

RESEARCH BUREAU 論究

RESEARCH BUREAU RONKYU

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

Vol.4/2007.12

第4号

寄稿論文

ボランティア認知法の提言 /
インフラ・イノベーションとしてのユビキタス・コンピューティング /
なぜ改革をしなければならないのか:改革学の可能性 /
遺伝子研究と知的財産政策 /

論文

診療過程における医師の説明義務と患者の自己決定権 /
家族法に関する一考察 /
知的財産政策と独禁政策の調整 /
デジタルコンテンツをめぐる保護法制の在り方 /
我が国における「国家安全保障会議」設置の意義と課題 /

研究

経済成長戦略の意義と実現プロセスに関する一考察 /
米国議会に関する制度紹介 /

調査

NHK受信料をめぐる問題について /
米国の農政改革の動向と日本農業の保護の在り方 /
インターネットと選挙運動 /

解説

教育再生三法について /
公務員制度改革について /
在日米軍再編と再編特措法について /

巻 頭 言

衆議院調査局長 清 土 恒 雄

戦後の新憲法下、昭和22年5月に調査局の前身である専門調査員制度が創設されてから本年で60年となりました。専門調査員制度は、その後、常任委員会調査室となり、平成10年1月には衆議院調査局に改組されました。そして、来年には調査局発足10周年の記念すべき年を迎えます。これまで、調査局は立法補佐機関として、各委員会所管事項を中心に、情報の収集、調査、分析、解説等を通じ、委員会及び議員の立法調査活動の補佐をしてまいりました。

さて、本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の立法・国政調査活動に資するとともに、調査員等の研鑽成果の外部公表による一層の調査能力の向上及び調査局に対する外部評価の確立を図ることを目的に、平成17年1月に第1号が発刊され、今回で第4号となりました。

本号では、「ボランティア認知法の提言」「インフラ・イノベーションとしてのユビキタス・コンピューティング」「なぜ改革をしなければならないのか：改革学の可能性」「遺伝子研究と知的財産政策」等、各界でご活躍中の有識者の皆様から時宜に応じたテーマを取り上げていただきました。また、各調査室や研究グループからも「米国の農政改革の動向と日本農業の保護の在り方」「米国議会に関する制度紹介」「インターネットと選挙運動」等、日頃の成果を研究・調査の論文や解説として掲載させていただきました。本誌が、政策立案や調査活動にいささかでも参考になれば幸いです。また、「RESEARCH BUREAU 論究」とは別に、経済・財政・金融等、その時々テーマを扱った「別冊論究」も既に第8号を発行しておりますので、それらも併せてご利用いただければと存じます。

本誌につきまして、引き続き、皆様方からの貴重なご批評、ご意見をいただきながら、今後とも質の高い、多種多様な情報を提供できるよう、一層の充実を図ってまいりたいと考えております。

RESEARCH BUREAU 論究
第4号 2007.12

目 次

巻頭言

衆議院調査局長 清土 恒雄

寄稿論文

ボランティア認知法の提言	有償ボランティアと労働の区別 弁護士・さわやか福祉財団理事長 堀田 力	...1
インフラ・イノベーションとしてのユビキタス・コンピューティング	東京大学大学院教授 YRPユビキタス・ネットワーキング研究所所長 坂村 健	...9
なぜ改革をしなければならないのか:改革学の可能性	慶應義塾大学大学院教授 曾根 泰教	...18
遺伝子研究と知的財産政策	政策研究大学院大学准教授 隅藏 康一	...28

論 文

診療過程における医師の説明義務と患者の自己決定権 専門家としての医師の裁量と患者の自己決定権とのバランス論	小林 英樹	...37
家族法に関する一考察	氏の問題を中心にして 大野 正雄	...48
知的財産政策と独禁政策の調整	日米欧の比較を通じて 梶田 秀	...56
デジタルコンテンツをめぐる保護法制の在り方 コピーコントロールとアクセスコントロール	張 睿暎 西小部夏子	...66
我が国における「国家安全保障会議」設置の意義と課題 1980年代以降の「内閣機能の強化」の経緯とその教訓を視座として	新井 洋匡 宮辺 秀峯	...74

研 究

経済成長戦略の意義と実現プロセスに関する一考察 持続可能な経済成長の実現に向けて	経済・財政・金融研究グループ	...87
米国議会に関する制度紹介 情報公開、議員の地位及び議員スタッフについて	議会制度等研究グループ	...154

調 査

NHK受信料をめぐる問題について	総務調査室・NHK受信料問題研究グループ	...191
米国の農政改革の動向と日本農業の保護の在り方	農林水産調査室・国際貿易交渉研究グループ	...211
インターネットと選挙運動	渡辺 豊	...229

解 説

教育再生三法について	山田 進 / 長田 健 / 富田 明子	...245
公務員制度改革について	若林 茂一 / 岩間 崇 / 向井 大祐	...261
在日米軍再編と再編特措法について	高橋 和彦 / 佐藤 耕悦 / 藤田 博光	...277



寄稿論文

- ボランティア認知法の提言 — 有償ボランティアと労働の区別 — …………… 1
弁護士・さわやか福祉財団理事長 堀田 力
- インフラ・イノベーションとしてのユビキタス・コンピューティング …………… 9
東京大学大学院教授
YRPユビキタス・ネットワーキング研究所所長 坂村 健
- なぜ改革をしなければならないのか：改革学の可能性 …………… 18
慶應義塾大学大学院教授 曾根 泰教
- 遺伝子研究と知的財産政策 …………… 28
政策研究大学院大学准教授 隅藏 康一

ボランティア認知法の提言

有償ボランティアと労働の区別

弁護士・さわやか福祉財団理事長

堀 田 力

1 なぜボランティア認知法が必要か

(1) ボランティアは、営利事業も公共団体も提供できないサービスを提供するものである。

そういうサービスには、大きく2種類あって、一つは、性質上営利事業も公共団体も提供できないものである。例えば孤独な高齢者との精神的交流など、精神的要素の強いサービスは、その志を有する者しか提供できず、雇用された職員による定型的サービスになじまない。この種のサービスは、社会が成熟し、市民のニーズが物的豊かさから心の豊かさへと高まるにつれ、増える。

もう一つは、性質上公共団体は提供可能であるが、予算の制約のため、提供できないものである。社会が成熟し、市民のニーズが多様化する一方、財政が逼迫することにより、この種のサービスも、増える。

いずれのサービスも、これを提供するボランティア活動の社会的意義は、高まる一方である。

(2) ところで、それらのボランティア活動には、何がしかの謝礼金（スタイペンド）を伴うものが、増えつつある。

これにも、大きく2種類あって、一つは受益者が謝礼金を支払うものである。

英、米など貧富の差が激しかった資本主義の初期段階に発生したボランティアは、チャリティ（慈善）であり、富める者のノーブレス・オブリジェ（高貴なる義務）であったから、当然に無償であった。ところが、程度の

差はあれ福祉国家となり、横並びの関係における相互扶助としてのボランティアが広がってくると、受益者も、全くの無償でサービスを受けるのは屈辱的に感じ、かえってサービスが受け難いという心理を持つようになる。

そこから、受益者が、サービスの実費を負担したり、サービス提供者に謝礼の趣旨で何がしかのお金を渡すという仕組みが生まれる。

日本の場合は、1960年代に発生、70年代にいくつかのモデルが確立し、90年代に数千の団体に広がった。助け合いの活動であるから、主として福祉の分野だといってよい。

これらの団体の主たる活動者は専業主婦で、これに定年退職した男性が加わりつつあるのが現状である。彼らは、助け合いの精神で、身体が不自由になった高齢者などの生活支援をしているが、そのニーズは不定期に発生し、所要時間は比較的短時間でしかも一定しないから、フルタイムのヘルパーを常時雇用する形態の営利事業や公共事業にはなじみにくい。また、そのニーズは、介護保険制度に基づくサービスに該当するものもあるが、むしろ該当しないものの方が多い。そして、家族によるこれらのサービスを受けられない高齢者が増加する一方である。したがって、そのニーズも高まる一方である。これに応じる助け合いの活動は、介護保険制度に基づくサービスと両輪をなすサービスを提供するものとして、その必要性は広く認知されている。

(3) 謝礼金を伴うボランティア活動の2つめの種類は、地方自治体によるサービスの委託である。

市民のニーズの多様化、高度化と、財政逼迫により、自治体がNPOや市民に事業を委託する事例が増えているが、従来行われてきた営利団体に対する委託と異なり、NPOあるいは市民のボランティア精神に期待し、人件費として最低賃金以下の金員しか提供しないケースが広がりつつある。

例えば、埼玉県志木市が03年に導入した行政パートナー制度は、市のすべての業務を団体に委託できることとし、委託した業務を行う市民を有償ボランティアと位置付け、時給700円を謝礼の基準としている。

八戸市は、05年から「市民活動サポートセンター」の業務を行う有償ボランティアに1時間450円を支払っており、大阪府茨木市は、2000年から、「男女共生センターローズWAM」の業務を行うスタッフに1時間800円、アシスタントに600円を支払っている。

同府寝屋川市がNPOに委託している駅前の迷惑駐輪防止啓発活動の人件費単位は1時間500円である。この種の委託例は少なくない。文部科学省の特別支援教育アシスタントは、有償ボランティアと位置付けられ、例えば広島市の場合、1日4時間以上の活動に対し、1時間920円の謝礼金を最大4時間分支払うこととされている。活動時間が5時間余になると、最低賃金以下となるのである。

(4)このように、当事者(サービス提供者、受益者、サービス提供団体)の主観においては、「雇用」「労働」ではなく、ボランティア活動であり、支払われる金員は「ボランティア活動に対する謝礼」であって「労働の対価(対償、報酬)」ではない活動が、そのニーズに応じて生まれ、広がりつつあるが、我が国の法体系上これらは認知されていない。アメリカでは、ボランティア振興法などにより、ボランティア活動に対し、「最低生活水準以上最低賃金以下」のスタイペンド(サラリーではない)が支払われる仕組みが確立されてい

るのに対し、日本では、法制度が社会の進歩に追いついていないのである。

つまり、「労働の対価」の意義として、「反対給付として提供されれば足り、額を問わない(経済的価値の対応関係を必要としない)」旨の解釈が、行政解釈として行われ、判例によって追認されている。労働関係法令上も、職業規制関係法令上も、税関係法令上も、同じである。脱法行為の弁解を封じて取締りを効率的に行うには、このように広義に解しておく方が便利であり、ボランティア活動に対する謝礼金などの仕組みが存在しなかった時代には、取締り目的上広義の解釈を採っても、実態として不都合が生じることはなかった。

しかしながら、謝礼金を伴うボランティア活動が生まれ、これにこの解釈を当てはめると、謝礼金は対価となり、ボランティア活動は、対価を得る労働と解されることとなる。

すると、謝礼金が最低賃金以下のものは最低賃金法違反となり、また、謝礼金を受け取らず団体に預けておく形態のもの(時間預託制と呼ばれ、約400の団体が採用している。)は、労働基準法違反になる。また、ボランティアを仲介するボランティア団体は、無許可有料職業紹介などの職業安定法違反となる。さらに、団体の仲介は、法人税が賦課される「請負業」に問われる。

実際、90年代には、労働基準監督署や職業安定所が、家政婦の団体などのクレームを受けて取締りを行ったし、02年には、松戸税務署が「請負業」と認定して、ボランティア団体に課税した。私はその団体の代理人として争ったが、千葉地裁、東京高裁ともに、税務署の課税処分を肯定した¹。

¹ 最高裁HPトップページ 裁判例情報「東京高等裁判所判決平成16.11.17/平成16年(行コ)第166号」「千葉地方裁判所判決平成14年(行ウ)第32号」

これらの判決は、ボランティア団体(NPO法人流山コー・アイネット)のボランティア仲介事業を、人材派遣の「請負業」(法人税法施行令第5条第1項第10号)に当た

(5) ボランティア活動は、謝礼金を伴うものであろうとなかろうと、対価を得ることを目的とするのではなく志を満たす満足感を得ることを目的として活動するものである。だからこそ、営利事業が提供できないサービスが提供される。これを労働と評価し、労働報酬の市場価格並みの金員を対価とすべきこととなると、活動者はサービス提供の志を失う。また、もともと受益者がそのような価格の対価を支払えないケースについての活動であるから、活動自体が消失することとなる。

といて、謝礼金なしとすると、受益者が遠慮するから、活動は萎縮する。

公共団体に広がり始めた謝礼金を伴う公共サービス提供も、多くが最低賃金法などに違反することとなる。

我々は、謝礼金を伴うボランティアと労働を正しく区別し、ボランティアの発展を妨げない措置を採る時期を迎えている。それがボランティア認知法の制定である。

2 謝礼金を伴うボランティア活動と労働の区別

(1) 労働は、対価と引き換えに行う労力の提供であり、ボランティア活動は、対価を得ず、任意に行う労力の提供である。その労力提供に対し、受益者が謝礼金を支払っても、それが労力と引き換えに支払われる対価でなければ、その活動は、ボランティア活動である。

ここでいう「対価」とは、従来の解釈と異なり、労働の市場価値をいう。なぜなら、労働は対価を得るために行われるところにその基本的特色があり、したがって対価の支払者

ると認定し、事業による剰余金に法人税を課税することを容認した。ただ、いずれの判決も、その活動がボランティアとして行われていることは認めている。ボランティアによる請負業があり得るのかという基本的疑問はあるが、両判決が、活動を素直にボランティア活動と認めたことは評価できる。

(雇用者)は労力の買い手として労働を支配することができることとなる。そのため支払者は一般に優位な立場になり、労働契約関係及び労力の提供関係において不当に支配力を行使するおそれが生じる。そのため、労働関係法令や人材派遣業等の職業規制関係法令が必要となる。

一方、労力提供に伴ってその金員が支払われるとしても、それが支払者(受益者)の感謝の意を表すためのものであって、その労力の市場価値に対応し、これと引き換えに(取引として)支払われるものでないときは、謝礼金の支払者は、労力提供を支配する関係に立つことはない。労力提供自体は、あくまで提供者の任意に行われ、提供者の方が一般に優位な立場になる。したがって、契約や労力の提供関係において支払者が不当な支配力を行使するおそれはないから、労働関係法令や職業規制関係法令は必要としない。

つまり、両者の区別は、労働の市場価値に見合う報酬(対価)が支払われるか否かが区別の基準となる。

それが、区別の客観的基準である。

もちろん、労力を労働として提供するかボランティアとして提供するか、そして、支払う金員が労働の対価か謝礼金かは、提供者と受ける者との意思で決まることであるから、客観的基準と合わせ、主観的基準も必要である。法理論としては、主観的基準、つまり、当事者の意思がもっとも基本的な基準ということになる。契約自由の領域における契約の問題だからである。

(2) 以上の基準は、いわば法理論としてのものであるが、実際問題として、この基準で両者の区別を判断するのは、難しいことが多い。なぜなら、一つには当事者の意思が必ずしも明確でないケースが多いためであり、二つには、労働の市場価値を客観的に認定することが難しいためである。

したがって、当事者の主観を認定するための推定要素を探る必要が生じる。その要素としては、以下3ないし5に述べる3つが重要であろう。

3 推定要素 支払われる金員がその労働の市場価値に相当するものか否か

(1) ボランティアの好意に感激して、その活動の市場価値をはるかに越える金品を、謝礼として渡すケースも存在する。しかし、そのようなケースは稀で、特に継続的なサービスについては、まず存在しない。実態として、労働の市場価値に相当する金員が支払われたときは、その労力提供は「労働」として行われたものであり、その金員は「対価」と推定して差し支えない。

(2) 福祉の分野をみれば、謝礼金を伴うボランティア活動は自然発生的に広がっており、いつの間にか「有償ボランティア」と呼ばれるようになった。実態として、1時間500円程度のものから、1,200円、高額なものでは2,000円と定める団体も存在した。2,000円の活動をボランティアというのは、社会常識として困難であり、実際にも、それだけの金員の支払いを受ける人たちは、プロとしての自覚を持って活動している。

1,200円となると、「私たちはプロといえる技術を持っており、市場価値としてはもっと高いが、相手の方々のためにあえてボランティアとして活動している」と主張する人たちが多くなる。500円程度の活動は、当事者を含め、活動を知る人たちはすべてボランティア活動であることに疑いを持っていない。

93年から95年にかけて、謝礼金を伴うボランティア活動に対し指導が行われた際、我がさわやか福祉財団は労働省（当時）と話し合いを行い、その結果95年11月同省職業安定局は、「有償ボランティアの斡旋が職業安定法

の『有料職業紹介事業』に該当する基準等について」と題する文書を内部的にまとめた。そこでは、「当該地域における民間の介護または家事援助労働者の賃金の平均的相場または非常勤の公的ヘルパーの時給のいずれか低いものの5分の4」という目安が示された。それ以上なら有給、つまり対価を得る労働となり、それを越えなければ「有償ボランティア」と推定されることとなる。

この文書は、介護保険制度の発足が決まったので、それにより有償ボランティアの実態が変わる可能性があるということで発出が見合わされたが、謝礼金の実態は、同制度発足後も大きな変化はないので、現在でも妥当性があると考えている。

一方、我がさわやか福祉財団は、理論的にも実態からしても、最低賃金以下の金員の支払いは、ボランティアに対する謝礼であるとみなすのが相当として、指導を続けてきている。

最低賃金を数百円越える程度の額を定めている団体であっても、その多くはボランティアという意識と精神でサービスを提供している。サービスを求められるのが不定期で、活動時間も週2、3回、1回数時間という人たちが大多数という実態からすれば、これを「職業」とか「労働」というのは、常識的には無理がある。

ただ、いちいち当事者の主観を調査して両者を区別するのは非現実的であるので、法令によって認定基準を定めるのが取締基準を安定させ、現場の混乱を避けるために必要であると考えられる。

(3) 公共の分野についても、同じことがいえる。

そもそも公共の分野と民間の分野で労働の定義が異なるというのは、おかしい。

公共の分野では、給与の基準が定められるから、労働の市場価値は認定しやすい。

ここでも、市場価値の5分の4を越えない程度という認定基準が相当ではなからうか。

ただし、認定基準は許容される最高値であって、謝礼金として妥当な額とは異なる。妥当な額は、サービスの内容や住民の意識などを総合して、謝礼金負担者(地方自治体など)が決めることとなる。

4 推定要素 営利目的事業か否か

(1)ここまでは、NPOその他の非営利事業者と公共団体を念頭に置きながら、議論を進めてきた。ボランティアが係わるのはそれらの団体だからである。

ところが、営利事業者が、自らあるいはNPOなどの組織を設立して、実は営利目的であるのに公共性の高い事業であるかのように偽装し、公共性を理由に謝礼金を伴うボランティアとして労働を行わせたり、賃金を最低賃金以下にしたりすることがある。労力提供と引き換えに金員が支払われ、それが市場価値より安いケースには、本来「労働の対価」として支払われるべきものを不当に市場価値以下のものとした、悪質なものが存在するのである。

このような脱法行為を防止するため、従来は「対価」の解釈を広げてきたのであるが、それが時代の変化により不当な規制を招くようになったことは、前述した。

といって、脱法行為は放置できない。

(2)そこで、労働と謝礼金を伴うボランティアを区別する推定要素として、「営利を目的とする事業にボランティアが従事することはない」という認定ルールを確立することである。つまり、営利を目的とする事業のための労力提供は、労働と推定するということである。

実態として、他者の利潤追求に協力するボランティアはいない。いるケースは、その他者と特別な関係にあるか、その活動が自分の

利益となる場合であり、それはボランティアではない。子どもが親の商売を手伝うのは前者のケース、労働組合員が会社再建のため給与返上で働くのは後者のケースである。ボランティアは、営利事業が満たすことのできないニーズを満たすことを動機としてその活動を行うのであって、他者の利潤追求に報酬を得ないで協力する気持ちになれる人は、一般にはいない。

したがって、営利事業あるいは形式的には非営利団体の事業がその実質は営利を目的とする事業に従事する職員に対し、謝礼金の名のもとに最低賃金以下の金員が支払われている場合は、最低賃金法その他の労働関係法令を適用すべきである。

認定が難しいのは、非営利団体が非営利を仮装して実質営利事業を行っている場合である。実際には、監督官庁によって法人格の取消しその他の行政処分が行われることによって解決されるであろうが、ボランティアも、騙されたと分かれば正当な賃金の支払いを請求すべきであろう。

(3)本項で述べた推定が働かない例外事情は、当然存在する。

例えば、災害復旧など、営利目的事業でも公共性の高い事情である。ある建設関係業者が特定の災害復旧工事を請負っているとしても、一刻も早い復旧を望む人々のためにボランティアが工事に直接または間接に協力するのは、自然の情である。近時公共事業をPFIで営利事業者に委託する事例が増えているが、状況によりボランティアがこれらの事業に協力することは、その公共性からして十分ありうることであり、その際何がしかの謝礼金が支払われたとしても、法令違反に問うのは相当でない。

若者が体験として牧畜・農業を手伝ったり、学生・留学生などが研修のため特定の企業で働くことがある。労力提供の実態が労働であ

れば賃金を支払うべきであるが、経営上必ずしもその者の労力を必要としないのに、その者のために研修の機会を与え、研修指導も行っているような場合には、労力提供のプラスと研修協力のマイナスとを差し引きする程度の額を謝礼金として支払うことを認めるべきであろう。

企業OBが、定年後の生活の生きがいのために企業で働く場合にも、同じような問題が生じるであろう。その人物の雇用が経営上必ずしもベストだとはいえず、生きがいのための機会提供という要素を持つときは、正当な賃金以下の額を謝礼金（スタイペンド）として支払う形態が認められてよいであろう。

ただし、いずれの場合も営利のため脱法的に運用されることのないよう特段の留意が必要である。

5 推定要素 使用従属関係の有無

(1)従来判例は、労働者が否かの認定に当たり、使用従属関係にあるか否かを基準としてきた。抽象的には当然の基準であって、対価を得て労力を提供するのであるから、その労力提供は対価支払者（使用者）の意思に従って行わなければならないということである。その関係の中核をなすのが、業務遂行についての指揮監督関係である。

一方、ボランティアは、任意に労力を提供するのであるから、使用者はおらず、人に従属し、その指揮監督を受けることはないという形式論もいえないことはない。

しかし、この基準は、相当程度実態にそぐわないものになっている。

まず「労働者」であるが、近年はその職務遂行に自発性を高めるため、裁量の幅を広める傾向にある。研究職になると、勤務時間や場所の拘束もはずし、成果の報告義務だけという研究所もある。

一方、ボランティア活動も社会の複雑化に対応して組織的に行われるものがむしろ一般的な形になってきている。そこでは、所属団体に活動の統括者がいて、業務の遂行に当たってはこの統括者が（言葉の使い方は丁寧なことが多いとしても）指揮監督を行うのが通例である。

判例は細かい認定要素も挙げる²が、それらは費用の負担関係を除けば、いずれも、業務を組織的に行う以上は一般に必要とされる要素であるに過ぎない。

したがって、判例の蓄積があるからといって、この認定要素を重視することは、事態の変化、流動の激しい現状に合致しない判断を招くおそれがある。

(2)とはいえ、対価を得る以上、労働者は使用者の意思に従って働く義務が生じるのであって、そこが、謝礼金を得るとしても対価は得ないボランティアとの差であることは間違いない。

このような差異からすれば、一般的に言って、労働者はボランティアよりも組織による拘束力を強く受ける傾向が生じる。使用者の権限は、ボランティア活動統括者の権限よりも強いからである。

そこで、実際上有用な推定要素は、「組織は、労力提供者の気持ちにかかわらず、業務に関する命令をする権限を持つと認識しているか」ということであろう。例えば転勤・転属命令、残業命令などである。ボランティアの場合は、その必要があっても、これらは相手

² 論理的ではないが、裁判例では、次のような要素が「使用従属関係」の有無の判断として用いられている。

業務遂行上の指揮監督関係の有無・程度
報酬の性格と額
具体的な仕事の依頼、業務指示等に対する諾否の自由の有無
時間的拘束性および場所的拘束性の有無・程度
労務提供の代替性の有無
業務用の機器の負担の有無
専属性の程度
服務規律の有無
公租などの公的負担の有無

にお願いして同意してやってもらう以外に方法がない。当事者がそのように認識しているかどうか、対価の支払いによる拘束力を認識しているかどうかを表すであろう。

(3)業務の遂行に当たり、使用従属関係あるいは指揮監督関係に立つボランティア活動は多い。そして、そういう関係が強くなると、その心理的負担に対して弁償する気持ちになるのか、何らかの謝礼金を支払う傾向がある。

ここに、労働と謝礼金を伴うボランティア活動が実態上連続していることが表れている。

ところで人間は、本性として自由を好み、他人に従属してその指揮監督に服することは好まない。したがって、組織の指揮監督に服してもボランティア活動をしようとする者には、それなりの動機があるはずである。拘束性が強いほど、ほかの動機も強いという関係に立つ。金員を得ること以外の動機が一般的に考えられない業務について、その拘束性が強いにもかかわらずボランティアとして人を使っているとすれば、その労力提供は、金員が目的としか考えられないことになる。とすると、その金員が「謝礼金」とされていても、実は賃金を対価として支払わなければならない場合であるといえる。そういう謝礼金を伴うボランティアは、不適切なものとして排除する必要がある。

例えば地方自治体がその業務の一部をボランティアに委ねる場合、その業務が市民生活の基礎となるものであって拘束性が強いときは、よほどその自治体の財政が悪化していて市民の援助を得なければ最低限度のサービスも提供できないような、特別な事情が存在することが必要である。その業務が市民生活からすれば付加的、部分的であって業務遂行の裁量の幅が広いときは、謝礼金を伴うボランティアに適する。

福祉施設における補助的あるいは一時的業務を謝礼金を伴うボランティアでカバーする

のは、もともと福祉施設が営利を目的とせず、入所者の福祉のために行うものであるという特別な事情があるところからである。もともと謝礼金なしで行われているボランティアの分野だから、これに謝礼金を付しても問題はないが、これの付く人と付かない人が生じるときは、その区分につき両方が納得する事情があることが望ましい。

福祉移送や芸術鑑賞などのボランティアは、実費程度の謝礼金（受益者負担金）を徴収する例が多い。これらの活動がボランティアとして成り立つのは、活動の性質からくるのではなく、対象とする人の特徴（市場価格を支払うのは難しいが、ニーズはある人）に由来する。そういう人に人間らしい生き方をしてほしいというのが、拘束性の強い組織活動をボランティアとして行う特別な事情である。

実態として使用従属関係があってもボランティアと認められるいくつかの例を挙げたが、使用従属関係ではないものの社会的・組織的拘束性が強い職種にも、ボランティアに適するものがある。議員、自治体の長、非営利団体の長などの名誉職である。実際に多忙な仕事をこなしていても、その組織活動の公共性を動機として賃金を受領しないことは、社会的にも好ましいことである。

6 3つの推定要素の関係

(1)基本的には、その労力提供が労働か謝礼金を伴うボランティア活動かは、当事者の意思で決まる。

そして、労力提供に関連して支払われる金員がある場合には、それが労力提供に対する対価（対償、報酬）として支払われたとき、その労力提供は労働であり、謝礼として支払われたとき、それはボランティア活動である。

本稿で述べた3つの推定要素、つまり

・支払われる金員がその労働の市場価値

に相当するものかどうか

- ・ 営利目的事業かどうか
- ・ 使用従属関係の有無

は、いずれも当事者の意思を推定するための間接事実である。

このうち、 と はかなり強力な推定を持つものに対し、 は例外事情が少なくない。

(2)労働が謝礼金を伴うボランティアかの区別は、当事者の意思で決まるところから、当事者の意思を表す書面が、最も有力な証拠となる。

正規の労働については、一般に雇用契約書が作成されるから、認定は容易である。

ところが、ボランティアについては、それが謝礼金を伴うものであっても必ずしも契約書を交わす慣習は確立していない。アルバイトその他の非正規雇用や一時的雇用についても、不十分である。

そこで、賃金を支払うべき労働に対し、これに代えて脱法的に謝礼金（市場価値に満たない対償）が支払われたり、労力提供者の真意も労力提供の内容からも労働であるのに、組織からはボランティアと扱われて謝礼金しか支払われなかったりする実態を是正するのが困難になっている。

争いが生じてから、本稿の3 推定要素を活用して解決を図るよりも、労力提供を開始するとき、当事者の意思を明確にする書面を作成する慣習を確立する方がより有効である。

問題事案が発生するのは、規模の大きくない事業において、労働者として雇うように期待させて、謝礼金程度の金員しか払わないようなケースだからである。

7 まとめ ボランティア認知法の提言

(1)日本の法律は、アメリカなどと異なり、ボランティアを認知していないために、このような謝礼金(実費負担金を含む。)について、

すべてこれを労働の対償（労働基準法第 11 条）あるいはサービスの対価（報酬）として扱う構成になっている。事実認定として対価関係にないとされるものは、極めて特殊か、限定的である。

そのため、労働の対償を得ていないボランティア活動が労働基準法をはじめとする労働関係法令違反で調査の対象とされたり、費用の実費負担はあるもののサービス自体は無償のボランティア活動として提供しているのに、各種職業規制の関係法令による取締りの対象とされたり、あるいは法人税法上収益事業と認定されたりしている。これらの所為がボランティア活動の発展を阻害することは、いうまでもない。

よって、謝礼金を伴うボランティアと労働との区別を法令上明確にし、ボランティア活動の活性化を図る必要がある。

(2)立法の内容として選択肢はいくつか考えられる。最も詳細なものとしては、各種の労働・職業・税制に関する法令ごとに労働・職業から謝礼金を伴うボランティア活動を除いていくことであるが、これは煩瑣に過ぎる。

そこで、謝礼金を伴うボランティア活動の一般的解釈規定を設け（例えば、「サービスに対して提供された金品の価格が当該サービスの市場価格の5分の4を越えないときは、当該金品は謝礼として提供されたものと推定する」など）各法における対価や有償性などの解釈にはこの法律を適用するという立法が考えられる。

それも困難なときは、精神規定を置くだけでもよい。

法令が社会の進歩を妨げないよう、立法関係者が動くべき時であろう。

インフラ・イノベーションとしての ユビキタス・コンピューティング

東京大学大学院教授
Y R Pユビキタス・ネットワーク研究所所長
坂村 健

1 イノベーションは技術だけではない

最近、イノベーションということに関して日本で注目が集まり、政府により2006年度より「20年程度のスパンでこれからの日本のことを考えるならイノベーションが必要 それはいったい何なのか」ということを議論する「イノベーション25」という戦略会議が作られました。その戦略会議に筆者も参加していましたが、どうしても「イノベーション」という言葉を「技術革新」という枠組みで考えがちな日本人の性向自体が、日本のイノベーションに関する最も大きな障害ではないかと感じました。

「イノベーション」は元々古くからある経済学の用語で、シュンペイターというオーストリアの経済学者が言い出した言葉で、本来は、技術革新だけでなく、新商品の導入や市場の開拓、組織の再編なども含む概念です。分かりやすく言うなら「利益を生むための差を、新たに生みだす行為」といえるかと思えます。

当時の経済学の理論から言えば、理想的な資本主義市場経済下では、競争が進む過程で皆が同じように最適化され、「差」がなくなり、利益は生まれなくなるはずでした。しかし、現実に常に利益は生まれている。それは何らかの要因が常に新たな「差」を生んでいるからだとしてシュンペイターは考えたのです。そこで、個々の要因ということではなく、そういう「新たな差を生む何か」という概念に「イノベーション」という名前をつけたのです。ですから、技術を含むにしても、イノベーシ

ョンがそれだけではないことは、当時は自明のことでした。

そして、現代においてイノベーションを考えるにも、この「技術だけではない」という原点に立ち返ることが重要だと思います。

2 ソーシャル・イノベーションに弱い日本

イノベーションをプロダクト（製品）イノベーション、プロセス（方式・運用）イノベーション、ソーシャル（制度・構造）イノベーションの三つに大きく分類すると、日本はプロダクトとプロセスの両イノベーションについては世界に冠たるものです。事実、英 The Economist Group のビジネス情報部門となる Economist Intelligence Unit (E I U) の2007年5月に発表された特許の数をベースにした調査では“Japan is the world's most innovative country, study finds.”となっているぐらいです。

問題は、この三つの中の最後のソーシャル（制度・構造）イノベーションの力が日本は弱いということで、これは特に情報通信技術（Information and Communication Technology を略してICT）の分野で大きなハンディとなります。なぜなら、ソーシャル・イノベーションとは、まさに新たな標準を打ち立てるということであり、情報通信技術の分野のビジネスモデルの大きな特徴の一つは、標準の重要性が他の工業分野に増して極度に大きいということだからです。

情報通信技術の分野では、開発コストが高いのに比べ複製コストが極度に小さい

つまりは皆が同じものを使うほどメリットが出る。となれば、特定の組織や工場内の中だけで使う情報システムというだけでなく、極端に言えば社会全部で同じシステム 標準を使う方がいい。そうなった場合に問題になるのは実は技術ではありません。

「技術ではない」というのは言い過ぎにしても、社会規模の大きなシステムを考えた場合、その中の個々の要素としての技術は重要だとしても それらは組み合わせの中の一部であり、ライバルもその要素を取り込んできますから、決定的な差別化要因にはなりません。

その中で、どれが標準になるかということを決めるのは、ビジネスモデルがちゃんとできているか、著作権問題に対する姿勢、トラブルがあったときの保障、といった制度設計の力なのです。そして、制度設計の力が「ブランド力」とか「仲間づくり力」とか「標準化するため政治力」につながり、標準を決定するのです。

3 技術とソーシャル・イノベーションの関係

例えば米国のアップル社が販売している世界で最も売れている音楽プレーヤーの iPod その圧倒的なシェアを形づくっているのは、インターネット上での音楽配信構造全体であり、その中で重要な差を生んだのは、PCに蓄積したまま複数端末への音楽ファイルのコピーを許すといった音楽著作権保護に対するアップルの比較的寛容な姿勢だったといわれます。事実、アップルという会社にとっては iPod の販売が直接の利益を生んでいますが、iPod 自体はそういう大きな構図の中の一部であり、部品から見ても使われている技術から見ても、それだけでは他社の同等品と大きな違いはありません。

音楽著作権保護に対するアップルの姿勢と

いうのは、従来の分類で行くなら技術の範囲ではなく制度の分野の問題です。しかし、同時にデジタル・オーディオとかネットワーク・データ配信という技術進歩があって、その技術の登場に対応してどう制度を変えたかという問題 それがソーシャル・イノベーションであり、それがあって初めて新技術を生かすことができたのです。

実は、この著作権問題とデジタルコンテンツ技術やネットワーク・データ配信技術との関係は、まだ進行中のイノベーション分野です。アップルはもともと複数 iPod へのコピーを許すなどデータの著作権保護を強く行わない方針だったのですが、つい最近のホットな話題として、ネットワーク配信しているデータを暗号化してコピーを制限する著作権保護技術(DRM: Digital Rights Management)による保護すらしない音楽配信をする決定をしました。

データの著作権保護を厳しくすれば、例えば複数の音楽プレーヤーを持っている人が、気分によってどっちを使いたいか決めるといったユーザの自由を制限する方向に行きます。そういうユーザの自由を制限する方向よりも、自由に音楽を楽しんでもらおう。「不法コピーで音楽産業自体が成り立たなくなれば、いい音楽がなくなるからちゃんとお金を払おう」と考えてくれるまっとうなユーザが大多数であるということを期待する、というわけです。

もちろん、この背後にはより厳しい DRM を行った場合のハードから運用まで含めたコストアップの問題とか、欧州の消費者や当局が、独占禁止法をちらつかせてアップルに対して DRM を公開するように強く迫っていたり、またアップルの既存の DRM が実質上破られてしまった、といった様々な背景があり、単にアップルが「ユーザを信じるよい会社」などという単純な問題ではありません。しかし結果的に、独禁法違反容疑者だった企業が、

この決定で「ユーザ志向の果敢な判断のできる先進企業」というイメージでユーザに判断され、それが iPod の売上げをまた加速するという状況になっています。

まさに、そういういろいろの事情を勘案して、DRMという著作権保護技術を使わないと決めるという制度改革　まさにソーシャル・イノベーションを行えたことが、日本が追いつけないアップルの力なのです。

4 技術にあわせて制度を変えられない日本

もちろん、欧米でも古い著作権制度を守るために厳しいDRMを要求するコンテンツ産業もいまだ根強くあります。しかし、例えば書籍のインターネット販売で有名なアマゾンもDRMをはずした音楽の販売サイトを開始しますし、英国BBCが無料の番組のYouTube配信を始めるなど、デジタルコンテンツ技術やネットワーク・データ配信技術との折り合いとしてアップルのように、古い著作権制度は見直すしかないという潮流が強くなっています。

デジタル化しているいろいろな情報が瞬時に行き交うときに、その知的所有権をどう捉えるか。このネット時代のビジネスのほとんどは、デジタル知的所有権に無関係には展開できません。産業的規模にしても、ものすごく大きい。だからこそ、それをどう捉えて位置付けていくのかについて真摯に取り組まないといけないのですが、日本の現状は特にひどいと言わざるを得ません。

例えば現在、著作権の保護期間の延長をめぐってせめぎ合いが行われています。中には「未来永劫に保持しよう」とする作者までいるそうです。それでは、米国で「DRMをやめろ」と声高にいわれ始めたこの時代に逆行した動きと言えるのではないのでしょうか。

もちろん、私は作者の著作権を守る必要はないと言っているわけではありません。それは

当然保護されるべき権利で、どうやって保護していくかということのための技術というのもまた考えられなければならない課題です。しかし「無制限に著者の権利を保護する」ことだけが自己目的化してしまうと、創造行為ということ自体にとって不利益となる問題も出てきています。

人類は知識を食べて生きてきました。それこそ何千年、何万年という知識の累積の上に現在があるのです。ある時間が経過したら、知的財産は人類全体のものにする。それが世界的潮流だと思うのです。そこで「知的所有権を自分の一族の代々の家宝にする」とばかりの主張は、頭をひねらざるを得ません。先人たちがみな、そんな主張ばかりしていたら、現在が成り立つはずもない。過去の知の遺産が世界全体のベースになっていることを認識すべきではないでしょうか。

日本では技術がどんな新しい業況を生んでも、従来の制度を変えないでそのまま進みたいという力　制度がそれ自体自己目的化する「制度の慣性力」とでもいったものが非常に強いのです。そして、その性向によりソーシャル・イノベーションが弱い日本。制度を変えるという選択肢がなければ、それが結局は情報通信技術分野での標準獲得における日本の存在感の薄さにつながっていくわけです。

5 ユビキタス・コンピューティングとは

なぜここで技術よりも制度よりのソーシャル・イノベーションの話を延々としてきたのか。それは私が広めようとしている「ユビキタス・コンピューティング」がソーシャル・イノベーションと不可分の技術だからです。ユビキタスというのは、日本語に直すと「どこにでもある」ということです。この言葉自体はもともと「神は遍在する」という意味の宗教用語。「神様はいつでもどこでもいらっしゃって、あなたの行いをご覧になっています

よ」というような、説教の中で使われる言葉でした。ここから、「ユビキタス・コンピューティング」は、日本語に直せば「コンピュータの機能がどこにでもある」というような意味になります。

「コンピュータの機能がどこにでもある」とは、具体的にどういうことでしょうか。コンピュータの基本機能には、情報を記憶することと処理するということが、このふたつの重要な働きがあります。こうしたコンピュータの機能がどこでも使えるということは、ごく簡単に言えば、あらゆるモノや場所に関連する情報がコンピュータの中に入っていて、どこにいても、どんな時でも、その情報を引き出して使うことができる、ということなのです。

例えば薬のパッケージにあらかじめコンピュータを付けておけば、その薬の効能や、いつ飲めばよいか、何錠飲めばよいか、あるいはどういう時は飲んではいけないか、といった、その薬にまつわる情報を「記憶」し、いつでも引き出すことができるようになります。そして二つの薬を同時に飲もうとすると、その組み合わせで何らかの副作用があるかどうかのチェックという「処理」を瞬時に（「リアルタイム」といいます。）行い、問題があれば患者さんの携帯電話に即座に電話をかけ警告するといったことも簡単にできるようになります。

夢のような話に聞こえるかもしれませんが、もう実験室レベルではすべてできているような事です。もちろん本当に実用するにはまだまだやらなければならないことがたくさんあるのも事実ですが、とにかく不可能な話ではありません。様々な分野で「もし実現すれば、こんなことができる」と想像しうる、応用の可能性が非常に大きい技術であるため、この「どこにでもコンピュータがある」というユビキタス・コンピューティングの技術が世界的に注目されているわけです。

6 トータルなシステムとして

さて、実用化に際してまず解決すべきは、「どこにでもコンピュータがある」ためにはコンピュータが「どこにでも置ける、または付けられる」くらい小さくなくてはならないということです。小さなコンピュータの研究は色々進んでおり、様々な実現の方法がありますが、今注目されている技術の一つに、非接触型ICチップがあります。これは本当に小さく、何しろ0.05ミリ四方の大きさのものがあります。モノや場所に情報を埋め込むに際して非常に有効で、このチップの技術に大きな関心が集まっています。

しかしこの非接触型ICチップは、ものにもよりますが、コンピュータというよりは小さな形をしたメモリというべきもので、情報の記憶と読み出ししかできないものがほとんどです。容量もそれほど大きくないため、この小さなチップにモノや場所にまつわるすべての情報を入れておくことができません。特定の応用のために必要な情報を最小限にして書き込むことはできますが「 のための情報は入っているけれど××のための情報は入れられない」ということでは、使える応用が限られてしまいます。

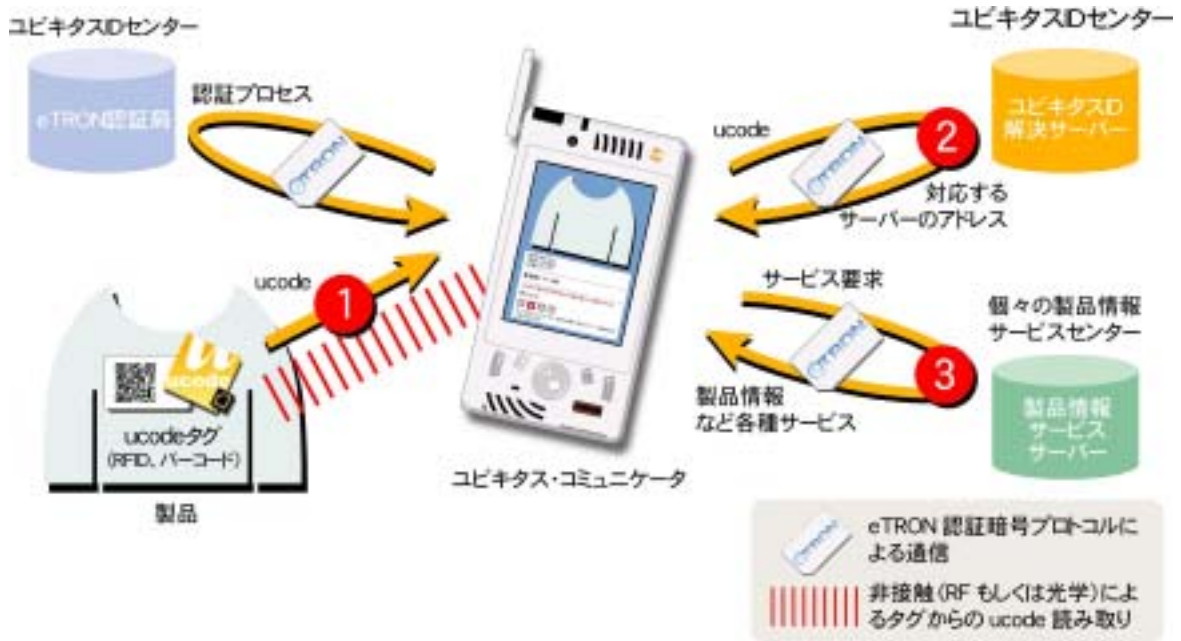
そのため、私の考えるユビキタス・コンピューティングの実現方法は、チップをきっかけとしてネットワークにつなげることでトータルなシステムとして働くように構想されています。チップにすべての情報を入れるのではなく、情報はネットにつながつた情報提供用のコンピュータ（いわゆるサーバの中にあるという考え方です。情報の記憶だけでなく、必要な処理をするにもコンピュータ・ネットにつながっている他のもっと大きなコンピュータを使えばいいわけです（次頁図参照））このようなシステムのことを、チップがつけられることで、すべてのモノ、すべての場所に関する情報をネットがつなぐ、といったイ

メージから、「ユビキタス・ネットワーキング」という言い方をすることもあります。

このような現実の世界とコンピュータの世界を結ぶネットワークが社会インフラとして普及することで、食品トレーサビリティや建

築物の履歴管理、障害者を含むすべての人の移動のサポート、在宅医療の支援など様々な社会活動の効率化と安全・安心化の基盤となることができます。

図 ユビキタス・ネットワーキングによる情報取得の標準的な流れ



7 ユビキタス・コンピューティングはインフラ・イノベーション

このユビキタス・コンピューティングがどのようなイノベーションであるかという点、もちろん技術的なイノベーションの側面もありますが、今まで述べてきたソーシャル・イノベーションの比率が大きいイノベーションといえるでしょう。

これは、例えばハードディスクの技術開発と比べてみれば分かります。新しいハードディスクであれば、画期的に容量が大きく、より小さく、より安い。つまりは技術的に優れたものが開発できて、それが安定提供できると示せば、黙っていてもアップルが iPod に買付けに来てくれるでしょう。この分野は日本は強いのです。実際、iPod に使われたハードディスクは東芝製で、同時期に発売された東芝の音楽プレーヤーも同じものを使っ

ていました。しかし、売行きの違いは非常に大きなものでした。それは、商品単体の性能でなく、背景にあるものに大きな差があったからです。

ユビキタス・コンピューティングは、そのようなハードディスクとは全く別種の技術です。ハードディスクとか液晶におけるイノベーションを「要素技術イノベーション」と分類するなら、uIDアーキテクチャは電話やインターネットと同じような「インフラ・イノベーション」と言えます。

ここでの比較を見ればわかるように、インフラ・イノベーションは、たくさんの要素技術の組合せであり、また技術だけでなく本質的に運用体制・制度などソーシャルな要素を含まざるを得ないものを言います。ユビキタス・コンピューティングは明らかにインフラ・イノベーションの方なのです。

8 イノベーションの効率がいいインフラ・イノベーション

要素技術イノベーションも、インフラ・イノベーションも、ともに他のイノベーションを生む土台になりますが、この二つを比べると、インフラ・イノベーションの方が他のイノベーションを生む効率がいいと言えます。それは、インフラは一度確立すれば、多くの参加者が互いに細かい打合せによる調整

「すりあわせ」をしないで参加できるからです。液晶という要素技術イノベーションをテレビに組み込むとなると、関係の技術者の間で大量の打ち合わせをし、書類を作り、「テレビ用の液晶パネルはどうあるべきか」という設計を繰り返し といったことをしないと最終的な完成品ができません。しかし、インフラ・イノベーションである電話ができたということで、例えば電話通販を始めるとなれば、電話を引くための通常の手続だけでいいわけで、「電話通販用の電話はどうあるべきか」という打ち合わせをNTTとするという必要はありません。

このような「すりあわせ」の少なさによる開発コストと時間の縮小だけでなく、同じインフラを共用する他のイノベーションと簡単にイノベーション同士のコラボレーションを行い新たなイノベーションを起こせるというのも、インフラ・イノベーションが他のイノベーションを生む効率がいいことにつながっています。

例えば、最近の例で言えば、検索エンジンで有名なGoogleがはじめたGoogle Mapsというサービスをオープンしたところ、例えばニュースサイトで事件があった場所を地図上で表示するのにGoogle Mapsをサイト内に組み込んで利用するといったサービスが生まれています。Google Mapsは無償で組込みが容易なので、ホームページ作成についてのある程度の知識があれば、簡単に自分のサイトにそ

の機能を付け加えて、緯度経度を指示してそこを中心とする地図を表示させるといったことが簡単にできます。

2005年8月にニューオリンズを襲った巨大ハリケーンの通過からわずか2日後に、被災者でもある個人が、ニューオリンズの地図に皆が書き込める被災情報交換サイトを立ち上げました。周辺の被災状況や、行方不明の知人を探す書き込みなどがどんどんたまり、それが貴重な情報交換場所として役立ったそうです。このような高機能のサービスが簡単に立ち上げられたのも、インターネットやGoogle Mapsといったインフラ・イノベーションが確立していたからなのです。

情報通信技術の世界では決め事が多く、新しい何かを、ゼロから始めるとすると書かなければならない仕様書は時に数メートルの厚みということもめずらしくありません。ありものを使えば、それが1ページで済むこともあります。だからできるだけありものを使って「すりあわせ」をしない方がいい。そして、Google Mapsのようにイノベーション同士がコラボレーションを組んだときの効果が特に大きい。つまり情報通信技術の世界では、他の分野に比べてもインフラ・イノベーションの効果が特に大きいのです。

9 インフラ・イノベーションとソーシャル・イノベーションの関係

インフラ・イノベーションとソーシャル・イノベーションはイコールではありません。しかし、一般にインフラ・イノベーションは必ずソーシャル・イノベーションとしての性格が大きくなります。例えば、銀行、保険、株式市場といったものも大きなインフラ・イノベーションですが、その本質は制度のみであり、技術の要素はほとんど含んでいません。高速道路も大きなインフラ・イノベーションです。高速道路は技術的には、交差点をなく

すといった道路設計上の課題はあるにしろ、基本的には従来的な道路技術の延長にあるものです。「自動車しか走らせない専用道路」という制度的な新発想が、その本質であるのは確かでしょう。

それに比べれば、インターネットは米国の軍関係の研究所と大学をつなぐ研究用のネットワークの技術が商用開放された形で始まったため、技術先行で制度が後から追いつける形になりました。最初はソーシャル・イノベーションの比重が小さかったのですが、社会の中で運用していく過程でどんどん問題が起きて、結果的には「電子商取引法」や「個人情報保護法」など多くの法改正を必要としており、現在の状況としてみればソーシャル・イノベーションの性格が大きくなっています。

実は、従来から皆が認めてきたインフラである道路交通システムもインターネットと似た流れをたどっています。自動車というプロダクト・イノベーションが行われ、それが従来の人馬用の道路を走り始めて、社会の中で運用していく過程でどんどん問題が起きて、道路交通法から自動車保険まで多くの制度を必要とし、それが整備されてきました。結果としてみれば道路交通システムを支えているのは技術と同程度に制度設計が重要になっています。高速道路が「自動車しか走らない専用道路」という明示的な制度設計から始まったのと、成り行きで始まった一般の道路交通システムには、出発点に大きな違いがあるといえるでしょう。

ここまで述べたような問題点を把握している以上、ユビキタスの進展においては、インターネットやさらには従来型の道路交通システムのような成り行きで広がりトラブルを後追いする形で制度を充実していく進め方はできるだけしないで済ませたいと考えています。実際、インターネットにおける制度設計の遅れが、著作権問題だけでなく、迷惑メールや

名誉毀損、ネット詐欺、プライバシーの無制限流失など様々な問題に対して後手に回っている印象を与えているからです。

繰り返しになりますが、技術でできることは限られています。だからこそ、制度と合わせて設計することで、より有効に技術的対策も生きてきます。さらに重要なのは、制度的手配があるという安心感が、「インターネットは怖い」といった漠然とした不安感や「ネット利用を政府が監視しろ」といった極端な反応を抑える役に立つと考えるからです。

「オレオレ詐欺」は明らかに電話の技術的欠陥を突いた、新しい手口の詐欺ですが、これに対して「電話は怖い」とか「電話を監視しろ」といった話にはなりません。それは、電話で行われることについては、少なくとも対応する法律が想定しているという安心感を皆が持っているからではないでしょうか。

10 国がやるべきこと

制度設計を考えた場合、「官」の関与は必須です。最近の議論では、イノベーションというと「官」は足を引っ張るだけなので、何もしないで「産学」に任せたいほうがいいとか、さらにはなはだしくは「官」が絡むとイノベーションは必ず失敗するというのをいう人がいます。しかし、それは「官」の関与の仕方の問題であって、とにかく「官」がアンタッチャブルだというような言い方はいかにもナイーブでしょう。

例えば、それらの人たちも必ず礼賛するインターネットという大成功したイノベーションを支えたのは米国国防省の多額の開発資金でした。もちろん、現在は Microsoft から Google まで多くの民間企業が、自らの資金で開発した新技術を投入して、まさに「民間活力」で発展しているインターネットです。しかし、パケット交換の論文（1961）から最初の ARPANET の稼動（1969）、インターネ

ットの商用解放(1990)、そしてインターネットのブレイク(2000年台)まで、実に40年近い年月が流れています。その年月の大部分を支えたのは、米国国防省です。

一般に他のイノベーションを生む力の強いインフラ・イノベーションほど、それ自体の「死の谷(開発されてからビジネスに乗るまでの儲からない期間)は深いといわれます。なぜなら、よりユニバーサルで、よりオープンで、よりよく練られた基盤こそ、より多くのイノベーションを生む力を持っているからです。よりユニバーサルということは直接お金になるビジネスから遠いということであり、よりオープンということは囲い込みによるビジネスでないということであり、よりよく練られたということは完成までより多くの研究資金と研究期間を必要とするということだからです。

郵便システムも高速道路も電話網もうまくいってからは別にしても、そのスタート時点は国が支えました。その上でビジネスが成り立ちその利益で進歩が続けられるようになるまで、その期間が株主の資本回収の論理では耐えられないほど長期間になるようなインフラは、国が支えるしかないし、逆に言えばそのために「資本回収の論理」によらない「税金」というシステムがあると考えられるからです。

しかし、そこで問題になるのが「官」の関与の仕方です。

11 目標設定型の限界

先に「イノベーション25」の話をしました。世界的に見るとこれは決して早い方ではありません。米国では1998年の調査報告書から始まり2004年12月に政策提言「イノベート・アメリカ」別名「パルミサーノ・レポート」が発表され、多くの国に影響を与えることになりました。ヨーロッパでは2006年1

月に「革新的なヨーロッパの創造」と題する政策提言が欧州委員会に提出されています。ヨーロッパは明らかに米国を意識しているし、一見ほぼ一年遅れで日本も追従しているように見えます。

しかし、この「イノベーション」という言葉が日本ではちょうど新技術がお金を生む時期に入ってきたせい、1956年の経済白書でイノベーションが「技術革新」と訳され、その後日本では極端な技術偏重でこの言葉を捉えるようになりました。そのためか欧米の包括的なイノベーション政策に比べ、どうしても日本の政策は従来と同じような産業政策を踏襲しようとしているようになってしまいます。従来と同じことをやるなら、総合科学技術会議をはじめとして、既にいろいろな枠組みがあり、わざわざ屋上屋でイノベーション25戦略会議を立ち上げた意味がありません。

従来型の産業政策は、何か開発目標を定め、それに向かうシナリオを練り、開発が必要な要素技術をピックアップし、関係企業に業務をばら撒くという目標指向型のスタイルでした。しかし、インターネットの世界的普及とそれを背景とするグローバル化により、「変化」のスピードと範囲は爆発的に拡大し、どんな巨大な組織・国であってもすべてを自分だけで仕切ることが不可能になり、他との連携が必須となっています。状況の変化で、いつ目標自体がひっくりかえるかわかりません。欧米のイノベーション志向政策の背景には、そういう状況の中では目標指向型の政策立案自体が無意味だから政策スタイル自体をイノベーションしないとイケないという強い意識が感じられます。

例えば、つい最近の2004~2005年度の2年計画で「新しい国際標準RFIDができるから、それを一つ5円で作れる技術を日本で開発して、世界のRFIDタグ市場を日本が取ろう」という目標を掲げて、経済産業省が

起こした「響プロジェクト」という典型的な従来型産業政策がありました。しかし、これも結局プロジェクトを起こしているうちに、想定していた国際標準RFIDタグの仕様自体が変わってしまって機能が複雑化し、そのままでは5円で作れないということで、仕様変更を頼みに行ったが追い返されるということになってしまいました。また、その間に「一つ5円のタグ」というもの自体への強い需要がなくなっていました。しかし、産業政策として目標を定めた以上ということで、そのままプロジェクトは進められました。

12 イノベーションが盛んに生まれる国へ

ここで問題なのは、特に「響プロジェクト」の担当者が目標設定を失敗したというような単純な問題ではありません。日本の問題とする「制度の慣性力」しかも、法律を作らないと動けないというその性格上さらに慣性力が強くならざるを得ない「官」が、変化の速度がより加速している情報通信技術の分野で、目標設定型の政策を行うということ自体に無理があるのではないかとということなのです。

国が強いて目標とするなら「イノベーションが盛んに生まれる国の形にする」ことであり、具体的なターゲットはむしろ、イノベーションに必要な多様性と人材や資源の機動性を阻害する要因となります。変化に対応でき、さらにその中で主導権を取って「イノベーション＝破壊的な創造」を行える人・組織・国に日本を変えるそれが日本という国にとっての最も大きいイノベーションなのではないでしょうか。

【参考文献】

- ・『ユビキタスとは何か 情報・技術・人間』岩波書店（2007）
- ・『変わる国、日本へ イノベート・ニッポン』アスキー（2007）

事実、日本の識者がイノベーションの教科書のように言う「パルミサーノ・レポート」を眺めて気が付くことは、具体的なターゲットを意識的に定めていないということです。「人材（教育環境）整備」、「リソース（投資環境）整備」、「インフラ（実施環境）整備」という三つの環境整備にポイントを絞っており「20XX年までに月にロボットを送る」というような「夢」の話は全く出てきません。むしろそこで重視されているのは、イノベーション成長戦略を支援する国民的コンセンサスの育成であり、新時代に即した知的財産制度の創設です。先にも述べたように情報通信技術の分野においての「できる／できない」は、技術可能性より標準確立ができるかとか、法的にクリアできるかなど制度や体制の問題によるケースが近年ますます多くなっているからです。「イノベート・アメリカ（アメリカを革新せよ）」という題名には、イノベーションに対応できる形に「国自体を革新」という強い意志を感じさせます。

従来ですらソーシャル・イノベーションの力が強く、結果として情報通信技術の世界でイニシアチブを取ってきた米国が、更に意識的にその部分の力を強くしようとしている

そういう世界の現実の中で、日本も目標指向型から環境整備型に舵を取ることをはっきりと国民に示さないといけないのです。その大きな方針転換こそが、日本における最初の一步であり、最も重要なイノベーションなのです。

なぜ改革をしなければならないのか:改革学の可能性

慶應義塾大学大学院教授

曾 根 泰 教

要 旨

改革は行うべきであるという意見は多い。しかし、なぜ改革をしなければならないかの根拠を体系化し、一般化することは簡単ではない。そこで、臨床的な観点や制度設計の概念を用いることにより、社会システムにおける改革の意味を位置付け、政策研究の手法を更に発展させ、経験研究を生かした改革研究の可能性を探る。

はじめに

ルキーノ・ヴィスコンティ監督の映画『山猫』(Il Gattopardo, 1963)の主題の一つが、「現状維持を望むなら、変革が必要」である。アランドロン扮するタンクレディという若い貴族が、パート・ランカスター扮する叔父のサリーナ公爵に語る台詞がこれに当たる。しばしば、その台詞は、老貴族サリーナ公爵のものとして誤解されることが多いが、タンクレディという、時に革命軍に付き、最後には国軍将校となる目端の利く若者の言葉なのである。

「現状維持を望むなら、変革が必要」という理由で、改革をすることもあろう。あるいは、「このままでは立ちゆかなくなるから改革が必要」ということもあるだろうし、「改革は痛みを伴うから止めるべき」という主張が一方であり、他方、「痛みを伴ってもやるべし」という意見もあるだろう。

一般論として改革をすべしということは分かるとしても、多くの場合、「改革は必要だから改革をすべし」という、いってみればトートロジーを述べていることがその根拠であることが多い。

また、政治的には、改革を唱えることで政権を取ったり、選挙で票を稼いだりすることができれば、改革路線を取ることは別に珍し

いことではない。本心はともかくも、改革を唱えることの政治的な戦略・戦術の当否にはここでは立ち至らないが、そのことをもってして、改革が必要であることの根拠とするには弱い。あるいは、改革それ自体が目的で、「何のため」なのかが抜けている場合もある。

すなわち、なぜ改革をしなければならないのか根拠にまで迫ることが本論の目的である。「べき論」だけによる根拠を避ける方法としては、現実の観察に基づくことが必要であるだろう。とはいうものの、経験的研究から改革についての「べき論」を引き出すことができるのだろうか。例えば、天体を観測して、「この星の運行はこうあるべきだ」とか、生物の進化過程を調べ、「この生物はこう進化すべき」であるとかの主張は妥当なものとはいえないだろう。一般的に、ありのままの現状を認めるのが学問の特徴であるとすれば、自然科学に限らず、学問は一般的に、現状肯定的なバイアスがかかりやすく、改革へ向かうのは別の論理を必要とする。

しかし、もう一方で、癌の増殖を目の前にして、何らかの治療(手術・化学療法・放射線治療など)を行わないと「死に至る」と診断されることも事実である。臨床としての改革論は成り立ちうるのか、ということがここ

で考えるべき一つの課題である。

しかしながら、我々が対象とするのは、社会であり、特に社会のシステムである。更にいえば、本論では制度を対象とするが、改革する根拠は何かを問題にする。また、改革とは「革命」でも「カイゼン」でもない。また、改革といっても、名ばかりのものから制度の根幹に関わるものまで多様である。

このような議論は、経験的命題から規範的命題を引き出せるのかという古典的課題でもあるが、むしろ、改革についての方法を学問論として成り立せることは可能なのかと問いかけることでもある。ある意味で、臨床的な医学的な側面と、制度設計の理念にまで立ち返るといふ点では建築学に似ている側面もある。また、社会科学が今まで扱ってきた政策学と共通することが多いが、大きな違いもある。つまり、それは、ある目的を前提にして手段選択を論ずるといふ意味の政策論ではない。制度の改革とは、まさしく目的そのものを問うことに他ならない。制度本来の目標と現実との対比で、改革を論ずるといふことは、その目標をすら疑うことである。となると、その根拠とは何か、また、それらの根拠にはどれだけの説得力があるかを検討することになるだろう。

1 病気と故障

何らかの手を打たなければならない、言い換えれば改革をしなければならない代表的な例は、まず、病気や故障の例を挙げることが一番分かりやすいかもしれない。というのも、病気になれば、医者に行ったり、薬を飲んだり何らかの治療を行う。故障の場合は修理という方法が一般的である。

ただし、病気であるか否かの判定は難しいし、病気それ自身の定義も簡単とはいえない。通常、病気の定義として、「身体の痛み、不快感、機能の低下や不調和などで日常生活が妨

げられる、個人の肉体的異変や行動の異変をいい、そのような状態の不在を健康という。」(『世界大百科事典』)などが使われる。

しかし、熱が出るとか、痛みがあるとか、吐き気がするとかは、病気を示してくれるセンサーの役目を果たしてくれる。ということは、熱それ自体は病気ではなく、何らかの原因(炎症など)があることを、熱が知らせているのである。

しかし、社会の制度にそのような通常状態からの逸脱を示す兆候を簡単に見いだすことができるのであろうか。

ある制度がうまく機能していない例としては、しばしば年金問題が俎上に乗せられる。年金記録の消失問題が政治的には大きな問題となった。確かに、データの名寄せに伴って5,000万人という数字が出てきたことに驚いた人も多いのだろうが、むしろ、それはデータベースの設計と入力実務上の欠陥を示すものである。それを解決するには、多くの国で行っているように、社会保険番号を各個人に一つのみ割り振り、それを納税者番号と一体化させるか、その番号で代替させることにするしかないだろう。しかし、国民総背番号制、納税者番号に対して、あるいは住基ネットでさえ強い反対があることを考慮しておく必要がある。

むしろ、制度の欠陥としては、国民年金の納入率が66.3%(2006年度)を割ることの方であるだろう。なぜ、未納がこれだけ多いのかの原因の究明が必要になるが、相当努力しても、納付率がこの程度であると、制度そのものに欠陥があるといわざるをえない。すなわち、努力しても維持できないとなると、制度自体に欠陥があるのではないかと疑ってかかることが必要である。

また、年金問題の時にしばしば議論になる「100年安心」プランは可能なのか否かも、持続可能性という基準により判定はできる。

ただ、持続可能でないということが見つかったとしたら、それは、改革をすべしという結論に直結するのかどうかは、まだ検討の余地がある。

もう一つの事例として、「失われた10年」の原因となった、バブル崩壊以降の金融機関が抱え込んだ「不良債権」の多さを挙げることができる。たとえ、その比率が2%でも、日常業務に支障をきたすといわれているが、その比率が8%を超え、10%以上のところもあった。2002年の8.4%から最近では1.5%程度に下がったが、いかなる治療であったのか。

もちろん、不良債権問題の処理には、治療におけるプロトコルの例と同じように、基本的な処方箋はあるし、その方策は多くの国で採られてきた。日本で基本的なプロトコルをとることが難しかった理由には、金融機関が抱える不良債権額の規模が大きく、通常の処方箋では対処ができにくかったことが、その理由の一つに挙げられることが多い。しかし、日本の場合の問題は、「ソフトランディング対ハードランディング」に象徴される一見すると治療方法の意見対立のように見えることが、ソフトランディングの意味することが「先延ばし」という手法のことであり、本格的に対処されるようになったのは、2002年9月の小泉第一次改造内閣で柳沢伯夫から竹中平蔵経済財政政策担当大臣へと金融担当大臣の交代がなされた時である。

私自身は、この不良債権を癌にたとえ、速やかな手術が必要であるという意見を90年代から主張してきた。癌である比喻は、自己増殖と転移という二つの特徴を引いたのであるが、少なくとも、当時は不良債権問題が癌ほど深刻であるという診断と手術という治療法が一般的に支持されていたとは思えない。

すなわち、診断と治療法の意見対立は、医療分野だけではなく、様々な領域で見られる

現象である。

急を要する病気であるにしても、意見対立があるのが一般的だとしたら、社会の制度では、さらに意見の対立が見られるだろう。

もう一つの代表的な例が、たばことメタボリックシンドロームである。これを挙げる理由には、健康との因果関係は分かっているとしても、症状はすぐには現れないし、時には病気とは無関係な人もいるので、具体的な行動（禁煙や運動や食事制限）には結びつかないことがあるからである。それゆえ、アメリカにおける、アドボカシーグループで目立つものとしては、かつては「たばこ」であり、現在は「肥満」に争点が移っている。

このような長期にわたる問題は、しばしば、社会的制度でも、「制度疲労」とか「組織の劣化」などといわれてきたものである。

現状に起きた現象をどのように診断するかについて意見が分かれた具体例として、郵政解散選挙の時に、その原因を二院制に求める意見と党内問題に求める意見があったことを挙げることができる。端的に言えば、自民党問題なのか二院制問題なのかである。

衆院において5票差で可決された郵政民営化法案は、参院で否決された。それを、衆参二院制の問題と見るか、それとも自民党内問題と見るかの違いである。

まず、一般論として、二院制を採用するということは、衆参で異なる議決があり得ることは想定され、あらかじめ憲法にもそのような規定はある。

もう一つの一般論としての問題は、衆院と参院が、首相指名、予算、条約を除き、対等の関係にあることからくる「強すぎる」参院論という問題がある。

また、1989年以来、参院は自民党が単独では過半数維持が難しくなっているという背景がある。例えば、自公連立の根拠の一つが、参院における過半数の維持である。

しかしながら、このような背景を前提にしても、衆参で多数の議席をもつ自公政権は、通常は法案を通過させることが期待できる。郵政民営化法案も自民党において総務会で決定をし(慣行による「全員一致」ではなく、規定による多数決ではあったが)閣議決定を経て提出された法案である。当然ながら、自民党議員には党議拘束がかかっていたはずである。小泉首相になってから、総裁選でも、あるいは2003年「政権公約」でも、不十分とはいふものの郵政民営化をうたってきた。であるにもかかわらず、参院で否決されたことをどのように見るかである。すなわち、自民党の造反議員がいなければ起こりえないことであるので、それは、自民党の党内問題、あるいは造反議員問題、その裏返しとしての党内リーダーシップ問題といふことができる。

しかし、自民党の党内問題の責任を問う声よりも、小泉首相の郵政賛成派と抵抗勢力とを対比する主張の方が前面に出てきた。野党はある意味で、反対の立場を当然とるはずである。しかし、その野党と自民党の造反議員とが「抵抗勢力」でひとくくりにさせられた。しかし、その見事な対比をもって、自公で衆議院の議席の3分の2の議席を取る圧勝をもたらした。

自民党内問題、二院制問題、抵抗勢力問題の3種類がこの選挙の診断にあったとすれば、抵抗勢力問題と二院制問題が結びつけられたのではないか。それに比べて、自民党の責任問題はほとんど論じられなかった。ちなみに、参議院の造反議員に対してではなく、衆議院の造反議員に「刺客」が送られたのである。

じつは、本当の二院制問題が登場するのは、2007年の参議院選挙で民主党が勝利して、野党側が過半数の議席を得たことによる。すなわち、両院で異なる意思決定が常態となる可能性が高い。今までの衆参「ねじれ」とは、主として、自民党内問題に由来することまでを

含めて、参院で法案が通過しにくいことをそう呼んできたし、「弱い参院」論から「強すぎる参院」論が最近の議論の中心であった。今回、与野党問題と同時に、ハッキリと衆参が対立する可能性が高くなったので、本当の二院制問題が明確になる。

二院制問題を突き詰めると、憲法問題に当然行き着く。しかし、現状が病気か故障だということを見抜くことは、簡単ではない。さらに、郵政選挙の時のように、異なる診断が下されると異なる処方箋が書かれることになる代表例である。

また、制度については、しばしば、「もし壊れていなければ、修理するな」(“If it ain't broke, don't fix it”)ということもいわれる。制度疲労は必ず起きるので、絶えず点検せよという本論がとる立場とは違うが、それにもそれなりに理由がある。

故障とは、「対象に要求されている機能が失われることをいう」(『世界大百科事典』)とすると、その要求されている機能を果たしている限りは、余計なことをするなという意味でもあるだろう。しかし、「要求されている機能」が十分あるかどうかを判定することは、病気の診断と同様に簡単ではないのである。

2 大規模変化と危機の認識

もう一つの大きな議論として、世界的変化、大規模な環境変化に対して、現在の制度が適応できないという批判である。それゆえ、結論としては、「改革せよ」ということになる。この変化する世界とそれに適応できない現状との関係は、どのように解釈したらいいのだろうか。

代表的な変化としては、IT革命を含んだグローバル化の進展が一方にあり、国内的には、少子化・高齢化が同時進行である。さらには、財政赤字の深刻さは、歳入と歳出の差をグラフに表すとワニが口を開けて

いるようにも見える。地球温暖化はますます深刻であると指摘されている。

このような変化に対して、個別の企業や組織は、生き残りをかけて懸命に対応しようと努力をしている。いうまでもなく、グローバル化で大きな利益を上げている企業もあるし、その逆に、この荒波をもろにかぶっている企業や地域もある。フリードマンがいう「レクサスとオリーブの木」¹はその象徴的な二つを代表している。

このような世界の変化を自動的に吸収するような制度はあるのだろうか。過去においても世界的な組織を発達させてきたカトリック教会や多国籍企業は、その組織はグローバルなものになりやすいだろう。しかし、通常我々が対象とする主権を前提とした国家や民主主義の制度は、そもそも内向きの傾向がある。この国内的なシステムと外の環境をつなぐものとしての国家の「外交」だけでは、範囲が狭すぎるだろう。

ビジネスやテクノロジーの専門家から政治家や官僚に対する批判は、このような変化に素早く対応することができない意思決定システムに向けられる。あるいは、変化に対する感覚が鈍いという批判も同時に出てくる。

しかしながら、現象の認識が基礎になれば、危機への対応はできない。現象を危機として「認識」するというはかなり抽象的な作業を必要とする。それは、日常的、身の回りで起きたことを超えているからである。地球規模の動きや、将来への傾向を読み取るということは、知的訓練を必要とする。

危機の認識が薄いだけでなく、その前提となる数字・データ、あるいは傾向線に対して否定的な見解も同時に存在する。例えば、

地球温暖化に対する、アメリカのシンクタンクの中には、否定的見解をとるところもある。

また、仮に、地球温暖化の傾向を認めたとしても、それにどのように対応すべきなのかでは意見が分かれる。基本的には、CO₂を少なくするようにエネルギー消費を減らすことであるにしても、「クールビズ」がその解決策であると思わない人も多い。企業や工場や家庭でのエネルギー消費を少なくするという目標を具体化したとたん、意見対立は起きてくる。

また、少子化は日本だけではなく、西ヨーロッパや東アジアに共通する現象であり、我が国でも、その問題への対処を各党共に訴えている。この問題においては、少子化の傾向を否定するものはいないが、少子化対策には多様な政策があり、その効果となると、確認しているものは世界でもそんなに多くない。

それが財政赤字の問題になると、考慮すべきことが多いため、強調点において相違が生まれる。ただし、大きくは、歳入と歳出の差の問題であるので、歳出削減と歳入増でまかなえばいいのだが、通常は、歳入増（増税）は選挙の時には、ほとんど論じられない。強調されるのは、自然増収であり、高い経済成長率であり、そうでありながら低い長期金利である。歳出削減は本来、相当に痛みをとまなうはずであるが、「ムダをなくす」ことがあたかも簡単にできるように語られることが多い。

また、既に見たように「先延ばし」ということもしばしば見られる。対応の遅れは、事態をさらに悪化させることも多い。このまま放っておけば、死に至る病ということでは、既に見てきた病気と同じであるが、痛みや熱が、直接に制度や組織に出てこない点が大きく違う。また、悪いことには、既に見たように、生物体と違い、「自然治癒力」が制度や組織にあることは確認されていないのである。

¹ T・フリードマン（東江一紀ほか訳）『レクサスとオリーブの木 グローバリゼーションの正体』草思社（2000）、T・フリードマン（伏見威蓄訳）『フラット化する世界』日本経済新聞社（2006）

3 制度の現状維持的性格

世界や環境が大きく変わっているのに、変わらない制度という具体例は、憲法を含む法体系であろう。すなわち、原則的に改正をしない限り、現行制度が継続するという特性がある。当然ながら、我々が直面する制度には安定性が必要である。入試制度が毎年変わったのでは、受験生は何を勉強していいのかが当惑してしまう。

その意味では、世界が変わり、環境が変われば、当然ながら、制度も変わる必要があるという議論は否定されないまでも、誰かが、改正を行わない限りは、制度の変更はなされない。改正が行われないと、古い制度が存続し、廃止すべき法がそのまま残ってしまうことを意味する。

これが、環境の変化に対する適応の遅さに対する、いらだちの原因の一つを表しているだろう。

しかし、制度と変化の関係には、もっと強固な関係がある。それは、憲法改正に関する議論を見れば一目瞭然であるだろう。すなわち、世界の変化や環境の変化を認めたととしても、憲法改正には断固反対する勢力が厳然と存在する。

すなわち、そこでの論争は、「憲法擁護論」対「憲法改正論」というイデオロギーの対立となってしまう。すなわち、現実に適応できなければ、修正を行えばよいという漸進主義的な手法は遠ざけられる。また一方の憲法改正論もイデオロギー的な立場になると、改正自体が目的になり、具体的な条項をめぐる議論は二の次になりやすい。

この擁護論と改正論の間に解釈改憲論が位置するが、それは、制度は維持しながら、世界の変化に対応できるように微調整を行うことだろう。もちろん、それが微調整である限りは、解釈改憲でも許容範囲に入るだろう。しかし、現実が変化し、国際的状況、環境の

変化が大きいときには、限界が出てくる。

すなわち、憲法はじめ法律をそのままにしておくことは、ある意味で、守れない現実を放置することになる。それを、不健全な対応とみる立場と、逆に、現実が法からあまり距離をおかないように引き留める「歯止め」説を唱える者の間には溝がある。

この法律に代表される学問的訓練は、一般的には、その体系を基本として、「解釈」を行うということに集中する。その傾向の行き着く先には、現行システムの肯定に向かいやすい。あえていうなら、もう一つの学問的方法に、「法律を作る」という分野がある。すなわち、解釈よりも、いかに立法を行うかを訓練する立場である。「法を作る」という行為は、むしろ、改革とは何かという議論に近い。その意味では、学問自体の転換を含む大きな方向性の選択が必要になってくる。

また、官僚機構は制度の見直しを極端に嫌う。「制度の再見直しは、自治省が非を認めたと受け取られかねない」²からである。この分野では無謬性の原則がいまだ生きている。それもまた、現行制度を改革する障害となっている。

4 「新制度論」の問題点

法律に代表されるルールとしての制度の他に慣習が体系化された制度がもう一方にある。さらに、制度論の系譜には、歴史・文化、政治学的、経済学的なもの、ゲームの理論を利用したものなど様々なものがあるが、ここでは、通常 of 制度の二側面を指摘しておくだけにとどめる。R・ノースが「フォーマルな制約」と「インフォーマルな制約」と区別する二種類の制度の側面である。人間が考案し、制定した制度の代表は、法律のようなルール

² 片山善博「バック・トゥー・ノーマル」『日経新聞』夕刊(2007.8.22)

である。もう一つの制度は、長期にわたって形成されてきた慣習や行為のコード、定型化された行動パターンとも呼ぶべきものである³。

なぜ改革を行わなければならないのかは、第一の制度の代表である法を例に論じてきたが、第二の制度と改革の関係はどのようなものになるのだろうか。

経済的な観点から制度を論じている青木昌彦は「社会的制度こそが複雑な環境に対処するために必然的に生まれた仕組みと考えることができる。したがって社会的制度とは、何者かによって意図的に設計されたものではなく、環境や社会の変化に応じて新しい仕組みが発見され、より望ましい仕組みが残ってきたという、『適応的進化(adaptive evolution)』のプロセスから考えるべきである」として、「進化ゲーム理論」(evolutionary game theory)の考えと連携すべきと述べている⁴。

確かに、この手法を採用すれば、制度が発展してきた「歴史的経路依存性」を雄弁に解釈することはできる。しかし、問題は、その進化過程が将来にわたって続くのか否か、もし続くのだとしたら、「改革」をあえて行う必要はなくなるのではないかという疑問である。

ここで、生物の進化に手を加えることの「倫理的」な当否というような従来からある神学論争ではなく、社会的なシステムに外から手を加えることは、可能なのか、そうだとしたら、歴史的経路のどこに位置付けられ、また、進化的適応との関係はどうなるのかというやっかいな問題に答える必要が出てくる。

すなわち、かつての日本経済におけるシステムは、「終身雇用制」「メイン・バンク制度」

「仕切られた多元主義」などで成り立っていた⁵。つまり、いくつかの下位の体系があり、それが均衡状態にあったといえる。それぞれの下位体系は相互に補完して、全体のシステムを作り上げていた。これらの下位体系はどのような歴史的経路をたどって均衡状態になったのかは理解できるが、それを脱する方法は理論の中に包摂されているのかが一つの検討事項である。メイン・バンク制は「土地担保主義」や「護送船団方式」とも密接な関係があったといえる。もちろん、メイン・バンク制については、その存在を否定する意見もあったし⁶、また、逆に、それがいかに機能を果たしているかを示した議論も 90 年代まであったことも事実である。

しかし、この種の手法と改革の議論は根拠が異なる。例えば、「天下りはけしからん」という主張は可能であるが、天下りがいかに機能しているのかを示す研究も可能である。この「機能論」に対して、「けしからん」を主張するだけでは、分析的発展はないだろう。もし、それを根拠あるものにするなら、「機能論」に対抗する「逆機能論」を理論化することであるだろう。

「制度論(institutionalism)」は、政治分析にも有効な方法である。組織構造や法体系あるいは慣習などによって構成される各種「制度」は所与のものとして、制度が規定するゲームのルールの下で、合理的なアクターが作用した帰結としての均衡状態の解明には役に立つ。その代表が「55年体制」であるだろう⁷。そうすると、「55年体制」とは、政治

⁵ 青木昌彦『移りゆくこの十年動かぬ視点』日経ビジネス人文庫(2002)338頁

⁶ 三輪芳朗・M・ラムザイヤー『日本経済論の誤解』東洋経済新報社(2001)

⁷ そもそも「55年体制」という術語自体極めて多義的な概念である。元来「55年体制」は社会党統一、保守合同を契機とする「自民、社会両党による2大政党制」を意味していたが、のちに戦後日本の政治経済システムの総体を表す語として広く解釈されるようになった。

³ D・ノース(竹下公視訳)『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房(1994)。Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁴ 青木昌彦・奥野正寛『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会(1996)10-11頁

システムを構成する各種制度が生み出したゲームのルールの下での均衡状態として把握される傾向にある。

ただし、「55年体制」や「戦後レジーム」のような包括的な概念は、その下位にいくつかの重要な体系から成り立つ。

55年体制を支えてきたいくつかの下位体系として「中選挙区制」「派閥政治」「後援会システム」、あるいは、自民党の「事前審査制」などを挙げることができる。このような「制度」を論ずるときに気をつけなければならないことは、一つには「歴史的経路」の問題である。例えば、与党の事前審査制の起源として、1962年2月23日付赤城宗徳自民党総務会長名で大平正芳官房長官に出された「各法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会にご連絡願いたい」という文書があるが、その日付をもって、制度が定着したと考えるべきではないだろう。事前審査はもっと長期にわたって定着した制度であるし、「事前報告」の事例なら、はるか以前に（帝国議会の頃から）も現象として見ることができるからである。

55年体制とは、政党政治の分類における、「一党優位制」のことを指すのが一般的であるが、このサルトーリの分類は、升味準之輔が唱えた「1955年の政治体制」よりも後から出てきた概念であるが、自民党の一党優位制とは、議席において、過半数以上を長期にわたって維持してきたということである。

それゆえ「55年体制」の改革とは、それが崩壊していく過程のことなのか、崩壊させようという改革なのかでは答えが違う。55年体制崩壊のきっかけは、当然ながら、その議席（得票）を生む原因であった選挙制度改革にあった。ただし、一般的に、政治改革といわれたものには、「政治と金」や「派閥政治」など、様々なものが含まれていたが、正しく、変えるべき対象とその処方箋が一致している例はあまり多くない。

1990年代に起きた制度改革をきっかけとして（選挙制度改革以前、すなわち1993年の選挙は中選挙区制下で行われたが、それも含める）変化を遂げた。すなわち、ここに、制度分析が得意とする、制度（ルール）が変わることによってゲームが変わる代表例を見て取れる。だが、制度が変わってゲームが変化したと一般論を述べるだけでは不十分で、いくつかの「部分均衡」がどのように変化したのかに注目する必要があるだろう。

選挙制度改革から派閥政治の減退を議論するものは多い。しかし、後援会による集票は依然存続して変わらぬものの代表と数えられる。しかし、中選挙区時代の後援会は、特に自民党政治家は、他の自民党候補者に対抗するための後援会であることが多かった。しかし、小選挙区制が導入されてからは、同じ後援会でも、かつての自民党他候補者の支持者を取り込む「再編」がなされたのである。しかし、他党の候補者と対抗するためには、依然として、後援会利用は継続する。つまり、同じ後援会でも、その組織が目的とすることには再編があったのだが、後援会の看板は残ったために、今でも、中選挙区時代と同じものと見なされている。

制度論に限らず、政策決定過程論においても、現実の過程の解明が中心になり、その分析が研究の中心になる。

しかしながら、同時に、このような方法論に従えば、上記のような、90年代以降の「変化」がなぜ、どの程度生じたのか、そして政治システムは今後どこへ向かうのかを捉えることは難しい。

つまり、制度論的均衡概念を用いた分析では、なぜ、そして、どの程度、合理的なアクターはゲームのルール自体を改変し得るのかという本質的な論点が不可避的に分析の射程外に置かれることになるのである。

1990年代からの一連の「政治改革」は55

年体制を支えてきた「部分均衡から抜け出す過程」として把握したとき、外からの改革圧力を考慮しないと理解できないことになる。この観点から、均衡状態と考えられる「55年体制」において、なぜ制度変化が起こりえたのかを理解する必要がある。これにより、90年代以降、数多くの政治主体を巻き込み、各種政策分野を横断して試みられた「改革」の意図やその方向性をより明示的かつ体系的に把握できるようになるだろう。そこには、経験研究だけにとどまらない構想力や実際の活動が必要であったことが分かるのである。

おわりに：改革学の可能性

通常の制度論では、簡単には改革を導き出すことはできないということを示してきた。また、多くの経験的研究は、現状を出発点にするがゆえに、方法論的には現状肯定のバイアスがかかっていることも示してきた。ここで改革を唱えるということは、「現実が誤りである」ということを述べることで、観察それ自体が間違いであるということでもない。

臨床的な方法として、社会的観察から、社会が病気であることを診察するということが第一のヒントがあった。しかし、社会が病気であると診断することは、人間の診察よりも難しい。例えば、体温のように恒常の常態が社会のシステムには見出しにくく、自然治癒力は社会のシステムに期待することはできないだろう。

そうすると、最低限、「対象に要求されている機能が失われることをいう」故障の状態を脱する方法が必要となる。大規模システムになると、制度設計が想定していることとの相違に注目することが一つの方法だろう。

その点では、制度の設計思想や哲学は重要になるが、その制度が十分機能しているか否かをチェックするためのフィードバックが必要となる。特に、制度は、改革をしない限り、

現状の制度が生き残る。絶え間なくチェックをしておかないと、制度疲労に気がつかない事態が起きる。

この間の関係は、通常の政策論と共通することが多い。しかし、政策はある目標を前提にした手段選択であることが多い。しかし、改革論とは、その目標をも疑うことが前提にある。すなわち、「対象の要求されている機能」そのものを疑うことも必要になる。

例えば、政策に基づく選挙が重要であると100回繰り返し主張しても、現実が動くことは少ないだろう。経験分析で、現実の選挙は政策に基づいていないという発見だけでは、具体的改革には転換しないであろう。それを病気としてみることで、治療が必要であるという根拠がないと改革には向かわない。また、基礎研究と臨床研究は矛盾しないはずである。経験的な知見は、臨床（政策）研究の基礎におかれる。Evidence-based は医学も政策でも必要なのである。しかし、そのことは、現場を重視せよという主張に近いが、そこから新たな構想力が生まれるという保障はない。しばしば、現場は、「頭でっかち」の改革案を嫌う。

構想力とは、発想におけるイノベーションのことであり、それは、研究にも、政策にも必要である。つまり、現実に対抗する選択肢を思い描くことができなければ、いつまでたっても選択対象が広がらないからである。

その意味では、マニフェスト型選挙を政治のインフラとして導入するという改革は、通常の経験論からは生まれないのである。一つの「ひらめき」ともいうべき政策論を超えた発想のイノベーション、実験的思考方法があって、はじめて具体化した。もちろん現状ではない選択肢についてもフィージビリティのチェックが必要なことは政策論と同様である。

例えば、マニフェストは唯一ではないとしても有力なツールとして考えてみると、全体

の社会システムの転換をもたらす「テコ」の役割を果たすことに気が付く。単に、イギリスの経験だけを頼りにしているわけではない。さらに、それが持続的に作動するためには、少なくとも、政党や候補者がマニフェストを書かないと、選挙に勝てないという意識を持つようになることから、「好循環」が生まれてくる。

ここでは、改革がいついかなる時でも正しいということを主張してきたのではなく、改革を学問体系にするためには学問自体も変わる必要があるし、どのようなことを考慮すべきかを示したのである。

遺伝子研究と知的財産政策

政策研究大学院大学准教授

隅 藏 康 一

1 遺伝子研究と医療

現在、遺伝子研究を機軸とした生命科学¹研究が、多くの大学、公的研究機関、研究機能を持つ病院、企業等において行われている。日本においては、1995年の科学技術基本法に基づき、「科学技術基本計画」が進められているが²、生命科学分野は重点推進4分野のうちの一つとして重視され、多額の政府資金が配分されている。

こうした研究成果が医療の向上に貢献していることは、論を待たない。疾患遺伝子の同定によって、新規の遺伝子診断方法が開発される。また、遺伝子のコードするタンパク質と相互作用する化合物をスクリーニング（ふるい分け）することにより、医薬品の候補分子が見い出される。

日本をはじめとする多くの国の特許制度においては、現在、遺伝子が「物の発明」として特許の対象となっている。新しい遺伝子を同定して機能を解析した場合、一定の要件（新規性、進歩性、産業上の利用可能性、並びに明細書の記載に関する要件）を満たせば、当該塩基配列を持つポリヌクレオチドに対して特許権が与えられる。

こうして付与された特許権は、遺伝子診断

や遺伝子を用いた医薬品開発に影響を及ぼすが、医薬品開発よりも特に遺伝子診断において、より直接的な影響がある。特許化された遺伝子が遺伝子診断に用いられる場合、特許権者の許諾を受けなければ診断が実施できないためである。これに比べて、特許化された遺伝子を利用して医薬品の開発を行う場合には、当該医薬品の使用の可否に対する特許の影響は間接的なものにすぎない。まれに遺伝子自体を医薬品として用いるケースもあるが、現代の創薬産業においては、遺伝子がコードするタンパク質と相互作用する化合物をスクリーニングし、それにより得られた化合物をもとに医薬品を開発するというアプローチがとられているため、遺伝子特許の権利行使は最終製品である医薬品の使用に影響しないためである。ただし、スクリーニングには細胞株、疾患モデルマウス、分析装置、研究試薬、研究キットなどの多くの研究ツールが用いられるため、これらの特許が円滑に使用できるかどうかは医薬品開発ひいては医療の向上に影響を及ぼすということにも留意すべきである。

遺伝子研究に関わる特許制度について考察する際に前提としなければならないことは、医薬品や診断方法の研究開発が現代の経済社会の中で行われており、市場原理に基づいて研究開発投資がなされているという事実である。特許権によって発明に対する独占排他権が認められているからこそ、企業が巨額の資金を投じて研究開発を行うことが可能となるのであり、もし特許制度がなければ、医薬品や診断方法が開発されず、医療の質が

本稿は、隅藏康一「遺伝子関連発明の知的財産政策：共有化と私有化のバランスに向けて」『医療と社会 15 巻 1 号』(2005) 67 - 82 頁を基に加筆修正したものである。

¹ 「生命科学」と「バイオ」が区別して用いられる場合もあるが、本稿においては、いずれも広義に解釈し、両者の意味を区別せずに用いている。いずれも、医薬品・食品などへの応用につながる研究、並びにそれに関する基礎研究を含む、広範な領域を指すものとする。

² 1996年からの第一期基本計画では約17兆円、2001年からの第二期基本計画では約24兆円が、科学技術研究に対して投入され、2006年からの第三期基本計画では約25兆円が投じられる予定となっている。

高まらないであろう。しかしながら、上記のように特許権によって遺伝子診断や医薬品開発が抑制されるケースがあることも事実である。

したがって、医薬品開発や診断方法の開発により医療の質の向上を図りながら、そうした医薬品や診断への円滑なアクセスを保証するためには、研究開発のフロントランナーにその成果の私有化を認める知的財産権保護制度を基盤としつつも、一定の条件を満たす場合には成果の共有化をする、あるいは私有化の範囲に制限を加えることによって下流側の研究を促進することが必要である。すなわち、「共有化と私有化の均衡」を適正化することが必要となる。

かかる認識のもと、本稿では、遺伝子研究に関して、「共有化と私有化の均衡」を適正化すべき局面にはどのようなものがあるのかを挙げ、そのための知的財産政策上のツールについて述べる。

2 生命科学分野の特徴

生命科学分野においては、他の分野と比べて、以下に述べる4つの特徴がある。

第一に、研究開発投資における学セクターの割合が高いことが挙げられる。近年の我が国においては、官民を挙げて、大規模な研究開発投資がなされている。自然科学の研究費総額の11.8%に当たる1兆6,800億円が生命科学に投じられており³、それを産・学・官がおよそ5割、4割、1割の比率で担っている⁴。学が担っている研究費の割合が、海洋開発、宇宙開発、環境、エネルギー、情報処理などの他の分野でいずれも1割前後であ

るのと比較すると⁵、学セクターの寄与が大きいことが生命科学分野の特徴といえる。したがって、この分野においては、学セクターで生まれた基礎的な研究成果をもとに適切にビジネス展開を図り、社会においてその技術を活用することの重要性が、とりわけ高い。

第二に、生命科学分野の中でもとりわけ医薬品開発のビジネスは、ハイリスクだということである。医薬品候補となる化合物が見い出されてから、動物実験を用いる非臨床試験、並びにヒトに対する臨床試験の段階を経て、新たな医薬品が市場に出されるが、その過程で巨額の研究開発投資が必要であるのに対して、副作用が生じる、期待した治療効果が得られない、といった理由により市場に出せないケースが多い。日本製薬工業協会によると⁶、新薬の候補化合物が発見されてから新薬として市販されるまでに9～17年がかかり、1成分当たりの研究開発費は約500億円であり、研究開発の成功確率は1/15,622である。研究開発規模を拡大するための大手製薬企業の合併も頻繁に行われている。

第三に、バイオ分野では一つの特許の価値が他の分野よりも高いと考えられ、一つの技術の特許化し適切にマネジメントすることの重要性が特に高いことである。日本知的財産協会・知的財産管理委員会が企業へのアンケートに基づいて算出したデータによると⁷、登録特許1件の平均的価値は、国内特許に関しては、全業種の平均値が4,632万円であるのに対し、製薬・化粧品では2億円と、4.3倍の値であった。また、外国特許に関しては、全業種の平均値が5,437万円であるのに対し、製薬・化粧品では3億円であ

⁵ 同上

⁶ 日本製薬工業協会ホームページ「製薬協ガイド 2007」
http://www.jpma.or.jp/about_issue/guide07/index.html

⁷ 日本知的財産協会・知的財産管理委員会『知的財産の経済性評価』（2000）27-30頁

³ 経済産業省『我が国及び産業の研究開発活動の動向 主要指標と調査データ』（2001）の図表7-1-1。1999年度のデータである。

⁴ 同上、図表7-1-3

り、5.5倍であった。

第四に、基礎研究で生み出された知識が産業応用につながる可能性が他の分野よりも高いことが挙げられる。特許文献の中に学術論文がどの程度引用されているかという「サイエンス・リンケージ」を指標として、産業界における応用がどの程度まで基礎研究に依拠しているかを分野別に比較したところ、バイオ分野は最もサイエンス・リンケージが高く、第二位であるナノテクノロジー分野の約5倍の値であった(日本の出願人に関する値)⁸。また、Mansfield⁹は、企業に対するアンケート調査を行い、基礎研究の成果がなければ開発されなかった製品の割合を質問し、業界ごとに比較したが、その結果、医薬品業界において基礎研究の貢献が大きいという結果を得ている(製品について、全業種の平均が15%に対し、医薬品では31%)。こうした結果は、上述のように生命科学の主要な産業応用の一つである医薬品開発のビジネスが極めてハイリスクであるため、大手製薬企業といえども医薬品開発の全工程を自社開発のみでまかなうことは不可能であり、大学で生まれた研究成果の提供を受けたり、ベンチャーの技術を取得したりする必要性が高いことを反映しているものと考えられる。

3 遺伝子特許のメリットとデメリット

遺伝子など生命体関連の特許に関するルール設計を行うに当たっては、その対象に特許を与えることで研究開発を加速し、新規医薬品の創出といった有益なプロダクトを生み出すという必要性と、生命体やその一部分(特にヒトの一部であるヒト遺伝子)を特許化することが生命観・倫理観に負の影響を

及ぼさないようにするという必要性の間で、バランスをとることが要求される。

また、研究開発の促進という評価軸に絞って考えるとすると、遺伝子特許のもたらす研究開発促進作用を最大限発揮させながら、研究開発やヘルスケアの普及を阻害する機能が発現しないよう制度設計をしなければならぬことになる。遺伝子特許による独占排他権が認められているからこそ、企業が巨額の資金を投じて研究開発を行うことが可能となるのであり、もし特許制度がなければ、医薬品や診断方法が開発されず、医療の質が高まらなると考えられるが、遺伝子特許は次のような負の効果をもたらす可能性がある。

上流から下流までの研究開発の流れの中で、上流の技術の特許権を保有する者がその特許権のライセンスを拒否したり、高額なライセンス料を要求したりすると、下流の研究ができなくなってイノベーションが阻害される。これを「ブロッキング特許」の問題と呼ぶ。

イノベーションを実現すべく研究を進める際、研究に用いるツールに特許権が存在する場合は、一つ一つの研究ツールのライセンス料はさほど高額でなくても、複数の研究ツールの特許のライセンスを受けると、総額のライセンス料が高額になる。研究資金が十分に確保できない場合には、これがイノベーションの阻害要因となる可能性がある。これを「ロイヤリティ・スタッキング」の問題と呼ぶ。

研究ツールに関しては、一つのツールに関する権利が細分化されて多数の権利者が存在する場合、それぞれの権利者とのライセンス交渉に手間と時間がかかり、イノベーションの阻害要因となる。これを「非

⁸ 玉田俊平太・児玉文雄・玄場公規「重点4分野におけるサイエンスリンケージの計測」RIETI Discussion Paper Series 03-J-016 (2003)

⁹ Research Policy 20, 1991, p1-12; 26, 1998, p773-776

共有地(アンチコモنز)の悲劇¹⁰と呼ぶ。

そのため、研究開発のフロントランナーにその成果の私有化を認めることを前提としながら、ある程度の共有化(アクセシビリティの確保)をするための適切な制度設計が要求される。

4 適切な制度設計のためのパラメーターと、その事例

(1) 特許審査段階(特許対象適格性): 生命体・動物の特許性

特許の対象である「物」には、生命体は含まれるのか否か。この問題に対する裁判所の判断が示されたのは、1980年のチャクラバティ事件に対する米国連邦最高裁判決においてであった。

General Electric(GE)社のチャクラバティは、石油を分解するバクテリアを発明し、これを特許出願したところ、米国特許商標庁(USPTO)から拒絶査定を受けた。チャクラバティがこれを不服として提訴したのに対し、米国連邦最高裁判所は、5対4という僅差にて、バクテリアの特許可能性を認めた。これにより、生命体であるという理由で特許対象から除外されないという考え方が、確立されたものとなった。

高等な動物に対する特許性のモデル・ケースとなったのは、ジェネンテック社とハーバード大学が共同で開発した、ヒトのガン遺伝子を組み込んだトランスジェニックマウス、いわゆる「ハーバード・マウス」である。

米国では、1984年にハーバード・マウスの特許出願がなされ、1988年に特許が認められた。一方、欧州では、1985年に特許出願がなされたが、1989年に欧州特許庁(EPO)は

拒絶査定を出した。審判請求がなされ、1990年に「オンコマウス審決」により技術審判部から審査部に差し戻され、1991年に特許が付与された。その後、環境団体や宗教団体からの異議申立てが相次いだ。2001年に抗告部が特許の維持を決定したことにより、欧州における動物の特許可能性に決着がついた。しかしながら、カナダでは、2002年12月の最高裁判決において、高度に進化した生物は発明とはみなせないとして、ハーバード・マウスの特許性が否定された。

(2) 特許審査段階(審査基準): 遺伝子特許の審査基準

現在、日米欧など先進諸国において新規遺伝子が見い出された場合には、要件を満たせば、そのDNA塩基配列を持つポリヌクレオチドに対する特許、すなわち物質特許が与えられる。特許が与えられるためには「発見」ではなく「発明」である必要があるが、人の手によって天然状態から分離・精製された天然物は、「発明」であり特許の対象となると考えられている。もちろん、遺伝子に対して特許が付与されるためには、他の発明と同様、新規性・進歩性・産業上の利用可能性の要件、並びに明細書の記載に関する要件を満たす必要がある。

特許法において保護の対象となる発明には、「物の発明」と「方法の発明」がある。「物の発明」である物質特許は、「方法の発明」とは異なり、その物質を研究開発で用いる際には常に使われる。したがって、ある遺伝子について物質特許をおさえておけば、その遺伝子を用いた医薬品開発や診断の全段階に対して影響力を及ぼすことができる。

Pressmanら¹¹によると、2005年11月30日

¹⁰ Michael A. Heller and Rebecca S. Eisenberg “Can Patents Deter Innovation? The Anticommons in Biomedical Research”, Science, 280, p698-701,1998

¹¹ Lori Pressman et al. “The licensing of DNA patents by US academic institutions: an empirical survey”,

時点で、39,023 件の DNA 特許が米国で発行されており、そのうち 78% は営利機関が保有、22% は非営利機関が保有している。また、Jensen ら¹²は、ヒトの DNA 塩基配列を含む米国特許を 4,270 件同定した。その結果、すでに知られているヒト遺伝子の約 20% (23,688 のうち 4,382) が、特許クレームの中に書かれていることが明らかになった。

技術進歩に伴って、DNA 塩基配列の解読や、データベースの検索によって既知の遺伝子と比較することにより機能を推定することが、比較的簡単に行えるようになってきた。その結果、技術進歩に対する貢献の低いプレイヤーに対して、その貢献度に不釣り合いな大きさの権利が付与され、その技術に関する研究開発がそのようなプレイヤーの意向に支配されてしまうことのないよう、適正な制度設計が求められることになった。研究においてどこまで達した者に権利を与えるかという「線引き」を明確に行うことが必要になったのである。

その端的な例が、EST (Expressed Sequence Tag) の特許である。組織からの抽出液に対して逆転写を行うと、その組織で発現しているタンパク質に対応する DNA 断片が得られる。これは EST と呼ばれデータベース化されているが、EST の一断片に特許が付与されるかどうかについて、1990 年代に大きな論争があった¹³。EST の塩基配列を解読して未知の塩基配列が得られ、既存のデータベースと照らし合わせることでその機能を推定できたとした場合、その EST 断片に対して特許を与えることができるか、という問

題である。

これに対し、1999 年に日米欧の特許庁が専門家を交えて到達した結論は、特定の疾患の診断に使えるなどの際立った有用性がない限りは、日米欧いずれにおいても特許は付与されない、というものであった。塩基配列の解読や、データベースを用いたホモロジー比較による機能推定は、ある程度ルーチン操作で行えるようになってきているため、ルーチン操作をただけの成果に対して特許を認めてしまうと、その特許がその後の研究開発の流れにおいて支配力を持ってしまい、不当に大きな権利となってしまうためである。

各国において、新規性・進歩性・有用性といった特許要件の充足基準は異なる。しかしながら、遺伝子特許に関しては、特許要件よりも上位概念に位置する議論として、「技術的なハードルを乗り越えた者に対してのみ特許を与える」という原則にのっとり、国際的な共通の特許付与基準を構築すべきである。

なお、審査段階ではなく裁判所における侵害判断の段階では、均等論の適用条件を変更して均等と判断される範囲を狭めることにより、権利効力の範囲を限定することができる。

(3) 独占禁止法の適用：リーチスルー条項の妥当性

上記のような、特許付与の段階での制御とは別の政策上のパラメーターとして、特許の成立後に権利の範囲を制御し、共有化と私有化の均衡の適正化を図ることが考えられる。そのような方法の一つとして、独占禁止法（反トラスト法）の適用が挙げられる。市場の独占を排するための独占禁止法において、知的財産権の行使は例外的な扱いを受けている¹⁴が、知的財産権の行使が無条件で可能

Nature Biotechnology 24, p31-39, 2006

¹² Kyle Jensen and Fiona Murray “The intellectual property landscape of the human genome”, Science 310, p239-240, 2005

¹³ 隅藏康一「生命工学と特許の新发展 ゲノム・タンパク質解析と特許」『先端科学技術と知的財産権』（発明協会（2001）1-55 頁

¹⁴ 日本の独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号））では第 21 条。

なわけではない。

ここで、研究ツールのライセンス契約の中に、特許権が成立していない部分に関してまで権利の拡大を図ろうとするリーチスルー条項が含まれている場合に、独占禁止法上の問題があるかどうかを考えてみる。類似の事例として、ライセンサーが特許発明を改良した場合にその改良発明をライセンサーに帰属させる義務を課すこと（いわゆるアサイン・バック）、あるいは独占的にライセンスさせる義務を課すこと（いわゆる独占的グラント・バック）は、「不公正な取引方法に該当し、違法となるおそれは強いものと考えられる（一般指定条項 13 項（拘束条件付取引）に該当）」¹⁵。一方、特許化された研究ツールのライセンス契約におけるリーチスルー条項、すなわち研究ツールの使用によって生まれたいわば「派生発明」（筆者造語）の取扱いスキームは、特許発明の改良発明について規定するものではないため、上記のルールがそのまま適用されるわけではない。しかし、拘束条件付取引をしているという点に関しては同じであるため、改良発明の場合の規定を援用して考えるのが妥当であろう。したがって、特許発明を研究ツールとして用いて生み出された「派生発明」をライセンサーに帰属させる義務を課すこと、あるいは独占的にライセンスさせる義務を課すことは、もはや知的財産権の行使として例外的取扱いを受けられる範囲を超えており、不公正な取引方法に該当すると判断され得るであろう。

このように、研究ツールのライセンス契約における「派生発明」の権利の取扱いに関しては、これまでの基準を援用して明確にルール化することが可能であると考えられる。もちろ

¹⁵ 山木康孝編著『Q & A 特許ライセンスと独占禁止法』商事法務研究会（2002）202 頁。平成 19 年 9 月 28 日に公表された「知的財産の利用に関する独占禁止法上の指針」においても同様な考え方がとられている。

ん、リーチスルー条項が設定されている場合であっても、合理的なライセンス料が設定されており、成功報酬型の支払いスキームを取ることによって、ライセンス供与を受ける側にとっても契約時点のライセンス料を安価で済ますことができる場合には、相互にメリットがある契約内容であるため¹⁶、不当に最終製品の価格を吊り上げるといった事態が生じず結果として消費者にとってもメリットがある契約となれば、問題はないと考えられる。

このほか、遺伝子特許が遺伝子診断の実施を不当に妨げていたり、研究ツール特許が研究開発の実施を不当に妨げていたりする場合に独占禁止法違反とするための論理構成手段として、エッセンシャル・ファシリティ理論というものがある。これは、ライセンス拒絶によってエッセンシャル・ファシリティへのアクセスが妨げられた場合に独占禁止法違反に問うことができるという理論である。日本の制度においてはまだ明確化されていないが、米国では電線に代表されるような物理的インフラの独占を禁止するために適用されており、欧州ではいくつかの裁判例においてこの理論が適用されている¹⁷。しかしながら、国際的に見ても「エッセンシャル・ファシリティ」に関する明確なコンセンサスがなく、合理的な基準はいまだ形成されていないようである。かかる状況のもとで、知的財産権の行使が人類に有用な技術の共有化を妨げている場合に恣意的にこの理論を適用しようとすれば、権利の安定性を阻害し、知的財産制度そのものが有名無実になってしまう危

¹⁶ 公正取引委員会「新たな分野における特許と競争政策に関する研究会」（2002 年 6 月）にも同趣旨のことが述べられている。

<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/02.june/02062603.pdf>

¹⁷ シャムナッド・バシール「エッセンシャル・ファシリティとしての遺伝子 ブロック・ミー・ノット」『知財研紀要 2004』（2004）82 - 87 頁

険性がある。

(4) 強制実施

次なる施策として、遺伝子診断に用いる特許や研究ツールの特許など、アクセシビリティを高めるべき特許に対しては、強制実施権を設定することが挙げられる。これは、多くの国の特許法で定められている制度である。人々の健康と福祉のために必要な技術の普及が特許権の存在によって妨げられている場合、政府の判断により強制的に特許権を実施させるというものである。日本の特許法においては、第 93 条で、特許発明の実施が公共の利益のために特に必要であるにもかかわらず当事者間のライセンス交渉がうまくいかなかったときには経済産業大臣の裁定を請求することができる旨が定められている。原則として、特許権者は誰に対して実施を許諾するかあるいは許諾しないかということを選択することができるが、所定の手続きに従って裁定がなされると、特許権者は自らの意思とは無関係に（強制的に）実施許諾をしなくてはならない。裁定制度においても、特許権者は一定のライセンス料を受け取ることはできるが、自らライセンス交渉により対価を決定できるわけではない。

TRIPS 協定においても、第 31 条に、特許権の使用者となろうとする者が合理的な条件の下で特許権者から許諾を得る努力を行って、合理的な期間内にその努力が成功しなかった場合に限り、強制実施を認めることができる旨が記されている。なお、国家緊急事態その他極度の緊急事態の場合または公的な非商業的使用の場合には、加盟国はそのような要件を免除して即座に強制実施を認めてもかまわない、という旨が述べられている。

この強制実施もまた、先のエッセンシャル・ファシリティ理論と同様、知的財産権が

有益な技術の共有化を妨げている場合に魅力的に見える制度である。実際、フランスの研究大臣と保健大臣は、2001 年 9 月に、フランスの強制実施制度を遺伝子診断に適用すべきであるという声明を発表している¹⁸。研究ツールとして用いられる特許発明に関して、Strandburg は、特許権者は 5 年間にわたり独自に設定した条件でライセンスができる一方で、その後は合理的な条件で提供されていなければ強制実施権を適用すべきである旨が提案されている¹⁹。

しかしながら、強制実施権の発動は、法律で定められた権利を不安定にするものであるため、これまで先進国ではほとんど行われてこなかった。日本においても、不実施の場合の裁定（第 83 条）や利用関係がある場合の裁定（第 92 条）も含め、これまで裁定がなされたことはない。医薬品や診断方法などの医療サービスの普及のためには強制実施権を活用すべきだという意見もあるが、強制実施権が頻発されれば医薬品や診断方法を開発する意欲が損なわれかねないため、極めて緊急の場合を除いては、政府や国際機関による特許権の買取りやライセンス料の肩代わりという形で解決すべきである。

(5) 新規立法による権利効力からの除外

続いて、立法的手段、あるいは場合によっては法解釈の変更という手段により、権利効力の例外を設けることについて考える。遺伝子特許は認めるが遺伝子診断には効力が及ばないよう規定する、あるいは研究ツールの特許は認めるが大学や公的研究機関の学術

¹⁸ Press Release, Institut Curie, The Key Dates (Sept 26, 2002).

<http://www.curie.fr/upload/presse/keydates.pdf>

¹⁹ Strandburg K “What Does the Public Get? Experimental Use and the Patent Bargain,” *Wisconsin Law Review*, 73(1), (2004) p81-155.

研究には効力が及ばないよう規定する、といったものである。

後者については、現在、学術研究あるいは学術機関における非商業的研究に「研究例外」を認めるべきか否かということが、日本をはじめとして国際的にも大きな議論となっている。日本においては、特許化された研究ツールの使用は特許法第 69 条第 1 項に規定された特許効力の例外には当たらず、権利者からライセンス許諾を受ける必要があると一般的には考えられている²⁰。しかしながら、筆者らが大学・公的研究機関の生命科学研究者を対象として 2004 年に実施したアンケート調査（以下「生命科学者アンケート」という。）²¹によると、特許権の効力に例外を設けるべきではないとする回答者が 13% あり、大学等の学術機関の研究はすべて特許効力の例外とすべきであるとする回答者が 16% であったのに対し、56% の回答者が「学術研究機関における非商業的目的の研究は特許効力の例外とすべき」と回答している。

このような制度を構築する場合、特許権が及ぶ範囲と及ばない範囲の切分け方として、「非商業的研究と商業的研究」「学術研究と非学術研究」「基礎研究と応用研究」（いずれも、前者には特許権が及ばないが、後者には特許権が及ぶ）といったものが考えられる。しかし、大学の基礎研究の多くが産業界に技術移転される昨今においては、非商業的な目的で始まった研究であっても、ある段階から

商業的研究となる可能性があるため、「非商業的研究と商業的研究」を明確に分けることは困難である。「学術研究と非学術研究」の区別は、研究が行われる機関の性格で分けることになろうが、学術研究機関で行われる研究であっても、民間企業との共同研究である場合にどう判断するかという課題がある。

「基礎研究と応用研究」も定義が難しいが、臨床試験の前後で分ける、スクリーニングの前後で分けるなど、研究の種類ごとに基準を設ける可能性は残されている。ただしこの場合、研究の進展段階で分けているため、上流側の研究開発者にとっては研究開発コストを回収することが困難であるという欠点がある。

上記のようなガイドライン策定の困難性に加えて、権利効力から除外したい対象について立法的手段で解決を図るという方法は、先に述べたエッセンシャル・ファシリティ理論や強制実施と同様、極めて恣意的な施策であり、制度的な予見可能性が保証されなくなることによる社会的デメリットが甚大である。

(6) 新規立法による権利効力の限定

この節で取り上げる最後の施策は、新規立法により権利効力を限定するというものである。ある条件下で完全に権利行使ができなくなる前節の施策よりも、若干緩やかなものである。

通常、新規遺伝子を見出して機能を解明したフロントランナーには、その遺伝子の物質特許が与えられるが、これは、当該遺伝子の使用に対して、用途にかかわらず権利行使が可能なるものである。しかしながら、近年は塩基配列の解読や機能予測が容易にできるようになったため、フロントランナーの獲得する権利が科学的貢献度と比べて大きすぎるという問題が生じている。研究結果と比べて不釣り合いに広い領域をカバーする特許を

²⁰ 染野啓子「試験・研究における特許発明の実施(1)」『A I P P I 33 巻』（1988）138-143 頁；中山一郎「日米比較から見た特許権と『実験の自由』の関係について 『試験・研究の例外』の変遷と課題』『A I P P I 48 巻』（2003）2 - 38 頁

²¹ アンケートは、2004 年 8 月に、科学研究費補助金・特定領域研究「ゲノム 4 領域」班会議（神戸・ポートピアホテル）にて実施した。回答者は 172 名であり、所属が確認できた 132 名のうち、130 名が大学・公的研究機関所属で、企業は 2 名のみであった。肩書きが確認できた 127 名のうち、28 名が教授、教授以外の研究者（助教授、助手、ポスドクなど）が 56 名、学生が 43 名であった。

認めてしまうと、その後の迂回発明が生じにくくなる。他の研究者の意欲がそがれ、イノベーションが滞ってしまうのである。

この問題に対処するため、ドイツにおいて注目すべき新規立法がなされた。2004年12月3日にドイツ連邦議会の下院で可決され、12月17日に上院で了承された特許法改正は、バイオ発明に関するEU指令(98/44/EC)に対応する国内法整備を目的としているが、特徴的なのは、天然に存在するヒト遺伝子の機能を解明して物質特許を取った場合、その特許権の効力は出願時に開示された機能に関する使用にしか及ばないとされている点である²²。これは合理的な制度設計であり、科学的貢献に応じて私有化できる領域を定め、残りの部分は共有化するという意図を示している。

しかしながら、このような手法をとると、特定分野の技術だけが特別扱いされることになるため、特許付与において技術分野による差別がなされないようにすべきであると定めたTRIPS協定第27条第1項との整合性が取れなくなる可能性がある。

5 結語

イノベーションが次のイノベーションを誘発するというサイクルを持続させるためには、研究開発のフロントランナーにその成果の独占排他権を認める特許制度を基盤としつつも、一定の条件を満たす場合には独占排他権に制限を加えて成果の共有化を図ることにより、次のイノベーションを促進することが必要である。独占排他権と共有化のバランスを保つための施策として、以下のようなものがある。

- (1) 特許審査基準や法律により、特定の対象については特許権の付与が行われないよう定める。
- (2) 特許審査基準を厳しくすることにより、特許を取るのに必要な技術的ハードルを高める。
- (3) 裁判所における権利範囲の解釈を厳しくして、技術的貢献と比べて権利範囲が広すぎる特許を排除する。
- (4) 特許権を認めるが、強制実施権の設定、独占禁止法の適用、あるいは新規立法により、一定の条件下で権利効力に制限を加える。

これからの遺伝子特許をめぐる知的財産政策において、こうしたツールを取捨選択することにより、独占排他権と共有化のバランスを適正化する際には、権利の安定性が損なわれて特許制度の信頼性が損なわれないよう、そのような判断に至った合理的な理由が明示される必要がある。

特許発明へのアクセスを促進し共有化の度合いを高めるための上記以外の方法²³として、特許権のライセンス許諾が合理的な条件で行われるようパテント・プールなどの形で特許権を集合的に管理し流通させる、あるいは、ライセンス契約のガイドラインを策定して研究コミュニティにおける慣行を形成する、といったことが考えられる。これらは、強制力がないため実効性に疑問があるが、特許権の存在や権利効力には変更を加えないため法的安定性を損なわないという利点があり、今後、国内外の成功事例の調査分析が必要である。

²² 「天然に存在するヒト遺伝子の塩基配列又は部分配列の産業利用に関しては、クレームの中で、その配列又は部分配列の機能を具体的に詳述しなければならない。」(第1a条第4項)という条文に基づく。

²³ これについて、詳しくは別稿に譲る。Koichi Sumikura “A consortium for enhanced access to patented research tools: Japanese policy and proposal of a novel scheme”, PICMET 2007, p696-703



論文

- 診療過程における医師の説明義務と患者の自己決定権 …………… 37
— 専門家としての医師の裁量と患者の自己決定権とのバランス論 —
- 家族法に関する一考察 …………… 48
— 氏の問題を中心に —
- 知的財産政策と独禁政策の調整 …………… 56
— 日米欧の比較を通じて —
- デジタルコンテンツをめぐる保護法制の在り方 …………… 66
— コピーコントロールとアクセスコントロール —
- 我が国における「国家安全保障会議」設置の意義と課題 …………… 74
— 1980年代以降の「内閣機能の強化」の経緯とその教訓を視座として —

診療過程における医師の説明義務と患者の自己決定権

専門家としての医師の裁量と患者の自己決定権とのバランス論

前衆議院調査局調査員

小林 英 樹

(法務調査室)

要 旨

診療過程において専門家としての医師の裁量と患者の自己決定権とのバランスをいかに図っていくか、これは 1970 年代に我が国にインフォームド・コンセントの概念が紹介されて以来、法と医療に課せられた共通の課題であり続けた。しかし、法は理想的には患者の自己決定権を尊重する見解を示しながらも、果たしてそれに従った医師の法的責任についての議論を十分に尽くしてきたといえるだろうか。近時、増加の一途をたどる説明義務を争点とする医事訴訟の実情にかんがみると、そうした議論を尽くさぬままに、漠然と患者の自己決定権尊重の理念を医師側に説き、時として予測可能性に乏しい責任を司法が事後的に問うている現状は、医師にとって余りに酷だと感じざるを得ない。本テーマに関する法と医療との役割分担において、立法を含めた広義の法分野が果たすべき使命は、どのような場合に何をすれば免責され、何をすれば責任が発生するのかを医師の説明義務の存否・範囲の問題として議論を重ね、臨床医学の現場に対して可能な限り明確な形での行為準則を事前に提示しておくことであろう。本稿は、医師の説明義務の理論的枠組みについて再考し、あわせて、今後の制度設計の方向性について私見を述べるものである。

はじめに

我が国の医療実務及び医事法学の分野において、医師の説明義務ないしインフォームド・コンセントが問題とされるようになって久しい¹。今日では、先端的医療分野等におい

て、学識経験者を含む専門委員会を設置し、マニュアルないしプロトコルを策定して、日常的に患者に対する説明義務を履行し、その結果について定期的な審査を行っている医療機関があるのも事実である。しかし、日々日常的に行われている一般的な臨床医学の現場においては、果たしてどこまでの説明義務が具体的に実践されているのだろうか。医師の説明義務の存否ないし範囲についても、実はいまだ不透明なままだといえる。それは、多くの医事法学者が理想的に医師の説明義務を広い範囲で認めようとするのに対して、時間的・経済的コストを無視できない医療実務ではいまだに治療第一主義が根強く、患者に対する説明は必要最小限度にとどめざるを得な

¹ 医師の説明義務という概念が医療の歴史で初めて公式に認められたのは 1964 年に世界医師会によって採択されたヘルシンキ宣言であり、その後、アメリカ病院協会が患者の権利を全面に押し出した「患者の権利章典」を採択したのが 1973 年のことである。以降、今日に至るまで、アメリカ、ドイツを始めとする欧米諸国ではこの問題に関するおびただしい数の文献、裁判例が公にされ、我が国でも 1970 年代に旧西ドイツにおけるインフォームド・コンセントの状況が日本に紹介されたのを契機として、以来、多くの学者が、アメリカ、フランスにおける同意原則と説明原則に関する状況を紹介し、また、その成果を踏まえつつ、日本固有の法体系の中で説明原則についての法解釈を提示するものなど、日本でのインフォームド・コンセントの在り方が模索されてきた。

いと意識がなお支配的であることを反映する結果ではなかろうか。今日の医師の説明義務をめぐる問題の解決に際しては、そうした法の理念と医療の現実とのギャップに着目し、法制化を含めて今後のあり得べき着地点を探ることが肝要である²。

医師の説明義務の法的枠組み

1 医師の説明義務の意義及び分類

(1) 説明義務とは何か

一般に、説明義務とは、契約締結過程における信義則に基づき、契約自由の実質的保障の観点から情報力において優位に立つ一方当事者に課される情報提供義務をいい、近時は、変額保険やワラント取引等の金融取引、不動産取引あるいはフランチャイズ契約等、様々な場面で積極的に論じられている。中でも、医師が提供すべき診察や手術等の役務は、専門的知見に基づく極めて高度の専門性を有するものであって、医師の患者に対する情報力の優位性は明白であり、他分野の専門家以上に説明義務の要請は強いものといえる。

そもそも、診療行為とは、患者の疾患を前提としてその治療を目的として行われる医療措置であり、通常は、問診・検査に始まり、投薬ないし手術等による結果の実現に向けて行われる段階的かつ目的処置の累積である。医師の説明義務は、いわば診断と治療の結節点をなすものであって、そうした診療過程の各段階において、医師が患者に対して行おうとする診療行為の内容・効果・危険性等について十分な説明をすべき義務を課すことによって、診療過程における患者の客体的地位が

² なお、論題の性質上は、今日までに集積された多くの裁判例、外国法の論議、我が国の学説の系譜等について整理・検討することが不可欠であるが、紙面の関係により、それらは割愛する。本稿では、立法調査活動の一環という本誌の性格にかんがみ、その法的枠組みの概要と今後の議論の基本的方向性を示すにとどめ、詳細は別稿に譲ることとする。

らの脱却、すなわち、患者の診療への主体的関与を予定する概念である³。

(2) 説明義務の種類・分類

このような診療に関する医師の説明義務については、従前より学説において種々の分類が試みられているところであり、現在のところ、承諾の前提としての説明義務と 悪しき結果回避義務としての説明義務の 2 種類に分ける 2 分類説が通説的見解とされる⁴。

承諾の前提としての説明義務

第一の類型は、自己の身体に関する侵襲を含む診療行為についての患者の承諾に連なるものであり、患者の治療への主体的関与を予定する説明義務の中核に位置付けられるものである。こうした説明が不十分な場合には義務違反に基づく医師の損害賠償責任等を生じさせる一方で、逆にこれが適切になされる限り、医師は同義務の履行に関して通常予想される結果に関する責任を解除されることとなる。その意味で、この承諾はいわば患者自らによる診療行為に付随する危険の引受けを意味するものといえる。

こうした承諾の前提としての説明義務は、医療水準の高度複雑化とその反面としての患者の主体的人格の尊重の理念との相克を背景に、近時の説明義務を主たる争点とする医事

³ 裁判例としては、昭和 46 年に東京地裁が、乳腺癌乳房切除手術事件の判決の中で初めて医師の説明義務の法的地位を認め（『判例時報 660 号』62 頁）、最高裁が医師の説明義務の範囲について詳細に説示したのが昭和 56 年の緊急開頭手術事件においてであった（最判昭和 56 年 6 月 19 日判例時報 1011 号 54 頁）。

⁴ 山下登「医師の説明義務をめぐる最近の議論の展開（1）『六甲台論集 30 号 1 巻』（1983）97 頁、浦川道太郎「民事責任 医師の説明義務」『判例タイムズ 493 号』（1983）123 頁等。なお、から 転医勤告としての説明義務を取り出して 3 分類とする見解も有力とされるが（金川琢雄「医療における説明と承諾の問題状況」『法律時報 55 巻 4 号』日本評論社（1983）71 頁等。）それは において要求されるべき悪しき結果回避のための措置の説明に包含されるものであり、特段それのみを別個に論じる理論的価値は乏しいと思われる。

紛争における中心的課題を構成するものである。

悪しき結果回避義務としての説明義務

第二の類型は、医師により決定された診療過程において疾病の治療・改善目的の実現ないし悪しき結果回避のための説明であり、これは医師の治療行為の一環としての性格を有するものである。元来、医療行為は、医師と患者の協同行為であり、最終的に疾病が治癒するか否かは、患者自身の療養態度や自己治癒力によるところも大きく、医師が患者に対して示す療養方法、薬の服用や生活についての指導・助言は、治療効果と直結するものである。

したがって、医師は、診療行為の過程において、悪しき結果発生の危険を予見し又は予見し得べき場合には、患者に対し、診断並びに現在の症状、治療状況などを説明して具体的な療養方法を指示し、遵守事項を指導し、あるいは他の専門医の診断の機会を与えるなどの手段により、悪しき結果発生を回避すべき義務を負うものと解される。そして、この意味での説明義務の履行が不十分であれば、医師の契約法理上の債務不履行責任の問題を惹起し、他方でこれに従わない患者の行為は過失相殺の対象とされる。

(3) 近時の学説動向について

これに対して、近時、上記のような分類の実益に対して疑問を持ち、いずれの説明義務も診療契約に源泉があり、結局は両者とも患者の自己決定権に由来することを根拠に、そのような分類を不要とする見解がある⁵。しかし、説明義務が問題とされる場合において、これから行われようとする医的侵襲に関する

必要性、有用性、危険性等を患者において正しく認識・理解した上で診療行為を受けることを保障する機能と、疾患の治癒・改善のために適切な療養を行うための指導を受けることを保障する機能とは、明らかに異なる側面を有するものであり、概念上は区別して論ずるのが便宜的だと考える。

他方で、説明義務をより細かく分類しようとする動きもあるが⁶、説明義務を法理論的に分析する前提という意味ではそれ自体に相応の価値があるとは認め難い。そのような詳細な類型化は、主として裁判例から医師の行為準則としての具体的な説明義務の基準を抽出しようという趣旨によるものであるが、それは後述する説明義務の存否・範囲に係る判断基準の議論の中で論じられるべき問題である⁷。

2 医師の説明義務の法的根拠

(1) 憲法上の人格権の一内容として

医師の説明義務を法的に位置付けようとするとき、究極的には、憲法学者が示唆するときの日本国憲法第 13 条の下で人権として保障されると解される自己決定権に求める考え方に拠っている点で異論はないと思われる⁸。最判平成 12 年 2 月 29 日民集 54 卷 2 号 582 頁も、患者の自己決定権は人格権の一内容と

⁶ 例えば、患者の意思決定の局面に着目して、より詳細な類型化を試みるものとして、まずは、説明義務を、「患者が治療を受けるか否かを決定する局面」「選択的な決定をする局面」「単に情報を収集する局面」という視点で分けた上で、承諾の前提としての説明義務、治療方法選択の前提としての説明義務、療養指導としての説明義務、患者の知る権利の保障としての説明義務、顧末報告としての説明義務、という 5 つの具体的な説明義務に類型化する見解がある（伊澤純「医療過誤訴訟における医師の説明義務違反（二）」『成城法学 64 号』（2001）161 頁）。

⁷ こうした考えに立つ論者は、2 分類説によると、上記のうち、⁶の類型が除外されてしまうことを指摘するが、⁶は 2 分類説にいうところの「承諾の前提としての説明義務」に、⁶は同じく「悪しき結果回避義務としての説明義務」に包摂されるものだと考えられる。についても、通常はその内容に応じてそのいずれかに属するものであるし、仮にいずれにも該当しないものであれば、法的には保障対象とすべきものではないと思われる。

⁸ 樋口・前掲 63 頁等。

⁵ 樋口範雄「患者の自己決定権」『岩波講座 現代の法 14 自己決定権と法』岩波書店、(1998) 80 頁等。

して尊重されなければならないと明示したところである。

言うまでもなく、人間の生存において、身体が最も根源的な基盤である以上、自己の身体を自らコントロールできることが、人間の尊厳においての大前提である。治療行為は、患者の身体に不可逆的な侵襲をも加える行為であって、それは唯一、患者本人の決心と同意とを基礎として認められるものであるから、患者は、自己の身体の状態について知ること、それに対していかなる治療行為を行うかを決定することを権利として持っているというのは当然であろう。かつては「患者のために」という大義名分の下で医師が自らの判断を患者に押し付ける傾向が見られたが、人はそれぞれ異なる価値基準を有しているのであって、それは生命や身体についても同様である。

(2) 契約法理に基づく私法上の法的根拠

説明義務を認める私法上の法的根拠としては、診療契約に基づく債務不履行責任に求めるのが通例である。

医師と患者の診療過程は、身元不明の患者が意識不明の状態で救急病院に搬入され、緊急医療が始まるという特別の場合を除くと、通常の契約関係、すなわち診療契約の締結により開始されるのが一般的なスタイルである。医師の診療契約上の債務は、疾患の治癒・改善等を指向して最善の処置を提供することを約する行為債務であり、その契約類型としては、治療を中心とした事務処理を目的とする準委任契約であると解するのが通説の見解である⁹。したがって、診療契約に基づく説明義

務の実定法上の根拠は、受任者の報告義務を定める民法第 656 条の準用する同第 645 条に求めることができよう。

なお、実際の訴訟においては民法第 709 条の不法行為責任に根拠を求める例も散見されるが、診療契約上医師が負担する注意義務は、民法第 656 条の準用する同第 644 条による善管注意義務が基準となるところ、同違反の内容は、不法行為の成立要件たる過失と同質なものとして把握されていることから、医師ないし医療機関の責任を問題にする際において、診療契約に基づく債務不履行と不法行為のいずれの構成を採るかによって、結論に差異を生じるものではないと考えられる。

(3) 医事法上の根拠

また、我が国の医師法は、「医師は、診療をしたときは、本人又はその保護者に対し、療養の方法その他保健の向上に必要な事項の指導をしなければならない」(同法第 23 条)と規定し、医療法も「医師、歯科医師、薬剤師、看護師その他の医療の担い手は、医療を提供するに当たり、適切な説明を行い、医療を受ける者の理解を得るよう努めなければならない」(同法第 1 条の 4 第 2 項)と定めていることから、この点にも実定法上の法的根拠を見いだすことができるものとする。

もっとも、これらの義務は、あくまでも医師に対する職業上の倫理規定であり、そこでいう説明義務も啓蒙的・理念的意味合いが強く、私法上の医療契約における医師と患者の権利義務関係を直接根拠付けるものではなく、やはりそれは契約法理でしか説明できないと

⁹ ドイツでは雇用契約説が通説の見解とされているが、我が国では、雇用契約には、雇用主が労働者の提供する労働力を支配するという構造があるとされており、医療の実際において、診療契約上、医師の労働力を患者が支配しているとは言い難いこと等から、雇用契約説を採る者はほとんどいない。他方、請負契約は仕事の完成を目的

とする契約類型であるところ(民法第 632 条)確かに、医療行為の中には美容整形や義歯を入れる行為のように仕事の完成それ自体を目的とするといってよいものもあり、このような場合は請負契約とみる可能性があるが、疾病の治癒、救命等を内容とする一般医療については、結果についての不確定要素が多く、治癒や救命といった仕事の完成自体が契約の目的になっているとは認め難い。

の見解もある¹⁰。

確かに、こうした医事法上の諸規定が、個々の患者に対して、医師が医療行為を行う際の法的な説明義務を直接に保障する規定ということではできないかもしれないが、少なくとも、医師の説明義務に直接言及した実定法上の根拠として、患者と医師の契約関係の権利義務をめぐる解釈上の指針として援用することは可能だと考える。

3 医師の説明義務の内容及び判断基準

(1) 説明すべき内容・項目

上記のような医師の説明と患者の同意の意義及び法的根拠にかんがみれば、医師は具体的診療に関して、患者がその自己決定権を適正に行使するに必要十分な情報提供義務を負うものである。したがって、一般的には、その診療の過程ないしは予後において、一定の蓋然性をもって悪しき結果が発生し、随伴するおそれが予測される場合には、当該診療行為に先立ち、原則として、患者ないしその家族に対して、現病状とその動態、これに対する検査・治療方法、その必要性と内容及び発生の予想される危険性と放置する場合の危険性、他の代替手段の存否とその比較等、診療行為時における医療水準に照らして相当と認められるすべての事項についての説明を行うことが要請される。

(2) 説明義務の存否に係る判断基準

問題は、一般論としては上記のようにいえるとしても、診療行為時における医療水準に照らして相当と認められる説明内容・項目を、個別具体的な診療過程においていかに画定していくかという点である。医師が患者に説明すべき事項の範囲や程度は、一般的・抽象的

に定まるものではなく、医療行為の種類・内容や、その必要性、あるいはそれに伴う危険性の程度、緊急性の有無などの状況により、変動する幅のあるものだからである。この点、従来より、医師に課せられる法的義務としての説明義務の基準をめぐっては、合理的医師説、合理的患者説、具体的患者説及び二重基準説の各説があるとされ、裁判例・学説が激しく対立してきたところである¹¹。

最高裁が初めて医師の説明義務の範囲について詳細に説示した前掲・最判昭和56年6月19日(注3)は、「医師が善良な管理者として、その具体的事情のもとにおいて相当と認める範囲」を説明すべきであるとした原審判決を支持していることから、同判決も原審判決と同様の合理的医師説を判断基準として採用したものと評価できる。その後、説明義務の判断基準について正面から明確に論じた裁判例は見当たらないが、説明義務の違反があったかどうかを判断するに際して、「医師の合理的裁量」や「医療水準に照らして相当と認める」という表現が多用されていることから、多くの裁判例は上記最判と同様の合理的医師説を採用するものと理解し得る¹²。

¹¹ 各説の内容についてごく簡単に述べれば、合理的医師説は、「医師の合理的判断のもとで説明すべきであるとされる情報が説明の対象となる」とする見解であり、合理的患者説は、「医師が知りまたは知りうべき情報の中から、当該患者の状況に置かれた合理的患者ならば、その意思決定にあたって、どのような情報を重要視するかを基準として、説明すべき情報を確定し、その情報についての説明の有無によって、医師の説明義務違反の有無を判断すべき」とする見解である。具体的患者説は、「治療を受けようとする患者が必要とする情報を説明すべきである」とする見解であり、二重基準説は、「医師が知りまたは知りうべき当該患者の全事情に基づいて、その患者がその意思決定にあたって、ある情報を重要視するであろうことを予見しうべき場合で、かつ、その情報が医師の知りまたは知りうべき情報である場合には、医師にはその情報を説明する義務がある」とする見解である。各説の詳細については、新美育文「医師の説明義務と患者の同意」『ジュリスト増刊』民法の争点2』有斐閣(1985)231頁以下を参照されたい。

¹² 近時は、下級審を中心に具体的患者説に立つと思われるものや、学説の通説的見解である二重基準説を採用したと思われる裁判例も、徐々にではあるが増えつつある。例えば、前掲最判平12年2月29日民集54巻2号582頁においても、最高裁は、患者が重視する情報であって、医師が

¹⁰ 中村哲「医師の説明と患者の判断・同意について」『判例タイムズ』773号(1992)6頁以下等。

医療における患者の意思決定としての承諾は、それが当該患者本人の生命・身体をどう処分するかというすぐれて個人的な問題に関わるものであることから、その範囲・程度の画定において当該患者本人の要求というものを全く排してしまうことは説明義務の趣旨からみて合理的だとは思われない。また、自己決定権は個々の患者の自律性を源泉とするものであるにもかかわらず、それに奉仕する説明義務の判断基準を当該具体的患者以外の者に求めようとする合理的患者説も説明義務の目的と矛盾する。

他方で、具体的患者説のようにこの論理を貫くと、患者個人の主観的基準によって医師の行為規範たる説明義務の範囲・程度が画定されることとなり、医師からその行為についての予測可能性を奪う結果となることも明らかであろう。

このようにみると、本来的には説明義務の目的達成のためには個別具体的な当該患者の重視する情報が説明されるべきであることを前提としつつも、医師に個別具体的な患者の主観を可能な限り探知する義務を課した上でそこから患者が重要視するであろうと合理的・客観的に認められる限度で説明義務を課そうとする二重基準説が、患者の自己決定権と医師の予測可能性とのバランスという観点から、最も妥当な基準を提示するものといえよう。

もっとも、かかる基準定立により、医事訴訟における説明義務違背による責任の成否や程度がおのずと決せられるものではなく、むしろその成否は、医師による診療の程度・段階、患者の病状と処置の必要性等との兼ね合いにより、当該患者の欲する情報とその充足の相当性について個別的に検討するほかない

それを知り又は知り得べき場合には、当該情報を説明する義務が課されるとしており、二重基準説に立つことを明らかにしたものとして評価される。

のが実際のところである¹³。その意味で、以上の各説のうちいずれを採るかを決した上で、演繹的に説明義務の範囲を画していくよりも、医師側の予見可能性、患者側の通常の期待や個別具体的な状況下での要望等について、各々どのように考慮しバランスを取って説明義務の範囲を画定していくのが適切かの議論を重ねていくことに注力すべきように思える。

4 医師の説明義務の例外的軽減・解除事由

ところで、医師の説明義務については、上記のような一般的基準を定立しつつも、例えば、それを説明しようとするが無用な時間がかかり過ぎて緊急を要する患者の治療が遅きに失するおそれがあったり、説明することがかえって患者に治療効果を阻害する心理的な悪影響を及ぼしたりする場合のような特殊事情が介在する場合には、例外的にこの義務が軽減ないし解除されることが一般に承認されている。

この点、従来より、当該事由が存在すれば、常に説明義務の存否に疑問が生じるという特殊事情を、「説明義務の阻却事由」ないし「軽減事由」として分類・類型化した上で、それぞれの事由について検討する手法が採られてきた¹⁴。

¹³ 吉田邦彦北海道大学教授が、日本の判例実務では、このような一般的な基準設定という問題意識は希薄であり、それほど自覚的に論じられているわけではないと指摘されるゆえんである(吉田邦彦「近時のインフォームド・コンセント論への一疑問(一)」『民商法雑誌 110 巻 2 号』有斐閣(1994) 1 頁)。

¹⁴ ただ実際には、各事由はそれが存在すれば常に説明義務の存否が阻却ないし軽減されるというほど単純なものではないし、また実際の場面においては、幾つかの事由が複数で同時に存在し、相互にクロスオーバーしていることが多く、説明義務の範囲・程度に対して各々の特殊事由がどの程度の影響度を持つかを理論的に明確にすることは不可能だと思われる。結局は、個々のケースにおける医師の説明義務の範囲は、当該医療行為の種類・内容や、その必要性及びこれに伴う危険性の程度、緊急性の有無などの諸事情を総合的に勘案して決定すべきものであり、その意味では、厳密な意味での説明義務の「阻却・軽減事由」ということではなく、説明義務の範囲が縮減される可能性がある

(1) 従前の学説における類型化

すなわち、唄孝一旧東京都立大学名誉教授が、ドイツの議論を紹介する形で、説明義務の軽減・阻却事由を、制定法による強制治療、患者が説明の内容を既によく承知している場合、患者が説明を受けることを放棄している場合、緊急事態、の4つのケースに分けたことを契機として、その後の学説も基本的にはこれに準じた分類を行ってきたものといえる¹⁵。

同様に、実務家によっても種々の分類・類型化が試みられており、中村哲京都地裁判事が、医師の説明義務が軽減・阻却される場合を、「そもそも説明義務が発生しない場合」と、「説明義務はあるが何らかの正当性があるために違法性が阻却される場合」とに分け、それぞれについて4～5つの場合に分けた整理を行っているのが新しいところである¹⁶。

(2) 従来分類に対する疑問と新視点

しかし、ここで問題なのは、個々の具体的なケースにおいて医師に求められる説明義務の存否・範囲を決定するのに際して当該事例におけるどのような特殊な事情を考慮すべきかということであるから、上記の中村判事の分類のように説明義務が発生するか否かという「効果」に着目した峻別方法は方法論的に妥当ではなく、考慮すべき特殊事由の性質の側

に着目した分類を行うべきではなかろうか。さらに、そうした事由の性質に応じた分類の在り方としても、あくまでもここで問題なのは「医師に課せられる」説明義務の範囲であるから、注15に掲げた飯塚教授による分類のように説明を受ける「患者側の事情」に着目した分類方法も妥当とはいえず、むしろ説明をする「医師側の事情」に応じた分類を行うのがその趣旨に沿うし、実際的であろうと考える。すなわち、それぞれの特殊事由を医師側の事情からみて峻別した上で、そうした特殊な事由の存在と、医師の説明の可否、説明の必要性・有用性、治療方針・治療効果等との関係を分析・検討していくのが実践的ではなかろうか¹⁷。

具体的には、医師にとって「説明の困難性」が存在する場合、「説明の無価値性」が存在する場合、「説明の有害性」が存在する場合、の3類型に分類する考え方を提唱してみたい¹⁸。

るために検討を要する一要素に過ぎないように感じられる。

¹⁵ 唄孝一『医事法学への歩み』岩波書店(1970)40頁。また、その後、第22回日本医事法学会において、飯塚和之茨城大学大学院教授が、説明義務の軽減事由を、「客観的事由」(患者側の事情ではない客観的事実に基づく場合)と「主観的事由」(患者側の事情に基づく場合)に分けた上で、客観的事由として、緊急時、患者が無能力の場合、法律に特別の規定がある場合、危険性の程度が小さい場合、患者に対する悪影響がある場合、そして、主観的事由として、患者側に知識がある場合、患者が説明要求を放棄している場合、の合計7つのケースに分類する報告を行ったのが、比較的新しい研究とされる(飯塚和之「説明義務の軽減・免除」日本医事法学会編『年報医事法学8』日本評論社(1993)92頁以下)。

¹⁶ 中村・前掲4頁。

¹⁷ もとより、患者側の事情は、医師側の事情に反映されることにより考慮されることになる。要するに、ここで問題は、個別ケースにおける特殊事情について、患者側からみた分類を行うか、医師側からみた分類を行うかという、視点の据え方に過ぎない。

¹⁸ は「医師に説明義務を課することが不可能か、著しく困難だと認められる場合」をいい、それに該当する場合としては、a.緊急事態で患者の承諾を得ることができない場合、b.医師に求められる説明内容が医療水準を越える場合を挙げ得る。は「医師に説明義務を課することの可能性・容易性は認められるが、限られた医療資源の中で、あえて医師に説明をさせることが無意味であるか、著しく必要性に乏しいと認められる場合」をいい、a.制定法により医師に強制治療権限が付与されている場合、b.説明事項について患者が十分な知識を有している場合、c.患者が医師の説明を受ける機会を放棄している場合、d.当該治療に付随する危険性が軽微であるか、危険の発生する可能性が著しく低い場合がこれに該当する。そして最後に、は「本来ならば、医師に説明義務を課することの可能性・容易性、及び必要性・有用性のいずれもが認められるところであるが、医師が説明をすることによって、かえって患者の生命・身体の安全を確保できないおそれのある特殊事情の存在する場合」であり、具体的には、a.説明により患者に精神的悪影響を及ぼして治療上の不都合を生じるおそれのある場合、b.患者の信仰上の理由等により患者の生命に危険を生じるおそれのある場合である。かかる分類に従って、各事由が医師の説明義務の範囲・程度に与える影響を考察していくことが実践的であると考える。

医師の説明義務普及のための処方箋

1 医療コスト 時間的コストの壁

冒頭で、多くの専門的な医事法学者が理念的に医師の説明義務の拡大に努めてきたのに対して、医療の実務ではいまだに治療第一主義が根強く、その患者に対する説明は必要最小限度にとどめようとする意識が、医療実務一般における十分な説明義務の履行の障壁となっていることを指摘した。こうした問題については、近時、説明義務の存否・範囲に関して、患者の自己決定権の理念に拘泥することなく「医療現場に即した法社会的、法政策的考察をも加味」する必要性が指摘され¹⁹、また臨床医の立場から説明義務の過度の拡大傾向に対する疑問を呈する声も挙がっている²⁰。

要するに、これらは多くの医事法学者が患者の自己決定権を十全化する観点から観念的に行う説明義務の範囲・基準の議論において、現実の医療実務における経済コストの観点が欠如していることを指摘するものであり、ここに説明義務の履行において障害となる医療コストとは、実質的にみれば時間的コストとほぼイコールだといってよい。こうした点については、差し当たり、以下のような解決策を提起したい。

2 当面の解決指針

(1) 医療報酬点数制度の改定

第一は、医療報酬点数制度における医師の説明に対する評価の在り方である。

我が国の医療報酬点数制度においては医師の説明の側面に十分な評価がなされておらず、医師の説明義務の履行に対して相応の点数・評価が与えられない現状では、説明義務のよ

り一層の普及・確実な履行を期待することは困難のように思える。その意味で、医療報酬点数制度を改定し、医師の説明に十分な手当を示すことにより、医業経営における説明の不採算性を解決し、医師ないし医療機関に説明に係る経済的インセンティブを付与することが不可欠だと思われる。

この点、平成9年に実施された社会保険診療報酬点数表の改定では、「入院診療計画加算」及び「薬剤情報提供料」の項目が新設され²¹、さらに平成12年の同改定では、入院初日に「診療録管理体制加算」²²を算定し得るとする措置が新設されている。これらはいずれも、診療報酬において医師の説明それ自体に対する点数算定を認めるものであり、患者に対する説明義務の履行を経済的に評価する試みとして導入されたものである。確かに、投薬や手術のごとく有形的・計量的なものに比して、説明という無形的・非計量的なものをどう評価していくかの困難な課題はあるにしても、経済的インセンティブの付与が医療実務における説明義務の履行上効果的であることは疑いがなく、こうした医師の行う説明それ自体に対する点数付与の拡充は、今後の重要な検討課題といえる。

(2) 「掛かり付け医」制度の定着・充実

第二は、いわゆる「掛かり付け医」制度に関してである。仮に上記のような診療報酬点数制度の改定がなされ、説明に対する経済的

¹⁹ 吉田・前掲 59頁。

²⁰ 塚本泰司「インフォームド・コンセント法理・再考」湯沢雅彦・宇都木伸編『人の法と医の倫理』信山社（2004）343頁。

²¹ 前者は、入院初日に、患者やその家族に対して、病名、症状、治療方針、検査・手術の内容、推定入院期間等をまとめた入院診療計画を説明したことに基づく算定加算を認めるものであり、後者は、医師や薬剤師が提供する薬剤の名称、使用方法、効能効果、副作用等を患者に文書で告知したことをもって点数算定の根拠とするものである。平成9年厚生大臣告示第26号。

²² 一定のカルテ管理体制を整備した医療機関であって、患者に対する診療情報の提供が行われていること等の条件を充たすことにより診療報酬を加算できるとする。平成12年厚生大臣告示66号。なお、一定のカルテ管理体制を整備した医療機関であって、患者に対する診療情報の提供が行われていることが条件とされている。

インセンティブの問題がクリアされたとしても、説明義務の拡大に伴い、必然的に患者一人当たりの診療時間が増大し、今度は医師が診療し得る患者数の減少という事態が生じかねない。限られた医療資源の有効活用は現在でもすでに深刻な問題として論じられているが、説明義務の拡大・普及を図っていく上で更なる重要課題となることは確実であろう。

この点、現在の我が国の医療の実際においては、患者側が当初から専門医の門を叩くことが多すぎ、その時々疾患に応じて専門医を変えるため、仮に掛かり付け医が決まっていたならば説明を省略することのできる既往症等の患者に関する基本情報についての説明に逐一時間を要するという点を指摘し得る。これに対しては、プライマリー・ケアを重視した掛かり付け医制度の定着・充実によって、より効率的な診療体制の実現を図ることが検討されてよいのではないかと。

法制化を含めた今後の議論の方向性

これまで蓄積された多くの裁判例の検討を通じてみると、現実の医療事故訴訟で説明義務について争われる事例においては、いずれも患者の利益の観点から主張されるはずの、医師の説明義務と専門家としての医師の裁量権との激しい対立に問題の所在があるケースが多いことに驚かされる。近年、患者の自己決定権という考え方が次第に一般社会にも広く浸透しつつある状況からすれば、この類型の紛争の増加傾向は当面続くものと思われるし、結果としてより多くの事例が患者の自己決定権の尊重という形で決着することになるだろうことは想像に難くない。

医師が最良と考える治療方法と、患者側が希望する医学的には最良とはいえないが有効性の認められている方法とが一致しない場合において、後者を否定して前者を重視すると

いう一般的な立場を採るならば、結果として、そのことは、患者の医療に対する最終的決定権の否定につながるおそれがある。医師の専門家としての判断を重視しながらも、特に自己責任による患者の意思が明確な場合には、それを尊重するという運用が求められよう²³。

問題は、時として一刻を争う緊迫した状況の中で、抛り所となる明確な判断基準もないままに必死に患者を救命した医師に対して、司法が事後的に責任を問うことは、医師にとって極めて酷な結果になりかねないという点である。そうしたケースが続発すれば、我が国の医療環境の悪化につながる事が推測される。これまでに集積された裁判例をみると、個別の事案解決のための事例判断的な側面が強く、この分野における日本の判例実務では、類似の事案に対する規範定立という問題意識は希薄だというのが一般的な評価である²⁴。その意味で、事前に医師の行為規範を提示し、どのような場合に何をすれば免責され、何をすれば責任が発生するかを、医師及び医療機関に対して可能な限り明確かつ具体的な形で提示しておくことが今後の重要な課題といえよう。

この点、平成 14 年 10 月に、日本医師会が、医師会会員の倫理規範として、「診療情報の提供に関する指針〔第 2 版〕」²⁵を定め、また、

²³ 平野哲郎龍谷大学教授は、大阪地裁判事補時代に、自己決定権の行使には、他の権利と同様、他人の権利、より正確には患者の自己決定権よりも重要な他人の権利を侵害しない限り行使できるとの制約も内在していると述べられているが（平野哲郎「新しい時代の患者の自己決定権と医師の最善義務」判例タイムズ 1066 号（2001）30 頁）、少なくとも自己の生命に関する限り、「患者の自己決定権よりも重要な他人の権利」を想定することは容易でないし、医師の裁量権がそれに該当するとは思えない。医師の権利と患者の権利とが対立するといっても、それらはいずれも患者の利益を考えてのものであるから、通常の人権の制約とは根本的に場面を異にするはずである。

²⁴ 吉田・前掲 1 頁。

²⁵ 同指針は、基本理念として「日本医師会は、医師が診療情報を積極的に提供することにより、患者が疾病と診療の内容を十分に理解し、医療の担い手である医師と医療を受ける患者とが、共同して疾病を克服し、医師、患者間のより良い信頼関係を築くことを目的として、会員

翌15年9月には、厚生労働省も、かねてより検討を進めていた「診療情報の提供等に関する指針」²⁶を最終決定し、各方面に通知したことが注目に値する。いずれも法的効力のない指針に過ぎないものとはいえ、将来の法制化に向けた過渡的措置として、こうしたガイドライン的手法により医師の説明義務の概要を明確化し、慣行化・慣習化しておくことは極めて有用だと思われる²⁷。

そして最終的には、医師の法的義務としての説明義務の存否、内容・範囲の明確化に関し、可能な範囲で立法措置を講ずることが指向されるべきであり、それによってはじめて医師や医療機関の責任を明確にし、医師の意識向上及び法的安定性の確立を図ることが可能となるように思われる。この点、平成12年に成立した「金融商品の販売等に関する法律（平成12年法律第101号）」²⁸が参考になろう。同法は、消費者契約法制定時に議論された説明義務論に共通する一般的枠組みを踏まえた上で、金融商品販売という分野の性質からくる特殊性を盛り込んだ規定を明定したものであるが、同様に、医療分野の説明義務に関しても、説明義務論の一般的枠組みを踏まえながら、分野の特殊性を考慮した立法措置を講ずることは、決して不可能ではなからう。

の倫理規範の一つとして、この指針を制定する。日本医師会のすべての会員は、この目的を達成するために、この指針の趣旨に沿って患者に診療情報を提供する。」とした上で、診療情報提供の一般原則や開示手続等について定める。

²⁶ 同指針は、「どのような事項に留意すれば医療従事者等が診療情報の提供等に関する職責を全うできると考えられるかを示すもの」であり、「医療従事者等が、本指針に則って積極的に診療情報を提供することを促進するもの」である。説明に係る規定自体は上記日本医師会のガイドラインに準じた内容となっている。

²⁷ ただし、平成16年2月に国土交通省住宅局が示した「賃貸住宅の原状回復にかかるガイドライン」のように、近時はガイドラインによって契約内容や責任範囲のメルクマールを確立する手法は少なくないが、そうした同種のガイドラインに比して、日本医師会や厚生労働省の示したガイドラインはやや雑駁な印象は否めない。

²⁸ 同法は、金融商品販売業者等に対し、元本欠損等の重要事項についての説明義務を課し（同第3条）、それに反した場合の損害賠償責任を規定する（同第4条）。

おわりに

社会の多数者が「良い」と信じることに反する行動は愚行ないし反社会的であるとされ、多数者が賢明であると考えられる行動がその構成員に強制されることはパターンリズムと呼ばれる。他方で、患者の自己決定権はリベリズムの考えに基礎に置くものであるが、パターンリズムもリベリズムもあり得べき社会の方向を示すものであって、現実社会ではいずれか一方に偏ることはできず、いかなる分野・領域にあっても、両者のバランスを適切に保つことが求められるのが常であろう。

今日の我が国の臨床医学の現場は、医師が治療法を自らの医学的知見に基づき専断的に決定するというかつての純然たるパターンリズムに基礎を置く診療モデルから脱却し、医師が患者自身に選択肢を示してアドバイスをしつつ、患者の主体的関与の下で治療を進めていく医師・患者協同型の診療モデルへとパラダイムシフトを図る過渡的段階にあるように感じられる。今後、そうした診療モデルを我が国の医療水準として確立すべく、本分野における法と医療の各々の役割が改めて模索・実践されることを期待したい。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ 稲垣喬『医師責任訴訟の構造』有斐閣（2002）
- ・ 稲田龍樹「説明義務(1)」『裁判実務大系 17』（1990）
- ・ 植木哲「医療紛争の背後にあるもの ムンテラと鷗外の法律学」『民商法雑誌 114 巻 6 号』有斐閣（1996）
- ・ 大谷實『医療行為と法〔新版補正第 2 版〕』弘文堂（1997）
- ・ 金川琢雄「診療における説明と承諾の実態」『ジュリスト 869 号』有斐閣（1986）
- ・ 同「インフォームド・コンセントの法的側面」『保健の科学 40 巻 2 号』杏林書院（1998）
- ・ 菅野耕毅「診療における説明水準決定の原理」『岩手医科大学教養部研究年報 14 号』（1979）
- ・ 同『医事法学概論』医歯薬出版（1992）
- ・ 中村哲「試行的な医療行為が法的に許容されるためのガイドライン - 主として試行的な治療行為について - 」『判例タイムズ 825 号』判例タイムズ社（1993）
- ・ 同『医療訴訟の実務的課題 - 患者と医師のあるべき姿を求めて』判例タイムズ社（2001）
- ・ 新美育文「医師と患者の関係 説明と同意の法的側面（一）」『名大法学論集 64 号』（1975）
- ・ 同「医師と患者の関係」加藤一郎・森島昭夫編『医療と人権 医師と患者のよりよい関係を求めて』有斐閣（1984）
- ・ 西井龍生「医療契約と医療過誤訴訟」『現代契約法大系第 7 巻』有斐閣（1984）
- ・ 日本医師会生命倫理想談会「『説明と同意』についての報告」『ジュリスト 950 号』有斐閣（1990）
- ・ 広瀬美佳「患者の承諾と医師の説明義務」『早稲田大学大学院法研論集 59 号』（1991）
- ・ 星野一正『インフォームド・コンセント 日本に馴染む 6 つの提言』丸善（1997）
- ・ 星野雅紀「医師の説明義務と患者の承諾」『現代民事裁判の課題 9』新日本法規出版（1991）
- ・ 本間光夫「『依らしむべし』から『知らしむべし』へ - 内科臨床 40 年の歩み - 」『日本医事新報 3493 号』日本医事新報社（1991）
- ・ 前田達明他『医事法』有斐閣（2000）
- ・ 町野朔『患者の自己決定権と法』東京大学出版会（1986）
- ・ 松倉豊治「医療行為における裁量の特質 - 特に説明義務に関連して」『判例タイムズ 415 号』判例タイムズ社（1979）
- ・ 水野邦夫「患者の自己決定権とその限界」太田幸夫編『医療過誤訴訟法〔新・裁判実務大系（1）〕』杏林書院（2000）
- ・ 森岡恭彦「インフォームド・コンセントの歴史的背景と課題」『保健の科学第 40 巻 2 号』杏林書院（1998）

家族法に関する一考察

氏の問題を中心にして

衆議院調査局調査員

大野 正雄

(法務調査室)

要 旨

人の身分関係を定める家族法については、戦後、昭和 22 年の改正以降、昭和 62 年の特別養子縁組の創設や、平成 11 年の成年後見制度の導入など、大きな改革もあったが、夫婦や親子といった根幹部分については大きな変更はされていない。この間、平成 8 年に法制審議会が、民法の一部を改正する法律案要綱を決定し公表したところ、とりわけ選択的夫婦別氏制度の創設をめぐる、婚姻前の氏を名乗ることができるよう法改正しても構わないとする容認派とそれに対する反対派もあり、合意を形成することができず制度創設には至っていない。本稿では、夫婦及び親子の氏における現行の取扱いを踏まえ、氏の問題について検討を行う。

はじめに

現行民法第 750 条は「夫婦は、婚姻の際に定めるところに従い、夫又は妻の氏を称する。」とし、いわゆる夫婦同氏の原則を採用している。これは、夫婦は協議でもっていずれの氏を選択するかを決め、婚姻中は同じ氏を共通に名乗らなければならないとするものである。

ところが、近年、この夫婦同氏の原則をめぐるのは、国民の価値観の多様化、女性の地位の向上、これらを反映した世論の動向等を背景に、個人の尊重と男女の対等な関係の構築等の観点から夫婦別氏制度の導入を求める意見¹と、家族の崩壊を招く、家族の一体感が損なわれる等の理由からこれに反対する意見²とが対立し、その論議の行方に関心が寄せられている。

本稿では、夫婦の氏に加え、夫婦の氏と密

接に関連する親子の氏についても、現行の取扱いを整理し、夫婦の氏に関する世論の動向をはじめとする夫婦の氏をめぐる最近の動きを概観するとともに、夫婦の氏を取り巻く論点について考察することとしたい。なお、文中の意見にわたる部分は、筆者個人の見解である。

氏に関する取扱い

1 氏の法的性格

氏の法的性格とは、どのようなものか。氏は、自由な選定・変更放任されるべきではなく、何らかの法的規制を要することは当然といえよう。この点、民法においては、夫婦は必ず氏を同じくし(民法第 750 条)、子は出生によって父・母の氏を称し(同法第 790 条)、養子は養親の氏を称し(同法第 810 条)、子が父・母と氏を異にするときは、父・母の氏に改めることを認める(同法第 791 条)。また、婚姻・縁組などの関係が解消した後の氏の復

¹ 東京弁護士会・女性の権利に関する委員会編「これからの選択 夫婦別姓 <個と姓の尊重> 女と男の自由な関係」日本評論社(1990年)など。

² 「激論 家族と民法改正 一体感損なう夫婦別姓」『毎日新聞』(1996.2.8)など。

帰を規定する（同法第 751 条・第 767 条・第 816 条等）。すなわち、民法は、夫婦・親子という自然的関係を基礎として氏を決定し、夫婦は、常に氏を同一にし、親子も可及的に同一になるようにすることが現在の親族共同生活に即応するものとしたのであって、これは、戸籍編製の基準を定める戸籍法第 6 条の規定とも相通ずる。

戸籍法上、氏とは、個人を特定するための呼称である（戸籍法第 107 条）とともに、個人をいずれの戸籍に記載するかを決定するための基準となるものである（同法第 6 条）。ただし、戸籍編製上の氏の異同は、夫婦と親子間においてのみ問題とされるので、子相互間、父の後妻と子との間では氏の同一性は問題とされない。また、戸籍編製の対象とならない外国人には、民法及び戸籍法上の氏に関する規定の適用がないと解されている（昭和 24.11.15 回答第 2670 号、昭和 26.4.30 回答第 899 号、昭和 40.4.12 回答第 838 号³）。

なお、氏の変動については、個人の意思にかかわらず一定の事実に基づいて当然に生ずる場合（例えば、出生による氏の取得（民法第 790 条））と、一定の身分行為の結果として法律上生ずる場合（例えば、婚姻による氏の変動（同法第 750 条）、離婚又は婚姻の取消しによる氏の変動（同法第 767 条・第 771 条・第 749 条）、養子縁組による氏の変動（同法第 810 条）、離縁又は縁組の取消しによる氏の変動（同法第 816 条・第 808 条第 2 項））があり、また、一定要件の下に、その変更等が可能とされている（同法第 767 条第 2 項、戸籍法第 77 条の 2・第 107 条等）。

2 氏と戸籍との関係

氏と戸籍との関係は、どのようなものか。

³ 本稿の「回答」、「通達」及び「通牒」は、法務省によるものである。

戸籍編製の単位は、夫婦・親子とされている（戸籍法第 6 条）。夫婦は、必ず氏を同じくする（民法第 750 条）から、同一氏の子がその戸籍に入るものとすることによって、戸籍は、氏を同一にする者で編製するという建前がとられる。したがって、氏の変動があるときは、常に戸籍の変動を生ずるものとし、戸籍変動の大部分は、氏変動の結果にほかならない（戸籍法第 16 条～第 23 条）。このように、氏と戸籍の編製ないしその変動との関係は、極めて密接に結び付けられ、氏に関する民法の規定は、戸籍との関係を考慮しつつ定められているものといえる。

以下では、戸籍編製の単位である「夫婦」と「親子」について、氏と戸籍の編製ないしその変動について触れる。

(1) 夫婦同氏同一戸籍の原則

夫婦は、必ず夫又は妻のいずれかの氏を称して同氏となる（民法第 750 条）。戸籍は、氏を改めない者を戸籍の筆頭に記載し、次いで氏を改めた者が記載される（戸籍法第 14 条第 1 項）。夫婦について原則として新戸籍が編製されるが、氏を改めない者が既に戸籍の筆頭に記載されているときは、新戸籍を編製するまでもなく氏を改めた者を入籍させるだけで足りる（同法第 16 条第 1 項ただし書・同条第 2 項）。つまり、原則として、夫婦は、同氏同一戸籍である。

ただし、夫婦の一方が外国人である場合には、戸籍法第 6 条の戸籍編製の原則が適用されない。つまり、現行国籍法のもとでは婚姻によっては国籍の得喪は生ぜず、戸籍に記載されるのは日本国民に限られている戸籍法の建前からして、当該夫婦について戸籍の編製をすることができない。また、民法上、氏は、専ら戸籍編製との関連において位置付けられており、上記 1 のとおり、民法及び戸籍法上の氏に関する規定は外国人に適用がないと解

されている。したがって、従前は、外国人の男と婚姻した日本人の女が、婚姻の効果として夫の本国法におけるその氏を称するに至るとしても(平成元年法律第27号による改正前の法例第14条)それは外国法の氏であって我が国の民法上の氏ではないので、日本人の女の身分事項欄に婚姻事項を記載するほかはないとされていた(昭和26.12.28回答第2424号)。しかし、「国籍法及び戸籍法の一部を改正する法律」(昭和59年法律第45号)により戸籍法第16条第3項が新設され、昭和60年1月1日以降、外国人と婚姻した者についても、戸籍の筆頭に記載された者でない限り、新戸籍を編製することとされている。なお、日本人配偶者は、外国人配偶者とともに夫婦としての社会生活を営むうえで、外国人配偶者の氏を称する必要性が高いと認められることから、婚姻成立後6か月以内に限り、家庭裁判所の許可を得ないで、外国人配偶者の称している氏に変更する(例えば、「田中」を「スミス」に変更する)ことができる(戸籍法第107条第2項)。

(2) 親子同氏同一戸籍の原則

婚姻関係にある夫婦間に生まれた子(嫡出である子 - 民法第772条の推定を受ける嫡出子⁴、婚姻後200日以内の推定を受けない嫡出子⁵)は、出生当時の父母の氏を称し(民法第790条第1項本文)その時の父母の戸籍に入

⁴ 平成19年5月21日から、婚姻の解消又は取消し後300日以内に生まれた子の出生の届出の取扱いについては、「懐胎時期に関する証明書」が添付され、当該証明書の記載から、推定される懐胎の時期の最も早い日が婚姻の解消又は取消しの日より後の日である場合に限り、婚姻の解消又は取消し後に懐胎したと認められ、民法第772条の推定が及ばないものとして、母の嫡出でない子又は後婚の夫を父とする嫡出子としての出生の届出が可能となった(平成19.5.7通達第1007号)。

⁵ 昭和15年1月23日の大審院連合部判決は、婚姻前に内縁関係が先行している事案について、婚姻後200日を経過しなくても生来の嫡出子であるという趣旨を判示したため、戸籍の取扱いにおいても、この判決の趣旨を踏まえ婚姻後200日以内の出生子については、嫡出子の出生届を受理することとした(昭和15.4.8通牒第432号)。

る(戸籍法第18条第1項)。ただし、子の出生前に婚姻関係にあった父母が離婚しているときは、子は父母の離婚の際の氏(婚姻当時の氏)を称し(民法第790条第1項ただし書)そのときの父又は母の戸籍に入る(戸籍法第18条第2項)。このように出生により子が親と同じ氏を取得することは、親子同氏の原則と呼ばれる。この原則は、昭和59年法律第45号により改正された国籍法第3条の規定(昭和60年1月1日施行)により日本人の父又は母の子が外国人である場合に、届出により当然に日本国籍を取得する場合にも基準とされている。すなわち、日本人として氏を有するに至るのは国籍取得時点であるが、その基準は民法の定める氏決定時点(出生時など)としている(昭和59.11.1通達第5500号第3の1(2))。したがって、親子同氏の原則は、出生による子の氏又は届出による国籍取得者の氏を決定する場合に考えられることであって、子が出生又は国籍取得時によっていったん取得した氏が永久に変更されないというものでなく、また、親子間の同氏を生涯を通じて強制するものでもない。親と子とは、出生時又は国籍取得時に同じ氏であっても、親又は子の身分行為によって、それぞれ異なる氏となることは民法上認められているところである(民法第750条・第767条・第771条・第791条・第810条・第816条)。例えば、母の氏を称している子を有する母が、夫の氏を称する婚姻をしても、父母の氏を称している子を有する父母が、養子縁組によって養親の氏を称することになっても、養子の氏を称する子(縁組後の出生子)を有する養子が離縁によって縁組前の氏に復しても、そのためにこれらの親と同氏であった子の氏が当然に親の氏とともに変動するものではない(昭和23.3.5回答第327号、昭和23.4.20回答第208号、昭和24.11.4回答第2562号、昭和24.11.11回答第2641号)。

なお、夫婦は同氏同一戸籍であるが、親子は同氏であっても戸籍を異にする場合がある。例えば、婚姻の際に氏を改めなかった子、分籍した子などは、異なる戸籍であるが氏の同一性を保持する(戸籍法第16条第1項本文・第21条)。

3 氏の変動と戸籍の変動

これまで述べてきたとおり、氏と戸籍は緊密な関係に置かれる。婚姻の際に氏を改めなかった子、同一の氏を称する子又は養子を有するに至った子、さらに分籍した子などは、戸籍法第16条第1項本文・第17条・第21条等により新戸籍が編製され、その父・母と戸籍を異にすることになりながら氏の同一性を持続する。しかし、戸籍法に規定された氏については、同一戸籍にある者は、必ずこれを同じくする。まさしく、同一の戸籍に入る者は、必ず氏を同じくするはずであるし、また戸籍法第107条による氏の変更は、同籍者のすべてに及ぶからである。氏と戸籍について、行為の結果として大別すると次のような整理ができる。

(1) 身分行為の結果として当然に戸籍の変動を生ずる主な場合

ア 婚姻

夫婦は、婚姻の際に定めるところにより、夫又は妻の氏を称する(民法第750条)から、夫又は妻のいずれかの氏によって夫婦について新戸籍が編製される。もっとも、夫の氏を称する場合に夫が、妻の氏を称する場合に妻が、既に、戸籍の筆頭に記載されているときは新戸籍を編製するまでもなく他方が夫又は妻の戸籍に入る(戸籍法第14条・第16条)。

イ 離婚又は婚姻の取消し

離婚又は婚姻の取消しがあれば、婚姻の際に氏を改めた者が婚姻前の氏に復する(民法第767条・第771条・第749条)から、氏を

改めた者は婚姻前の戸籍に入るか、入るべき戸籍が除かれているとき、又は復氏者の申出があるときは、婚姻前の氏で新戸籍が編製される(戸籍法第19条)。ただし、離婚による復氏者について離婚の際の氏を称することが認められる(民法第767条第2項、戸籍法第77条の2)。

(2) 一定の要件の下に直接氏の変更を目的とする個人の行為の結果、戸籍に変動を生ずる主な場合

ア 生存配偶者の復氏

配偶者の一方が死亡したときに、他方が当然に復氏することにならないが、姻族関係の終了の有無にかかわらず、生存配偶者が復氏の届出をすれば、婚姻前の氏に復し(民法第751条第1項)、婚姻前の戸籍に入るか、婚姻前の氏で新戸籍が編製される(戸籍法第19条第2項)。

イ 子の氏の変更

子が父・母と氏を異にするときに、子が未成年であると否とを問わず家庭裁判所の許可を得て、父・母の氏を称する入籍の届出をすれば、父・母の戸籍に入るか、新戸籍を編製する(民法第791条第1項、戸籍法第20条・第98条)⁶。

以上のように、氏の変動は、常に戸籍の変動を招来する。戸籍が、氏を同じくする者によって編製される建前から当然であろう。しかし、戸籍の変動は、必ずしも氏の変動によるものとは限らない。例えば、婚姻の際に氏を改めなかった者、同一氏の子・養子を有するに至った者、分籍者などのように、氏の変動がなくて戸籍の変動が生ずる場合があるからである(戸籍法第16条第1項本文・第

⁶ なお、父又は母が氏を改めたことにより子が父母と氏を異にする場合には、子は、父母婚姻中に限り、家庭裁判所の許可を得ないで、父母の氏を称することができる(民法第791条第2項)。

17条・第21条)

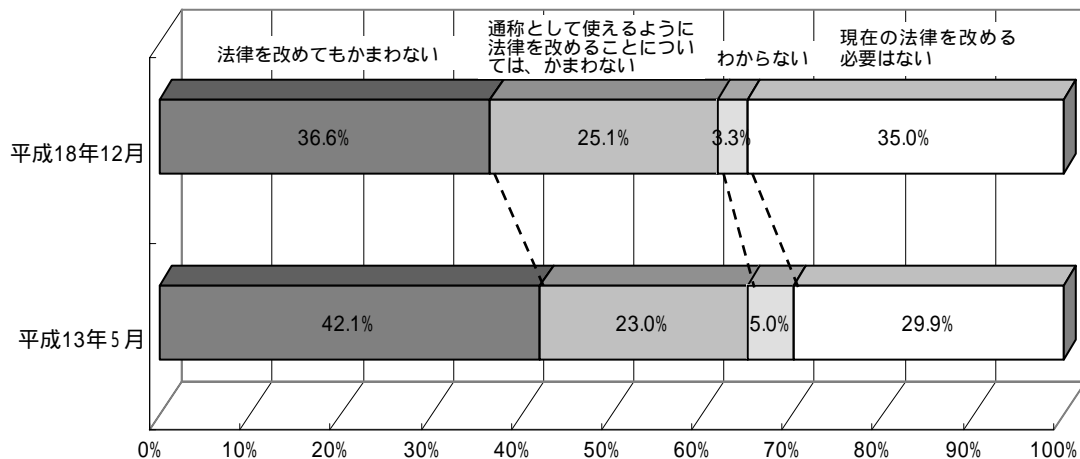
夫婦の氏をめぐる最近の動き

1 世論の動向等

上記のとおり、現行の民法及び戸籍法では、夫婦同氏同一戸籍が原則とされている。こうした法制度の下、実際に夫婦が称している氏の状態は、夫の氏を称している場合が、昭和50年には98.8%、平成17年には96.3%となっており⁷、若干の減があるものの、夫の氏を称している場合が圧倒的多数である。

このような状況の中、夫婦別氏に対する国民意識についてみると、平成13年の世論調査⁹では、旧姓を名乗ることができるよう法改正してもかまわないとする容認派が42.1%で、反対派の29.9%や通称使用制度化派の23.0%を上回っていた。しかし、平成18年の世論調査¹⁰では、容認派が前回調査より5.5ポイント減の36.6%で、反対派が5.1ポイント増の35%となり、賛否がきつ抗した。また、通称使用制度化派は2.1ポイント増の25.1%となった(下図参照)。

(図) 夫婦別氏についての賛否



(出所) 内閣府世論調査を基に作成(質問内容: 現在は、夫婦は必ず同じ名字(姓)を名乗らなければならないことになっているが、現行制度と同じように夫婦が同じ名字(姓)を名乗ることのほか、夫婦が希望する場合には、同じ名字(姓)ではなく、それぞれの婚姻前の名字(姓)を名乗ることができるように法律を改めたほうがよいという意見があるが、このような意見について、どのように思うか。)

2 夫婦別氏制度検討の背景

夫婦別氏制度に関しては、以下のような検討の背景がある⁸。

国連は、昭和50(1975)年を「国際婦人年」、それに続く10年を「国連婦人の10年」とする決議を採択し、加盟各国に女性の地位向上のための社会制度の整備や施策の実施を提唱した。これを受け、我が国においても、総理府に「婦人問題企画推進本部」(本部長: 内閣総理大臣)を設置し、女性の地位向上のため

の「国内行動計画」を策定した。このような世界的規模の女性の地位向上のための努力が進展する中、国連は、昭和59(1984)年に女子差別撤廃条約を採択し、翌年、我が国もこれを批准した。この条約の精神が、昭和59年の国籍法改正、昭和60年の男女雇用機会均等法制定、平成元年の法例改正に採り入れられた。

また、昭和22年の改正以来、その基本的な部分の見直しが図られていない民法親族編の

⁷ 厚生労働省「平成18年度「婚姻に関する統計」の概況人口動態統計特殊報告」

⁸ 「婚姻制度等に関する民法改正要綱試案の説明」『ジュリスト1050号』(1994年)219-255頁

⁹ 内閣府「選択的夫婦別氏制度に関する世論調査」(平成13年5月調査)

¹⁰ 内閣府「家族の法制に関する世論調査」(平成18年12月調査)

うち婚姻及び離婚に関する規定についても、社会経済情勢や国民生活の著しい変化に伴い、家族の構成員である個人の人生観・価値観が多様化し、その見直しが必要になってきた。そして、平成3年に、「西暦2000年に向けての新国内行動計画（第1次改定）」（婦人問題企画推進本部決定）において、男女共同参画型社会形成の一部として、男女平等の見地から、夫婦の氏や女子の再婚禁止期間の在り方を含む婚姻及び離婚に関する法制の見直しをすることが提言されるに至った。

こうした背景事情のほか、我が国の個別事情として、女性の社会進出に伴い、婚姻によって氏を改めることが社会生活上の不利益・不都合をもたらす事態が増加してきたことや、少子化社会の進展に伴い、家名存続のため婚姻を躊躇するという事態も生じてきたため、これらの解決策としてもその見直しが求められるようになった。

3 夫婦別氏法案

法制審議会は、平成3年1月から婚姻及び離婚に関する法制の見直し審議を開始し、平成8年2月、選択的夫婦別氏制度を含む民法の一部を改正する法律案要綱（以下「改正案要綱」という。）を法務大臣に答申した。その内容は、夫婦は、婚姻の際に定めるところに従い、夫若しくは妻の氏を名乗るか、又は各自の婚姻前の氏を名乗るものとする、夫婦が各自婚姻前の氏を名乗る旨の定めをするときは、夫婦は、婚姻の際に、夫又は妻の氏を子が名乗る氏として定めなければならない、

改正法の施行前に婚姻によって氏を改めた夫又は妻は、改正法施行後1年以内に届け出ることによって、婚姻前の氏に復することができること、とするものである¹¹。

¹¹ 「民法の一部を改正する法律案要綱」『ジュリスト 1086号』（1996）6頁

政府は、改正案要綱に基づき、民法改正案を作成し、平成8年の第136回国会（常会）に提出しようとしたが、容認派と反対派が併存する与党の了承を得ることができず、法案提出は見送られた。

また、平成13年の世論調査を契機に、政府において、同年、現行の夫婦同氏制度に加え、別氏を名乗ることを容認する「選択的夫婦別氏法案」を、翌年には、夫婦同氏制度を原則としつつ例外的に別氏を名乗ることを容認する「例外的夫婦別氏法案」を、さらに、例外的に別氏を名乗ることを容認するには家庭裁判所の許可を要することとした「家裁許可制夫婦別氏法案」を、それぞれ国会に提出しようとしたが、いずれも、与党内の調整が調わず見送られている。

他方、議員提案による「選択的夫婦別氏法案」については、平成9年の第140回国会（常会）以降たびたび提出されている。直近のものとして、民主・共産・社民党及び無所属議員の共同提案により平成18年の第164回国会（常会）に提出されたが、衆議院で継続審査となっている。

4 夫婦別氏制度をめぐる社会の状況

(1) 旧姓使用の社会的受容

女性が男性と共に社会の様々な場面でその能力を発揮できる条件を整備していく上で、婚姻前の氏を旧姓として使用することができないことによる社会生活上の不便や不利益について、その軽減を図ることは必要であろう。そこで、国が率先して取り組むべきとの考え方から、公務員における旧姓使用が、平成13年10月1日から実施され¹²、職場での呼称、職員録、人事異動通知書、出勤簿など8種類の文書等に記載された職員の氏名につ

¹² 各省庁人事担当課長会議申合せ「国の行政機関での職員の旧姓使用について」（平成13.7.11）

いて、当該職員から旧姓使用の申出があった場合、旧姓の記載を行うこととされた。

そして、この時期前後から、地方自治体や、民間でも情報・流通関連企業、製造業などで旧姓使用制度の導入が進んだ¹³。

(2) 諸外国の動向

氏と名の組合せで個人を特定する制度ないし慣習を持つ国々では、夫婦別氏あるいは旧姓の併用を認める国が多いようである¹⁴。例えば、男女平等と個人の尊重の見地から、同氏・別氏（複合氏〔夫と妻の氏を並べること〕も含む。）の選択を可能としている国 東欧、北欧諸国等、呼称の自由として、同氏・別氏の選択が可能になっている国 英国、米国等、氏不変の原則をとる国（夫も妻も不変の例 韓国、中国、カナダのケベック州、スペイン〔名＋父の氏＋母の氏〕、夫は不変で、妻に夫の氏を称したり、自己の氏に夫の氏を付加することを認める例 フランス、ベルギー等）、夫婦の共通の氏として婚氏を定め、妻には旧姓の付加を認める国 ドイツ、オーストリア等である。

1990年以降の動きとして、例えば、上記の国ドイツでは、1994年法で、婚氏を定めるべきではあるが、その定めをしない場合には、婚姻の際に称している氏（出生時の氏、前婚の氏など）を称するものとし、実質的に選択的夫婦別氏制に移行した¹⁵。他方、上記の国フランスでも、2002年法を経て、2003年法で、両親は、子に付与する家族の氏として、父の氏、母の氏、父母の複合氏のうち、いずれかを選択するという法改正がされた¹⁶。

¹³ 『日本経済新聞』夕刊（2001.8.24）など。

¹⁴ 柳下み咲・山田敏之「各国の夫婦の姓についての法」『外国の立法 31 巻 4 号』（1992）など。

¹⁵ 床谷文雄「ドイツ家族法立法の現状と展望（1）」『阪大法學 44 巻 2・3 号』（1994）399 頁など。

¹⁶ 林瑞枝「『氏』の継承の男女平等」『ジュリスト 1293 号』（2005 号）72 頁

家族法における氏の論点

上記の4(1)のとおり、公務員をはじめ民間でも、職務上における旧姓の使用が認められてきている現状がある。旧姓使用が認められてきたことは、職業を持つ女性にとって、論文発表時や取引先との連絡など、婚姻後も今までどおり旧姓を使用できれば不便や不利益が軽減され、法律の改正までは要しないという考えを芽生えさせた一因と思われる。このことは、上記の1のとおり、別氏に関する容認派と反対派の世論の動向において、賛否がきつ抗してきた結果とも齟齬がない。

ところで、家族法における氏は、単に職務上の不便の有無のみを問うものではない。旧民法の規定では氏は家名（家の名）であったが、現行民法では、そのような氏の性格は消滅したとされる¹⁷。氏については、家族の在り方の変化として、個人主義が尊重されてきていると思われる中、家族の一体性を重視しないで個人主義を徹底するという選択肢もあり得る。しかしながら、最終的な結論を導き出すためには、家族関係の基本要素である「夫婦」というものをどう考えるのか、また、「親子」をどう考えるのかを、十分検討していかなければならない。

現行法では、上記のとおり、氏については夫婦同氏でその間の子も同氏である。このことが、家族の一体性、夫婦とその間の子の関係を強く結びつけている要因の一つとも思われる。一方、現行法から選択的夫婦別氏制度に移行した場合、その別氏制度の中身をどうするかという方法は別としても、少なくとも夫婦は別氏を称することが可能になる。その意味では、夫婦とその間の子という姻家族の一体性は弱体化することになるが、個人の尊重という観点からは、このような方向性

¹⁷ 竹内昭夫ほか「新法律学辞典第三版」有斐閣 59 頁

もあり得ると言えよう。

しかし、上記の1のとおり、夫婦別氏に関しては、世論の賛否がきつ抗してきている現状を踏まえ、夫婦とその間の子との一体性を併存させることを望む人々に対しての受皿を用意することも考慮することが必要であろう。

そこで、夫婦別氏制度を導入するにしても、複数の子がある場合を踏まえ、子の中の氏が異なることは好ましくないとの考えから、子の中の氏を統一するという限度で、氏において家族の関係にある程度の一体性を持たせる配慮については、留意すべきである。

他方、氏の人格権的性格を尊重する学説においては、複数の子の氏が異なることも認める案を支持するものがある¹⁸。この立場からは、改正案要綱が、同氏、別氏を対等な選択肢として位置付けたことには賛成できても、

婚姻の際に、子の氏を定めて統一することには反対となる。しかし、選択的夫婦別氏制度の導入につき、広く国民の支持を得るためには、氏の人格的利益に配慮しながら、婚姻を家族共同生活の中核として位置付け、子の

氏を統一するという改正案要綱は、今でも現実適格的であるとの意見がある¹⁹。ちなみに、上記の4(2)で触れた、ドイツやフランスでも、第1子に与えられた氏は、同じ両親から生まれた子全員の氏としている²⁰。これらのことから、子の中の氏を統一するという方向性は、支持できるものと考えられる。

おわりに

上記のとおり、氏に関する取扱いについては、民法及び戸籍法において、様々な身分行為に対応できるよう配慮がされている。また、上記の1のとおり、夫婦別氏に関する世論の動向は、夫婦別氏制度導入につき賛否がきつ抗してきているところである。

家族法における氏に関する今後の検討の方向性については、現行法の取扱いを踏まえた上で、世論の動向には十分な注意をはらい、国民に分かりやすい法制を提示することが望まれる。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・高妻新「改訂体系・戸籍用語事典 法令・親族・戸籍実務・相続・旧法」日本加除出版（2001）
- ・青木義人・大森政輔「全訂戸籍法」日本評論社（1982）

¹⁸ 床谷文雄「選択的夫婦別氏制度案の検討」『ジュリスト 1059号』（1995年）47 - 48頁など。

¹⁹ 二宮周平「〔特集・家族法改正を考える - 平成8年改正案から10余年を経て〕夫婦別姓(選択的夫婦別氏制度)」『ジュリスト 1336号』（2007）18頁、内田貴ほか「〔特別座談会〕家族法の改正に向けて(上) - 民法改正委員会の議論の現状」『ジュリスト 1324号』（2006）59頁

²⁰ 二宮・前掲注 19 18頁

知的財産政策と独禁政策の調整

日米欧の比較を通じて

衆議院調査局調査員

梶 田 秀

(経済産業調査室)

要 旨

知的財産権の行使は、競争制限行為として独禁法と対立する、との理解も成立し得る。両者の具体的な関係は、個別事件の審決や判決を通じて明らかにされ、我が国での事例は限られているのに対し、米国では多数の判例が積み重ねられてきた。かつては米欧においても、知的財産権の行使が、外形的特徴のみで当然違法と判断されたが、今日、正当な理由があれば反トラスト法や競争法の違反を問わない、とする合理の原則が確立している。その背景には、市場競争の促進を図る政策群を、競争政策として包括的に理解する考え方がある。ここでの独禁法は、競争政策の主要な柱のひとつとなり、知的財産権その他と相互に補完しあうものである。

はじめに¹

近年の技術進歩は、知的財産権の重要性を増大させつつ、その適正な保護水準の設定を困難にした。知的財産権は、発明等への排他的権利の付与によって独占利潤の獲得を可能とし、知的成果創出のインセンティブを高める。その権利行使の態様は、実施する主体や地域の制限等が一般的であり、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号。以下「独禁法」という。)違反行為 私的独占や不当な取引制限、不公正な取引方法 と似る²。知的財産権の過剰な保護は、技術の過小供給等の弊害をもたらし、その防止に独禁法が意義を持つ。したがって、知的財産権と独禁法を対立関係とみる理解も成立し得る。本稿では、知的財産権と独禁政策の調整に関する課題を取り上げ、日

米欧の現状分析を行う。

我が国での知的財産権と独禁法の調整

1 競争政策としての知的財産権と独禁法

独禁法第21条は、特許法等による権利の行使と認められる行為には独禁法を適用しない旨を定めている。その解釈に関する学説は、特許法等の知的財産権法に基づく権利行使であれば独禁法違反にならないとの立場と、知的財産権の行使も一定の場合には独禁法違反とされ得るとの立場に大別される。今日では、後者が圧倒的に優勢となり、公正取引委員会(以下「公取委」という。)もかかる立場を採る³。これに則れば、知的財産権の行使とみられる行為 実施地域や実施期間、実施分野の制限等 であっても、発明の奨励等を目的とする知的財産権制度の趣旨を逸脱する場合には、独禁法第21条の定める“権利の行使と認められる行為”に該当せず、独禁法の適用除外とはならない。

¹ 本稿執筆に当たり、張 睿暎さん(衆議院調査局客員調査員補助員)には多大なご協力をいただいた。とりわけ、米欧の実情に関する部分は、そのご助力なくして全く完成しえなかったものであり、紙上をお借りして心よりお礼申し上げます。

² 知的財産戦略会議「知的財産戦略大綱」(2002年)にも、知的財産権の強化に伴う競争上の弊害についての言及がある。

³ 知的財産の利用に関する独占禁止法上の指針(平19.9.28公取委)

独禁法に違反した事業者は、問題行為の排除措置を命ぜられるのみならず、課徴金や刑事罰の対象ともなる。民事上も、不法行為として損害賠償請求の対象とされるだけでなく、独禁法違反行為が確定したときには無過失責任を問われ、不公正な取引方法には差止請求も可能である⁴。独禁法違反への厳しい制裁が存在するなか、知的財産権制度が円滑に機能するためには、独禁法の適用除外となる“権利の行使と認められる行為”の範囲が明確に示されることが不可欠である。しかし、我が国では、公取委の行政指導としての警告や注意はともかくも、判決や審決にまで至った事例は極めて少数にとどまる⁵。

2 知的財産権行使の独禁法違反事例

我が国の知的財産権法と独禁法の適用に関する事例は、限定的な蓄積ながら、複数の事業者の協調的行動によるものと、一事業者の単独行動によるものに大別できる。

(1) 協調的行動

事業者が他の事業者と共同して、価格の決定や維持、数量の制限を行うようなことは、不当な取引制限として独禁法上問題となる。また私的独占も、一事業者の行為に限定されず、複数事業者が協調して他の事業者を排除・支配することで成立し得る。知的財産権の行使との関係で、事業者の協調的行動が問題とされた審決事例には、コンクリート・パイル事件、公共下水道用鉄蓋事件、パチンコ機製造特許プール事件があり、パテントプール等が独禁法違反行為の実効性担保手段に悪用された。

⁴ 独禁法第 24～26 条

⁵ 背景には、確実に独禁法違反となるような事例のみが正式な事件として公取委により取り上げられてきたことがあり、その結果、反競争的な行為であればそれを正当化する理由の有無を考慮するまでもなく独禁法違反となる、との原則論が我が国で根付いてきたとされる。(白石忠志『独占禁止法』有斐閣(2006)83-84頁)

コンクリート・パイル事件⁶: コンクリート・パイル製造関連の有力な特許権・実用新案権を所有する 6 社が、共同して、各々の技術供与先を含めたコンクリート・パイルの出荷比率や売買取引の割当方法、技術供与に関する条件を決定し、実施していたところ、かかる行為が独禁法違反(不当な取引制限)とされた。当時、6 社の技術供与(当該知的財産権の通常実施権の許諾)なしには、コンクリート・パイル製造分野への新規参入が困難な状況にあった。

公共下水道用鉄蓋事件⁷: 福岡市の公共下水道工事では、特定の実用新案に則った鉄蓋使用が義務付けられていた。当該実用新案の権利者を含むメーカー 7 社は、当該工事にかかる鉄蓋につき、相互に協議の上で各社の販売数量比率を決定していたところ、これが福岡地区での公共下水道用鉄蓋取引の競争を実質的に制限するものとして独禁法違反(不当な取引制限)に問われた。審判でメーカー側は、上記行為が実用新案の正当な権利行使である旨を主張したが、実施許諾するか否か権利者に選択の余地が事実上なく、決定内容が全社の協議と合意なしには実現されえない等の理由で認められなかった。

パチンコ機製造特許プール事件⁸: パチンコ機製造関連の特許権・実用新案権を多数有し、国内で供給されるパチンコ機のほとんどを供給するメーカー 10 社が、パテントプールとなる連盟を創設し、上記特許権等の全部または一部の管理運営業務をこれに委託していた。また、連盟自体も特許権等を保有し、当時の国内メーカーのほぼ全社(19 社)が、連盟の所有・管理運営する特許権等の実施許諾を受けてパチンコ機を製造していた。連盟はこの状況で、自己が所有・管理運営する特許権等について実施許諾しないことにより、パチンコ機製造業への新規参入を排除していたところ、かかる行為が独禁法違反(私的独占)とされた。

⁶ 公取委勧告審決 昭 45.8.5 審決集 17 巻 86 頁

⁷ 公取委審判審決 平 5.9.10 審決集 40 巻 3 頁。ほぼ同一の事実関係を持つ北九州市の事例がある(同 平 5.9.10 審決集 40 巻 29 頁)

⁸ 公取委勧告審決 平 9.8.6 審決集 44 巻 238 頁

(2) 単独行動

一事業者単独の行為で競争秩序に悪影響を及ぼすものは、私的独占や不公正な取引方法として独禁法の規制対象となる。他の事業者を支配あるいは排除する行為が典型である。知的財産権行使との関連でかかる行為が問題となった審決事例に、パラマウントベッド事件、北海道新聞社事件がある⁹。

パラマウントベッド事件¹⁰：国・地方公共団体が発注する医療用ベッドの分野で独占的な地位にあるメーカーが、市場シェアと納入価格の維持を図るため、都立病院向け医療ベッドの競争入札に関し、自社の実用新案権等の対象となっている構造を仕様書に盛り込ませ、他のメーカーを排除したところ、これが独禁法違反(私的独占)とされた。

北海道新聞社事件¹¹：北海道新聞社(道新)は、函館地区での新規夕刊紙発行を計画していた函館新聞社(函新)に対して、自ら使用する予定がないにもかかわらず、函新が使用すると目される複数の新聞題字を商標出願し、函新に題字の使用中止を要求するなどした。道新の行為は、函新の参入を妨害し、その事業活動を困難にする目的で行われたもので、一般日刊新聞の発行分野における競争を実質的に制限しており、独禁法違反(私的独占)とされた。

3 独禁法違反行為への対応と予防

知的財産権の行使が独禁法違反とされたときには、各種の対応が準備されている(1参照)。他方、いまだ我が国では、独禁法違反を直接の理由に、私人間の競争制限的な契約条

項を無効とした事例はない¹²。また特許権行使について、権利濫用の法理により差止請求や損害賠償請求が否定される場合があるが、抱き合わせ販売などの独禁法違反行為を理由として権利濫用が認められるか否かは明らかでない。特許権等の強制実施許諾命令を排除措置として用いることは、欧米に少なくないが、我が国での事例はない¹³。なお、知的財産権を通じての経済的利益の獲得手段には、権利行使のほか権利譲渡がある。ここまでの紹介事例はすべて権利行使に伴うものであるが、権利譲渡につき独禁法上問題とされる可能性も否定できない。

一方、公取委による独禁法の解釈運用方針として、各種ガイドラインが公表されており、知的財産権の行使との関連では、共同研究開発に関する独禁法上の指針(1993年)、標準化に伴うパテントプールの形成等に関する独禁法上の考え方(2005年)、「知的財産の利用に関する独占禁止法上の指針」(2007年)がある。これらのガイドラインの典型的な内容は、一定の具体的な行為を例示した上での類型化

a)原則として違法となる、b)場合によって違法となる、c)原則として違法とならない、の3区分である¹⁴。これらのうち、2007年9月に公表された「知的財産の利用に関する独占禁止法上の指針」は、1999年策定の「特許・ノウハウライセンス契約に関する独禁法上の指針」を全面的に改定したもので、技術を利用させないようにする行為や、技術の利

⁹ 審判係争中のものに、マイクロソフト社に関する事件「マイクロソフトコーポレーションに対する審判開始決定について」平16.9.3公取委。Windows OSのライセンス契約で本社が相手方パソコンメーカーに課した非係争条項等が問題とされ、公取委によれば、本社の行為はライセンサーの特許権行使を制限して技術の開発意欲を損ない、我が国の当該技術分野における公正な競争を阻害するおそれがあるとしている。

¹⁰ 公取委勧告審決 平10.3.31 審決集44巻362頁

¹¹ 公取委同意審決 平12.3.28 審決集46巻144頁

¹² 岐阜商工信用組合事件において最高裁は、「独禁法違反の貸付契約が直ちに私法上無効になるとはいえない」とした 最判昭52.6.20民集31巻4号449頁

¹³ 前述のパチンコ機製造特許プール事件において、特許権等の強制実施許諾命令を行うべきであったとする有力な主張がある 村上・浅見・後掲書142-3頁。なお、企業合併を認める条件として、製造技術の公開を命じた例がある 昭44 新日鐵合併事件

¹⁴ また、公取委による独禁法と知的財産権の関係についての報告書として、技術標準と競争政策に関する研究会報告書(2001年)、新たな分野における特許と競争政策に関する研究会報告書(2002年)等がある。

用範囲を制限する行為、技術の利用に条件を付す行為、パテントプール、クロスライセンス等が取り上げられ、私的独占あるいは不当な取引制限、不公正な取引方法の観点からの公取委の考え方が示されている。

米国 ~ 知的財産権と反トラスト

米国の特許制度は、憲法上に明示の根拠¹⁵があり、日本の独禁法第 21 条のような特許法等を反トラスト法の適用除外と明記する条項はない。他方、判例理論では、特許法に対する反トラスト法の優位が確立してきた¹⁶。ただし、反トラスト法上許容される具体的な範囲は、時代によって変遷がみられる。

1 最近の状況

一般的に反トラスト法上問題となる行為は、価格協定や入札談合のようなハードコア・カルテルとそうでないものに分けられ、ハードコア・カルテルについては、行為の事実があれば当然違法 (per se illegal) とされる¹⁷。例えば価格協定が行われた場合には、知的財産権の行使が付随して競争促進効果が認められるとしても、反トラスト法違反を免れない。ゆえに、知的財産権との調整問題が生じるのは後者であり、その際には、合理の原則 (rule of reason) が適用される¹⁸。知的財産権と反トラストの調整に関する最近の焦点としては、1) パテントプール、2) 企業結合、3) 排他的ライセンス、4) 事業者の単独行動がある¹⁹。

¹⁵ 合衆国憲法第 1 条第 8 項第 8 節

¹⁶ 村上・浅見・後掲書 103 頁

¹⁷ 我が国の独禁法では、当然違法に該当する行為「ハードコア・カルテル」が存在しない一方で、非ハードコア・カルテル部分については米国との実質的相違は大きくないとする有力な主張がある (白石・前掲書 118-19 頁)。

¹⁸ 合理の原則のもとでは、個別事例ごとに競争秩序に与えるメリットとデメリットを勘案し、反トラスト法上の問題が判断される。合理的でない競争制限の有無は、関連する事業分野の具体的な情報や、制限が強要された前後の状態、制限の過程、性質、影響等の諸要素を斟酌して決定される。

¹⁹ 本節の執筆に当たって Commissioner Sheila F. Anthony,

(1) パテントプール

近年では一つの製品にも多数の特許権の利用が必要となっており、関連特許を集めてパテントプールを形成し、一括ライセンスを図る事例が増加している。パテントプールについて反トラスト当局は、a) 必要とされる特許のライセンス獲得の容易化、b) 費用のかかる訴訟の回避、c) 関連技術の集大成、d) 取引費用の節減、によって技術の普及を促進するといった理由から、競争促進的であるとの評価をしばしば行ってきた。そこで問題となるのは、いかなるパテントプールが競争を実質的あるいは潜在的に害するかである。以下にみる事例では、一方が競争を促進するものと認められたのに対して、他方は実質的に価格調整のためのものとして中止を求められており、パテントプールに対する反トラスト当局の具体的なアプローチが示されている。

DVD/MPEG-2 関連技術プール^{20, 21} : DVD 技術関連の 2 つのパテントプールが、司法省反トラスト局により審査された。一つは、MPEG-2 について家電メーカー 8 社とコロンビア大学で形成され、各々が有する 27 の特許を集めて、ライセンサーが合意した使用料率で非排他的包括ライセンスを付与するものである。もう一つは、フィリップス、ソニー、パイオニアによる DVD 生産標準に関するプールであった。司法省は両プールを反トラスト法違反に問わないこととし、その理由として「補完的で非競争的な特許のみによる構成、ライセンスの非排他性、プールに不可欠な特許を選別するための外部専門家の起用、平等なアクセスの保障、ライセンサーが代替技術の開発を制限できないこと、プールによる顕著な効率性の向上」を指摘した。

“Antitrust and Intellectual Property Law: From Adversaries to Partners,” *AIPLA Quarterly Journal*, Vol. 28, No. 1 を参照した。

²⁰ Letter from Joel I. Klein, Acting Assistant Attorney General, Antitrust Division, Department of Justice, to Garrard R. Beene, Esq. (June 26, 1997).

²¹ Letter from Joel I. Klein, Acting Assistant Attorney General, Antitrust Division, Department of Justice, to Garrard R. Beene, Esq. (Dec. 16, 1998).

サミット社/VISX社事件²²：PRK（レーザーでの眼球切削による視力矯正手術法）の特許プールに関し、連邦取引委員会（FTC）は、1998年にサミット（Summit Technology）社とVISX社を反トラスト法違反で起訴した。当時、PRK装置市場で食品医薬品局（FDA）の承認を得ていたのはこの両社のみであったが、両社は、ある組合（Pillar Point Partnership）にほとんどのPRK関連特許をライセンスした。そしてこの組合は、総合的な特許群を両社だけにライセンスした。両社は、PRK装置を眼科医師に販売・リースし、PRK手術法をサブライセンスした。本プールによるとPRK手術の実施毎に両社から組合に250ドルが支払われることになっており、両社は、PRK手術法のサブライセンサーに対して手術1回毎250ドルを課金した。FTCは、この合意はPRK装置や特許関連技術の現存市場で両社の競争を除去する、合意の排他的性質は他社のPRK技術へのアクセスを制限する、料金条項は消費者がPRKに支払うべき料金を顕著に上昇させた、として問題視した。両社は翌年、プールの中止に同意した。

(2) 企業結合

合併その他の企業結合（M&A）は、独占企業の実現等により、反トラスト法上の問題を生じさせ得る。こうした事態を防止するため、反トラスト当局が企業結合の審査を行っている。知的財産権の扱いが焦点になった企業結合として、1990年代における製薬会社の合併がある。以下にみるこの事例では、遺伝子治療分野の発展の観点から、多額の投資と市場競争の双方が確保されるよう配慮が行われた。

チバ・ガイギー事件²³：チバ・ガイギー（Ciba-Geigy）社とサンドス（Sandoz）社が1996年に合併しようとした際には、両者が遺伝子治療分野の2大企業であり、新会社ノバルティス（Novartis AG）が同分野での特許の圧倒的多数を保有することになる点が問

題視された。結局、FTCは、両社の合併を認めつつ、新会社が有する関連特許についてすべての希望者にライセンスを付与すべきことを要求した。

(3) 排他的ライセンス

ミラン社の事例では、特許製品にかかる排他的ライセンスが反トラスト法違反に問われた。米国内で毎年2,100万件の処方箋が発行される抗うつ剤2種に関し、取引制限、独占、市場独占談合を理由として、後発（ジェネリック）医薬品分野で米国内2位の同社ほか3社が、1998年12月、FTCにより訴えられた。

ミラン社事件²⁴：ジェネリック医薬品は、その販売のFDA承認に際し、原料（API）提供会社の指定がメーカーに求められる。ミラン（Mylan Laboratories）社は、2大API供給企業のひとつプロファーマコ社と10年間の独占提供ライセンスを結んだところ、これが米国内でのプロ社のAPI供給をコントロールし、競争他社の原料へのアクセスを阻み得るとして問題とされた。さらにミ社は、別のAPI供給企業SST社との独占契約も企図し、法律上SST供給のAPIで薬品を製造できず自社製品にSSTからの原料を使用しないのに、総利益の一定割合をSST社に支払うことをもちかけた（SSTは拒絶）。これについてFTCは、ミ社の意図が、SSTとの独占契約による他社の原料へのアクセスの妨害にあったと主張した。訴状によると、ミ社は、プロ社との独占契約後徐々に薬品価格を上げ、競合他社も追随したため、患者の負担増や必要な薬品購入の縮減を招いた。結局ミ社は、不当に得た利益1億ドルを被害者救済基金と州政府に支払うことで和解した。

(4) 事業者の単独行動

一企業の単独での行動であっても、知的財産権と反トラスト法の調整の問題が生じ得る。インテル社の事例は、独占的企業の支配力維

²² Summit Tech., Inc. & VISX, Inc., No. 9286 (FTC Mar. 24, 1998)(complaint).

²³ Ciba-Geigy, Ltd., 123 F.T.C.842 (1997)

²⁴ Federal Trade Comm'n v. Mylan Lab., Inc., No. 1:98CV03114 (TFH) (D.D.C. amended complaint filed under seal Feb. 8, 1999)

持行為によって競争のインセンティブ（低価格・良品質の新製品開発）が低下し、深刻な競争阻害を招くことが懸念された。

インテル社事件²⁵：世界のマイクロプロセッサ市場占有率 80% のインテル社が、実際の又は潜在的競争者たり得るコンピュータ会社に対し、知財紛争解決を理由として、所有特許のイ社へのライセンスを強制した。イ社は、ライセンスを行わない場合、重要な技術情報等へのアクセスを拒み、また、製品を供給しないと脅した。かかるイ社の排除的行為について、FTC は 1998 年、公正で競争促進的な目的を有するものではなく、反トラスト法違反であるとの訴えを提起した。その主な理由には、イ社が業界他社の開発した各種技術に優先的にアクセスできること、新しく改善されたマイクロプロセッサや関連技術を開発する相手方のインセンティブを低下させること、相手方が自らの特許権をコントロールできないと、優秀な技術があるにもかかわらずパソコンメーカーとしてのブランド確立や維持が難しくなること、が挙げられた。翌年、イ社は上記行為をやめることで FTC と合意した。

2 知的財産権と反トラストの判例・理論

知的財産権の保護と反トラストは、1970 年代まで対立関係にとらえられた。反トラスト法違反として知的財産権の行使を禁止・制限する判例が多数示され、行為の外形的特徴で当然違法と認定されるのが典型的であった。しかし 1980 年代以降、市場競争の実質性を重視するシカゴ学派の台頭とともに、両者を相互補完的とみるプロ・パテント（特許重視）の立場が優勢となった。歴代政権による知的財産権の保護強化策の推進とともに、司法判断においても知的財産権の行使に対する反トラスト法の許容範囲が拡大された。その前提には、知的財産権が市場支配力を伴った実質的な意味での独占を可能にするとは限らない、との理解がある。

²⁵ Intel Corporation, No.9288 (FTC Aug.3, 1999)

具体的判断に当たっては、合理の原則が用いられ、精緻な経済分析が必須となっている。こうしたプロ・パテントの姿勢は、あくまで知的財産権の競争促進性に着目した結果、知的財産権行使に対する反トラスト法の適用が緩和されたことによるものであり、市場競争重視の後退を意味するものではない。

知的財産権と反トラストの関係を問う裁判には、反トラスト当局 司法省反トラスト局や FTC から提起されたもののほか、企業対企業のような私人間の民事訴訟も少なくない。知的財産権の侵害訴訟では、典型的に、当該権利行使等の反トラスト法違反が被告側の抗弁として主張される。知的財産権の行使に基づく排他的行為が容認される根拠のひとつとして、ただ乗り（free riding）の防止がある。また、特許ミスユースの法理（patent misuse doctrine）を適用し、個別事件の解決が図られることも多い。

(1) ただ乗り（フリーライディング）の防止

ただ乗り フリーライディングとは、コスト負担なき便益獲得であり、知的財産権に即せば、他人の創作の不正使用等が該当する。フリーライディング概念は、知的財産権の排他性のよりどころとされ、反トラストと知的財産権の調整に重要な役割を果たす。反トラスト法上問題となる反競争的效果の可能性を持つ合意であっても、この概念の援用により正当化される場合がある²⁶。もちろん、反競争的行為がすべて正当化されるわけではなく、典型的な価格カルテルなどは当然違法とされる行為であり、この概念の援用を検討する余地はない。また特定の場合には、フリーライディングが商品と知識の拡散に必要なこともある。関連する主要判例としては、まず、1972 年のトプコ事件判決があ

²⁶ 例えば、元従業員が元雇用主と競争できないようにすることは、それだけを見る限り、反競争的な行為である。しかし、元従業員が勤務期間中に得た情報やトレーニングにただ乗りするのを防止するという観点からは、正当化され得る。

る。ここでは、フリーライディング概念が反トラスト法の基準により退けられた。

トプコ事件²⁷：トプコは、食料雑貨店の中小チェーンからなるコンソーシアム(連合体)である。トプコが、より大きなチェーンとして顧客に認識される新ブランド確立のため、すでにそのメンバーが事業展開中の地域内での後発メンバーの特定ブランドの使用を禁止したところ、かかる地域的な競争制限が問題とされ、連邦最高裁は、上記行為を反トラスト法で当然違法とされる水平的制限と判断した。大規模スーパーマーケットとの有効な競争の展開のために必須となるブランドの維持・強化(=フリーライディングの排除)には地域制限が不可欠である、とのトプコ側の主張は退けられ、そうした競争促進的制限が認められるか否かは、議会が立法で決定すべき事項とされた。

その後 1986 年のロセリー事件判決は、トプコ判決の有効性に懐疑的な立場を示し、フリーライディング概念の適用によって、ブランド開発と促進のための水平的地域分割を一部容認した。これは、商標法の目的とも合致するといえる。

ロセリー事件²⁸：被告アトラス・ヴァン・ラインズは、全国規模の引越業者で、地域業者からなるフランチャイズである。地域業者間の連携は、配送等のサービスの効率を高めることができる。シカゴの引越業者である原告ロセリー社もアトラスに加入し、その商標と地域連携サービスが利用可能となった。その際、フランチャイズ契約中の商標利用に関する地域制限について、反トラスト法違反であるとしてロセリー社が訴えたものである。連邦高裁は、消費者の忠誠度(Loyalty)を高めてブランドを発展させるために、商標利用の地域制限が必要であると判断した²⁹。

1990 年のコダック事件と 2000 年のゼロックス事件は、事実関係の共通点にかかわらず、全く異なる結末となった。反トラスト法への防御としての知的財産権の主張が退けられた前者に対し、後者では知的財産権に基づく反トラスト法の適用除外が認められ、知的財産権のイノベーション効果に対する評価がこの時期に大きく変化したことを両事例は示している。

コダック事件³⁰・ゼロックス事件³¹：両事例でメーカー側はいずれも、自らの知的財産権を守るため、サードパーティ(independent service providers)への自社部品等の提供(販売)を拒否できる、と主張した。コダック社は、その特許コピー機について、自社サービスとの競争を防ぐため、サードパーティへの代替部品の販売を拒否した。一審はコ社の主張を認めたが、控訴審で覆された。本件でサードパーティ側は、サービス市場と部品市場でのコ社の市場支配力を立証し、コ社の行為が反トラスト法違反であるとの主張に成功した。同様にゼロックス社も自社製特許コピー機について、エンドユーザーでない限りサードパーティに独自規格部品・マニュアル・ソフトウェアを販売またはライセンスしないという自社ポリシーを主張した。これに対して連邦高裁は、「ゼ社は特許部品を販売・ライセンスする何の義務もなく、販売・ライセンスを拒否することは反トラスト法の違反を構成しない」とした。

(2) 特許ミスユース

特許ミスユースの法理は、国家により特に認められた権利である特許を反倫理・反社会的目的に使用することは許されない、との考え方から生じた。知的財産権の侵害訴訟での被告側抗弁として、反トラスト法違反と特許ミスユースを同時に主張することが少なくない。特許ミスユースと反トラスト法は、憲法の定める知的財産権の理念・目的を超えて独

²⁷ United States v. Topco Associates, 405 US 596 (1972)

²⁸ Rothery Storage & Van Co. v. Atlas Van Lines, 792 F.2d 210 (D.C. Cir. 1986)

²⁹ なお、本判決は、トプコ判決で示されたような水平的制限の当然違法性について、本件以前の判例で既に覆されたとする。

³⁰ Image Technical Serv., Inc. v. Eastman Kodak Co., 903 F.2d 612, 614 (9th Cir. 1990)

³¹ CSU, LLC v. Xerox Corp., 203 F.3d 1322 (Fed. Cir. 2000)

占の弊害が拡大することを防止する、との観点で共通するが、前者は衡平法上の“汚れた手（unclean hands）の原則”に由来³²し、後者と要件・効果を異にする。要件の重複部分も小さくないが、特許ミスユースは、より広い不正に対応しており、反トラスト法違反に至らない行為でも認められ得る。ひとたびミスユースが認められたならば、当該訴訟の相手方のみならず第三者に対しても、当該特許権の行使が制限される³³。米国特許法等にミスユースに関する明示規定はないが、競争制限的な効果を伴って特許権の物理的・時間的範囲を不当に拡大する行為がミスユースに該当すると考えられ、合理の原則により判断される³⁴。

非特許汎用品との抱き合わせ：モートン・ソルト事件³⁵：Suppiger社が、その特許製品の塩錠挿入機を賃貸するに際し、非特許汎用品である塩錠の購入義務を使用ライセンスに含ませていたところ、特許ミスユースが認められた。抱き合わせが特許ミスユースにあたるか否かを争った事例は非常に多く、ミスユースが認められた例も少なくない。

パッケージ・ライセンス：ゼニス事件³⁶：特許プール会社が、TVに係る数千件の特許のパッケージを強要し、かつ国内製造のみという条件付ライセンスで組織的に輸入を阻止していた。これに対して家電メーカーのゼニス（Zenith）社は特許の不使用を主張し、輸

入を開始したところ、当該特許プール会社の出資企業であるヘイゼルタイン（Hazeltine）社が、特許権を侵害されたとして訴訟を提起した。本事例で裁判所は、特許ミスユースと反トラスト法違反を認めた³⁷。

欧州（EU）における状況

1 欧州競争法と知的財産権をめぐる現状
競争秩序と知的財産権のバランス確保は、EUの課題でもある。欧州競争法がEU成立以前からの歴史をもつ一方、知的財産権のEU統合はまだない。このため競争法と知的財産権法の調整に当たり、欧州委員会と加盟国との権限関係も問題となるが、徐々に欧州委員会の優位が確立しつつある。近年EUでは、計量分析を重視し、合理の原則を適用して競争への影響を判断するプロ・パテントの傾向が強まっている³⁸。EUの至上命題である統一市場の構築との関係から、市場分割につながる行為には特別の注意が払われ、その防止は欧州競争法を知的財産権に適用する際の大きな柱のひとつである。また、知的財産権制度のEU統合過程における競争当局（欧州委員会競争総局）の積極的関与にも特徴がある。欧州競争法の保護法益としては、米国で主張される“消費者の利益”だけでなく、“競争者の保護”も重視の傾向にある。またEUでは、技術移転規制の限定列挙や、行政庁の許可による競争法の適用除外など、行政管理的な色彩が強い。

2 EUにおける事例

1995年のマギル事件では、TV局が地方新聞とメディアに提供していたTV放送時間割

³² “法廷は汚れた手を保護しない”との法諺が示すように、信義誠実に欠く行為等が原告にある場合には、正当な主張をしたとしても救済が拒否されるとする原則。

³³ ミスユースによる有害な結果がすべて除去されたときには、裁判所によって特許権を行使する権利が回復される。

³⁴ ただし価格協定、市場分割、ボイコット等は当然違法である。

³⁵ Morton Salt Co. v. G. S. Suppiger Co., 314 U.S. 488 (1942). なお米国特許法の1988年改正で、抱き合わせがミスユースと認められるためには関連製品市場における市場支配力が要求されることとなり、反トラスト法との整合性が高められた。現在訴訟中のマイクロソフト事件では、“特許が市場支配力を有するものであるか、抱き合わせは当然に違法であるか”が争点となっている。

³⁶ Zenith Radio Corp. v. Hazeltine Research, Inc., 395 U.S. 100, 161 USPQ 577 (1969)

³⁷ 1988年の米国特許法改正は、抱合せ販売と同じくパッケージ・ライセンスについても、関連市場での市場支配力をミスユースと認められるための要件とした。最近の事例に、市場支配力を認めつつも、ライセンス内容を検討の上で、反競争的なものではないとしたフィリップス事件 U.S. Philips Corp. v. International Trade Commission, 424 F.3d 1179 (Fed. Cir. 2005)がある。

³⁸ これに対応するため、欧州委員会の競争総局では、エコノミストについて抜本的な拡充が図られている。

データとその頒布が問題となり、実質上独占的地位にあったTV局に対して知的財産権の強制実施許諾が命じられた。

マガイル事件³⁹ 出版事業者のマガイル(Magill)社が、契約上の禁止条項に違反して当該データを収集・出版したところ、著作権侵害で訴えられた。欧州委員会は、当該禁止条項がEU競争法違反であるとのマガイル社の主張を認め、TV局に対して放送スケジュール情報のライセンスを命じた。TV局はこれを不服としてEU裁判所(ECJ)に訴えたが、ECJは、TV局による情報自体の事実上の独占とみてライセンスの強制を支持するとともに、TV局が情報をライセンスしなかったのは支配的な地位の濫用であると判断した。

マガイル事件で確保された情報へのアクセス権は、2004年のIMS事件により強化された。

IMS事件⁴⁰ IMS社の開発した医薬品情報データベースを、NDC社が契約外の用途ドイツ地域での医薬品販売データの把握に使ったことが問題とされた。IMS社は上記データベースを、有料で販売するだけでなく、全国的な標準にするために薬局や病院に無料配布もしていた。ECJは、IMS社によるデータベースが業界や関連産業の標準になっていることから、それへのアクセスを客観的理由なく拒否することは、市場における競争を阻害することになると判断した。

むすび ~ 我が国の特殊性と今後の課題

本稿では、米国の反トラスト法やEUの競争法の適用が、我が国の独禁法のそれとかなり異なることを実例を挙げて示した。米国では、知的財産権と反トラスト法の関係を問う裁判が多数提起され、判例による調整ルールが構築されてきた。EUでは、競争当局が、

知的財産権制度の統合その他の経済政策全般に積極的な関与をみせている。一方、我が国において独禁政策は、むしろ異端の体系とみなされ、正式な法的手続に則った事件処理はまれであった。

知的財産権政策と独禁政策の調整に関しては、法律上の文言の解釈にとどまらず、抽象的・一般的なレベルでの議論が重要な意味を持つ。近年の有力な見解では、知的財産権について、たとえ市場競争を制限するような外形にあるとしても、中長期の視点に立脚すれば、競争促進効果を有することが強調される。

そして知的財産権と独禁政策は、相互に補完しあう政策体系「競争政策」の一環として位置付けられる⁴¹。既に米国ではかかる観点から、知的財産権の行使その他の具体的行為について合理の原則を適用することで、反トラスト法上の違法性の有無が判断されている。その前提として、精緻な経済分析が不可欠であり、EUもこうした傾向「法律学と経済学の融合」を強めている。しかし、我が国では、学際的な断絶が根深く、独禁政策においては、経済学的アプローチの追求よりは法律の字句的な解釈や適用に重きが置かれてきた。

我が国の独禁法の適用においては、公取委が圧倒的な比重を占めている。その処理案件の取捨選択は事務体制上の制約からやむを得ない面があるとしても、別途、公取委が命ずる排除措置の実効性への疑問も存在する。民事訴訟を通じた救済は、近年の独禁法改正や司法制度改革によって環境整備が着実に図られており、その活用が期待される。

³⁹ Joined Cases C-241/91P & C-242/91P, Radio Telefis Eireann and Independent Television Publications Ltd. v. Commission of the European Communities. (Magill), 1995 E.C.R. I-743

⁴⁰ Case C-418/01, IMS Health GmbH & Co OHG v. NDC Health GmbH & Co KG (IMS), 2004 E.C.R. I-5039

⁴¹ 知的財産基本法は、その第10条において、競争促進への配慮規定を設ける。これは、知的財産権を包括的な競争政策内に位置付ける意義にとどまらず、我が国の独禁政策と他の経済政策との関係上で画期的といえる。我が国では長らく、市場競争を維持・促進する観点からの政策は積極的に展開されず、競争政策イコール独禁法であって、他の経済政策との異質性や対立が殊更に強調されてきた。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・越知保見『日米欧 独占禁止法』商事法務（2005）
- ・岸井大太郎・向田直範・和田健夫・内田耕作・稗貫俊文『経済法（第5版）独占禁止法と競争政策』有斐閣（2006）
- ・白石忠志『独占禁止法講義（第3版）』有斐閣（2006）
- ・白石忠志『独占禁止法』有斐閣（2006）
- ・J.H.シェネフィールド・I.M.ステルツァー『アメリカ独占禁止法 実務と理論』金子晃・田村次朗・佐藤潤 訳 三省堂（1999）
- ・根岸哲・船田正之『独占禁止法概説（第2版）』有斐閣（2003）
- ・村上政博・浅見節子『特許・ライセンスの日米比較（第4版）』弘文堂（2004）

デジタルコンテンツをめぐる保護法制の在り方

コピーコントロールとアクセスコントロール

衆議院調査局客員調査員補助員

張 睿 暎

(早稲田大学・研究助手)

衆議院調査局調査員

西小部 夏 子

(経済産業調査室)

要 旨

デジタルネットワーク技術の発展は、今までになかった新しい形態の著作物の利用を可能にした。その結果、権利者等は自らの権利を守るため、著作物に技術的保護手段 (Technological Protection Measures) を付するようになった。技術的保護手段には、著作物へのアクセスは自由としつつもその複製行為を規制する「コピーコントロール」と、暗号化などによりコンテンツやプログラムへのアクセス行為自体を規制する「アクセスコントロール」とがある。日本の著作権法はコピーコントロールだけを規定しているが、米国は著作権法の中に著作物保護のためのアクセスコントロールの規制までも規定している。本稿では、日本と欧米における技術的保護手段の立法の形態を比較し、著作物へのアクセスまでも規制することの問題点を提起する。

技術的保護手段の登場

1 コピーコントロールとアクセスコントロール

デジタルネットワーク技術の発展は、著作権者等の許諾を得ない高品質の複製物が、著作権者の知らないうちに大量にネットワークを通じて頒布され、様々な形で用いられることを可能にした。P2P¹の技術を利用したファイル共有ソフトであるナップスター (Napster²) はその代表的な事例で

あり、不法複製された著作物の大量の流通で社会的な問題になった。その後の一連の訴訟³を通じて、権利者等は、それに事前に対応するため著作物に技術的保護手段 (Technological Protection Measures) を付するようになった。

デジタル技術を用いた技術的保護手段には、著作物へのアクセスは自由としつつもその複製行為を規制 (例えば一定回数のみ複製を許可するなど) する「コピーコントロール」と、暗号化などによりコンテンツやプログラムへのアクセス行為自体を規制する「アクセスコントロール」とがある。

コピーコントロール技術として、SCM

¹ P2P (Peer to Peer) とは、不特定多数のコンピュータが相互に接続され、直接ファイルなどの情報を送受信するインターネットの利用形態、又は、それを可能にするソフトウェアやシステムを指す。映像や音楽、ソフトウェアなどの海賊版が個人間で違法に流通する温床になっているとして世界的に大きな問題となった。

² ノース・イースタン大学の学生だったショーン・ファニング (Shawn Fanning) 氏が 1999 年 1 月に発表した、P2P の技術を利用したファイル共有ソフトの一つ。このソフトを用いて、MP3 などのファイルを、インターネットに接続されたコンピュータ間で共有できる。

しかし、著作権を無視したファイル交換が日常的に行われたことにより、ナップスター社は全米レコード工業会 (RIAA) など権利者団体から提訴され、結局 2001 年敗訴した。

³ 類似するプログラムである Grokster, Aimster, Kazaa, Gnutella も不法複製された著作物の流通に間接責任があるとして訴えられた。

S⁴、CGMS⁵、擬似シンクパルス方式⁶が、また、アクセスコントロール技術として、DVDなどに用いられているCSS⁷が開発・利用されていた。

最近では、こうした保護技術を組み合わせた技術が増加している。例えば、DVDにおいてCSSとCGMS等を重畳的に施したもののや、DVDの保護技術であるCPPM⁸、DVD-Recorderの保護技術であるCPRM⁹、デジタルインターフェースの保護技術であるDTCP¹⁰等が開発・利用されている。コピーコントロール機能にアクセスコントロール機能を付加するといった保護技術の複合化は、回避行為による著作物の違法な流通等への対抗のために必要なものであり、「このような保護技術の複合化は、今後さらに進むと考えられる」といわれている¹¹。

しかし、近年、技術的保護手段を回避し

て複製する者も現れ、新しい保護手段が開発されてはまたハッキングされるという、デジタル技術の進歩に起因する状況が繰り返されてきた。そのため、権利者等からは、一定の技術的保護手段に対してこれを回避することを法的に規制する必要性があると声高に主張されるようになってきた。

2 法的規制

1996年12月、WIPO新条約¹²は、技術的保護手段の回避に対する規制措置の導入や権利管理情報の保護を規定した。米国では、世界に先駆けて、1998年10月に、デジタルミレニアム著作権法(DMCA)を制定し、アクセスコントロールに関する規定を盛り込んでいる。

1991年	ECソフトウェア指令 ¹³
1996年	WIPO著作権条約・WIPO実演・レコード条約
1998年	欧州委員会 Conditional Access 指令・米国DMCA制定
1999年	日本の著作権法・不正競争防止法改正
2001年	欧州著作権指令

<各国の法的規制の在り方>

コピーコントロール	アクセスコントロール
Software Directive	
WIPO条約	Conditional Access Directive
DMCA(注1)	
著作権法	
不正競争防止法(注2)	
	不正アクセス行為の禁止等に関する法律
Copyright Directive	

注1:コピーコントロールの回避行為自体は禁止していないが、アクセスコントロールは回避行為自体も禁止

注2:コピーコントロール回避装置の「頒布等」のみ規定

⁴ SCMS (Serial Copy Management System) は、民生用のDATやMini Disc、DCC、CD-Rレコーダーなどのデジタル録音機器に付加されているコピー防止技術である。

⁵ CGMS (Copy Generation Management System) は、映画のDVDなどに用いられるデジタル方式の複製を「複製禁止」「一世代のみ複製可能」「複製自由」の3通りに抑制する技術である。

⁶ 擬似シンクパルス方式は、複製をしても鑑賞に堪えられないような乱れた画像とするようにする技術(いわゆるマクロピジョン方式)であり、映画のビデオテープなどに用いられている。

⁷ CSS (Content Scramble System) は、ファイルデータをスクランブル暗号化し、暗号鍵を用いてスクランブル解除しなければ再生できない技術。鍵はライセンスのみ利用できる。

⁸ CPPM (Content Protection for Pre-recorded Media) は、著作物の収録された再生専用メディアの違法コピーを防ぐ技術である。

⁹ CPRM (Content Protection for Recordable Media) は、記録型DVDやメモリカードなどに使われているデジタルコンテンツの著作権保護技術である。

¹⁰ DTCP (Digital Transmission Content Protection) はIEEE 1394(i.LINK/FireWire)などを使った機器間の通信において、著作権保護技術(DRM)により保護されたコンテンツを伝送するための技術規格。

¹¹ 文化審議会著作権分科会法制問題小委員会資料(2005年7月)
<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/013/05072901/002-4.htm>

¹² デジタル化・ネットワーク化の進展等に対応した著作権等に関する新しい国際的枠組みとして、1996年12月にWIPO(世界知的所有権機関)の外交会議において「WIPO著作権条約」及び「WIPO実演・レコード条約」の二つの新条約が採択された。

¹³ 指令(directive)とは、「達成すべき結果について名宛人たる全ての加盟国を拘束するが、形式及び手段についての権限は国内機関に委ねる」(EC条約第249条3段)もので、国内実施措置が想定されている(庄司克宏『EU法基礎編』岩波書店(2003)134頁)。

欧米におけるコピーコントロールと
アクセスコントロールの法規制

1 米国

米国法体系におけるデジタルコンテンツに対する利用規制としては、「デジタルミレニアム著作権法（DMCA）」が挙げられる¹⁴。

1998年10月28日に制定されたDMCAは、WIPO著作権条約とWIPO実演・レコード条約を実施するとともに、インターネット・サービス・プロバイダの責任やその他のインターネット上の問題に関係する重要な特別規定を設けた。

同法第1201条は、アクセスコントロールを回避する装置等の製造、輸入、公衆への提供その他の取引（同条(a)(2)）とともに、回避行為自体（同条(a)(1)）をも禁止する。またコピーコントロールなど「著作権者の権利を効果的に保護する」技術的手段を回避する装置等の製造、輸入、公衆への提供、供給その他の取引（同条(b)(1)）を禁止している¹⁵。しかし、こうした技術的

手段を回避する行為自体は、禁止の対象とはされていない。

ここにはいくつかの免責行為が定められており、例えば、技術的手段を保護する規定によって、1976年著作権法に定める「フェア・ユース¹⁶」その他の権利制限規定の適用が排除されている（同条(c)）。また、一定の場合、非営利の図書館・文書資料館・教育機関は、商業的利用に供されている著作物のコピーを入手するか否かを決定するために、他に合理的方法がないときは、アクセスコントロールを回避して当該著作物へアクセスすることが許される（同条(d)）。

同法第1202条「著作権管理情報の同一性」は著作物の複製物又は著作物の実演・展示に関して伝達される情報を「著作権管理情報」として保護している（同条(c)¹⁷）。また、第512条「オンライン素材に関する責任の制限」では、ユーザが引き起こす著作権侵害に関してインターネット・サービス・プロバイダの責任を制限している¹⁸。

¹⁴ デジタルミレニアム著作権法（DMCA）以降に成立した法律としては、いわゆるTEACH Act（Technology, Education, and Copyright Harmonization Act）が挙げられる。2002年11月2日に成立したこの法律は、第110条(2)について3つの顕著な改善を行った。まず、使用が許される著作物の範囲を広げ、ほとんどの著作物の展示と実演を許可した。また受信できる場所を拡大し、教室やこれに類似したところでの制限をなくした。さらにコンテンツの貯蔵に関しては、コンテンツの保有やそれに対する学生の一定短期間のアクセスやコピーも許容している。アナログ著作物のデジタル化に関しては、デジタル伝送のためアナログ著作物をデジタル化することを許容している。しかしほとんどの場合、著作物がデジタル形式として存在しない場合に限りこれらの適用を認めている。これらの特権は様々な要件をすべてクリアした教育機関にのみ認められ、使用権限は一定の著作物、一定程度の量、一定の条件に制限されている。

¹⁵ DMCA第1201条は、次のような例外規定を定める。(d)図書館、記録保存所等が著作物の複製物を入手するか否かを決定するためのアクセスコントロール回避、(e)政府等の情報活動等のためのアクセスコントロールとコピーコントロール回避、(f)コンピュータプログラムとの互換性達成を目的とするリバース・エンジニアリングのためのアクセスコントロールとコピーコ

ントロール回避、(g)暗号技術の研究のためのアクセスコントロール回避、(h)保護者がその子供をポルノ等の有害情報から保護するため、子供が有害情報にアクセスすることを妨害するための回避装置部品の製造等、(i)クッキーなどオンライン上の個人の行動性向を反映する個人識別情報を収集する技術的手段を無効化するためのアクセスコントロール回避、(j)セキュリティ検査のためのアクセスコントロール回避。

¹⁶ フェア・ユース(fair use)とは、アメリカ合衆国著作権法が認める、著作権侵害の主張に対する抗弁事由の一つである。アメリカ合衆国連邦著作権法107条(17 U.S.C. § 107)によれば、著作権者に無断で著作物を利用していても、その利用が、利用の目的と性格（利用が商業性を有するか、非営利の教育目的かという点も含む）、著作権のある著作物の性質、著作物全体との関係における利用された部分の量及び重要性、著作物の潜在的利用又は価値に対する利用の及ぼす影響などを考慮した結果、フェアな使用であると認められれば、その利用行為は著作権の侵害を構成しない。

¹⁷ ただし、ユーザに関する個人識別情報は、明示的に排除されている。

¹⁸ ユーザがサーバーに他人の著作物をアップロードした場合、サーバーを所有・管理するサービス・プロバイダは、サーバーへの著作物の複製について直接責任

2 欧州（EU）

欧州におけるデジタルコンテンツの利用規制としては、「欧州著作権指令（EUCD）」¹⁹が挙げられる。

2001年5月22日に制定されたEUCDは、米国のデジタルミレニアム著作権法（DMCA）と同様、WIPO著作権条約及びWIPO実演家・レコード条約を実施するもので、公衆伝達権、複製防止技術の法的保護、電子的管理情報の法的保護等について定めている。

アクセスコントロール及びコピーコントロールといった技術的手段の保護に関しては、第6条が中心的な規定となっている。同条は、効果的な（effective）技術的手段を故意に回避する行為に対して、加盟国が適切な法的保護を講じるよう定める（EUCD第6条1段）とともに、効果的な技術的手段を回避する装置等の生産、輸入、流通、販売等に対して、加盟国が適切な法的保護を講じるよう定めている（同条2段）。そのうえで、本指令における「効果的な」の意味には、いかなるアクセスコントロール、保護装置、コピーコントロール装置をも含むものと定めており（同条3段）、その例示として、暗号化、スクランブルを挙げている²⁰。

又は寄与責任を問われる。直接責任を問われる場合（Playboy Enterprises, Inc. v. Frena, 839 F.Supp. 1552 (M.D.Fla.1993)）サービス・プロバイダは、ユーザの行為について常に損害賠償義務を負うことになる。寄与責任を問われるとの解釈に立てば（Religious Technology Center v. Netcom On-Line Communication Services Inc., 51 PTCJ 115 (N.D. Cal1995)）、このような不合理は解消される。この規定は、立法的に後者の立場を採用したものである。

¹⁹ 正式名称は、「Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonization of certain aspects of copyright and related rights in the information society（情報社会における著作権及び関連権の一定の側面のハーモナイゼーションに関する欧州議会及び理事会指令）」。

²⁰ なお、EUCD第6条3段では、「効果的な」の定義のほかに、「技術的手段」の定義についても定めて

なお、第5条では、権利保護の例外及び制限を定めており、一般的な権利保護の例外及び制限のほか、特に技術的手段の保護に関する例外及び制限については、非商業的な私的使用の場合の複製について、加盟国が技術的手段の保護に対する保護の例外及び制限を設けることが可能であるとされている（第5条2段(b)）。また、第6条の後半部分においては、第5条の例外及び制限の受益者と、権利者との調整規定が設けられており、権利者は、受益者による例外の実施が可能となるよう自発的な手段を講じることが求められるとともに、当該自発的な手段がとられない場合には加盟国が代わって適切な手段を講じなければならないとされている（第6条4段）。

我が国におけるコピーコントロールとアクセスコントロールの法規制

デジタルコンテンツの利用をめぐる法律としては、不正アクセス行為の禁止等に関する法律（以下「不正アクセス禁止法」という。）、不正競争防止法、著作権法が挙げられる。不正アクセス禁止法は、アクセスコントロールに対する個別関係における不正行為を規制し、不正競争防止法は、アクセスコントロール回避のための機器等を提供する行為を規制する。また、著作権法は、アクセスコントロールそのものは規制していないが、技術的保護手段の回避装置の提供行為を規制している²¹。い

いる。これによると、「技術的手段」とは、著作権者等によって認められていない行為を防止又は制限するよう意図された技術、装置、部品であるとされている。

²¹ ただし、技術的保護手段を回避するための専用装置や専用プログラムの副生物の提供行為（第120条の2第1号）、又は業として公衆からの求めに応じて技術的保護手段を回避する行為（第120条の2第2号）をした者は、3年以下の懲役又は300万円以下の罰金に処せられる。

れ of 法律も、平成 11 年（1999 年）に制定もしくは改正がなされ、デジタルコンテンツ of 法的保護に対応している点が注目される²²。

1 不正アクセス禁止法

不正アクセス禁止法は、「電気通信回線を通じて行われる電子計算機に係る犯罪の防止及びアクセス制御機能により実現される電気通信に関する秩序の維持を図り、もって高度情報通信社会の健全な発展に寄与すること」を目的としている（第 1 条）。本法では「権限なくアクセスコントロールの効力を失わせ、アクセス制御機能により制限されている利用を実行可能な状態に置く行為」を「不正アクセス行為」と定義し、刑事罰の対象としている（第 8 条第 1 項）。不正アクセス行為としては、「アクセス資格者のパスワードその他の識別符号を盗用してアクセスする行為」（第 3 条第 2 項第 1 号）、「アクセス制限を免れることのできる情報（識別符号であるものを除く。）又は指令を入力することによりアクセスするハッキング行為」（同条第 2 項 2 号・3 号）が規定されている。

2 不正競争防止法

不正競争防止法は、技術的制限手段の効果を妨げる専用装置などの提供行為を禁止している。行為類型としては、「営業上用いられている技術的制限手段により、映像・音の視聴、プログラムの実行、映像・音・プログラムの記録（複製）が制限されている場合に、その技術的制限手段の効果を妨げることによって、を可能とする専用装置（当該装置を組み込んだ機

器を含む。）、専用プログラム（当該プログラムが他のプログラムと組み合わせられたものを含む。）の記録媒体又は専用プログラムを記憶させた機器を譲渡、引渡、譲渡・引渡のために展示、輸出、輸入、電気通信回線を通じて提供する行為」が、不正競争とされる（第 2 条第 1 項第 10 号）。

また、特定の者以外の者には の行為をさせないために営業上用いられている技術的制限手段について、「その効果を妨げる専用装置、専用プログラムの記録媒体又は専用プログラムを記憶させた機器を譲渡、引渡、譲渡・引渡のために展示、輸出、輸入、電気通信回線を通じて提供する行為」も、不正競争とされる（第 2 条第 1 項第 11 号）。

こうした行為は、デジタルコンテンツの提供者の成果競争を妨害するところに、その不正競争性が認められ、その不正競争の行為主体には、デジタルコンテンツの提供者と競争関係にある者だけでなく、非競争者も含むとされる。「成果競争を歪曲する行為であるならば、不正競争は、競争行為である必要はない」²³と説明される。なお、こうした「技術的制限手段回避の効果を妨げる専用装置であっても、技術的制限手段の試験又は研究のために用いられるものは、不正競争防止法の適用を除外される」（第 19 条第 1 項第 7 号）と規定されている。これは、「特許権の効力は試験又は研究のためにする特許発明の実施には及ばない」という、特許法第 69 条第 1 項の規定と同趣旨と解されている。

本法はコンテンツ提供事業者を保護する目的のものであり、保護対象は著作物に限定しない。そのため著作物の保護にこの規定では物足りないという意見もある。また、

²² 渋谷達紀『知的財産法講義』（有斐閣・2005 年）138 - 142 頁

²³ 渋谷・前掲書 140 頁

認証技術・暗号技術によるコピーやアクセスを対象とし、管理技術は特定しない。回避にのみ用いる装置、プログラムの販売・輸入・輸出を規制し、製造・回避サービスは規制しない。そして民事救済のみで刑事罰はない。

3 著作権法

著作権法は、「複製の防止又は抑制のための技術的保護手段の回避を目的とする専用装置又は専用プログラムの複製物を頒布、頒布目的で製造・輸入・所持、公衆のために提供、公衆送信、送信可能化する行為」を刑事罰の対象としている。「業として公衆からの求めに応じてする技術的保護手段の回避行為」についても同様である（第120条の2）。技術的保護手段とは、「電磁的方法により著作権（著作隣接権を含む。）の侵害を防止又は抑止する手段」であって、保護の方式は、「著作物（実演、レコード、放送、有線放送を含む）の利用のために用いられる機器が特定の反応をする信号を著作物に係る音・影像と共に記録・送信する方式」をいう（第2条第1項20号）。

著作権法による規制においては、使用・アクセスコントロール技術は対象外である。「技術」は特定されておらず、権利者又は権利者の承諾を得たものが施した技術的措置のみを保護する。規制する行為は「回避して複製」する行為のみで、技術的保護手段が回避されていることを知りながら複製を行った者は、たとえ私的使用であっても民事責任を問われる（第30条第1項2号）。そして、専ら回避に用いる装置、プログラムを製造・頒布・提供すると刑事罰が科される。

著作権法と不正競争防止法上の規制の相違については、下記の点が挙げられる。

著作権法上の技術的保護手段は、著作権の侵害を防止又は抑止する手段であって、デジタルコンテンツ一般の視聴・実行・記録を制限する不正競争防止法上の技術的制限手段よりも目的が狭い。

著作物の無断視聴行為や無断受信行為は、著作権法上は放任されているため（それを無断で複製・頒布しないと規制対象にならない）、いわゆるアクセスコントロールの回避は民事規制の対象とされていない。

専用装置などを頒布するなどの行為は、それ自体は著作権を侵害する行為ではないので、これについて民事規制をする余地はなく、刑事処罰の対象とされているだけである。

技術的制限手段の効果を妨げることによって（コピーコントロールの解除）デジタルコンテンツを視聴・実行・記録しても、不正競争防止法上は違法ではないが、著作権法上は、技術的保護手段を回避して著作物を記録（複製）する行為は、たとえ私的に行っても違法である（同法第30条第1項2号：視聴・実行までは適法である。）。

4 我が国の法制におけるコピーコントロールとアクセスコントロールの違い：DVDを例に

通常市販されているDVDには、コピーコントロールとアクセスコントロールの2種類の保護手段が講じられている。著作権法では「コピーすることを妨げているプロテクトをはずしてコピーすること（コピーコントロール）」が規制対象となっており、不正競争防止法では、見ることができないように処理されているスクランブルを解除して見ること（アクセスコントロール）」が規制対象となっている。

この解釈の中ではDVDのプロテクト技術であるCSSはアクセスコントロールで

あり、これをはじめとしてリッピング²⁴することは著作権法には抵触しないことになる。つまりDVDのプロテクトであるCSSは、CSSの暗号キーがないと正常に読み込めないため映像を表示できないという技術であり、コピーを禁止する技術ではない。このため、海賊版DVDを販売する行為は、コピーコントロールを解除したことをもって、著作権法違反とされる。

他方、不正競争防止法ではアクセスコントロールも対象とされているが、これは「コピーコントロール・アクセスコントロールを解除する機器又はソフトウェアを提供する行為」が対象になる。つまり、CSS解除ソフトを「提供」することは違法だが、それを「入手」することと「使用」することは対象にはならない。さらに、CSS解除済みのデータは何らのプロテクトもかかっていない状態なので、前出のソフトウェア等でのコピーは著作権法上違法にもならない。

すなわち、現在流通しているいわゆるDVDコピーソフト（DVDのコピーガードを外して複製を可能とするソフトウェア）は、法解釈上は、販売も使用も適法となる。

むすび

著作権法と不正競争防止法の規制の態様の違いからみられるように、両者はその目的、対象、範囲が異なっている。

デジタル著作物の場合、アクセスコントロールの規制そのものが、権利者の許諾なく著作物を複製する行為を防ぐ効果もある。しかし、現在の日本の法環境の中では所管

の壁が存在しており、デジタル著作物のアクセスコントロール回避の場合は、不正競争防止法の規制対象になり、不正競争防止法では回避装置の頒布のみ規制しているので、著作権保護を貫徹することができない場合も生じうる。

また、著作物保護のためのアクセスコントロールの規制を定めている米国DMCAのような規制²⁵の仕方も考えられるが（96年WIPON新条約はこうした米国の意向も背景にあるとされる。）、この立法に対しては多くの批判があった²⁶。

コピーコントロールもアクセスコントロールも、デジタル著作物の利用を規制し、著作権者の権利を保護しようというものであるが、著作権者の権利を保護しようとするこのような措置が、利用者が今まで享受してきた様々な利益を制限する²⁷結果にな

²⁵ 回避行為自体の規制のみ、その他の行為は著作権が守ろうとする権利の侵害に直接関係ないので規制しない。

²⁶ 著作権法は、著作物の使用を規制するのではなく、許諾ない複製・頒布・公衆実演・展示などを禁止するものである。すべての使用行為が禁止される行為であるわけではない。著作物への「アクセス」は「使用」の前段階であり、権利者がアクセスを規制してしまうと、著作物の使用行為まで規制することになる。しかし、DMCA 1201(A)条のアクセスコントロールは、既存の権利の範囲を超え、ユーザの利用を制限している。Jane C. Ginsburg, 「Access to the copyrighted works in the DMCA」 (<Le droit d'auteur : un controle de l'acces aux oeuvres? = Copyright : a right to control access to works?>, Cahiers du Centre de recherches informatique et droit ; 18, 2000)

²⁷ 例えば、音楽CDのコピーコントロール装置が、私的複製のための法的権利を侵害すると主張しながらヨーロッパ消費者団体が提起した一連の訴訟がある。ベルギー裁判所は、「ベルギー法は私的複製権を認めない、ただ訴えられることが免除されるだけである。よって原告はどんな利益も侵害されたと主張できない」としている (T.P.I. de Bruxelles, L'ASBL Association Belge des Consommateurs Test Achats/SE EMI Recorded Music Belgium, Jugement du 25 mai 2004, No 2004/46/A du role des referes, at 2.)。この判決では、ユーザの権利はまったく認められていない。ユーザが複製可能なものだけに私的複製の余地があるだけで、権利者がそれを遮断してしまえばユーザは何もできないのである。

一方、フランスでは、高裁で意見が分かれた。パリ控訴裁判所は、音楽CDに複製禁止措置を講じるのは「私的複製に矛盾する」と判決した (Cour d'Appel de Paris, No. RG:03/8500, Stephane P. v. Universal Pictures Video France (Apr. 22, 2005); see Lawrence

²⁴ リッピング(Ripping)とは、DVDや音楽CDなどに記録されているデジタルデータを、そっくりそのままの形又はイメージファイルでパソコンに取り込むか、パソコンで扱いやすいデータの形に変換して、ファイルにすることをいう。

る可能性もあることを念頭に置かなければならない。

各国は歴史的・文化的・社会的背景が異なり、立法における考慮要素も様々である。結局は、原理・原則にとらわれることなく、権利者の利益と著作物利用者の利益を同等に保護できるか否か、利益のバランスを考慮し、法政策的に判断しなければならない。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ 渋谷達紀『知的財産法講義 2 著作権法（第2版）』有斐閣（2007）
- ・ 渋谷達紀『知的財産法講義 3 不正競争防止法・独占禁止法上の私人による差止請求制度・商標法・半導体集積回路配置法』有斐閣（2005）
- ・ 田村善之『著作権法概説（第2版）』有斐閣（2001）
- ・ 作花文雄『詳解著作権法（第3版）』ぎょうせい（2004）

J. Speer, Security Features on DVDs Violate Private Copying Right, Says French Court, BNA ELEC. COMM. & L. REP., Apr. 27, 2005, at 441.。しかしベルサイユ控訴裁判所は、音楽CDに複製禁止措置を講じるのは「海賊版を防止するためであるので正当化される」と結論した（Cour d'Appel de Versailles, No. 03/07172, Françoise M. v. EMI France (Apr. 15, 2005); see Lawrence J. Speer, EMI France May Use Digital Locks on CDs, But Court Orders Refunds for Gripping Users, BNA ELEC.COMM. & L. REP., Apr. 27, 2005, at 442.）。ただし、フランス消費者保護法は消費財に適切なラベルを貼るようにしているため、複製禁止措置がされたCDであるラベルを貼っていないかたとして、消費者がアクションを起すことは可能であるとした。この判例は少なくとも、ユーザの権利に対する考慮の余地はあると思われる。

我が国における「国家安全保障会議」設置の意義と課題

1980年代以降の「内閣機能の強化」の経緯とその教訓を視座として

衆議院調査局調査員
新井 洋 匡
宮 辺 秀 峯
(安全保障調査室)

要 旨

本稿は、2007年4月に、安倍内閣が提出した「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」が目指す「官邸の司令塔機能の強化」に関して、その方向性及び課題について検討したものである。本稿では、まず安倍総理の私的諮問機関である官邸機能強化会議が提出した「報告書」と本改正案の関係について検討した。続いて、中曽根・橋本両内閣で推進された「内閣機能の強化」について、現行の安全保障会議との関係について考察した後、その後の安全保障会議の改革議論に与えた影響を確認した。これらの検討・考察等を踏まえると、本改正案が目指す官邸の司令塔機能の強化は、制度の整備よりも実際の運用に負うところが大きいこと、また、その補佐機能の充実によるところが大であると言え、そのためには国家安全保障会議のメンバーや事務局が報告書及び本改正案の趣旨を体し、国家安全保障会議が機能するよう運用していくほかないと考えられる。

序 章

2007年4月6日、安倍内閣は、政治のリーダーシップの下、国家安全保障に係る諸課題に即座に対応できるよう官邸の司令塔機能を強化することを目的に、現行の安全保障会議の審議体制の強化を図るため、「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案¹」(内閣提出、第166回国会閣法第93号)(以下「本改正案」という。)を国会に提出した。

本改正案の目的は、「官邸の司令塔機能を強化する」こととされているが、ここで政府が指摘する「官邸」が、何を指すのかは明確ではない。仮に「官邸」を内閣総理大臣及び

正副官房長官と内閣危機管理監、官房副長官補、内閣総務官、内閣情報官、内閣広報官並びにこれらを支えるスタッフを指している²と解するならば、そのような意味での官邸機能の強化は、戦後の行政改革の中で行われてきた³。特に、1980年代の中曽根内閣、1990年代後半の橋本内閣における行政改革においては、「内閣機能の強化⁴」の一環として精力

² 信田智人『官邸外交：政治リーダーシップの行方』朝日新聞社(2004.10)6-7頁。

³ 戦後の「内閣機能の強化」の変遷に関しては、毛桂榮「日本の行政改革の歴史と理論」『ジュリスト第1161号』(1999.8)52-57頁、大石真「内閣制度の展開」『公法研究第62号』(2000)53-68頁、「内閣制度の再検討」『ジュリスト第1133号』(1998.5)80-87頁、加藤幸嗣「内閣機能の強化」『ジュリスト1161号』100-106頁等参照。

⁴ 「内閣機能の強化」とは、参議院事務局内閣委員会調査室の田中利幸が指摘するように、多義的な用語であり、その意味するところは、「内閣官房」の強化、「官邸機能」の強化、「内閣府機能」の強化、憲法に規定する組織体としての「内閣」全体としての権限の強化、内閣の首班である総理の権限を強化することを指す場合がある(田中利幸「内閣機能強化の現状と今後の課題」『立法と調査 第263

¹ 本改正案は、2007年10月29日現在、衆議院安全保障委員会で継続審査中であり、その主な内容は、本稿の - 3 にて記述している。また、本改正案の要綱・法律案等については、内閣官房HPの国会提出法律案を参照<<http://www.cas.go.jp/jp/houan/index.html>>。(2007.9.6アクセス)

的に取り組まれた。しかし、本改正案を考察した論文や文章の中には、本改正案の官邸の司令塔機能強化と内閣機能の強化の関係について考察したものはほとんど見受けられない。

そこで本稿では、本改正案が目指す官邸の司令塔機能の強化と中曽根内閣及び橋本内閣で議論され、改革が行われてきた内閣機能の強化との関係を検証し、その位置付けを明らかにする。そして、内閣機能強化の文脈で現行の安全保障会議を概観し、本改正案と対比させることにより、同法案が目指す官邸の司令塔機能の強化の方向性及びその課題を論じることとする。

国家安全保障に関する官邸機能強化会議報告書及び本改正案の概要及び比較

1 報告書提出までの経過

2006年9月29日に安倍総理は、第165回国会における所信表明演説において「外交と安全保障の国家戦略を、政治の強力なリーダーシップにより、迅速に決定できるよう、官邸における司令塔機能を再編、強化する⁵」と表明した。

この所信表明演説を受け、同年11月、安倍総理を議長とする「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」が官邸に設置された。そして、同年12月5日に開催された第2回会合において、議長である安倍総理から、外交・安保分野の総合的検討、国家の長期戦略、

情報収集・分析機能の強化の3点を軸に研究をするよう指示が出された⁶。その後、同会議で検討を重ねたその結果、2007年2月27日、国家安全保障に関する官邸機能強化会議報告書⁷（以下「報告書」という。）を安倍総

号』（2007.1）10頁。

⁵ 第165回国会衆議院本会議録第3号3頁（平18.9.29）

⁶ 『産経新聞』（2006.12.6）

⁷ 報告書の全文は官邸HPを参照

理に提出した。

2 報告書の概要

(1) 問題意識

報告書は、現在の我が国における国家安全保障政策の企画立案体制について、我が国をめぐる国際環境の厳しさが増大し、脅威の発生未然防止まで視野に入れた、先見性と構想力を持った総合的な取組が必要であるにもかかわらず、「現在のわが国の国家安全保障に関する政策は、…（略）…安全保障会議に加え、内閣官房、外務省、防衛省を中心に立案、決定されているが、幅広い外交・安全保障上の課題について総合的・戦略的に政策を企画立案する体制が構築されていない」と問題提起している。

(2) 「司令塔」の機能・役割

(1)のような問題意識の下、報告書は、国家安全保障に関する司令塔の機能及び役割として、外交・安全保障の重要事項に関する基本方針、複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策、外交・安全保障上の重大事態への対処に関する基本方針の3点について審議することを挙げた。

(3) 「司令塔」の仕組み

報告書は、国家安全保障に関する司令塔が先述のような機能及び役割を果たすための仕組みとして、現行の安全保障会議を抜本的に見直し、その機能を吸収して「国家安全保障会議」（仮称）を内閣の下に新たに創設すること、国家安全保障問題を担当する総理大臣補佐官を常設化すること、恒常的な事務局を設置することを打ち出したほか、情報部門との接続の在り方や秘密保護についても提言している。

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/070227houku.pdf>>（2007.11.28アクセス）

ア 国家安全保障会議

報告書は、国家安全保障会議の役割を、国家安全保障に関して大局的な観点に立った議論を行い、各関係省庁に対して基本的な方針を示すこととした。そして、その審議事項を 外交・安全保障の重要事項に関する基本方針、 複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策、 外交・安全保障上の重大事態への対処に関する基本方針とするのが妥当であるが、会議の硬直化、形式化の防止の観点から審議事項をあらかじめ厳格に決めるのは不相当であるとした。

また、会議の構成員は、国家安全保障に係る重要事項を機動的かつ実質的な審議の場とするため内閣総理大臣及び少数の閣僚に限定することが適当とした⁸。

イ 国家安全保障問題担当総理大臣補佐官の常設化

報告書は、我が国の国家安全保障に関する機能の強化・安定のため、国家安全保障問題担当総理大臣補佐官⁹(以下「補佐官」という。)を常設化することが適当であると指摘した。補佐官は、内閣総理大臣への定期的な報告や進言・意見具申をしつつ直接指示を受けるなど、内閣総理大臣との緊密な意思疎通が重要であり、さらに内閣総理大臣の命を受けて我が国の外交・安保政策を推進すべく各国を訪問することもその任務の1つとして想定している。

ウ 事務局の設置

報告書は、国家安全保障会議の恒常的な事務局を設けることが、同会議を機動的かつ実質的な議論を行い得る場とするために不可欠なものと指摘し、その組織は、専任職員が10

~20名程度の「効率的で簡素なもの」とすることとした。事務局員には自衛官の積極的活用や民間専門家及び研究者の登用を可能とすべきとし、中核メンバーは特別職の身分とすることとされた。そして事務局長は補佐官と兼任可能であるが、兼任しない場合には双方は緊密な連携を図ること、国家安全保障会議へ常時出席し、議長の指示の下、会議に関する必要な業務を行うこととされた。

エ 情報部門との接続

報告書は、「国家安全保障に関する機能を強化する上で、情報部門の強化及び政策部門と情報部門との接続は不可欠」との認識に立ち、内閣情報官等の情報当局者は国家安全保障会議に対し必要かつ適切な情報を常時提供することや補佐官及び事務局長は定期的に内閣情報官等のブリーフを受け、内閣総理大臣へのブリーフにも同席することが望ましい旨記されている。

3 報告書の本改正案への反映

(1) 「司令塔の機能・役割」の観点

報告書における「司令塔の機能・役割」は、本改正案には「諮問事項」として反映された(第2条第1項)。同法案は、国家安全保障会議への諮問事項として、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針のほか、内閣総理大臣が必要と認める、国家安全保障に関する外交・防衛政策に関する重要事項、重大緊急事態への対処に関する事項、その他国家安全保障に関する事項を挙げている。

なお、本改正案では、これまでの安全保障会議の諮問事項は国家安全保障会議への諮問が必須とされている(第2条第2項)。

(2) 「司令塔の仕組み」の観点

ア 国家安全保障会議の組織

報告書における「司令塔の仕組み」のうち、議長は内閣総理大臣とすること(第4条第1

⁸ なお、構成員以外の閣僚も必要に応じ参加することが可能であるとしたほか、安全保障会議の諮問事項を審議する場合は現行の安全保障会議のメンバー(内閣総理大臣を含め9大臣)で審議するものとした(「報告書」4頁)。

⁹ 内閣法上、総理大臣補佐官は5人まで任命可能である(第19条)。

項) 議員は外務大臣、防衛大臣、内閣官房長官を原則とするが、これまで安全保障会議に諮問していた事項についての議員は従来どおり9大臣¹⁰とされ、安全保障会議の機能を吸収して会議を設置するという報告書の内容を忠実に反映している。

イ 補佐官の地位及び役割

他方、補佐官の地位及び役割については、国家安全保障会議又はその専門会議¹¹への出席及び意見を述べるができる旨規定されるにとどまり(第9条第1項) 常設に関する規定もないため、他の総理大臣補佐官との差異¹²がほとんど認められない。また、国家安全保障会議への情報提供については、関係行政機関の長に対する資料提供の要求が可能とされるにとどまっている。

ウ 事務局の設置

事務局は会議の事務を処理するために設置され(第12条第1項) 事務局長その他所要の職員が置かれる(同条第2項) 事務局長は議長の命を受けて局務を掌理する(同条第4項) 一方、内閣官房長官は会議の事務を統括し、職員の服務を統督する(同条第7項) こととされており、内閣官房を統括している同長官が会議の事務について関与することを法的に示している。

4 報告書と本改正案の共通点及び相違点

以上の対比から、まず報告書と本改正案との間に4つの共通点を見出すことができる。第1は、国家安全保障に関する外交・防衛

政策に関する重要事項、重大緊急事態への対処に関する事項、その他国家安全保障に関する事項について審議する場が必要であるとの認識、第2は、その審議は、内閣総理大臣及び少数の閣僚に限定すべきという発想、第3は、補佐官の活用、第4は、会議体を支える事務局の創設の必要性である。これらの点が、報告書と本改正案で共有されていることは、報告書が目指した外交・安全保障の国家戦略を政治主導により迅速に決定するため、内閣総理大臣を中心とする官邸がリーダーシップを発揮すべきという基本的認識が、本改正案でも共有されていることを示すものである。

一方、本改正案では報告書に盛り込まれた内容がすべて法文化されているわけではない。特に、補佐官の常設化が明記されなかったこと、同補佐官の役割が会議等に出席し、議長の許可を受けて意見を述べることに限定されたこと、情報提供についても、関係行政機関の長に対する資料提供の要求が可能とされるにとどまったことは、報告書の内容から後退した印象を与え得る¹³。

5 小括

本章で考察したように、本改正案の内容は、安倍総理が所信表明演説で言及したとおり「外交と安全保障の国家戦略」について、内閣総理大臣及び少数の閣僚によって「迅速に決定する」ための仕組みとして国家安全保障会議を新設すること、同会議を支える仕組みとして同会議への補佐官の出席を認めること、

¹⁰ 内閣総理大臣、外務大臣、防衛大臣、内閣官房長官のほか、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、国家公安委員会委員長である。

¹¹ 報告書では、「資源・エネルギー、海外経済協力、経済外交などについて専門の見地から議論を深めるため、議長が必要と認める場合は、閣僚級その他の専門会議を設けることができること」とされた。

¹² 総理大臣補佐官の役割については内閣法第19条第2項に「内閣総理大臣補佐官は、内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する」と規定されている。

¹³ これとは別に、報告書と本改正案に共通する問題として、緊急時など迅速な意思決定が要求される場面では、できるだけ少数で案件を決するシステムが必要であるにもかかわらず、国家安全保障会議では、そのような場面にむしろ多くの議員の招集が必要とされている点を挙げることができる。これは発想が安全保障会議の機能を吸収した上での新たな会議体設置であるためと推察できるが、そもそも内閣の最終的な意思決定は閣議で決しなければならないとの基本原則もある。これらとの関連で、国家の緊急時における意思決定手続の在り方も今後の課題となり得よう。

また、同会議の事務を専門的に処理するため新たに事務局を設置する等であった。つまり、本改正案の目指す方向は、外交と安全保障の国家戦略の審議のため、総理と少数の閣僚による政治のリーダーシップにより迅速に決定する仕組みを確立することであったと評価できる。

では、本改正案が戦後の行政改革の中で特に「内閣機能の強化」を掲げたいわゆる中曽根行革と橋本行革の基本姿勢とどのような関係にあるか比較するため、 章で中曽根行革を、 章で橋本行革を考察する。

行政改革審議会と安全保障会議の創設

1 中曽根行革と安全保障会議設置提言に至るまでの経緯¹⁴

(1) 第2次臨時行政調査会

鈴木内閣時代の1981年3月に発足した第2次臨時行政調査会(以下「第2次臨調」という。)は、5次にわたり答申を政府に提出した。当時、行政改革を進める観点として、変化への対応、総合性の確保、簡素化・効率化、信頼性の確保の4点が掲げられていたが、そのうちの「総合性の確保」の観点を具体化するため、第3次答申では行政の総合調整機能の強化について提言が行われた。

具体的には、内閣機能の強化、総合管理機能の強化、総合企画機能の強化に係る提言が行われており、内閣機能の強化については、

内閣総理大臣に対する補佐・助言機能の強化、内閣の総合調整機能の強化、内閣官房の充実強化などの点に触れられた。また、総合企画機能の強化については、対外政策に

係る行政体制の改善や国防会議¹⁵の機能の活性化が指摘された。特に国防会議については、「文民統制の確保、国防に関する諸方策の総合調整を図るため¹⁶」に閣議のほか、国防会議が設けられているが、「必ずしもその機能を適切に発揮しているとはいえない¹⁷」と指摘し、同会議の活性化のために「定例的に会議を開催するほか、随時国防政策にかかわる諸問題を検討する¹⁸」ことなどを例示した。

さらに国防会議事務局について、「関係省庁からの人材の提供(兼務制度の活用を含む。)による人的構成の質的充実、関係重要施策に関する情報の収集・分析能力の強化、防衛に関する調査研究機能の充実等を図り、これに基づき、国防会議事務局長は、内閣総理大臣及び国防会議の議員に対して、関係重要情報の総合分析結果、その他防衛関係事項について随時報告等を行う¹⁹」ことを提言した。

(2) 臨時行政改革推進審議会答申

1982年11月、行政改革の推進を重要政策課題の一つに掲げた第1次中曽根内閣が発足し、1983年6月、第2次臨調答申の実現推進と具体化を任務とする臨時行政改革推進審議会(以下「行革審」という。)が設置された。行革審では約2年間議論が行われた後、1985年7月22日に内閣レベルの総合調整機能強化等を内容とする「行政改革の推進方策に関する答申」を中曽根総理に提出した。

同答申は、近年、とりわけ総合調整の必要

¹⁴ 本節の記述内容については、八木俊道「行政機構管理と総合調整機能の整備」『季刊行政管理研究 35号』行政管理研究センター(1986.9)並びに田中一昭『行政改革(新版)』ぎょうせい(2006)10-11頁及び383-385頁を参考にした。

¹⁵ 国防会議は、自衛隊発足直後から1986年6月30日まで内閣に置かれた機関であり、総理大臣を議長とし、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官、経済企画庁長官等を議員として構成されていた。その役割は、国防の基本方針、防衛計画の大綱、防衛計画に関連する産業等の調整計画の大綱、防衛出動の可否、その他総理大臣が必要と認める重要事項の5項目が審議事項とされていた。

¹⁶ 臨時行政調査会『行政改革に関する第3次答申(基本答申)』(1982.7.30)45頁。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 同上。

性が増大した理由として、国際的相互依存関係の進化による対外関係と国内行政との結びつきの多様化・緊密化、我が国の国際的役割の増大と我が国周辺の国際政治面での重要化等による緊急対処が必要な重大事態が発生する可能性の潜在的高まりの2点を挙げた。そして、対外政策や緊急事態への的確・機敏な対応の重要性を述べつつ、緊急事態や内政と深く結びついた対外関係の処理は関連する行政分野が多岐にわたり、その総合調整は必ずしも容易ではないため、総合調整機能強化は喫緊の課題であると指摘した²⁰。

そこで、対外政策の総合的実施体制の整備については、内閣総理大臣主導の関係閣僚等による会議の機動的開催、対外政策調整の担当責任者を長とする、幹部職員に優秀な人材を配した外政調整室（仮称）の設置による内閣官房の体制強化等による総合的な対処体制の確立を提言した²¹。また、緊急事態の対処体制の確立については、国防会議の機能活性化及び重大緊急事態への対処体制整備等の推進を目的とした安全保障会議（仮称）²²の設置、国防に関する重要事項及び緊急事態対処に関する総合調整を行うため、安全保

障室（仮称）の内閣官房への設置による緊急事態対処に関する体制の強化等を提言した²³。

そして、安全保障会議設置の意義について、「国防に関する重要事項と重大緊急事態への対処を統一的に扱うことにより、情報の収集・分析機能の充実等が図られ、国防会議の機能が活性化し、有事に対する適切なシビリアン・コントロールを確保することができる²⁴」とした。

2 政府の対応

政府は、行革審の答申を踏まえ、1985年12月28日に「昭和61年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」を閣議決定するなどの対応を行い、まず、法律措置によって対処すべき事項である安全保障会議の設置から着手することとし、1986年2月4日、安全保障会議設置法案を国会に提出した。同法案は、同年5月22日に成立し、7月1日より施行された²⁵。

また、安全保障会議の設置と同時に内閣官房の組織改編が行われ、内閣参事官室、内閣内政審議室、内閣外政審議室、内閣安全保障室、内閣広報官室、内閣情報調査室の5室体制に改められた²⁶。このうち、内閣安全保障

²⁰ 臨時行政改革推進審議会編『行革推進提言』創真（1985.10）10-11頁。

²¹ 同上12-13頁。

²² 行革審答申における安全保障会議の構想の骨子は次のとおり。

国防会議の所掌事務を継承する。

国防会議の国防に関する事項に係る任務のほか、重大緊急事態に関する次の重要事項について平常時から調査審議し、必要に応じ内閣総理大臣に対して意見を述べる任務を有する機関とする。

ア 重大緊急事態対処の基本方針

イ 情勢分析及び重大緊急事態の想定

ウ 重大緊急事態に対処する政府部内の情報連絡、意思決定の仕組み等に関するマニュアル

エ その他国家の安全に係る重要事項

緊急事態発生の際の対処は、その態様に応じ可能な限り、既存の法制あるいはマニュアルに従って行うが、内閣総理大臣は、重大緊急事態が発生し、かつ、必要があると認められた場合には、安全保障会議を招集して、対処措置等を同会議に諮る。

内閣総理大臣を議長とし、外務大臣、大蔵大臣、内閣官房長官、国家公安委員長等をもって構成する。

議長が必要と認められた場合には、構成員以外の閣僚等も出席し、審議に参加することを可能にする。

²³ 臨時行政改革推進審議会編・前掲注20 14-16頁。

²⁴ 同上15-16頁。

²⁵ 設置当初における安全保障会議の任務は、「国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対応に関する重要事項の審議」（第1条）とされ、現在も同様である。

諮問事項は、国防の基本方針、防衛計画の大綱、

の計画に関連する産業等の調整計画、防衛出動の可否のほか、内閣総理大臣が必要と認める国防に関する重要事項が必須諮問事項とされ、国防会議の諮問事項を承継している（第2条第1項）。このほか、重大緊急事態への対処措置について、内閣総理大臣は必要に応じて同会議に諮るものとされた（同条第2項）。さらに、同会議は、国防及び重大緊急事態への対処に関する重要事項につき、必要に応じ内閣総理大臣に対して意見を述べることもとされた（同条第3項）。

会議の構成は、内閣総理大臣を議長とし、議員として外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官、経済企画庁長官のほか、国防会議では閣議決定により議員とされていた内閣官房長官及び国家公安委員長を議員として法律上明記した。

²⁶ 従来は内閣参事官室、内閣審議室、内閣広報室及び内閣調査室の4室があった。

室は、旧国防会議事務局の事務のほか、主として国の安全に関する事項に係る重要事項に関する総合調整等を担うこととなった。

3 小括

第2次臨調や行革審における答申では、内閣機能の強化について、内閣総理大臣個人のリーダーシップを強化するための方策を講ずるよりも内閣レベルにおける総合調整機能を強化することを主眼とした。これを踏まえ、防衛分野では、国防会議の活性化及び同会議事務局の充実強化を主な内容とした第2次臨調の提言、あるいは安全保障会議の設置及び内閣官房の機能強化を軸とした行革審の提言がなされたのである。

このような答申を出すに至った背景について答申の中では具体的には触れていないが、答申が検討・発出された時期とほぼ重なる1970年代後半から1980年代前半にかけて、我が国はミグ25事件(1976年9月)、ダッカにおける日航機ハイジャック事件(1977年9月)、大韓航空機撃墜事件(1983年9月)のような我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれのある事態²⁷に直面した。このような事態に対処した政府関係者の間では、政府の総合調整や対処方針の決定を担う組織がない、あるいは弱体であると認識された²⁸。これらの答申もそのような認識を前提としたものと推察される²⁹。

²⁷ 安全保障会議設置法における重大緊急事態の例として、政府はこれらの事件を挙げている(第104回国会衆議院本会議録第13号8頁(昭61.3.25)中曽根総理大臣答弁等)

²⁸ 政府は、安全保障会議設置法案を提出した背景に係る答申の中で、「国の安全あるいは国民の安全について重大な脅威となるような事態」に対処するための仕組みが「行政組織上の大きな欠陥」としてあり、そのような仕組みを政府の中に作る必要があった旨述べている(第104回国会衆議院内閣委員会議録14号2頁(昭61.4.22)後藤田国務大臣答弁)

²⁹ 行革審の「行政改革の推進方策に関する答申」の中には、緊急事態の対処体制の確立について、「緊急事態には、…(略)…さらに、領空・領海侵犯や他国による航空機撃墜、政治的意図を持ったテロ・ハイジャック事件、騒擾事件等

そして、中曽根行革により、行革審の答申を踏襲した形で安全保障会議及び内閣安全保障室が設置されたが、これにより、我が国の安全保障に関する内閣レベルでの補佐機構の設置目的及び体制が自衛隊の文民統制に資することを主としていた国防会議の頃から変化し、文民統制だけでなく総合調整や対処方針の決定といった、いわば「司令塔」的要素を含んだものになり得る素地が作られたことを意味するものであったと言えよう。

行政改革会議と安全保障会議との関係

1 橋本行革の経緯と内閣機能の強化

(1) 行政改革会議の設置と最終報告の提出

1996年11月7日に発足した第2次橋本内閣は、同月21日に行政改革会議を設置し、その会長に橋本総理自ら就任した。同月28日に開催された第1回会議において、会長である橋本総理から、21世紀における国家機能の在り方、それを踏まえた中央省庁の再編の在り方、官邸の機能強化のための具体的方策に絞って議論することが提案され、これらの事項について会議発足後1年以内に「成案」を得ることとされ³⁰、同会議は、翌1997年12月に「最終報告」を提出した。

(2) 「最終報告」における「内閣機能の強化」の位置付け

「最終報告」は、今日の行政改革の要諦を「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただし

が考えられる」との記述が見られる(臨時行政改革推進審議会編・前掲注20-14頁)。明示はされていないが、1980年代前半に提出された第2次臨調及び行革審の答申において内閣機能の強化の文脈で国防会議の拡充や安全保障会議及び内閣安全保障室の設置が謳われたのも、本文で述べた事態の発生とそれによって我が国の行政組織上の欠陥が明らかにされたことが背景にあると考えられる。

³⁰ 橋本総理発言「行政改革会議の発足に当たって(平成8年11月21日事務次官等会議)」行政改革会議事務局OB会編『行政改革会議活動記録 21世紀の日本の行政』行政管理研究センター(1998.10)1025頁。

い戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現すること」としている。

また、戦後型行政の問題点として、「各省庁の縦割り」と自らの所管領域には他省庁の口出しは許さないという専権的・領土不可侵的所掌システムによる全体調整機能の不全」等を指摘し、それを解決するため、総合性、戦略性の確保、機動性の重視、透明性の確保、効率性、簡素性の追求の4つの課題があることを提示した。

そして、「内閣機能の強化」に関しては、総合性、戦略性の確保の観点から、「官邸・内閣機能の思い切った強化を図る」ことを提言している。具体的には、「内閣が『国務を総理』する任務を十全に発揮し、現代国家の要請する機能を果たすために、内閣の『首長』たる内閣総理大臣が、その指導性を十分に発揮できるような仕組みを整える必要がある」として、合議体の「内閣」が、実質的な政策議論を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間システムの要として機能できるよう、「内閣」の機能強化が必要なこと、内閣が内閣総理大臣の政治の基本的方針を共有して国政に当たる存在であることを明らかにするための「内閣総理大臣の指導性」の明確化、以上2点の強化方策を実効あらしめるための「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制」の抜本的変革を提言している。つまり、「最終報告」のポイントは、内閣がトップダウン的な政策の形成・遂行の担い手になるよう「内閣」の機能強化をするため、内閣総理大臣の指導性を明確化するとともに、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制を抜本的に改革するということである。

(3) 政府の対応

以上の提言を受けて政府は、「中央省庁等改革基本法案」を作成し、国会に提出した。同法案は、1998年6月に成立した。さらに、翌1999年7月、同法律に基づく中央省庁等改革関連17法案が成立して、2001年1月から新しい行政体制がスタートした。

政府は、具体的に以下のような改革を行った。まず、内閣総理大臣のリーダーシップを強化するため、内閣法第4条を改正し、「内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」とし、内閣総理大臣の発議権を明確化した。また、内閣法第2条に、内閣の「首長」たる内閣総理大臣は「国会の指名に基づいて任命された」ことを明記し、その他の国務大臣一般には「内閣総理大臣により任命された」という文言を付け加えた。これにより、「内閣総理大臣の議会主義的基盤を再確認し、閣議での統率力の強化³¹⁾」を図った。

次に、内閣総理大臣の主導による国政運営の実現という観点から、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制」の強化も図られた。その内容は、内閣官房の強化と内閣府の創設から成っている。このうち内閣官房の強化については、中央省庁等改革基本法において、内閣の補助機関としてだけでなく、内閣の首長たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援して、国政上の企画・総合調整、情報収集、危機管理などの機能を担う機関として位置付けた。具体的には、内閣官房副長官の増員、内閣総理大臣補佐官の定数増、内閣官房副長官補・内閣広報官・内閣情報官の新設、内閣総理大臣秘書官の定数の弾力化が打ち出された。

³¹⁾ 下條芳明「現代行政国家の展開と内閣制度の問題点」『九州産業大学商経論叢第41巻第1号』(2000年)133頁。

2 橋本行革と安全保障会議の関係

上記のような改革が行われた橋本行革では、現行の安全保障会議の改革についても検討はなされていたが、結果的には、安全保障会議の機能や法制度の大きな変更は行われなかった³²。

報道によると、行政改革会議は、1997年7月21日、「現行の安全保障会議を改組し、内閣に米国の『国家安全保障会議』(NSC)をモデルとした『日本版NSC』を新設する方向で検討に入った³³」とされている。これは、阪神大震災などの緊急時に「関係省庁の調整に手間取り、迅速な決定ができなかったことの反省を踏まえたもの」とされている。また、同年8月19日に開かれた「第25回行政改革会議」において、ある委員から「エネルギーや食料問題などを含めて、総合的にこのようなものを考える『国家安全保障会議』を官邸につくること」が提案³⁴された。

しかし、最終的には、同年11月17日の「第37回行政改革会議」において、「国家安全保障会議構想」については、「現に安全保障会議もあり、必ずしも固執するものではない³⁵」との発言がなされ、それに関連して、「国家安全保障会議を設置せずとも、内閣官房が全体にパワーアップすることにより、現存する安全保障会議を弾力的に運用することが可能となるので、それで充分ではないか³⁶」等の意見が述べられ、最終的に、国家安全保障会議構想については、「最終報告」では「言及しな

い³⁷」こととなった。

このように橋本行革では、安全保障会議の改革に関し議論されたが、最終的には、内閣官房を改革することにより、安全保障会議の弾力的運用が可能となるとの認識から、会議体そのものの改革には至らなかった。このことは、中曽根行革により創設された安全保障会議が、法制度的には、内閣総理大臣の指導性を発揮する場として、既に確立されていたことを示唆するものと考えられる。

3 小括

以上のように、橋本行革では、いわゆる縦割り行政の弊害を取り除くため、内閣総理大臣の指導性が明確化されるとともに、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制を抜本改革する内閣機能の強化が実行された。一方、安全保障会議の改革について緊急時の対応や総合的戦略を考える場に変えるという議論はされたが、内閣官房を含む内閣機能の強化によって、現行の安全保障会議の弾力的運用が可能になるとの見通しから、それを改革するには及ばないという結論に達したと考えられる。

しかし、橋本行革が実現した2001年1月以降、安全保障会議が弾力的に運用されてきたかどうかについては疑問が残る³⁸。

一方、橋本行革で目指された内閣総理大臣の指導性の強化は、それ以降の安全保障会議の改革議論に大きな影響を与えたと考えられる。そこで、次章では、2001年以降の安全保障会議に関する改革議論について確認する。

³² ただし、安全保障会議の事務については、従来、内閣官房にある内閣安全保障危機管理室が行ってきたところであるが、橋本行革により内閣官房が再編されて同室が廃止されたため、その事務は、「内閣官房において処理し、命を受けて内閣官房副長官補が掌理」することに変更された。

³³ 『産経新聞』(1997.7.22)

³⁴ 「第25回行政改革会議議事録概要」(集中審議第2日)事務局OB会編『活動記録』456-457頁。

³⁵ 「第37回行政改革会議議事録概要」(集中審議第1日)事務局OB会編『活動記録』861頁。

³⁶ 同上。

³⁷ 同上。

³⁸ 例えば、2001年4月から2004年1月まで内閣官房副長官補を勤めた大森敬治氏は、退任後のインタビューで、安全保障会議の役割を、特に2001年の前・後に分けず「主に防衛予算や主要装備の導入について審議するのが中心的な仕事」と発言している。この発言は、安全保障会議の運用について、2001年の前後に大きな変化がないことが推測されるものである。(「今こそ日本版NSCを」『論座第120号』(2005.4)150-151頁)。

橋本行革以降における安全保障会議に関する改革の議論

1 「21世紀日本外交の基本戦略」(対外関係タスクフォース、2002年11月28日提出)
2002年11月28日、小泉総理の私的懇談会であった「対外関係タスクフォース³⁹」は、報告書「21世紀日本外交の基本戦略⁴⁰」(以下「基本戦略」という。)で、「外務省とは別の立場から国内の異なった政策要請も総合して長期的ビジョン」と意見を内閣総理大臣に提示していくために「『外交安全保障戦略会議(仮称)』を、権威ある形で創設すること⁴¹」を提言した。

基本戦略における同戦略会議の主な内容は、会合は保秘義務を課された有識者によって構成され、内閣官房に事務局を持ち、関係閣僚とも随時懇談をもちながら、内閣総理大臣に中長期の外交指針を建言していくものとされている。

この提言は、米国のNSCを念頭に研究されたもの⁴²で、基本戦略における同戦略会議は、現行の安全保障会議の在り方を直接変更するものではなかったが、外務省だけでなく、他の立場からの意見を、「官邸によって総合的に調整」していくという発想自体は、橋本行革が目指した「内閣機能の強化」と通ずるものがある。

³⁹ 「対外関係タスクフォース」は、2001年9月21日、小泉内閣総理大臣の私的懇談会として設置された。メンバーは、岡本行夫内閣官房参与、小此木政夫慶応義塾大学教授、北岡伸一東京大学教授、田波耕治国際協力銀行副総裁、谷野作太郎前中国大使、張富士夫トヨタ自動車社長、西原正防衛大学校長、山内昌之東京大学教授、渡辺修ジェットロ理事長(肩書きは設立当時)。

⁴⁰ 「基本戦略」の本文は、官邸HP参照<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.pdf>>(2007.8.2アクセス)。

⁴¹ 「基本戦略」30頁。

⁴² 佐々淳行、西原正「日本版NSC構想」『Voice第347号』(2006.11)121頁。

2 2003年の安全保障会議設置法の改正

2003年の武力攻撃事態法⁴³の制定に伴い、安全保障会議設置法が改正された。これは、9・11米国同時多発テロや武装工作船など、我が国を取り巻く諸情勢の変化を踏まえ、国家の緊急事態の発生時において政府の重大な判断を行う際の安全保障会議の重要性にかんがみ、その機能の更なる強化が求められたためであった。このため、2003年6月に、国家の緊急事態の発生時には国家としての事態の評価、対処方針の策定等について、また、平素は種々の事態への対処について総合的に審議するなど、安全保障会議が国家の緊急事態対処に関する枢要な役割を担うことができるようにその機能が強化された⁴⁴。

この法改正により、「緊急事態への対処がスムーズになった⁴⁵」と評価されている。

3 「『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書」(安全保障と防衛力に関する懇談会、2004年10月4日)

「安全保障と防衛力に関する懇談会⁴⁶」(座長：荒木浩東京電力顧問 以下「荒木懇談会」)

⁴³ 武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(平成15年法律第79号)

⁴⁴ 具体的には、内閣総理大臣の諮問事項に「武力攻撃事態等への対処に関する基本方針」と、これ以外で「内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項」が加えられたこと、安全保障会議の議員を緊急事態対処に関係の深い国務大臣としたこと、安全保障会議の審議を迅速・的確に実施するために必要な事項を調査分析し、その結果を会議に進言する事態対処専門委員会を設置したこと等の3点であった。田村重信他著編『防衛法制の解説』内外出版(2006年9月)64頁及び317-319頁。

⁴⁵ 本田優『日本に国家戦略はあるか』朝日新聞社(2007.7)172頁。本田は、1998年と2006年の北朝鮮によるミサイル発射に対する政府内の動き、特にミサイル発射から安全保障会議が開かれるまでの時間を比較して、その違いを明らかにしている。

⁴⁶ 荒木懇談会のメンバーは、荒木浩東京電力顧問、張富士夫トヨタ自動車社長、五百旗頭真神戸大学法学部教授、佐藤謙都市基盤整備公団副総裁(元防衛事務次官)、田中明彦東京大学東洋文化研究所教授、西元徹也日本地雷処理を支援する会会長(元防衛庁統合幕僚会議議長) 樋渡由美上智大学外国語学部教授、古川貞二郎前内閣官房副長官、柳井俊二中央大学法学部教授(前駐米大使)、山崎正和東亜大学学長(肩書きは設立当時)。

という。)は、「我が国の安全保障と防衛力の在り方について、幅広い視点から、総合的な検討を行う」ため、有識者の意見を求めることを目的として、2004年4月に設置された総理の私的諮問機関で、同年10月4日に、『『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書⁴⁷』（以下「懇談会報告書」という。）を小泉総理に対し提出している⁴⁸。

荒木懇談会はこの懇談会報告書の中で、安全保障会議の機能の抜本的強化を提言している。懇談会報告書は、「安全保障会議の機能」を、「総合的安全保障戦略実施の中核組織として」、「抜本的に強化しなければならない」とし、平素から会議のコアメンバーの閣僚による情報伝達のための訓練や分析のための会合の頻繁な開催に努めること、安全保障会議を国家の安全保障戦略を閣僚間で密度高く議論する場として活用すること、内閣官房のスタッフの強化を図ること、部内外の専門家による政策研究の場を設けるべきことなどを指摘している。

これらの提言の内容は、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」が提出した「報告書」の内容と、大枠で一致するものと評価できる⁴⁹。

終 章

1 1980年代以降の内閣機能の強化と安全保障会議

(1) 2つの内閣機能の強化の特徴

1980年代に行われた中曽根行革と、1990年代に行われた橋本行革は、共に内閣機能の

強化の一環として官邸機能の強化を推進したが、両者には違いも存在する。

中曽根行革における内閣機能の強化は、内閣レベルにおける総合調整機能の強化を主眼とするものであった。

一方、橋本行革は、内閣の総合調整機能の強化とともに内閣総理大臣のリーダーシップの確立に着目して進められた。橋本行革では、法制度面での改革により、内閣総理大臣の指導力、影響力を明確化したことが大きな特徴である。

(2) 2つの内閣機能の強化と安全保障会議

他方、両者の内閣機能の強化と安全保障会議との関係を見ると、中曽根行革では、1970年代後半から1980年代前半に、我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれのある事態に直面した際、それに対処するための総合調整や対処方針の決定を担う組織がない、又は弱体であるという教訓から、自衛隊の文民統制に資することを主としていた国防会議を改め、総合調整や対処方針の決定等の事項について答申できる諮問機関として安全保障会議を創設するに至った。

一方、橋本内閣時の行政改革会議では、内閣総理大臣のリーダーシップを発揮できるような場として、安全保障会議を改革することも議論されたが、最終的には、安全保障会議の制度を変更しなくとも、内閣の補佐機構である内閣官房が強化されることにより、弾力的運用が可能であり、それで十分との認識が共有された。その結果、安全保障会議に係る改革についての提言は行われなかった。

これらのことから、安全保障会議は、制度としては中曽根行革で創設された時点で橋本行革が目標とした内閣総理大臣のリーダーシップの確立を可能とするものであり、その時点で既に「官邸の司令塔機能の強化」に資するための土台が一応完成していたと言い得る

⁴⁷ 『懇談会報告書』の本文は、官邸HP参照<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/dai13/13siryou.pdf>> (2007.8.10 アクセス)。

⁴⁸ なお、政府は、この報告書の内容を踏まえ審議した結果、2004年12月に『防衛計画の大綱』を策定している。

⁴⁹ その要因の1つとして、荒木懇談会の有力メンバーであった柳井俊二元外務事務次官や佐藤謙元防衛事務次官が、官邸機能強化会議にも参加していたことが指摘されている。金子将史「官邸機能強化はどうあるべきか：いよいよ動き出した『日本版NSC』構想」『ワールド・インテリジェンス第5号』(『軍事研究』2007年3月号)98-99頁。

のではないかと考えられる。

(3) 官邸の司令塔機能強化に向けた安全保障 会議活用の際の留意点

一方、行政改革会議において「総理を中心とする官邸や内閣官房が強化されたことにより、安全保障会議の制度を変更しなくとも、弾力的運用が可能」との認識が委員の中で共有されたことは、留意すべき2つの点を示唆していると考えられる。第1は、安全保障会議が官邸の司令塔機能強化に資するためには、制度の整備よりもむしろ制度の運用においてその趣旨をどれだけ生かせるかにかかっていること、第2は、安全保障会議を「官邸の司令塔機能」を担う会議体として運用するには、会議体そのものを改革するよりも、その補佐機能を充実させることが重要なことである。しかしこれらの点は、橋本行革後に内閣総理大臣の指導性を担保する組織⁵⁰として「運用」されるはずであった安全保障会議について、抜本的な機能強化の必要性が荒木懇談会や官邸機能強化会議の報告書で指摘されたことからわかるように、実行には困難を伴うものであることが窺えるのである。

2 本改正案の位置付けと課題

(1) 位置付け

1980年代以降においてなされた2つの内閣機能強化の経緯の中に本改正案を位置付けると、本改正案は橋本行革が推進した内閣の総合調整機能の強化と内閣総理大臣のリーダーシップ確立の延長線上に位置付けられると言えよう。

ただし、本改正案の中で、国家安全保障戦略を迅速に決定するため、会議のメンバーを

内閣総理大臣と少人数の閣僚に絞り込んだ点等は、橋本行革における議論から直接導き出されるものではない。この特徴は、2004年に提出された荒木懇談会の懇談会報告書の影響が見られる。

(2) 課題

しかしながら、本改正案は、先述の留意点に関する示唆から見て、結果的に十分な役割を果たし得なかった安全保障会議と同様の「困難」が予想される。それは、本改正案が成立し施行された場合に、その細部は関係者の意識や運用方針に左右され得ること、そして、橋本行革において安全保障会議を補佐する内閣官房が強化されたにもかかわらず、同会議の運用が変化しなかったように、本改正案に事務局が創設されたとしても、国家安全保障会議の運用が、期待通りに行われるとは限らないからである。

以上の点から、報告書の中で指摘されたような「幅広い外交・安全保障上の課題について総合的・戦略的に政策を企画立案する体制が構築されていない」現状を改善するためには、国家安全保障会議の運用に携わる関係者、すなわち内閣総理大臣等の国家安全保障会議のメンバー、そして同会議の補佐機構である事務局メンバーが、報告書及び本改正案の趣旨を体し、国家安全保障会議が機能するよう運用していくほかないと考えられる。

⁵⁰ 経済・財政の分野では、内閣府の中に「経済財政諮問会議」がある。この経済財政諮問会議が、小泉内閣において、総理のリーダーシップを発揮する道具として大いに利用されてきたことは、記憶に新しい。



研究

- 経済成長戦略の意義と実現プロセスに関する一考察 87
— 持続可能な経済成長の実現に向けて —

- 米国議会に関する制度紹介 154
— 情報公開、議員の地位及び議員スタッフについて —

経済成長戦略の意義と実現プロセスに関する一考察

- 持続可能な経済成長の実現に向けて -

衆議院調査局
経済・財政・金融研究グループ

要 旨

人口減少、経済のグローバル化といった構造変化が進んでいる。政府は、構造改革を推進する中で、イノベーションによる生産性向上を図り、競争力の維持と財政再建を併せて達成しようとする。しかし、最近、格差の拡大など改革の「影」への批判が高まっており、持続可能な経済成長を実現するためには、生産性の向上に当たり、効率追求のみに依存するのではなく、成果の質の向上と裾野の拡大をも目指す、調和のとれたポリシーミックスの導入が求められよう。

- ・2002年以降の経済成長を成長会計により分析すると、労働投入、資本投入及び生産性といった成長要因のうち資本及び生産性指標の寄与が高くなっている。また、2009年までを予測すれば、労働部門の改善も見込まれるが、長期にわたる成長持続のためには、生産性をはじめバランスの取れた寄与が続くことが不可欠である。

- ・経済成長の原動力となるイノベーションを実現する上で、大学・企業等の研究開発による長期にわたる技術革新の連続が期待されている。この技術革新を後押しするため、政府においては、投資をはじめ基礎研究への重点シフトが望ましく、加えて中小企業を含めた裾野の広い研究開発の促進、新たな知の創出につながる研究人材の交流を進めていく必要がある。

- ・我が国サービス産業の生産性向上のためには、これまで他業種で主として行われてきたコストダウンではなく、市場の拡大・付加価値の増大によってそれが実現されるよう、サービスの質の適正な評価、高質なサービスを提供できる能力の涵養等の面で官民一体となって環境整備を図るべきである。

- ・日本型雇用慣行は、経済社会の変化を受けて変容しつつある。その中で、(労働)生産性を上げ成長していくためには、全体的な所得の向上も必要であり、積極的雇用政策等を通じて経済社会情勢に最も適した雇用システムを柔軟に導入できる態勢構築がカギとなる。

- ・規制改革が本格的に動き始めてから10年余りの間、一定の経済的成果をあげたとされるが、課題も浮き彫りになった。例えば雇用・労働分野では、多くの業種で生産性の上昇をもたらしたものの、非正規雇用者の増加や所得の格差拡大の要因となるなど、負の効果をももたらした。今後は、ミスマッチの解消等、現状と今後の見通しを踏まえた適時適切な施策を併せて講じていく必要がある。また、タクシー事業では、規制改革が生産性の向上に必ずしも結びついていない可能性がある。生産性の向上を実現するためにも、規制改革の負の影響に対処するためにも、事業特性に応じた対応が求められる。

はじめに

人口減少の現実化、経済・社会のグローバル化等大きな構造変化が進行している。そうした中、将来においても経済の安定的成長を確保するためには、長期的視野に立った抜本的な改革プログラムが必要となる。経済の回復基調が続く今こそ将来を見据えた政策遂行のチャンスでもあると認識されている。

政府は、近年「構造改革路線」を推進し一定の成果をあげてきたとし、更に改革の先に明るい見通しを示す必要性も意識して、本年春には「経済成長戦略」を打ち出した。すなわち、イノベーションの実現を基本目標として、欧米に比較して伸びが低いとされる一人一人の「生産性」の上昇を達成し競争力の維持強化を図るとともに、中小企業政策や労働政策などにより幅広く成果の浸透を図ることによって成長力の「底上げ」をもたらし、全体として経済規模拡大の加速と、その実現を通じた財政の再建への道筋の確立を目指している。

他方、金融機関の不良債権処理に目途が立ち、企業収益も5年余りも増益を続け、雇用環境も全体として改善を見せるなど、経済の回復が長期に継続しているにもかかわらず、家計部門は低迷から脱却できないことなどから、一般に回復の実感はないとされる。しかも、最近、世界経済にも米国のサブプライムローン問題を発した混乱が波及しつつあり、また原油価格の高騰も続いて、先行きの不確実性が増してきていることも懸念される。その間、国内では、構造改革に付随する負の影響として、地域間、企業規模間、雇用者間の格差定着・拡大の問題あるいは安全・安心への懸念の広がりといった問題が顕在化し、それらへの早急な対処が強く求められるようになりつつある。さらに翻って改革の効果や在り方そのもの見直しの議論も見られるところであり、このことは、短期的な社会問題への対応の必要性に加えて、「小さ

な政府」の形をめぐって経済理論に関する論争が起こるなど、路線選択の議論をも生ぜしめている。

そこで、今後、中長期にわたる「持続的な経済成長」を目標とし、持続可能な経済（社会）構造を実現するためには、成長の決め手である生産性を持続的に向上させるうえで個別分野の特性に応じた具体的な方策の検討が必要と考えられる。その際、最近の動向を考慮すれば、「改革の影」とされる諸問題への対処を視野に入れつつ、付加価値の更なる向上と裾野の拡大をも目指した、ポリシーミックスの導入を検討すべきではないだろうか。そのために官民の役割分担を改めて検討すべき分野もあり得であろう。なお、関連する分野は、農業、公共事業の在り方等極めて広範にわたるが、ここでは議論の俎上に上ることの多い、成長の基盤形成と成果に関する論点が重要であると思われることから、これらに絞って検討を進めるものとした。

こうした観点から、本稿では、生産性（いわゆる全要素生産性（TFP））上昇が果たす役割を明らかにしつつ、最近の景気回復期の実績を踏まえ、その伸びと経済成長との関係を描くよう努めた。続いて個別分野の特性に照らし生産性の上昇に貢献する処方箋を明らかにするため、研究開発、サービス業及び雇用システムを取り上げるとともに、生産性向上に密接に関連するものの負の影響も指摘される規制改革の事例の実態を詳細に検証している。¹

¹ なお、喫緊の課題である財政再建への道筋、特に2010年代初頭を目指すプライマリーバランス達成後の実現可能性についても重要な論点であるが、近時若干想定外の税収未達の状況も見られるところであり、「一体改革」の事実上の発射台である来年度予算編成及び税制改正をめぐる議論を踏まえて更に分析・検討を進めるものとする。

経済成長における生産性の位置付け
- 成長会計を用いた要因分析 -

政府は、成長力強化と財政健全化を車の両輪として一体的に改革を進めていく方針である。その代表的な数値目標として、労働生産性（1人当たり時間当たりの生産性）の伸び率を50%高め²、経済成長を持続させることを目指している。

近年、「成長会計」という言葉を耳にする機会が増えてきている。「成長会計」とは、経済成長の内訳に注目して成長の要因を明らかにするために考え出されたものである。一般的に、経済成長の要因は、資本、労働の投入と技術効率の改善に分けられる。後者の技術効率の改善が、TFP(全要素生産性: Total Factor Productivity)と呼ばれるもので、生産性を表わす指標とされている³。

経済成長の要因分解は、自動車の燃費に例えると分かりやすい。自動車に燃料であるガソリンを抽入することが、資本や労働投入に当たり、実際に何キロ走行したのかが経済成長、そして燃費効率がTFPに該当する。同じガソリンの抽入量（資本や労働の投入量）でも、燃費効率（生産性）が高ければ、より長距離走行（高い経済成長）が可能となる。

生産性については、様々な分析が行われているが、代表的なプロジェクトとして、独立行政法人経済産業研究所の「産業・企業生産性」プロジェクトにおいて、日本産業生産性データベース（Japan Industrial Productivity Database = JIPデータベース）が作成されている。しかし、最新のバージョンであるJIP2006は、最大でも2002

年までしか更新されておらず、2002年から続く今回の景気回復期における最初の1年間しか反映されていない。そこで本節では、2002年までのデータについては基本的にJIPデータを使用し、2003年以降についてはJIPと同様に、資本部門、労働部門、TFP成長率の計測につき独自の視点から推計⁴することで、直近の動向及び1970年代からの我が国経済の成長会計を考察した。本節は、現在も続く息の長い経済成長の要因分析をすることにより、労働、資本、生産性のうちどこかに偏りはなく、足りない部分は何かなど、今後も経済成長を続けるためには、何が必要かを議論する材料とすることを目的としている。

なお、JIPデータベースでは、108部門の産業に分類し詳細に分析しているが、ここでは便宜上製造業、非製造業⁵の2分類とした。

1 資本部門

資本部門においては、資本ストック、資本サービス、資本の質、資本稼働率の4つの指標を推計する。

JIPデータでは、資本を構成する資本財を39分類し、それぞれの投資系列を作成することにより詳細な分析を行っているが、本節では資本財の分類はSNAに合わせて無形固定資産（受注ソフトウェア）と有形固定資産の2つに分類した。

の資本ストックは、新規設備投資と前年の生産のための資本から減価償却部分を除いたもので当該年における生産を行うための資本を表わすものである。資本ストックの増加は、経済成長にとってプラスの寄与となる。

² 労働生産性の伸び率の過去10年間（平成8～17年度）の平均は1.6%で、これが平成23年度に2.4%になることを目指す。

³ 厳密には、経済成長要因のうち資本及び労働投入で説明できない残差で、ソロー残差(Solow residual)と呼ばれる。

⁴ 推計の際、様々な計算を行っているが、推計手法については、JIPデータベース2006の解説を参照。JIPと大きく異なる点については、紙面の許す限り補論にて記載する。

⁵ マクロベースから製造業を除いたものと定義

の資本サービスは、 で求めた資本ストックにおいて、資本財によって、実際に生産への寄与が異なる点を考慮し、各資本財の限界生産力（=資本コストと仮定）を使用し、資本ストックのうち実際に生産へ寄与する資本を表わしたものである。 の資本の質は、 の資本サービス投入伸び率と の資本ストック伸び率との差分である。資本の質の伸び率が高いと実際の資本ストックの伸びよりも生産への寄与が高い資本サービス投入がされたこととなる。したがって、資本の質は、資本の生産性を表わす指標である。最後に の資本稼働率は、景気循環による需要変動に対応し、資本の遊休を表わす指標である。資本稼働率の上昇は、生産活動の活発化を示し、経済成長にとってプラスの寄与となる。

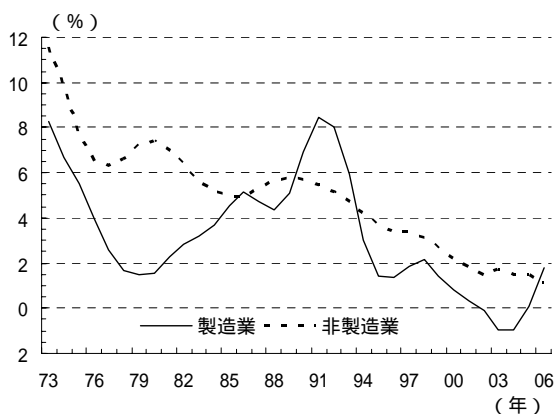
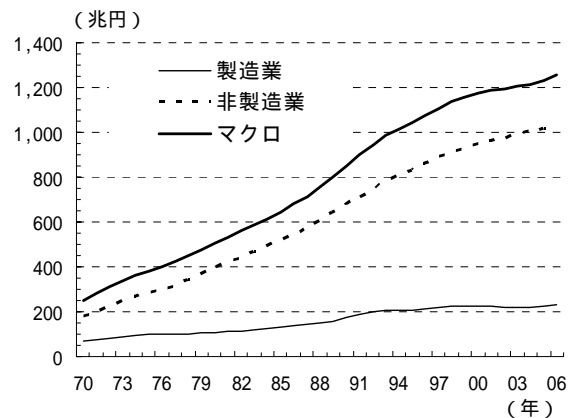
(1) 資本ストック

実質資本ストックの推計は、 ベンチマーク資本ストックの作成、 資本財別の固定基準年方式の民間企業資本ストック⁶を連鎖方式化する⁷、 各資本財の償却率を推計し減価償却を計算、 その他、統計上の不連続性の各種調整 の手順により行った（詳しい算出方法については、補論A参照）。

(図 - 1) は、推計された実質資本ストックの推移で、実質資本ストックは順調に伸びていることが分かる。1970年には、製造業が70兆円、非製造業が180兆円、マクロベースが250兆円程度であった。しかし、2006年では、製造業が229兆円（3.25倍）、非製造業が1,033兆円（5.75倍）、マクロベースで

1,253兆円（5.01倍）となっており、製造業に比べ非製造業の伸びが大きかったことがわかる。伸び率の推移を見ると、非製造業に比べ製造業の変動が大きく、バブル期にかけて資本ストックの伸びが上昇したが、バブル崩壊後に急激に伸びが低下している。製造業においては、2002、2003年にはマイナスを記録したものの、以降は回復の傾向を示している。トレンドとしては、両産業とも鈍化しているが、これは近年、IT化が進んだことにより商品サイクルの早い（償却率の高い）資本財が増えていることも一つの要因であろう。

(図 - 1) 産業別実質資本ストック(上段)及び伸び率の3期移動平均(下段)の推移⁸



(注) マクロベース及び非製造業は住宅を除く

⁶ 資本部門では、データ制約から公的部門は推計対象外として、資本投入の伸び率を計算した。すなわち、公的部門の伸び率は、民間部門の伸び率と等しいと仮定する。

⁷ 現在のGDP正式系列は、連鎖方式だが、民間企業資本ストックは、固定基準年方式の実質値のみ公表されている。固定基準年方式は、基準年から離れるに従って誤差（一般的に実質GDPの上方バイアス）を生じやすいため、残差であるTFPを過小に算出してしまふ。そのためここでは、連鎖方式への変換を行うこととした。

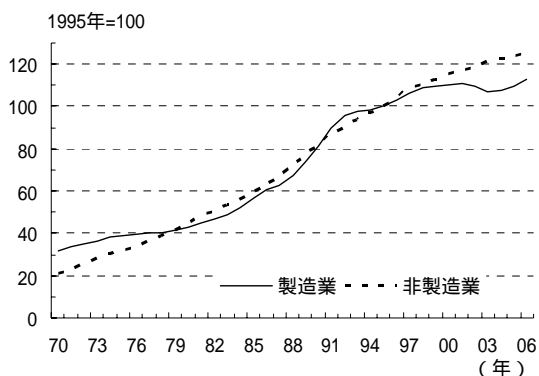
⁸ 本節においては、筆者推計の数字及びJIPデータ、その他各種統計を使用しているため、出所は参考文献を参照していただきたい。

(2) 資本サービス投入及び資本の質

資本の生産への寄与を考える際に、資本財によって限界生産力が異なると考えられるため、複数資本財を考慮した資本投入を推計する際には、資本財別の限界生産力が必要となる⁹。本節では、J I Pデータベースの考え方に従い、限界生産力は、資本コスト¹⁰に等しいという仮定の下で、各資産を資本サービス価額（資本コスト×資本ストック量）でウェイト付けして集計したディビジア指数を資本サービス投入指数と考えた。ディビジア指数は、一般的に経済理論において指数化の方法として多用されているものである。（詳しい算出方法は補論B参照）

（図 - 2）は、推計された資本サービス投入の推移である。過去に比べると、伸び率の鈍化傾向が見られるものの、指数自体は右上がり続けている。また、特に近年においては、資本ストックのグラフと非常に似た形状をしている¹¹。

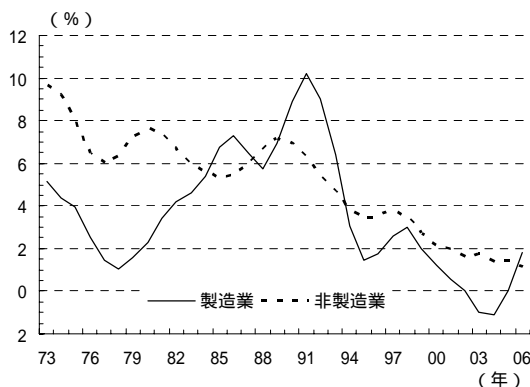
（図 - 2）産業別資本サービス投入指数（上段）及び伸び率の3期移動平均（下段）の推移



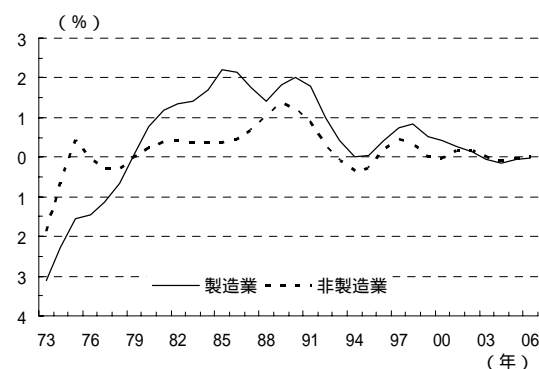
⁹ このような指摘は、野村浩二「資本の測定 日本経済の資本深化と生産性」慶応義塾大学出版会（2004）、宮川努「生産性の経済学 - 我々の理解はどこまで進んだか - 」、『日本銀行ワーキングペーパーシリーズ』（2006）を参照

¹⁰ J I Pデータにおいては、償却に伴う節税分を考慮しているが、ここでは考慮していない。

¹¹ J I Pデータと異なり、2種類の資本財での推計となっているため、資本の質が過小に評価されている可能性がある。



（図 - 3）産業別資本の質指数伸び率の3期移動平均の推移



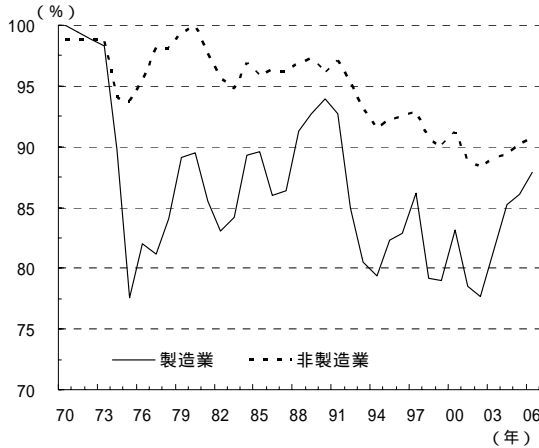
（図 - 3）の資本の質指数伸び率の動きをみると、70年代はマイナス圏内にあり、資本ストック投入に比して生産への寄与は小さくなく、資本の生産性が低下していた時代といえる。70年代末から80年代当初にはプラス圏に移り、バブル期までは質の伸びが上昇していた。その後、バブル崩壊とともに急激に資本の質の向上のペースは鈍り、一時持ち直したものの2000年代以降においては、ほぼゼロ近傍を推移している。また、80年代以降は、製造業に比べて非製造業の質の伸びは低いことがうかがえる。

(3) 資本稼働率

資本ストック投入は、過去の積上げであるため、短期間に投入量を調整することは困難である。需要が落ち込み生産量を調整する必要が生じた場合は、資本ストックの遊休によ

り調整するとの考え方から、資本がどの程度稼働しているのかを表わす、稼働率を資本項目として採用した¹²（詳しい算出方法は補論C参照）。

（図 - 4）産業別資本稼働率の推移



（図 - 4）は、算出された稼働率の推移である。製造業において、景気循環に沿った動きで推移しており、需要に併せて生産調整を行っていることが分かる。また、非製造業においては、基本的に労働集約型である、近年のIT化の進展による資本投入はあるもののIT資本財は、景気循環の影響をあまり受けないと想定されることから変動幅は製造業に比べ小さい。また、両産業ともバブル崩壊以降の下方トレンドを脱し、2002年以降に回復の兆しが見られ始めている。

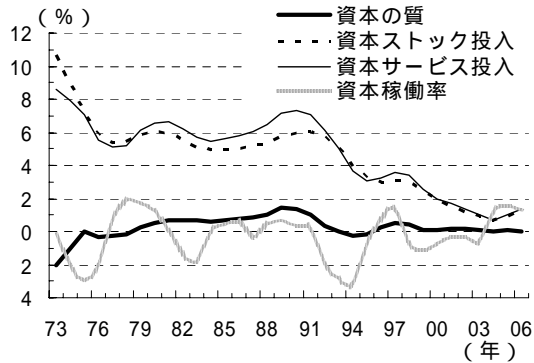
(4) マクロベースの資本投入

本項では資本部門全項目をマクロベースで考察する。

（図 - 5）は、マクロベースの資本項目伸び率の推移である。資本ストック投入、資本サービス投入は徐々に伸び率を鈍化させながら、ゼロ近傍まで接近しつつある。資本の

質は、バブル期まで上昇基調を続けていたものの、その後は伸び率を鈍化させゼロ近傍を推移し、資本稼働率は、景気循環に沿って、0%を若干下回る（期中平均は0.23%）水準を挟んで上下を繰り返している。このことから、稼働率調整においては、景気悪化時の供給調整の際に比較的大きく下げる¹³傾向が読み取れる。

（図 - 5）マクロベースの資本投入、資本の質、実質資本ストック、資本稼働率の伸び率の3期移動平均の推移



2 労働部門

労働部門においては、マンアワー、労働投入、労働の質の3つの指標を推計する。

労働部門においては、JIPデータに則した形で、SNA概念に対応した、性別（男、女）×年齢区分別¹⁴×従業上の地位（フルタイム労働者、パート労働者¹⁵、自営業主+家族従業者）×産業別（製造業、非製造業）の4次元クロス分類の従業者数¹⁶を推計した。さらに、フルタイム労働者については、学歴

¹³ 中央値は 0.06%

¹⁴ 24歳以下、65歳以上、25歳～64歳は5歳区分の計10区分に分類

¹⁵ 雇用者のうち週間就業時間が35時間未満の者と定義し、フルタイム労働者は、雇用者からパート労働者を除いた者とした。

¹⁶ 副業者を考慮に入れた数字と定義。「国勢調査」や「労働力調査」による就業者は副業者がカウントされていない。副業者のカウントについては、後述するマンアワー計測の際に、労働時間の低下により調整されると考える。

¹² JIPデータにおいては、資本部門は、資本ストック、資本サービス投入、資本の質の3項目であるが、それに稼働率要因を加えて4項目とした。

別（中卒、高卒、高専・短大卒、大卒・大学院卒）の数字も推計した。

のマンアワーは、従業者数（人）×年間労働時間（時間）で定義され、どれだけの人と時間によって生産活動が行われたのかを表わす。したがって、一人一人の労働時間数が変化しなくても従業者数が増加すればマンアワーは増加し、従業者数自体は変化しなくても短時間のパートタイム労働者から長時間勤務のフルタイムの労働者への移行が進んだ場合もマンアワーは増加し、経済成長にとってプラスに寄与する。の労働投入は、で求めたマンアワー×単位時間労働コスト¹⁷で定義され、生産活動に当たりどれだけのコストを従業者に費やしたのかを表わす。の労働の質は、の労働投入伸び率とのマンアワー伸び率との差分である。労働の質について J I P データは、単位時間労働コストの高い属性の従業者は、他の属性の従業者より相対的に生産性も高いという前提をおいている。したがって、労働の質は、前節の資本の質と同じく生産性を表わす指標でもある。ただ、日本の雇用者の年齢・賃金カーブは、単に年齢・経験に伴う生産性の向上の反映だけではなく、終身雇用の考え方に立った賃金後払いの要素も含まれている点には、注意が必要であり、J I P データにおいても今後の課題とされている。

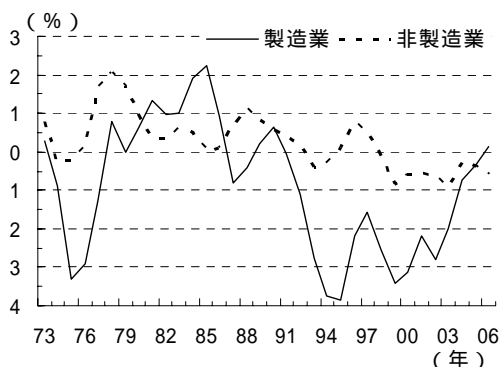
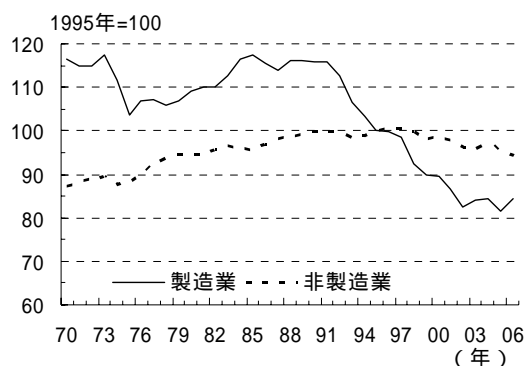
(1) マンアワー

マンアワーは、属性別の従業者数及び属性別の労働時間の推計を行うことから求められる（推計方法の概要は、補論 D を参照）。求められたマンアワー（図 - 6）の製造業と非製造業の動きを比較すると製造業の変動が激しい。両産業に共通していえることは、バ

¹⁷ 年間給与総額（賞与其他特別給与を含む。）を労働時間数で除したもの

ブル崩壊後の「時短」導入と、「失われた 10 年」における従業者数の減少の二つの要因が重なり、減少傾向が続いていた。特に、非製造業に比べ製造業の落ち込みが激しかったが、2003 年以降は、下げ止まりが見られ始めている。直近の傾向を見るために、移動平均でならした 2000 年以降の伸び率の推移を見ると、マクロベース及び非製造業において、いまだ 0% 水準を下回っているものの、横ばいからわずかな、上昇傾向が見られ始めている。製造業においては、元々非製造業と比べて動きは激しいが、大幅に下げ率を縮小させ、2006 年にはプラス水準まで回復している。マンアワーについては、いまだ厳しい状況ではあるが、若干の回復の兆しが見え始めているといっていだろう。

（図 - 6）産業別マンアワー（上段）及び伸び率の 3 期移動平均（下段）の推移



(2) 産業別労働投入及び労働の質

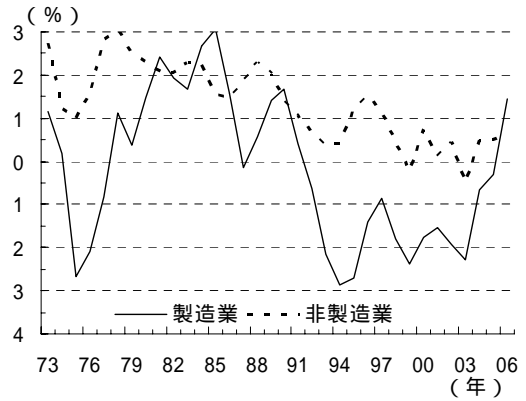
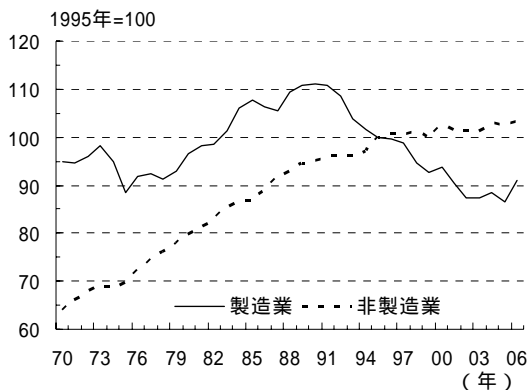
労働投入の推計には、労働コストの推計が

必要となる。その際には、自営業主と家族従業員の労働コストの推計が問題となる。というのも、自営業主の所得には、資本に対する報酬部分も含まれてしまうためであるが、本項ではその調整を行った(詳細な推計方法は、補論E参照)。

ここまでで、マンアワー及び労働コストが推計されたため、労働投入指数を資本投入と同じく、ディビジア指数を使用した(詳細な推計方法は、補論F参照)。

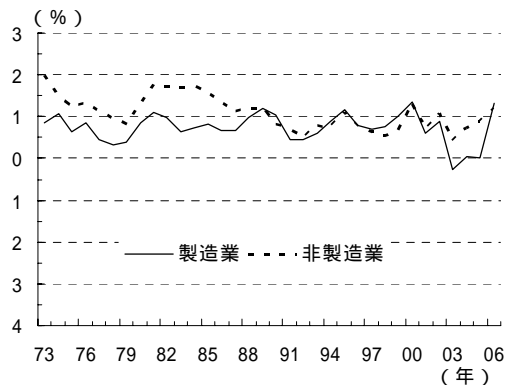
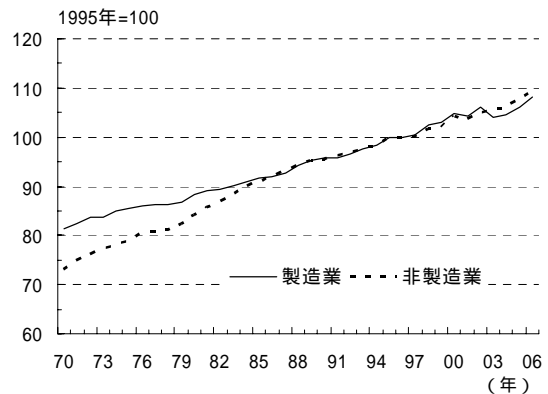
(図 - 7)は、推計された労働投入の推移となる。基本的に、マンアワーと同じような推移を示している。非製造業は、バブル崩壊以降、マンアワー伸び率の低下傾向を労働の質の向上で補いながら、わずかながら、労働投入指数を上昇させている。しかし、一方の製造業においては、バブル崩壊以降、大きく落ち込むマンアワーを労働の質の向上で補えず、労働投入指数を大きく落ち込ませる結果となっていた。しかし、2003年以降、製造業、非製造業ともに、労働投入指数は回復傾向を見せている。特に、好調な海外経済を受けて、輸出産業である製造業の回復は著しい。また、製造業の好調が内需に波及し、非製造業においても、下げ止まり基調が見られ始めている。

(図 - 7) 産業別労働投入指数(上段)及び伸び率の3期移動平均(下段)の推移



(図 - 8)の労働の質指数の推移を見ると、製造業、非製造業ともに、右肩上がりで推移していることがわかる。労働の質指数の伸び率(3期移動平均年率)の推移を見ると、先の2つの指数と比較すると動きは小さい。

(図 - 8) 産業別労働の質指数(上段)及び伸び率の3期移動平均(下段)の推移



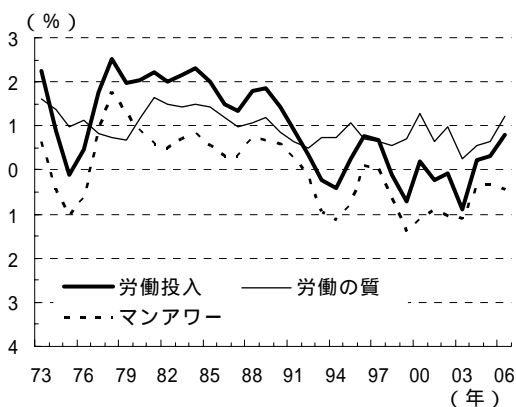
2003年における製造業を除き、0%水準は維持しているものの、長期的なトレンドとして、製造業がほぼ横ばい、非製造業が、若干

の下方トレンドとなっている。これは、労働の質の向上については、以前から一定水準もしくは、頭打ちとなってきていることを示している。労働力人口が増加する場合は、労働の質の向上が一定の場合でも、労働投入は上昇するが、今後の少子高齢化社会においては、女性・高齢者の労働参加を増加させるか、労働の質の伸び率を上昇させないと、労働投入による成長は望めなくなる。特に、非製造業の場合は、労働投入が質の向上を伴わない、パート労働者の増加という要因があることを想定し得る。また、派遣や契約社員といった、非正規雇用者の増加も要因の一つであると思われるが、直近の短期的な動きとしては、若干持ち直しの動きも見られる。

(3) マクロベースの労働投入

ここまでは、産業別の動きを見てきたが、以下、労働部門3項目をマクロベースで総合的に考察していく。

(図 - 9) マクロベースの労働投入、労働の質、マンアワー伸び率の3期移動平均の推移



(図 - 9)を見てわかるように、1980年代以降は、マンアワーの上昇を労働の質の上昇が上回る状況が続いている。バブル崩壊以降は、マンアワーの低下を労働の質で補えきれない状況が続いていたが、今回の景気回復期においては、マンアワーの下げ止まりと労働

の質の上昇もあり、労働投入は、90年代後半から続いていたマイナスを脱却し、経済成長にプラスの寄与となっている。

(4) 労働部門詳細データ

本項では、女性の労働参加、短時間パート労働者の状況、高齢者の労働参加といった、今後の少子高齢化社会において、労働投入維持のために重要な女性比率、パート比率、55歳以上比率について考察していく。(表 - 1)は、産業別の女性比率、パート比率及び55歳以上比率の1970年からの推移を表わしたものである。

(表 - 1) 女性比率、パート比率、55歳以上比率の推移

(単位: %)

(年)		1970	1980	1990	2000	2001-06平均
女性比率	マクロ	38.5	37.3	39.3	41.0	41.0
	製造業	36.5	37.1	38.3	35.6	36.4
	非製造業	39.2	37.4	39.6	42.2	42.0
パート比率	マクロ	4.2	6.9	11.4	17.3	20.7
	製造業	4.7	7.4	10.2	14.3	16.2
	非製造業	4.0	6.8	11.8	18.0	21.7
55歳以上比率	マクロ	15.3	16.6	20.8	24.7	25.3
	製造業	9.8	12.3	17.1	24.4	25.6
	非製造業	17.2	18.0	21.9	24.8	25.3

(注1) 女性比率 = 女性従業者数 / 従業者数
 (注2) パート比率 = パート労働者数 / 従業者数
 (注3) 55歳以上比率 = 55歳以上従業者数 / 従業者数

ア 女性比率

女性比率は、製造業において1990年をピークに2000年にかけて35.6%まで低下したが、直近では36.4%に上昇。非製造業においては、1980年を底に2000年にかけて4.8ポイント上昇し42.2%となり、直近では0.2ポイント低下とほぼ横ばいとなっている。マクロベースでは、1980年の37.3%から直近にかけて3.7ポイント上昇し41.0%となっている。

2000年以降の女性比率の動向を分析すると、パート労働者の増加が目立つ。全従業者に占める女性パート労働者は、11.6%から

2.2ポイント増加し13.8%となっている。年齢区分別の動向をみると、24歳以下の若年層の増加が目立つほか、30～44歳の子育て世代及び55歳以上の子育て終了世代が増加している。しかし、フルタイム労働者及び自営業主+家族従業者が減少しており、両者からパート労働への移行が進んでいる状況となっている。

フルタイム労働者の学歴別区分をみると、女性のフルタイム労働者全体が減少するなかにおいて、大学・大学院卒のフルタイム労働者は55歳以上を除く年齢区分で増加しており、高学歴女性のフルタイム労働者化は進み始めている様子がうかがえる。ただ、大卒女性の男性を含む全従業者に占める割合は、2000年の2.6%から2006年には3.4%と0.8ポイント上昇しているが、まだ全体に大きな影響を与えるほどには至っていない。

イ パート比率

パート比率は、1970年の4%台から製造業、非製造業ともに右肩上がりで見られ、2006年では全従業者の20.7%を占めるまでに増加している。近年では、特に非製造業での伸びが高く、短時間労働者は増え続けている。なお、2006年ではパート労働者の72%が女性となっている。

パート比率上昇の労働者側からみた要因としては、働き方の多様化といったプラスの要因と企業側の固定費圧縮といったマイナスの要因の両方が考えられる。2000年以降のパート比率の動向を分析すると、男性に比べ、女性の上昇が目立つ。男性においても幅広い年齢区分で上昇しており、年齢と関係なく、フルタイムからパート労働への移行がこの景気回復期においても進んでいる。現役世代の男性における、フルタイム労働からパート労働への移行は、主に企業の人件費圧縮というマ

イナス要因が寄与してのものだと考えられる。また、個人事業主及び家族従業者数も大きく減少しており、こちらからのパート労働者への移行も見られる。ただし、直近の2006年においては、パート労働者比率が低下している。

男性の学歴別の従業上の地位属性をみると、女性を含む全従業者に占める男性フルタイム労働者の割合は、2000年の43.7%から2006年の43.9%とほぼ横ばいであるのに対し、全従業者に占める男性の大学・大学院卒のフルタイム労働者の割合は、2000年の13.9%から2006年の16.0%と2.1ポイント上昇している。したがって、中卒、高卒等と比較して、大学・大学院卒のフルタイム労働者の増加は大きくなっている。

ウ 55歳以上比率

55歳以上比率は、製造業、非製造業ともに右肩上がりで見られ、特に、製造業においては高齢化が顕著に現れており、1970年には製造業の9.8%に対し非製造業が17.2%で差があったものの、直近ではともに25%台で差がなくなっている。2000年以降は、男女ともに55歳以上のパート労働者増加が影響してのものである。

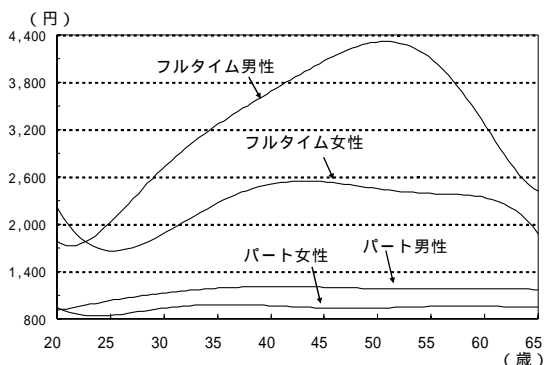
エ 学歴による単位時間労働コスト格差

前項では、パート比率が上昇を続けているとの結果が示された。パートとフルタイム労働者との間には、単位時間労働コストにおいて大きな格差が見られる、また、同じフルタイム労働者間においても最終学歴により格差が見られる。

(図 - 10)のとおり、パート労働者の単位時間労働コストは、勤続年数の関係もあり、男女とも年齢に係わらず変化はほとんどない。一方、男性フルタイム労働者の単位時間労働コストは、50歳辺りをピークとするカーブを

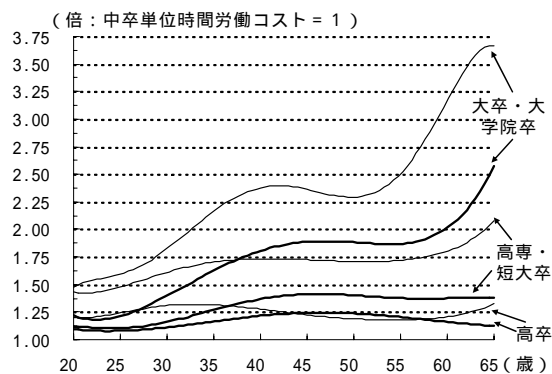
描き、水準もパート労働者を大きく上回る¹⁸。
 女性フルタイム労働者は、男性と比べるとフ
 ラットな形状をしているが、水準はパート労働
 者を大きく上回る¹⁹。

(図 - 10) フルタイム及びパート労働者に
 おける単位時間労働コストの
 賃金カーブ



(注) 賃金カーブは、年齢区分の中央値(65歳以上
 は65歳とした。)を横軸、単位労働コストを縦
 軸にとり、6次多項式に回帰した。

(図 - 11) 学歴別フルタイム労働者の単位
 時間労働コストの賃金カーブ



(注1) 太線: 男性、細線: 女性

(注2) 図 - 10の注と同じ方法にて賃金カーブを推計

さらに、(図 - 11)を見ると同じフルタ
 イム労働者間において、男女ともに学歴によ
 る賃金格差を読み取ることができる²⁰。

労働部門データの推計結果を見ると、全体
 として男女ともに全体としてフルタイム労働
 者数が減少しパート労働者が増加しているな
 か、大学・大学院卒のフルタイム労働者の増
 加傾向が見られる。労働の質が異なるため、
 格差について一概に議論はできないが、企業
 がより質の高い労働力を求める傾向が強まる
 なかで、仮にフルタイム労働を希望してい
 るにもかかわらず、パート労働にしか就けてい
 ない場合は是正が必要であるし、その結果、
 子弟の教育の機会格差がもたらされる原因と
 なるのであれば、その解消は非常に重要な施
 策となるだろう。

さらには、教育の質の向上による、生産性
 の高い優秀な人材の育成は企業側のニーズに
 も即し、フルタイム労働への参加によるマン
 アワーの増加に加え、単位時間労働コストの
 上昇による労働の質の上昇の両面から経済成
 長にプラスとなると考えられる。したがって、
 少子高齢化時代における成長率確保のため
 には、教育の質の向上も欠かせない課題とな
 るだろう。

3 TFPの推計

本項では、労働、資本部門のデータを使用
 してTFP(全要素生産性)の推計をJIP
 データと同様の方法で行っていく。ここでは、
 マクロベース、製造業、非製造業の3つのT
 F Pを推計するが、マクロベースと産業別
 においては若干推計方法が異なる。

(1) 産業別TFPの推計

産業別のTFPの推計には、産業間の中間
 財の生産及び投入を考慮に入れて推計する必
 要がある。実際の計算は、以下の式で定義
 できる²¹。

²¹ 実際は、様々な条件及び数式により定義される。詳しく
 は、JIPデータの解説を参照されたい。

¹⁸ マクロベース(00から06年平均)で格差は、約2~3.6倍

¹⁹ マクロベース(同)で格差は、約1.9倍~2.7倍

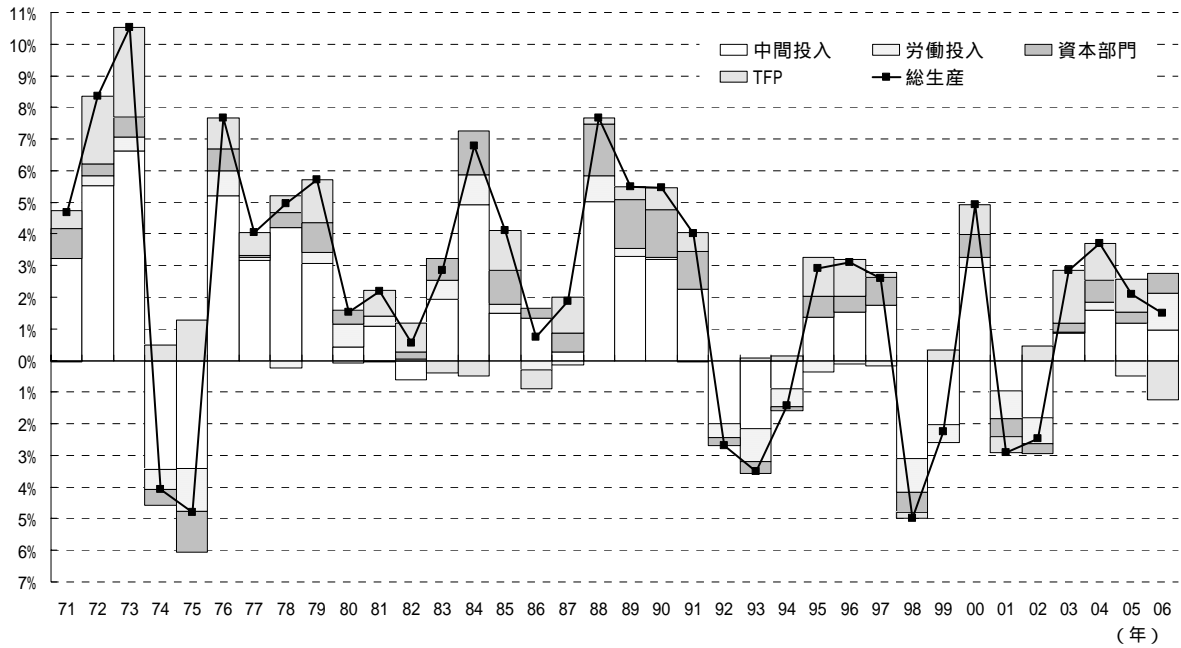
²⁰ JIPデータは、労働時間数でフルタイム労働者とパート
 労働者の区分を行っているため、フルタイム労働者には、
 相対的に賃金が低い派遣労働者等のいわゆる非正規社員
 も含まれる。その結果、学歴による賃金格差が生じている
 可能性もある。

$$TFP = \text{総生産(Gross Output)} - \alpha * \text{中間投入} - \beta * \text{労働投入} - \gamma * \text{資本投入} \dots$$

ただし、 α, β, γ は、総コストに占める中間投入コスト、労働投入コスト、資本投入コストそれぞれの割合を表わす。すなわち、TFP成長率は、総生産成長率とそれぞれのコス

トでウェイト付けされた、中間投入成長率、労働投入成長率、資本投入成長率との差分で定義される。式から推計された結果は、製造業が(図 - 12)及び(表 - 2)、非製造業が(図 - 13)及び(表 - 3)のとおり(詳細な推計方法は補論G参照)。

(図 - 12) 製造業の成長会計

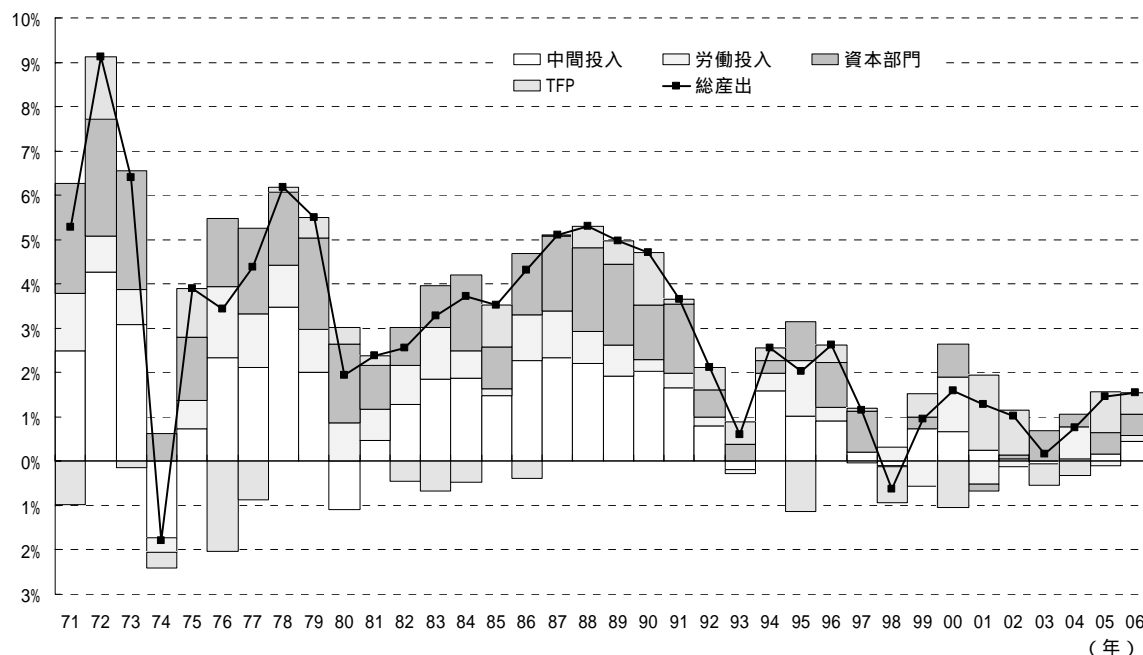


(表 - 2) 製造業の成長会計 (期間平均値)

(単位：%)

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2000-06
総生産 (Gross Output)	2.94	4.78	3.30	4.25	0.14	0.68	1.38
資本部門	0.04	0.52	0.66	1.12	0.22	0.28	0.26
資本サービス投入	0.61	0.20	0.64	0.98	0.56	0.24	0.05
資本ストック投入	0.95	0.19	0.44	0.76	0.52	0.17	0.05
資本の質	0.34	0.01	0.20	0.22	0.04	0.07	0.00
資本稼働率	0.57	0.32	0.01	0.14	0.33	0.04	0.20
労働投入	0.26	0.35	0.45	0.14	0.49	0.32	0.06
マンパワー	0.44	0.21	0.30	0.05	0.69	0.54	0.21
労働の質	0.17	0.14	0.15	0.20	0.20	0.22	0.15
中間投入	1.71	3.21	1.76	2.62	0.28	0.22	0.68
TFP	1.46	0.70	0.43	0.36	0.41	0.49	0.51

(図 - 13) 非製造業の成長会計



(表 - 3) 非製造業の成長会計 (期間平均値)

(単位: %)

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2000-06
総生産 (Gross Output)	4.58	4.28	3.10	4.88	2.19	1.13	1.11
資本部門	1.97	1.79	1.09	1.61	0.74	0.58	0.37
資本サービス投入	2.22	1.51	1.27	1.60	0.92	0.63	0.34
資本ストック投入	2.50	1.52	1.18	1.35	0.95	0.57	0.33
資本の質	0.29	0.01	0.09	0.25	0.03	0.05	0.01
資本稼働率	0.25	0.28	0.19	0.01	0.18	0.04	0.04
労働投入	0.64	1.11	0.70	0.75	0.42	0.24	0.19
マンアワー	0.06	0.60	0.07	0.35	0.03	0.12	0.25
労働の質	0.58	0.51	0.64	0.40	0.39	0.36	0.44
中間投入	1.77	1.77	1.39	2.15	0.97	0.49	0.23
T F P	0.21	0.40	0.09	0.37	0.05	0.18	0.32

製造業においては、労働部門がバブル崩壊以降、マイナスの寄与を与えてきている。2006年において、ようやくプラスの寄与を与える状態になってきている。一方、資本部門は、安定的に成長に寄与している。TFPは、1980年代以降それほど大きくは変動していないものの、1980年代半ばからは、少しずつ成長率が上昇してきており、2003年からの景気回復

の主要因となっている。ただし、直近の2006年においては、マイナスの寄与となっている。

非製造業においても、資本部門は安定的に成長に寄与し、かつ労働部門も安定的に成長に寄与している。ただし、直近ではマンアワーがマイナスの寄与となっている。TFPについては、製造業と比べ安定的にプラスではなく、変動が見られかつ水準も少し低い。非

製造業においては、資本、労働投入が成長の主要因となっており、労働の質については、非製造業が製造業を上回る水準となっている。ただし、直近においては、労働投入の伸びの低下をTFPで補い、資本投入とTFPが成長の主要因となっている。

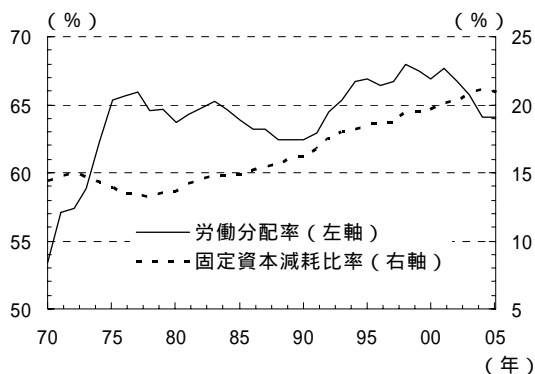
(2) マクロベースのTFPの推計

マクロベースでの成長会計分析においては、アウトプットとして、産業別と異なり中間投入を含む総生産額ではなく、最終生産物の実質価値額合計(GDP)を使用する。マクロベースのTFPは、式のように定義される。

$$TFP = \text{実質GDP} - \delta * \text{労働投入} - \omega * \text{資本投入} \dots$$

ただし、 δ は労働分配率、 ω は資本分配率を表す。すなわち、TFPは、実質GDP成長率と労働分配率及び資本分配率でウェイト付けされた、労働投入及び資本投入との差分で定義される。そこで問題となるのが、労働分配率についてであるが、本項で採用した労働分配率は、(図 - 14)のとおりとなっている(労働分配率算出の詳細は、補論Hを参照)。

(図 - 14) 労働分配率及びGDPに占める固定資本減耗の割合

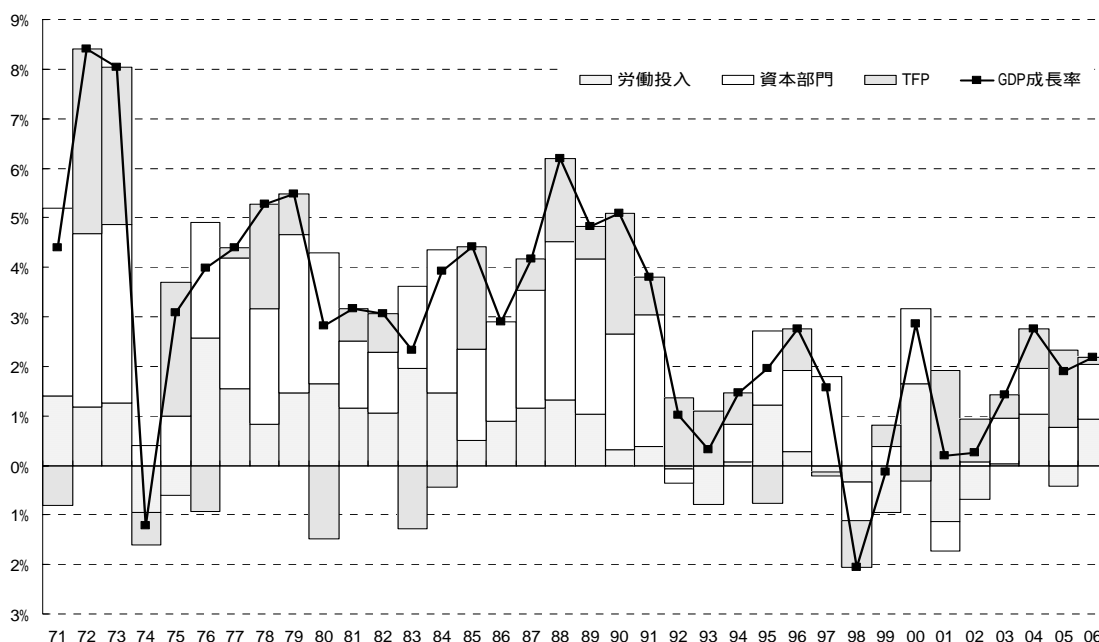


労働分配率は、1970年当初は53.4%程度であったが、1975年には、65.36%まで上昇している。その後、65%水準を挟んで上下していたが、1998年に67.96%のピークをつけた後、2005年には64.12%まで低下している。なお、1から労働分配率を引いたものが資本分配率となる。

近年、企業が株主配当等や設備投資への資本分配を優先し、労働者の給与が上がらないといった議論がよく行なわれている。最適な労働分配率水準がどこにあるのかという議論は、非常に難しいが、資本分配率の上昇は、労働者にとって、実質賃金の伸びが生産性の伸びを下回ることを受け入れなければならないことを意味する。また、仮に労働分配率が一定であったとしても、労働分配率の分子に当たる雇用者報酬には、雇主の社会保険料負担を含んでいる。近年のように社会保険料が上昇する局面においては、労働者の手取りベースでは収入が目減りしていることとなる。

なお、近年においては、バブル期における過剰設備投資の減耗や、IT化の進展により、償却の早いIT関連財への投資が増えており、資本の陳腐化が進みやすくなっている。その結果、GDPに占める固定資本減耗の割合は上昇しており、反面労働分配率が上がりづらくなっている。さらに、国際競争力を確保するために、企業側が人件費抑制を図っていることも労働分配率が上昇していかない要因であろう。

(図 - 15) マクロベースの成長会計



(表 - 4) マクロベースの成長会計 (期間平均値) (単位: %)

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2000-06
GDP	4.54	4.39	3.37	4.63	1.71	1.00	1.65
資本部門	2.46	2.63	1.80	2.60	0.93	0.92	0.68
資本サービス投入	3.16	2.05	2.05	2.53	1.46	0.90	0.43
資本ストック投入	3.72	1.99	1.80	2.10	1.47	0.79	0.41
資本の質	0.56	0.05	0.25	0.43	0.01	0.11	0.03
資本稼働率	0.70	0.58	0.25	0.07	0.53	0.01	0.24
労働投入	0.46	1.61	1.22	0.95	0.16	0.10	0.20
マンアワー	0.30	0.89	0.32	0.36	0.41	0.45	0.41
労働の質	0.76	0.71	0.90	0.58	0.58	0.54	0.61
T F P	1.63	0.15	0.36	1.08	0.62	0.02	0.77

(図 - 15) 及び(表 - 4)のマクロベースの成長会計を見ると、資本部門による成長への寄与が目立つ。労働部門においては、マンアワーのマイナスを労働の質の向上で補っている状況であり、労働部門トータルでは小幅プラスとなっている。TFPについては、2000年以降、TFPが大きく成長に寄与していることがうかがえる。更なるTFPの向上のためには、製造業に比べ水準の低い、非製造業のTFP向上が不可欠である。我が国においては、ICT資本の蓄積がなされても生産性の向上に結び付いていないとの指摘がある²²。

そこで近年注目されているのが、無形資産である。そもそも、無形資産は、諸外国と比較して米国の生産性が高いことの要因として注目された。無形資産は、コンピュータライズド・インフォメーション(ソフトウェアなどの情報資産)、イノベティブ・プロパティ(研究開発、特許権、ライセンスなどの革新的資産)、エコノミック・コンピュータンス(人的資本、組織資本などの経済的競争能力)に分類できる。

まず、重要なことは、この無形資産の評価

²² 宮川努「グローバル化時代の生産性向上策 - サービス業

の活性化と無形資産の役割 -」RIETI政策シンポジウム資料(2007)

制度の構築及び無形資産蓄積のためのインセンティブ付けを政策面で後押しすることであろう。しかし、無形資産においては、産業により性格が大きく異なることや諸外国との比較が重要となってくるため、JIPデータのような、諸外国と比較可能な産業別データの構築と利用を進めていくことが大事である。

(3) モデルによる経済予測

2007年当初まで、順調な経済成長を続けていた我が国であるが、直近において経済成長率が鈍化するとの見方が増えてきた。2007年10月に発表された、日銀の「経済・物価情勢の展望(展望レポート)」においては、07年度の実質GDP成長率の政策委員大勢見通しの中央値が4月の2.1%から0.3ポイント低下し1.8%とされた(同2008年度は、2.1%で変わらず)。さらに、ESPフォーキャスト調査²³においても、2007年度の実質GDP成長率は1.66%で3か月連続の下方修正(名目は1.50%で4か月連続の下方修正)となっている(同2008年度は、実質2.00%、名目2.22%でそれぞれ3か月連続で下方修正)。

そこで、今後の経済見通しを確認するためVARモデル(多変量自己回帰モデル)による成長会計の予測を行った(VARモデル予測の詳細については、補論I参照)。2007年のデータについては、現在公表されている期中までのデータを使用し²⁴、2008年、2009年の予測を行った(したがって、2007年中において、今後、労働、資本投入等経済のファンダメンタルズに関する重大なリスクが実現化しないこと及び構造変化が生じないという大前提を置いており、極めて粗い試算であることに留意する必要がある。)

(表 5) VARモデルによる経済予測

(単位: %)

	2007	2008	2009
GDP	1.88	1.95	2.03
資本部門	0.92	1.10	1.08
資本サービス投入	0.70	0.71	0.83
資本ストック投入	0.71	0.72	0.76
資本の質	0.01	0.01	0.07
資本稼働率	0.22	0.39	0.25
労働投入	0.03	0.47	0.39
マンアワー	0.11	0.20	0.14
労働の質	0.08	0.67	0.52
TFP	0.99	0.38	0.56

VARモデルによる予測を行うと、2008年、2009年は緩やかながら成長を続ける結果となった。直近において、寄与の低かった労働部門の回復も見られ、息の長い回復を続ける可能性が示唆された。ただし、現在米国のサブプライムローン(低所得者向け住宅ローン)問題を発端とした、金融市場不安が継続している。サブプライムローンは、当初固定の低金利を設定し2、3年後に変動金利に移行することで、支払が急増しデフォルトするケースが続出している。現在は、2005年あたりのローン債権のデフォルトが発生している状況であり、来年にそのピークが訪れる可能性がある。加えて、サブプライム層よりもわずかに信用力が高いオルトA層向け債務返済の遅延が発生しており、格付けの引下げがなされている。

サブプライムローンによる影響は、S&L危機ほどのものではないだろうと言われているが、この問題を困難なものとしているのは、サブプライムローン債権を証券化(RMBS)しその証券化商品を束ねてさらに証券化した債務担保証券(CDO)を世界中の機関投資家が保有していることである。証券化商品自体は、リスク分散になりリスクヘッジができることと、グローバル化が進むなか資金の効率的な循環を生むというメリットがある一方で、今回のサブプライム問題においては、リスク分散をし過ぎた結果、世界中に広がり、

²³ (社)経済企画協会が行っている。フォーキャスター-36人(機関)における予測の総平均値。

²⁴ 期中までの各変数の変化率を2007年の変化率と仮定している。

正確な影響額が捉えられなくなってしまう、デメリットが顕在化した例となる。さらにこの金融商品は、高い格付けを得ていたため、市場規模の拡大が続いたことも問題が大きくなった要因であろう。そのため、サブプライムローンのデフォルト自体は、経済規模に比して小さくなくても、世界中の機関投資家に信用不安を与えてしまう。OECDの試算によると、サブプライム問題による損失総額は、最大で2,000億ドルから3,000億ドルに達する可能性があるとされている。

さらに、サブプライム問題は過剰流動性により逃げ場を失った資金が、投機といった形で原油価格に影響を与える上に、米ドルからの資金逃避といった形で為替レートへの影響も与えている。幸い我が国においては、クレジット市場が発達していなかったことにより、損失による影響は限定的であるとされていたが、9月期中間決算では、大手銀行等においてサブプライム関連の損失計上も対自己資本で見ると大きくはないものの散見され始めているほか、今後も金融市場の混乱が続けば、サブプライム関連商品とは直接関係のない市場リスクの顕在化も予想され、我が国においても、注視していく必要がある。

仮に、サブプライム問題が金融市場の問題だけではなく、世界経済を牽引してきた米国の雇用、個人消費等の実体経済に波及すると、世界各国の輸出産業などの実体経済にも影響を与え、世界経済の減速となる可能性が高い。そうすると、当然に我が国の製造業にも影響を与え、我が国経済におけるリスク要因となり得る。

GDPを大きく上回る水準の債務残高を抱える我が国において、成長はなくてはならない条件ではある。他方我が国が多額の債務を抱えているにもかかわらず、長期金利がこれほどに低水準であるのは、市場の信認を得ているからにほかならない。いわゆる悪い金

利上昇を起こさないためにも、我が国は経済成長を進める必要があることは言うまでもない。いまだ世界の歴史に類を見ない、本格的な少子高齢化・人口減少社会を迎えるに当たり、成長力を確保するためには、マンアワーの低下に歯止めをかける必要がある。そのため、元気な高齢者や女性の社会進出は、ますます欠かせないものとなってくることに加え、生産性の向上もまた不可欠となってくるのであり、資本や労働の要因に加えてバランスの取れた成長への寄与が長期にわたって持続することが求められるのである。

【補論A 実質資本ストックの推計】

実質資本ストックの推計においては、ベンチマーク資本ストックの作成、固定基準年方式の実質資本ストックを連鎖方式へ変換、各資本財の償却率を推計し減価償却を計算、その他、統計上の不連続性の各種調整の4つを大きく分けて行った。

まず、ベンチマーク資本ストックについては、2002年まで推計されているJIPデータの実質資本ストックの2002年の数字をベンチマークとした。JIPデータにおいては、1970年のベンチマーク資本ストックを作成するに当たり、「昭和30年国富調査」の産業別ストックとSNAの設備投資系列から恒久棚卸法により1970年の資本ストックを作成し、「昭和45年国富調査」を使用してJIP分類へと按分しJIP産業分類別の資本ストックを作成している²⁵。2003年以降については、ベンチマーク・イヤー法により、2006年までの実質資本ストックを推計していく。その際に、上記～の作業を順次行っていく。

固定基準年方式のGDPデフレーターは、パーシェ型の物価指数であり、一般的に基準年から離れるほど、比較時点における財・サービス間の相対価格は拡大し、相対価格が低下した財・サービスの需要が増大する。その結果、固定した基準年の価格や数量ウェイト構造が次第に不適切なもの

²⁵ より詳細な作成方法は、深尾京司他「産業別生産性と経済成長：1970 - 1998年」ESRI、経済分析170号(2003)を参照。

になる。特に、近年技術革新のスピードが速く、品質向上が著しいIT関連財が、大きな価格低下とともに急速に普及しており、GDPデフレーターに下方バイアスが発生し²⁶、実質GDPを過大に評価している。

そこで、ここでは連鎖基準方式と固定基準年方式の両方で公開されている、SNAの民間企業設備投資（固定基準年）と民間企業資本ストックにおける新規設備投資額（固定基準年方式）の関係を式のように最初、固定基準年方式の I_t 、 I_{p_t} で回帰分析した後、その回帰式に連鎖方式の I_{p_t} を代入することにより、連鎖方式の I_t を求めた。

$$I_t = \alpha + \beta \times I_{p_t} + e_t \dots$$

I_t : t期の新規設備投資額、 α : 定数項、
 I_{p_t} : 民間企業設備（実質）、 e_t : 誤差項

* 変数は自然対数値

その結果、 $\alpha = 1.3161$ 、 $\beta = 0.9197$ （ともに有意水準1%未満）となった。

次に、式により資産財別の除却率を求めた。

式は、除却後の資本ストックに新規設備投資額を加えることで今期の資本ストックを定義する。

$$K_t = (1 - \delta) \times K_{t-1} + I_t + e_t \dots$$

K_t : t期の資本ストック、 δ : 除却率、
 I_t : 新規投資額、 e_t : 誤差項

その結果、除却率 δ （年率²⁷）はそれぞれ、有形固定資産は、4.90%、無形固定資産が16.38%（ともに有意水準0.1%未満）となった。しかし、実際の生産活動には、資本の陳腐化を考慮した償却率の概念でも考える必要がある。ここでは、JIPデータで使用されている、償却率（有形固定資産：年率6.71%²⁸、無形固定資産：年率32.0%）と除却率の平均値を償却率と定義した²⁹。その結果、

本稿で採用した償却率は、有形固定資産が年率5.81%、無形固定資産が年率24.19%となった。

その他、民営化・国有化に伴う資本ストックの不連続の調整³⁰や、産業別の数字がない、無形固定資産の産業別への按分³¹、事業所ベースのデータである、民間企業資本ストック統計をアクティビティ・ベースへの変換³²も行った。

【補論B 資本サービス投入】

JIPデータにおいては、資本サービス投入指数の作成方法として、式で表わされるようなディビジア数量指数³³を用いており、ここでも同様にして指数を算出する。

$$\frac{d \ln V_i(t)}{dt} = \sum_j S_{ij}(t) \frac{d \ln K_{ij}(t)}{dt} \dots$$

ただし、

$V_i(t)$: t期における第i産業部門の資本投入指数

$K_{ij}(t)$: t期における第i産業部門のj資産の
 実質資本ストック

$u_{ij}(t)$: t期における第i産業部門のj資産の
 名目資本コスト

$S_{ij}(t)$: t期における第i産業部門の資本サービス価額
 に占めるj資産の資本サービス価額のシェア

とすると $S_{ij}(t)$ は、次のように表わされる。

$$S_{ij}(t) = \frac{u_{ij}(t)K_{ij}(t)}{\sum_j u_{ij}(t)K_{ij}(t)}$$

式は、時間tの微分式で定義されているため、連続である必要がある。しかし、実質資本ストックは、離散データであるため式を離散近似する必要がある。そこで、先行研究³⁴に倣って $V_i(t)$ を $K_{ij}(t)$ のトランスログ関数で近似すると、式は、

²⁶ 同じ物価指数であるCPI（消費者物価指数）は、ラスパイレス型の指数で上方バイアスが発生する。

²⁷ 回帰分析は、四半期ベースの数字を使用した。

²⁸ JIPデータにおいて、資本財分類39種類の償却率を定義しているが、ここではSNA統計上の固定資産のウェイトにより有形固定資産の償却率を計算した。

²⁹ JIPデータの償却率をそのまま使用すると、既に連鎖方式の資本ストックを算出しているため、品質向上部分をダブルカウントで考慮することとなり、影響が大きすぎるため、除却率とJIPデータの償却率の平均を持って、償却率と定義することとした。

³⁰ 2000年以降において、2004年4-6月期の東京地下鉄（株）、成田国際空港（株）（ともに運輸・通信業）、2004年1-3月期の国家石油備蓄会社の国直轄化（運輸・通信業）の不連続性の調整を行った。

³¹ 経済産業省「特定サービス産業実態調査情報サービス産業編」における、業種別売上高の産業別ウェイトを用いて按分した。

³² JIPデータと同様にSNA-I OのV表を使用。

³³ ディビジア指数については、ILO et al.(2004)の第15章（指数の基礎理論）が分かりやすい。

³⁴ Gollop and Jorgenson(1980)、Jorgenson, Gollop, and Fraumeni(1987)

式のように離散近似できる。

$$\begin{aligned} & \ln V_i(t) - \ln V_i(t-1) \\ &= \sum_j \bar{S}_{ij}(t, t-1) [\ln(K_{ij}(t)) - \ln(K_{ij}(t-1))] \dots \end{aligned}$$

ただし、 $\bar{S}_{ij}(t, t-1) = \frac{1}{2} [S_{ij}(t) + S_{ij}(t-1)]$ とする。

また、 t 期における第 i 産業部門の j 資産についての資本サービス価額は、J I P データとは異なり³⁵、便宜上 式のように計算した。

$$\begin{aligned} S_{ij}(t) &= K_{ij}(t) \times D_j(t) \times \{IR(t) - CD_j(t)\} \\ &+ CFC_{ij}(t) \dots \end{aligned}$$

ただし、

$D_i(t)$: t 期における j 資産のデフレーター

$CD_i(t)$: t 期における j 資産のデフレーター変化率

$IR(t)$: t 期における長期プライムレート

$CFC_{ij}(t)$: t 期における第 i 産業部門の j 資産の
固定資本減耗 (減価償却)

とする^{36, 37, 38}。

【補論C 稼働率】

公表されている代表的な稼働率には、鉱工業生産・出荷・在庫指数の稼働率指数があるが、計算の際の分母の生産能力において、陳腐化が完全に考慮されておらず、近年、その下方バイアスが指摘されている³⁹。そこで、本稿では、下方バイアスが認めづらい、日銀短観の生産・営業用設備投資判断 D I を説明変数とし、鉱工業指数による稼働率を非説明変数とした 式を考え、誤差項 e_t をバイアス部分として、修正稼働率を求めた⁴⁰。しかし、

³⁵ J I P データでは、自己資本比率や法人実効税率、1 単位当たりの設備投資に対する固定資本減耗 (償却) に伴う節税などを考慮し詳細な名目資本コストを計算しているが、ここでは基本的な概念は同じであるが、償却に伴う節税などは考慮に入れず大まかな資本コストを計算した。

³⁶ 資産デフレーターは、産業間共通とし、SNA 資産別固定資本形成 (住宅を除く。) の名目値を実質値で除することで求めた。

³⁷ 長期プライムレートは、産業間及び資産間共通とした。

³⁸ 産業別、資産別の固定資本減耗は、SNA マクロベースの数字を 2.1 で求めた、実質資本ストックにて産業別、資産別に按分した。なお、2006 年のマクロベース固定資本減耗は、2005 年と同額とした。

³⁹ 伊藤智、猪又祐輔、川本卓司、黒住卓司、高川泉、原尚子、平形尚久、峯岸誠「GDP ギャップと潜在成長率の新推計」『日銀レビュー』(2006)

⁴⁰ 日銀短観は、04 年 3 月調査より基準が大幅に変更されて

誤差項 e_t に系列間相関が認められるため、式のように 1 次の A R モデルを仮定したモデルで推計を行った。

$$O_m = \alpha + \beta \times DI_m + e_t \dots$$

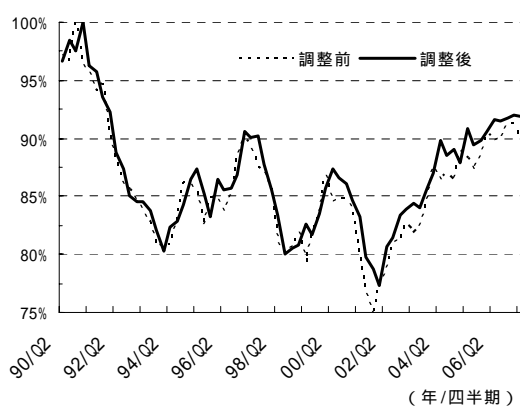
$$e_t = \gamma \times e_{t-1} + \varepsilon \dots$$

O_m : 製造業稼働率、 α : 定数項、 e_t : 誤差項

DI_m : 製造業設備判断 DI、 ε : 誤差

結果は、 $\alpha = 106.59$ 、 $\beta = -0.47$ 、 $\gamma = 0.71$ (すべて有意水準は 0.1% 未満) となった。

(補論図 1) 製造業の稼働率調整



(補論図 1) を見ても分かるように、特に 2000 年以降において、調整前より調整後の数字が上回っており、下方バイアスが発生していたことが読み取れる。

非製造業及びマクロベース⁴¹における、稼働率の推計については、代表的な統計が見あたらないため、先程の 式で表わされるモデルに全産業と非製造業の日銀短観生産・営業用設備投資判断 D I の値を代入することで推計した。なお、式において、製造業の場合と異なり産業ダミー変数を一定期間に設定した。すなわち、鉱工業生産・出荷・在庫指数の稼働率指数と日銀短観生産・営業用設備投資判断 D I においては、誤差項を除き関係は全ての産業で一致すると仮定した。なお、モデル式構築の際は、四半期データを使用して推計を行ったが、年平均値を年データとした。

日銀短観のデータが入手できない、1990 年以前

いるため、データの連続性に問題がある。ここでは、99 年 3 月の見直しから徐々に乖離が広がったと仮定し、調整した数字を使用した。

⁴¹ 日銀短観は、産業ベースが集計対象となるため、マクロベースの稼働率は把握できないが、ここでは全産業の数字をマクロベースの稼働率と等しくすると仮定した。

のデータについては、JIPデータで算出されているウォートン法による数字を使用し、1991年以降は、本論で推計した数字と接続した。

【補論D マンアワーの推計】

まず、従業者数の推計については、2次元にクロス分類された従業者数のコントロール・トータルを推計、RAS法⁴²を使用してコントロール・トータルから産業分類×性×年齢区分×従業者上の地位（雇用者、自営業主+家族従業者）の4次元クロス分類の従業者数を推計、雇用者をフルタイム労働者とパート労働者に分割、フルタイム労働者を学歴別に按分、SNAと整合的な従業者数への調整といった流れとなる。詳細は、JIPデータによる解説を参照していただきたい。使用統計は、国勢調査、労働力調査、就業構造基本調査、賃金構造基本統計調査、SNA統計を利用した。なお、労働者データの属性区分については、（補論表1）のとおり。

（補論表1）労働者データの属性区分

性	男、女
従業者上の地位	自営業主+家族従業者、フルタイム労働者、パート労働者
最終学歴（フルタイム労働者のみ）	中学、高校、高専・短大、大学・大学院
年齢	15-24歳、25-29歳、30-34歳、35-39歳、40-44歳、45-49歳、50-54歳、55-59歳、60-64歳、65歳以上
産業	製造業、非製造業

マンアワーのもう一つの構成要因となる労働時間については、毎月勤労統計調査、賃金構造基本統計調査を利用した。JIPのパート労働者の労働時間は、男女同一としているが、本稿では男女別の数字を推計した。詳細な推計方法については、JIPデータの解説を参照していただきたい。

【補論E 労働コストの推計】

労働コストの推計については、毎月勤労統計、就労条件総合調査、賃金構造基本統計調査、就業構造基本調査、法人企業統計のデータを使用した。ただ当該データは、事業所規模5人以上の統計であるため、小規模事業所の賃金が考慮されない、家族従業者の労働報酬を自営業主と同一と仮定しているため、家族従業者の労働報酬を高め推計している可能性があることに注意が必要である。自営業主+家族従業者における、資本に対する

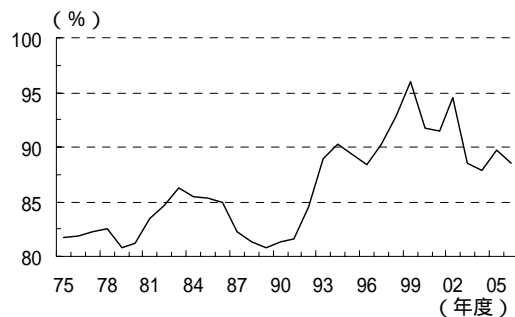
⁴² RAS法については Jorgenson, Gollop, and Fraumeni (1987) を参照。

報酬の推計については、個人事業は、小規模事業が多いことから、法人企業統計から資本金1千万円未満企業の労働分配率を算出し代理変数とすることにより推計した。労働分配率については、式のように定義した。

$$\alpha_i = \frac{W_i}{(W_i + De_i + P_i)} \dots$$

ただし、 α_i : 第*i*産業の労働分配率、 W_i : 第*i*産業の人件費、 De_i : 第*i*産業の減価償却費、 P_i : 第*i*産業の営業利益とする。

（補論図2）全産業労働分配率（資本金1千万円未満）



（注）産業による差異がほとんどないため、全産業のみグラフ化

算出された、労働分配率は、（補論図2）のとおり。小規模企業であるため、労働分配率は高くなっており、個人事業主の代理変数となり得ると思われる。なお、労働分配率は産業別のみ算出し、性別、年齢においては違いがないと仮定した。

この場合、資本分配率は、 $(1-\alpha_i)$ で表わされ、自営業主+家族従業者の労働コストのうち、資本分配分は資本に対する報酬として労働コストから取り除いた⁴³。

【補論F 労働投入の推計】

基本的に補論Bの資本サービス投入と同じ考え方で算出した。ウェイト付には、式のとおり、産業内の賃金総額に占める当該属性の賃金額によりウェイト付を行った。

$$\frac{d \ln L_i(t)}{dt} = \sum_j S_{ij}(t) \frac{d \ln MH_{ij}(t)}{dt} \dots$$

⁴³ 法人企業統計のデータは、年度データとなるため、暦年ベースの本節とは若干の時期のずれがある。また、集計対象も産業ベースとなるが、ここでは全産業とマクロベースにおける労働分配率は等しいと仮定した。

ただし、

$L_i(t)$: t 期における第 i 産業部門の労働投入指数

$MH_{ij}(t)$: t 期における第 i 産業部門の属性 j 労働者のマンアワー

$w_{ij}(t)$: t 期における第 i 産業部門の属性 j 労働者の時間当たり労働コスト

$S_{ij}(t)$: t 期における第 i 産業部門の賃金総額に占める属性 j 労働者の時間当たり労働コストシェアとすると $S_{ij}(t)$ は、次のように表わされる。

$$S_{ij}(t) = \frac{w_{ij}(t)MH_{ij}(t)}{\sum_j w_{ij}(t)MH_{ij}(t)}$$

ディビジア指数の離散近似も、補論 B と同様に、式ようになる。

$$\begin{aligned} & \ln L_i(t) - \ln L_i(t-1) \\ &= \sum_j \bar{S}_{ij}(t, t-1) [\ln MH_{ij}(t) - \ln MH_{ij}(t-1)] \dots \end{aligned}$$

ただし、 $\bar{S}_{ij}(t, t-1) = \frac{1}{2} [S_{ij}(t) + S_{ij}(t-1)]$ とする。

【補論 G 産業及びマクロの TFP 計測】

補 G . 1 産業別 TFP

A_i を第 i 産業の生産性を表わす TFP、 Q_i を第 i 産業の総生産（グロス・アウトプット）、 X_i を第 i 産業の中間投入、 L_i を第 i 産業の労働投入、 K_i を第 i 産業の資本サービス投入とする。

また、 Δ は、 $t-1$ 期から t 期にかけての差分を表わし、 $\Delta \ln(x)$ は、 x が十分に大きい時には、変化率として近似できる。

さらに、 $\bar{V}_{X,i}$ 、 $\bar{V}_{L,i}$ 、 $\bar{V}_{K,i}$ を $t-1$ 期と t 期の第 i 産業の中間財、労働、資本サービスのコストシェアの単純平均とすると、生産性 A_i の変化率は、式のように表わすことができる。

$$\begin{aligned} \Delta \ln(A_i) &= \Delta \ln(Q_i) - \bar{V}_{X,i} * \Delta \ln(X_i) \\ &\quad - \bar{V}_{L,i} * \Delta \ln(L_i) - \bar{V}_{K,i} * \Delta \ln(K_i) \dots \end{aligned}$$

なお、コストシェア算出の際は、SNA 統計の中間投入、総生産（グロス・アウトプット）、国内総生産の名目値により、3 者の比率を算出し、国内総生産部分を産業間に分配の違いはないという仮定のもと、補論 H で算出する労働分配率及び資本分配率にて按分することにより、コストシェ

アを算出した。

補 G . 2 マクロベースの TFP

実質 GDP を V 、労働投入を L 、資本投入を K 、 A を TFP、 Δ 、 \bar{w}_K 、 \bar{w}_L を補 G . 1 と同じとすると、マクロベースの TFP は、式のように定義できる⁴⁴。

$$\Delta \ln(A) = \Delta \ln(V) - \bar{w}_K \Delta \ln(K) - \bar{w}_L \Delta \ln(L) \dots$$

なお、 \bar{w}_K 、 \bar{w}_L については、補論 H で算出する労働分配率、資本分配率を使用した。

【補論 H 労働分配率の計算】

労働分配率においては、SNA 統計を利用して計算することとするが、データの特性上、持ち家の帰属家賃、政府部門、対家計民間非営利団体、個人企業の調整問題が発生する。の持ち家の帰属家賃については、家賃の受払いが発生しない自己所有住宅であるため、集計対象外とした。の政府部門、対家計民間非営利団体についても、この両者の特異性から集計対象外とした。

個人企業における混合所得の取扱いが困難となるが、本稿では、日向（2002）の考え方に従い、3 種類の調整を加えた労働分配率（及び資本分配率）を算出し、その平均値を真の労働分配率と仮定した。なお、本稿では、純付加価値ベースではなく、生産活動ということに着目し、固定資本減耗（減価償却）を含む粗付加価値ベースの労働分配率を採用した⁴⁵。

労働分配率の算出は、以下の、式のとおり。

$$LS_1 = \frac{EI}{(EI + MI + C - HMI - II)} \dots$$

$$LS_2 = \frac{EI}{(EI + MI + C - HHI - II)} \dots$$

$$LS_3 = \frac{(EI + NMI)}{(EI + MI + C - HHI - II)} \dots$$

ただし、 LS は労働分配率、 EI は雇用者報酬（産業）、 MI は営業余剰・混合所得（産業）、 C は

⁴⁴ この定義においても、種々の前提や数式の変形を行っているが、詳細は割愛する。

⁴⁵ 純付加価値ベースの 2005 年における労働分配率は、80.1%、資本分配率は 19.9% で、粗付加価値ベースの労働分配率 64.1%、資本分配率 35.9% と水準が異なる。

固定資本減耗(産業)、 HMI は家計(個人企業含む)の営業余剰・混合所得(総)、 II は帰属利子、 HHI は家計(個人企業含む)の営業余剰(持ち家)(総)、 NMI は混合所得(純)

とし、3つの平均 $\frac{(LS_1 + LS_2 + LS_3)}{3}$ をもって本稿

の労働分配率とした。

上記3つの式の考え方は、持ち家の帰属家賃は発生していないため計算から除外、個人企業の混合所得は雇用者報酬と同様と考えることを基本とし、相違点は、と式では式の分母に持ち家以外の個人企業の混合所得が含まれる、と式では式の分子にも混合所得を加えていることである。

【補論I VARモデル】

多変量自己回帰モデルはモデルを構成する変数がベクトルで表現されることから、VARモデル(vector autoregressive model)と呼ばれる。VARモデルは時間 t をインデックスとしたベクトル $Y(t)$ を用いて、式のように表される。本稿では、1次($n=1$)のVAR(1)モデルを考えた。

$$Y(t) = A_1Y(t-1) + A_2Y(t-2) + \dots + A_nY(t-n) + \varepsilon(t)$$

A_1 はVARモデルにより推計される係数行列を、 $Y(t)$ は成長会計における各項目を、 $\varepsilon(t)$ は誤差項をそれぞれ表す。すなわち、 t 期のGDPなど成長会計の各項目を、 $t-1$ 期のGDPなど成長会計の各項目で説明するモデルである。

持続的なイノベーション実現のための研究開発の在り方

1 経済成長とイノベーション

近年、先進各国でイノベーションへの取組が進められているが、これは、イノベーションが起こると全要素生産性(TFP)が上昇して経済が成長することを期待するものである。日本においても、少子化や景気の向上が課題となっている中、労働力や資本の増加による経済成長は望み難く、言わば必然的にT

FPの上昇をもたらすイノベーションの実現に期待が集まる。なお、イノベーションとは、新たな発明・発見が経済・社会に大きな付加価値をもたらし、その変革につながることでされる⁴⁶。具体事例としては、インターネットの急速な普及で世界の人々が瞬時にコミュニケーションできるようになったことが挙げられる⁴⁷。

このようにイノベーションの概念は極めて広いが、技術革新型のイノベーションに限ると、その創出過程は、

「研究者の発意に基づく基礎的研究
 実用化の可能性を探る応用研究
 製品化を目指す開発研究
 市場での地位の確立
 社会への浸透」

と理解される。各過程の担い手も、国の研究機関から民間の研究者、営業マンまで広範にわたるものである。

ここでは、基礎研究、そして開発・応用研究と研究開発段階に着目し、まず、基礎研究の現状を概観した後、その主な出資者である国のイノベーション戦略について述べ、続いて、応用研究の主な担い手である民間企業及び民間企業を取り巻く制度及び国や民間の取組をイノベーション創出にまでつなげる際の鍵となる人材交流について考察する。

2 国の研究開発の促進

(1) 我が国の研究開発活動

経済成長を遂げるために研究開発が不可欠であるということは早くから認識されており、科学技術創造立国をスローガンとした科学技術基本法が平成7年に議員立法で成立した。本法に基づいて5年ごとに科学技術基本計画が策定・閣議決定されており、総合的・計画

⁴⁶ 総合科学技術会議有識者議員「イノベーション創出総合戦略」(平成18年5月)

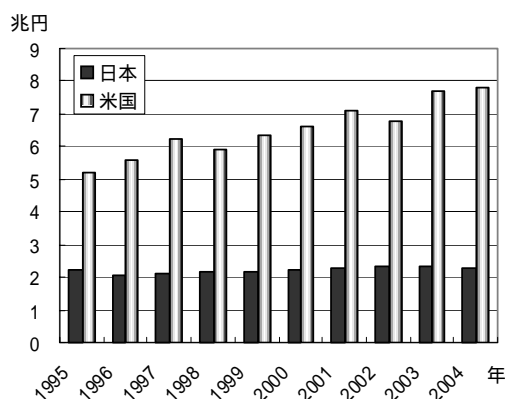
⁴⁷ 前掲注15参照。

的に科学技術の振興が図られている。

日本の研究費の特徴は、民間の研究開発投資が多く全体の約7割を占めていることである。民間投資も含めた日本の研究開発投資総額は、米国、EUに続く規模となっている⁴⁸。

研究開発費の性格については、特別な応用や用途を直接考慮することなく新しい知識を得るために行う「基礎研究」、基礎研究成果の実用化の可能性を探る「応用研究」、新製品や新システムの導入等実用を目的とした「開発研究」の3つに分類されている⁴⁹。性格別に研究費を見ると、日米比較では、基礎研究費についての差が大きく、近年はさらに差が広がる傾向にある。2004年、日本の基礎研究費は約2.3兆円であるのに対し、米国は約7.8兆円となっている。EUとの比較は、データがそろっていないため難しいが、ドイツでは研究開発費に占める基礎研究の割合が20.7%、フランスでは同割合が24.1%であることから、仮にEUの研究開発総額26兆円に両国の平均値22.4%を乗じると、5.8兆円と試算される。

(図 - 1) 基礎研究費の日米比較

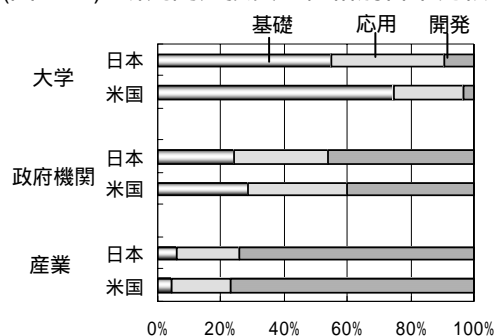


(平成19年版科学技術白書附属資料を基に作成)

日米の研究開発投資について、研究機関別に基礎・応用・開発の割合を比較したのが、

(図 - 2)である。日米間で、基礎・応用・開発の区分が多少ずれている可能性は残るが、米国政府が資金を基礎研究に多く配分する傾向が見て取れる。

(図 - 2) 研究開発投資の性格別日米比較

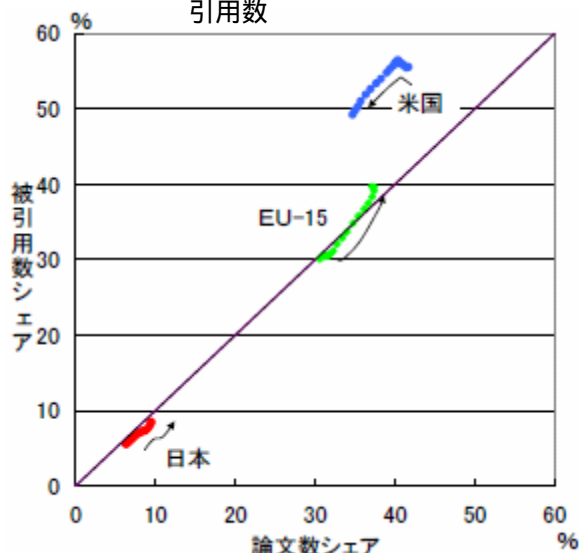


(平成19年版科学技術白書附属資料を基に作成)

(図 - 3)では、基礎研究の成果について、科学分野の論文で比較している。

論文発表数が多いほどグラフの右に位置し、後の論文に与える影響が大きい(すなわち論文の質が高いと見なされる)とグラフの上に位置する。米国、EU、日本の順になっている。これらを見る限り、米・EUとの比較において、日本の基礎研究活動水準は低いと言わざるを得ないだろう。

(図 - 3) 日・米・EUの論文数シェア、被引用数



(注) 1981年から2003年のデータについて、5年重複データが中央年に表示されている。(例えば、1981年～1985年の集計データを1983年と表示)
(出所)「基本計画の達成効果の評価のための調査報告書」2005年3月 科学技術政策研究所

⁴⁸ 米国34兆円、EU26兆円、日本17兆円(2004年度)(平成19年版科学技術白書附属資料より)

⁴⁹ ここでの性格別研究費の分類は、総務省「科学技術研究調査」に基づいている。

(2) イノベーションに関する研究開発方針

政府は、イノベーションの実現を目指して次々に提言等を発表している。主な提言から研究関係部分を見ると、まず「第3期科学技術基本計画」（平成18年3月閣議決定）において、ハイリスク研究への配慮、新たな価値創造に向けた目的志向の高い研究開発の強化、融合領域の強化の目標が示された。また、「イノベーション創出総合戦略」（平成18年5月総合科学技術会議）においては、イノベーションの源としての基礎研究の多様性と継続性の確保の必要性を指摘した上で、基礎研究成果が社会的に価値あるものまで発展するような継続的な支援（切れ目ない資金供給等）が提言された。さらに、「イノベーション25」（平成19年4月経済財政諮問会議）は、将来のイノベーションの種となる基礎研究、最先端科学技術への投資を充実させるのみならず、その成果を社会に迅速に届ける効率的なシステムを作ること、イノベーションには不可避のリスクにふさわしい投資や実施体制が重要と述べている。直近の「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年6月閣議決定）では、社会システムの改革と技術革新を一体的に推進し、知識創造を支える研究と人材育成、リスクマネーの潤沢な供給を実現するという政府の方針が決定された。

一連の提言等に見られる特徴は、高度な基礎研究の実施、研究成果から社会的な価値・社会の変革への連携、また、イノベーションの実現にリスクを受け入れる必要があることを提言していることと思われる。

(3) 米国、EUの方針

続いて、米・EUの研究投資方針を見る。

米国では、2004年12月に競争力協議会が「イノベート・アメリカ（通称パルミザーノ・レポート）」を発表した。ここでは、過去50年間

の米国のGDP成長の半分はイノベーションによる生産性の向上によるものであること、米国は21世紀の競争をアイデア・教育・市場での新たな価値を創出するイノベーションによってこそ勝ち抜ける、と分析し、これからの米国の経済成長の原動力はイノベーションであるとの認識を示した。そして、提言として、科学者・製造者・消費者の積極的な協力と相互作用によるイノベーションの創出、複合領域での研究プログラムの実施、安全保障と開かれた研究環境のバランスの必要等を取りまとめた。また、2005年10月に全米科学アカデミーが取りまとめた報告書⁵⁰では、米国の科学技術基盤が徐々に衰退することに懸念を示し、米国は科学技術分野における知識基盤資源を最適化する等により他国と競争すべきとの認識を表明した。具体案として、長期基礎研究に対する国の関与の維持・強化を挙げている。これらを背景に、2006年1月の大統領一般教書演説で「米国競争力イニシアチブ」が発表された。物理学分野の基礎研究への連邦予算を10年で倍増する計画など、リスクをいとわない研究投資を増加する方針が示された。

EUでは、2005年に新リスボン戦略を発表し、「成長のための知識とイノベーション」の項で、IT、バイオテクノロジー、エコ・イノベーションの推進／研究開発投資の増大／世界トップクラスの大学の実現／欧州工科大学の創設／基礎研究を製品に結び付けるイノベーションの極の形成／産学官連携の推進等の政策を挙げた。また、2007年～2013年にかけての第7次フレームワークプログラム（FP7）において、研究開発投資額を急拡大（7年間に532億ユーロ＝約8兆円⁵¹）したのみならず、キーテクノロジー分野に焦点を

⁵⁰ The National Academies *Rising Above the Gathering Storm*, 2005

⁵¹ 1ユーロ＝150円で概算

当てた産学官による共同研究開発プログラム等のイノベーション関連プログラムを設けた。さらに、FP7を補完して「研究とイノベーションのギャップ」を結び付けるプログラムも創設した。

特徴は、米国がイノベーションの源泉を求めて高リスク長期的な基礎研究を重視する方針を打ち出したこと、EUは研究開発を強化しつつ産学連携により基礎研究成果の産業化に重点を置く方針を打ち出したことといえるだろう。

(4) 我が国の研究開発投資について

研究開発の段階は基礎、応用、開発に分けられる。(1)で示したように、日本は基礎研究の活動水準が米国やEUに比較すると低く、企業による開発研究投資が多い。この特徴は日本の経済発展にどう影響するのだろうか。

産業レベルでは、従前、研究開発投資とTFPに相関がみられ(平成14年度年次経済財政報告)、研究開発投資が生産性を上昇させることによって経済成長に寄与することが期待されている。民間の研究開発投資が活発な日本は、経済成長に有利な構造となっていると見ることもできるだろう。

ところで、民間投資の規模が大きい領域に政府が重ねて研究開発投資した時の効果が、民間投資への「追加」効果として現れるのか、民間投資を押し出す「クラウド・アウト」が起こるのか、経済学的にも議論になっている。これまでに「クラウド・アウト」を示唆する実証研究が報告されている⁵²。ここから示唆されるのは、政府の研究開発投資を開発・応用研究に配分して民間投資を押し出すのではなく、政府投資を基礎研究に配分することに

より、官民合わせた研究開発投資総額を増額できる可能性だろう。

基礎研究に関しては、技術進歩の源泉が基礎研究による科学的知見にあることは自明でありながら経済成長との直接的な関係は必ずしも実証されていない⁵³。こうした中、各国の政府が基礎研究に投資する根拠は、一つには、イノベーションの出発点が科学の発達に端を発していることが自明であること、もう一つは、基礎研究は製品化までのリスクが大きく、かつ、波及効果によって研究実施社以外にも利益が分散する特徴があるため、利益追求を目的とする民間投資を得にくいことが理由となっている。

基礎研究の効果に関しては、技術フロンティアに接近するほど基礎研究がTFP成長率に与える効果があることを、理論と実証の両方から示した研究がある⁵⁴。日本の技術水準は、既に十分な発達を遂げて最先端国の一員と認められるものであり、経済成長に向けた基礎研究の必要性はこれまでになく高まっていると言えるだろう。政府投資を基礎研究に重点配分し、開発研究は民間投資を期待する方向が適切と考えられる。

基礎研究の投資分野については、各国で重点化が見られ、ライフサイエンス、ITなどが共通する。これらは、特許申請時の参考文献として学術論文が引用される頻度(サイエンス・リンケージ)が高いことが知られ、産業に効率的に貢献する分野と考えられている。日本も、第2期及び第3期科学技術基本計画(平成13年～)期間を通して、ライフサイエンス、IT、ナノテクノロジー、環境分野に重点投資している。基礎研究の成果が特許そして製品へと直結しやすいため、他分

⁵² David, Hall and Toole "Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence" (2000)

⁵³ 「イノベーションの測定に向けた基礎的調査報告書」科学技術政策研究所(平成19年3月)

⁵⁴ Kim, Ha and Lee "The optimal structure of technology adoption and creation: Basic research vs. development in the presence of distance to frontier" (2006)

野に比べれば企業の基礎研究への参入も多い。

こうした資源の集中配分を特徴とする基礎研究への取組に対して、研究の偏りが全体的な研究開発力を弱めてしまい、新しい成果を柔軟かつ迅速に発展させる力を弱めることを懸念する声がある⁵⁵。前述の米国の動向も、公的研究資金が応用志向の短期的利益を追求するようなプロジェクトに重点的に振り向けられすぎている傾向に対する全米アカデミーの警鐘を政府が政策に取り入れた結果である。リスクもある長期展望の基礎研究に取り組むメリットは、新しいイノベーションのタネを創出したり、そのタネをイノベーションとして活用していく際のカギとなる幅広い知識と柔軟な研究開発能力を保有することにあるだろう。

これまで、現在の日本が米国やEUに比較して基礎研究への投資割合が低いことを見てきた。日本は、政府の開発研究費を基礎研究費に振り替えることで、官民による研究開発投資総額の増額を図り、かつ、国内に柔軟な研究開発力を保有することでイノベーションの実現を目指す方針が適当ではないかと考えられる。

3 民間の研究開発活動と促進施策

(1) 我が国における研究開発投資の現状

我が国の研究開発費全体に対する企業等⁵⁶の研究開発費は、年平均(90 - 05年度)で約7割を占めており⁵⁷、研究開発活動の大半を民間企業が担っている。

企業等による研究開発費は2000年度以降増加傾向にあり、いわゆる「3つの過剰(設備・雇用・債務の過剰)」を克服した一部の企業が、キャッシュフローの新たな使途として設備投資や配当・自社株買いのほかに研究開発にも積極的に投資するようになったと考えられる。

企業等の研究開発費の年平均伸び率(2000 - 05年度)は、3.52%と高い伸び率を示しており(図 - 4)、資本金階級別にその寄与度をみると、資本金100億円以上の企業が2.20ポイント、資本金10億円から100億円未満の企業が1.25ポイントと高く、これだけで全体の伸び率の98.0%を占める。一方で、資本金10億円未満の企業は0.06ポイントと極めて低い寄与となっている。また、企業等の研究開発費全体に対する資本金階級別の研究開発費の割合をみると、資本金10億円以上の企業の研究開発費が年平均(2000-05年度)で89.6%を占めている⁵⁸。

企業等の研究開発費を産業別にみた場合では、年平均(2000 - 05年度)で製造業が全体の87.4%を占めており⁵⁹、我が国の研究開発費は、主として製造業の大企業がその大半を占めているということになる⁶⁰。

⁵⁵ 例えば、日本学術会議は、直接的な有用性は見えないが将来への投資となる「純粋基礎研究」の軽視を指摘した。

⁵⁶ 企業等には農林水産業、鉱業、建設業、製造業、電気・ガス・熱供給・水道業、情報通信業、運輸業、卸売業、金融・保険業、サービス業が含まれる。

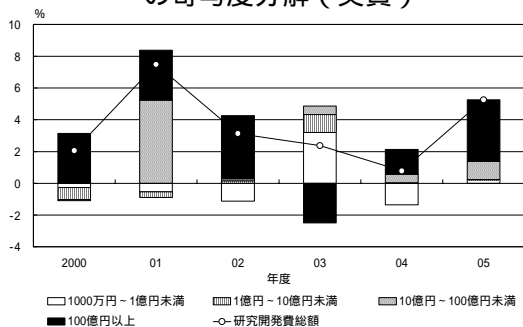
⁵⁷ 総務省「科学技術研究調査報告」によれば、05年度の科学技術研究費は約17兆8千億円であり、そのうち企業等、非営利団体・公的機関、大学等の研究費はそれぞれ約12兆7千億円、1兆7千億円、3兆4千億円となっている。

⁵⁸ 特殊法人・独立行政法人を除く。

⁵⁹ 05年度は製造業が企業等の研究開発費全体の88.3%を占める。その内訳として上位の産業を挙げると、輸送用機械工業が17.1ポイント、情報通信機械器具工業が16.6ポイント、機械工業が8.4ポイントとなっている。

⁶⁰ 05年度における企業等の研究開発費全体に対する資本金10億円以上の製造業の研究開発費の割合は、80.3%となっている。

(図 - 4) 企業等の資本金階級別研究開発費の寄与度分解 (実質)

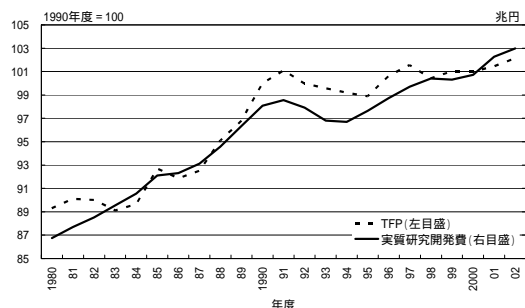


(注1) 特殊法人・独立行政法人を除く。
 (注2) 2002年調査から調査対象の拡大がされているが、その影響は除去せず。
 (出所) 総務省「科学技術研究調査報告」

(2) TFPと研究開発費との関係

次にTFPと研究開発費との関係をもてみたい。(図 - 5)はTFPと企業の研究開発費との推移を示したものである。お互い似た動きをしており、相関係数も0.97と相関も強い。80年から90年にかけて研究開発費が増加するに従いTFPも大きく上昇しているが、90年代初頭には景気の低迷を受け、研究開発費が減少したことに伴いTFPも低下している。95年度からは研究開発費の増加ほどにTFPは上昇していないものの、それでも研究開発費の動きに合わせて上昇基調をたどっていることが確認できる。

(図 - 5) TFPと研究開発費 (実質) との関係



(注) 95年度以降のデフレーターは「平成18年度科学技術研究調査報告」、95年度以前はリンク補正した上で接続したGDPデフレーターを使用。

(出所) 総務省「科学技術研究調査報告」、
 経済産業研究所「JIPデータベース」

このようにTFPと研究開発費との間には密接な関係がみられ、経済に対して一定の効果をあげているとみることも可能である。また、研究開発を行わなければ技術進歩は起こらないことから、技術進歩に研究開発投資は欠かせないものであると考えられる。ただし、研究開発投資がTFPに影響を与えるには長い時間がかかると考えられることや、資本、労働の有効な分配、景気など様々な要因に影響されることに加えて、研究開発投資をすれば必ずTFPの上昇に結びつくとは限らないため慎重にみる必要はある。

一方で、先述したように企業等の研究開発費全体の約9割は資本金10億円以上の大企業が支出している。05年度においては資本金1,000万円以上の企業数は約50万社⁶¹であり、そのうち、研究開発活動を行っている資本金10億円以上の企業数は、約2,500社⁶²であるので全体の約0.5%である。年平均(2000 - 05年)をみても、およそ0.5%であるので、近年においては、1%に満たない大企業の研究開発活動によってTFPを上昇させてきたと推測される。

(3) 研究開発促進税制の効果

仮に研究開発費の増大に比例してTFPが上昇しているとみるならば、TFPを上昇させるためには単純にその規模を拡大させることが考えられる。そのためには、研究開発を行っている企業の研究開発費そのものを増大させるか、研究開発を行う企業数を増加させるか、またはそのいずれも増大させるかである。

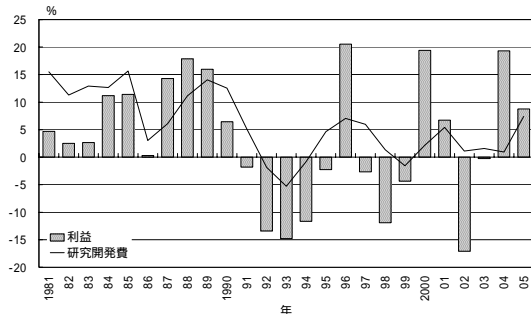
⁶¹ 総務省「平成18年 科学技術研究調査報告」

⁶² 同上

両方から促進する施策の一つとして研究開発促進税制⁶³が考えられるが、この制度は有効に機能しているのだろうか。制度の内容としては、企業等が「試験研究費」の定義を満たす活動を行った場合、上限はあるものの、その一定の割合の金額を本来払うべき法人税額から差し引くことができる制度である。このような制度は、企業の研究開発投資の負担を軽減させ、更なる投資を促進する点では正しい方向だと考えられるが、研究開発に対する税制上の優遇措置が、企業の研究開発活動をどの程度促進しているのか、という問題はすぐれて実証的な問題と言える。

このことをまず、研究開発費増大の側面から検討してみたい。(図 - 6)は、企業の研究開発費と利益の前年比を示したものである。研究開発促進税制は直近では平成 18 年度税制改正で見直しが行われたが、統計上ではその効果を観測できないため、平成 15 年度税制改正における制度拡充の効果をみている。02、03 年に企業利益がマイナスの伸びを示しているものの、研究開発費はわずかにプラスの伸びを示しており、一定の効果があったのかもしれない。しかし、企業の研究開発費と利益とは、ほぼ連動した動きをしており、制度の拡充がされた年以降や以前の動きをみると、この制度が研究開発費の増大を促進しているとは考えにくく、むしろ企業の収益によって左右されるとみた方が妥当である。

(図 - 6) 研究開発費と利益の前年比
(全規模・全産業)



(出所) 総務省「科学技術研究調査報告」、
国税庁「法人企業の実態」

平成 16 年度の「民間企業の研究活動に関する調査報告」⁶⁴においても、研究開発促進減税が研究開発費に与えた影響についての回答結果として、「研究開発費額は他要因の影響が大きく、研究開発促進減税のあるなしには直接関係されない」又は「研究開発促進減税が研究開発費の額に影響するかどうかはわからない」と回答した割合は、全体(製造業と非製造業)でみて、それぞれ 57.9%、19.6%で合計 77.5%となっており、このことからこの制度によって研究開発費を増大させる効果はあまり見込めないことがうかがえる。

また、我が国の研究開発費は、一部の大企業が大半を占める。大企業の投資はウエイトが高いため、研究開発費を増大させた場合、研究開発費全体への影響は大きいと考えられるが、研究開発費を増やすのにも制度の恩恵を享受するという意味においては限界がある。05 年度の企業等における研究開発費は約 13 兆円であり、それに対して連結法人を除く企業の税額控除額は、約 5 千億円⁶⁵であるので、企業の研究開発に支出した総額に対する税額

⁶³ 平成 18 年 3 月 31 日までに開始する事業年度について適用される本制度は、「増加試験研究費の税額控除制度」、「試験研究費の総額に係る税額控除制度」、「特別共同試験研究に係る税額控除制度」及び「中小企業技術基盤強化税制」の 4 つの制度によって構成されていた。その後、平成 18 年度税制改正で増加型の制度は 2 年間の時限措置として総額型に組み込む形で統合された。

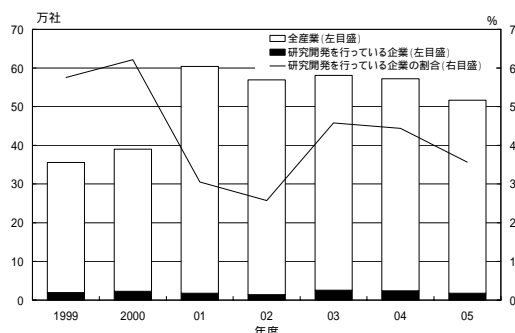
⁶⁴ 文部科学省が資本金 10 億円以上の企業を対象として、研究活動の調査を行っている。

⁶⁵ 国税庁「平成 17 年分 法人企業の実態」から算出。税額控除額は、資本金 1,000 万円以上の企業の「試験研究費の増額」、「試験研究費の総額等」及び「中小企業者等の試験研究費」の控除税額の合計。

控除額の割合は4%弱である⁶⁶。これは研究開発費から算出される税額控除額が限度額を超えていると考えられ、限度額を決定する「法人税額の20%」が支出する研究開発費の割には低いことを意味する⁶⁷。大企業に更なる研究開発費の増大を求めるのには、インセンティブとして弱いのもかもしれない。

それでは、研究開発を行う企業数への効果はどうか。全企業数に対する研究開発活動を行う企業数の比率の推移をみると、全企業数は01年度から05年度にかけて減少基調である(図 - 7)。

(図 - 7) 研究開発を行っている企業の割合



(注) 2002年調査から調査対象の拡大がされているが、その影響は除去せず。

(出所) 総務省「科学技術研究調査報告」

01、02年度は研究開発を行う企業数も全企業数以上に減少したことに伴い、その割合は低下している。制度の拡充が行われた03年度には約2ポイントの上昇がみられるが、これは製造業で研究開発を行う企業が増えたためであり、その中でも要因は特定できないものの、食品工業などの資本金10億円未満の企業が一時的に増加したことによる。そのため、04年度以降の割合の推移をみると再び低下

⁶⁶ 大企業が総額型の制度を利用した場合、8~10%の税額控除が認められるので、企業の研究開発費に対する税額控除額の割合は8~10%に近づくと考えられる。

⁶⁷ 経済産業省「平成20年度税制改正に関する経済産業省意見」によれば、「控除限度額がないと想定した場合の税額控除額は、平均で法人税額の約30%」としている。

基調となっており、制度の効果はあったとしても一時的なものにとどまることが示唆される。

(4) 研究開発投資の規模拡大のために

以上のように、企業の研究開発費とTFPとの間には密接な関係があることが示唆される。また、企業の研究開発活動を支える制度の一つである研究開発促進税制による促進効果に関しては、研究開発活動によって研究開発費が発生したからこの制度の適用を受けるのか、あるいは、制度の存在が研究開発を行う企業の増加又は研究開発費の増大を導いたのか、その因果関係については不明であり、景気や企業収益、その他経済的背景に影響されることがうかがえる。しかし、税制による優遇措置は企業の研究開発を直接的に促進することはなくても、研究開発投資の資本コストを低下させることから研究開発を促進する上で有効であることは間違いない。

そのため、研究開発を行っている企業の研究開発費の増大という側面から規模の拡大を考えた場合、その恩恵をしっかりと享受できるように、税額控除限度額の見直しも必要であると考えられる。控除限度額以上の研究開発費を投入している企業にとっては、制度の恩恵を享受しきれていない。このような企業に対して、控除の上限の設定次第では研究開発費の増大につなげられる可能性もある。

一方で、研究開発を行う企業数の増加という側面から規模の拡大を考えた場合は、企業の研究開発を喚起するもう一段の制度の拡充なども必要なのかもしれない。我が国の研究開発を行っている企業の全体に占める割合をみると、年平均(2000-05年度)で全体の4.1%である。05年度では3.6%の割合であり、研究開発を行っている企業数は決して多いとはいえない(図 - 8)。

(図 - 8) 研究開発を行っている企業割合 (2005 年度)

	全産業			製造業			非製造業		
	企業等数	研究開発を行っている企業等	企業等数に対する割合 (%)	企業等数	研究開発を行っている企業等	企業等数に対する割合 (%)	企業等数	研究開発を行っている企業等	企業頭数に対する割合 (%)
1,000万円～1億円未満	477,736	11,228	2.35	137,892	8,696	6.31	339,844	2,533	0.75
1億円～10億円未満	15,832	4,016	25.37	5,867	2,759	47.03	9,965	1,258	12.62
10億円～100億円未満	4,056	1,849	45.59	1,778	1,483	83.41	2,279	366	16.06
100億円以上	1,126	664	58.97	541	503	92.98	585	161	27.52
合計	498,750	17,757	3.56	146,078	13,441	9.20	352,673	4,318	1.22

(注1) 特殊法人・独立行政法人を除く。
 (注2) 非製造業には、製造業以外の産業を全て含む。
 (出所) 総務省「科学技術研究調査報告」

これを資本金階級別にみた場合、研究開発を行っている資本金10億円以上の企業は、05年度においては48.5%も占めるものの、資本金10億円未満の企業となると3.1%と一気に低下する。企業等の研究開発費全体の約9割を占める製造業においても、資本金10億円未満の企業となると、8.0%にとどまっております、非製造業では、同1.1%とさらに低い割合となっている。このように資本金階級の低い層で研究開発を行う企業を増加させ、研究開発費の増大を図る余地は十分にあり、そういう意味では研究開発を行うのに余力のある業績の良い企業⁶⁸の研究開発を促進する方法が税制度の拡充を含めて必要であると考えられる。

税制度以外にも、高い技術水準を持つ外資企業を日本へ誘致するのも有効な施策の一つであろう。一般的に外資企業を国内に誘致することで、技術知識の移転、研究者の移動及び交流などによってスピルオーバーが起こる。最近の研究によれば、外資企業の研究開発活動が国内企業の生産性を向上させる効果があることを示唆する報告がされている⁶⁹。外資企業を誘致することによる効果は、計量的な数値を示すことは不可能であるものの、その

ほかにも研究開発型企業の直接的な増加やスピルアウトによる起業にもつながると考えられることから、中小企業を含めて研究開発を行う企業の裾野を広げられる可能性は十分にある。政府は、外資企業の誘致による施策を含め企業の研究開発を促進するに当たり、日本国企業の研究開発へのインセンティブを損なわず、バランスのとれた制度設計を進める必要がある。

4 国及び民間における研究人材交流

(1) 背景

イノベーションの創出促進を目指す上で、近年、基礎研究～応用研究～開発研究の間の垣根を低くし、知の流動性を高める必要性が認識されている。これはかつて、基礎から応用を主に大学及び公的研究機関が担い、応用又は開発を主に企業が担うものと一般に認識されていたとおり、純粋な学問探求を目的とする大学等での研究と、商品化や利潤をその最終目的とする企業での研究との間には断絶(「死の谷」ともいう。)があると考えられていたことを背景とする。しかし、現在では、大学と企業が連携し、協力関係を築くことによって、新たな技術革新の生まれる例が散見されている(こうした企業と大学の協力関係は「産学連携」として言い表わされる)。このように、異なる組織に所属する経験を有し、異なる価値観や意見を持つ研究者同士が、公的あるいは私的に交流を行うことは、研究

⁶⁸ 国税庁「法人企業の実態」によれば、平成17年の欠損法人の割合は67.1%である。

⁶⁹ Yasuyuki Todo "Knowledge spillovers from foreign direct investment in R&D: Evidence from Japanese firm-level data" (2006)では、外資企業のR&Dストックが国内企業の生産性へプラスの効果があることを示し、さらにその効果は国内企業のR&Dストックが与える効果よりも大きいとしている。

者の知的好奇心や発想を刺激し、イノベーターな知の創出にとって有用であると考えられている(後述(3))。例えば、科学技術の研究開発においては、従来の専門分野の枠を越えた専門知識を必要とする場合や、学際的・異分野融合的な知識が必要となる場合がある。この場合、複数分野の専門人材が交流を深めることによって、効率的に研究が進められるだろう⁷⁰。

我が国政府による交流関連施策としては、まず、シリコンバレーを模範に産学協同による高度技術の集積を目指した昭和55年のテクノポリス構想にさかのぼることができる。また、平成13年には産業クラスター計画、平成14年には知的クラスター創成事業が開始され、地域を中心とした産学官の人的ネットワーク化が更に推進された。また、近年では、「科学技術基本計画」において第1期⁷¹から現行の第3期⁷²にわたり人材交流の重要性が説かれているほか、「知的財産推進計画2007」では、「研究人材の交流・育成を通じて産学官連携を推進する」として研究人材の交流についての項⁷³が設けられており、これに基づき交流機会の提供等の各種施策が実行されている。また、平成19年4月には産業構造審議会の小委員会報告書⁷⁴において、多種多様な知の合流融合の促進のために異分野融合や縦割りの打破が必要との認識が示され、知識融

合支援(インテレクチュアル・カフェ)促進の重要性や、学会間連携に向けた取組の必要性について提言がなされている。

(2) 人材交流の定義

研究人材の交流については、その有用性が認識される一方で、何をもって「交流」と言い得るのが問題となる。交流の形態としては、転籍を伴う人材流動から、学会活動、共同研究、私的な助言・意見交換などが考えられるほか、交流の主体についても、個人、機関、国家などを候補として挙げることができる⁷⁵。

前出の科学技術基本計画及び知的財産推進計画において、交流についての特段の定義は見受けられない。また、交流を法律名に含む「研究交流促進法」においても同様である⁷⁶。さらに、政府文書のサイト検索によると、人材交流の定義は、インターンシップ、在籍出向・転籍出向、人材の流動化、研修等、様々な意味合いで用いられている⁷⁷。そこで本稿では、研究人材の交流について、従来の分野の垣根を乗り越えるもの、大学や企業などの組織の壁を乗り越えるものなど、通常あるいは本来は接点を持たなかった者や組織が接点を持ち、保有する情報を交換・提供・受領しようとすることであるとし、前出の様々な形態を含む広義の概念として捉えることとする。

(3) 人材交流のイノベーションへの寄与

次に、人材交流施策の在り方を検討する前提として、人材交流のイノベーションに対する寄与について主に生産性の観点から捉えた研究について取り上げる。

⁷⁰ 田中耕一「質量分析：チームワーク、異分野融合、そして独創開発」『イノベーター日本 国創りに結実する科学技術戦略』オーム社(2006)、Kats and Martin “What is research collaboration?” Research Policy 26 (1995)

⁷¹ 第1期では任期制の導入を中心に言及がなされた。

⁷² 「科学技術の振興に当たっては、人材の活発な交流、研究活動の円滑な実施、産学官連携の促進、さらには研究成果の社会への円滑な還元などを支える制度的な環境を整備することが、科学技術に対する人的・物的投資の効果を高める重要な鍵である。」

⁷³ 「イノベーションにつながる産学官連携を推進するため、2007年度も引き続き、産学官の交流の機会を拡大するとともに、インターンシップの普及促進を始め産学官の研究人材の流動性を高めるための取組を促進する。」

⁷⁴ 「産学連携の現状と今後の取組」産業構造審議会産業技術分科会産学連携推進小委員会(平19.4.23)

⁷⁵ Kats and Martin 前掲注70

⁷⁶ 同法では定義規定は置かれていないものの、交流の語については、研究公務員の任期付採用、同者の研究会への参加、国際共同研究、国際交流など、多義に用いているものとみられる。

⁷⁷ 広辞苑によると「ちがった系統のものが互いに入りまじること。また、入りまじらせること」とされる。

Balconi and Laboranti (2002)及び(2004)は、イタリア・パヴィア大学の電子工学分野の教授が発明者となっている発明に着目し、インタビュー及び文献調査等によって、その教授らを核とした人的ネットワークの解析を行った。その結果、集中度(一人の発明者と結び付きのある共同研究者の数)と生産性には相関関係があることが実証された。また、大学の研究者が企業研究者と顔をつき合わせて(face-to-face)交流を行うことの研究へのメリット等も説明されている。

こうした生産性に関する研究としては、サイエントメトリクス(科学計量論)で知られるDe Solla Priceの研究が先駆的なものとして挙げられる(1966)。Priceは、一定の専門分野の研究者集団の内部で自発的に回覧・配付される文書(未定稿の論文原稿等)の共同執筆の状況について調査・分析を行った。その結果、共同執筆(コラボレーション)と生産性には相関関係があるとの結論が導かれ、多数の共同執筆者(コラボレーター)を有する執筆者で低い生産性を示す者はおらず、またその逆も同様に成り立つとしている。

Kats and Martin(1995)は、過去の研究において多義に用いられている「コラボレーション」という用語の定義・類型化を試み、それらの定量的評価は困難であるとしつつも、以下の通り、コラボレーションの利点を明らかにした。

- 知識・スキル・技術を共有できること
- 知識・スキルを移転できること
- 異なる見解の衝突により新たな洞察や見解が生み出される可能性のあること
- 研究者のネットワーク形成に資すること、他の研究者と接する際に有形・無形に研究成果が形成されること

ただ一方で、コスト(費用、時間、事務手続等)の増加についても指摘を行っている。

この他にも、論文執筆者の生産性(論文数)とコラボレーターの数には相関があり、かつ、執筆者の生産性はコラボレーターの生産性の影響を受けるとしたParavdic and Oluic-Vukovic(1986)など、他者と協力して研究活動に取り組むことが生産性に寄与することを示した実証研究が数多く存在している。また、研究内容の質という観点からは、文献の質が向上するにつれて他者とコラボレートしようとする傾向がみられることを示したGoffman and Warren(1980)などがある。

(4) 人材交流の現状

現時点で研究人材の交流はどの程度進んでいるのだろうか。人材の流動化については、総務省「科学技術研究調査」により、研究者の転入転出数が公表されている(表-1)。なお、研究者の転入転出数については平成14年より調査開始)。

(表-1) 研究者の転入状況

大学から転出

(転入先)	平成13年度	14	15	16	17
大学等	5,202	6,119	6,333	6,606	6,612
公的機関等	637	692	586	551	553
会社	232	328	365	202	235

会社から転出

(転入先)	平成13年度	14	15	16	17
大学等	1,104	1,248	1,172	1,341	1,417
公的機関等	1,278	1,261	1,190	1,101	956
会社	9,475	11,202	12,380	13,706	13,077

公的機関等から転出

(転入先)	平成13年度	14	15	16	17
大学等	4,732	5,236	5,627	5,941	6,541
公的機関等	2,520	2,512	2,704	2,586	2,429
会社	200	180	326	157	170

(参考1) 転入研究者総数 及び 研究者総数

	平成 13年度	14	15	16	17
転入研究者 総数	28,296	31,642	34,657	35,855	35,665
研究者総数	756,336	757,339	787,264	790,932	819,931

(参考2) 組織別研究者総数(平成 18 年)

大学等	295,476
公的機関等	42,959
会社	481,097

「公的機関等」は非営利団体及び公的機関の合計
 (以上、平成 14～18 年科学技術調査を加工。転入には
 新規採用は含まれない。)

これらのデータからは、平成 13 年度以降、研究者の流動状況はおおむね横ばいであることが読み取れる。また、人材の転出入は、大学間、会社間という同一セクター間において活発であると言える。

また、文部科学省「我が国の研究活動の実態に関する調査」では、研究者の異動経験に関するデータが公表されている。

(表 - 2) 研究者の異動経験の有無

	異動経験無	有
平成 12 年度	61.9%	38.1%
平成 13 年度	54.8%	45.2%
平成 14 年度	52.5%	47.5%
平成 16 年度	51.0%	49.0%

(注) 平成 15 年度はデータなし

本データによると平成 12・13 年度を境に異動経験のある者の割合が上昇していることが分かる。一方、平成 13 年度以降は、緩やかな上昇にとどまっており、前述の総務省の調査と照らし合わせると、流動化の進展は、近年ではわずかな上昇を示しつつも、動きとしては一段落した様子がうかがえる。平成 12 年度から翌年度にかけて異動経験のある者の割合が大幅に上昇している理由としては、平成 8 年策定の第 1 期科学技術基本計画、平成 9 年の「大学の教員等の任期に関する法律」制定等により、任期制の導入が図られた成果が現れたこと、また、平成 13 年度開始の第 2 期科学技術基本計画を契機に、国等の研究機

関に対して任期制・公募制についての適用方針の作成を求めるなど、研究者の流動化促進に向けた各種施策が展開されたことなどが考えられよう⁷⁸。

科学技術政策研究所・(株)三菱総合研究所による基本計画レビュー調査⁷⁹では、大学・公的研究機関等・民間企業の研究マネージャーを対象とした流動性向上の実感に関するアンケート調査が行われた(平成 16 年)。「私が責任者を務める組織・部局では、3 年前にくらべて人材の流動性(他の機関との間の研究人材の転入転出)が向上している」との問いに対し、大学では「まったくそのとおり」(5.3%)、「ほぼそのとおり」(41.0%)という回答が約半数を占めた。一方、民間企業では、それぞれ、2.2%、19.0%にとどまった。また、生駒(1999)⁸⁰、町田(1998)⁸¹は、産から学への人材流動が、学から産への流動を大きく上回ることを指摘している。

人材の流動性に関する海外比較データとしては、カーネギー財団の「国際教授職調査」(平成 5 年)が挙げられる。本調査によると、大学教授職の生涯異動期待値(30 年在職と仮定し、年齢とそれまでの異動経験より生涯の異動回数を推定したものは、オランダが最も高く 3.53 回、ドイツ 2.00 回、英国 1.77 回、米国 1.62 回などであるのに対し、我が国は 0.78 回にとどまった。最近の調査としては、平成 16 年の基本計画レビュー調査(前出)においてカーネギー調査とほぼ同様の手法で我が国の期待値が算出されており、その結果、我が

⁷⁸ 公募制の現状については、「大学、公的研究機関における研究者公募の現状」(文部科学省科学技術政策研究所平成 19 年)参照。

⁷⁹ 「主要な科学技術関係人材育成関連プログラムの達成効果及び問題点」報告書(2005.3)

⁸⁰ 「現在では産学間の人事交流はかなり進んでいると言えるが、産から学への流れがその逆をはるかに凌駕しているであろう。」

⁸¹ 大学等・企業等・転職者を対象としたアンケートを実施し、94.5%の大学・高専等が企業から人材を採用した一方で、教員が企業へ異動した例はほとんどないとの結果。

国の大学教授職の生涯異動期待値は 0.99 回であった。本調査によって我が国における大学教授職の異動回数は上昇傾向にあるとみられるものの⁸²、カーネギー調査における諸外国の期待値と単純比較をすると、いまだ低い水準にとどまっていると言える。

(5) 今後の施策の在り方について

研究人材の交流の現状は、流動化について言えば、緩やかな上昇傾向を示しながらもほぼ一段落したように見える。ただし、平成 18 年 3 月に閣議決定された第 3 期科学技術基本計画では、「若手一回異動の原則」が奨励されており、これが実現すれば、研究者は少なくとも一度は異動を経験することとなり、現時点では、文部科学省の調査によると、約半数が異動経験なしであることから、今後さらに流動化は進展するものと予想される。好ましい流動化の水準については、流動化を除く交流の他形態とのバランス、交流の質（交流のイノベーションへの寄与度）といった人材の異動数には現れない要素があるために、一概には定めづらいが、定期的な実態調査等を取り入れた総合的な判断が必要であろう。

イノベーション創出に結びつく人材交流の活性化を図る施策を考える上では、その交流の質の向上も課題となる。藤田（2003）は、2 人の人間がコミュニケーションを通じて知識創造活動を行う場合、2 人の共通知識が小さすぎれば生産的なコミュニケーションは困難であり、一方、2 人の共通知識が相対的に大きすぎる場合には、2 人が会う必要性が少なく生産的なコミュニケーションは期待できないとしている。ここで指摘されているような非生産性を回避するための手段としては、まず、研究者自らが交流の機会や交流先を適

切に判断・選択し得る環境を整備することが必要であると考えられよう。近年では他の研究者の研究を知る手段として、インターネットや各種データベースなど、コンピュータネットワークを利用する機会が増えてきている。政府においては、「知的財産推進計画 2007」で表明されている「特許・論文情報統合検索システム」の整備、2006 年に A S E A N 科学技術大臣会合において我が国政府が提案した「オープン・アクセス・データベース（地域各国間の共同研究・人材交流促進のためのデータベース）」の具体的な検討の推進が予定されているところであるが、これらのシステムの整備に当たっては、真に研究者等のニーズを満たすものとなるよう、構築に際し配慮が必要である。このほか、生産的な交流を実現するためには、文献上には必ずしも現れない研究者のセンス、技能、学識といった要素を互いに知ること大変重要であり、学会活動やシンポジウム、交流会など、研究者同士が直接に対面、会話をすることが有効に機能することも必要である。学会については、たこつぼ的との指摘があるほどに細分化されている状況にある学会間の連携、異分野融合プログラムの提供、国際連携の推進など、新たな取組に向けた議論などが期待されるほか、政府が提供するマッチングのための交流会等については、その実施が有効に機能しているか検証される必要があるだろう。

別の課題としては、人材交流を阻む障害の解決が挙げられ、その典型的な事項は、主に大学等の研究者の組織間異動に伴う、収入、退職金・年金、昇進といった面での不利益である。この点につき、産業構造審議会の産業技術分科会報告書⁸³では、産学官、特に学から産への人材交流の円滑化にかかる記載がな

⁸² カーネギー調査では人文・社会科学系が含まれるのに対し、レビュー調査では含まれないことに注意が必要である。

⁸³ 「イノベーション創出の鍵とエコイノベーションの推進」産業構造審議会産業技術分科会（平成 19 年 7 月）

され、サバティカル（研究休職制度）、兼職制度、出向制度の活用や、退職金前払制度の導入などの必要性が指摘された。ただし、報告書編纂前の議論の過程をみると、サバティカル制度については、代替教員の確保が困難という問題が指摘されており、今後引き続き検討・対応を進めていくことが必要であろう。

このほか、人材交流施策に関わる論点としては、インターンシップの実施やポストク問題がある。インターンシップについては人材育成としての側面が強調されるが、インターンシップによって新たな人的関係が形成され、その関係がその後の研究に活用される可能性があるという意味では、一種の人材交流施策であると言える。また、ポストク問題については、第1期科学技術基本計画で「ポストドクター等1万人支援計画」が打ち出されたが、次第にポストクの流動性の低さが問題視されるようになった。ポストクの企業配置は知識の伝播に資するとの見解⁸⁴もあり、今後の積極的な対応が期待される場所である。

サービス業の生産性向上に向けて

1 サービス業の生産性への注目

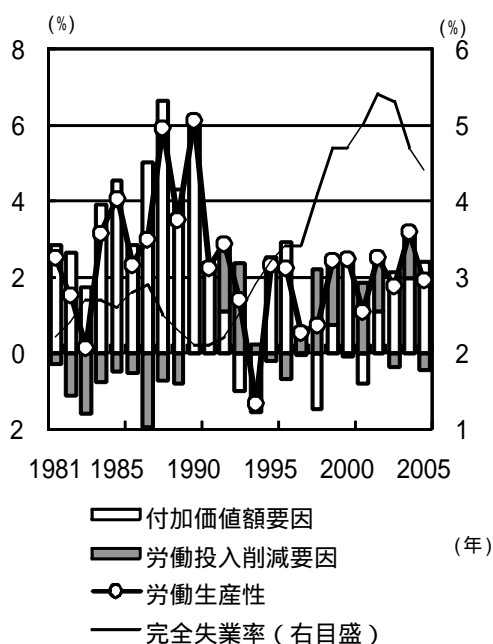
日本の労働生産性はどのように推移してきたのだろうか。（図 - 1）は、1980年以降の我が国の労働生産性上昇率の推移を示したものである⁸⁵。これを見ると、我が国の労働生産性上昇率は1980年代後半から90年にかけて大幅に高まり、6%にまで達した年もある。これは労働投入が緩やかに増加する下で、実質GDPが大幅に増加したことによる。

⁸⁴ Paula Stephan “Wrapping it up in a person: The mobility patterns of new Ph.D.s” (2006)

⁸⁵ 以下、労働生産性の分析はSNAベースで行っており、労働生産性 = 実質GDP / 労働投入（就業者数 × 労働時間）としている。なお、労働生産性を測る場合には、分子に労働時間を含めず、就業者数のみを使用するという考え方もある（「労働生産性の国際比較 2006年版」（財団法人社会経済生産性本部））。

90年代前半には、バブル崩壊から実質GDPが大幅に落ち込んだのに伴って、労働生産性は一時マイナスに転じた。その後97年以降は上昇傾向となり、2005年は2%程度になっている。

（図 - 1）労働生産性上昇率の推移

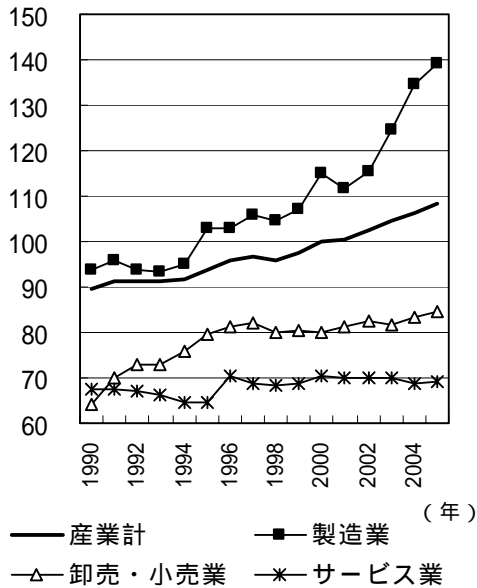


（出所）内閣府「国民経済計算年報」、総務省「労働力調査」

では業種別の労働生産性はどのように変化してきたのだろうか。（図 - 2）を見ると、日本経済を牽引していると言われる製造業は1990年以降生産性の水準を徐々に高め、特に2000年からは他産業と比較して早いペースで上昇している。他方、卸売・小売業の上昇テンポは極めて緩やかであり、サービス業⁸⁶に至ってはほぼ横ばいで推移している。この結果、1990年時点で30ポイント程度であった製造業、卸売・小売業、サービス業の差が、足元では60~70ポイントにまで拡大した。

⁸⁶ ここでいうサービス業は、SNA産業分類に従い、教育・医療・介護・飲食・旅館・その他の対事業所サービス・その他の対個人サービス等が含まれる。

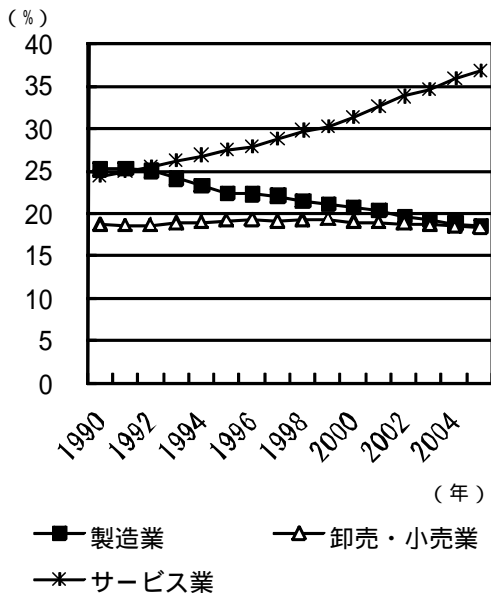
(図 - 2) 産業別労働生産性水準の推移
(2000年の産業計=100)



(出所) 内閣府「国民経済計算年報」

ここで、これらの業種別の生産性レベルが日本経済全体に与える影響を考えるために、同期間の就業者シェアの推移を確認したい。

(図 - 3) 就業者シェアの推移



(出所) 内閣府「国民経済計算年報」

(図 - 3) を見ると、卸売・小売業は若干の増減があるものの、18~19%でほとんど変化が見られない。これに対し、製造業とサ

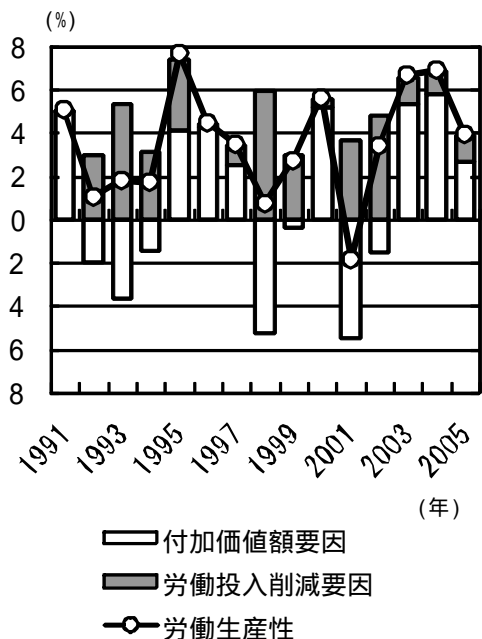
ービス業は、1990年にはいずれもシェアが25%前後であったが、2005年には製造業は18%まで減少、反対にサービス業は37%までシェアを高めてきた。

このように、日本においては、労働生産性の低いサービス業において、就業者のシェアが大幅に拡大しており、そのため、現在では日本経済全体の労働生産性向上にとっての足かせとなっていると考えられる。

2 労働生産性上昇率の要因分解

労働生産性を上げるということは、単純化すれば、分母である労働投入を下げるか、分子である付加価値を向上させるかのどちらかである。そこで、業種ごとの労働生産性を、労働投入の削減と付加価値の上昇に分解し、その推移を見てみたい。

(図 - 4) 産業別労働生産性上昇率の推移
(製造業)



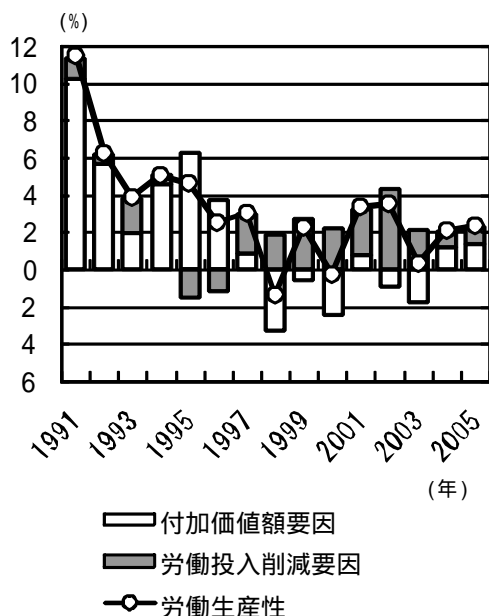
(出所) 内閣府「国民経済計算年報」

製造業の労働生産性上昇率の動き(図 - 4)を見ると、生産額の大幅な落ち込みから

マイナスとなった年があるものの、労働投入削減要因が一貫してプラスに寄与している。これは、労働投入の削減が行われたことを意味しており、製造業においては激しい国際競争の下、業務の効率化が進み、人件費を抑えることにより高い生産性上昇率が維持されていると考えられる。

次に、生産性レベルの伸び悩んでいる卸売・小売業について見てみよう(図 - 5)。卸売・小売業では、90年代半ばまでは高い付加価値の伸びが生産性上昇の主要因であったが、90年代後半以降は付加価値が伸び悩む中、労働力の削減によって生産性の伸びが支えられてきた。もっとも、その上昇率は2000～2005年平均で1.9%と、製造業(4.1%)の半分以上にとどまっている。

(図 - 5) 産業別労働生産性上昇率の推移 (卸売・小売業)

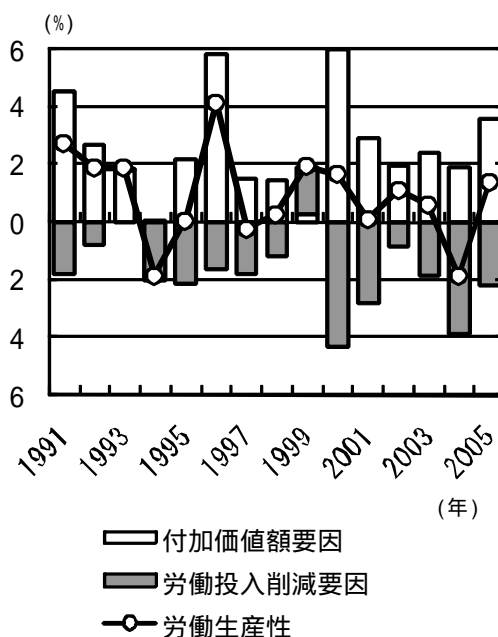


(出所) 内閣府「国民経済計算年報」

最後にサービス業の動きを見てみたい(図 - 6)。サービス業では、付加価値額の動きは製造業や卸売・小売業に比べて安定的に伸びているが、同時に労働投入が一貫して増

大し続けていることが特徴的である。分子(付加価値)と分母(労働投入)が同時に増加した結果、2000～2005年の生産性上昇率は平均0.5%と、他の業種に比べて著しく低い。

(図 - 6) 産業別労働生産性上昇率の推移 (サービス業)



(出所) 内閣府「国民経済計算年報」

3 市場拡大の必要性

我が国の労働生産性の現状を見ると、とりわけ就業者が多く生産性が水準としても伸び率としても低いサービス業についての生産性向上策を考えることが、日本全体の生産性を高める上で重要であることが分かる。その手段として、個々の産業や企業単位であれば、IT化やアウトソーシングなどによって労働投入を削減するという方法が有効だが、経済全体として見た場合、ある部門で削減された労働力はどこかに吸収されなければ失業が発生する。実際、労働投入の削減が起こった1990年代以降は、失業率の水準もそれ以前に比べて高くなった(図 - 1)。これまでのところ、労働投入の削減によって生産性を高めた部門から余剰労働力を吸収してきたのが

サービス業であり、そのサービス業が今まさに生産性向上の問題に直面しているのである。

では、サービス業の労働生産性を高めるにはどのような手段が考えられるだろうか。勿論、個々の企業において業務の効率化を進め、労働投入を削減することは一つの方法である。しかし、経済政策としてはそうしたコストダウンではなく、むしろ市場の拡大・付加価値の上昇によって労働生産性の向上が実現するよう環境整備を進めるべきであろう。そのためには、サービスの質的競争を促すと同時にそれが適切に価格に反映される仕組みを作るとともに、また質の高いサービスを提供できる人材を育成し、需要と供給の双方からサービス市場の拡大を図る必要がある。

商品と比較すると、サービスは、提供される内容に新しいものが多く、提供者に中小企業が多い、また提供される地域が限定されているなどの理由から、消費者にとって質と価格に関する判断は難しく、そのために公正な競争が働きにくくなっている。しかし、このような市場の未熟さのために、消費者が価格に見合ったサービスが受けられないと、消費者は次第にサービス市場への信頼を失い、市場自体を縮小させてしまうだろう。そうすると、本来ならば提供されたはずのサービスも提供されなくなり、最終的には消費者にとってマイナスである。

サービスの質を評価する仕組みとして、例えば米国では、1994年より「米国顧客満足度指数（American Customer Satisfaction Index）⁸⁷」が公表されている。また、米国以外でも、国レベルの顧客満足度指数として、Swedish Customer Satisfaction Barometer、German Barometer、Norwegian Satisfaction

Barometer、Swiss Index of Customer Satisfaction、Korean Customer Satisfaction Index、Malaysian Customer Satisfaction Index など多数存在する。我が国においても、現在日本版顧客満足度指数の作成がサービス業生産性協議会を中心に進んでおり、平成20年度後半には本格運用開始が予定されている。このような新たな尺度の導入により、サービスの質に関する情報の透明性が高まることは、消費者からの市場への信頼を促し、市場の拡大につながるだろう。そのためにも、国レベルでの顧客満足度指数は、十分なカバレッジを確保し、指数自体が信頼に足るよう設計されなければならない。

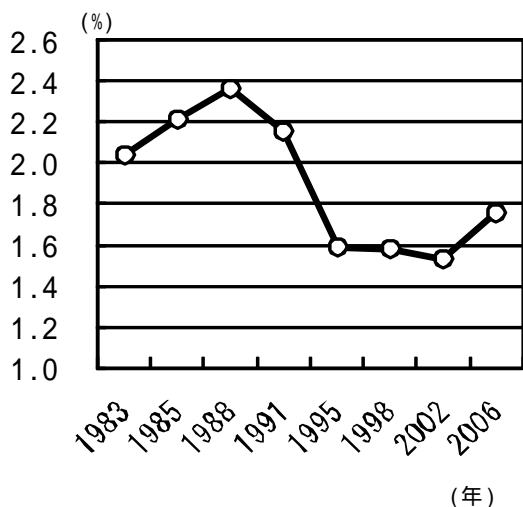
このように、サービスの価格と質が適切に評価されることに加え、提供されるサービス自体の付加価値を高めていくことも重要である。そのために、サービス業では他産業にも増して人材の育成が鍵となる。バブル崩壊後の回復過程において、企業はあらゆる点で人件費を圧縮しており、90年代半ば以降教育訓練費は大幅に落ち込んでいる（図 - 7）。とりわけサービス業は非正社員が多いことが特徴であるが、その非正社員に対する教育訓練が正社員を大きく下回っているとする調査結果⁸⁸もある。サービス市場の拡大のためにはそれを担っていける人材、さらに付加価値の高いサービスを提供できる人材の育成が不可欠であり、官民一体となった一層の努力が求められる⁸⁹。

⁸⁸ 厚生労働省「平成18年度 能力開発基本調査 結果概要」

⁸⁹ 平成17年4月、企業における人材育成の取組を後押しすることを目的に、教育訓練費の一定割合を法人税額から控除する「人材投資促進税制」が導入された。これは教育訓練費を前2事業年度の平均額（基準額）より増加させた企業について、その増加額の25%に相当する金額を、当期の法人税額から控除するものである。中小企業については、上記と選択制で教育訓練費を基準額より増加させた場合、教育訓練費の総額に対し増加率の2分の1に相当する税額控除率を乗じた金額を当期の法人税額から控除できることとされている。これは地方税（法人住民税）においても適用される。

⁸⁷ ミシガン大学ビジネススクールが開発した指標。1社当たり250名の消費者に対し電話もしくはウェブでの聞き取り調査を行い、当該企業が提供する商品・サービスの質・価格に対する評価、苦情等に関する情報を収集し、100点満点でスコアを算出する。

(図 - 7) 労働費用(現金給与以外)に占める教育訓練費の割合



(出所)厚生労働省「平成 19 年度版労働経済の分析」

また、これまでサービス業は国際競争にさらされていなかったことも生産性向上が遅れた要因の一つとされてきたが、現在、企業の中にはサービス部門を海外移転するケースが増えている。単純な労働であれば、日本の数分の1のコストで請け負える人材がアジア各国に増加しており、日本の労働者はこうした人々との競争に巻き込まれつつある。もし生産性の向上だけを考えるなら、日本企業は海外へのアウトソーシングによって、サービス部門の生産性を大幅に向上させることが可能であろう。しかし、このような動きが活発化した場合、日本の雇用及び経済全体にはどのような影響が生じるのか、あるいはどのような部門にもっとも深刻な問題が現れるのか、またその際政府はどのような対応を必要とされるのか。このような点については、今後一層の研究が必要であると思われる。

さらに、サービス業では、関連のある分野で転職を繰り返しながらキャリア形成を図る労働者も多く、このことは自然に生産性の低い部門から高い部門への労働移動を実現させ

るという側面があると考えられる。しかしながら現状では、企業年金、退職金等の諸制度は長期雇用を促進させるよう設計されているため、転職者にとって不利に働く場合が多い。長期雇用は、かつては企業特殊能力の蓄積により生産性を高めるというメリットを持っていたが、急速な技術革新や規制緩和によってそのメリットが薄れつつある。こうした中で長期雇用促進型の諸制度が維持されたままでは、人的資源の適正配置が阻害され、経済全体としての生産性の低下要因ともなり得る。雇用に関する各種の制度設計を改めることも、サービス業の生産性を向上させる上での重要な要素であると思われる。(次節参照)

労働生産性向上のための雇用システムの在り方

1 我が国の雇用システムの現状

(1) 変わりつつある日本型雇用慣行

経済成長の源泉は、資本ストックの増加、技術進歩、労働力人口の増加である。しかし、急速に少子高齢化が進む我が国は、今後とも労働力人口の減少が避けられない状況にある。ただし、労働力が減少しても教育や訓練などによって労働力の質が向上すれば、それは実質的に労働力人口が増加したのと同じ効果をもたらす。よって、国力ひいては国際競争力を維持・向上させる上でも、近年、労働の質(労働生産性)を向上させることは重要な政策課題の一つとなっている。

他方、高度経済成長期のもとでは、極めて効率的なシステムであった日本型雇用慣行は、経済の成熟化、人口の減少、グローバル化の進展及び長期の景気低迷により、各企業は新たな雇用・賃金制度への転換を図っている。今後も経済社会環境の変化に応じて、雇用システムを変えていく可能性が高いと思われる。

一般的に、日本型雇用慣行は、長期的な雇

用関係、年齢や勤続年数に比例して高まる賃金体系及び企業別に組織された労働組合などが挙げられる。特に、日本の大企業では、原則として新規学卒者を卒業と同時に採用し、定年までの継続的な雇用を保障する雇用慣行が一般的に見られる。こうした雇用慣行は、「終身雇用」と称されている。「年功序列」は、雇用者の年齢が高まるとともに昇進し、それに対応した賃金によって住宅ローンや教育費など生活費がかかることに配慮した生活費保障型賃金のシステムと説明されている。また、もう一つの特徴は、賃金の後払いである。つまり、若年者にとっては、労働生産性より低い賃金を受け取り、本来得べき賃金の一部が企業内に貯蓄される。この貯蓄からの収益率は、中高年になってから相対的に高い賃金という形で回収される仕組みになっている。

一方、成果主義とは、人事評価の際、業務に取り組むことによって生じる結果やそこに至る過程に着目し、それを重視する考え方である。それは、これまでの長期的な雇用期間全体にわたる賃金制度や昇進制度から、より短期的な評価制度への変更として解釈されており、年功賃金と対比されることが多い。

日本型雇用慣行と成果主義は、どちらが優れたシステムであるのか様々な議論が行われているところであるが、一般的にいわれているような日本型雇用慣行と成果主義との性質をメリット・デメリットに分けて比較してみた(表 - 1)。

(表 - 1) 日本型雇用慣行と成果主義の
メリット・デメリット

	日本型雇用慣行	成果主義
メリット	査定が長期間にわたって行われるため、公平性が担保される	現時点の労働生産性を反映した賃金制度が可能になる
	賃金が右肩上がりになっていくため、労働意欲が高まる	個人の成果を明確に計測できれば、満足度が高くなる
デメリット	企業の倒産可能性の高まり、ポストの減少等が起こると、機能しなくなる	短期的で安易な目標と成果を求めやすい
	中途採用者には適用されない	若手の育成的視点が欠如する
	長期にわたる企業内競争により、サービス残業及び転勤等大きな犠牲を払う	査定の公平性が担保できない

(出所) 各種資料を基に作成

現在の日本企業では、日本型雇用慣行を維持しているところもあれば、成果主義を導入している企業若しくは試行錯誤を繰り返している企業もあり、それは各産業・各企業・各部門等の事情、労働者個々人の都合及びシステムの運用面によって、適した雇用形態が異なっているものと思われるため、一概にどちらが優れたシステムかを結論付けることは難しいと思われる。

ただし、これまでの経済環境においては効率的なシステムとされていた日本型雇用慣行が、今後の少子高齢化社会において必ずしも効率的なシステムであるとは限らないものと考えられる。

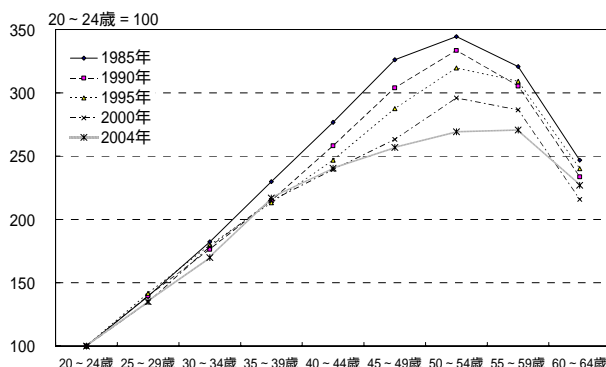
(2) 拡がりをみせる成果主義と雇用の多様化

経済の成熟化、少子高齢化、IT化及びグローバル化等の進展に伴い、これまでの日本型雇用制度に変化が起こっている。とりわけ人件費については、バブル景気崩壊後の景気低迷の中で、売上高の減少、従業員構成の高年齢化の影響などもあって、企業経営の圧迫

要因ともなっていた。このような人件費高騰の抑制を図るという視点からも、賃金制度の改革や人材の採用戦略の見直しが進められてきた。

その一つとして、成果主義の導入が挙げられる。年功的な賃金体系を是正し、賃金査定に業績反映の要素を強化していくことによって、賃金の弾力性を確保していく方向である。年齢階級別の年間給与の推移をみると、徐々にではあるが、賃金体系がフラット化していることが確認できる(図 - 1)。成果主義の導入が直ちにこのような結果に結びついたと結論付けるには早急であると思われるが、少なからず寄与しているものと考えられよう。

(図 - 1) 年齢階級別の年間収入の推移



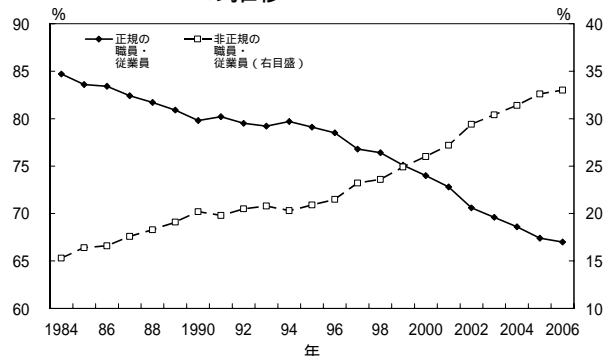
(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に作成

(注) 年間収入 = 決まって支給する現金給与額 × 12 + 年間賞与その他特別給与額、20～24歳 = 100、男性一般労働者、産業計、企業規模計、大卒

もう一つは、雇用人員の調整を柔軟にしていくなため、正規雇用の増加を抑制して有期契約を中心にした非正規雇用の活用を図っていく方向である。(図 - 2)は、正規雇用及び非正規雇用の割合の推移を示したものである。正規雇用の割合は減少している一方で、非正規雇用の割合は増加していることが分かる。

このように、経営環境の短期的な変動に対応できるよう賃金及び雇用人員の固定的部分をできるだけ抑え、柔軟性を持たせた形への変更が進んでいる。

(図 - 2) 正規雇用及び非正規雇用の割合の推移



(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

人件費負担という面で考えれば、雇用の多様化は、短期的に企業の経営に対して利するところが大きい。賃金コストが相対的に低い正社員以外の労働力の活用を進めることは、福利厚生費用、退職給付費用も含めて人件費負担の軽減に寄与すると考えられる。また、これらの非正社員の多くは、有期契約であることが特徴であるから、仕事量の変動に応じて調整しやすいという性格をもっている。さらに、正社員に比べて、調達するための手間やコストが比較的かからないということもメリットとされる。

しかし、非正規雇用の増大によって、商品・サービスの質の維持をどのようにするのか、ノウハウの蓄積や技術の継承をどのように行うか等難しい問題を抱えるようになったことが指摘されている。

非正規雇用を自分のライフスタイルに合わせて自発的に選択しているのであれば問題はないが、バブル崩壊後の景気低迷による若年層を中心とした非自発的なものもみられ、成果主義制度の拡大及び雇用の多様化の進展による非正規雇用の増加が、所得格差を拡大

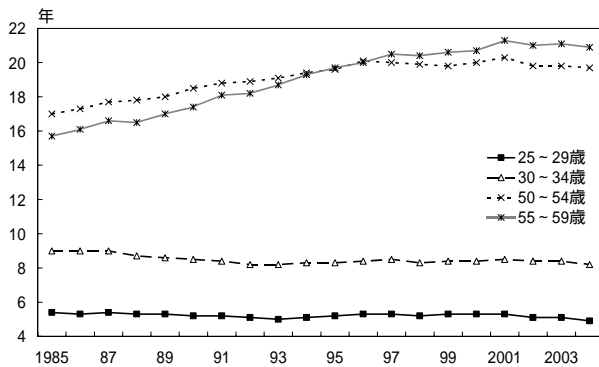
しているのではないかとといった懸念も出ているところである。

(3) 非正規雇用と終身雇用制度の関係

バブル崩壊後、各企業はコスト削減圧力及び規制緩和等により正規雇用から非正規雇用を増やすようになっていった。その後の景気回復局面においても、この傾向は変わっていない。他方、会社に強く依存しない働き方を求める労働者の意識変化も影響しており⁹⁰、パートタイム労働者、派遣社員及び契約社員など、様々な形態の非正規雇用も増加している。

非正規雇用の増加により日本型雇用慣行の特徴の一つである終身雇用制度にも変化が及んでいる。年齢階級別の平均勤続年数（正規雇用）は、50歳～54歳及び55歳～59歳では伸びており、25歳～29歳及び30歳～34歳では緩やかながら短くなっている(図 - 3)。

(図 - 3) 年齢階級別平均勤続年数の推移

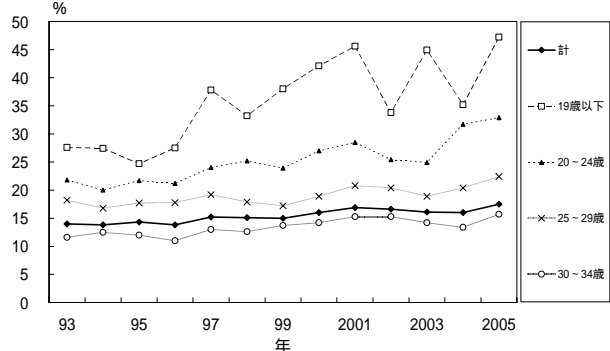


(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に作成

これは、1990年代における新規採用の抑制及び非正規雇用の増加を背景として、年齢構成が高年齢層に移行したことによる影響と考えられる。また、離職率についても、若年層の離職率が上昇傾向となっており、若年層を

中心に勤続年数が短くなっているとみられる(図 - 4)。これをみると、終身雇用制度が徐々にではあるが崩れてきているのではないかとと思われる。

(図 - 4) 年齢階級別離職率の推移



(出所) 厚生労働省「雇用動向調査」を基に作成

以上のように、近年における我が国の雇用情勢及び雇用システムは経済社会情勢の変化により転換期を迎えており、また、若年層の高失業率、非正規雇用の増加による所得格差等様々な問題がクローズアップされるようになってきている。

しかし、我が国に先んじてグローバル化、少子化を迎えていた欧州諸国の多くは、若年層の高失業率等雇用に多くの問題を抱えていたため、種々の雇用政策が実施されていた。以下では欧米諸国の雇用情勢・雇用政策について取り上げ、各国における雇用情勢等を整理するとともに、どのような政策が実行されてきたかを概観する。

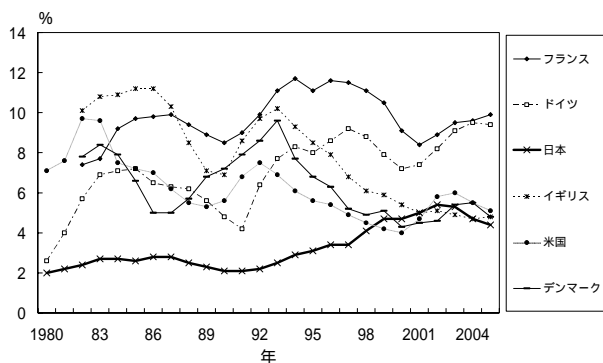
2 欧米諸国の雇用情勢及び雇用政策

(1) 欧米諸国の雇用情勢

欧米諸国の失業率は、フランス、ドイツで高い水準で推移している。その他の国はおおむね4% - 5%台前半となっている。世界的に低いといわれていた我が国は1990年代に入り緩やかな上昇傾向にあるが、OECD諸国の中では低い分類に入っている(図 - 5)。

⁹⁰ 厚生労働省「平成14年版厚生労働白書」

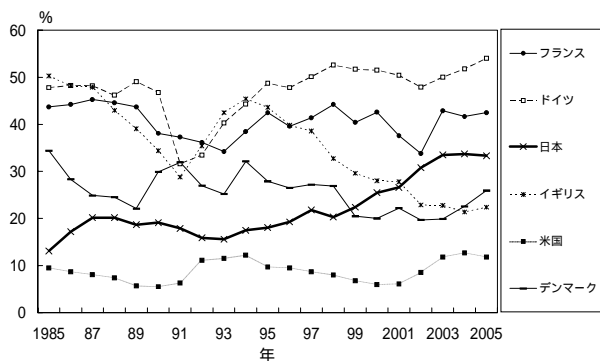
(図 - 5) 欧米諸国の失業率の推移



(出所) OECD 「OECD Factbook 2007」

長期失業率（長期失業率とは失業者のうち12か月以上失業状態にある者の割合のことをいう。）も、フランス、ドイツは高い水準にある。労働市場の流動性が高い米国では非常に低くなっている。イギリスは他の国が上昇傾向にある中、低下してきている。我が国は1990年以降上昇基調にあり、2005年では失業者のうち約3割が12か月以上失業状態にある（図 - 6）。

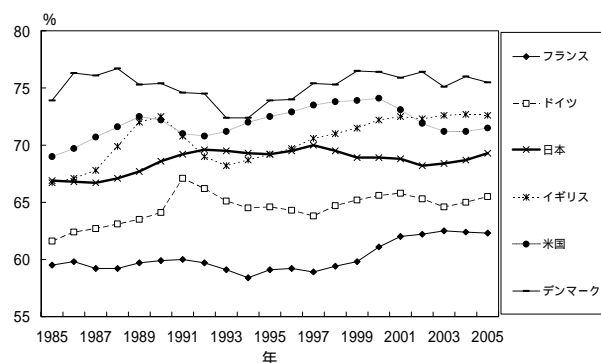
(図 - 6) 長期失業率の推移



(出所) OECD 「OECD Factbook 2007」

就業率は、デンマーク、イギリス及び米国で近年70%を越えている。フランス、ドイツは低い。我が国は比較的安定して推移しており、OECD諸国の平均である60%台後半で推移している（図 - 7）。

(図 - 7) 就業率の推移



(注) 就業率 = 15歳以上の人口に占める就業者の割合。

(出所) OECD 「OECD Factbook 2007」

さらに、就業率を男女別に分けると、デンマークの女性の就業率が77.5%と非常に高いことが分かる。さらに、米国及びイギリスでは、女性の就業率が70%を超えており、女性の労働市場への積極的な参加が行われていると思われる。一方、我が国は、男性の就業率は非常に高い水準にあるが、女性の就業率が低くなっている（表 - 2）。

(表 - 2) 就業率の国際比較

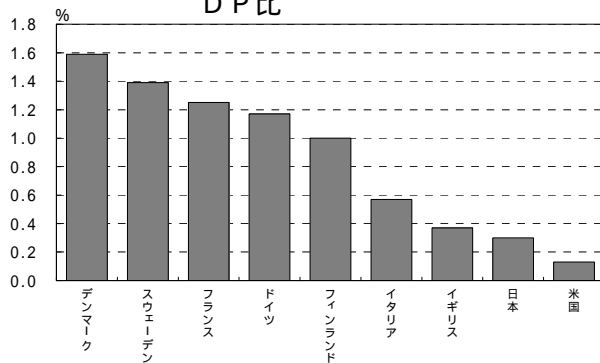
	(%)		
	男性	女性	差分
デンマーク	85.1	77.5	7.6
フランス	74.6	64.2	10.4
ドイツ	82.6	69.3	13.3
米国	85.2	71.7	13.4
イギリス	85.4	71.5	13.9
日本	92.5	66.0	26.5

(出所) OECD 「Employment Outlook 2006」

次に、雇用対策としての積極的雇用政策支出⁹¹の対名目GDP比を比較すると、デンマーク、フランス、ドイツなどで高くなっており、米国、日本は低くなっている（図 - 8）。

⁹¹ 「積極的雇用政策支出」とは 職業紹介、教育訓練、若年対策、雇用助成、障害者対策のことを指し、「消極的雇用政策支出」とは 失業給付、早期退職給付のことを指す。

(図 - 8) 積極的雇用政策支出の対名目 GDP 比



(出所) O E C D 「Employment Outlook 2004」

以上のことから、ドイツ、フランスは雇用政策への支出が多い割には、それほど効果をあげていないということが分かる。イギリス、デンマークの政策は効果的に運用できているのではないかと思われる。

米国は、失業率も低く、失業期間も短い。また、就業者も増加している。これは米国の特徴である労働市場の流動性の高さがこのような結果を生んでいる要因の一つとして考えられる。しかし、雇用政策への支出も非常に低いため、我が国が米国のような雇用システムに近づこうとするならば、相当程度時間がかかるものと思われる。また、米国は所得格差の大きい国であるということも忘れてはならないであろう。

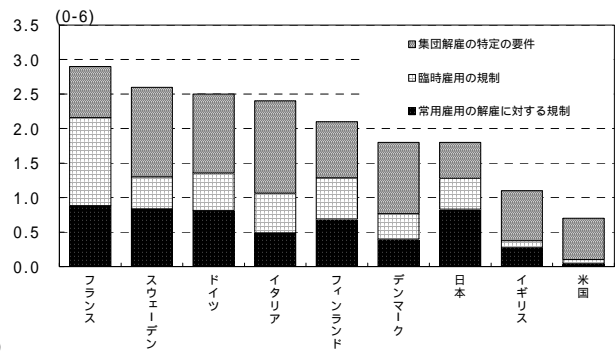
(2) 雇用保護法制との関係

各国の雇用情勢については、雇用保護法制⁹²の存在も大きく影響していると考えられることから、雇用保護法制の指標についても検討する。O E C Dの雇用保護法制 (E P L) インデックスによると、雇用保護法制インデックスが強い国はフランス、スウェーデン、ドイツなどであり、米国、イギリスは弱くなっている。我が国はO E C D諸国の中で中位に位置しており、それほど強い雇用保護法制ではないという結果となっている(図 - 9)。

⁹² 雇用保護法制インデックスの指標が強いほど、解雇できにくい構造となっていると理解するものである。

しかし、その雇用保護法制の内訳をみると各国それぞれの特徴がある。日本、ドイツ、イギリスなどでは常用雇用の解雇に対する規制の割合と比較して、臨時雇用の規制の割合が低い。特に、我が国は全体としての雇用保護法制の水準は強い部類に入っていないが、常用雇用の解雇に対する規制の割合は高い水準にあることが分かる。

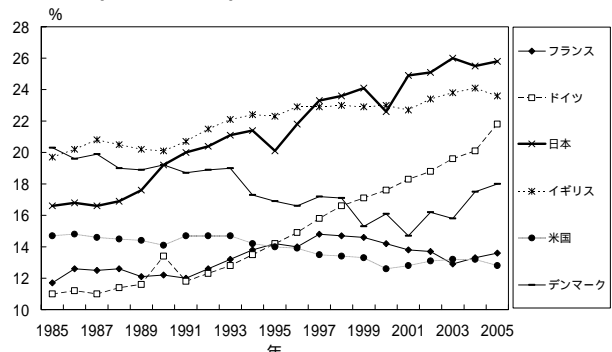
(図 - 9) 雇用保護法制の指標の強さ



(出所) O E C D 「Employment Outlook 2006」

常用雇用の解雇に対する規制が強く、臨時雇用の規制が弱い国は、パートタイム労働者比率も高い。特に日本、イギリス、ドイツで際立って高くなっている(図 - 10)。

(図 - 10) パートタイム労働者比率



(出所) O E C D 「OECD Factbook 2007」

O E C Dでは、民間部門の雇用拡大を妨げる雇用保護法制の改定を掲げており、提言を行っている。また、様々な実証研究も行われており、主に以下のようなことが指摘されて

いる⁹³。

雇用保護法制の失業全体への影響は小さい。

雇用保護法制が厳しすぎる場合は、経済の効率性を妨げ、雇用創出を抑制する。

常用雇用の保護が厳しいままで、臨時契約を自由に使うことに焦点を置く部分的な改革は、労働移動は臨時雇用に集中し、雇用の不安定性が増し、人的資本が過少投資となり潜在的な生産性を損なう可能性がある。

我が国では、常用雇用の保護があまり変化しない中で、臨時雇用の保護を緩和してきた⁹⁴。その結果、労働市場の二極化（正規雇用と非正規雇用の賃金などの処遇の格差等）が起こり、将来、雇用の不安定性が高くなり、人的資本が過少投資となって、潜在的な生産性を損なうおそれがある。正規雇用と非正規雇用との間で保護に差がある場合は、非正規雇用の保護の度合いを強め不安定な雇用条件から守るといった政策も考えられるが、スペインでは非正規雇用の保護を強めたところ、全体の雇用が減少したという経験を踏まえ、我が国では正規雇用の保護の緩和を進めていくといった考え方も示されている。

(3) イギリス、デンマークの雇用政策

(1)及び(2)で欧州諸国の雇用状況を紹介してきたが、その中でも比較して良い成果をあげているイギリス及びデンマークの雇用への政策事例等をここで簡単に紹介したい⁹⁵。

⁹³ O E C D 「Employment Outlook 2006」、 「対日経済審査報告書 2006」

⁹⁴ O E C D 「Employment Outlook 2004」

⁹⁵ 内閣府「平成 15 年版国民生活白書」、(独)労働政策研究・研修機構「海外労働情報」、樋口美雄+財務省総合政策研究所「転換期の雇用・能力開発支援の経済政策」等を参照。

イギリス

1980 年代に急激な市場改革を進めたイギリスでは、高失業率、所得格差拡大などの問題が発生していた。1997 年に成立したブレア政権は、これらの諸問題に対処するため、「福祉から就労へ (Welfare to Work)」という政策目標のもと、「ニューディール政策」を行い、積極的な労働政策が本格化し、様々な対策が採られた。

個別の就労支援を特徴とする「ニューディール政策」は、求職者手当受給者に職業訓練への参加を義務付けるなど就業促進を目的とするものであり、当初は若年失業者や長期失業者を対象に開始され、その後、対象者を障害者、一人親、失業者の無収入の配偶者及び高齢者へと順次拡大しながら、人々の職業能力と就労可能性の向上を図っている。

地方への雇用政策については、地域を主体とした自律的な地域再生策を進展させている。地域失業に焦点を当てた対策として知られるのがエンプロイメント・ゾーンといった特定地域対象の雇用対策である。エンプロイメント・ゾーンとは雇用状況が特に悪化している 15 地域について、長期失業者向けに教育訓練や職業紹介関連の援助等の様々な便益を提供するプログラムであり、民間プロバイダーを活用し、就職支援を行っている。さらに困窮している地域には、エンプロイメントゾーンより狭い地域単位でアクションチームを導入し、予算を与え、地方主導できめ細やかで効果的な施策が行えるようにしている。

等々の政策を行っている。

ニューディール政策については、おおむね肯定的に評価されている。ただし、就職した人の大半は、経済状況が堅調であったため就職できたのであって、ニューディール政策が

寄与したわけではない、との見方もある。さらに、ニューディールプログラムに入ってくる者のうち、3分の1は既に同プログラムを経験したものであるといった課題もいくつかあるようだが、就労可能性の向上のため、職業訓練を重視し、就業経験を積ませようとする手法は我が国においても大いに参考となると思われる。

デンマーク

デンマークで注目されているシステムが、いわゆるデンマーク型の「フレキシキュリティ (flexicurity)」と呼ばれる制度である。オランダにおいて、1990年代に使われていた言葉で、デンマークでも同様の考え方で導入された制度である。これは、雇用の柔軟性 (flexibility) と失業給付などの社会保障 (security) とを組み合わせたものである。この制度の成功事例とされるデンマークのモデルによれば、

雇用保護規制を比較的緩やかなもの
とすること

失業者に対する手厚いセーフティ・ネットを用意すること

積極的労働市場政策への充実した支援を行うこと

の3つの政策(ゴールデン・トライアングル)によってモデル化されている。

こうした労働市場改革の結果、デンマークでは、大幅な失業率の改善、比較的低い水準の長期失業率及び高い就業率などの成果を収めている。

こうした制度への評価及び他国への導入については懐疑的な見方もある。特に手厚い失業給付や積極的労働市場政策には比較的大きな財政負担を伴い⁹⁶、デンマークのような

租税負担が大きい国でのみ適用可能との指摘があるほか、デンマークの特殊性として、そもそも転職意識が高くフレキシブルな労働市場になっていること、終身雇用制度はなく同一労働同一賃金の仕組みが存在することも併せて指摘されている。また、個別の政策ではなく、全体としての改革のパッケージが重要であり、例えば政労使の三者協調の伝統や労働者の平均スキルの向上などが導入の前提条件であったとの指摘もある。したがって、デンマークの「フレキシキュリティ」の成功を評価する際には、個別の政策のみならず、背景にある社会経済全体の仕組みとその改革の枠組みに着目することも必要であると考えられる。

3 我が国の今後の雇用システムの在り方

「年功賃金」「終身雇用」といった日本型雇用慣行は、経済の成熟化、人口の減少及びグローバル化の進展等によって変化しつつある。このような経済社会情勢の変化の中で、所得格差等様々な問題も生じている。その中でも、労働生産性を上げ成長していくためには、雇用システムをより合理的で効率的なシステムに変えていくことが必要である。

また、諸外国の成功事例も徐々に取り入れつつ、我が国の経済社会情勢にあった雇用システムを構築し、労働生産性を上げていく必要がある。まず、考えられる政策としては、

就業条件の良い多様な雇用機会を増やすため、積極的雇用政策支出の拡大を通じて個々人の能力を向上させ、就業率を引き上げることに目標を置くこと。

人口減少下において、労働力の確保が必要となることから、女性及び高齢者の労働市場への積極的な参加を促すために、出産及び定年などで労働市場から退出しても、積み上げたキャリアが途中で断絶されないような雇用体制を整える

⁹⁶ 雇用政策支出の対名目GDP比はデンマーク 4.63% (2000)、ドイツ 3.31% (2002)、フランス 3.06% (2002)、日本 0.76% (2002-2003)、米国 0.71% (2002-2003)。

こと。

労働市場の柔軟性と労働者の雇用保障の両立を図るため、正規雇用の雇用保護法制を緩和することと積極的雇用政策等他の政策と協調して行い、成長産業への労働移動を促すこと、などが挙げられる。

いずれにしても、刻一刻と変わる経済情勢に対応していくためには、基本的な政策は国が行い、地域及び個人を対象とした政策は地方や民間に委託し、権限と予算を与え、きめ細やかな政策を行っていく必要がある。

上記のような政策に加え、我が国の情勢に合せた雇用システムとしては、年功賃金の傾斜を緩やかにすることが挙げられる。我が国の賃金体系は年功賃金の傾斜が強すぎるため、高年齢層の増加によって、企業の人件費負担が増える仕組みになっている。経済の成熟化によって、企業の売上高が落ちれば、生産性も頭打ちになる。今後徐々に、賃金の傾斜が緩やかになっていけば、企業側は人件費を管理しやすくなり、安定した雇用人員を確保できるものと考えられる。

また、同じような労働には同じような賃金にすることも検討すべきであろう。同じ職種によって給料が同じならば、労働市場から一度退出しても、技能を有していれば、比較的容易に職に復帰することができると思われる。その際、労働インセンティブを損なうことなく安心して働くことができるようにするため、熟練度及び年齢を加味した賃金上昇プロファイルもある程度残しておくことも効果的ではないかと考えられる。

望ましい雇用システムというのは、その時の経済社会情勢によって異なる。そのため、その経済社会情勢に最も適した雇用システムを柔軟に構築できる態勢にしておくことが、今後、労働生産性を上昇させながら経済成長する上で重要な課題となるだろう。

規制改革推進の評価

1995（平成7）年3月の規制緩和推進計画が策定されて以来、規制改革に関し、多くの措置が講じられてきた。2007（平成19）年6月には「規制改革推進のための3か年計画」が閣議決定され、「我が国の経済社会を官主導のシステムから脱却し、自由と規律に支えられたシステムへ移行するとの観点」から、規制改革の推進に伴う措置として、「事前規制型行政から事後チェック型行政への転換に伴う新たなルールの創設及び法体系の抜本的見直し」「社会的に必要な規制の実効性の確保・向上」などを実施するとされた。

規制改革は、その本格的な取組から10年以上が経過し、現在では成長力強化策等の一環として、政府が重点的に取り組んでおり、この間、着実な成果をあげてきたと言われている。しかし、一方では、例えば、「非正規雇用者が増加し格差が拡大した」「タクシーの参入規制の緩和の結果、労働条件が悪化した」などと言われており、規制改革の推進が我が国の社会に負の効果をももたらしたとの批判もなされている。

そこで、本節では、まず、規制改革の経済への影響について政府の推計結果の概要を説明し、次に、雇用・労働分野とタクシー事業を対象に規制改革推進の評価及び生産性向上効果を検証することにする。

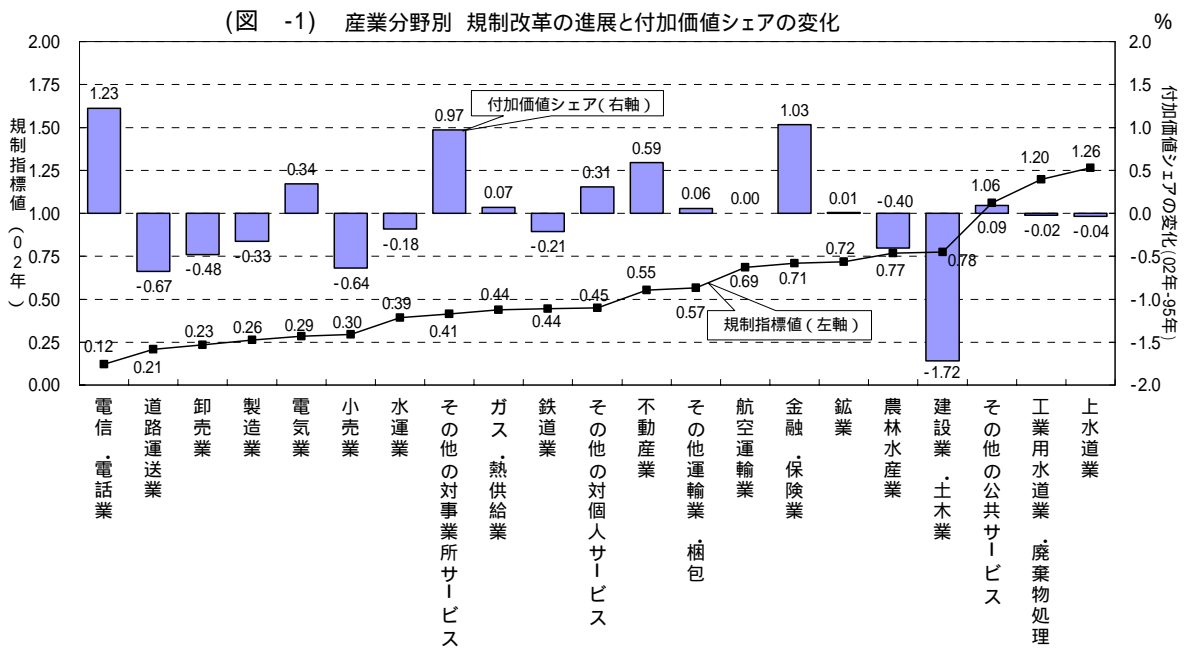
1 規制改革の経済への影響

90年代における規制改革は、「景気低迷の長期化等の内外経済諸情勢を踏まえ、経済の活性化、内需の振興を図る観点」から、「経済対策の主要な柱の一つ」として行われてきた。そこで、規制改革による経済への影響について、定量的な分析を行い公表されているものの中で、最近の政府の推計結果をみることにする。

(1) 規制改革の進展状況とその効果の関係⁹⁷

まず、規制改革の進展と付加価値シェアの変化の関係を、産業分野毎の規制指標値⁹⁸とその付加価値シェアの増減でみると、産業分野によって、その規制改革の影響が異なる推計結果となっている(図 - 1)。具体的には、通信・電話業のように移動体通信の料金や免許手続等の面などで規制改革が最も進み、それに伴い付加価値シェアも最大に伸びている産業分野がある一方、道路運送業のように運賃制度の見直しや需給調整規制の廃止などの規制改革は進展しているものの付加価値シェアは減少するもの、また、金融・保険業のように手数料等の自由化などの規制改革の進展は緩やかだが付加価値シェアは伸びているものがある。

次に、規制改革の進展と生産性成長率の関係を、規制指標値とTFP成長率⁹⁹でみると、業種間では相当のバラツキが見られるものの、概ね規制改革が進むほど、生産性も平均的にみて伸びが高まるとの推計結果となっている(図 - 2)。具体的には、「規制改革は進展し、かつ生産性も上昇(42 電気業、57 通信・電話業、12 医薬品、26 電子部品 等)」「規制改革は遅れ、かつ生産性も伸び悩み(46 廃棄物処理、60 医療(民間)、40 建築業 等)」「規制改革は進展するが、生産性は上がらない(48 小売業 等)」「規制改革は遅れているが、生産性の伸びは顕著(49 金融業 等)」などとなっている。



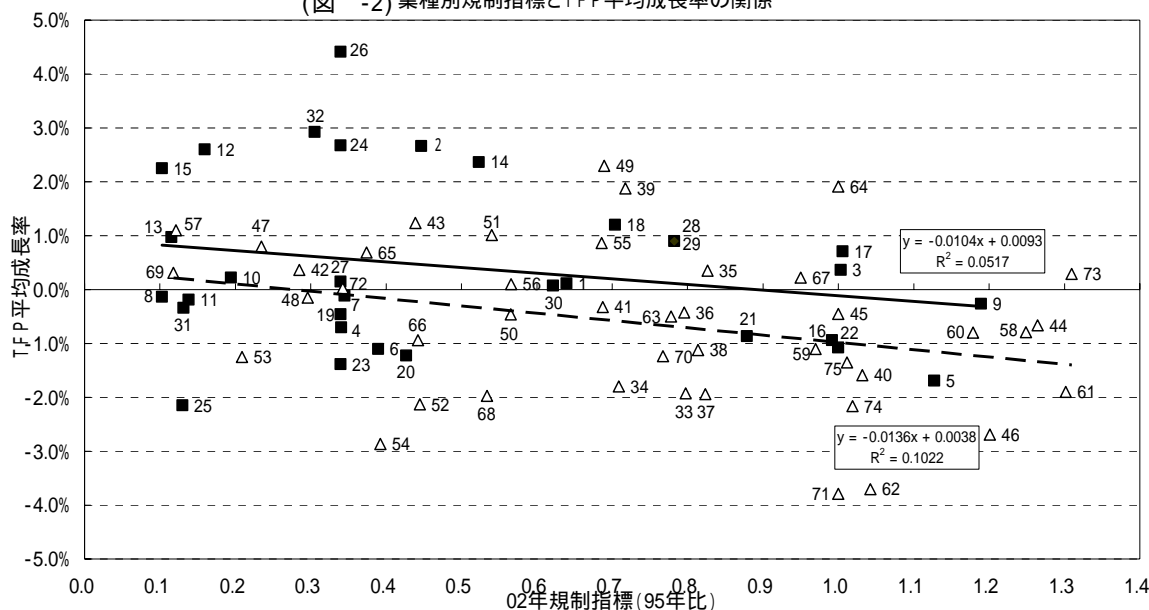
(出所) 内閣府『構造改革評価報告書6 近年の規制改革の進捗と生産性の関係』を基に作成
 (備考) ・「規制指標値」は02年の推計値
 ・「付加価値シェアの変化」は2002年と95年の増減差

⁹⁷ 内閣府『構造改革評価報告書6 近年の規制改革の進捗と生産性の関係』

⁹⁸ 「規制指標値」とは、産業に対する規制(法律・政令など)の数・量を数値化し、その進捗度を表す数値データであり、95年3月末時点をもととして、0に近づくほど95年と比較して規制改革が進捗していることを示す。

⁹⁹ 全要素生産性の成長率、すなわちGDP成長率のうち、資本投入と労働投入の伸びを除いた生産性の増加分。

(図 -2) 業種別規制指標とTFP平均成長率の関係



(出所) 内閣府『構造改革評価報告書 6 近年の規制改革の進捗と生産性の関係』を基に作成

(備考) ・ は製造業、 △ は非製造業

・ 表中の各番号の業種は次のとおり。

[製造業] 1 畜産食料品 2 水産食料品 3 精穀・製粉 4 その他の食料品 5 飼料・有機質肥料 6 飲料 7 たばこ 8 ゴム製品 9 化学肥料
 10 無機化学基礎製品 11 化学最終製品 12 医薬品 13 石油製品 14 石炭製品 15 ガラス・ガラス製品 16 その他の窯業・土石製品
 17 その他の鉄鋼 18 非鉄金属製錬・精製 19 非鉄金属加工製品 20 その他の金属製品 21 一般産業機械 22 特殊産業機械 23 重電
 機器 24 民生用電子・電気機器 25 電子応用装置・電気計測器 26 電子部品 27 その他の電気機器 28 自動車 29 自動車部品・同
 付属品 30 その他の輸送用機械 31 精密機械 32 その他の製造工業製品

[非製造業] 33 米麦生産業 34 その他の耕種農業 35 畜産・養蚕業 36 農業サービス 37 林業 38 漁業 39 鉱業 40 建築業 41 土木業
 42 電気業 43 ガス・熱供給業 44 上水道業 45 工業用水道業 46 廃棄物処理 47 卸売業 48 小売業 49 金融業 50 保険業 51 不動産
 業 52 鉄道業 53 道路運送業 54 水運業 55 航空運輸業 56 その他運輸業・梱包 57 電信・電話業 58 教育(民間・非営利) 59 研究
 機関(民間) 60 医療(民間) 61 保健衛生(民間・非営利) 62 その他公共サービス 63 広告業 64 業務用物品賃貸業 65 自動車整備・
 修理業 66 その他の対事業所サービス 67 娯楽業 68 放送業 69 情報サービス業(インターネット付随サービス業) 70 出版・新聞
 業 71 その他の映像・音声・文字情報制作業 72 飲食店 73 旅館業 74 洗濯・理容・美容・浴場業 75 その他の対個人サービス

・ 表中の実線は製造業、破線は非製造業の線形近似曲線

(2) 利用者メリットの動向¹⁰⁰

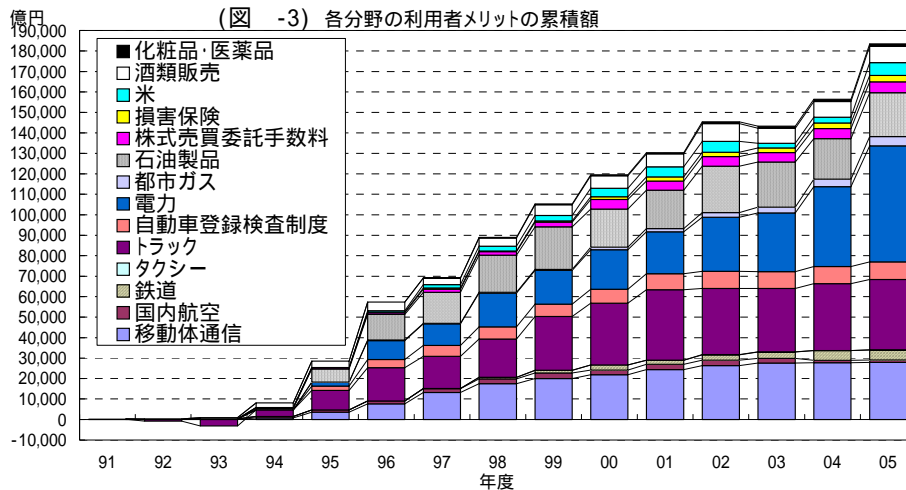
14 分野に限定して規制改革による価格低下がもたらす利用者への効果(利用者メリット)の動向を「消費者余剰¹⁰¹」でみると、これまでの増加分の2005(平成17)年度における累積額は、対象14分野合計で18兆3千億円との推計結果となっている(図-3)。分野毎の利用者メリットの評価については、「移動体通信、トラック、自動車登録検査制度等は、大きな規制改革から数年が経過し、

近年利用者メリットが緩やかに増加している」「電力、都市ガス、鉄道等は、近年になって規制改革が進んだ、あるいは効果が発現途上のため、今後もさらに利用者メリットの増加が続くと期待される」「国内航空、石油製品等は、近年、利用者メリットが減少している¹⁰²」とされている。なお、同年度の国民1人当たりの利用者メリットの累積推計額は、約14万4千円となっている。

¹⁰⁰ 内閣府『規制改革の経済効果 利用者メリットの分析(改訂試算)2007年版』

¹⁰¹ 消費者・利用者がその財・サービスを購入するに際して、実は支払ってもよいと考える最大の金額から実際に支払った金額を差し引いた金額であり、規制改革によって、価格・料金が低下し、購入が増えれば、消費者余剰は増加する。

¹⁰² 利用者メリットの減少は、国内航空については短距離便への需要シフトに伴う平均運賃の上昇が、また、石油製品については原油高の動きと相まって90年代半ばに急激に低下した価格水準の修正が要因とされている。



(出所) 内閣府『規制改革の経済効果 利用者メリットの分析(改訂試算)2007年版』を基に作成

2 雇用・労働分野に係る規制改革推進の評価

このように一定の経済的効果をあげているとされる規制改革だが、評価に当たっては分野の特性もあり、様々な側面に着目する必要がある。ここでは、これまで推進されてきた雇用・労働分野に係る規制改革について評価を行うことにする。

雇用・労働分野に係る規制目的は、労働者の適正な労働条件の確保、安定した雇用機会の確保、高年齢者・障害者の雇用の促進などであるが、この分野における規制改革では、これらの目的を達成しながら、経済社会の構造変化や労働者の働き方・就業意識の多様化に対応させるため、労働基準法、職業安定法、労働者派遣法などの見直し¹⁰³が行われてきた。

雇用・労働分野における規制改革に関して

¹⁰³ 「職業安定法」については、有料職業紹介事業に関して、同法の47年の施行以来、取扱職種が段階的に拡大され(制定時11職種)、近年における主な改正としては、91年2月(取扱職種を28職種から29職種へ拡大)、97年4月(取扱職種のネガティブリスト化等)、99年12月(取扱職種の更なる拡大、同紹介事業の許可制度の透明化等)、04年12月(手数料徴収の対象求職者の範囲の拡大等)が挙げられる。また、「労働者派遣法」については、労働者派遣事業に関して、86年の施行以来の主な改正としては、96年12月(対象16業務から26業務への対象業務の拡大)、99年12月(対象業務のネガティブリスト化等)、04年3月(期間制限の延長、製造業務への拡大等)が挙げられる。

は、雇用機会の創出・拡大により失業者が減った、非正規雇用の増加により所得格差が拡大した等、その評価をめぐって「功罪」が議論されている。ここでは、「罪¹⁰⁴」として「規制改革により低賃金の非正規雇用の増加し、所得格差が拡大している¹⁰⁵」と言われている点について、そもそも非正規雇用者への就業状況はどうか、非正規雇用者の所得格差の状況はどうか、を総務省の「労働力調査¹⁰⁶」を基に調べたうえ、非正規

¹⁰⁴ なお、「功」としての「失業率の改善効果」については、経済企画庁調査局『90年代の雇用政策が失業率に与えた効果について』において、「有料職業紹介事業」や「労働者派遣事業」の規制改革によって、90年度から98年度の構造的・摩擦的失業率は0.2~0.3%改善されたとの推計結果を出している。

¹⁰⁵ 例えば、「均等処遇で正規、非正規の垣根崩せ」『日本経済新聞』(2007.8.22)、「広がる格差」『東京新聞』(2007.9.11)。

¹⁰⁶ 「労働力調査」では、勤め先での呼称によって、平成13年8月調査以降は「正規の職員・従業員」「パート」「アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員・嘱託」「その他」の6つに区分して調査を行っている(本稿では、「正規の職員・従業員」を「正規雇用者」と称し、「パート」以下の5区分を「非正規雇用者」と総称している。)。なお、平成11年2月調査以前は「正規の職員・従業員」「パート」「アルバイト」「嘱託、その他」の4区分、その後平成13年2月調査までは「正規の職員・従業員」「パート」「アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「嘱託、その他」の5区分とされていた。また、本区分における「労働者派遣事業所の派遣社員」とは、「労働者派遣法に基づく労働者派遣事業所に雇用され、そこから派遣される人を行い、他の区分の雇用形態に該当しても労働者派遣事業所の派遣社員とされる」ことになっている。

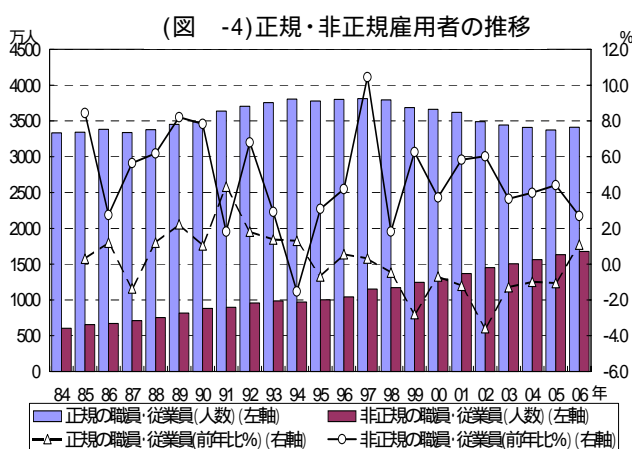
雇用者の増大・所得格差の拡大と規制改革の関係を論じていくことにする¹⁰⁷。

(1) 非正規雇用者の状況

ア 就業状況

(ア) 非正規雇用者の拡大

この20年余の正規雇用者数と非正規雇用者数の推移をみると(図-4)、90年代半ばまで正規雇用者数は増加していたが、その後は減少に転じ、近年ではほぼ20年前の水準の3,400万人台となっている。一方、非正規雇用者数は、正規雇用者の伸びを上回って増加しており、20年前は600万人台であったのが、近年ではその2.5倍超の1,600万人台となっている。なお、07年(1~9月平均)にはいっても、非正規雇用者数は1,730万人と正規雇用者(3,450万人で06年比40万人弱増)を上回る伸びで増加している。

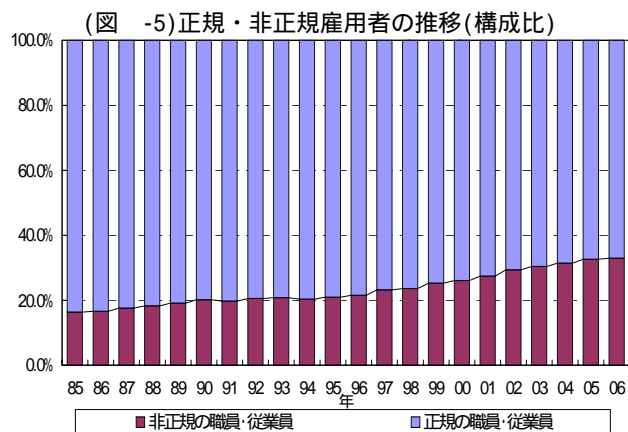


(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

その結果、雇用者全体に占める非正規雇用者の比率は拡大基調で推移しており、特に90年代半ば以降は、それまでの10年間で4%ポ

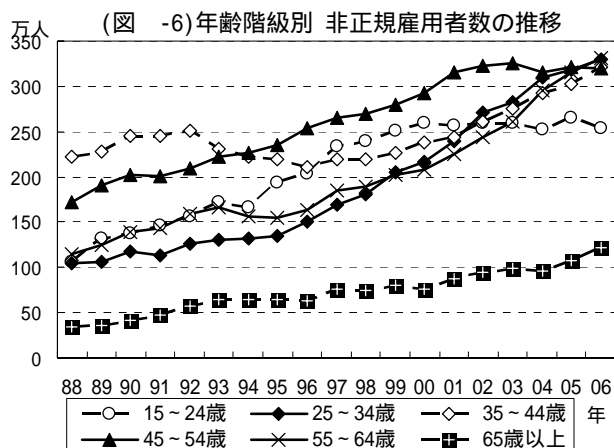
¹⁰⁷ 「樋口美雄・【コメント】経済格差をめぐる三つの論点・学術の動向 2006.9」によれば、経済格差をめぐる論点は大きく分けて「事実関係をめぐる論点(見せ掛けの格差拡大か、真の格差拡大か)」「原因に関する論点(長期の景気低迷や経済のグローバル化、知識産業の拡大によるのか、規制改革によるのか)」「政策に関する論点(規制改革やセーフティネットのあり方、経済政策、労働政策に関する問題提起)」の三つあるという。

イント程度の上昇であったのが、その後の10年間では13%ポイント程度と3倍もの伸びを示しており、近年では30%台前半となっている(図-5)。



(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

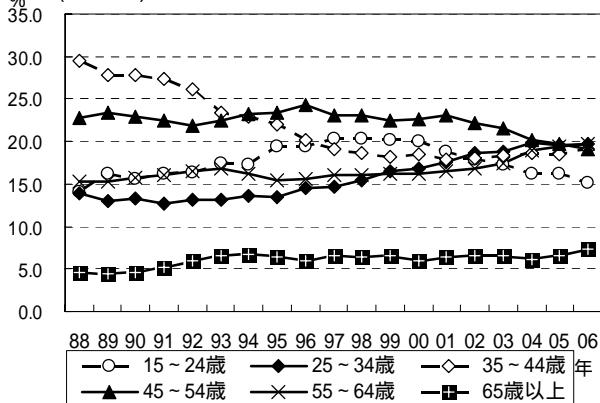
この拡大する非正規雇用者数の状況を年齢階級別にみると(図-6)、「25~34歳」及び「55~64歳」の年齢階級では、90年代半ば以降著しく増加し、その結果、近年では25歳から64歳までの各年齢階級ともに320万人から330万人台となっている。



(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

また、非正規雇用者総数に占める割合を各年齢階級別にみても（図 - 7）、この 20 年ほどで、「25～34 歳」及び「55～64 歳」の年齢階級では、前者は 7%ポイント程度、後者は 5%ポイント程度、それぞれ拡大し、近年ではともに 19%台を占めている。一方、「35～44 歳」の年齢階級では、減少し、あるいは増加してもその増加幅が小さかったため、その割合は 10%ポイント超も低下し、近年では 18%台前後を占めている。

(図 - 7) 年齢階級別 非正規雇用者総数に占める割合

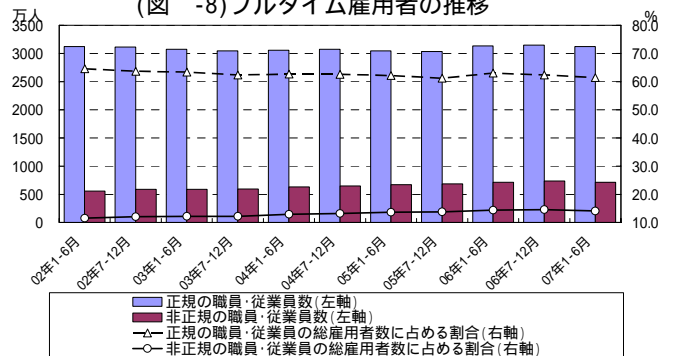


(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

(1) 非正規雇用者のフルタイム労働化

非正規雇用者の就業時間の状況をみると（図 - 8）、フルタイム（就業時間 35 時間以上。以下同じ。）の正規雇用者数は、3,100 万人程度の横ばいで推移しているのに対し、フルタイムの非正規雇用者数は、この 5 年間で、500 万人台から 700 万人台へと増加している。そして、この 5 年間における総雇用者数に占めるフルタイム雇用者の割合は、正規雇用者については、3%ポイント程度低下し 61%台となっているのに対し、非正規雇用者については、2.5%ポイント程度上昇しており、14%台となっている。

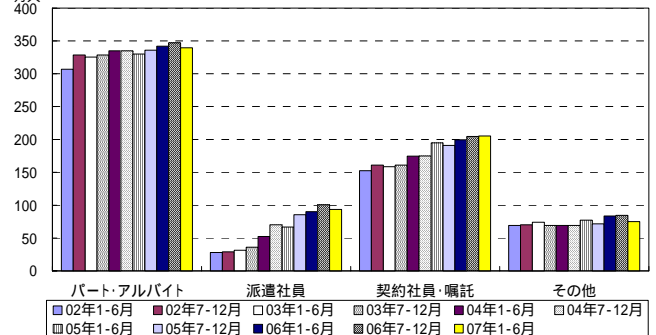
(図 - 8) フルタイム雇用者の推移



(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

この増加傾向にあるフルタイム非正規雇用者について、その雇用形態別の推移をみると（図 - 9）、この 5 年間で、特に「派遣社員」のフルタイム化が著しく、他の雇用形態が横ばいしないし 1.3 倍程度の伸びとなっているのに対し、30 万人弱から 100 万人程度へと 3 倍強も増加している。

(図 - 9) 雇用形態別 フルタイム非正規雇用者数の推移

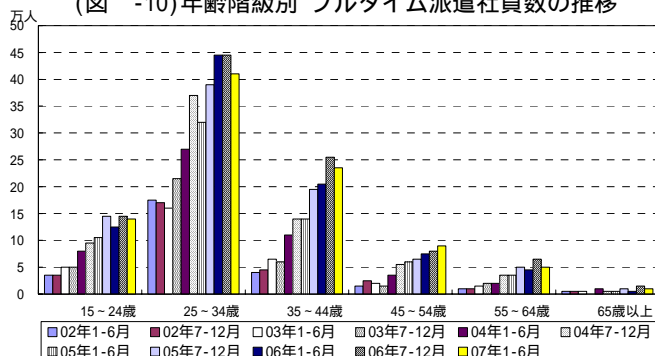


(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

さらに、この増加が著しい「フルタイム派遣社員」について、その年齢階級別に派遣社員数の推移をみると（図 - 10）、この 5 年間で、どの年齢階級も 2 倍から 7 倍程度へと増加させている。その中で「フルタイム派遣社員」総数の 60%超を占めていた「25～34 歳」の年齢階級は 2.5 倍程度増加したものの最近ではその 40%強まで構成比を落とす一方、その 15%程度を占めていた「35～44 歳」

の年齢階級は6倍もの著しい伸びから、その構成比を25%程度まで拡大させている。

(図 -10)年齢階級別 フルタイム派遣社員数の推移



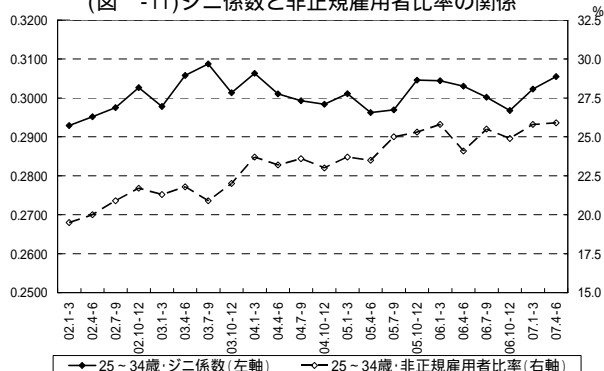
(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

イ 所得格差の状況

(ア) 若年齢層での所得格差の拡大

非正規雇用者数とその構成比の伸びが顕著な「25～34歳」の年齢階級について、この5年間の総雇用者の所得格差の動向をジニ係数で試算したうえで、同年齢階級の非正規雇用者比率との関係¹⁰⁸をみると(図 - 11)、年間収入のジニ係数と非正規雇用者比率は、ともに同じような動きで上昇基調で推移している。「25～34歳」の年齢階級においては、非正規雇用者比率の拡大が、同年齢階級の所得格差を拡大させているものと思われる。

(図 -11)ジニ係数と非正規雇用者比率の関係



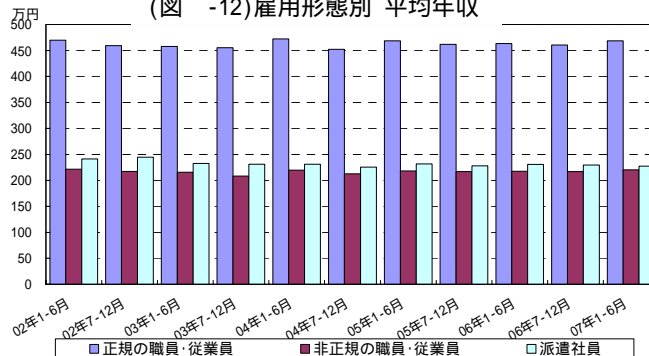
(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

¹⁰⁸ 「労働力調査」では、年齢×雇用形態(正規・非正規等)×収入階級、のクロス表は公表されていない。

(イ) 非正規雇用者の平均年収

この5年間のフルタイムの雇用者の一人当たりの平均年収を試算し、雇用形態別にその推移をみると(図 - 12)、正規雇用者は460万円台前後で推移しているのに対し、非正規雇用者は210万円台前後と正規雇用者の収入の5割弱で推移しており、そのなかで派遣社員は240万円台から220万円台へと減少傾向で推移しており、最近では派遣社員は230万円前後と、正規雇用者の収入の5割超の水準であったものが、5割を切る状況となっている。

(図 -12)雇用形態別 平均年収



(出所) 総務省「労働力調査」を基に作成

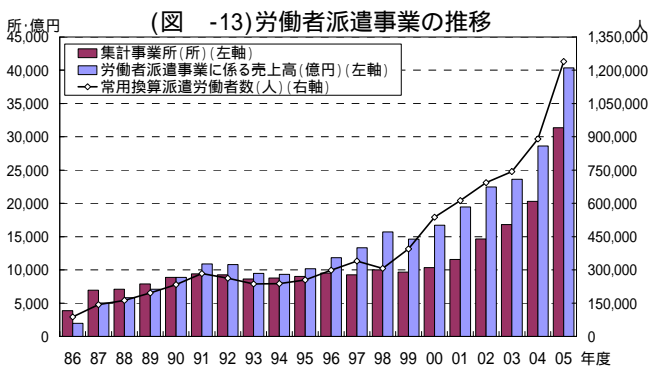
(2) 規制改革による影響

以上の「労働力調査」に基づく結果については、試算によるものもあることから、ある程度の幅をもってみる必要はあるが、非正規雇用者に関しては、この20年余の間で、雇用者全体の30%超を占めるまで増加しており、特に、90年代半ば以降正規雇用者が減少する一方で非正規雇用者が急増していること、その非正規雇用者の中で、人数的にも構成比的にもその伸びが最も目立つ年齢階級は「25～34歳」であることが分かった。また、この5年に関しては、フルタイムの非正規雇用者が増加していること、その中で、「25～34歳」や「35～44歳」の年齢階級を中心に、派遣社員のフルタイム化が著しいこと、非正規雇用者数・比率の伸びが顕著な「25

～34歳」の年齢階級の雇用者年収のジニ係数は上昇基調にあること、急増するフルタイムの派遣社員の平均年収は減少傾向にあり、フルタイムの正規雇用者の5割を切っていることが分かった。

このように、所得格差の拡大をもたらしてきた非正規雇用者の増大が、規制改革による影響をどの程度反映したもののなを明らかにすることが、次に問題となる。この規制改革の実施と非正規雇用者の増大の因果関係については、非正規雇用者の増加の背景には、景気状況、経済のグローバル化、産業・技術構造の変化、人件費削減への企業心理、雇用者の職業観・就労意識の変化等様々な要因が介在することから、規制改革が非正規雇用者の増加に与えた影響を定量的に推計することは、なかなか困難であると思われる。そこで、ここでは、96年以降に非正規雇用者が急増し始めたのが（前掲図 - 4 参照）、労働者派遣事業の見直しの影響によるものなのかを分析することにより、規制改革と非正規雇用者の増加の関係をみることにする。

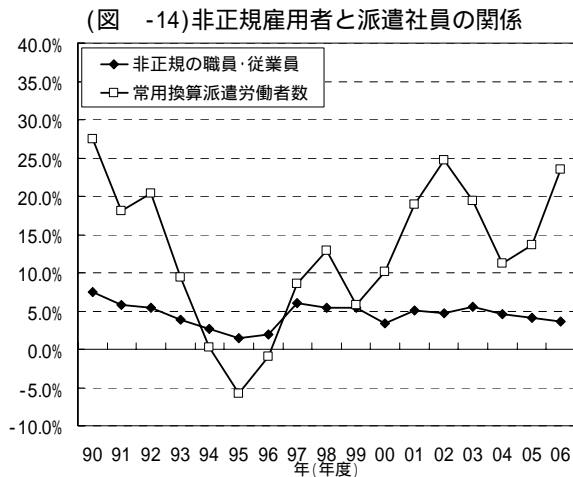
労働者派遣事業は、雇用機会の拡大等のため、数次にわたりその見直しが行われており、その事業規模は拡大している（図 - 13）。



（出所）厚生労働省「労働者派遣事業報告書」を基に作成

その労働者派遣事業が見直された96年、99

年、04年のそれぞれの時期¹⁰⁹における常用換算派遣労働者と非正規の職員・従業員のそれぞれの伸び率をみると（図 - 14）、前者は、見直し直後に著しい伸びを示しているのに対し、後者は96年の見直し直後には著しく伸びたものの、99年と04年見直し後はそれほどの伸びを示していない。しかし、両者の間には、相関係数が0.71と強い相関が認められる。



（出所）総務省「労働力調査」、厚生労働省「労働者派遣事業報告書」を基に作成
（備考）後方3年（度）移動平均値の伸び率

したがって、労働者派遣事業の見直しという規制改革によって、非正規雇用者がどの程度増えたかの定量的な評価はできないものの、非正規雇用者の拡大に一定の寄与があったと言えるのではないかと。換言すると、景気、経済のグローバル化、産業・技術構造の変化、人件費削減への企業心理、雇用者の職業観・就労意識の変化等を背景に、労働者派遣事業の見直しが企業や個人に雇用の選択肢拡大をもたらしたということではないか。そうであるならば、労働者派遣事業の見直しという規制改革は、非正規雇用者の拡大の主要な要因のひとつになっていると言えるのではなかろうか。

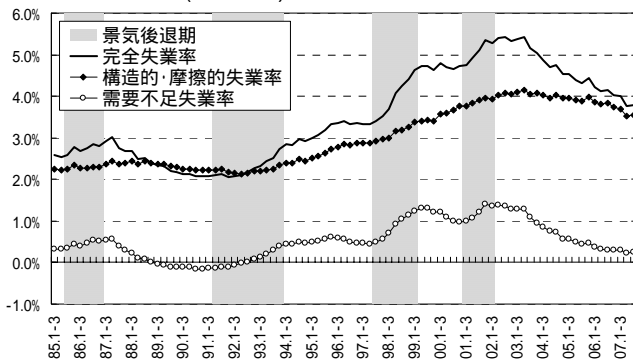
¹⁰⁹ 前掲注 103 参照

(3) 今後の規制改革推進に向けた対応

雇用・労働分野に係る規制改革は、非正規雇用の増加・所得の格差拡大に一定の影響を及ぼしているのではないかと結論を得た。今後の雇用・労働分野に係る規制改革については、政府は、平成19年度から3か年の間に、「円滑な労働移動を可能とする規制改革」「就労形態の多様化を可能とする規制改革」「新しい労働者像に応じた制度改革」「就労の促進・再チャレンジの支援」などを実施・検討するとされている¹¹⁰。このような今後の政府の対応に対し、最近の雇用情勢をみると、次のとおりとなっている。

景気が回復局面にある現在、完全失業率が低下し4%を切ったとは言え、過去の景気回復局面と比較すると、依然として高水準で推移していることから、失業率の低下要因を分析・推計したところ、需要不足失業率の解消が大きく寄与しており、構造的・摩擦的失業率の改善は遅れている¹¹¹(図-15)。

(図-15)失業率の推移

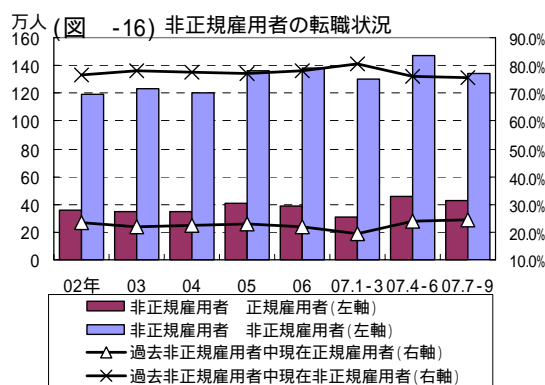


(出所)総務省「労働力調査」及び厚生労働省「一般職業紹介状況」を基に作成
(備考)完全失業率=需要不足失業率+構造的・摩擦的失業率
推計方法は厚生労働省「平成17年版労働経済の分析」による。

¹¹⁰ 『規制改革推進のための3か年計画』(平成19年6月22日閣議決定)

¹¹¹ 「完全失業率」は、「需要不足失業率」(不況によって労働需要が減少するために生じる失業)と「構造的・摩擦的失業率」(構造的失業(企業の求める条件・資格と求職者のもつ希望・能力とが一致しないために生じる失業)と摩擦的失業(求職者は企業の求人情報を全て把握しているわけではなく、また企業も求職者の能力などを全て把握しているわけではないため、求職者・企業はお互いに相手を探すのに時間がかかるために生じる失業)の2つから構成されるが、両者の区別は必ずしも明確でないため、まとめて考える場合も多い。)に分けて考えることができるとされている。

非正規雇用者が拡大している中での転職状況については、非正規雇用者から正規雇用者への転職は増加傾向にあるものの、非正規雇用者から非正規雇用者への転職者も増加しており、最近では140万人前後で推移している。その結果、非正規雇用者であった者が引き続き非正規雇用者になった者の割合は75%から80%の間で高止まり傾向となっている(図-16)。景気が回復局面にありながら、非正規雇用者の拡大・固定化が進展している状況がうかがわれるのではないかと。

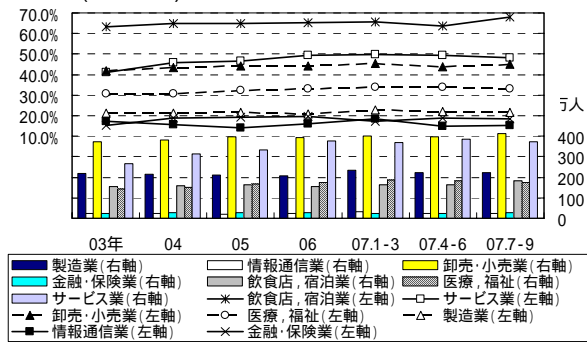


(出所)総務省「労働力調査」を基に作成
(備考)就業者のうち前職のある者で、過去1年間に離職を経験した者の転職状況

非正規雇用者数の動向を産業別にみると(図-17)、特に「サービス業」が増加基調で推移しており、5年ほどで110万人も増加し、同業の雇用者全体に占める割合は、10%ポイント程度拡大し、約50%になっている。次いで「医療、福祉」も40万人ほど増加し、同構成比は3%ポイントほど拡大し、約35%を占めている。サービス業においては、生産性が低いため規制改革による成長力等が期待されている¹¹²ことから、今後とも、非正規雇用者の増加が予想されるものと思われる。

¹¹² 「規制改革会議の運営方針(改定)(平成19年10月5日)」規制改革会議

(図 -17)産業別 非正規雇用者の推移



(出所)総務省「労働力調査」を基に作成

規制改革が我が国経済へ及ぼしてきた影響力の大きさを考えると、もはや規制改革の流れを止めることはできない。今後規制改革を推進するに当たっては、高止まりしている構造的・摩擦的失業率を低下させるために、地域間、年齢間あるいは職種間などのミスマッチを解消させる施策を行い、また、非正規雇用者の拡大・固定化を防ぐために、解雇しにくいとされる正規雇用者に対する保護を緩和していく¹¹³など、我が国の雇用情勢の現状と今後の見通しを踏まえた適時適切な対応と施策を講じていくことが必要となる。

3 タクシー事業に係る規制改革の効果 生産性の分析を中心に

(1) タクシー事業の規制緩和の推移

タクシー事業の規制緩和は、平成5年5月の運輸政策審議会答申「今後のタクシー事業のあり方について」を受け、同年10月から一定幅の増減車の容認、運賃・料金の多様化が

¹¹³ 「OECD『Economic Survey of Japan 2005』(2005年1月20日)」及び「同2006(2006年7月20日)」において、我が国の労働市場の二極化(正規雇用者と増加する非正規雇用者の賃金格差の拡大、両者間の移動性の欠如)の拡大傾向に歯止めをかけ、縮小させるためには、正規雇用者に対する雇用保護の緩和と非正規雇用者に対する社会保障制度の適用範囲の拡大等を提言している。なお、正規雇用者と非正規雇用者との間の移動性の改善には、非正規雇用者の雇用保護の強化も考えられるが、OECDの提言は、スペインで非正規雇用の解雇条件を厳しくする法律改正が行われたところ、全体の雇用が減少したとの経験を踏まえてのこととされている。

実施されたことにはじまる。

その後も、規制緩和が進められ、平成8年12月の旧運輸省による全運輸事業分野における需給調整規制廃止の方針の決定¹¹⁴を受け、平成9年には、需給調整基準の緩和、最低保有車両数の縮減、事業区域の統合・拡大、ゾーン運賃制(従来の平均原価方式に基づき算定した運賃額を上限とし、その上限から10%下までの範囲内であれば自由に運賃の設定を認める)の導入等の措置が講じられた。平成14年2月には、需給調整規制が廃止され¹¹⁵、一定の地域ごとに需要と供給を調整して過剰な参入を規制する免許制から、輸送の安全の確保等に関する資格要件をチェックする許可制に改められた。車両数についても、増・減車が認可制から、届出制に改められ、自由に増車できるようになった¹¹⁶。運賃規制については、ゾーン運賃制から上限価格制に変更され、自動認可の下限額(上限から10%下)を下回る運賃については、認可の際に個別に審査を受けて、多様な運賃を設定できるようになった。

(2) 期待される効果

規制改革は構造改革の中核に位置付けられてきたが、骨太の方針¹¹⁷に、「構造改革は…経済の潜在的供給能力を高めるだけではなく、成長分野における潜在的需要を開花させ、新しい民間の消費や投資を生み出す。構造改革はイノベーションと需要の好循環を生み出す」とあるように、構造改革は、サプライ・

¹¹⁴ 「今後の運輸行政における需給調整の取扱いについて」(平成8年12月5日運輸省)

¹¹⁵ 「道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律」(平成12年法律第86号)

¹¹⁶ ただし、著しい供給過剰となり、輸送の安全や旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認める場合の手段として、新規参入や増車を停止する緊急調整措置が設けられた。

¹¹⁷ 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(平成13年6月26日閣議決定)

サイドの政策であると同時に新しい需要を創出する政策でもある¹¹⁸とされている。また、「日本経済の進路と戦略」（平成 19 年 1 月 25 日閣議決定）で、生産性向上への取組として、規制改革の推進が挙げられ、「規制改革推進のための第 1 次答申」（平成 19 年 5 月 30 日規制改革会議）では、「成長力を強化し持続的な発展を遂げていくためには、市場を開き、需要を創造する規制改革をすすめ、自由かつ公正な経済活動のフロンティアを広げていく必要がある」とされている。これらから、規制改革には、ともに経済成長をもたらす、生産性の向上と、新たな需要の創出が期待されていると考えられる。

では、実際に規制緩和が行われたタクシー事業において、このような期待された効果は表れているのだろうか。

(3) 生産性向上効果

ア 生産性の推移

まず、タクシー事業における一連の規制緩和が生産性の向上をもたらしたかを検証する。

規制改革が生産性の向上効果が期待されるのは、以下のような理由によると考えられる¹¹⁹。

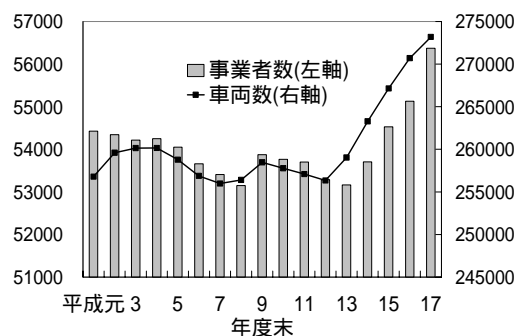
規制改革は競争を促進し、競争は価格を引き下げる。価格が低下すると、そのままでは利潤を圧縮するので、これまでと同じ費用で生産できる量の増加、あるいは同じ量で生産するために必要な費用の削減を図る必要がある。これが生産性の向上である。価格が低下して利潤が圧縮されるだけで終われば、企業から家計へ所得が移転しただけである。企業が生産性を高めて初めて、日本全体として生

産が増加する。同じ費用で生産できる量を増加させれば、その分がそのまま経済成長を意味する。生産を増加させずに費用を削減しても、それにより節約された資源が他の分野の生産に回ることになり、人口減少下でも日本経済全体の成長につながる。

タクシー事業において、このようなプロセスにより、生産性が向上しているのだろうか。

まず、タクシー事業の競争が、規制緩和により促進されたかについては、事業者数及び車両数を見ると、平成 14 年 2 月の規制緩和以降、明らかに増加しており、規制緩和による競争の促進がみられる（図 - 18）。

（図 - 18）事業者数・車両数の推移



* 個人タクシー及びハイヤーを含む。

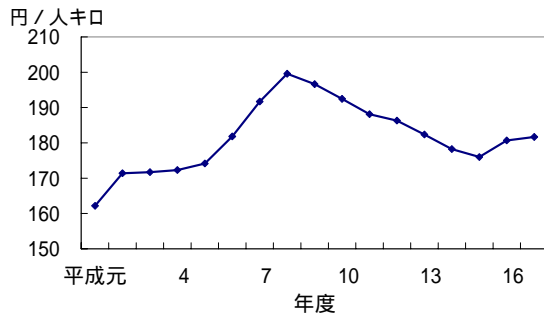
（出所）国土交通省「陸運統計要覧」

次に、価格の動向について、営業収入を輸送人キロで除した平均運賃を見ると、ゾーン運賃制が導入された平成 9 年度から低下しており、規制緩和の影響がうかがえるが、近年は下げ止まっており、事業者数及び車両数の増加による競争の促進が、価格の低下に結び付いていないといえる（図 - 19）。

¹¹⁸ 吉川洋「構造改革と日本経済」岩波書店（2003）114 頁

¹¹⁹ 内閣府政策統括官（経済財政 景気判断・政策分析担当）「政策効果分析レポート No.6 近年の規制改革の経済効果 生産性の分析」（2001）参照。

(図 - 19) 平均運賃の推移



* タクシー・ハイヤー事業の営業収入/輸送人キロにより算出

(出所) 国土交通省「陸運統計要覧」を基に作成

タクシーは、降りるまで運賃が分からないことや、流し営業が多く利用者が選択しにくいことから、価格競争が起こりにくいと推測される。

このような中、生産性はどのように推移しているのだろうか。ここでは、すべての生産要素投入量と産出量の関係を計測する指標である全要素生産性(TFP)を用いて分析することとする。TFPは、労働、資本、中間投入の投入量をそれぞれの所得分配率で加重平均した総投入と産出量の比率として定義される。本稿では、先行研究¹²⁰を参考に、Tornqvist 生産指数を用いて計測した(具体的な計測方法については、補論を参照)。

計測結果は(表 - 1)に示した。TFP 成長率の対前年度比は、2～4年度は平均 - 0.2%、最初に規制緩和された5年度～8年度は - 0.9%、ゾーン運賃制が導入された9年度～12年度は - 3.4%、需給調整規制が廃止された13年度～17年度は - 1.9%と、規制緩和により生産性が向上することが期待されているにもかかわらず、逆に低下してしまっていることがわかる。

(表 - 1) TFP成長率(期間平均)の推移

(単位)%

年度	平成2～4	5～8	9～12	13～17
TFP	-0.2	-0.9	-3.4	-1.9
産出物	-2.1	-0.9	-5.1	-1.2
投入要素	-1.8	-0.1	-1.7	0.7

イ トラック輸送業との比較

なぜ、タクシー事業の生産性は、規制緩和が進む中で、期待に反して低下してしまったのか。その原因を探るため、まず、タクシー事業よりも前に規制緩和が行われたトラック輸送業との比較を行うこととする。

トラック輸送業は、平成2年に、いわゆる物流2法(「貨物自動車運送事業法」(平成元年法律第83号)及び「貨物運送取扱事業法」(平成元年法律第82号))が施行され、経済的規制が大幅に緩和された。事業内容については、平成2年に路線(免許を得た路線に従って混載輸送を行うもの)と区域(免許を得た地域内の輸送及び発または着の一方が当該地域に存在する輸送を専属で行うもの)の事業区分が廃止されて、一般貨物自動車運送事業となり、従来の区域事業者も貨物の積合せができるようになった。また、従来の路線事業に当たる特別積合せ貨物運送は、一般貨物自動車運送事業の中に規定され、道路の変更の認可等が緩和された。営業区域規制(事業者の営業可能区域を一定の範囲に限定する制度)については、昭和59年から各地で段階的に拡大営業区域が設置され(従来は都道府県単位)、最終的には平成15年に廃止された。参入については、平成2年に需給調整規制を廃止し、免許制から許可制へ移行した。また、平成8年から参入許可基準の最低保有車両台数が引き下げられた。運賃・料金については、平成2年に認可制から事前届出制へと緩和さ

¹²⁰ 内閣府政策統括官・前掲書等

れ、さらに15年からは事後届出制となった。

トラック輸送業のTFPの推移についてはいくつかの先行研究があるが、水谷(2003)¹²¹によると、規制緩和が進んだ1990年代において、保有台数1~20台、21~50台の小規模事業者では、TFPを低下させている一方、51~100台、101~台の大規模事業者では、TFPを向上させている。これは、「事業内容の規制緩和によって営業区域が拡大されて事業者はより広範囲での営業活動ができるようになったこと、さらに特積事業者では輸送ルート設定における自由度の増大、一般事業者では積合せ輸送が可能となったことによって、輸送(運行)の効率化を押し進めやすくなり、その効果を大規模事業者がより多く享受している結果であろうと推測出来る」としている。

他方、タクシー事業は、平成13~17年度は、産出物が減少している一方で、投入要素が増加しており、経営の効率化が図られていないことがわかる。タクシー事業については、平成9年3月に閣議決定された規制緩和推進計画を受けて事業区域を統合し、平成10年には半減したが、平均乗車距離が短いことや、運転者の地理の熟知度の問題等により、現在も事業区域が残されている。平成14年2月に需給調整規制が廃止された際には、事業内容に関する規制緩和は行われておらず、トラック輸送業と比べて、経営資源をより効率的に用いることが難しい。

このため、とりわけ13~17年度は、投入要素が減少せず、TFP低下の一因となったと考えられる。

ウ 価格競争との関係

また、アで述べたように、価格競争が不十分となっていることも原因の一つとして考え

¹²¹ 水谷淳「運輸事業の規制緩和と経済厚生 道路貨物輸送事業を対象として」『運輸政策研究』(2003)

られる。平均運賃が低下した平成9~12年度はTFPが低下しているが、これは産出物の低下が大きかったためと考えられる。投入要素の推移をみると、9~12年度に最も低下しており、価格競争が経営効率化につながったと考えられる。平均運賃が下げ止まった16年度以降については、13~17年度のTFP低下の要因になっていると考えられる。

しかし、同期間の投入要素の対前年度比は0.7とプラスに転じており、事業の効率化を促進するような規制緩和がなかったことや、価格競争が起きていないことだけでは、産出物が低下する中で、投入要素を増加させていることについて、十分に説明できない。経営効率化のインセンティブが働かなかったとしても、なぜ、産出物が減少する中で投入要素は横ばいではなく増加に転じ、産出物の低下以上にTFPの低下を招いたのか。

エ 規制緩和による車両数の増加

アで見たように、平成13年度の規制緩和以降、車両数は大幅に増加している。1事業者当たりの車両数の増減率¹²²を見ても、13年度~17年度は平均0.8%と大きく増加している(表-2)。車両数の増加は、投入要素の増加となり、TFPの低下要因となる。

(表-2) 1事業者当たりの車両数増減率(期間平均)の推移

(単位)%

平成2~4	5~8	9~12	13~17
0.6	0.1	-0.6	0.8

(出所)国土交通省「自動車運送事業経営指標」各年版を基に作成

この背景には、タクシー運転者の賃金体系

¹²² TFPの計測に用いた「自動車運送事業経営指標」により算出した。「自動車運送事業経営指標」は、我が国全体あるいは地域別動向を反映するに足りると認められる程度の規模を抽出した調査であり、個人タクシー及び原則として30両未満の事業者は調査対象から除外されている。

があると推測される。タクシー事業では歩合制が主流となっている。事業者は、車両数を増やしてシェアを伸ばせば、需要を上回る供給を行っても、1台当たりの売上げが減少するリスクを運転者に転嫁し、売上げ総量を確保することができる。このため、車両数を自由に増やすことが可能となった平成13年度以降は、産出物が低下する中、効率性を犠牲にしても、車両数及び運転者を投入することで事業者が売上げを確保しようと、TFPの低下を招いたと考えられる。

(表 - 3)は、東京地区のタクシー事業者の参入・退出の状況である。新規参入事業者や、区域拡大事業者が多く見られるが、廃止事業者数は5年間で2件のみであり、生産性の低い事業者の退出が進んでいない状況がうかがえる。競争により事業者の生産性向上を促し、生産性の低い事業者の退出が進むという市場原理がうまく働いていないことが分かる。

(表 - 3) 東京地区のタクシー事業者の参入・退出の状況

	新規許可事業者数	区域拡大事業者数	廃止事業者数
平成13年度	1	0	0
平成14年度	9	3	0
平成15年度	5	4	0
平成16年度	20	1	0
平成17年度	24	1	2
合計	59	9	2

(注) 1 平成13年度は平成14年2月以降(改正道路運送法施行後)を集計

2 法人の一般タクシーのみ対象(ハイヤー・患者等輸送限定事業者を除く。)

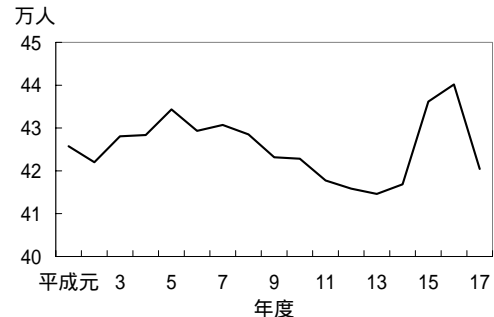
3 国土交通省調べ

(出所) 物価安定政策会議総会配布資料

しかし、事業者のこのような戦略は、これまで運転者確保が容易であったことによるところが大きい。不況下では、タクシー業が雇用の受け皿となってきたが、雇用情勢が好転している中、今後は運転者の確保が困難になってくることが予想される。従業員数の推移

を見ると、平成13年度の規制緩和後に大幅に増加したが、17年度には大きく減少している(図 - 20)。

(図 - 20) 従業員数の推移



*ハイヤー事業も含む。個人タクシー事業者数を除く。(出所) 陸運統計要覧(国土交通省)を基に作成

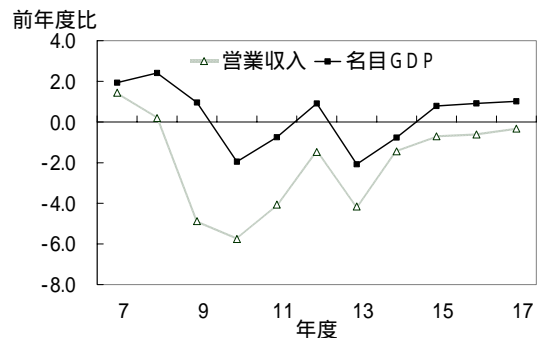
(4) 需要の創出

(3)で見たとおり、タクシー事業の規制緩和の効果として生産性の向上が表れているとはいえないが、もう一つの期待される効果である新たな需要の創出は実現できているのだろうか。

近年、タクシー事業においては、福祉タクシーや観光タクシーなどの新たなサービスや多様な運賃が導入されている。

タクシーは「景気を映す鏡」と言われるが、実際、営業収入と名目GDPを比較してみると、両者は連動している(図 - 21)。しかし、需給調整規制が廃止された平成13年度以降は、それぞれの前年度比の差が縮小しており、規制緩和による多様なサービスの提供が、新たな需要を創出している可能性がある。

(図 - 21) 営業収入と名目GDP



*ハイヤー事業も含む。

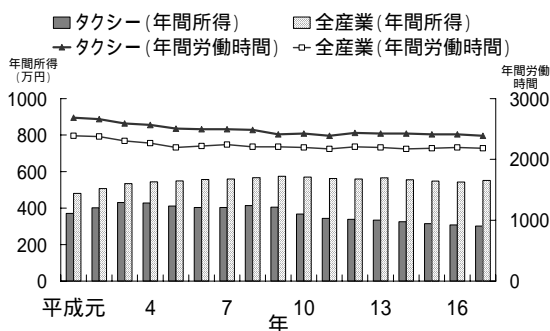
(出所) 陸運統計要覧(国土交通省)、国民経済計算(内閣府)

(5) 規制緩和の負の効果

規制緩和による生産性の向上効果が表れておらず、期待された効果を十分に発揮しているとはいえない中で、期待されていない負の効果は生じているのだろうか。

まず、タクシー運転者の労働環境については、全産業と比較して、長時間労働、低賃金という厳しい環境にあることが指摘される。しかし、年間所得及び年間労働時間の推移を見る限り、規制緩和との関連は見出しにくい(図 - 22)。

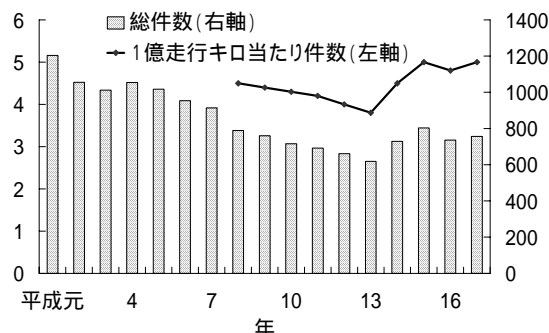
(図 - 22) タクシー運転者、全産業における年間所得及び年間労働時間の推移



(出所) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会タクシーサービスの将来ビジョン小委員会報告書(平成18年7月)

次に、タクシーの重大事故の発生件数の推移を見ると、需給調整規制が廃止された平成14年を境に、減少から増加基調に転じている(図 - 23)。1億走行キロ当たりの事故発生件数も平成14年を境に増加しており、車両数や走行距離の増加による影響を取り除いても、重大事故が増加していることが分かる。規制緩和による負の効果が表れているといえるだろう。

(図 - 23) タクシー・ハイヤーの重大事故の発生件数の推移



(出所) 自動車運送事業用自動車事故統計年報(平成18年12月 国土交通省自動車交通局)

(6) 規制改革を経済成長につなげるために

本稿は、タクシー事業について、生産性を中心に規制改革の効果を検証したものであり、ここから普遍的な結論を導き出すことはできないが、規制改革により、必然的に生産性が向上するわけではないということは示される。規制改革を生産性の向上につなげるには、事業特性に応じた対応が求められる。

タクシー事業については、流し営業や歩合給といった特性により、市場メカニズムがうまく働いていないため、規制緩和が生産性の向上に結びついていない。利用者による事業者・乗務員の選択を容易にし、事業者に運賃・サービス競争や、経営効率化のインセンティブが働くような対策が求められる¹²³。

また、規制改革の負の効果に対する対応として、事後チェックの強化が求められる。タクシーサービスの将来ビジョン小委員会報告

¹²³ 東京地区タクシーの上限運賃改定を議題とした物価安定政策会議総会では、タクシーの上限運賃認可の仕組みの見直しを検討することが指摘された(平成19年5月31日)。現在の認可の仕組みは、タクシー事業の経営に必要な営業費に適正な利潤を加えた総括原価を求め、総収入がこれと等しくなるように運賃水準を決定する「総括原価方式」がとられている。タクシー事業者は、コストに見合う収入が得られるよう運賃が改定されることを期待して、退出を先送りするインセンティブが生じる可能性があるとしてされている。

書¹²⁴によると、タクシー事業者に対する近年の行政処分は、乗務員の監督（運転者に対する指導監督義務違反）、過労防止違反（勤務時間、乗務時間の設定違反等）、点呼等（点呼の実施、記録義務違反）の違反件数が多く、運行管理を中心とする法令遵守の徹底が課題とされている。また、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準（厚生労働大臣告示）」¹²⁵についても、違反が多く、最低賃金法についても違反が確認されている。さらに、国土交通省が実施した調査（平成17年「タクシー事業における安全管理に関する調査結果」）によれば、労働関係の法令遵守について、問題が生じているとされており、監査体制をより一層強化することが求められている。

事後チェックの強化は、事業者が運転者に過重労働や低賃金を強いて、安易な増車により売り上げを確保しようとすることに歯止めをかけ、経営効率化を促し、生産性向上をもたらすことにもつながると考えられるため、更なる取組の強化が求められる。

〔補論：全要素生産性（TFP）の計測方法〕

TFPの対前年比は、

$$\frac{TFP_t}{TFP_{t-1}} = \frac{\left(\frac{Q_t}{Q_{t-1}}\right)}{\left(\frac{Z_t}{Z_{t-1}}\right)}$$

TFP：TFP 指数
 Q：複数の産出物を集計して得られた指標
 Z：複数の投入財を集計して得られた指標

という式で表せる。この値が1より大きければTFPが向上していることになる。

産出物 Q の成長率と投入財 Z の成長率は Tornqvist 生産性指数の式で以下のように求

められる。

$$\frac{Q_t}{Q_{t-1}} = \exp \left\{ \sum_m \frac{\left(\frac{p_{m,t} \cdot q_{m,t}}{\sum_m p_{m,t} \cdot q_{m,t}} + \frac{p_{m,t-1} \cdot q_{m,t-1}}{\sum_m p_{m,t-1} \cdot q_{m,t-1}} \right)}{2} \cdot \ln \left(\frac{q_{m,t}}{q_{m,t-1}} \right) \right\}$$

$$\frac{Z_t}{Z_{t-1}} = \exp \left\{ \sum_n \frac{\left(\frac{w_{n,t} \cdot z_{n,t}}{\sum_n w_{n,t} \cdot z_{n,t}} + \frac{w_{n,t-1} \cdot z_{n,t-1}}{\sum_n w_{n,t-1} \cdot z_{n,t-1}} \right)}{2} \cdot \ln \left(\frac{z_{n,t}}{z_{n,t-1}} \right) \right\}$$

p_m ：第 m 産出物の価格

q_m ：第 m 産出物の数量

w_n ：第 n 投入物の価格

z_n ：第 n 投入物の数量

t：単位期間

計測に使用した各要素の数量と費用は（表 - 4）の通りである。

（表 - 4）使用したデータ

		数量	費用
産出物		付加価値額	-
投入要素	資本	有形固定資産の実質残存額	有形固定資産 × (資本減耗率 + 金利)
	労働	労働時間数	人件費

* 国土交通省編「自動車運送事業経営指標」、「陸運統計要覧」、内閣府「国民経済計算年報」、日本銀行「金融統計経済月報」等により作成。

** 有形固定資産の実質残存額は以下の通り求めた。

まず、名目設備投資 I_t は次の式で求められる。

$$I_t = K_t - (1 - \text{資本減耗率}) \times K_{t-1}$$

次に、有形固定資産の実質残存額 K_t^R は、

$$K_t^R = (1 - \text{資本減耗率}) \times K_{t-1}^R + I_t / \text{設備投資デフレーター}$$

K_t は当期の有形固定資産。資本減耗率は、「当期の減価償却費 / 期首の有形固定資産」を、設備投資デフレーターは、民間企業設備投資デフレーターを用いた。

¹²⁴ 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部「タクシーサービスの将来ビジョン小委員会報告書～総合生活移動産業への転換を目指して～」(平成18年7月)

¹²⁵ タクシー等の自動車運転者の労働時間等の労働条件の向上を図るため、拘束時間、休息期間等の基準を定めたもの。

おわりに

我が国経済社会をめぐる種々の構造変化に適切に対処し、国際競争力を引き続き維持強化していくために（プライマリーバランス達成後も財政赤字の解消を継続的に推進するためにも）、構造改革が必要であって一定の経済成長が求められることは、ほとんど疑問の余地はない。しかし、さしもの長期間に及ぶ国際的な経済拡大が潮目の変化を迎えつつある今日、今後とも長期にわたって持続的に所定の経済成長が実現できるかどうか不確実性が高まっており、政府のプログラムが所期の目標を達成し得るか否か不透明性が増してきている。以前見られた名目成長率と長期利子率との関係をめぐる議論も、そもそも経済成長が「絵に描いた餅」であっては政策的にあまり意味はない。そうした認識に立って、我々研究グループは、各般の推進方策につき、「生産性の向上」をキーワードに分析を行い、マクロ・ミクロ様々な側面から一定の見直しの必要性を結論として得たところである。

すなわち、最近のマクロ経済の拡大においては、JIPデータベースを基本にした統計上の分析によれば、資本及び生産性の寄与が大きくなっており、足元では労働指標の改善も期待されるものの、反面、昨今の米国経済の混乱など不確実性が拡大する中で、我が国の成長持続のためには、より幅の広い各層の安定的な寄与、言い換えれば資本、労働、生産性の3分野のバランスのとれた継続的な拡大が不可欠であることを示唆している。

さらに、いわば各論として、まずイノベーションの主たる担い手である研究開発については、官民の役割分担を明確にし、国は基礎研究分野に注力しつつ、応用技術分野以降については、税制などを重点化して出来るだけ中堅規模の企業にも研究投資の拡大をもたらすよう工夫を要すること、加えて基盤となる

人材の交流を促進することの重要性を強調した。また、生産性の伸びが欧米に比べ小さく今後の政策的な重点とされるサービス分野については、次第に関係方面でも意識されつつあるが、単に数値上の効率化を求めるのにとどまらず、付加価値の向上を通じて生産性を高めることが筋であって、そのためにサービス供給能力の開発を推進することの必要性を明らかにした。雇用面については、格差拡大への対応が指摘される分野であるが、ここでは社会政策上の措置の拡大にとどまらず、いわゆる積極的雇用政策導入の必要性と時代的背景に即した柔軟な施策の組み合わせを提唱している。さらに、ここ10年来強調されてきた規制改革については、確かに一部業種においては生産性向上効果が見られるものの、分野によっては負の影響も生じていることにかんがみ、特に雇用・労働分野とタクシー分野に着目して、改革が生産性の向上に持続的に寄与するためにも、業種の特성에応じた対策を並行して講じていくことの必要性を論じている。

以上に示したように、成長戦略を目標に向けて推進していくために、今、経済活動の成果の質の向上と、活動に参画・貢献し得る層の拡大を旨として、プロセスの幅広い見直し求められよう。国などによる環境整備は今後ますますその重みを増すであろう。また、もちろん、政策の具体的な見直しや実行のためには、更なる実態の把握や優先度の設定が必要である。政策当局において早急に点検と見直しの努力が払われることを期待するところであるが、我々としても様々な状況変化をフォローし引き続き多面的に分析を進めていくこととしたい。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

「 経済成長における生産性の位置付け」関係

- ・ 経済産業研究所「J I P データベース 2006」 <http://www.rieti.go.jp/jp/database/d05.html>
- ・ 権赫旭、深尾京司「J I P 2006 産業連関表年次系列の推計方法」
- ・ 宮川努、乾友彦、新潟純大、織井啓介「J I P 2006 資本部門の推計方法」
- ・ 徳井丞次、牧野達治、高橋陽子「J I P 2006 労働部門の推計方法」
- ・ 伊藤恵子、中西泰夫、松浦寿幸、村上友佳子「J I P 2006 付帯表について」
- ・ 深尾京司、徳井丞次、乾友彦、新潟純大「J I P 2006 分析編：T F P 成長率の計測」
- ・ 宮川努、深尾京司「日本における全要素生産性向上の源泉と潜在成長率」R I E T I 政策シンポジウムにおける報告用資料（2006）
- ・ 郵政省郵政研究所「我が国の潜在成長率等に関する調査研究報告書」（2000）
- ・ 宮尾龍蔵「日本経済の変動要因：生産性ショックの役割」（2006）
- ・ 財務省財務総合政策研究所「都道府県の経済活性化における政府の役割 - 生産効率・雇用創出からの考察 -」（2002）
- ・ 深尾光洋、望月均、伊藤英佑、仁科崇「拡大する世界経済の不均衡リスクと政策調整（G D P ギャップとデフレ予測）」（2005）
- ・ 日向雄士「労働分配率の計測方法について」（2002）
- ・ ILO, IMF, OECD, Eurostat, United Nations, and The World Bank “Consumer Price Index Manual: Theory and Practice”（2004）
- ・ Gollop, Frank M., and Dale W. Jorgenson “U.S. Productivity Growth by Industry 1943-1973,” in Jhon W. Kendrick and Beatrice Vaccara eds., “New Developments in Productivity Measurement (Chicago: University of Chicago Press), pp.17-136”

「 持続的なイノベーション実現のための研究開発の在り方」関係

（ 1 経済成長とイノベーション 及び 2 国の研究開発の促進）

- ・ American Competitiveness Initiative（2006.2）
- ・ Council on Competitiveness “INNOVATE AMERICA”（2004.12）
- ・ David, Hall and Toole “Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence”（2000）
- ・ Kim, Y. J., Ha, J. W., “The optimal structure of technology adoption and creation: Basic research vs. development in the presence of distance to frontier”（2006）http://www.korea.ac.kr/~jwlee/papers/growthRD_Aug122006_REV.pdf#search='The optimal structure of technology adoption and creation: Basic research vs. development in the presence of distance to frontier'
- ・ The National Academies “Rising Above the Gathering Storm”（2005.10）
- ・ 日本学術会議運営審議会「科学技術基本計画における重要課題に関する提言」（2005.2）
- ・ ロバート M. ソロー 福岡正夫訳「成長理論」（2000）

(3 民間の研究開発活動と促進施策)

- ・伊藤萬里、加藤雅俊、中川尚志「イノベーション政策の国際的な傾向 - サーベイ」(内閣府経済社会総合研究所 ESRI Discussion Paper Series No.186 (2007.6))
- ・一瀬善孝、齋藤克仁、丸尾優士「企業の研究開発投資を巡る最近の動向」『日銀レビュー』(2007.4)
- ・古賀款久「研究開発と税制」関西大学『経済論集』第55巻第2号(2005.9)
- ・榊原清則、辻本将晴「日本企業の研究開発の効率性はなぜ低下したのか」(内閣府経済社会総合研究所 ESRI Discussion Paper Series No.47 (2003.6))
- ・松浦春洋、渡邊克紀、植村修一「中長期的な日本経済の成長力」(日本銀行調査統計局 Working Paper Series (1998.4))

(4 国及び民間の研究人材交流)

- ・「主要な科学技術関係人材育成関連プログラムの達成効果及び問題点」報告書 科学技術政策研究所・(株)三菱総合研究所(2005.3)
- ・生駒俊明「産学間の人材交流」I D E : 現代の高等教育(1999/09)(通号 411)p18-23
- ・藤田昌久「空間経済学の視点から見た産業クラスター政策の意義と課題」(「日本の産業クラスター戦略 地域における競争優位の確立」第6章 (2003))
- ・町田輝史「工学における産学人材交流ポテンシャル」ふえらむ:日本鉄鋼協会会報 Vol.3, No.2 (1998.2.1) pp.81-87
- ・Balconi and Laboranti “University-industry interactions in applied research: the case of microelectronics” Research Policy 35 1616-1630 (2002)
- ・Balconi and Laboranti “The multidimensionality of the academic performance in the applied sciences and engineering: evidence from a case study” (2004)
- ・Derek J. De Solla Price “Collaboration in an Invisible College,” American Psychologist (Nov. 1966), 21(11):1011-18 (“Little Science, Big Science...And Beyond” (Columbia University Press 1986)にて再収)
- ・Goffman, and Warren “Scientific Information Systems and the Principle of Selectivity, New York, Praeger, 1980, p.127
- ・Kats and Martin “What is research collaboration?” (1995) Research Policy 26
- ・Paravdic and Oluic-Vukovic “Dual approach to multiple authorship in the study of collaboration/scientific output relationship” Scientometrics 10, p.259-280
- ・Paula Stephan “Wrapping it up in a person: The mobility patterns of new Ph.D.s” (June 2006, advancing measures of innovation: knowledge flows, business metrics, and measurement strategies NSF workshop)

「 サービス業の生産性向上に向けて」関係

- ・厚生労働省「平成18年度 能力開発基本調査 結果概要」(2007)
- ・財団法人社会経済生産性本部生産性総合研究センター「労働生産性の国際比較2006年版」(2006)
- ・総務省「労働力調査」(2006)
- ・内閣府「国民経済計算年報」(2007)

「 労働生産性向上のための雇用システムの在り方」関係

- ・小越洋之助『終身雇用と年功賃金の転換』ミネルヴァ書房（2006）
- ・尾西正美『日本人人事政策のダイナミズム』学文社（1997）
- ・玄田有史『ジョブ・クリエイション』日本経済新聞社（2004）
- ・城繁幸『日本型「成果主義」の可能性』東洋経済新報社（2005）
- ・城繁幸『若者はなぜ3年で辞めるのか？』光文社新書（2006）
- ・高橋伸夫『虚妄の成果主義 日本型年功制復活のススメ』日経B P社（2004）
- ・中野麻美『労働ダンピング』岩波新書（2006）
- ・樋口美雄 + 財務省財務総合政策研究所『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』日本評論社（2006）
- ・樋口美雄・八代尚宏『人事経済学と成果主義』日本経済研究センター（2006）
- ・八代尚宏『日本の雇用慣行の経済学』日本経済新聞社（1997）

「 規制改革推進の評価」関係

- ・太田清「非正規雇用と労働所得格差」日本労働研究雑誌No.557（2006.12）
- ・太田清「フリーターの増加と労働所得格差の拡大」内閣府経済社会総合研究所 E S R I Discussion Paper Series No.140
- ・藤井宏一「OECDにおける雇用保護法制に関する議論について」独立行政法人労働政策研究・研修機構 Business Labor Trend（2007.7）
- ・内閣府「構造改革評価報告書6 近年の規制改革の進捗と生産性の関係」（2006.12）
- ・内閣府「若年層で増加する派遣労働者」『今週の指標No.590』（2004.12）
- ・経済企画庁調査局「90年代の雇用政策が失業率に与えた効果について」『政策効果分析レポート』（2000.5）
- ・独立行政法人労働政策研究・研修機構「構造的・摩擦的失業の増加に関する研究（中間報告）」『労働政策研究報告書No.L-8』（2004.8）
- ・内閣府政策統括官（経済財政 景気判断・政策分析担当）「政策効果分析レポートNo.6 近年の規制改革の経済効果 生産性の分析」（2001.4）
- ・水谷淳「運輸事業の規制緩和と経済厚生 道路貨物輸送事業を対象として」『運輸政策研究』（2003）
- ・吉川洋「構造改革と日本経済」岩波書店（2003）

経済・財政・金融研究グループメンバー（平成 19 年 10 月末日現在）

衆議院調査局

乾	敏一（経済産業調査室首席調査員）	
鈴木	宏幸（予算調査室調査員）	
松田	信秀（内閣調査室調査員）	第 節 1・2 担当
大洞	清香（前文部科学調査室調査員）	第 節 1・2 担当
澄田	知子（経済産業調査室調査員）	第 節 担当
西小部	夏子（経済産業調査室調査員）	第 節 4 担当
千葉	直樹（決算行政監視調査室調査員）	第 節 担当
庄司	啓史（予算調査室調査員）	第 節 担当
上野	綾子（国土交通調査室調査員）	第 節 3 担当
本城	勝義（財務金融調査室調査員）	第 節 3 担当

乾 友彦（客員調査員）（日本大学経済学部教授）

上記メンバーの外、熊谷得志前経済産業調査室長に協力いただいた。

米国議会に関する制度紹介

情報公開、議員の地位及び議員スタッフについて

衆議院調査局
議会制度等研究グループ

要旨

議会制度等研究グループは、平成17年1月の論究創刊号以来、主に日本、米国及び英国の3か国を対象に各国の本会議制度、委員会制度、予算及び国政調査等について、より分かり易く、明確にすることを課題に比較研究を行い、その制度及び実態を紹介してきたところである。

本稿では、3年間にわたる日・米・英の議会制度の比較から離れて、米国連邦議会に的を絞り、「議会の情報公開制度」、「議員の地位」及び「議員スタッフ制度」の3テーマについて紹介する。

まず、議会の情報公開制度について、米国議会と我が国国会では、その制度において、大統領制と議院内閣制に代表されるように、その議会運営や委員会運営には大きな違いがある。しかしながら、我が国国会が情報公開法の対象外であると同様に、米国議会も米国の情報自由法の対象外にあるなど、その共通点は意外に多い。本稿では米国議会の情報公開制度とその実態について紹介している。

次に、議員の地位について、議員の選出過程、有権者の利益代表としての議員の活動等について概説するとともに、議員の活動を支える待遇及び特権、議員が活動する際に遵守すべき行為規範と議員に対する処分について記述している。

最後に、米国議会において議員個人の立法活動を支える議員スタッフについて、その制度の沿革及び身分、雇用形態等の枠組みを概観しつつ、政策形成過程への関与や有権者への対応等その業務実態等を述べている。

米国議会における情報公開

1 議会の情報公開

本章は米国議会における情報公開の制度や米国議会が現在公開している主な情報について、更には米国議会の情報収集機関等についての紹介を行うものである。この試みは、我が国国会における情報公開の現状を検証する上においても有意義なものと考えられる¹。

米国議会と我が国国会では、その制度において、大統領制と議院内閣制に代表されるように、その議会運営や委員会運営には大きな違いがある。しかしながら、我が国国会が情報公開法の対象外であると同様に、米国議会も米国の情報自由法の対象外にあるなど、その共通点は意外に多い。

以下、米国議会の情報公開制度とその実態について紹介する。

¹ 我が国における議会情報の公開（主として衆議院のもの）については、本稿末に掲載した「我が国国会における

情報公開」を参照のこと。

2 米国の情報自由法

米国における情報公開に関する法律には、1967年に施行された情報自由法（Freedom of Information Act：FOIA）がある。

FOIAは、政府に情報公開を義務付けるとともに、開示請求権の行使に基づく情報開示請求制度を定めている。

一定の情報については政府が進んで公開することを義務付けるといふ、原則公開、例外非公開が、FOIAの特徴といえ、FOIAに基づく請求は、個人、法人を問わず誰でも行うことができる。

FOIAの開示請求の対象となるのは、行政機関の記録であるため、米国議会の情報公開については、我が国国会が情報公開法の対象外であるのと同様に、FOIAの対象となっておらず²、以下に述べる議会の規則や先例において規定されている。

3 米国の議会関係情報の公開

(1) 会議の公開

ア 本会議

我が国においては、憲法第57条第1項本文において「両議院の会議は、公開とする。」との明文の規定があるが、米国議会の場合はそのような規定は置かれていない³。米国では本会議の公開と国民による会議の傍聴は、規定を置くまでもない当然の権利と考えられている。上下両院の本会議場は、会期中は常に開かれており、誰でも本会議の傍聴が可能である⁴。

さらに、国民はテレビ中継によって議会の

会議を視聴することができる。下院の本会議のテレビ中継が開始されたのは1979年である⁵。1970年代、ウォーターゲート事件に代表される政治スキャンダルの発生を契機として、議会を国民に広く公開する必要があるとの認識が議員の間で高まり、1978年にはラジオ放送、1979年に民間のケーブルテレビ会社C-SPANによってテレビ放送が開始された⁶。アメリカではケーブルテレビが一般家庭に普及しているが、C-SPANを受信している世帯は約8,500万世帯（2001年）に上り、C-SPANを毎週視聴している人の数は約2,850万人（2000年）と推定されている⁷。議会のテレビ中継が、議員が議会を有権者へのアピールの場として活用するインセンティブを高めているとの考察がある⁸。

ただし、本会議場内の中継については議会のコントロールが及ぶこととなっている。議場中継用のカメラは議会所有のものが用いられ、操作は議場の地下のスタジオから遠隔操作によって議会スタッフが行う。カメラの向きは壇上もしくは発言中の議員のいる範囲に固定されている⁹。

本会議の映像記録については、議長が管理権を有している。議長は、完全・無編集の映像記録を保存し、ニュースメディアに配布する。議会のラジオ・テレビ報道ギャラリーに認可されたラジオ・テレビの報道ネットワークやシステム（ケーブルシステムも含む。）認可を受けているラジオやテレビの特派員は、議会の中継映像等へのアクセスが許されている（下院規則第5条第2項）。

会議の公開の例外として、秘密会の制度が

² 裁判所、政府印刷局、議会図書館、議会予算局も情報公開法の対象とはなっていない。

³ ただし、議長が秩序維持のために議場から聴衆を退席させる権限はあるが（下院規則第1条第2項）、その権限が行使されることは稀である（*Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives 110th Congress*, p.338）。

⁴ 傍聴席に入るには原則として傍聴券が必要となり、自分の選挙区の議員から入手するのが一般的である。

⁵ 上院は1986年より開始された。

⁶ Congressional Quarterly Inc.（2000）p.482

⁷ C-SPANホームページより

<<http://www.c-span.org/about/research/index.asp?code=NUMBERS>>

⁸ Congressional Quarterly Inc.・前掲書 p.635

⁹ Congressional Quarterly Inc.・同上 p.632

ある。合衆国憲法第1条第5節第3項は、「各議院は、議事録を作成し、その議院が秘密を要するものと判断する部分を除き、随時これを公表しなければならない。(以下略)」として、秘密会を行うことができる旨を規定している。

大統領から機密文書を受領した場合、又は議長若しくは議員が当面秘密を保つ必要のある文書を有する旨を議院に通知した場合(議院が別段の議決をした場合を除く)。議院は秘密会を開くことができる(下院規則第17条第9項)。秘密会では、議員及びスタッフ以外の傍聴は認められず、議場を退出しなければならない。

秘密会は、基本的には安全保障上の理由により開かれることが多く、近年は、以前に比べ、本会議では頻繁には開かれなくなっている¹⁰。

議員及びスタッフが機密情報に接する場合には、自らが漏洩しない旨の宣誓を行い、当該宣誓を行った議員名は会議録に掲載される(下院規則第23条第13項)。

秘密会において知り得た情報を漏洩した議員やスタッフは処罰の対象となる。議員に対しては罰金、懲戒、除名処分等の処罰があり、スタッフについても、解雇や内規による処分の対象となる¹¹。

イ 委員会

委員会の会議(meeting)及び公聴会は原則公開とされ、(下院規則第11条第2項(g))ほぼすべての委員会が傍聴可能である。

1946年の立法府改革法では、公聴会の公開についての規定が置かれていたが、会議については明文の規定がなかったため、委員会における重要な決定はしばしば秘密会においてなされていた。そこで、1970年の立法府改革

法では、公聴会以外の委員会の会議についても公開を原則とした¹²。

また、会議や公聴会のラジオ・テレビ放送も1970年の改革法により認められることとなった。本会議と異なり、委員会中継については、テレビ局のカメラが直接入り、中継等を行っている。

ただし、国家安全保障を脅かす場合や機微な司法警察情報に関わる場合、法律又は議院規則に反する場合、公開によって他人の名誉を毀損する、他人の地位を脅かす、又は他人に罪を負わせる可能性がある場合などにおいては、出席委員の過半数の賛成により、一部又は全部を秘密会とすることができる(下院規則第11条第2項(g))。委員会は、本会議と比べ多くの秘密会を開会している。

ウ 両院協議会

両院協議会は、本会議で非公開の議決をしない限り公開されなければならないとされている。ただし、非公開とするための動議が提出されることがある(下院規則第22条第12項、上院規則第28条第6項)。

(2) 会議録の保存・公開

ア 本会議

本会議の会議録は、1873年以降、政府印刷局(Government Printing Office: GPO)が発行するCongressional Recordとして保存されている¹³。Congressional Recordは、本会議の議事を一語一句そのまま記述したものである¹⁴。

GPOは当日ごとに会議録を発行し、議会

¹⁰ CRS Report RS20145 (2004)

¹¹ 同上

¹² 中村(1971)14頁

¹³ 1873年以前は、議会の記録は散在していた。Annals of Congress(1789~1824)、Register of Debates(1824~1827)、Congressional Globe(1833~1873)などがあり、1873年以降、Congressional RecordをGPOが発行することとなった。

¹⁴ 合衆国憲法上(第1条第5節第3項)公開が要請されている「議事録」(Journal)が別に存在するが、この議事録には議事手続のみが記載される。

図書館へ送付する。それらの会議録は翌日朝には議会図書館のTHOMASホームページ（後述）で閲覧可能となる。また、各会期終了後には、会議録の最終版が作成される。最終版では、通してページ番号が付され、訂正や編集が行われることもある。

会議録の訂正は、技術的、文法的、及び印刷上の誤りの場合のみ認められる（下院規則第17条第8項（a））。以前は発言を訂正する幅広い裁量が認められ、発言を追加したり、実際に発言された事項を削除することもできた。しかし、1995年に共和党が多数派となり、会議録の変更が制限され、実際の発言を削除することは禁止された¹⁵。

発言の追加については、議員の要望により、関連する声明文や新聞記事、演説なども会議録の中に付け加えることができる。1978年からは、実際の発言と区別するため、後で付け加えられた発言は異なる書体で記載されることとなった。さらに全会一致の賛成によって、議会の外で行われた演説なども会議録に掲載することができる¹⁶。

投票結果については、記録投票（出席議員の5分の1以上の賛成が必要）の場合に、各議員の賛否が会議録に記載される。ただし、起立投票（Division Vote）の場合は記載されない。下院では、記録投票を円滑かつ迅速に行うため、1973年より電子投票システムが用いられている¹⁷。

秘密会における会議録は、投票によって認められる場合を除いて公開されない。公開された部分については Congressional Record として発行されることとなる。議会が非公開と決定した場合、最終的には保存のために事務総長から国立公文書館（NARA）の立法

文書センター（後述）に送付される。これらの記録は原則として30年後に公開されることとなるが、事務総長が、当該記録の公開が公共の利益を害し又は議院の権限及び特権に合致しないと決定した場合には公表しないことができる（下院規則第7条）¹⁸。

イ 委員会

委員会については、各委員会が会議、公聴会、投票記録などの記録を作成・保存することとされている。投票結果は原則として一般公開される（下院規則第11条2項（e））。

公聴会の記録（印刷物）には証言録を含み、委員会事務局にて閲覧できる。また、各委員会のホームページやGPOのホームページでも公聴会記録の電子記録を提供している。ウィットネス¹⁹の証言もホームページ上で公開されることが多い²⁰。

4 公開されている米国議会の情報

(1) ホームページ上の情報

ア 下院ホームページ

国民が議会情報を得るために、最も活用する手段として、まず、議会ホームページが挙げられる。議会ホームページにおいては、一般国民が簡単に議会の基礎的な情報やその活動についての情報を入手できるようになっている。

下院議会のホームページでは、主に、以下のような情報が公開されている²¹。

- ・組織、議員に関する情報（下院議長等の役員など、下院の組織に関する紹介や説明、各議員の紹介²²）

¹⁸ CRS Report RS20145 (2004)

¹⁹ ウィットネスについては、「日米英国議会における予算及び国政調査等」『RESEARCH BUREAU 論究（第3号）』参照

²⁰ CRS Report RS20465 (2004)

²¹ 会議録、制定法律等については、実際は、THOMAS等のサイトにリンクがかけられている。

²² 議員名をクリックすれば、議員の個人ホームページにアクセスできる。

¹⁵ Congressional Quarterly Inc. (1999) p.518

¹⁶ 同上 p.519

¹⁷ 上院では、点呼投票（roll call vote）によって行われる。

- ・議会の活動に関する情報（会議の開催予定、経過、連邦議会会議録）
 - ・法律情報（制定法律、法律制定過程についての説明等）
 - ・議会関係法規、先例
 - ・関係機関のリンク先（上院、議会予算局、議会図書館、政府印刷局、その他行政機関）
 - ・スタッフに関する情報（概要、職務等）
 - ・その他、子ども向け議会案内、採用情報等
- イ 委員会ホームページ

米国議会のホームページの特徴として、委員会ごとに独自のホームページが充実していることが挙げられ、下院議会ホームページのトップページから各委員会を選択して、各委員会の詳細情報を見ることができる。

各委員会で、ホームページの構成等は異なるが委員会ホームページでは、主に、以下のような情報が公開されている。

- ・組織、委員に関する情報（委員会の概要、委員会の歴史等、委員会、小委員会の委員の紹介、委員長のメッセージ等）
- ・委員会の活動に関する情報（委員会日程、経過、公聴会記録、調査結果（委員会において行った調査の報告書等））
- ・プレスリリース（発表資料等）
- ・関連サイトへのリンク（より詳しい情報を取得するための関係機関等）
- ・その他、関係用語集、Q & A等

委員会においては、法律案を審査して本会議に上程する場合、委員会報告書を付することが要求されており²³、委員会報告書も公開されている。

この報告書には、法案の目的や対象範囲、委員会の審議経過や現行法律の改正点を指摘し、そのほか通常は関係官庁から聴取した意見も収録されている。法案に反対する委員が

反対少数意見を載せる例もしばしばある。委員会の委員なら、だれでも少数意見等を提出できるが、これら意見は報告書の後半部分に掲載される。また、5年間の費用見積りや、監視の結果等の一定の情報を委員会報告書に含めることも要求されている。

委員会報告書は、法案によって、それぞれ分量は異なるが、1,000 ページ以上にわたるものもあり、それぞれ通し番号と、上院ならば S.Rept.、下院ならば H.Rept. という略称をつけられる²⁴。

この報告書のねらいは、そこで説明された法案が上下両院の本会議で採択されるとき、委員会決定どおりの承認が得られるように、上下両院議員の理解と納得を得ることにあり、委員会の決定を全議員に伝える主要な公式手段とされているが、立法の意図を押し量る材料としても有益な公開情報と考えられる。

ウ THOMAS

THOMAS²⁵は議会図書館による一般公開用の議会情報データベースである。米国議会では早くから上下各院で情報システムを開発してきたが、第104議会において下院議長は議会図書館に対し、上下両院共通の立法情報システムの構築を命じた。1994年、立法情報システムのLIS（議員向け）とTHOMAS（国民向け）の開発が始められ、1995年から提供が開始された²⁶。選挙民はTHOMASを通じて選出議員の立法活動を知ることができる。

THOMASの大きな特長は、検索機能が充実している点である。例えば法案を提出者名や法案番号で検索できる。ただ、公聴会記録、委員会報告書等の委員会の資料への統合

²³ 上院規則においては、この要件は定められていないが、通常、委員会報告書が添付されている。

²⁴ Oleszek (2004) p.104

²⁵ トーマス・ジェファーソンにちなんで名付けられた。

²⁶ LISとTHOMASで提供される内容はほぼ同様であるが、議会調査局(CRS)報告書(後述)等一部の情報はLISでのみ提供される。

的アクセスは充分ではない(委員会が公開する情報について委員長が自律性を有しているためとされる²⁷。)

THOMASで入手できる主な議会情報は大きく分けて以下の4つである。

法案及び決議

- ・ 第 101 議会 (1989-) 以降の法律案全文
- ・ 第 93 議会 (1973-) 以降の法律案の要約
- ・ 審議経過
- ・ 制定法律 (第 93 議会 (1973-) 以降に成立した法律 (番号順))
- ・ 投票結果
- ・ 議会調査局作成の法案要旨

法案全文は、事務総長からGPOに送付されると、GPOは印刷の準備とともに議会図書館へ送付する。そのため通常は翌日朝にはTHOMASで閲覧可能となるが、GPOの印刷準備が遅れると、それに付随してTHOMASへの提供も遅れることがある。法案が公式に印刷され、議員に入手可能となると同時に、THOMASを通じて国民にも利用提供できるということに注目することは重要である²⁸。

議会の活動

- ・ 議会の動き

Congressional Record(第101議会(1989-)以降)

前述のようにGPOは当日ごとに発行する会議録を議会図書館へ送付していることから、通常は会議の翌日朝には前日分の会議録が閲覧できる²⁹。

委員会情報

- ・ 委員会報告書 (第 104 議会以降)

さらに、過去の議会資料(第101議会以前)の一部は、議会図書館ホームページ内の

American Memory のページにおいて公開されている。これは、1994年に開始された電子図書館事業(National Digital Library:NDL)の一環として、アメリカ史に関する生資料(写真、手稿、楽譜、映画、録音、図書)を電子化するプロジェクトである。

同ページ内の「A Century of Lawmaking for a New Nation」においては、1774年から1875年にかけての、大陸会議から憲法制定会議、第43議会までの会議録(Annals of Congress、Register of Debates、Congressional Globe、Congressional Record(1873-1875))や制定法律(United States Statutes at Large(vol.1-18:1789-1875))などの関連資料を掲載している。

(2) 国立公文書館(NARA)において保存・公開されている情報

国立公文書館(The National Archives and Records Administration:NARA)は1934年に設立された独立の機関であり、国家の歴史的記録、すなわち立法・行政・司法の三権すべての記録を保存する役割を担っている。紙資料のほか、マイクロフィルム資料、写真、録音、ビデオ、電子資料等もある。特に電子資料については、利用者がインターネットを通じて資料にアクセスを可能にする電子公文書館システム(Electronic Records Archives:ERA)構想が進められている³⁰。

議院、委員会の記録は、各会期が終了次第、NARAの立法文書センターに送付され、保存される。既に公表されている文書については、即時公開され、それ以外の記録も30年後には公開される(特定の生存する個人に関する情報を含む調査記録は50年後に公開)。公開時期や条件が議院や委員会によって指定された記録については当該決定による(下院規

²⁷ グリフィス (2001) 128 頁

²⁸ 同上 121 頁

²⁹ THOMASで提供される会議録は当日版であり、最終版ではない。(THOMASホームページ)

³⁰ 国立公文書館 歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会 (2003) 25 頁

則第7条)。

(3) 寄託図書館制度

連邦政府資料寄託図書館 (Federal Depository Library) 制度では、全米で約1,400の公立、大学、州立、専門図書館が寄託図書館に指定され、GPOが政府の印刷刊行物(会議録、法案、公聴会記録等の議会情報を含む。)を無償で送付している。これは、一般市民が政府情報へ無料でアクセスできることを目的としている。

GPOが「印刷」に関わる業務から電子的環境への移行を進め、GPO Access というインターネット情報によるサービスを整えているのに伴い、各寄託図書館も電子情報アクセスへの設備を整えている。

5 米国議会における情報収集機関等

(1) 会計検査院 (GAO)

会計検査院 (Government Accountability Office: GAO) は、議会の付属機関であり、予算の執行面の監視機能強化等を図るために1921年の予算会計法に基づき設置された³¹。

なお、GAOの名称は、業務の多くが単純な財務監査から、個別の施策を効率性や目的の達成度の観点から事後的に分析・評価するプログラム評価に移行したこと等を背景に、2004年7月に、「General Accounting (会計) Office」から「Government Accountability (説明責任) Office」へと変更された。

GAOは、委員長をはじめとする3,260人の職員で構成されており、その予算は4億8,470万ドルとなっている³²。

その検査対象は、政府のほぼすべての政策に及んでおり、行政府に対する改善勧告を含

む報告書を作成する権限を有している³³。当該報告書に対して、行政府の長は改善措置を説明する文書を、上院政府問題委員会と下院政府運営委員会に提出しなくてはならないこととされている。

また、GAOは、議員や委員会からの依頼など、議会からの要請に応じて調査等を行い、レポートを作成したり、議会で証言を行い³⁴、議会の意思決定に資する政策情報を提供している。

GAOレポートは、機密扱いのもの等を除きGAOのホームページで公開されており、一般国民も見ることができる。

(2) 米国議会調査局 (Library of Congress Congressional Research Service)

議会調査局 (CRS) は、議会図書館の一部局であり、議会に対して国政課題に関する情報と調査、政策分析の提供を行うことを目的として活動している議会の立法補佐機関の一つである。CRSの前身は、1914年に、議員に対する立法のための調査や情報提供を行うことを目的として設けられた立法考査部 (Legislative Reference Service) であり、その後、1946年の立法府改革法により議会図書館の一部局となり、1970年の立法府改革法により現在のCRSに改編された。

CRSは議員及び委員会に対し、党派中立的立場から客観的に調査・分析・情報提供を行っている。

法案が議会図書館に送付されると、CRSでは法案の要旨を作成する。この要旨は、法律的な文言で書かれている法案を、より理解しやすい文体に直すことを目的としている。これにより、法案の趣旨や内容をより良く伝

³¹ GAOホームページ <http://www.gao.gov/>

なお、GAOの組織、業務等については、「日米英国議会における予算及び国政調査等」『RESEARCH BUREAU 論究(第3号)』参照

³² 職員数及び予算は2006年度の数字 (GAOホームページ)

³³ 財務省が作成した連邦政府全体の財務諸表に対しても、GAOは監査を行い、Auditor's Reportを議会に提出している。

³⁴ 2006年度の議会証言の数は240回に及んでいる (GAOホームページ)。

えることができる。法案が立法過程で実質的に修正された場合には、追加の要旨を作成する³⁵。これらの要旨もTHOMASで公開されている。

また、CRSでは、各調査員が担当分野について事実関係や論点を整理した報告書（CRSレポート）を発行している。ただし、LIS（議員向けホームページ）でしか公開されておらず、一般には公表されていない³⁶。

(3) 議員個人の情報収集

議員個人が、議会の行政監視権を背景として、行政機関に対して、その保有する情報の提供を求めることもある。情報を求める方法については、口頭で行われる場合や、書面で請求する場合、そして、ウィットネスとして公聴会に出席を求める場合など様々な方法で行われる。

また、議員は選挙区民の代表とされていることから、行政と有権者に関わる問題の解決や陳情の処理といったケースワークが日常的に行われている。こうした対応も、議会の行政監視に資するものと考えられていることから、議員は、地元ケースワークを行うスタッフを置いている。

ウェブサイトも重要なコミュニケーションツールの一つとして利用されている。議員は自分の事務所又は委員会のウェブサイトを通して選挙区民と接触することにより、選挙区民との意思疎通を図りながら情報を収集したり、自分の政策を提案している。

こういった手段により議員は地元選挙区民の意見等を把握することができるが、選挙民の意見に過敏になりすぎることもあるとの指

摘もある³⁷。

米国連邦議会議員の地位

アメリカ連邦議会は、各州から2名ずつ選出された議員からなる上院（Senate）と、各州の人口に応じて選出された議員からなる下院（House of Representatives）で構成される二院制である³⁸。上院及び下院議員は、各院において、立法、行政監視（国政調査）、有権者の利益代表としての活動を行う。立法及び行政監視（国政調査）については、論究第2号及び同第3号において既に論じたところであり、本稿においては、議員の選出過程、有権者の利益代表としての議員の活動等について概説するとともに、議員の活動を支える待遇及び特権、議員が活動する際に遵守すべき行為規範と議員に対する処分について記述する。

1 議員の選出

連邦議会議員としての要件は、合衆国憲法に次のように規定されている。

上院議員 （憲法 第1条 第3節 第3項）	年齢が30歳に達しない者、 9年以上アメリカ合衆国市民でない者又は選挙されるときに選出される州の住民でない者は上院議員となることができない。
下院議員 （憲法 第1条 第2節 第2項）	年齢25歳に達しない者、 7年以上アメリカ合衆国市民でない者又は選挙されるときにその選出される州の住民でない者は下院議員となることができない。

年齢要件や合衆国市民としての期間に関する要件は、候補者が公職に就くための資格要件であるとみなされていることから、選挙時に満たされていなくとも、当選して議員に就任するときに満たしていればよい。しかし、

³⁵ グリフィス（2001）121頁

³⁶ 過去に幾度かインターネットを通じてCRSレポートを一般公開することを目的とした法案が提出されているが、成立には至っていない。

³⁷ Oleszek（2004）p.33

³⁸ 合衆国憲法第1条第1節
在日アメリカ大使館HP参照（以下、憲法の和訳については、これによった。）
<<http://tokyo.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html>>

選挙区住民に関する要件は、選挙時に満たされていなければならない³⁹。

その他、議員としての要件として、公務兼職の禁止がある。これは、権力分散の原則に基づき、行政から議員への影響力を排除するためのものであり、憲法第1条第6節第2項に、「米国の公職にある者はその在職中いずれかの議院の議員であってはならない。」と規定されている。

各州2議席ずつの合計100議席からなる上院は、任期6年で2年ごとに約3分の1ずつ改選される（憲法第1条第3節第1及び第2項）。

下院は、1929年のThe Reapportionment Act（議席再割当法）に基づき、435議席となっており、その任期は2年で、2年ごとに全員改選される（憲法第1条第2節第1項）。下院の435議席は、各州の人口に比例して、各州の間で配分され、人口過疎のため1議席のみの配分となっている7つの州を除き、各州に複数の議席が配分されている。ちなみに、カリフォルニア州には最多の53議席が配分されている⁴⁰。

上院の選挙区は、州全体であり、多様な背景を持つ有権者を相手にしなければならない。例えばニューヨーク州選出の上院議員は、都市部であるニューヨーク市や州北部の農村地域の選挙民など、異質性が強いすべての州民を代表することとなる。

各州内の下院の選挙区割りについては、1選挙区で1名が当選する小選挙区に選挙区を区割るよう規定されており⁴¹、各州は、10年ごとに行われる国勢調査（直近は2000年）の結果を基に、各選挙区の平均人口が一

定となるよう選挙区割りを行っている⁴²。したがって、下院の選挙区は、1議席の州を除くと面積的にも上院より狭く、有権者数も少ない。また、選挙区の形状自体については制限がなく、特定の政党や候補者、人種・民族グループに有利なように選挙区を不自然な形に区割りするというゲリマンダー（Gerrymander）と呼ばれる操作が州知事等により行われることが少なくない。そのためもあって、下院の選挙区においては、大多数の有権者が同じような問題に関心を持っている（同質性が高い）ことが多い⁴³。例えば、ニューヨーク州全体の人口統計では、白人67.9%アフリカ系黒人15.9%という構成になっているが、ニューヨーク州第11選挙区においては、白人24.9%アフリカ系黒人61.2%（2000年現在）という人口構成となるなど、アフリカ系黒人にとって有利な選挙区となっている。また、候補者も、自己に有利な選挙区への移動を行うことがある。

なお、選挙区ごとに各政党の色分けが進んでいる。党の公認候補者選定に関しては、中央の執行部は決定権を持たず、ほぼすべての州において、選挙区の党員が行う予備選挙を経て公認候補者が指名されることとなる。

2 議員の資格審査

合衆国憲法第1条第5節第1項は、自律権の一内容として、上院及び下院に、各々の所属議員の選挙の合法性や、選挙報告及び議員資格について審査判定する権限を与えている。選挙違反等の疑いにより、選挙の有効性が問われる訴えが提起されたときは、最終的に各院が、どの候補者が議席に就くべきかの決定をすることとなる。資格審査は、前項で述べた年齢要件、国籍要件、各州法が規定する絶

³⁹ Deschler's Precedents, Chapter 7, C. Sec.10

⁴⁰ U.S. House of Representatives Representative Offices
7つの州とは、Alaska, Delaware, Montana, North Dakota, South Dakota, Vermont, Wyomingである。

⁴¹ 合衆国法典第2編第1章第2c条

⁴² The Reapportionment Act, 1929

⁴³ 米国では、階級や人種の違いにより居住区が分かれていることが多く、その違いが投票傾向に反映される傾向が強い。

対多数あるいは相対多数の得票という当選要件に加え、公務兼職の禁止という憲法事項に抵触していないか等について行われることとなる。

3 議員の活動

議員は、連邦全体と地元（選挙区）の両方を意識しつつ行動することとなるが、選挙制度の違いが、上院議員と下院議員の活動スタイルの差に反映されている。

下院議員は、任期が2年と短いため再選されるには絶えず有権者の支持を得ていなければならないことや、選挙区の大半の有権者の関心事項が共通していることを背景に、地元志向の活動を行うことが多い。これに対し、上院議員は、選挙区が広く、有権者の同質性も相対的に低いため、地元密着型の活動はより困難である。また、上院議員については、あらゆる全国的な問題に精通していることが期待されている⁴⁴。

（表1）上下両院議員の主な違い

下院	上院
任期2年	任期6年
狭くかつ 多様性の低い選挙区	広域かつ 多様性を抱える選挙区
地元特有の事項に特化	全国的な事項を取り扱う
マスコミへの露出が少ない	マスコミへの露出が多い
低い世評	高い世評

（出所）Oleszek(2004)を参考に当研究会作成

下院議員の地元優先主義の主な例としては、連邦政府プロジェクト⁴⁵に伴う補助金配分に際して選挙区への配分確保が議員の重要な仕事となっていること、同一州選出議員が超党派的に協力すること、同じ関心事項を有する選挙区から選出された議員が州横断的に協力すること等が挙げられる。同一州選出の超党派の集団は、重要な社会的・政治的集団であ

り、例えば州内の選挙区の新人議員が希望する委員会に配属されるよう協力し、立法過程や立法手続についての手ほどきを行ったりする。また、同様な関心事項を有する選挙区選出の州横断的集まりは、所属政党とは無関係に非公式なグループ（鉄鋼コーカスなど）を結成し、選挙区を利する法案の通過を目指して情報交換や戦略的支援を行っている⁴⁶。

下院議員と選挙区有権者との関係は密接である。議員は、連邦議会において有権者のために発言し、連邦政府との交渉において有権者を援助する。個々の有権者に対する個別のサービスである「ケースワーク」は、議員の日常的な業務として重視されている。下院倫理マニュアル（Ethics Manual）においても、国会議員の重要な職務であると明記されている⁴⁷。具体的には、ソーシャル・セキュリティ・チェック（社会保障請求書）の入手、医療保護の受益資格に関する規則の変更、また軍隊からの緊急休暇取得の手助けなどの様々な事柄について選挙民のために連邦政府に掛け合うことが期待されている⁴⁸。

連邦議会議員の活動は、米国議会調査局からの調査・分析・情報提供や、議員個人が行政機関に対し請求した情報などに基づき行われる。

現職議員は、高い知名度や潤沢な選挙活動費に加え、議員としての活動実績についてホームページ等を通じてアピールできるという点で、選挙活動において有利であり、再選率も非常に高い。2006年の中間選挙において再選を目指した現職議員の再選率は、上院は77%と低かったが、下院は94%と、例年どおりの高率であった。上院議員に比べ下院議員の再選率が高い理由の一つとして、地元への

⁴⁴ Oleszek (2004) p.26

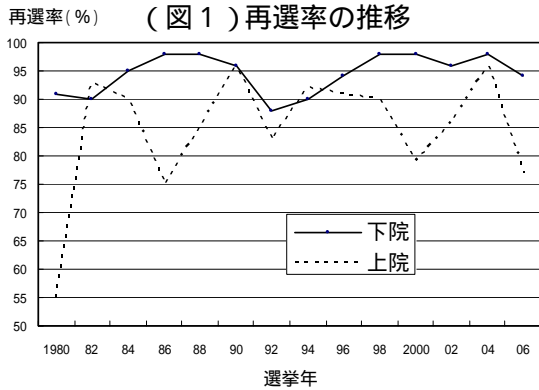
⁴⁵ ダムや病院の建設のための連邦政府補助金や、教育、保健、雇用などの分野における諸計画

⁴⁶ ハモンド (1982) 132-136 頁

⁴⁷ *Ethics Manual*, Chapter 7, Casework considerations

⁴⁸ CRS Report RL30240. (2007) pp.78-79.

利益誘導的な施策の遂行を重視するなど選挙区有権者との関係がより強いという点を挙げることができる。



opensecrets.org.com のデータを元に当研究会作成

4 議員の特権と免責

(1) 報酬

連邦議会議員は、「その役務に対し、法律で確定され、合衆国国庫から支出される報酬を受ける」と合衆国憲法⁴⁹で規定されている。

議員の報酬額を決定する方法は三つある。一つは、議員報酬額を決定した法律を制定する方法である。他の二つの方法は法律に規定がある⁵⁰。その一つは、上級連邦公務員の報酬額を4年ごとに見直す諮問委員会の勧告に基づく方法である。1967年に、正副大統領、両院議員及び連邦裁判所判事等の報酬額の見直しを行う諮問委員会⁵¹が設立された。諮問委員会は、大統領に報酬額について報告を行い、大統領はその報告をもとに適切な報酬改定額を議会に勧告することになっており、その勧告を受け、議会は報酬額を決定する⁵²。

⁴⁹ 合衆国憲法第1条第6節第1項

⁵⁰ 合衆国法典第2編第31条

⁵¹ 1989年のEthics Reform Actにより、The Citizens' Commission on Public Service and Compensationに改組された。

⁵² 1989年以前は、議会が拒否しなければ、改定されることとなっていたが、現行制度は、議会が勧告受諾の立法措置あるいは同趣旨の両院合同決議を行わなければ、改定されないこととなっている。ただし、新制度の下での報酬改定

もう一つは、毎年、労働統計局による民間企業の給与実態を基にした労働コスト指数に基づいて生計費上昇分を改定していく方法で、一般連邦職員の給与改定と同様に、議員報酬も引き上げられることになっている。この方法は、議会が改定を拒否したり、改定額を修正したりしない限り自動的に改定される。ただし、議員報酬額の改定率が一般連邦職員の改定率を上回る場合は、一般連邦職員の改定率に抑えられることになっている。

合衆国憲法の制定以来、議員の報酬上げをめぐる議論は繰り返されてきた。過去には、報酬の引上げに賛成した議員が辞職に至ったり、次回選挙で落選したりすることもあったようである⁵³。また、しばしば、報酬額の引上げが見送られることもあった。議員報酬の引上げが国民の批判の対象になる理由は、立法権者である連邦議会議員が自分の報酬の引上げを自分で審議し、決定することは非民主的であると考えられているからである。

さらに、合衆国憲法には、両院議員は、在任中に新設され、あるいは増俸されたアメリカ合衆国の文官職に任命されてはならないと規定されている。連邦議会議員が報酬を引き上げれば、それは、「増俸された文官職」に就任することになり、違憲の疑いがかけられ、前述の非民主的であるという非難とともに、報酬引上げは非常に悩ましい問題となっていた⁵⁴。

そこで、1992年に修正憲法第27条が制定され、「上院議員および下院議員の役務に対する報酬を変更する法律は、下院議員の選挙が施行されるまで、その効力を生じない」と規定された。これにより、報酬を変更する法律の効力は、次の下院議員選挙後でなければ生

事例はない。

⁵³ 阿部(2002)104頁によれば、1815年に9人が辞職したとされている。

⁵⁴ 同上105頁

じないこととなった。

2007年1月からの報酬額改定を議会が拒否したため、2006年1月から据え置かれており、現在の議員報酬年額は、議員16万5,200ドル、議長21万2,100ドル、上院仮議長並びに多数党及び少数党院内総務18万3,500ドルとなっている。

法律は、本人又はその家族の病気のため議事を欠席した場合を除いて、報酬月額及び法律によって定期的に支払われる手当等から欠席日数相当分を控除することを規定⁵⁵しているが、実際には、欠席していることの確認が困難等のため、現在では実施されていない⁵⁶。2005年には、当該規定のうち、上院議員に関する部分は削除され、現在では、下院議員に関する部分のみが残っている。

(2) 経費負担

両院は、前述の報酬のほかに職務に必要な経費を賄うため、それぞれ次の手当を設けている。

ア 議員職務手当（下院）

下院議員は、「議員の公的及び代表としての職務を支援するために利用される手当⁵⁷」として法に規定される議員職務手当⁵⁸（MRA: Member's Representational Allowances）の支給を受ける。この手当は議員スタッフ雇用手当（Clerk-hire Allowances）、事務所費用手当（Official Expenses）、公務用郵送手当（Official Mail Allowances）から構成されている。その金額は、議員の選出選挙区とワシントンの距離などによって決定されており、2007年では、126万2,065ドルから160万539ドル⁵⁹となっている。この手当は、「議

員の公的及び代表としての職務（Official and Representational Duties）」のために使用されるものであり、個人的、政治的あるいは選挙関係の支出に使うことはできないとされており、下院議院管理委員会でその使用に関する規則などを決定している。

議員スタッフ雇用手当は、ワシントン及び当該議員選出選挙区の事務所⁶⁰で働く18名までの常勤スタッフと4名までの非常勤スタッフの給与に使用される（詳細は後述。）、手当額は全議員一律であり、2007年は83万1,252ドルとなっている。

事務所費用手当は、議員の公的及び代表としての職務の支援に生じる通常必要な経費を賄うことを目的としており、国内移動のための旅費も含まれている。まず、全議員に基礎手当として一定額⁶¹が割り当てられ、さらに、旅費相当額として、最少限度額⁶²を設けたうえで、ワシントンと当該議員の選挙区との距離に応じた金額が追加される。また、選挙区内の連邦又は民間施設にある事務所の面積に応じた金額も追加される。この手当は、旅費、事務機器借上げ料、選挙区事務所賃貸料、文具、電話代、印刷費、郵送料などに使用できるが、個人的な支払い、政治的活動、あるいは選挙関係費用には使用できない。また、逆に、議員は、選挙資金をこれらの費用に充てることもできず、費用が手当額を超える場合は、私費で支払わなければならないとされている⁶³。その詳細な使用基準は下院議院管理委員会において定められている。使用の際は、議員は下院議会事務局に文書をもって費用弁済を求めることとされており、この文書は事

⁵⁵ 合衆国法典第2編第39条

⁵⁶ Congressional Quarterly Inc. (2000) p.766.

⁵⁷ 合衆国法典第2編第57b条

⁵⁸ この訳語は梶田（2002）による。

⁵⁹ 当項目中の金額は、CRS Report, RL30064 (2007)によった。

⁶⁰ 議員の公的及び代表としての職務のために国が選挙区内に用意する議員事務所、選挙活動等に使用することは許されていない。

⁶¹ 2007年では、19万4,980ドルとなっている。

⁶² 2007年では、6,200ドルとなっている。

⁶³ ただし、公務用郵便費については、私費による充当を禁じている。

務局において精査される。

公務用郵送手当は、公務に関する郵便物を国内に郵送するためのものであり、選挙活動、政党、個人の事業や友人関係の郵便物には使用できない。同手当の算定方法は、速達 (First Class Mail) 料金の3倍を選挙区内の住居所数 (Non-business Addresses) でかけて得られた額が基礎となっており、2007年の割当額はこの算定式によって得られた額の45%と議院管理委員会で決定されている⁶⁴。この公務用郵便制度については、税金の無駄遣い又は選挙のために利用しているとの批判もあるため、予備選挙を含む選挙前60日間は使用することができず、同手当の使用の基準や禁止事項は下院公務用郵便規定委員会 (House Commission on Congressional Mailing Standards) が定めるガイドライン等で規定されている。

以上のように議員職務手当は、三つの項目に分かれているが、合計額の範囲内であれば、項目間の流用もできる。ただし、いずれの費用に充当するにしても、議員の公的及び代表としての職務に伴う費用を賄うための支出に限られ、選挙活動等には一切使用できない。また、その支出実績は、四半期ごとに下院議会事務局が発行する報告書 (Statement of Disbursements of House) に詳細が掲載される。

イ 議員スタッフ・事務所費用会計 (上院)

上院議員は、法に規定される議員スタッフ・事務所費用会計 (Senators' Official Personnel and Office Expense Account) として手当の支給を受ける⁶⁵。この費用は、議員スタッフ雇用手当、立法担当議員スタッフ手当及び事務所費用手当から構成されている。

議員スタッフ雇用手当は、ワシントン及び

当該議員選出選挙区の事務所で働く議員スタッフの給与に使用され、その雇員人数に制限はない (詳細は後述)。同手当は、当該議員が選出された州の人口に応じて、人口5百万人以下から28百万人以上までに段階付けされ、配分されている。2007年では、最少額204万3,223ドルから最大額332万9,671ドル⁶⁶となっている。

立法担当議員スタッフ手当は、全議員同額で48万1,977ドルとなっており、立法担当議員スタッフは3人まで雇用できる (詳細は後述)。

事務所費用手当は、上院議員の公的職務の事務経費を賄うために使用される。同手当には、旅費及び公務郵便費用も含まれることから、ワシントンと選出州との距離及び選出州の人口に応じて、支給されている。2007年では、最少額12万8,607ドルから最大額46万7,873ドルとなっている。

これらの手当の使用方法及び用途制限については下院とほぼ同様である。また、その支出実績は、半年ごとに上院議会事務局が発行する報告書 (Report of the Secretary of the Senate) に掲載される。

(3) 免責

議員に免責特権が与えられているのは、行政や司法による威嚇から議員を保護することによって議員に自由な立法活動を促すことができるという趣旨とされている⁶⁷。

ア 不逮捕特権

合衆国憲法は、「両議院の議員は、反逆罪、重罪および公安を害する罪以外のあらゆる場合において、会期中の議院に出席中、あるいはこれへの往復途上で、逮捕されない特権を

⁶⁴ CRS Report RL30064 (2007), p.5

⁶⁵ 合衆国法典第2編第58c条

⁶⁶ 当項目中の金額は、2007会計年度のものであり、*Senate Report 109-267 Legislative Branch Appropriations, 2007* によった。

⁶⁷ 阿部 (2002) 105頁

有する」と規定している。この規定中の「反逆罪、重罪および公安を害する罪」とは特定の刑事犯罪ではなく、あらゆる刑事犯罪を含むと解釈されており⁶⁸、結局民事犯による逮捕を免れる特権となっている。しかし、現在では、民事上の債務不履行による拘禁・拘束が認められていないため、この規定の意味は失われているといえる⁶⁹。

イ 免責特権

また、合衆国憲法は、議員は自由に意見を表明できるように、「議員はまた、議院内における発言あるいは討議について、議院外で審問されることはない」と規定し、刑事上はもとより民事上の責任も問われないとしている。また、議場における発言だけでなく、投票、報告書又は決議案の提出などその他議員の職務遂行について訴追、審問されることはない。発言が刑事事件の証拠とされることも、特定の法案への賛否の動機を裁判で問われることもない⁷⁰。この免責は、議院内で既に行われた発言等に限られ、議員と有権者や圧力団体との将来の投票の約束や法案発議などは、免責の対象とならず、このような発言が贈収賄に問われる例もある⁷¹。また、この免責特権は、議員スタッフなどにも適用される場合があるとされている⁷²。

5 議員の倫理

議員の活動は、連邦選挙活動法（Federal Election Campaign Act of 1971）や公務員倫理法（Ethics in Government Act of 1978）の規定にも服するが、これとは別に、上下両院それぞれの議院規則には、倫理に関する規

定が含まれている。倫理規定の一部については、連邦法の議員関連部分をもって議院規則の内容としており、また連邦法が対象としている事項について議院規則がより厳しい定めをしているものもある。

第110議会（2007年～）では、ペロシ下院議長（民主党）が「ロビイストと立法の関係を断ち切る」倫理改革を掲げ⁷³、1月5日の下院決議第6号（H.Res.6）と、紆余曲折の後に（表2参照）9月に成立した議員の倫理規定を強化し、政治の透明化を図る法律（Honest Leadership and Open Government Act of 2007）により、各院の議院規則中の倫理規定と議員活動に関する法律が大幅に改正された。民主党指導部は「ウォーターゲート以来、議会改革に関する一本の法律としては最大のもの」と自賛している⁷⁴。

（表2）Honest Leadership and Open Government Act of 2007の成立の経緯

2005 11/28	歳出委員会国防小委員会委員のCunningham議員がロビイストからの収賄で罪を認め、議員辞職
2006 1/3	ロビイストのJack Abramoffが脱税と議員等への贈賄で有罪の申立て
1/17	下院共和党指導部がロビー活動改革を発表
6/9	前下院多数党院内総務のDelay議員が議員辞職（州選挙での謀略容疑で有罪）
9/14	倫理改革法案の上院案と下院案の協議会が成立しないため、下院が単独でイヤマーク ⁷⁵ 改革の下院決議第1000号
9/29	下院ジュニア対象プログラムで採用された学生にみだらな行為があったとしてFoley議員が辞職
11/7	中間選挙で共和党が両院の多数を失う
2007 1/5	下院決議第6号（H.Res.6）

⁶⁸ Williamson v. United States, 207 U.S. 425 (1908)

⁶⁹ 鈴木（2000）40頁

⁷⁰ United States v. Johnson, 383 U.S. 169 (1966)

⁷¹ United States v. Helstaski, 442 U.S. (1979) 及び United States v. Brewster, 408 U.S. 501 (1972)

⁷² Gravel v. United States, 408 U.S. 606, 616 (1972)

⁷³ ペロシ議員プレスリリース 2006.11.27 <http://speaker.house.gov/newsroom/pressreleases_archive>

⁷⁴ 上院規則委員長Feinstein議員プレスリリース August 2, 2007 <<http://feinstein.senate.gov/public>>

⁷⁵ 議員による支出の箇所付け（詳細は補足を参照。）

1/18	上院両党院内総務を共同提案者に含む 上院案 S1 法案が上院通過 (96 対 2)
5/24	下院案 HR2316, HR2317 が下院通過
7 月中	上院共和党指導部は協議委員を指名せず。両院民主党指導部は両院協議会の方法によることを断念
7/31	S1 法案の修正案を下院のファストトラック議事手続 ⁷⁶ で 411 対 8 で可決
8/ 2	S1 の下院修正案を上院で 83 対 14 で可決 (討論終局動議は 80 対 17 で可決)
9/14	大統領署名

出所: "Timeline of Lobbying & Ethics Scandals in the 109th Congress" The Campaign Legal Center, 2006 及び THOMAS bill status 110th Congress S.1 から作成

両院の議院規則中には、特に職務行為基準 (行為規範) と呼ばれる部分がある。第 110 議会下院規則では、第 23 条に位置している。同条と、規則第 24 条～第 26 条 (法改正後は第 27 条まで) をあわせた総体を下院では議員の倫理規定と捉えている。上院では上院規則中、規則第 34 条から第 43 条 (法改正後は第 44 条まで) を一括して、上院行為規範と称している。両院の規定事項はおおむね共通しているが、若干の相違点もあり、上院の倫理規定には下院規則第 23 条第 1 項 (議院の名誉保持) 及び同条第 2 項 (規則遵守) のような一般的義務の明文はない。両院とも倫理に関する委員会 (下院行為規範委員会、上院倫理委員会) が各院の倫理規定⁷⁷ を所管しており、規定の解釈権限を有し、倫理マニュアルを作成するほか、個別事案についての問い合わせに対して助言を行い、規定の解釈を行っている。また、倫理研修も実施しているが、第 110 議会から、議員及びスタッフに対する倫理研修が義務付けられることになった (上院規則第 37 条第 10 項、下院規則第 11 条)。以下で

⁷⁶ 更なる修正を討議せず、賛否のみを問う手続。3 分の 2 の賛成を要する。

⁷⁷ 下院の行為規範は第 23 条のみだが、第 24 条から第 27 条についても下院規則及び連邦法の定めにより下院行為規範委員会が所管する。

は主な規定を紹介する。

(1) 利害の衝突 (Conflict of Interest)

倫理規定の目的の一つは、政治的決定が、決定すべき事項とは無関係のはずの要因に基づいてなされることを防ぐことであり、公務員倫理規範も公務遂行に当たっての公正な判断に対する国民の期待を強調している。

利害の衝突は公務遂行に当たっての判断を歪めるおそれがあるので回避すべきとされている。利害の衝突の最たるものは、公職に伴う影響力を不適切に行使することにより私益を得ることであり、当然ながら両院で禁止されている (下院規則第 23 条第 3 項、上院規則第 37 条第 1 項)。上院は特に私腹を肥やすための立法活動を禁じている (規則第 37 条第 4 項)。

また、高度の信認関係を伴うサービス (法曹、不動産・保険代理店、コンサルタント等⁷⁸) を業として提供する企業・団体等に報酬を得て所属し、名義を貸し又はこれに雇われてはならず、またこれらの業に自ら従事することにより報酬を得てはならない (下院規則第 25 条第 1 項、上院規則第 37 条第 5 b 項)。さらに報酬を受けて団体役員となつてはならない (両院共通)。また、連邦刑法により、他の者の代理人として連邦政府に相對すること及び連邦政府を相手方とする契約の当事者となることは禁止されている。

議員は議員報酬基礎額の 15% を超える額を職務外で対価として得てはならない。利子収入はこの制限の対象とならない (下院規則第 25 条第 1 項、上院規則第 37 条)。それらの理由として上院倫理マニュアルは、大きな額を議会外で稼ぐ場合には潜在的に利害の衝突があり、議員がフルタイムの仕事であるとの観念と相容れず、また清廉でないとの外見を

⁷⁸ 下院では医療は特に除かれている。

呈し国民の信頼を損なうおそれがあるからと説明している。

議員は、いかなる謝礼も受領してはならない(下院規則第 25 条第 1 項、上院規則第 36 条)。議員への謝礼に代えて慈善団体に当該議員名での寄付をする場合には、その額は 2 千ドルを超えてはならず、また、当該議員及びその身内の者の金銭的利益となる慈善団体に対するものであってはならない。

退職後の利害の衝突に関する規定の強化として、第 110 議会から、再就職活動に関する情報を開示することになった(下院規則第 27 条追加、上院規則第 37 条第 12 項追加)。

(2) 贈与の受領

両院とも、議院規則によるものでなければ贈与を受けてはならない(第 110 議会下院規則第 23 条第 4 項、上院規則第 35 条)。特に、金銭及び金銭等価物(有価証券等)の贈与を受けてはならない⁷⁹(適法な政治献金は贈与制限規定の対象とならず、政治資金に計上される。)その趣旨について倫理マニュアルは、特定の人又は利害関係者からの贈与の受領は、議員の公平な判断を妨げるおそれがあり、また、清廉でないことと映えることは国民の政治に対する信頼を損なうことにもなるからであると説明している。

贈与は、広く貨幣価値を有するものと定義されており、役務、訓練、運送、宿泊及び食事の提供を含み、現物、チケット購入、事前支払い及び事後還付の形態を問わない。ただし、議員が正当な価格を支払った場合及び使用前に速やかに返付した場合は贈与に該当しない。

贈与と受領の上限は、評価額で 1 件 50 ドル、同一人から年 100 ドル(1 件 10 ドル以上が年計に算入される。)である。この上限額は

⁷⁹ 親族からのもの及び死亡を原因とするものは除かれる。

国際的にみて最も厳しい部類に属する⁸⁰。第 110 議会では、「評価額」についての規定を厳密化し、娯楽・スポーツイベントのチケットの評価額は原則として正規料金とする旨定めた。

物品・利益の受領であっても例外的に「贈与」に該当しないものが多数列挙されている。両院に共通する主なものは、職務に関連せず親しい者から受領したもの、他議員から受領したもの、制作者からの情報素材、個人的な歓待及び幅広い出席のある会議等への無料出席(ただし、ロビイストからの贈与につき、後述(4)参照)である。許容される贈与についても、資産・取引報告書に記載する義務がある(次項(3)参照)。

旅行費用の私費負担も贈与の項に規定されている。議員の職務に関連する会合、発言、事実調査等に関するもので、娯楽の程度が強くないものであれば、必要経費を私人に負担してもらっても、禁止される贈与には該当しない。ただし旅行費用に関する事後報告が必要である。

(3) 議員の経済的利害関係の開示

議員の経済的利害関係に関する報告義務規定の対象事項の広さと報告内容の詳細さでは、米国連邦議会は国際的にみて最上級である⁸¹。

上院倫理マニュアル⁸²は、経済的利害関係の開示を、潜在的な利害の衝突に対するチェック手段として選択されたものであり、倫理規範の中核をなすと説明している。

1978 年公務員倫理法(5 U.S.C. Appendix 101-111)により、現議員は毎年、議員に立候補した者は遅くとも選挙の 30 日前までに、ま

⁸⁰ National Democratic Institute for International Affairs (1999)

⁸¹ CRS Report No.94-325 (1994); National Democratic Institute for International Affairs (1999)

⁸² 下院倫理マニュアルは再編中であるため、関連部分の説明は上院を引用している。

た、議員を辞職した者は、在職中の分について辞職後 30 日以内に報告を義務付けられる。原則として、配偶者及び扶養する子に関する情報も報告に含める必要がある。報告は各議院の事務局に提出され、提出後 30 日以内に一般に公開される。同法は両議院の規則（下院規則第 26 条、上院規則第 34 条）に取り込まれており、各院の倫理に関する委員会（下院行為規範委員会、上院倫理委員会）がその運用を所管する。

報告内容は表 3 に掲げる事項についてであるが、利益の衝突及び贈与に関する規定の実効性を担保していることが読み取れる。

（表 3）経済的利害関係開示報告書式

1	報酬に代わる支払いすべて
2	稼ぎによる、投資外収入（200 ドル超）
3	所得を生む資産（資産 1 千ドル超、資産からの所得 200 ドル超）及び不労所得源
4	1 千ドル以上の売買・交換（配偶者・子との間は除く。）
5	305 ドル(*)超の贈与
6	同一相手につき年計 305 ドル(*)超の費用負担
7	同一相手（配偶者、親、兄弟、子は除く。）につき 1 万ドル以上の負債
8	連邦政府外で有する役職、被用者、コンサルタント等のポジション
9	将来の雇用、支払の継続、時期を遅らせた報酬、福祉プログラムの継続加入等に関する取決め
10	同一人から 5 千ドルを超える報酬の源泉と報酬の原因となったサービス

（出所）上院 HP の倫理マニュアルから抜粋。
(*)の額には物価スライドがある。

(4) 議員とロビイスト社会との関係

米国連邦議会の立法過程においては、利益集団から個々の議員へのロビイング活動は重要な役割を果たしている。第 110 議会では、議員とロビイストとの関係を適正化するため前述の(1)から(3)にまたがる規定を改正した。改正の背景には、ロビイング活動で顧客から

多くの報酬⁸³を得る登録ロビイスト（1995 年ロビー活動公開法（2.U.S.C 1601-1612）による届け出を行うもの）に関する贈収賄等の不祥事があった。

議員の再就職は退職後の利益衝突の問題である。下院議員は退職後 1 年間（従来と変わらず）、上院議員は議員退職後 2 年間（改正前 1 年間）、議会に対するロビー活動を禁止される⁸⁴。刑法にも同種の規定がある。

贈与では、従来よりロビイストからのものにはより厳しい規定をおいていたが、第 110 議会では、特に登録ロビイスト及びこれを雇う団体（以下「登録ロビイスト等」という。）について規制を強化した。

まず、上限額以内であっても登録ロビイスト等からの贈与の受領は禁止されることになった（下院規則第 25 条、上院規則第 35 条第 1 (a)(2)項）⁸⁵。これにより、登録ロビイスト等の提供する食事会への出席は全面禁止となった。

登録ロビイスト等による旅行費用の負担については原則禁止とし、公務日程 1 日分⁸⁶に限り例外的に認められることになった（下院規則第 25 条(b)(1)(C)、上院規則第 35 条 2 項）。また、登録ロビイストが同行する旅行の費用を負担することを禁止⁸⁷し、登録ロビイストを雇う団体が出資する場合は、登録ロビイスト等の関与が倫理に関する委員会（下院行為規範委員会、上院倫理特別委員会）の基準に従ったものでなければ、費用負担をできないこととした。登録ロビイスト等の関与しないものであっても、それを証明できるも

⁸³ 個人ロビイストは 1 顧客につき 5 千ドル超、ロビイスト団体は 2 万ドル超

⁸⁴ 元上院議員は議場脇の議員控室に出入りする特権（floor privileges）を有しているが、登録ロビイストはこの特権を停止されることになった。

⁸⁵ ロビー活動公開法の改正でロビイストから議員へのギフト及び旅行の提供が禁止された。

⁸⁶ 往復の旅程は日数に参入されない。

⁸⁷ 例外は、高等教育機関による場合である。

のを倫理に関する委員会に事前に届け出る必要がある。

また、大統領選候補者指名に向けての党大会期間中には、大統領候補者以外の特定議員のためにロビイストがパーティ等の行事を活発に開催していたが、改正後は登録ロビイストが特定議員のために開催する行事に当該議員は出席できなくなった。

厳密に言えば議員にはではなく、ロビイストの側に課せられる義務であるが、第 110 議会は、ロビー活動公開法を強化した。

改正後のロビー活動公開法により、ロビイストは 5 千ドル（改正前は 2 万ドル）を超える依頼について四半期ごと（改正前は半年ごと）の電子ファイルでの報告を義務付けられる。なお、半期ごとに、設立した政治活動委員会（PAC）、200 ドル以上の献金相手である連邦の公職者（候補者）、党指導部の PAC、党委員会について、献金日及び額を、自らまたその設立する政治団体を通じて費用負担した行事、公職者の関係団体への献金について、献金相手、献金日及び支出額を報告することになっている。

さらに、登録ロビイストの行政府・議会での職歴について、過去 20 年（改正前は 2 年）に遡り報告することになった。

報告義務違反に対する罰則も強化され、民事罰 20 万ドル以下（改正前 5 万ドル）、悪質なものは刑事罰（罰金、5 年以下の禁錮）を課される。

また、献金の透明性については、1971 年連邦選挙運動法を改正して、登録ロビイスト等が政治活動委員会に対し半年に 1 万 5,000 ドルを超える束ね献金（同じ企業や業界に属する複数の個人からほぼ同時になされた限度内献金の取次ぎ⁸⁸）をした場合には、政治活動

委員会はその者の名を報告することが義務付けられた⁸⁹。

(5) 資金の適切な管理

連邦選挙運動法にも規定があるが、両院とも、議員活動費として支給される公費と、個人資金、選挙資金の三者を区別すべきことを規則で規定しており、特に闇の議員活動費を設けることを禁止している（下院規則第 23 条第 6 項及び第 24 条、上院規則第 38 条）。

まず、公費を選挙・政治活動に用いることは禁じられている。その趣旨は「公金が現職の再選を助長するために用いられるべきではないという基本原則」である⁹⁰。（議員スタッフの選挙活動については、「議員スタッフ」の節で述べる。）

次に、選挙資金は、選挙運動・政治活動の目的に用いられるべきであって、議員としての公務目的に転用してはならない（2 USC 59e(d)(1)）。公費と選挙資金の間に仕切りを設け、前者は公務に、後者は政治活動に使い分けをさせる趣旨である。ただし、公務と政治活動には重なりがあり、何が政治目的に該当するかの判断は議員に委ねられている。

また、選挙資金は個人資金とも区別が必要であり、選挙資金を個人的に使用することは禁じられている。下院規則第 24 条第 1 項は行為規範委員会による検証手続を定めて禁止の実効性を担保している。同委員会は「個人の利益が選挙運動にプラスになるかもしれない、というだけでは、選挙運動目的の要件に合致しない」との厳格な立場をとっている⁹¹。

⁸⁸ opensecrets.org は、束ね献金は通常の個人献金より心理的効果が大きいと述べている。
<www.opensecrets.org/pubs/law_bagtricks/loop5.asp>

⁸⁹ 合衆国法典第 2 編 434(i) 条の追加。

⁹⁰ Common Cause v. Bolger, 574 F. Supp. 672, 683 (D.D.C. 1982) aff'd, 461 U.S. 911

⁹¹ H. Rep. 99-933 99th Cong., 2d Sess.

(補足) イヤマーク(議員による支出の箇所付け)に関する規定の行為規範への追加倫理規定は、主として議員と外部との関係を律するが、第 110 議会では、イヤマーク(Earmarks)の議事に関する規定を倫理規定に新設した。下院の行為規範では、イヤマークを交換条件に同僚議員の賛成票を得ることが禁止され(下院規則第 23 条第 16 項) 上院の行為規範は、私腹を肥やすためのイヤマークを禁止した(上院規則第 44 条)⁹²。

イヤマークとは、議員の要求で挿入された規定ないし報告中の文言により、支出を特定の州、地域又は選挙区に向けるものである⁹³。ここ数年イヤマークが大幅に増加し、2005 年及び 2006 年歳出予算では 1 万件以上あったと算定されている⁹⁴。イヤマークによる歳出増は財政への脅威となり、大統領も問題視している。

今回追加された規定については、実効性を疑問視する声が多い^{95, 96}。イヤマークのリストを委員長又は多数党院内総務が作成することになるが、イヤマークを付すること自体には制限はない。議員間でも全廃論はごく少数派である⁹⁷。

今回の改正は、議員を選挙区のための現金自動支払機のようにしている⁹⁸現状に対し、財政規律に関する議会の責任を政治的に表明するものと評価することができよう⁹⁹。

⁹² このほか、要求議員名を含むイヤマークのリストの提出又はイヤマークはないとの宣言がなければ、議案は本会議で審議できないことになった。両院協議会の成案については、両院の責任者がリスト提出又は宣言を行うことになり、上院議員はこの点について議事手続上の異議を提出することになった。

⁹³ 正確な文言は第 110 議会下院規則第 21 条第 9 項参照。なお、上院規則第 44 条は earmarks の代わりに congressionally directed spending の語を用いている。

⁹⁴ 大統領府の行政予算局(OMB)は 2005 年度歳出予算に付されたイヤマークを 13,492 件、1,893 万 8,657 ドルとみている。議会調査局(CRS)は 2000 年から 2006 年の間に 6,114 件から 13,012 件に倍増したと報告している。

⁹⁵ Ernest Istook "Earmark Appropriations: Pork - Or Mystery Meat?" *WebMemo No. 1541*, The Heritage Foundation, July 9, 2007 <www.heritage.org/Research/Budget/wm1541.cfm>

⁹⁶ ブッシュ大統領側は同法律署名のプレスリリースで、法律が報告書中のイヤマーク文言を禁止するものにならなかったことへの不満を述べている。

⁹⁷ Charles Babington, quoted in "Earmarks Prove Popular,

6 議員に対する処分

合衆国憲法第 1 条第 5 節第 2 項の自律権規定に基づき、上下両院は、それぞれ院内の秩序を乱した議員に対し、懲罰あるいは除名を行うことができる。この権限は、議員個人を罰するのみならず、議院の機能や信用を守る手段としての意義も持つ¹⁰⁰。

議院は、犯罪行為を含む違法行為、議会規則の違反に加え、職務と直接の関係がなくても、立法機関としての信用を落とすと院がみなすような行動を罰することができる。両議院とも、特定の規則や法律の違反には当たらなくても、特権の侵害、機関に対する侮辱、院の信用を汚すような行動について議員に処罰を下してきた¹⁰¹。

かつては、議員懲罰の要求の審理は臨時の特別委員会で行っていたが、現在では、下院行為規範委員会、上院倫理委員会がそれぞれの院の行為規範の違反その他議院の名誉を傷つける行為¹⁰²について、本会議に対する懲罰勧告を行っている。

懲罰として現在、通常執行されているのは、「譴責」(Reprimand)や「問責」(Censure)、「除名」(Expulsion)である¹⁰³。処分の種類は、嫌疑の軽重に対応する。かつては、議員に対する有罪判決により、懲罰手続は中断し、判決確定まで再開されなかったが、近年では判決未確定の間も懲罰手続が進められる例がある。行為規範に違反し、処分に向けた正式

Dangerous", *FOXNews.com*, August 1, 2007 <www.foxnews.com/wires/2007Aug01/0,4670,Petprojects,00,html>

⁹⁸ 下院歳出委員会委員長 Obey 議員。Istook 前掲注 95。

⁹⁹ ペロシ議長は歳出法案におけるイヤマークの半減を目標とする旨自身の HP で明らかにしたが、2008 年国土安全歳出予算では精査できなかった。

¹⁰⁰ CRS Report RL31382 (2005) p.1

¹⁰¹ 同上

¹⁰² 下院行為規範 2 は議院規則の「文言及び精神」の遵守であり、禁止に直接抵触せず同様の結果を実現することも不可という趣旨である。上院では、明文の行為規範ができた後も、確立した不文律は引き続き有効との一般論による。

¹⁰³ CRS Report・前掲注 100

な議院の動きが起こる前に、自主的に辞職する議員が多数いるが¹⁰⁴、議員から辞職の申出があった後も、問責を決議することができる。

「譴責」は「問責」よりも軽い処分であり、委員会報告の採択により完結する。これに対し「問責」は、採択後議長により執行される。除名決議案が否決された後にも問責決議を採択することができる¹⁰⁵。「譴責」「問責」とも事例は多数ある(下院の最近の例につき表4、5参照)。

処分の中でも最も厳しい除名について合衆国憲法の定める手続要件は、定足数の出席する会議の3分の2の同意であるが、除名の理由には明文の制限がない。連邦最高裁判所判例に、“連邦議会の追放権(除名)は上院が判断したような議員の信用と義務にあわない行為が行われたすべての事件に及ぶ”¹⁰⁶というものがあ、下院の「除名」についても同様に解されている¹⁰⁷。

ただし、下院で実際に「除名」が適用された5例には、公職に関連しない嫌疑での適用例はない。うち3例は南北戦争時の米国連邦政府に対する背任行為(Disloyalty)である。近年は、1980年に賄賂罪の有罪判決、2002年に不当な影響力の行使による対価受領、スタッフ給料の議員への一部返戻、脱税等の有罪判決の例がある。上院では19世紀に1例があるのみである。「除名」の適用前に議員から辞職の申出があると、除名案の審議は終了する。

近年は、倫理委員会の動き出しが遅く、それ以前に議員が辞職を表明することで、議院としての処分に至らない例も少なくない¹⁰⁸。

¹⁰⁴ 同上

¹⁰⁵ *Deschler's Precedents*, chapter 12

¹⁰⁶ *In re Chapman*, 166 U.S. 661, 669 (1897)

¹⁰⁷ *House Practice: A Guide to the Rules, 108th Congress*

¹⁰⁸ 第109議会中にスキャンダルで辞任した議員はこれに当たる。

(表4) 下院における最近の懲戒案件の例(2005年1月25日現在)

過去8件

1984	会計報告書で虚偽の明細書を載せ、有罪判決
1987	公務に従事しない被雇用者に対する給与支給等
1990	政治的な影響力を用いて駐車チケットの不正なもみ消し、また、友人のために保護観察官らに圧力をかけた
1997	議員が加盟している非課税団体を、政治的目的のために利用されることを認め、また、倫理委員会に対し不透明で信頼し難い情報を提供した

(出所) CRS Report RL31382 (2005)

(表5) 同問責案件の例(2005年1月25日現在)

過去22件

1979	不適切発言
1980	不適切な贈り物の受領、「幽霊」被雇用人、不適切なキャンペーン資金の個人的使用
1983	下院ジュニア対象プログラムで採用された学生に対し性的不品行

(出所) CRS Report RL31382 (2005)

厳密に言えば処分ではないが、下院行為規範の10は、2年以上の禁錮に処する有罪判決を受けた議員は任期中、委員会活動への参加や本会議・全院委員会での表決を自粛すべきとしている。

なお、これら議院による処分とは別に、第110議会以降、収賄、司法妨害、共謀その他職務に関する罪で有罪とされた議員は、議員在職期間に相当する年金を受領できなくなった¹⁰⁹。

議員スタッフ

近年、世界を取り巻く経済社会、国際情勢が複雑化し、各種政策が専門化、高度化している中、米国議会においては、議員の立法活動を支える議会スタッフ(Congressional Staff)の役割が、非常に重要なものとされている。議会スタッフとは、一般的には、委員会スタッフ(Committee Staff)及び議員スタッフ(Personal Staff)を指すが、我が国においては、議会改革の一環として従来から議員秘

¹⁰⁹ 合衆国法典第5編第8332(o)条(1)の追加。

書制度に関する議論が行われてきたところであり、米国議会の議員スタッフ制度についての関心が高い。

そこで、本稿においては、米国の政策形成過程等における議員スタッフの位置付けを踏まえ、議員スタッフ制度の沿革及び制度的枠組みを概観した後、実際業務の果たす役割等について述べることにする。

1 議員スタッフの位置付け

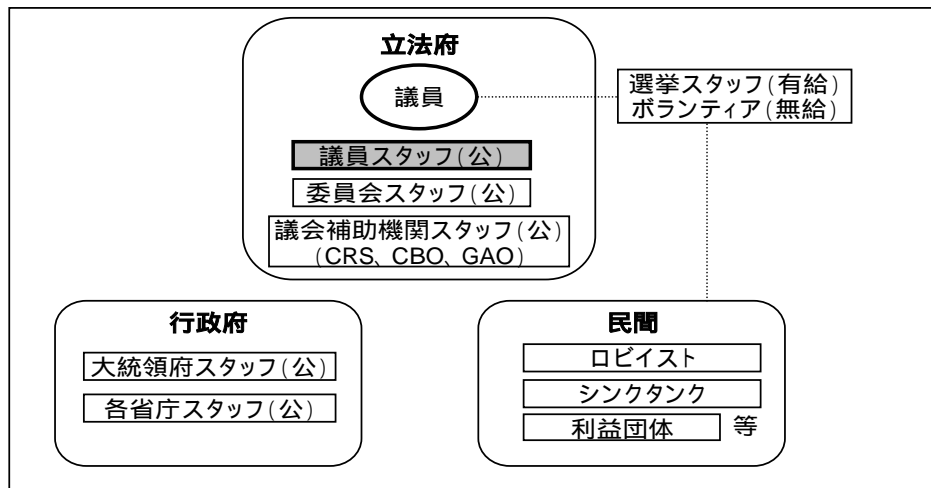
米国においては、立法府や行政府に限らず、様々な民間団体からも政策形成上のリソースが提供されるため、政策形成過程が多面的であるといわれる。議会内には、議会調査局(CRS)や議会予算局(CBO)、会計検査院(GAO)といった議会付属の調査機関が設けられているほか、議会スタッフである議員スタッフや委員会スタッフが議員の政策立案及び立法活動を補佐している。このうち、議員個

人が任免権を持つ議員スタッフと党別に採用される委員会スタッフは党派性を帯びているのに対し、議会付属の調査機関は中立的な立場から、情報収集や調査等を行っている。また、議会外では、シンクタンクや大学、非営利組織(NPO)、ロビイスト等が政策提言を行っており、しばしば政策形成過程に大きな影響を与えている。

このように、様々なスタッフ及び機関が政策形成過程に関与する中で、議員の最も身近でその活動を支えているのが議員スタッフである。

なお、議員スタッフは党派性が明確であるものの、国費で雇用される公務員の身分を持つため、選挙活動は厳しく制限されている(後述)。そのため、選挙に際しては、選挙活動を行うスタッフ(Campaign Staff)が、選挙資金によって別途雇用されている(図2参照)。

(図2) 議員スタッフの位置付けのイメージ



(注) 1. (公)は、国費で雇用される公務員であることを示す。
2. (有給)は、選挙資金によって雇用されていることを示す。

2 議員スタッフ制度の沿革¹¹⁰

(1) 議員スタッフ制度の始まり

米国議会においては、事務的な補佐として、職員を配置したことがスタッフ制度の始まり

であると言われている。

議員個人が公費負担による補佐を受ける権限を得たのは、上院では1885年であった。同年の歳出予算法において、「委員長でない上院議員に対して、会期中1回につき6ドルの事務職員」を雇用する権限が規定された。

下院においては、1893年に同様の措置がと

¹¹⁰ 本稿の記述は、主に Congressional Quarterly Inc. (2007), pp. 676-684 及び Final Report of the Joint Committee on the Organization of Congress, 1993 による。

られた¹¹¹。それまでは、委員長でない限り、下院議員個人に対する公費による補佐の手当はなかった。委員長でない議員は、補佐なしが、個人の資金で補佐を雇うしかなかった¹¹²。また、無給で補佐をする議員の子弟も少なくなかった。

他方、19世紀後半には、委員長により指名されたスタッフは、委員会業務を補佐したが、しばしば委員長の選挙区でも働いていた。また、1919年には、上院において委員長の議員スタッフを当該委員会スタッフにすることが認められた。1929年の立法府給与法においては、上院の議員スタッフは、職務上委員会スタッフを兼務することが認められていた¹¹³。

このように、20世紀半ばまで、委員会スタッフと議員スタッフの区別は、曖昧なままであった。

(表6)各下院議員の雇用可能な議員スタッフ数

会計年度	雇用可能な議員スタッフ数
1893	1 - 2
1919	2
1940	3
1945	6
1949	7
1955	8
1956	9
1961	10
1965	11
1966	12
1969	13
1971	15
1972	16
1975	18
1979	22 ()

なお、上院議員については、1891年以降、毎年の歳出予算法において、議員スタッフの総定数を規定していたが、1948年に廃止され、雇用人数に制限はない。

うち4名はインターン、パートタイム職員、共同雇用職員、臨時職員又は無給休職職員のいずれかである必要がある。

(出所) Final Report of the Joint Committee on the Organization of Congress, 1993

(2) 第二次世界大戦後の議会改革

議員スタッフの充実が図られたのは、第二次世界大戦後のことであった。

1941年以前の世界大恐慌や世界大戦等に起因した課題への対処方策、選挙民からの陳情に対する処理業務への対応、ニューディール政策に伴う社会問題と法整備の必要性など上下両院において、議会の近代化の必要性が認識されたが、当時の議会には、専門的な知識や技術をもったスタッフが不足していた。

第二次世界大戦後、議会は、戦争中における行政府の相次ぐ機構の拡大、大統領の権限の強化に対応して、議会が有権者の代表の機関として、その権限を保持しつつ本来の機能を取り戻すことが必要と考えた。また、組織運営能力に欠ける議会に対する識者らの非難も高まっていた。

こうした議会内外からの圧力を受けて、1945年、連邦議会の組織に関する両院合同委員会 (Joint Committee on the Organization of Congress) が設置された。合同委員会は、両院の組織、運営及びスタッフ制度について調査・研究を行い、この調査結果をもとに勧告を提出し、その中で議員スタッフについて、上下両院の議員各自に対して総括スタッフ (Administrative Assistant) を置くことを求めた。

これは、議員事務所の定型的な管理業務の多くを総括スタッフを引き継ぐことによって、議員を立法活動や有権者の代表としての職務に専念させることを意図していた。

この構想は、下院の抵抗によって1946年立法府改革法案 (Legislative Reorganization Act of 1946)¹¹⁴の最終案からは除外され、実現しなかったが、その後、上院において単独

¹¹¹ 1893年合同決議21号

¹¹² Fox and Hammond (1977) p.15

¹¹³ これらの規定は1946年立法府改革法で廃止された。

¹¹⁴ 同法は、上下両院の常任委員会の縮小・整理、行政に対する常任委員会の立法的監督権の明確化、予算に対する議会の権限の強化、常任委員会への専門スタッフの設置、等について定めている。Galloway (1951), pp.41-68.

で制度化され¹¹⁵、遅れて 1949 年に下院でも措置されることになった。

(3) 1970 年代における議会改革

1946 年立法府改革法制定時から生じていたスタッフの質と能力に対する懸念など、更なる議会の近代化を求める声に応じて、1965 年、再び議会の組織に関する両院合同委員会が設置された。同委員会は、議員スタッフ及び委員会スタッフの増大、科学的及び技術的知識をもつスタッフの拡大、より資質を備えた候補者を得るための報酬の増加、少数派のためのスタッフの拡大に焦点を当て、調査を行い、報告書をまとめた。この調査結果を受けた立法府改革法¹¹⁶が 1970 年に成立した。

1970 年代の議会改革は、ベトナム戦争やウォーターゲート事件の反省に基づいて、行政の権限拡大に対抗して、立法府の権力を回復し拡大する目的があった¹¹⁷。

1970 年代から 1980 年代前半にかけて、議員スタッフの数は増加し続けたが、その要因として、選挙民等による複雑かつ多様化した要求とそれに伴う有権者の代表者としての議員の業務の増大が指摘されている¹¹⁸。

1975 年の上院決議¹¹⁹では、委員長等の役職をもたず、委員会スタッフを任命する地位にない中堅以下の上院議員に対して、委員会の業務を補佐する議員スタッフ(最大 3 名まで)を雇用するための手当が認められた。このスタッフ雇用手当は、数回の修正を経て、委員

長等の役職にかかわらず、すべての上院議員に認められるようになった。

下院においても、同年、現行の予算上の定員である 18 名の常勤スタッフが認められた。また、1979 年には 18 名に加え、インターンを 4 名まで雇用できることとされた¹²⁰。

(4) 1980 年代以降の動き

1993 年、特別委員会の廃止に伴い、約 10% の委員会スタッフが削減された。さらに、1995 年に共和党が議会の主導権を得ると、選挙公約である「米国との契約」の一環として、3 分の 1 の委員会スタッフが削減された。

他方、議員スタッフは、1960 年代後半に増加し始め、1980 年代に最高値となった。議員スタッフは党派を問わず、ほぼ均一に雇用されていたため、予算と政治的圧力の下で削減された委員会スタッフとは異なり、1980 年代後半以降も横ばい状態が続いている(表 7 参照)。

(表 7) 議員スタッフ数の推移

年	下院	上院
1935	870	424
1947	1,440	590
1957	2,441	1,115
1967	4,055	1,749
1972	5,280	2,426
1977	6,942	3,554
1980	7,371	3,746
1982	7,511	4,041
1984	7,385	3,949
1986	7,920	3,774
1988	7,564	3,977
1990	7,496	4,162
1992	7,597	4,249
1994	7,390	4,200
1996	7,288	4,151
1999	7,216	4,272
2001	7,209	3,994
2002	7,263	4,024
2003	7,048	3,998
2004	6,742	3,687
2005	6,804	3,934

(出所) Congressional Quarterly Inc. (2007) p.683

¹¹⁵ 合衆国法典第 2 編第 74 条の b

¹¹⁶ 同法は、委員会制度の整備、議会の情報源の強化、委員会スタッフの充実、議会の予算統制権の強化、少政党の権利保護、等について定めている。藤本(1989) 5 頁。

¹¹⁷ Congressional Quarterly Inc. (2007), p.674

¹¹⁸ 例えば、下院議員あての手紙は 1972 年当時 1 人当たり 1 日約 25 通であったが、1981 年には約千通を超えるまでに増加している。米国議会調査スタッフの機能と実態に関する研究会(1990) 72 頁。

¹¹⁹ 上院決議 60 号

¹²⁰ 下院決議 359 号

3 議員スタッフ制度の概要

(1) 法的根拠及び雇用費用

議員スタッフについては、連邦法、両院規則等に根拠を置く。

下院では、先述のとおり¹²¹、事務所費用や議員スタッフの雇用等のため、各議員に対し議員職務手当が支給されている¹²²。連邦法においては、下院議員が雇用するスタッフの人数の上限が定められており¹²³、常勤スタッフを18名まで雇用することができるほか、インターン¹²⁴、パートタイム職員（Part-time Employees）¹²⁵、共同雇用職員（Shared Employees）¹²⁶、臨時職員（Temporary Employees）¹²⁷、無給休職職員（Employees on Leave without Pay）等の非常勤の職員を4名まで雇用できる。

なお、下院の議員スタッフの給与は、下院議長令により、年15万9,828ドル¹²⁸以内で定めるとされている。

上院においては、議員スタッフの雇用のため、議員スタッフ・事務所費用会計として運営・事務補佐手当が支給されるが、雇用する

スタッフの人数について特段の定めはない¹²⁹。議員スタッフの給与は、上院仮議長令により、16万659ドルを超えない範囲で定めるとされている¹³⁰。

また、立法担当議員スタッフ手当は、全議員に対し同額で、3名の立法担当スタッフに対し、2007年度、48万1,977ドルの支払いが認められている。1人に対する上限額は15万7,559ドルとなっている¹³¹。

さらに、上下両院とも、連邦法に基づき¹³²、議員スタッフの氏名、職種、雇用期間、給与額については、その他の事務所費経費等とともに、上院においては半年ごとに、上院議会事務局報告書（Report of the Secretary of the Senate）により、下院においては四半期ごとに、下院支出報告書（Statement of Disbursements of the House）¹³³により公表されている。

スタッフを雇用する手当については、議員に大幅な裁量が認められているが、その対価として厳格な公開が義務付けられている。

(2) 身分・雇用形態

議員スタッフは、議院の被用者として、国庫より給与が支給され、公務員としての身分を有する。議員スタッフの身分は、議院にあるが、任免、雇用条件、任期等に関する権限は、雇用する議員にある。

議員スタッフとなるための資格試験は特段

¹²¹ 議員スタッフの雇用費用については、米国連邦議会議員の地位4議員の特権と免責(2)経費負担の項を参照。

¹²² 議員職務手当のうち、議員スタッフ雇用手当は、各議員に対し一律同額の83万1,252ドルが認められている。ただし、原則として、議員は、議員職務手当の範囲内で、各手当を自由に割り当てることができる。2007年において各議員に支給される当該手当の総額の範囲は、約126.2万ドルから160万ドル。

¹²³ 合衆国法典第2編第92条。下院について雇用する人数に制限があるのは、選挙区人口がほぼ同一に定められていることによるものである。

¹²⁴ インターンとは、大学等の実習計画（demonstrated education plan）の一部として議員に対して業務を提供するものである。有給、無給の両方があり、有給の場合には、12か月間のうち120日以内の勤務とされている。

¹²⁵ パートタイム職員は、通常の勤務割当が1月につき15日間相当以下の者をいう。

¹²⁶ 共同雇用職員とは、下院における2以上の任命権者（employing authority）から給与の支給を受ける職員である。

¹²⁷ 臨時職員は、特定の目的や業務のために、12か月間のうち90日以内の勤務を行う者である。

¹²⁸ 合衆国法典第2編第60a-2a条に基づく下院議長令。U.S. Congress, House, Order of the Speaker of the House of Representatives, implementing a pay increase for House employees, effective January 1, 2006, issued, December 18, 2005

¹²⁹ 議員は、原則として、手当の区分に関わりなく、総額の範囲内で裁量により流用し、支出することができる。

¹³⁰ 合衆国法典第2編第60a-1条に基づく上院仮議長令。ORDER OF THE PRESIDENT PRO TEMPORE OF THE UNITED STATES SENATE, JANUARY 4, 2006

¹³¹ U.S. Congress, Senate Committee on Appropriations, Legislative Branch Appropriations, 2006, report to accompany H.R. 2985, 109th Cong., 1st sess., S.Rept. 109-89, June 24, 2005, pp. 20-21.

¹³² 合衆国法典第2編第104a条、第104b条

¹³³ 下院支出報告書では、議員代表手当の件費として、秘書の個人名、給与支払期間（3月）、職種（chief of staff, legislative director, paid internなどの別）、支給額が記載される。

ないが、立法担当スタッフに雇用される場合には、専門性が重視され、現に法律家も少なくない。有能な若手スタッフの中には、議員スタッフをキャリアパスの一つとして、次のステップへと転身する例もある。実際の議員スタッフの配置や役割は、後述するとおり一般的なパターンはあるものの、事務所によって異なる。

また、連邦法は、連邦政府職員が、親族を当該職員が権限を有し、又はコントロールできる政府機関や部局のポストに対し、任命、昇進、推薦することなどを禁止している¹³⁴。この規定は、連邦議会の議員に対しても適用され、議員スタッフとして、近親者を雇用することは禁止されている。禁止される者として、親（配偶者の親を含む。）子（義理の子等を含む。）兄弟姉妹（義理の兄弟等を含む。）叔父叔母、甥姪、いとこなど²⁷が提示されている¹³⁵。なお、議員がその子弟に帝王学や政治哲学を学ばせるため、スタッフとして自分の事務所で雇用することはできないが、他の議員事務所での就業までも妨げるものではない。

(3) 倫理に関する規定の適用¹³⁶

米国において、議会の被用者たる議員スタッフは、公費により雇用されている観点から、委員会スタッフと同様、倫理に関し連邦法及び議院規則の適用を受ける。

国庫から給与を支給されるスタッフは、公的な職務を果たす義務を有し、原則として、

議員の個人的な活動や選挙活動など、公務以外のために働いてはならないとされている。さらに説明責任の観点から、議員同様、スタッフの雇用・給与等についても公開による透明性の確保が重要視されている。

一般的に、議員スタッフに対しては、選挙活動の制限、資産・所得等の公開、議会外所得の制限、贈与・謝礼等の受領禁止などの規定が適用され、その主な内容は、以下のとおりである。

ア 選挙活動の制限等

(ア) 公的資源の利用制限

米国においては、議員が、議会の事務スペースや設備、スタッフの就業時間などの公的な資源を、自身の選挙活動において使用することが制限されている。国費で雇用されている議員スタッフを、政治倫理上、勤務時間中に選挙活動に従事させてはならない。これらは、前述のとおり、現職議員の再選率が非常に高いことから、選挙における新人候補との公平性に配慮した措置である。

しかしながら、実際には公的な議員事務所の業務と選挙に関係する事務を厳密に分けることは難しい場合もあり、演説原稿の作成、陳情の処理、スケジュール調整などについては、最低限の重複は避けられないとの指摘もある。

議会事務局は、職員が、議会における職務と選挙業務について調整を行う場合には、倫理委員会に確認することを薦めている。

実際、上院倫理特別委員会補佐官に対しては、業務の峻別や調整等についての問い合わせが数多くあり、補佐官は、事例に応じて適切に回答するとともに、判断が困難な事例の場合には、業務内容を詳細にメモしておくなどの対策を取ることを奨励しているとのことである。

(イ) 選挙活動

政府機関職員による選挙活動を包括的に禁止するものとして、いわゆるハッチ法(Hatch

¹³⁴ 合衆国法典第5編第3110条

¹³⁵ 例外としては、在任中に婚姻関係が生じた場合や、既に他者によって雇用されている親族関係にある者などについては、引き続き雇用することが認められている。

¹³⁶ 今回の執筆に当たり、米国連邦議会、上院倫理特別委員会(Senate Select Committee on Ethics)ホートン補佐官(Ms. Elizabeth A. Horton, Counsel)、上院規則議院運営委員会(Senate Committee on Rules and Administration)ガレスビー選挙法担当補佐官(Ms. Veronica M. Gillespie, Elections Counsel)から、議員スタッフの倫理制度に関する資料の提供及び説明を頂いた。

Act)¹³⁷があるが、この法律は、議会の被用者には適用されない。議員スタッフは、雇用主たる議員の選挙活動への従事は原則として禁止されている¹³⁸。ただし、議会事務所において選挙活動をしないこと、議会の資源を使わないこと、勤務時間外であり、仕事を放棄しないことなどのルールを遵守すれば、無償又は有償で、選挙活動に参加することができる。

また、議員スタッフは、議会での勤務条件として、選挙活動を行うことを要求されてはならない。議院から支給される給与は、議会における職務の対価としてのものであり、時間外あるいは、休暇や休職を利用して選挙運動を行う場合には、議院は、適宜、当該職員を減給又は議会の職員名簿から除外する。

実際、議員にとって彼らスタッフは、選挙を戦う際の重要な戦力であることから、選挙運動期間中に議員スタッフが選挙活動を行おうとする場合には、休職として身分を残したまま給与を選挙事務所から支給することや、又は身分を議員スタッフから選挙事務所のスタッフに移すなどの手続がとられることがある¹³⁹。

(ウ) 政治献金の禁止等

連邦法は、議会被用者は、当該被用者を雇用する議員の選挙に対し政治献金をしてはならないと規定している¹⁴⁰。ただし、雇用する議員以外の他の候補者に対しては、政治献金をすることができる。また、議員スタッフによる政治資金の取扱いについては、上院と下院によって規則が異なる。上院においては、

規則により、議員スタッフは、選挙のための政治献金を募り、又は取り扱うことが禁止されているが¹⁴¹、スタッフの中で3名に限りそれらの行為を行うことが許されている。一方、下院においては、議員スタッフが、政治資金を取り扱うことは認められていない。

イ 資産・所得等の公開及び議会外勤労所得の制限

連邦法に基づき、議員スタッフのうち一暦年中に60日以上勤務し、一般俸給表(General Schedule : GS) 15における基本給最低額の120% (11万1,675ドル¹⁴²)以上の給与を得た上級職員は、資産、所得等を公開しなければならない¹⁴³。

このような上級職員に該当する者がいない場合については、その代わりに、スタッフのうち首席補佐官が議員により指名され、資産等公開の対象となる。

議員スタッフのうち、一暦年中90日以上勤務し、GS15における基本給最低額の120%以上の給与を得る者は、高級管理職俸給表(Executive Schedule, 議員歳費)の15%の額(2万5,200ドル¹⁴⁴)以上の院外勤労所得を得てはならないとされている¹⁴⁵。

なお、議員スタッフは、勤務時間外において、公務に支障がない場合につき、外部団体で無償又は有償で働くことができるが、その場合には、雇用者である議員の承認を得る必要がある。ただし、上級職員に該当するスタッフは、信認関係を伴う職業(弁護士、不動産業等)により報酬を得たり、報酬を伴う企業等の役員等に就任してはならないこととされている¹⁴⁶。

¹³⁷ 合衆国法典第5編第7324条

¹³⁸ 合衆国法典第18編第603条、第2編第431条(8)

¹³⁹ 調査時において、ヒラリー・クリントン上院議員の議会事務所では、議員スタッフは、既に数名が選挙事務所に移籍しており、議員会館事務所においては、スタッフが不足している状況にあるとの指摘があった。

¹⁴⁰ 合衆国法典第18編第603条。この規定は、議員又は役員(Officer)の選挙による支出等のため、資金の融通(前貸し)をすることも含むが、雇用者である議員の選挙のために活動することは政治献金とはみなされない。

¹⁴¹ 上院規則第41条第1項

¹⁴² 下院2007年

¹⁴³ 合衆国法典5編附録第101条d項、第109条(13)

¹⁴⁴ 下院2007年

¹⁴⁵ 合衆国法典5編附録第501条a項(1)、下院規則第25条1項(a)(1)

¹⁴⁶ 合衆国法典5編附録第502条

ウ 贈与・謝礼等の受領禁止

贈与(Gift)の受領禁止等に関する規定は、議員同様、議員スタッフに対しても原則として適用される。また、謝礼(Honoraria)については、議員スタッフのうち、2007年で11万1,675ドル以上の給与を受ける上級職員は、議員と同様にその受領が禁止されている。それ以外のスタッフは、謝礼の対象が公務に直接関係ある場合、利害関係がある場合等を除き、謝礼を受け取ることができる。

エ 退職後1年間のロビー活動の制限

連邦法に基づき¹⁴⁷、議員スタッフ中、退職前1年間につき、議員歳費の75%の額(2007年では12万3,900ドル)以上の給与を受けていた特別上級職員は、離職後1年間は、前の雇用者である議員又は議員事務所と連絡を取る、若しくは面会するなど、その議員に対するロビー活動をしてはならないとされている。

また、特別上級職員は、議員と同様、外国政府や外国政府団体に対してアドバイスを行うこと、米国政府代表として活動すること、他の議員スタッフに対しロビー活動を行うことなどが禁止されている。

4 議員スタッフの業務等

(1) 議員スタッフの構成及び業務

議員スタッフは、ワシントン事務所と選挙区内に複数設けられた地元事務所に配置され、ワシントン事務所では立法業務を、地元事務所では有権者への対応を中心に業務を行っている。近年は、地元の会合への出席や陳情の処理等のサービスが重視され、有権者への直接的な対応が増えていることなどから、地元事務所に常駐する議員スタッフが増加している¹⁴⁸。

¹⁴⁷ 合衆国法典 18 編第 207 条

¹⁴⁸ 全スタッフに占める地元事務所スタッフの割合をみると、上下両院とも、近年その割合は増加しており、2005年は上院では約4割、下院では約5割が地元事務所に常駐

議員スタッフの構成は、院によって、また議員の関心事やスタッフ数の違いなど各事務所の事情によっても違って来る。議員スタッフの業務は明確に分業化されていることが多く¹⁴⁹、ワシントン事務所における一般的なスタッフ構成をみると、総括スタッフ(Administrative Assistant; AA)¹⁵⁰のもと、立法担当スタッフ(Legislative Director; LD, Legislative Assistant; LA)や広報担当スタッフ(Press Secretary)、日程担当スタッフ(Scheduler)¹⁵¹、ケースワーカー(Caseworker)¹⁵²が置かれている(図3参照)。

そのほかに、事務所によっては、総務担当スタッフ(Office Manager)や立法連絡スタッフ(Legislative Correspondent)、システム担当スタッフ(System Administrator)等が置かれることもある。

総括スタッフは、事務所全体を統括する総責任者として、各スタッフへの業務の割り当て、選挙区有権者やロビイストへの対応などを行うとともに、議員の代理として行動することもあり、重要な政治的・政策的決定に関与することも多い。

立法担当スタッフは、それぞれの専門分野についての調査や立法作業を行う(後述)。

広報担当スタッフ¹⁵³は、地元紙や全国紙との連絡、プレスリリースの作成等を行っており、一般的に地元メディアへの対応が多いため、ワシントン事務所より地元事務所に配置されることも多い。広報担当スタッフは通常

している。Congressional Quarterly Inc. (2007)。

¹⁴⁹ 一般的に、上院の方が下院よりも業務量が多いため、それに伴いスタッフの業務分担もより明確になっている。

¹⁵⁰ 総括スタッフは、Executive Assistant や Chief of Staff と呼ばれることもある。

¹⁵¹ 日程担当スタッフは、Appointments Secretary や Executive Secretary と呼ばれることもある。

¹⁵² ケースワーカーは、Research Assistant や Staff Assistant と呼ばれることもある。

¹⁵³ 広報担当スタッフがない場合は、総括スタッフ若しくは立法担当スタッフが兼務することが多い。Congressional Quarterly Inc. (2007)

1人であるが、上院議員は下院議員に比べて知名度も高く、より広い選挙区の代表として選出されているという事情等から、複数名が配置されることもある。

日程担当スタッフは、議員のスケジュール調整、出張の手配、日程表の作成等の管理業務一切を行っている。

ケースワーカー¹⁵⁴は、陳情担当のスタッフであり、社会保障や医療問題、退役軍人の恩給など行政に関する有権者からの苦情や照会についての処理を行う。ケースワーカーは、一般的にワシントン事務所と地元事務所の両方に複数置かれるが、最近はより有権者の身近なところで直接的に陳情を処理できるように、地元事務所に重点的に配置される傾向がある。

総務担当スタッフは、庶務的業務の担当者であり、事務所経費の管理から事務用品の調達や管理等までを行っている。

立法連絡スタッフは、有権者からの問い合わせに対応する。

システム担当スタッフは、情報管理、ホームページや電子メールのセットアップや整備等を行う。

(図3) 議員スタッフの構成例



¹⁵⁴ ケースワーカーは、有権者とのよりよい関係を構築する方法の一つである。有権者との付き合いが浅い若手議員や任期が短いため再選を目指して絶えず有権者の支持を得ようとする下院議員は、上院のベテラン議員に比べて、よりケースワークを重視する傾向があるとされる。
Congressional Quarterly Inc. (2007)

特に、立法担当スタッフについて詳述すると、米国では、行政府と立法府が明確に分立しており、法案や予算案の提出権は議員にのみ認められている。法案の提出には、我が国のように党の機関承認の手続がなく、議員は個人で自由に法案を提出することができる。そのため、提出すること自体が、選挙区有権者向けに自らの政治信条や活動実績等をアピールするという絶好の機会になっており、その結果、必ずしも成立に結びつかないものも含め膨大な数の法案が提出されている。このような状況を背景に、米国の立法過程においては、個々の議員に高い政策立案能力が求められるとともに、議員の側で直接その立法活動を支えるスタッフにも高度な専門知識や能力が必要とされている。

特に立法業務において中心的に活躍するのが、首席立法担当スタッフ (Legislative Director :LD) とその下に置かれる立法担当スタッフ (Legislative Assistant :LA) である。首席立法担当スタッフは、立法の計画や方針を立て、他の立法担当スタッフを監督することを業務とする。立法担当のスタッフは下院では1~2人であるが、スタッフ数の多い上院では、国防や外交問題、社会保障など異なる専門分野ごとに10人程度がチームを編成し、それぞれの担当分野に関する調査を行い、法案や修正案を起草するほか、議員の本会議演説の原稿を作成したり、立法に関する選挙区有権者からの手紙や電子メールへの回答を行ったりしている。その他、提出法案に係る賛成議員の獲得、他議員が提出した法案の分析、公聴会や委員会における同席、他の議員や事務所との情報交換などを行っている。立法担当スタッフは、高い専門性が求められる、大学院等で特定の政策分野を研究した者にとって有力な就職先の一つとなっている。

なお、事務所によっては、立法連絡スタッフが置かれ、選挙区有権者からの手紙や電子

メールに対する回答の作成など地元事務所との連絡調整業務を行っている。

(2) 委員会スタッフ及び政策形成インフラとの関係

委員会スタッフの主な業務は、委員会審査において、各委員会とその所属議員の補佐を行うことである。具体的には、委員長又は少数党筆頭委員の指示のもとで、立法活動の計画策定、法案の起草、委員会報告書の作成、公聴会や修正案審査（Markup）の日程調整等を行う。委員会スタッフは、共和党側と民主党側に分かれて採用されるため¹⁵⁵、同じ委員会のスタッフといえども、党派が異なれば、共同作業を行うことはほとんどない。一方、同じ党に属する議員スタッフとは、共通の長である委員長又は少数党筆頭委員の目指す政策の実現のために、連携して業務を行うことも多い。

議員スタッフは、一般的に一つの事務所に留まるのではなく、キャリアアップを目指して、様々な転身先に進む¹⁵⁶。議会内では、上記の委員会スタッフ¹⁵⁷への転身を目指す者もいる。議会外では、行政府だけでなく、シンクタンクや大学、NPO、ロビイスト等が主な転身先になっている。

米国の行政府では、伝統的に広範な政治任用が行われてきたことなどを背景に、企業やシンクタンクなど民間から多数の人材が登用されており、人材の流動性が非常に高いといわれる。立法府と行政府は、厳格な三権分立のもとで、その機能や権限が明確に分かれており、議員スタッフなどの議会スタッフと行

政府スタッフが共に立法作業を行うことは通常ない。しかし、人材の流れに注目すると、民間と同様に、立法府もまた、政治任用の人材の供給源となっており¹⁵⁸、議員スタッフがホワイトハウスや行政府スタッフに転身することも多い。

また、シンクタンクを始め、NPOやロビイストなど様々な政策形成インフラが政策提言を行っており、しばしば政策形成過程に大きな影響を与えている。このため、議員スタッフにとって、ロビイスト等との面会といった政策形成インフラへの対応は日頃から重要な業務となっている。さらには、そのような業務の中で得た情報や人脈を頼りに、議員スタッフがシンクタンクやNPO、ロビイスト等へ転身することも多い。

以上のように、議員スタッフは、スタッフとしてのキャリアを一つのステップとして、様々な転身先に進む。しかし、立法府・行政府・民間と職場を変えながらも、自分の専門分野の政策形成にかかわり続け、キャリアを積んでいくことが一般的であり、なかには、再び立法府に戻り、培われた専門知識や能力を立法作業に還元する者もいる。

¹⁵⁵ 通常、スタッフ雇用に要する予算の3分の2が多数党に、3分の1が少数党に配分される。

¹⁵⁶ この傾向は、議員スタッフの中でも、主に立法担当スタッフに当てはまることであり、総括スタッフなどは何十年も同じ事務所で勤務することが少なくない。

¹⁵⁷ 委員会スタッフは、高度な専門性が求められ、一般的に年長者で経験豊富なスタッフが多い。

¹⁵⁸ 人事院『平成15年度 年次報告書』

【参考文献】

- ・阿部竹松『アメリカ合衆国憲法〔統治機構〕』有信堂高文社（2002）
- ・梶田秀「米国・議会政治の実際的研究 議会運営・政治資金・選挙制度など」『議会政治研究 63』(2002.9)
- ・国立公文書館 歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会「諸外国における公文書等の管理・保存・利用にかかる実態調査報告書」(2003)
- ・在日アメリカ大使館HP <<http://tokyo.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html>>
- ・ジェフリー・グリフィス「米国連邦議会立法情報システム」『レファレンス』国立国会図書館(2001.3)
- ・鈴木康彦『註釈アメリカ合衆国憲法』国際書院（2000）
- ・中村泰男「1970年立法府改革法の概要」『レファレンス』国立国会図書館(1971.6)
- ・スーザン・W・ハモンド「強力なスタッフ機能 - アメリカ」『アメリカの議会・日本の国会：機能と実態』サイマル出版会（1982）
- ・藤本和美「アメリカの政治改革」『ISSUE BRIEF 117』国立国会図書館（1989）
- ・米国議会調査スタッフの機能と実態に関する研究会「米国議員スタッフに関する調査」『議会政治研究 15』(1990)
- ・Congressional Quarterly Inc. *Congressional Quarterly's Guide to Congress*, 5th edition, CQ Press 2000
- ・*Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives 110th Congress*, House Document No.109-157
- ・CRS Report for Congress *Legislative Ethics in Democratic Countries: Comparative Analysis of Financial Standards*, No. 94-325, Congressional Research Service, The Library of Congress, April 14, 1994;
- ・CRS Report for Congress *House Committee Organization and Process: A Brief Overview*, RS20465, Congressional Research Service, The Library of Congress, April 20, 2004
- ・CRS Report for Congress *Secret Sessions of Congress: A Brief Historical Overview*, RS20145, Congressional Research Service, The Library of Congress, October 21, 2004
- ・CRS Report for Congress *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, RL31382, Congressional Research Service, The Library of Congress, January 25, 2005
- ・CRS Report for Congress *Congressional Oversight Manual*, RL30240, Congressional Research Service, Library of Congress, May 21, 2007
- ・CRS Report for Congress *Congressional Salaries and Allowances*, RL30064, August 30, 2007
- ・*Deschler's Precedents of the United States House of Representatives*, Chapter 7, The members, C. Qualifications and Disqualifications, Sec.10, Age, Citizenship, and Inhabitancy <www.gpoaccess.gov/precedents/deschler/chap7.html>
- ・*Ethics Manual*, Chapter 7, Casework considerations, House of Representatives
- ・*Final Report of the Joint Committee on the Organization of Congress*, 1993
- ・Fox, Harrison W. Jr., and Hammond, Suzan Webb, *Congressional Staffs*, The Free Press, 1977

- ・ Galloway, George B. , “ The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946 ” , *The American Political Science Review* 45(1), 1951
- ・ National Democratic Institute for International Affairs “*Legislative Ethics: A Comparative Analysis*” (Legislative Research Series Paper #4), 1999
- ・ Oleszek, Walter. J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, sixth edition, Washington, D.C.: CQ Press, 2004
- ・ Opensecrets.org, *THE BIG PICTURE 2004 CYCLE Reelection Rates Over the Years*
<<http://www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.asp?cycle=2004>>
- ・ U.S. House of Representatives, Representative Offices
<http://www.house.gov/house/MemberWWW_by_State.shtml>

議会制度等研究グループメンバー（平成19年10月末日現在）

衆議院調査局

- | | |
|----|---|
| 清野 | 裕三（外務調査室室長） |
| 阿部 | 進（財務金融調査室首席調査員） |
| 小池 | 章子（総務課課長補佐） |
| 梶田 | 秀（経済産業調査室調査員） |
| 山本 | 浩慎（決算行政監視調査室調査員） |
| 飯嶋 | 正雄（国土交通調査室調査員） |
| 中村 | 竜太郎（第一特別調査室調査員） |
| 富田 | 明子（文部科学調査室調査員） |
| 荻田 | 舞（安全保障調査室調査員） |
| 金成 | 玲子（財務金融調査室調査員） |
| 風間 | 亜紀（厚生労働調査室調査員） |
| 中林 | 美恵子（客員調査員）（跡見学園女子大学マネジメント学部准教授、元
米国連邦議会上院予算委員会補佐官） |
| 浅野 | 善治（客員調査員）（大東文化大学法科大学院教授） |

上記メンバーの外、西村梓さん（衆議院調査局客員調査員補助員）に協力いただいた。

(参考) 我が国国会における情報公開 - - - - -

前衆議院調査局経済産業調査室長 熊谷 得志

はじめに

我が国の情報公開に関する法律には「行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。)がある。

この情報公開法は、すべての行政機関及び会計検査院を対象機関として制定されたものであり、我が国の三権のうちの立法及び司法、すなわち国会と裁判所を対象機関にはしていない。しかしながら、立法及び司法においても情報公開の重要性は変わるものではない。

我が国の国会が保有する情報の公開については、憲法、国会法、議院規則等の規定によるほか、議院運営委員会等の決定に基づき、その運用が行われている。

国会が公開している情報は、「開かれた国会」への取組、あるいは情報通信施設の整備等により格段の進展を見せており、国民の要請に応えるべく、提供する内容においても、各国議会と比べ遜色のないものとなっている。

しかし一方では、各方面から指摘がなされているように、発信情報の充実や法制化の問題など、まだ解決すべき課題も残されている。情報発信、情報開示については、なお一層の拡充に向けた取組が必要と思われる。

ここでは、今後の取組の参考となるべく、国会における情報公開について、以下の問題意識を持ちつつ整理することを試みた。

なお、文中意見にわたる部分は私見である。

【問題意識1】

議会情報¹の公開を考える場合、何を対象とし、また、どの範囲をもって議会情報とすべきかを明確にする必要がある。

¹ ここでいう議会情報とは、国会における議会情報のことであり、議会とは国会を指す。

【問題意識2】

我が国の法体系の中で、国会の情報公開に関する制度はどのようなものがあるのか、改めて確認し、考えてみる必要がある。

【問題意識3】

国会の情報公開がなぜ必要なのか、情報を公開することの必要性、さらにはその意義や役割について明確にすることが重要である。

1 議会情報の範囲と制度

(1) 議会情報の範囲

議会は、どのような情報を保有しているのか。我が国の場合、国会が保有する情報は、大きく二つに区分することができる²。

議会活動及びその中から創り出された会議録などの議会情報

／会議録、議案審査報告書、委員派遣報告書、請願・陳情・意見書、質問主意書及び答弁書、院の構成関係、議案関係、公報関係等

国会の権能(例えば国政調査権)に基づき、国会が行政等の機関から収集し、保有する情報

／国政調査権に基づく提出資料、委員会等提出資料、委員会審査参考資料、予備的調査報告書、特定会計検査要請に基づく報告書等

これらが、国会が保有する情報の主なものであるが、当該情報のどの範囲までを議会情報と考えるかについては、情報の性格により、概ね次のように分けることもできる。

² 田島泰彦「国会・裁判所の情報公開」『法学セミナー No.538』(1999.10)44頁、久保田正志「国会の情報公開の現状と今後の課題」『ジュリスト No.1177』154,155頁、晴山一穂「国会の情報公開」『法律時報 72巻2号』(2000.2)31頁参照

広義の議会情報

国会が行政等の機関から収集した情報を含め、国会が保有する情報

狭義の議会情報

本会議録など、議会活動により創り出された情報

このほか、国会以外が保有する情報としては、個々の議員が保有する情報、会派が保有する情報等がある³。これらの情報についても広く議会情報として、公開の検討の対象となり得るとの指摘がある⁴。

国会が保有する情報については、これまで、憲法、国会法、議院規則等の規定によるほか、議院運営委員会等が取決めた運用に基づき公開が行われてきた。その実態を見ると、会議録を始めとする狭義の議会情報にとどまらず、国会が行政等の機関から収集した情報等を含む広義の議会情報に及んでいる。

したがって、狭義の情報を内包する広義の議会情報については、情報公開の制度、理念及びこれまでの実績から、公開の対象範囲として妥当なものともみることができる。

次に、国会以外が保有する情報については、公開の検討の対象となり得るとの指摘があるものの、国会として、公開の対象となすべきかどうかは一考を要する。

なぜならば、会派は国会内において議会活動を共にする議員の団体であり、基本的には議院、すなわち国会とは異なる組織であると認識されるからである。したがって、その組織が保有する情報については、国会が保有する情報とは言い難い。当該組織が保有する情報の公開については、会派自身の問題としてとらえるべきであり、国会が行う情報の公開にはなじまないものといえる。また、個々の

議員が保有する情報についても同様のことがいえる⁵。

(2) 議会情報に関する制度

議会情報に関する制度として、我が国の国会、特に衆議院において考えられるものには、以下の制度が挙げられる。

情報の入手に関する制度

／国政調査権、報告書・記録の提出要求、委員会審査（法案審査・国政調査）、予備的調査、議院証言法（証人尋問）、委員会提出資料、質問主意書・答弁、会計検査報告、特定会計検査要請、政策評価報告、口頭質問（会議録）、現地調査（委員派遣、視察）、委託調査、苦情、請願・陳情、意見書

情報の提供に関する制度

／本会議の公開：憲法第 57 条

「両議院の会議は、公開とする。」「但し、出席議員の 3 分の 2 以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。」（第 1 項）

「両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。」（第 2 項）

／委員会の公開：国会法第 52 条⁶

「委員会は、議員の外傍聴を許さない。」

「但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない。」（第 1 項）

／このほか傍聴を許さないもの

両院協議会（国会法第 97 条）

政治倫理審査会（衆議院政治倫理審査会

³ 議会が保有する情報の中には、議院への提出が義務付けられている会派及び議員活動に関する情報も含まれる。したがって、ここでいう会派及び議員個人が保有する情報とは、これ以外の情報を指す。

⁴ 晴山・前掲書 34 頁

⁵ 同趣旨の意見としては、久保田正志「国会の情報公開の現状と今後の課題」『ジュリスト No.1177』155 頁

⁶ 国会法では原則非公開の委員会についても、テレビ中継、インターネットにより、すべての委員会審議が公開されているのが実態である。

規程第 23 条)

2 国会における情報公開

(1) 情報公開の必要性

国会の情報公開を考える上で重要なことは、議会の役割及び主権者たる国民との関係である。

行政機関を対象としている「情報公開法」は、第 1 条で「国民主権の理念にのっとり、(中略)政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする(後略)」と規定しており、また、第 3 条では「何人も、(中略)当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。」と規定している。

一方、冒頭で述べたとおり、国会については「情報公開法」はその対象としておらず、また、国会の情報公開を一元的、包括的に規定する法律もない。とって、国会に関する情報の公開が行政情報の公開より重要度、優先度の点で劣るというものではない。ちなみに、国会の情報公開については、「国会の活動は、民意を反映し、国民の『知る権利』にたえず応えていくことが要請されている」⁷「主権者である国民との結びつきが最も強く、また国権の最高機関として行政府の統制の役割を持つ国会の情報公開の必要性が、行政情報の公開のそれよりも小さくてよいということは考えがたい」⁸、また、「憲法の国民主権の理念に基づく『説明責任』を具体化すると同時に、憲法第 21 条に含まれる『知る権利』の保障を具体化する」⁹との指摘もあることから、国民の「知る権利」への対応、国権の最高機関としての役割など、国会は、主権者たる国民とのより密接な関係を保持しつつ、常に、

その要請に応えていく責務を担っているものと考えられる。

具体的な方策はともかくとして、行政情報の公開以上に、国会は積極的な国民への情報公開が必要であろう。

なお、衆議院においては、議会制度協議会等の場で、国会情報の公開の充実と推進に向けての議論がなされ、いくつかの改革が行われている(別表「情報公開等に関わる国会改革の推移」参照)

このほか、情報の公開の充実に関し、議員立法の活性化、政策立案機能の充実強化、あるいは透明性の確保の観点から、「国会情報センターの設置」「情報の集中管理、情報提供の体制整備」「審議プロセスの透明化」「広報活動の充実」などの提言がなされている¹⁰。

(2) 情報公開の法制化と対象情報

国会における情報公開の推進及び法制化の必要性については、「少なくとも行政情報と同程度の公開が認められるべきであり、そのためには、議会情報の公開を一般的に義務づける法律の制定が必要ではないかと思われる。」等¹¹の指摘がなされている。

法制化、すなわち開示請求権の法定化に当たっては、議会の役割、主権者たる国民との関係、開示及び不開示情報の範囲、開示請求に対する審査等の取扱いなど諸々の検討が必要と思われる。しかし、開示請求権の法定化を検討する上で重要かつ基本的なことは、議会情報には、行政情報とは違う側面があるということである。

情報公開法は、開示請求の対象となる「行政文書」について、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的

⁷ 孝忠延夫「国会による政府・行政統制」『ジュリスト増刊(憲法の争点 第3版)』(1999.6) 178頁

⁸ 晴山・前掲書 34頁

⁹ 右崎正博「情報公開法」『法学教室 2000.1 - No.232』

¹⁰ 土井衆議院議長、鯨岡衆議院副議長「国会改革への一つの提言」(平成6年6月)、「衆議院改革に関する調査会答申」(平成13年11月)、衆議院議会制度協議会(平成2年6月)

¹¹ 晴山・前掲書 34頁、田島・前掲書 45頁など

記録（中略）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と規定している（第2条の2）。

議会情報として、この情報公開法の内容に共通するものは、国会職員が組織的に用いるものとして、機関が保有している文書、図画及び電磁的記録であり、国の機関としての説明責任が問われるものである。ここでは、便宜的にこれらを組織等に係る情報と呼ぶ。

一方、行政情報と違う側面を持つものとして、国会には、議会活動に係る情報がある¹²。

組織等に係る情報には、予算・会計等の財政情報や人事関係情報等が当てはまる。この情報は議会独自のものではなく、行政機関が保有する情報と同様の性格を有するものである。したがって、国会の情報公開の法制化に当たっては、開示請求の対象となり得る情報と見ることができる¹³。

他方、議会活動に係る情報には、本会議、委員会の審査や運営に係る情報等が当てはまるが、これらは憲法を始め法律や規則等において、その取扱いが個々に定められている。したがって、この種の情報は、情報公開法で定められている「行政文書」とは異なる概念で捉えるべきであろうし、さらには、開示請求権に基づく情報開示の対象にはなじまないものといえよう。

(3) 情報公開の意義及び役割

情報公開に対する国会の責務及び公開の必要性については既に述べたとおりである。ここでは、国会における情報公開の意義、役割について整理してみたい。

これまでの国会改革等において示された

¹² 同様の意見としては「会議に関わる情報」と「その他の議院行政に関する情報」の区分、山本秀彦「国会情報の公開」『法律時報 70 卷 6 号』59 頁

¹³ 当然、除外規定や情報公開法の不開示情報に該当する情報以外の情報が対象となる。

情報に関する提言¹⁴等が、国会審議の活性化、あるいは透明性の確保といった観点から述べられていることから推察できるように、議会活動の充実強化、あるいは開かれた国会の実現といった取組に情報が深く関わりを持っていることが分かる。

また、情報は、議会活動にとって欠くことのできない重要な要素であり、議会活動と情報との関わりを整理することにより、国会審議の活性化や機能強化に果たす情報の役割も見えてくる。

議会の役割や機能の強化に資する情報（議会活動をサポートする情報）には、

- () 国会の権能にかかる情報（国政調査権等の活性化）
- () 政策形成にかかる情報（政策立案機能の充実・強化）
- () 立法にかかる情報（議員立法の活性化と機能強化）
- () 行政監視にかかる情報（行政統制の充実・強化）

が挙げられる。

国会は、これらを最大限活用して国民に種々の情報を公開するよう不断の議会活動が求められていると考えられる。

また、「国会の活動は、民意を反映し、国民の『知る権利』にたえず応えていくことが要請されて」¹⁵おり、この要請に応えていくことが、情報公開の役割であり、意義でもある。そのためには、「国会活動の評価に資する情報」の発信、すなわち、国民が国会活動を適確に評価できる情報を不断なく発信することが重要であり、発信情報の拡充強化に向けた取組が強く求められているといえよう。

言い換えれば、発信情報の役割と効果を

- () 「透明性」としての情報、

¹⁴ 前掲注 10、武田美智代・山本真生子「主な国会改革提言とその論点」『レファレンス 2006.11』103 - 105 頁

¹⁵ 孝忠・前掲書 178 頁

- () 「説明責任」としての情報、
- () 「抑止効果」としての情報、
- () 「政策判断」としての情報¹⁶

と整理することにより、情報公開の意義、役割が一層明確になる。

ところで、国民が入手する議会情報を含む政治情報については、これまで新聞やテレビ等の各種メディアに頼ってきた面が多である。しかしながら、メディアからの報道内容は限定的であるとともに、送り手のメッセージが同時に加わることにより、客観性に欠ける傾向を持っていると思われる。

したがって、議会活動、特に本会議や委員会のすべての審議について、いつでも国民が自由にアクセスできるシステムの構築は、国民の「知る権利」の要請に応えるためにも、大きな意義、役割を持つものといえる。

衆議院は、平成 13 年 8 月より全委員室の TV 中継を実施し、国会審議インターネット中継 VOD システムを提供している。

おわりに

国会が保有する情報の分類や国会が行うべき情報公開の対象範囲を明確にするなど、議会情報の公開に関する問題について、3つの視点から整理を行ってきた。

この結果から、情報公開に当たって留意すべき点としては、まず、議会情報の法制化と対象範囲の問題である。

情報公開には、二つの要素がある。すなわち、国会自らが行う積極的な情報発信と国民の開示請求権に基づく情報開示である。前者を能動的な要素とするならば、後者は、受動的な要素といえる。

能動的な要素である、積極的な情報発信は、議会の役割、主権者たる国民との関係強化や

開かれた国会を実現する上でも、必要かつ欠くことのできないものであり、議会活動に資する役割は大きい。

また、受動的な要素である国民からの開示請求に基づき行う情報の開示については、「立法化を講じる」あるいは「立法化を講じない」のいずれにせよ、開示請求に基づく情報開示（情報公開）の対象としては、議会活動に係る情報¹⁷以外の情報が妥当なものであろう。なお、開示請求あるいは開示方法等についての整備は、国会として避けることのできない課題であり、何らかの取決めが必要と思われる。

次に、情報公開の意義及び役割にかかる問題である。

国会は、国権の最高機関として、立法行為のほか、国政調査権等に基づく行政統制や財政統制といった監視チェック機能を有しており、これらの役割を十分に果たすためには、その機能強化に向けての取組が常に要求される。

衆議院においては、前述したとおり、議会情報の積極的な情報発信の重要性を認識しつつ、議会の活性化を図るとともに、国民の「知る権利」を満たすための方策等の改革に取り組んできた。改革あるいは提言において示されているように、立法機能、監視・統制機能、さらには、議会活動に対する評価等の取組に対し、常に情報がその一画を担っていることがわかる。このような情報に係る一連の動きは、議会活動にとって、情報の役割がいかに重要かを示すものであるともいえる。

このことは、前項の情報公開の意義及び役割における整理結果から見ても明らかである。特に、国政調査権等に基づく情報の入手に関する制度の充実・強化、及びそれに伴う議会の保有する情報の量・質の向上は、情報公開

¹⁶ 曾根泰教「政治における情報公開」『公共政策研究 2003』46・47頁

¹⁷ 本項 2-(2)「情報公開の法制化と対象情報」参照

に当たって最も基盤となるべきものであり、今後の情報公開を推し進める上においても、最重要課題として位置付けることが望ましい。

国会の活性化に果たす情報の役割、その比重は益々大きなものとなるであろうし、議会情報を公開することの意義や必要性を十分に認識するならば、量の拡大は勿論のこと、情報の確保及びその質の向上に向けての積極的な取組が望まれる。

本稿は、2007年11月現在の情報に基づき、執筆した。

別表「情報公開等に関わる国会改革の推移」
(衆議院における主なもの)

【国会審議中継の実施関係】

平3.1.30～	衆・第一委員室(予算委)におけるTVの実験放送開始(8月以降は他の委員会も含め本格放送)
平3.4.17～	本会議場における実験放送(平4.1.24～本格放送)
平12.1.20～	国会審議インターネット中継VODシステム実施
平13.8.7～	全委員室の中継実施

【その他】

平5.12.20	「衆議院の動き」の発刊(第1号)
平6.3.4	委員会傍聴手続の簡略化、委員会における議員秘書の撮影許可
平6.12.1	委員会議録の一般頒布(衆議院規則改正)
平7.4.1～	会議録の速報版発行(本会議(政府演説、代表質疑等)、予算委員会総括質問) 平12.2.23～国家基本政策委員会合同審査会
平9.1.20～	衆議院ホームページ開設
平9.10.1～	衆議院LANの創設
平14.6.10～	議員秘書に関する事項の公開等



調査

- NHK受信料をめぐる問題について 191
- 米国の農政改革の動向と日本農業の保護の在り方 211
- インターネットと選挙運動 229

NHK受信料をめぐる問題について

衆議院調査局総務調査室
NHK受信料問題研究グループ

要 旨

平成16年以降、NHK職員による不祥事が相次いで発覚し、それを理由とした受信料の不払が増加したことなどにより、国会、政府においても公共放送の在り方に関する議論が高まった。

本稿は、現行の受信料制度の概要について、その考え方を明らかにしつつ、諸外国における公共放送の財源に関する制度を紹介するとともに、NHKによる受信料の公平負担のための取組や受信料制度の在り方をめぐる国会、政府における議論、受信料支払義務化、受信料下げについての様々な動き等について整理したものである。

はじめに

日本放送協会（以下「NHK」という。）の経営は、NHKの放送が受信可能な設備を設置した者から徴収する受信料によって賄われている。

ところが、平成16年にNHK職員による番組制作費の横領等が相次いで発覚した。これにより不祥事を理由とする受信料の不払が急増し、受信料収入がNHK設立以来初めて、前年度を下回った。さらに、受信設備を有しながらNHKと受信契約を締結していない未契約者も相当な数に上ることも明らかになってきた。このことは、事業収入の大半を受信料に依存するNHKにとって存立に関わる事態である。このため、国会、政府をはじめ様々な場で公共放送の在り方、受信料制度の是非などが議論、提言された。その一部は、平成19年第166回国会提出の放送法等改正案に盛り込まれるに至ったが、受信料制度については、現在その改革の方向性が定まっていない。

本稿は、NHKに関わる種々の問題のうち、受信料問題に焦点を絞って、これまでの経緯や、諸外国の制度を紹介するとともに、問題の所在を明らかにすることにより、今後の議論の参考に供することを目的として取りまとめたものである。

現行の受信料制度

1 NHKの概要

NHKは、昭和25年に放送法に基づき設置された特殊法人である。設置目的は、あまねく日本全国において受信可能とすること、豊かで、かつ良い放送番組を提供すること、放送及びその受信の進歩発達に必要な技術開発を行うこと、国際放送及び委託協会国際放送業務を行うこととされている（放送法第7条）。

NHKは、現在、地上放送2波、衛星放送3波、ラジオ放送3波の合計8チャンネルを保有している。

NHKの業務運営は、経営委員会とその任命する会長以下の執行部が行う。経営委員会は、最高意思決定機関であり、委員は衆参両院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（同法第16条）。

NHKの毎事業年度の予算は、経営委員会の議決を経て、総務大臣に提出され、これに総務大臣が意見を附し、内閣を経て国会に提出され、承認されなければならない（同法第37条第1項、第2項）。

NHKは、営利活動、広告放送が禁止されており（同法第9条、第46条）放送法に基づ

いて実施する国際放送のための交付金(同法第33条)等を除き、政府からの国費の受入れはない¹。

2 NHK受信料の概要と現状

設置の目的に照らし、NHKの財源はあまねく全国に放送することを可能にするものであるとともに、国、広告主等の影響をできるだけ避け、自立的に番組編集を行えるものとする必要があるとされる²。

そこで、NHKは、営利を目的とする活動を行うことが禁じられ、また、他人の営業に関する広告の放送をしてはならないこととされており、受信料収入をその主な収入として運営されている。

放送法第32条は、NHKの放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、NHKとその放送の受信についての契約をしなければならないと規定しており、また、その契約の条項については、総務大臣の認可を受けなければならないこととしている。

NHKはこれに基づき、日本放送協会放送受信規約(以下「受信規約」という。)を定めており、受信者は受信規約に基づいて契約を締結し、受信料支払の義務を負うこととなる³。

その際の受信料の月額については、国会がNHKの毎事業年度の収支予算を承認することによって定めることとされている(放送法第37条第4項)。

受信規約により、受信契約の単位は世帯については「世帯ごと」とされており、一つの

住居に複数の受信機が設置されていたとしても契約は一つでよいこととされているが、別荘など複数の住居を有している場合にはそれぞれ契約が必要となるとともに、単身赴任等で別居している場合にも、それぞれ別に契約を締結することが必要とされている。

受信契約の単位を当該住居に居住する世帯としているのは、世帯が国民の生活単位に基づいた社会構成上の単位としての地位を有していること、世帯住居内の受信設備の設置台数の把握の困難性にとらわれず契約を確保し、その結果として、公共放送制度の基本である受信料の公平負担が確保されること等であるとされている。

一方、事業所については「設置場所ごと」とされており、ホテルなどでは部屋ごとに契約を締結する必要がある(受信規約第2条)。

なお、NHKは講堂やデパートの売り場など、広大な区画を有する場所に複数の受信機が設置されている場合の契約の単位は実情に即して扱うとしている⁴。

受信契約の契約種別は、地上契約(地上放送のみ)、衛星契約(地上放送及び衛星放送)、特別契約(衛星放送のみ受信できる難視聴地域等)の3つ⁵に分かれるとともに、口座振替等⁶及び訪問集金の支払区分が設定されている。

NHKの平成19年度予算における受信料の額は、地上契約12か月前払(口座振替利用)の場合、14,910円であり、単身赴任などの場合には一定の割引⁷が適用されるほか、一定の場合の免除基準が定められている。

¹ NHKは、税金で賄われる政府機関である国営放送とは区別され、いわゆる公共放送の範疇に分類される。

² 金澤薫『放送法逐条解説』(財)電気通信振興会(2006)149頁

³ 戦前の無線電信法においては、放送の受信を許可制とした上で、許可申請の際に社団法人日本放送協会との受信契約書の添付を義務付けていたことから、現行の制度はこのような経緯を踏まえ、戦前の放送制度を戦後の新制度に改める際、その円滑な移行を図るため、昭和25年の放送法制定時に、受信契約締結義務の制度を導入したものであるとされている。

⁴ NHKホームページ「よくある質問集」
<http://www.nhk.or.jp/faq-corner/03jushinryou/02/03-02-04.htm>

⁵ ラジオの受信料は、昭和43年に廃止された。

⁶ 口座振替、継続振込、クレジットカード継続払をいれ、訪問集金の料額に比べ月額50円低い料金が設定されている。

⁷ 多数契約一括支払(事業所等)、団体一括支払(ケーブルテレビ等の団体を通じた支払)、同一生計支払の特例(単身赴任、学生等)などがあり、これらの割引の導入は、契約種別ごとの受信料額と同様、国会が収支予算を承認することにより定められている。

なお、平成18年度における受信料免除額の総額は、約271億円と推計されており、免除の対象は学校、社会福祉施設、身体障害者、公的扶助受給者、災害被災者等となっているが、昭和53年以降、NHK予算審査の際の附帯決議⁸等を受け、順次見直しが進められている。

また、沖縄県の区域内に居住する者の支払うべき受信料の月額、法律⁹の規定により別料金とされている。

受信料に関連する主な出来事と当時の受信料額

年度	記事	受信料額	
		ラジオ	テレビ
大正15年	社団法人日本放送協会設立	1円	
昭和10年	海外放送開始	50銭	
昭和25年	放送法による日本放送協会設立	35円	
昭和27年	東京においてテレビ放送開始	50円	3か月600円
昭和35年	カラーテレビ本放送開始	3か月255円	3か月900円
昭和36年	2か月集金制・前納割引制採用	2か月170円	2か月600円
昭和37年	受信料体系改定、口座振替開始	ラジオのみ 2か月100円	テレビ・ラジオ 2か月660円
昭和43年	受信料体系改定(カラー創設)	普通:2か月630円 カラー:2か月930円	
昭和47年	沖縄復帰、沖縄特別料額の設定 (普通:2か月500円、カラー:2か月800円)	普通:2か月630円 カラー:2か月930円	
昭和59年	受信料額改定(口座振替割引開始)	(訪問 2か月) 普通:1,360円、カラー:2,080円 (口座 2か月) 普通:1,260円、カラー:1,980円	
平成元年	受信料体系改定(衛星契約の新設) 消費税加算に伴う受信料額の変更 継続振込みによる受信料支払開始	(訪問 2か月) 普通:1,400円、カラー:2,140円 [衛星:3,260円、4,000円] (口座 2か月) 普通:1,300円、カラー:2,040円 [衛星:3,160円、3,900円]	
平成9年	消費税率改定に伴う受信料額の変更	(訪問 2か月) 普通:1,810円、カラー:2,790円 [衛星:3,700円、4,680円] (口座 2か月) 普通:1,710円、カラー:2,690円 [衛星:3,600円、4,580円]	
平成16年	クレジットカード一時払開始	(訪問 2か月) 普通:1,810円、カラー:2,790円 [衛星:3,700円、4,680円] (口座 2か月) 普通:1,710円、カラー:2,690円 [衛星:3,600円、4,580円]	
平成18年	クレジットカード継続払(口座振替料金)開始 家族割引開始	(訪問 2か月) 普通:1,810円、カラー:2,790円 [衛星:3,700円、4,680円] (口座 2か月) 普通:1,710円、カラー:2,690円 [衛星:3,600円、4,580円]	
平成19年	カラー契約と普通契約を統合 (カラー契約と普通契約を地上契約に、 衛星カラー契約と衛星普通契約を衛星契約 に統合)	(訪問 2か月) 地上:2,790円、衛星:4,680円 (口座 2か月) 地上:2,690円、衛星:4,580円	

(日本放送協会編「平成18年度 放送受信契約数統計要覧」をもとに作成)

受信料の不払に対する罰則や直接の強制的徴収手続は定められていないが、受信規約において、契約者の受信料の支払について不正

等があったときは、所定の受信料に加えて、その2倍に相当する額を割増金として支払わなくてはならないこととされている(受信規約第12条)。

また、放送受信契約者が放送受信料の支払を3期分¹⁰以上延滞したときは、所定の受信料に加えて、1期当たり2.0%の割合で計算した延滞利息を支払わなくてはならないこととされている(受信規約第12条の2)。

なお、平成19年度予算における受信料収入は6,130億円となっており、事業収入6,348億円の大半を占めている。

一方、受信料の収納のためにかかる経費については減少の傾向にあるものの¹¹、平成19年度予算において約761億円(受信料収入に占める割合は12.4%)が見込まれるなど、受信料収入に対する比率の高さが指摘されており、附帯決議等において、収納業務の抜本的な効率化と経費の削減が求められている¹²。

これについて、NHKは現在約570万世帯に対して行っている訪問集金の廃止(平成20年度以降)の準備を行うほか、年間約300万世帯とされる視聴者の転居等による移動の情報を把握するため、外部情報の活用等を検討したいとしている¹³。

3 NHK受信料の法的性格

受信料の法的性格については様々な見解があるが、臨時放送関係法制調査会は昭和39年9月に出した答申において、NHKの受信料

⁸ 第84回国会衆議院通信委員会議録第8号15頁(昭53.3.15)、参議院通信委員会議録第5号15頁(昭53.3.30)

⁹ 「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」(昭和46年法律第129号)第135条

¹⁰ 放送受信料は2か月を単位とした期ごとに支払うこととされている。なお、6か月、12か月前払いの場合、それぞれ約5%、7.5%の割引が適用される。

¹¹ 平成17年度819億円、平成18年度769億円。ただし、諸外国に比べてかなり高い水準となっている(英国5.2%、ドイツ2.1%、フランス1.0%、韓国11.0%)。

¹² 第166回国会衆議院総務委員会議録第9号(平19.3.15)24頁、第166回国会参議院総務委員会議録第6号(平3.27)27頁、平成19年度予算に附された総務大臣意見

¹³ 一例として、住民票の除票の写しの活用、電器店等の販売店からの通報等(第166回衆議院総務委員会議録第9号4頁(平19.3.15))

に関し、「NHKの業務を行うための費用の一種の国民的な負担であって、法律により国がNHKにその徴収権を認めたものである。国がその一般的な支出に当てるために徴収する租税ではなく、国が徴収するいわゆる目的税でもない。国家機関ではない独特の法人として設けられたNHKに徴収権を認めたところの、その維持運営のための『受信料』という名の特殊な負担金¹⁴と解すべきである」との見解を示している。この答申で示された見解は、その後、歴代郵政大臣（総務大臣）¹⁵、内閣法制局長官¹⁶等の答弁でたびたび引用されており、受信料に対する政府の見解となっている。

一方、受信料の法的性格については、NHKの放送を受信し得る受信設備を設置した者、言い換えれば、サービスの受領者がこれを支払い、その際、高品質のサービス（カラー）を受ける者とそうでないもの（白黒）を受けるとの間に料金の差が設けられてきた点からすると、受信料の放送サービスに対する対価としての性格を完全に否定することはできないが、他方、NHKの事業の費用分担という性格を持つものであり、NHKの国家、経済界等からの独立性の確立と、実際にどの程度視聴しているかどうかを確認できないという徴収確保の技術的理由にかんがみて、受信者から一律に受信料を徴収することをNHK

に認めたものであると解する見解がある¹⁷。

また、このような受信料制度は、（ア）財源を幅広く国民全体に求めることにより、公共放送の高度な自主性、中立性を財政面から支えていること、（イ）受信契約締結の義務はあっても、それが罰則等により担保されたものでないだけに、NHKが受信料を相当程度収納して存続していくためには、その放送を中心とする業務全般について、大多数の国民から支持、承認を得ることが不可欠となり、このことがNHKに対し、その放送を通じて、不断に国民の要望・期待に応えるような経営努力を促すこと、の2つの意義を有するとする見解もある¹⁸。

ところで、受信料の債権としての性格については、伝統的な公法と私法の二区分論に立つ場合でも、行政処分が介在しているわけではないため、行政事件訴訟法における抗告訴訟を適用する余地はなく、また、債権自体には公共的性格を認めることができても、これを法技術的に公法上の債権として位置付け得る要素（債権者、徴収手続等）に欠けていることから、受信料債権は公法上の債権としての性格を持つものではないと解されており¹⁹、受信料の支払の遅滞等の事態が生じた場合は、民事訴訟法の定める手続によることとなると考えられている²⁰。

また、総務省は、「放送受信料に係る協会の債権は、民法第402条に規定する金銭債権に該当し、この放送受信料債権の消滅時効については、これまで司法判断が示されたことがないため必ずしも明らかでないが、民法第167条第1項の規定が適用されるとすれば、10年間これを行行使しないときは、消滅する」

¹⁴ 通常、負担金とは、国又は地方公共団体等が特定の事業を行う場合に、その事業の受益者等からその事業に係る経費を負担させる債務であるとされている。受信料を特殊な負担金と解するのは、国民の個々が受ける受益の程度が明確でなく受益の程度を限度とする受益者負担金の原則と異なるものであるからとされている。（金沢薫『放送法逐条解説』電気通信振興会 152頁）

¹⁵ 例えば、郡祐一郵政大臣の答弁（第51回国会衆議院通信委員会議録第10号14頁（昭41.3.16））。最近では、例えば菅義偉総務大臣の答弁（第166回国会参議院総務委員会議録第6号15頁（平19.3.27））。

¹⁶ 角田禮次郎内閣法制局長官の答弁「公共的放送をNHKの業務として行わせるための一種の国民的な負担として受信料をとらえているわけでありませう。」（第91回国会参議院予算委員会議録第10号17頁（昭55.3.17））

¹⁷ 塩野宏『放送法制の課題』有斐閣 267頁

¹⁸ 郵政省放送行政局監修『放送政策の展望 - ニューメディア時代における放送に関する懇談会（放送政策懇談会）報告書 - 』75頁

¹⁹ 塩野・前掲注 17 269頁

²⁰ 金澤・前掲注 2 153頁

としており、受信料債権が民法第402条の金銭債権に該当するとしている²¹。

そこで、受信料債権が私法上の金銭債権であることから、既に受信契約を締結しているにもかかわらず受信料の支払に応じない者に対して、NHKは民事訴訟法第382条及び第383条の規定により、簡易裁判所に対し支払督促を申し立てることができることとなる。

ここでいう支払督促とは民事訴訟法の定める略式訴訟手続の一種で、債権者からの申立てに基づいて、原則として、債務者の住所のある地域の簡易裁判所の書記官が債務者の審尋をしないで金銭等の支払を命じる制度であり、債務者が所定の期間内に督促異議の申立てをしない場合にはその支払督促は確定判決と同一の効力を持つこととなる²²。

ただし、支払督促の申立ては金銭等の給付を求める請求に限られていることから、その対象となり得るのはNHKと受信契約を締結している者のみであり、そもそもNHKと契約を締結していない者に対しては、支払督促ではなく、民事訴訟により受信契約の締結を求めることとなる。

この点については、そもそも受信契約をしていない者に比べ、受信契約をしたの方が容易に受信料の支払を求められることとなり、不利な立場に置かれることになるため、その不公平感が支払拒否の増加につながるのではないかとの指摘がなされている。

なお、受信料債務の法的性格について言及した裁判例は多くないが、一例として、不適切な番組を放送したとして受信料債務の不在の確認を求めた訴訟（平成17年11月9日横浜地方裁判所判決）において、裁判所は、「被告（NHK）がどのような内容の放送を

行ったかによって、原告の被告（NHK）に対する放送受信料支払義務の存否ないしその額が左右されるものではない」とし、「単に放送内容が不当であることを理由として（受信契約を）解除することはできない」と判示している。

4 受信料制度と憲法の関係

受信料の額をNHKが定めることは憲法第84条の定める租税法律主義の原則に反するのではないかとの指摘がなされることがある。

また、放送法第32条がNHKとの受信契約の締結を義務付けていることから、このことが憲法第19条の保障する思想・良心の自由を侵害するのではないかとの指摘がなされることがある。

これに対し政府は、受信料は形式的にも租税とは異なり、また、実態的にも国会がNHK予算の審議を通じてその月額決定に関与していることから、受信料制度は憲法第84条が定める租税法律主義に反するものではないとしている²³。

ただし、受信料制度が憲法第84条に違反するものではないとしても、受信料は国民に受信契約締結義務を課すものであり、財政法第3条に規定する公共料金ではないが、広義の財政民主主義の立場から、これに準じて取り扱うべきものであるとの見解もある²⁴。

また、憲法第19条との関係では、政府は、契約強制は公共の福祉のために放送を行うN

²¹ 衆議院議員照屋寛徳君提出日本放送協会の受信料不払い問題等に関する質問に対する答弁書（内閣衆質166第4号平成19年2月2日）

²² 民事訴訟法第382条～第397条

²³ 「憲法84条は租税についてのいわゆる租税法主義というものを決めているわけでございます。先ほど郵政大臣から御説明も申し上げましたとおり、NHK受信料はそのような意味の租税とは違いますから、形式的にも84条の適用はないと考えますし、また実態的にもNHK受信料の月額NHK予算の審議ということを通じて、国会が予算の承認を通じて関与しておられるわけでございますから、大きな目で見て84条の趣旨に反するものとは考えられない次第でございます」（第91回国会参議院予算委員会会議録第10号17頁（昭55.3.17）角田禮次郎内閣法制局長官の答弁）

²⁴ 金澤・前掲注2 163頁

H Kの維持のために、受信料を取る手段として設けられているものであり、憲法第 19 条に違反するものではないとしている²⁵。

諸外国における受信料制度

放送が有限な電波をその伝送路として用いること、また大衆に影響を及ぼすものであることから、世界的にみて、放送サービスが政府主導の電波政策の下で国営放送ないしは公共放送を中心に発展を遂げたケースが圧倒的に多い²⁶。ヨーロッパでは、我が国と同じような公共放送と商業放送が併存する二元体制の歴史は浅く、ほとんどの国では、テレビ放送はその草創期から公共放送による独占とされ、1980 年代になってようやく商業放送に門戸が開放された²⁷。

ここでは、NHKと同様に、公共放送であり、その運営が主に受信料によって賄われている、イギリス(BBC)、フランス(France Televisions)、ドイツ(ARD、ZDF)、韓国(KBS)を例に説明する。

1 イギリス(BBC)

BBCは、1922年にイギリス放送会社BBC(British Broadcasting Company)として設立され、1927年に国王の特許状(Royal Charter)に基づく公共事業体(British Broadcasting Corporation)となった。特許状は、協定書(The Agreement)と共にBBCの業務運営を規定する基本法規であり、BB

²⁵ 味村治内閣法制局第二部長の答弁(第84回国会衆議院通信委員会議録第6号(昭53.3.1)24頁)

²⁶ アメリカは、このような世界的傾向の中にあって、商業放送を中心に発展を遂げてきた特異なケースである。公共放送はあるが(PBSやラジオのNPR等)、その財源は受信料ではなく、連邦政府からの交付金と個人や企業からの寄付金等で賄われている。(音好弘「米国における放送政策の特質とその今日的課題」『放送制度の現代的展開』有斐閣109頁)

²⁷ NHK放送文化研究所『放送研究と調査 2004年9月号』NHK出版 2頁

Cの存立、目的、権限、責任を定めている。特許状の更新・改定は政府の権限事項であり、10年ごとに更新されることとなっており、現在の特許状は第8次(有効期間2007年1月～2016年12月)である。

イギリスの放送行政はDCMS(文化・メディア・スポーツ省)が所管しており、放送機関に対する政府の権限は形式上極めて大きい。しかし、歴代政府は放送機関の独立性を認める方針をとっている。

BBCの主要な財源は受信許可料(TV Licence)であり、広告放送やスポンサーシップの放送は禁止されている。

現在の受信許可料の法的根拠は「2003年放送通信法」²⁸であり、その第4部テレビ受信免許の付与の項において「テレビ番組サービスを受信できる装置を設置したものは、受信免許を受けなければならない」、「受信免許を付与された者は、担当相あるいは規則によって定められた受信許可料を支払う義務を負う」と規定されている²⁹。

「受信できる装置」とは、テレビ受信機、ビデオデッキ、DVDレコーダー、テレビ放送の視聴ができる携帯電話やパソコン等であり、これらを新規に購入した際には、BBCに申請し、受信許可料を支払って、免許を取得することとなる。免許は毎年更新し、その際にも受信許可料を支払う。受信許可料はこの免許の取得又は更新の手数料(issue fee)という性格のものである。なお、ラジオ受信機は免許の対象から除外されている。

受信免許は世帯ごとに交付され、受信許可料も世帯単位での支払となる。現在の受信許可料額は、カラーテレビが年間135.5£(約

²⁸ 2003年7月に成立したこの法律は、EUの電気通信法の改正を国内法制化したものである。公共サービス放送の義務付けや放送事業者による視聴者への説明責任の義務化等を課している。

²⁹ 受信許可料はこの「2003年放送法」と「1998年無線電信規則」、「1967年無線電信法」の3つを法的根拠としている。

31,707円)³⁰、白黒テレビが45.5£(約10,647円)である。なお、75歳以上の年金生活者には支払が免除され、視覚障害者等には割引が適用される。

受信許可料の徴収業務は、2002年から民間会社に委託されている。

受信許可料額の決定は政府の権限事項となっており、文化・メディア・スポーツ相が大蔵省の同意を得て決定する。議会にはこの決定を報告するのみで同意は必要としない。

受信許可料を支払わない場合は、刑事罰の対象となり、最高1,000£(約234,000円)の罰金が科せられる。テレビ受信機等の設置の把握については、郵便局の住所ファイルが活用され、また電器店やレンタル店等は通報義務がある。

BBCは受信許可料が財源としてふさわしい理由として、国民が支払うことによって、BBCにはすべての人に質の高いサービスや番組を提供する義務が生まれる、受信許可料という形でBBCの資金を出しているのは国民であり、そのためBBCの予算・決算は議会の審議の対象とはなっておらず、受信許可料はBBCの独立を守る重要な柱である、

受信許可料という財源は、放送の持つ公共財的な性格を国民に認識させ、低料金でだれもが利用できることを保障するものである、としている。

現在イギリスでは、テレビを持つ世帯のほとんどは受信許可料を支払っており³¹、政府の報告書³²によると75%の人がBBCのサービスに満足しているとの結果が出ている。

現在の特許状(有効期間2007年～2016年)への更新に当たって、英国政府はBBCの経

営改革案の検討に着手したが、結局、大規模な改革は先送りされた。民業圧迫だとの批判がある受信料制度についても改革は行われず³³、今後10年間は現行制度を維持するとされた。

イギリスでは2012年に現在の放送が完全デジタル化となる。BBCは、現在の特許状によって、デジタル完全移行の任務を与えられており、デジタル放送強化に伴う諸費用増や番組内容の充実のため、受信許可料の値上げを要求していた。2007年1月、文化・メディア・スポーツ相は、BBCの要求する値上げ幅を押さえたものの、同年4月から受信許可料を3%値上げすると発表した。値上げは段階的に行われ、2012年には年間151£に上がる予定である。

2 フランス (France Televisions)

フランスにおけるテレビ・ラジオ放送は、1980年ごろまでは国家独占であったが、1982年の法制度改正によって改革され、公共放送局がほぼ現在のものに再構成された。

現在、フランスの公共放送は、2000年8月の放送法改正に伴い、同年9月に設立されたフランス政府100%出資の持ち株会社 France Televisions の傘下にある F 2 (France 2)、F 3 (France 3)、F 5 (France 5) 及び R F O (Reseau France Outre-mer)³⁴と、ドイツとの共同の公共放送 Arte³⁵、ラジオの Radio France である。

放送事業は、文化・コミュニケーション省 (Ministere de la Communication) が所管しており、公共放送機関に対する業務運営規則の制定及び一部経営委員の任命、公共放送部門の年次予算策定等を行っている。

³⁰ 1£(ポンド)=約234円(2007年10月26日現在。)以下同じ。

³¹ 報道によると、イギリスにおいてもテレビ所有世帯の5%程度の不払があるという。

³² 「Beyond the Charter, The BBC after 2006」(2004.2)

³³ 政府に寄せられた受信許可料に関する意見のうち63%が、少なくとも当面は現行の受信料制度を支持している。(『放送研究と調査 2004年10月号』8頁)

³⁴ 海外領土において地上波でラジオ・テレビ放送を行っている。

³⁵ ヨーロッパ教育チャンネル。ArteとF5は同じチャンネルを使い、時間帯を分けて放送している。

フランスの公共放送の財源は、受信料と広告収入である。受信料収入は予算法の議決の際に議会の承認を得て、放送法制上の各公的セクター³⁶に分配されることになる。各公共放送局の広告収入については、毎年議会が承認する³⁷。

1920年代のラジオ放送開始時は、官設のラジオ局を政府が税金で運営し、一部を広告収入で賄っていた。しかし、1933年に受益者負担の原則から受信料制度が創設された。

戦後、公共放送機関の受信料局が受信料を徴収するようになったが、1975年から受信料の徴収部局は財務省に移され、徴収は政府が行うようになった。

受信料に関しては放送法で定められており、これによってテレビ受信機に課される使用権料が受信料として、テレビ保有者に課される。なお、ラジオ受信機は対象となっていない。

受信料は公課の1つとして位置付けられており、テレビ受信機の保有者に対して、従来は、準租税賦課金 (taxe parafiscale)³⁸として義務付けられてきた。

しかし、この準租税賦課金の制度は廃止され、2005年に租税一般法典が改正されて、視聴覚受信税 (redevance audiovisuelle) という名称の税金が創設された。

視聴覚受信税は世帯ごとに課され (課税単位と同じ)、住居税徴収の際に一括して徴収される。

春の所得申告の際、テレビ受信機を所有していない者は申告し、申告しなかった者 (テレビ受信機保有者) に対し11月の住居税納入の際に、納入通知書で住居税額と視聴覚受信税があわせて通知される。

テレビ受信機等の設置の把握については、

住居税の住所ファイルが活用され、また電器店等は通報義務がある。正確な届出をしない場合等は、150³⁹ (約24,600円)の罰金が科される。

現在の視聴覚受信税は、年額116€ (約19,024円)⁴⁰である。2005年の改正前は、政府が制定する decret (法律の細部を規定する政令) によって受信料額の年額が定められていたため、毎年小幅な値上げが行われていた。しかし、改正後は租税一般法典によって、年額116と規定されてからは値上げは行われていない。今後、年額を変更するためには、議会の議決を経て、租税一般法典を改正する必要がある。

3 ドイツ (ARD、ZDF)

連邦共和国のドイツでは、放送に関する所管は国ではなく、各州となっている。放送制度については、1990年10月3日、東西ドイツの統一に伴い旧西ドイツの制度を基礎に一本化された。

ドイツの公共テレビ放送には、ARD (ドイツ公共放送連盟) と ZDF (第2ドイツテレビ) がある。

ARDはドイツの連邦制を反映し、ドイツ各州 (9つの州) が単独又は共同で設立する州放送協会と国際放送を行う機関であるドイチュ・ヴェレ (DW)⁴¹が加盟局となって設立している連合組織体である。それ自体は法人格を持たず、州放送協会等の共通の利益を代表し、番組、法律、技術、経営など様々な共通の問題を処理することを目的に1950年に結成された。共同で全国向けの第1テレビを放送するほか、第3チャンネルと呼ばれる

³⁶ テレビ、ラジオの公共放送機関と研究所等6機関

³⁷ 橋本博之「フランスの放送法制 公共放送を中心に」『放送制度の現代的展開』有斐閣 182、183頁

³⁸ 同上182頁

³⁹ 1 (ユーロ) = 約164円 (2007年10月26日現在。) 以下同じ。

⁴⁰ 2004年に白黒テレビ料金が廃止され、カラー料金に一本化された。

⁴¹ 連邦法で設立され、全予算を連邦政府が拠出している。

州域向けのテレビ放送を行っている。

ZDFは1961年にすべての州が共同設立した第2のテレビ放送である。

ラジオは公共放送のドイツユラント・ラジオ(DLR)が全国向けに2チャンネル、州協会がそれぞれ4~8チャンネルの地域放送を実施している。

公共放送の主な財源は、放送料金(Rundfunkgebühren)つまり受信料収入であるが、わずかながら広告放送も認められており、ARDの総収入の内訳は、受信料収入が83.6%、広告収入が2.3%、その他14.1%となっている。ZDFの方が若干広告収入が多く、受信料収入85%、広告収入8%程度である。

受信料には基本料金(ラジオ料金)とテレビ料金⁴²があり、徴収された受信料の配分は、基本料金、テレビ料金のいずれもその約2%が商業放送を監督する各州のメディア監督機関に運営資金として充てられ、残りの部分のうち、テレビ料金ではARD62.2%、ZDF37.8%の配分となる。基本料金についてはARDが92.3%、DLRが7.7%の配分となる。なお、連合体であるARDは、さらに各加盟局のサービスエリアの視聴者数に応じて受信料を配分する。

受信料徴収の根拠法は、「統一ドイツの放送に関する州間協定」(Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland)の中の「放送受信料州間協定」であり、これにより放送を受信できる受信機を所有している者は、届出と受信料の支払義務を負うとされている。

現行の受信料額は、基本料金(ラジオ料金)が月額5.52€(約905円)、テレビ料金が月額11.51€(約1,889円)であり、支払は世帯ごとである。なお、放送を受信できる携帯電話、インターネットに接続可能なパソコン⁴³も受

信機と同じ扱いである。

受信料の徴収は、個々の放送局が行うのではなく、ARDとZDFが共同で設立した受信料徴収センター(GEZ)が一括して行う。GEZは個別訪問はせず、受信料の支払は直接金融機関に振替で払い込むか、口座自動振替にするかのどちらかである。

不払者には、行政上の強制執行による徴収のほか、1,000€(約164,000円)以下の罰金制度がある。

未登録者については、ARD加盟の各放送協会が委託した調査員が未登録者の把握に努めている。GEZは自治体の住民登録データや民間業者から購入した情報を活用できるが、これはあくまでも情報であり、受信機登録は本人の申告が原則である。現在のドイツの未登録の割合は10%弱と推定されているが、地方に比べ大都市での未登録者が多くなっている。

受信料の額は、独立委員会である「公共放送の財源需要の審査のための委員会」(KFE)が、公共放送側が提出した必要額の申請を審査し、各州政府に答申して決定される。州政府は、公共放送と議論し十分な理由付けがなされない限りは、KFEの答申の額の変更はできないこととされている⁴⁴。

ドイツでは、この5年間に2回の受信料の値上げを行っている。直近である2004年の値上げ(適用期間2005年1月~2008年)では、公共放送側は、主に2%のインフレ率をカバーしたいとの理由で値上げを申請した。しかし、その際の議論で、公共放送の在り方が問われ、各州政府はKFEの答申を覆して、値上げ幅を圧縮させたという異例の事態が生じた。この結果、ARDは、2005年6月、憲法に保障された放送の自由が侵害され、公共放

⁴² テレビ受信機等を所有する人が基本料金に加えて払う。

白黒とカラーの区別はない。

⁴³ ただし、同一世帯に既にテレビ受信機がある場合は2台

目として扱われ、徴収の対象とはならない。単独の場合の料金は基本料金と同じ月額5.52。

⁴⁴ 「統一ドイツの放送に関する州間協定」の中の「放送財源州間協定」第7条

送の国家からの独立が損なわれたとして、各州首相を相手どり、連邦憲法裁判所に提訴することを決定した。ZDFとDLRも2006年3月に同様の決定を行った。

ドイツでは公共放送における広告放送が認められているものの、公共放送の商業活動には厳しい目が向けられており、新たな財源もないため、今のところ、受信料制度を変えようという意見はほとんどない。しかし、通信技術の発展が急速であることから、放送の概念の変化によっては、将来的には見直しの可能性も否定できないとの意見もある。

4 韓国 (KBS)

韓国では、1927年にラジオ放送が開始され、1948年に国営放送KBSが発足した。その後、1973年に現在の放送公社KBS (Korean Broadcasting System) に改組された⁴⁵。

KBSは現在地上2チャンネル (KBS - 1、KBS - 2)、衛星テレビ2チャンネル、ラジオ7チャンネルの放送を行っている。2001年末からは地上デジタル放送も2チャンネルで実施している。

放送行政の所管は、2000年の放送法改正により設置されたKBC (Korean Broadcasting Commission、韓国放送委員会)が行っている。KBCは委員長を含む9名の委員で構成され、放送政策全般を統括している。

KBSの最高議決機関は、KBCが推薦し大統領が任命する11名の理事からなる理事会である。

KBSの財源は、受信料収入と広告収入である。受信料制度は、国営放送であった1963年に導入された。その徴収の根拠は、放送法第64条により、「テレビ放送を受信するため

のテレビ受信機を持つ者は、大統領令の定めるところにより、KBSにその受信機を登録し、テレビ放送受信料を納付しなければならない」とされている。

受信料額は月額2,500ウォン(約300円)⁴⁶であり、その徴収は韓国電力に委託され、電力料金とともに徴収されている。この委託制度は1994年から導入されたものである。導入前の徴収率(徴収世帯に対する徴収台数)は53%であったが、導入2年後の1996年には89%まで回復し、5年後の1999年には99%に達し、今日まで高い徴収率を維持している。そのため、KBSは、KBS - 1における広告放送を廃止した。

広告放送は、1980年にKBS - 2が誕生したのを機に、財源確保のため導入された⁴⁷。

広告放送については、その放送に規制があるものの、最近では受信料収入と広告収入の比率は42:58(2003年時点)⁴⁸である。

公共放送として、報道、教養番組中心のKBS - 1の番組は視聴者からおおむね肯定的に評価されている。しかし、広告放送を行っているKBS - 2は番組構成が民放と同じように娯楽番組比率が高いこと等から、公共放送の商業主義化の批判が高まっている。そのため、KBSとしては受信料を値上げし、総収入に占める受信料収入の比率を60~70%まで高めたいとしている。しかし、視聴者の反対が強く、受信料額の改定には国会の承認も必要であることから議論を呼んでいる。

⁴⁵ 他に公共放送として、KBSから1990年に教育放送部門が分離して設立されたEBS(教育放送公社)がある。その財源は主に放送発展基金(地上テレビ局の広告収入に掛けられる徴収金)と広告収入のほか、KBSから受信料の3%が配分されている。

⁴⁶ 100ウォン=約12円(2007年10月26日現在)。

⁴⁷ 放送法第56条で「会社の経費はテレビ受信料により充当されるが、目的業務を適正に遂行するために必要な場合は、放送広告収入など、大統領令の定める収入により充当することができる」と規定している。

⁴⁸ NHK放送文化研究所『放送研究と調査2004年8月号』NHK出版 5頁

受信料不払増加の経緯及びそれに対するNHKの取組

1 不祥事の発覚、受信料不払の急増

NHKは、平成16年7月、チーフプロデューサーが番組制作費を着服・横領していたことを公表した。その後もエグゼクティブプロデューサーらのカラ出張による旅費の不正受給(同月)、地方局の幹部の飲食費の架空請求(8月)、海外支局長による不正経理、地方局の備品のインターネットオークションの出品など過去の一連の不祥事が相次いで発覚した。

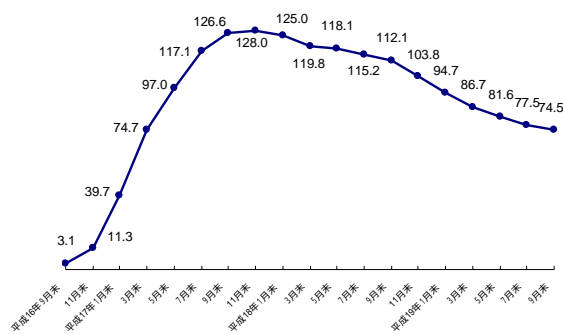
NHKの業務の経費は、大半が受信料収入によって賄われていることから(平成19年度予算では96.5%)、一連の不祥事発覚後から不祥事を理由とする受信料の不払が急激に増加した。NHKが不祥事発覚後に最初に発表した受信料不払の件数は、同年9月末現在で、約3万1千件であったが、その後も不祥事の発覚が続いたことから、平成17年3月末における不払件数は、約74万件に及んだ⁴⁹。受信料不払の増加の影響により、平成16年度の受信料収入額は、放送法に基づき現在のNHKが設立されて以来初めて、前年度を下回り(68億円減)さらに予算で見込んでいた収入額に比べ大幅に不足した(約140億円)。また、平成17年度予算の受信料収入についても初めて、前年度に比べて減収で計上した。

平成17年度に入っても受信料の不払の件数は増加し続け、平成17年11月末には、約128万件に達した。不払件数は、その後減少に転じたが、平成17年度における受信料収入は、前年度より385億円減収となり、予算に対しては454億円不足となった⁵⁰。

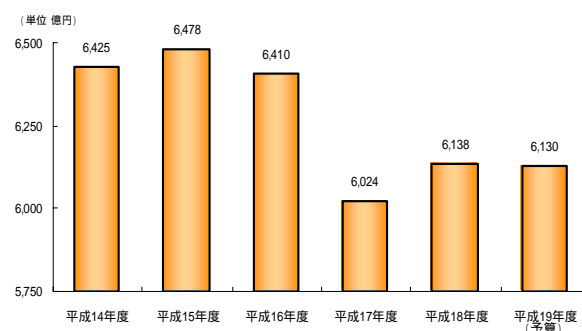
⁴⁹ 平成17年2月には、一連の不祥事・受信料不払の増加等の責任をとって、NHK会長、副会長等が辞任した。

⁵⁰ 平成16年度、17年度のいずれの決算においても、大幅な受信料収入の減少であったが、業務全般にわたる効率化、副次収入の増加等により、最終的には赤字になることはなかった。

受信料不払件数の推移(万件)



最近の受信料収入の推移(決算ベース)



(出所) NHKホームページより作成

2 受信契約の未契約者の状況

不祥事を理由とする受信料の不払が大きな問題になっていく中、NHKの放送が受信可能な設備を設置しながら、NHKと受信契約を締結していない未契約者や、不祥事発覚前から受信料を滞納している者が相当数になることも明らかになってきた。前述の不祥事を理由に受信料の不払がピークであった平成18年1月末現在における受信料の支払・契約状況は、総契約対象件数が4,603万件、そのうち支払件数が3,242万件(70.4%)で、これに対し、未契約972万件(21.1%)、未収389万件(支払拒否125万件(2.7%)、滞納139万件(3.0%)、未納125万件(2.7%))となっていた。この時点では、NHKと受信契約を締結し、受信料を支払わなければならない者のうち、3割が何らかの事由により支払っていないかった。

3 受信料支払の再開等に向けたNHKの取組
受信料の不払増加等による受信料収入の減少は、NHKにとって経営基盤を揺るがす死活問題である。また、受信設備を設置しNHKと受信契約を締結しなければならない者のうち約3割が受信料を支払っていないという事実は、受信料を支払っている者に不公平感を募らせ、受信料制度の信頼を損なうことになる。このため、NHKでは、一連の不祥事で失った信頼の回復に努めるとともに、受信料の公平負担のための施策を講じた。

(1) コンプライアンス(法令遵守)の徹底等

受信料の不払の増加の原因が番組制作費の横領等の不祥事に原因があったことから、NHKでは、職員に対するコンプライアンス(法令遵守)の強化、公金意識の徹底を図るための施策を不祥事発覚直後から講じている。

平成16年9月に全役職員が自らを厳しく律し行動するための理念として「NHK倫理・行動憲章」及びそれに基づく「行動指針」を制定した⁵¹。さらに、外部の専門家の助言などに基づき、経理審査強化のための中央審査センターの設置、番組制作に関わる外部の専門家の人選や報酬支払手続の厳格化、監査法人と連携した監査の強化等の不正経理等の再発防止策を講じた。

(2) 受信料公平負担のための取組

NHKでは、従来から未契約者、不払者に対し、契約の締結、支払請求等を行ってきたが、一連の不祥事により支払拒否者が増加したことから、さらに取組を強化した。平成17年2月から支払拒否者に対し、全職員及び地域スタッフが全戸訪問し、支払再開を依頼した。不払者に対しては、電話、郵便による支

⁵¹ 行動指針では不祥事の反省から、公金使用に当たってのいかなる場合も経理手続による適正処理、金銭、設備等の私的目的の使用禁止、取引先の公正な選定などが示されている。

払請求を継続するとともに、簡易裁判所による法的督促手続(後述)などを行った。

また、未契約の世帯等については、ケーブルテレビ事業者、引越会社、不動産会社等と連携を強化して契約開発を推進するとともに、衛星放送の画面に表示される受信確認メッセージを活用して未契約者の把握に努めた。

さらに、家族割引(単身、学生)クレジットカードの継続払の導入、普通契約(白黒契約)のカラー契約への統合等受信料契約の見直しを行った。また、会計検査院等の指摘⁵²を受け、事業所等における受信料体系の見直しを行っている⁵³ところである。

(3) 民事手続による支払督促の実施

NHKは、「新生プラン」(平成17年9月公表)において、受信料の不払、未契約者に対して、民事手続による支払督促の活用などを検討することを明らかにした。その後、NHKは、平成18年1月に公表した「平成18年度~20年度経営計画」(以下「3か年経営計画」という。)において、世論調査⁵⁴等を踏まえ、平成18年4月から準備が整い次第、支払督促を実施することを明言、同年11月に都内在住の受信料不払者に対し、簡易裁判所に対し、受信料の支払督促の申立てを行った。その後も順次、不払者に対し、民事手続に基づき支払督促を行っている。

ア 民事手続による支払督促の概要

前述のとおり民事手続による支払督促は、

⁵² 会計検査院は、平成17年度決算検査報告において、「ホテル等について、ホテルグループや地方放送局等の間で契約が区々となっていたりなどしている事態は、受信契約の締結を促進する上で適切とは認められず、改善を図る必要があると認められる。」としている。また、平成19年度予算に附された総務大臣意見では、ホテル等の受信実態を勘案した事業者向け受信料体系の抜本見直し等に全力で取り組むこととしている。

⁵³ 検討中の見直しの内容は、テレビの設置数の申告を求め、全数分の支払を前提に、地上契約・衛星契約ともに敷地内の2契約目以降は受信料を半額程度にするというもの

⁵⁴ NHKが実施した世論調査(平成17年11月)によれば、支払督促の実施に賛成41%、反対44%であった。

金銭債務等について、簡易な手続で確定判決と同一の効力、すなわち強制執行を可能とする制度である。受信料不払者への支払督促は、具体的には次のようになる。支払の要請に応じない不払者に対し、NHKが不払者の住所地の簡易裁判所書記官に支払督促の申立てを行う、簡易裁判所から不払者に対し、支払督促が送付される、不払者が2週間以内に異議申立てがあれば通常訴訟へ移行する、受信料が支払われず異議申立てもなければ、NHKは仮執行宣言申立書を提出、簡易裁判所から不払者に対して、仮執行宣言付支払督促が送達される、不払者が2週間以内の異議申立てを行えば通常訴訟に移行し、異議申立てを行わなければ強制執行が可能となる。

支払督促手続の概略

1	NHK	簡易裁判所に支払督促申立て
2	簡易裁判所	不払者に支払督促送達
3	不払者	受信料支払 異議申立て 通常訴訟 異議申立てなし 4へ
4	NHK	仮執行宣言支払督促申立て 簡易裁判所 仮執行宣言支払督促送達
5	不払者	受信料支払 異議申立て 通常訴訟 異議申立てなし 強制執行

イ 支払督促等の状況

NHKは、平成18年10月に都内在住の48件の受信料不払者に対して、月末までに不払の受信料の支払督促と支払わない場合には法的手続に入る旨を通知した。このうち支払に応じなかった33件について、11月にNHKは簡易裁判所に対して、支払督促の申立てを

行った。その後もNHKは、平成19年3月に東京都・神奈川県26件、7月に大阪府23件、9月に千葉・埼玉17件の支払督促の申立てを行っている⁵⁵。NHKでは、平成19年度中に全拠点局で不払者に対し、支払督促の手続を行うことを明らかにしている⁵⁶。

ウ 民事手続の開始による効果

ところで、民事手続による支払督促の検討を平成17年9月に明らかにした直後の同年11月末に一連の不祥事を理由とする受信料支払拒否は約128万件に達した。しかし、その後は減少に転じ、民事手続による支払督促の実施発表後の平成18年11月末では、2か月前の集計より約8万3千件減少の約103万3千件となった。さらに、平成19年9月現在では、約74万5千件となっている。

受信料支払拒否の減少（支払再開）と支払督促の手続の実施との関連性について、実証的な検証を行ったものはないが、NHK会長は、「放送法という枠組みの中で、経営として実効的にやらなければならない努力というものをおこなっていただいた効果が数字にあらわれていると考えている」と述べている⁵⁷。

(4) 未契約者に対する法的手続

NHKは、「新生プラン」及び「3か年経営計画」のいずれにおいても未契約者に対して、契約を締結しない場合は、最後の手段として民事訴訟を実施することを明言していたが、平成19年5月になって未契約者に対して民事訴訟を提起するケースを公表した。それに

⁵⁵ 平成19年10月3日現在における支払督促の申立て後の状況は、平成18年11月（都内33件）の場合、支払23件、督促異議6件、支払督促確定4件、平成19年3月（都内・神奈川26件）の場合、支払14件、督促異議9件、支払督促確定3件、平成19年7月（大阪府23件）の場合、支払5件、督促異議8件、支払督促確定7件、その他3件、平成19年7月（千葉・埼玉17件）の場合、支払2件、督促異議3件、未送達等その他12件となっている。

⁵⁶ 平成19年10月における会長会見の際の営業局長の発言

⁵⁷ 平成18年11月の記者会見におけるNHK会長の発言で、支払督促の経営に与える影響についての質問に対する回答

よると、現場の営業センターが契約交渉をしてきた未契約者のうち契約化が無理と判断した者に対し、担当窓口を受信料特別対策センターへ変更する旨を通知する、その後は受信料特別対策センター等が交渉を行う、一定期間経過しても進展がない場合は訴訟予告を行う、それでも契約に応じない場合は、放送受信契約の締結と受信料の支払を求める民事訴訟を提訴する、としている。現在、未契約の事業所2件に対して担当窓口の変更の通知を行い、このうち1件について契約交渉を行っているとしている。

受信料制度の在り方についての各種提言

受信料制度については、受信料の不払が急増する以前からも未契約者、不払者は少なかつたことなどから、その在り方について様々な提言がなされてきたところである。

1 不払急増前における提言等

(1) 臨時放送関係法制調査会

同調査会は、前述の答申書において、現行放送の受信料制度は妥当なものであることを認めた上で、「現行放送法は、受信料の徴収と支払の法律関係を『受信契約』の強制という形で表現しているが、『契約』の語を用いることは、実際の法律関係を誤解させるおそれがある。このような擬制を行わないで、直接に支払義務を規定し、法律関係を簡明にすることが望ましい」としている。この答申を受け、政府は昭和41年第51回国会に、受信料について、契約義務から支払義務に改める放送法改正案を提出した。

(2) ニューメディア時代における放送に関する懇談会

同懇談会報告書(昭和62年4月)では、前述したように受信料制度には、「(ア)財源を幅

広く国民全体に直接求めることにより、公共放送の高度な自主性、中立性を財政面から支えていること、(イ)受信契約締結の義務はあっても、それが罰則等によって担保されたものでないだけに、NHKが受信料を相当程度収納して存続していくためには、その放送を中心とする業務全般について、大多数の国民から支持、承認を得ることが不可欠となり、このことがNHKに対しその放送を通じて不断に国民の要望、期待にこたえるような経営努力を促すことになること」の意義があるとして、NHKの財源としては理論的には広告料方式、税金方式等があるが、受信料制度がふさわしいとしている⁵⁸。

2 不払急増後における提言等

(1) 規制改革・民間開放推進会議

同会議では、第2次答申(平成17年3月)以降、中間答申(平成18年7月)、第3次答申(平成18年12月)まで一貫して、受信料制度について、抜本的見直しの必要性を提言してきた。これらは、放送法制定時と異なりメディアの多様化等が進んでいることから、NHKにおいても視聴者から「選ばれる放送」に姿勢を変える必要があるとし、そのために「視聴の有無とは無関係に受信機を設置した者に対し、NHKとの義務を課し、あまねく全国に放送を普及させるための特殊な負担金として料金を徴収する受信料制度は本来廃止し、視聴者の意思に基づく自由な契約に切り替えるべきである」としている。さらに、受信料制度を存続させる場合もその収入で行う放送を限定し、それら以外は「自由な意思によって契約を締結した者のみが、視聴可能となるスクランブル方式へと移行することが望ましい」⁵⁹としている⁶⁰。

⁵⁸ 同様の提言として「放送の公共性に関する調査研究会」報告(平成2年7月)がある。

⁵⁹ 第3次答申

(2) 通信・放送の在り方に関する懇談会

平成 17 年 12 月に設置された通信・放送の在り方に関する懇談会(以下「通信・放送懇」という。)は、通信と放送に関わる現状のあらゆる課題について検討を行った。NHK 問題については、集中して審議を行ったほか、会長等から意見聴取を行うなど重要課題として取り上げた。平成 18 年 6 月に策定された報告書では、NHK に関する改革として、経営委員会の機能強化(一部委員の常勤化等)、NHK のチャンネルの削減(3 つのチャンネルの削減。地上波は対象外)、NHK 本体と子会社の見直し(娯楽等の製作部門の分離・子会社化、子会社の大幅削減等)、番組アーカイブのブロードバンドでの提供、国際放送の強化等を提言している。受信料制度については、「ガバナンス強化やチャンネル数の削減、組織のスリム化等の措置により NHK の公共性を絞り込んだ上で、過大な水準にある受信料徴収コストを出来る限り削減するとともに、現行の受信料を大幅に引き下げ、NHK の再生に対する国民の理解を得ることが必要である。それを前提に受信料支払の義務化を実施すべきである。その後更に必要があれば、罰則化も検討するべきである」としている。

受信料支払義務化をめぐる動き

1 支払義務化に関する方針

(1) 与党における検討

通信・放送懇における検討とは別に、自由民主党の「通信・放送産業高度化小委員会」においても、通信と放送の制度改革の在り方について検討が行われた。同懇談会が平成 18 年 6 月に素案を取りまとめたが、それによる

⁶⁰ 放送のスクランブル化は、受信料の不払・未契約対策として有効な方策になり得るとの指摘があるが、全国どこにでも放送を分け隔てなく視聴できるようにするという公共放送の意義や受信料制度の存在理念に深く関わるとして、NHK は導入に消極的である(3 か年経営計画)。

と NHK 改革については、経営委員会の機能強化(一部委員の常勤化等)、NHK のチャンネルの削減(役割を終えたチャンネルを削減。対象はラジオ、衛星)、関連子会社の見直し、統廃合等、番組アーカイブのブロードバンドでの提供、国際放送の強化等を提言している。受信料制度については、支払義務化が必要であり、導入時期は、平成 19 年 3 月頃に判断する。義務化によって効果が得られない場合は罰則等の導入も検討する、と提言している。

(2) 政府・与党合意等

政府及び与党それぞれが行った通信、放送の制度改革についての提言は、一部ではその方向性が必ずしも一致するものではなかった。このため、両者の間で調整が行われた結果、通信、放送の制度改革について合意が得られ、その内容が公表された⁶¹。その合意のうち受信料制度については、「NHK 内部の改革を進めた上で、受信料の引き下げのあり方、受信料支払の義務及び外部情報の活用についての検討を行い、必要な措置を取る。その後、更に必要があれば、罰則化も検討する」というものであった⁶²。

この合意については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針(骨太方針)2006」(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)に「世界最先端の通信・放送に係るインフラ・サービスの実現」のため「政府与党合意に基づき、世界の状況を踏まえ、通信・放送分野の改革を推進する」と盛り込まれた。

総務省ではこれを受けて、同年 9 月に今後

⁶¹ 通信・放送の在り方に関する政府与党合意(平成 18 年 6 月 20 日)

⁶² その他 NHK 関連では、ガバナンス強化のため、経営委員の一部常勤化等、チャンネルの削減については、難視聴対策以外の衛星放送を対象に検討する、娯楽部門等の分離・子会社化等の検討、外国人向けの国際放送の早期開始等について合意している。

の通信・放送の制度改革に向けての具体的なスケジュールを策定した（改革工程プログラム）。受信料制度については、「受信料支払い義務化等については、所要の法案を次期通常国会に向けて検討を行い、来春に結論を得る。」としている。

2 受信料支払義務化を盛り込んだ放送法改正案提出の過去の事例

受信料について、契約締結義務から支払義務に改める放送法改正案は過去2回提出されているが、いずれも審査未了・廃案になった。なお、両法律案とも受信料不払に対する罰則は設けられていなかった。

(1) 第51回国会(昭和41年)「放送法の一部を改正する法律案」(閣法第116号)

同法案では、現行第32条第1項の受信契約締結義務⁶³を「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、協会に受信料を支払わなければならない」に改めようとしたものである。

同法案は、前述の臨時放送法制調査会答申等に基づいて提出されたものであるが、支払義務に改めようとした理由について、当時の政府は、「受信料というものが、私的経済活動に伴う財貨の移動を内容とする私的契約であるというふうに一般に解されがちである。(中略)しかし実態は、いかにしてNHKを維持していくか、公のものとして維持していくかということの財源調達の方法として、強制契約というただいまの制度をとったものでございますから、そういう私的契約あるいは私法上の契約自由の原則にそっくりそのまま当てはまるような契約ではないものを、そういうように誤解されることはいろいろと現場の実態、

⁶³ 現行放送法第32条第1項は、「協会の放送を受信することのできる受信設備を設置した者は、協会とその受信についての契約を締結しなければならない」となっている。

あるいは受信者にとりまして正しい認識というものを阻害するということでございますので、この法律観念の組み立て方あるいは手続を変えまして、受信料というものの本質の性格は全く変えませんが、契約の強制ということを支払の義務の発生という姿に変えたものでございます」と答弁している⁶⁴。

(2) 第91回国会(昭和55年)「放送法の一部を改正する法律案」(閣法第71号)

同法案は、受信料の契約締結義務を支払義務に改めるとともに、テレビ受信機設置者に対して設置日等のNHKへの通知義務を課し、受信料不払者等に対する延滞金、割増金の徴収を可能としている。同法案の提出の経緯について、大西正男郵政大臣(当時)は、「近時、契約締結の拒否等による受信料不払が増加の傾向にある実態にかんがみ、受信料制度の趣旨を一層明らかにするとともに、受信者の負担の公平に資するため、受信料の支払に関する規定の整備を図ろうとするものであります」と説明している⁶⁵。

また、支払義務に改める理由及び効果について、同大臣は、同日の本会議において「現行放送法におきましては、受信料の支払について契約が前提になっていることから、誤解を生じ、不払者増加の一因となっております。(中略)この改正により、NHKの受信料収納が容易になりますとともに、新たな不払者の増加を抑止することが出来ると考えています」と答弁している。また、受信料の性格については、第51回国会の改正案と同様に「受信料の基本的性格にいささかも変更を及ぼす

⁶⁴ 第51回国会衆議院通信委員会議録第38号(昭41.6.10)2頁 郵政省電波監理局放送部長答弁

⁶⁵ 第91回国会衆議院本会議録第21号(昭55.4.24)4頁、6頁 大西郵政大臣の趣旨説明及び答弁

なお、放送法改正案は、同日、衆議院通信委員会に付託になったが、委員会では提案理由説明の聴取も行われず、衆議院の解散により審査未了・廃案となった。

ものではありません」と答弁している。

3 受信料支払義務化の意義等

受信料の支払を義務化する意義について、上述の大西郵政大臣答弁は、NHKの受信料収納が容易になり、新たな不払者増加の抑止の効果があるとしていたが、最近における支払義務化の意義については次のような説明がなされている。

(1) 通信・放送懇座長

通信・放送懇は、受信料の大幅な値下げ等を条件に、受信料の支払義務化等を提言したが、その経緯について、松原聡座長（東洋大学教授）は、衆議院総務委員会⁶⁶で「受信契約の義務というのはいよいよ受信料支払にそのままはつながらないわけでありまして、私どもが、公共放送と民間放送の二元制を維持する、その公共放送とは何ぞやという、国民から義務的に徴収された受信料で担われるものというように認識いたしましたので、まずそのことを法律上明確にすべきだ、このように考えましたので、ここの中でまず32条に關しまして、受信契約ではなくて受信料支払の義務というものを明確にすべき」と発言している。また、支払義務化による支払率向上効果については、「支払義務化は、公共放送としての位置付けを明確にする、受信料の国民の支払義務に基づいてNHKの公共放送が行われているということを法律上しっかり確認したいという思いでございます、そのことは、受信料支払率がそのことで大きく上がるということの効果期待した提言ではございません」として否定的な見解を述べている。

(2) NHK

橋本NHK会長は、同日⁶⁷の衆議院総務委員会において、受信料支払義務化の意義について、「現在でも、受信料についての法制度的な根拠というのは、放送法によって契約義務、そのもとに大臣認可による規定としまして支払義務、この二段階になっております。これを一本化する。言ってみれば、放送法の中で支払義務をうたうことが、一本化するということが非常に視聴者・国民から見てわかりやすい構図になるでしょうし、また公平負担という面から役に立つ考え方ではなかろうかというふうに支払義務については考えております」と発言している。なお、受信料不払者に対して罰則を科すことについては、「罰則化につきましては、やはり罰則を与える部分では国の権限が入ってまいりますので、この点では、現在の受信料制度と変わるものだというふうに受けとめております。いずれにせよ、国民・視聴者の慎重なる御議論が必要かというふうに思っております」と従来からの慎重な発言を繰り返した。

(3) その他

受信料の支払義務化については、不払に対して罰則を科さなければ実質的な効果はないとの指摘がある一方、受信料不払を招いたのはNHK内部の不正経理等の不祥事なのだから、不祥事の撲滅、経営の合理化、透明化などを先に行うべきであるとの指摘もある。さらに、支払義務化による効果がなければ罰則化の検討がされる場合もあり、そうなれば、受信料は実質的に税金化され、NHKは国営放送に近い存在になってしまうので、支払義務化については慎重に検討するべきであるとの指摘もある。

⁶⁶ 第164回国会衆議院総務委員会議録第28号(平18.6.9) 18・19頁

⁶⁷ 同上 38・39頁

4 受信料支払義務化に関する最近の動向

(1) 受信料支払義務化の条件

政府では、前述の改革工程プログラムに基づき、平成 19 年の第 166 回国会（常会）の提出に向け、放送法等の改正に検討に着手した。

そのような状況の中、菅総務大臣（当時）は、平成 19 年 1 月の外遊の際の同行記者との懇談において、提出予定の放送法改正案に受信料支払義務化を盛り込むには、その前提として受信料を 2 割程度引き下げる必要があると明言した⁶⁸。2 割引下げを求める根拠については、受信料の支払義務化により、現在の受信料支払率が 70% から 85% くらいまで回復すると見込まれる。これに受信料収納コストの削減等の経営努力が加われば、1,200 億円程度の財源が捻出できる、というものであった⁶⁹。また、受信料の義務化により支払率が 85% に回復すると見込めるとした根拠については、諸外国で受信料の支払義務化がされている場合、平均して 95% の支払率があり、我が国では不祥事発覚以前は 80% の支払率があったのだから、視聴者の信頼回復、支払義務化が実施されれば、85% 程度の支払率が見込める、というものであった⁷⁰。

(2) NHK の反応

受信料義務化の条件として、2 割引下げを求められたことについて、橋本 NHK 会長は「仮に限りなく不払の方が減って、受信料がしっかり払ってもらえるようになれば、値下げという還元の方法も考えられるが、現実的には大変厳しい財政的状況の中でただちに実現できるものではない」と否定的な見解を述

べていた⁷¹が、その後の会見において、「（仮に義務化されれば）義務化による増収効果や受信料収納にかかる経費の削減などを総合的に検討し、収支の見通しを立てた上で、値下げも視野に入れた還元策を今年 9 月末までにまとめる」と受信料の引下げの可能性について言及した。ただし、具体的な引下げ額については明言を避けた⁷²。

(3) 受信料支払義務化の見送り

上記の NHK 会長の会見を受け、翌日の会見で総務大臣は、「なぜ 9 月なんだろうかなと思うんですね。そんな時間をかける必要は全くない、こう思います。もっと早く結論を出してほしいと思います。」と NHK の対応を批判した。その後も総務大臣、NHK 双方とも主張は変わることはなかった⁷³。

その後、政府は与党とも調整を行ったが、受信料義務化だけ先行することは、国民の理解は得られないとして、平成 19 年第 166 回国会に提出された放送法改正案には受信料支払義務化は盛り込まれなかった。

(4) 受信料引下げに向けた動き

ア 受信料引下げの提案

前述したように NHK は、受信料の値下げの取扱いについて、9 月まで検討を行い、結

⁷¹ 平成 19 年 1 月 11 日記者会見

⁷² 平成 19 年 2 月 1 日記者会見

⁷³ 例えば、3 月 15 日の衆議院総務委員会では、支払義務化の基本方針について、菅総務大臣は、「政府・与党合意というのは、NHK の内部の改革、そして放送料の義務化また値下げ、これはある意味で私は三点セットであると思っております、このことをずっと言い続けてまいりました。義務化する場合 2 割前後の料金値下げ、このときも私は NHK の経営改革ということを申し述べていましたけれども、この三点がなければという考え方は全く微動だにしません」（16 頁）と答弁している。一方、9 月末に還元策を取りまとめる方針について NHK 会長は、「この方針に変更ございません。我々、これから考えます、実際の増加目標あるいは削減の見通し、こういうふうなものを総合的に考えた上で、この内容につきまして 9 月末に御提示申し上げたいと思います」（9 頁）と答弁している（第 166 回国会衆議院総務委員会議録第 9 号（平 19.3.15））。

⁶⁸ 平成 19 年 1 月 11 日 各紙報道等

⁶⁹ 平成 19 年 1 月 16 日記者会見、第 166 回国会衆議院総務委員会議録第 4 号（平 19.2.22）4 頁等

⁷⁰ 第 166 回国会参議院総務委員会議録 6 号（平 19.3.27）7・8 頁。なお同日の委員会で、NHK 会長は 5 年間で 85% まで支払率の回復は極めて難しいというのが現実の実態である旨答弁している（同 22 頁）。

論を出すことを表明していたが、具体的には9月末までに策定を予定している平成20年度から24年度までの次期経営計画の中で明らかにするというものであった。

NHK執行部は、7月の経営委員会に対し、次期経営計画の目標と重点項目を示した。そこで受信料の引下げ案についても示したが、具体的な値下げ額は公表しなかった⁷⁴。さらに執行部は、次期経営計画の考え方を公表し広く一般から意見を募集する一方⁷⁵、経営委員会では、次期経営計画について随時協議を進めた。9月24日の経営委員会において、執行部は、経営委員会での協議を踏まえ策定した次期経営計画案を提示した。そのうち受信料関係については、受信料支払率を現在の71%から平成24年度には77%に引き上げる、

営業経費（受信料収納コスト）率を12.4%から10%未満とする、その上で、受信料を訪問集金の廃止とあわせて、50円引き下げ、口座振替及びクレジットカード継続払の受信者はさらに50円割り引くというものであった。

イ 経営委員会の決定

経営委員会では、この提案を受けて、検討を行った結果、次期経営計画案を現時点では承認できず、更なる検討の上、改めて提案するよう執行部に求めた。そして、次期経営計画については、平成21年度を初年度とすることを求めたことから、事実上、受信料の引下げは当面見送りとなった。

経営委員会は、不承認の理由をいくつか列挙しているが、受信料関係では、受信料の公平な負担を実現するための施策が示されていない（未契約者減少のための施策が示されていない等）受信料の値下げは、抜本的改革と

公平負担の実現の結果であり、それらを実施すれば、国民、視聴者の理解が得られる程度の値下げが可能になるはずである、等を挙げている。

なお、経営委員会は、今回の決定について、「次期経営計画を承認しないことにより、受信料引下げの方向性も決定されないが、抜本改革も受信料の公平負担もなく、将来の展望もないまま単に受信料の引下げをしたならば、NHKの役割を将来十分果たせなくなる恐れもある。また、次期経営計画案をそのまま決定されたならば、抜本的改革等も実現されず、それに伴い本来実現できたであろう大幅な受信料引下げは望めなくなる。経営委員会としては、抜本的改革、受信料の公平負担を実現する具体的な方策を盛り込んだ中長期の経営計画の策定に積極的に関与する決意⁷⁶である」⁷⁷として、国民・視聴者に理解を求めている⁷⁸。

(5) その他

内閣改造等により新たに総務大臣に就任した増田総務大臣は、就任記者会見において、NHK受信料問題に関して、「義務化と経営改革、それから値下げ、全体がセットで今後考えていかなければならない」と従来の政府の見解を踏襲する発言をした。

また、総務省は、平成19年5月に、国民の視点に立ち、正確な受信者数の把握及びそれに基づく公平で透明性のある受信料体系を早急に検討する必要があるとして、「公平負担のための受信料体系の現状と課題に関する研究会」を開催した。同研究会では、契約率算

⁷⁴ 各紙報道等によれば、一律月額100円値下げ、一律50円下げた上で口座振替の受信者はさらに50円値下げ、口座振替利用者のみ100円という3案が提示された模様。

⁷⁵ ただし、「次期経営計画の考え方」には、黒字が見込まれば、その分を還元した旨の考えは明らかにしていたが、具体的な値下げ額などは示されていない。

⁷⁶ 経営委員会は、計画の作成に積極的に関与するため、同委員会の下に「経営改革ステアリングチーム」を設置した。

⁷⁷ 「5ヵ年経営計画（執行部案）についての経営委員会の見解」（平成19年9月25日）要約

⁷⁸ この決定に対して執行部は、「本日、『5ヵ年経営改革案』の議決が得られなかったのは、極めて残念です。」との会長コメントを発表した。

定の母数となる世帯数・事業所数等基礎的データの精査、世帯及び事業者における受信料体系の課題、衛星受信料体系の課題等について検討が進められており、同年10月に結論を出すことを予定している。

おわりに

平成16年に一連の不祥事が発覚後、NHK、とりわけ受信料問題については、国会、政府をはじめ様々な場で議論され、多くの課題、問題点が浮き彫りにされてきた。そして多くの提案、提言がなされたが、不祥事発覚から3年経過した今日においても、諸課題に対する解決の糸口は見えてこない。また先般NHKにおいては、次期経営計画の策定が当面見送られたことから、具体的な方策は先送りにされた感がある。

不祥事を理由とする受信料の不払は、ピーク時に比べ、大幅に減少してきているものの、受信料を支払うべき者のおよそ3割近くが未契約者、滞納者等であるという事実は依然として残っている。従来からも公共放送の在り方、受信料制度の問題点は指摘されてきたが、今回の場合は国民・視聴者の多くがその問題点を認識したところに大きな違いがある。

また、受信料制度の改革だけが進んでも未契約や不払が皆無になるわけではない。NHKが公共放送として国民・視聴者から真に信頼・信用されなければ、抜本的な解決にはならない。そのためには受信料問題と併せてNHKに関わる種々の問題を解決し、改革を進めていく必要があり、NHKをはじめ関係者の努力が求められている。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・長谷部恭男『テレビの憲法理論』弘文堂（1992）
- ・ダニエルフット・長谷部恭男『メディアと制度』東京大学出版会（2005）
- ・小室直人他編『基本法コンメンタール 新民事訴訟法3』日本評論社（2003）
- ・舟田正之・長谷部恭男編『放送制度の現代的展開』有斐閣（2001）
- ・NHK放送文化研究所編『NHK データブック 世界の放送 2007』NHK出版（2007）
- ・NHK放送文化研究所『放送研究と調査』NHK出版 2004年11月号、同2006年3月号、同2007年10月号
- ・武田徹『NHK問題』ちくま新書（2006）
- ・西正『2011年、メディア再編』（2007）
- ・BBCのHP <http://www.bbc.co.uk/>
- ・France TelevisionsのHP <http://www.francetelevisions.fr/html/>
- ・ARDのHP <http://www.ard.de/>
- ・KBSのHP <http://english.kbs.co.kr/index.html/>

総務調査室NHK受信料問題研究グループ

次席調査員：米子 房伸

調査員：武藤 裕良、本部 実香、清水 泰貴、安達 良二、梅原 優一

米国の農政改革の動向と日本農業の保護の在り方

衆議院調査局農林水産調査室
国際貿易交渉研究グループ

要 旨

途上国の経済成長を図る観点から先進国の農産物関税や農業補助金の大幅削減を一つのテーマとして始まったドーハ開発ラウンドは、遅々として進まない状況にある。今後は米国の動向にかかっているとされているが、米国は、途上国への配慮よりもむしろ、トウモロコシ価格の高止まりを前提とする農業補助金の大幅削減の実現と、自国農業に必要な保護措置の確保を図ろうとするものとみられる。こうした状況にある同ラウンドにおいて、日本政府は、「世界第二の経済大国としてふさわしい貢献」を行うこととしている。これは、国内産業の輸出機会確保のためだけでなく、世界の多数を占める途上国の経済成長に貢献するためにも市場開放を進めることを意味すると言えよう。すなわち、日本としては、最終的には関税の撤廃を含む戦略を構築していくことを考えるべきであろう。その場合、農業分野については、食料の安定供給や多面的機能の発揮の観点から一定規模の農業生産の存続のために必要な保護政策を講じるとしても、現在の農業保護の在り方を「消費者負担型」から「財政負担型」へ大きく切り替えることを検討する必要があると考えられる。

はじめに¹

WTOドーハ開発ラウンド¹は2001年に交渉が開始され、7年目を迎えようとしている。2007年末までに妥結に至らない場合、その後2年間は凍結状態に陥るのではないかとの見方もある。このように交渉の進展が見込めない中で、米国、EUをはじめ各国はFTA/EPA²交渉に比重を移しつつあるのではないかとされる一方、日本国内にも、日豪EPA交渉の促進に加え、昨今の韓国の活発な動きに触発されて、日米間や日EU間のEPA交渉を開始すべきとの主張をする向きもある。

そもそも現在のドーハ開発ラウンドの意義はどこにあるのか。また、米国の動向を踏まえた場合、ドーハ開発ラウンドの先行きはどのように見通されるのか。それに対して、日本の貿易戦略は従前のままでいくのか、そ

れともその戦略の在り方を見直していく必要があるのだろうか。仮に新たな戦略の下で市場を開放していくのであれば、日本農業の保護の方策はどうあるべきであろうか。

本稿では、以上の問題意識の下、ドーハ開発ラウンドの現状を分析し、同交渉の今後の行方を左右する米国の農政改革の動向を紹介した上で、日本における市場開放と農業保護の在り方を考察するものである²。

1 WTOドーハ開発ラウンドの状況

(1) WTO農業交渉の経緯³

GATT発足後、加盟国が互恵と相互利益に基づいて関税率の大幅引下げなどの貿易障

¹ 本稿では、ローマ数字を付した一部の専門用語について、文末に簡潔な解説を行っている。参照されたい。

² 本稿は、衆議院調査局農林水産調査室『WTO/FTA戦略と日本農業の保護の在り方』(2007)の一部を取り出したもので、全文はそちらを参照されたい。

³ 本節は、特段の断りのない限り、ジョセフ・スティグリッツ、アンドリュー・チャールトン(高遠裕子訳)『フェアトレード：格差を生まない経済システム』日本経済新聞社(2007)を参照。

壁の除去などを目指して行った交渉は9回にわたり⁴、そのうち7回の交渉は、主として先進国間の市場開放に関心が集中し、工業品の関税引下げが中心となった。1980年代に入り米国・EU間の農産物の過剰と輸出競争の激化に加え、東アジアの新興工業国を中心に途上国との貿易の重要性が増したことで、途上国市場に対する先進国の関心が高まったことを背景に、8回目のウルグアイ・ラウンドが行われた。

ウルグアイ・ラウンドでは、農業については関税の引下げに加え非関税措置ⁱⁱⁱの関税^{iv}への転換(包括的関税化)、貿易歪曲性のある国内政策分野の見直しを対象とするほか、サービス、知的財産権、貿易関連投資措置などの新たな分野を交渉の対象とすることとされた。このような貿易交渉の歴史的転換点と評価されるウルグアイ・ラウンドに対して、多くの研究者は、交渉の結果生じる経済的メリットの増大のうちかなりの割合が途上国に生じると予測していた。しかし、これは大きく外れ、現在では、ウルグアイ・ラウンドの成果の大部分は先進国で生じ、途上国ではブラジルなどの輸出主体で人口や経済の規模の大きな国において生じるだけで、世界の貧困国は、ラウンドの結果ますます貧しくなったと考えられている。

このような事態が生じたのは、市場アクセス分野^vでみても、先進国にとって関心の高い分野では結果がすぐに生じたものの、例えば、途上国の関心事項であった「農業」では、必ずしも早期に効果が発現することはなかったからである。すなわち、「包括的関税化」により、現行の「非関税措置」が「関税割当制度」^{vi}に置き換えられ、その自由化効果が過大に期

待された。しかし、枠外の関税は内外価格差相当の水準で設定することが認められた結果、従前の関税水準を大幅に引き上げたことに加え、輸入実績が国内消費量の3～5%以下の場合にはミニマム・アクセス^{vii}として枠の拡大が義務付けられたものの、5%以上の輸入実績がある場合にはカレント・アクセス^{viii}としてその輸入水準を維持することとされただけであった。その結果、途上国からみれば、先進国市場への参入は従前と同様困難な状況のままであったとされている。また、「繊維及び繊維製品協定」における繊維の自由化は大幅に先送りされた。

途上国の関心事項については、このようにウルグアイ・ラウンドからはほとんど利益が得られなかったが、問題はそれだけにとどまらなかった。農業での補助金については「補助金協定」^{ix}とは別に「農業協定」において新たなルールが設定された。これは、実質的には、補助金を支出する財政的余裕のある先進国にとってのメリットとなった。一方、工業品での補助金の取扱いは、従前のままとされたことから、国内製品の優遇措置、輸出促進措置等の政策手段を使用することは禁じられた⁵。途上国に対しては、先進国とは別に「特別かつ異なる待遇(S & D)」^xが認められたとはいうものの、その内容は十分ではなく、また交渉の方式については「一括受諾方式」^{xi}とされた結果、途上国にとって不利な内容の協定についても受諾せざるを得なくなった。以上のことを踏まえると、ウルグアイ・ラウンドは、途上国にとって結果的に多大の義務と責任を負わされるものであったと言えよう。

一方、途上国の輸出関心品目であった農産物については、先進国における関税の引下げ

⁴ 「9回」とは、ジュネーブ(1947-48)、アヌシー(49)、トーキー(50-51)、ジュネーブ(56)、ディロン・ラウンド(60-62)、ケネディ・ラウンド(63-67)、東京・ラウンド(73-79)、ウルグアイ・ラウンド(86-93)、ドーハ開発ラウンド(2001-)。

⁵ 「国内製品の優遇措置」や「輸出促進措置」等は、先進国も途上国と同等の発展段階にあった過去の時点において活用した政策手段である。途上国がこうした手段を現時点で使うことが禁じられたということは、途上国からみれば「不公正(unfair)」な取扱いということになる。

とアクセス数量の拡大、農業補助金の削減が残された問題であった。また、非農産品では、先進国に比べ途上国の関税水準が高い中で、途上国に競争優位性のある「繊維」や「加工食品」については、米国や日本の繊維製品にみられる「タリフ・ピーク」^{xii}の問題、加工食品分野にみられる「タリフ・エスカレーション」^{xiii}の問題なども残されていた。また、国際社会においては、途上国の貧困問題に対して共同歩調を取ることが必要であるとの認識の高まりがみられた。

(2) ドーハ開発ラウンドの現状

このような状況を背景に、ドーハ閣僚宣言では、その第2条で「開発への新たな国際協力」が確認されている。

こうして始まった「ドーハ開発アジェンダ」は、2003年のカンクン閣僚会合の失敗を経て、2005年香港閣僚宣言では、「LDC産品に対する無税無枠」^{xiv}を2008年までに貿易品目の97%以上とすることが合意されると

ともに、農業及び非農産品のモダリティ^{xv}を確立し2006年末までに妥結することを目標に交渉することが合意された。しかし、2006年7月、米国の国内補助金の削減をめぐる意見が対立したことから交渉が中断された。2007年1月以降交渉は再開されたものの、農業交渉や非農産品市場アクセス(NAMA)交渉^{xvi}に関する論点をめぐり主要国間の意見の収斂がみられないまま、7月に農業及びNAMAについて、モダリティに関する議長テキストが加盟国に提示された。この議長テキストを基に、9月以降交渉が再開されている。

ここで、農業モダリティに関する議長テキストの概要をみてみよう(表1)。

「市場アクセス」については、まず日本の最大の関心事項であった「上限関税」^{xvii}は、用語としては明記されていないものの、その理念は「削減後の関税水準が100%超のタリフライン^{xviii}が有税品目の5%を超える場合には代償としての関税割当の追加的拡大が求められている」⁶点に示されていると思われる⁶。

(表1) 議長テキストの概要

モダリティに関する議長テキスト	テキストに対する我が国の評価
上限関税 ・記述なし 100%超の高関税品目が一定以上残る場合にはTRQ(関税割当)追加拡大	・上限関税そのものが削除された点は評価、代償は問題 ・引き続き不適用を主張
重要品目の数 ・有税品目の[4]又は[6]% 条件付き、代償ありで8%も可能	・条件が問題であり、かつ代償が求められる点、試算の母数を有税品目に限定している点について修正を求めていく必要
重要品目の取扱い ・一般品目の1/3の削減率 消費量の[4]又は[6]%TRQ拡大 ・一般品目の2/3の削減率 消費量の[3]又は[5]%TRQ拡大 ・現行の輸入水準が高い場合はTRQ拡大を縮減 一般品目の最高階層の削減率	・現行の輸入水準に応じた調整を認めている点は評価 ・TRQ拡大幅の縮減の程度が不十分
・関税率75%超の階層の品目は[66~73]%の削減率	・EUにとって厳しい案 ・我が国にとっても厳しい案
米国の国内支持の全体削減 ・[130~164]億ドル	・米国がG4で示したとされる170億ドルを下回り、米国にとっては厳しい内容

(出所) 外務省、財務省、農林水産省、経済産業省「WTOドーハ・ラウンド(農業・NAMAのモダリティに関する議長テキストの発出について)」(2007)より作成。

⁶ 議長テキストの概要と主要国・グループの主張についての詳細は、農林水産調査室・前掲注2 37-40頁を参照されたい。

関税削減の方法は、関税率の水準が高いものほど削減率が大きくなる「階層方式」を採用することとされ、最高階層の削減率は「66～73%」とEUのみならず日本にとっても厳しい水準となっている。また、削減率が緩和される「重要品目」^{xix}の数についても「有税品目の[4%]又は[6%]」とされ、「全品目ベースの10%以上」を主張していた日本にとっては厳しい内容となっている。

「国内支持」^{xx}について、貿易歪曲的国内支持全体^{xxi}の削減は、EUは[75%～85%]、米国は[66%～73%]、日本は、国内支持が農業生産額の40%以上に相当するため、[70.5%～79%]とされている。この数字をそのまま適用すると、米国は2005年の提案(230億ドル)は当然として、2005年の水準(191億ドル)を大きく下回る「130億ドル～164億ドル」の水準まで削減を求められることになる⁷。また、日本の場合は、5兆4千億円余り(WTO上の上限額)から1兆1千億円～1兆6千億円余りにまで削減を求められることになり、現状の水準(2003年)7,450億円と比較すれば余裕があるものの、仮に関税引下げに伴い財政支援による農業保護措置に転換しようとする場合には、「緑の施策」^{xxi}を中心に施策を構築していかななくてはならないことを示唆している⁸。

(3) 交渉の行方と米国の影響⁹

ア 大統領貿易促進権限(TPA)¹⁰

⁷ 米国の国内支出上限と支出実績の現状、フレームワーク合意、米国政府の提案の比較については、Charles E Hanrahan and Randy Schnepf “WTO Doha Round: The Agricultural Negotiations” RL33144 (2006)、農林水産調査室・前掲注2 57頁を参照されたい。

⁸ 日本の国内支持上限と支出実績の現状と議長テキスト(試算値)の比較については、農林水産調査室・前掲注2 58頁を参照されたい。

⁹ 本節は、特段の断りのない限り、Craig Vangrasstek “US Trade Policy and The Doha Round” ICTSD (2007)を参照。

¹⁰ 大統領貿易促進権限(TPA)とは、その前身のファースト

このように先進国の農産物関税と農業補助金の大幅削減を一つのテーマとするドーハ開発ラウンドは、米国大統領貿易促進権限の取扱い及び2007年米国農業法の在り方の動向に大きく左右されると言われている。これは、米国が国際社会に対して経済力と軍事力とを組み合わせる大きな影響力を持ち、交渉のリーダーシップを握ることができるポジションにあることもさることながら、通商問題に関する議会と大統領の権限の配分に大きな特色があることが背景にあると言える¹¹。とりわけ、昨年の中選挙で民主党が上下両院を制圧した結果、議会は民主党が、そして、行政府は共和党がそれぞれ支配することとなり、このような議会と大統領との関係が交渉の取組姿勢に大きな影響を与えることになると思われる。

一般的に、共和党は自由貿易の推進派であるとされ、一方民主党は保護主義的と言われているが¹²、米国では議員一人一人の判断で態度を決定する傾向が強いため、党派による色分けは相対的なものと考えられる。例えば、大統領貿易促進権限は、2007年6月末で失効したが、その再授権に関しては民主党の政策上

ストラックを含め、「議会が大統領に与えている、一定の国際貿易協定を交渉し、その実施法について、大統領が一定の法律上の義務に遵守することを条件として、迅速な立法手続によって審議させる特別の権限のこと」、また、「この手続は米国に対して最終合意が迅速、かつ、無修正の審議の対象になることを保証することによって、大統領に対して追加的な交渉上のフレキシビリティを付与するとともに、議会がその貿易に対する憲法上の権能を行使することを可能にすること」。これは、貿易に関する憲法上の議会の権限と大統領の権限の調整を図る必要性と、対外的な信用を確保しつつ協定締結の実際上の必要性から、創出されたもの。TPA(その前身のファーストトラック)の沿革、要素等については、J.F Hornbeck and William H. Cooper “Trade Promotion Authority (TPA): Issues, Options, and Prospects for Renewal” RL33743.)を参照。

¹¹ 関税を課すことや外国との通商を規制することは連邦議会の権限とされ(合衆国憲法第1条第8節)、大統領は、上院の助言と承認を得て、条約を締結する権限を有する(合衆国憲法第2条第2節)とされている。

¹² 米国連邦議会下院における貿易に関するいくつかの投票行動を分析した調査によると、例えばファーストトラック・貿易促進権限に対する賛成の比率は、民主党は共和党に比べ低いという結果が出ている(Craig Vangrasstek・前掲注9 3頁)。

の優先順位は低いとされているものの、「ドーハ限りのTPA」について、民主党のレンゲル歳入委員長は積極的な考えを持っているとされている¹³。

ドーハ開発ラウンドを進めていくため議会議会からTPAを授権されていることが、交渉相手国からみて米国政府の真剣さを示すものと言われている。しかし、ブッシュ政権における通商政策の位置付けは、交渉相手国のみならず、議会からみても優先順位が次第に低下しているように感じられている。例えば、通商交渉代表が2006年4月に当時のポータマン代表から現在のシュワブ代表へと交代したが、これは、シュワブ代表は「能吏」との評判はあるものの、ポータマン代表のように下院議員経験者で人望のある「スターとしての魅力」のある人材ではないこと、すなわち、今回の通商交渉代表の交代はブッシュ政権における通商政策の優先順位が低下したことを示すものと議会は評価したのであろう。また、TPAの延長自体についても、2007年1月の「一般教書」では言及しているものの、その後大統領自身が議会へ具体的な働きかけを行うことはなかったとされている。

こうした状況下で、TPAについては、既に失効したものの、ドーハ開発ラウンドの実質的な進展がみられ、ブッシュ政権が議会に対して正式にかつ具体的な提案を行えば、その再授権も可能になるとの見方もある。

イ 2007年農業法

次に、米国農業法とドーハ開発ラウンドとの関係についてみてみよう。ドーハ開発ラウンド農業交渉では、EU、日本、ブラジル、

インド等からは米国に対して国内支持の大幅な削減が求められている。先述の議長テキストの内容で合意され、米国の国内支持が2002年農業法の基本的スキームに基づく場合、トウモロコシ価格の高騰が続けば対応可能であろうが、90年代後半に起きたように大幅な下落が起こると国内支持の上限値を突破することにもなりかねないと考えられる。したがって、そのような事態が生じても対応可能にするためには、2002年農業法(2007年9月に失効)の農産物支持プログラム¹⁴の大きな変更が必要となると考えられる。

しかし、2007年農業法をめぐる状況については後述するように、農業団体の多くは2002年農業法における現行の農産物支持プログラムの基本的枠組みの維持を希望していることを背景に、2007年農業法に関する米国農務省提案についても、特に農産物支持プログラムの基本的な考え方は2002年農業法を踏襲するものとなっており、さらに、7月下旬に通過した下院農業法案に至っては、ほとんど2002年農業法の焼き直しに過ぎないと言えよう。9月に入って上院農業委員会で検討しているところであるが、農産物支持プログラムの基本的枠組みは、2002年農業法の枠組みを基本として議論されている(2007年10月24日、25日の2日間の審議の後、上院農業委員会案が採択された。)

以上の状況を踏まえると、WTOドーハ開発ラウンドにおいて、米国が積極的に動くことができるかが交渉の成否の鍵を握ることとなり、今後とも米国の動向を注視していく必要がある。仮に年内に妥結できなければ、2008年に予定されている米国大統領選挙

¹³ この点については、Alan Beattie “‘Doha round’ set for backburner” *Financial Times*, (2007. Sep 24). によれば、ヒラリー・クリントンを長年応援してきたレンゲル委員長は「今のこの時点でドーハを処理しなければならないとは思わない。クリントン大統領がそれを片づけるだろう。」と語っているが、これは、ドーハ開発ラウンドが近い将来妥結する見込みがほとんどない(heavy discounting)とのレンゲル委員長の諦念を示したものとされている。

¹⁴ 2002年農業法における農産物支持プログラムとは、トウモロコシ、大豆、小麦、米、綿花などを対象に農業経営の安定のために講じられている措置(セーフティネット)のこと。「直接固定支払」、「価格変動対応型支払」、「価格支持融資」の3層構造からなっている。なお、乳製品、砂糖に関しては、別のセーフティネット措置が講じられている。

の後、すなわち2年後まで凍結となるおそれもある。

2 米国における農政改革（農業法）の動向 (1) 米国農業政策の改革の概要とその背景¹⁵

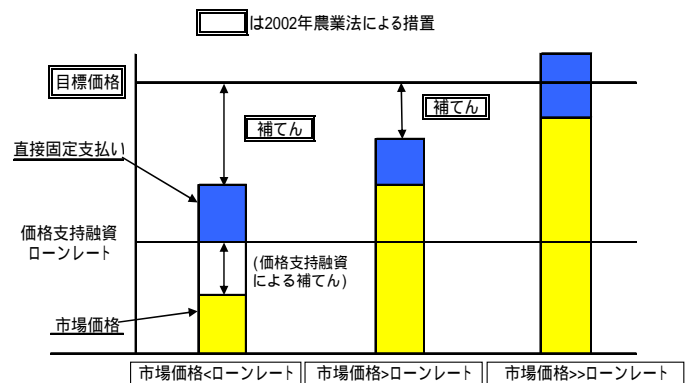
先述のとおり、米国農業法は、国内支持の在り方を規定するものであり、2007年から5年間の政策の方向付けがドーハ開発ラウンドの行方を大きく左右するものとされている。

米国の農産物支持プログラムは、1930年代の農業恐慌後のニューディール法に始まり、不足払い^{xxiii}を基礎とした価格変動に対応するタイプの制度が、基本的には1996年まで続いた。1996年農業法（1996 FAIR Act）では、それまでの「生産調整を前提とする不足払い」に代えて、「直接固定支払」^{xxiv}を導入することになった。これは、1994年の中間選挙で上下両院を制圧した共和党の重点課題が連邦予算の赤字解消に置かれていたことから、農業予算に対する大幅カットを行うべきとの要請を踏まえて、検討が始まったものである。下院農業委員会では、こうした要請を受けて、「農業の自由（Freedom to Farm）」の概念を導入することとし、「生産調整を前提とする不足払い」に代えて、生産調整を廃止した上で固定的な支払とすることとした。

当初、「直接固定支払」は毎年漸減して最後は廃止するとの考えで検討されたものの、議会での議論を通じて、最終的には存続することとされた。また、「価格支持融資制度」^{xxv}もそのまま存続することとなった。これは、世界の需要が安定的に推移し、米国農産物の輸出の伸びが期待されていたことから、そも

そも価格が上昇局面になることが予想される中¹⁶、「不足払制度」のままでは農業者の受取額が減少することが見込まれ、不足払いによるそれまでの受益額を確保する観点から「直接固定支払制度」の導入を農業者に説明していたことからすれば、「農業の自由（Freedom to Farm）」の概念から導かれる「直接固定支払は最終的には廃止する」との考えが放棄されたのは、いわば当然のことであった。

（図1）2002年農業法の仕組み



出所：農林水産省資料を基に作成。

2002年農業法（2002 FSRI Act）では、「価格支持融資制度」、「直接固定支払」に加え、「価格変動対応型支払」^{xxvi}を導入することとなった（図1）。これは、1996年農業法で示された「農政改革」の方向（長期的にはより市場志向型で貿易歪曲性のより小さな政策への変更）に逆行するものである。1996年農業法が成立した当時、トウモロコシ価格は異常に高い水準であったものの、同法の施行1年後には価格の下落が始まった。これは、東南アジアの通貨危機に始まる一次産品への需要の減退とブラジル、アルゼンチン等からの供給量の増加によるものであった。農業者からは「農業危機」が叫ばれるようになり、「農業の自由（Freedom to Farm）」ではなく「倒産

¹⁵ 本節は、特段の断りのない限り、Tassos Haniotis “The 2003 Reform of the European Union’s Common Agricultural Policy and Its Relevance to the U.S. Farm Policy Debate”, Kaush Arha et al., *U.S. Agricultural Policy and the 2007 Farm Bill*. Woods Institute for the Environment at Stanford University, p.65-73 (2007) を参照。なお、米国の価格・所得政策の推移については、農林水産調査室・前掲注2 59頁を参照されたい。

¹⁶ トン80ドル程度であったトウモロコシ価格は1996年農業法案の議会審議の頃には140ドルを超え、同法案成立時（選挙から1年半後）には150ドルを超える水準になっていた（Tassos Haniotis・前掲注15 68頁）。

の自由 (Freedom to Fail)』ではないかといった 1996 年農業法への批判が巻き起こり、農業者への救済が強く求められるようになった。1998 年 11 月に実施された最初の「緊急救済措置」は、過去の平均的な所得水準ではなく、1996～97 年の異常に高い水準からの下落に伴う所得の減少分を補てんするものであった。

このように期待される水準を超えて農業者へ支払を行ったことは、農地価格の水準を人為的に高い水準に引き上げることにつながった。すなわち農業からの収益とは関係のない水準に地価が形成されるようになったのである。しかしながら、市場価格による所得水準以上に農業者への支払を行えば過剰生産が生じ、農産物価格への下方圧力が生まれ、価格危機が続くことになる。農産物の過剰による農産物価格の下落を止めるには、政策的に農業者の収入を減少させることが特効薬であることは分かっているが、その結果起こることは農地価格の下落である。そうすると農家の負債比率が上昇し、債務危機が発生することにもなりかねない。農地価格の動向は、農業支持の水準だけに左右されるのではなく、むしろ都市化の進展から税制の在り方まで、農業以外の要素にも強く影響を受けるものである。

こうして価格危機と債務危機という両方の事態が生じている中で 2002 年農業法の議論が行われることになったが、1996 年農業法に基づく政策を継続していくことはもはや不可能になってきた。一方、経済が活況を呈してきた中で、連邦予算が黒字に転換することになり、農業予算に関しては、特に農業者を支援するために「使える予算を使い尽くす」ことが政治的議論として浮上してきた。こうした状況下で、国内支持に関しては、最も貿易歪曲的な措置の再導入が不可避になってきた。すなわち、価格の下落に対して価格変動対応型支払で救済するという、より伝統的な手法を採ることとなったのである。

2002 年農業法では、特定の作物の価格に関連した支持制度 (価格変動対応型支払) を導入することになったが、これがその後の米国農業政策全般を貫く思想となったと言えよう。

(2) 2007 年農業法案をめぐる動き

ア 米国農務省提案の概要

2007 年農業法については、2002 年農業法の期限が 2007 年 9 月までとされていることから、2007 年 1 月に開会した第 110 議会において検討が始まった。農務省からは、2007 年 1 月 30 日に、「米国の農村への公約」と題する 2007 年農業法提案が公表された¹⁷。

農務省提案の概要は、次のとおりである。

農産物支持プログラムに対する改革としては、「価格支持融資制度」、「直接固定支払制度」、「価格変動対応型支払制度」の 3 層構造からなる現行のセーフティネットは、基本的にその構造は維持しつつ、変動対応型について現行の価格変動に対応するタイプから収入変動に対応するタイプに変更すること、「価格支持融資制度」の基準となる融資単価 (ローンレート) の水準について、市場の機能を歪める効果を最小化し、生産者が市場価格に基づいて対応するよう、その計算方法の見直し等を行うこと、大規模農業者や裕福な家計への補助金を制限するため「支払上限と支払要件の厳格化」を行うこと

農地の保全制度については、対象面積の拡大等予算の拡充を図ること、セルロール系エタノールプロジェクトの実現等新しい再生可能エネルギーへの予算の拡大を図ること

農村開発について、必要予算額の確保を図ること

¹⁷ 米国農務省 2007 年農業法提案の重点事項、特に農村への公約等については、農林水産調査室・前掲注 2 (61-66 頁) を参照されたい。

果実や野菜の生産者への予算の拡充を確保すること

農産物の輸出拡大、海外市場の維持のため所要額の確保を図ること

W T O 農業協定との整合性を確保するため、綿花プログラムについてはステップ 2 (内外価格差相当を補てんする補助金)の廃止に加え、ステップ 1 (融資返済単価^{xvii}の裁量的な調整)及びステップ 3 (特別の輸入割当)を廃止すること、また、「直接固定支払」が「緑の施策」の条件を満たすよう、その対象となる基準面積において課されている果実、野菜等の生産調整を廃止すること、さらに、現行及び将来のW T O の約束を遵守できるようにするため各支払を調整する権限を延長すること

以上の政策の実施に伴う予算額は、2002 年農業法の施策に対して過去 5 年間に要した予算額と比べ 100 億ドル程度削減された水準となり、また、2002 年農業法が延長された場合に見込まれる 5 年間の所要額に比べ、50 億ドル程度の増額となると見込んでいること

イ 2007 年農業法下院案の審議の概要¹⁸

米国では、「大統領は、随時、合衆国議会に対して、… (中略) … 必要かつ適当と判断される施策を審議するよう勧告する (合衆国憲法第 2 条第 3 節) ことができるとされていることから、農務省の提案はあくまでも参考意見という位置付けであり、合衆国議会への法案提出権は連邦議会議員にのみ認められている。下院と上院は各院に提出された法案を審議し、下院案、上院案をそれぞれ可決した後、上下両院の協議会の場で二つの案を調整

¹⁸ 本項は、特段の断りのない限り、吉井邦恒「アメリカ次期農業法をめぐる最近の動き - 農業経営安定対策を中心に -」農林水産政策研究所定例研究会 (2047 回) 報告資料 (2007) Larry Burmeister “The 2007 US Farm Bill: New Policy Directions?” paper presented at seminar in July 10, Policy Research Institute, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (2007) を参照。

し、合意された案を各院で再度議決し、大統領の署名を経て、法律として成立する。仮に大統領が拒否権を行使した場合、それぞれ 3 分の 2 の多数で可決されれば法律案は法律として成立する (合衆国憲法第 1 条第 7 節) こととなる。

2007 年農業法案については、下院から審議が開始された。2007 年 5 月から小委員会レベルでの審議が始まり、6 月に 2002 年農業法の農産物支持プログラムを「単純延長」する案が全会一致で可決された。これは、アメリカン・ファーム・ビューローをはじめ主要な農業団体が現行農産物支持プログラムの延長を強く要請しており、プログラム対象作物の生産州の議員は、民主党・共和党を問わず、「単純延長論」の立場をとっていたことによるものである。その後、7 月 19 日には下院農業委員会で「支払制限の強化及び支払要件の厳格化」の修正を加えた農業委員会案が全会一致で可決された。これは、ワシントン・ポストの記事 (「現金の収穫 (Cash Harvesting)」) をはじめとして「農業補助金の不公正・不公平」を追及するキャンペーンをマスコミが展開していることや、N G O 団体により「政府支払の受給者ランキング」が公表されたことなどを受け、下院議長であるペロシ議員をはじめ民主党幹部の意向もあって、都市部議員の理解を得る必要から、修正が加えられたものとされている。

7 月 27 日には、下院本会議で、民主党のカインド議員を中心とする改革派から提出された法案¹⁹について、前回の 2002 年農業法案審議の際には賛成に回っていたペロシ議員ほか民主党幹部も、今回は農村部での民主党一回生議員の再選の確保を優先し反対に回った

¹⁹ 現行の 3 層構造のセーフティネットを段階的に廃止し、リスク管理口座と収入保険により経営安定を図るというもの。2002 年農業法案の審議の際にもカインド議員は同様の提案を行っていた。

ことから、117 対 309 の圧倒的な差で否決された。また、民主党幹部からは、都市部の低所得階層への配慮から栄養改善プログラム（フードスタンプ）等に関する予算の増額を図るべしとの声上がり、その財源として、“Pay As You Go”²⁰原則に基づき、外国企業の米国子会社への増税措置を講じることとした。民主党は、外国企業の米国子会社に対する現行の減税措置は、税制の「抜け穴」となっているのでこれを塞いだものであると説明したが、共和党は増税措置であることを理由に、農業法下院案に対する反対を表明した。その結果、231 対 191 で可決されたものの、これは、「農業法案は超党派で成立する」というこれまでの伝統が崩れたことを意味していた。

ウ 2007 年農業法下院案の概要²¹

農業法下院案の主な内容は、農業団体の意向が 2002 年農業法の延長であったことを踏まえ、3 層構造のセーフティネットの構造は基本的に維持することとし、「直接固定支払」の単価は据置きとし、「価格変動対応型支払制度」における目標価格及び「価格支持融資制度」における融資単価（ローンレート）の引上げ（小麦、大麦等）を行うことである。また、一部の団体の要望でもあった「収入変動対応型支払」の導入については、加入の際に一度限りの選択を可能とする改正を盛り込むこととした。さらに、都市部議員の理解を確保する観点から、支払限度額を変更し、支払要件を厳格化することとした。

²⁰ Pay As You Go: PAYGO とも言われ、「新規に支出し、あるいは減税する場合には、連邦の赤字を増やさないことが条件となること。新規の提案は、『予算上中立』か、さもなければ既存予算の中から節約によって相殺されるものでなければならないこと」(C-SPAN Congressional Glossary: <<http://www.c-span.org/guide/congress/glossary/alphabet.html>>(last access 2007.10.2))。

²¹ 下院案の概要、2002 年農業法との比較については、農林水産調査室・前掲注 2 77-81 頁を参照されたい。

エ 2007 年農業法下院案の予算額見通し²²

セーフティネットに関係する農産物支持プログラムについてみると、2002 年農業法の場合、2002 年度から 2007 年度までの予算額は 729 億ドル（年平均 122 億ドル）であるのに対し、2008 年度から 2013 年度までの予算額は、トウモロコシ価格の上昇等を見込んでいる結果、424 億ドル（年平均 70 億ドル）まで減額し、また下院案の場合も 416 億ドル（年平均 69 億ドル）になると推計されている。また、農産物支持プログラムに保全プログラムと輸出プログラムを加えた水準では、2002 年度から 2007 年度までの予算額は 929 億ドル（年平均 155 億ドル）であるのに対して、2008 年度から 2013 年度の場合、2002 年農業法のケースでは 709 億ドル（年平均 118 億ドル）、下院案のケースでは 761 億ドル（年平均 127 億ドル）と推計されている。

なお、WTO 農業交渉において 7 月に公表された「議長テキスト」を米国へ適用した場合、「黄の施策」^{xxviii}の上限額は 76 億ドル、「貿易歪曲的国内支持全体」の上限額は、130 億～164 億ドルと試算されており、トウモロコシ価格の高止まりを前提とする予算見通しの水準はこれらを下回っていると言える。

3 日本農業における保護の在り方

(1) 市場開放の在り方

途上国の経済成長を図るために開始されたドーハ開発ラウンドは、先述のとおり、先進国の農産物関税と農業補助金の大幅削減が大きな課題とされていた。米国は、後述のとおり、農産物関税の水準は日本と比べはるかに低いものの、農業補助金については途上国

²² 米国農業予算の 2002-2007 年(実績)と 2008-2013 年(見通し)との比較については、Ralph M Chite “Farm Bill Budget and Costs: 2002 vs. 2007” RS22694 (2007) CBO “HR 2419 Farm, Nutrition, and Bioenergy Act” of 2007 As ordered reported by the House Committee on Agriculture on July 19, 2007”、農林水産調査室・前掲注 2 82 頁を参照されたい。

からもその大幅な削減が求められている。米国の 2007 年農業法の議論は、先述のとおり、農業経営の安定を図るためのセーフティネットは現行制度を基本的に維持する方向であり、トウモロコシ価格が高止まりすれば農業補助金の大幅削減が自動的に実現することになる。

こうした状況にあるドーハ開発ラウンドにおいて、日本政府は「世界第二の経済大国としてふさわしい貢献」²³を行うこととしている。ふさわしい貢献とは、この場合、市場を開放していくことを意味していると言えよう。しかし、その「市場開放」は国内産業にとって輸出機会を確保する前提条件であるとしても、日本の経済的利益を追求するためだけにこれを促進するという姿勢では、国際社会、特に多くの途上国の理解と共感は得られないであろう。むしろ、日本をはじめとする先進国の市場開放が、途上国の経済成長にとって不可欠の要素であることを踏まえると、日本は国際社会において名誉ある地位を占めたいとの決意²⁴をした以上、その「崇高な理想と目的を達成する」観点から、市場開放の在り方を見直していく必要があるのではないだろうか。

仮にそうした観点から市場開放を行うこととした場合、日本農業をどのように位置付ければよいのだろうか。農業は食料の安定供給や多面的機能^{xxix}の発揮の上で重要な役割を果たしており、そのためには、一定規模の

日本農業の存続を図る必要がある。その存続を前提とすれば、一定の保護を行っていく必要があるだろう。

それでは、日本における農業保護の現状はどのようになっているのかを概観したい。

(2) 農業政策、特にセーフティネット政策の概要

日本農業については、国内農業生産を維持するため、国境で重厚な措置を講じている²⁵。すなわち、関税割当制度、差額関税制度などの関税措置のほか、動植物検疫制度や表示・規格制度といった非関税措置を運営しているところである。

また、こうした国境措置を前提に、国内支持としての農業政策が成り立っている。特に、農業者にとってのセーフティネットである農業経営安定対策をみると、日本の場合、米、小麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしよを対象とする「品目横断的経営安定対策」（図 2）米の需給調整を図る「米政策改革推進対策」、農地・農業用水等の資源を適切に保全するとともに、地域が一体となって環境負荷を低減する「農地・水・環境保全向上対策」のほか、野菜、果実、畜産物に対する対策等を実施している²⁶。

日本のセーフティネット政策の特徴は、小規模な生産者が農業生産のかなりの部分を担っているという現在の農業構造を転換して、大規模な生産者等「効率的で安定的な経営体」が農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造」の実現を目指すこととし、その達成に資するよう、対象農業者を一定規模以上に限定するなどの条件を付けていることである。こうした政府の考え方に対して、民主党の「戸

²³ 『経済財政改革の基本方針 2007 について～「美しい国」へのシナリオ～』（2007.6.19 閣議決定）15 頁。

²⁴ 「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたい」と思い「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認している。そして、日本国民は、「国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成すること」を誓っている（日本国憲法前文）が、これはまさに日本の「安全保障」の考えを示すものである。すなわち、市場開放を含めた日本の経済力は「崇高な理想と目的」を達成するために活用すべきであり、その結果として「国際社会において名誉ある地位」を求めることにつながると思われるからである。

²⁵ 国境措置の概要については、農林水産調査室・前掲注 2 103 頁を参照されたい。

²⁶ 平成 18、19 年度の作物別支援施策と予算額の比較については、農林水産調査室・前掲注 2 104-106 頁を参照されたい。

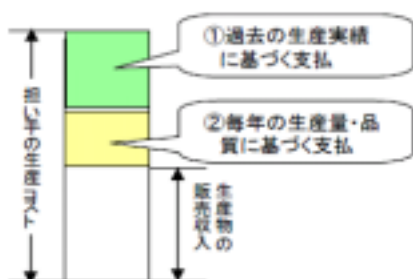
別所得補償制度」^{xxx}は原則すべての販売農業者を対象とすることとしており、農村地域社会の保持を図ろうとするものとされ、政府の制度と民主党の制度は、その理念の面では、大きな違いがあると言えよう²⁷。

(図2) 品目横断的経営安定対策の概要

意欲と能力のある担い手に対象を限定し、品目横断的に経営全体に着目した対策。

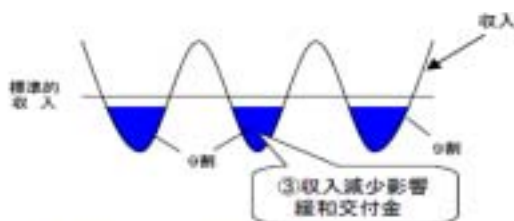
生産条件不利補正対策

- ・諸外国との生産条件の格差から生ずる不利を補正するための対策
- ・対象：麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ
- ・最近3年間(16~18年)の生産実績、19年産以降毎年の生産量・品質に応じた支払いを行う。



収入減少影響緩和対策

- ・収入の減少による影響の緩和のための対策
- ・対象：米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ
- ・19年産以降毎年の販売収入の合計額が最近の平均収入額より下がった場合、減収額の9割を補てん。



(出所) 農林水産省資料より作成。

(3) 現行関税の仕組みと評価

日本の農産物に適用されている関税水準については、政府の説明によれば、

国境措置(関税)は、国産品と輸入品を対等にするための手法であり、WTOで認められているものである。

特に日本の農業は国土条件の制約等があり、米国、豪州等の農業との間には、埋めることのできない生産性格差が存在し、これを調整するための国境措置が必要である。

日本の農産物関税は平均で12%と、米国(6%)に比べれば高いものの、EU(20%)やアルゼンチン(33%)よりも低水準である。

とされている²⁸。

しかしながら、こうした考え方に対しては国境措置としての関税は、WTOで認められてはいるものの、WTO農業協定における「農業に対する助成及び保護を実質的かつ漸進的に削減する」との理念に照らした場合、いつまで維持できるものなのか。

米国、豪州等の農業との間にある「埋めることのできない生産性格差」を調整するための措置は「国境措置」だけなのか。

日本の農産物の関税水準は低水準といえるのか。

等の疑問が生じてくる。

確かに米、小麦、乳製品等の関税水準²⁹は、ウルグアイ・ラウンド合意を踏まえ、従来の国境措置が関税化される際、内外価格差に基づき、関係各国とも調整の上、決定されたものであることは事実であるが、そのことをもってその関税水準が維持されることが保証されたわけではない。仮に現在のドーハ開発ラウンド交渉が農業モダリティに関する議長テ

²⁷ 対象となる農業者数は、政府の制度の場合50万程度と想定しているのに対して、民主党の制度では200万程度と想定しており、大きな乖離がある。しかし、対象となる農地面積についてみると、政府の制度では180万ha程度と見込んでおり、民主党の場合200万ha程度としていることと比べると、その差は小さいといえよう。これは、政府の制度では対象農業者になるかどうかの判断基準として、「規模」を主要な「メルクマール」にしているが、農業・農村の実態を踏まえきめ細かく「例外措置」を制度にはめ込んだ結果、対象農地面積ベースでは大きな差はなくなっていると考えられる。

²⁸ 「国境措置」に関する農林水産省の考え方は、農林水産調査室・前掲注2 107頁を参照されたい。

²⁹ 日本の主要農産物の関税水準については、農林水産調査室前掲注2 108頁を参照されたい。

キストの内容で合意されるとすれば、関税削減に関するモダリティ（階層方式）は日本にとって相当に厳しい内容となる。そもそもウルグアイ・ラウンドにおける「包括的関税化」は、非関税措置を関税に置き換えることにより保護の水準をそれまでの定性的なものから定量的なものへと転換したものである。ドーハ開発ラウンドでは、こうして比較可能となった関税水準をならしていく手法³⁰として「階層方式」が取られたものであり、その大幅引下げの方向性は、ドーハ開発ラウンド以降も続いていくことが予想される³¹。

次に、日本の農産物関税の水準について検証してみよう。日本の関税水準が12%で、EUの20%より低い水準であるとの政府試算は、品目毎の関税水準を単純平均したものとされており、輸入実績のない品目はカウントされていないことから、実態よりも低く試算されている可能性がある。それに対して、例えば「輸入額で加重平均された実効関税」の水準でみると、農産物では48%、加工食品では20.8%と試算されており、EUの13.2%（農産物）14.7%（加工食品）に比べ、いずれも相当に高い水準となっている³²。

このように日本の保護水準が相当に高いのではないかと推測できる試算値としては、上記の他に農業支持政策による保護の水準を示す

OECDの「生産者支持推定量」(PSE)³³がある。各国のPSEの水準と農業粗収入に対する比率をみると、PSEの水準は高い方からEU、日本、米国、韓国の順となっており、農業粗収入との比率では、ノルウェー、スイス、アイスランド、韓国、日本（いずれもWTO農業交渉においてG10^{xxx}iを構成している）が50%を超える高い比率となっている³⁴。

このPSEのうち、「内外価格差を生み出す政策」としては、「関税措置」、「非関税措置」、「価格支持政策」があるが、「価格支持政策」は、国境措置を前提に納税者から農業生産者への移転であるのに対して、「関税措置」及び「非関税措置」は、消費者から農業生産者への移転であると考えられる。なお、内外価格差には、上記の政策の結果とともに、品質の差、安全・安心という観点からの国産品志向などが反映していると考えられる。

日本の場合の数字をみると³⁵、PSEは5兆3,830億円であるが、このうち市場価格支持(MPS)は4兆8,810億円とPSEの90%以上を占めており、1995年に食管制度を廃止したこと等によりその大宗は消費者からの移転であると見込まれることから、日本の農業支持政策（保護政策）は、消費者負担型の政策と評価されよう。したがって、関税の撤廃や大幅引下げが行われると、国内農業への保護効果が喪失することになる。

³⁰ 議長テキストには、「上限関税」を直接規定するものはないが、「上限関税」の思想は、関税水準を各国間で平準化する直接的な手法といえる。

³¹ T. E. ジョスリン、S. タンガマン、T. K. ワーレイ（塩飽二郎訳）『ガット農業交渉 50 年史 起源からウルグアイ・ラウンドまで』農文協（1998）の「第9章 ガットにおける農業の将来」において、「農業貿易の改革のプロセスの継続」として、「工業品の貿易障壁に比べて農産物の場合の輸入に対する保護の水準はまだ高い」ので、削減方法の選択肢の一つとして、「高い税率の関税ほど引下げ率を大きくする引下げ方式」、あるいは「最高税率を合意し、これを超える関税率は一定期間後にその水準まで引き下げることを義務づける」ことが挙げられているが（ジョスリン、タンガマン、ワーレイ・前掲書 275-285 頁）これらはドーハ開発ラウンドにおける「階層方式」、「上限関税」に該当するものである。

³² 輸入額で加重平均された実効関税の比較については、農林水産調査室・前掲注2 109 頁を参照されたい。

³³ 生産者支持推定量(PSE)とは、OECDが開発した農業の保護コストを定量的に評価する手法で、「農業支持政策によって生じる、消費者及び納税者から農業生産者への総移転」と定義されている。これは、特定の農産物の国内市場価格とその国境価格との乖離を生み出す政策によって生じる、消費者及び納税者から農業生産者への総移転である「市場価格支持」(MPS)と「産出物に基づく支払」、「作付面積等に基づく支払」等から構成されている。なお、OECD/PSEとWTO/AMS等との関係については、農林水産調査室・前掲注2 110 頁を参照されたい。

³⁴ OECD各国の生産者支持推定量(PSE)については、農林水産調査室・前掲注2 111 頁を参照されたい。

³⁵ 日本の生産者支持推定量(PSE)については、農林水産調査室・前掲注2 112 頁を参照されたい。

(4) 関税を撤廃した場合の影響

WTO交渉であれEPA交渉であれ、どちらの方向を積極的に推進するにしても、日本の国境における関税措置は、最終的には撤廃の方向にあると考えられる。撤廃に応じるか否かを判断するためには、日本の経済全体にはどのような影響が生じるのか、また、その中で農業分野はどの程度の打撃を受けるのか等を客観的に把握し、日本に農業を存続させる意義は何かという点を含め、国民的な議論を通じて対応を決めていくことが必要になる。

そこで、関税等を撤廃した場合の国内農業への影響について農林水産省が行った試算³⁶をみてみよう。それによると、一定の前提の下に、関税等を撤廃した場合、国内農業生産額は現在の農業総産出額（約8兆5千億円）の約42%に相当する約3兆6千億円が減少し、農産物加工業の生産額は、国内農業生産額の減少に伴い、約2兆1千億円減少すると見込んでいる。また、国内産業全体への影響としては、農業生産額の減少に伴う関連産業への波及効果により、GDPは1.8%（約9兆円）の減少となり、農業者を含む国内全就業者数の5.5%（約375万人）の就業機会が喪失すると見込んでいる。また、農業・農産物加工業は北海道、東北等の地域の主要産業として高いウェイトを占めていることから、経済の地域間格差の拡大につながるおそれがあるとしている。さらに、食料自給率は、現在の40%程度から12%程度まで低下するおそれがあるとしている。

こうした試算に対しては、財政負担等による追加的な対策を一切行わないという前提に加え、国境措置が段階的に削減され最終的に撤廃されるというシナリオではなく、一時点において完全に撤廃されるという前提に立っ

ていることから、「影響が大きく出ていることに留意する必要がある」とし、「国境措置撤廃に関するスケジュールを農業経営者にとっても予見しやすい形で策定し、時間をかけて国境措置の削減、撤廃を行っていけば、産業調整の影響は、一時点に突然撤廃される場合と比較すると、大きくない」とする意見もある³⁷。

また、国境措置の撤廃は、農産物や加工食品の価格低下により消費者が直接受けるメリットに加え、農産物の輸入機会の増大による商品の選択肢の拡大等のメリットが生じる可能性がある。しかし、農産物価格の下落に伴い消費者に生ずる新たな支出可能額は約3兆3千億円と試算される一方で、農業生産の減少に伴う農業者等の収入減少による消費の減少は約3兆5千億円に上ると試算されている。ネットでみれば、消費面でもメリットが生じない可能性があることを示唆したものと考えられる。さらに、国境措置の撤廃に伴い国産農産物の価格低下分を補てんするための費用だけで、少なくとも毎年約2兆5千億円が新たに必要になると見積もっており、これとは別に、加工品の製造コストを主要輸出国のコストと均衡させるための措置が必要になるとしている。

さらに、消費者負担を前提とする現行の国境措置を財政支援措置に転換することについては、均質でまとまったロットを確保しやすいなどの有利性がある外国産が選択されるケースが生じる可能性があり、その場合、国産品は在庫として積み上がり、最終的には廃棄されることになる。そして、このような市場を奪われた国産品にまで財政支援を行うことで農業者の手取りを確保することは、生産活動に対する対価ではない無償給付となり、農

³⁶ 農林水産省「国境措置を撤廃した場合の国内農業等への影響(試算)」(2007)、農林水産調査室・前掲注2 113-127頁。

³⁷ グローバル化改革専門調査会(EPA・農業ワーキンググループ)「第 部 EPA交渉の加速、農業改革の強化」経済財政諮問会議『グローバル化改革専門調査会第一次報告 グローバル化の活力を成長に』(2007)2-16頁。

業者を含め国民（納税者）の理解が得られないことから、実施が困難としている。

しかし、「均質でまとまったロットを確保しやすいなどの有利性がある外国産が選択される」という点については、様々な側面がある。まず、小規模な生産者を中心とする生産が相当部分を担っている現状の農業生産においては、生産者の「生鮮品」供給への志向が強く、小規模な生産構造であるため品質にばらつきがあり、またロットも小さいという特徴がある。一方、消費者のニーズが加工食品へシフトしている中では、加工産業は、原料となる農産物の供給及び価格が安定し、均質でまとまったロットが確保できるものとして、国産品から輸入品へとシフトしている状況にある。こうしたことを踏まえれば、国境措置の撤廃があって初めて外国産への選択が始まるわけではないことに留意する必要がある。また、国境措置の撤廃に代えて農産物価格の下落に見合うだけの差額の補てんを行ってもなお外国産へのシフトといった事態が生じるというのであれば、当該製品の関税水準が「内外価格差」の水準よりも大きく、また、関税割当の運用による国内産保護効果が極めて大きいことによるものと想像される。したがって、関税撤廃と同等の効果をもつ財政措置に置き換えるとするならば、内外価格差の効果を超える部分を含めて財政措置に転換することが必要になる。

農産物関税の撤廃を行った場合は、農林水産省の試算が示すとおり、農業部門に大きな悪影響が及ぶことは確かであろう。しかし、農産物関税の撤廃の効果・影響は、農業部門だけを取り出して議論すべきことではない。その効果・影響は、経済的、文化的、社会的など様々な側面で、広く国全体に波及していくものである。経済的側面で見ると、農業分野ではその効果はマイナスではあるものの、そのことから日本経済全体もマイナスとなる

ことが決まっているわけではない。例えば、米国農務省経済調査局の推計によると、日本及び韓国の厚生効果は、静態的效果^{xxxii}で「86億ドル」(GDP比で0.27%)、静態的效果+投資効果で「51億ドル」(GDP比で0.16%)、静態的效果+投資効果+生産性効果で「62億ドル」(GDP比で0.19%)となっており、米国、EUと比較して、対GDP比の数字は大きなものとなっている³⁸。これは、農業部門の関税・補助金の撤廃の効果は、農業部門に対してはマイナスの効果をもたらすことになるものの、経済全体ではプラスの効果をもたらしていることを示したものである。また、2006年の世界銀行の研究によると、厚生効果は、生産性効果を含まないシミュレーションの場合、GDP比で1.1%(546億ドル)と試算され、米国(GDP比0.1%)、EU+EF-TA(GDP比0.6%)に比べ、プラスの効果は大きいとの結果が出ている³⁹。その場合、「すべての財の貿易完全自由化を行った時」の効果は、農業生産成長率では-4.3%と試算され、付加価値効果では-39.5%と見込まれており⁴⁰、経済全体の効果はプラスであっても、農業部門の効果はマイナスであることを示唆している。

つまり、この問題は、一農業部門の問題として捉えるのではなく、「全体最適を達成する」という観点から、日本経済全体の文脈の中で、日本農業の位置付けと、その保護の在り方を考えていくべきものであろう。

³⁸ 農務省経済調査局の研究については、CBO "The Effects of Liberalizing World Agricultural Trade: A Review of Modeling Studies" (2006) 農林水産調査室・前掲注2 130頁を参照されたい。

³⁹ 2006年世界銀行の研究・LINKAGEモデル分析については、CBO・前掲注38、農林水産調査室・前掲注2 128,129頁を参照されたい。

⁴⁰ 2006年世界銀行の研究については、CBO・前掲注38、農林水産調査室・前掲注2 144,145頁を参照されたい。

おわりに ~ 今後の農業保護の在り方 ~

以上の日本農業の保護の在り方に関する分析を通じて明らかになった点は、次のとおりである。

現行の日本農業の支持政策(農業保護)は、関税等国境措置に大幅に依存する、いわば「消費者負担型」であること

関税等の国境措置は、いつまでも存続できるものかどうか不確実であること

国境措置と同等の効果を持つ財政措置に切り替えることは可能と考えられること

関税撤廃を行った場合、農業分野は大きな打撃を受けることになり得るが、日本経済全体としてはプラスの効果となる可能性があること

一方、現行の食料自給率は低く不安であるとの国民の意識⁴¹、多面的機能の重要性に対する共通の認識が存在していることからすれば、一定規模の農業生産を維持することについてはおおむねコンセンサスが存在しているものと考えられる。

したがって、先述のとおり、途上国の経済成長に貢献するとともに日本経済全体にはプラスの効果をもたらされとの観点から、農業保護の在り方を財政負担型に転換することを前提に、関税等国境措置の撤廃を行うという選択肢が考えられる。仮にこうした選択を行うこととする場合には、次のような課題が考えられる。

関税撤廃までの移行期間と「農業保護」のコストとの関係をどのように考えるか。

日本経済全体及び農業以外のどの部門にどの程度のメリットが生じるのか。

メリットの生じる部門から政策的な所得移転を農業部門に行う場合、所得移転の内

容はどのようなものが適当なのか⁴²。

所得移転政策を講ずることとした場合、その財源をどのように確保し、2011年までにプライマリーバランスの黒字化、国債残高の引下げを図るといった財政改革の目標との関係をどのように整理するか。

以上の課題について、政府は、国会をはじめ広く国民に情報を提供し、国民の間で議論を深めていく中から具体的な選択を行っていくことが肝要であろう。

本稿は、2007年10月25日現在の情報に基づき、執筆した。

⁴¹ 内閣府が2006年に実施した世論調査によれば、「将来の食料供給に不安を感じている」人が77%おり、「外国より高くても国産がよい」と「少なくとも主食については国産がよい」とを合計すると87%に達している(内閣府政府広報室「食料の供給に関する特別世論調査」(2006))。

⁴² こうした政策はいわゆる「産業調整政策」であり、構造改革を進める観点から対象農家を「一定規模」以上の農家に限定する、あるいは構造調整に資する政策に限定するとの考えを採るのが適当なのか、あるいは「関税引下げの代償」という性格であると位置付け「一定期間の支払」とするのが適当なのかといった問題が考えられる。こうした点に関しては、例えば「産業調整政策の実施に当たっては、特にウルグアイ・ラウンド時の経験を省み、農業における構造改革に資するものに限定し、政策内容とその対象農家をパッケージとして明示し、原則として期間を示した、計画的な措置とすべきであり、対象農家については、国民的コンセンサスを得るためにも、所得の大宗を農業に依存している農業経営者(体)を基本とすべき」(グローバル化改革専門調査会(EPA・農業ワーキンググループ・前掲注37))という考えがある一方、「自由化でパイ全体の大きさ(国民総所得)が増えるのだから、増える分の一部を衰退部門に補償的に回す」とし、「政策的な所得移転(個別生産者ないし個別家計への給付金)」としては、第一は、「競争敗退者の撤収コスト(失業や廃業など)を負担し、移行に伴う摩擦を減らすための所得移転」であり、第二は、「仮に衰退部門が自然環境保全などの面で保護するに値する場合には、衰退を小幅にとどめるための所得移転」の2種類の所得移転が考えられ、「前者は一時的であるのに対し、後者は永続的なもの」である。(神門善久「“似非・農業シンパ”の行状」『農業と経済』18-25頁(2007))との考えもある。

【用語解説】

- iⁱ ドーハ開発ラウンド:2001年11月にカタールの首都ドーハで採択されたドーハ閣僚宣言により開始された多角的貿易交渉のこと。「開発」を重視した交渉とすべきであり、先進国が中心となって進める「ラウンド」という旧来の方式には強く反対していた途上国に配慮し、「ドーハ開発アジェンダ」(Doha Development Agenda: DDA)と名付けられた。なお、慣例でドーハ開発ラウンド、ドーハ・ラウンドと呼ばれる。
- ii FTA/EPA:2以上の国が関税の撤廃や制度の調整による相互の貿易促進を目的として他の国を排除する形で締結されるもので、日本では、物やサービスの貿易を自由化する協定をFTA(Free Trade Agreement、自由貿易協定)といい、FTAの内容を含みつつ、市場制度や経済活動等幅広く経済的関係を強化する協定をEPA(Economic Partnership Agreement、経済連携協定)という。なお、米国では、両者の意味を含めて、FTAという場合が多い。本稿では、日本に関してはEPA、米国等の場合にはFTAの用語を使っている。
- iii 非関税措置:輸入数量制限措置、最低輸入価格、裁量的輸入許可、動植物検疫制度、表示・規格制度等の、関税以外による貿易管理方法のこと。非関税措置の運用の在り方が、輸入の障壁になるような影響を及ぼす場合に「非関税障壁」と言われる。
- iv 関税:一般的には輸入品に課される税金のこと。財源、国内産業保護、制裁の3つの機能があるとされる。
- v 市場アクセス:関税削減や関税割当約束などにより、農産物の輸入機会(アクセス)を提供・拡大すること。WTO農業交渉における、国内支持、輸出競争と併せ、主要三分野と言われている。
- vi 関税割当制度:一定の数量以内の輸入品に限り、無税又は低税率(1次税率)の関税を適用して輸入し、一定数量を超える輸入分については高い関税(2次税率)を適用する仕組みのこと。ウルグアイ・ラウンド合意に基づき関税割当を導入した品目については、ミニマム・アクセス又はカレント・アクセスの輸入部分に対しては、1次税率(枠内税率)が適用され、それらを超える輸入に対しては、内外価格差に基づき設定された2次税率(枠外税率)が課されることになった。
- vii ミニマム・アクセス:ウルグアイ・ラウンド合意において、基準期間(1986~88年)中に国内消費量に対する平均輸入量が3~5%以下だったものは、基準期間の消費量の3~5%を最低限の輸入機会として提供することが合意された。この輸入数量枠をミニマム・アクセスと言う。
- viii カレント・アクセス:ウルグアイ・ラウンドで関税化した農産物については、最低限のアクセス機会の提供が義務付けられることになり、基準期間の国内消費量に対する平均輸入量を基準として、5%以上のものはその輸入数量を維持することが合意された。これをカレント・アクセスと言う。
- ix 補助金:WTOの「補助金及び相殺措置に関する協定」において、政府が資金の直接的な移転を伴う措置(贈与等)、政府がその収入となるべきものを放棄し又は徴収しないこと(税額控除)等と定義され、「農業協定」が別に農業に関する補助金(国内支持に関するもの、輸出に関するもの)を規定したことから、当該協定で規定される補助金は、林水産物、鉱工業品に関する補助金とされている。
- x 途上国の特別かつ異なる待遇(S&D):関税や国内支持の削減率の緩和や実施期間の延長など途上国に対する優遇措置のこと。ドーハ開発ラウンドでは、「交渉におけるすべての要素の不可分の一部」として、「譲許表(WTO加盟国が、輸入品に対して賦課する関税の上限等、輸入に関する条件又は制限について約束する文書)に、また適切な場合にはルール及び規律に体现されなければならない」との重要な位置付けがなされている。
- xi 一括受諾方式:交渉の各分野で一分野でも合意できなければ全体として合意しないという包括的な交渉方式のこと。反対に、合意された課題ごとに順次実行に移す方式をアーリー・ハーベスト方式という。一括受諾方式では、交渉に時間がかかる、一分野でも失敗するとすべて同時に決裂してしまう等の難点もあるが、その代わりに、各国が、それぞれの強い分野と弱い分野を同時に交渉に上げることで、弱い分野について譲歩を引き出すことができるなど、総合的な戦略をとることができると言われている。
- xii タリフ・ピーク:個別品目に課される極めて高い関税のことと言われるが、国際的な定義はない。
- xiii タリフ・エスカレーション:加工度が高くなるにつれて税率が高くなる関税構造(例えば小麦(55円/kg)小麦粉(90円/kg))のこと。途上国を中心に、大幅に削減するよう求めている。
- xiv LDC(後発開発途上国):国連開発計画委員会が認定し、国連総会で決議されるが、国民一人当たりのGDPが900米ドル未満、人口75百万人未満等経済構造の脆弱性を基準(2000年度)に決定されている。現在50か国が認定されており、そのうち32か国がWTO加盟国。一般の途上国向けの特恵関税制度は、途上国の特定の産品に対して一定の輸入枠の範囲に限り低い関税を適用するものであるのに対して、LDC向けの特恵関税制度はその輸入産品に対して輸入枠を設定せず、また、関税は無税とするといった特別優遇措置で、「無税無枠」と言われている。

- xv モダリティ：もともとは「様式を有すること」の意味であるが、市場アクセス、国内支持、輸出に関する規律のそれぞれの分野について、各国に共通に適用される取決めを指すもの。
- xvi 非農産品市場アクセス (NAMA) 交渉：農産品以外のモノの貿易にかかる関税削減交渉。関税の大幅削減を求める先進国と、高関税を維持することで国内産業を守りたい途上国との間で意見の対立が強く、交渉は難航している。
- xvii 上限関税：関税率に一定水準の上限を設定し、すべての関税をその上限以下に引き下げるという考え方。
- xviii タリフライン：譲許表に掲載されている関税分類品目のこと。例えば、「米」という品目に関するタリフラインは 17 ある。
- xix 重要品目 (sensitive product)：その国にとって重要な品目であり、輸入の増加によって国内経済・社会に悪影響があるおそれがある品目のこと。農業交渉では、重要品目の数とその取扱い (一般品目と比べ関税割当枠の拡大を条件に関税削減率の緩和の方向) が協議されている。
- xx 国内支持：国内農業助成のために用いられている補助金や価格支持などの政策のこと。農業交渉の主要三分野の一つである。ウルグアイ・ラウンドで貿易を歪める程度に応じて「緑」「青」「黄」に区分付けされ、削減の対象とするものとしないうちに分けられた。
- xxi 貿易歪曲的国内支持全体：農業モダリティに関する議長テキストにおいて、「黄の施策」、「デミニミス (「最小限の施策」と訳されている一部の「黄の施策」、農林水産調査室前掲注 2 36 頁を参照されたい。)」、「青の施策」の合計したものを指し、「黄の施策」、「デミニミス」、「青の施策」のそれぞれに義務付けられる削減とは別に、削減が義務付けられることが示されている。
- xxii 緑の施策 (green box)：農業政策として国が交付している助成のうち、食料安全保障のための公的備蓄や災害救済など生産に結びつかない政府の公的資金、生産者に対し価格支持の効果のない直接支払などが該当する。これらは、貿易を歪める影響や生産に対する影響が全くないか、あるいはほとんどないものと解釈されており、削減の対象から除外されている。
- xxiii 不足払い：農家の再生産を可能にするために設定された「目標価格」と当年の市場価格との差額を補てんする制度のこと。その差額は市場価格に連動して変動するため、市場の機能を大きく歪めるものとされ、農業協定上は、「黄の施策」に分類される。なお、生産調整と併せて行われる場合には、「青の施策」に分類される。
- xxiv 直接固定支払：国等から市場価格に介入せずに生産者に対して直接支払われる補助金等のこと。生産に関連しない (デカップル) 場合で、価格支持効果を有していないものは、農業協定上、「緑の施策」に分類される (図 1 参照)。
- xxv 価格支持融資制度：トウモロコシ、大豆等の農産案物を担保とした農業者への短期融資制度。市場低迷時には担保となる農産物を商品金融公社 (CCC) に引き渡すことにより返済義務が免除されるもの。融資額と市場価格の差は政府が負担する。このため融資単価 (ローンレート) が農産物の最低価格を保証する効果を有する (図 1 参照)。
- xxvi 価格変動対応型支払：作物ごとに目標価格を設定し、市場価格又はローンレートの高い方に直接固定支払分を加えた額が目標価格を下回った場合、その差額を補てんするもの (図 1 参照)。
- xxvii 融資返済単価：価格支持融資制度において融資単価 (ローンレート) の水準で借り入れたものを返済する場合の単価のこと、融資単価に金利を加えたもの。
- xxviii 黄の施策 (amber box)：ウルグアイ・ラウンド合意における削減対象外の措置である「緑の施策」、「青の施策」、「デミニミス」以外のすべての国内支持が該当する。貿易を歪める政策と位置付けられ、基準期間 (1986 ~ 88 年) の国内支持総額の 20% を、実施期間中 (1995 ~ 2000 年の 6 年間) に毎年同じ比率で削減することとされていた。
- xxix 多面的機能：国土・自然環境の保全や水源の涵養など農山村で農林業生産活動が行われることにより発揮される、食料などの農産物の供給以外の多面にわたる機能のこと。一定の前提の下に貨幣評価すると、農業の場合、約 8 兆円 / 年となると試算されている。
- xxx 戸別所得補償制度：自給率向上、多面的機能の発揮の観点から、米、麦、大豆等の作物を販売する農業者を対象として、生産コストと販売価格との差額を補償しようとするもの。その際、品質の向上、経営規模の拡大、環境の保全等の要素を加味して行うこととされている。
- xxxi G 1 0 (グループ 1 0)：WTO 加盟国のうち、日本、韓国、スイス、ノルウェーなど食料輸入国で構成するグループ。農業交渉では、非貿易的関心事項の具体的配慮、特に上限関税の設定及び関税割当の一律的・義務的拡大への反対や柔軟性のある関税削減方式などを求めている。
- xxxii 静態的效果：例えば F T A / E P A の締結による域内の関税や輸入数量割当などの撤廃が域内国・地域間の貿易に直接影響を与える効果のこと。なお、域内国で生産性の上昇や資本の蓄積などが生じることで、間接的に域内国・地域の経済成長につながる効果を動態的效果という。

【参考文献等】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・外務省、財務省、農林水産省、経済産業省「WTOドーハ・ラウンド（農業・NAMAのモダリティに関する議長テキストの発出について）」（2007）
- ・衆議院調査局農林水産調査室『米国及びEUにおける農政改革の動向』（2006）
- ・Hornbeck, J.F and William H. Cooper “Trade Promotion Authority (TPA): Issues, Options, and Prospects for Renewal” CRS Report for Congress, RL33743（2007）

農林水産調査室国際貿易交渉研究グループ

首席調査員：武本俊彦

次席調査員：栗田郁美

調 査 員：吉川美由紀、伊藤宗慶、中山賢司、佐藤詩緒里

インターネットと選挙運動

衆議院調査局調査員
渡 辺 豊
(第二特別調査室)

要 旨

インターネットは、近年、急速に普及、発展しており、政党や議員の日常の政治活動においても積極的に利用されている。しかし、公職選挙法は、選挙運動で頒布・掲示できる文書図画を限定しており、解釈上インターネットも文書図画とされ法定外のものに当たるため、選挙運動にインターネットを使うことはできない。本稿では、インターネットを選挙運動手段として導入してはどうか、という議論に関して、現行法における文書図画規制の考え方を解説し、選挙運動・政治活動規制等とインターネットの関係について整理し、その後、総務省や政党の検討状況を紹介、説明した上で、選挙運動においてインターネットを導入する場合の問題点について検討し、今後の立法論など若干の考察を行った。これからは、なりすましや誹謗中傷といった負の部分への対策を講じた上で、インターネットの導入を認めていく方向に踏み出すこととなろう。

はじめに

インターネットは、比較的安価かつ手軽に情報を発信・受信できる手段として、急速に普及、発展しており、日常生活においても重要な生活手段の一つとなってきた。

政治の分野においても、インターネットを選挙運動に導入すれば、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現、金のかからない選挙の実現などの効果が上がるといわれている。実際に、政党や議員の日常の政治活動において、インターネットは重要な手段となってきたり、利用するケースが増えてきているのが現状である。

しかし、現行の公職選挙法(以下「公選法」という。)では、インターネットを選挙運動の手段として使うことはできない。法律の解釈上、インターネットのホームページや電子メールも文書図画(^{ぶんしょとが} 2参照)とされており、選挙運動で使用できる文書図画は、ビラ、ポスターなど一定のものに限られているため

(第142条、第142条の2、第143条) インターネットは選挙運動に使えないのである。

そのため、インターネットの普及状況、選挙運動手段としての効果、役割を考慮して、インターネットを選挙運動手段として使えるようにすべきではないか、という議論が活発になってきている。

本稿では、選挙運動・政治活動等とインターネットについて、現状の考え方を整理し、選挙運動にインターネットを導入する場合の検討課題を提起したい。

まず、インターネット利用の現状について簡単に触れる。

次に、インターネット(ホームページ、電子メール)の選挙運動への導入をめぐる議論を紹介、説明する。

次いで、現行法における文書図画規制の考え方を解説する。

引き続き、選挙運動・政治活動規制等とインターネットの関係について整理する。

その後、インターネット導入に当たっての総務省や政党の検討状況を紹介、説明する。

その上で、選挙運動においてインターネットを導入する場合の問題点について検討し、今後の立法論など若干の考察を行いたい。

なお、考察など、意見にわたる部分は、執筆者の私見であることをお断りしておく。

インターネット利用の現状

1 インターネットの普及状況

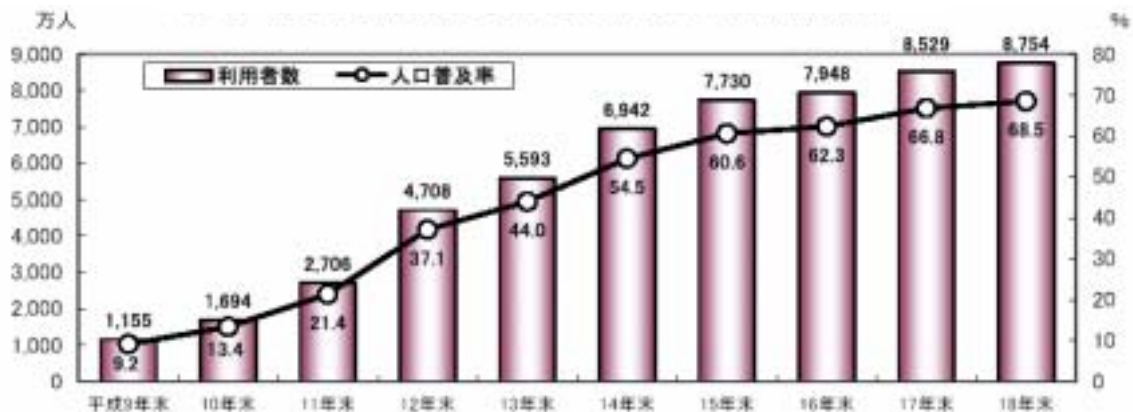
インターネットとは、世界中の大小様々のコンピュータネットワークが相互に結びついて形成されている、地球規模の巨大な通信網のことをいう。米国国防総省で1969年に開始された研究用ネットワークがその起源とされている¹。

インターネットは、比較的安価かつ手軽に情報を発信・受信できる手段として、近年、急速に普及、発展している。

我が国における平成18年のインターネットの利用人口は8,754万人、人口普及率は68.5%に達した(図表1参照)。なお、個人利用率で見ると75.7%であり、また、世帯利用率で見ると79.3%となっている²。我が国ではインターネットの普及が着実に進んでいるといえよう。

インターネット上では様々なサービスが提供されている。本稿では主にホームページ³と電子メール⁴の使用について、選挙運動、政治活動等との関係を整理、考察することとする。

(図表1) インターネット利用者数及び人口普及率の動向



(注) ①インターネット利用者数(推計)は、6歳以上で、過去1年間に、インターネットを利用したことがある者を対象として行った本調査の結果からの推計値。インターネット接続機器については、パソコン、携帯電話・PHS、携帯電話端末、ゲーム機等あらゆるものを含み(当該機器を所有しているか否かは問わない)、利用目的等についても、個人的な利用、仕事上の利用、学校での利用等あらゆるものを含む。
 ②人口普及率(推計)は、本調査で推計したインターネット利用人口8,754万人を、平成18年10月の全人口推計値1億2,700万人(国立社会保障・人口問題研究所『我が国の将来人口推計(中長推計)』)で除したものである。
 ③平成9～12年末までの数値は「通信白書」から抜粋、平成13～18年末の数値は、通信利用動向調査における推計値。
 ④調査対象年齢については、平成11年調査まで15～19歳であったが、その後の高齢者及び小中学生の利用増加を踏まえ、平成12年度調査は15～79歳、平成13年調査以降は6歳以上に拡大したため、これらの調査結果相互間では厳密な比較はできない。

(出所) 総務省『平成18年 通信利用動向調査(世帯編)』

² 総務省『平成18年 通信利用動向調査(世帯編)』。個人利用率とは6歳以上人口に占める割合。世帯普及率とはインターネット利用者が1人はいる世帯の割合。

³ インターネット上のコンピュータ(サーバー)に保存されている、文章や画像などを含むひとまとまりの情報。ウェブページが本来の呼び方。大月・前掲書。

⁴ インターネットなどコンピュータネットワークを介して電子的に手紙やデータをやりとりできる通信システムのこと。大月・前掲書。

¹ 大月宇美「インターネット用語の解説」『現代用語の基礎知識2007』自由国民社(2007)

2 政治における利用

インターネットは、政党や議員・首長等の日常の政治活動において、重要な手段となっており、利用するケースが増えている。平成19年10月現在、政党のすべてがホームページを開設しており、国会議員については、平成15年2月の調査で、個人ホームページ開設率は81.19%（723名中587名⁵）であった⁶。首長や地方議員へも広がりを見せているのではなかろうかと思われる。

ここで注意すべきは、日常の「政治活動」としてホームページが開設されている点である。これが選挙運動手段としての使用に及ぶと、現行法上の問題が生ずる。以下で、指摘されている問題点について考察する。

インターネットの選挙運動への導入をめぐる議論

インターネットの選挙運動への導入をめぐる議論について、これまでの主な経緯を振り返ってみる。

インターネットを選挙運動に使えるかどうかについては、平成7年に国会の質疑で取り上げられ⁷、その後、平成8年の衆議院議員総選挙（以下「衆院選」という。）の際に、新党さきがけ（当時）からなされた、インターネットの選挙運動利用に関する質問に対し、自治省（現総務省）から、使用できない旨の回答が示されている（付録：参考資料参照）。

これ以後、選挙運動手段として活用しよう

とする立場からの議論が国会の内外で多くなされ、平成10年に民主党からインターネットを選挙運動に使用できることとする公選法改正案が提出された⁸。

総務省においては、平成13年10月、インターネットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討を行うべく「IT時代の選挙運動に関する研究会」が設置され、平成14年8月に、ホームページのみ選挙運動手段として認める内容の報告書が公表された。

平成17年の衆院選の際に、自民、民主両党が選挙運動期間中も政治活動用ホームページに選挙関連の情報内容を掲載し、総務省から文書図画規定に抵触するおそれが強い旨の指摘がなされたことを契機として、政党においても、法改正論議が再度高まった⁹。

自民党では、党選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」で検討が進められ、平成18年5月に最終報告（案）が出され、現在も引き続き検討がなされている。

また、民主党では、「次の内閣」の下に設置された「インターネット選挙活動調査会」において、平成18年5月に中間報告をまとめ、同年6月にホームページ及び電子メールともに選挙運動への使用を認める内容の公選法改正案を第164回国会に提出した¹⁰。

その後も、平成19年4月の東京都知事選挙において、動画投稿・共有サイト¹¹に候補者1

⁵ 欠員4名を除く。当時の法定議員数は727名。

⁶ 情報サービス会社「パワーシフト」ホームページ『国会議員の個人ホームページ開設状況』（2003.2）参照。
<<http://www.powershift.ne.jp/ThreePowers/data/gi-in-hp.html>>（2007.8.27アクセス）

⁷ 第133回国会閉会後参議院決算委員会会議録第4号18-19頁（平7.9.20）

なお、岡田有花「何でダメなの？ ネットを使った選挙運動」『ITメディアニュース』（2005.9）参照。
<<http://www.itmedia.co.jp/news/>>（2007.9.11アクセス）

⁸ 平成10年以降3回にわたり法案が提出されたが、いずれも審査未了となっている。

⁹ 『読売新聞』『産経新聞』『毎日新聞』（2005.8.31）、『産経新聞』『日経新聞』（2005.9.2）、『日経新聞』『産経新聞』（2005.9.3）

¹⁰ 第168回国会（平成19年9月召集）まで継続審査となっている。

¹¹ 代表例の、「YouTube（ユーチューブ）」は、米国企業YouTubeが提供するサービス。個人がホームビデオや自主制作した映像等を登録・公開し共有できる。事前登録がなくてもサイトの利用が可能。登録された動画にコメントを付けることも可能。一方、著作権が適切に処理されていな

人の政見放送が投稿され閲覧可能となり、東京都選挙管理委員会が削除を要請した事例や、同年7月の参議院議員通常選挙において、各党が政治活動用ホームページを選挙運動期間中にも更新した事例について、様々な指摘がなされた¹²。

これらの議論(各案の詳細は後述 参照。)を踏まえ、現行の公選法はどのような考え方により文書図画を規制しているのか、そして、インターネットに現行法を適用した場合の考え方について、以下で整理してみたい。

現行法における文書図画規制の考え方

公選法は、選挙運動と政治活動を理論的に分けて考えている。そして、文書図画に関しても、選挙運動には制限を加え、政治活動は原則自由であるが一定の規制をかけている。また、選挙や政治と離れた日常活動にも一部制限がある。これらは、金のかかる選挙を防止し、選挙の公正を確保する観点からの措置といえる。

1 選挙運動と政治活動

(1) 選挙運動とは

選挙運動という言葉は広く使われているが、そもそも選挙運動とは何を指すのか、公選法上の定義規定はない。判例の積み重ねにより、個々の実態に即して解釈がなされてきた。

判例に従って公選法上の「選挙運動」を定義付けると、「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為」であるといえることができる。

いコンテンツがネット上を流れるケースもあるとの指摘も。総務省『平成19年版 情報通信白書』(2007)。

¹² 『読売新聞』(2007.4.1)、『産経新聞』(2007.4.3)、『産経新聞』(2007.4.6)、『毎日新聞』(2007.4.7)、『読売新聞』(2007.7.14)、『毎日新聞』(2007.7.18)、『日経新聞』(2007.7.20)

なお、具体的にある行為が選挙運動であるかどうかの認定に当たっては、形式的に決定されるべきではなく、その行為のなされる時期、場所、方法、対象等につき、総合的に実態を把握し、それが特定の候補者のための投票獲得に直接又は間接に必要かつ有利な行為であるかどうかを実質に即して判断しなければならないとされる。

(2) 政治活動とは

政治活動についても、公選法上の定義はない。一般的には、「政治活動」とは、「政治上の目的を持って行われる一切の活動、すなわち政治上の主義施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくは反対することを目的として行う直接間接の一切の行為」をいい、これらの行為の中には選挙運動にわたる活動をも含むものと解される。

しかし、公選法においては選挙運動と政治活動を理論的に区別しており、公選法上の「政治活動」とは、上記の(広義の)政治活動の定義の中から選挙運動にわたる行為を除いたものをいうとされている。

2 選挙運動における規制

(1) 選挙運動の期間の規制

公選法第129条は、選挙運動は、立候補の届出を終えてから当該選挙期日の前日までの間でなければできないと規定している。これが選挙運動期間であり、選挙運動はこの間しかできない。立候補届出より前の選挙運動は、いわゆる事前運動として一切禁止されている。

その理由は、各候補者の選挙運動を可能な限り同時にスタートさせて無用の競争を避けるとともに、選挙運動費用の増加を抑制し、金のかからない選挙を実現しようとするものである。

(2) 選挙運動の方法の規制

公選法第142条第1項は、選挙運動のために使用する文書図画は通常葉書とビラのほかは頒布することができないと規定している¹³。

また、選挙運動のために掲示できる文書図画は、ポスターなど公選法第143条第1項各号に掲げるものに限られ、それ以外は一切使用できない。

文書図画による選挙運動は、金のかかる原因となりやすいことから、その使用を包括的に禁止し、一定のものに限って使用を認めることとしているのである。

ア 文書図画とは

公選法上の「文書図画」とは、社会一般で用いられる言葉の意味よりもはるかに広いものであって、「文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少とも永続的に記載された意識の表示」をいう。このような文書図画は、人の視覚に訴えて選挙運動の効果を期待するものであり、例えば、書籍、新聞、名刺、あいさつ状、ポスター、立札、看板、ちょうちん、プラカード、葉書、電報はもちろん、スライド、映画、ネオン・サイン、アドバルーン等がすべて含まれ、壁、塀等に書かれた文字、路面等に書かれた砂文字等に至るまで、文書図画に含まれるものとされている。

よって、インターネットにより表示される文字等も文書図画に含まれるものと解されている。

イ 頒布とは

公選法上の「頒布」とは、「文書図画を不特定又は多数の者に配布する目的でその内の1人以上の者に配布すること」をいい、頒布方法は、直接手渡しであるろうが、郵送であるろうが、新聞折込みによるものであるろうが、すべ

て頒布に当たるものとされている。

ウ 掲示とは

公選法上の「掲示」には、ポスター、看板等の文書図画を壁や塀等に貼布し、取り付け、あるいは立て掛ける場合はもちろん、直接に選挙事務所の壁等に文字、絵画等を記入し、人目に触れるようにする場合も含まれる。

なお、第143条第2項において、選挙運動のために、アドバルーン、ネオン・サイン又は電光による表示、スライドその他の方法による映写等の類を掲示する行為は、違法な文書図画の掲示とみなされ、すべて禁止されている。

エ 脱法文書の制限について

選挙が近づくと、実際には選挙運動のために使用しながら、外形的には著述や演芸の広告、会社や商品の営業広告等のように装っている文書図画が頒布・掲示されたりする場合がある。これを放任すると、選挙の公正を害し、選挙運動用文書図画の頒布・掲示の厳重な規制もすべて無意味となるおそれがある。

そこで、公選法第146条では「禁止を免れる行為」を禁じている。何人も選挙運動期間中は、著述、演芸等の広告その他いかなる名義であっても、禁止を免れる行為として（つまり選挙運動の目的で）候補者の氏名若しくはシンボル・マーク、政党等の名称又は候補者を推薦し、支持し若しくは反対する者の名を表示する文書図画の頒布・掲示はできない。また、候補者の氏名、政党等の名称等を表示したあいさつ状を候補者の選挙区内に頒布・掲示することは、選挙運動の目的の有無にかかわらず、禁止を免れる行為とみなされる。

もし、選挙運動期間より前に行えば、第129条の事前運動の禁止に該当する。

3 政治活動における規制

(1) 通常時における政治活動の規制

従前、通常時の、選挙運動にわたらない純

¹³ このほか、政党のマニフェストの頒布（第142条の2）、新聞広告（第149条）、選挙公報の配布（第150条）がある。

然たる政治活動には規制はなかったが、選挙間近になると、立候補予定者の氏名や後援会の名称を書いた大きな立札、看板等が乱立し、ポスター等が必要以上に掲示され、世上の批判を招いた。これらは選挙目当ての単なる氏名等の普及宣伝とみられることが多く、選挙に金のかかる要因でもあった。このような実情にかんがみ、候補者や後援団体の政治活動用文書図画の掲示が規制されることとなった。

すなわち、公職の候補者等や後援団体の政治活動のために使用される、候補者等の氏名・氏名類推事項を表示したり後援団体の名称を表示する文書図画は、立札、看板、ペニヤ板等で裏打ちされていないポスター以外のものは、掲示できない。また、選挙前の一定期間は選挙区内に掲示することが禁止されている（第143条第16項～第19項）。

なお、政治活動用の文書図画であっても頒布するものには制限はない。

(2) 選挙運動期間中における政治活動の規制
選挙運動期間中における政治活動については、政党その他の政治活動を行う団体（以下「政党等」という。）の政治活動のうち、特定の活動につき規制している。

すなわち、国政選挙と地方選挙（政令指定都市以外の一般市議選、町村長・町村議選を除く。）において、公示・告示日から選挙の当日までの間、政党等の政治活動のうち、その態様あるいは効果の点で選挙運動と紛らわしいものが規制を受ける。文書図画では、ポスターの掲示、立札・看板の掲示、ビラ類の頒布等が制限される（第201条の5～第201条の9）。

また、すべての選挙において、公示・告示日から選挙の当日までの間、政党等が政治活動のために掲示・頒布する文書図画に、当該選挙区の特定の候補者の氏名・氏名類推事項を記載することは禁止されている（第201条

の13）。

4 日常活動の規制

公選法は、日常活動においても、寄附行為やあいさつ行為に制限を課している。これらは社会通念上、また通常の日常生活を送る上で必要な行為と考えられなくもないが、選挙区内への売名行為や、金のかかる選挙につながりやすいことなどから禁止されているものと思われる。このうち、インターネットと関係のあるものは次のとおりである。

(1) あいさつ状

あいさつ状とは、年賀状や暑中見舞状、クリスマスカードなどの、一般社会における時候のあいさつをするものであり、公職の候補者等が当該選挙区内の者に対しあいさつ状を出すことは、答礼のための自筆によるもの以外は、禁止されている（第147条の2）。

(2) あいさつを目的とする有料広告（いわゆる名刺広告）

公職の候補者等及び後援団体は、当該選挙区内の者に対する、年賀、暑中見舞、慶弔、激励その他これらに類するあいさつを目的とする広告を、有料で、新聞等に掲載させ、テレビ等に放送させることが禁止される（第152条）。

(3) 選挙期日後のあいさつ

選挙期日後のあいさつとは、投票日後に、当選御礼、落選あいさつをすることである。当選又は落選に関し選挙人にあいさつする目的をもって文書図画を頒布又は掲示することは、自筆の信書及び答礼のための信書を除き、禁止されている。この行為は、何人もできない（第178条）。

選挙運動・政治活動規制等とインターネットについての考え方

2～4で述べた、選挙運動、政治活動、日常活動それぞれへの規制と、インターネットについての現行法の考え方を整理する。

なお、総務省の解釈は、で述べたとおり、平成8年の衆院選の際、新党さきがけ(当時)からの質問に対する自治省(現総務省)の回答において示されたものである(付録:参考資料参照)。

1 選挙運動における規制について

(1) ホームページ、電子メールは「文書図画」

前述のとおり、「文書図画」とは、「物体上に記載された意識の表示」をいい、人の視覚に訴える、スライド、映画、ネオン・サイン等も文書図画に含まれる。

この解釈の延長線上に立ち、コンピュータ等のディスプレイに表示される文字や絵などの「意識の表示」は、公選法上の文書図画に該当する、というのが総務省の見解である。

(2) ホームページの開設、電子メールの送信は「頒布」

不特定又は多数人に文書図画を配布することが「頒布」であり、不特定又は多数人あてに文書図画を発信して到達させること、つまり、不特定又は多数人の利用を期待してホームページを開設することや、不特定又は多数人に電子メールを送信することは、「頒布」に当たる、というのが総務省の見解である。

ホームページの開設自体は、選挙事務所に置いてあるビラなどの文書図画を、訪れた人に自由に持ち帰ってもらうことを期待するような場合と同様であるとしている¹⁴。

したがって、選挙運動で頒布が認められる文書図画は通常葉書とビラのみであり、それ以外は(インターネットを含め)違法な文書図画になるため、インターネットを使用(ホームページの開設、電子メールの送信)した選挙運動は、選挙運動期間中においては、法定外の文書図画の頒布に当たるため禁止され、通常時は事前運動に当たるため禁止される。

2 政治活動における規制について

(1) 政治活動用文書図画の頒布

公選法は、通常時の政治活動用文書図画の頒布については規制していない。したがって、通常時、選挙運動にわたらない政治活動としてのインターネットの使用は規制されず、候補者や政党が選挙運動にわたらない政見をホームページに掲載すること、純粋な政治活動の内容の電子メールを送信することは自由である。

(2) 「頒布」と「掲示」の解釈の違い

ところで、なぜ、ホームページの開設・書換えは「頒布」なのだろうか。画面に表示されるのだから、どちらかといえば「掲示」のほうがイメージに近いとも言える。

公選法第143条第16項で規定する通常時の政治活動用文書図画の掲示では、候補者の氏名等を表示する政治活動用の文書図画は、立札、看板とポスターのみが掲示可能であると限定列挙しているため、これ以外のものは一切掲示できない。ホームページが文書図画の「掲示」に当たるとすれば、ホームページは日常の政治活動には一切使えないこととなる。他方、政治活動用であっても「掲示」ではなく「頒布」するものは本条の規制の対象外となるため、ホームページを「頒布」とすれば、政治活動用に使えることとなる。そこで、「頒布」と解釈することにしたのではないかと考えられる。

¹⁴ 植村武彦「選挙運動に関して最近問題となった事例について」『選挙時報 第46巻第1号』全国市区選挙管理委員会連合会編(1997.1)34-35頁

(図表 2) インターネットのホームページによる選挙運動・政治活動の規制

主体 内容	公職の候補者等又は第三者	政党その他の政治活動を行う団体
選挙運動	【通常時】 事前運動に当たるため禁止 (第129条) 【選挙運動期間中】 法定外の文書図画の頒布に該当する ため禁止 (第142条)	【通常時】 事前運動に当たるため禁止 (第129条) 【選挙運動期間中】 法定外の文書図画の頒布に該当する ため禁止 (第142条)
政治活動	【通常時】 自由 【選挙運動期間中】 候補者の氏名等を表示しているホ ームページを開設、書換えするこ とにより、禁止を免れる行為に該 当する場合には禁止 (第146条)	【通常時】 自由 【選挙運動期間中】 ホームページを開設、書換えする 場合に、候補者の氏名等を表示す ることは、禁止 (第201条の13 第 1 項第 2 号)

(出所) 総務省 『 I T 時代の選挙運動に関する研究会報告書 』

(3) 氏名・氏名類推事項の記載の禁止

前述のとおり、選挙運動期間中における政治活動の規制では、政党等が政治活動のために掲示又は頒布する文書図画には、当該選挙区の特定の候補者の氏名・氏名類推事項は記載できない(第 201 条の 13) し、また、何人も、文書図画の頒布・掲示の禁止を免れる行為として、選挙運動期間中に候補者の氏名等を表示する文書図画を頒布・掲示することは禁止されている(第 146 条)(選挙運動期間外に行えば、事前運動の禁止に該当)。

したがって、通常時の政治活動としてのホームページ、電子メールの使用は、候補者も政党等も自由であるが、政党等が選挙運動期間中に開設・書換えする自らの政治活動用ホームページに、当該選挙区の特定期候補者の氏名・氏名類推事項を記載することはできない。また、個人の政治活動用ホームページであっても、その開設や書換えが「禁止を免れる行為」に該当する場合には違反となる。電子メールの送信についても同様の規制がかかる。

なお、政治活動用ホームページの新たな開

設や書換えが問題なのであり、通常時に掲載した政治活動についての内容がそのまま選挙運動期間中も放置され、結果的に閲覧できる状態になっていることは制限されない。

また、ホームページは公選法第 201 条の 5 などに規定される「ピラ(これに類する文書図画)」には当たらないと解されるため、選挙運動期間中でも氏名・氏名類推事項の記載がなければ政党等の政治活動での使用は可能である。

これらの選挙運動・政治活動規制における、ホームページについての議論をまとめた表を掲げる(図表 2 参照)。

3 日常活動における規制について

それでは、インターネットを使った日常のあいさつ行為はどうなるのか。いずれも、個々の条文にインターネットを当てはめて解釈することとなるが、これらの条文はインターネットを想定して書かれたものではないため、必ずしも整合性のある扱いになっていないと考えられる。

(1) あいさつ状について

公選法第 147 条の 2 は、「公職の候補者...は、当該選挙区...内にある者に対し、答礼のための自筆によるものを除き、年賀状、暑中見舞状その他これに類するあいさつ状...を出してはならない(下線強調は筆者)。」と定めている。

時候のあいさつ状については、ホームページ、電子メールはあいさつ「状」ではないので、可能であるとされている。実態は手紙と変わらず、答礼のための自筆のものでもないのだが、条文に当てはめればそういうことになる。

(2) 名刺広告について

公選法第 152 条は「公職の候補者...及び...後援団体...は、当該選挙区...内にある者に対する主としてあいさつ...を目的とする広告を、有料で、新聞紙、雑誌、ビラ、パンフレットその他これらに類するものに掲載させ、又は一般放送事業者...の放送施設により有料で放送させることを求めてはならない(下線強調は筆者)。」と定めている。

あいさつを目的とする有料広告、いわゆる名刺広告については、ホームページ、電子メールは、「これらに類するもの」には当たらず、放送でもないので、使用可能であるとされている。ネット上のバナー広告¹⁵なども可能になるが、立法趣旨に照らして適切かどうかの問題は残る。

(3) 選挙期日後のあいさつについて

公選法第 178 条は「何人も、選挙の期日...後において、当選又は落選に関し、選挙人にあいさつする目的をもつて次に掲げる行為を

することができない。...二 自筆の信書及び...答礼のための信書を除くほか文書図画を頒布し又は掲示すること。(以下略)」と定めている。

選挙期日後のあいさつについては、ホームページは「文書図画の頒布」なので使えない。電子メールを不特定又は多数の人に送ると「頒布」に当たるので使えない。電子メールは自筆の信書でもないのではやりできない。ただし、答礼のための電子メールは可能である。

4 公選法はインターネットを「禁止」しているのか

ここまで整理してきたように、インターネット(ホームページ、電子メール)を利用した選挙運動は、法律の解釈によって制限されている。しかし、そもそも公選法はインターネットを「禁止」しているのだろうか。

公選法は昭和 25 年に制定された。文書図画の頒布は、まず通常葉書が認められ、次いでビラが制度化された(昭和 50 年改正)。また、掲示できるものは、ポスター、立札、看板、候補者のたすき等である。この古い法律は、当然、近年急に現れたホームページ等を意識していない。つまり、本来、法は規制の対象として想定していなかった。この想定外のインターネットというものについて、既存の法律に当てはめて考えたところ、画面への表示は文書図画、その文書図画を不特定又は多数の人に発信到達させる行為は頒布、と解釈されたのである。そして、頒布が認められる文書図画は通常葉書とビラのみであり、それ以外は違法な文書図画、だからインターネットは選挙運動には使えない、となった。

公選法はインターネットを積極的に「禁止」してはならず、現行の条文に当てはめられ、できないと解釈されただけなのである。

また、個々のあいさつ行為についても、既

¹⁵ 旗状の広告部分をクリックすることで、広告情報の掲載されたウェブページにジャンプさせる仕組みをもつインターネット広告。小林太郎・嶋村和恵「広告宣伝用語の解説」『現代用語の基礎知識 2007』自由国民社(2007)。

存の条文に当てはめて、前述のような解釈となっている。

選挙運動へのインターネット導入に当たっての検討状況

インターネットは政治活動での利用に浸透しており、インターネットの普及状況、選挙運動手段としての効果、役割を考慮して、インターネットを選挙運動手段として導入してはどうか、という議論が活発になってきている。ここでは、総務省及び政党の検討状況並びに諸外国の状況を紹介する。

1 総務省研究会報告書

総務省においては、平成13年10月、インターネットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討を行うべく「IT時代の選挙運動に関する研究会」が設置され、平成14年8月に研究会での議論を取りまとめた報告書が公表された¹⁶。

報告書では、研究会として「既存の選挙運動手段を維持しつつ、選挙の公正を確保するために、インターネットの導入に伴い発生する問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットを選挙運動手段として追加することが適当である」との立場を示した。

そして、「電子メールは、ホームページと異なり、一方的に電子メールが送られてきて当該通信費が課金されるといった迷惑メールの問題が発生するおそれがあること、なりすまし等の問題が発生した場合の追跡が困難であること、電子メールアドレスの購入・大量発信などにより金のかかる選挙につながりやすいこと、などの問題点が多い。したが

¹⁶ 総務省『IT時代の選挙運動に関する研究会報告書』（2002.8）。報告書の全文は、総務省ホームページ参照。
<http://www.soumu.go.jp/singi/it_senkyo.html>

って、ホームページについてのみ選挙運動手段として是認することとし、電子メールについては引き続き現行法の規制を適用することが適当である」とした。

その上で、ホームページによる選挙運動について、以下の提言を行った。

すべての選挙について導入することとし、量的な制限は設けない。

候補者又は政党以外の第三者が選挙運動を行うことができるようにする。

選挙運動を行うホームページは、第三者による書き込みを行わせることができるようにする。

候補者及び出納責任者と意思を通じて支出したホームページによる選挙運動に要する経費については、従来どおり選挙運動費用に算入する。

候補者以外による経費は、出納責任者と意思を通じることなく支出することができるようにする（選挙運動費用に算入されない。）

ホームページ上のなりすましや誹謗中傷等¹⁷の対策として、ホームページの開設者に電子メールアドレスの表示を義務付ける。

選挙管理委員会においては、有権者及び候補者等の便宜を図るため、候補者（比例代表選挙にあっては政党）のホームページアドレスの周知を図るなどの利用の便宜性に努める。

総務省は、この報告書の提言について、選挙運動の在り方そのものにかかわることであり、各党各会派において議論をされたい旨、答弁している¹⁸。

¹⁷ 報告書においては、なりすまし対策として、「ホームページ上での氏名等の虚偽表示に対しては、罰則をもって禁止する措置を講じ、氏名等の虚偽表示に対する抑止効果を期待する。」また、誹謗中傷対策として、「ホームページ上の誹謗中傷に対しては虚偽事項公表罪（第235条）が適用されると思われる。」としている。

¹⁸ 第164回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第3号27頁（平18.4.21）

2 政党の対応

(1) 自民党の最終報告(案)

自民党では、平成 17 年 10 月、党選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」で検討が進められ、平成 18 年 5 月に最終報告(案)が出された¹⁹。

主な内容は次のとおりである。ホームページ(ブログ²⁰や掲示板²¹を含む。)に限定して解禁する。電子メール(メールマガジン²²を含む。)は認めない。第三者の利用も認める。すべての選挙を対象とする。投票当日は更新できない。掲載内容や掲載量は制限しない。ホームページを印刷した文書の頒布や掲示は禁止する。選挙期日後のホームページでのあいさつ行為を可能とする。選挙期日後は選挙に関する記述を削除する。

誹謗中傷対策として、ホームページの開設・更新、掲示板への書き込みには電子メールアドレスの表示を義務付け、違反への罰則も設ける²³。

この案は、調査会総会での了承はされておらず、現在も引き続き検討がなされている。

(2) 民主党の法案提出

民主党では、「次の内閣」の下に設置された「インターネット選挙活動調査会」において、平成 18 年 5 月に中間報告をまとめ、第 164 回国会の平成 18 年 6 月 13 日に「公職選挙法

等の一部を改正する法律案」を提出した。提出の理由として、近時における情報化社会の進展の状況にかんがみ、選挙運動期間における候補者と有権者との対話を促進し、有権者の選挙に対する関心を高めるとともに政策本位の選挙の実現に資するため、インターネット等を用いた選挙運動を解禁しようとするものである、とされている。

主な内容は次のとおりである。何人も(すなわち候補者又は第三者も)インターネット等(ホームページ、ブログ、電子メールなど)を用いた文書図画の頒布を認め、ホームページは投票当日の頒布も認める。ホームページ開設者や電子メール送信者に氏名及び電子メールアドレスの表示を義務付ける。候補者又は政党以外の者は選挙運動の有料広告を禁止する。選挙管理委員会は、氏名及び電子メールアドレスを表示しなかったホームページ開設者に対し、頒布中止命令ができる。

あいさつを目的とする有料広告を禁止する。選挙期日後のあいさつ行為を解禁する。ホームページに掲載された文書図画を選挙期日後に削除する。電子メールアドレス表示義務、氏名等の虚偽表示、有料広告禁止、頒布中止命令、あいさつ目的の有料広告禁止、以上の違反に罰則を設ける。

本案は、審査に入らず、第 168 回国会(平成 19 年 9 月召集)まで継続審査となっている。

3 諸外国の状況について

ここで、諸外国のインターネットによる選挙運動の状況について見てみる。

インターネットの人口普及率は、アメリカ 67.8%、イギリス 62.9%、フランス 43.2%、ドイツ 45.4%、韓国 72.8%となっている²⁴。

このうち、米国と韓国の大統領選では、ネ

¹⁹ 『読売新聞』『日経新聞』『東京新聞』(2006.5.31)

²⁰ 日記感覚で更新する形式の簡易型ホームページ。ウェブログの略。大月・前掲書。

²¹ インターネットやネットワーク上で不特定多数の利用者が、議題について互いの意見を書き込み、交換し合う仕組みのこと。ホームページの形式で提供され、ブラウザを使って表示や投稿ができる。大月・前掲書。

²² 電子メールを媒体とした、情報発信と購読の仕組み。企業や個人から発行され、購読者に向けて配信される。大月・前掲書。

²³ 前掲注19。高橋茂「インターネットと選挙」『インターネット新聞JANJAN』(2006.7)

<<http://www.news.janjan.jp/election>>(2007.9.11アクセス)

²⁴ 電通総研編『情報メディア白書2007』ダイヤモンド社(2007.1)

ットの使い方が選挙結果を大きく左右している。

米国の大統領選では、共和党、民主党の両陣営がネット献金を募ったり、支持者や一般市民もホームページやブログで意見を戦わせた。韓国の大統領選でも、候補者がネット上で公約や遊説日程を示し、市民がネットを通じて様々な支援活動を行い、有力な応援団となった²⁵。

インターネット選挙運動規制は、米、英、独には原則として、ない。というよりも、これらの国はそもそも選挙運動手段を規制するという考え方に立っていない。

これに対し、フランスや韓国は、日本のように選挙法で規制をかける法体系をとっているが、フランスは法律にインターネットに関する文言はなく、解釈で若干の規制（有料広告の禁止、投票日前日からの更新禁止等）を設け、韓国は公職選挙法にインターネットに関する規定を盛り込み、規制（候補者に関する虚偽の流布、誹謗中傷の禁止、選管が掲示板書き込み削除を要請できる等）を設けている。いずれにしろ、原則禁止の考え方には立っていない²⁶。

インターネットを選挙運動に導入する場合の検討課題

1 各案の対比及び問題点への対応

で紹介した検討状況において、総務省研究会報告書と自民党の最終報告（案）の内容はおおむね一致しており、民主党の法案はさらに踏み込んだ提案をしているといえる。それぞれの案を比較すると、次のとおりである²⁷。

²⁵ 『日経新聞』夕刊（2007.4.5）

²⁶ 『日経新聞』（2005.9.2）、『日経新聞』夕刊（2007.4.5）
なお、三輪和宏「諸外国のインターネット選挙運動」『ISSUE BRIEF（第518号）』国立国会図書館（2006.3）参照。

²⁷ 高橋・前掲書参照。

(1) ホームページと電子メール

各案の最大の相違点は、導入をホームページに限定するのか、電子メールも認めるのか、という点である。

電子メールは、なりすましが容易であること、問題発生時の追跡が困難であること、迷惑メールの問題、アドレスの大量購入・大量発信など金のかかる選挙になることから、研究会及び自民党の案では引き続き禁止している。これに対し、民主党の案はインターネットに区別を設けず、すべてを認めている。

また、各案とも第三者の選挙運動も可能としている。

(2) ホームページの更新

ホームページは、選挙運動期間中の更新が可能となる。開設者の電子メールアドレス表示義務は、各案とも同様である。

投票当日の更新については、自民党の案は更新禁止、民主党の案は「頒布を認める」となっている。もし、「頒布を認める」ということが当日の更新を認めることと解する場合、他の選挙運動手段は原則として当日には何もできない（例えば、前日まで掲示してあるポスターを当日も掲示しておくことは構わないが、はがれたものを張り直すことは新たな選挙運動となりできない。）のに、ホームページだけは新たな文書図画頒布という選挙運動ができることとなるため、整合性の問題が生じる。

(3) 投票日後の対応

投票日後は、選挙に関する記述は削除しなければならない。これを民主党の案は、「選挙の期日後速やかに、当該文書図画の頒布が当該選挙の後に行われる選挙について第129条の規定に違反することとならないようにするため、当該文書図画の頒布に関し必要な措置を講じなければならない。」と規定している。

これは、公選法第 129 条の事前運動の禁止違反に該当しないよう、ホームページから削除するという趣旨であろうと思われる。しかし、すでに「頒布」した文書図画を「削除」することはできないので、こう規定せざるを得なかったのではなかろうか。

選挙期日後のあいさつは、現在はホームページの利用はできないが、各案とも認められている。

2 導入のメリット・デメリット等

(1) 導入の効果

各案は、インターネットを選挙運動手段として導入する場合、どこまでできて、どこからはできないのかを明確にしようとしている。

インターネットを選挙運動に導入した場合に期待されるメリットとして、研究会報告書では、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の直接対話の実現、金のかからない選挙の実現などを挙げている。

候補者や政党が多くの情報を安価で直接有権者に提供でき、インターネットの双方向性を活かして有権者側からもアプローチができるため、若年層の利用率が高くなり、政治的無関心が多いといわれる層への政治参加の促進等に、効果があると思われる。

(2) 情報格差（デジタルディバイド）

ここでいう情報格差（デジタルディバイド）とは、インターネットを利用できる者とできない者との間で候補者情報に差が生じてしまうことをいう。

インターネットは若者の利用率が高く、高齢者層の利用率は極端に低い。また、初期投資がかかるため世帯収入が増えるにつれて利用率が高くなる傾向がある²⁸。

確かに、インターネット情報に格差は生じ

るが、有権者側の情報の受皿が増えるだけであり、その見返りに既存の情報が減らされるものでない限り、情報格差を理由に導入が否定されるものではないだろう。

(3) なりすまし、誹謗中傷

なりすましには、他人や企業を装い、差出人を詐称して電子メールを送信する「なりすましメール」や、アドレスを少しだけ変えて本物に酷似した偽ホームページを開設する「なりすましサイト」などがある。また、誹謗中傷の書き込みはインターネットの匿名性を利用して広く行われてしまう傾向がある。

現に、インターネットを使ったなりすましや誹謗中傷は今でもある。他人になりすまして電子メールを送りつけられたり、怪文書をばら撒かれたり、掲示板への選挙運動期間中の書き込みなどは意見や抗議を通り過ぎ、一方的な自己主張や誹謗中傷も見受けられる。これらは場合によっては、刑法の名誉毀損罪（第 230 条）や公選法の虚偽事項公表罪（第 235 条）に該当する。

つまり、インターネットが選挙運動に導入されなくても既に違法行為は行われているのである。ただ、公選法が改正されればインターネットによる選挙運動は合法となるが、合法と見せかけてより一層悪質な、高度化された犯罪が行われる懸念がある。

特に、第三者が関わってくることにより、選挙運動の在り方にも大きな影響を及ぼすものと思われる。誹謗中傷対策が、氏名とアドレス表示義務だけで十分といえるのか。インターネット社会の成熟を待つだけなのか。不要な情報は排除する仕組みを作り上げるなどより一層の工夫が求められよう。

(4) 付随する費用の増加

ホームページの頻繁な更新やコンテンツの充実による作成費用、電子メールアドレスの

²⁸ 総務省・前掲、研究会報告書で記述。

大量購入、大量発信などにより、かえって金のかかる選挙になることも危惧される。各案とも候補者等と意思を通じた支出は選挙運動費用に算入するとしている。

3 今後の立法論と新たな観点

総務省は、ホームページの開設、電子メールの送信は「頒布」と解釈している。電子メールは相手方に送るものだから頒布であろうが、ホームページは画面に表示されるのだからどちらかといえば「掲示」のほうがイメージに近いとも思える。しかし、2でも触れたように、通常時の政治活動用文書図画の掲示は一定のものに限定されているため、ホームページを文書図画の掲示と解すれば、政治活動用に一切使えないこととなるため頒布と解しているものと思われる。ところが頒布だと、1で指摘した民主党の案のように、頒布し終えたものを「削除」はできないため、選挙期日後の文書図画の削除義務規定に関し「文書図画の頒布に関し必要な措置を講じなければならない。」と規定せざるを得ない。

ホームページを新たに法的に位置付けるのなら、従来の解釈にとらわれることなく、「掲示」とするか、又は、新たな観点として、例えば「表示」などの概念を設ける方が、分かりやすくよいのではないか。

おわりに

インターネットという新しい存在は、選挙の世界にも影響をもたらしてきている。これからの時代、インターネットは必要不可欠であろう。

導入に慎重な意見もあるが、それらは情報格差や誹謗中傷対策などを考慮し時期尚早であるとするものが大半であり、導入の必要性までを否定するものは少ないと思われる。

公選法はインターネットを選挙運動に使用することを積極的に禁止しているものではな

く、たまたま現行の条文に当てはめたら、できないと解釈されただけである。

政治活動にも浸透したこのアイテムを、選挙運動期間中だけ使えないのはむしろ不自然ともいえる。とりあえずホームページに限定するのか、電子メールも含めるのかはともかく、なりすまし、誹謗中傷といった負の部分への対策を講じた上で、インターネットの導入を認めていく方向に踏み出すこととなるのだろう。時代はどんどん進んでいる。今後とも動きを注視したい。

(付録：参考資料)

新党さきがけの「回答願」と自治省の「回答」

(出所)『選挙時報』(1997.1)

平成8年10月2日

自治省選挙部長殿

新党さきがけ
政策調査会長 渡海紀三朗

<回答願>

インターネットのホームページは、その性質上、候補者の経歴や政治信条、公約などをきめ細かく低廉かつ広範に提供できるだけでなく、有権者が自ら求める「候補者情報」をいつでも必要に応じて入手可能とするメディアである。

投票率が低迷している現状を踏まえ、有権者の選挙への関心を高めるためにも、選挙情報、候補者情報の流通手段の多様化が不可欠であり、ホームページはこの観点から極めて有効であると思われる。この点についての自治省の見解を伺うとともに、以下の各項目について回答を願いたい。

A. インターネット上のホームページの開設と公職選挙法との関係について

インターネットのホームページは、1極めて低廉な費用で開設・維持できる、2(1) 電子的記憶としてサーバー上に保持されるものであり、通常の「文書図画」とは異なっている、(2) 通常のピラ、ポスターの場合と異なり、相手方からアクセスして利用するものであり、候補者等の側が積極的に「頒布」または「掲示」するものではないという特質を有している。以下、各点について回答を願いたい。

1. (規制の合憲性)

インターネットのホームページは極めて低廉な費用で開設・維持できる点で、公職選挙法上規制されている他の選挙運動手段(ピラ、ポスター等)と格段に異なっている。もともと、公職選挙法 142 条・143 条等で選挙運動用の文書図画の頒布・掲

示を制限しているのは、金のかからない選挙の実現のため必要やむを得ないものであるとして当該制限が合理性ありとされるからである。

したがって、仮にインターネットのホームページを同法 142 条・143 条違反と解釈運用した場合、当該運用は憲法違反(表現の自由及び政治活動の自由を規制するに当たり、規制目的に照らし規制手段が合理性を欠いている)となるのではと考えるが、どうか。

2. (構成要件該当性)

a)「文書図画」

公職選挙法 142 条・143 条は、選挙運動用の「文書図画」を規制している。ところで、インターネットのホームページは電子的記憶としてサーバー上に保持されるものであり、通常の「文書図画」とは常識的には異なっていると考える。同法の「文書図画」に当たるのか否か、当たるとすればその理由は何か。

あるいは、同法 143 条 2 項で規制している「アドバルーン、ネオン・サイン又は電光による表示、スライドその他の方法による映写等の類」に当たるのか否か、当たるとすればその理由は何か。

b)「頒布・掲示」

公職選挙法 142 条・143 条が規制しているのは、選挙運動用の文書図画の「頒布・掲示」である。仮にインターネットのホームページが「文書図画」に当たるとしても、通常のビラ、ポスターの場合と異なり、相手方からアクセスして利用するものであり、候補者などの側が積極的に「頒布」又は「掲示」しているものではない。「頒布・掲示」に当たるか否か、当たるとすればその理由は何か。

3. (政党等の政治活動規制)

インターネットのホームページは公職選挙法 201 条の 5 で規制している政治活動手段に当たらないと思うが、どうか。

仮にインターネットのホームページは選挙運動に用いれば公職選挙法 142 条・143 条違反となるが、それ以外の政治活動として用いれば、政党等が用いても、選挙期間中でも違反ではない(公職選挙法 201 条の 5 の規制の範囲外)となった場合には、「選挙運動」と「政治活動」の区分けが極めて重要となる。「選挙運動」と「政治活動」の間の線引きはどのようになっているか。

B. 具体例

選挙期間中、以下の事例はそれぞれ公職選挙法違反となるか。

1. 候補者のホームページに以下の情報を掲載した場合

- a) 氏名
- b) 選挙区または活動中心地域
- c) 学歴・職歴などのプロフィール
- d) 立候補したことを示す記述
- e) 候補者自身の公約
- f) 所属政党の公約

2. 政党のホームページに以下の情報を掲載した場合

- a) 公認候補者等について
 - (1) 氏名
 - (2) 選挙区
 - (3) 学歴・職歴などのプロフィール
 - (4) 政策主張 コメント
 - (5) 前国会議員が候補者となる場合、議員在職時から掲載されていたその者のプロフィール・政策主張など
- b) 党の公約

3. その他

- a) 掲示板に貼るポスターや新聞広告、政見放送時の掲示等に URL を記載すること。
- b) 海外のサーバーに、公職選挙法に抵触するホームページの素材をおくこと。
- c) 電子メールによる投票依頼
- d) 各自治体やボランティアのホームページに、首長の写真を掲載すること。
- e) 通信衛星を利用して演説会を複数の箇所に中継すること。
- f) インターネットを通じて演説会を中継すること。
- g) ホームページにおいて、人気投票の結果を公表すること。
なお、「世論調査」と「人気投票」の区分けは何か。
- h) インターネット上の情報開示行為は、公選法 142 条 1 項の「散布」に該当するか。
- i) インターネット上の情報開示行為は、公選法 151 条の 5 の「放送」に該当するか。

平成 8 年 10 月 28 日

新党さきがけ
政策調査会長 水野誠一 殿

自治省行政局選挙部選挙課

平成 8 年 10 月 2 日付け < 回答願 > について以下のとおり回答します。

A の 1

公職選挙法第 142 条の合憲性については、昭和 39 年 11 月 18 日最高裁判所判決等により、同法第 143 条の合憲性については、昭和 30 年 4 月 6 日最高裁判所判決等により、それぞれ確認されております。

A の 2(a)

公職選挙法の「文書図画」とは、文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少永続的に記載された意識の表示をいい、スライド、映画、ネオンサイン等もすべて含まれます。したがって、パソコンのディスプレイに表示された文字等は、公職選挙法の「文書図画」に当たります。

A の 2(b)

公職選挙法の「頒布」とは、不特定又は多数人に文書図画を配布することをいい、従来より、文書図画を置き、自由に持ち帰らせることを期待するような相手方の行為を伴う方法による

場合も「頒布」に当たると解しております。また、「掲示」とは、文書図画を一定の場所に掲げ、人に見えるようにすることのすべてをいいます。したがって、パソコンのディスプレイに表示された文字等を一定の場所に掲げ、人に見えるようにすることは「掲示」に、不特定又は多数の方の利用を期待してインターネットのホームページを開設することは「頒布」にあたると解しております。

Aの3

公職選挙法の「文書図画」の解釈は、Aの2(a)のとおりですので、文書図画として同法第201条の13の規制を受けますし、更に、立札及び看板の類としての態様において用いられれば、同法第201条の5の規制を受けます。

政治活動とは、一般的抽象的には、政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを目的として行う直接間接の一切の行為をさすということですが、公職選挙法にいう「政治活動」とは、上述の一般的抽象的意味での政治活動のうちから選挙運動にわたる行為を除いた行為であると解されております。したがって、選挙運動にわたる政治活動は、公職選挙法においては、政治活動としての規制ではなく、選挙運動としての規制を受けることとなります。なお、公職選挙法にいう「選挙運動」とは、「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者に当選を得させるため投票を得又は得させる目的をもって、直接又は間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすること」と解されております。

B

具体的事案については時期、態様により判断すべきであり、また、一般論として回答させていただきます。

1、2については、明確な投票依頼の文言がある場合はもち

ろん、選挙に立候補する旨、選挙区、選挙の公約等特定の選挙と結びつく記述をした場合においては、選挙運動と認定されるおそれが強いものと考えます。また、選挙と結びつく記述がない場合においても、選挙運動期間中に新たに公職の候補者の氏名を表示する場合には、公職選挙法第146条又は第201条の13の規制を受けます。

また、3については、

- a 一般的には、直ちに選挙運動に当たるものとは思われません。
- b 刑法の一般原則に係る問題ですが、行為地又は結果発生地の一部が国内であれば、国内法の罰則が適用されることとされております。
- c 投票依頼であれば、選挙運動に当たります。
- d 一般的には、直ちに選挙運動に当たるものとは思われません。
- e-f 演説会の内容が不明ですので、お答えは控えさせていただきますが、上記1、2についての回答によりご理解下さい。
- g 公職選挙法第138条の3に違反するおそれがあります。「人気投票」とは、通常、葉書、紙片等に調査事項を記載する方法によるものをさしますが、必ずしもその方法のみに限らず、その形式が投票の方法と結果的に見て同じである場合は、すべてこれに当たります。
- h 「散布」には当たりません。
- i 一般的には、「放送」には当たらないと考えています。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ I T 選挙運動研究会編『I T 社会における選挙運動・選挙管理』国政情報センター（2003）
- ・ 選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法 第14次改訂版』ぎょうせい(2007.10)
- ・ 曾根泰教「インターネット活用と公職選挙法」『都市問題 第97巻第6号』東京市政調査会（2006.6）
- ・ 原昌史「I T 時代の選挙運動に関する研究会報告書の概要について」『選挙時報 第51巻第10号』全国市区選挙管理委員会連合会編（2002.10）



解説

- 教育再生三法について 245
- 公務員制度改革について 261
- 在日米軍再編と再編特措法について 277

教育再生三法について

衆議院調査局調査員
山田 進
長田 健
富田 明子
(文部科学調査室)

提出に至る経緯

1 戦後の教育改革と教育をめぐる現状

我が国の学校教育は、終戦後、連合国軍最高司令部（GHQ）の指導の下、6・3制を導入し学制を単純化すること、義務教育期間を3年延長し9年間とすること、地方教育行政制度として教育委員会制度を導入することなどをはじめとする様々な改革により基本的な枠組みがつけられた。これらについては、終戦後の荒廃した国土の下で実施されたこと、我が国の風土になじみにくい制度もあったこと、一部の地方自治体において財政問題があったことなどにより、当初は混乱もみられたものの、我が国の教育水準を向上させ¹、経済の高度成長や科学技術の進歩などに大きな役割を果たし、国の発展に寄与してきた。

しかし、高度成長から安定成長の時代へ移行するようになると高等学校への進学率の向上など教育分野においても著しい規模の拡大などがあり、それに伴う偏差値偏重の受験競争の過熱、陰湿ないじめ、校内暴力などが社会的に大きな問題となり、これらの新しい教育課題などの解決が求められるようになってきた。

このような動きを受け、社会の変化に対応した教育を構築するため、各種審議会の答申等を踏まえて法律改正等が行われ、教育改革

が実施されるに至った。

具体的には、幼稚園から大学までのすべての学校体系について総合的に拡充を検討することなどを主な内容とする中央教育審議会（以下「中教審」という。）四六答申²、個性重視の原則、生涯学習体系への移行などを主な内容とする臨時教育審議会の累次の答申³などがあり、これらの答申の提言を受けて教育改革が実施され、その後も教育改革が事実上継続的に行われてきた。

しかし、近年においては、バブル経済の発生とその崩壊、国際化、情報化、少子高齢化などの急速な進展、危機的状況となった国家財政、科学技術の発展など次々に起こる社会情勢の大きな変革に対して、現行の教育がそれらに対応できていないのではないかと指摘も各方面からなされるようになり、より一層の教育改革の必要性が高まってきていた。

2 教育再生三法案提出をめぐる動き

(1) 教育基本法の改正

教育基本法は、教育の基本的理念を定める教育の根本法とも言うべきもので、終戦直後の教育改革により昭和22年に制定された。以降、教育基本法の下で学校教育が実施されてきた。

その一方、社会情勢の変化など様々な要因を受けて教育基本法の見直しの議論が何度か

¹ 「近代教育の発展を妨げていた我が国独特のいくつかの障害を取り除き、我が国の教育を正常な発展の路線にしたものとしている。」文部省「学制百年史」(昭和47年10月) 678頁

² 中教審「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)」(昭和46年6月)

³ 臨時教育審議会の教育改革における第一次～第四次答申(昭和60年6月～62年8月)

行われたものの、実際の改正については一度も行われなかった。

平成 12 年 12 月、教育改革国民会議(座長：江崎玲於奈芝浦工業大学学長(当時))は、「教育改革国民会議報告 - 教育を変える 17 の提案 -」において教育基本法見直しの必要性を提言した。これを受けて中教審では、審議を重ねた後、平成 15 年 3 月に答申した⁴。一方、与党における教育基本法改正に関する協議会においても、検討が行われ、平成 18 年 4 月に最終報告がなされた⁵。

同年 4 月 28 日、これらを踏まえて、政府はこれまでの教育基本法の普遍的な理念に加え、道徳心、自律心、公共の精神など、現在求められているとされる教育の理念などを盛り込んだ「教育基本法案」を国会に提出した。

「教育基本法案」については、国会において第 164 回国会から第 165 回国会にかけて審議が行われ、教育の基本理念を含めた様々な教育課題などの教育全般について幅広い議論がなされた。

平成 18 年 12 月 15 日には改正教育基本法が成立(同年 12 月 22 日施行)したことを受けて、その新しい教育理念の下での具体的な教育体制を構築するため、関連する制度や法令などを改正教育基本法の体系に位置付けるよう手直しする必要性が生じた。

(2) 教育再生会議の設置

国会において教育基本法の審議が続いている中、平成 18 年 9 月に発足した安倍内閣は、教育の再生を最重要課題として掲げ、同年 10 月 10 日、閣議決定により教育再生会議(座長：野依良治独立行政法人理化学研究所理事長)を設置した。安倍内閣総理大臣は、同会

議の初会合で、質の高い教育の実現と学力の向上、規範意識の育成、家庭・地域の教育力向上を大きな教育改革の柱と位置付け、具体的には教員免許更新制の導入、学校評価制度の導入等についての検討を要請した。

同会議では、その時期に大きな社会問題となったいじめによる自殺及び高等学校等の必修科目の未履修、そしてこれらの問題への対応や責任体制をめぐって批判を浴びた学校や教育委員会の在り方についても検討を行い、平成 19 年 1 月 24 日、「社会総がかりで教育再生を 公教育再生への第一歩 (第一次報告)」を安倍総理に報告した。

第一次報告では、教育再生のための当面の取組として、初等中等教育分野を中心に、「教育内容の改革」、「教員の質の向上」、「教育システムの改革」、「『社会総がかり』での全国的な参画」に関する 7 項目の提言をまとめた。

その中で、「緊急対応」として、教員免許更新制を導入するための「教育職員免許法」、教育委員会制度見直しのための「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」、学校の責任体制を確立するための「学校教育法」の各改正案を、平成 19 年の通常国会に提出するよう求めた。

(3) 中央教育審議会における教育改革の議論

平成 19 年 2 月 6 日、伊吹文部科学大臣は、安倍総理から指示を受け、学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法の改正について中教審に審議を要請した。

これを受けて中教審では、教育再生会議第一次報告において緊急対応として取り上げられた、これら 3 つの法律改正に向けた審議に取り組むこととなったが、その内容については、中教審においても既に幅広く議論されている項目も多かった。

⁴ 中教審「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興計画の在り方について(答申)」(平成 15 年 3 月 20 日)

⁵ 与党教育基本法改正に関する協議会「教育基本法に盛り込むべき内容について(最終報告)」(平成 18 年 4 月 13 日)

教育職員免許法の改正については、平成 14 年の「今後の教員免許制度の在り方について（答申）」において、一般的な任期制を導入していない公務員制度全般との調整の必要性等から教員免許更新制の導入見送りを提言したが、平成 16 年に再度諮問され、平成 18 年 7 月には教員としての資質能力を刷新（リニューアール）することを目的として更新制を導入するとして「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」を報告していた。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正については、教育委員会制度が本来の機能を発揮していないなどの指摘を受け、平成 16 年 3 月に教育委員会制度の意義と役割、首長と教育委員会の関係、市町村と都道府県との関係、学校と教育委員会の関係などの諸点について諮問を受けており、平成 17 年 10 月に教育委員会の機能の強化、教育委員会の組織の弾力化、首長と教育委員会の権限分担の弾力化などを内容とする「新しい時代の義務教育を創造する（答申）」を報告していた。

また、学校教育法の改正については、平成 15 年 3 月の「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について（答申）」の審議の際、学校種ごとの目的、目標に関する事項などについて議論を行っていた。

平成 19 年 2 月 6 日の伊吹文部科学大臣の要請の後、異例と言える集中的な審議が行われ、3 月 10 日、「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」が報告され、提出する法案の内容についての提言が取りまとめられた⁶。

⁶ 焦点となった「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の教育における国の責任の果たし方については、「地方自治体の教育に関する事務が法令に違反している場合などには国が法律上の責任を果たすことができるように適切な仕組みを構築していくこととする」などとされた。

教育再生三法案の審議経過

3 月 30 日、内閣から教育再生三法案（「学校教育法等の一部を改正する法律案」、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」、「教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律案」）が提出され、衆議院においては、4 月 17 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、翌 18 日に教育再生に関する特別委員会に付託された。同委員会においては、公聴会、地方公聴会を含む 60 時間を超える審査を経て、5 月 17 日に採決した結果、三法案はいずれも可決された。翌 18 日、本会議においていずれも可決され参議院に送付された。

参議院においては、文教科学委員会において審査が行われ、6 月 19 日、いずれも可決された。翌 20 日の参議院本会議において、可決し、成立するに至った。

各法案の内容等

1 学校教育法等の一部を改正する法律案（内閣提出第 90 号）

(1) 内容

- ア 各学校種の目的及び目標の見直し等
- ア 義務教育の章の新設

義務教育の章を新設し、義務教育期間を 9 年と規定するとともに、改正教育基本法に規定された義務教育の目的を達成するため、義務教育の目標が新たに規定された。

主な義務教育の目標

- ・自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力、公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画する態度を養う
- ・生命及び自然を尊重する精神、環境の保全に寄与する態度を養う
- ・我が国と郷土の現状と歴史についての正しい理解、伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する態度を養う

(1) 各学校種に関する事項

小・中学校の目的を、義務教育として行われる普通教育を施すことと規定し、小・中学校における教育は、義務教育の目標を達成するよう行われることとされた。また、幼稚園、高等学校その他の学校種の目的・目標に関する規定についても見直しが行われた。なお、小学校以降の教育との連続性が明確となるよう、義務教育の章と小学校の章との間に幼稚園の章が置かれることとなった。

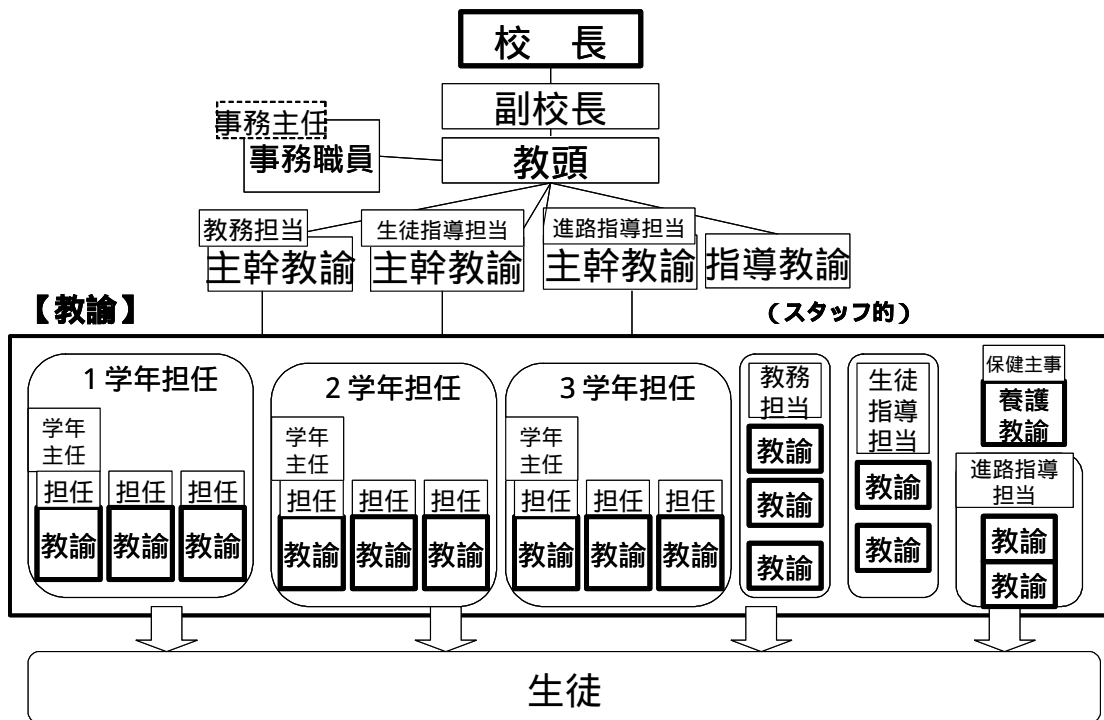
イ 副校長その他の新しい職の設置

学校における組織運営体制や指導体制の確立を図るため、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校⁷及び特別支援学校⁸は、学校設置者の判断により、必要に応じて副校長、主幹教諭及び指導教諭の職を置くことができることとされた。

各職の職務内容

副校長：校長を助け、命を受けて校務をつかさどる
 主幹教諭：校長等を助け、命を受けて校務の一部を整理するとともに、児童生徒の教育等をつかさどる
 指導教諭：児童生徒の教育をつかさどるとともに、他の教諭等に対して、教育指導の改善・充実のために必要な指導・助言を行う

学校の組織運営のイメージ（中学校の新タイプ）



(出所) 文部科学省資料

⁷ 平成 10 年 6 月の学校教育法改正により創設された修業年限 6 年の中高一貫教育を行う学校。

⁸ 障害のある児童生徒等に対する教育を行う「盲・聾・養護学校」は、平成 18 年 6 月の学校教育法改正により、特別支援学校となった。

ウ 学校評価及び情報提供に係る規定の整備
小学校、中学校等は、文部科学大臣の定めるところにより、教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めることとされた。また、保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深め、連携・協力を推進するため、学校運営の状況に関する情報を積極的に提供することとされた。

エ 大学等の履修証明制度の創設

大学等は、文部科学大臣の定めるところにより、社会人等を対象とした特別の課程を編成し、履修証明書を交付できることとされた。

(2) 審議における主な論点と今後の課題

ア 各学校種の目的及び目標の見直し等

改正教育基本法の理念を学校教育に反映するため、学校教育法が規定する各学校種の目的・目標等が見直されることとなったが、審議においては、国を愛する態度や規範意識等を学校教育の場でどのように養うのか、これらに対して成績評価を行うこととなるのかなどが主な論点となった。

まず、「我が国と郷土を愛する態度を養う」ための学校教育の在り方について、我が国や郷土の発展に尽くした先人の働きや文化遺産、伝統芸能などについて調べることや体験することを通じて、このような態度を養う指導が一層行われるよう努める⁹と答弁している。規範意識については、道徳、倫理、法律等の規範を守ろうとする意識であり、(改正教育基本法で培うことと規定された)道徳心の基礎として重要である¹⁰と説明するとともに、道徳

⁹ 第166回国会参議院本会議録第27号4頁(平19.5.21)安倍内閣総理大臣答弁

¹⁰ 第166回国会衆議院教育再生に関する特別委員会議録(以下「衆議院教育再生に関する特別委員会」を「衆教育

あるいは特別活動で教えられることとなるため、点数での成績評価になじまない¹¹と答弁している。なお、教育課程に関する事項について文部科学大臣が定めることとされた¹²ことにより、学校の教育活動の詳細な部分まで文部科学大臣が関与するのかという懸念に対しては、改正前の条文中の「教科」は「教育課程」と同義であり¹³、従来どおり、各教科の種類、授業時間数、各教科の目標や内容などについてのみ文部科学大臣が定める¹⁴と説明している。

改正教育基本法の理念及び新しい学校教育の目標等を学校教育の場で実現するため、中教審では、国会での議論等を踏まえ、平成19年度中の学習指導要領の改訂¹⁵に向けて検討が進められており、その議論の方向性を注視する必要がある。

イ 副校長その他の新しい職の設置

改正案において、小学校等に副校長等の職を置くことができることとされた¹⁶が、審議においては、設置・配置の基準、既存の職(教頭、教務主任、学年主任等)との関係、処遇の在り方等の議論がなされた。

まず、設置や配置について、文部科学省は、今後ガイドラインを策定する考えを明らかに

再生特」という。)第9号35頁(平19.5.10)銭谷初等中等教育局長答弁

¹¹ 第166回国会衆教育再生特会議録第12号14・15頁(平19.5.16)伊吹文部科学大臣答弁

¹² 改正前は、教科に関する事項について文部科学大臣が定めることとされていた。

¹³ 第166回国会衆教育再生特会議録第10号12頁(平19.5.11)銭谷初等中等教育局長答弁

¹⁴ 第166回国会参議院文教科学委員会会議録第19号11頁(平19.6.14)銭谷初等中等教育局長答弁

¹⁵ 同上第20号4頁(平19.6.19)銭谷初等中等教育局長答弁

¹⁶ 学校においては、管理職である校長、教頭を除く教職員は、横一線に並んでおり、「一人一役」の考え方で校務分掌が細かく分けられ、必ずしも組織として機能しているとはいえないとの指摘を受けて、平成12年に教育改革国民会議が学校への組織マネジメントの発想の導入について提言して以来、中教審や教育再生会議等で、副校長その他の新しい職の設置について、継続的に議論されてきた。

した¹⁷が、学校や地域の状況を踏まえ、それぞれの都道府県教育委員会においてその職にふさわしい者が任用され、その職務を遂行できるように柔軟なものにしたいと説明した¹⁸。また、新しく創設された職と既存の職との役割分担を明確にする必要があるとの指摘に対しては、同省は、教頭は校長及び副校長を補佐する立場である¹⁹、主幹教諭は連絡調整や他の教職員に対する指導助言を行う主任と比較して他の教職員に対して指示ができるという点で管理的な仕事ができる²⁰などと説明し、副校長その他の新しい職と既存の校長・教頭等の役割分担は明確である旨の答弁を行った。しかし、新設される職の給与水準や給与等の財源については、文部科学省・総務省で今後協議する²¹旨の答弁にとどまるなど、その処遇については明確なものとはなっていない。

今後、学校組織が効率的なマネジメント体制に移行するためには、各教育委員会が、任意設置とされた副校長等の新しい職について必要とする学校への配置を確約できるよう、政府が、特に財政面でバックアップできる体制を整えることが必要である。

特に、副校長等新しい職の定数が、既存の教職員定数に追加されるものなのか、あるいは既存の職の定数内で対応されるものなのか、すなわち公立義務教育諸学校教職員定数改善計画²²の策定や、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行革推

進法）」²³が求める教職員数の削減にどのような影響を及ぼすのか、今後の動きを注視する必要がある。また、主幹教諭や指導教諭が学校マネジメントにおいて期待される役割を十分果たすことができるよう、これらの教諭の通常の授業の受持時間数の調整が必要となることも考えられる。

ウ 学校評価及び情報提供に係る規定の整備

今回、学校評価について法定化²⁴されるとともに、学校運営の改善・教育水準の向上のための学校評価という位置付けが明確なものとなった。審議においては、法改正前の学校評価の取組状況や、法定化が児童生徒の管理強化を促すという懸念について議論された。

まず、学校評価の現状²⁵について文部科学省は、自己評価の実施率は高いものの、その結果の公表率が低い理由について、教員間の反省にとどまっている等の理由からその結果について公表できる状況まで整理されていない²⁶旨説明した。また、保護者等による外部評価等については、学校に関する情報が十分に公表されていないため、その実施が進んでいないと現状を分析した上で、平成 18 年度以降は、学校評価ガイドラインに基づき自己評価結果の公表や外部評価の実施を促している²⁷旨

¹⁷ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 9 号 7 頁(平 19.5.10) 伊吹文部科学大臣答弁

¹⁸ 同上 26 頁(平 19.5.10) 銭谷初等中等教育局長答弁

¹⁹ 第 166 回国会衆議院本会議録第 23 号 15 頁(平 19.4.17) 伊吹文部科学大臣答弁

²⁰ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 9 号 9 頁(平 19.5.10) 銭谷初等中等教育局長答弁

²¹ 同上 7 頁(平 19.5.10) 伊吹文部科学大臣答弁

²² 公立義務教育諸学校の教職員定数については、これまで 7 次にわたり、計画的な改善が行われ、40 人学級などの実現のための定数改善が実施されてきた。

²³ 第 55 条第 3 項に、「政府及び地方公共団体は、公立学校の教職員…(中略)…その他の職員の総数について、児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減をさせるため必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。

²⁴ 学校評価及び情報提供については、既に「小学校設置基準」(文部科学省令、平成 14 年 4 月 1 日施行)等に規定されており、「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」(平成 18 年 3 月策定)に基づき取り組まれていた。

²⁵ 公立学校(大学、高等専門学校を除く。)において、「自己評価」の実施率は、97.9%、「自己評価結果」の公表率は、自己評価実施校の 58.3%、「外部評価・外部アンケート等」の実施率は 83.7%、私立学校(同)においては、それぞれ 52.4%、24.0%、22.6%となっている。(文部科学省「学校評価及び情報提供の実施状況(平成 17 年度問調査結果)」(平成 19 年 3 月公表)より)

²⁶ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 3 号 15 頁(平 19.4.23) 銭谷初等中等教育局長答弁

²⁷ 同上

答弁し、今後の外部評価等実施率向上への期待を表明した。また、学校評価を法定化したことにより、学校教育への国の関与の余地が広がったのではないかという懸念に対し、同省は、学校評価を行い、また学校運営の改善のための措置を講ずるのは各学校であり、文部科学大臣が直接指導するというではない²⁸と答弁した。児童生徒の成績により学校評価結果が左右されるなどすれば、児童生徒の管理強化につながるのではないかという懸念については、学力に限らず学校運営全般の改善を図るという学校評価の趣旨の周知徹底に努める²⁹旨答弁した。

学校評価制度は、学校運営の改善・教育水準の向上という目的を達成するためのものである。しかし、学校評価が学校間競争や序列化につながるなどの懸念から、学校が実態の公表を忌避し、その結果学校運営の改善点が発見されにくくなるという悪循環を回避するとともに、監視のための評価ではなく、成果の検証のための評価となるよう工夫が必要であると考えられる。

今回の改正では、少なくとも学校による自己評価が義務化された³⁰が、将来的に保護者等による外部評価や第三者機関による評価が必要となるとすれば、評価者の選定や質の保証、研修の在り方及び評価結果の検証方法など、今後議論すべき課題は多い。

エ 大学等の履修証明制度の創設

本制度の創設は、社会人の学習意欲の高まりに対応した生涯学習の機会の拡充及び再就職等の再チャレンジが可能な社会の実現への要請を踏まえたものであるとされている。審

²⁸ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 4 号 32 頁(平 19.4.25) 伊吹文部科学大臣答弁

²⁹ 第 166 回国会衆議院本会議録第 23 号 16 頁(平 19.4.17) 伊吹文部科学大臣答弁

³⁰ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 3 号 14 頁(平 19.4.23) 伊吹文部科学大臣答弁

議においては、履修証明書授与の対象となる教育課程(プログラム)の編成基準等の在り方³¹や、履修証明制度の社会的通用性を確立するための方策などが主な論点となった。

履修証明書授与の対象となる教育課程(プログラム)の編成基準等の在り方について、文部科学省は、省令に規定する事項は必要最小限の枠組みであると説明し、「教育課程の編成及び評価のための学内組織の設置」、「教育課程の内容、方法、全体計画、履修資格等の公表義務」、「教育課程の名称、内容、時間数、成績などの履修証明書の記載事項」を例示している³²が、詳細については、今後の議論に委ねられた。履修証明制度の社会的通用性の確立については、「人材を必要とする産業界から適切な制度だという評価を得なければ全く話にならない」と文部科学大臣が答弁している³³とあり、再就職や昇進等のキャリアアップにおける履修証明書の効力(影響力)を高めることが、当面の目標であると考えられる。

文部科学省は、PR等を社会的定着のための方策の例とする³⁴とともに、大学等に履修証明の社会的な通用性を高める努力を期待していることがうかがえる³⁵が、最も重要なのは、企業等の求人ニーズに合致したプログラムの開発により履修証明取得者の雇用を促進することであると考えられる。

³¹ 改正学校教育法第 105 条では、「文部科学大臣の定めるところにより」としており、文部科学省令で規定されることとなっている。

³² 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 4 号 36 頁(平 19.4.25) 清水高等教育局長答弁

³³ 同上 35 頁 伊吹文部科学大臣答弁

³⁴ 同上

³⁵ 平成 19 年度「社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム」公募要領において、プログラム対象事業の要件として、社会人が対象、再就職やキャリアアップ等の再チャレンジに役立つ、体系的かつ 1 年未満で修了できる、大学等における教育・研究資源を活かしたプログラム、大学等自身が履修証明の社会的な通用性を高める努力を行うことのすべてを満たすこととされている。

2 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出第91号)

(1) 内容

ア 教育委員会の責任体制の明確化

(ア) 地方教育行政の基本理念の規定

改正教育基本法第5条第3項及び第16条³⁶の趣旨を踏まえ、「国との適切な役割分担及び相互の協力の下、公正かつ適正に行わなければならない。」との基本理念が新たに規定された。

(イ) 教育委員会と教育長の役割

教育委員会が教育長に委任することのできない事項として、教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針に関する事務等が新たに規定された。

(ウ) 教育委員会の活動状況の点検・評価

教育委員会は毎年その権限に属する事務の管理及び執行の状況について、点検・評価を行い、報告書を作成し、議会に提出し、公表しなければならないこととされた。さらに、点検及び評価を行うに当たっては、教育に関し学識経験を有する者の知見の活用を図ることとされた。

イ 教育委員会の体制の充実

(ア) 広域教育行政体制の推進

市町村は近隣の市町村と協力して教育委員会の共同設置の連携を進め、地域における教育行政の体制の整備及び充実に努めるものとされた。また、文部科学大臣及び都道府県教育委員会は、体制整備に資するため、情報の提供その他の援助を行うよう努めなければならないこととされた。

(イ) 市町村への指導主事の配置

市町村教育委員会事務局に指導主事を置くことが努力義務として規定された。

(ウ) 教育委員の責務と研修

教育委員の責務、果たすべき役割及び教育委員に対する研修についての規定が設けられた。

ウ 教育における地方分権の推進

(ア) 教育委員の数の弾力化、教育委員への保護者選任の義務化

教育委員の数について、都道府県又は市の教育委員会については6人以上、町村については3人以上をもって組織することができること、委員には保護者が含まれるようにしなければならないこととされた。

(イ) スポーツ、文化の事務について首長部局での担当

地方公共団体が条例で定めるところにより、地方公共団体の長がスポーツ(学校体育に関する事項を除く。)に関する事又は文化(文化財の保護に関する事項を除く。)に関することのいずれか又はすべてを管理、執行することができることと規定された。

(ウ) 県費負担教職員の同一市町村内の転任

県費負担教職員の同一市町村内の転任については、原則として市町村教育委員会の内申に基づいて行うものとすることと規定された。

エ 教育における国の責任の果たし方

(ア) 是正の要求の方式

教育委員会の法令違反や怠りによって、生徒等の教育を受ける権利が明白に侵害されている場合、文部科学大臣は、教育委員会が講ずべき措置の内容を示して、地方自治法第245条の5に基づく是正の要求を行うことができる規定が設けられた。

(イ) 文部科学大臣の指示

教育委員会の法令違反や怠りによって、緊急に生徒等の生命・身体を保護する必要が生

³⁶ 改正教育基本法において、国と地方公共団体は、義務教育の機会の保障、水準の確保(第5条第3項)や教育行政(第16条)について、適切な役割分担及び相互の協力の下に行う旨の規定が設けられた。

じ、他の措置によってはその是正を図ることが困難な場合、文部科学大臣が教育委員会に対し指示できる規定が設けられた。

上記の是正の要求及び指示を行った場合、文部科学大臣は当該地方公共団体の長及び議会に対して、その旨を通知することとされた。

オ 私立学校に関する教育行政

都道府県知事は、私立学校に関する事務を管理・執行するに当たり、必要と認めるときは、当該都道府県教育委員会に対し、学校教育に関する専門的事項について助言又は援助を求めることができることとされた。

(2) 審議における主な論点と今後の課題

ア 教育における国の責任の果たし方

教育委員会に対して文部科学大臣が是正の要求及び指示を行うことができるとする規定については、規定した理由や発動する具体的な事例など様々な観点からの議論がなされた。

この規定を定めた理由については、文部科学省は、教育委員会や教育委員を任命した首長、承認した地方議会が自浄能力を十分に発揮されずに起こった事例などの場合に、日本国憲法に保障する国民の権利を守るため、国が必要最低限の発言を行うことが法案提出の趣旨であると答弁している³⁷。また、「この規定は、国は伝家の宝刀的に限定的に定めたもの」とも答えている³⁸。

発動する具体的な事例について、同省は、「是正の要求」は、これから事例を積み重ねる中で明らかにしていくとし、未履修の状況に学校があるにもかかわらず、教育委員会が

これを放置した場合³⁹や教育委員会が実施を決定した国の学力テストが妨害によって行われない状態を教育委員会が放置した場合⁴⁰などであると答弁している。

「指示」については、同省は、悪性の伝染病の予防のために学校を臨時休業しなければならないときや激しいいじめ等によって生命・身体の保護が明らかに必要な生徒がいるときであるにもかかわらず、なお教育委員会が何らの措置も講じない場合⁴¹であると答弁している。

また、発動要件の一つとしての「怠り」の定義については、同省は、一般論として法律の第一次の有権解釈権は法律の所管省にある⁴²旨答弁した上で、「是正要求されるということが不当だという場合には司法で争うこととなる⁴³」と答弁している。

このように、教育委員会に対する文部科学大臣の是正の要求及び指示についての規定については、国としては限定的な関与であるとして、教育委員会の法令違反などの場合には、あくまで地方公共団体の自浄作用に期待するものとしている。

しかし、発動する具体的な事例については、いくつか示されたものの、ケース・バイ・ケースであることも明らかになったほか、発動の際に明確に認識されにくい「怠り」についても、具体的にはケース・バイ・ケースとされた。新たな規定を設けたものの、発動要件の怠りやその発動する対象の具体的な事例がケース・バイ・ケースで判然としなかったことから、各教育委員会では、文部科学省の方針

³⁷ 第166回国会衆議院本会議録第23号12頁(平19.4.17)伊吹文部科学大臣答弁

³⁸ 第166回国会衆議院教育再生特会議録第3号17頁(平19.4.23)塩崎国務大臣答弁

³⁹ 第166回国会衆議院本会議録第23号21頁(平19.4.17)伊吹文部科学大臣答弁

⁴⁰ 第166回国会衆議院教育再生特会議録第3号12頁(平19.4.23)伊吹文部科学大臣答弁

⁴¹ 同上第4号34頁(平19.4.25)銭谷初中等教育局長答弁

⁴² 第166回国会衆議院文教科学委員会会議録第16号28頁(平19.5.31)伊吹文部科学大臣答弁

⁴³ 同上

を伺いながら教育行政を運営する姿勢が必要とされるようになったとも言うことができる。その意味では、文部科学省の教育行政に対する潜在的な権限が高まるのではないかとの懸念も拭いきれないところである。

実際、地方自治体内で教育委員会を評価・監視する側にある首長などの連合組織である地方六団体は、中教審の議論の過程において、この規定は地方分権に逆行するとし、教育委員会への国の関与強化案に対する反論⁴⁴を行っており、地方自治体内の組織である教育委員会が内部との連携よりも文部科学省の意向を伺う姿勢を強めさせることに懸念を持っているようである⁴⁵。

なお、私立学校において、児童の教育を受ける権利が侵害された場合や児童生徒の生命・身体の危険が生じた場合などの対応については、知事部局が私立学校に対応する際に教育委員会に対して助言、援助を求めることができるとする新たな規定によって、学習指導要領について適切に授業が行われている)かなどの専門性を知事部局は掌握することができる⁴⁶としたほか、現在の地方自治法の中で都道府県知事に対して一般的な是正要求はできると同時に地教行法第 48 条によって知事に対して指導、援助、助言ができる⁴⁷旨答弁している。

⁴⁴ 平成 19 年 3 月 3 日中教審教育制度分科会(第 21 回)・初等中等教育分科会(第 51 回)配付資料(参考資料 5)

⁴⁵ その一方、文部科学大臣から是正の要求及び指示を受ける立場である教育委員会側では、一定の条件のうえで容認する考えを持つ団体がある(平成 19 年 2 月 28 日中教審教育制度分科会・初等中等教育分科会(合同懇親会)における関係団体からのヒアリングにおいて、全国都道府県教育委員長協議会・全国都道府県教育長協議会、中核市教育長連絡会では地方分権の趣旨に反するなどにより導入には反対の意見、全国市町村教育委員会連合会では法令違反などの場合に限り導入にしたほうがよいとの意見であった。)など対照的であった。

⁴⁶ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 7 号 12 頁(平 19.5.7)菅総務大臣答弁

⁴⁷ 同上伊吹文部科学大臣答弁

イ 私立学校に関する教育行政

知事が私立学校に関する事務を執行するに当たって教育委員会に対して助言・援助を求められることができることとする規定については、今回の法案の内容が、私立学校の独自性、自主性を損なうようなおそれはないか、現状の知事部局の体制が不十分なのではないか、などの議論がなされた。

この規定については、文部科学省は、「私立学校における教育に関する最低限の基準性の確保と私立学校の建学の精神と独自性等の尊重の両面に配慮したもの⁴⁸」と答弁し、さらに、「いいこと悪いこと両面で建学の精神というものがあるから、それとのバランスをとりながら行政をしていかなければならない⁴⁹」とも答弁している。

また、この法律案が立案されるときに総務大臣と文部科学大臣に対して「総理大臣から、地方分権、地方自治という建前があるから、知事部局において自主的に、そういうことが守れるように指導主事を配置するよう指示があった⁵⁰」と答弁している。なお、知事部局に専門的知識を持った指導主事などの配置を義務化することについては、地方分権の観点や財政上など難しいこともあるため、通知等によって知事部局への学校教育に関する専門的知識を有する者の配置を促していく⁵¹旨、今回の法案に規定しなかった理由を答弁している。

今回の改正に当たっての中教審における議論の過程においては、首長と教育委員会の連携により私立学校に対しても教育内容等についての専門的な指導・助言ができるようにし

⁴⁸ 第 166 回国会衆議院本会議録第 23 号 12 頁(平 19.4.17)伊吹文部科学大臣答弁

⁴⁹ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 9 号 37 頁(平 19.5.10)伊吹文部科学大臣答弁

⁵⁰ 同上第 2 号 17 頁(平 19.4.20)伊吹文部科学大臣答弁

⁵¹ 同上第 13 号 10 頁(平 19.5.17)伊吹文部科学大臣答弁

てはどうか⁵²などと検討される一方で、私立学校の自主性や独自性に配慮すべきであるとの両面の意見があった。

国会の審議では、今回の改正が必修科目の未履修問題について私立学校が違反している割合が高かったことに端を発するものであることを踏まえた上で、改正内容が、私立学校の自主性に影響を及ぼすことに最大限の配慮が必要であるとの議論が中心であった。このため、今後も私立学校の自主性への影響を注視していくことと知事部局の教育に関する専門的知識の向上を注視していく必要があると思われる。

また、今後の課題として私立学校行政の在り方の抜本的な見直しを検討することも提言されているが⁵³、学校教育法⁵⁴や私立学校法⁵⁵などに対する意見を整理したうえで、現状の私立学校に対するニーズと私立学校の役割全般を含めて、幅広い観点から検討する課題であると思われる。

ウ 地方教育行政の在り方

今回の法改正では、教育委員会の体制を充実させる内容の規定が盛り込まれているのに対し、民主党は、意思決定に時間がかかる、合議制のため責任の所在が不明確であるなどと言われる教育委員会制度自体を廃止する法律案⁵⁶を提出していた。この相反する考え方については、政府側、民主党側の両者からそれぞれの立場の意見が表明された。

文部科学省からは、民主党案では教育委員会の権限を直接選挙で選ばれる地方自治体の長に渡すことにより、特定の政党の色が出てくる可能性があるため、中立的立場の教育委員会がなければならない、地方議会の機能と教育委員会の機能が十分発揮されていないところに、いじめの問題や未履修の問題などが起こっていたため、教育委員会を再生し地方での政治的中立を担保する方が現実的と考えて今回の提案をした⁵⁷と民主党案及び教育行政の在り方についての見解が示された。

一方、民主党からは、「今の教育現場では教育格差の問題、いじめ、不登校、子供を取り巻く事件の続発などの問題の早急な解決、改善が求められている。しかし、今の教育行政では、国が学習内容を決め、都道府県が教職員の採用や人事を決め、市区町村が学校の管理運営を行うといった形で、責任の所在が不明確になる。地方自治体内においても、教育財政については首長が決め、教育行政は教育委員会が行うという形での二元行政の仕組みが残っており、この仕組み、実態を改善していくことが今の学校現場、教育行政に求められる課題と考え、このような現状を克服する

⁵² 平成 19 年 2 月 16 日中教審教育制度分科会（第 18 回）・初等中等教育分科会（第 48 回）配付資料（地教行法改正に関する主な検討事項）

⁵³ 教育再生会議の第一次報告において今後の検討課題として私学行政の在り方が盛り込まれているほか、日本私立中学高等学校連合会「日本私立中学高等学校連合会 50 年史」63 頁では、「この問題は、戦後の教育改革の直後から熾り始め、折に触れて持ち出されてきている。その意味では古くて新しい問題なのである。」としている。

⁵⁴ 学校教育法第 14 条における法令違反については、私立の小・中・高等学校は私立学校法第 5 条で適用除外となっている。一方、大学等については、学校教育法第 15 条において、法令違反状態の是正措置として、改善勧告、変更命令、組織の廃止命令、閉鎖命令の 4 段階の措置が平成 14 年の改正で整備されている。

⁵⁵ 「私立学校法は、わが国の私立学校制度に画期的な改革を行ったものであり、その後における私立学校の発展を制度的に保障したものであった。しかし、反面、従前と異なり、私立学校の公共性の維持・向上は、ほとんど理事等関係者の良識と自覚にゆだねられたため、一部には私学経営に好ましくない事例が生じても所轄庁の規制によりこれを未然に防ぐ方途を失うに至った。」文部省「学制百年史」（昭和 47 年 10 月）814 頁

⁵⁶ 民主党では、教育委員会を廃止してその事務を首長に移管すること、学校ごとに保護者、地域住民などから構成される学校理事会を設置すること、教育に関する事務の実施状況を評価、監視する教育監査委員会を設置することなどを主な内容とする「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」を提出していた。

⁵⁷ 第 166 回国会衆教育再生特会議録第 2 号 7 頁（平 19.4.20）伊吹文部科学大臣答弁

ために本法案を提出した」旨答弁している⁵⁸。

今回は、教育委員会制度の体制を充実する方向での改正がなされており、その後の運用状況について改正された内容が定着するまでは見守る必要がある。しかし、教育委員会制度に起因する問題が再発するようであれば、民主党案で提案した教育委員会の廃止やそれと同方向の趣旨である規制改革会議の答申や地方制度調査会の答申において提案されている教育委員会の選択制⁵⁹などの考え方が台頭してくる可能性もあり、今後の課題を残した改正であるとも受け取れる。

3 教育職員免許法及び教育公務員特例法の一部を改正する法律案（内閣提出第92号）

(1) 内容

ア 教員免許更新制の導入

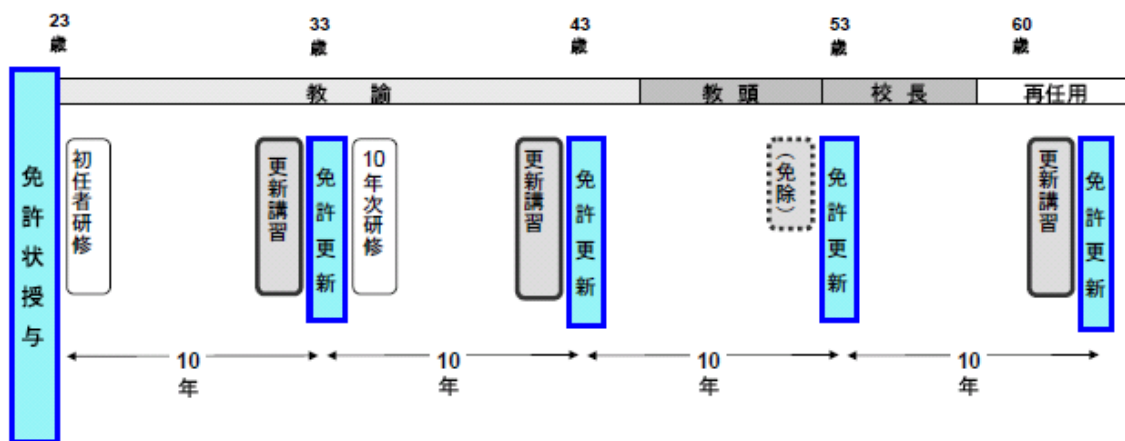
教育職員として必要な知識・技能の刷新のため、普通免許状及び特別免許状⁶⁰について、10年間の有効期間を定め、免許状の有効期間は、その満了の際、その免許状を有する者の申請により更新することができることとされた。

（免許状を更新できる者）

<ul style="list-style-type: none"> ・免許状更新講習の課程（30時間以上）を修了した者
<ul style="list-style-type: none"> ・知識技能その他の事項を勘案して免許状更新講習を受ける必要がないものと免許管理者が認めた者

なお、施行前に授与された免許状を有している教員等は、10年ごとに免許状更新講習を修了したことの確認を受けなければならないこととされた。講習を修了できなかった者の免許状は、その効力を失うこととされた。

教員免許更新制の導入に伴う教員キャリアのモデルケース



（出所）中央教育審議会資料

⁵⁸ 第166回国会衆教育再生特会議録第2号25頁(平19.4.20) 松本大輔議員答弁

⁵⁹ 地方公共団体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できるようにすること。

⁶⁰ 昭和63年12月の教育職員免許法改正により、優れた技術や知識を有する社会人を学校現場へ受け入れるために設けられた。都道府県が実施する教育職員検定に合格すると授与される。

イ 指導が不適切な教員の人事管理の厳格化
教員全体への信頼性を向上させ、全国的な教育水準の維持を図るため、公立の小学校等の教諭等の任命権者は、指導が不適切であると認定した教諭等に対し、指導改善研修を実施しなければならないこととされた。また、指導改善研修の終了時には指導の改善の程度に関する認定を行い、指導を適切に行うことができないと認める者に対して、免職その他の必要な措置を講ずるものとされた。

ウ 分限免職処分を受けた者の免許状の取扱い
公立学校の教員が分限免職の処分を受けたときは、その免許状はその効力を失うこととされた。また、国立学校又は私立学校の教員が、分限免職の事由に相当する事由により解雇されたと認められるときは、免許管理者は、その免許状を取り上げなければならないこととされた。

(2) 審議における主な論点と今後の課題

ア 教員免許更新制の導入

教員免許更新制は平成 21 年 4 月から導入され、現在免許状を保持している現職教員等についても同様に 10 年ごとの免許状更新講習の受講を義務付けられることとなった。

講習内容については、中教審答申において、使命感や責任感、教育的愛情、社会性や対人関係能力等、教員として最小限必要な資質能力を確認するとともに、その時々で求められる教員としての資質能力を刷新することを目的とし、基本的には学校種や教科種に関わらず、およそ教員として共通に求められる内容とすることが適当であると提言されており⁶¹、法改正を受けて、現在、中教審において、さ

らに具体的な内容・方法等について検討が行われている。

国会の審議においては、講習の期間、費用負担、修了試験の在り方等について議論された。講習の受講期間について、文部科学省は、30 時間以上の講習を長期休暇等の期間を利用して受講し、授業に影響が出ないように配慮して行うこと、一人約 3 万円程度の費用負担については、個人の資格であることから個人負担とする考えもあるが、一定の配慮が必要と答弁している⁶²。これに対して、教員免許制度の改革には教員養成の抜本的な改革を行うことが必要であるとして法律案を提出した民主党⁶³は、実効性のある講習とするにはおおむね 100 時間程度の講習受講が必要であること、ただし、研修の最初の機会は現行の 10 年経験者研修⁶⁴を活用することにより、費用負担も含め、教員の負担が増大することにはならない⁶⁵旨答弁している。

今後、実際に行われる 30 時間の講習では、その時々に必要な知識についての講義形式の研修だけでなく、他の教員との対話等を通じて、それぞれ教員が刺激し合い、教員としてさらに前向きに取り組んでいくための機会となるような内容とする必要がある。受講した教員らが、大学の対応や講習内容を評価する仕組みも検討されているようである⁶⁶。費用負担については、教員の身分に関わる講習

⁶² 第 166 回国会衆議院本会議録第 23 号 8 頁（平 19.4.17）伊吹文部科学大臣答弁

⁶³ 民主党提出の「教育職員の資質及び能力の向上のための教育職員免許の改革に関する法律案」は、教諭の一般免許状取得は修士の資格を要件とすること、10 年ごとにおおむね 100 時間程度の講習受講を義務付けることを内容とするものであった。

⁶⁴ 公立の小学校等の教諭等のうち、在職期間が 10 年に達した者を対象に、個々の教員の能力・適性等に応じた研修を実施することにより、教科指導、生徒指導等に関する指導力の向上を図ることをねらいとして、平成 15 年度より行われている。

⁶⁵ 第 166 回国会衆議院教育再生特会議録第 4 号 15 頁（平 19.4.25）田島一成議員答弁

⁶⁶ 中央教育審議会初等中等教育分科会教員養成部会（平 19.8.31）配付資料

⁶¹ 中教審「今後の教員養成・免許制度の在り方について（答申）」（平成 18 年 7 月）では、学校教育を取り巻く変化と教員の役割、学校における同僚性の形成と組織的対応などを講習のテーマとして提言している。

であり、できるだけ個人の負担を少なくするよう財政的な措置を行う必要がある。

また、修了試験については、文部科学省が示す修了認定基準のガイドラインに従い、開設者である大学等が筆記試験あるいは実技試験等を行い、修了の認定を行うとしているが⁶⁷、各開設者によって、修了認定のレベルに差異が生じることのないよう認定基準を示す必要がある。

既存の10年経験者研修との関係についても課題がある。これは、平成14年の中教審答申⁶⁸において、同制度が免許更新制導入を見送った際に導入された経緯がある。この研修は免許更新制の代わりに導入されたのではないため⁶⁹、今回の法改正により、免許状更新講習との整理・統合などは行われず、教員は免許状更新講習と10年経験者研修をほぼ同時期に受講しなければならないことになった。文部科学省は10年経験者研修はそれぞれの教員の得意分野を伸ばす研修であり、免許状更新講習は時代に合った知識を習得しているかの確認とそれを向上させるための制度であることから目的が異なり、両者の運用の状況を見ながら工夫したいとしている⁷⁰が、今後、一元化されないまでも、10年経験者研修の在り方については、検討が必要である。

教員免許更新制の導入は免許制度の抜本的な改革である。第2次ベビーブーム世代の子どもに対応するために採用された教員の退職等に伴う教員の大量採用時代の到来を控え、現在、教壇に立っている教員だけでなく、こ

れから教員を志願する者の心理にどう影響するのか、教員養成課程の志願倍率が低下傾向である中⁷¹、注目されることである。

イ 指導が不適切な教員への対応

児童生徒との適切な関係を築くことができないなど指導を適切に行うことができない教員については、子どもへの影響も極めて大きいことから、このような教員が児童生徒の指導にあたることのないよう、現在、ほとんどの都道府県・政令指定都市教育委員会において、指導が不適切な教員に対する人事管理システムが整備され、当該教員に対して、研修など必要な措置がとられている。

平成19年1月の教育再生会議第一次報告では、教員免許更新制導入について「厳格な修了認定とともに、分限制度の活用により、不適格教員に厳しく対応することを求める」と提言された。今回の法改正は、同報告が求めている不適格教員への対応を教員免許更新制導入による対応ではなく、教育公務員特例法の改正による指導が不適切な教員の人事管理の厳格化によって行うこととしている。これにより、指導が不適切な教員は、指導改善研修を受講し、改善が見られない場合は、免職等の措置がとられることになる。

指導が不適切な教員の定義については、教科に対する専門的知識、技術が不足している又は指導方法が不適切であるため、学習指導を適切に行うことができない教員、児童生徒の心を理解する能力に欠けて、学級経営や生活指導を適切に行うことができない教員などとされている⁷²。指導改善研修の受講により、こうした教員が専門的知識や指導力を補うことにより自信を回復し、教壇に戻ってもらう

⁶⁷ 第166回国会衆教育再生特会議録第4号27頁(平19.4.25) 銭谷初等中等局長答弁

⁶⁸ 中教審「今後の教員免許制度の在り方について(答申)」(平成14年7月)では、教員としての適格性の確保、専門性の向上の観点から検討した結果、必ずしも有効な方策とは考えられないとして、教員免許更新制導入について、「なお慎重にならざるを得ない」とされた。

⁶⁹ 第151回国会衆議院文部科学委員会議録第11号19頁(平14.5.22) 遠山文部科学大臣答弁

⁷⁰ 第166回国会衆教育再生特会議録第3号16頁(平19.4.23) 伊吹文部科学大臣答弁

⁷¹ 国立の教員養成系学部の志願倍率は平成15年(5.6倍)から平成19年(4.4倍)と5年連続低下傾向にある。

⁷² 第166回国会衆議院本会議録第23号8頁(平19.4.17) 伊吹文部科学大臣答弁

ことが本来の目的である。

審議においては、指導が不適切な教員であるという認定が公平に行われるのかということを中心に議論された。文部科学省は、認定の公平性を確保するため、任命権者は必ず第三者である専門家や保護者の意見を聴かなければならないこと、認定の手續について、必要な事項は教育委員会規則で定め、その際、文部科学省として、認定基準の参考となるようなガイドラインを各教育委員会に示し、全国一律の水準を確保したい⁷³旨答弁している。また、精神性疾患など心身の故障により、今後も職務遂行に支障がある場合や長期休業を要するような場合は、指導改善研修ではなく医療的措置によって対処し、適切に分限処分の対象とすべきである⁷⁴旨答弁している。

このように教員にとっては厳しい内容の法改正であり、教員免許更新制の導入と併せて、教員の適格性と資質の向上に確実に資する改革としなければならない。また、教職を魅力あるものとするため、処遇の改善など条件整備が同時に図られる必要がある。

ウ 教員養成課程の在り方

今回の改正案では直接触れられていない教員養成課程の在り方について、民主党案においては、抜本的な改革案を示した。教員養成課程を基本的に修士レベル（6年）とし、免許の取得までに1年の教育実習を義務付け、具体的には、例えば各学校における副担任等として、学校実習を積むことで自らの適性を判断し、本職の教員になる前に自ら学ぶべき点を確認の上、本職の教員としてスタートさせるというものである⁷⁵。

この民主党案の考え方に対して、経費の負担や6年制による新しい教員の採用を考えた場合の実現可能性について議論が交わされた。特に、現在、短大卒の教諭が8割を占める幼稚園教諭の養成課程をも修士レベルとすることについて、実態にそぐわないと指摘されたことについて、民主党は幼児教育の重要性、子どもの発達段階に適切に対応すること等の重要性から、幼稚園教諭についても修士課程とする必要がある⁷⁶旨答弁した。

文部科学省では、教員養成課程について、平成18年の中教審答申で提言されている教職実践演習の必修化、教職大学院の開設など、教員養成に手厚く対応するための不断の努力を重ねているとしている⁷⁷。教員の資質向上には養成・採用・研修各段階の改革が必要とされ、特に養成段階で、教員として最小限必要な資質能力を確実に育成することにより、その後の採用や現職研修に関する取組がより実効あるものになると言える。質の高い教員を確保するための改革の行方を見守る必要がある。

一方、民主党案における教員養成課程を修士レベルにすることについては、国際学力調査でトップレベルにあるフィンランドの教員養成課程は修士レベルとなっていること、日本でも6年制の教員養成について検討されていること⁷⁸などから、今後の検討課題とされる。

⁷³ 同上15頁(平19.4.17)伊吹文部科学大臣答弁

⁷⁴ 第166回国会衆教育再生特会議録第4号32頁(平19.4.25)伊吹文部科学大臣答弁

⁷⁵ 第166回国会衆議院本会議録第23号13頁(平19.4.17)藤村修議員答弁

⁷⁶ 第166回国会衆教育再生特会議録第7号3頁(平19.5.7)田島一成議員答弁

⁷⁷ 同上第2号34頁(平19.4.20)伊吹文部科学大臣答弁

⁷⁸ 中教審「今後の教員養成・免許制度の在り方について(答申)」(平成18年7月)では、「...養成段階において、より確かな資質能力を育成するため、我が国の教員養成システムを、将来的に大学院修士レベルまで含めた養成へシフトしていくことについては、今後の課題として、検討することが必要である。」としている。

今後の課題

今回の法改正については、経緯でも触れているとおり、教育再生会議の提言、改正教育基本法の理念、中央教育審議会の議論などが中心として盛り込まれているが、教育再生を最重要課題とする安倍内閣の成立が大きな後押しになったとすることができる。また、今まで議論された事項の中でも法改正には盛り込まれず、引き続き検討されることとなった課題もある。今回、法改正された内容については、長期的にそれが有効かどうか今後の運用状況を注視していかなければならないだろう。

しかし、近年、数年単位で教育政策の頻繁な変更が行われている。例えば教員の特別免許状制度については、平成 14 年の免許法改正で 5 年から 10 年以内としていた有効期限を撤廃したにもかかわらず、免許更新制の導入

により、改めて 10 年の有効期間を設けることとなった。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正による文部科学大臣の教育委員会に対する是正の要求及び指示の規定については、平成 11 年の地方分権一括法以前の措置要求制度⁷⁹の復活との見方もある。

このように、朝令暮改とも思える制度の変更が相次いでおり、教育現場にとっては、大きな混乱が生じるだけとの指摘もなされている。

今回の教育再生三法の改正内容は、教育行政をつかさどる教育委員会、教育を実際に行う学校などに対する影響が非常に大きい。今後、改正内容の実施過程において、短期的な視点や行財政改革の観点のみをもって判断されることとならないよう、効果の検証を十分に踏まえて、長期的視野をもって運用されるよう期待したい。

⁷⁹ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律旧第 52 条では、教育事務に関して、地方自治法旧第 246 条の 2 の特例として、文部大臣から地方公共団体の長又は教育委員会に対し、措置要求ができることされていた。

公務員制度改革について

衆議院調査局調査員
若林 茂 一
岩 間 崇
向 井 大 祐
(内閣調査室)

公務員制度改革関連法案の提出の背景と経緯

1 公務員制度改革

公務員制度改革は、行政ニーズに即応した人材を確保・育成し、公務員が国民全体の奉仕者として志を持って行政に専念できる環境を整備することにより、政府のパフォーマンスを高めることを目指すものである¹。

近年、「小さくて効率的な政府」の実現を目指し、「官から民へ」、「国から地方へ」との方針の下、行政システム全般の改革が急速に進展しており、行政の組織及び運営を担う国家公務員の人事管理の在り方についても、新たな時代に相応しいものに改めていく必要が生じている。加えて、押し付け的あっせんによる公務員の再就職や官製談合に対する国民からの強い批判を踏まえ、公務員の再就職の適正化を図り、国民の信頼を回復することが喫緊の課題となっている。

政府においては、平成9年から総務庁（現総務省）に設置された公務員制度調査会²（会長：辻村江太郎慶応義塾大学名誉教授）において、現行の国家公務員制度とその運用の在り方について全般的な検討を行うなど、今日

まで、歴代内閣において公務員制度の抜本的な見直しについての検討が続けられてきた。

2 公務員制度改革大綱の策定

平成12年12月には、様々な分野の行政改革を集中的・計画的に進めるための方針を示した「行政改革大綱」が閣議決定され、この中で、「国家公務員、地方公務員制度の抜本的改革」として、公務員への信賞必罰の人事制度の実現、再就職に関する合理的かつ厳格な規制など、6項目の改革を推進することとされた。

政府においては、同大綱を踏まえ、行政改革推進事務局（以下「行革事務局」という。）を中心に改革の具体化に向けた検討が進められ、平成13年12月、「公務員制度改革大綱」が閣議決定された。

同大綱においては、年次主義的・年功的人事管理から能力・実績主義人事管理への転換を図るための、能力等級制を中核とする新たな人事制度の構築、行政運営について責任を持つ内閣及び各府省が主体的に責任を持って人事行政に取り組む体制の整備、有為な人材を確保するための採用試験制度の見直し、官民交流の推進等による多様な人材の確保、営利企業や特殊法人、公益法人等への適正な再就職ルールの確立等の改革項目を明示し、制度全体の基礎となる国家公務員法の改正について、平成15年中を目標に国会に提出するとの方針が示された。

¹ 「公務員制度改革について」行政改革推進事務局ホームページ

² 公務員制度調査会は、内閣総理大臣より任命された学識経験者20名で構成され、平成14年2月までの5年間で、計55回の会議を開催するとともに、平成11年3月には、「公務員制度改革の基本方向に関する答申」を内閣総理大臣に提出している。

これを受け、行革事務局を中心に法案化等に向けた検討が進められたが、関係団体等との調整が整わず、平成 15 年中の国家公務員法改正案の提出は見送られ、引き続き検討されることとなった。

3 「行政改革の重要方針」と行政改革推進法の制定

政府においては、行政改革大綱に基づき、中央省庁等再編後のおおむね 5 年間(平成 17 年まで)を集中改革期間として行政改革が推進されてきたが、今後、更に積極的に改革を推進するための方針として、平成 16 年 12 月、「今後の行政改革の方針」が閣議決定された。この中では、国家公務員制度改革について、制度設計の具体化と関係者間の調整を進め、改めて公務員制度改革関連法案の国会提出を検討することとされ、一方で、現行制度の枠内で実施可能なものについては、早期に実行に移し、改革の着実な推進を図ることとされた。

また、平成 17 年 12 月には「行政改革の重要方針」が閣議決定され、能力・実績主義の人事管理の徹底等の観点に立った公務員制度改革について、できる限り早期に具体化を図ること、労働基本権や人事院制度等を含めた公務員制度についても、幅広い観点から検討を行うこと、人事評価の試行などの取組を進めること等の方針が示された。

さらに、平成 18 年 5 月には、上記の方針で定める改革の着実な実施のための基本的な改革の方針、推進方策等を盛り込んだ「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(以下「行政改革推進法」という。)が成立し、能力及び実績に基づく人事管理、退職管理の適正化並びにこれらに関連する事項について、できるだけ早期にその具体化のために必要な措置を講ずること等

とされた。

なお、行政改革推進法の国会での議論において、国家公務員のいわゆる天下り問題が大きな争点となったことを踏まえ、中馬規制改革・行政改革担当大臣(当時)は、平成 18 年 9 月に、新たな公務員人事の在り方に関する試案として、「新たな公務員人事の方向性について」(いわゆる中馬プラン)を公表し、定年まで勤務することも可能な人事の構築や、国家公務員の再就職の在り方の変革等について提言した。

4 安倍内閣における取組状況

平成 19 年 1 月、安倍内閣総理大臣(当時)は第 166 回国会の施政方針演説において、公務員制度改革について、新たな人事評価を導入して能力本位の任用を行うこと、官民の人事交流をさらに推進すること、予算や権限を背景とした押し付け的なあっせんによる再就職を根絶するため、厳格な行為規制を導入することを表明した。

これを踏まえ、経済財政諮問会議等において、公務員制度改革の具体化に向けた検討が進められ、3 月 16 日の第 5 回経済財政諮問会議においては、安倍内閣総理大臣(当時)から、予算や権限を背景とした押し付け的なあっせんによる再就職を根絶するため、各省庁による再就職あっせんでなくし、新入材バンクに一元化する方向で早急に法案化を進めるよう指示がなされた。

これを受けて、政府・与党間において、新入材バンクの創設を含む公務員制度改革の法案化に向けた協議が重ねられ、4 月 13 日、「公務員制度改革に関する政府・与党合意」が公表された。

この中では、能力本位の任用制度の確立、新たな人事評価制度の構築等を内容とする「能力・実績主義」、各府省等による再就

職あっせんの禁止、官民人材交流センター(仮称)の創設、現職・退職職員への行為規制等を内容とする「再就職に関する規制」を柱とする法律案の骨子概要が示され、当該事項を内容とする国家公務員法等改正案を速やかに提出することとされた。

さらに「専門スタッフ職の実現」、「公募制の導入」、「官民交流の抜本的拡大」、「定年延長」を含む採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について、総合的・整合的な検討を進めることとし、国家公務員制度改革基本法(仮称)を平成20年の次期通常国会に向けて立案・提出することとされた。

5 公務員制度改革関連法案の提出

政府においては、上述の「公務員制度改革に関する政府・与党合意」に基づき、能力・実績主義、再就職に関する規制を柱とする国家公務員法等改正案の立法作業が行われ、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」(以下「内閣提出法律案」という。)が平成19年4月24日に閣議決定され、翌25日、国会に提出された。

一方、5月9日、民主党から、公益法人等に多数の国家公務員が再就職し、当該法人に多額の公的資金が流れていること³や、防衛施設庁や道路公団の談合事件など、いわゆる天下りに起因する悪質な事件が後を絶たないことにより公務に対する国民の信頼が著しく損なわれている状況にかんがみ、公務員制度改革の一環として、国の行政機関等の業務の公正な執行の確保等に資するため、「国家公務員の離職後の就職に係る制限の強化その他退

職管理の適正化等のための国家公務員法等の一部を改正する法律案」、「特殊法人等の役員との関係営利企業への就職の制限等に関する法律案」、「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」(以下「民主党提出三法律案」という。)が国会に提出された。

公務員制度改革関連法案の概要

1 内閣提出法律案

国家公務員法等の一部を改正する法律案

国家公務員に係る制度の改革を進めるため、人事評価制度の導入等により能力及び実績に基づく人事管理の徹底を図るとともに、離職後の就職に関する規制の導入、再就職等監視委員会の設置等により退職管理の適正化を図るほか、官民人材交流センターの設置により官民の人材交流の円滑な実施のための支援を行う等のもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 再就職に関する規制の改正等

ア 内閣総理大臣は、職員の離職に際しての離職後の就職の援助等を行うものとし、当該事務を内閣府に置く官民人材交流センターに委任する。

イ 職員は、営利企業及び非営利法人(以下1において「営利企業等」という。)に対し、他の職員若しくは特定独立行政法人の役員(以下「役職員」という。)をその離職後に、若しくは役職員であった者を、当該営利企業等若しくはその子法人の地位に就かせることを目的として、当該役職員若しくは役職員であった者に関する情報を提供し、若しくは当該地位に関する情報の提供を依頼し、又は当該役職員をその離職後に、若しくは役職員であった者を、当該営利企業等若しくはその子法人の地

³ 公益法人や特殊会社、独立行政法人などに役職員として天下りした国家公務員の数は、衆議院調査局の調査によると、2006年4月現在で、27,882人おり、このうち役員クラスは11,888人、06年度上半期で省庁からこれらの天下り先への補助金や事業の発注などによる交付額は約5兆9,200億円だったと報道されている(『日本経済新聞』平19.3.30)。

位に就かせることを要求し、若しくは依頼してはならないものとする。

ウ 職員は、利害関係企業等に対し、離職後に当該利害関係企業等若しくはその子法人の地位に就くことを目的として、自己に関する情報を提供し、若しくは当該地位に関する情報の提供を依頼し、又は当該地位に就くことを要求し、若しくは約束してはならないものとする。

エ 職員であった者であって離職後に営利企業等の地位に就いている者は、離職前5年間に在職していた同等組織に属する役職員又はこれに類する者として政令で定めるものに対し、国、特定独立行政法人若しくは都道府県と当該営利企業等若しくはその子法人との間で締結される売買、貸借、請負その他の契約又は当該営利企業等若しくはその子法人に対して行われる行政手続法第2条第2号に規定する処分に関する事務であって離職前5年間の職務に属するものに関し、離職後2年間、職務上の行為をするように、又はしないように要求し、又は依頼してはならないものとする。

オ 内閣府に、再就職等監視委員会を置くこととし、同委員会に、再就職等監察官を置くものとする。

(2) 能力・実績主義

ア 職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、一定の場合を除くほか、人事評価に基づいて適切に行われなければならないものとする。

イ 内閣総理大臣は、職員の採用、昇任、降任及び転任に関する制度の適切かつ効果的な運用を確保するための基本的な方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないものとする。

ウ 職員の昇任及び転任は、任命権者が、職員の人事評価に基づき、任命しようとする官職の属する職制上の段階の標準的な官職に係る標準職務遂行能力及び当該任命しようとする官職についての適性を有すると認められる者の中から行うものとする。

エ 職員の人事評価は、公正に行われなければならないものとする。

オ 職員の執務については、その所轄庁の長は、定期的に人事評価を行わなければならないものとし、人事評価の基準及び方法に関する事項その他人事評価に関し必要な事項は、人事院の意見を聴いて、政令で定めるものとする。

(3) 特定独立行政法人の役職員への規定の準用・適用

独立行政法人通則法において、特定独立行政法人の役職員について、国家公務員法の退職管理に関する規定を準用・適用するとともに所要の規定の整備を行うものとする。

2 民主党提出三法律案

(1) 国家公務員の離職後の就職に係る制限の強化その他退職管理の適正化等のための国家公務員法等の一部を改正する法律案（馬淵澄夫君外4名提出）

国の行政機関等の業務の公正な執行の確保等に資するため、国家公務員の離職後の就職に係る制限の強化、職員による他の役職員の再就職に係る依頼等の禁止及び早期退職勧奨慣行の禁止その他の退職管理の適正化等に関する措置を講ずるもので、その主な内容は次のとおりである。

ア 早期退職勧奨の禁止

任命権者は、一定の場合を除き、職員に対して、定年退職日前に退職することを勧

奨してはならないものとする。

イ 再就職の制限の強化

(ア) 職員が営利企業の地位でその離職前5年間に在職していた人事院規則で定める国の機関、特定独立行政法人又は都道府県警察と密接な関係にあるものに就くことを制限する期間について、離職後2年間を離職後5年間とする。

(イ) 職員は、一定の場合を除き、離職後5年間は、非営利法人等の地位で、その離職前5年間に在職していた人事院規則で定める国の機関、特定独立行政法人又は都道府県警察と密接な関係にあるものに就くことを承諾し、又は就いてはならないものとする。

ウ 政府によるあっせんの禁止

職員は、営利企業等（営利企業及び非営利法人等をいう。以下、2において同じ。）に対し、他の職員若しくは特定独立行政法人の役員をその離職後に、若しくは役職員であった者を、当該営利企業等若しくはその子法人の地位に就かせることを目的として、当該役職員若しくは役職員であった者に関する情報を提供し、若しくは当該地位に関する情報の提供を依頼し、又は当該役職員をその離職後に、若しくは役職員であった者を、当該営利企業等若しくはその子法人の地位に就かせることを要求し、若しくは依頼してはならないものとする。

エ 退職職員による働きかけ行為の禁止

職員であった者であって離職後に営利企業等の地位に就いている者は、離職前5年間に在職していた局等組織に属する役職員等に対し、国、特定独立行政法人若しくは都道府県と当該営利企業等若しくはその子法人との間で締結される売買、貸借、請負その他の契約又は当該営利企業等若

しくはその子法人に対して行われる行政手続法第2条第2号に規定する処分に関する事務であって離職前5年間の職務に属するものに関し、離職後10年間、職務上の行為をするように、又はしないように要求し、又は依頼してはならないものとする。

オ 独立行政法人の役員の服務等

(ア) 特定独立行政法人の役員は、一定の場合を除き、離職後5年間は、法人その他の団体の地位で、その離職前5年間に在職していた特定独立行政法人等と密接な関係にあるものに就くことを承諾し、又は就いてはならないものとする。

(イ) 特定独立行政法人の役職員について、国家公務員法の退職管理に関する規定を準用・適用するとともに所要の規定の整備を行うものとする。

(2) 特殊法人等の役職員の関係営利企業への就職の制限等に関する法律案（馬淵澄夫君外4名提出）

特殊法人等の業務の適正な運営の確保等に資するため、特殊法人等の役員及び職員について、その離職後、特殊法人等と密接な関係にある特定の私企業の地位に就くことの制限に関する措置及び再就職者による依頼等の規制に関する措置を定めるもので、その主な内容は次のとおりである。

ア 関係営利企業への就職の制限

特殊法人等の役職員は、離職後2年間は、営利企業の地位で、その離職前5年間に在職していた特殊法人等と密接な関係にあるものに就くことを承諾し、又は就いてはならないものとする。

イ 再就職者による依頼等の規制

(ア) 特殊法人等の役職員であった者であって離職後に営利企業の地位に就いている者

(以下「再就職者」という。)は、離職前5年間に在職していた部等組織に属する役職員に対し、特殊法人等と当該営利企業若しくはその子法人との間で締結される契約等であって離職前5年間の職務に属するものに関し、離職後7年間、職務上の行為をするように、又はしないように要求し、又は依頼してはならない。

(1) アの規定によるもののほか、再就職者は、在職していた特殊法人等の役職員に対し、特殊法人等と営利企業(当該再就職者が現にその地位に就いているものに限る。)若しくはその子法人との間の契約であって当該特殊法人等においてその締結について自らが決定したもの等に関し、職務上の行為をするように、又はしないように要求し、又は依頼してはならないものとする。

(3) 独立行政法人通則法の一部を改正する法律案(馬淵澄夫君外4名提出)

独立行政法人の業務運営における自主性を高める等のため、役員に係る兼職の制限の強化等の措置を講ずるもので、その主な内容は次のとおりである。

ア 独立行政法人評価委員会の委員の独立性の確保

(7) 政府又は地方公共団体の職員としての前歴を有する者であって、その在職期間が通算して20年を超えるものは、委員となることができないものとする。

(1) 委員は、他の政府職員の職を兼ねてはならないものとする。

イ 法人の長の任命

法人の長は、原則として公募の方法により、評価委員会の意見を聴いて、主務大臣が選任するものとする。

ウ 監事の欠格条項

政府の職員、地方公共団体の職員(非常

勤の者を除く。)又は政府若しくは地方公共団体の職員としての前歴を有する者であってその在職期間が通算して20年を超えるものは、監事となることができないものとする。

エ 中期目標の期間の終了時の検討

主務大臣は、独立行政法人の中期目標の期間の終了時において、民間にゆだねることがふさわしい事務及び事業についてはできるかぎり民間にゆだねることを旨として、当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき所要の措置を講ずるものとする。

審議経過

内閣提出法律案及び民主党提出三法律案は、5月15日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、翌16日、渡辺公務員制度改革担当大臣(以下「渡辺国務大臣」という。)並びに提出者馬淵澄夫君から提案理由の説明を聴取し、18日から内閣提出法律案と民主党提出三法律案を一括して質疑に入った。29日には参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われ、6月1日には、安倍内閣総理大臣が出席して質疑が行われた。6日、質疑を終局し、討論・採決の結果、民主党提出三法律案はいずれも否決され、内閣提出法律案は可決された。なお内閣提出法律案に対し、附帯決議が付された。

翌7日の本会議において、民主党提出三法律案はいずれも否決、内閣提出法律案は可決され、参議院に送付された。

参議院では、6月11日に内閣委員会に付託され、翌12日に提案理由の説明を聴取した

後、質疑に入った。30日の本会議において、藤原内閣委員長から委員会の審査について中間報告⁴があり、内閣提出法律案について採決を行った結果、可決、成立した（以下、成立した内閣提出法律案を「改正国家公務員法」という。）。

審議過程における主な論点

1 内閣提出法律案

(1) 官民人材交流センター

本法律案では、内閣府に「官民人材交流センター」（以下「センター」という。）を設置し、当該センターが職員の再就職の支援を一元的に行うこととしている。

しかし、センターの制度設計については、内閣官房長官の下に置く有識者懇談会の意見を踏まえ、内閣において検討することとされていることから、法案審議時において、センターについて様々な質疑がなされた。

ア センターの設置理由

国家公務員に限定した再就職支援のための組織をつくり、再就職のあっせんをしなければならぬ理由は何かとの指摘に対し、政府から、本法律案において現職職員の求職活動に対する規制を設けており、このような制約のもとで再就職の支援をしない場合には、公務員が身分保障を盾に職にしがみつくと考えられ、行政の減量化や効率化を妨げる要因になりかねないため、透明な仕組みによって再就職の支援を行う旨の答弁があった⁵。

また、公務員の再就職支援については公共職業安定所（ハローワーク）を活用すべきではないのかとの指摘に対し、政府から、現職

職員がみずからハローワークで求職活動を行う場合、公務の中立性や公正さに対する疑いを惹起する可能性がある旨の答弁があった⁶。

イ 現行の人材バンクとの違いについて

現在、総務省に置かれている国家公務員人材バンクは全く機能していない状況にあるが、この国家公務員人材バンクとセンターの違いがどれくらいあるのかとの指摘に対し、政府から、現行の人材バンクは、各省によるあっせんが禁止されていないため使われていないが、今回は、各省によるあっせんは完全に禁止をするということになるので、状況は全く変わる旨の答弁があった⁷。

ウ センターの体制について

センターの体制、人員について、政府から、組織・人員体制を整備すること、各府省等からの中立性を徹底すること、実効性を求めることといった原則に従い、具体的には内閣官房長官の下に置かれる有識者懇談会の意見を踏まえて検討していく旨の答弁があった⁸。

また、センター職員の人選について、政府から、各省から出向者を受け入れる場合には、必要となる標準職務遂行能力や適性を有すると認められる者の中から行い、この場合であっても、センター職員は出身府省職員の再就職あっせんを行わないこととするなど、各府省等からの中立性の確保を徹底し、業務の透明性を確保する旨の答弁があった⁹。

エ センターの運営の在り方

センターの運営をどのように効率的かつ適正に行っていくのかとの指摘に対して、政府から、再就職ニーズに対応したキャリアコンサルティングなどを充実し、本人の能力と実績が正当に評価されて再就職できるようにす

⁴ 中間報告とは、委員会がその審査又は調査中の案件について、審査等の経過を議院に報告することをいい、国会法第56条の3第1項において「各議院は、委員会の審査中の案件について特に必要があるときは、中間報告を求めることができる。」と定められている。

⁵ 第166回国会衆議院内閣委員会議録第22号39頁（平19.5.25）渡辺国務大臣答弁

⁶ 同上第25号21頁（平19.6.1）渡辺国務大臣答弁

⁷ 同上第20号41頁（平19.5.18）塩崎内閣官房長官答弁

⁸ 同上第24号19頁（平19.5.30）林内閣府副大臣答弁

⁹ 同上第21号33頁（平19.5.23）渡辺国務大臣答弁

る旨の答弁があった¹⁰。

また、センターによるあっせんが押し付け的あっせんとはならない理由について、政府から、センターは、現在行われている各省によるあっせんを全面的に禁止する前提で、予算や権限と隔絶された中立的な機関としてあっせんを行うため、押し付け的ということはありません旨の答弁があった¹¹。

幹部公務員が、退職後、出身省庁のあっせんによって再就職を繰り返し、高い給与と高い退職金を得ている、いわゆるわたりがどういう形で規制されることになるのかとの指摘に対して、政府から、わたりあっせんについては、1回目も2回目も3回目も全面禁止をし、センターがわたりのあっせんをすることはない旨の答弁があった¹²。

オ 有識者懇談会について

有識者懇談会の人選について、政府から、4月24日に閣議決定された「公務員制度改革について」において定められたセンターの制度設計の原則に従って適切な議論を行うことのできる人物でなければならないと考えている旨の答弁があった¹³。

また、国会における議論は有識者懇談会の議論に反映されるのかとの指摘に対して、政府から、国会の議論を集約して、有識者懇談会の委員にお知らせし、国会の議論を踏まえて、有識者懇談会で詳細設計をしていく旨の答弁があった¹⁴。

(2) 人事評価（能力・実績主義）の運用の在り方

能力評価の方法について、政府から、今回の法律案では、人事評価を能力及び業績を把握した上で行うこととし、昇進又は転任の判断基準を明確にするため、標準職務遂行能力を明らかにすることとしており、現在進められている人事評価の試行により得られる実証的見地を踏まえて、実効性ある人事評価制度の構築に取り組んでいく旨の答弁があった¹⁵。

人事評価の試行の状況と今後のスケジュールについて、政府から、平成18年に本府省の課長級及び課長補佐級を対象に第1次試行を行い、平成19年1月からは対象を本府省の係長、係員クラスまで拡大して、約9,000人を対象に第2次試行を行っているが、今後は地方機関、専門職種についても対象範囲を拡大して試行を行い、評価項目、評価基準等の検証を行う必要があると考えている旨の答弁があった¹⁶。

採用昇任等基本方針を新たに作成する趣旨について、政府から、今回導入されることとなる能力・実績主義の人事管理を各任命権者に徹底するため、採用昇任等基本方針を定めることとしている旨の答弁があった¹⁷。

また、能力・実績に基づく人事評価を任用や給与にどのように反映させるのかとの指摘に対し、政府から、任用については、任命しようとする官職に必要な標準職務遂行能力及び適性の有無を人事評価に基づいて判断し、給与については、勤務成績に応じた昇給、勤勉手当の支給の額の決定に人事評価が活用されることになる旨の答弁があった¹⁸。

¹⁰ 第166回国会衆議院内閣委員会議録第20号4頁(平19.5.18) 渡辺国務大臣答弁

¹¹ 同上第20号13頁(平19.5.18) 渡辺国務大臣答弁

¹² 同上第21号35頁(平19.5.23) 渡辺国務大臣答弁

¹³ 同上第22号30頁(平19.5.25) 渡辺国務大臣答弁

¹⁴ 同上第24号33頁(平19.5.30) 渡辺国務大臣答弁

¹⁵ 同上第24号2頁(平19.5.30) 渡辺国務大臣答弁

¹⁶ 同上第20号16頁(平19.5.18) 戸谷総務省人事・恩給局長答弁

¹⁷ 同上第20号16頁(平19.5.18) 林内閣府副大臣答弁

¹⁸ 同上第20号19頁(平19.5.18) 林内閣府副大臣答弁

(3) わたりの実態把握の必要性

政府は、平成 16 年から 18 年までの各府省による 2 回目以降の再就職のあっせん件数を 16 件とする調査結果を公表した。この結果について、わたりの実態を反映したものとなっていないため、しっかりと調査をして実態を把握すべきではないかとの指摘に対し、政府から、役所が認めたのは 16 件であり、これは氷山の一角かもしれないというのは国民的な感覚であろうが、再調査をしても役所にはそうした資料が残っていないという問題があるとし、本法律案では、わたりはもっとあるだろうという前提に立って、2 回目以降のあっせんは一切認めないこととしている旨の答弁があった¹⁹。

(4) 元職員による口利き禁止について

本法律案において元職員による口利き禁止期間を離職後 2 年間に設定している理由について、政府から、元職員が現職職員に対して有する影響力によって公務の公正さが損なわれるおそれと、元職員の有する職業選択の自由等とのバランスを考慮して、現行の事前承認制度が離職後 2 年間の規制としていることも踏まえて、離職後 2 年間の規制としたものである旨の答弁があった²⁰。

(5) 事前規制撤廃の是非

本法律案では、国家公務員法第 103 条第 2 項の公務員の再就職の事前規制を撤廃することとしているが、その理由について、政府から、事前規制をかけると官民の交流が阻害されるという問題があるとし、ダイナミックに人材が交流していく中で、いろいろなキャリアを経てきた人材が公を担っていくことによ

り、行政はより時代に即したものになると考えている旨の答弁があった²¹。

(6) 早期勧奨退職慣行の是正について

早期勧奨退職はどうしても必要なものなのか、慣行は変えない前提なのかとの指摘に対して、政府から、能力・実績主義の導入によって年功序列人事システムを打破する一方で、スタッフ職制のような定年まで働ける制度を創設することにより、早期勧奨退職慣行は自然消滅する旨の答弁があった²²。

(7) 公務員制度改革の全体像について

政府は、前述の「公務員制度改革について」の中で、本法律案の提出に加えて、採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について検討を進め、公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案（国家公務員制度改革基本法（仮称））を立案し、提出するとした。これに関連して公務員の人事制度全般の課題について、質疑がなされた。

ア 国家公務員制度改革基本法（仮称）と本法律案の関係

国家公務員制度改革基本法（仮称）と本法律案の関係について、政府から、採用から退職までの公務員制度、人事全般の総合的、整合的な検討は進めていくが、今回の法律案で、能力・実績主義の導入と天下りの根絶に取り組むところから始めようと決断したのは、年功序列と各省縦割り主義といった問題に最優先に取り組む必要があるためである旨の答弁があった²³。

イ 専門スタッフ職の創設

専門スタッフ職の具体的な内容について、

¹⁹ 第 166 回国会衆議院内閣委員会議録第 25 号 10 頁（平 19.6.1）安倍内閣総理大臣答弁

²⁰ 同上第 20 号 13 頁（平 19.5.18）渡辺国務大臣答弁

²¹ 同上第 25 号 14 頁（平 19.6.1）安倍内閣総理大臣答弁

²² 同上第 21 号 39 頁（平 19.5.23）渡辺国務大臣答弁

²³ 同上第 21 号 3 頁（平 19.5.23）渡辺国務大臣答弁

政府から、例として調査分析、国際交渉、政策評価、人事、広報、行政不服手続等が考えられる旨の答弁があった²⁴。

また、専門スタッフ職の導入の時期については、政府として平成 18 年 10 月に、専門スタッフ職の俸給表の新設について検討を進めるように人事院に要請をしており、平成 20 年度からの制度の導入を目指したい旨の答弁があった²⁵。

ウ 官民人事交流の推進

官民交流の現状について、政府から、官民人事交流法に基づく人事交流が官から民への派遣が 16 名、民から官への交流採用が 72 名（平成 18 年）となっており、官から民への派遣が受入れ側と比べると少数にとどまっていることが一つの課題である旨の答弁があった²⁶。

民間からの採用拡大については、官の世界が新しい血を入れないと時代の流れについていけなくなるため、官から民へだけでなく、民から官へというゲートウエーをつくる必要がある旨の答弁があった²⁷。

エ 定年延長

定年延長について、政府から、既に民間においては再雇用や定年延長といった取組が行われており、公務員の世界においてもこうした定年延長の検討は非常に重要だと考えている旨の答弁があった²⁸。

オ キャリアシステムの弊害

キャリアシステムの弊害について、政府から、一般に、採用時の 1 回の試験によって将来の幹部昇進が約束されること、同期がほぼ同時に昇任していくために早期退職慣行の原

因になっていること等の批判がある一方、幹部要員を計画的に確保、育成するということは今後とも極めて重要であり、そのための仕組みは幅広く検討していく必要がある旨の答弁があった²⁹。

カ 採用試験区分の一本化

採用試験区分の一本化について、政府から、本法律案により、採用試験の種類や年次にとらわれずに能力と実績の評価に基づいて人事を行わなければならないことになると、キャリアが一緒に上がっていくということがなくなり、種、種という入口を分ける必要があるのか、ということになるかもしれないとし、それも含めて、総理の下に置かれる有識者会議で検討される旨の答弁があった³⁰。

キ 労働基本権の付与

公務員への労働基本権の付与について、政府から、行政改革推進本部専門調査会において、協約締結権、争議権を一定の範囲で付与する方向で検討し、平成 19 年 10 月頃を目途に最終的な結論を出すようお願いしている旨の答弁があった³¹。

2 民主党提出三法律案

(1) 早期退職勧奨の禁止による公務員の総人件費上昇の見通し

本法律案の早期退職勧奨の禁止により人件費がどの程度上がると見込まれるのかとの指摘に対し、提出者から、おおむね 3 年程度の新規採用の抑制、役職定年制度、専門職等スタッフ制度の採用により人件費は抑制することができる旨の答弁があった³²。

²⁴ 第 166 回国会衆議院内閣委員会議録第 24 号 16 頁（平 19.5.30）渡辺国務大臣答弁

²⁵ 同上第 20 号 18 頁（平 19.5.18）林内閣府副大臣答弁

²⁶ 同上第 20 号 18 頁（平 19.5.18）株丹内閣官房内閣審議官答弁

²⁷ 同上第 20 号 7 頁（平 19.5.18）渡辺国務大臣答弁

²⁸ 同上第 22 号 19 頁（平 19.5.25）渡辺国務大臣答弁

²⁹ 同上第 24 号 41 頁（平 19.5.30）鈴木人事院事務総局人材局長答弁

³⁰ 同上第 24 号 40 頁（平 19.5.30）林内閣府副大臣答弁

³¹ 同上第 24 号 20 頁（平 19.5.30）渡辺国務大臣答弁

³² 同上第 20 号 2 頁（平 19.5.18）馬淵議員答弁

(2) 能力・実績主義を附則で規定した理由

能力・実績主義の導入について、本法律案において本則に具体的な改正案を示さず、附則の中で規定しているのみであるのは導入に消極的なのではないかとの指摘に対し、提出者から、第164回国会において民主党が提出した行政改革推進法案の中では、能力・実績主義をもって人材活性化を図っていく人事管理制度を行っていくということを本則で明記しており、それを受けて本法律案においては附則に記した旨の答弁があった。

また、今回の法律案では天下りの根絶ということが最大の焦点であり、パッケージ論を取り立て、全体像を示すことによって、本来正すべき焦点がぼやけてしまう旨の答弁があった³³。

(3) 再就職に関する事後規制による官民人材交流の阻害懸念

本法律案により、民間から官民交流で来た人が戻るときに様々な規制がかかり、官民交流が阻害されてしまうのではないかという指摘に対し、提出者から、本法律案は、現行の官民交流法に基づくものについては何ら規制をするものではなく、官民交流は本法律案の下でも、より充実させていかねばならないものである旨の答弁があった³⁴。

(4) 新たな外部監視機関の必要性

本法律案では、新たな外部監視機関は置かずに、人事院に設置されている国家公務員倫理審査会が監視を行うこととなっているが、監視体制が不十分なのではないかとの指摘に対し、提出者から、新たな監視機関を設置すると別の大きな組織を作ってしまうことにな

りかねないため、本法律案では国家公務員倫理審査会において、しっかりした監視を図ることとし、そのために事務局の若干の強化は必要だと考えている旨の答弁があった³⁵。

(5) 公務員制度改革の全体像について

公務員制度の全体像について、提出者から、民間で行われているようなスタッフ制、専門職制度、定年延長問題は民間がこれから取り組まなければならない課題であり、民間のその状況を見ながら、制度を構築していかねばならないという形で法案に盛り込んでいる旨の答弁があった³⁶。

今後の課題

1 官民人材交流センター

改正国家公務員法では、各府省等職員が職員又は職員であった者について、営利企業及び非営利法人に対し再就職あっせんを行うことを禁止し、センターが職員の離職に際しての離職後の就職の援助を一元的に行うこととしている。また、センターは平成20年中に設置し、一元化実施はセンター設置後3年以内としている。

センターの制度設計については、内閣官房長官の下に置く有識者懇談会の意見を踏まえ、内閣において一定の原則³⁷に従い検討するこ

³⁵ 同上第20号12頁(平19.5.18)馬淵議員答弁

³⁶ 同上

³⁷ 「公務員制度改革について」(平19.4.24閣議決定)において、次のような原則が示されている。

(1)制度改革の進行とともに、各府省等の人事の一環としての再就職あっせんから、センターによる再就職支援に重点を移していく。センターの主たるユーザーは職員となることを想定しているが、退職勧奨を行う人事当局からの依頼も受け付ける。多くの企業等から多様な求人情報が得られる能動的な求職活動をしっかりと行えるよう、再就職ニーズに十分対応した積極的な求人開拓営業・キャリアコンサルティングの実施等により、センターの再就職支援機能の重点的強化を図る。

(2)各省縦割りを排し、内閣一元化を図る。各府省等の人事当局と企業等の直接交渉は禁止し、センター職員は出身府

³³ 第166回国会衆議院内閣委員会議録第21号3頁(平19.5.23)馬淵議員答弁

³⁴ 同上第21号9頁(平19.5.23)馬淵議員答弁

ととされていることから、センターの業務や組織がどのようなものになるのか等、国会において様々な議論がなされた。

平成19年7月、内閣官房長官の下に「官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会」（以下「センターに関する懇談会」という。）が設置され、同年10月中を目途に報告を取りまとめることとしていたが、10月29日に「官民人材交流センターの制度設計について（報告）（素案）」（以下「報告素案」という。）が示されたものの、11月20日現在、報告は取りまとめられていない。このような状況を踏まえつつ、センターの制度設計に関する主な課題について述べる。

(1) あっせん対象者

いわゆるわたりに対する強い批判があり、センターは2回目以降の再就職もあっせんするのかという質疑がなされた。これに対し、渡辺国務大臣はわたりのあっせんをしない旨の答弁をしている³⁸。

しかし、2回目以降の再就職のあっせんがどのように行われているのか、どのくらいの元職員があっせんを受けているのかなど、わたりの実態は明らかになっていない。

行政改革推進本部事務局の調査³⁹によれば、

省職員の再就職あっせんを行わないこととする。センターは内閣府に置き、中央組織と地域ブロック別の拠点からなる組織・人員体制を整備し、各府省等からの中立性を徹底し、実効性のある効率的な組織・運営とする。あっせんの対象職員に関する必要なキャリア及び人的情報の把握のため、センター職員は人事当局等と必要に応じて協力するものとする。

(3) あっせんによる就職実績等の公表も含め、業務の透明性を確保する。外部監視機関が厳格に事後チェックを行う。

(4) センターを内閣府に、20年中に設置し、3年計画であっせん取扱いを拡大する。このため、センターの設置後、随時、効率性・実効性の観点から見直しを行い、必要な追加的措置を講ずることにより、再就職ニーズに十分対応できる体制、業務の仕組み等を整備する。その際、センターの規模については、再就職のニーズ・実情を十分把握した上での必要最小限度の体制の構築に配慮することとする。

³⁸ 第166回国会衆議院内閣委員会議録第20号21頁（平成19.5.18）渡辺国務大臣答弁

³⁹ 「2回目以降の再就職のあっせんに関する調査結果につ

平成16年から18年までの3年間に各府省において2回目以降の再就職のあっせんを行ったことが確認されたものの人数は16人となっており、そのうち何らかの予算・権限関係にある企業等への再就職者は8人となっている。しかし、当該調査結果については、渡辺国務大臣が「この数字自体を見れば、私のみならず、だれしも少な過ぎるなと思うのは当然ではないでしょうか。」と答弁⁴⁰するなど、その信用性に疑問が持たれている。

今後、センターに関する懇談会において、わたりを含めた天下りの実態を明らかにした上で必要な措置を検討していく必要がある。

また、定年退職者に対するセンターの再就職支援の有無については、今後のセンターに関する懇談会の議論に委ねられているが⁴¹、報告素案では、定年退職者は再就職支援の対象者とせず、「定年退職者のうち希望する者について、求人ニーズに適合する者がいた場合には、センターがその者に情報提供することは妨げない。」としている。

しかし、情報提供に限定されていても、希望者が多くなれば、必要な人員や事務負担が大きくなるおそれがある⁴²ことなどが考えられる。センターが肥大化しないよう支援の基準をさらに整備していく必要があろう。

(2) センターの人員の規模

現在、勸奨による早期退職者が年間約4,000人、そのうち各府省等であっせんを行っている者が約2,000人といわれており⁴³、

いて」（平成19.4）

⁴⁰ 第166回国会衆議院内閣委員会議録第20号21頁（平成19.5.18）渡辺国務大臣答弁

⁴¹ 同上第22号29頁（平成19.5.25）渡辺国務大臣答弁

⁴² 平成18年度における常勤の一般職国家公務員（日本郵政公社の職員を除く）の定年退職者は4,417名である（平成19年国家公務員退職手当実態調査）。

⁴³ 第166回国会衆議院内閣委員会議録第21号12頁（平成19.5.23）渡辺国務大臣答弁

仮にこれらの職員すべてに対し再就職支援を行うとすれば、相当な規模の職員が必要となることが予想される⁴⁴。

10月31日のセンターに関する懇談会において、内閣官房行政改革推進室から、平成20年度予算概算要求において、センターの定員として49人、予算として9億6,400万円を要求する試案が示されている⁴⁵。これは、初年度の業務開始を平成20年10月1日と仮定しているため、支援対象者が少なく見積もられたものであり、平成21年度以降は年間を通して利用されることから、定員、予算共に増加することが見込まれている。

しかし、必要があればいくらかでも定員・予算を増加できるという状況ではなく、専門スタッフ職の導入等によりどの程度支援対象者を減らせるのか、また、民間にどの程度の業務委託ができるのかなどの中期的な見通しを示した上で、必要最小限の体制を構築していく必要がある。

(3) 各府省の関与の排除

改正国家公務員法では、各府省職員が再就職のあっせんを行うことを禁止し、センターが一元的に行うこととしており、かつ、センター職員は出身府省職員の再就職あっせんを行わないこととしている⁴⁶。

しかし国会の質疑においては、実質的に出身府省の再就職のあっせんが行われ、センタ

ーがトンネル機関化してしまうのではないか等の懸念が示されている。これに対し渡辺国務大臣は、厳格な行為規制と監視機関による監視によりこうした懸念を払拭できるとしている⁴⁷。

一方、「あっせんの対象職員に関する必要なキャリア及び人的情報の把握のため、センター職員は人事当局等と必要に応じて協力するものとする。」⁴⁸としていることから、各府省の影響を完全に排除できないのではないかとする見方もある⁴⁹。

(4) 透明性・公正性の確保

センターのあっせん先について一定の規制をかけるのかということについては、センターに関する懇談会の議論にゆだねることとされており⁵⁰、報告素案では、職員が現に自ら関与している許認可、契約、補助金交付手続等の相手方の法人など、直接の利害関係に立っている法人については、対象から除外することとされている。

再就職支援のプロセスの透明性を高めるという考え方は理解できるが、一方で、職務と関係のある企業への再就職あっせんに厳しく規制すれば、能力や経験を活かした再就職が困難になるおそれがある。

2 公務員制度の総合的な改革

今回成立した改正国家公務員法は「能力・実績主義の人事管理の徹底」と「再就職に関する規制の導入」を内容とするものである。しかしながら、公務員制度改革は能力・実績主義や再就職規制にとどまるものではなく、

⁴⁴ 自衛隊においては、精強さを保つため、一般の公務員より若い年齢で定年退職する「若年定年制」をとっている。このうちの多くは、退職後の生活基盤の確保などのため再就職を必要としており、防衛省は退職予定自衛官の就職支援施策を行っている。平成19年6月1日の衆議院内閣委員会における馬淵澄夫君配付資料によれば、平成17年度における若年定年退職者のうち、援護希望者が4,451人、このうち就職決定者が4,330人となっている。また、援護業務に携わっている自衛官、事務官等は約770人となっている（平成17年4月1日現在の定員）。

⁴⁵ 「官民人材交流センターの機構・定員及び予算要求案（試案）について」（内閣官房行政改革推進室）

⁴⁶ 「公務員制度改革について」（平19.4.24 閣議決定）

⁴⁷ 第166回国会参議院内閣委員会会議録第22号7頁（平19.6.28）

⁴⁸ 「公務員制度改革に関する政府・与党合意」（平19.4.13）

⁴⁹ 『朝日新聞』社説（平19.4.13）

⁵⁰ 第166回国会衆議院内閣委員会会議録第20号24頁（平19.5.18）渡辺国務大臣答弁

行政組織の職員の採用、能力開発、昇進、退職等の相互に関連した人事管理制度全般に変革をもたらしていくものであり、パッケージとして改革を進めていくことが必要である。

政府は、前述の「公務員制度改革について」において、総理の下に有識者からなる公務員制度に関する検討の場を設け、専門スタッフ職の実現、公募制の導入、官民交流の抜本的拡大及び定年延長などを含めた、採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について総合的・整合的な検討を進めることとし、公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案（国家公務員制度改革基本法（仮称））を立案し、提出することとしている。

これを受け、平成 19 年 7 月には、内閣総理大臣の下に「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」（以下「公務員制度改革懇談会」という。）が設けられ、次期通常国会への基本法提出を目指し、平成 20 年 1 月に報告書を取りまとめることとしている。

ここでは、上記基本法の策定に向けて検討されることとなっている採用から退職までの公務員の人事制度全般の主な課題について述べたい。

(1) 人材の確保等

複雑かつ高度な行政ニーズに迅速かつ的確に対応するためには、それに対応し得る能力と意欲を持った多様で有為な人材を確保することが極めて重要である。公務員制度改革懇談会においては、人材の確保等に関して、官民交流の抜本的拡大、公募制の導入等の課題に加え、国会で論点となった採用試験の在り方等についての検討が行われている。

ア 採用試験の在り方

改正国家公務員法において、人事管理は、採用年次や採用試験の種類にとらわれてはな

らない⁵¹とされたことから、同法の施行に伴い、現行の種・種等の試験区分は将来的に意味をなさなくなるとみられている⁵²。このため、公務員制度改革懇談会においては、

種試験のような幹部候補の確保を目的とした採用試験が必要かどうかなど、採用試験の在り方についての検討が行われている。

現在の種・種の試験区分については、従来から、同一学歴者を入口選別することは不合理で弊害が大きいと廃止すべきとの意見⁵³がある一方、大学卒程度のうちでも判断力、思考力等において特に優れていると考えられる者を一定程度確保する仕組みとして必要との意見⁵⁴もあり、議論のあるところとなっている。いずれにしても、採用試験の在り方については、諸外国における制度⁵⁵も参考にしつつ、優秀な人材をどのように確保し、育成していくかという観点に沿って、採用後の選抜の在り方との関係も含め、慎重に検討する必要がある。

イ 官民交流の抜本的拡大

多様で有意な人材を公務部内に確保する

⁵¹ 改正国家公務員法第 27 条の 2 は、「職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、第 58 条第 3 項に規定する場合を除くほか、人事評価に基づいて適切に行われなければならない。」と規定している。

⁵² 渡辺国務大臣は、国家公務員法等の一部を改正する法律案の審議の際「今回の政府案がお認めいただければ、この試験区分というのは意味をなさなくなる」と答弁している。（第 166 回国会衆議院内閣委員会議録第 24 号 6 頁）（平 19.5.30）

⁵³ 日本労働組合総連合会「公共サービス・公務員制度のあり方に関する連合の考え方」（2006.1）

⁵⁴ 谷公土人事院総裁は、参議院内閣委員会において、「種と種のような区分を設けるかどうかということにつきましては、（略）、大学卒程度の方のうちでもやはり判断力、思考力等において特に優れていると考えられる方々を一定程度確保しまして、将来、行政の中核を担い得るような人材を選抜、育成していく、そういう仕組みはやっぱり何らかの形で必要ではないか」と答弁している。（第 166 回国会参議院内閣委員会議録第 22 号 25 頁）（平 19.6.28）

⁵⁵ アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスにおいては、幹部候補を一般職員とは別に採用する制度が設けられている。（「諸外国の幹部候補の採用、幹部職員の育成・登用に関する制度」第 3 回公務員制度改革懇談会配付資料 4）

ため、部内育成と併せて、専門的な知識や実務経験を有する民間の人材を幅広く確保するとともに、官民の人的交流を積極的に推進していくことが必要である。政府は、これまでに、民間人材の中途採用、官民人事交流、任期付職員等の各制度を順次整備してきたが、十分な成果が上がっていないとの指摘⁵⁶もあることから、政府は官から民、民から官の双方での官民交流の抜本的拡大に向け、早急に所要の制度整備を行うとの方針を示している⁵⁷。

しかしながら、官民交流の拡大については、官民の癒着が生じ易くなるのではないかとの懸念もあり、その制度整備に当たっては、公務運営に疑念を招くことがないよう、制度の透明性・公開性の確保に十分配慮する必要がある。

ウ 公募制の導入

意欲と能力のある多様な人材を確保するためには、他府省及び民間を含めた公募による任用の実施が有効である。このため、政府は、幹部職員について、職務の特性を踏まえつつ、公募による任用を推進するとの方針を示している⁵⁸。このため、公務員制度改革懇談会においては、公募の対象とするポストの範囲や、選考基準等についての検討が行われることとなっているが、公募制の導入に当たっては、公募と部内育成との適切な組合せに配慮するとともに、適正な能力実証による公正性・納得性の高い選考の仕組みづくりが求められよう。

(2) 退職管理（高齢期の雇用問題）

近時のいわゆる「天下り」に対する批判にこたえ、公務に対する国民の信頼を保持していくためには、早期退職慣行の是正や、在職期間の長期化を図ることが必要である。また、年金の支給開始年齢の引上げに伴い、定年延長を含めた公務員の高齢期における雇用確保策についての検討が求められている。このような中、公務員制度改革懇談会においては、専門スタッフ職の実現、定年延長等の課題について検討されることとなっている。

ア 専門スタッフ職の実現

専門スタッフ職とは、公務における長年の行政経験を通じて蓄積した高度の専門的な知識や経験を活かしつつ、ライン職では十分にカバーできないような調査、研究等を自律的に行うことにより、政策の企画、立案等の支援を行うもの⁵⁹で、同職の創設により、定年まで働ける環境が整備され、早期退職勧奨が是正されると期待されている。

政府は、すでに専門スタッフ職俸給表の新設についての検討を人事院に要請⁶⁰しており、これを受けて、人事院では、平成19年人事院勧告において、平成20年度からの専門スタッフ職俸給表の新設を勧告したところである。

専門スタッフ職の実現に当たっては、ラインを外れ、同職に移行した職員がやりがいをもって職務に専念できるよう配慮するとともに、ラインに復帰する道を残すなど、組織全体のモラル低下を防ぐための方策の検討も必要となろう。一方で、各府省が、安易に、天下りに代わる処遇ポストとして利用しないよう、留意する必要もあろう⁶¹。

⁵⁶ 立花宏（社）日本経済団体連合会専務理事は、衆議院内閣委員会の参考人質疑において、「官民交流制度がここ数年導入されてきているわけですが、その実績を見ますと、必ずしもまだ十分成果を上げていないというのが現状であろうかと思えます」と発言している。（第166回国会衆議院内閣委員会会議録第23号7頁）（平19.5.29）

⁵⁷ 前掲注46

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 人事院「別紙第1 職員の給与等に関する報告」『平成19年人事院勧告』（平19.8.8）

⁶⁰ 「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平18.10.17 閣議決定）

⁶¹ 「専門スタッフ職 公務員制度改革にどう生かすか」『読売新聞』（平19.8.23）

イ 定年延長

近年の公的年金の支給開始年齢の引上げによって、平成 25 年度からは 60 歳で定年退職しても公的年金が支給されない「無年金期間」が発生し、平成 33 年度の 60 歳定年退職者からは、65 歳になるまでの 5 年間、原則として公的年金が支給されないこととなる⁶²。

こうした状況の下、政府は、民間における定年延長や再雇用の活用状況等も踏まえ、公務員の定年延長を進めるとの方針を示している⁶³。

職員が高齢期の生活に不安を覚えることなく、職務に専念できる環境を整備するためには、公務員の定年延長や再任用の義務化を進めることが不可欠である。しかしながら、公務員の定年延長等に当たっては、その及ぼす影響、すなわち高年齢者層の増加に伴う総人件費の増加、新規採用を抑制した場合の年齢階層別人事構成のひずみ、給与システムの在り方等についての検討が不可欠であり、慎重な議論が求められよう。

(3) 労働基本権の在り方

戦後から、国家公務員制度改革の大きな論点となってきたのが公務員の労働基本権の問題である。日本国憲法第 28 条は、勤労者の権利として労働基本権（団結権、団体交渉権及び争議権）を保障しているが、国家公務員法においては、非現業の国家公務員について、団体協約締結権及び争議権を否定している⁶⁴。

国家公務員法による労働基本権の制限については、最高裁判決⁶⁵によってその合憲性

が確立されているものの、異なる見解の学説等もあり、行政改革推進法においても、労働基本権の在り方等について幅広く検討を行うこととされている。

このような状況の下、平成 18 年 7 月から政府の行政改革推進本部専門調査会において、公務員の労働基本権の在り方等についての検討が進められ、平成 19 年 10 月に報告書⁶⁶が渡辺国務大臣に提出された。

同報告書は、総合的な公務員制度改革の一環として、労使関係制度等についても、改革に取り組む必要があるとし、一定の非現業職員について、協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止すべきとしている。また争議権を付与すべきか否かについては結論を出さず、両論を併記している。

労働基本権の在り方については、同報告書を踏まえ、公務員制度改革懇談会において検討される予定となっているが、その検討に当たっては、公務員への労働基本権の付与、特に争議権の付与が国民生活に甚大な影響を与える可能性があることにかんがみ、その影響等について、具体的な措置を前提とした十分な検証を行った上で、その結果を広く公表し、国民の合意を形成していくことが必要であろう。

⁶² 人事院「別紙第 3 公務員人事管理に関する報告」『平成 19 年人事院勧告』（平 19.8.8）

⁶³ 前掲注 46

⁶⁴ 国家公務員法第 108 条の 5（団体協約締結権）及び第 98 条（争議権）

⁶⁵ 全農林警職法事件判決（最大判昭和 48 年 4 月 25 日刑集 27 卷 4 号 547 頁）

⁶⁶ 「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」

在日米軍再編と再編特措法について

衆議院調査局調査員
高橋 和彦
佐藤 耕悦
前衆議院調査局調査員
藤田 博光
(安全保障調査室)

米国の「全地球規模の軍事態勢の見直し」の背景と経緯

1 冷戦後における米国の軍事態勢の見直し

1989年12月、ブッシュ米大統領とゴルバチョフ・ソ連共産党書記長によるマルタ会談において、冷戦の終結が確認され、東西間の軍事的対立は消滅し、世界的な規模の武力紛争が勃発する可能性は遠のいた。他方で、これまでの冷戦構造の下でくすぶり続けていた地域・民族紛争が各地で顕在化し、1991年には、湾岸戦争が勃発した。こうした中、米国は、新たな国際情勢に対応しつつ、冷戦型の米軍配置を世界的に見直す作業に着手しつつ、湾岸戦争で実証されたIT等の最新情報の技術革新がもたらす軍事革命(RMA¹)の成果を導入することで、軍の近代化・効率化を押し進めた。なお、この背景には、冷戦終結後に軍事費の大幅な削減を求める米国内の議会、世論も影響がある。

東アジアについては、1990年4月に「東アジア戦略構想」(EASI²-)³が、次いで、1992年7月には、その後の情勢変化を踏まえ、削減計画を修正・具体化した「第2次東アジア戦略構想」(EASI -)⁴が発表され、

前方配置されていた米軍の削減が進められた。

1993年1月、クリントン大統領が就任し、同年9月、冷戦終焉後における国防政策を根本的に見直した新たな指針、「ボトムアップ・レビュー」(BUR⁵)が発表された。BURでは、冷戦後ソ連の脅威に代わり、核兵器その他の大量破壊兵器による危険、地域紛争の危険、ロシアなどにおける改革後退の危険、経済に対する危険の4つの安全保障上の危険が存在し、米国の戦力はこれに対処し得るものでなければならぬとした⁶。また、冷戦時、米国の軍事計画はソ連軍との対峙を念頭に置いたものであったが、今後は、ほぼ同時に生じ得る2つの地域大規模紛争⁷を戦い、勝利するのに十分な戦力を整備しなければならないとされた。さらに、BURでは、1999年における総兵力を約146万人まで削減するとして一方、戦力の再編に当たっては、人員の質や武器・装備の技術的優位を維持し、即応態勢の維持を最優先で実現することとした。また、海外におけるプレゼンスとして、欧州と北東アジアにそれぞれ10万人の兵力を維持することなどを明らかにした。

まえ、削減計画を修正・具体化したもので、「第1段階」において、フィリピンからの完全撤退などにより、日本・韓国・フィリピンから1万5千人を削減するとして一方で、北朝鮮の核開発をめぐる危険性と不確実性が完全に解決されるまで、韓国で計画していた「第2段階」の削減計画は、延期されることとなった。

⁵ Bottom-Up Review

⁶ 防衛庁防衛局調査3課「米国の新国防政策について(ボトム・アップレビュー結果)」『国防』朝雲新聞社(1993.10) 63頁

⁷ 中東及び朝鮮半島が想定されている。

¹ Revolution in Military Affairs

² East Asia Strategy Initiative

³ EASI - は、10年間でアジアに前方配備している米軍を3段階に分けて削減することとし、その第1段階(1990~1992年)では、前方展開している全兵力13万5千人のうち1万4千~1万5千人(日本からは5千~6千人、韓国からは7千人)を削減するとして。

⁴ EASI - は、EASI - をその後の情勢変化を踏

1995年2月、米国はE A S I - に代わる「東アジア戦略報告」(E A S R⁸)を発表した。この中で、東アジアにおける米国の戦力は、1990年時点での13万5千人から、1994年には約10万人にまで削減されたが、B U Rの方針を踏襲し、10万人の兵力を維持するという方針を示した。

クリントン政権2期目の1997年5月、米国の中期的な国防・戦略目標を示す「4年ごとの国防計画の見直し」(Q D R⁹-)が公表された。米国の厳しい財政事情を改善するため、B U Rで示された2つの大規模地域紛争に対する「2正面对応能力」の見直しが検討されたが、Q D R - では、朝鮮半島や中東地域の情勢がなお不安定なことを理由に「2正面对応能力」を堅持することとし、欧州とアジア太平洋地域において、引き続きそれぞれ10万人の水準を維持することとした。他方、限られた予算で将来の危険に備えるため、資源の再配分により軍の近代化を推進することとした。具体的には、財源を確保するため、145万人の現有戦力を最終的に136万人まで削減し、その一方、技術革新がもたらすR M Aを活用し、1996年7月に統合参謀本部が発表した「統合構想2010」に示された将来の統合戦能力の実現を図り、軍の近代化により将来の戦力を構築することとした。

これらにより、1990年当時、総兵力約212万人¹⁰を有していた米軍は、2000年には約137万人¹¹まで削減された。

2 米国の「グローバルな軍事態勢の見直し」

2001年1月に就任したブッシュ大統領は、前政権において、国防予算を削減する一方で、人道的介入などの作戦頻度を増大させたこと

が、軍の士気・即応性を低下させたとして、国防の目標を、軍人の待遇を改善するとともに、同盟国と協議しつつ米軍の海外展開を見直すことにより、士気・即応性を回復し、強い米軍を再建すること、ミサイルやテロなどの新たな脅威に対する防衛、技術革命の成果を活用し、21世紀の安全保障環境に対応できるよう軍を変革することとした。

同年9月11日、米国国内において同時多発テロが発生し、米国は、翌10月、同テロの経験を踏まえ、国土防衛を国防の最優先事項に挙げ、国際テロ組織等の非国家主体によるテロ攻撃等(「非対称戦」)に備える必要性を強調した新たな「4年ごとの国防計画の見直し」(Q D R 2001)を公表した。Q D R 2001は、国防計画の基礎を、具体的に誰が敵になるか、どこで戦争が起きそうかといった「脅威を基にした」モデルから、テロといった非対称戦に頼る敵が、どのように戦うかということに焦点を当てた「能力を基にした」モデルにシフトし、冷戦後の米軍の基本戦略であった「2正面戦略」を見直し、様々な形態の脅威に幅広く対応できる能力の構築を目指す方針を打ち立てた。そのため、西欧と北東アジアに集中的に配備された米軍を、新たな戦略環境に対応すべく、世界規模での配置転換を実行することに言及している。例えば、インド東岸のベンガル湾から日本海までの東アジア地域は、安全保障上特に難しい地域であるにもかかわらず、その他の重要な地域に比べ米軍基地の密度は低く、また地域の施設へのアクセスもあまり保障されていないため、米軍によるアクセスを強化する必要があるとしている。

こうして、2003年11月、ブッシュ大統領は、グローバルな米軍の態勢についての見直しに関する声明を出し、同盟国や友好国との本格的な協議を開始することを発表した。さらに、翌2004年8月、ブッシュ大統領はシンシナティで演説し、「今後10年間で6万人が

⁸ East Asia Strategy Report

⁹ Quadrennial Defense Review

¹⁰ The Military Balance 1990-1991 英国国防戦略研究所

¹¹ The Military Balance 2000-2001 英国国防戦略研究所

ら7万人の部隊、10万人の軍人の家族と軍属を帰国させる」こと、「海外の不要な基地は閉鎖される」ことなど、再編計画の概要を明らかにした。

また、2005年3月、米国は、「国家防衛戦略」の中で、海外の米軍基地を主要作戦基地(MOB)、前方作戦拠点施設(FOS)、協力的安全保障拠点(CSL)の3つに分類し、整備する構想を明らかにした。MOBは常駐兵力と強固な施設を持つ恒常的な基地で、訓練や安全保障協力などを行う。FOSとCSLはより簡素な、訓練中心の基地で、必要に応じて軍事作戦の支援を行う。FOSには作戦部隊が展開し、また装備品の事前集積に使用されることもあるため、少数の支援部隊が常駐する。CSLは、緊急時のアクセス、後方支援、作戦部隊の展開に使用される。通常、常駐兵力は置かれず、少数となる。これは、基地機能にメリハリをつけることにより、最小限の戦域基盤の支援によって遠く離れた場所でも作戦を遂行できるようなシステムを開発することに狙いがあるものとされている¹²。

在日米軍再編協議

1 日米協議の開始

このような中、在日米軍の再編に関する協議が日米間で開始された。2002年12月に行われた日米安全保障協議委員会(「2+2」)¹³の共同発表において、新たな安全保障環境における日米両国の防衛態勢を見直す必要性を踏まえて、両国の役割・任務、兵力及び兵力構成といった問題を議論することが言及され、その後事務レベルでの協議が開始された。

しかしながら、このような折、2004年8月

13日、普天間飛行場近傍にある沖縄国際大学の構内に、米海兵隊のヘリコプターが墜落する事故が起き、日米地位協定を根拠に、米軍が沖縄県警の現場検証を拒否したこともあり、沖縄県民の反米軍基地感情は極度に高まった。

その1週間後の9月21日、日米首脳会談が開催された。会談では、小泉首相が、「抑止力を維持しつつ、沖縄をはじめとする地元の負担の軽減を考慮すべきだ。特に沖縄県民はヘリ墜落事故もあって不安を感じていることに留意しなければならない」と求め、ブッシュ大統領は、「より効率的な抑止力を達成し、地元の負担軽減にもつながるよう努力したい」と応じ¹⁴、米軍再編協議に関する日米間の基本的な考え方が確認された。

他方、日米間で協議内容は公表されるに至らなかったが、個別の案件についての再編計画案とされるものが報道された。この中でも特にアジア太平洋地域を広く統括する米陸軍第1軍団司令部のキャンプ座間への移転報道に関し、安保条約のいわゆる「極東条項」¹⁵との関係が問題視されたことから、2004年10月21日、政府は、「司令部が具体的にどのような活動を行うかについては様々な可能性があり得るため、安保条約第6条との関係を一概に申し上げることはできない。今時の在日米軍の兵力構成見直しは現行の安保条約及び関連取決めの枠内で行われることは当然であり、極東条項の見直しといったことは考えていない」旨の、統一見解を発表した¹⁶。

このような状況を受け、同月24日に開催された日米外相会談において、はじめに日米両国の「共通の戦略目標」を再確認し、次にそ

¹⁴ 『毎日新聞』夕刊(2004.9.22)

¹⁵ 安保条約第6条は、「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。」としている。

¹⁶ 第161回国会参議院予算委員会会議録第3号23頁(平成16.10.21)大野防衛庁長官答弁

¹² QDRに関しては、その後の2006年2月、「国家防衛戦略」を基礎として作成された「QDR2006」が公表されている。

¹³ 我が国の外務大臣及び防衛大臣並びに米国の国務長官及び国防長官で構成される日米間の安全保障に関する政策協議の場

の目標を追及するための日米両国の「役割・任務・能力」を整理し、その上で、個別の基地問題を含めた「兵力態勢の再編」を行うという3段階のアプローチを取ることが確認された。

2 日米「共通の戦略目標」の確認

2005年2月、「2+2」が開催され、第1段階である、日米両政府が追求すべき「共通の戦略目標」が確認され、共同発表が行われた。その内容は、「地域における目標」と「世界における目標」に大別される。

「地域における目標」では、「朝鮮半島の平和的な統一を支持する」、「中国が地域及び世界において責任ある建設的な役割を果たすことを歓迎し、中国との協力関係を発展させる」、「台湾海峡を巡る問題の対話を通じた平和的解決を促す」ことなどが確認された。また、「世界における目標」では、「国際社会における基本的人権、民主主義、法の支配といった基本的な価値を推進する」、「国際平和協力活動や開発支援における日米のパートナーシップを更に強化する」ことなどが確認された。

3 「日米同盟：未来のための変革と再編」

2005年10月の「2+2」においては、「日米同盟：未来のための変革と再編」(中間報告¹⁷)が発表された。ここでは、米軍と自衛隊の「役割・任務・能力」と「兵力態勢の再編」が合意された。

「役割・任務・能力」に関しては、今日の安全保障環境に対応するため、「日本の防衛及び周辺事態への対応」、「国際的な安全保障環境の改善のための取組」の2つの分野に重点を置き検討した結果、2国間の安全保障・防衛協力の態勢を強化するための不可欠な措置

として、緊密かつ継続的な政策及び運用面の調整、計画検討作業の進展、情報共有及び情報協力の向上、相互運用性の向上、

日本及び米国における訓練機会の拡大、自衛隊及び米軍による施設の共同使用、弾道ミサイル防衛が確認された。

また、「兵力態勢の再編」に関しては、沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ抑止力を維持するとの観点から、在日米軍及び関連する自衛隊の態勢について検討され、「再編に関する勧告」として具体案が示された。その内容は、

司令部機能の強化、自衛隊及び米軍における施設の共同使用、沖縄に駐留する米海兵隊の再編に大別¹⁸される。

では、「キャンプ座間の米陸軍司令部の近代化」、「航空自衛隊航空総隊司令部と米第5空軍司令部の併置」など、では、「嘉手納飛行場、キャンプ・ハンセンなどの共同使用」など、では、「普天間飛行場の辺野古崎への移設」、「第3海兵機動展開部隊司令部のグアム移転」などが言及されている。

4 「再編実施のための日米のロードマップ」

2006年4月7日、普天間飛行場の移設問題について、政府と名護市及び宜野座村が「V字案」に基本合意し、また、同月23日には、在沖縄海兵隊のグアム移転経費について、額賀防衛庁長官とラムズフェルド米国防長官が施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち60.9億ドルを日本側が負担することで合意した。これを受け、同年5月1日に開催された「2+2」において、日米両政府は在日米軍の再編について最終合意に達し、その内容と実施日程を定めた「再編実施のための日米のロードマップ」(「最終取りまとめ」)が発表された。

¹⁷ 「日米同盟：未来のための変革と再編」については、マスコミは現在でも「中間報告」と呼んでいるが、政府は「中間報告」という呼び方をしていない。

¹⁸ 川上高司「在日米軍再編と日米同盟」『国際安全保障 第33巻第3号』国際安全保障学会(2005.12)31頁

5 在日米軍再編の概要

「最終取りまとめ」の主な内容は、次のとおりである。

まず、沖縄に関しては、普天間飛行場を移設するため、名護市辺野古崎に代替施設を建設(2本の滑走路をV字型に設置) 約8千名の第3海兵機動展開部隊要員(主に司令部要員)とその家族約9千名がグアムへ移転、

海兵隊のグアム移転後に、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧等の返還を検討、キャンプ・ハンセンや嘉手納飛行場における施設・区域の日米共同使用などである。

本土に関しては、Xバンド・レーダーを航空自衛隊車力分屯基地に配備、横田飛行場への日米共同統合運用調整所の設置並びに航空自衛隊航空総隊司令部及び関連部隊の移転、同飛行場に駐留する米軍が管制する横田空域(いわゆる横田ラブコン)の一部を返還、

キャンプ座間の在日米陸軍司令部を改編、同基地に陸上自衛隊中央即応集団司令部を移駐、キャンプ座間、米軍相模総合補給廠の一部を返還、岩国飛行場に、厚木飛行場の空母艦載機を移駐し、恒常的な空母艦載機離発着訓練施設を選定、米軍嘉手納、三沢、岩国各飛行場の航空機の訓練を航空自衛隊千歳、三沢、百里、小松、築城、新田原各基地へ移転などである。

「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法案」(再編特措法案)

1 提出の経緯

政府は、「最終取りまとめ」を受け、2006年5月30日、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」を閣議決定し、「中間報告」及び「最終取りまとめ」において承認された在日米軍再編に関する措置等を政府としての確かつ迅速に実施していくこととした。

同年12月15日には、在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府・与党協議会が開催され、「次期通常国会」において、負担が増加する地元市町村に対する新たな交付金の交付のための措置、在沖縄海兵隊のグアム移転を推進するため必要となる国際協力銀行の業務に関する特例等の措置、その他、在日米軍の再編を実施するために必要な事項を盛り込んだ時限立法を整備することについて合意し、同日、内閣官房長官により発表された。また、横須賀における空母の原子力空母への交替についても同法案において在日米軍の再編として取り扱うこととし、新たな交付金については、平成19年度当初予算に、所要の経費を計上することも併せて発表された。

こうして、2007年2月9日、政府は、「再編特措法案」を閣議決定し、同日、第166回通常国会に提出した。

2 法律案の概要

本法律案は、駐留軍¹⁹等の再編の円滑な実施に資するため、(1)再編関連特定周辺市町村に係る措置(再編交付金)、(2)再編関連振興特別地域に係る措置、(3)国際協力銀行の業務の特例及び(4)駐留軍等労働者に係る措置を講じようとするものである。

(1) 再編関連特定周辺市町村に係る措置(再編交付金)(第2章関係)

従来より政府は、「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」第9条に基づき、ジェット機が離着陸する飛行場や砲撃等が実施される演習場等を「特定防衛施設」として、特定防衛施設の周辺地域の市町村を「特定防衛施設関連市町村」としてそれぞれ指定し、

¹⁹ 本法律案において、在日米軍に関して「駐留軍」という用語を使用しているため、本法律案及び本法律案成立後に制定された関連政省令の規定に関する記述については、在日米軍を駐留軍とした。

指定された市町村には、公共用の施設の整備を行うための費用に充てるための特定防衛施設周辺整備調整交付金（9条交付金）を交付してきた。また、1996年12月のSACO²⁰最終報告を受け、SACO合意事案を受け入れた市町村に対し、特定防衛施設周辺整備調整交付金の特別交付分（SACO交付金）が交付されている。

9条交付金の使途は施設整備に限定されていたが、本法律案による再編交付金は施設の整備のみならず、地元からの要望の強いいわゆるソフト事業も対象としている。

再編交付金は、再編関連特定防衛施設の指定、再編関連特定周辺市町村の指定、再編交付金の交付という手順で交付される。

なお、再編交付金の交付期間は、原則として10年（2017年3月31日まで）であるが、米軍再編実施までに長期間を要する場合には、10年間を超えることができる（米軍再編を実施した年から5年以内に限り、15年は超えないものとする。）（附則第2条第2項）としている。

(2) 再編関連振興特別地域に係る措置（第3章関係）

在日米軍再編に当たり、特に負担が増大する地域については、特に配慮をする必要がある。本法律案では、それらの地域について、公共事業の際の補助金の特例等を設けることにより、地域の振興を図り、再編の円滑かつ確実な実施に資することとしている。

実際の手続については、まず、

駐留軍等の再編による当該再編関連特定周辺市町村の区域に対する影響が著しいも

のとして政令で定める場合に該当し、又は該当すると見込まれること（第7条第1項第1号）

当該地域の振興を図ることが、当該再編関連特定周辺市町村に係る再編関連特定防衛施設における駐留軍等の再編の円滑かつ確実な実施に資するために特に必要であると認められること（同項第2号）

のいずれにも該当する地域を「再編関連振興特別地域」と指定することから始まる。

防衛大臣は都道府県知事の申出により、関係閣僚による「駐留軍等再編関連振興会議」の議に基づき、当該地域を「再編関連振興特別地域」として指定する。

指定を受けた後、都道府県知事は、再編関連振興特別地域の整備の基本的方針に関する事項、基幹的な交通施設の整備に関する事項、産業の振興に関する事項、生活環境の整備に関する事項等について定めた「再編関連振興特別地域の整備に関する計画（「整備計画」）」の案を作成し、防衛大臣に提出する。防衛大臣は、その案を「駐留軍等再編関連振興会議」において審議し、「整備計画」を決定する。

決定された「整備計画」に基づき、国又は地方公共団体が事業を実施することとなるが、その際、本法律案の別表に掲げる事業の国の負担又は補助の割合の特例を設けることとしている。

なお、「再編関連振興特別地域」が沖縄県の区域に含まれる場合にあっては、「沖縄振興特別措置法」に定められた割合、また他の区域にあっては本法案の割合を超える別段の定めがある場合は、その定めるところによるとされている。

(3) 国際協力銀行の業務の特例（第4章関係）

前述のように、沖縄の海兵隊のグアムへの移転経費については、施設及びインフラの整

²⁰ Special Action Committee on Okinawa（沖縄に関する特別行動委員会）。1995年の沖縄における米海兵隊員等による少女暴行事件などを契機に、沖縄に所在する米軍施設・区域に関わる諸課題に関し協議することを目的として、同年、日米両国政府によって設置された。1997年に最終報告を取りまとめた。

備費算定額 102.7 億ドルのうち、60.9 億ドルを日本側が負担することが合意されている。

この経費については、海兵隊の司令部庁舎・教場、隊舎及び学校等の生活関連施設は財政支出（28 億ドル）で整備することとした一方で、我が国の財政支出をできる限り少なくするため、海兵隊員の家族住宅及び電力・上下水道などの基地内インフラの整備には民間活力を導入し、出資や融資等により措置していくとしている。

政府は、本法律案の説明資料において、こうした海外における長期間にわたる民活事業を適切かつ安定的に実施するためには、日本企業の開発途上国へのプラント等の輸出や日本企業のエネルギー開発等の海外事業展開等の支援を行っている国際協力銀行の専門的な知見や経験を活用することが、最も確実かつ効果的だとしている。

このため、本法律案において、在沖縄海兵隊のグアム移転を促進するために必要な施設整備に係る資金の出資、貸付け等の業務（駐留軍再編促進金融業務）を国際協力銀行が行うことができるものとするなど、国際協力銀行の業務の特例やこれに対する政府による財政上の措置の特例等を定めている。

(4) 駐留軍等労働者に係る措置(第 5 章関係)

駐留軍等労働者に係る措置は、在日米軍再編による駐留軍等労働者の雇用への影響を極力回避する観点から、独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構を通じた技能教育訓練その他の適切な措置を講じることとしている。

3 審議経過等

(1) 審議経過

再編特措法案は、第 166 回国会、2007 年 2 月 9 日に提出され、3 月 23 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、安全保障委員会に付託された。

同委員会においては、同日、提案理由の説明を聴取し、27 日から質疑に入り、4 月 10 日には、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われた。12 日に質疑を終局し、採決の結果可決された。翌 13 日の本会議において、本法律案は可決され、参議院に送付された。

参議院では、5 月 23 日の本会議において採決の結果、可決、成立した。

(2) 法案審議における主な論点

ア 在日米軍再編に伴う経費の総額

在日米軍再編に伴う経費については、2006 年 4 月、ローレス米国防副次官が在日米軍再編に伴う日本側負担が約 260 億ドル（約 3 兆円）に上るとの見通しを述べたが、日本国内でこの「3 兆円」の積算根拠を疑問視する声が上がった。この発言に対し、政府は、その内容を事前に承知していないとしつつ、「所要経費は今後精査していくこととしており、総額が幾らになるのかについて、現時点では明確にお示しすることは困難」²¹であるとして、再編に伴う経費の総額を示さなかった。

その後も審議において、経費の総額を求める質疑が多くなされたが、政府は「駐留軍等の再編案の詳細な計画等については、現在、日米間で検討が進められているところであり、駐留軍等の再編全体に係る日本側の経費負担について具体的に申し上げる段階にはなく、今後、厳しい財政事情を踏まえて鋭意検討を進め、所要の経費を精査してまいりたい」²²として、総額を明示することはなかった。

なお、参議院外交防衛委員会で議決された附帯決議（2007 年 5 月 22 日）には「再編実施のための日米ロードマップ」策定から 1 年

²¹ 第 164 回国会衆議院本会議録第 29 号 9 頁（平 18.5.11）
小泉内閣総理大臣答弁

²² 衆議院議員小宮山泰子君提出米軍再編に係わる費用に関する質問に対する答弁書（平 19.5.25）

以上経過していることにかんがみ、在日米軍等の再編に伴う我が国の経費負担総額の概算をできる限り速やかに取りまとめ、国会に報告すること」が盛り込まれた。

イ 在沖縄海兵隊のグアム移転経費に関する日本側負担額

在日米軍再編に伴う経費の中でも、特に在沖縄海兵隊のグアム移転経費の日本側負担額の算定根拠等につき、質疑がなされた。

政府は「在日米軍のグアム移転に伴う事業の検討段階において米国が見積をした概算の金額であり、引き続き当該経費の詳細について米国と協議することとしているため、その積算根拠をお答えすることは差し控えたい」²³として、積算根拠を明らかにしなかった。

これに関連して、国際協力銀行が行う駐留軍再編促進金融業務に係る出融資の返済期間が40～50年となるとの報道に関連した質疑もなされ、政府は「返済期間としては50年程度になる」²⁴ことを認めた。

ウ 再編交付金の交付により在日米軍再編の促進を図る手法の妥当性

再編交付金については、政府が再編事業の進み具合に応じて段階的に配分する考えであることを表明していたことから、政府案を受け入れた市町村には「アメ」となる一方、容認しない自治体には「ムチ」となるなどとして、その手法の妥当性を問う報道²⁵がなされた。

この再編交付金の制度を導入した必要性につき、久間防衛大臣は「米軍再編を円滑に実

施するためには、米軍再編に御協力をいただき、再編による負担を自ら受け入れる地元市町村に対し、交付金を交付する必要があるとあります。また、再編の実施に向けて事業が進捗した場合に交付額も増額する仕組みとすることにより、再編の実施という目的に沿った交付の仕組みとする必要があります」²⁶と述べている。

また、久間防衛大臣は、再編に反対の市町村に再編交付金を支給するわけにはいかないとする一方で、首長が受入れを表明してなくても「市議会がいろいろな決議をすとか、あるいはまた一定の請願を採択すとか、そしてまた、事実上いろいろなそういうものを受け入れたと思われるような動きがあるとか、いろいろなことがあって、我々としては、それをもって、その市町村はこの法律の趣旨に従って米軍再編の円滑な運営に資する方向で動いているということが確認されれば、私はそれでもいいような、そういう感じがいたしております」²⁷と述べ、首長が反対していても事実上受入れの動きがあった場合は交付金の交付もあり得るとの考えを示した。

エ 再編交付金の積算根拠

再編交付金については、平成19年度予算に約51億円が計上され、この交付金の積算根拠を求める質疑がなされた。しかし、平成19年度の交付金の積算根拠につき、政府は「現在、いろいろ関係する市町村との関係で、米軍再編支援に理解だとか協力を求めている状況でございます。こういう状況下で19年度予算の積算内容を示すことにつきましては、実際の交付の時点において無用の混乱を惹起し

²³ 衆議院議員笹木竜三君提出在日米軍等の再編に関する質問に対する答弁書(平19.3.30)

²⁴ 第166回国会衆議院安全保障委員会議録第4号30頁(平19.3.27) 大古防衛省防衛政策局長答弁

²⁵ 「再編特措法案 アメが露骨すぎないか」『東京新聞』社説(2007.2.10)、「米軍再編推進法 アメとムチの押し付けだ」『琉球新報』社説(2007.4.13)、「米軍再編法案 地域の亀裂深めないか」『中国新聞』社説(2007.2.10)等

²⁶ 第166回国会衆議院本会議録第16号11頁(平19.3.23) 久間防衛大臣答弁

²⁷ 第166回国会衆議院安全保障委員会議録第5号14頁(平19.3.29) 久間防衛大臣答弁

かねない」²⁸として、積算根拠の具体的明示はなかった。

オ 本法律案で政令に委任されている事項の具体的内容

本法律案においては、再編交付金の交付基準、再編関連特定市町村の区域に対する著しい影響に関する基準及び再編関連振興特別地域に対する交付金の算定の仕方等、多くの事項が政令に委任されていたため、白紙委任的な法案だと批判があり、政令に委任される内容を明らかにせよといった質疑がなされた。この点につき、久間防衛大臣は、「立法技術的にもそういう別表をつくってやるということがなかなかしにくいし、どういう事業が出てくるか、どういう関係がどこまで入るかというのは、そのときの米軍再編の具体的な事業の内容が進んでみて、そして調べてみないとわかりませんので、そういうような基準等を一応決めておいて、それに基づいて政令で定める、そういう方式をとったわけでありませう」²⁹としたが、こうした質疑や政令案の概要についての資料要求を受け、政府は質疑者等に対し、政令案への委任事項についての資料を提出した。

在日米軍再編の進捗状況等

(1) 在日米軍再編に対する関係地方公共団体の反応及び進捗状況

ア 普天間飛行場代替施設等

今回の在日米軍再編協議に際して、沖縄県の稲嶺知事は、「県民の目に見える形での負担軽減」を要望し、具体的には、2005年2月、海兵隊の県外移設、嘉手納飛行場の運用改善等を政府に要請していた。

²⁸ 第166回国会衆議院安全保障委員会議録第5号25頁(平19.3.23) 大古防衛省防衛政策局長答弁

²⁹ 同第4号27頁(平19.3.27) 久間防衛大臣答弁

2005年10月31日、政府から中間報告の内容について説明を受けた稲嶺知事は、「米軍再編協議の中間報告を受けて」と題するコメントを発表し、普天間飛行場の移設問題を除き、おおむね高く評価するとした。他方、普天間飛行場の移設に関しては、「現行案³⁰でなければ県外移転」との県の基本的考え方とまったく相容れず、絶対に容認できないとした。

このような中、2006年4月7日、額賀防衛庁長官と島袋名護市長及び東宜野座村長が、普天間飛行場のキャンプ・シュワブ沿岸部移設案について協議し、辺野古、豊原、安部3地区と宜野座村松田の上空を飛行ルートから回避するため、離陸用と着陸用の2本の滑走路をV字型に設置することにそれぞれ基本合意した。

2006年5月1日に合意された「最終取りまとめ」では、普天間代替施設について、「辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置し、V字型に配置される2本の滑走路はそれぞれ1,600メートルの長さを有し、2つの100メートルオーバーランを有する。各滑走路の在る部分の施設の長さは、護岸を除いて1,800メートルとなる」こととされた。

稲嶺知事は、普天間代替施設のキャンプ・シュワブ沿岸部への建設について、海兵隊の県外移転を求める県の基本的な考え方と異なる、沖縄県や政府が合意し決定された名

³⁰ 稲嶺知事は、1999年11月、普天間飛行場の県内移設を受け入れ、その移設候補地を「キャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域」としたが、その前提条件として、米軍の使用期限を15年に限定した軍民共用空港を建設することを求めた。政府は、稲嶺知事のこの決定及び同年12月の岸本名護市長の受入れ表明を受け、同月、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定し、同決定に基づき「普天間飛行場代替施設に関する協議会」を設置した。同協議会は、2002年7月、代替施設本体の面積を最大約184ヘクタールとする「普天間飛行場代替施設の基本計画について」を決定し、同基本計画においては、滑走路を1本とし、その長さは2,000メートルとする、代替施設本体の面積は、最大約184ヘクタールとし、その形状は、おおむね長方形とする、建設は、埋立工法で行うものとすることとされた。

護市辺野古沖への基本計画が、地元で事前説明もなく変更されたことなどを理由に「容認することはできない」とし、県外移設が実現するまでの間、普天間飛行場周辺の危険性除去のため、キャンプ・シュワブ内に暫定ヘリポートを建設する対案を提示した³¹。また、滑走路の長さが、SACO最終報告にある1,500メートルを超えるものとなったことに対し、島袋名護市長は、「市としては、SACO最終報告の範囲とすることを強く要望してきたので、今回の合意は極めて遺憾」とのコメントを発表した³²。

同年5月11日、稲嶺知事と額賀防衛庁長官は会談し、「普天間飛行場の移設は、政府案を基本とし、普天間飛行場の危険性の除去、周辺住民の生活の安全、自然環境の保全、事業の実行可能性に留意して対応すること」など、5項目からなる「在沖米軍再編に係る基本確認書」（基本確認書）を交わしたが、稲嶺沖縄県知事は、基本確認書は政府案を全面的に容認したものではないことを強調した³³。

同年5月30日、在日米軍再編の政府方針となる「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」が閣議決定された。この閣議決定により、普天間飛行場の移設は、日米間で合意された案を基本として、具体的な代替施設の建設計画や振興策については、沖縄県など関係自治体と協議機関を設置して対応することとなった。しかし、この閣議決定により、「普天間飛行場の移設に係る政府方針（平成11年12月28日閣議決定）」が廃止され、同方針を根拠としていた沖縄県北部振興策が2006年度で廃止されると受け取れたため、沖縄県や名護市は反発を強めた。

同年8月29日、政府と沖縄県及び県内関係市町村からなる「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」（移設措置協議会）の初会合が開催された。同協議会においては、稲嶺知事が従来の北部振興策の復活を求めたのに対して、小池国務大臣（沖縄及び北方対策担当）は「従前の北部振興事業の継続及び確実な実施」との御要請につきましては、今後、普天間飛行場の移設に係る協議が円滑に進む状況の下、政府として真摯に受け止め、着実に実行する方向で対応してまいります」と述べた³⁴。

同年11月19日の沖縄県知事選挙で当選した仲井眞知事は、同年12月25日の第2回移設措置協議会において、普天間飛行場の3年以内の危険性の除去を求めた。また、2007年1月19日の第3回の同協議会においては、仲井眞知事は、「現行の案には賛成しがたい」と主張し、島袋名護市長も、滑走路を海側に約400メートル移動させる修正案を非公式会合の場で提示し、協議は進展しなかった³⁵。

2007年11月7日、約10か月ぶりに移設措置協議会（第4回）が開催された。仲井眞知事は、既に開始されている環境影響評価の手続きをやり直さないで済む範囲内で、まず政府側から、建設位置を沖合に移動した上で、更に沖合に移動させるよう知事から意見が出た場合は誠実に対応することを求めた³⁶。

イ 厚木飛行場から岩国飛行場への空母艦載機の移駐

2005年10月、厚木飛行場の空母艦載機の岩国飛行場への移駐計画の内容が、政府から岩国市へ伝えられた。井原岩国市長は、「国は

³¹ 『読売新聞』（2006.5.5）

³² 『読売新聞』夕刊（2006.5.2）

³³ 『読売新聞』夕刊（2006.5.11）

³⁴ 内閣府HP「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」第1回協議概要

<http://www8.cao.go.jp/okinawa/7/722_01_gaiyou.pdf>

³⁵ 『日経新聞』夕刊（2007.1.19）

³⁶ 『朝日新聞』（2007.1.8）

事前協議を約束した。守られなかったのは遺憾だ」と抗議、受入れを拒否した³⁷。2006年3月には、岩国市で住民投票が行われ、市民は艦載機移転に反対の意思を示した。同年4月、岩国市と玖珂郡7町村の合併に伴う新しい岩国市の市長選が行われ、艦載機移転反対を訴える井原旧岩国市長が当選した。

同年12月、井原市長が艦載機移転撤回の姿勢を崩さぬ中、岩国市が国に求めている新市庁舎建設のための補助金35億円が見送られた。同補助金は、SACO合意に基づき普天間飛行場のKC-130の岩国飛行場への移転受入れに対する見返りに、SACO交付金として交付される予定であったが、国は在日米軍再編に伴い、新たな枠組みでの補助金³⁸を検討する方針に転換したものである³⁹。

2007年3月、井原市長は、新市庁舎建設費の不足分を合併特例債で充当した岩国市一般会計予算案を市議会に提出したが、否決され、さらに同日、市議会は、「現状の国際情勢の下、国が高度に判断された安全保障上の施策の重要性を理解し、現実的かつ効果のある取組」を井原市長に求める決議案を可決した。

6月26日、3月と同じ内容で再提出された岩国市一般会計予算案が、市議会で再び否決されたが、同月29日、新市庁舎建設費の財源を、合併特例債から国の補助金に組み替えた予算案が提出され、同予算案は賛成多数で可決された。市議からは「市長の移転反対の考えが変わったのか」などの質問が出たが、井原市長は「当初計画通り、空中給油機の岩国移転を受け入れるSACO合意に基づく補助金としてお願いする」と表明し、米軍再編と切り離し、国に交付を求める方針を示した。

しかしながら、10月16日、井原市長は、

防衛省で寺田政務官と会い、新市庁舎建設の補助金について、国が補助金を出すことを前提に、「反対や撤回の旗をいったん収め、協議に臨みたい」と提案し、一定の譲歩姿勢を示した⁴⁰。

ウ キャンプ座間の在日米陸軍司令部の改編
座間市においては、2004年11月16日、「議会・自治会連絡協議会が市民と一体となり、日本政府に対し早急に的確な情報提供を求めるとともに、第1軍団司令部等のキャンプ座間への移転について反対の意思を表明し運動を起こすため」、「キャンプ座間米陸軍第一軍団司令部等移転に伴う基地強化に反対する座間市連絡協議会」(会長：座間市長)を設立した。

2006年5月1日、同協議会は、防衛施設庁から、「最終取りまとめ」の内容についての説明を受けた後、役員会を開催し、最終合意の内容は、今日までの国の対応姿勢からして到底承服しかねるものであり、将来にわたり国が責任を持てる米軍基地の恒久化解消策について示すよう引き続き求めていくこととした。同協議会会長及び副会長は同年5月11日、外務省、防衛庁を訪れ、外務大臣、防衛庁長官に反対の姿勢を明らかにするとともに、継続協議を改めて要請した⁴¹。

エ 航空自衛隊車力分屯基地へのXバンド・レーダーの配備

2006年5月15日に、我が国が、車力分屯基地内にXバンド・レーダーの暫定展開地を提供し、6月26日から、レーダーの暫定運用が開始された。同年7月14日には、同分屯基地内に、長期展開地が提供され、2007年6月15日に長期展開地にレーダーを移動した。

³⁷ 『中国新聞』(2005.10.28)

³⁸ 現在の再編交付金のこと

³⁹ 『中国新聞』(2006.12.2)

⁴⁰ 『中国新聞』(2007.10.17)

⁴¹ 座間市HP <<http://www.city.zama.kanagawa.jp/>>

オ 嘉手納飛行場等からの米軍機の訓練移転
移転先関係地方公共団体に順調に受け入れられており、政府は、2007年1月31日に、平成19年度訓練計画を、同年2月26日には、平成18年度訓練計画を公表し、同年3月以降、嘉手納飛行場からの移転訓練（タイプ⁴²）を築城基地、小松基地、三沢基地において実施した。

カ グアムへの第3海兵機動展開部隊の移転
防衛省は2007年8月2日、都内で、グアム移設事業の工事受注に係る初の説明会を開き、受注を希望する沖縄県内企業を含む約280社が参加した。同説明会では、2008年夏以降、企業の選考を始め、2010年夏頃までには企業を決定し合意文書を締結、着工する方針や日本側が整備する施設のうち、家族住宅は平屋から3階建てまでの3,500戸程度になり、施設の建設だけでなく毎年、維持管理をすることが受注の条件になっているとの説明がなされた⁴³。

(2) 政省令の制定

政府は、2007年5月30日、再編特措法を公布し、8月15日には、法の施行期日を8月29日とする「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法の施行期日を定める政令」及び「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法施行令」を閣議決定した。さらに、同月29日、文部科学省及び防衛省が「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法施行令第7条第3項の額の算定に関する命令」を、防衛省が「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法施行規則」を定めた。

施行令は、再編関連特定周辺市町村の範囲、

⁴² 1回につき1～5機の米軍機が1～7日間参加する訓練、これに対して、タイプは、1回につき6～12機の米軍機が8～14日間参加する訓練である。

⁴³ 『琉球新報』夕刊（2007.8.2）

再編関連特別事業、再編交付金の交付、再編関連振興特別地域の指定要件である再編関連特定周辺市町村に対する著しい影響の基準、再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業に係る国の負担又は補助の割合の特例等及び駐留軍移転促進事業等の具体的内容を、規則は、再編交付金の交付額の具体的算定方法を定めている。

(3) 再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村の指定

2007年10月31日、防衛大臣は、再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村の指定を行った（防衛省告示第213号）。

再編関連特定防衛施設には、キャンプ座間、横須賀海軍施設、岩国飛行場、キャンプ・シュワブ及びキャンプ・ハンセン等14防衛施設が指定されたが、嘉手納飛行場は指定を受けなかった⁴⁴。

また、それぞれの防衛施設に対応する再編関連特定周辺市町村として33市町が指定されたが、防衛省の再編交付金についての説明資料において、指定の候補とされていた名護市（キャンプ・シュワブ関係⁴⁵）、宜野座村（キャンプ・シュワブ及びキャンプ・ハンセン関係⁴⁶）、金武町（キャンプ・ハンセン関係）、恩納村（同）及び岩国市（岩国飛行場関係）は指定を受けなかった。

⁴⁴ 嘉手納飛行場については、米軍機の訓練移転による負担減とPAC3配備による負担増とを比較した場合、全体として負担減となると評価されたためと思われる（琉球新報（2007.8.30）参照）。

⁴⁵ 普天間飛行場代替施設は、「キャンプ・シュワブ区域」に設置されることとなっている。

⁴⁶ 宜野座村、金武町及び恩納村は、陸上自衛隊によるキャンプ・ハンセンの共同使用に反対している（琉球新報（2007.11.1））が、2007年11月6日付琉球新報は、金武町、宜野座村及び恩納村が、防衛省側から陸自の訓練内容について説明を受け、大きな負担にはならないと判断し、共同使用の受け入れ方針を固めたと報じ、更に、翌7日付同紙は、金武町長が、「受け入れる方向になると思う」と述べるとともに、受入れと再編交付金は無関係であるとしたと報じている。

今後の課題

このようにして、在日米軍再編を円滑に実施するための再編特措法が成立、施行され、同法に基づき、在日米軍再編に伴い負担が増加する市町村に対して再編交付金を交付する体制が整えられたが、前述のように、日米が合意した再編案に対して、名護市、岩国市、座間市などの関係市町村の理解は依然として得られていない。これらの市町村が関係する普天間飛行場代替施設や厚木飛行場から岩国飛行場への空母艦載機の移駐、キャンプ座間の在日米陸軍司令部の改編は、再編計画全体の中で、重要な要素となっているものである。特に、普天間飛行場移設の成否は、第3海兵機動展開部隊要員のグアム移転とその後の嘉手納飛行場以南の相当規模の土地の返還に影響する。

今後は、いかにして現行の再編案受入れに反対若しくは難色を示している関係地方公共団体の理解を得て、再編を実施するかが最大の課題となるが、現行案で地元を説得できるのか、もし説得ができない場合、地元、政府、さらには米国が納得できる妥協案が見いだせるのが問題となる。政府は、再編実施に向けて、関係地方公共団体の理解を得るため、丁寧な説明や説得を行う必要がある。日米安全保障体制は、国民の理解なくして、成り立たないことから、再編の意義のみならず、日米安全保障体制の重要性や個別の米軍の部隊や施設・区域の役割などについて、国民が十分理解できるよう、より丁寧な説明を続ける努力も必要となろう。

本稿は、2007年11月9日現在の情報に基づき、執筆した。

RESEARCH BUREAU **論究** 第4号

平成19年12月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8982 東京都千代田区永田町2-1-2

衆議院第二議員会館内

T E L 03 (3581) 6664

本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡を願います。

本誌の本文は、古紙配合率100%、白色度70%の再生紙と環境負荷の少ないインクを使用しています。



RESEARCH BUREAU RONKYU

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

Vol.4/2007.12

衆議院調査局

RESEARCH BUREAU