

ガバナンス研究

no.18

2022

「場」と「対話」のもつ可能性……………長畑	誠	1
～「ファシリテータータイプな場」を 「新しい日常」に～		
死者の個人情報の保護……………湯浅	壘道	17
国会によるインテリジェンス・……………小林	良樹	43
コミュニティに対する民主的統制 —情報監視審査会によるインテリ ジェンス監督機能の評価—		
The conflict between the……………青山	侑	73
country and the capital over the Olympics		
住宅の「インフラ化」……………今村	保雄	87
—公共性概念の変化—		

「場」と「対話」のもつ可能性

～「ファシリテーターな場」を「新しい日常」に～

長畑 誠（明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授）

はじめに

筆者は以前（2015年）、「ファシリテーション再考」（『ガバナンス研究 No.11』所収）という論考で、「多様性が増大し複雑な社会課題が入り組む現代社会においては、当事者自身が主体的な問題解決に向けて動くことが求められており、そうした当事者の主体的なアクションを促すファシリテーションが必要とされている」が、そのファシリテーションは、「特別に訓練されたファシリテーターの存在がなくても、人と人が Interaction していくときに「ファシリテーターな場」を作ることで、自ずと可能になるのではないかと結論づけた。そこでは、「ファシリテーターな場」が成立する条件として次の6点を挙げた¹⁾。

- 1) 人々がお互いを信頼し対等かつフランクに話し合える関係をつくる。
- 2) お互いのもつ「思い込み」や「想定」を「カッコに入れる＝保留する」。
- 3) 相手の経験した事実やそこから生じた感情を、しっかり「聴く」。
- 4) 話し合うテーマに関連した客観的事実を共有する。
- 5) 「自分ごととしてとらえられる」問いを提示する。
- 6) 「新しい物語を紡ぐ可能性を見つける」こと。

その後、筆者がNPO（一般社団法人あいあいネット）の活動者として関わる

¹⁾ 長畑誠（2015）16頁

インドネシア・西部バリ国立公園周辺村においては、国立公園現場職員たちが（以前は違法伐採・密猟協力者として対立していた）村人たちと「ファシリテーター的な場」をつくることで、自然を守りながら生計向上を目指す様々な住民主体の活動（エコツーリズム振興や地場産品作り、ゴミの資源化等）が生まれている（一部は『ガバナンス研究 No.12』の「住民のイニシアティブはどう生まれるのか」で紹介²⁾）。また同じ NPO が JICA（独立行政法人国際協力機構）横浜センターから受託して毎年実施している課題別研修「住民主体のコミュニティ開発」においては、住民主体のイニシアティブを生み出すファシリテーター的な場を作る原理・技法として「FACT（Facilitative Action with Community in Transition）Method」をアジアやアフリカのコミュニティで活動する現地政府職員や NGO 活動家らと共有し、それぞれが現場で実践を重ねている。

これらの活動を通じて、筆者は「ファシリテーター的な場」の重要性や有効性を確認していたが、そこに起こったのが「コロナ禍」である。感染拡大防止のため、世界中で「会えない」「集まらない」「遠くへ行けない」状況が起き、インドネシアの活動地でも、ジャワ島在住の現地カウンターパートがバリ島へ行けず、西バリ在住の国立公園職員たちは住民と会えず、住民自身も集まっての活動がなかなかできない、という状態が長く続いた。もちろん、インターネットやスマートフォンによるオンライン会議を活用したり、屋内ではなく畑や庭先で少人数が話し合いをしたり、という試行錯誤が続いているが、「多様な人が対面で同じ場に集い、話し合うこと」がどれだけ貴重なものだったか、現地でコミュニティ開発に関わる多くの人が痛感している。そしてそれは日本でも同様であろう。コロナ禍で様々な社会的課題がより先鋭化するなか、「福祉」や「まちづくり」そして「社会教育」の現場で、人々が直接集い、対話し、学びあい、互いに助け合うことの重要性が再認識されていると思う。

そこで本稿では、「ファシリテーター的な場」について、「場を作ること」と

²⁾ 長畑誠（2016）19-39頁

「対話する」という二つの要素に分解して、その意味や可能性を考察し、コロナ後の社会における「新しい日常」に向けた提言を考えていきたい。

「場を作る」

筆者が「ファシリテータティブな場」を論じた際に前提としていたのは、会議やワークショップのように、ある目的をもって人々が集まって作られる、アドホックな場であった。それは、様々な組織や団体、さらには地域社会において、何らかの課題解決に向けて多様な背景をもつ人々が共に何かを協働していくことが必要とされており、それを実現するための「人々の話し合いのあり方」が大事である、との問題意識に基づいていた。

しかしながら、社会を構成する人たちや団体・組織の多様化と複雑化がさらに進むなかでは、何らかの会議体やワークショップに「参加する意思がある」「参加が可能である」人たちだけが集まり、しかも限られた時間帯やスケジュールの中で何かを話し合っていくことで、果たして本当に意味のある、効果的なアイデアやアクションは生まれるのだろうか。いわば「非日常」のアドホックな会議やワークショップでは限界があるのではないか。このことは、コロナ禍によって会議やワークショップの実施が制限される中で、より切実な課題として立ち現れてきたように思える。

そこで注目したいのが、「恒常的」に存在して、「誰でも気軽に」立ち寄れるような、そういう「場」である。それは日本では、まちづくりや福祉の現場から生まれている。

その一つは「コミュニティカフェ」と呼ばれる場だ。公益社団法人長寿社会文化協会による「全国コミュニティカフェ・ネットワーク」のウェブサイトには、全国で1000か所以上のコミュニティカフェがリスト化されている³⁾。また「横浜コミュニティカフェ・ネットワーク (YCCN)」代表の齋藤保によると、横

³⁾ http://www.wac.or.jp/comcafe/community_cafe_list.html

浜市内に10年前は数か所だったが、2020年には65か所と急激に増加しているという⁴⁾。ではコミュニティカフェとはいったい何か？ 普通のカフェとは、或いはコミュニティセンターとは、何がどう違うのか？ YCCN では次の4点を挙げて⁵⁾いる。

- 1) 公開性：特定の目的を持っていなくても気楽に寄れる場で、誰でも利用できる。
- 2) 社会性：地域と社会につながる機会が用意されている。
- 3) 常設性：特定の場所に立地していて、いつも開いていて、人が常駐している。
- 4) 事業性：民設民営の拠点を成立させるための収益事業を有機的に組み込む。

もちろん、「常設の、誰でも気軽に寄れて、地域社会とも繋がれる」場としては、地域の図書館や公民館もあるだろう。コミュニティカフェがそれらと違うところは、「民設民営」であること以外に、「カフェ」と称していることではないか。そこには、特定の目的（何らかの学習や活動）がなくても行くことができ、お茶や食事ができる。一人で行ってもいいし、仲間で行ってもいい。そこで見知らぬ人とおしゃべりしてもいいし、しなくてもいい。そんな自由で、「日常の延長」にある場だからこそ、多様な人が集い、リラックスしながら、少しずつ交流が生じて、何か新しい出会いや発見が創られる可能性があるのではないか。

コミュニティカフェに限らず、「私的な場所でもなく、形式ばった場所でもなく、人が思い思いに居合わせられる場所、そして新たに地縁を結びなおす場所」を「まちの居場所」と呼んで研究してきた、日本建築学会「まちの居場所」研究ワーキンググループでは、その特性として「まちの中にあるパブリックな場

4) 齋藤保（2020）5頁

5) 同書220-222頁

であること」「まち／地域の文脈に位置づけられた場であること」「一人ひとりが関わってつくり出されている場であること」を挙げている⁶⁾。そしてこうした「まちの居場所」がもつ意味として「ひととひとが出会う場所」「わたしがわたしとして居られる場所」「ひとが環境と切り結ぶ場所」であると述べている⁷⁾。

上記ワーキンググループのメンバーでもある田中康裕は、全国4か所の「まちの居場所」の事例分析をおこない、これらの場では「社会的弱者ではなく、尊厳をもった個人として居られること」「プログラムへの参加ではなく、場所に居ること」「完成されたものの利用ではなく、自分たちで徐々に作りあげていくこと」「既存の枠組内での連携ではなく、まちを再構築すること」という4つの価値が実現されている、とまとめている⁸⁾。地域やそこに暮らす様々な個人々の抱える課題解決に向けて、人々が自由に集い、交流する場所としての「居場所」の重要性は明らかである。

「居場所」という観点では、ここ数年の間に急速に広がっている「子ども食堂」の取り組みも興味深い。子ども食堂のネットワーク支援や調査研究、啓発に取り組んでいるNPO法人全国子ども食堂支援センター「むすびえ」によると、2018年には全国で2,286か所、2019年にはすべての都道府県に少なくとも3,718か所、そして2020年12月には4,960か所に増えている⁹⁾。子ども食堂は子どもの貧困対策でもあるが、同時に地域交流拠点としての役割があり、子ども同士、親同士、そして世代を超えた地域の人たちの繋がりを生み出す場となっている。これについて食の思想史が専門の藤原辰史は、「子ども食堂に見られる家族の枠を超えた食のあり方は、人と人の交わる公共空間を活発化し、さらに創造していくポテンシャルを内包している」と述べている¹⁰⁾。前述のカフェと同様に、

6) 日本建築学会 (2019) 25頁

7) 同書30-34頁

8) 田中康裕 (2019) 138-152頁

9) <https://musubie.org/kodomosyokudo/>

10) 藤原辰史 (2020) 21頁

「飲食」という日常のかつ人間的な行為を共に行うことで、人と人の新たな繋がりが生み出されるのかもしれない。

一方、地域福祉の現場では、高齢者の介護施設を地域に開き、地域に住む様々な人たちが通える場所にする試みが始まっている。その先駆者ともいえる神奈川県藤沢市で小規模多機能型居宅介護やグループホーム等を運営する「あおいけあ」は、2007年に施設全体を囲んでいた壁をすべて取り払い、敷地内を誰もが通り抜けできるようにし、介護事業所の2階に書道教室を開き、事業所の屋根に上って子どもが遊べるようにし、お年寄りが運営する駄菓子屋もつくった。そして今では高齢者と若者が共に住める賃貸住宅とコミュニティカフェ、さらには訪問看護と訪問診療の事業所を併設し、かつそこでは「暮らしの保健室」という、地域住民向けの無料医療相談も行う建物も作っている¹¹⁾。このような、福祉を地域に開いていく様々な試みを「壁を壊す」という表現で本にまとめた財政社会学者の井出英策は、同書のなかで、「新しい時代の主人公は地域に生きる一人ひとりだ。専門家であろうと、なかろうと、行政の人間であろうと、なかろうと、そんなことは関係ない。地域で「ともにある」人々が互いにつながりあいながら、互いを気にかけてあえる街、「気にかけてあう街」のつくりかたが問われている¹²⁾と主張している。地域に住む人たちが、互いを気にかけてあえるようになるための第一歩であり、基盤となるのが、「誰もが気軽に訪れ、自由にしながら、交流ができる（常設の）場」であると言えるのではないだろうか。

「対話する」

さてこれまで述べてきたような「場」が作られた／存在しているとして、そこで何が起きる必要があるのだろうか。もちろん大前提として、「多様な人が気軽に訪れ、自由に、安心してそこに存在できる」場であることが必要である。

¹¹⁾ 加藤忠相（2021）21-22頁、42-44頁

¹²⁾ 井出英策（2021）266頁

しかしそこを訪れた人が、何かに気づいたり、そこで出会った人と新しいことを始めよう、となったりする（＝ファシリテータティブな場）ためには、人々との相互作用が必要となる。それをここでは「対話」と呼びたい。

物理学者でありながら経営論やリーダーシップ論に大きな影響を与えたと言われるデヴィッド・ボームはその著書『ダイアログ』で対話について、「話し手のどちらも、自分がすでに知っているアイデアや情報を共有しようとはしない。むしろ、二人の人間が何かを協力して作ると言ったほうがいだろう。つまり、新たなものを一緒に創造すること」としている¹³⁾（ボーム、2007年）。英語の「Dialogue」はギリシャ語の「Dialogos」から来ていて、「Logos」は言葉、「Dia」は「～を通して」という意味だが、ボームはここから、対話という言葉は「グループ全体に一種の意味の流れが生じ、そこから何か新たな理解が現れてくる可能性を伝えている」と解釈している。

こうした「新たな理解が現れる」対話の特性を最大限に表していると思えるのが、「オープンダイアログ」である。これはもともとフィンランドの一地方で急性期の統合失調症患者への治療方法として開発されたもので、患者とその家族や親戚、医師や看護師、心理士等、本人に関わる人たちが集まり、全員による「開かれた対話」を継続的に行うことによって、殆ど薬物を使わずに抜群の治療成績が証明されている¹⁴⁾。オープンダイアログを支える考え方は「ダイアログの思想」と呼ばれており、その理論的な柱の一つがロシアの思想家ミハイル・バフチンによる対話の考え方である。社会的現実はいくつもの声（多声的）で、話し手と聞き手の間に作り上げられるものであり、対話は共有された新しい現実をつくりだす¹⁵⁾。オープンダイアログでは、開かれた対話を通じて、患者が自らの体験を言葉にし、周りの人たちが応答する。そのやり取

13) デヴィッド・ボーム（2007）44-45頁

14) 斎藤環（2015）11頁

15) セイックラ／アーンキル（2016）第5章

りを重ねることで「新しい現実」が生み出され、患者を取り巻く関係性も変化してき、結果として患者の症状が改善していく、と考えられる。

オープンダイアローグは精神医療の現場で、患者やその家族や関係者、そして医療者・セラピストが「開かれた対話」を行うもので、そこには対話を促す専門家の存在が想定されている。しかしながら日本で初めてオープンダイアローグのトレーナー資格を取得した一人である医師の森川すいめいは、フィンランド現地で見たと対話風景や、自らのクリニックでの対話実践を通じて得たこととして、「オープンダイアローグの目的地とは、自然に対話が起ること」と述べている¹⁶⁾。最初は対話のトレーニングを受けた専門家が、困難を抱えた人たちのところへ行って開かれた対話を促進するが、そうした対話を何度も行ななかで、お互いのことを理解するようになり、困難や対立が少しずつ解消していく。そうになると、もっとお互いを理解したくなり、専門家のいないところでも対話が行われるようになるという。

オープンダイアローグは心の困りごとを抱えた人たちが、対話を通じて「自分の周りの人たち」と新しい関係を築いていく実践とも言えるが、「心や身体の困りごとを抱えた人」に対して、薬の処方ではなくて、「社会的つながり」を紹介してその人の問題の解決に繋げようとするのが、「社会的処方」という考え方・実践である。神奈川県川崎市で「社会的処方研究所」を立ち上げて「病気になるっても安心して暮らせるまち」を目指して活動する医師の西智弘は、活動の一環として行っている「暮らしの保健室」は健康問題について気軽に相談できる場だが、そこは「ああしろ、こうしと、と指導する場ではない。本人が何に困っているか、何に悩んでいるかを聞いて、お話を繰り返していくことで、解決のきっかけを見つけてもらう。つまり対話を通じて本人が自らを取り戻す場所である」と述べている¹⁷⁾。さらに、困りごとを抱えた人やその家族と、地

¹⁶⁾ 森川すいめい (2021) 173頁

¹⁷⁾ 西智弘 (2020) 48頁

域の人たちを結び付ける役割を担う「リンクワーカー」の存在が大事だが、それは研修を受けた人が資格をもって従事するのではなくて、まちのみんながリンクワーカーになることが大事ではないか、という。人と地域に関心を持ち続け、問題を抱えた当事者の話をよく聴き、その人の経験から宝を見つけつつ、地域の活動やグループに繋げる¹⁸⁾。こうした人が地域にたくさん居て、困りごとを抱えた人と出会える場があれば、「みんなでお互いに支え合う」地域になるのではないだろうか。

「同じような困りごとを抱えた人たち」が集まる場として考えられるのは「ピア・サポート」「ピア・カウンセリング」という場である。桜井政成は一般社団法人「ひきこもり UX 会議」が2019年に行った調査結果から、ひきこもり等の生きづらさを抱えた人たちにとって必要なのは「安心できる居場所があること」であり、「(同じような経験をした)人と出会え、話せて、安心でき、自分の存在や役割を確認できる場」が重要であると唱えている¹⁹⁾。アルコール依存症患者による集まり、認知症患者の家族の会、犯罪被害者の会等の、「セルフヘルプ・グループ」「サポート・グループ」と呼ばれる当事者同士の話し合いの場では、当事者同士がお互いの経験を語り合い、相手の物語を聴きながら、自分の物語を新しい視点で語りなおすことができるようになる、というプロセスが生まれている²⁰⁾。これも「対話」の力だと言えるだろう。

さて、ここまでは「何らかの困りごとを抱えた人」を中心として、周りの人たちとともに、対話を通じてその人の困りごとの解決に向けて「対話する」という形であるが、それでは、「多様な困りごとを抱えた複数の人たち」が集まる場、或いは「特に明確な困りごとがあるわけではないが、何らかのつながりを求めて人が集まる場」の場合は、どうなのだろうか。そこでは「対話」はどの

18) 同書64-74頁

19) 桜井政成 (2020) 123-125頁

20) 長畑誠 (2016) 15-16頁

ように成り立つのだろう。ここで参考にしたいのが、社会教育の研究者である牧野篤による「社会づくりとしての学び」という考え方である。牧野は価値の多様化・多元化が急速に進み、社会の紐帯が切断され、一人ひとりの孤立が深まる現代社会にあって、地域コミュニティ単位で「小さな社会」をたくさん作っていくことが必要であるとして、「この地域コミュニティにおいて常に担い手として自らを構成し続け、他者との「間」で生成し続ける自己のあり方は、すなわち「学び」によって他者との相互承認と相互作用の関係を生み出し、自らをその関係の中から生まれ、変化し、新たになり続ける自己として構成し続けるプロセスとして立ち上がる」と述べている²¹⁾。そしてシニア世代の社会参加を促す事業、多世代交流型のコミュニティ作り、高齢者と子どもたちを「ものづくり」を媒介として結びつける試み、空き家の活用、といった様々な場面で、地域の人々が「学び」「学びあう」ことのもつ力を描いている。

牧野のいう「学び」とは、私たちが通常抱くような学校の教室での教師による一方通行的な「教育」とは異なる。自分とは異なる存在と出会い、相互にその経験や考え方をやり取りするなかで、相互承認とともに、何か新しい気づきや発見が生まれる。これはまさに「対話」だ。人は「学び」「学びあう」ことを通じて対話し、気づき、さらに新しい関係性を生み出していくことができる。このような「学びあい」＝「対話」の場こそが、ファシリテーターティブな場として地域社会に必要とされているのではないだろうか。

対話のその先：新しい日常へ

前節まで、地域で人々が自分たちの課題解決に向けて協働して動き出すために、「ファシリテーターティブな場」をどう作っていったらいいのか、について考えてきた。まずは多様な人々が気軽に立ち寄り、自由に過ごしながらか、他の人と安心して出会える常設の場を作ること。そしてその場において、開かれた対話

²¹⁾ 牧野篤 (2018) 17頁

を基本としながら学びや学びあいを重ね、新たな気づきや人との繋がりを生み出していくこと。この二つが、地域における「ファシリテティブな場」の実現に欠かせないことが明らかになったと思う。

それでは、「自由で安心して存在できる場での、開かれた対話を通じた学びあい」の先には、何があるのだろうか。「地域課題の解決」という大命題を背負って考えると、「地域の人々が協働しながら課題解決に向けてアクションを起こす」ことが想定されるだろう。だが、「ファシリテティブな場」を作る時に、そうした具体的なアウトプットを予想して動くべきなのだろうか。

NPOの活動者として、主にインドネシアの国立公園周辺地域での住民主体の活動創出に寄り添ってきた身として、またその活動を通じて日本の各地で自然と人間や経済との共生に向けて様々に動かれている方々から学ばせていただいた経験からも、確実に言えるのは、「課題が先にあるのではなくて、人が先にある」ことだ。社会的な課題が先にあって、それに対応して人が動くのではない。何かのきっかけである人があることについて、「自分(たち)で何かしよう」と考え始め、そこから活動が生まれる。だから、誰がどんなきっかけで何に気づいて、何をしようとするのか、は事前に分かることも、ましてや「計画」することもできない。私たちにできるのは、人と人が安心して出会い、自由に対話し学びあえるような場を用意するだけではないか。

人間を生産性によって価値づける社会を打破する契機として、「利他」について考察を続けてきた中島岳志は、「利他は自己を超えた力の働きによって動き出す」「利他とは、「とっさに」「ふいに」「つい」「思いがけず」行ったことが他者に受け取られ、利他と認識されたときに起動する」という²²⁾。そうだとすると、人が「ふいに」「思いがけず」動いてしまうような、偶然の気づきや出会いをどれだけ生み出せるか、が鍵となる。これまで見てきたような「カフェ」や「居場所」は、人々がふらっと立ち寄って、自由に過ごせる場であり、そこで何

²²⁾ 中島岳志(2021)160頁、174頁

らかの「学び」や「対話」が生まれるような機会を作ることで、そうした「偶然の気づきや出会い」が生まれるのではないかと思う。

そんな場所がそれぞれの街にあって、私たちは時々そうした場にふらっと立ち寄り、ゆったりとした時間を過ごしながら、対話や学びをきっかけにして、「ふいに」何かに気づき、誰かのために、誰かとともに、動こうとしてしまう。こうしたことが「新しい日常」になっていけば、分断され生きづらい今の世の中が少しずつ変わっていくのではないだろうか。それこそがまさに、自分たちの地域のことは自分たちで何とかしあう、という「住民自治」の基礎なのだとも思う。

残された課題

さて、ここまで「ファシリテーター的な場」を「場作り」と「対話」に分解して考察し、そうした「常設の場」が各地域に出来ていくことで、少しずつ住民自治の基礎になっていくのでは、という結論まで導いた。しかし、これを本当に実現するためには、まだ二つの大きな課題がある。それは、「誰がそこに来るのか」と「誰がそこを運営するのか」だ。

「誰が来るのか」については、もちろん、できるだけ多様な人が足を運んでくれるのがありがたい。そこで問題なのは、「来たくても来られない人」と「来ようとしたくない人」のことである。後者については、「あそこは自分でも行ける場所だ」「行ってみたい」と思えるような場作りや企画の実施が必要だろう。例えば一人暮らしの高齢者が来てみようと思える企画や、在住外国人が「自分でも受け入れてもらえる」と思える場づくり、等だ。一方、前者については例えば障害をもつ人についてはバリアフリーにすることで乗り越えられると思うが、「忙しくて行けない」人、例えばシングルマザーで昼夜働き子育てもしているため余裕がない、或いは独身会社員で仕事で心身ともに疲れ果てて職場と家の往復で精いっぱい、という人をどうするか。そういう人でも頑張ってみよう、と思えるような企画を行うことが考えられるが、果たしてそれでいいのだろうか

か。仕事と家庭でいっぱい、という状況自体を変えること、つまり社会の側が変わっていく必要があるように思える。誰もが職場と家の往復だけでなく、寄り道できるような時間と心の余裕がもてる社会を創っていく、ということになる。

もう一つの「誰が運営するのか」について、自由で柔軟な場を作るには、民間（営利・非営利を問わず）による運営が望ましいだろう。そのためには、人件費も含めて収支のバランスがとれる必要があり、何らかの収益事業を行うことが予想される。「ふらっと寄れて誰もが安心して自由に対話や学びあいができる」という場を作ること自体は、「ファシリテーターな場」作りへの理解さえあれば可能だろう。しかし収益事業を持続的に行うためには、それなりの経験やノウハウが必要だ。まさに「社会的課題を（コミュニティ）ビジネスで解決する」側面であり、こうした点での人材育成が求められるかもしれない。また都会でこうした場を運営するには、高い家賃がネックになる可能性が大きく、そこに行政や企業等との連携協働も必要となってくるだろう。もともと使える場所や空間のある、福祉施設や学校、図書館や公民館、商店街の空き店舗、さらには企業の建物やショッピングモール等を、地域に開き、「ファシリテーターな常設の場」としていくことも、今後は大いにあり得るのではないか。また一方で、これまで個々の家族のために「閉じられていた」家のありかたも、「シェアハウス」という、多様な人たちが共に暮らす空間の出現とその発展によって、変わりつつあると思う。私たちの日常に暮らす様々な建物や空間のあり方、そしてそこで結ばれる人と人の繋がり方そのものが問われている。

新型コロナウイルス感染症のパンデミックは、世界中で「人が出会い、集まり、話し合うこと」の大切さを浮き彫りにした。また「遠くへ行けない」状況で、地域のなかで人々がお互いに繋がり、助け合っていくことの重要性も明らかになっている。「まちの居場所」の実践者であり研究者である田中康裕は、ステイホームが続いたコロナ禍において、まちの居場所は「住居が担い切れない

要求を受け止め」「他者への信頼を回復していく」セミパブリックな場所である、と説いている²³⁾。牧野篤のいう「小さな社会」、井出英策のいう「気かけあう街」、そして地方自治の基礎である住民自治を生み出すゆりかごとしての、常設のファシリテーターな場が、それぞれに地域の特性にあった様々な形でこれからも生まれていくことを願い、自らも関わっていきたいと考えている。

引用・参考文献

- 井出英策（2021）「壁を壊すケア—ソーシャルワークを地域にひらく」井出英策編『壁を壊すケア 「気かけあう街」をつくる』岩波書店
- 加藤忠相（2021）「RE: care—プラットフォーム化する地域密着型介護へ」井出英策編『壁を壊すケア 「気かけあう街」をつくる』岩波書店
- 斎藤環（2015）『オープンダイアログとは何か』医学書院
- 齋藤保（2020）『コミュニティカフェ まちの居場所のつくり方、続け方』学芸出版社
- 桜井政成（2020）『コミュニティの幸福論 助け合うことの社会学』明石書店
- J.セックラ／T.E.アーンキル（2016）『オープンダイアログ』高木俊介／岡田愛訳、日本評論社
- 田中康裕（2019）『まちの居場所、施設ではなく』水曜社
- 田中康裕（2021）『わたしの居場所、このまちの』水曜社
- 中島岳志（2021）『思いがけず利他』ミシマ社
- 長畑誠（2015）「ファシリテーション再考～「ファシリテーター」から「ファシリテーターな場作り」へ」『ガバナンス研究 No.11』明治大学専門職大学院ガバナンス研究科
- 長畑誠（2016）「住民のイニシアティブはどう生まれるのか～インドネシア国立公園協働管理の事例から考える」『ガバナンス研究 No.12』明治大学専門職

²³⁾ 田中康裕（2021）13-19頁

大学院ガバナンス研究科

西智弘 (2020) 『社会的処方 孤立という病を地域のつながりで治す方法』学芸出版社

日本建築学会 (2019) 『まちの居場所 ささえる／まもる／そだてる／つなぐ』鹿島出版会

藤原辰史 (2020) 『縁食論 孤食と共食のあいだ』ミシマ社

D.ボーム (2007) 『ダイアログ 対立から共生へ、議論から対話へ』金井真弓訳、英治出版

牧野篤 (2018) 『社会づくりとしての学び 信頼を贈りあい、当事者性を復活する運動』東京大学出版会

森川すいめい (2021) 『感じるオープンダイアログ』講談社現代新書

死者の個人情報保護

湯浅 壘道

1. はじめに

個人情報保護に関する法律は、保護対象となる個人の定義に「生存する」という文言を置いており（第2条）、適用対象を原則として生存する個人に限定している¹⁾。

しかし、個人に関する膨大なデータがインターネット上に拡散し、各種のサーバーに集積されて利活用され、当該本人の死後もその状態が継続するであろうことを考えると、その利活用について生前に自らの意思でコントロールしようとしたり、自らの生前の社会的な立場やキャラクターを死後も自らが望む形で保持しようとしたりが現出したとしても、何ら不思議なことではない。現に、ソーシャル・ネットワーク・サービス（SNS）ユーザーの急増は、ユーザーの死後のアカウントの取扱いという問題を生み出しているが²⁾、取扱いはSNSに

1) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律も同様である。地方公共団体の個人情報保護条例の約半数では、個人情報の定義に「生存する」という文言が加えられていないため死者も保護対象となっている。しかし、地方公共団体の個人情報保護条例については、令和3年に成立した一連のデジタル・トランスフォーメーション法制によって内容の統一化が図られることとなり、生存する個人だけが保護対象となる見通しである。実務上は、救急車の搬送記録、いじめをうけて自殺した児童生徒に関する調査報告書などが故人の親族から開示を求められる場合は少なくなく、今後の大きな課題となると予想される。

よってまちまちである³⁾。「終活」という言葉に加え、近年ではこれらのアカウント類を整理しておく「デジタル終活」という言葉も使われるようになってきた⁴⁾。

常識的には、自然人は、死に至ることは免れ得ず、少なくとも肉体や本人によって知覚される人格は、死によって消滅すると観念されている。その意味で、個人情報やプライバシーは当該本人にとって死後は問題となり得ず、本人の死後も生存しているその親族や相続人等の個人情報やプライバシーの一部として法的には取り扱われてきた⁵⁾。

また実務的には、死者の個人情報を法的保護の対象とした場合、一定の保護期間を設定しないと無限大に保護すべきデータや情報が拡大する、同意の取得にあたって死者の親族や相続人を探し出すことが必要となる等の問題がある。また死者に関する権利義務は、財産や知的財産権等の相続という法的概念に大きく関係するため、これらに係わる諸法の規定との整合性を保つ必要もある。

本稿では、個人に関するデータや情報の取扱いに大きな影響を与えると予想される EU データ保護一般規則 (General Data Protection Regulation = GDPR、以下「GDPR」と略。)における死者 (deceased person) や死後 (post-mortem) の個人データの取扱いと、アメリカにおける死者のパブリシティの保護について検討し、今後の死者の個人情報の取扱いと保護について考察を加えてみるこ

2) Facebook の場合、2012年の時点で1年間に死亡するアメリカ在住ユーザーは37万5千人にのぼると推計されていた。Jason Mazzone, *Facebook's Afterlife*, 90 N. CAROLINA L. REV. 1643, 1647 (2012)。また鳥海麻衣「死者の SNS アカウントのゆくえについての考察」情報ネットワーク法学会2015年度研究大会発表も参照。

3) 詳細については、折田明子・湯淺壘道「死後のデータを残すか消すか? : 追悼とプライバシーに関する一考察」情報処理学会論文誌61巻4号(2020年4月)1023頁以下を参照。

4) 大島義則「死後事務に関する法的スキーム設計と死後事務委任契約」法学セミナー788号(2020年)40頁以下参照。

5) 死後のオンライン上の権利について概観するものとして、CARLA SOFKA, KATHLEEN GILBERT & ILLENE NOPPE, DYING, DEATH, AND GRIEF IN AN ONLINE UNIVERSE (2012)を参照。

とにしたい。

2. GDPR 制定以前の状況

2.1. SNS における死後のアカウントの取扱い

死者の個人データの取扱いが問題になってきた背景には、SNS のユーザーが死亡した後、当該ユーザーのアカウントや、ユーザー自身に関する個人データの取扱いが SNS によってまちまちであり、アカウントやデータの法的地位も確立していないということが挙げられる。

現時点では、各 SNS は独自にユーザーの死後のアカウントやデータの取扱い、親族からの申出に対する対応等について定めている。ユーザーの死後にアカウントやデータをどのように取り扱うのか、生前の設定、届出の方法や届け出ることができる者、必要書類等は、SNS によってまちまちである⁶⁾。

2.2. EU データ保護指令における死者の地位

死者の権利に関する原則は、英米法系と大陸法系とで異なる。前者においては、*actio personalis moritur cum persona*（個人の行為は死によって消滅す）の法理の下で死者の件については一般に否定的であるとされる一方、大陸法系においては死後も一定の範囲で権利性を認める傾向にあるとされる。

しかし EU においては、人権としてのプライバシーを死者にまで拡大することには総じて消極的であった。ヨーロッパ人権宣言第 8 条に規定する権利について、欧州人権裁判所は死者への適用を否定する判決を下している⁷⁾。

また1995年に採択された EU の個人データの取扱いに係る個人の保護及び当

⁶⁾ 詳細については、折田明子・湯浅壘道「死後のデータを残すか消すか? : 追悼とプライバシーに関する一考察」情報処理学会論文誌61巻4号(2020年4月)1023頁以下を参照。

⁷⁾ *Jäggi v. Switzerland*, no. 58757/00, ECHR 2006-X, *Estate of Kresten Filtenborg Mortensen v. Denmark* (dec.), no. 1338/03, ECHR 2006-V, *Koch v. Germany* no. 497/09, ECHR 19/07/2012.

該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令（データ保護指令）は、「生存する」という文言を挿入することにより適用範囲を生存者に限定するという手法は採用していないものの、保護の対象は生存する個人に限定されるものと解釈されてきた⁸⁾。ただし、加盟国が独自に適用範囲を死者にまで拡大することを妨げるものではなく、数カ国では死者の権利に関する規定が整備された。死者に関する規定を置いていたのは、ブルガリア、チェコ、デンマーク、エストニア、フランス、イタリア、ラトビア、リトアニア、ポルトガル、スロバキア、スロベニア及びスペインであるという⁹⁾。

たとえばブルガリアの個人データ保護法第28条は、「個人が死亡したときには、本法に定める個人の権利はその相続人によって行使されるものとする」と規定している¹⁰⁾。

また死者の権利に関する詳細な規定を置いているのは、エストニアのデータ保護法である。エストニアのデータ保護法では、次のように本人の生前の同意を死後の一定期間も有効とする規定や死後のデータ処理についての規定を置いている¹¹⁾。

第12条

第6項

データ主体の同意は、データ主体が特に決定しない限り、生涯及び当該データ主体の死後30年にわたり有効なものとする。

⁸⁾ Edina Harbinja, *Does the EU Data Protection Regime Protect Post-Mortem Privacy and What Could Be The Potential Alternatives?*, (2013) 10:1 SCRIPTed 19 <http://script-ed.org/?p=843>.

⁹⁾ Damien McCallig, *Data protection and the Deceased in the European Union*, Computers Privacy and Data Protection (CPDP), (Brussels, January 2014).

¹⁰⁾ Personal Data Protection Act, State Gazette No. 1/4.01.2002, 70/10.08.2004, 93/19.10.2004, 43/20.05.2005, 103/23.12.2005, 30/11.04.2006.

¹¹⁾ Personal Data Protection Act, RT I 2003, 26, 158, RT I 2004, 30, 208.

第13条

第1項

データ主体の死後は、データ主体に関する個人データの処理は、データ主体の相続人、配偶者、子孫、兄弟または姉妹の書面による同意がある場合にのみ許可される。ただし、データ処理に同意が要求されない場合またはデータ主体の死後30年を経過した場合を除く。本項に定める相続人等が複数存在するときは、いかなる相続人等の同意をもって当該データ主体の個人データの処理を行うことができるものとするが、各相続人等は同意を取り消すことができる。

第2項

前項の同意は、データ主体の氏名、性別、生年月日、死亡月日及び死亡した事実だけを処理する場合には、要求されない。

これに対して、スウェーデン、イギリス、キプロス及びアイルランドのデータ保護法では、保護の対象を明確に生存する自然人に限定する文言を置いている。

スウェーデンのデータ保護法第3条は個人データの定義について「生存している自然人」に関係するものと規定している¹²⁾。イギリスの1998年データ保護法も、個人データについて「生存する個人に関係するデータ」と規定している¹³⁾。

その他の国々のデータ保護法では、一般に「自然人」という文言が用いられている。ここでいう自然人の法的な権利能力は、原則として誕生に始まり死によって終わると理解するのが一般的であり、個人データに関する権利についても同様に死によって終わるものとされた。

¹²⁾ Personal Data Protection Act (1998:204).

¹³⁾ S 1 (1) (e) Data Protection Act 1998 c. 29.

2.3. GDPR 起草段階における死者の地位

EU の個人データ保護法制は人格権的なアプローチを採っており、人格が生存する自然人に帰属することから、GDPR 制定前の状況においては数カ国を除いて個人データ保護の対象は生存者に限定するというのが一般的であった。EU データ保護指令 (95/46/EC) 等の下で活動を開始した第29条作業部会 (Article 29 Working Party) は、死者は原則として個人データの保護対象とはしないという従来の姿勢を維持した¹⁴⁾。

しかし当初は、死者を明確に GDPR の保護対象から除外しようとする動きも見られ、たとえば2012年6月にベルギーのブリュッセルで開催された会合では、データ保護法の規定により明確に保護対象を生存する自然人に限定するスウェーデンの代表からの強い主張によって、GDPR のデータ主体から明確に死者を除外する規定を置くことについて議論されている。

しかしブリュッセルの会議においては結局、GDPR 本文においては死者を明確に除外するように規定することはせず、その解釈として生存者に限定することとし、加盟国が独自に保護対象を死者にまで拡大することは妨げないという方針が決定されている¹⁵⁾。

3. GDPR における死者の個人データの取扱い

3.1. GDPR 及び前文の規定

GDPR の第4条は、個人データの定義として「識別された又は識別され得る自然人 (以下「データ主体」という。) に関するあらゆる情報」としており、日

¹⁴⁾ Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 4/2007 on the Concept of Personal Data*, 01248/07/EN WP 136, at 22.

¹⁵⁾ なお医療に関するデータについては、医師の守秘義務は患者の死によって消滅するものではなく、患者の個人データは死後もプライバシー性を有するというのが従来の原則であった。その一方で死後の患者のデータに対するアクセスの必要性が増していることから、電子的健康記録 (HER) における死者の記録の取扱いについて、慎重に議論すべきであるとされた。

本の個人情報の保護に関する法律の定義とは異なり「生存する」という限定を付していない。第4条はさらに「識別され得る自然人は、特に、氏名、識別番号、位置データ、オンライン識別子のような識別子、又は当該自然人に関する物理的、生理的、遺伝子的、精神的、経済的、文化的若しくは社会的アイデンティティに特有な一つ若しくは複数の要素を参照することによって、直接的に又は間接的に、識別され得る者をいう。」と定義するが、ここでも特に生存者という限定は付していない。

しかし、GDPRの前文(Recital)第27条は「この規則は、死亡した者の個人データについては適用されない」と規定し、ここでいう自然人には死者は含まないとしている。このため、GDPRの規制対象は、原則として生存する個人に限定されることになり、「死亡者の識別につながるデータおよび死亡者の識別につながり得るデータは、いずれもGDPR上の『個人データ』には該当しないと考えられています」¹⁶⁾とする理解が一般的である。

他方で同条は「構成国は、死亡した者の個人データの処理に関する規定を定めることができる」とも規定している。このため、各加盟国が独自に死者の個人情報の取扱いについて規制することを妨げないことになり、「加盟国が死亡者の個人データの処理に関する規制を導入する可能性を完全に否定しざるものではない」¹⁷⁾と理解される。

3.2. 加盟国における死者の個人データの取扱いの動向

加盟国では、GDPRの下でのデータ保護法改正作業が今後進められると思われるが、2017年5月の段階でGDPRに対応するデータ保護法改正案が議会で可決・制定されたのは、ドイツである。ルクセンブルグは改正案を議会で審議

¹⁶⁾ 日本貿易振興機構「『EU一般データ保護規則(GDPR)』に関わる実務ハンドブック(入門編)」(2016年)43頁。

¹⁷⁾ 前注16。

中であり、オランダは改正案が公開された段階となっていた。その他の国々は、今後改正作業を進めることになるが、加盟国によっては死者の個人データについて明確に規定したり、死者にまで保護対象を拡大したりすることが今後検討されるものと思われる。

以下で、各国における死者の個人データの取扱いについての検討状況を概観する。

フランス

フランスは、2016年10月にデジタル共和国法（デジタル国家のための法律第2016-1321号）¹⁸⁾を公布した。本法によって、1978年データ保護法は大きく改正されることになる。

同法はデジタル・ガバメントに関する広範な内容を含む法律であり、国民によるインターネット上での直接の法案審査を経るという特異な方法によって制定された。フランス政府による公式解説¹⁹⁾では、本法の特色としてネット中立性、データポータビリティ、接続を維持する権利、電子的通信の秘密の保障、未成年者への忘れられる権利の保障、オンライン・レビューの消費者への普及、公共データのオープン化、アクセス性の向上と並んで「デジタルな死」が挙げられており、死後のデータに大きく焦点が当てられている。個人データ保護関係ではGDPRの規定を先取りしたような規定を置いており、死者のプライバシーに関する規定を設けて死後に本人の個人データがどのように取り扱われるかについての意思決定を行うことができるとしていることが特色である。

デジタル共和国法の解説では、次のように説明されている²⁰⁾。

¹⁸⁾ LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, *available at* <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033202746&categorieLien=id>. 本法の解説として、豊田透「デジタル国家を推進する法律の制定」外国の立法2017年1月号（2017年）10頁以下参照。

¹⁹⁾ <http://www.gouvernement.fr/en/the-digital-bill>.（英語版を参照した）

第20条は、死亡後のデジタルデータ管理に焦点を当てている。インターネットとソーシャルネットワークが拡大するにつれて、インターネットユーザーはますます大量のデータをオンライン上に入れつつある。このデータの管理には、死亡後、相続人がそのことを知るできないのでアクセスすることもできないという問題がある。

個人の死亡後の個人データは、現時点では特別な法的地位を有していないため、通常の法律によって管理されている。このデータは死者に関連づけられており、死者の相続人によって引き継がれることができない。換言すれば、相続人はそれを回収することもできないのである。

第20条の目的は、いかなる人も、生涯を通じて、死亡後の自らの個人情報 の保管とコミュニケーションの準備ができるようにすることである。人々は、自分の個人データの取り扱いに関する指示を CNIL またはデータコントローラに送ることができ、これらの指示を実行する責任者を任命することができる。

さらに、ISP は、死亡後にこのデータに何が起きるかをユーザーに本人に通知しなければならず、自分が選択した第三者にそれを転送するかどうかを選択させなければならない。

第19条と同様に、第20条は、現在議論中の個人情報保護に関する EU の規則の提案と調整されるものとする。

フランスの制度の特色は、生存する本人に対してその死後の個人データの取扱いや管理についての決定権を与え、その実効性を確保するため、自分の個人データの取り扱いに関する指示を CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) またはデータコントローラに送ることができ、これらの指

²⁰⁾ <https://www.republique-numerique.fr/pages/digital-republic-bill-rationale>. (英語版を参照した)

示を実行する責任者を任命することができるとしている点にある。ただし、これらが今後実効的に機能するのか、具体的にどのような手続によってCNILが関与するのか等については、現時点では未知数の部分も多い。

フィンランド

フィンランドでは、法務省が2016年2月にGDPR対応に関するワーキンググループ(TATTI)を設置した。ワーキンググループの主な任務は、GDPRに対応する国内法の改正案を提案すると共に、データ監督機関について検討することとされた。

ワーキンググループは、2017年6月21日にデータ保護法の改正案を公表した。データ保護法の改正案では、死者の個人データは保護の対象外とするという方針を打ち出している²¹⁾。

ハンガリー

ハンガリーでは、ハンガリーデータ保護及び情報の自由局(Hungarian Data Protection and Freedom of Information Authority = Hungarian DPA)が2016年9月にデータ保護法(2011年プライバシー法)の改正案を公表した。

改正案では、個人データに関する権利のうち、アクセス権、利用の制限を求める権利、利用停止を求める権利等については、本人の死後5年以内であれば、本人によって授権された者によってデータコントローラに対して行使されうるとしている。また授権された者がいない場合は、親族が代わって行うことができるとしている²²⁾。

²¹⁾ フィンランドのデータ保護法の改正については、The INTERNATIONAL COMPARATIVE LEGAL GUIDE TO DATA PROTECTION 2017, 4TH ED., 76-83 (2017)を参照。

²²⁾ ハンガリーのデータ保護法の改正については、National Authority for Data Protection and Freedom of Information, *Annual report of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information (NAIH) 2016*を参照。

4. アメリカにおける死者の個人データやプライバシー保護

4.1. アメリカにおける死者の個人データやプライバシー保護に関する動向

アメリカにおける死者の個人データやプライバシー保護に関する動向²³⁾は、EUとは別の様相を呈している。

アメリカにおいては、比較的早い時期からアカウントやデータを「デジタル資産」として一体的に法的に保護しようとする動きがあった。アメリカでは、資産管理や身の回りの事柄の処理を自分自身で行うことが困難になった成年者に対する後見制度が存在するが、2015年にデジタル資産に対する後見人のアクセスに関する統一州法（Fiduciary Access to Digital Assets Act）の改正法が統一州法全国委員会²⁴⁾で制定され、これに基づいて、多くの州で後見人が被後見人のデジタル資産の管理に関与することを認める州法が制定されている。ここでいうデジタル資産は、ファイル類、ウェブドメイン、仮想通貨（暗号資産）等を含む。また被後見人が同意している場合には、電子メール、テキストメッセージ、SNSアカウントの管理に関与することも可能である。

4.2. 州法におけるパブリシティの権利の保護

州法では個人に関する権利をパブリシティの権利として認める傾向もあり、人格権的に保護するのではなく、財産権的に保護しようとする傾向がみられる。

一般にパブリシティ権は財産権的な性質が強いと考えられるが、パブリシティ権を死後も保護しようとする動きは、当該本人の死亡後もパブリシティの

²³⁾ アメリカにおける死者のプライバシー保護について概観するものとして、Molly Wilkens, *Privacy and Security During Life, Access After Death: Are They Mutually Exclusive?*, 62 HASTINGS L. J. 1037 (2011), Natasha Chu, *Protecting Privacy after Death*, 13 NW. J. TECH. & INTELL. PROP. 255 (2015)を参照。

²⁴⁾ 統一州法全国委員会の機能については、土屋恵司「統一公務員退職制度運用法」外国の立法230号（2006年）4頁以下を参照。

営利的側面を保護すると共に、本人の同意なく写真や立体模型（フィギュア）等が広く拡散して当該本人が生前に有していた名誉やイメージが低下することを防止しようとする目的も有している。

パブリシティの権利の死者への拡大は、長年にわたってプライバシーの権利とは別個に財産権として理解されてきたパブリシティの権利²⁵⁾を、ライフサイクル全体の権利を保護するために再構成しようとする契機も有するとされる²⁶⁾。ただし、コモン・ロー上の権利として認める州、コモン・ロー上の権利としては否定しつつ州法によって認める州、両方で認める州、全く認めない州が混在しているので、パブリシティをめぐる州法の状況は本稿執筆時点で次のようになり複雑であり、現時点で何らかの形で死者のパブリシティを認めている州は約半数である。

Alabama

アラバマ州では、2015年までは不法行為としてプライバシー侵害を認めるのみであったが²⁷⁾、2015年にパブリシティ法が成立した。パブリシティ法は、「アイデンティティの徴候 (indicia of identity)」を広く保護対象とする。

パブリシティ法にはパブリシティの権利を本人の死後にも認めるという明文規定を欠くが、逆に生存する個人という限定もないので、死後にも認めていると解される。

Alaska

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Arizona

アリゾナ州では、州法及び連邦裁判所がパブリシティをコモン・ロー上の権

²⁵⁾ Haelan Labs., Inc. v. Topps Chewing Gum, Inc., 202 F.2d 866, 868 (2d Cir. 1953).

²⁶⁾ Stephanie J. Beach, *Fact & Fiction: Amending Right of Publicity Statutes to Include Life Story and Fictional Character Rights*, 42 SETON HALL LEGISLATION J. 131, 133 (2017).

²⁷⁾ Allison v. Vintage Sports Plaques, 136 F.3d 1443 (11th Cir. 1998).

利として認めてきた。ただし州法上の保護対象は兵士に限定され、兵士の名前、肖像又は画像を商業目的で使用することを制限している。無断利用は刑事罰の対象となる²⁸⁾と共に、インジャンクションの訴えによる使用停止や損害賠償等による民事上の救済についても規定している²⁹⁾。

民事上の救済は、兵士本人だけではなく、配偶者、両親、子、孫も対象としており、死亡した兵士も対象となる。コモン・ロー上のパブリシティが死後も保護されるかどうかについては、2014年にそれを認める州裁判所の判決³⁰⁾が下されている。

Arkansas

2015年に州議会はパブリシティ法を可決したが、州知事が拒否権を行使した。2016年にパブリシティ法が再度可決され、州知事も署名して発効した。

パブリシティ法は、名前及び肖像を保護対象としており、州民が死亡した後も、50州においてそのパブリシティを保護する旨が規定されている。死後は、遺言執行人、相続人、本人があらかじめ指定した者が権利を行使できる。

California

カリフォルニア州では制定法により名前、肖像、画像、音声または風貌を本人の同意なく商業目的で使用することを犯罪とすると共に、無断使用について民事上の救済規定を定めている³¹⁾。死後は、70年間権利が有効である旨が明文で規定されている。権利は原則として本人の子または孫が行使することができるが、本人の生前に契約により譲渡することも可能である³²⁾。この保護年数は、カリフォルニア州の著作権法の規定に合わせたものである。

実際に、アップル社の共同創業者であり CEO を努めたスティーブ・ジョブ

²⁸⁾ Ariz. Rev. Stat. § 13-3726.

²⁹⁾ Ariz. Rev. Stat. § 12-761.

³⁰⁾ In re Estate of Reynolds, 327 P.3d 213 (Ariz. Ct. App. Div. 1 2014)

³¹⁾ Cal. Civ. Code § 3344.

³²⁾ Cal. Civ. Code § 3344.1.

ス氏が2011年に死去した際、同氏のフィギュア（立体模型）を売り出すような動きがあったが、同社はパブリシティの侵害にあたるとして警告したという例がある³³⁾。

Colorado

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Connecticut

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

死後の権利については、連邦地方裁判所が州法上の財産権的なパブリシティの権利は本人の死後も有効となりうると示唆した判決がある³⁴⁾。

Delaware

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Florida

フロリダ州では、州法により本人の書面による同意なく個人の名前または風貌を商業、取引または広告目的で使用することを禁じている³⁵⁾。死後も40年間権利が有効である旨が明文で規定されており、本人の配偶者または子が権利を行使できる³⁶⁾。またコモン・ロー上の権利としてのパブリシティも、死後も有効である旨を示唆した州裁判所の判決がある³⁷⁾。

Georgia

ジョージア州は、1905年に全米で初めてパブリシティをコモン・ロー上の権利として認めた。制定法はないが、州裁判所による判例によって名前と風貌が保護されることが確立している。

³³⁾ http://technolog.msnbc.msn.com/_news/2012/01/05/9972437-apple-tries-to-ban-realistic-steve-jobs-action-figure

³⁴⁾ Jim Henson Productions, Inc. v. John T. Brady & Assocs., 867 F. Supp. 175 (S.D.N.Y. 1994).

³⁵⁾ Fla. Stat. § 540.08.

³⁶⁾ Fla. Stat. § 540.08(4).

³⁷⁾ Weaver v. Myers, 229 So.3d 1118 (Fla. 2017).

また人種差別撤廃運動の指導者として有名なキング牧師の子が訴えた事件に対する州裁判所の判決等により、パブリシティの権利は死後も保護されることが確立している³⁸⁾。

Hawaii

ハワイ州は2009年に制定法を可決し、「すべての個人または人格は、個人または人格の名前、声、署名、および肖像を使用する財産権を有する」と規定して、財産権としてのパブリシティの権利を明確に保障した。またハワイ州法においては、この権利は自由に譲渡したりライセンスしたりすることが可能であると規定している³⁹⁾。死後は70年間保護されることが明文で規定されており、親族が行使することができる⁴⁰⁾。

Idaho

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。ただしアイダホ州法は、相続人が電子メールアカウント及びSNSのアカウントを使用することを認めている⁴¹⁾。

Illinois

1999年にパブリシティ法が制定され、個人の「アイデンティティ」を商業目的で無断使用することを禁じ、無断使用に対して刑事罰及び民事上の救済が規定された⁴²⁾。死後も50年間保護される。ただし、1999年のパブリシティ法の制定後に本人が死亡した場合に限られる。

Indiana

インディアナ州では1994年にパブリシティ法が制定され、名前、声、署名、

³⁸⁾ Martin Luther King, Jr., Ctr. for Soc. Change v. Am. Heritage Prods., 296 S.E.2d 697 (Ga. 1982).

³⁹⁾ Haw. Rev. Stat. § 482P-1 et seq.

⁴⁰⁾ Haw. Rev. Stat. § 482P-2.

⁴¹⁾ Idaho Code § 15-3-715 (28).

⁴²⁾ 765 ILCS 1075/1 et seq.

写真、画像、肖像、本人を識別できる外観、ジェスチャー及びマニエリズムが保護の対象とされている⁴³⁾。これらの権利は譲渡可能であり、死後の保護期間は100年間とされている。

Iowa

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Kansas

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Kentucky

ケンタッキー州法は、「公人 (public figure)」の名前及び風貌を商業利用から保護することについて規定している。この保護は死によっても終了しないと定め、死後の保護期間は50年間としている⁴⁴⁾。死後は、本人の財産の執行人または管理人が利用について同意する権利を有する。

Louisiana

ルイジアナ州は、死亡した兵士のパブリシティを州法で保護しており、商業目的で、死亡した兵士の名前、肖像または写真を、本人または生存する直近の親族(決炎上または婚姻上)の同意なく使用することを禁じている⁴⁵⁾。したがって、本人が死亡した後は、生存する直近の親族が同意する権利を行使できる。その他の一般の死亡した州民についてのパブリシティは保護されない。

Maine

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Maryland

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Massachusetts

⁴³⁾ Ind. Code § 32-36-1-0.2 et seq.

⁴⁴⁾ Ky. Rev. Stat § 391.170.

⁴⁵⁾ La. Rev. Stat. Ann. 14:102.21.

マサチューセッツ州では、州法により広告または商業目的で、書面による同意なく名前、肖像または写真を使用することを禁じている⁴⁶⁾。これまでに数度にわたって死後も権利を拡張する州法改正が州議会に提案されているが、可決に至っていない。

Michigan

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。連邦裁判所は、コモン・ロー上の権利として死後も遺族が相続できることを判示している⁴⁷⁾。

Minnesota

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。ただし連邦裁判所は、コモン・ロー上の権利として死後も遺族が相続できることを示唆している⁴⁸⁾。

Mississippi

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Missouri

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Montana

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Nebraska

ネブラスカ州法は、商業目的で個人の名前、写真、肖像またはパーソナリティを使用することをプライバシー侵害としている⁴⁹⁾。死後も保護は継続することが規定されており、権利は配偶者または本人の代理人が使用に関する同意を行

⁴⁶⁾ Mass. Gen. Laws Ann. ch. 214, § 3A.

⁴⁷⁾ Rosa and Raymond Parks Institute for Self-Development v. Target Corp., No. 15-10880 (11th Cir., Jan. 4, 2016).

⁴⁸⁾ Paisley Park Enters. v. Boxill, 299 F. Supp.3d 1074 (D. Minn. 2017).

⁴⁹⁾ Neb. Rev. Stat. § § 20-201 et seq.

うことができるとしている。ただし保護期間は定められていない。

Nevada

ネヴァダ州法は、商業目的で個人の名前、写真、肖像またはパーソナリティを使用することをプライバシー侵害としている⁵⁰⁾。死後は50年間保護されるが、相続人は登録しなければならない。本人の死後6ヶ月以内に登録しなかった場合は、権利を放棄したものとみなされる⁵¹⁾。

New Hampshire

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

New Jersey

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

New Mexico

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

New York

ニューヨーク州では、死者のパブリシティ保護問題は長年の論争となってきた⁵²⁾。

2017年5月31日、州議会に生存者及び死者のパブリシティの権利に関する法案⁵³⁾が提出された。同法案は、本人の生死を問わず、またニューヨーク州民であるか否かを問わず、個人の氏名（ニックネームを含む）、声、署名及び肖像を個人の財産として保護しようとするものである。権利の期間は死後40年であり、パブリシティの権利を利用するには本人またはその相続人の書面による同意を必要とする（本人が未成年者の場合は、両親または後見人による同意）。同法案には、表現の自由を制約するものとして反対の声が強く、可決に至らなかった。

⁵⁰⁾ Nev. Rev. Stat. Ann. § 597.770.

⁵¹⁾ Nev. Rev. Stat. Ann. § 597.800.

⁵²⁾ Andrew Gilden, *Endorsing After Death*, 63 WILLIAM & MARY L. REV. - (2022), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3816046> 参照。

⁵³⁾ A08155, S5857, 2017-18 Leg. Gen. Assem., (NY, 2017).

た。

その後、生存者及び死者のパブリシティの権利に関する法案⁵⁴⁾が州議会に再度提出され、可決された。これによって商業的価値を有する場合には死後もパブリシティを保護することが明確に規定されて、生存する州民及び2021年5月29日以後に死亡した州民に対して適用されることになった。

同州の改正法では、死者のパブリシティの権利は登録制を採用する。死亡した人の権利の承継者または被許諾者であることを主張する者は、パブリシティの登録請求を行うことができる。また、適法に任命された請求者の代理人が請求者のために登録請求を行うことができる。

50-f条(2)項(a)号は、同意なしに商業目的で死亡した人の名前、音声、署名、写真、または肖像を「いかなる方法でも」使用した場合、死亡した人の権利の承継者または被許諾者は民事訴訟を提起できることを規定している。ここでいう死亡した人については、50-f条(1)項(b)号に定義があり、「その氏名、音声、署名、写真、または肖像が、死亡時に、または死亡したことにより商業的価値を有する」死亡した人物とされているので、州民すべてに対して権利が保護されるわけではない。またこれらの権利は、契約、ライセンス、贈与、遺言、その他の手段によって完全に譲渡することができる。

ただし例外規定も多く、死亡した人の名前、声、署名、写真、または肖像が、演劇、書籍、雑誌、新聞、その他の文学作品、芸術作品、その他の視覚的作品に使用されてもパブリシティ権の侵害にはならないとされている。コメント、批評、パロディ、風刺を含む政治的または公共の利益に関わる作品、または教育的またはニュース価値のある作品の一部として同意なしに使用することは許容される。音楽作品、オーディオビジュアル作品、ラジオ番組、テレビ番組の一部として使用する場合は、その作品がフィクションまたはノンフィクションのエンターテインメントである限り、同意なしの使用が許容される。さらに改正

⁵⁴⁾ A5605C, 2019-20 Leg. Gen. Assem., (NY, 2019).

法は、ニュース、公共問題やスポーツ番組に関連する使用についても、同意なしの使用を許容している。

North Carolina

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

North Dakota

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Ohio

オハイオ州法は、個人の「ペルソナ」としてのパブリシティの権利を保護するという規定を置いている⁵⁵⁾。「ペルソナ」は名前、声、署名、または肖像が商業的価値を有している個人のことを指し、ハワイ州法やワシントン州法における「人格」とほぼ同様である。商業目的での個人のペルソナの無断利用に対しては刑事罰及び民事上の救済措置が規定されている。死後の保護期間は60年間でされている。

Oklahoma

オクラホマ州は2016年になりすまし禁止法(Catfishing Liability Act)を制定し、その中で生存者と故人を問わず、個人の名前、声、署名、または肖像を無断で意図的に使用することを禁止した⁵⁶⁾。死後も保護され、保護期間は100年間でされている。

なお他の刑事法には、死後の権利が永遠に保護されると解されるものも存在する⁵⁷⁾。

Oregon

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Pennsylvania

⁵⁵⁾ Ohio Rev. Code § 2741 et seq.

⁵⁶⁾ Okla. Stat. tit. 12 § 1448.

⁵⁷⁾ Okla. Stat. tit. 21 § 839.2

ペンシルヴァニア州法は、生存する個人及び死者の両方について、氏名または肖像が商業的価値を有する場合に限り、広告または商業目的で無断使用することを禁じている⁵⁸⁾。ペンシルヴァニア市民として死亡した場合に限り、死後は30年間保護される。

Rhode Island

ロードアイランド州法は、商業目的で個人の名前、写真または肖像を使用することをプライバシー侵害として規定している⁵⁹⁾。個人の名前、写真または肖像がプライバシーとして位置づけられているため、本人の死によってプライバシーは消滅すると解され、死後は保障されないと解されている⁶⁰⁾。

South Carolina

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

South Dakota

サウスダコタ州は、個人のパブリシティの権利を無断で商業利用することを禁じ、無断利用に対しては刑事罰及び民事上の救済規定を置いている⁶¹⁾。死後の保護期間は70年間である。

Tennessee

テネシー州は、1984年に個人の権利の保護に関する法律を制定した。その中で、個人の名前、写真または肖像を財産権として保護し、自由に譲渡やライセンス化を認めている⁶²⁾。死後の保護期間は10年間である。

Texas

テキサス州は、死亡した個人についてのみパブリシティを州法で保護している珍しい州である。1937年以降に死亡した個人の名前、音声、署名、写真また

⁵⁸⁾ Pa. Ann. Stat. tit. 42 § 8316.

⁵⁹⁾ R.I. Gen. Laws § 9-1-28.

⁶⁰⁾ Clift v. Narragansett Television L.P., 688 A.2d 805, 814 (R.I. 1996).

⁶¹⁾ S. D. Codified Laws § 21-64 et seq.

⁶²⁾ Tenn. Code Ann. § 47-25-1101 et seq.

は肖像を、製品、商業または財産に関連して無断で使用することを禁じている⁶³⁾。死後は50年間有効であり、譲渡可能である。

Utah

ユタ州法は個人のアイデンティティを無断で広告または商業目的で使用することを禁じ、無断使用に刑事罰及び民事上の救済規定を置いている⁶⁴⁾。

Vermont

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Virginia

ヴァージニア州法は、個人の名前または写真を無断で広告または商業目的で使用することを禁じ、無断使用に刑事罰及び民事上の救済規定を置いている⁶⁵⁾。死後は20年間保護することとしているが、誰が権利行使できるのかについては明文規定を欠く。

Washington

ワシントン州法は、個人または人格は、個人または人格の名前、声、署名、または肖像を無断で使用されない財産権を有すると規定しており⁶⁶⁾、この権利は自由に譲渡したりライセンスしたりすることが可能であると規定している。またこの権利は死によって消滅することはないと明文で規定されており、死後の権利は、個人の場合は10年間、人格の場合は70年間保護される。なお個人と人格の相違について、後者は名前、声、署名、または肖像が商業的価値を有している個人のことを指す。

West Virginia

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。

Wisconsin

63) Tex. Prop. Code § 26.001 et seq.

64) Utah Code § 45-3-1 et seq.

65) Virginia Code § 8.01-40.

66) Wash. Stat. § 63.60.010.

ウィスコンシン州法は、商業目的で生存する個人の名前、写真または肖像を使用することをプライバシー侵害としている⁶⁷⁾。生存する個人という限定が州法に規定されているため、死後には権利は保障されない⁶⁸⁾。

Wyoming

同州では死者のパブリシティに関する法律が制定されていない。なおワイオミング州は、プライバシーに対する権利も州憲法又は州法で全く規定していない。

5. 死後のデータの取扱いについての若干の考察

前述したように、SNS ユーザーの急増に伴い、死亡するユーザーも年々増え続けているため、当該ユーザー本人の個人データの死後の取扱いが問題になってきている。

また本人のアカウントや、本人が当該アカウントにアップロードしたファイル類の取扱いについても同様の問題が生じており、これらはクラウドサービスやオンラインストレージ類とも共通する。

一般に死者のデータという場合、亡くなった人の顔写真や DNA のような当該故人を特定できる個人情報や個人データ、当該故人が管理・使用する権利を持っていたデータ、当該故人がサービスを利用していたクラウドサービス、SNS、電子メール、オンラインゲーム等のアカウントという 3 類型を考えると、もとよりすべてのデータがこの 3 類型に明確に分類されるわけではないが、データそれ自体は所有権の客体とならず、データの多くがローカルではなくクラウドやオンラインストレージ上に蔵置される場合が増えていることにかんがみると、データそれ自体にとどまらずデータにアクセスするためのアカウント（に関するデータ）も考慮する必要がある。

⁶⁷⁾ Wis. Stat. § 942.09.

⁶⁸⁾ Heinz v. Frank Lloyd Wright Foundation, 229 U.S.P.Q. 201 (W.D. Wis. 1986).

本人自身を特定できる個人データについては、個人情報保護法制やプライバシー保護法制によっても規制しうられると思われるが、本人のアカウントと、それを通じて本人がアップロードしたファイル類の取扱いは、個人情報保護法制やプライバシー保護法制の射程をこえる。このため、死後のアカウントと当該アカウントに関連付けられるデータの権利性、相続や譲渡という面からの検討が必要とされている⁶⁹⁾。もとより、自然人の死後にその権利を保護すること自体の是非についての検討も必要となろう⁷⁰⁾。

死者の個人データやプライバシーについて検討する際、理論的には、次の3つのアプローチがあり得る。

第1は生存する相続人や親族等に決定を委ねるというものである。

これは、ブルガリアの個人データ保護法やエストニアのデータ保護法等が採用している手法である。ただし、EUの個人情報保護法制は、人格権としての権利の保護をその基調としている。人格は一身専属的なものであるから、人格権が相続人や生存する親族によって行使されるということはありません、あくまでもこれは例外的に捉えられる。

第2は、生存者に限定しているデータ保護法制・プライバシー保護法制の適用対象を死者にも拡大するというものである。死者本人は死後には意思決定やその表示を行ない得ないから、生存者の権利の保護を基本としつつ、生存者にその死後のデータの取扱いについて決定する権利も付与するという手法である。

これは生存者本人の個人データに関する権利の中にその死後の管理や利活用についての決定権も含めるというものであり、フランスのデジタル共和国法が採用した手法である。

第3は、人格権的な保護ではなく、財産権的な保護への転換を図るものであ

⁶⁹⁾ 吉井和明「遺族によるウェブサービス上の故人のデータへのアクセスの可否」情報ネットワークロー・レビュー13巻2号（2014年）73頁以下参照。

⁷⁰⁾ 湯浅壘道「故人のデジタルデータの扱い」情報の科学と技術71巻11号（2021年）491頁以下参照。

る。前述したように、EUの個人データ保護法制は、人格権としての権利の保護をその基調としている。したがって人格的な保護を死者の個人データに対して拡張することができたとしても、SNSのアカウント自体やSNSやクラウド上に本人がアップロードしたデータ全般に関する権利のあり方の検討は、人格的な議論とは別に行わざるを得ない。

これに対してアメリカのプライバシーに関する議論は、自己決定権としての意味合いが強く、財産権的な側面も有する点でEUの個人データ保護法制とは様相を異にする⁷¹⁾。死者の個人データやプライバシー保護を図る上では、財産権的なアプローチが有効であるとする主張もある⁷²⁾。それによれば、自然権としての人格権は自然人に帰属することから、人格権が自己決定権ときわめて密接な関係を持つ以上他人による行使にはなじまない。しかし、財産権的なアプローチを取れば、本人自身の個人データだけではなく本人のアカウントや本人がアップロードしたファイル類等の取扱いも一括して処理することができる。そのほうが実務上効率的であり、相続等の既存の法的概念の延長線上で処理できるというのがこのように主張される理由である。

このアプローチでは、個人に関する情報の少なくとも一部分については、財産権的理解への転換が必要となる。しかし、日本では個人情報保護は人格権の問題としてとらえられることが多く、プライバシーについても人格権的な側面が主としてアメリカから継受されてきた面がある。このため、財産権的理解への転換には困難も予想される。

折しも日本では、2021年にデジタル社会形成基本法が施行され、デジタル庁

⁷¹⁾ 欧米の観念の相違については、宮下紘「EU-US プライバシーシールド」慶應法学36巻(2016年)145頁以下を参照。

⁷²⁾ Edina Harbinja, *Post-Mortem Privacy 2.0: Theory, Law, and Technology*, 31 INT. REV. OF L. COMPUTERS & TECHNOLOGY, 26 (2017), Lilian Edwards & Edina Harbinja, *Protecting Post-mortem Privacy: Reconsidering the Privacy Interests of the Deceased in a Digital World*, 32 CARDOZO ARTS & ENTERTAINMENT L. J. 83 (2013).

が発足したばかりである。死後の個人に関する情報の保護や、死後のデジタルデータの取扱いに関する法制度の整備を進めることは、高齢化が進行する日本におけるデジタル化推進の課題の一つであろう。

※本稿は、情報処理学会電子化知的財産社会基盤研究会(EIP)における発表論文を加筆修正したものである。また本稿は、科学研究費(研究課題19H04426)「情報ネットワーク社会における「死」の再定義」及び科学研究費(研究課題18K01396)「自動走行の自動車における個人情報・プライバシーの保護の法的検討」の研究成果の一部である。

国会によるインテリジェンス・ コミュニティに対する民主的統制¹⁾ —情報監視審査会によるインテリジェンス 監督機能の評価—

小林 良樹²⁾

要旨

本稿の目的は、日本におけるインテリジェンス・コミュニティ（以下、IC）に対する議会による統制の状況に関し、2014年に創設された衆参両院の情報監視審査会の動向に焦点を当て、その機能の有効性の分析・評価を試みることである。具遺体的には、「国会の衆参両院の情報監視審査会は『議会によるICに対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題の分析を試みた。

同審査会の有する法的権限、創設からこれまでの活動実態等に基づき欧米先進諸国の類似の制度との比較分析を行った結果、現在の日本の制度は、米英等における類似の制度に比較して依然不十分であり、特に、同審査会に付与された法的権限が限定的であるとの結論を得た。ただし、同審査会の制度設計や活動の実態にかんがみると、国会におけるインテリジェンス・リテラシーの向上に資する点が認められるなど、将来的な「議会によるICに対する民主的統制の機関」の本格的な創設の準備として積極的に評価し得る点もみられた。

本稿の限界としては、①課題の評価基準の更なる精緻化が必要であること、

1) 本稿は、拙著（小林, 2021）の第12章5「日本における民主的統制の制度」を基に加筆修正を加えたものである。本研究は JSPS 科研費 20K01513及び（公財）日立財団「倉田奨励金」（NO. 1421）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

②同審査会の活動実態に関する十分なデータが得られていないこと、などがある。こうした課題はあるものの、本稿は、情報監視審査会制度の現状に関して「議会によるICに対する民主的統制の機関」との観点から包括的な分析を加えた最初の研究である。日本におけるインテリジェンス機能、ひいては安全保障機能の今後の健全な拡充の在り方を検討する上で一定の意義を有すると考えられる。

キーワード：インテリジェンス、民主的統制、情報監視審査会、特定秘密保護法、ファイブ・アイズ

問題の所在

(1) 総論

本稿の目的は、日本におけるインテリジェンス・コミュニティ（以下、IC）に対する議会による統制の状況に関し、2014年に創設された国会の衆参両院の情報監視審査会の動向に焦点を当て、その機能の有効性の分析・評価を試みることである。

インテリジェンスの定義に関し、本稿ではローエンタール（Mark Lowenthal）の説等を基に「政策決定者が国家安全保障上の問題に関して判断を行うために政策決定者に提供される、情報から分析・加工された知識のプロダクト、あるいはそうしたプロダクトを生産するためのプロセス」と解する（Lowenthal, 2019, p. 9; 小林, 2021, pp. 16-17）。また、インテリジェンス・コミュニティ（IC）とは「政府の中でインテリジェンス業務に関与する組織の集合体」と解する（小林, 2021, p. 104）。日本の場合、ICの主な構成機関は内閣官房内閣情報調査室、外務省、防衛省、警察庁及び公安調査庁である。

(2) ICに対する議会による民主的統制の意義

民主主義国家においては、政府の行政活動の適正、適法性等を確保するため、各行政活動に対する民主的統制の確保が重要である。

インテリジェンスは、前記の定義からも示されるように、国家安全保障に関

わる政府の機能の一つである。したがって、政府の国家安全保障機能の強化は一般に、ICの機能・権限の強化を伴う。一方、各国での先例にかんがみると、ICの機能・権限の強化は、権利自由の侵害に関する国民の懸念を惹起する場合がある。例えば、2001年の911テロ事件の後、米国政府による各種のテロ対策の中で、中央情報局（CIA）による取調べ手法の適法性が問題となった。また、2013年に発覚したいわゆるスノーデン（Edward Snowden）問題等を通じ、国家安全保障局（NSA）による情報収集の適法性が問題となった（小林, 2021, pp. 268-269）。したがって、民主主義社会における安全保障と権利自由の適切なバランスを維持するためには、ICの機能・権限強化とICに対する民主的統制の強化も適切なバランスの基に実施されるべきと考えられる（Lowenthal, 2019, pp. 277-318）。そうでなければ、ICに対する国民からの信頼とICの民主的正統性が低下し、ひいては政府の国家安全保障機能の低下を招く可能性がある。

米英等欧米先進諸国におけるICに対する民主的統制の制度には、行政府自身によるもの、司法によるもの、議会によるもの、報道機関やNGO組織等非政府機関によるもの等がある。それぞれに短所と長所があり、いずれが最も優れているかを断言することは容易ではない。欧米先進諸国においては、議会による統制が比較的重視されており、ICに対する監督を専門に担当する機関が議会に設置されている場合が多い。例えば、米国の連邦上下両院におけるインテリジェンス問題の担当委員会（Senate Select Committee on Intelligence, House Permanent Select Committee on Intelligence）、イギリスの議会インテリジェンス・保安委員会（Intelligence and Security Committee of Parliament）等がある（図表4—2）。他方、日本においてはこれまで、ICに対する民主的統制を専門に担当する機関は、議会においても、独立行政機関としても設置されていない。背景事情として、第二次世界大戦後、日本のICの機能・権限は他のG7諸国等に比較しても小規模にとどまっており、ICに対する民主的統制の問題は社会的、政治的に大きな注目を集めてこなかった可能性が考えられる（Kobayashi, 2020, pp. 153-154）。

こうした中、2014年12月、国会の衆参両院に情報監視審査会が創設された。同審査会の直接の任務は特定秘密保護制度の運用状況の審査である（国会法102条の13）。すなわち、米英等でみられるようなICに対する広範な監督を専門的に担うことは同審査会の直接の目的ではない。しかし、同審査会の持つ権限等にかんがみると、副次的に、米英等におけるICに対する監督機関と類似の機能を一定程度担い得る可能性も考えられる。同審査会の創設から既に7年以上が経過する中、同審査会のICに対する統制機能の現状を分析・評価することは、日本のインテリジェンス機能、ひいては国家安全保障政策の今後の健全な拡充の在り方を検討する上で有意義と考えられる。

（3）先行研究等

日本におけるICに対する民主的統制の問題に関する先行研究は稀少である。小林の2012年の研究は、米英等との比較分析に基づき、ICに対する民主的統制制度の整備の必要性を指摘した（小林, 2012）。しかし、同研究は情報監視審査会の設置（2014年）以前のものであり、近年の状況は反映されていない。サムエルズ（Richard Samuels）の2019年の研究は、戦後の日本のICの歴史に関するものであり、現行の情報監視審査会の権限が不十分である旨、民主的統制制度の拡充の必要性等を指摘した（Samuels, 2019, pp. 235-240）。同研究は、最近の状況をカバーしているが、分析手法としては関係者に対する聞き取りが主であり、同審査会の組織・権限や活動実態に関する客観的なデータ等に基づく分析・検証は行われていない。

以上に基づき、本稿においては、「現在の情報監視審査会は『議会によるICに対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題に関し、可能な限り客観的なデータ等に基づく分析・検証を試みる。分析手法としては、後述のリチャードソンとギルモア（Sophie Richardson & Nicholas Gilmour）が2016年に示した分析枠組み（Richardson & Gilmour, 2016, pp 43-128）に基づく国際比較分析、すなわち、米英等欧米先進諸国における類似

の機関との比較分析を行う。データとしては主に同審査会から公表されている情報を利用する。

なお、特定秘密保護制度全般の評価、情報監視審査会による特定秘密保護制度に対する監督状況の評価等は本稿の射程に含まれない。同審査会をめぐる様々な論点の中で、議会による IC に対する民主的統制機能の問題に焦点を絞って検討を行う。

以下、1 では、背景事情として、日本における IC の機能・権限強化の動向と情報監視審査会の創設の経緯を概観する。2 では、同審査会の組織、権限及び創設以降の活動実態に関し、法令の規定、公刊資料等に基づき整理を行う。3 では、1 及び 2 を踏まえ、リチャードソンとギルモアの分析枠組みに基づき前記の課題の検討を行う。最後に、以上を踏まえた結論を提示する。

1. 背景事情

(1) 日本における IC の機能・権限強化の動向

2001年の米国における911テロ事件以降、米国を始め欧米先進諸国は、国際テロ対策等を目的として IC の機能・権限の強化を図って来た。日本政府も、2000年代初頭以降、国際テロ情勢に加え、朝鮮半島情勢を始めとする東アジア地域における安全保障情勢の変化等に対応するべく、IC の機能・権限強化を図っている (Kobayashi, 2020, pp. 149-162)。

特に、2008年2月に発表された「官邸における情報機能の強化の方針」³⁾は、当該問題に関する日本政府による初の包括的な政策文書である。以後、主に同方針等に基づき、様々な IC の機能・権限の強化策が実行されている。例えば、2008年4月、IC の分析機能の強化を目的とし、内閣官房に内閣情報分析官制度が創設された。さらに2013年12月、政府が提出した特定秘密の保護に関する法律(※以下、特定秘密保護法)に関する法案が国会で可決された。同法制定の目

3) 内閣官房 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/080214kettei.pdf>

的の一つは、カウンターインテリジェンス機能の強化による、関係国とのインテリジェンスの共有の推進である（兼原, 2020, p. 7; 小林, 2021, pp. 242-245）。同時に、内閣官房に国家安全保障会議（NSC）及びその事務局である国家安全保障局（NSS）が設置された。同制度創設の目的の一つは、米国の国家安全保障会議に倣い、政府内における政策部門と IC の連携を強化することである（小林, 2021, pp. 118-121）。

こうした動向は、2013年9月の国際オリンピック委員会（IOC）総会において2020年の東京五輪等の開催が決定されたことにより、更に拍車が掛けられたとみられる。例えば、2015年12月、東京五輪のテロ対策強化等を目的として、内閣官房に国際テロ情報収集ユニットが設置された⁴⁾。また、2017年6月、いわゆるテロ等準備罪の創設に関する法案（テロリズム集団その他の組織的犯罪集団が重大な犯罪を計画、および計画実行のための実行準備行為が行われた際に罰する法案）が国会で可決された。同罪創設の目的の一つは、いわゆる国際組織犯罪条約（国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約）への加入による国際テロ対策における国際協力の推進である⁵⁾。さらに、ICの構成機関の一つである警察は、東京五輪等に向けて、各種先端技術を駆使した警備技術の向上に取り組んだとみられる（『共同通信』2020年9月13日）。

加えて、近年の米中対立の激化といわゆる経済安全保障に関する議論の高まりも、日本のIC機能・権限の更なる強化を促す可能性がある。いわゆるファイブ・アイズ（米国、イギリス、カナダ、オーストラリア及びニュージーランドによる主にシグント業務を中心としたインテリジェンス協力の枠組み（小林, 2021, pp. 198-199）への日本の加入をめぐる議論はその一例とも考えられる（『日本経済新聞』2019年1月10日；2021年11月11日）。

4) 内閣官房 HP <https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouhoutyousa/torikumi.html>

5) 法務省 HP http://www.moj.go.jp/keiji1/keiji12_00143.html

(2) 国会における情報監視審査会の創設

こうした情勢の中、第186回国会（2014年1月24日から6月22日）中の2014年6月20日、国会の衆参両院における情報監視審査会の創設を含む国会法等の一部改正案が可決された。当該時期に情報監視審査会が創設された背景には、前記（1（1））のような政府による一連のICの機能・権限強化の動向、とりわけ特定秘密保護制度の創設が深く関係しているとみられる。以下ではかかる状況を概観する。

情報監視審査会の創設を含む国会法等の改正案の成立の前年、第185回国会（2013年10月15日から12月8日）において、特定秘密保護制度、NSC及びNSS制度の創設に関連する法案が提出された。前記のとおり、これらはいずれもICの機能・権限強化に繋がるものである。一方、特定秘密保護法の制定等に対しては、警察を始めICによる権限濫用等を懸念する野党や国民による反対運動が展開された⁶⁾。かかる政治情勢の中、国会会期中に与党（自由民主党、公明党）と一部の野党（日本維新の会、みんなの党）の間で同法案の成立をめぐる様々な折衝が行われた結果、同法案は同会期中の2013年12月6日に成立した。

こうした政党間の折衝に基づく合意の中には、同法案を成立させる条件の一つとして、同法の運用状況等を政府が国会に報告する旨等が盛り込まれた（原田, 2014）。当該合意の趣旨は、特定秘密保護法の附則10条後段にも反映されている⁷⁾。その後、翌2014年の第186回国会には、情報監視審査会の創設等を内容とする「国会法等の一部を改正する法律案」（第186回 衆第27号）が提出された。同法案の提案理由としては「特定秘密の保護に関する法律附則10条の規定に基づく検討を踏まえ、各議院に情報監視審査会を設置する（後略）」旨が示された。

⁶⁾ 類似の反対運動は、2015年のテロ等準備罪の創設の際にもみられた。

⁷⁾ 特定秘密保護法附則10条後段は「国会に対する特定秘密の提供については（中略）日本国憲法及びこれに基づく国会法等の精神にのっとり（中略）、特定秘密の提供を受ける国会におけるその保護に関する方策については、国会において、検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」旨定めている。

このように、2014年の情報監視審査会の創設は、前年の特定秘密保護法の成立の言わば副産物と言い得る。すなわち、ICの機能・権限強化とICに対する民主的統制の強化がセットになったものと考えられ、「民主主義社会における安全と権利自由のバランスの維持」の観点からは望ましい動向と考えられる。ただし問題は、そうした民主的統制制度が実質的に十分に機能しているか否かである。以下の2以降では、かかる問題に関し、主に国際比較の観点から分析・検証を試みる。

2. 情報監視審査会の組織、権限及び創設以降の活動実態

(1) 分析の枠組み

国家機関の機能の有効性を評価するに当たっては、評価基準の設定が重要である。本稿では、日本と比較的近い政治体制を持つ欧米先進諸国の類似の制度との比較分析を通じて、相対的な評価を試みる⁸⁾。

各国の政治的、社会的、歴史的背景等の違いにかんがみると、各種制度の国際比較は容易ではない。議会によるICに対する民主的統制の制度に関しては、前記のリチャードソンとギルモアの2016年の先行研究が、国際比較のための指標として、①法的根拠、②監視対象組織の範囲、③構成員の資格、④権限、⑤会議の開会の頻度、⑥構成員の任期、⑦告発・内部通報制度、⑧活動報告、⑨非公開情報へのアクセス権限、の9項目を指摘している (Richardson & Gilmore, 2016, pp 43-128)。これらの指標のうち、①③⑤⑥は主に組織基盤の強さ(人的資源、財政的資源の独立性等)、②④⑦⑧⑨は主に権限の強さにそれぞれ関連している。他の先行研究にかんがみても、ICや警察に対する民主的統制制度の比較・評価に際して組織基盤と権限の強さを基準とすることは妥当と考えられる(例えば、イギリス、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドの

⁸⁾ 当該審査会は歴史が浅く現段階では特段の不適切事例等も無いことから、他国との比較分析(相対評価)に依存せざるを得ない。本研究の限界の1つである。

制度の比較分析を行ったデフティ（Andrew Defty）の研究（Defty, 2020）、警察に対する監督組織を比較したデ・アンジェリス（Joseph De Angelis）等の研究（De Angelis, 2016）等）。

以下では、当該指標に基づき、日本の情報監視審査会の組織、権限及び活動実態等に関して整理を行い、米国、イギリス、オーストラリア、ドイツ及びカナダの類似の制度との比較を試みる（図表4—1及び4—2）。このうち米国を除く4カ国は議院内閣制度を採用しており、日本との比較に適していると考えられる。米国は大統領制度であるが、同国の議会によるICに対する民主的統制制度は欧米先進諸国の中で最も先進的とみられ、比較の際の基準として参照するには一定の意義があると考えられる。

各種データは、原則として2022年1月1日時点のものである。

（2）法的根拠

衆参両院の情報監視審査会は国会法等に根拠を有する常設の機関である。同法11章の4（102条の13から21）が同審査会の組織、権限等を定めている。これらを定める国会法等の改正法案は、2014年6月20日に成立し、同年12月10日に施行された。さらに、組織運営の詳細等は、衆議院情報監視審査会規程（同年6月13日議決、以下、衆情規）及び参議院情報監視審査会規程（同年6月20日議決、以下、参情規）によって定められている。両院の規程は細部に若干の相違はあるもののほぼ同一である。

欧米先進諸国における類似の機関の中には、法律上の根拠を有しないものもある。例えば、米国連邦議会のインテリジェンス問題の担当委員会は、議会の議決を根拠に設置されている。こうした例に比較すると、法律上の根拠を持つ日本の制度は組織の基盤がより強いと評価し得る⁹⁾。

⁹⁾ 報道によると、立法過程において与党は常設組織の設置に消極であった。しかし、野党は、法令に基づく常設機関の設置を主張した（『朝日新聞』2014年5月2日）。

(3) 監視対象組織の範囲

情報監視審査会の設置目的は、行政における特定秘密保護制度の運用を常時監視することと定められている（国会法102条の13）。特定秘密保護法の定める特定秘密を取り扱う行政機関は全て同審査会の監視の対象となる。したがって、ICの構成機関も特定秘密を取り扱う限り全て同審査会の監視対象に含まれる。

ただし、日本の場合、ICの構成機関の活動であっても、特定秘密保護制度の運用と無関係の活動は同審査会の監視の対象とはならない（例えば、予算、人事等を含む組織運営に関連する事柄等）。こうした点において、情報監視審査会の権限範囲は、欧米先進諸国における類似の機関の有する権限に比較して限定的である。なお、IC構成機関でない政府機関（国家安全保障局、外務省や防衛省の政策担当部署等）の活動であっても、特定秘密の運用に関係する活動は同審査会の監視対象となる。

(4) 構成員の構成員（人数、資格等）、独立した事務局

衆参両院の情報監視審査会規程（2条から6条）は、審査会の委員の任免、任期等を定めている。

(イ) 任命

両院の審査会とも委員数は8人であり（衆参情規2条）、会期の始めに議院においてその議決により選任される（同3条1項）。会長は同審査会において委員が互選する（同7条1項）。

欧米先進諸国における類似の機関の中には、議会（又は議院）ではなく、首相等が任命権者の場合もある（例えばイギリス）。こうした例に比較すると、日本の制度は監視対象である行政府からの独立性がより高いと評価し得る。

委員は常に各議院の国会議員の中から選任されると解される。すなわち、非議員である民間有識者等が選任されることはない。欧米先進諸国における類似の機関における状況もほぼ同様である。委員が民主的な選挙を経た議員に限定さ

れることは、民主的統制の観点からは積極的に評価し得る。ただし、こうした場合、効果的な監督に必要な専門性を如何に確保するかが問題となる¹⁰⁾。

(ロ) 配分

委員の数は「各会派の所属議員数の比率により、これを各会派に割り当て選任する」と定められている（衆参情規3条2項）。

欧米先進諸国における類似の機関の中では、オーストラリアでも同様の制度が採られている。他方、インテリジェンス業務の性質にかんがみ、党派性を薄めるための措置が取られている例もある。米国連邦議会上院のインテリジェンス問題の担当委員会では、15人の委員数が常に与党8人、野党7人に配分される。また、ドイツの議会監督委員会の議長は与野党会派の1年交代とされている。こうした例に比較すると、日本の制度は、議会における党派対立の影響を受ける可能性が高い制度と考えられる。どちらの制度が優れているかの判断は容易ではない。議会における議席配分を反映している方がより民主的であるとの指摘もある（Richardson & Gilmour, 2016, pp. 306-307）。

(ハ) 任期

委員の任期に関しては別途後述する（2(7)参照）。

(二) 事務局

両院の情報監視審査会規程は、情報監視審査会の事務局の設置及び所要の職員の設定を定めている（衆情規32条、参情規31条）。かかる措置によって、監督対象である行政機関からの財政的・人力的な独立が確保されていると評価し得る¹¹⁾。

¹⁰⁾ 委員を議員に限定する場合、委員の在任期間が短いと十分な専門性が蓄積されず、効果的な統制の実施が担保できない可能性がある（2(7)及び3(2)参照）。こうしたことから、欧米諸国では、議会による監督に加えて専門家による独立第三者委員会による監督を併用する「ハイブリッド型」もみられるようになっている。例えば、イギリスでは、2016年、政府通信本部（GCHQ）によるシグント活動等に対する監督を担当する調査権限委員会事務局（IPCO: The Investigatory Powers Commissioner's Office）が設置された。

¹¹⁾ 例えば、警察に対する民主的統制機関である公安委員会においては、同委員会の庶務は監督対象である警察庁及び都道府県警察が担うとされている（警察法13条及び44条）。

欧米先進諸国における類似の機関においても概ね同様の措置が採られている。

(5) 権限

(イ) 勧告権

情報監視審査会の目的は、行政機関による特定秘密保護制度の運用が適切に行われているか否かを監視することである（国会法102条の13）¹²⁾。監視の実効性を担保するため、審査会には行政機関に対する勧告権が付与されている（国会法102の16）¹³⁾。ただし、勧告権は強制権限を伴うものではない。

欧米先進諸国における類似の機関にも同種の権限を持つものは少なくないが、インテリジェンス業務の特性にかんがみ、いずれも日本の場合と同様、強制権限を伴うものではない。したがって、日本の制度は、欧米先進諸国に比較して特段劣っているものではないと評価し得る。

2014年12月の制度の発足以降、これまでに当該勧告が発せられた例はない。ただし、法令上の根拠を持たない「政府に対する意見や指摘」は頻繁にされている（図表1）。こうした意見や指摘の内容は衆参両院の審査会の年次報告書に掲載されており、政府が具体的な対応を行わない場合には勧告を行う旨が同報告書にも明記されている。実際に、こうした意見や指摘に基づき IC 構成機関における特定秘密の取り扱い実務等に変更が加えられた例もみられる。こうした法令上の根拠を持たない非公式な手法の活用は、行政府による通達等の発出と同様、日本の政治・行政文化の中では一般的な慣行と言える。

¹²⁾ 同条は、同審査会の目的を、①行政における特定秘密保護制度の運用を常時監視するため特定秘密の指定・解除及び適性評価の実施の状況について調査すること、②各議院等からの特定秘密の提出の要求に係る行政機関の長の判断の適否等を審査すること、と定めている。

¹³⁾ 同条項は「(審査会は)必要があると認めるときは、行政機関の長に対し、行政における特定秘密の保護に関する制度の運用について改善すべき旨の勧告をすることができる」(同条1項)、「行政機関の長に対し(中略)勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる」(同条2項)旨定めている。

図表 1 衆参両院の情報監視審査会による年次報告書の発表状況

衆議院

	報告書 提出日	報告書が カバーする期間	頁数	特定秘の 提出等要求	政府に対する意見等 (うち、インテリジェンス関連)
1	2016-03-30	2014-12-10～2016-01-31	147頁	1件	6件 (1件)
2	2017-03-29	2016-02-01～2017-01-31	222頁	2件	6件
3	2018-03-28	2017-02-01～2018-01-31	236頁	4件	7件
4	2019-03-26	2018-02-01～2019-01-31	214頁	1件	9件 (1件)
5	2020-03-17	2019-02-01～2020-01-31	239頁		7件 (1件)
6	2021-05-11	2020-02-01～2021-03-31	174頁		4件 (2件)

参議院

	報告書 提出日	報告書が カバーする期間	頁数	特定秘の 提出等要求	政府に対する意見等 (うち、インテリジェンス関連)
1	2016-03-30	2015-03-30～2015-12-31	64頁	4件	11件 (1件)
2	2017-06-07	2016-01-01～2017-04-30	81頁		1件 (1件)
3	2018-12-06	2017-05-01～2018-11-30	158頁		9件 (1件)
4	2019-12-04	2018-12-01～2019-08-31	115頁	4件	8件
5	2020-11-12	2019-09-01～2020-08-31	154頁	1件	4件
6	2021-12-10	2020-09-01～2021-09-30	153頁	1件	4件 (2件)

出典：衆参両院の HP 掲載のデータを基に筆者作成。

これまでに審査会が政府に対して出した意見や指摘の多くは特定秘密保護制度の運用に関する事柄であり、インテリジェンス業務に直接関係するものではない(例えば、各省庁における特定秘密の指定の基準や簿冊の管理の在り方等)。しかし、一部には、インテリジェンス業務に深く関係している事項も含まれている(図表1)。特に、衆参双方の審査会において、いわゆるサードパーティールール(提供された情報を情報提供元の承諾なくして別の第三者に提供してはならないという、主に情報機関の間に存在する実務上生まれた慣習(衆議院情報監視審査会, 2019, p. 74))の取り扱いに関する意見や指摘が複数回出されている¹⁴⁾。また、特定秘密以外の秘密等の審査会への開示の問題(衆議院情報監視審査会, 2016, pp. 8-9; 同, 2020, p. 127)、いわゆるニード・トゥ・ノウの原則(「情報は知る必要がある者にのみ伝え、知る必要のない者には伝えない」との実務上の慣行(衆議院情報監視審査会, 2020, p. 70))の取り扱い等に関しても出

されている（衆議院情報監視審査会, 2020, p. 127）。こうした意見や指摘の背景には、審査会の審議において実際にこれらの事項に関する議論が活発に行われている実態がある。例えば、サードパーティールールに関しては、担当国務大臣も出席した公開の審議も実施されている¹⁵⁾。

（ロ）その他

米国の連邦上下両院のインテリジェンス問題の担当委員会は、インテリジェンス関連の予算の審議・議決権、IC 構成機関の幹部人事の承認権限（上院のみ）等、他の欧米先進諸国における類似の機関に比較して、より強い権限を有している。日本の制度ではこうした権限は認められていない。

非公開情報に対するアクセス権限については後述する（2 (10)参照）。

（6）会議の開会の頻度

情報監視審査会の会議の開催に関しては、「会期中であると閉会中であることを問わず、いつでも開会することができる」（衆参情規9条）以外には特段の定めはない。

図表2は、両院の審査会の報告書の記録を基に、2014年12月の同審査会設置以降の開会の頻度を会期ごとにまとめたものである。国会会期中の審査会の開催頻度は平均して、衆議院は概ね約20日に1回、参議院は概ね22日に1回となっている¹⁶⁾。

欧米先進諸国における類似の機関の会議の開催頻度は、原則として概ね週1

¹⁴⁾ 政府（IC）側は当該ルールに基づき、外国インテリジェンス機関等から提供を受けた情報の審査会への開示に慎重である。これに対し、審査会側は、一定の理解を示しつつも、ルール適応の基準の明確化や審査会の趣旨を踏まえた積極的な対応を求めている（衆議院情報監視審査会, 2019, p. 126及び pp. 132-133; 参議院情報監視審査会, 2016, p. 11; 同, 2017, p. 28; 同, 2018, pp. 54-55)。

¹⁵⁾ 第196回国会中の2018年2月20日及び4月3日、上川陽子国務大臣が参議院情報監視審査会の審議に出席した例がある。

¹⁶⁾ 衆議院の方が参議院に比較して定期的に開催されているが、理由は不明。

図表2 衆参両院の情報監視審査会の開催状況

国会 会期	各会期の日数			情報監視審査会の会議開催回数			
	招集日	終了日	日数	衆議院		参議院	
				会期中	会期外	会期中	会期外
189	2015-01-26	2015-09-27	245	8		8	7
190	2016-01-04	2016-06-01	150	6		4	
191	2016-08-01	2016-08-03	3	0		1	
192	2016-09-26	2016-12-17	83	6		6	
193	2017-01-20	2017-06-18	150	7		2	
194	2017-09-28	2017-09-28	1	0		0	
195	2017-11-01	2017-12-09	39	6		1	
196	2018-01-22	2018-07-22	182	9		7	
197	2018-10-24	2018-12-10	48	6		1	
198	2019-01-28	2019-06-26	150	5		6	
199	2019-08-01	2019-08-05	5	0		1	
200	2019-10-04	2019-12-09	67	7		4	
201	2020-01-20	2020-06-17	150	3		5	
202	2020-09-16	2020-09-18	3	0		0	
203	2020-10-26	2020-12-05	41	4		4	
204	2021-01-18	2021-06-16	150	5		11	
205	2021-10-04	2021-10-14	11	1		2	
206	2021-11-10	2021-11-12	3	1		0	
207	2021-12-06	2021-12-21	16	0		4	
合計			1,497	74	0	67	7
				20.2 日に1回		22.3 日に1回	

出典：衆参両院のHP掲載のデータを基に筆者作成。

回から2回（議会議期中）となっている。これらに比較すると、日本の状況はやや頻度が低いものの、大きな支障が生じているとはみられない。

(7) 委員の任期

(イ) 制度概要

委員の任期に関しては、「議員の任期中その任にあるものとする」と定められている（衆参情規3条1項）。委員は原則として任期中に地位を失うことはない、すなわち委員の身分は保証されている¹⁷⁾。欧米先進諸国における類似の機

¹⁷⁾ 委員自身が、自らの申し出により議院（閉会中は議長）の許可を得て辞任することは可能（衆情規5条1及び2項、参情規5条1項）。

関の委員の身分保証も概ね同様である。

例外的に解任され得る事由は2つある。第1は、特定秘密等の漏洩により懲罰を科せられた場合である（衆情規5条3項、参情規5条2項）。ただし、これまでのところ、実際に解任された例はない。第2は、選挙、会派の組み換え等により各会派の所属議員数の比率に変更が生じた場合である（衆参情規3条3項）。

（ロ）実際の運用状況

図表3—1、3—2及び3—3は、第189回国会（2015年1月26日から9月27日）から第207回国会（2021年12月6日から21日）までの間の衆参両院の情報監視審査会の委員の変遷をまとめたものである。

当該期間中、衆議院では延べ39人の議員が委員を務め、平均任期は16.8ヵ月である。与野党の別でみると、与党委員（延べ26人）の平均任期は18.9ヵ月、野党委員（延べ13人）の平均任期は12.6ヵ月である。参議院では延べ36人の議員が委員を務め、平均任期は18.2ヵ月である。与野党の別でみると、与党委員（延べ22人）の平均任期は18.6ヵ月、野党委員（延べ14人）の平均任期は17.7ヵ月である（※ 与党は自由民主党及び公明党、野党はその他の政党として整理した¹⁸⁾）。最長の在任期間は衆院が60.4ヵ月、参院が73.0ヵ月で、いずれも5年以

図表3—1 衆参議院の情報監視審査会の委員の平均任期

	全 体	与党議員	野党議員
衆議院	16.8ヵ月 (39人)	18.9ヵ月 (26人)	12.6ヵ月 (13人)
参議院	18.2ヵ月 (36人)	18.6ヵ月 (22人)	17.7ヵ月 (14人)

出典：衆参両院 HP 掲載のデータ（2022年1月1日時点）を基に筆者作成。

※ 与党は自由民主党及び公明党、野党はその他の政党として整理した。

※ 人数は延べ人数。衆院では3人、参院では1人、それぞれ再任の例がある。

¹⁸⁾ 両院において、与党議員の方が野党議員に比較して平均在任期間は長くなっている。理由は必ずしも明らかではないが、各会派の議席数に基づく委員数の配分方式（2(4)(ロ)参照）に野党の方が影響を受けやすい可能性がある。

図表3—2 衆議院の情報監視審査会の委員の変遷

議員	与/野党	年/国会会期																				在籍期間								
		15年				2016年				2017年				2018年				2019年					2020年				2021年			
		189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208		209	210	211					
1	与党	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎															44.6	カ月					
2	与党	○	○	○	○	○	○	○	○															43.8	カ月					
3	与党	○	○	○	○	○																		31.5	カ月					
4	与党	○	○	○																				17.5	カ月					
5	与党	○	○	○	○	○	○	○																43.9	カ月					
6*	与党												○	○	○	○	△							16.5	カ月					
7	与党	○	○	○	○	○	○																	31.5	カ月					
8	野党	○	○	○	○	○	○	△																38.9	カ月					
9	野党	○																						8.6	カ月					
10*	与党																					○		0.9	カ月					
11	野党		○	○	○	○	○																	20.9	カ月					
12	与党				○	○	○																	12.3	カ月					
13	与党							○	○															11.9	カ月					
14	与党							○	○	○	○	○	○	○	○									36.3	カ月					
15	野党							○	○	○	○	○	○	○	○									36.3	カ月					
16	与党							○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○						48.1	カ月					
17	野党								△															4.8	カ月					
18	与党									◎	◎	◎	◎	◎	◎									24.5	カ月					
19	与党									○	○	○	○	○	○									24.5	カ月					
20	与党									○	○	○												11.5	カ月					
21	与党									○	○	○												11.5	カ月					
22	野党									○	○	○												11.5	カ月					
23	与党												○	○	○									13.0	カ月					
24*	与党																	△	◎	◎				2.9	カ月					
25	野党												○	○	○									13.0	カ月					
26	与党																◎	◎	△					11.6	カ月					
27	与党																○	○	○	○				13.6	カ月					
28	与党																○	○	○	○				13.6	カ月					
29	与党																○	○	○					11.8	カ月					
30	野党																○	○	○	○				13.6	カ月					
31	野党																○	○	○					11.8	カ月					
32	与党																	△	○	○				10.0	カ月					
33	野党																			○				0.9	カ月					
34	野党																				○	○		1.7	カ月					
35	与党																				○	○		1.7	カ月					
36	与党																					○		0.9	カ月					
37	与党																					○		0.9	カ月					
38	野党																					○		0.9	カ月					
39	野党																					○		0.9	カ月					

出典：衆議院 HP 掲載のデータ（2022年1月1日時点）を基に筆者作成。
 ※ △は国会会期中の辞任、就任。◎は委員長。
 ※ 1ヵ月=30日として計算。
 ※ 再任3名を含む。6番は5番の、10番は9番の、24番は23番のそれぞれ再任。

(全体平均) 16.8 カ月
 (与党平均) 18.9 カ月
 (野党平均) 12.6 カ月

図表3—3 参議院の情報監視審査会の委員の変遷

議員	与/野党	年/国会会期																				在籍期間								
		15年				2016年				2017年				2018年				2019年					2020年				2021年			
		189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208		209	210	211					
1	与党	◎	◎	◎																					18.4	ヵ月				
2	与党	○	○																						16.5	ヵ月				
3	与党	○	○	○	○	○																			28.9	ヵ月				
4	与党	○																							9.5	ヵ月				
5	野党	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△														53.2	ヵ月				
6	野党	○	○																						16.3	ヵ月				
7	与党	○	○																						16.3	ヵ月				
8	野党	○																							9.5	ヵ月				
9	与党		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	73.0	ヵ月				
10	野党	○	○	○	○	○	○	○	○	○															37.4	ヵ月				
11	与党			○																					1.9	ヵ月				
12	野党			○																					1.9	ヵ月				
13	与党			○	○	○																			14.1	ヵ月				
14	与党				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎									49.7	ヵ月				
15	与党				○	○																			10.5	ヵ月				
16	野党				○	○	○	○	△																19.8	ヵ月				
17	与党					○	○	○																	12.4	ヵ月				
18	与党					○	○	○	○	○															22.3	ヵ月				
19	与党					○	○	○	○																13.1	ヵ月				
20	野党							△	○	○	○	○	○	○											30.0	ヵ月				
21	与党								○	○	○														11.5	ヵ月				
22	与党								○	○	○	○	○	○											24.5	ヵ月				
23	野党									○															6.2	ヵ月				
24	与党										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	29.5	ヵ月				
25	野党										○	○	○	○	○	○	○								26.5	ヵ月				
26	与党											○	○	○	○	○	○	△							24.5	ヵ月				
27	野党											△	○	○											13.6	ヵ月				
28*	野党															○	○	○	○	○	○	○	○	○	14.4	ヵ月				
29	野党														○										1.4	ヵ月				
30	与党															◎	◎	◎	◎						13.6	ヵ月				
31	与党															○	○	○	○	○	○	○	○	○	13.6	ヵ月				
32	野党															○	○	○	○	○	○	○	○	○	14.4	ヵ月				
33	野党																○	○	○	○	○	○	○	○	3.0	ヵ月				
34	与党																	△	○	○	○	○	○	○	2.9	ヵ月				
35	与党																						◎	◎	0.9	ヵ月				
36	与党																						○	○	0.9	ヵ月				

出典：参議院 HP 掲載のデータ（2022年1月1日時点）を基に筆者作成。
 ※ △は国会会期中の辞任、就任。◎は委員長。
 ※ 1ヵ月=30日として計算。
 ※ 再任1名を含む。28番は27番の再任。

(全体平均) 18.2 ヵ月
 (与党平均) 18.6 ヵ月
 (野党平均) 17.7 ヵ月

上となっている。ただし、両院とも、現職委員の中に、制度創設以来継続して委員を務めている者は存在しない。

こうした委員の実際の任期が長いか短いかの評価は容易ではない。ただし、例えば、警察に対する民主的統制を担う公安委員会制度（※独立行政機関）に

においては、国家公安委員は任期5年（再任1回可能）であり、都道府県公安委員は任期3年（再任2回可能）である（警察法8条及び40条）。また、米国の連邦上下両院のインテリジェンス問題の担当委員会においては、長期間にわたり委員を務める例も少なくない。ファインスタイン（Dianne Feinstein）上院議員（民主党）は、2001年以降現在まで約20年間継続して委員を務めており、委員長を約6年間（2009年から2015年）、副委員長を約2年間（2015年から2017年）務めている。こうした例と比較すると、日本の衆参両院の情報監視審査会の委員の在任期間の現状はやや短いと評価し得る。一般に、長期の在任期間は、監督業務に必要な専門性を蓄積する上では好ましいとみられる（Lowenthal, 2019, p. 306）。ただし、監視対象との癒着や馴れ合いを防止するためには、任期を限定する方が好ましいとの考え方も有り得る。

（8）告発・内部通報制度

情報監視審査会が独自に告発や内部通報等を受理する制度は特段定められていない。欧米先進諸国の類似の機関では、米国を始め一部の国でこの種の制度が整備されている。

（9）活動報告

衆参両院の情報監視審査会はそれぞれ、活動報告書を最低年1回作成し、公表することとされている（衆参情規22条1項及び3項¹⁹⁾。必要に応じて、これ以外にも適宜報告書を作成、提出することが可能である（同条2項）。

こうした報告書の作成、公表の義務化は、日本の国会においては異例である（例えば、憲法審査会には類似の制度は存在しない）。背景に、同審査会の審議

¹⁹⁾ 両院の情報監視審査会規程は「毎年1回、調査及び審査の経過及び結果を記載した報告書を作り、会長からこれを議長に提出する」（衆参情規22条1項）及び「議長は、（中略）報告書を公表する」（同条3項）と定めている。

は原則として非公開であることから（2（11）参照）、これとバランスをとり公開性や透明性を確保するための措置と考えられる。欧米先進諸国の類似の機関においても、イギリスやオーストラリアにおいて同種の制度がみられる。

図表1は、衆参両院の情報監視審査会の創設以降2021年12月末までの各報告書の発行日及びその分をまとめたものである。概ね順調に発行されていると評価し得る。

（10）非公開情報へのアクセス権限

情報監視審査会は、非公開情報に対する一定のアクセス権限を有する。すなわち、国会法102条の15は、同法102条の13の定める調査（2（5）参照）のために、審査会が行政機関の長に対して必要な特定秘密の提出を求めうる旨を定めている。行政機関側は、原則としてこれに応じる必要があるが、「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがある」場合には当該特定秘密の提出をする必要がないとされている（同条4項）。こうした安全保障上の理由等によるアクセス権の制限は、欧米先進諸国の類似の制度においても存在する。したがって、日本の制度は、欧米先進諸国に比較して特段劣っているものではないと評価し得る。

実際に特定秘密の提出・提示がなされた回数は図表1のとおりである。これらの中には、内閣衛星情報センターが収集・分析した情報、内閣情報調査室等が外国政府から提供を受けた安全保障関連の情報、警察庁が収集・分析した国際テロやスパイ活動に関する情報等 IC 構成機関のインテリジェンス業務に直接関係するものも含まれている（参議院情報監視審査会, 2016, pp. 11-12；同, 2019, pp. 29-30；衆議院情報監視審査会, 2016, p. 20；同, 2017, pp. 49-51；同, 2018, pp. 63-67；同, 2019, pp. 102-103）。

なお、前記の法令に基づき情報監視審査会のアクセス権限が認められているのは、同法102条の13が定める目的（行政における特定秘密保護制度の運用の常時監視）の調査のために必要とする特定秘密に限定される。当該調査と直接の

関係のない特定秘密やその他の非公開情報へのアクセス権限までは認められていない²⁰⁾。かかる点は、より広範なICに対する統制を任務とする米英等の類似の機関の権限に比較して限定的である。

(11) 秘密保全の措置

以上の2(2)から(10)は、リチャードソンとギルモアによる、ICに対する議会による統制制度の国際比較のための指標である。これらに加えてもう一つ重要な点は、秘密保全の措置である。ICは、その業務の性質上、秘密保全を極めて重視している。他方、民主的議会制度は、公開性や透明性を重視している。したがって、両者の適切なバランスを図ることは、「議会によるICに対する民主的統制の制度」の成否に影響を与える重要な要件と考えられる(小林, 2021, pp. 270-271)。かかる観点から、情報監視審査会制度には、様々な秘密保全の措置が法令により定められている。これは、戦後の日本の国会においては珍しいことである²¹⁾。

第1に、情報監視審査会の審議は原則として秘密会であり(衆参情規26条1項)、会議録も原則として非公開である(衆参情規30条1項)。日本の国会において、同様の措置は衆参の政治倫理審査会においてもみられるが²²⁾、他にはみられない。

第2に、審査会の審議は原則として保秘設備が整った施設で開催される(衆参情規11条前段)。こうした措置は、日本の国会においてはこれまで例のないことである。報道によると、当該規程に基づき、両院には外部との通信等が遮

²⁰⁾ 前記のとおり(2(5)(イ)参照)、特定秘密以外の秘密等の審査会への開示の問題に関し、衆議院の審査会は年次報告書の中で政府側に対して意見を述べ、善処を求めている(衆議院情報監視審査会, 2016, pp. 8-9; 同, 2020, p. 127)。

²¹⁾ 当該項目はリチャードソンとギルモアの基準には含まれていない。かかる措置は欧米先進諸国の議会では一般的であることから敢えては加えられていない可能性がある。

²²⁾ 衆議院政治倫理審査会規程23条1項及び26条1項前段、参議院政治倫理審査会規程22条1項及び25条1項前段。

断されるいわゆるシールドルームが設置されており、当該設備の場所や内部の詳細は非公開である（『毎日新聞』2014年5月20日；『読売新聞』2014年8月14日；『日本経済新聞』2015年6月21日）。

第3に、審査会の委員は、選任後速やかに特定秘密等を漏洩しない旨の宣誓をしなければならない（衆参情規4条1項）。特定秘密等を漏洩した場合には懲罰を科せられ（衆院規則234条の2、参院規則236条）、委員を解任される（衆情規5条3項、参情規5条2項）。また、国会法102条の18等は、衆参両院の情報監視審査会の事務を行う職員に対しても、同法の定める適性評価を実施する旨を定めている。両院の審査会の年次報告書を見る限り、これまで特定秘密の漏洩やそれに基づく懲罰の例はない。

なお、米国においては、秘密工作活動（Covert Action）に関する極めて機微な情報（例えば、ドローンを利用したテロリストに対する準軍事攻撃等）に関し、IC側は、上下両院のインテリジェンス問題の担当委員会の委員長及び副委員長を含む特定の議院幹部のみに説明をすれば足りるとする制度（ギャング・オブ・エイト（Gang of Eight））が定められている。日本ではこうした制度は導入されていない。

3. 問題の検証

図表4-1及び4-2は、前記3の結果をリチャードソンとギルモアの枠組みに基づいてまとめ、米国、イギリス、オーストラリア、ドイツ及びカナダにおける「議会によるICに対する民主的統制の機関」と比較したものである。以下では、主に当該結果に基づき、「2014年に創設され衆参両院の情報監視審査会は『議会によるICに対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題に関して分析・検討を試みる。

（1）現在の情報監視審査会制度の問題点：限定的な権限

一見すると、日本の現在の情報監視審査会は、同枠組みの示す項目の多くに

図表4—1 情報監視審査会の制度概要のまとめ

① 法的根拠	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国会法（第11章の4：第102条の13—21） ・ 衆参両院の情報監視審査会規程（議院の議決で制定）
② 監視対象組織	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ IC機関全てを含む、特定秘密を取り扱う機関全て
③ 構成員・組織 独立の事務局	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 委員数：各院議員8人 ・ 委員数配分：党派の議席比率 ・ 任命権者：各議員 ・ 自前の事務局あり
④ 権限範囲	▲ ○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定秘密保護制度関連の事項のみに権限は及ぶ ・ 行政機関に対する勧告権あり（強制力はなし）
⑤ 会議の開催	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会期中平均2-3週に1回（慣例） ・ 原則として秘密会、議事録非公開、議場に保秘設備
⑥ 構成員の任期 身分保証	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 任期制限なし（※実際には平均約1年半で交代） ・ 身分保証あり（非行等の理由ない罷免なし）
⑦ 内部告発 (公益通報)制度	△	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし
⑧ 報告書等作成	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 年次報告書作成（報告先：議院議長）
⑨ 機密への アクセス権限	○ ▲	<ul style="list-style-type: none"> ・ アクセス権限あり（例外として安全保障上の制限あり） （※ただし、上記⑤の権限範囲上の限界あり）

凡例：○ 日本は概ね他国と同等、▲ 日本は他国より劣る、△ 何とも言えない。

出典：筆者作成。

において、欧米先進諸国の類似の機関に比肩する内容をほぼ揃えているようにみえる（図表4—1）。しかし、日本の制度では、同審査会の権限の及ぶ範囲は、特定秘密保護制度の運用に関連するものに限定されている。すなわち、同制度とは関係のない、予算、人事等を含む組織運営一般に関連する事柄等には権限は及ばない（2（3）及び（10）参照）。かかる点において、日本の情報監視審査会は、欧米先進諸国の類似の機関に比較して劣るものと評価し得る。審議の実態をみても、欧米先進諸国の類似の機関とは異なり、例えば、ICの織運営全般等に関する議論等はなされていない。

こうした状況の背景には、そもそも当該制度の発足の経緯が、特定秘密保護制度の創設のいわば副産物であったことが影響していると考えられる（1（2）参照）。すなわち、当該制度創設の目的はあくまで特定秘密保護制度の運用の監視であり（2（5）参照）、欧米先進諸国にみられる「議会によるICに対する民主的統制の機関」としての機能を付与することは明確には意識されていない。

図表4ー2 各国の議会におけるインテリジェンス監督機関の比較

	米 国 *	イギリス	オーストラリア	ドイツ	カナダ **
① 法的根拠	連邦上院インテリジェンス特別委員会 Senate Select Committee on Intelligence (SSCI)	議会インテリジェンス・保安委員会 The Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC)	議会インテリジェンス・保安合同委員会 Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (PJCS)	議会監督委員会 The Parliamentary Oversight Panel (PKGr.)	議員安全保障・インテリジェンス監督委員会 The National Security and Intelligence Review Committee of Parliamentarians (NSIRICP)
② 監督対象組織	・連邦上院決	・法律	・法律	・法律	・法律
③ 構成員・組織 独立した事務局	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上院議員(15人) ・任命権者: 上院議長 ・委員数配分: 与党8人、野党7人 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員(2人) ・任命権者: 首相 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員(11人) ・任命権者: 議院 ・委員数配分: 党派の議席比率 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員 ・任命権者: 議院 ・議長は与野党1年交代 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員等(10人) ・任命権者: 総督(首相が指名) ・自前の事務局あり
④ 権限範囲	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし) ・予算承認権、人事同意権	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし)	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし)	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし)	・信印中の個別案件含まない 活動全般 ・報告権(強制力なし)
⑤ 会議の開催	・会期中週1回程度(慣例) ・原則として秘密会	・会期中週1回程度(慣例) ・原則として秘密会	・会期中週1回程度(慣例)	・最低でも月に1回 ・原則として秘密会	・適宜
⑥ 構成員の任期 身分保証	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし	・(不明)	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし
⑦ 内部告発/公益 通報/制度	・制度あり	・制度なし	・制度なし	・制度あり	・制度なし
⑧ 報告書等作成	・報告書等適宜作成 ・報告先: 上院	・年次報告書作成 ・報告先: 議会	・年次報告書作成 ・報告先: 議会	・年次報告書作成 ・報告先: 首相	・年次報告書作成 ・報告先: 首相
⑨ 機密への アクセス権限	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス件の制限あり	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス件の制限あり	・アクセスあり(個別案件含まず) ・例外的なアクセス件の制限あり	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス件の制限あり	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス件の制限あり

* 米国では連邦議会の上下両院にそれぞれそれぞれ委員会があるが、便宜上、上院の委員会についてのみ記載した。上下両院の制度は、細部に違いはあるものの大きな相違はない。

** カナダの NSIRICP は、法令上、「議会の委員会ではない」との位置付けになっている。
出典: Richardson and Gilmour. Intelligence and Security Oversight (2016), pp.43-128 及び各機関の公式HP掲載情報に基づき筆者作成。

かったと考えられる²³⁾。

(2) 現行制度のメリット

こうした限界はあるものの、実際の情報監視審査会の審議状況にかんがみると、当該制度は、国会側におけるインテリジェンス・リテラシー（知識、理解等）の向上に資するとともに、ひいては国会とICの相互信頼の醸成に一定の積極的な効果をもたらされている可能性がある。こうした動向は、将来的に日本の国会においてより包括的なICに対する民主的統制の制度を導入することがあるとすれば、そうした制度の導入・定着を容易にする効果があるとみられる。例えば米国においても、連邦議会のインテリジェンス問題の担当委員会は議員側にIC側の事情を「教育」する場になっている旨の指摘がみられる（Hastedt, 2017, pp. 717-721）。

第1に、現在の情報監視審査会制度は、監督権限の範囲が特定秘密保護制度の監視に限定されている点を除けば、欧米先進諸国における「議会によるICに対する民主的統制の機関」に相当近い組織・権限を既に備えていると評価し得る（図表4-1）。米国の制度には及ばないものの、その他の諸国の制度と比べても著しく劣るものではない。

第2に、これまでの情報監視審査会の活動実態をみると、IC構成機関のインテリジェンス業務に直接関係する事項の取り扱いも少なくない。例えば、審査会の審議においては、サードパーティールール、ニード・トゥ・ノウ原則を含めインテリジェンス業務に特有の業務慣行等に関する議論が行われており、審

²³⁾ 情報監視審査会の創設根拠である「国会法等の一部を改正する法律案」（第186国会衆第27号）の附則3条は「この法律の施行後、我が国が国際社会の中で我が国及び国民の安全を確保するために必要な海外の情報を収集することを目的とする行政機関が設置される場合には、国会における当該行政機関の監視の在り方について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」旨定めている。これは、同審査会が「議会によるICに対する民主的統制の機関」としては不完全である旨を一部の議員は立法当初から認識していた証左と考えられる。

査会からは政府（IC）に対してこれらの事項に関する意見や指摘も出されている（2（5）（イ）参照）また、審査会に提出・提示された特定秘密には、衛星画像情報、国際テロ・スパイ活動関連情報等 IC 構成機関のインテリジェンス業務に直接関係するものも含まれている（2（10）参照）。

第3に、インテリジェンス業務の特性にかんがみると、秘密会の原則を始めとする秘密保全のための各種制度（2（11）参照）は、議会による IC に対する民主的統制制度に不可欠の施策である。日本においては従来こうした制度は例外的にしか存在しなかったが、情報監視審査会制度の創設を機に初めて本格的に導入された。これらの諸制度は、包括的な IC に対する民主的統制の機関が将来的に導入されるとすれば、ほぼそのまま活用が可能とみられる。さらに、こうした制度の運用経験は、国会におけるインテリジェンス・リテラシーの向上にも資すると考えられる。

ただし、こうした積極的な評価には問題点も有る。例えば、衆参両院の情報監視審査会の各委員の実際の在任期間（2（7）（ロ）参照）は、効果的な監督の実施に必要なインテリジェンス・リテラシーの蓄積、IC 側との信頼の醸成等のためにはやや短いものに止まっている可能性がある²⁴⁾。また、議会側においては、インテリジェンスの問題に政治的な党派性を持ち込まないようにするリテラシーが求められると考えられる。

結論

本稿は、「2014年に創設された国会の衆参両院の情報監視審査会は『議会による IC に対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題の分析・検証を試みた。同審査会の有する法的権限、創設からこれま

²⁴⁾ IC 構成機関側における人員の早期交代にも同様の問題があるとみられる（額賀福志郎・衆情審査会長の発言（『毎日新聞』2016年10月24日）；浜田靖一・衆情審査会長の発言（『毎日新聞』2019年4月22日）；『毎日新聞』2017年12月8日）。

での活動実態等に基づき米英等欧米先進諸国の類似の制度との比較分析を行った結果、現在の日本の制度は、米英等における類似の制度に比較して依然不十分であると考えられるとの結論を得た。一因として、同審査会に付与された法的権限が限定的であることがあり、その背景には、当該制度の創設の経緯が深く関係していると考えられる。ただし、同審査会の制度設計や2014年の創設以降の同審査会の活動の実態にかんがみると、国会におけるインテリジェンス・リテラシーの向上に資する点が認められるなど、将来的な「議会によるICに対する民主的統制の機関」の本格的な創設の準備として積極的に評価し得る点もみられる。

本稿には幾つかの限界もある。第1は、情報監視審査会の活動に関する評価基準の更なる精緻化の必要性である。第2は、情報監視審査会の秘密性及びその歴史が依然として比較的短いことから、その活動実態を十分に評価するには必ずしも十分なデータが得られていないことである。

こうした課題はあるものの、本稿は、情報監視審査会制度の現状に関して「議会によるICに対する民主的統制の機関」との観点から包括的な分析を加えた最初の研究である。日本におけるインテリジェンス機能、ひいては安全保障機能の今後の健全な拡充の在り方を検討する上で一定の意義を有すると考えられる。

参考文献（ネット上の資料の最終閲覧日は2022年1月1日）

- De Angelis, J., Rosenthal, R., & Buchner, B. (2016). *Civilian Oversight of Law Enforcement: Accessing the Evidence*. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nacole/pages/161/attachments/original/1481727974/NACOLE_AccessingtheEvidence_Final.pdf?1481727974
- Defty, A. (2020). From committees of parliamentarians to parliamentary committees: comparing intelligence oversight reform in Australia, Canada,

- New Zealand and the UK. *Intelligence and National Security*, 35 (3): 367-384.
- Hastedt, G. (2017). The CIA and congressional oversight: learning and forgetting lessons. *Intelligence and National Security*, 32(6): 710-724.
- Kobayashi, Y. (2020). The Intelligence Community in Japan: Small Intelligence of Economic Superpower – Reform in Progress. In B. de Graaff (Ed.), *Intelligence Communities and Cultures in Asia and the Middle East: A Comprehensive Reference* (pp. 149-162). Lynne Rienne.
- Lowenthal, M. M. (2019). *Intelligence: From secrets to policy* (Eighth ed.). CQ press.
- Richardson, S., & Gilmour, N. (2016). *Intelligence and Security Oversight: An Annotated Bibliography and Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Samuels, R. J. (2019). *Special Duty: A History of the Japanese Intelligence Community*. Cornell University Press.
- 兼原信克 (2021) 『安全保障戦略』 日本経済新聞出版本部
- 小林良樹 (2012) 「インテリジェンス・コミュニティに対する民主的統制の制度；政治的、歴史的、社会的文化の影響」『国際政治』 167：57-71頁
- 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
- 参議院情報監視審査会 (2016) 『平成27年 年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201603h.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2017) 『平成28年 年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201706h.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2018) 『平成29年 年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201812h.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2019) 『年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2019-12all.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2020) 『年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/>

japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2020-11all.pdf

参議院情報監視審査会（2021）『年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/>

japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2021-12all.pdf

衆議院情報監視審査会（2016）『平成27年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2015annualreport.pdf/\\$File/2015annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2015annualreport.pdf/$File/2015annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2017）『平成28年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2016annualreport.pdf/\\$File/2016annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2016annualreport.pdf/$File/2016annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2018）『平成29年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2017annualreport.pdf/\\$File/2017annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2017annualreport.pdf/$File/2017annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2019）『平成30年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2018annualreport.pdf/\\$File/2018annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2018annualreport.pdf/$File/2018annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/\\$File/2019annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/$File/2019annualreport.pdf)

衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/\\$File/2020annualreport.pdf](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/$File/2020annualreport.pdf)

原田昌幸（2014）「法令解説 情報監視審査会の設置：国会法等の一部を改正する法律（平成26年法律第86号）平26・6・27公布（特定秘密保護法の施行の日から施行）」『時の法令』1964：36-41頁

The conflict between the country and the capital over the Olympics

AOYAMA Yasushi¹⁾

Preface

The 2020 Olympics was postponed by one year and held with almost no audience, but what was the significance of it?

Although there was strong opposition in Japan to host the Olympics in a global pandemic, athletes from around the world actively participated in the Tokyo Olympics.

Since the beginning of 2013, when it was decided to hold the Olympics, there have been large-scale criticisms of Olympic expenses from the Japanese people.

The revision of the Olympic expenses and the change of the venue plan, which Governor Koike proposed immediately after the election, were also very meaningful for the people to understand that a lot of expenses are required in the process of open discussions.

Governor Koike, who held the Olympics during the pandemic, was skillful with swaying public opinion, as she brought up questions about the Olympics too. The Olympics are politics for the host country.

¹⁾ Meiji University Professor Emeritus

1 What was the Olympic legacy ?

How should the memories of the 2020 Olympics be engraved in the history of Japan in the future? It was postponed by one year and held with almost no audience, but what was the significance of it?

It should be appreciated that we were able to provide a venue for athletes around the world who have been practicing every day for this day.

The Olympic Games began on July 23, 2021 and lasted until August 8. 11,000 athletes from 205 countries and regions and with a refugee team participated in 33 competitions and 339 events. The number of participating countries and regions is the same as the highest number in past Olympics.

The Paralympics were held from August 24th to September 5th, and about

Figure 1 September 5, 2021 (Sun) Paralympic Men's Marathon (Visual)
Cityscape

It was carried out with no audience.

The clerk called on the passers-by, "Don't watch the game."



Figure 2 Main venue for the 2020 Tokyo Olympics; from Shinjuku



4,400 people from 162 countries / regions and a refugee team participated in 22 competitions and 539 events. The number of participating athletes is the highest ever in the Paralympics.

Although there was strong opposition in Japan to host the Olympics in a global pandemic, athletes from around the world actively participated in the Tokyo Olympics.

A considerable number of people infected with the new coronavirus occurred in the athletes village and other people involved in the Olympic Games, but no large clusters occurred.

The positive rate of athletes and Olympic Games officials in the airport quarantine inspection during the Olympic and Paralympic Games from July 1st to September 8, 2021 was projected to be 0.2% before the Games, but the result was 0.1%.

The number of athletes and Olympic Games officials admitted to medical institutions in Tokyo was projected to be 8 or more at the peak before the

Figure 3 One of the quarantine facilities installed at Haneda Airport; The saliva collection area.



Games, but it was actually 2 at the most.

The Olympic Organizing Committee had prepared 300 accommodation facilities for athletes and Olympic Games officials who were found to be infected but did not need to be hospitalized. The number of people who actually used it was 49 at the peak. The surplus rooms were used for the citizens of Tokyo.

Some of the people involved in the Olympic Games were criticized for going shopping and sightseeing, contrary to the rules, but it did not develop into a major incident.

There were criticisms that local infections had spread as a result of security and transportation personnel mobilized from all over Japan returning to various places after the work was completed.

In fact, after that, the infection in Japan subsided, and after the end of the Olympics, the Japanese government's state of emergency was terminated on October 1, 2021

In addition to the loss of planned income such as entrance fee income of about 800 million dollars, expenses increased due to infection control.

As of November 2021, ticket refunds are almost complete.

In addition, there will be expenditures such as the demolition of the temporary venue even after the Olympic Games, and it is expected that the settlement of various expenses will be completed in the spring or summer of 2022.

The Tokyo Metropolitan Government has dispatched more than 1,000 employees to the Organizing Committee, but not many have returned to the Tokyo Metropolitan Government Building.

Some citizens are worried about the future financial burden of the facilities created by Tokyo as the host city.

It cannot be said that there were enough facilities for sports and events in Tokyo in the past, and there are sufficient needs for facilities, so it is important to discuss how to utilize them.

Figure 4 Olympic Athlete Village; The islet on the right.



Many of the facilities created by the city are located around the coastal area. In the future, open discussions are expected on how to build a transportation network in this region where transportation is inconvenient.

The number of LGBTQ athletes who participated in this Olympic Games was 182, three times that of the 2016 Rio de Janeiro Games, and 28 for the Paralympics Games, twice that of the 2016 Rio Paralympic Games.

Tokyo 2020 has become an Olympic Games in which the idea of mutual recognition of diversity has become even stronger.

In Japan, in the process of preparing for the Olympic Games, there have been several cases in which the person in charge has made statements that discriminate against people on the grounds of gender and race, and as a result, they were removed from important positions related to the Olympic Games.

I hope that this will be an opportunity for Japanese people to deepen their understanding of the importance of acknowledging diversity.

If this goes well, it could be said that this is the greatest legacy of these Olympics.

2 The conflict between the country and the capital over the Olympics

When the 2020 Tokyo Olympics were decided at the 2013 IOC General Assembly, the governor of Tokyo was Mr. Inose. Governor Inose resigned in December 2013 due to a financial scandal.

Before the election decided on a new governor of Tokyo, the Olympic Organizing Committee was established and former Prime Minister Mori became chairman. The Secretary-General was also a former bureaucrat of the country.

The Tokyo Metropolitan Government bore the majority of the staff and expenses of the Organizing Committee. Nevertheless, taking advantage of the

absence of the Governor of Tokyo, the government seized the main post of the Organizing Committee.

From this time, the conflict between the country and the capital began over the method of implementing the Olympics.

On Monday, May 18, 2015, after Governor Inose retired in just one year, Governor Masuzoe, who won the election, confronted the government's Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology over the cost of constructing the national stadium, which will be the main stadium for the Olympics.

Minister Shimomura requested Governor Masuzoe to pay about 438 million dollars out of the 1 billion 491 million dollars as construction cost of the new national stadium, which will be the main stadium for the Olympics.

However, at that time, it was said that the maintenance cost of the new national stadium would increase to more than 2 billion 192 million dollars.

The Rugby World Cup will be held at the New National Stadium in 2019, which is too late for the Olympics if the roof is attached, but it was feared that it would not be completed by that time.

On the Tokyo Metropolitan Government's website, Governor Masuzoe said, "The 2020 Tokyo Olympic and Paralympic Games are big national projects, and we must unite our hearts as much as possible in order for everyone to succeed. I will also make an effort."

In response to the request from Minister Shimomura, he said, "In order to fulfill the accountability to the citizens of Tokyo who bear the tax, we would like to consider the request after receiving detailed explanations of the total cost and construction time line."

However, while not recorded in the minutes, in reality, Governor Masuzoe regarded the completion time of the new national stadium, the burden to the

Figure 5 The design by Zaha was not realized; Picture from presentation materials at that time.



city of about 438 million dollars, the accurate estimation and the burden of maintenance costs as a crisis.

Two months later, then Prime Minister Abe was pushed by public criticism and decided to withdraw the plan designed by Ms. Zaha Hadid.

He also gave up on the plan to construct the new national stadium in time for the Rugby World Cup scheduled for September 2019.

It was decided in December 2015 that the competition will be held again and the construction will cost about 1,307 million dollars.

3 The Olympics from the perspective of political science

In 2016, Governor Masuzoe, who worked for two years, resigned due to public-private confusion, and Governor Koike took office.

Governor Koike proposed a review of the holding costs and a change in the competition venue plan, and negotiated with the government and the IOC.

The Governor of Tokyo's proposal was not adopted, and since then this kind of conflict has not resurfaced.

As of December 2021, Ms. Koike is still the governor of Tokyo. Meanwhile,

Mr. Abe resigned as the prime minister in August 2020 because of his illness. Mr. Suga, who was replaced by the prime minister, retired in September 2021 due to the low approval rating of the people and handed over the post of prime minister to Mr. Kishida.

Since Becoming Tokyo's Governor in 2016, Ms. Koike was in conflict with the Japanese government and the IOC. She was re-elected as governor of Tokyo in 2020 with the support of the citizens of Tokyo.

Governor Koike, who held the Olympics during the pandemic, was skillful with swaying public opinion, which made her question the Olympics.

The Olympics are politics for the host country.

Since the beginning of 2013, when it was decided to hold the Olympics, there have been large-scale criticisms from the Japanese people about the Olympic expenses.

One of the reasons why the candidate recommended by the Japanese government was rejected and Governor Koike was elected in the 2016 Governor

Figure 6 Governor Koike at the time of the conflict with IOC; October 2016 at Tokyo Metropolitan Assembly



of Tokyo election was the uncertainty of the Olympic expenses.

The revision of the Olympic expenses and the change of the venue plan, which Governor Koike proposed immediately after the election, were also very meaningful for the people to understand that a lot of expenses are required in the process of open discussions.

The Japanese usually unconditionally respect the executives of international organizations, however, through this Olympics, the Japanese people's respect for the IOC has diminished.

Some citizens have criticized the IOC's change of the marathon venue to Sapporo without consulting with the host city of the Olympics, Tokyo.

The actions of the IOC president during the Olympics were criticized by some Japanese.

When he visited the emperor, he spent more time than was planned, took a walk in Ginza, and the Japanese people felt that he did not respect the Japanese. Such people are called "unpleasant people" by the Japanese.

The relationship between the IOC and the host city should be discussed in the future.

4 Expenses for the Tokyo Olympics and Paralympics

According to the 5th edition of the budget plan for the Games expenses announced by the Tokyo Organizing Committee of the Olympic and Paralympic Games in December 2020, the total amount shared by the Organizing Committee, the Tokyo Metropolitan Government, and the national government is 14,467 million dollars.

It increased by 2,587 million dollars compared to the 4th edition announced in December 2019, before the one-year postponement was decided due to the spread of the new coronavirus infection. The new share of expenses was 6,345

million dollars for the Organizing Committee, 6,178 million dollars for the capital, and 1,945 million dollars for the national government.

The Organizing Committee's sales are expected to increase by about 440 million dollars due to the postponement of the box office insurance, and about 18 million dollars by the International Olympic Committee (IOC) due to the relocation of the marathon and racewalking to Sapporo, which was decided against the will of Tokyo. In addition, there are 211 million dollars from sponsor's donations available.

Of the organization commission income, ticket sales were set at 792 million dollars, the same as the 4th edition, but most of the income is now lost because most of the event venues were unattended due to Corona measures.

With the one-year postponement, the required expenses have increased by more than 1,936 million dollars.

The first increase in expenses is the Corona countermeasures implemented by the national government's stadiums, the capital's stadiums, the Olympic Village, etc. amounting to 844 million dollars.

Next, the usage fee for necessary facilities, such as the competition venue, and the maintenance cost for the temporary stadium are 642 million dollars.

Thirdly, the maintenance of the Olympic Village, the increase in the cost of the opening and closing ceremonies, and other costs are 475 million dollars.

The dreams that the Olympics bring are very hopeful. However, the cost of the Olympics is very heavy for the host city. It should be reformed to allow more cities to co-host the Olympics.

On the other hand, as a result of the event being held without spectators, personnel expenses related to the venue were significantly reduced. As of 2021, no additional public expenditure is expected.

Conclusion

In the run-up to the 1964 Olympics, the aims were clear: to host the Games in a manner that showcased Japanese technology and the fruits of industrialization and laid the foundation for further economic growth, reflecting the nation's determination to catch up with and overtake the industrial West.

The situation is very different going into the 2020 Olympics. We have left behind the industrial age and have entered the advanced information age as a mature society. Tokyo must demonstrate that it has transformed itself accordingly.

On the economic and demographic level, a mature society is characterized by an aging demographic structure and a low rate of economic growth.

In terms of lifestyle and outlook, a truly mature society is one that welcomes people, customs, and beliefs of all kinds and spares no effort to improve the quality of life. This translates into an urban culture in which people can enjoy sports, arts, and entertainment to the fullest.

A number of Olympic facilities remained in the Waterfront of Tokyo. With these facilities as a detonator, urban activities in Tokyo will become even more active.

The construction of many facilities on the Waterfront for the 2020 Olympics will have great significance for the future urban structure of Tokyo, because for more than 400 years, Tokyo has built a city centered around Edo Castle, the current Imperial Palace. The ring-shaped urban structure is nearing completion due to the development of the Waterfront.

I would like to discuss this in detail in another paper.

Many problems arose in the operation of the Olympic Games, including discrimination against women and design theft. Each time, the person in charge

Figure 7 Olympic Legacy



was changed or dismissed. Some people feel this is shameful for Japan.

They were certainly embarrassing events, however, it is certain that Japanese society has progressed beyond that. If, as a result of the Olympics, Japanese evolves into a society that recognizes each other's diversity, then this is one of the legacy of the Olympics.

I would like to discuss this at another time.

住宅の「インフラ化」 —公共性概念の変化— The housing as the infrastructure —The change of standards on public value—

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

Abstract

Housing is basically supplied through market, because it is private goods. But the public sector occasionally carries out public intervention in housing market, and benefits to private sector, because public sector recognizes the public meaning of housing and its external economies. Although housing with such characteristics is “social capital”, it has been positioned differently from “infrastructure” such as roads, parks, water supply and sewerage. On the other hand, with the aging of the population, welfare services in housing is expanding. In addition, as a response to covid-19, housing becomes a base for remote work. Environment-friendly housing is also required.

Thus, the change of public meaning of housing in a “private space”, in other words, “building infrastructure in housing” is growing. Namely, the standard of public value related to housing policy is changing greatly. The public sector should promote the housing policy based on this perspective.

Key words

Public goods, private goods, housing policy, standards on public value, aging,

remote work, environmental response

1. ニューヨークでの対話

私は2018年、(一社)都市調査会(代表・青山佾明治大学名誉教授)によるニューヨーク市調査団に同行する機会に恵まれた。ニューヨーク市都市計画局や再開発エリアの企業、団体を訪問し実際にその動向に接したことは大きな収穫であった。その際、現地で活躍する旧知の友人たちとの再会の機会も得られた。ニューヨークと東京の住宅政策が話題となり、その課題について問われた私は、「家賃は比較的安価であるが、面積が狭小な賃貸住宅が空き家として多くあり、その活用が課題となっている」とお話しした。

それに対しては「たとえ狭くても、そうした家賃水準の賃貸住宅が多くあるということはいいことではないか。私には奇跡のように思える」と感想を返された。その背景には、行政当局のさまざまな政策の推進の一方で、引き続き家賃が高く住むことが困難な人々が多くいるという、ニューヨーク市の住宅事情があったのだと思う。¹⁾

私は、東京都在職時に住宅政策に携わり、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科において教鞭をとるようになってからは、論文を執筆する機会を与えられた。²⁾こうした活動期間を通じた私の関心の中心は、「いかにして良好な住宅ストックと住環境、さらには地域社会を創り、将来世代に継承していくのか」ということにあった。こうした考えに依拠していた私には、「まずは一人でも多くの人が、まっとうに住める賃貸住宅を確保することも大切だ」と、直截的な問題意識を投げかけられたことは新鮮に感じられた。そしてこのことは、住

1) ニューヨークでは、単身世帯の増加に伴う世帯規模の縮小の一方、建築面積規制による単身者向け住宅の建設の遅れや、SRO (Single Room Occupancy) として使用されてきた居住空間の廃止等により、単身者向けの住宅不足が顕在化した。Infranca (2014)、Sullivan & Burke (2014)、Ginsberg & Beaumont (2017)、など。

2) 今村 (2018)、今村 (2020)

宅政策の目的と価値基準、またその多様性について改めて考える貴重な機会となった。

今回の論文は、従来から抱き続けてきた、住宅政策の目的と公共性に関する問題意識に基づき重ねてきた考察を、こうした新たな体験も踏まえながらまとめたものである。さらに、めまぐるしく変化しつつある社会経済状況を客観視しながら、東京における将来の望ましい賃貸住宅の姿について、その一端を描くことを目的としている。

なお、本文中意見にわたる部分については全て筆者の個人的な見解であることを予めお断りしておく。

2. 住まいの役割と住宅政策の価値基準

住まいは単なる避難所 (shelter) ではなく、生活の基盤である。私たちは一日の半分を住まいで過ごし、職場や学校に行き、そして帰ってくる。家族や友人とともに食事をし、その日の出来事などについて語らう。隣人との交流や助け合いなどを通じて、地域社会における人間関係を築く。³⁾

従って住宅は、国民大衆にとって取得可能であり、安全・安心に住むことが出来るものでなくてはならない。

このような機能とそれに基づく条件を備える住宅は、私的な財産であっても、国民の生活基盤であるという社会的な意味を持つため、公共政策の対象となってきた。

法治主義の国家において公共政策を進めるためには、立法や予算の措置、計画の策定などのツールが必要となる。各国、各地域の政府組織は、こうした政策形式のなかに、達成すべき目的を記し、公共政策としての正統化を図る。⁴⁾

³⁾ 例えば佐野利器は、「住宅は家庭の外包であり生活の容器である。人は此の中に生れ、育ち、息い(いこい)、老を養うのである」とし、「住宅は健康、徳性、和楽、活動等家族全体の心身を支配し、やがて社会のそれを支配する」としている (佐野1925)。

住宅政策の普遍的な目的の一つは「取得（賃借）可能である」という価格面の価値基準であり、もう一つが「安全で安心して住める」という質の面の価値基準である。海外では、“affordable”、そして、“decent”と表現している。⁵⁾

公共政策の目的とそれを裏打ちする価値基準は、比較的長期にわたり持続する。しかしそれは不磨の大典というわけではない。新たな政策上の問題が経済社会の変化により生じ、一定の段階で政府等の公的部門により認識され、アジェンダとして政策決定過程に組み入れられていく。その積み重なりにより、公共政策の目的は変化するものである。住宅政策もその例外ではない。

3. 住宅の公的な役割の拡大

「21世紀は都市の世紀である」と言われて久しい。人口が世界各国の大都市に集中する傾向は続いている。政治、経済、社会的活動の中核機能があり、それを担う多くの労働者がそこに住む必要があるためである。しかしながら、職を求めて絶え間なく移動する彼らの居住地は流動的であり、また手元の資金も潤沢ではない。

この論文の対象の中心である民間賃貸住宅は、市場に流通する物件数が多く選択の幅が広い。また居住を開始するにあたり多くの資金を要さず、住み替えも比較的容易であるなどの長所を持つため、東京を始めとする大都市の住民にとって重要な生活基盤となってきた。

だが前述したとおり、住宅は私的財であり、市場を通じた供給が原則とされ、広い意味での「社会資本」としての位置づけはあるものの、道路、公園、上下水道などの「都市基盤」とは一線を画してきた。

そうした住宅、特に集合住宅が主流である民間賃貸住宅の、公共政策におい

4) 住生活基本法や東京都住宅基本条例には、住宅政策の基本理念が明記され、施策の根拠となっている。

5) アメリカ合衆国1949年住宅法第2条など。

ては限定的であった位置づけが、今、大きく変化しつつある。それは次の3つの社会状況の変化による。

3.1 リモートワーク時代の本格的な到来

広大な国土を持ち、航空機を主な移動手段とするアメリカで、リモートワークが普及したのは、2000年から2010年にかけてである。⁶⁾インターネットの急速な普及と軌を一にして、遠隔地をネットワークで結び、各地にサテライトオフィスを立てて勤務時間もフレックス制を敷いた。2005年から2011年にかけてアメリカの企業におけるリモートワーク導入率は73%上昇したという指摘もある。⁷⁾

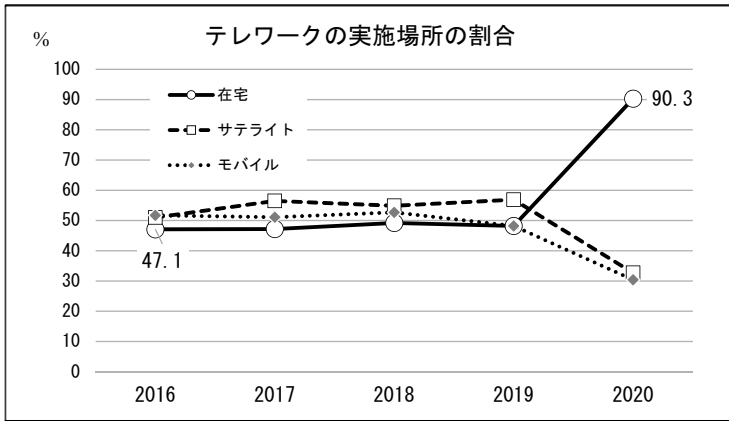
リモートワークは、21世紀を迎えた当時、日本においては一部の企業を除いて、アメリカのように普及していなかった。またフレックスタイムも定着しておらず、多くの人々は相変わらず遠距離通勤と残業を行っていた。インターネットは広がり始めていたが、「仕事」と「私」の領域は分離していた。

今回の2020年以降の新型コロナウイルス感染症（以下「covid-19」）の拡大は、こうしたライフスタイルを大きく変化させた。都心への集中圧力は弱まり、いわゆる「三密」回避のため、多くの企業はリモートワークを否応なく導入し、公共交通利用者は一時的に激減した。またサテライトオフィスを用意する時間はなかったため、多くの企業は社員に自宅勤務を奨励することになった。この結果、これまでプライベートな空間であった住宅が「仕事場」としての機能を併せもつことになった（図表1）。自宅にWi-Fi機能を備えていない人々に対して、企業は急遽補助等などを行い、導入を促進した。それに伴い各家庭のライフスタイルは変化した。伝統的な「公／私」区分で純粋に「私」の空間

⁶⁾ アメリカにかつて存在したサン・マイクロシステムスは、オフィスへの集中から組織や社員を解放して、ネットワークを介するシステム IWORKS を展開させた。Sun Microsystems (2003)、KOKUYO (2003)、LA Times (2003) など。

⁷⁾ フリード&ハンソン (2020) p9。

図表 1



(資料)「令和2年度 テレワーク人口実態調査」(国土交通省) から作成

として位置づけられてきた住宅は、その後、「公／私」区分のなかに、地域社会との接点や、居住者同士の交流区間を持つ「共」の機能を持つに至った。そして今回のリモートワークの拡大によって、グローバルなネットワークの中に住宅が組み込まれるとともに、「私」の空間のなかには、労働空間としての「公（あるいは準公的な空間）」が入り込むことになった。社会的に見れば、企業等の活動空間やそれを支える通信基盤が住宅に組み入れられ「経済インフラ」としての性格を併せ持つことになったと言える。

3.2 高齢者福祉との接点の増加

東京をはじめとする日本の大都市では急速に高齢化が進行しており、特に高齢者の単身世帯が増加している。持家のみならず民間賃貸住宅でも増加しており、その人達の生活を支えていくことが重要な政策課題となっている。

以前から在宅福祉の流れのなかで、住宅政策と福祉政策の関係は強まっていたが、平成23年、高齢福祉施設の慢性的な不足を背景として、国土交通省と厚生労働省が共同で所管する「高齢者の居住安定確保に関する法律（高齢者住ま

い法)」の改正によって、サービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」）の制度が創設された。本格的な、高齢者が安心して住み、必要に応じて医療・福祉サービスを在宅で受けられる民間賃貸住宅の普及拡大を目指した制度であり、行政は事業者に対し、各種の補助や融資、そして税制措置を講じた。2021年10月現在、全国では270,634戸、東京都では16,690戸が登録されている。⁸⁾

サ高住のみならず、賃貸住宅に居住する高齢者に対する各種の生活支援サービスも、ニーズの多様化に応じて拡大している。各都道府県、区市町村単位で組織される「居住支援協議会」の活動は広がり、民間企業サービスなどによる、各戸の見守りや巡回サービスも広く利用されるようになってきている。⁹⁾

このように、住宅は「福祉インフラ」としての性格を帯びるようになっていく。

3.3 環境政策との融合

地球温暖化への対応は、各国政府間で共通の主要な政策課題として認知され、浸透しつつある。2015年に、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のため、新たにパリ協定が採択され、また「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」は、本年2021年8月に「第6次評価報告書（AR6）」を公表した。

こうした国際的な枠組みのもと政府は、エネルギー基本計画を策定し、それに沿って住宅・建築物分野での取組を強化している。特にマンション等の集合住宅については、監督体制の強化により、省エネ基準への適合を徹底することになっている。¹⁰⁾

これまで運輸・産業部門においては省エネルギー化が進んできたため、残さ

⁸⁾ サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム。 <https://www.satsuki-jutaku.jp/>

⁹⁾ 東京都居住支援協議会。 https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_seisaku/ha_council/index.html

¹⁰⁾ 環境省、経済産業省、国土交通省。例えば https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saving/general/housing/index03.html など。

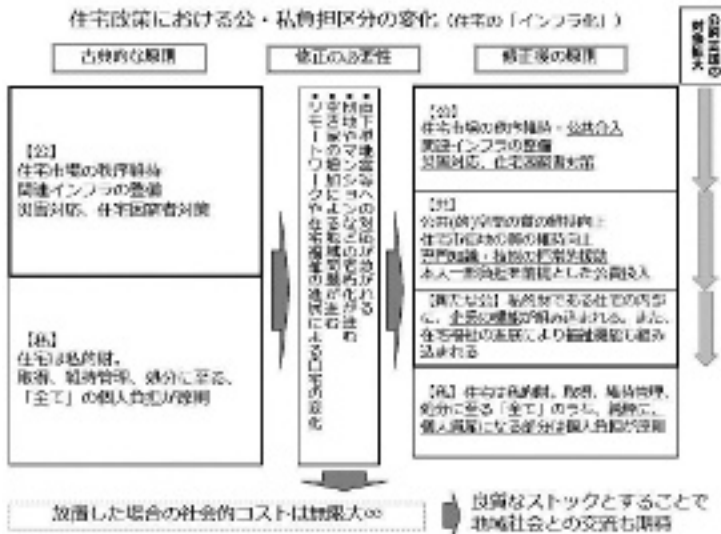
れた住宅・建築物分野での省エネ化は必須であり、「断熱化」や「創エネルギー化」による省エネ化が進められようとしている。これらの取組は高齢化社会への対応という意味においても重要である。

こうして住宅は、環境政策における中心的な対象となり「環境インフラ」としての公的な役割を果たすことが期待されている。

3.4 住宅の「インフラ化」ー公共性の高まりを踏まえた住宅政策の必要性ー

以上のとおり、住宅の社会的な機能と、他分野の公共政策との接点が増えるにつれ、これまでとは違う公共性の価値基準のもとで、住宅政策を進める必要が明らかに生じている。すなわち、プライベートな住機能の空間としての価値を持ち、市場による供給を基本とする「商品」として、公共政策の主な対象とはされて来なかった民間賃貸住宅が、経済、福祉、環境の側面において、都市における基盤としての役割を担うようになった。今後は、本格的に公共政策の

図表2



対象とすることを視野に入れて、踏み込んだ政策が必要になる（図表2）。すなわち住宅の「インフラ化」という価値を目的とする政策の推進である。

4. 東京の民間賃貸住宅の分析 —この20年で何が変わったか—

東京の民間賃貸住宅は、定住促進など特定目的の場合を除き、市場を中心とした供給が基本とされてきたところであるが、社会変化のなかでいくつかの問題が生じてきた。

とりわけ、21世紀に入り、東京においてはリーマンショックを契機とした経済の落ち込みや、あるいはまちづくりの進展、さらにはIT技術の発達などのいくつかの大きな社会変化があった。

この項では、住宅の「インフラ化」に向けたこれからの政策について論じる前に、この社会変化のなかで、東京の人々の生活基盤である賃貸住宅がどのように変化をしてきたかについて分析を行い、その特徴を明らかにする。

4.1 30歳代後半にまで拡大した「若年単身者」

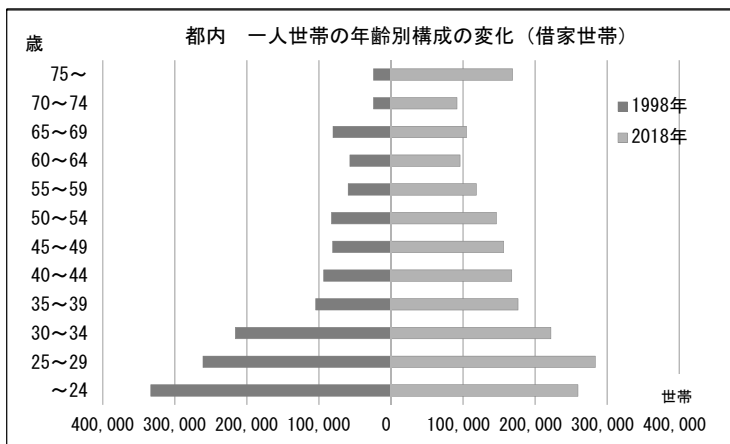
大都市東京における居住の特徴の一つは、民間賃貸住宅に居住する若年単身者が多いことである。最近でも都内の若年単身者の多くが民間賃貸住宅に居住している。この傾向自体は20年前と同じであるが、その年齢別の構成を見ると、最近では20歳代前半が減少しているのに対して、30歳代が全般にわたり増加している（図表3）。

このことは、最近の若年単身者の収入が、中堅所得層にまで及んでいることでも裏付けられている（図表4）。そしてその背景には、いわゆる「晩婚化」の影響も少なからずあるものと思われる（図表5）。

4.2 通勤時間は短縮、環状7号線周縁では逆

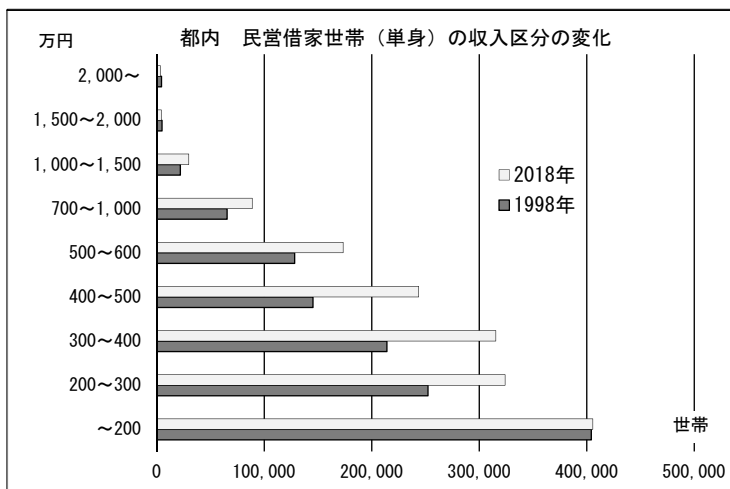
東京圏に居住する人々の通勤時間は全体としては短縮している。東京都心からの距離帯のデータを見ると、とりわけ20～30km、30～40km、40～50kmの圏

図表3



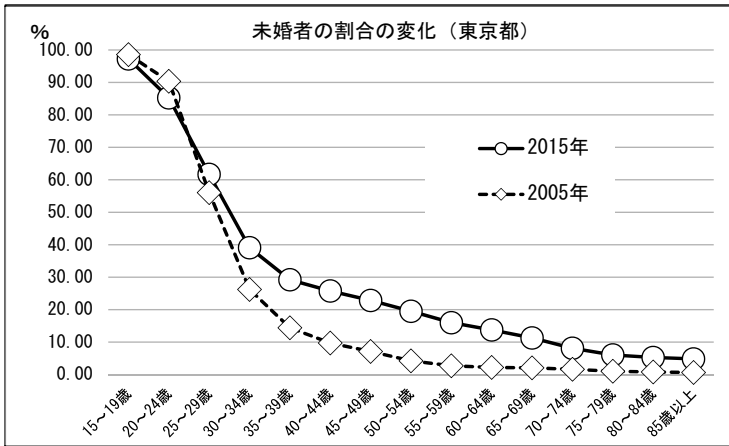
(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査」(総務省) から作成

図表4



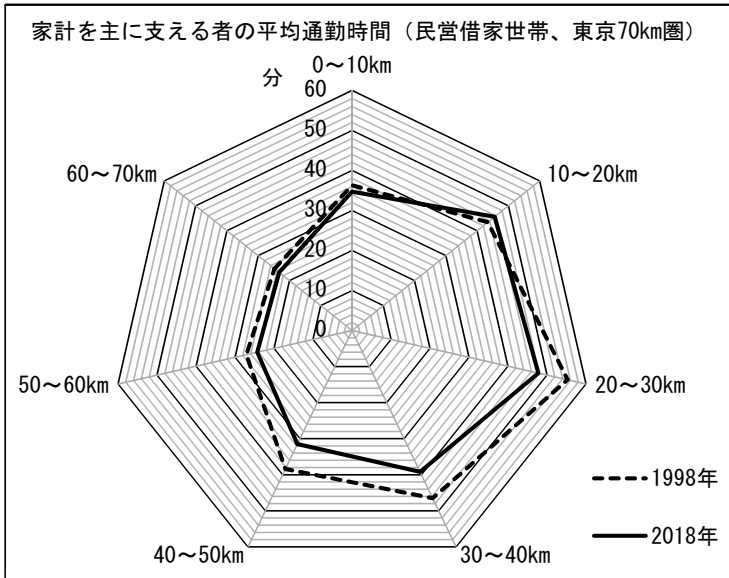
(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査 第41-1表」
「平成10年 住宅・土地統計調査 第40表」(総務省) から作成

図表5



(資料) 「平成7年国勢調査」「平成27年国勢調査」(総務省) から作成

図表6



(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査 第59-2表」
 「平成10年 住宅・土地統計調査 第79表」(総務省) から作成
 (図注1) 距離圏のイメージは「参考1」参照のこと。

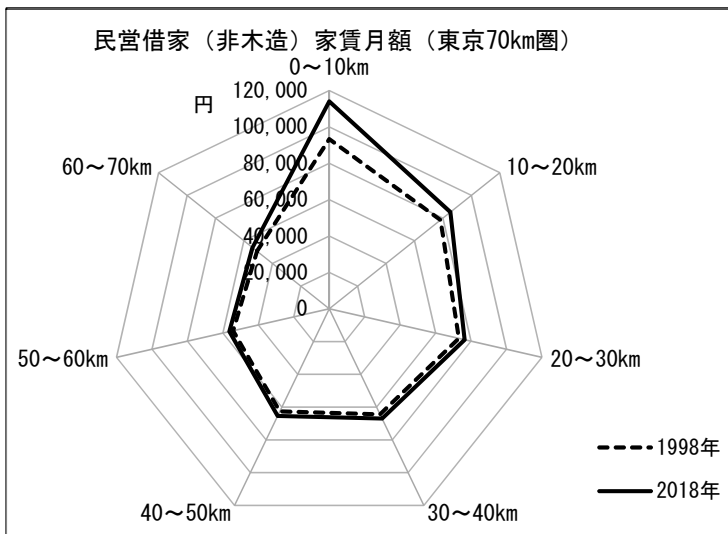
域で顕著になっている（図表6）。これは、公共交通の輸送能力の増強、鉄道の相互直通運転などが進められてきたこと、さらには都心への放射方向の移動から、オフィスの立地分散により、環状方向の移動への転換が起こったことによるものと考えられる。

但し、10～20kmの圏域、つまり環状七号線の周縁においては、わずかだが逆に長くなっている。この圏域には通勤時間との関係などから若年単身世帯が多く居住しており、世代は交代しながらも都心への通勤を行う構造に変化は見られない。

4.3 家賃は、利便性の高い中心部で上昇

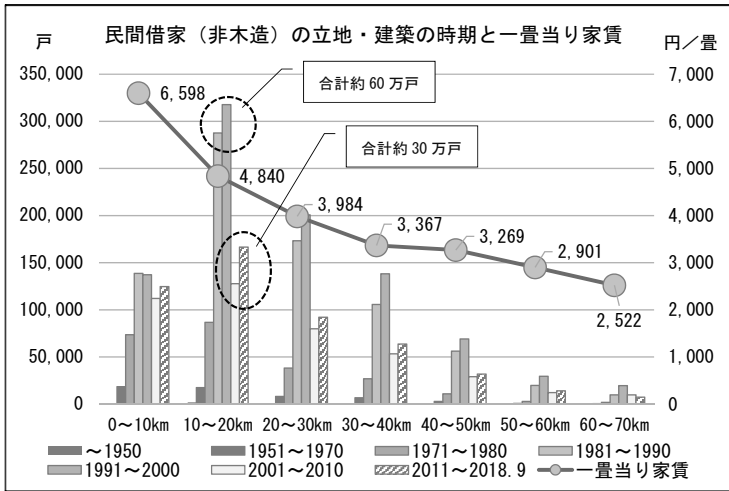
その10～20kmとさらに内側の0～10km圏では、家賃水準が上昇している（図表7）。これらの圏域は通勤時間が1時間未満と短いことなど、生活上の利

図表7



（資料）「平成30年 住宅・土地統計調査 第109-2表」
 「平成10年 住宅・土地統計調査 第63表」（総務省）から作成

図表8



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 第33表、第109-2表」(総務省) から作成

便性が高いことによるものと考えられる。¹¹⁾またさらに、これらの圏域においては、最近20年間に共同住宅の建設が多くなされ、比較的新しい物件の多さが家賃に反映しているものと考えられる(図表8)。これと比較して、外側の圏域では、この20年間、家賃水準はさほど上昇していない。

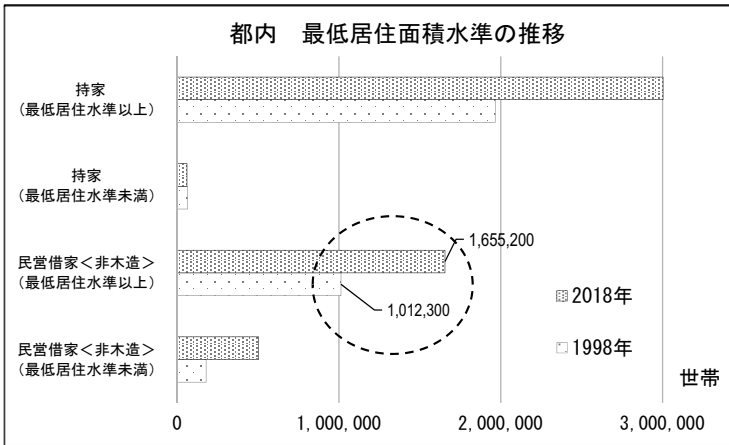
4.4 一般的に住戸面積は広くなったが、中心部では変わらない

民間賃貸住宅の質は、概して確実に向上している。基本的な指標である最低居住面積水準を満たす民間賃貸住宅の戸数は、都内全体では20年前と比べて約50万戸以上増加しており、その割合も全体として75%に達している(図表9)。

但し、より地域を広げて、近県を含めた圏域別に見ると、住宅の戸当たり面

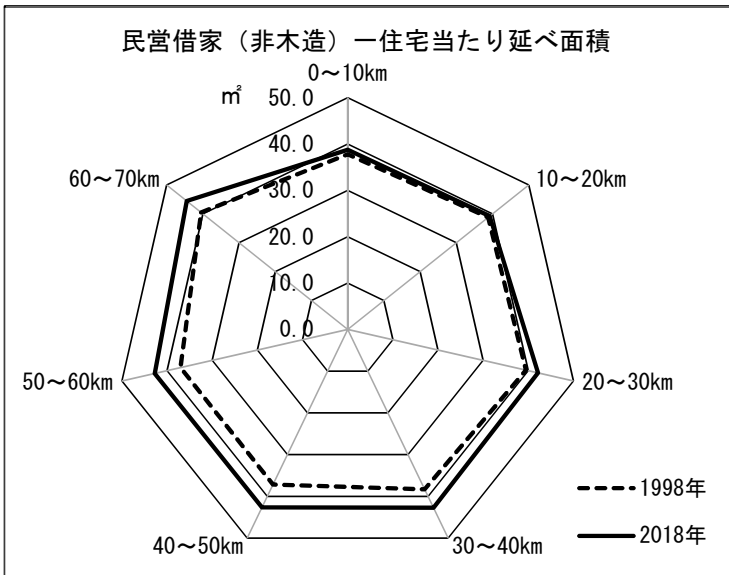
¹¹⁾ 民間の調査機関によるアンケートでは、通勤時間の許容限度は片道1時間以内とする人の割合が多い。ディップ総合研究所(2020)、マイナビニュース(2016)。

図表9



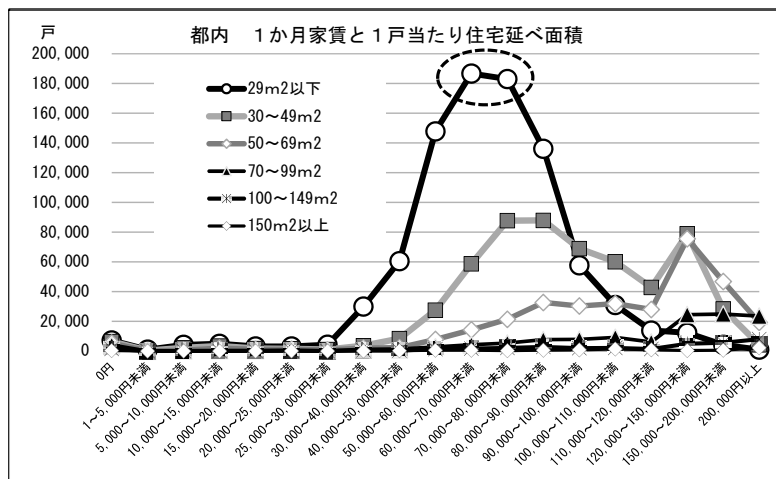
(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査 第76-1表」
 「平成10年 住宅・土地統計調査 第46表」(総務省) から作成

図表10



(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査 第76-1表」
 「平成10年 住宅・土地統計調査 第46表」(総務省) から作成

図表11



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 第113-1表」(総務省)から作成

積の拡大は、都心から20~30km 圏から外側の圏域では進んだものの、利便性の高い中心部の圏域では進んでいない(図表10)。10~20km 圏では、民間賃貸住宅は1981~2000年に約60万戸、その後も約30万戸が建設された(図表8)にも関わらず、住戸の面積拡大は進まなかったことになる。都内においては、面積が29㎡未満、家賃月額が7~8万円程度の物件が主力となっている(図表11)。

5. 東京の賃貸住宅の問題

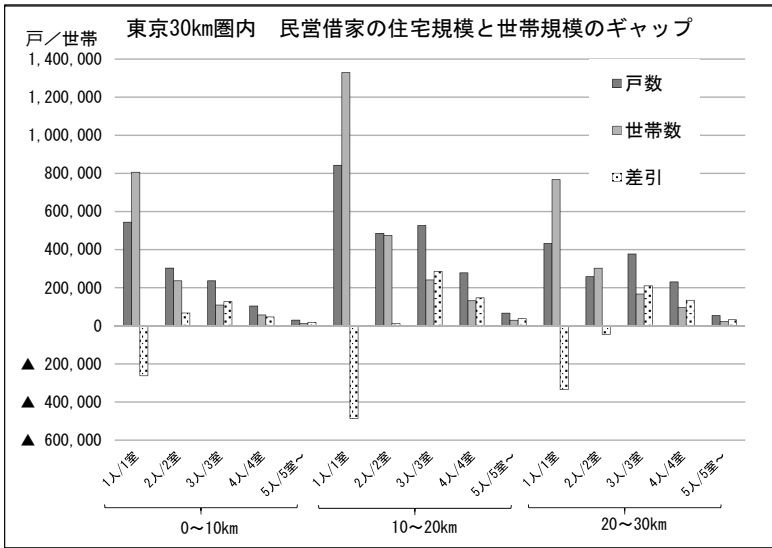
以上の特徴を持つ東京の賃貸住宅には、次の問題がある。

5.1 住宅のサイズと世帯規模のミスマッチ

東京圏の中心部においては、住戸のサイズと世帯規模のミスマッチが生じている。

例えば30km 圏までの部屋数別の住宅数と、人数別の世帯数を比べると、単身世帯の数が、1室(ワンルーム)の住宅の数よりも多くなっている(図表12)。

図表12



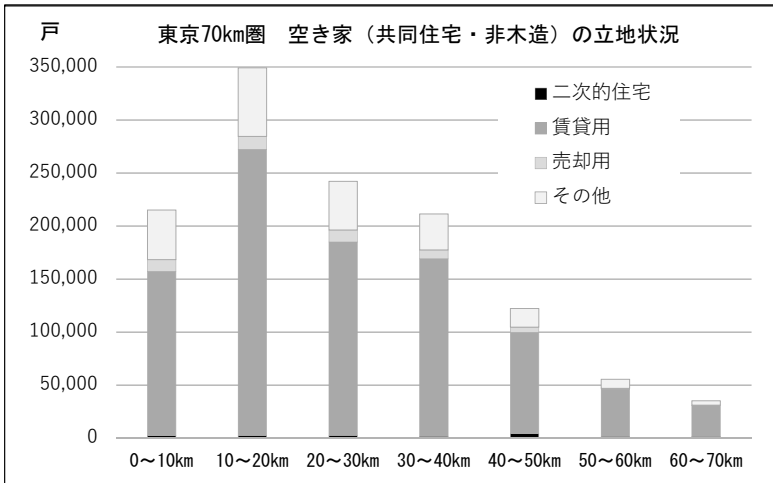
(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 距離帯 第21-2表、第76表」(総務省)から作成

一方では、賃貸向けの空き家がこの圏域、とりわけ10~20km圏で多い(図表13)。

この空き家の内訳は明らかになっていないが、部屋数別の住宅数と、人数別世帯数との比較をすると、3部屋/3人世帯以上では、住宅の戸数の方が世帯数より多くなっている(図表12)。すなわち、単身者向け住宅については不足している一方、3人以上のファミリー向けの賃貸住宅には空き家が多いということになる。このことから、結婚や出産という家庭の形成期にあたり、賃貸住宅に住み替えるのではなく、低金利などが追い風になり、一気に持家に移行している人が増加していることが推測される。実際に賃貸住宅に住む世代は30歳代前半の世代にも及んでいる。持家取得の時期のデータを見ると40歳代の世代が多いが、最近では30歳代も大幅に増えており(図表14)、この時期にマンションなど持家を購入しているものと考えられる。

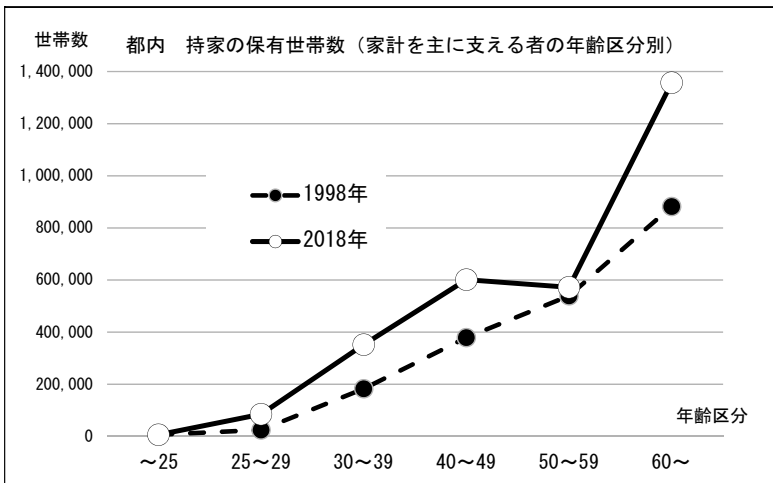
市場を通じてこうしたミスマッチの解消が行われることが望ましいが、市場

図表13



(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査 第35表」(総務省) から作成

図表14



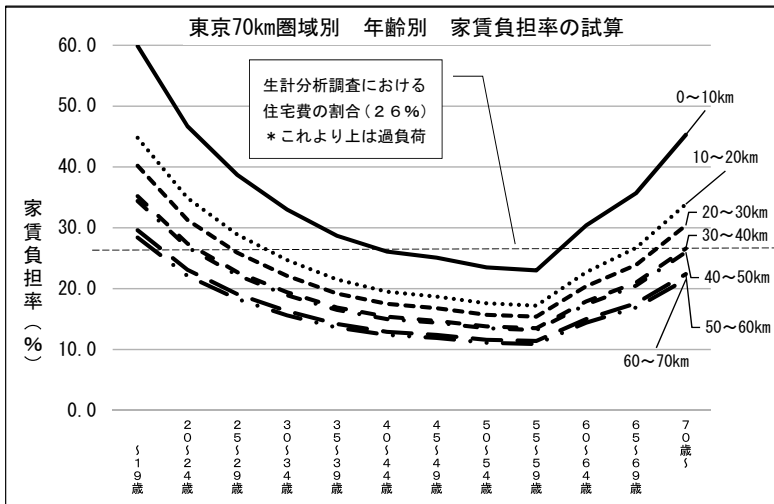
(資料) 「平成30年 住宅・土地統計調査 第46-2表」
「平成10年 住宅・土地統計調査 第49表」(総務省) から作成

がその機能を十全に発揮できないときは、公共政策の実施が必要となる。

5.2 家賃負担率による単身世帯の物件選択の制約

今回分析に用いた「平成30年住宅・土地統計調査」に照応する、平成30年の「東京都生計分析調査」によると、民間借家世帯の住宅費の収入に占める平均的な割合は26%となっている。¹²⁾20km圏内の平均的な家賃は8万円台～11万円台となっているが、これを負担する月収を逆算すると30万円以上となる。一方、厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」によると、20歳代の平均的な月収は20万円台となっており、0～10km圏や10～20km圏の家賃を、26%の範囲内で支払える世代は30歳代からになる（図表15）。従って、20歳代でこの圏域に住

図表15



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 第11表、第109-2表」(総務省)
「平成30年 賃金構造基本統計調査」(厚生労働省)から作成
(図注2) 試算方法については、「参考2」を参照のこと。

¹²⁾ 東京都「都民の暮らし向き」<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/seikei/sb-index.htm>

むためには家賃7万円から下の物件を選択せざるを得ず、これに見合う狭小な面積の物件を選ぶか、あるいは利便性は諦めて家賃が安い遠方の圏域の物件を選ばざるを得ない。リーマンショックや、covid-19のような社会全体に衝撃を及ぼす事象によって職業選択の機会が限られてくると、この問題は深刻なものとなる。雇用政策と一体となった施策の実施が求められる。

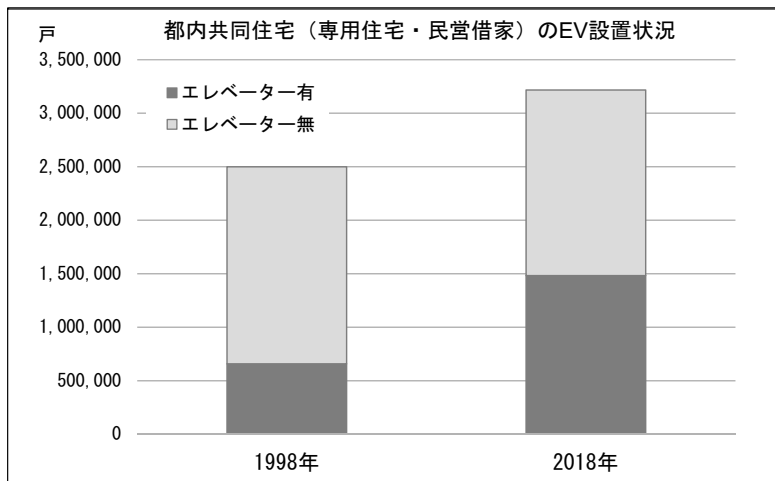
5.3 バリアフリー上の問題 —借家におけるエレベーターの設置—

エレベーターは、都市空間を効率的に使用するための、円滑な垂直移動の装置として不可欠である。

エレベーターの設置は持ち家では従来から進んでおり、戸数ベースの設置率を見ると、20年前の70%未満から現在では80%を超えている。これに対して民間賃貸住宅は、30%未満から上昇しているものの、まだ半分にも達していない(図表16)。

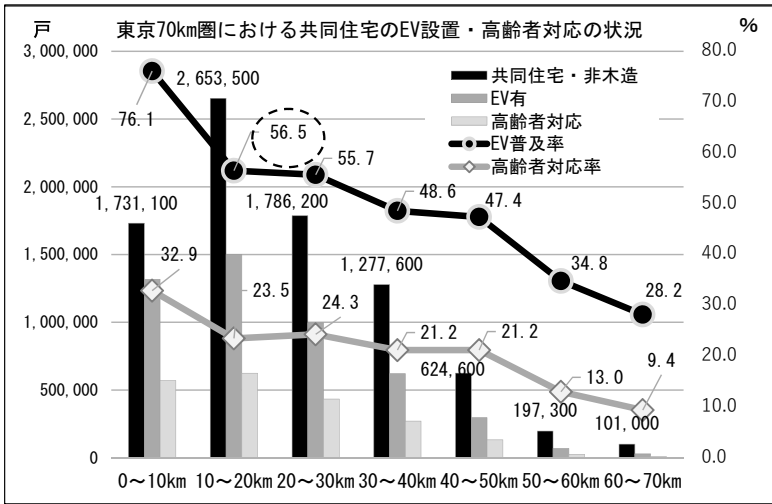
また距離圏別で見ると、10～20km 圏においては、共同住宅のエレベーター

図表16



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 第27表」(総務省)から作成

図表17



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 第24表」(総務省) から作成

設置率はその内側の0~10km圏よりも20ポイントも低く、外側の20~30kmとほぼ同じ50%代半ばにとどまっている(図表17)。

6. 新たな民間賃貸住宅の姿と政策上の課題

以上のとおり、経済、福祉、環境の面において、住宅、特に大都市における民間賃貸住宅の公共性が高まり「インフラ」としての性格を強めつつある一方で、住宅規模と世帯規模のミスマッチ、家賃負担率による選択の制約、バリアフリーという三つの問題が生じていることを指摘した。

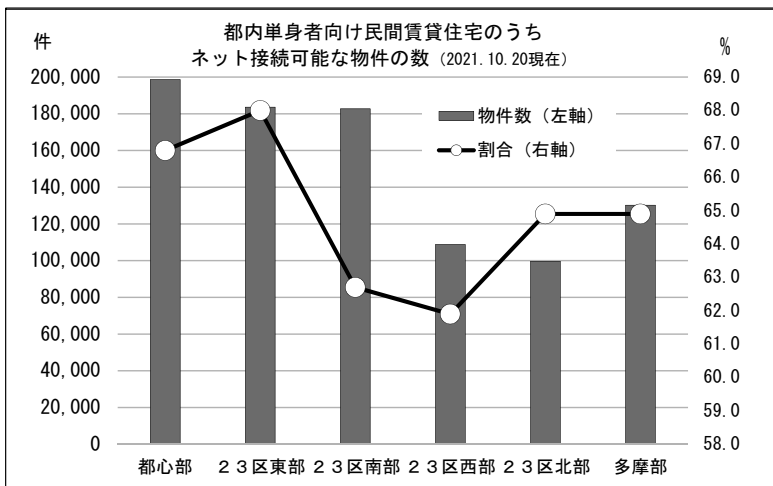
これらの問題を解決し、新たな社会変化に適合する住宅を創っていくためには、何をすべきか、またそれによって何を実現するかについて、明らかにしなければならない。そのためにまずは、若年単身者、高齢単身者、環境負荷の軽減といった三点を巡る賃貸住宅の姿と政策上の課題について記していく。

6.1 若年単身者が快適に暮らせ、仕事もできる賃貸住宅

リモートワークの担い手の中心となっているのは、20～30代の若年単身者である。サテライトオフィスなど、自宅以外の場におけるリモートワークも拡大しつつあるが、家族がいるファミリー世代と異なり、若年単身者にとって、自宅は誰にも気兼ねなく行動できるという長所がある。オフィスに行く必要がなく、あるいは一歩進んで自立した「ノマドワーカー (nomad worker)」として、より自由に働くことへの選好性を高めている世代にとっては、付加的なコストもかからず、リラックスできる自宅は最適の環境を備えた空間になりうる。

そうした観点からは、いくつかの条件が求められることになる。具体的には、間取りはコンパクトであっても快適性があり、セキュリティはしっかりしていること、また家賃は比較的低廉であり、かつ Wi-Fi 設備などのインターネット環境が完備していることがあげられる。民間企業の検索サイトによれば、都内の単身者向け民間賃貸住宅のうち、インターネット接続可能な物件は、全体の6～7割程度にとどまっている。この状況をさらに改善していくことが必要で

図表18



(資料)「不動産・住宅サイトSUUMO (スーモ)」から筆者作成

ある（図表18）。¹³⁾

働き方がリモートワーク中心となれば、これまで通勤時間1時間以内である都心20km圏内という縛りからも解放され、居住地の選択肢は増える。

但し、同僚と会う機会が減ることで、社会的な孤立のリスクが増大するので、近隣において交流の機会を持つことが出来る環境の整備が必要になる。

6.2 高齢単身者が安心して住める賃貸住宅

このことについて筆者は、既に別の論文において、東京では高齢者の単身世帯、とりわけ後期高齢者の単身世帯が急増しているため、バリアフリーの視点に立った施策と、アウトリーチの視点に立った施策の強化が必要であると指摘した。¹⁴⁾

今回の covid-19の拡大は、単身高齢者の増加で進行してきたこうした課題をさらに浮き彫りにした。都市生活は、人間同士の接触抜きには成立しない。しかし今日、都市生活を送る単身高齢者は、いわゆる「三密」回避のため、社会的活動のための集まる空間や機会が減って外出の機会が少なくなるとともに、家族や友人との対面の機会さえ減少したために心理的な不安やストレスを感じるが多くなっている。¹⁵⁾そのためこれまで以上に、特に単身高齢者にとって安心して住める賃貸住宅の供給を進めることが求められる。

まずエレベーターの設置である。エレベーターは特に、身体機能が衰えた場合に、垂直移動の負荷を緩和するため必要となる。また、自らの意思に基づいて地域社会との接点を自ら確保し、他者との交流の機会をもつなど、生活の質を維持することが可能になる。

また、ヒートショックを防ぐ断熱化の推進も不可欠である。一人住まいの高

¹³⁾ 民間の賃貸住宅の物件検索サイトでは、条件としてインターネット接続が入っている。

¹⁴⁾ 今村（2020）。

¹⁵⁾ 東京都福祉保健局「新型コロナウイルス情勢下における都内地域活動団体の活動状況（2020年5月）」<https://hometown.metro.tokyo.jp/report202004-05/> など

齢者を守るためには、断熱化が有効であることは、これまでも多数の識者から意見が提起されている。¹⁶⁾さらに、現在行われている少額補助金の活用による手すりの設置や、跨ぎのしやすい浴槽への取り替えなど、今後も進めていくべきことは多い。

こうした住宅の改築や改修のほか、ソフト面においては、民間賃貸住宅を各地域においてサービスの環のなかに取り込むことが必要である。普及しつつある民間の見守りサービスや、移動販売などの買い物サービス、訪問薬剤指導などに対しては、その推進を行政は今後さらに支援していくべきである。

6.3 環境負荷の軽減に貢献する賃貸住宅

政府は2014年に決定した「第4次エネルギー基本計画」と2018年の「第5次エネルギー基本計画」に基づき、「2030年のCO2削減目標達成のためには、家庭部門からのCO2排出量を約4割削減する」として、ゼロ・エネルギー・ハウス（ZEH）の推進に取り組んでいる。戸建て住宅と較べてやや遅れ気味であった共同住宅についても、エネルギー負荷の抑制や自然エネルギーの積極的な活用、高効率な設備システムの導入などによりエネルギー自立度を極力高めることを目標とした「集合住宅の省CO2化促進事業」が進められている。¹⁷⁾

東京都においても、住宅政策審議会が2021年9月に提出した「中間のまとめ」において、「気候変動につながる温室効果ガスの排出を抑制するよう都民のライフスタイルを変えていく取組が求められている」として「ゼロ・エネルギー住宅など、省エネルギー性能が高く、再生可能エネルギーを利用した住宅が広く普及している」とその問題認識と施策の方向性を明らかにしている。¹⁸⁾

¹⁶⁾ 東京都住宅政策審議会における専門家からの意見など。 https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_kcs/gaiyou-kikaku-h27-14.htm

¹⁷⁾ 環境省。 <https://www.env.go.jp/earth/earth/ondanka/energy-taisakutokubetsu-kaikeir03/matr03-14.pdf>

7. 具体的施策の三つの手法

以上の住宅の「インフラ化」という認識のもとの新たな住宅政策の基軸に沿って、とるべき具体的な施策の手法はいかなるものか。ここでは、「建て替え」「住み替え」「見直し」と題した三つの政策の手法を提起する。

7.1 建て替え “Rebuilding”

優良な住宅ストックとして、世代交代が行われても引き継がれて使われるものとするためには、建て替えが最も有効である。

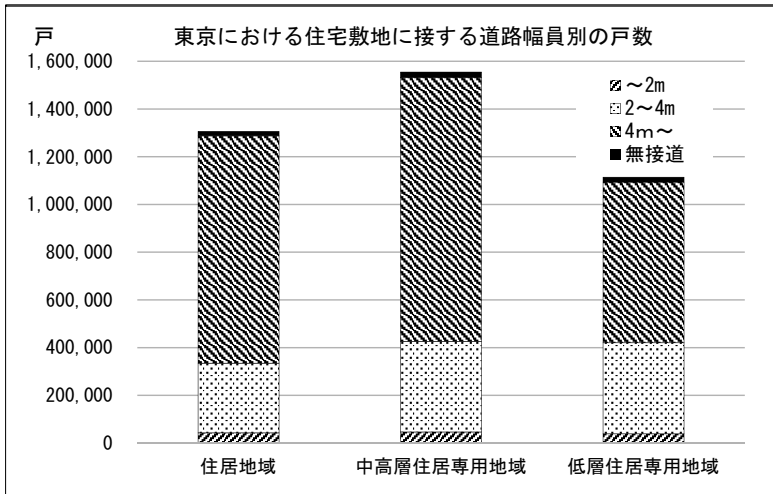
空き地、空き家問題に見られるように土地が細分化し、そのうえに借地権や抵当権が数多く貼り付き、さらには家屋も老朽化しているような状態では、建て替えるといっても容易ではない。例えばエレベーターを設置する場合、敷地が一定の広さを持ち、また接道条件が整っていることが必須であるが、現実には、例えば、建築基準法で規制がかかる接道幅員4 m未滿の敷地にある住宅がかなりの数にのぼっている（図表19）。

こうした課題を抱える区域において住宅を整備していくためには、地区計画などのまちづくり方針の策定を、基礎的自治体のレベルで、住民が自ら合意形成をしながら進めていくことが最終的には一番の近道であり、最適解を導き出すことになる。

このなかで、若年単身者にとって快適な通信環境の実現や、高齢単身者にとって必須の断熱化やエレベーターの設置、そして省エネルギー水準の達成など、いくつもの課題の解決を図り、優良な住宅ストックとして将来世代に引き継いでいくべきである。

18) 東京都住宅政策審議会。 https://www.juutakuseisaku.metro.tokyo.lg.jp/juutaku_kcs/810-00-0juuseisin.htm

図表19



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 追加集計第1-1表」(総務省) から作成

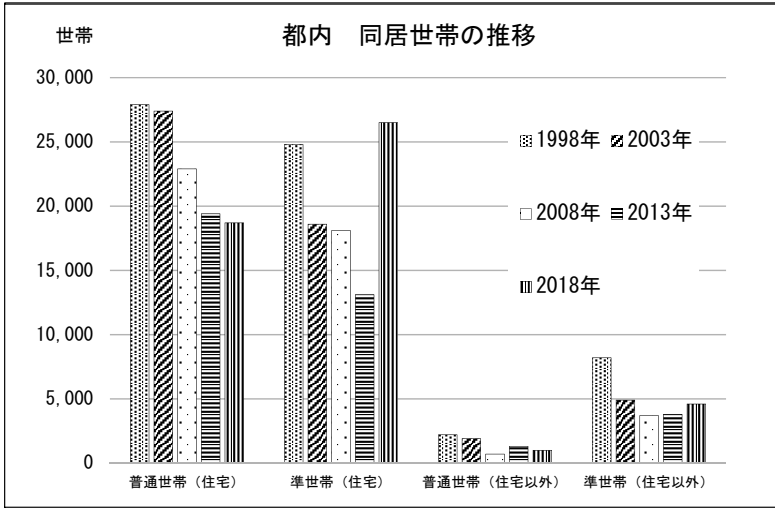
7.2 住み替え “Relocation”

建て替えは望ましいことであるが、土地利用の改変や接道条件の改善、場合によっては地域全体の改造を必要とするため、今ある住宅ストックを有効活用する方が、迅速かつ柔軟に対応できる。具体的には、シェア居住と階数変更などの住戸変更である。

シェア居住については、必ずしもその実態は明らかになっていない。住宅・土地統計調査上のいわゆる「間借り」をしている「同居世帯」は、合わせて5万世帯程度と推計される(図表20)。これと比べて、都内における2018年の「賃貸用の空き家」は約60万戸であり(図表21)、このうちかなりの部分が、複数の居室を持つ住戸であるものと推定される。民間企業のサイトによれば¹⁹⁾、都内のルームシェア可能な物件は約5万件程度となっているが(図表22)、所有者に

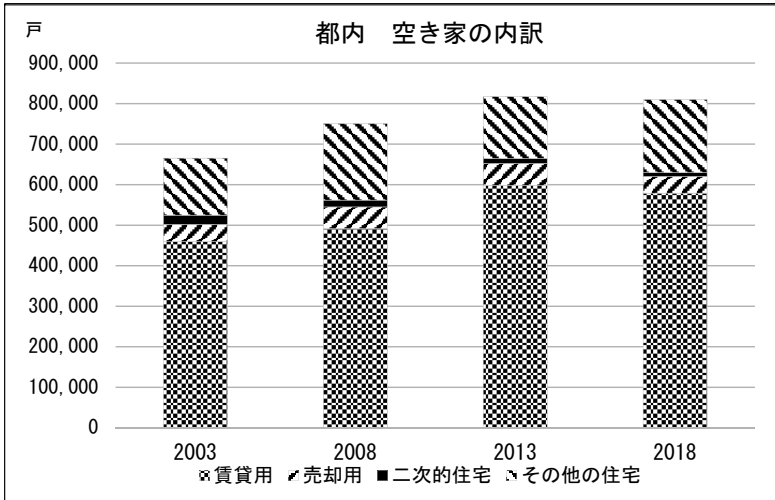
¹⁹⁾ リクルートのサイト参照。https://suumo.jp 以下同じ。

図表20



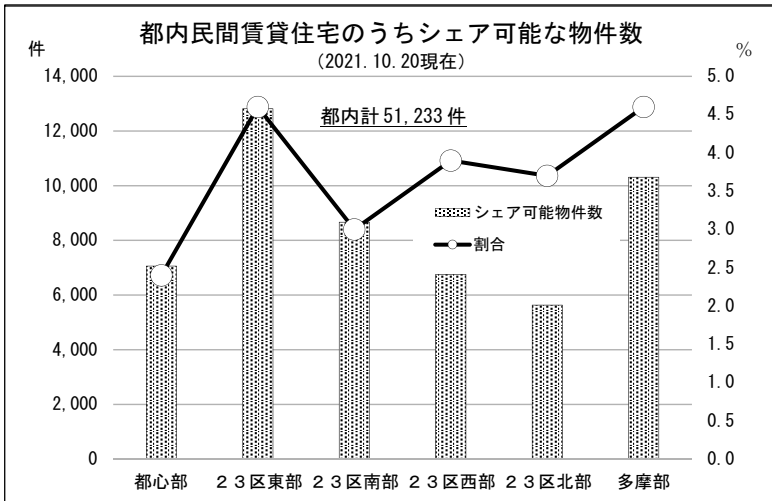
(資料)「住宅・土地統計調査」(総務省)から作成

図表21



(資料)「平成30年 住宅・土地統計調査 第1-2表」(総務省)から作成

図表22



(資料)「不動産・住宅サイトSUUMO (スーモ)」から筆者作成

としては、長期間空き家のままにしておくより、収益確保のために、物件をシェアの対象とすることも一考に値するのではないか。入居者にとっても家賃が低廉になる経済合理性のみならず、入居者間の交流が期待できるなどのメリットもあり、リモートワークの弊害である社会的な孤立の防止にもつながる。一方で防火や防犯面の安全性の確保や、ごみ出しなどの身近な生活上のルールの順守などの課題も多いが、継続した議論はなされるべきである。

次に、階数変更などの住戸変更については、同一の賃貸住宅事業者の住宅において、身体的あるいは経済的な理由により実施することが想定できる。東京都公社住宅の住棟などにおいては、身体的な機能の状況により、必要に応じて低層階への住み替えを認めるケースがある。²⁰⁾ 都内ではワンルームから1LDK

²⁰⁾ 東京住宅供給公社の住宅階層変更制度。 <https://www.to-kousya.or.jp/action/senior-support4.html>

までの単身者向けの民間賃貸住宅の物件約123万件のうち、1階にある物件は約27万件である。高齢等の理由により、階段で2階以上に上がることが困難な居住者については、こうした1階の物件に移ることが可能となる仕組みを、行政と不動産業界が協力して構築してもよいのではないだろうか。

7.3 暮らしの見直し “Review”

都民のライフスタイルは、今回の covid-19を契機として大きく変化した。

都心に近いところで、多少高い家賃を払ってでも住んで通勤時間を短くする、あるいは商業地域のそばで利便性の高い暮らしを享受する、といった従来の価値観から、少し離れても働ける条件を得た人々は解き放たれ、空間的、時間的にゆとりのあるライフスタイルを手にしようとしている。これまでの暮らしを見直し、より多様な選択肢のなかから、住まいを選ぼうとしている。このことは押しとどめることはできないと考えられ、そこから発生するニーズをとらえた施策が必要である。

例えばライフスタイルの見直しに必須のインターネット接続であるが、先に挙げた民間企業のサイトによれば、都内の賃貸アパート、マンション約139万件のうち、インターネット接続が可能なのは、約90万件であるが、そのうち約77万件は23区部であり、さらにそのうち約20万件が中心部にある（図表18）。

こうした点を踏まえながら、リモートワークを梃にして若年単身者の住まいの選択肢を増やして都心集中の構造を改めるといふ、居住の側からのアプローチに着目し、それに基づく住宅政策を進めることも必要である。この考えに基づき、例えば都心部以外の賃貸住宅に対するリモートワーク用の Wi-Fi 設備設置に対する補助等の公共政策を実施すべきである。

8. 結び ー新たな価値基準に基づく施策の市場へのビルトインー

公共経済学には「公共財」「私的財」が登場し、そのサービスの提供者と享受者、負担と給付のあり方についての議論が長らく積み重ねられてきた。

しかし現実の世界においては純粋な「公共財」や「私的財」や、あるいは完全な市場経済や計画経済の体制は想定しづらく、双方の性格を程度の違いがあっても併せ持つ「混合経済」体制が各国にあるというのが筆者の基本認識である。

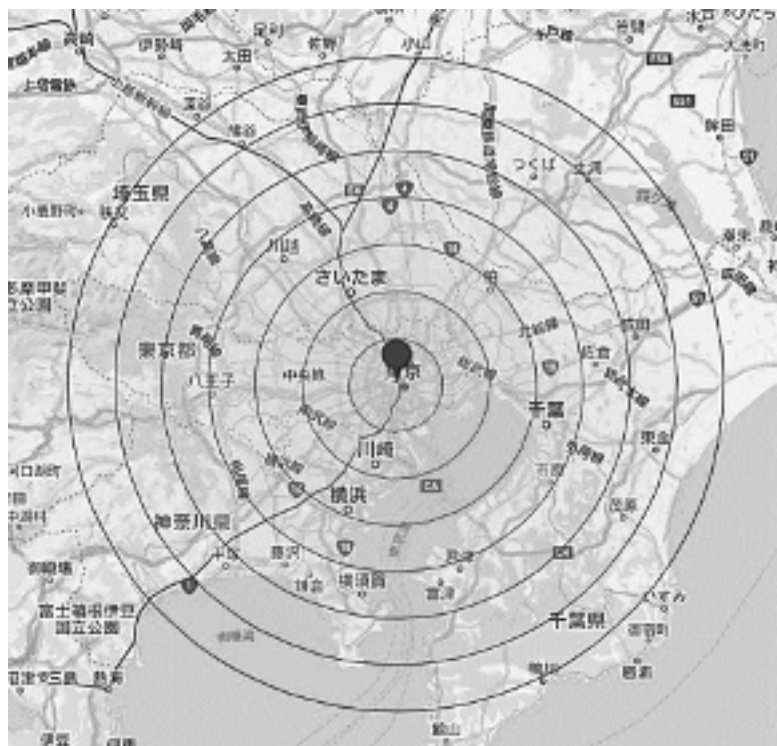
こうしたことも相まって、住宅という財は、ときには政治的な論争のなかで、その公共政策における位置づけが揺れ動いてきた側面がある。アメリカにおける「ニクソン・モラトリアム」とそれ以降の長期間にわたる政策論議はその実例である。²¹⁾だが、住宅全てを民間が自由に供給すべきという意見も、あるいは公共部門が供給すべきであるという意見も、双方とも極端であり、受け入れがたい。実際、さまざまな公共関与が行われながら、賃貸、そして分譲住宅全体の9割が日本では市場を通じて供給されてきた。そしてそのあり方は、既述した通り不変ではない。

現にこれまでも、戦後における日本の住宅政策の目標は、住宅難の解消を目指した「一世帯一住宅の実現」に始まり、「量の確保から質の向上へ」「市場機能・ストック重視」「豊かな住生活の実現」と時代の要請に応じて変化してきている。これはもともと、政策の目的を裏打ちする価値基準が、社会経済の変化や政策の達成度に伴い変化することを意味している。従って、現在生じている変化に柔軟に対応しながら、市場のなかに、住宅のインフラとしての機能に着目した新たな施策を組み込むなど公共が適切に関与して、サービスの供給者と受け手が双方とも幅広い選択ができるようにしていくことが、豊かで活力ある社会を形成するためには、ますます重要になっていくものと考ええる。

住宅政策において積み残してきた問題の解決、そして新たな社会変化から生じて来る新たな課題の実行に向けた取り組みの強化が望まれる。

²¹⁾ Orlebeke (2000).

参考1 距離圏のイメージ (by Google Map)



参考2 家賃負担率の試算の方法

年齢区分	現金給与月額	家賃試算月額÷現金給与月額 (%)						
		0～10km	10～20km	20～30km	30～40km	40～50km	50～60km	60～70km
～19	190,300	59.9	44.8	40.2	35.2	34.4	29.6	28.4
20～24	244,300	46.7	34.9	31.3	27.4	26.8	23.1	22.1
25～29	294,500	38.7	28.9	25.9	22.7	22.2	19.1	18.3
30～34	345,800	33.0	24.7	22.1	19.4	18.9	16.3	15.6
35～39	397,000	28.7	21.5	19.2	16.9	16.5	14.2	13.6
40～44	436,300	26.1	19.5	17.5	15.4	15.0	12.9	12.4
45～49	454,900	25.1	18.7	16.8	14.7	14.4	12.4	11.9
50～54	485,500	23.5	17.6	15.7	13.8	13.5	11.6	11.1
55～59	495,200	23.0	17.2	15.4	13.5	13.2	11.4	10.9
60～64	375,000	30.4	22.7	20.4	17.9	17.4	15.0	14.4
65～69	319,700	35.7	26.7	23.9	21.0	20.5	17.6	16.9
70歳～	251,600	45.3	33.9	30.4	26.6	26.0	22.4	21.5
家賃試算月額		114,003	85,257	76,406	66,992	65,392	56,336	53,977
一住宅居室の量数		15.03	15.42	16.80	16.99	16.72	16.05	17.82

- 1) 年齢区分別の現金給与月額は、厚生労働省「賃金構造基本調査」のうち東京都分を参照。
- 2) 距離圏別の家賃試算月額は、総務省「住宅・土地統計調査」による、居住室当たりの量数に、距離帯別の量当たりの家賃単価を乗じて家賃月額を算出。
- 3) 家賃負担率は、この2つの金額を用いて試算。
- 4) 太字は26%以下のケース。

参考文献 (URL は本文も含めて全て2021年10月20日現在)

- (1) デイップ総合研究所(2020.9.4)、「派遣社員はここを見ている！仕事探しでゆずれないポイント」<https://www.baitoru.com/dipsouken/all/detail/id=425>
- (2) ジェイソン・フリード、デイヴィッド・ハイネマイヤー・ハンソン(2021)、「リモートワークの達人」、ハヤカワ文庫
- (3) Ginsberg, Mark & Beaumont, J.Russel, with Curtis + Ginsberg Architects LLP, (2017.9.9), “Small is beautiful : Micro-units can help make NYC housing affordable”
- (4) Infranca, John (2014.1.1), “Housing Changing households : Regulatory challenges for micro-units and accessory dwelling units”, Stanford Law&

Policy Review, vol25

- (5) 今村保雄(2018.10)、「住宅政策と公共性～少子高齢化社会における変容」、(一社)都市調査会、https://urban-institute.info/?page_id=1001
- (6) 今村保雄(2020.3)、「超高齢化社会に向かう住宅政策のありかたについて」、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科、「ガバナンス研究」No16 https://www.meiji.ac.jp/mugs2/journal/6t5h7p00000osvhy-att/review_16.pdf
- (7) KOKUYO, “Eccifo”, 2003 Spring
- (8) Konrad, Rachel (2003.5.19), “At home in the Flexible Workplace” Los Angeles Times
- (9) 「マイナビニュース」(2016.8.19), <https://news.mynavi.jp/article/20160819-a119/>
- (10) Orlebeke, Charles J.(2000), “The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999”, Housing Policy Debate · Volume 11, Issue 2, Fannie Mae Foundation
- (11) Stern, Eric & Yager, Jessica (2018.1), “21 century SROs: Can small housing units help meet the need for affordable housing in New York City?”, NYU Furman Center
- (12) 佐野利器(大正14(1925)年)、「住宅論」、文化生活研究会
- (13) J. Sullivan, Brian& Burke, Jonathan(2017.5.6), “Single-room occupancy housing in New York City: The origins and dimensions of a crisis”, CUNY LAW REVIEW
- (14) Sun Microsystems (2003), “iWork at Sun”

ガバナンス研究 No.18

2022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)2398

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区南青山7-1-5

Review of Governance Studies

Potentiality of “place” and “dialogue” -making “facilitative places” a new normal NAGAHATA Makoto	1
Protecting the personal information of the deceased YUASA Harumichi	17
Parliament’s Democratic Control of the Intelligence Community in Japan: Assessing Intelligence Oversight Functions of “the Board of Oversight and Review of Specially Designated Secrets” KOBAYASHI Yoshiki	43
The conflict between the country and the capital over the Olympics AOYAMA Yasushi	73
The housing as the infrastructure -The change of standards on public value- IMAMURA Yasuo	87