

# ガバナンス研究

no. 20 2024

公職選挙法における有料インター ネット広告禁止規定に関する近時の課題	湯浅 壘道	1
Being Middle-Aged and Single in a Large City: Social Lives, Freedom, Future Concerns, and Neighborhood Participation-A Case Study from Tokyo, Japan	松本 奈何	15
The 1923 Earthquake Recovery Plan and the Urban Structure of Tokyo Today	青山 侑	43
2022年法による英国医療改革 —統合ケアサービスと新しいNHS 診療報酬支払方式を中心に—	柏木 恵	71
情報戦とインテリジェンスの関係： インテリジェンス研究の視点からの考察	小林 良樹	87
責任ある撤退 —開発金融機関や企業の取る道—	辻 昌美	115
公会計財務書類を活用した 政府財政統計・国民経済計算の推計 —一般政府の年次推計にもたらす改善効果と課題—	東 信男	131
東京都の分譲マンション施策 —「東京におけるマンションの適正な管理の 促進に関する条例」の制定をめぐる—	今村 保雄	163
政策評価の儀式化 ～『監査社会』というレンズを通して～	西出 順郎	189

# 公職選挙法における有料インターネット 広告禁止規定に関する近時の課題

湯浅 壘道

## 1. はじめに

2023年4月に行われた東京都江東区の区長選挙において、当選した立候補者であった木村弥生区長が、インターネットの動画サイトである Youtube において有料で広告を掲出し、投票を呼びかけていたことが明らかになった。新聞報道によれば、広告の再生回数は約37万回で、掲載料金は約14万円であったという<sup>1)</sup>。その後、木村区長は11月15日に辞職し、12月10日に区長選挙が再度行われることになった。

また、2023年4月に行われた東京都江東区の区議会議員選挙においても、当選した立候補者が選挙運動期間中に自身への投票を呼びかける約70秒の動画広告をソーシャルネットワーキングサービス (SNS) の一つである Facebook におよそ1日半にわたって掲出したことが判明した。本件については、動画広告を出稿して当選した千田昌寛議員が所属する政党が違法行為であることを認め、「選挙期間中の有料ネット広告は違反であるという認識がないままに出稿してしまい、周囲からの指摘によって速やかに出稿を停止し」、本人が自主的に警察に情報を提供したとしている<sup>2)</sup>。

---

1) 『東京新聞』2023年10月24日。その後、回数や料金はさらに多かったと報道された。

2) <https://tokyo-ishin.jp/news/post-13263/>

これらの事件によって、公職選挙法が規定している有料インターネット広告の禁止についてにわかに注目が集まっている。そこで本稿では、公職選挙法における有料インターネット広告の利用禁止に関する規定の問題点について若干の考察を行うことにしたい。

## 2. インターネット広告の種類

前述したようにインターネット広告の種類は多様であるが、広告の出稿形態に着目すると、次のように分類することができる（表1）。

インターネット広告は、インターネットやSNSの発展と共に増加しており、

表1 広告の出稿形態別のインターネット広告の種類

種類	出稿形態	例
純広告	マスコミ四媒体の場合と同様に広告主が広告枠を買い取って出稿する。ネット広告の場合、Webサイト上の広告枠をサイト運営者から買い取り、掲載する。	バナー広告（ディスプレイ広告） <sup>3)</sup> テキスト広告 メール広告 記事・タイアップ広告 <sup>4)</sup> ネイティブ広告 <sup>5)</sup> リッチメディア広告 <sup>6)</sup> 動画広告
運用型広告	Webサイト上にある広告枠に、アドテクノロジー（アドネットワーク）を活用し、広告を配信する。配信する個別のユーザーの選定はアドテクノロジー（アドネットワーク）が行い、広告主は関与しない。	リスティング広告（検索連動型広告） <sup>7)</sup> バナー広告（ディスプレイ広告） リターゲティング広告 <sup>8)</sup> SNS 広告 <sup>9)</sup>

3) ポータルサイトやニュースサイト、アプリなどの広告枠に表示される広告。

4) 芸能人等の著名人、映画、企業、商品などとタイアップし、あたかもそれに関する記事であるかのようにして表示する広告。

5) メディアやニュースサイトなどの他のコンテンツに溶け込むように掲載され、広告として意識されないようにしている広告。

6) バナー広告の一種で、大量のデータを送信してバナーから音声や動画を流し、クリック等の閲覧者のマウスの動きに反応する広告。

7) Google や Yahoo! などの検索エンジンで検索した際、検索結果画面の上部や下部に表示される広告。ユーザーが検索するキーワードに応じて広告が表示されるため「検索連動型広告」とも呼ばれる。

8) 一度ウェブサイトを訪れたユーザーに対し、再度表示させる広告。

広告費も年々増加している。電通グループの調査<sup>10)</sup>によれば、2021年の日本の総広告費は6兆7,998億円（前年比110.4%）で、そのうちインターネット広告は2兆7,052億円（前年比121.4%）となり、新聞、雑誌、ラジオ、地上波テレビというマスコミ四媒体の広告費（2兆4,538億円、前年比108.9%）を初めて上回った。またインターネットを利用する広告配信技術は以前に比べると大幅に進化し、多様な広告配信手段が存在する。なお近年は、さまざまな方法により広告を表示させるユーザーの属性を特定したり、ユーザー個人を特定したりして、特定のユーザーに対して広告を表示させるマイクロターゲティングが主流になっているとされる。

またインターネット広告の課金方法にもさまざまな種類がある。主なものとして、期間保証型、インプレッション課金型<sup>11)</sup>、クリック課金型<sup>12)</sup>、インプレッション保証型<sup>13)</sup>、クリック保証型<sup>14)</sup>、成果報酬型、配信数保証型が挙げられる。

また、インターネット広告に関連するものとして、SEOがある。SEOは、「検索エンジン最適化」（search engine optimization）のことを指すが、企業等の依頼により、依頼主企業や商品のウェブサイトをできるだけ検索結果の上位に表示させようとするものである。SEOはインターネットを広告目的で利用する企業にとっては最重要課題の一つであり、その対策を請け負うビジネスが大き

---

9) Facebook、Twitter等のSNSを利用する広告。SNSを利用する際には、登録時に年齢や性別、居住地などの入力を求められ、SNSにはこういった個人データが蓄積しているため、これらを利用したターゲティング広告が可能になる。また、「いいね」「フォロワー」「シェア」等のユーザーのSNS内での行動に基づくターゲティングも可能になる。

10) [https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad\\_cost/2021/](https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad_cost/2021/)

11) 広告が1,000回表示されるごとに課金される仕組み。

12) 広告の掲載回数を問わず、ユーザーが広告をクリックしリンク先のサイトを訪れる回数に応じて課金される仕組み。

13) 広告の表示回数ごとに料金を設定する方法で、一定の表示回数までは広告を表示して課金する仕組み。ページビュー保証型（PV保証型）と呼ばれることもある。

14) ユーザーが広告をクリックしリンク先のサイトを訪れる回数を設定し、一定のクリック数があるまでは広告を表示して課金する仕組み。

く成長している。

SEOに関して、主要な検索サイトの一つである Google は、公職選挙法改正によりインターネットを利用した選挙運動が解禁された後の2013年4月に「選挙活動における検索エンジンを対象とした施策について」<sup>15)</sup>を公表した。それによれば、「Google では検索結果の品質、公平さを維持するため、ウェブサイト管理するウェブマスター向けガイドラインにおいて、検索結果を人為的に操作しようとする不正な手法を具体的に示し、注意喚起を行っています。」とする。その上で、「ウェブマスター向けガイドラインの品質に関するガイドラインでこのような検索エンジンを欺く不正行為を示し、このガイドラインに違反した場合は検索結果においてユーザーの目に触れにくくなるようアルゴリズムまたは手動によるスパム対策を実施させて頂く場合がある」として、SEOを排除する可能性があることを明らかにしている。

また Google は広告の一つとして、リスティング広告の一種である「有料検索」を提供している。これは、有料検索を利用した場合、検索結果を表示する画面の先頭に広告主のウェブサイトへのリンクが表示されるようになり、現時点では小さな緑色のボックスに「広告」と明示されるようになるというもので、ユーザーがリンクを実際にクリックすると、広告主に課金される。

実際に日本においても、公職選挙法の改正により有料インターネット広告の利用禁止が規定される前ではあるが、Google の有料検索サービスを政治家が利用したとみられる例はあり、たとえば2010年の福岡市長選挙の際、吉田宏候補の陣営は選挙運動期間の前に当該サービスを利用したとみられる。Google で「吉田宏」と入力して検索すると、検索結果を表示する画面の先頭に吉田宏候補のウェブサイトへのリンクが表示された（当時は「スポンサーリンク」と表示されていた）。吉田候補は現職の市長であり、ウェブサイトは市長としての活動や実績等が掲載されるものであった。このため、選挙運動期間の前であれば

---

<sup>15)</sup> <https://developers.google.com/search/blog/2013/04/online-election-campaign?hl=ja>

市長としての政治活動の一環として有料検索サービスを利用したとしても問題はないと判断したものであろう。また具体的に投票を依頼したりしているわけではないので、事前運動にも該当しないと判断したと思われる。

### 3. 公職選挙法とインターネット広告

#### 3.1. 公職選挙法の有料インターネット広告の利用に関する規定

公職選挙法では、有料インターネット広告の利用を原則として禁じている。有料インターネット広告を禁止した趣旨は、インターネットを選挙運動に利用することを解禁する目的の一つが金のかからない選挙の実現にあったので、有料での広告を認めると、広告利用が過熱し、選挙に要する費用が増加するおそれがあることから有料インターネット広告の利用を禁止したものであると説明される<sup>16)</sup>。

公職選挙法142条の6では、「何人も、その者の行う選挙運動のための公職の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称又はこれらのものが類推されるような事項を表示した広告を、有料で、インターネット等を利用する方法により頒布される文書図画に掲載させることができない。」と規定している。

選挙運動期間中は、「何人も、選挙運動の期間中は、前項の禁止を免れる行為として、公職の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称又はこれらのものが類推されるような事項を表示した広告を、有料で、インターネット等を利用する方法により頒布される文書図画に掲載させることができない。」とされ（2項）、「何人も、選挙運動の期間中は、公職の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称又はこれらのものが類推されるような事項が表示されていない広告であつて、当該広告に係る電気通信の受信をする者が使用する通信端末機器の映像面にウェブサイト等を利用する方法により頒布される選挙

---

<sup>16)</sup> 黒瀬敏文・笠置隆範編『逐条解説公職選挙法 改定版』（2021年、ぎょうせい）1241-1242頁。

運動のために使用する文書図画を表示させることができる機能を有するものを、有料で、インターネット等を利用する方法により頒布される文書図画に掲載させることができない。」(3項)として、公職の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称又はこれらのものが類推されるような事項が表示されていない広告であっても有料で利用することは禁止されている。具体的な例としては、政治活動目的のスローガン等を記載した広告を、選挙運動用文書図画を掲載したウェブサイトโดยตรงリンクする形で掲載すること等が当たる<sup>17)</sup>。

しかし、ここでいう広告とは何かについての定義は、公職選挙法には規定されていない。公職選挙法は、もともと選挙運動に関する定義を欠くなど、重要な概念が定義されていないところに特色があるが、インターネット広告の定義を欠くことについては、そもそもインターネット広告とは何かを定義することは難しく「どこでも通用するような定義を定めることは難しいと思われる。」<sup>18)</sup>と指摘されていることも関係しているかもしれない。

ただ、公職選挙法が想定しているのは主としてウェブサイトに掲載されるバナー広告<sup>19)</sup>であると思われる。というのも、142条の6の条文では、広告は「インターネット等を利用する方法により頒布される文書図画」に「掲載」されることが前提となっているためである。また公職選挙法改正時にインターネット選挙運動等に関する各党協議会が公表したガイドライン<sup>20)</sup>においても、バナー状の図が例示されている<sup>21)</sup>。

---

17) 黒瀬・笠置、前注16、1244頁。

18) 増田悦夫「インターネット広告手法(広告掲載の仕組み)の進展と今後の展望」流通経済大学流通情報学部紀要25巻2号(2021年)57頁。

19) 一般に多くのユーザーが閲覧するウェブサイトに、企業や商品の広告用アイコンや文字等を掲載してユーザーへの知名度を高め、また当該アイコンや文字にハイパーリンクを埋め込んで企業や商品の関連サイトにジャンプできるようにしたもの。バナー広告が初めて登場したのは1994年10月27日であるとされている。<http://thefirstbannerad.com/> 日本では、1996年4月に商用検索サイト「Yahoo! JAPAN」のトップ画面上に掲載されたバナー広告が初めての例であるといわれる。

一方で、禁止されるのは公職の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称又はこれらのものが類推されるような事項を「表示」した有料広告であるから、「当該広告の表示に候補者の氏名や顔写真が一切記載されておらず、特定候補者等への投票を呼びかける音声流れるだけでは（中略）有料広告に該当しないものと考えられる」とされている<sup>22)</sup>。このため、音声だけが流れる場合は禁止される有料広告には該当しない<sup>23)</sup>。

なお、公職選挙法でいう「インターネット等を利用する方法」は、ウェブサイトを利用する方法と電子メールを利用する方法の両方が含まれるので、メール広告（電子メールの本文中に広告文を記載したり、動画、画像等を添付ファイルとして添付したりするもの）も禁じられることになる。

禁止されるのは有料で広告を掲載することについてであり、無料のものは対象外とされる。ただし、通常有償となっている広告サービスを無償で提供する

---

20) インターネット選挙運動等に関する各党協議会「改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン（第一版）」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000222706.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000222706.pdf)

21) インターネット選挙運動等に関する各党協議会、前注20、40頁。

22) 黒瀬・笠置、前注16、1242頁。

23) このような音声だけの利用に関する問題は、公職選挙法が文書図画は規制するが音声は規制していないこと、インターネットの利用を「文書図画」の延長線上でとらえていることから生じる。音声だけのインターネットの利用については、公職選挙法が改正されインターネットを選挙運動に利用することが許容される前に、音声だけが流れるウェブサイトが問題になった。公職選挙法では文書図画については規制を加えているが、音声だけの電話については特に禁止規定はないため、電話による選挙運動は以前から行われており、それ自体は合法である。このため、2000年に行われた第42回衆議院議員総選挙の際、民主党（当時）の鳥聡議員が、音声だけの利用であれば電話と同様に許容されるべきであるとして、音声だけが流れるウェブサイトを開設した。このような音声だけが流れるウェブサイトについて、自治省（当時）は、「純粹に音声だけのページそのものはOKでも、そのページへ飛ぶための別のページに氏名や顔写真が掲載されていれば法に触れる疑いがある」という見解を示したという。『読売新聞』2000年5月17日。純粹に音声だけのページが他からのリンクなしに単独で置かれているような場合は、公職選挙法改正でインターネットの利用が解禁される前から、文書図画ではないと解されていたことになる。

ことは寄附に該当するとされている<sup>24)</sup>。

### 3.2. 政党支部の有料インターネット広告

政党その他の政治団体は、選挙運動の期間中において、一定の有料インターネット広告を利用することができる（142条の6 4項）。政党に対して有料インターネット広告の利用を許容しているのは、公職選挙法改正によりインターネット選挙運動が解禁される前から、選挙期間中、政党等のウェブサイトへ直接リンクを張った政治活動用有料バナー広告が認められていたため、改正後も引き続き同様の態様で行われている有料バナー広告については可能とする趣旨であると説明されている<sup>25)</sup>。

政党その他の政治団体は、「当該広告に係る電気通信の受信をする者が使用する通信端末機器の映像面にウェブサイト等を利用する方法により頒布される当該政党その他の政治団体が行う選挙運動のために使用する文書図画を表示させることができる機能を有するものを、有料で、インターネット等を利用する方法により頒布する文書図画に掲載させることができる。」と規定されている。

4項1号では衆議院議員の選挙につき候補者届出政党及び衆議院名簿届出政党等、2号では参議院議員の選挙につき参議院名簿届出政党等及び確認書の交付を受けた政党その他の政治団体、3号では都道府県又は指定都市の議会の議員の選挙につき確認書の交付を受けた政党その他の政治団体、4号では都道府県知事又は市長の選挙につき確認書の交付を受けた政党その他の政治団体に、それぞれ有料インターネット広告の利用を許容している。町村の長及び議員の選挙では、政党等の有料インターネット広告の利用は認められない<sup>26)</sup>。

政党等の本部だけでなく、都道府県連その他の政党等の支部も、選挙運動

---

<sup>24)</sup> 黒瀬・笠置、前注16、1242頁。

<sup>25)</sup> インターネット選挙運動等に関する各党協議会、前注20、46頁。黒瀬・笠置、前注16、1242頁。

用ウェブサイトโดยตรงリンクする有料インターネット広告を掲載することができる。

### 3.3. 政党支部が選挙運動用ウェブサイトโดยตรงリンクする有料インターネット広告を掲載させる場合

前述したように、政党の支部は、選挙運動用ウェブサイトโดยตรงリンクする有料インターネット広告を掲載することができる。しかし、政党の支部長は、選挙区から立候補する予定の者が務めることが多いから、政党支部長の氏名や写真を有料インターネット広告の中に掲載すると、選挙運動に該当するおそれがある。これについて、インターネット選挙運動等に関する各党協議会編『インターネット選挙運動ガイドライン』は、政党支部が選挙運動用ウェブサイトโดยตรงリンクする有料インターネット広告を掲載させる場合、その支部長の氏名や写真を掲載する方法についての解釈を図で示している。

ガイドラインは、「一般的には、政党支部が当該政党等の選挙運動用ウェブサイトโดยตรงリンクする有料インターネット広告を掲載させる場合に、当該広告にその支部長の氏名や写真を表示することのみをもって直ちに選挙運動性を有するとは断定できない（下記例参照）が、当該広告が当該支部長や当該政党等のための選挙運動用文書図画と認められるときは、選挙運動用有料インターネット広告を禁止している公職選挙法142条の6第1項の規定に抵触するものと考えられる。」とする。

「下記例参照」として示されているのが、図1である<sup>27)</sup>。

---

<sup>26)</sup> この点につき、町村の長及び議員の選挙では政党等の有料インターネット広告の利用は認められないことには合理性はないといわざるをえない。市と町村との人口の違いからこのような規定を置いたのかもしれないが、町の中には市よりも人口が多いところがある。この点については町村の関係者が声を上げるべきではないかと思われる。堀内 匠「自治体選挙法の消滅（下）公職選挙法への統合をめぐる」自治総研2017年11月号66頁以下も参照。

<sup>27)</sup> インターネット選挙運動等に関する各党協議会、前注20、49頁。

(例)



図1 ガイドラインにおける例示

ガイドラインでは、この図が示されているだけで、他には具体的な説明を欠く。

このため、どのような表現であれば「支部長の氏名や写真を表示」しても「選挙運動性を有するとは断定」されず、逆に「当該広告が当該支部長や当該政党等のための選挙運動用文書図画と認められる」のはどのような表現であるのかは、この図から解釈するほかはない。おそらく、次のような基準が想定されているのではないだろうか。

- ・ 政党名と支部名の記載

広告の中には政党名と支部名が記載されていなければならない。また支部長の氏名には、支部長であることも表示しなければならない。

- ・ 支部長の氏名と顔写真の大きさ

ガイドラインにおける例示の図では、支部長の氏名と顔写真の大きさは、政党名と支部名よりも明確に小さいものとなっている。支部長の氏名と顔写真が、政党名と支部名よりも大きいようなものは、選挙運動に該当する可能性があるためであろう。

- ・ ウェブサイト等の画面の一部に表示されるバナー等であること

ガイドラインにおける例示の図は、画面の一部を占有して表示される横に細長い一般的なバナーの体裁をとっている。つまり、ウェブサイトの画面の一部

が広告になっていることが想定されている。

他方で、画面全体が政党等の選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクする広告に占有されており、そこに政党名と支部名と共に支部長の氏名等が表示されている場合に選挙運動に該当する可能性があるかどうかは、ガイドラインの例示だけでは判断できない。

### 3.4. マスメディアの報道等で問題とされた事例

有料インターネット広告に関して、これまでにマスメディアの報道等で問題とされた事例としては、次のようなものがある。

- ・ 政党等の選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクされていないリンクが設定されていないものは、明らかに違法であろう。

- ・ 政党名と支部名の記載がない

公職選挙法上は明確に違法とは規定されていないが、ガイドラインにおける例示に照らすと、違法の可能性があろう。

- ・ 候補者の氏名の記載や顔写真のほうが、政党名と支部名の記載よりも大きい公職選挙法上は明確に違法と規定されていないが、ガイドラインにおける例示に照らすと、違法の可能性があろう。

- ・ 候補者の顔写真の代わりに動画画像が埋め込まれている

リッチメディア広告の一種として SNS 上の広告で最近見受けられたもので、広告の中に動画が埋め込まれており、候補者が支持者と握手している動画、手を振っている動画等が再生されるというものである。公職選挙法上は明確に違法とは規定されていないが、ガイドラインにおける例示に照らすと、政党名と支部名の記載よりも動画画像のほうが大きいものは違法の可能性があろう。

動画画像の内容によっては、それ自体が独立したウェブサイトを利用する方法による選挙運動であると解される余地もあると思われる<sup>28)</sup>。

- ・ 候補者の氏名の音声流れている

リッチメディア広告の一種として SNS 上の広告で最近見受けられたもので、広告の中に音声で埋め込まれていて、広告画面が表示されているときには候補者名が音声で流れるというものである。これについては、前述した「当該広告の表示に候補者の氏名や顔写真が一切記載されておらず、特定候補者等への投票を呼びかける音声で流れるだけ」のものとはいえない。氏名や顔写真と共に候補者名の音声で流れているからである。

このような広告につき、氏名や顔写真は政党名と支部名よりも明確に小さく記載されていて、かつ支部長である候補者名の氏名の音声も流れているという場合には、ガイドラインにおける例示だけでは違法性の判断に苦しみどころである。政党支部長としての氏名や顔写真が表示されていても、それと共に候補者の氏名だけの音声で繰り返し流れているという場合、それ自体に一定の選挙運動性は否定できないのではないだろうか。選挙運動性の有無については、支部長である候補者名が音声で流れるだけで当該候補者への投票を呼びかけるものではないから選挙運動性はないという見方もできるが、あるウェブサイトを表示しただけでそこに表示されている広告から支部長である候補者名が音声で連続的に流れるという場合、候補者の選挙運動用文書図画と認められる可能性もあろう。また「〇〇党△△支部長××××」というように政党名や支部名、支部長であることが名前と共に音声で流れる場合であっても、そもそも当該有料インターネット広告の趣旨は、政党等の選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクすることにあるから、ハイパーリンクのためにそのような音声が必要か、という点からも考慮すべきであると思われる。

### 3.5. SEO 等

前述した有料 SEO 対策等は、料金を支払って利用する有料サービスではあっ

---

<sup>28)</sup> 筆者自身、SNS 上で、政党名と支部名は記載されているが中に埋め込まれた動画の中では特定の候補者の選挙運動の様子が映されているものを実見したことがある。

ても、公職選挙法が規定する有料インターネット広告には該当しないと思われる。

というのは、公職選挙法におけるインターネット広告は、「インターネット等を利用する方法により頒布される文書図画」に「掲載」されるものとされており、すでに公開されているウェブサイトが検索サイトにおいて表示される順番を上位にするための料金を支払うことは、有料インターネット広告には該当しないと考えられるためである。

ただ、検索サイトの検索結果画面という「文書図画」にウェブサイトへのリンクが「掲載」されるものであるから、有料 SEO 対策も公職選挙法上のインターネット広告に含まれるという見方もありうる。

#### 4. おわりに

インターネットの利用に関する公職選挙法の規定は、インターネットの利用形態について、インターネットを利用する方法によって「文書図画」を受信者が使用する通信端末機器の映像面に表示させることによって頒布すること、と理解している（142条の3）。また、インターネットを利用するすべての形態から、「電子メール」を利用する方法を除いた残りが、ウェブサイトに限らず、すべて「ウェブサイト等を利用する方法」であるとされている。しかし、ウェブサイト自身に関しては動画像が積極的に用いられるようになってきており、「文書図画」を表示する映像面についても、個人が利用するパソコン、タブレット、スマホだけではなく、タクシー車内に設置されたディスプレイ、街頭のデジタルサイネージ等、さまざまな形態があらわれるようになっている。

インターネットに関連する技術は、俗に「ドッグイヤー」とよばれるほどに急速に進歩する。このような技術進歩について、各党協議会のガイドラインでも、ウェブサイト、ブログ、掲示板、Twitter（現在は X）・Facebook などの SNS、動画共有サービス、動画中継サイト等の現在供用される例を挙げると共に、「今後現れる新しい手段も利用できることになる」<sup>29)</sup>とされていたところで

あるが、まさにそのような状況があらわれるようになっている。

これに対して、公職選挙法はインターネットの利用に関して抜本的な改正は行われておらず、各党協議会のガイドラインも第一版が公開されたままとまっている。

今回、有料インターネット広告の禁止規定が注目されたことを一つのきっかけとして、ガイドラインの改定や、公職選挙法の改正に向けた検討を行うことが期待される。

※本稿は、科学研究費補助金基盤研究（B）「地方議会における非構造化データと構造化データの有機的な連結に関する研究」（研究代表者：木村泰知）の研究成果の一部である。

---

<sup>29)</sup> インターネット選挙運動等に関する各党協議会編、前注20、12頁。

# Being Middle-Aged and Single in a Large City: Social Lives, Freedom, Future Concerns, and Neighborhood Participation-A Case Study from Tokyo, Japan

Naka Matsumoto, Ph.D.

Assistant Professor

Graduate School of Governance Studies

Meiji University, Japan

## Abstract

In recent decades, the number of middle-aged, single-person households in large metropolitan areas such as Tokyo has significantly increased around the world. Due to their relatively young age, these individuals have not been the primary target for governmental social support efforts. However, they are aging without familial support, which may prove burdensome in the near future. One way to mitigate their isolation and burden on social services is through neighborhood support. However, single people generally do not participate in such activities and are often seen as invisible residents in their neighborhoods. Using survey results and interviews with middle-aged singles in central Tokyo conducted in 2019–2020, this paper sheds light on these individuals' daily lives, social relationships, and perceptions of their neighborhoods and neighbors. The findings indicate that while they maintain relatively active social relationships with their parents, work friends, and friends made through hobbies and shared interests, social relationships within their neighborhoods are scarce. At the

same time, they do not entirely avoid participating in neighborhood activities if they do not infringe upon their privacy, safety, and daily lives. Based on these results, this paper argues that several types of places in one's neighborhood can foster social relationships between single individuals and their local communities and that casual, weak ties can be a foundation for mutual assistance when needed.

Keywords: singles, social relationships, community participation, neighborhood activities, weak ties, Japan

## Background

In recent decades, the number of middle-aged, single-person households<sup>i)</sup> in the city centers of large metropolitan areas has significantly increased around the world (Hall & Ogden, 2003; Yeung & Cheung, 2015; Klinenberg, 2012) and their presence cannot be ignored anymore. Tokyo, Japan, which is one of the world's most populated cities, had more than 3.6 million single-person households in 2020, just above 50% of all the family types for that year. For comparison, single-person households comprised less than 30% of all households in 1980.<sup>ii)</sup> While these changes are notable, discussions regarding singles tend to focus on socially isolated elderly singles who require substantial care, thus contributing to increasing social costs (Findlay, 2003; Gouda & Okamoto, 2012; Won & Choi, 2013). While there are also discussions centered around the increasing number of young singles in urban centers, emphasizing their concentration in specific cities (Kenyon, 1997; Raymo, 2015; Ronald & Hirayama, 2009), the significant presence of middle-aged singles (aged 35–64) remains largely overlooked. While this group is currently in the working age bracket and relatively healthy, with many not requiring urgent care or protection, it has

been anticipated that in the next couple of decades, these singles may become a burden on local and national governments due to a lack of immediate family member to rely on for their care needs.

Recently, the Japanese government has emphasized the need to establish a balance between “self-help, mutual help, public assistance”<sup>iii)</sup> asserting that public assistance cannot be solely responsible for satisfying people’s needs due to the financial deficit in Japan; instead, the Japanese government has encouraged people to seek out support system by themselves, including support from other social relationships. With diminishing public assistance, middle-aged singles will face considerable challenges: for example, when they become old and at the time of the natural disaster. Without support from immediate family members, establishing reliable social relationships outside of one’s family circle is more important than ever for these individuals. Consequently, such efforts may help reduce future burdens on public social services. To mitigate such a burden, ties with more local communities could be one effective way of lessening the reliance on family members, especially for individuals who have weak or few connections with their families. This paper investigates the social relationships that middle-aged singles currently have and explores potential ways to foster neighborhood ties among them.

## Increase of Single-Person Households and Community

Numerous studies have investigated whether people with different backgrounds living and working close together will lead to better understanding and more inclusive communities (Allport, 1954; Hopkins, 2010) or whether such arrangements lead to increased conflicts (Blumer, 1958; Bobo & Hutchings, 1996; Gundelach & Freitag, 2014). American sociologist Robert Putnam (2007) observed that people tend to “hunker down,” become self-

isolating, have less trust in others, and avoid interpersonal interactions when their surrounding environment becomes diverse. The phrase “hunker down” evokes the image of a person crouching down with their head in their hands when something happens, and it is a symbolic expression of people trying to avoid interacting with the outside world as much as possible. In Europe and North America, discussions on diversification typically revolve around racial and ethnic aspects; but the increase of middle-aged singles can be considered a form of diversification, specifically concerning varied family structures associated with people with different lifestyles and cultures living within a neighborhood. Following Putnam’s suggestion that increased diversification may weaken community ties, the increase in single-person households in large cities, such as Tokyo, may also contribute to this phenomenon. This dynamic was observed in a 2005 survey conducted by the Japanese Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism (MLIT), which pointed out that the increase of single-person households in a given neighborhood was one of the causes of declining community ties.<sup>iv)</sup> The reason for this, the research claimed, is that singles tend to avoid interacting with their neighbors to an extensive degree.

There are many reasons for single individuals to avoid building social relationships in their neighborhoods. According to a 2016 report published by the Tokyo Gas Urban Life Research Institute,<sup>v)</sup> almost one-thirds of single women stated that they do not like to associate with neighbors because of possible harassment and crimes against them. For them, personal safety was more important than getting acquainted with neighbors. The report also pointed out that maintaining one’s privacy was another primary reason to avoid interacting with neighbors. In this vein, individuals stated that one of the advantages of living in a large city is being anonymous and not being bothered

by others; therefore, what is the point of getting to know somebody just because they live nearby?

In addition to the limited social interactions within neighborhoods, Nasar and Julian (1995) pointed out that singles tend to move frequently and often do not become long-term members of their local communities. The declining number of long-term, stable residents can further lead to weakened community ties. Another study conducted by Hendershott et al. (2009) suggests that singles are more likely to rent their housing rather than buy it, as they tend to avoid making long-term commitments to a particular place. These studies point out that single's weak attachment to the neighborhood.

With these considerations in mind, several questions arise: What kinds of social relationships do middle-aged singles have, and with whom? What is the meaning of neighborhood communities for middle-aged singles? If neighborhood communities are indeed meaningful for these individuals, what encourages them to join neighborhood activities and build social relationships in these contexts? With a growing population of middle-aged singles living in cities, coupled with foreseeable increases in social costs as a result of this phenomenon, it is imperative to understand the daily lives of these individuals in order to find ways of preventing them from withdrawing socially or “hunkering down.”

## Methodology

To address these questions, the author analyzed two datasets from research conducted at the Kuchokai Institution for Research and Study in 2019 and 2020.<sup>vi)</sup> First, a team of researchers including the author conducted a survey of middle-aged, single-person households in Tokyo in 2019, focusing specifically on three out of the twenty-three special wards in central Tokyo for

their particular characteristics: Setagaya, which is primarily residential; Toshima, which is also largely residential but includes a large commercial center known as Ikebukuro; and Katsushika, which is one of the oldest districts of Tokyo with many small retail shops and wooden houses that is known for its “downtown” feeling. A total of 15,000 surveys were mailed to single-person households, which were determined based on the official residential registry, with 2,547 respondents. Our survey questions probed several areas to understand the daily lives of these individuals and their perspectives on the future, including: “Have you ever participated in any local community activities?”, “What do you do when you have a day off?”, and “What do you worry about most in the future?” (Kuchokai Institute of Research and Study, 2020)

Following the survey, we conducted 22 semi-structured interviews in 2020 (Kuchokai Institute of Research and Study, 2021) in order to gain deeper insights. Participants included 10 women and 12 men aged between 35 and 64, who were recruited through a posting at the local city offices and a pool from a survey consulting company. The interviews lasted approximately 90 to 120 minutes. Due to the Covid-19 pandemic, these were conducted online. We asked participants about their past residential history, work history, social relationships with family and friends, daily activities, and future prospects. Additionally, we inquired about their lives in the midst of the pandemic. The recorded data was transcribed, and the author coded and analyzed using MAXQDA in order to identify common themes.

## Findings

### Social Relationships

The survey data suggests that many middle-aged singles in Tokyo ascribe

significant importance to their work, which signifies not only a means of earning an income but also a place where they can socialize. In a question that inquired what kinds of friends they currently have, 70% of singles stated that they have friends through their work, while only 8.8% said they have friends in their neighborhoods. Without children and other family members to live with, work occupies a substantial portion of middle-aged singles' daily lives. They also mentioned having close relationships with their parents, especially if they lived nearby. In the survey, two-thirds of the singles stated they contact their parents at least several times a month. The number of contacts is higher among women: 10% said they talk to their parents daily.

While the two relationships, work friends and family members, were important for our respondents, they also acknowledged that these relationships may be precarious as, these individuals will retire one day, and the relationships formed through work may be altered as a result. Similarly, family members, especially one's parents, will be gone someday, if not soon. On the other hand, the interviews revealed the emergence of other kinds of relationships to counteract these dynamics, particularly casual and loosely connected social relationships with people beyond their family and workplace. During the interviews, when asked about their relationships outside of their family, workplace friends, and childhood friends, many individuals, regardless of their socioeconomic status, gender, or education, highlighted the people whom they met through common interests and hobbies, such as riding motorcycling, attending live performances, both playing and watching sports, and traveling. Mr. M explained how he started riding motorcycles:

*When I came here (to Tokyo), it was quite difficult to own a car because of the cost, so I didn't do it. But about three years ago, I started thinking about*

*finding a new hobby. (snip). And then I realized that I had wanted to ride a motorbike a long time ago, and now that I think about it, I could afford it, so I decided to give it a shot. It's like just giving it a try (Mr. M, early 50s).*

Mr. M had wanted to ride a motorbike and decided to start when he was almost 40 years old. Unlike people with children, some singles have a greater ability to spend money on themselves, such as on expensive hobbies just like Mr. M.

In many cases, these activities lead people to form new social relationships. Ms. L explained how she met new friends through the new hobby.

*I don't contact my childhood friends (in my hometown) so often, but after I came to Tokyo, through my hobby (going to concerts), I met many friends. And they brought new people whom I would never have had the opportunity to meet if I had not gone to these concerts. I like music, and before the pandemic, I was actively attending concerts not just in Tokyo but also in other regions. I also enjoy traveling with friends to different places for the concerts. I have a lot of those friends in many places (Ms. L, early 40s).*

Ms. R is divorced, and her children have already left the house. She is an avid soccer fan and described her experiences watching games at the stadium with her like-minded friends:

*I was watching the Japanese national soccer team just before the World Cup in 2002 and saw a good-looking player who belonged to the local team. I became a great fan of the team. (snip) Later, when I started working in a company, I met a person who was rooting for the same team, and she said,*

*“Let’s go to the stadium together.” Even after I left the company, we still go together (Ms. R, early 50s).*

She also discussed how she kept in touch with her friends during the pandemic:

*Well, I was just watching the game on TV and clapping and cheering by myself. It was boring. So, those friends and I watched the game at the same time, turned on the online video, and drank together virtually. It was like an online party. We all cheered together online. We did it two or three times. It was sort of a discovery that you could do something like that (even during the pandemic) (Ms. R, early 50s).*

Relationships cultivated through shared hobbies, where individuals can discuss and engage in their passions together, are naturally positive and fun. These shared interests can lead to weekend activities and foster a sense of connection with others. However, according to the interviewees, extending these relationships beyond those hobbies sometimes proved challenging. Many individuals expressed a reluctance to bring up more serious or negative topics in their conversations, such as economic hardships, sickness, and family conflicts. Mr. M, who enjoys motorcycling with friends, stated:

*In the group I’m in, there’s a kind of “gentleman’s agreement” that we don’t pry into others’ private information, such as where they work. Most people don’t know what the other members do for work. I know vaguely what kind of industry it is, though. Maybe, I think we have a mutual understanding that we don’t want to hear about that kind of information. It’s a hobby, so*

*that's fine (Mr. M, early 50s).*

The survey also showed that middle-aged singles tend not to rely on their friends for more serious issues. When asked whom they will rely on when they become sick or older and need care, siblings (36.3%) and parents (33.2%) were the two top answers, followed by professional caregivers (17.9%). Those who answered friends, either through work or other means, were around 10% each, with friends in the neighborhoods comprising only 5% of respondents (Table 1).

Based on these data, social relationships among middle-aged singles in Tokyo can be divided into three categories. The first category encompasses familial relationships, including one's parents and individuals whom one can rely upon for serious matters. However, the longevity of such relationships, especially with one's parents, is not guaranteed. Furthermore, contemporary middle-aged singles also belong to a generation that tends to have few or no siblings<sup>vii)</sup>, further diminishing these potential relationships. The second

Table 1. Q: Who do you think will take care of you when you are sick, injured, or getting old (multiple choice)?

Siblings	36.3%
Parent(s)	33.2%
Professional caregiver / Public services	17.9%
Partner (unmarried, divorced)	17.7%
Friends through work	10.6%
Other friends	9.6%
Relatives	7.3%
Friends in the neighborhood	5.0%
None	19.6%

Survey by KIRS, 2019.

category involves friendships formed through work, whom individuals see on a daily basis. However, as mentioned above, these relationships are also subject to change as individuals retire or transition between jobs. If one does not have a stable job, this type of relationship is even more fragile. The final category is comprised of friendships established through hobbies though these relationships may not necessarily provide reliable support as individuals get older or require urgent care. Beyond these three types, there was very little mention of relationships with neighbors and the local community.

### Freedom and Self-Isolation

While many middle-aged singles enjoy being social, others mentioned that they prefer their solitude. For those coming from close-knit communities, often from rural regions or smaller cities outside of Tokyo, the freedom and anonymity found in a larger city were attractions, allowing individuals to do as they please, such as going for a drink after work or making a day trip to somewhere without asking another's permission. A large city like Tokyo offers everything they need: convenience, public transportation, entertainment, and solitude, should they so desire. As Ms. S expressed:

*I think I am not good at intimate or close relationships. So, I don't like close-knit communities like those in rural regions. Tokyo is convenient, and I can do things by myself (Ms. S, early 50s).*

For many middle-aged singles who move to Tokyo from elsewhere, living in the city means freedom from traditional family norms that are prevalent outside of large cities and the social relationships they entail. Despite the fact that the number of single households is increasing, Japan as a whole tends to

uphold traditional family values, and associated stigmas still remain particularly entrenched in rural areas and small towns (Kumagai, 1986). Ms. C discussed these issues in relation to her aging parents and their mindset regarding marriage:

*I have a boyfriend. We don't live together and are not married, but we have been together for a long time. Still, my parents suggested that because I am not married, I can come back to my hometown to take care of them. I don't think they would say such a thing if I were married and my husband was in Tokyo. It's not fair; just because we're not married, they think it's okay for me to be away from him (Ms. C, early 40s).*

The gaps between middle-aged singles in Tokyo and their parents and relatives outside of Tokyo are wide, especially regarding family values. This gap compels many middle-aged singles to stay in Tokyo and remain hesitant about going back home, even for holidays.

## Anxiety

The casual, loose, and positive social relationships available in the city help many middle-aged singles live comfortably. For the individuals we interviewed, living in the city was equated with increased privacy and freedom, and they appreciated being away from traditional social norms that often stigmatized them for being “unable to be married.”

While our interviewees highlighted these positive aspects of being single in Tokyo, they also expressed anxieties about their future. According to the survey, only 3.7% of respondents expressed no worries about their lives when they reach old age (65 years or older). Conversely, 64% of respondents were

concerned that no one would take care of them if they became severely ill. Additionally, almost half feared that they would die alone at home and not be found for days. The term “*Kodoku Shi*,” a lonely death, is a popular topic in the media.<sup>viii)</sup> It happens when a person without anybody regularly interacting suddenly dies at home, then, until somebody noticed piled up mails or odd smells from the door, their body left in the house. This strong image makes singles imagine a miserable and lonely end to their lives. Without a family of their own (e.g., a spouse or children) or living relatives, how they would live after their retirement, both in terms of financial and social well-being, was a primary concern among interviewees. Unexpected events, such as severe sickness or a natural disaster, were also substantial worries. Mr. O and Mr. Q both expressed their anxieties:

*Well, at this moment, I can move around now and work, so I'm not too worried. But I don't know what will happen in the future, and when I think about my retirement, I'm a little afraid that the situation may not be the same as it is. Yeah, well, about my daily life, health, and economics. I can come up with many things that I worry about for the future (Mr. O, early 50s).*

*My anxiety is that I'm alone, so I won't get support when something happens to me, and I feel like I'm going to die alone (Mr. Q, early 40s).*

For those we interviewed, even if they were not currently in great need of immediate support, imagining their future and unforeseen incidents were significant sources of anxiety. In the survey, many respondents stated that they do not know what to do about their future and are trying not to think about it.

They know that putting their problems off is not an effective solution, but sometimes, they just do not know what to do. Mr. H is a divorcée in his 40s; when asked if he will stay as a single in the future, he responded:

*Well, I don't know, I'm worrying a bit. Like, am I okay being alone forever? It doesn't mean I'll do something... Honestly, I haven't been able to think about it. I know I should, but I haven't (Mr. H, early 40s).*

Some expressed attempting to mitigate these anxieties economically, such as buying an apartment as an asset. Among those we interviewed, especially women, purchasing an apartment or house decreased their financial anxieties. Ms. F, who is in her late 50s, owns a house with an attached apartment unit so that she can rent it out and have a steady income on top of her salary to prepare for her retirement. Ms. D bought an apartment thinking that she could sell it to pay for a nursing home in the future if the need arises. Statistically, single people are less likely to own a home than those with families<sup>ix)</sup>, but for those with the financial means to do so, owning real estate seemed to reduce some anxieties.

### Participating in Neighborhood Activities

While the anxieties of these individuals and their coping strategies—whether avoiding thoughts about the future or mitigating their anxieties economically—were frequently discussed, there was little mention of local communities or neighborhood relationships that could potentially offer support in their old age or during emergencies. In reality, however, local communities could play a crucial role in addressing future concerns and unexpected sudden events. For example, many services, such as visiting nursing care, are provided locally in Japan.<sup>x)</sup> In the event of a disaster, people are often evacuated to

nearby public facilities, such as a local school, where individuals stay together for extensive periods of time. It seems evident that many of these individuals' concerns are intertwined with their local communities. Those with stronger connections to their local communities may find it less difficult to deal with unexpected events if and when they occur. In other words, stronger networks within one's local community may reduce anxieties by making it easier and more efficient to obtain assistance when unexpected situations arise.

However, according to the survey, 78% of respondents stated that they do not participate in local activities or gatherings, such as neighborhood associations or community events (Figure 1).

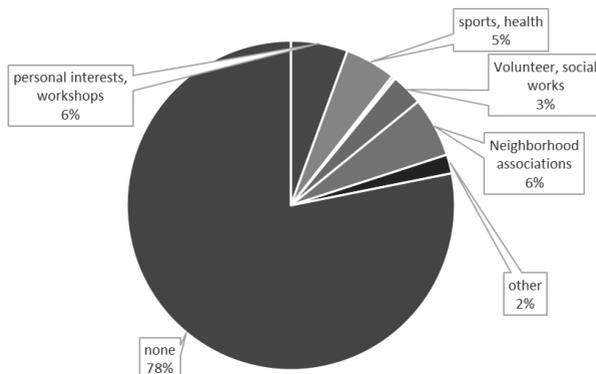


Figure 1 Q: What kind of neighborhood activities do you currently participate in?

Survey by KIRS 2019.

Ms. C, a freelance event coordinator, explained why she does not join such community events:

*I tend to work on Saturdays and Sundays. I can still go to food stalls at festivals in the evening if I get home early. But this is usually not the case. I*

*wouldn't say I have never gone to those events, but it's not that many (Ms. C, early 40s).*

Ms. C expressed that the schedule of local activities does not particularly work for her, as many of these events are scheduled based on the assumption that people work weekdays. For those who frequently work overtime or irregularly as freelancers, like many singles do, it may be difficult to find time for local communal activities on weekends or during evenings.

Another common reason for not participating in such activities was the perception of being viewed as a temporary or new resident and not a part of the neighborhood community. As a frequent mover, Ms. S mentioned that she likes to visit local street events but stated that:

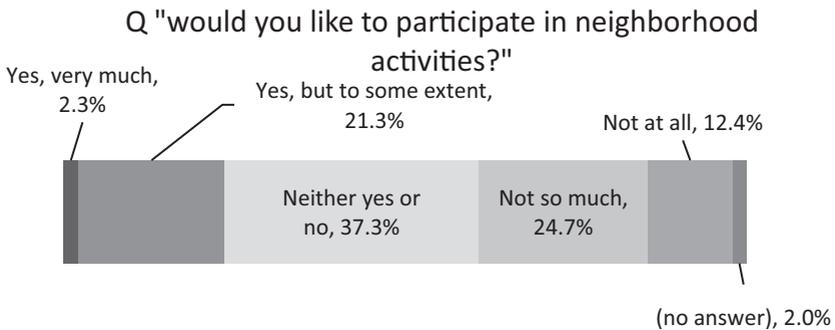
*It's very lively around here. However, the people who really participate in the festivals actively are the ones who have lived here for a long time, and people like me who have only been here for the past year don't really participate. So, I'm just watching from a distance (Ms. S, 40s, late 40s).*

Ms. K also talked about feeling alienated after moving to her current neighborhood, even though she had just bought an apartment and thought she would stay in the neighborhood for a long time:

*I bought an old apartment. So, when I moved in here, there were a lot of people who had lived here for a long time, and there were many elderly residents. It seems like those long-term residents get together, drink cups of tea together, and make some decisions for this apartment building, but I've never been invited or participated in that (Ms. K, early 50s).*

These statements suggest that many middle-aged singles may have reservations about participating in neighborhood activities. They may also think that they are not expected to join or that they are not included in these activities because they are single and have different lifestyles, their daily schedules, occupations, and housing choices.

As shown in Figure 2, when asked whether they would like to participate in neighborhood activities or become a member of a local organization, the most common answer was “neither agree nor disagree,” accounting for more than one-third of the total participants, while the rest was divided almost equally between those who wanted to participate and those who did not. The result indicates that a substantial number of middle-aged singles do not just reject the idea of joining neighborhood activities outright. Rather, they may enjoy participating in these events but have hesitations regarding interacting and developing deeper relationships with their neighbors.



**Figure 2. Willingness to participate in neighborhood activities.**

Survey by KIRS, 2019.

There are, of course, singles who value their freedom and anonymity and believe that participating in these neighborhood activities may encroach upon

their independence. Mr. O expressed his ambivalence toward these local dynamics:

*Actually, I think it would be great for neighbors to work together in the event of a major disaster, for example, but so far, I haven't felt any particular inconvenience in my daily life. On the other hand, I often find interpersonal relationships to be a bit of a hassle, so I don't try to get involved too actively (Mr. O, early 50s).*

In short, while many middle-aged singles are not actively involved in neighborhood activities, this does not mean that they completely deny participating in them or working towards fostering deeper connections with their local communities. Middle-aged singles have the potential to foster other types of social relationships beyond their family, work, and hobby-related networks, such as within their local communities. While middle-aged singles in Tokyo may appear to be “hunkering down” and invisible in their local communities, the survey and interview data tell us that there is room for these individuals to be active members of these communities.

## Discussion

### Exclusive local organizations

What we have seen thus far demonstrates that many middle-aged singles in Tokyo have active social relationships not only with their parents and work but also through their hobbies and interests. However, many of these individuals are not active and engaged members of their neighborhoods. In this highly digitalized era, with the spread of social media and smartphones, it is easy to connect with people far away, so it is not always necessary for friends

and family to be nearby. This trend may have accelerated during the Covid-19 pandemic. For most single individuals, the decision of where to live largely depends on housing costs and convenience rather than what kind of people live in a given neighborhood or the types of relationships available there. In the interview with Ms. D, when asked whether she knew anyone in her neighborhood through a local organization or event, she looked rather perplexed:

*I think having some friends in the neighborhood would be good (though I don't have them now). But, well, I have never thought about meeting friends through those activities. It's a new idea for me (Ms. D, late 50s).*

As mentioned above, approximately 80% of middle-aged singles we surveyed said that they do not participate in activities in the area where they currently live. For those who do participate in such activities, the most common (6.1%) were condominium management associations (that are often mandatory for apartment owners) or neighborhood associations (*Chonaiikai* or *Jichikai* in Japanese). Traditionally, local organizations like neighborhood associations have been a core component of local communities in Japan, and local governments often support their activities. However, according to a report published by the Japanese Ministry of Internal Affairs and Communication in 2022, the participation rates of these associations have been steadily declining, and the top priority of these organizations has been recruiting new members.<sup>xi)</sup> Of the twenty-two individuals we interviewed, only one was active in such a local neighborhood association. Mr. V lives in a neighborhood that is considered a “downtown” area, a central and an old part of Tokyo, and his parents have lived in the same area for a long time. Although Mr. V now lives by himself,

members of the association have known him and his family since he was born:

*After all, I've lived here since I was a baby, and the people from that time are still around. I say hello when I see them. Also, since I'm part of a "Mikoshi"<sup>xii)</sup> carrying group, I get to interact with older people and people in the neighborhood... My mother and the people in the neighborhood association are friends. As it is a very unique world, there are not many people who come to join us unless they know somebody in the association. The number of members is decreasing, and since I am one of three male siblings in my family, I decided to join (to represent my family) (Mr. V, late 30s).*

Mr. V is a member of his neighborhood association because of his family's connections. He admitted it is a fairly exclusive group that is difficult to join if somebody is new in the area, despite the fact that many of these organizations struggle to maintain memberships.

Another existing organization rooted in local communities is the one through local schools, which can foster strong connections between parents of school children. These relationships can lead to active exchanges of information in the community and sometimes create bonds among parents that may last longer after their children graduate. In contrast, middle-aged singles are almost never involved in these local school networks. Ms. C and Ms. F described the situation in their neighborhoods as follows:

*I feel like moms are mainly talking about their children, so unless I have kids, I find it hard to get involved. If the parents from the same elementary*

*school in the neighborhood talk about the schools and their events on the street, I don't know anything about it, so there's no point in even saying hello to them (Ms. C, early 40s).*

*After all, most of my friends are single. It's a little difficult to talk to people who are married and have children because, first of all, bearing children is hard work, and there are a lot of things to do with children. I understand that (Ms. F, late 50s).*

Middle-aged singles often find it difficult to develop social relationships through typical local organizations like neighborhood associations and school-related organizations. Due to their different family structures and the lifestyles associated with them, they frequently feel that they have very few things to talk about with people with families and that there are limited opportunities to engage with their neighborhood. It could also be the case that when middle-aged singles try to join these groups, other members may ask why they are not married or do not have children. These potentially awkward situations may compel singles to shy away from interacting with such individuals. The fact that there are very few organizations or activities where single individuals feel they belong in their neighborhood can lead to low rates of participation in community activities among middle-aged singles.

### **A Place and Community for Middle-Aged Singles**

At the same time, middle-aged singles are not entirely detached from their neighborhoods. As indicated in the survey, in addition to retail shops (such as grocery stores), middle-aged single individuals often visit coffee shops, parks, sports facilities (both public spaces and private sports clubs), and libraries for

fun. These places do not always yield meaningful social relationships, but they can still serve as places these individuals can visit, stay, and use anytime, whether alone or with others. For instance, since personal health is often a central concern for middle-aged individuals, many interviewees mentioned regularly going to sports gyms in their neighborhoods. The benefit of these facilities' locality is that individuals can just go back home after their exercise. While some people mentioned that they exercise quietly at the gym, others said that they often converse with people they meet there. Ms. C discussed her relationship with neighbors whom she met at a yoga class at the gym:

*There are people I met at a yoga lesson. I went to the place near where I live now, within walking distance. Then I met people in the class. I became friends with some of them. During class, we mentioned going out after the class. One day, we did. Now, sometimes I go out with them. They're all neighbors (Ms. C, early 40s).*

In his book “Places for the People” (2018) Eric Klinenberg highlights the importance of inclusive public spaces such as public libraries, and expand their roles to community hubs. Much like local public baths (*Sento* in Japanese), barbers, and coffee shops in the past, sports gyms and yoga schools are now becoming points of contact within local communities, places where people can exchange information about the neighborhood or meet each other and socialize.

Of course, in the midst of the Covid-19 pandemic, these kinds of places were forced to shut down or switch to online participation. However, Ms. C said that by getting to know the faces of her neighbors at the yoga class, she was able to exchange information during the pandemic. Moreover, through this experience, she began to imagine what an evacuation center would be like in the event of a

natural disaster:

*During the pandemic, when the supermarkets were running out of tissues and toilet paper, I contacted my friends in the neighborhood to help each other. For example, when I went to the supermarket, I found toilet paper, and I immediately told my friends to go there... Actually, I had never really thought about going to an evacuation center during a disaster. But now, I can imagine that I will be with those friends (whom I met through the yoga class) (Mr. C, early 40s).*

While the primary purpose of going to sports gyms is often for one's health or enjoyment, they are also places that generate unexpected social relationships in a neighborhood. Ms. C's case demonstrates that even if these relationships are not usually strong ones (such as seeing someone every day), they can be a foundation for mutual assistance in times of an emergency or when people become old and need care. Granovetter (1973) discussed the strength of weak ties within the context of looking for jobs. Although Granovetter's weak ties work for the flows of information (so that people obtain more useful information to act), the weak ties can flesh the actual strength of the ties in the neighborhood when they face difficulties. The networks developed through gyms or some neighborhood spaces, especially public spaces may prove crucial when people need the networks.

In societies characterized by a significantly aging population, integrating middle-aged singles as active and valued members of local communities is imperative. However, traditional modes of membership and inclusion may not be as realistic or reliable for these individuals as they were in the past. Middle-aged singles require more flexible and casual spaces that can accommodate

their needs. Moreover, local communities must also recognize that social dynamics are evolving and that being middle-aged and single is not something odd or irregular. To avoid such individuals becoming isolated elderly who rely solely on their relatives or public services, preparations need to start now.

## Acknowledgments

This paper is based on a chapter of a forthcoming book “Middle-Aged Singles and the Future of Tokyo” (邦題：東京ミドル期シングルの衝撃) from Toyo Keizai Inc. (東洋経済新報社) edited by Dr. Miyamoto and Dr. Oe. I would like to express my sincere appreciation to Dr. Miyamoto, Dr. Oe, and to my co-authors, Dr. Maruyama and Dr. Sakai. I also want to express my gratitude to the staff at KIRS. The discussion with these scholars were the foundation of this paper. This study would not be done without the KIRS's financial and administrative support, which made the survey and interviews possible.

## Notes

- i) In this paper, “middle-aged singles” means single households aged 35-64. Therefore, this group includes unmarried, divorced, and widowed.
- ii) 2020 Census in Japan (Kokusei Chosa)
- iii) The terms 「Jijo (自助)、Kyoujo (共助)、Koujo (公助)」 appear numerous policy documents in Japan, especially in a disaster management field. For example:  
[https://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/pdf/minna\\_web2010\\_07.pdf](https://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/pdf/minna_web2010_07.pdf)
- iv) Ministry of Land, Infrastructure, and Transportation (2005) 「国土交通白書」 Chapter 2, Section 2-2:  
<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h17/hakusho/h18/html/H1022100>.

html

- v) 東京ガス (株) 都市生活レポート (2016) 「集合住宅に住む未婚単身者の地域コミュニティの実態と意識 (Urban Life Report: Condition and Awareness of the Local Community by Unmarried Single People Living in Apartment Complexes)」:

<https://www.toshiken.com/report/community08.html#gsc.tab=0>

- vi) The institution aims to conduct various research projects related to the issues of Tokyo's 23 special wards (特別区長会調査研究機構).
- vii) According to Ministry of Health, Labor, and Welfare's report in 2022, in 2022 50.7% of families with children have multiple siblings while in 1986 it was 69.7% (source: MHLW "National Lifestyle Basic Survey 2022" [2022 国民生活基礎調査])
- viii) See some examples include:

<https://www.asahi.com/ajw/articles/14403339>

<https://sundayguardianlive.com/opinion/growing-problem-lonely-deaths-3>

- ix) According to the Central Council for Financial Services Information's data on household spending in 2020, 33% of singles own a house while 68.1% of families do so.
- x) Based on the Long-Term Care Insurance System in Japan
- xi) For example, the participation rate declined 6.9% from 2010 to 2020 for associations located in cities with a population greater than 500,000.
- xii) In the Shinto religion, "*Mikoshi*" represents a god's portable house, and it is carried around the neighborhood during the festivals.

## References

Allport, G. W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Addison-Wesley.

Blumer, H. (1958). Race Prejudice as a Sense of Group Position. *The Pacific*

- Sociological Review*, 1(1), 3-7. <https://doi.org/10.2307/1388607>
- Bobo, L. D., & Hutchings, V. L. (1996). Perceptions of Racial Group Competition: Extending Blumer's Theory of Group Position to a Multiracial Social Context. *American Sociological Review*, 61(6), 951-972. <https://doi.org/10.2307/2096302>
- Findlay, R. A. (2003). Interventions to reduce social isolation amongst older people: Where is the evidence? *Ageing and Society*, 23(5), 647-658. <https://doi.org/10.1017/S0144686X03001296>
- Gouda, K., & Okamoto, R. (2012). Current status of and factors associated with social isolation in the elderly living in a rapidly aging housing estate community. *Environmental Health and Preventive Medicine*, 17, 500-511.
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
- Gundelach, B., & Freitag, M. (2014). Neighbourhood Diversity and Social Trust: An Empirical Analysis of Interethnic Contact and Group-specific Effects. *Urban Studies*, 51(6), 1236-1256. <https://doi.org/10.1177/0042098013495578>
- Hall, R., & Ogden, P. E. (2003). The rise of living alone in Inner London: Trends among the population of working age. *Environment and Planning A*, 35(5), 871-888. <https://doi.org/10.1068/a3549>
- Hendershott, P. H., Ong, R., Wood, G. A., & Flatau, P. (2009). Marital history and home ownership: Evidence from Australia. *Journal of Housing Economics*, 18(1), 13-24. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2008.09.002>
- Hopkins, D. J. (2010). Politicized Places: Explaining Where and When

Immigrants Provoke Local Opposition. *American Political Science Review*, 104(1), 40–60.

<https://doi.org/10.1017/S0003055409990360>

Kenyon, E. L. (1997). Seasonal Sub-Communities: The Impact of Student Households on Residential Communities. *The British Journal of Sociology*, 48(2), 286–301.

Klinenberg, E. (2012). *Going Solo: Extraordinary Rise and Surprising Appeal of Living Alone*. Penguin Books.

Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and The Decline of Civic Life*. Penguin Random House.

Kuchokai Institute of Research and Study. (2020). *Analysis of population and households in special wards and the current situation and issues of middle-aged single people (2019)*.

Kuchokai Institute of Research and Study. (2021). *Analysis of population and households in special wards and the current situation and issues of middle-aged single people (2020)*.

Kumagai, F. (1986). Modernization and the Family in Japan. *Journal of Family History*, 11(4), 371–382. <https://doi.org/10.1177/036319908601100405>

Nasar, J. L., & Julian, D. A. (1995). The psychological sense of community in the neighborhood. *Journal of the American Planning Association*, 61(2), 178–184.

<https://doi.org/10.1080/01944369508975631>

Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-First Century the 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137–174.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>

- Raymo, J. M. (2015). Living alone in Japan: Relationships with happiness and health. *Demographic Research*, 32(1), 1267-1298.  
<https://doi.org/10.4054/DemRes.2015.32.46>
- Ronald, R., & Hirayama, Y. (2009). Home alone: the individualization of young, urban Japanese singles. *Environment and Planning A*, 41, 2836-2854.  
<https://doi.org/10.1068/a41119>
- Won, M. R., & Choi, Y. J. (2013). Are Koreans prepared for the rapid increase of the single-household elderly? Life satisfaction and depression of the single-household elderly in Korea. *The Scientific World Journal*, 2013.  
<https://doi.org/10.1155/2013/972194>
- Yeung, W. J. J., & Cheung, A. K. L. (2015). Living alone: One-person households in Asia. *Demographic Research*, 32(1), 1099-1112.  
<https://doi.org/10.4054/DemRes.2015.32.40>

# The 1923 Earthquake Recovery Plan and the Urban Structure of Tokyo Today

AOYAMA, Yasushi<sup>1)</sup>

Reasons and circumstances behind Shinpei Goto's appointment as Minister of Home Affairs and President of the Reconstruction Institute in 1923

Prime Minister Tomosaburo Kato died in office on August 24, 1923. On the 28th, the Emperor issued an order to Gonbei Yamamoto to form a cabinet. The Russian Revolution occurred in 1917, and the establishment of the Union of Soviet Socialist Republics was declared in 1922, and diplomatic negotiations with the Soviet Union were Japan's biggest political challenge at the time.

People had high expectations for Goto Shinpei's appointment as prime minister, drawing on his experience as president of the Manchurian Railway and Minister of Foreign Affairs to invite powerful figures from the Soviet Union to Japan for talks. However, Goto did not rely on the old domain cliques, the military, or political parties. Moreover, he was not on good terms with Kinmochi Saionji, who was the only advisor to the Emperor at the time and had the real power to make recommendations to the head of the government.

Goto was never supposed to be appointed prime minister, but he was keen

---

<sup>1)</sup> Professor Emeritus, Meiji University

to become foreign minister because he believed he had no choice but to negotiate with the Soviet Union. Therefore, Yamamoto asked him if he should be the Minister of Home Affairs instead of the Minister of Foreign Affairs, but Goto did not give him a good answer.

At that time, the Great Kanto Earthquake occurred. It was 11:58 a.m. on September 1st, 1923. At the time, Goto was at his home in Azabu, surrounded by newspaper reporters reporting on whether he would join the cabinet.

It shocked violently. Fires broke out all over Tokyo and Yokohama, and fires were rising out of control. People ran for their lives, because it was lunch time and many were preparing lunch, therefore many stoves were in use. Fires broke out in 134 locations in Tokyo, but 77 of them could not be extinguished and the flames continued to spread. More than 30,000 people were burnt to death in a 6-hectare vacant lot that used to be a clothing depot in Honjo, Sumida Ward, when the belongings of people who had evacuated with large bags caught fire.

At night, rumors spread that riots started by Koreans had gotten out of control, so vigilante groups were organized in various regions and many innocent people were massacred. Even after the earthquake subsided, Tokyo remained in a state of turmoil and disorder.

Goto thought, "If this happens, I have no choice but to join the cabinet unconditionally, whether as the Minister of Foreign Affairs or the Minister of Home Affairs." On the morning of September 2nd, Goto visited Yamamoto Gonbei's home and accepted the appointment as Minister of Home Affairs. When he was mayor of Tokyo, he created the so-called 800 million yen plan, which could be called a development plan for Tokyo, and he had a strong sense of pride that he had to take charge of not only emergency disaster countermeasures but also reconstruction plans.

After discussing questions such as “Where should the appointment ceremony for ministers be held?” and “Why not at the Akasaka Imperial Palace?”, the appointment ceremony was held by candlelight in the teahouse of the Akasaka Imperial Palace (currently the State Guest House). The ceremony was held while the fires in Tokyo had not yet been extinguished and disaster victims were still fleeing, and not all ministerial posts had been decided. Subsequently the Minister of Justice, Minister of Education, Minister of Foreign Affairs, and others were appointed .

After returning from the minister’s appointment ceremony, Goto ordered his son-in-law, Yusuke Tsurumi, to “send a telegram to Beard in New York and tell him to come immediately.” Charles Austin Beard, a former professor at Columbia University, stayed in Japan for more than half a year when Goto was mayor of Tokyo, and left behind a variety of valuable recommendations.

A telegram was sent from Beard to Goto, mistaking it for Goto’s request. It said, “LAY OUT NEW STREETS, FORBID BUILDING WITHIN STREETS LINES, UNIFY RAILWAY STATIONS.” People have a strong ability to make a living, so after an earthquake, even if the area over there is ablaze, temporary housing and food stalls will continue to open in the burnt-out areas. In that case, it would be impossible to build a modern city. It is important to formulate a reconstruction city plan and impose building restrictions ahead of the public’s desire for restoration.

The previous year, Beard had observed that Tokyo had many densely packed urban areas with narrow streets, creating a high risk of fire, so his first recommendation was to “plan new streets.” Beard’s advice was accurate.

Beard is an expert on American history and American diplomatic history. He is not an urban planner. Believing that American diplomacy should be friendly to Asian countries, he responded to the request of Shinpei Goto, then

the mayor of Tokyo, and advised the Tokyo city government in hopes of promoting Tokyo's development. Shinpei Goto is also not what you would call an urban planner. It is interesting that two people who are not experts in urban planning created the foundation for Tokyo's reconstruction and urban planning.

Goto made the following memo that night:

- ① The capital will not be relocated.
- ② Reconstruction costs are 3 billion yen.
- ③ We will rebuild a capital that is suitable for our country by adopting the latest urban planning compared to Europe and America.
- ④ In order to implement the new city plan, we will take a firm stance against landowners.

That's all.

In this way, Goto changed his mind towards disaster recovery.

## The Imperial Capital Restoration Plan (Tokyo Restoration Plan) and the Capital Transfer Controversy

Goto proposed the “Meeting for the Restoration of the Imperial Capital” to the cabinet meeting on September 6th. Although the prime minister's official residence escaped destruction, the chaos inside due to the earthquake had not yet been resolved, and a table was brought out onto the lawn in the garden to hold a meeting.

“Tokyo is the capital of the empire, the center of national politics, and the source of national culture.” Therefore, Tokyo's reconstruction is not just a matter of restoring the form of a city, but is actually a matter of the development of the empire. This will form the basis of improving the lives of the people. The recent earthquake has turned the imperial capital into a charred earth, and the devastation caused is unbearable. However, this is a truly great

opportunity to build an ideal imperial capital.” he wrote. He declared that Tokyo would remain the capital and that he would build an ideal imperial capital.

This basic policy was also reflected in the Emperor’s edict for the restoration of the imperial capital, which was issued on the 12th. The fact that the basic policy was laid out at the beginning of the discussion on the restoration of the imperial capital was useful in suppressing the confusion that ensued when national opinion was divided over the relocation of the capital. This was of great help in getting politics, government, and the private sector to move together towards reconstruction.

This basic policy then proposed the following items.

1. As the highest policy-making body for the reconstruction plan, the “Temporary Imperial Capital Reconstruction Investigation Committee” will be established, with the Prime Minister as its president and consisting of ministers and academic experts.

2. Create the “Imperial Capital Reconstruction Plan Investigation Committee” as an advisory body.

3. Establish government offices related to reconstruction.

4. Reconstruction will be carried out using national funds.

5. All burnt land will be purchased by the government. Funding will come from public bond issuance. The purchased land will be sorted out and then sold or leased fairly.

At the cabinet meeting, other ministers confirmed Goto’s proposal, saying, “So Tokyo will continue to be the capital?” Goto replied, “That’s right. We should make that clear both inside and outside the country as soon as possible. We will create a city that can compete with Europe and America through

reconstruction, not restoration.”

“Tokyo is hit by a major earthquake once every 100 years. This time too, the culture of the Meiji and Taisho eras, which the people had worked so hard to build up since the Meiji Restoration, was wiped out by a momentary violent earthquake. In response to the opinion that “I am against designating a certain place as the capital,” he replied, “We have no choice but to complete the city plan and create a safe city. The danger of earthquakes is the same everywhere in Japan.”

“The military says that the capital should be moved because Tokyo, which faces the sea, is at a defensive disadvantage against invasion by other countries. The world’s major powers have strong naval forces centered on the Pacific Ocean. “On the other hand, Japan’s naval power is inferior. We should move it to inland areas rather than Tokyo, which faces the Pacific Ocean.” Some members of the army were considering Hachioji and other areas within Tokyo as possible locations for the new capital.

Goto responded, “National defense problems can occur no matter where the capital is set. It cannot be solved by moving the capital. More importantly, it is important to enhance the national power.”

“Currently, our country’s territory is expanding to Taiwan and Manchuria. Shouldn’t we move our capital to the southwest in line with this?” “This issue will be resolved by improving the convenience of transportation. This is not a reason for relocating the capital.”

“Many countries have had their capitals burnt down or destroyed by foreign enemies since ancient times, but our country is the first in recorded history to be destroyed by a natural disaster. Maybe we can take this opportunity to build another ideal city, because it was destroyed by a natural disaster. Relocating the capital here would only upset people’s hearts. Other

countries are also paying attention to whether Japan can recover from this blow.” We should plan and build a modern city.”

It was not only cabinet members who were discussing the transfer of the capital. Some newspapers at the time advocated “relocating the capital to Kansai.” Even some Tokyo residents were worried that it would take many years for Tokyo to return to its normal state.

Some cabinet members said, “Tokyo is already starting to move actively. If we leave things alone, the idea of moving the capital will disappear.” On the one hand, there was a need to stabilize people’s minds. At a time when many people are suffering from the loss of their immediate family and property, the idea of relocating the capital will only aggravate people’s feelings of anxiety.

In the end, Goto’s argument was accepted, and on September 12th, the imperial edict for the “Reconstruction of the Imperial Capital” was issued. In the name of the Emperor, he made it clear both at home and abroad that there would be no relocation of the capital and that the capital would be reconstructed.

**“The proposal to purchase all burnt land” has been put on hold.**

Of the “proposals for the restoration of the imperial capital” that Goto submitted to the cabinet meeting on September 6th, the most problematic item was the last item, “the proposal to purchase all burnt land.” Regarding this point, there was criticism: “Are we trying to make land publicly owned? In other words, are we trying to disallow private property and introduce socialism? Isn’t this the same argument as the socialists?”

Goto said, “In order to carry out large-scale land readjustment quickly, rather than negotiating with landowners for land swaps one by one, the government should buy all the land, readjust the land, and then sell or lend it

fairly. It is better to do so,” he argued.

There was also criticism that the plan to buy all the burnt land would cost too much. Goto said, “While palliative methods appear to be cheaper at first glance, they are actually not for the benefit of the citizens. At this time, we should show the future image of Tokyo and give hope to the citizens.” “However, the value of the land after reconstruction has increased more than ever before, and wouldn’t it be financially viable to sell it back to the original owner?”

In response to the question, “Wouldn’t it be better to use the traditional method of land readjustment?”, “Rather than rezoning the land after reserving land ownership to the landowner, we should first transfer all ownership rights to the government and then proceed with land readjustment. It would be much more efficient to organize the plots and then sell them off.”

There was criticism that “Are you planning to invest a huge amount of money only in Tokyo?” Goto said, “Tokyo is different from other regional cities. It is the center of politics, economy, and culture. Investing in Tokyo is good for the whole of Japan. Modernizing Tokyo as a city is good for the whole of Japan. “In doing so, we must have the spirit to build a civilization that is competitive with the West.”

Finance Minister Inoue said, “The plan to buy all the burnt land is certainly a good idea, but I think we should do a little more research on the issue of the required fiscal amount. I’m not against it, but I couldn’t take the plunge. Goto was the only one who was 100 times more courageous in the face of the dead bodies lying on the scorched earth and the disposal of them still in progress, while the other ministers tended to take a cautious approach to all issues.

Prime Minister Gonbei Yamamoto was also unable to make a decision. At that time, the conservative class was in the position of representing the

interests of the landowner class. Moreover, they placed more emphasis on local interests than on the development of Tokyo. If the Yamamoto Cabinet, which does not have a very strong political base, decides to purchase all the burnt land, conservatives may desperately resist it.

Goto doesn't care about such things because he believes that "landowners are important, but Tokyo is even more important. First of all, wouldn't it be better for the landowners if the land readjustment was done quickly?". However, Yamamoto could not make a decision because he could not grasp the level of resistance from conservatives and landowners.

Yamamoto did not fully understand the significance and difficulty of land readjustment, and above all, how much time it would take if carried out using conventional methods. After a cabinet meeting, he said "Goto-kun says that, but what do you think? I wonder if something can be done" to Finance Minister Inoue, as if it were someone else's business.

In the end, the "proposal to purchase all burnt land" could not be reached and was put on hold, but the other items were approved by the Cabinet on the same day.

On the same day, the Tokyo City Council said, "We want all government offices that do not need to be located in Tokyo to be moved outside the city. We want all government-owned land to be transferred to the City of Tokyo. Privately owned land should be transferred to the government. We would like to purchase the land and implement municipal land ownership," a resolution similar to Goto's "proposal to purchase all burnt land." However, Prime Minister Yamamoto and his cabinet members lacked the courage to go that far. A hundred years later, the Tokyo City Council's resolution to "move all government offices that do not need to be located within Tokyo to outside the city" has hardly been implemented to this day.

## Reconstruction plans significantly scaled back

Although the basic policy was decided, Goto's reconstruction plan did not materialize as expected. Local people's sympathy for Tokyo and Yokohama was weakening day by day. Prime Minister Yamamoto was in limbo, bureaucrats from various ministries were not cooperating, and Goto had no specific base of support, so Goto could rely only on public opinion.

Goto argued as follows. "Among Honjo, Fukagawa, Asakusa, Nihonbashi, and Kyobashi, which were completely burnt, where were the places that were left unburned? Ishikawajima, Tsukudajima, Sensoji, Kanda, etc. Why were they left unburned? Waterways and plazas. This is because there were spaces to prevent the spread of fire, or because the buildings themselves were fireproof. Furthermore, look at the boundary between the scorched earth and the areas that did not burn. Why did the fire not spread beyond this point, Ueno Park, Hibiya Park, Hie? It's all thanks to shrines, Tokyo Station, Shiba Park, and all kinds of wide roads. We need to build parks, roads, and fire-resistant buildings," he said emphatically. However, there were only a few supporters of Goto, both within the cabinet and in parliament.

Goto's idea is to have the government buy all of the land, allocate it preferentially to land for roads and public facilities, and then buy back the land that has been readjusted at a higher price since its value has increased. However, the landowners said, "I don't want to be asked to buy back the diminished land at an even higher price." To begin with, all landowners have one thing in common: they don't want to give up their land. This is a clash between public urban planning and private rights.

Miyoji Ito was one of the leading voices in criticizing the proposed reconstruction plan. Ito held the important position of advisor to the Privy

Council. Although he and Goto had originally had a good relationship, he fiercely criticized the proposed reconstruction plan. He argued, “If you look at the contents of the budget, the land acquisition is estimated at an astonishingly low price. What does the government think about constitutional ownership rights?” Ito himself owned a large tract of land in Ginza.

On the other hand, some newspapers and other sources supported Goto’s plan. One newspaper wrote in an editorial, “The government should not submit to the theories of old people who have no understanding of urban planning.”

On December 3rd, the Tokyo City Council also submitted a written opinion stating that “a major plan with a long-term plan of 100 years should be implemented.” Mayor Nagata, in particular, was fiercely critical of the government’s setbacks in the plan. Yokohama City had already submitted to the government a reconstruction plan centered on a port construction canal project. This is not to say that there were some proponents of land readjustment among landowners.

Even if the area of one’s own land decreases for the time being, the calculation makes sense if one considers that in the long run, the standard of the city will rise and the qualitative value of the land will increase. However, the government did not make a decision, and the reconstruction plan did not progress as expected.

### **The role played by Charles Austin Beard: Burdening the cost of urban infrastructure development**

In response to Goto’s request immediately after the earthquake, Charles Austin Beard set foot on post-earthquake Japan on October 6th, 1923, and on October 30th, he submitted his opinion to Goto regarding the restoration of the imperial capital.

His proposal ranges from creating a single city government to unify the metropolitan area of Greater Tokyo to issues such as streets, sidewalks, land, housing, transportation, and even finance, including drastic measures such as not allowing unlimited private ownership of land.

However, after that, Goto's large-scale reconstruction plan, which also incorporated Beard's recommendations, was significantly scaled back in Congress, and on November 15th, Beard left Yokohama Port dejected and returned to America.

In September 1922, the year before the earthquake, when Beard came to Japan for the first time in response to the invitation of then Tokyo Mayor Goto, at the welcome dinner immediately after his arrival, Beard said, "Japanese city construction should never be an imitation of Europe and America. It must be something that preserves traditional Japanese art."

Since then, he has repeatedly pointed out that it is undesirable to directly import Western systems. This idea is similar to Goto's idea of "urban planning and the spirit of autonomy." The two had a common way of thinking even before they met.

After staying there for six months, Beard left behind a report titled "The Administration and Politics of Tokyo---A Survey and Opinions." The title of this report itself refers to the idea of the distinction between government and politics that he preached in his speech at the welcome dinner.

In "Chapter 4: Management of City Finances" of this report, Beard wrote an answer to Goto's first request to "evaluate city planning." Specifically, with regard to special levies (payable by beneficiaries) for the implementation of urban planning projects, especially for the development of urban infrastructure such as roads and railways, Beard believes that the beneficiary burden system should be expanded.

He proposes extending the beneficiary-pay system to sewer installations, subway construction, and all urban improvement projects that benefit owners of adjacent properties.

At the same time, he points out that determining the amount of benefits from urban planning projects requires considerable costs, and instead calls for an accurate evaluation of land and buildings and a direct real estate tax on them.

This is because direct real estate tax, unlike income tax, can be levied and collected directly by the City of Tokyo without the need to inspect large amounts of documents owned by the person concerned.

At that time, there had been discussion about ways to share the benefits that landowners receive from public works projects through tax burdens, similar to the property taxes we have. At the time, there had also been discussions about how to return the development profits earned by private businesses to urban infrastructure improvements such as roads, parks, public open space, and disaster prevention equipment.

In a related matter, Beard proposed that the city of Tokyo be given the power to expropriate land in excess of its original size when implementing urban improvement projects.

Specifically, the plan involves expropriating the land behind the land needed to carry out public works projects, such as streets, constructing fireproof buildings, and granting the former rights holders the right to move into the buildings.

This was implemented after World War II as the 1961 Urban Remodeling Act, and was applied to projects such as the creation of plazas in front of Shinbashi Station on both sides.

Beard's recommendation to carry out full-scale urban restructuring in Tokyo the year before the earthquake was not fully implemented, despite the

fact that the area was reduced to ashes by the earthquake. Beard was very dissatisfied with the situation.

After returning to America, Beard sent Goto a fiery letter. “The eyes of the world are on Goto. Goto’s failure is Japan’s failure. If Goto does not stick to this plan, the second crisis that will occur in 10 to 50 years will be even more widespread and terrifying. It will cause a great disaster.”

Unfortunately, Beard’s prediction came true. In 1945, more than 100,000 people were burned to death in Tokyo again due to a major air raid on Tokyo by the US military. Emperor Showa later lamented, “If Goto’s plan had been implemented after the earthquake, there would have been fewer casualties from the air raids.”

### Cabinet resigns en masse when reconstruction is halfway through

Goto was moved when he read Beard’s letter. However, Goto thought, “Even if the plan is significantly scaled back, I am the only one who can implement the reconstruction plan.”

Goto’s subordinates said, “Politicians are mistaking the nation’s 100-year grand plan for the sake of partisan strategy. If Home Affairs Minister Goto resigns and stands up now, there will be a snap general election. If that happens, Goto will be elected. We can win and realize the reconstruction plan. Let’s do it!” they shouted.

However, Goto said, “What are you talking about? If there is a snap general election, there will be a political vacuum for two months. After the unprecedented earthquake, citizens lost their immediate family, their homes, and their property. “How can you be so irresponsible when you are suffering so much in the midst of grief?”

His subordinates also did not yield. “Public opinion is with us. We should

confront the Seiyukai Party.”

“We have confronted the Seiyukai Party in the past. Even if I resign now, the world will only be in turmoil. It will only delay recovery.”

“Then, why don’t you fight with the Seiyukai Party?”

“No, we will compromise in this extraordinary session. Then we will pass a revised reconstruction budget. Then we will start implementing the reconstruction plan. Then, the regular session in January will be held soon. It’s about to begin. We’re going to confront each other with the attitude that we’re going to disband.” “The world will say that Goto has lost.”

“I’m not thinking about my own face. I’m going to realize the Imperial Capital Restoration Project. For the sake of this, I don’t care about my face.” Goto chose a realistic compromise.

Goto’s friends said, “Don’t make any compromises that are difficult to understand. Your political career will be ruined.” However, Goto felt that it was rather irresponsible to die in battle while isolated. Even if it is a downsizing plan, it must be realized. It was truly a difficult choice.

Goto still held out hope for a possible return match. He had publicly declared, “I will confront the Seiyukai Party in the next parliament.”

Goto announced both at home and abroad that he would first implement the plan through a reduced budget, then hold a snap general election, and then propose an increase.

The budget once expanded from the 3 billion yen that Goto had drawn up on the night of September 2nd to 4 billion yen, and then was cut to 700 million yen under the government’s proposal. The budget was finally reduced to around 400 million yen and passed in the Diet on December 18th.

The Reconstruction Institute was also abolished and demoted to the Reconstruction Bureau, an agency of the Ministry of the Home Affairs. The

government compromised with the Seiyukai Party's argument that "Reconstruction costs need too much money. The administration should also be reorganized."

The Imperial Capital Restoration Law barely survived as a special city planning law, but its content has significantly deteriorated. This was a natural result since the Seiyukai Party holds a majority in the House of Representatives.

As a result, the reconstruction plan was watered down. The public saw this as Goto's political defeat. However, Goto was not impressed at all. Rather, he was enthusiastic and said, "Now, the next Congress begins." In fact, just over ten days later, on December 27th, the Imperial Diet convened.

However, on that day, a big unexpected incident happened. A man named Daisuke Namba shot at the Crown Prince (later Emperor Showa) with a gun as he approached Toranomom in an imperial car to attend the opening ceremony of the Diet.

The gunman slipped between the police and the military police and fired his gun at point-blank range in the car, and the bullet went through the glass window of the car in which the Crown Prince was riding, reaching the ceiling of the car, leaving the interior of the car with shards of glass. However, the Crown Prince miraculously survived.

All members of the Yamamoto Cabinet took responsibility for this incident and resigned on the 29th. Even though the Crown Prince was not injured, but under the deified imperial system of the time, it was inevitable that all cabinet ministers should resign.

The perpetrator was executed less than a year later. The perpetrator's father resigned from the House of Representatives and went into hiding. The perpetrator's brother also resigned from the company. The principal of the elementary school where the perpetrator graduated ten years ago also took

responsibility and resigned. Those were the times.

Goto felt regretful in his heart, but since the incident was just an incident, he didn't make any comment. The Minister of Home Affairs, which Goto held, is responsible for security.

The culprit's immediate motive for the attack was anger over the massacre of Koreans and communists by government officials and mobs who took advantage of the chaos during the Great Earthquake. In that sense, this was also the aftermath of the great earthquake.

With the collapse of the Yamamoto cabinet, Goto was unable to even carry out the watered-down reconstruction plan. Goto only served as Minister of Home Affairs for four months. Subsequently, Congress reinstated 150 million yen in the reconstruction plan budget for land readjustment and roads. However, this did not bring the reconstruction plan back to life.

## Results of the 1923 Earthquake Recovery Plan

Although Goto was disappointed, he was still successful in making even one step forward in land readjustment and road planning as part of the "800 million yen plan" he launched when he was mayor of Tokyo.

By 1930, more than 3,000 hectares of land had been rezoned in Tokyo under the reconstruction plan. Then, in 1945, Tokyo was once again reduced to ashes by a major air raid by the U.S. military. Under the war damage reconstruction plan, only 10% of this land readjustment was implemented.

Showa Dori, which is 44 m wide and runs from north to south in Tokyo, Yasukuni Dori, which is 36 m wide, which runs from east to west, Hibiya Dori, and Harumi Dori, were constructed as part of the earthquake recovery plan. Even today, all of the relatively wide major arterial roads in Tokyo were constructed as part of the reconstruction plan at this time.

Three parks, Sumida Park, Kinshi Park, and Hamacho Park, were developed as Tokyo Reconstruction Parks by the government. Yamashita Park in Yokohama was also built at this time. The purpose of it is to serve as a place of recreation during peacetime, and as a place of evacuation in times of emergency.

In addition, 52 parks were developed by Tokyo City. The largest of these, Sumida Park, had an area of 190,000 square meters, and one quarter of the cost was borne by the City of Tokyo, and in 1931, it was completed by the Reconstruction Bureau of the Ministry of the Interior and handed over to the City of Tokyo. The Nihonbashi Fish Market moved to Tsukiji and held an opening ceremony on December 1st.

Disaster prevention community development efforts were also implemented, including setting up a small disaster prevention park adjacent to the elementary school. Hibiya Public Hall was also built as a place for citizens to discuss politics.

Dojunkai apartment buildings with noncombustible architecture were built in various locations. The Dojunkai, an organization established by the government, was funded by relief donations received from around the world in response to the earthquake.

At that time, a cabinet meeting debated the question, “Is it okay for the current generation to use up all the donations that have been collected from around the world? We should build Western-style housing that will be useful to the next generation.”

A building of four or five stories, similar to today’s condominium style, gradually became popular in Japan.

In the suburbs of Tokyo, Dojunkai condominiums, which were wooden detached houses, were built for the white-collar class. This detached house was

similar to the Japanese-style house that Goto built in the eastern part of Taipei City when he was appointed as the Minister of Civil Affairs in Taiwan. It was a one-story house with several Japanese-style rooms, one Western-style room, and a small maid's room.

The construction of housing by the Dojunkai organization became the prototype for the Japan Housing Corporation's construction of large quantities of condominiums and rental housing for middle-income groups during the post-World War II housing shortage era.

Since the damage caused by the earthquake was severe in the eastern part of Tokyo, centered on the Sumida River, bridges played a major role in transportation. Goto insisted, "Build a magnificent bridge that will compete with the West. Make the Sumida River a bridge museum."

In the end, more than 400 bridges were built in total under the reconstruction plan, and of these, the six bridges on the Sumida River at Aioi, Eitai, Kiyosu, Kuramae, Komagata, and Kototoi were built by the Reconstruction Bureau, and the three bridges at Ryogoku, Umayu, and Azuma were built by the Reconstruction Bureau. It was decided that the city of Tokyo would install it.

First, they had a painter draw a picture of a bridge, and then had artists, literary figures, and architects critique the picture. Based on the results, a technical architectural design was implemented. This is what we would call a competition in modern times. As a result, each bridge has its own unique characteristics. Earthquake resistance was set at a level higher than that required in modern times. We are still using these bridges 100 years later.

At the foot of the bridge, a "Hashizume Hiroba" was created with a small park and restrooms. This Hashizume Hiroba became the node of a network of water and greenery made up of waterways such as the Sumida River and a

group of waterside parks. They proceeded with reconstruction while paying attention to both the efficiency and aesthetics of the city.

As most of the eastern part of Tokyo near the city center disappeared, the population distribution of Tokyo rapidly expanded to the western and other peripheral areas. After the Imperial Capital Restoration Festival in 1930, the 35 wards of Greater Tokyo were established in 1932. Around this time, the scope of the current 23 wards of Tokyo was almost finalized. Greater Tokyo was established in the wake of the earthquake. Goto's "800 million yen plan" and "reconstruction plan" became the trigger for Tokyo as a city to transform from Edo to Tokyo.

Now, if we arrange the road ratio (ratio of road area to the area of the ward) of Tokyo's 23 wards in descending order of ward area, we can see that the three central wards of Chiyoda, Chuo, and Minato are ranked, and both Taito and Sumida wards are ranked in the top five. These five boroughs are the only ones with a road coverage ratio of 20%, on par with New York and Paris. A large portion of the roads in Taito and Sumida were constructed as a result of earthquake reconstruction.

## Shinpei Goto and Japan's urban planning law

Goto had been working to improve urban planning legislation since his days as Tokyo mayor and Minister of the Interior before taking charge of earthquake recovery efforts. It was in 1919 that city planning standards were established nationwide under the City Planning Act and the Urban Buildings Act.

Around this time, Goto gave lectures entitled "Urban Planning and the Spirit of Self-Government" in an effort to spread the purpose of the nationwide uniform City Planning Act throughout the country. Goto also served as the chairman of the Urban Research Association, which was created to carry out

this movement.

Goto and his colleagues gave lectures in six major cities: Tokyo, Osaka, Kobe, Kyoto, Nagoya, and Yokohama after the City Planning Law and Urban Building Law were promulgated. In December 1920, he held lectures in all 15 wards of Tokyo.

At that time, April 1918, Goto was transferred as the Minister of the Home Affairs to Minister of Foreign Affairs, and resigned in September of the same year, so he did not have jurisdiction over urban planning when the City Planning Act and Urban Buildings Act were promulgated.

However, as the minister in charge, he proposed the creation of these laws and forcibly obtained the budget for them. For this reason, even though he was not the Minister of the Home Affairs in charge, as the chairman of the Urban Research Group, he worked to spread awareness of urban planning among citizens.

After the Sino-Japanese War, Japan made Taiwan a colony, and after the Russo-Japanese War, Japan acquired interests in the Manchuria Railway. For 50 years since the Meiji Restoration, Japan has pursued a policy of enriching the nation, strengthening its military, and promoting industry, in conflict with, and at times in cooperation with, Western powers.

Domestic productivity was improving and urbanization was progressing. The urban population was also on the rise. However, urban planning could not keep up with this, and cities continued to expand chaotically. Initially, the problem was only noticeable in Tokyo and Osaka, but it has now become a common problem in cities across the country. Therefore, uniform urban planning was required throughout the country.

Goto's idea that urban planning is self-governing does not necessarily mean that uniform urban planning throughout the country is a good thing. We

demand that urban planning be determined and implemented autonomously to suit each region.

At this time, the city planning law and urban building law that Goto led were uniformed throughout the country, but they were designed to systematically govern each of Japan's rapidly expanding and developing cities through a nationwide uniformed urban planning and building standards methodology.

This was because it was an urgent matter. It was precisely because such awareness did not yet exist across the country that a uniformed methodology was established. Goto then personally engaged in awareness-raising activities.

Large earthquakes occur repeatedly in the Japanese archipelago. We must continue to create disaster-resistant communities by expanding open spaces and building more earthquake-resistant and fire-resistant buildings. Urban planning is not about drawing a picture on a blank sheet of paper, but rather has the destiny of remodeling the cities where people actually live and work while maintaining life and industry. Goto created an urban plan based on the reality of the city.

Goto's way of life, in which he does not put himself in a safe zone, does not shift responsibility to others, and realizes his own plans arouses sympathy. However, at the time, Hirofumi Ito commented on Goto, saying, "You were born too early." His pioneering nature was not understood at this time. What Goto left behind was not fame but actual urban planning. We still use the roads, bridges, parks, and public halls he built.

## **The biggest legacy of the reconstruction plan is the ring road structure**

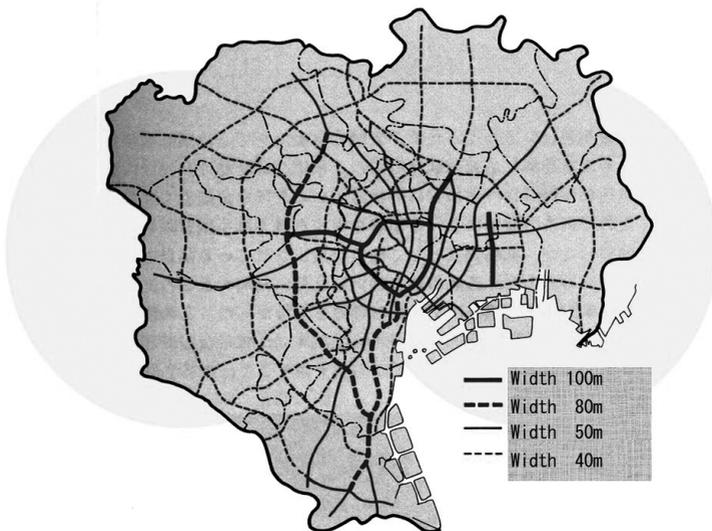
The Council for the Reconstruction of the Imperial Capital declared, "Reconstruction from the earthquake is truly a great opportunity to build an

ideal imperial capital.” Prior to this, Goto wrote in his memo, “We will build a new capital worthy of our country, adopting the most up-to-date urban planning even compared to Europe and America.”

What is this “urban planning that is even more up-to-date compared to Europe and America”? It is an urban structure with a ring road as its framework. Less than four months after the earthquake, Goto decided on a plan for five concentric ring roads, from Ring 1 to Ring 5, centered around the Imperial Palace. After the earthquake, Tokyo’s urban area rapidly expanded into the surrounding areas, so four years later, in 1927, the city of Tokyo added three ring roads, Ring 6, Ring 7, and Ring 8, to its plan. This is a ring-shaped road structure plan from Ring 1 to Ring 8.

At this time, an excellent urban structure plan for Tokyo was created that

Figure 1 Ring Roads Plan (1927、1946)



Source: Tokyo Metropolitan Government

was unprecedented in the world, combining radial roads such as Ome Kaido and Koshu Kaido with eight ring roads from Ring Road1 to Ring Road 8 with grade-separated intersections.

For example, Manhattan, New York, had a grid-like road plan early on. This kind of grid pattern was fine in the era of horse-drawn carriage transportation, but in the automobile era that followed, it was inefficient as cars often had to stop at traffic lights. On the other hand, by combining a ring road and a radial road and making their intersections into grade-separated intersections, it is possible to reduce the number of signal stops.

Today, Tokyo's road ratio is about 17%, which is significantly lower than the 20% of major cities in the world, but the reason is that traffic congestion is not as severe as in New York, Chicago, London, etc. The ring road structure is contributing to it.

Figure 2. Grade-Separated Crossing at Akasaka Mitsuke, the heart of Tokyo



During Goto's time, this ring road structure was only planned and not implemented. After World War II, in 1946, the Tokyo Metropolitan Government decided to implement a ring road project as part of its war damage recovery plan. The locations of eight ring roads and their respective widths have also been determined.

However, this plan was rejected by the occupation forces and could not be implemented at all. The main focus of the occupation forces' policy was to reduce Japan's ability to wage war, and there was no concept of rebuilding the capital.

After the war, full-scale urban infrastructure development began in the 1960s. It was in 1959 when it was decided that the 1964 Tokyo Olympics would be held, and from then on, Tokyo underwent a rapid transformation.

During the 1964 Olympics, Ring Road 7 was constructed, and was

Figure 3. Ring Road 6 (Yamate Dori) was constructed in the form of a tunnel.



intersected by major radial roads and railways. The Metropolitan Expressway, which is based on an elevated structure for continuous grade-separated intersections, was also constructed at the time of the Olympics. Afterwards, a large portion of Ring Road 6 (Yamate Dori) was constructed in the form of a tunnel.

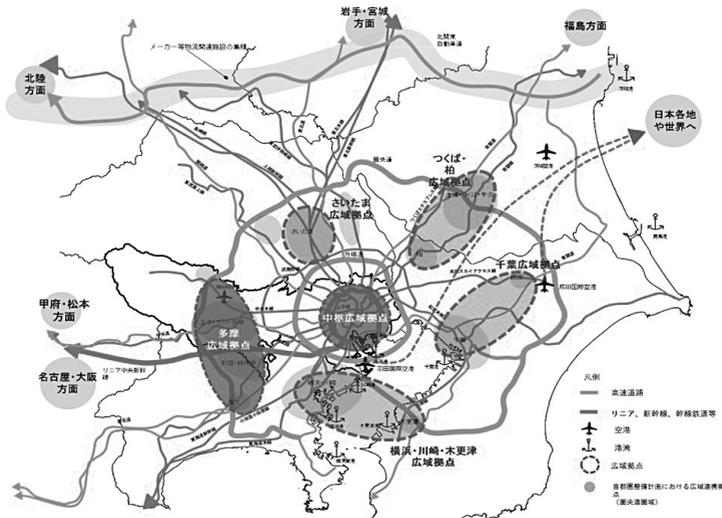
The keywords for road maintenance in preparation for the 1964 Olympics were widening and grade-separated intersections. Words such as “private car” and “motorization” became buzzwords, and in response to the rapid increase in the number of cars, increasing the absolute amount of roads became a major issue, and the Olympic Road, which was urgently constructed in preparation for the Olympic Games, spanned 52 kilometers along 22 routes. A representative example of this was Ring Road 7.

After that, the national government, Tokyo Metropolitan Government, and neighboring local governments began working together to construct the Gaikan (Tokyo Outer Ring Road) and the Ken-o Expressway (Metropolitan Area Central Connecting Expressway). They ran outside the eight ring roads that were completed in the ward, and complemented the ring road plan that had been in place since 1923 from the outside.

The outermost Ken-o Expressway is approximately 100 km in diameter, and is currently about 90% completed, connecting many cities in the Kanto Plain and serving as a location for many logistics hubs. The Ken-o Expressway and the outer ring organically connect the flow of people and goods in the major cities of the Kanto Plain, strengthening unity economically, in terms of daily life, and in terms of consciousness.

At a time when automobiles were just beginning to take traction, Goto foresaw that grid-like roads would have too many traffic lights and cause traffic congestion, so Goto planned a ring road structure, which would also concentrate

Figure 4. The outermost Ken-o Expressway, approximately 100 km in diameter, connecting many cities in the Kanto Plain



Source: Tokyo Metropolitan Government

cars in the city center. Ideas that didn't get chosen are also worthy of special attention. The Tokyo Metropolitan Government has spent 100 years implementing the ring road structure plan decided in the earthquake recovery plan 100 years ago.

### (References)

Charles A. Beard “*The Administration and Politics of Tokyo——A Survey and Opinions*”, New York: The Macmillan Company, 1923

Yasushi Aoyama “100th Anniversary of the Great Kanto Earthquake (2) Shinpei Goto’s Recovery Plan and the Role of Politics and Administration” 2023.6.2 *Japan National Press Club Lecture* <https://www.youtube.com/watch?v=78eX3aIXCxs>

Yasushi Aoyama “History carved by Japanese houses in Taipei that should be seen when understanding the situation in Taiwan” *Wedge online* 2023.6.2  
<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/30437>

Yasushi Aoyama (2017) Urban Structure for the Tokyo 2020 Olympics, *Review of Governance Studies*, Tokyo: Meiji University Graduate School of Governance Studies, pp.39-74

# 2022年法による英国医療改革<sup>1)</sup>

## —統合ケアサービスと新しい NHS 診療報酬支払方式を中心—

柏木 恵<sup>2)</sup>

英国医療は、税を中心的な財源として運営している国民保健医療サービス (National Health Service、以下、NHS と略す) である。2022年7月より施行されている「2022年保健医療ケア法 (Health and Care Act 2022、以下、2022年法とする)」は、「2012年保健医療ケア法 (Health and Social Care Act 2012、以下、2012年法とする)」以来の大きな改革と言われている。2012年法以降に確立された制度・組織を解体するために制定された。この法律は、元 NHS イングランド最高責任者のサイモン・スティーブンス (Simon Stevens) 氏のリーダーシップの下で作られた。スティーブンス氏は、デイビッド・ニコルソン (David Nicolson) 氏の後を引き継ぎ、2014年4月から2021年7月まで NHS イングランド最高責任者として活躍した。

2012年法では、2001年に発足したプライマリー・ケア・トラスト (Primary Care Trust) と2002年に発足した戦略的保健局 (Strategic Health Authority) が廃止され、新たに、一般家庭医 (General Practitioner) 主導のクリニカル・コミッションング・グループ (Clinical Commissioning Groups、以下、CCG と略す。) が創設された。2012年法は、大きな組織・制度再編の法律であり、NHS 内の調達が変更され、競争が重視され、NHS では、さまざまな懸念が持たれる

---

1) 本稿の英国はイングランド (England) のみを指す。

2) 明治大学大学院ガバナンス研究科兼任講師。キャノングローバル戦略研究所研究主幹

ようになった<sup>3)</sup>。

2022年法は、医療と福祉的ケアを連携するべく、より地域に立脚した組織再編や連携促進、そのための予算配分などに変化を及ぼした。CCGは統合ケア委員会（Integrated Care Boards）に再編された。また、調達と料金体系（診療報酬体系<sup>4)</sup>の見直しは、サッチャー政権以降、長く続いていたNHSの内部市場<sup>5)</sup>を解体としたと言われている。2022年法で、二次医療に対する診療報酬額を定める規則について、これまでの公定価格表（National Tariff）から、新たにNHS診療報酬支払方式（NHS Payment Scheme）が採用された。NHS診療報酬支払方式は2023年4月より開始されている。

日本でも、2025年を目途に、地域包括ケアシステムの構築が推進されており、また、地域別診療報酬制度についても議論されており英国の取り組みについて検討することは意義がある。したがって、本稿では、統合ケアシステムとNHS診療報酬支払方式を中心に2022年法による英国医療改革を検討する。

## 1. 統合ケアシステム設立までの変遷：先駆者から STP を経て統合ケアシステムへ

### （1）連携・統合の先駆的取組

スティーブンス氏が NHS イングランド最高責任者に就任したのは、2014年4月である。2014年10月に発表された『5年後を見据えた展望（NHS Five Year Forward View）』では連携・協力のビジョンが打ち出された。このビジョ

---

<sup>3)</sup> 筆者は、毎年6月に開催される NHS Confederation 主催の NHS 職員が集うカンファレンスに参加しているが、2012年法による組織再編が発表された際は、カンファレンス会場で大きな反響が起き、その反響ぶりに大変驚いたことを記憶している。

<sup>4)</sup> 一般家庭医や診療所などの一次医療については、主に GMS 契約（General Medical Services Contract）に基づいている。Dickinson (2020) など詳しいが、本稿では一次医療については捨象する。

<sup>5)</sup> 内部市場は、1990年の National Health Service and Community Care Act 1990 で定められた。

ンは、NHS を形成する 6 つの国家組織である NHS イングランド、NHS Improvement<sup>6)</sup> イングランド医療教育 (Health Education England)、NICE (The National Institute for Health and Care Excellence)、イングランド公衆衛生 (Public Health England)、ケア品質委員会 (Care Quality Commission) がまとめたものである。一般家庭医、病院、地域保健、精神保健などのあらゆるサービスのさらなる統合、福祉的ケアとの連携を強化することが掲げられた。病院と一次医療を統合させた一次医療・急性期医療システム (Primary and Acute Care Systems) も新しい選択肢として発表された。予算配分や調達方法なども含めた見直しを行うことが示された<sup>7)</sup>。

『5年後を見据えた展望』を受けて、2014年12月には、『2015年度展望実行計画 (The Forward View into Action: Planning for 2015/16)』が公表され、2015年1月には、新しいケアモデルの設計と実装の加速に焦点を当てた新たなプログラムが発表され、新しいケアモデルは公募方式が採用された。このプログラムは「先駆者 (Vanguards)」と名づけられ、2015年3月には29件が採択された。2015年7月には8件、2015年9月には13件が追加され、合計で50件となった<sup>8)</sup>。2015年3月に先駆者プログラムが開始され、2015年7月には、『展望行動指針：新しいケアモデル：先駆者への支援 (The Forward View into Action : New Care Models: support for the vanguards)』が公表され、支援パッケージが提供された<sup>9)</sup>。2015年10月には、米国に拠点を置く Institute for Healthcare Improvement の名誉会長で、元米国メディケア・メディケイドサービス (Centers for Medicare and Medicaid Services) の長官だったドナルド・バーウィツ

---

6) モニター (Monitor) と NHS トラスト開発局 (NHS Trust Development Authority) を含む組織)

7) NHS England (2014a) pp.3-5.

8) NHS England (2016a) p.3.

9) NHS England ホームページ (2023年11月29日参照)。

<https://www.england.nhs.uk/2015/07/vanguard-support/>

ク (Donald Berwick) 博士が客員研究員に任命された<sup>10)</sup>。

2016年9月には、『新しいケアモデル：先駆者—NHS とケアサービスの将来のため青写真を開発する (New Care Models: Vanguard—developing a blueprint for the future of NHS and care services)』が公表され、50件のモデルそれぞれの概要が示された。この新しいケアモデルに対して、2015年度には1億1400万ポンド、2016年度には、1億1200万ポンドが予算措置された<sup>11)</sup>。

## (2) 持続可能性と変革の計画および持続可能性と変革のパートナーシップ

2015年12月に『2016-2020年度の NHS 計画ガイダンス (Delivering the Forward View: NHS planning guidance 2016/17 - 2020/21)』が公表された。このガイダンスでは、2020年度までに84億ポンドの予算増加が示され、それに伴い、NHS に対して、2つの計画策定が求められた。1つは、地域単位 (Place-based planning) の「5年間の持続可能性と変革の計画 (A Five Year Sustainability and Transformation Plan、以下、STP と略す)」と組織ごとの「2016年度の運営計画 (単年度) (A One Year Operational Plan for 2016/17)」である。ただし、組織ごとの運営計画は、STP と整合性が取れていることが条件と書かれており、地域単位が基本となっている。

2016年2月に CCG と NHS トラストは、44地域に整理された。NHS イングランドは、2016年3月に、『持続可能性と変革の計画の足跡 (Sustainability and Transformation Plan footprints)』を公表した。この文書において、STP は地域住民のニーズに基づいて構築された、地域単位の5か年計画であり、これらの計画を実現するために、NHS プロバイダー、CCG、地方自治体、およびその他の医療ケアサービスが協力して、44地域の STP を形成し、それぞれの STP に

---

<sup>10)</sup> NHS England ホームページ (2023年11月29日参照)。

<https://www.england.nhs.uk/2015/10/don-berwick-vanguard-sites/>

<sup>11)</sup> NHS England (2016a) p.5.

ついて紹介している。

その後、STPは42になり、STPは、持続可能性と変革の計画から、持続可能性と変革のパートナーシップ（Sustainability and Transformation Partnerships）を示すようになった。プラン（Plan）からパートナーシップ（Partnerships）へとPの意味合いが変化した。2020年4月には、14のNHSイングランド地方事務所が、42の持続可能性および変革のパートナーシップ（STP）に置き換えられた<sup>12)</sup>。

### （3）STPから統合ケアシステムへ

NHSは、2018年のNHS創立70年に向けて、2017年3月に、『5年後を見据えた展望の次のステップ（Next Steps on the NHS Five Year Forward View）』を公表した。今後は、救命救急、一次医療、がん治療、精神保健、地域の統合ケアにさらに力点を置くことが示された。STPは、一部、責任あるケアシステム（Accountable Care System、以下、ACSと略す）に発展することになった。

2018年2月には、『2018年度NHS計画の更新（Refreshing NHS Plans for 2018/19）』によると、2017年に11月に、2018年度の予算は、16億円増額されることとなった。地域ケアの重要性が論じられ、2015年に提案されたSTPは、それを発展させる形で、2017年にACSを導入したが、さらに新しい統合ケアシステム（New Integrated Care System）が示された。

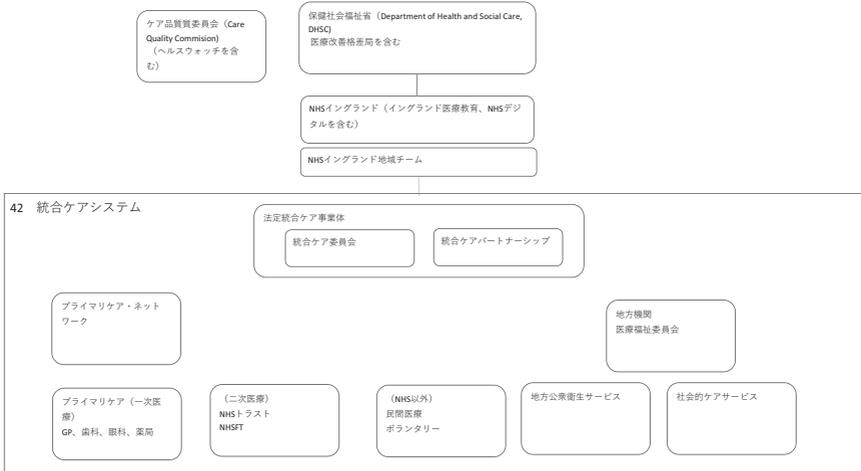
2019年1月に公表された『NHS長期計画（NHS Long Term Plan）』では、長期計画の中心は、統合ケアシステムで、一次医療と病院、精神保健、福祉的ケアの統合を提供する実用的で実践的な方法であると述べた。2021年4月までにすべての地域に統合ケアシステムが用意されることが示された。在宅ケアの強

---

<sup>12)</sup> NHS Digital ホームページ（2023年11月29日参照）。

<https://digital.nhs.uk/services/organisation-data-service/archive/change-summary-2020-stp-reconfiguration>

図1 2022年法以後の統合ケアシステム



出所：Powell (2023) p.12

化も示された。

2022年7月には、CCGに代わり、42の統合ケアシステムが誕生した。22年法以後の医療提供体制は図1のとおりである。統合ケアシステムは、統合ケア委員会と統合ケアパートナーシップから成る法定統合ケア事業者、一次医療、二次医療、民間医療、公衆衛生、福祉的ケアサービスで形成されている。

## 2. 新しいNHS診療報酬支払方式への変更

2022年法の改正では、NHS診療報酬制度の二次医療に対する診療報酬額を定める規則について、これまでの公定価格表<sup>13)</sup>からNHS診療報酬支払方式に変更し、2022年法77条に「NHS診療報酬支払方式」が定められた。二次医療の診療報酬制度については、地域の実情に応じて、地域でもっと自由に支払える

<sup>13)</sup> 公定価格表は、2014年度に導入された。2004年から採用されていた結果による診療報酬支払 (Payment by Results System) の代わりに導入された。

ようにした方がいいとニーズがあった。NHS 診療報酬支払方式への変更までの10年近い変遷をみていく。

### (1) 2014年の診療報酬支払方式改革の提案

前述したように、2014年10月に発表された『5年後を見据えた展望』では、一般家庭医、病院、地域保健、精神保健などのあらゆるサービスのさらなる統合、福祉的ケアとの連携を強化することが掲げられた。予算配分や調達方法なども含めた見直しを行うことが示された。これを受けて、2014年12月に、モニター (Monitor、現 NHS Improvement) と NHS イングランドが、『NHS サービスの診療報酬支払方式の改革：5年後を見据えた展望を支える (Reforming the payment system for NHS services: supporting the Five Year Forward View)』を発表した。2020年を見据えて、福祉的ケアや一次医療を含む NHS 二次医療をさらに発展させたいと考えるいくつかの支払方式を示した。具体的には、一般家庭医、病院、コミュニティサービス、精神保健、福祉的ケアなどの他職種による地域コミュニティの構築のための人頭払い方式、救急医療ネットワークの構築のための能力、活動量、品質に応じた支払を採用し、ネットワーク全体で医療提供者とコミッショナーの間でリスクを共有し、患者が適切な環境で必要なケアを受けられるようにする。高度医療については、ベストプラクティスに関連付けられたケアに対する支払や、生涯にわたる疾患を抱える患者のケアに対する年間ケアの支払いなど組み合わせの支払方式を求めた。精神保健については、精神的・身体的両面から、結果と回復に関連した混合支払いを求めた。NHS の決済システムを支えるデータ要素の改善点についても言及した。

### (2) 2019年の提案と勧告

NHS イングランドと NHS Improvement による、2019年2月の『NHS 長期計画の実施—法改正の可能性についての提案 (Implementing the NHS Long Term Plan: Proposals for possible changes to legislation)』では、柔軟性を高め

る診療報酬支払方式が必要であると述べられた。法改正により、より柔軟な対応が可能になると述べている。具体的な法改正の提案は以下のとおりである。

- 公定価格を固定値ではなく計算式として設定できるようにして、支払われる価格に地域の要因を反映できるようにする。
- 公定価格を指定された地域にのみ適用する権限を与える。たとえば、急性期医療で「地域外」の治療をカバーできるようにする一方で、地方事務所と医療提供者が、診療報酬規則に従って地元の病院から患者が受けるサービスに対する適切な支払について取り決めできるようにする。
- 些細な変更があった場合に、公定価格表全体について協議するのではなく、公定価格表の条項を調整できるようにする。
- 統合ケアシステムが完全に開発された後、現在、医療提供者が NHS Improvement に申請して診療報酬価格を地域的に変更する権限を削除する。統合ケアシステムに移行するにあたり、地域の状況を反映するために診療報酬価格の現地変更を可能とする。
- 統合ケアを支援するために、公定価格表に「2006年国民保健法7A条 (National Health Service Act 2006, Section 7A)」の公衆衛生サービスの価格を含めることができるように主要な法律を変更する必要がある。

そして、NHS イングランドと NHS Improvement は、2019年9月に『NHS の政府および議会に対する NHS 法案の勧告 (The NHS's Recommendations to Government and Parliament for an NHS Bill)』を公表した。

### (3) 保健社会福祉省の決定

保健社会福祉省は、2021年7月に『統合とイノベーション：すべての医療と社会福祉的ケアのために一緒に働く (Integration and innovation: working together to improve health and social care for all)』を公表した。その中で、公定価格表に対して、以下のように言及している。

統合ケアシステムに移行する中で、支払方式が統合ケアシステムに合うよう

にサポートできるようにしたいと考えている。NHS イングランドの勧告を実施し、公定価格が、財政上の厳格性を維持し、ベンチマークを維持しながら、統合ケアに向けた適切な枠組みを支援できるように法律を改正する。価格設定の障壁を取り除く調整を行い、価格設定プロセスを簡素化・合理化する。

NHS イングランドの勧告にそって、公定価格は、固定額または計算式による価格のいずれかになる。また、NHS イングランドは、適切な措置を講じた上で、条項を改正することができる。価格の現地変更についても、医療提供者が NHS Improvement に申請する要件を削除する。NHS イングランドは、国務長官から委任された公衆衛生機能を行使する NHS 公衆衛生サービスの価格設定に関する規定を公定価格に含めることができるべきであると考える。

そして、統合ケアシステムのコミッショニングについても、共同体制が組めるように検討する。NHS イングランドに、その直接委託機能を複数の統合ケア委員会と共同委託する権限を与え、住民を合わせたサービスを手配できるようにする。統合ケア委員会が委任された機能を実行するための協力的な取り決めを締結できるようにし、「二重委任」を可能にする。統合ケアシステムで資金をプールできるようにする。1990年国民保健法7A 条の公衆衛生サービスについて、より幅広い委任オプションを可能にする。これには、パートナーシップ協定などの協力協定への委任機能が含まれる。

NHS イングランドが特定の専門的医療サービスの委託を単独または共同で、統合ケアシステムに委任または移管できるようにするか、これらの機能が特定の安全策を条件として委任または共同委託に適していると考えられる場合、NHS イングランドが統合ケアシステムと共同で委託できるようにする。専門的なコミッショニング政策とサービス仕様は引き続き国家で主導され、患者が全国で平等にサービスにアクセスできるようにする。

このように、議論を重ねて、2022年法が制定され、公定価格表は NHS 診療報酬支払方式に変更された。

#### (4) NHS 診療報酬支払方式とは

NHS 診療報酬支払方式は、2023年4月から運用が開始されるにあたり、以下の4つの支払ルールが含まれており、2023年度と2024年度の2年間で設定された<sup>14)</sup>。

- ・支払とインセンティブ (Aligned payment and incentive (API))

NHS の医療提供者の活動をふまえた固定費と変動費で構成される。選択的活動や選択的回復基金 (Elective Recovery Fund) の一部を形成するすべての活動は変動費に含まれ、単価の100%が反映されて、支払われる。

- ・少ない活動に対する支払 (Low volume activity (LVA) block payments)

年間50万ポンド未満の調達に適用され、3年間の移動平均に基づいて国が設定した値が支払われる。

- ・活動基準支払 (Activity-based payment)

NHS 以外の民間医療部門やボランティア部門が提供するすべてのサービスに適用される。支払は、提供される活動単位ごとに、単価の100%が反映される。

- ・地域における支払調整 (Local payment arrangements)

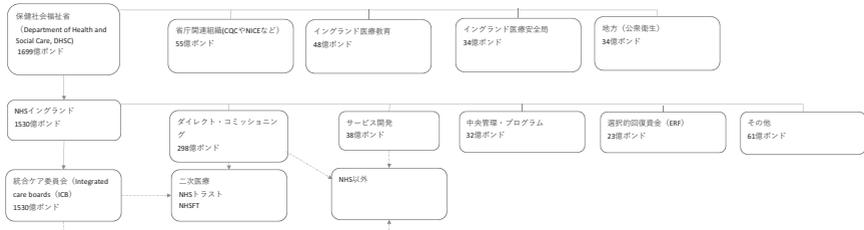
統合ケアシステムと医療提供者の合意による支払

NHS 診療報酬支払方式には、公定価格表とほぼ同じ方法で計算された単価および価格 (付録 A) が含まれている。2023年度のインフレコスト上昇率は

---

<sup>14)</sup> NHS 診療報酬支払方式の関連文書は9種類配付された。①2023年度2024年度 NHS 診療報酬支払方式 (NHS が資金提供する二次医療に対して支払額を確立する4つの支払メカニズムに関する一連の規則)、②変更ログ (Consultation change log)、③2023年度価格ワークブック (付録 A)。2023年度の価格がすべて記載されている。④付録 B-価格ガイダンス (Guidance on currencies)、⑤付録 C-ベストプラクティス価格ガイダンス (Guidance on best practice tariffs)、⑥付録 D-価格コスト調整 (Prices and cost adjustments)。単位と価格計算の詳細。⑦市場原理要因ガイド (A guide to the market forces factor)、⑧リクエスト・テンプレート (Variations request template)、⑨高額の医薬品・備品の追加変更要望書 (High cost drugs and devices - nomination form)。

図2 2022年度の予算の流れ



出所：Powell (2023) p.14

2.9%、効率性係数は1.1%で設定された。

図2は、2022年度の予算の流れである。予算は、保健社会福祉省からNHSイングランドを経て、統合ケア委員会に配分される。統合ケア委員会は、NHSトラスト（NHS Trust）やNHSファンデーショントラスト（NHS Foundation Trust、以下、NHSFTと略す）やNHS以外の民間医療部門やボランティア部門と契約し、医療サービスの診療報酬料を支払う。一方、NHSイングランドは、NHSトラスト、NHSFT、NHS以外の医療サービスを直接購入できる。また、NHS以外に対して、サービス開発費を支払うことができる。

おわりに

本稿では、2022年法による医療改革のうち、統合ケアサービスと新しいNHS診療報酬支払方式の導入に焦点をあてて検討した。2012年法の医療改革以降、社会経済状況の変化により、医療介護ケアに対する国民のニーズも変化し、また、改革による課題が浮き彫りとなり、多くの議論がなされた。その結果、より国民のニーズに合った地域における医療から介護までの一貫したサービス提供に移行することとし、2022年法が制定され、統合ケアサービスを中心とした組織再編がなされた。予算については、二次医療の診療報酬体系は、公定価格表からNHS診療報酬支払方式に変更された。NHS診療報酬支払方式の概要を

みると、地域における裁量が増えた計算式になっている。2023年4月から開始されたばかりのため、評価するにはまだ早い。日本でも地域別診療報酬が検討されているので、今後の運用状況を引き続き見守る必要がある。また、本稿では二次医療のみに着目したため、一次医療や医薬品、福祉的ケアも含めた医療介護全体の財政を把握する必要があり、どちらも今後の課題としたい。

### 【参考文献】

Dickinson, Hill (2020), *Standard General Medical Services Contract*, Publishing approval number: PAR333

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2020/12/20-21-GMS-Contract-October-2020.pdf>

(2023年11月29日参照)。

Monitor and NHS England (2014), *Reforming the payment system for NHS services: supporting the Five Year Forward View*, Monitor Publication code: IRCP 23/14 and Publications Gateway Reference 02619

[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7eeaaae5274a2e8ab4904d/ReformingPaymentSystem\\_NHSEMonitor.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7eeaaae5274a2e8ab4904d/ReformingPaymentSystem_NHSEMonitor.pdf)

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2015), *The Forward View into Action : New Care Models: support for the vanguards*, Publications Gateway Reference: 04482

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2015/12/acc-uec-support-package.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2016a), *Sustainability and Transformation Plan footprints*, Gateway reference: 04902.

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2016/02/stp-footprints-march-2016.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2016b), *New Care Models: Vanguard - developing a blueprint for the future of NHS and care services*

[https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2015/11/new\\_care\\_models.pdf](https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2015/11/new_care_models.pdf)

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2017), *Next Steps on The NHS Five Year Forward View*,

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2017/03/NEXT-STEPS-ON-THE-NHS-FIVE-YEAR-FORWARD-VIEW.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2018), *Refreshing NHS Plans for 2018/19*, Publications Gateway Reference: 07705 and 07706

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2018/02/planning-guidance-18-19.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2019), *The NHS Long Term Plan*,

<https://www.longtermplan.nhs.uk/wp-content/uploads/2019/08/nhs-long-term-plan-version-1.2.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2021a), *Integration and innovation: working together to improve health and social care for all*, CP 381, 11 February 2021

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60251b36e90e070562513dac/integration-and-innovation-working-together-to-improve-health-and-social-care-for-all-print-version.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2021b) *Health and Care Bill: NHS payment scheme*,

<https://www.gov.uk/government/publications/health-and-care-bill>

factsheets/health-and-care-bill-nhs-payment-scheme

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2023a), *Revenue finance and contracting guidance for 2023/24*,

Publication reference: PR00021, 27 January 2023.

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2023/01/PR00021ii-guidance-on-23-24-revenue-finance-and-contracts.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England (2023b), *2023/24 priorities and operational planning guidance*

Publication approval reference: PRN00021, Version 1.1, 27 January 2023

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2022/12/PRN00021-23-24-priorities-and-operational-planning-guidance-v1.1.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England Strategy & Innovation Directorate and NHS Improvement

Strategy Directorate (2019), *Implementing the NHS Long Term Plan*

*Proposals for possible changes to legislation*, Publications Gateway

Reference: 000287

<https://www.longtermplan.nhs.uk/wp-content/uploads/2019/02/nhs-legislation-engagement-document.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England and Care Quality Commission, Healthcare Education England,

Monitor, Public Health England, Trust Development Authority (2014a),

*NHS Five Year Forward View*

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2014/10/5yfv-web.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England and Care Quality Commission, Healthcare Education England,

Monitor, Public Health England, Trust Development Authority (2014b),

*The Forward View into Action: Planning for 2015/16*, Publications

Gateway Number: 02768

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2014/12/forward-view-planning.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England and Care Quality Commission, Healthcare Education England, Monitor, Public Health England, Trust Development Authority (2015), *Delivering the Forward View: NHS planning guidance 2016/17 - 2020/21*, Publications Gateway Reference: 04437

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2015/12/planning-guid-16-17-20-21.pdf>

(2023年11月29日参照)。

NHS England and NHS Improvement (2019), *The NHS's recommendations to Government and Parliament for an NHS Bill*, Publishing approval number: 000657

<https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2019/09/BM1917-NHS-recommendations-Government-Parliament-for-an-NHS-Bill.pdf>

(2023年11月29日参照)。

Picket, Lewis (2017), *Sustainability and transformation plans and partnerships*, House of Commons Library Number CBP8093, 29 September 2017

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8093/CBP-8093.pdf>

(2023年11月29日参照)。

Powell, Thomas (2023), *The structure of the NHS in England*, House of Commons Library Number 7206, 10 July 2023

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7206/CBP-7206.pdf>

(2023年11月29日参照)。

Powell, Thomas and Manjit Gheera, David Foster, Bukky Balogun, Lorraine Conway (2021), *The Health and Care Bill [Bill 140 of 2021-22]*, House of Commons Library Number CBP9232, 12 July 2021

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9232/CBP-9232.pdf>

(2023年11月29日参照)。

UK Parliament (2021), *Health and Care Bill*, HL Bill 132

<https://bills.parliament.uk/publications/45813/documents/1627>

(2023年11月29日参照)。

UK Parliament (2022), *Health and Care Act 2022*

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/31/pdfs/ukpga\\_20220031\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/31/pdfs/ukpga_20220031_en.pdf)

(2023年11月29日参照)。

# 情報戦とインテリジェンスの関係：インテリジェンス研究の視点からの考察<sup>1)</sup>

小林 良樹<sup>2)</sup>

## 要旨

本稿では、いわゆる情報戦とインテリジェンスの関係に関し、インテリジェンス研究の視点に基づく考察を試みた。具体的には以下の3つの論点の分析を試みた。

第1に、情報戦とは現代における新たな現象及び研究課題なのだろうか。情報戦と称される活動の多くは、根本的には必ずしも新しい現象ではなく、こうした活動は従来からも存在する。したがって、情報戦に関連する諸課題の多くは、インテリジェンス研究を含む様々な既存の学術研究において扱われている課題に含まれると考えられる。ただし、近年のサイバー空間の発展等に伴いこうした活動の手法等は変化しているとみられる。したがって、学術研究上もそうした変化に対応する必要性が生じていると考えられる。

第2に、政府のインテリジェンス・コミュニティ(IC)は、情報戦の中でどのような役割を果たすのであろうか。情報戦の中には、偽情報等の選別、カウンター・インテリジェンス等、ICの担うインテリジェンス業務に含まれる領域もある。他方、情報発信に関しては、政策とインテリジェンスの分離（インテリジェンスの客観性の維持）等の観点から、ICがこうした業務に直接関与するこ

---

1) 本研究は JSPS 科研費 20K01513 の助成を受けた研究成果の一部である。

2) 博士(学術)、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授

とは適切ではないと考えられる。

第3に、非政府系オシント組織の発達により、情報戦におけるICの役割はどのような影響を受けるのであろうか。こうした非政府系組織等と連携・協力を図ることは、インターネットやSNS空間上の大量の公開情報の処理等に際し、政府のICにとっても一定のメリットが有ると考えられる。他方で、そうした連携・協力を図るに当たっては、秘密の保全、こうした非政府系組織等の活動に関するアカウントビリティの確保等に関して慎重な検討が必要と考えられる。

キーワード：情報戦、インテリジェンス、オシント

## はじめに

本稿の目的は、いわゆる情報戦 (information warfare) とインテリジェンス (intelligence) の関係に関し、インテリジェンス研究 (intelligence studies)<sup>3)</sup>の視点に基づく考察を行うことである (※情報戦及びインテリジェンスの定義は後述する)。

昨今、日本においても、情報戦やインテリジェンスに対する関心が高まりつつあるとみられる。その背景には、ロシアによるウクライナ侵略 (2022年2月開始) やハマス等によるテロ攻撃 (2023年10月) の発生、さらには、米中対立といわゆる台湾有事の可能性、経済安全保障等への関心の高まり等があるとみられる。他方で、これらのテーマに関する各種議論の中には、従来からのイン

---

<sup>3)</sup> 管見の限り、インテリジェンス研究に関する明確な定義は見当たらない。本稿では、便宜上これを「国家のインテリジェンス機能の在り方、仕組み等に関する学術理論の研究」と解する (小林, 2021, p.3)。インテリジェンス研究は、米英等においては、国際政治学、安全保障学あるいは歴史学の中に位置付けられることが少なくない。例えば、国際関係学会 (International Studies Association) (米国に本部を置く、国際政治学等に関する国際的な学会) の中にはインテリジェンス研究に関する分科会 (Intelligence Studies Section) が常設されている (小林, 2021, pp.2-4)。

テリジェンス研究の見解とは必ずしも一致しないと考えられる主張も散見される。その一因として、インテリジェンスや情報戦の概念そのものに関する認識の混乱もあるとみられる。

こうした状況を踏まえ、本稿においては、情報戦、インテリジェンス等に関する概念を整理した上で、(1) 情報戦とは現代における新たな現象及び研究課題なのだろうか、(2) 政府のインテリジェンス・コミュニティ (IC: Intelligence Community) (※ IC の定義は後述する) は、情報戦の中でどのような役割を果たすのであろうか、(3) 非政府系オシント<sup>4)</sup> 組織の発達により、情報戦における IC の役割はどのような影響を受けるのであろうか、などの諸課題に関する考察をインテリジェンス研究の視点から試みる。

本稿の構成は以下のとおりである。第1章では、インテリジェンス、情報戦等の用語の整理を行う。第2章及び第3章では前記の各論点に関する検討を試みる。これらに基づき、最後に前記の各諸論点に対する結論を述べる。

なお、本稿における論考は、情報戦に関する多様な研究アプローチの中の1つに基づくものに過ぎない。インテリジェンス研究のみならず他の学問領域等の視点に基づく異なった理解も有り得ることに注意が必要である。

## 1. 用語の定義等

以下では、インテリジェンスと情報戦のそれぞれの定義を簡単に整理する。

注意を要する点として、日本語で情報戦と言う場合の「情報」は英語では「information (インフォメーション)」であって「intelligence (インテリジェンス)」ではない。インテリジェンスとインフォメーションは本質的に異なる概念である。しかし、この双方とも日本語の訳語としては同一の「情報」という

---

<sup>4)</sup> 本稿では、オシント (OSINT: Open Source Intelligence) とは、「公開情報に基づくインテリジェンス」を指すものとする (小林, 2021, p.168)。なお、オシントの定義に関しては、学術的にも実務的にも様々な見解があり、混乱の様相を呈しているとの指摘もある (Hatfield, 2023, pp.2-6)。

単語が定着している。こうしたことから、日本語の情報という用語を用いて議論を行う際には、それがインテリジェンスとインフォメーションのいずれを意味しているのかを意識し、双方の概念を混乱しないような注意が必要である。例えば、日本では、インテリジェンス担当部門が情報部門と呼称される場合は少なくない。こうした場合、当該部門の表面的な名称に基づき、「この組織はインテリジェンスのみならず情報戦も担当している（あるいは「担当すべき）」と即断するのは必ずしも適切ではないと考えられる。

なお、本稿では、こうした混乱を避けるため、英語の「intelligence」に対する日本語の訳語としては、専ら「インテリジェンス」を使用する。他方、日本語で「情報」と表記する場合には、専ら英語の「information」を意味し、「intelligence」を意味するものではないこととする。<sup>5)</sup>

## (1) インテリジェンス

### (a) 定義

インテリジェンスに関しては、学術上にも実務上にも様々な定義が有り得る。本稿では、インテリジェンスを「国家安全保障上の重要な問題に関する知識が、要求に基づいて収集・分析されて政策決定者（policy makers）に提供される仕組み（プロセス又はシステム）」及び「そうした仕組みによって生産された成果物（プロダクト）」と定義する（小林, 2021, p.16）。より平易に言い換えると、インテリジェンスとは「国の政策決定者（例えば総理大臣や大統領）が国家安全保障に関わる判断を行う際に、そうした判断を支援するために生産・提供される知識（情勢評価等）」及び「そうした知識（情勢評価等）が生産・提供される政府内の仕組み」と言い得る（小林, 2021, p.16）。こうした定義は、米国のイン

---

<sup>5)</sup> ただし、「インテリジェンス」を「情報」と記すことが組織の固有名詞等として一般に定着していると考えられるものに関してはその限りではない。例えば、防衛省情報本部、米国の中央情報局（CIA: Central Intelligence Agency）等である。

テリジェンス研究における代表的な立場の1つであるローエンタル（Mark M. Lowenthal）の見解を踏まえ（Lowenthal, 2022, p.9）、日本の実務の現状にも則したものである。

また、インテリジェンス・コミュニティ（IC）を「インテリジェンス業務に  
関与する政府機関の連合体」と定義する（小林, 2021, p.104）。<sup>6)</sup>

## (b) 機能

前記のような定義に依拠した場合、インテリジェンスの最も重要な機能は、「政策部門による政策立案と決定を支援すること」と言い得る（小林, 2021, pp. 18-19）。また、かかる機能を果たすためには、インテリジェンスの客観性と政治的中立を確保することが肝要であり、そのため、ICは政策の立案や実施には直接的に関与するべきではないと考えられる（政策とインテリジェンスの分離）（小林, 2021, pp.21-22）。

## (2) 情報戦

### (a) 定義

情報戦（Information Warfare）に関しても様々な定義が有り得る。本稿では便宜上、米国の議会調査局（Congressional Research Service）から情報戦に関する複数の報告書を発表しているセオハリー（Catherine A. Theohary）の先行研究に則り、情報戦を「競争上の優位性を獲得することを目的として情報を活用し管理するための戦略であり、攻撃と防御の両方の作戦を含むもの（a strategy for the use and management of information to pursue a competitive advantage, including both offensive and defensive operations）」と解する

---

<sup>6)</sup> 日本の場合、内閣官房内閣情報調査室、警察庁（警備局）、公安調査庁、外務省（国際情報統括官組織）、防衛省（防衛政策局、情報本部）の5機関がICの主要な構成機関とされている（2018年6月4日、第196回国会（参議院、北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会）における、森美樹夫内閣情報調査室次長（当時）の答弁）。

(Theohary, 2022, p.1; 2018, p.1)。<sup>7)</sup>

なお、『令和5年版 防衛白書』は、情報戦を「紛争が生起していない段階から、偽情報や戦略的な情報発信などを用いて他国の世論・意思決定に影響を及ぼすとともに、自らの意思決定への影響を局限することで、自らに有利な安全保障環境の構築を企図すること」と定義している（防衛省, 2023, p.167）。当該定義は、前記のセオハリーのものに比較してより具体的なものとなっている。ただし、両者の間に本質的に大きな違いは無いと考えられる。<sup>8)</sup>

## (b) 情報戦における情報の類型

セオハリーの先行研究は、情報戦に供される情報の類型に関して、偽情報 (disinformation)、誤情報 (misinformation)、プロパガンダ (propaganda) に大別されると指摘している。当該研究によると、偽情報とは、「意図的に虚偽の情報を流布する」行為を意味する。誤情報とは、「意図せずに誤った情報を拡散する」行為を意味する。例えば、「根拠のない陰謀論やネット上のデマを真実だと

---

<sup>7)</sup> 米国議会局の報告書は、情報戦に関連する他の概念として、アクティブ・メジャース (Active Measures)、ハイブリッド戦 (Hybrid warfare)、グレーゾーン戦 (Gray zone warfare)、非正規戦 (Irregular warfare)、非通常戦 (Unconventional warfare)、非対称戦 (Asymmetric warfare)、ソフト・パワー (Soft power)、パブリック・ディプロマシー (Public diplomacy) を指摘している (Theohary, 2018, pp.4-5)。「グレーゾーン事態」及び「ハイブリッド戦」並びに「戦略的コミュニケーション (strategic communications)」に関しては『令和5年版 防衛白書』にも解説がある (防衛省, 2023, p.33; p.272)。

<sup>8)</sup> 米軍の公式文書は、「情報作戦 (Information Operations)」に関し、「軍事作戦中に、情報関連能力を他の作戦と連携して統合的に使用し、敵対国や潜在的敵対国の意思決定に影響を与え、混乱させ、破損させ、または奪取すると同時に、自国の意思決定を保護すること (the integrated employment, during military operations, of IRCs (Information Related Capabilities) in concert with other lines of operation, to influence, disrupt, corrupt, or usurp the decision making of adversaries and potential adversaries while protecting our own.)」と定義している (U.S. Joint Chiefs of Staff, 2012, p. iii)。情報戦と情報作戦の関係に関し、セオハリーは、前者は戦略のレベルの概念であるのに対し、後者は (戦略よりも下位の概念である) 作戦のレベルの概念であると指摘している (Theohary, 2018, p.2)。

信じて SNS を通じて拡散する行為」等が含まれる。プロパガンダとは、「(聴衆の認識や思考に) 影響を与えることを意図して、何らかの思想や言説(ナラティブ) を宣伝する」行為を意味する。こうした思想や言説は「誤解を招く可能性があるものではあるが、(必ずしも偽情報ではなく) 事実であることもあり得る」とされる。例えば、「各国の政府が、記者会見、プレスリリース及びその他の広報活動を通じて、自己の意図、政策、価値観等を伝達する」行為もプロパガンダに含まれると考えられる (Theohary, 2022, p.1; 2018, p.5)。

本稿の以下の部分においては、便宜上、これらのうち、(i)偽情報、(ii)誤情報、(iii)プロパガンダのうち(事実の公平な伝達ではなく)聴衆の誤解の惹起を意図的に企図したもの、の三者をまとめて「偽情報等」と表記する。<sup>9)</sup>

### (c) 情報戦の特徴

セオハリーの先行研究は、情報戦の特徴に関して分析を加えている。そうした特徴のうち主な点は以下のとおりである (Theohary, 2018, pp.1-2)。

情報戦には、防御的 (defensive) な活動と攻撃的 (offensive) な活動の両方が含まれる。前者は(相手側からの情報戦に対し)自己の情報環境の保護と保全を図ることである。後者は自己の利益を増進させるための積極的な情報作戦である。

(攻撃的な)情報戦は、(相手方の)世論に影響を与えたり、政策決定者に特定の行動をとらせることを目的とする。したがって、相手方の政府機関、政治指導者、報道機関、一般住民等の様々な対象を標的とする。

情報戦の究極の標的は人間の認知 (human cognition) である。このため、情報戦は、説得工作 (persuasion operations)、影響力工作 (influence operations)、

---

<sup>9)</sup> ただし、(iii)に関し、実際には「事実の公平な伝達」と「聴衆の誤解の惹起を意図的に企図したプロパガンダ」を客観的に区別することは容易ではない。当事者は常に自己の広報活動は前者であると主張すると考えられる。

心理工作(psychological operations)等と称されることもある。

情報戦は、危機、紛争、戦争時のみならず、平時においても継続的に実行される。情報戦は、武力紛争(armed conflict)には至らないレベルでも実施され、軍事活動と非軍事的な政府活動の双方を含む。情報戦は社会全体の取り組みであり、(軍や政府の職員のみならず)民間人が意図的あるいは無意識のうちに政府組織の「代理人」として機能させられる場合がある。

#### (d) 防御的な活動と攻撃的な活動

前記のとおり、情報戦には防御的な活動と攻撃的な活動の双方があると考えられる(表1参照)。

情報戦の中の防御的な活動とは、当方に対して相手方が行う情報戦に対する防御的な活動を意味する。前記の防衛省の定義の中では、(相手方からの情報戦に対して)「自らの意思決定への影響を局限すること」の部分がこれに該当すると考えられる。本稿では、こうした活動をさらに、①偽情報等の選別(適切な情報の収集、分析、評価等)、②相手方による違法な情報作戦の摘発等、③自国民を対象とした情報発信(いわゆる「解毒活動」)の3つの類型に分けて検討を加える。このうち、第1及び第2の類型は「防御的な活動の中でも比較的受動的なもの、第3の類型は「防御的な活動の中でも比較的能動的なもの」と考えられる。

表1：情報戦の類型

1. 防御的(defensive)な活動
① 偽情報等の選別(適切な情報の収集、分析、評価等)
② 相手方による違法な情報作戦の摘発等(カウンター・インテリジェンスの一部)
③ 自国民を対象とした情報発信
2. 攻撃的(offensive)な活動
① 相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信のうち、偽情報等を含まないもの
② 相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信のうち、偽情報等を含むもの

出典：Theohary(2018;2022)等に基づき筆者作成。

情報戦の中の攻撃的な活動とは、当方から積極的に情報戦を仕掛ける活動を意味する。前記の防衛省の定義の中では、「偽情報や戦略的な情報発信などを用いて他国の世論・意思決定に影響を及ぼす」との部分にこれに該当すると考えられる。具体的には、相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信が含まれる。また、こうした活動には、偽情報等の発信を含む活動と含まない活動の2つの類型が有り得る。

以下では、これらのタイプのそれぞれに関して、その性質とICの関与の在り方に関し、インテリジェンス研究の視点に基づく検討を試みる。<sup>10)</sup> (なお、こうした分類は便宜的なものに過ぎず、相互の厳密な境界は必ずしも明確ではない。実際には、政府のある活動が、こうしたタイプの複数に同時に該当する場合も有り得ると考えられる。)

## 2. 情報戦の中の防御的な活動とインテリジェンス

前記のとおり、情報戦の中の防御的な活動とは、当方に対して相手方が行う情報戦に対する防御的な活動を意味する。

---

<sup>10)</sup> 2022年12月に改訂された日本の『国家安全保障戦略』は、情報戦の明確な定義を述べていない。しかし、関連する記述として次のような部分がある「(前略) また、偽情報等の拡散を含め、認知領域における情報戦への対応能力を強化する。その観点から、外国による偽情報等に関する情報の集約・分析、対外発信の強化、政府外の機関との連携の強化等のための新たな体制を政府内に整備する。さらに、戦略的コミュニケーションを関係省庁の連携を図った形で積極的に実施する。(後略)」(国家安全保障会議, 2022, p.24)。この中で、「外国による偽情報等に関する情報の集約・分析」は、本稿の言う「防御的活動の中の偽情報等の選別」に該当すると考えられる。また、「対外発信」と「戦略的コミュニケーション」の明確な区別は定かではないが、本稿の言う「防御的活動の中の自国民を対象とした情報発信」あるいは「当方から積極的に情報戦を仕掛ける活動(偽情報等を含まないもの)」に該当すると考えられる。

## (1) 偽情報等の選別（適切な情報の収集、分析、評価等）

### (a) 活動の性質と IC の関与の在り方

情報戦の中の防御的な活動の第1の類型は、相手側による偽情報等の流布等に対し、当方の IC が、カスタマーである政策部門の政策立案・決定に資するよう、適切な情報の収集、分析及び評価等を行う作業である。換言すれば、偽情報等の選別作業と言い得る。

偽情報等の流布等は、いわゆる秘密工作活動（Covert Action）の一形態として以前からみられる現象である（小林, 2021, pp.256-269）。<sup>11)</sup> 例えば、米国は、東西冷戦時に欧州において、ソ連及び東側諸国に対するプロパガンダ活動を行うためのラジオ放送局（Radio Free Europe, Radio Liberty 等）を設立・運営していた（大野, 2012, pp.233-235）。また、イラン・クーデター（1953年）及びグアテマラ・クーデター（1954年）を支援した際にも、あわせてこれらの国に対するプロパガンダ活動を実施していたとみられる（Johnson, 2020, p.673）。

こうしたことから、偽情報等に対する適切な分析・評価等を行うことは、以前より、前記のような IC の任務の一部とされている。したがって、こうした業務は、必ずしもインテリジェンス研究における新しい課題ではないと考えられる。例えば、米国政府においては、国家情報長官室（ODNI）の傘下に設置されている「対外悪質影響力対策センター（FMIC: Foreign Malign Influence Center）」が、海外からの偽情報等に関する政府全体の分析の統括の責務を負っている（合衆国法典第50編第3059条）（DeVine, 2023a, pp.1-2）。また、米国の IC は、2016年及び2020年の米国大統領選挙等に際し、ロシア政府が選挙介入を企図した情報戦を展開した旨の評価報告書を作成、公表している（U.S. Office

---

<sup>11)</sup> 秘密工作活動の定義に関し、例えば、米国の国家安全保障法第503条(e)（合衆国法典第50編第3093条(e)）は、「国外の政治、経済あるいは軍事情勢に影響を及ぼすための我が国政府の活動であって、かつ、我が国政府の関与が公式には知られないように行われるもの（ただし、通常のインテリジェンス及びカウンター・インテリジェンス活動、外交・軍事活動、法執行活動等は除く）」と定めている。

of Director of National Intelligence, 2017; 2022)。

## (b) 課題

前記のとおり、偽情報等の選別作業は、インテリジェンス研究が従来から取り組んできた課題の1つと考えられる。他方で、近年、情報戦の主要な舞台はサイバー空間となっており (Theohary, 2022, pp.1-2; 2018, pp.6-7)、こうした観点からの新たな課題も生じている。とりわけ、ICが取り扱う必要のある情報の量の増加、すなわち、インターネットやSNS上で流布されている大量の公開情報の効率的な処理が新たな課題となっている。

こうした課題への対応策として、第1に、米国においては、ICの中にオシントに専門的に従事する組織を新規に設立することの必要性を主張する立場もある (Zegart, 2023, pp.56-57)。ただし、こうした新組織の設立にはメリット、デメリットの双方が有り得る。メリットとしては、各インテリジェンス組織において別々に実施されているオシント業務を一括することにより無駄な重複をなくすこと (すなわち、予算、人員の節約)、オシント業務のステイタスの向上等が考えられる。デメリットとして、オシントはヒューミント、シギント、ジオイント等の他のインテリジェンスと組み合わせて活用することに意義がある (すなわち、単独では有効性が低い) とも考えられる。<sup>12)</sup>

可能な対応策の第2は、非政府系オシント組織とICとの連携・協力である。昨今、SNS上の各種の情報に対するいわゆる「ファクトチェック」等において、非政府系の組織等も活発な活動を実施している (笹川平和財団, 2020, pp.15-36)。こうした非政府系組織等との間で連携・協力を図ることは、大量の公開情報の処理の迅速化等に際し、政府のICにとっても一定のメリットが有ると考えられる。他方で、そうした連携・協力を図るに当たっては、秘密の保全、こうし

---

<sup>12)</sup> かかる観点等に基づき、オシントを独立した「イント (INT)」概念として扱うことを疑問視する厳しい見方もある (Hatfield, 2023, pp.14-17)。

た非政府系組織等の活動に関するアカウントビリティーの確保等に関して慎重な検討が必要と考えられる。<sup>13)</sup>

## (2) 相手方による違法な情報作戦の摘発等

### (a) 活動の性質とICの関与の在り方

情報戦の中の防御的な活動の第2の類型は、当方に対して相手方が行う違法な情報戦に対し、これを未然予防あるいは摘発する活動である。こうした活動は以前から、ICの担うカウンター・インテリジェンス<sup>14)</sup>活動の一部とされている(小林, 2021, pp.226-250)。したがって、こうした業務は、必ずしもインテリジェンス研究における新しい課題ではないと考えられる。

---

<sup>13)</sup> Ghioni, Mariarosaria & Floridi (2023)は、非政府系のオシント活動の倫理性、合法性及び適切なガバナンス等の確保に関する研究は、実務的にも学術的にも今後一層の検討の余地がある旨を指摘している。一部の報道によると、ベリングキャット(Bellingcat)を始め非政府系のオシント組織の中には、西側先進国の政府機関や一般報道機関では通常差し控えられるような非倫理的な情報収集活動に関与している場合があるとの指摘もある(Izadi, Elahe and Paul Farhi. (January 9, 2021). Bellingcat breaks stories that newsrooms envy-using methods newsrooms avoid. *The Washington Post*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://wapo.st/3tB8PIB>; Lakomy, Miron. (May 8, 2023). Amid War in Ukraine, Open-Source Intelligence Investigators Need Better Ethics. *Scientific American*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://www.scientificamerican.com/article/amid-war-in-ukraine-open-source-intelligence-investigators-need-better-ethics/>).

<sup>14)</sup> カウンター・インテリジェンスの定義としては、例えば「国外からのインテリジェンス活動による自国に対する脅威を把握し、対抗措置を探ること」と言い得る(小林, 2021, p. 226)。なお、米国の大統領令におけるカウンター・インテリジェンスの定義は次のとおり。「外国の勢力、組織、個人(またはそれらの代理人)、国際テロ組織等のために実施されるエスピオナージュ活動、その他のインテリジェンス活動、破壊工作、暗殺を特定、欺瞞、妨害、防御するための活動及びそのために収集される情報(information gathered and activities conducted to identify, deceive, exploit, disrupt, or protect against espionage, other intelligence activities, sabotage, or assassinations conducted for or on behalf of foreign powers, organizations, or persons, or their agents, or international terrorist organizations or activities)」(U.S. Executive Order 12333, 3.5 (a))。

## (b) 課題

前記のとおり、カウンター・インテリジェンスは、インテリジェンス研究が従来から取り組んできた課題の1つと考えられる。他方で、当該課題をめぐる新たな状況も生じている。すなわち、近年、情報戦の主要な舞台はサイバー空間となっており（Theohary, 2022, pp.1-2; 2018, pp.6-7）、カウンター・インテリジェンスとサイバーセキュリティ分野の連携が重要な課題となっている。<sup>15)</sup>

こうした観点からの具体的な課題の第1は、サイバー空間における情報収集・捜査権限等の在り方である。現状の日本のサイバーセキュリティの能力等に関しては、他の先進国等に比較して立ち遅れているとの厳しい見方もある。例えば、イギリスのシンクタンクである国際戦略研究所（IISS: International Institute for Strategic Studies）が2021年6月に発表した報告書は、15カ国のサイバーセキュリティ能力を比較分析し、日本を3段階中の最下位グループに位置付けている（International Institute for Strategic Studies, 2021, pp.79-88）。他方、2022年12月に改訂された『国家安全保障戦略』では、いわゆる「能動的サイバー防御」の導入の方針が明記されている（国家安全保障会議, 2022, p.21）。ただし、その実現に向けては、憲法第21条で保障される通信の秘密、不正アク

---

<sup>15)</sup> 情報戦に対するカウンター・インテリジェンスに関連する法制度として、米国には、外国代理人登録法（FARA: Foreign Agents Registration Act）がある（合衆国法典第22編第611—621条）。同法は、外国主体（外国の政府、組織等）の代理人として米国内でロビー活動等を行う者に対し、司法省への登録、外国主体との関係、収入、支出等に関する情報公開等を義務付け、違反には罰則を課している。当該制度は、米国内での政治的ロビー活動等に絡む外国からの情報戦に対して一定の抑止力を持つと考えられる（Straus, 2024, pp. 1-2; Novak, 2023, pp.1-2）。

類似の制度として、オーストラリアでは2019年に FITS（Foreign Influence Transparency Scheme）、イギリスでは2023年に FIRS（Foreign Influence Registration Scheme）がそれぞれ創設されている。カナダでも現在、類似の制度の導入に向けた議論がなされている（Public Safety Canada web site（February 25, 2021）. Retrieved on January 1, 2024 from <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20210625/20-en.aspx>）。

セス禁止法等に関連する法的な課題の検討等が必要となる旨が指摘されている(山下, 2023; 山本, 2023; 湯浅, 2023)。

課題の第2は、ICとサイバーセキュリティ担当組織等との連携の在り方である。前記のような状況にかんがみると、理想的には双方が所要の連携を強化すべきと考えられる。他方で、日本を始め幾つかの国においては、ICとサイバーセキュリティ担当組織は別々に発展してきた歴史的経緯がある(例えば、日本の場合、本稿執筆時点(2024年1月)では、内閣官房の中に内閣情報調査室と内閣サイバーセキュリティセンター(NISC)の双方が併存している)。こうした経緯にかんがみると、実務的に双方の連携を一朝一夕に進めることは容易ではないと推察される。<sup>16)</sup>

### (3) 自国民を対象とした情報発信

#### (a) 活動の性質とICの関与の在り方

情報戦の中の防御的な活動の第3の類型は、自国に向けられた情報戦に対応するべく、主に自国民を対象として積極的に情報発信を行うことである。例えば、自国の政府の信頼低下や社会の分断等を企図した偽情報等が相手国から発せられた場合、自国民の間に誤解が生じるのを防止するべく、政府が自らの見解を発表する等の情報発信を行うものである。換言すると、偽情報等への「感染」に対する言わば「解毒活動」とも言い得る。<sup>17)</sup>

このような情報発信は、前記のようなインテリジェンスの定義や機能(政策決定者の判断の支援)とは異なる性質の活動である。なぜならば、こうした活

---

<sup>16)</sup> この点に関連し、2022年12月に改定された『国家安全保障戦略』は「能動的サイバー防御を含むこれらの取組を実現・促進するために、内閣サイバーセキュリティセンター(NISC)を発展的に改組し、サイバー安全保障分野の政策を一元的に総合調整する新たな組織を設置する。そして、これらのサイバー安全保障分野における新たな取組の実現のために法制度の整備、運用の強化を図る。これらの取組は総合的な防衛体制の強化に資するものとなる」と明示している(国家安全保障会議, 2022, p.22)。2023年1月31日には、こうした作業の準備を担当する組織が内閣官房に設置された。

動は、政策決定を支援する活動ではなく、政策決定者によって決定済の政策の執行活動に該当するからである。前記のとおり、ICが自己の任務を果たすためにはインテリジェンスの客観性と政治的中立を維持することが肝要である。そのため、ICは政策の立案や実施には直接的に関与するべきではないと考えられる（政策とインテリジェンスの分離）。

したがって、インテリジェンス研究の立場からは、こうした情報発信（如何なる情報発信を行うかの判断及びその実行）を担う政府の組織は、ICではなく政策担当部門であるべきと考えられる。すなわち、ICの役割は、政策部門の行う情報発信に対する後方支援（インテリジェンス・プロダクトの提供等）に限定されるべきと考えられる。仮にICが直接（あるいは密接に）こうした情報発信に関与する場合、前記の「インテリジェンスと政策の分離」に反し、インテリジェンスの客観性の維持に疑義が生じる可能性がある（いわゆる「インテリジェンスの政治化」）。<sup>18)</sup>当該業務に関する現在の日本政府の体制も、こうした考え方に基づいていると推測される。<sup>19)・20)</sup>

こうした政策部門の情報発信に対するICによる後方支援活動は、前記2（1）の偽情報等の選別（適切な情報収集・分析）に連動した活動であるとも言い得る。したがって、こうした業務は、必ずしもインテリジェンス研究における新しい課題ではないと考えられる。なお、（こうした情報戦の一貫としての情報発信とは別に）米国においては、政策決定者が重要な政策決定の経緯を国

---

<sup>17)</sup> 学術的には、こうした活動は、リスクコミュニケーション研究の一分野と捉えることも可能である。リスクコミュニケーションの定義に関し、例えば平川・奈良（2018, p.12）は、「リスクについての、個人、機関、集団間での情報や意見を交換する相互作用課程」や「対象のもつリスクに関連する情報を、リスクに関係する人々（ステークホルダー）に対して可能な限り開示し、たがいに共考することによって、解決に導く道筋を探す思想と技術」と論じている。

<sup>18)</sup> 米国の場合、合衆国法典第50編第3093条(f)は、米国内の政治過程、世論、政策、メディアに影響を与えることを企図した秘密工作行動を禁止している。また、同法典第10編第2241条aは、軍による米国内における宣伝・プロパガンダ活動を禁止している。

民に対して説明する際に、アカウントビリティ確保の一環として、可能な範囲でインテリジェンス評価が一般に開示される例は少なくない。例としては、キューバミサイル危機（1962年）、イラク戦争（2003年）、オサマ・ビン・ラディン（UBL）掃討作戦（2011年）等がある。それぞれ、キューバにおけるソ連の核ミサイル基地建設状況に関するインテリジェンス評価、イラクにおける大量破壊兵器計画の状況に関するインテリジェンス評価、UBLの潜伏場所に関するインテリジェンス評価の一部が公開された。<sup>21)</sup>

## (b) 課題

こうした後方支援活動に伴う課題として、インテリジェンス研究の視点から

---

19) 2023年4月14日、松野博一官房長官（当時）は定例記者会見において次のように発言した。「昨年12月に策定された国家安全保障戦略において、外国による偽情報等に関する情報の集約・分析、対外発信の強化等のための新たな体制を政府内に整備する旨が記載されました。これを踏まえ、今般、外国による偽情報等の拡散への対処能力を強化するための体制を内閣官房に整備することとしました。具体的には、外務省、防衛省等が外国からの偽情報等の収集を強化するとともに、内閣情報調査室の内閣情報集約センターにおいて様々な公開情報の収集・集約・分析を行うこととし、その一環として、内閣情報官の下で、外国からの偽情報等の収集・集約・分析を実施します。また、偽情報等に対する対外発信等を内閣広報官の下で官邸国際広報室が、国家安全保障局、外務省、防衛省を含む関係省庁と連携して実施します。政府として、これらの取組を内閣情報官と内閣広報官に加え、内閣官房副長官補、国家安全保障局次長を含めた体制において、一体的に推進してまいります」（下線、太字は筆者が付したもの）（「総理大臣官邸ホームページ」2024年1月1日アクセス<[https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202304/14\\_a.html](https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202304/14_a.html)>）。

20) 2022年2月に発生したロシアのウクライナ侵略の問題に関しては、米国のCIAやイギリスのSIS（いわゆるMI6）等のインテリジェンス組織のトップが、情勢評価の発信に関与する事例がみられた。インテリジェンス組織のトップは、ICと政策部門の結節点として、場合によっては一定の政策的な役割を担い得る場合が有り得る（小林, 2021, p.259）。ただし、こうした取組に当たっては、本文で指摘したように、インテリジェンスの客観性を棄損するリスクがあることを当事者は認識し注意を払う必要があると考えられる。

21) Walton, C. (February 28, 2022). Can Intelligence tell how far Putin will go? *War on Rocks*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://warontherocks.com/2022/02/lessons-of-cold-war-intelligence-for-ukraine-today/>

は、インテリジェンス活動の秘匿性とのバランスが課題となる。すなわち、ICから政策部門に提供されたインテリジェンス・プロダクトを基とした情報発信は、インテリジェンスの秘匿性の確保と矛盾をきたし、特にインテリジェンスのソースを危険に晒す可能性が有る。かかる観点からは、ソースを秘匿するためのいわゆる「サニタイズ作業（不適切な部分を削除する作業）」、機密指定の解除の手續等の整備と精緻化等が重要となる。加えて、インターネットやSNS空間が急速に広がる中で、そうした作業は、従来以上に迅速に実施することが求められるようになってきているとみられる。例えば、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略に際して、米国政府によるこうした作業と情報発信は従前に比較して迅速に実施されたとみられる（瀬戸, 2022, p.8）。<sup>22)</sup>

以上に加え、(インテリジェンス研究とは必ずしも直接関係するものではないものの) こうした政府による情報発信に関連する論点としては、以下の諸点が考えられる。<sup>23)</sup>

第1に、政府によるこうした情報発信を効果的に実行するためには、ICを始め政府内の関係部門が、相手方の偽情報等の真偽を迅速に判別し得るだけの十分な収集、分析及び評価能力を具備していることが前提となる。

第2に、政府の発信する情報に対して国民が十分な信頼を置いていることが肝要である。逆に、国民が政府に対して十分な信頼を置いていないのであれば、

---

<sup>22)</sup> 米国における機密指定解除の手續きに関しては、DeVine (2023b)を参照。以下は、2022年のロシアによるウクライナ侵略に際しての米国による情報発信に関する論考の例（当該事例は、情報戦の類型としては、本文の2.(3)と3.(1)の両方に該当し得る）。Toosi, N. (February 8, 2022). Spy world wary as Biden team keeps leaking Russia intel. *Politico*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://www.politico.com/news/2022/02/08/spy-world-biden-leaking-russia-intel-00006956>; Harrington, J. (March 1, 2022). Intelligence Disclosures in the Ukraine crisis and beyond. *War on Rocks*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://warontherocks.com/2022/03/intelligence-disclosures-in-the-ukraine-crisis-and-beyond/>

<sup>23)</sup> 瀬戸 (2022) は、2022年のロシアによるウクライナ侵略の際の米国政府による情報発信の事例を基に、こうした政策をめぐる論点の詳細な分析を試みている。

こうした情報発信の効果は限定的となる可能性がある。例えば、政府による情報発信がいわゆる「大本営発表」（政府にとって都合の良い情報のみを選別的に発信すること）であると国民に認識されている場合等である。

第3に、自国にとってのネガティブな情報（いわゆる「悪い知らせ」）に対して国民が一定の耐性（レジリエンス）を備えていることが重要となる。すなわち、（前記の第2と関連し）政府の情報発信が国民から十分な信頼を得るためには、客観性の確保が肝要である。そのためには、政府による情報発信活動は、自国にとってポジティブ・ネガティブ双方の情報を公平に扱うことが求められる。しかし実際には、ネガティブな情報に対して冷静に対応し得るだけの耐性を国民が備えていない場合、こうした情報発信はかえって社会に混乱を招く可能性も有り得る。こうした懸念は、政府が選別的に情報発信を行う口実にも成り得る。そうした情報の選別的な発信は、中長期的には、政府の情報発信に対する国民の信頼を低下させる要因にも成り得る。<sup>24)</sup>

### 3. 情報戦の中の攻撃的な活動とインテリジェンス

前記のとおり、情報戦の中の攻撃的な活動とは、当方から積極的に情報戦を仕掛ける活動を意味する。こうした活動には、偽情報等を含む活動と含まない活動が有り得る。

（1）相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信のうち、偽情報等を含まないもの

（a）活動の性質とICの関与の在り方

情報戦の中の攻撃的な活動の第1の類型は、相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信のうち、偽情報等を含まないものである。国際世論への働き掛けを目的とした国家元首や政府高官による演説等もこうした活動に含まれ得る（こうした活動は、パブリック・ディプロマシー、戦略的コミュニケーション等と呼ばれる場合もある）。こうした活動と前記2.(3)の「防衛的な

情報戦のうち自国民を対象とした情報発信」の違いは、主な対象が自国民なのか、あるいは相手方の国民や指導者、国際社会等なのかの点である。したがって、両者は言わば「地続き」の関係にある活動であり、実際には重複する部分も有ると考えられる。特に最近は、インターネット、SNS 空間等の発展により情報の流通における国境の壁は低くなっていることから、両者の区別は一層不鮮明になっていると考えられる。

したがって、当該活動の性質と IC の関与の在り方は、基本的には前記の2.(3)「自国民を対象とした情報発信」の場合と同様と考えられる。すなわち、こうした情報発信を担う政府の組織は政策担当部門とされるべきであり、IC の役割は、当該政策部門の行なう情報発信に対する後方支援（インテリジェンス・プロダクトの提供等）に限定されるべきと考えられる。

---

24) コロナ禍下でのリスクコミュニケーションに関し、尾身茂（新型コロナウイルス感染症対策分科会長）は事後の取材において次の諸点を指摘している（※太字と下線は筆者が付したもの）。

- 「新型コロナウイルスと対峙してきて、リスクコミュニケーションの文化が日本には十分醸成されてこなかったと、つくづく感じました」（牧原・坂上, 2023, pp.220-21）。
- 「リスクコミュニケーションに必要なことは二つあると考えていました。一つめは、断片的な情報ではなく、分かっていることも、分かっていることも、良いことも、悪いことも、全体像を示さないといけないということです。二つめは、状況が変化した場合は可及的速やかに新たな感染状況や対策の変更理由などについて丁寧に伝えることです」（牧原・坂上, 2023, p.220）。
- 「私たち専門家は、ネガティブなことや聞きたくないことであってもそれが事実であれば最初からそれを率直に国民に知らせる方が、結局国民は政府を信頼するのではないかと思っていました」（しかし）「分かっている事実を国民に伝えても、それに対する効果的な対策がないのならば国民を不安にさせるだけではないか、という考え方が伝統的に我が国の社会にはあったと思います。おそらく政府にもそういう傾向があったと思います」（牧原・坂上, 2023, p.55）。
- 「北海道の感染拡大において、無症状者が感染を広げていることは、状況証拠的に確認できていました。我々専門家は、このことを広く国民に伝えるべきだと思いました。しかし、国は、『対策がない中で、そのことを言えば、国民に不要な不安を与えかねない』と懸念を示しました」（牧原・坂上, 2023, p.67）。

## (b) 課題

こうした後方支援活動に伴う課題も、基本的には前記の2.(3)「自国民を対象とした情報発信」の場合と同様と考えられる。

なお、相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信の効果は、相手方が当方と同様な思考・判断のパターンを共有していない場合（すなわち、当方の視点から見て「合理的」な判断を行うとは限らない場合）、自国民を対象とした情報発信に比較して、より限定的になると考えられる。例えば、2022年のロシアによるウクライナ侵略の際、米国は関連の情勢評価の情報発信を積極的に行った。こうした情報発信の目的の中にはロシア側の侵略行動の抑止も含まれていたとみられる。しかし、結果的に十分な抑止の効果は得られなかったとみられる。<sup>25)</sup>

## (2) 相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信のうち、偽情報等を含むもの

### (a) 活動の性質とICの関与

情報戦の中の攻撃的な活動の第2の類型は、相手方の国民や指導者、国際社会等を対象とした情報発信のうち、偽情報等を含むものである。前記のとおり、こうした活動は、秘密工作活動の一形態として以前からみられるものである（小

---

<sup>25)</sup> Barnes, J. E., and Helene Cooper. (February 12, 2022). U.S. Battles Putin by Disclosing His Next Possible Moves - Declassified information is part of a campaign to complicate what officials say are Russia's plans to invade Ukraine. *The New York Times*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://www.nytimes.com/2022/02/12/us/politics/russia-information-putin-biden.html>; London, D. (February 15, 2022). To Reveal, Or Not to Reveal - The Calculus Behind U.S. Intelligence Disclosures. *Foreign Affairs*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://www.foreignaffairs.com/print/node/1128436>; Abdalla, N. S., et al. (May 11, 2022). Intelligence and the War in Ukraine; Part 1. *War on Rocks*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://warontherocks.com/2022/05/intelligence-and-the-war-in-ukraine-part-1/>

林、2021、pp. 256-269)。ただし、近年、偽情報等の流布を含む情報戦の主要な舞台はサイバー空間となっている（Theohary, 2022, pp.1-2; 2018, pp.6-7）。

前記のようなインテリジェンスの定義に則る限り、こうした秘密工作活動は決定済みの政策の執行活動であり、インテリジェンス（政策立案・決定を支援する機能）には含まれないと解される。したがってインテリジェンス研究の観点からは、インテリジェンスの客観性を確保するためにも、ICは秘密工作活動には直接に関与するべきではないと考えられる（小林、2021, pp.255-256）。

ただし、実際には、米国のCIAを含め各国のインテリジェンス担当組織が、秘密工作活動も併せて（言わば「副業」的に）担当している例も見られる。こうした米国の事例の背景には、CIAの創設に関する米国に特有の歴史的経緯があると考えられる。もとより、米国に限らず、いかなる組織が秘密工作活動を担うかという問題に関する考え方は、各国ごとの背景事情（政治、社会、歴史情勢等）に応じて異なり、普遍的な「正解」は見出しにくいと考えられる（小林、2021, p.255-256）。<sup>26)</sup>

いずれにせよ、もしも米国のように、インテリジェンス組織が、「本業」である政策決定支援機能に加えて秘密工作活動を担当するのであれば、そのことによってインテリジェンスの客観性に対する懸念が政策部門や国民の間に生じることがないように、適切な措置を講じる必要があると考えられる。

---

<sup>26)</sup> 米国等の学術研究において見られるいわゆる「第3のオプション」の考え方に基くと、秘密工作活動の実施主体は、外交部門や軍事部門以外の組織が担うべきと考えられる。「第3のオプション」とは、ある国益が深刻な危機に瀕している際、通常の「軍事・外交オプション」の政治的リスク等が高く実施困難である一方、「静観（何もしない）オプション」も適切ではないと考えられる場合には、その中間にある「第3の政策オプション」として秘密工作活動を採ることが国益にかなうという考え方である。こうした第3のオプションの最大のメリットは、政府の関与の否認可能性（plausible deniability）と考えられる。したがって、その実施主体は、外交部門や軍事部門以外の組織であるべきと考えられる（Lowenthal, 2022, pp.249-250; 小林, 2021, p.260）。

## (b) 課題

偽情報等の流布を含めた秘密工作活動の実施に当たっては、様々な課題が有り得る。

第1に、こうした活動には倫理的問題が生じる可能性がある。例えば、他国の民主的な手続きに対する不当な介入等との批判が、相手方のみならず、自国内や国際社会からも提起される可能性がある（Johnson, 2020, pp.673-674; 小林, 2021, p.261）。

第2に、こうした活動の実施を可能とする法制度、体制、能力等の整備が必要となる。例えば、こうした活動は、相手方の法制度はもとより、場合によっては自国の現状の法制度の中でも違法行為に該当する可能性がある。したがって、少なくとも自国の法制度上はこれを免責する措置等の整備が必要となる。なお、米国においては、こうした秘密工作活動は、法令上の根拠を有し厳格な手続きに基づいて実施される合法活動と理解されている（小林, 2021, pp. 254-255; pp.260-261）。<sup>27)</sup>

第3に、こうした活動の自国内への影響に対する措置が必要となる。すなわち、インターネットやSNS空間の拡大等により、自国外を対象とした偽情報等の発信が自国内に還流し、自国民にも影響を与えてしまう可能性が生じている。これは、サイバー空間の発展に伴って生じている新たな課題である。<sup>28)</sup>

第4に、上記の諸点に加え、こうした活動の合法性、適切性及び民主的アカウントビリティ等を担保するための監督制度（例えば、議会、第三者独立機関等による監督機能）の創設も課題となると考えられる。

これらの課題はいずれも、日本の現状にかんがみると、日本において早期に対応することは容易ではないと考えられる。日本政府の取組の現状に関し、防

---

<sup>27)</sup> 米国国家安全保障法第503条(a)-(d)（合衆国法典第50編第3093条(a)-(d)）。

<sup>28)</sup> 米国の場合、合衆国法典第50編第3093条(f)は、米国内の政治過程、世論、政策、メディアに影響を与えることを目的とした秘密工作行動を禁止している。また、同法典第10編第2241条aは、軍による米国内における宣伝・プロパガンダ活動を禁止している。

衛省の公式ホームページは、「わが国として、世論操作や偽情報の拡散を行うことは決してありません」と明記している。<sup>29)</sup>また、『令和5年版防衛白書』も「わが国の信頼を毀損する取組（SNSなどを介した偽情報の流布、世論操作、謀略など）は実施しない」と明記している（防衛省，2023. p.309）。

#### 4. 結論

本稿では、いわゆる情報戦とインテリジェンスの関係に関し、インテリジェンス研究の視点に基づく考察を試みた。

第1に、情報戦とは現代における新たな現象及び研究課題なのだろうか。情報戦と称される活動の多くは、根本的には必ずしも新しい現象ではなく、こうした活動は従来からも存在する。したがって、情報戦に関連する諸課題の多くは、インテリジェンス研究を含む様々な既存の学術研究において扱われている課題に含まれると考えられる。ただし、近年のサイバー空間の発展等に伴いこうした活動の手法等は変化しているとみられる。したがって、学術研究上もそうした変化に対応する必要性が生じていると考えられる。

第2に、政府のICは、情報戦の中でどのような役割を果たすのであろうか。情報戦の中には、偽情報等の選別、カウンター・インテリジェンス等、ICの担うインテリジェンス業務に含まれる領域もある。他方、情報発信に関しては、政策とインテリジェンスの分離（インテリジェンスの客観性の維持）等の観点から、ICがこうした業務に直接関与することは適切ではないと考えられる。

第3に、非政府系オシント組織の発達により、情報戦におけるICの役割はどのような影響を受けるのであろうか。こうした非政府系組織等と連携・協力を図ることは、インターネットやSNS空間上の大量の公開情報の処理等に際し、政府のICにとっても一定のメリットが有ると考えられる。他方で、そう

---

<sup>29)</sup> [http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2023/html/n310502000.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2023/html/n310502000.html) 2024年1月1日アクセス。

した連携・協力を図るに当たっては、秘密の保全、こうした非政府系組織等の活動に関するアカウントビリティの確保等に関して慎重な検討が必要と考えられる。

なお、冒頭でも指摘したとおり、本稿での論考は、情報戦に関する多様な分析アプローチの中の1つに基づくものに過ぎない。インテリジェンス研究のみならず他の学問領域等の視点に基づく異なった理解もあり得る。また、インテリジェンス及び情報戦に関する異なった定義に基づけば、更に異なる考え方も有り得る。いずれにせよ、情報戦とインテリジェンスの関係性に関しては、引き続き、実務、学術の双方からの更なる研究の蓄積が必要と考えられる。

## 参考文献

- DeVine, Michael E. (2023a). The Intelligence Community's Foreign Malign Influence Center (FMIC). *Congressional Research Service*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12470>.
- DeVine, Michael E. (2023b). Procedures for Declassifying Intelligence of Public Interest. *Congressional Research Service*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12183>.
- Ghioni, R., Taddeo, M. and Floridi, L. (2023). Open source intelligence and AI: a systematic review of the GELSI literature. *AI & Society*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://doi.org/10.1007/s00146-023-01628-x>
- Hatfield, J.M. (2023). There Is No Such Thing as Open Source Intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. DOI: 10.1080/08850607.2023.2172367.
- International Institute for Strategic Studies. (2021). *Cyber Capabilities and National Power: A Net Assessment*. Retrieved on January 1, 2024, from

<https://www.iiss.org/research-paper//2021/06/cyber-capabilities-national-power>.

Johnson, L. K. (2020). Reflections on the ethics and effectiveness of America's 'third option': covert action and U.S. foreign policy, *Intelligence and National Security*, 35(5), 669–685. DOI: 10.1080/02684527.2020.1739479.

Lowenthal, M. M. (2022). *Intelligence: From secrets to policy (Ninth ed.)*. CQ Press.

Novak, Whitney K. (2023). Foreign Agents Registration Act (FARA): A Legal Overview. *Congressional Research Service*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11439>.

Straus, Jacob R. (2024). Foreign Agents Registration Act (FARA): An Overview. *Congressional Research Service*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10499>.

Theohary, Catherine. (2018). Information Warfare: Issues for Congress. *Congressional Research Service*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45142.pdf>.

Theohary, Catherine. (2022). Defense Primer: Information Operations. *Congressional Research Service*. Retrieved on January 1, 2024, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10771>.

U.S. Joint Chiefs of Staff (2012). Joint Publication 3–13, Information Operations. Retrieved on January 1, 2024, from [https://defenseinnovationmarketplace.dtic.mil/wp-content/uploads/2018/02/12102012\\_io1.pdf](https://defenseinnovationmarketplace.dtic.mil/wp-content/uploads/2018/02/12102012_io1.pdf).

U.S. Office of Director of National Intelligence (2017), Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections. Retrieved on January 1, 2024, from <https://icontherecord.tumblr.com/post/155494946443/odni-statement-on-declassified-intelligence>.

U.S. Office of Director of National Intelligence (2021), Foreign Threats to the

2020 US Federal Elections. Retrieved on January 1, 2024, from <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>.

Zegart, A. (2023). Open secrets: Ukraine and the next intelligence revolution. *Foreign Affairs*, 102, 54-70.

大野直樹 (2012) 『冷戦下 CIA のインテリジェンス: トルーマン政権の戦略策定過程』 ミネルヴァ書房.

国家安全保障会議 (2022) 「国家安全保障戦略」『内閣ホームページ』 2024年 1月 1日アクセス<<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou.html>>

小林良樹 (2021) 『なぜ、インテリジェンスは必要なのか』 慶應義塾大学出版会.  
笹川平和財団 (2022) 「外国からのデイスインフォメーションに備えを！～サイバー空間の情報操作の脅威～」『笹川平和財団ホームページ』 2024年 1月 1日アクセス<[https://www.spf.org/security/publications/20220207\\_cyber.html](https://www.spf.org/security/publications/20220207_cyber.html)>

瀬戸崇志 (2022) 「ロシアのウクライナ侵攻と米英両国のインテリジェンス公表政策－情報機関の『ジレンマ』と2014年以降の安全保障協力の『系譜』 NIDS コメンタリー第224号」『防衛研究所ホームページ』 2024年 1月 1日アクセス<<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary224.pdf>>

平川秀幸・奈良由美子編著 (2018) 『リスクコミュニケーションの現在－ポスト 3.11のガバナンス－』 放送大学教育振興会.

防衛省 (2023) 『令和5年版 防衛白書』 日経印刷.

牧原出・坂上博 (2023) 『きしむ政治と科学 コロナ禍、尾身茂氏との対話』 中央公論新社.

山下毅 (2023) 「『能動的サイバー防御』導入へ 背景と課題」『NHK ホームページ』 2024年 1月 1日アクセス<<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu->

[blog/100/486718.html](https://www.asahi.com/blog/100/486718.html)>

山本龍彦 (2023)「目的外使用を防ぐ『立憲的な統制』必要 識者に聞くサイバー攻撃対処」『朝日新聞デジタル』2023年10月31日、2024年1月1日アクセス  
<<https://www.asahi.com/articles/ASRBZ43T9RB4UTFKOOH.html>>

湯浅壘道 (2023)「人権制約の『魔法の杖』にしないために 識者に聞くサイバー攻撃対処」『朝日新聞デジタル』2023年10月31日、2024年1月1日アクセス  
<<https://www.asahi.com/articles/ASRBZ43WVRB4UTFK01J.html>>



# 責任ある撤退

## —開発金融機関や企業の取る道—

辻 昌美

### 1. はじめに

開発金融機関（Development Financial Institution、DFI）が民間企業に貸付や出資を行う際、その個別案件との関係を終える時がいつかはやってくる。貸付であれば返済完了であるし<sup>1)</sup>、出資の場合も未来永劫にわたってその案件の株を保有し続けるわけではなく、ある程度軌道に乗った段階で売却することとなる。これらが成功裏に行われる分には問題ないが、案件が環境面あるいは人権問題を含む社会面に問題を起こした場合などに当初予定と異なった時点で撤退することがある。その場合であっても、問題が未解決のまま撤退することは好ましくないばかりか状況の悪化を招くおそれがある。このことについて近年、「責任ある撤退」（Responsible Exit）が論じられるようになってきた。本稿では、責任ある撤退の根拠となる内外の文書および開発金融機関での議論を概観することで、責任ある撤退が抱える課題を明らかにする。また、類似の問題

---

<sup>1)</sup> ただし開発金融機関のプロジェクト・サイクルでは、すべてのアウトプットが完了した時点（プロジェクトの施設が完成し、運営準備が整った時点）でそのプロジェクトは終了（project completion）という扱いになる。例えば、アジア開発銀行（ADB）の Project Administration Instructions 6.07A (<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33431/pai-6-07a.pdf>)参照。本稿中のウェブページへのリンクは全て2023年11月28日確認済。

として、ジャーニーズ事務所に対する関係企業の対応について比較考察を行う。

## 2. 責任ある撤退が注目された事例

### 2.1 ホンジュラスの事例

ホンジュラスでは2010年代、産業化の推進を目的として多くのダム建設プロジェクトが認可されていた。その中で、オランダ開発金融公庫（FMO）、フィンランド産業協力基金（Finnfund）、中米経済統合銀行（CABEI）が建設および稼働に融資したアグア・サルカ・ダムについては、同ダム予定地のグアルカルケ川を生活の基盤とする人々の生活や環境への影響についての懸念から、反対運動が起きていた。先住民族出身で環境活動家のベルタ・カセレス氏は2013年にFMOに対しコミュニティに対する暴力の中で同ダムに資金提供しないよう要請した。2016年にカセレス氏は同ダム反対運動に関連して殺害され、2022年には同ダムプロジェクトの実施主体であるホンジュラスの企業デサロージョ・エナゲティコ社（DESA）の元責任者が殺害に関与した罪で判決を受けている。殺害事件後、FMOをはじめとする金融機関は救済に焦点を当てた責任ある撤退の要素を適用し、2017年に撤退した。撤退に際して、FMOは以下の3つの主要目標を掲げた出口戦略を策定した：(1) 当地域および国際的な紛争のさらなる拡大の回避を支援する、(2) 地元コミュニティの開発ニーズの一部を満たす（本プロジェクトに対し賛成か反対かは問わない）、(3) 契約上の義務を尊重する<sup>2)</sup>。本件により、責任ある撤退の問題が広く認識されることとなった。

### 2.2 ミャンマーの事例

2021年2月にミャンマーで発生した軍事クーデター後の民主化運動の弾圧は

---

<sup>2)</sup> CAO (2023). Responsible Exit (<https://www.cao-ombudsman.org/ResponsibleExit>) および OHCHR (2022). Remedy in Development Finance (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Remedy-in-Development.pdf>)。

広く知られたところであり、外資系企業が相次いで撤退した。ENEOS ホールディングス子会社の JX 石油開発が40%出資する事業会社である JX ミャンマー石油開発は、ミャンマーのイェタグンガス田事業のオペレーターであるペトロナス・チャリガリ社および他の共同事業者に対し2022年4月に協働操業契約上の撤退を通知し、2023年4月に同国政府の承認手続きが完了した<sup>3)</sup>。

トーマス・アンドリュース国連ミャンマー人権状況特別報告者による日本訪問の際のミッション終了ステートメント<sup>4)</sup>においてもこの件について触れられており、撤退に当たり、軍事政権最大の外貨財源である軍支配下の企業ミャンマー石油ガス公社 (MOGE)<sup>5)</sup>が軍の懐を潤すとともに、環境リスクを生むことになるのではないかと懸念を示している。

また、同ステートメントでは、クーデター以前にミャンマーに投資していた日本企業7社に共通していたこととして、ミャンマー市場に参入する前に、人権面のリスクと影響を十分に把握していなかったことを挙げている。この事例は開発金融機関ではなく民間企業の撤退に関連するものである。

### 3. 基礎となる文書

「責任ある撤退」を取り上げる一番の基礎となるのが、国際連合が2011年に策定した「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために」(以下「国連指導原則」)<sup>6),7)</sup>と、経済協力開発機構 (OECD) が策定した「OECD 多国籍企業行動指針」(直近では2023年に改訂。以下、「OECD 行動指針」) である<sup>8),9)</sup>。

---

3) ENEOS ホールディングスによるニュースリリース

([https://www.hd.eneos.co.jp/newsrelease/upload\\_pdf/20230413\\_01\\_01\\_0960492.pdf](https://www.hd.eneos.co.jp/newsrelease/upload_pdf/20230413_01_01_0960492.pdf))

4) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/srmyanmar/statements/20230427-eom-japan-sr-myanmar-jp.pdf>

5) 同ステートメントの記述からは、ENEOS ホールディングスのニュースリリース中の「共同事業者」に MOGE が含まれると読み取れる。

責任ある撤退について、国連指導原則においては原則19<sup>10)</sup>の解説で「関係を終了する」(ending the relationship)という言葉を用いている。具体的には、「企業が負の影響を防止または軽減する影響力<sup>11)</sup>をもつ場合には、それを行使すべきである。もし企業が影響力を欠くならば、それを強める方法があるかもしれない。例えば、企業力強化またはその他のインセンティブを関係企業体に提供したり、他のアクターと協力したりすることで、影響力が強くなりうる」 「企業が負の影響を防止または軽減する影響力を欠き、影響力を強めることもできない状況がある。そこでは、企業は、取引関係を終了することによって人権への負の影響が出る可能性について信頼できる評価を考慮した上で、その取引関係を終了することを考えるべきである」「人権侵害が深刻であればあるほど、企業は取引関係を終了すべきか否かを決定する前に、状況に変化が起こるかどうかをより素早く見る必要があるだろう。いずれにしても、侵害が長期に

---

6) 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights (Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework) ([https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)). 和文リンクは [https://www.unic.or.jp/texts\\_audiovisual/resolutions\\_reports/hr\\_council/ga\\_regular\\_session/3404/](https://www.unic.or.jp/texts_audiovisual/resolutions_reports/hr_council/ga_regular_session/3404/)

7) 日本でも2020年に「『ビジネスと人権』に関する行動計画 (2020-2025)」(<https://www.mofa.go.jp/files/100104121.pdf>)を、2022年に「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」(<https://www.meti.go.jp/press/2022/09/20220913003/20220913003-a.pdf>)を、2023年に「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のための実務参照資料」(<https://www.meti.go.jp/press/2023/04/20230404002/20230404002.html>)を策定・公表するなど、取組強化を図っている。

8) 2011, 2023: OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct (<https://www.oecd.org/publications/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct-81f92357-en.htm>)

9) それぞれのタイトルからわかるように、前者においては人権面に焦点が当てられており、後者においては環境・社会面について広く論じている。

10) 原則19「人権への負の影響を防止し、また軽減するために、企業はその影響評価の結論を、関連する全社内部門およびプロセスに組み入れ、適切な措置をとるべきである」

11) 国際連合広報センターの和訳で「影響力」としている箇所原文は“leverage”(レバレッジ)。

わたり継続し企業が取引関係を維持している限りにおいて、その企業は、影響を軽減するための継続的な努力をしていることを証明できるようにしているべきであり、取引関係を継続することが招来する結果－評判、財政上または法律上の結果－を受け入れる覚悟をすべきである」（強調：筆者）としている。

OECD 行動指針においては基本方針の解説パラグラフ25で「離脱」(disengagement) という言葉を用いている。具体的には、「取引関係に関する適切な対応としては、リスク軽減の努力の過程を通じて取引関係を継続すること、継続的なリスク軽減を追求する間、取引関係を一時的に停止すること、あるいは、最後の手段として、リスク軽減の試みが失敗した後、あるいは、企業がリスク軽減は実行不可能と判断した後、あるいは、悪影響の深刻さのために、取引関係から離脱することが考えられる。企業が関係を継続し時間の経過とともに現実的な改善の見込みまたは実際の改善を示すことができる場合、そのようなアプローチは、しばしば離脱よりも望ましいであろう。企業はまた、離脱の決定に関連する潜在的な社会的、環境的、経済的悪影響を考慮しなければならない。離脱を決定する場合、企業は、適時に関連する利害関係者と有意義な協議を行い、可能であれば、離脱に関連する悪影響を防止または緩和するための合理的かつ適切な措置を講じるなど、責任を持って離脱を行うべきである。」（強調：筆者）としている。国連指導原則、OECD 行動指針のいずれにおいても、撤退することなく改善する方策について触れた上での撤退への言及となっている。

#### 4. 概念整理

CAO（世界銀行グループの中で民間部門を取り扱う国際金融公社（IFC）および多数国間投資保証機関（MIGA）の有する意義申立対応組織）が公表した“Responsible Exit”によると、これまでのところ「責任ある撤退」の定義についてはコンセンサスが得られていない<sup>12)</sup>。しかしながら、前述の国連指導原則お

---

<sup>12)</sup> 同レポート4頁の注a。本稿脚注2参照。

よび OECD 行動指針に記述されているような、取引先に何らかの問題が存在する場合の最終的な対応手段として、あるいは問題が存在しない場合においても成功裏に<sup>13)</sup>、問題を残したり悪化させたりすることなく取引関係を終わらせることが、大まかに言って対象となり得よう<sup>14)</sup>。

責任ある撤退に対する配慮は、案件の審査段階から始まるものであり、その意味では、環境アセスメントや住民移転計画を含めた既存のシステムであるいわゆる「環境社会配慮」は様々な問題を起こさないよう、あるいは起きた場合の対策をあらかじめ検討し対応できる体制を整えておくという意味では、「責任ある撤退」も概念的には考慮に入れていると言える。しかし、多くの開発金融機関の環境社会配慮政策文書においては「責任ある撤退」について明示はしておらず、問題の重要性に対応した十分な認識・対応がなされていかどうかについては懸念がある。

責任ある撤退と被害への関係について、国連指導原則と OECD 行動指針の双方に共通した分類を見しておくこととする。国連指導原則19の解説によれば、

---

<sup>13)</sup> 成功裏に終わらせるための「責任ある撤退」としては、Global Impact Investing Network (GIIN) が “Lasting Impact: The Need for Responsible Exits” (2018) (<https://thegiin.org/research/publication/responsible-exits/>) を、European Venture Philanthropy Association (EVPA) が “A Practical Guide to Planning and Executing an Impactful Exit” (2014) (<https://www.evpa.ngo/insights/practical-guide-planning-and-executing-impactful-exit>) を、Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) が “The Art of the Responsible Exit in Microfinance Equity Sales” (2014) (<https://www.cgap.org/research/publication/art-of-responsible-exit-in-microfinance-equity-sales>) を公表している。また開発金融に関し、2023年1月に公表された OECD-UNDP による Impact Standards for Financing Sustainable Development において、Impact Management についての Standard 2 ([https://one.oecd.org/document/DCD\(2022\)40/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2022)40/en/pdf)) が責任ある撤退についても言及している。

<sup>14)</sup> 気候変動に関連して、化石燃料関連事業への投融資から撤退するダイベストメントなども（当初から投融資の対象外とする場合を除いて）責任ある撤退に含めてもよさそうなものであるが、こうした事例は責任ある撤退としての例として挙げられていない。また、責任ある撤退では字義通り撤退に伴う負の影響に対処することが重要視されているが、気候変動分野では「公正な移行」ということが議論されてはいるものの、一般的にダイベストメントでそのような個別直接的配慮の必要性はそれほど重要視されていないようである。

企業が(1)人権への負の影響を生じさせ (cause)、または生じさせうる (may cause) 場合、(2)人権への負の影響を助長し (contribute)、または助長しうる (may contribute) 場合、(3)人権に対する負の影響を助長してはこなかったが、その影響が別の企業体との取引関係によって企業の事業、製品またはサービスに直接関連している (directly linked) 場合、の3つの場合に分けて考えられている<sup>15)</sup>。第一の場合には、「その影響を止め、または防止するために必要な手段をとるべきである」とし、第二の場合には、「その助長を止め、または防止するために、その企業は、必要な手段をとるべきであり、残存するどんな影響をも軽減するため、可能な限りその影響力を活用すべきである。影響力は、害を引き起こす企業体の不当な慣行を変えさせる力を企業が有する場合に、あると考えられる」とし、第三の場合には、「状況はより複雑である。そのような状況において適切な措置を決定するにいたる要素のなかには、関係する企業体に対する企業の影響力、企業にとってその取引関係がどの程度に重要なものであるか、侵害の深刻度、およびその企業体との取引関係を終わらせることが人権への負の結果をもたらすかどうかなどがある」としている。関わりの深さにより、責任の重さとそれに伴う行動の内容も異なってくる。

これら3つの類型については、「生じさせ (cause)、または生じさせうる」、「助長し (contribute)、または助長しうる」、「影響が別の企業体との取引関係によって企業の事業、製品またはサービスに直接関連している (directly linked)」という日本語からすると、それぞれの重みの違いがわかりづらいところもある。我が国の、ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推

---

<sup>15)</sup> この分類は、温室効果ガスのサプライチェーン排出量についてのスコープ1、2、3、特に投資に関するスコープ3の中の投資に関するカテゴリ-15を想起させる（ただし、これらの排出量は全て排出量算定に組み込まれることの相違はある）。GHGs 排出量算定に関する環境省のウェブサイト ([https://www.env.go.jp/earth/ondanka/supply\\_chain/gvc/estimate.html](https://www.env.go.jp/earth/ondanka/supply_chain/gvc/estimate.html)) 及び GHG Protocol による、スコープ3算定のためのテクニカル・ガイダンス ([https://ghgprotocol.org/sites/default/files/2023-03/Scope3\\_Calculation\\_Guidance\\_0%5B1%5D.pdf](https://ghgprotocol.org/sites/default/files/2023-03/Scope3_Calculation_Guidance_0%5B1%5D.pdf)) 参照。

進・連絡会議「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」<sup>16)</sup>には例が挙げられており、第一の類型には「自社工場の作業員を安全装備なしで危険な労働環境において労働させる場合」「自社工場からの化学物質の流出が地域の飲料水を汚染する場合」が、第二の類型には「過去の取引実績から考えると実現不可能なリードタイム（発注から納品までに必要な時間）であることを知りながら、そのリードタイムを設定してサプライヤーに対して納品を依頼した結果、そのサプライヤーの従業員が極度の長時間労働を強いられる場合」「企業が、投資先企業が保有する工場における廃水処理のための高額な設備の導入が地域の飲料水の汚染を防止するために必要であると認識しているにもかかわらず、その企業が導入案に反対することで、投資先企業の工場による排出水がその地域の飲料水を汚染する場合」が、第三の類型には「小売業者が衣料品の刺繍を委託したところ、受託者であるサプライヤーが、小売業者との契約上の義務に違反して、児童に刺繍をさせている業者に再委託する場合」「事業活動のためにある企業への貸付を行ったが、その企業が自社との合意に違反し、地域住民を強制的に立ち退かせる場合」が記載されている。

## 5. どのように対処するのか

では、実際に取引先が負の影響を及ぼしている、あるいは及ぼす可能性がある場合に何ができるのか、また、何をすべきなのだろうか。撤退を行う時点のみならず、その投資を行う意思決定の段階までさかのぼって時系列的に追って見ることとする。

最上流である案件審査段階では、デュー・ディリジェンスとして環境・社会面の影響評価を行い、案件により起こりうる負の影響を見極めたうえで対策を盛り込む必要がある。これらは責任ある撤退が広く認識されるようになる前から行われてきていることであるが、責任ある撤退を行う可能性とそれに至る対

---

<sup>16)</sup> 本稿脚注7参照。

応も含め早い段階から検討していくということであろう。デュー・ディリジェンスの中では、案件が外部に及ぼす影響はもちろんのこと、顧客企業の従業員を含め広くステークホルダーへの影響も観る必要がある。

契約を行う段階でのアクションについては、「責任ある企業行動のための OECD デュー・ディリジェンス・ガイダンス」(以下、「OECD ガイダンス」)<sup>17)</sup> Q36において、(1) ビジネス上の関係先に働き掛け、負の影響を防止または軽減するよう促す。これは、ビジネス上の関係先の実務レベル、上級管理者または役員レベルに対し、RBC (筆者注: responsible business conduct、責任ある企業行動)<sup>18)</sup> 課題に関する見解を表明する文書、電子メールまたは電話で連絡するか、直接面談を通じて行う、(2) 取引契約の中に RBC およびデュー・ディリジェンスに関する期待事項を具体的に組み込む、(3) 長期契約および今後の発注の約束等、取引上のインセンティブと RBC の履行とを結び付ける、(4) 投資家の場合は、RBC 事項に関する見解を表明するために年次株主総会へ出席して発言するとともに、RBC 課題に関する見解を表明する議決権行使を行い、さらに、必要な情報を入手して期待事項を明確にするため、投資先企業に対して情報提供の要請および関与を行う、(5) 負の影響の原因となっている者に不正行為を是正させるため、RBC 課題に関する規制当局および政策立案者に働きかける、(6) RBC に関する期待事項が尊重されない場合は取引停止の可能性を伝える(例えば、契約の条項、企業の方針、取引先の経営層との会合によって伝える)、

---

<sup>17)</sup> OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (2018)。和文リンクは <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-RBC-Japanese.pdf>

<sup>18)</sup> RBC とは、Responsible Business Conduct for Institutional Investors: Key Considerations for Due Diligence under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2017) (「機関投資家の責任ある企業行動：OECD 多国籍企業行動指針に基づくデュー・ディリジェンスに関して考慮すべき重要な事項」。和文仮訳 <https://www.env.go.jp/content/900495908.pdf>) 1.1節によれば、ESG 同様、環境、社会的およびガバナンスの考慮事項に関するものではあるが、RBC リスクは会社自体ではなく、社会や環境に対するリスクを指すという点で異なる。

を挙げている。契約書の内容も、責任ある撤退が起きる場合に備えた条項を盛り込むということが今後は求められていくのであろう。

案件実施中は、環境および人権問題を含めた社会面についてモニタリングを継続していく必要がある。このためには、事前に環境社会面の管理に関する具体を規定した計画を策定し、その計画履行を契約書に明記するなどして担保することが重要である。また、苦情処理メカニズムの設定および体制整備も必要である。

責任ある撤退を選択する時点では、国連指導原則や OECD 行動指針でも示されているように、撤退を選択する前に、事態改善のための最大限の努力が払われるべきである。負の影響を軽減する影響力を投資家側が有する場合には、それを行使することでもあり、具体的には顧客の対応に基づき取引関係を調整したり一時停止したりというようなことが想定される。

また、他の投資家と協力してレバレッジ<sup>19)</sup>を利かせることが効果をあげることもある。具体的には、OECD 行動指針中、基本方針の解説パラグラフ23において「支援、研修、キャパシティ・ビルディング；影響の防止及び／又は緩和を促すためのエンゲージメント；管理契約、潜在的供給業者の事前資格要件、議決権信託、ライセンス又はフランチャイズ契約などの商業契約に、責任ある事業行動とデューデリジェンスに関する期待を具体的に組み込むこと；責任ある企業行動に関するパフォーマンスとビジネス・インセンティブをリンクさせること；責任ある企業行動に関する問題について規制当局や政策立案者に働きかけること；責任ある企業行動に関する期待が尊重されない場合、責任ある離反の可能性を伝えること、他の企業（セクター、リスク、国レベル）と協力してレバレッジを高め、責任ある企業行動の共通基準を実施すること」を挙げ

---

<sup>19)</sup> レバレッジ：一般訳語は「梃子」（てこ）。投資家のレバレッジとは、あるプロジェクトや投資において、環境・社会的危害の原因・要因となる行為者（投資先企業など）の行動に変化をもたらす投資家の能力のことを指す（Box 3, CAO (2023)）。

ている。

責任ある撤退を実施する時点では OECD ガイダンス Q39においては、(1)国内法、国際的な労働基準および労働協約の条項を遵守する、(2)取引停止の段階的な手順を事前取引先との間で明確にしておく、(3)取引停止決定の裏付けとなる詳細な情報を、経営層および労働組合が存在する場合はこれにも提供する、(4)可能であれば、取引先に対して取引停止に関する十分な予告期間を設けることが重要である（深刻な負の影響が特定された場合または負の影響の防止や軽減が実施不可能であるとみなされる場合は、取引先に対して十分な予告期間を設けることができない場合もある）、としている。

撤退後について、レバレッジを効かせるためのオプションとして国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）の Remedy in Development Finance – Guidance and Practice<sup>20)</sup>で挙げられているのは、シンジケート・バンクや顧客企業の他の投資家と協力して顧客に対策を講じるよう圧力をかけること、国家当局と連携すること、プロジェクトをコンプライアンスに適合させるためのインセンティブを提供すること（コンプライアンスと再融資の見込みを結びつけるなど）、決算日を延長すること、撤退後の行動計画を要求すること、必要に応じて顧客のキャパシティ・サポートを拡大することなどである。

しかしながら、撤退した後についても問題解決への尽力を継続することは、開発金融機関は公的な責任から当然期待されるものの、一般企業にとっては経営の面から難しいことであろう。また撤退に伴って、問題を引き起こしたり悪化させたりしないような主体に引き継がれるよう手だてを取ることが期待されているものの、どのようにどこまで関与できるのか、その実現は場合によっては困難なことであろう（2.2節のミャンマーの例）。あるいは投資を引き継ぐ存在がなく、その事業自体が消失する場合もあり、そのようなことが想定される場合には、事業が消失すること自体による地域社会への影響を含めた負の影響

---

<sup>20)</sup> 本稿脚注2参照。

も撤退前に検討することが必要となる。

## 6. 開発金融機関における課題と今後の対応

開発金融機関においては、4節で触れたように環境社会配慮についての政策・ガイドラインを定め、案件の審査段階のみならず、実施、稼働段階についても引き続き配慮がなされるような制度と実施体制を有している<sup>21)</sup>。また、こうした仕組みにもかかわらず負の影響が発生した場合に異議申立を行い対処の手立てが取られる制度と実施体制も整えている<sup>22)</sup>。しかしながら実際には「責任ある撤退」に向けての対応で問題となるような事例が発生している。

このような状況を受けて、OHCHR では2022年、前述の Remedy in Development Finance – Guidance and Practice を公表し、その第5章で責任ある撤退について記述している。また、CAO においては、様々な機関の担当者に聞き取り調査などを行った結果を基に2023年1月に責任ある撤退についての調査報告書を公表した。前者においては開発金融機関に対する勧告として、(1)これまでの撤退事例の棚卸を実施し全体像把握を行うこと、(2)プロジェクト終了に伴う環境・社会影響の評価、未解決のセーフガード問題に関し監理報告書を体系的にレビューすること、(3)利用可能なあらゆるレバレッジを構築・活用すること、(4)撤退に関するより詳細な環境・社会要件を融資契約に統合すること、(5)プロジェクト・サイクル全体に適用する、責任ある撤退の枠組みを策定する

---

<sup>21)</sup> 世界銀行では Environment and Social Framework (<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework>)、IFC では Performance Standards (<https://www.ifc.org/en/insights-reports/2012/ifc-performance-standards>)、JICA では環境社会配慮ガイドライン (<https://www.jica.go.jp/about/organization/environment/guideline/index.html>) など。

<sup>22)</sup> 世界銀行では Accountability Mechanism (<https://accountability.worldbank.org/en/home>)、IFC および MIGA では Compliance Advisor Ombudsman (CAO) (<https://www.cao-ombudsman.org/>)、JICA では異議申し立て制度 (<https://www.jica.go.jp/about/organization/environment/objection/index.html>) など。

こと、(6)撤退により生じる影響も含め、あらゆる環境・社会への悪影響に対処し改善するための「責任ある撤退行動計画」を必要事項とすること、(7)融資契約終了条項を公開すること、を挙げている。裏返して見れば、これらの事項がこれまで十分に行われてきていないことを示すものであろう。後者においては、聞き取り調査等により2021年現在多く行われている事項、それほど行われていない事項、まだ行われていない事項の3事項について明らかにしており、第一の事項としては(1)撤退前の環境・社会分野についてのリスク及び影響の評価、(2)環境・社会面に焦点を当てた撤退の覚書、(3)撤退時のステークホルダー参画強化、(4)撤退前の人権アセスメントを、第二の事項としては(1)レバレッジ評価、(2)契約条件の修正、(3)顧客デュー・ディリジェンスの強化、(4)バイヤー・デュー・ディリジェンスを、第三の事項としては(1)より定期的な監理／現場評価、(2)協調融資者のデュー・ディリジェンス、(3)撤退後の評価をあげている。

これらから明らかになる主な課題・今後の必要事項をまとめると、(1)これまでの経験を教訓として活かせるまでには至っていないので、それらを十分にレビューすること、(2)融資契約書のような法的文書にも責任ある撤退についての必要事項を具体的に盛り込むこと、(3)既に存在・運用している環境社会配慮政策の枠組（プロジェクト・サイクル全体を基本的にはカバーしている）の中で、責任ある撤退を明確に位置付け、関連事項の実行を強化すること、(4)協調融資者らとの連携も含め、レバレッジを確保・強化すること、(5)撤退後の取組をどこまで行うことができるのか、必要なのか、何ができるのかを明らかにしていくことが挙げられよう。

開発金融機関による制度化の試みとしては、IFCがResponsible Exit Principles（和文版タイトル「責任あるエグジットへのアプローチ」）案を作成し<sup>23)</sup>、2023年2～4月にパブリック・コンサルテーションを行ったことが挙げられる<sup>24)</sup>。

IFC案の和文版では「エグジット（筆者注：撤退）の是非、また、その状態に関する意思決定に際し『責任あるエグジットの原則』を適用する。プロジェクト

トチームは、提案されたエグジットが各原則を順番に一致するかどうかを検討し、一致性を高めるために実行可能な追加措置を検討する。」とし以下の5項目からなる原則を列挙している：(1)目標とする開発インパクトの達成と持続可能性を支援する、(2)E&S（筆者注：環境および社会）問題への対処、(3)エグジット前のレバレッジを活用すべし、(4)制度的制約を考慮すべし、(5)前例の持つ意味を考慮すべし。

環境社会配慮の面で国際金融機関の先頭となって様々な政策を打ち出してきたIFC<sup>25)</sup>であるので、責任ある撤退の分野で初めて示された原則とその作成過程での検討内容についても、他の国際金融機関で参考とされることとなろう。

## 7. ジャニーズ事務所に対する関係企業の対応

OECD ガイダンスQ38においては、企業が負の影響の防止や軽減においてビジネス上の関係先をどのように支援できるかについて、(1)期限の定められた成果志向の是正措置計画を策定、実施するために、サプライヤーまたはビジネスパートナーと提携する、(2)サプライヤーまたはビジネス上の関係先に対し、研修、経営システムの改善等の方法により、技術的指導を実施する、(3)負の影響を防止するためのより広範なセクターまたは地域レベルの活動に、サプライヤーまたはビジネス上の関係先が参加しやすいようにする、(4)サプライヤー

---

<sup>23)</sup> <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/ifc-draft-responsible-exit-principles-en.pdf>。和文は <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/ifc-draft-responsible-exit-principles-ja.pdf>

<sup>24)</sup> <https://www.ifc.org/en/about/accountability/consultation-on-the-proposed-ifc-miga-approach-to-remedial-action>

<sup>25)</sup> 例えば、世銀グループのみならず ADB や国際協力機構（JICA）の環境社会配慮政策でも引用されている EHS Guidelines (<https://www.ifc.org/en/insights-reports/2000/general-environmental-health-and-safety-guidelines>) や、世界銀行の Environmental and Social Framework 中の Environment and Social Standards の基礎となった Performance Standards on Environmental and Social Sustainability (<https://www.ifc.org/en/insights-reports/2012/ifc-performance-standards>) など。

またはビジネス上の関係先が現地のサービス提供会社と関係を構築しやすいようにする、(5)是正措置計画の実施を支援するため、直接融資、低金利の貸付け、継続的調達保証および資金調達確保の支援等を通じ、サプライヤーまたはビジネス上の関係先が資金を調達しやすいようにする、を挙げている。関係各社は撤退を行う前に、このような支援を行っただろうか。社員達が受けるしわ寄せを最小限とするために、また、類似の問題が発生しないように、単に関係を終わらせるのではなく、企業社会の中で協働して支援を行うことが、日本により良い商業環境を築きあげていくためには必要だったのではないだろうか<sup>26)</sup>。実際、P&G ジャパン社はタレントの起用を続ける一方で、再発防止に向けた具体的な行動計画を提出するよう事務所に求め続けている（朝日新聞2023年9月14日付記事<sup>27)</sup>。その後、ジャニーズ事務所との契約をすべて終了し、それまで同事務所を通じて契約していた4人のタレントと直接契約を結んだが、引き続き再発防止策の遂行について継続的に働きかけていくとしている（朝日新聞2023年10月3日付記事<sup>28)</sup>。他の企業も、単にジャニーズ事務所との契約を終了させ、所属タレントの起用を打ち切るよりも、国連指導原則など多くの文書で述べられているように、「他の投資家と協力してレバレッジを利かせる」という方向でCM スポンサーやテレビ局などが力になることはできなかったのだろうか。そうすれば、単に1社を切り捨てて終わりにするのではなく、日本の業界全体が改善していくことにもつながるのではないだろうか。また、日本社会としてこうした問題に前向きに取り組んでいるという対外的な発信もできるのではないだろうか。

---

<sup>26)</sup> 本稿は責任ある撤退に焦点を当てているので、BBCがこの問題を取り上げるまで取り上げることのなかった多くのマスコミの役割などについての議論は行っていない。

<sup>27)</sup> [https://www.asahi.com/articles/ASR9F675SR9FULFA00D.html?iref=comtop\\_ThemeLeftS\\_01](https://www.asahi.com/articles/ASR9F675SR9FULFA00D.html?iref=comtop_ThemeLeftS_01)

<sup>28)</sup> [https://www.asahi.com/articles/ASRB33QBHRB3ULFA00H.html?iref=comtop\\_7\\_05](https://www.asahi.com/articles/ASRB33QBHRB3ULFA00H.html?iref=comtop_7_05)

## 8. おわりに

本稿で引用した文書はどれも法的拘束力を持つものではなく、あくまで原則や指針等として示されたものであることは理解しておく必要がある。また、本稿は「責任ある撤退」に焦点を当てたものであり、問題解決のためにはより鳥瞰的視点から撤退を行わない選択肢も含め救済策が検討されるべきものであることを付言する。

# 公会計財務書類を活用した政府財政統計・国民経済計算の推計\*

— 一般政府の年次推計にもたらす改善効果と課題 —

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科兼任講師 東 信男

## 1 はじめに

政府は現在、経済財政諮問会議が2016年12月に決定した「統計改革の基本方針」等に基づき、経済統計の改善に取り組んでおり、その一環として国民経済計算（System of National Accounts：SNA）の推計に用いられる基礎資料等の改善を行っている。我が国のSNA（以下「JSNA」という。）は、四半期別GDP速報（QE）と年次推計の2つから構成されている。JSNA一般政府については、基礎資料等の改善が主に支出側QEで行われており、年次推計では行われていない。

マクロ経済統計には、SNA以外に政府財政統計（Government Finance Statistics：GFS）がある。GFSは各国の一般政府及び公的部門の全体像を比較可能な形で体系的に記録することを目的に作成され、財政政策の立案・評価、マクロ財政の分析、国際比較等に利用されている。SNA・GFSの基礎概念・会計ルールはほぼ同一となっているため（IMF 2014. para. 1.35）、GFSはSNA一般政府の推計で用いられることが想定されている（IMF 2014. para. 1.23）。

一方、国及び地方公共団体では近年、現行の現金主義・単式簿記による財務

---

\* 本稿は2023年9月3日に日本会計研究学会第82回大会で行った自由論題報告に司会、ディスカッサント及びフロアからのコメントを反映させたものである。

報告を補完することを目的に、発生主義・複式簿記の考え方を取り入れた財務書類（以下「公会計財務書類」という。）を作成している。SNA・GFSでは発生主義を採用するとされているにもかかわらず（UN et al. 2008. para. 3.163）、JSNA 一般政府の年次推計及び我が国の GFS（以下「JGFS」という。）の推計では主に現金主義情報をそのまま用いたり、統計データを用いたりしているため、推計値の整合性、正確性、網羅性等が低下していることが指摘されている<sup>1)</sup>。そこで、JSNA 一般政府の年次推計及び JGFS の推計で公会計財務書類を用いることが考えられる。

本稿の目的は、公会計財務書類を活用して JGFS を試算することにより、JSNA 一般政府の年次推計において公会計財務書類を活用した JGFS を用いる場合の改善効果と課題について考察することである。本稿の構成は次の通りである。第2節で JGFS の現状を確認する。第3節で公会計財務書類を活用して JGFS を試算した後、試算した JGFS を基に、第4節及び第5節で公会計財務書類を活用した JGFS が JSNA 一般政府の年次推計にもたらす改善効果、課題についてそれぞれ考察する。最後に第6節で本稿の総括を行う。（本稿は全て筆者の個人的見解であり、筆者が属する組織の公式見解を示すものではない。）

## 2 JGFS の現状

### 2.1 GFS の計算書体系

GFS の主要な計算書は、①業務計算書（Statement of Operations）、②その他の経済フロー計算書（Statement of Other Economic Flows）、③貸借対照表（Balance Sheet）、④現金源泉・使用計算書（Statement of Sources and Uses of Cash）となっている（IMF 2014, para. 4.8）。これらの計算書には、以下の項目がそれぞれ表示される。

---

<sup>1)</sup> JSNA 一般政府の年次推計の課題については東（2020, 70-76）を、JGFS の推計の課題については東（2021, 13-19）をそれぞれ参照のこと。

業務計算書には、正味資産に影響を与える取引、非金融資産の取引、及び金融資産・負債の取引が表示される。このうち正味資産に影響を与える取引には、収益及び費用が表示される。正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引から「純貸出 (+) / 純借入 (-)」が推計され、金融資産・負債の取引から推計される「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と一致する (IMF 2014. Table 4.1 (70))<sup>2)</sup>。

その他の経済フロー計算書には、保有利得・損失による正味資産の変動、及び量的変動による正味資産の変動が表示され、それぞれ非金融資産、金融資産及び負債に区分される。保有利得・損失による正味資産の変動には資産・負債の価値に生じる価格変動などが含まれ、量的変動による正味資産の変動には資産・負債に生じる大規模自然災害による損失などが含まれる。

貸借対照表には、正味資産、非金融資産、金融資産及び負債が表示される。このうち正味資産は、資産と負債の差となっている。負債は金融負債に限定され、偶発債務、債務に該当しない引当金等の非金融負債は認識されない。

現金源泉・使用計算書には、業務活動からの現金フロー、非金融資産取引からの現金フロー、及び金融資産・負債取引からの現金フローが表示される。現金源泉・使用計算書と業務計算書の表示項目はほぼ同一であるが、前者は現金主義で認識され、後者は発生主義で認識される。

---

<sup>2)</sup> 金融資産・負債の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」は、正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による資金の過不足が、金融取引によってどのように運用又は調達されたのかを示している。例えば、正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」がプラスの場合、資金余剰が発生することから、金融資産の増加又は負債の減少に対応している。逆にマイナスの場合、資金不足の状態にあることから、金融資産の減少又は負債の増加に対応している。このため、正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と、金融資産・負債の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」は概念上一致する。

図表 1 一般政府の現行 JGFS 計算書 (2020年度)

(単位：10億円)

業務計算書		その他の経済フロー計算書	
正味資産に影響を与える取引		その他の経済フローによる正味資産の変動	?
収益	197,955.1	保有利得・損失による正味資産の変動	?
費用	246,441.9	非金融資産	?
純業務収支	-48,486.8	金融資産	51,317.3
非金融資産の取引		負債	-15,419.0
非金融資産の純増	5,326.2	量的変動による正味資産の変動	?
純貸出 (+) / 純借入 (-)	-53,813.1	非金融資産	?
金融資産・負債の取引		金融資産	500.0
金融資産の純増	24,182.8	負債	0.0
負債の純増	75,845.7		
純貸出 (+) / 純借入 (-) (資金過不足)	-51,662.9		
貸借対照表		現金源泉・使用計算書	
正味資産		業務活動からの現金フロー	
正味資産	?	収入現金インフロー	?
資産	?	支出現金アウトフロー	?
非金融資産	?	業務活動からの純現金インフロー	?
金融資産	630,940.5	非金融資産取引からの現金フロー	
負債		非金融資産の投資による純現金アウトフロー	?
負債	1,311,291.9	現金余剰 / 現金不足	?
		金融資産・負債取引からの現金フロー	
		金融資産の取得による純現金アウトフロー	?
		負債の発生による純現金インフロー	?
		財務活動からの純現金インフロー	?
		現金残高の純変動	?

(注) 「?」は表示されていない項目である。

出典：内閣府 2021、「一般政府の部門別勘定 (GFS) より筆者作成

## 2.2 JGFS の完成度

GFS 計算書は一般政府及び公的部門について暦年単位、年度単位及び四半期単位で作成するとされている（IMF 2014. para. 1.26; 3.52）。そして、これらの計算書では一般政府全体及び公的部門全体だけではなく、その内訳部門別の推計値も表示するとされている（IMF 2014. para. 2.77）。2020年度第一次年次推計に例をとって JGFS 計算書の完成度についてみると、次のようになっている（図表1参照）。

制度部門でみると、公的部門についてはどの計算書も作成されていない。報告期間でみると、暦年単位及び四半期単位についてはどの計算書も作成されていない。一般政府の年度単位の計算書は作成されているものの、計算書の構成でみると、現金源泉・使用計算書は作成されておらず、また、計算書の表示項目でみると、その他の経済フロー計算書及び貸借対照表については、非金融資産が表示されていない。つまり、JGFS では GFS 計算書のうち一般政府の年度単位の業務計算書だけが完成している。

## 2.3 JGFS の整合性

2020年度第一次年次推計に例をとって JGFS 計算書の整合性についてみると、業務計算書では正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出（+）／純借入（-）」と、金融資産・負債の取引による「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」は一致するべきであるにもかかわらず、2兆1,502億円の不一致が生じており、整合性が低下している。

推計値の整合性が低下しているのは、正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出（+）／純借入（-）」と、JSNA 一般政府資本勘定の「純貸出（+）／純借入（-）」は同額となるように調整され、また、金融資産・負債の取引による「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」と、JSNA 一般政府金融勘定の「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」は同額となるように調整されているからである（内閣府 2020b. 61-62）。

図表2 JSNA 一般政府の資本勘定（2020年度）

（単位：10億円）

実物資産の蓄積		自己資金の調達	
総固定資本形成	23,431.2	貯蓄（純）	-46,203.2
（控除）固定資本減耗	19,252.8	資本移転（受取）	3,475.7
在庫変動	-32.0	（控除）資本移転（支払）	5,759.3
土地の購入（純）	1,179.8		
純貸出（+）／純借入（-）	-53,813.1		
合計	-48,486.8	合計	-48,486.8

出典：内閣府 2021、一般政府の資本勘定より筆者作成

図表3 JSNA 一般政府の金融勘定（2020年度）

（単位：10億円）

金融資産の蓄積（金融資産の純増）		金融市場での資金調達（負債の純増）	
貨幣用金・SDR	29.1	純貸出（+）／純借入（-） （資金過不足）	-51,662.9
現金・預金	30,655.7	貨幣用金・SDR	0.0
貸出	-2,563.0	現金・預金	0.0
債務証券	429.2	借入	-1,677.8
持分・投資信託受益証券	1,505.9	債務証券	76,613.6
保険・年金・定型保証	0.0	持分・投資信託受益証券	587.4
金融派生商品・雇用者 ストックオプション	0.0	保険・年金・定型保証	0.0
その他の金融資産	8,913.7	金融派生商品・雇用者ス tockオプション	0.0
合計	38,970.6	その他の負債	15,110.3
		合計	38,970.6

出典：内閣府 2021、一般政府の金融勘定より筆者作成

このため、JSNA 一般政府資本勘定の「純貸出（+）／純借入（-）」と、JSNA 一般政府金融勘定の「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」の不一致がそのまま業務計算書に反映されている（図表2、図表3参照）。「純貸出（+）／純借入（-）」は一般政府の財政収支を表していることから、推計値の整合性が低下している事態は、財政収支の推計値に対する信頼性を低下させている<sup>3)</sup>。

3) 我が国の財政目標で用いられている基礎的財政収支は、「純貸出（+）／純借入（-）」に支払利子（FISIM 調整前）を加え、受取利子（FISIM 調整前）を控除して推計するため、「純貸出（+）／純借入（-）」に対する信頼性は財政政策の立案・評価に影響を及ぼすことになる。

JGFSにおいて計算書が作成又は完成されていなかったり、推計値の整合性が低下していたりしているのは、データの流れが「基礎資料（現金主義情報・統計データ）→JSNA→JGFS」となっていて、JSNAを作成してからJGFSを作成するという推計方法に起因している。このため、基礎資料の制約がJSNAの推計値だけではなく、JGFSの推計値にも影響を及ぼしている。

### 3 公会計財務書類を活用したJGFSの試算

#### 3.1 基礎資料

本節では公会計財務書類を活用して一般政府の2020年度JGFS計算書を試算する。JGFS計算書を試算するのは、JSNA一般政府の年次推計において公会計財務書類を活用したJGFSを用いる場合の改善効果と課題について考察するためであることから、JGFS計算書のうち発生主義・複式簿記で作成される業務計算書、その他の経済フロー計算書及び貸借対照表を試算する。

公会計財務書類のうち国については、一般会計財務書類、特別会計財務書類、省庁別財務書類、国の財務書類（一般会計・特別会計）及び連結財務書類が公表されている。このうちJGFS一般政府に含まれる政府機関と最も重複する国の政府機関を含んでいるのは国の財務書類（一般会計・特別会計）である（図表4参照）。このため、一般政府の2020年度JGFS計算書を試算する基礎資料として、国については2020年度の国の財務書類（一般会計・特別会計）<sup>4)</sup>を用いる。

地方公共団体については、一般会計等財務書類、全体財務書類及び連結財務書類が公表されている。このうちJGFS一般政府に含まれる政府機関と最も重複する地方公共団体の政府機関を含んでいるのは一般会計等財務書類である

---

<sup>4)</sup> 国の財務書類（一般会計・特別会計）は、①貸借対照表、②業務費用計算書、③資産・負債差額増減計算書、④区分別収支計算書、⑤附属明細書で構成されている。このうち試算で用いるのは、①～③である。

図表4 公的部門の範囲（JSNA・JGFS）

一般政府	中央政府		一般会計の大部分
			国有林野事業債務管理特別会計、食料安定供給特別会計（一部）、財政投融资特別会計（一部）、外国為替資金特別会計、交付税及び譲与税配付金特別会計、国債整理基金特別会計、エネルギー対策特別会計、東日本大震災復興特別会計
	地方政府		認可法人の一部、独立行政法人の大部分、国立大学法人等
			普通会計の大部分
			下水道事業、と畜場事業、財産区、地方開発事業団、港務局等
	社会 保障 基金	中央レベル	認可法人の一部、地方独立行政法人の一部
			年金特別会計、労働保険特別会計、特殊法人の一部、独立行政法人の一部
			国民健康保険事業（一部）、後期高齢者医療事業、介護保険事業（一部）、認可法人の一部
		その他	健康保険組合・同連合会、全国健康保険協会等
公的企業	中央レベル	一般会計の一部	
		地震再保険特別会計、食料安定供給特別会計（一部）、特許特別会計、自動車安全特別会計、財政投融资特別会計（一部）	
		特殊法人の大部分、認可法人の大部分、独立行政法人の一部等	
	地方レベル	普通会計の一部	
		上水道・簡易水道事業、工業用水道事業、交通事業、電気事業、ガス事業、病院事業、港湾整備事業、市場事業、国民健康保険事業（一部）、介護保険事業（一部）等	
	住宅供給公社、地方道路公社、認可法人の一部、地方独立行政法人の大部分等		

出典：内閣府 2021、2020年度国民経済計算における政府諸機関の分類より筆者作成

（図表4参照）。このため、一般政府の2020年度JGFS計算書を試算する基礎資料として、地方公共団体については一般会計等財務書類<sup>5)</sup>を用いる。

総務省はウェブサイト<sup>6)</sup>に各地方公共団体の「統一的な基準による財務書類に関する情報（詳細）」を掲載していることから、試算ではこのオープンデータ<sup>6)</sup>

5) 一般会計等財務書類は、①貸借対照表、②行政コスト計算書、③純資産変動計算書、④資金収支計算書、⑤附属明細書で構成されている。このうち試算で用いるのは、①～③である。

を用いる。一般政府の2020年度 JGFS 計算書を試算するためには、2019年度と2020年度の一般会計等財務書類が必要になるが、掲載されている地方公共団体のうちこの条件に該当するものは、47都道府県のうち46都道府県（全体の97.9%）、1,741市区町村のうち1,623市区町村（同93.2%）となっている。このため、一般政府の2020年度 JGFS 計算書の試算では、46都道府県及び1,623市区町村の集計値を用いる。

### 3.2 試算方法

GFS では経済フローとストック残高は統合されており、ストック残高の全ての変動は、経済フローによって完全に説明される（IMF 2014. para. 3.36）。つまり、特定の資産又は負債の期首残高に、当該資産又は負債に係る当該期間の取引及びその他の経済フローを加えたものは、当該資産又は負債の期末残高に等しくなる（図表5参照）。この関係から、JGFS 計算書の試算では先ず期首貸借対照表及び期末貸借対照表を試算した後、非金融資産、金融資産及び負債の期末残高と期首残高の差額を求め、この差額を取引及びその他の経済フローに分割する。

JGFS 「貸借対照表」の試算では、①国の財務書類（一般会計・特別会計）の「貸借対照表」、②一般会計等財務書類の「貸借対照表」を用いる。JGFS の「業務計算書」及び「その他の経済フロー計算書」の試算では、①国の財務書類（一般会計・特別会計）の「業務費用計算書」及び「資産・負債差額増減計算書」、②一般会計等財務書類の「行政コスト計算書」及び「純資産変動計算書」を用いる。一般政府の JGFS 計算書の試算は国の財務書類（一般会計・特別会計）及び一般会計等財務書類の表示項目の組替えで行う<sup>7)</sup>。

---

6) 本稿で用いた一般会計等財務書類は、総務省のウェブサイト

「[https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/R02\\_chihou\\_zaimusyorui.html](https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/R02_chihou_zaimusyorui.html)（2022年11月24日ダウンロード）」で公表されている。

図表5 GFS 計算書の相互関係

ストック残高	経済フロー		ストック残高
	取引	その他の経済フロー	
期首貸借対照表	業務計算書		期末貸借対照表
	収益－費用	その他の経済フロー計算書	
	正味資産に影響を与える取引		
	非金融資産の純増		
	金融資産の純増		
負債の純増			
正味資産	保有利得・損失による正味資産の変動	量的変動による正味資産の変動	正味資産
非金融資産	非金融資産のフロー	非金融資産のフロー	非金融資産
金融資産	金融資産のフロー	金融資産のフロー	金融資産
負債	負債のフロー	負債のフロー	負債

出典：東 2020、図表6 (79) に加筆修正

### 3.3 国の財務書類（一般会計・特別会計）の組替え

JGFS「貸借対照表」の非金融資産については、貸借対照表の「有形固定資産」、  
「無形固定資産」及び「たな卸資産」の合計を用いる。金融資産については、貸  
借対照表の「資産合計」から「有形固定資産」、「無形固定資産」及び「たな卸  
資産」の合計を控除した額を用いる。負債については、貸借対照表の「負債合  
計」を用いる。

JGFS「業務計算書」の収益については、資産・負債差額増減計算書の「財源」  
を用いる。費用については、業務費用計算書の「本年度業務費用合計」を用い  
る。非金融資産の純増については、非金融資産の期末残高と期首残高の差額か  
ら資産・負債差額増減計算書の「その他資産・負債差額の増減」を控除した額  
を用いる。金融資産の純増については、金融資産の期末残高と期首残高の差額  
から資産・負債差額増減計算書の「資産評価差額」、「為替換算差額」及び「公  
的年金預り金の変動に伴う増減<sup>8)</sup>」の合計を控除した額を用いる。負債の純増  
については、負債の期末残高と期首残高の差額を用いる。

JGFS「その他の経済フロー計算書」の保有利得・損失による正味資産の変動  
のうち非金融資産及び負債については認識しない。金融資産については、資  
産・負債差額増減計算書の「資産評価差額」及び「為替換算差額」の合計を用  
いる。また、量的変動による正味資産の変動のうち非金融資産については、資  
産・負債差額増減計算書の「その他資産・負債差額の増減」を用いる。金融資  
産については、資産・負債差額増減計算書の「公的年金預り金の変動に伴う増

---

<sup>7)</sup> IMF の GFS マニュアルでは、国際公会計基準（International Public Sector Accounting Standards：IPSAS）を適用して作成した財務諸表を用いて GFS を推計する方法を解説しているが（IMF 2014. para. A6.47-A6.56）、本稿では IPSAS 財務諸表の代わりに公会計財務書類を用いている。

<sup>8)</sup> 公的年金預り金は貸借対照表の負債に計上されているものの、厚生年金及び国民年金に係る現金・預金、運用寄託金等の資産の合計額から未払金等を控除した額を計上していることから（財務省 2004. 65）、JGFS の「業務計算書」及び「その他の経済フロー計算書」の試算では金融資産とみなした。

減」を用いる。負債については認識しない。

### 3.4 一般会計等財務書類の組替え

JGFS「貸借対照表」の非金融資産については、貸借対照表の「有形固定資産」、  
「無形固定資産」及び「棚卸資産」の合計を用いる。金融資産については、貸借  
対照表の「資産合計」から「有形固定資産」、「無形固定資産」及び「棚卸資産」  
の合計を控除した額を用いる。負債については、貸借対照表の「負債合計」を  
用いる。

JGFS「業務計算書」の収益については、行政コスト計算書の「経常収益」、  
「臨時利益」、及び純資産変動計算書の「財源」の合計を用いる。費用について  
は、行政コスト計算書の「経常費用」及び「臨時損失」の合計を用いる。非金  
融資産の純増については、非金融資産の期末残高と期首残高の差額から純資産  
変動計算書の「無償所管換等」及び「その他」の合計を控除した額を用いる。  
金融資産の純増については、金融資産の期末残高と期首残高の差額から純資産  
変動計算書の「資産評価差額」を控除した額を用いる。負債の純増については、  
負債の期末残高と期首残高の差額を用いる。

JGFS「その他の経済フロー計算書」の保有利得・損失による正味資産の変動  
のうち非金融資産及び負債については認識しない。金融資産については、純資  
産変動計算書の「資産評価差額」を用いる。また、量的変動による正味資産の  
変動のうち非金融資産については、純資産変動計算書の「無償所管換等」及び  
「その他」の合計を用いる。金融資産及び負債については認識しない。

### 3.5 試算結果

公会計財務書類を活用して一般政府の2020年度 JGFS 計算書を試算した結果  
が図表6である。計算書の完成度についてみると、現行 JGFS 計算書（2020年  
度）では完成しているのは業務計算書だけで、他の計算書については項目の一  
部が表示されていないが、試算 JGFS 計算書（2020年度）では業務計算書、その

図表6 一般政府の試算 JGFS 計算書（2020年度）と JSNA 一般政府の対応関係

（単位：10億円） JSNA 一般政府の勘定・付表

業務計算書			
正味資産に影響を与える取引			
収益	244,513.2	所得支出勘定 部門別勘定	
費用	303,841.1		
純業務収支	-59,327.9		
非金融資産の取引			
非金融資産の純増	-174.7	資本勘定	
純貸出（+）／純借入（-）	-59,153.2		
金融資産・負債の取引			
金融資産の純増	44,967.0	金融勘定 金融資産・負債の取引	
負債の純増	104,120.2		
純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）	-59,153.2		
その他の経済フロー計算書			
その他の経済フローによる正味資産の変動		-4,208.6	
保有利得・損失による正味資産の変動		-5,559.3	
非金融資産	0.0	調整勘定	
金融資産	-5,559.3		
負債	0.0		
量的変動による正味資産の変動		1,350.7	
非金融資産	1,962.7		
金融資産	-612.0		
負債	0.0		
貸借対照表			
正味資産			
正味資産	-423,321.5	期末貸借対照表勘定 部門別資産・負債残高 金融資産・負債の残高	
資産			1,126,107.6
非金融資産	537,838.2		
金融資産	588,269.4		
負債			
負債	1,549,429.1		

出典：財務省 2022；総務省 2022等より筆者作成

他の経済フロー計算書及び貸借対照表が完成しており、完成度が向上している。

経済フローのうち取引についてみると、現行 JGFS 計算書（2020年度）の業務計算書では正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出（+）／純借入（-）」はマイナス53兆8,131億円、金融資産・負債の取引による「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」はマイナス51兆6,629億円で

不一致が生じているが、試算 JGFS 計算書（2020年度）の業務計算書では共にマイナス59兆1,532億円で一致している<sup>9)</sup>。

ストック残高についてみると、現行 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表では非金融資産が表示されておらず、このため正味資産も表示されていないが、試算 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表では非金融資産は537兆8,382億円、金融資産は588兆2,694億円、負債は1,549兆4,291億円で、正味資産はマイナス423兆3,215億円となっている<sup>10)</sup>。そして、正味資産の内訳は国がマイナス655兆1,634億円、地方公共団体がプラス231兆8,419億円となっている。

## 4 公会計財務書類を活用した JGFS の改善効果

### 4.1 JSNA 年次推計での活用

JSNA の年次推計はフロー編及びストック編に大別され、統合勘定及び制度部門別勘定がそれぞれ推計されている。一般政府については、フロー編で所得支出勘定、資本勘定及び金融勘定が、ストック編で期末貸借対照表勘定及び調整勘定がそれぞれ推計されている。これら以外に付表として、フロー編で一般政府の部門別勘定、金融資産・負債の取引等が、ストック編で一般政府の部門別資産・負債残高及び金融資産・負債の残高がそれぞれ推計されている。

公会計財務書類を活用した JGFS は、JSNA 一般政府の全ての年次推計で用

---

<sup>9)</sup> 正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出（+）／純借入（-）」と、金融資産・負債の取引による「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」については、発生主義・複式簿記による公会計財務書類の表示項目の組替えにより試算していることから、計算書の体系上一致するはずである。しかし、総務省のオープンデータは百万円未満を四捨五入していることから、46都道府県及び1,623市区町村を集計すると「塵も積もれば山となる」で、一定の不一致が生じる。このため、ストック残高のデータを優先させ一致させている。

<sup>10)</sup> 現行 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表では正味資産を表示していないが、JSNA 一般政府の期末貸借対照表勘定及び部門別資産・負債残高では正味資産を表示している。これらによると、一般政府の2020年末の正味資産はプラス71兆6,666億円となっている（図表9参照）。

いることができる。具体的には、フロー推計ではJGFS業務計算書をJSNA一般政府の所得支出勘定、部門別勘定、資本勘定、金融勘定及び金融資産・負債の取引の推計で用いることができる。ストック推計ではJGFS貸借対照表をJSNA一般政府の期末貸借対照表勘定、部門別資産・負債残高及び金融資産・負債の残高の推計で用いることができる。また、JGFSその他の経済フロー計算書をJSNA一般政府調整勘定の推計で用いることができる（図表6参照）。

SNAでは発生主義を採用するとされているにもかかわらず、JSNA一般政府の年次推計では、主に現金主義情報をそのまま用いたり、統計データを用いたりしている（図表7参照）。以下の項では試算JGFS計算書（2020年度）を基に、JSNA一般政府の年次推計において現金主義情報・統計データに代え、公会計財務書類を活用したJGFSを用いる場合の改善効果を、次節では課題についてそれぞれ考察する。

図表7 JSNA一般政府の基礎資料（年次推計）

推計	勘定・付表（報告期間）	内訳部門・項目	主な基礎資料
フロー	所得支出勘定（暦年・年度） 資本勘定（暦年・年度） 部門別勘定（年度）	中央政府（一般会計・特別会計）	歳入歳出決算書
		中央政府（独立行政法人等）	財務諸表
		地方政府	地方財政統計年報
		社会保障基金（国）	歳入歳出決算書
	社会保障基金（地方公共団体）	地方財政統計年報	
	金融勘定（暦年・年度） 金融資産・負債の取引（年度）	中央政府 地方政府 社会保障基金	資金循環統計 歳入歳出決算書 地方財政統計年報
ストック	期末貸借対照表勘定（暦年） 調整勘定（暦年） 部門別資産・負債残高（暦年） 金融資産・負債の残高（年度）	金融資産・負債	同上
		固定資産	固定資本マトリックス
		在庫	昭和45年国富調査
		土地（中央政府）	財政金融統計月報（国有財産特集）
		土地（地方政府）	公共施設状況調

出典：内閣府 2022、19-20；60；66-72より筆者作成

## 4.2 「純貸出 (+) / 純借入 (-)」(財政収支)の整合性の向上

JSNA 一般政府資本勘定の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と、JSNA 一般政府金融勘定の「純貸出 (+) / 純借入 (-) (資金過不足)」は概念上一致するべきであるにもかかわらず、恒常的に不一致が生じている。これは、実物取引の推計で統計上の不突合が存在していたり、実物取引と金融取引の基礎資料及び推計手法に相違があったりしているためである(内閣府 2022. 65)。

これに対して、試算 JGFS 計算書(2020年度)の業務計算書では正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と、金融資産・負債の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-) (資金過不足)」は一致している(図表6参照)。GFS 業務計算書の正味資産に影響を与える取引及び非金融資産の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と、SNA 一般政府資本勘定の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」は概念上一致する(IMF 2014. para. 4.19)。

また、GFS 業務計算書の金融資産・負債の取引による「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と、SNA 一般政府金融勘定の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」は概念上一致する(IMF 2014. para. 4.19)。このため、JGFS 業務計算書を用いて JSNA 一般政府資本勘定の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」と、JSNA 一般政府金融勘定の「純貸出 (+) / 純借入 (-) (資金過不足)」を一致させ、整合性を向上させることができる。

## 4.3 労働の対価の後払い費用の期間帰属の向上

JSNA 一般政府所得支出勘定の最終消費支出の推計では、雇用者報酬の賃金・俸給及び雇主の社会負担には現金支出を伴ったものだけを計上し、退職給付引当金繰入額等の当該期間中に発生した労働の対価の後払い費用を含めていない。これは、中央政府(一般会計・特別会計)、地方政府及び社会保障基金の推計では、基礎資料として現金主義情報を用いているからである(図表7参照)。このため、労働の対価の後払い費用の認識が現金支出の時点まで遅れ、当該費

用が発生した期間に正しく帰属していない。

これに対して、試算 JGFS 計算書（2020年度）の業務計算書には、発生主義で認識した費用として賞与引当金繰入額 1 兆8,274億円、退職給付引当金繰入額 1 兆5,096億円、計 3 兆3,370億円が計上されている。このため、JGFS 業務計算書を用いて退職給付引当金繰入額等の労働の対価の後払い費用が発生した期間に含めることにより、雇用者報酬の推計において期間帰属を向上させることができる。

#### 4.4 労働の対価の後払い義務の網羅性の向上

JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定の負債の推計では、退職給付引当金等の当該期末における既発生の労働の対価の後払い義務を含めていない。これは、中央政府、地方政府及び社会保障基金の推計で用いられる基礎資料には、既発生の労働の対価の後払い義務が含まれていないからである（日本銀行 2022. 2-61；2-64）。このため、全ての負債が含まれておらず、網羅性に欠けている。

これに対して、試算 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表には、発生主義で認識した負債として賞与引当金 1 兆8,598億円、退職給付引当金21兆4,311億円、計23兆2,909億円が計上されている。このため、JGFS 貸借対照表を用いて退職給付引当金等の当該期末における既発生の労働の対価の後払い義務を含めることにより、費用の認識と整合的に負債の推計において網羅性を向上させることができる。

#### 4.5 固定資本減耗の期間帰属の向上・固定資産の実在性の向上

JSNA 一般政府の所得支出勘定及び資本勘定の固定資本減耗<sup>11)</sup>の推計は、恒

---

<sup>11)</sup> 固定資本減耗とは、物理的劣化、通常の陳腐化又は通常起りうる損害の結果、公的主体が所有し使用する固定資産の現在価値の当期における減少のことである（IMF 2014. para. 6.53）。

久棚卸法により、JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定の固定資産の推計と同時に  
行われる。JSNA では恒久棚卸法による推計を行うため、各年の総固定資本  
形成額を資本財別及び制度部門別・経済活動別に区分した固定資本マトリッ  
クスを作成している。恒久棚卸法では各資本財の総固定資本形成額から、取得年  
から観測年までの経過時間に応じた固定資本減耗を控除した後、各観測年の残  
存価額を集計している。

固定資本減耗については、各資本財の期首残高に償却率を乗じて推計してい  
る。社会資本の償却率は、米国商務省分析局の定数（Declining Balance Rate：  
DBR<sup>12)</sup>）を各資本財の平均使用年数<sup>13)</sup>で除して算定しているため（内閣府  
2020b. 140）、全ての資本財は平均使用年数まで残存することが想定されている  
（一括除却方式<sup>14)</sup>）。この結果、全ての資本財は政策変更、機能の陳腐化等によ  
り平均使用年数前に除却されたり、売却されたりしても、平均使用年数まで残  
存するとみなされ、除売却後も固定資本減耗及び固定資産の推計に含まれる。

JSNA 一般政府の所得支出勘定（2020年度）及び資本勘定（2020年度）には固  
定資本減耗が19兆2,528億円、JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定（2020年）に  
は固定資産が657兆2,462億円それぞれ計上されている。JSNA 一般政府の推計  
で用いられる恒久棚卸法では、非現実的な一括除却方式を採用していることか  
ら、固定資本減耗が発生した期間に正しく帰属しておらず、また、固定資産の

---

<sup>12)</sup> DBR とは、定率法による第1期の償却額が、定額法による第1期の償却額と比べてどの  
程度大きいを示す倍率のことで、減価償却費の算定で用いられている（DOC 2003. M-6）。

<sup>13)</sup> 平均使用年数は内閣府の「日本の社会資本」等を参考に設定されているが、「日本の社会  
資本」では「減価償却資産の耐用年数等に関する省令（昭和40年大蔵省令第15号）」を基礎  
に算定している（内閣府 2023. 55）。

<sup>14)</sup> 恒久棚卸法では固定資産の平均耐用年数及び除却方式を設定した後、減価償却関数によ  
り固定資本減耗及び固定資産の残存価額を推計する。一括除却方式とは、除却方式の一つ  
で、全ての固定資産は平均耐用年数経過直後に一括して除却されるという考え方である。  
OECD のマニュアルによると、一括除却方式（Simultaneous Exit）は非現実的で不適切な  
除却方式であるとされている（OECD 2009. 114）。

図表8 非金融資産の対比

(単位：10億円)

JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定 (2020年)	試算 JGFS 計算書 (2020年度)		計	
	国 (一般会計・特別会計)(2020年度)	地方公共団体 一般会計等財務書類 (2020年度)		
生産資産	国有財産(公共用 財産を除く)	9,817.4	58,979.4	68,796.8
	公共用財産	113,824.8	111,962.2	
	物品	4,654.0	2,153.4	
	その他	21.4	21.4	
	無形固定資産	353.1	471.4	
	計	128,670.7	173,566.4	302,237.1
在庫	4,304.5	4,107.9	201.9	4,309.8
土地	たな卸資産	19,439.8	72,836.4	92,276.2
	土地	40,250.4	93,414.7	133,665.1
	公共用財産用地	59,690.2	166,251.1	225,941.3
	計			
非生産資産	鉱物・エネルギー 資源	0.0		
	非育成生物資 源	4,875.6	立木竹	5,350.0
合計		782,686.2	342,105.5	537,838.2

出典：内閣府 2021、一般政府の期末貸借対照表勘定：財務省 2022；総務省 2022より筆者作成

実在性に欠けている。

これに対して、試算 JGFS 計算書（2020年度）の業務計算書には、固定資本減耗に相当する費用として減価償却費13兆3,674億円、資産除売却損7,683億円、計14兆1,357億円が計上されている。このため、JGFS 業務計算書を用いて減価償却費、固定資産除却費といった固定資本減耗に相当する費用を用いることにより<sup>15)</sup>、固定資本減耗の推計において期間帰属を向上させることができる。

また、試算 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表には、固定資産が302兆2,371億円計上されており、JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定（2020年）と比べると、期末時点等は異なるもののマイナス355兆91億円の乖離が生じている（図表8参照）。地方公共団体は統一的な基準による財務書類の作成に当たり、補助簿として固定資産台帳を整備し、全ての資産の実在性を確認している（総務省 2014. para. 268）<sup>16)</sup>。このため、JGFS 貸借対照表を用いることにより、固定資産の推計において実在性を向上させることができる。

#### 4.6 土地の網羅性の向上

JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定の土地の推計では、公用財産、皇室用財産（国の場合）及び森林経営用財産（国の場合）並びに普通財産に係る土地だけを計上し、道路、橋りょう、河川、港湾、漁港といった公共用財産に係る土地を計上していない。これは、中央政府及び地方政府の推計で用いられる基礎資料には、公共用財産用地が含まれていないからである（東 2020. 74）。この

---

<sup>15)</sup> IMF の GFS マニュアルによると、固定資産について GFS と類似の評価方法及び耐用年数を用いる場合、減価償却費は GFS の固定資本減耗に近似するとされている。そして、GFS と類似の評価方法とは、IPSAS に例をとると、当該固定資産の当初認識後の測定において再評価モデルを選択し、測定基礎として再調達価値（Replacement Values）を用いる場合である（IMF 2014. para. A6.55）。

<sup>16)</sup> 有形固定資産に例をとって開始貸借対照表の測定基礎をみると、1984年以前に取得したものは再調達原価、1985年以後に取得したもので取得原価が判明しているものは取得原価、取得原価が不明なものは再調達原価となっている（総務省 2015. 81）。

図表9 JSNA 一般政府の部門別資産・負債残高（2020年）

（単位：10億円）

項目\部門	中央政府	地方政府	社会保障基金	合計
1. 非金融資産	-	-	-	782,686.2
(1) 生産資産	-	-	-	661,550.6
a. 固定資産	-	-	-	657,246.2
b. 在庫	-	-	-	4,304.5
(2) 非生産資産（自然資源）	25,213.7	95,360.3	561.5	121,135.6
2. 金融資産	307,352.5	103,784.0	289,262.1	700,398.6
(1) 貨幣用金・SDR	2,306.9	0.0	0.0	2,306.9
(2) 現金・預金	67,344.1	42,544.0	13,536.9	123,425.0
(3) 貸出	10,355.8	6,406.2	2,247.3	19,009.3
(4) 債務証券	840.1	10,577.8	55,027.7	66,445.6
(5) 持分・投資信託受益証券	71,932.1	43,296.7	65,195.1	180,423.9
(6)～(8) 略				
総資産	-	-	-	1,483,084.8
3. 負債	1,205,579.9	185,786.5	20,051.8	1,411,418.2
(1) 貨幣用金・SDR	1,827.9	0.0	0.0	1,827.9
(2) 現金・預金	0.0	0.0	0.0	0.0
(3) 借入	51,880.6	97,296.7	1,925.7	151,103.0
(4) 債務証券	1,105,061.6	76,193.4	0	1,181,255.0
(5) 持分・投資信託受益証券	12,747.2	1,131.8	3,674.7	17,553.7
(6)～(8) 略				
4. 正味資産	-	-	-	71,666.6
負債・正味資産	-	-	-	1,483,084.8
（参考）歴史的記念物	-	-	-	673.3

出典：内閣府 2021、一般政府の部門別資産・負債残高より筆者作成

ため、全ての土地が含まれておらず、網羅性に欠けている。

これに対して、試算 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表には、土地が225兆9,413億円計上されており、JSNA 一般政府期末貸借対照表勘定（2020年）と比べると、期末時点等は異なるもののプラス109兆6,813億円の乖離が生じている（図表8参照）。このため、JGFS 貸借対照表を用いることにより、土地の推計において網羅性を向上させることができる。

#### 4.7 年度単位・内訳部門別のストックの推計

現在の JSNA 一般政府の期末貸借対照勘定、調整勘定及び部門別資産・負債残高については、暦年単位のものしか推計されておらず、また、部門別資産・

負債残高については、非金融資産において合計だけが表示され、内訳部門別が表示されていない（図表9参照）。これは、固定資産については、産業連関表の固定資本マトリックスをベンチマークとして用いているが、この固定資本マトリックスは暦年単位で、固定資産を一般政府の内訳部門別に集計していないからである。また、在庫については、昭和45年国富調査を用いているが、この調査は暦年単位で、在庫を一般政府の内訳部門別に集計していないからである。

これに対して、試算 JGFS 計算書（2020年度）の貸借対照表及びその他の経済フロー計算書は、年度単位の国の財務書類（一般会計・特別会計）及び一般会計等財務書類を用いて試算している。このため、JGFS 貸借対照表及び JGFS その他の経済フロー計算書を用いることにより、年度単位の期末貸借対照表勘定、調整勘定及び部門別資産・負債残高とともに、内訳部門別の部門別資産・負債残高を推計することができる。

#### 4.8 改善効果の JSNA へのインパクト

JSNA 一般政府の年次推計において現金主義情報・統計データに代え、公会計財務書類を活用した JGFS を用いる場合の改善効果は、JSNA の推計にどのようなインパクトを与えるのであろうか。ここでは、フロー推計については一般政府の「純貸出（+）／純借入（-）」及び国内総生産（GDP）への、ストック推計については一般政府の「正味資産」へのインパクトを取り上げる（図表10参照）。

フロー推計については、一般政府資本勘定の「純貸出（+）／純借入（-）」と一般政府金融勘定の「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」が一致することから、一般政府の「純貸出（+）／純借入（-）」の信頼性が向上する。また、労働の対価の後払い費用を発生した時点で認識するため、雇用者報酬の期間帰属が向上することから、一般政府の「純貸出（+）／純借入（-）」及び GDP（支出側・分配側）の精度が向上する。さらに、固定資本減耗を発生した時点で認識するため、固定資本減耗の期間帰属が向上することから<sup>17)</sup>、GDP（支

図表10 改善効果の JSNA へのインパクト

推計	項目	改善効果	JSNA へのインパクト
フロー	純貸出 (+) / 純借入 (-) の一致	整合性の向上	一般政府の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」の信頼性の向上
	労働の対価の後払い費用の認識	期間帰属の向上	一般政府の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」の精度の向上 GDP (支出側・分配側) の精度の向上
	固定資本減耗の認識	期間帰属の向上	GDP (支出側・分配側) の精度の向上
ストック	労働の対価の後払い義務の認識	網羅性の向上	一般政府の「正味資産」にマイナスのインパクト
	固定資産の認識	実在性の向上	一般政府の「正味資産」にマイナスのインパクト
	土地の認識	網羅性の向上	一般政府の「正味資産」にプラスのインパクト
	期末貸借対照表勘定、調整勘定及び部門別資産・負債残高の推計	年度単位及び内訳部門別の推計	一般政府勘定体系の完成度の向上

出典：筆者作成

出側・分配側) の精度が向上する。

ストック推計については、労働の対価の後払い義務を認識するため、負債の網羅性が向上することから、一般政府の「正味資産」にマイナスのインパクトを与える。また、固定資産を平均使用年数まで残存することを前提に償却するのではなく、貸借対照表を用いて推計するため、固定資産の実在性が向上することから、一般政府の「正味資産」にマイナスのインパクトを与える。さらに、土地を公共用財産用地が含まれていない基礎資料ではなく、貸借対照表を用いて推計するため、土地の網羅性が向上することから、一般政府の「正味資産」にプラスのインパクトを与える。これに加え、年度単位の期末貸借対照表勘定、

17) 固定資本減耗は一般政府所得支出勘定の最終消費支出に含まれているものの、一般政府資本勘定において総固定資本形成から控除されることから(図表2参照)、最終的に相殺され、一般政府の「純貸出 (+) / 純借入 (-)」には影響を及ぼさない。

調整勘定及び部門別資産・負債残高とともに、内訳部門別の部門別資産・負債残高を推計できるようになることから、一般政府勘定体系の完成度が向上する。

## 5 公会計財務書類を活用した JGFS の課題

### 5.1 政府機関の範囲の見直し

GFS では一般政府とは、非市場生産者のうち政府により支配<sup>18)</sup>されている制度単位のこと、中央政府、地方政府及び社会保障基金の3内訳部門から構成されている (IMF 2014, para. 2.58)。そして、非市場生産者とは、無料又は経済的に意味のない価格で財貨・サービスの全部又は大部分を他の制度単位に供給している制度単位のことである。したがって、一般会計及び特別会計でも非市場生産者に該当しなければ一般政府から除外され、政府出資法人等でも非市場生産者に該当し、かつ政府により支配されていれば一般政府に含まれる。

本稿の試算で用いた公会計財務書類のうち国の財務書類 (一般会計・特別会計) については、政府機関として一般会計及び特別会計を含めている。また、一般会計等財務書類については、政府機関として一般会計及び地方公営事業会計以外の特別会計を含めていて、両者とも GFS 一般政府の定義を満たす政府機関の範囲とは異なっている。このため、公会計財務書類を活用して JGFS・JSNA 一般政府を推計するためには、一般政府に含まれる政府機関だけを対象とする公会計財務書類とともに、内訳部門別の公会計財務書類を作成する必要がある (図表4参照)。

### 5.2 連結の必要性

GFS では計数の集計方法を合算 (Aggregation) と連結 (Consolidation) に大

---

<sup>18)</sup> 支配とは、法人企業の一般的企業方針を決定する能力のことで、支配基準として過半数の議決権を有すること、取締役委員会又はその他の統治機関の過半数の任命権を有することなど、8つの指標が設定されている (IMF 2014, Box 2.2)。

別している (IMF 2014. para. 3.152)。このうち合算とは、源泉側と使用側の取引、又は資産と負債を共にそのまま集計する方法のことで、全ての記入項目の価値を全て集計する。これに対して連結とは、複数の制度単位を単一の制度単位とみなす方法のことで、同一の制度部門又はその内訳部門に属する2取引者間に発生する取引、又は債権者・債務者の関係を相殺する。GFS では連結を採用している (IMF 2014. para. 3.153)。一方、SNA では原則として合算を採用しているものの (UN et al. 2008. para. 3.197)、一般政府については連結を採用している (UN et al. 2008. para. 22.78-22.79)。

本稿の試算で用いた公会計財務書類のうち一般会計等財務書類については、一般会計及び地方公営事業会計以外の特別会計が連結されているものの (総務省 2015. 36)、国の財務書類 (一般会計・特別会計) については、一般会計及び特別会計が合算されている。また、本稿の試算では国の財務書類 (一般会計・特別会計) と一般会計等財務書類を合算している<sup>19)</sup>。このため、公会計財務書類を活用して JGFS・JSNA 一般政府を推計するためには、連結した公会計財務書類を作成する必要がある。

### 5.3 固定資産の再評価の必要性

GFS では全ての経済フロー及びストック残高の測定基礎として市場価格 (Market Prices) を用いている (IMF 2014. para. 3.107)。測定基礎とは、認識した価値変動に金額を付するための基礎のことである。そして、市場価格とは、財貨、サービス、労働又は資産が現金に交換される、又は交換されうる価値 (入口価値) のことである。GFS は市場価格を用いていることから、経済フローのうち取引は、自発的な買い手が自発的な売り手から何かを取得するために支払

---

<sup>19)</sup> 本稿の試算では国の財務書類 (一般会計・特別会計) と一般会計等財務書類を合算しているが、「純貸出 (+) / 純借入 (-)」、正味資産といった残高項目については、合算しても連結しても推計値には影響を及ぼさない (IMF 2014. para. 3.166)。

う貨幣額で測定される。ストック残高は、期末時点における市場取引により取得されたものとして測定される。

本稿の試算で用いた公会計財務書類には、固定資産の測定基礎として歴史的原価を用いているものも含まれている。固定資産の測定基礎の相違は、ストック推計だけではなく、フロー推計にも影響を及ぼす。なぜなら、公会計財務書類において固定資産の測定基礎として歴史的原価を用いている場合、公会計財務書類の減価償却費と GFS の固定資本減耗との間に差が生じるからである。このため、公会計財務書類を活用して JGFS・JSNA 一般政府を推計するためには、歴史的原価を測定基礎とした固定資産について市場価格<sup>20)</sup>を用いて再評価するとともに、価格変動に伴う再評価損益をその他の経済的フロー計算書に計上する必要がある。

#### 5.4 金融資産の再評価の見直し

GFS では資産の質的及び量的変動を除いた価格の水準及び構造に起因する当該資産の貨幣価値の変動は保有利得・損失とされ、未実現のものだけではなく、取引により実現したものも含むとされている (IMF 2014. para. 3.33 ; 10.6)。したがって、金融資産の市場価格の変動に伴う再評価損益及び売却損益については、その他の経済的フロー計算書に計上し、業務計算書の収益及び費用には計上しないことから、「純貸出 (+) / 純借入 (-)」には影響を及ぼさない。

本稿の試算で用いた公会計財務書類では、①外国為替資金特別会計以外の外貨建金銭債権債務等の為替換算差損益、②強制評価減<sup>21)</sup>の対象とした有価証券及び出資金の再評価損、③貸倒引当金、投資損失引当金、徴収不能引当金といっ

---

<sup>20)</sup> 固定資産によっては、市場価格の観測が困難である場合がある。この場合、IMF の GFS マニュアルでは、減価償却後再調達原価 (Written-down Replacement Cost) を用いている (IMF 2014. para. 7.31)。そして、再調達原価とは、当該固定資産と同等の新しい資産を調達するのに要する現在の取得価格のことである (IMF 2014. para. 3.115)。

た評価性引当金の繰入額、④金融資産の売却損益<sup>22)</sup>について、国の財務書類（一般会計・特別会計）では業務費用計算書に、一般会計等財務書類では行政コスト計算書にそれぞれ計上している。このため、公会計財務書類を活用してJGFS・JSNA 一般政府を推計するためには、上記の①～④について収益及び費用から除外するとともに<sup>23)</sup>、その他の経済的フロー計算書に計上する必要がある。

## 5.5 負債の範囲の見直し

GFS では負債はある特定の状況で、ある制度単位（債務者）が他の制度単位（債権者）に対して資金又は他の資源を提供する義務を負う時に発生するとされている（IMF 2014. para. 3.45）。負債は通常、法的強制力を有する契約により支払の条件が特定され、かつ当該契約により支払が無条件であるときに発生する。そして、負債が存在する場合、債権者は常に債務者に対して対応する金融請求権を有する。したがって、ある制度単位が将来の支払に備えて別枠で確保している資金及び偶発債務は、負債には該当しない（IMF 2014. para. 7.251）。

本稿の試算で用いた公会計財務書類では、①責任準備金、②公的年金預り金、③損失補償等引当金について、貸借対照表の負債に計上するとともに、国の財務書類（一般会計・特別会計）では①の繰入額を業務費用計算書に、一般会計

---

<sup>21)</sup> 市場価格がある有価証券に例をとると、市場価格が著しく下落（30%以上）した場合で回復する見込みがあると認められるときを除き、市場価格をもって貸借対照表価額とするとされている（財務省 2004. 28-30；総務省 2014. 16-18）。

<sup>22)</sup> 固定資産の売却損益についても、国の財務書類（一般会計・特別会計）では業務費用計算書に、一般会計等財務書類では行政コスト計算書にそれぞれ計上していることから、金融資産と同様に取り扱う必要がある。

<sup>23)</sup> 試算 JGFS 計算書（2020年度）の業務計算書には、①為替換算差益209億円、②強制評価減105億円、③評価性引当金繰入額9,454億円、④資産売却益1,163億円、資産除売却損7,683億円が計上されており、これらを集計すると、収益は計1,372億円、費用は計1兆7,242億円となっている。

等財務書類では③の繰入額を行政コスト計算書にそれぞれ計上している。しかし、①と②は将来の支払に備えて別枠で確保している資金であり、③は偶発債務であることから、①～③はGFSの負債には該当しない。このため、公会計財務書類を活用してJGFS・JSNA一般政府を推計するためには、上記の①～③について負債から除外するとともに<sup>24)</sup>、①と③の繰入額を費用から除外する必要がある。

## 5.6 負債の再評価の必要性

GFSでは負債についても質的及び量的変動を除いた価格の水準及び構造に起因する当該負債の貨幣価値の変動は保有利得・損失とされ、未実現のものだけではなく、取引により実現したものも含むとされている（IMF 2014. para. 3.33; 10.6）。したがって、負債についても市場価格の変動に伴う再評価損益及び償還損益については、その他の経済的フロー計算書に計上する。

本稿の試算で用いた公会計財務書類のうち国の財務書類（一般会計・特別会計）では、償還期限前における公債の買入償却に伴う償還損益を業務費用計算書に計上している。そして、政府短期証券及び公債の貸借対照表価額は残高（額面額）から債券発行差金を控除又は加算した額となっている（財務省 2004. 34-35）。また、一般会計等財務書類では、地方債の貸借対照表価額は発行収入から償還額を控除した額となっており（総務省 2015. 106-110）、いずれも歴史的原価を測定基礎としている。このため、公会計財務書類を活用してJGFS・JSNA一般政府を推計するためには、市場価格がある政府短期証券、公債及び地方債について市場価格を用いて再評価するとともに、価格変動に伴う再評価損益及び償還損益をその他の経済的フロー計算書に計上する必要がある。

---

<sup>24)</sup> 試算JGFS計算書（2020年度）の貸借対照表には、負債として責任準備金9兆4,957億円、公的年金預り金121兆7,979億円、損失補償等引当金5,920億円、計131兆8,856億円が計上されている。

## 6 おわりに

本稿では公会計財務書類を活用して一般政府の2020年度 JGFS 計算書を試算することにより、JSNA 一般政府の年次推計において公会計財務書類を活用した JGFS を用いる場合の改善効果と課題について考察した。JGFS を試算する基礎資料として、国については国の財務書類（一般会計・特別会計）を、地方公共団体については46都道府県（全体の97.9%）及び1,623市区町村（同93.2%）の一般会計等財務書類の集計値を用いた。

フロー推計にもたらす改善効果は、恒常的に乖離している一般政府資本勘定の「純貸出（+）／純借入（-）」と一般政府金融勘定の「純貸出（+）／純借入（-）（資金過不足）」が一致し、整合性が向上することである。また、労働の対価の後払い費用を現金支出の時点ではなく、退職給付引当金繰入額等を用いて発生した時点で認識するため、雇用者報酬の期間帰属が向上することである。さらに、固定資本減耗を固定資産が平均使用年数まで残存することを前提に償却するのではなく、減価償却費及び固定資産除却費を用いて発生した時点で認識するため、固定資本減耗の期間帰属が向上することである。これらの改善効果により、一般政府の「純貸出（+）／純借入（-）」の信頼性だけではなく、一般政府の「純貸出（+）／純借入（-）」及びGDP（支出側・分配側）の精度が向上する。

ストック推計にもたらす改善効果は、労働の対価の後払い費用の認識と整合的に、退職給付引当金等を用いて当該期末における既発生労働の対価の後払い義務を認識するため、負債の網羅性が向上することである。また、固定資産を平均使用年数まで残存することを前提に償却するのではなく、貸借対照表を用いて推計するため、固定資産の実在性が向上することである。さらに、土地を公共用財産用地が含まれていない基礎資料ではなく、貸借対照表を用いて推計するため、土地の網羅性が向上することである。これらの改善効果により、一般政府の「正味資産」の精度が向上する。これに加え、年度単位の期末貸借

対照表勘定、調整勘定及び部門別資産・負債残高とともに、内訳部門別の部門別資産・負債残高を推計できるようになることから、一般政府勘定体系の完成度が向上する。

公会計財務書類を活用した JGFS の課題は、連結、市場価格による再評価及び負債の範囲の見直しの必要性である。現在の公会計財務書類は JGFS 一般政府に含まれる政府機関だけを連結したものとなっていないことから、一般政府に含まれる政府機関だけを連結した公会計財務書類を作成する必要がある。また、現在の公会計財務書類の資産及び負債には測定基礎として歴史的原価を用いているものが含まれていることから、これらについては、市場価格を用いて再評価する必要がある。さらに、現在の公会計財務書類の負債には将来の支払に備えて別枠で確保している資金及び偶発債務が含まれていることから、これらについては、負債から除く必要がある。

JSNA 一般政府の年次推計において公会計財務書類を活用した JGFS を用いることについては、課題はあるものの、それ以上の改善効果があると思われる。改善効果を実現させるためには、利用目的を妨げない範囲で公会計財務書類を IMF が定めている政府財政統計マニュアル（Government Finance Statistics Manual 2014）の基礎概念・会計ルールに調和させ、データの流れを現在の「基礎資料（現金主義情報・統計データ）→ JSNA → JGFS」から「基礎資料（公会計財務書類）→ JGFS → JSNA」に変える必要がある。

## 参考文献

- 東信男（2020）「国民経済計算・政府財政統計の課題と展望－一般政府・公的部門における発生主義情報の活用に向けて－」『会計検査研究』61：67-87。
- 東信男（2021）「我が国の政府財政統計（JGFS）の課題と展望－公会計改革がもたらす財務情報の活用－」『公会計研究』22（1）：8-27。
- 大森明（2009）「公的部門におけるマイクロ会計とマクロ会計の連携に関する予備的考察－日本の公会計改革における新たな視点－」（日本地方自治研究学

- 会研究部会「公会計改革と財政改革」中間報告. 31-52)。
- 大森明 (2010)「公的部門におけるマイクロ会計とマクロ会計の連携に関する一考察－日本の公会計改革における新たな視点－」『横浜経営研究』31 (1) : 17-30。
- 大森明 (2012)「政府全体財務諸表の財政規律への活用可能性－イギリス、オーストラリアおよびニュージーランドの取り組みから－」『会計検査研究』45 : 13-34。
- 河野正男・大森明 (2012)『マクロ会計入門 国民経済計算への会計的アプローチ』中央経済社。
- 財務省 (2004)『省庁別財務書類の作成について』(2019年3月最終改訂)。
- 財務省 (2022)『令和2年度 国の財務書類 (一般会計・特別会計)』。
- 総務省 (2014)『今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書』今後の新地方公会計の推進に関する研究会。
- 総務省 (2015)『統一的な基準による地方公会計マニュアル』(2019年8月最終改訂)。
- 総務省 (2020)『平成27年 (2015年) 産業連関表－総合解説編－』。
- 総務省 (2022)『令和2年度 統一的な基準による財務書類に関する情報(詳細)』。
- 田中秀明 (2005)「マクロ財政運営と公会計情報：公会計の役割と限界」山本清編著『「政府会計」改革のビジョンと戦略』中央経済社 : 115-176。
- 内閣府 (2016a)『国民経済計算の作成基準(平成28年11月内閣府告示第1139号)』。
- 内閣府 (2016b)『統計改革の基本方針』経済財政諮問会議。
- 内閣府 (2020a)『国民経済計算推計手法解説書 (四半期別 GDP 速報 (QE) 編) 2015年 (平成27年) 基準版』(2023年7月最終改訂)。
- 内閣府 (2020b)『国民経済計算推計手法解説書 (年次推計編) 2015年 (平成27年) 基準版』(2023年1月最終改訂)。
- 内閣府 (2021)『2020年度国民経済計算年次推計 (2015年基準・2008 SNA)』。
- 内閣府 (2022)『国民経済計算の作成方法』。

- 内閣府（2023）『日本の社会資本 2022～Measuring Infrastructure in Japan 2022～』。
- 中村洋一（2017）『GDP 統計を知る－大きく変わった国民経済計算』一般財団法人日本統計協会。
- 日本銀行（2022）『資金循環統計の作成方法』。
- Department of Commerce（2003）Fixed Assets and Consumer Durable Goods in the United States, 1925–97.
- IMF（2014）Government Finance Statistics Manual 2014.
- IPSASB（2006）IPSAS 22 Disclosure of Financial Information about the General Government Sector.
- IPSASB（2012）IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines, Consultation Paper.
- IPSASB（2014）Process for Considering GFS Reporting Guidelines during Development of IPSASs, IPSASB Policy Paper.
- OECD（2009）Measuring Capital OECD Manual Second Edition.
- UN et al.（2008）System of National Accounts 2008.

# 東京都の分譲マンション施策

## —「東京におけるマンションの適正な管理の促進に関する条例」の制定をめぐる—

明治大学専門職大学院ガバナンス研究科兼任講師 今村 保雄

### 概要

東京都のマンション施策の原点は、都民共有の財産としての貴重な都市空間をいかに大切に分かち合うかということにある。マンションが主要な住まいとして定着した現在、都市の構成要素である住宅ストックとして良好な状態で継承していくためには、維持修繕、改修、建替えを適切に行う必要がある。その基礎は、良好なマンション管理組合である。居住者の高齢化と、マンションの高経年化という社会変化が進むなかで、行政が的確に管理組合への支援を行うためには、マンションの管理の状況について把握することが重要である。この仕組みは東京においては整えられつつあるが、今後、さらに踏み込んだ施策を進める必要がある。

### Abstract

The Tokyo Metropolitan Government's condominium policy has its origins in how to carefully share precious urban space as a common asset for the people of Tokyo. Now that condominiums have become established as major residences, it is necessary to properly maintain, repair, renovate, and rebuild in order to inherit them in good condition as housing stock, which is a crucial component of the city. The basis for this is a good condominium management association. As social changes such as the aging of residents and the aging of condominiums progress, it is important for the government to grasp the status

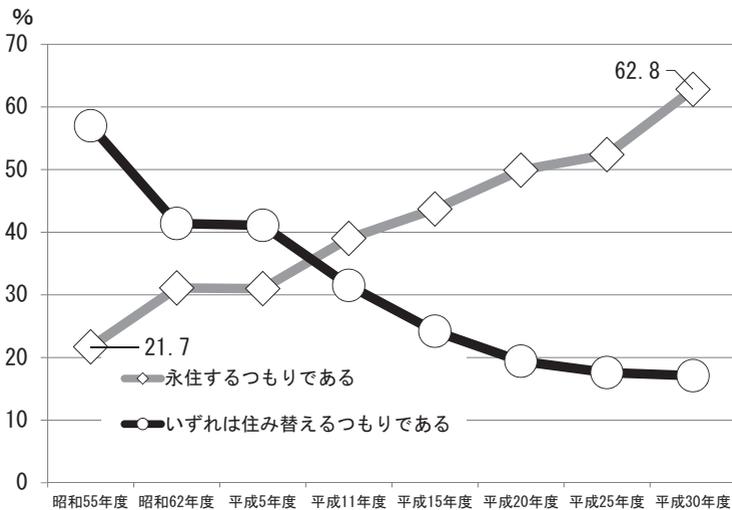
of condominium management in order to provide appropriate support to management associations. This system is being put in place in Tokyo, but it is necessary to take further measures in the future.

**Key words :** condominium, condominium management association, aging

## 1 東京において主要な住まいとなったマンションと行政支援の必要性

東京を始めとする大都市における住まいを観る時、マンションは主要な位置を占め、戸数の多さということにとどまらず、「終の棲家」と考える人々の割合が過半となるに至った（図表1）。<sup>1)</sup>こうしたマンションに対する意識の変化に

図表1 マンション永住意識の変化



(資料) 平成30年度「マンション総合調査」(国土交通省(平成31年4月))から作成

<sup>1)</sup> 本稿においては特段の断り書きが無い限り、「マンション」とは「分譲マンション」を指す。なお引用文書において「分譲マンション」と記されている場合はそのまま記した。

伴い、それに関する問題も広く認識され、政策的な課題が明らかになっていった。

マンションは言うまでもなく私有財産であり、区分所有者で結成される管理組合は私的自治の団体である。従って税金の投入をはじめとした行政の関与は必ずしも是とされることではなかった。しかしながら、効率的な空間利用が求められるという大都市特有の条件に加え、阪神淡路大震災以来明確に意識づけられた直下型地震への備え、さらに単身高齢世帯の増加などの状況の変化が、大都市特有の居住形態であるマンションという場においてより尖鋭に現れ、行政の適切な関与と支援が切に求められるようになった。

東京都は、平成31年（2019年）「東京におけるマンションの適正な管理の促進に関する条例」（以下、「マンション適正管理促進条例」という。）を制定・施行し、主に区分所有法の大改正が行われた昭和58年以前に建設されたマンションを対象に、管理状況の届出を義務づける制度を創設し、マンション管理組合への支援とその機能強化を図ることとした。マンション管理の施策に的を絞った条例の制定は、都道府県レベルでは初のことであった。

本稿においては主にこの条例の制定に至る東京都のマンション施策の変遷の中で見えてきた、現代の東京におけるマンションの管理に関する問題を明らかにし、そして将来に向けた課題について、主に行政施策の視点から論じる。

なお、本稿のうち意見にわたる部分については、過去から現在にわたり、筆者が所属する団体の見解ではなく、全て筆者自身の見解であることを予めお断りしておく。

## 2 「マンション適正管理促進条例」制定に向けた推進力

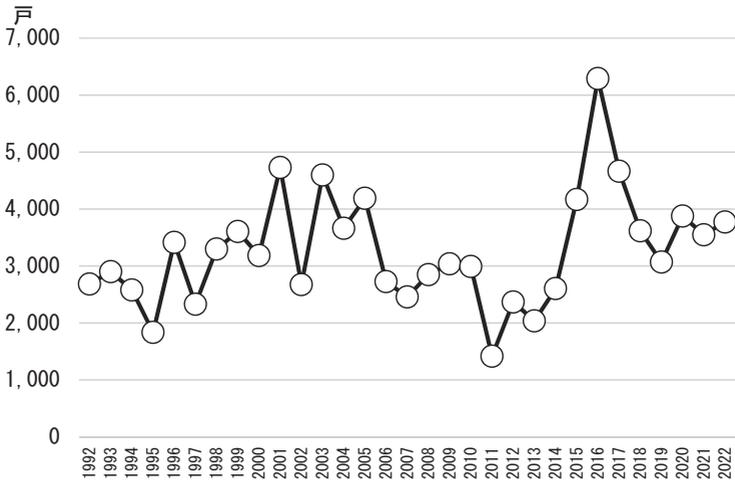
東京都のマンション施策は、東京や首都圏の社会経済状況の変化や都民の居住に関するニーズの変化などをとらえて徐々にその姿を明確にしてきた。平成元年（1989年）の初の住宅マスタープランと大都市法に基づく住宅・宅地供給計画の策定、平成4年（1992年）の住宅基本条例制定、平成14年（2002年）の

図表2 東京都のマンション施策の系譜

年代	主な出来事	国の法律等	都条例・計画・組織	都の施策
～1990	1978 宮城県沖地震	1981 新耐震基準 1983 区分所有法改正		
1990年代	1990 不動産総量規制 1991 消費税算入 1995 阪神淡路大震災 1997 消費税率5%	1990 「大都市法」改正 1995 耐震改修促進法制 1995 「大都市法」改正	1989 住宅政策懇談会報告 1991 1次住宅マスタープラン 1992 住宅基本条例制定 1998 ④号答申(分譲マンション)	1992 マンション改良工事 1996 助成 都心共同住宅供給事業 (「大都市法」による)
2000年代	2002 日銀量的緩和 2005 構造計算書偽造 2008 リーマンショック	2001 マンション管理適 正化法制 2002 マンション建替円 滑化法制 2002 区分所有法改正 2002 都市再生特別措 置 2006 住生活基本法制 定 耐震改修促進法改 正	2002 ⑦号答申(「ビツグバ ンション」) 2006 ⑨号答申 2006 住宅基本条例改正 (マンションに関する条 文制定) 2009 マンション課設置	2000 管理アパドバイザー派 遣 2002 建替・改修アパドバイ ザー派遣 2004 都市居住再生促進事 業 2006 耐震アパドバイザー派 遣 2009 耐震化促進事業 総合設計許可要綱改 正
2010年代	2011 東日本大震災 2012 アベノミクス (～2018) 2014 消費税8% 2019 消費税10%	2013 国家戦略特別区域 法制 2016 良質なマンション形成 促進計画 2018 適正管理促進検討会開 催 2019 適正管理促進条例制定	2015 ⑩号答申(分譲マンション の) 2016 適正管理促進検討会開 催 2017 適正管理促進条例制定 2019 管理・再生促進計画 管理・再生促進計画改 定	2012 マンション耐震啓発 隊 2016 マンションポータル サイト 2017 管理ガイドライン 2017 マンション再生ま ちづくり制度
2020年代	2020 新型コロナウイルス感 染拡大	2022 マンション建替円 滑化法改正 2022 マンション管理適 正化法改正 同管計画認定 開始		

(資料) 各種資料から筆者作成

図表3 東京都マンション改良工事助成申込戸数



(資料) 東京都住宅局、都市整備局(当時) 資料等から作成

いわゆる「住宅政策のビッグバン」、平成18年(2006年)の住宅基本条例の全面改正などを進めてきたなかで、都は、良質な共同住宅の供給推進、共用部分改修への助成、管理組合へのアドバイザー派遣、都市計画との連携による改修・建替えや耐震化の推進など、一連のマンション施策を充実させてきた(図表2)(図表3)。

一方この住宅基本条例全面改正の後には、財政的な課題、そして任意的な政策としての限界などにより、やや手詰まりの感も見せていた。

しかし現実には、行政を超えて大きく変動していく。新たな問題への危機感を持って、東京都の住宅行政担当者はマンション施策を変革していった。

都は、まず平成21年(2009年)に、複合的なマンション問題に総合的に対処するため、都市整備局に「マンション課」を設置した。全国自治体においても珍しく、そして貴重な組織である。

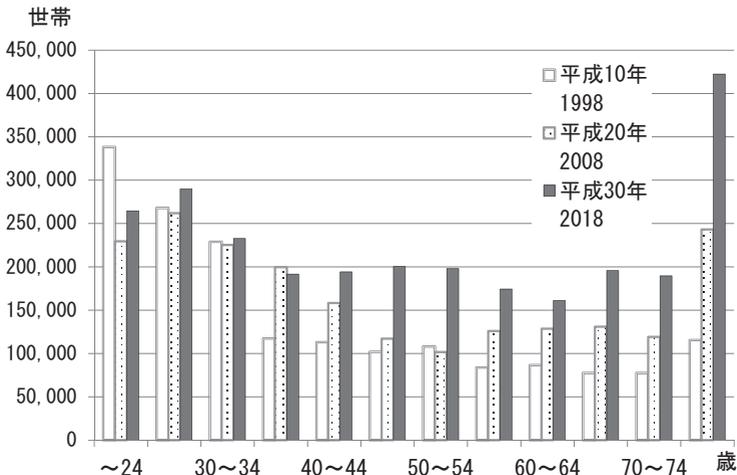
## 2.1 「二つの古い」の進行の影響

東京においてはこの頃から高齢化と単身世帯の進行が速度を増していた。特に、後期高齢者の単身世帯の増加は著しく、平成20年（2008年）において約25万世帯となり、平成10年（1998年）と比べて倍増した。その後平成30年（2018年）には40万世帯を超え、今後もさらに増加する見通しである（図表4）。

また、築年数の古いいわゆる「高経年マンション」も増加し、平成30年（2018年）において、既に約25万戸に達していた。さらに10年後の令和10年（2028年）には2倍以上の55万戸に達する予測がなされている（図表5）。

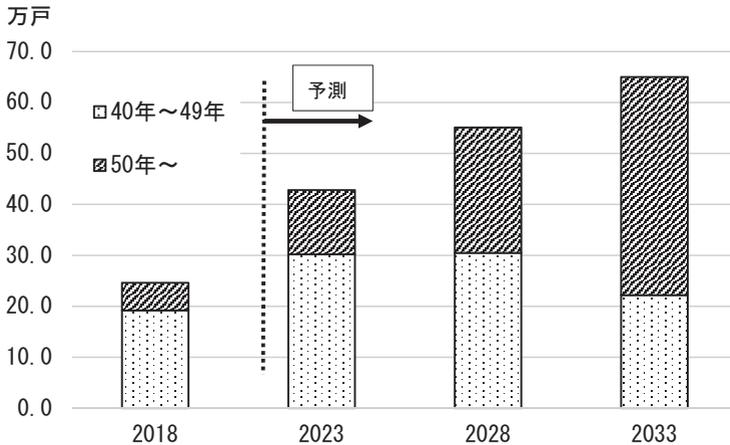
こうした高齢単身世帯の増加と、高経年マンションの増加という、いわゆる「二つの古い」は、いくつかの懸念を生じさせていた。年数を経てもマンションを良質なストックとして継承していくためには、長期的な修繕計画、それを裏打ちする管理費や修繕積立金などの財政基盤の維持と、区分所有者間の良好な人間関係の維持発展が欠かせない。しかし、高齢単身世帯の増加により、マンション内の交流は減少し、管理組合役員の成り手不足や、管理費や修繕積立金

図表4 都内 普通世帯 単身世帯年齢構成の推移



(資料)「住宅・土地統計調査」(総務省) から作成

図表5 着工から40年以上の都内のマンション戸数



(資料) 東京都住宅政策本部「着工から40年以上のマンションの推移」  
日本不動産学会誌2019.6所収

などの滞納の問題が生じてくる。これを放置しておけば、管理組合理事会の機能不全や、総会の不成立、必要な管理規約改正の不成立などの管理運営上の問題が連続して発生し、長期修繕計画をつくるのが困難になり、ひいてはマンションのスラム化も起こしかねない。

こうしたことから、とりわけ近年、適切な行政からの支援やその関与が、本来私的自治であるマンション管理組合の活動の領域に対して必要とされるようになってきたのである。

## 2.2 建替え、耐震化に向けた管理組合強化の必要性

日常の維持管理や修繕にとどまらず、高経年化したマンションには、老朽化の度合いによっては建替えの課題が生じるケースが出てくる。また、旧耐震基準によって建設されたマンションには、耐震診断と耐震化工事の必要性も併せて生じる。

これらをクリアするためには、管理費や修繕積立金とは別に財源を調達し、

または都市計画との整合を持たせた取組を進める必要があり、金融機関や行政などと折衝しなければならない場面も出てくる。管理会社の助力は得られるとしても、管理組合、特に執行部として責任を負う理事長と理事会にとってはかなり高いハードルとなる。

またこうした場合は、法律、金融、建築など各分野における専門的な知識と経験が必要になるため、管理組合内部でそうした人材を確保することは容易ではなく、外部の人材に依頼することも必要になる。そしてこうした相談を行い、継続的に助言を得るためには、そのための財源を確保することも必要になる。

これらのことを円滑に進められるようにするためにも、管理組合のさらなる強化の必要性が認知されるようになった。

### 2.3 管理組合など関係者からの要請

こうした状況にあって、当事者である管理組合や関連団体などからは、厳しい実情を訴えるとともに、行政による支援を求める声が高まっていった。

話は少し前後するが、例えば平成26年（2018年）9月5日に開催された、平成26年度第2回東京都住宅政策審議会マンション部会においては、マンション管理等の当事者である6つの団体、(特非)日本住宅管理組合協議会、(一社)マンション管理業協会、(一社)首都圏マンション管理士会、(公社)東京都宅地建物取引業協会、(公社)全日本不動産協会東京都本部、(一社)不動産流通経営協会から資料が提出され、意見の陳述が行われた。<sup>2)</sup>

特に、管理組合の協議体である、日本住宅管理組合協議会から提出された意見には深刻な状況が報告されていた。その要旨は「①管理組合が十分機能しない、組合員の無関心、役員のみなり手不足、管理費の滞納が増えている②会員の

---

<sup>2)</sup> 平成26年度第2回東京都住宅政策審議会マンション部会（平成26年9月5日）資料及び主な意見。

[https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku\\_kcs/gaiyou-kikaku-h26-05.htm](https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_kcs/gaiyou-kikaku-h26-05.htm)

半分以上は、築30年、40年以上のマンションであり高齢化が顕著で、自主管理の維持が困難になり一部の役員の献身的な活動に頼っている③マンションは、私有財産だが、公共的性格も強い。景観の形成に寄与するほか、防火帯にもなる。耐震性に問題があれば、大地震では倒壊するなどの被害をもたらす④マンションの公共性を維持するためにも、管理運営の重要性を改めて強調したい。」というものである。さらに、補助よりも、管理組合の取り組みを支援する条例に基づく制度等が必要だとの意見も併せて提出されている。

また、マンション管理業協会からは「①災害対策や高齢居住者・子育て世帯への支援等の見地から、マンション内のコミュニティ形成やマンションコミュニティと地域コミュニティとの連携の重要性がますます高まってきている②当協会が新たに取り組むマンションコミュニティの支援事業について、行政機関の後押しが望まれる③都市部では4人に1人がマンション住まいと言われる中、今後の急速な超高齢化社会の到来（2025年問題）に対し、居住者の高齢化問題に対する施策の強化が望まれる」とマンションが直面する問題について意見が提出された。

このように、関連団体からは、「二つの古い」の進行に伴い、管理組合の機能やマンションコミュニティの強化への行政の支援を通じて、問題の解決を図るべきとの意見が多く聞かれるようになったのである。<sup>3)</sup>

## 2.4 東京23区におけるマンション管理の先進的な取組

地域にマンションが多く立地する東京の基礎的自治体の中には、マンションの管理問題について、既に一步踏み込んだ先駆的な施策を打ち出した自治体があった。

豊島区は、全国で初めて管理状況などの届け出を義務化した「マンション管

---

<sup>3)</sup> このほかにも、管理情報の不動産取引への反映や、さらに踏み込んで良好な管理状況のマンションの取引価格に反映させるしくみづくりを行うべきとの意見も聴かれた。

理推進条例」を平成24年（2012年）12月に制定し、平成25年（2013年）7月に施行した。この条例は、マンションに関する課題として、合意形成の難しさ、管理への関心の低さ、不明確な管理責任、管理に関する情報不足などがあり、このままでは地域にも悪影響があることから、管理に必要な事項を条例で示すことにより、マンションの良好な維持管理を行うための合意形成の円滑化と、居住者間及び地域とのコミュニティ形成の推進を図ろうとするものである。

また墨田区は「分譲マンションの適正管理に関する条例」を平成28年（2016年）12月に制定し、翌年4月に施行した。そして板橋区は「良質なマンションの管理等の推進に関する条例」を平成29年（2017年）12月に制定し、翌年7月に施行している。

これらの条例は、対象となるマンションや、責務を明記した主体など、届出項目等について若干の異同はあるものの、いずれもマンションと管理組合の地域における位置づけを明確にして、行政との関係を密接なものとして、良質な住宅ストックとして継承しようとしている点において共通している。

こうした取り組みが、東京都のマンション行政の背中を押したのである。

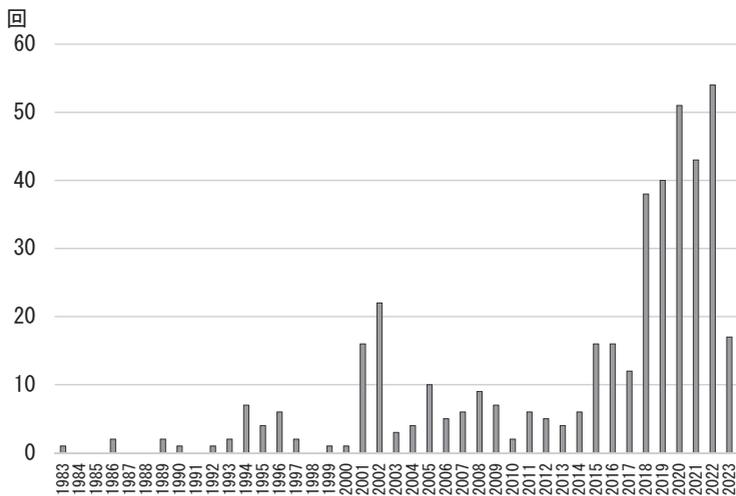
## 2.5 都議会議員の強い政策的な関心

基礎的自治体の取り組みとともに注目すべきは、都民の代表である都議会議員の政策的な関心の高さである。以前の建築紛争や日照権問題にとどまることなく、マンションが東京における普遍的な住まいとして定着するにつれ、その管理、維持・修繕、耐震化や建替えなどを巡って、各地域におけるひとつの大きなテーマとしても定着してきたことの証左である。

特に、マンション建替円滑化法やマンション管理適正化法が制定された直後を除き、平成27年（2015年）以降、都議会における発言が活発化している。（図表6）

また、仔細に見ると全ての政党、会派に所属する議員が、関心をもって質疑をしている。

図表6 都議会における「マンション管理」発言回数（暦年）



（資料）東京都議会ホームページ「会議録検索」で「マンション管理」でヒットした発言数を集計

以上の通り、「二つの古い」という社会状況の変化に伴い、当事者である管理組合や関連団体からの要請、地域の行政をつかさどる基礎的自治体の取り組み、そして都議会における議論の深化が、東京のマンション施策を次なるステージに押し上げたのである。

### 3 東京都住宅政策審議会における議論の深化と条例制定

前章で記述したいくつかの推進力による変革とは具体的にはどのようなものであったか。

住宅政策の中心が、公的賃貸住宅の供給であった時代から、都市計画と連携した住宅供給、そして都民のニーズの多様化に対応する民間市場を通じた住宅の供給、さらには優良な住宅ストックとしての地域の向上への貢献という政策の意義の推移のなかで、都のマンション施策は進展を見せてきた。

しかしながら、これらは任意の事業であり、かつ予算化が図られないという

ケースにおいては、大きな力を持ち得なかったという問題にも直面してきた。さらに組織的にもしっかりとした管理組合には利用されることが多い反面、活動が弱い管理組合には知られておらず、利用されることもないというケースも多かった。

そこで私的自治であるマンションの管理組合と、マンションの取引がなされる民間市場に、より強く働きかけていく施策が必要であるという問題意識を都の住宅行政担当者は持つに至り、新たなスタートを切った。平成26年（2018年）7月9日東京都住宅政策審議会においてなされた第11号諮問である。<sup>4)</sup>

### 3.1 第11号諮問とマンション部会の設置、審議

この第11号諮問は「特に、都民の主要な居住形態として広く普及している分譲マンションについては、老朽化したストックが今後急増する見込みであり、管理の適正化や円滑な再生に向けた取組強化が必要である」と、本格的な取り組みへの気構えを示している。

同時にこの日の審議会では、従来の企画部会に加えて、マンションについて専門的、集中的に調査審議を行うためにマンション部会を設置することが決定された。

これ以降、このマンション部会においては、平成27年（2019年）9月3日のマンション施策の答申に至るまで、10回にわたり、マンションの管理、維持・補修、耐震、大規模修繕、建替えなどの施策における課題について総合的に議論がなされた。10回のうち、まず3回は主にマンションの管理について、次の3回はマンションの再生について、残り4回で答申案の内容についての検討が行われた。<sup>5)</sup>

---

4) 東京都住宅政策審議会諮問第11号、26都市住政第261号（平成26年7月9日）、「人口減少社会に向かう中、豊かな住生活実現のための住宅政策の新たな展開について」

5) 「東京におけるマンション施策の新たな展開について（答申）」平成27(2015)年9月3日 東京都住宅政策審議会、「東京都住宅政策審議会・マンション部会の審議経過」。

管理については、すでに審議の早い段階から、条例を制定してマンションの実情を把握しながら支援が必要だとする意見、修繕がしっかりとされているマンションは日常的な管理組合の体制もしっかりとしているという報告、また修繕積立金など管理情報を消費者に示していく仕組みも必要だとする提言がなされた。

また、再生については、いくつかの成功事例の報告を受けながら、建替えに至らずとも改修を含めた選択肢をマンション側が選びやすいようにするべきとの意見や、資金や容積などの条件に恵まれないマンションほど支援が必要であるとの意見、マンションの再生を進めるうえで管理組合の役割が重要であること、また改修や建替えに関する支援が一度きりのものではなく、ある程度継続していくことが必要であると提言がなされた。

総じて、マンション部会においては、マンションに関する法律、経済、都市計画、建築、防災、地域コミュニティ形成、家政学、不動産流通など専門的かつ多様な分野から選出された委員によって、多岐にわたる事項について、それまでにない充実した調査審議が行われた。このことは、東京都のマンション施策にとって大きな成果であった。

そして、マンションの管理、再生両面にわたり、管理組合の機能を強化するためには行政はいかなる支援が必要かという課題を、改めて浮き彫りにしたのである。

### 3.2 第11号答申の特色

平成27年（2019年）1月26日にマンション部会は中間報告案を審議した。これ以降、同年4月27日、5月26日、8月24日の計4回の部会審議を行った後に、9月3日、東京都住宅政策審議会に報告がなされ、答申として提出された。<sup>6)</sup> 主な意見の記録はホームページで見られるが、熱心に意見交換がなされ、修正も

---

<sup>6)</sup> 日本経済新聞2015年9月4日、「マンション管理『新条例検討を』都住宅審が答申」

なされていることがわかる。<sup>7)</sup>

特に「具体的な施策」では、「マンションの適正な管理の促進」に始まり、その内容として「①管理組合の自主的な取組を促進するための普及啓発・支援②管理状況の実態把握と管理不全の予防・改善③管理の適正化に向けた市場の環境整備」が示されている。次に「老朽マンション等の再生の促進」として、「①老朽マンション等の実態把握と再生に向けた普及啓発等②マンション再生支援策の充実・強化③メリハリをつけたマンション再生施策の実施」が示された。<sup>8)</sup>

このなかで特に議論が重ねられ施策化に結び付いていった事柄としては、まず管理状況の把握のための仕組みづくりがある。データベースを構築し、管理組合が定期的に報告をする制度の創設が必要であること、また、それをもとに行政が適切に支援・指導を行うこと、また実効性を伴う施策とするために、条例で定めることも検討すべきという提案がなされた。

また、老朽マンションの再生のための取り組みとして、従来の都市居住再生促進事業<sup>9)</sup>、総合設計制度の仕組みの活用<sup>10)</sup>に加えて、新たに「(仮称) マンション再生まちづくり制度」の創設を提案している。これは「老朽マンションの再生を含むまちづくりに取り組む区市町村のまちづくり計画の提案に基づき都が

---

<sup>7)</sup> 特に、マンション施策全般にわたる深化や、制度設計に関する具体的な議論は、東京都住宅政策審議会に新たに設置したマンション部会を中心に行われた。平成21年度以降の東京都住宅政策審議会における意見の概要と資料は、東京都住宅政策本部のホームページで全て公開されている。

[https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku\\_kcs/810-00-0juuseisin.htm](https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_kcs/810-00-0juuseisin.htm)

<sup>8)</sup> 平成27年9月3日「東京におけるマンション施策の新たな展開について(答申)」

[https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku\\_kcs/810-00-0juuseisin\\_02.pdf](https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_kcs/810-00-0juuseisin_02.pdf)

<sup>9)</sup> 建築物の建替えや土地利用の共同化、高度化を図ることで、防災性の向上や良質な住宅供給等を行う事業に対して、国の補助制度を活用し、区市と連携して経費(調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費など)の一部を補助する制度。平成16年(2004年)開始。

<sup>10)</sup> 建築基準法に基づき、一定の条件を満たした建築物について、特定行政庁が容積率や斜線制限を緩和する「総合設計制度」を活用して建替えを支援する方法。平成17年(2009年)要綱改正。

区域を指定し、都市計画の規制緩和等も含め、区市町村やマンション管理組合等の取組に対して、重点的な支援を行うもの」である。周辺も含めた一体的なマンションの建替えと機能更新に都が貢献するものであり、注目されるべき内容を含んでいた。

この答申を受けて都は、平成28年(2016年)年3月「良質なマンションストックの形成促進計画」を策定した。

さらに、平成29年度からは「マンション再生まちづくり制度」をスタートして該当する区市への支援を開始した。またこれと合わせ、都市居住再生促進事業については、この再生まちづくり制度適用地区における建替えや共同化の戸当り単価限度額を増額し、また地区要件にIS値などを加えて政策目的を明確化した。さらに建替えのみならず改修も新規に補助の対象として、全体として選択肢の拡大を図った。<sup>11)</sup>

### 3.3 「マンションの適正管理促進に関する検討会」の設置と条例制定

マンション再生まちづくり制度が開始された平成29年度から、もう一つの政策課題である、マンションの適正な管理の促進を図る施策と新たな制度の検討が本格的に始められた。

新たな制度については、特にその目的を明確にして、達成を可能とするための具体的な仕組みづくりが必要とされた。しかもこの場合、迅速に進める必要があった。

住宅政策審議会の答申でも提案された、条例の立案という極めて重要な案件でもあり、専門的な見地から制度の根幹に関して専門家の検討の場が必要とされた。そのため東京都は平成30年(2018年)3月、「マンションの適正管理促進

---

<sup>11)</sup> 本稿執筆の令和5年11月現在、指定を受けているのは、品川区大崎西口駅前地区、多摩市諏訪・永山地区、品川区東五反田二丁目第4地区、中野区中野四丁目地区である。  
<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/tatekae/33saisei-machidukuri.html>

に関する検討会」を設置した。<sup>12)</sup>

この検討会では、次の論点が議題として設定された。

すなわち、マンションの管理不全の予防・改善のため、管理組合の機能強化を図る、より踏み込んだ施策を実施するべきであり、その内容としては、①マンションの管理状況を把握（管理不全や管理不全の兆候等を確認）②把握した管理状況に応じて、助言・支援等を実施する、というものである。そしてその方向性案と論点として、マンションに対する行政関与の程度の如何、マンション管理適正化法の趣旨との整合性、管理不全及び管理不全の兆候の考え方・定義が設定された。<sup>13)</sup>

5回にわたる検討会の審議を経て報告書案がまとめられ、パブリックコメントを経て、6回目の検討会で最終報告がまとめられた。そのうち、具体的施策の主な内容は以下の通りである。後の条例の内容や制度の根幹をなすものであるため、長めであるが引用する。<sup>14)</sup>

- ①都、管理組合、事業者等の責務・役割を明確にする。
- ②管理状況に応じた支援を確実にを行うため、マンションの管理状況を把握する。主に管理組合に関する明確な規定がなかった、昭和58年（1983年）の区分所有法改正以前に建築されたマンションを対象に管理の状況について、行政への届出を求める。それ以外のマンションであっても、管理不全の兆候があると思われる場合には届出を求める。またこれら以外のマンションでも管理状況の届出を可能とする。
- ③届出は5年ごととする。

---

<sup>12)</sup> 東京都住宅政策本部「マンションの適正管理促進に関する検討会」

<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/shisaku/00mansionkanri-kentoukai.html>  
なおこの検討会は、公開で審議され、資料、議事録なども全て自由に閲覧ができる。

<sup>13)</sup> 東京都住宅政策本部「マンションの適正管理促進に関する検討会」第一回資料7

<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/shisaku/00mansionkanri-kentoukai01.html>

<sup>14)</sup> 東京都住宅政策本部「マンションの適正管理促進に関する検討会」最終まとめ

<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/shisaku/00mansionkanri-kentoukai08.html>

④今後、マンションの管理不全を予防し、適正な管理を促進していく観点から、制度開始後、順次、昭和59年（1984年）以降に建築されたマンションも届出対象にしていく。

⑤マンションの管理状況を把握するための届出項目は以下の通り。（◎は必須、△は推奨）

◎管理組合の設立◎管理者等の設置◎管理規約の作成及び保管・管理規約の作成及び見直し◎総会の開催等・年1回以上の開催及び議事録の作成◎管理費の設定・管理費の設定及び見直し◎修繕積立金の設定◎修繕積立金の設定及び見直し◎計画的な修繕の実施・長期修繕計画を踏まえた一定年数の経過ごとの修繕工事（大規模修繕工事）の計画的な実施△適切な計画期間の長期修繕計画の策定及び見直し△滞納対応に関するルールの策定△区分所有者等名簿の作成△空き住戸の割合又は戸数の把握△賃貸住戸の割合又は戸数の把握△耐震化（耐震診断、耐震改修）の取組△設計図書の保管△修繕履歴の作成及び保管△マンションの社会的な機能を高めるための取組△防災対策△コミュニティ形成の取組△環境への取組 ほか

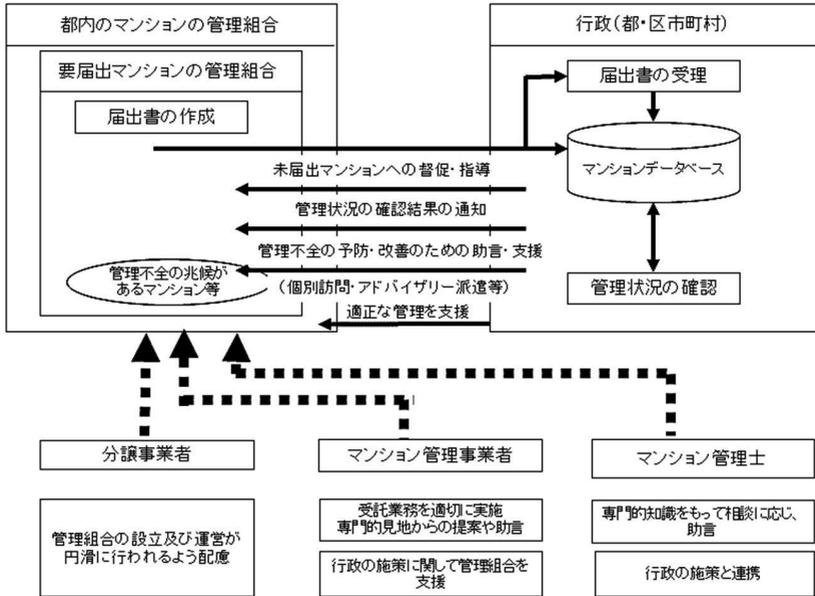
⑥届出は、管理組合又は区分所有者等が届出事項を記載した届出書を行政に提出することによって行う。管理組合等の届出の利便性を考慮し、届出システムを構築することにより、電子でも提出が可能とする。

⑦管理不全の兆候があるマンションを確実に把握するため、行政は、届出を行ったマンションや未届出のマンションの管理組合又は区分所有者等に対し、その管理状況について、必要な報告を求め、又はこれらの者の協力を得て、建物等に立ち入り、建物等及び書類等について必要な調査を行えるようにする。

⑧届出制度の運用のイメージ（図表7）。

⑨管理不全を予防し、適正な管理を促進するため、行政がこれまでよりも踏み込んで管理組合を支援することが必要であり、これまで提言してきた施策の実効性を確保するため、管理状況の届出の義務化などを規定した新たな条例を制定することが必要である。

図表7 分譲マンション管理組合の届出制度の運用イメージ



(資料)「東京におけるマンションの適正な管理の促進に向けた制度の基本的枠組みについて」最終まとめ

⑩条例の制定を目指すに当たっては、管理組合がマンションを適正に管理するために取り組む事項について規定する場合は、区分所有法やマンション管理適正化法の趣旨を踏まえた規定とするべきである。

⑪管理状況届出制度や管理状況に応じた助言・支援等を行っていくに当たり、都と区市町村が適切な役割分担の下、連携して取り組んでいく必要がある。また、先行している区条例との関係などについて、十分な協議・調整が必要である。

この最終報告を受けて都は、平成31年（2019年）第1回都議会定例会に「東京におけるマンションの適正な管理の促進に関する条例案」を上程した。<sup>15)</sup> 都議会においてはこの条例案をめぐる熱心な質疑が交わされた。<sup>16)</sup> その結果、同年3月28日、条例案は可決成立した。

### 3.4 新たな制度の実施に関する実務上の留意点

条例施行に伴い新たな制度を実施するために必要な実務上の留意点についての議論は、すでに第11号答申に至る東京都住宅政策審議会の審議、またその後の「マンションの適正管理促進に関する検討会」において積み重ねられていた。

第一に、個別に先行してマンション管理に関する条例を制定していた豊島区、墨田区、板橋区との調整である。各区の取り組みを尊重し、また特に、二重に届出をするようなことがないように調整が必須であった。この点については、「有識者による検討会での議論や三区との意見交換を踏まえ、第二十一条の調整規定を整備し、当該区においては、都条例の管理状況の届け出に関する第十五条から第十八条までの規定は適用を除外することを原則とした上で、当該区がその地域の実情に応じて、区の申し出により、都条例の適用を受けることができるようにする。これにより、管理組合には都と区への二重の届け出義務が生じることはない。」<sup>17)</sup>として、区の選択によるものとしたのである。

第二に、管理組合の接点となる窓口である。届出は、電子情報による登録はそれとして、窓口において行うことができるという制度設計が必要であった。これについては、区市町村の住宅担当にお願いをする必要があった。そのため条例による事務処理特例制度<sup>18)</sup>を活用し「特別区における東京都の事務処理の

---

<sup>15)</sup> 小池都知事は平成31年2月21日都議会本会議における施政方針において「今後急増する老朽化マンションにつきましては、管理組合の機能強化に向けた新たな条例案を本定例会に提案いたしました。都、管理組合、事業者等の責務を明示するとともに、管理状況の届け出制度を創設し、状況に応じた助言、支援を行うなど適正管理の促進と良好な居住環境の形成を図ってまいります。」と提案理由について説明している。

<sup>16)</sup> 特に平成31年都市整備委員会2019年03月18日及び20日における質疑。なお20日の採決にあたっては、一部修正案は提出されたが否決され、最終的に原案が異議無く一致して了承された。

<sup>17)</sup> 平成31年都市整備委員会2019年03月18日における都の答弁。

<sup>18)</sup> 条例による事務処理の特例（地方自治法第252条の17の2）とは、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例で定めるところにより、市町村が処理することとすることができる制度。（内閣府ホームページ）

特例に関する条例」「市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例」のなかに、このマンションの条例に関する「管理状況に関する事項の届出の受理」などを加えてお願いすることとなった。この点について可能となったのは、ひとえにマンション問題に関する危機感とマンション施策の必要性への共感をいただいた各自治体のご助力の賜物である。

また、届出様式への記入方法やアドバイザーの派遣などについて管理組合が相談できる総合的な機能を、(公財)東京都防災・建築まちづくりセンターに依頼し、設置した。

第三に、関係団体との協議である。特にこの条例の円滑な実施とマンションの総合的な施策の展開にあたっては、関係団体との協議が不可欠であった。これについても第11号答申に至る東京都住宅政策審議会の審議、その後の「マンションの適正管理促進に関する検討会」の会議において公開の議論が重ねられていた。条例案文はその結果が積み上げられて成果であり、都議会における議論においてもこのことが尊重された。<sup>19)</sup>

第四に、届出のためのシステム構築である。先述した「検討会」の最終報告においても、「管理組合等の届出の利便性を考慮し、届出システムを構築することにより、電子でも提出が可能なものとする。」とされており、この点は必須であった。ゼロからでは短期間で構築するのは厳しかったが、幸いにして、平成24年(2012年)から、耐震啓発のために都内のマンション管理組合をほぼ悉皆で訪問して様々な耐震施策を案内した「マンション耐震啓発隊」の取り組みの蓄積があった。これに加えて、システム構築を担当した職員の熱意により、届出情報の蓄積のためのデータベースを短期間で整えることが出来た。<sup>20)</sup>

---

<sup>19)</sup> 平成31年都市整備委員会2019年03月20日における滝口学都議の討論など。また、東京都住宅政策本部「マンションの適正管理促進に関する検討会」<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/shisaku/00mansionkanri-kentoukai.html>

<sup>20)</sup> 届出システムの運用イメージは図表7の通り。

### 3.5 届出の状況

令和5年（2023年）3月末現在、届出は10,440件（要届出マンション11,459件）、届出率91.1%、任意届出は165件であり、届出義務のあるマンションについてはかなりの高率で届出がなされている一方、任意届出の件数は少ない。また電子届出率は35.72%であり、紙による届出が2/3となっている。<sup>21)</sup>

また届出マンションの1棟当たり戸数は、10～19戸が最も多く、平均43.2戸/棟となっているなど比較的小規模のマンションが多い。

建築年代は1980～83年が40.8%と最も多く、続いて1975～79年の28.7%である。

修繕の計画的な実施について、無の割合が比較的高い。長期修繕計画を作成しているマンションは約6割であるが、国土交通省のガイドライン<sup>22)</sup>に沿って計画年数30年以上としたマンションは3割にとどまっている。

なお、こうした運用状況などは、条例制定に先立つ平成29年（2017年）3月、都内におけるマンションに関わる関係者で設立された「マンション施策推進会議」において報告されている。<sup>23)</sup>

## 4 さらなる問題とその解決に向けて

以上の通り変化と発展を遂げてきた東京都のマンション施策であるが、「二つの老い」はさらに加速するなど、社会経済状況はさらに変化している。このことを念頭におきながら、いくつかの問題提起を行っておきたい。

---

<sup>21)</sup> 令和5年度第1回マンション施策推進会議（令和5年7月7日）資料7「管理状況届出制度の状況の報告について」

<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/shisaku/01suishinkaigi07.html>

<sup>22)</sup> 長期修繕計画作成ガイドライン（国土交通省令和3年9月改定）

<sup>23)</sup> 東京の分譲マンションにおける管理の適正化、耐震化及び建替えの促進に向けて、関係団体が連携しながら、良質なマンションストックの形成の実現を目的として活動を継続している。現在27団体が参加している。<https://www.mansion-tokyo.metro.tokyo.lg.jp/shisaku/01suishin-kaigi.html>

#### 4.1 新築マンションを含めた届出対象の拡大

マンション適正管理促進条例の目的は、マンションの管理不全を予防し、適正な管理を促進すること等により、良質なマンションストック等の形成等を図り、都民生活の安定向上及び市街地環境の向上に寄与することである。<sup>24)</sup>

従って「3.3『マンションの適正管理促進に関する検討会』の設置と条例制定」で記述した通り、「マンションの適正管理促進に関する検討会」の最終報告においても、まずは主に管理組合に関する明確な規定がなかった昭和58年（1983年）の区分所有法改正以前に建築されたマンションを対象としながらも、今後、マンションの管理不全を予防し、適正な管理を促進していく観点から、制度開始後、順次、昭和59年（1984年）以降に建築されたマンションも届出対象にしていくものとしている。

現在こうしたマンションについては任意の届出としているが、その件数は「3.5 届出の状況」の通り、令和5年（2003年）3月末で165件にとどまっている。昭和59年以降に建設されたマンションは既に膨大なものとなっており、いずれこの点について、年数を経るごとに対象の拡大が必須となる。またその際、新築マンションについても、管理組合発足時から登録をより強く奨励するなど、手遅れにならないうちに予め行政との距離を縮めておく必要がある。

また最近、タワーマンションなど大規模マンションに関しては、匿名性の高さやオートロックによるアクセスの制限などがあるため、行政や地域における町会や自治会活動との良好な関係を日常から積極的に構築する必要性についての意見が聞かれる。<sup>25)</sup>老朽化や築年数という従来の枠組みにとどまることなく、

---

<sup>24)</sup> 東京都公報平成31年3月29日「条例のあらまし：東京におけるマンションの適正な管理の促進に関する条例（条例第三〇号）」

<sup>25)</sup> 例えば、令和4年度「江東区外部評価委員会」においては、区や参加区民から、防犯や防災などに関してマンションとの関係を良好にしていくべきとの意見が聴かれた。  
<https://www.city.koto.lg.jp/010162/kuse/shisaku/hyokasedo/gaibuhyoka/r4/r4gaibuhyokakekka.html>

今後、こうした各地域における要請という別の政策的な観点からも、マンションの管理状況の把握に関する枠組みを再検討することが必要になっている。

## 4.2 修繕積立金など管理のあり方の一層の具体化

国土交通省は、令和4年（2022年）10月31日、「2つの老い」等のマンションを取り巻く現状を踏まえて課題を整理し、区分所有法制の見直しの動向も踏まえたうえで、管理・修繕の適正化や再生の円滑化の観点から今後進めるべきマンション政策について、幅広く議論を行うために有識者で構成される「今後のマンション政策のあり方に関する検討会」を開催し、令和5年（2023年）8月10日に報告がとりまとめられた。<sup>26)</sup>

この報告は、管理・修繕と、建て替え等に関してそれぞれ現状・課題、施策の方向性を明らかにしているが、このうち、検討方針が明らかになった事項については、標準管理規約や管理計画認定基準、ガイドラインの見直しなど、施策の具体化に向けた検討を開始するとされた。令和5年（2023年）10月30日に「標準管理規約の見直し及び管理計画認定制度のあり方に関するワーキンググループ」が発足した。<sup>27)</sup>

このワーキングの第一回の会合においては、特に資材高騰や、段階増額積立方式などによる修繕積立金の不足が議題とされたことが報道されている。<sup>28)</sup>

大幅な修繕積立金の不足は、何らかの方法で補填してしっかりとした長期修繕計画の財源の裏付けを持たないと、長期的には管理不全の原因となる可能性が生じる。こうした事態を未然に防止し良好なストックとしてマンションの長

---

<sup>26)</sup> 国土交通省「今後のマンション政策のあり方に関する検討会」

[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk4\\_000214.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk4_000214.html)

<sup>27)</sup> 国土交通省「標準管理規約の見直し及び管理計画認定制度のあり方に関するワーキンググループ」[https://www.mlit.go.jp/report/press/house03\\_hh\\_000178.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/house03_hh_000178.html)

<sup>28)</sup> 例えばNHK「マンション修繕費などの積立金不足で専門家検討会 国土交通省2023年10月30日」  
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231030/k10014241941000.html>

寿命化を図ることは、高齢化社会においては建て替えに比べれば現実的な方法である。そのためにも、管理組合を支援する体制を一層整え、行政や地域との良好な関係を取り結ぶことが好ましい。

令和5年（2023年）9月26日、東京都議会本会議において、切迫している修繕積立金の不足と管理への影響について都の見解をただす質問がなされた。これに対して都は、約6割の管理組合で30年以上の長期修繕計画を未だ作成していないこと、修繕積立金のないマンションもあることなどを把握していると明らかにしている。<sup>29)</sup>

この問題については国、都、関係団体において議論が交わされてきた重要な論点である。「二つの老い」についての危機感が、条例制定時よりもより広く共有されるに至った現在、関係者における議論を積み重ねてさらなる施策の深化を図る必要が生じている。

特に大規模マンションなどにおいて管理不全が生じて深刻化すれば、地域への悪影響が発生することは容易に想像され、それを防ぐ具体的な方策について実務的な検討を行うことが必要ではないか。国の検討会による議論と並行して、首都東京都における議論の深化と施策の提案が強く期待される。

その際、これまで各方面で議論されてきた管理方法等の多様化、例えば適正な第三者管理方式の普及のための方策の具体的な提案、権利能力なき社団である管理組合の権能の強化、修繕金積立方式も含めた規約や決議などのあり方、権利関係の弾力化なども視野に入れたコーポラティブ方式の採用などについても、具体的な検討を行ってみるべきではないか。<sup>30)</sup>

---

<sup>29)</sup> 令和5年第3回定例会 2023年9月26日、菅野弘一都議の代表質問と東京都の答弁。なお、都政新報令和5年（2023年）10月3日号記事。

<sup>30)</sup> 法制審議会においては本論文執筆現在（2023年11月）、区分所有法によるマンション建替え決議要件の緩和等について議論がなされている。また高齢化等に伴うマンションの所有形態のあり方については小林(2023)。

## 5 結び

本論稿においては主に東京都のマンション施策のうち管理について、行政施策の視点から、その時代ごとの状況のなかで限界とぶつかりながらも、いかに施策の幅を拡大し、質を充実すること努めてきたかについて記した。従って、経済や建築の側面の記述については若干不足している点は否めない。またタワーマンション特有の課題についても詳しく触れることは出来なかった。これらの点については、紙幅の都合と筆者の力不足によるものであるが、ご容赦願いたい。

なお本論稿の作成にあたっては、当時の関係者からのアドバイスをいただいた。特に、マンション適正管理促進条例制定に関するプロセスやその前後の施策展開の状況については、(一財)東京マラソン財団副理事長佐々木秀之氏(当時東京都都市整備局住宅政策推進部長)、東京都都市整備局都市づくり政策部長山崎弘人氏(当時東京都都市整備局民間住宅施策推進担当部長)の両氏からは懇切なるアドバイスをいただいた。この紙面を借りて厚く御礼申し上げる。

### 参考文献

東京都議会会議録

東京都住宅政策審議会ホームページ

東京都ホームページ(住宅政策本部マンションポータルサイト)

国土交通省ホームページ

内閣府ホームページ

法務省ホームページ(法制審議会)

日本経済新聞2015年9月4日、「マンション管理『新条例検討を』都住宅審が答申」

都政新報 令和5年(2023年)10月3日号記事

小林秀樹「マンション区分所有法が果たした役割と今後の課題」2023.10.1「マ

ンション区分所有法の課題と展開 鎌野邦樹先生古稀記念論文集」(日本評論社)所収

# 政策評価の儀式化

## ～『監査社会』というレンズを通して～

西出 順郎

<キーワード> 政策評価、監査社会、儀式化

### 1. はじめに

「儀式」の定義について、宗教・社会的に論じる力量など持ち合わせていない。ただ、達成すべき目標ある行為が内実はなくともうわだけ達成されたかのように見えてしまうとき、その傍観者はそれを「儀式化」と揶揄する、という解釈は決して言い過ぎではないであろう。当該行為が社会的に意義ある継続的・権威的の行為であればあるほど、儀式化という言葉による批判はしっくりと当てはまる。社会は目標の達成を強く期待しているからである。その放置は社会が抱く虚しさを失望へと変容させ、そして社会は当該行為の存在を空気のように扱うだろう。評価という検証的営為もそのような状況にあるのかもしれない。ここで論じる政策評価の実効性は、公共政策研究や評価研究の領域において、数十年以上前から問われてきた。我が国政府の政策評価のシステム（いわゆる政策評価法<sup>1)</sup>にかかる評価制度。以下、「政策評価制度」という。）も「評価の儀式化」「お手盛り評価」などと揶揄されてきた。この政策評価制度においては「政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告（国会報告）」が毎年公表されている（総務省2023）にもかかわらず、である。

---

<sup>1)</sup> 行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号）

もちろん、このシステムのアウトプットが社会の期待レベルに到達すればよいだけの話ではあるが、そう簡単にはいかないようだ。なぜか。儀式化の原因は多くの既往研究の中で指摘されている。そこで本稿では、既往研究とは異なる視点から、すなわち監査の儀式化を「社会学もしくは哲学的なベース」(パワー2003：訳者あとがきiv)で捉えたマイケル・パワーの名著『監査社会：検証の儀式化』の論考に依拠することで、政策評価の儀式化を考えてみたい。社会、評価システム、そして同システムの設計・実施に従事する利害アクター（以下、「システム・アクター」という。）、これらの関係性から見えてくる評価の特性は、如何に政策評価のシステム設計に影響を及ぼしているのだろうか。以下、システム設計（すなわち操作化）過程の軌道とシステム・アクターの行動を規定する思考（以下、「アクター思考」という。）の推論から、この答えを見出してゆく。

## 2. 評価の特性と儀式化

パワーは、「他の形態の組織的英知を犠牲にして、表面的な検証の儀式に過度の投資を行うことゆえに、その社会自体を危険にさらすような社会」（パワー2003：171）を監査社会と呼んでいる。監査による他領域（特に公的領域）への侵食が、不明瞭な有効性パフォーマンスよりも測定・監査可能な効率性・経済性を優先（同上：17）させ、形式的な統制構造や監査可能なパフォーマンス指標が組織の正統性を生み出す「合理化された検査の儀式」（同上：132）を誘引した、というのである。このような侵食は、1980年代以降、OECD諸国を席卷したNPM（New Public Management）ムーブメントの影響を色濃く受けている。それ以前の政策評価は個別政策ごとに独自の手法を用いていた<sup>2)</sup>。しかし、その軌道とは全く異なる財務会計的な評価が、政策アウトカムの定量化を

---

<sup>2)</sup> ただし欧米とは異なり、我が国ではこのような政策評価が政府や地方自治体内で必ずしも定着したというわけではなかった。

前提に、組織内経営資源の差配に資するべく、設計されたのだ。よって近年の我が国における政策評価とは、従来型の社会調査法を駆使した政策手段の深掘り評価ではなく、NPM以降に組織マネジメント機能の一つとして導入された業績測定型の評価を概ね指している。政府でいう政策評価制度であり、地方自治体でいう行政評価システムである。それまで柔軟に政策部門が実施してきた評価の上に、官房系部門の主導の下、定期的かつ画一的な評価システムが覆いかぶさることとなったのだ。

これらに鑑みれば、行政の効率性に着目する NPM のムーブメントが政策評価内に儀式化をもたらし、財務会計の手法がその主たる要因であったと言えよう<sup>3)</sup>。だが、従来の評価において、政治家、組織内上司、スポンサー等への付度もしくは半強制的な配慮など、手法とは異なる批判も決して少なくはなかった<sup>4)</sup>。近年の政策評価においても評価手法のみが問題視されていたわけではないのである<sup>5)</sup>。儀式化を監査や評価といった検証の営為に共通する問題として受け止め、評価の特性という観点から政策評価のシステム設計過程を考えると、儀式化に至る軌道とそのロジックが垣間見えてくる。

---

3) パワーは、英国の環境監査、医療監査等を例に、NPMによる公的領域への監査の侵入を「監査爆発」の一因として捉え、儀式的な監査が次のような仕組みの操作化によって発現したと指摘する。一つめは「デカップリング」である。これは組織内部に監査的システムを実装することで外部監査の役割を限定した仕組みである。これによって、外部監査は正式な管理構造と監査可能なパフォーマンス指標に注意を払うことができ、快適さ、組織の正統性の創出が可能になったという（パワー 2003：132）。二つめは「コロナイゼーション」である。これは、医療、環境政策等の持つ個別の特徴を尊重した従来の評価に財務的視点による検証を導入するものである。その結果、従来のパフォーマンス評価文化を犠牲にし、抽象化された管理価値を支持する監査的アプローチの役割を増大させたとされる（同上：17）。

4) 詳しくは Weiss 1993, Patton 1998, Rossi et al. 2004, Peters 2021等を参照されたい。

5) 詳しくは西出（2020：15-25）を参照されたい。なお近年、政策評価審議会が現行制度を「評価の評価」と断じ（政策評価審議会2021）、アジャイル志向の政策評価を提唱している。

### 3. 無謬という軌

評価とは、価値の真偽が疑われるもしくは不分明な状態の事象について、その真偽を評定する営為のことである。その意味では、検証も評価もほぼ同義であり、監査や政策評価の実務はそれらを操作化したものといえる。社会における約束行為はそのすべてが完全履行されることなどない。大なり小なり不確実である。民間であれ公的組織であれ、社会に対する自らの約束事が生じた場合、その履行結果を社会に報告する義務が課せられる。守られない約束を社会は放置しておくわけにはいかない。不信社会では成熟した社会生活が成立しなくなるからだ。社会は監査や政策評価を実装することで、約束ごとの遵守を呼びかけるパトロール機能やその履行の有無をチェックするファイヤーアラーム機能を担保しようとする。

しかし約束事の不確実性を勘繰りすぎると、操作化された監査や政策評価という実務の不確実性もまた社会は疑わなければならない。とはいえ、その疑義を直ちに認めるわけにはいかない。そうすれば当該実務の評価が必要になり、その評価もまた評価の対象ということになる。ゴールのない不信社会というマラソンをますます深刻化させてしまうのだ。これを防ぐには操作化された具体の取組を極力一回で留め置くことが肝要だ。そのためには実務に「権威」と「専門性」を付与し、信頼感を身にまとい、社会からの信頼を得る行為に仕立てなければならない。すなわち評価は他者の不確実性を前提にしながらも自らのそれは受容しない、いわば無謬の行為でなければならないのである。

### 4. 無謬という幻想

信頼社会を維持するには評価は無謬でなければならない。しかしそれは幻想にすぎないようだ。パワーは、もちろん直接的に論じているわけではないが、評価が儀式化する軌道を監査の特性から紐解かせてくれる。そのロジックは次のとおりである。

- ① 社会が期待する完全で無謬なシステムを実務が現実的に提供できず、両者のシステム像には大きな隔たりがあること。しかし、実務は自らの専門性や権威を維持したいがゆえ、その隔たりを標榜するわけにはいかないこと。
- ② 他方、社会は実務の専門性や権威を盲目的に信じているため、仮に問題が起きてシステム・チューンナップでそれを解決できると信じていること。よって社会と実務はいずれも現実的に最適なシステムをイメージすることができず、最適システムを導く費用便益の方程式も設定できないこと。
- ③ その結果、最適システムの代替として、専門性と権威を笠に無謬をまとめた、実務を掌るシステム・アクターの満足するシステムが設計されること。

無謬性を装った誤謬が潜在する儀式化システムの誕生である<sup>6)</sup>。ここでの重要な鍵となる概念が、パワーのいう「期待ギャップ (①でいう社会の期待と監査実務の現実との隔たり)」、「保証関数 (②でいうシステムの費用便益にかかる方程式)」、「交渉(③の各システム・アクターが満足できるシステムを導く営為)」である。すなわちパワーの言説からこれらの概念を深掘りすることで、政策評価の儀式化の軌道、さらにはシステム・アクターのアクター思考がより浮かび上がってくる。

## 5. 期待ギャップ

社会は検証という権威ある専門的行為に信頼を寄せており、その誤謬性を是としない。問題が生じれば、検証自体の限界を省みる前にその機能的チューン

---

<sup>6)</sup> パワーは、このようなロジックの帰結として、監査のシステムとして操作化された「監査実施方針」の策定を挙げる。これによって、①自らの機能に対して一定の外観を作り出すとする欲求の中で効果を発揮する (パワー 2003: 123)、②チェックの技術的効力よりも組織の正統性を提供する (同上: 18)、そして③芸術の域を出ない、最悪の場合は組織の儀式、演劇的パフォーマンスをもたらす (同上: 196) システムが社会に提供されてゆく、と指摘する。

ナップを要請する。その無謬性原則を否定したら信頼社会が成立しなくなるからだ。例えば、企業の不正経理問題を耳目したとき、社会は企業の悪しき実態に目を向け、監査の誤謬には関心を払わない。また社会は、有資格者たる権威ある監査人が自らの期待を裏切ることはないと信じ、そのシステムの具体への関心などほとんど持たない。もちろん、どの程度の監査レベルを期待するのか、それについての論及もしない。社会は、無謬という権威をシステムに付与する代わりに無謬で完全なシステムに唯々期待しているのである。複雑化・高度化・多様化した現代社会において、このようなシステムをもし実務が現実機能させようとするならば、莫大な時間とおカネといったコストを投入しなければならないことになる。

政策評価も同様である。評価システムのアウトプットたる評価結果に誤謬があることは許されない。とはいえ社会の構成員は、税の払い甲斐や政策効果への関心が低い限り、評価結果の品質や有効活用に関心を払わない。政策自体や評価技術の専門性が高まれば高まるほどなおさらである。また、政策は政治の産物である以上、その決定プロセスが科学性を帯びているとは思っていない。ゆえに評価結果の持つ誤謬のない科学性が歪んだ政策を指摘し、矯正してくれるものと想定する。よって政策評価の遂行もまたその道の専門家に丸投げし、アウトプットの無謬性は暗黙的に維持される。社会にとって政策評価は完全システムでなければならないのだ。しかし、膨大な個別の政策手段を完全に評価するシステムには、これもまた莫大なコストを投じなければならない。数億円規模の事業に数千万の評価費用を投じることを社会は認めるのだろうか。5年も費やして得た評価結果は果たして政策改善に役立つのだろうか。完全システムを構築するには巨大な壁を乗り越えなければならない。しかし社会はこの困難レベルを障害物競走のそれぐらいにしか認識せず、完全システムの現実機能を信じ続ける。「期待ギャップ」である。

## 6. 保証関数

社会の期待が大きすぎるのなら、実務を牽引するシステム・アクターは完全システムの構築などファンタジーと宣言すればいい。しかしこれもそう簡単なことではない。自らの権威が失墜するかもしれないからである。専門性も疑いの目に晒される。信頼社会に大きな影を落とすことにもなりかねない。期待度が下がる云々どころか、新たに頼れる専門家集団の発掘へと社会の関心は動いてゆくかもしれない。それゆえに社会と実務とによるセカンドベストのシステム、現実的な最適システムの模索にすら着手できないのである。システム・アクターにとって、システム品質の確保に要するコストの量を見積もることは概ね可能である。しかし、どの程度の品質なら、社会が納得してくれるのか、また被検証者が社会からの信頼を獲得することができるのか、それらにかかる便益については全くといってよいほど想定が難しい。最適システムというゴールポストは常に動き揺らいでみえるのである。

政策評価においてはより複雑になる。まず被評価者たる政府は、不完全性を示唆することすらできない。政策評価を忌避していると批判され、場合によっては政局にも発展するからである。同評価とは異なる新たな完全システムの設計へと、社会の関心は大きくシフトするかもしれない<sup>7)</sup>。政府はそれもまた恐れる。質の良いシステムは逆に厳しいチェックで自らの信用を落としかねないからだ。加えて政府は、社会への説明責任の徹底のみならず政策の継続的改善のためにシステムを用いなければならない<sup>8)</sup>。社会への説明には平易性や総括性を要する一方、政策改善には専門性や改善性の評価結果が求められる。また政策は複雑・多様で、単一の価値によってのみ測定できるわけではない。定量

---

<sup>7)</sup> 近年のEBPMに関する議論はこれに近いかもしれない。

<sup>8)</sup> 例えば政策評価法第1条は、評価目的を「政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進し、その結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資する。」ものとしている。

化すること自体難しいものもある。しばしば個々の政策手段に適合したケースバイケースの評価が必要となる。評価システムの操作化には公共政策独自のジレンマが潜在しているのだ。ゆえにシステム実施に要する投入コストは事前に見積れても、当該コストとシステムがもたらす想定便益との関係性、いわゆる「保証関数」とされる方程式を導き出し、費用便益を検討することなど、容易なことではないのである。

## 7. 交渉：儀式化への軌道

社会が組織活動に対して信用情報の提供を求める場合、それは会社法や政策評価法といった法律に基づくものもあれば、ISOのような非営利の検証機関によるものもある。いずれにせよ検証という概念を操作化するには、権威的組織のイニシアチブの下、常に実践家、専門家の力が求められる。すなわち検証のシステムを運営する側、同システムに沿って実際に検証する側とされる側の力である。監査の場合、会社法を所管する行政職員集団、監査人集団、そして被監査人集団のそれということになる。これらシステム・アクターとしては、社会の期待に応えられる完全システムが無理であっても、社会と実務にとって合理的な最適システムは構築したいとは考える。しかし期待ギャップ、保証関数の問題がそのシステムの導出を妨げる。そこで各アクターは、最適システムの導出を放棄し、システムの合目的性を標榜しうる範囲内で自らの都合の良い満足システムを思考し、そして「交渉」という合意形成に臨もうとするのである。

もちろん各アクター思考の具体は一様ではない。監査の場合、被監査人集団は、自らが監査の費用を拠出し、資格を持つ監査人集団からの監査を受審し、その報告書を公表する。すなわち監査には、自腹を切るがゆえに自らの信用を必ず獲得するという自らの目的が、また、持ち出す費用は低ければ低いに越したことはないという願望が内在するのだ。費用を投じれば投じるほど自らの問題は数多く確認されるかもしれないが、このような内容の公表を決して望まな

い。同集団としては、外部専門家による保証を通じて安心や自らへの信用を獲得したいのだから、いかに安く、確かな信用保証を社会に提供できるかが重要な物差しとなる。

監査人集団は、監査の資金を被監査人から提供を受けている以上、監査が不正を暴くかの如き完全システムを提供できるとは思っていない。しかし、そのことを社会に積極的に披歴するわけにはいかない。これを是とすれば、社会からの信頼を失い、専門職業人としての存在否定にもつながりかねないからである。監査人集団としての存在を守るには、自らの専門職としての独立・専門性と権威と共に、社会と被監査人集団からの信頼を実務の中で堅持しなければならない。ゆえに例えば、素人にはわかりにくい専門性をシステム内に装置化することで自らの権威を維持する一方、社会の期待には自らが直接対峙していないかのようなシステム（例えば内部監査の推進（パワー 2003：25-29）など）を設計し、監査人自らの責任範囲の不明確化を目論む。

他方、法担当部局（行政職員集団）は、監査には社会の期待（不正の摘発等）に応じてほしいものの、その難しさを実務に押し付けることもできない。実務の理解なくしてシステムは稼働しないからである。ゆえに社会から批判されるシステムにならぬよう考慮しながら、不正摘発に対する監査への期待は保持し、仮にコスметィックであっても、監査人集団と被監査人集団が許容できる範囲内で質の良いシステムの構築を目論む。

政策評価の場合、概ね3つのシステム・アクターが想定される。議員集団、行政職員集団、評価コミュニティ集団である。また、一部の集団内には複数の小集団が存在し、それぞれがシステムにかかる独自の利害を有している。議員集団とは、当該システム設計に大きく関わる議員の集まりである。例えば政府の政策評価を想定するなら、評価に関連する国会内の関係委員会や閣僚を中心とした合議体、関係府省内の政務三役ということになる。同集団は、評価の理念が重視する説明責任の徹底や政策の改善は重要だと考えるが、評価システムの内容よりもシステム自体の存在という外形的事実、それによる政治への信

頼維持にかなりの関心を寄せる。特に政権与党の国会議員は政権への信頼および現政策の正当性を標榜できるシステムを好む。ただしこれら便益への執着はシステム設計の具体にそれほど影響を及ぼすものではない。代理人となる行政職員集団が自らのためにうまく交渉してくれると信じているからである。

行政職員集団は政府の一員として議員集団の意図を斟酌しつつ、説明責任の徹底や政策改善といった合目的なシステム設計を目指す。ただしそこには異なる小集団がある。一つめは、システムによって評価される政策やその手段を所管する部局である。この小集団は、説明責任の徹底とはいえ、自らの政策執行の有効性を厳しく検証する評価システムの実装は嫌う。政策事情の内実も公表したいとは思わないので、公開を前提とする限り、政策改善に資するものであっても機微に触れる評価結果の産出など求めない。ゆえに評価に費やす時間的コストの短縮や公表情報の操作性を優先すべき便益と位置付け、自分たちが評価結果をコントロールできるシステム設計を目指す。二つめはシステムの設計監理を所管し、システムの存在価値を標榜したい部局である。この小集団は、自らが評価対象となる政策を所管することなどほぼなく、また最適システムが臍気である以上、システムにかかる強い自己の主張はない。まずは、その内実はともかく、合目的性を主張できるシステムの設計に関心が向かう。

評価コミュニティ集団とは、システム設計を所管する行政職員集団に対し、学術もしくは実践的な知識情報を提供する実践家や研究者の集まりである。優れたシステム作りに貢献することを願うが、その過程においては守るべき便益の確保を目論む。それは、研究であれ実践であれ、評価における自らのアイデンティティを見出せる場を堅持し、発展させることである。コンサルタントなら政府との評価関連契約の獲得やその維持を第一に考え、儀式化する設計になりつつあっても不問に付し、行政職員集団との関係を重んじる。特に監査人集団と比し当該実践家は、独立性を示す専門職的地位を与えられないことがないため、自らの仕事を維持すべくそのような傾向がより強い。研究者の場合、学術もしくは技術的な議論が中心となり、経済・政治的制約からは自ずと距離を置く。

他方、仮に設計への関与自体を便益と捉え、そのポジションを保持したいと考えるならば、敢えて本音の建前との違いを披瀝し、行政職員集団の便益を熟知り顔で積極的に受容する。もちろんいずれの立場であっても、期待ギャップや保証関数の問題には介入しない。生業ともいえる評価そのものの権威を失いかねないからである。

このように評価システムは、交渉という各アクター思考のせめぎあいの中から産出されるゆえ、合目的性を外形的に保ちつつも機能的には脆弱なシステムにならざるを得ない。政策評価の儀式的営為もまたその操作化による帰結なのである。

## 8. 結びにかえて

以上、パワーの『監査社会』を手掛かりに、無謬性、期待ギャップ、保証関数、交渉といった評価の特性的な鍵概念から、評価の期待認識に対する社会と実務とのギャップ、そして同ギャップがもたらすシステム・アクターへの影響について、推論を試みた。これによって政策評価が儀式化する軌道の一経路は提示できたように思う。確かに些か仰々しく、仮説の域を出るものでは全くない。とはいえ、その具体の実証は当該軌道に関わる公表資料等からでは極めて難しい。当初における法制化議論の目論見とは異なる軌道によって現在の制度体系へと至った政策評価制度、すなわち儀式化へと誘導した政策評価制度の成立過程のありさま<sup>9)</sup>に鑑みれば、各アクター思考のある一面は説得的といえるのではなかろうか。このような政策評価はうまく機能しているとはいいい難いものの、粛々と未だ実施されている。少なくとも、その儀式化が克服困難な課題の一つであることは間違いなさそうである。

---

<sup>9)</sup> 西出(2020:121-133)では、当初の制度設計案の一部が議論の過程において変容し、結果的にシステム・アクターにとって都合の良い制度になったことが論じられている。具体的には、評価主体の変更や第三者による評価体制の縮小等といった行政職員集団による「評価の囲い込み」である。

四半世紀前からの宿題（既往研究からの批判）に応えられない政策評価に果たして未来はあるのだろうか、このまま儀式として存在し、活かさず殺さずの状態が続くのだろうか<sup>10)</sup>。もちろん、この答えを導き出すにはこれまた力及ばずだが、まずは期待ギャップを埋めることで現実機能への一步を踏み出すことができるようには思われる。評価結果の質・量は経済的・技術的・政治的制約下にあること、評価結果を直接利用する人々の思惑と評価結果の理想の使い道は必ずしも同じではないこと、そして彼ら／彼女らが作業する限り中立的・科学的な評価結果を産出するシステム設計など存在し難いこと、少なくともこれらが社会の中で基本認識とされることが求められよう。万能、完全な評価など存在しないのだ。当該認識が共有されれば、評価を取って儀式化させる必要はないのである。さらには、「評価に何を求めるのか」、その観点から評価の導入を絞り込む必要があるかもしれない。例えば、技術性を追求するなら、現行制度の評価プロセスの有効性を競うシステムの設計（メソドロジー評価）である。中立性の追求なら、議会のもとでの独立評価機関の設置である。即効性の追求なら、評価結果を欲する政策立案者が政策評価を任意かつ非公表で遂行できるシステムの設計である。政治性の追求なら、与野党が互いの政策議論に評価を活用する場の形成である。そして科学性を追求するなら、国会による研究機関への評価の委託である。いずれにしても現実には「帯に短し、たすきに長し」、社会の期待に十分応えられるものとはいえない。しかし評価としての長所・短所を明確に発信することは可能であり、無謬を装う儀式化欲求自体も幾ばくか軽減される筈である。とはいうものの、社会のシステムを規定するシステム・アクターの思考は社会の熟度や文化・歴史的な要因に大きく規定される。システム・アクターが社会という人格の臍気な主体とのダイアログを操作化するのは、やはり至難の業と言わねばなるまい。

---

<sup>10)</sup> 監査については、パワーは監査が機能するか否かの事前検証の必要性を論じている（パワー 2003：191）。ただしこれは公的領域での適用可能性を意識したものと思われる。

(付記)

本稿は、日本公共政策学会2023年度研究大会企画委員会セッション2「ブルシット・ジョブ、レッドテープあるいは監査社会化～『無駄な仕事』の研究」での報告内容に一部修正を加えたものである。

<参考文献>

- パワー、マイケル (2003) [国部克彦他訳] 『監査社会』 東洋経済新報社 (Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press)
- 西出順郎 (2020) 『政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究』 勁草書房
- Weiss, C. H. (1993) Where Politics and Evaluation Research Meet, *Evaluation Practice*, Vol. 14, Issue 1, 93-106.
- Peters, B. G. (2021) *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing,
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. and Freeman, H.E. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th edition, Sage Publications.
- Patton, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd edition, Sage Publications.

<資料>

政策評価審議会（2021）「政策評価審議会提言」総務省 HP（2023/05/10）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000738611.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000738611.pdf)

総務省（2023）「政策評価等の実施状況等の国会報告、政策評価結果の予算要求等への反映状況」総務省 HP（2023/12/07）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/nenji\\_houkoku.html#/](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/nenji_houkoku.html#/)

ガバナンス研究 No.20

2024年3月31日発行

編集者・発行人 長畑 誠

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

印刷所 株式会社 丸井工文社  
東京都港区三田3-11-36

# Review of Governance Studies

Recent topics regarding the provision of the Public Offices Election Act to prohibit paid internet advertising YUASA Harumichi	1
Being Middle-Aged and Single in a Large City: Social Lives, Freedom, Future Concerns, and Neighborhood Participation—A Case Study from Tokyo, Japan MATSUMOTO Naka	15
The 1923 Earthquake Recovery Plan and the Urban Structure of Tokyo Today AOYAMA Yasushi	43
The New NHS Payment Scheme for the Integrated Care System KASHIWAGI Megumi	71
A Study of the Relationship between Information Warfare and Intelligence: Insights from Intelligence Studies KOBAYASHI Yoshiki	87
Responsible Exit—the path taken by development finance institutions and enterprises TSUJI Masami	115
「Estimates of Government Finance Statistics and System of National Accounts based on Financial Statements of Public Sector Accounting: Improvement Effects and Challenges brought on Annual Estimates of General Government Sector」 AZUMA Nobuo	131
On Tokyo Metropolitan Government's Condominium Policy —Regarding the enactment of “the Ordinance on the Promotion of Proper Management of Condominiums in Tokyo” — IMAMURA Yasuo	163
The Ritualization of Policy Evaluation System in Japan Through the Lens of <i>The Audit Society</i> NISHIDE Junro	189