

千葉商大論叢

第59巻 第1号

2021年7月

論 説

- 理想としての消費者優位と市民権の経済政策
 —非 SDGS の産業政策という悲惨な日本の現実—
 影 山 僖 一 (1)
- 参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁判所の合憲性審査 (1)
 —令和 2 年 11 月 18 日最高裁判所大法廷判決—..... 合 原 理 映 (25)
- 公的年金の財政方式と機能配分..... 小 林 航 (37)
 高 畑 純一郎
- 税務行政における AI(人工知能)・機械学習アルゴリズムの利用と法的問題
 —調査選定システムの検討を中心として—..... 泉 絢 也 (49)
- デジタル課税改革の再検討
 —仕向地主義に基づく課税—..... 江波戸 順 史 (85)
- 中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化についての研究
 仲 野 友 樹 (101)
- 産業内多角化と IPO の関係性に人的資源が与える影響
 —情報サービス産業における実証分析—..... 伊 藤 泰 生 (123)
- 積水ハウス地面師詐欺事件の事例研究..... 樋 口 晴 彦 (135)

千葉商科大学国府台学会

(通巻191号)

執筆者紹介

影山 僖一	産業政策論	千葉商科大学	名誉教授
合原 理映	憲法	商経学部	教授
小林 航	経済学	政策情報学部	教授
泉 絢也	租税法	商経学部	准教授
江波戸 順史	財政学	商経学部	准教授
仲野 友樹	経営情報論	サービス創造学部	准教授
伊藤 泰生	経営戦略	商経学部	専任講師
高畑 純一郎	経済学	獨協大学	准教授
樋口 晴彦	経営学 (経理倫理, リスク管理論)	警察庁長官官房人事課	人事総合研究官

〔論 説〕

理想としての消費者優位と市民主権の経済政策

—非 SDGS の産業政策という悲惨な日本の現実—

影 山 僖 一

目次

はじめに：歪められた産業政策：先進国対抗と資金調達

第1章：高度成長と停滞要因：外貨管理の不在

第2章：主要内閣の産業政策点検

第3章：公営事業の是非点検：民営化の問題点

第4章：『国の競争優位』からの政策検証

第5章：日米中の経済政策：他山の石とされた日本

第6章：政策策定手続きの大いなる宿題

結論：教育改革と市民主権の産業育成

はじめに：歪められた産業政策：先進国対抗と資金調達

産業政策の究極の目標は国民の生活向上のための産業育成と産業の強化にあるとされている。しかし、多くの複雑な難題が介在して、消費者としての国民生活向上という産業政策の真の目標追求が妨害されてきた。日本の産業政策内容を点検するためには、明治維新後のわが国のおかれた環境に考慮することの緊急性や太平洋戦争後の投資資金不足という事情に配慮することが必要不可欠となる。明治期の日本の緊急課題は、幕末に欧米先進国との間に締結された不平等条約の解消に向けた軍事力強化とそのための関連産業の近代化にあった。また、設備投資資金の不足という問題の解決を迫られたことが、太平洋戦争敗戦後の日本の産業政策の緊急事となっていた。そこでは、最優先されたのが国民生活の向上策ではなく、道路整備、鉄道敷設、船舶増強など社会インフラ整備のほかに機械工業の育成であった。電気機械工業の振興、輸送機械工業の育成も急務となっていた。繊維工業は輸出拡大のために振興が計られた。そうした状況の中で、国民の健康増進に向けた医療活動の振興、医療従事者の拡充、食料増産、さらには、教育の拡充などの国民優位の産業育成活動は疎かにされてきた⁽¹⁾。

太平洋戦争後には、日本の機械設備が老朽化しており、投資資金を獲得して設備近代化を推進することが急務となっていた。設備投資に不可欠な外貨獲得に向けて、カメラ、テレビ、クルマ等小型機械中心に日本製品の対外輸出の拡大が重点的な政策課題となり、それら製品の製造過程を担う産業の育成と輸出拡大を意図した強力な産業振興策が推進されてきた。そうした製造業の振興は、輸出市場の拡大と国内における雇用拡大を同時に達成するためには好都合な政策手段ともみなされていた。それは特定の機械工業の振興を目的としたもので、ターゲット産業政策と命名すべきものであった。その政策は20世紀末までの日本経済の大きな発展要因とはなったが、反対に20世紀末から21世紀はじめにかけ

ては、過大な輸出に伴う円高により投資の海外移転を促進し、国内における投資の減退を招き、日本経済の停滞要因となった⁽²⁾。これは、SDGS (Sustainable Development Goals: 持続的経済発展目標) の理想には反する産業政策であった。

本稿は、特定産業の振興をターゲットとして選定し育成する政策の経済活動に与えた影響を点検し、また、わが国の産業政策がいま国際機関から推奨されているSDGSに配慮した政策選択であったか否かについても点検する。その他、一時注目された民営化推進論の問題点、経済学専門家からみた日本の経済政策の特色、米中両国による経済発展の要因などを点検して、最後には、わが国本来の産業政策の理想的なあり方を提示しようとするものである。

1: 悪循環継続の経済政策: 最優先されるべき国民の命と健康

現代の日本社会には、危機的な状況にある幾多の大問題が山積している。特に、いま緊急を要する課題はコロナ対策である。早朝から深夜までテレビで専門家と評論家によるコロナ対策が議論されているが、政治家による対応は絶えず遅れており、見当はずれの失策が繰り返されてきた。頼みの綱のワクチンの手当てもかなり遅れ、そのあいだに健康な多くの人物がコロナ禍の犠牲となり他界している。対策がさしたる効果を取めていないところで、オリンピック、パラリンピックが開催されようとしている。何よりも優先されるべきことは国民の健康維持であり健全な生活基盤の確保であることはいままでもない。日本の過去の間違った国民不在の政策決定を繰り返してはいけない。国民の健康確保と生活基盤の確保という観点から判断すれば、オリ、パラ開催の即時中止は当然のことである。そうした選択肢は、日本国民の基本的権利である。危険回避に向けた政府の早急な意思決定が求められている。

(1) 国民不在の政策決定

国民が直面する課題に対するわが国政府による対応の遅れは毎度のことで、国民は政治

(1) 日本独特の産業政策実施に関する著作

坂野潤治 (2014年) 『階級の日本近代史: 政治的平等と社会的不平等』 講談社。

青木昌彦 (2008年) 『比較制度分析序説: 経済システムの進化と多元性』 講談社。

Aoki, Masahiko, (2010), *Corporations in Evolving Diversity: Cognition, Governance, and Institutions*, New York, Oxford University Press.

わが国の明治期以降における半封建制と半封建憲法、戦争体制と太平洋敗戦後の終身雇用制度、経済変動と回復の長期化に関する連関性についての説得力ある学説が青木の著書に展開されている。そこでは、社会制度と組織との一体化が提唱されており、徳川封建制の遺制が明治期の半封建的政治体制と強い関係を持ち、それが雇用制度としては企業内に労働者を長期間縛る終身雇用制度を採用させた事実との強い関係性を持つとの青木の学説が展開されている。日本の終身雇用制度と保守的な経済システムとの連携関係も解説されている。

(2) ターゲット産業政策の意義

カメラ、ラジオ、テレビ、クルマなどの小型機械の国際競争力を強化して輸出拡大を計ろうとした太平洋戦争後に推進された日本の産業政策を特定の産業を選定してその育成政策を強力に推進した政策の特色を踏まえてターゲット産業政策と命名してみた。その経緯は以下の文献に解説されている。

通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編 (1989—1994年) 『通商産業政策史』 特に、第6巻—第11巻: 高度成長期 (1) — (4) を参照されたし。

内田公三 (1996年) 『経団連と日本経済の50年: もうひとつの産業政策史』 日本経済新聞社。

家の発言は殆ど信じてはいない。そうした具体例は枚挙に暇がないほどである。政治の連続した失策は、20世紀末から特に顕著となってきた。まずは、銀行の不良資産解決が大問題となった。その解決には、試行錯誤で数十年を要して多くの難題を残す解決が計られた。そうした大きな問題の解決策は今回は課題として提起せずに緊急の課題のみを提起するものとする。

例えば、二年くらい前まで緊急を要するとされていた保育所待機児童問題、高齢者福祉施設拡充の遅れや認知症対策などは、いまやテレビでの話題にすらならない状況にある。さらには、いじめ対策の遅れている学校教育、問題隠しの教育委員会活動などの緊急に解決が求められている多くの重大問題が今や全く無視されているようだ。また、過去数年間には、認知症の治療薬開発の遅れが大問題となり医学界に対して研究活動の進展が強く期待されていた。同時に、看護師や介護士不足などの医療機関の拡充が大きな課題とされていた。こうした中で問題の解決にはなんらの有効な対策も講じることもなく事態が推移して、今日のコロナ問題を迎え、医療体制の不備が緊急事態発令の大きな指標とされており、医療従事者には多くの負担がかけられている。日本の課題に対しては無策の政府による対応が連続しており、このあたりで政治姿勢の抜本的な解決を図ることが迫られている。コロナ対策の無策、認知症対策の遅れは国民の健康に対する政策対応の遅れを如実に示している。継続的な国民の福祉を拡充するために医療施策の拡充を国際機関がわが国に勧告している。特に、SDGSに配慮した政策選択が強く求められている。

(2) SDGS を欠く経済政策

国際機関は、長期的な視野からの問題解決に向けた多くの政策の推進を提言している。そこでは、最近、流行のSDGSを目標とする勧告が行なわれており、各国政府に対しては長期的な視野からの一貫した政策措置の推進を迫っている。残念だが、わが国における過去の経済政策はSDGSに配慮することのない長期的な視野を欠いた経済政策であったものである。かつて、わが国のGNPは世界第二位の規模を誇り、世界の多くの国より経済活動の模範として敬意を払われてきた。それが、現在では経済規模では中国に抜かれてGDPではその半分以下の規模に後退しているのが日本経済の現実である。現状のままに放置すると、やがては日本社会の崩壊につながりかねない。わが国の経済政策に関して、従来とは異なるSDGSという観点から観察して、問題解決の抜本的な取り組みに関する問題提起をしたい。具体的には、敗戦後の海外市場拡大を目標とした機械工業の重点的な育成政策が20世紀末までの経済成長を促進したが、円高と投資の海外移転により逆に21世紀初めにおける経済停滞要因となった。これは、残念ながら国際機関の提唱するSDGSとは正反対の産業政策であったものと推測される⁽³⁾。

(3) SDGSに関する文献

笹谷秀光（2019年）『Q&A：SDGS経営』日本経済新聞社。

蟹江憲史（2018年）『SDGS（持続可能な開発目標）の特徴と意義』学術の動向。2018年1月。

青柳みどり（2016年）『持続可能な消費と生産に関する議論の動向と今後の展開方向』環境経済・政策研究、VOL. 9, NO. 2, pp 29-39, (2016. 9.)

(3) 注目すべき経済構造改革レポートなどの提言

過去においては、日本経済の長期的な発展に向けて多くの研究成果が発表されてきた。国民生活安定に向けて経済構造改革を意図した中曽根首相の諮問機関であった前川報告書が公表されている⁽⁴⁾。また、過剰な輸出攻勢により海外諸国の市場の攪乱を招き、海外企業に大きな負担をかけて日本の海外市場の削減をもたらしかねない事を警戒し、輸入拡大と消費者を中心とした国民本位の経済界の供給活動を提唱した経団連第四代会長の土光敏夫の提言など貴重な見解も発表されている⁽⁵⁾。しかし、過去の輸出拡大による産業政策に反省を迫り、日本の消費者向けの産業活動の推進を提言してきた貴重な提案は実視されることなく、無能な政治家により日本経済が行方不明のままに推移してきたのが日本の経済政策であった。

2：公益事業の民営化構想の欠陥

日本のこれまでの迷走の原因を探求すると多くの要因が指摘される。過去の失策の原因を提示すれば、明治時代における西洋諸国に対抗して産業の近代化と軍事化を急ぎすぎた結果として国民生活を重視した産業発展の遅れが生じたことである。さらに、太平洋戦争後も外貨獲得に向けて、輸出優先の機械工業を中心とする製造業優位の産業育成が行なわれて、国民生活優先の産業育成という視野に欠けた産業政策が推進されてきた。そのために、外国資本を排斥して、日本産業の国際競争力の強化が過大に意識されて結果としては、国際競争力は低下し、長期間の経済停滞にさいなまれることとなった。そこでは、小型機械工業育成と輸出拡大を目指したいわゆるターゲット政策が成功した際の円為替の騰貴による設備投資の海外移転というようなわが国経済発展を抑制する要因に対する警戒感もみられなかった。今日流行のSDGSというような長期的な視野からの一貫した産業政策が推進されることはなかったのは極めて遺憾である。不思議なことに、長期にわたる産業育成政策といえるものが日本の内閣には見出せないことである。個別の内閣を網羅した統一した産業育成政策を欠いた奇妙な政権が継続してきた。

-
- (4) 中曽根康弘首相の諮問機関による日本経済の進路に関する提言
国際協調のための経済構造調整研究会報告書 (1986年4月7日)
(経構研報告=前川リポート)
経済構造調整特別部会報告：構造調整の指針 (1987年4月23日)
(新・前川リポート)

- (5) 土光敏夫の業績評価

戦後経済界の代表者としての土光敏夫による顕著な功績は国鉄の民営化などの行政改革の推進にあるとされているが、筆者の注目したのは異なる事実にある。彼が経済界の活動目標として消費者に奉仕するという供給者責任を明示したことである。民間企業活動はただ企業の利益を拡大するだけのことを目標としてはいけないことはいうまでもないことである。その役割は消費者としての国民に対する供給者としての企業活動による責任を果たすことにある。民間企業は自社の利益のみを追求するのではなく、消費者としての国民に対する奉仕活動を目標とすべしと強調した土光の功績は極めて貴重とみられる。その発言内容は、経営者として極めて貴重な功績を果たしてきたと評価される。多くの経営者は土光の発言により自らの言動を戒めることが求められている。

土光敏夫 (1983年)『私の履歴書』日本経済新聞社。

3：注目される戦後の若き企業経営者とその実績点検

敗戦直後の財閥解体後に登場した若き企業経営者の業績が注目される。彼らは出入りの業者を尊重して老朽化した設備の投資資金を調達し設備更新を推進したとされており、また労働者との緊密な対話を尊重してきたとされている。そこでは、企業経営においては株主よりは出入り業者並びに労働者を尊重するという現在とは相反する経営姿勢がみられた。しかし、高度成長後の20世紀末以降においては国内投資の減少に伴う外国資本金や株主が増えるにつれて、経営者の姿勢は株主優位に転換している。高度成長期初期における勤労者や出入り業者との経営戦略における緊密な協力姿勢が経済停滞期にも継続することが求められていた。円高を食い止めて、国内投資を促進して日本的経営方式が継続していれば、すなわちSDGS方式による経営戦略が継続していたならば、日本においても長期に亘る経済成長が推進されものと推測される。

本稿は、日本経済の盛衰を決定した要因とされる日本の経営につき点検し、過去に流行した官営事業の民営化論の誤謬を指摘する。歴史を観察すると、政府による公共事業活動や非営利法人（NPO）の事業活動が傾向的に拡大しており、利益拡大を求めた民営企業の活動は後退を余儀なくされているようである。そこで、一時流行した競争による民間企業活動の効率性を指摘した見解の過誤に溢れた議論の欠陥を指摘し真の経済成長推進要因の点検を試みる。

さらに、本稿では、ポーター教授の提示した『国の競争優位』に沿いわが国経済の盛衰に関する具体的な点検を試み、日本の経済政策を他山の石として日本とは正反対の経済政策を推進して大躍進を遂げたアメリカや中国経済の発展要因を紹介するものとする。また、経済学専門家の学説に沿い経済政策の策定に際して、わが国における専門家からの意見聴取方式の欠陥に関しても試論を展開してみるものとする。

第1章：高度成長と停滞要因：外貨管理の不在

太平洋戦争後の76年間は、前半の1955年から1985年までの30年間の高度成長期と後半の1990年から2020年までの30年間の経済停滞期に大きく分けられる。高度成長の30年間、その後30年にわたる経済停滞期の対照的な日本経済における大きな様相変化を一義的に解説した発想は提示されていない。現実には、成長要因と衰退要因を連関させつつ解説することが求められていた。真の経済成長要因と衰退要因とを明確に把握してそれを適切に操作することがわが国には必要不可欠であった。そのためには、経済成長要因を明確にし、その対極にあるとみられる衰退要因を明確にすることが求められていた。日本においては、敗戦後に経済を発展させたいいくつかの要因のうち、それがやがては日本経済を衰退させる大きな原因となったことである。それは、輸出拡大を目的にしたターゲット政策と命名されるものであった。一時、それはわが国の経済を発展させる大きな効果を持ったが、しかし、高度成長後には、経済の停滞を招く要因として機能し続けるという性格の悪いものとなった。結果としては、流行のSDGSの経済政策とは正反対の悪しき経済政策がみられた。ここでは簡単に成長要因の中に衰退要因が内蔵されていた事実を指摘するものとする。

1：問題となった日本政府によるターゲット政策と円高放置

日本の経済成長を促進した要因として忘れてならないのが、小型機械の輸出拡大政策である。国内の設備投資を促進するために求められていたのが投資資金としての外貨の獲得であった。そのために小型機械であるカメラ、ラジオ、TV、クルマなどの産業の生産性向上と輸出拡大が大きな国策となった。問題は、輸出拡大が外貨の獲得には貢献したが、半面では、それは為替レートを高めて円高をもたらし、それがやがてはわが国に向かうべき設備投資を外国に移転させて国内経済の衰退要因となったことである。外貨獲得は、当初から1980年頃までは日本経済の拡大に寄与したが、円価値の大幅な上昇により、外国に対する設備投資の拡大を招くこととなった。それは戦後期の前半には日本経済の発展要因とはなかったが、やがては、日本における日本経済の停滞要因ともなった⁽⁶⁾。

2：敗戦直後の外資規制：不慣れな外貨管理

わが国は外国資本の活用に暗く、外貨の管理に不慣れであった。その活用法を熟知していれば、戦後の経済停滞期に外資を導入して、日本経済の活性化を推進することが出来たはずである。しかし、政府は輸出拡大で獲得できた貿易黒字のみを尊重して、外国からの借金である外資の導入を排除した。IMFに加入して外国の資本を受け入れなければならない状況となると、資本の自由化に際しての外資に対する規制措置を策定して段階的な自由化を推進してきた。それは出来るだけ、外資の日本進出を抑制して日本企業との自由競争を排除しようとするものであった。時間をかけて、日本企業の競争力を強めようとするものであった。それは逆に、日本企業の競争力強化を遅らせてきたと判断される。円為替が上昇して1ドル70円を上回るほどに高騰したために対外投資が大幅に増加して、日本の国内企業に対する設備投資が減少したときには、日本における経済活動が減退して、代わりに、銀行による不動産投資が大幅に進行することは予想できたはずであった。それは、以前と同額の投資が外国では以前の5分の1以下の経費で実施できたということであった。

3：資金調達方式を工夫した日本企業の若き経営者

逆に、日本経済の成長要因としては、ターゲット政策のほかに幾つかの多様な要因を指摘できる。特に、経営者による日本的経営方式とされているものが経済活動の発展要因として評価される。太平洋戦争後の財閥解体後に登場した若い大企業経営者による新たな経営戦略である。それも、高度成長の終焉とともに衰退して、日本経済の発展を抑制する要因となったのである。

太平洋戦争後の財閥解体後に登場した若手経営者は、敗戦後に老朽化した設備更新に向けて、不足する資金調達のために出入りの業者や労働組合と緊密な協力の下で事業活動を推進した。多くの出入りの材料提供者や製品販売店からの資金調達を計り、また、労働組合より資金の調達を推進した。従来の銀行や大株主への資金依存を取りやめて、大企業

(6) 高度経済成長の中心的役割を果たした日本の経営者の功績に関する記述

宮島英昭(2004年)『産業政策と企業統治の経済史：日本経済発展のミクロ分析』有斐閣。

影山偉一(2012年)「専門経営者による企業統治の功罪：情報共有としての日本的経営の再点検」千葉商大論叢、第50巻第1号、2012年9月。

経営者は関係の業者を大切に、労働者の支援に努力したとされている。こうした関連企業との緊密な提携により企業の設備投資を遂行できた。

そうした事業活動の過程では、関連した中小企業と労働組合との緊密な事業における協力を確保したとされる。経営者は、終身雇用を推進して。不況にもおいても労働者の雇用を維持し、彼等との対話を促進して、労働者の主張を尊重する慣行を確立した。以前に比較して極めて良好な企業統治を実現することが出来た⁽⁷⁾。

表 1. 日本の経済成長率

年間	名目 (%)	実質 (%)	一人当たり GDP (千円)
1955—75	15.5	8.4	340
1975—95	6.2	3.9	2731
1995—2017	0.9	0.7	3810

第 2 章：主要内閣の産業政策点検

不思議なことに、わが国の歴代内閣は一貫した本格的な経済成長を推進するための経済政策を推進することはなかった。高度経済成長を推進したとされている池田内閣も本格的な経済成長推進策を具体的に推進したという痕跡は見当たらない。ただ、所得倍増というスローガンを掲げて、国民を鼓舞した功績は大きかったものと評価はできる。所得倍増というスローガン自体は大変に魅力的なもので、その標語が国民に対しては未来に向けた明るい希望を抱かせ、期待の持てる未来を思い描くことを可能としたものといえる。そうした雰囲気の中で、財閥解体後にたまたま新規に登場した新規経営者が新たな資金調達方式による資金確保で企業の設備投資を敢行して、本格的な事業活動を推進したことが高度経済成長の推進要因となった。内閣による成長に向けた経済政策はスローガンとそれに沿った若干の予算措置が施された模様である。

1：内閣の政治的役割

池田内閣以降も、政治家は産業界、消費者、医療関係者、教育界などの要求に従い、そうした圧力団体に向けて予算を少しずつ拡大してきたという実績にとどまるようだ。それは、一応はバランスのとれた産業政策を推進したという評価はできる。産業界や圧力団体の要求に従い、その要求に対して忠実に予算を編成したという功績に止まるものである。

(7) 日本の経営に関する評価

Ouchi, William G, (1981), *Theory Z : How American Business can meet the Japanese challenge*, MA, Addison—Wesley.

アベグレン, J C. 占部都美訳 (1958 年) 『日本の経営』ダイヤモンド社。

間 宏 (1989 年) 『日本の経営の系譜』文真堂。

日本経営システム学会編, (2011 年) 『経営システム学への招待：日本経営システム学会創立 30 周年記念』日本評論社。

ただ、多くの内閣は所得倍増という池田内閣のスローガンを真似て多様な標語を工夫して提示してきた。最も国民の共感と呼んだのが、田中角栄内閣による列島改造計画であり池田内閣と同様のインパクトのあるスローガンを掲げて、経済拡大に向けて努力を傾注してきた。日本全体に高速道路網を拡大し、新しい高速新幹線網を敷設する計画を実現すべく国土の改造を掲げて全力でその計画を推進してきた田中内閣の業績は池田内閣同様に高い評価はできる。しかし、その主たる活動は、歴代内閣同様に圧力団体の要求に従い予算を編成し地方再建には寄与することが中心を占めていたようだ⁽⁸⁾。

2：輸入促進と非製造業の振興

わが国政権に求められていた政策は、日本製品の輸出拡大の努力とともに、日本の製造業にとり必要不可欠な関連製品の海外からの輸入促進に努力して外国の購買力拡大にも配慮することであった。また、外国製品の輸入により日本の産業育成をはかることである。さらに、雇用能力の高い非製造業の育成を通じて国内の富を拡大して、海外製品の輸入を拡大し、貿易相手国の市場拡大の促進に配慮することであった。より一層重要なことは、新たに大きな発展を遂げた情報通信産業の育成、IT産業強化、さらには教育産業の強化等日本がこれまで力を入れてこなかった産業の育成強化を推進することが求められていた。

3：新規産業育成策の提示

日本の産業政策には基本的な大きな欠陥があった。それは、政府が力を注いできた機械工業など製造活動は必ずしも付加価値が高いものではないことだ。製造業は必ずしも付加価値は高くはない事に対する配慮は肝要である。付加価値の高い産業は、新技術開発に関連した分野の産業、産業に技術力を提供する産業、さらに、製造された製品を使用し応用する産業などである。新製品創造に向けた新技術を使用した新製品の提供は付加価値が高い。その新製品製造活動に対して材料を提供する産業の付加価値はその次に付加価値が大きいといえる。さらに、新製品を活用して、顧客に対して多様なサービスを提供する産業には、大きな付加価値が発生することとなる。21世紀には発想を大転換して、付加価値の高い情報通信産業、IT産業、教育産業や消費者としての国民向けの非製造業の振興に産業発展の中心を移転することが求められていたようだ。それこそが、政府の産業政策の重点事項となる⁽⁹⁾。さらに、教育改革とそこで訓練された多くの人材を活用できるIT産

(8) 歴代内閣の経済政策に関する評価

表3. [主要内閣の直面した経済政策課題]を参照していただきたい。

歴代内閣の業績には一貫した経済政策を見出すことが出来ない。しかし、経済成長と平和推進策に向けた軽武装優先政策を自民党のスローガンとして掲げてきた一部の派閥(例えば、池田勇人首相が創立者とされる宏池会など)の政策目標にはSDGSが観察される。政党全体としての政策提案にはSDGSはみられないのは遺憾である。特に、21世紀に誕生した自民党政権の経済政策は、憲法改悪の試みなどの恐ろしいほどの過誤に満ちた政策の連続であった。そこでは、政策研究者のわれわれにも良き政策提言を怠った怠慢による責任は免れない。

影山僖一編(2006年)『消費者主権の産業政策：市民中心の行政改革』中央経済社。

(9) Porter, Michael E. (1980), *Competitive Strategy*, New York, The Free Press.

ポーター, M. E. 竹内弘高共著, (2000年)『日本の競争戦略』ダイヤモンド社。

業を中心に大発展を遂げたアメリカ経済や外貨管理で輸出は拡大しても対外投資を防止して、付加価値の高い非製造業の発展を確保した中国経済の実績から学ぶことが求められているようだ⁽¹⁰⁾。

表 2. 為替相場：円／1米ドル

年	年末	年平均
1970	357.65	360.00
1980	203.00	226.34
1990	134.40	144.79
2000	114.90	107.77
2010	81.45	87.78
2018	110.83	110.42

表 3. 主要内閣の直面した経済政策課題

- 1：池田勇人内閣（1960—1964年）の標語：所得倍増計画
 (1) 輸出促進政策：機械工業振興政策 (2) 大企業の設備投資促進：若手経営者の活躍
 (3) 中小企業中心に日本的企業経営の繁栄：労使協調，経営者の温情的経営姿勢
- 2：田中角栄内閣（1972—1974年）の課題：日本列島改造，経済活性化
 (1) 地方経済の活性化，地方と都市との交通網拡大 (2) 公共事業促進：高速道路建設と新幹線網の拡大
 (3) 官僚の効果的コントロール
- 3：福田赳夫内閣（1976—1978年）の標語：石油危機克服と綱紀粛正
 (1) 石油危機に対する経済危機克服：輸出拡大による経済危機克服
 (2) 円高の進展：対応策が求められていたこと。
- 4：中曽根康弘内閣（1982—1987年）の課題：内需拡大，国鉄民営化
 (1) 公営事業の民営化：日本国有鉄道の民営化
 (2) 円為替の上昇対策，プラザ会議に竹下登蔵相参加，円高の容認：1ドル235円から20円の円高騰。
- 5：竹下登内閣（1987—1989年）の標語：ふるさと創生，一村一品運動
 (1) ふるさと創生 (2) 消費税導入 (3) バブル崩壊，不動産不況，不良債権処理
- 6：橋本龍太郎内閣（1996—1999年）の標語：住専改革，行政改革，沖縄返還
 (1) 円高進行，住専問題深刻化 (2) 行政改革，官公庁再編 (3) 普天間基地問題
- 7：小泉純一郎内閣（2001—2005年）の課題：郵政民営化，経済再建
 (1) 郵政民営化 (2) 民間経済活性化 (3) 行政改革推進

第3章：公営事業の是非点検：民営化の問題点

わが国で常識とされる見解には、十分に科学的検証を経ていないことが多いようである。

(10) 中国経済の発展要因については、以下の文献を参照して頂きたい。
 アセモグル・ダロン，ロビンソン・ジェームズ A，鬼澤忍訳，(2013年)『国家はなぜ衰退するのか：権力，繁栄，貧困の起源（上）（下）』早川書房。
 ロドリック・ダニ，柴山桂太他訳，(2013年)『グローバリゼーション・パラドクス：世界経済の未来を決める三つの道』白水社。
 ブレイマー・イアン，有賀裕子訳，(2011年)『自由市場の終焉：国家資本主義とどう闘うか』日本経済新聞出版社。
 影山僖一（2015年）[中国の経済発展と日本の進路：中国社会からみた日本の社会経済体制変革提案] 東洋大学・現代社会総合研究所機関誌，第12号，2015年3月。

一部の経験の浅い知識人の意味のない見解に影響されて、マスコミが誤った意見に便乗して世論を造り出すというパターンが典型的にみられる。世間で常識とされる見解の多くは科学的検証が求められているケースが多いようである。今世紀の初めころに世間で流行した非常識の代表的見解が民間企業の活力と民間企業間の競争の効用であった。極端な意見は、公営企業は全てが非効率であり、事業活動は民間企業形態に限るというものであった。そこでは公共事業発足以前に十分に科学的検証を経たという事実や諸般の事情に配慮したという事実を検証することなく、マスコミの報道通りに公営企業の非効率性に対する批判が強まっていた。市場は小さいが公共性が高いためにたとえ採算は悪くとも、その公益性に配慮して発足した公営企業の多い事実を無視して民間企業の効率性をことさら強調するという何とも不可解な議論が展開された。ここでは、いつの間にか、常識のように国民に浸透してきている非科学的な政策判断に対する疑問を提起して、学界などの検証を期待するものである。

1：社会性重視の公営事業：多い職員で経費高くとも非効率には非ず

近年には、財源難が災いして公営企業の効率性に対する異常な国民の関心が集中しているようだ。事業活動に伴う経費が高く、大きな財政負担が強いられるという事実のみが目立つために公営事業に対する批判が強まっている。しかし、これは極めて危険な世論である。そうした誤った見解が蔓延すると、社会に不可欠な活動を担当している公営企業活動の否定につながる事となる。まず公営企業が誕生した理由を点検することが不可欠である。

当初は事業活動に対する顧客は少ないが現実の社会にとり不可欠な活動であり、かつ事業開始に巨額投資が求められる事業活動に対しては、民間企業が事業活動には乗り出すことはない。それに代わって公営企業が事業活動を担当せざるを得ない事となる。事業活動の公共性に配慮したうえで、それは最初から効率を無視した事業活動として発足するケースが多い。そこでは、特定の事業活動を民間ではない公共機関が担当して公益事業としてその活動を担当してきたことの是非に関する点検が求められている。わが国では、公営企業の多くは採算が良くない上に、多くの職員を抱えて、巨額の財政資金を費やして運営されてきた。そうした巨額の経費負担を賄うために、中央政府の特別会計や財政投融资などが編成されてきた。公営企業の非効率性は当初より当然のこととされていたが、長期間の経済停滞が続く中では、公営企業の廃止に向けて世論が高まる事となった。しかし、ここで、配慮せねばならない事は公営企業設立の経緯とその根拠であり、公共事業の廃止による特定の顧客の受ける不利益であり、国民にとっての損害である。そうした観点から、利益を目的としない公営事業活動の正当性の確認が求められている。

2：公営企業発足の根拠：弱者救済、巨額投資代行

新たな事業活動の発足の際に配慮すべき重大なことは、その活動が公共性のある事業ではあっても明確な需要が見込めずに、未来においても市場の増加が見込めない事である。しかし、配慮すべきは、その事業活動が社会生活にとり必要不可欠性であることである。当分は民間企業活動では採算が見込めないが、国民には必要な不可欠な事業活動を公益事業として活動の開始が求められているということだ。例えば一例を指摘すれば、水道供給事業、過疎地域の少数住民向けの交通事業活動、さらには安価な賃貸住宅を提供する事業

などの社会的な事業活動の重要性が指摘されている。現在では、採算性が確保される事業活動もあるが、公共企業体の事業を担当する企業活動には財政資金の提供が必要となるケースが多いことだ。そうした活動に対しては公共事業による活動が不可欠となる。顧客が少なく経費は高いが高い料金を国民から徴収することが不可能な事業活動は少なくない。また、そのサービスを提供することが高価であっても、その事業活動に対する社会的なニーズが高いケースでは、公共機関は事業活動を推進することが不可欠となる。具体例は、難病に対する医療活動など民間企業では採算のとれない事業活動である。少ない需要見通しと高額な経費負担という問題のみに注意を集中して、社会的に必要な公営事業活動を否定することは、国家や公共自治体の存在理由を否定することにつながるものである。今後は、単純な民営事業の礼賛の見解に対しては冷静な検証が求められている⁽¹¹⁾。

3：公営事業廃止による国民の損失

政府と地方自治体は、その設立目的にそって国民に対して多様な公共サービスを提供してきた。そのために非効率な経費支出が目立つとされているが、公営企業の発足当時の状況に比べて技術水準の向上、資材調達効率化、経営方式改善、労働者の勤労意欲の向上など、多くの改善は確かに見られる事業活動もないわけではない。新たな時代に対応した事業経営方式の改善は当然に期待される。官営事業が非効率であれば、確かに民営に転換することが経費を削減するためには有益な手段となる。しかし、ここで熟慮が求められているのは官営事業の民営化にさいしては事業形態の転換に伴う功罪を客観的に点検することである。民営への事業体の転換は、それまで尊重してきた社会的ニーズよりは採算性を重視するという価値観の転換をとともなうものとなる。従来活動目的を転換して公共性をやや軽視し、採算を重視した経営方式に転換することになるのだ。そこでは、民営化によるマイナスを十分に配慮することも肝要である。そうした細かい検証なしに民営化された場合には、過去の事業を担ってきた従業員を解雇する事が考えられる。また、新規事業に転換したことで、以前の事業活動に関与していた供給業者の受けてきた便宜が失われることになる。事業活動により利益を受けてきた顧客の不利益、材料や部品の供給活動を展開してきた顧客の不利益を保証することも求められる。また、解雇された職員の転職先を見つけることなどの配慮も求められる。そうした事業活動の転換に伴う国民の被る便益の損失を考えると民間事業への転換が全て国民の利益となるか否かは判定が困難である。民営化がすべて合理的な方式か否かの回答を得ることは簡単なことではない。顧客の便宜の喪失、関連事業者の市場転換、従業員の解雇などの負の側面と同じ事業を引き継いだ民間企業の提供する事業活動のプラスの効果との双方を客観的な数値で具体的に検証してみないと単純に民営化にはメリットがあるとは必ずしもいえないことである。今後は、民活への転換には、細かい十分な配慮が求められている。

4：経営戦略の転換と組織論の拡充

さらに、われわれが決して忘れてはいけない事は、事業活動における正確な経営方式に

(11) 伊藤真利子 (2019年)『郵政民営化の政治経済学：小泉改革の歴史的前提』名古屋大学出版会。
滝川好夫 (2006年)『郵政民営化の金融社会学』日本評論社。

関して正しい方式が現在に至るまでに開発されていないという厳然たる事実である。民営化推進論者はただ民営企業経営の効率性のみを強調するが、ここで、配慮が必要な事実は経営学の分野において正しい経営戦略方式が未だに見出されていない事実である。事業活動ごとに経営効率の点検が今後の大きな課題となろう。正しい事業活動の推進方式が開発されていなければ、公営企業の民営化のみで、その事業を成功させるという確かな保証はない。民営推進派の問題点は、科学的に正しく経営体を成功させる理論が未だに確立していないという冷酷な現実を理解していない事実である。現在においても、民間企業におけるほとんどの事業活動は明確な成功に向けたテキストを欠いており、手探りで日夜、活動を展開しているという事実に大きな関心を寄せるべきである⁽¹²⁾。

第4章：『国の競争優位』からの政策検証

本稿では、公共事業の非効率性を強調し、民間企業間の競争活動の効率性を強調するいわゆる新自由主義の見解に対する批判を展開してきた。ここでは、経済政策の基準に関する詳細な学説を展開したハーバード大学のポーター教授の『国の競争優位』に提示された政策評価に基づいて、経済停滞期の20世紀以降におけるわが国保守党政権の経済政策に関する点検結果を提示するものとする。ポーターによる経済政策評価基準は、供給、市場、クラスター、経営戦略などに配慮した評価基準である。特に、中小企業の育成、地方経済の強化などの産業クラスターに対する政権の配慮を重視する。また、産業政策の判定基準としては、企業の経営成果に特に注目しており、経営上の成果を政策の重要な評価基準としており産業活力の要点として重視していることである。かれの見解の重点は、企業経営の成功する基盤の形成が産業政策の成否を決定するものとしていることにある。

1：経済政策に対する評価：経営の成功を重視するポーター産業政策評価

過去においては、政策評価の手段として多くの方式が提示されている。例えば、経済政策学界で提案されていることは、具体的な政策に関しての公平性、公開性、持続性などの政策効果の判定方式がある。また、日本のノーベル経済学賞候補者として高名となった森嶋通夫ロンドン大学教授は1980年代のサッチャー政権の経済政策をシュムペーター反革命的として批判したと伝えられる⁽¹³⁾。日本の民営推進論者に対しては、サッチャー政権による政策提案の10年遅れの俗説だとの批判をされているとも聞いている。ただ、サッ

(12) 橋本俊詔、浦川邦夫(2006年)『日本の貧困研究』東京大学出版会。

大竹文雄、白石小百合、筒井義郎編著(2010年)『日本の幸福度：格差、労働、家族』日本評論社。

企業経営を成功させるための標準的なテキストが出来ていない状況のなかで大変に無謀にも、日本政府は21世紀初めの不良債務整理期には、「産業再生機構」なる機関を設立して企業の再生に向けて政府が介入した。結果としては再生すべき企業の崩壊を招いた事実に注目すべきである。例えば、長期に亘ってわが国産業発展に貢献してきた繊維業界の代表的な超名門企業であったカネボウを再生できずに崩壊をもたらしたという悲劇があった。大変に残念な結果といえよう。そうした事業に関係した担当者には徹底的な大反省が求められているようである。日本国中が大騒ぎをしており、誰もなにもできないような状況の中で、[産業再生機構]なる名称を名乗るといふこと自体も傲慢な姿勢であったとみられないことはない。そうした恥ずかしい言動を日本国民は忘れてはならないし、この機関の活動にかかわった人物の大きな反省も求めたい。

チャーは、英国において株式の大衆化により貧富の格差を縮小して国民の大多数を中流階層に引き上げたといわれる。これに反して、日本における民営推進派の政権は、労働者派遣法を改定して、結果としては非正規労働者を大幅に拡大して、低所得の労働者を増やしてきたとされる。ここでは、森嶋教授の見解は割愛して、ハーバード経営大学院教授のポーターが1990年に発表した『国の競争優位』に提示された産業発展の総合的評価基準を活用して、日本の政権政党の政策評価を試みる⁽¹⁴⁾。

2：時代錯誤の構造改革：経済敗戦

産業活動に伴う財・サービスの需要と供給とが大きな意味を持つ。そうした産業の基盤を構成する関連の中小企業や地方経済、さらには、産業を構成する個別企業の経営戦略も大きな役割を果たしてきた。そこで、そうした分野に対する政策のインパクトを点検するものとする。

(1) 市場条件の悪化：所得格差、公共事業活動削減による不況の深刻化

産業の発展はその製品に対する需要の増加に強く依存している。製品市場の拡大が産業活動を支えている。そこでは、商品を購入する企業における労働者の給与の増減に依存することが大きい。20世紀末には日本企業における従業員の報酬が全般的に減少したことが企業の製品に対する市場を縮小させた。また、公共事業の削減は建設労働者の雇用機会を削減し所得を縮小させて、公共事業を支えてきた地方の雇用機会を削減して地方の人口減少と高齢化に拍車をかけた。社会経済の構造改革は必要な公共事業をストップした不況促進政策のもとでは進行しない。国家の社会経済改革は通常の経済発展政策を通して進行する。とくに公共事業をストップさせては社会の構造改革の進展しない。

(2) 供給活動の縮小

1970年代より継続してきた日本の輸出拡大と円高は日本国内での新たな設備投資を削

(13) 森嶋通夫 (1988年) 『サッチャー時代のイギリス：その政治、経済、教育』岩波書店。

森嶋通夫 (2004年) 『なぜ日本は行き詰ったか』岩波書店。

森嶋通夫 (2010年) 『なぜ日本は没落するか』岩波書店。

日本人によるノーベル経済学賞の有力候補者とみられていた森嶋通夫は、多数の著作の中で、日本社会の先行きに対して大きな不安材料を提示していた。特に、太平洋戦争敗戦を境とした前後の教育内容の急激な転換により世代間の意識の格差が深刻となり日本社会に大きな混乱が生じた。世代間における意識の格差が深刻な問題となるのは、日本の高度成長がストップした後の1990年以降であった。新世代による自己の権利のみを主張するという意識は日本のリーダーの劣化を顕著に提示しており、日本未来社会における崩壊の可能性を強めるとの予測を提示していることが注目される。

(14) Porter, Michael. E. (1990), *Competitive Advantage of Nations*, The Free Press.

ポーター, M. E. 竹内弘高共著, (2000年) 『日本の競争戦略』ダイヤモンド社。

ポーター, M. E & クラマー, M. R. 村井裕訳 (2008年) [受動的では価値を創出できない：競争優位のCSR戦略] *Diamond Harvard Business Review*, January 2008.

ポーター, M. E & クラマー, M. R. 沢崎冬日訳 (2008年) [社会貢献コストは戦略的投資である：競争優位のフィランソピイ] *Diamond Harvard Business Review*, March 2008.

ポーター, M. E & クラマー, M. R. 編集部訳 (2011年) [経済的価値と社会的価値を同時実現する：共通価値の戦略] *Diamond Harvard Business Review*, June 2011.

減して海外投資を促進した。国内企業に対してもっとも大きな市場拡大の要因となるべき設備投資が海外に流れたことは、国内不況のもっとも大きな要因となった。いかなる経済政策においても設備投資が海外に流れては、国内の需要の回復を促進することは考えられない。円高は、高度成長後の日本経済の抱えた大きなハンディキャップとなるものだ。

また、社会経済の構造改革は必要な公共事業をストップし不況促進政策のもとでは進行しない。国家の社会経済構造改革は通常の経済発展政策を通して進行する。とくに公共事業をストップさせて社会構造のインフラ整備は進展しない。アメリカより強い圧力のかけられた公共事業拡大要求をあえてストップしたのは、それ以前における贈賄や収賄をなくして、スキャンダルを排除するために公共事業を縮小して、問題の根源を断ち切ったものとみられる。それは、おそらくマスコミの宣伝で過剰に神経質となった汚職の温床を絶ち、クリーンなイメージを演出して、政権の長期化を図るためであったとみられる。そのために、敢えて公共工事を削減し、国民生活を犠牲にしたのである。

(3) 評価基準に不適合な産業クラスター

政策の是非に対する判定に際しては、ポーターの経済政策評価基準（供給、市場、クラスター、経営戦略）に当然配慮が求められる。特にクラスターに対する政権の配慮が重要となる。政策の判定基準の要点は、産業活力の尊重が重視される。国民に雇用の機会と物資供給の中心を占める民間企業の活力、それを支える中小企業、地方経済の活性化などが産業発展の潜在力として重視される。そうした多くの関連分野の活動が産業活動にはプラスの結果を招かなかった政権の改革は当然に大失敗であったとしか評価は出来ない。

(4) 外資に負けた日本的経営の終息

日本の高度成長期には経営戦略において、他国には真似の出来ない特色があった。それは、現在の株主優先の経営戦略と大きく異なる発想であったといえる。財閥解体と財閥当主に奉仕してきた企業経営者とは異なる若手の経営者が登場して、それまでの株式保有者や大銀行からの資金調達方式に代えて、出入りの業者からの資金調達や銀行以外の分野からの資金調達で設備投資の資金の調達方式が優先された。若手経営者は取引先の業者である部品や原材料調達先の企業やディーラーなどの流通業者からの資金調達をはかった。さらには、労働組合より資金調達を推進した企業がみられたという。経営者は当然に出入りの業者に大きな便宜を図り、また労働者を大切にしていたとされている。株主よりは労働者や出入りの中小企業者を尊重したとされている。高度成長の終焉とともに、そうした経営者の経営姿勢も株主優位となり、さらに、外資による企業支配が強まるに伴い、高度成長期におけるわが国経営者の経営姿勢は大きく転換して、今や、外国資本家による利益重視と株主優先の経営姿勢に大転換している。

わが国保守党の政策は、ポーターのダイヤモンド原理に対する配慮がなく中小企業と地方経済を切り捨てた最悪の政策の結果とみられる。不良債権処理をかなりの長期間遅らせ、その結果、日本の不況の期間を10年間も延長させることとなった。その日本の経済発展に与えたマイナスの遺産は極めて大きいといえる。日本の大きな誇りであった日本的経営を減退させて、一時は排除してきた外資に完全に支配されるという悲劇を招いたこととなる。これは、完全なる企業経営の敗戦であり、連綿たる経済政策の失敗であったといえよう。

3：派遣労働者と中間層切り捨て

サッチャーの競争社会実現に向けた新保守主義のただ一つの成果は階級制の弊害の排除、中間層形成という事実である。そのために、イギリスでは公営企業の株式公開により、多くの国民に株式を保有させて、経営者に対する社会的協力システムの形成が指向された。このことは、数少ないサッチャー政権の貢献であるとみられる。かつては、プロレタリアートの代表（悲惨な賃金労働者）として世界的に高名となったイギリスの労働者を中間層として格上げして、以前とは異なり社会の中心的国民としての意識を強めて、かれらを社会の発展に貢献させることが意図され、そうした政策をある程度実現させたのである。しかし、日本には、すでに江戸時代より町人資本が発展し、幅広い中間層が形成されており、社会的安定のシステムが誕生してきたとの見方もできる。そこで、日本ではごく一部の公営企業を民営化すれば、それで事足りたのである。サッチャーのように競争促進、自由競争などをことさら提唱する必要はなかったようだ。折角、戦後に形成された経済的平等の社会構造の中に派遣労働法を改定して、労働者の身分格差と所得格差を拡大して格差社会に変えて治安の不安定を導くこととなった。

表 4. GDP—日本, 中国, アメリカ (100 億ドル)

国名	1990 年	2000 年	2017 年	一人当たり GDP (千ドル)
日本	313.3	488.8	487.2	38
中国	39.4	121.1	1223.8	9
アメリカ	596.3	1015.2	1948.5	60

第 5 章：日米中の経済政策：他山の石とされた日本

太平洋戦争後の約 30 年間ほどの高度成長期を除いて、その後の経済政策において連続して失策を犯してきた日本政府ではあるが、多くの過誤の結果をしっかりと観察して、同じ間違いを繰り返さないように経済政策を推進して成功した国がある。日本の東西双方に位置する隣国の超大国であるアメリカと中国である。1980 年頃までは、まだ成長を続けていた日本の経済的な躍進を観察して両国ともに国家のトップが来日して、日本による経済支援を求めてきた。しかし、日本が十分な支援をしないうちに、両国は共に長期に亘る経済発展を開始して今や日本の経済規模をはるかに超える大躍進を遂げている。

数多くの失策を繰り返してきたのが太平洋戦争後の日本の経済政策であるが、残念ながら日本は十分に反省もせず今日まで無策の経済政策を継続しているのに反して、日本の経済失策から学んで、アメリカと中国は着々と経済発展を加速している。今や、日本はアメリカと中国という二つの超大国の経済政策を真剣に学ぶべき時が来ている⁽¹⁵⁾。

1：教育改革による人材確保で IT 産業躍進のアメリカ

アメリカは、教育改革の成果による IT 産業を中心に 1990 年代以降には産業の大躍進を遂げて、今や GDP では日本の 4 倍の規模に拡大している。それは、主として教育改革

による多くの人材育成の成果で訓練された若い人材の活用によるIT産業の大躍進による
ところが大きい。機械工業のみの育成強化にこだわった日本の時代遅れの産業政策とは異
なる路線を選択した米国の経済的な勝利であった。日本は電気機械、自動車など一部の機
械工業が米国に工場を建設して製造業の一部で米国経済発展を担当しているに過ぎな
い⁽¹⁶⁾。

2: 他山の石とされた日本のターゲット産業政策

日本の西に位置して歴史的には日本文化の発展に多くの手本を提示してきた中国である
が、21世紀における経済的な躍進は目覚ましいものがある。19世紀と20世紀には、中国
は西洋文明に取り残され、経済発展においても日本経済に遅れた時期があった。しかし、
21世紀における中国経済は日本経済の政策、外貨管理と外資活用策という日本とは正反
対の政策により大発展を続けることとなった。その経済規模はすでにGDPで日本の2倍を
上回る大躍進を遂げている。

(1) 中国による日本の政策に関する的確な観察

中国は、日本の経済政策を参考としつつ、しかし、わが国とは全く異なる経済政策を採
用して成功したようだ。見方によれば、日本の経済政策を十分に研究したうえで、その政
策を他山の石としたとの見方もできる。まず、外国資本への対応であるが、日本のように
海外からの外国資本の流入を抑制するような事はしていない。逆に、外資の活動を大歓迎
し、それを十分に活用してきた。それも、国営企業の一部として外資を取り込み、親会社
の経営方針を尊重させつつ自由に経済活動を展開させてきた。外資による本国への送金な
どを規制している国営会社の外資活動規制方針を順守させただけのようだ。また、対外輸
出はわが国と同様に強力に促進したが、日本のように外国為替レートを市場の自由に委ね
ることをせず、為替取引は国家の管理下において中国の経済発展に不利とはならないよう
に為替管理を実施してきた。外国資本の適切な運用による経済の大発展であった。

(15) 教育活動に関する文献

Bowen Howard R, Goals: The Intended Outcomes of Higher Education, in Bess James, (1991), *Foundations of American Higher Education*, ASHE Reader Series, Simon & Schuster Custom Publishing. Chapter. 1. pp. 54-69.

Morgan Gareth, (1997), *Imagin-i-zation: New Mindsets for Seeing, Organizing, and Managing*, Sage Publication.

KAGEYAMA KIICHI, (2020), *JAPAN AGAIN*, CUC Document Center.

影山僖一 (2018年) [自己中心性の人間に対応した教育理念: コミュニケーションとより良き人間関係] 千葉商大紀要 第56巻1号, 2018年7月。

(16) アメリカの経済的発展とGAFAの役割

GAFAとは、近年にアメリカ経済の発展を推進してきた大企業の代表であるグーグル、アマゾン、フェイス・ブック、アップルの四大企業を指す。

ギャロウェイ・スコット, 戸会圭子訳, (2018年) 『the four GAFA: 四騎士が創り変えた世界』東洋経済新報社。

フォルナー・ラナ, 長谷川圭訳, (2020年) 『邪悪に堕ちたGAFA: ビッグテックは素晴らしい理念と私たちを裏切った』日経BP。

(2) あまりに早急に過ぎた外国資本解消政策

さらに言えば、20世紀末に、日本は住宅専門会社の不良債権解消の際の大きな失敗を犯してきた。外国資本に依存する度合いが大きいか外部からの借金の大きさに異常な関心を払い、外国からの借金の解消請求に異常にこだわり早期に借入金返済に奔走した。それには、外国の金融政策担当者の意向を異常に聞きすぎて、外国資本への依存度を異常に配慮しすぎたことが災いしたようだ。不良債権解消を急ぐあまりに経済停滞解消に長期間を費やして、大企業同士の不自然な合併、無理なM&Aなどを断行して、結果として経済停滞をさらに深刻化し、日本の主要企業の多くが今日のような外資により占拠されることとなった。当時は、全く経済活動に無知な素人による経済運営としか表現の出来ない様な惨めな失策続きのわが国の経済政策であったようだ。ある経済専門家の予想では、近いうちに、日本の多くの大企業は外国資本の支配下におかれるという観測がある。そのうちに、日本政府も外国資本の支配下におかれるものとなるというのがある専門家の観測でもあるようだ⁽¹⁷⁾。

第6章：政策策定手続きの大きい宿題

これまでの指摘にあるように、長期的視野、一貫した適切な政策決定の構築には多くの困難を伴うものである。とくに、SDGSに配慮した経済政策の策定は構築することが容易なことではない。まずは、適切な政策提案を発見すること自体が困難である。仮に卓見を見出すことが出来たとしても、国家のおかれた環境が政策採用の条件の制約となる。適切な政策措置の実施は多くの環境により制約される。そこで、多くの国では政策策定に際しては多様な専門家に意見を求めている。その国の適切な政策措置だけでなく、そこに至る手段に関する意見も貴重である。政策策定に向けた正しい答えを得るために専門家の資質や彼らの他人に対する言動の決定要因に関して卓見を提示している有識者の見解を紹介するものとする。

1：専門家の資質と依頼者の意図

専門家に限定したことではないが、問題となっている課題に対して正しい答えを進言してくれる人物の人物の人は大変にむずかしいことである。それは、仕事を頼む依頼人（プリンシパル）と仕事を請け負う（エージェント）との意識には大きな格差があることである。要するに、仕事を請け負うエージェントが仕事の依頼者であるプリンシパルの意向を忠実

(17) 中国経済の発展に関する文献

アセモグル・ダロン、ロビンソン・ジェームズ A、鬼澤忍訳（2013年）『国家はなぜ衰退するのか：権力、繁栄、貧困の起源（上）（下）』早川書房。

塚本隆敏（2003年）『現代中国の中小企業：市場経済化と変革する経営』ミネルヴァ書房。

20世紀末から21世紀初めに、長期に亘り日本社会に大きな負担をかけてきた不良債務の処理問題の解決策は中国の経済政策を観察することが大きな参考となる。自国の為替相場を適切に管理して、自由市場に委ねることをせずに、さらに、外国資本を歓迎し、国有企業の支配下において、自由に活動をさせて自国の経済発展に貢献させたことである。不良債権の処理には長い時間をかけてゆったりとした解決策を推進してきたことである。

に応ずるか否かを点検してみることが肝要である。依頼を受けたエージェントがプリンシパルの期待する資質を持っているか否か、仮にその資質はあるとしても、本来の力を発揮するか否かも不明である。さらに、厄介なことは仕事を実行する段階では、実力を発揮するか否かにも問題があることだ。ここで、配慮すべきは、エージェントの資質と問題となる審議会とか総理大臣との懇談という話し合いの場とそこでの雰囲気等の主催者側の意図と姿勢が問題となることである⁽¹⁸⁾。

(1) 会合の雰囲気とエージェントの姿勢

まずは、仕事を引き受ける担当者であるいわゆるエージェントの選定はきわめて困難な活動である。エージェントが有能な人物であり、情報収集の相手としては十分な資格があると判明し、さらに、平素の行動から本人は相手の希望に沿う真面目な姿勢が確認された場合には、彼は専門家として認知される。しかし、その見解を聞く現実の会合では自分の良心に従って、正しいと思う意見を明らかにするか否かが不明なことである。如何なる機関の会合であっても、参加者は会合の主催者の意向を十分に忖度したうえで参加者の意見に配慮して、会合の混乱を避けた発言に終始する。優秀な人物ほど、主催者、参加者の意向を踏まえた差しさわりのない平凡な意見の表明となるとされている。そうした姿勢をエージェントが堅持する具体的な理由は、発言に際して主催者の意図を十分に忖度しないとその次の仕事を担当させてもらえないことになることとされている。エージェントがプリンシパルの意向を踏まえて、本心を吐露しない事やその後も仕事の依頼を期待して、自分の真実の意見を隠して、主催者の意向に沿った発言をする可能性の大きい事に対する配慮が必要不可欠となる。悪いことは重なるというが、主催者の意向に配慮するだけではなく、エージェントは会合の参加者にも嫌われないように、出来るだけ中立の意見を提示する傾向があるとされている。結果としてエージェントは自分の本心、すなわち正しいと信ずる意見を表明するとは限らないというのがエージェントの言動となる。専門家の人選には、その専門性ということだけではなく、その人格の認定までも含めた総合的判断が求められているということとなる。大変に困難な仕事であるという事実注目すべきである。

(18) 人間不信に関する記述、有識者による軽犯罪に関する指摘

ピーター、ロレンス J、レイモンド・ハル、田中融二訳、(1970年)『ピーターの法則：創造的無能のすすめ』ダイヤモンド社。

同書の副題に注目して頂きたい。社会で高い地位を得る上に心がけなければならないことは、積極的に自らに無能者を装い、権力者に好かれることだという奇妙な教訓が副題に提示されている。冗談の上での発言とみられるピーター著の副題が日本社会の実態となりつつあるようなので特に注目してみた。組織のリーダーの多くが能力のある人物をその組織から排除する傾向があるという組織の現実を指摘しているようだ。リーダーの多くが、優れた人間を組織から排除して自分の意向に従う人間のみを組織に残すという傾向の強いことはかねてより日本の有識者が指摘してきている。そのようなことがあってはいけないと思うのだが、どうもそれが真実となれば、未来の日本には残念な先行きが見えてきたようだ。読者の冷静な観察をお願いしたいし、そうした風潮の改善を期待したい。

アクセルロッド・R、松田裕之訳、(1998年)『つきあい方の科学：バクテリアから国際関係まで』ミネルヴァ書房。

欧州社会における成功した多数の人物の奇妙な言動がそこで指摘されている。彼らは成功の過程において嘘で他人に迷惑をかけたことがあると告白しているという事実である。何とも理解しがたい現実といえよう。

よくいわれていることだが、人財の選定過程では、「人災」と「人罪」を選定しかねない事に注意が求められているようだ⁽¹⁹⁾。

(2) 選定される人物に有資格者の少ない事

社会において高い地位を築いた人物の多くに共通した傾向がみられる。彼等の中には、自分の良心に沿って正直に行動をしてきた人物が必ずしも多くはない事だ。良心に沿った行動を実行した人間は多くの組織の代表者の言動と異なる行動をする事も多いはずで、そうした人物は、組織の中では活動の過程においてはトップの逆鱗に触れて、組織での活動の途中で失脚することが多いという。集団のトップに上り詰める人物の言動の多くは、自分の活動する場において関係する人物の性格や活動姿勢に配慮した言動に終始する。自分の参加する組織や場の雰囲気を読んで、体制に迎合して昇進を重ねてきた人物が多いという現実注目することが肝要である。極端に表現すると、首相のアドバイザーとなる人物は、懇談相手の意向には逆らわずに、その場の雰囲気を読んで主宰者の意向に反することは口に出さないという事実が肝要である。政治家を上回るようないわゆるズル賢い人物の意見が信頼できるか否かは大なる疑問となる。そのようないわゆるカッコ付きの賢い人物や多くの組織の代表者との意見交換を重ねても、決して適切な見解を見出すことが極めて困難だということである。全くの無駄な行動を政治家は繰り返しているという事になりかねないのである。現に、失策続きのわが国経済政策の実績がそのことを物語っているようである。

2：信頼しすぎてはいけない有識者

現役の審議会メンバーは現実かなり不適格者の多いことが懸念される。政府審議会委員や首相補佐官等のメンバーには、総理や政府高官の相談相手としては力不足であることがある程度判明してきた。しっかりとした見識を持つ有識者ではあっても、正直な見解を明らかにしてくれるような雰囲気の会合を設定することが肝要である。リーダーは孤独だということの実態を確認しておくべきである。

結論：教育改革と市民主権の産業育成

高度成長が終わりを告げてから既に30年余が経過している。その長い年月に、日本政府は多様な経済政策を推進してきたが、いずれも経済成長を促進する決め手とはならず、無策のままで日本経済を放置してきたといっても過言ではない。何らの有効な経済政策も産業育成の手段も講じられていない。消費者としての国民生活の拡充、健康な生活環境の

(19) 専門家や担当者は改革を指向しないという事実をノーベル経済学賞受賞者であるブキャナンは解説している。また、同様にノーベル経済学賞受賞者であるウイリアムソンは、エージェントの資格のみでなく、その言動に注意せよと警告している。

Buchanan, McGill J, (1975), *The Limits of liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, The University of Chicago Press.

Williamson, Oliver E, (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press.

向上という観点からの産業政策を推進することが必要不可欠であったようだ。ここでは、結論として日本経済を救うための重要な三本の柱を提案したい。それは、国民生活の向上を目的とした教育改革、働き方改革、それに加えて新たな産業育成政策である。

1：知識偏重からの脱脚と道徳育成に向けた教育改革

いうまでもなく、日本国民の多くは現行の知識偏重教育の不備を痛感している。すでに知られているように、参考文献に事細かく書かれているような知識を教室で生徒に聞かせても学生はこの世を生き抜く貴重な知恵を新たに吸収することはできない。最近、コロナ対策で学生が教室に集まるということがまれになった。教室に集まるというその貴重な機会を活用して人間相互に協力して共同作業を実行することにこそ大きな意味がある。単なる知識に関する講義は参考文献を読めば十分だ。人間が集まるその貴重な機会に学生中心の討論を行い、チームを形成して共同作業をさせて、その成果を発表させる事が求められている。そうした協力作業と意見交換にこそ対人関係の鍛練の機会を提供することにつながる事となる。その成果を学生に報告させて表現能力を育成する事も肝要である。

また、レポートを書かせて文章能力の訓練も不可欠である。ともかく、毎日の生活の中でより良きコミュニケーション能力を訓練して人間が協力することの意義を身をもって体験させる方法を体得するような指導を行なうことに意義がある。

しかし、教室の現実、いじめが日常化しており、結果として生徒が自殺することなどという大変に憂慮すべきことが多発している。こうしたことを許しては、教育としては完全に失敗である。人間相互の協力関係形成の意義を教えることとそれとともに人権尊重の意義を具体的に教えていくことが重要である。さらに、未来の日本の組織におけるリーダーとなる人物に対する正しい人間関係の構築に向けた訓練が求められている。現役の教員一人一人が、自分の専門分野や担当する分野に関して自分にしかできない内容を工夫し生み出して具体的な学生の成長に寄与する努力が強く求められているようだ。過去における知識偏重の教員免許にはあまり信頼がおけない事は大変に残念である⁽²⁰⁾。

2：効率的な労働方式の導入

人間生活にとり、生活の手段を獲得して社会生活を訓練する上で、労働過程は極めて重要な人格形成と知識向上の機会である。それは、自己の生活を支え、しかも他人のために奉仕する社会的奉仕活動の貴重な活動の機会でもある。そうした労働の場は、わが国では終身雇用制度が採用されており、そのために労働現場への参入と退出が制限されてきた。また、そこでは、能力や能率は低くとも、解雇もなく、個人間の能力や業績の格差もないために、普通の間人は制度の恩典にあぐらをかいて勝手な活動を行なう慣習が定着した。

(20) アメリカにおける教育活動の成果

Bowen Howard R, Goals: The Intended Outcomes of Higher Education, in Bess James, (1991), *Foundations of American Higher Education*, ASHE Reader Series, Simon & Schuster Custom Publishing, Chapter. 1, pp. 54-69.

KAGEYAMA KIICHI, 2020, *JAPAN AGAIN*, CUC Document Center.

影山僖一 (2018年) [自己中心性の人間に対応した教育理念：コミュニケーションとより良き人間関係] 千葉商大紀要 第56巻1号, 2018年7月。

労働者相互間でも年齢による序列が出来て、労働者が本音で意見交換を計れないこととなった。本来は職場での労働者間の地位や言動は出来るだけ平等なものとする事が望ましい。機能による区別はあっても権限などはできるだけ平等にする事が望ましい。また、年功による地位の差別も望ましくない。労働者の権限もできるだけ平等に近いものとする事で相互の協力体制が充実したものとなる。そうした意味では、終身雇用制度と年功序列制度を早急に徹廃することが望まれる。また一企業内という狭い場所で研修活動を行なうことも職員の能力の向上を阻んできた。労働市場への自由な参入と退出、交代が保証され、個人の能力が十分に発揮されるような労働方式の開発が求められている。年功制に代わる職能制度等の導入が真剣に検討されるべき時が到来したものともみられる⁽²¹⁾。

3：政府主導の産業育成：生活関連産業の振興

従来は民間企業活力を高める産業育成策が実施されてきたが、今やあらゆる事業活動が本格的に発展出来るようなグローバルな産業発展政策が推進されなければならない時が到来したようだ。民間活力は自動的に拡大するものでもないし、民間産業に対する行き過ぎた指導も良くない。さらに、安倍晋三の提唱したアベノミクスのように金融政策偏重でも市場の拡大は望めない。政府が前面に出て公営企業、民間企業そして非営利事業（NPO）に対する広範な支援を推進すべき時がきている。

今後、日本政府は過去の政策を大きく転換して国民生活に直結した産業の育成を計る事が重要な戦略となろう。従来のような衣食住の拡充に直結した産業の充実は当然としても、新たな医職充（健康医療産業、教育などの職業能力育成産業、充実した人生に向けた訓練、健全なリクリエーション、スポーツ・クラブ）などの産業育成に力を注ぐことも肝要である。また、託児所とか福祉拡大を目指した老人ホームの充実、病院などの医療機関の拡充は最優先事項であり特に力を注ぐことが強く要請されている。それは、真に国民の幸福を拡大し、消費者としての国民の福祉を向上させるものとなる。今は、まさに産業構造の大転換期といえそうだ。財政資金を駆使しての消費者優位、市民生活の充実を目指し国民生活拡充に向けた積極的な政策実施が求められている。民間の経済活動だけに委ねては、生活産業拡充に向けた産業構造転換は実現しない。政府の積極的な関与による国民向

(21) 雇用制度改革に関する文献

Taylor, Frederick W, (1911), *The Principles of Scientific Management*, NY, Harper and Brothers Publishers.

EU Green Paper, (2006), *Modernizing Labour Law to meet the challenge of the 21st century*: Commission of The European Communities (2006. 11. 22)

山本寛 (2000年) 『昇進の研究：キャリアー・プラトー現象の観点から』創成社。

宮本太郎 (2009年) 『生活保障：排除しない社会へ』岩波新書。

小玉徹 (2010年) 『福祉レジームの変容と都市再生：雇用と住宅の再構築を目指して』ミネルヴァ書房。

OECD, 濱口桂一郎監訳 (2010年) 『日本の若者と雇用：OECD若年者雇用レビュー：日本』明石書店。

山本寛 (2014年) 『働く人のためのエンプロイアビリティ』創成社。

橋本俊詔, 浦川邦夫 (2006年) 『日本の貧困研究』東京大学出版会。

大竹文雄, 白石小百合, 筒井義郎 (2010年) 『日本の幸福度：格差、労働、家族』日本評論社。

影山僖一 (2014年) 『職業再訓練計画とアクティベーション：企業内訓練から国家主導の職業再訓練への転進』千葉商大論叢, 第52巻第1号, 2014年9月。

けの産業振興と産業誘導が強く求められる時代が到来している。

(2021.5.30 受稿, 2021.7.13 受理)

〔抄 録〕

最近、社会や経済活動における持続的発展を目標とするいわゆる SDGS (Sustainable Development Goal's) を意図した政策措置に対する関心が高まっている。そこで、本稿では、わが国経済政策において SDGS に配慮した政策措置が推進されてきたのか否かに関する点検が試みられた。日本の経済政策には SDGS に向けた配慮を見い出すことはできなかった。

(1) 反 SDGS の経済政策：輸出促進と円高

太平洋戦争敗戦以降のわが国の経済活動は、前半の 1955 年から 1985 年までの 30 年間の高度成長期と後半の 1990 年から 2020 年までの 30 年間の経済停滞期に大きく分けられる。敗戦直後に、わが国はカメラ、テレビ、クルマなどの小型機械の生産性を高め輸出拡大を計って高度成長を実現した。しかし、輸出拡大は同時に円高を招き、後半期には設備投資の海外への移転をもたらし、わが国経済活動の停滞要因となった。そこでは、成長要因の中に衰退要因が内蔵されており、日本の経済政策は残念ながら国際機関の提言である SDGS とは正反対の結果を招くこととなった。

(2) 取引業者からの資金調達と理想的な企業統治

太平洋戦争敗戦直後の財閥解体後に、わが国大企業に登場した若き企業経営者が出入りの業者と協力して資金調達を計り老朽化した設備の更新を推進し高度成長に拍車をかけた。かれらは企業経営においては株主よりは出入り業者並びに労働者を尊重するという経営姿勢を貫徹し、企業内では労使協調の調和した企業統治を推進して日本的経営方式によるわが国経営活動の国際的評価を高めた。しかし、20 世紀末以降においては、国内投資が減少し外国投資家が増えるにつれて経営者の姿勢は株主優位に転換し日本的経営方式が後退せざるを得なかった。そこでも 20 世紀末以降は SDGS による経営戦略は継続しなかった。わが国経営者にも長期の一貫した日本的経営方式の継続が求められていた。

(3) 経営学尊重の経済政策の実績

そこで、日本経済を衰退させた要因につき主としてポーター教授の『国の競争優位』に沿い再点検が試みられた。日本経済において特質すべきは、投資活動、企業統治という観点からみて戦後の日本的経営者による傑出した活動であり、その活動の成果は高く評価された。一方では、アメリカや中国経済の大躍進が伝えられており、その政策は SDGS を欠いた日本の経済政策を他山の石として大躍進を遂げたものと判断された。最後には、経済政策の策定に際しての専門家からの意見聴取方式に配慮した上での正しい政策策定方式を提示して、今後の日本政府の政策担当者に対する SDGS を貫く経済政策策定に向けた参考意見を提示してみた。今後は、経営学の成果を政治の分析に適用した研究を試みたいと考えている。

— Abstract —

This article tries to convince readers about two points on the Japanese industrial policies after inspecting the performances of both Japanese cabinets and managers.

1 : Anti- SDGs industrial policies

Japan enjoyed economic growth with the so-called target policies for export increases of cameras and TVs etc., during the 30 years after 1955. The policies for export increase have caused reduction of the domestic investment for plants and equipment and economic stagnation by yen revaluation for the 30 years since the 1990s. This author was not able to find the SDGs for Japanese industrial policies aimed at economic growth.

2 : Crucial roles of the newly appeared managers for economic development

The newly appeared managers soon after the Zaibatsu resolution have succeeded in fund raising for investment from parts and materials suppliers instead of traditional large stock owners and conservative financial institutions. The managers could take various positive management policies and better corporate governance for keeping better relations with working persons. However, Japanese managers have been forced to take conservative management strategies for stock-holders since the 1990s.

〔論 説〕

参議院議員定数不均衡訴訟における最高裁判所の合憲性審査(1)

—令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決—

合 原 理 映

- 1 はじめに
- 2 令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決 (以上, 本号)
- 3 従来の判例における位置づけ
- 4 おわりに

1 はじめに

令和2年11月18日, 最高裁判所大法廷は令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙に関する選挙無効訴訟について合憲判決を下した⁽¹⁾。この参議院議員通常選挙は, 平成30年に改正された公職選挙法(平成30年法律第75条によるもの。以下, 「平成30年改正公職選挙法」とする)の下で行われた初の選挙である。また, この選挙は, 平成27年改正公職選挙法において合区が採用されたのちの2度目の選挙であり, 投票価値の最大較差が3.00倍であった。

参議院選挙区選挙に関連する公職選挙法の改正をみると, 近年では平成27年と平成30年に改正が行われている。平成27年には, 参議院における議員定数不均衡を解消することを目的として, 4県2合区を含む「10増10減」の定数改正が行われている(平成27年法律第60号によるもの。以下, 「平成27年改正公職選挙法」とする)。この改正により, 鳥取県と島根県, 徳島県と高知県はそれぞれ合区され, 定数が2人へと改められ, 北海道, 東京都, 愛知県, 兵庫県, 福岡県はそれぞれ定数を2増, 宮城県, 新潟県, 長野県は定数を2減とされた。平成30年改正では, 埼玉県選挙区の定数が2増され, 参議院選挙区選出議員の定数は146人から148人となった⁽²⁾。

この定数配分規定のもとで行われた令和元年の参議院議員通常選挙における最大較差は, 前回選挙である平成28年7月10日の3.08倍から3.00倍に縮小しているが⁽³⁾, 全国の高等裁判所で16件の選挙無効訴訟が提起され, その内14件で合憲⁽⁴⁾, 2件で違憲状態⁽⁵⁾

(1) 最大判令和2年11月18日判例タイムズ1480号62頁(令和2年(行ツ)第78号 選挙無効請求事件)。なお, 本件選挙に関しては, 東京都選挙区と神奈川県選挙区の選挙人による選挙無効訴訟(令和2年(行ツ)第78号)と, 東京都選挙区ほか40選挙区の選挙人による選挙無効訴訟(令和2年(行ツ)第28号ほか 選挙無効請求事件)がある。本項では前者の判決を用いて論じる。本判決に関する評釈として, 安念潤司「参議院定数配分不均衡訴訟の来し方—最大判令和2・11・18に接して」論究ジュリスト36号216頁(2021), 池原桃子「公職選挙法14条, 別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定の合憲性」ジュリスト1558号80頁(2021), 斎藤一久「2019(令和元)年参議院議員選挙と投票価値の平等」法学教室488号52頁(2021), 吉川智志「令和元年参議院議員通常選挙における平成30年改正後の定数配分規定の合憲性」TKCローライブラリー 新・判例解説 Watch 憲法 No. 184 (2021)。

との判決が下された⁽⁶⁾。

本稿では、令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決について検討するものである。また、選挙制度の仕組みについての見直しを求めた平成24年⁽⁷⁾と平成26年⁽⁸⁾の最高裁判所大法廷判決と平成27年公職選挙法改正を経たのちの平成29年最高裁判所大法廷判決⁽⁹⁾について、本判決ではどのように解釈されているのか、また本判決とどのように関連づけることができるのかについて論じたい。

2 令和2年11月18日最高裁判所大法廷判決

令和元年7月21日に行われた参議院議員通常選挙について、東京都及び神奈川県選挙区の選挙人らは公職選挙法14条、別表第3の参議院(選挙区選出)議員の議員定数配分規定が憲法に違反し無効であり、これに基づいて行われた上記選挙区における選挙も無効であると主張した。

これに対して、最高裁判所は以下のように論じ、本件選挙当時、平成30年改正公職選

-
- (2) 平成30年改正公職選挙法は、参議院比例代表選挙についても改正を行なっている。これにより、参議院比例代表選挙の定数は96人から100人とされ、新たに特定枠制度が導入された。従来、参議院議員選挙の比例代表は、非拘束名簿式であり、各党が獲得した議席数に応じて、名簿に記載された候補者で個人名での得票の多い順に当選する仕組みが取られている。特定枠とは、この非拘束の候補者の名簿と切り離して、政党が「優先的に当選人となるべき候補者」に当選順位をつけた名簿を作成するというものである。特定枠を設ける目的は、非拘束名簿式比例代表制を維持しながらも、全国的な支持基盤を有するとはいえないが国政上有為な人材あるいは民意を媒介する政党がその役割を果たす上で必要な人材を当選しやすくさせるということである。一方で、特定枠制度には、平成27年改正公職選挙法によって合区の対象となった鳥取県と島根県、徳島県と高知県が選挙区選挙で候補者を擁立できなくなったかわりに特定枠を用いて確実に議員を選出する目的があるとも指摘されている。
- (3) 令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙については、比例代表選出議員の選挙における特定枠の合憲性についても最高裁判所は判断を下している。最大判令和2年10月23日裁判所ウェブサイト参照(令和2年(行ツ)第79号 選挙無効請求事件)。本判決に関する評釈として、島原啓之「参議院比例代表選挙におけるいわゆる特定枠制度の合憲性」TKCローライブラリー 新・判例解説 Watch 憲法 No. 182 (2021)。
- (4) 仙台高裁秋田支判令和1年10月25日判例時報2438号40頁(2020)、名古屋高裁金沢支判令和1年10月29日判例時報2453号3頁(2020)、大阪高判令和1年10月29日裁判所ウェブサイト参照、東京高裁令和1年10月30日裁判所ウェブサイト参照、福岡高裁宮崎支判令和1年10月30日判例時報2436号11頁(2020)、広島高裁岡山支判令和1年10月31日裁判所ウェブサイト参照、仙台高判令和1年11月5日LEX/DB文献番号25564284、広島高裁松江支判令和1年11月6日裁判所ウェブサイト参照、名古屋高判令和1年11月7日裁判所ウェブサイト参照、福岡高判令和1年11月8日裁判所ウェブサイト参照、広島高判令和1年11月13日裁判所ウェブサイト参照、福岡高裁那覇支判令和1年11月13日裁判所ウェブサイト参照、広島高判令和1年11月26日LEX/DB文献番号25564698、東京高判令和1年12月4日裁判所ウェブサイト参照。
- (5) 高松高判令和1年10月16日判例時報2437号3頁(2020)、高松高判に関する評釈として、毛利透「2019年参議院議員通常選挙における投票価値較差の合憲性」法学教室480号113頁(2020)。札幌高判令和1年10月24日裁判所ウェブサイト参照。
- (6) 本判決に関する高裁判決について、新井誠「2019年参議院議員選挙区選挙の『一票の較差』訴訟をめぐる高裁諸判決」判例時報2454号133頁(2020)。
- (7) 最大判平24年10月17日集民241号91頁。
- (8) 最大判平26年11月26日民集68巻9号1363頁。
- (9) 最大判平29年9月27日民集71巻7号1139頁。

挙法のもとにおいて生じていた投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったものとは言えないとし、定数配分規定を合憲と判断した。

（1）多数意見

① 選挙制度の決定に関する国会の裁量

最高裁判所は、選挙制度の仕組みを決定する国会の裁量について、昭和58年最高裁判所大法廷判決を踏襲し以下のように論じた⁽¹⁰⁾。憲法の保障する選挙権の平等は投票価値の平等を要求するが、憲法は国会に国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる選挙制度の策定を国会の裁量に委ねている。投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する唯一、絶対の基準ではない。投票価値の平等は、国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきである。したがって、国会が具体的に定めた選挙制度が裁量権の行使として合理性を有するものである限り、それによって投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても違憲とはならない。憲法が二院制を採用し、衆議院と参議院に任期の差などを設けている趣旨は、それぞれの議院に特色のある機能を発揮させることであり、それにより国会を公正かつ効果的に国民を代表する機関とすることである。選挙制度の仕組みは、それを定めた当初には合理的であると判断されたとしても、社会的、経済的变化によって人口が変動し、投票価値の平等に著しい不平等状態が生じ、かつそれが相当期間継続しているにもかかわらず是正する措置を講じないことが国会の裁量権の限界を超えると判断される場合には、当該定数配分規定が憲法に違反すると判断される。

都道府県を選挙区の単位とすることについての国会の裁量に関しては、憲法の採用する二院制や都道府県の意義から次のように論じた。

憲法が二院制を採用する目的は、衆議院と参議院のそれぞれに多様な民意を反映させると同時に、衆議院の権限の抑制、均衡を図ることや国政運営の安定性、継続性を確保することにある。この目的をいかに選挙制度に反映させていくかは、国会の合理的な裁量に委ねられている。衆議院と参議院で異なる選挙制度をとることにより参議院に衆議院と異なる独自の機能を発揮させることは国会の合理的な裁量権の行使である。また、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体を一つの要素として考慮すること自体は否定されるべきものではない。投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、選挙制度を構築することは国会の合理的な裁量を超えるものとは言えない。

② 平成30年改正公職選挙法の経緯についての評価

本件選挙は平成30年改正公職選挙法での定数配分規定の下で行われている。多数意見は平成27年に導入された合区と合区に対する批判を踏まえた平成30年改正への経緯について、以下のように評価している。

選挙区選出議員選挙に関して、平成30年改正公職選挙法は平成27年改正公職選挙法の

(10) 最大判昭58年4月27日民集37巻3号345頁。

定数配分規定の採用した4県2合区を維持した上で、埼玉県選挙区の定数を2増している。平成27年改正公職選挙法で導入された合区は、憲法の定める参議院の半数改選という要請の下、各選挙区の定数を偶数で設定しつつも選挙区間の較差を縮小することを可能にするものであった。しかし一方で、合区についてはその問題性が多く指摘され、その解消を強く求める意見もあった。平成28年選挙施行後、参議院改革協議会の下に選挙制度に関する専門委員会が設置され、一票の較差、選挙制度、議員定数のあり方、選挙区の枠組みなどが議論された。そこでは合区制度の見直しや都道府県を単位とする選挙区にかえてブロック選挙区を導入することなどの見直し案についても幅広く議論された。しかし、議論は一致を見ず、平成30年改正公職選挙法が成立した。このような平成30年改正公職選挙法の経緯を見ると、同法は選挙区選出議員に関する選挙制度の基本的な仕組み自体を変更するものではなく、是正された較差も3.08倍から2.99倍（本件選挙当時は3.00倍）とわずかであり、埼玉県選挙区への定数の2増は較差を是正するための取組として大きな進展があったとは評価できない。しかし、その成立の経緯を見ると、合区の解消を強く求める意見も存在する中でわずかであるものの較差が是正されていることは、数十年にわたって5倍前後で推移してきた最大較差を3.08倍という較差まで縮小させた平成27年改正公職選挙法における方向性を維持するよう配慮したものであると評価できる。また、参議院選挙制度の改革は、二院制の仕組みなど参議院が果たすべき役割などの議論も踏まえないと、事柄の性質上慎重な考慮が求められ、その実現は漸進的にならざるを得ない面がある。これらを踏まえると、参議院の選挙制度改革の検討過程において、較差是正を志向する姿勢が失われるに至ったと断ずることはできない。

(2) 少数意見—三浦守裁判官、草野耕一裁判官

① 三浦守裁判官

三浦裁判官は、本件選挙において各選挙区間の投票価値の不均衡が違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとする。

憲法は参議院の性格や機能などを選挙制度のなかにどのように反映させるのかについて具体的な内容や方向性を示していない。したがって、その決定にはさまざまな政治的、政策的考慮が影響する。しかし、選挙制度を決定する際、投票価値の平等という憲法上の要請の下で、その合理性については慎重に検討、評価しなければならない。また、参議院議員選挙における投票価値の平等が衆議院のそれより後退してよいと解すべき理由はなく、衆議院において各選挙区間の人口較差が2倍未満異なることを基本とする区割り基準が定められていることからすると、参議院もこれを十分に配慮することが求められる。

その上で、投票価値に3倍の較差があるということは、一人一票の基本原則、投票価値の平等が国民主権、議会制民主政治の根幹に関わる問題であるとし、「なお大きい」較差であると指摘する。投票価値の平等については、平成28年選挙と比較し、その較差が実質的に拡大している。すなわち、本件選挙では選挙区間の較差が3倍を超えるのが1選挙区、2.9倍を超えるのは4選挙区であり、選挙人の21.6%を占めている。平成28年選挙では、2.9倍を超えていたのは3選挙区で、その選挙人の割合は全体の約9.4%であり、今回の選挙と比較すると約半数以下である。このように、三浦裁判官は、選挙人全体から選挙区間における較差が3倍を超える選挙区の選挙人の比率に着目し、平成30年に公職選挙

法が改正されたにもかかわらず投票価値の較差が広がっており、較差の拡大は今後も予想されるとする。このような投票価値の不均衡は是正されるべきであり、不均衡が常態化していることを正当化できる合理的な事情がない限り、違憲の問題が生じることになる。そして不均衡が継続している理由として、三浦裁判官は都道府県を選挙区の単位として各選挙区に偶数の定数を配分するという選挙方法を指摘するが、この選出方法自体は憲法上の要請とまでは言えないものであり、投票価値の平等を実現することを困難にする要因であると指摘する。投票価値の平等が憲法上の要請であることを考えると、都道府県を選挙区の単位として各選挙区に偶数の定数を配分することは、不平等状態を正当化すべき合理的な事情とは言えない。また、平成27年改正公職選挙法で導入された合区も本件選挙における3倍程度の較差を正当化する合理的な事情として評価できない。都道府県を選挙区の単位とする目的は、都道府県の意義や実態に照らし住民の意思を集約的に反映させるということにあるが、合区はこの目的と整合していない。投票価値の平等を実現するためには、都道府県を選挙区の単位とすることに限界があることを合区は示している。また、較差の是正に向けて、平成30年改正公職選挙法では比例代表選挙に特定枠が導入されたが、これは比例代表選挙における政党候補者の中の区分に過ぎないため、較差の是正を含む選挙制度の見直しに関する課題は依然として残されている。平成30年改正公職選挙法は、選挙区選出選挙に関して埼玉県選挙区に定数を2増しているが、較差の是正や選挙制度の抜本的な見直しに関して、平成24年、平成27年の公職選挙法の改正と比較すると、より緩やかな内容にとどまっている。平成30年改正公職選挙法のもとで生じた本件選挙における投票価値の不均衡は、投票価値の平等の重要性に照らし、看過し得ない程度に達しており、その不均衡を正当化すべき合理的な事情も見出せない。したがって、投票価値の不均衡は違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態にあったと言える。

このような著しい不平等状態が是正されなかったことが国会の裁量権の限界を逸脱しているかという点について、平成29年大法廷判決をから本件選挙までの間に、国会が定数配分規定に違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態があったことを認識することは困難であったとする。すなわち、平成29年大法廷判決は、平成27年改正公職選挙法が平成24年大法廷判決、平成26年大法廷判決の趣旨に沿う形で較差の是正を図っていると評価しており、投票価値の不平等を憲法に違反すると判断するに至っていない。また、同判決は、選挙制度の仕組みの見直しや較差のさらなる是正の指摘をしていない。本件選挙は、平成29年判決の直後に改正された平成30年改正公職選挙法の下で施行されており、平成29年大法廷判決を前提とすると、本件選挙までに国会において投票価値の不均衡が違憲の問題を生じる程度に著しく不平等であったことを具体的に認識する事情があったと認めることは困難である。したがって、国会は裁量権を逸脱し、本件定数配分規定が憲法に違反するに至っていたということとはできない。

② 草野耕一裁判官

草野裁判官は、現在の選挙区選挙の総定数、選挙区割り、各選挙区に2人以上の定数を配分することを選挙方法の前提とすると、較差の改善には限界があることを指摘する。その上で、統計学において利益配分の不均衡を評価する指標であるジニ係数を指標として用いながら、④投票価値の不均衡をほとんど完全に解消しうる改善案、⑤投票価値の不均衡を

解消することはできないものの状況を大幅に改善しうる案、㉔投票価値の不均衡の大幅な改善はできないものの現状に少なからぬ改善を加えうる案について具体的に検討している⁽¹¹⁾。

まず、本件選挙当時の不均衡の状況について、林裁判官は、参議院の議員定数不均衡が違憲状態であるとされた平成22年、平成25年の選挙時の状態に比べると改善していると評価する。その上で、㉑投票価値の不均衡をほとんど改善する案として、都道府県別の選挙区を統合した大ブロック選挙区を作る方法と都道府県を基本単位とするのではなく自由に選挙区割りを行なう方法⁽¹²⁾、㉒投票価値の不均衡を解消することはできないものの現状よりは大幅に改善しうる案として、比例代表選挙を廃止（ないしは定数を大幅に減少）し、余剰定数を有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区から優先的に割り当てていく、ないしは、現在の選挙区割りを前提として1人を含む奇数の議員定数を配分する選挙区を新たに作るという方法をあげる⁽¹³⁾。しかし、草野裁判官は、㉑㉒で検討されたどの具体的な方法も、憲法47条が選挙制度の立案を国会の裁量としている趣旨に違反すると指摘する。㉓投票価値の不均衡の大幅な改善はできないものの、現状に少なからぬ改善を加えうる案としては、合区と議員定数の増員を検討する。すなわち、現在導入されている合区をさらに増やし、余剰定数を有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区に充てることにより議員定数の不均衡を改善するという方法である。合区への批判に対応する方法としては、総定数を若干増員し、有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区の議員定数の増加に充てるという方法が説かれる。草野裁判官は㉓で論じられた方法が最も投票価値の不均衡を改善すると指摘する。しかし、この選挙方法は国民に一定の負担を求めるものであると同時に国会の運営コストを高める公算が大きいことを指摘する。したがって、単に投票価値の不均衡の是正が改善されるというだけではなく、新たな負担を求めることについて国民の理解を得るに足る具体的な事実を司法の場において明らかにする必要がある。

このように、草野裁判官は3つの改善案を検討した上で、本件選挙時までに上記の問題に対する方策を十分に講じていないことを理由として、投票価値の不均衡が違憲状態であると判断はできないとする。その上で、この違憲状態を解消するために、「条件付き合憲論」を説く。「条件付き合憲論」とは、投票価値の現状における不均衡状態を一応合憲と認め、投票価値の不均衡が存在することによって一定の人が不利益を受けているという具体的かつ重大な疑念（「不利益疑念」）の存在が示された場合には違憲状態と捉え直す理論である。不利益疑念を立証した場合に初めて、具体的に違憲状態を解消しうるかを判決理由で示す

(11) 林裁判官は、投票価値の不均衡をはかる指標として「最大較差」を用いることについて、選挙制度全体における投票価値の配分の不均衡を論じるための指標としては精度を欠いていると批判する。

(12) 大選挙区を導入することの問題点として、立法府や国のあり方に重大な変化をもたらすということが挙げられている。すなわち、選挙制度には長所と短所があり、現在の選挙制度はそれぞれを組み合わせることによって各選挙制度の持つ短所が緩和されている。したがって、その組合せを大きく変更することは、立法府や国政に重大な変化をもたらすことになる。自由区割り案については、新たな区割りにより帰属意識を損ねるという問題点が挙げられている。またこの自由区割り案は国政と地方政治の関係、二つの政治の紐帯としての政党のあり方に重大な変化を生じさせるとする。

(13) 比例代表選挙を廃止（ないしは定数を大幅に減少）する案については、重大な政策判断を伴うものであり、裁判所が比例廃止案を実施しないことを違憲状態とし、その実施を立法府に強いることは憲法47条に違反すると指摘する。奇数定数案についても、その実施を立法府に強いることは憲法47条に違反するとする。

ことが可能となる⁽¹⁴⁾。本件では「不利益疑念」の存在が立証されていないため、本件での投票価値の不均衡は違憲ないしは違憲状態にはないと論じられている。

（3）反対意見—林景一裁判官、宮崎裕子裁判官、宇賀克也裁判官

① 林景一裁判官

林裁判官は、平成29年大法廷判決において約3倍の投票価値の不均衡について合憲状態と明言することには「ためらいがある」と表現したが、本件では違憲状態であると言い切ることができるとした。その理由として、国会における較差是正に向けた法改正の不十分さをあげる。

林裁判官は、投票価値の平等は民主代表制の根幹に関わるものであり、3倍の較差を著しい不平等であるとする。また、このような較差の一因は憲法上の要請ではない各選挙区への偶数定数の配分にあるとして、憲法上の要請である投票価値の平等を実現するために、較差を早急に是正しなければならないと指摘する。多数意見では選挙制度改革には政治的な困難が伴うことから、その意思決定に向かうプロセスや方向性を考慮して合憲と判断されたが、平成30年改正公職選挙法は、較差是正に向けた抜本的な見直しとは言えないとする。したがって、本件選挙当時の投票価値の不均衡は、最大較差の観点から違憲状態であり、かつ、その合理的是正期間は経過していると判断し、本件定数配分規定は違憲である。しかし、本件選挙については無効とはせず、事情判決の法理の下、本件定数配分規定を意見にとどめる。

② 宮崎裕子裁判官

宮崎裁判官は、昭和58年判決以降の大法廷判決で踏襲されてきた参議院選挙区選出議員選挙にける定数配分規定の憲法適合性審査に関する基本的な判断枠組み⁽¹⁵⁾には異論がないとしながらも、最大較差が3.00倍の状況は、民主主義的にも衆議院との比較という点でも著しく不平等であるとする。衆議院との比較という観点では、衆議院については平成28年5月と平成29年6月の2回にわたる衆議院議員選挙区確定審議会設置法、公職選挙法の改正により、衆議院小選挙区選出議員選挙において人口較差を2倍未満にするという法律が成立し、それを実現する時期と方法が具体的に定められた。その後の選挙においては選挙区間の最大較差は1.979倍となり、今後もその較差がさらに縮小することが期待できる。これに対して参議院では投票価値の平等の要請が長期にわたって著しく後退していることは明らかであると指摘する。投票価値の平等は選挙制度の決定における唯一、絶

(14) 不利益疑念が発生する状態としては、①有権者一人当たりの議員数が少ない選挙区の住民が等しく不利益を受ける場合、②一定の政治的信条を有する人が、各人が居住する選挙区のいかにかわらず不利益を受ける場合が挙げられている。

(15) 前掲注(10)。昭和58年以降の大法廷判決で踏襲されている定数配分規定の憲法適合性審査に関する基本的な判断枠組みとは、①投票価値の不均衡が投票価値の平等の有すべき重要性に照らして到底看過することができないと認められる程度の著しい不平等であるのか、②その不均衡が相当期間継続しており、これを是正する何らの措置を講じないことが国会の裁量権を考慮しても許される限界を超えているのかという2段階の判断を行うというものである。この2段階の判断を経てはじめて議員定数配分規定が憲法に違反するに至っているとされる。

対の基準ではなく、国会で正当に考慮することのできる他の政策目的ないし理由との関連において調和的に実現されるべきことであるから、国会の定めた内容がその裁量権の行使として合理性を有するものである限りは、投票価値の平等が一定の限度で譲歩を求められることになっても憲法に違反することにはならない。しかし、投票価値の平等は憲法上の要請であり、国会の裁量権の行使に合理性があるか否かについて厳格に判断しなければならない。平成27年改正公職選挙法で導入された合区は、民意を集約する単位として都道府県を選挙区の単位とする必要性が必ずしも高くないということを表すのと同時に、合区の対象とならなかった選挙区については投票価値の較差が長期にわたって続くことを内包している。このことからすると、都道府県を単位として民意を集約することの必要性は、投票価値の著しい不平等を正当化するほどの合理性はない。したがって、本件選挙時における投票価値の不均衡は、違憲の問題が生じる程度の著しい不平等状態に至っていたといえる。

平成30年改正公職選挙法は、合区を維持した上で、選挙区選出議員の定数を2人増員し、それを埼玉県に配分するという改正をしているが、この改正は都道府県を選挙区の単位とすることが投票価値の不均衡を生じさせる原因であるという問題点になんらの改善をもたらすものではない。つまり、平成30年改正公職選挙法は、平成24年大法廷判決が要請した選挙制度の抜本的な改革がなされた、あるいはなされつつあることを示す要素がないと評価できる。国会の裁量権との関係でも、平成24年判決から7年後である本件選挙までの間に、数十年にわたって継続してきた違憲状態を是正する法改正を行わず違憲状態を継続させたことは、国会の裁量権の限界を超えているとみることができる。しかし、憲法は選挙制度の決定について国会の裁量に委ねているため、現時点においては、本件選挙を無効とせず、事情判決によって、違法を宣言するにとどめるべきであるとする。

③ 宇賀克也裁判官

宇賀裁判官は、選挙権の平等が、国民主権や民主主義の根幹をなすものであるとし、投票価値の平等に関する問題は厳格な司法審査に服する必要があると指摘する。したがって、選挙権平等の原則からの逸脱は真にやむを得ない場合でなければ認められないと説く。国会は、立法裁量により参議院の特性を選挙制度の中でどのように反映させていくかを検討することが許されるが、その際、投票価値の平等が最優先の考慮事項とされなければならない。したがって、投票価値に較差が生じる場合には、国会はそれについての説明責任を負うこととなり、合理的な説明ができない時は較差が違憲状態にあると評価される。平成30年改正公職選挙法における投票表価値の不均衡に関しては、国会は説明責任を果たしていると評価できない。

参議院議員選挙制度における投票価値の不均衡が衆議院議員選挙におけるものよりもより緩やかに解釈され、その根拠として二院制における参議院の位置づけや3年ごとの半数改選から各選挙区に偶数の定数配分を行うということが挙げられることに関して、宇賀裁判官は二院制を反映する選挙制度を設けることが国会の裁量として認められるとしながらも、投票価値の平等を後退させる根拠とはならないとする。

都道府県を選挙区割りとすることに関しては、昭和22年に参議院が都道府県を単位とする選挙区選挙制度を設けられたときの事情と、交通手段や情報通信手段も飛躍的に発展

した現在とでは状況が大きく異なると指摘する⁽¹⁶⁾。すなわち、現在では都道府県を選挙区の単位とすることを重視する根拠や必要性は希薄で、またその根拠づけを憲法に求めることも困難である。したがって、都道府県を政治的に一つのまとまりして選挙区の単位とすることが、憲法上の要請である投票価値の平等を後退させるもとはならない。このような観点から、本件定数配分規定には看過し難い投票価値の不平等があるとし、その不平等についてやむを得ないものであることの合理的説明ができていないことから違憲状態にあるとする。また、従来、最高裁判所では違憲状態を是正するために必要な合理的期間が経過しているかという点を判断してきたが、この観点でも本件は違憲であるとする⁽¹⁷⁾。では、どの時点から国会が投票価値の較差が違憲状態にあると認識できたのかということについては、以下のように論じる。まず、これまでの判例を見ると、最高裁判所は平成21年大法廷判決⁽¹⁸⁾、平成24年大法廷判決⁽¹⁹⁾において、投票価値の平等を実現すべく既存の選挙制度の仕組みの再考や都道府県を選挙区の単位とするという選挙制度の見直しを速やかに行うことを国会に求めている。平成29年大法廷判決は、平成27年改正公職選挙法における選挙制度改革と較差是正だけでなく、平成27年改正公職選挙法の附則において投票価値の較差の更なる是正に向けての方向性と立法府の決意が示されたことを評価して、違憲状態にないと判断した。このことから、平成29年大法廷判決の結論にかかわらず、国会は平成27年改正公職選挙法によって投票価値の不平等に関する違憲状態が解消されたわけではなかったことを認識することができたはずであると指摘する。平成27年改正公職選挙法の附則は、国会自身が平成27年改正のみでは、投票価値の平等の要請に完全に応えるにはなお不十分であると認識していることを示しているのである。また、平成30年改正公職選挙法についても、国会は平成27年改正公職選挙法の附則にある「選挙制度の抜本的な見直し」とはいえないと認識できたはずである。このように論じた上で、国会は、遅くとも平成24年大法廷判決の時点から、参議院議員選挙における投票価値の最大較差を大幅に縮小しなければ違憲状態を解決できないと認識できたはずであり、平成29年の合憲判決によって違憲状態を解消できたと国会が認識を改めたとはできない。したがって、既に合理的期間は経過しているというほかに、本件定数配分規定は違憲状態であると言える。

一方で、選挙の効力に関しては、現時点では違憲を宣言する判決にとどめることが適切であるとされる。宇賀裁判官は、定数配分規定を違憲と判断する以上、違憲の定数配分規定の下で行われた選挙は無効と判断すべきであるとする。しかし、選挙の効力に関する判決の出し方については、従来の公職選挙法204条が本来予定していた訴訟でないにもか

(16) 昭和22年に都道府県を単位とする選挙区選出選挙を参議院に設けようとした理由として、宇賀裁判官は、都道府県代表を選出する意図ではなかったと指摘する。当時、交通手段も情報通信手段も現在と比べると格段に遅れた状況で、地域の実情に精通した議員を確保する手段として、都道府県を選挙区の単位とすることが望ましいと判断されたと指摘する。

(17) 宇賀裁判官は、合理的期間論は国家賠償請求控訴において過失の有無を判断する際には問題となるが、選挙無効訴訟においては較差が違憲状態にある時は合理的期間の経過の有無を問わず違憲と判断して良いのではないかと指摘する。

(18) 最大判平21年9月30日民集63巻7号1520頁。

(19) 前掲注(7)。

わらず同条を形式的に利用して、実質的には、判例法として特別の憲法訴訟が創出されたとする。したがって、判決の出し方を柔軟に考えることも例外的に可能とされる。選挙を無効と判決することが現時点では時期尚早とする理由は、学界においてもどの範囲の議員が地位を失うのかなどの議論の蓄積が十分ではないという点を挙げる。したがって、本件選挙については違憲を宣言する判決にとどめ、判決に対する国会の対応を期待し、もはやそのような判決では実効性がないことが明確になれば、無効判決への対応の仕方も示して無効判決を出すという過程を経ることが適切であるとした。

(2021.5.20 受稿, 2021.7.9 受理)

〔抄 録〕

本稿は、令和元年7月21日施行の参議院議員通常選挙に対する選挙無効訴訟に関する最高裁判所大法廷判決（令和2年11月18日）の評釈である。

令和元年参議院議員通常選挙では各選挙区における投票価値には最大3.00倍の較差が生じており、最高裁判所はこれを合憲と判断した。これまで最高裁判所は、投票価値の較差に基づく選挙無効訴訟において、昭和39年以来幾度も判決を繰り返してきており、国会はこれに呼応するかのように公職選挙法を繰り返し改正してきている。近年の公職選挙法の改正をみると、平成27年には、参議院における議員定数不均衡を解消することを目的として、4県2合区を含む「10増10減」の定数改正が行われている。この改正により、鳥取県と島根県、徳島県と高知県はそれぞれ合区され、定数が2人へと改められ、北海道、東京都、愛知県、兵庫県、福岡県はそれぞれ定数を2増、宮城県、新潟県、長野県は定数を2減とされた。公職選挙法は平成30年にも改正され、埼玉県選挙区の定数が2増され、参議院選挙区選出議員の定数は146人から148人となり、参議院比例代表選挙の定数は96人から100人とされ、新たに特定枠制度が導入された。

従来、最高裁判所は、参議院の「特殊性」（参議院の半数改選制から、各選挙区に偶数の定数配分する）から、参議院における投票価値の較差を衆議院におけるものとは区別して緩やかに解釈し、より大きな投票価値の較差を認めてきた。また、近年では、最高裁判所は、投票価値の平等を実現するための国会の取り組みのプロセスを評価する傾向にある。

本稿は、近年の判例の動向を踏まえながら、令和元年判決を評釈することによって、較差是正を目指す継続的な国会での取り組みが最高裁判所における合憲性審査の中でのどのよう評価されるのかという点について考察を試みるものである。

〔論 説〕

公的年金の財政方式と機能配分

小 林 航
高 畑 純一郎

はじめに

最適な公的年金制度とはどのようなものであろうか。日本の公的年金制度、特に厚生年金制度は1941年の創設時⁽¹⁾には完全積立方式で出発したとされる⁽²⁾。このときは保険料と給付がともに所得に比例する設計であり、所得水準の異なる個人間での世代内再分配は発生しない仕組みであったと考えられる。その後、1954年に新たな制度として再構築された際には、賦課方式の要素を含む修正積立方式へと改変され、さらには給付のなかに所得に依存しない定額部分が組み込まれたことにより、世代内再分配が発生する仕組みとなった。現在の厚生年金制度はその後様々な改正を経ているが、2つの財政方式が混在し、世代内再分配の機能を持つという基本的な特徴はいまも変わらない。

仮にゼロから新たな年金制度を設計するとした場合、2つの財政方式を組み合わせたような年金制度が最適解として導出されることはあるだろうか。また、そのとき、世代内再分配の機能はどのような形で組み込まれるのか。本稿では、こうした論点について考えてみたい。なお、本稿では定常状態に焦点を当て、世代間公平性の議論については捨象する。

我々の関心に最も近いと思われる先行研究の1つがSamuelson (1975)である。そこでは2つの財政方式を組み込んだ年金制度が定式化され、労働供給が外生的に与えられる世代重複モデルの定常状態において代表的個人の効用を最大化する、黄金律の資源配分を実現する財政方式の組み合わせは無数にあることが示されている。また、そのなかに完全積立方式は含まれず、賦課方式が重要な役割を果たすことが示唆される。しかしながら、ここでは世代内再分配の問題は考慮されていない。

もう1つの重要な先行研究はFrassi *et al.* (2019)である。彼女らは各世代が生産性の異なる個人で構成される世代重複モデルにおいて、みなし確定拠出型の賦課方式 (PAYG NDC)、純粋な積立方式 (FF)、および給付に定額部分を含む修正積立方式 (MFF)、という3つの年金制度を定式化し、特定のパラメータのもとで数値解による比較を行っている。その結果、資本蓄積と労働供給への影響が相対的に小さく、さらに世代内再分配機能も有するMFFが最も高い平均効用をもたらすとしている。しかしながら、ここでは2つの財政方式を組み合わせるという可能性は考慮されていない⁽³⁾。

そこで本稿では、世代重複モデルにおいて2つの財政方式を組み合わせて用いることができる状況下で、世代内再分配を考慮したうえで最適な年金制度について考察する。ただ

(1) 労働者年金保険という名称で創設され、1944年の改正時に厚生年金保険へと改称された。

(2) 吉原・畑 (2016) pp. 8-9, pp. 230-232を参照。

し、労働供給は外生的に与えられるものとする。したがって、本稿のモデルは Samuelson (1975) に世代内再分配の要素を組み込んだものと位置付けられる⁽⁴⁾。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節ではモデルを記述する。第2節では資源制約のもとで社会厚生を最大化する資源配分を求める。第3節では2つの財政方式が利用可能である場合の最適な年金制度を導出するとともに、どちらか一方のみが利用可能である場合の最適解（次善解）も分析する。

1. モデル

1.1 家計

2期間を生きる個人で構成される世代重複モデルを考える。各世代には x タイプの個人が存在し、タイプ i の個人の生産性を a^i とする ($a^i \leq \dots \leq a^x$)。ただし、少なくとも1組は $a^i \neq a^j$ となるような i, j が存在するものとする。タイプ i の割合は θ_i とし、任意の i, j について $\theta_i = \theta_j$ する ($j \neq i$)。世代内の平均生産性は $a = \sum \theta_i a^i = 1$ とする。第 t 期に若年期で登場する世代 t のタイプ i の賃金は $w_t^i = a^i w_t$ と表され、 w_t は世代内で共通の効率労働1単位当たりの賃金率を表す。また、その効用関数は以下のような対数関数を仮定する。

$$U_t^i = U(c_t^i, d_{t+1}^i) = \ln c_t^i + \beta \ln d_{t+1}^i \quad (1)$$

ただし c_t^i は若年期の消費、 d_{t+1}^i は老年期の消費である。

s_t^i を世代 t のタイプ i の貯蓄とすると、各期の予算制約は以下ようになる。

$$c_t^i = (1 - \tau_p - \tau_f) w_t^i - s_t^i \quad (2)$$

$$d_{t+1}^i = b_{p,t+1} + b_{f,t+1} + s_t^i R_{t+1} \quad (3)$$

ただし τ_p と τ_f はそれぞれ賦課方式、積立方式の年金保険料率であり、 $b_{p,t+1}$ と $b_{f,t+1}$ は第 $t+1$ 期の各方式の年金給付額、 R_{t+1} は第 $t+1$ 期のグロスの金利である。

世代 t のタイプ i の効用最大化条件は以下ようになる。

$$d_{t+1}^i = \beta R_{t+1} c_t^i \quad (4)$$

$$c_t^i + \frac{d_{t+1}^i}{R_{t+1}} = (1 - \tau_p - \tau_f) w_t^i + \frac{b_{p,t+1} + b_{f,t+1}}{R_{t+1}} \quad (5)$$

これらを連立させて各期の消費について解くと、以下が得られる。

$$c_t^i = \frac{1}{(1 + \beta) R_{t+1}} [b_{p,t+1} + b_{f,t+1} + (1 - \tau_p - \tau_f) w_t^i R_{t+1}] \quad (6)$$

(3) Sommacal (2006) も世代内再分配に焦点を当てた分析を行っているが、扱っている財政方式は賦課方式のみである。また、Breyer (1989)、Homburg (1990)、および Breyer and Straub (1993) などはいずれも世代内再分配を考慮せず、なおかつ賦課方式のみに焦点を当てている。

(4) Okamoto and Tachibanaki (2002) は労働供給が固定された世代重複モデルにおいて世代内公平性に焦点を当て、年金給付の財源を比例所得税と同等の社会保険料から累進所得税や支出税に置き換えた場合の影響を数値計算によって分析している。また、Oshio (2005) は労働供給と利子率が固定された世代重複モデルにおいて、年金制度のパラメータ（保険料の定額部分や給付の所得比例部分の係数）が再分配後の生涯所得の平均値や変動係数に及ぼす影響を分析している。いずれも、世代内公平性に焦点を当てた重要な先行研究であるが、財政方式の選択という論点は議論の対象とされていない。

$$d_{t+1}^i = \frac{\beta}{1+\beta} [b_{p,t+1} + b_{f,t+1} + (1-\tau_p - \tau_f)w_t^i R_{t+1}] \quad (7)$$

また、この結果を用いて貯蓄を以下のように求めることができる。

$$s_t^i = \frac{\beta R_{t+1}(1-\tau_p - \tau_f)w_t^i - [b_{p,t+1} + b_{f,t+1}]}{(1+\beta)R_{t+1}} \quad (8)$$

第 t 期の平均的な一人当たり貯蓄 ($s_t = \sum \theta_i s_t^i$) は以下ようになる。

$$s_t = \frac{\beta R_{t+1}(1-\tau_p - \tau_f)w_t - [b_{p,t+1} + b_{f,t+1}]}{(1+\beta)R_{t+1}} \quad (9)$$

1.2 企業

第 t 期の若年世代の人口を N_t 、人口成長率を n とすると、第 $t+1$ 期の若年世代の人口 N_{t+1} は以下のように表される。

$$N_{t+1} = (1+n)N_t \quad (10)$$

若年世代は全員が非弾力的に労働供給をするが、タイプによって生産性が異なるために効率労働の供給量が異なる。第 t 期の効率労働を集計すると、世代全体での平均生産性が 1 であることから、以下のように若年世代の人口に一致する。

$$L_t = \sum a^i \theta_i N_t = N_t \quad (11)$$

生産関数は以下のようにコブダグラス型を仮定する。

$$F(K_t, L_t) = AK_t^\alpha L_t^{1-\alpha} \quad (12)$$

ただし、資本は完全に減耗すると仮定する。このとき、企業の利潤を以下のように表すことができる。

$$\pi_t = F(K_t, L_t) - R_t K_t - w_t L_t \quad (13)$$

これより利潤最大化条件は以下ようになる。

$$aAK_t^{\alpha-1}L_t^{1-\alpha} - R_t = 0 \quad (14)$$

$$(1-a)AK_t^\alpha L_t^{-\alpha} - w_t = 0 \quad (15)$$

一人当たり資本 $k_t \equiv K_t/L_t$ を用いて書き換えると、一人当たり生産量は $f(k_t) = Ak_t^\alpha$ で表され、要素価格は以下ようになる。

$$R_t = Aak_t^{\alpha-1} \quad (16)$$

$$w_t = A(1-a)k_t^\alpha \quad (17)$$

1.3 政府

賦課方式年金と積立方式年金に関する政府の予算制約は以下のように表すことができる。

$$\sum \theta_i w_t^i \tau_p N_t = b_{p,t} N_{t-1} \quad (18)$$

$$\sum \theta_i w_t^i \tau_f N_t R_{t+1} = b_{f,t+1} N_t \quad (19)$$

(18) で表される賦課方式は若年世代からの保険料が同じ期の老年世代の年金給付に充てられるので、保険料が資本市場で運用されることはない。それに対して、(19) で表される積立方式は、ある世代の若年期の保険料が、同じ世代が老年世代になった時の年金給付

に充てられるので、保険料が資本市場で投資に使われるという違いがある。これらより、一人当たり年金給付額と保険料率との関係は以下ようになる。

$$b_{p,t} = \tau_p w_t (1+n) \quad (20)$$

$$b_{f,t+1} = \tau_f w_t R_{t+1} \quad (21)$$

(20) (21) を (6) (7) に代入すると各期の消費は

$$c_t^i = \frac{1}{(1+\beta)R_{t+1}} [\tau_p w_{t+1} (1+n) + \tau_f w_t R_{t+1} + (1-\tau_p - \tau_f) w_t^i R_{t+1}] \quad (22)$$

$$d_{t+1}^i = \frac{\beta}{1+\beta} [\tau_p w_{t+1} (1+n) + \tau_f w_t R_{t+1} + (1-\tau_p - \tau_f) w_t^i R_{t+1}] \quad (23)$$

のようになる。また、(8) に代入すると貯蓄は

$$s_t^i = \frac{\beta R_{t+1} (1-\tau_p - \tau_f) w_t^i - [\tau_p w_{t+1} (1+n) + \tau_f w_t R_{t+1}]}{(1+\beta)R_{t+1}} \quad (24)$$

となり、第 t 期の平均的な一人当たり貯蓄は

$$s_t = \frac{\beta R_{t+1} (1-\tau_p) w_t - \tau_p w_{t+1} (1+n)}{(1+\beta)R_{t+1}} - \tau_f w_t \quad (25)$$

のように表される。

1.4 資本市場

資本が完全に減耗するため、第 $t+1$ 期の資本 K_{t+1} は第 t 期の投資 I_t に一致する。また、第 t 期の総貯蓄は私的貯蓄 $N_t s_t$ と公的年金の積立金 $N_t \tau_f w_t$ の合計であるため、資本市場の均衡では以下の関係が成立する。

$$K_{t+1} = (s_t + \tau_f w_t) N_t \quad (26)$$

これを N_t で割ると

$$k_{t+1} (1+n) = s_t + \tau_f w_t \quad (27)$$

が得られ、私的貯蓄の部分に (25) を代入すると以下が得られる。

$$k_{t+1} (1+n) = \frac{\beta}{1+\beta} (1-\tau_p) w_t - \frac{\tau_p w_{t+1} (1+n)}{(1+\beta)R_{t+1}} \quad (28)$$

ここで (16) (17) を用いて要素価格を k で表すと

$$k_{t+1} (1+n) = \frac{\beta}{1+\beta} (1-\tau_p) (1-a) A k_t^a - \frac{\tau_p (1-a)}{(1+\beta)\alpha} k_{t+1} (1+n) \quad (29)$$

のようになるが、これを整理すると以下のように k_{t+1} を k_t の式で表すことができ、一人当たり資本水準の遷移式が得られる。

$$k_{t+1} = \frac{\beta (1-\tau_p) (1-a) A}{(1+n) \left[(1+\beta) + \frac{1-a}{\alpha} \tau_p \right]} k_t^a \quad (30)$$

1.5 定常状態

これより定常状態では一人当たり資本は以下となる。

$$k = \left[\frac{\beta(1-\tau_p)(1-a)A}{(1+n) \left[(1+\beta) + \frac{1-a}{a} \tau_p \right]} \right]^{\frac{1}{1-a}} \quad (31)$$

この式から年金保険料の変化に対する資本水準の変化を求めることができ、

$$\frac{\partial k}{\partial \tau_p} = - \frac{k}{(1-a)(1-\tau_p)} \frac{1+a\beta}{[a(1+\beta) + (1-a)\tau_p]} < 0 \quad (32)$$

$$\frac{\partial k}{\partial \tau_f} = 0 \quad (33)$$

のようになる。つまり、賦課方式は資本蓄積を減らす、積立方式は資本蓄積には中立となる。このときタイプ i の消費は以下のようになる。

$$c^i = \frac{1}{(1+\beta)R} [\tau_p w(1+n) + \tau_f wR + (1-\tau_p - \tau_f) w^i R] \quad (34)$$

$$d^i = \frac{\beta}{1+\beta} [\tau_p w(1+n) + \tau_f wR + (1-\tau_p - \tau_f) w^i R] \quad (35)$$

以下では定常状態の性質に焦点をあてて分析を行う。

2. 最適な資源配分

ここでは、定常状態を前提として世代内分配を含む最適な資源配分を導出するため、社会厚生関数を以下のように定義する。

$$W = W(U^1, \dots, U^x) \quad (36)$$

ただし、 $W_i \equiv \partial W / \partial U^i > 0$ 、 $W_{ii} \equiv \partial^2 W / \partial (U^i)^2 \leq 0$ と仮定する。また、任意の i, j について $\theta_i = \theta_j$ であることから ($j \neq i$)、 $U^i \geq U^j$ のとき $W_i \leq W_j$ となる。また、第 t 期の資源制約は

$$\sum \theta_i N_i c^i + \sum \theta_i N_{i-1} d^i = F(K_t, L_t) - K_{t+1} \quad (37)$$

と表され、定常状態では以下のようになる。

$$\sum \theta_i c^i + \frac{1}{1+n} \sum \theta_i d^i = f(k) - (1+n)k \quad (38)$$

最適な資源配分は (38) の制約下で社会厚生関数 (36) を c^i 、 d^i 、 k について最適化するものであり、ラグランジアンを以下のように設定することができる。

$$L = W(U^1, \dots, U^x) + \lambda \left[f(k) - (1+n)k - \sum \theta_i c^i - \frac{1}{1+n} \sum \theta_i d^i \right] \quad (39)$$

これを各変数で最適化すると、以下の条件が得られる。

$$\frac{U_c^i}{U_d^i} = 1+n, \quad \forall i \quad (40)$$

$$\Gamma_i = \Gamma_j, \quad \forall i, j (j \neq i) \quad (41)$$

$$f'(k) = 1+n \quad (42)$$

ただし、 $U_c^i \equiv \partial U / \partial c^i$ 、 $U_d^i \equiv \partial U / \partial d^i$ 、 $\Gamma_i \equiv W_i U_d^i$ である。定常状態では、(40)-(42) および (38) を満たす組み合わせが最適な資源配分となる。

資本の限界生産物は $f'(k) = Aak^{a-1}$ となるので、(42) から黄金律の資本水準を以下の

ように求めることができる。

$$k^* = \left[\frac{Aa}{1+n} \right]^{\frac{1}{1-a}} \quad (43)$$

また、(40) と (41) は任意の i, j について $c^i = c^j$ かつ $d^i = d^j$ となる必要があることを意味する ($j \neq i$)。

3. 最適な年金制度

3.1 二つの方式が利用可能な場合

次に、定常状態において社会厚生 (36) を最大化するような年金制度を明示的に導出したい。このモデルでは、年金制度を表す変数は $(\tau_p, \tau_f, b_p, b_f)$ の4つであるが、各財政方式の予算制約を表した (20) (21) から、実質的には (τ_p, τ_f) の2つで年金制度が規定されることとなる⁽⁵⁾。2つの保険料率を用いて社会厚生を表すには、各個人の消費水準を保険料率で表したうえで、以下のように社会厚生関数に代入すればよい。

$$W(\tau_p, \tau_f) \equiv W(U(c^1(\tau_p, \tau_f), d^1(\tau_p, \tau_f)), \dots, U(c^x(\tau_p, \tau_f), d^x(\tau_p, \tau_f))) \quad (44)$$

ここでの社会厚生最大化問題は以下のように定式化できる。

$$\max_{\tau_p, \tau_f} W(\tau_p, \tau_f) \quad (45)$$

2つの政策変数 (τ_p, τ_f) に関する最適化条件は以下のように表すことができる。

$$W_p(\tau_p, \tau_f) = \Sigma \Gamma_i R \left(c_p^i + \frac{d_p^i}{R} \right) = 0 \quad (46)$$

$$W_f(\tau_p, \tau_f) = \Sigma \Gamma_i R \left(c_f^i + \frac{d_f^i}{R} \right) = 0 \quad (47)$$

ただし、 $W_h(\tau_p, \tau_f) \equiv \partial W(\tau_p, \tau_f) / \partial \tau_h$ 、 $c_h \equiv \partial c / \partial \tau_h$ 、 $d_h \equiv \partial d / \partial \tau_h$ である ($h = p, f$)。 (34) (35) と (16) (17) を用いて各保険料率の変化に対する生涯消費の変化を求めると、以下のようになる (詳細は Appendix A 参照)。

$$c_p^i + \frac{d_p^i}{R} = \left(\frac{1+n}{R} - 1 \right) [w - (1 - \tau_p) w_p] - (a^i - 1) w \left[1 - (1 - \tau_p - \tau_f) \left(\frac{w_p}{w} + \frac{R_p}{R} \frac{\beta}{1 + \beta} \right) \right] \quad (48)$$

$$c_f^i + \frac{d_f^i}{R} = w(1 - a^i) \quad (49)$$

ただし、 $w_h \equiv \partial w / \partial \tau_h$ 、 $R_h \equiv \partial R / \partial \tau_h$ である ($h = p, f$)。さらに、これらを (46) (47) に代入すると以下のように整理することができる。

$$\left(\frac{1+n}{R} - 1 \right) [w - (1 - \tau_p) w_p] = \left[w - (1 - \tau_p - \tau_f) w_p \left(1 + \frac{w}{w_p} \frac{R_p}{R} \frac{\beta}{1 + \beta} \right) \right] \frac{\Sigma \Gamma_i (a^i - 1)}{\Sigma \Gamma_i} \quad (50)$$

$$\Sigma \Gamma_i (a^i - 1) = 0 \quad (51)$$

(51) を (50) の右辺に代入すると0となる。また、 $w_p < 0$ から $w - (1 - \tau_p) w_p > 0$ である

(5) Samuelson(1975) のモデルでは (τ, k^s) という2つの変数で年金制度が規定されるとしているが (p. 540)、このうち τ は保険料の合計 (本稿の定義では $\tau_p + \tau_f$) を表し、 k^s は積立金の大きさを表す。

ため、(50) は $R=1+n$ を含意することとなり、(16) から $f(k)=R$ であるため、資本に関する黄金律の条件 (42) を満たすことが示される。ちなみに、定常状態での均衡における (31) の k と、(43) の黄金律の k^* を一致させるには、賦課方式年金の保険料率を以下のように設定すればよい。

$$\tau_p^* = \frac{\beta - a - 2a\beta}{(1-\beta)(1-a)} \quad (52)$$

また、(51) は $c^i = c^j$ 、 $d^i = d^j$ となるときに満たされるため⁽⁶⁾、(34) (35) から

$$\tau_p^* + \tau_f^* = 1 \quad (53)$$

とする必要がある。したがって、ここでは (52) (53) で表される年金制度が最適であり、そこで実現する資源配分は第2節で求めたものに一致する。つまり、2つの財政方式を組み合わせるにより、最適な資源配分を実現することができるのである。

3.2 賦課方式のみ利用可能な場合

賦課方式だけが利用可能である場合、最適化条件は (46) に $\tau_f = 0$ を代入したものととなり、以下のようになる。

$$\begin{aligned} \frac{\partial W(\tau_p, 0)}{\partial \tau_p} = R \left(\frac{1+n}{R} - 1 \right) [w - (1-\tau_p)w_p] \\ - R \left[w - (1-\tau_p)w_p \left(1 + \frac{w}{w_p} \frac{R_p}{R} \frac{\beta}{1+\beta} \right) \right] \frac{\sum \Gamma_i (a^i - 1)}{\sum \Gamma_i} = 0 \end{aligned} \quad (54)$$

このとき、 $W_p(\tau_p^*, 0) > 0$ かつ $W_p(1, 0) < 0$ であることが示されるので (Appendix B 参照)、最適な保険料率は τ_p^* よりも大きく 1 よりも小さいことが示される。3.1 節で示されたように、2つの財政方式が利用可能であれば、賦課方式の保険料率は資本蓄積の水準を調整する機能に特化すべきであるが、積立方式が利用できない状況下では、賦課方式によって世代内再分配の機能も担う必要がある。そのため、黄金律を実現するような水準よりも高い保険料率を設定すべきということになる。つまり、賦課方式の年金制度にこれら2つの機能を担わせようとする場合、2つの機能の間でトレードオフが発生するため、ある程度の再分配を行うために資本蓄積の水準が過小となるのを甘受することが最適となる。

3.3 積立方式のみ利用可能な場合

積立方式だけが利用可能である場合、最適化条件は (47) に $\tau_p = 0$ を代入したものととなる。その含意は 3.1 節で述べたように $c^i = c^j$ かつ $d^i = d^j$ であり ($j \neq i$)、それは $\tau_f = 1$ の場合に実現可能である。積立方式の保険料率を変更しても資本蓄積には影響を与えないため、賦課方式が利用できずに、積立方式のみが利用可能な場合には、年金制度は世代内再分配の目的にのみ利用されるべきということになる。

(6) $c^i = c^j$ 、 $d^i = d^j$ は (51) の必要条件であることも簡単に示すことができる。

まとめと課題

本稿では労働供給が外生的に与えられる世代重複モデルにおいて、世代内再分配の要素を組み込み、2つの財政方式を組み合わせて用いることができる状況下で最適な公的年金制度について分析した。主な結果は以下の3点にまとめることができる。

第1に、2つの財政方式が利用可能な場合、賦課方式は資本蓄積の調整機能に特化し、積立方式は世代内再分配の機能に特化することが最適となる。これは、賦課方式ではどちらの機能も担うことができるのに対して、積立方式では資本蓄積の調整機能を果たすことができない、という特質によるものである。

第2に、賦課方式だけが利用可能な場合、その最適な規模は資本蓄積の調整機能だけを担う場合よりも大きくなる。これは1つの変数で2つの機能を担う形になることと、このモデルにおける最適な資源配分では完全再分配が要求されることから、再分配を強化することによる公平性の追求と、資本蓄積を適度な水準に維持することを目指す効率性の追求との間にトレードオフが発生するためである。

第3に、積立方式だけが利用可能な場合、世代内再分配の機能に特化することが最適となる。これは、既に述べたように、積立方式では資本蓄積の調整機能を果たすことができないためである。

残された課題は少なくとも2点ある。第1に、労働供給を内生化した場合に、これらの結果がどのように修正されるかを確認することである。本稿では、分析を容易にするために、年金制度が及ぼす影響を資本蓄積と世代内再分配の2つに限定したが、次のステップとして労働供給を内生化し、外生版と比較する分析を行う必要がある。

第2に、年金制度以外の再分配手段を考慮した場合に、機能配分のあり方がどのように修正されるかを検討することである。本稿では、労働供給を固定しているため、完全再分配が最適となるが、これを公的年金制度で実現するということは、若年期に税率100%の所得税と同等の保険料を徴収することとなるため、若年期の消費は老年期の給付を前提とした借入に依存することとなる。これは借入制約が存在する場合には実現不可能となるが、老齢年金という形ではなく若年期に給付を行うようにすればこの問題は回避することができる。しかしながら、老年期の生活保障のための給付を若年期に行った場合、合理的な家計であればきちんと貯蓄をすることになるが、近視眼的な家計を前提とするとそうはいかなくなるだろう。最適な再分配制度を検討するには、このような論点も考慮する必要がある。

〔参考文献〕

- 吉原健二・畑満 (2016) 『日本公的年金制度史：戦後七〇年・皆年金半世紀』 中央法規。
 Breyer, F. (1989), "On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145(4), pp. 643-658.
 Breyer, F. and M. Straub (1993), "Welfare Effects of Unfunded Pension Systems When Labor Supply is Endogenous," *Journal of Public Economics* 50(1), pp. 77-91.
 Frassi, B., G. Gnecco, F. Pammolli and X. Wen (2019), "Intragenerational Redistribution

- in a Funded Pension System,” *Journal of Pension Economics & Finance* 18(2), pp. 271-303.
- Homburg, S. (1990), “The Efficiency of Unfunded Pension Schemes,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146(4), pp. 640-647.
- Okamoto, A. and T. Tachibanaki (2002), “Integration of Tax and Social Security Systems: On the Financing Methods of a Public Pension Scheme in a Pay-as-you-go System,” in T. Ihori and T. Tachibanaki [ed.], *Social Security Reform in Advanced Countries: Evaluating Pension Finance*, Routledge, pp. 132-160.
- Oshio, T. (2005), “Social Security and Intragenerational Redistribution of Lifetime Income in Japan,” *Japanese Economic Review* 56(1), pp. 105-139.
- Samuelson, P. (1975), “Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model,” *International Economic Review* 16(3), pp. 539-544.
- Sommacal, A. (2006), “Pension Systems and Intragenerational Redistribution When Labor Supply Endogenous,” *Oxford Economic Papers* 58, pp. 379-406.

Appendix A

ここでは、(48) (49) を導出する。まず、給付 (20) (21) を定常状態において保険料率で微分すると、以下ようになる。

$$\frac{\partial b_p}{\partial \tau_p} = w(1+n) + \tau_p w_p(1+n) \quad (A-1)$$

$$\frac{\partial b_f}{\partial \tau_p} = \tau_f w_p R + \tau_f w R_p \quad (A-2)$$

$$\frac{\partial b_p}{\partial \tau_f} = 0 \quad (A-3)$$

$$\frac{\partial b_f}{\partial \tau_f} = wR \quad (A-4)$$

次に、(32) (33) から、 $k_p \equiv \partial k / \partial \tau_p < 0$ および $k_f \equiv \partial k / \partial \tau_f = 0$ であることを踏まえたうえで、要素価格 (16) (17) を定常状態において保険料率で微分すると、

$$R_p = Aa(a-1)k^{a-2}k_p = \frac{R(a-1)k_p}{k} > 0 \quad (A-5)$$

$$w_p = Aa(1-a)k^{a-1}k_p = \frac{wak_p}{k} < 0 \quad (A-6)$$

$$R_f = Aa(a-1)k^{a-2}k_f = 0 \quad (A-7)$$

$$w_f = Aa(1-a)k^{a-1}k_f = 0 \quad (A-8)$$

となる。これらを考慮して、各期の消費 (2) (3) を定常状態において保険料率で微分すると、

$$c_p^i \equiv \frac{\partial c^i}{\partial \tau_p} = -a^i w + (1 - \tau_p - \tau_f) a^i w_p - s_p^i \quad (A-9)$$

$$d_p^i \equiv \frac{\partial d^i}{\partial \tau_p} = R s_p^i + R_p s^i + w(1+n) + \tau_p w_p(1+n) + \tau_j w_p R + \tau_j w R_p \quad (A-10)$$

$$c_f^i \equiv \frac{\partial c^i}{\partial \tau_f} = -a^i w - s_f^i \quad (A-11)$$

$$d_f^i \equiv \frac{\partial d^i}{\partial \tau_f} = R s_f^i + w R \quad (A-12)$$

となる。また、(A-5) と (A-6) の関係を用いると、

$$w_p + k R_p = 0 \quad (A-13)$$

が得られる。さらに、定常状態において (24) と (25) の差を求めると以下ようになる。

$$s^i - s = \frac{\beta(1-\tau_p-\tau_f)(a^i-1)w}{(1+\beta)} \quad (A-14)$$

ここで、(A-9) と (A-10) を組み合わせ、(27) を定常状態にしたものと (A-13) (A-14) を代入すると、

$$c_p^i + \frac{d_p^i}{R} = \left(\frac{1+n}{R} - 1\right) [w - (1-\tau_p)w_p] - (a^i-1)w \left[1 - (1-\tau_p-\tau_f) \left(\frac{w_p}{w} + \frac{R_p}{R} \frac{\beta}{1+\beta}\right)\right]$$

となり、(48) が導出される。また、(A-11) と (A-12) を組み合わせると、

$$c_f^i + \frac{d_f^i}{R} = w(1-a^i)$$

となり、(49) が得られる。

Appendix B

ここでは、 $W_p(\tau_p^*, 0) > 0$ かつ $W_p(1, 0) < 0$ であることを示す。まず、 $\tau_p = \tau_p^*$ のとき、 $R = 1+n$ となるため、(54) は以下ようになる。

$$\frac{\partial W(\tau_p^*, 0)}{\partial \tau_p} = -R \left[w - (1-\tau_p)w_p \left(1 + \frac{w}{w_p} \frac{R_p}{R} \frac{\beta}{1+\beta}\right) \right] \frac{\Sigma \Gamma_i (a^i-1)}{\Sigma \Gamma_i} \quad (B-1)$$

$\tau_p < 1$ とすると、(35) より、 $a^i < a^j$ となるような任意の i, j に関して $d^i < d^j$ となり、 $U_d^i > U_d^j$ となる。また、 $U^i < U^j$ となることから $W_i \geq W_j$ となるため、 $\Gamma_i > \Gamma_j$ となり、 $\Sigma \Gamma_i (a^i-1) < 0$ となる。また、 $\Sigma \Gamma_i > 0$ であり、

$$w - (1-\tau_p)w_p \left(1 + \frac{w}{w_p} \frac{R_p}{R} \frac{\beta}{1+\beta}\right) > 0$$

が成立するのであれば、(B-1) の右辺は正となる。ここで、(A-6) を利用して上の不等式を書き換えると、以下ようになる。

$$\frac{ak_p}{k} (1-\tau_p) \left(1 + \frac{R_p}{w_p} \frac{w}{R} \frac{\beta}{1+\beta}\right) < 1 \quad (B-2)$$

k_p は (32) で与えられており、それを用いると、

$$\frac{ak_p}{k} (1-\tau_p) = -\frac{a}{1-a} \frac{1+a\beta}{[\alpha(1+\beta) + (1-a)\tau_p]} < 0 \quad (B-3)$$

となる。また、(A-5) (A-6) から、

$$\frac{R_p}{w_p} = \frac{R(a-1)}{wa}$$

となり、これを用いると、

$$1 + \frac{R_p}{w_p} \frac{w}{R} \frac{\beta}{1+\beta} = \frac{a-\beta+2a\beta}{a(1+\beta)} \quad (B-4)$$

となる。したがって、 $a-\beta+2a\beta \geq 0$ の場合、

$$\frac{ak_p}{k} (1-\tau_p) \left(1 + \frac{R_p}{w_p} \frac{w}{R} \frac{\beta}{1+\beta} \right) \leq 0$$

となり、(B-2) は成立する。また、(B-2) の左辺に (B-3) と (B-4) を代入して変形すると、

$$-(a-\beta+2a\beta)(1+a\beta) - [a(1+\beta) + (1-a)\tau_p](1-a)(1+\beta) < 0$$

となり、(52) より、この式に $\tau_p = \tau_p^*$ を代入して変形すると、

$$-\frac{(a-\beta+2a\beta)^2}{1-\beta} + \frac{(a-\beta+2a\beta)\beta(1+a\beta)}{1-\beta} - a(1+\beta)^2(1-a) < 0 \quad (B-5)$$

となる。これは、 $a-\beta+2a\beta < 0$ のもとでも (B-2) が成立することを含意する。よって、 $W_p(\tau_p^*, 0) > 0$ となる。

次に、 $\tau_p = 1$ のとき、 $\Sigma \Gamma_i(a^i - 1) = 0$ となるため、(54) は以下のようになる。

$$\frac{\partial W(1,0)}{\partial \tau_p} = R w \left(\frac{1+n}{R} - 1 \right) \quad (B-6)$$

(31) より、 $\tau_p = 1$ のときには $k=0$ となり、このとき、(16) より $R = \infty$ となるため、(B-6) の右辺は負となる。よって、 $W_p(1, 0) < 0$ となる。

(2021.5.20 受稿, 2021.6.18 受理)

〔抄 録〕

本研究では、生産性の異なる複数の家計が存在する世代重複モデルの定常状態において、公的年金制度が果たしうる2つの機能について検討する。1つは資本蓄積の調整機能であり、もう1つは世代内の所得再分配機能である。賦課方式の年金制度にこれら2つの機能を担わせようとする場合、2つの機能の間でトレードオフが発生するため、ある程度の再分配を行うために資本蓄積の水準が過小となるのを甘受することが最適となる。また、積立方式の年金制度でも、世代内で所得再分配を行うことは可能であるが、資本蓄積の水準に対しては中立的であるため、積立方式だけを用いる場合には、資本蓄積の調整は断念し、再分配機能だけを追求することになる。他方、2つの財政方式を組み合わせる利用することができる場合には、積立方式年金は再分配機能に特化し、賦課方式年金は資本調整機能に特化することにより、2つの機能を同時に果たすことができる。

〔論 説〕

税務行政における

AI (人工知能)・機械学習アルゴリズムの利用と法的問題

—調査選定システムの検討を中心として—

泉 絢 也

I 研究の目的

各国の税務行政がテクノロジー、とりわけ AI (人工知能)、その中心にある機械学習やデータマイニングの利用を進めている⁽¹⁾。日本の国税庁も、平成 29 (2017) 年 6 月に「税務行政の将来像～スマート化を目指して～」を公表した。これは、情報システムの高度化、外部機関の協力を前提として、現時点で考えられるおおむね 10 年後のイメージを示したもので、ICT の活用による「納税者の利便性の向上」と「課税・徴収の効率化・高度化」を柱として、スマート税務行政に進化していくことを宣言するものである。

具体的には、例えば、調査の必要性が高い大口・悪質な不正計算が想定される事案を的確に選定する観点から、過去の接触事績や資料情報の体系的なチェックに加え、統計分析の手法を活用することにより、納税者ごとの調査必要度の判定を精緻化するとともに、最適な接触方法や調査が必要な項目についても、システム上に的確に提示されるようになることが望ましいとされている⁽²⁾。また、AI のみならず、BI (Business Intelligence: 大量のデータを分析・可視化し、迅速な意思決定を補助するツール) 及び BA (Business Analytics: 統計学や機械学習等の技術を用いてデータ分析を行うツール) 等も駆使して、調査選定のほか、財産評価、各種パフォーマンス分析、架電コールリスト作成、申告審査・資力調査、最適な接触方法など各種の分析・検討を行うとしている。しかしながら、そこ

-
- (1) See e.g., OECD, *ADVANCED ANALYTICS FOR BETTER TAX ADMINISTRATION: PUTTING DATA TO WORK* (2016); OECD, *TECHNOLOGY TOOLS TO TACKLE TAX EVASION AND TAX FRAUD* (2017); OECD, *TAX ADMINISTRATION 2019: COMPARATIVE INFORMATION ON OECD AND OTHER ADVANCED AND EMERGING ECONOMIES* (2019); OECD, *TAX ADMINISTRATION 3.0: THE DIGITAL TRANSFORMATION OF TAX ADMINISTRATION* (2020) (hereinafter *TAX ADMINISTRATION 3.0*); Marcus Zackrisson et al, *AI and Tax Administrations: A Good Match*, 74 *BULLETIN FOR INTERNATIONAL TAXATION* 619 (2020). 望月爾「税務手続のデジタル化に向けた検討の動きと今後の課題」*税理* 64 巻 1 号 4 頁以下 (2021). 日本税理士会連合会国際税務情報研究会「主要国の税務行政の ICT/AI 化の展望と未来の税務専門家制度についての考察」(2021), [https://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/doc/nichizeiren/business/taxcouncil/\(210126\)toushin.pdf](https://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/doc/nichizeiren/business/taxcouncil/(210126)toushin.pdf) 参照。なお、本稿で引用する URL の最終閲覧日はいずれも 2021 年 6 月 14 日である。
- (2) <https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/smart.pdf>. https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo_2906.pdf. 酒井克彦編著『スマート税務行政でこう変わる!! キャッチアップデジタル情報社会の税務』(ぎょうせい 2020), 同「税務行政におけるデジタル化と納税環境」*企業研究* 36 号 21 頁以下 (2020) も参照。

ではテクノロジーの利用による利点ばかりが並べられていて、マイナス面、とりわけ想定しておくべき法的問題や納税者の権利利益への影響に関して何ら触れられていない。国税庁は、令和3(2021)年6月に「税務行政の将来像」を改定し、「税務行政のデジタル・トランスフォーメーション」の実施を宣言しているが、状況は変わらない⁽³⁾。

このことを踏まえ、本稿では、納税者の調査必要度やコンプライアンスリスクを測定し、税務調査の対象者を自動的に選定するシステム(以下「調査選定システム」という)、とりわけ大量のデータから有用な情報を抽出するデータマイニングを行い、機械学習により、納税者のコンプライアンスリスクのスコアをはじめ出すモデルを生成するようなアルゴリズムを国税庁が採用する場合に想定される法的問題を明らかにする(ただし、国税庁が採用しようとしている調査選定システムの詳細は明らかではないことに留意)。具体的には、学習用データ、バイアス、ブラックリスト、ブラックボックス、偽陰性と偽陽性等に関する問題が存在すること及びこれらが個人の尊重、幸福追求権、平等原則を基本原理として掲げる憲法13条や14条、あるいは適正手続を保障する31条や84条等への抵触問題に発展する可能性があることを指摘した上で、税務行政のスマート化やデジタル・トランスフォーメーションを進めていくに当たり、国税庁はこれらの点に関して国民に見解や方針を示すべきであると主張する。

II 機械学習とデータマイニング

機械学習やデータマイニングの概要や特性について、簡単に確認しておく。

1 概要

機械学習とは、人間の学習に相当する仕組みをコンピューター等で実現するものであり、一定の計算方法(アルゴリズム)に基づき、入力されたデータからコンピューターがパターンやルールを発見し、そのパターンやルールを新たなデータに当てはめることで、その新たなデータに関する識別や予測等を可能とする手法である⁽⁴⁾。機械学習には大別して学習と推論の2つのプロセスがあり、基本的にそれぞれのプロセスで異なるデータを用いる。学習とは、入力されたデータ(学習用データ)を分析することにより、コンピューターが識別等を行うためのパターンを確立するプロセスである。この確立されたパターンを学習済みモデルという。推論とは、学習のプロセスを経てできあがった学習済みモデルにデータを入力し、確立されたパターンに従い、実際にそのデータの識別等を行うプロセスである⁽⁵⁾。

データマイニングとは、大規模なデータセットを統計的に分析し、新たなパターンや傾向を発見するものである。集計データを用いて特徴や傾向を特定し、個人ではなく人々の集団の識別や特徴付けを行ったり、事象間の関連性を把握したり、将来事象を予測したり

(3) 前掲注(2)の国税庁の資料のほか、次の資料も参照。

https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo_r0106.pdf

https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/digitaltransformation/pdf/syouraizo2_r0306.pdf

(4) 総務省『令和元年版 情報通信白書』83頁(2019)参照。

(5) 総務省・前掲注(4)85頁参照。

することが可能となる⁽⁶⁾。税務行政の文脈でいえば、これまで見落としていたデータ上の相関を発見したり⁽⁷⁾、有意な相関関係が認められるものとして、不正取引や過少申告などのコンプライアンスリスクを判定する際に入力データとすべき疑わしい取引の特徴を導き出したり、要注意人物や要継続監視対象者を特定したりするために、データマイニングが行われる。

以上を踏まえて、本稿で想定するのは、確定申告の事績や過去の調査事績などを含む多種多量のデータを分析し、ここからコンピューターがコンプライアンスリスクの高い申告とそれ以外の申告を区別するパターン又はルールを自動的に発見し、統計的・確率的な予測に基づいてコンプライアンスリスクが高く、優先的に調査対象として選定すべき納税者を抽出するというような機械学習アルゴリズムである。その際、人間があらかじめ予測のための関数を用意する必要はない。場合によっては、リアルタイムで情報を収集し、調整を行い、予測の精度を高めていくようなシステムも見据えている。

2 特性

法的な観点からは、次に示す機械学習の主要な特性に注目しておきたい。かかる特性が組み合わさることで、機械学習技術は、他の統計的技術と比べて、質的に人間から独立したものであるかのように映ることや、機械学習が他の分析技術と区別され、行政機関の機械学習への依存度の高まりに対する潜在的な懸念を生じさせることが指摘されている⁽⁸⁾。

①自己学習

予測に際して各変数がどのように考慮されるかについて、人間による事前の指定に依拠するものではなく、機械学習アルゴリズムが効果的に自らパターンを探し出す。

②ブラックボックス

機械学習の分析結果は、直感的に説明可能なものではなく、伝統的に政府の行為を正当化するために提示されてきた理由の根底にあるような因果関係の説明を支援しうるものではない。

③高速化・自動化

機械学習は、高速かつ自動的なものであり、人間の熟議や意思決定を短縮したり、潜在的に回避したりできる結果をアルゴリズムが生成することに貢献しうる。

(6) See Luke Hutton & Tristan Henderson, *Beyond the EULA: Improving Consent for Data Mining*, in *TRANSPARENT DATA MINING FOR BIG AND SMALL DATA* 147, 149 (Tania Cerquitelli et al. eds., 2017).

(7) 税務当局に蓄積されている膨大なデータが十分に活用されていない可能性があり、データマイニングにより、タックスコンプライアンスの向上を図ることができるのではないかと問題意識を示すものとして、Jani Martikainen, *Data Mining in Tax Administration: Using Analytics to Enhance Tax Compliance*, AALTO UNIV. SCHOOL OF ECONOMICS MASTER'S THESIS (2012), https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/7398/hse_thesis_13054.pdf?sequence=1&isAllowed=y 参照。データが十分に活用されていなかった一例を示すものとして、VIKTORIA WÖHRER, *DATA PROTECTION AND TAXPAYERS' RIGHTS: CHALLENGES CREATED BY AUTOMATIC EXCHANGE OF INFORMATION* 377-378 (2018) 参照。

(8) See Cary Coglianese & David Lehr, *Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era*, 105 *Geo. L. J.* 1147, 1167 (2017).

機械学習アルゴリズムの利用に対して注目される法的問題については後で具体的に考察を行うが、上記のような機械学習の特性を概観するだけでも、行政機関が機械学習による意思決定に大きく依存した場合に起こる問題を意識させられる。極論をいえば、①と②により、その意思決定の過程が不透明なものとなり、確たる理由・根拠が明らかではないまま、③により、高速かつ自動的に意思決定されていくのではないかという、漠とした不安を覚える⁽⁹⁾。

③に関して、ここでは、人間による監視が不十分なまま、税務処理を自動的に進めた場合に、質的にも量的にも重要な問題を引き起こす可能性があることを示す例（後述する自動化バイアスの例も参照）として、オーストラリアのRobodebt問題が想起される。オーストラリアでは、福祉給付金の過払いを防ぐために、AIを搭載したシステムを採用し、従前と異なり、人間の監視が不十分な状態になっていた。システムは、過払額を計算する際に、担当する社会福祉機関 Centrelink 側のデータ（受給者が申告したもの）とオーストラリア国税庁が保有するデータ（所得を平均化したデータ）をマッチングして所得確認を行い、ミスマッチがあると判断した場合には、受給者に対してオンラインアカウントにログインして所得情報の更新を促す通知を発行していた。そして、受給者が証明をしない（できない）場合には、債務を自動的に計算し、通知していた。しかしながら、収入金額のマッチングの際に期間的なズレが生じたり、1つの雇用主に雇われている場合でも両機関で登録されているその雇用主の名前が異なると2つの異なる仕事をしていると判断されたりするなどの欠陥があり、集団訴訟が提起され、結果的に、連邦政府は40万件、約12億ドルを返還することとなった⁽¹⁰⁾。

(9) かような不透明性と説明不可能性といった機械学習に対する最も直感的な不安を感じさせる弊害には、データ収集や変数の指定がなされるのではなく、アルゴリズムが選択され、開発されるときにもたらされるものもあるという指摘として、David Lehr & Paul Ohm, *Playing with the Data: What Legal Scholars Should Learn About Machine Learning*, 51 U.C.D. L. REV. 653, 668 (2017) 参照。

(10) See Jordan Hayne, *Robodebt Refunds Top \$220 Million as Social Services Boss Rejects Suicide Claims*, ABC NEWS (July 31, 2020), <https://www.abc.net.au/news/2020-07-31/robodebt-refunds-top-220-million-centrelink/12512310>; *Robodebt Class Action: Coalition Agrees to Pay \$1.2bn to Settle Lawsuit*, THE GUARDIAN (Nov. 6, 2020), <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/nov/16/robodebt-class-action-coalition-agrees-to-pay-12-bn-to-settle-lawsuit>; Community Affairs References Committee, *Design, Scope, Cost-benefit Analysis, Contracts Awarded and Implementation Associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative* (June 21, 2017), https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Community_Affairs/SocialWelfareSystem/Report; Community Affairs References Committee, *Centrelink's Compliance Program Second Interim Report* (2020), https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportsen/024338/toc_pdf/Centrelink'scomplianceprogram.pdf?fileType=application%2Fpdf; Legal Aid Queensland, *Have You Received a Debt Notice from Centrelink?* (2017), <https://www.legalaid.qld.gov.au/Find-legal-information/Factsheets-and-guides/Factsheets/Have-you-received-a-debt-notice-from-Centrelink>; Isabella Alberti, *The Double Side of Artificial Intelligence in the Public Sector*, 8 ACTA UNIV. SAPIENTIAE: LEGAL STUD. 151, 156-157 (2019); GORDON LEGAL HP, <https://gordonlegal.com.au/robodebt-class-action/robodebt-settlement-faqs/>. 石村耕治「AI 税務と税務専門職の将来像を展望する 第6回—税務のスマート化とタックスプライバシー—」税務事例 51 巻 8 号 68～69 頁以下 (2019) も参照。

Ⅲ AI ないし機械学習アルゴリズムを利用する場合に想定される法的問題

行政や司法が AI や機械学習を利用する場合の法的問題に関する研究が比較的進んでいるアメリカにおける議論を主な素材として、考察の手掛かりを得てみたい。

1 再犯リスク判定・予測的警察活動

特に議論の的になるのが、公判前釈放や仮釈放等の決定時に考慮される再犯リスクの判定や、予測的警察活動（predictive policing）の問題である⁽¹¹⁾。後者について、アメリカでは、定量化できる個人的特徴に基づいて犯罪傾向のある人物を特定することを目的とした統計モデルが、再犯リスクの判定の場面等において影響力をもつようになってきており、警察もいっどこで犯罪が最も起こりやすいか（ホットスポットが発生しやすい場所はどこか）、どのような個人が犯罪を犯す可能性があるかを予測するために機械学習や統計モデルを利用している⁽¹²⁾。

予測的警察活動とは、将来を見据えた犯罪予防のために、情報を利用し、高度な分析を開発・利用するあらゆる警察活動の戦略や戦術である⁽¹³⁾。統計的な予測によって、警察の介入が必要となりそうな対象を特定し、犯罪を防止し、あるいは過去の犯罪事件を解決するために、分析技術、とりわけ定量的技術を応用する。犯罪レベルを予測するための統計的・地理空間的分析は何十年も前から行われてきたものの、近年、非常に規模の大きいデータセットを利用して犯罪防止のための予測を行う分析ツールへの関心が急激に高まっている⁽¹⁴⁾。もっとも、予測的警察活動は比較的初期の段階にあって、その有効性についての証拠が混在しているといわれる⁽¹⁵⁾。犯罪活動に従事している可能性の高い個人を特定するために、データの裏付けにより、それ自体は無実の行為等と犯罪行為の間の相関関係を特定し、警察が犯罪を防止するのに役立つような自動化されたプログラムが組まれる。既存のデータを分析し、犯罪行為と相関関係のある要因を特定し、各要因の重みや他の要因との関係を分析し、統計的・確率的な予測のためのアルゴリズムを生成した後、個人と

(11) 予測的警察活動の（憲）法的問題について、差し当たり、山本龍彦「予測的ポリシングと憲法—警察によるビッグデータ利用とデータマイニング—」慶應法学 31 号 321 頁以下（2015）参照。

(12) See Michael L. Rich, *Machine Learning, Automated Suspicion Algorithms, and the Fourth Amendment*, 164 U. PA. L. REV. 871, 875 (2016); Lehr & Ohm, *supra* note (9), at 658. 予測的警察活動に関する日本の状況については、次の資料等を参照。犯罪・交通事象・警備事象の予測における ICT 活用の在り方に関する有識者研究会「犯罪・交通事象・警備事象の予測における ICT 活用の在り方に関する提言書」（2018）。https://www.keishicho.metro.tokyo.jp/kurashi/anzen/anshin/ict_teigen.html。警察庁「令和 2 年 警察白書」85 頁（2020）参照。京都府警察における導入について、国立国会図書館調査及び立法考査局「科学技術に関する調査プロジェクト 2017 報告書 人工知能・ロボットと労働・雇用をめぐる視点」75～78 頁〔瀬戸崇志＝江間有沙〕（2018）参照。

(13) See Craig D. Uchida, *A National Discussion on Predictive Policing: Defining Our Terms and Mapping Successful Implementation Strategies*, NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE DISCUSSION PAPER NCJ230404, 1 (2009), <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/230404.pdf>.

(14) See WALTER L. PERRY ET AL., PREDICTIVE POLICING: THE ROLE OF CRIME FORECASTING IN LAW ENFORCEMENT OPERATIONS 1-2 (2013), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf.

(15) See Andrew D. Selbst, *Disparate Impact in Big Data Policing*, 52 GA. L. REV. 109, 114 (2017).

その行動等に関するデータを入力し、当該個人が犯罪行為に関与している可能性（予測）を出力する⁽¹⁶⁾。

ただし、データマイニングやアルゴリズムを利用することに関しては、次のような懸念ないし問題点が示されている⁽¹⁷⁾（実際、予測的警察活動技術の使用を禁止する自治体も出現している⁽¹⁸⁾）。

- ・細心の注意を払わずにデータマイニングを行った場合、既存の差別パターンを再現し、これまでの意思決定者の偏見を継承し、あるいは単純に社会に根付いている広範囲の偏見を反映するものとなりうる。歴史的に不利な立場に置かれてきた集団が実際に不利な待遇を受けるに値することを示唆し、このことが既存の不平等を悪化させるという歪んだ結果をもたらすことさえある。
- ・アルゴリズムは、手動でプログラムされていなくても、意図的であれ偶然であれ、かような差別的な傾向を示す可能性がある。差別は、プログラマーが特定の要因に不適切な重みを割り当てた結果ではなく、データマイニングプロセス自体の所産物である場合がある。
- ・問題となっている差別は意図的ではないため、データマイニングのプロセスの関与者側に偏見がないことを証明しようとする誠実な試みであっても、結果として得られる決定に公平性の承認を不当に与えてしまう可能性がある。
- ・データマイニングが法律等によって保護されている、保護を受ける資格があるとされる集団を不利に扱うメカニズムは、意図しない差別の場合にはあまり明らかなものでないため、不公正を識別して対処することが困難になる可能性がある。

ここで指摘されているような差別的ないし不公正な結果の具体例を挙げておく。

再犯リスクを評価するスコアについて、黒人の再犯リスクを過大評価し、白人の再犯リスクを過小評価する例がよく引き合いに出される。中でも、非営利の報道機関であるProPublicaによる調査結果の記事が有名である。この記事は、公表後、1年半で200以上の学術論文によって引用されたほどである⁽¹⁹⁾。ProPublicaは、公判前釈放等の場面で利用される全米で最もポピュラーな再犯予測アルゴリズムの1つであるNorthpointe社の再犯リスク判定アルゴリズムCOMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions)を調査したところ、次の点が明らかになったとしている⁽²⁰⁾。

(16) See Rich, *supra* note (12), at 876.

(17) See Solon Barocas & Andrew D. Selbst, *Big Data's Disparate Impact*, 104 CALIF. L. REV. 671, 674 (2016).

(18) See Keith Burbank, *Oakland 1st to Ban Predictive Policing, Biometric Surveillance Tech*, KTVU Fox2 (Jan. 15, 2021), <https://www.ktvu.com/news/oakland-bans-predictive-policing-biometric-surveillance-tech>; Nathan Sheard, *Oakland's Progressive Fight to Protect Residents from Government Surveillance*, EFF (Jan. 20, 2021), <https://www.eff.org/ja/deeplinks/2021/01/oaklands-progressive-fight-protect-residents-government-surveillance>.

(19) See Anne L. Washington, *How to Argue with an Algorithm: Lessons from the COMPAS-ProPublica Debate*, 17 COLO. TECH. L. J. 131, 135 (2018).

- ・白人よりも黒人の被告人を将来の犯罪者として誤ってフラグを立てる可能性が高い。黒人の被告人は、白人の被告人と比較して、高リスク者すなわち再犯リスクの高い者として誤って分類される可能性が2倍近くになる（黒人：45%，白人：23%）。
- ・しかしながら、高リスクと判断された黒人の被告人と白人の被告人の差はわずかなものであった（黒人：63%，白人：59%）。
- ・上記の格差は、被告人の前科や逮捕された犯罪の種類によって説明できるものではなく、人種の影響を犯罪歴や再犯率、被告人の年齢や性別から分離した統計的検定を実施したところ、やはり黒人の被告人の方が白人の被告人よりも45%程度、高いリスクスコアが与えられる可能性があった。

なお、銃撃事件に関連した逃亡未遂罪等で有罪となり、懲役6年、拡張監督（extended supervision）5年の刑を言い渡された被告人が、巡回裁判所が量刑判断の際にCOMPASリスク評価を考慮したことに対して、デュープロセスの権利を侵害している（COMPASの機密性により被告人が正当な情報に基づいて量刑判断を受ける権利を侵害し、個別的な量刑判断を受ける権利を侵害し、量刑判断においてジェンダー評価を不当に考慮している）などと主張した事件において、ウィスコンシン州最高裁（State v. Loomis, 371 Wis.2d 235 (2016)）は、制限や注意点を遵守して、適切に利用されているのであれば、巡回裁判所が量刑判断の際にCOMPASのリスク評価を考慮したことは被告人のデュープロセスの権利を侵害するものではない、と判示した⁽²¹⁾。ここでは詳述はできないが、この判決は、アルゴリズムの利用に対する法的問題を検討する上で多くの素材を提供する一方、法的問題に関する不安を必ずしも払拭しうるものではない。実際に種々の観点から、この判決に対して批判や懸念が示されている⁽²²⁾。

予測的警察活動の例として、オークランド警察から入手した薬物犯罪の検挙者数のデータに基づく調査がある。まず、警察のデータセットにどのくらいバイアスがあるかという点について、薬物犯罪は市全体にわたって均等に分布している一方で、薬物関連の検挙者は特定の場所、すなわち非白人や低所得者の人口が多い地域に集中しており、これらの地域では、他の地域と比較して約200倍の検挙者数が発生していることを指摘している。次に、警察の記録データが予測的警察活動モデルに与える影響を調べるために、米国で最大規模の予測的警察活動システムのベンダーであるPredPol社のアルゴリズム（過去の犯罪の種類、犯行場所、犯行時刻の3つのデータのみを用いて予測を行うもので、race-neutralなシステムであると開発者が説明するもの）をオークランドにおける薬物犯罪記録に適用し、その結果を検討している。結論として、アルゴリズムは、警察のデータに存

(20) See Jeff Larson et al., *How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm*, PROPUBLICA (May 23, 2016), <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>. Julia Angwin et al., *Machine Bias*, PROPUBLICA (May 23, 2016), <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>. 上記の調査結果を踏まえても、何をもって公正と考えるか、意思決定や政策判断にどのように取り入れるべきかなど、議論の余地は残されている。参考として、例えば、Alexandra Chouldechova, *Fair Prediction with Disparate Impact: A Study of Bias in Recidivism Prediction Instruments* (2017), <https://arxiv.org/abs/1703.00056>; Virginia Foggo et al., *Algorithms and Fairness*, 17 OHIO ST. TECH. L. J. 123 (2021) 参照。

する明らかなバイアスを修正するのではなく、歴史的に過剰に取締りが行われてきたコミュニティに対して、ますます不均衡な取締りをもたらすものであり、むしろバイアスを強化していることが判明した。すなわち、オークランドで上記アルゴリズムを使用すると、黒人は白人の約2倍の割合で、白人や黒人以外の人種は白人の1.5倍の割合で取締りの対象となること（しかも、所得層別の割合を分析しても同様の結果となること）が明らかとなった⁽²³⁾。

予測的警察活動における機械学習アルゴリズムの利用に関して、商業的データと社会的データを参照して、個人の脅威レベルを決定しようとする時、肌の色が黒いことと、脅威レベルが高いこと又は特定の犯罪を犯した疑いが強いことを不当に結び付けることになりかねないし、過去のデータに基づいて犯罪マッピングを行うと、主に有色人種が居住する

(21) 最高裁は、要旨次のとおり判示した。

COMPAS のリスクスコアは、投獄するかどうか、どの程度の量刑とするかを判断する際に利用してはならないし、犯罪者が、地域社会で安全かつ効果的に監督できるかどうかを判断する際の決定要因としても利用してはならない。また、COMPAS リスク評価は、判断の際に考慮される数多く存在する要因の1つにすぎない（巡回裁判所は、COMPAS リスク評価に加えて、その判断を独立的に裏付ける要因を説明しなければならない）。

さらに、裁判所に提出される COMPAS リスクアセスメントを含む判決前調査報告書（Presentence Investigation Report）には、次の注意事項を書面で記載しなければならない。

- ① COMPAS の機密的性質（proprietary nature）からして、判断要素の重み付けがどのように決定されるか、リスクスコアがどのように決定されるかという点に関する情報は開示されないこと
- ② リスク評価では、被告人を全米のサンプルと比較しており、ウィスコンシン州の住民を対象としたクロスバリデーションは未了であること
- ③ COMPAS のリスク評価スコアに関する研究の中には、マイノリティの犯罪者を再犯リスクが高いと偏って分類しているのではないかという疑問を提起するものがあること
- ④ COMPAS のリスク評価スコアは、集団のデータに基づいているため、特定の高リスクの個人ではなく、高リスクの犯罪者の集団を識別することができるものであること
- ⑤ COMPAS は、量刑判断の際に利用するためではなく、矯正局が治療、監督、仮釈放に関する決定を行う際に利用することを目的として開発されたものであること

(22) See e.g., Katherine Freeman, *Algorithmic Injustice: How the Wisconsin Supreme Court Failed to Protect Due Process Rights in State v. Loomis*, 18 N.C. J. L. & TECH. 75 (2016); *Criminal Law - Sentencing Guidelines - Wisconsin Supreme Court Requires Warning Before Use of Algorithmic Risk Assessments in Sentencing - State v. Loomis* 881 N.W.2d 749 (Wis. 2016), 130 HARV. L. REV. 1530 (2017); Ellora Israni, *Algorithmic Due Process: Mistaken Accountability and Attribution in State v. Loomis*, HARV. J. L. & TECH. JOLT DIGEST (Aug. 31, 2017), <https://jolt.law.harvard.edu/digest/algorithmic-due-process-mistaken-accountability-and-attribution-in-state-v-loomis-1>; Han-Wei Liu et al., *Beyond State v. Loomis: Artificial Intelligence, Government Algorithmization, and Accountability*, 27 INT'L J.L. & INFO. TECH. 122 (2019); Leah Wissner, *Pandora's Algorithmic Black Box: The Challenges of Using Algorithmic Risk Assessments in Sentencing*, 56 AM. CRIM. L. REV. 1811 (2019). この判決を取り上げる邦語文献として、緑大輔「判批」判時 2343 号 128 頁以下 (2017)、山本龍彦「AI と『個人の尊重』」福田雅樹ほか編『AI がつなげる社会』331～332 頁以下 (弘文堂 2017)、同「ロボット・AI は人間の尊厳を奪うか？」弥永真生＝宍戸常寿編『ロボット・AI と法』89～90 頁 (有斐閣 2018)、山本龍彦＝尾崎愛美「アルゴリズムと公正—State v. Loomis 判決を素材に—」科学技術社会論研究 16 号 96 頁以下 (2018)、柳瀬昇「AI と裁判」山本龍彦編著『AI と憲法』365～367 頁 (日本経済新聞出版社 2018) 参照。

(23) Kristian Lum & William Isaac, *To Predict and Serve?*, 13 (5) SIGNIFICANCE 15 (2016), <https://rss.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x>.

地域における nuisance crimes の逮捕者数の増加につながりうる上、予測的警察活動がどの程度、差別的な結果をもたらすのかは、一般市民や警察自身にはわからない、という指摘もある⁽²⁴⁾。

2 AI ないし機械学習アルゴリズムを利用する場合に想定される法的問題

前記 1 の議論との関連で指摘されることが多い AI ないし機械学習アルゴリズムを利用する場合に想定される法的問題について整理する。

(1) セグメントに基づく統計的・確率的予測

AI ないし機械学習アルゴリズムは完璧なものではなく、誤った予測を行うこともある。機械学習アルゴリズムは、データの範囲内でパターンと相関関係を利用し、統計的・確率的な予測を示すにすぎないのであるから当然である。

また、AI ないし機械学習アルゴリズムは、個人を、共通の属性をもった集団（セグメント）に細分化し、個々人の具体的な差異を捨象し、統計的・確率的な予測や評価をはじめ出すという側面を有する⁽²⁵⁾。AI による予測評価は、（これを個人の能力等に関する最終的な評価としない、セグメントをかなり微細化することで「個人」の実態に近付くといった留保を付しうることを念頭に）その方法次第では、前近代を否定して個人一人ひとりの事情をいわず時間とコストをかけて一具体的に考慮することを要請するに至った近代憲法の原理規範すなわち個人の尊重原理と矛盾することが指摘されている⁽²⁶⁾。特に、予測や評価により何らかの不利益を被る場面においては、予測や評価の対象となった本人は、せめて、自分が属しているとされる集団ではなく、個人としての自分ないし自分自身をよく見てほしい、あるいは個人を十分に尊重してほしい、その上で予測や評価を行ってほしいと思うであろう。以上のことは、後述するバイアス問題やブラックリスト問題とも関連するものであり、プロファイリング⁽²⁷⁾がもたらす問題として捉えることもできる。

いずれにしても、予測が結果的に外れることがあることは当然であり、予測への行き過ぎた依存や個々人の具体的な差異を完全に無視するかのような対応は妥当でない。学習用データに誤りがあれば予測の精度は低くなる一方、学習用データの質と量が確保されてい

(24) Selbst, *supra* note (15), at 109.

(25) 山本・前掲注 (22) 「ロボット・AI は人間の尊厳を奪うか？」 87 頁参照。予測的警察活動の文脈でいえば、個人が示す集団的な特徴と結び付いて個人レベルではなく集団レベルでの疑惑に着眼している、認知的なショートカットが行われている、かようなバイアスがかかっていると捉えることもできる。See ANDREW G. FERGUSON, THE RISE OF BIG DATA POLICING: SURVEILLANCE, RACE, AND THE FUTURE OF LAW ENFORCEMENT 128 (2017). 翻訳版として、アンドリュー・ガスリー・ファガソン [大槻敦子訳] 『監視大国アメリカ』 199～201 頁 (原書房 2018) 参照。

(26) 山本・前掲注 (22) 「ロボット・AI は人間の尊厳を奪うか？」 88～93 頁参照。

(27) プロファイリングの定義について、EU の General Data Protection Regulation (一般データ保護規則。以下「GDPR」という) 4 条 (4) は、「自然人と関連する一定の個人的側面を評価するための、特に、当該自然人の業務遂行能力、経済状態、健康、個人的嗜好、興味関心、信頼性、行動、位置及び移動に関する側面を分析又は予測するための、個人データの利用によって構成される、あらゆる形式の、個人データの自動的な取扱いを意味する。」としている。本稿における GDPR の邦訳は、個人情報保護委員会による仮訳を参考としている。https://www.ppc.go.jp/enforcement/infoprovision/laws/GDPR/.

れば予測の精度は高まるが、いずれにせよ、次のバイアス問題やブラックボックス問題への配慮を要する。人間の権利利益に関わる場面では特に注意が必要であろう。

(2) 学習用データとバイアスの問題

「過少申告をした者」, 「犯罪を犯した者」, 「再犯をした者」などといったように、正解のラベルを付けた学習用データが用いられる機械学習を教師あり学習という⁽²⁸⁾(ただし、ここでの叙述は、実際に国税庁が教師なし学習ではなく、教師あり学習の手法のみを用いることまでを含意するものではない)。その際、大量のデータがあれば十分であるというわけではなく、データの質にも注意を要する。機械学習アルゴリズムの性能やパフォーマンス等は、学習のためにセットされる学習用データの量のみならず質に依存する。

補足すると、結果に影響を与える重要なデータがセットされていなければ性能が悪くなる可能性があるし、①データにバイアスが存在する場合と②母集団からのサンプリングに問題がある場合には差別的な影響を引き継いだアルゴリズムができあがる可能性もある(もちろん、入力変数の選択(特徴選択)の際に意識的又は無意識的に⁽²⁹⁾、差別が組み込まれることもありうる)。①について、収集したデータが既存の社会的バイアスを反映している場合に、バイアスが生じる可能性がある。上記のオークランド警察の例のように、人種グループ間の検挙率の違いが再犯リスクを計算するアルゴリズムによって再現されてしまう。COMPASの例も然りである。その原因について、アルゴリズムそれ自体に差別を生成するような装置が組み込まれていなかったとしても、基礎となる学習用データ、あるいはそれを生み出した社会や制度等から引き継いで再現してしまう可能性があるというのであるから、問題の根は深い。学習用データにバイアスが存在するか、そのバイアスは強度のものか、バイアスと入力変数はどのような関係にあるのかといった分析が必要となる。②について、データマイニングが母集団の偏ったサンプルから推論を導き出す場合や学習用データが実世界の環境を代表していない場合において、これらの推論に基づく決定は、パフォーマンスが低下しうるほか、データセットに十分に含まれていない集団や過剰に含まれている集団に不利益を与える可能性がある。例えば、人間の皮膚科医を凌駕する精度で写真から皮膚がんを発見するシステムについて、アルゴリズムが主に白い肌の写真を使用して訓練されたため、肌の色が濃い患者ではパフォーマンスが低下する可能性があるという⁽³⁰⁾。

しかも、上記のようなバイアスの再現にとどまらず、さらに事態を悪化させる可能性がある。例えば、予測的警察活動について、警察が戦術的な取締りの決定を下すために偏りのある予測を行っていることによって、初期の学習用データのバイアスがさらに悪化する

(28) 総務省・前掲注(4) 86頁参照。

(29) ここでは、人間による特徴選択や人間による学習用データの選択を想定しておく。

(30) See Rich, *supra* note (12), at 884-885; Barocas & Selbst, *supra* note (17), at 674; Sandra G. Mayson, *Bias in, Bias out*, 128 YALE L. J. 2218 (2019); Miriam C. Buiten, *Towards Intelligent Regulation of Artificial Intelligence*, 10 EUR. J. RISK REGUL. 41, 50-53 (2019), <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/towards-intelligent-regulation-of-artificial-intelligence/AF1AD1940B70DB88D2B24202EE933F1B>; Yavar Bathaee, *Artificial Intelligence Opinion Liability*, 35 BERKELEY TECH. L. J. 113, 161 (2020).

可能性がある。かような予測は警察が既に認識している地域を過剰に反映している可能性が高い。このため、警察官は同じ地域をパトロールし、犯罪行為の分布に関する事前の確信を裏付けるような新たな犯罪行為をそこで観察する可能性が高くなる。かようなターゲットを絞ったパトロールの結果がアルゴリズムにフィードバックされ、ますます偏った予測が生み出される。かように、選択バイアスと確証バイアスが重なっていくというフィードバックループが生じる可能性がある⁽³¹⁾。

アルゴリズムないしビッグデータのデータマイニングについて、逆に人間による意思決定がもたらす差別を防ぐために利用しうる面があるとしても⁽³²⁾、パフォーマンスの低下にとどまらずに、不当な差別や偏見をさらに悪化させる可能性があることは等閑視できない。

(3) ブラックボックス問題

予測の過程に着眼して、アルゴリズムによる予測の根拠や理由が不明瞭であるというブラックボックス問題もある。例えば、機械学習の手法の1つに近時の AI ブームのきっかけとなったともいわれる深層学習（ディープラーニング）がある。深層学習とは、多数の層から成るニューラルネットワークを用いて行う機械学習のことである。深層学習という概念は、あくまでもこの多層的なニューラルネットワークに着目したものであるが、深層学習により、コンピューターがパターンやルールを発見する上で何（どのような入力変数（特徴量、説明変数））に着目するかを自ら抽出することが可能となり、何に着目するかをあらかじめ人間が設定していない場合でも識別等が可能になったとされる⁽³³⁾。他方で、入力変数が多種多量であったり、ニューラルネットワークが多数の層から構成され、相互に影響し合ったりしている場合には、アルゴリズムがなぜそのような予測をはじき出したのか、どのような変数をどの程度重視しているのか、変数同士の関係はどのようなものかなど、その根拠や理由を人間が完全には理解できないという事態が起りうる。複雑性や不可視性等によって、決定過程が見えづらい、判断理由が説明できない、理解できないという意味でのブラックボックス性である。

機械学習アルゴリズムが決定プロセスの一部として把握しているかもしれないパターンについて、膨大な数の相互に接続された層の中を透明化することや高次元のパターンを可視化することが困難であったりすることにより、人間が簡単に把握する明確な方法を見いだし難いといわれる⁽³⁴⁾。適当なモデルを選択したり、技術的に工夫したりすることで改善の余地がある一方⁽³⁵⁾、かような意味でのブラックボックス性に対する懸念の声も根強

(31) See Lum & Isaac, *supra* note (23), at 16.

(32) See FTC, *Big Data: A Tool for Inclusion or Exclusion?*, FTC REPORT 25-32 (2016), <https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/big-data-tool-inclusion-or-exclusion-understanding-issues/160106big-data-rpt.pdf>.

(33) 総務省・前掲注 (4) 83 頁参照。

(34) See Bathaee, *supra* note (30), at 141-142. 例えば, Yavar Bathaee, *The Artificial Intelligence Black Box and the Failure of Intent and Causation*, 31 HARV. J. L. & TECH. 889 (2018) は、ブラックボックスの理由として、ディープニューラルネットワークの複雑性とサポートベクターマシンの次元性を挙げる。

(35) See Lehr & Ohm, *supra* note (9), at 703-705.

い。人間が理解できるように、より単純なモデルを利用すると予測の精度が落ちかねないというトレードオフの問題もある。

さらにいえば、機械学習アルゴリズムが、過去のデータに基づいて相関関係を明らかにしたとしても、因果関係までを明らかにできるかは別問題である。過去のデータに基づく相関関係を導き出すアプローチから因果関係までも明らかにするのは困難であろう。かような意味でのブラックボックス性の問題もある（前記Ⅱ2参照）。

十分な規模のデータセットがあれば、一般に、意味のない相関関係を発見しうる。例えば、アメリカ大統領選挙において、ワシントンD.C.のプロフットボールチームが選挙前の最後のホームゲームで勝つと現職の政党が勝利し、負けると現職の政党が敗北するといったものである。このような例（疑似相関と呼ばれることもある）は数多く存在する⁽³⁶⁾。結局、発見された相関関係の取扱いには一定の注意が必要である。

ただし、ブラックボックス問題については、Explainable AI (XAI)⁽³⁷⁾やCasual AI⁽³⁸⁾と呼ばれる研究が進められており、今後の技術の発展により解決につながる可能性もある。

Ⅳ AIないし機械学習アルゴリズムを実装した調査選定システムを利用する場合に想定される法的問題

これまでの議論から得られる示唆を踏まえて、AIないし機械学習アルゴリズムを実装した調査選定システムを利用する場合に想定される法的問題を考察する。

1 IRSの調査選定システム

前記Ⅲでは、行政や司法がAIないし機械学習を利用する場合の法的問題に関するアメリカの研究を中心にみてきた。このこととの関連では、アメリカにおいては、Internal Revenue Service（アメリカの内国歳入庁。以下「IRS」という）の調査選定システムに対してどのような議論がなされているのかという点に関心が寄せられる。この点について、IRSは早くから納税者のコンプライアンスリスクの判定のためにAIを利用する研究を進めていたところ⁽³⁹⁾、予測的警察活動と、IRSがビッグデータを利用してどの納税者がコンプライアンスに違反しているかを予測することとの類似性が指摘されている⁽⁴⁰⁾。

(36) See FTC, *supra* note (32), at 9.

(37) See OECD, ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN SOCIETY 91-95 (2019); Matt Turek, *Explainable Artificial Intelligence (XAI)*, DARPA, <https://www.darpa.mil/program/explainable-artificial-intelligence>. 原聡「機械学習における解釈性」人工知能33巻5号366頁以下、同「説明可能AI」人工知能34巻4号577頁以下、古川直裕「機械学習システムの法務・コンプライアンスリスク（下）」NBL1150号39頁以下（2019）参照。また、富士通研究所＝北海道大学「望む結果までの手順を導くことができる『説明可能なAI』を世界で初めて開発」（2021年2月24日）、<https://pr.fujitsu.com/jp/news/2021/02/4.html>も参照。

(38) See Sema K. Sgaier et al., *The Case for Causal AI*, 18 (3) STANF. SOC. INNOV. REV. 50 (2020), https://ssir.org/articles/entry/the_case_for_causal_ai.

(39) See Jeff Butler, *Analytical Challenges in Modern Tax Administration: A Brief History of Analytics at the IRS*, 16 OHIO ST. TECH. L. J. 258 (2020).

(40) See Kimberly A. Houser & Debra Sanders, *The Use of Big Data Analytics by the IRS: Efficient Solutions or the End of Privacy as We Know It*, 19 VAND. J. ENT. & TECH. L. 817, 855 (2017).

また、IRS が調査選定にデータ分析を使用することで、重大なコンプライアンスリスクが想定される申告書のみが選定され、調査範囲もリスクが高い問題に限定され、コンプライアンスを遵守している納税者にとって有益なものとなる可能性があることが認識されている一方⁽⁴¹⁾、次のような懸念も示されている。

- ・公開情報の信頼性の問題が IRS による誤認選定につながる可能性がある。本人がネットにアップした情報は自己のイメージの向上のために、誇張又は本当の姿を偽装したりすることが多いため、特に疑わしいという問題（airbrushing 問題）がある。本人以外が本人に関する情報を投稿できる Facebook について、本人が自身の情報を完全にはコントロールできないという問題もある。誤情報が本人の知らないうちにネット上に拡散される可能性がある。納税者によるものでも、他人によるものでも、誤った情報がコンプライアンス違反の特性を帯びる傾向がある場合には、調査対象として選定される可能性が高くなる。かような誇張された又は偏った情報が蔓延しているものとする、IRS の分析にかような情報が取り込まれた場合に誤認選定の可能性が出てくる⁽⁴²⁾。
- ・結果はアルゴリズムに左右されるのであり、特定の納税者や集団を不釣り合いに標的にする無意識のバイアスがアルゴリズムに組み込まれていないかという問題がある⁽⁴³⁾。マーケティングを行う企業は、ビッグデータ分析の精度が低くてもなお価値を見いだすかもしれないが、IRS はそのデータの信憑性に関して、より厳格な基準を求められる⁽⁴⁴⁾。ビッグデータ分析の大きな利点は、不注意の結果として、保護された集団の差別につながる場合には影を潜める。例えば、申告していない多額の現金収入のある個人は、新築住宅の購入代金を現金で支払う可能性が高いとする。IRS のアルゴリズムが、住宅ローン控除を受けていない新築住宅の取得と、申告されていない現金収入との間に、かような相関関係があると識別する。しかし、特定の宗教の信者は、借入金の利息を支払うことが禁止されているため、ローンを組まずに現金で購入することもある。このように、アルゴリズムが識別した相関関係は、意図的であるか否かにかかわらず、特定の宗教の信者について、コンプライアンスを遵守していない納税者としてプロファイル化しており、ひいては差別につながるものである⁽⁴⁵⁾。
- ・IRS は、調査選定に関する一般的な情報を進んで提供しているが、調査選定に用いられている DIF（Discriminant Inventory Function System）アルゴリズム、ビッグデータ、又は予測分析アルゴリズムが調査プロセスでどのように利用されているかという点につ

(41) See Carina C. Federico & David B. Blair, *Automation and Data Analytics to Drive LB&I Audit Selection*, BLOOMBERG TAX (June 5, 2019), <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report/insight-automation-and-data-analytics-to-drive-lb-i-audit-selection>.

(42) See Houser & Sanders, *supra* note (40), at 847-848; Kimberly A. Houser & Debra Sanders, *The Use of Big Data Analytics by the IRS: What Tax Practitioners Need to Know*, 128 (2) JOURNAL OF TAXATION 1,13-14 (2018), <https://ssrn.com/abstract=3120741>.

(43) See Federico & Blair, *supra* note (41).

(44) See Treasury and General Government Appropriations Act for 2001 (Pub.L. 106-554) § 515; 44 USC 3504 (d) (1) and 3516; Office of Management and Budget, *Guidelines for Ensuring and Maximizing the Quality, Objectivity, Utility, and Integrity of Information Disseminated by Federal Agencies* (Oct. 1, 2001).

(45) See Houser & Sanders, *supra* note (42), at 13-14.

いての詳細は提供しない。申告書の調査選定方法の詳細を開示することはなく、納税者からの情報公開請求も成功しないという透明性の問題もある（納税申告書のどの項目が不正を行っている兆候として取り扱われているかが納税者に正確に知られてしまうと、不正を行う納税者が行動を調整できてしまい、その兆候が課税庁にとって価値を失うという問題があるため、システムの完全な透明性を確保するのは困難である）⁽⁴⁶⁾。

- ・IRSが納税者の同意なしに納税者に関する電子情報を利用する場合、国民が、収集した情報を確認したり、調査選定の判断材料としてIRSの使用する情報に存在する誤りを修正したりすることができないことは問題である⁽⁴⁷⁾。

これらの懸念は、正確とはいえない情報に基づく誤認選定、バイアス、（前記Ⅲ2(3)のブラックボックス問題が技術的要因に基づくものであるのに対して）守秘義務や企業秘密等により情報公開請求が阻まれるという法制度的要因に基づくブラックボックス、あるいは課税庁の保有情報に対して納税者がアクセスし、訂正を行うような権利を含む自己情報コントロール権⁽⁴⁸⁾の欠如といった問題として、捉えうる。

(46) See Federico & Blair, *supra* note (41); Joshua A. Kroll et al., *Accountable Algorithms*, 165 U. PA. L. REV. 633, 658 (2017). 納税者からの情報公開請求に関して、Gillin v. IRS, 980 F.2d 819 (1st Cir. 1992) が参考となる。この事件の概要は次のとおりである。

Gillin氏は、IRSのJacksonville事務所の調査官が、自身がAndover Service Centerに提出した1985年分の連邦所得税申告書を手入手して調査していることを知っていた。IRSは同氏に法定の納税額不足通知を発行するための期間制限の延長に同意をするよう求めたが、同氏が拒絶したところ、IRSは申告是認を決定した（不足通知発行の理由なしと結論付けた）。その後、Gillin氏が、IRSに対して、FOIA（情報自由法）552条に基づき5種類の文書を公開するよう請求した。

これに対して、IRSは請求された①同氏の個人マスターファイルを公開し、②リーエン関連ファイルと③犯罪捜査部の関連ファイルは探したが彼に関するものはないとした。④申告書に不備があり、期限延長を要請可能と結論付ける根拠とされたすべての文書の写しについては、そもそも是認だから存在しないと狭義に解し、公開しなかった。⑤IRSの事務所間で「管轄権」を移すためにAndover Service Centerに使用された全文書と手続的規則の写しについては、担当部署の「管轄権」の問題ではないと狭義に解し、公開しなかった。⑤について、連邦地裁は文書の探索等を指示し、IRSは多数の応答文書を提示したが、一部はFOIAによる適用除外を主張し、墨消しの処置を行った。控訴審Gillin v. IRS, 980 F.2d 819は地裁の判断を支持し、墨消しの可否のみを判断し、次のとおり判示した。

数学的手法を用いて調査が必要な確定申告書を特定するDIFスコアリングについて、「開示された証拠によると、墨消しされた情報はすべてDIFスコアで構成されていた。DIFスコアリングは、調査の必要度が最も高い申告書を特定するために用いられる数学的手法である。IRSは、このDIFスコアリングの手法に関する情報を厳重に保護している。これは、その情報を知ることによって、あくどい納税者が申告書を調整してDIFスコアを下げ、調査の可能性を減らすことができるからである。かような情報は、他の法律によって特に開示が免除されているものにはFOIAは適用されない旨を定めるFOIA552条(b)(3)と、『調査のための申告書の選定に使用される又は使用されるべき、あるいはそのような基準を決定するために使用される又は使用されるべきデータ』の開示を免除するIRC6103条(b)(2)に基づいて、FOIAの開示の適用から除外される」(980 F.2d 819, 822)。ただし、IRC6103条(b)(2)(D)には「開示することによって国内歳入法に基づく査定、徴収又は執行を著しく損なうと長官が判断した場合」という条件が付されている。

(47) 1974年プライバシー法への抵触問題も含めて、Houser & Sanders, *supra* note (40), at 836 参照。この問題について、望月爾「デジタル化・グローバル化と納税者権利保護—税務行政のデジタル化の進展とその影響を中心に—」日本租税理論学会編『租税上の先端課題への挑戦』〔租税理論研究叢書30号〕142頁（日本租税理論学会2020）、石村・前掲注(10)63頁以下も参照。

2 AI ないし機械学習アルゴリズムを実装した調査選定システムを利用する場合に想定される法的問題

国税庁が AI ないし機械学習アルゴリズムを実装した調査選定システムを利用する場合に想定される法的問題として、次の点を指摘したい。

(1) 学習用データに関する問題

まず、バイアス問題にもつながりうる学習用データについては、次の点に留意すべきである⁽⁴⁹⁾。

- ・調査の必要性要件（税通 74 の 2 等）の存在などにより、国税庁に蓄積された過去の調査データは、ランダムに選ばれたものではなく、一定の基準により選定された調査に係るものとなる。過去に多額の非違・不正行為が把握された特定の業種や、期間損益計算に関係するもの（いわゆる“期ズレ”）など申告書類や帳簿書類から把握しやすい又は過去に多数把握された特定の非違・不正行為・取引等に偏る可能性がある。逆に、これまで発覚しなかった精巧な不正スキーム、新たな不正スキーム、あるいは新規性の高い取引等に関するデータが不足する。
- ・反社会的勢力、政治家等の権力者、税務調査に非協力の納税者など、種々の事情から調査件数が伸び悩んでいる又は（仮に、各集団に対して個別のノルマ件数を設定し、調査を実施しているとしても）深度ある調査ができていない特定の集団が存在する場合には、そのような集団に属する者に関しては、相対的に、過去の調査で把握したデータが質的及び量的に一般の納税者に対するものに劣る可能性がある。
- ・当局との争いを回避したい、税理士非関与や外国人であり税制に明るくないなど、種々の事情から、調査に協力的な又は国税庁に従順な納税者のデータに偏る可能性がある。
- ・税務調査を実施しても、不正行為や非違を発見できない、見逃してしまう場合があり、学習用データとして適さないものもある。ノルマをすでに達成している又は事務年度末であり事案を翌年度に繰り越したくないなどの理由から、実際には深度ある調査や課税処分が必要であるにもかかわらず、申告是認という拙速な処理を行っているケースもやはり適さないことになろう。
- ・組織風土や調査ノルマのようなものを背景として、（国税通則法 68 条 1 項所定の隠蔽又は仮装行為を行ったことを納税者自らが認めているいわゆる“自認事案”に係る重加算税賦課決定事案などを中心として）課税要件や重加算税の賦課要件を満たしていないにもかかわらず満たしているかのような処理が時折行われてきた事実を直視すべきである。課税処分後に裁判所等で処分取消となった情報をアップデートとするとしても、多くの事案が争訟にまで至らず、司法審査等を受けないことも踏まえると、過去の調査データについて、一律に、「利用可能な最良の代理物（the best available proxy）」⁽⁵⁰⁾である

(48) ただし、本稿では、自己情報コントロール権やプライバシー権の問題については深入りしない。

(49) セットされたデータ自体に誤りや偏りがある場合のほか、質的及び量的に必要なデータを収集していなかったり、手書きや紙ベースの記録しか存在していなかったりするなど、元となるデータに不備や問題があることも想定される。この意味で、国税庁がこれまで蓄積してきたデータを有効活用しようとしても、データの前処理など様々な壁に突き当たることが予想される。

(50) Selbst, *supra* note (15), at 134.

として、そのまま学習用データとしての利用を認めてしまってよいか。

- ・各国間の情報交換制度が整備されつつあることを踏まえても、情報源が、国税庁からみて入手しやすいもの、すなわち国内のもので、かつ、申告書類、法定調書、源泉徴収データ等に偏る可能性がある。

以上のような学習用データに関する問題が引き起こす影響について、次の(2)で考察するもののほか、例えば、調査対象者が国税庁からみて“税金を取りやすい”，すなわち調査に協力的な又は国税庁に従順な納税者集団に偏る一方、国税庁からみて“税金を取りにくい”，すなわち反社会的勢力、政治家等の権力者、税務調査に非協力的な者といった納税者集団は調査対象として選定されにくい、という結果をもたらさう。ともすると、“弱い者イジメ”，“誤認選定”，“特権階級優遇”，“弱腰行政”と揶揄される事態にもなりかねない。

また、過去の調査データに大きく依拠するようなアプローチは、“期ズレ”など古典的な非違の発見に力を発揮する一方で、不正行為や申告誤りへの対策としての限界に突き当たる可能性がある。例えば、新規性の高い業種・業態を営む納税者や新設の法令に関わる税務調査に関する限り、有用なデータが不足しているため、AIによる調査必要度の判定等が困難になる可能性がある⁽⁵¹⁾。直感やひらめきによって、手元にデータの蓄積がなくとも一応の判断を即座に行うことができるという人間の強みを生かした選定等も必要とされる場面があるかもしれない⁽⁵²⁾。差し当たりは、AIによる選定と人間による選定を組み合わせたり、後者の選定に基づく調査割合を確保したりするなどの対策が考えられよう。その意味では、AIの利用を進めつつも、AI任せにせず、熟練職員のノウハウ・経験を活用する、職員教育を充実化する施策を同時並行で実施する必要がある。

(2) バイアス等に関する問題

ア バイアス問題とエコーチェンバー現象

上記のような問題含みの学習用データを使用して生成された調査必要度を判定するアルゴリズムは、既存のバイアスを再現し、ひいては不当な差別や偏見につながる可能性がある。また、これに依拠して調査選定がなされ、バイアスのかかったデータ収集がなされることにより、バイアスが一層強くなる可能性がある。選択バイアスと確認バイアスのループである。学習用データに存在するバイアスが、アルゴリズムを通じて再現されるにとどまらず、延々と繰り返され、エコーチェンバー現象というべきかのように⁽⁵³⁾、バイアス

(51) タックスシェルターの例を挙げつつ、アルゴリズム執行ツールを使用している機関にとっての課題は、新しい形態の不正行為を捕捉するために、これをどのように継続的かつ反復的に更新していくかという点にあることを指摘するものとして、David F. Engstrom & Daniel E. Ho, *Algorithmic Accountability in the Administrative State*, 37 YALE J. ON REG. 800, 821 (2020) 参照。

(52) このように考えると、差し当たり、AI時代に適応する人材の育成や人間による最終判断を適切に行う態勢作りが肝要であるといえよう。なお、機械とは対照的に、人間は、わずかなデータで驚くべき予測能力を発揮することがあり、例えば、一度か二度しか見たことがない顔を、別の角度からでも認識できることについて、アジェイ・アグラワルほか〔小坂恵理訳〕『予測マシンの世紀』80～81頁（早川書房2019）参照。また、データがほとんどない状況での予測について、同書128頁も参照。

の程度が濃縮されていく可能性もあるのではないか。

例えば、税務調査において、特定の業種に係る事業を営む法人で、かつ、その代表者が特定の国籍を有しているものについて、法人税や消費税の申告に関して不正行為を行っている事例が、複数、把握されたとする。そこで、国税庁は、当該業種に係る事業を営む法人で、かつ、その代表者が当該国籍を有しているものについては、同様の不正行為を行っている可能性が高いとして、類似の法人に対して、全国的に優先的かつ深度ある調査を実施するよう指示を出し、多くの調査日数・人員を注ぎ込み、大量のデータを収集したとする。これによって、税務職員の中で、特定の国籍を有する個人や当該個人が代表者となっている法人は不正行為を行っているというイメージが固まる。このことから、その後も、これらの者は、調査対象として選定される確率が高まり、実際に多くの調査が実施されたとする。これらの調査においては、時として、担当調査官がノルマ的なプレッシャーなどから無理に不正取引の認定を行ったり、調書に多少の脚色を施したりすることもあったとする。

かように、ある種、偏りのあるデータが蓄積されて学習用データとしてセットされると、場合によっては、調査必要度の判定、コンプライアンスリスクの判定の際に個人や代表者の国籍を重視する、特定の国籍にフラグを立てて、重要視するようなアルゴリズムが生成される。当該アルゴリズムによる選定結果は、当然ながら調査官の経験とよく適合する。よって、調査官は当該アルゴリズムに共感し、これに従って調査選定し、調査を実施する。それなりに結果が伴うこともあれば、時には結論ありきで強引な認定・処分等も行われる。かように、構造上、アルゴリズムによる調査選定が採用されやすくなり、そこにますます限りある調査資源が集中投下され、その調査結果がアルゴリズムにフィードバックされ、取り込まれて、バイアスが繰り返され、より強くなっていくことになりはしないか。ここでは、後述する自動化バイアスの存在により、人間である調査官がシステムの判断に盲従するようになる危険性にも配慮すべきである。

歴史的にみて、仮に、国税庁に従順な納税者、税理士非関与の納税者、日本の税制に明らかな外国人の納税者など、国税庁からみて“税金を取りやすい納税者”から偏頗的徴税を行ってきたとすれば、そのような状況が延々と続くおそれがあることにも留意すべきである。とりわけ、外国人については、租税犯の刑に処せられた場合、重加算税を賦課された場合又は租税を滞納している場合に代表されるように納税義務を適正に履行していないことが、国籍法や出入国管理及び難民認定法との関係で外国人に多大な不利益をもたらさう上、このことに言語の問題等も加わって、外国人の立場は当局に対して弱いものとなりうることに注意が必要である⁽⁵⁴⁾。

学習用データに関して元々の調査選定や調査処理に問題がなかったかを十分に調査すべきであるし、そのような問題があることを十分に踏まえて、アルゴリズムの開発等を進める必要がある。アルゴリズムによる判断が統計的・確率的にみれば合理的な推論に基づい

(53) エコーチェンバー現象について、キャス・サンステイーン〔伊達尚美訳〕『#リパブリック』（勁草書房 2018）参照。

(54) 泉絢也「外国人労働者・移民の増加と租税—納税義務の履行状況が国籍法や入管法の法律関係に与える影響—」税法 583 号 2 頁以下（2020）参照。

ているとしても、元々のデータに誤りや偏見が含まれ、それがアルゴリズムによって再現ないし増幅され、個々の納税者がその属性等によりセグメント化ないし一般化・類型化された上で、調査必要度が高い者、コンプライアンスリスクが高い者であると判断され続ける可能性があることを度外視することはできない（後記（3）のブラックリスト問題への接続）。

イ 特定の属性への着目、プライバシー問題、情報収集・調査手法等の問題

納税者の特定の属性を重視して調査対象として選定することは不合理な差別として問題視されるべきか⁽⁵⁵⁾、どのような属性が問題となりうるのか、バイアスを取り除くことは可能なのか⁽⁵⁶⁾、調査選定の段階で重視されるにとどまるのであれば許容されるべきかなど検討すべき点が見えてくる。かかる属性に関して、国税庁が比較的容易に入手可能なもので、かつ、議論の余地がありそうなものとして（ただし、ディープラーニングを利用する場合には、人間が思い付かないような選定理由の採用、特徴量の抽出が行われる可能性があることに留意）、法人名・個人名、本店所在地・居住地域、業種・業態、性別、年齢、趣味、人種、国籍、居住者・非居住者、身体や疾病の状況・健康状態、従順度（税務調査に対する協力度合い等）、宗教又は思想上の信条、家族関係・婚姻歴・離婚歴、交友関係・異性関係、取引先・取引金融機関（取引先に占める個人事業者の割合等）、関与税理士、などがある（納税者本人に限らず、親族や先代の不正行為の履歴⁽⁵⁷⁾を含むこれらに関する属性も同様である）⁽⁵⁸⁾。これらは、過去の調査資料、他の行政機関から入手した資料、尾行調査・内偵調査やSNS閲覧により収集した情報のほか、障害者控除、医療費控除又は寄附金控除の申告書類等から確認しうる。この辺りの議論については、納税者プライバシーや国税庁における情報収集・調査手法の観点から考察を進めることも考えられる⁽⁵⁹⁾。

データマイニングや機械学習アルゴリズムなどを前提とすると、予測の精度を希求する国税庁がより多くのデータを求める一山本龍彦教授の言葉を借りるならば“more data”⁽⁶⁰⁾を基本原則とする一ようになる可能性も否めず、かかる観点から研究を行うことの必要性が高まっている。今後、税務行政の将来は、納税者が行う税務申告よりも申告の元となるデータを重要視する道を進むのか⁽⁶¹⁾、申告の元となるデータよりも納税者が提出した税務申告又はこれを作成する納税者側のシステムを重要視する道を進むのか⁽⁶²⁾、いずれに

(55) 国籍を例にするならば、例えば、母国の納税風土や文化・習慣、日本との制度の相違により、コンプライアンスリスクが高いというように理由が付くのであれば、申告前の集団指導など上流で対策を講じることもありうるが、さりとて、下流での対策すなわち税務調査の実施の必要性が直ちに、大きく減少するものでもない。いずれにしても、国籍をどの程度重視するのか、当該納税者の国籍がコンプライアンスリスクの高さにつながる理由はどのようなものか、どの程度理由が付くのかなど困難な議論が待ち受けている。

(56) 調査対象者の選択でバイアスがないことを保証し説明することは困難かもしれないという指摘として、岡村忠生「租税手続のデジタル化と法的課題」ジュリ1556号58頁（2021）参照。

(57) なお、COMPASでは、親族の逮捕歴も質問項目に入っている。

(58) 前述した種々の事情から調査件数が伸び悩んでいる又は（仮に、これらの各集団に対して個別のノルマ件数を設定し、調査を実施しているとしても）深度ある調査ができていない特定の集団が存在する場合に、そのような集団に属していることのみをもって又はこのことを強調して調査選定することが、不合理な差別や偏見に当たるのか、調査の必要性要件（税通74の2等）を満たすのか、という問題を提起することも可能である。

しても国税庁が自ら収集するデータを重要視する道を進むのかといったように、いくつかの道に分岐している。どの道に進むかに応じて、柔軟な対策を講じる必要がある。

いずれにせよ、“more data”は端的に“less privacy”を意味するという指摘に耳を傾けるべきであろう⁽⁶³⁾。また、調査選定時に重視される情報や収集の対象となる情報の種類に係る問題、あるいは情報収集時点又は取得時点において想起される問題にとどまらず、広く国税庁による情報収集・調査手法のあり方と取得後の情報の取扱いについて、研究を深める必要がある

ここで想起しておきたいのは、IRSに関するものであるが、課税庁の調査権限が広範であるとしても、實際上、調査のリソースは限られていて、実調率は低調であるところ、この低い実調率が納税者のプライバシー保護に寄与してきたという指摘である⁽⁶⁴⁾。“more data”を基本原則とする課税庁がビッグデータを収集し、データマイニングやプロファイリングによって納税者を“丸裸にしていく”ようになれば、実調率が低いままであったとしても、換言すれば、量的には少ないとしても、質的に重大なプライバシー侵害を引き起こす可能性が高まる。もはや、税務職員の守秘義務（税通 127、国公 100）⁽⁶⁵⁾や質問検査権の制限（税通 74 の 2 等）など既存のプライバシー保護装置のみではカバーできまい。この点については、分野が異なるものの、次の指摘も参考になる⁽⁶⁶⁾。

(59) 参考となる最近の文献として、Michael Hatfield, *Taxation and Surveillance: An Agenda*, 17 YALE J. L. & TECH. 319 (2015) (hereinafter *Taxation and Surveillance*); Michael Hatfield, *Privacy in Taxation*, 44 FLA. ST. U. L. REV. 579 (2017) (hereinafter *Privacy in Taxation*); Adam B. Thimmesch, *Tax Privacy?*, 90 TEMP. L. REV. 375 (2018) 参照。 渕圭吾「日本の納税者番号制度」日税研論集 67 号 33 頁以下 (2016)、高橋祐介「納税者番号制度と納税者の秘密の保護」日税研論集 67 号 183 頁以下 (2016)、漆さき「国際的情報交換における納税者の権利保護」論究ジュリ 26 号 83 頁以下 (2018)、石村耕治「AI 税務と税務専門職の将来像を展望する 第 1 回～第 7 回・最終回—税務のスマート化とタックスプライバシー—」税務事例 51 巻 3 号 73 頁以下、4 号 40 頁以下、5 号 44 頁以下、6 号 50 頁以下、7 号 75 頁以下、8 号 60 頁以下、9 号 50 頁以下 (2019)、税研 216 号 (2021) の特集「プライバシー権と税制」掲載の各論稿も参照。

(60) 例えば、山本龍彦「個人主義とセグメント主義の相剋（覚書）—「パーソナライズド」の意味—」情報法制研究 2 号 54～55 頁 (2017) 参照。See also Hatfield, *Taxation and Surveillance*, *supra* note (59), at 340-350; Hatfield, *Privacy in Taxation*, *supra* note (59), 610-614 (“Between the pressure of the tax gap and the efficiency potential of information technology, we should expect the IRS to collect more and more tax-relevant information over the next twenty-five years”).

(61) See Dmitri Jegorov, *Technological Advances in Administering Taxes: Will There Be a Tax Office in the Future?*, 74 BULLETIN FOR INTERNATIONAL TAXATION 598, 607 (2020).

(62) See OECD, TAX ADMINISTRATION 3.0, *supra* note (1)

(63) 山本・前掲注 (60) 54 頁参照。

(64) See Hatfield, *Privacy in Taxation*, *supra* note (59), at 610-614.

(65) 守秘義務の規定が納税者等のプライバシー保護規定及び税務情報の保護規定としての意味をもっていることを認めた上で、①調査担当職員以外のすべての税務職員の義務として規定すべきであること及び②情報化社会＝コンピューター時代における税務情報の保護という観点からみると、税務職員の守秘義務を通じて間接的に税務情報を保護するという手法はいかにも古く、上記時代の実情に適合した保護体制を考えるべきであり、税務情報開示禁止原則を規定すべきであり、長期的には自己情報管理権を保障すべきであることを主張するものとして、金子宏「税務情報の保護とプライバシー—納税者番号制度を視野に入れて—」『所得課税の法と政策』231 頁以下 (有斐閣 1996) [初出 1994] 参照。

(66) Elizabeth E. Joh, *The New Surveillance Discretion: Automated Suspicion, Big Data, and Policing*, 10 HARV. L. & POL'Y REV. 15, 17 (2016).

裁判官や法律学者は、伝統的な警察活動において警察による市民に対する監視の裁量権の行使にほとんど注意を向けてこなかった。それは、警察がそのような権限を保持すべきであるという仮定と、理論的には懸念があるとしても、監視の裁量権は、実際には相当に制限された権限であることに起因する。通常、リソースや技術上の制約によって、警察による捜査の対象となる人数は限定的なものにならざるをえない。しかしながら、警察が自動化された監視の裁量権を行使するためのツールを保持するときは、以上の想定は時代遅れのものとなる。

さらにいえば、近時において、国税庁は、個人のブログ、TwitterやFacebookなどSNSから情報を集め、これらと国税庁の保有する情報とを合わせて、調査選定の材料とすることができる。自身や他人によるSNSの何気ない投稿を通じて、自身の気付かないところで、プロファイリングをされて、コンプライアンスリスクが高いというレッテルを貼られることに一種の気味の悪さを感じる、あるいは納得できない納税者も多いのではないか。この点に関して、airbrushing問題が存在することについては既述のとおりである。

IRSはSNSから情報を入手する際に、職員が個人アカウントを使用したり、身元を偽ったりしないように指導しており、サイトへのアクセスやフレンドステータスを得るために架空のIDを使って登録することも禁じているようである⁽⁶⁷⁾。国税庁はこの辺りについてのどのような規律を設けているのであろうか。情報の誤りや偏り、(質問検査権の行使を伴わない情報収集も含めた)国税庁における情報の入手経路や入手手段の問題としてのみならず、納税者による国税庁保有情報へのアクセス・訂正の可否等の問題として、今後、議論を深化させる必要がある。

(3) ブラックリスト(ウォッチリスト)化に関する問題

バイアス問題とも関わるブラックリスト問題の存在も指摘しておく。例えば、AIが、過去の調査データに基づいて、特定の国籍を有する納税者に対して調査必要度が高いと判断するようなアルゴリズムを生成したとする。すると、不正計算を行う確率という観点から、特定の国籍を有する納税者が、調査必要度の高い者として継続的にリスト化され、ひいてはブラックリスト(ウォッチリスト)化されることになる。このこと自体は人間による選定でも起こりうるし、アルゴリズムの判断それ自体は差別や偏見に基づいているとはいえない面もあるが、それでもなお、上記のようなブラックリスト化に対する懸念が消失することはない。

(67) See Electronic Frontier Foundation, *IRS Training Course*, IRT-WBT CONTENT 2009 (2009), <https://www.eff.org/document/internet-research-tools>. IRSがFacebookから情報を得ていることの参考として、「IRSの税金詐欺の女王」と自称していたともいわれるRashia Wilson氏の事件がある。同氏は、他人のIDを不正利用するなりすまし詐欺により税金の還付を受けていたところ、同氏のFacebookの投稿が原因でそのことが発覚し、有罪とされた。IRSは、同氏のFacebookの公開アカウントを検索し、情報を得ていたといわれている。See Houser & Sanders, *supra* note (40), at 836, 839-840; Robert W. Wood, *Queen of Tax Fraud Gets 21 Year Prison Term: For the Second Time*, FORBES (Mar. 6, 2015), <https://www.forbes.com/sites/robertwood/2015/03/06/queen-of-tax-fraud-teasing-i-cant-be-caught-gets-21-years-prison-for-the-second-time/?sh=45a5c91b4d15>.

これは、前記Ⅲ 2 (1) のセグメントに基づく統計的・確率的予測の箇所です。述べたようなプロファイリングがもたらす不安やリスクに対する懸念といってもよい。統計的・確率的裏付けによって永遠に消すことができない、あるいはブラックボックス部分を視認できないような、例えば「遁脱を行っている確率が非常に高く、よって調査必要度の高い者又は還付を保留すべき者」といったスティグマを本人の関知しない、コントロールできないところで作り出す可能性があることに対する不安やリスクである⁽⁶⁸⁾。

上記の例でいえば、AI の判断に従って、特定の国籍を有する納税者に国税庁の調査資源が集中投下されることによって、偏ったデータがますます蓄積していく上、過去の税務調査で不正計算が把握されなかった納税者であっても、当該国籍を有している以上、確率的にみて不正取引を行っているという判断は容易には覆らない可能性がある。一度、ブラックリストに名前が掲載された場合、そのリストから削除されることは容易ではないことが想定される。

(4) ブラックボックスに関する問題

調査対象として選定された納税者は、無数に存在する納税者の中かなぜ自分が優先的に選定されたのかを知りたいと思うであろう。機械学習アルゴリズムを利用して選定している場合に、その結果や入力されたデータに誤りや偏りがありうるならば、なおさらである。しかしながら、納税者が次のような点を知りたいとしても、そもそも技術的に難しい可能性がある。技術的要因に帰するブラックボックス問題である。

- ・そのアルゴリズムは、どのようにして、調査必要度の判定を行うのか。どの入力変数（特徴量）を重要視するのか。
- ・なぜ自分が、アルゴリズムによって、調査必要度が高いと判断されたのか。どの入力変数（特徴量）が重要であったのか。
- ・入力変数（特徴量）と調査必要度との間にどのような因果関係があるか。

例えば、確たる理由は不明であるものの不正行為を行っている可能性が高いと AI によって判断された納税者が調査対象として選定されたとする。この場合、調査の必要性要件（税通 74 の 2 等）を充足するといえるか、という問題がある。ここでは、ディープラーニングを利用する場合には、人間が思い付かないような選定理由の採用、特徴量の抽出が行われる可能性があることに留意する必要がある（極端な例として、AI が「決算月の平均気温」、「納税者の生年月日」などを選定理由として重視する場合を考えてみるとよい）。AI の真の選定理由に合致しているか否かにかかわらず、選定理由について、人間による補充的な説明が可能であれば問題なしとするべきか。

(68) 参考として、河島茂生ほか「座談会 AI・ロボットの研究開発をめぐる倫理と法」福田雅樹ほか編『AI がつなげる社会』124～127 頁（弘文堂 2017）、山本・前掲注 (22) 「AI と『個人の尊重』」320 頁以下、山本・前掲注 (22) 「ロボット・AI は人間の尊厳を奪うか？」79 頁以下、山本龍彦「AI と個人の尊重、プライバシー」同編『AI と憲法』（日本経済新聞出版社 2018）、キャシー・オニール〔久保尚子訳〕『あなたを支配し、社会を破壊する、AI・ビッグデータ』（インターシフト 2018）など参照。

上記に列挙した点について、前記Ⅲ2(3)で述べたとおり、技術的な観点から、一定程度、判明する可能性はある。ただし、かように技術的要因に帰するブラックボックス問題が一定程度解消されるとしても、その情報が公開されない、あるいは当該納税者に開示されないという法制度的要因に帰するブラックボックス問題もある（もちろん、これらの点が明らかになったとしても、納税者自身が理解できるかどうかは別問題であるし、ブラックボックスがどの程度、明らかにされるべきなのか、常に因果関係まで明らかにされる必要があるのかなど議論の余地は残る）⁽⁶⁹⁾。

この点に関して、アメリカと同様に日本においても、アルゴリズムの開発を委託された企業の企業秘密に該当することや公開した場合に税務行政の適正な遂行に支障を及ぼす情報に該当することなどを理由に（行政情報公開5二～四、六柱書・イ、行政個人情報14三～五、七柱書・イ、平成17年4月付け国税庁「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準」）、開示が認められない可能性が高い⁽⁷⁰⁾。

例えば、情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成19年4月16日・平成19年度（行個）答申第1号）は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に基づく開示請求事案において、「所得税及び消費税の調査選定に当たっての具体的選定理由、事務処理上の必要事項等が記載される欄」に係る部分について、同法14条7号イの不開示情報に該当することを認めている。その理由として、「これらの記載情報は、国税当局が調査対象者を選定するに当たっての着眼点とも言うべき情報であることから、これらを明らかにすれば、国税当局が審査の材料を持っているかどうかという税務調査の手の内を明かす結果となると認められる。当該不開示部分を開示した場合には、所得税及び消費税の調査選定に当たっての着眼点等を知った一部の納税者においては、自らが調査の対象となる可能性の有無を予測し、税額計算上の不正手口の巧妙化を図るなど、租税の賦課又は徴収に係る事務に関し、国税当局による正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為の発見を困難にするおそれがあると認められる。」と述べている（令和2年8月3日・令和2年度（行個）答申第58号も参照）。

また、同審査会の答申（平成31年3月11日・平成30年度（行情）答申第474号）は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という）に基づく開示請求事案において、「国税総合管理システムによる還付申告機械チェックにおける還付保留基準に関する情報」が記載されている部分について、同法5条6号イの不開示情報に該

(69) ブラックボックス性について、技術的要因と法制度的要因に加えて、アルゴリズムは「最小限の透明性義務の下で運営され、利益の最大化を図る民間企業」によって実装されていることがほとんどであるという組織的要因を挙げるものとして、Guido Noto La Diega, *Against the Dehumanisation of Decision-Making: Algorithmic Decisions at the Crossroads of Intellectual Property, Data Protection, and Freedom of Information*, 9 JIPITEC 3, 9-10 (2018), <https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-1-2018/4677> 参照。また、技術的要因は、当事者のリテラシーの問題とも関わる。“opacity as technical literacy”の存在を指摘するものとして、Jenna Burrell, *How the Machine “Thinks”: Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms*, BIG DATA SOC. (Jan. 6, 2016), <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2053951715622512> 参照。

(70) 犯則事件の場合には、純粹の刑事司法とは異なるがそれと密接に関連するものであり、行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条4号の公共の安全等に関する情報に該当する場合がありますが問題となること及び行政調査の手法に関する行政文書であって、その開示が法の潜脱を招くようなものは同条6号イに該当するという指摘として、宇賀克也『情報公開の理論と実務』168頁（有斐閣2005）参照。

当することを認めている。その理由として、「これを公にすると、消費税の還付を不正に受けようとする一部の納税者において、還付保留を免れるため、当該基準を下回る水準等での還付申告を行うことが容易となることから、租税の賦課又は徴収に係る事務に関し、国税当局による正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為の発見を困難にするおそれがあると認められる。さらに、当該基準に該当する不正還付申告を提出した法人が、還付保留された場合には、実地調査等による接触が行われることを予測し、税額計算上の不正手口の巧妙化を図るなどにより、租税の賦課又は徴収に係る事務に関し、国税当局による正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為の発見を困難にするおそれがあると認められる。」と述べている⁽⁷¹⁾。

さらに、同審査会の答申（令和2年9月7日・令和2年度（行情）答申第240号）は、情報公開法に基づく開示請求事案において、「移転価格調査に対する国税当局の問題意識や調査対象（法人）を選定する際の情報収集の方法並びに移転価格実態確認を含む移転価格調査における具体的な調査手法、着眼点、資料情報の収集方法及び参考資料の参照先並びに移転価格調査に関して法人から想定される質問事項やそれに対する国税当局の応答例等が記載されている」部分及び「移転価格調査において課税要件の充足を立証する等のための根拠資料を収集する具体的なケース及び当該ケースにおける留意事項や調査の方針、収集する根拠資料の具体的な資料名や資料収集の方法、過去の移転価格調査の具体的な事例並びに進捗段階ごとに検討すべき事項等が具体的かつ詳細に記載されている」部分について、同法5条6号イの不開示情報に該当することを認めている。その理由として、「当該情報は、国税当局において限られた人員の中で適正・公平な課税を実現するための重要な要素であり、さらに、税務調査に関する事項が納税者の重大な関心事であることからす

(71) 情報公開法に基づいて行われた行政文書開示請求に係る不開示処分（「消費税還付申告に係る事務処理手順等について（事務運営指針）（平成12年6月30日付課法第52号ほか1課共同）」の行政文書開示決定処分のうち、「還付保留基準、還付保留チェック表及び還付申告法人に対する接触体制について記載した部分」）の取消請求事案において、富山地裁平成17年1月12日判決（税資255号順号9887）は、同法5条6号イの不開示情報に該当することを認めている。まず、判決は、「還付保留基準は、不正還付の可能性がある法人を類型化したもので、還付保留基準に該当しない法人の還付申告については、その後何らのチェックが行われることなく、速やかに還付がなされることになり、還付保留チェック表は、還付保留基準により抽出された還付申告書をより細かくチェックするもので、チェック項目のいずれにも該当しなければ、実地調査を行うことなく、速やかに還付がなされるものである」ことを確認する。その上で、「還付保留基準及び還付保留チェック表が予め公になれば、不正還付を受けようとする法人があった場合、還付保留基準及び還付保留チェック表に該当しないような還付申告書を作成することも可能になり、その結果、何らの調査を受けることなく、不正還付を受けることが可能になる。また、還付保留基準及び還付保留チェック表に該当しないような還付申告書の作成まではしないとしても、自らが提出した還付申告書について、税務署による実地調査を受けるかどうかを事前に予測できるので、予め仕入れその他の伝票類などを偽造又は変造する等の不正な対策を取ることが容易になり、「したがって、還付保留基準及び還付保留チェック表が開示された場合には、消費税の還付原因事実があるか否かという正確な事実の把握を困難にするおそれがあると同時に、不正還付という違法な行為を容易にし又はその発見を困難にするおそれがあるといえる。この結果、消費税の還付という事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえる。このおそれは、以上の検討内容からみて、単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する程度の蓋然性があるといえるべきであり、5条6号イに係るおそれが認められる。」と判示する。この判断は、控訴審である名古屋高裁金沢支部平成17年10月12日判決（税資255号順号10158）においても維持されている。

れば、これを公にすると、一部の納税者が調査対象等となることを予測し、税額計算上の不正手口の巧妙化を図る、あるいは、今後の税務調査への対策を講じるなどにより、移転価格調査事務に関し、国税当局による正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあると認められる。」と述べている⁽⁷²⁾。

AIや機械学習アルゴリズムを利用した調査選定システムに特有の問題ではないが、質問検査権の行使における調査の客観的必要性や調査理由の個別具体的な開示の問題場面⁽⁷³⁾においても法制度的要因に基づくブラックボックス問題が立ちはだかっているとみる余地もある。

また、質問検査権の行使に関して、課税庁における裁量の濫用の有無が問題となった場合には、納税者を不当に扱う課税庁の意図の有無や他事考慮の存在が論点となりうる。かかる場面において、ブラックボックス問題は、結果的に意図を有さないアルゴリズムが課税庁にとっての“隠れ蓑”になることになりはしないか、という懸念にも接続する⁽⁷⁴⁾。

なお、再述するが、ビッグデータの分析によって相関関係を示すことはできるかもしれないが、相関関係は因果関係ではなく、発見された相関関係が常に意味のあるものではない点に注意が必要である。

(5) 偽陰性と偽陽性に関する問題

偽陰性と偽陽性のどちらをどの程度重視すべきかという問題がある⁽⁷⁵⁾。実際にはコンプライアンスリスクが低い納税者について高いと誤判定する割合である偽陽性率が高い場合、“見込み違いによる権利侵害”を数多く引き起こすという問題がある。他方、コンプライアンスリスクが高い納税者について低いと誤判定する偽陰性率が高い場合、脱税犯や多額の過少申告者が、長期的に“野放し”となる可能性がクローズアップされるが、かように精度の低いアルゴリズムは、増差所得に結び付かず、成果がでないため、組織的に用いられないことになるから、自然淘汰されることが予測される。

(72) 参考として、情報公開法に基づいて行われた税務調査及び更正処分等において取得・作成された行政文書の開示請求に係る不開示処分の取消請求事案において、東京地裁平成19年8月28日判決（訟月55巻8号2764頁）は、移転価格税制に係る比較対象取引の選定過程を示す文書について、「同業他社の資本金、売上高、主力商品名、商品の主な販売先、販売組織の形態及び販売エリア、売上順位又は売上高の対前年比といった事業内容に関する事項につき、いずれの法人の取引を比較対象取引として選定するか、又は選定しないかに関する個々の同業他社に係る東京国税局職員の評価は、これらを公にすれば、東京国税局において、いずれの法人の取引を比較対象取引とするかという、その抽出過程及び比較対象法人が明らかになるものである」とした上で、「こうした情報が明らかになれば、移転価格税制上の問題を検討する際の税務当局の関心事項が明らかとなるため、納税者の中には、税務調査の対策として、関係する資料を隠ぺい・破棄する可能性も存し、その結果、税務当局において正確な事実の把握が困難になるなど、移転価格調査に関する事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあることから、情報公開法5条6号イに該当するものと認められる。」と判示している。

(73) かかる問題場面については、酒井克彦『裁判例からみる税務調査』97～109頁（大蔵財務協会2020）参照。

(74) なお、行政機関が機械学習アルゴリズムを意思決定ツールとして利用するべきかどうかを判断する際の目安として、行政機関における裁量の広狭の程度を挙げるものとして、Emily Berman, *A Government of Laws and Not of Machines*, 98 B.U.L. REV. 1277 (2018) 参照。

(75) 議論の参考として、Mayson, *supra* note (30) 参照。

予算を投じた以上、目に見える成果を求める国税庁（と委託を受けてアルゴリズムを開発する企業）には、偽陽性率を閉却して偽陰性率を重視するバイアスが生じるのではないかという懸念がある。一般論として調査選定の精度が高まること自体は歓迎されるが、だからといって、アルゴリズムの生成に当たって、偽陽性率やその弊害を軽視し、偽陰性率を低く抑えることのみを重視するような方針を採用すべきではない。例えば、施設内に放置された不審物を発見するためのアルゴリズムであれば偽陰性率を低く抑えることに傾注するような方針を採用することが認められるかもしれないが、権利侵害の危険がより深刻となる場面においては、偽陽性率を低く抑えるよう細心の注意を払うべきである。手続的保障の原則や納税者の権利保護を考慮して、偽陽性の割合を低く抑えることを重視するという方針を明示的に採用すべきであるが、この点に関する国税庁の見解は明らかではない⁽⁷⁶⁾。

3 対応策その他の検討

(1) 特定の属性の使用制限

バイアス問題について、不当な差別や偏見につながるような特定の属性を入力変数（特徴量）として使用することを禁止することで問題は解決するであろうか⁽⁷⁷⁾。仮に、バイアス問題に対処するために納税者の国籍に代表されるような特定の属性に係る情報を考慮しない、学習用データに組み込むことを禁止するような仕組みを採用するとしても、データマイニングが国籍による不正な影響を与えるためには国籍を明示的に考慮する必要はないことに注意を要する。本人や家族の氏名のほか、業種・地域・取引先などから納税者の国籍を自動的に推定するか、推定したのと同じ結果になることが想定されるのである。

データマイニングのシステムは、その意図とは無関係に、差別的な結果を生み出したり、悪化させたりする可能性のある一連の人為的な決定を組み込んでいると考えておいた方がよいであろう⁽⁷⁸⁾。制限すべき特定の属性とはどのようなものか、特定の属性を考慮しないこと自体が妥当であるかという点に加えて、結局、他の事実から国籍が暗黙的に推測され、勘案される結果とならないか、など検討すべき課題は残る。

(2) 人間による判断の介在と自動化バイアスの問題

(76) IRS が現在使用している不正検知システムの 1 つである Return Review Program (RRP) の偽陽性率と他のシステムの偽陽性率を比較検討するものとして、TIGTA, *The Return Review Program Increases Fraud Detection; However, Full Retirement of the Electronic Fraud Detection System Will Be Delayed*, REFERENCE NUMBER: 2017-20-080 (2017) 参照。

(77) 租税法規の中に、これらの要素が直接的に課税要件として取り込まれていることは稀である。また、国家が収集することが許されないような情報（例えば、思想や信仰）を課税要件とすることは、そもそも租税実体法として憲法上許されない、という指摘もある。測・前掲注 (59) 59 頁参照。なお、国籍や人種などの差別や不平等につながりうる要素に係る統計データを公表等しないということは、現行の租税法規の中に直接的にこれらを要件として取り入れているものが少ないことを考慮したとしても、差別や不平等が存在する現実が存在している場合に、その事実を覆い隠し、検証を妨げ、現状の維持を招来しかねない、という視点もありうる。See Jeremy Bearer-Friend, *Should the IRS Know Your Race?: The Challenge of Colorblind Tax Data*, 73 TAX L. REV. 1 (2019). かような観点から国税庁による統計の取り方やその公表のあり方が検討されてもよい。

(78) 予測的警察活動との関係で、Selbst, *supra* note (15), at 116 参照。

バイアス問題に対して、調査選定の最終判断の過程に人間による判断を介在させる、最終的な判断を人間が行うこととすることで対処することできるか。バイアス問題については人間が機械学習アルゴリズムに潜むバイアスの存在に気が付くことができるかという問題がある上、自動化バイアスという問題があることも指摘しておかねばならない。

人間は自動化されたシステムをエラーに強いとみなし、コンピューターの解答を信頼する傾向があり、コンピューターが生成した解答と矛盾するような情報を探そうとすることが少なくなってしまうという自動化バイアスの存在が指摘されている。アメリカのテキサス州で導入された社会福祉手当の受給資格の判断に利用される TIERS (Texas Integrated Eligibility Redesign System) など、機械と人間の混合システムの失敗が引き合いに出される。人間の資格審査担当者がコンピューターの判断をレビューし、最終決定を下すことになっていたにもかかわらず、誤った判定が数多くなされたというのである。かような混合システムの失敗は、完全に自動化されたシステムと混合システムとの間の実際的な区別は誇張されるべきではないことを強く示唆する。資格審査担当者のコンピューターシステムに対する直感的な信頼が混合システムにおける人間の参加の価値を低下させている⁽⁷⁹⁾。

このほか、ジョージア工科大学が行った実験では、被験者は、ロボットに案内されて廊下を進み、部屋に入ってアンケートに回答していると、火災報知器が鳴り、煙が部屋中に充満し始め、「緊急時誘導ロボット (Emergency Guide Robot)」と表記のあるロボットが動き出すという状況に置かれた。被験者は、ロボットに従って未知のルートを進むか、あるいは部屋に入って来たドアから自力で脱出するか一瞬の判断を迫られたが、30人の被験者のうち26人がロボットに従うという選択をしただけでなく、明示されている出口から離れた方向に誘導されたとしても、ロボットの後を追い続けたという⁽⁸⁰⁾。また、オラクルは、金銭の管理に関して、人々は人間よりも、AIやロボットを信頼しているという調査結果を示している⁽⁸¹⁾。

かように自動化バイアスが存在する状況下では、何らの対策も講じないのであれば、人間による判断を介在させることに大きな成果を期待することはできない。ここでは、調査の必要性要件(税通74の2等)の充足を判断する裁判官においても自動化バイアスが働き、司法による救済を期待できない可能性も視野に入れておきたい⁽⁸²⁾。自動化バイアスへの対策として、例えば、人間の調査官による調査選定と機械学習アルゴリズムによる調査選定のいずれによって選定されたものかを伏せて、候補者をリスト化し、最終的に人間によって判断させるなどの工夫を施す必要がある⁽⁸³⁾。

また、ブラックボックス問題についても対処が難しいことは明らかであるが、人間による判断や説明を介在させることで、因果関係の発見に向かうことや、納税者に対してわかりやすい、有益な説明がなされることはありえよう。

(79) See Danielle K. Citron, *Technological Due Process*, 85 WASH. U. L. REV. 1249, 1270-1272 (2008).

(80) See Anna Green, *Humans May Put Too Much Trust in Robots, Study Finds*, MENTAL FLOSS (Mar. 2, 2016), <https://www.mentalfloss.com/article/76387/humans-may-put-too-much-trust-robots-study-finds>.

(81) See Oracle & Savanta, *Money and Machines: 2021 Global Study* (2021).

<https://explore.oracle.com/money-and-machines/oracle-money-and-machines-report/>. 要約として、日本オラクル「日本を含む14カ国、9,000人調査：67%が、財務管理において自分以上にロボット・AIを信頼すると回答」(2021年3月25日), <https://www.oracle.com/jp/corporate/pressrelease/jp20210215.html>.

なお、AI やアルゴリズムが関わる判断について人間の責任者を明確にするという対応策は一定の効果を発揮するであろう。ただし、個人や組織としての理解やコントロールが及ばないものに対して、組織が個人に責任を押し付けてはならないことに留意する必要がある。

(3) 人間による判断 vs アルゴリズムによる判断

そもそも、機械学習アルゴリズムによるバイアスある判断の遠因が人間の判断に求められることからわかるように、人間の判断に問題がないわけではないことは自明であろう⁽⁸⁴⁾。調査選定システムの結果を経て、結局は人間である職員が調査対象者として選定

(82) 裁判官を例に自動化バイアスを説明するものとして、Harry Surden, *Ethics of AI in Law: Basic Questions*, in THE OXFORD HANDBOOK OF ETHICS OF AI 719, 734 (Markus D. Dubber et al. eds., 2020) 参照。なお、現行の行政法規は、行政機関の決定が人間によってなされることを前提として作られているところ、職員による機械学習アルゴリズムへの過度の依存は、場合によっては、委任立法の問題として捉えることも可能であり、行政機関が決定を行う際に機械学習アルゴリズムを利用する権限を議会が行政機関に対して与えたものといえるか、あるいは議会から行政機関に対する特定の権限の委任は当該行政機関がその意思決定を機械学習アルゴリズムにさらに委ねることを妨げるものか、という議論にも接続することについて、Coglianese & Lehr, *supra* note (8), at 1178-1179 参照。

(83) 参考として、Engstrom & Ho, *supra* note (51), at 807, 849-853 参照。

(84) 裁判所や裁判官の判断にも問題があるものは存在すると考える向きもある。その判断が外部から理解できるものであるかという点については、理解の意義や理解の対象、一般市民や専門家など誰を基準にするかなど、種々の観点から検討の対象になる。

裁判所の判決は一般市民が理解できるものではないことなどを指摘した上で、従来の手動の法的プロセスで提供されるものよりもはるかに高いレベルの透明性を暗黙のうちに自動意思決定システムに要求することに対して、批判的見解を示すものとして、Jay Thornton, *Cost, Accuracy, and Subjective Fairness in Legal Information Technology: A Response to Technological Due Process Critics*, 91 N.Y.U. L. REV. 1821, 1838-1839 (2016) 参照。

裁判官が直感や専門的知識に基づいて法的な判断を下すことはあるものの、その判断の正当化理由を提供することは可能であるし、その事件の重要な事実—AI モデルに与えられるパラメータに似たもの—の多くとその重み付けはその説示から認識可能であるという指摘として、Bathae, *supra* note (30), at 152-153 参照。

裁判官による判断について、実際に判決文などにより明らかにされた理由で当該判断に到達したかどうかを検証する方法はないのに対し、AI システムを利用する場合には、理解可能な機械学習技術を使用するならば、少なくとも意思決定プロセスを完全に再構築できる可能性がある。このように、慎重に導入を進めるのであれば、AI の利用が増えることで、現行の法制度に比して、透明性を高めることができるという側面を有するという見解として、Surden, *supra* note (82), at 730-732 参照。

また、Michael E. Donohue, *A Replacement for Justitia's Scales: Machine Learning's Role in Sentencing*, 32 HARV. J. L. & TECH. 657, 664-665 (2019) は、次のような見解を示す。

裁判官は、アルゴリズムとほとんど変わらないブラックボックスである。いずれの場合も、当事者は、判決の判断過程を完全に検証することはできないとしても、その決定に係るインプットの正確性について、互いに確認しうる。また、アルゴリズムについてはオープンソースで精力的に検証されたツールセットがあれば不安は緩和される。システム全体のレベルでエラーが発見されたり、機能強化が行われたりすると、その修正をシステムのすべてのインストールに適用しうる。他方、裁判官のブラックボックスの性質は、システム全体のレベルで修正をかけることは難しく、特にそれを修正するためには、裁判官は、その理由付けについて、より広範かつ定期的に文書化することに取り組む必要がある。

参考として、笹倉宏紀「AI と刑事司法」弥永真生＝穴戸常寿編『ロボット・AI と法』233 頁以下（有斐閣 2018）も参照

するか否かを判断するのであれば⁽⁸⁵⁾、同システムの採用も従来の人間による意思決定の延長に位置付けることができるかもしれないが⁽⁸⁶⁾、この点は、自動化バイアスの存在により、人間がアルゴリズムの判断に盲従する危険性があるのではないか、人間による意思決定がブラックボックスでないといえるかという点も踏まえて、更に議論を要する。

これに対して、人間の判断にも問題があるのだとすれば、むしろ、アルゴリズムは修正が効く可能性が高く、公正なアルゴリズムを組めば、人間のように偏見が入ることなく、公正な結論が導かれる、よってアルゴリズムによる判断を支持すべきであり、アルゴリズムの利用を進めるべきであるといった声が上がること考えられる⁽⁸⁷⁾。アルゴリズムによれば、人間よりも、効率的に安定的な判断が下せるといふ点からも利するところがある。いずれにせよ、AIないし機械学習アルゴリズムの利用は、これまで人間が行ってきた営みを省察する機会を提供する。

(4) ブラックボックスと透明性

法制度的要因に基づくブラックボックス問題に関して、企業秘密の保護、守秘義務の存在又は納税者による悪用防止等の観点から、透明性を高めることへの限界、ブラックボックスをホワイトボックス化することへの限界が存在することを認識しうる。もっとも、企業秘密として保護されるべき、あるいは不誠実な納税者がアルゴリズムの情報を得てこれを悪用することを可能にするようなことは回避されるべきであるという観点は、アルゴリズムに関するあらゆる種類の情報に一律ないし一様に妥当するわけではない⁽⁸⁸⁾。

透明性には、国民に情報や決定過程を公開することを意味するもの (fishbowl transparency) と自己の行為の正当化理由を説明することを意味するもの (reasoned transparency) があるところ、両者は共存するものの、両者の区別を意識して議論することが必要である。国税庁としては、企業秘密や公務への支障を理由に前者の透明性に制限を設ける場合においても、後者の透明性要求を満たす方法を探るべきである⁽⁸⁹⁾。ここでいう透明性を「情報の公開かつ合理的な説明」に置き換えて、論じることもできよう。「完全な透明性 (full transparency)」が常に求められるわけではなく、現実的な範囲で、時には第三者機関による監視制度など他の制度を踏まえた上で、説明責任を全うすることに

(85) AIによる意思決定、AIの判断に大きく依拠した意思決定が行われる未来も見据えた議論が必要かもしれない。なお、政府の意思決定場面においては、人間による決定の代わりにアルゴリズムを使用するという考え方は、民主主義的ガバナンスにとって深刻な脅威となり、説明責任を果たせないコンピューター化された君主のイメージを思い起こさせるという指摘として、Coglianese & Lehr, *supra* note (8), at 1152 参照。

(86) 参考として、Coglianese & Lehr, *supra* note (8), at 1222 参照。麻薬の捜査等における麻薬探知犬に依拠した判断と何が違うのかという視点からの比較検討も興味深い。Rich, *supra* note (12), at 911-923。ただし、Lehr & Ohm, *supra* note (9) も参照。

(87) See Mirko Bagaric et al., *Erasing the Bias Against Using Artificial Intelligence to Predict Future Criminality: Algorithms Are Color Blind and Never Tire*, 88 U. CIN. L. REV. 1037 (2020)。

(88) 参考として、Rich, *supra* note (12), at 922-923 参照。

(89) 参考として、Cary Coglianese, *The Transparency President?: The Obama Administration and Open Government*, 22 GOVERNANCE 529, 537 (2009); Cary Coglianese & David Lehr, *Transparency and Algorithmic Governance*, 71 ADMIN. L. REV. 1 (2019); Steven M. Appel & Cary Coglianese, *Algorithmic Governance and Administrative Law*, in THE CAMBRIDGE HANDBOOK OF THE LAW OF ALGORITHMS 153, 176 (Woodrow Barfield ed., 2020) 参照。

つながる透明性が求められるのである⁽⁹⁰⁾。AIの開発に当たり、民間企業が主導権を握り、依頼主である行政機関がアルゴリズムを含む重要な点を理解できていなかったり、民間企業任せにしたりしていると、実質的に民間企業に説明責任が移るような事態が発生する可能性や民間企業の影響力が大きくなる可能性が高まる⁽⁹¹⁾。この点の是非も議論が必要であろう。

国税庁がアルゴリズムに関する情報の開示を行う場合には、意図的に情報を操作することなどを通じてアルゴリズムを騙してその判断を歪めた納税者へのペナルティの創設をセットで設けることも検討に値する。あるいは、調査の必要性要件（税通 74 の 2 等）の充足可能性や選定理由の説明可能性という問題に配慮する必要はあるが、調査選定システムの設計にランダムを要素を組み込んだり、同システムとは別にランダム選定の要素を含む調査選定を実施したりすることも議論されてよい。これにより、納税者に対して自分が選定されるか否かの確信をもてなくする、換言すれば、納税者を未知のリスクに直面させることで、戦略的に選定を免れようとするような納税者の試みを挫くのである⁽⁹²⁾。なお、リアルタイムで、データを取り込んで予測のためのモデルを更新するような調査選定システムを採用する場合にも、同様の効果を見込むことができるかもしれない⁽⁹³⁾。

(5) 憲法上の問題と対応策

これまでに挙げてきた種々の法的問題に対して、AIないし機械学習アルゴリズムを実装しているといっても、過去の調査データに大きく依拠した調査選定であり、そこで挙げられた法的問題は人間による調査選定の場合にも起こりうるものであって、何はともあれ選定の精度が高まるのであれば、それでよいのではないか、別途、課税処分の適法性が確保されるのであればよいのではないか、という見解もあるかもしれない。

一般論でいえば、調査選定の精度が高まること自体は歓迎される。しかしながら、納税者にとって税務調査は種々の負担が大きいものであるし、例えば、「国籍が〇〇であるから、AIが不正行為を行っている可能性が高いと判断した」という理由で、調査対象として選定することの是非は議論の余地がある。国籍の代わりに、前記 2 (2) イで挙げた特定の属性を入れて思考実験を進めてみてもよい。ディープラーニングを利用するには、人間が思い付かないような選定理由の採用、特徴量の抽出が行われる可能性があることを考慮すると、なぜそのような属性が不正行為を行っている可能性が高いという判断につながるのかを説明できない事態も想定されるが、それは常に許容されるべきか。

また、「理由は明確ではないが、AIが、あなたは不正行為を行っている可能性が高いと判断しているから、今回、調査対象として選定されました」と当該納税者に対して説明しても納得を得られないので、かような実際の選定理由を伏せておき、取って付けたような別の理由を用意して、当該納税者に対して説明するような調査官が出てくることも予想さ

(90) See Kroll et al., *supra* note (46), at 704-705.

(91) 参考として、Surden, *supra* note (82), at 734; Alicia Solow-Niederman, *Administering Artificial Intelligence*, 93 S. CAL. L. REV. 633, 685 (2020) 参照。

(92) See Kroll et al., *supra* note (46), at 654.

(93) See Kroll et al., *supra* note (46), at 659-660.

れる。

これらの点も踏まえて、これまで指摘した法的问题というのは、調査の必要性要件（税通74の2等）に関係するばかりでなく、個人の尊重、幸福追求権、平等原則を基本原理として掲げる憲法13条や14条、あるいは適正手続を保障する31条や84条等に抵触する恐れもある重要な問題であることを強調しておきたい。ここでは、調査選定システムの利用と同システムへの依存が、上記で指摘したようなこれまでに類をみないほどのループないしエコーチェンバー現象を発生させるのではないかという懸念があることを改めて想起しておきたい。何はともあれ選定の精度が高まるのであれば、それでよいのではないかと、別途、課税処分の適法性が確保されるのであればよいのではないかと、簡単に片付けることはできない。

納税者の権利利益を侵害する可能性がある場面などのように、AIないし機械学習アルゴリズムによる予測が外れる可能性があること、バイアス問題やブラックボックスの問題などの問題が起こりうることを念頭に置いて、より慎重な対応を求められる場面があることを意識した制度作りや運営を行う必要がある。また、強力な信頼度を有するAIないし機械学習アルゴリズムの分析に基づくブラックリストが、不当な差別又は偏見を生み出す危険性について配慮すべきである。

差し当たり、（納税者本人でなくとも）第三者機関によるチェック制度の創設、国税庁のAI利用における倫理指針などに関するものも含めて、アルゴリズムの生成・利用に際し、国税庁が遵守すべき義務に関する規定等の制定も視野に入れて、議論を深めるべきではないか。調査選定システムの利用について、定期的に影響評価を実施し、分析結果を公表することも重要である。

また、privacy by design⁽⁹⁴⁾に倣い、taxpayer's rights by design 又は individual rights by design の観点から初期設定を考える、いい換えれば、あらかじめ制度設計の段階で納税者の権利利益を保護する装置を組み込んでおくべきではないか。例えば、国税庁によるアルゴリズムの開発方針や運用指針、影響評価等の公開にとどまらず、納税者が国税庁の保有するメタデータを含む自身の情報、アルゴリズムによる判定結果、判定の際に考慮された事情やその重み付けなどにアクセス、修正又は削除を要求したり、場合によっては積極的に正しい情報を提供したり、合理的な推論⁽⁹⁵⁾がなされることを求めたりすることができるように、技術的及び制度的側面からの仕掛けを講じておくことが考えられる⁽⁹⁶⁾。アルゴリズムに検証可能性、可視性、透明性をもたせるとともに、法制度として納税者が国税庁の保有する情報にアクセス等する権利や合理的推論がなされる権利を整備するのである（もちろん、アクセスが制限されるべき情報の種類については議論の余地がある）。

(94) Privacy by design については、堀部政明ほか編著『プライバシー・バイ・デザイン』（日経BP社2012）、新保史生「プライバシー・バイ・デザイン」論研ジュリ18号16頁以下（2016）参照。なお、OECD, TAX ADMINISTRATION 3.0, *supra* note (1) では、compliance-by-design という考え方がちりばめられている。

(95) 合理的推論がなされる権利について、Sandra Wachter & Brent Mittelstadt, *A Right to Reasonable Inferences: Re-Thinking Data Protection Law in the Age of Big Data and AI*, 2019 COLUM. BUS. L. REV. 494 (2019) 参照。

(96) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律27条には訂正請求権が定められているが、訂正の対象となる自身に関する情報が開示されない場合には、この訂正請求権は実効性を失うのではないかと、という問題がある。

この点は、手続的な公正性を確保する伝統的な手続的デュープロセスという観点のほか、ソースコードの公開や監査のための証拠の生成プログラムなどを含むテクノロジー時代における技術的側面からの公正性を確保する技術的デュープロセス⁽⁹⁷⁾という観点で捉えることも可能であろう⁽⁹⁸⁾。納税者の権利利益の保護に実効性をもたせるために、納税者の諸権利を法律で明確にすべきであろう。

アルゴリズムの調査や理解に必要なとされる専門的知識や能力を通常の納税者又は税の専門家に期待することはできない。この点からしても、支援のための独立的な専門組織、第三者機関の設立が必要となろう。アルゴリズムに関して、国税庁が意思決定をする際に、あらかじめ同組織から情報を得たり、ピアレビューを受けたりするなど、監視とレビューの機能も有する組織として設計することや、そのようなプロセスの制度化などが考えられる⁽⁹⁹⁾。

V 結びに代えて

調査選定システムが、これまで人間が気付かなかった又は暗黙知とされてきたような着眼点や選定手法等を発見し、実装し、国税庁という組織に標準装備・共有されることで、組織全体の調査選定の精度と調査効率の向上、コスト削減という効果をもたらすことは、一般論として、国民の利益にもつながりうる。よって、最新のテクノロジーを税務行政のために活用する国税庁の先進的な姿勢や試みには基本的に賛同する。

また、テクノロジーの活用自体は、差し当たり、既存の租税制度ないし法体系・価値体系に大きな変革を要求するものではないかもしれない⁽¹⁰⁰⁾。AIないし機械学習アルゴリズムを、既存の憲法や行政法、あるいは租税法の制度にうまくはめ込むことはできると考えるが、だからといって、その使用が常に正当化されるというわけではない。とりわけ、国税庁は、行き当たりばったりの又は無責任な方法でこれらを利用するようなことはせず、慎重に行動し、その設計と実装において潜在的な落とし穴と懸念事項に配慮しなければならない⁽¹⁰¹⁾。

本稿では、国税庁が税務行政のスマート化やデジタル・トランスフォーメーションの利

(97) 参考として、Citron, *supra* note (79); Danielle K. Citron & Frank Pasqual, *The Scored Society: Due Process for Automated Predictions*, 89 WASH. L. REV. 1 (2014) 参照。これに対して、Thornton, *supra* note (84), at 1840 は、人間の偶発的なバイアスを緩和するために法的な自動意思決定システムを使用することのベネフィットは、技術的デュープロセスの支持者が提起するバイアスの懸念をはるかに凌ぐものであり、証明済みの対策によってその大部分を解消しうる、という見解を示す。なお、納税者情報の収集(取得)・利活用(データ照合/情報連携)・頒布などの取扱プロセスに対する適正手続(due process)、もう少し的確に言えば手続的データ適正手続の権利(right to procedural data due process)をどのように強化するかという問題意識を提示するものとして、石村・前掲注(10)63頁以下参照。

(98) 別の視点から、学習用データのサンプリングに問題があるのであれば、統計的な観点からの調査、通常の税務調査とは内容や負担の異なる情報収集のための調査の実施も検討に値する。

(99) See Coglianese & Lehr, *supra* note (8), at 1190.

(100) 機械学習の行政利用は法的観点からは例外的なものではなく、確立された価値観を維持し、バランスを再調整するために、法律や法制度を体系的に改変する必要はないという見解として、Coglianese & Lehr, *supra* note (8), at 1213 n.275 参照。

(101) Coglianese & Lehr, *supra* note (8), at 1215.

点ばかりを強調する中で、AIないし機械学習アルゴリズムを実装した調査選定システムを利用することにより想定される法的問題、具体的には、学習用データ、バイアス、ブラックリスト、ブラックボックス、偽陰性と偽陽性等に関する問題を指摘した。納税者にのしかかる税務調査の心理的負担も併せ考慮すると、利点ばかりを強調してその利用が推し進められることのないよう十分に警戒しておかなければならない⁽¹⁰²⁾。少なくとも課税処分より前の調査選定の段階では過度に問題視すべきではないという見解もあるかもしれないが、これらは、場合によっては、個人の尊重、幸福追求権、平等原則を基本原理として掲げる憲法13条や14条、あるいは適正手続を保障する31条や84条等への抵触問題に発展する可能性があり、看過できない重要な問題である（もっとも、技術的な専門知識のない筆者の目には、バイアスやブラックボックスという特性がより強調されて映ってしまう可能性があることに留意⁽¹⁰³⁾）。租税に特化した文脈ではないものの、AI、機械学習アルゴリズム、ビッグデータ、データマイニング、プロファイリングなどが引き起こす憲法上の問題については、既に国内でも議論が蓄積しつつある⁽¹⁰⁴⁾。しかしながら、国税庁の公表資料をみる限り、国税庁が、税務行政のスマート化やデジタル・トランスフォーメーションを進めていくに当たり、これらの点に関してどのような見解を有しているのか、そもそも国税庁がかような問題意識を有しているのか、明らかではない。まったくの無思慮であるのか、意識的に沈黙しているのか、判然としない。上記法的問題への対応策その他については前記IV3で検討したとおりであるが、少なくとも、国税庁は、バイアス問題やブラックボックス問題への対応についてどのように考えているのか⁽¹⁰⁵⁾、偽陰性と偽陽性のどちらを重視する調査選定システムを構築するつもりなのか、人間による判断の介在や透明性の確保などについてどのように考えているのか、納税者保護のあり方をどのように考えているのか⁽¹⁰⁶⁾といった点に関して、国民に見解や方針を示すべきである⁽¹⁰⁷⁾。

さらにいえば、AIや機械学習アルゴリズムの利用に伴う法的問題に対する最もシンプルな解決策は、これらを利用しないことである。重要な法的問題を解決できないまま利用

(102)ただし、タックスコンプライアンス遵守のための活動が、下流から上流へとシフトするならば、税務調査の負担感や臨場調査それ自体の頻度が減る可能性がある。See OECD, TAX ADMINISTRATION 3.0, *supra* note (1). この場合には、別途異なる観点からの考察が必要である。

(103)See Lehr & Ohm, *supra* note (9), at 661-663.

(104)例えば、山本龍彦編著『AIと憲法』（日本経済新聞出版社2018）、山本・前掲注（11）321頁以下、山本・前掲注（22）「ロボット・AIは人間の尊厳を奪うか？」79頁以下、山本龍彦「基調講演 プロファイリング等自動処理による人間疎外的決定への対応」法とコンピュータ36号45頁以下（2018）など参照。

(105)IRSのホームページをみると、IRSは納税者の市民権を保護することにも尽力しているとし、年齢、肌の色、障害、人種、報復行為、国籍、英語力、宗教、性別、性的志向、又は親としての地位に基づく差別を容認しないし、これには、IRSの職員、コミュニティサイトのスタッフやボランティアとの接触も含まれるとしている。https://www.irs.gov/newsroom/taxpayer-bill-of-rights-1.この点に関して、国税庁はどのような方針であるのか。

(106)納税者権利憲章を中心とした国際的な議論の参考として、望月爾「EUにおける納税者の権利保護の調和」立命385号38頁以下（2019）、同「第4回納税者の権利に関する国際会議報告—デジタル化時代における納税者の権利—」税制研究77号144頁以下（2020）参照。

(107)国税庁は、税務行政におけるAIの利用を進めるに当たり、統合イノベーション戦略推進会議決定「人間中心のAI社会原則」（2019）と、AIネットワーク社会推進会議「報告書2019」（2019）の「AI利活用原則」に定められている各原則を遵守すべきであることについて、税研218号に小稿を掲載予定。

を推進することのコストは、これらを利用することにより得られる利点を凌ぐ可能性がある。重要な法的問題を解決できないのであれば、利用しないこと、実戦配備しないことも選択肢の1つになるはずである⁽¹⁰⁸⁾。納税者の権利利益への影響がない場面に限定して、利用を開始するようなことも選択肢に入るであろう。

例えば、フィンランドの税務当局は、AI 倫理規則を定めて、公表している⁽¹⁰⁹⁾。そこでは、AI がどのような観点から自らの戦略目標に貢献するのかということに加えて、要旨次の点が定められている。

- ・ AI の利用のあり方について責任と倫理をもつこと
- ・ AI は信頼できるデータのみを使用すること（データの信頼性と目的適合性が確信できるまで、AI がデータにアクセスできないようにすること。データが使用されている間、これらの点をモニタリングしておくこと。データやアルゴリズムに欠陥や歪みが生じた場合には、可能な限り迅速に修正すること）
- ・ AI の運用には必ず人間が責任をもつこと（職員は AI の提案を採用しないことができること。AI は、意思決定過程におけるステップを後からトレースして、正当化できない限り、意思決定を行うことはできないこと。AI の運用責任者を指名すること）
- ・ AI は法律及び規則に従っていること（AI がどのように利用されているかを常に監視・評価し、逸脱があった場合には即座に対処すること。AI の利用は、税務データの機密性や納税者のデータセキュリティを危険にさらすものではないこと。パートナーを慎重に、かつ、責任をもって選ぶこと。下請けチェーン全体の運営に責任をもつこと）
- ・ 責任ある倫理的な AI アプリケーションに関する公開討論に参加すること

ここで定められていることは、国税庁が上記で指摘した見解や方針を示す際に参考となるであろうし、むしろ見習うべき点が大いにある。

最後に3点述べておきたい。第1に、本稿における考察は、税務行政において調査選定以外で AI ないし機械学習アルゴリズムを利用する場合に対しても、程度の差こそあれ、当てはまる（犯則事件に関係する利用であれば、なおさらである）。今後、個別の論点ごとに具体的な研究を進める必要がある。

第2に、本稿は、納税者プライバシーや国税庁による情報収集・調査手法の観点からの研究など多くの宿題を残すものである。本稿における AI ないし機械学習アルゴリズムの行政利用がもたらす法的問題等に関する考察（裁判官と自動化バイアスの問題やブラックボックスと行政裁量の問題に関するものを含む）を踏まえて、税務調査に関する過去の裁判所の判断を振り返ってみると、荒川民商事件・最高裁昭和48年7月10日第三小法廷決定（刑集27巻7号1205頁）や川崎民商事件・最高裁昭和47年11月22日大法廷判決（刑集26巻9号554頁）などが示した判断枠組みが果たして時代に適しているか、という興

(108) 前掲ウイスコンシン州最高裁との関係で、Wisser, *supra* note (22), at 1826 参照。

(109) <https://www.vero.fi/en/About-us/finnish-tax-administration/operations/responsibility/finnish-tax-administrations-ethical-principles-for-ai/>. この点については、研究会において、立命館大学法学部の望月爾教授からご教示いただいた。この場をお借りして、感謝申し上げます。

味深い問題視点もみえてくる。

第3に、前記Ⅳ3(2)において、人間の判断にも問題があるのだとすれば、むしろ、アルゴリズムは修正が効く可能性が高く、公正なアルゴリズムを組めば、人間のように偏見が入ることなく、公正な結論が導かれる、よってアルゴリズムによる判断を支持すべきであり、アルゴリズムの利用を進めるべきであるといった声上がる可能性があることを述べた。アルゴリズムが本稿で示したような問題を克服した場合、あるいは人間(税務職員)による判断に対する人間(納税者)の信頼が崩れた場合には、人間による判断を受ける権利(人間の関与を得る権利⁽¹¹⁰⁾)ではなく、アルゴリズムによる判断を受ける権利の制定等に関する議論が高まることが予想される⁽¹¹¹⁾。ただし、人間の側に知見や経験が蓄積されないような仕組みができるとすれば、予想していなかった弊害が生じるかもしれない。

(2021.5.20 受稿, 2021.6.25 受理)

(110) 参考として、GDPR22条1項参照。

(111) この点に関する議論の参考として、Aziz Z. Huq, *A Right to a Human Decision*, 106 V.A. L. REV. 611 (2020) 参照。

〔抄 録〕

各国の租税行政庁と同じように、国税庁も、平成 29 年 6 月に「税務行政の将来像～スマート化を目指して～」を公表し、AI、データマイニング、機械学習などを利用して税務行政のスマート化（令和 3 年 6 月には税務行政のデジタル・トランスフォーメーション）を推進することを宣言している。本稿では、国税庁が税務行政のスマート化の利点ばかりを強調する中で、納税者の調査必要度やコンプライアンスリスクを測定し、税務調査の対象者を自動的に選定する調査選定システム（とりわけ大量のデータから有用な情報を抽出するデータマイニングを行い、機械学習により、納税者のコンプライアンスリスクのスコアをはじき出すモデルを生成するようなアルゴリズム）を国税庁が採用する場合に想定される法的問題を明らかにする。具体的には、学習用データ、バイアス、ブラックリスト、ブラックボックス、偽陰性と偽陽性等に関する問題が存在すること及びこれらが個人の尊重、幸福追求権、平等原則を基本原理として掲げる憲法 13 条や 14 条、あるいは適正手続を保障する 31 条や 84 条等への抵触問題に発展する可能性があることを指摘した上で、税務行政のスマート化やデジタル・トランスフォーメーションを進めていくに当たり、国税庁はこれらの点に関して国民に見解や方針を示すべきであると主張する。

〔論 説〕

デジタル課税改革の再検討

— 仕向地主義に基づく課税 —

江波戸 順 史

はじめに

OECDは、市場国におけるデジタル課税の模索に積極的な動きをみせている。2019年2月、パブリック・コンサルテーション・ドキュメントにおいて、米英印の提案として、ユーザー参加、マーケティング無形資産、重要な経済的存在という概念を用いて、市場国におけるデジタル課税案を明らかにしている。同年10月、OECDは、事務局提案として統合アプローチ (Unified Approach) を公表し、ユーザー参加による価値創造を根拠に、市場国におけるデジタル課税の仕組みを世界に向けて発信している。そして、2020年10月には、第1の柱及び第2柱のブループリントを公表している。第1の柱のブループリント (以下「ブループリント」) では、統合アプローチを踏襲しつつも、これまでとは異なる市場国に課税権を配分するための新たな根拠が提案され、課税ベースの配分法は簡素化されている。従来の国際課税原則を重んじながら、新たな国際課税の形を求めるOECDのデジタル課税改革 (以下「デジタル課税改革」) では、独立企業原則の域を超えるシステムの構築が進められている。

デジタル課税改革の目的は、大抵の場合、市場国への課税権の配分であると考えられる。しかしながら、この改革においては、市場国への課税権の配分だけでなく、課税ベース配分も課題として認識するべきであろう。先行研究では、課税権の配分だけに焦点をあて議論が展開されるが、OECDが提案する残余利益分割法と定式配賦方式の組み合わせによる、課税ベース配分にも注目すべきである。残余利益分割法や定式配賦方式による結果は、課税権の配分ではなく課税ベース配分である。確かに、その組み合わせによれば、課税ベース配分は可能であるが、しかしながら、統合アプローチが公表された段階では、市場国へ課税ベースを配分する根拠が不明確であったと言わざるを得ない。

課税権の配分に関する検討は、この根拠を明らかにするために必要である。デジタル課税改革では、ユーザー参加による価値創造に依拠し、市場国を仕向地とみなして市場国への課税権の配分が企図されていると理解できる。つまり、仕向地主義に基づく課税を模索していると推察される。ただ、ブループリントでは、プラットフォーム企業のビジネスを「自動化されたデジタルサービス (ADS)」と「消費者向けビジネス (CFB)」に区分し、それぞれに合った課税権の配分のための根拠が明らかにされている。ADSに限って言えば、一定額を超える収益にその根拠を求めるが、その基礎には仕向地主義があると考えられる。

ただ、市場国における課税を考えた場合、仕向地主義が擬装であることを勘案すると、その課税にはまだ疑問が残る。もしこれを認めると、本質的には源泉地でも仕向地でもな

い市場国が、従来の国際課税原則のもとでは納税義務のないプラットフォーム企業に、擬装された仕向地主義に基づき課税することになる。この場合、市場国内において便益が生じる国内公共財の費用を、国外のプラットフォーム企業に負担させることになる。これでは、理論的には便益と費用の関係が成立しない。それならば、プラットフォーム企業に国際公共財の費用を負担させる方が望ましいのではないだろうか。

本稿では、以上の問題意識のもと、統合アプローチとブループリントを材料にして、仕向地主義の観点からデジタル課税改革を再検討する。まず、デジタル課税改革に関わる各国の動向と改革の方向性について考察する。これまで疑問視されなかった部分を再度検討し直すことで新たな発見を求める。次に、デジタル課税改革による市場国への課税ベース配分について検討する。移転価格税制とデジタル課税改革における課税ベース配分を比較する。さらに、仕向地主義により配分される課税権に適合する形で、課税ベースが配分される仕組みを明らかにする。そして最後に、擬装された仕向地主義に基づく市場国の課税が、国際的に正当であると認められる方策を模索する。

I. デジタル課税改革の枠組みの再検討

1. デジタル課税改革と諸外国参加の思惑

(1) 世界協調と自国優先的な選択

2013年にBEPSプロジェクトが発足し、それ以来G20はOECDによる改革に協力してきた。さらに137カ国がその改革に協力を表明している。このように、G20及び多国の協力は、アメリカ合衆国や日本など先進国だけでなく、発展途上国までも改革に賛同することを意味する。これまで国際課税は先進国の問題であり、発展途上国ではそれほど問題視されてこなかった。それは、高い税率の先進国から、低い税率の発展途上国に課税ベースが流入する形が一般的であったからである。その形は、プラットフォーム企業の登場により変化したはずである。そのビジネスは、ネット上で展開されるため、従来のように先進国に比して発展途上国が優位になることはない。

BEPSプロジェクトに始まり、デジタル課税改革が進められる現状において、世界協調が求められている。しかしながら、本来、課税問題は、国家の主権である課税権と関わる国内に限定された問題である。そして、これまで各国は自国優先的な選択をして、税率を引き下げたり、優遇措置を講じたり、他国よりも優位な立ち位置を築くことに努めてきた。その状況下では、先述のような優位性のある発展途上国には、従来の国際課税の問題はむしろ好都合とみる面もあったであろう。それが、発展途上国が優位になることのない現状では、自力では未曾有の課税問題に太刀打ちできないために、発展途上国も世界協調に参加したとみることができよう。このように考えると、この参加は世界のためではなく、自国優先的な選択であることは以前と変わらない。

先進国でもこの本音は同じであろう。後述するように、OECDのデジタル課税改革を待つことなく、自国でデジタル課税を導入する国が散見される。フランス、イギリス、イタリアなどがその代表である。確かに、先進国の場合、国際的な潮流として世界協調に参加しているとみることができよう。本音では、世界協調に参加することで自国にも課税権及び課税ベースが配分され、ひいては、仕向地主義のもと課税も可能になると画策してい

るのであろう。ただ、1990年代にも法人税の国際的調和化など世界協調の流れはあったが、各国が自国優先的な選択をするために、その世界協調は実現しなかったという苦い経験があり、今度も同じことが繰り返されるのではと懸念される。現に、前トランプ政権下のアメリカ合衆国とフランスとの間で顕著になったデジタル課税に対する報復関税、そしてバイデン政権でも関税による対抗措置が講じられている。これも自国優先的な選択と言えよう。

(2) 独自のデジタル課税に向けた各国の動向

デジタル課税改革のもと、世界協調に向けて各国は表向きでは足並みをそろえるが、本音では、先述の通り自国優先的な選択をするはずである。デジタル課税改革の進捗が芳しくないことで、独自でデジタル課税の執行を試みる国もあり、その範囲は国内である⁽¹⁾。例えば、フランスでは、広告収入を得て無償で提供される音楽・映像コンテンツの提供サービスには個別消費税が課税される。イギリスでは、迂回利益税 (Diverted Profit Tax)、いわゆる Google 税が、イギリス国内の経済活動によって創出されながらも、課税を回避していると認められる企業利益に課税される。イタリアでは、オンライン広告やスポンサー・リンクなどの反対給付にデジタルビジネス税 (web tax) が課税される。

また、デジタルサービス税を導入する国もある⁽²⁾。デジタルサービス税は、イギリスの仕組みを参照すると、ソーシャルメディアサービス、検索エンジン、オンラインマーケットプレイスをユーザーに提供する企業に課税される⁽³⁾。さらに、コロナ感染が長期化するなか財政悪化に悩む国が独自のデジタル課税の強化を進めている⁽⁴⁾。インドでは、国内に拠点がない海外企業の電子商取引にまでデジタル課税の範囲を広げ、インドネシアでは、国内で事業活動するデジタルサービスを提供する海外企業に対して課税を強化している。

このような動向を肯定的にみれば、市場国である各国は、デジタル課税改革が遅々として進まないなか、自国の課税権を守るために独自にデジタル課税を試みていると言えよう。従来のように PE を根拠に課税する仕組みが機能しないため、ネット上のサービス提供に新たな課税をする、PE に依拠しないシステムを構築している。確かに各国が自国優先的な選択をする事情は理解できる。しかしながら、これを国際的に認めると、国家間の二重課税、さらにデジタル課税改革が完成した場合には、国家間と OECD の課税によって多重課税が生じる可能性は否定できないであろう。この場合、GAF A の租税負担も過重になると懸念され、新たな問題を引き起こしかねないであろう。

このような問題を回避するためにも、デジタル課税改革の完成が急がれる。各国が自国優先的な選択をするのは当然のことであり、それを踏まえた改革が必要となる。ゲーム理論の解を待つことなく、世界協調が望ましいのは経験的に理解できよう⁽⁵⁾。そのためには、

(1) 英仏伊のデジタル課税に関しては、佐藤 (2018) pp. 8-10 を参照。

(2) デジタルサービス税の導入国には、フランス、イタリア、オーストラリア、イギリス、スペイン、チェコ、トルコなどがある。詳しくは、PwC (2020) を参照。

(3) イギリスのデジタルサービス税については、溝口 (2020) p. 55 を参照。

(4) 日本経済新聞 2020 年 5 月 12 日 (朝刊) p. 5。

(5) 理論的には、ナッシュ均衡 (裏切り、裏切り) よりも協調の方が利得は高くなる。

市場国に課税権及び課税ベースを配分し、課税を可能にしなければならない。PEを根拠とした課税が不可能ならば、新たな根拠を明確にする必要があるが、仕向地主義がその根拠となり、それに基づく市場国における課税が可能になる。

2. デジタル課税改革の方向性

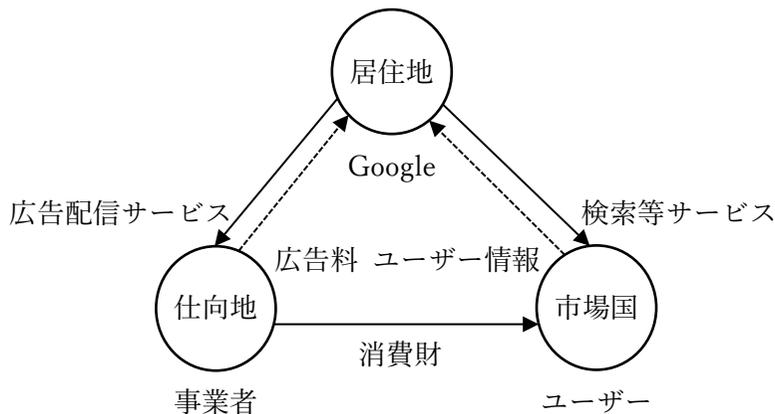
(1) 仕向地主義と市場国の課税

現行の国際課税原則を厳守すれば、デジタル課税が可能なのは、主要なプラットフォーム企業の本拠地がある居住地、アメリカ合衆国、そしてネットに掲載する広告等を発注する事業者が所在する仕向地、EU諸国などである。居住地であるアメリカ合衆国は、居住地主義のもとプラットフォーム企業の全世界所得に課税することが可能である。また、仕向地であるEU諸国は、仕向地主義のもと当該域内における財サービスの消費に課税できる。しかしながら、ユーザーが在住する市場国は居住地でも仕向地でもない。

渡辺(2019)では、Googleのビジネスモデルを例示しているが、そこから居住地、仕向地、市場国の位置づけが理解できる(図1)⁽⁶⁾。まず、Googleが提供する検索等サービスのユーザーが在住するのが市場国である。そして、ユーザーに関する情報の分析に基づく広告配信サービスの提供を受ける事業者が所在するのが仕向地、Googleの本拠地があるのが居住地である。なお、渡辺(2019)は、ユーザーが在住する市場国は仕向地とは言えないであろうと指摘し、その理由を検索等サービスの提供が無償であるため、市場国におけるGoogleの売上がないからであると説いている⁽⁷⁾。

この場合、当然のことながら、仕向地主義に基づいた課税もできない。そこで、統合アプローチにあるように、ユーザー参加による価値創造を検索等サービスに対する反対給付とみなされるのだろう。これによって、ユーザーが在住する市場国を仕向地と位置づけられれば、市場国では仕向地主義のもと課税が可能になるはずである。ブループリントでも、

図1 居住地・仕向地・市場国の位置づけ



(出所) 渡辺(2020) p.154より作成。

(6) 渡辺(2019), pp.154-157.

(7) 渡辺(2019), p.156.

ADS⁽⁸⁾に限れば、市場国における一定額を超える収益⁽⁹⁾を根拠にした課税ベースの配分が提言されている。この収益は市場国を源泉とするが、企業側ではなくユーザー側から捕捉しているため、それは仕向地主義をベースにすると考えられる。以上の検討から、デジタル課税改革が求めたのは仕向地主義に基づいた市場国の課税であると推察できよう⁽¹⁰⁾。

(2) 課税権の配分と課税ベースの配分

先行研究では、デジタル課税改革の目的は市場国への課税権の配分であると考えられることが多い。しかしながら、その仕組みをみると、課税権の配分と課税ベースの配分は分けて検討すべきであると考えられる。残余利益分割法や定式配賦方式は、課税ベースの配分法であり、課税権を配分する方法ではない。

図2は、残余利益分割法と定式配賦方式による課税ベース配分を簡略的に示している。後述するように、残余利益分割法では、企業グループ全体の利益から通常の利益を差し引き、最終的に残余利益が算出される。移転価格税制のRPS法⁽¹¹⁾では、利益創出に係る貢献度に応じて残余利益が分割されるが、デジタル課税改革ではこの分割は売上高に基づく定式配賦方式による。この時、目的となるのは課税権の配分ではない。残余利益分割法と定式配賦方式により達成されるのは課税ベースの配分である。

他方、課税権の配分については、その根拠となる仕向地主義との関係から検討するべきである。上述のように、市場国は仕向地ではないので課税権がない。また、プラットフォーム企業のビジネスが市場国に活動拠点PEがなくても成立するため「PEなければ課税なし」を厳守すると、この点からも市場国には課税権がない。そのため、統合アプローチでは、ユーザー参加による価値創造を根拠に、市場国への課税権の配分が提言されている。他方、ブループリントでは、ADSに関して一定額を超える収益を根拠にすることが提案されている。

しかしながら、市場国における課税を考えると、課税権の配分と課税ベースの配分は連続的に捉えるべきである。仕組みの検討ではこれらの配分は分けて考えるべきであるが、課税するとなれば、市場国では配分された課税権に基づき、配分された課税ベースに課税

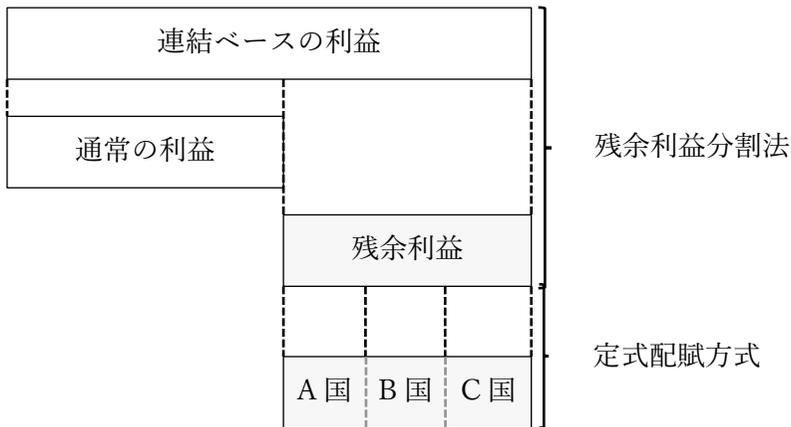
(8) ADSの範囲については、OECD (2020) para. 44を参照。オンライン広告サービス (Online advertising services)、ユーザーデータの販売と譲渡 (Sale or other alienation of user data)、オンライン検索エンジン (Online search engines)、ソーシャルメディアプラットフォーム (Social media platforms)、オンライン仲介プラットフォーム (Online intermediation platforms)、デジタルコンテンツサービス (Digital content services)、オンラインゲーム (Online gaming)、標準化されたオンライン教育サービス (Standardised online teaching services)、クラウドコンピューティングサービス (Cloud computing services)を含む。

(9) OECD (2020) para. 190, 195. ADSには市場収益基準 (market revenue thresholds) のみが適用されるが、CRBには、それに加えて活発かつ継続的な事業を展開するPEや子会社などの有無を判断する物理的拠点テスト (“physical presence” test) の適用が提案されている (para. 191, 206.)。

(10) 拙稿 (2020) では、OECDのデジタル課税について考察するにあたり源泉地主義を念頭においたが、その仕組みを厳密に精査するとその認識は不適當であったと言えよう。売上がユーザー側から認識されている点から、市場国をプラットフォーム企業が提供するサービスの仕向地と位置づけ、仕向地主義の観点から検討する方が適切である。

(11) 統合アプローチの残余利益分割法と区別するために、移転価格税制の残余利益分割法を「RPS (Residual Profit Split) 法」と表記する。

図2 残余利益分割法と定式配賦方式



(出所) 筆者作成。

するという連続性がなければならない。OECDが独立企業原則の域を超える（go beyond the arm's length principle）と公表し⁽¹²⁾、これまで批判してきた定式配賦方式が提案されたことで、それに注目が集まっている。定式配賦方式による結果は、課税ベースの配分であって課税権の配分ではないが、しかしながら、課税ベース配分を実現するには課税権の配分が必須であることは間違いない。

II. デジタル課税改革における課税ベース配分—移転価格税制との関係から—

1. デジタル課税改革下の独立企業原則の限界

統合アプローチが公表された段階で、定式配賦方式が再び検討されているが、それはデジタル課税改革においても独立企業原則の機能不全が問題であるためであろう。これは、移転価格税制において、無形資産の評価や統合の利益について独立企業原則が限界にあるとみられ、定式配賦方式が代替的に提案された論理と同様である。しかしながら、デジタル課税改革においても、独立企業原則の域を超えるシステムを構築するために、移転価格税制の代替的な方法である定式配賦方式を組み込み、移転価格税制を基礎に改革が進められるとみると、デジタル課税改革の理解を間違えるであろう。

移転価格税制との関係からみた独立企業原則については、OECD租税条約第9条に明記されている。独立企業原則では、「…関連する企業間において独立企業間で設けられる条件と異なる条件が設けられている場合には、その条件のために一方の企業に生じる利益になり、その条件のために一方の企業の利益とならなかったものに対して…課税される」と規定されている⁽¹³⁾。つまり、移転価格税制との関係からみた場合、独立企業原則は関連企業と非関連企業の税務上のパリティを求めている。デジタル課税改革でも、国際的に

(12) OECD (2019a) p. 2.

(13) OECD (2017) para. 1.6 に記される OECD モデル条約第9条を参照。

ビジネスを展開するプラットフォーム企業と独立企業との関係を考慮しているはずであるが、移転価格税制のそれとは異なる部分がある。

デジタル課税改革では、国際連盟の1933年報告書に明記された独立企業原則がベンチマークとされていると考えられる。これは移転価格税制の基礎にある独立企業原則の原始的な概念である。1933年報告書では、分離会計に基づき課税されるべきであり、その際にPEを独立企業であるかのように扱うことが求められる⁽¹⁴⁾。つまり、支店や事業所などのPEを独立企業と認め、その会計記録をベースに当該国において課税が執行される。確かに、デジタル課税改革における独立企業原則でも、プラットフォーム企業と独立企業とのパリティを求めていると言えよう。しかしながら、移転価格税制では「取引」に焦点が当てられ、制度的には関連者間取引と非関連者間取引（独立企業間の取引）が比較されるのに対して、デジタル課税改革では「PEの会計記録」に焦点が当てられる点では異なる。

さらに、独立企業原則の限界についても、移転価格税制とデジタル課税改革では異なる部分がある。移転価格税制においては、独立企業原則が無形資産の評価や統合の利益に対応できないことから、その限界が認識される。他方、デジタル課税改革では、1933年報告書の独立企業原則を厳守すると「PEなければ課税なし」⁽¹⁵⁾が適用されるため、PEを必要としないビジネスを展開するプラットフォーム企業に課税することが困難であることから、独立企業原則の限界が認められている。つまり、移転価格税制とデジタル課税改革は、独立企業原則に基づく点では同様であるが、それぞれが抱える独立企業原則の限界点は異なる。

その上、独立企業原則が限界にある中で、定式配賦方式を代替的な方法とする状況にも、移転価格税制とデジタル課税改革で異なる部分がある。まず、移転価格税制に関して考えると、その目的は、移転価格操作により当該国から相手国に課税ベースが流出するのを防ぐことである。この場合、当該国にも相手国にも課税権があり、かつ、子会社など関連企業が相手国に存在する状況で、無形資産の評価や統合の利益など独立企業原則では処理できない問題が生じる。移転価格税制との関係から、定式配賦方式が代替的に求められるのはこのような状況である。それに対して、デジタル課税改革においては、市場国にPEが存在しないため独立企業原則が機能せず、源泉地でも仕向地でもない市場国には課税権もない状況において、課税ベース配分のために定式配賦方式が必要とされる。

2. デジタル課税改革にみる課税ベース配分法

以上のように、移転価格税制とデジタル課税改革では異なる部分もあるが、独立企業原則が限界にあることは同様である。その限界のもと、デジタル課税改革では、移転価格税制の課税ベース配分法に類似した方法が採用されている。移転価格問題が惹起されていないなか疑問もあるが、望月（2017）によれば、広義的には移転価格税制は「恣意的な課税権侵害の回避を目的とする税制」であり、デジタルエコノミーもその範囲に含まれる⁽¹⁶⁾。

(14) 国際連盟の1933年報告書については、赤松（2001）p. 92を参照。

(15) 「PEなければ課税なし」は、国際連盟の1928年条約草案で明記されている。赤松（2001）p. 40を参照。

(16) 望月（2017）pp. 44-47。広義の移転価格税制に対して、狭義の移転価格税制を関連企業間取引税制と定義づけている。なお、一般に言う移転価格税制は後者に該当する。

この定義を踏まえれば、デジタル課税改革において、その類似した方法で課税ベースを配分しようと試みるのは納得できよう。

さらに、デジタル課税改革では、1933年報告書の独立企業原則に基づくため、当時と同じように、分離会計と利益分割法の問題を抱えていると推察できる⁽¹⁷⁾。先述の理由から独立企業原則が限界であれば、独立企業の会計記録をベースとする分離会計も機能しない。この場合、課税ベース配分には利益分割法が適切であると考えられ、残余利益分割法はその一つの方法として選択されたのかもしれない。

デジタル課税改革で提案される仕組みをみると、基本的には、企業グループの連結財務諸表から計算される連結ベースの利益から通常の利益を差し引き、算出される残余利益の一部が市場国に配分される。統合アプローチでは利益率ベースの方法⁽¹⁸⁾が提案されている。ブループリントでは、それと同形の利益率アプローチ (profit-margin approach) に加えて、RSP法に類似した形の利益基準アプローチ (profit-based approach) が提唱されている。双方を比較すれば、利益基準アプローチの方が簡素かつ現実的な方法であり、その仕組みは下記の通りである⁽¹⁹⁾。なお、市場国Aへの配分方法を考える。

ステップ1：残余利益 = 連結ベースの利益 - (売上高 × 利益率10%)

ステップ2：市場国(A, B)に配分される残余利益 = ステップ1の残余利益 × 配分率20%

ステップ3： $\frac{\text{市場国Aの売上高}}{\text{企業グループ全体の売上高}} \times \text{市場国(A, B)に配分される残余利益}$

数値的にみると、対象となるのは年間の売上高が7億5,000万ユーロを超える企業であり、その仕組みは、通常の利益(通常の利益率10%)を超える残余利益を市場国に売上高に応じて配分するというものである。

この仕組みを見る限り、移転価格税制の課税ベース配分法であるRPS法に類似した形が採られている。移転価格税制では、独立企業間価格に基づき移転価格が更正されるが、目的はそれではなく、国家間で課税ベースを適正に配分することが、移転価格税制の最終的な目的である。確かにRPS法による場合、移転価格を更正する手続きは踏まないが、国家間での課税ベース配分は可能になる。移転価格税制のRPS法は下記の通りである。

移転価格ガイドラインのRPS法を参照すると⁽²⁰⁾、図3に示されるように、まず第1段階では、関連者間取引における営業利益のうち通常の貢献に係る市場利益が算定される。なお、RPS法では市場利益は通常の貢献に係る利益として認識されるが、その通常の貢献とは市場利益を特定することができる類似の事業活動に従事する非関連企業が行う同一又は類似の貢献である。上記の利益基準アプローチに照らせば、RPS法の第1段階は、ステップ1の前段階である企業グループの連結財務諸表から連結ベースの利益を算定する

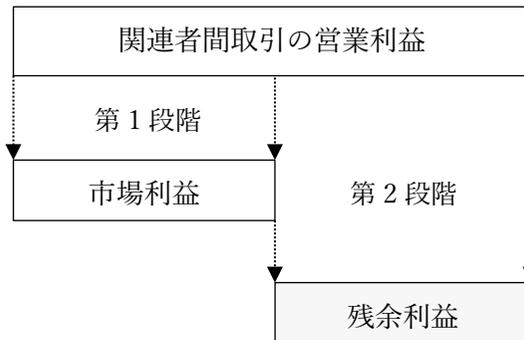
(17) 1933年報告書における分離会計と利益分割法に関する議論は、赤松(2001) pp. 93-102を参照。分離会計を優先し、利益分割法は最後の方法と位置づけられている。

(18) OECD(2019c) para. 53-55及び58-60, OECD(2020) Application of Amount A. 統合アプローチでは、企業グループの連結財務諸表から計算した連結ベースの利益率(Z%)から通常の利益率(X%)を差し引き、算出した残余利益率(Y%)を市場国に帰属するもの(W%)とそれ以外に区分(V%)して、残余利益を市場国間で売上高に応じて配分。

(19) OECD(2020) Annex. Approaches to implementing the Amount A formula, Box B.1 Exampleを参照。

(20) OECD(2017) para. 2.127.

図3 移転価格税制のRPS法



(出所) OECD (2017) para. 2.127 より作成。

手続きに該当する。

RPS法と利益基準アプローチの相違点をみると、市場利益（通常の利益）を算定する際に、RPS法では独立企業の利益分割基準を相対的に参照するが、利益基準アプローチでは10%の一定の利益率を市場で得られる通常の利益率とみなす点で異なる。また、RPS法は、独立企業の利益分割基準によるためOECDが示唆するように独立企業原則に基礎をおく方法と言っても問題はないであろう⁽²¹⁾。それに対して、利益基準アプローチはみなしの利益率をベースとするため、独立企業原則の域を超えた方法と認められよう。

ところで、みなしの利益率によるのは国際的に公正なのだろうか。通常の利益率10%を基準とすると、GAFGAのうちGoogle、Apple、Facebookは利益率が10%を超えるので利益基準アプローチが適用できるが、Amazonの利益率は10%以下であるため対象外になる。それが国際的に公正と認められるのか疑問が残る⁽²²⁾。

第2段階では、第1段階で算定された市場利益を関連者間取引における営業利益から差し引き、残余利益が算定される。RPS法のこの第2段階は、利益基準アプローチでは、ステップ1に該当する。連結ベースの利益から市場利益（売上高×10%）を差し引き、残余利益が求められる。RPS法も利益基準アプローチでもこの段階までは同じである。ただ、利益基準アプローチでは、この後にステップ2として、残余利益が市場国に帰属するものとそれ以外に区分するものに区分される。そして、ステップ3では、市場国に帰属する残余利益が売上高を配賦要素とする定式配賦方式により当該市場国に配分される。

利益基準アプローチではステップ3に特に注目すべきである。これまでOECDは定式配賦方式を批判してきた。移転価格税制においては、独立企業原則の遵守を至上命題として、独立企業間価格に基づく移転価格の更正を基本とする。しかしながら、独立企業原則に基づく仕組みでは、特殊性の高い無形資産の評価が困難であるため、定式配賦方式による代替が提案されてきた。それを頑なに拒んできた長い歴史がOECDにはある。それが、

(21) OECD (2017) para. 2.114 では、その利益分割基準について「…独立企業間での契約に基づき見込まれる利益分割に近似するように、経済的に合理的な基準により合算利益を分割…」と記している。

(22) 日本経済新聞2021年6月18日（朝刊）p. 5によれば、利益率はFacebook 38.5%、Google (Alphabet) 26.3%、Apple 24.4%、Amazon 6.2%である。

デジタル課税改革では独立企業原則の域を超える方法が模索され、利益基準アプローチに定式配賦方式が組み込まれたことは画期的である。

結局のところ、デジタル課税改革が定式配賦方式に求めるのは、市場国へ課税ベースを配分することである。定式配賦方式では、企業グループにおける合算利益が、ある定式に基づき国家間で配分されるが、利益が法人税の課税ベースであることを考えれば、この方式が利益基準アプローチに組み込まれたのも、課税ベース配分が試みられている証と言えよう。デジタル課税の問題では、独立企業間価格を算定する必要もなく、独立企業間の取引を参照する必要もないのだから、独立企業原則に固執する理由はないはずである。さらに、PEが存在しない状況において、市場国への課税ベース配分を最終的な目的とするならば、独立企業原則よりも、むしろ定式配賦方式の方が適切であると考えるのは正しいであろう。

Ⅲ. デジタル課税改革の課題と将来的展望

1. 市場国への課税ベース配分の根拠と方法

(1) 仕向地主義に基づく課税権の配分

ただ、残余利益分割法と定式配賦方式によれば、市場国への課税ベース配分が可能であっても、その根拠が不明確ではそれが実現するかは疑わしい。なぜ市場国に課税ベースを配分する必要があるのか、その問いに答えることで、課税ベース配分の根拠は明らかになるはずである。結論を先に言えば、その問いに対する答えは、市場国に課税する権利があるから、その課税対象となる課税ベースが配分されるべきということである。すなわち、市場国の課税権を明確にすることが、市場国に課税ベースを配分する根拠になろう。

従来であれば、市場国が海外企業に課税する権利があるかは、源泉地主義に基づき判断される。原則的には、自国企業には居住地主義のもと全世界所得に対して課税する権利があり、海外企業には源泉地主義のもと当該国内で生じた所得のみに課税権があると認められる。しかしながら、プラットフォーム企業のビジネスは市場国にPEを設置する必要はなく、またネット上で所得が生じるため、市場国は所得の源泉地とは位置づけられない。そのため、源泉地主義に基づく市場国には課税権はないと判断され、また「PEなければ課税なし」の原則からも、市場国にはプラットフォーム企業に課税する権利はない。

そのような状況下において、統合アプローチの段階では、ユーザー参加による価値創造に依拠して市場国に課税権を配分しようと企図されている。この試みの原点は、イギリス提案にある。この提案で注目すべきは、課税にあたってユーザー参加 (user participation) を考慮に入る点であり、プラットフォーム企業のビジネスモデルでは、ユーザーもまた価値を創造する主体であることが踏まえられている。イギリス提案によれば、ユーザー参加は高度なデジタルビジネス (highly digital businesses) における価値創造の重要な構成要素である⁽²³⁾。この点を踏まえ、市場国に課税権を配分すべきであると提言する⁽²⁴⁾。それが形を変えて、ブループリントでは、ADSに関してみれば一定額を超える収益があることを

(23) OECD (2019b) para. 18.

(24) OECD (2019b) para. 21, 22.

根拠に課税権の配分が模索されている。この収益はユーザー参加によってもたらされ、またその参加による抽象的な価値創造を会計的な具体性のある形に改正したと捉えられる。これによって収益のある市場国は仕向地とみなされよう。

デジタル課税改革が求めるのは、仕向地主義に基づき課税権を市場国に配分することであろう。課税権が配分されれば、それに応じた市場国への課税ベース配分が国際的に認められるはずである。

(2) 仕向地主義に基づく売上高

デジタル課税改革で提唱される定式配賦方式では売上高が配賦要素とされるが、これにも市場国への課税ベース配分を可能にする仕掛けがある。配賦要素として売上高をあげる提案はこれまでもあった。1990年代に移転価格税制に代替にする定式配賦方式が検討されるなか、給与、資産、売上高の伝統的な三要素が配賦要素として提案される一方で、Avi-Yonah (1993) は売上高を配賦要素とすることを提言している⁽²⁵⁾。

配賦要素としての売上高には、事業活動に基づく売上高と仕向地主義に基づく売上高がある。1930年代から1950年代にかけて、NTA (National Tax Association) が配賦要素のあるべき形を検討している段階では、事業活動に基づく売上高が支持されていた⁽²⁶⁾。事業活動に基づく売上高を配賦要素とすると、納税者の事業活動により所得の源泉地が決定され、活動量に基づき課税ベースが配分される。プラットフォーム企業について考えると、その事業活動がネット上で行われるために源泉地が特定できないので、事業活動に基づく売上高を配賦要素として課税ベースを配分するのは困難である。

それに対して、UDITPA (Uniform Division of Income for Tax Purposes) が支持する仕向地主義に基づく売上高によれば、この困難を払拭できると期待される。伊藤 (2015) では、仕向地主義に基づく売上高を配賦要素とすれば、「消費者が存在する『市場』そのものに焦点を当てた場合には、納税者の営業活動との関係性は問われることなく市場を有する州に所得を配賦することが理論的に可能となる」と指摘している⁽²⁷⁾。これは州レベルの検討であるが、市場国に課税ベースを配分する根拠を考える上でも有用な見解である。文中の「市場を有する州」を「市場を有する国 (市場国)」に読み替えれば、仕向地主義に基づく売上高のもと、市場国への課税ベース配分が可能であることを示唆する。

これまでの検討を総括すると、プラットフォーム企業が提供する検索等サービスに対するユーザー参加による一定額を超える収益があることで、市場国は仕向地とみなされるが、デジタル課税改革はこの点から始まる。その後、仕向地主義に基づく課税権の配分が続き、課税権のある市場国に、仕向地主義に基づく売上高を配賦要素として課税ベースが配分される。そして、市場国において仕向地主義に基づく課税が執行されるが、これが終点である。明確にはされていないが、デジタル課税改革では、この始点から終点までの青写真が

(25) Avi-Yonah (1993) pp. 1511-1515. 売上高を配賦要素とする際の課題として仕向地主義に基づき売上高を捕捉する点をあげていることから、Avi-Yonah が提唱したのは仕向地主義に基づく売上高と推察される (p. 1514)。

(26) NTA の検討については、伊藤 (2015) pp. 65-75 を参照。

(27) 伊藤 (2015) p. 77.

描かれているのであろう。

2. デジタル課税改革の将来的展望—国際公共財の便益と費用—

世界協調が順調に進み、デジタル課税改革が成功すれば、仕向地主義に基づく市場国の課税は実現しよう。しかしながら、さらに煎じ詰めると、擬装された仕向地主義に基づく課税から得られる税収を一般財源として、市場国における国内公共財に充てることが理論的に認められるのか疑問が残る。納税者であるGAFAsはデジタル課税改革に協力的であるようだが、この点を理解しているのであろうか。もしかすると、自国優先的な選択として不定に各国によりデジタル課税されるよりも、デジタル課税改革のもと、統一的なルールに遵守することを国際的な正義と考えているのかもしれない。

理論的に考えれば、国内公共財の便益が生じる範囲は国内に限定されるのだから、その費用(税収)もまた国内で負担されるべきであろう。しかしながら、デジタル課税改革のもと、国外のプラットフォーム企業に課税することで市場国が得る税収を国内で便益が生じる国内公共財に充てると、国内の便益と国外の費用となるので、国内の枠組みでは便益と費用の関係は認められない。納税者であるGAFAsなどのプラットフォーム企業は便益を享受することなく、費用だけを負担することになる。この問題を考慮すると、市場国の税収を一般財源ではなく特定財源にするのが適当でないだろうか。デジタル課税改革を旗印に世界協調が進められるならば、便益が世界的に拡がる国際公共財⁽²⁸⁾にその市場国の税収を充てべきであろう。

プラットフォーム企業は、世界的に事業展開するために国際公共財から便益を得ているはずである。市場国の税収を国際公共財の特定財源とすれば、プラットフォーム企業は国際公共財から便益を享受すると同時に費用を負担するので、便益と費用の関係が成立する。旧来の企業であれば、当該国に設置したPEのもと国内で事業を展開することで、当該国の国内公共財から少なからず便益を得ているので、源泉地主義に基づく課税により費用を負担しても、便益と費用の関係は国内で完結する。それに対して、仕向地主義に基づく課税による場合、国内で便益と費用を関係させるためには、市場国に在住するユーザーに課税する必要がある。しかしながら、デジタル課税改革では、海外に本拠地を置くプラットフォーム企業に課税するので、国内での完結は困難であるが、国際的には可能であると考えらえる。

プラットフォーム企業が便益を得る国際公共財としては、世界的な平和や秩序の維持、安全保障、自由貿易などがあり、そして何よりも、国境を越えるインフラとして世界規模の通信網やネット回線は最も重要な国際公共財であろう。国際公共財は、各国が加入する国際機関のもとで提供される。自由貿易はWTOのもとで促進される。世界的な平和や秩序の維持、安全保障に関しては、国連が果たす役割は大きい。そして、国境を越える通信網やネット回線には、国連の専門機関であるITU(International Telecommunication Union)が関与している⁽²⁹⁾。WTOや国連などの国際機関は、各国の分担金で運営されて

(28) 国際公共財については、覇権国によって供給される「覇権安定論」と多国間の協調により供給される「多元主義」があるが、本稿では後者に基づき国際公共財を認識する。

(29) 特に、インターネットガバナンスにはITU理事会が設立したCWG-Internetが関与。

いる。2020年の国連分担金をみると⁽³⁰⁾、分担金を最も多く負担しているのが、アメリカ合衆国である。その金額は6億7,860万ドルであり、分担率は22%である。次に、中国の3億3,680万ドルが続き、日本の分担金は2億4,020万ドルで第3位である。

国際機関に対する分担金には各国の税収が充てられるが、デジタル課税改革のもと、プラットフォーム企業から徴収した税収を分担金に充てれば、国際公共財にかかる費用をプラットフォーム企業に求める形がつくられる。その結果、プラットフォーム企業は国際公共財から便益を享受し、それに対して費用を負担することになる。このように、プラットフォーム企業からの税収を国際公共財に用途を限定した特定財源にすれば、便益と費用の関係が失われることはないはずである。デジタル課税改革では、擬装された仕向地主義に基づき課税されるのだから、国際的にそれが納得されるように相応の理論武装が必要であると考えられるが、この特定財源化がその一助になり、プラットフォーム企業の理解を得るための課税根拠になると期待できよう。

おわりに

本稿では、OECDが進めるデジタル課税改革を再検討した。本来国は自国優先的な選択をするが、デジタル課税改革では世界協調という形で、市場国に課税権が配分され、それを根拠に課税ベースが配分される。そして、これらを可能にするのが仕向地主義である。市場国を仕向地と擬装し、仕向地主義に基づく課税を模索している。

そのために、課税ベースの配分に関しては、残余利益分割法と定式配賦方式が用いられる。残余利益分割法のもとで、利益率10%を超える市場国に配分される残余利益を算出し、定式配賦方式によりその残余利益を関係する市場国間で配分する。デジタル課税改革において定式配賦方式が採用されたのは興味深く、独立企業原則は限界にあると認められ、これまで頑なに拒んできた独立企業原則の域を超えるシステムの構築を緊急的に進めなければならぬ状況にあるのは間違いないであろう。

そして、世界が認める形で、市場国に課税ベースを配分するためには課税権を明確にする必要があるが、市場国を仕向地と位置づけることでそれが可能になる。市場国が仕向地であれば、仕向地主義に基づきプラットフォーム企業に課税する権利が認められるが、そのために、デジタル課税改革では、ブループリントで提案されるように、一定額を超える収益を根拠に市場国に課税権が配分される。さらに付言すべきは、仕向地主義に基づく売上高を定式配賦方式の配賦要素とする点である。これは、PEも存在せず事業活動もない状況で、仕向地とみなされる市場国に課税ベースを配分するための工夫である。以上の設計図のもと市場国が仕向地主義に基づき課税するための基盤が固められる。

現場からは複雑すぎると批判があるようであるが、理論的には緻密に創り込まれた仕組みであると評価できる。ただ、仕向地主義が擬装であると考えれば、さらに理論武装が必要であろう。デジタル課税改革の成功によって、市場国がプラットフォーム企業に課税できたとしても、世界協調が求められるなか、そこから得る税収を国内に便益が生じる国内

(30) 国連分担金に関しては、外務省 HP を参照。

公共財に充てるのは、便益と費用の観点から問題である。便益と費用の関係を求めれば、その税収は国際公共財に充てる方が望ましいはずである。プラットフォーム企業は世界的な平和や秩序の維持、国境を越える通信網やネット回線などから便益を享受するので、その税収をこれらの供給体である国連に拠出する各国分担金に充てる特定財源とすれば、国際的な枠組みで便益と費用の関係は成り立つ。その結果、擬装された仕向地主義に基づく課税が、政策的だけでなく理論的にも世界に認められると期待できよう。

トランプ政権ではアメリカ合衆国を本拠地とするプラットフォーム企業を擁護する立場をとり、デジタル課税改革に積極的なEU諸国との間で衝突があったが、バイデン政権ではその方針を変え、世界協調に賛同する立場に転じている。そのなかアメリカ合衆国に期待されるのが、第2の柱とされる最低税率の国際的な設定である。世界は長年にわたり法人税率の引き下げ競争を繰り広げてきたが、その終焉を迎える可能性がでてきた。しかしながら、アイルランドなど一部の国は依然として自国優先的な選択をとり、法人税の最低税率の設定という世界協調に背を向けるようである。歴史的にも国際課税ルール作りを先導してきたのはアメリカ合衆国である。今回も期待されるころではあるが、2021年4月にバイデン政権がOECDのデジタル課税改革とは異なる仕組みを公表したことは新たな懸念を感じる。今後の動向に注目するにしても、アメリカ合衆国が自国優先的な選択ではなく世界協調の道を進むと期待したい。

[参考文献]

- [1] 赤松晃 (2001) 『国際租税原則と日本の国際租税法—国際的事業活動と独立企業原則を中心に—』 税務研究会出版局。
- [2] 伊藤公哉 (2015) 『国際租税法における定式所得配賦法の研究—多国籍企業への定式配賦法適用に関する考察』 中央経済社。
- [3] 江波戸順史 (2020) 「プラットフォーム企業と課税」 『千葉商大論叢』 第57巻 第3号。
- [4] 佐藤良 (2018) 「デジタル経済の課税をめぐる動向」 『調査と情報』 No. 1010。
- [5] 溝口史子 (2020) 「英国デジタルサービス税の概要と日本企業への影響」 『経理情報』 6.10 (No. 1580)。
- [6] 望月一央 (2017) 『BEPS—動き出した国際税務基準—』 中央経済社。
- [7] 渡辺智之 (2020) 「電子化経済と『国際課税原則』」 証券税制研究会 『企業課税をめぐる最近の展開』 日本証券経済研究所。
- [8] PwC (2020) 「各国のデジタル関連税制」 『Japan Tax Update』 167 July。
- [9] Avi-Yonah, R. S. (1993), "Slicing the Shadow: A Proposal for Updating U.S. International Taxation", *Tax Notes* (March 15), pp. 1511–1515.
- [10] OECD (2017), *Transfer Pricing Guideline for Multinational Enterprises and Tax Administration* (Paris; OECD).
- [11] OECD (2019a), *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy-Policy Note* (Paris; OECD)
- [12] OECD (2019b), *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy* (Paris; OECD).

- [13] OECD (2019c), *Secretariat Proposal for a “Unified Approach” under Pillar One* (Paris; OECD).
- [14] OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation-Report on Pillar One Blueprint* (Paris; OECD).

(2021.5.20 受稿, 2021.7.7 受理)

[抄 録]

本稿では、OECDが進めるデジタル課税改革について再検討した。デジタル課税改革では、仕向地主義に基づき、市場国に課税権及び課税ベースが配分され、プラットフォーム企業に課税する仕組みが追及されている。残余利益分割法と定式配賦方式によれば、市場国に課税ベースを配分することは可能である。しかしながら、その根拠が不明である。市場国にはPEも存在せず所得の源泉地でもないが、統合アプローチではユーザー参加による価値創造、プループリントでは一定額を超える収益に依拠して市場国を仕向地とみなすことで、市場国に仕向地主義に基づく課税権が認められる。本稿では、それを旗印に、仕向地主義に基づく売上高を配賦要素として課税ベースを配分する仕組みを評価している。ただ、この場合の仕向地主義は擬装されたものなので、それに基づく市場国の課税が世界的に認められる必要があると指摘している。これに関しては、理論的な視点から、便益と費用の関係を踏まえ、国外のプラットフォーム企業への課税から得る税収(費用)を、世界規模の通信網やネット回線など世界的に便益が広がる国際公共財に充てる特定財源とすべきであると主張している。

〔論 説〕

中小企業における情報システムの導入意識と 活用の変化についての研究

仲 野 友 樹

目次

1. 研究の背景
2. 先行研究
3. 研究の手法と仮説
4. 分析
5. 結論

1. 研究の背景

現在では、中小企業にとっても、情報システムの導入は当たり前のことになってきている。企業にとって、情報システムは導入だけをすれば良いものではなく、導入後に期待された効果を生み出す活用をすることが重要となる。しかしながら、効果を生み出す情報システムの活用をすることは簡単ではない。

中小企業は大企業と比較して、ヒト、モノ、カネ、情報といった経営資源に乏しいと一般的に見なされている。このヒト、モノ、カネに加えて、経営資源に含まれる「情報」を経営に役立てるためには、情報システムの活用が不可欠となる。つまり、中小企業にとって、情報システムの活用は非常に大きな意味を持っているといえることができる。

情報システムの活用は中小企業にとっても重要な課題となっているが、中小企業には情報システムにかかわる知識と経験を蓄積することが難しい状況が続いている。そのような状況の中では、中小企業が情報システムを専門に扱う部署や人員を新たに配置することも難しい。そのために、中小企業における情報システムの導入、活用は、大企業と比較して遅れている状況にあると考えられる。

こうした状況を打破するためには、情報システムに関する知識と経験の蓄積のない中小企業が、思い付きで情報システムを導入するのではなく、情報システムをどのように活用したいのか、どのような効果を求めているのかといった導入の目的をITベンダーなどの外部の専門家と確認してから導入をすることが重要になると考えられる。

このような課題は、ITベンダーなどの外部の専門家と中小企業との間で連絡を密に取ることができる関係性が構築されることで解決に向かう可能性がある。中小企業と外部の専門家との間に良好な関係性を維持することで、中小企業における情報システムの活用も、より積極的なものに変化していくと考えられる。

そこで、本研究では、2008年に行った「中小企業における情報活用力とIT化に関するアンケート調査」と中小企業庁の委託により三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式

会社が2017年に行った「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」の2つのアンケート調査を用いて、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化を明らかにすることを目的とする。

2. 先行研究

2.1. 情報システムの活用

情報システムの定義にはさまざまなものが存在している。戦略情報システムがその活用の中心であった時代の情報システムの定義としては、Wiseman (1989) の「組織がその目的を達成するのを助ける能力をもった、コンピュータをベースとしたシステムである」などが存在している [1]。組織の目的を達成するのを助けるコンピュータをベースとしたシステムとあることから、その役割は省力化や効率化など、企業などの組織の目的に沿うようにして、それらのサポートをすることが役割として挙げられている。

時代は進んで遠山=村田=岸 (2008) は、情報の処理・創造・交換・蓄積などによって展開される人々の間の相互作用を情動的相互作用といい、これを支援するメカニズムを情報システムというとして定義しており、Wiseman の定義と同様に、企業活動を支援するといったことを目的としたものが情報システムであるとしている [2]。

また、平本 (2007) は「情報システムは、今日の企業経営にとって欠かすことのできない経営資源である情報を、効果的に収集・加工し、企業行動に迅速に反映させるシステムである」としており、Wiseman、遠山=村田=岸の企業が目的を達成するのを助けるといった対象の広い情報システムの定義と比較して、経営資源である情報を企業経営に活用するといった、かなり具体的な情報システムの活用についての定義をしている [3]。

そして、情報システムの役割は、禰宜田 (2006) が「情報システム利用の目的は、会計処理や受発注処理のように、従来人手で行っていた作業の効率化（業務システム）から、迅速で的確な意思決定の支援や競争力強化・付加価値増大を目指す効果（情報系システム）へと変化している」とするように、これまでの情報システムで求められていた省力化、効率化を目的とした情報システムから、企業の意思決定や競争力強化などの企業の経営方針に関わる活用、すなわち戦略的な活用に対して、情報システムを導入するようになってきたことが示唆されている [4]。このことは、栗山 (2005) が「近年の情報システム構築の目的は必ずしも省力化には限定されておらず、期待効果も「人件費何人分」と表現できるものばかりではない」としている通り、省力化、効率化による人件費の削減が情報システム導入の主要な目的ではなくなっていることを明らかにしている [5]。

現在では、情報システムが広く企業に活用されるようになったことによって、単に情報システムを導入したことによる省力化、効率化だけではその効果を得ることが難しくなっている。これは、前田 (2005) が、IT の技術や利用面での急激な進化により、IT 投資による戦略的優位性の確立とその持続性の維持がますます困難となり、コモディティ化が発生しているとしているように、省力化や効率化を目的とした情報システムの導入は、他社にとっても模倣がしやすく、単に情報システムを導入するだけでは競争優位性を維持することが難しくなっていることを示している [6]。

そこで、情報システムを戦略的に活用するためには、導入することそのものが効果とな

るような導入や、部門や業務ごとにばらばらの導入などではなく、企業における経営戦略に合わせた形での情報システムの導入が求められていくことになる。これは、岡田（2013）が「単に IT を導入することが「IT 経営」ではないということを最初に気をつけなければなりません。「IT 経営」という際には、戦略的に IT を活用していくということが大切であり、そのためには、そもそもの「経営力」が必要となるのです」と報告している通り、経営戦略に合わせた形の情報システムの導入、活用をしていく必要があるということになる [7]。同様に、服部（2011）も「現在では経営戦略と関連付けて戦略上の必要に応じて IT 化がなされており、IT による情報の処理・活用が企業に求められている」と述べているように、情報システムの導入は、経営戦略にもとづいて全社的に導入され、活用することが求められてきているということが出来る [8]。

戦略的に情報システムを導入すべきであるといった先行研究は多く存在している。古くは McFarlan = McKenny = Cash（1987）が、IT の利用計画は戦略的観点から考えるべきであると述べている [9]。この点については、平本（2007）も同様に、情報システムは、明確かつ戦略的な意図にもとづいて設計・運用され、活用されなくてはならないのであるとしている [10]。つまり、情報システムを部門単位、業務単位で最適化をして導入するのではなく、社内全体での活用を考えて導入を進める必要があるということである。

また、松島（2007）のように、「近年の戦略的 IT 投資においては、IT は経営戦略の実現のための効果的道具として位置づけられている」として、情報システムを戦略的に導入するだけでなく、経営戦略を実現するために情報システムを導入すべきであるといった主張も存在している [11]。それだけではなく、平本（1995）が「競争優位性を維持するための情報システムとは、情報技術によって競争戦略の支援と具体化を可能とするようなシステムということになる」とするように、戦略に沿った情報システムを導入するだけではなく、企業としての競争優位性を維持するためには、単なる省力化、効率化を目的とした情報システムではなく、経営戦略を支援し、その実現を後押しするような情報システムの導入が要求されているということでもあると考えられる [12]。

しかしながら、経営戦略に沿った形での情報システムを導入するには課題が存在している。経営戦略をそのままに情報システムの導入しようとしても、情報システムの導入に必要な情報までの細目が落とし込まれていないことがその要因となる。本橋（1993）は、情報戦略を立案する際には、全体的な経営戦略との整合性を図るの必要があり、立案された情報戦略は、1つの戦略として独立して実行するのではなく、全体的な経営戦略の一環として実行されなければならない、経営戦略と情報戦略との関係は、計画、組織化、行動、評価の企業活動において表裏一体であり、経営戦略を支援するのが情報戦略となるとしている [13]。つまり、全社的な情報システムの導入、活用について経営戦略をもとにして定められた情報戦略の立案が必要となると考えられる。

2.2. 中小企業における情報システムの活用

本研究では、中小企業における情報システムの活用を対象としているため、中小企業の特徴、中小企業における情報システムの活用について明らかにする。

清成 = 田中 = 港（1996）は、中小企業の特徴について、以下の通り 3 点にまとめている [14]。

- ①企業家がより強いリーダーシップを発揮する可能性が高い。
- ②当該業種では支配的な市場シェアを有しないもの。
- ③中小企業が保有する経営資源は、大企業と比較してその絶対量でもその範囲においても限定されている。

これは、中小企業において、経営者のリーダーシップは発揮しやすい点是有利に働くものの、規模の小ささによる経営資源の乏しさ、市場シェアを有していない点などは不利に働くことを示している。

また、百瀬＝伊藤（1996）は「経営者の事業に対する意欲、判断力にもとづく柔軟性、小回り性、機動力は、これまでも中小企業の活力源泉として高く評価されてきた」としている [15]。渡辺＝小川＝黒瀬＝向山（2001）も同様に、中小企業では、組織として決定し、組織として行動する必要性が小さくなる。その分、決定に必要な時間が少なくて済むことになるとしている [16]。このように、中小企業の規模が小さいことによる小回りが利く点、意思決定が早く機動力のある点について評価をしている先行研究は多く存在する。中小企業における情報システムの活用では、これらの特徴を踏まえた上での活用が必要と考えられる。

中小企業の特徴に続いて、中小企業における情報システムの活用について明らかにする。近藤＝鈴木＝後藤（2002）が「中堅中小企業のビジネス、そして自社内でのIT活用の本質的目標は、「スピード・アップ」と「コストダウン」である」と報告している通り、中小企業における情報システム導入の目的は、省力化、効率化、さらにはコストダウンを主要な目的としたものになっている [17]。これは、経営資源が乏しい点を補い、規模が小さいことによる小回りが利くという中小企業の特徴である意思決定が早く、機動力が備わっている点をより効果的にするための情報システムの活用であるということが出来る。

しかしながら、中小企業において、経営資源が乏しいということは、そのままヒト、モノ、カネ、情報のうちのヒトに当たる情報システムに関わる人材が不足しているということにもつながることになる。近藤＝鈴木＝後藤（2002）が「中小企業では、IT化、情報通信技術を自社内にて企画、普及し保守運用する優秀な人材が圧倒的に不足しており、その対策も社員教育を中心とするIT要員の確保であった」と指摘しているように、中小企業では情報システムに関わる要員を確保することが難しいといった大きな課題がある [18]。こうした、情報システムについて知識と経験のある社員の育成などは、企業として組織の体制づくりにとって大きな課題となっている。また、社内には情報システムについて詳しい人材が乏しいことから、外部の専門家に相談や支援の依頼をすることで、不足している情報システムに関する知識と経験を補うといったことが重要になる。

そして、中小企業における情報システムの活用については、笹平（2004）が「中小企業が置かれている閉塞状況を打破できる唯一の手段はIT化しかないが、実態は大企業より大幅に遅れている」としている通り、大企業と比較して一般的に遅れているとされている [19]。この大企業と比較して、中小企業において情報システムの活用が大幅に遅れている点については、経営資源や人材の不足だけではなく、経営環境、扱っている業務などの理由が複合的に組み合わさった結果であるということが出来る。

情報システムの活用は大企業と比較して大幅に遅れてはいるが、中小企業にとって、情

報システムの導入は大きな変化をもたらす存在でもある。清成＝田中＝港（1996）が「中小企業は大企業に比較して環境変化の影響をより直接的に受けやすい。このため、中小企業は環境変化に関する情報を鋭敏に察知し、その柔軟性に富んだ経営特質を生かして対処することが求められる。したがって、迅速な情報把握と的確な情報処理とが中小企業にとってより重要である」としている通り、中小企業のフットワークを軽くし、強みを活かすための情報システムの活用が重要である[20]。このような情報システムの活用をすることで、大企業と比較して環境の変化に翻弄されやすい中小企業が競争力を維持し、収益を上げるための力の源泉となると考えられる。

情報システムを効果的に活用するためには、中小企業、大企業に関わらず、導入をする前に、導入する目的、活用などについて事前に検討し決定しておくことが重要である。百瀬＝伊藤（1996）らが「中小企業が情報化を進めるにあたっては、自社をとりまく経営環境、企業の内部環境などの分析を行い、まず、自社の進むべき方向と到達点を明確にしていくことが必要である」としている通り、情報システムを導入する前に目標などを明確にするための準備が効果的な活用には求められる[21]。この点については、福井（1995）も「情報システム技術は経営戦略を実現する一手段である。経営戦略として、どう情報技術を利活用し、どう情報システムを構築するかが問われなければならない」としていることから明らかである[22]。中小企業にとっては、大企業と同じように情報戦略までを策定することは難しいと考えられるが、情報システムを導入する前に、事前の調査、分析を行い、目的を達することのできる情報システムを導入することが求められるのである。そして、情報システムを導入する前の調査、分析などを確実にを行うためにも、相談や支援の依頼をする外部の専門家との関係性を構築することが重要である。

このように、情報システムを導入する前に調査、分析を行い、それをもとにした情報システムの導入は、効果的に活用をするためには重要である。しかしながら、中小企業は経営資源が乏しいため、全社的となる大規模な情報システムの導入を実行することは難しいといえる。松倉（2006）が「資金力およびIS担当者の層を十分に確保しにくい中小企業において、次の行動が望ましい、すなわち、競争優位に役に立つため、企業行動の「どの領域をどのように変革するか」といった観点から、優先順位をつけて実施することが、現実的であり重要と考える」と報告している通り、全社を対象とした規模の大きな情報システムをいきなり導入するのではなく、導入することが効果的な業務からにするなどの順序立てた導入が現実的であると考えられる[23]。

3. 研究の手法と仮説

本研究では、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化についての分析をする。分析の対象となる調査は2つある。ひとつは、2008年に行った「中小企業における情報活用力とIT化に関するアンケート調査」以下、情報活用力調査である。もうひとつは、中小企業庁の委託により三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社が2017年に行った「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」以下、生産性向上調査である[24]。これらの2つの調査を対象として分析を実施する。

それぞれの調査は、調査主体も調査票も異なっているため、結果の直接的な比較をする

ことは難しい。しかしながら、分析対象の業種を製造業と卸売業・小売業に限定することと分析対象の情報システムの業務領域を揃えることで、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化の傾向をみることは可能であると考えられる。

本研究では、情報活用力調査と生産性向上調査での情報システムの導入時における、相談や支援を依頼した対象について製造業、卸売業・小売業に分けて調査し、導入意識の変化についての分析を実施する。続いて、情報活用力調査と生産性向上調査において、同様の業務領域の情報システムが対象となっていると考えられる、財務・会計システム、顧客管理システム、在庫管理システムについて、製造業、卸売業・小売業に分けて分析を行い、情報システムの活用の変化について考察をする。情報活用力調査と生産性向上調査の結果は図表1、図表2の通りである。

図表1 情報活用力調査の回収結果

業種名	回答社数	比率
製造業	311	40.0%
卸売業・小売業	245	31.5%
情報通信業	59	7.6%
運送業、郵便業	69	8.9%
宿泊業、飲食、サービス業	12	1.5%
生活関連サービス業・娯楽業	25	3.2%
サービス業（他に分類されない）	57	7.3%
合計	778	100.0%

(出所) 筆者作成

図表2 生産性向上調査の回収結果

業種名	回答社数	比率
製造業	1181	28.6%
卸売業・小売業	734	17.8%
サービス業	813	19.7%
建設業	607	14.7%
運輸業	465	11.3%
情報通信業	172	4.2%
その他	160	3.9%
合計	4132	100.0%

(出所) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

中小企業において情報システムを活用する際に課題となるのは、導入がうまく進められない点と、導入した情報システムから効果を得られないという2点が想定される。2008年に実施した情報活用力調査と2017年に実施した生産性向上調査では、これらの情報システムの導入、活用についても変化がみられると考えられる。経済産業省の実施していた、「中小企業IT経営力大賞」や「攻めのIT経営中小企業百選」などの中小企業における情報システムの活用事例を表彰する制度からも、中小企業における情報システムの活用が変化し、より積極的な活用ができるようになってきたのではないかと推測される。そこで、以下の仮説を設定する。

仮説

1. 情報システムの導入にあたって外部の専門家に相談や支援を依頼する企業の割合が増加している。
2. 情報システムの効果的な活用ができている企業の割合が増加している。

情報活用力調査と生産性向上調査の結果をそれぞれ用いて、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化についての分析をする。

4. 分析

4.1. 情報システムの導入意識の変化

はじめに、中小企業における情報システムの導入意識の変化についての分析を行う。この分析は、情報活用力調査と生産性向上調査を対象として、製造業、卸売業・小売業に分けて実施をする。生産性向上調査では、相談や支援の依頼対象は複数回答の設問となっているため、情報活用力調査と直接に比較できるものではない。しかしながら、業種を合わせることにより、情報システムを導入する際の相談や支援の依頼先の傾向を明らかにすることができると思われる。

・製造業

まず、製造業についての分析を実施する。情報活用力調査で、情報システムの導入時に、相談や支援を依頼した対象は、図表3の通りである。

図表3 【製造業】相談や支援の依頼対象（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
中小 IT ベンダー	54	17.4%
大手 IT ベンダー	32	10.3%
公認会計士・税理士	17	5.5%
コンサルタント企業・IT コーディネーター	19	6.1%
公的機関	6	1.9%
金融機関	0	0.0%
その他	20	6.4%
依頼をしなかった	147	47.3%
無回答	16	5.1%
合計	311	100.0%

(出所) 筆者作成

相談や支援を依頼した企業の合計が47.6%に対し、依頼をしなかった企業は47.3%である。2008年の調査の時点では、情報システムを導入する際に、相談や支援の依頼をすることなく、約半数の企業が情報システムの導入を進めていたことが明らかになった。

相談や支援を依頼していたのは、「中小 IT ベンダー」が17.4%と最も多くなっている。続いて、10.3%の「大手 IT ベンダー」であり、実際に情報システムの導入作業を実施することになる IT ベンダーに相談や支援の依頼をしている中小企業が多いという結

果となった。

次に生産性向上調査で、情報システムの導入時に、相談や支援を依頼した対象は図表4の通りである。

図表4 【製造業】相談や支援の依頼対象 (生産性向上調査)

	回答企業	構成比率
地元のITメーカー・販売会社	496	44.5%
地元以外のITメーカー・販売会社	277	24.8%
公認会計士・税理士	248	22.2%
ITコンサルタント・ITコーディネータ	59	5.3%
公的機関	12	1.1%
金融機関	131	11.7%
その他	223	20.0%
特に相談者はいない(必要としない)	191	17.1%
無回答	66	5.9%
全体	1115	—

(出所) 三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

生産性向上調査において、相談や支援の依頼先で、もっとも多かったのは「地元のITメーカー・販売会社」の44.5%である。これは、情報活用力調査における「中小ITベンダー」に該当しているのではないかと考えられる。どちらの調査においても、地元にある、中小ITベンダーが相談や支援を依頼しやすい存在であるということが出来る。続いて、「地元以外のITメーカー・販売会社」が24.8%である。これは、情報活用力調査における「大手ITベンダー」がもっとも近い回答であると考えられる。これらの結果から、実際に情報システムの導入を担当することになるITベンダーに相談や支援の依頼をしている傾向にあるということが明らかになった。

また、「公認会計士・税理士」に22.2%が依頼をしていることが情報活用力調査と異なった傾向の結果となっている。これは、監査や税務に関することで、公認会計士・税理士に相談や支援を依頼しており、その際に併せて情報システムに関しても依頼を行っているのではないかと推測される。その他、「金融機関」に11.7%が相談や支援の依頼をしていることにも特徴が表れている。これは「公認会計士・税理士」と同様に、融資などの相談や支援の依頼をする際に、情報システムに関する依頼も併せて行っているのではないかと考えられる。

・卸売業・小売業

続いて、卸売業・小売業についての分析を実施する。情報活用力調査で、情報システムの導入時に、相談や支援を依頼した対象は、図表5の通りである。

相談や支援を依頼した企業の合計が56.3%に対し、依頼をしなかった企業は35.9%である。製造業と比較して、卸売業・小売業では、相談や支援の依頼をした企業が多いことが分かる。

相談や支援を依頼していたのは、「中小ITベンダー」が20.8%ともっとも多い結果となった。続いて、11.4%の「大手ITベンダー」である。卸売業・小売業においても、製

図表5 【卸売業・小売業】相談や支援の依頼対象（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
中小 IT ベンダー	51	20.8%
大手 IT ベンダー	28	11.4%
公認会計士・税理士	12	4.9%
コンサルタント企業・IT コーディネーター	15	6.1%
公的機関	1	0.4%
金融機関	2	0.8%
その他	29	11.8%
依頼をしなかった	88	35.9%
無回答	19	7.8%
合計	245	100.0%

（出所）筆者作成

造業と同様に、実際の情報システムの導入作業を担当することになる IT ベンダーに相談や支援の依頼をしていることが明らかとなった。

次に生産性向上調査で、情報システムの導入時に、相談や支援を依頼した対象は図表6の通りである。

図表6 【卸売業・小売業】相談や支援の依頼対象（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
地元の IT メーカー・販売会社	320	46.0%
地元以外の IT メーカー・販売会社	201	28.9%
公認会計士・税理士	177	25.4%
IT コンサルタント・IT コーディネーター	56	8.0%
公的機関	3	0.4%
金融機関	97	13.9%
その他	171	24.6%
特に相談者はいない（必要としない）	84	12.1%
無回答	16	2.3%
全体	696	—

（出所）三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社

「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

生産性向上調査において、相談や支援の依頼先で、もっとも多かったのは「地元の IT メーカー・販売会社」の 46.0% である。情報活用力調査と生産性向上調査、どちらの調査においても、地元にある、中小 IT ベンダーが相談や支援を依頼しやすい存在であるといえることができる。続いて、「地元以外の IT メーカー・販売会社」が 28.9% となっている。このように、相談や支援の依頼先の多くを IT ベンダーが占める点は製造業と同様の傾向である。また、「公認会計士・税理士」が 25.4%、「金融機関」が 13.9% と、これらの依頼先を多く回答する企業が多いことも、製造業と同様の傾向を示していることが明らかになった。

情報システムを導入するには、単に導入をしさえすれば良いのではなく、各企業の活用目的に合った導入をすることが重要になる。2008 年に実施した情報活用力調査では、製造業、卸売業・小売業ともに相談や支援の依頼をしている中小企業の割合がそれほど多くはない結果となった。それに対して、2017 年に実施した生産性向上調査では、製造業、

卸売業・小売業ともに相談や支援の依頼をする企業が増加している。このことから情報システムに関する悩みをITベンダーや公認会計士・税理士、金融機関などに気軽に話すことのできる関係性が構築されつつあることが調査結果から明らかになった。

4.2. 製造業における情報システムの活用

・財務・会計システム

ここでは、製造業における情報システムの活用について、業務領域ごとに分析を行う。まず、財務・会計システムに関しての活用の状況について分析をする。情報活用力調査では、「財務」システムと「会計」システムと個別に調査をしており、生産性向上調査では、「財務・会計システム」とまとめて調査をしていることを前提として分析を進めていく。

情報活用力調査では、図表7より「財務」システムに関して「IT化しており、情報活用ができています」としている企業が69.8%という結果となった。「会計」システムに関しては図表8より「IT化しており、情報活用ができています」としている企業は68.8%という結果となった。このように、企業の経営を管理するために活用する財務システムと会計システムは、それぞれ70%近い企業が導入をしており、活用もできている企業が多いということが明らかとなった。

生産性向上調査では、図表9の通り、財務システムと会計システムを併せて「財務・会計」システムとして調査を行っている。生産性向上調査において「期待した効果が得られている」としている企業は69.1%となった。この結果は、情報活用力調査における、財務システム、会計システムの結果と同程度の割合である。財務・会計システムは企業の経営を管理する上で、重要なシステムであることから、導入済みの企業も多く、活用もある程度は問題なく行えているということが分かる。

次に財務・会計システムが活用できていない企業についての分析を行う。情報活用力調査では、図表7より、財務システムに関して「IT化しており、情報活用ができていない」としている企業は11.6%となった。会計システムに関しては、図表8より「IT化しており、情報活用ができていない」としている企業は11.9%となった。財務システム、会計システムともに活用ができていない企業は10%程度の割合であることが分かる。

生産性向上調査では、図表9より「期待した効果が得られていない」企業は3.4%となっている。情報活用力調査においても、財務・会計システムを活用できていない企業は少ない結果となっていたが、生産性向上調査においては、さらに少ない結果となっている。

続いて財務・会計システムの導入を対象外としている企業についての分析をする。情報活用力調査では、図表7より財務システムを「IT化していない、または対象外」としている企業は14.8%という結果となった。会計システムに関しては、図表8より「IT化していない、または対象外」としている企業は15.1%という結果となった。財務・会計システムは、どのような業種であっても関係をするシステムであるため、対象外としている企業が他の業務領域の情報システムと比較して少ないこと分かる。

生産性向上調査では、図表9より財務・会計システムを「導入していない」としている企業は24.3%となった。情報活用力調査の結果と比較して、導入の対象外としている企業が多い結果となった。これは、情報システムの活用の調査を目的とした情報活用力調査に回答を寄せた企業は、ある程度は情報システムに関する理解と活用が進んでいたというこ

図表7 【製造業】財務システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT化しており、情報化ができています	217	69.8%
IT化しており、情報化ができていない	36	11.6%
IT化していない、または対象外	46	14.8%
無回答	12	3.9%
合計	311	100.0%

(出所) 筆者作成

図表8 【製造業】会計システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT化しており、情報化ができています	214	68.8%
IT化しており、情報化ができていない	37	11.9%
IT化していない、または対象外	47	15.1%
無回答	13	4.2%
合計	311	100.0%

(出所) 筆者作成

図表9 【製造業】財務・会計システムの活用（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
ITを導入しており、期待した効果が得られている	816	69.1%
ITを導入しており、期待した効果が得られていない	40	3.4%
ITを導入していない IT活用は必要ではない	287	24.3%
無回答	38	3.2%
合計	1181	100.0%

(出所) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

とが考えられる。それに対して、人手不足や生産性向上の調査を目的とした生産性向上調査では、情報システムに関わる項目は調査項目のひとつという扱いである。そのため、情報システム、ここでは財務・会計システムを導入していないとした企業が、情報活用力調査と比較して多い結果となったことが推測される。

・顧客管理システム

続いて、顧客管理システムの活用の状況についての分析をする。顧客管理システムに関しては、情報活用力調査と生産性向上調査において、どちらも顧客管理システムとしての調査を行っている。

情報活用力調査では、図表10より「顧客管理」システムを「IT化しており、情報活用ができています」としている企業は44.7%と、約半数の企業が導入をしており、活用ができているという結果となった。

生産性向上調査では、図表11の通り、「顧客管理」システムで「期待した効果が得られている」としている企業は45.7%となった。これは、情報活用力調査での顧客管理システムにおける、情報活用ができています企業と同程度の割合の結果となっている。財務・会計

システムと比較して、導入、活用ができていない企業の割合は低いが、約半数の企業では顧客管理システムを導入し、活用ができていないことが明らかとなった。

次に顧客管理システムが活用できていない企業について、分析を進めていく。図表10より、情報活用力調査では、「顧客管理」システムを「IT化しており、情報活用ができていない」としている企業は25.4%であった。ある程度、業務が定型化していると考えられる財務・会計システムと比較して、企業によって情報システムの扱う内容に差の出る顧客管理システムは、導入をしてみたものの、うまく活用ができていない企業が多いことが分かる。

生産性向上調査では、図表11より「期待した効果が得られていない」企業は8.1%となっている。この結果は、情報活用力調査の結果と比較して、顧客管理システムを活用ができていない企業が、大幅に減少をしている結果となっている。

図表10 【製造業】顧客システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT化しており、情報化ができていない	139	44.7%
IT化しており、情報化ができていない	79	25.4%
IT化していない、または対象外	76	24.4%
無回答	17	5.5%
合計	311	100.0%

(出所) 筆者作成

図表11 【製造業】顧客システムの活用（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
ITを導入しており、期待した効果が得られている	540	45.7%
ITを導入しており、期待した効果が得られていない	96	8.1%
ITを導入していない IT活用は必要ではない	499	42.3%
無回答	46	3.9%
合計	1181	100.0%

(出所) 三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

さらに顧客管理システムの導入を対象外としている企業についての分析をする。情報活用力調査では、顧客管理システムを「IT化していない、または対象外」としている企業は、図表10より、24.4%という結果を示している。

生産性向上調査では、顧客管理システムを「導入していない」としている企業は、図表11より、42.3%である。これは、情報活用力調査の結果と比較しても、導入の対象外としている企業が多い結果となっている。製造業においても、顧客管理システムは重要な役割を果たしていると考えられるが、財務・会計システムと比較して、いまだ導入の必要性を感じていない企業も多く存在することが明らかになった。

・在庫管理システム

最後に在庫管理システムに関しての活用の状況について分析をする。在庫管理システム

に関しても、情報活用力調査と生産性向上調査において、どちらも在庫管理システムとして調査を行っている。

情報活用力調査では、図表 12 より「在庫管理」システムを「IT 化しており、情報活用ができていない」としている企業は 54.0% となった。在庫管理システムに関して、半数程度の企業が導入していることが明らかとなった。生産性向上調査では、図表 13 の通り、在庫管理システムについて「期待した効果が得られている」としている企業は 52.8% という結果となった。

図表 12 【製造業】在庫管理システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT 化しており、情報化ができていない	168	54.0%
IT 化しており、情報化ができていない	60	19.3%
IT 化していない、または対象外	72	23.2%
無回答	11	3.5%
合計	311	100.0%

(出所) 筆者作成

図表 13 【製造業】在庫管理システムの活用（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
IT を導入しており、期待した効果が得られている	624	52.8%
IT を導入しており、期待した効果が得られていない	92	7.8%
IT を導入していない IT 活用は必要ではない	428	36.2%
無回答	37	3.1%
合計	1181	100.0%

(出所) 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社

「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

続いて、在庫管理システムが活用できていない企業についての分析を行っていく。情報活用力調査では、図表 12 の通り、在庫管理システムに関して「IT 化しており、情報活用ができていない」としている企業は 19.3% である。企業による業務の差異が少なく、ある程度は情報システムの活用の方法が確立していると考えられる財務・会計システムと比較して、企業に合わせた情報システムの導入が求められる在庫管理システムの活用ができていない企業は、20% 程度存在することが分かった。

生産性向上調査では、図表 13 より「期待した効果が得られていない」企業は 7.8% である。この結果からは、在庫管理システムを活用できていない企業が、情報活用力調査の結果と比較して、大きく減少をしていることが分かる。

さらに在庫管理システムの導入が対象外となっている企業の分析をする。情報活用力調査では、図表 12 より在庫管理システムを「IT 化していない、または対象外」としている企業は 23.2% である。

生産性向上調査では、図表 13 より在庫管理システムを「導入していない」としている企業は 36.2% であった。製造業においては、在庫管理システムは重要な役割を果たしていると考えられるが、顧客管理システムと同様に、財務・会計システムほど導入の必要性を

感じていない企業が多く存在することが明らかになった。

4.3. 卸売業・小売業における情報システムの活用

・財務・会計システム

ここでは、卸売業・小売業における情報システムの活用について、業務領域ごとに分析を行う。まず、財務・会計システムに関しての活用の状況について分析をする。情報活用力調査では、「財務」システムと「会計」システムと個別に調査をしており、生産性向上調査では、「財務・会計システム」とまとめて調査をしていることを前提として分析を進めていく。

情報活用力調査では、図表 14 より「財務」システムについて「IT化しており、情報活用ができています」としている企業は77.6%となった。図表 15 より「会計」システムについて「IT化しており、情報活用ができています」としている企業は72.7%という結果となった。このように、企業の経営を管理するために活用する財務・会計システムは、それぞれ70%を超える企業が導入をしており、情報システムの活用もできているということが明らかとなった。

生産性向上調査では、図表 16 の通り、財務システムと会計システムを併せて「財務・

図表 14 【卸売業・小売業】財務システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT化しており、情報化ができています	190	77.6%
IT化しており、情報化ができていない	19	7.8%
IT化していない、または対象外	23	9.4%
無回答	13	5.3%
合計	245	100.0%

(出所) 筆者作成

図表 15 【卸売業・小売業】会計システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	業構成比率
IT化しており、情報化ができています	178	72.7%
IT化しており、情報化ができていない	20	8.2%
IT化していない、または対象外	32	13.1%
無回答	15	6.1%
合計	245	100.0%

(出所) 筆者作成

図表 16 【卸売業・小売業】財務・会計システムの活用（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
ITを導入しており、期待した効果が得られている	544	74.1%
ITを導入しており、期待した効果が得られていない	19	2.6%
ITを導入していない IT活用は必要ではない	146	19.9%
無回答	25	3.4%
合計	734	100.0%

(出所) 三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社
「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

会計」システムとして調査を行っている。生産性向上調査において「期待した効果が得られている」としている企業は74.1%となった。この結果は、情報活用力調査における、財務システム、会計システムの結果と同じ程度の割合である。

次に財務・会計システムが活用できていない企業についての分析を行う。情報活用力調査では、図表14より、財務システムに関して「IT化しており、情報活用ができていない」としている企業は7.8%となった。会計システムに関しては、図表15より「IT化しており、情報活用ができていない」としている企業は8.2%となった。財務システム、会計システムともに活用ができていない企業は少ないことが分かる。

生産性向上調査では、図表16より「期待した効果が得られていない」企業は2.6%となっている。情報活用力調査においても、財務・会計システムを活用できていない企業は少ない結果となっていたが、生産性向上調査においては、さらに少ない結果となっている。

続いて財務・会計システムの導入を対象外としている企業についての分析をする。情報活用力調査では、図表14より財務システムを「IT化していない、または対象外」としている企業は9.4%という結果となった。会計システムに関しては、図表15より「IT化していない、または対象外」としている企業は13.1%という結果となった。

生産性向上調査では、図表16より財務・会計システムを「導入していない」としている企業は19.9%となった。卸売業・小売業においても、一般的に製造業における、財務・会計システムの結果と同様の傾向を示しているといえることができる。

・顧客管理システム

続いて、顧客管理システムの活用の状況についての分析をする。顧客管理システムに関しては、情報活用力調査と生産性向上調査において、どちらも同様のシステム名での調査を行っている。

情報活用力調査では、図表17より「顧客管理」システムを「IT化しており、情報活用ができている」としている企業は64.9%という結果となった。

生産性向上調査では、図表18の通り、「顧客管理」システムで「期待した効果が得られている」としている企業は57.1%となった。財務・会計システムと比較して、導入、活用ができていない企業の割合は低いが、60%前後の企業では顧客管理システムを導入し、活用ができていないことが明らかとなった。

次に顧客管理システムが活用できていない企業について、分析を進めていく。図表17より、情報活用力調査では、「顧客管理」システムを「IT化しており、情報活用ができていない」としている企業は16.7%であった。

図表17 【卸売業・小売業】顧客管理システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT化しており、情報化ができている	159	64.9%
IT化しており、情報化ができていない	41	16.7%
IT化していない、または対象外	31	12.7%
無回答	14	5.7%
合計	245	100.0%

(出所) 筆者作成

図表 18 【卸売業・小売業】顧客管理システムの活用（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
ITを導入しており、期待した効果が得られている	419	57.1%
ITを導入しており、期待した効果が得られていない	54	7.4%
ITを導入していない IT活用は必要ではない	235	32.0%
無回答	26	3.5%
合計	734	100.0%

(出所) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

生産性向上調査では、図表 18 より「期待した効果が得られていない」企業は 7.4% となっている。ここでも、顧客管理システムを導入したにもかかわらず、活用できていない企業は、情報活用力調査と比較して、少ない結果となっている。

さらに顧客管理システムの導入を対象外としている企業についての分析をする。情報活用力調査では、顧客管理システムを「IT化していない、または対象外」としている企業は、図表 17 より、12.7% という結果を示している。生産性向上調査では、顧客管理システムを「導入していない」としている企業は、図表 18 より、32.0% となった。これは、情報活用力調査の結果と比較しても、導入の対象外としている企業が多い結果である。

・在庫管理システム

最後に在庫管理システムに関しての活用の状況について分析をする。在庫管理システムに関して、情報活用力調査と生産性向上調査において、どちらも同じ在庫管理システムとして調査を行っている。情報活用力調査では、図表 19 より「在庫管理」システムを「IT化しており、情報活用ができています」としている企業は 59.2% となった。

図表 19 【卸売業・小売業】在庫管理システムの活用（情報活用力調査）

	回答企業	構成比率
IT化しており、情報化ができています	145	59.2%
IT化しており、情報化ができていない	38	15.5%
IT化していない、または対象外	45	18.4%
無回答	17	6.9%
合計	245	100.0%

(出所) 筆者作成

図表 20 【卸売業・小売業】在庫管理システムの活用（生産性向上調査）

	回答企業	構成比率
ITを導入しており、期待した効果が得られている	445	60.6%
ITを導入しており、期待した効果が得られていない	51	6.9%
ITを導入していない IT活用は必要ではない	214	29.2%
無回答	24	3.3%
合計	734	100.0%

(出所) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」より筆者作成

生産性向上調査では、図表 20 の通り、在庫管理システムについて「期待した効果が得られている」としている企業は 60.6% という結果となった。

続いて在庫管理システムが活用できていない企業についての分析を行っていく。情報活用力調査では、図表 19 の通り、在庫管理システムに関して「IT 化しており、情報活用ができていない」としている企業は 15.5% である。生産性向上調査では、図表 20 より「期待した効果が得られていない」企業は 6.9% である。この結果は、情報活用力調査の結果と比較しても、在庫管理システムを活用できていない企業が減少をしていることが分かる。

さらに在庫管理システムの導入が対象外となっている企業の分析をする。情報活用力調査では、図表 19 より在庫管理システムを「IT 化していない、または対象外」としている企業は 18.4% であった。生産性向上調査では、図表 20 より在庫管理システムを「導入していない」としている企業は 29.2% である。

4.4. 中小企業における情報システム活用の変化

以上の通り、2008 年に行った「中小企業における情報活用力と IT 化に関するアンケート調査」と、中小企業庁の委託により三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社が 2017 年に行った「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」において、製造業と卸売業・小売業を対象を限定し、分析を行った。情報システムの対象の業務領域に関しても、財務・会計システム、顧客管理システム、在庫管理システムとそれぞれの調査で比較可能な情報システムを選定し、分析をした。

財務・会計システム、顧客管理システム、在庫管理システムの 3 つの業務領域を対象とした情報システムについて分析をしたところ、製造業と卸売業・小売業のいずれの業種でも、それぞれの業務領域の情報システムについて、活用ができていない企業の割合と活用ができていない企業の割合、そして対象外としている企業の割合の変化は、同じ傾向の結果を示している。全般的な傾向としては、製造業よりも卸売業・小売業の方が情報システムをうまく活用できており、情報システムの対象外としている企業が少ない結果となっているとすることができる。

詳しくみていくと、情報活用力調査において、「IT 化しており、情報活用ができていない」としている企業と、生産性向上調査において、「期待した効果が得られている」としている企業の割合には大きな差が見られない結果となっている。情報活用力調査は 2008 年の実施、生産性向上調査は 2017 年の実施で、調査に 9 年間の開きがあるにもかかわらず、中小企業における情報システムの導入、活用が進展していないかのような結果となっている。

しかしながら、情報活用力調査の結果と比較して、生産性向上調査の結果では、情報システムの導入を対象外としている企業が非常に多くなっている。このことから、情報活用力調査は、「中小企業における情報活用力と IT 化」を明らかにすることを目的とした調査であったことから、比較的に情報システムの導入に積極的であり、ある程度の効果も見込まれていた企業が回答したのではないかといった可能性が示唆される。結果として、情報システムの導入を対象外としている企業が生産性向上調査の結果と比較して少ない結果となったのではないかと考えられる。

それに対して、生産性向上調査は、「人手不足対応に向けた生産性向上の取組」について明らかにすることを調査の目的としており、調査票の一部で IT 化についての設問を設

けている形となっている。このことから、IT化、すなわち情報システムの活用に関して、特に強い意識を持っていない企業も回答企業に含まれていることが想定される。結果として、情報システムの導入を「対象外」とした企業が多かったと推測することができる。

これらの傾向を踏まえて分析を続けると、注目すべき結果は、情報活用力調査において「IT化しており、情報活用ができていない」としていた企業と比較して、生産性向上調査で「期待した効果が得られていない」としていた企業が大幅に減少している点である。これには、情報システムそのものの利用しやすさが改善されたという面も存在していると考えられるが、情報システムを導入する際に、外部の専門家に相談や支援の依頼がしやすくなっていることを要因のひとつとして挙げることができる。また、外部の専門家に相談や支援の依頼をしやすくなったことで、情報システムをどのように活用したいのか、どのような効果を求めているのかといった導入の目的を確認しやすくなっていることと、中小企業側にも、情報システムも活用するための知識と経験が蓄積されつつあることをもうひとつの要因として挙げることができる。

同一の調査票を用いた結果ではないため、直接の比較はできないが、情報システムを効果的に活用できていない企業は大きく減少をしており、情報システムに期待された、求められている役割を担えるようになってきたという、活用の進展といった傾向をみてとることができた。

5. 結論

今回の調査研究により、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化について明らかにすることができた。

情報システムをうまく活用するためには、導入をするまでに、どのような活用をするのか、どのような効果を求めているのかといった導入の目的の確認が重要になってくる。そのような導入前の準備を行わないままの導入では、せっかく導入をした情報システムが能力を発揮できないばかりではなく、足かせになってしまうこともある。そうならないようにするためには、情報システムに関する知識と経験の蓄積が重要となるが、経営資源に恵まれていない中小企業には実現が難しい面が存在している。そこで、外部の専門家である、ITベンダーなどへの相談や支援の依頼をするといった中小企業の意識の変化が求められる。

2008年に実施をした情報活用力調査においては、製造業、卸売業・小売業ともに「中小ITベンダー」と「大手ITベンダー」が相談や支援の主要な依頼先として挙げられていた。それに対し、2017年に実施をした生産性向上調査においては、製造業、卸売業・小売業ともに「中小ITベンダー」と「大手ITベンダー」に該当する項目に加えて、「公認会計士・税理士」と「金融機関」が相談や支援の主要な依頼先として挙げられていた。

生産性向上調査では、複数回答となっているため、情報活用力調査での結果と直接の比較はできないが、情報システムに関する相談や支援の依頼先が広がり、依頼しやすい環境になっていることをみてとることができる。このように、中小企業における情報システムの導入意識は、導入をする前に相談や支援を求めるように変化をしてきたということができる。

また、情報システムの活用の状況についても、変化の感じられる結果をなした。2008年

の情報活用力調査と2017年の生産性向上調査を比較して、情報システムの活用ができていない企業の割合は、財務・会計システム、顧客管理システム、在庫管理システムと情報システムの対象の業務領域にかかわらず、大きな差はない結果となっている。これは、情報システムの活用の調査を目的とした情報活用力調査に回答を寄せた企業は、ある程度は情報システムに関する理解と活用が進んでいたということが考えられる。それに対して、人手不足や生産性向上の調査を目的とした生産性向上調査では、情報システムに関わる項目は調査票の一部にIT化の設問を設けているという扱いであることから、情報システムの活用に積極的ではない企業も回答に含まれていると考えられる。そのため、それぞれの情報システムを活用できている企業の割合が変化していないようにみえていると推測される。

情報システムの活用がうまくできている企業の割合に関しては大きな差はなかったが、情報システムを活用できていないとしている企業は、情報システムの対象の業務領域にかかわらず割合が大幅に減少をしている。これらの傾向は、製造業、卸売業・小売業によらず、同様の傾向を示している。つまり、中小企業においては、情報システムの活用には、期待した効果が得られないといった課題が存在していたが、その課題が解消されつつあり、ある程度は期待した効果を得やすくなってきていると考えられる。

以上のように、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化について分析を行った。その結果、中小企業においても、情報システムを導入する際に、ITベンダーなどの外部の専門家に相談や支援を依頼しやすい環境になってきていることが分かった。また、情報システムを導入したものの、うまく活用できないといった課題は解決しつつあるといえる。従って、「情報システムの導入にあたって外部の専門家に相談や支援を依頼する企業の割合が増加している」と「情報システムの効果的な活用ができていない企業の割合が増加している」といった仮説を概ね証明する結果を得ることができたといえる。

今後は、中小企業における先端技術を用いた情報システムの活用などについて分析をしたいと考えている。

〔参考文献〕

- [1] Wiseman, C.M., 土屋守章 = 辻新六訳 (1989) 『戦略的情報システム 競争戦略の武器としての情報技術』, ダイヤモンド社.
- [2] 遠山暁 = 村田潔 = 岸真理子 (2008) 『経営情報論 [新版]』, 有斐閣アルマ.
- [3] 平本健太 (2007) 『情報システムと競争優位』, 白桃書房.
- [4] 禰宜田廸彦 (2006) 「中小企業の情報化戦略：中小企業のITマーケティング」, 環境と経営：静岡産業大学論集 12(1), pp. 1-11.
- [5] 栗山敏 (2005) 「合意形成に基づく情報システムの有効性評価法の提案—企業再生を導く情報システム投資の有効性評価—」, 産業経営研究 第27号, pp. 1-15.
- [6] 前田公彦 (2005) 「企業におけるITの価値創造に関する一考察 価値創造メカニズムの視点を中心として」, 横浜国際社会科学研究所 第10巻 第3/4号, pp. 345-366.
- [7] 岡田浩一 (2013) 『中小企業のIT経営論』, 同友館.
- [8] 服部繁一 (2011), 「中小企業の情報化への取組と方向性 —IT活用の進展と企業規模による比較を通じて—」, 立命館経営学 第49巻 第5号, pp. 257-280.

- [9] F. Warren McFarlan & James L. McKenny & James I. Cash, Jr, 小澤行正 = 南隆夫訳 (1987) 『情報システム企業戦略論』, 日経 BP 社.
- [10] 平本健太 (2007) 『情報システムと競争優位』, 白桃書房.
- [11] 松島桂樹編著 (2007) 『IT 投資マネジメントの発展 —IT 投資効果の最大化を目指して—』, 白桃書房.
- [12] 平本健太 (1995) 「情報システムと競争優位」, 彦根論叢 298 号, pp. 97-119.
- [13] 本橋正美 (1993) 「情報システム投資の費用効果分析」, 明治大学 経営論集 第 40 巻 第 3/4 号, pp. 79-101.
- [14] 清成忠男 = 田中利見 = 港徹雄 (1996) 『中小企業論』, 有斐閣.
- [15] 百瀬恵夫 = 伊藤正昭編著 (1996) 『新中小企業論』, 白桃書房.
- [16] 渡辺幸男 = 小川正博 = 黒瀬直宏 = 向山雅夫 (2001) 『21 世紀中小企業論 多様性と可能性を探る』, 有斐閣アルマ.
- [17] 近藤高司 = 鈴木達夫 = 後藤時政 (2002) 「中堅・中小企業における情報通信技術の経営的活用の研究」, 日本経営診断学会論集 Vol. 2, pp. 162-175.
- [18] 近藤高司 = 鈴木達夫 = 後藤時政 (2002) 「中堅・中小企業における情報通信技術の経営的活用の研究」, 日本経営診断学会論集 Vol. 2, pp. 162-175.
- [19] 笹平敏昭 (2004) 「ISM 適用による問題構造化とワークデザイン (WD) 技法を用いた情報化促進策 -- システム思考による現行 IT 政策の検証」, 同志社政策科学研究 5 (1), pp. 163-180.
- [20] 清成忠男 = 田中利見 = 港徹雄 (1996) 『中小企業論』, 有斐閣.
- [21] 百瀬恵夫 = 伊藤正昭編著 (1996) 『新中小企業論』, 白桃書房.
- [22] 福井幸男 (1995) 「組織革新と情報システム」, 商學論究 42(4), pp. 97-123.
- [23] 松倉和浩 (2006) 「中小企業の経営情報システムに関する変遷」, 経営情報学会誌 Vol. 14 No. 4, pp. 21-36.
- [24] 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 (2017) 「人手不足対応に向けた生産性向上の取組に関する調査」, 2021 年 5 月 20 日閲覧, https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/H29FY/000254.pdf

(2021.5.20 受稿, 2021.7.7 受理)

〔抄 録〕

本研究では、中小企業における情報システムの導入意識と活用の変化について、製造業と卸売業・小売業に分けて分析を行った。その結果、情報システムにかかわる相談や支援の依頼先としての外部の専門家が、ITベンダーだけではなく公認会計士・税理士や金融機関などにも広がり、依頼しやすい環境になりつつあることが明らかになった。

また、中小企業における情報システムの活用には、期待した効果が得られないといった課題が存在していたが、その課題は解消されてきており、ある程度は期待した効果が得られるようになってきていることが分かった。

以上により、「情報システムの導入にあたって外部の専門家に相談や支援を依頼する企業の割合が増加している」と「情報システムの効果的な活用ができている企業の割合が増加している」といった仮説を概ね証明する結果を得ることができた。

中小企業における情報システムの導入意識と活用には進展が見られたが、いまだに導入は不要と考えている企業も多い。そういった中小企業が情報システムを導入する際に、外部の専門家に相談や支援の依頼をしやすい関係性を構築、維持することが重要であると考えられる。

〔論 説〕

産業内多角化と IPO の関係性に人的資源が与える影響

—情報サービス産業における実証分析—

伊 藤 泰 生

1. イントロダクション

多くの新規株式公開（以下、IPO）に関する先行研究では、IPO 時の活動、価格付け、株式の割り当てなどに注目しており（Beatty and Ritter, 1986; Carter et al., 1998）、これらの研究は IPO 時あるいは IPO 後の業績にどのような影響を与えるのかについての研究が中心であった（e.g., Beatty and Zajac, 1994; Carter et al., 1998）。一方で、こうした IPO を実行するかしないかという意思決定に何が影響を与えるのかという決定要因に注目した研究もいくつか行われてきている（Pagano et al., 1998; 細野・滝澤, 2015）。特に近年では、非金融的な情報が IPO 後の業績に与える影響について注目されている（Cardi et al., 2019）。しかしながら、先行研究ではこうした企業の戦略や特性、情報が IPO 後の業績に与える影響に関する研究は多くなされている一方で、実際に IPO を実行するかどうかにどのような影響を与えるかについてはほとんど考慮されてこなかった。しかし個人の持つ技術が企業戦略に強い影響を与える産業においては、IPO の意思決定に人的資源が強い影響を与えることが推測されるため、その影響を無視することはできないとされている（Fischer, 2000）。そこで本研究では、企業内の人的資源が企業戦略と IPO の関係性に与える影響を調べるため、産業内多角化と IPO の関係性に人的資源が与える影響について実証研究を行った。

本研究ではエージェンシー理論と資源ベース論の観点から、産業内多角化と IPO の関係性について分析を行い、さらにその関係性に影響を与えるモデレータ要因について分析を行った。日本の情報サービス産業における 1999 年から 2005 年までの 3,999 件の観測値を用いて分析を行った結果、産業内多角化の程度と IPO の実行可能性には逆 U 字型の関係性が存在し、企業内の人的資源はその関係性に正の影響を与えていることを実証した。

2. 先行研究と仮説

2-1. IPO と産業内多角化

Fischer (2000) は、多角化が企業の IPO の可能性に強い影響を与えるとした。何故なら、経営者は多角化することによってリスク分散という自身の利益を追求することができ、そのための資金調達手段として IPO を用いるからである。

エージェンシー理論によれば企業の多角化の程度が低い場合、経営者はシェアホルダーが望むと望まざるとに関わらず多角化を実行しようとする。一般的に経営者は多様なポートフォリオをほとんど持たないため、その富やステータスは自身の所属する企業の生存や

業績と直接的に結びついているからである (Bettis, 1983)。そのため、経営者は多角化することによって企業の倒産などによる解雇リスクを減らすそうとするのである (Amihud and Lev, 1981)。それゆえ、経営者はアンシステムチックなリスクを特に考慮し、その収益の分散を可能な限り抑えようとする。特に同じ産業内の別セグメントへの多角化は産業間の多角化に比べて企業価値の減少が少ないことが実証されており (Berger and Ofek, 1995)、企業価値がそのまま評価に繋がる経営者にとって、リスクの低い産業内多角化が好まれる。

産業内多角化とは、単一産業内で複数の製品ラインあるいは市場ニッチへの多角化と定義される (Li and Greenwood, 2004; Zahavi and Lavie, 2013)。産業内多角化は企業の事業分野と類似性の高い製品・市場への多角化であるため、自社の資源の多重利用がしやすく、製品コストの低下や製品価値の向上といった企業価値の向上につなげやすいのである (Gupta and Govindarajan, 1986)。そのため、未上場企業の大半を占める中小企業にとっては企業を成長させ、競争に打ち勝つために産業内多角化を実行することは効果的な手段なのである。

しかし企業が産業内多角化を実行し規模を拡大するためには、資金や優秀な人材、名声などの有形・無形の資源が必要となってくる。それを解決するための手段がIPOである。一般的に未上場企業の株式は売買が可能ではあるが、シェアホルダーによる認知度は上場企業に比べて極端に低い。そのため、企業はIPOを通じて上場することでシェアホルダーへの強い宣伝効果を得ることができる (Röell, 1996)。また、こうした宣伝効果によって企業は、シェアホルダーから金融資源の獲得 (Brau and Fawcett, 2006)、正当性の獲得や効率的な追加資本へのアクセス (Ibbotson and Ritter, 1995) を可能とするのである。また企業規模が大きくなることで、企業は外部から認知されやすくなり逆選択によるコストも低下するため (Chemmanur and Fulghieri, 1995; Pagano et al., 1998)、IPOを実行しやすくなると推測される。そのため、企業の産業内多角化の程度が低い場合、資源を効率的に獲得するため、企業の産業内多角化の程度とIPOの可能性には正の関係性があると推測される。

しかし企業の産業内多角化の程度が一定以上になるとシェアホルダーには情報の非対称性という問題が生じる。情報の非対称性はシェアホルダーの投資の不確実性を増加させ、リスク上昇につながる。実際に、企業の多角化の程度と情報の非対称性には正の関係があることが実証されている (Duru and Reeb, 2002; Krishnaswami and Subramaniam, 1999)。そのため、企業の多角化が進み企業が複雑になるほど、シェアホルダーは企業の情報収集や価値分析にかかるコストが大きくなり、投資判断のリスクも上昇する。企業の多角化が進むほど、アナリストの来期の予想収益の誤差が大きくなることが実証されている (Dunn and Nathan, 1998)。また経営者も情報の非対称性の問題から、シェアホルダーが企業の長期的な投資計画をただしく判断できずに株式を売却される可能性があるため、より短期的な投資計画を好むようになり、短期的主義に陥りやすくなってしまう傾向がある (Asker et al., 2015)。そのため、シェアホルダーにとっては長期的な投資をするリスクも大きくなりやすい。仮に、シェアホルダーは経営者が最も効果的な投資をしていないという情報を得た場合でもシェアホルダーの企業への行動は制限されるため、高い取引コストを支払うことになる (Purkayastha et al., 2012)。その投資リスクを解消するために、

シェアホルダーはより高いリスクプレミアムを要求するようになるのである (Villalonga, 2004)。Beatty and Zajac (1994) は、よりリスクの高い IPO 企業は高いリスクプレミアムを要求され、外部役員による監視が強くなることを実証した。

このように、シェアホルダーは企業の多角化が進むほど企業が IPO したときに支払うリスクは大きくなる。そのため、企業の産业内多角化が一定以上になった場合、すでに企業に投資しているシェアホルダーにとって IPO を実行することは大きなリスクに繋がるのである。そのリスクを回避するため、企業の多角化が一定以上の場合、企業の産业内多角化の程度と IPO の可能性には負の関係性が生じると推測される。

こうした経営者の資源獲得とシェアホルダーの情報の非対称性の問題から、企業の産业内多角化の程度と IPO の可能性には逆 U 字型の関係性があることが推測される。

H1：産业内多角化と IPO の可能性には逆 U 字型の関係が存在する

2-2. IPO と人的資源

企業が IPO を実行する場合、企業の持つ人的資源も IPO に大きな影響を与えていると言われるが (Chan and Burgess, 2011)、その研究は少なくまたその結果も一意ではない (Van der Zahn et al., 2008)。

IPO を実行するような中小企業は公的な人事管理部を所有していないことも多いため、その役割を軽視されがちである。しかし長期的な観点で見た場合、従業員の役割は IPO 企業が生存するかどうかに影響を与える重要な要因であり (Welbourne and Andrews, 1996)、企業の所有する無形資産のレベルは企業リスクの有効な指標であるとされている (Fischer, 2000)。人事に理解のある役員の存在は、企業業績に正の影響を与えることが実証されている (Belsito et al., 2018)。鍵となる従業員が持つアイデアや特殊な知識は、新技術や研究情報システムと関連が深い産業で特に重要となってくる。こうした従業員の能力を活用することは組織の業績やイノベーションに正の効果をもたらすことも実証されている (Boulton and Libert, 2001)。また優秀な人材をブランドとして所持している組織は良質なスタッフを惹きつけやすく、投資家の自信を増加させるとしている (Younger et al., 2007)。そのため、本研究でも企業の所有する人的資源が IPO の実行にどのような影響を与えるか推測し、その影響を分析した。

特に本研究の分析対象である情報サービス産業のような技術が重要な位置を占める産業において人的資源は競争優位の源泉であり、企業の業績に大きな影響を与えるとされている (Arthurs et al., 2009)。

情報サービス産业内ではどのような技術を持っているのかを資格によって把握することができる。またその資格は実際に仕事を遂行する技術職の資格とプロジェクトを管理する管理職の資格に分類することができる。多くのベンチャー企業では少数の資源に制約されている場合が多く、特に管理職の割合が少ない場合、企業は特定の管理職に依存している可能性が高く、資源依存のリスクが高くなる (Baker and Nelson, 2005)。そのため、企業が IPO をした場合にそうした特定の強い権限を持つ個人が辞めることによる業績の低下というリスクがあるため、企業の業績を重視する経営者は企業の IPO に消極的になると推測され、企業の IPO の可能性は低下すると推測される。

H2：産業内多角化と IPO の関係性に管理職資格の割合は正の影響を与える

3. 分析手法と測定尺度

3-1. 調査方法

本研究では分析対象として、情報サービス産業⁽¹⁾の企業データを利用する。情報技術 (IT) をもとにしたハードウェア製造、ソフトウェア開発、情報通信に関する産業を総称して「情報産業」と呼び、「情報サービス産業」は、その中でも、情報システムの構築・運用、ソフトウェア開発、ビジネスアプリケーション、情報処理・提供サービスなどを担う産業を指す。特に情報サービス産業の中で中心的な役割を担う仕事である情報システムの構築・運用は、システム・インテグレーションあるいはシステム・ソリューションとも呼ばれ、ハードウェア・ソフトウェア・情報通信を包括的に提供するサービスのことを指している (情報サービス産業協会, 2014)。

情報サービス産業では売上高に関して、ほぼ横ばいとなっているが、一方で従業員数に関しては、10年前と比較してほぼ倍の人数となっている。これは、情報技術の高度化に伴い、情報システムの開発により高度な技術・知識が必要となったからであり、開発プロジェクトに携わる人数や種類の増加がこうした従業者数の増加に影響を与えていると言われている。

情報サービス産業を選択した理由は、この産業が比較的新しく IPO が毎年何件も行われていること、小規模な企業でも IPO が実行しやすいこと、情報処理技術者試験という情報サービス産業内の資格を通じて、企業が所有する人的資源の測定が可能であったことから調査対象として選択した。

情報サービス企業に関するデータは「情報サービス企業台帳 (経済産業省商務情報政策局, 1999-2006)」の情報サービス産業に関する 1998 年から 2005 年までのパネルデータを用い、期間内に 4248 企業の $N=13,400$ の観測値が得られた。さらにそこから企業の株式公開の有無に関する情報を有し、1998 年のデータの時点で株式をすでに公開している企業を除き、最終的なサンプルサイズは 1966 企業で $N=3,999$ であった。

3-2. 測定尺度

3-2-1. 従属変数

新規 IPO :

データは企業の株式公開の有無をダミー変数として置き、前年度にダミー変数が 0 (株式公開無) の企業が 1 (株式公開有) に変化した場合に企業が新規株式公開 (IPO) を実行したと判断した。またダミー変数が 1 に変化した企業は株式公開をしている企業として扱われるため翌年以降はサンプルから除外した。新規 IPO は、 t 年度の新規 IPO 企業数 / 全企業数で測定した。

(1) 情報サービス産業の企業とは、日本標準産業分類の情報通信業 (大分類 G) の情報サービス業 (中分類 39) のうち情報処理・提供サービス業 (392) に属する企業を指す。

3-2-2. 独立変数

産业内多角化：

伝統的な産业内多角化研究では、多角化の測定尺度として企業の産業セグメントごとの売上高比率を、SIC コードを基準に測定して利用している (Palepu, 1985; Farjoun, 1998; Geringer et al., 2000)。しかし、産业内多角化ではその測定尺度を用いることは出来ないため、産业内多角化の程度を情報サービス産業における売上高構成比率から算出した。情報サービス産業には、オンライン情報処理、オフライン情報処理、受注ソフトウェア、ソフトウェア・プロダクト、データ入力、システム等管理運営受託、データベースサービス、その他の情報処理の計 8 つの事業分野が存在する。t 年度に売上構成比率が 0 であった事業分野のうち、t+1 年度に売上構成比率が 0 より大きくなった事業分野が一つ以上存在した場合、その企業は t+1 年度に産业内多角化をしたと判断した。

また、産业内多角化の程度はハーフィンダル係数を用いて測定した (Montgomery, 1982; Zahavi and Lavie, 2013)。 $Diversity_{Hit} = 1 - \frac{\sum_j M_{ijt}^2}{(\sum M_{ijt}^2)^2}$ M_{ijt} は企業 i の事業分野 j における t 年度の売上構成比率であり、各事業分野での売上構成比率の二乗和を全体の売上構成比率で割った物である。

管理職の割合：

管理職の割合は、独立行政法人である情報処理推進機構が実施している情報処理技術者試験⁽²⁾の全 13 の資格所有者から各企業の「管理職の資格所有者 / 全資格所有者」の値を算出して用いた。ここでいう管理職の資格とは技術者をトップマネジメントの視点から扱うことを目的とした資格であり、システムアナリスト試験、システム監査技術者試験、プロジェクトマネージャ試験、アプリケーションエンジニア試験、システム運用管理エンジニア試験の資格所有者が当てはまる。

3-2-3. コントロール変数

ベンチャーキャピタルは企業が IPO をして企業価値を高めることがインセンティブとなる。そのため、ベンチャーキャピタルは IPO をする確率が高い企業に積極的に投資を試みると推測されるため、ベンチャー企業が投資をしているかどうかをコントロールした (ベンチャーキャピタルダミー)。都市銀行は最も融資の審査が厳しく、融資を受けている企業は受けていない企業に比べて投資家からの信頼度が高い。そのため都市銀行から融資を受けているかどうかをコントロールした (銀行ダミー)。セグメント数は多角化の度合いと強い相関があり (Robins and Wiersema, 1995)、多角化の程度の純粋な影響力を見るためにこれをコントロールした。セグメント数は企業 i の t 年度において売上高構成比率が 0 より大きい事業分野の値を参照した。中小企業は安定的なルーティンや正当性、余剰資源を大企業に比べて欠いていることが多いため、企業規模は企業の業績に強い影響を与える (Hannan and Freeman, 1989)。そのため、資本金の変数を加えることで企業規模

(2) 2006 年時点での情報処理技術者試験の資格分類を利用しているため現在の資格名とは異なる場合が存在する。

をコントロールした。ただし、同様の規模のコントロール変数として従業員数が存在するが、独立変数である資格の多様性と強い相関があることから、コントロール変数からは除外した。資本金は企業*i*の資本金の値を参照した。また観測年度以前から存在している企業と観測期間中に新たに起業した企業の質的な差を考慮するためこれらの二つを区別した(レフトセンサーダミー)。さらに前年度成長率によって、企業*i*の*t*-1年度の売上高成長率をコントロールした。また経時動向(time trend)は年度ダミーによってコントロールした。

3-3. 推計方法

本研究では、従属変数が二値を取る離散変数であり、企業一年のパネルデータであることから、ランダム効果ロジットモデルで分析を行った。

4. 分析結果

本研究で用いた各変数の記述統計および相関関係は表1に示されている。

表1：記述統計と相関係数

	平均	標準偏差	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 新規 IPO	.012	.074								
2. 産业内多角化	.494	.339	-.009							
3. 管理職の割合	.028	.083	.004	.025						
4. VC ダミー	.028	.165	.028	.031	.019					
5. 銀行ダミー	.125	.330	.010	.180	.001	.076				
6. レフトセンサーダミー	.946	.226	-.014	.037	-.063	-.013	.079			
7. セグメント数	2.676	1.525	.006	.420	.039	.006	.159	.038		
8. 資本金(百万円)	214.407	2037.388	.012	.056	.015	.004	.114	.010	.001	
9. 前年度成長率	.106	.548	.022	-.024	.042	.019	-.009	-.171	-.021	.003

表2は新規IPOを従属変数としたロジットモデルの分析結果を表したものである。モデル1はコントロール変数のみを加えたモデルであり、各コントロール変数の影響力を表している。

表2のモデル2より産业内多角化の係数が優位な正の値($p < .05$)かつ、産业内多角化の二乗項の係数が有意な負の値($p < .10$)を示していることから、産业内多角化とIPOの可能性には逆U字型の関係性があるという仮説1が支持された。

同様にモデル3から、産业内多角化と管理職の割合の交互作用の係数が優位な正の値($p < .10$)かつ、産业内多角化二乗項の係数が有意な負の値($p < .10$)を示していることから、管理職の割合と産业内多角化とIPOの可能性に正の影響を与えているという仮説2が支持された。

表 2：分析結果

	新規 IPO		
	Model1	Model2	Model3
産业内多角化		8.475** (.038)	6.728 (.134)
産业内多角化 2 乗		-7.260* (.052)	-6.895 (.128)
管理職の割合			-33.932 (.593)
産业内多角化*管理職の割合			147.737* (.051)
産业内多角化 2 乗*管理職の割合			-142.974* (.056)
ベンチャーキャピタルダミー	2.083 (.407)	1.232 (.266)	2.174 (2.047)
銀行ダミー	-1.903 (.491)	-.269 (.802)	.128 (.906)
レフトセンサーダミー	-3.288 (.174)	-2.514 (.019)	-2.310* (.082)
セグメント数	-0.005 (.991)	-.245 (.310)	-.110 (0.705)
資本金	0.0006*** (.000)	0.0002*** (.017)	0.0002 (0.132)
前年度成長率	0.285 (.679)	0.193 (.354)	0.222 (.709)
年度ダミー	Included	Included	Included
N firm-years	3999	3999	3999
N firms	1966	1966	1966
Wald-test		16.64**	20.60***

有意水準：* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ カッコ内は p 値を表す

5. 考察

本研究の分析結果から情報サービス産業において、企業の産业内多角化の程度と IPO の実行には逆 U 字型の関係が存在することを実証した。これは企業の多角化の程度が大きくなると企業の規模・範囲の経済が増し、より資金調達や優秀な人材を獲得するための需要が増加するためであると推測される。しかし、企業の多角化の程度が大きすぎると企業の不確実性のリスクが高まるため、シェアホルダーが IPO の実行を抑制するのである。

さらに企業内の人的資源は、産业内多角化と IPO の実行の関係性に正の影響を与えていることが実証された。企業内のプログラマーなど実際の製品を作る人材を技術職、プロジェクトマネージャなどの管理を行う人材を管理職と定義した場合、管理職の割合の高さは IPO の実行可能性を高めていた。これは、管理職の割合が増加するにつれ、企業は資源異存のリスクが低下するとともに、新たな事業分野へ取り組みやすくなるからであると推測される。

また本研究では取引先のベンチャーキャピタルの有無をダミー変数としてモデルに加えたが、有意な値は得られなかった。これはベンチャーキャピタルが成長率の高い企業を狙って投資を行うため、得られる効果が企業の成長率と類似しているためだと推測される。実

際にコントロール変数である企業の売上高成長率をモデルから除いた場合にはベンチャーキャピタルの変数が有意な値となった。

本研究の理論的・実証的貢献として以下の4点が挙げられる。

第1に、エージェンシー理論の観点からIPOの決定要因を分析することで、エージェンシー理論とIPOに関する理論的拡充を果たした。本研究の分析結果から企業の経営者とシェアホルダー間のエージェンシー問題がIPOの可能性に影響を与えることを示唆している。特に両者の利益にコンフリクトが生じている場合にはそれぞれがIPOの可能性に異なる影響を与えているため、両者のIPOに対する認識の違いを考慮することが重要である。

第2に、IPOの可能性に関してエージェンシー要因の視点を加えることで既存研究とは異なる関係性を示唆した。先行研究では企業の資源とIPOの可能性が単調な関係であると考えられているが(Pagano et al., 1998)、本研究の分析結果は必ずしも単調な関係ではないことを示唆している。企業の持つ資源とエージェンシー要因を組み合わせることで、本研究の産業内多角化の程度とIPOの可能性の逆U字型の関係のようにまた違った形が見えてくると推測される。

第3に、本研究の分析結果から実際にIPOの可能性を高めるために経営者が取るべき戦略について示唆を与えた。すなわち、経営者は産業内多角化の程度や人的資源のバランスを調整しシェアホルダーのリスクを低下させることでIPOの可能性を高めることができると推測される。また先行研究で扱われている企業規模やTFP、マーケットシェアなどを企業単独でコントロールするのは困難である。それに対して、人的資源のバランスなどはある程度企業内で裁量が可能であり、IPOを実行する際のより具体的な施策として実現しやすいだろう。

最後に経営者は必ずしも自身の利益のためにIPOを実行するわけではないことが推測される。経営者にとってIPOは自己利益を最大化するための一つの手段であるが、あくまで資源が整っているとき場合にIPOを実行しやすいことが本研究の分析結果から実証された。そのため、まずは自社の資源がどのような状態にあるのかを把握する必要があると言える。

また本研究の限界と今後の研究課題として以下の4点が挙げられる。

第1に、分析結果の信頼性である。本研究の分析対象であるIPOのサンプルが7年間で約50件であったため、本研究の分析結果が必ずしも正しいとは言い切れない。そのため、今後は調査期間を延ばし、IPOのサンプルを増加させることでより信頼性を高める必要がある。また仮説2の有意水準は10%であるため、必ずしも管理職の割合が、直接IPOの可能性に影響を与えているとは言い切れない。そのため、より直接的な影響を与えているような要因や媒介要因を探ることが今後の課題となる。

第2に、より研究の精度を高めるために財務的な視点を追加して分析を行う必要がある。本研究では経営者やシェアホルダーの視点を重視していたため、先行研究で扱われてきたマーケットシェアやROAなどには注目していないが、IPOは企業の重要な資金調達手段であり、IPOの可能性を検証する際に収益性やコストなどの財務的な要因を完全に無視することはできない。そのため今後の研究ではそうした視点と組み合わせた研究が必要となる。

第3に、今後は最終的なIPO後の業績も含めて分析する必要がある。本研究はIPOの

可能性について分析したものであり、IPO 後の業績については議論していない。しかし、企業にとっては IPO を実行した後の業績がより重要となってくる。そのため、今後は IPO の可能性とその後の業績にどのような関係が存在し、IPO の可能性の高い資源の所有、戦略の実行が実際の業績にも結び付くのかどうかを検証する必要がある。

最後に、経営者やシェアホルダーの株式の所有権構造を考慮する必要がある。先行研究では経営者の株式の所有割合と IPO の可能性には逆 U 字型の関係性があると主張している (Latham and Braun, 2010)。何故なら、企業の所有権をほとんど有していない経営者にとっては、経営者市場における自分の評価が非常に重要であり、たいていの場合それは企業の成功あるいは失敗で決まる (Fama, 1980)。そのため、所有権をほとんど持たない経営者にとって IPO による不確実性と IPO 後のリスクを嫌うため、わざわざ IPO を実行しようとしなない。逆に経営者が企業の所有権をほとんど有している場合、経営者個人の資産が企業価値と結びついているため、企業価値の低下がそのまま経営者の資産の低下につながってしまうため、不確実性の存在する IPO を躊躇してしまうとされている。このように、企業の株式の所有割合が経営者やシェアホルダーの判断に影響を与えるため、それらの要因も考慮する必要がある。

[参考文献]

- Amihud, Y. and Lev, B. (1981) Risk reduction as a conglomerate motive for managerial mergers. *Bell Journal of Economics*, 12: 605-616.
- Arthurs, J.D., Busenitz, L.W., Hoskisson, R.E. and Johnson, R.A. (2009) Firm-specific human capital and governance in IPO firms: Addressing agency and resource dependence concerns. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 33 (4): 845-865.
- Asker, J., Farre-Mensa, J. and Ljungqvist, A. (2015) Corporate investment and stock market listing: A puzzle?. *Review of Financial Studies*, 28 (2): 342-390.
- Baker, T. and Nelson, R.E. (2005) Creating something from nothing: Resource construction through entrepreneurial bricolage. *Administrative Science Quarterly*, 50 (3): 329-366.
- Beatty, R.P. and Ritter, J.R. (1986) Investment banking, reputation, and the underpricing of initial public offerings. *Journal of Financial Economics*, 15: 213-232.
- Beatty, R.P. and Zajac, E.J. (1994) Managerial incentives, monitoring, and risk-bearing: A study of executive compensation, ownership, and board structure in initial public offerings. *Administrative Science Quarterly*, 39: 313-335.
- Belsito, C.A., Reutzell, C.R. and Collins, J.D. (2018) Human Resource executives and post-IPO firm growth. *Journal of Organizational Change Management*, 31 (7): 1401-1418.
- Berger, P.G. and Ofek, E. (1995) Diversification's effect on firm value. *Journal of Financial Economics*, 37 (1): 39-65.
- Bettis, R.A. (1983) Modern financial theory, corporate strategy and public policy: Three conundrums. *Academy of Management Review*, 8: 406-415.
- Boulton, R. and Libert, D. (2001) A business model for the new economy. *The Journal*

- of Applied Business Strategy*, 21 (4): 29-35.
- Brau, J.C. and Fawcett, S.E. (2006) Initial public offerings: An analysis of theory and practice. *Journal of Finance*, 61: 399-436.
- Cardi, C., Mazzoli, C. and Severini, S. (2019) People have the power: post IPO effects of intellectual capital disclosure. *Journal of Economic & Finance*, 43 (2): 228-255.
- Carter, R.B., Dark, F.H. and Singh, A.K. (1998) Underwriter reputation, initial returns, and the long-run performance of IPO stocks. *Journal of Finance*, 53: 285-311.
- Chan, J. and Burgess, J. (2011) The reporting and recognition of human resource assets in recent Australian IPOs. *Employment Relations Record*, 11 (1): 19-31.
- Chemmanur, T. and Fulghieri P. (1995) Information production, private equity financing, and the going public decision. *Working paper*, Columbia University.
- Dunn, K. and Nathan, S. (1998) The effect of industry diversification on consensus and individual analysts' earnings forecasts. *Working Paper*, SSRN 102908.
- Duru, A. and Reeb, D. (2002) International diversification and analysts' forecast accuracy and bias. *Accounting Review*, 77: 415-433.
- Fama, E. (1980) Agency problems and the theory of the firm, *Journal of Political Economy*, 88: 288-307.
- Farjoun, M. (1998) The independent and joint effects of the skill and physical bases of relatedness in diversification. *Strategic Management Journal*, 19 (7): 611-630.
- Fischer, C. (2000) Why do companies go public? Empirical evidence from Germany's neuer markt, *Working paper*, Munich University.
- Geringer, J., Tallman, S. and Olsen, D. (2000) Product and international diversification among Japanese multinational firms. *Strategic Management Journal*, 21 (1): 51-80.
- Gupta, A.K., and Govindarajan, V. (1986) Resource sharing among SBUs: Strategic antecedents and administrative implications. *Academy of Management Journal*, 29 (4), 695-714.
- Hannan, M. and Freeman, J. (1989) *Organizational Ecology*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Ibbotson, R. and Ritter, J. (1995) Initial public offerings. In R.A. Jarrow, V.A. Maksimovic, & W.T. Ziemba (Eds.): *North-Holland handbooks of operations research and management science*, 993-1016.
- Krishnaswami, S. and Subramaniam, V. (1999) Information asymmetry, valuation, and the corporate spin-off decision. *Journal of Financial Economics*, 53: 73-112.
- Latham, S. and Braun, M.R. (2010) To IPO or not to IPO: Risks, uncertainty and the decision to go public, *British Academy of Management*, 21: 666-683.
- Li, Stan X. and Greenwood, R. (2004) The effect of within-industry diversification on firm performance: synergy creation, multi-market contact and market structuration. *Strategic Management Journal*, 25: 1131-1153.
- Montgomery, C.A. (1982) The measurement of firm diversification: some new empirical evidence. *Academy of Management Journal*, 25 (2): 299-307.

- Pagano, M., Panetta, F. and Zingales, L. (1998) Why do companies go public? An empirical analysis. *The Journal of Finance*, 53 (1): 27-64.
- Palepu, K. (1985) Diversification strategy, profit performance and the entropy measure. *Strategic Management Journal*, 6 (3): 239-255.
- Purkayastha, S., Manolova, T.S. and Edelman, L.F. (2012) Diversification and performance in developed and emerging market contexts: A review of the literature. *International Journal of management Reviews*, 14: 18-38.
- Röell, A. (1996) The decision to go public: An overview. *European Economic Review*, 40 (3-5): 1071-1081.
- Robins, J. and Wiersema, M.F. (1995) A resource-based approach to the multibusiness firm: Empirical analysis of portfolio interrelationships and corporate financial performance. *Strategic Management Journal*, 16 (4): 277-299.
- Tanriverdi, H. and Lee, C. (2008) Within-industry diversification and firm performance in the presence of network externalities: evidence from the software industry. *Academy of Management Journal*, 51 (2): 381-397.
- Van der Zahn, J., Singh, H. and Singh, I. (2008) Association between independent audit committee members' human-resource features and underpricing: The case of Singapore IPOs From 1997-2006. *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, 12 (3): 179-211.
- Villalonga, B. (2004) Diversification discount or premium? New evidence from the business information tracking series. *The Journal of Finance*, 59 (2): 479-506.
- Welbourne, T.M. and Andrews, A.O. (1996) Predicting the performance of initial public offerings: Should human resource management be in the equation?. *Academy of Management Journal*, 39 (4): 891-919.
- Younger, J., Smallwood, N. and Ulrich, D. (2007) Developing Your Organization's Brand as a Talent Developer. *Human Resources Planning*, 30 (2): 21-29
- Zahavi, T. and Lavie, D. (2013) Intra-industry diversification and firm performance. *Strategic Management Journal*, 34: 978-998.
- 細野薫・滝澤美帆 (2015) 「上場企業による IPO の動機と上場後の企業パフォーマンス」, RIETI Discussion Paper Series 15-J-005

(2021.5.20 受稿, 2021.6.25 受理)

〔抄 録〕

本研究は、企業の人的資源が企業の戦略と IPO の可能性にどのような影響を与えるのかについて分析を行った。既存の IPO 研究では、企業の所有する資源や情報が IPO 後の業績に与える影響に関する研究が多くなされている一方で、どのような資源・能力を持つ企業が IPO をしやすいのかについてはほとんど考慮されてこなかった。そこで本研究では、企業内の人的資源が強い影響力を持つ情報サービス産業において、産業内多角化の程度と IPO の実行可能性にどのような関係性があるのか分析を行い、さらにその関係性に人的資源が与える影響について分析を行った

日本の情報サービス産業における 1999-2005 年の 3,999 の観測値の分析結果から、産業内多角化と IPO の実行可能性には逆 U 字方の関係性が存在し、企業内の管理職の資格所有者の割合は、産業内多角化と IPO の実効可能性に正の影響を与えていることを実証した。

〔論 説〕

積水ハウス地面師詐欺事件の事例研究

樋口 晴彦

キーワード：組織不祥事，リスク管理，コンプライアンス，営業重視の経営方針

はじめに

本稿は、積水ハウス株式会社⁽¹⁾が、マンション用地の購入を巡って、地面師⁽²⁾による巨額の詐欺被害を受けた事件に関する事例研究である⁽³⁾。同社のリスク管理に様々な問題が生じていた背景として、関係者が取引に強く執着していたこと、用地担当者への監督が不在になっていたこと、経営幹部のプレッシャー、リスク管理部門の機能不全、そして全社的なリスク管理の軽視による社内教育の不足及び制度面の不備が挙げられる。特に注目されるのは、営業重視の経営方針によりリスク管理が社内で軽視され、リスク管理部門の存在感も希薄となっていた点である。

1. 積水ハウスの体制

積水ハウスは、大阪市に本社を置く住宅メーカーで、東証1部に上場している⁽⁴⁾。2017年1月期の連結経営指標は売上高2,026,931百万円・経常利益190,989百万円で、住宅メーカーとしては大和ハウス工業に次ぐ国内第2位であった。同社内では戸建・賃貸・分譲住宅事業が中心で、同事業の2017年1月期の従業員数は15,640人、売上高965,455百万円・営業利益119,168百万円に達していた。その一方で、本事件の舞台となったマンション事業は、従業員数が206人、売上高66,125百万円・営業利益2,248百万円にとどまっていた。

マンション事業の体制としては、マンション事業本部の下に地域担当（東京・名古屋・大阪・福岡）のマンション事業部が設置されていた。マンション用地の取得はマンション事業部の業務とされていたが、マンション事業本部は東京マンション事業部と同じ建物（東

(1) 以下、「株式会社」を省略する。

(2) 地面師とは、不動産の所有者になりすまして売却をもちかけ、多額の代金をだまし取る詐欺犯のことである。「地面師の犯行グループは、10人前後で構成されていることが多い。犯行計画を立てる主犯格のボスを頂点にし、なりすましの演技指導をする教育係やなりすまし役を見つけてくるのが「手配師」。パスポートや免許証などの書類を偽造する役割の人間を「印刷屋」や「工場」あるいは「道具屋」と呼ぶ。その他、振込口座を用意する「銀行屋」や「口座屋」、さらには法的手続きを担う弁護士や司法書士の「法律屋」にいたるまで、それぞれが役割を分担して犯行にのぞむ」（森（2018），29頁）。

(3) 本稿の事実関係の認定については、積水ハウスが設置した調査対策委員会が提出した「調査報告書」（2018年1月24日）及び同じく総括検証委員会が提出した「総括検証報告書」（2020年12月7日）に主に依拠している。

(4) 積水ハウスは、1960年に積水化学工業のハウス事業部を母体として設立された。現在では積水化学工業の持株比率は5.44%にとどまり、連結対象から外れている。

京都新宿区)に所在していたため、同事業部との関係がかねてから密接であり、本件のマンション用地の取引(以下、「本取引」)にもマンション事業本部が当初から関与していた⁽⁵⁾。事件当時のマンション事業本部のトップはM本部長(常務執行役員)であった。

東京マンション事業部には、事業部長の下に営業次長・技術次長・総務次長が置かれ、マンション用地の取得業務は、技術次長が所管する「事業開発室」が担当していた。しかし、A営業次長(以下、「A次長」)は、「従前、土地の仕入れを担当していた経験から、個別に用地取得業務に関与することもあった」(総括検証報告書20頁)とされる。本取引では、A次長と事業開発室のB課長が相手方との交渉に当たった。

不動産購入の稟議では、マンション事業部が稟議書を作成し、マンション事業本部の確認を受けた後に、本社の不動産部に送付することとされていた。不動産部は銀行で言えば審査部に相当する部署であり、送付後の稟議事務は不動産部が主管部署となる。事件当時の不動産部長はK氏(執行役員)であった。

不動産部では、稟議書の内容について審査した後に、「関係先等」とされている経営企画部・法務部(当時の法務部長はN氏(常務執行役員))・経理財務部の3部署に回議する。次いで「回議者審査」として東京支社長(常務執行役員)・仲井取締役(常務執行役員、経営企画・経理財務担当)・内田取締役(専務執行役員、関連企業担当・人事部長)・稲垣取締役副社長(CFO)に回議した後、阿部代表取締役社長(COO)の決裁を受けることとされていた⁽⁶⁾。

2. 事件の経緯

本事件の経緯は以下のとおりである。

2.1 購入の決定

問題の物件は、X氏が東京都品川区西五反田に保有していた約2,000m²の土地である。もともとはX氏が同所で旅館業を営んでいたが、2015年に廃業していた。広さや交通事情の面からマンションの好適地である上に、抵当権も付いておらず(=所有者の一存で処分可能)、「入札ならば80億円から100億円と噂された物件」(調査報告書5頁)であった。当時はX氏が同所に独居していたが、2017年2月⁽⁷⁾から末期がんで入院して不在となっていた⁽⁸⁾。

A次長が知己のY氏から本物件について打診を受けたのは、3月27日頃であった。4月4日には、Y氏が経営する(株)YHが、売買代金60億円・手付金2,000万円で本物件の売買契約を締結したとの説明を受けた。X氏の身元については、公証役場にX氏のパス

(5) 以下では、マンション事業本部と東京マンション事業部を合わせて「事業部側」と総称する。

(6) 積水ハウスでは、100億円以下の案件については取締役会に諮ることを要しなかった。

(7) 以下、特記がない限り、日付はすべて2017年である。

(8) 地面師側では、被害者を騙す過程で物件の内覧をさせることが必要だった。同所に居住していたX氏が入院で不在となったことで、かねてから準備を整えていた地面師グループが動き出したと推察される。なお、X氏は事件発覚後の6月24日に死亡した。

ポートと印鑑・印鑑証明書を提示し、公正証書による確認を行ったとのことであった⁽⁹⁾。

4月13日にA次長とB課長が、Y氏・Z氏（Y氏のパートナー、事件後にY氏と結婚）・小山（地面師、Y氏が「X氏の財務担当」と紹介⁽¹⁰⁾）と面談した。その際にY氏は、本物件の転売価格として70億円を提示した。さらに小山が、「X氏がマンションの購入資金として約3億円の調達を急いでいる、申込証拠金の2000万円だけだとX氏は翻意する可能性がある、他の購入希望者がたくさん来ているのでスピードが大切だ」（総括検証報告書31頁）と説明したため、A次長は早急に話を進めないといけないと考えた。なお、A次長は、仲介役のY氏が不動産関係に疎いことを危惧していたところ、小山が不動産取引に精通していることを知って安心し、以後は小山を頼りにするようになった。

事業部側ではかねてからマンション用地を探していたため、4月14日にM本部長・東京マンション事業部長・A次長などによる会議が開かれ、(株)YHを通じて本物件を購入する方針を決定し、社内手続を急いで進めることになった。同17日の社内打ち合わせでは、手付金額を売買代金の2割の14億円とした。通常の土地取引では手付金の相場は1割であるが、本物件を絶対に入手したいと考えていた事業部側が、手付倍返しによる契約解除を防止するために高額に設定したものである。同18日には阿部社長による物件視察が予定されていたところ、本物件も視察対象に急遽組み込まれ、M本部長が同行して説明した。

4月18日付けで「不動産稟議書（購入）」が起案⁽¹¹⁾され、同日中にM本部長までの決裁が終了し、翌19日に不動産部に送付された。K不動産部長の確認を受けた後、同日中に「関係先等」であるN法務部長・経営企画部長・経理財務部長の確認を得た。次の段階として東京支社長・仲井取締役・内田取締役・稲垣副社長による「回議者審査」が行われる手順であったが、相手方の都合により早急に決裁を済ませたいとM本部長が要請したことから、K不動産部長はこの4人を後回しにして、同20日に阿部社長の決裁を得た⁽¹²⁾。

なお、4月20日に東京マンション事業部では、X氏の本人確認について顧問弁護士に相談し、「本人しか持ち得ない書面類（パスポート、印鑑登録証明、運転免許証、不動産評価証明書など）を積み上げて確認し、偽造の可能性を低減することしかない」（総括検証報告書34頁）との助言を得た。この助言内容は、A次長とB課長にも参考送付された。

2.2 契約の締結

4月19日、A次長が契約条件についてY氏と協議したところ、Y氏が「節税のため」として仲介企業を(株)YHからYH(株)（代表取締役はZ氏）に変更することを申し入れた。YH(株)はいわゆるペーパーカンパニーであったが、A次長は、Y氏が実質的に経営

(9) 公証役場は必ずしも十分な確認作業をしているわけではなく、パスポートや印鑑証明書を形式的にチェックするだけのケースが少なくないとされる。

(10) 小山は、かつてマンションデベロッパーの財務部長を務めていたが、経営者が法人税法違反（脱税）で摘発された際に有罪判決を受け、服役後に不動産ブローカーに転じた。なお、事件後に妻の姓であるカミンスカスに改名している。

(11) この稟議書によれば、購入総額は7,099百万円である。256戸のマンション「グランドメゾン五反田」（仮称）を建設し、2019年から販売を開始する予定であった。

(12) 東京支社長が本稟議書に確認印を押したのは4月24日、内田取締役と仲井取締役は同25日、稲垣副社長は同26日であり、契約終了後の事後回付という形であった。

している会社なら構わないと考えて変更同意した。なお、この変更については事業部側幹部も了解している。

4月20日、A次長・B課長・偽X氏（地面師が仕立てた偽物）・小山・Y氏と双方の司法書士が契約の段取りについて協議し、積水ハウスが70億円で購入することや手付金を14億円（X氏に12億円、Y氏に2億円）とすることを確認した。積水ハウス側が偽X氏に会ったのはこれが初めてである。偽X氏が本人確認書類として提示したパスポート、印鑑証明書、住民票の各原本、そして本物件の権利証（登記済証）のカラーコピーをC司法書士⁽¹³⁾が確認したが、特に問題点は見つからなかった⁽¹⁴⁾。

4月24日、前回と同じ顔触れで、X氏—(株)YH間の契約解除、X氏—YH(株)間の売買契約（代金60億円）、YH(株)—積水ハウス間の売買契約（同70億円）が行われ、所有権移転の仮登記⁽¹⁵⁾を申請した（4月29日に手続完了）。この時に、偽X氏が持参したパスポート、印鑑証明書、権利証の各原本を相手方のC司法書士と積水ハウス側の司法書士と一緒に確認したが、やはり贋物であることを見抜けなかった。

積水ハウス側は、手付金として12億円の預金小切手をY氏に渡し、Y氏はその場で偽X氏に小切手を手交した（手付金残額の2億円は同日中にYH(株)に振り込まれた）。預金小切手は、X氏とは別人名義（YH(株)の関係者）の口座に一旦入金された後、全額が他の口座（6件）に送金されており、地面師たちの間で分配されたと推察される。なお、この契約では建物の解体を売主責任としていたことから、残額（56億円）の支払いや本登記、物件の引き渡しは、7月31日と設定された。

2.3 不審情報の認知

積水ハウス側は、契約締結後に以下のとおり不審情報入手した。

2.3.1 X氏の本人性に対する疑義

契約後にA次長は、知り合いの不動産業者から、「西五反田の土地を買ったみたいだけど、X氏は大丈夫なのか」（総括検証報告書36頁）とX氏の本人性を疑う内容の質問をされた。このことを聞いたC司法書士は、「（仮登記手続が完了したので）提出した書類に不備はなかったと法務局が判断したことになります。ただあくまで形式的審査の結果にすぎませんので、本人性を疑うのならご本人だけが保有する情報・書面を提示できるかより踏み込んだ調査をする必要がございます」（総括検証報告書36頁）とA次長に助言した。

(13) C司法書士は相手側の登記手続を担当していたが、もともとA次長がY氏の求めに応じて同人を紹介したという経緯があり、積水ハウス側でも信頼のおける人物であった。

(14) 「地面師グループは、偽X氏の写真が貼付されたX氏名義の偽造旅券、X氏名義の印鑑、本件不動産の偽造権利証及びX氏名義の偽造健康保険証を準備した。これらの偽造書類は、登記官や司法書士等の専門家においても偽造である気が付かないほど精巧にできていた。また、地面師グループは、偽造旅券を用いて、X氏の印鑑登録の亡失の届け出をしたうえで、上記印鑑について新たに印鑑登録をする改印手続を行い、さらに、当該印鑑等を用いて、本件不動産の全部事項証明書、改正原戸籍、住民票、印鑑登録証明書及び固定資産評価証明書等、本件不動産売買において必要な書類を取得した」（総括検証報告書28頁）。

(15) YH(株)による所有権移転請求権の仮登記と、YH(株)の所有権移転請求権に対する積水ハウスの移転請求権の仮登記の2本である。

さらにC司法書士は、法務局に向いて登記名義の履歴調査を実施し、「本件不動産の一番古い昭和37年（1962年）3月30日の登記簿謄本を取得して確認したところ、履歴等は一致していたこと、登記官に偽X氏の持参した本権利証の写しを確認してもらったところ、原本ではなく、また実際に申請がなされたものではないから具体的な見解は出せないという前提であるものの、当時の様式と比べて明らかに不自然であるということはない旨の回答を得た」（総括検証報告書36頁）とA次長に報告した。

2.3.2 内容証明郵便による警告

5月10日、積水ハウス本社に内容証明郵便①が到着した。「本件不動産の所有者だが、仮登記がなされ驚いている。売買契約はしていないから、仮登記は無効であるので抹消せよ」（調査報告書6頁）との内容であり、仮登記を抹消しない場合には法的手続を取ると警告していた。この内容証明郵便はX氏名義であったが、実際にはX氏の異母弟が送付したものである。X氏には子供がおらず、同人が死去した際には、この異母弟が相続人であった。

その後も、5月11日に2通、同23日に1通のX氏名義の同旨の内容証明郵便が積水ハウス本社に到着した。ちなみに、4通目の内容証明郵便④は、「積水ハウス(株)様等を含めた被害者関係者様において、別人について同一性の綿密・詳細な客観的・合理的・相当な調査をなされることは、損害の拡大防止の為、必要不可欠と思料」（調査報告書7頁）と地面師詐欺を示唆していた。これらの内容証明郵便について法務部は事業部側に連絡したが、不動産部には連絡しなかった。

法務部担当者は「もしかすると、上記会社（筆者注：YH(株)のこと）に騙されている可能性がある」（総括検証報告書38頁）と事業部側に連絡した。しかし事業部側では、内容証明郵便を『怪文書』と判断し、取引を妨害しようとする者が送った可能性が高いと分析した。その理由として、前述のとおりX氏の本人確認を既に済ませていること、文面によればX氏は面会謝絶状態にもかかわらず、代理人ではなくX氏本人が差出人となっていること、差出人の住所は当時空き家状態の本物件とされ、他に連絡先の記載がなく、相手方と連絡の取りようがないことが挙げられている。

さらに、地面師の小山は、かねてから「X氏にはV氏という内縁の夫がいるが、最近2人の関係が悪化している」「V氏は本取引に反対している」と説明していた。内容証明郵便が到着した際にも、A次長から相談を受けた小山が「V氏が送ってきたと思う」と巧妙に誘導した。そのため、事業部側には、V氏とその背後にいる別の不動産業者が本取引を妨害しようとしているとの思い込みがあった。

その一方で、事業部側でも、念のためにX氏の本人確認をもう一度行うことにした。この事業部側の方針について報告を受けたN法務部長は、「所有者の本人確認を再度行って、通知書（筆者注：内容証明郵便のこと）を自身が出したものではないということなら、その旨の一筆をもらうように」（調査報告書7頁）と指示した。

事業部側では、5月19日に偽X氏と本物件の内覧をする予定があり、その際に偽X氏が敷地内をどのように案内するかで本人性を見極めようと考えていた。しかし、内覧当日に偽X氏から体調不良のため行けないと連絡⁽¹⁶⁾があり、代理の相手方弁護士により内覧が行われた。そのため事業部側では、代替手段として、前述のN法務部長の指示に従って、

5月23日に「内容証明郵便は自分が出したものではない」との確約書を偽X氏から入手した。

ちなみに、内容証明郵便②及び③は、C司法書士に対しても郵送された。C司法書士は、自分が登記申請したことを相手方が知っていることに驚き、「本来の所有者が(登記申請を)閲覧した可能性を考え、偽X氏の本人性に疑問を感じ(た)」(総括検証報告書40頁)とされる。

2.3.3 その他の不審情報

事業部側は、Y氏に関して以下の不審情報を入手したが、特段の対応をしなかった。

- ・5月11日にブローカー的人物の甲氏が東京マンション事業部を訪問して、「Y氏に本取引から外された」との苦情を述べた。翌12日には、やはりブローカー的人物の乙氏が訪問し、「Y氏との取引は不適切」と抗議した。同18日には積水ハウス本社に乙氏からのファックスが届き、仮登記の件で抗議するとともに、YH(株)の所在地を「詐欺集団の混在する悪評高き事務所」(総括検証報告書38頁)と説明した。しかし事業部側では、「当社の取引を妨害したい者の嫌がらせと判断」(調査報告書7頁)して両人を拒絶した⁽¹⁷⁾。
- ・5月12日に、積和不動産関西(積水ハウスの100%子会社)の丙社長が、K不動産部長に対して、「手付金が地主には少ししか支払われていないという噂があるが、仲介相手は大丈夫か」と情報提供した。不動産部から連絡を受けたM本部長は、「Y氏は当社のダミーであるし、売主の本人確認はできている」とK不動産部長に回答した(調査報告書7頁)。なお、不動産部はこの情報を法務部に連絡しなかった。

2.4 支払いの前倒し

5月22日にN法務部長・M本部長・A次長などによる会議が開かれ、残額の支払いを前倒しすることにした。その理由は、「ブローカー的人物達の妨害を極力回避する目的」(調査報告書8頁)とされる。翌23日にM本部長とA次長・B課長が偽X氏・小山・Y氏と協議した際に、M本部長が決済時期の前倒しを提案して相手方も同意した。

協議後にM本部長は、「決済日を6月1日に変更して49億円を支払い、留保金7億円は建物解体や土地の境界確認を実施した後に7月末に支払う」との方針を決めた。この方針についてN法務部長の同意を得ると、5月25日にM本部長がK不動産部長に電話で申し入れた⁽¹⁸⁾。K不動産部長が、「金額も大きく、乙氏等のネガティブ情報もあるので、通常の案件では要求しないが、決済金の支払いについては、社長の了解を取ってほしい」(調査報告書8頁)と返答したため、M本部長は海外出張中の阿部社長に電話連絡し、帰国後の30日にその承認を取った。

(16) 偽物と見破られることを怖れた地面師側が病欠を偽装したと推察される。

(17) 甲氏及び乙氏は、地面師グループが購入者を探すために利用していた不動産ブローカーで、Y氏が本取引を仲介したことにより地面師グループから外されたと推察される。

(18) 「決済日の変更は、本件取引が実行されていた当時は重大な変更とは扱われておらず、不動産部の承認によって変更が可能との扱いであった」(総括検証報告書22-23頁)。

5月30日には、小山からA次長に「本物件の権利証は偽X氏の内縁の夫V氏が保管しているが、偽X氏とV氏の関係が悪化し、取りに行けないので権利証の提示ができない」との連絡があった。A次長は権利証の回収を小山に依頼したが、翌31日の最終打ち合わせの際に偽X氏は権利証を持参しなかった⁽¹⁹⁾。これに対して「(A次長は,)相手方弁護士や司法書士から、弁護士作成の本人確認証明で移転登記可能と聞くと、安易にその方法を受け入れた。本人確認証明での登記申請は、A次長の単独判断で進められた」(調査報告書8頁)とのことである。この件についてはB課長も承知していたが、その他の事業部側関係者や法務部・不動産部には連絡されなかった。

この最終打ち合わせの際に、それまでとは別のやり方で本人確認が行われた。日本のパスポートには、偽造防止対策の一つとして、紫外線をあてるとロゴや本人の顔写真が浮かび上がる仕組みが施されている。C司法書士が偽X氏の持参したパスポートに紫外線を照射し、添付されている写真と同じ顔が浮かび上がるのを確認すると、A次長は、このような透かしを入れることは偽造では不可能と判断した。

なお、5月中旬以降、A次長は、積水ハウスが分譲中のマンション「グランドメゾンD」(東京都中野区所在)を、小山を經由して偽X氏に積極的に売り込んでいた。同マンションは、価格が高額のため販売が伸び悩んでいた物件であったが、偽X氏は11戸(約7億5千万円)も買い取ることを約束した。

2.5 残金の決済

6月1日10時過ぎに、A次長・B課長・偽X氏・小山・Y氏が、残金決済のため東京マンション事業部会議室に集合した。そこに急報が届いた。「(取り壊し作業のため現地に赴いた)当社スタッフから、建物の中に電気がついているとの連絡があり、A次長が、建物内に入って確認するように指示をしたところ、通報により、警察官が来て、当社スタッフが任意同行を求められた」(調査報告書9頁)とのことである。X氏の異母弟から住居侵入の被害届の提出があり、大崎警察署が本物件に防犯センサーを設置していたのである。

異常事態にもかかわらず、出席者の意見が「この取引を妨害しようとする者の仕業だろう」と一致したため、決済の続行することになった。本物件の所有権移転の本登記の申請を法務局が受理したことを確認すると、積水ハウス側は預金小切手計8通(計約49億円)をY氏に交付し、Y氏は小切手を偽X氏などに割り振った。

決済終了後、A次長は、事業部側幹部や顧問弁護士とともに大崎警察署に赴き、X氏の異母弟及びその弁護士と対面した。相手方は前掲の内容証明郵便と同旨の説明をしたが、「X氏が面会謝絶状態ならば、どうやって内容証明郵便を作成したのか」との顧問弁護士の質問には回答せず、「X氏に会わせてほしい」との要望も拒否した⁽²⁰⁾。

本物件の周辺では、事業部側関係者が偽X氏の写真を使用して近隣住民に対する聴き取り調査を行った。町会長は写真の人物がX氏ではないと否定したが、逆に写真の人物

(19) 仮登記と異なり、本登記の場合には申請時に権利証を添付する。地面師側が偽造を見破られることを恐れ、権利証を持参しなかったと推察される。

(20) 面会謝絶状態のX氏の同意を得ずに、異母弟がX氏名義の内容証明郵便を勝手に作成していたためと推察される。

が本物件に出入りするのを見たとは回答した者もいたので、偽者と断定するには至らなかったとのことである。

同日、M本部長・A次長・B課長などが顧問弁護士も交えて協議した結果、X氏の異母弟側の不審な態度や登記申請が受理されたことに鑑み、取引を妨害するための嫌がらせと判断した。その一方で、念のために偽X氏のパスポートが真正なものかどうかをパスポートセンターで確認することにした。その後、A次長・B課長はパスポート確認を実施するために、小山を通じて偽X氏に幾度も連絡したが、ついに会うことが出来なかった。

支払いに使われた預金小切手(8通)の行方を整理すると、このうち5通は少額で、相手方弁護士費用、土地家屋調査士費用などに充てられた。1通(額面442百万円)はYH(株)の口座①(さわやか信用金庫)に入金され、Y氏が受領した模様である。1通(同749百万円)は「グランドメゾンD」の代金(6月1日にマンション売買契約を締結)として積水ハウスに返還された⁽²¹⁾。残る1通の高額小切手(同3,679百万円)は、当日中にYH(株)の口座②(三菱UFJ銀行S支店)に一旦入金されたが、その直後にほぼ全額が別の口座(6件)に送金されており、地面師たちの間で分配されたと推察される。

2.6 登記申請の却下

6月6日、法務局が本件の登記申請を却下する方針を積水ハウス側に伝達した。X氏の異母弟から不正登記防止申出がなされており、法務局で確認した結果、申請書類に添付されていた国民健康保険証のコピーが偽造と判明したとのことである。

事業部側は、保管していた権利証のコピーを持ち込んで法務局に確認を求めたところ、法務局が当時使用していた印影と僅かに違う箇所があり、偽造との指摘を受けた。その後、積水ハウス側はX氏などの口座の凍結を依頼したが、小切手は既に換金されてしまっていた。6月9日には法務局から申請却下の通知が届き、積水ハウスの取締役会に事件が報告された。

手付金を含めて購入金額は約70億円であったが、積水ハウス側の実質的な被害額は約55億5千万円である(同社の2018年1月期決算では5,559百万円の特別損失を計上)。前述(2.4参照)のとおり7億円が建物解体までの留保金とされ、さらにマンション代金として約7億5千万円の小切手が積水ハウス側に返却されていたためである。

地面師グループは後に検挙され、計10人が起訴された。第1審では全員が有罪判決を受け、小山には懲役11年の実刑判決が言い渡された。ただし、Y氏・Z氏は起訴されていない。積水ハウスはYH(株)が受け取った売買差額(転売利益)を返金するよう申し入れたが、Y氏が債務の返済に費消したと回答したため、Y氏・Z氏・YH(株)に対して10億円の返還訴訟を提起している⁽²²⁾。

(21) 筆者が某マンションデベロッパーから事情聴取したところによれば、用地買取の際に売主に対しマンションの購入を提案することは珍しくなく、また、用地代金の一部を留保してマンション購入代金と相殺することも行われている。

(22) 訴訟の中でY氏は、自分も地面師グループに騙されたと主張している。

3. リスク管理上の問題点

報道によれば、「(地面師)グループ側は積水ハウスに接触するまでの約半年間、都内の複数の不動産業者に売却話を持ち込んでいた。だが、「いずれも業者側が地面師詐欺の可能性を疑うなどして失敗に終わった」(業界関係者)」「(産経新聞 2018 年 10 月 22 日朝刊記事)とのことである。積水ハウスが巨額の詐欺被害を受けてしまったのは、以下のとおり基本的なリスク管理が出来ていなかったためである。

3.1 基礎調査の未実施

事業部側は、本取引を進めるに当たって基礎的な調査を実施していなかった。具体的には、「取引内容の不審点の放置」と「信用調査の未実施」の 2 件の問題点が挙げられる。

3.1.1 取引内容の不審点の放置

Y 氏にとって、今回が初めての不動産取引であった。3 月 30 日時点では A 次長も、「不動産の知識が乏しい Y 氏にこのような土地が手に入るはずはないと考えていた」とされ、Y 氏に対して「真の所有者の確認が絶対に必要」と地面師詐欺を想定した助言をしたほどであった(調査報告書 5 頁)。それにもかかわらず、事業部側は、Y 氏が本物件の売買契約を結ぶことになった経緯について、ろくに事情聴取をしていなかった。

また、本物件は時価 80 億円から 100 億円と評価され、売却価格の 70 億円は破格の安値である上に、仲介企業の YH(株)が 10 億円もの利益を中抜きする構図である。このように非常に不利な取引内容をどうして売主が容認したのかについても、疑問に感じてしかるべきであった。

A 次長が東京地裁に提出した陳述書(2017 年 6 月 12 日)には、「(Y 氏は)X 氏にとっても気に入られているから大丈夫だと言っていました」(同 3 頁)とあるが、この説明だけで納得できるものではない。地面師側がはぐらかそうとするのは当然にせよ、事業部側がこれらの不審点を確認しなかったのは不適切であった。

3.1.2 信用調査の未実施

Y 氏は金融業で財産を築き、2000 年代後半にはアパレル事業に乗り出して、ファッションブランドを展開していた。百貨店に出店するなど一時は年商 30 億円に達し、カリスマ経営者として持て囃されたが、2010 年頃には事業に失敗した模様である。Y 氏が東京地裁に提出した陳述書(2019 年 4 月 13 日)によれば、2011 年に債権者から破産を申し立てられ、事件当時は多額の負債を抱えていた。

A 次長は、不動産情報を収集するための個人的ネットワークの中で、政界や芸能界に多くの知己を持つ Y 氏と知り合った⁽²³⁾。ただし、「数回程度の飲食会に同席していた程度」

(23)「この社員(筆者注：A 次長)と Y 氏は 26~27 年ごろ、芸能プロダクション社長の自宅で開かれた食事会で知り合った。食事会には芸能関係者や弁護士らのほか、建築士などの不動産関係者も出席。マンション用地の買取にかかわる部署に在籍していた社員にとって、食事会は物件情報の収集場所にもなっていたという」(産経新聞 2018 年 10 月 22 日朝刊記事)。

(調査報告書9頁)であり、両者の間で特段の信頼関係が構築されていたわけではない。それにもかかわらず、A次長はY氏の経歴や事業実態を把握しないまま話を進めていた。事業部側では、本取引の稟議書を本社に提出する段階でも信用調査を行っておらず、リスク管理の面で杜撰と言わざるを得ない。

ちなみに、事業部側がY氏について(財)暴迫都民センターに照会したり、(株)YHの信用情報を確認したりしたのは、稟議書提出後の4月19日である。この時点でも、信用調査機関に照会して(株)YHについて「登録なし」と確認しただけで、それ以上の踏み込んだ調査(特別調査)を依頼することはなかった。

3.2 稟議審査の懈怠

積水ハウスの稟議規則では、稟議事務の主管部署である不動産部が、稟議書の記載の適否、添付書類の有無等について確認するとともに、実質的審査を行うとされていた⁽²⁴⁾。本取引に関しては、4月19日に稟議書を受け取った不動産部は、その日のうちに「関係先等」の3部署への回議を済ませている。前述(2.1参照)のとおりM本部長が早急に社長決裁を取ることを要求したため、リスク管理の重要プロセスである稟議審査に十分な時間をかけなかったと認められる。その具体的な問題点として、「信用情報の杜撰な処理」と「取引相手の変更の看過」の2件が挙げられる。

3.2.1 信用情報の杜撰な処理

前述したとおり、当初、事業部側は信用調査を行わず、稟議書には信用情報が添付されていなかった。稟議書提出後の4月19日に事業部側が信用調査を実施したのは、不動産部から問い合わせを受けたためと推察される。しかし稟議書には、「欄外の付箋で、「売主YH社 H20年設立 主にアパレル系で多角経営 資本金1億 宅建業者ではありません」との担当者間のやり取りの記録があるだけで、その信用性を問題にする記載は一切ない^(い)」(調査報告書5頁。傍点筆者)とのことである。記載事項があまりに少ない上に、添付文書でなく付箋で済ませている点で、信用情報の処理が杜撰である。

3.2.2 取引相手の変更の看過

取引相手を(株)YHからYH(株)に変更した件については、「稟議書上では、鉛筆書きで修正されている」(調査報告書5頁。傍点筆者)だけであり、YH(株)に関する信用情報はまったく記載がない。4月19日の打ち合わせでY氏から変更の申し出がなされたことから、それ以降に稟議事務主管部署の不動産部で書き入れたと推察される。

稟議規則によれば、「契約の重要部分」を変更する場合には、再稟議をしなければならない。取引相手の変更は、この「契約の重要部分」の変更に該当すると考えられ、それを鉛筆書きの修正で済ませたというのは問題である。また、前述(2.2参照)のとおりYH(株)はペーパーカンパニーであったが、その点についての記述もない。不動産部が取引相手の

(24) 法務部への回議については、「法務部における稟議書のチェックは、法令遵守の観点から、記載内容に疑義がないかといった記載内容に対するチェックにとどまっていた」(総括検証報告書24頁)とされる。経理財務部への回議も、支払スケジュールの確認程度の意味であったと考えられる。

変更を安易に処理したと認められ、稟議審査が杜撰と言わざるを得ない。

3.3 本人確認の不徹底

積水ハウスの社内手続では、売買契約締結までに事業開発室が司法書士と一緒に本人確認を行うとされていた。本取引の契約段階でも、偽 X 氏が持参したパスポート、印鑑証明書、権利証の原本を司法書士と一緒に確認しており、「通常の不動産取引で要求される一通りのことは行って（いた）」（総括検証報告書 51 頁）と認められる。

その一方で、過去の取引実績がなく、不動産業者でもない Y 氏が取引相手であること、本物件には金融機関の抵当権が設定されていない（＝金融機関によるチェックがなされていない）ことを勘案すると、通常よりもさらに慎重な確認作業が必要であった。また、裏社会では精巧な偽造書類を手配できるため、書面による本人確認には限界があり、事業部側としては、書面以外の手法による本人確認を実施すべきであった。特に、契約締結後に偽 X 氏の本人性について再検討する機会が 2 回存在したにもかかわらず、以下に示すとおり、それらの機会を自ら放棄したことは不適切と言わざるを得ない。

3.3.1 知人による本人確認の未実施

事業部側では、内容証明郵便の送付を受けて、前述（2.3.2 参照）のとおり偽 X 氏の本人確認を再度行うこととなり、顧問弁護士に相談したところ、「①知人による確認、②消印付郵便物、③納税証明書、公共料金納付書、④健康保険証、⑤年金手帳、⑥預金通帳等で、可能な限り多くのことを確認すること」（調査報告書 6 頁）との指導を受けた。この中でも「知人による確認」が最も有効な確認手段であり、実際にも他社では、近所の者に確認することで詐欺を見破ったとされる⁽²⁵⁾。

しかし、M 本部長以下が参加した事業部側の打ち合わせでは、「昔からの知人や加盟組合（旅館）などへの写真による本人確認については、X 氏の不興を買うおそれがあることから実施は困難であるということになった」（総括検証報告書 41 頁）とのことである。偽 X 氏に対して過度に遠慮したため、知人による本人確認という選択肢を最初から放棄してしまつたと認められる⁽²⁶⁾。

その後、予定していた内覧時の本人確認が実行できなかったため、事業部側では、偽 X 氏本人から確約書を提出させるという、リスク管理的にまったく無意味な対応を取った。前述（2.3.2 参照）のとおり、この確約書の提出を事業部側に指示したのは N 法務部長である。この点について N 法務部長は、「本人確認とは別に、偽 X 氏の取引意思を確認する趣旨であった」と弁明しているが、確約書以外にどのような方法で本人確認を実行したの

(25) 「町内会の役員は、こうも話した。「偽 X 氏の写真付きのパスポートのコピーを持ち歩いてた不動産業者は何社かありましたね。（中略）それらの写真は X 氏とはまったく似てない。それで『ぜんぜん違うよ』と言ってやってね。それでおかしいと気づいた業者も多かったんだよ」（森（2018）、38 頁）。

(26) この点について調査報告書は、「X 氏が旅館業を長年営んでいたのは周知の事実であるから、その旅館業者への照会、旅館団体への照会を依頼するといったやり方や、本件土地の近隣への聞き込みがなされていない。本件土地周辺には、ラーメン店や中華料理店なども存在しており、聞き込みに困難な事情も全くなかったはずである。また、駐車場の契約者・旅館経営時の取引先・顧客といったものも複数確認できたはずである」（同 12 頁）と批判している。

か法務部がフォローした形跡は見当たらず、いずれにせよ法務部の責任は重いと言わざるを得ない。

3.3.2 不審点浮上時の本人確認の未実施

5月31日の最終打ち合わせの際に、「偽X氏が自分の誕生日や干支を間違えた」とC司法書士がA次長に報告した。さらにC司法書士は、パスポートの表記の一部に他の箇所とわずかに異なる箇所があると指摘した。

偽X氏の本人性について重大な疑問を抱いてしかるべき局面であるが、「A次長及びB課長はこうした指摘を深刻に受け止めず、偽X氏の本人性に改めて疑問をもつこともなく決済を進め(た)」(総括検証報告書53頁)とされる。前述(2.4参照)のとおり同日に偽X氏のパスポートの透かしを確認したことで、A次長・B課長が安堵していたためと推察される。なお、両人は、この不審情報を他の事業部側関係者に連絡しなかった。

3.4 内容証明郵便の軽視

内容証明郵便は、後々の法的紛争に備えて利用されることが通例であり、受け取った側はそれを想定して対応する必要がある。X氏名義の内容証明郵便が計4通も送付されたこと、仮登記を抹消しない場合には法的手続を取ると警告していること等も勘案すれば、軽々に扱うべきでないことは明らかである。それにもかかわらず、前述(2.3.2参照)のとおり積水ハウス側が「取引を妨害するための嫌がらせ」と思い込み、十分な対応を取らなかったのは不適切であった。

ちなみに、問題の内容証明郵便は、文章や書式が法律文書として整っており、法務に詳しい者が読めば、司法書士などの法律職が作成した文書と推定できたはずである。前述(2.3.2参照)のとおり法務部担当者が「YH(株)に騙されている可能性がある」と指摘したのはそのためであろう。しかし、その後の事業部側との協議で、『怪文書』との事業部側の見解をN法務部長が安易に受け入れてしまったのは不手際であった。

3.5 異例の取引手法の受諾

積水ハウス側は、相手方の要望に応じる形で、通常とは大きく異なる取引手法を受諾してしまった。具体的には、「正体不明の取引相手の承認」「権利証未提出の承認」「預金小切手による支払い」の3件の問題点が挙げられる。

3.5.1 正体不明の取引相手の承認

仲介企業のYH(株)は、前述(2.2参照)のとおりペーパーカンパニーであった。さらに同社の所在地は東京都千代田区永田町所在のビルの一室とされていたが、同室はW元代議士(2012年落選)の後援会事務所であった。ちなみに、同社の代表取締役はY氏のパートナーのZ氏だが、もう一人の取締役はW元代議士の妻であった⁽²⁷⁾。一般的に、こうした正体不明の企業は脱税やマネーロンダリングに利用されることが多く、反社会的勢力との関係も懸念される。遅くとも5月中旬には、事業部側幹部もこうした事情を認識していたにもかかわらず、YH(株)を取引相手として話を進めたことは、リスク管理の面で極めて杜撰であった⁽²⁸⁾。

3.5.2 権利証未提出の承認

前述（2.4 参照）のとおり最終打ち合わせ時に、偽 X 氏は権利証を持参しなかった。内縁の夫 V 氏との関係悪化については、かねてから小山が事業部側に説明していたが、権利証を提出しないというのは極めて異例である。支払いを延期して、あくまで権利証の提出を求めるべきであった。それにもかかわらず、弁護士作成の本人確認証明で登記を進めることを A 次長が独断で認めてしまったのは、手付倍返しで契約を解除されることを懸念⁽²⁹⁾して本取引の決着を急いだためと推察されるが、不適切と言わざるを得ない。

3.5.3 預金小切手による支払い

高額不動産取引では銀行振込が通例であるが、本取引での支払いの大半は、東京マンション事業部の取引先である三菱 UFJ 銀行 S 支店を支払人として振り出した（＝現金と同様の信用度を持つ）預金小切手で行われた。しかも、これらの預金小切手は「持参人払」（＝受取人を記名せず、誰が銀行に持参してもかまわない）とされ、実質的に現金の交付に等しかった。

預金小切手による支払いについては、事業部側幹部にも報告がなされていたが、マネーロンダリングに利用されるおそれがあることは言うまでもなく、リスク管理の面で極めて杜撰であった⁽³⁰⁾。ちなみに、本社の経理財務部も資金準備の関係で事前連絡を受けていたが、預金小切手の振出は各事業所の判断で選択できる決済方法の一つとされていたため、特に口を挟まなかったとのことである。

3.6 緊急時対応の懈怠

現地の積水ハウス関係者が警察に任意同行を求められた旨の情報を入手した時点では、まだ預金小切手を相手方に手交していなかった。この時点で A 次長としては、「取引を中断し、売主・中間業者が会議室に揃っているの、土地所有者を警察または現場への同行を求めるべき」（調査報告書 12 頁）である。しかし、A 次長は取引を続行し、偽 X 氏ら

(27) W 元代議士の事務所によれば、「W の記憶によれば、YH(株)から W 事務所に登記を置かせてほしいと依頼があったのが 2 年ほど前だそうです。当時、支援企業の対応を任せていた秘書が、W が落選中だったので事務所に何か利益になればいい、という思いもあって話を持ってきたそうです。その方（Y 氏のこと）ともお会いし、女性向けの美容、健康事業をする会社だとのことで夫人も名前を貸した。ですが、実際には何の事業もスタートしませんでした。事務所のスペースを貸す窓口の秘書は家賃収入なども期待していたが、それもまったく発生しませんでした」（森（2018）、51-52 頁）とのことである。

(28) 積水ハウス側が「Y 氏のバックには W 元代議士がいる」と認識していた可能性は否定できない。不動産取引が未経験の Y 氏が本物件を見つけてきたこと、取引価格が非常に割安なこと、Y 氏が 10 億円も中抜きするのを偽 X 氏が容認していることなどの不審点を事業部側が看過したのも、「Y 氏のバックに W 元代議士がいて、最終的に Y 氏から W 元代議士に裏金が流れる構図」との認識であったとすれば、それなりに納得のいく話である。ただし、調査報告書や総括検証報告書には、この点に関する記述は見当たらない。

(29) 前述（2.1 参照）のとおり本物件は時価 80 億円から 100 億円と評価されており、売主としては、手付倍返しにより契約を解除して他の業者に売却した方が、最終的な利益が増える可能性が高かった。

(30) 「数十億円規模の取引であれば、銀行間の送金が業界の常識だ。預金小切手は換金が容易なうえ、後から記録をたどりにくい。離合集散を繰り返す地面師グループにとっては極めて都合な受け取り方だ」（週刊東洋経済 2019 年 10 月 19 日号 23-24 頁）。ちなみに、筆者が事情聴取した某マンションデベロッパーでも、用地買収に当たって小切手での支払いは認められていない。

を社内に留め置くこともしなかった。

さらに、大崎警察署でX氏の異母弟やその弁護士と面接したことで、事業部側も詐欺の疑いを十分に認識できたはずであるが、銀行に対して小切手事故の連絡をしなかった。その後も偽X氏が本人であると証明しようと努力していたことから、この時点でも事業部側は詐欺でないことに望みをつないでいたと推察されるが、リスク管理の面で不適切と言わざるを得ない⁽³¹⁾。

4. 組織的な失敗の背景

積水ハウス側にはA次長を初めとしてベテランが揃っていた上に、本取引の過程で様々な不審点が浮上していたにもかかわらず、前述のとおり基本的なリスク管理が出来ていなかったことが本事件の大きな特徴である。

この点について調査対策委員会は、「当委員会の議論の中では、Y氏とA次長の間には、何か個人的で不適切な関係が存在していたのではないかと疑義さえでた。(中略)Y氏への過度の信頼や偽X氏と同人の関係性への関心の薄さなど、その経緯を振り返るとき、当然そのような疑いが生じる」(調査報告書9頁)と述べている。しかしA次長は、B課長と一緒に交渉に当たっていた上に、取引上の方針に関してはM本部長と協議しており、A次長個人を問題視するような調査報告書の見解には同意できない⁽³²⁾。

リスク管理上の問題点を個別に見ても、「取引内容の不審点の放置」「信用調査の未実施」「正体不明の取引相手の承認」「預金小切手による支払い」は事業部側全般に当てはまる問題であり、「知人による本人確認の未実施」「内容証明郵便の軽視」は事業部側の方針そのものであった。「不審点浮上時の本人確認の未実施」「権利証未提出の承認」はA次長の独断であったが、取引の決済を速やかに実行するという事業部側の方針に沿っていた。また、「緊急時対応の懈怠」のうち決済の続行もA次長の独断であったが、その後のM本部長を交えた会議でも、「取引を妨害するための嫌がらせ」と判断している。

さらに、事業部側だけに問題があったわけでもない。「稟議審査の懈怠」は不動産部の機能不全である。「知人による本人確認の未実施」「内容証明郵便の軽視」に関しては、事業部側から相談を受けた法務部の対応にも大きな瑕疵があった。

以上の諸点を踏まえると、本事件を積水ハウスの組織的な失敗と捉えることが妥当である。その背景として、事業部側が本取引に強く執着していたこと、用地担当者への監督が不在になっていたこと、経営幹部のプレッシャー、リスク管理部門である法務部及び不動産部の機能不全、そして全社的なリスク管理の軽視による社内教育の不足及び制度面の不備が挙げられる。

(31) 「如何に考えても尋常ではない事態であり、仮に小切手を交付した後であっても、速やかに小切手の保全措置を取るべきである」(調査報告書12頁)。

(32) この点については総括検証報告書も、「当委員会による本総括検証の過程において、A次長をはじめとした積水ハウスの役職員が地面師グループやY氏と何らかの不適切な関係にあったとの形跡は一切認められなかった(刑事判決においても一切そのような認定はなされていない。)」(同79頁)としている。

4.1 本取引への強い執着

積水ハウスは住宅メーカーでは国内第二位であったが、マンション業界に限ると、住友不動産・野村不動産・三井不動産レジデンシャル・三菱地所レジデンスの4強が常に上位を占め、積水ハウスは10位以下という状況であった。事件当時は、リーマンショックで一旦落ち込んだマンション市況がアベノミクスや日銀の金融緩和を背景に回復し、売れ行き好調により在庫が不足したため、業界では新規マンション用地の獲得に鏑を削っていた⁽³³⁾。

積水ハウスでは、大手デベロッパーとの差別化を図るため、「好立地・高価格帯のマンションを厳選して開発して供給することを戦略とし（ていた）」（総括検証報告書14頁）とのことである。しかし、こうした好立地のマンション用地の供給は特に不足しており、「本件取引当時も、マンション事業本部は常に好立地の用地取得の機会をうかがう状況にあった」（総括検証報告書14頁）とされる。

本物件はマンション用地として絶好の立地で、「関係者において、本件不動産のような大型物件を好条件で仕入れる機会はめったにないと認識されていた」（総括検証報告書32頁）とのことである。買取価格も相場よりかなり割安だった上に、積水ハウスが分譲していたマンション「グランドメゾンD」を偽X氏が11戸も即金で買い取るというおまけもついていた。

このように本取引は非常に魅力的であったため、M本部長以下の事業部側関係者の間に何としても成立させたいという意識が生じていた⁽³⁴⁾。さらに、地面師側の巧妙な誘導によって、調査や検討に時間をかけたり、売主や相手方関係者の機嫌を損ねたりすると、他社に取られてしまうかもしれないとの心理に陥っていた⁽³⁵⁾。

かくして本取引を進めることが当然視されていたため、「取引内容の不審点の放置」「信用調査の未実施」の問題が発生し、トラブル発生時にも取引続行の方向で評価しようとするバイアスがかかり、「内容証明郵便の軽視」「緊急時対応の懈怠」につながったと考えられる。さらに、本取引を絶対に逃さないために、「知人による本人確認の未実施」「正体不

(33) 「(地面師)事件が急増する背景にはマンション価格の高騰がある。不動産経済研究所(東京・新宿)によると、首都圏の新築マンションは2017年の平均価格が5,908万円と、27年ぶりの高値を付けた。不動産各社は、好条件の土地をいち早く入手し、市況が好調なうちにマンションを建設・販売しておきたい」(日経ビジネス2018年3月5日号14頁)。

「都心ではインバウンドを見越したホテル開発も増加し、用地の争奪戦が激化。マンションデベロッパーの用地取得の難しさは日を追うごとに増しており、「背に腹は代えられない」という意識がマンション業界では広がっている」(不動産コンサルタントという)(エコノミスト2017年8月29日号14頁)。

(34) 事業部側関係者が本取引に執着した事情として、一部報道では、過大なノルマやインセンティブ報酬の存在を指摘した。しかし総括検証報告書によれば、「仕入れが成功した場合には想定営業利益の一定割合(粗利の0.018%)を担当者に支給するインセンティブ報酬も設けられていた。しかし、企業として過度な水準ということはできず、(中略)本件取引を主体的に進めたA次長は、当時、東京マンション事業部の営業次長の役職にあり、仕入れ部門である事業開発室を所管する職責はなく、仕入れに関してノルマを課せられる立場でも、インセンティブ報酬の支給対象でもなかったことから、本件取引がノルマ主義の弊害から生じたものでないということが出来る」(同57頁)とのことである。

(35) 事件後の社内アンケート調査では、「事業用地(適材地)が減少し取得競争が激化する中、他社に先んじて取引を固めたい思いが強くなるため話が壊れないよう相手の主張を聞き入れながら契約優先に進めた」(総括検証報告書56頁)との指摘がなされた。

明の取引相手の承認」「預金小切手による支払い」という形で相手側に迎合し、その決着を急いだことが「権利証未提出の承認」につながったと認められる。

4.2 用地担当者への監督の不在

本取引に関して事業部側幹部は、A次長の判断に寄り掛かっていたとされる（調査報告書9頁）。「不審点浮上時の本人確認の未実施」「権利証未提出の承認」をA次長が独断で決めたことから考えても、事業部側ではA次長がキーパーソンとなっていたことは間違いない。その理由として挙げられるのが、「業務の特殊性のリスク」による監督の不在である。

東芝不正会計事件を分析した樋口（2017）は、経理部門に配属された社員が退社まで継続して同部門に配属されることが通例だったため、経理畑の人間関係が濃密となって内部統制環境が悪化し、前任者がルールを敷いた不正な会計処理を盲目的に継続していた問題について、「業務内容の特殊性のために監督が不十分になるとともに、人事配置も閉鎖的・長期的になるために、組織不祥事が誘発されるリスク」を抽出し、「業務の特殊性のリスク」と定義した⁽³⁶⁾。

前述のとおりマンション事業では用地取得が課題となっていたが、用地の探索や売買交渉は、担当者が築き上げた個人的ネットワークに頼っていた上に、そうしたネットワークを持つ者も限られていた。事件当時、A次長は営業担当の管理職であり、用地取得は担当外にもかかわらず、同人が本取引を主導していたのは、事業部側に彼に代わる人材がいなかったためである。用地取得業務の特殊性によりA次長に深く依存していたため、「業務の特殊性のリスク」が発現し、上司といえども彼の業務内容に容喙することが難しくなり、本取引に疑念を抱いたとしても、それを指摘することが憚られたと認められる⁽³⁷⁾。

ちなみに、積水ハウス全体で見れば、用地取得の担当者は決して少なくなかった。しかし、事業部間の人事交流が乏しかったため、「他の開発事業部門の用地仕入れの専門知識・ノウハウを持つ社員が東京マンション事業部には供給されず、東京マンション事業部でそうした人材が不足する結果を招いた」（総括検証報告書55頁）とされる。

その背景として、積水ハウスは営業重視の経営姿勢であったため、「事業の運営は、各々の事業部内において、自己完結的に処理されてきた」（総括検証報告書55頁）ことにより、事業部の独立性が強く、セクショナリズムに陥っていたことが挙げられる。各事業部が人材を抱え込んでしまった結果、もともと体制的に小さいマンション事業部では、用地仕入れのネットワークを持つ特定の社員に深く依存せざるを得なくなっていたと考えられる。

(36) 関西電力金品受領事件（樋口（2020）参照）でも、原子力事業の特殊性により事業本部内の人事の流動性が低く閉鎖的になっていたため、思考の転換ができずに問題が長年にわたり放置されていたことが指摘された。

(37) 「マンション事業本部及び東京マンション事業部内のA次長に対する信頼は極めて厚く、A次長が持ってきた案件についてM本部長が大丈夫であると言えば、（中略）仕入れ取引の経験が浅い者が取引に漠然とした不安を覚えても素直にそれを指摘することが躊躇されたという」（総括検証報告書57頁）。

4.3 経営幹部のプレッシャー

本取引に関しては、事業部側のトップである M 本部長が直接指揮をしていた。本来であれば、事業本部は傘下の事業部を監督すべき立場であるが、「M 本部長を中心としたマンション事業本部の本件取引の実現ありきという姿勢があまりに強く、リスクを過小評価した行動をとっており、直接の担当部署である東京マンション事業部に対する十分な指導・監督機能を果たしていなかった」（総括検証報告書 80 頁）とされる。

特に M 本部長は、「マンション事業は M 本部長の貢献もあって大きくなった事業」（総括検証報告書 55 頁）とされる実力者であり、同人が推進している案件である以上、部下が慎重な意見を提起することは困難だった。総括検証報告書は、「本件取引を完遂することが至上命題化した結果（中略）A 次長ら現場担当者にとって取引が進むにつれてますます後戻りできないものとなった」（同 56-57 頁）としている⁽³⁸⁾。

さらに、本取引を阿部社長の意向を受けた「社長案件」と関係者が受けとめ、心理的負担を感じていた可能性がある。阿部氏は 2006 年に取締役に就任し、2008 年から代表取締役社長（COO）であった。積水ハウスでは、長年にわたって和田会長⁽³⁹⁾によるワンマン経営が続いていたが、近年では和田会長が海外事業に関心を移していたことから、国内事業、特にマンション事業に関しては、阿部氏がリーダーシップを振っており、M 本部長との関係も深かった。

本取引の稟議では、前述（2.1 参照）のとおり回議者審査を後回しにして社長決裁が行われた。4 月 18 日に阿部社長が当該物件を視察した際に、契約を急がないといけない事情について M 本部長が説明し、事実上の承認を得たと関係者が認識していたと推察される⁽⁴⁰⁾。こうした経緯によって、本取引が阿部社長肝煎りの「社長案件」とみなされたことが心理的負担となり、事業部側では何としても成功させたいとの意気込みがさらに強化され、不審点が浮上しても停止することを躊躇してしまったと推察される⁽⁴¹⁾。

4.4 リスク管理部門の機能不全

前述（3.2 参照）のとおり稟議規則では、不動産部が稟議書の実質的審査を行うとされていた。しかし実際には、「マンション用地取得についてはマンション事業本部や東京マンション事業部が専門性を有していたため、実際にはこれらの事業部の判断を追認することがほとんどであり、用地取得について踏み込んだ指導・助言を行うといったことは少なかった」（総括検証報告書 25 頁）とのことである。

(38) 社内アンケート調査では、「当時の本部長判断が誤ったのではないと思う。当本部長が煽った点が多くあった」「当時の本部長より必ず取得するようにと強いプレッシャーがあ（った）」「本部長が取引に直接関与するようになり、周囲の制しが利かなくなった」（総括検証報告書 56 頁）との指摘がなされた。

(39) 和田氏（1941 年生）は、1990 年に取締役に就任し、1998 年には代表取締役社長、そして 2008 年から代表取締役会長（CEO）であった。同氏はかつて営業社員として大きな業績を挙げた上に、20 年にわたって社長・会長を歴任したことから、「和田天皇」と呼ばれていた。

(40) 問題の稟議書には、「4/18 本部長ご案内にて社長現地をご視察済みです」と鉛筆書きされていた。

(41) 「当時の経緯を知る積水ハウス関係者は、こう悔やむ。「阿部社長が先に判を押し、現地視察まで済ませたことで、本件はトップのお墨付き案件になってしまった。（中略）それで忬度が出来てしまった」（週刊東洋経済 2019 年 10 月 19 日号 22 頁）。

事業部の特殊性・専門性に遠慮して対応が受動的となっていた点で、前述(4.2参照)した「業務の特殊性のリスク」がこの局面でも発現していたと認められる。この問題を解消するには、リスク管理部門に事業部の業務に精通した人材を配置することが必要となる。しかし積水ハウスでは、前述(4.2参照)した営業重視の経営姿勢のため、リスク管理部門はいわば傍流の扱いであり、不動産部の体制も非常に小さく、事業部門から有能な人材を引き抜くことができなかつた⁽⁴²⁾。

こうした状況は法務部でも同様であり、積水ハウスの事業部門は、それぞれが弁護士と顧問契約を締結して、クレームや法的問題に対応していた。法務部が関与するのは、法的トラブルが実際に発生した場合だけで、「専門性の高い事業部については、助言を求められたときに助言する立場にあるとの受動的な姿勢であった」(総括検証報告書55頁)とされる。

ちなみに、こうした受動的姿勢のため、リスク管理部門間の連携も取れておらず、「本件取引事故発生以前、(中略)本社部署間でリスクやネガティブ情報を共有しようという意識が希薄であった」(総括検証報告書66頁)と指摘されている。前述(2.3.2及び2.3.3参照)のとおり法務部が入手した内容証明郵便の情報が不動産部に連絡されず、また、不動産部が入手した積和不動産関西の情報が法務部に連絡されなかつたのは、日常的に連携が不足していたためと認められる。

さらに本事件では、不動産部と法務部が、事業部側の意向に迎合するが如き対応を続けていた点が注目される。前述のとおりリスク管理部門は傍流であったため、社内における発言力が弱く、事業部門に押し込まれて追認することが習性⁽⁴³⁾となり、職責の自覚が乏しくなっていたと推察される。さらに、前述(4.3参照)のとおり本取引は「社長案件」とみなされていたため、リスク管理部門が忖度した可能性も否定できない⁽⁴⁴⁾。

4.5 全社的なリスク管理の軽視

積水ハウスでは、以下に示すとおり全社的にリスク管理が軽視されていた。その事情として、営業重視の経営方針により社内の関心が営業面に偏向していたことや、「積水ハウスは、長い歴史の中で、詐欺被害にあったことはなく、また、詐欺に巻き込まれそうになったということもない」(総括検証報告書54頁)のために警戒心が不足していたことが挙げられる。

- ・稟議審査では、基本的に収益性・事業性のチェックが中心とされていた。そのため、稟議書に取引相手の信用情報を詳しく記載する必要がなく、稟議書のフォーマットも

(42) これと同様のケースとして、スルガ銀行不正会計事件を分析した樋口(2021)は、同銀行が営業偏重であったために、リスク管理部門が弱体化して、営業部門に歯止めをかけることができなかつたと指摘した。

(43) 「(不動産部は)平素より、マンション事業本部の判断を追認しがちであった実態が認められた」(総括検証報告書59頁)。

(44) ダイヤモンド誌編集部「少なくとも、内容証明が届けば、法務部門が一度ストップをかけて本人確認を再度やるものではないですか」との質問に対して、和田前会長は「普通はね。ありえない話。社長案件になっていたからでしょうね。10回くらい信号でストップかかっているのに平気で乗り越えて、赤信号でもどどん入ってしまった」と回答している。(ダイヤモンドオンライン2020年2月21日記事〈<https://diamond.jp/articles/-/229577>〉(2020年12月14日最終確認))

リスク事項を摘示する形になっていなかった⁽⁴⁵⁾。

- ・稟議決裁後に不審点を認知した際の対応が、いずれも場当たり的になっていた。その事情については、「情報を共有する仕組み（他部門と情報共有すべき事象の特定や情報伝達先など）が定められておらず、また、決済日の前倒しなどの契約条件変更や、登記済証なしでの決済などについてどのような意思決定や確認手続を踏むべきか定められておらず、決裁後に生じた事情により取引を延期又は中止すべきとの判断を行う部署が不明確であった」（総括検証報告書 60 頁）とされ、情報伝達ルートや役割分担など基本的なリスク管理制度が未整備であった。
- ・前述（3.5.3 参照）のとおり預金小切手による多額の支払いは、マネーロンダリングに利用されるおそれが高い。それにもかかわらず、預金小切手が各事業所の判断で選択できる決済方法の一つとされていた点について、リスク管理制度の不備があった。
- ・社内研修については、「不動産取引全般に関する研修は行われていたが、その中で地面師詐欺のように積水ハウス自身が被害者となる犯罪に対する注意喚起は行われていなかった。書面偽造技術の進捗などについても触れられることはなかった」（総括検証報告書 61 頁）とされる。不動産業にもかかわらず、地面師詐欺に関する社内教育が行われなかったことは、リスク管理的に問題である。

本事件のように営業重視の経営方針のために社内でリスク管理が軽視され、リスク管理部門の存在感も希薄となっていたことが組織不祥事を誘発したケースとしては、ベネッセ顧客情報漏えい事件（樋口（2015）参照）・DeNA 著作権侵害事件（樋口（2019）参照）・スルガ銀行不正融資事件（樋口（2021）参照）が挙げられる。経営実践上の含意としては、いかなる経営方針においても、リスク管理を疎かにしてはならないとの認識を社内に浸透させることが必要である。具体的には、経営者自らリスク管理部門を重視する姿勢を示すとともに、リスク管理部門の体制強化やリスク管理制度の整備に努めなければならない。

ちなみに、本事件に対する取締役会の責任について調査報告書は、「直接の責任はないが、このような不祥事が生じた場合は、制度の運用が不完全な部分があったことになり、結果責任はある」（同 13 頁）と述べているが、この見解には同意できない。会社法第 362 条第 4 項第 6 号は、取締役の善管注意義務として、業務の適正を確保するために必要な内部統制システムを構築することを求めている。稟議審査の問題は常態化していた上に、リスク管理のための基本的制度が未整備であったことを踏まえると、積水ハウスにおける内部統制システムの構築が不十分と言わざるを得ず、単なる結果責任ではなく、善管注意義務違反の問題ととらえるべきである。

その一方で、阿部社長の責任について調査報告書が、「業務執行責任者として、取引の全体像を把握せず、重大なリスクを認識できなかったことは、経営上、重い責任がある」（同 13 頁）としたことは行き過ぎである。前述（3.2 参照）のとおり稟議書にはリスク情報が欠落していた上に、本取引の過程で浮上した不審情報についても阿部社長は十分な報

(45) 「本件取引事故発生以前は、不動産稟議における稟議・回議担当者による審査は、収益性・事業性の観点に偏重しており、売主や仲介業者に関するリスクの有無といった観点からの審査は実際上行われていなかった」（総括検証報告書 63 頁）。「不動産部における稟議書のチェックは購入金額や販売予定価格の見積りが妥当であるか等の観点から行われて（いた）」（前同 24 頁）。

告を受けていなかった⁽⁴⁶⁾。積水ハウスにとって用地買収は日常業務である上に、年間売上2兆円という会社規模を考えると、代表取締役の立場では、本取引がさほど重大な案件とは認められない。本取引に関して阿部社長が特別な情報収集を行わなかったことを咎めるのは不適切である。

5. 事件の原因メカニズム

本事件の原因メカニズムを三分類・因果表示法にしたがって整理すると、以下のとおりとなる(図1参照)⁽⁴⁷⁾。

① 直接原因

原因 A 積水ハウスが巨額の詐欺被害を受けたこと

② I種潜在的原因

原因 B 基礎調査の未実施や本人確認の不徹底

原因 C 異例の取引手法を受諾したこと

原因 D 内容証明郵便の軽視などリスク情報の評価に対するバイアス

原因 E リスク管理制度の未整備や社内教育の不足

原因 F リスク管理部門の機能不全

原因 G 消極的意見の提示を躊躇したこと

③ II種潜在的原因

原因 H 本取引への強い執着と相手方への迎合(原因 B・C・Dの背景)

原因 I 営業重視の経営方針(原因 J・Kの背景)

原因 J 全社的なリスク管理の軽視(原因 E・Fの背景)

原因 K 事業部門による人材の抱え込み(原因 F・Lの背景)

原因 L 特定の用地担当者に対する依存(原因 Gの背景)

原因 M 経営幹部のプレッシャー(原因 G・Hの背景)

6. 事件後の混乱

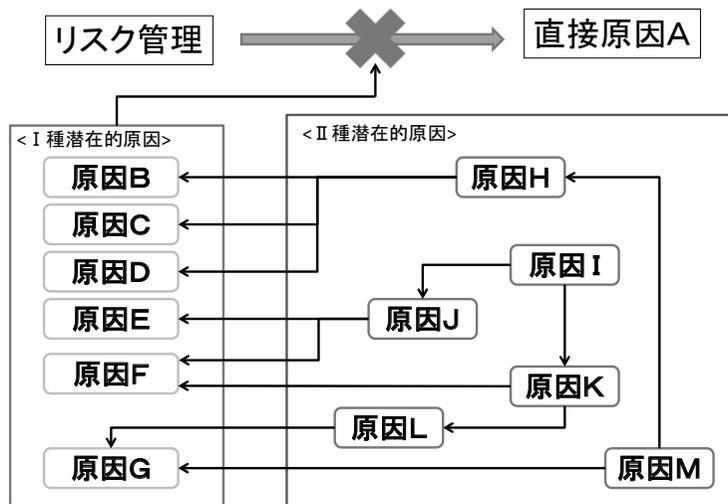
本事件の原因究明のため、和田会長の要請により、7月20日に社外取締役2人・社外

(46) 「本件取引の過程で生じたイレギュラーな事象については、営業部門を統括するM本部長から正常化バイアスがかかった報告(様々なイレギュラーな事象について取引に対する妨害工作であるとの決めつけを伴った報告)が社長に対してなされただけ(である)」(総括検証報告書61頁)。

(47) 三分類・因果表示法は、組織不祥事の原因メカニズムを包括的に理解するために、筆者が樋口(2011)で考案したフレームワークである。組織不祥事の原因を直接原因とI種・II種潜在的原因に分類した上で、因果関係の連鎖の中で一段階上流側に位置することを「背景」と付記し、原因メカニズムの図示に当たっては、矢印の方向で背景を表示する。

直接原因とは、組織不祥事を発現させる直接の引き金となった問題行動であり、何らかの違反行為が組織不祥事を構成するケースでは、当該違反行為自体が直接原因となる。潜在的原因とは、直接原因を誘発又は助長した因果関係に連なる組織上の問題点であり、直接原因の発生を防止するためのリスク管理の不備に関するI種潜在的原因と、それ以外のII種潜在的原因に大別される。詳しくは樋口(2011)を参照されたい。

図1 事件の原因メカニズム



(筆者作成)

監査役2人の計4人で構成される調査対策委員会が設置された。しかし、その調査結果を待つことなく、同9月には本事件の責任を取る形で取締役の処分が実施された。処分内容は全取締役（計11人・社外含む）について報酬減額2ヶ月とされ、減額割合は和田会長と阿部社長が20%、その他が10%であった。

2018年1月によろやく調査報告書が提出され、これを受けた形で積水ハウスでは取締役会を開催した。この取締役会では、本事件の責任を明確化するためとして、和田会長が「阿部社長の代表取締役及び社長職の解職」を求める動議を提出したが否決された。それに続いて阿部社長が、新しいガバナンス体制を構築するためとして、「和田会長の代表取締役及び会長職の解職」を求める動議を提出したところ、和田会長は代表取締役及び会長職を辞任すると自ら申し出た。阿部社長と和田会長の間で深刻な対立が生じていたことがうかがえる。

2018年2月には、阿部氏が代表取締役会長、稲垣氏が代表取締役副会長、仲井氏が代表取締役社長にそれぞれ選任された。同4月の株主総会時には、和田氏が取締役を退任するとともに、企業統治の改革のためとして社外役員が増強され、取締役11人（うち社外3人）・監査役6人（うち社外4人）の役員体制⁽⁴⁸⁾となった。

2018年3月、本事件に関して阿部氏に業務執行上の判断の誤り及び使用人に対する監督監視の懈怠があったとして、損害賠償請求の提訴を求める株主請求が行われた。これに対して監査役会が提訴しないと判断したことから、同6月に阿部氏等の取締役に対する株主代表訴訟が提起されている。さらに、和田氏を含む計11人の取締役候補が株主提案されたが、2020年4月の株主総会で否決され、会社側提案の取締役（阿部氏を含む）が選

(48) 事件当時の役員体制は、取締役11人（うち社外2人）・監査役5人（うち社外3人）。

任された⁽⁴⁹⁾。

おわりに

本事件後の対応に関して注目されるのは、積水ハウス側が調査報告書の開示を拒否したことである。ステークホルダーが本事件に強い関心を有するのは当然である上に、他社のケースでは一般的に報告書を公開していることを考えると、異例の対応と言わざるを得ない⁽⁵⁰⁾。これによって同社は、マスコミから多大な批判を受けることになった。

最終的には、株主代表訴訟に関連して裁判所が文書提出命令を発したが、ようやく開示された調査報告書は実質13頁と分量が少ない上に、内容的にも決して満足できる水準ではなかった。「～すべきであった」との表現が多用される一方で、関係者がどうして不適切な行動を取ったのかについての説明は欠落し、組織管理上の問題点も提示されず、再発防止策の提言も「組織改善に関するプロジェクトチームの設置」にとどまった。

その後、2020年12月に総括検証報告書が発表されたことで、調査報告書が積水ハウス側の過失を強調するあまり、ミスリーディングな点が少なくないことが判明した。特に、前述(4.参照)のとおりA次長が地面師と不適切な関係を有していたかのように示唆した部分は問題であり、積水ハウス側が調査報告書の公表に躊躇したことにも理由があると言わざるを得ない。見方を変えれば、調査報告書の内容が不相当であったことが、積水ハウスに対する世間の不信感をいわずらに募らせたことになる。

調査報告書は、前述(4.5参照)のとおり阿部社長個人の経営責任を厳しく指摘する一方で、取締役会の経営責任を「結果責任」と矮小化し、さらに和田会長に対しては、「速やかにリーダーシップを持って、再発を防止するために、人事及び制度の運用について、不完全な部分を是正する責務がある」(同13頁)と述べている。調査対策委員会の意向が、阿部社長の排除と和田会長によるワンマン経営の継続にあったのではないかと疑いを拭き去ることができない。

日本弁護士連合会の「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」は、第三者委員会の委員に社外役員が就任することに関し、「直ちに「利害関係を有する者」に該当するものではなく、ケース・バイ・ケースで判断されることになろう」(同4頁)としている。しかし現状では、経営陣からの独立性の面で疑問のある社外役員が少なくない。不祥事の調査のための委員会が社内の政争の道具として用いられることを防止するため、社外役員の委員就任を避けることも一案ではないかと思量する。

(49) 「和田氏を取締役候補に加えたことも「失策」だったかもしれない。「『復権を目指していない』と本人が言う通りなのだろうが、積水ハウスの天皇といわれた人。取締役復帰は復権を連想させる」(機関投資家) (日経ビジネス2020年5月4・11日号19頁)。

(50) 「布施明正弁護士は「本件は上場企業の身に起きた大型事件。その真相を記した調査報告書は社会全体の財産で、教訓にもなりうるものだから第三者にも開示されてしかるべきだ。ステークホルダーである株主にとっては、なおのこと。開示を拒めば拒むほど、結果的に会社のダメージを大きくしてしまう可能性がある」と指摘する」(週刊東洋経済2019年11月16日号19頁)。

[参考文献]

- 総括検証委員会（2020）『総括検証報告書』（2020年12月7日）
〈https://www.sekisuihouse.co.jp/library/company/topics/datal/___icsFiles/afieldfile/2020/12/20201207.pdf〉（2021年5月13日最終確認）
- 調査対策委員会（2018）『調査報告書』（2018年1月24日）
〈https://2789a831-3cd4-44b7-8a9a-223d3bfadb3a.filesusr.com/ugd/6a9eae_ade8e623ead24a86b70036803c386163.pdf〉（2021年5月13日最終確認）
- 樋口晴彦（2011）「組織不祥事の原因メカニズムの分析 —18事例に関する三分類・因果表示法を用いた分析と原因の類型化—」『CUC Policy Studies Review』30号, 13-24頁
- 樋口晴彦（2015）「ベネッセ顧客情報漏えい事件の事例研究」『千葉商大論叢』53(1), 155-171頁
- 樋口晴彦（2017）『東芝不正会計事件の研究 —不正を正当化する心理と組織—』白桃書房
- 樋口晴彦（2019）『ベンチャーの経営変革の障害 —「優れた起業家」が「百年企業の経営者」になるためには—』白桃書房
- 樋口晴彦（2020）「関西電力のコンプライアンス違反事件の事例研究」『千葉商大紀要』58(1), 31-54頁
- 樋口晴彦（2021）「スルガ銀行不正融資事件の事例研究（Ⅱ）」『千葉商大論叢』58(3), 105-150頁
- 森功（2018）『地面師 他人の土地を売り飛ばす闇の詐欺集団』講談社

(2021.5.17 受稿, 2021.6.28 受理)

— Abstract —

Study of the Real Estate Fraud Case against Sekisui House Ltd.

The study focused on analyzing the Real Estate Fraud Case in which Sekisui House Ltd. suffered in 2017, regarding the purchase of real estate for condominiums. The reasons why the company's risk management had various problems were strong obsession of the staff, absence of supervision on them, pressure from executives, dysfunction of the risk management department, and company-wide disregard for risk management. Due to the sales-oriented management policy, risk management was neglected within the company, and the presence of the risk management department was weakened.

千葉商科大学国府台学会

運営委員会委員

(ABC順)

荒川敏彦(商経学部)
藤井紘司(人間社会学部)
藤原七重(商経学部)
五反田克也(国際教養学部)
平原隆史(政策情報学部)
越川靖子(商経学部)
○小杉亮一朗(商経学部)
久保裕也(国際教養学部)
久保田俊介(基盤教育機構)
丸浜千紘(人間社会学部)
新田耕平(商経学部)
小黒岳志(商経学部)
大矢野潤(政策情報学部)
大下剛(サービス創造学部)
◎相良陽一郎(商経学部)
土屋清人(商経学部)
鷺谷浩輔(基盤教育機構)
横山真弘(サービス創造学部)
朱珉(商経学部)

◎委員長

○副委員長

©

2021年7月31日発行

千葉商大論叢 第59巻 第1号

(通巻第191号)

編集発行者 千葉商科大学
国府台学会

発行所 千葉県市川市国府台1-3-1
(〒272-8512)
電話 (047) 372-4111(代)

印刷所 株式会社 CUC サポート
ドキュメントセンター
千葉県市川市国府台1-3-1
(〒272-8512)
電話 (047) 710-4672

CHIBA SHODAI RONSO

(The Journal of Chiba University of Commerce)

Vol. 59 No. 1 July 2021

Articles

- Economic Policies oriented towards Consumer Empowerment and Citizen Autonomy in Japan as an Ideal
—Analysis of the Industrial Policies adopted by the Japanese Government in Relation to the SDGs—
..... *KAGEYAMA, Kiichi* (1)
- Studie zur Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 18. November 2020.
..... *GOHARA, Rie* (25)
- Financial Systems and Function Allocation of Public Pension
..... *KOBAYASHI, Wataru* (37)
TAKAHATA, Junichiro
- The Use of AI and Machine Learning Algorithms in Tax Administration, and Related Legal Issues
—An Automatic System for Selecting Tax Audit Targets— ... *IZUMI, Junya* (49)
- A Review of Digital Tax Reform
—Taxation Based on the Destination Principle— *EBATO, Junji* (85)
- An Analysis of Changes in Adoption and Utilization of Information Systems in Japanese SMEs *NAKANO, Yuki* (101)
- The Impact of Human Resources on the Relationship between Intra-industry Diversification and IPOs
—An Empirical Analysis in the Information Services Industry—
..... *ITO, Taiki* (123)
- Study of the Real Estate Fraud Case against Sekisui House Ltd.
..... *HIGUCHI, Haruhiko* (135)

KONODAI INSTITUTE

Chiba University of Commerce

Konodai, Ichikawa, Chiba, Japan