.4	0.7	1.5	12.0	0.6	-0.7	-4.5	0.6	1.1	5.9	0.9	-2.0	-15.4	0.5
食料品	0.3	7.6	1.4	-0.3	-12.7	0.8	0.3	7.0	1.9	0.3	9.7	1.1	-0.3	-15.6	0.6
繊維	0.0	3.8	1.2	-0.0	-35.1	0.2	-0.0	-35.8	0.4	-0.0	-20.9	0.5	-0.0	-9.8	0.8
パルプ・紙	-0.1	-21.2	0.6	-0.0	-14.9	0.1	-0.0	-8.9	0.6	-0.0	-5.9	1.0	-0.1	-8.2	2.2
化学	-0.6	-31.8	0.6	-0.0	-8.9	0.1	0.0	11.4	0.0	0.1	10.8	0.6	0.0	13.0	0.1
石油・石炭製品	-0.0	-9.5	0.1	-0.0	-20.7	0.0	-0.0	-10.2	0.1	-0.0	-11.2	0.1	-0.0	-22.9	0.0
窯業・土石製品	-0.1	-20.8	0.7	-0.2	-20.8	0.8	-0.2	-13.9	2.1	-0.1	-20.5	0.8	-0.5	-32.1	1.6
一次金属	0.0	14.6	0.1	0.1	35.2	0.2	0.1	56.2	0.1	0.2	65.3	0.3	0.1	21.2	0.3
金属製品	0.0	5.8	0.4	-0.0	-3.9	0.5	-0.1	-10.9	0.4	-0.1	-5.8	0.9	-0.1	-24.4	0.2
一般機械	0.1	8.9	0.3	-0.1	-5.8	0.9	-0.0	-0.0	0.2	0.3	29.2	0.6	-0.1	-10.1	0.5
電気機械	0.1	3.9	1.1	1.0	37.0	1.1	-0.4	-8.3	1.3	0.8	17.1	1.6	-0.5	-14.5	0.9
輸送用機械	0.2	47.1	0.2	1.3	88.0	0.9	0.0	5.9	0.0	-0.5	-15.5	0.8	0.0	0.0	0.1
精密機械	0.1	31.5	1.2	-0.0	-26.2	0.1	0.0	50.4	0.2	0.0	23.2	0.3	-0.0	-33.5	0.1
その他の製造業	0.3	10.5	1.1	-0.2	-12.0	0.4	-0.3	-22.0	0.4	0.1	4.6	0.9	-0.5	-19.0	0.6
建設業	-2.3	-19.5	1.6	-2.6	-26.9	1.2	-2.2	-22.6	1.3	-1.7	-20.3	1.1	-4.2	-36.3	1.3
電気・ガス・水道業	-0.2	-6.8	1.0	-0.7	-15.3	1.4	-0.3	-7.8	1.4	0.1	2.4	1.0	-0.1	-4.2	1.1
卸売・小売業	-1.0	-7.4	0.9	-1.8	-11.4	1.0	-0.5	-4.0	0.9	-1.0	-8.2	0.8	-1.9	-14.7	0.8
金融・保険業	0.3	5.3	0.7	0.2	2.6	0.9	0.6	10.8	0.9	0.5	11.2	0.7	0.4	5.7	1.0
不動産業	0.4	3.3	0.9	0.2	1.6	0.9	0.2	1.8	0.9	-0.0	-0.1	1.1	1.1	9.1	1.1
運輸・通信業	-0.2	-3.0	1.0	-0.5	-5.8	1.2	0.1	1.1	1.4	-0.0	-0.5	1.1	-0.6	-6.7	1.2
サービス業	0.8	3.1	1.1	0.7	2.9	1.2	1.3	5.0	1.1	1.3	5.1	1.1	-0.2	-0.8	1.2

（出所）内閣府「県民経済計算」より作成

地域の自立的発展のための課題

1 観光振興の現状

で見たところ、地域の特性を活かした取組は、少なくとも都道府県単位では、沖縄県を除いて地域全体の内発的発展に広がっているとは言い難い状況であった。

その沖縄県の成長を牽引している観光業は、新成長戦略でも取り上げられており、地域の特性を活かせる産業として期待を集め、全国各地で振興策が執り行われているところである。そ

のような取組が、各地域や国全体の発展へとつながっていく道筋はあるのか、現在の状況を確認してみる。

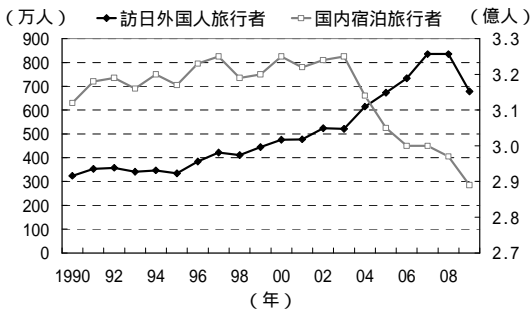
まず、訪日外国人旅行者数の推移を見ると、増加傾向にあるものの（図 13）、都道府県別の訪問率を見ると、圧倒的に高くなっている東京を中心として大都市圏に集中しており、地方への訪問率は極めて低くなっている（図 14）。さらに、国内旅行者数を見ると、90年代以降横ばい傾向であったのが、2000年代に入ってからは、大幅に減少してきている（図 13）。

地域の観光客誘致の取組は、増加傾向にある外国人旅行者を地域に取り込めずに、減少傾向にある国内旅行者の旅行先を奪い合う状況になっていると考えられる。

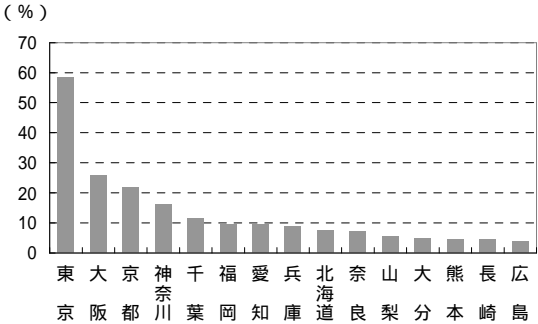
各地域が自地域の観光振興のために、他地域と競争することにより、相互に魅力を高めていくことは、日本国内を旅行する人々にとっては有益であり、消費額の増加等によりある程度の需要を増加させる可能性はある。しかし、国内旅行者の1人当たり旅行消費額は、減少傾向で推移しており（図 15）、やはり新たに日本国内の各地を旅行する人が増加しない限り、観光により各地域が発展し、それが我が国全体の発展にもつながっていくことは困難であろう。

このように、現在の地域産業政策の下で行われている市町村レベルの狭い範囲での各地の取組は、その範囲で一定の効果を上げているとしても、都道府県や国全体という、より広い範囲で見ると、その中で需要を奪い合っているという面があると考えられる。

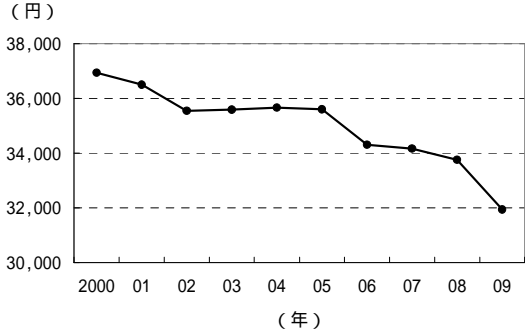
（図 13）日本国内の旅行者数



（図 14）訪日外国人旅行者の都道府県訪問率（上位 15 位）



（図 15）国内旅行者の1人当たり旅行消費額



（出所）日本旅行業協会「数字が語る旅行業」デジタル版

2 今後の課題

地域産業政策は、外来型の産業誘致中心から、内発型の地域資源活用へとその方向性が転換されてきた。しかし、多くの地方公共団体は、今もなお企業誘致に積極的に取り組み、政府も補助金制度や規制緩和などにより積極的支援を表明している。前述の沖縄県でも、特区制度を活用し、企業立地の促進に取り組み、一定の効果を上げている。ただし、従来のように工業用地を造成し、税制などの優遇策により幅広く募集するという方法ではなく、地域の特性を考慮して、産業を絞った戦略型企業誘致が行われている。例えば、沖縄県のような、これまでに製造業の基盤がほとんどないような条件不利地域では、コールセンターやデータセンターといった、地理的条件に左右されにくい産業の誘致に力を入れるようになってきている。

しかし、企業の海外展開が進み、国内での投資分野が数少なくなっている中で、国内の工場立地件数は減少傾向にあり、地域間での奪い合いの様相を呈している。

沖縄県が全国に先駆けて取り組んできたコールセンターの誘致は多くの自治体に広がり、2010年6月調査では、調査対象自治体40道県のうち、支援制度・助成策を施行しているのは24道県に上り、政令指定都市をはじめとする市町村レベルにも広がっている³⁴。

製造業についても、近年は国内回帰が見られたことから、一部府県で高額補助金等による優遇措置競争が繰り広げられたことは記憶に新しい。第14循環期(2002~2007年度)の成長率が最も高かった三重県は、2002年に同県の亀山市にシャープの液晶テレビ工場を誘致するに当たって、県及び市で総額135億円の補助をしたことが話題になった。

内閣府『地域の経済2005』によると、都道府県が工場立地や設備投資に係る費用の一部を補助する設備投資補助金は、最近になるほど制度の創設が進み、金額も大きくなっている。

企業誘致は、雇用創出の規模が大きく速度も速いが、リーマンショック後の景気後退下では、製造業の雇用悪化が顕著であったように、特定企業への依存を強めると、景気変動の影響を大きく受けるとともに、撤退リスクも抱えることになる。また、立地件数は、景気後退により2008年から再び減少してきている上に(図9)、企業は、最近の円高への対応から海外生産シフトの意向を強めており³⁵、自治体の誘致合戦は、限られたパイの奪い合いになっていくと考えられる。

やはり、各地域が発展し、それが国全体の発展へとつながっていくには、企業誘致では限界があり、創業支援も含め各地域が自立的に雇用開発していくことが求められる。

これまでに、地域の自主的な取組を促すための様々な施策が実施され、各地域では様々な努力がなされているところである。その意味では、これまでの施策は一定の効果を上げてきたと言えるであろう。今後も、地域が自由に使える財源確保のための工夫を行いつつ、具体的な規制緩和の仕掛けが求められよう。ただし、限られた需要を奪い合う競争を促進することで終わるのではなく、各地域の取組を地域全体や、我が国全体の発展につなげていくためには、地域が新たな需要を創出・開拓するような取組を促進することが、国の行う地域産業政策としては

³⁴ 月刊コンピューターテレフォニー編集部「コールセンター白書2010」

³⁵ 経済産業省「円高の影響に関する緊急ヒアリング」(2010年8月27日)及びJETRO「円高の影響に関するジェットロ・メンバーズ緊急アンケート結果概要」(2010年9月18日)参照

重要性を増してくるのではないか。

観光であれば、日本人の国内旅行者や地方への外国人訪日旅行者を増加させるような取組、農林水産業であれば、国内需要を新たに創出したり、農林水産物を輸出するといった、外需を取り込み、内需を活性化する取組が、各地域とともに国全体も発展していくことにつながっていくと考えられる。

新成長戦略では様々なプロジェクトが掲げられているが、財政状況が厳しい中、効果の高いものから優先順位をつけて実施していくことが課題となっている。新成長戦略を実施する財源を確保するという観点からも、これまでの施策を見直し、需要や雇用を創出する施策に重点化していくことが求められよう。この意味では、単なる産業政策にとどまらず、インフラ整備や種々の規制改革など総合的な視野からも、国が取り組むべき施策を整理していく必要があるのではないか。

第3章 公共事業投資による生産波及効果及び削減による影響

90年代以前の日本においては、政府の積極的な財政支出により有効需要を創出することで不況を脱し、更には経済規模の拡大を目指す政策がとられ、多額の公共事業投資が行われてきた。しかしながら、その財源として国債に依存した結果、国の長期債務は膨張し、米国や欧州の経済危機の影響もあって近年の財政運営は非常に厳しいものとなっており、また、多額の公共事業投資にもかかわらず景気回復は一過性であり、また、意味のある事業であるか否かとは別に、公共事業投資による経済効果が昔に比べ薄れてきたのではないかと批判も多くなされるようになってきている。すなわち、財政再建のための主な方法として、いわゆる「無駄」の象徴のように扱われ、公共事業関係予算はピーク時に比べ、継続的に削減されてきているところである。しかし、公共事業投資削減の影響として、とりわけ公共事業投資への依存度が高いとされる建設業や地方経済が深刻な打撃を被っているとの指摘がなされている。そのため今般の経済対策をめぐっても、小泉政権以来継続している公共事業削減の流れに対して、公共事業投資を即効性のある経済対策として評価し直し見直しを迫る動きも、指摘されはじめている。

ところで、公共事業投資の経済効果については、投資需要によりどれだけ生産が誘発されたかを見る生産波及効果、投資が企業収入を介して国民所得を増加、更には消費を増大させ、最終的にどのくらいGDPを押し上げたかを見る乗数効果、ストックとしての社会資本がどれだけ経済利便性を高め、あるいは新たな需要を呼び込むか等について見る事業効果等、様々な効果が多面的に存在するため、分析・評価する際には、どの効果についてのものなのかを明確にする必要がある。しかも政策効果は、時代時代の内外の経済情勢とも無関係のものではない。

そこで本章では、公共事業投資による生産波及効果を対象とし、効果及び削減による影響について、業種別の分析や地方経済の事例等も踏まえ、その時々々の主な経済事情も考慮しつつ、入手できる産業連関表を中心に分析・評価を試み、経済対策としての公共事業の有効性についてひとつの視点を提供する事としたい。

産業連関表公表年度における経済・財政等の時代背景

本稿では、総務省統計局が5年ごとに公表している産業連関表の、昭和60年度～平成17年度までの5回分のデータ（名目値）を用いた分析を試みているが、参考までに、各年度公表時の経済・財政等の時代背景を見てみると、大要以下のとおりにとまとめることができる。³⁶

昭和60年度

昭和58年春以降始まった景気回復が持続する中、先端的技術改革等に伴い設備投資が総じて着実に増加し、個人消費などその他の国内需要も緩やかに増加するなど、景気は全体として緩やかな拡大を続け、GDPは前年度比7.2%の伸び（名目）であった。

公共事業関係費については、財政改革の強力な推進が叫ばれる中、持続的な安定成長の達成に向けて努力するとされたが、結果は前年度比2.3%の減少であった。

平成2年度

バブル崩壊が始まった年であり、土地、株価の急落に見舞われた一年であったものの、实体经济においては、個人消費や設備投資を中心とした内需主導型の景気拡大が依然続いており、GDPは前年度比8.6%の伸びであった。公共事業関係費については、国土の均衡ある発展に留意しつつ、生活に密接に関連する事業の充実を図る事とされ、前年度比0.3%の伸びであった。

平成7年度

バブル崩壊以降の景気の是踏み状態を脱する動きがみられたものの、平成7年1月17日に起こった阪神・淡路大震災や、平成7年3月以降の急激な円高等により、その回復は緩やかなものとなり、GDPは前年度比1.7%の伸びであった。公共事業関係費については、平成6年10月に策定された新しい公共投資基本計画、回復局面にある経済情勢等を踏まえ、前年度比4.1%の伸びであった。

平成12年度

企業部門を中心に自律的回復に向けた動きが継続し、緩やかな改善が続いていたものの、ITバブルの崩壊に伴う米国経済の減速に伴い後半は減速し、GDPは前年度比0.9%の伸びであった。公共事業関係費については、我が国が直面する政策課題に対応した施策・事業への重点化を図る事とされ、前年度と同額であった。

平成17年度

輸出、設備投資の回復に加え、個人消費の増加により自律的な景気拡大への復調の兆しをみせ、GDPは前年度比0.9%の伸びであった。公共事業関係費については、歳出改革路線を堅持、強化する小泉政権の方針のもとで、全体として抑制しつつ、我が国の競争力の向上に直結する投資等への重点化を行うこととし、前年度比3.6%の減少であった。

公共事業投資の生産誘発効果

1 公共事業関係予算及び公的総固定資本形成による生産誘発額

公共事業投資の動向を確認するため、公共事業関係予算の推移について見てみると、平成60

³⁶ 各年度の政府演説等を参考にした。

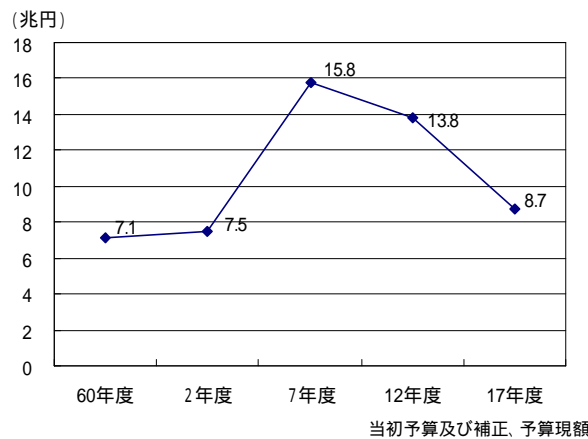
年度には補正を含む国予算現額で約 7.1 兆円であった公共事業関係予算は、平成 7 年度には約 15.8 兆円にまで達した後は減少傾向をたどり、平成 17 年度には約 8.7 兆円にまで減少している。平成 17 年度をピークの平成 7 年度と比較すると、約 7.1 兆円(44.9%)の減少となっている。

次に、産業連関表の中から、公的総固定資本形成³⁷による生産誘発額の推移をみると、昭和 60 年度には約 47.4 兆円だった生産誘発額は、平成 7 年度には約 75.8 兆円に達したが、その後は公共事業関係予算と同様に減少の推移をたどり、平成 17 年度には約 44.7 兆円にまで落ち込んだ。平成 7 年度比では約 31.1 兆円(41.0%)の減少となっている。

さらに、全最終需要³⁸による生産誘発額の中で、公的総固定資本形成によるものの割合の推移をみると、昭和 60 年度の 7.0% から平成 7 年度の 8.2% へと若干の上昇が見られるが、それ以降は縮小に転じ、平成 12 年度は 7.0%、平成 17 年度は 4.6% と、とりわけ平成 12 年度から平成 17 年度にかけて大幅に落ち込んでいる。

以上のことから、平成 7 年度以降、公的総固定資本形成による生産誘発額は、公共事業関係費予算とともに急激し、全体におけるシェアを低下させている事が分かる。

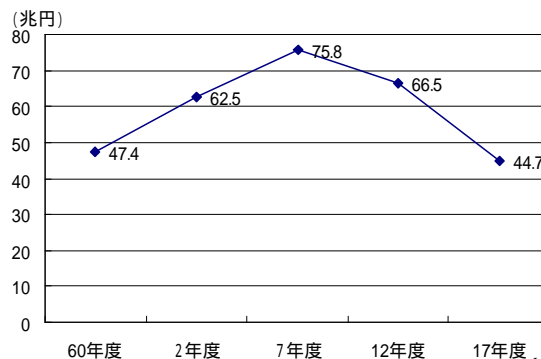
(図 1) 公共事業関係費予算の推移



当初予算及び補正、予算現額。

(出所) 財務省資料

(図 2) 公的総固定資本形成による生産誘発額の推移

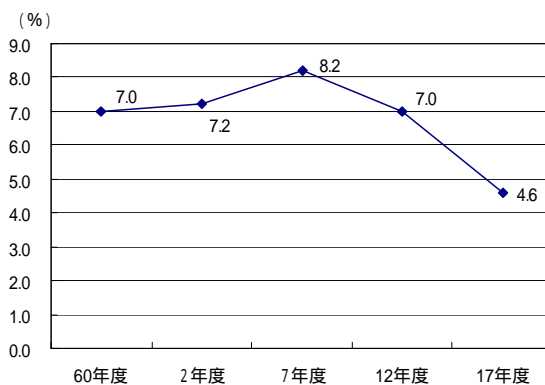


(出所) 総務省「産業連関表」

³⁷ 政府及び公的企業が行う社会資本整備などの投資であり、産業連関表上の指標となっているが、用地費を含まない点、学校や病院、公営住宅等への投資を含める点などが公共事業関係投資と異なる。

³⁸ 消費・投資・政府需要・輸出等、国内の生産過程に再投入されない需要。

(図3) 全最終需要による生産誘発額のうち公的総固定資本形成によるものの割合の推移



(出所) 総務省「産業連関表」

2 公的総固定資本形成の生産誘発係数

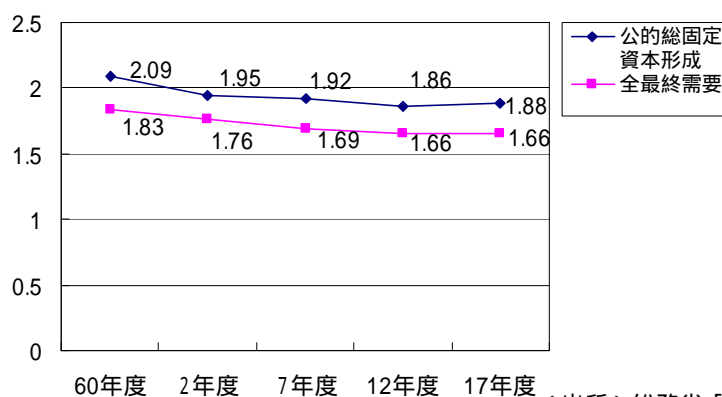
公的総固定資本形成の生産誘発係数は、平成 17 年度で 1.88 と、全最終需要の係数 1.66 を上回っており、公共事業投資の生産誘発力は決して低くないことが分かる。

次に、生産誘発係数の推移について見てみると、昭和 60 年度に 2.09 であった公的総固定資本形成の生産誘発係数は、平成 17 年度には 1.88 へと、10.0%程度の低下が見られる。

今度は、全最終需要による生産誘発係数の推移について見てみると、昭和 60 年度には 1.83 であったのに対し、平成 17 年度には 1.66 へと、9.3%程度の低下が見られる。

このことから、昭和 60 年度から平成 17 年度にかけて、公共事業投資に特化した訳ではなく、輸入品の増加の影響などにより社会全体として生産誘発力が低下傾向にあった事が分かる。

(図4) 公的総固定資本形成及び全最終需要による生産誘発係数の推移



(出所) 総務省「産業連関表」

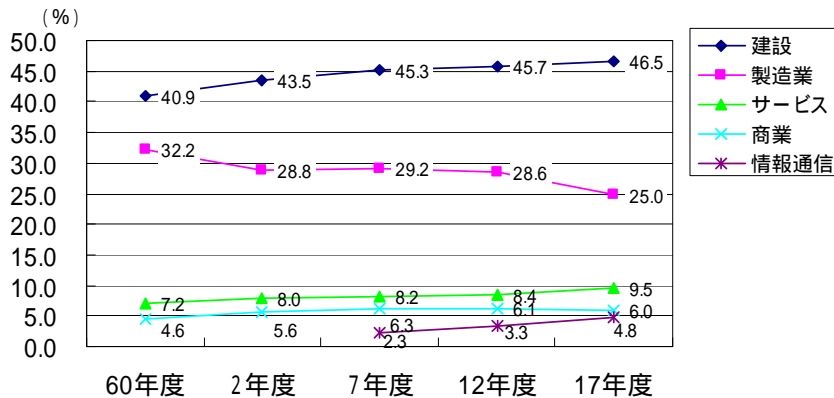
3 公的総固定資本形成による生産誘発額に各産業が占める割合

公共事業投資は、どの産業に対する生産誘発効果が高いのであろうか。公的総固定資本形成による生産誘発額に各産業が占める割合について、産業分類表の大分類(13部門)ごとに主要産業を比較してみると、平成 17 年度では大きい順に建設 46.5%、製造業 25.0%、サービス 9.5%、商業 6.0%、情報通信 4.8%と続いており、当然の事ながら建設業、製造業に対する生産誘発

効果が特に高い事が示されている。

過去の割合と比較してみると、昭和 60 年度に対して平成 17 年度の割合が拡大した産業は、上昇幅の大きい順に、建設 5.6%、サービス業 2.3%、以下、商業、公務、金融・保険の順で割合が拡大している。また情報通信については、分類が新設された平成 7 年度以降 2.5% 上昇している。一方、割合を低下させた産業は、製造業が 7.2%、電気・ガス・水道業が 0.6%、以下、農林水産業、不動産、鉱業、運輸と続いている。

(図 5) 公的総固定資本形成による生産誘発額に各産業が占める割合(主なもの)



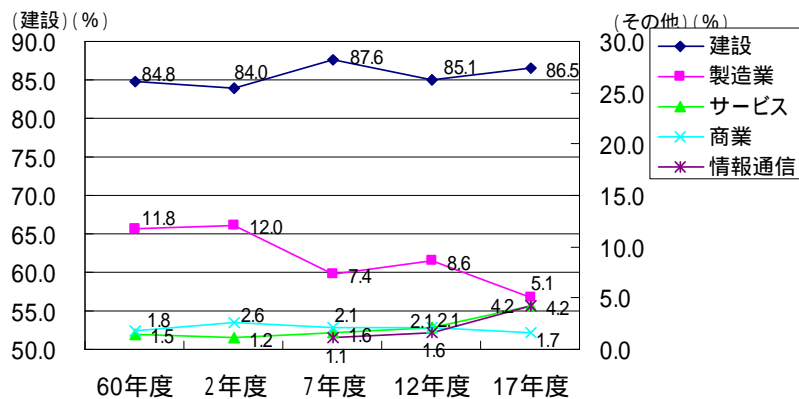
(出所) 総務省「産業連関表」

4 公的総固定資本形成の商品構成

公共事業投資は主にどの産業がその投資先となっているのかについて、平成 17 年度の公的総固定資本形成の商品構成を見てみると、やはり建設業が 86.5% とその大部分を占めており、以下、製造業 5.1%、情報通信 4.2%、サービス 4.2%、商業 1.7% と続いている。

また、昭和 60 年度と平成 17 年度の比較では、建設が 1.7%、サービスが 2.7% 上昇している。また、情報通信については、分類が新設された平成 7 年度以降 3.1% 上昇している。他方、製造業は 6.7%、商業は 0.1%、それぞれ割合を低下させている。(その他の産業については、いずれも昭和 60 年来、シェア 0.0%)

(図 6) 公的総固定資本形成の商品構成の推移



(出所) 総務省「産業連関表」

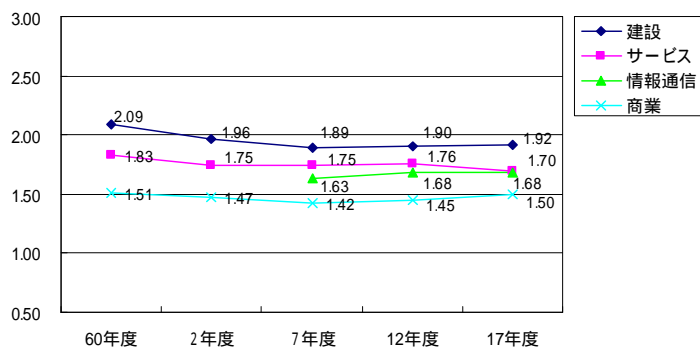
5 産業の生産誘発力（逆行列係数）

4 で見た通り、昭和 60 年度以来、公共事業投資の投資先は、その大部分を建設業が占めている状況に大きな変化は無いが、果たして、建設業の生産誘発力は他産業に比べ遜色ないと言えるのであろうか。そこで、主な産業の生産誘発力(逆行列係数の列和)データを見てみると、平成 17 年度では、建設が 1.92、サービス(対事業所)が 1.70、情報通信が 1.68、商業が 1.50 であり、製造業については、輸送機械が 2.80、情報・通信機器が 2.20、一般機械が 2.19、電気機械が 2.13、精密機械が 1.97 となっており、建設の生産誘発力は、製造業よりは若干低いものの、サービス(対事業所)、商業、情報通信よりは高く、建設業は他産業に比べて必ずしも生産誘発力が低いとは言えないことが分かる。

また、昭和 60 年度の生産誘発力との比較では、建設業 - 0.17、商業 - 0.01、サービス - 0.13、製造業については、電気機械 - 0.17、一般機械 - 0.08、輸送機械 + 0.08、精密機械 - 0.10 となっている。

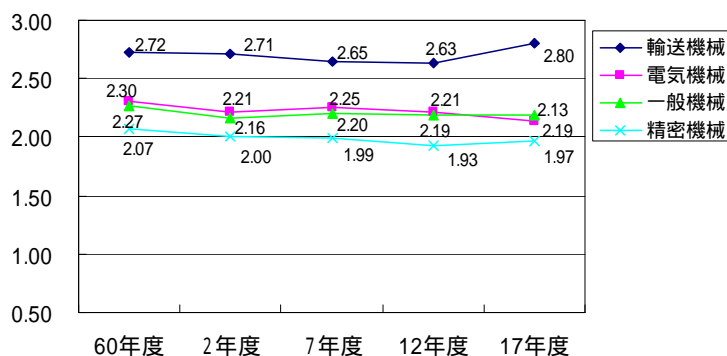
なお、一般に、「自動車産業は産業のすそ野が広い」と言われ、地方自治体による誘致が盛んに行われているところであるが、輸送機械の生産誘発力を見てみると平成 17 年度で 2.80 となっており、他産業に比べても高い生産誘発力があることが産業連関表においても確認できる。

(図 7) 主な産業の生産誘発力の推移(逆行列係数の列和)



(出所) 総務省「産業連関表」

(図 8) 主な製造業の生産誘発力の推移(逆行列の列和)



(出所) 総務省「産業連関表」

公共事業投資の減少が及ぼす影響

1 国全体に与える影響の大きさ

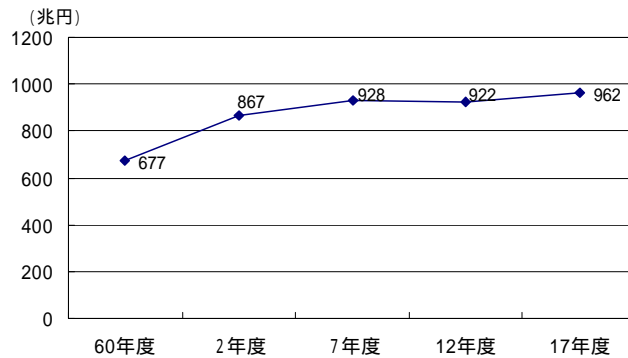
公共事業投資の減少が国全体に与える影響について分析してみることとしたい。

まず、公的総固定資本形成による生産誘発額について、ピークの平成7年度から平成17年度にかけての増減を調べてみると、平成7年度の約75.8兆円に比べ、平成17年度は約44.7兆円にとどまり、31.1兆円(41.0%)の大幅な減少となっている((図2)参照)。

一方、全最終需要による生産誘発額の推移を調べてみると、平成17年度は約962兆円で、平成7年度の約928兆円に比べ、約34兆円(3.7%)の増加となっている。

その結果、平成7年度から平成17年度にかけて、公的総固定資本形成による生産誘発額の減少は、全最終需要による生産誘発額に対し、3.0%の押下げ効果をもたらしていることが分かる。

(図9) 全最終需要による生産誘発額の推移

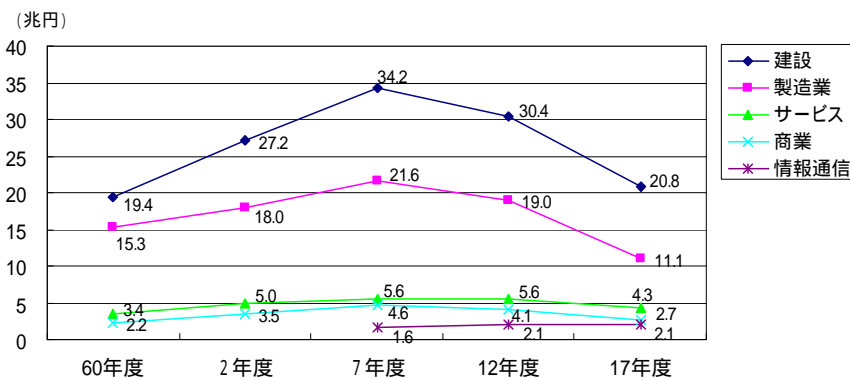


(出所) 総務省「産業連関表」

2 各産業に与える影響の大きさ

公共事業投資の削減は、各産業に対しどれほどの影響をもたらしているのでしょうか。主な産業の公的総固定資本形成による生産誘発額の減少の推移を見る事としたい。ここでも同様に、平成7年度から平成17年度にかけての増減を調べてみると、それぞれ、建設が13.4兆円の減少、製造業が約10.5兆円の減少、サービスが約1.3兆円の減少、商業が約1.9兆円の減少、情報通信が0.5兆円の増加となっており、それぞれの産業に対し、建設が17.7%、製造業が3.5%、サービスが0.9%、商業が1.9%、の情報通信が0.9%の押上げ効果が働いている。

(図10) 産業別公的総固定資本形成による生産誘発額の推移



(出所) 総務省「産業連関表」

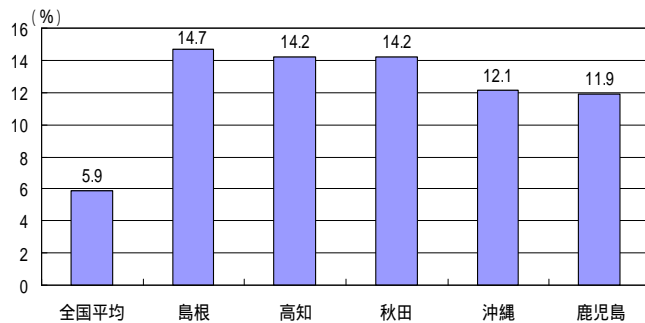
3 地域経済に与える影響の大きさ

冒頭述べたように、近年の公共事業投資の減少により、公共事業への依存度が高い地方経済は深刻な危機に陥っているとの指摘があるが、ここでは、公共事業投資への依存度が特に高い地域を事例として掲げ、公共事業投資の減少が及ぼす影響について分析を試みる。

ア 都道府県別公共事業依存度

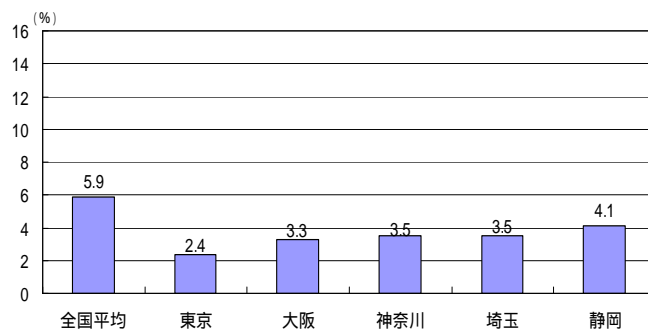
はじめに、公共事業依存度の高い地域を洗い出すために、各都道府県の県民総所得に占める公的総固定資本形成の構成比（平成 14 年）を見ると、全国平均が 5.9%であるのに対し、最も構成比が高かった都道府県は島根県で 14.7%、次いで高知県が 14.2%、秋田県が 14.2%と続いている。一方、最も構成比が低かった都道府県は東京都で 2.4%、次いで大阪府が 3.3%、神奈川県が 3.5%と続いており、大都市圏に比べ、とりわけ地方圏で公共事業依存度が高い実情が浮かんでくる。

（図 11）県民総所得における公的総固定資本形成の構成比（上位 5 県）



（出所）内閣府「県民経済計算年報」

（図 12）県民総所得における公的総固定資本形成の構成比（下位 5 県）



（出所）内閣府「県民経済計算年報」

イ 島根県の事例

そこで、公共事業依存度が最も高かった島根県を例にとり、公共事業投資の減少が県内経済に及ぼす影響について見るために、島根県産業連関表（平成 7 年、12 年、17 年）に基づき、既述の全国値に対する分析と同様の分析を試みることにしたい。

(ア) 県内の公的総固定資本形成による生産誘発額

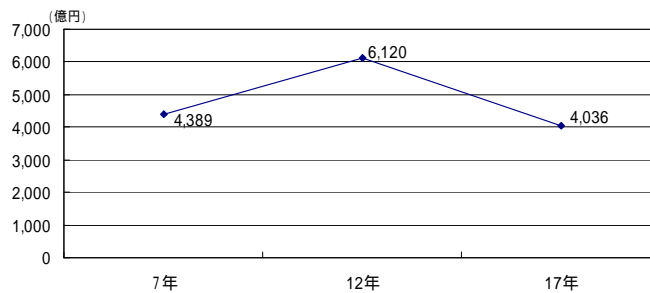
県内の公的総固定資本形成による生産誘発額の推移をみると、平成 12 年に 6,120 億円に達

した生産誘発額は、平成 17 年には 4,036 億円にとどまり、2,084 億円 (34.0%) の減少となった。

また、県内の全最終需要による生産誘発額の推移を見ると、平成 12 年の 4 兆 8,134 億円に対し、平成 17 年は 4 兆 5,268 億円となっており、2,866 億円、6.0% の減少となっている。

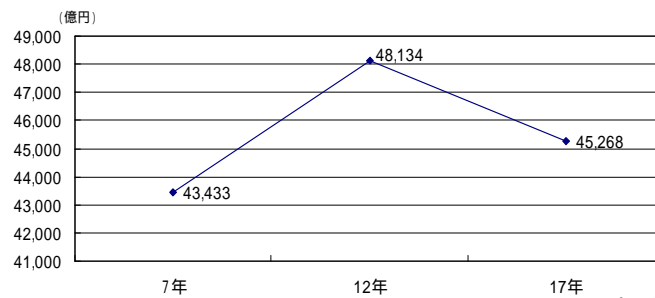
平成 12 年から平成 17 年にかけての県内公的総固定資本形成の減少は、全最終需要による生産誘発額に対して 4.3% の押下げ効果をもたらしたことになる。

(図 13) 県内公的総固定資本形成による生産誘発額の推移



(出所)「島根県「産業連関表」

(図 14) 県内全最終需要による生産誘発額の推移

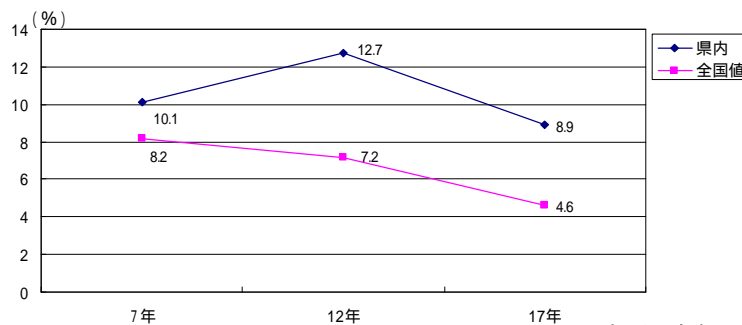


(出所) 島根県「産業連関表」

(1) 県内における生産誘発額の中で公的総固定資本形成によるものの割合

県内の全最終需要による生産誘発額のうち、公的総固定資本形成によるものが占める割合を見てみると、平成 17 年では 8.9% となっており、全国値の 4.6% と比べるとかなり高い水準であり、公共事業削減の影響をかなり強く受けやすいことが産業連関表からも裏付けられた。

(図 15) 県内の全最終需要による生産誘発額に占める公的総固定資本形成の割合

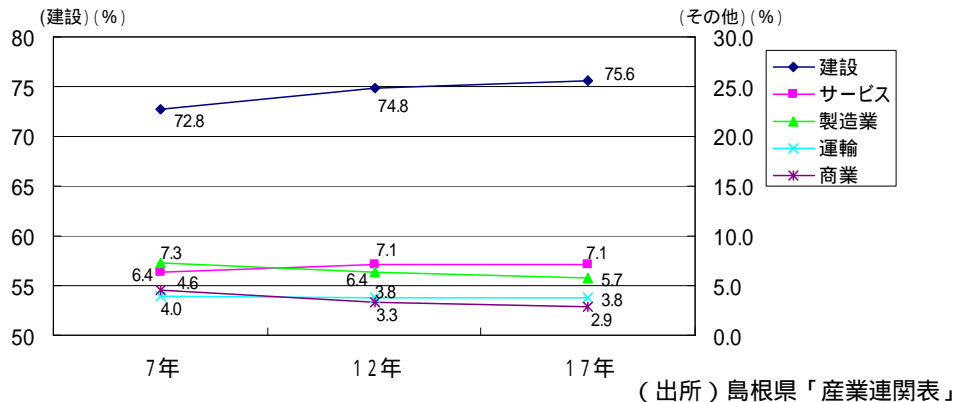


(出所) 島根県「産業連関表」

(ウ) 県内の公的総固定資本形成による生産誘発額の産業別割合

県内の公的総固定資本形成による生産誘発額に占める各産業の割合をみると、建設が75.6%と、生産誘発額の大部分を占めており、全国値の46.5%と比較してもかなり高く、他地域に比べ、公共事業投資の減少が特に建設業に集中した形で影響を及ぼすことが分かる。

(図16) 県内の公的総固定資本形成による生産誘発額に占める主な産業の割合



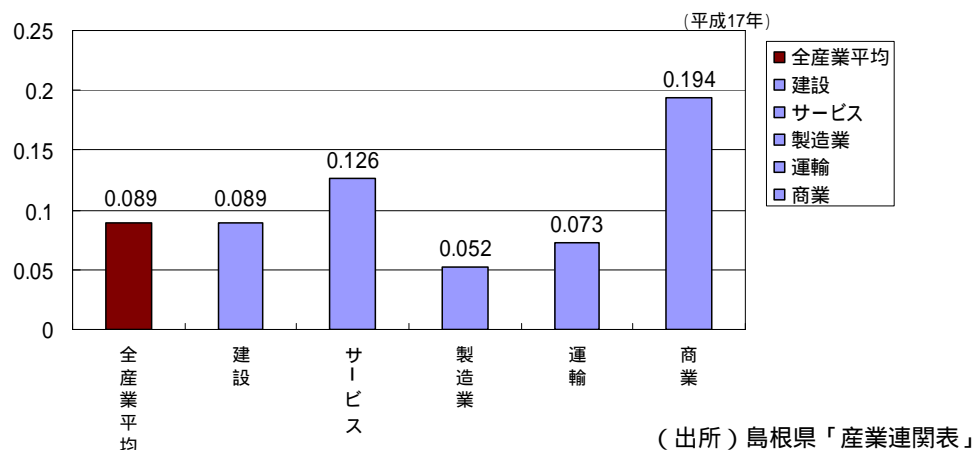
(I) 県内の雇用に与える影響(就業係数)

県内公共事業投資の減少が雇用にどれくらいの影響を与えているかについて、産業連関表の「(付帯表)雇用表」に掲載されている「就業係数」を用いて分析してみることとしたい。

まず、県内の公共事業に関わる主な産業((図16)の産業)の就業係数をみると、全産業平均が0.089であるのに対し、建設が0.089、サービスが0.126、製造業が0.052、運輸が0.073、商業が0.194であった。

そこで、平成12年から17年にかけての公的総固定資本形成による生産誘発額の減少額を各産業の就業係数に乘じ、算出された各産業ごとの就業者数減少相当数を合計すると、主要5産業(公的総固定資本形成による生産誘発額の95%)で18,508人(平成12年就業者総数の4.3%)の就業者数減に相当することが分かった。(注:実際の従業者減とは異なる)

(図17) 公共事業投資に関する主な産業の就業係数



まとめ

公共事業投資の生産誘発額は、ピークの平成7年度から平成17年度にかけて約4割の急激な落ち込みを見せ、生産誘発額全体に対しても相当程度の押下げ効果として作用していることが分かった。

一方、公共事業投資の生産誘発係数は、全最終需要による誘発係数を上回る水準で推移しており、一般に指摘されているところとは異なり、公共事業投資の生産誘発効果は、他の民間部門等に対しても決して見劣りするものではないことが示された。

すなわち、昭和60年度から平成17年度にかけての推移では、公共事業投資の生産誘発係数に約10.0%程度の低下が見られたが、同期間の比較では、全体としても同様の低下傾向を示しており、公共事業投資固有の問題ではなく、全体の経済構造として生産波及効果が低下しつつある事情が反映したものと考えられ、財政の枠内で公共事業の事情が目立っていたものと理解される。生産波及効果が全体として低下している原因は定かではないが、民間投資の生産誘発係数の変動については、生産過程における技術的な要因が影響し、1995年以降になると、輸入の影響によって国内波及効果は縮小した、とする解説³⁹があり、参考となろう。

また、公共事業投資の大部分を占める建設業の生産誘発効果については、製造業を下回るものの、商業、サービス等よりは高く、建設業は他産業に比べ決して生産誘発力が低くはないということが分かった。

公共事業投資の削減が地方に与える影響の大きさについて、公共事業依存度が全国でも高いとされる地方を事例にとり分析したところ、公的総固定資本形成による生産誘発が全体に占める割合は全国平均の2倍近いとのデータが産業連関表の上からも裏付けられ、公共事業投資削減の影響を受けやすい経済構造が浮き彫りになった。地域経済の建て直しを考える際には、考慮しなければならないポイントである。

なお、今回の分析は、平成17年の数値を盛り込んで公表された産業連関表に拠って行ったものであるが、それ以後の内外経済は、リーマンショックにより大きく変動しており、この間の事情は反映されていない。この点については、まもなく発表されると思われる「延長表」に基づいて追加的に分析する必要がある。

第4章 個人消費に影響を及ぼす政策

我が国の家計部門の消費については、80年代は高い伸び率で推移してきたものの、90年代は経済の低迷により伸び率が大幅に鈍化し、現在においてもその傾向が継続しているところである。その要因として、所得の低迷が長期化していることや、約25兆円に上る大幅な需要不足（内閣府試算）によってデフレ状況から抜け出せずにいることなどが考えられるが、雇用に関する不安感の高まりに伴う将来不安の増大が影響したことも可能性の1つとして指摘されている。

³⁹ 第一生命経済研究所「輸出増加が国内に波及しにくかった原因」『Economic Trends 2009年5月14日』（2009）

こうした中、民主党は 2009 年の衆院選マニフェストにおいて、子ども手当などの政策によって、家計の可処分所得を増やし、消費を拡大することによって、内需主導型の経済成長を実現するとした。

そこで本章においては、雇用に関する不安感の高まりが消費行動に及ぼす影響や、家計への直接支援策である子ども手当を例に、これが消費行動に与える効果について、現状分析を踏まえつつ、今後の施策の在り方について考えていくこととしたい。

雇用不安と消費

我が国の完全失業率は、高度成長期には 1 % 台の低失業率が続き、70 年代後半からやや上昇して 2 % 台となったが、90 年代前半までは不況期でも 2 % 台後半と、先進諸国の中で低失業率であることが特徴であった⁴⁰。しかし、その後 90 年代後半以降の完全失業率は、3 ~ 5 % 台と大幅な上昇をみせてきた。こうした失業率の上昇につれ、(失業の可能性が高まるという意味での) 人々の雇用不安は深刻なものになっていったとされる⁴¹。

一般に、将来に不安を感じる際に、所得の変動に備えて行われる貯蓄増・消費減は、予備的貯蓄と呼ばれる。90 年代後半以降における雇用不安の増大は、将来の不安を感じさせ、予備的貯蓄を増加させることにより、消費を抑制した可能性がある。

そこで本節ではまず、雇用不安の増大が消費に与える影響を分析し、予備的貯蓄の考え方が成り立っているかを確認する。その上で、雇用不安の背景にある労働市場の状況を確認することを通じ、雇用不安の軽減に資するための施策について検討する。

1 雇用不安の増大が消費に与える影響

ア 主な雇用関係指標の推移

まず、主な雇用関係指標の推移を確認する。

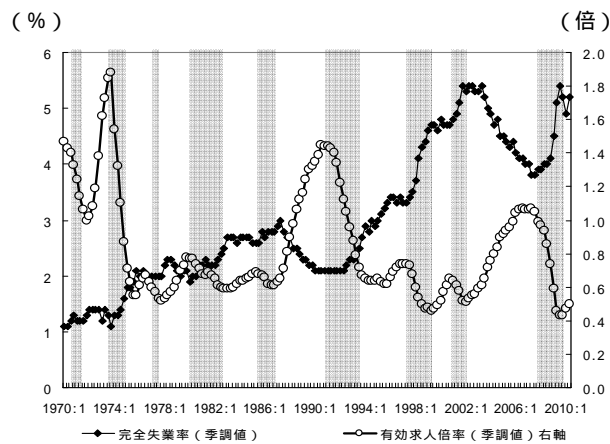
有効求人倍率と完全失業率の推移は(図 1)、景気後退期において悪化している。また長期的にみると緩やかに水準が悪化する傾向にあり、特に 90 年代後半に悪化していることが分かる。これは、90 年代において経済成長率が大幅に低下したことのほか、経済構造の変化や技術革新の進展に伴うミスマッチの拡大などが理由として指摘されている⁴²(なお、本章のすべてのグラフにおいて、景気後退期を網掛けで示す)。

⁴⁰ 金森久雄・香西泰・加藤裕己「日本経済読本(2010)」東洋経済新報社(以下、「金森ほか(2010)」とする)

⁴¹ 大竹文雄『雇用不安をめぐって』「季刊家計経済研究第 48 号(2000)」家計経済研究所

⁴² 金森ほか(2010)、三橋規宏・内田茂男・池田吉紀「ゼミナール日本経済入門(2006)」日本経済新聞社

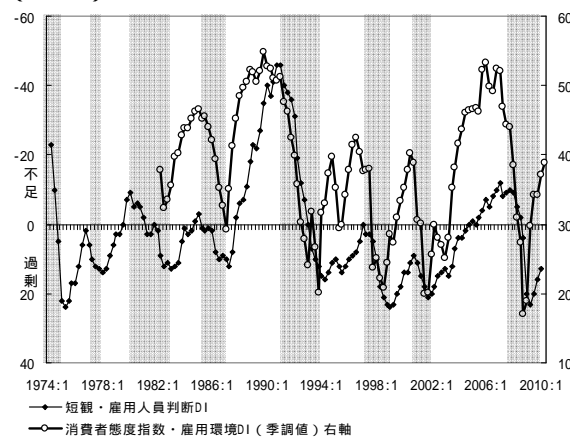
(図 1) 有効求人倍率と完全失業率の推移



(出所) 厚生労働省「職業安定業務統計」、総務省「労働力調査」

雇用に関するマインドの推移は、失業率や有効求人倍率などの労働市場指標に近い動きを示している(図 2)。例えば、消費者向けアンケート調査である消費動向調査の雇用環境D I (職の安定性、職のみつげやすさを聞いている)、企業向けアンケート調査である日銀短観の雇用人員D I (人員が過剰か不足かを聞いている・逆目盛)は、景気後退期に指標が下落(悪化)しており、また、長期的には下落時の水準が低くなる傾向にあることが分かる。

(図 2) 雇用環境D I と日銀短観D I の推移



(出所) 内閣府「消費動向調査」、日本銀行「短観」

イ 雇用不安の増大が消費に与える影響

(ア) 雇用不安を示す指標

次に、こうした状況を踏まえ、雇用不安がどのように推移していたのかをみていく。

雇用不安を示す指標として、雇用リスクを求める⁴³。具体的には、土居(2001)⁴⁴や内閣府(2009)

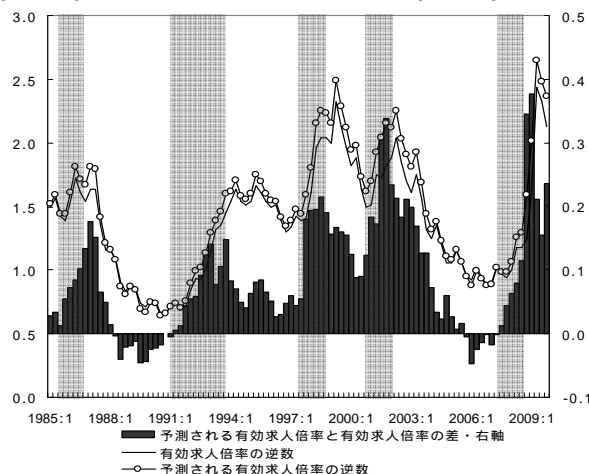
⁴³ 山田知明「日本経済における予備的貯蓄と雇用リスク(2004)」一橋論叢、飛田英子・別所俊一郎『雇用不安と家計の消費・貯蓄行動(2009)』「Business & Economic Review」日本総合研究所では、雇用リスクと雇用不安を同義に扱っている。

⁴⁴ 土居丈朗「貯蓄率関数に基づく予備的貯蓄仮説の検証(2001)」ESRI DISCUSSION PAPER N01

⁴⁵などを参考に、内閣府「消費動向調査」の雇用環境に関するサーベイデータと厚生労働省「職業安定業務統計」からカールソン・パーキン法（CP法）によって求めた、「(人々によって)予測される有効求人倍率」を用いる⁴⁶。雇用リスクが高まり、人々の予測する有効求人倍率が悪化すれば、雇用不安が増大するという関係になる。

上記で求めた予測される有効求人倍率(逆数)の動きをみると、景気後退期において上昇(悪化)する傾向がある(図3)。また、予測される有効求人倍率の逆数と有効求人倍率の逆数の差をみると、景気後退期に拡大する傾向がある。

(図3) 予測される有効求人倍率(逆数)等の推移



(出所) 厚生労働省「職業安定業務統計」、内閣府「消費動向調査」より作成

(1) 雇用リスクと消費の関係

消費と雇用リスクの関係を見るため、土居(2001)、内閣府(2009)、鈴木(2009)⁴⁷などを参考に、家計調査の消費性向⁴⁸を被説明変数、実質可処分所得、世帯人員のほか、雇用リスクを示すと考えられる予測される有効求人倍率などを説明変数として、最小二乗法で回帰する。

その結果、雇用リスクが上昇すれば、消費性向は有意に押し下げられるとの関係を得た(表1)。また、この結果に基づいて消費の抑制幅の推移をみれば、抑制幅は景気後退期に拡大する傾向があること、景気後退期を過ぎても引下げ幅は急激に縮小するのではなく、緩やかに縮小していくことが分かった(図4)。

⁴⁵ 内閣府「経済財政白書(2009)」

⁴⁶ なお、CP法によれば、人々が予測するであろう有効求人倍率のほか、人々の予測のばらつき度合も求めることができる。このばらつきをみると、景気後退期に上昇する傾向があるものの、景気回復期に上昇することもあるなど、必ずしも雇用リスクを示すのに十分な指標とはいえないと考えられる。そのため、本章では、雇用リスク指標としては使用しなかった。

⁴⁷ 鈴木将之「直接支援政策の効果を低下させる家計のリスク意識の高まり(2009)」第一生命経済研究所

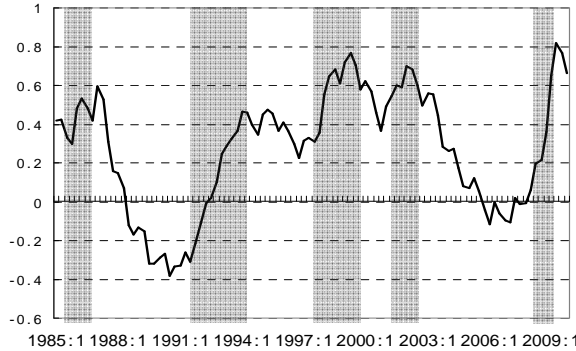
⁴⁸ 統計データの関係上、2人以上勤労者世帯の値を用いた。

(表1) 消費性向を被説明変数にして回帰を行った結果

消費性向 =	定数項		
	3.014 (28.940***)		
	+ 実質可処分所得の逆数		
	0.165 (5.507***)		
	+ 世帯人員		
	0.617 (13.995***)		
	+ 予測される有効求人倍率 (逆数)		
	- 0.109 (- 2.480**)		
	+ ダミー1	+ ダミー2	+ ダミー3
	0.121 (9.029***)	0.048 (5.505***)	0.042 (4.334***)

・消費性向、可処分所得は家計調査。実質化にはCPI総合を使用。
 ・実質可処分所得は万円単位で逆数にし、1000倍した値を使用。
 (内閣府(2009)と同じ方法を使用。)
 ・ダミーはそれぞれ季節調整のために使用。
 ・かっこの中の値はt値を示す。1%有意水準は***、5%有意水準は**を付している。
 ・推計期間は1985年1-3月期から2009年10-12月期まで。
 ・Adjusted R-squared: 0.961 Durbin-Watson: 1.984

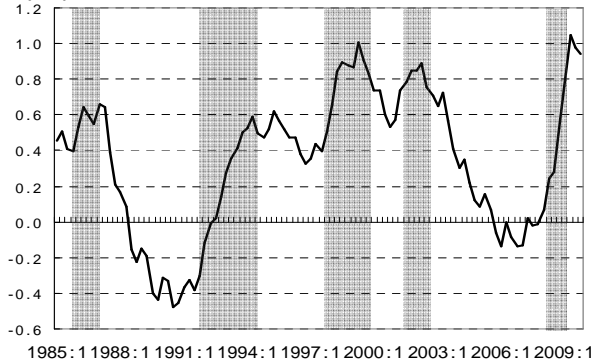
(図4) 雇用リスクによる消費性向引下げ幅の推移
 値が大きいほど、引き下げられていることを示す



(出所) 厚生労働省「職業安定業務統計」、内閣府「消費動向調査」より作成

次に、雇用リスクにより、消費はどの程度抑制されているのかを確認するため、消費性向の引下げ幅が消費性向全体に占める割合を計算した。すると、雇用リスクによる消費抑制効果(引下げ幅が消費性向全体に占める割合)は、多いときで1%程度になるとの結果を得た(図5)。

(図5) 消費性向の引下げ幅が全体に占める割合の推移
 (%)



(出所) 厚生労働省「職業安定業務統計」、内閣府「消費動向調査」より作成

これらの結果を踏まえれば、雇用リスクの軽減が、消費の抑制効果を緩和するものと考えられる。次節においては、どのようなものが雇用リスクによって消費を押し下げられるのかを分析し、雇用リスクの緩和策の検討につなげていく。

2 どのようなものが雇用リスクによって消費を抑制するのか

ア 所得階層別

(1) - イ(1)と同様の方法を用いて、所得階層別に雇用リスクの影響を検討する。具体的には、年間所得額に沿って5段階に分けて相関をみる⁴⁹。

その結果、所得階層 層（年間所得が1番低い層）、 層（上から2番目の層）、 層（1番高い層）において、雇用リスクが増大した場合に、消費性向を有意に押し下げるとの結果を得た（表2）（図6）。所得額で見れば、おおむね300万円前後の層、700万円前後の層及び950万円強の層である。

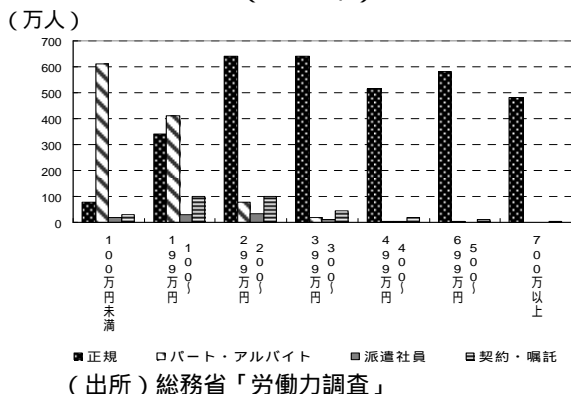
（表2）消費性向を被説明変数にして
回帰を行った結果（所得階層別）

	所得階層 層	所得階層 層	所得階層 層	所得階層 層	所得階層 層
定数項	2.806 17.768 ***	2.805 17.769 ***	3.241 15.178 ***	3.370 20.852 ***	2.644 11.200 ***
実質可処分所得（逆数）	0.347 8.690 ***	0.282 6.854 ***		0.167 3.675 ***	
実質可処分所得（逆数） 後方2期移動平均			0.133 2.440 **		0.275 3.184 ***
世帯人員	0.317 4.397 ***	0.494 8.518 ***	0.488 6.418 ***	0.339 4.954 ***	0.732 8.496 ***
予測される有効求人倍率	-0.017 -2.338 **	-0.006 -0.898 **	-0.009 -1.132 **	-0.016 -2.275 **	-0.014 -1.609 **
Adjusted R-squared	0.959	0.886	0.870	0.906	0.886
Durbin-Watson	1.991	1.859	1.541	1.686	1.566

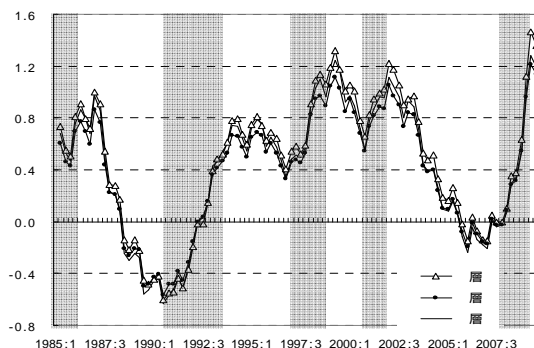
- ・後方2期移動平均は、Durbin-Watson値のあてはまりを確保するために使用。
- ・各行上段の値は係数、中段の値はt値を示す。1%有意水準は***、5%有意水準は**を下段に付している。
- ・推計期間は1985年1-3月期から2009年10-12月期まで。
- ・なお、所得階層 層、 層については階級の平均年齢も加えて推計を行ったが、有意とはならなかった。

所得階層 層（おおむね300万円前後の層）は、半分以上が非正規労働者で占められているものと考えられる。総務省「労働力調査」によれば、2010年1～3月期における年間給与額別労働者数をみると、300万円以下においては、パート・アルバイト、派遣社員、契約・嘱託社員の数の合計が正規職員の数をおおむね上回っていることが分かる（図7）。

（図7）年間収入別・就業形態別労働者数
（2010年）



（図6） 層における
消費性向引下幅の推移



⁴⁹ 家計調査と消費動向調査における所得階層の分類の仕方については、必ずしも一致しない。ただし、土居（2001）では重大な影響をもたらさないとみなして推計を行っていることから、本章でもそれに倣って推計を行った。

所得階層 層（700万円前後の層）と 層（950万円強の層）は、その多くが正社員である。このほか、家計調査によれば、世帯主の平均年齢が50歳前後で、18歳未満の子供の数が所得階層 ~ 層に比べて少なくなっている（すなわち、子どもが大学に進学したり、就職したりし始めている）ことが特徴として読み取れる。

イ 年齢階層別

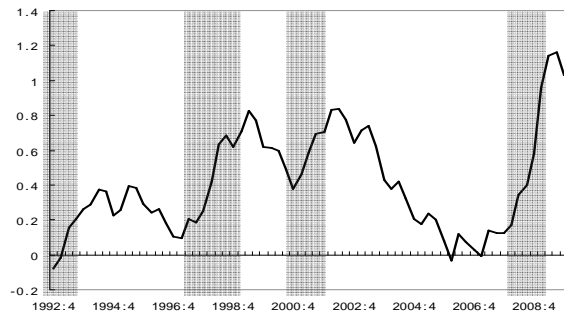
さらに、年齢階層別に雇用リスクの影響を検討する。具体的には、年齢階層別に沿って3段階（統計資料における分類の関係上、29歳以下、30~59歳、60歳以上とする）に分けて相関をみる⁵⁰。すると、30~59歳の層において、雇用リスクが増大した場合に、消費性向を有意に押し下げるとの結果を得た（表3）。消費性向の引下げ幅は、近年に近づくに従って拡大してきている（図8）。これらの結果は年齢階級の分類が荒いものの、所得階層別の結果におおむね整合的なものとなっていると言える。

（表3）消費性向を被説明変数にして
回帰を行った結果（年齢階層別）

	29歳以下	30-59歳	60歳以上
定数項	4.231 6.540 ***	1.971 6.104 ***	1.899 4.702 ***
実質可処分所得（逆数）	-	0.205 3.430 ***	0.860 9.295 ***
実質可処分所得（逆数） 後方2期移動平均	-0.077 -0.344	-	-
世帯人員	0.245 1.104	1.308 9.005 ***	-0.188 -0.767
予測する有効求人倍率	-0.031 -1.364	-0.014 -1.988 *	0.008 0.747
Adjusted R-squared	0.534	0.957	0.867
Durbin-Watson	1.461	1.909	2.113

- ・後方2期移動平均は、Durbin-Watson値のあてはまりを確保するために使用。
- ・各行上段の値は係数、中段の値はt値を示す。1%有意水準は***、10%有意水準は*を下段に付している。
- ・推計期間は1992年10-12月期から2009年10-12月期まで。

（図8）30-59歳における消費性向
引下げ幅の推移



3 雇用リスクと雇用構造の変化

ア 非正規労働者をめぐる変化

所得階層 層は、前述のとおり、世帯主に非正規労働者が多くみられることが特徴である。

非正規労働者が雇用についてリスクを感じる原因の1つとして、契約期間が短いことに加え、雇用継続の観点から正社員よりも不利な立場に置かれていることが考えられる。判例で確立されている「解雇権濫用法理」のうち、解雇回避義務については、正社員を解雇する際、正社員の新規募集停止や非正規労働者の解雇を先に行う必要があると解されている⁵¹。

非正規労働者の雇用調整速度（企業にとって過剰雇用のない最適な雇用量に到達するまでの

⁵⁰ 消費動向調査の分類は、以前は10歳階級であったものが、途中から30-59歳の分類となった、そのため、10歳階級の値（30-39、40-49、50-59歳）の平均の値を30-59歳の値とすることで調整した。また、年齢区分別の有効求人倍率及び消費性向についても、各年齢階級の平均の値をとることで調整した。

⁵¹ 濱口桂一郎「新しい労働社会（2009）」岩波新書、八代尚宏「労働市場改革の経済学（2009）」日本経済新聞社など

スピード)⁵²が正社員よりも速くなっていることも、原因に挙げられる。そこで、樋口(2001)、厚生労働省(2002)⁵³を参考に、景気循環に沿って雇用調整関数を推計し、雇用調整速度を求めてみる。すると1991年以降、全労働者の雇用調整速度の方が一般労働者⁵⁴の速度を上回るとの結果を得た。すなわち、非正規労働者の雇用調整速度の方が、一般労働者よりも速かったと考えられる。

(表4) 雇用調整速度の推移 数字が大きいほど調整速度が速いことを示す

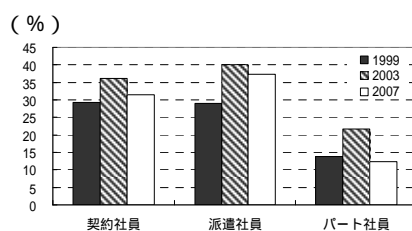
	第11循環の山から第12循環の山まで 1991:1-1997:2	第12循環の山から第13循環の山まで 1997:2-2000:4	第13循環の山から第14循環の山まで 2000:4-2007:4	第14循環の山以降 2007:4-2009:4
全労働者	0.072	0.032	0.074	0.251
一般労働者	0.016	-	0.041	0.024

(注)「第12循環の山から第13循環の山まで」の「一般労働者」については、雇用調整関数で求めた値が有意でなかったため、空欄としている。

(出所)内閣府「四半期GDP速報」、厚生労働省「毎月勤労統計月報」、総務省「消費者物価指数」より作成

さらに、非正規労働者が正社員に転向する際の難易度が徐々に上昇しているとみられることも、非正規労働者が雇用リスクを感じる理由の1つに挙げられる。厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」によれば、2007年に現在の形態で働く理由として「正社員として働ける会社があったから」と回答した契約社員と派遣労働者の割合は、2003年調査を下回ったものの、1999年を上回っている。2007年における人員過剰感は1999年や2003年に比べて薄れていた(日銀短観で見れば、雇用人員DIは不足であった)ことを踏まえれば、非正規労働者の正社員への転換が困難になってきていることが考えられる(図9)。

(図9) 現在の形態で働く理由として、「正社員として働ける会社があったから」と回答した者の割合



(出所)厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」

こうした状況に置かれている非正規労働者の割合は、現在、雇用者の3分の1程度を占めており、近年になるに従って緩やかに上昇してきている(図10)。非正規労働によって家計を支える世帯主の割合は、今後、高まっていくことが予想される。

⁵² 樋口美雄「雇用と失業の経済学(2001)」日本経済新聞社(以下、「樋口(2001)」とする)

⁵³ 厚生労働省「労働経済白書(2002)」

⁵⁴ 常用労働者のうち、以下の労働者以外の者。

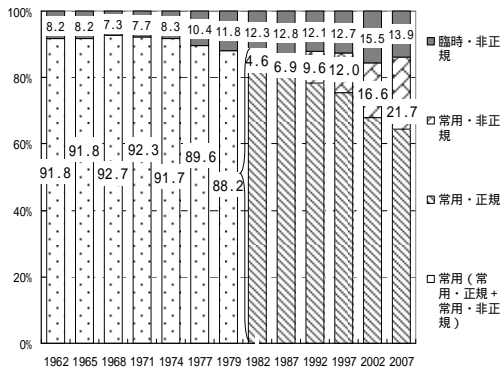
・常用労働者のうち、

1日の所定労働時間が一般の労働者より短い者

1日の所定労働時間が一般の労働者と同じで1週の所定労働日数が一般の労働者よりも短い者

のいずれかに該当する者

(図10) 正規・非正規及び常用・臨時別雇用者数(割合)の推移



(注) 「正規(雇用)」
一般職員又は正社員などと呼ばれる者。
「非正規(雇用)」
正規雇用以外の者。パート、アルバイト、派遣社員、契約社員、嘱託社員など。
「常用(雇用)」
一般常雇(会社員、団体職員、公務員、個人商店の従業員など、会社、団体、官公庁、個人商店などに雇われている者のうち、会社などの役員、臨時雇、日雇を除く者)
「臨時(雇用)」
臨時雇(1か月以上1年以内の雇用契約で雇われている者)と日雇(日々又は1か月未満の雇用契約で雇われている者)

(出所) 総務省「就業構造基本調査」

このように、所得階層 層の中核である非正規の労働者は、正社員に比べて失業しやすい傾向にあるとともに、正社員への転換も困難であることが多い。こうした状況で雇用リスクが高まることは、生涯所得の不確実性を高めるため、所得階層 層の消費を抑制することにつながるのではないかと考えられる。

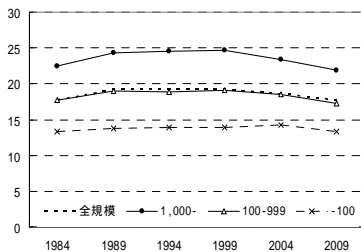
イ 中高年労働者をめぐる変化

所得階層 層の世帯主の平均的な像としては、50歳前後の中高年で、ある程度大きくなった子どもを持つ世代であると考えられる。

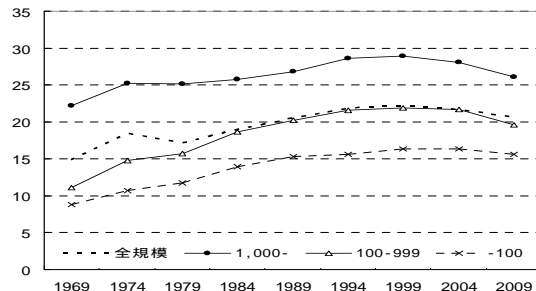
こうした中高年の労働者が雇用についてリスクを感じる理由の1つとして、長期安定雇用がゆらぎつつあることが考えられる。厚生労働省「賃金構造基本統計調査」によれば、45-49歳及び50-54歳の労働者における平均勤続年数は、90年代半ばから伸び悩んでおり、短くなる傾向にあることが分かる(図11)。

(図11) 平均勤続年数の推移

(45-49歳)

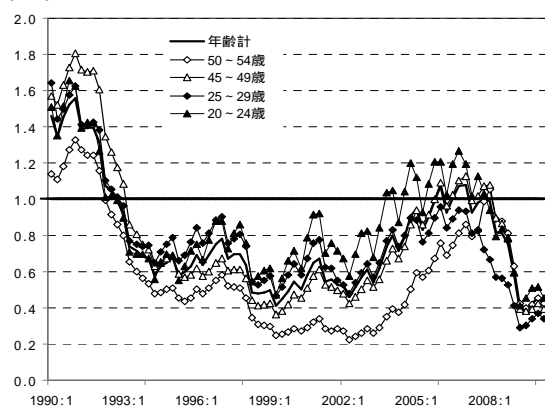


(50-54歳)



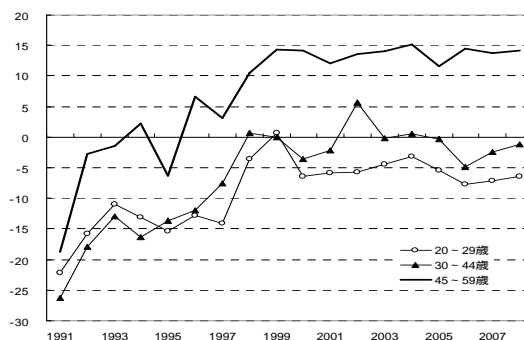
(注) 指標の数字は従業員規模。
(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

また、中高年の労働者が転職しようとしても、容易にはいかないことも原因と考えられる。厚生労働省「職業安定業務統計」によれば、45-49歳及び50-54歳を対象とした有効求人倍率は、全体平均を下回っていることが多かったことが読み取れる(図12)。

(図12) 年齢階級別有効求人倍率の推移
(倍)

(出所) 厚生労働省「職業安定業務統計」

さらに、転職後の賃金についても、中高年労働者の方が若い年齢の労働者に比べて下落しやすい傾向がある。厚生労働省「雇用動向調査」において、年齢階級別に転職後の賃金が「1割以上下落した」者の割合から「1割以上上昇した」者の割合を差し引いた値の推移をみると、20-29歳及び30-44歳に比べ、45-59歳の値が大きくなっていることが分かる(図13)。また、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」で2009年の45-49歳及び50-54歳の年間平均給与額について計算すれば、転職する場合の給与は平均勤続年数並みに勤続する場合の給与に対し、6-7割程度にとどまるとの結果が得られる。

(図13) 転職後賃金が「1割以上下落した」者の割合から
「1割以上上昇した」者の割合を差し引いた値の推移

(出所) 厚生労働省「雇用動向調査」

このように、所得階層・層の中核を占める中高年の労働者は職が不安定化しつつあり、失業した場合、再就職が困難で再就職後の賃金も低下することも多い。こうした環境において雇用リスクが高まることは、生涯所得の不確実性を高めるため、所得階層・層における消費の抑制につながるのではないかと考えられる。

4 まとめ

本章では、雇用リスクの増大が消費性向を有意に押し下げること、その押し下げ効果は大きい

ときで1%程度であること、所得階層別にみて 層⁵⁵及び 層⁵⁶において雇用リスクの増大が有意に消費性向を押し下げることなどの結果を得た。すなわち、将来不安に伴う予備的貯蓄の考え方が成り立っているものとみられる。

また、消費性向の押下げにつながる雇用不安の背景としては、所得階層 層の中核である非正規の労働者では正社員に比べて失業しやすい傾向にあるとともに、正社員への転換が困難であることが多いこと、所得階層 層の中核を占める中高年の労働者では失業しやすくなりつつあり、失業した場合に再就職が困難で再就職後の賃金も低下しやすいことがそれぞれ要因としてあるのではないかと、ということを見てきた。

非正規化の進展や長期安定雇用の不確実化については、今後もその傾向が続くと予想される。こうした状況を勘案しつつ、雇用不安を軽減して消費の押下げを抑えるための施策を考えるならば、転職や失業の際の支援策を強化していくことや、失業期間を短縮していくことが求められる。そのためには、第一にミスマッチに留意しつつも、職業訓練の充実を図ること、第二にモラルハザードなどに留意しつつ、求職者を支援する制度の整備や雇用保険の適用範囲の拡大を目指すこと、第三に職業紹介の充実などの施策が有効であると考えられよう。

子ども手当支給による個人消費への効果と今後の課題

2010年6月から「子ども手当」の支給が開始された。子ども手当とは、民主党が2009年の第45回衆議院総選挙で掲げたマニフェスト2009⁵⁷の柱の一つであり、同マニフェストでは、子ども1人につき月額26,000円支給される方針が示されていた。2010年度は、0歳から中学校修了までの子どもを監護し、かつ、同一生計にある父又は母等に子ども1人につき月額13,000円が支給されている⁵⁸。

子ども手当導入については、当初から政策目的や効果が不明確であるとの指摘があったが、鳩山内閣総理大臣（当時）の国会答弁等⁵⁹から、少子化対策、経済対策（消費拡大）であるとも言われている⁶⁰。

少子化対策については、子ども手当のような現金給付だけで解消できることではない（子どもの人数は所得に比例して増えていくわけではない）との意見がある。他方、経済対策としては、子ども手当の支給の対象となっている一定⁶¹の世帯は、少なくとも可処分所得の増加につ

⁵⁵ 世帯主が非正規であることが多いと見られる所得が1番下の階層

⁵⁶ 子供がある程度大きくなったと考えられる中高年の階層

⁵⁷ 平成21年7月27日公表

⁵⁸ 現行の子ども手当は、「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律」により、平成22年度に限った子ども手当の支給が定められている。

23年度以降の子ども手当の支給については満額実施のための財源確保が困難であることから、第22回参議院選挙のマニフェスト2010（平成22年6月17日公表）では、既に支給している子ども手当の支給額から上積みし、上積み部分については地域の実情に応じ、現物サービス（子どもの医療費の負担軽減等）にも代えられるようにする旨が述べられている。

⁵⁹ 第173回国会衆議院予算委員会議録（H21.11.2）、第174回国会衆議院会議録（H22.1.19）、第64回国連総会一般討論演説（H21.9.24）

⁶⁰ みずほ総合研究所『みずほ政策インサイト』（2009）

⁶¹ 民主党は子ども手当創設とあいまって、「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ」との方向性のもと、所得税については平成23年分から、個人住民税については平成24年度分から、年少扶養親族に係る扶養控除の廃止を実施することとしている。これらの諸控除が適用されていた世帯にとっては増税となるが、この税額を上回る子ども手当が支給される世帯は可処分所得が増加することとなる。

ながることから、個人消費は相応に伸びると言われている⁶²。「予算編成の基本方針⁶³」においても、子育て世代は消費性向も高く、これらの世代への支援は、消費拡大の面からも即効性が高いとされており、民間の研究によれば、子供用洋服などの子どもに関連する支出は2000年以降、堅調に増加してきているとの報告もある⁶⁴。一方で、定額給付金等の前例から、子ども手当のような現金給付は、経済対策としての効果は薄いとの見方もある⁶⁵。

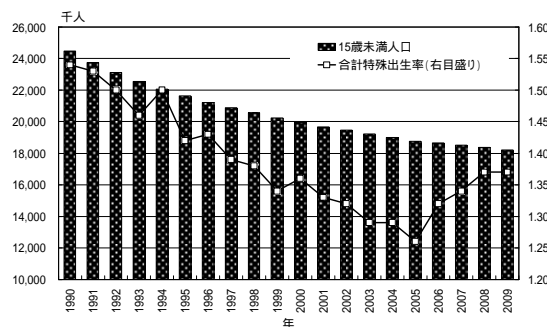
このような政策が、子どもを持つどの年収階層の世帯にとっても経済対策としての効果がある（濃い）のか、あるいは、ない（薄い）のかということ把握することは政策を効果的に行う上で重要なことである。そこで、本節では、子どものいる世帯は子どものいない世帯と比べて消費動向に違いがあるのか、また、今後どのような動向が見込まれるのかを考え、子ども手当の支給される低・中・高所得世帯が短期的に消費に与える効果と、最後にまとめとして、制度として最終的な姿が確定していない子ども手当について消費面からの今後の課題を検討してみたい。

1 子どものいる世帯の消費動向等

ア 増加する子ども関連品目への支出

我が国においては、少子化が着実に進行している。合計特殊出生率⁶⁶は、1990年に1.54であったが、2005年には1.26まで低下した（図14）。

（図14）子ども人口（15歳未満）と合計特殊出生率の推移



（出所）総務省「人口推計」及び
厚生労働省「人口動態統計」を基に作成

06年から上昇に転じたが、09年は前年と同様1.37程度⁶⁷で足踏み状態になると見込まれており、人口を維持するための水準を下回ったままである。この理由としては、不景気の影響から将来への不安が広がり、出産を手控えた家庭が増えた可能性が高いとの意見がある⁶⁸。この

⁶² みずほ総合研究所『チーフエコノミストの視点』（2009）

⁶³ 平成21年12月15日閣議決定

⁶⁴ フコク生命『マンスリーエコノミックレポート』（2009）

⁶⁵ IIPS『平和研究所内会議報告』（2010）

⁶⁶ 「合計特殊出生率」とは、15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生涯の間に生むとしたときの子どもの数に相当する。人口問題研究所によれば、長期的に人口を維持できる水準を2.07としている。

⁶⁷ 2009年の合計特殊出生率は、「平成21年人口動態統計月報年計（概数）の概況」の値である。

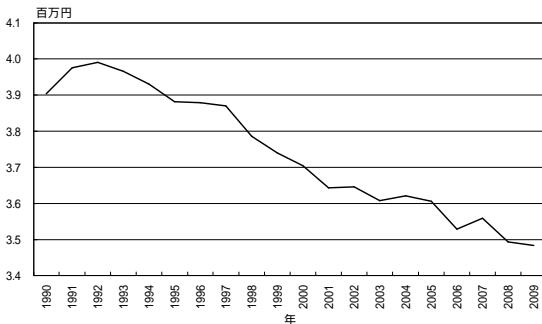
⁶⁸ 日本経済新聞（H22.6.3）

結果、総務省の人口推計によれば、90年に2,447万人であった子ども人口は、年々遞減し09年には1,822万人と約600万人以上減少している。今後もこのような傾向は持続するとの見方もあり、少子化傾向が改善していく可能性は薄い⁶⁹。

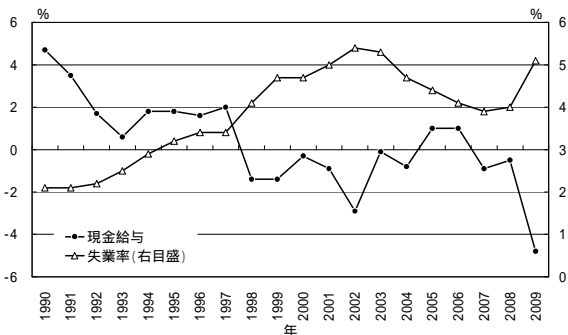
このように我が国においては子ども人口は年々低減していることから、我が国における子ども関連品目⁷⁰への支出規模は減少していると推測できるが、子ども1人当たりでみてもそうであろうか。

まず、家計の1世帯当たりの消費支出の推移をみてみたい。家計の1世帯当たりの消費支出は、09年で約350万円となっており、92年と比較すると約50万円減少している(図15)。90年代から続く賃金の伸び悩みや雇用情勢の悪化等が家計の支出を抑制させる方向へと向かわせていると考えられる(図16)。

(図15) 1世帯当たり年間消費支出金額
(2人以上世帯農林漁家世帯含む、実質)



(図16) 現金給与総額と完全失業率の推移
(前年比)



(注) C P I (2005年基準、持ち家の帰属家賃を除く総合)で実質化。

(出所) 総務省「家計調査」を基に作成。

(出所) 総務省「労働力調査」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」を基に作成。

それでは、子ども関連品目に限って家計の消費支出をみるとどうであろうか。子ども関連品目の支出規模の推移をみると、ピーク時である92年の127.6から05年にかけて86.5と41.1縮小している。その内訳をみると、子ども人口と密接に関係すると考えられる「被服及び履物」及び「直接教育」は、ほぼ単調に縮小しており、それぞれ21.9から11.5、43.2から32.3となっている。「間接教育」については拡大している年もあるが、55.7から37.6に縮小している。また、05年以降は、それぞれ、ほぼ横ばいで推移している(図17)。

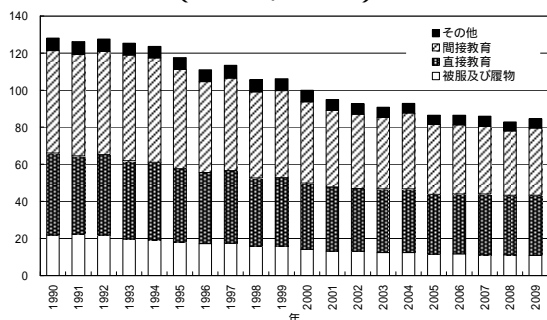
次に、子ども関連品目の支出規模を子ども1人当たりでみるとどうであろうか。子ども1人当たりの子ども関連品目の支出規模は、ピーク時である94年の111.8から05年にかけて92.0と縮小している。しかし、19.8の低下にとどまっており、全体からみた子ども関連品目の支出規模ほどの低下は見られず、ほぼ安定して推移している(図18)。

⁶⁹ 2006年末に発表された国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」によると、現在の傾向が続けば、50年後(2055(平成67)年)には我が国の人口は9千万人を割り込み、1年間に生まれる子どもの数が現在の半分以下の50万人を割り、高齢化率は40%を超えるという厳しい見通しが示されている(出生中位推計)。

⁷⁰ 特に断りがない限り、子ども関連品目とは、被服及び履物、直接教育、間接教育、その他の合計とする。

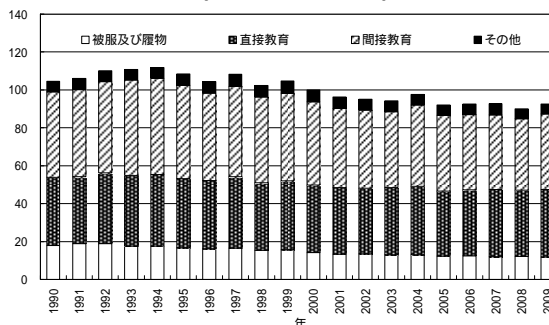
- 被服及び履物・・・子供用和服、子供用洋服、子供用シャツ等
- 直接教育・・・学校給食、男子用学校制服、女子用学校制服、授業料等
- 間接教育・・・教科書・学習参考教材、補修教育、教育的月謝等
- その他・・・粉ミルク、テレビゲーム等(テレビゲームと玩具の合計)

(図17) 子ども関連品目支出規模の推移(実質)
(2000年=100)



(注1) 子ども関連品目支出規模は、各年の家計調査の1世帯当たり年間の品目別支出金額(2人以上世帯農林漁家世帯含む、子どもの年齢は考慮していない)のうち、上記の項目をCPI(2005年基準、持ち家の帰属家賃を除く総合)で実質化した後、子供のいる世帯数を乗じて算出した。
(注2) 世帯数は、国勢調査を基に15歳未満の子どものいる世帯数を推計。
(出所) 総務省「家計調査」及び「国勢調査」を基に作成。

(図18) 子ども1人当たり子ども関連品目支出規模の推移(実質)
(2000年=100)

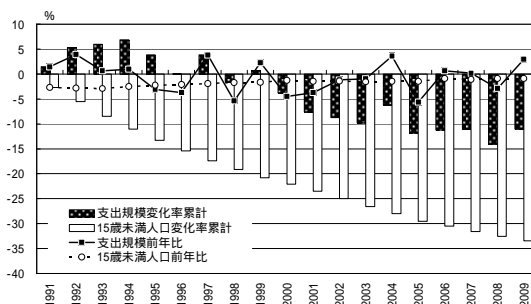


(注) 子ども1人当たり子ども関連品目支出規模 = 子ども関連品目支出規模 ÷ 15歳未満人口。
(出所) 総務省「家計調査」「国勢調査」及び「人口推計」を基に作成。

このように1世帯当たりの年間消費支出金額は子ども人口と同様に年々減少しているが、支出規模を子ども関連品目に限定して子ども1人当たりでみると、近年においてはほとんど縮小しておらず、子ども1人当たりに対する子ども関連品目への支出額が増加したため、子ども人口の減少ほどには子ども関連品目の支出規模が縮小しなかったと推定できる。

このことをもう少し明らかにするために、子ども人口と並べて確認してみたい。図19は、子ども人口と子ども関連品目の支出規模の変化率を示したものである。子ども関連品目の支出規模の90年代初頭の前年比はプラスの値を示しており、景気後退期の98年前後からマイナスになることが増えている。その結果、90年代にはプラスに累積していた支出規模変化率累計(すなわち90年からの前年比)は2000年からマイナスに累積し始めている。しかし、支出規模変化率累計はマイナスで推移しているものの、05年からは累積しておらず、おおよそマイナス10%近傍で推移している。

(図19) 子ども人口と子ども関連品目の支出規模との変化率(実質)



(出所) 総務省「家計調査」「国勢調査」及び「人口推計」を基に作成。

一方で、子ども人口前年比は常にマイナスで推移しており、支出規模変化率累計は子ども人口変化率累計を常に上回っている。このことから子ども人口は減少しているものの、子ども1人当たりへに支出する子ども関連品目について増加させている可能性が高いとみてとれる。

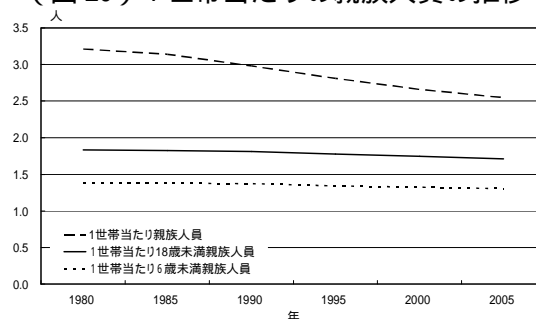
イ 子どものいる世帯の支出状況

(ア) 積極的にふり向けられる子ども関連品目への支出

子ども1人当たりへの支出額が増加することで、子ども人口の減少ほどには子ども関連品目の支出規模が縮小しなかったとみてとれることは前述のとおりである。それでは、子どものいる世帯は子ども1人当たりに対して支出できる費用をどのようにして捻出しているのか。子ども人口は減少の一途をたどっており、90年から09年にかけて25.5%低下している。

ここで、1つの可能性について検証してみたい。それは子どものいる世帯1世帯当たりには占める子どもの数が減少した場合、子ども1人当たりにはかけられる子ども関連品目への支出は増加すると考えられることである。しかし、図20の実線が示すとおり、1世帯当たりには占める子どもの数は、ほぼ一定⁷¹である。子ども人口の減少は、主に子どもを持つ世帯数が減少している(子どもを持たない世帯数が増加している)ことで引き起こされており、子どものいる世帯においては子ども人口の減少と子どもへの支出額の増減とは直接的な関係はないと考えられる。つまり、子ども人口の減少は国としての重要な問題ではあるが、子どものいる世帯にとっては子どもの人数は減少していないため、子ども1人当たりの支出額を上げられるというわけではないということがいえる。

(図20) 1世帯当たりの親族人員の推移



(出所) 総務省「国勢調査」

それでは、子ども1人当たりに対し支出できる費用をどのように捻出しているのかを考えるために、子どものいる世帯1世帯当たりの平均年収と子ども関連品目への消費支出との関係に着目してみたい。

図21は、子どものいる世帯1世帯当たりの子ども関連品目への支出額と年収との推移を示したものである。子どものいる世帯の平均年収は89年に24.6%の伸び率を示していたが、99年にはマイナスに転じ、04年にはマイナス7.4%とマイナス幅が拡大している。

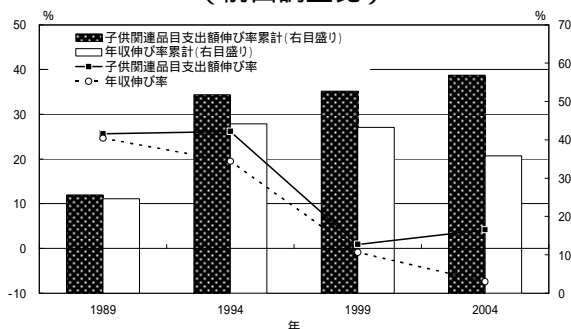
一方で、子ども関連品目への支出額は89年の25.6%から99年には0.9%と伸び率が低下したものの、年収がマイナスに転じた99年でもプラスの伸びを示している。さらに年収の下げ

⁷¹ 1世帯当たり18歳未満親族人員であるため、幅をもってみる必要がある。

幅が拡大した 04 年においても子ども関連品目への支出額の伸びは 4.2%と上昇している。その結果、年収に占める子ども関連品目への支出額の割合は、上昇基調で推移している（図 22）。

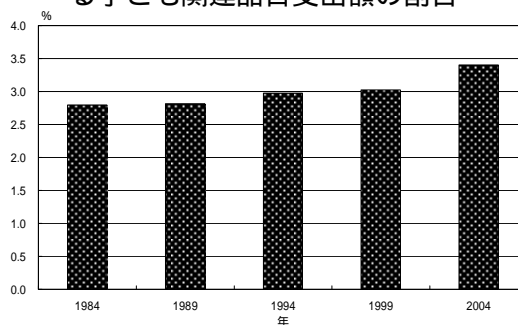
このことは、子どもの人口が減少した結果として単純に子ども 1 人当たりの支出額が増加したのではなく、世帯内の子どもの数がほぼ変わってないにもかかわらず、収入を積極的に子ども関連品目への支出にふり向けた結果として、子ども 1 人当たりへの支出額が増加したと考えられる。

（図 21）子どものいる世帯 1 世帯当たりの子ども関連品目への支出額と年収（前回調査比）



- （注 1）統計の制約上、この図では子どもを中学生以下と対象とし、子ども関連品目を学校給食、子ども用洋服、授業料等と簡素化した。
- （注 2）中学生以下の子どもを持つ世帯の子ども関連品目の支出額は、世帯類型別 1 世帯当たりの支出額、世帯人員別 1 世帯当たりの支出額及び世帯数分布を用い算出した。
- （出所）総務省「全国消費実態調査」を基に作成。

（図 22）子どものいる世帯の年収に占める子ども関連品目支出額の割合



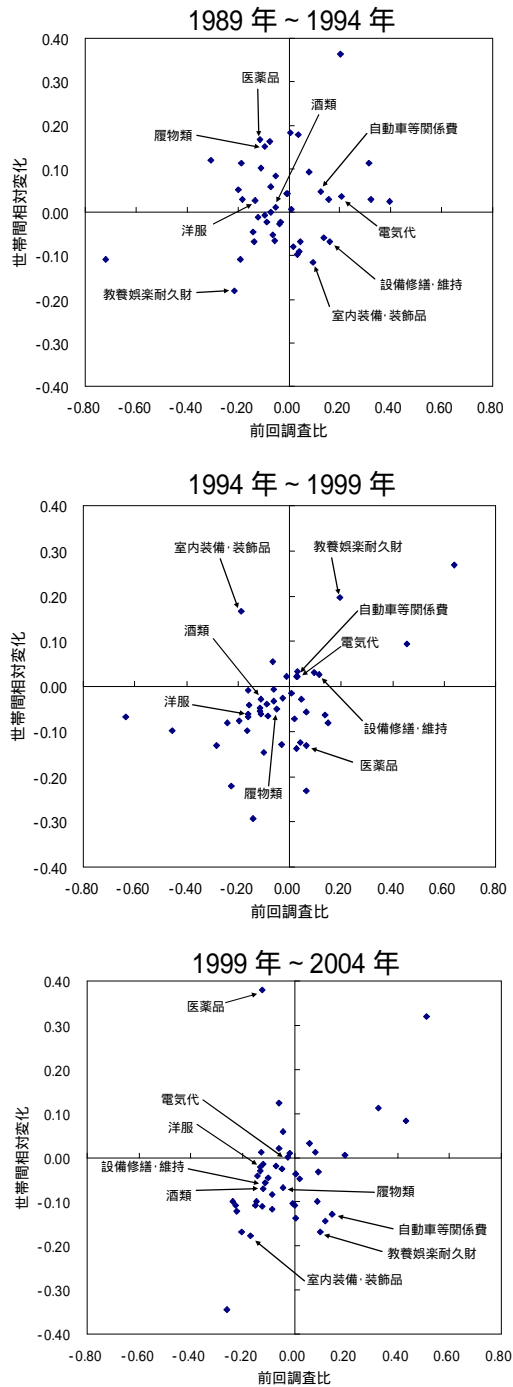
- （注 1）統計の制約上、この図では子どもを中学生以下と対象とし、子ども関連品目を学校給食、子ども用洋服、授業料等と簡素化した。
- （注 2）子供関連品目支出額は、1 か月の当該支出額を 12 倍して算出した。
- （出所）総務省「全国消費実態調査」を基に作成。

(1) 節約困難が示唆される子ども関連品目以外への支出

子どものいる世帯は年収が伸び悩む中で、子ども関連品目への費用をどのように捻出してきたのであろうか。子どものいる世帯といない世帯との消費の違いを検証してみたい。まず、子どものいる世帯の支出額を世帯主が 50 歳未満の子どもがいない世帯の同品目の支出額で除した値の調査間の差（94 年 - 89 年、99 年 - 94 年、04 年 - 99 年）を「世帯間相対変化」と定義する。この値がマイナスの場合は、当該調査間に子どものいる世帯は子どものいない世帯より当該品目について相対的に節約したことになり、プラスの場合は、その逆ということになる。

全国消費実態調査を用い、子ども関連品目を除く中品目（電気代、自動車等関係費、医薬品等）について、世帯間相対変化を縦軸に、前回調査比を横軸にしてプロットしてみる。その結果、89 年 - 94 年では半分以上の品目が第 1、第 2 象限に存在しているが、94 年 - 99 年及び 99 年 - 04 年には第 3 象限に集まってきていることが確認できる（図 23）。つまり、子どものいる世帯は全体的に支出を減少させており、さらに子どものいない世帯よりも相対的に節約する傾向が強くなっていることを示している。それも被服及び履物などのような選択的支出だけではなく、食料品などの基礎的支出を含めて減少させている様子がうかがえる。子どものいる世帯は、抑えることができる支出をできるだけ抑え、子ども関連品目への費用を捻出してきたと考えられる。

(図 23) 子どものいる世帯の相対的消費構造の変化



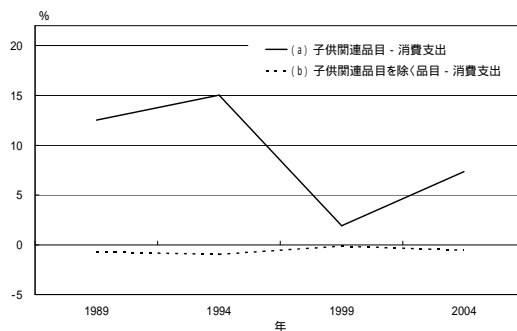
- (注1) 子ども関連品目(学校給食、子供用洋服、授業料等)を除く。
- (注2) 子どものいない世帯数は、世帯主が50歳未満の世帯とした。
- (注3) 世帯間相対変化は、子どもがいる世帯の支出額を子どものいない世帯の同品目の支出額で除した値の調査間の差で算出した。
- (注4) 縦軸の世帯間相対変化は、プラス値をとれば当該品目の支出が子どものいる世帯が子どものいない世帯の支出より堅調であることを示し、マイナス値をとれば節約していることを示す。
- (出所) 総務省「全国消費実態調査」を基に作成。

我が国では 02 年から 07 年にかけて戦後最長といわれる景気回復を経験したものの、国民にはその実感があまりなく、すでに長い期間、賃金の伸び悩みが続いている。それではこのような状況下、今後も子ども関連品目への費用捻出のためにそれ以外の支出を引き続き抑えることは可能なのであろうか。

図 24 は、子どものいる世帯について、(a) 子ども関連品目の支出額の伸び率と全消費支出額の伸び率の差と、(b) 子ども関連品目を除いた品目の支出額の伸び率と全消費支出額の伸び率の差を比較したものである。具体的には、子どものいる世帯が子ども関連品目とそれ以外の品目への支出とのバランスをどのようにとってきたのかを示したものであり、例えば、子ども関連品目の支出がプラス(マイナス)の伸び率を示し、それ以外の品目の支出がマイナス(プラス)の伸び率を示している場合、その分、子ども関連品目への支出(を減らし、それ以外の品目への支出)にふり向けたと考えられる。

(a) 及び(b) は、ほぼ相反する動きを示しており、お互い交わずに推移している。99 年は景気回復期に差し掛かったばかりということもあり、(a) 及び(b) の間隔が縮小しているが、04 年には景気拡大期でもあったことから再び間隔が拡大している。(a) は常にプラス、(b) は常にマイナスで推移していることから、子ども関連品目を除く品目への支出を抑えて、子ども関連品目への支出を増やそうとしてきたことがうかがえる。ただし、子ども関連品目を除いた品目への支出については、(b) が常にマイナスで推移してきたこと、89 年、94 年と比較して極めてマイナス幅が縮小していること、長引く賃金の伸び悩みなどを考慮すると、支出を抑えるのも困難になりつつあることが示唆される。

(図 24) 子どものいる世帯の消費構造の変化



(注 1) 凡例の「(a) 子供関連品目 - 消費支出」は子供関連品目の支出額の伸び率と消費支出額の伸び率との差、「(b) 子供関連品目を除く品目 - 消費支出」は子供関連品目を除いた品目の支出額の伸び率と消費支出額の伸び率との差を表す。

(注 2) 統計の制約上、この図では子どもを中学生以下と対象とし、子ども関連品目を学校給食、子ども用洋服、授業料等と簡素化した。

(出所) 総務省「全国消費実態調査」を基に作成。

(ウ) 大きな増加を見込みにくい今後の子ども関連品目への支出

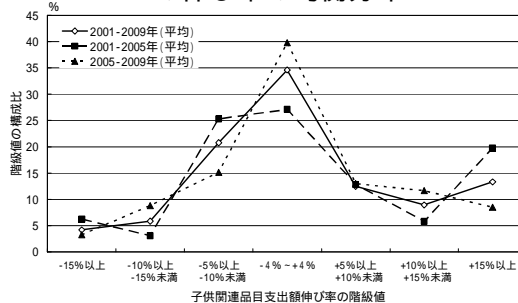
次に、子どものいる世帯の子ども関連品目へ支出する傾向を検証してみたい。図 25 は、家計調査をもとに算出した子ども関連品目への支出額の伸び率の均衡分布であり、過去の子ども関連品目への支出実績からみて、平均的にどれだけ増加(減少)させる傾向の世帯が多く(少

なく)なるのかを伸び率を階級値とした構成比で示したものである⁷²。

01年 - 05年(平均)の過去の実績から子ども関連品目への支出の傾向をみると、「-5%以上 - 10%未満」「-4% ~ +4%」及び「+15%以上」の伸び率を示す階級値の構成比が高くなっており、大雑把ではあるが、二極化が進みつつあったようにみてとれる。

ところが、直近の05年 - 09年(平均)の実績からみると、「-4% ~ +4%」の伸び率を示す階級値が最も構成比として高くなっている。すなわち、05年 - 09年の実績から判断される今後の傾向としては、01年 - 05年頃のように子ども関連品目への支出を大きく増やす世帯は減少し、「増やしても微増」あるいは「減らしても微少」(「-4% ~ +4%」の範囲の伸び率で増減)させる世帯が増加していく可能性がある。このことは、前述した子ども関連品目以外への支出を抑えることが困難になりつつあることと整合的である。

(図25) 子ども関連品目への支出額の伸び率の均衡分布



(注1) C P I (2005年基準、持ち家の帰属家賃を除く総合)で実質化。

(注2) 均衡分布は、次の算式により算出した。

$$(I - \overline{M}')\overline{D} = 0$$

I : 単位行列

\overline{M}' : 子供関連品目支出額の伸び率の期間平均遷移確率の転置行列

\overline{D} : 階級値の構成比

(出所) 総務省「家計調査」を基に作成。

2 子ども手当の経済効果は限定的

子ども手当支給による経済効果(消費拡大)はどうであろうか。収入階級別で子ども関連品目への支出額の伸び率をみてみたい。図26は、収入階級別の子ども関連品目支出額の平均伸び率(07 - 09年)を示したものである。平均伸び率は、450万円以上1,000万円未満の収入階級の子どものいる世帯が堅調に増やしていることが分かる⁷³。

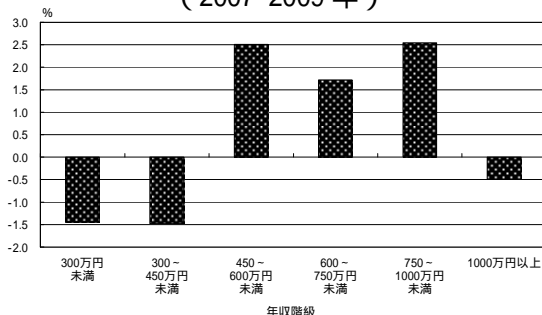
また、図27は、核家族世帯に対する中学生以下の子どものいる世帯の比率を年収別に示したものである。図26と対応する年が異なるため幅を持つてみる必要があるものの、ほぼ同様の年収階級である400万円以上1,000万円未満の間の階級で世帯割合が高くなっている(04年)。

⁷² 家計調査の「年間収入階級別1世帯当たり支出金額(二人以上世帯)」のうち、収入階級別に子ども関連品目の金額を抜き出したものを収入階級別の子どものいる世帯の子ども関連品目への支出金額と仮定した。

⁷³ 同上

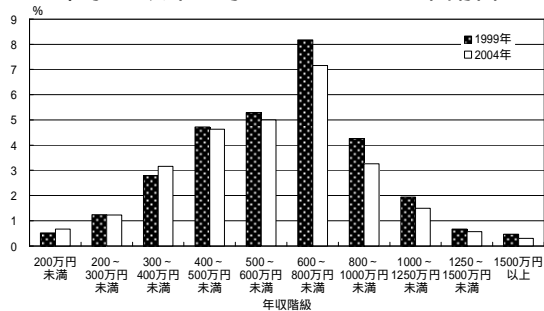
ただし、中学生以下の子どもがいる世帯は、核家族世帯全体の27.5%と3割弱にとどまる⁷⁴。

(図26) 収入階級別の子ども関連品目
支出額の平均伸び率
(2007-2009年)



(注) C P I (2005年基準、持ち家の帰属家賃を除く総合)で実質化。
(出所)総務省「家計調査」を基に作成。

(図27) 年収別の核家族世帯に対する
中学生以下の子どもがいる世帯割合



(出所)総務省「全国消費実態調査」を基に作成。

これを踏まえ、子ども手当を受給する世帯をいわゆる低・中・高所得世帯と3つに分けて考えてみたい。

まず、低所得世帯においては、消費が現在の可処分所得によって決定されるという流動性制約⁷⁵にしばしば直面していると考えられる。そのため、子ども関連品目以外の品目を含めて消費に回す割合が貯蓄へ回す割合より大きくなると考えられ、低所得世帯への子ども手当支給は、消費増加という意味では効果的であると言える。しかしながら、図27が示すように低所得世帯の割合が非常に低いことから、消費規模全体から見れば、わずかな規模にとどまると考えられる⁷⁶。

次に、中所得世帯であるが、この世帯は、図23、図26、図27が示すように、子どものいない世帯より子ども関連品目以外の品目への節約指向が強く、直近においては大きく増加させてはいないものの、子ども関連品目に積極的に支出しており、加えて、核家族全体に占める割合が高い。そのため、子ども手当を中所得世帯に支給し、この世帯が消費にふり向けたとすれば、低所得世帯より大きな消費規模となる。特にこの世帯は、子どものために節約してきたことから、子ども手当のような所得が得られれば、今まで購入できなかった品物の購入にふり向けるという可能性もある。しかし、中所得世帯は低所得世帯より流動性制約が緩く、節約しつつも貯蓄をある程度し、子ども関連品目とそれ以外の品目との支出のバランスを取りながらやりくりするといった安定した消費パターンを繰り返していると考えられ、このような世帯の消費支出は、現在から将来にかけての所得を每期ごとに平準化した所得に依存する形で決定されているようにみてとれる(恒常所得仮説)。したがって、まだ最終的な姿が確定していない子ども手当は中所得世帯に一時的な要因の所得と認識され、消費にふり向けられる可能性は低い。

⁷⁴ 子ども関連品目の支出を増加させている収入階級(450万円~1,000万円未満が含まれる部分)に限ってみると、核家族全体の約20%である。なお、内閣府が2010年9月に公表した「子ども手当の所得に与える影響のマイクロシミュレーション」(高校無償化含む)によれば、現行の半額支給(月13,000円)では、全世帯の35%の世帯が所得増、22%の世帯が負担増となり、満額支給(月26,000円)では、全世帯の38%の世帯が所得増、19%の世帯が負担増になるとしている。

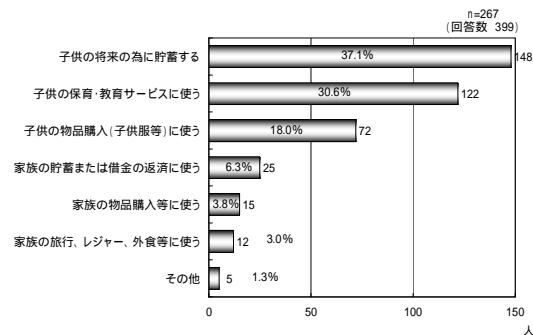
⁷⁵ 一般に、将来的に所得が見込まれている個人が借入を制約されている状況のこと。

⁷⁶ 04年の核家族全体に占める年収階級400万円未満の中学生以下の子どもがいる世帯の割合は、約5%である。

民間シンクタンクのアンケート⁷⁷によれば、子ども手当の使途（複数回答）として「子供の将来のために貯蓄する」「子供の保育・教育サービスに使う」の割合がそれぞれ37.1%、30.6%との結果を得ており、子ども手当の追加的消費の消費性向は平均12.6%としている（図28）。当然このアンケート結果は統計的に中所得世帯の意見が強く反映されたものと考えられる。

また、間接教育への支出が増加している背景として、ゆとり教育への不安や中高一貫校への関心が高まっていることから、中学受験をする子どもが増えているという意見があることを考慮すれば、中所得世帯は支給した子ども手当を貯蓄してしまう可能性が高いと考えられる。

（図28）「子ども手当」の使途



（出所）財団法人関西社会経済研究所

それでは、高所得世帯ではどうであろうか。この所得世帯は、子ども手当が支給されても扶養控除廃止（年少部分）による所得税及び個人住民税増加分の差引で可処分所得は減少する。可処分所得の減少であれば、消費を増加させるインセンティブより、むしろ、消費を減少させるインセンティブが働くはずである。加えて、高所得世帯は低所得世帯と異なり、そもそも流動性制約に直面していないことを考慮すれば、結果的に貯蓄となってしまう可能性が高い。また、高所得世帯は図27が示すように核家族全体に占める割合が低いため、仮に消費にふり向けたとしても規模として小さいと考えられる。

このように消費拡大にもつながると期待される子ども手当であるが、消費にふり向ける可能性の高い低所得世帯数が少なく、貯蓄してしまう可能性の高い中・高所得世帯の合計数が多いことを考慮すれば、短期的に消費拡大への即効性は乏しいと考えられる⁷⁸。

まとめ

子どものいる世帯は核家族全体で見ると、子どものいない世帯以上に節約し、主に子どもの養育費などの子ども関連品目への費用を捻出してきた。その結果、子どものいる世帯1世帯当たりの子ども関連品目への支出額は増加し、子ども関連品目の支出規模は子ども人口ほどには減少しなかった。しかし、子ども関連品目の費用を捻出するにも、雇用の悪化や賃金上昇が伸び悩む中では、その他の品目の支出を節約し、子ども関連品目へふり向けることが困難になり

⁷⁷ 関西社会経済研究所「子ども手当等に関する全国1,000世帯アンケート調査結果」(H21.12.1)

⁷⁸ 第174回国会衆議院厚生労働委員会（H22.2.19）において政府から「子ども手当の当面のGDP押し上げ効果としては、現行の児童手当からの上乗せ分1.3兆円程度のうちおおむね7割程度が消費に回るとして、平成22年度のGDPを1兆円程度、成長率では0.2%程度押し上げるものと見込んでいる。」と答弁されている。

つつあると示唆される。そのため、近年の支出状況から判断される子どものいる世帯の子ども関連品目への支出の傾向としては、微減あるいは微増する世帯が多くなる可能性があり、特に微増させる傾向にあるのは、中所得世帯と考えられる。

子ども手当支給の経済効果（消費拡大）を低・中・高所得世帯の3つに分けて考えてみた場合、低所得世帯においては、消費にふり向けたとしても、核家族全体に占める当該世帯の割合が低く消費規模としては小さい。核家族全体に占める割合が高い中所得世帯においては、子ども関連品目への支出は微増の傾向にあるものの、この世帯の消費動向やアンケート結果を考慮すると、貯蓄してしまう可能性が高い。また、高所得世帯においては、核家族全体に占める割合が低いことに加え、流動性制約の関係から結果的に貯蓄となってしまう可能性が高い。全体としてみれば、経済効果としては短期的に限定的であると考えられる⁷⁹。

子ども手当のような現金給付を短期的に消費につなげるための今後の課題としては、まず第1に、所得制限を設けることが挙げられる。高所得者への給付は、追加的な消費増加としての効果は薄い。所得制限を設け、その分、低所得者への給付を手厚くし、所得再分配機能を高めることが必要である。

第2に、消費にふり向ける世帯の絶対数を増加させることが挙げられる。子ども手当の支給対象者数は、従来の児童手当の支給対象者数と比較して所得制限が設けられていないこと等から496万人増え、1,735万人⁸⁰とされている。子ども手当の支給される世帯が増えれば、その分消費にふり向ける世帯の裾野が広がり、効果も大きくなると考えられるが、核家族世帯全体に占める子ども手当支給対象世帯は約3割と少ない。そのうち多くの世帯が貯蓄してしまうことをかんがみれば、支出品目を限定させるためにバウチャー（利用券）として給付することも有効なかもしれない。

第3に、安定財源を確保することが挙げられる。子ども手当のような制度は、受給者からしてみれば、安定した継続が望まれるものである。しかし、需要創出のための政策の財源の多くを公債によって賄えば、合理的な家計なら、将来の増税を見越して貯蓄を増やし、消費は変化させないであろう。消費者が安心して消費にふり向けられるようにするためにも、子ども手当の最終的な姿を示し、財政運営戦略⁸¹にも述べられているように安定した財源を確保することが求められる。

子ども手当は、供給サイドから需要サイドに力点を置いた経済政策へと転換を図るための日本経済の成長戦略の1つとして、消費拡大にもつながるものと期待されているが、これだけを目的とした制度ではない。そのため、子ども手当の制度設計をめぐっては、財源や支給額のほかにも様々な課題が山積している。子ども手当をより効果のある持続可能な制度とするには、今後も長期的視点に立ち検討を重ねていく必要がある。

⁷⁹ なお、中長期的な経済効果としては、子どものいる世帯が子ども手当受給によって子どもに、より高度な教育を受けさせることによる教育的投資という投資面からの効果、また、高度な教育を受けた者が、その後、労働力となり経済にプラスの寄与をする生産力効果が考えられるが、今回は分析をしておらず、具体的な効果については未知数である。

⁸⁰ 平成22年度予算ベースの試算（厚生労働省資料）

⁸¹ 平成22年6月22日閣議決定

(参考) 定額給付金の消費増加効果について

2008年10月30日、麻生内閣(当時)は米国のサブプライムローン問題に端を発した世界経済の成長鈍化等から、日本国内の需要も停滞し、景気の下降局面の長期化、深刻化するおそれの高まりによる経済対策⁸²の1つとして「定額給付金」を発表した。

定額給付金は、09年2月1日時点で65歳以上の者及び18歳以下の者については1人につき20,000円、それ以外の者は同12,000円が市区町村から給付対象者の属する世帯の世帯主を資格者として世帯の給付金額の全額が給付される仕組みとなっていた。家計への給付総額は1兆9,570億円である。09年3月上旬から市区町村において給付が開始され、5月下旬にはすべての団体に給付が開始された。12月中旬には、対象世帯の約98%に給付済みとなり、給付済み金額の合計は1兆9,367億円となっていた。

内閣府は、2010年1月に定額給付金に関して、アンケート調査の結果をまとめている(全国15,000世帯対象、有効回答数9,194世帯)。これによれば、定額給付金が消費として支出された1世帯当たりの割合を平均して64.5%としている。また、どのような商品・サービスに対して支出したのかを支出総額に対する割合(構成比)で支出項目をみると高い順に、「教養娯楽」37.6%、「食料」11.7%、「家具・家事用品」10.0%であった。家計調査の1世帯当たりの消費支出項目の構成比と比較すると、「食料」「住居」「光熱・水道」などでは低くなっており、支出先に違いがあらわれた。なお、子どものいる世帯といない世帯では、18歳以下の子どもがいる子育て世帯では、他の世帯と比較して、「教育」「教養娯楽」の消費割合が高く、「教育」においては子どもの数が増えるほど高くなっている。

消費増加効果については、家計が消費に対して支出した金額のうち、どれだけ新たな消費に支出したのかを調査し、それを消費増加効果として評価している。その結果、「定額給付金がなければ購入しなかったとするもの」の支出金額は、1億2,046万円であり、定額給付金受取総額に対する割合は29.0%、「より高価な商品・サービスを購入した、またはより多くの商品・サービスを購入したとするもののうち定額給付金によって増加した支出額」の定額給付金総額に対する割合は3.8%となっており、消費増加効果は32.8%であった。消費増加分を単純計算すると、総支給額約1兆9,000億円のうち約6,300億円分の増加となり、09年度の名目GDPの0.13%にあたる。なお、この消費増加効果を世帯構成別でみると、子ども(18歳以下)のいる世帯では、33.8%となっており、65歳以上の高齢者がいない世帯のうち、子どものいない世帯より6.5ポイント高い。また、子どものいる世帯に限ってみると、子どもの人数が1人世帯だと27.9%、子どもの人数が2人世帯で32.3%、子どもの人数が3人以上世帯で43.1%となっており、子どもの人数が多いほど、消費増加効果は高まるとしている。

この調査結果から、現金が給付された場合と、給付されない場合とを単純に比較できないが、景気押し上げ効果は限定的であったと見るのが妥当であるとの報道⁸³がある。

⁸² 「生活対策」新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定(平成20年10月30日)

⁸³ 日本経済新聞(H22.1.16)等

定額給付金による消費増加効果（定額給付金受取総額対比）

単位：万円、（ ）内は定額給付金受取総額対比

分類	商品・サービスの購入金額	
		うち定額給付金分
定額給付金がなければ購入しなかったとするもの	(A) 12,046 (29.0%)	3,272 (19.9%)
定額給付金がなくても購入したとするもの	34,583 (83.2%)	15,750 (37.9%)
より高価な商品・サービスを購入した、またはより多くの商品・サービスを購入したとするもの	7,154 (17.2%)	3,279 (7.9%)
うち定額給付金によって増加した支出額	(B) 1,592 (3.8%)	
無回答	3,809 (9.2%)	2,794 (6.7%)
合計	50,438 (121.3%)	26,815 (64.5%)
消費増加効果	(A + B) 13,638 (32.8%)	

(注1) 定額給付金受取総額は、41,585万円である。

(注2) 金額は調査回答世帯の集計値である。

(出所) 内閣府

【参考文献】

第1章 デフレ期の我が国の金融政策

- ・内閣府「平成13年度 年次経済財政報告」(2001)から「平成22年度 年次経済財政報告」(2010)
- ・宮崎芳紀「特殊要因を除いた消費者物価指数の推移」『内閣府 今週の指標 No.704』(2006)
- ・原田泰、増田稔「金融の量的緩和はどの経路で経済を改善したのか」『内閣府経済社会総合研究所 ESRI Discussion Paper Series No.204』(2008)
- ・日本銀行「通貨及び金融の調節に関する報告書(平成10年11月)」(1998)から「通貨及び金融の調節に関する報告書(平成22年6月)」(2010)
- ・日本銀行「経済・物価情勢の展望(2010年4月)」(2010)
- ・鶴飼博史「量的緩和政策の効果:実証研究のサーベイ」『日本銀行ワーキングペーパーシリーズ No.06-J-14』(2006)
- ・日本銀行「GDPギャップと潜在成長率」『日本銀行調査月報 2003年2月号』(2003)
- ・伊藤智、猪又祐輔、川本卓司、黒住卓司、高川泉、原尚子、平形尚久、峯岸誠「GDPギャップと潜在成長率の新推計」『日銀レビュー2006-J-8』(2006)
- ・日本銀行「最近のマネタリーベースの増加をどう理解するか?」『日本銀行調査月報 2002年8月号』(2002)
- ・日本銀行「金融政策運営に果たすマネーサプライの役割」『日本銀行調査月報 2003年1月号』(2003)
- ・野村彰宏「GDPギャップの概念について」『ESP'09夏』(2009)
- ・原田泰、橋本政彦「なぜ日本のマネーは伸びていないのか」『大和総研リサーチレポート 2010年3月15日』(2010)

第2章 産業政策の展開と今後の課題

- ・山田浩之/徳岡一幸『地域経済学入門[新版]』有斐閣(2007)(山田ほか(2007))
- ・岡田知弘/川瀬光義/鈴木誠/富樫幸一『国際化時代の地域経済学[第3版]』有斐閣(2007)(岡田ほか(2007))

- ・金森久雄 / 香西泰 / 加藤裕己 『日本経済読本 [第 17 版]』 東洋経済新報社 (2007)(金森ほか (2007))
- ・鶴田俊正 / 伊藤元重 / 『日本産業構造論』 N T T 出版 (2001)(鶴田ほか (2001))
- ・飯塚信夫 「地域間の成長率格差と産業構造」 『日経研月報 2010.8』
- ・浜田和也 「わが国産業の構造的特徴と展望」 みずほコーポレート銀行産業調査部 『Mizuho Industry Focus/78 2010 No.1』 (2010)
- ・山下一仁 「農業の雇用吸収力」 『経済セミナー 2009年6・7月号 通巻648号』
- ・伊藤実 「地域雇用創出の現状に関する研究 第7章 地域雇用創出の支援策」 労働政策研究・研修機構 『労働政策研究報告書 No.65』
- ・峯岸直輝 「都道府県別にみたサービス化の進捗度合いとその特徴～労働集約的で地理的制約が小さい産業の誘致が地域の活性化に有効～」 信金中央金庫総合研究所 『内外経済・金融動向 (月刊) No.17-8』 (2005)

第3章 公共事業投資による生産波及効果及び削減による影響

- ・総務庁 『昭和 60 年 - 平成 2 - 7 年 接続産業連関表』 (2000)
- ・総務省 『平成 7 - 12 - 17 年 接続産業連関表』 (2010)
- ・島根県 『県経済の構造 : 平成 7 年 島根県産業連関表』 (2000)
- ・島根県 『県経済の構造 : 平成 12 年 島根県産業連関表』 (2005)
- ・島根県 『島根県経済の構造 : 平成 17 年 島根県産業連関表』 (2010)
- ・第一生命経済研究所 「輸出増加が国内に波及しにくかった原因」 『Economic Trends 2009 年 5 月 14 日』 (2009)
- ・建設省 「建設投資のフロー効果」 『平成12年 建設白書』 (2000)
- ・藤川清史 「産業連関分析入門」 日本評論社 (2005)

第4章 個人消費に影響を及ぼす政策

雇用不安と消費

- ・Tachibanaki Toshiaki and Sakurai Kojiro "Labour Supply and Unemployment in Japan" *European Economic Review*, No35 (December 1991)
- ・大久保幸夫 「日本の雇用」 講談社現代新書 (2009)
- ・太田聰一・橘木俊詔 「労働経済学入門」 有斐閣 (2008)
- 子ども手当支給による個人消費への効果と今後の課題
- ・内閣府 『平成 22 年度 年次経済財政報告 - 需要の創造による成長力の強化 - 』 (2010)
- ・内閣府 「子ども手当の所得に与える影響のマイクロシミュレーション」 『ESRI Discussion Paper Series No.245』 (2010)
- ・内閣府 「『定額給付金に関連した消費等に関する調査』の結果について」 (2010)
- ・経済産業省 『平成 15 年産業活動分析』 (2003)
- ・参議院 『立法と調査 2010.7 No.306』 (2010)
- ・みずほ総合研究所 「『子ども手当』の設計はどうあるべきか～所得制限、パウチャー制度等をめぐる論点整理～」 『みずほ政策インサイト 2009 年 12 月 18 日』 (2009)
- ・りそな総合研究所 『子ども手当による消費のベースアップ効果への期待』 (2010)

- ・ 第一生命経済研究所「子ども手当の影響～子育て世帯を意識した給付付き税額控除導入が望まれる～」
『Economic Trends 2010年7月2日』(2010)
- ・ 第一生命経済研究所「浮上してきた子ども手当の問題点～少子化対策における受益と負担の姿～」
『Economic Trends 2009年10月30日』(2009)
- ・ 第一生命経済研究所「子ども手当の経済分析～家計は貯蓄率と就業率を低下させる反応～」『Economic Trends 2009年7月21日』(2009)
- ・ フコク生命「底堅さを保つ子ども向け消費」『マンスリーエコノミックレポート 6月号』(2009)
- ・ フコク生命「少子化でも盛り上がる子ども向け市場」『マンスリーエコノミックレポート 6月号』(2007)

経済・財政・金融研究グループメンバー（平成22年11月末日現在）

衆議院調査局

乾 敏一（経済産業調査室首席調査員）

鈴木 宏幸（予算調査室調査員）

松田 信秀（内閣調査室調査員）

佐藤 達也（経済産業調査室調査員）

庄司 啓史（予算調査室調査員）

上野 綾子（経済産業調査室調査員）

本城 勝義（財務金融調査室調査員）

前田 武宏（予算調査室調査員）

北村 勇太（経済産業調査室調査員）

櫻井 宏二郎（専修大学経済学部教授 客員調査員）

普天間飛行場問題 名護市の民意

衆議院調査局調査員

本 間 剛

(外務調査室)

要 旨

普天間問題を考える際の一助として、沖縄県名護市の民意の変遷について考える。名護市は古くから沖縄本島北部の重要地域で、豊かな自然に恵まれているものの、経済的には苦しい状況が続き、このため東海岸地域に位置する辺野古の住民は、米軍占領下の 1950 年代にキャンプ・シュワブ建設を受け入れ、その後、名護の住民は基地と共存しつつ生活してきた。

しかし 1996 年以降、普天間飛行場代替施設の移設先とされたことから、市内では移設容認派と反対派との対立が発生したものの、その後、1998 年の市長選を機に振興策への期待と辺野古住民の受入れ容認姿勢もあって、次第に条件付容認の方向が固まっていった。しかし 2009 年以降は、国外・県外移設への期待が高まる中で、名護市民の民意も移設反対の方向へ転じ、辺野古移設を求める政府との間で先行きは不透明である。

《 構 成 》

はじめに

名護市の概要

普天間問題と名護市の民意

おわりに

はじめに

「沖縄県名護市」。地元自らが「普天間飛行場代替施設の移設先として全国に注目を浴びていると思います」¹と説明している。

2010 年 5 月 28 日の日米安全保障協議委員会共同発表では、普天間代替施設を「キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置する」とされており、この辺野古を擁する名護市民の理解を得られるか否かが普天間問題の行方を大きく左右することとなる。

しかし名護市とはどういう場所なのか、人口や経済、歴史、米軍基地とのかかわり、

さらに基地問題に関する民意など、普天間問題が広く報じられていることと比較すれば、一般にあまり知られていないというのが本稿の問題意識である。

そこで、普天間問題を考える際の一助として、名護市の概要・米軍基地とのかかわり及び普天間問題における民意の変遷について考察を試みるのが本稿の目的である。

なお、執筆に当たり、肩書きは当時のものとし、引用文中省略は「...」で表記した。また、公刊資料や報道に加え、筆者の現地調査に基づく知見を加味した。

名護市の概要

1 名護市について

名護市は沖縄本島の北部に位置し、那覇市からは約 64 km、西の東シナ海と東の太平洋に面する形で市域が広がっている。

面積は 210.37 k m²で県総面積の 9.2% を占め、石垣市（石垣島）など島嶼部を除け

¹ 名護市辺野古地区ホームページ<<http://www.henoko.uchina.jp/>>(last access 2010.9.14)

ば県内最大である。ちなみに那覇市は 39.23 k m²で名護市の五分の一に満たない。

市面積の大部分は本島北部地域の特色である山林地帯(山原:やんばる)で標高 300 ~ 400mに至る部分もあり、本島の水源地として貴重な存在であるが、この山林が市域を東シナ海側と太平洋側に分けるかたちになっている。

市内で都市化が進んだ部分は名護湾に面し、市役所などが所在する名護地区に集中しており、また、市面積の 11.1%を米軍基地が占め、その最大のものがキャンプ・シュワブ(市面積の 9.7%)となる。

人口は 60,490 人(2010 年 7 月末現在)で過去 10 年間に約 5,000 人増加している²。なお、那覇市は約 318,000 人(同 6 月末現在)で名護市のおおむね 5 倍に相当する。

2005 年国勢調査³時点における年齢構成は下表のとおりで全国平均と比すれば少子高齢化の度合いは低い。

	名護市	沖縄県	全国平均
年少人口 (14 歳以下)	18.6%	18.7%	13.7%
生産年齢人口 (15 ~ 64 歳)	65.6%	65.2%	65.8%
老年人口 (65 歳以上)	15.7%	16.1%	20.1%

名護市は、名護・屋部・屋我地・羽地・久志の 5 地区からなり、さらに 55 行政区(「字」)に分かれる。5 地区はかつて存在した町村域と重なる。2010 年 3 月末現在の地区別人口と面積は次表、地理区分は文末地図のとおりである。

人口の 6 割近くが、名護地区に集中しており、隣接する羽地、屋部地区と合わせれ

² 国立沖縄工業高等専門学校の開校、振興策による特区への企業進出などによるとされる。現地調査。

³ 次回は 2010 年 10 月実施

ば 3 地区で市の人口の 9 割近くに相当する。

地区名(区数)	人口	構成比	面積(k m ²)
名護(15)	35,281	59%	45.72
屋部(7)	8,789	15%	23.19
屋我地島(5)	1,760	3%	7.74
羽地(15)	9,142	15%	56.76
久志(13)	4,897	8%	76.96
計(55)	59,869	100%	210.37

山林でこれら 3 地区と東西に隔てられた久志地区(辺野古区を含む)は、市面積の 36.5%(76.96 k m²)を占めるにもかかわらず人口では 8%にとどまる。さらに久志地区のうち、キャンプ・シュワブの地元⁴である辺野古区・豊原区・久志区の人口は計 3,046 人(市全体の 5%、久志地区の 62.25%)で、このうち最大は辺野古区の 1,987 人となる。

このほか屋我地島(屋我地地区)があり、羽地地区と橋で連絡されている。

名護市の産業について、2005 年国勢調査時点の労働力人口は 27,348 人、うち就業人口 23,925 人、完全失業者は 3,423 人で失業率 12.5%となる。これは当時の県平均 11.9%を若干上回っていた⁵。その後、2006 年時点の就業人口は 25,183 人となり、一年で約 1,000 人あまり増加した。

2005 年国勢調査時点における産業別の就業人口・構成比は次表のとおり⁶で、近年の趨勢として、第 1 次、第 2 次産業の減少と第 3 次産業の増加が目立つとされる⁷。

⁴ キャンプ・シュワブは名護地区の許田・数久田・世富慶区にも及んでいるが、名護地区側はほとんどが山林で住民は少ない。現地調査。

⁵ 名護市の失業率は国勢調査のデータを基に算出しているため、2005 年以降の数値はない。現地調査。

⁶ 現地調査。

⁷ 第 1 次産業の農家数は過去 20 年で半分に減少し、

産業	就業人口	構成比
第1次	1,978	8.3%
第2次	3,917	16.4%
第3次	17,708	74.0%

農業の主要産品は、サトウキビ、パイナップル、ゴーヤー、ウコン、シークワーサーなどで、とくに鶏卵、プロイラーは県内最大の生産地である⁸。しかし、遊休農地は多く、その有効活用が求められている⁹。

林業は豊富な森林資源を活かした木材のほか、加工品として抗菌剤・消臭剤・化粧水などの生産が行われている。

漁業では、ソデイカ、タカサゴ（グルクン）、タチウオ、アオダイなどが獲れるものの、近年は、資源減少により不振が続いており、車海老やモズクなど、獲る漁業から育てる漁業への転換が模索されている¹⁰。

工業では、地元の資源を活かしたオリオンビールや泡盛などの酒造業、パイナップルなどの食品加工業・製缶業、サトウキビ関係の製糖業、琉球セメントなどが進出しているが、更なる製造業の誘致促進が求められている¹¹。

名護市としては、医療・福祉・環境・観光など第3次産業が今後の雇用創出につながると考えている¹²。また、2002年に国から「情報通信産業特別地区」と「金融業務特別地区」¹³の指定を受け、2009年8月までに金

融・情報計 27社を誘致し、900人以上の雇用創出に成功した¹⁴。

観光業については、2007年度の名護市への観光客数 350万人、宿泊数 100万人、イベント集客数 42万人で県全体の観光客数増加に伴い、名護市も全体的に増加傾向にあるとされる。名護市では、従来からの自然や伝統行事などに加え、農業などを通じた体験・滞在型観光の推進を図っている¹⁵。

このほか、基地関係自治体として、国から基地周辺対策費や基地交付金などを受け取り、まちづくりに努めている。しかし、「巨額の税金がつき込まれたにもかかわらず、企業の倒産は相次ぎ、失業率も県内平均より高く、商店街の空き店舗も相変わらず多い」¹⁶という現状が指摘されている。

この要因として、2006年の市長選挙の際には「北部振興策¹⁷はハコモノ優先で生産部門の強化に結びついていない」¹⁸という指摘があったが、最近でも「投下された莫大な国費のほとんどはゼネコンに吸い取られ、地元では逆に中小・零細企業の倒産や失業者が増える一方である」¹⁹といった批判がある。

加えて、振興策で建設される「施設の大半が東側にあたる辺野古地区とは山を隔てた西側にある名護市の市街地に点在し、肝心の辺野古地区にはほとんどない」²⁰とか、「基地の影響を受ける周辺住民にこそ最も手厚い配慮がなされるべきなのに、沖縄では基地から遠くに住む一部の政財界人が潤

第2次産業では建設業が遞減している。現地調査。

⁸ 現地調査。

⁹ 名護市『第4次名護市総合計画』（平成21年3月）90頁

¹⁰ 同上92頁。

¹¹ 同上94頁

¹² 平成22年度名護市長施政方針演説

¹³ 当該企業を対象に、税制、その他の優遇措置を講じることにより、沖縄県に新たな産業を創造しようとするもので、特に金融特区については、「金融」を産業ととらえ、金融関連産業を集積させ金融業務の新たな展開を支援する一大拠点を形成しようという新たな試みとされる。名護市『2007年名護市勢要覧』（平成19年3月）4頁

¹⁴ 現地調査。

¹⁵ 前掲注9 89頁

¹⁶ 『沖縄タイムス』（2010.1.25）

¹⁷ 「北部振興策」は名護市を含む北部12市町村が対象。

¹⁸ 『沖縄タイムス』（2006.1.8）

¹⁹ 浦島悦子『名護の選択』インパクト出版会（2010）104頁

²⁰ 守屋武昌『「普天間」交渉秘録』新潮社（2010）164頁

いすぎている」²¹といった指摘があり、地元振興策の効果や在り方に疑問がもたれることもある。

2 名護の歴史²²

名護は古くから本島北部の重要地域であったが、明治に入って沖縄県が設置されると、県庁所在地である那覇と海上交通で結ばれた名護は、行政・運輸・教育・通信・物資集積などの中心地として発展を遂げる。その後、那覇や周辺地域との道路も逐次整備され、陸上交通でも中継地点となった²³。

活動の中心は現在の名護市街地に相当する地域で、1923（大正12）年には町制を施行して名護町が誕生した。戦前の主な産業は、水田を中心とした農業、林業、商業、運輸業であったが全体に住民の生活は厳しく、沖縄県内で最大規模の海外移民や本土等への出稼ぎを送り出した。

1945年の沖縄戦では、凄惨な地上戦が展開された中南部に比すれば被害は少なかったが²⁴、市街地は空襲で焼失した。山間部に疎開していた住民は戦闘終結後、いったん米軍の収容所へ収容され、同年11月以降に解放されて名護の復興に着手した。1946年中には住宅・農地の半分が回復された。

名護市街から山林を越えた辺野古周辺の山地・丘陵地に、キャンプ・シュワブの建設が開始されたのは占領下の1958年であり、1959年の完成後、2,000人の海兵隊員が移駐し²⁵、ここに辺野古・名護²⁶と米軍基地とのかかわりが始まることになる。

その後、1960年代には水田がサトウキビ

やパイナップル畑へ転換され、良水を求めてオリオンビールの工場が進出するなど産業化が進み、こうした状況を背景に、1970年8月1日、名護町・羽地村・久志村・屋部村・屋我地村が合併し、現在の名護市が誕生した。2010年は市制施行40周年に当たる。

1972年の沖縄返還後、名護市に隣接する本部町で沖縄海洋博が開催され（1975～76年）、2000年には市内に建設された「万国津梁館」で九州・沖縄サミットが開催されるなど、内外の注目を集める出来事があった。

3 名護市と米軍基地

しかし名護市は普天間飛行場返還問題が本格化した1996年以降、基地問題との関連で語られることが専らとなった。

現在、名護市には、キャンプ・シュワブ（海兵隊訓練場）、辺野古弾薬庫、キャンプ・ハンセン（同）、八重岳通信所の4米軍基地があり、その概要は下表²⁷のとおりである。

基 地	名護市にかかる面積(ha)	市面積に占める割合
キャンプ・シュワブ	2,042.7	9.712%
辺野古弾薬庫	121.4	0.577%
キャンプ・ハンセン	168.2	0.800%
八重岳通信所	2.5	0.012%
4基地計	2,334.8	11.101%

このうち最大規模のキャンプ・シュワブは、名護市の南方に隣接する宜野座村にもまたがっているが、基地面積の99%が名護市に所在し、逆にキャンプ・ハンセンは宜野座村・恩納村・金武町に大半が所在して名護市分は全体の3.2%である。また、八重岳通信所は西隣の本部町に32.4%がかかり、

²¹ 『沖縄タイムス』（2010.8.14）

²² 前掲注13 19-22頁

²³ 現在も沖縄自動車道の終点は名護市である。

²⁴ とはいえ、名護市民の戦争に対する感情は中南部の住民と変わらないとされる。現地調査。

²⁵ 『沖縄タイムス』（2010.7.25）

²⁶ 当時、名護と辺野古は合併前。

²⁷ 名護市政策推進部基地対策室『名護市と米軍基地』（平成22年7月）16頁

辺野古弾薬庫のみが100%名護市にある²⁸。

キャンプ・シュワブの主たる機能は、海兵隊の兵舎（キャンプ）²⁹及び訓練場で、兵舎・司令部などの建物は辺野古崎周辺に置かれている。敷地内には小銃・機関銃などの実弾射撃訓練場³⁰や上陸作戦訓練場を持ち、隣接するキャンプ・ハンセンやギンバル訓練場とともに「中部訓練地域」を形成している。また、廃弾処理場も併設しており、県内で不発弾が発見された場合にはその処理のために自衛隊も利用している。

キャンプ・シュワブに駐留しているのは、在日米海兵隊の中核部隊である第3海兵師団所属の第4海兵連隊、戦闘強襲大隊³¹、偵察中隊などであり³²、2010年3月末現在、800人弱が居住しているとされる³³。

なお、基地内にはヘリポートがあり、訓練などでヘリコプターが飛来するものの、普天間飛行場のように常駐はしていない³⁴。

また、在日米軍では、「第3海兵師団のユニークな点は、部隊配置計画（UDP）³⁵への参加である」³⁶と説明している。UDPとは米本土と沖縄とのローテーション配備のことで、「隊員は米本土で訓練を終えた後、沖縄に送り込まれ、実戦的な訓練をこなしながら臨戦態勢の部隊として展開する」³⁷とい

うものである。しかしその弊害として、「沖縄駐留の兵士が地域に溶け込む時間は限られる。家族、友人と切り離され、激しい訓練で強い緊張状態下に置かれている」ことが沖縄において海兵隊員による事件・事故が多いことの一因と指摘されている³⁸。

キャンプ・シュワブをはじめとする4米軍基地が名護市へもたらす影響であるが、まず、占有面積では、名護市に占める11.1%という米軍基地面積は、沖縄県の米軍基地所在21市町村の14位に相当する。

ちなみに上位3町は、嘉手納町（82.6%：嘉手納基地等）、金武町（59.3%：キャンプ・ハンセン等）、北谷町（53.5%：キャンプ瑞慶覧等）となる³⁹。

14位とはいっても名護市内の米軍基地面積は、県における全米軍基地面積の9.9%に当たる。県の人口は約139万人（2010年7月1日現在）であるから、県民の4.3%（6万人）相当の名護市民が、米軍基地面積の1割近くを負担していることになる。

基地の経済効果について、地権者の割合から見ると、キャンプ・シュワブの名護市にかかる部分（全体の99%）につき、国・県・市の公有地は74%、民有地（地主559人）が26%ほどである。具体的には、国17.3、県194.6、市1,304.8、民有526.1、計2,042.7となる（単位：ha）⁴⁰。

国から地元（県・市・民間）へ支払われるキャンプ・シュワブの年間賃貸料は2008年度実績で計25億1,500万円⁴¹であり、これは県全体の3.2%に相当する。このほか

²⁸ 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』（平成22年3月）12-13頁

²⁹ 辺野古崎のキャンプ地区には海兵隊員の集合住宅や銀行、食堂、売店、スポーツ施設などが立ち並んでいたが、海兵隊員の姿は少なかった。現地調査。

³⁰ 訓練場に隣接する道路には実弾訓練への注意を呼びかける標識が掲げられている。現地調査。

³¹ 上陸作戦用の水陸両用装甲車部隊。

³² 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』（平成20年3月）180頁

³³ 従来3,000人弱が居住していたが、近年1,000人を大幅に下回っているとされ、また、米兵家族はほとんど居住していない。現地調査。

³⁴ 現地調査。

³⁵ UNIT DEPLOYMENT PROGRAM

³⁶ 在日米海兵隊報道部『第3海兵遠征軍 常に即応態勢にある部隊』（2008.7）5頁

³⁷ 『読売新聞』（2010.3.18）

³⁸ 前掲注37

³⁹ 前掲注27 17頁

⁴⁰ 前掲注27 16頁

⁴¹ 若干の宜野座村分を含む。

キャンプ・ハンセン分 1 億 3,000 万円、八重岳通信所分 240 万円、辺野古弾薬庫分 1 億 7,500 万円が地元にもたらされている⁴²。

ちなみに名護市の 2010 年度一般会計当初予算は約 259 億 8,000 万円であり、名護市は、「名護市には現在、市有地、民有地合わせて多額の軍用地による収入があります。市有地に係る収入のうち 4 割が地元に分収され、残りの 6 割はまちづくりに活用されています」⁴³と市民に説明している。

また、日本人基地労働者 247 人（全県 9,000 人の 2.7%）もキャンプ・シュワブで雇用されている⁴⁴。

一方、米軍犯罪や基地関係事件・事故の発生件数は下表⁴⁵のとおりとなる。

	県全体	名護市関係 (県に占める割合)
犯罪 1987～2009年	1,638件	43件(2.6%)
事件・事故 2002～2009年	626件	76件(12.1%)

犯罪は過去 20 年あまりで全県の 2.6% が発生し、この 43 件中、殺人など凶悪犯は 3 件、暴力など粗暴犯は 6 件で、残りは窃盗犯 19 件などとなる⁴⁶。

また、演習関連の事件・事故ではヘリコプターからの部品落下、騒音、演習に伴う原野火災が主で、住民が特に危惧する航空機事故は 1994 年の 1 件（基地内ヘリ墜落で米兵死者 1 名）を最後に近年は発生していなかったが、2008 年 10 月に米軍飛行クラ

ブ所属の小型機が燃料切れで名護市内のサトウキビ畑に不時着事故を起こした。

4 辺野古とキャンプ・シュワブ

キャンプ・シュワブは、地元・辺野古の住民と契約を交わした上で建設されたという点で、「銃剣とブルドーザー」⁴⁷で強制的に土地を接収された多くの在沖縄米軍基地とはやや異なる出自を持つといえる。

1950 年代後半、占領下の沖縄は米国による賃貸料一括払い⁴⁸や軍用地の新規接収などをめぐり「島ぐるみ闘争」と呼ばれる全島をあげた抗議運動の渦中にあった。

そのような状況下、辺野古でも山林を中心に用地接収が計画され、薪などの採集・販売で生計を立てていた住民の間で反対運動が起こった。しかし、宜野湾で接収が強行されたこともあり、住民の間で、「条件付きで折衝に臨んだ方が得策」⁴⁹との意見が強まり、1957 年、辺野古は米軍との土地賃貸契約を締結した。

この経緯については、「農村であった辺野古は、基地という経済基盤の元に地域開発を進めるために、有志会では軍用地契約に踏み切り、昭和 32 年に基地建設が着手されました」⁵⁰と説明されている。

このため辺野古は、「島ぐるみ闘争」を続ける他の地域から批判を受けることとなったが、往時を振り返り、「石油コンロが登場し始め、薪炭の需要が先細りになるのが先人たちには分かっていたのではないか。周

⁴² 2009 年度実績。現地調査。

⁴³ 前掲注 9 122 頁

⁴⁴ 前掲注 28 12-13 頁。キャンプ・シュワブのメインゲートを担当する武装警備員はすべて日本人であった。現地調査。

⁴⁵ 前掲注 27、前掲注 28 を基に作成。

⁴⁶ 名護市で犯罪が少ない理由として、現在は米兵相手の繁華街がほとんどなくなったことが影響しているのではないかと指摘があった。現地調査。

⁴⁷ 接収に当たり、米軍が着剣した武装兵を出動させたことに由来する表現。

⁴⁸ 1956 年、米国政府は、毎年賃借料を支払う代わりに土地代金に相当する額を一括して支払う方が得策であるとの観点から、一括払い方式への転換を計画したが、「島ぐるみ闘争」を受け、1959 年に撤回した。沖縄県ホームページ<<http://www.pref.okinawa.jp/>>(last access 2010.9.14)より

⁴⁹ 『沖縄タイムス』(2010.7.24)

⁵⁰ 前掲注 1

りから何を言われても、将来のために軍雇用などの仕事を地元にもってくることを選んだのだろう⁵¹と回顧する住民もいる。

ただしこの決断は、「辺野古区の経済基盤をそれまでの『山依存』から『基地依存』へと移行する大きな転機となった」⁵²。

基地建設の結果、辺野古の人口は3倍以上に増加し、ベトナム戦争の終結までは、米兵相手の飲食店など経済効果も大きかったとされる⁵³。「アップルタウン」⁵⁴と名付けられた新集落もこの時代に米軍のブルドーザーなど機材協力を得て造成された。

その後、ベトナム戦争終結後の兵力撤収や円高ドル安を受け、経済効果は大幅に低下したものの、「基地移設で当時の活気を取り戻したい」⁵⁵という声は最近でもある。

現在の辺野古の主要産業は農業・漁業で、ほかに基地労働者の雇用がある⁵⁶。近年、振興策の一環として、国立沖縄工業高等専門学校が開設され、さらに情報・金融特区に指定されたことから、関連企業が進出しているが、採用は必ずしも地元優先となっておらず、給与も十分ではないと言われる⁵⁷。

辺野古など東海岸地域の経済的な苦しさは近年に始まるものではなく、例えば10年以上前にも、辺野古住民の声として、「年間十数億円の軍用地料を六対四の割合で名護市は取得しているが、今もって東海岸側の振興策ができていない。久志は、いつまで

たってもクシ(方言で後ろ側の意)のまま」⁵⁸であるとか、「市内は西と東の格差がだれが見ても明らか。山を越えないでも働ける場をつくってほしい」⁵⁹という意見が地元紙に掲載されていた。

現在名護市は、辺野古など「東海岸地域の振興についても継続的に取り組みます」⁶⁰としているが、住民の意識に大きな変化はないように思われる⁶¹。

2005年、米軍再編協議の折にも「基地は絶対来て欲しくないが、補助金なしには区は立ちゆかない」⁶²という地元関係者の言葉があった。こうした事情を背景に、2010年5月にも辺野古の行政委員会⁶³は移設を条件付で容認する決議を行った。「政府が頭越しに実行する前に条件闘争しないと駄目だ」との意見が他を制したと伝えられる⁶⁴。

いずれにしても、苦しい地域経済や次の世代のために「少しでも地元の要求を勝ち取っておかなければいけない」⁶⁵といった考え方は、1950年代から今日まで通底するものがある。

キャンプ・シュワブが地元へもたらす地代等の経済効果であるが、「1950年代に米軍がキャンプ・シュワブ演習場として住民の入会地だった山林を接収したことに伴い、区は軍用地料を受け取るようになった」⁶⁶が、その際に入会地の「一部の土地を各世帯の人数に応じて分筆した。このため、当

⁵¹ 『沖縄タイムス』(2010.7.25)

⁵² 同上(2010.7.26)

⁵³ 『沖縄タイムス』(2010.7.25、26)当時、戦地へ赴くことになった米兵がドルをばらまくので、店の人は大きなバケツを用意して紙幣を投げ入れていた、とされる。

⁵⁴ 街づくりに尽力した米陸軍のアップル中佐にちなんだもの。

⁵⁵ 『朝日新聞』(2005.12.17)

⁵⁶ 現地調査。

⁵⁷ 『毎日新聞』(2010.5.29)

⁵⁸ 『沖縄タイムス』(1997.1.21)

⁵⁹ 『琉球新報』(1998.2.9)

⁶⁰ 前掲注9 26頁

⁶¹ 西海岸地域では幹線道路沿いを中心に大型小売店舗、レンタルビデオ店などが進出しており、東海岸地域との違いが印象的であった。現地調査。

⁶² 『朝日新聞』(2005.12.17)

⁶³ 区におかれた住民の代表組織。

⁶⁴ 『沖縄タイムス』(2010.7.16)

⁶⁵ 同上(2010.7.17)

⁶⁶ 同上(2010.8.1)

時の住民はすべて軍用地料の恩恵をこうむるかたちになった」⁶⁷。

この結果、「名護市軍用地等地主会によると、会員約 600 人のうち、半分近くが辺野古区関係者だという⁶⁸。県内でも、辺野古区は軍用地主世帯の割合が際立って高い。…分筆された一人分の土地からは年間数十万円の地料が支払われているという。私有地の分と合わせ、100 万円単位の地料を得ている区民も珍しくない」⁶⁹とされる。

さらに地主以外でも「客の 7 割が米兵で、…新たな基地建設につながる移設に反対しても、米軍基地と“共存”して生計を立てている者として基地撤去まで求める考えは今もない」⁷⁰という住民もいる。

このため住民の安定収入は基地経済に傾きがちで、「地料をもたらずキャンプ・シュワブの返還を求める声は区民からはまず聞かれず⁷¹、新基地建設についても『黙認』する人の割合が高い」⁷²という実情がある。

また、辺野古に隣接する豊原区も、「もともとわずかな住民しかいないところに、キャンプ・シュワブ建設による人口増で集落そのものが形成され…、辺野古区同様、基地への親近感は強い」⁷³とされる。

しかし、実弾射撃場や廃弾処理場に近い久志区は他の 2 区に比して騒音問題などに起因する「基地負担へのアレルギーが強い」⁷⁴と言われ、さらに、賃貸料などの恩恵がなく、基地被害のみを受けることとなる久志地区内の二見など他の区では移設反対・基

地返還を求める声が非常に強いとされる⁷⁵。

ところで、1950 年代当時の辺野古にとって基地の受入れは生活していくためのやむを得ない選択であったが、その後の長い米軍との共存のなかで独自の友好関係が築かれ、隣人意識も醸成されることとなった。

例えば、在日米軍は「キャンプ・シュワブの海兵隊員たちは、…辺野古や名護市の住民と共に辺野古スポーツディ、名護ハーリーや沖縄相撲大会…等の文化交流プログラムに参加しています」⁷⁶と地元との友好関係をアピールしている。

また、辺野古区は区内を 10 班に編成しているが、「住民は米軍を『辺野古 11 班』と呼んで独自の交流を続けるなど『親米軍』の色が濃い」⁷⁷とされ、2010 年 5 月には、鳩山総理の名護市訪問に対して市内で抗議活動が行われる中、辺野古住民と海兵隊員が参加する 37 回目の「区民運動会」が予定通り開催されている⁷⁸。

このほか、キャンプ・シュワブの特色として人口が集中する名護の市街地との地理的懸隔性がある。米国ヴァンダービルト大学の J・E・アワー氏は、「名護市民のほとんどは、キャンプ・シュワブの海兵隊航空機による迷惑を被ることはない⁷⁹。というのも、住民の多くが住んでいる所は、名護市東部にあるキャンプ・シュワブからは山を隔ててかなりの距離があるからだ」⁸⁰と

⁶⁷ 『沖縄タイムス』(2010.8.2)

⁶⁸ キャンプ・シュワブ地主のほとんどは地元を離れず辺野古区などに居住しているとされる。現地調査。

⁶⁹ 前掲注 67

⁷⁰ 『毎日新聞』(2010.5.29)

⁷¹ 移設反対の稲嶺市長もキャンプ・シュワブの完全撤去までは要求していない。現地調査。

⁷² 前掲注 67

⁷³ 『沖縄タイムス』(2010.7.26)

⁷⁴ 同上

⁷⁵ 『名護の選択』の著者は辺野古に隣接する二見以北に居住し、移設反対運動に取り組んでいる。

⁷⁶ 在日米海兵隊ホームページ
<http://www.kanji.okinawa.usmc.mil/Installations/Schwab.html> (last access 2010.9.14)

⁷⁷ 『沖縄タイムス』(2010.7.24)

⁷⁸ 『西部読売新聞』(2010.5.24)

⁷⁹ キャンプ・シュワブに関する苦情のほとんどが辺野古、豊原、久志に集中しているとされる。現地調査。

⁸⁰ 『産経新聞』(2010.7.21)

述べた。市民からも「基地を抱える地域に対しての市の配慮が特に必要では」⁸¹との意見が市に寄せられており、基地被害をあまり感じない住民が、被害を受ける住民を気遣う傾向があることがうかがわれる。

普天間問題と名護市の民意

1 移設先候補として浮上（1996年～）

1995年9月、沖縄で少女暴行事件が発生し、県民の怒りが噴出する中、橋本総理とモンデール駐日米国大使が、かねて沖縄県から強い要望のあった、普天間飛行場の全面返還で合意したのは1996年4月12日である。返還に当たっては代替施設を建設することが条件とされ、普天間飛行場の輸送ヘリコプター隊と運用上密接な関係を持つ海兵隊地上部隊が駐留するキャンプ・シュワブも移設先の検討対象に加わった。

キャンプ・シュワブについては、「米軍には60年代後半にキャンプ・シュワブ沿岸に軍の一大拠点を作る計画があった」⁸²という分析もあるが、かかる状況を受け、7月10日、名護市で「名護市域への代替ヘリポート建設反対市民総決起大会」が開催された。こうして基地縮小を求める声が高まる中、9月8日、沖縄県内の米軍基地整理・縮小と日米地位協定見直しの賛否を問う県民投票が実施され、投票率59.53%で、地位協定見直しと米軍基地縮小に賛成91.26%、反対8.74%との結果が出た。

しかし、日米両政府間の調整は県内移設が進み、11月17日、「海上ヘリポート案の有力候補地として...キャンプ・シュワブ沖合が急きょ浮上した」⁸³。地元からは早くも

『絶対に反対』の声があがる一方、成り行きを見守りたいとする慎重な声もある」⁸⁴との報道がなされた。

2 反対派と条件付容認派

この後、地元では「一部の地区にシワ寄せを押し付ける県内移設に強く反対していきたい」という声が聞かれ⁸⁵、名護市の比嘉鉄也市長は「本島北部地域の振興策が示されないまま、ヘリポート案だけを受け入れるわけにはいかない」⁸⁶と述べつつも、「聴く耳はもつ」⁸⁷姿勢をとった。

1996年11月29日には再び受入れ反対の名護市民大会が行われたが、12月2日に日米両政府が公表した「普天間飛行場に関するSACO⁸⁸最終報告」では、代替施設は海上ヘリポートとし、「海上施設は、沖縄本島の東海岸沖に建設する」と結論された。

普天間問題の進展に伴い、名護市民には様々な意見が交錯したが、「やんばるは、沖縄の水がめになり、水は取られる一方。人口も頭打ちで中南部に比べて振興策が遅れている。...やんばるは基地の掃きだめではない」⁸⁹という比嘉市長の言葉は、多くの市民の声を代弁していたといえよう。

しかし、経済的な苦境を背景に条件付容認派も存在し、「ヘリポート建設で、沖縄本島北部地区を過疎から脱却させよう」⁹⁰といった意見もあった。1996年11月、県北部地域の建設業者からなる「北部建設協議会」は、地元業者も参入可能で経済効果の

⁸¹ 前掲注9 122頁

⁸² 『毎日新聞』(2010.5.26)

⁸³ 現地を訪れた防衛庁長官がキャンプ・シュワブ沖を有力候補と発言したことに端を発する。

⁸⁴ 『朝日新聞』(1996.11.17)

⁸⁵ 同上

⁸⁶ 同上

⁸⁷ 『沖縄タイムス』(1997.1.21)

⁸⁸ 沖縄に関する特別行動委員会。沖縄に所在する米軍施設・区域にかかわる諸課題に関し協議することを目的として、1995年、日米両国政府によって設置。

⁸⁹ 『沖縄タイムス』(1997.1.21)

⁹⁰ 同上

高い埋立式を条件に、代替施設誘致を提唱し、「北部法人会」も同様の案を示した⁹¹。

具体的には、「撤去される海上案⁹²では地元メリットもなく、埋め立てて二本の滑走路を建設。一本は民間活用し、将来はすべて返還。背後地に国際的なフリーゾーンを建設する」⁹³というものであった。

こうした状況の下、比嘉市長から「沖縄中・南部への資源や水、人材の供給だけを続けてきた北部は、そろそろお釣りを取らないといけない」⁹⁴といった発言がなされるようになり、最終的に1997年4月8日、比嘉市長は、国から申請のあった海上基地建設の事前調査を受け入れた。

3 1997年市民投票：2,300票差で「反対」

1997年5月から事前調査が開始され、「体を張った阻止行動も辞さない」⁹⁵など反対運動が高揚する中で容認派の活動も目立つようになる。

当時の報道によれば、「辺野古区では、これまで『代替ヘリポート建設阻止協議会(命を守る会)』...が活発に反対運動を展開してきたが、最近になり建設促進を目標とした『辺野古活性化促進協議会』...が結成され、区内で『建設容認』『反対』の色分けが見えだしてきた」⁹⁶と伝えられる。

事前調査の結果を受けて、11月5日、久間防衛庁長官は、「海上ヘリポート基本案」を大田昌秀知事、比嘉市長に提示して理解を求めた。

名護市では、反対派を中心に受入れの是非を問う市民投票実施が提唱され、必要な条例の制定もなされていたが、12月21日、市民投票が実施され、投票率82.45%で下表の結果が出た。

設 問	得票数	計
賛 成	2,562	14,267
環境対策や経済効果が期待できるので賛成	11,705	
反 対	16,254	16,639
環境対策や経済効果が期待できないので反対	385	

設問が賛否の2択ではなく条件付き4択になったのは、条例制定の際、「中間意見層」の意見を吸い上げる必要性を理由に条例案が修正されたことによる⁹⁷。

反対票が投票者総数の52.86%に達したものの、棄権者を含む当日有権者数と比較すれば43.58%にとどまる。

いずれにしても、「有権者数が約三万八千人の名護市では、住民投票で反対派が上回った約二千三百票は『かなりの大差』(市幹部)」⁹⁸との評価もあった。

投票結果に法的拘束力はなかったが、比嘉市長は、「票の重みを厳粛に受け止め...この問題に対処していきたい」⁹⁹と発言した。反対の声が圧倒的といわれた中で「反対が有権者の過半数に達しなかったことは、反対運動の限界ともいえる」¹⁰⁰との指摘もあったが、市長の判断が注目された。

最終的に12月24日、比嘉市長は橋本総理と会談して移設受入れを伝え、翌日、市長辞任を表明した。なお、24日には大田知事も総理と会見しているが、県としての対

⁹¹ 『西部読売新聞』(1997.1.21)

⁹² 当初、自然環境への影響を最小限にし、将来不要になれば撤去可能とするため、埋立式ではなく金属性の浮体構造物や棧橋建造物の上に滑走路を建設する案も検討されたが、最終的に陸地からやや離れた海域を埋め立てる「辺野古沖埋立案」が採用された。

⁹³ 『沖縄タイムス』(1997.1.21)

⁹⁴ 同上

⁹⁵ 『沖縄タイムス』(1997.5.7)

⁹⁶ 同上

⁹⁷ 『沖縄タイムス』(1997.10.3)

⁹⁸ 『読売新聞』(1997.12.25)

⁹⁹ 『朝日新聞』(1997.12.22)

¹⁰⁰ 同上

応は留保した¹⁰¹。

12月26日、比嘉市長は声明を公表し、「市民投票を巡り...一部で人間関係に深刻な亀裂が入るまでに至りました。...苦渋の選択ではありましたが、ヘリポートの建設を受け入れる道を選ぶことを決意しました。...より小さな負担を名護市が受け入れることで普天間飛行場の危険が解消され、基地の整理・縮小につながる道であるとするならば、批判があってもあえてその道を選ぼうと苦悩の末に決心しました。...市民にとっての精神的苦痛は大きなものがあります。...私たちの世代さえ我慢すれば、名護市街地は再開発によって様相を一変し、...街はにぎわいと活気にあふれているでしょう」¹⁰²と市民の理解を求めた。

この比嘉市長の決断に対して、受入反対派からは、「市民投票で反対の意思が明確になったのに、建設を容認するのは、民主主義を踏みにじる暴挙」¹⁰³などと批判の声が上がったが、容認派からは「市長の決断に感激している。...反対派の方々と十分に話し合い、我々が求める振興策を理解してもらい、ともに北部の発展を目指したい」¹⁰⁴などの反応もあった。

また、「沖縄の米軍基地は戦後、米軍が住民を『銃剣とブルドーザー』で追い出し、建設された歴史がある。海上基地建設に向け、民意を無視して強行することになれば、この歴史的事実と本質的に変わらないのではないのか」¹⁰⁵との指摘があった。

しかし「名護市を含む県北部は、那覇市

などのある中南部に比べて開発が遅れ、雇用の場も少ないのが実情。ヘリポート受け入れで、国から各種交付金の増額や市街地再開発事業などへの支援を得れば、こうした格差が埋まり、市の将来を開く大きな契機となると見られる」¹⁰⁶との論評もあった。

4 1998年市長選挙：1,000票差で「容認」

比嘉市長の辞任により、1998年2月に名護市長選挙が行われた。容認派は元市助役・岸本健男氏を、反対派は玉城義和県会議員を擁立し、市長選挙は「第二の市民投票」¹⁰⁷と位置付けられることとなった。

大田知事は玉城候補の応援にまわり、2月6日、辺野古移設に反対することを橋本総理へ伝達した。知事はその理由として、「新たな基地建設に反対する多数の県民意思」¹⁰⁸を挙げた。

移設について賛否が分かれる中、岸本候補は普天間問題は「大田知事の判断に従う」¹⁰⁹と発言して市長選挙の直接の争点としない方針をとった。

かかる状況で選挙戦は進み、2月8日の投開票の結果、約1,000票差で岸本氏が当選した。普天間問題のみが争点ではなかったが、この結果に玉城陣営は「全く予想外の展開」と強いショックを受けた¹¹⁰。

この市長選挙について「住民投票の結果を覆した比嘉鉄也前市長の政治決断に対する信任投票の側面もある。その視点からすると、岸本氏の勝利は、比嘉前市長の職を賭した政治決断に対する市民の『信任』といえなくもない」¹¹¹との論評があった。

¹⁰¹ 当時、比嘉市長は、大田知事が態度を明確にせず、名護市に責任をゆだねるような姿勢をとったことに強い不満を表明し、地元紙でも「大田知事の傍観者の態度は強く批判されなければならず、責任は限りなく大きい」との批判があった。『沖縄タイムス』(1997.12.25)

¹⁰² 『西部読売新聞』(1997.12.26)

¹⁰³ 同上(1997.12.25)

¹⁰⁴ 『朝日新聞』(1997.12.25)

¹⁰⁵ 『沖縄タイムス』(1997.12.25)

¹⁰⁶ 『読売新聞』(1997.12.25)

¹⁰⁷ 『沖縄タイムス』(1998.2.2)

¹⁰⁸ 『琉球新報』(1998.2.6)

¹⁰⁹ 同上(1998.2.9)

¹¹⁰ 同上

¹¹¹ 同上

試みに、当時の市民感情の一例として、地元紙¹¹²に掲載された市民 10 人の意見を分類すると、移設容認は 2 人、反対 5 人、不明 3 人であった。しかし、賛否両派 6 人から地域活性化を求める意見があった。「貧乏だって生活できないわけじゃない」といった声もあるが、市民の多くは「子供や孫たちのために市を活性化してほしい」と希望していたように思われる。

いずれにしても、岸本氏の勝因について、『誇りと活力あるまちづくり』のための政策を徹底して訴えたことは、地盤沈下を続ける名護市にあって、振興策に期待を寄せる市民の共感を得たものとみられる¹¹³との分析があった。

さらに、「名護市民は、...市を二分した海上基地問題の再燃に嫌気を見せ、新たな街づくりに期待感を示した」¹¹⁴といった論評も見られた。「これからは市民みんなが力を合わせないと活性化もできない。こんな争いはもうあってはいけないし、やってはいけない」¹¹⁵という市民の声もあった。

比嘉市長の辞任声明でも、安全保障問題で名護市民が「踏み絵を踏まされる」ことの無念さに言及があり、さらに、「有権者には『玉城氏なら基地なし、振興策なし、対立あり』『岸本氏の場合は基地なし¹¹⁶、振興策あり、対立なし』」¹¹⁷と映ったのではないかと報道もあったが、振興策への期待とともに、普天間問題で市民が対立しあうことへの拒否感が大きかったように思われる。

5 地元の受入合意（1998 年～）

いずれにしても、市長選挙の後、名護市では反対の声は依然として強かったものの、県・名護市とも条件付き受入容認の方向性が徐々に固まり始めることとなった。

1998 年 11 月、沖縄県知事選挙が実施され、大田知事は、「軍民共用飛行場と 15 年使用期限」という条件付で県内移設を容認する稲嶺恵一候補に敗れた。なお、稲嶺知事は 2002 年にも再選され、2006 年知事選挙で条件付県内移設を容認する仲井眞弘多氏が知事職を継承した。

県議会では 1996 年 7 月には、「普天間飛行場の全面返還促進、県内移設反対決議」が全会一致で可決されていた。しかし、稲嶺知事の初当選から約 1 年後の 1999 年 10 月、この間の情勢変化を受けて、「普天間飛行場の早期県内移設に関する要請決議」を賛成多数で可決した。その後、11 月 22 日、稲嶺知事は移設候補地として辺野古を正式に表明した。

この 1 か月後、12 月 23 日、名護市議会は「普天間飛行場の名護市辺野古沿岸域への移設促進決議」を賛成 17、反対 10 で可決¹¹⁸、この決議を受けた岸本市長は、12 月 27 日、「普天間飛行場の代替施設の受け入れについて、これを容認することを表明します」¹¹⁹と発表した。

これには反対派から批判の声があがったものの、岸本市長は 2002 年に再選され、得票数は移設反対派候補の 2 倍近く約 9,200 票差に達した。なお、岸本市長を継いだ島袋吉和氏¹²⁰も 2006 年に反対派候補の 1.5 倍・約 5,700 票差で初当選している。

¹¹² 『琉球新報』(1998.2.9)

¹¹³ 『沖縄タイムス』(1998.2.9)

¹¹⁴ 同上

¹¹⁵ 同上

¹¹⁶ 移設反対の大田知事に従うとする岸本氏の発言に依拠した分析と思われる。

¹¹⁷ 『朝日新聞』(1998.2.10)

¹¹⁸ 『琉球新報』(1999.12.24)

¹¹⁹ 名護市ホームページ<<http://www.city.nago.okinawa.jp/index.html>>(last access 2010.9.14)

¹²⁰ 島袋候補は市長選挙の際、当時日米合意されていた辺野古崎埋立による「L字型案」には反対していたが、当選後、「V字型滑走路案」で国と受入合意に至る。

こうした県・名護市の移設容認の意思表示を受け、1999年12月28日、国は「普天間飛行場の移設に係る基本方針」を閣議決定し、この後、普天間問題は具体的な建設工法・地域振興の在り方などについて、国と地元との調整段階へ移行する。

その後2年間にわたる、国と県・名護市との協議の結果、2002年7月、「辺野古沖埋立案」による「普天間飛行場代替施設の基本計画」が決定され、2004年9月から現地海上でボーリング調査が開始された。

この直前、8月に普天間飛行場でヘリコプター墜落事故¹²¹が発生し、普天間飛行場の早期返還・安全確保がこれまで以上に求められる状況となっていた。

しかし、反対派住民の洋上での抗議行動を受けてボーリング調査は難航し、加えて、「環境影響評価手続等に今後3年程度を要し、さらに、代替施設の建設に9.5年が必要と見積もられ、普天間飛行場の移設・返還には、さらに十数年近くの期間を要することが見込まれた」¹²²。

6 米軍再編（2005年～）

このため2005年10月から2006年5月にかけて、在日米軍再編協議の中で、従来の「辺野古沖埋立案」が、辺野古崎周辺を埋め立てる「L字型案」となり、最終的に滑走路2本の「V字型滑走路案」となって、2014年までに代替施設を完成させ、普天間返還を実現することが目標とされた¹²³。

県と市は、「V字型滑走路案」について国

と「合意書」(市)や「確認書」(県)を交わしたが¹²⁴、その後、騒音被害や危険性低減のため、滑走路を沖合いに移動させることを要求し続けた。

この間、国は2008年3月より環境影響評価(アセスメント)に着手し、2009年4月、沖縄県へ1年にわたるアセスメントを踏まえた環境影響評価準備書を提出した。

そして、「二〇〇九年夏から秋にかけて環境影響評価調査に関する沖縄県知事の意見書が出されることになれば、二〇一〇年には知事に工事申請ができるところまで来ていた」¹²⁵とされる中で政権交代が起こった。

7 2010年市長選挙：1,600票差で「反対」

2009年8月に実施された県民世論調査¹²⁶によれば、普天間問題について、「海外に撤去」が最多の48.5%を占め、「嘉手納基地に統合」の10.9%が続き、「辺野古への移設に賛成」は10.1%と、県民の半数近くが国外移設を望んでいた。ただし、名護市では「辺野古移設賛成」が14.5%となり、「県内四つの選挙区のうちで唯一、全体平均を上回っている」とされた。

その後、9月に政権交代が起こると「県外・国外移設」への期待がいっそう高まることとなる。11月に実施された世論調査では、「日米交渉について、県民の63.3%が鳩山由紀夫首相に同飛行場の県外、国外移設を求めるべきと回答」¹²⁷している。

11月8日には、宜野湾市で「辺野古への新基地建設と県内移設に反対する県民大会」が開かれ、かかる県民の声を受けて、11月30日に鳩山総理と初会談した仲井真知

¹²¹ 普天間飛行場に隣接する沖縄国際大学構内に米海兵隊のヘリコプターが墜落・炎上する事故が発生し、搭乗員3名が負傷するとともに、同大学の建物及び周辺住民の家屋などに被害を与えた。

¹²² 『防衛施設庁史』302頁

¹²³ この間の経緯は、森本敏『普天間の謎』海竜社(2010)に詳しい。

¹²⁴ 国と県・名護市との複雑な交渉経緯は、前掲注20に詳しい。

¹²⁵ 前掲注123 363頁

¹²⁶ 『琉球新報』(2009.8.24)

¹²⁷ 『沖縄タイムス』(2009.11.11)

事は、「県外に、という県内の意見が高まっている」¹²⁸と記者団に強調した。

11月12日、島袋市長はこのような情勢もあり、普天間代替施設の受入れは「苦渋の選択をしたものであり、これを誘致したものではありません」とし、「政府から、普天間飛行場の危険性がより早期に解決できる代替案が、速やかに提示されるのであれば、これを歓迎する」¹²⁹と表明した。

かかる状況下、2010年1月24日、名護市長選挙が実施され、島袋市長が、移設反対派の稲嶺進候補に約1,600票差で敗れることとなった。この結果について、「過去3回の市長選でも、基地移設か経済振興かが大きな争点だった。いずれも推進派が当選し、振興策によるまちづくりに期待を膨らませてきた。しかし、...振興策は市民生活に潤いを実感させることはなかった¹³⁰。市民は振興策によるまちづくりが幻想であることに気づき始めた」¹³¹との分析があった。

稲嶺市長は就任後、「辺野古の海にも陸にも新しい基地はつくらせない」¹³²と明言し、これまでの受入合意を撤回した。

その後、2010年前半の政府による移設先の検討作業は難航し、辺野古移設の可能性が高まるが、県民世論は県外・国外移設支持が更に増加して4月から5月には9割に達した¹³³。5月22日には仲井眞知事が辺野古移設は「正直とても駄目だと思う」と、従来の「極めて厳しい」よりも踏み込んだ発言を行っている¹³⁴。

最終的に5月28日、日米両政府は「代替

の施設をキャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びこれに隣接する水域に設置」すると発表したが、これに対し稲嶺市長は、「実現可能性はゼロ」、「これからはもう、交渉の座には座らない」と述べた¹³⁵。

6月12日、キャンプ・シュワブ地元3区の一つである久志区の行政委員会は、移設反対決議を全会一致で可決し、5月に条件付容認決議を行った辺野古区と立場を異にすることを明確にした。豊原区は政府の対応を見守るとして態度を保留している¹³⁶。

7月9日、県議会は、5月の日米共同発表の見直しを求める意見書を全会一致（退席者2名）で可決した¹³⁷。

8月31日、政府は、普天間移設計画の工法等に関する専門家検討作業の結果を公表したが、稲嶺市長は「移設を前提にした説明を受けることはできない」¹³⁸と拒否回答をし、仲井眞知事も「当事者である地元の了解なく進めていっても意味がない」¹³⁹と発言するなど地元の理解は得られなかった。

9月12日、名護市議会議員選挙が実施され、定数27人のうち、稲嶺市長を支持する議員が16人となり、市長は「名護市民の意向がはっきりと示された」¹⁴⁰と発言した。その後、名護市議会は10月15日、普天間代替施設の移設先を辺野古と明記した日米共同声明に反対し、撤回を求める意見書を可決した。

また、沖縄知事選挙については、県内移設反対を主張する伊波洋一宜野湾市長がすでに出馬を表明し、再選を図る仲井眞知事の動向が注目されていたが、10月16日、

¹²⁸ 『沖縄タイムス』(2009.12.4)

¹²⁹ 前掲注119 <http://s-inwww02/oshi-rase/kousei/dayori-1654/busshi-101018.htm>

¹³⁰ 現地調査にても類似の説明があった。

¹³¹ 『沖縄タイムス』(2010.1.25)

¹³² 市長就任挨拶

¹³³ 『沖縄タイムス』(2010.4.20、5.11)

¹³⁴ 『琉球新報』(2010.5.22)

¹³⁵ 『琉球新報』(2010.5.29)

¹³⁶ 『沖縄タイムス』(2010.6.14)

¹³⁷ 同上(2010.7.10)

¹³⁸ NHK(2010.8.31)

¹³⁹ 『毎日新聞』(2010.9.1)

¹⁴⁰ 『読売新聞』(2010.9.13)

仲井眞知事は、11月の知事選への出馬表明の記者会見においても代替施設の辺野古移設について、「県民は怒っており、実現可能性はない。一日も早く危険性を除去するため、県外に移設してほしい」¹⁴¹と主張した。

おわりに

以上、名護市・辺野古と米軍基地とのかわりを踏まえ、普天間問題に関する民意の変遷を見てきた。2009年の総選挙後、「(移設か撤回か)白黒つけてほしい。そうすればあきらめもつく」¹⁴²と嘆息した市民がいるが、住民の普天間問題への思いには複雑なものがある。

しかし反対派にとって3戦3敗だった市長選で稲嶺氏が当選するなど、最近の動向を見ると、従来、振興策を重視して移設容認に傾斜していた名護市の民意が、基地反対へ変化したように感じられる。

これまで名護市には、不振が続く経済状況の下、大多数の市民が深刻な基地被害を受けることなく振興策の経済効果に期待できるという環境があった。加えて基地被害を直接受ける辺野古住民の容認姿勢もあり、多くの市民が移設反対の気持ちを持ちつつも、「受入れはやむを得ない」と考えて民意形成(市長選挙等)がなされる傾向があったと考えられる¹⁴³。

しかし、2009年以降、県外・国外移設への期待の高まりや地元振興策への失望もあり¹⁴⁴、市民の意識が大きく変化した可能性は指摘できる¹⁴⁵。

かつて1997年12月、比嘉市長の移設受入表明を聞き、「名護には反対する力がないと思う」¹⁴⁶と語った市民がいた。仮にこのような受け身の姿勢が変化し、市民の多くが振興策を諦めてでも移設反対を主張するならば、地元の理解が得られない中、今後、普天間問題の解決ははなはだ困難になると思われる。

追記

2010年11月28日、沖縄県知事選挙が行われ、現職の仲井眞知事が、伊波候補に対して約38,000票差で勝利し、再選された。

当選後、仲井眞知事は、「普天間飛行場は名護市が受け入れず、沖縄で移設先がなくなった。米軍は日本全体のためにいるので、沖縄に押し付けず安全保障の原点に戻って全国で解決策を見だし、移設先を確保してもらいたい」¹⁴⁷と発言し、県外移設を求める立場をあらためて明らかにしている。

¹⁴¹ 『読売新聞』(2010.10.16)

¹⁴² 『琉球新報』(2009.9.2)

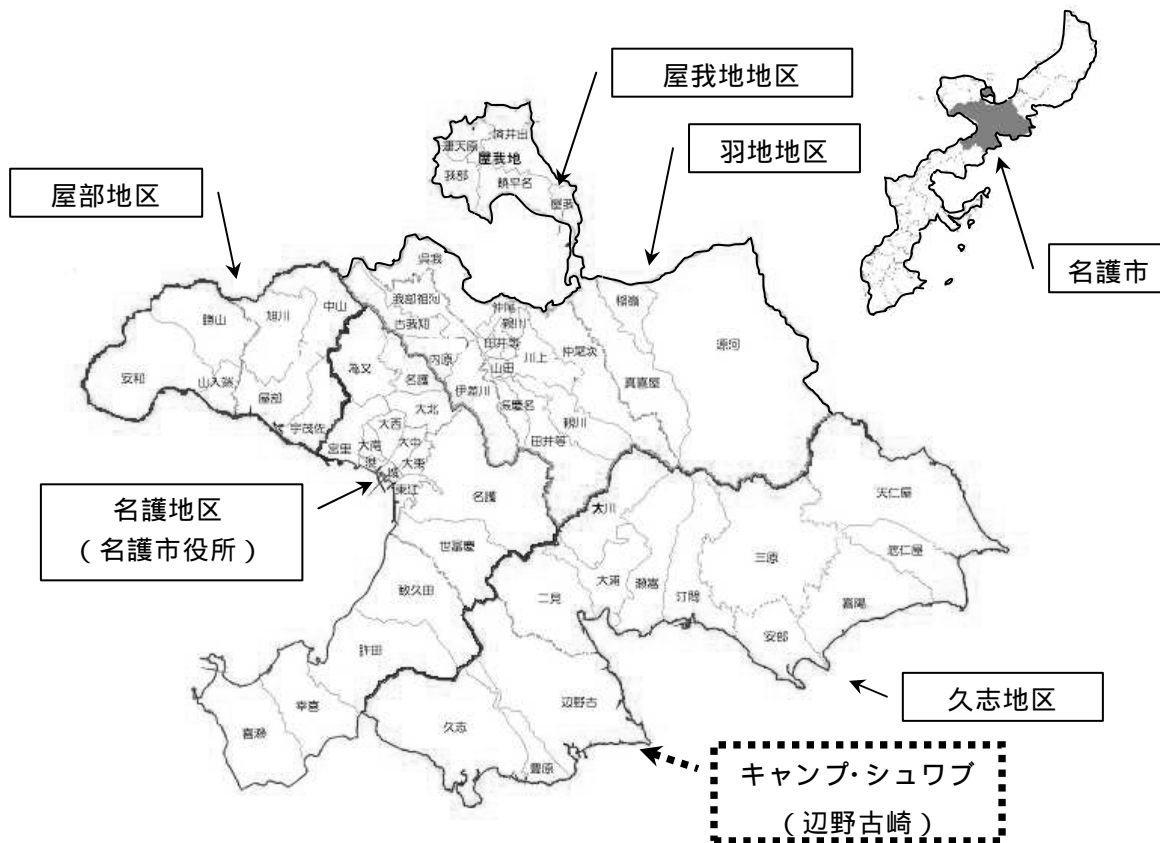
¹⁴³ 現地調査でも類似の説明があった。

¹⁴⁴ 地元では、ハコモノよりも農漁業など基幹産業の底上げ、後継者育成に期待がある。現地調査。

¹⁴⁵ 2010年市長選挙の過程で「これまで基地反対の思いを持ちながらも、辺りをはばかりてそれを口に出せずにいた地域住民が、堂々と本心を語れるようになった」との指摘もある。前掲注19 114頁

¹⁴⁶ 『沖縄タイムス』(1997.12.25)

¹⁴⁷ 同上(2010.11.29)



名護市地区図¹⁴⁸



沖縄の米軍基地¹⁴⁹

¹⁴⁸ 名護市基地対策室提供の地図を基に作成

¹⁴⁹ 地図出典：沖縄県ホームページ<<http://www.pref.okinawa.jp/>>(last access 2010.9.14)

職務発明制度（特許法第 35 条） ヒアリング調査からの考察

衆議院事務局議事部議事課
野澤 育 宏
（前経済産業調査室）

要 旨

特許法第 35 条は、企業の従業者等による発明である「職務発明」制度について規定しており、政府は平成 16 年の特許法改正時に同制度の改正を行った。職務発明制度では、従業者等は発明に対する対価を企業側に請求することができる旨が法律に規定されており、訴訟におけるリスクの予見可能性の低さが従前より指摘されてきた。当該指摘等を踏まえ、改正法では対価の適正化についてより具体的な規定がなされた。

しかし、改正後においても、依然として訴訟リスクが低減されたとは言い切れない等の指摘もなされている。経済産業調査室で行った業界団体等のヒアリング調査によっても、対価算定の困難性等が指摘された。グローバル化の進展に伴い、必要とされる産業競争力強化に資するためにも、総合的な観点から職務発明制度の在り方を考えていくことが求められている。

《 構 成 》

はじめに

職務発明制度の概略
各国の職務発明制度
新職務発明制度の評価

おわりに

はじめに

我が国において平成 21 年に出願された特許の 96.5%は、法人による出願であり¹、これらは従業者等の行った発明が法人名で特許出願されたものである。我が国の特許法は、企業等の従業者等が行った発明のうち、その業務範囲に属し、現在又は過去の職務に関する発明を「職務発明」と規定しており（第 35 条）、我が国の特許出願における「職務発明」の割合は極めて高いものと考えられる。

近年においては、オリンパス光学工業事件、

青色発光ダイオード事件など職務発明の対価をめぐる訴訟の続発や職務発明の対価の認容額が高額化する動向を踏まえ、平成 16 年 3 月に特許法の一部を改正する法律案が国会に提出され、翌年 4 月に施行された。

本稿では、改正法施行後、5 年を経過した現時点において、その妥当性を評価するため、我が国及び各国の職務発明制度に関する概要を記した後、平成 16 年改正後の職務発明制度について、業界団体等からヒアリング調査を行った結果により浮かび上がった新制度下における課題について考察を行うこととする。

職務発明制度の概略

1 「職務発明」とは

職務発明は特許法第 35 条第 1 項に定義が規定されており、従業者等が行った発明であり、その性質上、使用者等の業務範囲に

¹ 特許庁「出願等統計（2010 年度）」

属し、かつ、その発明をするに至った行為がその使用者等における従業者等の現在又は過去の職務に属する発明のこと、という3つの要件を満たした発明が該当する。

また、同条には、職務発明で得た特許権について、使用者等は通常実施権²を有し、予約承継³を行うことができる旨が規定されている。

2 職務発明制度の趣旨

特許法第1条には、「この法律は、発明の保護及び利用を図ることにより、発明を奨励し、もつて産業の発達に寄与することを目的とする。」と規定されている。また、第29条第1項では、「産業上利用することができる発明をした者」が「その発明について特許を受けることができる。」としており、発明に対するインセンティブを高める観点から、発明者に対して特許権が付与されることとしている。

しかし、職務発明に関して規定されている第35条においては、従業者等（発明者）が特許を取得した場合、実際に発明した者ではない「使用者等」が無条件で通常実施権を有する旨が規定されており、特許制度の中において通常のものとは違った性格を持っている。この点については、我が国で出願される特許出願のほとんどが法人からなされたものであり、法人による発明への投資意欲が助長されるようにすることが、発明への発展に資するという政策判断に基づいていることが指摘されている⁴。

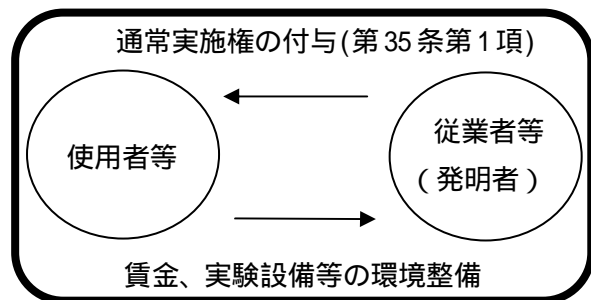
また、特許法第35条の規定に対し、最高裁判決は「特許法35条は、職務発明について特許を受ける権利が当該発明をした従業者等に原始的に帰属することを前提に、職務発明

について特許を受ける権利及び特許権の帰属及びその利用に関して、使用者等と従業者等のそれぞれの利益を保護するとともに、両者間の利害を調整することを図った規定である。」（最高裁（三小）判平15.4.22 オリンパス職務発明事件）としており、職務発明制度が労使間の利害調整を図った規定であることが確認できる。

3 労使間における利害調整規定

(1) 使用者等に対する通常実施権の付与

特許法第35条第1項では、使用者等は従業者等の発明により取得した特許について、通常実施権を取得することができる旨が規定されている。既述の通り、特許権は通常、発明者に帰属することになっている。職務発明においては、発明者である従業者等は使用者である企業等から賃金、実験設備等の発明に至るまでの環境整備という間接的な支援を享受している場合が往々にして考えられるため、職務発明制度の趣旨である労使間の利害調整の観点から、当該規定が導入されたと考えられている。



(2) 使用者等に対する予約承継

特許法第35条第2項では、後述する非職務発明に関し使用者等に対する特許権の予約承継を無効としており、その反対解釈として、職務発明では使用者等による予約承継が認められている。また、第3項においては、職務発明について、使用者等のために専用実施権⁵

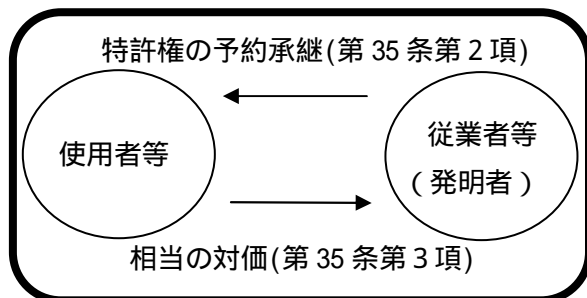
² 発明を実施できる権利のこと

³ 社内規定等により、職務発明についての特許を受ける権利を従業員から会社に承継することを予約しておくこと。

⁴ 田中善之・山本敬三『職務発明』有斐閣（2005）

⁵ 発明を独占的に実施できる権利のこと

等を設定したときに、従業者等は、「相当の対価」の支払を受ける権利を有する旨が規定されており、第 2 項において使用者側に予約承継を認めた規定との利害調整を図っている。



4 平成 16 年改正

(1) 改正に至る経緯

職務発明制度そのものは大正 10 年法において既に導入されているが、近年に至るまで、大きな注目を浴びることはなかった。職務発明制度について大きく議論が巻き起こった契機は、オリンパス光学工業事件⁶に対する高裁判決（平成 13 年）である。この判決に対し、産業界を中心に大きな議論が巻き起こり、平成 16 年の特許法改正へと至ることとなった。

(2) 「相当の対価」に対する批判等

平成 13 年のオリンパス光学工業事件の高裁判決では、特許法第 35 条に定める相当な対価に足りないと思われる場合において、従業者等は使用者等に対し「相当な対価」を請求することができる⁷。さらに、同判決

においては、第 3 項の規定が強行法規⁸であることが判示され、産業界を中心に大きな批判が投げかけられた⁹。

すなわち、使用者側にとっては、あらかじめ定められた勤務規則等による職務発明の対価では、改正前の第 35 条第 4 項に規定されている「その発明により使用者等が受けるべき利益の額」を算定することが非常に困難である。この「利益の額」は発明を独占的に実施する権利を有することによって受ける利益（独占の利益）であることが判例により示されている¹⁰、実際の算定方法については不明確な部分があることから、「相当の対価」に関する予測可能性の低さが指摘された。

また、第 3 項の規定が強行法規であることは、仮に、従業者等から訴訟が提起された場合において、使用者等が勤務規則等により定めていた対価の取決めは無効となり、裁判所が旧第 4 項の規定に基づいて算定する対価が「相当な対価」となる。このことが使用者等による研究開発投資の意欲を減退させ、発明の奨励を目的とした特許法の趣旨に反すると指摘された。

他方、従業者側にとっては、使用者側が一方的に策定することが多い勤務規則等に定められた職務発明報償規定について、不満があったとしても労使関係に束縛される中では在職中に訴訟を起こすのは難しいという批判があり、実際に従業者等が訴訟を起こすのは退職後であることが多いのが実態である。

(3) 主な改正点

改正された職務発明規定について、大きな変更点は、対価に関する手続規定の新設 第

⁶ 元従業員が企業を相手に在職中に行った発明に対する「相当の対価」として 2 億円を企業側に求める訴訟を起こした事件である。裁判所の判決は、企業が発明によって得た利益を 5,000 万円、元従業員の貢献度を 5% と算定し、元従業員に対し、報奨金として既に支払われていた 21 万 1,000 円を差し引いた、228 万 9,000 円を支払うよう企業側に命じた。

⁷ 東京高判平成 13.5.22（オリンパス光学工業事件）
「算出された対価の額が、特許法 35 条 3 項、4 項にいう相当の対価に足りないと思われる場合には、従業者等が対価請求権を有効に放棄するなど、特段の事情のない限り、従業者等は、上記定めに基づき使用者等の算出した額に拘束されることなく、同項による『相当な対価』を使用者等に請求することができるものと解すべきである。」

⁸ 当事者間の合意によらず、適用される規定

⁹ 最高裁判決では「強行法規」という文言は使用されていないが、高裁判決を支持する内容である。

¹⁰ 青山紘一『特許法 第 11 版』法学書院（2009）、東京地判昭和 58.12.23（クラッド板事件）

35 条第 4 項) 対価の算定に関する考慮事項の追加(第 35 条第 5 項)の 2 点である。

ア 対価に関する手続規定の新設

改正された第 4 項では、対価算定方法の手続に関する規定が新設され、算定に関しては使用者等と従業者等による協議の状況、算定基準の開示の状況、算定された対価について従業者等から意見の聴取等の状況を考慮することが規定された。当該規定が新設されたことにより、規定の手続を経て対価が算定された場合には、原則としてその対価が「相当の対価」であると認められることとなった。

イ 対価の算定に関する考慮事項の追加

改正された第 5 項では、勤務規則等において対価の定めがない場合及び第 4 項において算定された対価が不合理であると認められた場合における、対価の算定方法について規定されている。改正前の第 4 項に規定されていた、「その発明により使用者等が受けるべき利益の額」の他に、「使用者等が行う負担、貢献及び従業者等の処遇その他の事情を考慮して定めなければならない」とし、対価以外に発明意欲向上をもたらす使用者側と従業者側の多様な事情に配慮した規定となっている。

第 3 項「相当の対価」における不合理性の判断については、勤務規則等により対価が決定される手続から、従業者等に支払いが行われるまでの全課程が対象とされる。判断は、どのような手続で対価が決定されたかという面と決定された対価がどのような内容であるかという面から下されるが、特許庁の解説によれば、協議の状況、開示の状況、意見聴取の状況等、手続面が重視される¹¹。

なお、改正法は平成 17 年 4 月 1 日より施行された。改正された規定は、その施行後にされた承継等に係る対価について適用されることとなっており、遡及適用はなく、施行前に特許権を取得した場合には、旧法が適用されることとなる。

各国の職務発明制度

職務発明に関する制度は、国際的に統一された制度は存在せず、各国の特許法等により制度が異なっている。グローバル化の進展に伴い各国に進出する企業は、それぞれの国における職務発明制度に対応する必要性が生じている。本章では米国、イギリス、ドイツ、フランスの制度について概観する。

1 米国

米国では、特許法第 101 条により発明者主義がとられており、従業者が職務で行った発明に関しても特許権は発明者である従業者が取得する。

また、我が国における職務発明制度に当たる規定は存在せず、雇用関係における特許権の帰属の問題については判例法及び契約で規律されている。

従業者の行った発明については、発明のための雇用契約により従業者から使用者へ発明に関する権利を譲渡する義務が発生する場合、従業者の職務又は使用者の業務に関係しており、使用者の設備等の資源を使用して完成された発明に対して「shop right」と呼ばれる無償の通常実施権が使用者に与えられる場合、及び自由発明として発明された場合、の 3 つに分類することができる¹²。

従業者補償については、法律上義務付けら

¹¹ 特許庁『平成 16 年 特許法等の一部改正 産業財産権法の解説』発明協会(2004.10)

¹² 特許庁「職務発明制度の在り方について」(2003.12)

れておらず¹³、締結した雇用契約や個別の譲渡契約において規定される。そのため、従業者が使用者から特別な補償を受けることは通常はできないが、一部の企業においては独自に報奨金制度を設けているところもある。

2 イギリス

イギリス特許法において、職務発明の定義は存在しないが、従業者の行った発明が使用者に原始帰属される要件を満たした発明が「職務発明」と解されている。その要件とは、

従業者の通常の業務¹⁴又は通常の業務以外の業務であって特に当該従業者の任務とされるものの遂行の過程においてなされた発明で、その成立が合理的に期待できるもの、又は、
発明時に、その業務の性質及び当該業務から生じる特別な責任ゆえに、使用者の事業の利益を増加する特別な義務を負っていた従業者の業務遂行過程においてなされた発明のいずれかとされている。

なお、上記要件以外で従業者の行った発明に関しては当該発明は従業者に原始帰属される。

従業者補償については、一定の条件において、従業者による発明として使用者に発明が帰属した場合に、従業者は使用者に対して対価の支払いを求めることができる。

従業者が行った職務発明に関して、当該従業者が使用者に対して補償金の支払いを請求するためには、職務発明であって、対象となる特許が使用者の企業の規模及び性質に照らして、当該使用者に「著しい利益」（outstanding benefit）をもたらしていること、及び当該従業者が、当該使用者から支払われるべき補償金の裁定を受けるのが相当であるという3つの要件を満たす必要がある。

¹³ 飯塚卓也『徹底解析 職務発明』商事法務（2005）

¹⁴ 裁判官に従業員の「通常の業務」の範囲を決定する権利がある。

3 ドイツ

ドイツでは、特許法とは別に従業者発明法が制定されており、職務発明制度を規定している。同法における職務発明の定義は、「雇用期間中になされた発明」で「職務から発生したもの」または「企業若しくは公共機関の経験や労働に決定的に起因しているもの」とされている（第4条第2項）。職務発明以外の発明は自由発明と定義されている。

当該発明は従業者に原始的に帰属することとされているが、職務発明が行われた場合には、使用者は単独で特許などを得る権利を取得するとともに、ドイツ国内で有効な特許出願を行うことが義務付けられる。

従業者補償に関しては、使用者は職務発明に係る権利行使を行った場合に、従業者に対して適切な補償を行わなければならない。補償額はその職務発明の経済的利用可能性、従業者の任務及び地位並びに企業の貢献度が関係する。

また、従業者発明法では補償額の算定のためのガイドラインを労働大臣が設けることを求めており、ガイドラインには発明者の支払われるべき補償額の詳細な計算式が掲載されている。

なお、従業者発明法は、1957年の施行以来初めて、2009年10月1日に手続の簡素化や現代化が規定された改正法が施行されている。

4 フランス

フランスの職務発明制度は、知的財産権法によって規定されている。同法において、職務発明とは「発明を目的とする職務又は明示的に委託された研究及び調査業務の遂行の過程においてなされた発明」と定義され、使用者に原始帰属される。

職務発明に関する規定は従業者に、より有利な契約規定が他にある場合を除き、強制的

に適用される。

また、職務発明でない場合においても、当該発明が業務中、業務内容の中で又は使用者の資源に依存してなされた場合の発明と定義されるなどした場合、使用者は当該発明に関する特許権又は利用権の全部もしくは一部を取得することが可能である。

従業者補償については、従業者に追加的報酬を受領する機会が与えられている。追加的報酬の額は、団体協約¹⁵、社内合意又は個別の雇用契約により定められている。

新職務発明制度の評価

上記のように、我が国の職務発明制度は他の先進国と比較して独特の制度となっていることから、それを評価するに当たり、実務面での取扱いや意見を踏まえることが必要である。特許庁においても制度の評価・検討が進められているが、経済産業調査室では、職務発明制度の実態について業界団体等を対象にヒアリング調査を行った。調査の概要は以下の通りである。

調査時期：平成 21 年 10 月 30 日～同 22 年 2 月 5 日
 調査対象：日本知的財産協会、日本製薬工業協会、電子情報技術産業協会、日本自動車工業会、東京大学産学連携本部、末吉互弁護士（東京大学法科大学院客員教授、文化審議会小委員会委員、産構審小委員会委員）、日本知的財産仲裁センター

本章においては、ヒアリング調査の結果を

- 1 職務発明制度の現状
- 2 職務発明制度に対する認識
- 3 職務発明制度における課題

¹⁵ フランス国内に存在する団体協約は約 170。そのうち、職務発明制度の規定を含んでいるものは約 40 である。

4 特許法第 35 条再改正に関する見解

の 4 項目に沿って、それぞれの内容に説明を加えた上で、ヒアリングで得られた意見（点線の枠内に記述）を紹介する。

1 職務発明制度の現状

(1) 社内制度の現状

平成 17 年 4 月より施行された新制度の開始を受けて、特許出願を相当数行っている企業等では、相当の対価に関する合理的手続の実現のため、労使間協議を行うなど従業者側を関与させた新たな組織内制度の整備を進めたものとみられている¹⁶。

ヒアリング調査においても、新職務発明制度の施行に伴い、従業者側との協議を通じて社内制度の改正を行う等の対応措置がとられている企業が複数見受けられた。

また、職務発明に関する社内規定に関しては、社内において従業者側の不公平感を緩和する観点から、職務発明に関する認定委員会の設置や技術者以外も報奨の対象とする措置を行った企業もあった。

- ・会員のある社では、発明者を表彰する制度は、昭和 24 年から存在しており、平成 17 年には、労使協議の上、社内制度を改正した。
- ・（大手メーカーでは）社内で認定委員会を設けて、発明の貢献度合いを認定している。異議申立てがあれば認定委員会に行える制度を整えている。
- ・社内表彰制度によって、技術者に限らず、営業や業務改善に対しても報奨を実施している。

¹⁶ 経済産業省・特許庁「企業等における新職務発明制度への取組状況について」（平成 18 年 3 月）は、平成 16 年に公開された特許出願が 10 件以上ある企業等に対するアンケート調査で、新職務発明規程を施行済・施行予定としている企業等が約 87%（912 法人）であるとしている。

(2) ノウハウ技術及び大学における職務発明の取扱い

研究開発によって得られた成果は、必ずしも特許化されるとは限らず、ノウハウとして組織内で保有される場合がある。職務発明制度に関する論点の一つに特許をノウハウとして社内実施した場合における対価の算定の困難性が上げられる。

ヒアリング調査においてノウハウ技術について質問したところ、ノウハウ技術として社内実施をするケースはまれであるとの声が上がった。

また、一般企業団体とは異なる職務発明の規定が必要となる大学関連の取扱いについて、産学連携時や学生による発明に関しては、民間企業と同じ立場であるとの指摘があった。

- ・ ノウハウとしての利用は年間 1、2 件程度であり、出願補償金として 10,000 円。近年はほとんど出願する方針である。
- ・ 学外の研究者との共同研究については、基本的に民間企業と同じ立場を取っている。
- ・ インターンシップにおける学生の発明に対しても、予約承継を行う場合、学生本人への事前の十分な説明と企業側従業員と同程度の発明者補償をお願いしている。

2 職務発明制度に対する認識

(1) 職務発明制度に関する評価

現行制度下における職務発明の認識について質問したところ、制度改正による業務負担が増加した、職務発明制度を厳密に行おうとすることにより、職場環境が悪化する可能性があるとの意見が聞かれた。また、対価の予測可能性について、改正前と比較してもリスク減少効果は実感できないなど、新職務発明制度に関する有効性について疑問の声が上がった。

がった。

なお、職務発明制度に関する批判はあるが、評価は定まっていないとの意見もあった。

- ・ 平成 16 年改正は、企業にとって、労使間での話し合いや社内規程の改定等、業務負担が大きい。
- ・ 発明補償を厳密にやろうとすると、研究者が自分一人の発明にしようとして、情報の共有をしなくなり、関係がギスギスする可能性がある。
- ・ 改正後も裁判所が対価を算定することに変わりがないため、対価の予測可能性リスクに変化はない。
- ・ 新法に対する評価は、批判はあるけれども、未だ評価は定まらず、というところである。

(2) 職務発明関連訴訟に関する認識・見解

職務発明対価に関する訴訟について質問したところ、発明の対価額の相当性よりも、人事などの処遇に不満を持った発明者が、使用者に対するその不満のはけ口として訴訟を起こしているとの見方が多く示された。企業の労務管理の問題としてとらえるべきとの意見も聞かれ、不満を訴訟に頼ることのないような社内制度の構築が先決であるとの認識が示された。

また、A D R (Alternative Distribute Resolution : 裁判外紛争処理手続)¹⁷を利用した紛争解決手法に関して質問したところ、費用面や手続面での裁判に対する有意性は認められるものの、仲裁で双方が合意できるかという疑問があるほか、裁判の方が以後同様のケースに対する抑止力として有効であるといった意見が出された。

¹⁷ A D R は、平成 11～16 年にかけて行われた司法制度改革の中で、その拡充・活性化が検討課題とされ（司法制度改革審議会「意見」平 13.6.12）、平成 16 年には「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」が制定された。

・職務発明訴訟を起こすのは、処遇に不満があるなどの背景があり、原告は会社に在籍中ではなく、退職してから提訴する者が多い。

・職務発明に関して、発明者は、対価に不満があるから訴訟を起こしているというよりも、会社に対するウップン晴らしで訴訟を起こす人が少なくない。このような事態に対応するには、従業者が不満を言える社内制度をつくるのが先決ではないか。

・裁判よりは低コスト、簡単な手続とはいえ、裁判でも難しい対価の算定を仲裁で行うことに、当事者の合意が得られるかどうか疑わしい。

・電機業界等では一つの製品に多数の特許が使われていることが多く、それぞれについて貢献率等を計算するのは大変である。

・製品の売上げが何億円であるとか、米国市場も入れれば 1,000 億円以上であっても、その売上の貢献は営業、臨床試験など開発者以外の貢献もある。その貢献の度合いを数字に表わすことはできないため、裁判所では考慮されない。

・職務発明対価訴訟の対価の算定については、知的財産関係の事件を担当する裁判官は、かなり丁寧に原告、被告双方の主張立証を検討して判決を書いていると考えられる。

3 職務発明制度における課題

(1) 発明対価に関する困難性

職務発明制度に関する最大の課題の一つとして、発明対価算定の困難性が指摘されるが、ヒアリング調査においても、複数の特許を含む製品の場合における、個々の特許の寄与率の算定が困難であるとの意見が聞かれた。

また、裁判所において発明対価が算定される現状において、売上に貢献したと考えられる営業等の発明者以外の従業者の貢献について考慮がなされていないという指摘がなされるとともに、対価算定の難しさが指摘された。

なお、裁判所は丁寧な証拠認定をしており、被告企業で運用されている算定基準等を参考に、妥当な対価算定を行っているとの意見も聞かれた。

(2) 海外制度との整合性及び職務著作に関する課題

海外における職務発明制度と、日本の制度とが異なっているために、グローバル環境下では対応が複雑になるといった課題が示された。

ヒアリング調査では、各国の制度の違いによる研究者の処遇の違いの問題が指摘されたほか、日本企業の従業者が発明を行い、外国で出願登録された特許権の取扱いについて、条文での明確化を希望する声が聞かれた。

また、著作権法第 15 条の規定により、法人帰属となる職務著作（職務上作成する著作物）について、同一企業に勤める従業者にとっては、職務発明との間に差異が生じることに疑問があるとの意見が聞かれた。

・各国の職務発明制度が異なるために、海外の研究者との処遇差も問題となる。研究者には、その国の法律に従うとしか説明できない。

・判例では、外国法に基づく特許についても、発明者補償を認めるとしたが、企業にとっては大変なのではないか。条文で明確化した方がいいのではないか。

・法人著作制度については、著作物は団体に創造性をもって作るものという認識がそのはじまりで、法人帰属とされた。同じ従業員の成果物でも、発明であれば従業員帰属とされ、著作物であれば法人帰属となる。加えて、企業の活動には営業や人事といった人々もいる。発明だけが特別な扱いとなっているのは、社内、特に経営者としては釈然としない部分がある。

(3) その他の課題

特許法第 35 条では、発明の対価は金銭補償が原則となっているため、それ以外の方法で補償を行うことができない。そのため、従業員から研究体制の拡充や、処遇面での優遇など金銭以外の要望があったとしても、現行の職務発明の下では、第 35 条における対価のプラスアルファとしての報奨という形でしか認められていない。

また、改正法における対価の算定では手続の合理性が重視されることとなり、ガイドラインとして特許庁から「手続事例集」が公表されている。しかし、手続事例集はあくまで行政側の見解であるために、どこまで手続を手厚くすれば不合理性が認定されなくなるのか、裁判所の判断については不透明な部分が残るとの認識が示された。

・研究者は自分の名前が付いた研究室が欲しい等と考えていても現在の職務発明制度の下では金銭（対価）を請求するくらいしかない。

・手続重視とする特許庁発行の手続事例集に関しては、新入社員、退職者の扱いなど多くの課題があり、結果、企業のリスクで対応せざるを得ない。

4 特許法第 35 条再改正に関する見解

特許法第 35 条の再改正に関する見解としては、現状維持、第 35 条全部廃止、第 35 条一部廃止（第 2 項以下廃止 / 第 3 項以下廃止）の 3 つの考え方に分けることができる。

第一は、現状維持である。第 35 条は現存し、少なくとも現行法の成果が見極められるまでは改正はしないというものである。

第二は、第 35 条全部廃止である。第 35 条を廃止し、使用者及び従業員の自由な契約・ルールによって、職務発明の取扱いを定めることとするもので、アメリカ型と言える。

第三は、第 35 条の一部廃止である。一部廃止とする考え方には、第 35 条第 2 項以下廃止、第 35 条第 3 項以下廃止などがある。第 2 項は特許権の予約承継について規定しており、第 3 項は従業員側の相当の対価に関して規定されており、どちらも使用者側に有利な規定であると言える。

ヒアリング先から得られた見解としては、第 35 条全廃もしくは一部廃止論が多数を占めたが、企業（使用者）側でも既に就業規則等で補償規程を置いてしまっていることから、第 35 条を廃止したとしても組織内の制度運用上は変化がなく、波風を立てないために現状維持を望む声もあった。

- ・国の産業政策（新成長戦略）を踏まえ、より本質的な議論を望む。35条廃止論、一部廃止論、法人帰属等様々な考え方がある。国際競争力強化の観点が重要であり、日本の産業競争力を強化する制度づくりが必要である。
- ・特許法第35条を不要と提起してしまうと、発明者軽視＝従業者軽視と見られ、一般消費者からの評判が重要な製薬会社にとっては、売上に影響が出てしまう。
- ・意見をまとめるとすれば、16年改正特許法は企業にとって業務負担が重い、情報技術産業の競争環境が厳しい中では企業の成長という観点からの職務発明制度見直しが必要、という点に集約されよう。これ以上の各論ということになると意見がまとまらない。
- ・基本的考え方は、特許法の相当の対価規定の廃止。或いは、職務発明制度の廃止（米国と同様な扱い）。

おわりに

職務発明制度の再改正に係る問題について、平成21年1月に設置された特許庁長官の私的研究会である特許制度研究会の第7回会合（平成21年10月2日開催）において議論が行われた。

同会合においては将来的な第35条の改正に賛成する考え方や、第35条全部廃止論に対して、将来的な予想リスクが増加することを懸念する見解が示され¹⁸、平成21年末に公表された報告書では、「改正について賛否両論があったことから、新法の運用状況を見守りつつ慎重に検討を行うべきではないか。」と結論付けられた¹⁹。

また、報道によれば、特許庁は職務発明訴訟について裁判所が適正な支払額を算定しや

すくするため、秘密保持命令制度を導入した上で、企業に証拠資料の提出を原則義務付けるとした改正案を検討している²⁰。

今回のヒアリング調査では、企業側にとってみれば、改正後も依然として訴訟リスクが低減されたとは言いきれないとの不満が多く聞かれた。その理由としては、「相当の対価」について明確に算定することが依然として困難であることや、改正法が適用される事例の判決がまだ出ていないことが上げられている。

他方、職務発明規定の再改正により規定が削除されれば、現在ある社内規定を維持し、運用する会社が減少するのではないかとの懸念も存在し、現時点では制度に対する評価は定まっていないと解される。

また、ヒアリング調査において企業側から懸念が示されたものには、対価算定の困難性のほかに、新入社員や退職者の扱い等手続面の問題などがある。これらの課題に対処するためにも、現行制度についてより議論を深めていくとともに、改善が可能な点があれば早期に改善を行っていく必要がある。

急速なグローバル化の進展に伴い、我が国が引き続き成長を遂げていくには、産業競争力の強化は一層大きな課題となっている。そのための重点対策として、我が国の職務発明制度を含めた知的財産制度について、中長期的視点に立った総合的な検討の必要性は一層大きくなっている。今後、経済環境の変化に適切に対処していくためにも、優秀な人材の確保につながる本制度の重要性は高まるばかりであり、関係者の緊密な連携が求められよう。

¹⁸ 平成21年10月2日 第7回特許制度研究会 議事要旨

¹⁹ 特許制度研究会「特許制度に関する論点整理について - 特許制度研究会報告書 -」（平成21年12月）

²⁰ 『日本経済新聞』（2010.6.25）

【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。

- ・ 帖佐隆「職務発明制度の法律研究」成文堂（2007）
- ・ 発明協会研究所「職務発明ハンドブック」発明協会（2000）
- ・ 中山信弘「工業所有権法」弘文堂（2000）
- ・ 田中善之・山本敬三「職務発明」有斐閣（2005）

生物多様性の保全と持続可能な利用の取組

生物多様性条約締約国会議等をめぐる動きを中心として

衆議院調査局次席調査員

関 武 志

(環境調査室)

要 旨

地球上には、未知のものも含めると 3,000 万種の生物が生息しているともいわれている。過去にも幾度か生物の大量絶滅があったが、現在の生物の絶滅は、年間 4 万種程度と過去とは比べものにならない速さで進んでいるとされる。この生物を保全し、持続可能な利用を図っていくための国際的な取組として、1992 年に生物多様性条約が採択された。本年(2010 年)10 月、我が国が議長国として、生物多様性条約第 10 回締約国会議(COP10)及びカルタヘナ議定書第 5 回締約国会議(COP/MOP5)が愛知県名古屋市において開催され、生物資源(遺伝資源)の利用と利益配分を決める「ABS に関する名古屋議定書」、今後の生態系保護の取組のための新戦略計画・愛知目標、遺伝子組換え生物による生態系被害の補償等に関する「名古屋・クアラルンプール補足議定書」などが採択された。我々の生活に密接に関係し、日々の暮らしに欠かすことのできない生物の多様性を保全し、その持続可能な利用を図っていくための取組を、今後とも国際的な協調の下で進めていかなければならない。

《構成》

はじめに

生物多様性とは

生物多様性条約とカルタヘナ議定書

我が国における取組

COP10 及び COP/MOP5 における主な論点

両会議の成果と残された課題

おわりに

はじめに

現在、地球上には、我々が把握しているものだけで約 175 万種、未知のものも含めると推定で 3,000 万種の生物が生息しているともいわれている¹。

40 億年前の生命誕生以来、過去に地球上で 5 回、生物の大量絶滅があったといわれているが、平均すると千年に 1 種程度(1 年間に換算すると 0.001 種程度)であったと考えられている。それと比べ、人間活動によって引き起こされているとされる現在の生物の絶滅は、1975 年以降、年間 4 万種程度といわれ、過去とは比べものにならない桁違いの速さで進んでいるという²。

この生物の絶滅、言い換えると生態系の破壊に対し、何も対策を取らなければ、世界の経済的損失は、最大年間 4.5 兆ドル(1 ドル 82 円換算で約 370 兆円)に上るとも試算されている³。

我々は、例えば、佐渡島のトキ、沖縄のヤ

² 同上、68 頁

³ 「生態系損失年 370 兆円」『産経新聞』(2010 年 10 月 21 日)

¹ 平成 22 年版環境・循環型社会・生物多様性白書 30 頁

ンバルクイナやイリオモテヤマネコなど、希少な野生生物が仮に絶滅してしまったとしても、それらの地から遠く離れた土地に住んでいる人々にとっては、あるいは、その地元に住んでいる人々にとってさえも、自分たちの生活とは直接関係のない話だと思ふのが普通ではないだろうか。しかし、自然生態系の一部を構成するこれらの野生生物の絶滅が、将来、我々の生活（経済面、衛生面、健康増進面、文化面、精神面など様々な観点から）に多大な損失を及ぼすこととなるかも知れないし、一つの種の絶滅により生態系のバランスが崩れ、結果として他の生物の絶滅にもつながる場合もあり、それがひいては人類の存続にも影響を及ぼす可能性のある重要な問題であるということを、我々はもっと認識すべきではないのだろうか。

生物多様性とは

1 生物多様性の認知度

本年（2010年）10月、愛知県名古屋市において、カルタヘナ議定書第5回締約国会議（COP/MOP⁴5）及び生物多様性条約第10回締約国会議（COP⁵10）が開催され、生物多様性の保全及びその持続可能な利用などについての国際交渉が行われた。これらの会議において話し合われた事項及びその交渉結果等については後述するが、そもそも我が国において、「生物多様性」とは何かを十分に理解している人は、2009（平成21）年の調査の時点では少数に過ぎない状況であった⁶。ようやく最近になり、COP10等の我が国での開催に

⁴ Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties の略

⁵ Conference of the Parties の略

⁶ 平成21年6月に実施された内閣府の世論調査によると、「生物多様性」の言葉の認知度では「言葉の意味を知っている」（12.8%）、「聞いたことがある」（23.6%）という結果であり、合わせても4割に満たない状況であった。

向け、政府や関係機関における取組が盛んに行われるようになるとともに、マスメディア等も会議に向けた動向や課題等をかなり頻繁に報道するようになったことなどから、「生物多様性」という「言葉」の認知度は上昇しつつあるのではないかと思う。

2 生物多様性の意味

「生物多様性」の意味を端的に説明することはなかなか難しいが、地球生きもの委員会⁷（委員長：社団法人日本経済団体連合会米倉弘昌会長）では、「生きものたちの豊かな個性とつながりのこと⁸」としている。そして、地球上の「数え切れない生命は、ひとつひとつに個性があり、それぞれが網の目のようにさまざまな関係でつながっており、それが生物多様性の姿⁹」と説明している。

なお、1992年に採択され、翌年発効した生物多様性条約では、生物多様性をすべての生物の間に違いがあることと定義し、生態系の多様性、種間（種）の多様性、種内（遺伝子）の多様性という3つのレベルでの多様性があるとしている¹⁰。

の「生態系の多様性」とは、干潟やサンゴ礁などの海洋、自然林や人工林などの森林、湿原、湖沼、河川など、各地に様々なタイプの自然環境があることである。の「種の多様性」とは、多種多様な動物・植物が生息・生育しているという状況のことである。の「遺伝子の多様性」とは、同じ種の動物や植物でも異なる遺伝子を持ち、色や形、生態な

⁷ 国際生物多様性年（2010年）を契機として環境省に設立された「国際生物多様性年国内委員会」の意思決定機関として設置されている組織

⁸ 地球生きもの委員会ホームページ

⁹ 同上

¹⁰ 第2条では、「この条約の適用上、「生物の多様性」とは、すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかなるものも。）の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む。」と規定している。

どに多様な個性があることである。この遺伝子の多様性の具体例として、同じゲンジボタルでも中部山岳地帯の西側と東側では発光の周期が違ふことや、アサリの貝殻の模様が千差万別なことなどが挙げられている¹¹。

3 生態系サービス

我々は、普段あまり意識していないが、生物多様性から様々な恩恵を受けて日々暮らしている。例えば、肉、魚、野菜、果物などの食料品、建物や紙の材料となる木材、衣服の材料となる植物など、生物多様性なしには我々の生活は考えられない。このような生物多様性を基盤とする生態系から我々が受ける恩恵は、「生態系サービス」と呼ばれている。この生態系サービスは、上記のようなサービスを含め、供給サービス、調整サービス、文化的サービス、基盤サービス、の4つに分類される。

の供給サービスは、我々に生産物を与えてくれる機能のことである。我々は、多様な生物から、食料品をはじめとして、繊維、燃料、バイオテクノロジーに用いられる遺伝子資源などを得ている。

の調整サービスは、環境の影響を緩和してくれる機能のことであり、一例として、森林のCO₂吸収作用、樹木等の根による土壌の保持・洪水制御作用、マングローブやサンゴ礁による津波の緩和作用、土壌や微生物による水の浄化作用などが挙げられる。

の文化的サービスは、多様な生態系が存在することにより精神的な豊かさを享受できる機能のことである。我々は、きれいな景色を見ることにより受ける感動、霊的な価値や宗教的価値の発見による安らぎ、教育・レクリエーションの場としての活用など、自然から非物質的な恵みを享受している。

の基盤サービスは、これらからの各サービスの基盤となるもので、窒素、硫黄、リン、炭素などの栄養塩循環、光合成による酸素の生成、水循環などがこれに当たる。

生態系サービス

基盤サービス 栄養塩の循環 土壌形成 一次生産 ¹² その他	供給サービス 食糧 淡水 木材および繊維 燃料 その他
	調整サービス 気候調整 洪水制御 疾病制御 水の浄化 その他
	文化的サービス 審美的 精神的 教育的 レクリエーション的 その他

(出所)平成22年版環境・循環型社会・生物多様性白書(67頁)(元出典はミレニアム生態系評価)

4 生態系サービスの経済的価値の評価

国連環境計画(UNEP)は、本年10月20日、開催中のCOP10において、生態系の経済的価値を評価した最終報告書「生態系と生物多様性の経済学(TEEB¹³)」を公表している。そこでは、生態系保全に年450億ドルを投じれば長期的には年5兆ドルの経済価値を生み出せるが、保全を一切しないと逆に最大で年4.5兆ドルの損失が出る可能性があるとの試算が紹介され、生態系を保全することにより我々が受けることができるサービスを経済的価値に換算して示している¹⁴。

¹² 光合成及び栄養塩類の同化を通じた植物による生物材料の生成をいう。

¹³ The Economics of Ecosystems and Biodiversity の略

¹⁴ 「生態系保全、年3.6兆円投資なら 経済価値400兆円 国連機関報告」『日本経済新聞』(2010年10月21日)

¹¹ 生物多様性国家戦略2010(平成22年3月16日)9頁

生物多様性条約とカルタヘナ議定書

1 生物多様性条約の成立

近年、人口の増加や科学技術の進歩などによる人間活動の増大が、生態系の破壊や生物多様性の減少を加速化させてきており、その対策が求められていた。

そのため、1971年には「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（ラムサール条約）」、1973年には「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約）」、1979年には「移動性野生動物種の保全に関する条約（ボン条約）」¹⁵などの条約が採択されてきた。

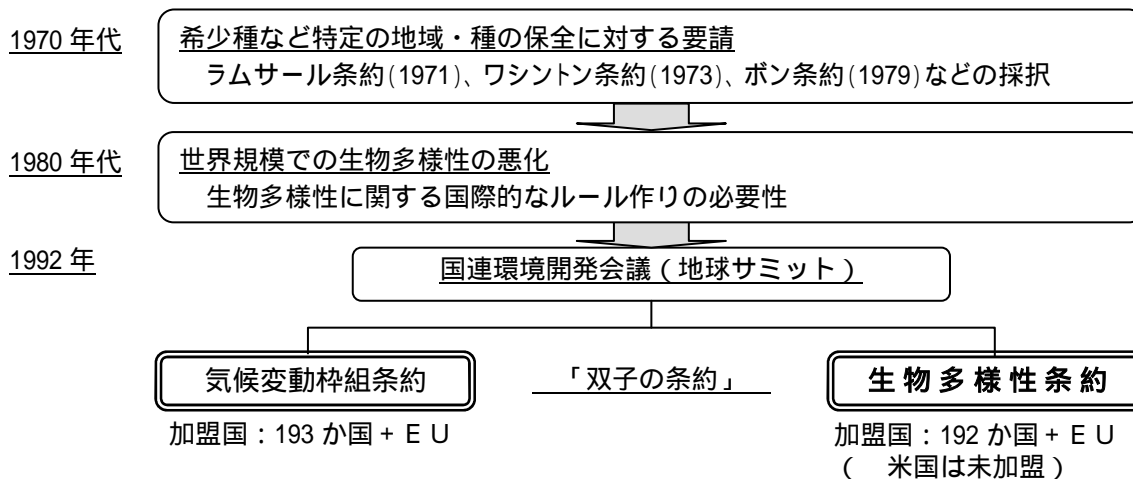
しかし、これらの条約は、希少種の取引の規制や特定の地域における生物種の保護を図るものであって、熱帯林の減少や絶滅のおそれのある生物種（絶滅危惧種）の増加など、世界規模での生物多様性の保全のためには十分なものではなかった。

そこで、これらの条約を補完し、生物多様性を包括的に保全し、生物資源の持続可能な利用のための国際的な枠組みを設ける必要性が国連等において議論されるようになった。

1992年5月、生物多様性の保全、生物多様性の構成要素の持続可能な利用、遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分を目的とする「生物多様性条約」（Convention on Biological Diversity: CBD）が採択された。同条約は、同年にブラジル・リオデジャネイロにおいて開催された「環境と開発に関する国際連合会議（地球サミット）」において、地球温暖化を防止することを目的とした「気候変動に関する国際連合枠組条約（気候変動枠組条約: UNFCCC）」とともに署名開放されたこともあり、気候変動枠組条約と合わせて「双子の条約」とも呼ばれている。

しかし、地球温暖化防止のための気候変動枠組条約や1997年に採択された京都議定書については、今や国民に比較的知れ渡っていると思われるのに比べ、条約の採択から20年近くが経とうとしている今日においてもなお、生物多様性や生物多様性条約についての我が国の国民の認知度が低い状況は、問題の重要性を考えた場合、これまでの取組が十分だったとは言い切れない部分もある。

生物多様性条約の成立経緯



¹⁵ 我が国は未加盟

（環境省資料をもとに作成）

生物多様性は、地球温暖化と密接に関連しており、地球温暖化による生物多様性への影響は計り知れないものがある。また、一方で、国際会議の場において、「健全な生物多様性は気候変動問題の解決につながる。リオ3条約（気候変動枠組み条約、生物多様性条約、砂漠化対処条約）をともに実施することにより大きな効果があがるという認識を共有する。¹⁶」とも言及されており、例えば、森林等を保全・拡大していくことがCO₂吸収源を確保することとなり、温室効果ガスの排出抑制・削減にもつながることが期待される。

我が国は、1993（平成5）年5月に生物多様性条約を締結しているが、同条約は同年12月に所定の要件を満たし発効した。2010年12月1日現在、192か国及び欧州連合（EU）が同条約を締結しているが、遺伝資源の世界最大の利用国ともいわれる米国は、署名はしたもののいまだ批准手続を行っておらず、未締約国のままとなっている。

2 COP10開催までの主な経緯

1993年の生物多様性条約発効後、翌1994年に第1回の締約国会議（COP1）が開催されて以降、COPが開催されてきており、近年ではおおむね2年に1回開催されている。本年10月に我が国の名古屋市で開催された会議は10回目となるため、COP10（コップ10）と呼ばれている。

締約国会議では、条約事務局の運営に関する事項のほか、条約の実施状況について検討し、必要な議定書の採択、生物多様性に関する科学上・技術上の助言についての検討、条約の目的達成のために必要な追加的行動の検討・実施などが行われてきている。これらの

¹⁶ 環境省報道発表資料「松本環境大臣による国際生物多様性年に貢献する国連総会ハイレベル会合等への出張について（結果）（お知らせ）」別紙2「国連総会生物多様性特別会合クローキングセッション議長総括概要（環境省仮訳抜粋）」（平成22年9月27日）

成果は、全会一致の決議で採択される。

これまで、2000年の生物多様性条約特別締約国会議再開会合（カナダ・モントリオール）において、「バイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書」（カルタヘナ議定書）の採択、2002年のCOP6（オランダ・ハーグ）において、2010年目標を含む条約戦略計画の採択、2006年のCOP8（ブラジル・クリチバ）において、「遺伝資源の取得とそれから生じる利益の公正で衡平な配分」（ABS¹⁷）の国際的枠組みの策定に関する議論をCOP10までに終了させるとの決議などが行われてきたところである。

3 カルタヘナ議定書

2000年の生物多様性条約特別締約国会議再開会合で、生物多様性条約第19条第3項の規定¹⁸に基づく交渉において採択されたカルタヘナ議定書は、現代のバイオテクノロジーにより改変された生物（LMO¹⁹：遺伝子組換え生物²⁰）の使用による生物多様性への悪影響を防止するため、特に国境を越えるLMOの移動に焦点を合わせて、生物多様性の保全及び持続可能な利用に悪影響を及ぼす可能性のあるLMOの安全な移送、取扱い及び利用の分野において十分な水準の保護を確保することを目的としたものである。

我が国は、2003（平成15）年にカルタヘナ議定書を締結するとともに、その国内担保法として遺伝子組換え生物等による生態系への

¹⁷ Access and Benefit Sharing の略

¹⁸ 第19条第3項「締約国は、バイオテクノロジーにより改変された生物であって、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に悪影響を及ぼす可能性のあるものについて、その安全な移送、取扱い及び利用の分野における適当な手続（特に事前の情報に基づく合意についての規定を含むもの）を定める議定書の必要性及び態様について検討する。」

¹⁹ Living Modified Organism の略

²⁰ 遺伝子組換え生物の具体例としては、収量を増やすことを主な目的として開発された除草剤耐性や害虫抵抗性のある大豆、トウモロコシなどの遺伝子組換え作物が有名である。

影響を防止するため輸入や使用などを規制する「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（カルタヘナ法）」を制定した。

カルタヘナ議定書は、2010年12月1日現在、我が国を含め160の国・地域が締結している。

4 2010年目標

2002年のCOP6においては、生物多様性の保全等、生物多様性条約の目的を更に推進するために必要な目標、優先すべき活動等を定めた、2010年までを計画年次とする「生物多様性条約戦略計画²¹」が採択されたが、その中に、「締約国は現在の生物多様性の損失速度を2010年までに顕著に減少させる」という2010年目標²²が盛り込まれていた。

しかし、この2010年目標については、本年5月、条約事務局より公表された「地球規模生物多様性概況第3版（GBO3：GLOBAL BIODIVERSITY OUTLOOK 3）」において、「2010年目標のために設定された21の個別目標の中で、地球規模で達成されたものはない。生物多様性を保全するための取組は増加したが、その一方で生物多様性への圧力は増加し続けているため、生物多様性の損失は続いている」と評価され、「2010年目標」は達成できなかったと結論付けられた。

2010年目標の達成は困難であろうという見方は以前から広まっていたが、その理由と

²¹ 同計画においては、2010年目標のほか、生物多様性条約が担うべき主導的役割、各締約国の能力開発、各締約国における国家戦略の策定・実施及び関連セクターへの統合、生物多様性の重要性に関する普及・啓発の推進を内容とする4つの戦略目標が規定されている（平成14年4月22日、環境省報道発表資料「生物多様性条約第6回締約国会議の結果について」）。

²² 決議 / 26 生物多様性条約戦略計画 B.使命 11.で、「締約国は、貧困の低減及び地球上の全ての生命の利益への寄与として、生物多様性条約の3つの目的の効果的かつ一貫した実施及び世界、地域、国レベルにおいて、現在の生物多様性の損失速度を、2010年までに顕著に減退させることを約束する。」とされている。

して、目標自体が抽象的で、達成状況の客観的評価手法が確立されていないなどの指摘が各国から出されていたという²³。

5 A B S問題

我々は、生物から享受する恵みを様々な形で利用しているが、近年、バイオテクノロジーの発展に伴い、経済的に高い利用価値のある遺伝資源²⁴の需要が喚起されてきた。

遺伝資源の獲得に向けた歴史的起源は古く、欧州による植民地時代にまでさかのぼるともいわれているが、先進国の企業等が、生物多様性の豊かな国（主に途上国）の住民や地域社会が保有する遺伝資源や伝統的知識（薬用植物の活用方法をはじめとする永年かけて獲得してきた知識等）を無断で持ち帰り、無償又は十分な対価なしに研究や製品開発に活用し、それにより莫大な利益を得るという状況が国際問題化するようになってきた。

このように、主に先進国と途上国間での遺伝資源等の入手（アクセス）とその対価としての利益配分の不均衡の改善の問題が、生物多様性条約の3つの目標の一つとして掲げられた「遺伝資源の取得とそれから生じる利益の公正で衡平な配分」、いわゆるA B S問題である。

生物多様性条約の採択以降、各国は自国の天然資源に対して主権的権利を有するものと認められ、遺伝資源のアクセスを規制する権限は遺伝資源提供国（保有国）にあり、遺伝資源提供国の国内法令に従うと規定されている²⁵こともあり、遺伝資源の豊富な途上国（フ

²³ 「生物多様性条約「ポスト2010年目標」の行方」黒田大三郎『環境と文明』2010年8月号

²⁴ 生物多様性条約第2条で、「『遺伝資源』とは、現実の又は潜在的な価値を有する遺伝素材（遺伝の機能的な単位を有する植物、動物、微生物その他に由来する素材）をいう。」と定義されている。

²⁵ 生物多様性条約第15条第1項では、「各国は、自国の天然資源に対して主権的権利を有するものと認められ、遺伝資源の取得の機会につき定める権限は、当該遺伝資源が存

イリピン、コスタリカ、インド等)を中心に、ABSに関する国内法が制定されてきた。しかし、各国が独自の国内法を制定することに伴う遺伝資源の取引費用の高騰が懸念されたため、2002年のCOP6において、ABSの実施についての自主的ルールを定めた「ボン・ガイドライン」が採択された。

ボン・ガイドラインは、事前情報に基づく遺伝資源提供国の同意及び相互に合意する条件に関する一定の基準を明確にしたが、自主的なガイドラインであって法的拘束力はなく、また、ABS手続の大枠のみを定めたものであったこともあり、利益配分の実施を義務化する規定もなかったため、途上国側の十分な理解を得ることができなかった。

そのため、この問題については、2006年のCOP8において、2010年のCOP10までにABSの国際的枠組みの検討を終え、何らかの結論を出すこととされた。

我が国における取組

1 生物多様性国家戦略の策定

生物多様性条約は、第6条²⁶において、締約国は、その個々の状況及び能力に応じ、生物多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家的な戦略若しくは計画を作成することとしており、我が国は、この規定に沿って、1995(平成7)年10月、生物多様性に関する国の基本方針と施策を取りまとめた「生物多様性国家戦略」を地球環境保全に関する関係閣僚会議において決定した。

この生物多様性国家戦略は、策定後、毎年

する国の政府に属し、その国の国内法令に従う。」と規定している。

²⁶ 第6条「締約国は、その個々の状況及び能力に応じ、次のことを行う。(a)生物の多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家的な戦略若しくは計画を作成し、又は当該目的のため、既存の戦略若しくは計画を調整し、特にこの条約に規定する措置で当該締約国に関連するものを考慮したものとなるようにすること。」

実施状況が点検されており、2002(平成14)年3月には「新・生物多様性国家戦略」(同関係閣僚会議決定)が、さらに2007(平成19)年11月には、「第3次生物多様性国家戦略」(閣議決定)が策定されている。

2010(平成22)年3月16日、2008(平成20)年に制定された生物多様性基本法に基づく初の法定戦略となる「生物多様性国家戦略2010」が閣議決定された。生物多様性基本法においては、政府は、生物多様性国家戦略を定めなければならないものとされる(第11条第1項)とともに、環境基本計画及び生物多様性国家戦略以外の国の計画は、生物多様性の保全と持続可能な利用に関しては、生物多様性国家戦略を基本とするものとする(第12条第2項)などが規定されたため、これらの規定に法的効力を持たせるため、法に基づく生物多様性国家戦略を早期に策定する必要があった。そのような状況等を踏まえ、生物多様性国家戦略2010は、第3次生物多様性国家戦略において5年後程度を目途として行うとされていた見直しの時期を前倒しし、閣議決定されたものである。

生物多様性国家戦略2010においては、人間活動や開発による危機(第1の危機)、里地里山など人間活動の縮小による危機(第2の危機)、人間により持ち込まれたものによる危機(第3の危機)、地球温暖化による危機、の4つの危機という課題を踏まえ、2050年までの中長期目標及び2020年までの短期目標を設定するとともに、おおむね平成24年度までの重点施策として、4つの基本戦略(社会への浸透、人と自然の関係の再構築、森・里・川・海のつながりの確保、地球規模の視野を持った行動)と、その行動計画として、約720の具体的施策及び35の数値目標が掲げられている。

第1の危機：人間活動ないし開発が直接的にもたらす種の減少、絶滅、あるいは生

生態系の破壊、分断、劣化を通じた生息・生育空間の縮小、消失
第2の危機：生活様式・産業構造の変化、人口減少など社会経済の変化に伴い、自然に対する人間の働きかけが縮小撤退することによる里地里山などの環境の質の変化、種の減少ないし生息・生育状況の変化

第3の危機：外来種や化学物質など人為的に持ち込まれたものによる生態系の攪乱
地球温暖化による危機：これらの3つの危機に加え、近年、地球温暖化の進行が多量の種の絶滅や脆弱な生態系の崩壊などさまざまな状況を引き起こすと予測、生物多様性にとって、地球温暖化は逃れることのできない深刻な問題

図：生物多様性国家戦略 2010 の概要

第1部：戦略

《重要性》いのちと暮らしを支える生物多様性

《危機》「3 + 1の危機」

- ・第1の危機：人間活動や開発
- ・第2の危機：里地里山などにおける人間活動の縮小
- ・第3の危機：人間による外来種などの持込み
- ・地球温暖化による危機

《目標》

中長期目標（2050年）

生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとする

短期目標（2020年）

- 生物多様性の損失を止めるために、2020年までに、
- ・生物多様性の状況の分析・把握、保全活動の拡大、維持・回復
 - ・生物多様性を減少させない方法の構築、持続可能な利用
 - ・生物多様性の社会における主流化、新たな活動の実践

《評価》生物多様性総合評価

《長期的視点》100年先を見据えたランドデザイン

4つの基本戦略

社会への浸透

- ・生物多様性の社会における主流化、地域レベルの取組の促進・支援など
- 人と自然の関係の再構築
- ・希少野生動植物の保全施策の充実、循環型社会・低炭素社会との統合など
- 森・里・川・海のつながりの確保
- ・海洋の保全・再生の強化など
- 地球規模の視野を持った行動
- ・COP10の成功、SATOYAMAイニシアティブ、科学的な基盤の強化、科学と政策の接点の強化、経済的視点の導入、途上国の支援など

第2部：行動計画

約720の具体的施策、35の数値目標

（環境省ホームページをもとに作成）

2 生物多様性基本法の制定

2008（平成 20）年 5 月、生物多様性条約の国内実施に関する包括的な法律として、「生物多様性基本法」が議員立法により制定された。同法は、2000（平成 12）年に制定された「循環型社会形成推進基本法」と同様に、環境基本法の下位法として位置付けられる基本法であり、生物多様性に関する個別法に対しては上位法として枠組みを示す役割を果たすものである。

同基本法においては、生物多様性の保全と持続可能な利用に関する基本原則（第 3 条）、国・地方公共団体・事業者・国民及び民間団体の責務（第 4～7 条）が盛り込まれているほか、国については、いわゆる生物多様性白書の作成（第 10 条）や生物多様性国家戦略の策定（第 11 条）、計画の立案段階での環境影響評価（SEA）の推進（第 25 条）など国が講ずべき基本的施策が明記された。また、地方公共団体については、生物多様性地域戦略を策定するよう努めなければならないものとされた（第 13 条）。さらには、同基本法を踏まえ、生物多様性の保全に係る法律の施行状況に関して検討を行い、その結果に基づいて各種関連施策や関連法令の見直しなど必要な措置を行うべきことが求められている（附則第 2 条）。

3 我が国の生物多様性についての評価

本年 5 月、我が国の生物多様性について、環境省の生物多様性総合評価検討委員会が、森林、農地などの生態系の区分ごとに、評価のための指標を設け、各指標の推移を説明するデータをもとに、過去 50 年間の生物多様性の損失の大きさと現在の傾向について評価を行った結果を「生物多様性総合評価」として取りまとめ、公表した。

そこでは、2010 年までの生物多様性の損失

状況について森林、農地、都市、陸水、沿岸等の生態系ごとに評価を行った結果、以下のように、全体として生物多様性の損失は止まっていないことが示されている。

生物多様性総合評価

（主な結論）

- 1．人間活動にともなうわが国の生物多様性の損失は全ての生態系に及んでおり、全体的にみれば損失は今も続いている。
- 2．特に、陸水生態系、沿岸・海洋生態系、島嶼（とうしょ）生態系における生物多様性の損失が大きく、現在も損失が続く傾向にある。
- 3．損失の要因としては、「第 1 の危機（開発・改変、直接的利用、水質汚濁）」、とりわけ開発・改変の影響力が最も大きい。現在、新たな損失が生じる速度はやや緩和されている。「第 2 の危機（里地里山等の利用・管理の縮小）」は、現在なお増大している。また、近年、「第 3 の危機（外来種、化学物質）」のうち外来種の影響は顕著である。「地球温暖化の危機（地球温暖化による生物への影響）」は、特に一部の脆弱な生態系で懸念される。これらに対して様々な対策が進められ、一定の効果が上がってきたと考えられるが、間接的な要因として作用しているわが国の社会経済の大きな変化の前には、必ずしも十分といえる効果を発揮できてはいない。
- 4．現在、我々が享受している物質的に豊かで便利な国民生活は、過去 50 年の国内の生物多様性の損失と国外からの生態系サービスの供給の上に成り立ってきた。2010 年以降も、過去の開発・改変による影響が継続すること（第 1 の危機）、里地里山などの利用・管理の縮小が深刻さを増していくこと（第 2 の危機）、一部の外来種の定

着・拡大が進むこと（第3の危機）気温の上昇等が一層進むこと（地球温暖化の危機）などが、さらなる損失を生じさせると予想され、間接的な要因も考慮した対応が求められる。そのためには地域レベルの合意形成が重要である。

5. 陸水生態系、島嶼生態系、沿岸生態系における生物多様性の損失の一部は、今後、不可逆な変化を起こすなど重大な損失に発展するおそれがある。

（出所）環境省ホームページ資料

C O P 10 及びC O P /M O P 5 における主な論点

1 ポスト2010年目標（新戦略計画）

本年5月公表の「地球規模生物多様性概況第3版（G B O 3）」により、生物多様性条約に基づく2010年目標は達成されなかったことが明らかとなったことから、C O P 10では、「意欲的かつ現実的で、計測可能」なポスト2010年目標の策定が強く求められていた²⁷。

我が国は、G B O 3の公表に先立つ本年1月、C O P 10の議長国として、ポスト2010年目標の議論に貢献するため、下記の内容の「ポスト2010年目標に関する日本提案」を条約事務局に提出した。

ポスト2010年目標日本提案

1 中長期の目標（2050年）

人と自然の共生を世界中で広く実現させ、生物多様性の状態を現状以上に豊かなものとするとともに、人類が享受する生態系サービスの恩恵を持続的に拡大させていく。

2 短期の目標（2020年）

生物多様性の損失を止めるために、2020年までに、

生物多様性の状態を科学的知見に基づき地球規模で分析・把握する。生態系サービスの恩恵に対する理解を社会に浸透させる。

生物多様性の保全に向けた活動の拡大を図る。将来世代にわたる持続可能な利用の具体策を広く普及させる。人間活動の生物多様性への悪影響を減少させる手法を構築する。

生物多様性の主流化、多様な主体の参画を図り、各主体により新たな活動が実践される。

（出所）外務省資料

本年5月、C O P 10の準備会合²⁸で、我が国の提案も踏まえたポスト2010年目標の条約事務局案が提示され、議論が行われた。

その結果、ビジョン（2050年までの中長期目標）ミッション（2020年までの短期目標）5つの戦略目標と20の個別目標の案が、一部に留保が付されてポスト2010年目標（新戦略計画）の原案として10月に開催されるC O P 10に勧告されることとなった。

2 A B S 交渉

A B S 交渉については、2010年3月のA B S 第9回作業部会（コロンビア・カリ）で議定書原案が提示され、それを基に交渉が行われてきたが、遺伝資源の提供国側（主に途上国）と利用国側（主に先進国）との間に以下のような意見の対立があった。

時間的適用範囲

議定書発効以前に入手した遺伝資源への遡及適用を認めるか否か。

提供国の多くは、議定書は、条約第15条の規定に実効を与える性格のものであり、条約発効の93年以降に入手した遺伝資源は、議定書の発効以前でも適用対象とすべきとの立場。アフリカ諸国は、更に植

²⁷ 「生物多様性条約C O P 10の概要と日本の取組み」環境省自然環境局生物多様性地球戦略企画室室長補佐中島尚子 JAWAN（日本湿地ネットワークホームページ）

²⁸ 「生物多様性条約第14回科学技術助言補助機関会合（S B S T T A 14）」及び「生物多様性条約の実施に関する第3回作業部会（W G R I 3）」（ケニア・ナイロビ）

民地時代に持ち出された遺伝資源も利益配分の対象にすべきとして、条約発効以前のもも適用対象にすべきと主張。利用国は、議定書により新たに求められる義務規定は、議定書発効後に入手した遺伝資源に限定すべきとの立場。

利益配分
派生物を利益配分の対象として明記するか否か。
 遺伝資源の利用の過程で当初の遺伝機能とは異なる形質の素材、特に遺伝資源の範疇から外れる化学物質、情報などが生成されるが、そのようなものも利益配分の対象にすべきと提供国は要求。

アクセス
アクセスに係る事前同意制度で、法的安定性、透明性を確保するか。
 提供国の国内制度が明確でなく不透明であるなどの事情から、遺伝資源の利用が制限的であるとの不満が多く利用企業から表明されており、利用国としては、アクセス改善を交渉の成果として重視。

利用の監視
特許出願などチェック・ポイント、出所開示に係る義務内容の具体的例示が認められるか。
 提供国側は、特許出願における出所開示義務、出所が開示されない場合の特許の無効化などを要求。利用国側は、特許制度の変更への抵抗が強い。

(出所)「ABS 交渉に係る論点と議論の状況」平成 22 年 7 月 23 日外務省国際協力局地球環境課長水野政義氏資料をもとに作成

3 カルタヘナ議定書（責任と救済）

2003 年に発効したカルタヘナ議定書に関し、遺伝子組換え生物（LMO）の国境を越える移動により、生物多様性の保全及び持続可能な利用に損害が生じた場合の責任と救済の在り方について、2004 年に交渉が開始されてから 6 年間の交渉の結果、補足議定書という形で論点が絞り込まれてきた。

主な論点としては、LMO の「産品」を補足議定書の対象とするか、締約国が事業者に財政的保障を求めるか、の 2 点であるが、

については、LMO の「産品」はカルタヘナ議定書の対象外であり、アフリカ諸国等の一部の途上国を除き対象とすることに反対しており、については、その必要性を主張するアフリカ諸国に対し、ラテンアメリカ諸国がバイオ産業への影響を懸念し反対してきたところである。

このように、カルタヘナ議定書の分野にお

ける交渉をめぐることは、先進国と途上国が対立する気候変動の交渉とは若干様相が異なり、途上国間の利害関係の対立が顕在化するという構図になっている。

両会議の成果と残された課題

2010（平成 22）年 10 月、カルタヘナ議定書第 5 回締約国会議（COP/MOP 5）（議長：鹿野農林水産大臣）（11 日～15 日）及び生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP 10）（議長：松本環境大臣）（18 日～29 日）がそれぞれ開催された。

1 COP/MOP 5 の成果

COP 10 の前に開催された COP/MOP 5 では、最終日の 10 月 15 日に、輸入された遺伝子組換え生物により生態系に被害が生じた場合の補償等に関する国際的ルールを定めた「名古屋・クアラルンプール補足議定書²⁹」が採択された。2004 年に交渉が開始され、6 年の歳月を経てようやく補足議定書が採択されたことは、2003 年のカルタヘナ議定書発効以来最大の成果といえると評価されている³⁰。

名古屋・クアラルンプール補足議定書のポイントは以下のとおりである³¹。

- ・遺伝子組換え生物（LMO）による生態系や人への被害に適用し、LMO を原料にした食品などの加工品による被害は対象外とする。
- ・被害発生時に締約国は原因事業者を特定し、損害の評価を行い、当該事業者に原状回復

²⁹ 正式名称は「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の責任及び救済についての名古屋・クアラルンプール補足議定書」

³⁰ 「カルタヘナ議定書第 5 回締約国会議（COP - MOP 5）概要と評価」（平成 22 年 10 月 15 日、日本政府代表団）

³¹ 「生態系破壊に補償請求権「遺伝子組み換え」輸入国に MOP 5 採択」『読売新聞』（2010 年 10 月 16 日）、「遺伝子組み換え被害補償 COP 10 名古屋補足議定書採択」『毎日新聞』（2010 年 10 月 16 日）

やその費用を求めることができる。

- ・締約国は事業者には被害を補償させるための国内法を定めることができる。
- ・事業者には、LMOの保有者、開発者、生産者、輸出入者、輸送者などが含まれる。

2 COP10の成果

COP10においては、主な成果として、「新戦略計画・愛知目標」、「名古屋議定書」、途上国への資金援助戦略などが採択された。なお、次回のCOP11及びCOP/MOP6を2012年10月にインドで開催することが決まった。

採択された「新戦略計画・愛知目標」では、中長期目標（「自然との共生」）として、「2050年までに、生態系サービスを維持し、健全な地球を維持し全ての人に必要な利益を提供しつつ、生物多様性が評価され、保全され、回復され、賢明に利用される」こと、短期目標として、「2020年までに生態系が強靱で基礎的なサービスを提供できるよう、生物多様性の損失を止めるために、実効的かつ緊急の行動を起こす」との全体目標と、20の個別目標が合意された³²。主な個別目標の概要は以下のとおりである³³。

- ・生物多様性に悪影響をもたらす補助金などは、廃止、段階的廃止もしくは改革する。
- ・政府や企業は持続可能な生産、消費の計画を達成するための行動を行い、自然を回復不能にならない範囲で利用する。
- ・森林を含む自然生息地の損失速度を可能な限りゼロに近づけ、少なくとも半減し、劣化や分断を顕著に減らす。
- ・全ての魚類と無脊椎動物資源及び水生植物の管理、収穫については、持続的、合法的で、生態系に配慮した方法をとる。

・侵入した外来種及び侵入経路を特定し、優先度の高い種を制御し又は根絶し、侵入を管理するための対策をとる。

・気候変動や海洋の酸性化によって傷つくサンゴ礁及びその他の脆弱な生態系に対する人為的な圧力を最小限にする。

・少なくとも陸域の17%、海洋の10%を効果的に保護する。

・悪化した生態系を少なくとも15%回復させるなどして炭素吸収を増やし、気候変動の緩和に役立てる。

・この目標を実施するための資金を現在より大幅に増やす。

また、採択された「遺伝資源のアクセスと利益配分（ABS）に関する名古屋議定書」の概要は以下のとおりである³⁴。

・遺伝資源を利用する場合は、事前に原産国の許可を得る。

・資源を利用する側は、原産国側と利益配分について個別契約を結ぶ。

・遺伝資源と関連した先住民の伝統的知識も利益配分対象とする。

・資源に改良を加えた製品（派生物）の一部は、利益配分の対象に含むことができる。対象にするかどうかは、契約時に個別に判断する。

・不正に持ち出された資源ではないかチェックする機関を、各国が一つ以上設ける。機関の性格は各国で判断する。

さらに、途上国への資金援助戦略については、大幅な資金増を求めて、同戦略に具体的な金額目標の明記を求める途上国と、所要資金額を算出するための指標及び算出方法をまず検討すべきであるとするEUを中心とした先進国が対立したが、最終的には、「COP11

³² 生物多様性条約第10回締約国会議の開催について（結果概要）（平成22年10月30日、日本政府代表団）

³³ 「愛知ターゲット」要旨」『読売新聞』（2010年10月31日）

³⁴ 「名古屋議定書を採択 国内法制定 次の焦点」『朝日新聞』夕刊（2010年10月30日）、「環境相「子どもに残すものできた」名古屋議定書を採択 COP10閉幕」『東京新聞』夕刊（2010年10月30日）

までに指標や資金の所要額の目標について検討を行う」との決定が採択された³⁵。

なお、C O P 10 開催期間中の 10 月 27 日には、衆議院環境委員会の C O P 10 視察が行われ、欧州議会環境・公衆衛生・食品安全委員会代表団との意見交換を行うなど、我が国が議長国として主導的な役割を果たせるよう、議会としても後押しをするための議員外交が展開された。

3 残された課題

今回、名古屋で開催された二つの会議で、遺伝資源を利用して得られた利益についての提供国と利用国との間の配分や、遺伝子組換え生物により被害が生じた場合の補償については、それぞれ議定書が採択されるとともに、生物多様性の保全に関する 2010 年以降の目標が合意されるなど、生物多様性の保全とその持続的な利用等に関する国際的なルールが一応整ったといえる。

だが、A B S に関する名古屋議定書については、「派生物」を利益配分の対象とするかどうかは提供国と利用する企業との間での契約時に個別に判断するものとされたため、その範囲がはっきりせず混乱の元となりかねないこと、また、新戦略計画・愛知目標については、これらの目標はあくまでも努力目標であり法的拘束力がないことから、達成できなかった 2010 年目標の二の舞になるおそれがあることなどの懸念もある。

そのため、国際的には、議定書運用のための詳細ルールの検討を引き続き進め、各国が政策の見直しをしやすい環境を整備することが求められる。また、各国においては、生物多様性の保全とその持続可能な利用のために必要な予算・人員を確保し、必要な施策を実施していくこと、また、2010 年以降の目

標の達成に向け、国、地方公共団体、企業等はもちろんのこと、国民一人一人がどのような取組をすればよいのか、できるだけわかりやすく具体的な方法を示すことが重要と考えられる。

おわりに

今年は、日本列島の各地でクマが出没し人的被害も多く報告されるなど、4 年前の 2006 年の被害に迫る勢いとも報道されている³⁶。

クマの出没が多発している要因の一つとして、今年の夏の猛暑などにより山のドングリ類が不作だったことや、これまで人里との緩衝地帯の役割を果たしてきた里山が利用されずに放置され、管理が行き届かなくなったことなどが考えられているが、環境省の資料によると、今年度は全国で既に約 2,800 頭近くのクマが捕殺されている状況(10 月末現在)の中、我が国における正確な生息数の把握がまずは重要となろう。

また、全国でシカが増え過ぎ、農作物や樹木への被害が深刻化しているという。こちらは、昨今の暖冬で雪が減ったことにより餓死するシカが減ったことも要因の一つと考えられているが、それよりも、日本で唯一の捕食生物であったオオカミの絶滅に第一の原因があり、我が国においてオオカミの復活を進めるべきであるとの意見もある³⁷。

上記のように人との軋轢が深刻化している野生生物がいる一方で、イリオモテヤマネコ、ツシマヤマネコ、アホウドリ、トキなどのように、かつての乱獲や生息地の分断など、我々人間活動の影響などにより、絶滅の危機にあ

³⁶ 「クマ被害半年でもう 82 件 昨年度分上回る」『読売新聞』(2010 年 10 月 22 日)

³⁷ 日本オオカミ協会は、絶滅したニホンオオカミと北半球に広く分布するハイイロオオカミは同じ種であり、外来種の導入とは違い、日本の森林生態系に悪影響を及ぼす心配はないとしている。(日本オオカミ協会ホームページ)

³⁵ 前掲注 32

り、保護増殖事業が欠かせない野生生物も少なくない。

昆虫の分野では、ミツバチの大量失踪・大量死が世界的に問題となっている。その原因としては、農薬、ウイルス、ダニなどの寄生生物、バクテリア感染、ストレスなど様々な要因が指摘されており、それらが複合的に絡んでいるともいわれているが、いまだ解明されていない。しかし、ミツバチの減少は、単にミツバチだけの問題には止まらず、彼らが受粉の手助けをしてきた自然界の植物や果物・野菜などの農作物にも大きなダメージを与えることとなり、自然生態系に与える影響は計り知れない。

我々に身近な生物多様性に関する事例には枚挙に暇がないが、我々は、生活に必要な物資の多くを生物資源に頼っており、それらの生物の絶滅により生活に大きな支障が生じることは大いに考えられる。ある特定の生物の絶滅が生態系にどのような影響を及ぼすのか

は、実際にはその状況になってみないと正確にはわからないであろうが、一度、地球上から絶滅してしまえば、二度と戻ってくることはないということは確かである。

地球上には、未知の生物で有用な生物がいる可能性も高く、それらの未知の生物も含めて、今ある生物の多様性を後世に伝えていくことが、我々現代に生きる世代に課せられた役割ではないか。

生物多様性の問題は、地球温暖化問題と比べ、これまで一部の専門家を除いてはあまり認識されてこなかったが、実は、地球温暖化問題とともに、もしかするとそれ以上に、我々人類にとって大きな問題であるといえるのではないか。そのため、我々は、今後ともその重要性を十分に認識した上で、先進国と途上国がお互いに協力しつつ、生物多様性の保全と持続可能で賢い利用のための取組を進めていかなければならない。

平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律について

衆議院調査局調査員

小島 鈴代

(厚生労働調査室)

《構成》

はじめに

制定の経緯

法律の概要

解説

おわりに

はじめに

民主党政権の目玉政策の一つである子ども手当については、少子化対策の観点、経済政策の観点など様々な観点からの解説や論評がなされているところである。本稿においては、「平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律（平成 22 年法律第 19 号。以下「平成 22 年度子ども手当支給法」という。）の制定の経緯と法律の概要を簡略に記した後、話題となったいくつかのポイントについて、多少なりとも違う角度からの解説を試みたい。

制定の経緯

平成 22 年度子ども手当支給法は、平成 21 年夏の総選挙において民主党が掲げたマニフェストを法律化したものである。

「民主党の政権政策 Manifesto2009」には、子ども手当の内容について次のように記載されていた。

11. 年額 31 万 2000 円の「子ども手当」を創設する

【政策目的】

次代の社会を担う子ども 1 人ひとりの育ちを社会全体で応援する。

子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる。

【具体策】

中学卒業までの子ども 1 人当たり年 31 万 2000 円（月額 2 万 6000 円）の「子ども手当」を創設する（平成 22 年度は半額）。

相対的に高所得者に有利な所得控除から、中・低所得者に有利な手当などへ切り替える。

【所要額】

5.3 兆円程度

1 鳩山内閣の成立

総選挙後、衆議院において単独過半数を得た民主党は、社会民主党及び国民新党と連立協議に入り、平成 21 年 9 月 9 日、「連立政権樹立に当たっての政策合意」を取り交わした。子ども手当については、制度を創設する旨が記載された。

9 月 16 日、第 172 回国会（特別会）が召集され、鳩山由紀夫衆議院議員が内閣総理大臣に指名された。直ちに組閣が行われ、鳩山内閣が成立した¹。

新政権は、まず、マニフェストで公約した政策を実施するため、前政権のもとで編成された平成 21 年度第 1 次補正予算を見直し、3 兆円超の財源確保を目指すこととした。厚生労働省関係予算では、3 歳から 5 歳の子ども全員に平成 21 年度に限り 3 万 6,000 円を支給することとなっていた「子育て応援特別手当」などの事業、総額約 6,300 億円余を執行停止とした。

¹ 以下本稿における大臣名、肩書き等はすべて当時のもの

平成 21 年度第 1 次補正予算の執行停止による財源は厚生労働省分を含め全体で約 2 兆 7,000 億円に達したことから、10 月 15 日、鳩山内閣は前政権が行った平成 22 年度予算の概算要求の全面見直しを行った。この中で子ども手当については、マニフェストどおり、月額 1 万 3,000 円を、全額国費により、所得制限を設けずに支給することを前提に 2 兆 2,554 億円を要求し、また、児童手当制度が廃止され事業主拠出金がなくなることを前提として児童育成事業については一般財源に振り替えて事項要求とした。事業主負担や地方自治体の負担、児童育成事業など制度の在り方や経費の取扱いについては、予算編成過程において検討するとした。

2 平成 22 年度予算編成過程における子ども手当制度の検討

平成 22 年度予算は概算要求の段階で 95 兆円規模となっていたが、景気の悪化に伴う税収の落込みが見込まれたため、概算要求額からの予算額縮減が課題となった。

11 月中旬には国家戦略室がマニフェストに関する予算の縮減も視野に、関係大臣との協議を開始するなど、予算編成に向けての動きが本格化した。

鳩山内閣総理大臣と長妻厚生労働大臣は、子ども手当の創設について、マニフェストどおり、平成 22 年度においては完全実施時の半額の 1 万 3,000 円を所得制限なしに全額国庫負担で実施することをほぼ一貫して主張し続けた。これに対して、連立を組む社会民主党や国民新党は所得制限を設けるべきと主張した。また、平野官房長官や藤井財務大臣は財源について、マニフェストには全額国費とは書いていないと発言するなど、地方自治体や事業主にも負担を求めることを示唆した。原口総務大臣は全額国費でないなら改めて民意を問うべきだと地方自治体に負担を求める意

見に反発した。菅副総理兼国家戦略担当・内閣府特命担当大臣は、納税者番号がない段階では所得把握について事務費用がかかりすぎるとして、所得制限に懐疑的な姿勢を示すなど閣内には様々な意見があった。

このようなことから、12 月 4 日には、長妻厚生労働大臣と原口総務大臣が協議することとなった。原口総務大臣は、子ども手当について地方自治体が負担しないことを条件に、私立保育所の運営費のうち国の負担分を地方が肩代わりすることを提案した。長妻厚生労働大臣は、保育所の運営や整備に国の財源的関与がなくなるのは問題であるとして受け入れず、地方には保育所運営費の国庫負担分ではなく子ども手当について負担してほしい旨を逆提案するなど、議論は平行線のままととなった。

12 月 10 日、地方 6 団体は「子ども手当の地方負担に反対する緊急声明」を総務大臣及び厚生労働副大臣に手交し、子ども手当のように全国一律で実施する現金給付は地方側に工夫の余地がないため、全額国庫負担とすべきであると訴えた。

意見が錯綜し、予算編成の進捗が見られない中で、12 月 16 日、民主党の小沢幹事長は、鳩山内閣総理大臣に予算編成に当たっての民主党の重点要望を伝えた。すなわち、子ども手当については、「地方には新たな負担増を求めない。所得制限については、その限度額は予算編成にあたり政府与党で調整し決定する」とするものであった。

これを受けて、所得制限を 2,000 万円とする方向で調整との報道もみられたが、12 月 22 日になって、鳩山内閣総理大臣が、子ども手当について、マニフェストどおり、所得制限を設けない方針を表明した。併せて、「多くの国民の所得制限をした方がいいとの声も理解している」とし、子ども手当を自治体に寄附できる仕組みを創設することも表明した。

12 月 23 日、子ども手当制度に関して、菅副総理兼国家戦略担当・内閣府特命担当大臣、原口総務大臣、藤井財務大臣及び長妻厚生労働大臣で協議が行われ、合意文書が取り交わされた。これによって、平成 22 年度における子ども手当については、所得制限なしに、中学校修了までの児童 1 人につき月額 1 万 3,000 円支給されるが、子ども手当と児童手当を「併給」することとして、財源構成について地方及び事業主の負担を児童手当分に引き続き充てることが決定した。しかし、この取扱いは、平成 22 年度に限った暫定的なものであるため、平成 23 年度以降の恒久的な制度体系については、平成 23 年度予算の編成過程で検討されることとなった。

こうした経緯を経て、平成 22 年 1 月 29 日、「平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律案」が第 174 回国会に提出された。

3 審議経過

平成 22 年度子ども手当支給法案は、2 月 23 日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。これ以降の審査経過は次のとおりとなっている。

- 2 月 24 日 衆・厚労委 提案理由説明聴取、質疑
- 3 月 5 日 衆・厚労委 質疑
- 3 月 9 日 衆・厚労委 参考人質疑
- 3 月 10 日 衆・厚労委 質疑(総理大臣質疑を含む)
- 3 月 12 日 衆・厚労委 民主、公明及び社民による修正案提出、質疑、採決 - 修正
- 3 月 16 日 衆・本会議 討論、採決 - 修正
- 3 月 17 日 参・本会議 趣旨説明聴取、質疑
- 3 月 18 日 参・厚労委 提案理由説明聴取、質疑

- 3 月 23 日 参・厚労委 質疑
- 3 月 24 日 参・厚労委 参考人質疑
- 3 月 25 日 参・厚労委 質疑(総理大臣質疑を含む) 採決 - 可決

3 月 26 日 参・本会議 討論、採決 - 可決
 なお、衆議院における修正は、児童養護施設に入所している子どもなど、子ども手当の支給対象とならない子どもに対する支援等を含めた制度の在り方及び平成 23 年度以降の子育て支援に係る全般的な施策の拡充について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする等、検討条項を追加及び修正するものであった。

法律の概要

平成 22 年度子ども手当支給法は、「次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援するために、平成 22 年度における子ども手当の支給について必要な事項を定める」ことを目的とする法律であり、その主な内容は次のとおりである。

中学校修了前の子どもを監護し、かつ、これと生計を同じくするその父又は母である等の支給要件に該当する者に対し、1 月につき子どもの数に 1 万 3,000 円を乗じた額の子ども手当を支給すること

子ども手当の支給に要する費用については、児童手当相当部分は児童手当法の規定に基づき、国、地方公共団体及び事業主が負担することとし、それ以外の費用については、国が負担するものとする

子ども手当について、差押禁止等の受給権の保護や公租公課の禁止を定めるとともに、子ども手当を市町村に寄附することができる仕組みを設けること

(図1) 平成22年度における子ども手当の支給に関する法律の概要

趣旨	
次代の社会を担う子どもの育ちを支援するため、平成22年度において、中学校修了前までの子どもについて、子ども手当を支給する制度を創設する。	
概要	
<p>(1) 子ども手当の支給</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中学校修了までの子ども一人につき、月額1万3千円(所得制限なし)の子ども手当を父母等に支給。 ・支給等の事務は、市区町村(公務員は所属庁)。 ・支払月は、平成22年6月、10月、平成23年2月、6月。 <p>(2) 子ども手当については、児童手当分を児童手当法の規定に基づき、国、地方、事業主が費用を負担し、それ以外の費用については、全額を国庫が負担。(公務員については所属庁が負担)</p> <p>(3) 児童育成事業(放課後児童クラブ等)については、事業主拠出金を原資として実施。</p> <p>(4) 子ども手当を市区町村に簡便に寄附できる仕組みを設ける。</p> <p>(5) 児童手当の既受給者に係る申請免除等の経過措置を設ける。</p> <p>(6) 検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府は、児童養護施設に入所している子どもその他の子ども手当の支給対象とならない子どもに対する支援等を含め制度の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。 ・政府は、平成23年度以降の子育て支援に係る全般的な施策の拡充について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。 	
施行日	平成22年4月1日

(出所) 厚生労働省

解説

1 「控除から手当へ」

平成22年度の子ども手当支給とともに、所得税・住民税の年少扶養控除が廃止されることが決定している(年少扶養控除廃止の概要、廃止日程については後述)。税制上の所得控除を縮小あるいは廃止し、現金給付の手当へと転換することは、一般的には、所得再分配の強化と課税ベースの拡大という二つの効果を一挙に得ることができる施策であると言われている。「控除から手当へ」とはどのようなことなのか、民主党の考え方の変遷をたどった後、今回の措置が財政や家計にどのような影響を与えるのか解説する。

(1) 控除と手当についての民主党の考え方の変遷

ア 平成10年の考え方

現在の民主党は平成10年4月に結党した。同年11月の「民主党の所得減税と『子ども手当』創設の考え方について」において、所得税の5段階の税率(10~50%)の一律2割引下げ(8~40%)、扶養児童に係る扶養控除廃止、子ども手当創設を提唱した。

子ども手当の設計は、支給対象：18歳未満の子を扶養する親、所得制限：1,200万円、支給額：第1・2子同額1万円、第3子以降2万円、財源：全額公費となっていた。

控除から手当へ転換することについては、「所得税の扶養控除等の人的控除は、家族構成等の事情に応じて課税所得を調整するという一種の社会政策的配慮に基づく制度である

が、税制をきわめて複雑なものにしているだけでなく、実際には高額所得者ほど税の軽減額が大きくなるという根本的欠陥がある。したがって、これらを見直し、本来の社会保障制度に置き換えていくことは、税制の簡素化に資すると同時に、真に必要な社会保障を充実することを意味している」と説明していた。

所得減税、扶養控除廃止、子ども手当創設を一体的に実施することによる家計への影響については、サラリーマン標準世帯の課税最低限は控除廃止によって下がるが、子ども手当給付によって実質的には負担減になるとみていた。

イ 平成 14 年の提案

平成 14 年 8 月に発表した「多様なライフスタイルを生きる時代の自立と安心の政策～女性政策から男女共同参画へ～」においては、

配偶者控除・配偶者特別控除及び子どもの扶養控除の廃止、控除廃止による税の増収分で子ども手当（児童手当）拡充という方向が示されている。

配偶者控除・配偶者特別控除については、控除によって税負担が軽くなるために「パート女性の 4 割近くは就労や年収調整を考え、その 8 割は税制控除を考慮して働く」ことになっており、「扶養配偶者世帯に厚い所得税制が、女性の自由なライフスタイルの選択を妨げ、働き方、生き方に影響を及ぼしている」との認識から、「女性が自由に働き方や生き方を選べるように、配偶者控除、配偶者特別控除を廃止して、それによる税の増収分を歳出政策として手当の充実にあて、総体として生活の安定を図るほうが政策として有効」としている。

子どもの扶養控除については、「世帯内に扶養控除の該当者が多い場合であっても、被課税者本人の所得が課税最低限に達していなければ減税などのメリットがないと指摘しこれを廃止して手当に切り替え、すべての子ども

の暮らしの安定・充実に資するようにしたい」としている。

子ども手当は義務教育修了までの子どもに月額 1.6 万円支給することとしていた。手当額 1.6 万円の根拠については、控除廃止分を子どもの数で割って 1 人当たりの額を出したと報道されている。

控除廃止と手当創設による家計への影響は、当時の税制による試算で次のようになるとしていた。

（表 1）配偶者の年収・子どもの数と負担の増減

被扶養配偶者	16歳未満の子どもの数	現在の所得税額	控除廃止後の税額	子どもの手当額	家計収入の増減
無し	2人	10.6	25.8	38.4	+23.2
	1人	14.4	25.8	19.2	+7.8
	無し	18.2	25.8		-7.6
103万円	2人	14.4	25.8	38.4	+27.0
	1人	18.2	25.8	19.2	+11.6
	無し	22.0	25.8		-3.8
141万円	2人	18.2	25.8	38.4	+30.8
	1人	22.0	25.8	19.2	+15.4
	無し	25.8	25.8		0

（単位：万円、扶養者年収500万円・子ども手当額1.6万円の場合）

（出所）民主党ホームページ

配偶者控除、配偶者特別控除の廃止によって増税になる子どものいない世帯に対しては、増税のみで見返りがないというわけではなく、「子どもがいない人もやがては年金を受け取り、社会的介護を利用することになる」ことから、「世代間連帯の視点に立てば子ども政策充実の意味は大きい」と理解を求めていた。

配偶者控除・配偶者特別控除・子どもの扶養控除を廃止し、それを財源として 1.6 万円の子どもの手当を創設するという政策は、この後、平成 18 年まで継続して主張されている。

ウ 平成 19 年以後の主張

平成 19 年 1 月の第 166 回国会（常会）における代表質問の中で、小沢民主党代表は、6 兆円規模の子どもの手当の創設を表明し、7 月、参議院議員通常選挙を前に発表されたマニフェスト 2007 には、「扶養控除や配偶者控除、

配偶者特別控除を見直し、行財政改革の断行により、子ども手当（児童手当）を充実させます。子どもが育つための基礎的な費用（被服費、教育費など）を保障すべきとの観点から、中学校卒業までの子どもに、一人当たり月額2万6000円を支給します」と記された。

参議院議員通常選挙後に民主党が参議院に提出した「子ども手当法案」によれば、手当は、所得制限を付さず、全額国庫負担で支給するものとなっていた。

なお、この間、税制は変化してきている。平成16年には配偶者特別控除（上乘せ部分）が廃止された。所得税の税率・段階は平成10年当時は10%～50%の5段階であったが、平成11年に10%～37%の4段階とされ、平成19年には5%～40%の6段階となった。個人住民税については、平成19年から標準税率が一律10%となっている。

(2) 「控除から手当へ」の転換のスケジュール及び財政への影響

(1)のような経緯を経て、民主党は、平成21年には、先に記した「民主党の政権政策Manifesto2009」にあるように、「相対的に高所得者に有利な所得控除から、中・低所得者に有利な手当などへ切り替える」との考え方を示した。また、政策集INDEX2009には「人的控除については、『控除から手当へ』転換を進めます。子育てを社会全体で支える観点から、『配偶者控除』『扶養控除（一般。高校生・大学生等を対象とする特定扶養控除、老人扶養控除は含まない。）』は『子ども手当』へ転換します」とされていた。

こうした政策を念頭に、政権交代後、税制調査会等において議論が始まったが、配偶者控除については、専業主婦を狙い撃ちするものであるとの批判が強く、早々に存続が決定した。

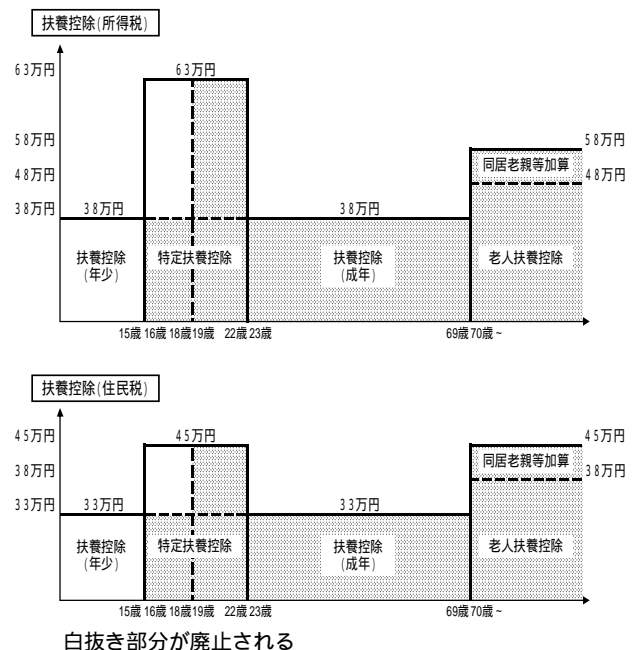
平成21年12月に決定した「平成22年度税

制改正大綱」においては、所得税について「『所得控除から手当へ』との考え方の下で、(中略)22年度において、子ども手当の創設とあいまって、0歳から15歳までの子どもを控除対象とする扶養控除を廃止する」とこと、「特定扶養控除については、22年度において、高校の実質無償化に伴い、16歳から18歳までの特定扶養親族に対する控除の上乗せ部分（25万円）を廃止すること」とされた。住民税についても、税体系上の整合性の観点等から、同様の措置を講じることとされた。

年少扶養控除の廃止については、所得税は平成23年分から、住民税は平成24年度からの適用となることとなっている。

一方、子ども手当については、本年4月から支給されており、平成22年度においては控除から手当への転換が実施された形にはなっていない。

(図2) 所得税・住民税の年少扶養控除等の廃止の概要



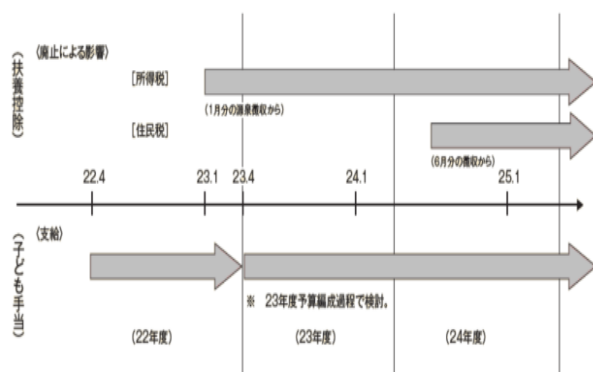
(出所) 財務省

なお、平成22年度における子ども手当に係る国庫負担額は約1兆5,000億円となってお

り、平成 21 年度の児童手当に対する国庫負担額の約 2,700 億円に比べ 1 兆 2,300 億円の増額である。年少扶養控除廃止による税収増額は、初年度においては 818 億円、平年度で見ると 5,185 億円と見込まれており、税収増によって子ども手当に係る経費を賄うことはできない。また、仮に配偶者控除・配偶者特別控除を廃止すると、税収増額は 6,300 億円程度であり、年少扶養控除廃止による税収増額と合わせても子ども手当に係る国庫負担額には達しない。

他方、個人住民税において年少扶養控除を廃止することによる地方の税収増額は平年度において総額 4,177 億円と見込まれている。これに対し、平成 22 年度子ども手当支給法により増額となる地方負担は、1,457 億円となっている（地方負担については後述）。

（図 3）扶養控除廃止と子ども手当創設のスケジュール



（出所）財務省

(3) 控除廃止と手当支給による家計への影響
年少扶養控除を廃止し、子ども手当を創設する政策は、社会政策として導入されたものといわれているが、個別の家計に少なからぬ影響が見込まれる。

平成 21 年の総選挙時のマニフェストを実施した場合の家計への影響について、民主党は次のような試算を示していた。

子ども手当の創設と所得税（国税）の控除見直しによる影響

中学卒業までの子どものいるすべての世帯で、手取り収入が増える（約 1100 万世帯）。単身世帯、子どものいない共働き世帯に影響は無い。

子どものいない 65 歳未満の専業主婦世帯の内、納税世帯では税額が若干増える（対象は推定で全世帯の 4% 未満）。増加額は、平均的な収入（年収 437 万円）の世帯で年間 1 万 9000 円（月額 1400 円程度）。

< 子ども手当創設 / 所得税制改革による手取り収入の変化 > 単位：万円

給与収入	300	500	600
子ども無し	1.9	3.8	3.8
子 1 人（2 歳児）	+15.4	+13.4	+11.6
子 2 人（小学生と中学生）	+51.1	+48.7	+45.4

年金受給世帯の税負担額は現在より軽減される。配偶者控除は廃止するが、公的年金等控除の拡大、老年者控除の復活により、手取り収入額は増加する。

住民税（地方税）の配偶者控除、扶養控除は見直しの対象とせず、現状のままとする。

（出所）民主党ホームページ

ア 年収別にみた家計への影響額

平成 22 年度における子ども手当の創設と所得税・住民税の年少扶養控除の廃止の家計への影響に関しては様々な試算が公表されているが、本稿においては、これら各種資料等を基に厚生労働調査室で試算して、取りまとめたものを紹介する（次頁表 2 参照）。

表 2 で明らかなように、年収 700 万円以下

の世帯において実質手取り額が減少するケースがある。このため、控除から手当への転換は高所得者優遇ではないかとの指摘がある。この点について、厚生労働省は、「子ども手当の創設とあわせて、年少扶養控除（15歳以下

に適用）が廃止されることとなっていますが、所得控除は、同額の所得を控除した場合、高所得者に適用される税率が高いことから、高所得者の負担軽減額は大きい一方で、低い税率の適用される低所得者の負担軽減額は高所

（表2）子ども手当に関する試算

試算の前提条件	
1.	働き手（サラリーマン）は1人（父または母）とする。
2.	子ども手当については、月額1.3万円（平成22年度ベース）を12か月支給するものとする。
3.	所得税及び住民税の年少扶養控除廃止分については、平年度ベースの金額とする。

児童手当は、サラリーマンで年収860万円以上の場合や子どもが中学生の場合には支給されない。

子ども2人の場合

（単位：万円）

年収		300	500	700	900
3歳未満と小学生	子ども手当創設分	31.2	31.2	31.2	31.2
	児童手当廃止分	18.0	18.0	18.0	
	所得税扶養控除廃止分	3.8	5.1	11.0	15.2
	住民税扶養控除廃止分	6.6	6.6	6.6	6.6
	手取り額の増減	2.8	1.5	4.4	9.4
小学生（2人）	子ども手当創設分	31.2	31.2	31.2	31.2
	児童手当廃止分	12.0	12.0	12.0	
	所得税扶養控除廃止分	3.8	5.1	11.0	15.2
	住民税扶養控除廃止分	6.6	6.6	6.6	6.6
	手取り額の増減	8.8	7.5	1.6	9.4
小学生と中学生	子ども手当創設分	31.2	31.2	31.2	31.2
	児童手当廃止分	6.0	6.0	6.0	
	所得税扶養控除廃止分	3.8	5.1	11.0	15.2
	住民税扶養控除廃止分	6.6	6.6	6.6	6.6
	手取り額の増減	14.8	13.5	7.6	9.4

子ども1人の場合

（単位：万円）

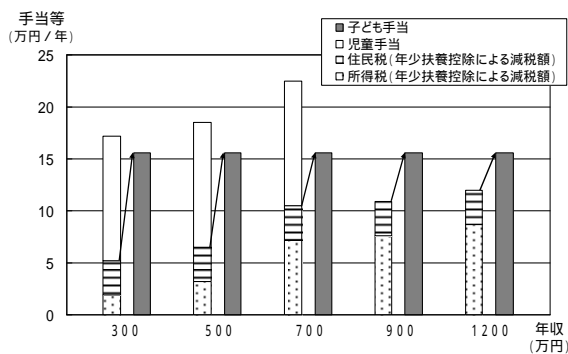
年収		300	500	700	900
3歳未満	子ども手当創設分	15.6	15.6	15.6	15.6
	児童手当廃止分	12.0	12.0	12.0	
	所得税扶養控除廃止分	1.9	3.2	7.2	7.6
	住民税扶養控除廃止分	3.3	3.3	3.3	3.3
	手取り額の増減	1.6	2.9	6.9	4.7
3歳以上～小学生	子ども手当創設分	15.6	15.6	15.6	15.6
	児童手当廃止分	6.0	6.0	6.0	
	所得税扶養控除廃止分	1.9	3.2	7.2	7.6
	住民税扶養控除廃止分	3.3	3.3	3.3	3.3
	手取り額の増減	4.4	3.1	0.9	4.7
中学生	子ども手当創設分	15.6	15.6	15.6	15.6
	児童手当廃止分				
	所得税扶養控除廃止分	1.9	3.2	7.2	7.6
	住民税扶養控除廃止分	3.3	3.3	3.3	3.3
	手取り額の増減	10.4	9.1	5.1	4.7

（出所）各種資料等を基に厚生労働調査室において試算

得者より小さくなります。子ども手当は、相対的に高所得者に有利な所得控除から、相対的に支援の必要な人に有利な手当に切り替えるという『控除から手当へ』の考え方に沿って実施するものです。このため、税制改正も含めた全体の政策をみた場合、高所得者優遇ということではないと考えています」と回答している²。

図 4 に示したように、住民税と所得税の年少扶養控除による減税額（目 + 罫）と子ども手当支給額（■）を比較すれば、高所得者よりも低所得者のほうが子ども手当創設による家計の手取り増加額が大きいことが分かる。しかし、これらに従来支給されていた児童手当を加え、家計全体としての影響をみた場合、子ども手当創設により低・中所得者ケースで手取りが減額となることから、これが妥当な説明かどうかは意見の分かれるところであろう。

（図 4）手当・控除の家計への影響の比較



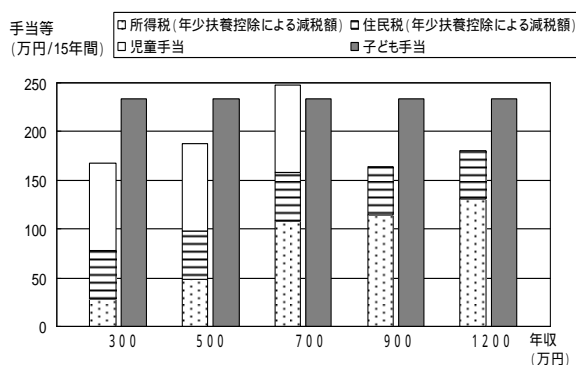
子ども一人 3 歳未満の場合

（出所）著者作成

また、月額 1 万 3,000 円の子ども手当を中学校卒業まで支給すれば、年少扶養控除を廃止しても、全体で増額になるとの指摘もある。そこで、従来の児童手当制度と年少扶養控除

の組合せと、控除を廃止し子ども手当を創設した場合を中学校修了までの累積額で比較すると図 5 のようになる³。結果をみると、年収 700 万円の世帯では手取り額が減少する。それ以外の世帯では手取りが増額するが、低所得者・高所得者どちらに有利とも言い難いものとなっている。

（図 5）「児童手当 + 控除」と「子ども手当」の 15 年間の累積額の比較



（出所）著者作成

イ 影響を受ける世帯の分布

政策全体としての効果をみるためには、いくつかのモデル世帯における家計への影響額ではなく、どのような世帯からどのような世帯に所得移転が起こるのかをみる必要があると考えられる。

内閣府経済社会総合研究所のディスカッションペーパー「子ども手当の所得に与える影響のマイクロシミュレーション」（平成 22 年 9 月）は、いくつかの手当支給額、控除条件等の組合せを仮定し、それぞれについて、子どもの人数別、世帯所得別、世帯主年齢別等で所得が増減する世帯の分布を試算している。

これによれば、子ども手当の支給額月額 1 万 3,000 円、所得税の配偶者控除・配偶者特別控除・年少扶養控除廃止を条件とした場合、

² 高所得者優遇との指摘については、衆議院厚生労働委員会会議録第 7 号（平成 22 年 3 月 10 日）23～24 頁等。厚生労働省の回答は同省ホームページ「子ども手当について一問一答」より。

³ 児童手当は 3 歳未満月額 1 万円、3 歳以上小学校卒業まで月額 5,000 円で 12 年間フルで受給したと仮定。年少扶養控除は世帯収入が 15 年間同一として算定。子ども手当は月額 1 万 3,000 円を 15 年間フルで受給したと仮定。

子どもなし世帯のうち、25%（約 938 万世帯⁴）は所得が減少し（減少額年平均 4.2 万円）、57%（約 2,138 万世帯）は所得増減なし、18%（約 675 万世帯）は所得増（増加額年平均 2.7 万円）

子ども1人世帯のうち、24%（約 133 万世帯）は所得減（減少額年平均 2.9 万円）、76%（約 422 万世帯）は所得増（増加額年平均 9.7 万円）

子ども2人世帯のうち、6%（約 33 万世帯）は所得減（減少額年平均 4.9 万円）、94%（約 512 万世帯）は所得増（増加額年平均 15 万円）

子ども3人以上世帯のうち、3%（約 5 万世帯）は所得減（減少額年平均 4.5 万円）、97%（約 150 万世帯）は所得増（増加額年平均 23.5 万円）となる。

世帯年収別では、

年収 300 万円台世帯においても、その 22%（約 141 万世帯）は所得が減少（減少額年平均 1.6 万円）し、35%（約 224 万世帯）は増減なし、42%（約 269 万世帯）が所得増（増加額年平均 7.7 万円）となる。

年収 500 万円台世帯の 28%（約 127 万世帯）は所得減（減少額年平均 3.2 万円）、30%（約 137 万世帯）は増減なし、42%（約 191 万世帯）は所得増（増加額年平均 9.9 万円）

年収 700 万円台の世帯のうち、35%（約 100 万世帯）は所得減（減少額年平均 5.5 万円）、28%（約 80 万世帯）は増減なし、37%（約 105 万世帯）は所得増（増加額年平均 10.3 万円）

年収 1 千万円以上の世帯のうち、33%（約 195 万世帯）は所得減（減少額年平均 7.9 万円）、24%（約 142 万世帯）は増減なしであるが、43%（約 254 万世帯）は所得増（増加額年平均 11.4 万円）となる。

ここでは一つの仮定による例を紹介するに

とどめたが、このペーパーの試算をみると、手当額などの仮定の仕方によっては、世帯構造等別の所得増世帯の割合が変化し、一定の法則を見いだすのは難しい。さらに、結論として、『『子どものいない家計』から『子どものいる家計』へと所得の一部がシフトすることが確認された』と記している。控除から手当への転換による所得再分配の効果が、高所得層から低所得層に向けてではなく、子無し世帯から有子世帯への再分配となるのであれば、この点について国民に説明し、理解を得る必要がある。

なお、このペーパーは、平成 21 年の総選挙時における民主党のマニフェストを前提としているため、配偶者控除も廃止するものとして試算されている。政策全体の効果を推測する有用なデータであると考えられることから、配偶者控除を維持した場合などについても試算を行い、政策決定の材料として提供されることが望まれる。

2 財源構成

(1) 平成 22 年度子ども手当支給法の財源構成

平成 22 年度の子どもの手当は、子ども手当の名称で支給されるものの、事実上は児童手当との併給となっている。厚生労働省は図 6 のような概念図を示していた。

(図 6) 子どもの手当の財源構成

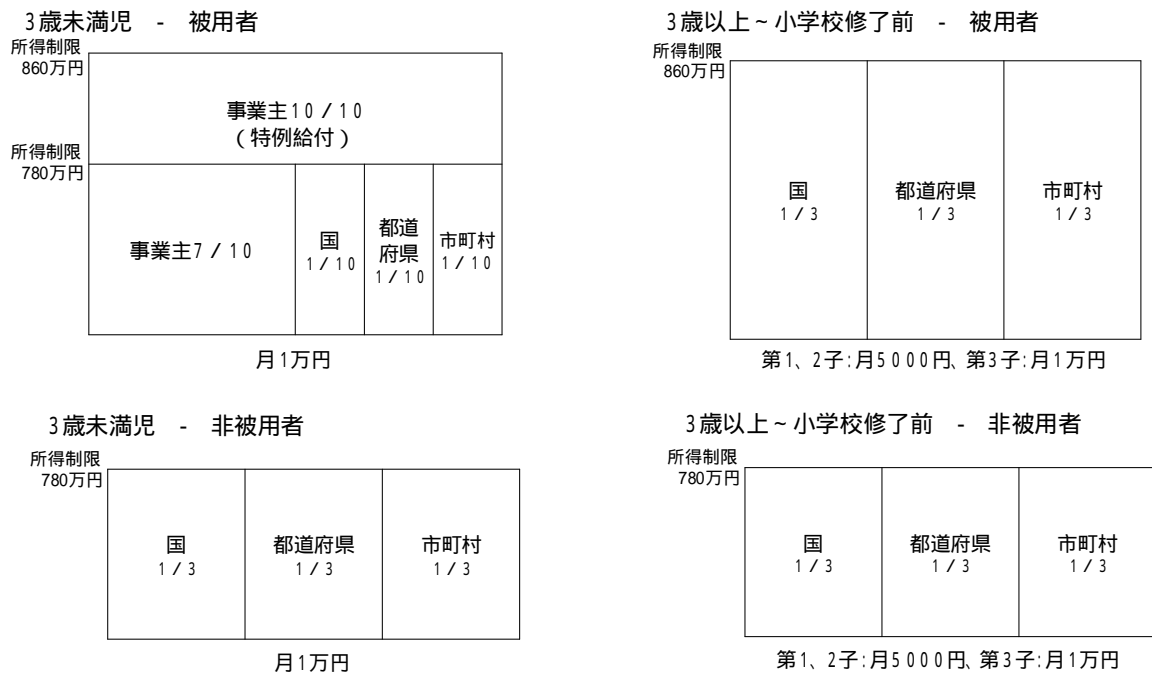


(出所) 厚生労働省

子ども手当部分は全額国費負担であるが、児童手当分については、従前からの児童手当

⁴ 総世帯数を 5,000 万世帯として算出。

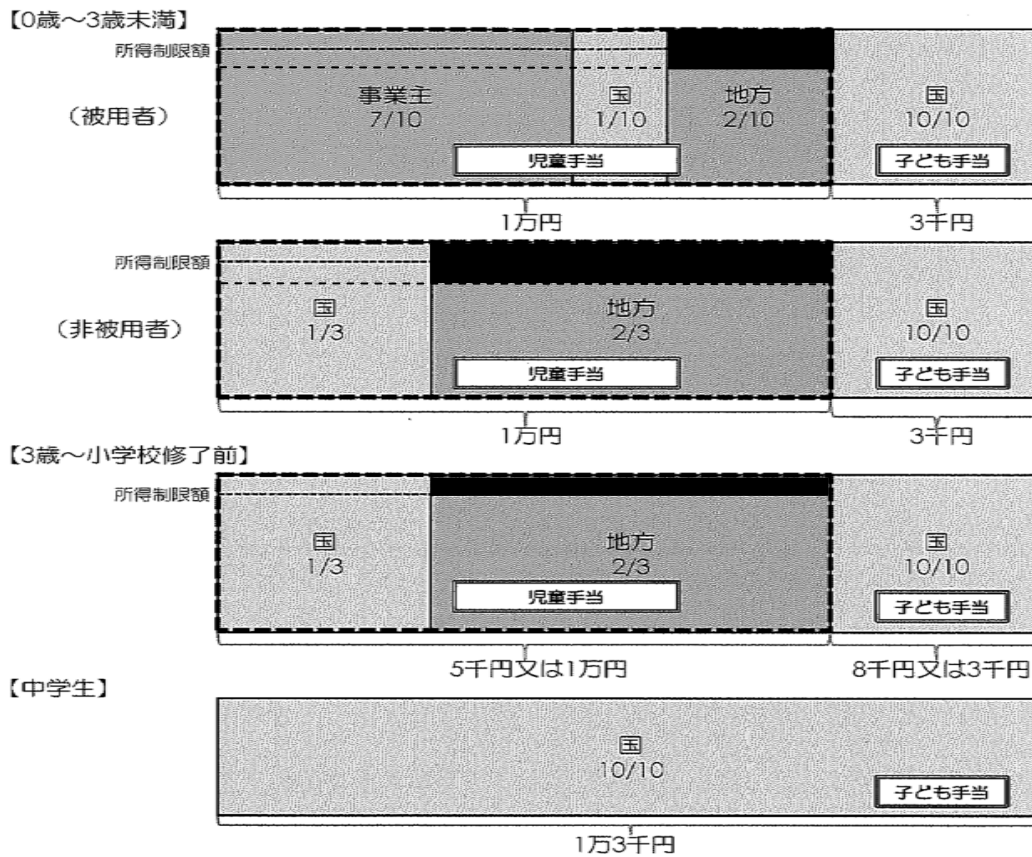
(図 7) 児童手当の財源構成



- 1 所得制限額は夫婦と子 2 人の場合における総収入ベース
- 2 公務員世帯に対する給付はすべて所属庁（国家公務員は所属省庁、地方公務員は所属する都道府県、市町村）が負担

(出所) 厚生労働省資料を基に作成

(図 8) 平成 22 年度の子ども手当の財源構成の詳細



(出所) 厚生労働省資料に加筆

制度の財源構成をほぼ引き継いでいる。ちなみに従前の児童手当制度の財源構成は、図7のようになっていた。

平成22年度の子ども手当の財源構成の詳細は、図8のようになっている。

児童手当分のうち、3歳未満児への給付で事業主10/10となっていた部分（特例給付）の費用負担が事業主7/10、公費3/10に変更されている。

(2) 地方負担の増加への配慮

平成22年度子ども手当支給法による地方負担は図8のとおりとなっており、児童手当分のうち、従来の児童手当では所得制限を超えるため支給対象となっていなかった層への給付（図の黒色部分）については、地方にとって新たな負担となる。このため、「地方公共団体の実質的な負担とならないよう、別途、新たに地方特例交付金により措置。（地方特例交付金については、上記のほか、地方公務員分の増分等を含め、2,337億円）」と厚生労働省は説明していた。

ここでいう地方特例交付金とは、総務省から交付される「児童手当及び子ども手当特例交付金」を指している。

なお、この地方特例交付金2,337億円のうち、平成22年度の子ども手当の財源設計の結果として増額となる地方負担額は1,457億円である。差額の880億円は、平成18年と平成19年の児童手当法改正によって増額となった地方負担分を算定したもとなっている。

地方特例交付金は地方負担増分を概算し、本年4月と9月に交付された。都道府県・市町村において実際に負担増となった額と交付額との差額は後日精算することとなっている。精算のためには、図の黒色部分の支給総額を把握する必要がある。しかし、平成22年度子ども手当支給法においては所得制限がないため、支給認定に当たって世帯の所得の状況を

申請する必要がない⁵。また、受給者の状況を確認する6月の現況届においても、所得の状況を報告する必要がない⁶。このような状況でどのように精算を行うのか、実務上は難しい問題であると考えられる。

(3) 事業主負担

既述のとおり、平成22年度の子ども手当の財源構成においては、事業主負担の枠について、児童手当とは異なる部分がある。特例給付（被用者の3歳未満児で年収が780万円以上860万円未満の場合の給付）に当たる部分の負担が10/10から7/10になる一方、860万円の所得制限超部分は、新たな負担となる。この変更によって、実際には、事業主負担額は減少すると見込まれている⁷。

事業主負担の金額（事業主拠出金）は、被用者に対する児童手当の給付総額のうち事業主が負担すべき部分についての給付額と児童育成事業（後述）に要する費用の合計となる。なお、この場合の事業主とは厚生年金が適用される事業主である。

各企業からの徴収額は、その企業の総報酬額に児童手当拠出金率を乗じた額となっている。児童手当拠出金率は、事業主拠出金額を事業主全体の総報酬額で除して得た率を基準として厚生労働大臣が定めることとなっており、平成22年度においては、0.13%（全額事業主負担）となっている。各企業は、従業員

⁵ 平成22年度子ども手当については、児童手当を支給していた場合、改めて申請する必要はない。所得制限超で児童手当の支給対象となっていなかった場合、中学生の場合、新生児の場合などで申請が必要になる。

⁶ 児童手当制度においては受給者の受給資格を確認するため、毎年6月に現況届の提出を求めてきた。その際には、所得証明書を添付させ、所得状況の確認も行っていた。平成22年度子ども手当においても、本年6月に現況確認が行われたが、所得状況の確認は行っていない。

⁷ 事業主負担額は平成21年度予算では1,790億円であったが、平成22年度予算では1,436億円となっている。ただし、平成22年度予算において子ども手当は10月分の予算となっているので、単純計算で12月分とすると1,723億円となる。

に児童手当の支給対象となる者がいなくとも、児童手当拠出金を納付する義務がある。

児童手当拠出金の納付関係の事務は、厚生年金の保険料徴収の事務と合わせて実施されており、年金特別会計で処理されている。このため、児童手当関係の会計はすべて年金特別会計を通して実施されている。すなわち、児童手当の国庫負担金は、一般会計から年金特別会計の児童手当勘定に納められ、児童手当勘定から市町村へ交付されている。平成 22 年度の子ども手当においても、この仕組みが踏襲されている。

事業主拠出金の算定に当たっては、事業主負担となる部分の総額を把握する必要がある。このため、児童手当の支給認定に当たって提出する認定請求書には、申請者の加入する年金制度の欄が設けられている。平成 22 年度の子ども手当においてもこれは同様である。また、平成 22 年度の現況届においても、加入する年金制度の確認が行われている。

児童手当制度においては、手当の支給とは別に、事業主拠出金を原資として児童育成事業が実施されており、平成 22 年度の児童育成事業費予算は 764 億円となっている。代表的な事業としては、放課後児童クラブへの助成がある。

児童育成事業は、平成 6 年の児童手当法改正によって創設されたものであるが、その際、児童手当勘定にあった積立金 300 億円によってこども未来基金も創設された。この基金は、子育て家庭の育児支援や、子育てと仕事の両立支援等の事業主への還元的な事業等を通じて、児童の健全育成に寄与し、活力ある社会の維持・発展に資することを目的とする。

300 億円の積立金とは、余剰金に当たる。事業主拠出金は、事業費の規模に応じて算定されることになっているが、従業員数や給付総額の変動に対応するため、一定の余裕を持って設定されている。また、平成 4 年の児童

手当制度の改正で給付対象が義務教育就学前から 3 歳未満児に縮小されたにもかかわらず、拠出金率を引き下げなかったため、余剰金が増大した。厚生省（当時）は平成 4 年頃から事業主団体と積立金の利用方法について協議を重ね、その結果として基金の造成が実現した。事業主団体は、余剰金の返還や拠出金率の引下げを求めており、手当給付以外の目的に拠出金を使用することに消極的だったところを、拠出者への配慮を踏まえた政策を立案するということで基金と児童育成事業が創設されたという経緯がある。

基金は、その受皿として設立された「こども未来財団」が運営してきたが、昨年 11 月の事業仕分けの対象となり、300 億円を国庫に返納することとされた。事業仕分けにおいては、基金は民間資金を隠れみのにした公費の無駄遣い、財団は典型的な天下り団体などと指摘された。財団と基金の非効率さについてはかねてから指摘があったが、基金創設の経緯を振り返ると基金が年金特別会計に返納されることは、いわば振出しに戻る事となる。300 億円がいかに有効活用されていくのか注目される。

平成 23 年度以降の子ども手当制度について財源構成が議論される際には、国と地方の負担の在り方のみならず、事業主負担がどのようになるかも注目される。さらに、手当の給付にかかる負担の議論とあわせ、児童育成事業の在り方についても議論する必要がある。

3 在日外国人の外国に居住する子どもへの支給

(1) なぜ支給されるのか

平成 22 年度の子ども手当の支給要件は、児童手当の要件をそのまま引き継いだものである。

子ども手当は、子どもの養育者に支給されるが、親が養育している場合であれば、子どもを監護し、生計を同じくしていれば支給される。この時、給付を受ける親については住所要件が付されており、日本国内に住所を有さない場合支給されない。一方、子どもの住む場所についての条件はない。例えば、子どもが親と別居していても、親が監護し、生計同一であると判断されれば、親に対して子ども手当が支給される。

児童手当制度研究会『四訂 児童手当法の解説』中央法規(2007)によれば、監護とは、一般に、父母又はこれに準ずる者として、児童の生活について通常必要とされる監督、保護を行っている、社会通念上、考えられる主観的意思と客観的事実とが認められること。生計同一とは、児童と養育者の間に、生活の一体性があることをいうものであり、必ずしも同居を必要とするものではない、とされている。

児童手当の受給者については、当初、国籍要件が付されていた。昭和57年、難民条約への加入に当たり、年金・手当などの社会保障施策において内国民待遇を実現するため、児童手当についても国籍要件が撤廃された。

これにより、外国籍の親が日本に居住していれば⁸、子どもを本国に残している場合でも、監護要件や生計同一要件を満たしていると判断されれば、子ども手当が支給されることとなった。

(2) 在日外国人の外国に居住する子どもに対する支給要件の確認の厳格化

平成22年度子ども手当支給法の国会審議において、日本に居住する外国人への支給について、本国に残している子どもへの支給の

是非や外国在住の多数の子どもと養子縁組を装う不正受給の懸念などが議論された。

その結果、支給要件は変えないものの、支給要件を満たしているかどうかの判断基準が厳格化されることとなった⁹。

具体的には、少なくとも年2回以上子どもと面会が行われていること、親と子どもの間で生活費、学資金等の送金が概ね4か月に1度は継続的に行われていること、来日前は親と子どもが同居していたことを居住証明書等により確認すること、などである。

この判断基準では、外国人の中でも経済的に恵まれた者のみが給付を受けられることになるのではないかとみられている。

窓口となる市町村の現場は、子ども手当の支給対象の拡大により、事務量の増大も見込まれる中で、果たしてこのような確認作業を行うことが可能なのか、疑問の残るところである。

懸念された多数の養子縁組による受給については、海外に554人の養子がいるとして支給申請に訪れた男性のケースが大々的に報道された。市役所は、その場で厚生労働省に照会し、申請を受理しなかったが、この男性は、子どもの氏名、生年月日、外国政府の交付した出生証明書、送金記録などの書類を持参していたと報道されている¹⁰。

厚生労働省は、「母国で50人の孤児と養子縁組を行った外国人については、支給要件を満たしませんので、子ども手当は支給されません」とホームページ上に記載している。

しかし、その下の説明文で、「支給要件に該当することについて個別に市町村の認定を受けする必要があります」としているとおりに、人数が多いからと言って支給要件を満たさない

⁸ 原則として外国人登録をしていれば日本に住所があると認められる。

⁹ 「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律における外国人に係る事務の取扱いについて」(雇児発0331第21号)(平成22年3月31日)

¹⁰ 『毎日新聞』、『読売新聞』、『産経新聞』(2010.4.24)

と一概に判断することはできないはずであり、本来は、あくまで一人一人について要件を満たしているかどうかを確認すべきものと考えられる。

(3) 支給実績

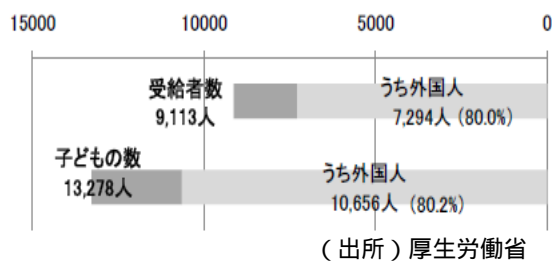
9 月末に発表された平成 22 年 6 月の子ども手当の支給状況は、次のようになっている。

受給者全体

- ・ 受給者数 9,315,183 人
うち外国人 162,922 人 (1.74%)

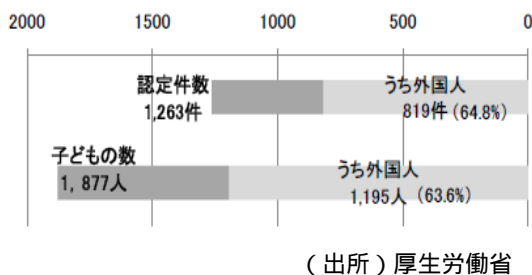
- ・ 子どもの数 15,316,214 人
うち外国人 249,902 人 (1.63%)

のうち海外に居住する子どもを養育している受給者と子どもの数



海外に居住する子どもへの支給の認定 件数、人数 (平成 22 年 6 月末)

子ども手当の制度創設によって新たに受給資格が生じた人からの申請についての認定



来年度以降の子ども手当制度においては、子どもに住所要件を課す方向で検討されている。また、子どもに住所要件を課すと外国に居住する日本人の子どもが給付を受けられなくなるため、留学している場合は例外規定を

検討すると報道されている¹¹。

4 児童養護施設等に入所している子どもへの支給

(1) なぜ支給されない場合があるのか

既述のとおり、平成 22 年度の子ども手当においては、子どもを監護し、生計を同じくする父母等に手当を支給するという児童手当制度の支給要件を踏襲しており、児童手当の支給対象となっていなかった児童養護施設に入所している親のいない子ども等には支給されない。

ただし、児童養護施設などに入所している子どもでも、親が監護要件等を満たしている場合もあり、手当を受給しているケースもある。身寄りのない子どもあるいは児童虐待などの理由で強制入所した子どもについては、手当が支給されない。

児童養護施設の施設長あるいは里親が支給対象となるのではないかと指摘があったが、入所している子どもの養育費は公費による措置費で賄われており、施設長等は生計を維持¹²しておらず、支給要件を満たさない。また、仮に施設長等に支給した場合においても、施設長等には子どもの財産管理権がない。あるいは、子どもへの直接給付とし口座に振り込むなどした場合、財産管理権を持っている親が使ってしまうということが考えられる。

(2) 安心こども基金による支給

児童養護施設に入所している子どもへの支給を求める意見が強かったことから、政府は、

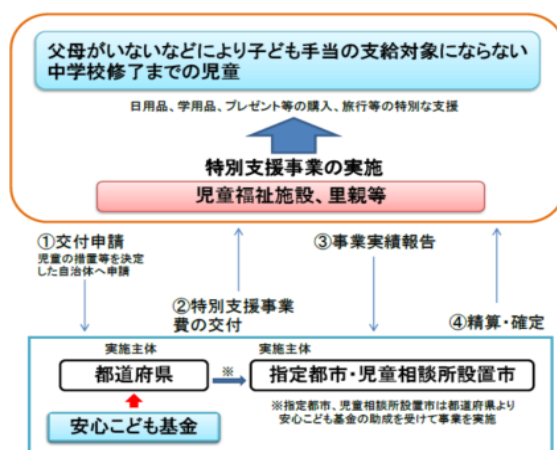
¹¹ 『毎日新聞』(2010.10.16)

¹² 親でない養育者の場合の子ども手当の支給要件は、監護と生計維持となる。生計維持とは、児童の生計費の大半を支出していることをいう。児童自身に支給される公的給付のように児童の所有に属する金銭又は児童の養育費に充てるための送金が児童の生計費の主な部分を占めている場合には、養育者がその児童について生計を維持するものとは認められない。

安心子ども基金¹³による「平成 22 年度における施設入所児童等への特別支援事業」として手当相当の給付を行うこととした。

特別支援事業においては、施設長等が子ども手当の対象にならない児童について、その児童を措置した自治体に対して申請を行い、特別支援事業費の交付を受ける。事業費は、対象児童に係る日用品の購入、会食、旅行などの経費に充てることとされており、現金を給付することはできない。また、単年度事業であり、今年度中に使い切らない場合、返還しなくてはならない。

(図 9)平成 22 年度における施設入所児童等への特別支援事業の概要



(出所)厚生労働省

この事業の対象は子ども手当の支給対象とされない児童であり、親が子ども手当を受給している場合、対象とはならない。同じ施設の中でもこの事業の対象となる児童とならない児童が混在することになっている。このため、施設においては、対象児童のみを特別待遇することになることから、対象にならない児童の気持ちを考え対応に苦慮していると伝

えられている。また、子ども手当には用途制限がない一方で、この事業では将来に備えて貯金することができないなど用途が制限されていることについて批判がある¹⁴。

用途制限に関し、大阪府の橋下知事は、地域主権の観点から、「よりよい制度設計のために、サービスを受ける住民の側の合理性・現場の声を尊重すべき」として、「金銭給付が不可能なら、せめて国債などの債券購入を認めることはできないのか」、「保護者のいない入所児童のことを考えれば、物品購入や趣味・旅行・会食のみに消費（乳幼児については消費も不可能）しても自立支援的な効果は疑問。預貯金を認めてはどうか」と主張している¹⁵。

来年度以降の子ども手当を児童養護施設等に入所する児童に支給しようとする場合、親権との関係など立法技術的な困難も想定される。どのように支給を可能とするのが注目される。

おわりに

平成 22 年度子ども手当支給法は、題名にあるとおり、一年度限りの単年度法である。同法は、児童手当法の仕組みを利用して子ども手当を支給する形になっており、児童手当法は廃止されていない。仮に平成 23 年 4 月までに新たな法律が制定されなければ、平成 23 年度においては従来の児童手当が支給されることになる。来年度以降の制度がどのようなものになるのか、その結論が待たれる。(本稿は平成 22 年 10 月時点の情報に基づいて執筆したものである。)

¹³ 正式には「子育て支援対策臨時特例交付金」。保育所の緊急整備など子育て支援体制を整備するため平成 20 年度第 2 次補正予算において措置され、都道府県に交付された。都道府県が基金を造成し、事業を実施している。

¹⁴ 『大分合同新聞(インターネット版)』(2010.5.31)

¹⁵ 第 7 回地域主権戦略会議(平成 22 年 10 月 7 日)橋下議員提出資料

【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。

- ・鎌倉治子「調査と情報第 678 号 諸外国の給付付き税額控除の概要」国立国会図書館（2010.4.22）
- ・北明美「日本の児童手当制度の展開と変質」『大原社会問題研究所雑誌 No.524』法政大学出版局（2003.7）
- ・児童手当制度研究会『四訂 児童手当法の解説』中央法規出版（2007）

RESEARCH BUREAU 論究 第7号

平成22年12月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8981 東京都千代田区永田町2-2-1

衆議院第一議員会館内

T E L 03 (3581) 6664

本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡を願います。