

法 政 論 叢

第 48 卷 第 2 号

国民の模範としての華族の家庭教育	伊藤 真 希	1
ゴーイングプライベート（非上場化）を伴うMBOに関する株式市場規制の課題 —『暗闇のギャップ』補足の必要性—	森田 理 恵	18
環境法における未必の故意による共謀共同正犯論の再検討 —最三決平19年11月14日 廃棄物処理法違反の罪を素材として—	小 針 健 慈	31
児童虐待への刑事法的介入と理論的背景	三 枝 有	45
先住民捕鯨の正当性 —マカ族による先住民生存捕鯨を素材に—	木 村 美智子	58
地球環境ガバナンスにおけるローカルアクター —気候変動ガバナンスの事例—	横 田 匡 紀	81
フィンランド・カイヌー行政実験における政策形成・決定過程の考察	藪 長 千 乃	101
市民的主体性と地方自治 —トクヴィルの政治思想における地方自治の意義—	杉 本 竜 也	115
ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応	三 浦 秀 之	128
災害復旧支援と福沢諭吉 —『時事新報』のキャンペーンを中心に—	都 倉 武 之	152
瑕疵ある行政調査に関する考察 —瑕疵ある行政調査に関する判例及び学説の現況を中心とした考察—	橋 本 直 樹	166
地方分権改革と地方公共団体の財政運営 —地方公共財供給におけるフライペーパー効果及びスピルオーバー効果—	斎 藤 英 明	185
高齢者雇用の環境的要因と対応に関する比較事例研究	李 崙 碩	197
<hr/>		
第2回国際シンポジウム 「非正規雇用の労働問題—日韓比較」		
シンポジウムの概要と質疑応答	神 尾 真知子・廣 瀬 真理子	210
韓国における非正規雇用の実態と課題	李 鋌	234
韓国の女性非正規職の現況と課題	金 エリム・（訳）朴 修 慶	260
日本の非正規労働者の労働問題と労働法	野 間 賢	280
日本の非正規女性労働者の現状とILOのディーセント・ワーク政策	木 村 愛 子	296

国民の模範としての華族の家庭教育

伊藤 真 希

一、はじめに

二〇〇六年（平成一八）に改正された教育基本法には家庭教育に関する条文が新設された。新設されたのは第十条で次のようにある。「第十条 1 父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする。2 国及び地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない」。戦後日本において公共政策のレベルで家庭教育が問題とされることは少なかったが、近年になり社会的に家庭教育の重要性について注目が集まっている。ちなみに二〇〇一年（平成一三）の文部科学省の調査によれば、子育て世代の約七割が家庭の教育力の低下を実感している¹⁾とある。

戦前の家庭教育について知ること、近代日本の家庭教育の理念の源流はどこにあるのかがわかる。現在は教育基本法により家庭教育は子供の教育の第一段階であり、社会的ルールを学び自立心を養い、心身の健全な成長を促すことであると、理念の最低限な明確化と統一化が国家的に行われたといえる。しかしながら、明治期から大正期には家庭教育に関する法律は具体的には規定されていない。子供の教育に関する法律は民法の「第八百七十九条 親権ヲ行ウ父又ハ

母ハ未成年ノ子ノ者ハ子ノ監護及ヒ教育ヲスル權利ヲ有シ義務ヲ負ウ」ということであり、これは家庭教育というよりも、親権者が子供を保護養育し、学校での初等教育を受けさせる義務があることを指している。小学校令では幼稚園が家庭教育を補う機関としての側面を有していた。また文部省は高等女学校の建設において、家庭教育の担い手を養成するための女子教育の意義を述べているが、どのような家庭教育を目指したかは法律上の明文はない。

一方で、一八八二年（明治十七）に公布された華族令（宮内省達）には、「第十条 華族ハ其子弟ヲシテ相当ノ教育ヲ受ケシムルノ義務ヲ負ウヘシ」とある。一九〇七年（明治四〇）に華族令（宮内省達）が廃止され、新しく華族令（皇室令二号）が施行された。新しい華族令では古い華族令の第十条は削除されている。そのかわりに「第二十三条 有爵者又ハ第五条、第六条^②ノ礼遇ヲ享クヘキ者左ノ各号ノ一二該当スルトキハ其ノ礼遇ヲ停止ス 一 華族ノ品位ヲ保ツコト能ハサル者」と新しい華族令では華族の品位が重要視された。どのような品位であるか具体的に示されていないが、この品位の中には教育についても含まれていたと考えられる。明治政府は急速に立憲君主制を整える中で、維新の功勞者である新興実力者と旧来からの貴族である公家や大名を「華族」という特権階級を作り、立憲君主制を支える藩屏にしようとした^③。華族令では華族の本人やその家族に特権を与えた。それと同時に華族は本人や家族が犯罪者や破産者になることなどにより爵位を剥奪されたり、その礼遇が停止されたりした。そして華族の品位を汚す者や相当の教育を受ける義務が満たせない者も華族の礼遇を停止されるとしてあった。そのため華族にとって子弟の教育は重要な事柄であった。華族令（宮内省達）第十条には「相当ノ教育」とあったが、具体的な指針はないものの、政府は学習院を整備することににより、華族子弟の高学歴を保障した。しかし、華族には学校教育だけではなく、品位についても保つことが義務付けられていた。それぞれの家には文化があり、とくに歴史を有する名門家である公家華族や大名華族の家には家ごとに長期にわたり培ってきた伝統的な文化がある。各家の伝統的な文化や道德の継承については学校教育にのみ任せられることはできなかった。そこで注目されたのが家庭教育である。すなわち華族にとって家庭教育は極めて重要な関心事であった。

さて、家庭教育は当然その家ごとの個人的な活動である。地方の農村や漁村に関しては家庭教育といえれば家業の手伝いを通じての職業訓練的な要素が強い家庭教育が行われていた⁽⁴⁾。都市部に關しては明治末期から昭和戦前期の新中間層の家庭教育やそれを担った主婦については雑誌を中心の資料とした研究がいくつか見られるようになって⁽⁵⁾。しかしながら、華族研究において、家制度や文化の研究では一部教育に触れるものもある⁽⁶⁾が、明治時代から昭和戦前期まで政治や行政のリーダーであった華族の家庭教育を中心においた研究はほとんど見られない。華族のための公教育機関として学習院というエリート養成校があるが、それとは別に華族が子弟に家庭でどのような教育をしていたのか知ること、時代のリーダーたちがどのように誕生したか知るためにも重要である。また明治初期から中期にかけての近代における初期の家庭教育の実像を知るためにも重要である。近時の先行研究には、小山彰子「研究ノート」華族家の教育史―ある大名華族家四代の聞き取り調査から⁽⁷⁾がある。この研究は上流階級の教育や学歴および学校選択の価値観などの再生産について、大正期から現代にいたるまでの四世代にわたり検証している。聞き取り調査のインタビュ対象者は匿名であり、それらの各家の歴史的背景などにはほとんど触れるところではない。また四世代中の第三、第四世代はあきらかに旧大名華族家出身者ではなく、日本の上層階級の研究とはいえるだろうが、ある大名華族家四代の聞き取り調査とは言えない⁽⁸⁾。小山の研究はある一族の時代を縦軸にオーラルヒストリーの手法で分析している。それに対し、本研究では同時代の複数の大名華族の家庭教育について第一次資料を中心に比較と分析を行っている。

ところで一九〇五年（明治三八）に『家庭の模範』⁽⁹⁾という書物が刊行された。その序文には、華族をはじめとする上流階級の家庭生活が中流階級の家庭生活モデルとして役立つとある。この本において鍋島侯爵家、岡部子爵家、加納子爵家の大名華族三家の家庭生活が紹介された。なぜ、彼らが模範的な家族として注目されたのか、一般的な華族の生活ぶりとの比較や、新中間層の生活と比較しつつ分析したい。そうすることによって二〇世紀初頭における日本社会が家庭教育に何を期待したのか考える手がかりとしたい。

二、『家庭の模範』に登場した華族の家庭教育

『家庭の模範』は女性向け総合教養雑誌である『女学世界』¹⁰¹に中村鉛子¹⁰²によって連載された「貴婦人の嗜好」をまとめたものである。『女学世界』は一九〇一年（明治三四）から一九二五年（大正十四）に博文館から刊行され、読者層としては中等教育を受けた女性をターゲットにしていた。「貴婦人の嗜好」が掲載されていた当時二万部ほど発行されていたといわれ、商業的に成功した明治期の女性誌のひとつだった¹⁰³。

「貴婦人の嗜好」の記事は中村が上流家庭に取材に行き、夫人の日々の生活や育児についてインタビュースし、またその家庭の様子などのイラストをつけたものである。また雑誌の巻頭グラビアには取材先の家族写真が載ることもあった。単行本化の際に、雑誌記事にあったイラストや写真は削除されている。当時の雑誌『ガリバー』や『太陽』は売上向上のために、皇室や華族のグラビアを利用していた¹⁰⁴。また明治天皇妃昭憲皇后は、その行動や肖像が国民に報道されることで、国家的に良妻賢母を推進するプロパガンダとなっていたという¹⁰⁵。「貴婦人の嗜好」の連載は一九〇三年（明治三六）七月の『女学世界』第三卷九号から始まった。第一回の記事は雑誌の約二〇〇頁中一四三頁からと後ろのほうの掲載だったが、第二回には六五頁から、第三回には一一頁からとなり、また表紙にも連載名が載るようになった。「貴婦人の嗜好」は連載が始まってすぐに人気が出たか、あるいは編集部の方の入った連載だったと推測することができる。しかし連載当時『女学世界』には読者欄がなかったたので実際に読者がこれらの記事をどう捉えていたかは不明である¹⁰⁶。連載当初は学者や政治家の妻、大名華族、勲功家族の妻、女性教育者の記事であった。しかし、日露戦争勃発後からしばらく軍人の家庭への取材のみとなり、題名も一時「軍人家庭」に変更された。一九〇四年（明治三七）一二月まで連載が続き、一九〇五年（明治三八）三月に三〇人の夫人たちの家庭についてのインタビュース記事をもとめて『家庭の模範』として出版されている。その後もたびたび上流階級の婦人へのインタビュースなどが『女学世界』に掲載されているが、単行本化はされなかったようである。

『家庭の模範』には権門の部として大名華族と勲功華族の七人の夫人が紹介されている。勲功華族でも軍人として家族になった者の夫人については軍人の部で紹介されている。今回とりあげる武家華族については、毛利公爵家、鍋島侯爵家、岡部子爵家、加納子爵家が登場するが、毛利家は公爵の母親が取材対象であり、実際に子育て中の婦人ではないためにとりあげない。

『家庭の模範』にとりあげられた三家についての基本的なデータを紹介したい。

鍋島侯爵家の当主は鍋島直大、旧佐賀藩藩主家で石高は三五万七〇〇〇石という外様大名であり、夫人の榮子は広橋安胤の五女で広橋伯爵家出身である。直大はヨーロッパへの留学経験があり、外務省に入省後イタリア公使となり、その後は宮中顧問官や貴族院議員として活躍した。直大には前妻の胤子との間に朗子、直映がいる。榮子との間には伊都子、茂子、信子、直繩、尚子がいた。また側室もあり、側室との間には貞次郎、信孝、俊子、哲雄がいた。直映はイギリス留学後、外務省に嘱託で勤め、韓国の農事事業調査に携わった。直繩は分家筋である旧肥前鹿島藩主家の鍋島直彬子爵の養子となり、東京外国語学校独逸語学科を卒業後は、ドイツへ留学し林学を学び、帰国後は佐賀百六銀行頭取や貴族院議員を務めた。次女伊都子は梨本宮守正王妃となった。

岡部子爵家の当主は岡部長職、旧岸和田藩藩主家で石高は五万三〇〇〇石であり、夫人の坻子は前田齊泰の四女で前田侯爵家出身である。長職は欧米への留学経験があり、外務省に入ると条約改正交渉の担当として活躍、貴族院議員としても活躍し、司法相までになった。長職は前妻錫子との間にすでに、清子、鍾子、長景がいた。坻子との間には長剛、長拳、栄子、豊子、豊世、盈子、長量、久子、長建、長伸、長章をもうけた。長男長景は大正期から昭和戦前期に外務官僚、貴族院議員として活躍し、文部大臣とまでなった。三男長拳は朝日新聞社社長の村山龍平の養子となり、のちに朝日新聞社社長となった。末子の長章は戦前戦中と昭和天皇の侍従を務めている。娘たちは三井家などの裕福な実業家と結婚している。

加納子爵家の当主は加納久直、旧一宮藩藩主家で石高は一万三〇〇〇石、夫人の鑑子は原三蔭の次女である。加納は

留学準備をしていたが、留学を断念し内務省に出仕し、鹿児島県知事を務めた。鹿児島では殖産事業や教育事業に力を入れ庶民の生活改善に努めた。鹿児島県知事を退任後は、おもに貴族院議員として活躍し、農業や産業の発展に関わっていた。また旧藩の領地である一宮町の町長を務めた。久宜は嘉子、久元、理子、次子、冲子、久朗、久憲、國子、八重子、治子、夏子という子どもをもうけた。嫡男であった次男久朗は昭和戦前期に横浜正金銀行頭取として活躍し、戦後は日本住宅公団総裁や千葉県知事を務めた。三男の久憲はアメリカ移民となっており、コロラド州で農園を経営しながら日系移民たちの世話役としても活躍していた⁷⁾。また娘の夏子は元内閣総理大臣麻生太郎の祖母である。

鍋島家、岡部家、加納家の持つ財力には大きな差がある。鍋島家は国持大名であり、岡部家は中規模の譜代大名、加納家は譜代大名であるが、かろうじて大名と呼ばれる石高である。加納家と同じような小さな大名家には華族としての体面を保つ財産がなく爵位を返上するものもいた。

この三人の夫人の夫たちは明治政府に出仕している。一方で彼らのような大名の第一世代には資産運用などで生活が出来たために定職につかない人物も多かった。鍋島と岡部は留学経験があり、外交官として欧米にも赴任している。また加納は洋行できなかつたが、青年時代は留学を目指して外国語を学び、外国人家庭教師と暮らすなどして外国語と外国文化を身に付けた⁸⁾。かれらは西洋文化に親しみを持つ大名華族であった。

『家庭の模範』で紹介された彼らの家庭教育を具体的に見ていくことにする。

鍋島家の教育であるが、生活面では女中の手を借りずに身支度をすることや、週に一度は洋食を食べてマナーをしつけるなどがあげられる。服装については基本的には綿を用いており、娘たちにいたっては自分で仕立てさせる。それほどのような家に嫁入りしても困らないようにするためだという。勉強面では学校の予習復習を母親が毎晩みており、計算の訓練として勤工場で買い物をするなどの工夫をしている。また植物園や動物園や展覧会などに子どもを連れて行き、様々なものを実際に見せる心がけをしている。直大は先妻がなくなつた後すぐに榮子夫人と結婚したがそれは公使としてイタリア赴任が決まっていたからであった。夫妻はしばらくイタリアで暮らしていた。夫人は日本赤十字社内の篤志

看護婦人会という皇族・華族の女性の奉仕活動グループの中心人物であった⁽⁹⁾。

岡部家の教育であるが、生活面では、ときどき洋食を食べさせるが、普段は粗食にしており、子どもの軍隊入りや嫁入り先のことを考えて贅沢に慣れさせないようにしている。服装については靴を推奨しており、服についても改良服にさらなる改良を加えて着せようとしていた。また学校には男の子は徒歩で通わせ、女の子は人力車で送迎はさせるが付添いの女中はなかった。勉強面では、学校の予習復習は家庭教師や長男が面倒を見ている。女の子はピアノを学ばせるつもりで、男の子は小学校を出たら書道を学ばせるつもりであるとしている。また一家団欒を大切にしていた。子どもの教育には夫人は自らが積極的に働いたようである。また、長職は家庭のことは夫人を信頼して一任し、一家団欒を大切にしながら楽しむよい父親であったという⁽¹⁰⁾。

加納家の教育であるが、生活面ではもともと小規模の大名で裕福ではないことと子沢山なせいもあつて節約を大事にしている。食事については間食をさせないことや、日曜日だけは洋食を食べるなどの決まりがある。また自然と兄弟の中で年長のが年下の子たちのしつけや面倒をみている。子どもたちは学校へは徒歩と汽車で通い、雨がひどい時などしか人力車は使わない。また一年を通して木綿の改良服を着せ、履物は靴である。子どもには新聞は読ませない代わりに雑誌をとっている。また鹿児島知事時代には宣教師の夫人から子どもたちは英語を学んでおり、キリスト教や西洋文化についても親しみを持っていたようである。また久宜が大日本体育会会長だったこともあり、知能だけでなく身体の発達や健康にも心がけており、家族でダンベルを使った運動をし、息子には柔道をさせた⁽¹¹⁾。また『家庭の模範』には記述はないが、娘たちは社会を学ぶためと自立心を養うために、久宜により娘たちだけで旅行をさせられている⁽¹²⁾。久宜は子どもたちに対して女中にあまり用事を頼まないようにして自分のことは自分でするようにと教え、自立心が養われるようなしつけを考えていた⁽¹³⁾。また久宜は家政使用人のためにその心得から貯蓄や味噌汁の具にいたるまでの細かい家庭生活の規則を「家庭雑録」として残している⁽¹⁴⁾。忙しく不在がちであった久宜にかわり、実際に「家庭雑録」の内容にそつて家庭を監督したのは夫人であると考えられる。夫人には家政だけでなく、加納の興した農民生活改善の

ための入新井信用組合の事務をしており、地域のためにと無給であったが、職業婦人としての側面もあった。また娘たちの学用品の準備などの教育に関する日常の世話は両親に代わり嗣子久朗が行っていた⁽⁸⁾。娘たちに日常生活の手伝いや注意などのしつけをするのは夫人であり、久宜は直接のしつけはおこなわなかった。また久宜に家族での行楽などをねだられるとしばしば喜んで承知して、家族サービスを怠らなかつたようである⁽⁹⁾。

この三家の共通点と言えば、子どもたちの日常は華やかな生活ではなく、質素儉約な生活ぶりである。この三家とも食生活は普段は粗食にし、ときどきマナーを学ぶために西洋料理を食べる。そして衣類についても普段は綿布で華美なもの着せず、靴をはかせる。鍋島家と岡部家には子どもにお付きの女中がいるようだが、加納家ではそれを廃止しており女中が三人しかいない。また夫人たちは子どもが小さいときには学校の予習復習を自らが見たり、算数が苦手であれば買い物させることで計算を身近なものにしたりなどの教育についての工夫がみられる。そして、娘の教育についてはとくに身の回りのことを自分でできるようにすることと、心がけているようであり、それは結婚後の生活を考慮してのものである。また偶然であるが、この三家の夫人たちは後添いであり、自分の子どもではない大きな子どもを抱えていた。以上が紹介した三家の教育についての共通点である。

また華族家当主である父親たちの家庭への関わり方であるが、鍋島家については資料を欠いて不明である。しかし、岡部も加納も政治家としての活動などで忙しかつたはずだが、一家団欒など家族での心的交流の深まりの機会を大変大切にしている。そして家庭の大きな方針などは夫人と決め、日常生活の監督は夫人に任せていたと考えられる。

三、華族と新中間層の生活

鍋島家、岡部家、加納家以外の伝統的な大名華族の生活についてもふれておきたい。まずは家庭教育についてであるが、多くの大名華族の子どもには子守として家政使用人がつけられて、しつけについては家政使用人から指導された。そこには親の意向だけでなく、家の意向の両方が存在している。『家庭の模範』登場した三家には質素な生活ぶりとい

う点で共通するとしたが、他の大名家においても日常生活は質素儉約をしているところが多い。旧久留米藩主家の伯爵有馬頼寧においては幼少期はいつも旧藩の特産品だったかすりの着物を、夏用の生地なのにもかかわらず一年中着ていたという。また食べ物も質素だったという。一方で、家の中には多くの使用人がいた。家族のひとりひとりにお付きの女中がおり、女中の世話を受けていたことを記憶している。有馬頼寧は生まれてすぐに母が離縁されたため祖母と老女とよばれる女中頭に育てられ、再婚した父とその継母ともあまり関わることなく育っており、両親の記憶がほとんど語られない。そして有馬頼寧の息子頼義も母親には育てられず使用人に育てられ、母は自分の子どもを抱いたことすらなにと述べている^④。また早くに母を亡くして、死んだ母への思慕が強い徳川元子と蜂須賀年子すら、母親が自らの成長を愛しんでくれたという思いはあっても、具体的に教育を施してくれたというような記述はなかった^⑤。大名華族たちが自身の過去を語った多数の本には自ら教育をする母親像は登場しなかった。せいぜい観劇などの芸術鑑賞か旅行や散歩などの社会見学の趣がある余暇活動くらいのものであった。

『家庭の模範』の読者層は、中等教育程度の女性であると述べたが、それは同時に明治の後半に登場した新中間層の主婦や娘たちである。新中間層はいわゆる都市の俸給生活者階層であり、地方から都市部に出てきた上層農の次男以下の中卒者以上が多かった^⑥。家族構成については夫婦とその子どもである。当時はまだ国勢調査がなかったので、子どもの人数はわからない。大正中期までに新中間層といえる所得水準は五〇〇円から五〇〇〇円であり、人口の割に満たない階層だったという^⑦。法律で決められた公務員の給与は、小学校教員や警官などの下級役人は月俸十六円〜四〇円^⑧、軍人の少尉で年俸四四四円、少佐で年俸一二七七円、官僚は年俸四〇〇円から二五〇〇円、帝国大学教授で年俸八〇〇〜一六〇〇円であった^⑨。公務員といえども官僚や士官クラスではないと新中間層とはいえなかった。当時の新中間層の例として、ある高等官吏の家では、家族が夫婦と子供二人、ほかに女中二人と書生一人がおり、月収八三円(年俸一〇〇〇円)のところ、月の生活費には八〇円(内、家賃二〇円、食費二六円、使用人給金四円五〇銭など)ほどかかるという^⑩。またある海軍中佐の家では、夫婦と子供三人と姑、ほかに女中三人がおり、月収は一五八円(年俸

一八九八円)のところ、月の生活費は約一三〇円(内、家賃二〇円、食費二九円、使用人給金四円、主人交際費三八円など)かかるという⁸⁰⁾。当時の米価は一〇円から一三円であった。新中間層の人々が一家の生活を維持、あるいは向上させていくことは子どもの立身出世にかかっており、子どもに良い学校教育を与えねばならなかった。

新中間層の父親は職分分離により家には不在であり、また地方出身者であることから地縁・血縁から切り離されて舅姑との関係も日常的になく、主婦たる母親が育児についてほとんど掌握していた。そして子どもの知的教育に力をいれており、母親が家庭教師のように勉強を見ることがあった。また母親が必死に家事をする姿を見せることで勤勉さを伝えることができる、家事労働に教育的意義を見出す者もいた。また、新中間層では家政用人いわゆる女中を雇うこともあったが、たいていは雇えても1人だったために、主婦も女中と家事をおこなった。女中は家事の中でも比較的に重労働な洗濯、雑巾がけ、風呂焚きを請け負う役割であった⁸¹⁾。主婦たちは子どもの教育については女中には任せなかった。当時女学校では子どもの教育は、両親が子どもの模範となる行動を示すことの大切さ⁸²⁾や、学齢期となれば母親がよく学校と連携して学校の方針に倣い教育をすべきだと教えていた⁸³⁾。新中間層が新しい生活形態であることから、新中間層の主婦たちは自分たちの生活に適合するよいモデルケースが身近になかったために学校での教育に忠実にならない、また婦人向け雑誌記事を家庭の実践に役に立てていた⁸⁴⁾。新中間層の主婦たちが『家庭の模範』あるいは「貴婦人の嗜好」の記事を読めば家庭生活の参考にしただろう。

『家庭の模範』に登場した華族三家と新中間層の家庭を比較すると、まず華族は当然多くの庶民とは比較にならない先祖伝来の資産を持っていた。また当時三家の当主は貴族院議員であり、被選の貴族院議員である岡部と加納には貴族院議員として年俸二〇〇〇円の所得があった⁸⁵⁾。またそのほかにも会社の経営などにかかわっており、そして所有する株券の配当金などもあったので収入はそれ以上あった。一九〇一年(明治三四)の鍋島家の所得高は九五〇〇〇円という⁸⁶⁾。一九〇九年(明治四二)の所得税だが鍋島家は一〇九五七円、岡部家は五二六円、加納家は一九七円を納税している⁸⁷⁾ので、当時の所得税の課税からみて約二〇万円、岡部家は約一五〇〇〇円、加納家は約七八〇〇円の課税対象の

収入があつたようだ。彼らの収入は官僚の初年度の年俸四〇〇円の一〇倍以上もあつた。ちなみに当時子ども一人がすべて官立学校に通つたとして中学校から大学卒業までに必要な授業料は約三一〇円であり、だいたい一年間で二五円ほどであつた。女学校の授業料もだいたい一月二円から三円であり、年間二五円ほどかかつた⁽⁴⁰⁾。中等教育以上の学齢期の子どもが四人いれば年間一〇〇円もの授業料がかかつた。しかし、華族は学習院に通つていれば学費はほとんどかからなかつた⁽⁴¹⁾。

新中間層の例として先ほど取り上げた高等官吏の家と海軍中佐の家は家族と使用人で七名ほどの家であつたが、華族三家は子どもだけで一〇人ほどおり、当時すでに家を離れていた子どももいるが、家族に使用人の女中や下男を合わせて最も少ない加納家でも一二名である。ある伯爵家では、家令以下三五名の使用人を雇つていた⁽⁴²⁾。おそらく岡部家や鍋島家は家族と使用人を合わせて二〇名以上の家であり、新中間層の家の二倍以上の規模である。

ここでとりあげた華族三家の夫人は、子どものための食事の準備や裁縫の時間を惜しまない。子どもの教育のために、子どもに見せるべきものと、見せるべきではないものを見極め、新聞や芝居は見せずに、子供向け雑誌を買いあたえたり、動植物園に連れて行つたりなどの教育的配慮をしている。しかし、新中間層の多くの家のように、華族の家には女中が一人というわけではなく、また下男などの存在もあつたので、華族の夫人の仕事は家政の采配が主であつた。華族の母親が子どもの面倒を自らの手で行うといつても、子どもひとりひとりにお付きの女中がいたり、書生がいたりとして、世間について学ぶことが多かつた。鍋島直大の次男直繩は中学校教師の家へ下宿し、書生のような生活に入つたと新聞にて報道されている⁽⁴³⁾。学習院の寄宿舎を利用することもできた⁽⁴⁴⁾。また女の子であれば華族女学校⁽⁴⁵⁾に通いながら、家の中でも教育された。親は家ごとに決まつた流派のある華道や茶道あるいは音楽や外国語などを師範や家庭教師などを雇つて娘に教養を広く身に付けさせた。しかし、新中間層の家ではよほどの高給取りでなければ、このようなことは不可能であり、養育だけでなく学習面でも子どもを教育していく母親が登場していただろう。

ここで登場した華族三家の夫人はおそらく岡部夫人以外は学校教育を受けていない。一八七二年（明治五）学制ができるころには一五歳以上の年齢に達していたからである。おそらく『女大学』や『女鑑』の儒教的な教養を身に付けており、その女性像は夫や舅姑に従い、家内を円滑に暮らせるように整えることが大切と教育されていた。近代以前の女性教育においては家内の生活を切り盛りするためには、女性も読み書き、そろばんができるのは当然で、さらに家政ができることが重要であるということであった。良妻賢母教育もその伝統的な儒教思想から大きく反れるものではない。明治以降はとくに女性教育において良妻像とともに育児の担い手としての賢母像が大きく打ち出されるようになった。富国強兵のための人材を育てるためには子供によい教育を施す賢い母が必要であると考えられたからである。賢母とはいままでの家政の知識だけでなくさまざまな知識がある母親であり、これを育てるために女子教育の必要が訴えられた⁴⁸⁾。『家庭の模範』も日露戦争開戦前後に雑誌に掲載された記事がもとであり、とくに富国強兵や良妻賢母としての女性の役割が期待された機運があったころのものである。『女学世界』でも日露戦争開戦時には特集号が組まれた。

四、おわりに

新中間層と比べて、華族には特権が与えられており経済的にも待遇的にも恵まれていた。その特権のなかで教育に関係するものといえば、華族の子弟は学習院であれば小学校から大学まで自動的に進学し高学歴を得ることができたことである。また就職もコネクションなどから他家の子弟の就職斡旋を頼まれるほどであり、自身の子弟の就職は比較的容易だったであろう。そのうえで、華族が子どもへの教育に力を入れるのは、華族令でいわれる華族の品位を保持するために学歴だけでなくさまざまな教養を習得し、徳を磨かなければならなかったという理由があげられる。また華族の品位を対外的に保つためには交際費などの支出も多いことから経済的にも失敗は許されなかったことも理由にあるだろう。そして公家華族や大名華族は、各家の伝統的な文化の継承や、長きにわたり特権階級として存在したことから社会的階級の継承という理由があった。また、華族として子どもの職業に対してのプライドがあったという理由も考えられる。

華族の子弟には軍人や外交官という職業に就くことが国家から望まれていた。とくに鍋島家や岡部家のように父親が外交官であれば、嫡男にはそれを望んだであろう。実際に両家ともに嫡男は外務省で勤務した。華族は新中間層のように上昇志向は大きくないものの、彼らは華族としての品位を保ち、家名を穢さないために家庭教育を行っていたといえる。『家庭の模範』に登場した大名華族三家は、一般的な華族とは少々異なる生活をしてきたようである。インタビューで語られた子育てに関する話は、華族といえども華美すぎず、裕福さをあらわすのは音楽や芸術などの文化的な教育にとどまっている。そして日々の生活では儉約的な部分が多く、女中などの家政使用人を複数雇っていないながらも夫人たちが自ら工夫をしつつ子育てをしているようにみえる。そこには新中間層の主婦たちにも手が届き、真似のできる家庭像や賢母像を見出すことができる。三家の夫人たちが『女学世界』に登場したのは、雑誌が讚えている日々家政に工夫を凝らして、一家を富ませ、また余暇には国家のため奉仕活動を行うという良妻賢母像に適合していることがひとつあげられる。そしてそれだけでなく、『女学世界』は華族を登場させることで雑誌の権威づけや売り上げ向上をはかろうとする複数の思惑があったことが推測できる。『女学世界』側は女性に関する冊子を作成すると上流階級の夫人たちにインタビューの約束を取り付け、『家庭の模範』の序文にはそのインタビューによつて得られた上流家庭の生活を中流家庭の参考にする」と述べられている。また夫人たちがインタビューを受けているのは、当然夫である華族家主が家庭生活の公開を承知したからである。インタビューを受けた三家の夫人や夫たちに、良妻賢母主義を促進させるという思惑が働いたかどうかは不明であるが、彼らは自分たちの生活ぶりが庶民の生活改善のヒントになればと、請われるままに子育てや衣食住と幅広い生活の細かな部分までのインタビューに応えたのだろう。『家庭の模範』に登場した華族が自らの家政や家庭教育を公開することは、読者である女性たちに「良妻賢母」の理念を広めるについて有効であると考えられたからであろう。

明治政府は皇室の藩屏として華族をとらえたときに、華族が経済的にも文化的にも強固な地位を持つ存在である必要があった。そのため華族令により華族を特権階級として保護をした。しかし他方で、華族に対し自己破産や犯罪、品位

がないなどの理由により爵位剥奪や礼遇停止処分をするとして努力を求めた。華族の家庭教育については、その内容は各家の文化や伝統に基づき自由に行うことができた。しかし、華族たちには高いレベルの教育や品位を国家から求められており、子女への教育の失敗が特権階級からの排除につながる可能性がある。そのため華族たちは教育を学校任せにはできず、家庭教育にも手を抜くこともできなかった。華族の家庭教育は、家ごとの文化や社会階級の継承という家単位の個人活動の理念と、国家や社会のためになる子女の育成という、国家への奉仕としての理念も存在していた。

- (1) 「家庭の教育力再生に関する調査研究」結果の概要」国立教育政策研究所ホームページ http://www.nier.go.jp/seika/seika207_01/seika207_01.htm
- (2) 第五條は有爵者の夫人およびその寡婦、第六條は有爵者の父、祖父、曾祖父、嫡男などをさす。
- (3) 大久保利謙『華族制の創出』吉川弘文館 一九九三年 四六四頁
- (4) 佐野茂『一家団欒と家庭の教育力聞き書き調査に見る戦前・戦後の変容』関西学院大学出版会二〇一〇年
- (5) 佐藤裕紀子『大正期における新中間層主婦の時間意識の形成』風間書房二〇一一年
- (6) 木村涼子『主婦』の誕生 婦人雑誌と女性たちの近代』吉川弘文館 二〇一〇年
- (6) 森岡清美『華族社会の「家」戦略』吉川弘文館二〇〇二年
- (6) タキエ・スギヤマ・リブラ著 竹内洋、海部優子、井上和義訳『近代日本の上流社会——華族のエスノグラフィ』世界思想社二〇〇〇年
- (7) 小山彰子「研究ノート」華族家の教育史―ある大名華族家四代の聞き取り調査から」『哲学』一二〇 慶應義塾大学二〇〇八年
- (8) 小山の研究は一部有用な部分はあると考える。しかしインタビュー対象者が古い世代順にA、B、C、Dとプライバシー保護のため匿名で紹介されており、どの大名華族家の調査であるか正確な特定ができない。研究ノートの情報から『平成新修旧華族家大成』上下巻（霞会館、一九九六年）を参考にAとB親子を推測することができた。匿名の主旨を尊重して実名はあげないが、Aは大名華族家令嬢、Bは勲功華族家令嬢である。AはW家へ嫁すが、夫の父は大名華族家から勲功華族家へ養子に入った人物であった。すなわちW家は大名華族家の文化的要素を持つが、実際は勲功華族家である。この研究ではBの出身であるW家が大

名華族家となっており正確性に欠ける。またBの子どもと孫であるCとDにいたっては、誕生時にはすでに華族令も廃止されており、またBもCも旧大名華族家の宗家ではなく一般家庭に嫁していることから、CやDは旧大名華族の流れをくんでいるが、旧大名華族家出身とはいえない。またA、B、Cは女性で他家に嫁しており同一家の教育史を語ってはいない。以上のことからこの研究は実際には「ある大名華族家四代からの聞き取り調査」とはいえず、表題の表現が誇大であると考えられる。そのためこの研究の中心である聞き取り調査の部分の真偽を見抜くことは困難である。

(9) 中村鈴子『家庭の模範』博文館 一九〇五年 国会図書館近代デジタルライブラリー

(10) 原本でなく、小山静子監修『女学世界復刻版』一卷・八〇巻 柏書房二〇〇五年・二〇一〇年を利用した。

(11) 「貴婦人の嗜好」の記者は中村鈴子となっているが、雑誌記事と単行本『家庭の模範』は、ほぼ同じ内容なので、中村鈴子と同一筆者であるといえる。

(12) 嵯峨景子『女学世界』における投書の研究』『東京大学大学院情報学環紀要情報博研究』七七 東京大学二〇〇九年 九七・九八頁

(13) 右田裕規「『皇室クラブ』と『御真影』——戦前期新聞雑誌における皇室写真の通時的分析——」『京都社会学年報』第九号 二〇〇一年

(14) 若桑みどり『皇后の肖像 昭憲皇后の表象と女性の国民化』筑摩書房 二〇〇一年 二六一頁

(15) 読者の投稿ページとしては詩や短歌などの文芸コーナーのみであった。

(16) 星野英夫編『鍋島直彬公伝』鍋島直彬公四十年祭記念会 一九五四年

(17) 加納久憲『在米同胞の一人として 加納久憲自叙伝』不明 一九七六年

(18) 加納久宜、稲垣乙丙『農村之改良』大正書院 一九二三年

(19) 小田部次雄『華族の女性たち』小学館 二〇〇七年 一五〇頁

(20) 小川原正道『評伝岡部長職』慶応義塾出版会 二〇〇六年 二五八頁

(21) 前掲 加納久憲 二頁

(22) 「加納子爵令嬢の日光行 上流家庭の好模範」『読売新聞』一九〇六年三月三日 朝刊 三面

(23) 中島益吉編『名媛の学生時代』読売新聞社 一九〇七年 四〇五頁 国会図書館近代デジタルライブラリー

(24) 加納久宜述、小松健堂編『加納久宜全集』子爵加納久宜遺稿刊行会 一九二五年 五九六・六一三頁

- (25) 前掲 中島益吉 四〇三頁
- (26) 前掲 中島益吉 四〇四頁
- (27) 拙稿「華族の家庭教育——有馬伯爵家を中心として」『愛知淑徳大学現代社会研究科研究報告』第四号 愛知淑徳大学現代社会研究科 二〇〇九年
- (28) 徳川元子『遠いうたー七十五年覚え書』講談社 一九八三年
- 蜂須賀年子『大名華族』三笠書房 一九五七年
- (29) 寺出浩司「新中間層」川添登、一番ヶ瀬康子監修『生活学辞典』ティービーエスブリタニカ 一九九九年
- (30) 前掲 佐藤裕紀子 四〇、四四頁
- (31) 教員や警官などの下級役人が新中間層に加わるのは大正期中頃になってからである。
- (32) 内閣府法制局『法規提要 明治三六年版上巻』法制局 一九〇三年 国会図書館近代デジタルライブラリー
- (33) 「高等官吏の生活」『女学世界定期増刊 社会百生活』博文館 一九〇四年 六四頁
- (34) 「海軍士官の生活」前掲『女学世界定期増刊 社会百生活』九一頁
- (35) 清水美知子『へ女中』イメージの家庭文化史』世界思想社 二〇〇四年 三三三、三三五頁
- (36) 塚本はま子『家事教本』金港堂 一九〇〇年 二四三頁 本書は高等女学校用教科書である。
- (37) 後閑菊野、佐方鎮子『家事提要』目黒書房 一九〇二年 一〇九、一一一頁 本書は高等女学校用教科書である。
- (38) 前掲 佐藤裕紀子 五六、一九六頁
- (39) 公爵と侯爵は三〇歳以上から誰もが貴族院議員になることができたが、歳費を受け取ることができなかった。
- (40) 「旧大名華族の家政」前掲『女学世界定期増刊 社会百生活』五一頁
- (41) 後藤靖「日本資本主義形成期の華族の財産所有状況」『立命館大学経済』三四卷六号 立命館大学経済会 一九八六年 七二九―七三三頁
- (42) 山徳丑之輔編『最近東京遊学案内』明進堂 一九〇三年 国会図書館近代デジタルライブラリー
- (43) 学習院の設立や運営資金として、華族は資金を出し合っていたために学費は免除されていた。
- (44) 「旧大名華族の家政」前掲『女学世界定期増刊 社会百生活』三五〇頁
- (45) 「鍋島侯爵夫人と家庭教育」『読売新聞』一九〇五年八月三日 朝刊 三面

- (46) 明治二七年の明治東京地震から寄宿舎制度は停止していたが、明治四一年から中等部以上は全寮制となった。
- (47) 女子学習院、学習院女子部とも。何度か名称を変更している。
- (48) 芳賀登『良妻賢母』雄山閣 一九九〇年 一四・一八頁

ゴーイングプライベート(非上場化)を伴うMBOに関する株式市場規制の課題

——『暗闇のギャップ』補足の必要性——

森 田 理 恵

一、問題の所在

二〇一一年になり、M&Aの一形態であるMBOは、大型の案件が次々と公表され、一般の注目を集めている。その中で、非上場化を伴うMBOは、約半数に迫る勢いである。非上場化を伴うMBOは、二〇〇一年に初めて行われて以来、約十年の間に百件以上行われ、金額合計は2兆円近くとなっている。

企業にとって、現代は、世界的な金融危機に晒され、急速に経営環境が悪化する時代である。そういった時代の中、MBOは、市場環境の変化に迅速に対応し、早期に事業の再構築を実現する方法として認識されている。政府の後押しもあり、今や、M&Aに「乗っ取り」という負のイメージはなく、企業の経営戦略の一つに過ぎない。また、最近の特徴として、非上場化を伴うMBOを選択する企業は、追い込まれての実施ではなく、好財務体質の企業が自らの意思で行っているということが挙げられる。

MBOについては、二〇〇七年に経済産業省によりMBOに関する指針⁽¹⁾が公表され、株式取得価格の決定申立事件等いくつかの判例もあり、多くの議論がなされている。もともと、現状では、その議論はMBO実施時の問題に焦点が当てられているように思われる。しかし、MBOには、利用のされ方次第では、危険な側面を有している。

そこで、本稿では、これまであまり議論がなされていなかったが、MBOの危険な側面、すなわち、非上場化した企

業が再上場する場合の情報開示の在り方について検討するものである。

企業の情報開示については、その重要性が年々高まり、数度の法改正を重ねる中で、様々な義務が課されている。その開示義務は、株式会社全般に適用されるものに加え、上場会社のみにも適用されるものがある。さらに、上場会社に関しては、証券取引所の規則など様々な規則が適用される。また、株主総会は一般の株主が出席し質問する機会であり、疑惑について回答を求めることができる。

確かに、M & AおよびMBOについての法規制も開示義務規定を有するが、M & A・MBOの実施前に要求されるのみであり、実施後については何ら規定しない。

一度MBOにより非上場化した企業が再上場することは何ら制限がなく、改めて上場する際には、一般の新規上場と同等の義務を負うのみである。

何らかの不祥事等があった企業が、その発覚前に非上場化し、問題解決後（または隠蔽後）再上場した場合には、一般の投資家にとってその間の情報を知る手段は存在しない。このような隠蔽が行われる余地のある『暗闇のギャップ』とも呼ぶべき時期が存在するのである。その暗闇に光を当てていく何らかの法規制が必要である。

二、ゴイングプライベート（非上場化）を伴うMBOとは

MBO (Management Buy-Out) とは、現在の経営者が資金を出資し、事業の継続を前提として対象会社の株式を購入入することを言う^②。MBOが行われることには、次のような意義があるとされている^③。

(1) MBOは、規模の拡大などにより企業内部のインセンティブ構造が複雑化した企業が、ベンチャー企業的な単純なインセンティブ構造への回帰を企図するものとして位置付けることが可能であり、経営者及び株主間のエージェンシー問題の解決を図り得る、経済的意義を有する取引である。

(2) そして、MBOが行われる実際上の狙いとしては、市場における短期的圧力を回避した長期的思考に基づく経営

の実現や、株主構成が変更されることによる柔軟な経営戦略の実現、「選択と集中」の実現等が指摘されている。また、MBOを契機とした従業員等の士気の向上といった点も指摘されている。

(3) 更に、企業のライフサイクルの中で、上場を継続することが適さなくなった場合に、MBOにより非上場化し、各企業に適した資本関係を実現することの意義も指摘されている。

(4) また、株主にとって、市場株価以上での株式売却の機会が提供されること自体にも、意義が認められるとの指摘もある。

MBOの中には、上場会社におけるものと非上場会社におけるものとが存在するが、本稿では、上場会社に対する非上場化を伴うMBOのみを対象とする。

近年、MBOが増加する背景には、長期に及ぶ景気後退が挙げられる。企業にとって、十分な時間をかける余裕がなく、急速な経営環境の変化に対応するためには、早期の企業の再構築が必要となっている。

高度成長期時代には、M & Aに対して「乗っ取り」といったような負のイメージがあり、企業の戦略としては選択しにくい社会環境があった。しかし、欧米で、M & Aが盛んに行われるようになり、グローバル化の中、日本企業も企業戦略の一つとして考えざるを得なくなってきた。さらに、二〇〇七年に経済産業省から、『MBO指針』が公表されスキームが明確化された。この指針等によりMBOは政府の後押しを得ることとなり、負のイメージは払拭された。また、証券会社、弁護士事務所をはじめとする助言・サポートを専門とする会社が増え、企業にとって、今やMBOは身近な戦略となっている。

企業にとって、非上場化を伴うMBOを実施するメリットとしては、上記にあげられた意義に加え、グループ内シナ

ジの強化により、協業・経営判断などが迅速に行うことが可能となる。また、上場コストの多大な負担を回避できることも大きなメリットとして挙げられるだろう。

三、株式会社に対する開示規定

株式会社を規律する主たる法律は、会社法である。会社法は、株式会社全般に対して、開示義務を課している。

まず、会社から直接的に証券を取得する投資家に対して、募集株式の通知事項・募集債権の通知事項による開示義務がある。

株式会社は、会社設立時募集株式の申込みをしようとする者に対して、会社法59条に定める事項を通知しなければならない⁽⁴⁾。事業継続時において募集株式を行う場合には、募集株式の引受けの申込みをしようとする者に対し、会社法203条に定める事項を通知しなければならない。また、募集社債を行う場合には、募集社債の引受けの申込みをしようとする者に対し、会社法677条に定める事項を通知しなければならない。

さらに、株主・社債権者から証券を取得する投資家に対しては、貸借対照表の公告制度による開示義務がある⁽⁵⁾。計算書類の閲覧の制度は、株主および会社債権者に対してのみ⁽⁶⁾である。株式会社の親会社社員にも、閲覧の権利があるが、その場合には裁判所の許可を得た上でなければ権利を行使することができず、その費用を支払わなければならない⁽⁷⁾。

株主に対する企業内容の開示については、株主総会に際し、議決権行使の参考となるべき事項を記載した書類（株主総会参考書類）の交付が義務付けられている⁽⁸⁾。これにより、単年度の貸借対照表、損益計算書等、および、直前三事業年度の財産および損益の状況が開示される。

上場会社に対しては、更なる開示義務が課される。上場会社とは、金融商品取引所に上場されている有価証券の発行者である会社である。すなわち、株主（会社の所有者）たる地位が市場で売買される会社である。

投資家は、不特定多数の一般人が想定されており、投資対象の情報開示によってリスクの範囲を把握した上で投資する存在ととらえられている。開示規制の歴史は、この投資家を保護するために、新たな法制度の制定および改正の歴史といえることができる。

株式会社に対して開示規制を行う法律としては、会社法の他に、金融商品取引法がある。

金融商品取引法は、その第1条に目的規定を置き、「企業内容などの開示の制度を整備」し、「国民経済の健全な発展及び投資家の保護に資することを目的とする」と定めている。ここでは、会社の株式の募集に対して申込みをしようとする者に限らず、広く投資家をイメージし、国民経済をも視野に入れた投資家保護を目的としている。

金融商品取引法は、有価証券届出書等の提出義務⁹⁾を規定し、公衆に縦覧することを義務付けている¹⁰⁾。この有価証券報告書提出を義務付けられる会社は、有価証券報告書提出会社と一般に呼ばれるが、上場会社が主であり¹¹⁾、MBOにより非上場化した株式会社は該当しない¹²⁾。

今まで、様々な企業の不祥事や不正な会計処理が発生し、国内外の投資家に多大な損害を与えていることがたびたび発生してきた。そのたびに、新たな規制の導入および改正が行われてきた。

平成二十二年には、金融庁は、企業内容等の開示に関する内閣府令等の改正を公表した¹³⁾。これにより、コーポレート・ガバナンス体制や役員報酬等様々な開示義務が課されたが、上場会社を対象とするものである¹⁴⁾。

これらの企業内容開示における不実記載については、発行会社の責任¹⁵⁾および役員¹⁶⁾の責任¹⁷⁾については、会社法、金融商品取引法で規定され、損害賠償責任を負う。

また、東京証券取引所は、上場会社に対し、「有価証券上場規程」や「会社情報適時開示ガイドブック」を公表し、上場会社の開示義務が詳細に規定することにより、実効性を確保している。このことは、上場会社に対して企業行動規

範を体系的に提示し、企業行動の適正性を確保し、あるべき企業行動を具体的に示している⁷⁾。

このように、上場会社に対しては、様々な法律等により開示義務が課される上に、上場する金融市場による規制による開示義務が課され、実効性を保っている。

四、上場会社に対する株主総会による抑止力

上場会社は、不特定多数の投資家が株主となることができ、株主総会に出席することができる。株式会社は、上場・非上場に関わらず株主総会を開催すること義務付けられている。しかしながら、その株主の構成は、大きく異なり、株主総会が経営陣に与える抑止力は決定的に異なる。不特定多数の投資家が、突然に株主となって、株主総会に参加することに、その投資家の株主総会出席の意図を事前には知ることは不可能である。したがって、上場会社において、株主総会における株主からの質問は、かなりのプレッシャーを与えるものである。現在、多くの上場企業は株主総会前に膨大な量の想定問答集を作成し、株主総会前に何度も予行演習を行っている。また、以前には、いわゆる総会屋や従業員株主等による前方座席の占拠など、強引な手法による株主総会の運営も一般化していた。これらのことから、上場会社の経営陣にとって、一般株主の参加する株主総会が大きな抑止力を持っていることは明らかである。

五、日本における伝統的な会社経営と監視主体

日本の社会における会社のイメージは、伝統的に、次のような特徴があった。まず、会社が従業員主体の経営であるということ、また、メインバンクによる経営の監視が十分になされていたこと、さらに、系列等の取引先との強固な関係が経営を監視し合っていたことの三点である。

日本では、一般社会において、会社は従業員のものという意識が高い。高校・大学等の学校教育を卒業した後、一企業に就職すると、定年まで「勤め上げる」ことが理想とされてきた。そのように一生の大半を一企業で生活することに

より、自分の会社に対する愛社精神は強く、会社と自分を一体と考える従業員が多いことが特徴である。代表取締役を含む経営陣は、自社の従業員の出世という形で就任した者が大半であり、落下傘的に登場する例や、ヘッドハンティングされて就任する例は、少ない。そういった人的構成の中、会社は、従業員を主体として、経営されてきた。

さらに、主に一金融機関が、会社の融資等の資金調達を取扱い、メインバンクとして機能してきた。メインバンクが、会社の資金状況のみならず、全般的な経営についての状況を把握し、必要に応じて人材を派遣することにより、経営を監視してきた。会社は、そのメインバンクと密接な関係を保つことにより、経営判断について秘密を保持したままで外部の意見を得ることができる上に、柔軟な資金調達が可能であった。

会社の取引先との関係は強固であり、「系列」として、グループ化し囲い込まれた閉鎖的な関係として存在していた。技術開発や商品開発を共同で行い、資金調達のような重要な経営判断に関してもお互いに密接な関係の下、監視し、一体となつて対応してきた。

このように、伝統的に、日本の会社の経営陣は、立法による規制のみならず、従業員・メインバンク・取引先などから、間断なく監視されていた。確かに、これらの監視は、明文規定を持たず法的強制力は持っていないかった。しかしながら、日本の社会環境の中、終身雇用の従業員・メインバンク・取引先は変更することが難しく、強い強制力を持っていた。そういった強い監視を常に感じながら、経営陣は、経営判断を行っていた。

近年の企業環境の変化は、これらの監視体制に大きな変化をもたらした。従業員は、非正規雇用の解禁、早期退職制度等により、終身雇用が約束されなくなった。さらに、M & A等により、途中から自分の勤める会社が変わるといふことも珍しくない上、経営陣が外部より選出されるようになった。このような従業員の構成の変化により、従業員の会社への一体感は急速に薄れ、従業員による会社経営に対する監視機能が弱まりつつある。

また、金融機関が複数、会社の資金調達に関与するようになり、メインバンク制度が薄れてきた。そういった中で、金融機関は、会社にとって資金調達等のためだけに存在することとなり、経営全体に対する情報を得られにくくなつて

きた。また、金融機関の体力の低下が、会社にとっての存在意義を薄めることにもなってきた。そのため、金融機関による会社経営に対する監視機能が弱まりつつある。

さらに、系列等の崩壊により、業界内での会社間の関係が複雑となり、取引先間の株式持ち合い等の解消も進み、1社ではなく同業他社との取引をする会社が増えてきた。そこで、会社内の情報が系列内で共有されるといった密な関係は維持されず、会社の内部状況が外部の会社からは窺い知れないこととなった。そのため、取引先による会社経営に対する監視機能も弱まりつつある。

以上のように、伝統的なソフトウェアからの会社経営に対する監視機能は弱まってきている。このことは、経営者に、過度の自由裁量権を与えることとなっており、無責任な経営をする危険性をはらむ事態となっている。

六、スクイーズアウトの問題点に関する議論

スクイーズアウトとは、MBOによる非公開会社が完全子会社となるように、公開買付けに応募しなかった公開買付者以外の株主に対して、法令に従い交付しななければならない当該種類株式の数を一株に満たない端数となるよう決定し、その後、公開買付者以外の株主に対して、当該端数の合計数を強制的に売却させること等によって得られる金銭が交付されるようにすることである。このように、端数の合計数の売却等の結果、公開買付者以外の株主に金銭が交付される(キャッシュアウト)ことにより、完全親子会社が成立する。

このMBOにおける少数株主に対するスクイーズアウトに関しては、多くの議論がなされてきた。スクイーズアウトされる株主は、元々、少数株主であるため、公益権を行使しても結果を得ることが出来ず、実質的に失われる権利はないといえるため、公益権についての保護に焦点を当てた議論がなされてきた。すなわち、買取価格の決定や手続方法等について、多くの議論がされている。

しかしながら、少数株主の公益権は、議決権行使にのみ集約されるべきではない。第4章で指摘したように、株主総

会において、たとえ議決権の行使が影響力を及ぼさない少数株主であったとしても、その影響力は大きいものである。共益権の一つである、監督是正権は、単独株主権であり、少数株主といえども行使することが可能である。経営陣に行動が予測できない株主が株主総会に出席することの抑止力は、第四章で指摘したとおりである。

今までの、MBOにおけるスクイーズアウトに関する議論は、スクイーズアウトされる株主の保護という観点が強調されるあまり、株主総会の質の変化に及ぼす影響については考慮されてこなかった。非上場化を伴うMBOが、経営陣の自らの意思で行われることが主流となってきた中で、そのMBOに反対し公開買付けに応じなかった株主を排除するスクイーズアウトの制度は、経営陣にMBO選択に不正な意図のあった場合に、その追及の手段を封じ、発覚を困難にする危険性がある。すなわち、『暗闇』を照らす手段が、その『暗闇』を作り出そうとする経営陣によって封じ込められる危険が存在するのである。

七、MBOが情報ロンダリングに利用されることの危険性

上場会社に対しては、詳細な開示義務が様々な方面からなされ、ある程度の実行力を伴っている。この理由は、金融商品取引法の目的規定に明記されているように、会社の行動規範に対する保護対象が、国民経済および一般投資家という国内外の広範な領域を意識していることによる。これに対し、会社法等による株式会社に対する行動規範の保護対象は、当該株式会社の債権者である。この違いが、開示義務の差となつて表れていると思われる。

近年、M&Aの活発化により、アメリカ法を参考にする方法で様々な立法等がなされ、MBOに関しても指針等が政府の方針が示されている。この中で、MBOは推進すべき企業戦略として捉えられ、実施時の手続き等が整備されてきた。従つて、その問題点も実施時におけるものに焦点が絞られがちである。

上場会社が、非上場化を選択するということは、上場会社としての義務から免れることである。自らの意思で義務を免れ、また新たに上場する際には、免れていた時期の義務は生じないまま、一般の新規上場会社として扱われる。

上場企業が、情報ロンダリングの目的で非上場化し、隠蔽後再上場するということは、現行法の想定外である。しかしながら、企業不祥事が相次いで発覚している中、企業の経営者が責任を隠蔽するために、非上場化を伴うMBOを利用する可能性も考えられる。このことに対し何ら警告を発しないことは、企業の経営者に責任の隠蔽の一方を示唆し、放漫経営を助長する危険性があるのではないだろうか。

自らの意思で非上場化を企図した会社が、再上場をする場合には、当該会社の債権者だけでなく一般の投資家の保護を目的とし、健全な国民経済を確保するためにも、非上場の期間の情報の開示を義務付ける必要性があると思われる。情報が開示されない『暗闇のギャップ』が存在すれば、投資家は適正なリスクを判断することができず、健全な国民経済のための光が届かない領域を認めることになる。

この領域に光を当て、株式会社の上場期間の適正な行動規範を確保する手段を講じることが必要である。

八、これからの課題

今まで、数々の不祥事・不正が発覚し、そのたびに法律が改正され、開示義務等の企業の義務は詳細かつ広範となってきた。しかしながら、改正後も、不祥事は相変わらず発覚し、いたちごっこの様相である。このことは、立法による規制の限界を示すものである。従って、『暗闇のギャップ』に光をあてるためには、ハードローだけでは、不十分であり、ハードロー・ソフトロー両面からのアプローチが必要である。ここで、ソフトローとは、法的な拘束力を有しないにも関わらず、現実の経済社会において、企業が何らかの拘束感をもって従っている規範である。

従来には、日本で大きな抑止力を持っていた従業員・メインバンク・取引先などによる抑止力は、もはや期待できず、再生することも不可能である。

こういった状況の中、非上場化に伴うMBOによる株主総会の質の変化に注目し、スクイーズアウトされた元株主の力を検討することには大きな意味がある。

非上場を伴うMBOを実施した非上場会社は、上場時の株主総会に代わる、公開の質問機会を定期的に開催することを義務付けるべきである。これは、立法による新たな枠組みを作るのではなく、ソフトローとしての枠組みが適していると思われる。近年の企業環境の急速な変化や、非上場化を伴うMBOの件数の増加を考慮すると、会社法の改正を待っている余裕はないからである。

この定期開催の公開の質問機会の参加者には、スクイーズアウトされた株主が含まれるべきである。これら元株主は、MBOに反対した者であり、新たな会社の経営に批判的な視点から監視する可能性が高く、効果が期待できるからである。その他の参加者については、一般に誰でもが参加できるように開放し、参加したい者は有料の参加費を支払うことにより参加資格を得ることができるようにする。それは、上場会社の株主総会が大きな抑止力を有する理由に、不特定多数投資家が、いつでも株主となって株主総会に参加できるとあると思うからであり、その投資家が株主となるためには一定の出資が必要であるからである。

このような定期開催の公開の質問機会の開催を義務付けることにより、『暗闇のギャップ』に光を与えることができ、更には、不祥事・不正会計等の隠蔽を目的に、非上場化を伴うMBOを行うことを抑止することができる。

以上のように、ハードロー・ソフトロー両面からのアプローチによれば、非上場化を伴うMBOをした会社が再上場をする際に、『暗闇のギャップ』を補足し、情報をロンダリングして『暗闇のギャップ』を飛び越えることを阻止することができるのであり、このような側面からの議論を含めていくことが重要であると思われる。

- (1) 「企業価値の向上及び公正な手続確保のための経営者による企業買収(MBO)に関する指針」平成19年9月4日経済産業省
- (2) 『企業価値報告書 2006』企業社会における公正なルールの定着に向けて』企業価値研究会、平成18年3月31日、45頁)

(3) 『企業価値の向上及び公正な手続確保のための経営者による企業買収(MBO)に関する報告書』企業価値研究会、平成19年

8月2日、3頁)

- (4) 会社法27条各号、28条各号、32条第1項各号および58条第1項各号に掲げる事項、および、発起人が出資した財産の価額
- (5) 会社法440条、計算規則164条
- (6) 会社法442条3項
- (7) 会社法442条4項
- (8) 会社法201条
- (9) 金融商品取引法第5条
- (10) 金融商品取引法第25条
- (11) 金融商品取引法第24条の1
 - ① 金融商品取引所に上場されている有価証券
 - ② 店頭登録されている有価証券
 - ③ 募集または売出しにあたり有価証券届出書または発行登録追補書類を提出した有価証券
 - ④ 所有者数が1000人以上の株券または優先出資証券、および所有者数が500人以上のみなし有価証券に該当する場合、その発行会社は、有価証券報告書の提出義務を負う。
- (12) もつとも、上場廃止後直ちに提出義務が消滅するのではなく、当期末を含め5年間の各期末すべての株主数が300人未満の場合、内閣総理大臣の承認を受ける必要がある。
- (13) 『企業内容等の開示に関する内閣府令等の一部を改正する内閣府令』(平成22年内閣府令第12号)
- (14) 金融庁は、報道発表資料において、「上場会社等のコーポレート・ガバナンスに関する開示の充実について」と概要に記述している。
<http://www.fsa.go.jp/news/21/sonota/20100212-2.html>
- (15) 会社法第350条、金融商品取引法21条の2
- (16) 会社法第429条、金融商品取引法21条・22条・24条の4
- (17) 東京証券取引所「会社情報適時開示ガイドブック2011年6月版」紹介文より

<http://www.tse.or.jp/about/books/tekiji-kajji.html>

環境法における未必の故意による共謀共同正犯論の再検討

—— 最三決平一九年一月一四日 廃棄物処理法違反の罪を素材として ——

小 針 健 慈

一、はじめに

「環境への負荷を防止・低減することを目的とする法（法令、条例、条約等）の総体⁽¹⁾」あるいは「環境質を維持・回復する法⁽²⁾」などといわれているいわゆる環境法につき、筆者は以下のように表現したいと思う。すなわち、環境法とは環境基本法（いわゆる典型七公害等についても定義している）を中核とした環境保護・保全、環境に対する負荷の低減、公害の抑止等を目的とする法の総称⁽³⁾、である。したがって、たとえば循環型社会形成推進基本法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、廃棄物処理法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）等々も環境法に含まれる。また、環境法の一つに数えられる廃棄物処理法は、行政法の領域のものであると同時に、特別刑法である環境刑法⁽⁴⁾の領域とも密接な関連性を有しているといった属性があると考えられる。現代社会は、大量生産・大量消費を前提として成立・形成されているといっても過言ではなく、したがって、悪質な廃棄物の不法投棄が生じる可能性は大である。

ところで、近時、最高裁判所は廃棄物処理法に関して注目に値する判断を示した⁽⁵⁾。同判断は、不法投棄に対する抑止、また、廃棄物処理法といった環境法・行政法や環境刑法の解釈・運用等に影響を与えるものと考ええる。そこで、以前にもこのテーマについて考察・検討したことがあるが、本稿において改めて検討を試みることにしたい。

二、本件の事実の概要

本件は、神奈川県に本店を置く港湾運送業、倉庫業、産業廃棄物収集運搬等を営む被告人A運輸倉庫株式会社（以下、「被告A会社⁽⁶⁾」という）の代表取締役である被告人B、同社の取締役の被告人Cおよび被告人D、同社の執行役の被告人E、同社の顧問の被告人Fら五名（以下、B～Fを「被告人Bら」という）は、千葉市内の借地において保管中の「硫酸ピッチ⁽⁷⁾」が入ったドラム缶約六〇〇〇本の処理を下請会社の代表者であるGに「委託⁽⁸⁾」したが、そのうち三六一本が北海道内に捨てられたことにつき、被告A会社の業務に関して、Gらと「共謀の上」、「みだりに廃棄物を捨てた⁽⁹⁾」として廃棄物処理法における不法投棄罪について未必の故意による共謀共同正犯としての責任を問われたものである⁽¹⁰⁾。

三、「共謀共同正犯」に関する学説・判例

大塚仁博士は、いわゆる「優越支配共同正犯」の立場から、実行行為に出ることのない共謀者に対しては、共謀の性質により教唆犯または従犯の責任を問うほかに、教唆者である共謀者は、正犯と同様に処罰が可能である故に、その扱いに不都合はない旨⁽¹¹⁾、述べている。しかし、「優越支配共同正犯」に該当するとされる最決平成一三年一〇月二五日の事例、すなわち、A女は、当時一二歳一〇か月の長男Bに指示・命令して強盗を実行させた場合にも、Bには是非別能力があり、A女の指示・命令はBの意思を抑圧するに足る程度のものでなく、Bは自らの意思によりその実行を決意したうえ、臨機応変に対処して強盗を完遂し、Bが奪取した物をすべてA女が領得したという事案において、間接正犯または教唆犯ではなく共謀共同正犯が成立するとされたのである。

山口厚教授は、「実行行為（構成要件的行為）の分担を伴わないが、構成要件該当事実の惹起について重要な因果的寄与を行い、構成要件該当事実を実質的に共同惹起したと見うる場合があり、このような場合をも共同正犯の範囲内に

取り込むことが、事態の本体に即した評価を可能ならしめるものだと思う（こうして、共謀共同正犯も認められる。たとえば、…詐欺事案においては、…金を出させることと同程度に、うま味のある話を作り上げることが重要であり、後者にのみ携わった者も、…共同正犯とするに値する…）」と述べている⁽²³⁾。

藤木英雄博士の「共同正犯、ことに共謀者の利用行為が、間接正犯が単独正犯と認められるのと並行した趣旨で、みずから手を下したものと価値的に同一に評価しようというのであれば、そこに共謀者を、他人と合意の上共同して相互に利用しあつて結果を実現したという意味で、共同の実行をした者と認めることが可能となる⁽²⁴⁾」とするいわゆる「間接正犯類似説」に対して、設楽裕文教授は、以下の疑問を呈している。すなわち、「間接正犯は単独犯であり一方的な利用関係があるだけであるのに、どうして、共謀者が実行担当者を（合意により拘束され自己の一存で実行の意思を放棄することが許されない、という意味で）道具としたことをもつて、相互利用・補充関係があると認めうるのか⁽²⁵⁾」というものであるが、鋭い指摘であると思われる。

また、西田典之教授の「共謀には、順次共謀、現場共謀もあり得るし、また、黙示の共謀もあり得る。この場合の共謀は、単なる意思の連絡にすぎないこともある。その場合でも、その他の関与行為を総合して重要な役割を果たしたと評価し得るのであれば（共謀）共同正犯を肯定してもよい⁽²⁶⁾」といういわゆる「重要な役割説」に対して、同説は「間接正犯類似説」や「行為支配説」では基礎づけが困難であった各関与者が対等な横の関係の場合の共謀共同正犯も基礎づけることが可能である、との評価⁽²⁷⁾がある一方で、「形式的実行共同正犯論に比べて基準が不明確であるとの批判を免れない。捜査が自白偏重に傾くという批判に対し、共謀共同正犯肯定論に特有の問題でないかと答えるのも、批判を認諾したに等しい。また、実行行為（の分担）を除外して、どのようにして『共犯としての『可罰性の確認』ができるのか、その確認の妥当性は認められるのかについても不明というほかない⁽²⁸⁾。」といった批判も存在するのである。

近時、前田雅英教授は、共謀共同正犯には暴力団の親分・子分のような関係に代表される支配型（教唆型）の類型、および「優越的な支配を及ぼしているわけではないが、共謀することにより相互に裏切ることではできない」という心理的

拘束や、背後に仲間が控えていると思うと実行しやすいくということ、それにさらに客観的な幫助行為が付け加わることにより、実行行為を『共同のもの』と評価し得る場合」のような対等型（相互幫助型）の類型が存在する、といった考え方を示している。⁹⁰

こういった諸説の包摂を試みたとする板倉宏博士のいわゆる「共同実行推進説」は、「共同正犯は、二人以上の者が共同して特定の犯罪を実行するものであるから、共謀者の行為を全体的・総合的にみて、共同して特定の犯罪を實現させたといえれば共同正犯を認めてもよく、共謀者各自について個別的に観察して直接実行行為を分担していなければ共同正犯でないとするのは、不合理である。互いに他人の行為を利用し、各自の意思を実行に移すという謀議をした共謀者で、直接実行行為を分担しなかった者も、直接実行者と利用しあい、補いあう…ことによって、共同実行を推進しているといえる。このような意味で、共同実行を推進している共謀者は、直接実行行為を分担しなくても、共同正犯者としての罪責を問われてよい。」⁹¹とし、したがって、「実行行為を分担しない共謀者に必要とされる共同実行推進行為は、実行分担者との相互利用・補充関係によつて特定の犯罪を実行する、実行担当者との共同行為でなければならぬ。…このような共同実行推進行為といえるかどうかは、行為が主観・客観の全体構造を有するものであることにかんがみ、行為の主観面と客観面の両面から判断されなければならない。」⁹²としており、妥当であろうと思われる。

ところで、「共謀」または「謀議」は、共謀共同正犯における「罪となるべき事実」であり、よつて厳格な証明が要求され、単なる「意思の連絡」または「共同犯行の認識」のみでは不十分であり⁹³、裁判例によれば、「特定の犯罪を志向する共同者の意思が指示、命令、提案等によつて他の共同者に具体的に明らかにされ、他の共同者が右指示、命令、提案等を了承、賛同するなど、各自の意思が特定の犯罪を行なうことを目的とした一個の共同意思と認められるまでに一体化するに至っていることを要する。」⁹⁴とされる。

判例は、主としていわゆる「共同意思主体説」に基づくとされ、大審院以来、共謀共同正犯を認めている。練馬事件判決は、「共謀に参加した事実が認められる以上、直接実行行為に関与しない者でも、他人の行為をいわば自己の手段

として犯罪を行ったという意味において、その間刑責の成立に差異を生ずると解すべき理由はない⁽²⁴⁾。』として、実務上の共謀共同正犯を確立させたとされる。また、前田雅英教授は、共謀共同正犯を全面的に否定する学説は現時点において少数である旨、述べている⁽²⁵⁾。

なお、板倉宏博士は、「共謀共同正犯」につき、「通説化」という文言を用いている⁽²⁶⁾。

以上の考察から、共謀共同正犯を認めるのは不当ではないと考える。

四、「未必の故意」に関する学説・判例

未必の故意につき通説・判例は、認容説をとり、結果の発生を認容した場合が未必の故意であり、結果の発生を表象しても、発生を認容しなかった場合は、認識ある過失である、とする⁽²⁷⁾。板倉宏博士は、「認容説をとつても、行為者の考えていた蓋然性の程度が、そのような蓋然性を基礎づける客観的な事実関係とともに、認容の有無を判断するうえで重要な意味をもつことも否定できない。そして、犯罪事実実現の認容があると判断されるためには、行為者の考えていた蓋然性の程度が相当高度のものであることが必要⁽²⁸⁾』としているものの、西田典之教授は、「認容説とは、結果の発生を意欲しているわけではないが、結果が発生しても『かまわない』、『仕方がない』という消極的認容があればよいとする説である。」と説明し、そして、「未必の故意の有無は、結局、結果の発生をあり得るものとして認識していたことを推認させる情況証拠によつて認定されることになる⁽²⁹⁾』としており、こういった考え方は妥当であると思われる。

認容説に対しては、以下のような批判がある。すなわち、非常に低度の結果発生の可能性しかないのに行為者が当該結果を認容していれば故意があるとすると、未遂の範囲が過度に拡大するという指摘である。つまり、たとえば、「歩行者の前方が十分に空いていて通過可能であるのに、衝突による歩行者の死亡を認容しつつ進行すると、理論的には、そのまま通過しても殺人未遂となる⁽³⁰⁾』というものである。また、非常に高度の結果発生のある状況において、行為者が当該結果を認容していなければ故意がないとすると、故意既遂が過度に狭くなるという指摘である。つまり、たとえ

ば、「歩行者の前方を自動車を通り抜けることは至難な状態であるにもかかわらず、結果発生を認容してさえないなければ、衝突して歩行者が死亡しても過失致死罪（いわゆる自動車運転過失致死罪・筆者）となる⁸¹⁾」というものである。しかし、前述の西田典之教授の説明・見解等からしても、認容説は、やはり妥当なものと考えてよいと思われる⁸²⁾。

ところで、判例につき、暴力団組長である被告人が自己の警護員のけん銃等の所持につき直接指示を下さなくても共謀共同正犯の罪責を負うとされた事例（以下、「スワット事件」という）は、「未必の故意」を考察するうえで参考となると考えられるので、若干検討を試みる。

スワット事件は、「単なる意思連絡」、「共同犯行の認識」があれば共謀共同正犯を認めるとしているのではなくて、共謀者が犯行現場で実行行為（銃砲刀剣類所持等取締法違反行為）を共に行わなくても、行動は共にしていた、つまり、黙示的ではあっても緊密性の高い意思連絡があったということが「共謀」・「謀議」とみてよい、としているように考えられる。したがって、練馬事件における最高裁判所の判断が変更されたと断定はできないように思われる⁸³⁾。島田聡一郎教授は、「ここで問題なのは、故意と意思連絡の存否であるが、まず前者については、共同正犯の場合でも（認定に慎重を要する場合はあるとしても）、未必の故意で足りるということは一般に承認されている。後者の意思連絡の観点からも、認識の確定性は過度な要求である⁸⁴⁾。」といった見解を示している。林幹人教授は、「共謀」という概念、あるいはとくに『謀議』という概念からすれば、未必的なものではありえないようにも思われる。しかし、理論的にいえば、共謀共同正犯の故意を単独犯のそれと異なつて解すべき理由はあるとは思われず、その故意としては未必的なもので足りると思われる⁸⁵⁾。」と述べており、また、松原芳博教授は、「共犯一般の成立要件としても、また、（共謀）共同正犯の成立要件としても、故意を確定的故意に限定する必然性はないように思われる⁸⁶⁾。」としており、こういった考え方は妥当であると思われる。

共謀共同正犯の成立には確定的故意が必要であるとする考え方は、以前から存在はしていた。たとえば、大阪刑事実務研究会は、「共謀とは、二人以上の者の間に、特定の犯罪を一体となつて、互に他人の行為を利用して共同して遂行

すべき確定的な意思の合致であつて、共謀共同正犯たと実行共同正犯たとを問わず、共同正犯に共通な主観的要件である⁸⁷⁾といった見解を示していた。しかし、共謀共同正犯を認めるのであれば、何故に確定的故意が要求され、未必の故意では足りないのかについて必ずしも明確に示されていないように思われるのである⁸⁸⁾。

五、本件における「共謀共同正犯」と「未必の故意」

本件は、警護員らが被告人と行動を共にしていた前述の SWAT 事件のような現場での共謀共同正犯の事案ではないが、被告人 B らの認識と G らの認識が合致する場合には、両者らが交渉していたこと等を考慮すれば、共同意思の下に一体となった「共謀」・「謀議」が認められ、それに基つぎ本件硫酸ピッチ入りのドラム缶を許可を有しない廃棄物処理業者に委託したのであるから、不法投棄されるといったことに対して共謀者は、相互利用・補充関係の下に共同実行を推進した、といえると思われる⁸⁹⁾。

本件の共謀共同正犯における未必の故意が認められた具体的事情について検討する。

第一に、本件ドラム缶の中味につき被告人 B らは、不正軽油を密造する過程で生じる硫酸ピッチであること、したがつて、当該硫酸ピッチは不法投棄される蓋然性が非常に高いこと、を認識していたと認められる。

第二に、本件ドラム缶を保管していた M 商事株式会社からの借地の明渡しを求められたため、被告人 B らは非常に困難な状態にあつたことが認められる。

第三に、そのような状況を聞き、他の業者に丸投げして利益を得ようとする G の本件ドラム缶の処理委託の申し込みに対して、従来 of 申し入れ拒否の態度を変え、処理委託を被告人 B らは経営会議において決定したことが認められる。第四に、被告人 B らは、G が正規の産業廃棄物処理業者であるか否かの確認をあえてしなかつたというのであるから、本件ドラム缶の不法投棄に結びつくことにつき確定的なものではないとしても、認識はしていたと認められる。

したがつて、被告人 B らは、G との交渉等により、本件ドラム缶を撤去し、M 商事株式会社へ借地を明渡すためには、

前述の処理委託をする以外に方法はなく、不法投棄に及ぶ可能性を強く認識しながら、それでもやむを得ないと考えたのであるから、当該不法投棄の結果の発生の認容があつたといえる。すなわち、未必の故意が認められるのである⁽⁴⁰⁾。

本件において最高裁は、初めて未必の故意による共謀共同正犯を明確に認める注目すべき以下のような判断を下したのである。すなわち、「被告人Bらは、Gや実際に処理に当たる者ら（硫酸ピッチ入りの）同ドラム缶を不法投棄することを確定的に認識していたわけではないものの、不法投棄に及ぶ可能性を強く認識しながら、それでもやむを得ないと考えてGに処理を委託したというのである。そうすると、被告人Bらは、その後Gを介して共犯者により行われた同ドラム缶の不法投棄について、未必の故意による共謀共同正犯の責任を負う⁽⁴¹⁾」というものであり、重要な意義を有すると考える。

被告人Bらが本件硫酸ピッチ入りのドラム缶の処理を委託し、同ドラム缶を引渡さなければ、不法投棄は起こらなかったから、被告人Bらの行為と本件不法投棄との間には事実的因果関係が認められることは考察・検討したように明白である。また、被告人Bらには、廃棄物処理法における不法投棄罪の客体となる本件ドラム缶を引渡し、処理委託したということについて順次共謀により同罪成立への推進が認められることも明らかである⁽⁴²⁾と考える。

ところで、平成二二年の廃棄物処理法の一部改正において、跡を絶たない不法投棄等の違反行為に対処するため、法人重課⁽⁴³⁾の量刑が三億円以下の罰金に引き上げられた。しかし、刑事法理論上、両罰規定⁽⁴⁴⁾により法人を処罰するためには、同法人の自然人行為者が処罰の対象となる違法行為を実行することが前提となる。したがって、同法において法人の自然人行為者を処罰できなければ、右法改正は実効性があるとはいえないこととなる。よって、本件において考察・検討したように、悪質な不法投棄については、自然人行為者の違法行為を緒として、同自然人行為者の「拠点」となっている法人をも処罰するためにも、「未必の故意による共謀共同正犯」の法理論の適用は、刑事法の領域からは事例判断の法理論を共謀共同正犯一般にあてはめることに問題があるのではないかといった見方等⁽⁴⁵⁾もあるものの、環境法の領域からは、やはり同法改正の趣旨、同法の実効性等を総合的に勘案すると、重要な意義がある⁽⁴⁶⁾と考える。

なお、本件においては、暴力団関係者も関与しており⁶⁰⁾、「組織犯罪」という視点からの検討も必要かと思われる。また、本件の廃棄物処理法違反の不法投棄に対しては、組織犯罪処罰法（組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律）を適用し、共謀共同正犯とされた被告人Bらからいわゆる「犯罪収益」といったものを没収することも可能であると思われる⁶¹⁾。ただ、一般論として、そういった「犯罪収益」の特定には困難が伴うことが予想される。

行政法の領域とも関連するものであるが、本件硫酸ピッチ入りドラム缶は、産業廃棄物に該当する故に、廃棄物処理法により最終処分までの流れを管理する、いわばガラス張りにしようとするマニフェスト（産業廃棄物管理票）制度の対象となる。しかし、産業廃棄物の不法投棄は、排出事業者や無許可処理業者によるものがほとんどであることからして、許可処分業者を対象とするマニフェスト制度を徹底させたとしても不法投棄に対して実効性があるか疑問が残る⁶²⁾。そこで、本件のような不法投棄に対して、未必の故意による共謀共同正犯の法理論を適用することは、産業廃棄物に関する不法投棄等の犯罪に対する一定の抑止に結びつくと考えられる。なお、廃棄物処理法上、マニフェスト制度は一般廃棄物に関しては設けられていないため、そういった事案の場合等⁶³⁾には、同制度の効果は期待できないということに留意する必要がある⁶⁴⁾。

六、おわりに

以上の検討により、本件において産業廃棄物である硫酸ピッチの入ったドラム缶を不法投棄したことについては、刑法第八条、同法第三八条および同法第六〇条等からしても未必の故意による共謀共同正犯が認められたのは不当ではないと考える。したがって、本決定は、「共謀共同正犯」を肯定することを前提とすれば、廃棄物処理法等の環境法・行政法および他の法令の刑罰規定の解釈・運用に少なからず影響を与える可能性もあると考える。

本決定は、「環境法」における刑罰規定に対して確定的故意でなく未必の故意による共謀共同正犯という刑事法理論を初めて明示的に且つ明確に認めたものであり、「環境法の範囲として、公害規制法や自然保護法などの狭義の環境法

にとどまらず、民法、刑法、行政法、訴訟法等の一般法の応用、さらには、法実務遂行に必要なノウハウにも及んでいる。具体的には、訴訟による解決を中心としながらも、環境事件の受任から終結までに直面する諸課題について、関係する実体法や手続法を総動員しながら問題を発見し解決をめざしていく視点と創造的方策にも踏み込んでいる⁸¹⁾。とされる「環境法」にとつて有効な一つの「武器・手段」となるものと考えられる。

そこで、「環境法」の刑罰規定等を機能的に活用・運用することは、環境の保護・保全等が確保され、また、循環型社会の促進等を含め「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築」の一翼を担うことになると考える⁸²⁾。

(1) 大塚直『環境法Ⅱ第三版Ⅴ』(二〇一〇)三三頁。

(2) 北村喜宣『環境法』(二〇一〇)四頁。なお、同『ブレップ環境法〔第二版〕』(二〇一〇)三頁参照。

(3) 茂野隆晴 編著『プライマリー法学——日本法のシステム——』(二〇〇八)二五二頁「環境法・小針」参照。なお、典型七公害とは、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭をさす。

(4) 板倉宏・小針健慈「ドイツ環境刑法の解釈と運用——水域汚染を中心に——」日大紀要三六卷(一九九五)九五頁以下、小針健慈「アメリカ合衆国における環境刑法——RCRA(資源保護回復法)違反に関する犯罪を中心に——」日法六九巻四号(二〇〇四)三〇三頁以下等参照。なお、David S. Krakoff & John D. Walke, *Defending Green Crimes*, 146 N.J.L.J. 809 (1996) 等参照。

(5) 最三決平一九・一一・二四刑集六一・八・七五七、判時一九八九・一六〇、判タ一二五五・一八七。

(6) 廃棄物処理法の両罰規定により、法人たる同社も罰金刑を科せられた。なお、注(4)参照。

(7) 「硫酸ビッチは、脱税目的の不正軽油を密造する過程において、原料であるA重油と灯油に含有されている識別剤『クマリン』を除去するために濃硫酸を混入した際その残さ物として生じる、廃酸、廃油等の混合物であり…土壌や地下水の汚染を引き起こす。…正規の処理業者に委託することは、不正軽油の密造事実を公表するに等しく、このため、いわゆる廃棄物ブローカーや暴力団組織が介入して、廃棄物処理業者の許可証を入手した上で処理過程の体裁を整えるなどし、不法投棄に至るなどのケースが全国でみられ、…社会問題化していた(最三決平一九・一一・二四刑集六一・八・七五七、七七七以下)」。なお、北村喜宣「排出事

- 業者による廃棄物処理の委託と不法投棄罪」ジュリ一三七六号（二〇〇九）五〇頁参照。
- (8) 最一決平一八・一・一六刑集六〇・一・一参照。
- (9) 最二決平一八・二・二〇刑集六〇・二・一八二、最三決平一八・二・二八刑集六〇・二・二六九参照。
- (10) 最三決平一九・二・二四刑集六一・八・七五七、七五八、七七六。山元裕史「廃棄物の処理を委託した者について、未必の故意による不法投棄罪の共謀共同正犯の責任を負うとされた事例」研修七二四号（二〇〇八）一九頁、松原芳博「未必の故意による共謀共同正犯」刑ジャー一四号（二〇〇九）一一二頁、十河太郎「未必の故意による共謀共同正犯」法教・判例セレクト別冊三四二号（二〇〇九）三三頁、黒坂則子「未必の故意による不法投棄罪の共謀共同正犯が成立するとされた事例」環境法研究三五号（二〇一〇）七七頁、松田俊哉「廃棄物の処理を委託した者が未必の故意による不法投棄罪の共謀共同正犯の責任を負うとされた事例」最高裁判所判例解説刑事篇（平成一九年度）（二〇一〇）四五三頁等参照。なお、大塚仁『刑法概説（総論）』〔第四版』（二〇〇八）三〇二頁以下、大谷實『刑法講義総論』〔新版第三版』（二〇〇九）四三四頁、大塚直・前掲書四八一頁、前田雅英『刑法総論講義』〔第五版』（二〇一〇）四九二頁等も参照。
- (11) 大塚仁・前掲書三〇六頁参照。なお、大谷・前掲書四三二頁参照。
- (12) 山口厚『刑法総論』〔第二版』（二〇〇七）三三〇頁以下参照。
- (13) 山口・前掲書三二三頁。
- (14) 藤木英雄『可罰的違法性の理論』（一九六七）三三五頁。なお、同『刑法講義総論』（一九七五）二八四頁等参照。
- (15) 設楽裕文「組織犯罪と共同正犯」日法七六卷四号（二〇一〇）四九四頁。
- (16) 西田典之『刑法総論』〔第二版』（二〇一〇）三五二頁。なお、同「共謀共同正犯について」『平野龍一先生古稀祝賀論文集上巻』（一九九〇）三六一、三七五頁参照。
- (17) 板倉宏「共謀共同正犯——その基礎づけと成立要件——」日本ロー一号（二〇〇五）五五、六二頁。なお、川端博「共謀共同正犯の基礎づけと成立要件」板倉宏博士古稀祝賀記念論文集『現代社会型犯罪の諸問題』（二〇〇四）二四九頁以下、丸山雅夫「共謀共同正犯——その構造と成立範囲」南山三三卷三・四号（二〇一〇）五一頁以下等参照。
- (18) 設楽・前掲論文四九二頁。
- (19) 前田・前掲書四九三頁以下。
- (20) 板倉宏『刑法総論』〔補訂版』（二〇〇七）三〇一頁。同説は、いわゆる実質的実行共同正犯論（準実行共同正犯論）に属する

ものである。

- (21) 板倉・前掲論文六七頁。
- (22) 板倉・前掲論文五七頁参照。
- (23) 東京高判昭五二・六・三〇判時八八六・一〇四・一〇八。
- (24) 最大判昭三三・五・二八刑集一二・八・二七一八。
- (25) 前田・前掲書四八七頁。
- (26) 板倉・前掲書二〇〇頁。
- (27) 板倉・前掲書二三八頁以下。
- (28) 板倉・前掲書二二九頁。
- (29) 西田・前掲書二一九・二二〇頁。
- (30) 浅田和茂『刑法総論〔補正版〕』(二〇〇七)三〇三頁。
- (31) 浅田・前掲書三〇三頁以下。
- (32) 最判昭二四・一一・八裁判集一四・四七七も「自己の行為が他人を死にさせるかもしれないと意識しながら敢えてその行為に出た場合が殺人罪の未必の故意ある場合に当たる」としており、認容説をとっていることを示している。なお、最判昭二四・二二四裁判集七・五七五も同旨。
- (33) 板倉・前掲論文五七頁以下参照。
- (34) 島田聡一郎「暴力団組長である被告人が、自己のボディガードらのけん銃等の所持につき直接指示を下さなくても共謀共同正犯の罪責を負うとされた事例」ジュリ二二八八(二〇〇五)一五五、一五九頁。最一決平二五・五・一刑集五七・五・五〇七。
- (35) 林幹人「共謀共同正犯と『謀議』」判時一八八六・三、八。
- (36) 松原・前掲論文一一七頁。なお、松原芳博「共謀共同正犯と行為主義——最高裁平成一五年五月一日決定・同平成一七年一月二九日決定を契機として——」『鈴木茂嗣先生古稀祝賀記念論文集「上巻」』(二〇〇七)五四二頁は、共謀共同正犯における故意につき未必の故意で足りる旨、示している。
- (37) 大阪刑事実務研究会「事実認定の実証的研究」判タ二五四・一四等。なお、藤木・前掲書『可罰的違法性の理論』三三六頁参照。
- (38) 最一決昭五六・二二・二一刑集三五・九一一につき、濱野惺「謀議の内容において被害者の殺害を一定の事態の発生にかからせ

ていた場合といわゆる共謀共同正犯者としての殺人の故意の成立」最高裁判所判例解説刑事事篇（昭和五九年度）（二九八八）二〇二、二〇八頁は、「典型的な共謀共同正犯者の殺意が争われたものであるが、共謀共同正犯者の故意から未必の故意を排除する趣旨のものではない」としている。しかし、最三決平四・六・五刑集四六・四・二四五、二八〇以下は、未必の故意しかなかった被告人クレイユスに対する殺人の共謀共同正犯の成否に関して肯定的に捉えているようであるが、必ずしも明確ではない。

- (39) 長井圓「未必の故意による不法投棄罪の共謀共同正犯が成立するとされた事例」法七増刊号・速報判例解説三卷（二〇〇八）三二二頁は、『実行共同正犯における意思連絡』と『共謀共同正犯における犯罪共同遂行の合意』とを区別している」とし、そして、『実行共同正犯』では、実行の現場において、各実行者は相互に自己の行為を分担しつつ、他者の行為を補充する関係が認められるので、『共同遂行の合意』までは不要であり、他者の行為を認識して対応していれば足り、それで『合意』によるのと同じ『一体的犯罪遂行』が認められるが、直接実行を欠く『共謀共同正犯』では『合意』（計画内容の合致）が必要となる」としている。

板倉博士は、スワット事件のような場合には、『準実行共同正犯的共謀共同正犯』とし、他を『本来的共謀共同正犯』とするのがよいとする（板倉・前掲論文・六八頁の注⑧）。なお、板倉・前掲論文・五八頁以下、六八頁の注⑩等参照。

- (40) 最三決平一九・一一・二四刑集六一・八・七五七、七五五以下、特に七九五以下。長井・前掲論文三二二頁参照。
- (41) 最三決平一九・一一・二四刑集六一・八・七五七、七五八。
- (42) 松原・前掲論文（刑ジャー四号）一一八頁参照。本件の「順次共謀」につき、最三決平一九・一一・二四刑集六一・八・七五七、七五四参照。
- (43) 「法人重課」につき、官報号外第一〇四号平成二二年五月一九日の「本号で公布された法令のあらまし」参照。北村・前掲書『環境法』四八八頁は「法人重科」としている。なお、警察庁生活安全局「平成二三年上半年における主な生活経済事犯の検挙状況等について」(11011) (http://www.rpa.go.jp/roukei/seianki/h23_hanaiyousei.pdf)の一九頁以下、最高裁判所事務総局『平成二二年司法統計年報刑事編』(11011)三二頁等、環境省『環境白書』(11011)二二九頁等参照。
- (44) 廃棄物処理法（平一六法四〇号による改正前のもの、および現行法）三三条。なお、板倉・前掲書四六頁、西田・前掲書七七頁以下等参照。注(6)も参照。
- (45) 松田・前掲論文四六〇頁以下等参照。
- (46) 最三決平一九・一一・二四刑集六一・八・七五七、七五九等参照。

- (47) 北村・前掲論文五一頁、大塚直・前掲書四八六頁等参照。
- (48) 本件において、GおよびGが代表を務める会社は、本件ドラム缶の不法投棄罪により起訴され、それぞれ懲役三年・執行猶予五年および罰金五〇万円、罰金二〇〇万円の一審判決が確定した(松田・前掲論文四五四頁等参照)。
- (49) 最三決平一八・二八刑集六〇・二・二六九、判時一九二六・二五八、一六〇等参照。
- (50) 長井・前掲論文三一頁参照。なお、町野朔編『環境刑法の総合的研究』(二〇〇三) 四七二、四八〇頁以下等参照。
- (51) 日本弁護士連合会編『ケースメソッド環境法』(二〇一一) 二二頁。
- (52) 阿部鋼「循環型社会形成推進過程における廃棄物事犯の研究(一)——不法投棄罪における『捨て(る)』概念の考察——」新報一一七卷三・四号(二〇一〇) 一一二頁、伊藤渉「再生利用と廃棄物処理法上の犯罪」洋法五四卷三号(二〇一一) 七七頁、嘉屋朋信「いわゆる『廃棄物の定義』の問題に関する一考察」警論六四卷四号(二〇一一) 五〇頁等参照。なお、松原芳博・田川靖紘「共謀共同正犯論の現在」刑法五一卷三号(二〇一一) 一一六頁参照。

児童虐待への刑事法的介入と理論的背景

三 枝 有

一、はじめに…子どもを虐待から救うために

子どもへの虐待を防止するための児童虐待防止法が、平成一二年に制定されてから既に一一年を超える。しかし、虐待により死亡する子どもの数は、ここ数年、年間五〇人以上で推移し一向に減る様子が見られない。また、平成二三年中に全国二〇五か所の児童相談所に対応した児童虐待相談件数は、五五、一五二件（宮城県、福島県、仙台市を除く）で、二〇年前の五〇倍と過去最多の数値となっている^①。しかも、児童虐待防止法が制定より三年ごとの検討、見直しを規定し^②、二度の改定を行ってきたにもかかわらず虐待件数は増加の一途である。この点については、関係機関がいかなる弁解を弄しても否定できない事実である。それゆえ、まずは最悪の現状の打開のために必要なことを最優先になすべきである。すなわち、従前からの視点に基づく法の改正や現場の体制作りではなく、新たな視点に基づく現場の体制作りを実施し、その効果を定着させるべく法制度の改定を実施すべきであろう。

このような最悪の状況下で、平成二三年一〇月に、名古屋市名東区で中学二年生が同居する母親の交際相手に暴行され死亡した事件が起こった^③。この事件では、児童相談所が虐待の事実を認めながらも中二の被害者を一時保護しなかつたことに非難が集中した。そして、この事件を受けて同年一二月に、名古屋市は児童相談所に「緊急介入チーム」（仮称）を新設するとした。このチームは、虐待家庭へ緊急介入し子どもを一時保護する判断をするもので、緊急性の判断強化

のために警察官をチームに入れている。警察官を入れることは、児童への虐待の情報を児童相談所と共有することができ、少なくとも緊急介入による一時保護については従前の援助的地位から警察を解放し、虐待行為につき児童相談所と並んで警察自体も法的責任を負う可能性をもつものである。しかし、そのことは、今日の自由主義的法治国家においては、警察権そのものに限界があるとされ「家庭内に法は入らず」とする警察公共の原則を壊すものであり、たとえ虐待家庭であつても国家権力が強権的に介入すべきでないとの慎重な意見もある⁽⁴⁾。もつとも、現在、ストーカー規制法やDV規制法のように、家庭に警察権が及ぶことを社会は求めているのが実情といえる。そして、虐待行為がさらなる重大な結果を生じさせないためにも予防的観点から「緊急介入チーム」の制度は歓迎されるべきであろう。

しかしながら、折角のこの新しい制度も具体的な理論的背景なくしては、法制度上への導入も困難であるのみならず一貫した制度運営も困難となりかねず、絵に描いた餅となりかねない。以下ではこのような新たな虐待への刑事法的対応策について論及し、その理論的裏付けを検討するものである。

二、刑事的介入の必要性

(一) 児童虐待防止法の考え方

児童虐待を防止するための児童虐待防止法は、その第一条で、児童虐待を「人権侵害」と規定している⁽⁵⁾。それゆえにこそ第三条で「何人も、児童に対し、虐待をしてはならない。」と高らかに宣言できるのである。しかし、子どもへの虐待行為が人権侵害であるにもかかわらず、虐待行為を直接処罰する刑罰規定は、この法律には存在しない⁽⁶⁾。つまり児童虐待防止法は、児童への虐待行為についての児童福祉法のいわば特別法としての意味を持つ法規でありながら、児童福祉法が第三四条に規定する時代錯誤の虐待行為⁽⁷⁾への直接処罰規定を越えるものではないのである。そのことは、児童虐待防止法が、形式上は児童福祉法の特別法の体裁を整えても、純粹に福祉法としての内容を維持する限り、当然の帰結といえよう。それゆえ、暴力的虐待行為により子どもが傷を負うか死亡しても刑法により処罰されるまでは、虐

待行為としてはこの法律で処罰されることはないのである。

児童虐待防止法は、虐待家庭への福祉的対応を大前提としており、本来「福祉」とは生活上の支援や介助を継続的に与えケアすることで、人権侵害の緊急時に対応することを想定したものである。児童相談員は、最終的に子どもと親とのあるべき家族関係への再統合を目指している。親子の分離は、子どもの最善の利益を考える場合、福祉的観点からすれば、ある意味究極の選択である。そこでは、虐待行為をする親を簡単には「悪」と認定できないことは当然である。それゆえに、今回の事件ついてメディアがいうような、児童相談所の「評価が甘かった」でも「怠慢」でもありえないのであり⁽⁸⁾、敢えて誤解を恐れずにいえばこの法による当然の帰結としての虐待死ともいえよう。それゆえに、児童相談員の数をいかに増加しても、また彼らの専門性を高めても今回の事件のように、加害者が「謝罪」や「家庭訪問を受け入れる」という姿勢をとった場合、緊急性の観点からの一時保護は考えにくいといえよう。人権侵害者がたとえ親権者であっても、速やかに「悪」として割り切った最適判断をするには別の警察的視点が必要であるといえる。それゆえに、現行の児童虐待防止法の福祉的観点を刑事的観点で修正していく必要があるといえよう。それは、勿論、福祉的アプローチを妨げるものではなく、むしろ福祉的観点を重視して児童ケアを推進するための前提作りとしての刑事法的修正であることを忘れてはいけない⁽⁹⁾。

(二) 警察による介入とその在り方

一般人が「頬に殴られた跡」、「臉にあざ」があるという状態を見て、暴行を意識せず警察に連絡しないということは考えられないことである。この程度の加害行為があれば警察が出てくるというのはむしろ普通であろう。実際、名古屋の児童相談所の主な相談経路の二六％までが警察経由である⁽¹⁰⁾。それほど警察は児童虐待に関心を持てる近きにある。そして、児童相談所とは異なった視点から緊急介入判断に慣れているといえる。しかし、児童虐待防止法では、警察の位置付けは児童相談所への援助的立場にすぎない⁽¹¹⁾。

もともと、社会公共の秩序維持のため国民に命令強制を加える公権力である警察権は、今日の自由主義的法治国家に

おいては、警察権そのものに限界があるとされ、社会公共の安全・秩序に対する危険を除去するという消極的な「警察目的」のために、その限度でのみ人の自由に制限を加えることができると考えられてきた。その結果として、警察権は消極目的のためにのみ発動され、公共の安全と維持に直接関係のない私生活や民事関係には、原則として警察権の関与はまかりならないとする考え方が今日まで続いてきた。特に、私住所不可侵の原則、すなわち家庭には警察権は及ばないとされてきた¹⁰⁾。

しかし、現在、このような原則も、ストーカー規制法やDV規制法のように、私生活不可侵や民事不介入の原則が修正され家庭に警察権が及んできている。犯罪が発生してからではなく、事前に予防するべきであるとの予防重視の考え方が、これらの法を生み出したのである。そうであれば、子どもへの虐待行為がさらなる重大な結果を生じさせないためにも予防的観点から警察による介入行為を認めるべきであろう。

ところで、現行の児童虐待防止法でも虐待行為を排除する一時保護（八条二項）、出頭要求（八条）ならびに再出頭要求（九条の二）、児童の安全確認・確保の観点から家屋の解錠等を可能とする立入制度（九条）さらには臨検・搜索（九条の三）が存在する。これらの制度は、本来の福祉的な活動を担保するものではあるが、強制処分の色彩を色濃く有する制度であることから福祉の対応を旨とする児童相談員が、その強権行使につき躊躇するとしても不思議ではない¹¹⁾。児童虐待防止法も、このような職責を果たすためには、警察の協力がある程度前提として考えていることは明白であるが、一時保護の規定を見ても、その実施権限は児童相談所にあり、警察は犯罪捜査以外の場面では協力する立場であり、一時保護の現場での役割は事前協議で確定させるものとされている¹²⁾。しかし、児童相談所とは別の視点から、警察が虐待により重大な結果を生じる危険性を排除するという予防的観点を重視すれば、事態が深刻化する前に警察が介入行為を行い児童を救出することも十分に可能であるし、またなすべきである¹³⁾。ここでは、人権侵害は断じて許さないという児童虐待防止法の姿勢を堅持するためには、虐待行為への単眼的視点ではなく複眼的視点から、より多くの機関を虐待行為の監視機関として機能させるべきであるとの確固たる姿勢が必要なのである。

そして、虐待行為に上記のような形で警察が係わる場合、それが強制的作用を持つだけに従前の警察権の限界の考え方を意識しながら、警察作用をいかなる理論に基づき機能させるべきか検討する必要がある。以下では、すでに警察が虐待防止に深く関与しているイギリス、アメリカの在り方を参考に我が国での警察の関与の背景理論を考えてみたい。

三、刑事的介入の背景理論

(一) 被害者学的視点からの児童虐待

アメリカでは、一九九〇年代初頭から二〇〇五年にかけて児童虐待数が著しく減少した⁹⁶⁾。この現象の背景には、警察等の社会的介入従事者数の増加の影響が最も大きいと考えられている⁹⁷⁾。そして、このような事実の総合的分析から被害者学的視点での対応を重要視する考え方が展開されてきている⁹⁸⁾。そこでは、前提として児童相談所 (CPS: Child Protective Services) と警察とが極めて密な連携関係を取っており、原則として家庭内の虐待については協働して対応し、犯罪性の強いものについては警察が対応するという形式を採用している。このように虐待行為を福祉的観点ならびに刑事的観点の二つの視点から同時に把握し並行して対応することの前提として、虐待に関連する情報を共有し合い相互に連携し合うという対等の関係が築かれている。その結果、警察は犯罪予防の観点からではあるが、子どもの心理的治療に関与することもあり、セラピスト等のスタッフまでも採用している署もある⁹⁹⁾。また、イギリスでは、警察が独自の判断 (裁判所の判断なし) で子どもを三日間一時保護する形のポリスプロテクション (Police Protection) の制度があり、警察による虐待児の緊急保護が可能になっている¹⁰⁰⁾。このような緊急保護の判断は、本来同意を前提とする福祉的な判断とは異なつた警察的判断であり、こうした多様な視点を導入した児童法は、子どもを監護・養育するための公法と私法を統合した法となっている。

そして、子どもを虐待行為から救い出すために刑事的観点からの強権的介入を妥当とすることで、はじめて子どもの利益と虐待する親の利益とが対立するものとして把握できる土壌が生まれる。それは、子どもを被害者、親を加害者 (犯

罪者ではなく)として明確に色付け区別するものである。しかし、本来、親子の利益は対立するものであつてはならず、最終的には一つの家族として統合されていくものと考えられる場合、虐待行為への介入の在り方は、加害者(犯罪者として)の処罰の応報的思考に赴くのではなく、被害者である子どもに目を向けるといふ意味での加害行為への介入となり、その介入行為の背景にあるべき理論は、当然にいわゆる刑罰論的のものではなく被害者学的視点に基づくものとなる。

そもそも被害者学は、被害者の要因分析を行い、被害者特性を有する者に将来の犯罪対象とならないような働きかけをおこなうものとして登場した⁽⁴⁾。ここでは、法的非難を受けるべき犯罪者と被害者という対立関係を前提としており、この考え方は、「犯罪」を犯すまでは、虐待への介入は不可能となる。しかし、虐待行為を行う者は、法的非難の対象となる逸脱行為である犯罪を行う者(犯罪者)ではなく、「しつけ」の延長線上にある加害行為をおこなう者として把握されるべきで⁽⁵⁾、この加害行為という幅のある概念(所謂「しつけ」から暴行・傷害という犯罪的行為まで)⁽⁶⁾を意識して犯罪行為の直近段階での介入をおこなう必要がある。それには、被害者の立場で虐待行為の意味を理解し、国親思想の観点から犯罪行為以前の段階での加害行為への介入・保護の判断を明確にできる者(警察的視点の保有者)により介入する必要がある。そして、さらに一歩進めて、すべての親が「しつけ」行為をおこなうとした場合、すべての親の養育行為の中に虐待の可能性が潜んでおり、虐待行為の予防を考えた場合には、被害者とその環境を分析し被害化予防策を検討する必要性がある⁽⁷⁾。

以上のような観点から被害者分析を行う場合、次のような特性が警察的介入を行う際に考慮される必要がある。すなわち、第一に、子どもの被虐待者としての特性である。子どもは知識や経験が不足しており、自己制御力が少ない発達途上の未熟な存在である。そのため、子どもの存在自体が、虐待行為の誘因となる存在である。このため子ども一般が虐待に遭い易い存在との認識が必要である。第二に、虐待としての認知の社会的曖昧性である。親子のつながりを重視すると「しつけ」行為は教育上人格形成に必要な行為と考え、被害の非深刻性を前提として考えがちになる。児童への虐待行為そのものが人権侵害であり、犯罪となる前段階での加害行為を前提に介入・保護を前傾化させる必要があると

の自覚が不可欠である。第三に、子どもの従属性である。子どもは虐待家庭や親への従属性が極めて高く、逃避行為そのものが不可能か子どもの意識の中に逃避行動が存在しないとの認識である。その前提として、子どもは親も家庭も選んでできない受動的立場であることを忘れてはならない。最後に、子どもは依存状態ではじめて生活ができるのであり、被支配状態の形成と継続は、子どもが客観的な判断を期待できない状況に置くという事実である。この事実は一、二歳以下へのネグレクトによく見られるが、子どもはもはや常習化した虐待に無抵抗のみならず虐待を許容する対応しか取れなくなる場合が多く見受けられるのである⁸⁰。以上のような特性を意識して、あくまでも子どものために国親思想に基づき観点から介入・保護にあたるのが求められるのである。

(二) 修復的司法の観点からの「再統合」の把握

虐待行為への介入が被害者である子どもの立場から警察によりなされるべきであるとして、その後の子どもならびに家族へのケアは、当然福祉的立場から児童相談所がなすべきである。それは虐待行為が親子関係という子どもの成育に極めて重要な人間関係をベースとしており、その健全な親子関係を修復する作業であることからすれば当然の帰結とえよう。そして、分離の主役的役割を負うべき警察は、最終的に分離された子どもと親権者との再統合にいかなる立場で係わるべきか。再統合の主役は勿論福祉関係者である。彼らのケアの技能はここに結実するといえよう。では、分離の主役は再統合に際しいかなる役割を果たすべきか。そもそも再統合を図る理論は、司法の世界でも存在する。すなわち、犯罪そのものを単に法規範違反行為として見るのではなく、被害者や地域社会さらには犯罪者自身にまで損害を及ぼすものとして把握し、刑罰ではなく、どれぐらい損害が回復されたかにより評価する修復的司法の考え方⁸¹も、地域社会の中での被害者と加害者との再統合を目指すものである。そこでは、刑事司法プロセスは、刑罰を科刑するための応報のプロセスではなく、損害の修復を手助けする機能を中心とすることになる⁸²。しかも修復的司法では、誰が傷ついたのかという点から出発する⁸³。親自身が加害者であり、被害者である子どもにいかに苦痛を与えたかを理解し共感して初めて反省・悔悟でき、被害者たる子どもに謝罪し、関係修復のための様々な行為を約束・実行できるのである。同時

に、被害者も加害者を宥恕し被害者自身が癒されるのである⁸⁰。そして、警察の介入行為を契機として、子ども自身が傷付いたことを認識し、親が傷付いたことを否応なく理解させられる。結果として、加害者である親は、子どもへの謝罪を行い、傷付いた子どもの損害を修復させる責任と義務を負いやすくなる。そして、介入者ではない児童相談所による福祉的立場からの再統合アプローチが極めて容易になることは確かである。このように、従来の応報的司法の考え方では発想できない、児童相談所と警察との連携・協力の新たな関係を展開できる背景理論となりうるのが修復的司法の考え方である⁸¹。

四、おわりに：将来に向けて

今後の刑事的介入の在り方について考えた場合、警察は、その強権的作用からみても分離の主役として機能すべきで、そのことは逆に言えば、分離に係わらない児童相談員こそが、最終目的である再統合の主役となるのに最適のポジションを得やすくなるのである。たとえ虐待を受けた子どもでも、他人が介入しての親との分離は、決して快いものではない。ましてや分離される親にとつては、分離しようとする者は「憎き敵」以外の何者でもないのである。それゆえに、分離者が再統合に係わることは、再統合を著しく困難ならしめるものである。そこで分離の主導は警察に、再統合の主導者は児童相談所と役割をある程度分担させるべきである。もともと役割設定は、縄張りを意味するものではない。すなわち、子どもの生命・身体の安全には、社会すべてが係わって当然との考え方が基本であり、いずれの公的機関が先に子どもを保護するかは問題ではないのである。各々の公的機関が各自の目的に基づいて並行的に国親的役割を果たした結果であればよいのである。

そして、このような考え方をベースに今回の名古屋市の「緊急介入チーム」案を見ると、緊急介入を児童相談所とは異なる視点を持つ警察の視点を積極的にチームに導入した点で、大きな前進と見ることができよう。さらに、このシステムを全国の児童相談所が取り込み平準化できるように法規化し、それとは別に、警察サイドでも積極的な虐待児童の

保護システム作りを検討する必要があると思われる。虐待児童のいる家庭への介入は、虐待のみならず、少年の非行化防止やDV防止の端緒にもなり得、合わせて地域社会での警察による防犯ネット形成の切っ掛けにもなるものであり極めて有益なものである。

【注記】

- (1) 雇用均等・児童家庭局総務課「子ども虐待による死亡事例等の検証結果（第七次報告概要）及び児童虐待相談対応件数等」厚生労働省（平成二十三年七月二〇日）。平成二年には児童虐待相談件数は一、一〇一件にすぎなかった。
- (2) 児童虐待防止法附則第二条。
- (3) この事件は、二〇一一年一〇月二二日名古屋市中東区の市営住宅で中学校二年生の服部昌己君（一四歳）が、母親の交際相手で同居人の酒井秀志（三七歳）に胸を複数回蹴られ死亡した（傷害致死事件）もので、勉強のための「しつけ」と称して平素より被害者に暴行を繰り返して行っていた。児童相談所は、事件発生以前から被害者が通う中学校からの虐待連絡（頬に殴られた跡、「臉にあざ」等）や被害者の祖母が警察署に申告していたことを知っていたが、加害者が虐待行為を謝罪していることや児童相談員の家庭訪問を受け入れたことなどから緊急介入による一時保護の必要性はないものと判断していた（詳細は、中日新聞二〇一一年一〇月二三日朝刊から同年一二月二九日まででの関連記事参照）。
- (4) 警察権の行使については公権力による市民への自由制限と理解し、警察権行使には限界がある（以下の四原則）とする。警察公共の原則（私生活・私住所、民事上の法律関係に関与しない）、警察責任の原則（故意・過失、自然人・法人の別は問わない）が社会公共の秩序に対する障害の発生について責任ある者によるのみ発動する）、警察比例の原則（警察権の発動は社会公共に対する障害の大きさに比例し必要最小限度であるべし）、警察消極の原則（公共の安全と秩序に対する侵害の具体的危険性があるときのみ警察権は発動される）の四原則がある。
- (5) そもそも児童虐待が人権侵害行為として児童虐待防止法上で認識されたのは、制定後三年経った平成一六年の改正の際である。この時点で、初めて児童虐待は人権問題という国家を挙げて積極的に対応すべきテーマにまで浮上したのである。それはもはや、単に家庭における不幸な出来事ではなくなったのである（参考、吉田恒雄「児童虐待防止法の改正に向けて」『児童虐待防止法制度』尚学社（二〇〇三年）一〇頁以下）。

- (6) 刑罰規定は、唯一第一七条に、一二条の面会制限等の知事の命令に違反した場合に科される行政罰のみである。もつとも、虐待行為自体への不用意な刑罰の適用は、親子関係を破壊する力を十分にもっていることから、直罰規定を置くこと自体は躊躇されてきた。しかし、そのことが直ちに警察の介入行為を否定することには繋がらない。
- (7) 児童福祉法第三四条には現時点でも昭和二二年の制定時における子どもに乞食行為やかるわざ又は曲馬をさせる行為などが未だに規定されている。
- (8) 二〇一一年一〇月二三日から二九日にかけての中日新聞(名古屋版)では、上述(3)の事件につき、中二の男の子を一時保護しなかったことにつき児童相談所の対応につき、職務上の「怠慢」、現場判断の「評価が甘かった」という評価を下している。このような批判を受けて中央児童相談所の所長が、現場判断に任せたことにつき対応の不十分さを認めるような見解を発表しているが、この種の事件では現場の判断こそが重要であり、具体的事実を把握しきれていない所長レベルでの判断で児童への保護を決定することは、むしろ判断を誤る危険性が高まるものといえよう。
- (9) そもそも児童虐待防止法自体が、その成立から現在までに二度の改正(平成二六年、一九年)を行い、平成二六年では、児童虐待に係る通告義務の拡大、警察署長への援助要請、面会・通信制限規定の整備など児童虐待の発見、予防の体制作りをおこなった。平成一九年では、児童安全確認のための立入調査権の強化、一時保護や施設入所措置の明確化、面会・通信の制限強化など児童保護に向けての権限の強化を図ってきた。そこでは、改正の度に、強制的権限が強化され、福祉的色彩から刑事的色彩が色濃くなってきたのは明白である。参照、厚生労働省「児童虐待防止対策・DV防止対策」。
- (10) 平成二二年度中に名古屋市の児童相談所に寄せられた相談の経路の主なもの、近隣知人三一・三%、警察等二六・三%の順で、全国の児童相談所でも年々警察の扱う割合が増加してきて高順位となっている。児童虐待への社会的認知がメディア等により強められるに従ってこの傾向は強くなり、虐待取扱いについても警察が児童相談所と並列的に担当するようになるとアメリカのように警察への通告が七〇%前後まで占めるようになると思われる。
- (11) 児童虐待防止法では、立入調査等は児童相談所がその専門知識に基づいて実施するものであり、警察官の任務でないことは勿論、児童相談所所長の権限行使について警察官は、援助はおこなうものの補助者でもなく独立して支援をおこなうものである(同旨、日本子ども家庭総合研究所編『子ども虐待対応の手引き』有斐閣(平成二二年)六六頁)。また、臨検・捜索のような強制処分であっても警察官でなく児童相談所員がおこない、警察官は援助する(九条の三、一〇条)と規定されている。
- (12) 田中二郎『行政法下巻全訂第二版』弘文堂(昭和五八年)五五〜六一頁参照。元来、警察の任務は、専ら「公共の安全と秩序

の維持」にあるのであり、「個人の保護」ということは、それ自体としては警察の直接の任務とはならない、という考え方が強く存在していた。それゆえ、警察は個人の生命、身体及び財産の保護が「公共の安全と秩序の維持」と関連付けられる限りにおいてのみ警察の仕事となるとされてきた。ここから「警察公共の原則」が唱えられ、いわゆる「民事不介入」といった活動規範が導き出されることとなった。しかしこのような意味での「警察公共の原則」は、果たして現行の警察行政の実態と合致したものかどうか、「民事不介入の原則」が、その本来の意味とは異なって拡大適用されてきた。個人の生命身体財産の保護ということとは、それ自体独立した警察の任務なのであり、単に「公共の安全と秩序の維持」の一部をなすものとして、そこに吸収されてしまうようなものではなく、また、警察は法律が認める限り「個人の保護」のための活動を何でも行いうると思われるべきである（藤田宙靖「警察政策学会シンポジウム基調講演」二〇〇一年六月一日より抽出）。

- (13) これらの強制処分の強い規定は、平成一六年、二〇〇年と相次いで改正され付加されたもので、児童相談員の体質から使用しにくいものであることは、その実施件数を見ても明らかである。ちなみに平成二〇年度に実施された立入調査は一四八件（過去最高件数が平成一六年度の二八七件）、一七年度の出頭要求件数は、四九ケース（内二ケースが出頭要求に応じた）で、臨検・捜索は二件であり、従前の全国の虐待相談件数が五万件余もあることを考えると全国的に極めて少ないことが分かる。今回の事件のあった名古屋では、平成二二年度が立入件数は一件、出頭要求ならびに臨検・捜索はともに〇件であった。もともと、一時保護については全国で総数一九、二〇件（平成二〇年度）、名古屋でも三三七件（平成二二年度）であるが、身体的虐待行為への緊急介入としての一時保護（緊急保護）の数は少なく、大半が行動観察や短期人所指導のための福祉的要因の一時保護である。
- (14) 児童虐待防止法一〇条は、警察署長への援助要請を規定しているが、一時保護については、元来、一時保護が児童福祉法上の制度として機能してきたことから、一時保護に際しては、保護者の同意を当然の前提として考えていた。参照、日本子ども家庭総合研究所編『子ども虐待対応の手引き』有斐閣（平成二二年）九九、三四〇頁。

- (15) この点、刑事事件性を前面に出しながらも、捜査を契機として児童の死亡等事態が深刻化する前に児童を救出保護することを警察庁は各都道府県警察に求めている（警察庁生活安全局長「児童の安全の確認及び安全の確保を最優先とした児童虐待への対応について」通知平成一八年九月二六日）。

- (16) NCVS (National Crime Victimization Survey) は、犯罪とみなされる数値を取り上げているが、この期間、性的虐待は五〇％程度、身体的虐待の認知件数は四〇％程度まで減少している。比較的些細な事件まで取り上げる NCANDS (National Child Abuse and Neglect Data System) にも同様な数値となっている。参考、U.S. Department of Health and Families "Child

Maltreatment 1990 — 2005" (2007)。

- (17) Dugan, Nagin&Rosenfeld "Exposure reduction or retaliation?" (2003) *Law&Society Review*37. Levitt "Understanding why crime fell in the 1990's" *Journal of Economic* (2004)
- (18) David Finkelhor "Childhood Victimization" (2008) Oxford University Press, Inc.
- (19) 児童虐待については、アメリカの連邦レベルでは Child Abuse Prevention and Enforcement Act of 2000 があり、各州法も国親思想 (Parens patriae) に基づき規定され積極的介入を行っている。また、ソーシャルワーカーだけでも都市部の郡では一〇〇〇人以上が配置されるなど体制が整っている。
- (20) イギリスでは、現在の児童法 (Children Act 2004) の前の一九八九年の段階で、すでに親権に代わる親責任 (Parental Responsibility) の概念を導入し、この親責任を公的機関が共有する形で国親思想が表現されているのみならず、ガイドライン (Working Together to Safeguard Children 2004) によって協力関係が規定されている。参照、一九八九年段階のイギリスの児童法については、峯本耕治『子どもを虐待から守る制度と介入手法』(二〇〇一年)が詳しい。
- (21) 犯罪の発生には被害者が一定の役割を果たしているとの考え方が前提にあった。このような代表的見解として Benjamin Mendelsohn "Victimology and the Technical and Social Sciences" pp.25-35 (Israel Drapkin and Emilio Viano eds.1970) が有名。
- (22) 諸澤英道『新版被害者学入門』成文堂 (平成二三年) 四一〜五八頁。また一五頁では「加害者イコール犯罪者ではな」として否定的。
- (23) このような加害行為の幅に関する概念をフィンケルホーは依存状態を中心に検討し「依存連続体」として把握している(D.フィンケルホー『子ども被害者学すすめ』森田ゆり他訳(岩波書店)平成二〇年四六〜四八頁)。この概念は極めて興味深いものがある。
- (24) 虐待被害者への関心を推し進め、加害者自身から加害者をも含んだ加害環境に視点に移す場合、被害者学からさらに環境犯罪学理念の導入の余地が出てくることは当然といえよう。参照、守山正「犯罪予防の現代的意義」犯罪と非行一三五号五頁以下。
- (25) 同様な特性の主張は、発達被害者学の立場からフィンケルホーが主張するところでもある(前掲②書八〜一六、一〇二〜一〇七頁)。
- (26) 参照、ジョン・ブレイスウェイト『修復的司法の世界』成文堂(平成二〇年)、高橋則夫『対話による犯罪解決』成文堂(平成一九年)一六〜三三頁。

- (27) 修復的司法の役割は「司法」ではなく警察の行政活動であり、そのことが①被害者の癒しに繋がり、②加害者の反省と更生に資するし、③コミュニティの再統合を目指すものであると太田裕之警察庁刑事企画課長は述べている。『修復的司法の総合研究』風間書房（平成一八年）一五五～一五六頁。
- (28) 高橋則夫 前掲(26)書一二四頁。
- (29) 同旨、椎橋隆幸「リストラティブ・ジャスティスと少年法」現代刑事法四〇号四一頁。
- (30) 応報的司法の限界は、葛野尋之・正木祐史「少年司法と修復的司法」刑法雑誌四二巻三号四二三頁以下でも述べられている。また、すでにニュージールランドでは修復的司法の考え方で警察を家族集団会議 (Family Group Conferences) のメンバーとして取り込んでいる（参照、藤本哲也編『諸外国の修復的司法』中央大学出版部（平成一六年）五頁以下）。

先住民捕鯨の正当性―マカ族による先住民生存捕鯨を素材に

木村 美智子

はじめに

一九七二年のストックホルム国連人間環境開発会議以降、国際捕鯨委員会 (International Whaling Commission, IWC) においては、サンクチュアリー (一九七九年のインド洋サンクチュアリー、一九九四年の南極海サンクチュアリー)、一九八二年のモラトリアム⁽¹⁾の採択といった一連の保護措置が採られ、一九九〇年代以降、予防原則⁽²⁾、持続可能な発展の概念の登場によって、その傾向は更に強化されているように思われる。このモラトリアムの採択により、国際捕鯨取締条約 (International Convention for the Regulation of Whaling, ICRW) の加盟国にとって商業捕鯨は一般に中止されているもの、これには三つの例外を認められている。その第一は、異議申立て (五条三項)、第二は調査捕鯨 (八条)、第三は先住民生存捕鯨 (附表一三項) である。ここで、附表は、条約と同じ拘束力をもつが、毎年改正される点に注意が必要である。なお、この附表は、各項が捕鯨活動につき個別具体的に明記されている。日本はモラトリアム採択後、調査捕鯨を開始する一方、小型沿岸捕鯨につき、ICRW に明記される先住民生存捕鯨と同様な性質をもつものとして、その正当性を主張し続けている。IWC では、従来、単なる商業捕鯨の例外として取り扱われていた先住民生存捕鯨が、一九八二年のモラトリアム採択と時期を同じくして新たな管理カテゴリーの「先住民生存捕鯨」として修正された⁽³⁾。

こうしたなか、上記条約の先住民捕鯨枠に米国の先住民であるマカ族が、一九九六年に文化再生に基づく捕獲枠を

IWCに申請した。これを受けて、三年に亘り米国内外において議論が紛糾したが、一九九七年の第四九回IWC年次会合において米国は先住民生存の捕獲枠を勝ち取り、一九九九年に約七〇年の捕鯨活動中断を経て、一頭のコククジラを捕獲した。しかしそれ以降、市民団体、環境グループによる捕獲活動の妨害、訴訟によって、その捕獲は中断した状態にある。

これらを踏まえて、本稿では、先ずICRWにおける先住民生存捕鯨を概観した後、二章でその具体的な例である米国のマカ族による先住民生存捕鯨とその主張の特異について、特に一九九五年以降の経緯について言及する。次いで、三章では、それまでに導かれた論理から国際社会における捕鯨の議論について、文化自体及び文化多様性についての考察を加える。最後に、持続可能な発展と文化の多様性の関係につき、マカ族の事例から一般化しうる内容を当てはめ、今後の展望について試論を行いたい。なお、本稿では、条文にある原住民 (aboriginal) という語は、本文自体を引用する場合を除き、「先住民」を使用する。

一、国際捕鯨取締条約

(一) ICRWにおける先住民生存捕鯨

現在、鯨類を規制の対象とする条約は地域条約も含めて幾つかあるが、直接に世界規模で捕鯨を規制する条約は、ICRWのみである。本条約は、一九四六年採択、一九四八年に発効した。日本の加盟は一九五一年で、加盟国は二〇一二年一月現在で、八九カ国である⁴⁾。本条約は、三条に基づきIWCを設立した⁵⁾。IWCは年一回会合を開き、ICRWの条文(五条)に基づいて附表を修正し、実際の捕鯨活動を規制する。ここで附表とは、主要な法文書に追加され、主要な法的文書に明記されている事項を詳細にしたもので⁶⁾、附表は一条により条約の不可分の一部をなすものとされている。先住民生存捕鯨については、附表一三項に規定されている。

ここで、先住民生存捕鯨の認定の際、申請を行った先住民はIWC技術委員会において、捕鯨に対する社会・文化的

栄養上の必要性を立証しなければならず、更にそれらを満たすために必要な鯨の頭数を明らかにすることが求められる。その上で、当該鯨資源に対する科学委員会の勧告に基づいて、IWC総会の決定により五年間の捕獲枠が与えられる⁽⁷⁾。なお、その継続や捕獲枠は、原則的に五年毎に決定される⁽⁸⁾。

具体的には、先住民生存捕鯨については、附表一三項において、次のようにその原則(a)と個々の先住民の捕獲枠(b)が規定されている。

先住民生存捕鯨の捕獲頭数の原則

- ① 最大持続生産量 (Maximum Sustainable Yield, MSY⁽⁹⁾) を達成する水準以上の資源については、全体としてMSYの九〇%の頭数を超えない限り許可する。
- ② MSYを達成する資源水準を下回るが別に定める最小資源を上回る資源については、鯨資源をMSYに向かわせるような水準に設定される限り許可する⁽¹⁰⁾。

附表一三(b)においては、実際の先住民の捕獲割当が規定されている。それによると、現在IWCにより先住民生存捕鯨として認められているのは、デンマークの自治領であるグリーンランドのイヌイットによるナガスクジラ、ミンククジラ、ホッキョククジラの捕獲、ロシアのシベリアに居住するチュクチ族のクククジラとホッキョククジラの捕獲、米国のアラスカのエスキモーによるホッキョククジラの捕獲とワシントン州マカ族のクククジラの捕獲、セントビンセントとグレナードンのベクイアのザトウクジラの捕獲である。このうち、ベリング海・チュクチ海・ボーフォート海のホッキョククジラについては、ロシア(チュクチ族)と米国(アラスカのイヌイット)の共同枠であり、北太平洋東部のクククジラについても、ロシア(チュクチ族)と米国(ワシントン州のマカ族)の共同枠⁽¹¹⁾である。また、一部の例外を除き、国は特定されていない。それは、一つの資源に対して複数の国が関係しており、国別割当については、関係二カ国で協議して決定するからである⁽¹²⁾。さらに、附表一三項(b)1は、その目的として「先住民が鯨肉及びその生産物の先住民の地方的消費にのみ用いるため」と規定されており、その目的に合致した場合のみ先住民生存捕鯨は許

可される。なお、先住民生存捕鯨については、日本も、小型沿岸捕鯨が先住民生存捕鯨と同様な性質を有すると主張し続けている¹⁰³⁾。この点、アイヌ民族が先住民であつて、かつて彼らが捕鯨を実施していたことが、先住民性との関係でどのように考えるべきかについては、別稿に譲りたい。

(二) IWCにおける先住民生存捕鯨の取り扱い

元来、IWCにおいては、先住民生存捕鯨は文言上、鯨肉及びその生産物が先住民によつて専ら地方的に (local) 消費される場合のみ許可される。実際の運用では、資源量や歴史的な理由、栄養上の必要性、文化的な必要性を考慮して先住民生存捕鯨をできる限り容認するという立場が採られてきた¹⁰⁴⁾。しかし、その条件は、時代に合わせて修正が加えられている。たとえば、ICRW 採択当時の一九四六年の附表 (附表二項) においては、捕鯨活動は先住民により、鯨肉又はその生産物が専ら先住民による地方的消費のみ用いられることとされていた。それが一九六四年の附表一三項では、捕鯨活動は先住民又は先住民のために「締約国政府が」行い、鯨肉又はその生産物が専ら先住民による地方的消費だけに用いられることと修正され、現在もそれが引き継がれている¹⁰⁵⁾。

しかし、一九七〇年代に入り、IWCは一九七七年に、例外的な措置として認められていた先住民による捕鯨活動を禁ずるよう決定した¹⁰⁶⁾。これは、アラスカの先住民イヌピアックとユピアック及び米国政府による政治的な働きかけによつて回避され、一九七八年よりアラスカ先住民と米国政府との鯨資源の共同管理の下で、条件付きの捕鯨が開始された¹⁰⁷⁾。これへの対応として、一九七八年にはIWC技術委員会の下に先住民が関与する捕鯨活動を包括的に取り上げて、より専門的な検討を行うための作業部会が設置され、翌年には先住民捕鯨に造詣の深い文化人類学者による専門家パネル (The Cultural Anthropology Panel) が、この種の捕鯨の社会・文化的重要性に関する検討を行った¹⁰⁸⁾。その結果、一九八一年には先住民による捕鯨活動の定義は次のようにまとめられた。

先住民もしくは捕鯨又は鯨の利用に伝統的に継続して依存している共同体、家族、社会、文化の強い連帯を共有する

先住民のための締約国政府による地方的先住民の消費のための捕鯨。

ついで、同年に「先住民生存捕鯨の管理の原則及び指針の発展に関する定義」がなされた。

・ 原住民生存捕鯨とは、捕鯨及び鯨の利用に伝統的に継続して依存している点で、共同体、家族、並びに文化に強い連帯を共有する先住民による又は彼らのためのその土地の原住民の消費の目的で行われる捕鯨を意味する。

・ 地方的消費とは、原住民の栄養、生存、文化的要求に応じるため、その土地の原住民の共同体による鯨の生産物の伝統的な利用を意味する。この用語には、生存のための捕獲からの副産物の品の交易も含まれる。

・ 生存のための捕獲とは、原住民の生存を目的とした捕鯨活動による鯨の捕獲をいう。(訳・筆者)

さらに、一九八二年の第三四回IMC年次会合では、それまで例外的に認められた先住民による捕鯨活動を鯨資源の科学的検討を基礎として、資源利用原則を付加した新たな管理カテゴリーを設けて管理を始める決定をし、先住民生存捕鯨の新たなカテゴリーを確立した²⁰⁾。ついで、一九八三年、先住民生存捕鯨委員会 (Aboriginal Subsistence Whaling Sub-Committee, ASWSC) が設立された。さらに、一九九四年には、上記の決定を受けて先住民生存捕鯨の資源管理方式を確立するための作業を求める決議が採択された。それによると、現在開発が完了している改訂管理方式²¹⁾に基づいたアプローチが、先住民生存捕鯨にも適用されることが規定されている²²⁾。この方式の確立は、先住民生存捕鯨の安定的な維持と鯨資源の保全を目指すものである。しかし、この方式には資源の科学的分析に加え、捕鯨活動に対する監視などの要素も含まれた。このことは、今後先住民による捕鯨に更なる条件が加えられていくことを意味しているので、このことに対しては、先住民生存捕鯨の持続が困難になりかねないと懸念する声もある²³⁾。

二、マカ族による先住民生存捕鯨再開の経緯とその主張の特異性

(1) マカ族による先住民生存捕鯨再開の経緯

米国ワシントン州のマカ族は、一五〇〇年に亘って捕鯨を行い、捕鯨権を保護するため米国政府と条約を締結した唯

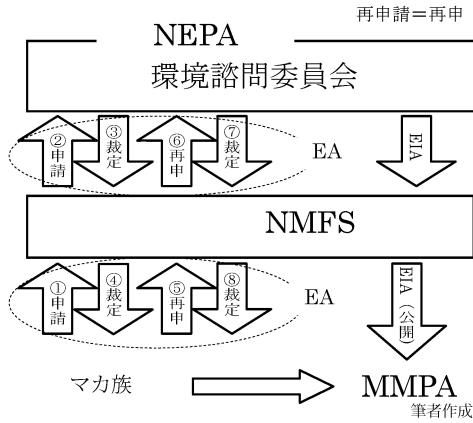
一の先住民である。それは、一八五五年のニア・ベイ協定 (Treaty of Neah Bay) で、同協定で彼らはオリンピック半島の土地の大部分と交換に捕鯨の権利を授与された。ニア・ベイ協定は下記のように規定する。

第四条 通常の及び慣例の場所 (grounds) 並びに持ち場 (stations) での漁獲、捕鯨又はアザラシの捕獲の権利は、米国の全ての市民と同様に、上記インディアンについて更に確保し、そして彼らが市民によって仕切られ又は養殖された海床から貝類を採捕しない限り、狩猟及び規制のない請求者なき土地において、根菜類及びベリーを採集する特権とともに、……… 権利を確保する。

第十三条 上記部族は、最後にバンクーバー諸島又は合衆国の領土外と取引しないこと……… に同意する²³⁾ (筆者訳)。

マカ族は、伝統的に北太平洋コククジラを捕獲し、一九二〇年代後半には自主的に捕鯨を中止した。その理由は、世界的な商業捕鯨によりコククジラが絶滅の危機に瀕したこと、また、鯨油の需要の減少等である。しかし連邦政府は、一九九四年にコククジラを絶滅種から除外した。コククジラについては、ICRW 附表の分類表に列挙されている。米国は ICRW の加盟国で、一九四九年に同国は ICRW を履行するために捕鯨条約法 (Whaling Convention Act, WCA) を制定し、商務省の支局である海洋大気局 (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA) と、海洋漁業局 (National Marine Fisheries Service, NMFS) に当該法を履行するための権限を与えた。この WCA は附表を含む ICRW WCA それに加えて商務長官に従って公布される規則 (regulations) の違反を禁止する。現在は、ICRW のモラトリアムに従って、認可された先住民生存捕鯨を除き捕鯨は禁じられている。また、米国内において絶滅の危機に瀕している海洋哺乳類は、一九七二年の海洋哺乳類保護法 (Marine Mammal Protection Act, MMPA) と、一九七三年の絶滅危惧種法 (Endangered Species Act, ESA) によって規制されている²⁴⁾。

その後、一九九六年、米国はマカ族による生存と儀式のための捕獲を IWC に単独で申請したが、認定を得られなかった。翌年には、ロシアとの共同申請により生存と文化に基づく先住民捕獲枠を再申請した。その年次会合においては、次の点が主張された。第一は、コククジラ資源については保存をめぐる問題はないこと、第二は、マカ族の捕鯨の伝統



は一九〇〇年もの間続いており、彼らの文化の中核をなすものであること、第三は、先の一八五五年条約は、鯨を捕獲するマカ族の権利を規定していること等である。その結果、先住民捕獲枠が承認された。捕獲枠はロシアとの共同枠で、一九九八年から二〇〇二年までの五年間で六二〇頭を超えてはならず、ロシアが年平均一二〇頭、米国が年平均四頭で、両国併せて年間一四〇頭を超えて捕獲してはならないとされた⁸⁰⁾。この二二〇頭は、IWC科学委員会が持続的に捕獲できると考えた鯨資源の二七%以下である⁸¹⁾。この申請、再申請に対し、NGOが環境影響評価なくNOAAとNMFSにマカ族の捕鯨の認可を与えたことは、国家環境政策法 (National Environmental Policy Act, NEPA)⁸²⁾ 違反だと主張した。これに対し、一九九七年一月、NOAAとNMFSは環境影響評価 (Environmental Assessment, EA) を出し、重大な影響はないことを発表した⁸³⁾。

ここで、NEPAは人間と環境の間の調和を促すために制定された。同法は、連邦政府機関が環境に影響を及ぼす可能性のある活動の意思決定をする場合、特定の手続きに従うことを条件とする。また、それは申請された活動について環境の影響に関して決定する前に、政府機関はできる限り最良の情報確保し、それを公開することを必要とする。環境諮問委員会 (Council on Environmental Quality)⁸⁴⁾ によつて公布された規則は、NEPAを遵守するための特定の指針を含んでおり、その規則のもとで、連邦政府機関は申請された活動が人間の環境の質に重要な影響を与えるか否かを決定するため、EAを準備しなければならない。ここで、EAにもちこまれた情報が環境への影響を重大でないと判断されれば、政府機関はNEPA審査について重大な影響なしの評価を下す。実際NMFSは、マカ族の捕鯨活動の二つの一九九七年と二〇〇一年のNEPAの評価につき、重大な影響なしの判定を出し⁸⁵⁾、

二〇〇一年一月に、二〇〇一年と二〇〇二年に年五頭のコククジラの捕獲を承認している⁸³⁾。またIWCは、二〇〇二年にマカ族に追加の五年の再捕獲枠を承認した⁸⁴⁾。さらに、二〇〇七年には、北太平洋東部のコククジラにつき、ロシア(チュクチ族)と米国(マカ族)の共同枠で、二〇〇八年から二〇一二年の五年間でコククジラの捕獲頭数六二〇頭年間最大一四〇頭を超えないことを条件として承認を与えた⁸⁵⁾。

しかし、二〇〇四年、裁判所はEAではなく、環境影響評価書(Environmental Impact Statement, EIS)が準備されるべきで⁸⁶⁾、条約上のマカ族の捕鯨権を行使するには、MMPA(一九七二年法)の手続に従わなければならないと裁定した。EISは、申請された活動、合理的な代替案、申請された活動の有害な影響を軽減するための措置について詳細な内容を有している。MMPAとNEPAの要請は、幾つかの点で重複しているが、NEPAの範囲はMMPAよりも広く、人間の健康や文化的資源のような非海洋哺乳類資源について申請された連邦政府の活動の影響も考慮する点が特徴的である⁸⁷⁾。これを受けて二〇〇五年にNOAAは、マカ族からMMPAの規則の発布と必要な許可を含む限定的権利放棄の申請を受理し、NMFSはEIS草案を準備している。その後、二〇〇八年にNMFSは、EIS草案を公開した⁸⁸⁾。

ここで、NMFSがEAを適切に処理できなかった問題の一つには、マカ族の捕獲によるコククジラ資源についての影響の不確実性があげられる。この点、NEPAの分析では、裁判所はマカ族の捕獲水域のジュアン・ド・フカ海峡(Strait of Juan de Fuca)においてコククジラの個体群の捕獲による潜在的影響に注意が払われた。政府自身の認可によると、同水域の約六〇%の鯨は、年々当該水域を訪れるが、鯨のうち回避しない数は明確でないため、それがマカ族の捕鯨によつてどれほどの鯨が影響を受けるのかは不明であるという。したがって、裁判所は完全なEISが政府機関によつて準備されるべきであると判示した⁸⁹⁾。現在、マカ族の捕鯨再開の見通しは立っていない。

(2) マカ族先住民捕鯨主張の特異性

マカ族の捕鯨の申請は、国際的にはIWCの問題として、国内的にはニア・ベイ協定と連邦法との関係で大きな問題

となった。IWCにおいては、第一に、先住民生存捕鯨の要件の該当性が取り組まれた。マカ族の申請は、約七〇年の捕鯨中断後の申請であった。一九九六年の申請目的が生存と儀式用の鯨の捕獲であったのに対し、一九九七年のそれは生存と文化であった。その際、捕鯨活動の中断は、申請事由の一つである生存に該当せず、文化についても実際には伝統的継続性に該当しなかったため、専ら文化の再生に重点を置いて主張を行った。ここで、文化の再生は元来の先住民生存捕鯨の申請の下では、十分な正当化事由として捉えられてこなかった。しかし、以前捕鯨を行っていた先住民の実際の捕獲活動の損失は、先住民に重大かつ有害な影響があるので、先のアラスカに関する一章の(二)で触れた文化人類学パネルが行った議論を過去に遡って適用することによって、文化の再生が十分な正当化事由になりうる⁸⁰⁾。

第二に、手続の問題がある。一方、一九九七年以前のコククジラの捕獲枠は、ロシアの先住民のためのロシア政府によるもののみであった。一九九六年の米国による単独申請は、かなりの物議をかもしたので、申請は取り下げられた⁸¹⁾。翌年米国は、ロシアとそれぞれの先住民のために、五年間で六二〇頭のコククジラの共同申請を行うことにより、コククジラの捕獲枠が認定された。その内容は、チュクトカのために平均年間捕獲頭数一二〇頭、他方、マカ族には年間平均四頭となった。これは、以前はアラスカの先住民のみが割当てられてホッキョククジラの割当をロシアに、以前ロシアに割り当てられていたコククジラの割当を米国にと効果的に取引することにより達成された⁸²⁾。しかし、この共同割当申請により、マカ族のための米国の申請についての本案の評価を行う先住民生存捕鯨小委員会の役割は無視されてしまった。

一方、国内的には、ICRWとニア・ベイ協定及び連邦法との関係が問題となった。マカ族は、ニア・ベイ協定により捕鯨の権利を保証されている。しかし国際法において、マカ部族連合 (Makah Nation) は、米国とは別個の国際的な法主体ではなく、国際面では米国の行動によって拘束される。したがって、ニア・ベイ協定は、米国政府とマカ族間で解決されるべき国内法の問題として位置づけられる。ここで、米国においては、先住民との条約の地位は、通常連邦法と同等であるが、議会は後法によって一方的に改正又は撤廃できる権限がある。これは、同一事項に関しては、後法が

前法を廃す原則のなかで捉えられる。実際、米国にとっては、ICRWを履行するためのWCAが一九五〇年七月に施行され、この日付をもって、一八五五年のニア・ベイ協定に優位することとなる。WCAは、米国の管轄権に服するいずれの者にもモラトリアムを課している。こうして、条約を実施する国内法は領域法(Law of the land)となるので、制定法が実施される日付をもって、当該国内法がそれと一致しない連邦法を廃することになる。

これに加え、コククジラの捕獲については、規制しているMMPAからも許可を得なければならない。MMPAは、海洋哺乳類の捕獲が許可又は権利放棄のない場合は禁止される。海洋哺乳類の捕獲は、条約又は一九七二年時点で米国が加盟国である条約、又はそのような条約を履行するための制定法によって明白に規定されている場合は、合法である⁴⁰⁾。ところが、米国第九巡回裁判所は、この除外の適用を退けた。その理由は、第一に、一九九七年の先住民捕鯨の許可がMMPAに遡及されないからである。第二に、一九九七年の先住民割当の語からすると、そこからマカ族という具体的な対象を必ずしも明言できないからである。したがって、連邦政府は、マカ族が捕鯨活動の免除という条約の例外に該当しないと判断した⁴¹⁾。しかし、たとえマカ族が捕鯨について法的権利を否定されても、それはマカ族が保証を受ける権利をもたないことを必ずしも意味しない。この点、米国の最高裁判所は、インディアンの条約上の狩猟及び漁獲の権利は貴重な所有権であつて、議会によるそれらの撤廃は、合衆国憲法修正五条の下での損失につき保障の主張を提起できると述べた⁴²⁾。したがって、ここでは、金銭賠償等が考えられることになるが、問題は金銭の問題ではなく、先住民のアイデンティティーとしての文化の再生である。これに対し、米国の環境政策に求められる完全なEOLを義務づけ、実際にコククジラの捕獲を規制するMMPAからの免除申請を裁判所が命じていることは、裁判所が適切な対応をしているといえよう。

三、文化をめぐる議論

(1) 国際社会における文化と文化多様性の取り扱い

ところで、文化は、社会的秩序の最大の基本的要素の一つである⁶⁴⁾。しかし、文化とは何かを定義することは難しく、多くの学者が定義を試みている。たとえば、人類学の父 E. タイラー (Edward Tylor) は、文化とは、「知識、信仰、芸術、道徳、法、慣習、その他、社会の一成員として人間によって共有されるすべての行動が含まれる」という。また、F. ボアズ (Franz Boas) は、「文化は、それを構成している個々の要素が相互に全く独立して存在しているのではなく、全体がまとまって機能を果たしている」という。両者はともに、文化は統合された概念であること、並びにその文化は生態学的な意味で、適応的でなければならぬという趣旨である⁶⁵⁾。

この点、ユネスコの報告によると、文化の概念は、時代とともに変容しているという。第一期は、ユネスコ設立の一九四六年から一九六〇一九六〇年代後半にかけてで、文化の定義を芸術活動に限定した。その後、植民地独立運動を背景に文化と政治が結びつき、文化の同一性の重要性が認識されると、一九六六年には国際文化協力宣言⁶⁶⁾へと結実していく。第二期の一九七〇年代から一九八〇年代にかけては、文化と開発の結びつきが強く認識され、各国の主体性が強調された。第三期の一九八〇年代から一九九〇年代にかけては、文化が民主主義の確立に果たす役割を高く評価され、人権や多文化社会の擁護が強調された。一九八二年のメキシコ世界会議で採択されたメキシコ文化政策宣言⁶⁷⁾、一九八六年の国連総会での文化発展のための一〇年宣言⁶⁸⁾は、その顕著な例である。第四期の一九九〇年代から二〇〇〇年代にかけては、人類共通遺産としての文化多様性を追求し、そのことを前提に、文明間の対話が強調された⁶⁹⁾。欧州においては、文化環境と自然環境との密接な結びつきが認識され、文化の多様性と自然の多様性という枠組が基本とされるようになった。その例の一つとして、一九七二年の世界遺産条約⁷⁰⁾があげられる。本条約の二〇〇五年の世界遺産実施のための運用指針⁷¹⁾の改定では、文化遺産と自然遺産の登録基準を統合し、文化と自然は別個のものではないという基本認識を制度化した。また、二〇〇一年ユネスコ「文化的多様性に関する世界宣言」⁷²⁾前文五段では、「文化とは文学だけでなく、生活様式、共生の方法、価値観、伝統及び信仰を含む」としている。二〇〇五年「文化的表現の多様性の保護及び促進に関する条約」⁷³⁾四条一項では、「文化多様性とは、集団及び社会の文化が表現を見出す多様な方法」

をいう。これらから導けるのは、文化が生活様式、共生の方法、価値観、伝統及び信仰を含んでいる⁶⁴⁾。

上記の観点から捕鯨活動を見ると、捕鯨は生態学的環境に存在する鯨類を捕獲することによって成り立つ生業活動である。したがって、最初に鯨資源の発見がなされなければならぬ。そのためには、鯨の回遊パターンの規則性に関する知識、行動習性に関する詳細な知識など、多くの知識が必要となる。加えて、発見した鯨を捕獲するために舟や漁具を作る技術が必要であり、それらを効果的に使う技術も必要である。しかしそうした技術が揃ったとしても、実際の捕獲活動には、多人数による密接な協力が不可欠で、それを行うための社会集団を前提とする。それら全てがあつて、初めて捕鯨は安定した生産活動として成り立つ⁶⁵⁾。

さらに、大規模な捕鯨活動は人々の精神生活にも大きな影響を与える。捕鯨活動を中心に形成された社会集団に捕鯨を中心とした自然観、世界観、価値観、宗教観などに結びついた独特の生活様式が形成され、それらが継続されることによつてその土地独特の捕鯨文化が成立するからである。その文化には、鯨の発見、捕獲、その加工処理、その生産物の分配、消費等の諸活動の全てが含まれ、それらが有機的に関連づけられる。また、それらの維持継続の知識、技術、価値観、信仰、集団組織、制度、習慣が統合される。とはいえ、その統合のあり方はその地域で営まれるため地域毎に異なり、世界の各地域で多様な地域独特の捕鯨文化が存在を認めるものである⁶⁶⁾。

(二) IWCにおける文化の取り扱ひ

従来、IWCでは、資源量や歴史的な理由、栄養上の必要性、文化的な必要性を考慮して、先住民捕鯨をできる限り容認する立場を採ってきた⁶⁷⁾。しかし、一九七〇年代に入り、アラスカ・エスキモーの捕鯨活動において、ホッキョククジラの捕獲頭数が増加している事態を憂慮したIWCは、鯨資源の保護のためにゼロ捕獲枠を決定した。これは、それまでの先住民捕鯨をその文化・社会的、栄養上の必要性から認めるといふ政策から、鯨資源の保護に重点を置いた慎重な政策へ転換したことを意味する。この時期より、捕鯨国が文化人類学的な調査などを基礎に、IWCにおいて捕鯨

に関わる社会・文化的必要を証明することが求められるようになった⁸⁶⁾。

しかし、本来、IWCの目的は鯨類の捕獲枠の規制であり、文化の問題はIWCにとつて容易なものではなかった。そこで、IWCは文化人類学パネルに客観的な基準を求めた。これを受けて、同パネルはIWCに漠然とした僅かな客観的基準を提示するにとどまったので、IWCはアラスカのエスキモーの捕鯨申請のための詳細な調査を同パネルに要請した。その内容は、二つの重要な点を含んでいる。第一は、捕鯨に関連する全ての活動自体がエスキモーの文化と社会において最も重要な単一の要素であること、第二は、エスキモー社会の崩壊に関する暴力、麻薬、アルコール依存、自殺のような問題との関連性であった。これらを考慮して、同パネルは、捕獲の権利の廃止は、そのような捕鯨共同体の文化に多大な影響を及ぼすだろうと結論した。文化との関連性においては、現在においても、この指針の概略以上のものは出ていない。それは、第一に、捕獲の行為は先住民生存捕鯨の例外のためには、文化の中核になつていなければならぬこと、第二に、捕獲活動の損失が問題となつている社会に重大かつ有害な影響を与えている可能性を考慮することである⁸⁷⁾。

こうして、文化人類学パネルは、先住民生存捕鯨を死活的意義を認め、一九七九年のホッキョククジラ捕獲に関する先住民の文化活動、アイデンティ、福祉 (well-being) についての分析において、次のように述べている。

捕鯨と関連する活動は、北アラスカの捕鯨共同体の文化及び社会において最も重要な単一の要素である。それは、社会的統合、政治的リーダーシップ、儀礼的活動、伝統教育、個人価値及びエスキモーのアイデンティティーに関する順序立てて、軸となる文化的活動、食料としてホッキョククジラの特別に高い価値として捕鯨の位置は、取つて代わるものがない⁸⁸⁾。

しかし、上記の分析からは、文化との繋がりを明記するものの、それを基にした具体的な基準の策定に繋がるものはない。そこで、先に見たこのおおまかな二つの基準が、現在においても継続的に適用されている。実際、現在のIWCにおいて先住民生存捕鯨の適用を受けている個々の先住民の文化的背景は多様であつて、その認定に具体的な

統一基準は必ずしもないからである。具体的には、文化の時間的な継続性の問題、またマカ族のように文化の継続が途切れた場合の事例であつたりする⁶⁰⁾。そこからすると、マカ族の文化の再生としての先住民捕鯨の申請は、より大きな問題を提起している。

四、持続可能な発展と文化多様性

(1) 持続可能な発展の概念

持続可能な概念は、一般には一九八七年の環境と発展に関する世界委員会 (World Commission on Environment and Development, WCED) による報告書「共通の未来」であるといわれている。しかし、持続可能な発展の概念の主要な要素である資源利用の持続性の問題が浮き彫りになったのは、一九世紀後半から二〇世紀初頭に登場したMSYの理論においてであつた。ここにいう持続可能性の概念は、魚類などの特定の再生可能な生物資源を枯渇させないためには、当該資源の再生能力から導かれる一定の量的限界を超えない範囲内のみで利用できるということである。実際、第二次世界大戦後に締結された漁業資源条約には、その前文及び本文にこの概念が多く含まれており、ICRWもその趣旨を踏襲している⁶¹⁾。また、この概念は、一九七二年のストックホルム宣言(原則一、二、一三、一四)にも取り入れられている⁶²⁾。

しかし、この概念は、一九八六年の国連総会決議「発展の権利に関する宣言」(決議四一/一二八)以降、大きな変化を遂げた。そこでは、この概念がそれまでの経済成長から、発展は人民全体及び全ての個人が、発展のもたらす諸利益の公正な分配に対し、積極的かつ自由に参加することを基礎として、彼らの福祉の絶えざる増進をめざす包括的な経済的、社会的、文化的及び政治的過程を意味するものにシフトしている。そこでは、人間個人が発展過程の中心的な主体であり、そのため発展政策は、人間を発展の主要な参加者及び受益者としなければならぬとされている。その後、一九九二年の環境と開発に関する国連会議で採択されたリオ宣言では、持続可能な発展の達成には環境保護と発展と切り離して考えることはできないと再確認された⁶³⁾。またアジェンダ二一は、各分野のNGOを含む主体が行うべき行動

計画を具体的に示し、環境・経済・社会の三つの側面が認識されるに至った⁶⁵⁾。ついで、二〇〇二年には「持続可能な開発に関する世界サミット」において、持続可能な発展の再確認をしている⁶⁶⁾。

しかし、こうして現在の環境法に取り入れられているこの概念の定義については、ほぼ確立しているといわれるが、その法的地位については、依然として議論も多く残されている。この点、一九八七年のWCEDによる定義は、持続可能な発展は、将来世代がそのニーズを満たす能力を損なうことなく、現在世代のニーズを満たす発展とし、経済成長を必ずしも否定している訳ではない⁶⁷⁾。しかし、この定義は一九八〇年代以降大きく変革を余儀なくされ、それまでの経済開発優先から自発的な発展に変容した。この概念を積極的に支持するサントス(D. Santos)は、「持続可能な発展の分野における国際法は、経済発展、環境保護、市民的政治的権利の尊重を促進することを目的とする国際法の専門化された分野を調整する包括的な概念の周辺で融合し一体化しており、それは独立し、それ自体の構造で成り立っている原則又は帰属ではなく、今も生成しつつある。したがって、それは曖昧さ又は非一貫性から逃れることはできない」としている。また、一九九二年のリオ宣言の重要性は、それが新しい原則、規則又は制度的取極めを生じさせていることではなく、むしろ国際社会(諸国、国際組織、非政府関係者)のために現存する原則、規則、制度的取極を「統合的方法」(an integrated manner)で取り扱うことを要求するアプローチを是認しているという⁶⁸⁾。

この点、二〇〇二年の国際法協会(International Law Association)による定義は、「持続可能な発展とは、包括的な経済的、社会的及び政治的過程であって、地球の天然資源の持続可能な利用及び環境の保護―自然及び人間生活並びに社会的及び経済的発展がこれに依存する―をめざすものであり、発展への全ての人間の積極的かつ自由で意味のある参加及び発展から生じる利益の公正な配分に基礎を置き、将来世代のニーズ及び利益に妥当な考慮を払って、全ての人間の相当な生活水準への権利の実現を求めるものである。そこで統合されるのは、経済成長、環境保全にとどまらず、社会発展や人権尊重を含むものである⁶⁹⁾。とはいえ、持続可能な発展の法的性質には種々の見解があり、国際法の一般的義務の確立をみることは困難である。そこで現在では、個別分野の普遍的、地域的な多数国間条約、二国間条約等にそ

れが採り入れられて⁷⁰⁾、そのなかでの規定として加盟国に義務を課すに至っている。しかし、その意味の曖昧さゆえ、その内実の精緻化が求められている。

(2) 持続可能な発展の構成要素としての文化の多様性

みてきたように、持続可能な発展の概念は、ユネスコ設立当時（一九四六年）は、専ら開発（Development）に焦点があてられたために、必然的に経済成長に主な関心が寄せられることとなった。しかし、一九七〇年代には、欧米の近代化モデルを発展途上国に適用しても必ずしも成果が得られないことが認識された。そこで、国連等における議論では、現地の社会や文化に根ざした手法に基づき、地域社会の自発的取り組みを重視する内発的発展の理念が有力になってきた⁷¹⁾。こうして、持続可能な発展は、文化的要素を発展戦略に統合する考えを惹起することになった。さらに、先に見た「発展の権利に関する宣言」では、発展が個人、集団を含めた包括的な概念に変容した。ついで、一九九〇年代には、環境・経済・社会の三側面の統合が強く認識されるに至り、その社会の一側面として文化の重要性が認識されるようになった。とりわけ、一九九二年のリオ宣言に立脚したアジェンダ二一では、理念から実践へと新たな段階に入った。また、二〇〇二年のヨハネスブルグ・サミットでは、アジェンダ二一の実施を促進するための包括的な文書「実施計画」が採択された。ここで採択されたヨハネスブルグ宣言八では、環境の保護、社会的経済的発展が持続可能な発展にとって基本的なものであることに合意した⁷²⁾。これを機に、持続可能な発展の概念は更なる実践の段階に入り、国の地方公共団体のみならず、企業やNGOといった多様な主体が参画することとなった。こうした文脈において、リオ宣言二五「持続可能な発展」において先住民の重大な役割が再確認されたことは、注目に値する。

他方、ユネスコにおいても持続可能な発展への新たなアプローチが試みられている。それは、「人間と生物圏」計画(Man and the Biosphere Programme, MAB)である。本計画は、一九七一年に、人が営むあらゆる活動と環境との相互関係を理解し、資源の持続可能な利用と環境保全を促進することを目的として設立された⁷³⁾。MABは、科学、環境、社会的及び発展の問題についての調和に関連し、人間の生計と自然の生態系を改善するため自然科学と社会科学、経済及び教

育を統合し、社会的及び文化的に適切で環境的に持続的な革新的なアプローチを促進する⁹⁰。現在、MABは、次の三つの目的に焦点を合わせ研究が行われている。第一は、生物多様性の減少を最小化すること、第二は、人々に文化的多様性と生物学的多様性がいかに双方に影響を及ぼすかを周知させること、第三は、生物圏保護区の世界的ネットワークを通して、環境上の持続性を促すことである⁹¹。この問題は、二〇〇九年の「文化多様性と文化間対話に投資する」ユネスコレポート⁹²では、その七章で「文化多様性—持続可能な発展の解決の手がかり」として取り上げられた。ここでは、西欧型の発展理念は、異なる方向性を追求するか又は異なった価値をもつ社会を崩壊させる傾向がある。ここで、持続可能な発展の戦略は、文化的に中立である筈はなく、文化的に敏感であるばかりでなく、文化間の動態的な相互作用から得られる利益を利用すべきである。したがって、文化多様性に対し敏感な発展のアプローチは、全体として地球が直面する経済的、社会的、環境問題に取り組みための手がかりとなるという⁹³。こうして、持続可能な発展の概念は、概念自体の発展過程で、経済、環境及び文化を含めた社会を取り込み、その周辺にある多様な主体をも取り込み、その実現を確保すべく各分野を超えて統合、調整される途上にある。

むすびにかえて

持続可能性の原型はMSYである。これは、本稿で取り上げたICRWにおいて、一九七五年の新管理方式(New Management Procedure, NMP)⁹⁴ととして採用され、更にMSYに予防的措置を取り入れた一九九二年の改訂管理方式(Revised Management Procedure, RMP)⁹⁵に進化している。これは、国連海洋法条約においても修正された形で導入されている(国連海洋法条約六一条三項)。これら管理方式の源流となったのがMSYであって、これら資源管理方式の開発は、理論自体の内部的発展そのものであった。しかし、こうした発展とは別に、MSYは持続可能な発展の概念として一九八〇年代半ばにその内容を変容させ、独自の発展を遂げた。それは、それまでの経済成長から関与主体、即ち発展主体へと変化し、彼らの福祉の増進をめざす包括的な経済的、社会的、文化的及び政治的過程であるとして、環境

のみならず文化との統合を示唆している。この持続可能な発展の概念は、国際司法裁判所のガブチコヴォ・ナジユマロシユ事件（一九九七年）⁽⁷⁹⁾においても、環境と開発の主題に取り組む際に判断基準として用いられた。ここでは、文化を取り込んだことよって、持続可能な発展の概念の定義、適用、調整は、今後一層複雑な様相を呈するであろうことが予想される。ただし、持続可能な発展の要素として、文化の位置づけは依然として確立していないことには注意が必要である。

こうしたなか、持続可能な発展の一要素としての文化、特に、部族のアイデンティティーとしての文化の再生に基づく捕鯨を主張するマカ族の事例について、持続性理論の原点ともいえる漁業資源、とりわけ捕鯨問題に関して判断が求められていることは、非常に意義深い。そのため、海洋資源の持続可能な発展の関与主体の文化再生に基づく主張のリーダーング・ケースとしてその成り行きが注目される。しかし、従来、持続可能な発展につき、利用か環境保護かの二項対立として捉えられていたものが、文化がその対象として包摂されることで、その取扱いはより複雑化し、今後、文化を含めた持続可能な発展の精緻化が求められている。

- (1) 広部和也・白杵知史編集代表『解説国際環境条約集』三省堂、二〇〇三年、一六四頁。この一〇の他の規定にかかわらず、あらゆる資源についての商業的目的のための鯨の捕獲頭数は、一九八六年の鯨体処理場による捕鯨の解禁期及び一九八五年から一九八六年までの母船による捕鯨の解禁期において並びにそれ以降の解禁期において零とする（附表一〇項（e））。
- (2) 兼原敦子「予防原則」国際法学会編『国際関係法辞典（第二版）』（三省堂、二〇〇五年）所収、八六四―八六五頁。深刻なまたは回復不能な損害のおそれがある場合には、十分な科学的確実性が存在しないことを理由として、予防措置をとることを延期すべきではないという基本理念を示す原則をいう。詳細については、環境と開発に関するリオ宣言（一九九二年六月一四日採択）一五原則参照。
- (3) 岩崎・グッドマン・まさみ『人間と環境と文化―クジラを軸にした一考察』（清水弘文堂、二〇〇五年）六八頁。
- (4) Available at <http://www.iwcoffice.org/commission/members.htm> (Jan. 15, 2012).

- (5) IWC は、ICRW の条文に基づき設立され、条約の目標及び政策を実行するため権限を授けられた国際機関で、各締約政府の一名の委員からなり、年次会合で決定されたことをその都度附表に書き込み、加盟国の操業を規制する。
- (6) Alexander Gillespie, *Small Cetaceans, International Law and the International Whaling Commission*, 2 MELB. J. INT'L. L. 257, 270 (2001).
- (7) 岩崎まさみ「先住民族による捕鯨活動」松本博之編『海洋環境保全の人類学』国立民族学博物館調査報告九七所収 二〇一一年、二〇四—二〇五頁。
- (8) 岸上伸啓「文化の安全保障の視点から見た先住民生存捕鯨に関する予備的考察—アメリカ合衆国アラスカ北西地域の事例から—」国立民族学博物館研究報告三三三巻四号(二〇〇九年)五二五—五二六頁。
- (9) パトリシア・バーニー、アラン・ポイル著、池島大策・富岡仁・吉田脩訳『国際環境法』(慶應義塾大学出版会、二〇〇七年)六二—六二二頁。最大持続生産量とは、動物の平均的な資源の水準を維持しつつ、毎年その自己繁殖資源から得られる最大の捕獲量をいう。
- (10) 広部・白杵前掲注(1)二六四—二六五頁。
- (11) *Available at* <http://iwooffice.org/commission/schedule.htm> (Dec. 28, 2011).
- (12) 小松正之『くじら紛争の真実—その知られざる過去・現在、そして地球の未来』(地球社、二〇〇一年)九五頁。
- (13) Gregory F. Maggio, *Recognizing the Vital Role of Local Communities in International Legal Instruments for Conserving Biodiversity*, 16 UCLA J. ENVTL. L. & POL'Y. 179, 204 (1997/1998).
- (14) 小松正之『よくわかるクジラ論争—捕鯨の未来をひらく』(成山堂、二〇〇六年)八三頁。
- (15) 小松・前掲注(2)九二頁。
- (16) 岩崎・グッドマン・まさみ・前掲注(7)二〇一頁。
- (17) 岸上・前掲注(8)五三三頁。
- (18) 岩崎・グッドマン・まさみ・前掲注(7)二〇一—二〇二頁。
- (19) 同書、二〇二頁。
- (20) 小松・前掲注(4)八三—一〇四頁。鯨類資源の管理は、一九七五年に新管理方式によって初めて鯨類資源ごとに管理されるまで、シロナガスクジラ換算単位(Blue Whale Unit, BWU)によって管理されていた。これは、捕獲枠をシロナガスクジラに換算(シロナガスクジラ一頭⇨ナガスクジラ二頭⇨サトウクジラ二・五頭⇨イワシクジラ六頭)するもので、大型鯨類を枯渇させた。そ

の後、一九七四年に MSY 理論に基づく新管理方式 (New Management Procedure, NMP) が完成されたが、その方式に参入する具体的データに欠け、うまく機能しなかったため、一九九二年に新管理方式の欠点を補う改訂管理方式 (Revised Management Procedure, RMP) が完成された。この方法も MSY を利用した管理方式であるが、少ないデータで機能できるように設計されている。本制度は国際監視制度も含まれており、合意に至っていない。

- (21) IWC RES. 1994.4 (Resolution on a Review of Aboriginal Subsistence Management Procedure). Available at http://wcoffice.org/meetings/resolutions/WGRES46_1994.pdf (Dec. 28, 2011).
- (22) 岩崎・ケズン・まひみ・前掲注(7)二〇五―二〇六頁。
- (23) Available at <http://www.nwr.noaa.gov/Marine-Mammals/Whales-Dolphins-Porpoise/Gray-Whales/upload/appendixb.pdf> (Jan. 17, 2012).
- (24) Jeremy Firestone & Jonathan Lilley, *Aboriginal Subsistence Whaling and the Right to Practice and Revitalize Cultural Traditions and Customs*, 8 J. INT'L WILDLIFE L. & POL'Y 177, 189-197 (2005).
- (25) Available at <http://www.nwr.noaa.gov/Marine-Mammals/Whales-Dolphins-Porpoise/Gray-Whales/Makah-DEIS.cfm> (Makah DEIS, at 1-33 (Sept. 26, 2011)).
- (26) Firestone & Lilley, *supra* note 24, at 199.
- (27) Available at <http://ceq.hss.doc.gov/welcome.html> (Feb. 28, 2012). 一九六九年に制定された国家レベルの環境政策を定めたもので、連邦政府に事業に対して環境影響評価を義務つけている。同法は、世界の国々の環境アセスメント制度の契機となった。
- (28) Firestone & Lilley, *supra* note 24, at 196-199, 301.
- (29) Available at <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ceq/about/>(Feb. 28, 2012). NEPA の下で一九七〇年に連邦政府における NEPA の遵守を確実なものとするために大統領府に設置された。本委員会は、大統領の環境政策アドバイザー、省庁間の調整の役割を担っている。
- (30) *Supra* note 25, at 1(6)–1(7).
- (31) Firestone & Lilley, *supra* note 24, at 201.
- (32) Available at http://luna.post.to/whale/jpn_zat_iwc2002.html (Jan. 18, 2012).
- (33) Available at http://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/w_thinking/pdf/muhyou.pdf (Jan 18, 2012).
- (34) *Supra* note 27. FA は、連邦機関が EIS または FONSI (重大な環境の影響なし) の決定をする前になされる選別のための書類で、

- 連邦政府の行動が、重大な環境上の影響がないという評価がなされない場合、連邦政府はISを準備しなくてはならない。
- (35) *Supra* note 30.
- (36) Available at <http://www.nwr.noaa.gov/Marine-Mammals/Whales-Dolphins-Porpoise/Gray-Whales/upload/appendixb.pdf> (Jan. 17, 2012).
- (37) J. David L. Roghair, *Anderson v. Evans: Will Makah Whaling Under the Treaty of Neah Bay Survive the Ninth Circuit's Application of the MMPA?*, 20 J. ENVTL. L. & LITIG. 189, 206-209 (2005).
- (38) Alexander Gillespie, *Aboriginal Subsistence Whaling: A Critique of the Inter-Relationship Between International Law and the International Whaling Commission*, 12 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y 77, 122 (2001). たとえば、チュクチ族は、昔の文化的関係のあるホッキョククジラ捕鯨の再生を試みたが、それは旧ソ連の政策によつて奪い取られた。彼らの要請は、一部彼らの傷つけられた文化を再生するに努めた。
- (39) Roghair, *supra* note 37, at 195.
- (40) Firestone & Lilley, *supra* note 24, at 199-200.
- (41) Lestieffy Jenkins & Cara Romano, *Makah Whaling: Aboriginal Subsistence or a Stepping Stone to Undermining the Commercial Whaling Moratorium?*, 9 COLO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y 71, 101-104 (1998).
- (42) See *Anderson v. Evans*, 371 F3d 475, 494-500 (2004).
- (43) See *Menominee v. United States*, 391 U.S. 404, 413 (1968).
- (44) Gillespie, *supra* note 38, at 111.
- (45) 高橋順一『鯨の日本文化誌―捕鯨文化の航跡をたどる』(淡交社、一九九二年)一五―二〇頁。
- (46) UNESCO, Resolution adopted on the report of Commission IV at the 20th plenary meeting, on 2 Nov. 2001. 本決議は「Draft UNESCO Declaration on Cultural Diversity」ノテスロ執行委員会議資料 162 EX/15 Aug., 2001, Paris を基になされた。
- (47) World Conference on Cultural Diversity (MONDIACULT) Mexico City 26th July-6th Aug. 1982.
- (48) Proclamation of the World Decade for Cultural Development, 1986, 12, 4 (A/RES/41/187).
- (49) 佐藤禎一『文化と国際法』(玉川大学出版部、二〇〇八年)三八―四〇頁。
- (50) Convention for the Protection of the World Cultural & Natural Heritage, Nov. 16, 1972, 1037 UNTS 151. 一九七二年採択、一九七五年発効、一九七三年米国加盟、最新加盟国二〇一〇年ギニア。

- (51) Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (WHC. 05/2. 2 Feb. 2005)
- (52) UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity, (CLT-2002/WS/9).
- (53) Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Oct. 20, 2005, 2440 UNTS 311. 二〇〇五年採択、二〇〇七年発効、米国未加盟、最新加盟国二〇一二年アンゴラ。
- (54) 磯崎博司「世界遺産条約の新たな展開と新たな視点」環境と公害三八巻二号(二〇〇八年)九一—一三頁。
- (55) 高橋順一『鯨の日本文化誌—捕鯨文化の航跡をたどる』(淡交社、一九九二年)二〇—二二頁。
- (56) 同書、二八一—二九頁。
- (57) 小松・前掲注(4)八三頁。
- (58) 岩崎・グッドマン・キサミ・前掲注(7)二〇一頁。
- (59) Gillespie, *supra* note 38, at 119-120.
- (60) Alexander Gillespie, WHALING DIPLOMACY: DEFINING ISSUE IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW 217 (Edward Elger, 2005).
- (61) Gillespie, *supra* note 38, at 120-121.
- (62) 高村ゆかり「Sustainable Developmentと環境の利益」大谷良雄編『共通利益概念と国際法』(国際書院、一九九三年)所収、三七四、三七八頁。
- (63) 原則一「環境に関する権利と義務」、二「天然資源の保護」、一三「総合的な開発計画」、一四「合理的な計画」。
- (64) リオ宣言「第四原則」。
- (65) 矢口克也『「持続可能な発展」理念の実践過程と到達点』総合調査報告書『持続可能な社会の構築』(国立図書館、二〇一〇年)所収、二三頁。
- (66) ヨハネスブルグ宣言一条「持続可能な開発の再確認」、五条「持続可能な開発の推進・強化」、八条「リオ・サミット等の成果」。
- (67) 松井芳郎『国際法の基本原則』(東信堂、二〇一〇年)一五〇頁。
- (68) Philippe Sands, *International Courts and Application of the Concept of "Sustainable Development"*, 3 Max Plank Y.B. U.N. L. 389 (1999).
- (69) 松井・前掲注(67)一五六頁。
- (70) 兼原敦子「持続可能な開発」国際法学会編『国際関係法辞典(第二版)』(三省堂、二〇〇五年)所収、三八六頁。
- (71) 寺倉憲一「持続可能な社会を支える文化多様性—国際的動向を中心に」総合調査報告書『持続可能な社会の構築』(国立図書館、

二〇一〇年) 所収、二二三頁。

(72) ヨハネスブルグ宣言ハ「リオ・サミット等の成果」われわれは、リオ原則に基づいて、環境の保護および社会的経済的發展が持続可能な開発にとって基本的なものであるということに合意し……。

(73) Available at <http://risk.kan.ynu.ac.jp/geoe/UNESCO-MAB.html> (Nov. 28, 2011).

(74) Available at <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/> (Oct. 11, 2011).

(75) Available at <http://www.georgewright.org/mab.html> (Oct. 11, 2011).

(76) UNESCO, *UNESCO World Report: Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue, Executive Summary*, Paris, UNESCO, 2009, at 24 (Chapter 7: Cultural diversity: A key dimension of sustainable development).

(77) 小松・前掲注(2)二〇六―二一三頁。NMPは、現在の資源の水準、その未利用時代の初期資源に対する減少の程度及びこの資源が潜在的にもっている最大持続生産量を用いて、資源からの捕獲限度量を算定する。これら三つの量の推定は容易ではなく、推定値が得られたとしても、その精度は低く、また用いるデータや推定の方法によつて結果が大きく異なり、十分に機能しなかった。

(78) 同書、RMPにおいては、予測される不確実性には、資源動態に関する仮定の誤り、捕獲の統計や誤りや得られるデータの精度、自然環境の変化による資源の予測しない変動なども含まれる。この方式では、過去の捕獲頭数と最近の資源量推定値さえ判明していれば、様々な不確実性の下でも、安全な捕獲枠が算出できるようになっている。

(79) 山田卓平「緊急事態と対抗措置―ガブチコヴォ・ナジユマロシユ計画事件」小寺彰・森川幸一・西村弓編『国際法判例百選(第 二版)』(有斐閣、二〇一一年)一三二―一三三頁所収。

地球環境ガバナンスにおけるローカルアクター

——気候変動ガバナンスの事例——

横 田 匡 紀

一、グローバル・ガバナンスにおけるアクターの位置づけ

本稿では地球環境ガバナンスにおけるローカルアクターの役割と展望について検討を行う。ここではまず国際社会におけるアクターの位置づけについて言及することにしよう。

従来は国際社会に影響を与えうるアクターとして国家アクターが重視されていた。しかしながら、特に一九七〇年代以降において軍事安全保障問題だけではなく、経済問題など多様なイシューが国際社会で注目されるようになるにつれて、多国籍企業などの国家以外のアクターである非国家アクターの役割が注目されるようになった^①。国際関係の理論枠組みに即していえば、国家アクターを重視するリアリズムに対して、国家以外のアクターの役割を重視するリベラリズムによる批判という形で論争が行われた。リベラリズムの例として、ロバート・コヘイン (Robert O. Keohane) とジョセフ・ナイ (Joseph S. Nye, Jr.) によるトランスナショナルな関係に注目した議論や複合的相互依存に関する議論などが指摘されよう^②。トランスナショナルな関係について付言すると、国境横断的な交流、様々なアクターの活動の増大が政府の能力、国家間の関係に与える影響について検討をし、国家中心的な国際関係の研究に対して問題提起をしている。しかしながら、その後、ケネス・ウォルツ (Kenneth N. Waltz) に代表されるネオリアリズムの議論が台頭し、リベラリズムよりも優位になった。ネオリアリズムは世界政府が存在しないというアナーキーのもとでの国家間の力の配

分を重視し、簡潔に国際政治を説明しようと試みている。そのため国際関係の理論枠組みをめぐる議論において非国家アクターへの関心が相対的に低下した。

ポスト冷戦期になり、グローバル・ガバナンス論やコンストラクティヴィズムの議論が台頭したことで、非政府組織(NGO: Nongovernmental Organizations)などの非国家アクターの役割が再び見直されるようになった。コンストラクティヴィズムの議論では、理念や規範、アイデンティティによって国際関係が変化していく側面に注目する。非国家アクターについては、経済力や軍事力といったハードパワーの行使ではなく、理念や規範といったソフトパワーを行使することで国際社会に影響を与えようとする規範起業家(norm entrepreneur)として重視している³⁾。コンストラクティヴィズムの台頭により、流動的な国際社会を捉える一環として、非国家アクターの役割に注目していく必要性が提起されている。

グローバル・ガバナンス論は国連グローバル・ガバナンス委員会が一九九五年に公表した報告書『地球リーダーシップ(Our Global Neighbourhood)』が一つのきっかけとなり、学界だけではなく、国連などの実務の場でも注目されるようになった。グローバル・ガバナンスという概念を用いることで、公私にわたる多様なアクターがグローバルな課題の解決に向けて協調するプロセスを明らかにしようとする試みる⁴⁾。

ただコンストラクティヴィズムやグローバル・ガバナンスの議論が主たる対象として注目しているのはNGOであり、ローカルアクターに対する考察はこれからの課題の一つである。

本稿でとりあげるローカルアクターの重要性は従来から指摘されていた。例えば、チャドウィック・アルジャー(Chadwick Alger)による議論があげられよう。アルジャーは国家中心的な立場のリアリズムを批判し、政治学だけではなく社会学や文化人類学などの知見を含めた学際的な観点に立脚し、地球規模で進行している社会経済的な変化が都市の生活の質に影響を与えるようになったという状況の変化を指摘している。その上で国家の制約から解放され、国家の専権事項であった対外政策に影響を行使しようとするローカルアクターの対応を人権などの事例に基づき分析してい

る⁶⁾

本稿では、上述の理論動向もふまえつつ、今日の国際社会の文脈の中で改めて地球環境ガバナンスにおけるローカルアクターの役割の意義を検討する。なお本稿ではローカルアクターについては、地方自治体に限定して議論を進める。ただローカルアクターの範囲は多様であり、地方自治体の他にもローカルなレベルでの市民運動や議員の活動なども含めることができよう。既述したアルジャーも地方自治体だけではなく人々も含めた多様なローカルアクターを検討の射程に含めて捉えている⁶⁾。

以下では本稿における検討の視点、地球環境ガバナンスにおいてローカルアクターが台頭した背景、ローカルアクターの役割、ローカルアクターによる取り組み事例の順に検討し、最後に今後の課題を明らかにする。

二、検討の視点

まず本稿の検討の視点について言及することにしよう。

第一の検討の視点は地球環境ガバナンスである。地球環境ガバナンスとはグローバル・ガバナンスと地球環境問題が交錯する領域であり、その根底にはグローバル・ガバナンスの概念が指摘されよう⁷⁾。地球環境ガバナンスとは、地球環境問題の解決に向けて、国家アクターだけではなく、NGOや企業、国際機構など公私にわたる「多様なアクター」が持続可能な発展などの「規範」を共有し、「多様な方法」で協調を試みるプロセスや枠組みである⁸⁾。こうした定義からも示されるように、地球環境ガバナンスを考えるにあたり、多様なアクターの存在は重要な構成要素となる。グローバルな問題は全ての人々にかかわる問題であるため、国家アクターだけではなく、多様なアクターの声をグローバル・ガバナンスに反映させていくことが求められる。地球環境ガバナンスにおけるアクターの多様性は様々な研究により指摘されている⁹⁾。特にNGOや企業の役割は地球環境ガバナンスにおける重要なテーマの一つとなっている。例えば、ポール・ワプナー (Paul Wapner) はグリーンピースや地球の友といった環境NGOが国境横断的に活動することによ

り世界市民政治 (world civic politics) が形成されつつあると主張している¹⁰⁾。本稿で検討するローカルアクターは地球環境ガバナンスにおいて活動する多様なアクターの一つとして位置付け、検討を行っていく。

第二に地球環境ガバナンスの行き詰まりである。この点について気候変動問題の例にみることにしよう。気候変動問題については国際レジームとして国連気候変動枠組条約 (UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change) と京都議定書があげられる。一九九二年に採択されたUNFCCCは一九九五年より毎年締約国会議 (COP: Conference of the Parties) を開催するようになった。一九九七年のCOP3において京都議定書が採択された。京都議定書では気候変動の原因となる温室効果ガス排出量削減に関して、数値目標を設けている。先進国は二〇〇八年から二〇一二年までに一九九〇年比で五%削減することが求められる。現在はいわゆるポスト京都議定書の国際枠組みに関して国際交渉が行われている。この国際交渉では二〇一三年以降の気候変動問題に対応するための国際枠組みのあり方について議論がされている。ただ国家間の利害対立のため国際交渉の現状は厳しく、気候変動問題の解決に有効な国際枠組みの構築は困難に直面している¹¹⁾。こうした行き詰まりの状況の中で国家間の枠組みとは別に、様々なアクターによる自主的な取り組みが注目されている。気候変動問題への対応にあたって、国家間の交渉により包括的な合意を目指すより、様々なアクターによる自主的な取り組みを積み重ねる方法を採用した方が政治的な実行可能性が高いという指摘もある¹²⁾。後述するが、気候変動問題に関して国家アクターよりも先行したローカルアクターによる取り組みがなされている。本稿ではローカルアクターを地球環境ガバナンスの行き詰まりを克服する可能性を有するアクターとして捉え、その意義に関して検討を行う。

三、ローカルアクター台頭の背景

次になぜローカルアクターが台頭するようになったのか、その背景についてみることにしよう。この点については地球環境の領域にかかわる問題、国際社会の変化にかかわる問題にわけて考察する。

(一) 地球環境の領域

地球環境の領域における背景として第一にあげられるのは地球環境問題の性質である。気候変動、オゾン層破壊などの地球環境問題はその影響が国境を越えて波及するという越境的な性質を有する。そのため地球環境問題への取り組みは一国だけでは対応できず、多国間で協力することが必要となる。また国家アクターだけではなく非国家アクターも含めたグローバルな国際社会全体で対応することが求められている。加えて地球環境の影響はローカルな場に及ぶ。そしてその影響は地域ごとに異なる。ある地域では地球環境の影響がより深刻な形で現れる。グローバルな問題をローカルで解決することが求められており、地球環境の影響を直接受けるローカルな場で対応していくローカルアクターの役割が着目されている¹⁰³⁾。またローカルアクターはその地域の状況に通じているため、経済、社会、文化、地理的状況に適合した現実的な解決策を構築できる立場にあるという指摘もある¹⁰⁴⁾。

第二の背景は地球環境の領域においてローカルアクターの重要性を確認する国際規範が生成されつつある点である。一九九二年の地球サミットではアジェンダ21の第三セクションにおいて主要グループの役割の強化に関する言及がなされている¹⁰⁵⁾。持続可能な発展を実現する上で国家アクターだけではなく、様々なアクターの関与が必要となるという認識のもと、様々なアクターを主要グループとしてとりあげ、その重要性を明記したのである。この点について、ローカルアクターはNGOや女性、若者、先住民、労働団体、農業従事者、経済産業界、科学技術界とともに主要グループの一つとして位置づけられている。アジェンダ21で提起された問題は地域に根ざしており、ローカルアクターの参加が目的達成のための決定的な要素になるとされている。

二〇〇二年のヨハネスブルク・サミットでは、主要グループからなるマルチステイクホルダーによる対話のプロセス、いわゆるMSDPプロセスが設けられた。またヨハネスブルク・サミットの様々な成果ではマルチステイクホルダーの重要性とともに、持続可能な発展にかかわる諸問題への取り組みにおいてマルチステイクホルダーとのパートナーシップを確立することが確認された¹⁰⁶⁾。以上のヨハネスブルク・サミットに関して、ローカルアクターはマルチステイクホル

ダーの一つとして含まれ、地球サミットからの潮流を継承している。

更に、二〇一二年六月開催の国連持続可能な発展会議に向けてのプロセスでもローカルアクターの役割が確認されている。すなわち、このプロセスにおいて、ローカルアクターの重要性、ローカルアクターを持続可能な発展に関する意志決定のあらゆるレベルに全面的に統合する必要性を認めている¹⁰⁾。

第三の背景は地球環境ガバナンスの様々な枠組みにおいて非国家アクターの関与がなされてきている点である。非国家アクターは様々な形で地球環境ガバナンスにかかわる¹¹⁾。例えば、多岐にわたる地球環境問題に関する多国間条約の締約国会議や環境にかかわる国際機構の会議にオブザーバーとして参加すること、多国間条約や国際機構の事務局の業務にかかわるといった形態があげられる¹²⁾。このような国家主導の地球環境ガバナンスへの関与に加えて、非国家アクター主導による地球環境ガバナンスの枠組みの存在も指摘されている¹³⁾。例えば、森林管理協議会(FSC: Forest Stewardship Council)があげられる。FSCは森林の環境保全に配慮した木材の加工と流通のプロセスを認証する非政府の国際機構である。環境NGOや木材利用業者、木材貿易業者、森林保有者、先住民および地域住民が参加し、一九九三年に設立された。こうした非国家アクター主導による枠組みはトランスナショナル・ガバナンスとも形容されている¹⁴⁾。

(二) 国際社会の変化

次にローカルアクター台頭をとりまくより広範な国際社会の変化についてみていく。

第一にあげられるのはグローバル化である。グローバル化とは政治、経済、社会、文化などの様々な側面で国境を越えた相互の連関が増大することを示す。またグローバル化を時間と空間の圧縮と定義する論者もいる。例えば、国境を越えた経済の交流が増大する経済のグローバル化、インターネットなどの情報の交流が増大する情報のグローバル化、理念や考えなどが国境を越えて共有される価値のグローバル化などがある¹⁵⁾。またグローバル化が深化することで、様々な国際レジームが形成されたり、各国の国内制

度が改革されるようになるため、単に交流が増大するだけではなく、国際レベル、国内レベルなど様々なレベルで制度の変革が促されている側面もある。

第二の国際社会の変化はアクターの多様化である。冷戦終焉後、NGOなどの非国家アクターが台頭し、グローバル・ガバナンスの構築に関与してきている。またグローバル市民社会といった用語も使われるようになった²³⁾。例えば、対人地雷禁止に関して一九九七年に採択されたオタワ条約の成立プロセスでは地雷禁止国際キャンペーン（ICBL: International Campaign to Ban Landmines）とこのNGOネットワークの活躍が指摘される²⁴⁾。一九九九年にシアトルで開催された世界貿易機関（WTO: World Trade Organization）の閣僚会合での抗議活動は、WTO主導による経済のグローバル化に抵抗し、NGOアクター台頭を象徴する出来事となった²⁵⁾。

こうした国際社会の変化は国家の役割を変容させ、ローカルアクターへの注目を高めることにつながっている。例えば、グローバル・シティの議論はこうした国際社会の変化を反映し、着目されるようになってきた。グローバル・シティはインターネットなどの情報通信技術の発達により、様々な領域でのグローバル化が深化した結果、政治や経済、情報などが集積する場としてシティが注目されていることを重視している²⁶⁾。グローバル・シティの例として東京、ニューヨーク、ロンドンなどがあげられる。グローバル・シティはその規模から国家に匹敵するようになってきている。

四、ローカルアクターの役割

それではローカルアクターはどのような役割を果たしているのだろうか。

第一の役割は媒介役である。この役割には様々な側面がある。まず多様なアクターをつなぐ役割があげられる。国家アクターやNGOアクター、企業アクター、国際機構アクターといった多様なセクターのアクターをつなぎ、いわゆるマルチセクトラルなネットワークを形成する²⁷⁾。次に国際規範と国内規範をつなぐ役割である。例えば、コンストラクティヴィズムの論者であるアミタフ・アチャリヤ（Amitav Acharya）は国際規範が特定の地域に伝搬させるためにはリー

ジョナルレベル、国家レベル、ローカルレベルの規範に適應させる必要があるとし、国際規範を受容する側が既存の規範の中に新たな規範を取り込んだり、適応させたりする複雑なプロセスであるとする「規範のローカル化 (Norm localization)」が重要であると指摘している⁸⁰⁾。ローカルアクターに関する国際規範が形成されつつあると既述したが、ローカルアクターはそうした国際規範を国内規範やローカルな規範へと組み替えていく役割を果たしていく。更に後述するが、様々なローカルアクター同士のネットワークの形成もあげられる。なおローカルアクターを含めた多様なアクターがイシューごとにグローバルレベル、リージョナルレベル、国家レベルといった多様なレベルで交わり合う様相をマルチレベルガバナンスと形容されている⁸¹⁾。特に欧州連合 (EU: European Union) の研究を中心にマルチレベルガバナンスの実態を分析する試みがなされている。

第二の役割は推進役である。ローカルアクターは国の基準や国際合意よりも厳格な目標を先取りすることにより、先進的な環境政策を実行している。更に自ら実施するだけではなく、他のローカルアクター、他のアクターにも先進的な政策を採用するよう働きかけている。環境アセスメントの例をみることにしよう。公共事業に着手する前に環境への影響を評価するという環境アセスメントについては、日本では一九九七年に環境アセスメント法が成立している。アメリカでは既に一九六九年の国家環境政策法で環境アセスメントが盛り込まれていたのと比べると、日本の対応は遅れたものとなっている。しかし、ローカルレベルでは、環境アセスメント法成立以前に国の取り組みよりも先行し、環境アセスメント条例を施行させているところもあった。例えば、川崎市では一九七六年に環境アセスメント条例が成立している⁸²⁾。

気候変動問題でも、ローカルアクターは国レベルよりも先行的な政策を行っているところもある。ここで日本における排出量取引制度の場合をみることにしよう。日本の場合、国レベルで排出量取引制度を導入する試みは停滞している。民主党は削減義務の伴うキャップアンドトレード型の排出量取引の導入を試みたが、現在は実質的に凍結されている⁸³⁾。その一方で、東京都などではキャップアンドトレード型の排出量取引制度を先行的に導入している。東京都は二〇一〇

年より環境確保条例でこの制度を導入し、二〇二〇年までに二〇〇〇年比で二五%削減するという温室効果ガス排出量削減の数値目標を設定するなど積極的な気候変動政策を展開している⁸³⁾。

第三の役割は監視役である。既述したように、ローカルアクターの重要性に関する国際規範が形成されてきている。ローカルアクターはそうした国際規範がローカルな場においてどのように実施されたのかについての状況を監視する役割を果たす。国際規範の実施状況を監視することで、当該の国際規範の有効性を高めることに貢献している。例えば、ローカルアクターは既述したローカルアジェンダの策定、地球環境問題に対応する様々な条例や環境基本計画の実施を通じて監視の活動を行う⁸⁴⁾。またローカルアクターは、インターネットなどの方法を通じてその実施状況を公表するを行っているが、こうした行動も国際規範の実施状況を可視化することにつながり、監視の役割に寄与しているといえる。

五、ローカルアクターによる取り組み

それではローカルアクターは地球環境ガバナンスにおいてどのような取り組みを行っているのだろうか。本節ではローカルアクターによる取り組みの現状について具体例に基づきながら考察を加えていく。

(一) 国際規範と枠組みの形成と波及

ローカルアクターの取り組みを見ていく際に重要なのは、ローカルアクターに関する国際規範が形成され、波及している点であろう。既述したように地球サミットのアジェンダ⁸⁵⁾では一九九六年までにローカルアジェンダを策定することを求めている。アジェンダ21での決定を受けて、各国ではローカルアジェンダを策定することで持続可能な発展という国際規範を国内で受容していくことになる。ただアジェンダ⁸⁶⁾では指針を示すだけにとどまっている。そのため、国際規範に基づきどのように具体的な行動計画を策定するかについては、各国、各地域のアクターの取り組みに委ねられていた⁸⁷⁾。

ここでヨーロッパの例をみることにしよう。ヨーロッパでは、欧州委員会の環境総局が一九九〇年に都市環境に関するグリーンペーパーを発表した。一九九三年には第五次環境行動計画を決定している。第五次環境行動計画では一九九二年の地球サミットを受けて、持続可能な発展の実現を打ち出している。その実現のためにローカルアクターとの協力が必須とし、重要なパートナーと位置づけている。一九九三年に欧州持続可能な都市・自治体キャンペーンが展開された。一九九四年に第一回欧州サステイナブルシティ会議が開かれ、そこでオールボー憲章が採択された⁶³⁾。

この憲章では、環境、経済、社会の持続可能性を実現していくことをその理念として掲げている。それまで持続可能性は主として環境と経済の二つの視点で捉えられていたのに対して、オールボー憲章では環境、経済、社会の三つの側面から捉える視点を提示している。この憲章で示された持続可能性に関する視点は二〇〇〇年におけるミレニアム開発目標(MDG: Millennium Development Goals)「二〇〇二年のヨハネスブルク・サミットへと引き継がれていく。またヨーロッパにおいてはローカルアクターに関する規範の形成を通じて、持続可能な発展に対応したサステイナブルシティを目指すようになっていく⁶⁴⁾。

第二にローカルアクターのネットワークに関する枠組みが形成されてきている点に注目する。「イクレイ―持続可能性をめざす自治体協議会(ICLEI-Local Governments for Sustainability)」はそうしたネットワークの一つとして注目される。イクレイは一九九〇年に設立され、持続可能な社会の構築に賛同するローカルアクターが参加し、ネットワークを形成する。イクレイはローカルアクターに様々な領域の環境政策に関する情報提供を行う、中央政府へ働きかけること、国際交渉などでローカルアクターの声を代弁するといったロビー活動を行う、国家とは別に独自の規範やルールを形成するといった役割を果たしているという⁶⁵⁾。

(二) 気候変動ガバナンスの実験

ここでは気候変動問題に関するローカルアクターの取り組みをみていく。現在の気候変動問題の現状について考察する際に言及されるのが二〇〇七年に公表された気候変動に関する政府間パネル(IPCC: Intergovernmental Panel on

Climate Change) による第四次評価報告書である。IPCCは一九八八年に国連環境計画(UNEP: United Nations Environment Programme)と世界気象機関(WMO: World Meteorological Organization)の合意で設立され、世界各国の専門家が気候変動の原因、影響、対応策について検討し、定期的に報告書を公表している。二〇〇七年の報告書では気候変動の原因となる温室効果ガスの排出量増加は経済活動といった人為的な行動に起因する確率が高いとしている。⁸⁸⁾

既述したグローバル・シテイの議論にも見られるように、そうした経済活動が活発に行われ、気候変動を悪化させる原因ともなっているのがグローバル・シテイである。国際エネルギー機関(IEA: International Energy Agency)の報告によると、エネルギー消費が原因で排出される二酸化炭素排出量の七割以上が都市に集約しているという⁸⁹⁾。こうした観点からみると、ローカルアクターによる気候変動問題への取り組みは、温室効果ガス排出量を削減し、気候変動問題の解決へと寄与する可能性も有していると言えよう。

また、既述したように、気候変動問題では、国家間の交渉による合意を基礎とした多国間条約という国家中心の枠組みに加えて、非国家アクターにより様々な取り組みが並行している。マシュー・ Hoffman (Matthew J. Hoffman) はそうした非国家アクターによる取り組みを気候変動ガバナンスの実験と形容している⁹⁰⁾。

以下では気候変動ガバナンスの実験としてのローカルアクターによる取り組みをみていく。

ローカルアクターによる取り組みとしてまずあげられるのは、イクレイによるCCD (Cities for Climate Protection) キャンペーンである。イクレイが実施するこのキャンペーンに参加した自治体は、気候変動の原因となる温室効果ガス排出量の実態を把握し、分析すること、削減目標や行動計画を策定し実行すること、実施状況のモニタリングと公表を行うとしている。CCPキャンペーンには北米地域を中心とし、全世界で一〇〇〇以上の自治体に参加している⁹¹⁾。

次に気候変動に関する世界市長・首長協議会(WMCCC: World Mayors Council on Climate Change)があげられる。WMCCCは当時の京都市長のイニシアティブにより二〇〇五年に発足した⁹²⁾。気候変動問題へ積極的に取り組むことに賛同する自治体のリーダーによるイニシアティブであり、リーダーたちにより国際協力を行うことを約束している。

二〇一〇年にメキシコシティで開催された世界市長・首長気候サミット(WMSC: World Mayors Summit on Climate)において、世界の二三八の都市の首長がメキシコ都市協定に署名した。メキシコ都市協定では、温室効果ガスの排出の自主的な削減、緩和策、適応戦略など様々な気候変動対策を宣言している⁴⁶⁾。

第三に世界大都市気候先導グループ(The Large Cities Climate Leadership Group)があげられる。これはC40と呼ばれており、イギリス主導のもとで二〇〇五年に発足した。C40ではグローバルな気候変動に対応するためのローカルな行動を約束している。日本からは東京都などが参加している⁴⁷⁾。

また排出量取引に関するローカルアクターによるネットワークもあげられる。周知のごとく、二〇〇一年にアメリカは京都議定書から離脱しており、消極的な対応をしている⁴⁸⁾。しかし、既述したように州レベルでは気候変動問題に関して先進的な政策を行っているところもある⁴⁹⁾。アメリカではカリフォルニア州が代表的な例として指摘されている。またそうした州レベルでの排出量取引の取り組みに関して、ネットワークの形成が試みられている。そのようなローカルアクターによるネットワークとして、西部気候イニシアティブ(WCI: Western Climate Initiative)、中西部地域温室効果ガス削減アコード(MGGRA: Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord)、東部の州が中心となった地域温室効果ガスイニシアティブ(RGGI: Regional Greenhouse Gas Initiative)があげられる。アメリカの他にも、例えばカナダは二〇一一年に京都議定書から離脱することを表明したが、その一方でケベック州はWCIに加わり、二〇一三年より排出量取引制度を導入することを予定している⁴⁷⁾。

以上で示されるローカルアクターによるネットワークはポスト京都議定書に向けた国際的な潮流と連動している。既述したように、WCCCやC40も京都議定書が発効した二〇〇五年に発足している。そしてローカルアクターによるネットワークは国際交渉のプロセスに向けても働きかけている。例えば、二〇〇七年のCOP13において世界市長・自治体により気候変動防止合意文書が合意されている。この文書では温室効果ガス排出量を世界全体で二〇五〇年までに一九九〇年比で六〇%削減(先進国は八〇%削減)という数値目標を達成できる枠組みを要請している。他にも、イク

レイではポスト京都議定書に関して、世界都市・自治体連合（UCLG: United Cities and Local Governments）とともに、二〇一三年以降に空白期間が生じないようにすることを目的としてローカルアクターによる温室効果ガス排出量削減のための気候ロードマップを作成している⁶⁸⁾。

また二〇〇九年COP15の際のコペンハーゲン合意、二〇一〇年COP16の際のカンクン合意の成果の一つとして、温室効果ガス排出削減を検証可能（Measurable）、報告可能（Reportable）、測定可能（Verifiable）な方法で実施するといういわゆるMRVが取り決められたことが指摘されている。ポスト京都議定書の国際枠組みにおいてはMRVを実施することにより温室効果ガス排出量削減の実効性を高めていくことが期待されている⁶⁹⁾。イクレイはローカルアクターレベルでのとりくみでMRVを確保するための方策として、カーボン都市気候レジストリを立ち上げている⁶⁹⁾。既述したメキシコ都市協定でもカーボン都市気候レジストリへの参加に言及している。カーボン都市気候レジストリでは、自治体が温室効果ガス排出量削減の約束、温室効果ガス排出量の目録、緩和や適応に関する行動を公にし、定期的に報告することを奨励している。こうした制度内容のため、ローカルアクターはカーボン都市気候レジストリに参加することにより、気候変動問題への取り組みが可視化されることになる。そのため、カーボン都市気候レジストリは既述した地球環境ガバナンスにおけるローカルアクターの役割の中でも監視役に資するものとなるといえよう。

この他にも、ポスト京都議定書の論点として適応の問題がある。これは気候変動により引き起こされる影響への対応に関わる問題である。ローカルアクターも適応の問題に対応している。例えば、COP17では、同時にダーバン自治体会議が開催されており、そこでダーバン適応憲章が採択されている⁶⁹⁾。ダーバン適応憲章ではローカルアクターの開発計画において適応を主流化させること、気候変動の影響や脆弱性の評価を行うこと、気候変動に対する脆弱性を減らすために統合的、包含的そして長期的なローカル適応戦略を準備し、実施することなどを取り決めている。

以上で気候変動問題に関するローカルアクターによるネットワークの事例をみてきたが、次の三つの点の特徴としてあげることができよう。

第一の特徴として、ローカルアクターのネットワークは先進国のローカルアクターが中心となっている点を指摘できよう。例えば、既述したCCPキャンペーンについては北米地域のローカルアクターが六割を占めている。第二に気候変動問題への対応にあたって市場メカニズムを重視するなど経済的手法を活用している点が特徴としてあげられる。経済的手法では、環境政策の重要なステイクホルダーの一つであり、経済活動により環境破壊を引き起こす原因となっている企業アクターが環境保全に配慮した行動をとるために、環境税などの措置を採用する。この点についてはローカルアクターによるネットワーク、特に気候変動問題に関わるネットワークにおいて、ローカルアクターによる様々な取り組みの中でも排出量取引制度の実施を重視している点にも現れている。

これと関連して第三に自発性を重視している点も特徴として指摘できよう。環境政策を実施する手法として規制的手法と非規制的手法があげられる⁸⁾。前者は環境保全のために汚染物質の削減などのルールを定めて実行するというトップダウン的な手法である。後者はルールに頼らず、アクターの自発性を喚起するために様々な手法を採用するというボトムアップ的な手法である。既述した経済的手法も非規制的手法に分類される。本稿でとりあげたローカルアクターによるネットワークは自発性、すなわち非規制的手法をとることによりローカルアクターが実現可能なことを積み上げていくことを重視している。

六、おわりに

以上で本稿は地球環境ガバナンスにおけるローカルアクターを検討してきた。ここで今後の課題について言及しておく。

第一は地球環境問題解決への貢献である。本稿での検討でも示されているように、ローカルアクターによる取り組み、ローカルアクターのネットワークは自発性を重視するボトムアップのアプローチを重視している。ただそのようなアプローチで地球環境問題の解決に貢献できるのかという課題が残る。気候変動問題ではIPCCの科学的知見により示さ

れた温室効果ガス排出量削減の水準と各国が約束している削減目標、各国が実行した削減行動とのギャップが問題となっており、メガトンギャップと呼ばれている⁶³⁾。C O P 16のカンクン合意、C O P 17のダーバン合意で示されたアプローチは、各国ができることを積み上げていくボトムアップのアプローチである。ポスト京都議定書の議論において、このようなアプローチではメガトンギャップを埋めることができないと指摘されている。ローカルアクターによる取り組みも、自主的な政策に留まることなく、温室効果ガス排出量を削減できる政策を採用し、気候変動問題の解決へと貢献していくことが求められよう。

第二は国家との関係、中央政府との関係である。本稿では様々なローカルアクターの中でも地方自治体に焦点をあてて検討を行ってきた。ローカルアクターである地方自治体が中央政府からどれだけ自立して活動できるのか、自立して活動できるだけの権限や資源はあるのかという問題もあげられよう。特に発展途上国などの地方自治の弱い国では自立して活動することが困難であることも考えられよう。本稿で注目した気候変動問題でのローカルアクターのネットワークも既述した先進国中心という問題を抱えている。

第三は国家主導の地球環境ガバナンスを変革する可能性についてである。本稿では国家中心の地球環境ガバナンスの行き詰まりを背景の一つとして注目し、国家間の取り組みと並行して試みられているローカルアクターによるネットワークをとりあげた。こうしたローカルアクターによる活動は国家中心の地球環境ガバナンスを変革させるものであるうか。本稿の検討ではローカルアクターの取り組みは自発的なものであり、国家中心の地球環境ガバナンスに対して優位に立つものではないことが示されている。

ただローカルアクターの活動により、地球環境問題を重視する規範が浸透すれば、国家アクターは浸透した規範を無視して行動することが困難になり、規範を遵守した行動を採用するようになる可能性も考えられよう。その意味でも国家アクター中心の地球環境ガバナンスに偏重するのではなく、ローカルアクターなど様々なアクターによる「もう一つ」の地球環境ガバナンスの可能性を注視していく必要であろう。

【付記】本稿は平成二三年度科学研究費基盤研究（C）「公共政策決定過程における虚言と容認の研究（研究代表者 宮脇昇）の成果の一部である。

- (1) 非国家アクターに関しては、例えば Peter Willels, "Transnational actors and international organizations in global politics," in John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens eds. *The Globalization of World Politics*, Fifth Edition (New York: Oxford University Press, 2011), pp. 326-342; Bob Reinolda ed., *The Ashgate research companion to non-state actors* (Farnham: Ashgate Pub Co, 2011) を参照。
- (2) Joseph S. Nye, Jr. and Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics," *International Organization*, Vol.25, No.3, 1971, pp. 329-349; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: world politics in transition* (Boston: Little, Brown, 1977)
- (3) 規範起業家に関しては、Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp. 887-917 を参照
- (4) 大芝亮 「グローバル・ガバナンス論について」『外交時報』一三四一号、一九九七年、四一―二頁
- (5) Chadwick Alger, "The World Relations of Cities: Closing the Gap Between Social Science Paradigms and Everyday Human Experience," *International Studies Quarterly*, Vol.34, NO.4, 1990, pp. 493-518.
- (6) 例えば以下の文献ではグローバル・ガバナンスにおけるローカルなコミュニティの役割に注目している。佐渡友哲「国際関係論におけるローカルの視点―グローバルバリエーションの対抗軸としてのローカリズム」日本大学法学会編『政経研究』四五巻、二号、二〇〇八年、二二九―二六八頁
- (7) James Gustav Speh, Peter M. Haas, *Global Environmental Governance* (Washington: Island Press, 2006)
- (8) 横田匡紀「地球環境ガバナンスの現状に関する一考察」財団法人政治経済研究所編『政経研究』九六号、二〇一一年、一〇八―一一八頁
- (9) Lucy Ford, "Transnational actors in global environmental politics" in Gabriela Kutting ed., *Global Environmental Politics: Concepts, Theories, and Case Studies* (Abingdon, Oxon: Routledge, 2011), pp.27-41.
- (10) Paul Wapner, *Environmental activism and world civic politics* (Albany: State University of New York Press, 1996)

- (11) 亀山康子・高村ゆかり編『気候変動と国際協調』慈学社、二〇一一年
- (12) Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23.
- (13) ウィリアム・C・クラーク「環境のグローバル化」ジョセフ・ナイ、ジョン・ドナヒュー編（嶋本恵美訳）『グローバル化で世界はどう変わる』英治出版、二〇〇四年、一一五―一二八頁
- (14) Miranda A. Schreurs, "Multi-level Governance and Global Climate Change in East Asia" *Asian Economic Policy Review*, Vol.5, No.1, 2010, pp.88-105.
- (15) この点については海外環境協力センター編『アジェンダ21：持続可能な開発のための人類の行動計画』海外環境協力センター、一九九三年を参照。
- (16) 蟹江憲史「持続可能な開発に関する世界首脳会議」の意義と課題」日本国際問題研究所編『国際問題』、五〇八号、二〇〇二年、二一一―二五頁、松岡俊和「自治体のめざす環境政策―中道寿一・仲上健一編『サステイナブル社会の構築と政策情報学―環境情報の視点から』福村出版、二〇一一年、一三二―一五三頁
- (17) United Nations, *The Future We Want*, January 2012
- (18) 毛利聡子『NGOと地球環境ガバナンス』築地書館、一九九九年
- (19) 柴田明穂「国際法制度におけるNGOの機能と現実」『ジュリスト』一二九九号、二〇〇五年、九一―一五頁、阪口功「ワシントン条約レジーム：NGOと国家の協同・分業統治体制」信天隆司編『地球環境レジームの形成と発展』国際書院、二〇〇〇年、一九五―二四四頁。
- (20) 山田高敬「公共空間におけるプライベート・ガバナンスの可能性：多様化する国際秩序形成」日本国際問題研究所編『国際問題』五八六号、二〇〇九年、四九―六一頁。
- (21) Thomas Hale and David Held eds., *Handbook of transitional governance* (Cambridge: Polity, 2011)
- (22) 大芝亮「グローバルバリエーションとグローバル・ガバナンス―一橋大学法学部創立五〇周年記念論文集刊行委員会編『変動期における法と国際関係―一橋大学法学部創立五十周年記念論文集』有斐閣、二〇〇一年、四七九―四九九頁、大矢根聡「グローバル化とガバナンスの政策次元―政策拡散と政策統合」力久昌幸編『グローバル時代の法と政治』成文堂、二〇〇九年、一五―三八頁
- (23) Mary Kaldor, *Global Civil Society: an answer to war* (Cambridge, U.K.: Polity, 2003)

- (24) 足立研幾『オタワ・プロセス：対人地雷禁止レシームの形成』有信堂、二〇〇四年
- (25) 横田匡紀「CSOとNGO」宮脇昇・庄司真理子編『新グローバル公共政策』晃洋書房、二〇一一年、一〇八―一二三頁
- (26) サスキア・サッセン（大井由紀、高橋華生子訳）『グローバル・シティ：ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』筑摩書房、二〇〇八年、Saskia Sassen, "Local Actors in Global Politics," *Current Sociology*, Vol.52, No.4, 2004, pp.649-670.; Simon Curtis, "Global Cities and the Transformation of the International System," *Review of International Studies*, Vol.37, No.4, 2011, pp.1923-1947.
- (27) 三浦聡「ヘテラーキカル・ソサエティ：世界政治におけるネットワークと権威」日本国際政治学会編『国際政治』一三二―一三三頁、二〇〇三年、五八―七六頁。
- (28) Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Norm Localization and Institutional Change in Asia Regionalism," *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp.239-275.
- (29) Lennart J. Lundqvist and Anders Biel eds., *From Kyoto to the town hall: making international and national climate policy work at the local level* (London: Earthscan, 2007)
- (30) 日本では一九八〇年代初頭に当時の環境庁が環境アセスメント法案を成立させようと試みたが、抵抗にあつたため、断念している。例えば、畠山弘文・新川敏光「環境行政にみる現代日本政治」大嶽秀夫編『日本政治の争点』事例研究による政治体制の分析』三一書房、一九八四年、一三三―一三八頁を参照。
- (31) 飯田哲也「新政権のエネルギ政策はなぜ逆噴射したか」『世界』岩波書店、八二二号、二〇一一年、一三九―一四八頁、明日香壽川「崩壊する日本の温暖化対策」『世界』岩波書店、八一四号、二〇一一年、五七―六六頁。
- (32) 青木一益「東京都「CO2総量削減義務・排出量取引制度」に見る政策波及の可能性：自治体政策過程における合意形成の作用を手がかりに」環境科学会編『環境科学会誌』二三巻四号、二〇一〇年、三三―三三二頁。
- (33) 村上公久「ローカル・アジェンダとしての自治体の行政課題：国際枠組みと埼玉県上尾市の自治体の環境行政」『聖学院大学論叢』二二巻一号、二〇〇九年、二七―四六頁
- (34) 国立国会図書館調査及び立法考査局編『持続可能な社会の構築（総合調査報告書）』国立国会図書館、二〇一〇年、諸富徹「地域から持続可能な社会をつくる」『世界』岩波書店、七〇三号、二〇〇二年、一六―三五頁。
- (35) 国立国会図書館、前掲書、岡部明子「サステイナブルシティとEU環境ガバナンス」補完性原理に支えられた多様な主体のアクター化』『言論NPO・現代の理論』三三号、二〇〇五年、六九―八〇頁

- (36) 岡部、前掲論文
- (37) 久保はるか「地方自治体の役割・ネットワークの機能に注目して」新澤秀則編『温暖化防止のガバナンス』ミネルヴァ書房、二〇一〇年、二二二―二五二頁
- (38) こうした経緯については横田匡紀「ポスト京都議定書の国際枠組み：地球環境ガバナンスに向けて」拓殖大学海外事情研究所編『海外事情』五六巻一〇号、二〇〇八年、三二―四六頁を参照。
- (39) International Energy Agency, *World Energy Outlook* (Paris: International Energy Agency, 2008) ; Harriet Bulkeley, "Cities and Subnational Governments," in John S. Dryzek and Richard B. Norgard, David Schlosberg eds., *Oxford Handbook of Climate Change and Society* (Oxford: Oxford University Press, 2011) , pp.464-478.
- (40) Matthew J. Hoffmann, *Climate governance at the crossroads : experimenting with a global response after Kyoto* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- (41) 以下の文献では「ロサンゼルス」を事例として取り上げている。Michele Betsill and Harriet Bulkeley, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change," *Global Governance*, Vol.12, No.2, 2006, 141-159.
- (42) Cynthia Rosenzweig, et al., "Cities lead the way in climate-change action," *Nature*, Vol.467, 2010.
- (43) Global Cities Covenant on Climate: "The Mexico City Pact", 2010.
- (44) C40 Cities Climate Leadership Group, "Fact Sheet: C40 Cities Climate Leadership Group," 25 August, 2011
- (45) Loren Cass, *The failure of American and European climate policy : international norms, domestic politics, and unachievable commitments* (Albany: State University of New York Press, 2006)
- (46) この点については田村堅太郎「米国における州レベル温暖化対策」環境科学会編『環境科学』一七巻三号、二〇〇四年、二二五―二三二頁を参照。
- (47) Office of the Minister of Sustainable Development, Environment and Parks, Quebec, "Adoption of the regulation respecting the Cap-and-Trade System for greenhouse gas emission allowances," December 15, 2011.
- (48) ICLEI and UCLG, "How local governments can get involved in a COP and the Local Government Climate Roadmap 2007-2009," Local Action for Climate Protection and Adaptation. Briefing Sheets, No.8., December 2009.
- (49) 亀山康子「気候変動問題への国際的取り組み―COP一五の評価と今後の課題」拓殖大学海外事情研究所編『海外事情』五八

巻三頁、二〇一〇年、三三―五〇頁

- (50) Yunus Arkan et al., *carbon Cities Climate Registry 2011 Annual Report*, Bonn Center for Local Climate Action and Reporting - carbon, Bonn, 2011.
- (51) *Durban Adaptation Charter for Local Governments as adopted on the 4th December 2011 of the occasion of the "Durban Local Government Convention: adapting to a changing climate" -towards COP17/CMP7 and beyond-*
- (52) 環境政策の手法については、例えば、倉阪秀史『環境政策論（第二版）』信山社、二〇〇八年を参照
- (53) United Nations Environment Programme, *Bridging the Emission Gap: A UNEP Synthesis Report* (Nairobi: UNEP,2011)

フィンランド・カイヌー行政実験における政策形成・決定過程の考察

藪 長 千 乃

一、はじめに

フィンランドでは、二〇〇五年からカイヌー (Kainuu) 地方の十の自治体で構成する圏域に、広域政府を設置する行政実験が行われている。基礎自治体と中央政府の二層構造の統治形態を採用しているフィンランドでは、中間レベルの議会と政府の設置は、自治領であるオーランドを除いて初めての試みである。カイヌー地方では、特に一九九〇年代以降、深刻な人口減少・高齢化と失業が進行し、打開策を見いだせずにいた。このような状況の中で、実験の実施によって住民向け基礎サービスの統合・合理化を図ること、地域発展の推進力となること、住民参加の機会を増やしデモクラシーを強化することが期待された。実験開始から五年が経ち、財政運営手法の改革とサービスの統廃合による福祉サービス供給費用の節減効果が明らかになってきた。また、サービスの質の向上についても一定の成果がみられている。しかし、地域発展を促すための諸改革とデモクラシーの強化の面では、期待された成果は得られていない。それは、発案当初の意図と策定された政策との間に乖離が生じたことに、理由の一つがあると考えられる。

そこで、本論文は、カイヌー行政実験の政策の発案から実現までの過程を意思決定過程の主要アクターに注目しながら整理・分析することで乖離が生じた要因を説明し、この作業を通じてフィンランドの政策形成・決定過程の一側面を提示する。

二、カイヌー行政実験の概要

まず、フィンランドの地方自治制度について説明し、これを踏まえて行政実験の概要を述べる。

(一) 地方自治制度の概要

人口約五三〇万人のフィンランドには三三六(二〇一一年十一月現在)の基礎自治体クンタ¹⁾がある(以下、自治体という)。平均人口は約一万六千人であるが、人口規模の中央値は五、八五〇人で、人口五千人以下の小規模自治体が三分の一以上を占める。クンタ法(Kuntalaki 365/1995)では、自治体の具体的な業務内容は定めていないが、個別法において、初等・中等教育、図書館の運営などの教育・文化サービス、福祉・保健サービス、区域内の都市計画・管理などが自治体の業務として定められている。それ以外の業務は自治体の自由な活動に任せられる。二〇一一年の地方政
府の歳出予算の五〇%が福祉・保健行政、二二%が教育・文化行政で占められている。労働政策、経済政策、環境政策、警察、国土開発(道路建設)、高等教育、防衛・外交政策等は原則として国家の所管事務である。地方における国家所管事務は、全国に設置された十五の産業交通環境センターが担当する。とはいえ、各自治体も行政運営の維持・安定のために地域活性化、産業誘致に取り組んでいる。

自治体が担当する事務のうち、一定程度の人口規模が必要なものについては、複数の自治体で、自治体共同事業体(Kuntayhtymä)を形成し、主に福祉・保健サービスや教育・文化サービス等の分野において共同でサービスを供給している。そのほかに二十の高度医療圏、十六の障害者特別ケア圏、十八の地域開発圏域マークンタ(maakunta、以下、マークンタという。)については、圏域ごとの共同事業体の形成と域内自治体の参加が義務付けられる。マークンタは、マークンタ連合(maakunta liitto)を共同事業体として形成し、地域開発と地域計画の策定を法定業務としている。マークンタ連合には各自治体の代表者で構成する議会が設置される。

(二) カイヌー地方と行政実験の概要

カイヌー地方は、フィンランド中部東側に位置し、マークンタに位置づけられる。面積二四、四五一平方キロメートル、人口八二、〇四一人（二〇一〇年十二月現在）である。域内最大の自治体である中心都市カヤーニ市（Kajanni kaupunki）の人口は三八、一三九人（同）、人口最少のリステイヤルヴィ・クンタ（Ristijärven kunta）は一、五二二人である。行政実験発案前の二〇〇〇年時点の失業率は一九・四％で、全国平均の約二倍に相当した。人口減少と高齢化が急速に進行し、その後の二十年間に人口が約二割減少し、これを上回るスピードで労働人口が縮小することも予測されていた。一人あたり国民総所得、世帯の可処分所得も全国最低水準にあった。教育修了段階は全国平均を下回り、成長傾向にあった電子機器産業では技能労働者の不足が生じるなど雇用のミスマッチの問題も発生していた。このような状況の中で、実験は、①公共サービスの供給システムを持続可能なものとする、②地域発展の前提条件となる起業環境の整備、雇用創出、人口流出の食い止め、をもちたすことを期待された（Airaksinen, Jäntti & Haveri, 2005）。

実験にあたりカイヌー行政実験法（Laki Kaivun hallintokokeilusta 343/2003）が制定された。その目的は、マークンタの自治権の強化が、地域の発展、基礎サービス制度、市民参加、マークンタと中央政府の関係、基礎自治体と中央政府地方行政機関との関係へ与える影響を把握することとされた。内容は、直接選挙により選出された議会を設置し、これまで基礎自治体が実施責任を有していた保健福祉サービス（保育サービスを除く）と中等教育（中学校の運営を除く）をマークンタ政府の事業として実施すること。同時に、マークンタ内の一般的開発政策を担当し、EU構造基金、国内の開発補助金の対象単位としてこれらを計画、申請、使用することとされた。実施期間は、二〇〇五年から一二年までの七年間である。域内の自治体のうち、フィンランド北部の中心都市であるオウル市との空間的・経済的結びつきが強いヴァーラ・クンタ（Vaalan kunta）が参加を辞退した。

三、実験のプロセスと成果

（一）発案から実施までのプロセス

きっかけは、二〇〇一年一〇月、カヤーニ市で開かれた北部フィンランド地方の地域発展戦略セミナーにおける、当時の首相パーヴォ・リッポネン (Pavo Lipponen) の発言であった。前夜のパーティで産業衰退への打開策を要請されたリッポネンは、翌日のセミナーでカイヌー地方に新たに広域行政制度を導入し、規模の経済を利用して資源の効率的な活用を図ることを示唆した。地元自治体とマークンタ連合がすぐに反応し、翌月には当時のカイヌー・マークンタ議会にワーキンググループを設置し、準備を始めた [Pitäinen n.d.]。半年後の〇二年二月、マークンタ連合、国の地方出先機関、カヤーニ市の三者により、マークンタ・レベルで、産業政策の実施、開発資金の集約、新システムのサービス生産に取り組むことを定めた事前協定が締結された。翌月、内務省はカイヌー行政実験の検討を閣議へ提出した。閣議では、四月から六月までの三か月間、審議官 (selvitysies) により実施内容を検討すること、九月中に法案の準備をし、十月の国会 Eduskunta へ提出することが決定された。

六月二八日、審議官提案が内務省へ提出された。審議官は、マークンタにおけるデモクラシーの強化が必要であることを強調したうえで、①直接選挙によるマークンタ議会の設置 (ただし、各自治体選出議員に一議席以上を割り当てる)、②マークンタ参事会の目的別分割 (基本参事会及び MVR 参事会の設置)、③中央政府所管の十四の費目にまたがるカイヌー地方関係予算の集約、④経済・産業政策のマークンタ政府への移管、⑤保健医療サービス及び福祉サービスの一部の供給、高校・職業学校運営のマークンタ政府への移管など十三項目を提案した。そして、〇四年秋に実施される統一地方選挙に合わせてマークンタ議会選挙を実施することを提案した。 [Pertunen 2002]

審議官提案を受けて、内務省では法案策定に取り掛かった。その後の法案策定過程は、ヘルシンキ大学教授や自治体協会代表者を参考人とし、内務省職員と関係省庁で進められた。法案は、審議官提案を基本としたが、イノベーション戦略と開発政策については、「雇用産業省でプロジェクトが進行中であることを理由に実験対象事業から除外された。国会に提出した法案説明書によれば、これら事業の「実施は、カイヌーの実施すべきことであり、法による対応が必要なことでもあるが、それらは別の機関において実現可能であり、この法案には含めない」と言われた [Valtonen 2002]

2002]

法案は、一〇月一八日に国会へ上程された。翌週二三日の審議では、担当大臣による法案説明の後、野党を中心に地元出身議員が質問に立ったが、実験を歓迎する趣旨や中央政府からカイヌーへの移転財源の拡大など実験のより徹底した実施を求める趣旨の発言が中心であった。制度案の詳細について検討を求める声はあったが、実験自体への反対意見はなかった [Eduskunta 2002.10.23]。その後、法案は、行政委員会へ送付された。憲法、教育文化、福祉保健、労働平等の各委員会から送付された意見を踏まえて、行政委員会は二〇〇三年二月七日、国会へ意見書を提出した。意見書でまず触れられたのは、中央政府からの移転財源の使用にかかるカイヌー・マークンタ議会の裁量範囲であった。カイヌー地方関連予算は費目としてはカイヌー開発費 (Kainuun kehittämissraha) として一つになったものの、使用はマークンタ議会の承認を得て、中央政府出先機関にて執行する必要があるとされた [Hallintovaliokunta 2002]。二月一〇日、一日かけて行われた本会議において、一〇八対七二で委員会意見書が採用された。二月一七日、二回目の審議において法案は異議なしで可決された。

法成立後、行政実験準備組織が設置された。〇四年四月三〇日には、域内全自治体議員による会議の場で、マークンタ政府の正式名称、業務内容、組織、財政・財産の所有、検査、終了について定めた全自治体によるカイヌー・マークンタ基本協定 (Kainuun maakunnan perussopimus) が締結された。同年九月の統一地方選挙に合わせ初のマークンタ議会選挙実施が実施された。そして、翌年一月一日、カイヌー・マークンタ政府が誕生した。

(二) 実施内容

実験によつて、保育、小中学校を除く自治体の基礎サービスの実施がマークンタ政府へ移管された。初期医療と高度・救急医療が統合され、保健センターの長期療養病床は高齢者福祉サービスへ移管された。また、保健福祉サービスの提供拠点は一部統合され、これまで各自治体で毎日行われていた医学的検査やレントゲンの撮影が、週に二、二回のみとなったところもあった。懸念されていた初期医療や療養病床、健康診断等を担当する保健センターはこれまでどおり各

自治体に一か所以上設置された。一方、福祉サービス部門では、サービスの提供内容がマークンタ域内で統一され、高齢者福祉サービスでは在宅でのサービス利用を原則とした。[Kainunn hallintokokkeilun seurantaryhmä 2006]

保健福祉部門の財政方式が変更された。実験前の高度医療圏や保健分野の自治体間の共同事業では、自治体の分担金は、全体の支出から割り返して請求・精算していた。そのため、費用抑制が難しく、また自治体の個別の財政事情に配慮することができないという問題が生じていた。そこで、新しく導入されたのが、各自治体が収入の一定割合（六十％前後）をマークンタへ支払い、その範囲で支出することを原則とする収入ベースの予算算定方式であった。このやり方は、各自治体の財政状況を直接反映させるとともに支出可能な金額に費用を抑え、これまでの課題を解決することができた。

また、マークンタ政府には、職業高校と一般高校の運営、専門学校・生涯学習の運営実施も移管された。八つあった一般高校は、生徒数に応じて開校できる分校型高校（*Filiaalilukio*）システムを導入し、四つの常設高校に加えて四つの分校型高校に再編された。また、職業高校と専門学校・生涯学習の運営は一つの組織に統合された。

中央政府のカイヌー地方における支出は、原則としてすべて予算上カイヌー開発費という一つの費目に統合し、その使途については担当官庁によるマークンタ議会への提案に基づきマークンタ議会が決定することとされた（カイヌー行政実験法第十条）。一方、産業政策と地域開発については、新たな取り組みはみられなかった。

各自治体の財政は、実験後改善されている。自治体の単年度収支は二〇〇四年の九ユーロ（一人当たり）の黒字から〇七年には二七四ユーロ（同）まで増加した。〇八年には、過去五年間で初めて置換投資額を上回った。[Kainunn hallintokokkeilun seurantaryhmä 2010 : 35]

(三) 評価

行政実験の目的は、第一義にはマークンタ政府の設置が与える影響を把握することである。しかし、実験は、公共サービスの供給システムを持続可能なものとし、地域発展の前提条件となる起業環境の整備、雇用創出、人口流出の食い止

めをもたらすことへの期待から生まれた。サービス提供単位を広域化することで資源を節約し、効率化を図り、中央政府、自治体とマーケティング連合・事業共同体の三つのレベルで行われている行政をマーケティング政府に集中させれば、重複行政による無駄を省き地域のニーズに合った戦略的改革・発展が可能になると考えられたからである。

リップネンは、二〇〇六年にカヤーニ市で開かれたセミナーにおいて、カイヌー行政実験を振り返り、北部フィンランド地方が課題を克服し地域発展を成功させるには、小さな自治体の資源を集中させるとともに、地方に財源の使用の決定権を強化することが重要であった、と述べている。また、当初のアイデアでは、産業政策を中心にすべての事業をマーケティングに移行させるはずであったという。さらに、物事の決定権が遠くなると、市民の無力感や疎外感が増幅される。それを防ぐためには市民の参加の強化が必要であり、マーケティングの発展にもつながると述べている [Lipponen, 2006:1128]。つまり、決定権の委譲と市民参加の強化が、実験の重要な鍵であったといえよう。

実験の成果をみると、基礎サービスのマーケティング政府移管は順調に行われた。サービスの質や費用、住民満足度ではおおむね良好な結果が得られている。一方、産業政策や地域開発とそのためのために中央政府からの移転によるマーケティング政府への資源の集中については、目立った成果が見られない。中央政府予算の費目は一本化されたが、マーケティング政府の裁量範囲となる資金は、その一割にも満たなかった。マーケティング政府は戦略的改革・発展のための財源と権限を得ることができなかった。また、市民の関心も高まったようには見えない。これまで二回実施された選挙では、マーケティング議会選挙の投票率は自治体議会選挙に比べて低い。

なぜ、実験は当初の期待にこたえられない制度として実現しなかったのであろうか。行政実験の発案から実施までの政策形成・決定過程に関与した主なアクターの機能に着目して検討する。

四、権限と財源をめぐる政治・行政アクターの機能

行政実験案の作成・実施における主なアクターの機能について、中央・地方の政府レベル、政治・行政のアーリーナ領

域に着目しながら述べていく。

(一) 中央レベルの政治・行政アクター

実験法の準備段階において、中央政府官僚らは計画の実施に対して消極的であった。マークンタ政府の活動領域が中央政府の活動領域を侵すのであれば、業務と決定権の縮小による立場の弱体化をおそれた中央官僚は反対する。また、カイヌー地方だけに特権を与えることは、地域間の公平性を保つためにも、中央レベルの視点からは望ましくない。マークンタ政府の行政執行能力への疑念もマークンタ政府への権限・財源の移譲を消極的にさせた。[Pyykkönen, 2008, 76] マークンタ政府及びその準備組織の担当能力への疑念と、マークンタ議会が開発の全国的なバランスを考慮しないことへの懸念もあった。[Airaaksinen, Haveri, Pyykkönen & Väisänen 2008] 審議官提案の策定過程では、産業政策部分については、通商産業省の検討に委ねられ、法案作成の最終段階で、実験から産業政策は除外された。

とはいえ、中央官僚は実験に積極的に反対していたわけではない。カイヌーのおかれた状況に対して打開策の必要性を感じていた。この中央官僚たちのニーズを敏感に汲み取ったのが、首相リップポネンであった。ハヴェリらによれば、「リップポネンはここにきて、この変化へのニーズに気付き、このカイヌーの夢 (sininen ajatus) を紹介した。これが実際に向けた第一歩になった」。「そこには、カイヌー自身が変わることへの期待があった」ところ [Airaaksinen, Jäntti & Haveri, 2005 : 42]。前述のように、カイヌー行政実験のきっかけは、当時の首相リップポネンの一言であった。思いつきのように取り上げられたこの発言は、中央政府のニーズを敏感に汲み取り、実施に向けた強力な後押しとなった。

[Airaaksinen, Jäntti & Haveri, 2005 : 105] 一方、実験の発案から実施までの過程に置いている国会議員たちの存在感は薄い。ピユッコネンは、中央の政治アリーナに登場する政治家の発案であったら、官僚たちは取り上げなかっただろうと語る。[Pyykkönen, 2008, 76] 法案の国会本会議での審議では、地元選出の野党議員らが質問に立ったが、実験を歓迎し、むしろ徹底した実施を求めた。唯一批判的な論調であったのは、リップポネンの所属政党社会民主党議員によるものであった。社民党議員オリンは、党の政策方針に沿って、自治体の強化には、合併を通じた自治体の人口規模の拡大

や平準化が寄与するという意見を述べたが、リッポネンの音頭で着手された実験に明確に反対することはできなかった。
[Eduskunta 2002.10.23]

(二) 地方レベルの政治・行政アクター

一方、地元カイヌー地方では、既に実験開始前から小規模自治体では福祉保健サービスが限界に達していた。それぞれ隣接自治体と共同事業体を形成してサービス確保に取り組んでいたが、専門職確保が困難であったために共同事業体の協定内容を外れてサービスの共同実施をするなど、法に反する状況も生じていた。共同事業体内での財政力格差等を背景に、運営方針に関する自治体間の考えのずれも生じていた。マークンタ政府への保健医療サービスの移管は、サービスの供給者と利用者を一致させ、こうした意見のずれを解消し、不満を公正に解決することができるという意味で問題解決につながった。そして、課題をマークンタ民としての対等な立場から審議するための議会が社会的公正を確保する立場から必要であった。しかし、人口流出の中で、自治体の存続可能性も危ぶまれていた。マークンタに基礎的な行政サービスを移行させる行政実験は、自治体がその存在意義を失うさらなる脅威でもあった。行政実験は、地元自治体にとってはジレンマとなった。

最終的な解決策は、保育・幼児教育と小中学校の運営を除くすべての保健・福祉サービスと教育のマークンタ移管であった。内務省は法案作成段階において、サービス提供に関する自治体の主体的責任を維持し、一部の福祉サービスのみをマークンタへ移行させることを検討していた。しかし、カイヌー連合、各自治体は、逆に保育・幼児教育と小中学校の運営のみを自治体へ残し、原則としてマークンタへ基礎サービスを移行させる提案をした。内務省に受け入れられなかったため、カイヌー連合・自治体は、国会と行政委員会に直接要望を提出した。

反面、自治体議会議員の最大の懸念は、マークンタ議会議員自身が改革の障害になるかもしれないということにあった。マークンタ議会議員は、議員になると「たとえば、サービスを刷新しようとしたら、厳しい決断を避けられなくなる」ことに対して、不安を感じたと述べている。自治体の財政が今後厳しくなった場合、マークンタ政府には財政不足

が生じる。そのときに、マーケティング議会が埋め合わせるための負担を自治体に要求する決断ができるか、というものであ⁸。 [Airaaksinen, Jäntti & Haveri, 2005 : 50]

(三) 審議官・ペルトトゥネンの抵抗緩和措置

このような中央政府・自治体双方が一種の抵抗感を持つ中で、行政実験は短期間で速やかに実施に移された。これには、審議官が両者の抵抗や不満をうまく緩和・吸収する装置を実験の骨格に埋め込んだことが寄与したと考えられる。審議官・ペルトトゥネン (Juliani Perttunen) は、審議官提案において、マーケティング政府の活動が多岐にわたること、またマーケティング連合同様に地域開発法に基づく地域開発計画の処理については、地域の利益団体を意思決定に参加させる必要があることから、政府執行部に相当する参事会を処理案件の分野別に三種類に分けて設置することを提案した [Perttunen 2002 : 23-24]。このペルティネンの提案をもとに、第一参事会、これに中央政府出先機関 (雇用産業センター、環境センター、道路圏、ラーニ庁、森林センター) の代表者を第一参事会のメンバーに加えた全国開発補助金の使途を検討するための第二参事会、さらに産業・労働関連団体代表、ヴァーラ自治体を加えた開発計画とEU構造基金の分配を検討する諮問機関としての役割を果たす第三参事会が設置された。参事会の分割によって、結局のところ産業政策や地域開発については以前のカイヌー連合の体制と変わらない構成になった。また、マーケティング政府の意思決定に公式に中央政府の地方出先機関が参加することができる制度も整えられた。その結果、中央政府の抵抗が一定程度解消されることになった。

(四) 事務局長レスキネンの牽引力

法案可決後の実施準備の具体的な制度設計では、準備組織事務局長レスキネン (Hannu Leskinen) が牽引力となった。レスキネンは、カイヌー高度医療圏の事務局長を十五年務めた経験と、並行して進めた自身の学術研究の成果を生かし、各自治体の財政に配慮し、かつ持続可能な財政システムを福祉保健サービス分野に持ち込んだ。また、サービス供給の統廃合を図りつつも、各自治体にサービス提供拠点を確保することで、アクセス悪化についての不安の解消も図った。

そして、実施までの準備作業では、できるだけ多くの関係者を準備に参加させるファシリテーターに徹し、関係者の不安や不安を解消していった。実験プロセスと成果に関するインタビュー調査では、コメントの七割以上が準備過程の成功要因に関するコメントであったという。準備組織が「実にうまく機能した」背景には、六七〇人を巻き込んだ「ファシリテーション型の準備作業 (Aajakaistavalmisteu)」²⁾であったこと、そして「地方公務員 (viranhallit)」たちが非常に重要な役割を果たした」ことがあげられる。^[Airaaksinen, Jäntti & Haveri, 2005 : 52] レスキネンはその後、初代カイヌー・マーケティング長を務めることになる。

(五) 市民は²⁾に

ところで、行政実験の発案から実施までのプロセスで、市民の存在がみえる場面はほとんどない。少なくとも実験評価報告書などの政府公式資料には、影響力を及ぼした市民団体などの存在はみられない。実験の本来的目的の一つに意思決定過程への市民の参加可能性を増やすことが挙げられているが、そのための具体的な取り組みは直接選挙によるマーケティング議会の設置以外に見当たらない。カイヌー行政実験のアイデアの根底には、カイヌー地方住民の自治体合併への反対があった [Airaaksinen, Jäntti & Haveri, 2005 : 105]。住民にとって、マーケティング政府設置は、自治体合併回避の手段として受容されていただけであつたといえよう。

五、むすびにかえて

カイヌー行政実験には、カイヌー地方の地方行政にプラスの成果をもたらした領域もあれば、期待が大きかつたにもかかわらず実験がほとんど機能しなかつた領域もある。福祉保健分野と教育分野においては、サービスの統合・合理化が図られたが、その具体的内容の策定は、法案決定後に地方官僚（準備組織事務局長）が経験と政策形成技術、専門的知見を駆使し、リーダーシップをとって進めた。一方、産業政策・地域開発については、中央政府予算の費目を統合することで行政実験の趣旨に沿った形式を整えつつも、実質的にはカイヌー政府に予算配分の裁量権がほとんど与えられ

ず形骸化した。その背景には中央官僚の抵抗があつた。カイヌー実験の骨格は、大統領補佐官、内務省長官を歴任した高級官僚出身の審議官が構想した。実験を速やかに実施に移すために彼の埋め込んだ「抵抗緩和装置」が、産業政策・地域開発への権限と財源の移譲を形骸化させた。

いずれにせよ、官僚が政策形成・実施の中心的役割を果たしたといえる。その機能を再度整理すれば、政策の企画立案から形成・実施過程の実務とそのファシリテーションまでを担ったといえよう。特に地方レベルにおける政策形成では、地方官僚は、専門的知見の提供、ファシリテーション、リーダーシップの発揮、実務作業にその能力を発揮した。

なぜ、このように官僚が大きな影響力を持ち、多様な能力を発揮することができたのであろうか。報告者の予見を最後に述べて結びにかえたい。このような官僚の影響力発揮は、フィンランドの特に地方行政に共通してみられよう。その理由は二つある。一つは、フィンランドの地方自治制度が参事会制を採用しており、自治体の事務事業の執行はシテイマネージャーに相当する自治体長に全面的に任せられるシステムをとっている。自治体長は、参事会の推薦に基づき自治体議会が指名するが、公募制をとり、応募者のキャリアを参考に選定される。多くの場合、地方行政のエリート官僚が指名され、多くの自治体長は他の自治体長や自治体幹部職員を歴任している。自治体長は参事会の議長となり、議案や予算案を議会に上程する参事会で最も重要な役割を担う。制度的にその影響力が保証されている。もう一つは、地方のエリート官僚の能力である。彼らの多くは、大学で行政学の修士号を得ており、さらに様々な自治体の要職を渡り歩き、知識経験ともに豊富な一種の専門性を備えている。また、政治学部や行政学部のある大学が限られているため、大学時代のからの人的ネットワークも形成されている。こうした制度上あるいは構造上の理由がフィンランドの地方行政における官僚の影響力を強める要因として考えられる。その詳細については今後の研究課題としたい。^③

参考・引用文献

Aivaksinen, Jenni, Antti Jäntti ja Arto Haveri, *Siniset ajatukset - sanoista tekoihin, Kainuan hallintokokelun arvioinnin ensimmäinen väliraportti*.

- Sisäasiainministeriö, 2005.
- Airaksinen, Jenni, Arto Haveri, Heidi Pyykkinen ja Piia Väisänen. *Sinisistä ajatuksista moniin toituksiin Kainuun Hallintokokkeilun arviointi. Toinen väliraportti*. Valtovaraministeriö, 2008.
- Eduskunta. "Täytsistunon pöytäkirja PTK 123/2002vp." 2002.
- Hallintovalioikunta. "Hallintovalioikunnan mietintö HaVM 24/2002vp." 2002.
- Hyyrynen, Eeva-Liisa. "Nopea ja joustava selvitysmieskäytäntö kaipaa demokratiaa ja poliittista vastuuta." *Kuntalehti* 2003, vol. 18 [2003]:16-22.
- Jokelainen, Alpo. "Kainuun Hallintokokkeilumarka toiminnan ja talouden vakauten." *ヤンタウナ 一語提議算案*, 2011 2.28.
- Jäänti, Anni, Jenni Airaksinen ja Arto Haveri. *Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopuuttamiseen. Kainuun hallintokokkeilun vaikutukset*. Valtovaraministeriö, 2010.
- Kainuun hallintokokkeilun seurantarayhmä. *Ensimmäinen vuosi Kainuun hallintokokkeilun seurantarayhmän raportti kokkeilun ensimmäisestä toimintavuodesta*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2006, 2006.
- . *Kainuun hallintokokkeilun IV väliraportti*. Valtovaraministeril, 2009.
- . *Kainuun hallintokokkeilun seurantarayhmän V väliraportti*. Valtovaraministeriö, 2011.
- . *Kainuun hallintokokkeilun seurantarayhmän esitys*. Valtovaraministeriö, 2010.
- Lipponen, Paavo. "Puhemies Lipponen: EU on sekoius valtioiden välisistä yhteistyötä ja perinteistä kansalaisdemokratia." *Eurooppalainen kansanvalta ja alueiden Eurooppa-seminarissa* Kajaanisssa. Eduskunta, 2006.11.28.
- Moihs Pekka. "Hannu Leskinen hallintokokkeilun pääsihteeriksi." *Kuntalehti* 2003, vol.9 [2003]: 61-62.
- Moihs Pekka. "Kainuun maakuntavaaleissa monta kysymysmerkkiä." *Kuntalehti* 2003, vol.12 [2003]: 28-29.
- Perttunen, Juhani. *Sininen Kainuu - ajatuksista toimintaksi*. Sisäasiainministeriö, 2002.
- Piirainen, Raimo. "Lipposen sininen ajatus." www.kainuudemari.fi/lipponen.doc.
- Pyykkönen, Heidi. *Valtionhallinnon ja maakunnan väliset suhteet Kainuun Hallintokokkeilussa*. Tampereen yliopisto, 2008.
- Pääkkönen, Tuomo, Jorma Teittinen, Anssi Tuominen ja Asta Tolonen. *Kainuun hallintokokkeilun III väliraportti*. Valtovaraministeriö, 2008.
- Sisäasiainministeriö. "Asettamispäätös." 2002.3.12.
- Valtioneuvosto. "Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokkeilusta." 2002.

Valtiontalon tarkastusvirasto. *Kainuun hallintokokouksen tila*. Valtiontalon tarkastusvirasto, 2009.

インタビュ調査

- 2011年2月28日 Arpo Jokelainen カイヌー・マークンタ長
- 2011年2月28日 Esa Toivonen カイヌー・マークンタ戦略担当部長
- 2011年2月28日 Arto Laurikainen パルタモ・クンタ長
- 2011年3月1日 Hannu Leskinen 初代カイヌー・マークンタ長、元カイヌー・マークンタ準備組織事務局長
- 2011年3月2日 Kajja Majoinen フィンランド自治体協会研究部長
- 2011年3月8日 Kalevi Ylioniemi カイヌー・マークンタ参事会事務局長
- 2011年3月9日 Päivi Laajala フィンランド財務省地方制度部長

(1) 現在の地方自治制度では、基礎自治体をクンタという。しかし、自治体の名称には、名前の後に、カウプンキ（市に相当）とクンタ（町村に相当）のいずれかをつける。カウプンキとクンタは1970年代までそれぞれ都市型自治体と非都市型自治体として機能分化が図られていたが、現在は制度上の差異はない。したがって、「クンタ」は、カウプンキとクンタの両者をさす意味で使用される場合と、カウプンキ以外の自治体をさして使用する場合がある。本報告では、前者の意味で述べる場合「自治体」と表記し、後者の意味で述べる場合及び固有名詞の場合「クンタ」と表記する。カヤーニ自治体は、カヤーニ・カウプンキ *Kajaanin kaupunki* と表記すべきであるが、都市型自治体である意味合いを、かつ標記の簡素化を図るためカヤーニ市と表記した。なお、自治体の名称にカウプンキをつけるかクンタをつけるかは自治体議会で決定することができる。

(2) *Laajakaitsvalmistelu* を直訳すると、「広帯域の準備作業」である。レスキネンは報告者のインタビュに応じた際に、この方法について、実験に対するさまざまな意見や立場の人をできるだけ多く巻き込むことで、広範囲の人たちが当事者としての主体性を持ち、反対の人にも一定の理解を促すことができる」と述べている。本報告では暫定的にファシリテーション型と表現した。

(3) 本研究は、科学研究費補助金（若手研究（B）課題番号2173012022）の助成を受けたものである。

市民的主体性と地方自治

——トクヴィルの政治思想における地方自治の意義——

杉本竜也

はじめに

本稿の目的は、アレクシス・ド・トクヴィル Alexis de Tocqueville (一八〇五—一八五九) の政治思想における地方自治の意義について考察することにある。デモクラシーの思想家として知られているトクヴィルだが、同時に彼はその危険性に気付き、それを警告した思想家でもあった。

本稿では、トクヴィルがデモクラシーの問題点を克服する手段として地方自治を主張したことを紹介し、その規範的意味について考察したい。加えて、トクヴィルのデモクラシー観と共同体観を組み合わせることで、地方自治の現場である地域共同体が持つ規範的性格についても考えていきたい。

一 トクヴィルの社会認識 ―デモクラシーのもたらす危機―

主著『アメリカのデモクラシー』の冒頭で述べられているように、トクヴィルにとってデモクラシーとは「境遇の平等」(égalité des conditions)を意味していた。¹⁾ デモクラシーは政治体制を指す語として用いられることが一般的だが、彼のいうデモクラシーとは政治にとどまらず、広く社会全般に適用される概念であり、不可避的な歴史的趨勢としての平等化を意味するものであった。トクヴィルはいう。「私たちの歴史のページを繙いた時に気付かされるのは、この

七百年間に起こった大きな歴史的な出来事のうち、平等化に貢献しなかったものは何もなかったことだ。⁽²⁾ 人間の心の奥底には平等に対する強い思い入れがあるため、過去の出来事はいずれも平等化を目指していたかどうかに関わらず、さらには平等化に抵抗していた人の行為さえ、結果として平等化に資するものであった。そのため、トクヴィルは「それ故、境遇の平等の漸進的な進展は神の御業なのである。そこには特徴的な点がある。それは普遍的で持続的であり、日を追うごとに人間の力が及ばないものとなっていく。そしてあらゆる出来事、あらゆる人々がその発展に奉仕しているのである」⁽³⁾ と考えてデモクラシーの不可避性を受容し、それを前提とした政治学の構想に思い至った。

デモクラシーは「個人主義」(individualisme)という形で人々の内面に変化をもたらす。「個人主義は思慮深く、穏やかな感情である。しかし、市民を同胞の集団から孤立させ、家族や友人たちと共に引きこもらせてしまう。そして、自分たちだけの小さな社会を作り、大きな社会を放棄してしまう」⁽⁴⁾。従来の社会体系が崩壊することで、人間は伝統的束縛から解放された「個人」となる。その個人が放り出されるのが「社会」である。それは個人にとつてあまりに巨大で、空虚であるため、近代社会における個人は自由だが、極めて孤独な存在でもある。セーレン・キェルケゴール Søren Kierkegaard (一八一三—一八五五) は近代社会に生きる人々に特有の感情として不安を挙げ、「不安は自由の眩暈^{まぼろし}である」⁽⁵⁾ といった。無限の可能性を与えられた個人は自らの主体的責任によってそれを全うしなければならぬが、彼は自らに課せられた自由の大きさにたじろぎ、そこに不安という感情が生じる。だからこそキェルケゴールは「不安のうちには可能性の自我的な無限性が存する」と表現したのだが、同時代を生きたトクヴィルも類似した社会観・人間観を持っていた。

デモクラシーにおける個人は、その社会的無関心のために他者と有機的な人間関係を構築する契機を見出せない。しかしその一方で彼らは無限の自由に怯える個人であり、その不安から群れ集い、「大衆」(masse)と「名」の塊 (masse) を形成する。不安を凝集性の根拠とする大衆の中における唯一の価値基準は、多数性である。というのも、あらゆる者が均質な個人と化したデモクラシーにおいて、それ以外に依拠できるものは何ら残されていないからである。こうして

「多数者の暴政」(tyranie de la majorité) ⁽⁶⁾ という状況が生まれる。そして多数者の意思が何よりも優先されるデモクラシーでは、統治者も多数者の欲求を充足させること以外に自身の地位を確実にする術はない。そこで「より広範で穏和、そして人々を苛むことはないが墮落させる」⁽⁷⁾ 性格を持つ「民主的専制」(despotisme démocratique) が成立することになる。その姿を、トクヴィルは次のように描いている。

そのようして、主権者は各個人を強力な掌中におさめ、自らの流儀で各人をこね回した後、社会全体にその腕を広げる。複雑で細かく画一的な規則の網で社会の表面は覆われてしまったため、独創的な精神や最も強靱な魂も群衆の中から抜きん出て、姿を現わすことなどかなわない。それは人々の意思を挫きはしませんが、柔弱にし、弱らせ、そして抑え込もうとする。人々に行動を強いることはほとんどないが、絶えず人々の行動に反対する。破壊はしないが、新しく何ごとか生み出すことを妨げる。高圧的に振る舞うことはないが、人々を窮屈に押し込み、抑圧し、生の活力を奪い取り、愚鈍にする。最終的にあらゆる国民を臆病で勤勉な動物の群れのようなものにしてしまい、そして政府はその牧者となる。⁽⁸⁾

デモクラシーにおける統治者は、「国家は飢えた人々にパンを与え、病人に治療とベッドを与え、時間を持て余している人々に仕事を与えるほとんど唯一の存在となり、あらゆる悲惨に対するほとんど唯一の救い主」⁽⁹⁾ である。統治者は人々を弾圧するのではなく、飼い馴らす。抑圧的存在として忌避されるのではなく、むしろ人々の不安を取り除き、実際に恩恵を施すものとして積極的に求められる。このような体制の成立が可能になるのは、人々の内面に依存的な精神性が醸成されているからに他ならない。

フランスをはじめとする西欧の中世社会では、地方領主としての貴族や教会、職能団体、自治都市といった中間的存在によって、社会的多元性が維持されていた。また、職能団体をはじめとする中間団体の多くは同業者による相互扶助

も担っていたため、ここでは社会的・政治的連帯が具体的に実現されていた。ところが、階層性を特徴とする封建社会だからこそ存在しえたこれらの中間団体は、平等化によって消滅する。「民」が「主」であるはずのデモクラシーでは、本来中間団体等が消えた後の空白は、人々自身によって埋められなければならない。だが、市民としての主体性を喪失しているデモクラシー下の人々にそれができるわけもなく、民主的専制が社会的・政治的連帯の空隙を埋めることになる。つまり、デモクラシーは、平等化によって「個」を形成すると同時にその内実の空虚化を進め、結果的に抑圧的で専制的な「統合」をもたらしたのであった。

デモクラシーは、所与の慣習や規範を捨象して導かれる絶対的な個人という像を析出した。近代という時代はそれを歓迎し、社会契約説に代表される近代の政治思想はこのような人間観に立つて構想された。だが、トクヴィルは自身のデモクラシー分析を通して、一個人としての人間の弱さを指摘し、この脆弱な人間が生み出すものは決して自由で平等な政治社会などではなく、強大な専制権力に依存する隷属的社会であることを鋭く見抜いていた。

さらにトクヴィルは、デモクラシーが公共性に致命的な悪影響を与えることも見通していた。公共性は「他者」なしには決して成立しえない概念だが、デモクラシーは単一化傾向が強いため、公共性の前提となる他者の存在を認めない。ここでも根本原因は平等化に求められる。平等は出自や財産等の属性を無意味化するため、人間は自らの存在を確認するための条件を見失い、その結果「人間がとても卑小で、極めて似通っているデモクラシー社会では、自分を見るだけで直ちに他のあらゆる人々を見ると同様になってしまう」¹⁰⁰ という均質的で画一的な社会が登場する。そこでの唯一の価値基準は多数性ということになるが、問題は多数であるということ自体には何の規範性もないということである。いわば多数性のみが唯一の価値とされるデモクラシー社会とは、公共性の成り立たない無規範社会なのである。

にもかかわらず、トクヴィルはデモクラシーをあきらめることはなかった。この点こそがトクヴィルの政治思想の存在意義なのであり、真骨頂である。それを次に見ていきたい。

二 トクヴィルの考える自治の本義

既述の通り、トクヴィルによるデモクラシーの評価には厳しいものがある。しかし、だからといって彼がデモクラシーを否定したと考えるのは誤りである。「デモクラシーは最も優秀な政府を人々にもたらすものではない。けれども、それは最も優れた政府でもなかなか実現できないことを成し遂げ、飽くことのない動き、あり余るほどの活力を社会のあらゆる場面に引き渡らせる。このようなエネルギーはデモクラシーでなければ産み出すことはできず、適当な環境がわずかでも整えば、驚くべき成果をあげることができる。デモクラシーの長所はまさにそこにある」¹⁰¹ デモクラシーという社会状態は是非を論じる以前に歴史的必然であつて、人間の精神を墮落させる危険なものであると共に、人々が市民としての力を解放させる機会を与えるものでもある。トクヴィルの政治思想の真価は、彼が警戒感を抱きつつもデモクラシーの持つ可能性を最大限評価し、そこでいかにして個人の自由とその尊厳を守り、増進するかという困難な課題に果敢に取り組んだことにある。

さて、トクヴィルはアメリカで、そこに存在する政治制度や社会的環境、慣習がデモクラシーの欠点を抑制し、長所を引き出すように巧みに機能している様子を目撃した。連邦制は市民としての自由が実現されやすい小国と国家全体の安定性が実現されやすい大国の双方の長所を併せ持っている¹⁰²。二院制は法律を二段階で審査することによって、それをより慎重なものにする¹⁰³。堅固な司法制度は公益の立場から私益と闘い、法律家の持つ「保守の精神」(esprit de conservation)は民意の気紛れへの歯止めとなる¹⁰⁴。これらはデモクラシーによってもたらされる単一的な統治、要するに専制の発生が容易な政治形態を制度的に防止する。

ただ、これらの制度的方策はトクヴィルにとって二義的なものでしかない。なぜなら、デモクラシーの最大の問題点は、市民の精神と社会の公共性や規範性に対する負の作用にあるからである。ここまで見てきたように、彼のデモクラシーを巡る思索は極めて規範的であり、そしてその最大の問題とは一言でいえば人々の市民的主体性の喪失にある。そ

ここで求められることになるのが、トクヴィルのいう「学校」である。歴史的必然として人々が主体性を失っていくとするなら、必要なのは彼らが市民としての主体性を自覚し、そのために身に付けるべき知識や経験を習得するための機会であり、場である。トクヴィルは、デモクラシーによつて失われた市民的主体性を、そのデモクラシーによつて再生することを主張した。いわば、デモクラシーによる害悪はデモクラシーの徹底化によつてしか解決しえないことを訴えたのであった。「学校」はそのための場である。そして彼は、地方自治が最も重要な「学校」のひとつであると考えていた。

その前に確認しておきたいのは、トクヴィルの考えの中で「政治に関心がある」という言葉にはどのような意味があるのかということである。今日、それは国政や中央の政局、国際政治に対する興味と解するのが一般的ではないだろうか。しかし、トクヴィルによれば、そのような解釈は適当ではない。トクヴィルは絶対王政末期の社会・政治状況を説明する中で、現実政治への関与を阻まれたことへの反応として当時の思想家たちが社会や政治を観念的に思索したことから生まれた「文学的政治学」(politique littéraire)を批判し、さらにそれに基づいたフランス革命政権による理論的・画一的・規則的な諸施策を「おぞましい光景だ!」と批判した。⁶⁵ 浮世離れた思索は一般的観念を弄ぶことにつながり、現実にはおよそ不可能な政策を強行することに躊躇いを失わせる。非現実的な観念は理想化されることで絶対性を獲得し、理想と現実との疎隔を埋めるために暴力が容認されるようになる。フランス革命はその典型であった。これに対して、アメリカでは人々の関心は国家ではなく、自身が日常生活を送る街(commune)に向いている。人々はこれまでの自治活動に加わり、そこで個人としての自由を守る精神と政治に関する実践的な知識を獲得する。人々は観念に遊ぶ前に、日々発生する細々とした事態に対応しなければならず、否応なく社会の主体として行動が彼らには求められる。トクヴィルはアメリカでの地方における自治について、次のように記している。「このように、街での暮らしはその一瞬一瞬が人々の中に存在を示している。日々自らの義務を遂行したり、権利を行使したりすることによつて、それは姿を現わす。このような政治のあり方は絶え間ない動きを社会に刻み付けるが、同時に穩健でもあり、社会を必要以上に混乱させずに揺り動かす」。⁶⁶ 地方自治は社会と政治の活性化と安定化を実現する。革命を経験したフランスに生

を享けたトクヴィルにとって、これは重要であった。

しかし、自由な人々の力が存在できるのは地域においてなのだ。自由における地方自治の制度は、科学における小学校に該当する。それは人々の手の届くところに自由をもたらす。人々に自由を平穩に行使させ、その用い方を慣れさせる。地方自治を経験しなくても、自由な政府を手に入れることができるだろう。だが、自由な精神を手にするとはできない。気紛れな情熱や一時の利害、ある状況がもたらす偶然が上辺だけの独立を与えてくれることもある。

しかし、社会の内部に押し込められている専制はいずれ姿を現わすだろう。⁸⁵

トクヴィルが地方自治に求めたものは、第一に政治の分権化によってもたらされる多元性を通して、デモクラシーに起因する単一的な社会・政治構造の拡大を防止することにある。しかし、より期待したのは、地方自治の持つ、具体的な実践の場と機会を人々に提供することによって、市民的主体性を再興し、涵養する効果であった。つまり、トクヴィルにおける地方自治は単なる政治上・行政上の制度にとどまるものではなく、極めて規範的な意義と機能を有するものであった。そして地域共同体は、人々が市民的主体性を回復する場であり、社会が公共性を回復する場として定義されることになるのである。

三 自己統治の場としての地方自治 ―アンシエーションとコミュニティ

共同体については、これまで様々な定義が提示されてきた。⁸⁶ フェルディナント・テンニエス Ferdinand Tönnies (一八五五―一九三六) は親密な近隣関係に代表される「生きた有機体」としての「ゲマインシャフト」(Gemeinschaft) と、「公共生活」(Öffentlichkeit) や「世間」(Welt) とも言い換え可能な「ゲゼルシャフト」(Gesellschaft) とを定義を提起した。⁸⁷ また、ロバート・マッキーヴァー Robert Morrison MacIver (一八八一―一九七〇) は町や地方、国

といった具体的な共同生活の領域を指す概念である「コミュニティ」(community)と、共同の関心や利害を追求するための組織体である「アソシエーション」(association)という概念を示した。⁸⁰ これらの正否や評価はともかく、共同体を理解する際にその自然性と人為性に分けてこれを考えることは珍しくはない。

では、トクヴィルは共同体、とりわけ地域共同体についてどのように理解しているのだろうか。

街 [commune] や市や郡という名の、法律によって定められた恒久的アソシエーション [associations permanentes] の他に、諸個人の意思のみに基づいて形成され、そして成長していく別のアソシエーションが多数存在する⁸¹

この記述からうかがえるのは、トクヴィルが街をはじめとする地域共同体を広くアソシエーションに含めていることである。開拓植民国家であるアメリカでは、コミュニティのような自然的共同体もその淵源は人為に求められ、究極的には共同体というものは全て人為に基づく。⁸² であるとするれば、市民的主体性を傷つけるデモクラシーは共同体の形成や維持にとって致命的な障害である。

ロバート・ベラー Robert Neely Bellah (一九二七) は、トクヴィルの想定したアメリカ市民の姿を次のように捉えている。⁸³ アメリカ社会を支えているのは「自立的市民」(independent citizen)である。それは物質的富ではなくピューリタンの倫理観に則った共同体の建設を目指した初代マサチューセッツ植民地総督ジョン・ウィンスロップ John Winthrop (一五八八—一六四九) の伝統と、自営農民による小規模な共和主義的共同体を理想としたトマス・ジェファソン Thomas Jefferson (一七四三—一八二六) の伝統を継承している人間を指す。つまり、トクヴィルにとって、アメリカの地域共同体とは、聖書的(ピューリタンの)倫理観を備えた自営農民が平等の立場で積極的に参加することで形成される小規模な共同体のことであり、聖書と共和主義によって特徴付けられる極めて規範的な共同体であった。

しかし、再三記しているように、問題は人々の積極的な関与が期待できないデモクラシーでは、そのような共同体は実現困難だということである。

そこでトクヴィルは「正しく理解された自己利益」(intéret bien entendu)⁽⁴⁾ という考えを持ち出す。彼は、人々が私利を追求することをいったん容認するかわり、私利の追求を公益の実現を結び付けることで個人的欲求を適正化することによって、個人主義を克服し、公共性を実現することを企図した。この転換を可能にするのが共同体における公的実践であり、これこそが個人主義に陥った人々を公共性へと導くことができる、現実に採用しうる数少ない選択肢だとトクヴィルは考えた。

ただ、トクヴィルにとつて、正しく理解された自己利益を前提とした社会・政治理論は次善の策に過ぎない。というのも、彼の中には「経済」というものに対する拭い難い不信心・警戒感が存在していたと思われるからである。

中産階級特有の精神は、政治全体の精神となった。「中略」この精神は活動的で器用さを持ち合わせているが、しばしば破廉恥でもある。全体としては生真面目だが、虚栄心や利己主義のために時に軽率で、気質としては臆病である。あらゆる面で穏健だが、物質的な満足を求める時だけは別だ。そして凡庸である。⁽⁵⁾

これは七月王政末期、すなわち一八四八年の二月革命直前のフランスの中産階級に関するトクヴィルの記述である。一見すると穏健だが、内実は利己心と虚栄心に満ち、市民としての意識や公共性に対する配慮を欠いている点において、これまでトクヴィルが考察してきた個人主義に侵された人々とフランスの中産階級の精神構造は類似している。いつてみれば、フランス中産階級はまさに大衆であった。英国より一世紀程度の遅れをとつてフランスも産業革命を迎え、一九世紀の中盤以降、経済は急激な拡大を見せる。フランスにおける近代的中産階級はこの時に成立する。この「経済」が中産階級を墮落へと誘う。一八三〇年の七月革命以降、社会・政治の中核は貴族等から中産階級へと移行していった。

だが、デモクラシーの進展だけでなく、「経済」の拡大のために、中産階級をはじめとする、この時社会・政治の中核を担わなければならなかった人々の市民的主体性はそれを担うに値するものではなくなっていた。そしてこのことが十数年後の二月革命へとつながっていく。⁸⁰ ちなみに、ベラーもまた、ウインスロップとジェファアソンを継承する自立的市民という人間像にとつての脅威として、ベンジャミン・フランクリン Benjamin Franklin (一七〇六—一七九〇) に代表される功利的個人主義を挙げている。⁸¹ すなわち、「経済」は、デモクラシーによる市民的主体性喪失のプロセスをさらに促進させる性格を有しているのである。

では、デモクラシーや「経済」に対抗するには何が重要なのだろうか。それは共同体の中で育まれる徳である。アラデア・マッキンタイア Alastair MacIntyre (一九二九—) は徳について次のように記している。「すなわち、徳とは、獲得された人間の性質であり、その所有と行使によつて、私たちは実践に内的な諸善を達成することができるようになる。またその欠如によつて、私たちはそうした諸善の達成から効果的に妨げられるのである」。⁸² マッキンタイアは、徳というものが先験的もしくは自然的に存在するものではなく、アポステリオリで人為的なものだという。不完全な人間による実践である以上、その結果は推測不可能であり、であるからこそそこに人間の自由の余地が生まれる。そのため、マッキンタイアがいう徳は人間を特定の型に押し込めるドクトリンやイデオロギーのようなものではなく、可變的で現実に根差したものとなり、だからこそその徳は現実社会において意味を持ち、規範としての資格を有することになる。

ここまでの議論を踏まえてトクヴィルの政治思想における地方自治の意味を考えてみると、まず地方自治はデモクラシーによる個人主義によつて失われた市民的主体性を回復するための場所と機会を提供する。そして多数性のみが絶対的価値基準とされるデモクラシーに対して、地方自治はその無規範性に抵抗し、公共性を回復させる契機となる。マッキンタイアのいうように、徳が何ものかによつて与えられるものではなく、人為に由来するものであるとするなら、地方自治は自由の小学校であるという以上に徳の小学校である。そして地域共同体は徳を実践し学ぶ場として定義される

べきであり、地方自治は自己陶冶として考えられるべきなのである。

おわりに

地方分権が叫ばれるようになって久しい。その程度やスピード、内容は様々だろうが、分権化は既定路線だといつてよいだろう。しかし、最も重要なはその目的である。そして、その目的の中核に据えられる概念は「自治」でなければならぬ。今日の日本において、地方分権は最大の政治課題のひとつとして位置づけられている。その推進にあたり、具体的かつ現実的な政策論議はもちろん必要であるが、もしそれが政策論に終始するものであるなら、再考が求められる。

真の意味での地方自治とは、文字通り、その地域に暮らす人々の自治に由来するものでなければならない。住民はサービスの受益者にとどまるのではなく、その地域、そしてその地域における自治の主体である。それぞれの地域における住民・市民の実践、そしてそれによって生み出される有機的な人間関係こそが自治の本義なのである。

トクヴィルが地方自治に期待したのは、人々の市民的主体性を再生させるという極めて「政治的」で「規範的」な役割であった。ここで「政治的」とは主体性を備えた市民の人為を重視するということであり、また「規範的」とはそのような市民の営為から生み出される徳性を重んじるということである。要するに、トクヴィルにおける地方自治とは、主体的な市民の実践を通して政治と規範が出会う場を意味していた。だからこそ、地方自治は自己陶冶と等しいものと考えられるのである。

もし現在進められている地方分権が住民・市民の政治参加に基づく本当の意味での自治を目指すものであるなら、その規範的意義を主張したトクヴィルの思想に今一度向き合う必要があるのではないだろうか。

- (1) DAI, Introduction, p.3. [第一卷(上)九頁]。本稿におけるトクヴィルの著作の引用は、Alexis de Tocqueville, *Oeuvres*, Bibliothèque de la Pléiade (Paris, Gallimard, 1991-1992) の拙訳^{『トクヴィル』}。その際、*De la démocratie en Amérique t.1, t.2* (1835, 1840) 中の DAI 2:6-7 の DAI' *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856) 中の AR' *Souvenirs* (1850-1851) は S の略記^{『トクヴィル』}。また、参考までに、それぞれの邦訳である松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』第一卷(上・下)および第二卷(上・下)、(岩波文庫)(岩波書店、二〇〇五—二〇〇八年)、小山勉訳『旧体制と大革命』(ちくま学芸文庫)(筑摩書房、一九九八年)、喜安朗訳『フランス二月革命の日々 トクヴィル回顧録』(岩波文庫)(岩波書店、一九八八年)の頁数を付記する。
- (2) DAI, Introduction, p. 6. [第一卷(上)一三頁]。
- (3) DAI, Introduction, p. 7. [第一卷(上)一四頁]。
- (4) DAI, 2.2, p. 612. [第二卷(上)一七五頁]。
- (5) キェルケゴール『不安の概念』斎藤信治訳(岩波文庫)(岩波書店、一九五一年)一〇四頁。
- (6) DAI, 2:8, p. 287 ff. [第一卷(下)一四六頁以降]。
- (7) DAI, 4:6, p. 835. [第二卷(下)一五四—一五五頁]。
- (8) DAI, 4:6, p. 837. [第二卷(下)一五七—一五八頁]。
- (9) DAI, 4:5, p. 823. [第二卷(下)一三七頁]。
- (10) DAI, 1:12, p. 585. [第二卷(上)一三二頁]。
- (11) DAI, 2:6, p. 281. [第一卷(下)一三六頁]。
- (12) DAI, 1:8, pp. 178-184. [第一卷(上)一五七—一六五頁]。
- (13) DAI, 1:5, pp. 93-94. [第一卷(上)一三四頁]。これは州の政治における二院制に関する記述であるが、二院制自体の効用について、この州も連邦も変わりはないと思われる。
- (14) DAI, 1:8, pp. 168-169. [第一卷(上)一四四頁]。
- (15) AR, 3:1, pp. 169-178. [三〇五—三一九頁]。
- (16) DAI, 1:5, p. 74. [第一卷(上)一〇頁]。
- (17) DAI, 1:5, pp. 65-66. [第一卷(上)九七頁]。
- (18) 一般に「共同体」という語は英語の community の訳語として用いられるが、本稿では人為的な association も含む社会集団全

- 般を指して「共同体」という日本語を用いることとする。
- (19) テンニエス、杉之原寿一訳『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト 純粋社会学の基本概念』(上)、(岩波文庫)(岩波書店 一九五七年)三四―三七頁。
- (20) R・M・マッキーヴァー、中久郎・松本通晴訳『コミュニティ 社会学的研究…社会生活の性質と基本法則に関する一試論』(ミネルヴァ書房、二〇〇九年)四五―五一頁。
- (21) DAL, 2:4, p. 212. [第一卷(下)三八頁]。
- (22) 池田純一は、フランス革命以来地縁からの解放が目標とされたヨーロッパ大陸とは異なり、アメリカにおけるアソシエーションとコミュニティとの区別にこだわることはあまり生産的ではないといっている(池田純一『ウエブ×ソーシャル×アメリカ <全球時代>の構想力』(講談社現代新書)(講談社、二〇一一年)一七六―七七頁)。池田はこれら以外にコーポレーション等も加え、あらゆる集団が社会変革の担い手たりえたことをアメリカの特徴として指摘している。
- (23) Robert N. Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, Steven M. Tipton, *Habits of the Heart, Individualism and Commitment in American Life* (Berkeley: University of California Press), pp. 39-40. [ロズート・N・スティーラー、R・ブレイセン、S・M・ティプトン、W・M・サリヴァン、A・スウィドラー、島蘭進・中村圭志訳『心の習慣 アメリカ個人主義のゆくえ』(みすず書房、一九九一年)四六―四七頁]。
- (24) DAL, 2:8, p. 637. [第二卷(上)二二四―二二五頁]。
- (25) S. 1:1, p. 729. (一八頁)。
- (26) トクヴィルとフランス二月革命との関連については、拙稿「トクヴィルとフランス二月革命 デモクラシー・革命・自由」(『政治思想研究』第九号、二〇五―二三六頁)を参照願いたい。
- (27) Bellah, op. cit., p. 40. [スラー、前掲書、四六頁]。
- (28) Alasdair MacIntyre, *After Virtue, Third Edition* (Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2007), p. 191. [アラストリア・マッキンタイア、篠崎榮訳『美徳なき時代』(みすず書房 一九九三年)一三四頁]。

ウルグアイ・ラウンド交渉における日本の対応

三 浦 秀 之

一、はじめに

一九八六年九月二〇日、南米ウルグアイのプンタ・デル・エステで開催された関税及び貿易に関する一般協定（G A T T）閣僚会議で、新ラウンド交渉（ウルグアイ・ラウンド）の開始が宣言された（プンタ・デル・エステ宣言）⁽¹⁾。G A T T設立後、八回目の多国間交渉となったウルグアイ・ラウンド交渉の交渉項目は、関税、農業、知的所有権、サービス貿易などの15分野である。農業交渉は「農業貿易の一層の自由化の達成並びに農業貿易に影響を及ぼすすべての措置を、新しいG A T T規制及び規律の下に置くことをめざす」⁽²⁾こととされた。

ウルグアイ・ラウンド農業交渉では、我が国のコメの扱いが一つの焦点となり、日本、米国、E Cなどの間で、熾烈な駆け引きが繰り返された。米国やE Cは、コメを含むすべての農産物を、「例外なき関税化」にすべきと主張した。一方、日本は、コメが基礎的食糧であることから、「国家貿易品目」の扱いによる「輸入禁止措置」を主張していた。最終的に、日本は、「最低輸入枠（ミニマム・アクセス）」という考え方に譲歩せざるを得なかったが、米・E Cが主張する農産物の「例外なき関税化」を拒否し、コメを、関税化の例外扱いとすることに成功した。

ウルグアイ・ラウンド農業交渉における日本の対応を考察した先行研究は多数ある⁽³⁾。これら研究は、交渉における日本の対応を、「外圧」により、日本国内の世論が変化し、さらに部分開放以外の選択肢を取り得ないとこまで追い

つめられたからであると論じている。しかし、同交渉において、関税化の例外扱いを獲得できた国は、コメをめぐる日本と韓国のみである。このことは、いかにして日本が戦略的にコメを保護しようとしたかの証左である。本研究では、ウルグアイ・ラウンド農業交渉における日本の対応は、コメ自由化の単なる反対ではなく、戦略的なものであったということを、パットナムの2レベル・ゲームモデルの枠組みを用いて実証する。

二、分析枠組としての2レベル・ゲームモデル

対外交渉を分析する際、国際レベルと国内レベルとの相関関係に着目し、2レベル・ゲームモデルの分析枠組みを提起したのはロバート・パットナムである⁴⁾。この分析の枠組が提唱された背景には、以前の理論では、国内政治と国際関係の連繋が部分的にしか説明できなかったからである。

パットナムは、各国の代表間における交渉、バーゲニング、合意に至るまでの国際交渉の過程（レベルⅠ）と、国内における批准過程（レベルⅡ）とを分別した。ここでの「批准」とは、公式・非公式を問わず、協定の承認・実施に必要な、国内アクターや各集団内、すなわちレベルⅡにおける国内政策過程のことをいう。したがって、議会における公式の条約批准手続きはもちろん、官僚、利益集団や世論などの承認も、このモデルでは広義の批准となり分析の対象となる。

2レベル・ゲームモデルの中心概念は、「ワイン・セット (Win-set)」である。ワイン・セットとは、レベルⅠでの合意を得るために必要なレベルⅡにおける多数の支持の幅の集合と定義される⁵⁾。交渉者は、レベルⅠで合意したことがレベルⅡで支持されるかどうかを考慮しながら交渉する。もし考慮しなければ、せっかく交渉者同士で合意に達したとしても国内の批准が得られず、合意そのものが破棄されてしまうおそれがある。レベルⅠでの合意を理解するには、レベルⅡにおけるワイン・セット、すなわち批准形成可能エリアの大きさを検討する必要がある、次の二つの原則が重要とされる⁶⁾。

第一に、あらゆる条件が同じならば、ウイン・セットが大きいか、すなわち交渉者の背後に交渉姿勢を支持する人々や組織が多いほど、レベルⅠでの合意可能性が高いと示唆している。しかし、第二に、レベルⅡのウイン・セットの相対的な大きさを知らることが重要であるばかりではなく、相手のウイン・セットの大きさを知らずとも、交渉を有利に進めるためには必要となる。したがって、一方のウイン・セットが大きいとわかっていれば、交渉妥結の可能性が高くなるが、相手から付け込まれる可能性も高くなり、国際交渉から得られる利益は少ない。逆にウイン・セットが小さければ、交渉妥結には自らのウイン・セットが小さく、相手のウイン・セットが大きければ、それだけ相手の譲歩を引き出すことができるようになるというわけである。

三、GATTウルグアイ・ラウンドにおける交渉過程

(一) 農業交渉の開始と米国によるゼロ・オプション提案(第一期)

交渉における、第一期(一九八七年二月から一九八九年四月)は、話し合いのための枠組みを定めることに重点が置かれた。一九八七年七月六日、米国は、すべての貿易歪曲的農業計画を一〇年間で全廃するという、ゼロ・オプションといわれる極めて野心的な提案を明らかにした。米国提案は、ケアンズ・グループやカナダなどから支持された。これに対しECは、即座に、米国提案を受け入れられないことを表明した⁽⁶⁾。日本も、ECと同様に、米国提案を受け容れられないことを即座に表明した⁽⁸⁾。

野心的かつ長期的スケジュールを明確にすべきとする米国、カナダ、ケアンズ・グループの主張と、農産物過剰問題や国内事情を重視するECや日本の主張との溝は埋まらず、一九八八年に、ウルグアイ・ラウンド交渉における中間合意を迎えることとなった。一九八八年一二月、モントリオールで開かれた中間レビューでは、参加国のたがを締め直すとともに、世界にラウンドの重要性を示すという狙いがあった⁽⁹⁾。農業の特殊性を踏まえ現実的農業改革を目指すECと、農業保護の根本的改革を意図する米国との間で、農業保護をめぐる、「削減」か「廃止」かの対立が発生した。そ

の結果、当初予定されていた宣言・合意文書の採択は取り止めとなり、次期、TNCに先送りされた。失敗の一番の要因は、「各国とも、この機会に、できるだけ自国に有利なように現状報告を取り纏め、かつ今後の交渉が自国に有利になるように、一定の方向づけをしようと考えた」からである¹⁰⁰⁾。

その後、一九八九年四月にジュネーブで開かれたTNCで、玉虫色の決着が図られた。中間合意では、次の点が決定された。(一) 農業改革の長期目標は「保護と支持の相当程度の段階的削減」であること、(二) 輸入アクセスと輸出競争に直接、間接に影響を与える全ての措置がこの交渉目標の対象であること、(三) 輸入アクセスに関しては、あらゆる非関税措置について関税化が検討の対象と明示されたこと、(四) 短期的措置として、保護支持の水準の現状凍結が決定されたこと、そして、(五) 今後の交渉計画として、八九年一二月までに各国の詳細提案、九〇年末までに長期改革計画とその実施機関につき合意を得ること、である¹⁰¹⁾。同時に、日本や韓国などは、「保護と支持の相当程度の段階的削減」を補完する概念として、食料安全保障など、農業の果たしている非貿易的関心事項に配慮した交渉を主張した¹⁰²⁾。その結果、中間合意では、食料安全保障など非貿易的関心事項に配慮した対応の必要性が明示された。

(二) ブラッセル閣僚会議の失敗 (第2期)

一九八九年四月のTNCにおいて中間合意にこぎつけたものの、その内容はきわめて形式的なものにすぎず、実態のないものに終わった。事実、それを反映して、一九八九年の後半から年末にかけて発表された各国の第二次提案は、差を埋めるどころか、逆にますます拡大するものとなった。そうしたなかで、一九九〇年一二月初旬、四年間に亘るウルグアイ・ラウンド農業交渉の最終決着を図るべく、ブラッセル閣僚会議が開催された。ブラッセル会合を成功させるために、農業分野での交渉権限の大幅な見直しを主張した英国、オランダと、これに反対するフランス、アイルランド、ルクセンブルク等九カ国は、譲歩案を示した。

しかし、米国・EC間の農業問題を巡る対立は収束せず、農業分科会のヘルストローム議長(スウェーデン農相)は、輸出国、輸入国の共通のポジションを追求すべく、次の三点の要点を含む、非公式提案を提示した¹⁰³⁾。第一に、国内支

持を、一九九一年一月一日から五年間で品目ごとに三〇%削減（基準年は九〇年又は最近年）、第二に、輸出アクセスについては、（一）合意される方式（関税化を含む）により、全ての品目について、一九九〇年のアクセス条件を維持、（二）ミニマム・アクセス水準は、国内消費量の5%以上、（三）合意される方式で、九一年から五年間で三〇%削減とすることである。第三に、輸出競争の削減は、予算総額、単位当たり額、又は対象数量のいずれかにより、対象数量によるときは、一九八八〜九〇年平均の対象数量を基準に五年間で三〇%削減すること、とした。

非公式提案を巡り、主要国間の意見は鋭く対立した。米国、ケアンズグループが、作業の基礎としたのに対し、ECは、プラス・マイナスの両面があるとして交渉の基礎とすることを事実上拒否した。日本は、非公式提案をもとに、議論は継続出来るが、「食料安全主保障」や「非貿易的関心事項」などの基礎的主張が何ら反映されておらず、さらに、「関税障壁を全て関税化する」という包括的関税化の概念が入っていたことから難色を示した¹⁰⁾。韓国だけが、非公式提案を拒否した。結局、ブラッセル閣僚会合では、主要国の対立が解消されず、交渉は決裂し、ラウンドは中断に追い込まれた。

（三）ブレア・ハウス合意とダンケル・ペーパー

一九九〇年一二月のブラッセルの閣僚会議が失敗に終わったことにより、各国は今後の方向性を模索することになる。ブラッセルの閣僚会議が決裂した最大の原因は、「ヘルストローム・非公式提案」に「三分野別に約束をする」と書かれていたことに、ECが妥協しなかったことである。貿易交渉委員会議長であり、GATT事務局長のオサー・ダンケルは、米国とECに接触を開始し、一九九一年二月二三日にダンケル事務局長の声明にもとづき、交渉を再開した¹¹⁾。こうした中で、日本では、一九九一年四月から五月にかけて、政財界からコメの部分自由化を求める発言が相次いだ。自民党も、米国が、以下の、三項目の条件を認めた場合には、コメ市場の限定的な開放に踏み切ることで、ほぼ党内が一致していると報じられた¹²⁾。すなわち（一）米国は一四品目にわたりGATTのウェーバー条項の対象を少なくとも五品目程度まで大幅に減らす、（二）牛肉などの輸入制限措置を定めた食肉輸入法を廃止する、（三）食糧の輸出制限・

禁止を一方的にしないことを確約し、制度的にも保障する、という三項目の条件である。五月二二日に、クウェール米副大統領と海部首相が会談した際、「コメは国内産で自給するとの原則を貫く」から、米欧が保護削減でお互いに譲歩するならば、日本の国内を説得するという表現で、コメ市場開放に含みをもたせた発言を行った⁶⁷⁾。こうしたことから、この時期の日本のコメに関するウイン・セットは高まつていた。

しかし、一九九一年六月、米政府は、「日本国内で議論されている限定的な部分開放では、米国議会から反発を受ける。七月一日、一二日の日米首脳会談で、コメの完全自由化につながる関税化を取り上げる見通しだ」とする在日米国外務省の内部文書（イーグルバーガー国務副長官名）を、日本政府および自民党に送付した⁶⁸⁾。そして、七月一日の日米首脳会談では、ブッシュ大統領が、「関税化が必要だ」と海部首相に迫った⁶⁹⁾。これに対し、海部首相は、(一)全面市場開放につながる関税化は受け入れられない、(二)二国間交渉で扱わず、あくまでGATTの場で解決する、と日本の立場を表明した⁷⁰⁾。こうして、一時、日本のウイン・セットは拡大したが、再び米国から「例外なき関税化」を求められたことよつて縮小した。

一九九一年二月二〇日に、ダンケル事務局長は、交渉終結のための最終合意案（いわゆる「ダンケル・ペーパー」）を、各国代表部に配布した⁷¹⁾。その中には、日本が絶対受け入れることができないと主張してきた「例外なき関税化」の考え方が打ち出されていた。交渉は、この原則を受け入れるよう迫る米国と、「コメ開放にあくまで反対」との立場を堅持する日本が鋭く対立する構図となつた。いかにしてこれを修正させるか、コメ・乳製品などのきわめてセンシティブな品目の関税化を回避するために、どんな手立てを講じていくかが、日本の最大の課題となつた。

多くの加盟国は、「ダンケル・ペーパー」に規定されている内容を了承していた。一方、EC、日本、スイス、韓国は反対姿勢を示した。日本、スイス、韓国の立場は、「例外なき関税化」に強く反対し、最小限の例外は認めるべきであるというものであった⁷²⁾。これに対して、輸出国の立場は、一品目でも例外を認めると、それが次々に波及し、関税化が全面的に崩れるという理由から、絶対に受け容れられないというものであった⁷³⁾。米国とECは、かなり早い段階

から包括的関税化という線で一致していた⁽²⁴⁾。

一九九二年一月七日の米国大統領選挙では、ブッシュ大統領が、民主党のビル・クリントンに敗れた。ブッシュ大統領の敗北は、米国交渉チームの交渉態度にも影響を及ぼした⁽²⁵⁾。湾岸戦争を勝利に導き、ブッシュ大統領は英雄となったが、経済政策がうまくいかず、支持率は急落し、落選した⁽²⁶⁾。米国交渉チームは、ブッシュ政権の最終日である九三年一月二〇日までの間に、ウルグアイ・ラウンド交渉の最後の詰めを行い、交渉をまとめ、ブッシュの名を残そうと考えた⁽²⁷⁾。

まず、米EC農業交渉は、一九九二年一月二〇日に、ブレア・ハウス合意という形で決着をみた。そして、米国は、ブレア・ハウス合意の締結前後に、日本に対する圧力を強めた。例えば、一九九二年一月二十九日に開かれた日米農業協議においては、カツツUSTER次席代表は、「ECですらダンケル・ペーパーを、最小限の修正を前提に、農業の扱いで相当なコミットメントを受け入れることを明示するに至っている。ところが、日本は何一つやっていない。ウルグアイ・ラウンドの失敗は、全て日本にあると世界に向かっていう⁽²⁸⁾と非難した。

ウルグアイ・ラウンドは、結局、ブッシュ政権の設定した期限である一九九三年一月一五日までに、まとめることは出来なかつた。その理由としては、(一)ブレア・ハウス合意に対して、フランスなどの一部EC加盟国の反対が強かつたこと、(二)日本などが「例外なき関税化」に反対していたこと、などがあげられる。

(四) 米国と日本の接近

日本、韓国、カナダ、スイスなども、包括的関税化に一定の例外を認めるべきだという修正要求をしていた。最終的には、日本と韓国に、関税化の特例措置が認められた。カナダとスイスも、特例扱いを要求していたが、関税化の特例要求を取り下げた。では、日本と韓国のコメについての関税化特例措置は、どのような経緯で認められたのであろうか。

先述のように、ブッシュ政権の最後の年となる一九九三年一月二〇日までの間、日本は、米国に対し、関税化の例外要請を繰り返していた。日本の主張の根拠は、次のようなものであった⁽²⁹⁾。

第一に、日本は関税化の原則そのものを否定しているわけではなく、例外の範囲をコメやバターなどの一部の乳製品に限定している（後の段階では、コメだけに絞った）。第二に、ブレア・ハウス合意においては、最も貿易歪曲的な措置である輸出補助金を、「ダンケル・ペーパー」に規定された数量削減率（六年間に二四％）を二一％まで軽減しながら、関税化については一切の例外を認めないというのは、あまりにも不公平である。第三に、サービスや知的所有権交渉では、一部の困難なセクターを例外扱いしているにも関わらず、農業についてはのみ、全く例外を認めないのは理解できない。第四に、食料自給率が先進国の中で極端に低くなっている日本は、コメが自給可能な唯一の産品であり、その国内供給を確保することは、食料安全保障の観点から不可欠である。国内農業および食料消費の観点から、コメが有する特別の重要性に鑑み、国会においても、その自給を確保する三度の決議がなされている。第五に、コメを関税化し、ミニマム・アクセスを約束するためには、食管法の改正を要するが、これが国会で可決される可能性はない。

ブッシュ政権時代の米国は、このような日本の主張を、全く受け入れなかった。しかし、一九九二年一月二二日に、ビル・クリントンが政権を担うようになるとその様子が変わった。新政権では、農務長官にエスピー、農務次官にはムース、特別交渉官には引き続きオメーラが任命された。

この時期、日本国内の状況は、例外なき関税化を受け入れることがさらに困難になっていた。第一に、自民党内でコメの自由化に積極的な発言をしてきた、金丸信、竹下登、小沢一郎らの権威が、佐川急便事件などによって著しく傷ついた。その結果、ウルグアイ・ラウンド交渉について、かれらの指導力を期待することは難しくなっていた。第二に、農業団体や農業議員を説得する信用を有していると目されていた羽田孜が、政治改革路線を巡って、党内で強い反発を招いたため、その調整力に期待することができなくなった。第三に、宮沢政権が、政治改革で指導力を発揮出来ないことが予想されるなかで、コメの関税化を受け入れることは、与党に致命的な打撃を与えかねなかった。

そうしたなかで、一九九三年七月一九日、ジュネーブにおいて、塩飽審議官と熊沢国際部長はオメーラ特別交渉官と会合をもった。このとき、オメーラ特別交渉官は、『非貿易的関心事項』の定義を明確にする作業を通じて、非常に限

定した形で、日本の主張を活かせるようなことが出来ないだろうか」というアイデアを示した⁶⁰⁾。このオメーラ特別交渉官の提案は、従来、米国が主張してきた「例外なき関税化」という考え方に、譲歩を示すものであった。コメの扱いで譲歩する理由は、オメーラ特別交渉官によれば、「包括的関税化の例外」としてではなく、あくまでも、「非貿易的関心事項」を考慮した結果であるという。米国としては、包括的関税化に例外を設けると他国が追随するため、それは阻止しなかった。そこで、非貿易的関心事項を考慮したことによる例外という考え方が浮上する⁶¹⁾。

米国が、このような考え方に切り替わった理由は、いくつかあった⁶²⁾。まず、米国の実利主義的な考えによるものである。例えば、自由主義イデオロギーを掲げるレーガン・ブッシュ政権は、USTRの諮問委員会である貿易政策・交渉諮問委員会（ACTPN）が提出した結果志向型通商政策を要求する報告書を、管理貿易の主張に他ならないとの理由で却下した。しかし、クリントン政権の発足後、数値目標の設定を含む結果志向型通商政策は、クリントン政権の対日通商政策の中心思想となった⁶³⁾。また、オメーラ特別交渉官によると、政治的に原理主義的な自由主義を標榜するブッシュ政権が退場したことにより、政治家を説得しやすくなったという⁶⁴⁾。さらに、ファスト・トラックの期限である一二月一五日までにラウンドを終結するという考えが、政権内の共通の認識となっていた。

米国は、日本がコメの保護を主張するのであれば、これを基に日本から取れるものは出来るだけとろうという作戦に切り替えたのである⁶⁵⁾。日本がコメの保護を主張するほど、代償が高くつくという構図になっていた。ここでの米国の狙いは、主に二つあった。第一に、米国産のコメを、日本に輸出するという実利を確保したための代償という意味である。米国は、関税化されるよりも、ミニマム・アクセスの方が、食糧法によって国別の割当制を適用して国家管理貿易の枠内にコントロールできると考えたのである。第二に、代償を出来るだけ厳しくすることによって、他の国が、関税化の例外を求めるといふ連鎖を防ぐことが出来るという意味での代償である。その後、日米のコメ交渉は、米国側は農務省のオメーラ特別交渉官と、シユローター、日本側は農水省の塩飽審議官と熊沢国際部長にメンバーに限定した（外務省や米国内務省を除いた）秘密協議で進められた⁶⁶⁾。

このとき、日本国内では二つの大きな変化が生じていた。一つ目は、政権交代である。一九九三年六月一八日に宮沢内閣に対する不信任案が可決され、七月一八日に行われた衆議院選挙で自民党が過半数割れして下野し、八月九日に七党一會派からなる細川連立政権が誕生した。その間、日米秘密協議の内容は、自民党の一部議員には逐次報告されていたが⁽⁸⁷⁾、農水大臣をはじめとする新政権の閣僚に報告がなされたのは、九月後半になってからであった⁽⁸⁸⁾。細川政権では、畑英次郎が農水大臣に就任したが、コメ問題の実質的な指揮権は、羽田孜外務大臣が握っていた。二つ目は、コメの凶作である。冷夏の影響で、国内のコメの作柄指数は「七四」と、終戦直後の一九四五年以来の凶作となった。食糧庁は、最終的に、二六〇万トンのコメを、米国、タイ、中国から緊急輸入すると発表した。

政権交代とコメの凶作環境の中で、日米秘密交渉が展開された。最終的な結論は、代償はミニマム・アクセスのかさ上げとなった⁽⁸⁹⁾。「ダンケル・ペーパー」では、関税化する場合、従来輸入がゼロもしくはミニマムであった品目については、三%のミニマム・アクセスからスタートして、六年間で五%に増大するという「アクセス約束」を行うことが条件として付けられていた。しかし、日本の場合は、アクセスを国内消費量の四%からスタートして、六年間で八%に増やすという条件を呑まざるを得なかった⁽⁹⁰⁾。

国内では、小沢幹事長がコメの関税化を主張していた。しかし、最終的に細川首相の政治決断で、コメのミニマム・アクセスを受け入れる方向性となった⁽⁹¹⁾。一九九三年一〇月一四日に、韓国の東亜日報が、コメ市場を開放することで日米が合意したと報じた⁽⁹²⁾。この報道がなされると、細川政権はこれを否定した⁽⁹³⁾。日米コメ秘密協議は、一九九三年一月一日、来日したエスピー農務長官と畑農水大臣が会談し、合意した。これは、塩飽審議官とオメーラ特別交渉官が、七月一九日から折衝し合意を得た内容が、日米の閣僚級に引き上げられたことを意味する。このときの内容は、公表されなかったが、ウルグアイ・ラウンドをめぐる⁽⁹⁴⁾は、(一)ミニマム・アクセスの容認と関税化実施の猶予期間をおく、(二)ミニマム・アクセスは初年度に消費量の四%から実施し、毎年〇・八%加算して六年後に八%まで引き上げるなどの内容で日米閣僚級の合意を確認した⁽⁹⁵⁾。

一〇月一四日以降に、コメ市場の部分開放に関する「日米秘密交渉」の進展が報道され、農業者の危機感は頂点に達した。十一月一〇日には、国技館で「関税化拒否・米市場開放阻止国民総決起大会」が開催され、一万人の農業者と市民団体代表者が参加した。佐藤春喜 J A 全中会長は、日米秘密交渉の展開を否定し続ける細川政権に対して、「細川首相の発言が反古にされるなら、それは全国の農業者に対し、歴史的ともいえる重大な背信行為になる」と強く警告した⁴⁸⁾。その後、J A 全中は、例外なき関税化拒否のあらたな国会決議採択を求める要請活動や来日したサザーランド事務局長への直談判、ジュネーブへの代表団派遣など、さまざまな活動を展開した。

日米で合意した内容は、多国間交渉のプロセスに乗せる必要があった。日本や米国の単独提案、あるいは日米共同提案であっても、E C をはじめとする国々の理解を得ることは難しいと考えられた。そこで、これまでの関税化に関する議論の経緯を踏まえ、信用の高い人物の発想で出した案という体裁を取る形で進められた⁴⁹⁾。それを、カナダの外国貿易相次官で、市場・アクセス・グループのジャーマン・ドニー議長が担うことになった。G A T T 本部の手で、各国の合意へと拡張する「ドニー・プロセス」が始まった。

一方、米国と E U の協議においても、ブレア・ハウス合意に強硬姿勢をみせていたフランスも譲歩する姿勢を示し、妥協点を見出していた。ブレア・ハウス合意では、輸出補助金の削減をダンケル案よりも小幅にしながら実施するとの合意をえていたが、補助金削減にともなう影響を軽減化するために、その実施を遅らせることができる措置を付け加えた。こうしたなかで、E U も、日本のコメを関税化の例外とすることを了承した。

コメの扱いについて日米は合意していたが、対外的には、米国は、日本に対して関税化を受け入れるよう迫り続けた。一九九三年一月一日、日本は、農業交渉の場で、「関税化に例外を設けるべきである」という従来の主張を繰り返しながらも、「ドニー議長」の指導力で、相互に満足できる解決が得られることを期待している」と G A T T 本部に正式に調停を依頼した⁴⁷⁾。一九九三年二月八日、市場アクセス・グループのドニー議長による調停案が、日本側に提示された⁴⁸⁾。調停案はラウンドの合意内容となる包括関税化のなかに特別措置を定め、関税化義務を免除される対象が規定

されていた。その骨子は、(一) 基準期間(一九八六年から一九八八年)の間、消費量に占める輸入量が三%以下であること、(二) 同基準期間に輸出補助金を付けないこと、(三) 効果的な生産制限が実施されていること、(四) 特例措置の代償として、ミニマム・アクセスは、初年度四%とし、毎年〇・八ずつ加算し、六年目に八%とすることである。

野党となった自民党の農林族、細川連立政権に参画した社会党議員が絶対反対を唱えて激しく抵抗した。このため、急遽、羽田外務大臣をG A T T事務局に派遣した。調停案への対応を巡っては、羽田外務大臣は、「ほかに道はなく、ミニマム・アクセスは現実的なものである」と評価し、また、武村官房長官は「コメの例外なき関税化は断固阻止する」との基本方針で交渉し、少なくとも六年間は特例措置として例外なき関税化を阻止することができた」と関税化の受け入れを拒否したとの立場を強調した⁶⁹⁾。公明党と細川首相が率いる日本新党は都心部が票田であるため、コメの自由化に柔軟であったが、新生党と新党さきがけは自民党から分裂して出来た党であり、農村に票田を依存していたため、自由化に反対する姿勢であった⁶⁹⁾。最後まで抵抗した社会党も、最後は、非自民政権の維持のために譲歩した⁶⁹⁾。そして一九九三年一月二四日、細川首相はドニー議長の調停案を受け入れて、特例措置によるコメ部分開放を含んだウルグアイ・ラウンド合意案を交渉し、G A T T農業協定への合意を表明した⁶⁹⁾。これに対して、J A 全中と全国農政協は、「満腔の怒りをもって断固抗議する」との共同声明を発表した⁶⁹⁾。

その後、農水省は、交渉ルールに定められている形式に従い、農業についての国別約束表を作成し、林産物、水産物についての国別表と併せてG A T T事務局に提出した⁶⁹⁾。それらを受けて、一九九三年一月二五日、G A T T事務局において、各国代表団を前に、サザerland事務局長がすべての分野におけるラウンドが終結したと宣告し、交渉は形式上終結した。一九九四年四月一五日、モロッコのマラケッシュで開かれた閣僚会議において、「世界貿易機関(W T O)の設立に関する協定」として調印され、ウルグアイ・ラウンドは終了した⁶⁹⁾。

四、コメ交渉における交渉戦略の分析

米国やECは、日本が反対する「全ての品目の例外なき関税化」をウルグアイ・ラウンド農業交渉で進めようとした。しかし、最終的に、日本はコメをミニマム・アクセスという形で一部市場開放という妥協はしたものの、コメの関税化を例外扱いにすることに成功した。このことから、日本は、戦略的な外交を展開したことによって、交渉過程に影響を及ぼすことができたと考えられる。では、日本の交渉戦略の要因は、何であつただあろうか。本節では、「例外なき関税化」を強く迫られた日本が、どのように交渉を開始し、また、どのようにしてコメの関税化を阻止したのかを、2レベル・ゲームモデルの分析枠組みを用いて考察する。

(一) 米国の外庄によるレベルⅡ（国内政策過程）の変容

ウルグアイ・ラウンドのコメをめぐる世論は変容を遂げた。一九八六年一月には、四八%の国民がコメ輸入を容認し、四六%が反対をしていたが（毎日新聞、一九八六年一月）、一九九〇年九月には、六三%の国民が容認する姿勢を示した（朝日新聞、一九九〇年九月）。そして、合意を迎えた一九九三年二月の世論調査でも、六一・二%が容認する姿勢を示した（日本経済新聞一九九〇年、一二月）。前述のように、一九九一年に入り、日本国内でも部分的自由化を容認する雰囲気醸成され、明らかに日本のワイン・セットは拡大した。以下では、どのような要因で、米国が、日本のワイン・セットを拡大させたのか、その背景を見る。

まず、米国は反響戦略を用いたと考えられる。国際圧力の行使によつて、相手国のワイン・セットを拡大させ、国際合意を容易にすることを反響（reverbation）という⁶⁸。相手国のワイン・セットの拡大は、相手国からの譲歩を容易にするという命題に振り返ってみると、国際交渉において自国に有利な成果を獲得するために、レベルⅠの交渉担当者は様々な戦略を活用して、相手国のワイン・セットを拡大しようとする。

米国は、以下の六点をあげて、日本のコメをめぐるワイン・セットを拡大すべく圧力をかけた。第一に、経済大国の

日本がコメの例外を訴えることにより、ウルグアイ・ラウンドが決裂したら、その責任はすべて日本にある⁶⁷⁾。第二に、日本が関税化を拒否するのであれば、米国は301条の適用を検討する⁶⁸⁾。第三に、米国の貿易赤字は日本に責任がある。もしコメ市場を開放しないのであれば、米国も、日本の自動車に対して何らかの対抗措置を取る⁶⁹⁾。第四に、日本が安い農産物を海外から買うことができる貿易自由化は、日本の食料安全保障の実現につながる⁷⁰⁾。第五に、関税化の例外を日本などの特定国に認めると、他の国も例外を主張し、ウルグアイ・ラウンド全体が形骸化しかねない。そして最後に、米国とECが合意したら、日本だけが孤立する。また、ヤイター農務長官は、日本を訪問した際に、米国产のコメ袋を持って空港に登場するなど、メディアを通じて圧力も工夫したという⁷¹⁾。以上のように、米国は、日本がコメの市場開放をしない場合の危険性を誇張することによって、国内世論の共鳴を得ようとしたものと考えられる。

次に、米国は問題連携戦略を用いたと考えられる。問題連携戦略とは、複数のアジエンダを結び付けたり、自国がパワーを有している領域を、そうでない領域と結び付けたりすることによって、相乗的なリンクを意図的に創出する戦略である⁷²⁾。米国は、コメの扱いをめぐって、コメと自動車の問題をリンクさせた。一九八一年の対米輸出自主規制以来、日本の自動車メーカーは、米国側の保護主義的な輸入制限に対処するために、米国での工場設立を開始した。日本の自動車メーカーの対米進出は、一九八五年のプラザ合意以降の急激な円高によって、一層促進された。こうした日系企業によるグローバルな事業展開によって、日米間の経済的相互依存関係が深化していく一方で、日米の国家間関係においては、自動車産業をめぐり激しい対立を繰り返していた。米国の対日批判の一つは、日本市場が外国車に対してきわめて閉鎖的であるというものであった。日本では自動車メーカーとディーラーが緊密な関係にあるため、外国車の日本市場参入が阻害されている。米国自動車メーカーは、自らのディーラーをもたない限り、日本で自動車を販売することは困難であると主張していた。こうしたことから、米国は、しばしば、日本がコメで譲らないのであれば、米国側も自動車で日本に厳しく対処すると主張した。これは、米国が、自動車とコメの問題をリンクすることで、日本のウィン・セットを拡大しようとした問題連携戦略といえる。

さらに、米国はトランス・ガバメンタル戦略も用いている。トランス・ガバメンタル戦略は、ある官僚組織が他国の官僚組織の一部と連合を形成して、自国の敵対する官僚組織よりも優位な立場に立とうとしたり、自らの目的を達成するために、相手国の官僚と連合を組んで、相手国から譲歩を引き出そうとする戦略である⁸⁰⁾。

塩飽・元審議官は、「日本の外務省の担当者が、米国の交渉担当者に対して、例外なき関税化では日本と妥協できないばかりか、米国も実利をあまりとることができない、とミニマム・アクセスで妥協することを助言したようである」と指摘している⁸¹⁾。また、ライター元USTR代表は、日本の外務省や通産省とは、日本のコメの扱いをめぐるつとに議論し、戦略を構築したと述べている⁸²⁾。こうしたことから、米国の農務省とUSTRは、日本の外務省や通産省と連合を組み、日本のコメ市場開放に揺さぶりをかけたと考えられる。

こうした米国からの外圧を受けて、日本の国内でも変容がみられた。まず、与党自民党の国会議員が、選挙後に、コメ自由化を容認する発言をするようになった。一九八六年七月六日の衆参ダブル選挙（自民党大勝）、一九八九年七月二三日の参議院選挙、一九九〇年二月一八日の衆議院選挙、一九九二年七月二六日の参議院選挙では、与野党とも、コメの自由化反対の公約を掲げていた。例えば、一九九〇年二月の衆議院選挙では、毎日新聞によれば、八二%の候補者がコメ自由化に反対、八%が賛成、一〇%が徐々に自由化するべきと主張していたという⁸³⁾。しかし、選挙後は、自由化を容認する発言が活発となった。特に、自民党内では、海部俊樹・首相（当時）、金丸信・元副総理（当時）、小沢一郎・幹事長（当時）、竹下登元首相、宮沢喜一・元副総理（当時）、渡辺美智雄・元通産大臣（当時）などの有力議員が、自由化発言を行うようになった。こうした自由化を容認する発言のタイミングは、海外から帰国した直後が多かった⁸⁴⁾。このことは、交渉者あるいは国際環境と接触した結果、コメ輸入反対の国内状況と国際的な状況とのギャップを自ら実感した結果と考えられる。

さらに、経済団体が、コメ自由化の立場を訴えていた。そのことは、経団連などの報告書が多数出ていることや、経団連の部分自由化を求める決議などからも窺える。鈴木永二（第三次行革審会長、前日経連会長）は、「オール・オア・

ナッシングではなく、一定枠を決めて部分自由化などを検討する時期に来ているのではないか」とし、また、永野健（日経連会長）は、「一粒も入れない、というのは極めてまずい表現だ」と述べている。

（二）レベルⅡ（国内調整）の状況

日本国内でも、コメの自由化容認論が増加し、日本のコメに関するワイン・セツトは高まったかのようにみえた。しかし、農水省は、貿易自由化によって、日本の農業が致命的なダメージを受けないことを、交渉の最大の目標に掲げていた⁶⁸⁾。このため、日本のワイン・セツトは、コメを含むセンシティブ品目を除外することであり、コメに関するワイン・セツトは小さい。一方、米国のワイン・セツトは、日本へのコメ輸出拡大であり、ワイン・セツトは大きい。日本は、米国のワイン・セツトを小さくするために、戦略的な対応を展開したと考えられる。

まず、日本は、引き締め戦略を用いたと考えられる。「引締め戦略」とは、政府や交渉者が、自らの選好に近い合意を相手国から勝ち取るために、意図的に自国のワイン・セツトを小さくすることによって、バーゲニングポジションを高めようとする戦略である⁶⁹⁾。パットナムは、「交渉者は、自国内のタカ派による暗示的脅迫を利用して、レベルⅠにおける利得を最大化することがある」⁷⁰⁾と述べている。これは、自国のワイン・セツトを小さくすることによって、相手国の交渉担当者に交渉の難しさを示し、自らの選好により近づける戦略である。

日本は、農政を難しくしている政局や政治制度を理由に、コメの関税化が難しいことを挙げた。コメの有する特別の重要性に鑑み、国会においては、その自給を確保することが三度にわたって決議されていた。このことは、日本のワイン・セツトがいかに小さいかを如実に表すものであった。また、佐川急便事件や政治改革の政局をめぐり、自民党における農業改革のリーダーと目されていた議員が、身動きがとれないことを挙げた。もしコメの関税化を受け入れるとすると、与党は致命的な打撃を受けて、選挙に敗れ、政権が崩壊すると伝えている。

J A 全中を中心とする国内アクターも、政府、国会、地方自治体などに対する要請、大会・集会の開催を通じた全国運動、国会議員の署名獲得運動を展開し、日本のワイン・セツトを小さくすることを試みた⁷¹⁾。農業者の要求と決意を

内外に訴えるために、一九八七年六月〜九三年一二月の間に東京都内で一〇〇〇名規模以上の大会、集会を合わせて一三回開催している。ただし、J A 全中会長をつとめた堀内によると、この頃の農政運動は転換点を迎えていたという。農政運動のあり方については、農協の政策形成能力を強化し、価格・米重点の運動から、総合的な政策要求運動への転換をはかることを標榜し、単にコメ保護を訴えるだけではなく、「国民の理解を深め、国民運動を展開する」ことを打ち出した⁷⁴⁾。

こうした日本側の事情は、米国やG A T T事務局の交渉担当者に周知されており、日本のウイン・セットは小さく見えていたという⁷⁵⁾。

(三) レベル1 (国際交渉) コメ自由化を例外にするための戦略

日本は、反響戦略を用いて、日本のコメに対する理解を求めたと考えられる。第一に、日本は、ウルグアイ・ラウンドの交渉開始とともに、コメ市場の閉鎖性を正統化するために、(一) コメが国内で自給可能な数少ない農産物であり、国民の命綱であること、(二) 水源涵養機能をはじめとして水田には環境保全機能も非常に大きいことなどを理由に、農業の「非貿易的関心事項」を強調してきた。これらは、従来日本が主張してきた食料安全保障論を具体化したものであった。すなわち、食糧自給率が先進国のなかでも極端に低い日本にとって、コメは自給が可能な唯一の産品であり、その国内供給を確保することは、食料安全保障の観点から不可欠であると主張したのである。

第二に、日本は、関税化そのものを否定しているわけではなく、例外の範囲をコメやバターなどの一部農産品・乳製品に限定していると主張した⁷⁶⁾。また、日本は、最も貿易歪曲的な措置である輸出補助金について、米国はE Cに配慮しているにも関わらず、関税化や農業について一切の例外を認めないというのは不公平であると主張した。日本のこうした主張は、ブッシュ政権期には受け入れられなかったが、クリントン政権になると、米国もウルグアイ・ラウンドに柔軟な交渉態度を示すようになった。その結果、日本が主張してきたことが受け入れられることとなった。

次に日本は、問題連携戦略を用いて、コメの例外化を図ろうとしていたと考えられる。第一の問題連携戦略として、

コメと自動車部品調達のリンクがあげられる。先述のように、米国は、しばしば、日本側に、日本がコメを譲らないなら、自動車で日本に厳しく対応すると主張していた。こうしたことから、日本は、米国に対して、米国で生産する日本の自動車メーカーの部品調達を、最大限に現地化することで、コメ問題が中心的な議題となることを避けようとした。一九九二年一月のブッシュ大統領の訪日時には、コメに言及されるのを避けるために、米国製自動車部品の購入計画（一九九四年度に一九〇億ドル）を表明した⁷⁶⁾。

第二の問題連携戦略としては、コメと小麦の関係があげられる。食糧庁は、コメを関税化の例外にするために、小麦のルートを使おうと試みた⁷⁷⁾。米国の小麦を輸出している生産者の団体、小麦連合 (Wheat Association) の会長に手紙を書き、コメについての農水省の真意を、米国農務省に伝えてくれるよう工作した。食糧庁が米国の小麦のシェアを確保するために色々努力していることは、小麦連合も理解していた。そこで、その延長線上で、コメについては手荒な事をしないように、小麦連合に仲介を依頼したのである。

第三の問題連携戦略としては、コメと米国債（財務省証券）との関係があげられる。ワシントンDCを訪れた自民党議員団は、ヤイター農務長官に対して、コメ問題を米国が要求し続けると、日本は、米国債の購入および発展途上国に對する経済協力の削減を検討することになると警鐘を鳴らした。

以上のような問題連携戦略は、日本の対抗脅迫ともいえる。食糧庁の元担当官は、日本は米国の小麦の大口顧客（小麦はコメよりも、米国にとってウイン・セットが高かった）であったことから、小麦連合を通じて米国農務省にアプローチしたが、このことが米国のコメに関するウイン・セットを縮小させたと述べている⁷⁸⁾。

次に、日本は、トランスナショナル戦略を用いたと考えられる。トランスナショナル戦略とは、国内アクターの政策選好が異なる場合、交渉代表者の選好に影響を及ぼすために、相手国の国内アクターと協力して、互いの政治力を交換することで同意する場合に、連合を形成することである⁷⁹⁾。国内アクターは、相手国の国内アクターとトランスナショナルな連合を形成することで、相手国の交渉担当者の国内における支持を強めたり、弱めたりしようとする。

ウルグアイ・ラウンドの開始とともに、J A全中は、農業者の意見をレベルに反映させるために、海外農業団体との連携を強化した。それまでJ A全中は、米国からの農産物開放要求などに対して単独で動いていたが、ウルグアイ・ラウンド交渉時では、J A全中は、トランスナショナル戦略を重視した。まず、国際的連帯を図るため「世界農業団体代表者集会」のような世界大会へ参加し、米国のナショナル・ファーマーズ・ユニオン、E CのE C農業団体連合会（C O P A）などとともに大会を共催している。これまで国際的な連帯のなかったJ A全中は、E Cの農業団体であるC O P Aや米国のナショナル・ファーマーズ・ユニオンのような、E Cや米国の政策意思決定に強い影響力をもつ農業団体と連携することによって、ウルグアイ・ラウンド農業交渉に影響力を及ぼそうとした。このことは、農業の「非貿易的関心事項」を強調するのに役立つと言えるが、各国交渉担当者がこれら利益団体の考えを基に動いたわけではなく、トランスナショナル戦略の交渉過程への影響力は限定的であったといえる。

五、おわりに

本論文では、パットナムの2レベル・ゲームモデルを用いて、ウルグアイ・ラウンド交渉で、コメの扱いについて、米国政府からどのようにして譲歩を引き出したのか、そこに何らかの戦略があったのか、このような状況を可能にした要因は何であったのかを分析した。従来のウルグアイ・ラウンド農業交渉をめぐる日本の対応を考察した研究は、「一九九三年十二月までに最終決着をしなければならぬ」、「交渉が決裂すればその責任は日本にある」という「外圧」により、日本が追いつめられるとともに日本国内も共鳴し、コメ市場の部分開放をしたという見方が圧倒的であった。しかし、今回、秘密交渉時の状況が明らかになったことにより、当時の日本が、米国からの外圧を受けつつも、対抗戦略を練り、いかにコメの自給率を守り、自国の農家の被害を最小限に留めるといふ考え方に基づいて、戦略的な対応をしたかが分かった。

この日本の戦略的な外交によって、例外なき関税化を主張する米国のウイン・セットを操作することができたといえ

る。ウルグアイ・ラウンド農業交渉においては、「非貿易的関心事項」が日本にとって命綱となった。また、交渉担当者、日本の政治状況を理由にあげ、コメ市場を開放することは困難であると相手国を説得し、相手国のウィン・セツトを拡大したと考えられる。農水省は、「国際交渉の結果が、日本の農業に致命的な打撃を与えないこと」を標榜していた。こうしたなかで、日本は、ミニマム・アクセスによって、コメが輸入されても、農業に打撃を与えず、自給率を維持し、日本の消費者に辿りつくことがない範囲で、ミニマム・アクセスの割合を交渉している。一方、米国も、日本にコメを輸出出来ることから結果には満足をしている。ウルグアイ・ラウンド農業交渉の最終段階は、細川・非自民党政権となったが、社会党を中心とする反対勢力をまとめることは、自民党の農林族をまとめるよりも困難を極めたという。このことから、政権内に日本社会党を抱えながらも最終的な決断を下した細川首相のリーダーシップを見逃すことも出来ないであろう。

- (1) GATT (1986) "PUNTA DEL ESTE DECLARATION" Ministerial Declaration of 20 September 1986.
- (2) 前掲 GATT (1986).
- (3) Christina Davis (2004). "International Institutions and Issue linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization." *American Political Science Review*, 98 (1) :pp.153-169. 草野厚『政策過程分析入門』一九九七年、東京大学出版会、一四九頁。Aurelia George Mulgan and David Rapkin (1993) "GATT Negotiations and the Opening of Japan's Rice Market: A Two-Level Game Approach" *Pacific Economic Paper* No. 215.
- (4) Robert D Putnam (1988) *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, International Organization, Vol. 42, No. 3, pp450-459
- (5) Putnam (1988), p.439
- (6) Putnam (1988), pp.439-443
- (7) EC (1987) "European Community's Proposal For Multilateral Trade Negotiations on Agriculture, 20 October 1987."
- (8) 農林水産省『ウルグアイ・ラウンドに臨むわが国の考え方』一九八七年一月二〇日。

- (9) 天野俊彦「ウルグアイ・ラウンド中間レビューの概観」『貿易と関税』一九八九年二月号。
- (10) 津久井茂充「ウルグアイ・ラウンドの動向」『貿易と関税』一九八九年六月号。
- (11) GATT(1989)“Mid-Term Agreement for Agriculture approved by the Trade Negotiations Committee,” on April 7, 1989.
- (12) 塩飽二郎(元農水省審議官) インタビュー、二〇一〇年六月二九日。
- (13) GATT(1990)“Chairman’s Proposal Compromise on Agriculture: Elements for Negotiations of Draft Agreement on the Agricultural Reform Programme,” December 6, 1990.
- (14) 前掲、塩飽インタビュー。
- (15) INSIDE US TRADE, March 1, 1991.
- (16) 日本経済新聞、一九九一年四月一四日。
- (17) 日本経済新聞、一九九一年五月二二日。
- (18) 朝日新聞、一九九一年六月二九日。
- (19) 日本経済新聞、一九九一年七月二三日。
- (20) 日本経済新聞、一九九一年七月一日。
- (21) GATT(1991)“A Draft Uruguay Round Agreement of the General Agreement on Tariffs & Trade,” December 20, 1991.
- (22) Ernest H. Pegg(1995)“Traders in a Brave New World,” University of Chicago Press, pp.138-143
- (23) INSIDE US TRADE, January 17, 1992.
- (24) 遠藤保雄『戦後国際農業交渉の史的考察』二〇〇四年、御茶の水書房、二七五頁。
- (25) クレイトン・ヤイター(元 USTR 代表・農務長官) インタビュー、二〇一〇年七月二〇日。
- (26) 一九九〇年に湾岸戦争に勝利して九〇%近い支持率を誇ったブッシュ大統領は、景気の悪化によって一九九一年には支持率が三〇%まで急落した。
- (27) 前掲、ヤイター・インタビュー。
- (28) 前掲、塩飽インタビュー。
- (29) 前掲、塩飽インタビュー。
- (30) チャールズ・オメーラ(元米国農務省・特別交渉官) インタビュー、二〇一〇年七月一九日。

- (31) Ibid.
- (32) Ibid.
- (33) 畠山襄『通商交渉国益を巡るドラマ』一九九六年、日本経済新聞社、六一―六五頁。
- (34) 特に、カーラ・ヒルズとクレイトン・ヤイターの退場が大きかったという。
- (35) 前掲、オメーラ・インタビュー。
- (36) 日本の農水省にも報告と相談がなされ、対応策が練られたが、その報告を受けていたのは、京谷事務次官、官房長、食糧庁長官など、ごく少数の幹部だけであった。
- (37) 羽田孜、大河原太一郎、保利耕輔、加藤紘一の四人のみが、ウルグアイ・ラウンドの全ての機密的な交渉の情報を把握していた。四人には、交渉方針の相談、指示、自民党内の根回しが要請されていた。それ以外の自民党議員には、農水省の政務官ですら、全容を知らされていなかった。細川政権後も、羽田をはじめとする四人には情報が逐次報告されていた。
- (38) 前掲、塩飽インタビュー。
- (39) 細川護熙首相の一九九三年九月二十九日の日記には、「URに関わる日米の交渉大枠で合意との報告を受く。EC、韓国などに話が漏れば事は破綻しかねず、従って暫くの間は、あくまでも二国間の話として留めて置かねばならぬ。これから先の手順は慎重に、同時にタイミングを逸せぬ事肝要なり。」と記されている(細川護熙『内訟録―細川護熙総理大臣日記』二〇一〇年、日本経済新聞出版社、九〇頁)。
- (40) この過程では、一〇%のミニマム・アクセスを要求される時期もあったが、それに対しては日本も抵抗し、四%から八%に増やすことで折り合った。
- (41) 細川護熙首相の一九九三年一〇月一〇日の日記には、「URにつきて小沢氏は、部分自由化より関税化を主張。その意見は尤もなれど、私からは、現時点までの交渉の経緯を概括して説明。すなわち日米間で『コメ関税化は原則受け入れるも実施は六年猶予。この間コメの一定量を輸入する、ミニマム・アクセスを受け入れる方向である』旨を述べる。これに対し小沢氏は、URでの交渉進捗は歓迎するも、『誰がどうやって国内をまとめるか』との懸念を表明。『私。が泥をかぶってやる』とのやりとりあり。」と記されている(前掲、細川、二〇一〇年、一一一頁)。
- (42) これは、塩飽元審議官が、韓国農林部の金次官補に内々に情報を伝え、それがメディアに掲載された。ウルグアイ・ラウンド農業交渉を取材していた、時事通信の軽部氏によると、その間の情報は、一切外部に漏れなかったという(軽部謙介(時事通信

- 社、解説委員) インタビュー、二〇一〇年六月二九日)。
- (43) 日本経済新聞、一九九三年一〇月一六日。
- (44) 前掲、塩飽インタビュー。
- (45) 前掲、農業協同組合制度史編纂委員会、一九九七年、六九六頁。
- (46) 前掲、塩飽インタビュー。また前掲、細川、二〇一〇年、一一九頁における、一九九三年一〇月一六日の細川首相の日記には、「二月一日の週にジュネーブで行われる予定のE Cとの交渉も、既定方針で最後の努力をしたる形を作ること必要なりと。それまでは国内向けには「完全否定」でいくべし。一月一〇日の全国農協大会をやり過ごし、一日以降ドウニ市場経済アクセスグループ議長が最終調整案を提示してきたれば、それを受けて国別表提出、A P E C前に最終決断のシナリオでいく旨を確認す。」というシナリオが描かれている。
- (47) 前掲、軽部、一九九七年、一〇五頁。
- (48) 日本経済新聞、一九九三年二月九日。
- (49) 日本経済新聞、一九九三年二月八日。
- (50) Christopher C. Meyerson (2004) "Domestic Politics and International Relations in US-Japan Trade Policymaking," Palgrave Macmillan, p.86.
- (51) 前掲、細川、二〇一〇年、一二二―一二五頁
- (52) 「ウルグアイ・ラウンド農業交渉に関する記者会見における細川内閣総理大臣の冒頭発言」一九九三年二月一四日。調停案を受け入れることについて、細川は、「お米と農村に対して、皆様と同様、深い思い入れを持つ私にとりまして、部分的とは言え、お米の輸入に道を開くことは、このうえなく苦しくつらく、まさに断腸の思いの決断でありました。我が国の年来の主張を百%実現することができず、お米の国内完全自給を貫くことができなかつたことに対し、誠に申し訳なく思っております。」と述べた。
- (53) 前掲、農業協同組合制度史編纂委員会、一九九七年、六九六頁。
- (54) 京谷昭夫「ウルグアイ・ラウンドの決着と日本の稲作」農政ジャーナリストの会編『激動する日本のコメ』一九九四年、農林統計協会、七二頁。
- (55) WTO (1994) "Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization."
- (56) Putnam (1988) pp454-456

- (57) 日本経済新聞、一九九一年二月一日。
- (58) 前掲、ヤイター・インタビュ。
- (59) *Ibid.*
- (60) 前掲、オメーラ・インタビュ。
- (61) 前掲、ヤイター・インタビュ。
- (62) Putnam (1988) p.447.
- (63) Peter J. Katzenstein and Yutaka Tsujinaka (1995) "Bullying," "buying," and "binding," : U.S.-Japan transnational relations and domestic Structure, Thomas Risse-Kappen ed., "Bringing transnational relations back in, : non-state actors, domesticstructures and international institutions", Cambridge University Press.
- (64) 前掲、塩飽インタビュ。
- (65) 前掲、ヤイター・インタビュ。
- (66) この選挙で、与党自民党は二七五議席を獲得し、衆議院において単独過半数を獲得している。
- (67) 宮里政玄・白井久和編著『新国際政治経済秩序と日米関係』一九九二年、同文館、二二八―二二九頁。
- (68) 前掲、塩飽・インタビュ。
- (69) Moravcsik (1993) p.28
- (70) Putnam (1998) p.444
- (71) 前掲、農業協同組合制度史編纂委員会、一九九七年、六八九―六九〇頁。
- (72) 堀内巳次(元JA全中会長 一九八七年―一九九三年) インタビュ、二〇〇九年四月二六日。
- (73) GATT (現 WTO) 事務局関係者インタビュ。前掲、オメーラ・インタビュ。
- (74) のちに、日本は、関税化の例外をコメに絞る。
- (75) 前掲、畠山、一九九六年、九九頁。
- (76) 旧食糧庁関係者インタビュ。
- (77) *Ibid.*
- (78) Andrew Moravcsik (1993) Introduction: Integrating International and Domestic Explanation of World Politics, p.32.

災害復旧支援と福沢諭吉

——『時事新報』のキャンペーンを中心に——

都 倉 武 之

はじめに

福沢諭吉の思想を近代史上に如何に位置づけるべきかという問題については、今なお多方面から研究が進められている。近年は、福沢の創刊した『時事新報』の言論の評価が大きな論争となり、同紙社説の分析が研究の焦点となつていするため、その視点は概して政治史に重きが置かれているといつてよいであろう¹⁾。

本稿の主題は、災害時の新聞のあり方に対する福沢の関心である。本稿に取り上げる事例が、政治史的アプローチからだけでは必ずしも明らかとならない、福沢の国家観、社会観の一端を明らかにすると考えるからである。

そもそも『時事新報』は、政論一辺倒の「大新聞」が重視される新聞界への批判をも意図しつつ、幅広い人々に社会への広範な関心を喚起することを創刊の積極的な意図としていた²⁾。災害復旧への取り組みもその端的な例の一つと筆者は考える。

明治期の災害を機としたメディアの役割については、北原糸子『磐梯山噴火』が、明治一九(一八八六)年のノルマントン号事件及び明治二一年の磐梯山噴火に当たつての新聞の義捐金募集などに関する精緻で広範な視野での研究として注目される。しかし同書においては『時事新報』を同時代の有力紙のひとつとして取り上げるに過ぎないため、同紙の積極的意図に対しては検討がなされていない。他方福沢研究の観点からは、石河幹明『福沢諭吉伝』に義捐金募集に

関する若干の逸話が収録されているものの、本格的な分析はなされていなかった。

筆者はこの問題について「時事新報ハ何故か中々勢力ありて」（『福沢手帖』一一五号）、「草創期メディア・イベントとしての義捐金募集」（『日欧比較文化研究』五、六号）において論じたが、これらも拙稿「日清戦争軍資醸集運動と福沢諭吉」（『近代日本における市民意識と政治』所収）の副産物として概要を紹介したに過ぎなかった。

本稿は『時事新報』が、以下のような観点を自覚的に有していたことを論じるものである。

- (一) 義捐金応募の金額の多寡よりも、近代国民国家における「国民」はどのように振る舞うべきか、またそれは何故かを日本人に広く主体的に理解してもらおうことを意図した社会教育的側面を重視していたこと。
 - (二) 上記のような意図が単に観念的で一方的な主張に終わらず、十分人々に浸透するよう、紙面の形式や、記事の内容にも具体的工夫が凝らされ、被災地復旧支援への幅広い参加が促進されていたこと。
 - (三) 国家的災害という非常時には、民党・政府の非生産的対立を離れ、国家機能の便宜が存分に発揮されるべきであるとの意図から、官民の摩擦を調和しようとする福沢特有の官民調和論が『時事新報』の紙面に色濃く現れること。
- そしてこの分析を通して、福沢の活動の背後に一貫して流れる思想（思考方法）を指摘したいと考えている。

一、義捐金募集の原点——ノルマントン号事件

新聞による災害復旧支援が本格的に行われ、福沢の『時事新報』もそれに加わるのは明治二一（一八八八）年の磐梯山噴火の際である。しかしそれに先立ついくつかの活動に触れておく必要がある。

まず新聞による義捐金活動の嚆矢は、明治一八年に大阪の淀川大洪水の際、当時は大阪の地方紙であった『朝日新聞』によって行われたものである。同紙は六月二五日付第一面の冒頭に「義金募集」と題する広告を掲げ、被災して「飢餓に泣くの窮民」に対して「向後の生活上に就き其飢餓の悲惨を免れしむる」ことを目的として「慈善の義拳を成さんと欲する人々」の「応分の出金」を求め、集まった「義金」を大阪府庁に配分してもらった。

災害時に、役所に金銭を寄せて配分してもらうことは日常的に行われていたが、新聞がそれを仲介する点がこの時の新しさであった。換言すれば、従来の共同体意識が近代的なメディアを受け皿にした点が画期的であったが、これは大阪人が大阪人の急を救うという意識の範疇にあり、義捐者は大阪在住者が中心であった^③。

これに続くのが、翌明治十九年、東京の五新聞社が連名で行ったノルマントン号事件に関する義捐金募集であり、『時事新報』もこれに加わっている。事件の経緯はここでは追わないが、明治十九年一〇月二四日に発生し、日本人乗客が全員死亡した英国船の沈没事件は、その後の事件処理が不公平であるとして日本国民に西洋諸国との不平等条約の不利を痛感させたことで知られている。事件が全国的に報じられた一月以降、反英国世論は高まり続け、その受け皿の一つとなったのが、東京の新聞五社共同による義捐金募集であった。

この時の実施経緯は詳しく知ることができないが^④、一月一三日付の東京の新聞五紙（『東京日日新聞』『毎日新聞』『朝野新聞』『郵便報知新聞』『時事新報』）に同文の義捐金募集広告が一斉に掲載された。広告は、この事件が「慨嘆に堪へ」ないのは、誰もが一緒に、新聞各社が共同して「広く有志者ノ義捐ヲ求メ、此不幸ナル沈没人ノ遺族ニ贈与シ、以テ通弔ノ情ヲ表セント欲ス」と趣旨を呼びかけた。「有志ノ人々」は「各社中何レエナリトモ」義捐金を託するようにとあり、金額は一〇銭以上、「義捐者ノ姓名」「義捐ノ金高及び其贈与ノ顛末」を新聞各紙上に掲載することとした。従って、広告掲載の翌日より各紙上に義捐者の姓名や金額を列記したリストが掲載される。

このリストに注目してみると、当初はどの新聞社に寄せられたかを問わず、五紙が全ての義捐者を載せるという方針であったが申し込み殺到により対応出来なくなり、各紙がそれぞれに寄せられた義捐金のみを掲載すると申し合わせている^⑤。各紙とも紙面の後段の頁で掲載していることは、各紙がその掲載を当初重視していなかったことを示唆するが、その紙幅は、自ずとその新聞の社会的信用を代弁するバロメーターとなり、各紙に競争心を惹起するようになったと推測される。リストの体裁は不統一で、多くの場合数十人分が所属団体ごとに送られており、その団体内で金額順に並べられるなど、金額に応じてリストが整理されている^⑥。最終集計額は一万七八一八円五九銭四厘であり（『時事新報』

明治二〇年四月二三日付)、新聞間に歴然とした応募数の差が生じ、北原糸子の集計によれば、集計額上位は六二〇〇円余を集めた『時事新報』と、三八〇〇円余を集めた『東京日日新聞』であった⁷⁾。

各紙は義捐金を募集する一方、社説で英国非難の世論を加熱させたが、その行き過ぎを嫌った政府当局者はその抑制のため介入措置を執った⁸⁾。『時事新報』は、当初事件が問題化するのに一定の役割を果たしたものの、世論の高揚や他紙による加熱報道には一定の距離を置き、義捐金募集開始直後から抑制報道へと転換する。募集開始のわずか三日後の社説は「ノルマンTONの事変をして日英の交際を妨げしむる勿れ」と題され、以後「ノルマンTON号事件の軽重如何」(同一七日)、「国の面目を重んずる人の注目すべきはノルマンTON号の外にも其事あり」(同一〇日)、「長崎の事変忘る可らず」(同一二日)、「悲憤して濫す可らず」(同一四日)、「偉なる哉英国人の挙動」(同一七日)、「ノルマンTON号事件裁判落着」(二月一〇日)と、間断なく国民に冷静な対応を促し、むしろ清国との間に問題化していた「長崎事件」(清国水兵乱暴事件)にこそ注意を向けるよう促している⁹⁾。これは政府が日英関係の修復を模索し始めることを先読みし、自発的に民意の軟化を促した、福沢特有の「官民調和論」の発想の表れといえよう。

以上のようにノルマンTON号事件において『時事新報』の姿勢は、極めて消極的なものであった。そのため、義捐金活動を一層盛り上げる努力は特に行われた形跡がない。にもかかわらず、集金額において一位になったことは、『時事新報』の社会的信用や影響力の強固さを図らずも明らかにしたといえることができる。

二、災害復旧支援の本格化——磐梯山噴火

磐梯山噴火(水蒸気爆発)は明治二二(一八八八)年七月一日に発生、五〇〇人近くが犠牲になり、泥流で数か村が埋没するなど周辺の地形が一変し、五色沼の湖沼群が形成された。新聞界では、特派員派遣や号外合戦などで報道力を競う重要な画期となった災害である。このとき東京においては、新聞一五社連名による「義捐金取次広告」が掲載され、「世の慈善家」の便利のため、各社申し合わせて義捐金を福島県庁に取り次ぐことが告知された(七月二日付)。

この共同募集が計画されたいきさつは明らかでないが⁽⁹⁰⁾、今回は希望する新聞社が悉く名を連ねたのであろう。その一五社の発行紙は『郵便報知新聞』『毎日新聞』『朝野新聞』『東京日日新聞』『時事新報』『読売新聞』『東京電報』『公論新報』『改進黨新聞』『絵入朝野新聞』『東京朝日新聞』『東京絵入新聞』『今日新聞』『絵入自由新聞』『やまと新聞』である。

噴火関連の付録や連載小説など華やかな他紙に比較して、『時事新報』は淡々と事実報道に徹しているものの⁽⁹¹⁾、八月九日、次いで九月二日に発表された共同義捐金の集計額は、いずれも『時事新報』が一位となった。二回合計で『時事新報』は二四五八円二六銭四厘、それに次ぐ『東京日日新聞』が一三三四円二八銭、最下位の『公論新報』は一五円二五銭、総額六三七八円五六銭一厘五毛が福島県に送金された。

全国の新聞社による義捐金最終総額は二万三二九六円四〇銭四厘にのぼり、その中でも『時事新報』は一位であった。福島県の集計による同紙の最終額は五四〇五円四一銭八厘を占め、第二位の『ジャパンメール』(二二四八円三五銭)に大きな差を付けている⁽⁹²⁾。福沢諭吉もこの結果に『時事新報』の社会的信用を確信し、米留学中の福沢桃介に宛てた書簡で、「時事新報は何故か、中々勢力ありて世之信用も厚し。既に先日磐梯山罹災に付、義捐之金を集めたるに、諸新聞は新報の半高に及ぶものさへなし⁽⁹³⁾」と記している。

磐梯山噴火は政治的な配慮や外交問題とは一切無縁の純粋な救援活動である点においてノルマントン号事件の義捐金募集と全く性格を異にしていた。そのため『時事新報』はこの義捐金募集に積極的であった。義捐金の送金方法の詳細を説明する「義捐金取次手続」を定めて連日の紙面に掲げ(七月二三日付以降)、他方前日正午までの応募状況を示す義捐者リストも連日紙面の後半に掲載され、一人ずつ姓名・住所・金額が記載される形に定式化した。『時事新報』の義捐金高の突出は、福沢・慶応義塾を中心とした幅広い人脈も関係していると考えられ、連日のリストを点検すると、福沢に関係の深い人物や会社名が多数確認でき、海外からの義捐金も少なくない⁽⁹⁴⁾。

『時事新報』社説が磐梯山被害の救援に言及したのは七月二二日付紙面における「磐梯山罹災の救恤」の一回だけであつ

たが、ここでは「死者の供養のため生者の救恤のため多少の寄付金あらんこと、我輩の切に願ふ所なり」との希望を述べ、この寄附こそ「実際の施餓鬼」であり、「其功德は未来を待たず目のあたりに衆生歡喜の声を聞く可し」と、義捐金が実際に被災者を救うことを希望、最後に「今度の事は其不幸の軽重、その人数の多少、固よりノルマントンの類にあらざれば、我輩は必ず其慈善義捐の國中広くして大ならんことを期するものなり」と締め括っている。

この社説からは『時事新報』が、磐梯山の義捐金募集をノルマントン号事件から連続するものと捉え、しかも前回よりも重要であると認識していたことがうかがえる。この二つの機会を通して『時事新報』は、新聞が義捐金募集を通して社会に働きかける力の可能性について理解を深めたと考えられる。

三、被災地支援キャンペーンへ——濃尾地震

濃尾地震は、明治二四（一八九二）年一〇月二八日、岐阜県・愛知県を中心に発生した大地震である。地震の規模はマグニチュード八・四（推定）、死者不明者七〇〇〇人以上、家屋全壊一四万以上という当時としては明治年間最大の災害で、被害規模は磐梯山とは比較にならない甚大なものであった。

この時、東京において新聞社共同ではなく、各社個別に義捐金募集が行われた。これは、『時事新報』が磐梯山噴火以後、管見の限りでは三回、独自の義捐金募集を行ってノウハウを確立するなどして単独募集の気運を高めていたことが直接のきっかけであろう¹⁰⁶。『時事新報』は、地震の第一報を報じた翌日の一〇月三〇日に「大地震に付義捐金募集廣告」を掲載して、募集を開始している。この広告は福沢諭吉の自筆原稿が現存しており、「安政の江戸大地震は早や三十七年の一昔と為り…」と書き出し、従来の事務的な広告ではなく、読者の心情に切々と訴える表現を重ねた上で、「苟も慈善の志あらん人々は旧を憶ひ今を憐み、多少の金を捐て、被害地方の死亡者負傷者貧困者を救ひ給はらんこと切望に堪へず」と記している¹⁰⁷。

義捐金募集広告掲載を手始めに、『時事新報』は非常に積極的な姿勢で被災地の復旧支援を後押しする。この姿勢が

他紙に比して突出していたことは、濃尾地震を主題とする社説本数の単純比較でも明らかである。地震発生から翌月の一月末までの本数を比べると、『日本』が六本、『東京日日新聞』『毎日新聞』が五本、『郵便報知新聞』は四本である中で、『時事新報』は実に十六本の社説を掲載している⁵⁰⁾。

社説の内容を中心に『時事新報』の姿勢を、本稿の冒頭に掲げた三つの観点から考えてみたい。

まず(一)日本人の「国民」意識形成のための社会教育的な意図についてである。義捐金募集を開始した一〇月三日の社説「大地震」では、被災者救助は「日本国中同胞の至情又義務なり」と論じながら、「彼の磐梯山の破裂の時に施行したる義捐募集の成跡を見ても、有志者の義捐は唯人情を慰るのみにして實際の用に足らざるは世人の実験したる所」とする。そこで、「此上は唯中央政府の救助に依頼するの外なし」として、政府の臨時支出を強く主張する。磐梯山噴火の義捐金は到底足りない額であった経験に鑑み、最初から義捐金の実質的役割の限界を指摘しているのである。

しかし、義捐金を無価値とするのではなく、人民の「徳義心」(あるいは徳心)という言葉を使つてその価値を説く。これを受くる者も固より之を以て助かる可きに非ざれども、同胞情義の賜として之を見れば、一錢一厘の微と雖も其情に感ずることは更に大ならざるを得ず。即ち双方共に情を以て情に接するの美事にして、之を小にしては相互の感情を慰め、之を大にしては一国の徳義心を養ふに足る可し。義捐の錢財、微なりと雖も、其効能は決して微ならず。(「同胞の感情を表す可し」『時事新報』、一月六日付)。

義捐金は、義捐者・罹災者の「双方共に情を以て情に接するの美事」であり、「其効能は決して微ならず」と述べている。国があればこそ、政府による救援が得られ、加えて義捐金による感情面での安心を得られること、条約改正をも見据えた対外広範的な視点にも注意を払いながら⁵¹⁾、国民が震災を他人事とせず、主体的に救援の輪に加わるかによって、国民としての成熟が問われると位置付けているのである⁵²⁾。このように主体的な個人の上に国も有効に機能して、

災害復旧の実現という結果を得られることは、優れて近代的な営みである。次に示す社説で、国というものの実質的な意味を再確認することを促す『時事新報』の姿勢が端的に表れている。

抑も人の集まりて社会を組織する其目的を尋れば、自他相結び相助けて生を営み、協同の力を用ひて以て營生の行路に横はる百般の困難に打勝たんとするに在り。而して政府は其協同を堅固にして以て助成の組織を維持せんが為めに設けたるものなれば常に社会の害毒を除て其秩序を保ち人民の生命財産を守護することを専一の義務となし、人民よりは報酬として之に租税を納むることにして其趣は恰も政府が人民より租税と名くる保険料を取り立て、其生命財産を保険するものに異ならず。(震災の救助は政府の義務にして之を受るは罹災者の権利なり、一月八日付)

(二)次に上記(一)のような意図が読者に広く浸透するよう、紙面に様々な工夫を施し、各自の具体的行動を促進しようとしたという点である。

まず義捐金募集への関心喚起について見てみたい。その姿勢は、義捐者リストの掲載方法に表れている。新聞各紙は義捐者の名前、金額掲載をもつて領収証に代えたので必ず掲載したが、それに特段の注意が払われていた形跡はない。むしろリストを大々的に掲げることが、当時の儒教的道徳観からは徐々に厭われるようになっていたらしい。現に『郵便報知新聞』は『時事新報』の義捐金募集開始の翌日に、次のような社告を掲げて、リストを掲げない方針を明言した。

本社は平生世の所謂慈善会或は義捐金募集の事に対しては冷淡なり。そは名を売り譽を釣らむとするの偽善者流を悪めばなり。：然れども此度の大変に際しては本社は奮て応分の務を成し：其紹介の勞を採らむとす。：想ふに諸君も亦本社と同じく彼の自己の名字を世に吹聴さるゝを喜ぶ偽善者流を悪まるゝならむ。故に本社は決して義捐されたる諸君の名字を新聞紙上に掲載せざるべし。(『郵便報知新聞』、一〇月三二日付)

『時事新報』の姿勢は対極にあり、目立つように掲載することで、その輪が広まることを重視する。従って掲載頁も、末尾ではなく二、三面の全面を用いるなどして読者の注意を喚起している。また、かつて金額で整理されていたリストは、金額に上下を付けず、数十銭という少額の者も数千円の高額者と同列に到着順で並べている。これは磐梯山以降定形化していたが、金額ではなく参加することを重視する姿勢を強調しているものと思われる⁸⁰。『郵便報知新聞』を意識したと思われる「義捐者の姓名」と題する次のような社説まで掲載している。

新聞紙の之〔義捐者名〕を記すは、敢て人の名を出すの趣意に非ず、世の慈善家に注意の機会を与ふるが為めにして、慈善の目的の爲めには姓名を出すも毫も徳心に妨なきのみならず、寧ろ之を出すの必要を信じて、断然姓名を記したる次第なり。：仮りに今回の変に際し新聞紙が義捐の募集を広告せず、世の慈善家の竊に義捐するに任せ、新聞社も又竊に之を罹災者に贈るのみにして一切事の次第を紙上に記さざりしならば、其金額は必ず今日の百分の一にも達せざりしならん。(一月一〇日付)

こうして『時事新報』は積極的な意図の下、義捐者リストを多い時には一頁以上の紙面を割いて連日掲載した。

これに加えて『時事新報』は、被災地では「一個の茶碗も千金に直す」として古着や古道具の義捐を勧め(一月三、四、七日社説)、医療支援を重視すべきであると医師に訴え、あるいは慈善家が医師を雇って派遣することや負傷者の東京移送を提言した(一月三日、一月五、一〇日社説)。またこの震災に当たって寺院が「百事緩慢不活潑」と不満を繰り返し表明して、このような時にこそ寺院が救援の拠点になるべきであるとして行動を呼びかけた(一月三、七、一〇、一一日社説)。この国家的災害に官民を問わず誰もが何らかの形で参加しうることを具体的に提言していることは、震災対応をめぐる政治情勢の評論や政策論に終始する他紙とは明瞭に異なる特徴的な姿勢であった⁸¹。

特徴の(三)として、国家的災害への円滑な対処のため、官民の摩擦を調和しようとする福沢特有の官民調和論が色濃く現れたことを挙げておきたい。

前年開設の帝国議會では、政府と民党の対立が議會審議を空転させ、政府の災害対策に関する政策決定は困難な状況にあった。濃尾地震直後も政府が緊急勅令で災害対策支出を検討すると、議會無視の憲法違反であるとの反対論が民党側より起こり、第二議會開会後も支出の事後承認に民党が抵抗、同年の大津事件対応の問題も相まって、年末には憲政史上初の衆議院解散に至る。『時事新報』は「政府の支出金は以て罹災者の肉体を救ひ、人民の義捐物は以て其情を慰めるものと捉え（義捐金及び物品の分配）、一月一八日付社説」、官民双方の利害の代弁に勉めて、できるだけ迅速に政府から被災地救援策が打たれるよう促すことを試みている。その姿勢は次の社説の一節でも明らかであろう。

凡そ政府の働に臨機応変の活動を失ひ常に失策の少なからざるは我輩の熟知する所なれども、今回の如き大事変は例外出格の場合にして、仮令ひ政府の失策より生ずる弊害多しと云ふも、罹災者を救助して其堵に安んぜしむるの大利益に比すれば固より論ずるに足らざることなり。左れば政府が斯る小故障には頓着せず、方便の及ばん限りに尽力して、金をも惜しまず労をも憚らず、些少にても罹災者の苦痛を軽減するを勉るは正に保険者の義務にして、被保者たる土地の人民も始めて社会組織の利益を知ることとなる可し。（震災の救助は政府の義務にして之を受くるは罹災者の権利なり）、一月八日付）。

議會に対しては「此際安閑として国会の開くを待ち、其上にて支出を議するなど無用の手間を費すときは、仮令ひ其手続は立派にても之が為に幾千百人の罹災者を見殺にせざるを得ず。人民は見殺にしても法文の手続は枉ぐ可らずとならば、国会は無情残酷の極道にして、我輩は断然その廃止を主張せざるを得ず」（緊急勅令及び予算外支出問題）（一月二九日付）とまで極論して、建設的議論の必要性を強調した⁴⁰。また、被災地の継続的な支援の必要を促す社説

は翌年まで続き、被災地を代表して東京に陳情に訪れた金森吉次郎は特に福沢を訪ねている²³。

全国からの義捐金の最終集計額は不明であるが、一月下旬までの集計額を報じた『読売新聞』（一月二七日付）の記事によると、総額は一一万五五〇三円に達している。『時事新報』が集めた額は最高の二万四六〇九円、以下『大阪朝日新聞』一万八七八八円、『朝野新聞』一万二〇七四円、『横浜貿易新聞』五五九三円と続いている²⁴。『時事新報』が紙面を挙げて取り組んだキャンペーンは、金額を見る限り一定の成果を上げたということが出来よう。

むすび

濃尾地震の三年後、一連の経験を踏まえて実施されたのが、別稿で詳述した日清戦争の「表誠義金」であった²⁵。さらに二年後には三陸大津波の「海嘯罹災者救助義金」が続き²⁶、新聞による義捐金募集は恒例化する。その一方で、明治二〇年に巻き起こった海防費献納運動、二六年の製艦費献納運動を、政府から「献金」を強要する、いわば官製義捐金募集と福沢が捉え、個人の主体性を重視する見地から（本来海軍拡張論者でありながら）明瞭に反対したのは至極当然のことであったし²⁷、日清戦争の際も政府による軍事公債募集は個人の利殖に過ぎないとして協力せず、無償の義捐金に固執した意図は、本稿で言及した『時事新報』の関心との関係において容易に理解することができる。

なお、福沢の創立した慶応義塾においても、義塾出身者から募金を募る制度が確立することで、経営が安定した歴史がある²⁸。自分の参加する社会（Society）に対して応分の協力をすることでその社会の一員である実感を得ると共に、その社会がより円滑に機能し、それが自分にとって便利であるという、観念的では無い、実質的で主体的な理解が福沢の目指したところであり、主体的な独立した個人を出発点に、独立した一国も実質を伴うとする「一身独立して一国独立す」という語も理解し得よう。この発想は、福沢の社会観、国家観の根底を成すものであり、災害と戦争という一見並立し得ないかに思える事象に対しても福沢の中で明瞭な一貫性を持って現れるのである。

最後に、福沢が被災者などに大きな関心を寄せる源は、『福翁自伝』に語られる如く、乞食への施しを習慣とした父

母から継承された個人的な精神的傾向——福沢家の家風——に行き着く。濃尾地震の際の前掲『時事新報』社説「同胞の感情を表す可し」にも、義捐金の必要を説明するために、わざわざ乞食への施しを挙げて、「実は無益の沙汰」だが「恵与は他のために非ず、自からためにするものなり…決して数理々窟の談にあらざるなり」と記した。この精神性が『時事新報』の積極的な被災者救援姿勢の一つの源泉となっていたと考えられることを付言しておきたい⁸⁰⁾。

- (1) 現在大きな論争となっている『時事新報』社説の資料的性格についての筆者の立場は「時事新報論説研究を巡る諸問題」（青木功一『福沢諭吉のアジア』、慶応義塾大学出版会、平成三年）に詳しく論じている。その結論は、福沢の思想を検討するに当たり『時事新報』の全社説を（福沢全集収録有無に関わらず）区別せずに研究対象とすべきとした。本稿もこの方針によっている。
- (2) 「本紙発兌之趣旨」『時事新報』（明治一五年三月一日付）に「我社固より政を語らざるに非ず、政も語る可し、学事も論ず可し、工業商売に、道德経済に、凡そ人間社会の安寧を助けて幸福を進む可き件々は、之を紙に記して洩らすなきを勉む可し」とある。
- (3) ただし京都・神戸でも募集したことから地域的な広がりを見せ、東京でこれに運動する動きも見られたようである。
- (4) 北原糸子は、義捐に応じた最初の顔ぶれが政財界の有力者やその夫人であることに着目、義捐金募集には政府による内々の指示があったとする（『磐梯山噴火』、吉川弘文館、平成一〇年、九三頁）。遺族へ贈与する際の手配について募集広告で「其筋ノ取扱ヲ請フ」とあることから、当初より政府と連携を取った募集開始であったことは確かである。
- (5) このことについては『毎日新聞』（明治一九年一月一七日付）「義捐者氏名掲載方に付社告」参照。
- (6) 一例を示せば『時事新報』（二月一六日付）において「日本郵船会社」「慶応義塾学生」がそれぞれ金額順に整理されている。
- (7) 前掲『磐梯山噴火』、一〇〇頁。
- (8) 伊藤博文宛山県有朋書簡（二月一八日付）『伊藤博文関係文書』（塙書房、昭和四八―五六年）第八巻などにその形跡が見られる。
- (9) 手塚豊「福沢先生とノルマントン号事件」（『福沢手帖』第三二号、昭和五六年二月）。福沢は「福沢諭吉氏家族」名義で五円寄附し（二月一六日付）、真宗大谷派の有志に勧めて犠牲者追弔の法要を催させている（富田正文『考証福沢諭吉』（岩波書店、平成三年）下巻、六七〇―六七二頁）。これらは、事件に対する悲憤の感情についても福沢が十分理解していたことを示し

ている。

(10) 『時事新報』は、本社（時事新報社）に義捐金取次方を委託する者が多くあり、「府下各新聞社と協議して義捐金取次の労を執ることとした」と、『時事新報』が先導したというニュアンスで報じている。「罹災者への義捐金」『時事新報』（明治二十一年七月二一日付）。

(11) この点については、拙稿「時事新報八何故か中々勢力ありて」『福沢手帖』一一五号（平成十四年二月）に詳しい。

(12) 前掲『磐梯山噴火』、一二七頁。

(13) 福沢桃介宛福沢論吉書簡（明治二十二年八月二七日付）『福沢論吉書簡集』（岩波書店、平成二三年八月）第六卷、三七―三八頁。

(14) なお、この時福沢は「福沢家族」の名義で五一円六〇銭を醸出している（『時事新報』、七月二五日付）。

(15) 管見の限り、磐梯山噴火から濃尾地震までの間に「虎列刺予防の義捐金募集」（明治二十三年八月）、土耳其軍艦沈没の悲慘」（明治二十三年九月）、「三船乗組遭難者弔慰金」（明治二十三年一月）と題した義捐金募集が、『時事新報』独自に実施されている。

(16) 原稿は慶応義塾福沢研究センター蔵。なお福井県下での地震被害に注意が払われていないことを憂えた『時事新報』は、一月八日以降「福井県下罹災者救助の義捐金募集広告」を並列して掲載している。

(17) 『時事新報』は義捐金募集広告を一月三〇日に掲載。震災を主題とする社説の日付は次の通り（以下同）。一月三〇、三一、一月一、三、四（二本）、五、六、七、八、一〇（二本）、一一、一三、一八、二九日。『日本』広告掲載無し。一月五、八、一四、一六、一七、一九日。『東京日日新聞』広告掲載一月三〇日。一月三〇、一月一五、二七、二八、二九日。『毎日新聞』広告掲載一〇月三一日。一〇月三二、一月三、五、六、七日。『郵便報知新聞』広告掲載一〇月三一日（結果非開示）。一月八、一〇、一一、一二日。

(18) 「外国人の感情を如何せん」『時事新報』（二月二一日付）では「全国の人民も政府と共に活潑に挙動して罹災の同胞に対する主情を悉くし、日本人の慈善心を大に内外に発表せんこと、希望に堪へざるなり」と記す。

(19) なお、義捐金の分配に当たって「徒に官辺の出納法に拘泥して却て時機を誤り、義捐施与の精神を空ふせんことを恐るゝ」（二月六日）として、分配が遅れないよう注意を促した（一月一〇、一一、一八日社説同旨）。

(20) 例えば、一月三一日付紙面に福沢論吉の一〇円の寄附が掲載されるが、六〇人ほどのリストのほぼ中央、三〇銭と一円の間挟まれて掲載されている。一月三日付では、岩崎弥之助・久弥連名の三〇〇〇円が一〇銭と同列で記載されている。これら

は、社会的地位や金額で他と区別しない姿勢を言外に強調しているものと考えられる。

(21) 註(1)に濃尾地震を主題とする新聞各紙の社説掲載日を列挙したが、『時事新報』以外で一月中の社説に民間の救援活動を論じた新聞は皆無で、全て政策論、議会論である。

(22) 濃尾地震時の官民調和論は、拙稿『時事新報』と濃尾地震、三陸大津波』(『三田評論』一一四六号、平成二三年六月)に詳しい。

(23) 石河幹明『福沢諭吉伝』(岩波書店、昭和七年)第四卷、七九五―七九八頁。金森はこの時の福沢の様子を「話を聞きながら両眼にいっぱい涙を浮べ、それが溢れてポロ／＼と頬を伝ひ落ちるのを拳で横撫でに拭ひながら、熱心に耳を傾けてゐられました」と語っている。

(24) 『時事新報』の最終額は二万六七一九円五八錢七厘であった(『時事新報』、一二月四日付)。

(25) 拙稿「日清戦争軍資醸集運動と福沢諭吉―報国会を中心に―」(『戦前日本の政治と市民意識』、慶応義塾大学出版会、平成一七年)。この時は軍資金の全額を募金で賄おうとしていたので、本稿と矛盾するようであるが、政府に解散させられた各界有力者により組織する「報国会」の大口寄附が「実際の用」、新聞紙上の表誠義金は「徳義上の事」として、意義付けが区別されていたと考えられる。なお日清戦争までの間に「軍艦千嶋遭難弔慰義金」(明治二五年一月)、「和歌山県遭難者遺族救助義金」(明治二六年一月)が同様の形式で実施されている。

(26) 前掲『時事新報』と濃尾地震、三陸大津波』参照。

(27) この点についても前掲拙稿「日清戦争軍資醸集運動と福沢諭吉―報国会を中心に―」に詳しく述べた。

(28) 『慶応義塾百年史』上巻(慶応義塾、昭和三三年)七五三頁以下。なお福沢没後は『慶応義塾学報』(現『三田評論』)に醸金者リストが掲載されるが、それも当初は到着順であった(現在は金額順である)。

(29) この点については、拙稿「翁を見ること友を見るが如し―福沢諭吉と乞食の交情」(『福沢手帖』一二三号、平成一六年九月)。

瑕疵ある行政調査に関する考察

——瑕疵ある行政調査に関する判例及び学説の現況を中心とした考察——

橋本直樹

一、はじめに

行政機関が行政目的を達成するために行う情報の収集活動は、一般に行政調査と呼ばれている¹⁾。行政機関に認められた権限の拡大に伴って、行政機関は高度かつ緻密な判断をすることが求められるようになってきていることから、行政機関の情報収集権限は、相手方の任意の協力に基づいて行われる任意調査にとどまらず、罰則によって調査の実効性が担保されている間接強制調査から実力を行使して相手方の抵抗を排除して行う直接強制調査へと、権限の強化が図られてきており²⁾、実効性をもった行政調査が実施されるようになってきている。しかし行政調査の権限強化は、調査対象者の権利利益を侵害する危険性があることから、調査対象者の保護を目的として、行政調査には法的規制が加えられている。しかし、実際の行政調査活動においては、このような法的規制に违背した違法な調査がしばしば行われている。このような違法な行政調査は瑕疵ある行政調査と呼ぶことができる。

行政調査は、情報収集それ自体を目的として行われる場合（国勢調査等の各種の統計調査）もあれば、行政機関の何らかの意思決定に必要な資料の収集を目的として行われる場合もある。後者の行政調査は、行政機関の意思決定の前提となっているものであることから、当該調査に何らかの瑕疵があった場合に、調査により取得した資料を基礎としてなされた意思決定、典型的には行政行為にどのような影響を及ぼすかという問題がある。そこで本稿では、瑕疵ある

行政調査が行政機関のなした行政行為に及ぼす効果を検討したい。なお、この問題を扱った裁判例は下級審レベルにとどまり、最高裁判例は未だ存在していない^③ことから、本稿では下級審裁判例及び学説の現況を整理し、それらの法的根拠を解明し、検討を行った上で、将来生じるだろう同様の事例に対して、その解決の方向性を示すことを最終的な目的としている。

二、瑕疵ある行政調査に関する裁判例及び学説の現況

1 裁判例及び学説の見解

行政行為に必要な資料の収集を目的とする行政調査に瑕疵が存在する場合、当該調査により取得した資料を基礎としてなされた行政行為にいかなる影響を及ぼすかという問題については、以下のような下級審裁判例及び学説が存在し、見解が分かれている^④。下級審裁判例は、①行政調査の瑕疵が公序良俗違反の程度にまで至るときは行政行為の瑕疵となるとする裁判例（東京地裁昭和四八年八月八日判決^⑤、大阪地裁平成二年四月一日判決^⑥）、②重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないとする裁判例（東京地裁昭和六一年三月三十一日判決^⑦、大阪地裁平成一年六月三〇日判決^⑧、仙台地裁平成一六年一月二十九日判決^⑨）、③行政調査と行政行為は別の制度であるとして行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別する裁判例（大阪地裁昭和五九年一月三〇日判決^⑩）とに分かれている。

学説に関しては、このような裁判例の議論に沿うかたちで、以下のような見解が主張されている^⑪。すなわち、A・行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらすとする見解（積極説）、B・行政調査と行政行為を区別するが、行政調査の瑕疵によっては行政行為の瑕疵をもたらす場合があるとする見解（折衷説）、C・行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別する見解（消極説）である。Bの見解は、B-1・行政調査そのものの瑕疵の程度ないし内容によって行政行為の瑕疵を判断しようとする見解、B-2・瑕疵ある行政調査により収集された資料と行政行為の基礎となる事実認定と

の関わり程度によって行政行為の瑕疵を判断しようとする見解に分かれている。

2 各裁判例及び学説の法的構成

瑕疵ある行政調査と行政行為との関係に関する裁判例については以下、順をおって紹介するが、各裁判例は断片的な判断しか示しておらず、どのような法的構成により当該結論に至るのかが明確に示されていないように思われる。また同様の傾向は、学説における見解についても見られるため、ここでは各見解の法的構成について、考察をしておきたい。

(1) 行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらず見解

行政調査の瑕疵が公序良俗違反の程度にまで至るときは行政行為の瑕疵となるとする裁判例①の東京地裁昭和四八年八月八日判決、及び大阪地裁平成二年四月一日判決の判旨は、以下の通りである。

東京地裁昭和四八年八月八日判決⁽¹²⁾

判旨

「一般に、更正処分の適否は客観的な課税要件の存否によつて決まるのであり、仮に違法な調査手続が行なわれ、それによつて収集した資料によつて更正処分がなされた場合でも更正処分の取消事由にはならないと解されている。しかしながら、右調査手続の違法性の程度がたとえば刑罰法令に触れたりあるいは社会正義に反するなど公序良俗に反する程度にまで至つた場合にも、右一般の見解に従いその違法は更正処分の取消事由にあたらぬといいきれるかどうかは、憲法における適法手続保障の精神との関係で問題があるといわなければならない。」

大阪地裁平成二年四月一日判決⁽¹³⁾

判旨

「課税処分は課税標準の存在を根拠としてされるものであるから、その適否は、原則として客観的な課税要件の存否

によって決せられるべきものである。仮に、税務調査手続に何らかの違法があったとしても、それが、全く調査を欠き、あるいは公序良俗に違反する方法で課税処分基礎となる資料を収集したなどの重大なものでない限り、課税処分の取消理由とはならないものと解される。」

このように両判決では、税務調査手続の違法性の程度が刑罰法令に触れたり、あるいは社会正義に反するなど公序良俗に反する程度にまで至った場合には、税務調査手続の違法が課税処分の取消事由、すなわち本稿で問題としていているところの行政行為の取消事由を構成し得る場合があることを指摘している。これらの判決は、行政調査に違法な点が存在すれば、一定の限度で行政行為に瑕疵をもたらすという見解に立脚したものであるため、学説Aの見解や、B-1の見解とは細部において差異はあるが、基本的には親和性をもつと言える。このため、これらの見解は、行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらすという見解に括つたうえで、議論することにした。

行政行為に限らず広く意思決定というものは、意思決定の原因となる何らかの端緒が存在し、その端緒に基づき事実を調査し、調査によって取得した資料に基づきあるいは、取得済みの資料に基づき行われるものである。このように意思決定の過程においては、一定の資料が必要となることから、必要な資料を何らかの形で調査し、それに基づき事実認定を行うという作業が必須といえよう。それ故、意思決定に先立っては資料の収集活動、つまり「調査」が存在することになる。このような過程を経て意思決定がなされるのは、行政機関が行う意思決定だけに限られているわけではなく、私人が行う場合であっても同様である。しかしながら、行政機関が行う意思決定の際の調査と、私人が行うそれとの間には違いが見られ、その違いは、行政機関における「調査義務」の存在を指摘する以下のような主張から明らかとなる。

民事上の法律関係について定める民事実体法の規定は、基本的に、当事者間に紛争が生じた場合に裁判所がそれを処理するための基準にほかならず、当事者に対してその法規内容を實現すべき任務を直接に課するものではない。それに対して行政法規は、たしかに訴訟が提起された場合の裁判の基準となるものであるが、それだけでなく行政機関に対して、個々の事案において行政法規を誠実に執行し、法規の趣旨を的確に實現すべき任務を課するものであるとの指摘⁹⁰⁾

がある。さらにこれを前提として、行政庁により処理されるべき一定の事案が発生した場合に、立法がその処理の基準を要件効果規定のかたちで定められているときには、行政庁としては、これらの法定要件に対応する事実の存否を認定し、それを当該規定にあてはめることによつて事案を処理しなければならず、当該事案処理の基礎とされるべき事実に疑いが存するときは、それを調査検討し、その結果に基づいて事実を認定することが必要とされるとの主張がある⁹⁹⁾。このような主張によれば、法規に定められた意思決定の基礎とされるべき事実の存否に疑義が生じた場合には、行政機関としては調査を行い、的確な事実認定に基づき意思決定をすることが要求されることになる。このため、行政機関が意思決定を行う場合には、法令を誠実に執行すべき任務として、意思決定に必要な事実を十分に調査検討すべき「調査義務」の存在を肯定し得る。

行政機関が意思決定を行うには、それに必要となる資料を調査すべき義務が存在するという以上のような考察は、行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらすという見解を基礎づけることになるのではないだろうか。これは、意思決定に際して行政機関に調査義務を課すということは、行政機関の行う意思決定のための要件として行政調査の実施が必要であるということになるからである。すなわち、適切な行政調査の実施が、行政機関の意思決定を適法ならしめるための要件として機能し得るということである。そしてここでいう適切な行政調査の実施とは、意思決定に必要な情報が過不足なく収集されているということ以外に、行政機関は法令を誠実に執行すべき任務を負うのであるから、行政調査は実体的にも手続的にも適法に実施されているということを含めることになるだろう¹⁰⁰⁾。これは、「適正手続の重要性に鑑みれば、行政行為等の行政決定の正しさは、情報収集を含む手続過程全体の正しさも含めて議論すべきである」との指摘¹⁰¹⁾がなされているように、行政調査はその性質上、調査対象者の権利利益と密接な関係を有していることから、行政調査の適切性は、適正手続の保障という観点をも含めて議論されるべきだからである。このため手続的に違法な行政調査は、適切な行政調査とはいえないのである。例えば、実力行使が認められていない行政調査において、実力行使を伴った調査を行うことは、行政調査それ自体が違法であると言え、また行政調査の着手に際して要求される手続に違背

すること、具体的には、身分証の提示等を怠ることは、手続的に違法な調査であるといえる。このように、行政調査が違法であるならば、それは適切な行政調査の実施とはいえず、行政機関の意思決定を適法ならしめるための要件が欠けることになる結果、意思決定に瑕疵をもたらす。

(2) 重大な瑕疵を有する行政調査によつて得られた資料は行政行為の資料として用いることができないとする見解

重大な瑕疵を有する行政調査によつて得られた資料は行政行為の資料として用いることができないとする裁判例②の東京地裁昭和六一年三月三十一日判決、大阪地裁平成一一年六月三〇日判決、及び仙台地裁平成一六年一月二十九日判決の判旨は、以下の通りである。

東京地裁昭和六一年三月三十一日判決⁽⁸⁾

判旨

「一般の税務調査にあつては、調査手続の違法は、それによつて収集された資料が課税処分⁽⁹⁾の資料として用いられた場合であっても(用いられなければ、課税処分と因果関係のない違法を言うことになり、主張自体失当である。)、当然にはこれに基づく課税処分を取り消す事由とはならず、その手続の違法性の程度が甚だしい場合に、これによつて収集された資料を当該課税処分の資料として用いることが排斥されることがある(その結果として、当該処分を維持できなくなる場合が起こりうる。)に止まるものと解するのが相当である。」

平成一一年六月三〇日大阪地裁判決⁽⁹⁾

判旨

「所得税法三三四条一項所定の質問検査による税務調査は、課税庁が課税標準及び税額等を認定するに当たり、その資料を収集するための手続であるにとどまり、それ自体が客観的な課税要件ではないから、右調査手続が違法であるからといって、そのことのみで課税処分が違法になるとはいえないが、右調査手続の違法性の程度が刑罰法令に触れたり、

公序良俗に反する程度に至った場合には、これによって収集された資料を課税処分⁽²⁾の資料として用いることが許されない結果、当該処分を維持することができず、処分が違法として取り消されることがあるにとどまると解するのが相当である。」

仙台地裁平成一六年一月二九日判決⁽²⁾

判旨

「一般に、立入検査は、それ自身が行政処分の客観的処分要件となるものではなく、行政処分の基礎となる資料を収集するための、行政処分とは別個の行為であるから、立入検査に違法な点が存する場合であっても、そのことから直ちに行政処分自体が違法となるとは解されないが、立入検査が、刑事上罰すべき行為に該当しまたはこれと同程度に看過しがたい高度の違法性を有する場合には、当該立入検査によって収集された資料を行政処分の適法性を基礎付けるための資料として用いることが許されないものと解するのが相当である。

これを本件立入検査についてみるに、上記において認定した本件立入検査の違法性は看過しがたい程度に高度なものであるから、本件立入検査の際に工場敷地内に立ち入った後に現認した内容は、これを本件処分の適法性を基礎付けるための資料とすることができないというべきである。」

このように上記判決では、調査手続の違法性の程度が刑罰法令に触れたり、公序良俗に反する程度にまで至った場合、すなわち、行政調査に重大な瑕疵がある場合には、当該調査によって取得した資料は、行政行為の基礎資料として用いることができず、これにより当該行政行為を維持することができないがゆえに、取り消されることがあると判示している。この判決は、行政行為のための法令で規定された要件事実を認定する上で必要となる資料が、重大な瑕疵を有する調査によって取得された場合には、行政機関は当該資料によって事実認定をすることができず、その結果、行政行為は、事実の基礎を欠くこととなり、それを理由として取り消されることがあるという理論構成を採るものであると思われる。つまり当該判決は、重大な瑕疵を有する調査によって取得された資料は事実認定に供することができないという立論の

下、これを事実認定に供したがゆえに、それを理由として違法となるというのではなく、重大な瑕疵を有する調査によって取得された資料以外の資料により、行政行為を維持するのに必要な事実が認定可能であるならば違法とはならないが、認定ができない場合には、事実の基礎を欠くことで違法となるという構成によるものであろう。これは、上記判決が、行政行為の資料として用いることができないことにより、当該行政行為を維持することができなくなる場合があるにとどまると指摘していることから、別の適法な調査による資料に基づいて事実認定を行い、そのみによって当該行政行為を維持することが可能であるならば、それは許されるものと解され、重大な瑕疵を有する調査によって取得した資料を当該行政行為に用いたことだけをもって、違法になると結論づけているわけではないからである。このように当該裁判例は、行政機関の行う事実認定の際の資料の適否に主眼を置いた考察を行っている。このため学説B-2の見解も、取得された資料と行政行為の基礎となる事実認定との関わりを問題としていることから、同様の見解に立脚するものと思われる。以下の考察では、裁判例②及び学説B-2の見解は、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないとするという見解の下で論じることにはしたい。しかし、ここで問題となるのは、重大な瑕疵を有する調査によって取得した資料は、行政行為の資料として用いることができないとの前提をどのような法的根拠から導き出すのかということである。

まず想起されるのは、行政機関の保有する個人情報保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）における利用停止請求権であろう。行政機関個人情報保護法三六条一項は、自己を本人とする保有個人情報に当該保有個人情報保有する行政機関により適法に取得されたものではないときは、当該保有個人情報保有する行政機関の長に対し、当該保有個人情報の利用の停止又は消去を請求することができることと規定している⁹⁰。そして三八条によると、本人から利用停止又は消去の請求がなされたときは、行政機関の長は、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な限度で、当該保有個人情報の利用を停止しなければならないとしている。行政機関個人情報保護法によるこのような規制は、違法な行政調査によって取得した資料は行政行為の資料として用いることができないとの主張を根拠づけるも

のと解される。しかしその一方で、行政機関個人情報保護法の適用のある行政機関は二条一項で規定された機関に限定されており、利用停止請求又は消去請求の対象となる保有個人情報も同様に二条二項及び三項、並びに二七条一項により規定された情報に限定されているため、あらゆる行政機関によつて調査されたすべての情報が、行政機関個人情報保護法による利用停止請求の対象となる情報に該当するわけではない。このため、行政機関個人情報保護法の利用停止請求を論拠とする当該見解の立論には限界があるといえよう。

重大な違法性を有する調査によつて取得した資料は行政行為に利用することができないという立論の法的根拠については以下のような主張も示されている。すなわち、行政調査手続においても、刑事訴訟法制における違法収集証拠排除法則に類する条理解釈をとるべきであるとする主張である¹⁰。刑事手続における違法収集証拠排除法則とは、犯罪事実の事実認定のための証拠として収集された証拠が違法な手続によつて収集されたものである場合に、一定の要件の下で、刑事訴訟において有罪を立証するための証拠として利用することを排除するものであると解されている¹¹。行政調査とは、行政機関が行政目的を達成するために行う情報の収集活動のことを広く指して言うのであるが、本稿が想定している行政調査とは、個別具体的な権限行使の基礎となる資料の収集活動である。これは、本稿が、個別具体的な意思決定に先行して行われる資料の収集活動が違法である場合に、それが意思決定にどのような影響を与えるかを議論しているからである。個別的な行政調査をより厳密に定義するならば、行政機関が行う意思決定のための法令で規定された要件に該当する事実を認定する上で必要となる資料の収集活動であるということにならう。そして重大な瑕疵を有する行政調査によつて得られた資料は行政行為の資料として用いることができないという見解を採る判例の趣旨は、上述したように、資料の収集活動の過程に違法な点が存在した場合には、行政機関は違法な活動によつて取得した資料を利用して、法令で規定された事実を認定することができないということにある。このことから、刑事手続における違法収集証拠排除法則と、重大な瑕疵を有する行政調査によつて得られた資料は行政行為の資料として用いることができないという見解との間には、一定の類似性、共通性を持っているといえよう。それ故、刑事訴訟法で採られている違法収集証拠の排

除法則を瑕疵ある行政調査に類推解釈することによって、違法な調査によって取得した資料を、行政機関は行政行為を行う際の基礎資料として利用することができないとする主張が導かれ得る。

(3) 行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別する見解

行政調査と行政行為は別の制度であるとして行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別する裁判例③の大阪地裁昭和五九年一月三〇日判決の判旨は以下の通りである。

大阪地裁昭和五九年一月三〇日判決^③

判旨

「税務調査の手續（通則法二四條、法二三四條ないし二三六條等）は、課税庁が課税要件の内容をなす具体的事実の存否を調査するための手續に過ぎないのであつて、この調査手續自体が課税処分要件となることは、如何なる意味においてもあり得ないといふべきである。したがつて、右調査手續が仮に違法であつても、それに基づく課税処分は、それが客観的な所得に合致する限りにおいては適法であつて（勿論、国に対して国家賠償を請求するのは別論である）、取消の対象とはならないといふべきである。」

このように本判決では、税務調査手續は課税要件の内容をなす具体的事実の存否を調査するための手續でしかありえず、課税処分のための要件とされることはないのであるから、税務調査手續が違法であつても課税処分の取消事由を構成しないとしている。

行政機関は、法令を誠実に執行すべき任務として、的確な事実認定に基づき行政行為を行うことが要求されていることから、行政行為に必要な事実を十分に調査検討すべき調査義務が課せられているとする上記の考察は、説得的なものであると言える。しかし、実際の行政実務においては、行政行為に先立つて行われた行政調査により取得された資料のみによって行政行為が行われるということではなく、既に取得済みの資料に基づいて行われることもある。さらに詳細な

調査が行政行為後になされる場合もあるだろう。当然のことながら必要となる資料は行政行為に先立って取得されているべきであるが、行政行為の段階では十分な調査が行なわれず、取消訴訟や不服申立て等の争訟が提起された段階において、当該行政行為を維持するために詳細な事案調査がなされることもある。つまり、処分段階には処分段階の、不服申立ての段階には不服申立て段階の調査の程度があるということである。このような行政実務の運用は、処分段階における調査密度を薄めるため、一定の範囲で制限されるべきであるが、大量の行政事務を効率的に実現していくためには必要なことであろうと思われる。なぜなら、行政機関における第一次的な判断の段階において、争訟が提起された場合のような慎重な調査手続を要求することは、行政事務の遅滞を招くことになるため、行政機関に要求される事前の調査の程度は一定の限度で緩和される方向に向かわざるを得ないからである。

ところで、行政機関が適正な行政行為を行うには、多角的な方法によって調査活動を遂行する必要があることから、一つの調査活動のみによって行政行為がなされるという場面は少ないであろう。このように一つの行政行為に際して数個の調査活動が実施されることは、言うまでもないことであり、行政機関の行う行政行為が高度で複雑なものになればなるほど、それに対応するための調査活動も多様なものにならざるを得ない結果^四、多数の調査活動が実施されることになる。その調査のうちの一つに違法な点があったことを理由として、実施されたすべての行政調査が違法となり、その結果、行政行為が違法となるという構成は否定されるべきである。すなわち、調査の一部に違法な点があったとしても、当該調査とは全く別の適法な調査により取得した資料から行政行為を行うことができる場合もあり得る。このような場合に、行政調査の違法を理由として、行政行為を取り消すのは、妥当性を欠くことになる。このような考察を論拠とする限り、裁判例③及び学説Cの見解が導かれよう。

三、判例及び学説の具体的検討

裁判例①～③及びA～C―2の学説の論拠については、前章の考察により明らかとなったが、各裁判例及び学説の主

張する見解には課題が残されていると言えよう。

行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらすという見解は、行政調査に瑕疵が存在すれば、それだけをもって行政行為は瑕疵を帯び、取り消されるべきであると構成することから、調査対象者の権利保護を目的とした規制の実効性を確保するという点からは当を得た見解であると思われる。しかし上述したように、行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらすという見解には難があるろう。つまり、行政調査の実施が行政行為を適法ならしめるための要件であるとの理論構成は成り立たないということである。なぜなら、行政機関はときとして十分な調査を行わず行政行為を行ってしまうことがあるけれども、その場合に行政行為が結果として妥当であるならば、違法であるとは言えないからである。また、当該調査が実体的に、あるいは手続的に違法であったとしても、全く関係のない別の適法な調査によって取得した資料に基づき行政行為を維持することもできるからである。さらに、行政調査は一般的には行政の側の情報収集として行われるものであつて、結果的に、行政行為がなされることもあるし、またなされずにすむこともある。その限りにおいて行政調査は、行政行為とは相対的に独立した制度であるので、調査の違法は当然には行政行為の違法を構成しないものともみることができるといふ指摘⁸⁾もなされている。

ところで、学説Aの見解は、既述したように行政調査は行政行為の前提行為としての性格を有することから、行政調査に瑕疵があつた場合には、常に行政行為の瑕疵をもたらすという理論構成をとっている。しかし、裁判例①、及び学説B-1の見解は、行政調査に瑕疵が存在すれば、常に行政行為が瑕疵を帯びるといふ構成をとっているものではない。これらの見解は、行政調査の瑕疵が行政行為に及ぼす効果を一定の範囲で制限しようとするものである。これは、行政調査は相対的に独立した制度であるとして、行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別しようとする見解を考慮に入れためであろう。そして、行政調査の瑕疵が重大である場合には、行政行為に瑕疵をもたらし、瑕疵が比較的軽微である場合には、何ら影響を与えないとすることで、行政行為の効力を否定することによって調査対象者が受ける利益と、行政行為の効力を維持することによって実現される公益とを比較衡量しようとするものである。一見このような比較衡量は

穩当と思われが、瑕疵が重大である場合には、常に行政行為は違法となり、他の適法な調査により取得した資料を基礎として行政行為の効力を維持することを否定しますので、妥当とは言い難い。

このような考察によると、行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別する見解は説得的であると言えよう。しかし、このことは、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないう見解の消極的な評価へは至らない。それは、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないう見解が、瑕疵ある調査によって取得された資料の利用の可否を問題としている⁸⁰のに対し、行政調査の瑕疵と行政行為の瑕疵を峻別する見解は、行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたすか否かを問題としているため、両見解における議論は別次元のものである。このため、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないう見解が別途検討されなければならない。

当該見解は、既述のように刑事訴訟法の違法収集証拠排除法則を論拠として構成するようと思われるが、なぜ違法収集証拠排除法則が行政調査過程に類推できるかについては、十分に議論されているとは言えないであろう。このため検討が必要となる。

違法収集証拠が排除される理由としては、①証拠の収集過程が違法・無効であると、その証拠も無効というほかにないこと、②違法な証拠収集行為による権利侵害の救済が必要であること、③違法に収集された証拠を訴訟手続に使用することは、適正手続に反すること、④司法に廉潔性が要求されていること、⑤捜査機関による違法な証拠収集を抑制する必要があること等が、主としていわれているようである⁸¹。このような論拠のすべてが、瑕疵ある行政調査により取得した資料の排除に合致するわけではないだろう。これは、刑事訴訟法の違法収集証拠排除法則が、裁判所の事実認定に用いることができる証拠を制限しようとする議論であり、行政調査における資料排除の問題は、行政機関が事実認定に用いることができる資料を制限しようとする議論であることから、両者の間には根本的な差異が存在するからである。つまり、違法収集証拠排除法則は、訴訟法上の問題であり、事実認定について裁判所を拘束する議論であるのに対

し、行政調査の場合は、事実認定について行政機関を拘束するものなのである。しかし、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないという見解の論拠を検討するには、以下で考察するように、違法収集証拠排除法則に関する議論が大いに参考となるように思われる。例えば、②の違法な証拠収集行為に対する権利救済が必要であるというのは、証拠を排除し無罪を言い渡すことが、違法捜査により権利を侵害された者にとって効果的な救済であるということによるものであるが^④、このことは、行政調査においても妥当するといえる。

瑕疵ある行政調査によって侵害された調査対象者の権利利益の回復手段としては、国家賠償請求が考えられる。しかし、国家賠償請求というのは、公権力行使に当たる公務員の違法な行為によって損害を受けた者が、その損害の賠償を求めることを目的としていることから、調査対象者は金銭的賠償を受けることができるにとどまり、瑕疵ある行政調査を基礎とする行政行為の効力を争うものではない。したがって、瑕疵ある行政調査を基礎とする行政行為の効力は、維持されることになる。このため、瑕疵ある行政調査により取得した資料を利用して事実認定をすることができないという範囲で行政行為の効力を否定することは、調査対象者にとって効果的な救済であるということができよう。③の違法に収集された証拠を訴訟手続に使用することは、適正手続の保障に反することになるという論拠は、違法に収集された証拠による事実認定を行うことが、適正手続の保障を形骸化させてしまう^⑤ということを危惧したことによるものである。最高裁平成四年七月一日判決^⑥が、「憲法三一条の定める法定手続の保障は、直接には刑事手続に関するものであるが、行政手続については、それが刑事手続ではないとの理由のみで、そのすべてが当然に同条による保障の枠外にあると判断することは相当ではない」と判示しているように、行政調査手続にも適正手続の保障が原則的に及ぶと考えられている。それにも関わらず、手続規制に反した瑕疵ある行政調査により取得した資料を行政機関が利用することは、適正手続の保障に反することになり、また適正手続の保障を具体化するために設けられている調査対象者の保護を目的とした規定を空文化させてしまう。④の司法の廉潔性の要求とは、違法な捜査によって取得された証拠を事実認定に用いることは、裁判所が違法な捜査に手を貸すことになるため、裁判所は違法に収集された証拠を排除することで司法の信頼を保とう

とするものである⁶³。同様のことは、行政調査においてもいえることであって、違法な調査の実施に加えて、さらに違法な取得資料に基づき事実認定を行うことは、行政機関の更なる違法活動への加担となり、法令を誠実に執行するという行政機関の責務を放棄することになる。そしてこのことは、行政機関への信頼の失墜へと至るであろう。⑤の違法捜査の抑制とは、違法に収集された証拠を排除することで、捜査機関による違法な証拠収集活動を抑止することができるというものである⁶⁴。これについても同様に、瑕疵ある行政調査により取得した資料は行政行為に利用することができないとすることで、行政機関の違法な調査活動に対して抑止力を期待することができよう。以上のような議論に鑑みれば、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないという見解が支持されるべきであると思われる。

なお、当該見解は、行政行為の資料として用いることができないための要件として「重大な瑕疵」を挙げている。これについては、行政調査の瑕疵が行政行為の瑕疵をもたらすという見解の検討のところでも触れたように、行政調査における瑕疵が比較的軽微である場合には、行政機関における事実認定については何ら影響を与えないとすることで、調査対象者の利益と行政行為により実現しようとする公益とを利益衡量することにより、適正な結論を帰結させようとするものである。この点からも妥当な見解と言えるであろう。

四、おわりに

行政機関の意思決定に必要な情報の収集を目的として行われる行政調査に、何らかの瑕疵があった場合、当該調査により取得した情報を基礎としてなされた意思決定にどのような影響を及ぼすかという問題がある。この問題については、大別して三つの見解が主張されており、本稿では各見解について、その法的根拠の解明及び各見解の問題点の検討を行った。以上本稿での検討によると、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないとする見解が妥当であるとの結論に至る。そしてこの見解というのは、違法な行政調査に対して、

新たな実効的な救済方法の道を開くことになるのではないかと思われる。瑕疵ある行政調査により侵害された調査対象者の権利利益の回復は、国家賠償請求が従前からその役割を果たしてきたところではあるが、既述したように、国家賠償請求では金銭的賠償を受けることができるにとどまり、瑕疵ある行政調査により取得した資料を基礎としてなされた行政行為の効力を否定することはなく、調査対象者にとって必ずしも十分な救済とは言えなかった。このため、本見解は、瑕疵ある行政調査について、行政機関の何らかの意思決定ないしは行政行為を媒介させることで、行政事件訴訟の場合において、瑕疵ある行政調査を基礎とする意思決定の効力を争うことを可能にし、場合によってはその効力が否定されることもあることによって、調査対象者に実効的な救済をもたらすことが期待できよう。

なお本稿では、重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないという裁判例の論拠を考察するなかで、刑事訴訟法における違法収集証拠排除法則を議論したが、本稿だけの考察をもって十分な根拠づけがなされたとは思われない。この点については、稿を改めて十分な議論をする必要があると認識している。また本稿では、瑕疵ある行政調査が行政行為にどのような影響を与えるかという側面から、判例及び学説において主張されている各見解を前提として検討を行った。このため、瑕疵ある行政調査に対する調査対象者の救済としては、どのような方法によることが最も適切であるかという側面に重点を置いて考察を行っているわけではない。重大な瑕疵を有する行政調査によって得られた資料は行政行為の資料として用いることができないとする見解は、行政機関がある一定の資料に基づいて事実認定を行うことを制限することに焦点を当てた議論であった。このような理論構成を採ることによって調査対象者の権利救済を検討することもできるが、違法な調査により取得された資料については、証拠能力を否定することによって、すなわち、訴訟法上の問題として捉えることによっても救済を図ることが可能なのではないかと思われる。このため、瑕疵ある行政調査に対する救済という側面に焦点を当て、議論するには、行政事件訴訟における証拠能力の議論を検討しなければならないであろう。これは、別稿での検討課題としたい。

- (1) 神長勲「行政調査」(雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系第二巻』所収)有斐閣昭和五九年三二二頁、曾和俊文「行政調査論再考(一)」(三重大学法経論叢四巻二号三四頁、濱西隆男「行政調査」私論(上))自治研究七六巻一号六九頁等において、行政機関が行政目的を達成するために行う情報の収集活動のことを一般に「行政調査」と呼んでいる。
- (2) 調査権限の強化事例としては、児童虐待の防止等に関する法律が挙げられる。児童虐待が行われているおそれがある事案に対しては、児童虐待の防止等に関する法律により、児童の安全確認を行うため立入調査が実施されてきたが、保護者の調査拒否や抵抗により、児童の安全確認を行えない場合があり、行政が児童虐待を十分に把握できないまま、虐待が深刻化する傾向があった。このため、平成一九年の法改正に際しては、裁判官の許可状を得た上で、解錠等の実力行使をもって保護者の住居内に立ち入ることができる臨検、搜索制度が導入されることになった。
- (3) 塩野宏『行政法Ⅰ(第五版)』有斐閣平成二二年二六五頁参照。
- (4) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ(第四版)』有斐閣平成二三年二六一頁、金子宏『租税法(第二六版)』弘文堂平成二三年七四九頁参照。
- (5) 行集二四巻八・九号七六三頁。
- (6) 判時一三六号二八頁。
- (7) 判時一九〇号一五頁。
- (8) 税資二四三号八一七頁。
- (9) 裁判所ウェブサイトを<http://www.courts.go.jp/search/jsp003?hanrei=14950&hanrei:kn=05>
- (10) 行集三五巻一一号一九〇六頁。
- (11) 濱西隆男「『行政調査』私論(下)」自治研究七六巻三号七一頁参照。
- (12) 本件は、原告が立川税務署長(被告)から法人税の青色申告書提出承認を取り消す処分、更正処分及び重加算税賦課決定処分を受けたため、各処分の取消しを求めたものである。原告は、各処分が違法であることの理由として、各処分の基礎となった税務調査が、身分証を所持しない職員を被告が差し向け、金庫の検査をするなどしたため違法であることを挙げている。
- (13) 本件は、メリヤス(ニット)縫製加工業を営む原告が大淀税務署長(被告)から更正処分及び過少申告加算税賦課決定処分を受けたため、その取消しを求めたものである。原告は被告の部下職員が、各処分に先立って行われた税務調査において原告が要求した民主商工会事務局員の立会いを拒否したことが、各処分の違法理由になると主張した。

- (14) 小早川光郎「調査・処分・証明―取消訴訟における証明責任問題の一考察―」（成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏・小早川光郎編『行政法の諸問題（中）』所収）有斐閣平成二年二六六頁参照。
- (15) 小早川・前掲註(4)二六六頁参照。
- (16) 福家俊朗『現代行政法入門（1）』（新版第二版）『室井力編法律文化社平成二年一六五頁参照。
- (17) 櫻井敬子・橋本博之『行政法（第三版）』弘文堂平成二三年一七五頁。
- (18) 本件は、オートバイ等の販売及び修理業を営む原告が、町田税務署長（被告）から更正処分及び過少申告加算税賦課決定処分を受けたため、その取消しを求めたものである。原告は、各処分在先立って行われた税務調査には、その必要性を欠いた点、調査理由の開示を拒否した点、調査の態様・時期が社会通念上相当な限度を明らかに逸脱した点等において違法があり、本件各処分は当該違法な調査により行われたものであるため違法であると主張した。
- (19) 本件は、製図業を営んでいた原告が東大阪税務署長（被告）から、更正処分及び過少申告加算税賦課決定処分を受けたため、その取消しを求めたものである。原告は、被告の部下職員により行われた税務調査が、社会常識から著しく逸脱したものである上、事前連絡なく何度も原告の事業所に来訪して原告の業務を妨害し、原告の正当な調査期日の設定申入れに対してこれを拒んだものであるから違法であり、このような著しい手続上の違法が存在する調査によってなされた本件各処分は違法であると主張した。
- (20) 本件は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく産業廃棄物処理業（収集運搬）の許可を受けた原告が、無許可で一般廃棄物の収集運搬及び処分並びに産業廃棄物の処分を業として行ったことを理由として被告から上記許可を取り消す旨の処分を受けたため、その取消しを求めた事案である。原告は、工場敷地内への立入検査は刑法上の建造物侵入罪に抵触するもので、この重大な違法行為である立入検査によって取得した証拠に基づいてされた本件処分は、適正手続（憲法三十一条）に違反するものとして、違法であると主張した。
- (21) 社団法人行政情報システム研究所『行政機関等個人情報保護法の解説（増補版）』ぎょうせい平成一七年一六〇頁以下参照。
- (22) 兼子仁『行政法総論』筑摩書房昭和五八年一三七頁参照。
- (23) 池田修・前田雅英『刑事訴訟法講義（第三版）』東京大学出版会平成二一年四三四頁以下参照。
- (24) 本件は、北税務署長（被告）から更正処分及び過少申告加算税賦課決定処分を受けた原告が、課税処分に至る税務調査手続の瑕疵は、後の課税処分の取消事由になると解すべきであると主張し、その取消しを求めた事件である。

- (25) 佐藤幸治『「行政調査」とプライバシーの保護(一)―アメリカ法における立入検査の問題を中心として―』法学論叢九七巻三号二頁参照。
- (26) 塩野・前掲註(3)二六五頁参照。
- (27) 兼子・前掲註(2)一三七頁参照。
- (28) 井上正仁『刑事訴訟における証拠排除』弘文堂昭和六〇年三五六頁、高木俊夫・大渕敏和『違法収集証拠の証拠能力をめぐる諸問題―裁判例を中心として―』法曹会昭和六三年七頁以下参照。
- (29) 以上の根拠は、広く一般的に言われていることであって、最高裁判例において採用されている根拠とは必ずしも一致していない。
- (30) 寺崎嘉博『刑事訴訟法(第二版)』成文堂平成二〇年三七九頁参照。
- (31) 福島至『争点ノート刑事訴訟法(第二版)』田口守一編法学書院平成二二年二二頁参照。
- (32) 民集四六卷五号四三七頁。
- (33) 池田・前田・前掲註(3)四三五頁参照。
- (34) 白取祐司『刑事訴訟法(第六版)』日本評論社平成二二年三六二頁参照。

地方分権改革と地方公共団体の財政運営

——地方公共財供給におけるフライーパー効果及びスピルオーバー効果——

斎藤 英明

一、地方公共団体に求められる役割の変化

日本では、バブル崩壊後の景気後退と、景気浮揚のために行われた財政支出の拡大により、国、地方公共団体双方の財政赤字が拡大した。先進諸国中最悪の水準にある財政状況を改善するために、近年では国と地方公共団体の関係や役割分担を見直す動きが盛んになっている。

本来、国と地方公共団体の関係は主従関係ではなく対等関係にあるが、日本の場合、地方公共団体は独自の課税権が乏しく、「三割自治」と揶揄されるように徴税能力が欠落していた。そのため、国は地方公共団体に対して地方交付税や国庫支出金などの補助金を通じて再分配政策を行い、ナショナル・ミニマムを実現してきた。

長引く不況と国、地方公共団体の財政状況の悪化は、こうした補助金による再分配政策の維持を困難にし、抜本的な改革が認識されるようになった。両者の関係については、二〇〇一年より地方分権一括法が施行され、これまで地方公共団体を出先機関化していると批判されてきた機関委任事務が廃止され、法制度上対等関係に改められた。さらに、同年六月に成立した小泉内閣による三位一体の改革によつて地方交付税、国庫支出金が削減される一方で、所得税の一部税源移譲が行われ、財政面での改革が実行された。また、財政運営の効率化を実現するため、市町村合併が促進され、行政面での改革も行われた。

こうした法制度面、行財政面での改革は、単に「小さな政府」を目指す取り組みではなく、地域住民の需要に行政が機動的に動けるように国、地方公共団体の役割分担を変えることを目的としたものであると考えられる。言い換えれば、地方分権改革により効率的な財政運営を意図し、地方公共団体ごとに地域住民の必要とする公共サービスを提供することを要請した⁽¹⁾。

したがって、地方公共団体を取り巻く環境の変化は、二つの視点からとらえることができる。一つ目が、国との関係の変化であり、二つ目が地域住民との関係の変化である。国と地方公共団体の関係の変化は、三位一体の改革によつて補助金の削減と税源移譲が行われたことで国による再分配政策の規模が縮小されたため、これまでのように各地方公共団体が国の政策のもとで画一的な公共サービス供給を行うのではなく、費用対便益に基づくような財政運営を行う必要が出てきたことである。地域住民と地方公共団体の関係の変化は、限られた財源の中で、効率的な財政運営を行うために、住民の政治参加やNPMの活用など、双方向での関係強化を行い地域住民のニーズに応える必要が生じてきたことである⁽²⁾。

国、地方公共団体、そして地域住民の関係性については、近年ローカル・ガバナンスの分野で論じられている。ローカル・ガバナンスはこれら三者などのステークホルダー（利害関係者）との間で複雑に結び付いた関係を作り出し、彼らを政策決定のアクターとしてとらえ、最終的に地域住民が関心を抱く諸問題の対策に効率性を発揮することを目標としている⁽³⁾。ローカル・ガバナンスの考え方を用いれば、日本の国、地方公共団体間の関係は、これまでのような垂直的關係からの認識の転換を強いられる。つまり、地方公共団体は再分配政策に依存するのではなく、税金に基づき、地域住民のニーズにあつた公共財・サービスを供給しなければならないことになる。

地方公共団体の役割が変化する中で、特に財政運営について求められる役割は、効率的な財政運営、言い換えれば、公共財・サービスと住民の租税負担の一致である。すなわち、受益者負担の原則である。また、受益者負担の原則は、租税原則における応益負担の原則ととらえることができる。

租税収入に基づき、住民の要求に応える形で公共財・サービスを提供することは、地域ごとに供給される公共財・サービスの内容が異なることにつながる。また、地域住民の担税力の差異によって、地方公共団体が供給できる供給量も異なると指摘できよう。したがって、地方公共団体の役割が変化し、地方分権が進展していく中では、必然的に全ての地方公共団体において同一水準の公共財・サービスが供給されることが困難になる。特に、財政面での改革を実施した三位一体の改革は、画一的な公共財・サービス供給からの脱却を企図し、地域ごとの公共財・サービス供給に特色が生まれることを改革を通して求めたと考えることができよう。

本稿は、地方分権改革において三位一体の改革を中心に据えて、地方公共団体が財政運営において、それぞれ特徴を持った、独自性を発揮するようになっていくかについて注目する。つまり、これまで地方公共団体間の税収格差を補填し、調整するように機能してきた地方交付税、国庫支出金の削減が、公共財・サービス供給を効率化、差別化を促しているかについて着目する。こうした地方公共団体の公共財・サービスと地域住民の租税負担を地域ごとに分析してきた研究は、地域別の租税負担の帰着分析として研究が重ねられてきた。これまでの先行研究では、分析対象とした時期、分析手法に若干の差異があるため、金額の大小に差はあるものの、概ね東京都、大阪府、愛知県など、大都市を有する都府県において租税負担が公共財・サービスからの便益を上回る負担超過、それ以外の道府県では受益超過という結果が得られている⁴⁾。

先行研究は都道府県の地理的區域を公共財・サービスの便益が及ぶ範囲として設定している。しかし、地方公共団体は、都道府県の場合、北海道と沖縄県を除いて少なくとも一つ以上の都道府県と隣接している。そのため、隣接する地方公共団体の支出行動が自地域の支出行動に影響を与える可能性があることが指摘されている。他の政策主体の行動が自地域の行動に及ぼす影響としてスピルオーバー効果とフライペーパー効果が挙げられる。

二、地域別帰着分析とスピルオーバー効果、フライペーパー効果の影響

まず、スピルオーバー効果とフライペーパー効果の本稿での定義付けを行う。

スピルオーバー効果は、ある地域が公共財を供給した時に、公共財からの便益がその地域の境界を越えて他地域にまで波及、もしくは漏出する効果を指す。したがって、波及した便益を受ける他地域の地域住民は対価としての租税負担をすることなく便益を享受できる。そのため、いわゆるフリーライダー（ただ乗り）が発生することになる。公共財・サービス供給に関してスピルオーバー効果が発生する時、他地域への波及分を地方公共団体が認識していないと、当該地域が本来必要としている供給量以上の公共財・サービスが供給されてしまうため、当該地域住民の租税負担は住民が享受できる供給量よりも過大になってしまう。

フライペーパー効果は、使途が自由な補助金であるはずの地方交付税が不必要に地方歳出に貼りついてしまい、民間消費と財政支出の配分を歪めてしまう効果である。つまり、国から地方公共団体へ支出される地方交付税が、国税、地方税の減税を通して同額の個人所得を増加させるよりも、地方政府の財政支出を増加させる効果の方が大きくなるという現象である⁶⁾。

このように、フライペーパー効果は、国からの地方交付税が結果的に地域住民の所得増加ではなく、財政支出の拡大につながる現象を指し、一方の政策主体の支出が他の政策主体の支出行動に影響を与えることを指摘している。フライペーパー効果の支出行動への影響については、地方交付税が地方公共団体の財政支出を増加させることが注目されるが、一方の政策主体の支出行動が他の政策主体の支出行動に影響を与えると考えた場合、これに加えて、地方公共団体間での支出行動の相互影響も考えられる。すなわち、国からの地方交付税が当該地方公共団体の財政支出を増加させるといふフライペーパー効果に加えて、地方交付税によって、当該地方公共団体の財政支出が増加したことにより、他の地方公共団体の財政支出も増加させるという効果である。

こうした効果が存在する場合、地域住民のニーズを反映するという手順を踏まずに財政支出が増加するため、地域住民にとっては不必要な財政支出が増加し、非効率が存在することになる。本稿では、この地方公共団体間での支出行動の相互影響について着目する。

次に、地方公共団体の公共財・サービス供給行動に関する先行研究について整理する。

国が主導的役割を果たすような、中央集権的な公共財・サービス供給よりも、地方公共団体の公共財・サービス供給の方が効率面で優れていると指摘した研究としては、Tiebout（一九五六）の「足による投票」理論⁷⁾、Oates（一九七二）の「分権化定理」が挙げられる。「足による投票」は、地域住民の地域間移動の経済的コストがゼロと仮定されるならば、住民は自らにとって効用が最大となる地域を選択することが可能となるため、地方公共団体は住民の転入を促進するために住民のニーズを反映した公共財・サービスを積極的に供給するという理論である。この理論は、地方公共団体間の住民獲得競争により効率的な財政運営が地方公共団体に期待できるというものである。「分権化定理」は、国と地方公共団体との間で獲得可能な情報量に着目する。「分権化定理」によれば、地方公共団体は国よりも地域住民に近い立場に存在しているため、国が公共財・サービスを供給するよりも、地方公共団体が供給する方が住民のニーズを反映しやすく効率的であると指摘している。

しかし、いずれの理論も地方公共団体による公共財・サービス供給の優位性を指摘しているものの、前提となる仮定においてスピルオーバー効果とフライペーパー効果が発生しないことを仮定している⁸⁾。

フライペーパー効果の存在に関する実証分析としては、Bradford-Oates（一九七一）が「Bradford-Oatesの等価定理」として知られる理論を示し、フライペーパー効果の存在を否定している。しかし、住民の財政錯覚や情報の非対称性といった要因により必ずしもBradford-Oatesの等価定理が成り立っているとは言いが切れない。

Bradford-Oatesの等価定理によるスピルオーバー効果、フライペーパー効果の存在を仮定しない、もしくは存在を否定する研究に対して、Case and Rosen（一九九三）は、一九七〇年から一九八五年のアメリカ州財政を対象にした実証

分析において、パネルデータ分析において、他地域の支出行動と補助金のスピルオーバー効果とフライペーパー効果の存在を推計している。その結果、補助金1ドルの増加が1ドルの支出増加につながるという推計結果を示している。また、日本国内においても、土居（二〇〇〇）は、市町村を対象として推計を行い、スピルオーバー効果の存在を示す結果を得ている。フライペーパー効果については、塚原（一九八八）がフライペーパー効果の存在を否定する結果を示しているが、それ以外の研究では存在を示す推計結果を得ている。

したがって、先行研究においては、概ねスピルオーバー効果とフライペーパー効果が存在することが示されており、その限りにおいては、地方公共団体による公共財・サービスの供給が必ずしも効率的でないと見えよう。

三、地方分権改革の進展と公共財・サービス供給の非効率性の規模

本稿では、これらの先行研究において存在が認められているスピルオーバー効果、フライペーパー効果について、三位一体の改革における地方交付税、国庫支出金の削減による制度的変遷がどのような影響を与えたのかを検証する。フライペーパー効果により地方交付税が地方公共団体の財政支出を増やすとするならば、三位一体の改革はフライペーパー効果を減少させていることが予想される。また、地方公共団体間での相互依存関係についても推計を行い、ある地域の財政支出の一定額の増加が、他の地域の財政支出をどの程度押し上げるかについても推計する。

まず、対象とする期間におけるスピルオーバー効果とフライペーパー効果についてパネルデータを作成して推計する。また、三位一体の改革によって削減された地方交付税によって地方公共団体によって地方公共団体の支出行動に与えた影響を年度ごとに集計したデータを利用して検証する。

対象とする期間は、一九九四年度から二〇〇八年度までとし、対象区域は都道府県とする。分析期間を一九九四年度からとしたのは、地方分権改革に対する国会の議決があったのが一九九五年であり、この時期から地方分権の流れが始まったと位置付けられると考えられるためである。また、二〇〇八年度までとしたのは、入手可能なデータ上の制約で

ある。主なデータは毎年発行される『民力』から入手したが、推計時点で入手可能なデータの最新のものが二〇〇八年度であったためである。

推計に利用するモデルは Case and Rosen (一九九三) で利用された推計モデルを援用する。推計は OLS で行い、個別効果と年度効果は存在すると設定している。他の地域からの影響、つまりスピルオーバー効果の存在する範囲は、実際の地理的な隣接地域を影響の及ぶ範囲とした。したがって、北海道と沖縄県は他の地域から影響を受けないと仮定している¹⁰⁾。そして、他地域からの影響は隣接する都道府県支出の加重としている。また、パネルデータ推計においては、スピルオーバー効果の有無による都道府県支出への影響を比較するために、他地域からの影響が有る、無い、の二つのパターンで推計を行う。制度変更による影響は年度ごとに集計したデータを推計に用いる。

推計モデルは次のように設定する。

$$E_{it} = \phi WE_{it} + x_i \beta + u_{it}$$

左辺の E_{it} は E_{it} であり、都道府県 i における t 期における一人当たり支出を表している。右辺の WE_{it} は、都道府県 i に隣接する地域の t 期における一人当たり支出の合計を表している。右辺第二項の $x_i \beta$ は、 t 期における都道府県 i の住民一人当たりの所得、一人当たり所得の二乗、地方交付税、人口密度、0～4歳の人口割合、5～14歳の人口割合、65歳以上の人口割合を表すベクトルを示している。 u_{it} は誤差項である。

これらの分析対象、推計モデルを用いて推計した結果が(表・1)に示されている。スピルオーバー効果及びフライオーバー効果については、表の太枠で囲まれた部分に示されている。他地域からの影響を受けないと仮定した場合、地方交付税は 0.9341 だけ都道府県 i の支出を押し上げる。また、他地域からの影響を考慮に入れた場合、つまり、スピルオーバー効果とフライオーバー効果を考慮に入れた場合、推計結果から、地方交付税は 0.9126、他地域の支出は

(表-1) 1994～2008 年度におけるスピルオーバー効果及びフライペーパー効果

	他地域からの影響なし	他地域からの影響あり
定数項	-305.4617 (-1.982)	-349.4404 (-2.175)
1人当たり所得	0.1904 (3.007)	0.1903 (3.051)
1人当たり所得2乗	-0.0000235 (-2.1968)	-0.0000236 (-2.2464)
地方交付税	0.9341 (4.8251)	0.9126 (4.8172)
他地域の1人当たり支出		0.1354 (2.4467)
人口密度	0.0254 (0.6762)	0.0233 (0.6773)
0～4歳人口割合	-4837.230 (-3.6769)	-4891.068 (-3.5888)
5～14歳人口割合	1144.519 (1.4305)	1226.169 (1.5723)
65歳以上人口割合	1695.073 (9.7808)	1616.534 (10.1523)
Adj.r ²	0.9692	0.9695
n	705	705

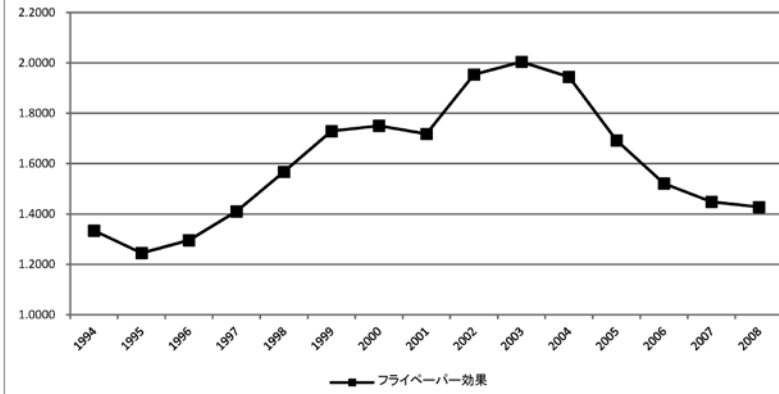
注) 括弧内はt値。筆者推計。

0.1354だけ都道府県iの支出を押し上げていることを示している。

一方で、制度変更によるフライペーパー効果の変化について年度ごとに推計した結果が(図・1)に示されている。グラフは、一九九五年度以降、二〇〇三年度まで概ね右上がりの傾向を示しており、フライペーパー効果による影響が大きくなっていることがうかがえる。つまり、バブル崩壊後の景気後退とその後の不況期において、都道府県の支出行動が相互依存的に行われ、独自性を失っていたと考えられる。しかし、二〇〇三年度以降は概ね右下がりの傾向を示しており、三位一体の改革によって地方交付税が減額された結果、他地域からの支出行動による影響が減り、都道府県の財政運営に独自性が発揮されてきたと思われる。

二つの推計結果から、まずフライペーパー効果については、推計期間においては他の条件を一定とした場合、隣接地域の支出行動を考慮に入れても入れなくてもフライペーパー効果が存在するという結果が得られた。また、推計結果では、隣接地域の支出行動を考慮に入れた場合、当該都道府県への一人当たり地方交付税の一〇〇〇円の増額は、他の条件を一定とした場合、約九〇〇円の一人当たり支出を増加させるという結果が得られた。

(図-1) 制度変更によるフライベーパー効果の推移(単位:1000円)



注) 推計結果より筆者作成。

スピルオーバー効果については、他地域からの一人当たり支出が合計で一〇〇〇円増加した場合、他の条件を一定とした場合、当該都道府県の支出が一人当たりで一三〇円増加することが示された。また、制度変更による都道府県の支出行動に与えた影響としては、一九九五年度を底として二〇〇三年度まで隣接地域からの影響が増大し、それ以降は減少傾向にあるという結果が得られた。最後に、本稿をまとめ、今後に向けての課題を挙げたい。

本稿では、地方交付税が当該都道府県の支出行動のみならず、その周辺に位置する都道府県の支出行動にも影響を与えると考え、実証分析を行った。その結果、国から配分される地方交付税の存在は、他の都道府県の支出行動にも少なからず影響を与えるという結果が得られた。また、地方交付税だけでなく、隣接する都道府県の支出行動は、自らの都道府県の支出行動にも影響をおよぼすことが示された。したがって、公共財・サービス供給に非効率が生じていると考えられる。こうした非効率を解消する一つの方策としては、便益が波及する範囲に合わせて行政区域を広域化することが考えられよう。

ところで、本稿は分析の対象を都道府県とし、影響のおよぶ範囲を地理的な隣接と仮定した。しかし、ヒト・モノ・カネの流通が広域化している今日において、地理的に隣接している範囲から

のみ影響を受けると仮定するのは非現実的である。今後は、影響し合う範囲に関して異なるアプローチをする必要があると考えられる。また、分析の対象に関しては、基礎自治体である市町村も分析の対象に含める必要があると考えられる。三位一体の改革において、市町村合併が促進された背景の一つとして、行政の広域化による便益漏出の縮小という側面があったと考えられるからである。いずれにせよ、今後、より効率的な地方公共団体の財政運営を行うためには、道州制導入の是非を含めた地方公共団体そのものの枠組みを変えるような制度設計が必要であると思われる。

- (1) 小泉内閣での三位一体の改革において毎年まとめられた「基本方針」においても、「行政サービスの権限を住民に近い立場に」（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 2001年）を明記し、地方公共団体への権限委譲の必要性を指摘している。
- (2) 三位一体の改革における郵政民営化は、NPMの活用ととらえることができる。
- (3) 山本隆・難波利光・森裕亮編著（2008）『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房 89
- (4) 地域別の帰着分析の先行研究としては、石他（1982）、林他（1997）、肥田野・出村（2000）、川野辺（2003）、下山（2009）がある。これらの研究では、国債の負担等に関して若干手法が異なるが、都道府県ごとの受益と負担を比較した推計結果については一致している。
- (5) 土居丈朗（2000）『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社 95-98
- (6) 肥田野・出村（2000）は、公共事業を対象にしてスピルオーバー効果を推計している。
- (7) 現実的には、例えば北海道と青森県、四国各県と周辺地方の沿岸部の県は、地理的に隣接していないとしても少なからず影響を合っていると考えられる。この点については、今後の課題としたい。

△参考文献▽

石弘光・小泉一郎・長谷川正・秦邦昭・山本裕一（1982）「地域間における受益と負担の帰着と再分配政策」経済企画庁経済研究所編集『経済分析』86

- 加藤寛編 (2005) 『入門公共選択 政治の経済学』 勁草書房
- 川野辺裕幸 (2003) 「日本財政の地域間異時点間再分配機能」Public Choice Studies 編集委員会『公共選択の研究』 41
- 神野直彦編著 (2006) 『三位一体の改革と地方税財政 —到達点と今後の課題—』 学陽書房
- 高林喜久夫 (2005) 『地域間格差の財政分析』 有斐閣
- 塚原康博 (1988) 「ファンジビリティ仮説とフライペーパー効果」『一橋論叢』99, 136-150
- 土居丈朗 (2000) 『地方財政の政治経済学』 東洋経済新報社
- 中野章 (2004) 『自治体主権のシナリオ —ガバナンス・NPM・市民社会—』 芦書房
- 長峯純一 (1998) 「地方政府モデルによる公共支出の実証分析」『公共選択の研究』12, 65-67
- 長峯純一 (2001) 『公共選択と地方分権』 勁草書房
- 林宜嗣・林宏昭・齋藤哲夫・菅田詳・倉知靖博・斉藤秀夫・中山博喜・小野博 (1997) 「地方分権化時代における地方財源のあり方に関する研究」経
- 済企画庁経済研究所編集『経済研究』 150
- 肥田野登・出村暢啓 (2000) 「公的セクターにおける受益と負担の地域及び年齢階層における格差に関する研究」Discussion Paper No.00-3
- 堀場勇夫 (2008) 『地方分権の経済理論 第1世代から第2世代へ』 東洋経済新報社
- 山本隆・難波利光・森裕亮編著 (2008) 『ローカルガバナンスと現代行財政』 ミネルヴァ書房
- Akai, N. and Ihori, T. (2002) "Central government subsidies to local public goods" *Economics of Governance* 1-13
- Bradford, D. and Oates W.E. (1971) "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants" *American Economic Review*, 61, 440-448
- Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳 (1997) 『地方分権の財政理論』 第一法規)
- Tiebout, C. (1956) "A pure theory of local Expenditure" *Journal of Political Economy*, 64, 416-424
- Case, A.C. and Rosen, H.S. (1993) "Budget spillovers and fiscal policy interdependence Evidence from the states" *Journal of Public Economics*, 52, 285-307

朝日新聞出版(2010)『民力 DVD-ROM』2010年度版

高齢者雇用の環境的要因と対応に関する比較事例研究

李 崙 碩

一、問題の所在

現在の日本は、団塊世代の大量退職が最も大きな社会的争点のひとつとなっている。韓国も近い将来、ベビーブーム世代の大量退職に直面することになる。大量退職が両国の最も重要な社会的関心事となっているのである。現段階では、韓国の高齢化水準は先進国において相対的に低い方であるが、高齢化の進展速度は歴史的に前例がないほど急速な進展を示している。このような状況において、現在、もっとも高齢化した社会である日本は、韓国と歴史的・制度的にも多くの類似点を持つている。また、日本と韓国は、他の先進諸国に比べて極めて就業意欲が高く、さらに、西欧諸国とは異なる高齢者の環境的条件を共有している。

高齢者雇用は単に高齢者だけに関連する問題ではなく、高齢者を雇用する企業、高齢者雇用のための政策を立案して執行する政府、そして、社会のすべてのアクターが参加する過程である。さらに、高齢化社会および高齢者雇用政策は、日本と韓国の政策分野において最も重要な政策課題のひとつであり、より精練された研究が必要とされる。

また、高齢者の雇用を研究することによって、両国社会を総体的に把握できるといふ長所がある。そして、具体的な個別行為グループの特性を把握するにあたり、先行研究において行われてきたマクロ的な研究だけでなく、企業ベースのミクロ的な研究も行うことによって、研究の科学性に寄与することができると思われる。

本稿では、既存の研究との差別化をはかり、政策形成者である日韓の政府が求める定年制度のもと、高齢者雇用の環境が企業・労働者にどのような影響を及ぼすのかを両国企業の比較データをを用いて明らかにする。そして、この分析を通じて、政策的提案を提示することを研究の目的とする。

二、高齢者雇用の環境的要因

厚生労働白書をもとに先進諸国の高齢化率を比較してみると、日本は一九八〇年代までは下位、一九九〇年代はほぼ中位であったが、二十一世紀初頭には最も高い水準となり、今後、世界のどの国もこれまでに経験したことのない超高齢社会になると見込まれている。また、高齢化の速度について、高齢化率が七%を超えてからその倍の十四%に達するまでの所要年数を比較すると、フランスが百十五年、スウェーデンが八十五年、比較的短いドイツが四十年、イギリスが四十七年であるのに対し、日本は、一九七〇年に七%を超えると、その二十四年後の一九九四年には十四%に達している⁽¹⁾。このように、日本の高齢化は、世界に例をみない速度で進行している。韓国統計庁によると、韓国は二〇〇〇年に六十五歳以上人口の比率が七・二%に達して、「高齢化社会」(全人口のうち六十五歳以上の高齢者人口比率が七%以上十四%未満の社会)に入った。今後、二〇一八年にはこの比率が十四・三%になって、「高齢社会」(全人口のうち六十五歳以上の高齢者人口比率が十四%以上二十%未満の社会)となり、さらに、二〇二六年にはそれが二八・八%になって、「超高齢社会」(全体人口中、六十五歳以上高齢者人口比率が二十%以上の社会)に至るものと予想されている(韓国統計庁二〇〇六年将来人口特別推計)⁽²⁾。

そこで、韓国の“高齢化”は克服しなければならぬ問題ではなく、適応すべき環境変化であると認識しなければならぬ。現段階においては、韓国の高齢化水準は先進国に比べて、相対的に低い方であるが、高齢化の進展速度は史上かつてないほど速い傾向にある。二〇〇〇年に高齢化社会に入った韓国は、十九年後の二〇一九年には高齢社会に、その七年後の二〇二六年には高齢人口が二十%である超高齢社会に入るとみられている⁽³⁾。韓国の高齢化の程度は、

二〇四〇年前後にOECD国家の平均を越え、二〇五〇年にはOECD国家の中において日本以外で最も高齢化した人口構造を持つといわれている。したがって、団塊世代の大量退職を経験する日本が高齢社会に備えた定年延長保障のための討論会では、現行の高齢者雇用促進法⁽⁴⁾は実効性がなく、再整備しなければならないという指摘とともに、定年年齢が年金受給年齢に近づくように、現行の高齢者雇用促進法の定年制を改善するための施策が必要であるとされた。その対策として、定年の上方修正と保障措置があげられ、定年延長により勤労権が保障される方策が検討されなければならないという指摘が出たが、これに対して、経営者側は一企業で長く勤められるようにする定年延長は臨時的な方便に過ぎず、高齢労働者のより良い生活と雇用安全のためには、労働市場に長く残っていけるようにする総合的な対策が用意されなければならない、そして、企業は高齢者を雇用できる条件を創ることに全力をあげるべきであり、定年延長、廃止のような規制よりも、高齢者に対する需要基盤を広げる努力が優先されなければならないと批判した。

それにもかかわらず、すでに国務総理調整室と労働部など、政府部門の次元では、定年義務制を望ましい方向として設定し、これを推進している。しかし、政府側の定年義務制に対して、経営者側は反発している。このような状況において、韓国は現在の任意定年制度を義務定年制度に切り替えるであろうか。また、切り替えるならば、基準年齢はどのように設定されるべきであろうか。一方で、もし、定年制度が望ましくないとするならば、定年制度自体を撤廃することが望ましいのであろうか。この場合、いかなる課題があるのかを検討しなければならない。

三、理論的検討：分析の対象と方法

三・一 定年制度に関する理論

一般的に、年功賃金プロフィールを説明する理論は大きく二種類ある。ひとつは、Becker（一九六二）⁽⁵⁾による古典的な人的資本理論である。すなわち、教育訓練等を通して、人的資本が蓄積され、それにより勤労者の生産性が向上し、

その反映として賃金率が一致していれば、高齢者が高賃金といっても、継続雇用は企業にとってそれほど問題にならないというものである。したがって、教育訓練等を通して、人的資本が蓄積され、それにより勤労者の生産性が向上し、その生産性上昇の反映として、賃金率が一致していれば、高齢者が高賃金であっても、継続雇用は企業にとってそれほど問題にならない。先行研究では、企業特殊的人的資本の代理変数として、同一職種の有無が採用され、人的資本の価値評価、すなわち生産性に関しては、賃金変化が代理変数として用いられている。例えば、山田（二〇〇〇）⁶⁾は、再就業後の賃金低下には職種変化による人的資本の減価が影響を及ぼしていると指摘した⁶⁾。

また、高齢者の継続雇用が問題になるのを説明するモデルとして、Lazear（一九七九）⁷⁾による賃金後払い契約理論がある。彼は生産性が一定だといっても、年金賃金プロファイルは右上向きになるといふモデルを提示した。これによれば、青年期に生産性以下の賃金を支払って、高齢期に生産性以上の賃金を支払うことで、勤労者によるトリック及び不正行為を防止するインセンティブ効果が期待できるという。すなわち、企業は青年期における生産性以下の賃金支払いにより一種の預金を得る。勤労者はトリック及び不正行為が発覚した場合、解雇されて、その預金を喪失するため、企業はそういった行為を防止することができる。そして、高齢期においては、預金を取り崩していくかたちで生産性以上の賃金を支給するものの、そのまま生産性以上の賃金を支払うならば、企業は赤字になってしまうことから、預金がなくなる時点で強制退職という制度が設定されるというのである。しかし、この理論の定年制度に対する説得的な説明は高く評価されるべきであるが、一方で、それは典型的な製造業労働者の、特に男性ブルーカラーに限定されたモデルであるという非難を免れることはできない。つまり、それ以外のホワイトカラー労働者、特に女性まで包摂できていないという短所があるのである。

三・二 高齢者の就業と引退に関する理論

離脱理論は、加齢に伴って、高齢者は社会との関係で徐々に引退していくという理論である。加齢に伴う身体的な機

能低下にしがたがって、本人と社会は、高齢者が徐々に引退していくことを期待するという。この理論に基づくならば、高齢者はフルタイム勤務からパートタイム勤務に移行することになる⁸⁾。

一方、活動理論は、加齢によって、たとえ身体的機能は低下しても、心理的には中年期と同一で、高齢者は一定の活動を望んでいるという理論であり、これによれば、高齢者は社会において積極的に活動できる職業、その中でも特にフルタイム勤務を望むと予想されるが、その結論には議論の余地がある⁹⁾。

しかし、日本国内の五十代後半の労働者を対象にした日本労働政策研究・研修機構（二〇〇七）のアンケートによると、フルタイム勤務希望者（全体の五十一・一％）に劣らず、短時間勤務を望む希望者（全体の四十一・六％）も多い¹⁰⁾。これは、同じ高齢者あるいは準高齢者でも、一人一人の選好は異なるということを示唆している。そうであるならば、現実には、高齢者に一定の社会的役割を担わせるべく就業機会を与え、彼らの多様なニーズに合う多様な就業形態を準備することが望ましい。そして、高齢者雇用を活性化させるにしても、必ずしも定年延長によるフルタイム勤務だけが望まれる必要はないと考える。

三・三 分析の対象と方法

高齢者雇用環境とは企業需要の側面と労働供給市場の側面を合わせて見る必要がある。こういう観点からつくった分析枠組みを通じて高齢者雇用環境の日韓比較分析を行う。

そのために高齢者雇用の行為者である企業と高齢労働者を対象として、労働需要と労働供給の相互作用がどのように成り立っているのかを調べる。また、企業環境および個別企業と高齢者個人に影響を及ぼす各要因を検討する。なお、高齢者雇用に影響を及ぼす主要外部要因として政策がある。政府は企業側には雇用政策および関連法令によって労働需要に影響を及ぼし、高齢者側には社会保障政策を通じて労働供給に影響を及ぼす。このような企業と高齢者と政策との相互作用の中で雇用慣行が非公式的制度として機能する。最後に、個別国家の政策環境と政策過程の特徴から異なる高

図一 高齢者雇用の環境的要因と対応に関する分析枠組み



(出所) 筆者作成。

高齢者雇用の結果を生み出す。図一は高齢者雇用環境の全体像を示す。

高齢者雇用は持続的な勤労を通じた所得保全ができるように安全性を確保することと雇用条件を状況に合うように弾力的に調整することが相互補完されるのが望ましい。つまり雇用の柔軟性の向上に基づいた生産性増加が長期的に雇用増大と安定に役に立つといえる。雇用の硬直性は高費用低効率構造を産み出し雇用率を低下させ、結局は正規職社員ではない高齢労働者や正規職から引退した労働者の雇用には悪影響を与えている。しかし、雇用保障のない状況で無条件に労働の外部化を主張するのも雇用の不安定を招くようになる。特に韓国社会のように社会保障が充分でない状態で単純な柔軟性の論理は高齢者雇用促進にも役に立たないだけでなく、高齢者の生活の質を低下させる可能性も大きい。したがって雇用の安全性と柔軟性を同時に考慮するためには、いかなる高齢者雇用類型がより良い政策結果を出しているかを分析する必要がある。また、今後高齢化が進展するほど避けられない現象になるのはあり得ることだとしても、このような高齢者雇用のなかで、各国の企業はいかなる形態を選択するのか？

以下では、上記の定年と引退に関する理論に基づき、日韓で長期間行われてきた高齢者雇用形態である定年制度と再雇用を中心として分析を行う。

本研究で高齢者というのは、定年制と年金制度が適用される六十歳以上の高齢者である。本研究では、現在の高齢者雇用に対する企業の対応に関しては、日韓両国のデータを基礎として分析する。質的分析としては、執行主

体である日本の厚生労働省と韓国の労働部の担当者、そして、高齢者及び雇用主に対して面接調査を行うとともに、法令と制度に関する資料、及び各機関のアンケート資料を収集して、定性的な分析を行う。また、量的分析としては、高齢者就業実態調査の近年分を参照し、二〇〇八年五月に日本経済新聞と韓国の中央日報が共同で日韓企業二百十一社（日本は百二十五社、韓国は八十六社）を対象に実施した高齢者雇用に関する調査（「日韓企業の高齢者雇用に関する調査」）のデータを入手して、量的な分析を行う。

四、比較事例分析

四・一 高齢者雇用の政策的環境

韓国では、福祉国家危機論とともに、新自由主義の隆盛と外国為替危機以後の経済的不安定という状況の中、高齢者支援に対する否定的な雰囲気が強くなり、また、グローバル化がすでに進展し、企業間競争が強くなり、労働市場が根本的に再編されているところであった。一方、日本では、強かった労働組合が企業の争議自制要求を受け入れる代わりに、終身雇用を保障させ、産業別労組の一員としての役割よりは、企業内労組の役割にさらに忠実となり、企業文化の一部として位置づけられることになった。以後、このような社会的合意に基づき、労使間に信頼が構築され、社会的資本が蓄積されることに大きく寄与した。だが、高齢化がさらに進展するに伴って、日本型フォーマル制度である定年延長とインフォーマル制度である雇用慣行を中心にした内部労働市場指向の雇用政策はすでに限界を見せている。したがって、このような環境の下で、日韓政府と企業がこの問題にどのように対応しているのかを分析する必要がある。

四・二 フォーマル制度としての再雇用制度と定年延長

日本企業の九十五・二%（百十九社）に退職者の再雇用制度があるのに対し⁽¹⁾、韓国企業には三十一・四%（二十七社）しか同制度がない。再雇用制度は、企業にとって、定年延長よりも負担が少なく済むという利点がある。一方、労働

者にとつては、定年前よりは仕事のプレッシャーが和らぐとともに、蓄積してきた熟練労働を引き継ぎながら、企業への所属感を味わうことができる。

同調査の結果では、再雇用の期間は五〜九年が五十一%で最も多い。日本企業の場合、団塊世代の大量退職が始まる、いわゆる「二〇〇七年問題」に伴い、人手不足への対応という側面もあると言える。同調査によると、再雇用制度により、「二〇〇七年問題」を「回避できた」、または「ある程度回避できた」という答えは調査対象となった日本企業の七十二%にのぼっている。しかし、韓国の場合、再雇用制度の導入の割合は日本よりも低い一方で、定年延長のそれは高い。

同調査の結果によると、二〇〇五年から三年間、定年を一度でも延長したことがある企業は、韓国が十六・三%（十四社）であるのに対し、日本では二・四%（三社）に過ぎない。また、定年を延長していない企業の中でも、定年延長を計画中の企業は韓国が二十二・二%であり、日本の九・二%をはるかに上回る。しかし、定年延長の場合、その計画中の企業を含めても、韓国は三十八・五%であり、日本の半分にも満たない。このことは、韓国では六十%以上の企業において、定年を迎えた労働者がそのまま退職していることを意味している。その反面、日本では再雇用制度を九十五・二%の企業が採用しており、退職後も企業に残っていることが分かる。

四・三 インフォーマル制度としての雇用慣行

日韓の団塊世代が定年後の雇用に及ぼす影響について、日本はこの団塊世代の退職問題に直面し、それに対応するために再雇用制度を用いていると言えるが、韓国はまだ日本と違って、人口構造に伴う団塊世代の大量退職の問題に直面していない。しかし、韓国の高齢化スピードは日本よりも速く、近いうちに被雇用者の世代交代が一気に進む可能性も高い。

日本の場合、一九九八年に雇用安定に関する法律を改正し、ほとんどの企業が六十歳定年となっているのに対し、韓

国の場合は、50代半ばが定年年齢となっている。すなわち、韓国企業は定年が早いため、日本よりも定年延長という手段を取りやすいと言える。しかし、今後も韓国企業が日本企業のように定年後の再雇用制度を採用する割合はそれほど高くないと考えられる。

伝統的な日本企業の特徴としては、年功序列、終身雇用、企業特殊的人的資本があげられる。今日、その傾向は薄れているものの、その企業風土は根強く残っていると言える。このような特徴は、雇用の持続性、または勤続年数とも深くかかわってくる。日本の労働者はどこかに長く所属し、その組織の中の一員として働いていくことへの意識が強くあらわれがちである。企業側もこのような労働者の意識を重視し、定年後にも再雇用という雇用形態で対応したと言えよう。

なお、日本よりも儒教的な価値観が根強い韓国では、年齢という基準が人間関係の秩序を保つ重要な要因として作用する傾向にあると言える。したがって、韓国の場合、日本のような再雇用制度よりは地位の逆転が起きにくい定年延長を好むことになると考えられる。

また、日本企業の雇用の特徴の一つとして、企業特殊的人的資本があげられたが、定年を迎えた高齢労働者には一般にその企業特殊的人的資本が蓄積されているとも言える。しかし、企業特殊的人的資本は企業としても重要である。そのため、その労働者が完全に退職してしまうと、企業の損失につながる可能性も高い。

したがって、再雇用制度は、企業側にとって、その特殊的人的資本の伝授期間という意味も合わせ持つことになる。要するに、企業特殊的人的資本という日本企業の特徴に合致するのが再雇用制度と言える。高齢労働者の中でも、その企業の核心にかかわるベテラン社員の場合は、売り手側の力が強いいため、低賃金の再雇用制度のみでは限界があり、日本企業も定年延長に踏み切ることになる。しかし、このような定年延長に関する議論は、韓国企業において日本企業よりもはるかに妥当する。すでに述べたように、韓国ではその割合が二十二・二%となっている。

五、終わりに

本稿では、日本と韓国の高齢者雇用政策を調査し、政府や公的機関、雇用者である企業と被雇用者である労働者などが与えられた条件のもとで、どのように対応しているのかを分析し、日韓両国間の高齢者雇用にかかわる類似点と相違点を考察した。両国は、定年制度など法的な制度面における類似性がある一方で、インフォーマルな制度のパートナーシップと構成員間の信頼関係が異なるため、制度の運用に関する政府の方式と企業の対応に差異がある。ここに、敬老思想など、社会文化的な背景の違いも重なることで、他の政策効果が導出されたのである。

本稿における分析を通じて、現在の日本と韓国の高齢者雇用は、企業内での人的資本の養成と、職場内での定年延長や再雇用など、内部労働市場内における制度的規制という方式を選んでいることが明らかとなった。終身雇用と年金は、柔軟性を持つて設計されるならば、肯定的な効果を生み出すことができるであろう。生半可にこのような制度を軽視すると、いわゆる不安コストが大きくなって、企業側としても費用がより多くかかることになる。

ただし、長期的には定年を延長させ続けることはできないため、定年廃止などの工夫が必要である。日本の企業は定年延長という政策手段が限界に至っているため、再雇用など他の方式を好んでいるが、現在の状況においては、韓国企業は日本企業よりも定年延長の余地がまだ残っている。しかし、長期的な観点からは、韓国で定年延長という政策手段の有効性があるかは疑問である。なぜなら、韓国が日本の経路を踏襲すると仮定するならば、韓国の高齢化水準と定年制度の歴史は日本の一九八〇年代に符合するからである。

したがって、日本の企業の例から分かるように、高齢化がより一層進展するのを前提とした長期的な観点からは、定年延長を通じて定年制度を確立するのは遠からず限界に至ることが予想される。すなわち、企業の側では、雇用の柔軟性の観点から人事管理の自律権をより確保できる再雇用などの手段を選択することの方が有効であることが示唆されているのである。

日本の大多数の企業が、高齢化の進行によって、内部労働市場方式の中でも、定年延長よりは、雇用の柔軟性がある再雇用制度を選択したことを見ても、これ以上の定年延長など、定年制度を通じた高齢者雇用には限界があると思われる。

また、情報通信技術など、技術の世界的な普及に伴って、ある企業だけの特殊な技術よりも、同種業種で広く汎用性を持つ技術が多くなっており、当該企業だけが高齢者を独占するメリットは少なくなっていると見ることができる。

- (1) 厚生労働省ホームページ。 <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/>の「厚生労働白書」。
- (2) 韓国統計庁は、将来の人口推計を二〇〇一年と二〇〇五年一月、および二〇〇六年十二月に実施した。
- (3) 一歩遅れて高齢化の道に入ったにもかかわらず、他の先進国とほぼ同じ時期に超高齢社会になるという驚異的な高齢化を経験することが予想されているのである。
- (4) 韓国労働部は高齢者雇用促進法を一九九一年に制定し、高齢者雇用基準率、高齢者雇用関連奨励金制度などを準備して、高齢者人材バンク、高齢者雇用情報センター運営、高齢者雇用促進奨励金制度、定年延長制度等を通して、高齢者就業政策を推進してきた。
- (5) Becker, Gary S., *Human Capital, National Bureau of Economic Research*, 1964.
- (6) 山田篤裕「引退仮定における賃金低下と所得保障」『季刊・社会保障研究』三五巻、四号、二〇〇一年、三七七―三九四頁。
- (7) Lazear, Edward P., "Why is There Mandatory Retirement?," *The Journal of Political Economy*, vol. 87 (6), 1979, pp. 1261-1284.
- (8) Cumming, E & William, H. *Growing Older: The Process of Disengagement*, Basic Books, 1961.
- (9) Friedman, E & Havighurst, (eds), *The Meaning of Work and Retirement*, Manchester: Ayer Company Publishers Inc, 1954.
- (10) 労働政策研究・研修機構『六十歳以降の継続雇用と職業生活に関するアンケート調査』(調査シリーズ四十七)・労働政策研究・研修機構、二〇〇七年。
- (11) 日本で、六十歳未満定年の禁止”による高齢者雇用の選択肢は、六十歳定年雇用確保の努力義務”を中心に成り立った。これに比べて、六十五歳高齢者雇用の選択肢は、二〇〇四年の高年齢者雇用安定法改正で、定年年齢の引き上げ(定年延長)、継

続雇用制度（勤務延長制度、再雇用制度）、そして、定年の廃止」など大きく三種類に区分されている。

参考文献

- 奥西好夫「高齢化と雇用制度改革の方向性」清家篤編著『生涯現役時代の雇用政策』、日本評論社、二〇〇一年。
- 河野正輝・菊地高志『高齢者の法』、有斐閣、一九九七年。
- 木田重雄『高年齢労働者の労働問題』、株式会社フタバ図書、一九八六年。
- 小池和男『仕事の経済学』、東洋経済新聞社、二〇〇五年。
- 清家篤『高齢者の労働経済学・企業・政府の制度改革』、日本経済新聞社、一九九二年。
- 『高齢化社会の労働市場―就業行動と公的年金―』、東洋経済新報社、一九九三年。
- 樋口美雄『雇用と失業の経済学』、日本経済新聞社、二〇〇一年。
- 樋口美雄・山本勲「わが国男性高齢者の労働供給行動メカニズム―年金・賃金制度の効果分析と高齢者就業の将来像―」日本銀行金融研究所『金融研究』二十一巻、二号、二〇〇二年、三二―七八頁。
- 八代尚宏『日本の雇用慣行の経済学』、日本経済新聞社、一九九七年。
- 労働政策研究・研修機構「高齢者の就業実態に関する研究・高齢者の就労促進に関する研究中間報告」『労働政策研究報告書』、一〇〇巻、二〇〇七年。
- 山田篤裕「引退仮定における賃金低下と所得保障」『季刊・社会保障研究』三五巻、四号、二千年、三七七―三九四頁。
- Almut Balleer & Ramon Gomez-Salvador & Jarkko Turunen, "Labour Force Participation in the Euro Area - A Cohort Based Analysis," Working Paper Series 1049, European Central Bank, 2009.
- Arber, S. & Attias-Donfut C., *Myth of Generational Conflict. The Family and State in Aging Societies*. Routledge.
- Becker, Gary, "Investment in Human Capital. A Theoretical Analysis," *Journal of Political Economy*, vol.70 (5), 1962, pp.9-49.
- Butler, R & Gleason, H., *Productive aging: enhancing vitality in later life*. Springer Publisher, 1985.
- Cumming, E & William, H., *Growing Older: The Process of Disengagement*. Basic Books, 1961.
- Friedman, E & Havighurst, (eds), *The Meaning of Work and Retirement*. Manchester: Ayer Company Publishers Inc, 1954.

- Jovanovic, Boyan, "Firm-specific Capital and Turnover", *The Journal of Political Economy*, vol. 87 (6), 1979, pp.1240-1260.
- Lazear, Edward P., "Why is There Mandatory Retirement?", *The Journal of Political Economy*, vol. 87 (6), 1979, pp.1261-1284.
- Lothar Funk, "*Employment Opportunities for Older Workers: A Comparison of Selected OECD Countries*," CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 2 (2) 2004, pp.22-33.
- Mathieu Lefèvre & Pierre Pestieau, 2006. "The generosity of the welfare state towards the elderly," *Empirica*, Springer, vol. 33 (5) : 351-360.

【シンポジウム】

「非正規雇用の労働問題——日韓比較」

神 尾 真知子
廣 瀬 真理子

一、開催の趣旨

日本法政学会の第一回国際シンポジウムは、平成二十二年一月二十九日（日）に、「国際的視野からみた東アジアの法制度と政治行政―経済危機とガバナンスを中心に」と題して、ソウル国立大学行政大学院の先生方をお招きして、日本大学法学部において開催された。

第二回国際シンポジウムは、第一回国際シンポジウムの規制緩和に関する論点を引き継ぎ、労働問題に焦点をあてた。日韓両国の労働法の研究者をお招きし、平成二十三年一月二〇日（日）に、法政大学市ヶ谷キャンパスにおいて、同大 学白鳥浩教授を総会幹事として開催された。

二、論題

論題は、以下のとおりである。

「近年、労働者はリストラや労働条件の悪化など厳しい状況に置かれている。特に、グローバル化の進展や経済危機のなかで非正規労働者が増加している。

ILOは、世界的目標として、人間らしい仕事を意味する「ディーセント・ワーク」を掲げている。しかしながら、

非正規労働者は、雇用が不安定であり、労働者としての権利を保障されず、社会的な保護から排除され、そして、多くの場合彼らの意見を代表する労働組合が存在していない。

また、女性は、家族的責任を負うために非正規労働者として働く傾向がある。したがって、ジェンダーの視点をもちながら、非正規雇用の問題を議論することには意義がある。

本シンポジウムでは、非正規労働者の労働問題について、日韓の研究者によって両国比較の視点をもって検討する。日本のように法律の規制を緩和しても、韓国のように法律の規制を強化しても、いずれの国も非正規労働者のディーセント・ワークを実現できていない。非正規労働者にディーセント・ワークを実現するために、ジェンダーの視点をもって、今後の制度・政策の構築について議論する。」

三、シンポジウムの次第

総合司会… 山内 義廣 平成国際大学教授

シンポジウム司会… 廣瀬 真理子 東海大学教授

シンポジウム通訳… 申 美娟 平成国際大学大学院生

一三：三〇 開会

一三：三〇～一三：四〇 開会の辞 三浦 信行 日本法政学会理事長・国士舘大学教授

一三：四〇～一四：〇〇 〔第一報告〕李 鋌 韓国外国語大学・ロースクール教授

〔韓国における非正規雇用の現況と課題〕（日本語）

一四：〇〇～一四：四〇 〔第二報告〕金 エリム 韓国放送通信大学教授

〔韓国における女性非正規職の雇用と法的保護の現況と課題〕（韓国語＋通訳）

一四・四〇～一五・〇〇 〔第三報告〕野間 賢 國學院大學講師

〔日本の非正規労働者の労働問題と労働法〕（日本語）

一五・〇〇～一五・二〇 〔第四報告〕木村 愛子 ILO活動推進日本協議会理事長、元日本女子大学人間社会学部

教授

〔日本の非正規女性労働者の現状とティーンセント・ワーク〕（日本語）

一五・二〇～一五・四〇 休憩（質問用紙回収）

一五・四〇～一七・二〇 議論＋質疑応答

一七・一〇～一七・二〇 総括と閉会の辞 国際交流委員長 神尾 真知子 日本大学法学部教授

一七・三〇 シンポジウム終了

（神尾真知子）

四、報告要旨

以下では、本シンポジウムにおける四名の報告者の報告要旨を、当日の配布資料から転載する。

【第一報告】李 鉦… 韓国における非正規雇用の現況と課題

1. はじめに

最近、韓国において「非正規雇用問題」は、最大の社会的イシューの一つとなっている。この問題は、一九九七年後半に金融危機を経験する過程において本格化するようになった。当時、IMFは、韓国政府に対して救済金融を支援する代わりに、雇用市場の柔軟化と解雇法制の規制緩和を要求したのがきっかけとなり、非正規雇用は産業全般にわたり拡散するようになった。

非正規雇用は、企業の立場からすると、景気の変動に柔軟に対応しやすく、また人件費を節約できるとのメリットもあつて、多くの企業が有期雇用と派遣雇用を好むようになった。他方、非正規職労働者の場合、正規職労働者とはほぼ同様の業務に従事しているにもかかわらず、賃金などの労働条件や福利厚生において差別されるなど、いわゆる「格差問題」が深刻な社会的問題として登場し始めた。

そこで、韓国政府は、非正規職労働者を保護するために、二〇〇六年末にいわゆる「非正規職保護法」とも言われる「期間制および短時間労働者保護などに関する法律（以下「期間制法）」と「改正」派遣労働者保護などに関する法律（以下「派遣法）」を制定し、施行するようになった。これらの法律は、有期雇用および派遣労働に対する使用期間を制限すると共に、非正規職労働者に対する不合理な差別を是正することを目的としている。

2. 非正規職保護法の施行以後の法的争点

二〇〇七年より施行されている「期間制法」と「改正」派遣法」は、いずれもその使用期間を二年として制限しているのが特徴である。そのために、これらの法律の施行から二年が経過する二〇〇九年には、「大量解雇」が行われるのではないかと予想され、非正規職保護法の改正をめぐる論議が活発に行われた。しかし、労使両当事者間において隔たりがあまりにも大きく、結局法改正には失敗した。

こうした法改正の失敗にもかかわらず、当初政府が予想した「大量解雇の事態」は免れた。その背景には、大手企業を中心に前もって非正規雇用問題に対応してきたことが考えられる。しかし他方で、従来の直接雇用形態は、「構内請負」のような「アウト・ソーシング」へシフトする現象が著しくなった。アウト・ソーシングは、従来から存在した労務供給方式の一つであったが、非正規職保護法の施行により、有期雇用と派遣雇用に対する規制が厳しくなると、多くの企業では労働法上の規制を避けて請負や業務委託サービスを好んで利用する傾向が強くなった。

しかし、請負労働においても、非正規雇用と同様の差別や雇用不安などの問題が生じ、この問題は新たな社会問題と

して浮上し始めた。

このような中で、大法院（最高裁）は、構内請負関係において元受会社を下請会社従業員の使用人としての地位を認める注目すべき判決を次々と出すようになった。すなわち、大法院は、①下請会社が実際に元受会社の支配下に置かれ元受会社の一組織に過ぎない場合や、②形式的には請負契約であっても、実際に元受会社が下請会社の従業員に対して指揮命令権を行使する場合は、元受会社を下請会社従業員の使用者と見るべきであると判断した。この判決がきっかけとなり、構内請負問題は、製造業のみならず産業全般にわたりホット・イシューとなつていく。

今年で、非正規職保護法が施行されてから五年が経過した。同法は、非正規職労働者が正規職に較べて不合理な差別を受けていることを是正することが主たる目的であるが、労働委員会に持ち込まれる差別絡みの事件は予想より低迷している。この点については様々な原因がありうるが、①非正規職労働者が差別を受けても、雇用が存続している期間中には使用者を相手に是正申立をするのは実際に難しいこと、②差別是正申立の除斥期間が、差別行為があつてから三ヶ月としてあまりにも短すぎることに、③差別是正の救済申立の資格が当該労働者に限られていること、などがその理由として取り上げられる。

3. おわりに

非正規雇用に対する濫用を防ぐと共に差別を是正するために、非正規職保護法が制定・施行されてから五年が経過した。その結果、非正規雇用の増加は止まっているものの、差別問題は依然として解決されておらず、構内請負のようなアウト・ソーシングをめぐる問題が新たな社会問題として浮上するようになった。

そこで、韓国政府は、二〇一一年九月に「非正規職総合対策」を発表し、所得の低い労働者を経済的に支援すると共に、セーフティネットおよび福祉の拡充、差別是正強化、労働条件の保護、正規職への移動機会の拡大、構内請負労働者の保護などを骨子とする改善策を打ち出し、非正規雇用問題を解決するために様々な努力を傾注している。

【第二報告】金 エリム… 韓国における女性非正規職の雇用と法的保護の現状と課題

1. 韓国における女性非正規職の雇用の現状と女性問題

一九九〇年代以後、「女性の非正規職化」は、韓国社会における顕著な雇用現象となっている。二〇一二年三月現在、女性賃金労働者（七二四万人）の六一・〇％が非正規職である。正規職の賃金労働者の八七五万人の中、女性は三三・三％（二八二万人）に過ぎない。さらに、非正規職の賃金労働者の八三二万人の中では女性は五一・三％（四四一万人）で、男性より約五二万人が多いが、この男女の格差は次第にさらに増加している。

女性の非正規職化は、経済状況の危機感から企業が構造調整を行ないながら、主に女性が多く働いている周辺の業務と職種をアウト・ソーシングしたり、その従事者を解雇したり非正規職化したりすることによって発生する。ここには、伝統的な性別役割分業観に基づいた女性差別と妊娠・出産・育児などの家庭責任を今でも女性が多く負担している女性問題が存在する。最近、経済と雇用の事情が悪化した状況で、政府が推進している「主婦など、女性の仕事と家庭の両立が可能なパートタイム」の創出政策は、この現象をさらに深化させる可能性がある。

女性非正規職は、資本主義社会の労働者としての脆弱な地位の問題と非正規職としての問題（雇用不安、雇用差別、雇用疎外等）を基本的に有していると同時に、家父長的社会の女性問題（性差別、セクシュアル・ハラスメントと性暴力、妊娠・出産・育児と仕事の両立等）も持っている。

2. 韓国における女性非正規職の法的保護の現状と問題

女性非正規職は労働者として一般労働者保護法、非正規職として非正規職保護法を原則的に適用される。なお、女性労働者として母性保護規定（生理休暇、妊娠中の健康検診時間、流死産休暇、出産休暇、授乳のための育児時間、延長労働の制限、危険有害職種への女性使用の制限等）、性差別禁止規定、男女同一価値労働同一賃金支払規定、仕事・家

庭の両立支援規定（育児休職制、育児期労働時間の短縮制、家族介護休職制等）なども適用される。

一方、女性非正規職の雇用保護のための特別保護規定（労働時間が通常の労働者より短い女性短時間労働者は、その労働時間の長さに関係なく生理休暇と産前産後休暇を利用することが出来るという規定、出産休暇中あるいは妊娠中に契約期間または派遣期間が終了された者と、契約期間終了時ただしには又は出産後一年以内に、一年以上とする労働契約を再び締結する事業主に対し、雇用労働部長官が雇用保険の妊娠出産雇用安定金を支給するという規定）も存在する。

しかし、このような保護規定は、大抵常時労働者五人以上を使用する事業に適用され、企業はその適用を回避するの
で女性正規職にきちんと適用されていない実情があり、それより脆弱な雇用状況にあり、契約期間が二年以内に制限されて
いる女性非正規職は、事実上適用されにくい現状である。

3. 女性非正規職の雇用改善のための課題

女性非正規職の雇用問題を改善するためには、非正規職の量産を防止する一方、差別防止と雇用保護を骨子とする保護規定を実効性があるように構築し、適用しなければならぬ。それに加え、女性非正規職が主体的に労働組合を形成し、それを通じた団結活動と全体労働者の連帯活動などによって、保護法を遵守・向上させなければならない。このために、法・政策の改善と労働運動の変化・強化が必要である。

【第三報告】野間 賢… 日本の非正規労働者の労働問題と労働法

1. 非正規労働者の現状

いわゆるバブル経済崩壊後の雇用情勢の特徴として、一般的に非正規労働者の割合が増大したことがあるが、なかでも、企業における正規社員の採用抑制により、若年層の失業と、その結果やむを得ない選択として非正規労働に就く者が増え、若年層の非正規雇用の割合がなかでも著しく増大したことである。これまで、非正規雇用は、「女性」、「生計

補助的就労」が特徴とされていたが、最近では、「若年層」、「世帯主でも非正規就労」、「生計維持的就労」という傾向が強まっている。

非正規雇用を選択した理由をみると、女性では、「自分の都合に合わせて働くことができるから」という自発的就労が多いのに対し、男性では、「正社員として働ける会社になかったから」という不本意就労が相対的に多い。こうした人たちの多くは、正社員として働くことを希望している。

非正規労働者といっても、その実態は様々であり自発的な就労と非自発的な就労とを区別する必要がある。また、日本では、企業における非正規雇用の形態として、パートタイマー、契約社員、嘱託、派遣などがあり、雇用管理の違いも考慮する必要がある。

2. 短時間労働者（パートタイム労働者）について

(1) 均等取扱いについては、現行制度では、正社員と比べて、①職務の内容、②人材活用の仕組みと運用、③期間の定めのない労働契約であるという点で同一である場合には、正社員との差別的取扱いを禁止している（パート労働法八条）。しかし、この要件を満たすパートタイム労働者は、パート全体の〇・一％であり、また、企業では法施行後、パートと正社員の職務を明確に区分する対応がとられ、この規定の果たす役割はほとんどない。新たな方法として、「合理的理由」のない差別的取扱いを禁止する規定にすることが考えられてよい。この場合、「合理的理由」について、ある程度明確な基準を示す必要がある。現行法では、職務の内容や成果、意欲、能力、経験などを勘案して、「均衡」とされた処遇にするよう努めることとされている（同九条）。意欲や能力という要素は、あいまいで主観的過ぎるという問題がある。勤続年数など客観的要素にすべきである。なお、正規労働者と非正規労働者の処遇格差を考える場合、一般に、正規労働者には、企業に対する「拘束性」（「無限定社員」と言われることもある）という点で違いがあるという理由で、非正規労働者との格差が合理化される。正規労働者のこのような労働実態も改善されないといけない。

(2) 正社員への転換制度については、現在、企業が正社員を採用・配置しようとする場合に、パート労働者に情報の提供や雇入れの申出などを定めている(同一二条)。企業の採用の自由との関係で、法的に義務化するのはいは難しい。

3. 派遣労働者

(1) 派遣の対象業務について、規制緩和が進められ、現在、建設、港湾、警備、医療(一部)以外自由化され、期間も緩和されている。最近、日雇い派遣、偽装派遣などが問題となり、規制強化するため、登録型派遣の原則禁止、製造業への派遣の原則禁止、有期契約から無期契約への転換の努力義務、派遣先労働者との処遇の均衡、違法派遣の場合の派遣先の雇用義務などを定めた改正案が国会に提出されている(なお、平成二四・三・二八に一部修正の上、可決・成立した)。

(2) 均等(均衡)取扱いについて、法案では、「同種の業務に従事する」ことを要件としているが、正規雇用の代替を避けるために、まずは、このような規制は意味がある。

(3) 直接雇用については、派遣労働者は、非自発的就労の割合が高いことを考慮すると、法案のように、派遣可能期間を超えて派遣を受け入れた場合や、請負の形式をとり派遣を行った場合(偽装派遣)に、直接雇用義務を課する方法は有効である。

4. 有期労働契約について

(1) 有期労働契約についても、右記パート労働者の場合と同様に、有期契約であることを理由に不利益取扱いをすることを禁止する規定を設けることが必要である。

(2) 雇止めについては、解雇権濫用の法理が適用されるというルールが、現在では、判例で確立しているが、これを法文上明記する。

一定期間継続雇用された場合に、無期契約への転換という方法も考えられる（この点も法改正が成立）。

【第四報告】 木村 愛子… 日本の非正規女性労働者の現状とティーンセント・ワーク

1. はじめに

一九八〇年代以降、世界的な経済危機の高まりと国内外の経済競争の激化に伴って、企業は人件費を削減するために、正規労働者を減らして安価な非正規労働者の雇用を増やすようになった。非正規労働者の大半は女性や若年者など弱い立場にある労働者で、その雇用・労働諸条件は正規労働者に比べると極めて低劣であるため貧困化が大きな社会問題となっている。

2. 日本の非正規女性労働者の現状

(1) 非正規労働者の増加の背景

日本でも、平成の大不況によってバブル経済が崩壊し、一九九〇年代以降、労働者派遣法の規制緩和やリストラを背景に、公民両部門において、パート、派遣、契約社員などの非正規労働者が急増した。これらの労働者が雇用労働者全体の三分の一以上となったことも一因となって、正規労働者の組織率は減少し続けたが、二〇〇九年の厚労省の調査によると、非正規労働者の組織化は進み始め、全組合員数の七％、推定組織率は五・三％と増加している。

(2) 日本の非正規女性労働者の現状

日本では、非正規労働者の五三％以上を女性が占めている。その一因は、歴史的文化的背景から男性の家族的責任の分担が遅れ、未だに女性が出産を契機に正規就業を中断し、子育て後に、ワーク・ライフ・バランスをとるため非正規労働者として再就職するというM字型就業が続いていることがある。これらの非正規女性労働者は、景気の調節弁として扱われることが多い。

3. 日本の非正規女性労働者とディーセント・ワーク

(1) ディーセント・ワークとジェンダー平等

ディーセント・ワークとは、「男女が、ともに人間らしく働くことのできる仕事」という意味で、一九九〇年代末にILOが提唱し広く使われるようになった。その背景には、経済のグローバル化の歪みがディーセント・ワークの欠如という事態を惹起し、労働者の基本的人権を侵害する状況が世界的に拡大したことがある。

ILOは、ディーセント・ワークを実現するには、①雇用機会の保障、②国際労働基準の尊重、③社会的保護の拡充、④社会対話の推進という四本柱が重要で、これら全てについてジェンダー平等を達成しなければならぬとし、ジェンダー平等の実現こそが、ディーセント・ワークの核心を成すとしている。

(2) 日本の非正規女性労働者とディーセント・ワーク

日本の非正規女性労働者の現状を、ILOのディーセント・ワークの四本柱に照らして考えてみると、ジェンダー差別とディーセント・ワークの欠如との関連が明らかとなる。

① 雇用機会の保障

雇用機会が保障されず、育児休業切りなどの不当な解雇にもさらされ、雇用が不安定である。正規社員に転換を希望しても、その機会に恵まれないことが多い。

② 国際労働基準の尊重

職務内容が正規社員と同じでも、その価値は適正に評価されず、不当な低賃金が支払われることが増えている。勤続年数が増え仕事の能力が上がっても定期昇給の対象とはされず、昇給はあってもその幅は小さい。最低賃金額が低いため、生活保護費を下回る収入の者が少なくなる。

短期雇用契約で単純業務しか割り当てられないために、キャリアアップや職歴にとって重要な教育・訓練を受ける機会に乏しく将来展望が開けない。

③ 社会的保護の拡充

福利厚生が充実しておらず、社会保険や雇用保険の適用から外されているなど、社会的保護が不十分である。

金融機関による信用を受けにくく、住宅ローンの借り入れやクレジットカードなどを作る際に不便を蒙ることが少ない。

④ 社会対話の推進

非正規労働者の組織率は上昇し始めているが、女性組合員が、男性と同等に団体交渉の場に参画し得る機会はまだ少ない。

4. 今後の課題

(1) ILOの国際労働基準の尊重

日本は、ILOの「パートタイム労働条約」、「雇用・職業上の差別条約」などの批准を促進し、法改正を進めなければならない。四年前に批准した「男女同一価値労働同一報酬条約」を実体化し、非正規労働者にも適用しなければならない。

(2) 日本の国際的責務

パートタイム労働に関するILO条約勧告適用専門家委員会の対日要請(二〇一一年)に応じて、法改正をはじめジェンダー偏見のない職務評価制度を進展させ、国際責務を果たすべきである。

(3) ジェンダー平等意識の向上

政労使ならびに一般社会におけるジェンダー平等意識を向上させることは、非正規女性労働者のディーセント・ワークの実現にとっても不可欠で、日本が直面する大きな課題である。

五・質疑応答

以上、四名の報告の後で、休憩時間を利用して、会場の聴講者から質問用紙により、報告者への質問が集められた。質問内容は、日韓両国における個別の制度・政策に関するものから、若年雇用全体の課題まで幅広い質問が寄せられた。以下に質疑応答の内容を要約して示す。

【李報告について】

○韓国の「期間制法」に関して

(質問) 差別是正について、労働委員会ではなく、直接裁判所に申し立てることは可能か。

李・差別是正を求めるために直接裁判に申し立てることは可能である。ただし、韓国労働委員会は個別的な解雇や不当労働行為について扱っており、非正規職保護に関しても「期間制法」により、直接労働委員会に申し立てられることになっているため、現在では多くの場合、労働委員会への申し立てとなっている。また、費用もあまりかからず、非常にスピード化して、結果が早く出ることから、現実には労働委員会に申し立てるケースが九九・九%といえる。

(質問) 期間制法の差別是正制度の活用が不活発な理由は何か。そのなかで、参考資料によれば、二〇〇八年に突出して多い数が、中央労働委員会の判断を求めたということか。

李・非正規職には、「パート」、「有期雇用」、「派遣」という三種類があるが、日本では「パート」が一番多く、韓国では有期雇用が一番多い。そのため、いつ契約が切られるか分からないことから、差別を多少受けても、自分を採用している雇用主を相手に、労働委員会に行つて救済申し立てをしにくい、という事情がある。このような問題を解決するために、非正規労働者が加入する労働組合が、その労働者に代わつて、差別是正の申し立てをするような提案がある。

また、二〇〇八年に数値が急に増えている点については、規模にもとづいて経過規定を設けたため、同年より一〇〇

人以上規模の企業を対象とするようになり増加したとみられる。

○韓国の非正規労働者をめぐる統計上の数値について

(質問) 参考資料に示された政府統計を見ると、近年の非正規労働者数はそれほど増加していないようであるが、この数値をどのように理解すればよいか。

李：非正規職について、政府側と使用者側と労働組合側のとらえ方が違うことがある。政府は、パートと有期雇用と派遣の三つの種類を主に非正規職としていることから、政府機関の統計によると、非正規職は三割半ばぐらいとなる。しかし、労働組合は、そこに不法派遣や請負、また場合によっては特殊雇用形態に従事している労働者なども加えて、賃金労働者の約八割を非正規職とする統計もある。本シンポジウムでは、政府機関が出している統計数値を示した。

【金報告について】

○韓国の勤労基準法と非正規保護法における適用除外について

(質問) 従業員一人から四人規模の事業所は、勤労基準法においても非正規保護法においても適用除外となるのか。

金：韓国の勤労基準法は、五人以上の従業者を使用する事業所を対象としており、常時四人以下の事業所には一部分だけの適用となっている。

○ワーク・ライフ・バランスについて

(質問) 韓国では、ワークライフバランスをめざしたパートの仕事、パート職の創出政策は、実際に行われているのか。

金：実際に行われている。韓国には「経歴断絶女性等の経済活動促進法」があるので、夫と協力して、妊娠、育児期、出産のために仕事を辞めても、また働き始めようとする人に対して仕事を提供するような取り組みが行われている。

(質問) 正社員と非正規社員の間でワーク・ライフ・バランス政策に違いはあるのか。

金…女性非正規勤労者たちが、妊娠とか出産、育児、家事労働を負担しなければならないという立場が問題であり、非正規女性労働者たちには、法が十分適用されていない現状がある。

○未婚女性の働き方について

(質問) 未婚女性の働き方について、正社員が多いのか、無就業が多いのか、その特徴は何か。

金…非正規職には四〇歳以降の既婚女性たちが多い。未婚女性は正規職として働くことが多いが、育児期が終わったころに働きだそうとした時には、非正規職しかない状態になりがちである。

【野間報告について】

○非正規労働者の「ニーズ」と法について

(質問) 非正規労働者の多様なニーズに応じた法律のあり方とは、具体的には何をさすのか。

野間…実態についてみると、派遣労働者とパートタイマーのなかには、正規職に就きたいと強く希望する人もいれば、正規職に就くことを希望しない人もいる。派遣社員のなかには、正社員になることを希望している人が多く、パートタイマーには、今の自分の都合に合わせて働きたいという希望から、正社員になることを望む人が比較的少ない。派遣の場合、雇用関係が派遣元にあり、派遣先とは使用関係ということから、通常の雇用であれば正社員の雇用関係となる場合も少なくない。それを派遣により代替することは避けるべきであると考える。

そこで、有期雇用に期間や回数の制限を設けて、それを超えた場合に無期契約に転換するといった一律の対応よりも、たとえば通常の雇用関係が正社員に近いような派遣の方については積極的に正社員化というのを進める政策が必要で、正社員化を望んでいないパートタイマーの方には今の労働条件を良くするというところに重点を置く形にするようなこ

とが考えられないか。この点で、派遣法の改正案に入っている派遣先が直接雇用するということには意味がある。他方、パート労働者の正社員化に結びつく制度として、登用試験などを普及させていくことがあろう。また、無期契約に転換することで、企業側は雇用調整が非常に困難になることから、有期契約をしなくなるという影響も出てくるのではない。さらに現在、無期契約には解雇権濫用の法理が労働契約法上条文化されているが、非常に厳しく、解雇には制限がある。そのため、無期契約化を進めるのであれば解雇権濫用法理の厳格な面を緩和すべきという議論とセットになってくるのではないか。そういう難しさもあり、特に必要な派遣のところに対しては法制化をして、ほかのところは少し緩やかに正社員の可能性を考えることでもよいのではないかと考える。

木村…同じ仕事の価値に対しては同じ賃金を支払うべきという考え方を、たとえばパート、派遣、有期契約など、どういう形態であっても、基本的な原則として考えるべきではないか。つまり、同一価値労働という考え方からみて、かなり議論があるのではないか。

野間…雇用の実態として、日本では、ヨーロッパと異なり、賃金制度がさまざまな要素で決まっており、職種を基準に賃金が決められているシステムではない。たとえば正社員とパートで仮に同じ仕事に就いていても、正社員の方が長期的雇用の中で企業の幹部社員としての期待があり、また、幅広く配転、転勤が行われる。そのほか、時間外労働、多様な業務に柔軟に対応するという責任も当然に負わされる。仮に同じ仕事をしていても、そのように違う要素があるため、同一労働であった場合に必ず同一賃金にしなければならないということは、困難ではないか。仕事は同じであっても、今言ったような面での違いがある場合には、賃金が異なってもこれは不合理とは言えないのではないか。

○若年者の労働意識について

(質問) 若年者自身の「アルバイトやパートでもよい」という労働意識の変化にどう対応すべきか。

李・結論からいえば、最近の韓国の若者たちには、ハングリー精神が非常に乏しくなったようである。私の経験からいえば、私は大手企業に二年ほど勤めてやめた後で、留学した。しかし、最近の若者たちにはそのようなハングリー精神が乏しい。その理由として、少子化の影響もあるといえよう。現在、ソウルでは、引退ラッシュを迎えているベビーブーム世代が立派なマンションを持ち、年金も支給されていることから、娘や息子一人ぐらい養える環境にある。子どもが就職しなくても一緒に生活すれば、運転や買い物をしてくれたり、防犯面からも親たちにとつて安心した生活ができるので、互いに妥協しながら暮らしていることがある。娘、息子も親に文句をいえない。しかし、悪い方向で妥協してしまつてハングリー精神がない。

別の問題として、若年者がかつてのようなロマンをもとめる人生よりも、「細く長く」という生き方をもとめるように変化していることがある。私はベビーブーマーであるが、大学を卒業して語学を学んで、カバンを一つ持つていろいろな国に行つて、冷蔵庫やテレビや車を一所懸命に売つた。当時、韓国では「太く短く」生きることが男のロマンだった。しかし今は、給与は高いが、ストレスが大きく中年期に解雇される可能性の高い民間企業よりも、公務員や安定的に働き続けられる職場への就職志向が強まつている。昔は、高校を卒業して受けるものであつた公務員試験が、今では大卒者の受験が多い。大学の職員募集にも一人の公募に一五〇人が応募するほどである。そのうち一〇〇人が大学院卒であつた。そのほかにも、最近の若者たちはインターネットを使い、情報収集力が優れている。しかし、一回折れてしまつと立ち上がるのが非常に弱い。個人的な意見であるが、今の若者には精神的な問題が一番大きいように思う。

(質問) 正規労働者の男女間の賃金格差は、大学のような研究教育機関や高級公務員の間でも同様に生じているのか。それと若年者の労働意識の変化について関係はあるか。

金・賃金が、男性を一〇〇とした場合に、女性の非正規労働者は四八・七％にすぎないというのは、すべての職種を

平均して見たものである。高級公務員にも同じような格差があるかどうかについては、必ずしもあてはまるわけではない。また、若年者の労働意識についてみると、今、韓国では仕事不足していることが大変問題である。二〇一〇年には、労働部の名が雇用労働部に変更された。実際には、若年者たちは大手企業に行きたがっている。大変な仕事とか、中小企業では働きたがらない傾向がみられる。

(質問) 日本の若年者の労働意識の変化についてどう対応すべきか。

野間…若者のなかには、正社員の仕事に就きたいけどそれがないからやむを得ずアルバイト、パートで働いている人がいる。パートあるいは有期契約自体が悪いわけではなく、パートや有期の働き方でも、キャリアを形成できるようにして、キャリアアップを一定期間の中で積んで、正社員に移れるかどうか、というシステムの問題ではないか。

木村…日本では「人生八〇年」といわれてきたが、今や、九〇年から一〇〇年の時代になってきた。そのように長い人生の時間を与えられているということを、若い人はどう思っているのだろうか。若者の労働意識がないといわれるが、誰でもしつかり働かなければ自分の人生を全うできない。しかし、目先のことだけ考えていると、パートでもアルバイトでもとりあえず働けば、足りないところは親がみてくれる、ということになってしまう。だが、親と一緒に一〇〇歳までは生きられない。自分と一緒に歩いてくれる親がいなくなった時に、教育訓練を受けていかなかったということに気づいても、「時すでに遅し」である。若者が、このようなものの考え方をしているとしたら、恐ろしさを感じる。そういう若者がいずれ年を取ったら、この国はどうなるのか。それらの高齢者を誰が面倒をみるのか、ということになる。韓国の若者にハングリー精神がないと聞いたが、日本はそれ以上ではないかと思う。私の娘は、アメリカの大学の教授をしているのだが、「最近、日本人の留学生が減るいっぽうで、韓国と中国の留学生が増えている」という。日本の若者は留学したがるのだろうか。李先生と同じように、私も若い時に留学して、何か自分のものを手に入れたとい

うハングリーな気持ちがあったが、日本の若者は変わってしまったのだろうか。誰がこのような若者を育てているのかと考えれば、自分もそのなかにはいるわけだが、やはり教育の仕方をどこかで間違えているような気がする。

○グローバル化について

(質問) 日本では途上国に進出した企業が、現地で労働者派遣サービスを利用する例が多いようである。たとえばベトナムでは、労働者派遣制度が存在しないにも関わらず、多くの日系企業で派遣労働者が働いているが、これはベトナム国内の経済格差拡大の原因の一つになっており、立法上の対応が検討されている。この点、韓国からの進出企業についても同様の問題が起きているのか。

李：派遣については、韓国もおそらく同じ状態だと思う。ベトナムに進出している企業は、大手企業もあるが、最近では中小企業が多い。そして、いったん中国に進出してから、中国の労働法、規制が厳しくなり、人件費が高くなると次にベトナムに向かう場合もある。今では、ミャンマーやアフリカ諸国などいろいろな国に進出しているが、派遣はこうした中小企業にとって、人件費の節約やリストラ政策などにいろいろなメリットが非常にあるため、実際に大手企業から中小企業まで、派遣会社もあり、その制度を利用している。一、二年前にコンサルタントをしたことがあるが、多くの日本の学者がベトナムとか東南アジアでの法制度の整備についていろいろな支援サービスを行っている。韓国はようやく最近になって始めたところであり、日本にはない非正規職保護の法律が韓国にはあることなどを宣伝した。派遣の導入についてもいろいろアドバイスをを行っている。昨年、そのようなアドバイスをを行ったところ、政府の方が、ベトナムでは労働に関する一つの法律のなかに、有期雇用などが全部含まれているというので、では派遣関係も入れてもいいのではないか、というアドバイスをしたが、その後についてはよくわからない。

○グローバル化と「フレキシキュリティ」政策について

(質問) EUでは、労働市場の規制緩和(フレキシビリティ)を進めて非正規労働者が増えたとしても、積極的労働市場政策と手厚い社会保障(セキュリティ)を実現することにより、グローバル化時代に対応できる、という議論がある。これは、規制緩和の「フレキシ」と、保障の「キュリティ」をあわせて、「フレキシキュリティ」政策とよばれているが、韓国と日本において、この「フレキシキュリティ」は、「ディーセント・ワーク」につながるものとなるか。

木村…もし、仕事を辞めてもすぐにまた仕事に就けるということであるならば、なぜ今、これほどヨーロッパの国々やアメリカで、若者に仕事がないと言っているのか。やはり雇用機会がそれほど簡単に見当たらないからこそ、若者が困っているのではないか。ILOも一時、「フレキシキュリティ」に注目したが、その後は、むしろそれを否定的にみている。仕事を何度も替えているうちに、経済的にどんどん貧しくなり、底の底に落ちていき、社会保障も受けられないところまで来ているからこそ、世界中で問題になっている。

二〇一二年六月にジュネーブで開かれるILO総会で新しい勧告が採択される予定だが、そのテーマは「社会保障の床」である。床というのはフロア、つまり「一徹底」である。ILOはそこまで言い出して、「一徹底」をどのように支えるのかということをやテーマにして、急ぎよ、国際労働基準を採択すると決めている。おそらく条約を作るほどには、世界の世論を統一できないが、勧告であれば、一応世界の世論がまとまるかもしれない。そのくらい、世界的に貧困問題がクローズアップされている。

李…二三年前から韓国でも「フレキシキュリティ」という言葉が非常に流行っている。いわゆる二つのウサギをどうとるかということは、非常に難しい。どのような形でバランスを取るかというのが、最終的な課題だと思ふ。労働市場の柔軟性を図りながら、安定化を図るとするのは、一見して非常にうまいアイデアだが、大きな矛盾もある。韓国では、私も主張したことだが、組合側は労働市場の柔軟化に大反対である。

もう一つは、セーフティネットというのは国が整備しなければいけないものであるが、韓国では、これまで非常に消

極的なスタンスをとってきた。一例をあげれば、私は約一〇年間、日本商工会議所のソウル支部の法律顧問を担当しているが、毎年、なぜ韓国人の従業員たちの娘、息子たちの大学入学金などを出さなければならぬのか、という点に疑問の声があがる。冠婚葬祭についても同様である。つまり、本来は、宗教団体や国が行うべきことを、企業に肩代わりさせている。セーフティネットについても、国の費用で行うべきものを企業がやっている場合がある。そのため、言葉は非常にうまく、目的は素晴らしいのだが、二匹のウサギを獲るためには、労働組合側も、政府側もスタンスを変えないと、理論的な話に終わってしまうのではなからうか。

それよりも最近の日本や韓国における一番の問題は、非正規職の格差の問題である。労働条件の違い、また社会保障、福利厚生における違いなどのギャップをどう埋めるかが、日韓両国が抱えている問題だと考える。余談であるが、ある大学教員の講演会でこの点について考えを聞かれたので、「私の給料を半分くらいカットしてもよい。その代わりに労働法を教える教員をもう一人採用してほしい」と答えた。そして、「他の大学が提供している福利厚生施設を利用できるようにしてもらうことと、定年までの雇用確保をしてほしい」と続けた。しかし、この主張には、賛同はみられなかった。韓国でも日本でも正社員は朝から晩まで働くのである。私には二〇年近い海外生活の経験があるが、これほど働く民族はいないのではないか。何のために働くのだろうか。朝から晩まで一生懸命働いて、たくさん給料をもらうよりは、クオリティの高い労働に従事すべきではないか。朝九時から午後二時まで働いて、雇用が保障されて、金曜日から月曜日まで休めれば、給料は多少カットされてもよいと思う。私は二〇〇七年、二〇〇八年にカナダとアメリカに住んでいたが、だいたい二時半から三時頃になると、みんな帰るので大渋滞が起こる。三時頃帰ってから、ゴルフなど自分が好きなスポーツをしている。そのような理想的な話をすると、まわりの人々からひんしゆくをかうこともある。しかし、フレキシキュリティという考え方も大事だが、今、韓国と日本は、働き方に対してもう一度考え直すべき時に来ているのではないかと思う。

○パネリストからの提言

(質問) 非正規雇用の問題を改善するために優先してとりくむべき課題とは何か。

木村…女性の非正規労働問題を考える上で、一番大事なことは、男性の働き方を変えるということであろう。つまり男性を中心として、正規労働者が働きすぎている。このことをもう一度見直して、人間らしく働く男性労働者、すなわち、人間らしく働く正規労働者が増加していくことにより、非正規労働者のあり方もずいぶん変わってくるのではないか。

野間…格差の問題については、パートと正社員との間や、有期と無期との間の格差など、合理的な理由がない不利益な取り扱いは禁止するという、これがまず必要である。逆に、合理的理由があつた場合には格差が認められるわけだが、しかし合理的な理由があつて一応格差は認められるとしても、その格差にはバランスがとれていることが必要である。パート労働法における均衡待遇の原則の規定が重要である。また、正社員の職務とパートの職務の分析について、厚生労働省が作成している職務評価というマニュアルがあるが、それを企業においても実際に活用できるようにしていくことが必要であろう。さらに、職務評価の場合、正社員とパートの職務のなかで、いろいろな要素を細かく分けて比べることも必要になるのではないか。そうすると、職務評価、職務分析というものが、どのぐらいできるものなのか、これから研究が進むのではないか。

金…二〇〇七年に韓国では非正規職保護法が施行されたが、同法が規定する契約期間は二年であつた。政府が非正規労働者を保護するために、二〇〇九年には、非正規雇用の契約期間を四年間に延長しようとした。しかし、その時に韓国の労働組合は強力的に反対した。つまり、四年間という期間が必要ではなく、正規職を要求していると訴えたのである。女性非正規職には特有の問題があり、それらへの対策が必要である。重要な点として、非正規労働者たちが労働組合に

加入できないことがある。正規労働者と非正規労働者たちが連帯して、労働条件を改善すべきである。

李・韓国では、IMF危機から企業は非正規職を多く取り入れて、パニックになったことから、その問題を解決するために、法律さえ作れば、一〇〇%大丈夫だろうと考えて法律を作った。しかし、また新しい問題が生み出された。その一つは、派遣とか有期雇用を規制すると、今回はアウト・ソーシングという、請負、偽装請負と言うか、不法派遣に逃げてしまうことである。ただそれを規制すると、またほかのところに行く。風船をこうつかむと、また別のところに膨らむという、問題が生じる。つまり、法律を作れば大丈夫だろうという考え方は非常に甘かったということである。

非正規職の問題を解決するためには、法の制定や改正だけでなく、それにプラスして、労働者の意識、ライフスタイル、ワークスタイルを変える必要がある。

また、韓国にはジョブが足りないといわれる点について、ジョブは十分にあるが、ミスマッチが問題であると考ええる。大学進学率が約八割となり、昔の大卒が行った仕事をしたいと思っても希望どおりに職が見つからない。しかし、他の仕事もあるので、自分の能力にふさわしい仕事を探そうと思えば見つかるはずだが、それをしない。少子化の影響で公務員になりたい、大手企業に入りたいという希望が多い。だから、本務校の図書館に行くと、半分ぐらいが卒業生である。みんな立派な六法を持ち、弁護士試験に挑戦するとか、または公務員試験を受けることに集中しがちだが、そういう意識こそ変えていかないといけないと思う。さらに、先ほどの「フレキシキュリティ」の考え方に、いろいろなことが総合的にもとめられている時代ではないかと思う。

以上、四名の報告者に対する質疑応答の内容を要約して示したが、会場では学会員以外の研究者や学生などさまざまな聴講者からの質問が多く寄せられ、活気に包まれるなかでシンポジウムが終了時間を迎えた。

○まとめ

神尾：第一回の国際シンポジウムでは、総論的に規制緩和について論じられたが、今回のシンポジウムはその各論というべきものであり、労働の分野に焦点を当てた。非正規雇用の問題は、韓国においても深刻な社会問題となり、まさに労働法や社会政策の出番ともいえる。現実を変えていくためには、非正規労働者の労働条件が遵守され、公正な職が確保されるような労働法が必要であり、法律を現実根付かせるための労使の努力が必要である。まさにディーセント・ワークが非正規労働者に保障されなければならない。しかし、この非正規労働者の問題は、シンポジウムの中でも指摘されていたように、正規労働者の問題と表裏一体である。

最近、日本経済新聞で、「無限定社員」という言葉を知った。この無限定社員というのは、正社員について言われている言葉だが、労働契約上、無限定の労務の提供義務を負っている社員のことである。つまり、会社から転勤を命じられれば、全国どこへでも行く。時間外労働を命じられれば何時間でも働く。これが無限定社員である。その対比として非正規労働者が位置付けられているということである、先ほど、李報告においても指摘されたように、非正規労働の問題は、その問題だけでは解決できず、この正規労働者の問題を含めて、つまりその国の、その社会の労働のあり方全体を考えなければ、本当の解決はできないという、非常に難しい問題である。

今回のシンポジウムでは、日韓の労働法研究者によつて、非正規雇用の何が問題であり、どうすればいいのかということ、ジェンダーの視点と、国際的視野を持つて議論できたといえよう。本日のシンポジウムでは、日韓の学問的、文化的交流を深めることができたのではないかと思う。

(廣瀬真理子)

【シンポジウム】

韓国における非正規雇用の実態と課題

韓国外国語大学・ロースクール教授

李 鋌 (い じょん)

1. はじめに

二〇一一年九月、雇用労働部が発表した「非正規職総合対策」^①は、所得の低い労働者を経済的に支援し、セーフティ・ネットおよび福祉の拡充、差別是正の強化、労働条件の保護、正規職への転換機会の拡大、構内下請労働者の保護、公共部門の非正規労働者の対策、相生協力の労使文化の拡散などを主な内容とし、非正規労働者（有期雇用・パート・派遣）に対する差別を解消することを標榜している。これは、二〇〇七年の「期間制および短時間労働者の保護等に関する法律」（以下、「期間制法」）、「派遣労働者の保護等に関する法律」（以下、「派遣法」）の制定などを要請した非正規職対策が発表されてから四年ぶりに出された対策である。韓国政府は昨今の「所得の二極化」と、大企業・中小企業間の格差と非正規雇用問題が中核の争点として浮上したことを受け、非正規雇用の問題点と保護対象の必要性と、正規労働者と同種・類似業務に従事しながら、不合理な差別を受けている、セーフティ・ネットから漏れている、あるいは脆弱した労働環境に置かれている労働者とその重点を置き、彼らに対する対策を講じていることを明らかにしている。労働界と経営界は、今回の対策に対し、それぞれ見解の相違を示しており、これに関する詳細な内容は、非正規職保護法の施行以後の争点などを検討したうえで、後述する。

二〇一一年七月一日付けで、非正規労働者の保護を目的として制定・改正された非正規職保護法（「期間制法」および

び「派遣法」を指す）が施行されてから四年を迎えており、その立法目的は、非正規労働者に対する差別と濫用の改善と企業の合理的な基準の構築、即ち「非正規雇用の安定と労働条件における差別禁止」であることが分かる^②。従って、本稿においては、二〇〇七年に非正規雇用関連法などが施行された後、雇用環境が変化された実態と主な中核内容である非正規雇用の安定、差別禁止などに関連した法的争点、特に派遣法上、多大な問題を招いている不法派遣および偽装請負と期間制法の争点と差別解消に関し検討し、また非正規保護法の施行とその課題について考察する。

二、「非正規雇用保護法」の施行後の変化と問題

一 非正規雇用の変化

二〇〇七年七月にいわゆる「非正規雇用保護法」が施行されてから、二〇一一年七月まで四年間に亘る非正規雇用の変化について検討すると、下記の〈表一〉のとおりである。

二〇一一年上半期（三月時点）の非正規労働者は五五七万一千人として、対前年同月比、二七万三千人増加しており（賃金労働者の中、三三・八％、〇・七％p増加）、正規労働者は一、二九万四千人として一七万五千人増加している。

それに対し、非正規労働者の数は、二〇〇七年三月（五、七七三千人）を境に、小幅に騰落する様相であり、賃金労働者の中、

<表-1> 非正規雇用の動向

		単位：千人								
		2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010	2011
		上半期	下半期	上半期	下半期	上半期	下半期	上半期	下半期	上半期
労働者数	賃金労働者	15,731	15,882	15,993	16,104	16,076	16,479	16,617	17,048	17,065
	正規職	9,958	10,180	10,356	10,658	10,702	10,725	11,119	11,362	11,294
	非正規職	5,773	5,703	5,638	5,445	5,374	5,754	5,498	5,685	5,771
	- 一時的労働者	3,642	3,546	3,249	3,228	3,179	3,507	3,202	3,281	3,370
	* 期間制	2,614	2,531	2,293	2,365	2,560	2,815	2,389	2,494	2,465
	- 時間制労働	1,232	1,201	1,301	1,229	1,316	1,426	1,525	1,620	1,532
	2,244	2,208	2,330	2,137	2,165	2,283	2,178	2,289	2,311	
割合 (%)	賃金労働者	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	正規職	63.3	64.1	64.8	66.2	66.6	65.1	66.9	66.7	66.2
	非正規職	36.7	35.9	35.2	33.8	33.4	34.9	33.1	33.3	33.8
	- 一時的労働者	23.1	22.3	20.3	20.4	19.8	21.3	19.3	19.2	19.7
	* 期間制	16.6	15.9	14.3	14.7	15.9	17.1	14.4	14.6	14.4
	- 時間制労働	7.8	7.6	8.1	7.6	8.2	8.7	9.2	9.5	9
	14.3	13.9	14.6	13.3	13.5	13.9	13.1	13.4	13.5	

出所：統計庁「非正規職の雇用動向」

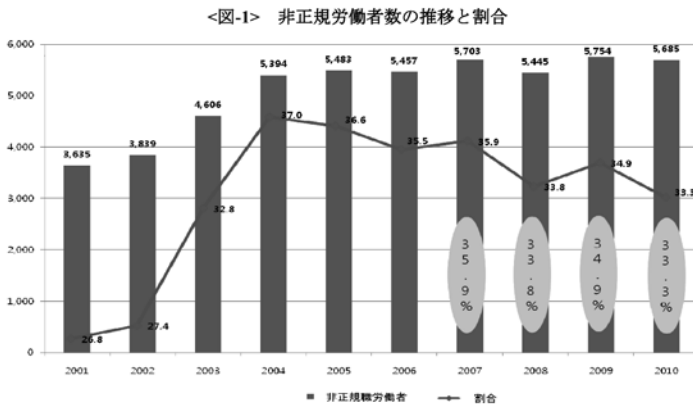
非正規労働者の割合も二〇〇四年（三七・〇％）を境に減少する様相を見せながら、二〇〇八年八月以後、三三％台で停滞している。つまり、二〇〇七年三月以後、非正規職保護法が施行されてから、二〇〇七年八月より非正規労働者の割合が小幅の騰落を繰り返しながら全体的に減少する様相を呈している。

二〇〇七年七月以後、非正規雇用保護法が施行され、二〇〇七年八月から非正規労働者の割合が小幅に騰落を繰り返し、全体的に徐々に減少する様相を呈している。正規労働者の割合は〈表一〉が示しているように、二〇〇七年の六三・三％から二〇一一年の六六・二％へ増加しているが、非正規職の割合は二〇〇七年の三六・七％から二〇一一年の三三・八％へ減少している。同資料に基づいて考察すると、過去四年間の非正規雇用保護法の施行が、非正規職の減少と正規雇用の増加に対する実効性の有無を見せていると評価できるといえる。しかし、〈表一〉からは、以下の副作用も類推することができる。

〈表一〉は、正規労働者は増加する反面、非正規労働者は減少していることを表している。しかし、特徴的なことは、派遣は減っているものの、請負の比率が逆に増えている点である。これは、企業がコストを節約すると同時に派遣法上の規制を避けるために、不法派遣や偽装請負の雇用形態を取っている可能性があることと、類推できる。

企業が戦略的に構内請負のような間接雇用形態をさらに好むよう

下記の<図一>は、正規労働者数に対する非正規労働者数への比率変化を表すものである。



出所：統計庁
調査基準：各年度八月、二〇一〇年は三月の時点

になるに伴い、不法派遣や偽装請負のような問題も増加するようになった⁽³⁾。周知の通り、非正規雇用保護法の施行以後、最大の争点の一つは、不法派遣と偽装請負の問題である。これは、同法律の立法趣旨とは異なり、むしろ非正規雇用を増加させると共に、不法派遣や偽装請負のように新たな法的問題が浮上するようになった。

二 構内請負および派遣における法的問題

企業が、雇用における柔軟性を高める方法として、現在のように派遣対象業務が制限されている限り、コストを節約するために業務請負以外は選択の余地が少ない。そのため、現行派遣法が二年という派遣期間の制限を置いていることに対しては、雇用の硬直性や労働者に対する雇用の不安定の原因になりうるため、改善すべきであるとする指摘もある⁽⁴⁾。なお、製造業が依然として派遣の対象業務から除外されているために、これは企業の労働力運営の硬直化を招き、製造業分野において構内下請を好む原因として働いている指摘もある⁽⁵⁾。特に、構内下請の場合、形式的には請負契約を締結しているものの、実際には労働者派遣のように運営されていることが多いからである。

上記の理由から、労働者派遣事業は、派遣法の制定当時の政府の意図や期待とは異なり、活性化されておらず、派遣法上の制限を避けるためにむしろ業務請負のような間接雇用が拡大されているのが現実である。つまり、派遣法の施行後、使用者は派遣型と請負型の長所のみを取る方式、つまり、実質的に

<表-2> 雇用形態別労働者の規模と変化

単位：千人、%

	労働者数			増減		割合			増減	
	2007.8	2008.8	2009.8	2008.8	2009.8	2007.8	2008.8	2009.8	2008.8	2009.8
全体 (賃金労働者)	15,882	16,103	16,479	221	375	100.0	100.0	100.0	-	-
正規職	10,180	10,658	10,725	479	66	64.1	66.2	65.1	2.1	-1.1
非正規職	5,703	5,445	5,754	-258	309	35.9	33.8	34.9	-2.1	1.1
一時的労働	3,546	3,288	3,507	-258	219	22.3	20.4	21.3	-1.9	0.9
期間制	2,531	2,365	2,815	-166	450	15.9	14.7	17.1	-1.2	2.4
反復更新	555	374	170	-181	-204	3.5	2.3	1.0	-1.2	-1.3
継続不可	460	549	521	89	-28	2.9	3.4	3.2	0.5	-0.2
時間制労働	1,201	1,229	1,426	27	198	7.6	7.6	8.7	0.1	1.0
非典型労働	2,208	2,137	2,283	-71	146	13.9	13.3	13.9	-0.6	0.6
派遣	174	139	165	-35	26	1.1	0.9	1.0	-0.2	0.1
請負	593	641	622	48	-19	3.7	4.0	3.8	0.2	-0.2
特殊	635	595	637	-40	42	4.0	3.7	3.9	-0.3	0.2
日雇	845	818	883	-27	65	5.3	5.1	5.4	-0.2	0.3
家内	125	65	99	-60	34	0.8	0.4	0.6	-0.4	0.2

出所：雇用労働部『2009年度経済活動人口調査 勤労形態別付加調査分析』

は派遣型のように指揮命令権を有しながらも、形式的には労働法上の責任を持たない請負型の方式を維持し発展させてきた⁶⁾。以下、不法派遣や偽装請負の主な争点について、大法院（最高裁）事例を通じて、さらに検討する。

（二）現代ミポ造船事件⁷⁾

ア、事件の概要⁸⁾

○ 現代ミポ造船は、国内外の各種の船舶の修理・改造および船舶の建造などを目的として設立された会社として、その構内下請会社であるヨンイン企業（個人企業）に船舶修理業務を請け負っていた。

ヨンイン企業は、一九七八年に設立され、現代ミポ造船から船舶エンジン付属品の検査および修理業務を請け負っていたソムン企業を引き受け、商号をヨンイン企業と変更した後、現代ミポ造船から上記の業務を引き続き請け負ってきたが、二〇〇三年一月、修理造船の物量減少による収益性の悪化などの理由から廃業した。これを受け、原告らはヨンイン企業に所属していながら、ヨンイン企業が現代ミポ造船から請け負っていた業務を行なう者として、自分らは現代ミポ造船の従業員であると主張した。

○ これに対し、蔚山地方法院（地裁）および釜山高等法院（高裁）は、ヨンイン企業の実体を認めながら、原告らが現代ミポ造船の従業員の地位にあることを否定し、なおかつ、当該労務提供関係も労働者派遣ではなく、請負関係であると判断した。

なお、蔚山地方法院および釜山高等法院は、当該労務提供関係が仮に労働者派遣であるとしても、旧派遣法の雇用擬制の規定（第六条第三項）は適法派遣のみに適用されることから、不法派遣である同事件において雇用擬制を前提とする主張は理由がないと棄却した。

しかし、大法院（最高裁）は、原告らと現代ミポ造船との間に「黙示の労働契約関係」があると判決し、原審を破棄差戻した。

イ、事案の検討

同事件の争点は、(一)原告らは、ヨソイン企業は労務代行機関に過ぎないほど実体がない上、原告らは最初から被告人である現代ミポ造船との間に労働関係が成立していると見ることが出来るのか、(二)それとも、原告らと現代ミポ造船との労働関係の実質は派遣労働関係にあり、しかも派遣対象業務でもない「不法派遣」に当たるので、旧労働者派遣法の第六条第三項により、それぞれ二年が経過した時点で、被告の現代ミポ造船に直接雇用されていたとみなされかどうか争点となった。

争点(一)：

判例は、下請会社に対し、業務遂行の独自性や事業経営の独立性を持たないまま、元請会社の一個の事業部署として機能していたか、あるいは「労務代行機関」の役割を果たしていたとし、下請会社の労働者は現代ミポ造船と黙示の労働関係にあったと判断しており、これは直接労働関係が成立する法律効果を発生させる。

このように、下請会社の実体が認められない場合、下請会社の労働者の法的地位が空白状態となり、雇用関係が不安定になることを防ぐために考案されたのは、下請会社の労働者と元請会社との間に「黙示の労働契約の成立」を認める法理構成である⁹⁾。しかし、この法理によって、元請会社と下請会社との労働者との間の使用従属関係および、これを前提とする雇用関係の意思を客観的に追認することが相当困難であるために、①下請会社が企業としての独立性(ないし独自性)が欠け、事実上元請会社の労務担当代行機関に過ぎないのか、②元請会社が下請会社の労働者に対し、指揮・命令以外に採用や配転・懲戒・解雇等の人事管理を行なっているのか、③構内下請会社の労働者の賃金が実質的に元請会社によって決定され、下請会社を媒介に支給されているのか、等の要件が整っている場合に、黙示の労働契約関係を認めることが妥当である¹⁰⁾。

争点(二)：

法院は、構内下請関係に黙示の労働契約法理を適用し、直接労働関係を認めたのは、これが初めてではない。大法院

は、すでに二〇〇二年のギヨンギ化学判決⁽¹⁾や二〇〇三年のSK（イアンサイドコア）判決⁽²⁾において、同法理を適用し、労働関係が成立したと認めた。しかし、同法理が用いられたケースは少ない。同法理が認められるためには、下請会社の実体がまったくなければならぬが、その実体の判断において法院は相当柔軟な態度を取っているためであると判断される⁽³⁾。ところで、現代ミポ造船の判決は、上記の二つの判決とは異なり、「事業主としての実体」より、「労働関係の存在」にさらに重点を置き、黙示の労働関係の成立を判断したのである⁽⁴⁾。これは、資本構造による支配など人格否認論の論理よりは、下請会社の独立性が以前よりは顕著化している現実を考慮し反映した結果であると思われる。しかし、これまで偽装請負と不法派遣において、すでに元請・下請の当事者らは、学習効果を経験しており、彼らを分類する判断において、何を徴表とするのかについては、今後もさらに複雑になるものと見られる。

(二) 現代自動車事件⁽⁵⁾ ア、事件の概要

○ 被告補助参加人（以下、「参加人」）の現代自動車株式会社は、自動車の製造・販売を業とする会社であり、原告らは参加人の蔚山工場の構内協力会社であるジョンハ企業など（以下、「協力会社」）に入社し勤務してきた労働者であるが、二〇〇五年二月、長期間無断欠勤と作業場所の無断離脱などの理由から解雇された。原告らは、この解雇に対し、釜山地方労働委員会に不当解雇および不当労働行為救済を申し込みつつ、協力会社からは経営上の独立性がない会社として、参加人が実質的な原告らの使用者であり、参加人が原告らの労働組合活動を嫌悪し、構内協力会社によつて原告らを解雇するようにした後、原告らの労務受領を拒否したと主張した。これに対して、釜山地方労働委員会は、参加人が原告らの使用者ではないとの理由から、原告の申請を全て却下した。

原告らは、これに不服し、中央労働委員会に不当解雇および不当労働行為救済の再審申請を行った。中央労働委員会は、上記の初審判定と同様の理由から、原告らの再審申請を全て棄却した。そこで、原告らは、ソウル行政法院に

再審判定の取消を求める訴を提起したものの、それもまた棄却され、さらにソウル高等法院においても原告らの控訴が棄却されると、大法院に上告した。

○ 一方、大法院は、原告らの上告を一部引用し、不当解雇および不当労働行為の救済申込の当事者として、元請会社である現代自動車の使用可能性を認め、下請会社らが事業主としての独立性がないか、独立性を喪失したと見られる程度で、その存在が形式的・名目的であることと見られないとし、原告らと元請会社との間に黙示の労働契約関係の成立を否定した原審の判断は正当であると判断し、原告らが下請会社に雇用された後、元請会社の事業場に派遣され、元請会社から直接労務指揮を受ける労働者派遣関係にあると判断した。また、原告甲の上告を一部引用し、直接雇用みなし規定は適法の労働者派遣のみならず、違法の労働者派遣にも適用されると見て、これを否定した二審の判決を破棄差し戻した。その一方、原告乙は、元請会社との間に労働者派遣関係は認められるが、使用期間が二年になっていないので、直接雇用みなし規定が適用される余地はないとして、この部分に対しては上告を棄却した。

○ この事件は高等法院に差し戻され、さらに検討が加えられた。しかし、高等法院においても大法院の差戻し判決の内容が基本的に維持され、今年二月の再上告審である大法院において確定された。

イ、事案の検討

同事件の争点は、(一) 原告と元請会社が黙示の労働関係に該当するかどうか、(二) 労働者派遣関係の該当するかどうか、(三) 違法派遣においても直接雇用みなし規定が適用されるかどうか、などである。

争点(一)：

大法院は、請負会社が事業主の独自性がないか、独立性を喪失したと見られる程度で、その存在が形式的・名目的であることとしてみることが出来ないという理由から、黙示の労働契約関係の成立は否定した。

大法院が、現代ミボ造船事件で示した「黙示の労働契約関係の成立」に対する判断基準についてみると、①業務遂行

の独立性を有しているかどうか（労務代行機関に過ぎないかどうか）、②元請会社が、下請労働者に対し支配従属的立場から労務を受領していたかどうか、③賃金を含む諸般条件における決定権を元請会社が持っており、元請会社が労働者を採用しているかどうか、などがポイントとなった。

ここで、現代自動車事件と現代ミポ造船事件の判断基準を比較してみると、現代自動車事件の場合、上記の①の採用・昇進・懲戒などの人事労務管理に対し、直接介入していることが特徴的である。これを除いたら、その他に独自の事業運営や事業経営に必要な自己所有の事務室・作業道具・保有技術などは全くなく、②・③等においても現代ミポ造船の場合とほぼ同じである。

本件では、構内下請会社が人事労務管理の自律性がある程度有しているという事実を重視し、業務遂行の独立性や事業経営の独立性を認めたと見られる。しかし、従業員教育を元請会社が実質的に管理・統制していたという事情を考慮すれば、構内下請会社が有している人事権の自律性も極めて制限的であるとはいえない。

このような程度の差異が現代ミポ造船事件とは異なった結論に至るのかについて疑問であるとの見解もある¹⁰⁾。しかし、労働者の派遣関係においては、下請会社の実体は重要な判断根拠となる。つまり、現代ミポ造船事件では、下請会社の実体が不在し、労働者の法的地位を保全しなければならない場合であったのに対し、上記の現代自動車事件は、独立的な下請会社の存在が認められたために、それを前提に違法派遣の有無を判断した事例だったと評価できる。

争点（一）：

大法院は、労働者派遣関係に該当するかどうかについて、①参加人の自動車組立・生産作業は、その大半がコンベヤー・ベルトを利用した自動流れ方式で進行し、原告らはコンベヤー・ベルトの左右に参加人の正規労働者と混在し、元請会社の意図により作業が行われたこと、②参加人は、同事件の構内下請会社の労働者に対する一般的な作業配置権と変更決定権を持っていたこと、③参加人は原告らおよびその直営労働者に対し、始業および終業時間の決定や休憩時間の付与などに対し決定権を有していたこと、④参加人は正規労働者の欠員が発生した場合、構内下請会社の労働者によって

その欠員を代替させ、参加人は構内協力会社の労働者に対する勤怠状況、人員現況などを把握・管理していたことなどの点に鑑み、構内下請会社所属の労働者は、参加人に派遣され、直接指揮命令を受ける派遣関係にあつたと判断した。

これと関連し、大法院の基準によると、下請会社の実体が認められる場合には、黙示の契約法理が援用される可能性が低くなり、元請会社と下請会社の労働者との関係が請負か派遣かの問題に帰結される。元請会社が、構内下請会社の労働者を実質的に指揮・監督すると、派遣に該当する。これを受け、下請会社の実体は認められるものの、指揮・監督権を行使したとの理由から、両者を法的派遣関係として解釈するようになる。そうすると、下請会社と所属労働者との労働関係が存在しているにも関わらず、「派遣」を媒介として元請会社に対し、「直接雇用義務」を与え、結果的に黙示の労働契約関係に類似した結果が導かれる。

従つて、下請会社の実体が認められる場合、元請会社の指揮・監督権の行使のみならず、彼らの採用・配転・解雇のような人事権および賃金決定権を実質的に行使する場合に限つて、派遣関係を認めるのが望ましいし¹⁰⁾、下請会社の実体がない場合には黙示の労働契約関係法理が適用されるのが妥当であると考えられる。

争点 (三) :

大法院は、「違法派遣においても、直接雇用みなし規定を適用するかどうかについて、旧派遣法第六条の「雇用みなし規定」¹¹⁾は、派遣法の第二条の第一号で定義している「労働者派遣」があり、その労働者派遣が二年を超えて継続する事実から、派遣先と派遣労働者との間に直接労働関係が成立するという意味を有する。したがつて、これとは異なり、上記の規定がいわば適法の労働者派遣に限つて適用されるものと縮小解釈するのは、その文言や立法趣旨などに鑑み、何の根拠がない」とした。

この法理は、二〇〇八年のイエスコ事件¹²⁾の大法院全員合意体の判決からすでに確立されているものであり、本件でもこれを確認している¹³⁾。この問題は、二〇一二年二月、派遣法改正の際に「不法派遣」については使用期間を問わず派遣先に直接雇用義務を課することによつて、立法的に解決した(第六条の二第一項)。

もう一つ違法派遣と関連して、直接雇用義務規定が適用される場合、なぜ「期間の定めのない労働契約」が締結されているものと見なされるのかについて、大法院は「不法派遣に対しみなし規定が適用されると、期間の定めのあるものとして見るべき特別な事情がない限り、原則的に期間の定めのない無期契約として見なければならぬ」としているが、なぜそのようなになっているのかについては、法的根拠が必ずしも明確ではない⁽²⁾。

(三) 現代重工事件⁽²⁾

ア、事件の概要

○ 現代重工工業は船舶建造および修理販売業を営む会社として、その構内下請会社であるウォンイル企業株式会社と請負契約を締結した後、現代重工工業の造船事業部エンジン機械事業本部鑄造部、造船事業部建造三部および艤装三部所属の塗装・糸状・鑄造作業を行なわせた。

原告らは塗装工として、ウォンイル企業に入社した後、現代重工工業の作業場において、上記の請負契約による業務を遂行してきたが、二〇〇三年十一月、ウォンイル企業が廃業公告を行い原告らを解雇すると、原告らは現代重工工業とウォンイル企業を相手に不当解雇および不当労働行為（支配介入、不利益取扱い）救済申込を行った。

○ これに対し、釜山地方労働委員会は、現代重工工業に対する請求は同社は使用者でないという理由から全て却下し、ウォンイル企業に対する請求は全て認めたものの、中央労働委員会は現代重工工業に対しても支配介入による不当労働行為を認めた（ただ、現代重工工業に対する不当解雇および不利益取扱いは、初審決定と同様に労働者の請求を退けた）。

原告らは、現代重工工業に対する不当解雇および不利益取扱いの却下に對し訴訟を提起したものの、ソウル行政法院およびソウル高等法院は、中央労働委員会と同様の判断により、原告らの請求を棄却した。

○ 大法院は、「労働者の基本的な労働条件等に関し、その労働者を雇用した事業主としての権限と責任を一定部分担当しているとみるほど、実質的かつ具体的に支配・決定権を有する者が、労働組合を組織または運営することを支配するかまたはこれに介入するなど、労働組合および労働関係調整法（以下、「労組法」）で定めている行為をしたと

したら、その是正を命じる救済命令を履行しなければならぬ使用者に該当し、元請会社が個別請負契約を通じて構内下請会社の労働者の基本的な労働条件などに関し、雇用事業主である構内下請会社の権限と責任を一定部分担当していると思われるほど、実質的かつ具体的に支配・決定権を有する地位にあり、構内下請会社の事業廃止を誘導する行為と、それによって構内下請会社の労働組合の活動を萎縮させたり、侵害する支配介入行為をしたとしたら、元請会社は「労組法」第八一条第四号で定めている不当労働行為の是正を命じる救済命令を履行する主体としての使用者に該当する」と判断した。

イ、事案の検討

この事件における争点は、(一) 所定の不当労働行為の是正を命じる救済命令を履行する主体としての使用者の範囲、(二) 労働契約の当事者以外にも使用者性を認めるかどうか、(iii) 使用者責任の拡大の可能性、などである。

争点(一)：

本件は、所定の不当労働行為の是正を命じる救済命令を履行する主体としての使用者の範囲と関連して、勤労基準法上の使用者と、「労組法」上の使用者、または不当労働行為の主体としての使用者は同一でない可能性を示している事例である。

大法院は、従来、一貫して個別的労働関係上の使用者の概念と、集団的労働関係上の使用者の概念を同様に把握してきた³⁴。すなわち、労組法上の使用者の概念を判断するに当たっても、労働契約の存在有無を最大の重要な判断基準としていた。

争点(二)：

労働契約の当事者以外にも、使用者になり得るかどうかについて、学説は以前から勤労基準法上の使用者より、労組法上の使用者の概念を拡大すべきであると解してきた。例えば、不当労働行為の主体たる使用者の概念を、労組法第二

条第二号によって拡大することは当然であり、そうでなくても、労働三権の保障秩序に違反する不当労働行為を実質的に禁止するためには、同条がなくてもこのような目的論的な解釈をしなければならぬとしたり^④、不当労働行為禁止規定上の使用者は労働契約上の使用者と同様ではなく、労働契約関係ないしそれに近接するか、類似した関係を基盤として成立する集団的労働関係上の一方当事者を意味するので、労働契約上の使用者でなくとも、これに近接・類似する地位にある者であれば、使用者として認めるべきという見解^⑤（類似労働関係説）が、その典型である。このような見解は、まず労働契約上の使用者と近接した地位にある場合^⑥、または勤労契約上の使用者ではないが、それと類似した地位にある者も組合員の労働条件に対し現実的かつ具体的な支配力を行使する例外的な場合には、団体交渉上の使用者になり得るとして^⑦、使用者の概念を拡大する。

現代重工業事件の下級審で提示した不当労働行為の主体としての使用者の判断基準は、周知の通り、日本の「朝日放送事件」の最高裁判決^⑧をほぼそのまま援用している。日本の最高裁判所の判決の意義を考察するに当たって有意すべきことは、最高裁判所が取った態度がある程度折衷的な方式であるということである。日本の最高裁判所は、従来の契約法的な観点を諦めない上、労働現実を最大に反映し、具体的な妥当性を確保するために努力したと考えられる。一部では最高裁判所が取った「支配力説」に対し、使用者の範囲を無限定に拡大するという主張もあるが、これは支配力説を相当誤解しているものと見られる。日本の最高裁判所が取っている「支配力説」の内容は、雇用主でなくとも「雇主と部分的であるとしても」同視できる^⑨、「現実的かつ具体的」、「支配、決定」などの文言を使用することで、「部分的な使用者性」を認めつつ、「労働契約関係の類似性」いう限界を設定している。このため、むしろその基準が厳格しすぎて、現実の間接雇用の拡散に対し、適切に対応していないという批判をも浴びている^⑩。

争点（三）：

使用者責任の拡大可能性に対し、救済命令の履行主体として元請企業の使用者を認めたということだけで、構内下請のような間接雇用において元請企業の使用者責任の拡大の可能性に関心が集中している。その内容を要約すると、以下

の通りである。すなわち、①下請会社の労働者が元請会社において労働組合を設立したり、またはすでに設立されている元請会社の労働組合に加入することができるかどうか、②元請会社の使用者を相手に団体交渉を要求することが可能であるか、③元請会社の使用者を相手に争議行為は可能であるか、④元請会社が下請労働者として構成されている労働組合等に対する不当労働行為の主体となりうるかどうかである。

使用者の拡大と関連する議論は、只今始まっているばかりである。上記の判例は労組法上の使用者概念の拡大と関連し、その端緒を提供したことにその大きな意義があり、益々増えつつある外部労働力の利用に対する様々な議論が必要であると思われる。

(四) 小結

二〇〇八年以後、構内下請と関連し重要な大法院の判決が引き続き出されている。二〇〇八年七月一〇日の現代ミボ造船事件の大法院判決(二〇〇五ダ七五〇八八)は、元請会社と下請労働者との間に「黙示の労働契約関係」の成立を認め、また、二〇〇八年九月十八日の現代自動車事件の大法院判決(二〇〇八ドウ四三六七)は、元請会社と下請労働者間との労働関係を「労働者派遣」と判断し、派遣法の直接雇用みなし規定を適用した。

なお、二〇一〇年三月二五日の現代重工事件の大法院判決(二〇〇七ドウ八八八一)は、元請会社が下請労働者に対し「支配介入」という不当労働行為の責任を持つ使用者に当たると判断した。それぞれの事例からの判例法理の変化の特徴は、次第に偽装請負や不法派遣または構内下請にあつて、元請会社の責任(使用者性)の範囲が少しずつ広がっていることが伺える。様々な理由から外部労働力利用を好むという企業環境変化と非正規雇用保護法の施行と相まつて、結果的に偽装請負と不法派遣が増加しており、また継続的に増えていくものと見られる。

非正規雇用保護法の趣旨は、非正規雇用の使用の濫用を防止し、正規職への転換を誘導するとともに、非正規労働者を同一または類似業務に従事する正規労働者に比べ、差別的処遇を禁止することである。政府がこのようなことを認識

し、外注化に転換している構内下請など、他社労働者に対しても、最小限に非正規雇用保護法上の差別的処遇の禁止とその是正に関する制度が適用されるように法改正をしなければならぬ。そうすると、企業がアウトソーシングをする必要性が少なくなり、また労働者は差別的処遇から守られる⁸⁰⁾。上記の事例から重要な示唆点は、構内下請や不法派遣のように、外部労働力の利用に対する根本的は対策を講じなければ、非正規雇用保護法はその実効性が乏しく、立法趣旨とは異なる方向へ向かう恐れがある。

四、差別是正制度における法的争点

(一) 差別是正制度と救済申込の現況および判断

差別是正制度の特徴は、「期間制法」上の差別は同一の行為主体が、本質的に同じことを恣意的に異なつた取り扱ひ際に発生することである。つまり、同一の使用者に雇用されている労働者の間に適用されるのが原則である。言い換えれば、「期間制法」上の非正規労働者に対する差別は、同一の使用者が正規労働者と非正規労働者との間に恣意的に差別する場合に発生する。「派遣法」上の差別禁止規定は、派遣元でない派遣先に雇用されている労働者を比較対象の労働者として、同一の使用者による差別を禁止することではない⁸¹⁾。これは、派遣元に雇用されている派遣労働者が派遣先から業務上の指揮命令を受けることを勘案したことである。

非正規雇用保護法の差別是正制度が施行されてから四年が経っている。上記の〈表13〉のように、地方労働委員会では二、三百四十件の差別是正事件を処理し、中央労働委員会では八七件の再審事件を処理した。初期の非正規雇用保護法に寄せられた関心と期待ほど、この制度の活用の実効性があつたかについては、同制度の利用者が少ないことから疑問の声もある⁸²⁾。これに対し、期間制労働者に対する差別是正件数が減るほど市場の反応があつたという点と、差別是正制度が初めて導入された当時に非正規労働者が期待していたことと現実との間には相当の格差があるとの見解もある⁸³⁾。

非正規労働者絡みの差別事件に対する労働委員会の判断方式を考察すると、四つの段階的にアプローチしていることが分かる。すなわち、①差別是正申込をした当事者に適格性があるか、②当事者の適格が認められるとしたら、比較対象労働者の選定が適切であるか、③労働条件に不利益な処遇が存在するか、④不利益な処遇が存在するとしたら、合理的な理由がない差別的処遇に該当するかどうか、を順次的に判断している⁶⁴⁾。それに加え、多様なことを総合してみても、非正規労働者に対する差別是正制度が二〇〇七年七月一日に施行されてから、二〇〇八年七月一日より一〇〇人以上の事業場が、また二〇〇九年七月一日より五人以上の事業場に拡大し施行されていたにも関わらず、上記の表から分かるように、差別是正制度の活用がその期待を下回っていることだけは明確である。

(二) 差別申込主体の適格性および申込期間

ソウル地方労働委員会における最近の資料によれば⁶⁵⁾、現行非正規雇用保護法では、差別救済の申込権を期間制労働者、短時間労働者、派遣労働者など、非正規労働者に限って認めており、労働組合に対してはその資格を制限している。

このような差別是正の主体に対する非正規雇用保護法上の制限は、差別是正制度の申込件数の急減の最大の原因として取り上げている。すなわち、非正規労働者が契約期間存続の中に、解雇の危険を甘受して差別申込をする可能性は低いということである。従って、その解決方策として、当該労働者が属している労働組合にも申込権限を付与すべきであるという主張もある⁶⁶⁾。

救済申込権者と関連してもう一つの問題は、非正規労働者であるかどうかが明確

<表-3> 労働委員会における差別是正事件の処理状況

年度	計	初審 (地方労働委員会)							再審 (中央労働委員会)					
		小計	是正命令	棄却	却下	取下	調停	仲裁	小計	是正命令	棄却	却下	取下	調停
2010	152	131	12	19	53	26	19	2	21	12	7	2	-	-
2009	95	80	10	5	6	48	11		15	8	-	4	3	-
2008	1,948	1,897	23	557	74	768	475		51	18	20	7	4	2
2007	145	145	55	15	1	73	1		-	-	-	-	-	-
合計	2,340	2,253	100	596	134	915	506	2	87	38	27	13	7	2

出所：中央労働委員会『調停と審判』2010年冬季

でない者（特殊形態労務従事者または構内下請労働者）、有期雇用契約を反復して更新する者などの場合である。その理由は、彼らの場合、それぞれ労働者であるかどうか、自営業者（請負契約者）であるかどうか、請負企業の労働者であるかどうか、元請企業によつて使用される（不法）派遣労働者であるかどうか、数次にわたつて反復的に更新された期間制であるかどうか、このような反復更新が形式に過ぎず期間の定めのない労働契約を締結した労働者として認めるかどうか、などがそれぞれの先決問題として存在しているためである。これらの問題については、差別救済制度が施行する以前から、労働委員会の差別是正委員会がこのような先決問題に対する判断権限まで有することとしてみるべきかをめぐつて議論があつたところであり⁹³⁾、非正規雇用保護法の施行後にも、提起されつつある問題である⁹⁴⁾。

「二〇一一年非正規職総合対策」に差別是正の申込期間を三ヶ月から六ヶ月に延長すると予告し、二〇一二年二月法改正の際にこれを反映した。これまで、三ヶ月の起算点を差別処遇があつた日として規定しているために、差別救済申込のための比較対象者の選定、比較対象者との労働条件を比較する過程において、除斥期間が通り過ぎることもしばしばあるとの批判もあつた⁹⁵⁾。これに対する改善策としては、自分の労働条件が差別に該当するかどうかについて容易に認識できないため、申込期間の起算点を「差別的処遇があつた日」でなく、「差別的処遇が分かつた時」に変更し、申込日から判定日までの事件の処理期間中の差別是正の空白期間の問題を解決すべきであるという意見がある⁹⁶⁾。差別是正制度の活性化を目標として差別申込期間は、差別的処遇があつた日から三ヶ月から六ヶ月に延長されたので、本制度の趣旨の実効性が期待される。

（三） 比較対象者に対する争点

比較対象者は差別是正を申し込んだ非正規労働者と「同種または類似した業務」を遂行していなければならない。この「同種または類似した業務」の意味について、中央労働委員会は、最初の差別是正事件において、主な業務内容の性質や内容、業務遂行過程における権限と責任の程度、作業条件などを考慮し、業務の同種性と類似性を判断しなければ

ならない」とした⁽⁴⁾。

要するに、差別禁止とは、その効果として最低水準の保護が行なわれるとそれで十分であり、最大の保護をしようとするのではないためである。これと同様に、比較対象者が多数存在し、それぞれの労働条件に差異がある場合にも、最低水準のそれと比較・検討するのが相当であり⁽⁴⁾、この見解が合理的であると判断される。

(四) 不利な処遇と合理的理由の判断

非正規雇用保護法で定めている差別処遇とは、「賃金、その他の労働条件などにおいて合理的な理由なく、不利に処遇すること」をいう（期間制法第二条、派遣法第二条参照）。従って、賃金、その他の労働条件などについて差別的処遇があったとしても、その差別に合理的な理由がある場合には差別是正命令の対象にならない。

このように、不利な処遇の合理的理由の判断は、結局差別処遇が存在しているにも関わらず、使用者の責任が免除される効果を示しているものとして、判断基準において、より厳格性が要求される。特に、労働協約の適用による差別的処遇の場合に、解釈の問題が発生しうる。従来、この問題については、組合員資格の有無で判断し、仮に正規労働者のみならず非正規労働者が組合員であるにも関わらず、労働協約上差別処遇をする場合には、「期間制法および派遣法の差別禁止規定は強行規定であり、労働協約は法令に反することが出来ないため、単純に労使間合意の結果であるという事情だけでは不利な処遇の合理的理由にならない」とし⁽⁴⁾、非正規労働者が組合員でないため、労働協約の適用を受けなくて発生する処遇は合理的理由があるものとして判断⁽⁴⁾してきた⁽⁴⁾。合理的理由を判断する場合、その審査基準に対しては、未だに明確な理論的な土台はない。しかし、憲法裁判所が平等権違反の可否に関する違憲法律審査に適用する基準として提示した厳格な審査基準と緩和された審査基準の中で、非正規労働問題に対する判断は緩和された審査基準によるものとしてみるのが相当であるとの見解⁽⁴⁾、つまり事案によって柔軟に解釈しなければならないものとして判断する。

ところで、政府のマニユアルによれば^例、「仮に不利な処遇があつたとしても、その原因が派遣労働という雇用形態の属性による場合には、合理的理由があるものと見ることが出来る（例えば、昇進機会の排除）」としている。結論的に、差別判断の困難を避けるためには、判断根拠を整えることによって、具体的かつ細部のな基準を定めるべきである。

(五) 小結

差別是正制度と関連し、二〇一一年九月の非正規雇用保護法の対策の一環として、①勤労監督官に差別是正の指導・監督権限の付与（期間制法と派遣法の改正）、②差別是正の申込期間を三ヶ月から六ヶ月に延長（期間制法の改正）、③審判代理人制度の明文化および代表者選定制度の活性化（労働委員会法の改正）、④「雇用形態による差別改善ガイドライン」制定（ガイドラインの構築）など、差別是正制度の活性化のための措置を講じたものと見られる。特に、現行差別是正制度は、当事者の申込と労働委員会のは正命令を通じて事後的に差別を解消していく構造であるので、不利益に対する懸念などから活用度が低く、差別の一括解消も困難であるという短所があるので、今回勤労監督官に差別是正の指導・監督権限を与えることによって、効果的に対応出来るのではないか期待される。

四 期間制法の争点

(一) 期間制限

期間制法によれば、労働契約の期間は、以前と同様に一定の事由を要件とせず、自由に定めることが出来る。ただ、期間制労働者の使用を原則的に二年以内に制限し、これを超える場合には期間の定めのない労働契約としてみなされる。上記の〈表二二〉が表しているように、二〇一一年を基準に、この四年間、非正規労働者の全体規模は減少し、正規労働者数は逆に増加していることが分かる。しかし、不法派遣と偽装請負の可能性のある請負は大幅増加している。

言い換えれば、期間の定めのない労働関係に転換された労働者にとっては雇用安定の効果が生じた反面、そうでない

期間制労働者には仕事の喪失を意味する。少なくとも、立法当局には、このような結果を意図したり、認識していなかったものと考えられる。もし、これを認識していたとしたら、せめて期間の定めのない労働関係に転換されない期間制労働者のために、継続的に反復・更新の可能性を与えたり、雇用期間の中長期化が出来るように立法戦略を講じたと思われる。

その一方、現行期間制法は、特殊の労働市場的な状況に対する十分な考慮が行なわれてこなかったことも指摘できる。言い換えれば、事業の開始、転換、拡大、縮小などの事由により、新しい市場に進出した事業において余儀なく求められる労働力運用の柔軟性を考慮していなかったことである。このような事業では、事業の継続に対する確信が相対的に足りなく、長期的常用雇用に對する負担が少なくない。従って、現在の期間よりは相対的に長い期間上限の設定が求められる⁸⁹⁾。

他方、非正規労働者は漸進的な減少しており、無期契約への転換の効果が現れていること、期間の延長後にさらに同じ議論が生じる恐れがあること、期間延長が直ちにその期間中の雇用を保障するという意味ではないことから、非正規雇用保護法の最優先課題である「雇用保障」の根幹を揺さぶることとして、上記の見解には賛成できないとする見解もある⁹⁰⁾。

(二) 期間制限の特例と問題点

<表-4>

規模別	契約満了者		解雇		正規雇用へ転換		その他	
全体	53,500	[100.0]	16,331	[30.5]	20,735	[38.8]	16,434	[30.7]

規模別	解雇		代替		請負派遣		代替なし	
全体	16,331	[100.0]	5,894	[36.1]	792	[4.9]	9,644	[59.1]

2009年6月 契約期間満了者の措置実績

<表-5>

規模別	契約満了者		解雇		正規雇用へ転換		その他	
全体	19,760	[100.0]	7,320	[37.0]	7,276	[36.8]	5,164	[26.1]

規模別	解雇		代替		請負派遣		代替なし	
全体	7,320	[100.0]	2,339	[32.0]	488	[6.7]	4,492	[61.4]

2009年7月 実績および計画

出所：雇用労働部『全国事業体における非正規職調査の標本設計および加重値の算出』2009年10月

期間制法第四条は⁸⁰、二年が経てから相当期間、期間制労働者を必ず使用するか、使用期間を設定しなくても再就業する可能性などを考慮したものとみることが出来る。

特に、期間制限の特例の対象範囲と関連し、具体的に如何なる基準で判断し、如何なる方式で対象を設定するかは、極めて難しい問題である。そうだとすれば、期間制法で期間制限の特例に関する規定を設けた理由とその意味を如何に解釈すればよいだろうか。これは、上記で考察した期間制法の趣旨、目的および枠組みから確認できる。これによると、期間制限の特例規定の趣旨は、施行令で専門的な特定職種などに対し、新しい期間制労働関係を積極的に形成すべきであるということではなく、慣行や法律によって期間制労働関係が確立され許容されている分野として、濫用の恐れがない職種に対し期間制法の制定を通じて介入することが妥当でないか、または不適切な場合に限って消極的に確認して除外するべきであることとして理解しなければならぬ。期間制限に対する特例の範囲は、常時雇用または常用労働を保護する必要性がなく、期間制法の立法趣旨以内に制限されるべきであると考ええる。

「二〇一一年九月の非正規職法対策」には、期間延長に対する変更内容は含まれていない。上記の期間延長の反対主張が説得力を得ているように考えられ、また期間延長が問題解決において根本的な解決策にはなれなかったということに共感しているものと見られる。

三、結びに代えて

韓国社会の最大の問題である二極化が加速化する状況の下で、これにかかわる関連法制、特に非正規雇用保護法の施行に大きな関心が寄せられている。最近出された非正規雇用保護法の改善策が相当多い内容に至ることを勘案すると、その問題の深刻さを裏付けている。非正規雇用保護法の施行後、各資料から確認できるように、偽装請負と不法派遣は増加している傾向であり、これに対する関心が大きかった分、今回の対策においても「修習期間中にも最低賃金を支払う、不法派遣の際には直ちに直接雇用としてみなす（改正済み）、元請会社に対する賃金未払連帯責任の強化、元請会

社の災害率算定における構内下請会社の災害を含む」などの内容が含まれている。なお、以前に比べ偽装請負と不法派遣の問題解消において相当な期待感を持たせる。もちろん、その内容の通り立法化され、実質的に施行できるかどうかについては疑問が残る。

結局、非正規雇用保護法の目的の一つは、不合理な「差別」の解消である。差別是正に関わっている対策と関連し、前述の通り、労働界はこれまで「差別是正の申込権を労働組合にも付与すべきである」と主張してきた。非正規労働問題の中核は差別であり、その是正を柔軟に処理することができるという論理である。しかし、これは今回の改正には含まれておらず、その代わりに「審判代理人制度」を明文化し、「申込代表者選定制」を活性化させることを明らかにした。

実際に非正規労働者がその恩恵をどのくらい受けられるか、今からその疑問が提起されている。その理由は、今回出されたいわゆる「非正規職問題に対する対策」は、主に非正規雇用の規模を縮小させたり、格差を解消するための方策というよりは、非正規労働者に対する福祉政策にフォーカスを合わせているためであろう。今回の対策に対しては、「使用事由の制限や同一価値労働同一賃金のような原則的な内容が欠けている」とし、非正規雇用の問題に根本的な処方ではない使い捨てにすぎないこと懸念する声もある⁵⁶⁾。(This work was supported by Hankuk University of Foreign Studies Research Fund of 2012)

- (1) 雇用労働部『非正規職総合対策』(二〇一一年九月)。
- (2) 雇用労働部『非正規職法の理解』(二〇〇七年) 十五頁。
- (3) 雇用労働部が二〇〇四年三月に五〇〇人以上五三箇所の事業場を対象に調査した統計によると、造船、電子、自動車産業などに、約十五万人の構内下請労働者が働いていた。それ以後、二〇〇八年、雇用労働部は再び構内下請に対する実態調査を行なったが、今回は三〇〇人以上の事業場を全て調査した。その結果、一、七六四の大企業の中、九六三の会社(五四、六%)が構内請負を活用しており、労働者数も三六万九千人に達している。 : Cho S. J. 「構内下請の実態と改善方向」『月刊労働レビュー』

- (二〇一一年一月号、韓国労働研究院 七四〜七五頁。
- (4) 労働部『不法派遣形態の構内下請問題の解決のための参与政府の努力と課題』(二〇〇七年) 八一頁。
- (5) Lee Y. M. 外『元請・下請関係における労働法的争点および課題』(雇用労働部、二〇〇七年一〇月) 五頁。
- (6) これと関連する現況資料は Eun S. M.『間接雇用の現況と対応方向：構内下請を中心に』(韓国社会政策学会発表資料参考、二〇一〇年五月二八日)・Kang S. T.『構内下請の三部作判決の意義』『労働法学』第三五号(ソウル大学労働法研究会、二〇一〇年九月) 二〜三頁。
- (7) 大法院二〇〇八・七・二〇宣告(二〇〇五タ七五〇八八判決)。
- (8) 労働部『派遣・請負区別参考資料(労働部・検査指針、法院判例等)』(二〇〇九年) 六一頁。
- (9) このような契約法理が成立するためには、①両者間に事実上の使用従属関係が存在すること、②請負会社労働者が元請会社を使用者として認めて労務を提供し、反対に元請会社は請負会社労働者を労働者として認めて賃金を支払う意思を持っていることを追認できる程の事情が存在すること、などを要件としている(李鋌『構内請負労働者に対する派遣労働の判断』『月刊労使フォーカス』(通巻四二号、二〇一〇年十一月、二十九〜三三頁)。
- (10) 李鋌・前掲論文(注九) 二九〜三三頁。
- (11) 大法院二〇〇二・二一・二六宣告(二〇〇二ド六四九判決)。
- (12) 大法院二〇〇三・九・二三宣告(二〇〇三ドウ三四二〇判決)。
- (13) Park J. S.『現代自動車の構内請負の判決の意味』『月刊労働レビュー』(韓国労働研究院、二〇一〇年九月) 七一頁。
- (14) Kang・前掲論文十三頁。
- (15) 差戻判決(大法院二〇一〇・七・二二宣告(二〇〇八ドウ四三六七判決)、確定判決(大法院二〇一二・二・二三宣告(二〇一〇ドウ七七〇七六判決))。
- (16) Cho K. B.『現代自動車の構内協力会社の不法派遣(偽装請負)事件の判例評釈』『労働法研究』第29号(ソウル大学労働法研究会、二〇一〇年) 九九頁。
- (17) 李鋌・前掲論文五頁以下。
- (18) 旧派遣法第六条三項は、「使用事業主が二年を超えて継続的に派遣労働者を使用する場合、二年の期間が満了した翌日より派遣労働者を雇用了たものと看做される。但し、当該派遣労働者が明示的に反対の意思を表す場合には除外する」として、「雇用

- みなし規定」を置いていた。しかし、この規定は、二〇〇六派遣法改正の際に「直接雇用義務規定」に変更された(第六条の二)。
- (19) 大法院二〇〇八・九・十八宣告(二〇〇七ドウ二三三二〇判決)。
- (20) Park・前掲論文七四頁以下。
- (21) 李鋌・前掲論文五頁以下。
- (22) 大法院二〇一〇・三・二五宣告(二〇〇七ドウ八八八一判決)。
- (23) 大法院一九八六・十二・二三宣告(八五又八五六判決)、大法院一九九五・十二・二三宣告(九五又三五六五)判決等。
- (24) Kim H. B.『労働法(新版第4版)』(博英社、二〇一〇年)九三頁。
- (25) Lim J. R.『労働法(第7版)』(博英社、二〇〇八年)二六一頁。
- (26) つまり、近い将来に労働契約を結ぶ可能性があるか、過去に労働契約関係があった場合を言う(Lim・前掲書一一三頁、Kim・前掲書九二四頁)。
- (27) これを親子企業の事例、社外労働者の事例、事実上継続就業の事例として区分する(Lim・前掲書一一三頁)。
- (28) 最小判平七・二・二八(民集四九卷二号五五九号)。
- (29) 西谷敏『労働組合法』(有斐閣、二〇〇八年)一四五頁以下。
- (30) Park S. K.「非正規職法の問題点と改善方向」『月刊福祉動向』第一一八号(参与連帯社会福祉委員会、二〇〇八年八月)九頁以下。
- (31) 雇用労働部「差別是正制度についてお知らせします」(二〇一〇年九月)一〇頁。
- (32) 二〇〇八年度にほぼ二千件の事件が受付・処理されたが、この事件の大半は韓国鉄道公社所属の非正規職労働者が提起した類似ないし同一の事件であるので、それぞれの事件に対する独立性を認めるには少々困難な側面がある：Park E. J.「主要非正規職差別是正例の検討」『東亜法学』第五一号(東亜大学法学研究所、二〇一一年五月)三七〇頁。
- (33) Park J. H.「非正規職労働者差別禁止制度の最近動向と争点」『外法論集』第三四卷第三号(韓国外国語大学法学研究所、二〇一〇)七六頁。
- (34) Park・前掲論文(注三一)三七二頁。
- (35) ソウル地方労働委員会「二〇〇八年度差別是正担当公益委員・調査官合同ワークショップ資料」(二〇〇八年六月)。
- (36) Cho S. K.「非正規職関連法の問題点と改善方策」『産業関係研究』第二〇卷第一号(韓国労使関係学会、二〇一〇年三月)

一一五頁以下。

- (37) Park J. H.・Kang S. T.・Kim S. H.・Jeon Y. G.・Kang S. H.『非正規職差別禁止判断基準及び運営に関する研究』（中央労働委員会、二〇〇六年）九五頁以下。
- (38) Park・前掲論文七九頁。
- (39) Jeon Y. G.「非正規職関係法の立法的改善方向」『労働法学』第二八号（韓国労働法学会、二〇〇八年十二月）三七頁。
- (40) Cho S. K.「非正規職関連法の問題点と改善方策」『産業関係研究』第二〇巻第一号（韓国労使関係学会、二〇一〇年三月）二二七頁。
- (41) 中央労働委員会二〇〇八・一・二五判定二〇〇七差別一、四、二〇、二一、二六参考。
- (42) Park・前掲論文八三頁。
- (43) 労働部『非正規職法令業務マニュアル』（二〇〇七年七月）八一頁。
- (44) 中央労働委員会『非正規職法令業務マニュアル』（二〇〇九年四月）五一頁。
- (45) Cho・前掲論文（注三九）一一八頁。
- (46) Park・前掲論文八七頁。
- (47) 雇用労働部『差別是正制度についてお知らせします』（二〇一〇年九月）。
- (48) Park・前掲論文三六頁。
- (49) Cho・前掲論文一一九頁。
- (50) 期間制法第4条
- ①使用者は二年を超えない範囲内で（期間制労働契約の反復更新等の場合にはその継続労働した総期間が2年を超えない範囲内で）期間制労働者を使用できる。但し、次の各号のいずれかに該当する場合には2年を超えて期間制労働者として使用できる。
- 一、事業の完了又は特定業務の完成に必要な期間を定めた場合 二、休職・派遣等で欠員が発生し、当該労働者の復帰までの業務を代替する必要がある場合 三、労働者が学業、職業訓練等の履修によって、その履修に必要な期間を定めた場合
- 四、「高齢者雇用促進法」の第二条第一号の高齢者と労働契約を締結する場合 五、専門的知識・技術の活用が必要な場合と、政府の福祉対策・失業対策等によって仕事を提供する場合として、大統領令の定める場合 六、その他第一号ないし第五号に準じる合理的な事由がある場合として、大統領令の定める場合

②使用者が第一項但書の事由がないか、消滅したにも関わらず、二年を超えて期間制労働者として使用する場合には、その期間制労働者は期間の定めのない労働契約を締結した労働者とみなす。

(5) 毎日労働ニュース「非正規職解法、外れた『非正規職総合対策』」（二〇一一年九月九日）。

【シンポジウム】

韓国の女性非正規職の現況と課題^①

韓国放送通信大学校法学科教授

金 エリム

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程

朴 修 慶 (訳)

一、序論

韓国では、一九九〇年代以後、経済が次第に落ち込み、企業が「経営合理化」政策により、常時構造調整を行い、人件費を減らすために、労働力の規模を削減するか、正規職の採用を減らしその代わりに契約職または時間制として労働力を補充または転換するか、派遣または用役労働者などの非典型労働者を使用する場合が増加している。これによって失業問題とともに、正規職の仕事の縮小、非正規職の増加及び雇用不安と雇用差別は最大の懸案の労働問題となっている。

ところで、非正規職の性別分布をみると、女性が男性よりはるかに多い。さらに、女性非正規職は、男性非正規職が経験している雇用問題のみならず、女性であるとの理由から賃金などにおいて不当な直接的・間接的な性差別を受けたり、また性的対象とされセクシュアルハラスメントをされる場合も多い。また、妊娠・育児及び家事労働と労働を両立しなければならぬ女性問題も複合的に経験している。にもかかわらず、女性非正規職の雇用問題に関する対策は、「非正規職保護法」を含む現行の労働関係法にはほぼ皆無の状態で、政府が二〇一一年九月に発表した「非正規職総合対策」においても触れられていない。さらに、二〇一〇年一二月に政府レベルで整えた「国家雇用戦略」にも、女性に対する雇用促進戦略は、少子化対策と結びついて、仕事と家庭の両立を可能にさせるためのパートタイムなど、短期間の仕事

を提供することだけが提示されていた。そして、非正規職の雇用問題に関する論文や議論においても、女性非正規職の雇用問題は重視されていない。

本論文は、非正規職の多数を占めている女性非正規職の雇用問題に対する関心を高め、問題解決に寄与するために、まず、女性非正規職の雇用現況と問題を分析した上で、現在の労働関係法と政策は女性非正規職の雇用問題について、いかに対応し、その問題点は何かについて分析を行う。そして、女性非正規職の雇用問題を改善するために必要である立法と司法、政策、労働運動の課題を提示する。

二、女性非正規職の雇用現況と問題

1、女性非正規職の雇用現況

①就業状況の性別格差

経済状況が悪化すると、企業は仕事の数を減らしたり、非正規職として人材を採用したりして、労働者の就業はさらに難しくなることは確かである。ところで、経済沈滞による就業状況の悪化は、男性より女性に顕著に現れる。例えば、二〇〇九年五月の女性の経済活動率は四九・九％で、就業者の数は九八七万二千人であるが、この数字は、一年前の二〇〇八年五月より一・二％、二二万一千人減少したのである。これに対し、二〇〇九年五月の男性の経済活動率は七三・九％、就業者数は一三八四万八千人で一年前の二〇〇八年五月より〇・三％、八千人減少した⁽²⁾。また、政府（韓国統計庁）が発表した二〇一一年八月の非正規職数を二〇一〇年八月と比較すると、男性非正規職は一四万二千人増加し、女性非正規職は一六万七千人増加し、女性非正規職の方が二万五千人多く増えていたのである⁽³⁾。

②非正規職の規模と性別格差

政府（統計庁）によると、二〇一一年八月現在、賃金労働者（一七五一人）の中で、非正規職は二〇一〇年八月と対比すると、三〇万九千人増え五九九万五千人となり、賃金労働者全体の三二・四％を占めているという⁽⁴⁾。その中で、

〈表-1〉 非正規労働者の性別分布

賃金労働者	非正規労働者	女性非正規職	男性非正規職	格差
1,751万人 (100%)	599万5千人 (32.4%)	320万3千人 (53.4%)	279万1千人 (46.6%)	女>男 41万人 (6.8%)

(調査機関：韓国統計庁、2011年8月基準)

〈表-2〉 銀行員の性別・雇用形態

	正規職	非正規職(契約職)	計
女性	27,893人 (40.2%)	13,852人 (82.6%)	41,745人 (48.5%)
男性	41,422人 (59.8%)	2,913人 (17.4%)	44,335人 (51.5%)

(調査機関：アジア経済新聞(아시아경제신문)、2011年6月末基準)

〈表-3〉 性別・雇用形態別の賃金格差

男性正規職	男性非正規職	女性正規職	女性非正規職
100% (16,555ウォン)	66.3% (10,977ウォン)	50.3% (8,321ウォン)	39.2% (6,497ウォン)

(調査機関：韓国労働社会研究所、2011年3月基準)

女性非正規職は非正規職全体の五三・四％(三二〇万三千人)を占めて、四六・六％(二七九万一千人)を占めている男性より六・八％(四一万人)多い。(表-1)参照^⑤

一方、二〇一一年六月末を基準として、一四か所の銀行の役員・本部長を除いた男女職員数の割合を比較した統計(表-2)も、非正規職(契約職)において、男性は一七・四％、女性は八二・六％を占め、非正規職のなかで、女性が男性に比べ、はるかに多いという事実を示している^⑥。

③ 非正規職の労働形態と性別格差

統計庁による二〇一一年八月現在の経済活動人口の勤労形態別調査結果をまとめてみると、非正規職の労働形態においても性別格差があることが分かる。

その中、性別格差が最も著しく現れる労働形態は、家内労働^⑦であるが、家内労働者のうち、男性は九・六％、女性は九〇・四％である。時間制労働者の場合も、男性は二七・六％、女性は七二・四％を占めている。また特殊形態勤労従事者^⑧の場合も、男性は二二・二％、女性は六七・八％である。

④ 非正規職の性別賃金格差

韓国労働社会研究所が二〇一一年一月から三月の間の時間当たり賃金平均を分析した資料をみると、(表-3)から分かるように、

男性正規職の賃金を一〇〇とした場合、男性非正規職の賃金は六六・三%、女性正規職の賃金は五〇・三%、女性非正規職の賃金は三九・二%で、正規職と非正規職の間、女性と男性間の賃金格差が大きい。その原因には、非正規職二人一人（四六四万人、五五・八%）が低賃金職務である単純労働職（二四四万人）か、販売サービス職（二二〇万人）に従事するなどの構造的な問題があること、及び非正規職に対する差別問題があるものと推定される。特に、女性非正規職の賃金に大きな格差があり低いのは、性別と雇用形態による差別が女性非正規職に集中されていることが伺える⁹⁾。

2、女性非正規職の雇用問題

非正規雇用が増加し、非正規労働者が雇用不安の脅威の中で、正規職と同一の仕事を行うとしても、正規職より賃金などで差別的処遇を受ける状況は、資本主義の経済体制において企業が人件費を節減し、効率的経営を行おうとする政策から生じる。

ところで、非正規職の中で、女性が男性よりその数が多いという事実と、女性非正規職が男性正規職と男性非正規職より、相対的に賃金が低い。職場内の性的嫌がらせ・性暴力の被害者になる場合が多いという事実は、資本主義経済体制と家父長制の社会構造が結びつけられて発生する女性労働問題から由来すると考えられる。女性労働問題は、女性は男性の出来ない妊娠・出産の母性機能を有しているのみならず、男性より繊細かつ感情的で、育児や家事労働とそれに類似する業務は上手であるものの、男性より能力は劣っていて責任感がなく非論理的かつ非組織的であると見る伝統的な性別役割分業観（性別特質論）と、女性を尊重せずに性的対象としてみる女性観に基づき発生する。

企業は、業務を割り当てる際、女性に主要な業務を任せず、核心的でない補助的な業務、付加価値の低い業務に分類される業務を主に任せる。また、清掃などの仕事をするルームメイド (room maid)、飲食を調理する業務、顧客に対するサービス業務、計算機業務などを、女性専用職種とする慣行を維持している¹⁰⁾。その中で、構造調整を行う際には、

女性が多く働いている業務をアウトソーシングするか、または女性を優先的に解雇するか、非正規職や無期契約職に転換させる場合が多い。そうして、正規職より労働条件を悪くする間接差別を雇用形態の差異による正当な労働条件の差異として正当化させる。それによって、女性労働者は正規職の時と同じ仕事をしているものの、賃金は相当減ったので雇用不安に悩み、企業組織内で、男性正規職、男性非正規職、女性正規職、女性非正規職として階層化する労働力体制の中で、最も脆弱な地位に置かれるようになる。

女性は、結婚・出産・育児によって雇用が中断されるか、非正規職になる場合が多いという事実と、家庭生活と職場生活の責任を全部遂行できる時間制労働形態や家庭内の労働形態、特殊雇用形態の労働提供に従事する女性非正規職が男性よりはるかに多いという事実も、伝統的な性別役割分業観が働いているものと見られる。ところで、時間制労働形態に従事すると、労働時間が短くて賃金が低くなり、家内労働と特殊形態労働に従事すると、「勤労基準法」などという労働者に該当しないため、労働者保護法の適用を受けられない。さらに、現行の非正規職法は、使用者が契約職（期間制）労働者、派遣労働者を使用できる期間を原則として二年内に制限しているため、女性非正規職が婚姻、妊娠、出産、育児に関する法の保護を受けられない場合が多い。

また、職場内のセクハラ被害者の絶対多数が女性であり、そのうち、相当数が非正規職であることは、国家人権委員会の「セクハラ決定例集」と、韓国女性労働者会の「雇用平等相談事例集」¹¹⁾においても明らかになっている。職場内のセクハラとは、使用者、上級者、労働者の業務、雇用関係で優越な地位を利用するか、業務と関連して性的言動をすることに對し被害者が拒否したという不合理な理由から不利益を与える行為である。それは、雇用上の性差別行為に当たる上、また性的屈辱感を感じさせる性的言動によって精神的・肉体的な損傷を与える行為であるため、男女間に発生するジェンダー暴力行為に当たる。また、職場内のセクハラは、労働を一緒にする当事者間に発生するため、日常的な人権侵害行為に該当する。職場内のセクハラ増加は、男性中心的企業文化において女性が性的な対象とされている現実を語っている。そして、女性非正規職がセクハラを拒否するか、被害の是正を要求する場合、再契約にならないこ

とや、その他雇用上の不利益を受けることを懸念して我慢する場合が多く、実際に被害事実を知らせて是正を要求したために不利益を受ける事例も多発している。

そうして、女性非正規職は、労働者としての脆弱な地位問題（生存問題、仕事の不足、労働と地位の経済的・社会的低評価、劣悪な労働条件、人権侵害など）と、非正規職としての問題（雇用不安と非正規職に対する雇用差別、雇用疎外など）を基本的に有すると同時に、家父長的社会の女性問題も有している。

三、女性非正規職関連法と政策の現況と問題

1、関連法の現況と問題

女性非正規職は、労働者一般に適用される保護法（「憲法」の労働基本権保障規定、「勤労基準法」、公務員法など）と非正規職に適用される保護法はもとより、女性労働者に対する特別保護規定を設けた法令（「憲法」、「勤労基準法」、「男女性雇用平等及び仕事と家庭の両立支援に関する法律」など）を原則的に適用される。さらに、女性非正規職に対する特別保護を設けている法令（「勤労基準法施行令」、「雇用保険法施行令」など）も適用される。その中で、女性労働者一般と女性非正規職に対する特別保護法令の主な内容と問題を考察する。

① 「憲法」の女性特別保護規定

「憲法」は、「すべて国民は性別により差別を受けない」（第一条第一項）という条項を設けている一方、「女性労働者は特別な保護を受けて、雇用・賃金及び労働条件において不当な差別を受けない」という条項（第三二条第四項）、「国家は女子の福祉と権利の向上のために努力しなければならない」という条項（第三四条第三項）及び「国家は母性の保護のために努力しなければならない」という条項（第三六条第二項）も設けている。

② 「勤労基準法」の女性特別保護規定

「憲法」のかかる女性保護規定に基づき、「勤労基準法」は性差別禁止規定とともに、第五章（女性と少年）において、女性に対する様々な母性保護規定を設けている。

性差別禁止規定には、使用者が男女に対し、差別的に待遇することを禁止する条項（第六条）と、経営上の理由による解雇対象者選定において性を理由として差別することを禁止する条項（第二四条第三項）がある。

母性保護規定は、女性が生理、妊娠、出産、授乳のように、男性にはない特有の母性機能を持つが、その機能は健康な労働力を創出するという社会的機能を持っているため、女性が健康な状態で母性機能を維持・発揮できるようにし、母性機能によって雇用上の不利益を受けないように国家と使用者が女性労働者に対し、特別保護を提供する意義を持つ。現行の「勤労基準法」が設けている女性特別保護規定の主な内容は次のとおりである。

一）有害・危険な仕事に対する保護

有害・危険な職種と坑内労働に女性の使用を制限する規定（第六五条、第六七条）、妊娠した女性労働者が請求すると、軽易な種類の労働に転換しなければならない規定（第七四条第四項第一号）がある。

二）労働時間に対する保護

法定労働時間を超える時間外労働・深夜労働・休日労働に女性の使用を制限する規定（第七〇条、第七一条第四項）、妊娠した女性に対する弾力的労働時間制度を適用しない規定（第五一条第三項）がある。

三）母性保護のための休暇・休憩の提供

女性労働者が請求した場合、月一日の生理休暇を与えなければならない規定（第七三条）、妊娠中の女性に九〇日の

出産前産後休暇を与え、流産または死産した場合にも保護休暇を与えなければならない規定（第七四条）、妊娠した女性労働者が妊産婦の定期健康診断を受けるに必要な時間を請求する場合、賃金を削減することなく許容しなければならない規定（第七四条第二項）、生後一年未満の乳児を育てる女性労働者が請求すると、一日二回、各々三〇分以上の有給授乳時間を与えなければならない規定（第七五条）がある。

③ 「男女雇用平等及び仕事と家庭の両立支援に関する法律」の主な内容

一）性差別の禁止

同法は、募集・採用（第七条第一項）、労働者の生活を補助するための金品の支給または資金の融資など福利厚生（第九条）、教育・配置及び昇進（第一〇条）、定年・退職及び解雇（第一条第一項）に関しては、男女に対する差別を禁止する。賃金に関しては、同一事業内に労働する男女労働者が同一価値労働をすると、同一賃金を支給しなければならないと規定している（第八条）。一方、同法は、採用の際、職務の遂行に必要な容貌・身長・体重などの身体的な条件、未婚条件を女性に提示することを禁止する条項（第七条第二項）と、女性の婚姻、妊娠または出産を退職事由として予定する労働契約の締結を禁止する条項（第一条第二項）も設けている。

二）積極的雇用差別改善措置の実施

同法は、政府投資機関、政府傘下機関、常時五〇〇人以上の労働者を雇用する事業のうち、職種別女性雇用比率と女性管理職の比率が産業別平均の六〇％に達していない企業に対し、現存する男女間の雇用差別をなくすか、雇用平等を促進するために、暫定的に特定の性別を優遇する「積極的雇用改善措置」を試行する計画書と、その履行実績を雇用労働部長官に提出させるようにしている（第一七条の三）。

三) 母性保護

同法は、国家は出産前産後休暇と流産・死産休暇を使用した労働者のうち、一定の要件に該当する者に対し、その休暇期間に対し通常賃金に相当する金額を支給できるし、この給付を支給するために必要な費用は財政や社会保険から分担できると規定している(第一八条第一項、第三項)。これを受け、「雇用保険法」は出産前産後休暇または流産・死産休暇を取っている女性が休暇期間中に雇用保険から一定額の給与(「出産前産後休暇給与など」)を受けることになっている(第七五条、第七六条)。

四) 介護労働の支援

同法は、男女労働者が育児及び家族の看護などの介護労働と職場生活を調和に両立できるように様々な支援条項を設けている。これによつて、事業主は、労働者が配偶者の出産を理由に休暇を請求する場合に、三日の休暇を与えなければならぬ(第一八条の二)。さらに、労働者が満六歳以下の小学校就学前の子女(養子縁組した子女も含む)を養育するために育児休暇を申請した場合に一年以内の休暇を許さなければならぬ(第一九条)¹²⁾。育児休暇を申請できる労働者が、育児休暇の代わりに労働時間の短縮を申し込む場合にはこれを認めることができる。また、労働者の就業を支援するために、授乳・託児など、育児に必要な職場保育施設を設置しなければならない(乳幼児保育法により、常時労働者五〇〇人以上または常時女性労働者三〇〇人以上を雇用する事業主は職場保育施設を設置しなければならない)。

ところで、二〇一一年二月一日に改正法が公布され、二〇一二年八月二日から、事業主は配偶者の出産看護休暇を五日の範囲で労働者が請求した日数だけ与えなければならないし、休暇期間中最初の三日は有給にしなければならない。さらに、労働者が育児期労働時間短縮を申請する場合にはこれを許さなければならない。ただ、代替人力採用が不可な場合、育児期労働時間の短縮によつて正常的な事業の運営に重大な支障を招く場合など、大統領令に定めている場

合にはその限りではない。また、事業主は労働者が両親、配偶者、子女または配偶者の両親の疾病、事故、老齢によってその家族を介護するために家族介護休職を申請する場合、これを許容しなければならない。ただ、代替労働力の採用が不可能な場合、家族介護休職によって正常的な事業の運営に重大な支障を招く場合など、大統領令に定めている場合に該当するときはその限りではない。

五) 職場内のセクハラの防止

同法は、事業主、上級者または労働者は、職場内セクハラをしてはならないとし(第二二条)、職場内のセクハラが発生した場合に、事業主は遅滞なく行為者に対して懲戒その他これに準ずる措置をとらなければならないと規定している(第一四条)。事業主がセクハラをした場合には雇用労働部長官が過料を賦課する(第三九条第一項)。同法によって事業主は職場内セクハラの予防のための教育を年一回以上実施しなければならない(第一三条第一項)。派遣労働が行われる事業場では使用事業主が教育を実施しなければならない(第三四条)。事業主は職場内セクハラと関連して被害を受けた労働者またはセクハラ被害の発生を主張する労働者に対し、解雇やその他の不利益な措置をとってはならないし、これを違反する場合、処罰を受ける(第一四条第二項)。

さらに、事業主は顧客などの業務と密接な関連のある者が業務遂行過程において性的な言動などを通じて労働者に対し性的屈辱感または嫌悪などを感じさせ、当該労働者がそれによる苦情解消を要請する場合、勤務場所の変更、配置転換など、可能な措置を取らなければならない(第一四条第二項)。労働者が被害を主張するか、顧客などからの性的な要求などに応じなかったことを理由に、解雇、その他の不利益な措置を取ってならない(第一四条の二)。

④ 女性非正規職の特別保護法令

現行の法令中、女性非正規職だけに適用される特別保護規定は二つある。一つは、労働時間が通常労働者より短い短

時間労働者の労働条件はその事業場の同じ種類の業務に従事する通常労働者の労働時間を基準として算定した割合によつて決定されなければならないが、短時間労働者が女性である場合、その労働時間の長さに関係なく、生理休暇と出産前後休暇を与えられるという「勤労基準法施行令」の規定（第九条別表）である。

もう一つは、事業主が、出産前後休暇または流産・死産休暇中か、妊娠中の女性労働者で労働契約期間が一年以下である者の契約期間または派遣期間が終了した場合に、その者と契約期間終了後ただちにまたは出産後一年以内に、一年以上の契約期間の労働契約を締結すると、妊娠・出産女性雇用安定金を六か月間支給される。期間を定めない労働契約を締結する事業主は、一年間支給されるという「雇用保険法施行令」（第二十九条）の規定がある。その他、二〇一一年一月二十九日に国会本会議で議決された「男女雇用平等法改正法案」において、期間制労働者または派遣労働者の育児休暇期間は、彼らの法定使用期間（二年以内）に算入しなければならないが、使用者と労働者が合意する場合、派遣労働者は派遣元事業主及び派遣先事業主と合意する場合には例外とする条項（第十九条第五項）が新設された。同条項は、男性非正規職に対しても適用されるが、女性非正規職が育児休暇を使用できる制度的な措置が設けられたという点から立法意義がある。

⑤ 関連法の問題

かかる女性保護規定は、使用者が遵守できる条件を持っている規模の事業場で長時間従事する正規職女性に対して主に適用され、女性非正規職は以下の理由で実際には適用されにくい状況にある。

（一） 現行の「勤労基準法」と「男女雇用平等法」は、家事使用人（家庭内勤労従事者）と特殊形態勤労従事者には適用されない。そして、この両法に定められている女性保護規定の中では常時四人未満の労働者を雇用している事業には適用されない規定がある。これに該当する規定は、「勤労基準法」の経営上の理由による解雇における男女差別禁止規

定（第二四条第二項）、妊産婦でない女性に対する有害危険業務の使用禁止規定（第六五条第二項）と深夜労働と休日労働の制限規定（第七〇条第一項）、生理休暇規定（第七三条）、育児時間規定（第七五条）である。また、「男女雇用平等法」の募集・採用における男女差別禁止規定（第七条第一項）と、女性の婚姻・妊娠及び出産を退職事由として予定する労働契約の締結禁止規定（第一条第二項）を除くその他のすべての性差別禁止規定である。ところで、二〇一一年三月現在、常時四人以下の労働者を雇用している事業は、全体事業体の六〇%を上回っていて、その従事者の八二・五%が非正規職となっている。

二）女性保護規定の中には、正規職労働者も現実的に保護されにくい内容も存在する。例えば、「勤労基準法」は使用者者に勤務時間の中で、生後一年未満の乳児を育てている女性労働者に一日一回三〇分ずつ授乳時間を与える義務が課せられているが、複雑な交通事情のため、現実的に事業場に労働者が授乳のために幼児を同伴して出出勤しにくいだけではなく、授乳施設を設けている事業場は非常に少ない。

三）期間制労働者と派遣労働者の使用期間が二年以内に制限されているため、九〇日の出産前産後休暇と家族介護休暇、一年以内の育児休暇と育児期労働時間短縮などに関する保護規定は、使用者の立場から認めることは容易ではない。これによって、このような保護規定と関連した「雇用保険法」の「出産前産後休暇給与」、育児休暇給付、育児労働時間短縮給付、妊娠・出産雇用安定支援金制に関する規定も、非正規職労働者に対しては適用されにくい。さらに、勤続期間が六か月未満である労働者と一か月の所定労働時間が六〇時間未満である者（一週間の所定労働時間が一五時間未満の者を含む）には適用されない。

四）現行保護規定は、使用者が違反すると、刑事処罰や過料が課せられるが、行政機関（雇用労働部と地方雇用労働

官署) や司法機関がこのような制裁を使用者に対して行う場合は極めてまれである。

2、関連政策の現況と問題

二〇〇八年一月末頃、労働部、女性家族部、保健福祉部、中小企業庁が合同で設けた「女性雇用促進対策」と二〇〇九年六月九日に発表された「少子化克服のための政府行動宣言」と、その細部推進計画、二〇一〇年一二月に政府レベルで整えた「国家雇用戦略」などは、共通的に「短時間女性雇用親和型仕事の創出対策」を中核的な政策課題として掲げていた。二〇一〇年一二月に政府レベルで整えた「国家雇用戦略」も雇用促進と雇用安定に関する戦略だけでなく、雇用平等のための戦略は含まれておらず、女性に対する雇用促進戦略は、少子化対策と結びつけられて、仕事と家庭の両立を可能とするためのパートタイムなど、短時間の仕事を提供することのみが提示された。

出産は女性だけができることであるが、育児と家事労働は男性もできるし、男女ともに共同責任を持たなければならぬ。にもかかわらず、政府のこのような政策計画は育児や家事労働は女性が行う仕事という固定観念によって、仕事と家庭の両立を可能とするための短時間の仕事を女性雇用親和型仕事として見なして、このような仕事を女性に対して提供することを政策課題として表わしている。韓国社会でパートタイム労働者の大半は、雇用不安と低賃金であり、差別されている現実を考慮すれば、政府の政策は、「男性は正規職、女性は非正規職」「男性は仕事と社会、女性は家庭」という伝統的な男女の構図を強化し、女性の非正規職化、男女別労働条件の格差を深化させる恐れがある。

さらに、最近政府が発表した「非正規職総合対策」には、非正規職の大半を占める女性の懸案である雇用問題の対策について触れられてすらいないのは、政策担当者に非正規職問題と女性問題に関する認識と理解が不足しているからであると思われる。

四、女性非正規職の雇用問題の改善のための課題

女性非正規職の雇用現行と問題及び関連法・政策の現況と問題を分析した結果、女性非正規職の雇用問題を改善するためには、以下のような立法と判例、政策、活動が必要であると考ええる。

① 政府が使用者団体と協力し、国際労働機関（ILO）が提唱した「ディーセントワーク（Decent work）」を提供することが必要である。「ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」とは、労働者が人権と人間の尊厳性を享受できる労働条件と労働環境、雇用安定が保障される仕事であると言える。

これを実現するためには、非正規職を使用する事由を法によって制限し、企業が非正規職の採用を濫用し人件費を減らす慣行を防止して、労働者が非自発的に非正規職として雇用される問題を改善できる法と政策が必要である。

② 非正規職に対する不合理な差別的処遇の防止と雇用保護を骨子とする保護規定が実効性のあるように整備されなければならない。そして、労働者保護法の保護を受けられない零細事業体の従事者、家内労働者、特殊形態勤労従事者なども法の保護を受けられるように、保護対象となる労働者の概念やその範囲を拡大する立法が必要である。

③ 現行女性非正規職関連法の問題が改善されるように、法の整備が必要である。それとともに、女性非正規職の保護法がしっかりと遵守されるように、事業場に対する勤労行政監督とともに、女性非正規職の勤労権と平等権を具現できる権利救済が行わなければならない。かかる権利救済の一例は、韓国鉄道公社の女性乗務員事件から伺うことができる。韓国鉄道公社が、高速鉄道（KTX）の乗務員の業務のうち乗客サービス業務を分離して、これを契約職の女性乗務員に担当させ、その雇用・管理を子会社に委託させたが、これに対し、女性乗務員らが公社の直接雇用を要求して座り込み抗議行動を取ると、契約を解消して問題となった事案¹⁰⁾である。国家人権委員会は、韓国鉄道公社が合理的な理由なく、

KTX乗客サービス業務を女性の業務として限定して、この事件の被害者らを性別に分離した採用をすることで不利な雇用条件を形成していたのは、性別を理由とした雇用差別に当たるため、女性乗務員に対して正当な雇用条件の保障を通じて性差別的な雇用構造を改善することを勧告する決定を、二〇〇六年九月一日に下した。

さらに、ソウル中央地方法院はKTX女性乗務員の雇用管理を委託された会社は、実質的には業務遂行の独自性や事業経営の独立性を持っていないまま、韓国鉄道公社の一個の事業部署として機能するか、労務代行機関の役割を遂行しただけであり、むしろ、公社が原告ら（女性乗務員）から従属的な関係で労働の提供を受けて賃金水準を含む諸労働条件を定めたと考えるのが相当であるため、原告らが公社の労働者の地位にあることを確認し、公社は原告らに対して復職するまで、不当解雇した三四人の原告らに対して賃金を支給しなければならぬという判決を二〇一〇年八月二六日に下した。二〇一一年八月一九日のソウル高等法院の判決と、二〇一一年八月三〇日のソウル地方法院の判決も同じ立場を取っている。

一方、勤労福祉公団は、女性非正規職が、男性である社長と管理職から随時言語的なセクハラをされて被った精神不安、鬱などのような精神的な被害に対して、業務上の疾病であるとして労働災害にあたるという判定を、初めて二〇一一年一月二四日に下した⁴⁰。このような権利救済機関の積極的な法解釈は、非正規職問題を解決する重要な方策となる。

④政府の非正規職関連対策に、女性非正規職の女性労働問題を改善することができる方策が含まなければならない。さらに、「仕事と家庭の両立支援」政策は、女性だけに低賃金の短期型仕事を与えて家事労働と両立させるのではなく、出産と育児、家族看護、家事労働、家族扶養の仕事に男女ともに参加して、権利と責任を担うことが出来るように、国家と社会、企業が支援することに重点を置くべきである。そうして、男女の伝統的な関係を変化させて、ひいては、労働者の発展と家族の福祉、国家と社会、企業の発展を図るべきである。

⑤非正規職関連法の実効性を確保し、法と政策を改善するためには、労働者が自ら権利と法の遵守を要求して、関係機関に陳情、告訴、訴訟等を行い、違法行為を積極的に是正しようとする努力が必要である。従って、労働者の自主的な組織体である労働組合が作られて、積極的に非正規職に対する処遇改善のために活動することが必要である。ところで、雇用労働部が二〇一一年一月一六日に発表した『二〇一〇年全国労働組合組織現況』をみると、一九八七年六月、民主抗争以後、一九・八%までに高まった労働組合組織率が、二〇〇九年に九・八%に止まり、さらに非正規職の労働組合加入率は一・七%に過ぎない。労働組合、特に非正規職の組織率が顕著に低い理由は、労働組合の組織設立が難しいサービス産業が増加して、正規職の労働組合が非正規職の加入を嫌がるのに加え、雇用不安と労働組合加入による雇用上の不利益に対する懸念から、非正規職が労働組合の加入をためらっているためであるなどが指摘されている⁴⁹⁾。また、正規職労働組合が非正規職に対する労働者連帯意識が低いだけでなく、女性労働問題に対する認識が高くないので、これによって女性正規職に対しても適用がしつかりとされていらない女性保護規定が女性非正規職に対して適用されるには非常に難しい実情にあるとの批判が提起されている。かかる問題を改善させるためには、女性非正規職が主体的に労働組合を形成して、これを通じた団結活動と労働者全体との連帯活動で、保護法を遵守・向上させなければならない。このために、法・政策の改善と労働運動の変化・強化が必要である。

〔参考文献〕

- 雇用労働部 『非正規職総合対策(비정규직 종합대책)』、二〇一一年九月九日の報道資料
- 国家人権委員会 『セクシユアルハラスメント決定例集(성희롱 결정례집)』第四集、二〇一一年一月
- 国家女性委員会 『女性非正規職の差別実態と法制度改善課題(여성비정규직의 차별실태와 법제도 개선과제)』、韓国女性研究所・韓国女性労働者会協議会の研究報告書、二〇〇四年八月

キム・ウオンジョン 「女性労働者が語る抵抗と未来企画…経済危機下の女性労働談論と実践の模索(여성노동자가 말하는 저항과 미래기획·경제위기하 여성노동담론과 실천의 모색)」 『揺れる女性労働権、対案を模索する(흔들리는 여성노동권, 대안을 모색한다)』(討論會資料集)、韓国女性民友會、二〇〇九年

キム・ユソン 「非正規職の規模と実態—二〇一一年三月 政府の勤労形態別勤労付加調査結果の分析(비정규직의 규모와 실태—2011년 3월 정부의 근로형태별 근로부가조사 결과의 분석)」 『Issue paper』 第一号、韓国労働社会研究所、二〇一一年六月

キム・エリム 『男女平等と法(남녀평등과 법)』 韓国放送通信大学出版社、二〇〇九年

キム・エリム 「仕事・家庭の両立支援政策の方向…女性雇用促進政策? 性差別促進政策? (일・가정의 양립지원 정책의 방향… 여성고용촉진대책? 성차별촉진정책?)」 『勞使ジャーナル(노사저널)』 二〇〇九年一月号

ソウル女性労働社会・全国女性労働組合ソウル支部 『ホテルルームメイド闘争事例として見た女性労働の実態と対策(호텔룸메이드 투쟁사례로 본 여성노동의 실태와 대안)』 (討論會資料集)、二〇〇七年五月二十九日

パク・ジュヨン 「経済危機だけを乗り越えれば、果たして私たちは安全だろうか?—非正規職法の改正と女性労働者の法的地位の変化—(경제위기만 넘으면 과연 우리는 안전할까?—비정규직법 개정과 여성노동자의 법적 지위의 변화)』 『女性労働(여성노동)』 No.1、女性労働法律支援センター、二〇〇九年二月

アジア経済新聞 「銀行男正女非最悪(은행男正女非 최악)」、二〇一一年一月七日記事

イ・ヨンヒ 「おぼさん労働者の『人間宣言』(아름마 노동자의 인간선언) 이랜드 홈애버과 입기) 『女性労働(여성노동)』 No.1、女性労働法律支援センター、二〇〇九年二月

イ・ジュヒ 「女性労働一九九七 vs 二〇〇九(여성노동一九九七 vs 二〇〇九)」 『女性労働(여성노동)』 No.1、女性労働法律支援センター、二〇〇九年二月

ジョ・スンギョン 「女性職種の外注化と間接差別…(주)X乘務員の間接雇用を通じて見た鉄道公社の体系的性差別(여성직종의 외주화와 간접차별: (주)X승무원 간접고용을 통해 본 철도공사의 체계적 성차별)」 『韓国女性学(한국여성학)』 第一三卷第一号、韓国女性学会、二〇〇七年

韓国統計庁 「二〇一一年八月経済活動人口調査—勤労形態別及び非賃金勤労付加調査結果(2011년 8월 경제활동인구조사—근로형태별 및 비임금 근로부가조사결과)」、二〇一一年一月二十八日の報道資料

韓国女性労働者会『雇用平等相談事例集(고용평등상담사례집)』、二〇一〇年

ハンギョレ新聞「非正規職の陰―労働組合加入率一桁に(비정규직의 그늘―노동조합률 한자리수로)」、二〇一一年一月二六日
記事

ハンギョレ新聞「勤労福祉公団、セクハラ被害女性、労災初の認定(근로복지공단, 성희롱 피해여성 산재 첫 인정)」、二〇一一年一月二六日記事

(1) 本論文は、二〇一一年一月二〇日、日本法政学会が主催した国際シンポジウム『主題：非正規雇用の労働問題―日韓比較』で著者が報告者として「韓国における女性非正規職の雇用と法的保護の現況と課題」というタイトルで発表した報告のタイトルと内容を修正・補完して『法政論叢(HOUSEI RONSO)』に寄稿した論文である。

(2) キム・ウオンジョン(二〇〇九)「女性労働者が語る抵抗と未来企画：経済危機下の女性労働論と実践の模索(여성노동자가 말하는 저항과 미래기획…경제위기하 여성노동담론과 실천의 모색)」『揺れる女性労働権、対案を模索する(흔들리는 여성노동권, 대안을 모색한다)』(討論会資料集)、韓国女性民友会、二〇〇九年七月、二一三頁、一九一―二〇頁・パク・ジュヨン(二〇〇九)「経済危機だけを乗り越えれば、果たして私たちは安全だろうか?―非正規職法の改正と女性労働者の法的地位の変化―(경제위기만 넘어면 과연 우리는 안전할까?―비정규직법 개정과 여성노동자의 법적 지위의 변화―)」『女性労働(여성노동)』No.1、女性労働法律支援センター、二〇〇九年二月、二五―二六頁・イ・ジュヒ(二〇〇九)「女性労働一九九七vs二〇〇九(여성노동一九九七vs二〇〇九)」『女性労働(여성노동)』No.1、女性労働法律支援センター、二〇〇九年二月、一七―一八頁

(3) 韓国統計庁「二〇一二年八月経済活動人口調査―勤労形態別及び非賃金勤労付加調査結果(二〇一二年八月 경제활동인구조사―근로형태별 및 비임금 근로 부가조사결과)」(二〇一一年一〇月二八日の報道資料)。この統計は、非正規職を、(一)臨時の労働者(雇用される時、労働期間を定める期間制労働者、雇用される時、労働期間を定めない者として契約の反復更新を通じて継続働ける労働者と非自発的な事由から継続勤務を期待できない労働者)、(二)時間制労働者(職場で勤務するように定めた所定の労働時間が同一事業場で同一の種類の業務を行う労働者の所定労働時間より一時間でも短い労働者)、(三)非典型労働者(派遣労働者、用役労働者、特殊形態勤労従事者、日雇労働者、家内労働者)の三つの範疇として定めているが、長期臨時労働

者は含まれていない。

- (4) 一方、韓国労働社会研究所は二〇一一年三月に統計庁が発表した『勤労形態別勤労付加調査』を分析し、OECD国の中で、時間制労働（パートタイム）が非正規職の多数を占めているが、韓国はその割合が九・〇%に過ぎないし、非正規職の九七・七%が臨時労働者が臨時労働を兼ねているという点で、他国ではなかなか見られない特徴を見せしていると指摘した。そしてこのような特性を勘案し、非正規職の範疇に期間制、時間制、非典型労働者のみならず、統計庁とは異なり、臨時職または日雇職として長期間仕事をする労働者（長期臨時労働者）、事業体に所属しない自由労働者（casual worker）、季節労働者（seasonal worker）などを含めて、非正規職は約八三二万人であると、二〇一一年六月発表を行った（キム・ユソン（二〇一一年）「非正規職の規模と実態—二〇一一年三月 政府の勤労形態別勤労付加調査結果の分析（비정규직의 규모와 실태—2011년 3월 정부의 근로형태별 근로부가조사 결과의 분석）」『Issue paper』第一号、韓国労働社会研究所、二〇一一年六月、三二七頁）。
- (5) 韓国労働社会研究所の統計は、二〇一一年三月現在、女性非正規職は全体正規職の中で、五三・一%（四四一万人）を占めており、四六・九%（三九〇万人）を占める男性より六・二%（五一万人）多いことが分かる。また、女性賃金労働者（七二四万人）のうち、非正規職は六一・〇%であるのに対し、男性賃金労働者（九八三万人）の中で、非正規職は三九・七%、正規職において男性は六七・七%、女性は三二・三%となっていることが分かる。
- (6) アジア経済新聞（아시아경제신문）、「銀行男女非最悪（은행男女非최악）」、二〇一一年一月七日記事。
- (7) 家内労働者とは、在宅勤務、家内下請などのように、事業主が提供する事業場でない家庭内で勤務（作業）が行われる形態の労働者をいう。
- (8) 特殊形態勤労従事者とは、独自のな事務室、店舗または作業場を保有していないまま、非独立的な形態として業務を遂行しつつ、ただし労働提供の方法、労働時間などは独自の決定しながら個人的に募集・販売・配達・運送などの業務を通じて顧客のところに訪れたり、迎えたりし、商品やサービスを提供し、その仕事をした分だけ所得を得る勤務形態として仕事をする者である。保険募集人、ゴルフ場のキャディー、学習誌教師などが含まれている。
- (9) キム・ユソン（二〇一一年）「非正規職の規模と実態—二〇一一年三月 政府の勤労形態別勤労付加調査結果の分析（비정규직의 규모와 실태—二〇一一年三月 정부의 근로형태별 근로부가조사 결과의 분석）」『Issue paper』第一号、韓国労働社会研究所、二〇一一年三月、三二七頁。
- (10) ホテルルームメイドの業務と計算職の業務の女性専用職種化と外注化に関しては、ソウル女性労働者会・全国女性労働組合二〇頁。

- ウル支部(二〇〇七)『ホテルルームメイド闘争事例として見た女性労働の実態と対策(호텔룸메이드 투쟁사례로 본 여성노동의 실태와 대안)』(『討論會資料集』、二〇〇七年五月二十九日、七一—三頁・イ・ヨンヒ(二〇〇九)『おばさん労働者の“人間宣言”イランドホームエバーストライキ記(아줌마 노동자의 “인간선언” 이랜드 홈에버 과업기)』『女性労働(여성노동)』No. 1、女性労働法律支援センター、二〇〇九年二月、三八—五〇頁参照。
- (11) 国家人権委員会(二〇一一)『セクシュアルハラスメント決定例集』第四集・韓国女性労働者会(二〇一一)『雇用平等相談事例集(고용평등상담사례집)』など。
- (12) 育児休職期間と育児期の労働短縮期間に雇用保険から一定額の給与が支給される。
- (13) ジョ・スンギョン(二〇〇七)『女性職種の外注化と間接差別:버스X乘務員の間接雇用を通じて見た鉄道公社の体系的性差別(여성직종의 외주화와 간접차별: 버스X승무원 간접고용을 통해 본 철도공사 의 체계적 성차별)』『韓国女性学(한국여성학)』第三卷第二号、韓国女性学会、二〇〇七年、一四三—一七二頁。・ネイル新聞(내일신문)、二〇一一年九月一日記事。
- (14) ハンギョレ新聞(한겨레신문)『勤労福祉公団、セクハラ被害女性、労災初の認定(근로복지공단, 성희롱 피해여성 산재 첫 인정)』、二〇一一年一月二六日記事。・イ・ミンジョン(二〇一一)『職場内セクハラ労災承認、遅く認められた』『当然の判決』(『직장내 성희롱 산재승인, 뒤늦게 인은, 당연한 판결』)『労働法律(노동법률)』、二〇一二年一月号、六八—七一頁。
- (15) ハンギョレ新聞(한겨레신문)『非正規職の陰—労働組合加入率一桁に(비정규직의 그늘—노동조합률 한자릿수로)』、二〇一一年一月一六日記事。

【シンポジウム】

日本の非正規労働者の労働問題と労働法

國學院大學講師 野 間 賢

はじめに

パートタイム労働者や派遣社員など非正規労働者の数が増加する一方で、正規労働者と非正規労働者の処遇格差が課題となってきた。パートタイム労働者については、パート労働法（短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（平成五年法律第七六号）の二〇〇七年法改正（二〇〇八年四月施行）において、通常の労働者と同視すべきパートタイム労働者について差別的取扱を禁止する規定（8条）、また、それ以外のパートタイム労働者については、均衡のある処遇を求める規定（10条）が導入され、パートタイム労働者と正社員の平等・均衡取扱の原則が法文化された。また、派遣労働者については、「偽装請負」、「派遣切り」などが社会問題化し、規制を強化する方向での改正案が現在国会での継続審議にあげられている。改正案の中には、均衡取扱の原則や直接雇用のみなし規定（派遣先の正社員化）など、派遣労働者の処遇の改善・雇用安定にとり積極的な項目も含まれている。

日本には、有期労働契約それ自体を規制している法律は策定されていないが、行政指針、判例により一定のルールが確立している。非正規労働者の処遇の改善にとって、有期労働契約の規制のあり方も課題になっている。

パートタイム労働者、有期労働契約に関しては、最近、それぞれ厚生労働省の研究会報告書が公表され、法改正への動きが出てきている（派遣については、右のように改正案の国会上げまで至っている）。

本稿は、非正規労働者の均等・均衡取扱の原則、正社員化、有期労働契約の規制を中心に、その論点と課題を検討するものである。

1. 非正規雇用の現状

日本の雇用者数の推移を見ると、1990年に、役員を除く雇用者数は4369万人、正規労働者は3488万人、非正規労働者は881万人、非正規労働者の割合では20・2%であったものが、2010年には、5111万人、正規労働者は3355万人、非正規労働者は1756万人、非正規労働者の割合は34・4%になっている。よく言われることであるが、この間、正規労働者数は減少し、非正規労働者数は増加している。非正規のうちパートでは、506万人から848万人に増加している⁽¹⁾。非正規労働者のなかでの就業形態別の割合は、2010年では、パートタイム労働者が23%、契約社員が3・5%、派遣労働者が3・0%である。ついでに、非正規労働者の男女別割合は、男性37・2%、女性62・8%であり、非正規に占める女性の割合が多い(表1)。男性の中で正社員は75・6%、パートタイム労働者が10・3%、嘱託社員3・2%、契約社員3・1%などとなっている。それに対して、女性では正社員が42・1%、パートタイム労働者が40・7%、契約社員が4・0%、派遣労働者が4・0%などとなっている⁽²⁾。

右のような推移は、最近の雇用状況の特徴として、いわゆるグローバル経済の進展に伴い、国際競争に対応するため企業においては、経営の効率化と雇用削減が進められ、バブル経済崩壊後、正規労働者の割合が低下する一方で、パート労働者と派遣労働者を中心に非正規労働者の割合が増大したことを表している。すなわち、企業における正規社員の採用抑制により、若年層の雇用機会が減少し、その結果、やむを得ない選択として非正規労働、とくに派遣労働者やパートタイマーに就いているいわゆる「非自発的就労」の割合が増えている(表2)。

また、1990年代後半からの傾向として、他の年代よりも、若年層(一五歳から三四歳)、そのなかでも特に二五歳から三四歳の年代において、非正規労働者の割合が激しく増大しているが、これは、新規採用の抑制の結果である⁽³⁾。

これまでは、非正規雇用は、「女性」、「生計補助的就労」というのが特徴とされていたが、最近では、非正規労働のなかに、「若年層」、「世帯主」、「生計維持的就労」という傾向が強まっていると言える。

企業側の事情から見た場合、非正規労働者がいる事業所の割合は、調査対象事業所全体で77.7%、企業規模別では1000人以上で99.2%、500人以上（九九九人まで）では98.7%、100人以上（二九九人まで）では95.3%である。就業形態別では、パートタイム労働者が最も多く57%、次いで、嘱託15.3%、契約社員15.3%、派遣9.5%となっている。非正規労働者を活用する理由としては（図1）、「賃金の節約のため」が43.8%と最も高い。つぎに、「1日、週の中の仕事の繁閑に対応するため」が33.9%、「賃金以外の労務コストの節約のため」が27.4%である。ただ、契約社員や派遣社員を活用する理由となると、「専門的業務に対応するため」、「即戦力・能力のある人材を確保するため」が多くなる。

労働者側の事情からみた場合には、非正規雇用を選択した理由では（表2）、女性では、「自分の都合に合わせて働くことができるから」という自発的就労（といっても、家庭責任に合わせてということ）が多いのに対し、男性では「正社員として働ける会社がなかったから」という、いわゆる「非自発的就労」が相対的に多い。こうした人たちの多くは、正社員として働らくことを希望している。

就業形態別にそれぞれのなかで「非自発的就労」の割合がどのくらいかをみると、派遣労働者44.9%、契約社員34.4%、パート16.6%となっていて、派遣と契約社員に多い。希望として「正社員に変わりたい」かどうかでみると（図2）、派遣や契約社員のなかに、正社員に変わりたいという者が多い。すなわち、それぞれ50.9%、49.2%である。

「正社員として働ける会社がなかったから」という理由以外では、常用派遣の男性は、「専門的な資格・技能が生かせるから」、女性は、「家計の補助、学費等を得るため」、「自分の都合のよい時間に働けるから」が多い。

登録型派遣では、「自分の都合のよい時間に働けるから」という理由が多い。女性では、「正社員として働ける会社が

なかつたから」と、「勤務時間や日数を短くしたかつたから」の両方が同じくらいある。なお、男性の派遣労働者は、専門的・技術的職種に就いている者が多いのに対して、女性は事務従事者が80%以上いる。女性既婚パートでは、家計補助都合のよい時間に働けるといふ二つの理由が多くを占める。

このような実態から、派遣については、正社員への希望が高いといえる。パートでは、仕事と家庭の両立を図って働ける形態として、パートを選択している割合が高いというように、非正規の形態により、選択の動機、将来の希望について多様であることがわかる。

2. 同一価値労働同一賃金の原則

正規労働者と非正規労働者との間の賃金等労働条件の格差について、日本の法律には、直接、雇用形態の違いを理由とする差別を禁止する規定はない。また、「同一価値労働同一賃金の原則」について定めた規定もない。

日本では、同原則の法規範性を肯定する説もあるが、次のような理由で否定的に解さざるを得ない。すなわち、日本の企業における賃金制度は、年功給や生活給が中心であり、職務の分類によって賃金を決める制度となっていない。したがって、職務の内容で比較して、賃金を決定することは適切ではないとい

表1 就業形態別労働者割合

性	総数	正社員	正社員以外の労働者	(単位:%)									
				契約社員	嘱託社員	出向社員	派遣労働者	登録型	常用雇用型	臨時的雇用型	パートタイム労働者	その他	
計	1000	61.6	38.4	3.5	2.4	1.4	3.0	1.6	1.4	0.5	23.0	4.7	
男	1000	75.6	24.4	3.1	3.2	2.2	2.2	0.8	1.4	0.2	10.3	3.3	
15～19歳	1000	8.4	91.6	0.9	-	0.1	1.0	1.0	-	0.5	86.5	2.6	
20～24歳	1000	53.3	46.7	2.5	-	0.6	3.9	0.8	3.0	0.0	35.5	4.3	
25～29歳	1000	74.0	26.0	3.2	-	1.1	4.4	2.1	2.3	0.0	12.3	4.9	
30～34歳	1000	82.3	17.7	2.6	-	1.1	3.3	1.3	2.0	0.2	7.4	3.0	
35～39歳	1000	86.8	13.2	2.1	0.0	1.7	2.3	0.6	1.7	0.1	5.2	1.8	
40～44歳	1000	87.8	12.2	1.8	0.0	3.0	1.5	0.6	0.9	0.3	3.6	2.0	
45～49歳	1000	88.0	12.0	2.1	0.1	3.0	1.5	0.5	1.0	0.2	3.2	1.9	
50～54歳	1000	88.1	11.9	2.6	0.3	3.1	1.0	0.2	0.8	0.1	2.9	2.0	
55～59歳	1000	80.4	19.6	2.6	1.7	4.9	0.7	0.2	0.5	0.0	6.6	3.0	
60～64歳	1000	28.8	71.2	9.8	33.3	1.3	1.6	0.7	0.9	0.7	18.5	5.9	
65歳以上	1000	27.0	73.0	7.1	13.6	0.0	2.3	1.1	1.2	1.6	35.9	12.7	
女	1000	42.1	57.9	4.0	1.2	0.4	4.0	2.7	1.4	0.9	40.7	6.7	
15～19歳	1000	4.2	95.8	1.6	-	0.3	1.1	1.1	0.0	9.3	62.7	20.7	
20～24歳	1000	55.8	44.2	4.8	0.0	0.3	3.8	2.1	1.7	0.0	26.9	8.4	
25～29歳	1000	60.2	39.8	6.2	0.0	0.4	7.3	4.7	2.5	1.1	19.1	5.7	
30～34歳	1000	50.2	49.8	4.7	0.0	0.5	8.8	5.4	3.4	1.6	28.6	5.6	
35～39歳	1000	43.5	56.5	4.5	0.0	0.4	5.9	4.1	1.8	0.4	39.3	6.0	
40～44歳	1000	42.2	57.8	3.9	0.0	0.6	3.9	2.7	1.2	0.5	43.0	5.9	
45～49歳	1000	38.2	61.8	3.7	0.5	0.5	2.8	2.0	0.7	0.6	48.6	5.1	
50～54歳	1000	39.3	60.7	2.9	0.6	0.3	1.6	0.9	0.7	0.8	46.8	7.7	
55～59歳	1000	36.3	63.7	2.6	1.2	0.3	0.9	0.8	0.2	0.5	50.9	7.3	
60～64歳	1000	16.2	83.8	3.8	13.0	0.0	0.6	0.4	0.1	0.5	57.3	8.6	
65歳以上	1000	28.3	71.7	1.7	5.4	-	1.5	1.4	0.2	3.2	46.3	13.5	

資料出所 厚生労働省「平成22年雇用形態の多様化に関する総合実態調査」

表2 現在の就業形態を選んだ理由(労働者割合)

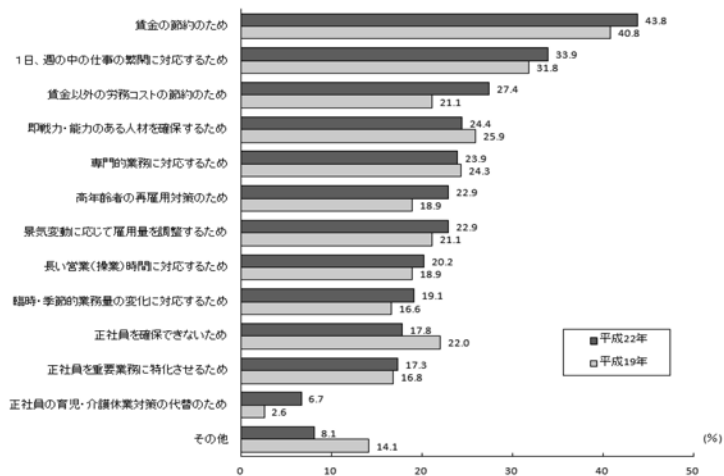
(正社員以外の労働者(出向社員を除く))

(複数回答3つまで)。(単位:%)

区 分	正社員以外の労働者(出向社員を除く)計	専門的資格・技能を活かせるから	より収入の多い仕事に就きたかったから	自分の都合のよい時間に働けるから	勤務時間や労働日数が短いから	簡単な仕事で責任が少ないから	就業調整(年収の調整や労働時間の調整)をしたかったから	家計の補助、学費等を得たかったから	自分で自由に使えるお金を得たかったから	通勤時間が短いから	報酬に満たなかったから	正社員として働く会社がなかったから	家庭の事情(家事・育児・介護等)や他の活動(趣味・学習等)と両立しやすいから	身体的に正社員として働くことができなかったから	その他
正社員以外の労働者(出向社員を除く)	1000	186	83	388	154	99	48	332	214	252	37	225	245	32	59
男	1000	291	116	300	130	132	37	151	221	160	65	299	76	38	95
女	1000	131	66	434	166	82	54	426	210	300	22	186	333	29	41
前回[平成19年]	[1000]	[149]	[88]	[420]	[155]	[94]	[55]	[348]	[208]	[232]	[66]	[189]	[263]	[29]	[114]
契約社員	1000	410	159	118	78	53	18	169	119	169	63	344	124	20	117
派遣社員	1000	437	126	93	105	107	66	235	131	131	29	190	54	35	216
派遣労働者	1000	211	172	206	101	134	15	177	147	144	93	449	156	16	61
登録型	1000	170	163	239	107	107	20	218	174	140	99	463	212	21	65
常用雇用型	1000	259	182	168	93	166	09	130	116	149	87	432	91	10	55
臨時的雇用者	1000	128	44	505	282	134	29	265	265	154	102	142	282	20	25
パートタイム労働者	1000	125	47	502	189	101	59	396	247	297	24	160	309	38	31
その他	1000	184	131	274	77	97	32	289	201	230	42	340	166	23	80

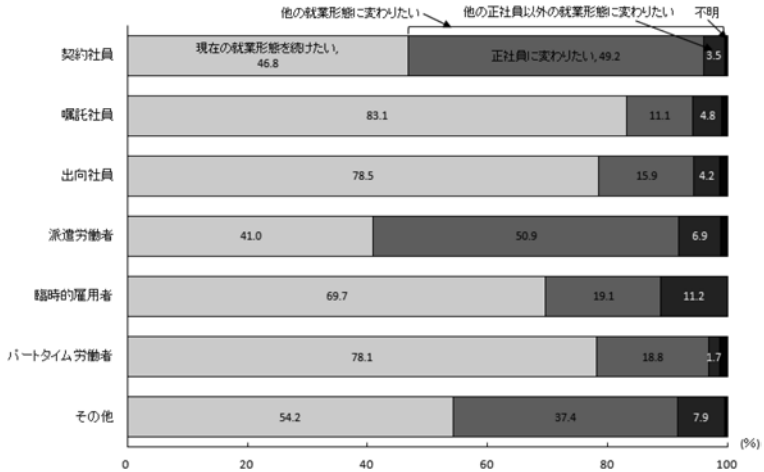
注:1)正社員及び出向社員については、調査していない。
 2)正社員・出向社員以外の労働者のうち、現在の就業形態を選んだ理由を回答した者について集計した。
 3)「就業調整」とは、所得税の非課税限度額及び雇用保険、厚生年金等の加入要件に関する調整を行うこと等を指す。
 資料出所 厚生労働省「平成22年就業形態の多様化に関する総合実態調査」

図1 正社員以外の労働者の活用理由(事業所割合、複数回答)



資料出所 厚生労働省「平成22年就業形態の多様化に関する総合実態調査」

図2 今後の働き方に対する希望(労働者割合)
(正社員以外の労働者で「現在の会社」又は「別の会社」で働きたい労働者=100)



資料出所 厚生労働省「平成22年就業形態の多様化に関する総合実態調査」

や負担の重さがあるだろうから⁽⁴⁾、そうすると、結局は、前述したような正規・非正規の責任・負担の違いから、「同一価値」と言える場合はほとんどないことになる。あとは、比例的な比較の問題になり、その法的処理は均衡取扱の原

うことがある。仮に、正規労働者と非正規労働者が同じ仕事についていても、正規労働者は長期雇用制度のもと、長期にわたって勤め続けること、また、能力の向上や管理職につくことを期待され、そうした責任が求められている。それに対して、非正規労働者は、一般に、必要なときに契約の期間を定めて雇用され、将来の期待や責任も正社員と同じように負うものではない。また、正社員は、いつでも残業や配転・転勤の命令に従わなければならない負担を負っている。こうした責任・負担の面において、正社員と非正規労働者とは違いがある⁽⁵⁾。このような違いから、正規労働者と比べて、賃金制度その他の処遇が異なっていることに合理性が認められる。したがって、処遇の格差には合理的な理由がある。なお、正規労働者のこのような、あまりに無限定な働き方それ自体には問題があり(労働契約法3条3項の「仕事と家庭のバランス」)、それはそれで課題であるが、正規・非正規の処遇格差の法的評価とは区別すべきである。

それでは、労働の「価値」という面から比較すべきかどうか。その場合、労働の価値の具体的評価要素としてどのような基準を立てるかが問題になるが、評価要素の中に労働に対する責任

則によるほうがよりの確で実行的な手法と言えるのではないか。

正規労働者と非正規労働者とは、労働の内容・責任等において違いはあるが、問題は、このような違いの程度を超えるような格差は不公正であり、改善される必要があるという点である。また、例えば、パートという働き方がワーク・ライフ・バランスにとつては、メリットもあり、一方、企業の経営にとつても欠かせない戦力となっていることを考えても、公正な処遇の確保が課題である。

3. パート労働法における均等取扱（＝差別禁止）と均衡取扱の原則

(1) 均等取扱について

現行パート労働法の均等取扱の枠組は以下の通りである。すなわち、通常の労働者（正社員）と比べて①職務の内容（これには、仕事の内容と責任が含まれる。）、②人材活用の仕組みと運用（職務や勤務場所の変更、その変更の範囲）、③期間の定めのない労働契約（期間の定めがある場合でも反復更新することにより、実質的に期間の定めのない労働契約と異なる状態にあるものを含む）という三つの要素について、すべてが正社員と同じである場合に、「通常の労働者と同視すべき」パート労働者と呼んで、賃金制度、教育訓練、福利厚生その他の労働条件について正社員との差別的取扱いを禁止している（同法8条）。すなわち、正社員と同じ制度を適用しなければならないことになる。ただし、この三要件を満たすパート労働者は、パート全体の0・1%にすぎないとされ、また、法律の施行後、企業ではパート労働者と正社員の職務を明確に区分する対応がとられ、この規定の果たす役割はほとんどなくなっているとされる。

均等取扱について、様々な議論や提案が行われているが、その一つは、右の三つの要素を見直すことである。例えば、日本では、一般的に、仕事の内容ではなく、職務遂行能力に基づいて処遇が決定されているとして、「職務の内容が同一であること」の要素は必要ないという考え方があふ。しかし、「職務遂行能力」という概念は漠然とし過ぎるし、また、職務遂行能力に基づいて処遇が決定されていると一概に言うこともできない。

二つ目は、8条を廃止して、全く新たな規定を設けるという方法である。すなわち、「比較可能な労働者」（例えば、同じか又は同類の職務についている正社員）と比べ、「合理的理由のない差別的取り扱いを禁止する」（「客観的な理由によって、格差が合理的といえない限りは、不利益な取り扱いをしてはならない」という規定にするというものである）。この方法を用いる場合には、「客観的な理由」とは、どのような理由かを明確にする必要がある。どのような場合に、「合理的理由のない差別」になるのかである。すなわち、その基準を示す必要がある。格差の合理的理由として考えられるのは、学歴、経歴、勤続年数、資格などが考えられる。ただ、この場合、合理的理由があると認められると、格差はそのまま残されることになり、格差の程度については検討されないことになる（「合理性」の判断のなかに、格差の程度も含むことにするという方法も考えられる）。いずれにしても、比例原則・均衡取扱の原則が求められることになる。なお、EU諸国では、勤続年数、学歴、資格、職業格付けなどとされている。

(2) 均衡取扱の原則について

正規労働者と職務が異なるとか、職務が同じであっても異なる取扱をすることに合理的な理由があると認められる場合でも、その違いの程度を超えて格差がある場合には、「均衡」取扱の原則を適用することによって救済が図られることになる。ここでは、格差の幅の合理性が問題になる。

現行パート労働法では、比較三要素のうち一部が同じか、又は、いずれも同じでないパート労働者については、その違いに応じて、対応のしかたがそれぞれ定められている。均衡とは、「その職務の内容や成果、意欲、能力、経歴などを勘案して、均衡のとれた処遇にするよう努めること」である（9条）。パート労働者が、仮に、正社員と「同一労働」に従事しているとしても、正社員には、前述のように「長期雇用制度の下で、将来的な期待、資質の向上」、「労働の柔軟性」などが求められているという点で、労働の責任・負担においての違いがある。そこで、この場合には、均等取扱の原則は適用にならないから処遇に格差があっても、それ自体は不合理とは言えないが、処遇の決定や違いは、均衡の

とれたものでなければならぬという意味である。問題は、「将来的な期待」や「資質の向上」、あるいは、人事異動の範囲、時間外労働の負担などについて、どのように評価するのかがである⁷⁾。また、9条は、「意欲」や「能力」に応じた処遇と述べているが、その評価も客観的にできるのかという問題があるが、現在、厚生労働省が作成している「職務分析、職務評価実施マニュアル」をより客観的な基準にしていけることが考えられる。

参考になる判決として丸子警報器事件（長野地裁上田支部判決平成八年三月一五日労判六九〇号三二頁）がある。本判決は、正社員と同じ労働に就いているパート労働者の賃金の差が均等待遇の原則に反するが、使用者の「裁量」を根拠に、格差が二割の範囲までは違法とはならないとした。均衡取扱の考え方からすれば、使用者の裁量を根拠にするのは論理的整合性がない。労働の量、質、拘束、責任などなんらかの要素に違いがあることを理由とすべきで、その違いの程度に照らして、例えば、2割の範囲までは「均衡」を失わないという意味であれば理解できる。

均衡取扱の原則は、労働の実態（量、質、拘束、責任など）を勘案して、均衡の取れた処遇を求めるものであるが、「同一の労働」についていないとしても、パート労働者の労働が基幹的労働となつているとか、相当程度の知識・能力を要するとかという場合には、「均衡」が高度に求められることになる。このような意味からは、均衡取扱の原則には、「同一価値労働」の考え方が入つているといえるのではないか。賃金を「同一」にするか、「均衡」にするかという点において異なる。

パートの「非自発的選択」は、仕事と家庭責任とを両立させて働きたいという働き方としてパートを選んでいることから、この人々には、正社員化制度を設ける意義は小さい。したがって、処遇の改善や雇用安定の確保のほうが重要であり、均衡取扱のもつ意義が大きい。そうすると、現行の努力義務を義務に改正すべきであろう。義務規定となれば、「公序」（民法90条）を通じて私法上の効力を有することになる。

なお、比較・均衡の判断のため、パート労働者に対する情報提供が必要である。現行法では（13条）、使用者は、パートタイム労働者の処遇を決定するときに考慮した事項について説明しなければならないと定めている。ただし、この規

定は、「パートタイム労働者から求めがあったときは」と定めているので、実際にはあまり活用されていない。「求めがあったとき」ではなく、説明文書をいつでも見ることができるよう備えるなどの方法を義務付ける必要がある。

(3) パート労働者の正社員への転換制度について

現行法では、使用者が、正社員を募集・採用しようとする場合、又は、どこかの部署に正社員を配置しようとする場合には、パート労働者に募集等の情報を提供すること、あるいは、パート労働者に対して雇入れの申出をすることなどを定めている(12条)。法的に、正社員あるいは期間の定めのない労働契約に自動的に変る制度ではない。この点は、パート労働者は、自分の都合に合わせて働けることに選択の重きを置いているので、正社員化への希望は強いことからすると、強化の必要性はあまりないといえる。

なお、正社員転換制度の実施状況は、あまりよくない。「フルタイム正社員への転換制度」が適用される事業所の割合は、契約社員、パートタイム労働者でそれぞれ35.5%、30.9%、「短時間正社員への転換制度」が適用される事業所の割合は契約社員、正社員、パートタイム労働者でそれぞれ4.8%、4.1%、3.3%となっている⁽⁸⁾。

3. 労働者派遣法

(1) 改正案の概要

現在、国会で継続審議扱いとなっている派遣法改正案では、これまでの規制緩和政策から、規制強化の方向に転換する内容となっている。なかでもとくに、「均衡待遇の原則」、「直接雇用」の規定を導入した点は画期的と言える。

当初の改正案にあった登録型派遣の原則禁止と製造業への派遣の原則禁止は、法案から外すとする³党合意がなされている。

当初の法案における右二項目以外の改正点をあげると、次のとおりである。

- ① 日雇派遣の原則禁止＝専門的知識・技能・経験を必要とする業務で政令で定める業務以外については、日雇労働者（日々又は二カ月以内の期間を定めて雇用する労働者）を派遣することを禁止。
- ② 有期契約から期間の定めのない契約への転換＝派遣元は、有期契約の派遣労働者について、期間の定めのない契約に転換できるようにする機会を設けること（一定の期間有期で雇用した場合などに、期間の定めのない雇用にする機会を設けること、期間の定めのない契約に転換させるための教育訓練などの措置を講ずること）としている。
- ③ 製造業への派遣を原則禁止＝派遣禁止業務に製造業を追加（ただし、常時雇用する労働者を派遣することはできる）
- ④ 登録型派遣の原則禁止＝登録型すなわち常時雇用する労働者でないものを派遣できない（ただし、専門的知識・技術等を必要とする業務で政令で定める業務、産前産後休業・育児休業・介護休業の代替で派遣の場合、六〇歳以上の労働者の場合、紹介予定派遣の場合は、登録型（期間を定める契約）ができる）。
- ⑤ 派遣契約の解除における措置＝派遣元・派遣先間で締結する派遣契約のなかに、派遣契約解除のときに、派遣労働者の就業機会の確保、休業手当の支払に要する費用の負担などの措置を定めること、派遣先の都合で、派遣契約を解除する場合には、派遣先は、派遣労働者の就業の確保、休業手当等の支払の費用の負担など必要な措置を講じなければならない。

(2) 均衡取扱いについて

法案では、「派遣元事業主は、その雇用する派遣労働者の従事する業務と同種の業務に従事する派遣先に雇用される労働者の賃金水準との均衡を考慮しつつ、当該派遣労働者の従事する業務と同種の業務に従事する一般の労働者の賃金水準又は当該派遣労働者の職務の内容、職務の成果、意欲、能力若しくは経験等を勘案し、当該派遣労働者の賃金を決定するように配慮しなければならない」という定めになっている。パート労働法のように、派遣の場合にも、均等取扱・均衡取扱の原則を定めることも考えられるが、派遣については、派遣先で比較しうる労働者や業務を見つけにくいこ

と、年功的な賃金体系が一般的なもとでは、勤続の短い派遣労働者には不利になること、異なる派遣先に派遣されている派遣労働者間で待遇が異なるという不均衡を生むことが考えられること、賃金の低い派遣先に変った場合には賃金が下がる事態も考えられることなどを考慮すると、現状では、均等待遇・均衡取扱原則を導入するのは困難であるとの指摘がある⁹⁾。このような理由から、規定上は、配慮義務にとどまることは止むを得ないとしても、実効性あるものとするためには、法案にある派遣先の情報提供等について、努力義務ではなく義務にすべきである。また、行政においては、「一般の労働者の賃金水準」との比較が可能になるように、派遣業務の種類に対応した賃金水準の実態などを調査・分析した資料を作成し情報開示することが求められる。

(3) 直接雇用について

前述のように、派遣労働者は、実態調査からみても、正社員を希望する割合が高い。また、派遣法の趣旨・原則である「正社員の代替の抑制」という要請からいっても、直接雇用制度の必要性は高い。

法案では、①派遣禁止業務への派遣受け入れ、②無許可・無届出の派遣元からの派遣受け入れ、③派遣可能期間を超える派遣受け入れ、④請負その他の名目での派遣受け入れ（偽装請負）、これらのいずれかに該当する場合には、派遣先から派遣労働者に対し、「同一の労働条件を内容とする労働契約の申込みをしたものとみなす」との規定が置かれている。

この規定は、違法派遣を防止する効果という点に主眼があるのかもしれないが、派遣労働者との関係では、雇用の安定につながる意義のある定めと言える。判例によれば、違法派遣であるからといって、そのことだけでは、派遣先との間に黙示の労働契約が成立することにはならないと解されている（松下プラズマディスプレイ（パスコ）事件（最2小判決平成二十一年一月一八日労判九九三号五頁参照）。労働契約の成立には、当事者の意思の合致が必要であるとの考え方に基づくもので、派遣先との間で黙示の労働契約が成立するのは、かなり限られた場合になる。こうした意味から、

法律の明文でこのような「みなし規定」を設けた意義は大きい。

この労働契約の申込みのみなしに係る実効性確保手段として、法案では、厚生労働大臣による助言、指導、勧告、企業名公表の措置が設けられている。

ところで、現行法においては、派遣期間制限を超える場合に、直接雇入れの努力義務ないし労働契約の申込み義務が定められているが（40条の3以下）、これらは、努力義務又は「申込み」義務であつて、効力も行政指導上の効力にとどまるものであり、実効性が弱い、「みなし規定」になれば、裁判規範として、私法上の効力も有すると解される。

4. 有期労働契約

(1) 無期契約への転換について

有期契約に対する現行法上の規制は、労働契約法17条2項で、「使用者は、期間の定めのある労働契約について、その労働契約により労働者を使用する目的に照らして、必要以上に短い期間を定めることにより、その労働契約を反復して更新することのないよう配慮しなければならない。」と定めていること、また、「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」（厚生労働省告示）4条では、使用者は、契約を一回以上更新し、かつ、一年を超えて継続して雇っている有期契約労働者との契約を更新しようとする場合は、契約の実態及びその労働者の希望に応じて、契約期間をできる限り長くするよう努めなければならないとされている。

臨時的な労働ではなくても、パート等の雇用形態を利用するため、労働契約の期間を定めて、更新を何回も繰り返すという実態がある。また、「非自発的就労」をしている労働者は、とくに、雇用の不安や労働条件の低さについて不満を持っている。こうした事情から、無期契約への転換制度の法制化が考えられる。

有期労働契約に対する規制のあり方については¹⁰⁾、まず、有期労働契約の締結事由の制限（締結事由を列举するか、「合

理的理由がなければ有期の締結はできない」とする)がある。この場合、締結事由の確定や該当性の判断など困難な問題があるし、仮に、法制化した場合、他方で、無期契約について解雇権濫用の適用を緩やかにする必要が出てくることにならないかという問題がある。

つぎに、①更新回数を制限すること、②上限期間を設定し、その期間を超えて雇用継続している場合には、期間の定めのない労働契約に転換することとする法規定を設けるなどの方式が考えられる。ただ、この場合、弊害として、上限期間が来る前に契約を終了させる使用者が増えないか、かえって、雇用の機会が失われる事態が懸念されている。確かに、韓国では、二年間の上限を設け、上限を超えると「期間の定めのない契約とみなす」との規定を設けているが、仕事の喪失になったり、違法派遣や偽装請負の可能性もあると指摘されている⁽¹¹⁾。一方では、無期契約に変わったというケースも相当割合あるとされているので(68%)⁽¹²⁾、有効な方法と考えられる。なお、法定化に当たって、法的効果としては、「無期労働契約とみなす」、「無期労働契約への変更の申込みがあつたものとみなす」、「無期労働契約への変更の申込みを使用者に義務付ける」などの方式が考えられる。

(2) 雇止めについて

現在の判例では、有期労働契約が繰り返し更新され、継続して雇用されていた場合には、実質的に期間の定めのない労働契約と異ならない状態にあるとされるか、又は、そうでなくても更新が期待される状態にあるとされるか、それによつて、雇止め(更新の拒否)について、解雇に準じて客観的で合理的な理由が必要であるとされている注⁽¹³⁾。このように、雇止めに対して、解雇権濫用法理を準用する判例法理が確立していると言えるが、実効性を持たせるために、法律に明文でもって定めることが考えられる。

(脚注)

- (1) 総務省統計局「労働力調査」の「長期時系列表9 雇用形態別雇用者数」<http://www.stat.go.jp/data/roundou/longtime/zuhyou/lt51.xls>
- (2) 「平成二二年就業形態の多様化に関する総合実態調査」(厚生労働省) <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roundou/koyou/keitai/10/index.html>
- (3) 総務省統計局「労働力調査」の「長期時系列表10 年齢階級・雇用形態別雇用者数」<http://www.stat.go.jp/data/roundou/longtime/zuhyou/lt52.xls>
- (4) 森ますみ・浅倉むつ子編『同一価値労働同一賃金原則の実施システム』第一〇章「日本における同一価値労働同一賃金原則の実施システムの構築」(森ますみ執筆) 三三三頁以下は、「知識・技能、責任、労働環境」のファクターをあげているが、労働環境には、「労働時間の不規則性」が含まれている。
- (5) 判例では、「長期雇用制度の下では、労働者に対する将来の期待も含めて年功型賃金体系がとられ、それに相応しい資質の向上が期待され、将来の管理職としての期待、それに相応しい服務や責任が求められる・・・これに対して期間雇用労働者の賃金は、短期的な需要に基づくもので、将来に対する期待もなく、年功的考慮はされず、長期雇用労働者と差異があり、雇用形態が異なり、賃金制度が異なることは不合理ではない・・・このことから「同一労働同一賃金の原則」が一般的な法規範として存在してゐるとは言えない」とされている(日本郵便通送(臨時社員・損害賠償)事件(大阪地判平14・5・22労働八三〇号二二頁))。
- (6) 「今後のパートタイム労働対策に関する研究会報告書」(平成二三年九月) 三一頁以下参照 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001on6w-at/2r9852000001ougb.pdf>。
- (7) 緒方桂子「雇用形態間における均等待遇」日本労働法学会編『日本労働法学会誌』一一七号三七頁は、これらの要素は明確でないとする。
- (8) 前掲「平成二二年就業形態の多様化に関する総合実態調査」。
- (9) 「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会報告書」(平成二〇年七月二八日) 八頁 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/07/dl/h0728-1b.pdf>。
- (10) 「有期労働契約研究会報告書」(平成二二年九月一〇日) 参照 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000q2tz>。

img/2f985200000qaxy.pdf。

(11) 韓国の状況については、本誌の李論文を参照。

(12) 前掲「有期労働契約研究会報告書」一四頁。

(13) 東芝柳町工場事件（最1小判昭49・7・22民集28巻5号927頁）、日立メデイク事件（最1小判昭61・1・12・4労判486号6頁）、三洋電機事件（大阪地判平3・10・22判判595号9頁）、丸子警報器事件（東京高判平11・3・31労判758号7頁など）。

参考文献

- 水町勇一郎『パートタイム労働の法律政策』（有斐閣1997）。
- 労働政策研究・研修機構編『多様な働き方の実態と課題』（労働政策研究・研修機構2007）。
- 菅野和夫・諏訪康雄「パートタイム労働と均等待遇原則」北村一郎編集代表『現代ヨーロッパ法の展望』（有斐閣1998）。
- 島田陽一「非正規雇用の法政策」日本労働研究雑誌462号（1998）37頁。
- 土田道夫「パートタイム労働と『均衡の理念』」民商法雑誌119巻4・5号（1999）543頁。
- 両角道代「均衡待遇と差別禁止」改正パートタイム労働法の意義と課題」日本労働研究雑誌576号（2008）45頁。
- 神尾真知子「非正規雇用と労働法の法政策」法政論叢45巻2号（2009）204頁。
- 有田謙司「非正規雇用労働者をめぐる法的諸問題」ジュリスト1377号（2009）25頁。
- 高梨昌「雇用政策に問われている課題」ジュリスト1377号41頁。
- 山本圭子「日本における労働者派遣の現状と課題」日本台湾法律家協会雑誌7号（2009）45頁。
- 川田知子「パートタイム労働法八条の差別禁止規定の問題と今後の課題」労旬1711号（2010）66頁。
- 奥田香子「非正規雇用をめぐる政策課題」日本労働研究雑誌607号（2011）58頁。
- 島貫智行「非正社員活用の多様化と均衡処遇」日本労働研究雑誌607号（2011）21頁。
- 野川忍「短期雇用についての法的理論」日本労働研究雑誌610号（2011）65頁。
- 鶴光太郎「有期雇用、賃金で補償を」日本経済新聞2011年9月20日（経済教室欄）。

日本の非正規女性労働者の現状とILOのディーセント・ワーク政策

NPO法人 ILO活動推進日本協議会 理事長 木村 愛子

はじめに

第二次世界大戦以後、従前の工業中心の産業構造が変化し、サービス産業が成長し始めた。サービス産業は、労働需要の変化が激しいため、それに柔軟に対応できるパートタイムその他の非正規労働力が求められるようになった。欧米先進諸国では女性の社会進出が急速に進展し始めたが、当初、女性には家族的責任が重かったため、仕事と家庭生活のバランスを保つために、パートタイムで就労する女性が多かった。

一九九〇年代以降、世界的に経済危機が高まり経済競争が激化する中で、景気の調整弁ともなり得る非正規労働者がグローバルな規模で増加するようになった。非正規労働者の大半は、正規雇用の機会を求めても得られず、あるいは正規労働者として就労することが困難な家庭の諸事情を抱える市場競争力の弱い労働者、とりわけ女性、若年者、中高年者などであった。これらの非正規労働者の雇用および労働諸条件は、正規労働者に比べると極めて低劣で貧困化が進んだため、経済的・社会的に大きな問題となった。

一、日本の非正規女性労働者の現状

(一) 非正規労働者の増加の背景

日本では、平成の大不況によってバブル経済が崩壊し、一九九〇年代以降、経営側は競争力を強化するためコスト削減の必要性に迫られるようになった。その結果、労働者派遣法などの規制緩和やリストラが進み、公民両部門において、正規労働者の採用を抑制し、パート、派遣、有期契約など、安価で雇用調整のし易い非正規労働者を増やしていった。二〇一〇年現在、全雇用労働者に占める非正規労働者の比率は三四、三%となっている。⁽¹⁾

(二) 日本の非正規女性労働者の現状

欧米先進諸国とは異なつて、日本では、歴史的文化的背景から、未だにもつばら男性は長時間職場で働き、家族的責任は女性が担うという、いわゆる「男性は仕事、女性は家庭」という状況が基本的に存続している。その結果、女性は出産を契機に正規就業を中断し、子育て後に再就職することが少なくないため、女性の労働力率のカーブは、未だにM字型を描いている。⁽²⁾ 再就業する場合には、仕事と家庭生活とのバランスをとるといった必要性も加わつて、非正規就業を選択する場合も少なくないし、また、女性が正規雇用を求めても得られる可能性は非常に限られている。そのため、二〇一〇年現在、非正規労働者の五三、八%を女性が占め、男性の一八、九%とは大きな違いを示している。⁽³⁾

これらの非正規女性労働者の労働諸条件は、正規労働者に比べると非常に劣悪である。雇用が不安定であり、賃金は低く、ディーセントな生活が保障されていない。特に、女性が多いパートやアルバイトの約九割は年間所得が二〇〇万円未満で、いわゆるワーキング・プアという状態になっている。⁽⁴⁾ 類似の状況は若い男性労働者の間にも増えているが、最近の報道によると、年間所得一〜二万円以下という貧困層の約六割以上を女性が占め、女性の貧困化が急速に進行している。日本の貧困問題はジェンダー問題と密接に関連していると言える。

二、日本の非正規女性労働者とLLOのディーセント・ワーク政策

(一) ディーセント・ワークの意義

ディーセント・ワークという言葉は、一九九九年のILO年次総会において、ホアン・ソマヴィア事務局長が「ディーセント・ワーク」と題する報告書を提出し、この中で「ILOの最重要目標は、自由、公平、保障、人間としての尊厳が確保された条件の下で、人々にディーセントで生産的な仕事を得る機会を促進することである」と述べたことが契機となつて、世界的に広く用いられ始めた。ディーセント・ワークは、日本では、「働き甲斐のある人間らしい仕事」と翻訳されている。それはつまり、日本国憲法第二五条が規定する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」に通じるものであり、⁶⁾ 国際的に最低の労働基準を規定するILO諸条約の内容を満たす仕事を労働者に保障することを意味する。

ソマヴィア事務局長の報告書が出された背景には、一九九〇年代以降、経済のグローバル化が進行し、労働保護規制の緩和などが強行され、その結果の一つとして、ディーセント・ワークの欠如という社会的な歪みが拡大してきたことがある。すなわち、世界的な規模で、失業、不完全就労、質の低い非生産的な仕事、危険な仕事、不安定な所得、労働の基本的権利が認められない仕事、男女の不平等、移民・障害者・高齢者などに対する人権軽視の処遇などが急増した結果、貧富の格差が拡大して、各国で大きな社会不安をもたらすまでに至っている。このような状況を改善しなければ、保護主義などによる国際摩擦も生じかねず、ひいては世界の平和を脅かすことに繋がりがかねない。

ILOは、一九一九年の創設当初から、ILOの目的である世界平和を守るためには、労働者の基本的人権を尊重すること、すなわちディーセント・ワークを実現することが何よりも重要であるとし、このことをILO憲章、一九四四年の「フィラデルフィア宣言」および一九九八年の「労働における基本的原則および権利に関するILO宣言」などで繰り返し明記してきた。二二世紀に至って世界的に深刻化したディーセント・ワークの欠如という深刻な事態に対処するため、ILOは、二〇〇八年の総会において、「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」を採択し、加盟諸国の政労使に対して、ディーセント・ワークを実現するために取り組むべき戦略的目標を明らかに示した。

(二) デイリーセント・ワークを実現するために不可欠な要件

二〇〇八年宣言の中で、ILOは、デイリーセント・ワークを達成するためには、次の四分野を戦略目標として設定し、加盟各国の政労使がそれぞれの立場から具体的に対処することを要請した。それはすなわち、(一)雇用機会の創出、(二)仕事における基本的権利の保障、(三)社会的保護の拡充、(四)社会対話の推進である。⁶⁾ まず、「雇用機会の創出については、雇用の数量を増やすだけでなく、人間らしい生活が保障されるような質の高い仕事を創出することが肝要である。次に、仕事における基本的権利の保障には、働く人々の労働基本権の保障・強制労働の禁止・児童労働の撤廃・雇用および職業上の差別の排除など、ILOが採択した基本的に重要な国際労働諸基準の遵守が含まれる。また、社会的保護の拡充には、職場の安全衛生・適正な労働時間・社会保障など、労働者が心身ともに安全に安心して生活できる諸条件・諸環境を整備することが求められる。最後に、社会対話の推進が重要な理由は、安定的な経済社会を発展させるには、政府ならびに労使諸団体が建設的な対話を行うことが不可欠だからである。公正かつ民主的な団体交渉を促進することにより、労使紛争を低減する努力も期待されている。これらの四分野は、相互に関連し合うものである。

3. 日本の非正規女性労働者とILOのデイリーセント・ワーク政策

ILOは、二〇〇八年宣言の採択に続いて、二〇〇九年の総会において、「デイリーセント・ワークの核心にあるジェンダー平等」と題する結論文書と決議を採択し、デイリーセント・ワークの四分野すべてについて、横断的にジェンダー平等を達成することが、デイリーセント・ワークの実現にとって不可欠であることを確認した。⁷⁾ その理由は、いうまでもなく、長年にわたるジェンダーについての偏見や差別が、男女労働者のデイリーセント・ワークの欠如という状況を生み出した主な原因の一つと考えられるからである。

以下に、日本の非正規女性労働者の問題点と課題とを、ILOのデイリーセント・ワーク政策の四分野に照らして考えてみる。

(一) 雇用機会の保障

非正規労働者は、従来は、女性のパートやアルバイトが中心であったが、近年は、若年男性の非正規労働者も増加している。そのため、女性の雇用機会はさらに厳しくなっている。たとえ就業できたとしても、非正規労働者は、一般に、使用者側の都合で景気変動の調整弁として使われ、景気が悪くなれば解雇されるなど、「雇用契約期間が短く、育児休業を取得したことを理由に違法な解雇がなされる場合さえもあり、雇用が不安定である。また、女性が非正規から正規の雇用への転換を希望しても、その機会に恵まれる可能性は男性よりも少ない。

(二) 仕事における基本的権利の保障

ILOは、一九九八年、前記の「労働における基本的原則および権利に関するILO宣言」を採択し、①結社の自由及び団体交渉権の効果的承認(第八七号・第九八号両条約)、②強制労働の禁止(第二九号・第一〇五号両条約)、③児童労働の撤廃(第一三八号・第一八二号両条約)、④雇用及び職業における差別の排除(第一〇〇号・第一一一号両条約)の合計八条約をILOの基本条約として確認し、加盟諸国に対して、これらの条約を批准しているか否とに関わらず尊重し、批准を促進し、自国内で実体化するよう要請した。

日本の場合、現行法上、非正規労働者についても均等取扱いをすべきことが規定されている。しかし、労働基準法第四条(男女同一賃金)の規定自体が不明確で、実効性が疑われる問題点が残されている。また現行の、パートタイム労働法を改正して、「合理的理由のない不利益取り扱いを禁止する規定」を置くという動きもあるが、これについては、「労働基準法第四条において、同一価値労働同一賃金の原則を明記し、男女雇用機会均等法上、パートタイム労働者に対する間接差別を禁止するという法改正を同時に行わない限り、低賃金の女性パートタイム労働者は救済され得ない」と指摘する専門家の意見もある。⁸⁾

日本は、一九五八年に採択されたILO第一一一号条約「雇用および職業における差別禁止」を未だに批准していな

い数少ない先進国であり、ILOから早期に批准を達成するよう再三要請されている。また、一九六七年に批准した一九五一年採択の第一〇〇号条約「男女同一価値労働同一報酬」も、実体化は一向に進まず、男女間の賃金格差は先進諸国の中で韓国に次いで最大で、国際社会の中で批判的となつている。⁹⁾ 職場におけるジェンダー平等の達成レベルがこのように低いために、女性の非正規労働者は、仕事の内容が正規労働者と同じであっても、その労働の価値は適正に評価されず、非正規という雇用形態の違いや単純業務であることなどを理由に低賃金が支払われ、安価な使い捨ての労働力として処遇されることが多い。近年、昭和シェル賃金差別事件の原告たちが、同事案における使用者の処遇は、ILO第一〇〇号条約に違反するものであるとしてILO理事会へ提訴した。理事会では、この訴えを受理し、政労使三者から成る委員会を組織して審査した結果、原告らの主張を認め、日本の状況には問題があるとする報告書を作成して理事会に提出した。二〇一一年一月に開催された第三二一回理事会是、この報告書を認可し、日本政府に対して、この事案に関する説明を二〇一二年九月までに提出するよう要請している。¹⁰⁾

日本の正規労働者の多くは年齢給を受け取っているが、非正規労働者の多くは定期昇給のない職務給や時給で支払われている。非正規労働者の場合は、勤続年数が増え仕事の能力が上がっても、使用者側の人件費抑制という雇用管理によって、定期昇給の対象とはされず、昇給はあってもその幅は小さいことが多い。

また、非正規労働者は、短期の雇用契約で採用され、単純業務しか割り当てられないことが多いために、職場におけるキャリアアップにとって重要な教育・訓練を受ける機会に乏しく、将来展望が開けない。このことは、とりわけ、若年の男女非正規労働者の技能向上やキャリア形成にとって、ひいては日本社会全体の将来にとって、非常に深刻な問題である。

(二) 社会的保護の拡充

日本では、特に若年の男性正規労働者が長時間労働、交替労働、夜間労働などの不規則な勤務を強いられ、心身の健

康を阻害されて、ついには過労死や過労自殺にまで追いやられるケースもあり、デイーセント・ワークが欠如した労働状況が少なくない。これでは正規労働者として働く男性たちが家事・育児・介護などの家族的責任を分担することは非常に困難で、人間として心身ともに健康で文化的な生活を営むことはできない。その一方で、女性のパート労働者たちの間では、十分な労働時間と収入を得ることができないことに対する不満も高まっている。日本のすべての男女労働者が、デイーセントな仕事とデイーセントな生活を享受できるようにするためには、労働時間をめぐる諸問題を早急かつ抜本的に改革する必要がある。¹¹¹⁾

日本では、非正規労働者に対する福利厚生は、正規労働者に比べ充実しておらず、社会保険や雇用保険の適用から外されているものが多いことが問題となっている。最近ようやく、パートタイム労働者の社会保険加入の動きが高まり始めているが、経済界では、事業主の負担が増加するとして警戒感が強まっているという。

女性の非正規労働者は、経済的・社会的な立場の弱さや根強いジェンダー偏見などから、金融機関による信用を受け難く、住宅ローンの借り入れやクレジット・カードを作る際に不利となる場合が少なくない。とりわけ、家計の維持者が非正規女性労働者である場合、問題は極めて深刻である。

最低賃金の金額のレベルを、中小零細企業の実情に配慮しつつ向上させてゆくことも、非正規労働者と正規労働者との賃金格差を縮小するために必要な施策である。また、貧困状態にある単親の非正規女性労働者に対して、子育て支援を初め、きめの細かい経済的・社会的支援が緊要である。

(四) 社会対話の推進

非正規労働者の労働組合組織率は、正規労働者の数が減少するに伴って上昇し始めている。しかし、労働組合内部における女性の地位は未だに低く発言力も弱いため、女性の組合幹部の数は極めて少ない。その結果、使用者と労使交渉を行い、あるいは労使協定を締結する場合に、女性非正規労働者の声を反映させることは容易ではない。

女性労働者一人一人が労働者としての自覚と見識とを高めることが必要であることは勿論であるが、男女労働組合員にデーセント・ワークを実現する意思があるとするれば、その前提条件として、ジェンダー平等の意識を労働組合員の間に広く、また深く根付かせ、具体的な行動を積極的に推進することが不可欠であると考ええる。

三、ILO加盟国としての日本の課題

日本は、ILOの最高決定機関である理事会において、政労使三者の代表が揃って理事を務めるという名譽に恵まれた数少ない加盟国の一つである。それだけに、日本の国際的責務は極めて重く、「すべての人々にデーセント・ワークを」というILOの理念と活動に沿って、国内の諸状況や諸環境を整備することが国の内外から期待されている。この観点から、非正規女性労働者にデーセントな仕事と生活を保障するためには、以下のような課題があると考えられる。

(一) 未批准の重要条約の批准促進

日本は、まず、上述した一九五八年の第一一一号条約の批准を、できるだけ早く果たさなければならぬ。「雇用および職業における差別禁止」を規定するこの条約は、ILOが最も重視している基本八条約の一つであり、加盟諸国の圧倒的多数が、第一〇〇号条約と並んで批准を済ませている。先進諸国の中で未批准となっているのは、米国と日本のみである。厚生労働省は批准する方向であるというが、法務省所管の人権擁護法案との関係があり、批准の日程は、まだ明らかにされていない。

非正規労働者問題に関わる特に重要なILO条約は、一九九四年採択の第一七五号条約「パートタイム労働」である。今日、日本のパートタイム労働法の改正が求められているが、ILO条約の規定内容を満たす改正を行って、批准を達成することを、非正規労働者たちは期待している。

女性労働者が健康に、かつ「育休解雇」などに脅かされることなく安心して働く上でとりわけ重要な国際労働基準

は、第一八三号条約「二〇〇〇年母性保護」である。この条約の批准促進に向けての努力も、決してなおざりにしてはならない。

(二) 既批准条約の遵守と実体化

非正規女性労働者にとって最大の問題は、正規労働者との間の賃金格差である。正規労働者と仕事の内容が同じであつても、同等の報酬が支払われず、明らかに、第一〇〇号条約の「同一価値労働同一報酬」の原則に違反する慣行が横行している。労働基準法、男女雇用機会均等法、パートタイム労働法などをILOの国際労働基準に照らして早急に強化改正する必要があるとともに、社会対話を促進して労使間で改善の方策を建設的に協議すべきであろう。

一九八一年採択の第一五六号条約「家族的責任を持つ男女労働者の機会および待遇の均等」を、日本は一九九五年に批准し、育児・介護休業法を成立させた。このように、国内法の拡充は見られたものの、この条約を補足する勧告第一六五号が要請する労働時間の短縮や時間外労働の削減は一向に進まず、そのため女性の家族的責任の負担が軽減されないことから、女性の非正規就労は増加するばかりである。この条約を日本国内において実体化し男女双方にディーセント・ワークを実現するためには、長年にわたって放置されてきた日本の過重労働時間の問題に、今こそ取り組みなければならない。日本は、ILOが設立当初から採択してきた労働時間に関する国際労働諸基準を、未だかつて一つも批准していないのである。

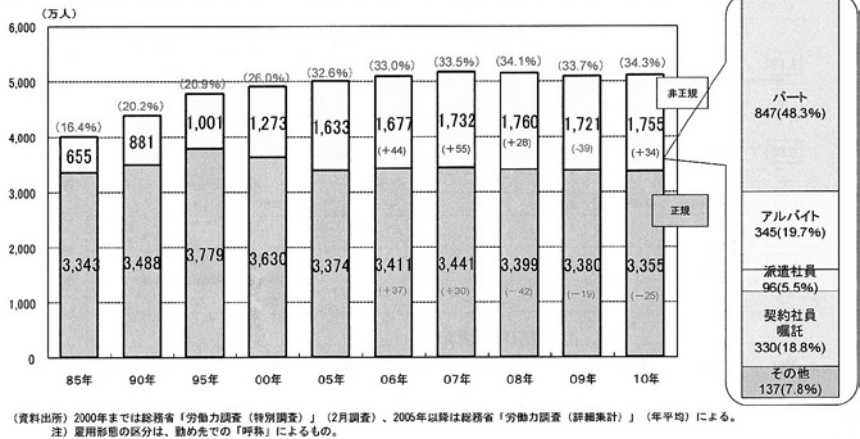
(三) ジェンダー平等意識の向上

ILO条約を批准し、国内において実体化する上で不可欠なのは、日本の政労使ならびに一般社会におけるジェンダー平等意識を向上させることである。法制の整備は、必要条件ではあるが、充分条件ではない。出生時から始まる家庭教育、それに続くすべてのレベルの学校教育、労働組合員教育や企業の社員研修、一般市民に対する社会教育などを通し

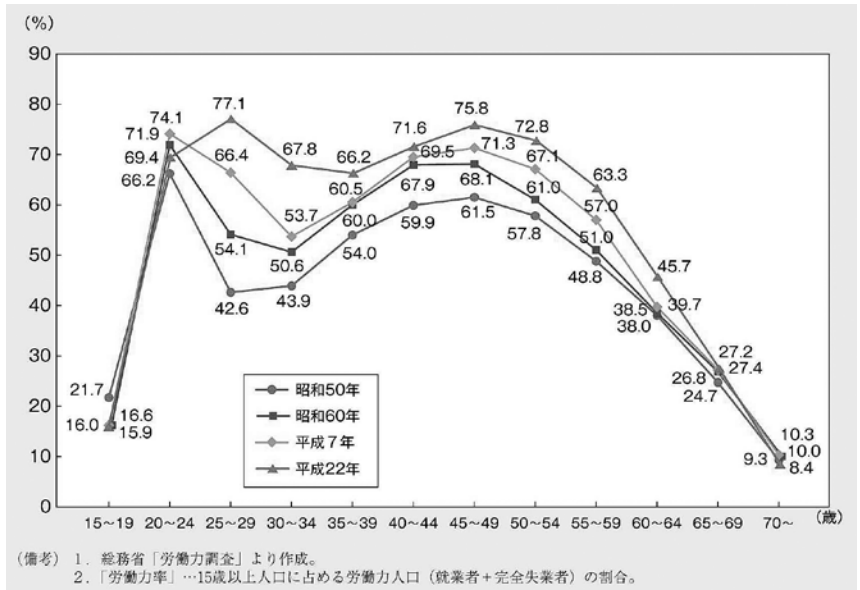
て、人権尊重ならびにジェンダー平等の意識を育成する啓蒙活動を強力に推進しなければならないと考える。

註

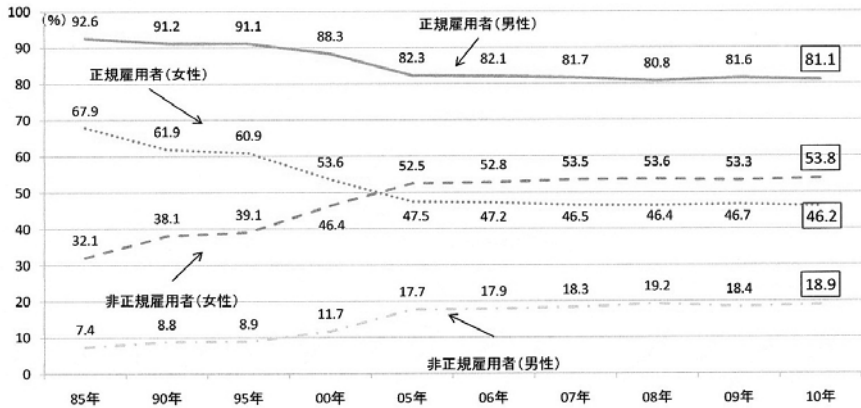
- (1) 第1図「正規労働者及び非正規労働者の推移」、(独)労働政策研究・研修機構、「雇用形態による均等処遇についての研究報告書」平成二三年七月、九一頁。
- (2) 第2図「女性の年齢階級別労働力率の推移」内閣府「平成二三年版男女共同参画白書」チャンスを分かち、未来を拓こう」五四頁。
- (3) 第3図「正規労働者及び非正規労働者の推移(性別)」、註(1)の報告書、九五頁。
- (4) 第4図「雇用形態別年間所得の分布」、同上報告書、一〇九頁。
- (5) 長谷川真一「ディーセント・ワーク 世界と日本の課題」、労働調査会「労働経済春秋、二〇〇九年春 第一巻、三二頁。
- (6) 木村愛子「賃金衡平法制論」、日本評論社、二〇一一年八月一五日、一七〇頁。
- (7) 木村愛子編著「ディーセント・ワークとジェンダー平等」、(財)日本ILO協会、二〇〇九年、参照。木村前掲書、四〇〜四三頁。
- (8) 酒井和子「パートタイム労働研究会報告のポイントとパート法改正の動き」「NWECCのフォーラム2011」ワークショップ6報告、二〇一一年一〇月二二日。
- (9) 木村前掲書、二二七〜二四七頁。
- (10) ILO「第三二二回理事会報告書」、GB、三二二／INS／一五／三、二〇一二年一月、一五頁。および、ILO労働者側代表理事、桜田高明氏の報告、日本ILO協議会会報第四号所収、「第三二二回理事会出席政労使代表理事座談会」、二〇一二年二月発行。
- (11) 一九八〇年代に経営側や自民党政府によって喧伝され、これに少なからぬオピニオンリーダーたちが追隨した「男性並みに働く女性は平等に処遇する」という、いわゆる「保護抜き平等論」は、ILOの男女平等処遇の理念に根本的に背反するものであった。これが女性非正規労働者の拡大の一因となった。



第1図 正規労働者及び非正規労働者の推移

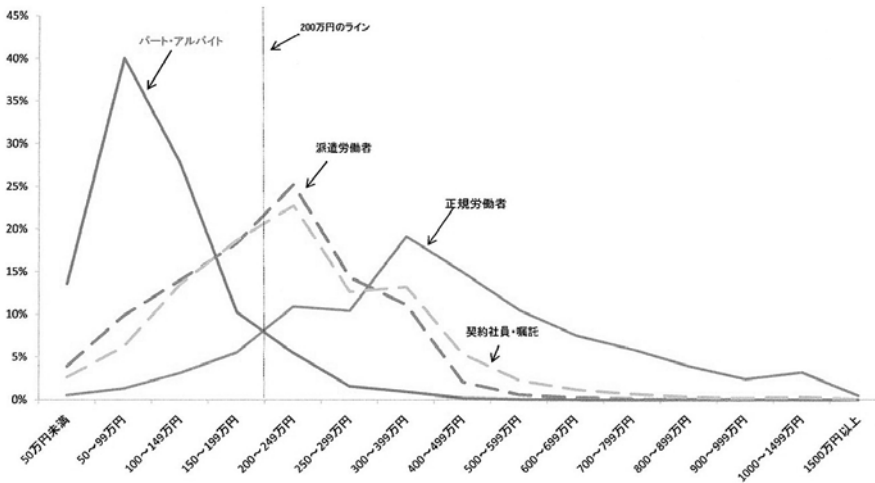


第2図 女性の年齢階級別労働力率の推移



(資料出所) 2000年までは総務省「労働力調査(特別調査)」(2月調査)、2005年以降は総務省「労働力調査(詳細集計)」(年平均)による。
 注) 雇用形態の区分は、勤め先での「呼称」によるもの。

第3図 正規労働者及び非正規労働者の推移(性別)



(資料出所) 総務省「就業構造基本調査」(2007)
 (注) 全労働者を対象としている。所得については、本業から通常得ている年間所得(税込み額)をいう。過去1年間に仕事を変えた者や新たに仕事に就いた者については、新たに仕事に就いたときから現在までの収入を基に、1年間働いた場合の収入額の見積りによる。

第4図 雇用形態別年間所得の分布