

ガバナンス研究

 no. **22** 2026

ひとり親家庭等を支援する……………大山 典宏 1
 フードパントリーの運営実態調査：
 フードバンク実態調査との比較

日本のカウンターインテリジェンス：…小林 良樹 33
 いわゆる「スパイ防止法」をめぐる
 議論における論点の整理

マレーシアとケニアにおける……………笹岡 雄一 67
 BRIとコネクティビティ

【研究ノート】
 アバター社会実装ガイドラインに……………湯淺 壘道 99
 関する解説

ひとり親家庭等を支援するフードパントリーの運営実態調査：フードバンク実態調査との比較

大山 典宏

1. はじめに

本研究は、ひとり親世帯に継続的に食品支援を行う埼玉県内のフードパントリーの運営実態を明らかにし、フードパントリーとの比較を通じて特性と課題を解明することを目的とする。

従来の食品支援活動においては、ファシリテーターやフードバンクなど、食品の寄附者と直接支援組織との間の需給調整や物流のアレンジメントなどのサービスを提供する「中間支援組織」を中心に政策の推進が進められてきた。これに対して、本研究は「直接支援組織」の実態を把握していこうというものである。直接支援組織とは、フードバンク、食品寄附者等から直接寄附された食品を受け取り、食品を小分けにするなどして最終受益者に提供するフードパントリー等を指す。本稿では、記述の簡潔化を図るため、以降は、固有名詞を除いてフードパントリーはFP、フードバンクはFBとそれぞれ略記する。

2001年、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」は、食品ロスの削減や原材料の再生利用等の促進を目的として策定された。同法の成立を契機に、食品関連事業者、関係府省庁、地方自治体、消費者が協力して食品ロス削減に向けた取組を機運が生まれた（川野2016）。

2019年に制定された「食品ロスの削減の推進に関する法律」（令和元年法律第十九号）では、その前文で、食品ロスを削減していくためには、「まだ食べ

ることができる食品については、廃棄することなく、貧困、災害等によりできるだけ食品として活用するようにしていくことが重要」とされた。法律の成立後、農林水産省を中心に、FBやFPなどの食品支援活動の支援に向けた活動が活発化している（杉田2020）。

2023年以降の食品寄附に係る様々な検討においては、食品寄附に係る課題として、食品寄附のサプライチェーンに関わる各主体の情報が不足していることや、一定の規律の中で、信頼性・透明性・継続性を高めるための基準や枠組みの整備・FB等中間事業者の底上げの必要性などが指摘された。同年12月に関係省庁において取りまとめた「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ」（以下、「パッケージ」という。）では、未利用食品等の提供の促進を図るため、「一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者（寄附者、仲介事業者（FB、FP等））を認定する仕組みなどにより特定するための食品寄附に関するガイドラインを官民で作成し、食品寄附への社会的信頼を高める。」とされた。これを受けて、官民からなる「食品寄附等に関する官民協議会」が設置され、その検討結果を、幅広い食品寄附関係者向けのガイドラインとして取りまとめ、認証制度の導入につなげようとする動きがある。

ガイドラインによれば、食品寄附の意義は、経済面、環境面、福祉面の3点から説明される（食品寄附に関する官民協議会2025）。経済面とは、廃棄されている未利用食品をそのまま食品として有効利用することで、国富の流出を防止することができるとともに、我が国の食料自給率の向上に資することである。環境面とは、食品ロス量によって発生する温室効果ガス排出量を食品寄附によって削減することで、CO2排出量を抑制し温室効果ガス削減による環境に対する負荷の減少に寄与することである。このような経済面、環境面の視点に対して、本研究は第三の福祉面の視点から調査研究を進めていく。

日本における子どもの貧困率は2021年時点で11.5%であり、特にひとり親世帯の貧困率は44.5%と高い水準にある¹⁾。この状況は、OECD加盟国の中でも最悪レベルであり、ひとり親世帯、特に母子世帯の経済的困窮は深刻な社会問

題となっている。2013年に子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定され、2014年には子供の貧困対策に関する大綱が策定されるなど、国レベルでの対策が進められてきた（湯澤2015）。しかし、公的制度による支援には限界があり、民間による支援活動の重要性が増している。

こうした状況の中で、社会福祉政策の文脈から、こども食堂に代表される食品支援活動が注目を集めるようになってきている。それに付随して、同じく食品寄附をもとにしたFBやFPの活動にも言及がなされるようになってきた（小島他2022、田中2023）。FBは、食品企業等から品質に問題のない余剰食品の寄附を受け、福祉施設や生活困窮者支援団体等に無償で提供する活動であり、欧米では1960年代から展開されてきた。日本では2000年代から本格的に活動が始まり、2016年以降急速に拡大している。一方、FPは、地域において定期的に食品を配布する活動であり、より地域密着型の支援形態として位置づけられる。

特に新型コロナウイルス感染症の拡大は、ひとり親世帯の生活をさらに困窮させた。非正規雇用の割合が高いひとり親は、仕事の減少や失業により収入が大幅に減少し、食品を十分に購入できない状況に陥る世帯が増加した。こうした緊急事態において、民間団体は迅速に対応し、ひとり親世帯への食品支援を展開してきた（松月他2022、清水2024）。

本研究で調査対象とした埼玉FPネットワーク（以下、「SFPPN」という。）は、2019年に設立された。子育て応援FPは、ひとり親などの経済的困難を抱える者に生活に必要な食材などを提供する取り組みである。「必要とする子どもたちに届かない」というジレンマを感じる子ども食堂の運営者らによって発案されたこの取り組みは、関東圏を中心として、近年、急速に広がっていった（大山2020）。

¹⁾ 子どもの貧困率については、国民生活基礎調査に基づいた数値である。前回調査時である2018年時点よりも改善傾向にある。しかし、2019年時点の全国家計構造調査に基づく貧困率では、子どもが8.3%、ひとり親が57.0%であり、前回調査時点である2016年よりも貧困率は上昇している（こども家庭庁支援局家庭福祉課2025）。

2025年8月時点で29市町75団体が加入し、約4,000世帯のひとり親世帯等に支援を行っている。埼玉県内のひとり親世帯は約45,000世帯であり²⁾、その1割弱がSFPNによる支援を受けていることになる。この規模は、都道府県レベルでのネットワーク型支援体制としては全国的にも稀有な事例といえる。

従来の食品支援活動は、個々の団体による取り組みか、市区町村レベルでのネットワーク化が主流であった。しかし、SFPNは都道府県域という広域において、独自の物流ネットワークと新規FPの立ち上げ支援を通じて、短期間で持続可能な支援体制を構築している。

SFPNの独自性は、FBとは異なり、最終受益者へのサービス提供から組織を立ち上げてきたという点にある。その特性を確認することは、食品寄附者、最終受益者という関係性をとらえなおすうえで、新たな視点を提供しうる。

2. 先行研究

(1) FB活動に関する国際的研究動向

FB活動は、1960年代にアメリカで始まり、現在では世界各国に広がっている。Poppendieck (1998) は、アメリカにおけるFBの発展過程を分析し、緊急支援として始まった活動が、社会福祉システムの恒久的な一部となっていく過程を批判的に検討した。彼女は、FBが貧困問題の根本的解決ではなく、むしろ貧困を「管理」する装置として機能している可能性を指摘した。

Riches (1997; 2002) は、カナダにおけるFBの拡大を分析し、福祉国家の後退とFBの拡大が並行して進んでいることを指摘した。彼は、FBが「食品への権利」を確保する制度ではなく、あくまで慈善活動であることの問題性を論じ、公的責任の重要性を強調した。

ヨーロッパにおいては、Lambie-Mumford et al. (2014) がイギリスのFBの

²⁾ 2020 (令和2) 年国勢調査による。埼玉県、さいたま市、川口市の母子家庭の合計は39,921人 (他の世帯員もいる場合は55,209人)、父子家庭の合計は5,491人 (同9,748人、ひとり親の合計は45,412人 (同64,957人) である。

急速な拡大を分析し、緊縮財政政策との関連を明らかにした。Caraher & Cavicchi (2014) は、FBが食品ロス対策と貧困対策という二重の目的を持つことの複雑性を指摘した。

これらの国際的研究は、FBが社会福祉政策の文脈において両義的な位置を占めることを示している。すなわち、政府が本来行うべき公的責任を覆い隠すものとしてFB活動がその役割を果たしているとの指摘である。また、FB活動は食品ロス対策と貧困対策という二つの側面を持つことは、政策評価を難しくしている。食品ロス対策の視点からは食品寄附者が安心・安全に寄附ができる環境を整えることが求められる。一方で、貧困対策の視点からは、生活困窮者に対して必要な食品が提供されているか否かが評価されなければならない。

(2) 日本におけるFB研究の展開

日本におけるFB活動は、2000年にセカンドハーベスト・ジャパンが設立されたことを契機として本格化した。初期の研究は、活動の紹介や啓発を目的としたものが中心であった。佐藤他 (2018) は、日本を含む各国のFB活動を包括的に分析し、各国の制度的背景や文化的文脈の違いを明らかにした。日本の特徴として、税制優遇等の政策的支援が乏しい中で、民間の自主的努力により活動が拡大してきたことを指摘している。小林 (2020) は、食品ロス削減の観点からFB活動を分析し、経済的価値と社会的価値の両面を評価した。彼の試算によれば、FBによる食品廃棄削減効果は年間数千トンに達し、環境負荷軽減にも貢献している。

流通経済研究所 (2020) は、農林水産省の委託を受けてFB実態調査を実施した。この調査は、116団体を対象とした包括的な調査であり、組織属性、食品取扱量、運営体制、課題等を明らかにした。調査結果によれば、FBの60%がNPO法人であり、20%が任意団体である。活動開始時期は2016年以降が53%を占め、近年急速に増加していることが確認された。食品取扱量は年間2,850トン (2018年) であり、対前年比127%と拡大傾向にあることを明らかにした。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2025）は消費者庁の委託を受けて、諸外国の政策動向やこども食堂などの直接支援組織まで広げた包括的な調査を実施した。未利用食品約60万トンに対し、FBの取扱量は10,449トンとなっている（2022年）。寄附は常温品が中心であり、生鮮・冷蔵品の寄附は進展していない。課題として、法的リスク、ブランド毀損、物流負担が指摘される。こども食堂は全国で9,132箇所が増加しているが、法人格を取得していない団体が多数を占める。寄附規模は現状の10倍が必要であり、制度整備とネットワーク強化が急務であるとしている。

（3）先行研究の限界性と本研究の貢献

先行研究の検討から、以下のギャップが明らかになった。第一に、FBに関する研究は蓄積されつつあるが、FPに焦点を当てた実証研究は限られている。特に、FBとFPの機能分化や連携の在り方を検討する際には、中間支援組織だけでなく、直接支援組織に特有の課題や特性を把握する必要がある。

第二に、全国調査による概況把握が中心であり、都道府県域でのネットワーク型支援体制に焦点を当てた研究は見当たらない。具体的な政策の立案・実施にあたっては、国、都道府県、市町村がそれぞれの単位で施策を進めていくことが求められる。この点で、マクロ・レベルだけでなく、メゾ・レベルの実態把握を行うことに価値がある。

本研究は、これらのギャップを埋めるために、以下の貢献を目指す。理論的には、FBとFPの組織的特性の違いを明らかにし、地域における多層的支援体制の理論枠組みを提示する。方法論的には、県域ネットワークに参加する団体を対象とした全数調査により、包括的なデータを収集する。

3. 研究方法

（1）研究デザイン

本研究は、横断的記述研究デザインを採用した。埼玉FPネットワーク

(SFPN) に所属するFP運営団体を対象に、質問紙調査を実施し、その運営実態を把握した。調査票は、公益財団法人流通経済研究所が実施したFB実態調査(2020年)に準じたものとし、FBとFPの比較を試みた。

(2) 調査対象とサンプリング

調査対象は、SFPN所属のFP運営団体全数である。調査実施時点(令和5年度)において、SFPNには71団体が所属していたが、調査への協力が得られたのは49団体であった(回収率69.0%)。全数調査を目指したため、サンプリングは実施していない。

なお、比較対象としたFB実態調査は、2019年時点で活動が確認された全国のFB団体142団体を対象とし、116団体から回答を得ている(回収率81.7%)。

(3) 測定項目

質問紙調査の測定項目は、以下の通りである。

- ① 組織属性：法人格、所在地、活動開始時期、スタッフ総数、利用人数、利用者のうち成人の数
- ② 食品取扱状況：提供食品の受取基準、取扱品目、他事業の実施、使用しているSNS、食品提供者³⁾の種別、利用者の種別、食品の受け取り方法、保管設備の保有状況、食品の輸送手段
- ③ 関係者間のルールづくり：食品提供者との契約書・合意書の締結状況、利用者登録証の発行状況、利用者登録証の内容、利用者について把握している情報
- ④ 品質衛生管理：品質衛生管理として実施しているもの
- ⑤ 食品取扱情報の記録・管理：食品取扱情報の追跡の可否、食品取扱の記録

³⁾ 農林水産省から消費者庁への移管に伴い、ガイドライン等の公文書では「食品提供者」を「食品寄附者」に表記が改められた。今回の調査設計は表記変更前のため調査項目に「食品提供者」を使用している。内容は同一のものである。

情報、食品取扱情報の記録方法、食品の取扱記録の1年以上の保存実施の有無、責任者による確認

- ⑥ 運営課題と今後の展望：食品取扱量の拡大意向の有無、食品取扱量の拡大に向けたこれまでの取組、運営上の課題、行政に期待すること
- ⑦ 手引きの認知と活用：農林水産省「FB活動における食品の取扱い等に関する手引き」の認知度と活用度⁴⁾

(4) データ収集

データ収集は、2024年9月25日から11月30日にかけて実施した。SFPNの協力を得て、FP運営団体に質問紙を配布し、オンラインでの回答を求めた。調査期間は約2か月間であった。FB実態調査のデータは、公開されている報告書から入手した。

(5) 分析方法

分析は、記述統計を中心にFPとFBの比較に着目し、該当する項目について割合の差を検討した。統計的検定は実施していないため、差の統計的有意性については言及しない。

(6) 倫理的配慮

明治大学研究者行動規範等に則って研究を実施した。また、本調査での調査および調査結果の公表は、前所属である高千穂大学研究倫理審査会の承認（承認日：2023年10月23日）を得ている。申請者はSFPNの顧問として2019年の設立時から活動に参加しており、調査も同団体の協力を得て実施した。調査の実施前に、SFPNの総会及び役員会で概要を説明した。調査対象者には、調査の

⁴⁾ 他事業の実施、使用しているSNS、食品の受け取り方法、運営課題、行政に期待することは複数回答を選択可能とした。

目的、データの使用方法、プライバシーの保護、参加の任意性について文書で説明し、回答をもって同意とみなした。収集したデータは匿名化し、個別団体が特定されないよう配慮した。

本研究に関し、研究代表者は調査対象となるNPOの顧問を務めているが、調査協力に対する謝金以外の金銭の授受はなく、顧問料その他の経済的利益も存在しない。したがって、本研究において開示すべき利益相反は存在しない。

なお、調査票は、2020年に公益財団法人流通経済研究所が行った「FBの活動状況」に関するアンケートで使用したものとほぼ同じ設問を採用している。調査票の利用にあたり同研究所に使用の許諾を得ている。

4. 研究結果

(1) 組織の属性

①法人格

FPの法人格について、法人格のない団体が69.4%（49団体中34団体）と大多数を占め、NPO法人が20.4%（10団体）、その他法人（社会福祉法人、学校法人）が10.1%（5団体）であった。FBでは、NPO法人が52%（116団体中70団体）、任意団体が20%（23団体）、社会福祉法人が8%（10団体）、その他法人⁵⁾が12%（13団体）であった。

FPはFBと比較して、法人格のある団体の割合が低くなっている。

②所在地

FPの所在地は、さいたま市（6団体）、加須市（5団体）、川口市（4団体）、所沢市（4団体）が多かった。埼玉県内でも、FPが所在しない市町村が存在することが指摘されている。FBは44都道府県に存在し、関東が37団体（32%）と最も多く、都道府県別では東京都（9団体）、北海道（9団体）、神奈川県（8

⁵⁾ その他法人とは、一般社団法人、生活協同組合、自治体などである。

団体)の順であった。

③活動開始時期

FPの活動開始時期は、2007年以前が6団体、2008年～2015年が5団体、2016年以降が38団体(77.6%)であった。2016年以降の活動開始団体が全体の約8割を占めており、近年急速に増加していることがわかる。

FBでも同様の傾向が見られ、2007年以前が6団体、2008年～2015年が49団体である。2016年以降が61団体と全体の53%であり、FPほどではないにしろ、近年、増加傾向にある。

④スタッフ総数

FPのスタッフ総数は、5人以下が38.8%(19団体)、6～10人が20.4%(10団体)、11～20人が22.4%(11団体)、21人以上が18.3%(9団体)であった。

FBでは、5人以下が32%(35団体)、6～10人が29%(31団体)、11～20人が29%(32団体)、21人以上が10%(10団体)であった。

⑤提供食品の受取基準

FPが提供食品を受け取る際の賞味期限基準は、「直近のFP開催日を基準日として、賞味期限が1週間以内であっても賞味期限までの日数が残っているもの」が28.6%と最も多く、「受取日を基準日として、賞味期限が1週間以内であっても賞味期限までの日数が残っているもの」が20.4%で、合わせて約半数を占めた。

FBでは、「賞味期限が1か月以上残っているもの」が51%と最も多く、「賞味期限が1週間以内であっても賞味期限までの日数が残っているもの」は19%であった。

⑥取扱品目

FPで扱われている品目は、「常温加工食品（ドライ）」と「農産物・米」が100.0%、「冷凍加工食品（フローズン）」が75.5%、「冷蔵加工食品（チルド）」が67.3%、「パン・弁当・惣菜」が59.2%、「水産物・畜産物」が26.5%であった。

FBでは、「常温加工食品（ドライ）」が99%、「農産物・米」が81%、「パン・弁当・惣菜」が51%、「冷凍加工食品（フローズン）」が42%、「冷蔵加工食品（チルド）」が45%、「水産物・畜産物」が22%であった。

両者とも常温加工食品の取扱率が高いが、FPでは冷凍食品・冷蔵食品の取扱率が20から30ポイント高くなっている。

⑦他事業の実施

FPで実施している他事業は、「子ども食堂」が44.9%と最も多く、「学習支援」が40.8%、「生活相談」が36.7%、「屋内体験活動」が20.4%、「屋外体験活動」が16.3%であった。このほか、「心理相談」が10.2%、「医療相談」が4.1%、「就労相談」が4.1%と専門的な相談援助活動を行っている団体も一部ではあった。他事業を実施していない団体は20.4%であった。なお、FBでは他事業の実施状況は調査しておらず、詳細は不明である。

（2）食品取扱状況

①利用人数及び食品取扱量

FPの利用人数は、50名以下が4団体、51～100名が8団体、101～200名が18団体、201～300名が10団体、301名以上の団体が9団体である。101～200名の団体が最も多く、約4割を占めている。利用人数のうち18歳以上の大人の数がある割合は、31～40%が30団体（約60%）と最も多く、41～50%が15団体（約30%）であった。これは、利用世帯の多くが親1名と子ども複数という家族構成であることを反映している。

FBでは、個別の利用人数は示されていないが、2018年の食品取扱量が2,850

トン、1団体当たり34トンであった。1団体あたりの取扱量は、10トン以下が44団体（53%）、10トン超～50トン以下が24団体（29%）、50トン超～100トン以下が6団体（7%）、100トン超が9団体（11%）であった。

FBは主に施設や団体に食品を提供し、そこから個人に配分されるという間接的な支援形態をとることが多い。一方、FPは個人・世帯に直接食品を提供する直接支援である点で異なる。FPとFBでは食品の配分方法が異なるため、単純な比較は困難である。

なお、SFPNは年間取扱量が2024年度は180トン超となっており、統計上は最も大規模なFBの年間取扱量に並ぶ。

②食品提供者の種別

FPへの食品提供者を業種別に見ると、農家65.3%、生活協同組合46.9%、小売業42.9%、製造業34.7%の順に提供を受けている割合が高かった。また、関連団体等からの食品提供者をみると、他のFB91.8%、フードドライブ85.7%、福祉諸団体61.2%、地方公共団体42.9%の順になっており、食品生産・加工業者以外からの提供の割合も大きくなっている。

FBでは、農家78%、製造業者72%、小売業者63%、生協49%、卸売業者47%の順であった。関連団体等からは、他のFB72%、フードドライブ89%、企業備蓄品14%、福祉諸団体5%の順になっており、FPと同様の傾向がみとれる。

③食品受取者の種別

FPの食品受取者を種別に見ると、「児童扶養手当の利用者」が98.0%、「ひとり親家庭医療費助成の利用者」が89.8%、「児童手当・ひとり親家庭医療費助成の手続き中の者」69.3%の順に割合が高かった。

一方で、「生活困窮者（生活保護の利用者を除く）」が53.1%、「児童扶養手当・ひとり親医療費助成に該当しないが、それに準じるもの」が51.0%、「以前か

らの利用者で児童扶養手当等の制度から外れた者」が34.7%と、約半数の団体で制度の枠外にある者も対象にしていた。生活保護の利用者は38.8%であり、判断が割れている。

児童扶養手当は、ひとり親世帯が利用する代表的な手当であり、これを利用していることを利用要件としている団体がほとんどである。この結果は、FPがひとり親世帯に特化した支援を行っていることを明確に示している。

FBの受取先は、「子ども食堂」が84%、「生活困窮者支援団体」が71%、「地方公共団体・社会福祉協議会等」71%、「児童養護施設」66%、「他のFB団体／FB全国組織」60%など、多様である。「個人支援」も78%となっているものの、団体への提供が中心であることがみてとれる。

④食品の受け取り方法

FPにおける食品の受け取り方法は、「一括配布方式（事前に袋詰めしたものを渡す）」が61.2%、「ピックアップ方式（制限数の範囲で利用者が必要なものを取っていく）」が57.1%、「配送方式（自宅等に届ける）」が28.8%であった。

一方、FBの取扱方法は、「在庫型（FBが倉庫を持ち、食品提供者から受け入れた食品を在庫し、食品受取先へ配送する方法）」が79%、「クロスドッキング型（FBが提供された食品を拠点に受け入れ、集約・仕分けし、食品受取先がそこまで引き取りにくる方法）」が49%、「引取・配送型（FBが、食品提供者に出向いて食品を受け取り、食品受取先へ配送する方法）」が30%、「仲介型（FBは、食品提供数と食品受取先の受取数の調整・連絡等の業務に特化し、食品受取先が食品提供者まで引き取りに出向く方法）」が21%であった。

一括配布方式は、事前に食品を袋詰めしておくことで配布作業を効率化できる利点がある。ピックアップ方式は、利用者が自分で必要なものを選べるため、ニーズに合った支援が可能となる。両者はFP運営者側が個別の利用者宅に配送する労力がないという利点がある。一方で、配送方式は、小さな子どもがいたり、仕事や病気などの都合があったりして会場まで来ることが困難な世帯に

も支援が届く利点がある。

⑤保管設備の保有状況

FPの保管設備保有状況は、「常温食品の保管設備（常時利用可能）」が87.8%、「冷凍食品の保管設備（常時利用可能）」が75.5%、「冷蔵・チルド食品の保管設備（常時利用可能）」が65.3%であった。一時利用のみの保管設備を保有している団体は約10%であった。これに対し、FBでは、「常温食品の保管設備」が92%、「冷凍食品の保管設備」が47%、「冷蔵・チルド食品の保管設備」が50%であった。FPの方がFBよりも冷凍・冷蔵設備の保有率が高いことが注目される。

⑥食品の輸送手段

FPにおける食品の輸送手段は、3温度帯（常温、冷蔵・チルド、冷凍）とも「スタッフの個人車両」が最も多く、常温食品83.7%、冷蔵・チルド食品57.1%、冷凍食品61.2%であった。団体所有車両での輸送は、常温食品16.3%、冷蔵・チルド食品14.3%、冷凍食品16.3%であった。

FBにおける食品の輸送手段も3温度帯とも「スタッフの個人車両」が最も多く、常温食品74%、冷蔵・チルド食品29%、冷凍食品29%であった。団体所有車両での輸送は、常温食品55%、冷蔵・チルド食品18%、冷凍食品17%であった。

（3）関係者間のルールづくり・オペレーションの状況

①食品提供者との契約書・合意書の締結状況

FPでは、「すべての食品提供者との間で契約書・合意書を交わしている」団体は20.4%、「一部の食品提供者との間で交わしている」団体は79.6%で、「交わしていない」と回答した団体はなかった。これに対して、FBでは、「すべての食品提供者との間で契約書・合意書を交わしている」団体は40%、「一部の

食品提供者との間で交わしている」団体は54%、「交わしていない」団体は6%であった。

②利用者登録証の発行状況

FPにおいて、「すべての利用者に登録証を発行している（登録証がなければ利用不可）」団体は57.1%、「発行していない」団体は38.8%、「一部の利用者に発行している」団体は4.1%であった。

FBでは、利用者登録証の発行状況及び内容、利用者について把握している情報は調査していない。これは、FBは中間支援組織であり、食品の受取者は企業と個人の両方が含まれるからである。

③利用者登録証の内容

利用者登録証を発行している団体において、登録証に記載されている内容は、「転売の禁止または制限に関する事項」が90.0%、「提供食品の品質に関わる責任の所在（免責事項）」及び「提供食品に係る事故発生時の対応」が80.0%、「利用条件」が66.7%であった。一方、「登録証の有効期間」を記載している団体は10%であった。

④利用者について把握している情報

FPが利用者について把握している情報は、「利用世帯の人員数（大人の数、子どもの数）」が95.9%、「利用世帯の年齢構成」が85.7%、「受け取り方法の希望」が51.0%であった。一方、「アレルギーに関する事項」は20.4%であった。

（４）品質衛生管理の実施状況

FPが品質衛生管理として実施していることは、「保存する食品の種類に応じた温度管理」が77.6%、「定期的な清掃、害虫の侵入防止策の実施」が75.5%、「食品を床に直置きしない等」が73.5%、「提供食品の受取時および配送時の安全

性確認（包装破損チェック等）」が69.4%、「食品保管施設への関係者以外の立ち入り禁止」が55.1%であった。これらの項目の実施率が高くなっている一方、「食品取扱者の体調チェック等」が30.6%、「団体の実情にマッチした手順書の作成」が12.2%「食品衛生に関する研修等の定期実施（受講を含む）」が22.4%と実施率が低くなっている。

FBでは、温度管理や清掃、食品の直置き等は60～90%でFPと同水準か、それを上回っている。また、「食品取扱者の体調チェック等」が42%、「団体の実情にマッチした手順書の作成」が47%、「食品衛生に関する研修等の定期実施（受講を含む）」が40%と、FPと比較して実施率が高くなっている。

（５）食品取扱情報の記録・管理

①食品取扱情報の追跡の可否

FPの73.5%が、食品の取扱い記録を作成・保存しており、食品の追跡ができる。しかし、26.5%は記録を作成・保存しておらず、食品の追跡ができない。一方で、FBの82%が記録の作成・保存をしており、追跡不可は18%に留まる。

②食品取扱の記録情報

FPが記録している情報は、「利用者の名簿」が90.5%、「受け取り・受け渡し年月日」が81.0%と高い。「利用者への引き渡し場所」（64.3%）、「商品名称」（57.1%）、「食品提供者の名称」（57.1%）、「入出荷数量」（52.4%）、「消費期限・賞味期限」（50.0%）、「食品の提供を受けた場所」（38.1%）については30～60%の団体で記録している。しかし、「保存の方法」（26.2%）、「加熱を要するか等、安全性に重要な影響を及ぼす事項」及び「提供食品受取時の品温」（19.0%）、「重量」（14.3%）「アレルゲン」（4.8%）を記録している割合は30%未満である。

これに対して、FBは「食品受取先の名簿」（97%）、「受け取り・受け渡し年月日」（88%・90%）、「食品取引者への引き渡し場所」（72%）、「商品名称」（84%）、

「食品提供者の名称」(85%)、「入出荷数量」(90%)、「消費期限・賞味期限」(89%)、「食品の提供を受けた場所」(72%)と、いずれの数値も70%以上になっている。また、「加熱を要するか等、安全性に重要な影響を及ぼす事項」(34%)、「アレルギー」(30%)、「提供食品受取時の品温」(30%)、「保存の方法」(55%)、「重量」(91%)といずれの数値も30%を超えており、相対的に高い。

③食品取扱情報の記録方法

FPの情報記録方法は、「Excel」が55.0%と最も多く、「管理台帳（紙）」が27.5%であった。「データ管理システム」を使用している団体は7.5%であった。その他の方法として、「ノートにメモ等の手書き」、「メモアプリに写真保存」、「Word」、「Googleスプレッドシート」等が挙げられた。FBでは「Excel」が71%、「管理台帳（紙）」が62%、「データ管理システム」が16%であった。

④食品の取扱記録の1年以上の保存実施の有無

FPでは、「食品の取扱記録を1年以上保存している」としたのは67.5%であった。これに対して、FBでは99.0%が保存している。

⑤責任者による確認

FPでは、食品取扱情報の記録、保存、関係先への情報伝達について、責任者が定期的に確認を行っているのは59.5%であった。これに対して、FBでは85.0%が定期的に確認を行っている。

(6) 食品取扱量の拡大に向けた取組と今後の課題

①食品取扱量の拡大意向の有無

FPでは、食品取扱量の拡大意向をもっているのは、81.1%であった。FBでは85%であり、ほぼ同傾向といえる。

②食品取扱量の拡大に向けたこれまでの取組

FPでは「食品提供者への活動報告の実施」が67.3%と最も多く、「他のFBとの連携による食品融通の拡大」(46.9%)と「HPやSNSでのPRなど」(42.9%)が続いた。あまり取り組まれていないものとしては、「食品関連事業者への自治体との同行訪問による協力要請」(8.2%)、「食品提供者への税制の優遇措置についての伝達」(4.1%)、「食品取扱情報の記録・管理の強化」(2.0%)、「食品関連事業者向けの説明会の開催」(2.0%)が挙げられる。

FBでは「HPやSNSでのPRなど」が86%と最も多く、「食品提供者への活動報告の実施」(75%)、「食品関連事業者への直接訪問による協力要請」(73%)、「市民団体、行政、学校、各種イベントなどでの講演」(72%)が続いた。あまり取り組まれていないものとしては、「食品関連事業者への自治体との同行訪問による協力要請」(22%)、「食品関連事業者向けの説明会の開催」(15%)が挙げられる。

③運営上の課題

FPの運営上の課題として、回答率が高いのは、「予算（活動費）の不足」が67.3%、「人員の不足」(59.2%)と「食品を保管する倉庫や冷蔵・冷凍庫、運搬する車の不足」(55.1%)、「提供される食品の量の不足」(53.1%)が続いた。一方、「利用者への広報等の不足」、「提供元や受入先との調整が煩雑」、「提供された食品の配分調整が煩雑」、「食品の取扱いに関する知識の不足」は、回答率が20%未満であった。

FBでは、活動拡大の阻害要因として、「人手の不足」(82%)、「予算（活動費）の不足」(79%)、「食品を保管する倉庫や冷蔵・冷凍庫、運搬する車の不足」(72%)、「提供される食品の量の不足」(69%)であり、FPと同様の傾向である。

④行政に期待すること

FPが行政に期待することとして、回答率が高いのは、「食品関連業者の紹介」

(61.2%)、「FPの周知・認知向上」(59.2%)、「ひとり親家庭・生活困窮者等が行政窓口を訪ねた際のFPに関するきちんとした説明や対応」(59.2%)、「行政による独自の助成金・補助金等の充実」(57.1%)、「マッチングの仕組みづくり」(55.1%)、「行政機関内の連携強化(福祉、資源、子ども、消費者担当部署等)」(55.1%)、「FPへの資金提供(寄付)の呼びかけ」(53.1%)で、いずれも50%を超えていた。なお、FBでは具体的な数値は示されていない。

(7) 「FB活動における食品の取扱い等に関する手引き」について

農林水産省が作成した「FB活動における食品の取扱い等に関する手引き」の認知度は、FPで「知っていた」と回答したのは42.9%であった。このうち、47.6%が実務で活用している。約25%の団体が手引きを活用していることになる。これに対して、FBで「知っていた」と回答したのは67%で、このうち、87%が実務で活用している。

FPの認知度の低さは、手引きが十分に普及・活用されていないことを示している。手引きは、品質衛生管理やトレーサビリティ確保のための具体的な指針を提供しており、その活用は運営の質向上に貢献すると考えられる。手引きの周知と活用促進のため、研修会の開催や、簡易版の作成等の取組が必要である。

5. 考察

FBは中間支援組織として広域で食品を集約・保管し、一定の規律と記録のもとで多様な受け手に振り分ける機能を担う。他方、FPは直接支援組織として地域の個人・世帯に直接食品を渡し、生活状況に即した受け渡しの形を選べる機能を担う。両者は優劣の関係ではなく、性質の異なる強みを持つ。

ここでは、調査結果を受けてFPとFBの比較を整理するとともに、標準化と柔軟性、体制面や手続面で課題、複合的なサービス提供の視点からFPの現状と課題を論じる。

(1) FPとFBの機能分化

本研究の結果から、FPとFBの間に明確な機能分化が存在することが明らかになった。両者の主な違いを表にまとめると以下のようになる。

表1 FPとFBの比較

項目	FP	FB
法人格構成	任意団体69.4% NPO法人20.4%	NPO法人52% 任意団体20%
2016年以降活動開始	77.6% (38/49団体)	53% (61/116団体)
食品受取者	ひとり親世帯特化（児童扶養手当利用者98%）	生活困窮者全般（個人支援78%、子ども食堂84%、施設等）
提供食品の受取基準	賞味期限1週間以内でも受け取っている：49.0%	賞味期限1か月以上残っていることが条件：51%
取扱品目の温度帯	冷凍加工75.5%、冷蔵加工67.3%（常温・農産物は100%）	冷凍加工42%、冷蔵加工45%（常温99%、農産物81%）
保管設備の保有率	常温87.8%、冷凍75.5%、冷蔵・チルド65.3%	常温92%、冷凍47%、冷蔵・チルド50%
輸送手段	スタッフ個人車両61.2%	団体所有車55%
提供者との契約の網羅性	すべての提供者と契約20.4% 一部と契約79.6%	すべての提供者と契約40% 一部と契約54%
追跡可能性・記録保存	追跡可73.5% 1年以上保存67.5% 責任者定期確認59.5%	追跡可82% 1年以上保存99.0% 責任者定期確認85.0%
農水省の手引きの認知と活用	認知42.9%、認知者のうち活用47.6%（全体の約20%が活用）	認知67%、認知者のうち活用87%（全体の58%が活用）
他事業の併設	子ども食堂44.9%、学習支援40.8%、生活相談36.7%など	調査なし

出所：筆者作成

法人格の構成において、FPは任意団体が69.4%、NPO法人が20.4%であり、FBはNPO法人が52%、任意団体が20%であった。FPの方が任意団体による運営が多く、FBは法人格を有する団体が中心となっている傾向が見られる。活動開始時期に関しては、FPの77.6%（49団体中38団体）が2016年以降に活

動を開始しており、FBでは53%（116団体中61団体）であった。FPは比較的新しい団体が多いことが示唆される。

食品の受取対象者については、FPが児童扶養手当利用者を中心としたひとり親世帯に特化しているのに対し、FBは生活困窮者全般を対象としており、個人支援が78%、子ども食堂が84%、施設等も含まれている。

提供食品の受取基準に関しては、FPでは賞味期限が1週間以内でも受け取っている団体が49.0%である一方、FBでは賞味期限が1か月以上残っていることを条件とする団体が51%であった。FPの方が柔軟な受取基準を採用している。

取扱品目の温度帯に関しては、FPでは冷凍加工品を扱う団体が75.5%、冷蔵加工品が67.3%であり、常温品および農産物は100%であった。FBでは冷凍加工品が42%、冷蔵加工品が45%、常温品が99%、農産物が81%であり、FPの方が温度管理を必要とする食品の取扱いが多い。

保管設備の保有率については、FPでは常温設備が87.8%、冷凍設備が75.5%、冷蔵・チルド設備が65.3%であり、FBでは常温設備が92%、冷凍設備が47%、冷蔵・チルド設備が50%であった。FPの方が冷凍・冷蔵設備の整備が進んでいる。

輸送手段に関しては、FPではスタッフの個人車両を使用する団体が61.2%であり、FBでは団体所有車を使用する団体が55%であった。FPは個人の資源に依存する傾向が強い。

提供者との契約の網羅性については、FPではすべての提供者と契約している団体が20.4%、一部と契約している団体が79.6%であり、FBではすべての提供者と契約している団体が40%、一部と契約している団体が54%であった。FBの方が契約の網羅性が高い。

追跡可能性および記録保存体制に関しては、FPでは追跡可能な団体が73.5%、記録を1年以上保存している団体が67.5%、責任者による定期確認を行っている団体が59.5%であった。FBではそれぞれ82%、99.0%、85.0%であり、

管理体制が整っているのはFBである。

農林水産省の手引きの認知と活用状況については、FPでは認知している団体が42.9%であり、そのうち活用している団体が47.6%であった（全体の約20%が活用）。FBでは認知している団体が67%であり、そのうち活用している団体が87%であった（全体の58%が活用）。FBの方が制度的なガイドラインの活用が進んでいる。

最後に、他事業の併設状況については、FPでは子ども食堂を併設している団体が44.9%、学習支援が40.8%、生活相談が36.7%であった。FBについては本項目に関する調査が実施されていない。

（2）標準化と柔軟性のジレンマ

FPは標準化の点でFBに劣るが、柔軟性の点で優れている。

提供者との契約締結では、FPは「すべての提供者と契約」20.4%、「一部の提供者と契約」79.6%となっている。これに対して、FBの「すべて」40%、「一部」54%、「未締結」6%である。FPはFBに比べて「すべての提供者と契約」の割合が約半数に留まる。

記録・保存についても、FPは追跡可能73.5%、1年以上保存67.5%、責任者による定期確認59.5%にとどまり、FBの追跡可能82%、1年以上保存99.0%、責任者確認85.0%に比べると、記録・保存の体制整備も進んでいない。

さらに、農林水産省の手引きの認知はFP42.9%、認知者のうち活用47.6%（全体で約4分の1）であるのに対し、FBは認知67%、認知者活用87%であり、標準化を支える外部指針の取り込み度合いにも差がある。

これらは、FPが小規模・任意団体中心で、日々の配布や個別事情への対応を最優先せざるを得ない運営環境にあることを反映している。すなわち、可視化や文書化に割ける資源が構造的に不足しており、そのことが標準化指標の低さに結びついている。

他方、柔軟性の指標ではFPの優位性が明確である。賞味期限基準では、FP

は「開催日基準で1週間以内でも残日数があるもの」28.6%と「受取日基準で1週間以内でも残日数があるもの」20.4%の合計が約半数を占め、短い期限の食品を逃さず素早く配布する仕組みが機能している。これに対して、FBは「1か月以上残」51%が中心であり、長期保管・広域配分を前提とした設計である。

配布方法においても、FPは一括配布61.2%、ピックアップ57.1%、配送28.8%を併用し、来場が難しい世帯には配送で補うなど、生活の制約に応じた柔らかな配布が可能である。FBは在庫型79%、クロスドッキング49%、引取・配送30%、仲介21%と、物流効率を高める型が中心であり、個別世帯への配布は相対的に小さい。設備と取扱の面でも、FPは保管設備で冷凍75.5%、冷蔵・チルド65.3%を常時利用可能とし、取扱品目で冷凍75.5%、冷蔵67.3%と高く、要冷蔵・冷凍の短残日数品を直接支援に載せやすい。FBは保管設備で冷凍47%、冷蔵50%、取扱で冷凍42%、冷蔵45%であり、FPの方が「時間と温度の制約が厳しい食品」を最終段階で価値化する役割を果たしているといえる。

もっとも、この柔軟性は運営資源の脆弱さと表裏である。輸送手段では、FPは常温83.7%、冷蔵・チルド57.1%、冷凍61.2%がスタッフの個人車両に依存しており、団体所有車両は常温16.3%、冷蔵・チルド14.3%、冷凍16.3%にとどまる。FBは常温74%、冷蔵・冷凍29%が個人車両である一方、団体所有車両は常温55%など、設備が確保されている。FPは個人会員の努力で現在の体制を維持しているのが現状であり、持続可能な体制とはいえない。

FPが持つ「すぐ渡す力」を損なわずに安全性と信頼性の底上げを図るためには、負担の軽い標準化の方法を策定することが現実的である。具体的には、FP団体共通の食品受領関係の情報システムの構築、個別のFPではなく年1回のネットワーク共同監査、提供者・利用者向けの合意書・登録証テンプレートの普及などである。これらは、現場の裁量を維持したまま、説明責任の最低ラインを可視化する手段であり、FPの柔軟性と標準化の間の緊張を緩める効果が期待できる。

(3) 体制面や手続面での課題

FPの体制・手続の課題は、組織の成り立ちと成長の順序に根差している。活動開始時期では2016年以降に立ち上がった団体が約8割を占め、急増したニーズに対して「まず動く」ことを優先してきた。

その結果、規程整備、記録の体系化、責任体制の明確化、研修の定期化が後追いになっている。品質衛生管理では、温度管理77.6%、定期清掃・害虫防止75.5%、直置き回避73.5%、受取・配送時の安全性確認69.4%など、基礎的措置は高率で実施されている一方、「団体の実情に合わせた手順書作成」12.2%、「食品衛生研修の定期実施」22.4%、「取扱者の体調チェック」30.6%は低く、文書化と学習サイクルの弱さが露呈する。記録項目でも、名簿90.5%、受け渡し年月日81.0%と基本情報は押さえているが、品温19.0%、アレルゲン4.8%、加熱要否19.0%、保存方法26.2%など安全に関わる細目の記録は低率である。これは、万一の事故時の説明責任、提供者との信頼関係の維持、寄附拡大の説得力に直結するため、構造的なリスク要因とみなすべきである。

資源制約も複合的に影響する。運営課題としてFPは「予算不足」67.3%、「人員不足」59.2%、「倉庫・冷蔵冷凍庫・車両不足」55.1%、「提供量不足」53.1%を挙げており、物的・人的・量的ボトルネックが連動している。設備が乏しければ個人車両依存が強まり、継続的な温度管理や在庫管理が難しくなる。人員が少なければ記録保存や責任者確認の頻度は落ち、研修も不定期になる。提供量が不安定であれば配布計画が揺れ、標準化に投じる余力が減る。単一の改善策でこれらを解消することは困難であり、ネットワーク単位での仕組みづくりが不可欠である。

県域ネットワーク（SFPN）が担うべき役割は明確である。第一に、合意書・登録証・台帳のテンプレート提供と運用助言である。第二に、年次共同監査の仕組み化であり、簡易チェックリストを用いて外部目線を導入する。第三に、倉庫・冷蔵冷凍設備・団体所有車両の共同利用と相互融通である。第四に、食品関連事業者との広域マッチングである。第五に、短時間・反復可能な簡易研

修（手引きの要点抜粋、記録の標準化）の定期化である。とりわけ第三は、個人車両依存を緩和し、温度管理・トレーサビリティの継続性を担保する「背骨」になる。第一・第二は、最低限の可視化をネットワーク単位で担保し、事故時のリスクを団体だけに閉じ込めない枠組みをつくる。すなわち、標準化にかかる固定費はネットワークが肩代わりし、現場の柔軟運営は団体が維持するという分担が合理的である。

行政に期待される役割も具体的である。FPが行政に期待する事項として、食品関連業者の紹介61.2%、FPの周知・認知向上59.2%、窓口での適切な説明・対応59.2%、独自助成金・補助金の充実57.1%、マッチングの仕組みづくり55.1%、庁内連携強化55.1%、資金提供の呼びかけ53.1%が挙げられている。手引きの普及は必要であるが、手引きをつくれれば直ちに団体に周知徹底がなされるわけではない。助成金の使途を柔軟に設計し、体制整備に必要な費用の助成、FPが「軽い標準化」を運用できる条件づくりが政策効果を左右する。供給の安全性の確保と同様に、供給量の確保に資する施策を進めることも、現場の持続可能性に直結する。

（４）複合的なサービス提供

柔軟性と並ぶFPのもう一つの強みは、食品支援を入口として他の生活支援につなげる力である。調査では、FPは他の子どもの居場所づくりの取組と並行して実施されている。具体的には、子ども食堂44.9%、学習支援40.8%、生活相談36.7%が実施されている。さらに、心理相談10.2%、医療相談4.1%、就労相談4.1%も一部で確認された。

まったく他の事業を行っていない団体は、20.4%にとどまる。対象者の把握でも、児童扶養手当利用者98.0%、ひとり親医療費助成利用者89.8%を重視しつつ、手続き中69.3%や制度外・準ずる者にも約半数が利用しており、制度の境界にいる世帯を取りこぼしにくい構造がある。これは、社会福祉制度の線引きに伴う「隙間」に落ちた人たちを発見し、支援につなげる機能として評価で

きる。

こうした他事業連携の効果は三点に整理できる。第一は、来場コストの価値化である。FPと学習支援や母親カフェ、生活相談などの事業を同じ日程・場所で実施することで、待ち時間や滞在時間が学びや相談の機会に転換される。第二は、支援の可視化と信頼形成である。顔の見える場が一定の周期で設定されることで、困りごとの早期発見が可能となり、支援継続の意欲も高まる。第三は、食の質と生活設計への波及である。FPは栄養価の高い食品の提供を通じ、子どもの成長や家庭の健康を支える基盤づくりに資する。この三層の効果は、物流のマネジメントが業務の中心となる中間支援団体や、単発の物資支援では得にくい累積的な効果をもたらす。

持続的な連携のためには、ネットワークと行政の支援の「方向性」をそろえる必要がある。ネットワークは、配布と他事業のスケジュール調整、会場・ボランティア・送迎・保管設備などの資源を共同で扱う仕組みを整えることで、準備の重複を減らし運営の効率を高めるべきである。行政は、庁内連携（子ども、福祉、資源、消費者など）を強化し、配布日に相談員やスクールソーシャルワーカー等を配置できる制度を用意するとともに、成果指標（来場者数、相談件数、継続率など）をネットワークと共有し、補助金の根拠を「見える成果」に結びつけるべきである。指標の共有は、写真付き台帳や簡易チェックリスト等の軽い標準化とも矛盾せず、むしろ記録や監査を学びの材料に変えることができる。

（５）小括

FPの強みは、短い期限・要冷蔵・要冷凍の食品を機動的に扱えること、複数の配布方法を組み合わせて世帯事情に合わせられること、そして子ども食堂や学習支援、相談などの場を通じて生活全体へ支援を広げられることである。他方、契約の網羅度、記録・保存、責任者確認、手引き活用、手順書・研修の定期化、安全細目の記録など、標準化の面で弱さがある。これをFBと同等の「重

い標準化」の仕組みで一律に解決しようとするれば、FPの柔軟性が損なわれかねない。

現実的な方針は、ネットワークが標準化の固定費を担い、FPは負担の軽いルールを導入して現場の裁量を保つという分担である。実務上は、受領時一点確認+写真台帳、年次共同監査、合意書・登録証テンプレートの普及、倉庫・冷蔵冷凍設備・車両の共同利用、配布と他事業の日程同期、成果指標の共有、といった「軽い標準化」と「資源の共同化」を同時に進めることが、FPの強みを保ちながら信頼性を高める近道である。供給側の安全性の確保と同じく供給量の確保を重視し、標準化を過度に強調して柔軟性を失わせない政策誘導を行うことが、全体最適と利用者中心の成果に通じる。

以上の整理は、FPとFBの役割分担を踏まえた、現場に即した改善の方向を示すものである。

6. 結論

本研究は、食品支援の現場におけるFPとFBの比較を通じて、両者の特性と課題を明らかにした。その分析から、食品支援政策の設計において見過ごされがちな視点と、今後の方向性が浮かび上がった。以下では、得られた知見を踏まえ、食品支援の持続可能性を確保するために必要な基本的な考え方と実現のための留意点を提示する。

本研究が明らかにしたのは、食品支援において、供給側だけでなく利用者側の視点を組み込むことの重要性である。食品支援の制度設計は、これまで供給側の安全性や物流効率を中心に議論されてきた。しかし、支援の目的は食品を「安全に流通させること」と同時に、生活困窮者に「確実に届くこと」が求められる。利用者の視点を欠いた制度は、形式的な安全性を満たしていても、実際には支援が届かないという逆説を生む。利用者側の視点とは、単に食品を受け取れるか否かにとどまらず、アクセスの容易性、受け取り方法の選択肢、生活の制約に応じた柔軟性、さらには食の確保のみならず、心理・社会双方の視

点からの重層的支援との接続可能性を含むものである。政策は、供給側の論理だけでなく、こうした利用者中心の評価軸を組み込み、支援の実効性を担保する必要がある。

次に、利用者側の視点を踏まえた留意点について述べる。第一に、中間支援組織と直接支援組織の特性を理解した対応である。FBとFPは、食品支援の流れにおいて異なる役割を担っている。FBは食品の集約、在庫管理、広域配分を担い、制度化された仕組みによって量的安定と安全性を確保する。他方、FPは地域で個人・世帯に直接食品を渡し、生活状況に応じた柔軟な対応を行う。この機能分化は、食品支援の全体効率を高めるために不可欠である。したがって、政策は両者を同一の基準で評価しようとするのではなく、それぞれの特性に即した支援策を講じるべきである。FBには標準化と広域物流の強化を、FPには軽量の標準化とネットワーク型の資源共同化を促す施策が求められる。両者の補完関係を前提とした制度設計こそが、食品支援の持続可能性を高める鍵である。

第二に、食の安全性の確保と同列に供給量の確保を重視すべきである。食品支援の議論では、安全性の確保が強調される傾向がある。しかし、安全性は供給量が確保されて初めて意味を持つ。食品が不足すれば、どれほど厳格な基準を設けても、現場は「渡す食品がない」という状況に直面する。供給量の確保は、支援の持続性を担保するための前提条件であり、政策はこの視点を欠いてはならない。具体的には、食品関連事業者との連携強化、寄附促進策の充実、物流負担の軽減、税制優遇の周知など、量的拡充に直結する施策を組み込む必要がある。安全性と供給量は二項対立ではなく、両立すべき政策目標である。

第三に、FPの柔軟性を損なわない標準化のあり方が重要である。FPは生活状況に応じた迅速な対応が可能である一方、標準化の面では課題を抱えている。政策は、FPに対して一律の厳格な基準を求めるのではなく、負担の少ない「軽い標準化」を導入し、ネットワークによる資源の共同化と併せて支援体制の信頼性を高めるべきである。標準化と柔軟性の両立こそが、持続可能な食

品支援の鍵となる。

最後に本研究の限界性について述べておきたい。本研究は埼玉県における特定ネットワークを対象とした記述的分析に基づいており、全国的な一般化には慎重な検討を要する。また、統計的検定を行っていないため、得られた差異の有意性については限定的な解釈にとどまる。加えて、調査協力団体の属性や回答傾向に一定の偏りが含まれる可能性も否定できず、今後は多地域・多層的な比較研究を通じて、より普遍的な知見の構築が求められる。

謝辞

本研究はJSPS科研費JP23K12668の助成を受けた研究成果の一部である。本研究の遂行にあたり、埼玉FPネットワーク（SFPN）加盟団体には調査への協力をいただいた。公益財団法人流通経済研究所には調査票の利用を許諾いただいた。調査の実施に際し、前所属である高千穂大学研究倫理審査会において承認を得た。以上の協力と支援により本研究をまとめることができたことを記して謝意を表する。

参考文献

- Caraher, M., & Cavicchi, A. (2014). Old crises on new plates or old plates for a new crisis? Food banks and food insecurity. *British Food Journal*, 116(9), 1382-1394.
- 川野豊 (2016) 「食品ロスの現状と削減に向けた取り組みについて」『廃棄物資源循環学会誌』 27(3), 165-170.
- 小林富雄 (2020) 『増補改訂新版 食品ロスの経済学』 農林統計出版
- こども家庭庁支援局家庭福祉課 (2025) 「ひとり親家庭等の支援について」, https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0a870592-1814-4b21-bf56-16f06080c594/cf899379/20250411_policies_hitori-oya_78.pdf (2026年1月20日確認).

小島加代子, 坂本瑤子, 芝田雄司, 小暮更紗, 渡邊ゆかり, 松本雄大, 谷岡由梨, 山内淳, 古庄律 (2022) 「東京都におけるフードバンク手渡し食品提供サービス「フードパントリー」が子育て世帯の食生活へ与える影響」『日本食生活学会誌』 32(3), 207-215.

Lambie-Mumford, H., Crossley, D., Jensen, E., Verbeke, M., & Dowler, E. (2014) *Household food security in the UK: A review of food aid*. University of Warwick: Food Ethics Council.

松月弘恵他 (2022) 「コロナ禍の学校給食中止による未利用食品の活用と食支援の変化」『日本女子大学紀要家政学部』 69, 73-80.

三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2025) 「日本における食品寄附に係る実態等についての調査業務報告書」, <https://www.caa.go.jp/notice/entry/037853/> (2026年1月20日確認).

大山典宏 (2020) 「子どもの貧困対策のための新たな取り組み: 子育て応援フードパントリー」『Welfare』 8, 8-11.

Poppendieck, J. (1998) *Sweet charity? Emergency food and the end of entitlement*. Penguin Books.

Riches, G. (1997) *First World Hunger: Food Security and Welfare Politics*. London: Macmillan.

Riches, G. (2002) Food banks and food security: Welfare reform, human rights and social policy. Lessons from Canada? *Social Policy & Administration*, 36(6), 648-663.

流通経済研究所 (2020) 「平成31年度持続可能な循環資源活用総合対策事業フードバンク実態調査事業報告書」, https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-22.pdf (2026年1月20日確認).

佐藤順子編著 (2018) 『FB: 世界と日本の困窮者支援と食品ロス対策』明石書店

清水洋行 (2024) 「コロナ禍における食支援活動の展開と寄付食材・食品の流通」

- 『千葉大学人文研究』 53, 115-138.
- 杉田敬一 (2020) 「食品ロス半減に向けた日本の政策と食品ロス削減推進法」『廃棄物資源循環学会誌』 31(4), 244-252.
- 食品寄附に関する官民協議会 (2025) 「食品寄附ガイドライン——食品寄附の信頼性向上に向けて (第一版)」, <https://www.caa.go.jp/notice/entry/040533/> (2026年1月20日確認).
- 田中聡子 (2023) 「子どもの貧困対策としての子どもの居場所とフードパントリー」『季刊個人金融』 18(1), 12-22.
- 湯澤直美 (2015) 「子どもの貧困をめぐる政策動向」『家族社会学研究』 27(1), 69-77.

日本のカウンターインテリジェンス： いわゆる「スパイ防止法」をめぐる議論に おける論点の整理¹⁾

小林 良樹²⁾

【要旨】

本稿の目的は、現在の日本のカウンターインテリジェンス機能の向上を検討するに当たっての論点を整理することである。

昨今、日本においては、いわゆる「スパイ防止法」等に関する議論が高まっている。しかし、「スパイ」の概念には、法的にも学術的にも明確な定義は存在しない。学術的な議論においては、カウンターインテリジェンスの概念を利用する方が有用と考えられる。

本稿においては、まず、カウンターインテリジェンスの概念の整理を試みた。その上で、(1) 担当組織（あるいは担当部署）、(2) 取締り・規制等の法令、(3) 人材の確保及び育成、(4) 民主的統制の制度、の各論点に関して、基本的な考え方、米国等における状況、日本における状況及び課題、の各観点から整理を試みた。

カウンターインテリジェンス能力の向上の検討に当たっては、処罰法令の強化等の議論にとどまるのではなく、複合的な視点からの包括的な検討を試みることが重要と考えられる。本稿は、そのための基本的な論点の整理を提示するものである。

¹⁾ 本研究はJSPS科研費 24K04748の助成を受けた研究成果の一部である。

²⁾ 博士（学術）、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授

はじめに

本稿の目的は、現在の日本のカウンターインテリジェンス機能の向上を検討するに当たっての論点を整理することである。

昨今、日本においては、いわゆる「スパイ防止法」、「反スパイ法」等に関する議論が高まっている。³⁾しかし、スパイ (spy) 及びその類語であるエスピオナージ (espionage) の概念には、法的にも学術的にも広く合意された唯一の定義は存在しない。したがって、「スパイ防止法」等に関する議論においては、各論者が前提としているスパイの概念が異なり、議論が混乱する事態もみられる。他方、学術的には、スパイあるいはエスピオナージよりもカウンターインテリジェンス (counterintelligence) の概念を利用する方が一般的であると考えられる。したがって、本稿においては、「スパイ防止法」等をめぐる議論を念頭に置きつつ、カウンターインテリジェンスの概念に基づき主要な論点の整理を試みる。

本稿の構成は次のとおりである。1. においては、議論の前提として、カウンターインテリジェンスの概念を整理し、その特徴点を論じる。2. 以下では、日本のカウンターインテリジェンス機能の向上を検討するに当たっての主な論点の整理を試みる。具体的には、担当組織 (あるいは担当部署)、取締り・規制等の法令、人材の確保及び育成、民主的統制の制度、の各論点を扱う。これらの各論点に関し、基本的な考え方、米国等における状況、日本における状況及び課題、の各観点から整理を試みる。

こうした整理により、近時の「スパイ防止法」等をめぐる議論をより体系的かつ包括的に理解することが可能となることが期待される。

³⁾ 例えば、朝日新聞、2025年12月8日「(社説) スパイ防止法の策定 民主社会の基盤を崩さないか」；毎日新聞、2025年11月29日「(社説) スパイ防止法 必要性への疑問が尽きぬ」

1. カウンターインテリジェンスの概念

1.1 定義

カウンターインテリジェンス (counterintelligence) という概念には、法的にも学術的にも、広く合意された唯一の定義は存在しない。こうしたことから、カウンターインテリジェンスをめぐる議論を行う際には、議論の参加者の間において、当該概念の定義に関する認識を共有することが重要と考えられる。逆に、関係者間での定義の共通認識が欠如したままでの議論においては、議論が噛み合わず混乱が生じる可能性がある。⁴⁾

米国のインテリジェンス研究者であるローエンタール (Mark Lowenthal) は、カウンターインテリジェンスを「敵対国あるいは敵対国のインテリジェンス組織による侵入及び攪乱活動から自国のインテリジェンス活動を守るために行われる取組のこと」と定義している。⁵⁾ また、米国の行政命令 (Executive Order) 第12333号 (1981年、2008年改訂) の3.5 (a) は、カウンターインテリジェンスを「外国あるいは国外の非国家主体によって行われるスパイ活動及びその他の活動に対して、『これらを特定、欺罔、活用、妨害する、あるいはこれに対する防御を行うことを目的とした活動及び収集された情報』」と定義している。⁶⁾

こうした米国における議論の動向を踏まえ、本稿では、カウンターインテリジェンスを「**自国に対する外国勢力によるインテリジェンス活動への対抗措置**」

⁴⁾ 前記のとおり、同様の問題は、スパイ (spy)、さらにはエスピオナージュ (espionage) の概念においても存在すると考えられる。

⁵⁾ 原文は次のとおり。“Counterintelligence (CI) refers to efforts taken to protect one’s own intelligence operations from penetration and disruption by hostile nations or their intelligence services” (Lowenthal, 2022, p. 217).

⁶⁾ 原文は次のとおり。“Counterintelligence means information gathered and activities conducted to identify, deceive, exploit, disrupt, or protect against espionage, other intelligence activities, sabotage, or assassinations conducted for or on behalf of foreign powers, organizations, or persons, or their agents, or international terrorist organizations or activities.”

を指すものとする。ただし、あくまでもこれは、本稿における議論のための便宜上の定義である。これ以外の定義が排除されるものではない（※「外国勢力」の概念に関しては1.2.1において後述）。

1.2 特徴

前記のような定義に立つ場合、カウンターインテリジェンスの概念の特徴としては、以下の諸点が指摘し得る。

1.2.1 自国に対する「外国勢力による」インテリジェンス活動への対抗措置である

本稿におけるカウンターインテリジェンスは、自国に対する「外国勢力による」インテリジェンス活動に対する対抗措置である。ここで言う「外国勢力」とは、典型的には外国政府（特に、インテリジェンス組織）が考えられる。その他に、国外のテロ組織等の非国家主体等も含まれると考えられる。また、直接の実行者は自国民あるいは自国内の勢力である場合であっても、実質的にそれらが外国勢力の影響の下で活動している場合には、これらも「外国勢力」に含まれ得ると考えられる。なお、米英等諸外国の関係法令においては、同様の趣旨で「外国主体 (foreign principal)」との概念が利用される場合が少なくない（※3.2参照）。ただし、各国の法令上の「外国主体」の定義は厳密には同一ではなく、それぞれは若干異なったものである。本稿における「外国勢力」の概念は、便宜上、各国の諸法令における「外国主体」を包括する概念として用いることとする。⁷⁾

逆に、専ら自国民あるいは自国勢力による活動に対する対抗措置は、本稿に

⁷⁾ 各国の法令上の「外国主体」の定義は同一ではない。例えば、米国、オーストラリア、カナダのそれぞれの国におけるいわゆる「外国代理人登録」制度においては、外国主体とは、外国政府・外国政党のみならず、関連企業、個人を含み得るより広い概念として構成されている。

におけるカウンターインテリジェンスの概念には含まれないものとする。言うまでもなく、政府等の保有する秘密の窃取等の活動は、外国勢力のみならず、自国民あるいは自国勢力によって行われる場合もあり得る。こうした問題への対抗措置は、カウンターインテリジェンスではなく、情報セキュリティ（information security）の概念に基づき議論される場合が少なくない（※情報セキュリティの定義、双方の概念の関係に関しては1.3において後述）。

ただし、実際の個別具体の事案に関し、それが「実質的に外国勢力の影響下にある自国民・自国勢力による活動（すなわち、実質的にはカウンターインテリジェンスの案件である場合）なのか、あるいは純粋に自国民・自国勢力による活動なのか」の区別、評価は必ずしも容易ではないと考えられる。

1.2.2 自国に対する外国勢力による「インテリジェンス」活動への対抗措置である

本稿におけるカウンターインテリジェンスは、自国に対する外国勢力による「インテリジェンス」活動への対抗措置である。ここで言うインテリジェンス活動に関し、前記のローエンタールによる定義及び米国の行政命令第12333号による定義はいずれも、いわゆる「広義のインテリジェンス」を意味するものと解している。広義のインテリジェンスとは、いわゆる「狭義のインテリジェンス」に加え、秘密工作活動（Covert Action）を含めたものである。

狭義のインテリジェンスとは、一般的には、「国家安全保障に関する政策決定者の意思決定を支援する活動」を指す。⁸⁾したがって、狭義のインテリジェンス活動への対抗措置とは、具体的には、外国のインテリジェンス組織等による当方に対する収集活動（特に、当方の秘密の窃取等）への対抗措置を指す場合が一般的である。⁹⁾

他方、広義のインテリジェンスとは、前記の通り、狭義のインテリジェンス

⁸⁾ ローエンタール, 2025, p.14。

に加え、秘密工作活動を含むものとされる。秘密工作活動とは、例えば、相手国に対するプロパガンダ、政治・経済活動等を通じた攪乱、相手国内の反政府勢力等によるサボタージュ・クーデター活動の支援、準軍事的活動等を指す。¹⁰⁾ いわゆる情報戦 (information warfare) あるいは影響力工作 (influence operations) の一部として偽情報の拡散を図る活動等も、秘密工作活動に含まれると考えられる。¹¹⁾ こうした活動は、既に決定された政策の執行であることから、狭義のインテリジェンス (政策決定者の意思決定を支援する活動) とは質的に異なるものである。しかし、実態として米国の中央情報局 (CIA) を始め各国のインテリジェンス組織がこうした秘密工作活動に従事している場合もある。したがって、カウンターインテリジェンスを論じる際には、外国勢力による秘密工作活動への対抗措置も含むものと解するのが合理的と考えられる。

なお、こうした外国勢力による当方に対するインテリジェンス活動は、当方 (標的となる国) の国内法上は違法行為に該当する場合がある一方、必ずしも違法行為には該当しない場合もある。

1.2.3 自国に対する外国勢力によるインテリジェンス活動への「対抗措置」である

本稿におけるカウンターインテリジェンスは、自国に対する外国勢力による

⁹⁾ こうした措置の中でも特に、外国勢力等による当方のインテリジェンス組織等からの秘密の窃取等への対抗は、カウタースピオナージ (counter espionage) と言われる場合がある (ローエンタール, 2025, p.331)。

¹⁰⁾ Lowenthal, 2022, pp. 255-260.

¹¹⁾ 情報戦の定義に関し、本稿では便宜上、米国の議会調査局 (Congressional Research Service) の先行研究に基づき、これを「競争上の優位性を獲得することを目的として情報を活用し管理するための戦略であり、攻撃と防御の両方の作戦を含むもの (a strategy for the use and management of information to pursue a competitive advantage, including both offensive and defensive operations)」と解することとする (Theohary, 2022, p.1; 2018, p.1)。なお、情報戦における「情報」とは「intelligence」ではなく「information」であることに注意を要する。

インテリジェンス活動への「対抗措置」である。ここで言う「対抗措置」に関し、前記の米国の行政命令第12333号による定義は「(相手方の活動を) 特定、欺罔、活用、妨害する、あるいはこれに対する防御を行うことを目的とした活動(以下略)」としている。すなわち、カウンターインテリジェンスは、単なる司法作用(違法活動の摘発等)にとどまるものではなく、より広く政府の安全保障機能の一部と理解される。

第1に、こうした対抗措置には、個別具体の事案(例えば、秘密情報の漏えい事案)への対処のみならず、主に未然防止を目的とした一般的な政策の策定及び実行も含まれる。例えば、政府全体にまたがる機密指定制度及びいわゆるセキュリティクリアランス制度、関係組織及び国民一般に対する広報・啓発活動の実施等である。

第2に、個別具体の事案への対処においても、司法的な措置(秘密漏えい事案の摘発等)は複数の選択肢の1つに過ぎない。対抗措置の中には、その他の様々な行政的な措置も含まれると考えられる。例えば、自国の政府組織内で発見された外国インテリジェンス組織の情報源をいわゆる「二重スパイ(ダブルエージェント)」として活用し、相手国に対する情報収集活動あるいは偽情報の流布活動を実施する措置、¹²⁾ いわゆる「スパイ交換」(※3.1.3において後述)を含め相手国との外交交渉に活用する措置、等である。

1.3 補足

(1) カウンターインテリジェンスの射程

表1は、前記の内容を簡潔にまとめたものである。(a)及び(b)は、相手方のインテリジェンス活動の「実施主体」に基づく区別である。(ア)及び(イ)は、相手方のインテリジェンス活動の「形態」に基づく区分である。

¹²⁾ こうした活動は、オフENSイブ(攻撃的)なカウンターインテリジェンスと呼ばれる場合もある(ローエンタール, 2025, p.331 : p.349)。

表1 カウンターインテリジェンスの概念の整理

	(ア) 秘密の窃取等への対抗	(イ) 秘密工作活動等（プロパガンダ、政治・経済活動、サボタージュ・クーデター支援等）への対抗
(a) 外国勢力による（のための）活動	(1)	(2)
(b) 国内勢力による活動	(3)	(4)

出典：筆者作成。

前記のとおり、本稿におけるカウンターインテリジェンスは、表1のうちの(a)の領域、すなわち(1)及び(2)の領域を射程とする。逆に、(b)の領域、すなわち、専ら自国民あるいは国内勢力による活動((3)及び(4)の領域に該当する活動)はその射程には含まないものとする。ただし、前記の通り、実際の事例においては、(a)及び(b)の区別は必ずしも容易ではないと考えられる。

表1の領域(1)に該当する相手方のインテリジェンス活動(主に収集活動)は、標的とされる国の法令によって違法活動とされる場合が少なくない(※2.1において後述)。例えば、経済安全保障をめぐる議論のうち、高度技術情報の保護等の問題は、主に領域(1)に関連する問題である。

表1の領域(2)に該当する相手方の秘密工作活動は、標的とされる国の法令によって違法行為とされる場合もあれば、必ずしもそうではない場合もある。例えば、外国勢力が、日本国内において(又は日本国内の協力者等を通じて)非公然な方法を通じてサボタージュ、クーデター等を実質的に支援した場合(例えば、資金供与、情報提供、作戦上の助言等)、その行為の態様及び関与の程度によっては内乱罪(刑法第77条)や騒乱罪(刑法第106条以下)の共同正犯、教唆犯又は幫助犯等が成立する可能性がある。¹³⁾ 他方で、プロパガンダ、政治・経済活動等を通じた情報戦等は、日本の国内法令上は合法とされる政治活動や

言論活動の範囲内で実施される場合もあり得る。

表1の領域(3)に該当する活動は、前記の通り、本稿のカウンターインテリジェンスの直接の射程には含まれない。しかし、これらの活動も、いわゆる情報セキュリティ (Information Security) の観点からは重要な問題である。¹⁴⁾ この領域(3)に該当する活動に対する規制あるいは取締りは、報道の自由との関係(いわゆるリーク (Leak) の問題)、公益通報者の保護との関係等から議論となる場合がある(ローエンタール, 2025, pp.369-370)。なお、前記の通り、実際の個別具体の事案に関し、それが「実質的に外国勢力の影響下にある自国民・自国勢力による活動(すなわち、実質的にはカウンターインテリジェンスの案件である場合)なのか、あるいは純粹に自国民・自国勢力による活動なのか」の区別、評価は(少なくとも事案対処の初期段階においては)必ずしも容易ではないと考えられる。

情報セキュリティは、表1の領域(1)及び(3)の双方に関連するが、領域(2)及び(4)には直接的には関係しないと解される。

¹³⁾ 内乱罪及び騒乱罪は、国外犯処罰の対象とされている。したがって、外国勢力による国外からの関与であっても処罰が否定されるとは限らない。ただし、サボタージュ及びクーデターは日本の法令上の用語ではない。こうした活動が実際に日本国内において違法行為に該当するか否かは、各条文の定める構成要件に基づき判断される。

なお、これらの外国勢力の活動に協力した日本人に関しては、外国と通謀し日本に対する武力行使を誘発した場合には外患誘致罪(刑法第81条)が問題となり得るほか、内乱罪又は騒乱罪の共同正犯、教唆犯、幫助犯等が成立する可能性がある。

¹⁴⁾ 日本の法令上、「情報セキュリティ」の明確な定義は存在しない。ただし、経済協力開発機構(OECD)の文書等に基づき、情報セキュリティの主要な要素は「一般的に、情報の(a)機密性(confidentiality)、(b)完全性(integrity)、(c)可用性(availability)を守ること」と解される(守山・渡邊, 2024, p.377)。なお、サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)第2条には「サイバーセキュリティ」の定義が明記されている。その要点は、(1)情報の漏えい・滅失・毀損の防止、(2)情報システムおよび情報通信ネットワークの安全性・信頼性の確保に必要な措置が講じられ、その状態が適切に維持・管理されていること、の2点と解される。

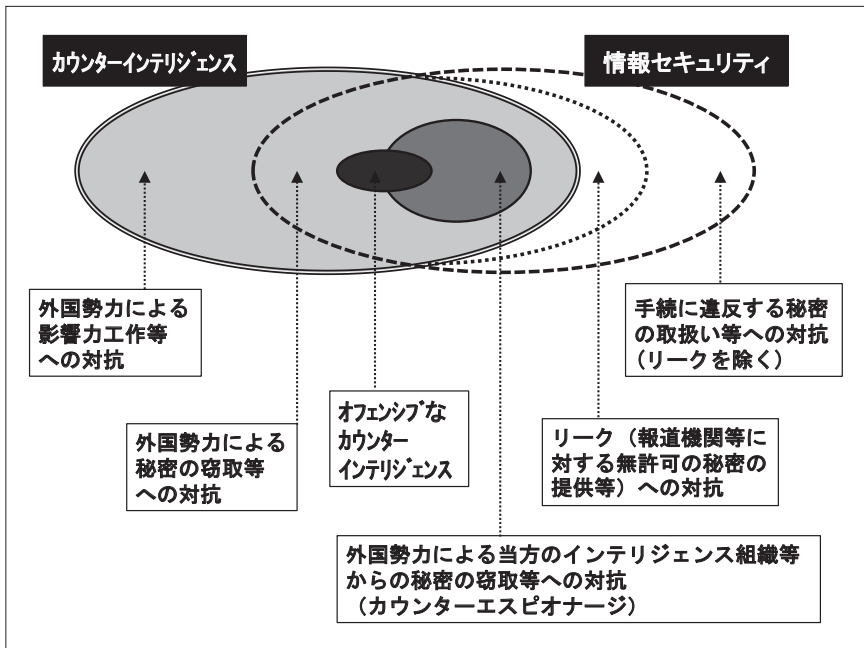
(2) カウンターインテリジェンス及び情報セキュリティの関係

表2は、カウンターインテリジェンス及び情報セキュリティの関係を概観したものである。

カウンターインテリジェンスは、外国勢力による秘密の窃取等及び秘密工作活動等（特に影響力工作等）への対抗を主眼とする。他方で、外国勢力が関与しない秘密の漏えい及び影響力工作等は、カウンターインテリジェンスの直接の射程には含まれないと解される。

これに対し、情報セキュリティは、外国勢力による活動か国内勢力による活動を問わず、情報の漏えい等への対抗を主眼とする。他方で、影響力工作等への対抗は、情報セキュリティの直接の射程には含まれないと解される。

表2 カウンターインテリジェンス及び情報セキュリティの関係



出典：筆者作成。

このように、両者は、目的・主体の観点からは区別可能な概念である一方、部分的に重なり合う概念と考えられる。外国勢力による秘密の窃取等への対抗（すなわち、外国勢力が関与した秘密の漏えい）は、まさに、カウンターインテリジェンス及び情報セキュリティの両者が交錯する領域と考えられる。

2. カウンターインテリジェンスの担当組織（あるいは担当部署）

本項目では、カウンターインテリジェンスの担当組織（あるいは部署）をめぐる課題に関し、（1）関連する政策の策定及び実行、（2）個別具体の事案（特に、秘密の窃取等に関する事案）への対処、のそれぞれの観点から論じる。特に、（1）及び（2）のそれぞれの機能に関して、これを統括する組織（あるいは部署）、すなわちいわゆる「司令塔」あるいは「リードエージェンシー」の在り方に着目する。

2.1 カウンターインテリジェンス関連の政策の策定及び実行

2.1.1 基本的な考え方

前記のとおり（1.2.3）、カウンターインテリジェンスには、個別具体の事案への対処のみならず、主に未然防止を目的とした一般的な政策の策定及び実行も含まれると解される。例えば、政府全体にまたがる関連の諸施策（機密指定制度、セキュリティクリアランス制度、関係組織及び国民一般に対する広報・啓発活動等）に関する政策の策定、実施、調整等である。¹⁵⁾ その前提となる関連情勢の集約・分析等が含まれる場合もある。

こうしたカウンターインテリジェンス関連の各種の政策は、インテリジェンス・コミュニティ内の各組織を含め政府内の複数の組織、更には政府外の民間組織等によって担われている場合が少なくない。政府全体として効率的なカウ

¹⁵⁾ 多くの国において、カウンターインテリジェンスのための一般的な制度として、機密指定制度、セキュリティ・クリアランス制度、処罰法令の3者が一体的に制定、運用されている。日本の場合、いわゆる特定秘密保護法（平成25年法律第108号）がこれに該当する。

ンターインテリジェンス業務を推進するためには、こうした諸政策に関する統一的な方向性を示して所要の統合を図るとともに、複数組織にまたがる施策の重複等の調整・削減等を図ることが重要である。

したがって、こうしたインテリジェンス関連の政策の策定及び実行を統括する組織（あるいは部署）を設定することが有用と考えられる。

2.1.2 米国における状況

米国においては、国家情報長官室（ODN：Office of the Director of National Intelligence）の傘下組織である国家カウンターインテリジェンス・保安センター（NCSC：National Counterintelligence and Security Center）が関連の政策を統括する「司令塔」の役割を担っている。¹⁶⁾ 合衆国法典第50編第3383条（50 U.S.C. § 3383）の（d）は、同センターの任務に関し、「外国勢力によるインテリジェンス活動に対抗するため、必要に応じて国家機関の統合を図り、米国内閣のカウンターインテリジェンス活動に関する戦略的計画を策定し主導する」旨を定めている。¹⁷⁾

同条（e）の（1）から（7）の規定には、同センターの具体的な所掌事務が明示されている。こうした事務には、例えば、政府全体のカウンターインテリジェンスの政策文書である「国家カウンターインテリジェンス戦略（National Counterintelligence Strategy）」の策定及びその実行、その前提となる関連の情勢分析及び脅威評価、関連予算の調整、政府内部及び関係民間組織等に対する広報・啓発計画の策定及び実行、関連する訓練の実施、等が含まれる（※同センターの傘下の国家部内脅威タスクフォース（NITTF：National Insider Threat Task Force）に関

¹⁶⁾ ローエンタール, 2025, p.356；同センターの公式HP：<https://www.dni.gov/index.php/nscs-home>

¹⁷⁾ 原文は次の通り。“The mission of the National Counterintelligence and Security Center shall include organizing and leading strategic planning for counterintelligence activities of the United States Government by integrating instruments of national power as needed to counter foreign intelligence activities.”

しては4.1において後述)。

2.1.3 日本における現状及び課題

日本においては、内閣官房の内閣情報調査室にカウンターインテリジェンス・センターが設置されている。同センターは、「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針の施行」(平成19年8月9日カウンターインテリジェンス推進会議決定)¹⁸⁾に基づいて設置され、「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針の施行に関する連絡調整等」を担うとされている。¹⁹⁾

ただし、同室の活動の詳細は明らかではない。米国の国家カウンターインテリジェンス・保安センターに比較すると、その活動は比較的小規模なものにとどまっていると推測される。米国の「国家カウンターインテリジェンス戦略」に該当する政府としての包括的な政策文書等も、少なくとも公開のものとしては策定されていない。

したがって、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、こうしたカウンターインテリジェンス関連の政策機能の向上、関連政策の統括を担う司令塔組織(あるいは部署)の設置の可否等が論点となり得る。仮に司令塔組織を設置するとすれば、既存の内閣情報調査室のカウンターインテリジェンス・センターの拡充等が比較的現実的な対応とも考えられる。²⁰⁾

ただし、こうした課題の検討に当たっては、財源・人員の確保の問題等も念頭に置く必要がある。

¹⁸⁾ 内閣情報調査室の公式HP：https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/counterintelligence/pdf/basic_decision_summary.pdf

¹⁹⁾ 内閣情報調査室の公式HP：<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouhoutyousa.html>

²⁰⁾ 昨今、内閣情報調査室の国家情報局への格上げが議論されている。そうした議論の中における論点の1つとして、同室のカウンターインテリジェンス・センターの拡充及び政策立案・実施機能の強化を議論することも可能と考えられる。

2.2 個別具体の事案（特に、秘密の窃取等に関する事案）への対処

2.2.1 基本的な考え方及び米国における状況

カウンターインテリジェンスに関連する個別具体の事案、特に、外国勢力による秘密の窃取等の事案への対処においては、関係組織の十分な連携・協力が必要とされる場合が少なくない。例えば、政府組織の内部に外国勢力に協力する情報源が設定されている疑いがある事案等においては、取締り担当組織が単独で対処するのではなく、関係する複数の組織の連携・協力の下で対処する方が効果的と考えられる。²¹⁾ 教訓となる事例として、1994年に米国において摘発されたエイムズ事案（CIAの幹部職員のエイムズ（Aldrich H. Ames）がソ連に対して秘密を提供していた事案）においては、CIA及び連邦捜査局（FBI）が相互に非協力であった結果として適切な対処が遅れた旨が指摘されている。²²⁾

そうした複数の関係組織の連携・協力を実現するためには、個別具体の事案対処に当たっての統括組織（あるいは部署）、すなわち、いわゆるリードエージェンシーを設定することが有用と考えられる。²³⁾

2.2.2 米国における状況

カウンターインテリジェンスに関連する個別具体の事案（特に、外国勢力による秘密の窃取等の事案への対処）に当たり、米国においては、行政命令

²¹⁾ 例えば、外交担当組織の中で外国インテリジェンス組織の「スパイ」が存在する疑いが認知された場合、当該外交担当組織の部内保安担当部署あるいは部外の取締り担当組織（国内インテリジェンス組織、警察等）が単独で対応するのではなく、関係組織の相互の連携・協力の下で対処する方が効率的、効果的である。こうした連携・協力により、対処に当たっての選択肢を増やすことも可能となる。

²²⁾ ローエンタール、2025, p. 351; Senate Select Committee on Intelligence, 01 November 1994, *An Assessment of the Aldrich H. Ames Espionage Case and Its Implications for U.S. Intelligence*.

²³⁾ 外国勢力による情報戦あるいは影響力工作への対処に関しても同様に、統括組織の設置が効果的と考えられる。しかし、そうした取組は、インテリジェンス部門のみならず広報政策部門等を含めた政府全体の取組になると考えられることから、本稿では取り扱わない（※本件に関する議論の詳細に関しては、小林（2024）参照）。

(Executive Order) 第12333号の1.14 (a) に基づき、FBIがインテリジェンス・コミュニティ内における調整を行う役割を担っている。²⁴⁾ また、合衆国法典第50編第3381条 (50 U.S.C. § 3381) の (e) (1) (A) は、連邦政府内の各組織の長等に対し、こうした事案を認知した場合のFBIへの連絡義務を定めている。²⁵⁾ こうしたリードエージェンシーの制度は、前記のエイズ事案の反省に基づき構築されたものとされる。²⁶⁾ 当該制度に基づき、米国においては、例えば、CIA、軍、国務省等に関わるカウンターインテリジェンス事案であっても、当初からFBIが中心的に事案への対処を担うこととされている。

2.2.3 日本における現状及び課題

日本においては、主に警察の外事部門が国内におけるカウンターインテリジェンスに関する個別具体事案の捜査等を担っている。しかし、米国のようなリードエージェンシーの制度は現時点では存在しない。したがって、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、同様の制度の導入の可否等が論点となり得る。

(1) 国のレベルの組織か地方レベルの組織か

前記の通り、米国等においては、カウンターインテリジェンスは、国家安全

²⁴⁾ 原文は次のとおり。(The Director of the FBI shall) “Within the United States conduct counterintelligence and coordinate counterintelligence activities of other agencies within the Intelligence Community.”

²⁵⁾ 原文は次のとおり。(the head of each department or agency within the executive branch shall ensure that) “the Federal Bureau of Investigation is advised immediately of any information, regardless of its origin, which indicates that classified information is being, or may have been, disclosed in an unauthorized manner to a foreign power or an agent of a foreign power”

²⁶⁾ ローエンタール, 2025, p. 351; Senate Select Committee on Intelligence, 01 November 1994, *An Assessment of the Aldrich H. Ames Espionage Case and Its Implications for U.S. Intelligence*.

保障政策の一部と位置付けられている（※1.2.3参照）。そうしたことから、個別具体のカウンターインテリジェンス関連の事案への対処に当たっても、FBIを始め国レベルの安全保障担当組織が中心的にこれを担っている。²⁷⁾ 他方、日本においては、前記の通り、主に警察が国内におけるカウンターインテリジェンスに関する個別具体事案の捜査等を担っている。現在の日本の警察制度は、都道府県単位の自治体警察制度を採用している。したがって、地方自治体の一部である各都道府県警察の外事部門が国内におけるカウンターインテリジェンスに関する個別具体事案の捜査等を担っている。こうした場合、事案への対応に際し、「国家レベルの安全保障の観点から適切な判断を迅速に行うことは可能なのか」、「国家安全保障に関わる事案への対応に関して、国民に対する民主的なアカウンタビリティを政府として適切に確保することは可能なのか」等の問題が生じ得る。

こうした点を踏まえ、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、個別具体の事案への対処を担当する組織を国レベルの組織として構築するべきか否かが論点となり得る。

（2）警察の組織か否か

こうした議論の中には、例えばいわゆる「日本版MI5」のように、国家レベルの国内インテリジェンス専従組織を警察とは別に創設する考え方がある。²⁸⁾ 他方、警察庁に設置されているサイバー捜査隊のように、既存の警察制度の中に国の直轄組織を創設する考え方もあり得る。

²⁷⁾ 例えば、ニューヨーク市警等の地方自治体警察が関与する場合もあり得る。ただし、これらの組織の役割は、あくまでFBI等の国家組織の活動に対する補助的なものとして位置付けられる。

²⁸⁾ G7諸国及びオーストラリアの8カ国の中では、日本及び米国以外の6カ国は、警察とは別に国内インテリジェンス専従の国家レベルの組織を有している（※米国においては、連邦政府の法執行機関であるFBIが所掌）。なお、本文中のMI5は、イギリスにおける国内インテリジェンス専従組織（正式名称はSecurity Service（SS））を指す。

前者の選択肢（警察とは別個の国内インテリジェンス専従組織の創設）の場合、国家安全保障機能としてのカウンターインテリジェンスの位置付けはより明確になるとともに、担当組織が閣僚の直接の監督下に置かれることによって民主的アカウンタビリティの確保にも資することとなる。ただし、政治による恣意的な制度運用の潜在的なリスクは（後者の選択肢に比較して）高いものとなる。

後者の選択肢の場合、担当組織が引き続き警察組織の中に置かれることにより、国家安全保障機能としてのカウンターインテリジェンスの位置付けはやや曖昧のままとなる。特に、当該組織が国家公安委員会の管理下におかれることにより、大臣制の組織に比較して民主的アカウンタビリティは弱いものとなる。他方で、前者の選択肢に比較して、政治による恣意的な制度運用の潜在的なリスクは低いものとなる。²⁹⁾ また、完全な新組織の創設とは異なりあくまでも警察内部の組織改編となることから、財源・人員の確保をめぐる課題も比較的少ないと考えられる。

本稿は両案の是非の判断を目的とするものではないが、いずれの選択肢を志向するにせよ、検討に当たっては、財源・人員の確保の問題等も念頭に置く必要がある。

²⁹⁾ 背景に、公安委員会制度が目的とする「政治的中立性と民主的アカウンタビリティの両立」は実際には容易ではないことがある。むしろ、この2つの要素は相矛盾する傾向がある。この点に関し、田村（2025a）は「警察の場合は、知事や大臣の指揮監督下になく、選挙を通じた統制を直接及ぼすことができない（中略）。警察組織は、行政不信の時代において、統制要求に応える上での構造的弱点を有しているのである」旨を指摘している（田村、2025a, p.27）。また、田村（2025b）は、「現行法は、警察の政治的な濫用が実際に行われぬようにするだけでなく、そのおそれが少しでも残ることがないようにするためのものであり、警察運営（と政治家）に対する警戒心を背景にしている」旨を指摘している（田村、2025b, p.390）。

3. 取締り・規制等の法令

本項目では、カウンターインテリジェンスをめぐる法的な課題の整理を試みる。第1に、外国勢力による秘密の窃取等への対抗に関する法令の課題を、処罰法令、権限法令、その他の課題に分けて概観する。第2に、外国勢力による秘密工作活動等（特にプロパガンダ、政治・経済活動等）への対抗に関する法制度の中でも特にいわゆる外国代理人登録制度に焦点を絞り、その課題を概観する。なお、第1の課題は表1の領域（1）、第2の課題は表1の領域（2）に、それぞれ該当する。

3.1 外国勢力による秘密の窃取等への対抗に関する法令

3.1.1 処罰法令

日本においては、適切な権限を伴わずに政府あるいは地方自治体の秘密を漏えいした公務員等は、国家公務員法、地方公務員法、特定秘密保護法等に基づき処罰され得る（※詳細は本項内において後述）。外国勢力による秘密の窃取等の事案への対処に当たっては、こうした公務員等を通じて秘密を取得した外国人等も、共犯、教唆犯あるいは幫助犯として処罰され得る。

企業の営業秘密の保護に関しては、不正競争防止法（第21条及び22条）に各種の罰則が定められている（10年以下）。外国勢力による営業秘密の窃取等の事案への対処に当たっては、外国人等も、直接の正犯として処罰され得る他、共犯、教唆犯あるいは幫助犯として処罰される場合があり得る。同法では、未遂も処罰される（第21条第4項）。

政府等の秘密の漏えいに関する処罰規定等の概要は次のとおりである。³⁰⁾

第1に、一般職の公務員に対しては守秘義務が課せられており（国家公務員

³⁰⁾ 処罰規定等に関する本文中の第1から第3の説明は、小林（2025）の245頁から247頁の記載より転載したもの。

法第100条、地方公務員法第34条)、当該義務の違反に対しては罰則が科される(国家公務員法第109条、地方公務員法第60条)(1年以下)。外務公務員法(第27条)及び自衛隊法(第59条)にも同様の規定がある。また、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法に基づく特別防衛秘密に関しては、その漏えいや不正な収集行為に対してより厳しい罰則が定められている(同法第3条)(10年以下)。

第2に、特定秘密保護法(2014年施行)は、政府の秘密の中でも特定秘密に対しては、一般の秘密に比較して強い保護を与えている。すなわち、「特定秘密の取り扱いの業務に従事する者がその業務により知得した特定秘密を漏らした」場合に、前記の特定防衛秘密の漏えい等と概ね同等の罰則を科している(同法第23条)。また、外国の利益を図る目的等で、「特定秘密を保有する者の管理を害する行為」を手段として、特定秘密を取得した者に対しても同等の罰則を科している(同法第24条)。「特定秘密を保有する者の管理を害する行為」とは、詐欺、暴行、脅迫、財物の窃取若しくは損壊、施設への侵入、有線電気通信の傍受、不正アクセス行為を含む(同条第1項)。さらに、こうした特定秘密の違法な漏えいや取得行為の共謀、教唆または煽動に対しても罰則が科されている(同法第25条)。

第3に、重要経済安保情報保護活用法(2025年施行)に基づき、政府から一定の秘密情報の提供を受ける私企業の従業員や研究者等に対するセキュリティ・クリアランス制度の適用範囲が拡大された(特定秘密保護法も、一部の私企業の従業員等に対して政府のセキュリティ・クリアランス制度の適用を定めていた)。同法の第23条から25条は、特定秘密保護法の第23条から25条とほぼ同種の罰則を定めている。ただし、量刑は特定秘密保護法のものよりも軽いものとなっている(5年以下)。

日本の現状は、諸外国との比較において、所要の処罰法令は既におおむね整っているものと評価し得る(表3参照)。ただし、報道等がなされている範囲内でみる限り、実際の検挙事例は現時点では必ずしも多くはない。その要因としては、権限面、人員面、運用面等における制約が課題となっている可能性が考

表3 各国の処罰法令

国	保護の対象	根拠法例	量 刑
日	(政府の) 秘密	国家公務員法 地方公務員法特定	公務員の守秘義務違反：1年 以下
	(政府の) 特定秘密	秘密保護法 経済安保情報法	特定秘密の漏えい：10年以 下 経済安保情報漏えい：5年以 下等
	企業の営業秘密	不正競争防止法	10年以下
米	国防関連情報等	Espionage Act (18 U.S.C. § 793 等)	最高10年 併合により長期化もあり得 る。
	企業の営業秘密 (Trade Secret)	Economic Espionage Act (18 U.S.C. § 1831-1832)	最高15年
英	国防関連情報等	Official Secrets Act of 1989*	終身刑
	企業の営業秘密	National Security Act 2023	最高14年
加	国家安全関連情報等	Foreign Interference and Security of Information Act**	終身刑
	企業の営業秘密		10年以下
豪	国家安全保障関連情報 経済関連情報	Criminal Code Act 1995 Part 5.2 (2018年改正)	基本は20~25年 加重により終身刑もあり得 る。

出典：筆者作成。

(注) 各国には法制度の違い等があることから、厳密な比較は容易ではない。本表は、便宜上、各国の制度を相当程度単純化して記載したものである。そのため、正確性は犠牲となっている。

* イギリス政府の公式HP：<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-bill-factsheets/espionage-etc-national-security-bill-factsheet>

**カナダのFISIAは、外国勢力による干渉全般を対象とする包括的な枠組みに関する法律であり、日本の特定秘密保護法とは相当に異なる仕組みとなっている。

えられる。

日本、米国、イギリス、カナダ、オーストラリアの制度を比較すると、いずれの国においても、国家が保有する秘密（国防関連の秘密等）及び私企業等が

保有する営業秘密 (trade secret) はある程度区別された構造となっている。他方、量刑に関しては国によって相違がみられる。終身刑があるのはイギリス、カナダ、オーストラリアである。

こうしたことから、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、これらの処罰法令の強化の可否等が論点となり得る。具体的な論点としては、例えば、次の諸点が考えられる。

- (1) 処罰範囲の拡大：政府等の秘密の窃取等の事案において、現在の日本の法令では、外国勢力は、正犯に対する共犯として処罰が可能である。ただし、共犯が成立するためには正犯による実行の着手が必要と解される。こうした段階に至らない働き掛け行為等の処罰も可能とする必要はないかが論点となり得る。
- (2) 厳罰化 (その1)：政府等の秘密の窃取等の事案において、現在の日本の法令では、特定秘密に該当しない秘密 (すなわち、秘密度の程度の低いもの) に関しては、国家公務員法あるいは地方公務員法の守秘義務違反による処罰しかできず、量刑は1年である。こうした行為に対する罪を厳罰化する必要性はないかが論点となり得る。³¹⁾
- (3) 厳罰化 (その2)：上記 (2) のみならず、現行の各種の処罰法令の量刑はいずれも不十分ではないか。例えば、終身刑の導入等の厳罰化を図る必要はないかが論点となり得る。³²⁾
- (4) 法令の一本化：複数の法令に分散している処罰法令を「反スパイ法」や「スパイ防止法」等の象徴的な1本の法律にまとめる必要はないかが論点となり得る。
- (5) 実効性：上記 (1) から (4) の各論点の検討に当たっては、これらの

³¹⁾ 朝日新聞、2025年12月9日「どうなるスパイ防止法 北村滋・元国家安全保障局長が語る安全保障上の必要性」。

³²⁾ 終身刑の導入等の厳罰化に関しては、刑罰体系全体との整合性、一般抑止効果に関する実証的エビデンスの乏しさ等の反論があり得る。

諸施策の導入によって、抑止あるいは摘発にどの程度の具体的な効果が期待し得るのが論点となり得る。

3.1.2 権限法令

カウンターインテリジェンス事案に関しては、十分な証拠の収集が容易ではないこと等から、一般の犯罪事案等に比較して、これを訴追することは困難である。³³⁾

日本においては、前記の通り、主に警察が国内におけるカウンターインテリジェンスに関する個別具体事案の捜査等を担っている。しかし、警察に付与されている捜査権限（例えば、通信傍受、仮装身分捜査の権限等）は、諸外国の場合に比較して限定的なものである。³⁴⁾ したがって、たとえ前記のような処罰法令の強化を実施したとしても、所要の権限法令の強化を伴わない限り、現状では刑事訴追に必要な証拠等の収集は実質的には困難であるとの見方もあり得る。³⁵⁾

こうしたことから、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、所要の権限の強化の可否等が論点となり得る。具体的な論点としては、例えば、次の諸点が考えられる。

(1) 強化すべき具体的な権限：そもそも、具体的にどのような権限を強化す

³³⁾ ローエンタール, 2025, pp.351-352。立証に必要な証拠が機微なインテリジェンスの情報源等から得られたものである場合（例えば、シグント、ヒューミント等）、当該インテリジェンス組織は、情報源及び収集手法等の秘匿を優先し、法廷への証拠の提出に難色を示す場合もあると考えられる（小林, 2021, pp.239-240）。

³⁴⁾ 小林, 2019, pp.147-148。

³⁵⁾ 加えて、たとえ処罰法令及び権限法令が整えられたとしても、こうした権限を行使する体制及び人材が伴わなければ、抑止あるいは取締りの実効性を確保することは困難と考えられる（2. 及び5. 参照）。なお、米国等における捜査機関及びインテリジェンス組織による仮想身分活動等に関しては、実務担当者のトラウマ、PTSD等メンタルヘルスの問題が指摘されている（Moretti, Cavagnis, Flutti, Silvestri, & Travaini, 2025）。実際にこうした活動を実施するのであれば、当該問題への対処も必要になると考えられる。

るべきかが論点となり得る。

- (2) 実効性：権限の強化によって、抑止あるいは摘発にどの程度の具体的な効果が期待し得るのが論点となり得る。なお、この点は、後述（4.及び5.）の人材の確保・育成、民主的統制の問題とも関連する論点である。
- (3) 人権保障：権限強化と人権保障とのバランスをいかに実現するかが論点となり得る。
- (4) 政策上の優先順位：処罰法令の強化と権限法令の強化のどちらを優先するべきかが論点となり得る。

3.1.3 その他—いわゆる「スパイ交換」

カウンターインテリジェンス能力の向上は、いわゆる「スパイ交換」を通じた自国民の保護・救出に資するとの考え方もある。例えば、A国及びB国との間で、それぞれが「スパイ」等の容疑で摘発し拘束している相手国の国民を交換するものである。³⁶⁾ 例えば、米国及びロシアとの間ではそうした事例がみられる。³⁷⁾

こうした措置を超法規的措置として実施することを避けるためには、所要の法的根拠等を整備する必要がある。米国の場合、こうした措置の法的根拠は、合衆国憲法の定める大統領の恩赦の権限（合衆国憲法第2条第2節第1項）、いわゆる Levinson 法等に基づいて説明されると考えられる。³⁸⁾ 日本においては、現状においてはこうした法制度は整備されていない。³⁹⁾

³⁶⁾ ローエンタール, 2025, p. 205。

³⁷⁾ *The New York Times*, July 16, 2010, “Spy Swap Forced Prosecutors Into Balancing Act”; 朝日新聞、2025年12月9日「どうなるスパイ防止法 北村滋・元安保局長が語る安全保障上の必要性」

³⁸⁾ こうした措置を実施するには、法制度等の整備のみならず、国家安全保障に関する高度な政治判断の発揮が必要になると考えられる。

³⁹⁾ スパイ交換の事例ではないが、1977年のダッカ日航機ハイジャック事件に際しては、超法規的措置として、人質（乗客及び乗務員）の解放と引き換えに服役者及び未決拘留者が釈放された。

3.2 外国勢力による秘密工作活動等（特にプロパガンダ、政治・経済活動等）への対抗—外国代理人登録制度

前記の通り、外国勢力による日本に対する秘密工作活動（表1の領域（2））は、日本の法令によって違法行為とされる場合もあれば、必ずしもそうではない場合もある。例えば、プロパガンダ、政治・経済活動等を通じたいわゆる情報戦、影響力工作等は、日本の法令上は合法的とされる政治活動や言論活動の範囲内で実施される場合もある。情報戦等に対する対応には、大まかに言えば、（1）一定の言論活動等に対する規制、（2）偽情報等の把握・分析（いわゆるファクト・チェック等を含む）、（3）積極的な広報活動（偽情報等に対する「解毒」的な広報活動を含む）等が含まれる。以下では、この中の（1）の論点に関し、特に、米国等において導入されているいわゆる外国代理人登録制度に焦点を絞って論じる。⁴⁰⁾

3.2.1 米国における外国代理人登録制度の概要

米国における外国代理人登録の制度は、外国勢力による対米世論操作・政治的影響活動の可視化・透明性の確保を主な目的として、1938年に制定された外国代理人登録法（FARA：Foreign Agents Registration Act）に基づいて創設された（制定当時は、ナチス・ドイツ等による対米プロパガンダ活動の可視化が主目的）。同制度は、「外国主体（foreign principal）」のために政治活動等を行う者を「外国代理人（foreign agent）」とし、こうした者に対して、当該外国主体との関係、活動内容、財政収支等の定期的な公開開示を義務付けている。⁴¹⁾

同制度は、外国代理人による政治活動等を直接的に禁止するものではない。

⁴⁰⁾ （1）に関しては、例えば、ソーシャルネットワーク空間上の偽情報の流布等に対する規制等も論点となり得る。しかし、そうした論点は本稿の射程を超えるものであることから、本稿においては扱わない。

（2）及び（3）の論点（特に、情報戦におけるインテリジェンス（分析）及び政策（広報・情報発信）の分離・役割分担の問題）に関しては、小林（2023）参照。

⁴¹⁾ 米国司法省の公式HP：<https://www.justice.gov/nsd-fara>

他方で、登録義務および情報公開を通じて、カウンターインテリジェンスの観点から、外国代理人の一定の行動変容等の抑止効果が期待し得ると評価する学術研究等もみられる。⁴²⁾

制度運用上、同制度の担当部署は、司法省の国家安全保障課 (National Security Division) のカウンターインテリジェンス・輸出管理セクション (CES: Counterintelligence and Export Control Section) に設置されている。米国におけるカウンターインテリジェンス関連とみられる事案においては、被疑者が、エスピオナージ法等ではなく、外国代理人登録法の定める手続上の違反の容疑で訴追される事案もみられる。この背景には、米国においても、エスピオナージ法等による訴追を行うに十分な証拠を揃えることが容易ではないことがあると考えられる。

3.2.2 豪、英、加における動向

近年、同様の制度は、オーストラリア (2018年創設)、⁴³⁾ イギリス (2024年創設)、⁴⁴⁾ カナダ (2024年創設、本稿執筆時点 (2026年1月) では施行準備中)⁴⁵⁾ 等においても導入されている (表4参照)。この背景には、近年、これらの諸国において、外国勢力による情報戦あるいは影響力工作への懸念が高まっていることがあるとみられる。3カ国とも、制度あるいは根拠法の名称に「Foreign Influence」の語句が含まれているのはその証左とみられる。

⁴²⁾ Krishnakumar (2021) ; Fattal (2019). なお、これらの先行研究は、当該制度における「political activities」の概念が抽象的かつ広汎であることを踏まえ、制度の恣意的な運用がなされる余地がある旨も指摘している。

⁴³⁾ オーストラリア政府の公式HP : Foreign Influence Transparency Scheme (FITS) <https://www.ag.gov.au/integrity/foreign-influence-transparency-scheme>

⁴⁴⁾ イギリス政府の公式HP : Foreign Influence Registration Scheme (FIRS) <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-influence-registration-scheme-introduction>

⁴⁵⁾ カナダ政府の公式HP : Foreign Influence Transparency Registry (FITR) <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2024/05/canadas-foreign-influence-transparency-registry.html>

表4 各国の外国代理人登録制度

国	創設年	根拠法	主管省庁	制度の目的
米	1938年	Foreign Agents Registration Act (FARA)	司法省	米国の政治過程における外国政府の隠れた影響力と闘い、米国の民主主義の健全性を守る ⁴⁶⁾
豪	2018年	Foreign Influence Transparency Scheme ACT 2018 (FITSA) ⁴⁷⁾	司法省	豪州における外国勢力の活動の透明性を向上させる (FITSA 第3条)
英	2023年	National Security Act of 2023 (制度名: Foreign Influence Registration Scheme (FIRS))	内務省	英国の政治過程における外国の影響力の透明性を確保する ⁴⁸⁾
加	2024年	Foreign Influence Transparency and Accountability Act (FITAA) ⁴⁹⁾	公安省	カナダの政治プロセスにおける透明性を確保する (FITAA 第3条)

出典：筆者作成。

また、オーストラリア及びカナダにおいては、根拠法の名称の中に、「Transparency」が明示されている。これは、制度の主眼が（政治活動の制限ではなく）政治過程の透明性の確保にある旨を示し、安全保障上の要請と政治活動や言論の自由等の確保とのバランスを図る意図を示す趣旨とみられる。

⁴⁶⁾ 米国司法省の公式HP：“FARA Brochure: Protecting the United States from Covert Foreign Influence” <https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2020/09/01/protecting-us-covert-foreign-influence.pdf>

⁴⁷⁾ オーストラリア政府の公式HP：<https://www.legislation.gov.au/C2018A00063/latest/text>

⁴⁸⁾ イギリス内務省の公式HP：“Guidance on the Foreign Influence Registration Scheme (FIRS): parliamentarians and targets of influence” (1 July 2025) <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-influence-registration-scheme-targets-of-influence/guidance-on-the-foreign-influence-registration-scheme-firs-parliamentarians-and-targets-of-influence#:~:text=the%20enhanced%20tier.,Chapter%201:%20A%20the%20scheme.have%20been%20specified%20in%20regulations.>

⁴⁹⁾ カナダ政府の公式HP：<https://lois.justice.gc.ca/eng/acts/F-29.2/FullText.html>

なお、カナダのFITR (Foreign Influence Transparency Registry) 制度は、本稿執筆時点 (2026年1月) では依然として施行準備中である。また、オーストラリアのFITS (Foreign Influence Transparency Scheme) 制度に関しては、2024年3月、議会の合同調査委員会より、当該制度が十分に有効には機能していない旨を指摘する報告書が発表された。これを受けて、今後、制度改正が実施される可能性がある。

3.2.3 日本における動向及び課題

日本においては、現状においてはこうした法制度は整備されていない。こうしたことから、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、同様の制度の導入の可否等が論点となり得る。その際には、適切な政治・経済・文化・学術活動、表現の自由等に配慮した制度設計が論点となる可能性がある。具体的な論点の例としては、次のような点が考えられる。⁵⁰⁾

- (1) そもそも、制度の主目的は、一定の政治活動に対する制限なのか、あるいは、政治過程の透明性の確保なのか。
- (2) 登録対象者の範囲：研究者、報道関係者等まで含むか否か。
- (3) 対象となる行為の範囲：学術研究や文化交流等も含むか否か、一部の活動を禁止行為とするか否か。
- (4) 情報公開の範囲：プライバシー保護との適切なバランスをいかにして確保するか。
- (5) 担当省庁・部署の選定。

⁵⁰⁾ 前記の通り (3.2.1)、米国の制度に関する先行研究においては、「political activities」の概念が抽象的かつ広汎であることを踏まえ、制度の恣意的な運用がなされる余地がある旨が指摘されている (Krishnakumar (2021); Fattal (2019))。

4. 人材の確保及び育成

前章までに言及した所要の組織、法令等の諸制度が整えられたとしても、抑止、摘発等における成果が直ちに現れるとは限らない。カウンターインテリジェンスの実効性を確保するためには、組織、法令等の諸制度の整備と共に、実務を担う人材の確保と育成が重要と考えられる。とりわけ、前述（3.1.2）の権限強化等の議論は、人材・運用能力上の制約を前提に評価を行う必要があると考えられる。

4.1 基本的な考え方及び米国における状況

第1に、カウンターインテリジェンスを含め、各種のインテリジェンス活動の実務を担う人的資源の十分な確保及びその育成には相当の期間を要すると考えられる。例えば、ローエンタールは、米国のCIA等におけるヒューミント活動の実務担当者の育成には最低7年程度を要する旨を指摘している。⁵¹⁾ また、米国のインテリジェンス・コミュニティにおいては、2001年の9.11テロ事件以降にテロ対策要員の大量増員を実施した結果、実務担当者の全般的な技能レベルの低下の問題が生じた旨が指摘されている。⁵²⁾

第2に、カウンターインテリジェンスの実施体制は、政府のリードエージェンシー組織（米国の場合はFBI）のみならず、政府内部の各組織及び関係する民間組織等の部内保安制度によって構築されている場合が少なくない。実際、米国等においては、カウンターインテリジェンス関連の事案の端緒は、関係する各組織の部内の保安制度の運用等を通じてもたらされる例が少なくないとみられる。したがって、こうした関係組織において制度の運用を担う人材の確保・育成も必要となる。

⁵¹⁾ ローエンタール, 2025, p.204。

⁵²⁾ ローエンタール, 2025, p.314。

米国においては、前記のとおり、国家情報長官室の傘下組織である国家カウンターインテリジェンス・保安センターが、カウンターインテリジェンスに関する諸政策の策定・実行の統括を担う司令塔の役割を果たしている。同センターには、国家部内脅威タスクフォース（NITTF：National Insider Threat Task Force）が設置されている。同タスクフォースは、政府内部及び関係民間組織等に向けた組織内のカウンターインテリジェンス及び保安業務に関する統一的なプログラムを策定し、関連の広報・啓発活動に加えて、研修、訓練等の実施を担っている。⁵³⁾

4.2 日本における現状及び課題

日本においては、カウンターインテリジェンスに関する人材確保及び育成は、関係する各組織によって個別に実施されているとみられる。（公開情報を通じて確認できる限りにおいては）インテリジェンス・コミュニティ全体に横断的な人材育成・訓練、さらには民間企業の保安担当人材育成の支援等が実施されている様子は確認されていない。

こうしたことから、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、例えば前記の米国の国家部内脅威タスクフォースを模した人材育成のためのプログラムの導入の可否等が論点となり得る。前記（2.1）のカウンターインテリジェンス関連の政策の策定及び実行機能の拡充に関する議論の中で、こうした論点も検討し得ると考えられる。

5. カウンターインテリジェンス活動に対する民主的統制の制度

5.1 基本的な考え方及び他国における状況

民主主義国家においては、カウンターインテリジェンスを含めたインテリ

⁵³⁾ 同タスクフォースの公式HP：<https://www.dni.gov/index.php/ncsc-how-we-work/ncsc-nitff>

ジェンス機能に対する民主的統制の確保が重要と考えられる。主な理由として、インテリジェンス活動には、国民の人権に制約を加える作用を伴う可能性がある。また、適切な民主的統制の制度は、インテリジェンス組織に対する国民の信頼と正統性 (legitimacy) の向上に資するものであり、結果的にインテリジェンス機能の強化につながるとも考えられる。⁵⁴⁾ 欧米先進諸国における近年の動向をみても、インテリジェンス組織の機能強化及びこれに対する民主的統制の強化が一定のバランスをとる形式で実施されている例が少なくない。

一般に、インテリジェンスに対する民主的統制は、立法府、行政府、司法それぞれによって担われる。立法府による統制の制度としては、例えば、インテリジェンス・コミュニティに対する監督を専断的に担う委員会等が議会に設置されている国が少なくない。行政府による統制の制度としては、一定の独立性が確保された行政委員会あるいはいわゆる「監察官 (Inspector General)」制度等が行政府の中に設置され、インテリジェンス・コミュニティに対する監督を担っている国もみられる。司法による統制の制度としては、例えば、米国の対外インテリジェンス監視裁判所 (FISC: Foreign Intelligence Surveillance Court) の制度がある。各アプローチは、それぞれに特徴 (長所及び短所) があり、どれか1つのアプローチが常に他に対してより優れている訳ではない。⁵⁵⁾ 各国においては、それぞれの政治的、社会的状況を踏まえ、複数のアプローチが複合的に用いられている。⁵⁶⁾

⁵⁴⁾ 小林, 2021, pp.268-269.

⁵⁵⁾ 立法府による統制は、民主的アカウンタビリティの観点からは最も優れている。他方で、議会における党派性の影響を受けやすい、専門性が低い等の課題がある。行政府による統制は、専門性の確保及び秘匿性の保持には優れている。他方で、あくまでも行政府内部の制度に過ぎないことから、民主的アカウンタビリティの程度は低いものとなる。司法による統制は、政治的中立性及び専門性の確保の観点からは優れている。他方で、(米国のFISCのような制度を除き) 一般的には事後的な対応になることから、迅速性に問題がある。

⁵⁶⁾ 小林, 2021, pp.274-276.

5.2 日本における現状及び課題

日本においては、インテリジェンスに対する民主的統制の機能の現状は、欧米先進諸国に比較して弱いものとなっている。前記のとおり、欧米先進諸国においては、インテリジェンス・コミュニティに対する民主的な監督を担う専従組織が議会あるいは行政府内に設置されているのが一般的である。しかし、日本においては、そうした組織は設けられていない。2014年に設置された衆参両院の情報監視審査会は、特定秘密保護法の運用の監督を主な目的としており、インテリジェンス・コミュニティに対する包括的・全般的な監督を主たる目的としたものではない。こうした状況の背景として、戦後これまでの日本のインテリジェンス・コミュニティは、欧米先進諸国に比較して、その組織及び活動は比較的小規模であり、権限も弱いものとなっている。この結果、インテリジェンス・コミュニティに対する民主的統制の問題は、政治上の主要課題として十分に顕在化してこなかったと考えられる。⁵⁷⁾

こうしたことから、日本におけるカウンターインテリジェンス機能の向上に関する議論に当たっては、これに対する民主的統制機能の向上が論点となり得る。その場合には、他国の例を参考にしつつも、日本の政治的、社会的状況等踏まえ、日本にとって相応しい制度を慎重に検討する必要があると考えられる。⁵⁸⁾

⁵⁷⁾ 小林, 2021, p.123 ; p.287. 他国における状況を見ると、例えば、1970年代の米国、2010年代のイギリス、カナダ等においては、当時の活発なインテリジェンス活動の結果として「インテリジェンスの行き過ぎ」とみられる事案が発覚したことが、インテリジェンス・コミュニティに対する民主的統制制度の強化の契機となっている (小林, 2021, p.123)。

⁵⁸⁾ 日本におけるインテリジェンスに対する民主的統制の制度の詳細に関しては、小林 (2022) 等を参照。なお、情報監視審査会が設置された際の国会法の一部改正法 (法律第八十六号 (平二六・六・二七) 国会法等の一部を改正する法律) の附則3は、「この法律の施行後、我が国が国際社会の中で我が国及び国民の安全を確保するために必要な海外の情報を収集することを目的とする行政機関が設置される場合には、国会における当該行政機関の監視の在り方について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」と定めている。当該規定は、国外における情報収集機能の拡充に関するものであるが、同様の考え方は、カウンターインテリジェンス機能の拡充を検討する際にも参考になると考えられる。

なお、前記のとおり、日本においては、主に警察が国内におけるカウンターインテリジェンスに関する個別具体事案の捜査等を担っている。したがって、カウンターインテリジェンス機能に対する民主的統制の議論においては、警察に対する管理を担う公安委員会制度の在り方も併せて論点となり得る（※2.2.3参照）。⁵⁹⁾

おわりに

本稿においては、現在の日本のカウンターインテリジェンス機能の向上を検討するに当たっての論点の整理を試みた。

昨今、日本においては、いわゆる「スパイ防止法」等に関する議論が高まっている。しかし、「スパイ」の概念には、法的にも学術的にも明確な定義は存在しない。学術的な議論においては、カウンターインテリジェンスの概念を利用の方が有用と考えられる。その上で、本稿は、「スパイ防止法」の是非そのものの判断ではなく、議論の前提となる様々な論点の鳥観図を提示することを試みた。

本稿においては、まず、カウンターインテリジェンスの概念の整理を試みた。その上で、(1) 担当組織（あるいは担当部署）、(2) 取締り・規制等の法令、(3) 人材の確保及び育成、(4) 民主的統制の制度、の各論点に関して、基本的な考え方、米国等における状況、日本における状況及び課題、の各観点から整理を試みた。

カウンターインテリジェンス能力の向上の検討に当たっては、処罰法令の強化等の議論にとどまるのではなく、複合的な視点からの包括的な検討を試みる事が重要と考えられる。

⁵⁹⁾ Kobayashi (2020); Kobayashi (2025).

参考文献

- Fattal, J. (2019). Modernizing the Foreign Agents Registration Act to Address Covert Foreign Influence on Social Media. *NYU Journal of Legislation and Public Policy*, 21, pp.903-947.
- Kobayashi, Y. (2020). Assessing Police Oversight and the Complaint Review System in Japan. *Meiji Journal of Governance Studies*, (5), 15-28. <http://hdl.handle.net/10291/21117>
- Kobayashi, Y. (2025). Assessing Police Accountability in Japan's Counterterrorism Activities: A Case Study of the Assassination of the Former Prime Minister Using the "Chain of Accountability" Framework. *Meiji Journal of Governance Studies*, (11), 1-18.
<https://www.meiji.ac.jp/mugs2/journal/6t5h7p00001r78oy-att/Vol.11.pdf>
- Krishnakumar, T. (2021). Examining 'Political Activities' under the Foreign Agents Registration Act. *Journal of Legislation*, 47(2), pp.44-74.
- Lowenthal, M. M. (2022). *Intelligence: From Secrets to Policy* (9th ed.). CQ Press, an imprint of SAGE.
- Moretti, G., Cavagnis, L., Flutti E., Silvestri, S., & Travaini G. V. (2025). Mental Health Issues in Undercover Police Officers : A Systematic Literature Search from a Psychiatric Perspective. *Healthcare (Basel, Switzerland)*, 13 (15), 1933. <https://doi.org/10.3390/healthcare13151933>
- Theohary, C. (2018). *Information Warfare: Issues for Congress*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45142>
- Theohary, C. (2022). *Defense Primer: Operations in the Information Environment* (Version. 9). Congressional Research Service. https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF10771/IF10771.9.pdf
- Theohary, C. (2024). *Defense Primer: Operations in the Information*

Environment (Version. 11). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10771>

ローエンタール, マーク (2025) 『インテリジェンス：機密から政策へ [原著9版] 上』 (慶應義塾大学出版会)。

北村滋 (2023) 『外事警察秘録』 (文藝春秋)。

北村滋 (2025) 『国家安全保障とインテリジェンス』 (中央公論新社)。

小林良樹 (2019) 『犯罪学入門－ガバナンス・社会安全政策のアプローチ』 (慶應義塾大学出版会)。

小林良樹 (2021) 『なぜ、インテリジェンスは必要なのか』 (慶應義塾大学出版会)。

小林良樹 (2022) 「国会によるインテリジェンス・コミュニティに対する民主的統制—情報監視審査会によるインテリジェンス監督機能の評価」『ガバナンス研究』 (18), pp.43-71。

小林良樹 (2024) 「情報戦とインテリジェンスの関係：インテリジェンス研究の視点からの考察」『ガバナンス研究』 (20), pp.87-113。

小林良樹 (2025) 『インテリジェンスの基礎理論』 (講談社)。

田村正博 (2025a) 「警察行政法の理念と実務への反映—研究と実戦の個人史」『警察学論集』 第78巻第8号, pp. 1-44。

田村正博 (2025b) 『全訂 警察行政法解説 [第三版補訂版]』 (東京法令出版)。

守山正・渡邊泰洋 (2024) 『ビギナーズ犯罪学 第3版』 (成文堂)。

マレーシアとケニアにおける BRIとコネクティビティ

笹岡 雄一

本稿は国際開発レジームの変容を考えるにあたって二つの重要で興味深い国、マレーシアとケニアを取り上げる。本稿の中心的な問題は、独立時期に似たような環境にあった途上国が現在異なる外交を展開しているのはなぜかという点にある。中国が多くの中進国に進出しているなかでなぜこの2カ国を選んで比較するのかは多くの共通性に由来する。独立時点の成り立ち、大国でも小国でもない中規模の大きさ、卓越した国際的な発言力、地域の交易やサプライ・チェーンの核、冷戦期に反対陣営に回ったことがなく、安全保障では西側に近い、現在は中国との経済関係が強く、BRI (Belt and Road Initiative) では中国の海上シルクロードに位置づけられることが挙げられる。次に、異なる点は製造業、天然資源を含む輸出品の強さであり、これがひいては外交の自由度、米中からの自立度を作っていると考えられる。両国の比較によって外交力を支えるベースとなるものについて有益な示唆が得られるだろう。両国の国家形成と政治構造は分析の基礎を形成し、経済面やコネクティビティの考察は主要な部分である。こうした背景事情を踏まえながら、両国のBRI導入後の中国との関係、それと共に変化があり得るかもしれない西側諸国との関係について全体像を明確に考察できると考える。また、両国は途上国のなかで積極的にグローバル・サウス外交を展開しているが、その共通点と相違点についても分析することで一般的なグローバル・サウス諸国の現状を把握する一助にもなるであろう。

マレーシアとケニアは、東南アジアと東アフリカのなかで安定したミドル・パワーであり、太陽の眩しい亜熱帯の観光地であり、外交の面では国際社会で発言権を得ており、近隣国の紛争の調停もしている。旧英国植民地に属し、1963年に独立してから英連邦に所属し（マラヤ連邦の独立は1957年）、英語も公用語の一つになっている。それぞれ西側先進国、伝統的ドナーからの投資や援助、安全保障上の協力を手厚く受け入れてきた。他方、近年両国は中国との関係を密にしており、経済的な関係だけではなくグローバル・サウス外交という中国と共鳴する看板を掲げている。両国は中国の積極的なBRIの支援を受けてきた。両国はBRIにおいては中国から欧州に連なる「海のシルクロード（Maritime Silk Road）」と呼ばれる、南シナ海、インド洋、紅海を伝って地中海に向かうルートに沿線国にあたる（China Daily 2013; Funaiolo & Hillman 2018; Shannon 2019）。

マレーシアの政治体制は連邦立憲君主制であり、国王は9州のスルタンのなかから選ばれる。二院制の議会制民主主義が導入されており、多数派の政党連合から首相が選出されている。ケニアは最初の憲法は連邦制であったが、ただちに単一制国家に代わり、中央集権の強い体制が続いたが、現在は分権制を伴う共和制国家である。それぞれの社会には多くの時期に分裂的なエスニシティをまとめて国民統一政府（GNU：Government of National Unity）を成立させるという課題があった。GNUは政局を乗り切るための一時的な連立政権ではなく、政党とアイデンティティ集団の繋がりが強い国家の成り立ちを踏まえて、政党間の差異を超える統一政府を作らなくてはならないという必要性を意味していた（Amienyi 2005; Emerson 2016）。

1人あたり所得の1960-2024年にわたる推移は、表1のとおりである。1960年の時点では両国は非常に貧しく、農業資源に依存した低所得国であった（Munyasya 2025）。2024年の時点でマレーシアは1人あたり所得が49倍、ケニアは21倍に上昇した。マレーシアが11,867ドル、ケニアが2,206ドルであり、5.8倍の開きがある。マレーシアの1人あたり所得は高所得国の手前の水準にあり、

表1 マレーシアとケニアの1人あたり所得の推移（1960-2024）

	1960	1980	2000	2010	2024
Malaysia	240.8	1,886.1	4,083.5	8,899.3	11,867.3
Kenya	102.8	453.6	414.6	1,091.5	2,206.1

出典：World Bank (2025) Data (Current US \$)

アセアンにおいてはシンガポールを除き最も高い。所得基準の観点からマレーシアはODAでは無償援助と譲許性借款を受け取れず、技術協力だけである。他方、南々協力として援助を途上国に供給している。また、マレーシアのCIDB HoldingsはGlobal Infrastructure Facility (GIF)において、世界銀行、ADBと共にインドにハイウェイ投資を行っている（GIF 2023）。ケニアは低中所得国としてODAの全タイプを受け取れるが、現在債務問題が困難な局面にあるので新規融資は獲得しにくい状況にある。

本章ではマレーシアとケニアの政治、経済の動向の検討や比較から説き起こし、BRIの現状を把握する。次に、両国の外交政策が多くの途上国のように米国・西側と中国・新興国の2つの影響圏に挟まれていることを確認する。2025年10月現在、米国トランプ政権の貿易や開発援助政策は短期的に変化を遂げており、西側にとって中長期的な展望をもつことは容易ではない。中国の外交政策はこれをチャンスとみているが、それも時間と共に変化する可能性があるだろう。ただし、マレーシアとケニアの比較からグローバルな動向について何らかのインプリケーションを看取できるかもしれない。両国においてBRI案件は多数導入されてきたが、ケニアでは深刻な債務問題が生じており、中国に対して借金外交をすると米国からは睨まれてしまうのに対し、マレーシアではそうした問題はない。

まず、第1節では歴史的な背景もふまえた両国の政治構造について把握し、第2節では投資、貿易、債務などの経済面の要素を比較する。第3節では中国のBRIを中心にコネクティビティ分野のインフラ・プロジェクトの現状を簡潔

に把握する。第4節では本テーマにおける両国の外交政策の特徴と方向性について考察して、最後に第5節で全体をまとめたい。

1. 国家形成と政治

1-1. マレーシアの政治構造

マレーシアは東アジアのなかでは多数派のエスニック集団の人口比率が低い。東アジアでは通常多数派のエスニック集団が人口の8-9割を占めているが、マレーシアの比率はマレー系を含むブミプトラが70.4%、華人系が22.4%、インド系が6.5%である（マレーシア統計庁2024）。与野党共に3つのエスニック集団の支持を獲得すべく、政党連合のなかにそれぞれの集団の政党が組み込まれている。「ブミプトラ」とは「土地の子」を意味し、マレー系とサバ・サラワク州の先住民をさしている。ブミプトラ政策は、ブミプトラが非ブミプトラ（華人、インド人）より経済的地位が低かったことから彼らを意識的に優遇する政策である。同政策は独立憲法の153条「マレー人の特別な地位」に基づいて実施されており、公式には1971年の「新経済政策（New Economic Policy：NEP）」から実施されている（Aun 2021）。

独立後多数派のマレー系と経済的に富裕な華人系の対立が進み、1969年5月の総選挙では華人系野党勢力が台頭し、双方の支持者の街頭での争いから流血事件が起きた。この後にNEPが導入され、政府によって本格的なエスニック集団の格差是正が試みられた。表2はマレー系、狭義のブミプトラ（サラワク、サバ）、華人系、インド系の1970年から2022年までの1人あたり月額所得の推移を示している。ブミプトラとマレー系は他集団よりも所得が低かったが、50年間の所得成長率は最も高い。ラーマン初代首相の後を受けたラザク首相はNEP実施の政治的枠組みを鋭意形成した（Onozawa 2012）。マレーシアは天然資源輸出が多かったが、さらに輸出工業化を進め、1971-1990年に年率6.7%、1991-2000年に7.1%、そして2001-2020年には5%の経済成長率を達成した（World Bank 2025）。ブミプトラは経済活動や公務員の就職や教育機会などに影響したが、経

済的な実権を握る華人の商業活動にとって致命的な打撃にはならなかった。

表2 エスニック集団別の1人あたり月額所得の推移（貨幣単位：RM）

	1970	1989	2004	2022	倍数
マレー系	264	1,169	3,249	8,479	32.1
ブミプトラ	172	941	2,711	7,599	44.1
華人系	394	1,629	4,437	10,656	27.0
インド系	304	1,207	3,456	8,950	29.4

注：倍数は、2022年の所得／1970年の所得

出典：Official Portal of Ministry of Economy（accessed in 2025）

ブミプトラはアフーマティブ・アクションのカテゴリーに入るが、通常とは異なり、マレーシアでは最大の集団を対象としていた。貧しかった最大の集団に公共セクターのさまざまな資源をある程度優先的に与える仕組みであった。もちろん、これは市場を歪め、機会の均等をなくすリスクがあり、廃止や見直しが議論されてきた。英国はマラヤ植民地において集団の厳密な分断統治を行っていた。マレー系は土地を用いる農業に従事させ、錫産業に華人、天然ゴム農園にインド人（タミル人）を受け入れて多民族社会を形成した。このように集団ごとに従事する職業と居住地を分けたことが独立時点でのエスニック集団の所得格差のもとになった。

政党では、統一マレー国民組織（United Malay National Organization：UMNO）がマレー系政党であり、1973年に華人系・インド系の政党と国民戦線（Barisan Nasional）という与党連合を形成し、30年以上にわたり権力を掌握した（Gomez 1997）。伝統身分のスルタンが温存され、政治エリートとして共同体意識を醸成してきた。2022年の総選挙を経て Anwar Ibrahim 人民公正党（PKR）総裁を首相とする新政権が誕生した。この政権はPKRが所属する希望同盟（PH）を中心に第3位の政党連合BN、サバ人民連合（GRS）、サラワク政党連合（GPS）から構成された。連立政権が成立した背景には、選挙前まで政権を担っていたBNと現在野党の国民同盟（PN）の連立が決裂した事

情があった。

1-2. ケニアの政治構造

ケニアには50くらいのエスニック集団があるが、最大の集団はキクユで首都ナイロビ周辺に暮らしている。キクユは植民地時代に白人居住地の近くに住み、初等教育などの公共サービスを先んじて受けたが、独立運動を積極的に推進した。人口構成はキクユが全体の17%、ルヤ14%、カレンジン13%、ルオ11%であった（Kenya National Bureau of Statistics 2019）。独立時点でキクユは西部地域に住むルオとKANU（Kenyan African National Union）という政党を作り、他の少数派はこれに対抗してKADU（Kenyan African Democratic Union）を作った。後者には少数派集団の自治を尊重する指向性があった。選挙の結果KANUが勝利し、キクユ出身のケニヤッタが初代大統領となった。カレンジンは1978年にモイが大統領に指名された際には少数派であったが、その後19の集団が糾合し、現在は3番目に大きな集団になった（KNBS 2010）。

最初の憲法はマジンボと呼ばれ、連邦制の民主憲法であった。これは単一制国家になるとKANUに中央議会の多数を牛耳られるので、各regionで少数派の集団が発言できる連邦制を英国とKADUが望んだためであった。英国人の開拓者の一部も独立後にケニアに残り少数派になった。マジンボはKANUが政権を取って1年で廃止された。KANUは圧力と懐柔によってKADUを吸収して一党制を形成した。KADUの政治家であったモイはケニヤッタの下で副大統領であったが、その急死により大統領になった。カレンジンのモイは当初キクユとの融和を図ったが、1990年前後に内外の民主化の圧力に直面すると選挙前にマジンボを唱えた。人々はもとにいた土地に戻れという意味で、キクユがカレンジンら遊牧民のいた場所を不当に得たというメッセージが含まれていた（HRW 1993）。KANUのモイは民主化を受け入れたものの不満をもっており、逆に民主化の推進派にはキクユやルオが多かった。

モイのマジンボ演説に影響されて、カレンジンたちはキクユ、ルヤ、ルオを

地溝帯リフトバレーの「外国人」と呼んで差別した。その結果が1992年大統領選挙におけるキクユ追放の暴力抗争となった。これはキクユに不満をもつ人々を組織した政治工作とみなされ、選挙区からキクユを追放し、カレンジンたちの歓心を得る狙いがあった。1997年の選挙の際にも暴力抗争が起き、モイ政権において政治的暴力は反対派統制の常套手段になった。複数政党制の再導入によってエスニック対立は強まったが、ケニアの政治過程ではキクユ、カレンジン、ルオのうちの2つが連携すれば選挙に勝つ方程式が出来上がった。現在のルト大統領はカレンジン出身である。前任のウフル・ケニヤッタ大統領（初代大統領の息子）のときの副大統領であったが、ウフルは2013、2017年の大統領選で争ったルオ出身のオディンガを2022年大統領選で推したために、キクユの一部の支持を獲得して当選した。

マジンボという言葉はケニアにおいて州行政（Provincial Administration）システムに代表される植民地起源の中央集権に対置する地方自治を意味するものとして政治史に刻まれてきた。それは当初の連邦民主制の理想の言葉であったと同時に、土地争いでキクユを追放しようとする生々しいメッセージでもあった。植民地時代のPAは白人がアフリカ人から税金を徴収するために作った制度であり、ケニア人の首長（chief）を末端行政に組み込んだ（Hyden 1970）。首長は知事に対して報告義務を負ったが、住民に対しての説明責任がなかった。マジンボ憲法が廃止されるとPAは復活し、垂直的な上意下達の行政が行われた（Mamdani 1996）。この集権的構造は、2010年の憲法改正で県レベルの分権化が定められて終了した。マジンボで想定されていた地方分権が単一制国家のなかで実現したので、制度としてのマジンボは不要になった。その頃からマジンボというエスニック対立の政治的シンボルも使われなくなった。

1-3. 国家形成の起源と政治

マレーシアの国家形成におけるサバ、サラワクの取り込まれ方は、ケニアのソマリのように偶発的な側面もあった。両国の独立は隣国のフィリピンやソマ

リアから激しい抗議を受けた。マレーシアの前近代の *Kerajaan* という国家観は主君と忠臣を繋ぐ心理的な関係であり、領土のような物理的な空間とは関係なかった。これが現在のマレーシアの外交にも影響しているとする見解もある (Miller and Kasim 2018)。マレーシア政治の基本形は連邦制であり、現在はGNUを企図したエスニック政党の連立政権である。こうした枠組みのなかで植民地遺制としてのエスニック格差を克服し、先住民の福祉を向上させる政策がブミプトラであった。保留地、様々な教育の機会や特別な地位がマレー人に与えられた。教育言語はマレー語が中心であり、エリート養成の全寮制中学校はブミプトラの子弟用で、国立大学にも優先枠があった。

ケニアは植民地遺制としてエスニック集団の分断と土地問題を抱えていた。キクムは相対的に肥沃な土地に住み、初代ケニヤッタ大統領のときに白人開拓者の払い下げの土地を購入して他集団との格差が広がり、恨みを買った。教育はモイ政権のときにはエスニック・クォーター制が導入されていたが、その後廃止された。政治は主要集団の結束の駆け引きであり、権力者は植民地起源の集権的な支配を続けようとした。*Majimbo* はカレンジンたちに恨みの感情を想起させるので彼らを連立政権に取り込みたいときに語られた。2007年末の選挙前にODM (Orange Democratic Movement) を率いていたオディンガは制度的な *Majimbo* を争点にした。ODMは *Majimbo* がエスニック排外主義になってはいけなかったが、この政治シンボルがカレンジンらからの支持を集めやすいことは分かっていた (ICG 2008; Daily Nation 2009)。

マレーシアは2022年の選挙でAnwar PKR総裁が大連立の希望連合 (PH) から首相になったが、与党連合を構成する国民戦線 (BN) はかつての力を失っている (Hutchinson 2019)。マレー人のAnwarは推進していた政治改革の旗を最近では降ろしており、都市部の有権者からの支持が減っている。PHの内部では華人に基盤をもつ中道左派の民主行動党 (DAP) の支持が上がっている。他方、野党連合の国民同盟 (PN) では2023年の州議会選挙においてイスラム教保守の立場を固めた汎マレーシア・イスラム党 (PAS) が勢力を強めている。

独立から選挙を伴って権威主義的な政治体制が維持されてきた。1990年代にポスト冷戦期の民主化は訪れなかったが、手続き的な選挙制度は適正に行われてきた。しかし、選挙区割りや情報の統制や汚職など与党に有利な仕掛けが存在するので、政治体制は競争的権威主義である (Kawanaka 2022)。

ケニアは2022年に与党・統一民主同盟 (UDA) のルトがジュビリー党のガチャグアと組み、オディングガに大統領選で勝利した。ルトはモイ大統領のときにKANUに入党し、彼と組んだキクユのガチャグアが副大統領になった。オディングガは選挙結果に異議申し立てをしたが、最高裁はこれを却下した (Reuter 2022)。ケニヤッタはルトではなく、オディングガを推挙した。しかし、キクユがケニヤッタ支持とガチャグア支持に分かれたためにルトが接戦に勝利した。ルトとガチャグアの関係は2024年の増税法案の発表とこれに対する大規模な若者の抗議デモから急速に悪化し、ガチャグアは複数の罪状で議会において弾劾され、副大統領を辞した。

マレーシアもケニアも分断されたエスニック集団に基づく政治構造が残存し、有力な集団間の対抗関係が存在したため、政治的安定性が重視され、長い間権威主義体制が続いた。それがマレーシア与党連合のBNであり、ケニアのKANUであった。BNはマレー人優遇のNEPを効果的に保持しながら、すべての集団、地域政党を含めたGNUという印象を与える擬制であったが、2008年総選挙で実質的に敗北した (Torii 2008)。ケニアの権力基盤は肥沃なナイロビ周辺であり、そこを誰が支配するのかが鍵であった。KANUは政治権力がキクユからカレンジンに移行したが、2002年のモイの引退によって権威主義的な支配は終焉し、選挙で国家統一党 (PNU) のキバキがオディングガと組んでKANUのウフル・ケニヤッタに勝利した。それ以降民主主義体制に移行したが、1997年末以降選挙の開票結果をめぐり常に深刻な疑問が投げかけられている。また、政権奪取後に連立内のエスニック政党同士の抗争が始まった。両国は競争的権威主義である (Levitsky & Way 2020)。競争の力点を比較すれば、マレーシアは選挙開票が公正であるのに対して、ケニアはニュース報道の自由

度が高い。

2. 経済面の概観

表1でみたように、両国の所得格差は大きい。貧困層の割合はマレーシアが近年ゼロであるのに対し、ケニアは上昇して39.8%である（World Bank 2022）。貿易総額はマレーシアが6,308億ドル、ケニアが260億ドルであり、24倍である（WTO 2024）。マレーシアは貿易収支が黒字基調で、ケニアは2000年代から赤字が拡大している。ケニアは農業の成長はあるが、ドルベースの輸出は減少している。2023年にシリングは対ドルで27%下落し（JETRO 2025）、輸入で物価が上昇している。ルト政権は現在、財政難と通貨安、高インフレにみまわれている。FDIの2カ国への流入額は表3のとおりマレーシアがケニアの2倍から10倍の規模であった。FDI流入額の対GDP比はだいたいマレーシアが2%、ケニアが0.7%である。

表3 2カ国のFDI流入額 2018-2023年

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
マレーシア	7,618	7,813	3,160	12,173	16,940	8,653
ケニア	1,139	1,098	1,510	1,406	1,597	1,504

単位：百万ドル

出典：UNCTAD 2024 Annex Table 1.

2020年代のマレーシアのFDIの増加は、米中対立のあおりでシンガポールと香港から資本が移動したことや電気・電子部品の需要拡大で生産輸出が増えている。中国はマレーシア国産車プロトンのEVやハイブリッドの生産に投資しているほか税制優遇措置のもと500社以上の企業を活動させている。マレーシアはFTAを推進しており、ASEANのほかRCEPにもCPTPPにも加盟している。2023年に発表された中期国家計画の「MADANI経済政策」では、国際競争力向上や投資誘致の強化が目指されていた（MoF 2023）。2025年にはトラ

ンプ政権によって米国から中国への半導体ICの迂回輸出が疑われた。ケニアは2008年に作成したVision 2030で中所得国入りを目指すと宣言していたが、現在は苦境に陥っている。2024年にデフォルトの到来を何とか避けたが、累積債務の安定化の目途は立っていない。

次に、2018-22年のOECD諸国と国際機関からのあらゆる資金の流れを見ると、マレーシアには日、米、独、韓などから着実に資金が入り、2022年流入額は5.03 billionドルである（OECD 2024）。ケニアの流入額は米、仏、日、英などから2.93 billionドルである。他方、中国からの資金流入額としては、ケニアに2001-2019年に48件の借款が供与され、合計9.6 billionドルであった。セクターの配分は運輸交通、エネルギーを中心に多岐に及んでいる（GDPC 2024）。他方、マレーシアへの中国の借款は2015-23年に11.6 billionドル供与され、その期間のODFの82%は中国が供与していた（Lowy Institute 2025）。

ケニアでは急激な借款の増加と融資プロジェクトの収益性の低さが債務を悪化させた。表4は政府の債務累計額を表しており、2002-2022年の20年間の債務額の拡大はケニアで9.7倍、マレーシアで6.5倍であった。ケニアの対外債務のGNI比率は2013年の25.3%から2019年の35.4%に上昇し、さらに70%近くになったが、2025年は63%である（World Bank 2024）。2025年7月、世界銀行のcountry directorのMr. Fanは財政支出のうち86%を給与、年金及び債務の利払いに使っており、インフラや経済開発に回す予算が限られていると述べた（Kenyan.co.ke 2025）。マレーシアの対外債務のGNI比率も2006年の39.4%から2016年の69.6%に上昇したが、2024年は64.6%である。2019年、二期目のマハティール政権は前任のナジブ首相が推進したBRIについて中国政府と再協議を行い、全体の計画を圧縮し、供与条件を緩和させた（The Business Times 2018）。マレーシアの債務は基本的に短期の商業借り入れが多く、貿易収支は長期にわたって黒字である。

表4 2カ国の政府債務額 2002-2022年

	2002	2007	2012	2017	2022	2022/2002
マレーシア	164.96	266.72	501.62	686.84	1,080	6.54倍
ケニア	7,995	12,552	21,218	44,151	77,789	9.73倍

単位：Malaysia billion Ringgit, Kenya million dollars

出典：World Bank (2024), countryeconomy.com

両国に経済パフォーマンスの違いをもたらしたのは、開発政策の違いも関係した。ケニアの開発計画（1964-70）は社会主義的な傾向を有し、地方や農村の開発を重視していたのに対し、マレーシアの三次にわたる開発計画（1956-70）は世界のマーケットを見据えて鉱工業分野や製造業を重視し、インフラ整備、人材育成や外資導入の対策も含まれていた（Ishida 2025）。1960年代のマレーシアの農業セクターのGDPシェアはケニアよりも高かったが、2000年代から近年へのマレーシアの製造業・鉱工業シェアはケニアとは対照的である。ケニアのシェアは2007年の13%から2024年の7%に減少したが、マレーシアのシェアは1999年の31%から2024年に23%と下降はより緩慢である（World Bank 2025）。1970年代からマレーシアでは外資導入が盛んになり、主要輸出品が電気・電子製品になり、付加価値の高い製品が増えることで輸出指向型成長の軌道に入った（Zhang & Mia 2023）。他方、ケニアでも輸出加工区などは形成されたが製造業の発達は緩慢であり、農業やサービス業のGDPシェアが相対的に高かった。

3. コネクティビティの投資動向

マレーシア、ケニアのコネクティビティ分野の投資動向を検討する。中国のBRIは案件リストが存在しないので、ここではBRIと予想されるカテゴリーの政府開発資金（Official Development Finance：ODF）を見る。リージョナルなコネクティビティとはある地域のある地点と内外のほかの地点との繋がりを意味するが、ESCAP（2014）は国家間のコネクティビティの増加を貿易と輸送、

ICT、エネルギー、人と人の4つの領域におけるネットワークの強化として説明した。ASEANは2010年に最初の“ASEAN Connectivity Master Plan (MPAC)”を採択した(ASEAN 2010)。EUは2018年に“EU Asia Connectivity Strategy”を作成したが、コネクティビティは物理的なインフラ施設だけではなく、自由貿易協定や国内法規などの非物理的、制度的な要素を含むと説明した(EU 2019)。コネクティビティによってジオ・エコノミクスを推進してきた代表的な戦略枠組みが中国のBRIや日本を含むFOIPのような対外国家インフラ戦略であった。

3-1. マレーシア

マレーシアではマラッカ・ゲートウェイ、フォーレスト・シティ、東海岸鉄道(East Coast Rail Link: ECRL)、クアantan工業団地(Malaysia-China Kuantan Industrial Park: MCKIP)などがBRI関連プロジェクトの例である。クアantanを除く3案件はナジブ首相(2009-18)が推進した。マラッカ・ゲートウェイは港湾・人工島開発であったが、マハティールにより中止され、その後一部の工事が再開された(Shepard 2020; Yean 2024)。途中で埋め立て・浚渫工事を放棄した場所は沼地のようになっており、海水は汚染され、ポルトガル系の漁民が抗議している。フォーレスト・シティは総合的な港湾・居住地域開発で、ジョホール・バル州の公営企業と中国のCountry Garden Holding Ltd(碧桂園)の共同事業であった。住居棟は入居率が低調なまま、中国の不動産業の資本規制、マハティール政府の方針変更、碧桂園の経営危機で最低限の状態で維持されている(BBC 2023; Rachman 2024)。ECRLは2016年に開始され、マレー半島の東海岸側にタイ国境から南下し、クアantan港から西に進み、南シナ海とマラッカ海峡の間の流動を支える案件である。総延長はクアラルンプール北部のクラン港までの640キロであり、マレーシア鉄道公社と中国交通建設(CCCC)の共同事業である。資金の85%は中国輸銀の借款である(Malaysia Rail Link; npr 2023)。ECRLのクアantan駅近くにあるMCKIPは、マレーシ

アのIJM Cooperation Berhadが資本の6割、香港のBeibu Gulf Holding Co.Ltdが4割をシェアして港の後背地に建設され、生産は順調である（Tsang 2017; Hee 2017; Malaysiakini 2018）。

現在マレー半島で成功しているBRIプロジェクトの筆頭がMCKIPであり、ECRLは建設中である。ナジブ首相は2018年に政府系ファンド1MDBの汚職容疑で逮捕され、服役中である（Wallstreet Journal 2016）。マレーシアにおけるBRI案件は民間セクターとの共同事業やPPPの様式が多く、政府間の借款はECRLなどに限られている。既往案件の問題点は、非効率な事業の潜在的な債務以外に環境負荷、住民の移転、現地雇用の少なさ、国内財政の負担などであった（Kuik 2021; BFM89.9 2024; Bridges 2024; Tham 2024）。

3-2. ケニア

ケニアのBRIには、モンバサ・ナイロビ標準軌鉄道（Standard Gauge Railway：SGR）、ナイロビ高速道路、ナイロビ西部バイパス高速道路、ラム港などがある。SGRはナイロビと港湾都市モンバサを結ぶ全長480キロメートルの鉄道であり、東アフリカ鉄道構想の一部として中国の支援により建設され、2017年5月に開通した。中国の投資額は\$3.8 billionドルで、このうち\$3.2 billionドルをケニア運輸省に中国輸銀が融資した。施工はCCCC傘下の中国路桥工程（CRBC）が担当した。開業後5年間はCCCCが運営した。毎月数百万ドルの経常赤字を出し、第1フェーズだけでもケニア政府は国家予算の5分の1を借り入れている（Carrai 2021; Otele 2021; Wilson-Andoh 2022; New York Times 2022; BBC 2023）。鉄道がサバンナを横切るので野生動物の生態への影響を懸念する声があった。ナイロビ高速道路は国際空港とナイロビのウェストランドを繋ぐ27キロの有料道路で、旧道のナイロビ・モンバサ道路と並行している。ケニア政府とCRBCの共同事業で、CRBCは高架道路、交差点、料金所を建設し、ハイウェイ道路を運営して投資額を回収するまで料金を徴収するBOTである（Nyabiage 2022; Ayemba 2023）。ナイロビ西部バイパスはナイロ

ビ西郊の24キロの高速道路で、総工費は173 millionドルで、CRBCが選定され、資金は中国の輸銀が供与した (Mulyungi 2022; Biegon 2024)。ラム港は Vision 2030を支えるLAPSSSET (the Lamu Port South Sudan Ethiopia Transport Corridor) と呼ばれるケニア、エチオピア、南スーダンを繋ぐ総合的なネットワーク計画の起点であり、港湾の3つのバース建設がCRBCとケニア港湾庁 (KPA) で契約され、輸銀480 millionドルの融資で2021年に完成した。港湾はKPAが管理しているが、貨物量は限られている (Mishra 2021; Business Insider Africa 2025)。この案件も近隣漁民への影響が懸念されている。

ケニアのコネクティビティ支援はナイロビとモンバサに集中しており、BRIはナイロビ周辺とSGRに集中している。特にナイロビ周辺のバイパス、高速道路は請負業者がCRBCである。ラム港は壮大な構想であり、治安問題もあり、モンバサ港に距離が近い立地上の問題もあった。日本はモンバサでは空港、港湾、Nyali橋、特別経済区 (Special Economic Zone : SEZ) マスタープランなどを支援しており、近年は港湾フェーズII、モンバサバイパス、SEZ建設、ゲートブリッジなど豊富な案件を円借款で支援している。EUはSGRの一部のNairobi-Naivashaの区間を担当している。また、地方のインターネット・アクセスを改善するブロードバンドの拡張とジブチからタンザニアまでの海底ケーブルを支援している (Kinyanjui 2023)。米国のMCC (Millennium Challenge Corporation) は2023年ケニア政府にバス・ターミナルを含むナイロビ周辺のコネクティビティ支援のグラントを供与した (Daily Nation 2023)。

ケニア政府の債務は増加しているが、SGRや多くの高速道路、ラム港などは中国が債権者である。インフラ案件のなかでもマレーシアの方がケニアよりも政府借款の割合が少なく、公的債務は相対的に短期間のあいだに増えない。SGRは輸銀の借款であり、ODFでODAよりも償還期間が短く、金利も高い。SGRやラム港は事業も赤字であり、ケニア政府は債務返済も併せて二重の赤字であった。中国からの海のシルクロードはインド洋を超えて東アフリカ沿海部に到着するのでケニアは中国にとって地経学的な観点からも重要な場所であ

る。中国はジブチに590 millionドルをかけて人民解放軍（PLA）初の海軍基地を建設したが、商業的な拠点も探していた。ダルエスサラーム港はUAEの民間資本が管理し、モンバサ港は日本が援助してきたので、ODFによってラム港の一部建設が着手された。ただし、KPAは港湾の管理一般を民間セクターに委託したい意向であり、日中両政府とのあいだで調整が必要である。

3-3. コネクティビティ

マレーシアは投資も民間セクターが中心で、中国の政策銀行と日本のJBICなどがODFを供与している。ケニアは民間投資の割合は低いが中国のODFがあり、さらに多くのバイ、マルチの融資がある。バイには日本の円借款、EU、独、米国、サウジ及びUAEがあり、マルチ融資もIDAとIBRDの二つがある。2025年10月ASEAN首脳会議でAnwar首相とTrump大統領は相互貿易協定（Reciprocal Trade Agreement）に署名し、両国関係を「包括的戦略パートナーシップ」に格上げした。米国はハラル要件の簡素化を含む製品の市場アクセスの拡大を図った。マレーシアは追加関税を19%に下げ、対象外品目も設定した。同年8月TICADの際に日本貿易保険（NEXI）はケニアに170 millionドルの円建て融資供与枠を提供し、政府の自動車産業育成などの支援を決めた（NEXI 2025）。コネクティビティ分野の主流は運輸交通であるが、EUやHuaweiなどはbroadband connectivityも重視している。

リージョナル開発の拠点として、軌道系ではSGRとECRLがある。SGRはウガンダや南スーダンに繋げる構想があり、ECRLはシンガポールー昆明鉄道（Singapore-Kunming Rail Link：SKRL）構想の一部である。現時点でSGRのウガンダ延伸計画は止まっているが、SKRLは中国の協力のもとで着実に進行し、在来線に代わる新線計画が決定してないのはクラン港からシンガポールまでのみである。ECRLは2027年までに稼働予定であり、クラン港もWestports Holdingsが2082年までの運営更新を政府から認められ、現在大規模な拡張工事を行っており、CCCCが浚渫・埋め立て工事を行っている。拡張計画にはすでに

混雑しているマラッカ海峡への環境負荷への懸念はある。クアンタンからクランまでの地政学的効果は未知数であるが、クラン港は既に東南アジアで上海に次ぐ貨物取扱量をもち、将来東アジアのコンテナ取扱いのハブになる可能性は高い。シンガポールとはジョホールとの合同経済特区の計画を両国政府が合意し、フォーレスト・シティのゾーンも含んでいる。また、ASEAN Power Grid構想は電力がすでに不足しているシンガポール、新規需要を見込むマレーシアにとっては緊急の課題であるが、マルチの融資が決定した（ASEAN 2025）。他方、ケニアではエチオピアとのあいだでマルチの融資を伴って電力ハイウェイが2023年に完成した。これは計画と工事に10年を費やしたEast Africa Power Poolプロジェクトの送電網の部分であり、エチオピアの水力、ケニアの地熱と風力の電力を相互に交換する（AfDB 2023）。

ASEANが共同体の創設に向けて「ASEANコネクティビティ宣言」を出したのは2009年であるが、SKRLの実施を決定したのは実にその15年前であった。2013-14年から中国がほぼ世界中でBRIによるコネクティビティのインフラ建設を行い、それと密接に関係するリージョナル開発を推進してきた。これに対し、日本は2016年、米豪は2017年、インドは2018年にFOIP構想を提出した。日本はADBに対して“Partnership for Quality Infrastructure (PQI)”を打ち出して2015年から5年間にわたり1,100億ドルの“quality infrastructure development”を行う計画を発表した。折しも同じ頃に中国がアジアインフラ投資銀行（AIIB）を創設した。日本はコネクティビティとPQIを明確にFOIP戦略のなかに位置づけており、PQIはQUADの3カ国のパートナー（米、豪、印）と実施する用意がある旨合意した（MoFA 2017）。EU-Japan Connectivity Partnershipは、アフリカにおいては西アフリカの成長回廊、中部アフリカの北部回廊（Mombasa-Kisangani）、南部アフリカのPower Pool越境協力を進めている（Gaens 2023）。

4. 外交政策の特徴と方向性

中国は両国にとって輸入の首位であり、投資でも上位である。両国ともに中国に対して実利的な関係を構築するのは自然な流れであろう。マレーシアにはシンガポールも含め各国からの投資が集まり、華人系の企業や投資家も存在する。ケニアはある程度の工業製品も作れる域内で唯一の国であり、中国がSEZを設立する関心を持つ。中国のBRIはマレーシアとケニアには一般国以上に供与されている。中国にとってマレーシアは近隣国であり、FTAを進捗させるASEANのメンバーであり、ITの重要な貿易相手であり、地政学的に重要なマラッカ海峡に面している。ケニアは東アフリカの拠点国であり、空港や港湾のハブであり、周辺国の紛争の調停国であり、域内で最も豊かな国である。両国は安全保障では西側との結びつきが強く、マレーシアのバターワース基地にはFive Power Defense Arrangements (FPDA) 協定に基づき外国軍が駐留したこともあったし、ケニアは英国と防衛協定を結んでおり、マンダベイ軍用基地には米軍が駐留している (Abidin & Zulkifli 2025; White 2025)。

両国の現況：Anwar首相は、2025年5月に初のASEAN-GCC (Gulf)-China サミットを成功させ、マレーシアがハブとなって広域協力を実現したと自負している (Strangio 2025)。日本や中国とは科学技術イノベーション (STI) 分野の交流を進めている。内政では反Anwarデモ、Mahathir元首相を筆頭とした首相退陣要求などの不安定要素もある。Anwarは経済の先進国入りを果たすために西側と中東からの投資に期待しており、2025年10月のマレーシアが議長となったアセアン首脳拡大会議はトランプ大統領も出席し、東チモールをメンバーに加えるなどの進展をみせた (Jakarta Post 2025)。マレーシアは同年7月のリオで開かれたBRICS首脳会議でパートナー国になっている。Anwarはガザ問題の解決に強い関心があり、南ア、セネガル、キューバ、コロンビアなどとThe Hague Groupを結成して国際司法裁判所 (International Court of Justice) と国際刑事裁判所 (International Criminal Court) の決定を実効化さ

せるべく動いている (New Straits Times 2025)。Anwarは中国の投資も評価しており、グローバル・サウスの国々とのoutward-looking engagementを目指している。

Ruto大統領はロシアのウクライナ侵攻を国際法違反として非難し、2023年アフリカ気候サミットをナイロビで開催し、2024年にユーロボンド債務返済の目途が立った頃までは西側に近かった。2024年5月にRutoは米国を公式訪問し、Biden大統領の歓迎を受け、“Major Non-NATO Ally (MNNA)”として称賛された。しかし、帰国後にIMFから注文を付けられていた増税法案を議会で通過させようとして民衆の怒りを買って、大規模な抗議に直面した (Gavin 2024)。その結果、大統領は内閣を解散し、増税法案も撤回したが、支持率は急落したままで汚職の疑いなどの報道も後を絶たない。Rutoは閣僚の一部を野党側に近い人脈に充てるなど懐柔策を行い政局の安定化を図った。そして、2025年4月に中国に国賓として招かれ、両国関係が改めて「包括的戦略的パートナーシップ」に位置づけられた (Chen & Dury 2025)。ルトは債務と財政の悪化、さらにTrump第二次政権からの一律関税の圧力によって中国に寄った。共同声明のなかでWTOルールの遵守が謳われたが、これはTrump政権の関税政策に対するいわゆる「自由貿易体制」側からの批判であった。実施予定のプロジェクトとしてケニアはSGRのナイロビ-ナイバシャ間の軌道のウガンダ国境までの延伸をPPPにより実施する、フランスが断念した高速道路を新設する、ケニアからの農産品輸出を促進するなどが合意されたと伝えた。しかし、中国側はSGRの延伸プロジェクトについては言及しなかった。

米中に挟まれた関係：マレーシアの強みは、ASEANという制度、近隣国とのコネクティビティ、民間資本の発達などである。他方、エコノミック・ステイトクラフトに関しては微妙な問題がうまれている。中国から米国への、または欧米から中国への迂回輸出をTrump政権は問題にし始めた。2025年10月TrumpはクアラルンプールでAnwarと関税やガザなどを協議したが、両国関係は11年ぶりに「包括的戦略的パートナーシップ」に格上げになった。マレーシ

アは中国と南シナ海の領土問題を抱えており、ケニアには債務問題がある。マレーシアは中国と距離を保つ必要はあるが、Anwarは中国の脅威を強くは感じていない。Anwarは中国を4回訪問しており、2025年には同国を真の友人と表明していた。マレーシアはFPDAの協議体に入っており、米国から軍事協力を受けている。Anwarは2023年にAPECで米国を訪問し、2025年にはルビオ長官が返礼訪問し、関税協議と共に原子力について協議した。しかし、南シナ海の問題はマレーシアがMahathirドクトリンに則って中国と協議するかASEANの当事国と共に南シナ海行動規範（Code of Conduct）を進捗させながら協議するほかない。

Trump政権はBiden政権よりも自由民主主義体制へのコミットメントを求めてこなかったが、2025年4月のルト訪中以降は米国議会のケニアに対する警戒感が増している。上院のRisch議員はケニアがMNNAステータスの適格性を失っているのではないかと問題提議し、両院で可決され審査が開始された（Kenya Times 2025）。審査の対象はケニアの内政と外交全般に及び、内政ではBRIと腐敗、債務の問題を含み、外交では中国、ロシア、イラン、近隣国との関係が注視されている。MNNAを外れるとケニアは安全保障、防衛装備品の維持管理や軍事技術協力などで失うものが多く、波及効果もあり、ルト政権には大きな圧力になる。副大統領を引退させられたガチャグアはこの件を反ルト・キャンペーンの材料にしている。また、USAIDが解体されたことでケニア及び周辺国に対する人道・開発支援の大幅な減少が確認されており、それらが治安問題などに跳ね返るリスクも予想されている（UN 2025）。

多国間外交の視点：FOIP 4カ国の構想が出揃うなかで2019年には「インド太平洋に関するアセアンの展望（the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific：AOIP）」が首脳会議で採択された。同年開催された日・ASEAN首脳会議はAOIP協力について共同声明を出した。岸田元首相はFOIPとAOIPが本質的な原則を共有すると述べたが、ASEANとしてはAOIPでFOIPと中国双方に包摂的な姿勢を示したと思っている（Yaacob and Donnellon-May 2024）。

AOIPについてはインドネシアが非常に熱心であったが、それは同国のBRICS加盟への動きとバランスを保つものだった。ケニアで開かれたTICAD 6で安倍元首相は後刻具体化する日本のFOIP戦略の対象としてアフリカを含めていた。米国はアフリカを含めていなかった。2025年のTICAD 9で石破前首相は「インド洋・アフリカ経済圏イニシアティブ」を提唱してアフリカとインドを一つの経済圏と見立て、アフリカを含む日本の視点を継続させた（MoFA 2025）。

ケニアは以前から全方位外交をグローバルないしアフリカ地域の次元で行ってきた。グローバルには米中、ないし西側と新興国の双方と友好協力関係を進めようとしてきた。これは国際政治における非同盟外交のスタンスでもあったが、同時に開発途上国として幅広く協力を得て、債務問題において西側と中国の双方から配慮を得るためであった。地域においてはソマリア、スーダン、コンゴ民主共和国などで幅広く平和や安定に関与する姿勢をみせてきた。中国はケニアとの関係を強固にしながら、多国間外交分野での協力を求めている。ケニアはロシアとの関係はさほど深くはなく、それが南アとの方向性の違いであった。

債務問題：両国は中国のBRIなど多数のODFが供与されてきたプロセスがあり、対外債務は増加した。ただし、マレーシアには有力輸出品もあるので債務の持続性に問題はなかった。ケニアはデフォルトの手前に追い込まれた。現在、債務の支払いをドルでなく元で行うことで中国、ケニア双方にとって利益を得ようとしている。ケニアは2014-15年のSGR鉄道建設で38億ドルの債務を抱えており、16億ドルが譲許性ローンで金利は2%、16.3億ドルが商業ローンで当初の金利は6.37%であった（Carrai 2021）。利子払いを現在のレートで元に切り換えると毎年2億1500万ドル節約できるという（Nyabiage 2025）。現在のTrump政権のドル安政策のもとでは元への交換が有利とケニア財務省は判断したが、中国は元を世界の基軸通貨にするための布石として歓迎した。ケニアにとっては既往案件の融資条件の緩和など中国に頼らざるを得ない立場があ

るものの、元への交換の判断は将来のリスクを伴っている。さらに、中国側は債務の返済時に送金情報の国際標準規格であるSWIFT（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication）ではなく人民元国際決済システム（Cross-Border International Payment System）の利用の方を要望している。

5. おわりに

両国は議員内閣制、大統領制という違いはあるものの、競争的権威主義と呼ばれる政治体制であり、与党ないし与党連合が小選挙区をベースとして長期的な支配をしてきた。現在は政治状況が流動化しつつあるが、独立後有力なエスニック・グループの組み合わせにより支配が形成されてきた。ただし、AnwarもRutoも支持は限定した傾向にある。他方、外交的には両国はグローバル・サウス中心の外交を指向しており、目立つプレイヤーである。この権威主義とグローバル・サウスの組み合わせは中国から見て格好なパートナーである。両国の中央集権的な政治構造はBRIプロジェクトの迅速な実施を可能としてきたが、環境や地域住民の保護の問題をもたらした。迅速な実施は中国側の国有企業（State Owned Enterprises）の事業回転率を維持するためにも必要であり、両国の権力エリートにとっても次期選挙までに政権の実績を示すうえでも必要であった。他方、西側諸国にとっても両国は植民地支配という負の遺産がありながらも歴史的に友好的な関係を維持し、冷戦時にも東西対立のなかで反対陣営に回った経験がなく、彼らから見ても地政学的にも市場としても重要な国々であった。

両国にとってECRLとSGRはコネクティビティにおいて重要なプロジェクトである。ECRLは1990年代からASEANと中国が構想を練ってきたSKRLの一部であり、ASEANがコネクティビティの概念を使い始めると、その代表的なプロジェクトとして位置付けられた（Lampton 2020）。現在、中国の協力によってSKRLの主要な路線は工事中ないし着工予定で、地域のコネクティビ

ティの形成が期待され、ASEANの鉄道の技術基準・規格が狙い通り中国式になる可能性は非常に高い。他方、SGRは起源が19世紀英国植民地時代のウガンダ鉄道であり、その工事の中継基地としてナイロビは形成された。英国が1901年にモンバサとウガンダのキスムを繋げるルートを作り、建設にケニアとインドからの労働者が投入された。今回のSGRの構想はケニアからウガンダそして南スーダンまでを繋げ、さらに近隣国まで通すものであり、東アフリカ共同体（EAC）のコネクティビティを加速する狙いであったが、現在はケニア国内しか完成していない。ECRLはコネクティビティは十分にあるがサステナビリティは未知数であり、SGRは両者共に殆どないと言ってよい。

中国輸銀の融資によるECRL（110億ドル）とSGR（土地収用費を除き38億ドル）を比べると、ECRLの工事の竣工は2027年1月であるが、稼働しているSGRは赤字事業で債務も大きい。それでもルト政権は更なる融資を得てSGRをウガンダ国境まで延伸させたいと望んでいる。それがEACのコネクティビティの推進になり、ウガンダとの取引の増加により事業収入を改善する機会があり、盟友のムセベニ大統領を喜ばせる方途であった。ただし、その全体計画の見通しと収益性は不明であり、債務をさらに増やすリスクもある。明るい展望としては、ウガンダで石油生産・輸出が開始するので、ウガンダ側の分担費用が払えるかもしれないことがある。中国はケニアで日本と同様に地熱発電所やハイウェイ建設の支援もしているが、アフリカ全体では資源開発に関する姿勢を強めている。中国はスーダンと南スーダンでは石油開発の主要なパートナーであり、ウガンダではトータルエナジーと中国海洋石油集団（CNOOC）の合弁企業が生産を開始する予定であり、コンゴ民主共和国ではコバルト生産の半分を中国資本が確保している。ケニアはこれらの国々への内陸輸送の起点としても重要性がある。

経済低迷のなかケニア政府はGen Zによる増税反対デモを容赦なく弾圧している。デモの遠因にはSGRなどの債務があり、その解決策としての増税というブレトンウッズ的な処方箋があった。メディアでは巨額のコラプションが財

政悪化の原因として疑われ、実際にSGRでもケニア政府、中国企業双方に多くの逮捕者がでている。マレーシアではNajib元首相が逮捕される前に首相退陣を求める大規模デモが起き、逮捕後の2020年に禁錮12年の有罪判決が下された。ただし、2025年に彼の刑期を半減する恩赦が下され、懲役刑の残りの刑期を自宅拘禁とするか否かをめぐってNajibは司法審査を申請した。この裁判の動向はAnwar連立政権の結束に影響しかねないものであり、野党連合・国民同盟（PN）はNajibへの支持を表明してAnwar政権に対して揺さぶりをかけている。

BRIは途上国でコネクティビティを形成すると共に中国の影響圏を構築する格好の手段である。中国のODFは2022年に745億ドルに減少したが、2024年には1,218億ドルに回復した（Aid Data 2024）。ただし、debt reliefが22カ国に2,400億ドルも供与されたため新規プロジェクトはあまり増えていない（CNN 2023）。ケニアの対外債務額は2025年3月の時点で4,050億ドルであり、大口の債権者は世界銀行、ユーロボンド、中国、アフリカ開発銀行である。他方、西側諸国のODA全体は2022年の2,040億ドルから2023年の2,240億ドルに増えたが、2024年に2,121億ドルに減った。ケニアのODAは2022年の3.5 billionドルから2023年3.7 billionドル、2024年3.8 billionドルと緩慢に増加してきたが、2025年はトランプ政権がUS AIDを事実上閉鎖したので急激な減少が見込まれる。従って、ODFもODAもケニアに対する新規プロジェクトは今後減少が見込まれる。マレーシアは現在対GDP比の債務はケニアとあまり変わらないが、不安材料にはなっていない。

両国は安全保障では西側に近く、経済的には中国に近い。ケニアはソマリアやスーダンの問題に関して政府間開発機構（IGAD）などで米国にとって重要な役割を担っているが、それだけにルトの中国滞在中に新グローバル秩序に関して発言した内容に端を発したMNNA問題では米国から圧力を受けることになった。マレーシアには圧力はなく、ASEAN首脳会議にTrump大統領と共にその好敵手と言える南ア、ブラジルの大統領を招待した。マレーシアは

BRICSのパートナー国になっており、自由に多国間主義の姿勢を表している。南シナ海問題ではマレーシアはFPDAと米国の協力を継続しながら、政治的には中国を刺激しないようにしている。ケニアは多国間主義のベースはEAC、AUと国連であるが、EAC諸国は全体的に権威主義的な政治体制に傾斜を深めている。そのなかで西側の批判の矢面に立ちやすい国が表現の自由が残されているケニアであるという傾向がある。

リージョナルなインプリケーションでは、アジアやアフリカで課題となってきたコネクティビティの視点を中国がハイライトした意味は大きい。コネクティビティにサステナビリティが伴えば、地域統合にも役立つ可能性がある。コネクティビティはそもそも一国の支援では形成できないし、サステナビリティの方も同様である。多くの途上国にとっては西側先進国と中国の間で投融資競争が起きたことは「買い手市場」になるチャンスであった。この競争によって民主主義国側の政策圧力が相対的に弱まることは西側諸国にとってデメリットであったし、途上国社会においても権威主義体制を温存させる効果があった。BRIが政策意図のレベルでそれを狙っているかは不明だが、結果的には経済的な投資効果としては失敗していても、中国の国有企業を支える効果や地域における政治的な効果はそれとは別に存在したと言えるだろう。

References

- Abidin, M.R.Z. & N.Zulkifli (2025) "FPDA's Legacy and Future: Navigating Geopolitical Shifts in Defence Cooperation," *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*, 8(6): 3715-3723.
- African Development Bank (2023) *Multinational - Eastern Africa Power Pool (EAPP) Institutional Capacity Building Project - Project Appraisal Report*, Dec 14.
- Aid Data (2024) "Total per Year Commitments," *Global Chinese Development Finance*. A Research Lab at William & Mary.

- Amienyi, O.P. (2005) *Communicating national integration: Empowering development in African countries*, Farnham: Ashgate Publishing Company.
- ASEAN (2010) *2010 Master Plan on ASEAN Connectivity: One Vision, One Identity, One Community*, Oct 28, 2010.
- (2025) ADB and World Bank Group Launch the ASEAN Power Grid Financing Initiative with the ASEAN Secretariat and the ASEAN Centre for Energy (ACE), Oct 15.
- Aun, L.H. (2021) “Fifty years of Malaysia’s New Economic Policy: Three Chapters with no Conclusion,” Economics Working Paper, No.202507.
- Ayemba, D. (2023) “All you need to know about the Nairobi Expressway in Kenya,” Jun 29. *Constructionreview*. (<https://constructionreviewonline.com/>)
- BBC (2023) “China’s Belt and Road Initiative: Kenya and a Railway to Nowhere,” Oct 14, by Soy, A.
- BBC (2023) “Forest City: Inside Malaysia’s Chinese-built ‘ghost city,’” Dec 5. by Marsh, N.
- Biegon, E. (2024) “Chinese-built bypasses are transforming African cities by enhancing connectivity,” Aug 25. *Kenya Broadcasting Corporation*.
- Business Insider Africa (2025) “Kenya turns to private investors to stay competitive amid regional port rivalry,” Apr 15. by Agbetiloye, A.
- Carrai, M. A. (2021) “Adaptive governance along Chinese-financed BRI railroad megaprojects in East Africa,” Vol. 141. May. *World Development*.
- Chen, H. & J. Dury (2025) “As Global Trade Tensions Rise, Ruto’s Visit to China Shows How Africa Can Stay Ahead,” *The Diplomat*, May 5.
- China Daily (2013) “Xi in call for building of new ‘maritime silk road,’” Oct 4. by Wu Jiao in Jakarta and Zhang Yunbi in Beijing.
- CNN (2023) “China gave huge loans to some countries. Now it’s spending

- billions to bail them out,” by Yeung, J. Mar 28.
- Countryeconomy.com (2025) The National Debt increased in Kenya. (<https://countryeconomy.com/nationaldebt/kenya?year=2022#:~:text=In%202022%20Kenya%20public%20debt%20was%2077%2C789,million%20dollars%2C%20has%20increased%20%2C819%20million%20since%202021>).
- Daily Nation (2009) “The Majimbo debate is back: who will make sense of it?” March 23. by Muwalulu, J.
- Daily Nation (2023) “Ruto signs Sh.8 bn deal with US Aid Agency to acquire electric buses,” Sep 20.
- Emerson, P. (2016) *From Majority Rule to Inclusive Politics*, Springer.
- European Union (2019) *Connecting Europe & Asia: The EU Strategy*, Sep 26.
- Funaiole, M.P. & Hillman, J.E. (2018) “China’s Maritime Silk Road Initiative: Economic Drivers and Challenges,” policy briefs, Center for International & Strategic Studies.
- Gaens, B. (2023) “The EU-Japan Connectivity Partnership -Roadways and Roadblocks,” *Finnish Institute of International Affairs*, Helsinki, 27(77/72), 3, pp.199-218.
- Gavin, M. (2024) “America’s Dilemma in Kenya,” July 23, *Foreign Affairs*.
- Gomez, E.T. & Jomo, K.S. (1997) *Malaysia’s Political Economy: Politics, Patronage and Profits*, New York: Cambridge University Press.
- Global Development Policy Center (2024) Chinese Loans to Africa Database, Boston University. (<https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>)
- Global Infrastructure Facility (2023) India: Rajasthan Highways.
- Hee, Y. J. (2017) “The Mystery behind Kuantan’s ‘Great Wall of China’” Oct 9. *Malaysiakini*.
- Human Rights Watch (1993) *Africa Watch “Divide and Rule - State*

Sponsored Ethnic Violence in Kenya.

Hutchinson, F. & L. Hwok-Aun (2019) “The Defect of Barisan Nasional Missed Signs or Late Surge?” Yusof Ishak Institute.

Hyden, G., R. Jackson & J. Okumu (eds.) (1970) *Development Administration: Kenyan Experience*, Nairobi: Oxford University Press.

International Crisis Group (2008) “Kenya in Crisis,” February 21.

Ishida, H. (2025) Kenya and Malaysia - Reading the Trajectory of the Economy after Independence, AAIC Japan.

(<https://jpn01.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fnote.com%2Faaic%2F%2F7577091c8fa3&data=05%7C02%7Cma99002%40mics.meiji.ac.jp%7C7dfedf224ffd4a01b7e208de6225f17b%7C0f5c64587cc8444493d2cc6e3deb4c6%7C0%7C0%7C639056112291635924%7CUnknown%7CTWfpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIIYiOiIwLjAuMDAwMCIIsIIAiOjXaW4zMiiSkFOIjoiTWfpbCIIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=c7whijp4DzNoEmC7sAyH2XMB7qWKpAD2x9aFsfekZ84%3D&reserved=0>) (in Japanese)

Jakarta Post (2025) “47th ASEAN Summit: A Paradox of diplomacy and Delay,” Nov 15. by Galimberti, S.

JETRO (2025) “U.K., South Africa, Mauritias are Top Group for Direct Investment Balance to Kenya,” Sep 3. *Business Short Message*. by Sato.

Kawanaka, T. (2022) *Competition and Order - The Dilemma of Democracy seen in Southeast Asia*, Hakusuisha. (in Japanese)

Kenya National Bureau of Statistics (2010) *The 2009 Kenya Population and Housing Census*.

Kenya.co.ke (2025) “Kenya’s High Debt-to-GDP Ratio Limiting Development, World Bank Country Director Reveals,” July 15. by Ngano, W.

Kinyanjui, M. (2023) “Kenya to benefit from EU’s Sh. 23 billion internet

- expansion project,” Aug 26, *The Eastleigh Voice*.
- Lampton, D.M., S. Ho, C-C. Kuik (2020) *Rivers of Iron - Railroads and Chinese Power in Southeast Asia*, University of California Press.
- Levitsky, S. & L.A. Way (2020) “The New Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy* 31(1): 51-65.
- Lowy Institute Southeast Asia Aid Map (2025) Malaysia. (<https://seamap.lowyinstitute.org/map/?recipients=Malaysia>)
- Malaysia Rail Link. “ECRL Key Facts.” (<http://www.mrl.com.my/en/ecrl/overview/>)
- Malaysiakini (2018) “Peering over Kuantan’s ‘Great Wall of China;,” Sep 6. by Ming, O.K.
- Mamdani, M. (1996) *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the legacy of Colonialism*, New Jersey: Princeton University Press.
- Miller, A. & S.M. Kasim (2018) “Beyond Sovereignty: Non-Western International Relations in Malaysia’s Foreign relations,” *Contemporary Southeast Asia* 40(3): 371-396.
- Ministry of Economy, Malaysia (2025) official portal. Household Income, Poverty and Household Expenditure Table 6.
- Ministry of Finance, Malaysia (2023) “Madani Economy to boost Malaysian Economy, Improve Quality of Life, PM Anwar,” July 27. (<https://www.mof.gov.my/portal/en/news/press-citations/madani-economy-to-boost-malaysian-economy-improve-quality-of-life-pm-anwar>)
- Mishra, A. (2021) “A Chinese-built port in the Indian Ocean: The Story of Kenya’s Lamu Port,” June 1. *Observer Research Foundation (ORF)*.
- MoFA, Japan (2017) “Priority Policy for Development Cooperation, Fiscal Year 2017.” (<https://www.mofa.go.jp/files/000259285.pdf>)
- MoFA, Japan (2025) “Announcement of ‘Economic Region Initiative of Indian

- Ocean-Africa,” Aug 20. (https://www.mofa.go.jp/ic/ap_m/pageite_000001_01171.html)
- Mulyungi, P. (2022) “Nairobi Western Bypass construction completion date revised to 2022,” Jan 6. *Constructionreview*.
- New Straits Times (2025) “The Hague Group: Malaysia Calls for Full Implementation of Jan 15 Ceasefire Agreement,” by Bernama, F.
- New York Times (2022) “Jewel in ‘the Crown of Corruption’: The Troubles of Kenya’s China-Funded Train,” Aug 7. by Dahir, A.L.
- Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) (2025) NEXI has signed Statement of Intent with The National Treasury and Economic Planning of the Republic of Kenya for the Establishment of a Yen-Denominated Credit Line Facility (Samurai Loan), Aug 22.
- npr (2023) “Malaysia’s a big draw for China’s Belt and Road plans. Finishing them is another story,” July 26. by Feng, E.
- Nyabiage, Jevans (2022) “China-backed Nairobi Expressway Opens in Kenya, Paving Way for More Cautious Financing Model,” Aug 2. *South China Morning Post*.
- OECD (2024) Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. (https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2024_33436c6e/fbd9569c-en-fr.pdf)
- OECD-DAC (2024) Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries.
- Onozawa, J. (2012) “Bumiputera Policy: Economic Development and Its Dilemma in Multi-Ethnic Malays,” *Malaysian Studies Journal* No.1. pp.2-36 (in Japanese)
- Otele, Oscar (2021) “China’s Approach to Development in Africa: A Case

- Study of Kenya's Standard Gauge Railway," Oct 13. *Council on Foreign Relations*.
- Rachman, Joseph (2024) "Malaysia's Forest City Went from Boomtown to Ghost Town - China's Real Estate Collapse is sinking projects beyond its borders," Mar 18. *Foreign Policy*.
- Reuter (2022) "Kenya Supreme Court Upholds Ruto's Election Victory," Sep 6. by Obulutsa, G. & K. Haureld.
- Shannon, T. (2019) "China Pushes 'Maritime Silk Road' in South, Southeast Asia," Sep 17. *The Diplomat*.
- Shepard, W. (2020) "Inside China's 'Greenwashing' of the Belt and Road," Feb 29. *Forbes*.
- Strangio, S. (2025) "ASEAN Holds First Trilateral Summit with China, Gulf States," *The Diplomat*, May 28.
- The Business Times (2018) "Mahathir cancels China-backed projects worth US\$22b to reduce national debt," *ASEAN Business*, Aug 7.
- The Kenya Times (2025) "Trump's Govt Moves to Reassess Kenya's Designation as Major Non-NATO Ally," by Nduonyu, J.
- Torii, T. (2008) "What is BN Regime?" in Yamamoto, H. (ed.) *Is "Ethnic Politics" Over?* The Association for Malaysian Studies. pp.13-18. (in Japanese)
- Tsang, Alice (2017) "Prospects for the Malaysia-China Kuantan Industrial Park and Kuantan Port," May 16. RESEARCH 『経貿研究』
- UN (2025) "US Government Fuelling Global Humanitarian Catastrophe," UN Experts Press Release, by Deschutter, O. & M. Fakhri, July 31.
- UNCTAD (2024) FDI flows, by region and economy, 2017-2022. Annex Table.
- Wallstreet Journal (2016) "How 1 Billion Made Its Way to the Prime Minister," Sep 1. by Bradley Hope, Tom Wright, Tyler Paige, Will Welch,

- Maryanne Murray, and Chris Canipe.
- Wilson-Andoh, Phebe (2022) “China’s Belt and Road Initiative in Kenya,” May 18. *Foreign Policy Research Institute*.
- White, Kayla (2025) “US-Kenya Partnership Fortified Through Joint Engineering Efforts at Camp Simba,” Apr 2. *U.S. Airforces in Europe*.
- World Bank (2022) poverty headcount ratio at national poverty line (% of population Kenya) (<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=KE>)
- (2024) *Central Government Debt Total* (Ccurrent LCU), Malaysia.
- (2025) GDP growth - Malaysia (<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=KE>)
- World Bank (2025) Data: Manufacturing share (% of GDP) Kenya, Malaysia.
- World Trade Organization (2024) *World Trade Statistics*, Merchandise Trade World Map.
- Yaacob, A.R. and G. Donnellon-May (2024) “ASEAN’s Indo-Pacific Vision in Troubled Waters,” Sep 5. *East Asia Forum*.
- Yean, Tham Siew (2024) “The Return of Melaka Gateway: Scaled-down Ambitions,” Feb 15. *Fulcrum* ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Zhang, M. & Md A. Mia (2023) “Drivers of Export Competitiveness: New Evidences from the Manufacturing Industry in Malaysia,” *Journal of the Asia Pacific Economy* 28 (1): 2-32.

研究ノート

アバター社会実装ガイドラインに関する解説

湯浅 壘道

1. はじめに

近年、人口減少や少子高齢化の進行による労働力不足を背景として、ロボットやアバター類の利活用が急速に進んでいる。

ムーンショット型研究開発事業目標 1 「2050年までに、人が身体、脳、空間、時間の制約から解放された社会を実現」研究開発プロジェクト「誰もが自在に活躍できるアバター共生社会の実現」（プロジェクトマネージャー：石黒浩）¹⁾ は、利用者に対しホスピタリティ豊かに関わり、遠隔操作、自律操作、自在操作などで制御されるサイバネティック・アバター（CA）を開発し、誰もが多様な社会活動を経験できる人間中心のCA社会とその基盤の実現を目指すプロジェクトである。それにより、2050年には、時間の使い方、場所の選び方、人間の能力の拡張において、生活様式を劇的に変革しつつもバランスのとれたものにすることを目標としている。

同プロジェクトでは、サイバネティック・アバター（以下、「CA」と略。）²⁾ の社会実装を進めているが、その一環として「アバター社会実装ガイドライン（草案）」を公開し³⁾、広く提案を行った。同ガイドラインは、CA開発者に向

¹⁾ <https://avatar-ss.org/>

²⁾ 生存する自然人が遠隔操作でき、自分の体と同じように感覚を共有できる「身代わりロボット」のこと。https://www.jst.go.jp/moonshot/program/goal1/files/goal1_explanation1.pdf

けアバターに関するイノベーションを社会に実装する際に考慮すべき主要な観点についてまとめたものである。

本稿は、同ガイドラインの内容を紹介すると共に、ガイドラインに関する若干の解説を行うことを目的とする。

2. ガイドライン作成にあたって考慮した事項

ガイドラインにおいては、ガイドラインの作成の目的として次のように述べている。

イノベーションはダイバーシティやインクルージョンを大きく前進させることができる。アバターに関するイノベーションによって、多くの人が自由に活動できる世の中を作ることがムーンショット型研究開発制度の目標である。本ガイドラインは、サイバネティック・アバター（以下、「CA」と略。）開発者に向け、アバターに関するイノベーションを社会に実装する際に考慮すべき主要な観点についてまとめたものである。

技術の進歩が速いゆえに、新技術はその利用ルールの整備ができていない場合が多いが、社会的ウェルビーイングを高めることを最重要の目的とし、研究開発と社会実装に向けてバランスを取りながら前進させるべきである。そのためには、新技術に対する心配・信頼の問題（法的・倫理的課題等）へ配慮しつつ、新技術を社会に普及させるためにそれらの課題を克服していく必要がある。

上記のような目的を踏まえて、ガイドラインの作成にあたっては、次のような事項の考慮を行った。

³⁾ <https://avatar-ss.org/members/design/pdf/guideline.pdf>

保護すべき対象

対象によって、何を保護するかが異なってくると考えられる。具体的には以下の対象の検討が必要である。

- ・ 第三者
- ・ ユーザー
- ・ 管理者・所有者
- ・ 開発者・サービス提供者

保護すべき権利利益

生命身体の保護は最優先に考慮すべきである。

財産権的利益については、保険等でカバーできる領域も多いと考えられる。またCAによるなりすましの防止等については、社会の信頼性（トラスト）という公共的利益の観点からの考慮や、AIという高度な技術を活用するものであって軍事利用も可能であることから経済安全保障、輸出管理等の観点からの考慮も必要である。

- ・ 生命身体
- ・ 精神的利益
- ・ 財産権的利益
- ・ 公共的利益

法的規制を行う場合の対象

法的規制を行う場合、対象によって規制内容や態様も異なってくると考えられる。

- ・ 第三者
- ・ 利用者
- ・ 管理者・所有者
- ・ 開発者・サービス提供者

法的規制を行う場合の手法

法的規制を行う場合、どのような法的規制の手法を採用すべきかについて

の検討が必要である。また海外事業者への実効性のある規制方法についての考慮も重要である。またどの義務をどのレベルでどの対象に課すか、個別の事業者規制法における規制にも留意する必要がある。具体的には、次のような法制がCAの利用に関する何らかの規制を置いていないかどうかを検討する必要がある。

- ・ 契約・約款内容への規制
- ・ 電気通信事業法及び関連法規制
- ・ 個人情報の保護に関する法律及び関連法規制
- ・ サイバーセキュリティ関連法規制
- ・ その他の経済法（独占禁止法等）
- ・ 経済安全保障上の規制

3. 生じる恐れがある法的問題や課題

ガイドラインにおいては、具体的にCAを利活用するシナリオとして、シナリオ1：CAによる店員業務（店舗営業者向け）、シナリオ2：CAバスガイドによる高付加価値労働（貸し切りバス事業者向け）という2つのユースケースを想定している。

シナリオは次の通りである⁴⁾。

シナリオ1：CAによる店員業務（店舗営業者向け）

Aさんは地方に住む地域の商店の店員である。この店は地域の人々に身近な存在であり、地域コミュニティ（仮想的なコミュニティも含む）のハブ的役割を担っているため、Aさんは近隣の人々とのつながりや絆を大事にしている。時間外の店番は自動CA（店員のスキルを学習したCA）に

⁴⁾ 補足資料「CA利用のユースケースへのガイドライン適用の例」<https://avatar-ss.org/members/design/pdf/guideline.pdf>

まかせているので、余暇の時間も確保できている。来店者が少なく、余裕があるときには、CAとして都市部店舗の支援要請にこたえて手伝うこともある。

シナリオ2：CAバスガイドによる高付加価値労働（貸し切りバス事業者向け）

スピリチュアルに詳しいBさんは、本業の仕事のほかに、CAを使って遠方のバス会社で運行されているスピリチュアルバスツアーのガイドとしても働いている。専門性の高いバスガイドは、人気が上がれば報酬も高くなるので、Bさんはより専門性を磨いてランクの高いバスガイドを目指している。

上記のシナリオについて、配慮が必要な領域として、生命身体、精神的利益、経済的利益、公共的利益の4種類があると考えられる。その上で、CAを実際に導入して利活用した場合に各領域において発生しうるリスクについて、次のように検討した。

表1 CA利活用時に発生しうるリスク

配慮が必要な領域	シナリオ1	シナリオ2
生命身体	<p>CAが乗務していたバスが物理的に事故を発生させた場合、CAオペレーターも突発的大音声等で影響を受ける恐れ</p> <p>ガイドCAによる誤動作により乗客が死傷</p> <p>ガイドCAの誤動作によりバス運転に介入する恐れ</p> <p>【検討課題】 道路運送車両法その他で車両の一部とみなすか、乗務員として扱うか</p>	<p>店番CAによる誤動作による死傷</p> <p>店番CAが誤動作により屋外に出て他人を死傷</p> <p>【検討課題】 店番CAは対面販売の要件を充たすか（医薬品等）</p>

精神的利益	<p>CAが乗務していたバスが物理的に事故を発生させた場合、被害者動画像を視聴することで精神的な影響や苦痛を受ける恐れ</p> <p>ガイドCAが乗務していたバスの乗客によるヘイトスピーチや嫌がらせ 本人の風貌とCAの風貌との一致性を求めるべきか（求める場合は風貌や病気によりCA勤務ができないが生じる恐れ、求めない場合はフェイク拡大や差別助長の恐れ）</p>	<p>店番CAが顧客の差別的取扱をす る恐れ</p> <p>店番CAに対するヘイトスピーチや嫌がらせ、クレーマー 本人の風貌とCAの風貌との一致性を求めるべきか（求める場合は風貌や病気によりCA勤務ができないが生じる恐れ、求めない場合はフェイク拡大や差別助長の恐れ）</p>
経済的利益	<p>震動等による物理的故障や障害によりCAバスガイドサービスを提供できず、報酬が得られない恐れ CAの「人気」の不適切なコントロールの恐れ（ステマ、やらせ等） 存在しないガイドによるバスガイドサービス提供の恐れ（架空人物データ）</p> <p>【検討課題】 同一人物による同時複数ガイドサービス提供の可否 故人のデータによるガイドサービス提供の可否</p>	<p>店番CAが不適切な物品を販売（高いものを売る等）</p> <p>店番CAによる押し売りや詐欺まがいの商法 店番CAによる万引きの見逃し（故意と過失の両方）による経済的損失の恐れ</p> <p>【検討課題】 店番CAオペレーターの労働者としての義務の範囲と法的保護 フランチャイズ法制との整合性</p>
公共的利益	<p>大型バスへのCA車掌乗務の義務付けによる新たな雇用創出 自動運行装置による無人運転バス、タクシーの乗客へCAを同乗させる安心感による利活用促進</p> <p>【検討課題】 道路運送車両法その他の法規制との整合性</p>	<p>規制緩和または期生代替手段の創出（ガソリンスタンド等の有人配置が求められている場合、対面販売が義務付けられている場合など）</p> <p>【検討課題】 有人配置、対面販売を義務付けている法規制との整合性</p>

上記の検討を踏まえて、ガイドラインにおいては、シナリオ1、シナリオ2について、それぞれ次のように配慮の例や利用者の保護について記載した。

シナリオ1

< 配慮の例 >

1. 操作者の保護

- ・利用者（客）にカスタマーハラスメント（カスハラ）をしないよう注意喚起するか、CAの機能として、利用者のカスハラ行為を自動検知し、不適切な行動を抑制した入力が操作者に伝わるような機能を付与することが望ましい。
- ・店員としてCAを操作した記録を利用する際は、本人の同意を取ることが望ましい。

2. 利用者の保護

- ・店員CAの操作者に不適切な行動をしないよう指示するか、CAの機能として、CA店員による不適切な行動を自動検知し、不適切な表現を抑制して表出する機能を付与することが望ましい。
- ・AIによる全自動店員CAであるのか、人の操作者が操作しているアバターなのかを利用者に伝えるようにする。これにより、利用者の不安や不適切行動が軽減される。
- ・なりすましを防止するために、アバター認証があると望ましい。

<普及の例>

- ・誰もが（障がい者、高齢者でも）店員CAとして働けるCAを開発することが望ましい。
- ・一人が複数のCAを使って、販売業務の質と生産性を向上させる工夫をすることが望ましい。

CAを使って遠隔地の店舗にも店員CAを配置することにより、人手不足の都市部においても、人口減少地域においても持続的なサービスを提供することが望ましい。また、従業員の移動を減らすことにより、CO2の削減にも貢献できる。

シナリオ2

<配慮の例>

1. 操作者の保護

- ・CAは道路運送車両法上の乗車定員には含まれないが、遠隔で操作していることによる配慮が必要である。具体的には以下のようなものがあげられる。
- ・利用者（客）にカスタマーハラスメント（カスハラ）をしないよう注意喚起するか、CAの機能として、利用者のカスハラ行為を自動検知し、不適切な行動を抑制した入力が操作者に伝わるような機能を付与することが望ましい。
- ・ガイドとしてCAを操作した記録を利用する際は、本人の同意を取ることが望ましい。

2. 利用者の保護

- ・CAは道路運送車両法上の乗車定員には含まれないが、設置するCAが大型であり重量物である場合は、事業者は乗客の安全確保について考慮する必要がある。具体的には、ガイドCAの操作者に不適切な行動（例えば、バスの安全な運航を妨げる行動）をしないよう指示するか、CAの機能として、ガイドCAによる不適切な行動を自動検知し、不適切な行動を抑止する機能を付与することが望ましい。また、緊急時に備え、運転手や乗客がCAを停止できるようにする。
- ・AIによる全自動ガイドCAであるのか、人の操作者が操作しているアバターなのかを利用者に伝えるようにする。これにより、利用者の不安や不適切行動が軽減される。
- ・なりすましを防止するために、アバター認証があると望ましい。

<普及の例>

- ・誰もが（障がい者、高齢者でも）ガイドCAとして働けるCAを開発することが望ましい。
- ・一人が複数のCAを使って、ガイド業務の質と生産性を向上させる工夫をすることが望ましい。

- ・CAを使うことにより、ガイドが移動することなく、バスガイドサービスを提供することにより、バスが運行される場所に関わらず、質の高いサービスを持続的に提供し、CO₂の削減にも貢献できる。

4. ガイドラインに則した事業者への解説のイメージ

ガイドラインでは、上記のような配慮の例や普及の例を示すにとどめており、実際にCAを利活用するサービスにおけるサービス提供者と利用者との間の約款の例や、利用者向けの掲示サンプル等については示していない。

しかし、実際にCAを利用したサービスを提供する場合には、事業者に対してはより詳しい解説を行い、CAの利活用について約款に適切に記載すると共に利用者への説明を行うことを要請する必要がある。

たとえばシナリオ1の場合は、貸し切りバス事業者に対しては、次のようにCAの利活用について解説を行うことが考えられる。

○コミュニケーション・アバターの法的位置づけ

コミュニケーション・アバター（以下、「CA」といいます。）は、道路運送車両法その他の法令上の乗務員の代替となるものではありません。

CAは、道路運送法上の一般貸切旅客自動車運送事業における乗客となるものではありません。

CAは、道路運送車両法上の乗車定員には含まれません。

一般貸切旅客自動車運送事業運送約款の中にCAについての記載がない場合、CAを持ち込もうとする乗客に対して約款の条文を説明し、CAが旅客にあたらぬことを示す必要があります。

CAのための特別な設備を設置し、CAを持ち込む旅客から特別料金を徴収する場合は、あらかじめ国土交通大臣（地方運輸局長）に届け出なければなりません（道路運送法9条の2）。その際、事業者は、CAを持ち込む旅客に対して不当な差別的取扱いをすることはできません。また特定地域及び準特定地

域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法に基づく運賃の特例の範囲が指定されている場合は、それに従わなければなりません。

事業者は、本ガイドランスに示す安全確保措置などを行うことができない場合は、運送に適する設備がないときとして、運送の引き受けを拒絶することができます。

○安全確保

事業者は、車内におけるCAの安全性の確保に努める必要があります。

CAの車内における安全性を確保するため、事業者はCAを持ち込もうとする旅客から、あらかじめCAの付添人または監護者に相当する者の選任を求めることが望ましいでしょう。

CAが大型であることから、CAを持ち込む旅客と事前に相談し、次の事項について適切に決定して、運転手その他の係員に周知しておかなければなりません。

- CAの大きさ及び重量に応じた車内への搬入方法、および車内からの搬出方法
- 車内の設置する場所
- 走行中にCAが移動することがないように固定する方法
- CAの固定を一時的に解除する方法
- 緊急時にCAの動作を停止させる方法

道路運送車両法上の乗車定員には含まれませんが、CAが大型であり重量物であるところから、事業者はCAを設置する場合の旅客の乗車人数についても適切に考慮する必要があります。

○電源

CAを持ち込む旅客から、CAを動作させるための電源の供給を求められる

ことがあります。車内にACコンセントが設置されている場合でも、事前にCAを持ち込む旅客と相談して、CAが使用する電気の容量に耐えられるどうかを確認する必要があります。

旅客が大型バッテリー等を持ち込む場合も、当該バッテリーの安全性と設置場所、CAとの接続方法等について、事前に旅客と協議しておく必要があります。

○事故と損害

交通事故等によってCAが破損した場合の賠償責任については、一般貸切旅客自動車運送事業運送約款によります。ただしCAが高価であることから、CAを持ち込む旅客から事前に合意を取ることが望ましいと考えられます。また運送に関し支払うことあるべき損害賠償のため保険契約から損害賠償することができるかどうか、保険契約の確認が必要です。

事前にCAを持ち込む旅客と協議ことが望ましいと考えられるのは、次の点です。CAは大型であり高価であることから、引き受け時に、一般貸切旅客自動車運送事業運送約款において示されている特約を定めることも検討してください。

- CAが誤動作したために周囲の旅客がけがをしたり、旅客の手荷物が破損したりした場合の損害賠償責任
- パーキングエリアや駐車場に駐車中の車内のCAの管理責任
- パーキングエリアや駐車場に駐車中にCAが盗難に遭った場合の責任
- CAが誤動作したために運転を妨害する恐れがある場合の対処
- 走行中、CAが安全な運行に危険をあたえる恐れがあると判断したときには、運転手は付添人または監護者に相当する者にCAの動作の停止を求めることができること
- 危険を回避するためにやむをえない場合、運転手がCAの動作の停止を車内において行うことができること

5. おわりに

本稿では、CAを実際に利活用するために公開した「アバター社会実装ガイドライン（草案）」を紹介し、その内容について若干の解説を行った。

すでにロボット類やアバター類の利用は実証実験が始まっており、たとえば株式会社ローソンでは、アバターオペレーターが店内に設置されたモニターに投影されるアバターを通じて店舗内の顧客とコミュニケーションをとり、接客の業務を行う実証実験を行っている⁵⁾。実証実験は2022年11月に開始され、2025年6月30日時点で6都府県（東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県、大阪府、香川県）28店舗で導入されている。

今後はさらにロボットやアバター類の利活用が進むと考えられるが、その際には法的問題に関する考慮を事前に行うことが不可欠である。CAをはじめとするロボットやアバター類の技術進化は急速に進んでおり、特に人工知能関連技術の進化と利活用の拡大とも大きな関わりを有している。人工知能関連技術の開発と利活用について、日本では2025年6月に人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律が施行されたばかりであるが⁶⁾、今後、規制が強化される可能性もある。ロボットやアバター類の技術開発と利用に関しては、今後は人工知能に関する法制による規制も考慮の対象に入れる必要があるだろう。

※本稿は、ムーンショット型研究開発事業目標1「2050年までに、人が身体、脳、空間、時間の制約から解放された社会を実現」研究開発プロジェクト「誰もが自在に活躍できるアバター共生社会の実現」（プロジェクトマネージャー：石黒 浩）の研究成果の一部である。

⁵⁾ https://www.lawson.co.jp/company/news/detail/1507343_2504.html

⁶⁾ 内容については湯浅壘道「AI新法制定の経緯と課題」新聞研究877号（2025年）46頁以下参照。

ガバナンス研究 No.22

2026年3月31日発行

編集者・発行人 長畑 誠

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2397

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区三田3-11-36

Review of Governance Studies

A Fact-Finding Study of Food Pantries Supporting Single-Parent Households: A Comparative Analysis with Food Bank Survey Findings. OYAMA Norihiro	1
Counterintelligence in Japan: An Overview of Key Issues in the Debate Surrounding the Enactment of the “Anti-Espionage Law” KOBAYASHI Yoshiki	33
BRI and Connectivity in Malaysia and Kenya SASAOKA Yuichi	67
Note: Commentary on the Avatar Social Implementation Guidelines YUASA Harumichi	99