

# 法 学 紀 要

第五十九卷

日本大学法学部法学研究所  
日本大学法学部政経研究所



## 目次

### 【法学研究所】

ドイツにおける強制加入制の憲法問題

——強制加入制の憲法適合性に関する連邦憲法裁判所の判例について—— …………… 岡田俊幸 …… 九

建築設計・施工における刑事責任

——コストコ事件を手がかりに—— …………… 船山泰範 …… 五

租税犯罪への共謀罪適用事例の日米比較

——税務専門職・納税者の共謀罪リスク分析—— …………… 石村耕治 …… 八

### 【政経研究所】

四国四県の地方創生

——広域連携、地方（地域）創生とブランド戦略等を中心として—— …………… 山田光矢 …… 二五

E-Voting in Japan: A Developing Case? …………… 岩崎正洋 …… 三〇八

事業報告……………三〇九

研  
究  
論  
文



# 【法学研究所】



# ドイツにおける強制加入制の憲法問題

——強制加入制の憲法適合性に関する連邦憲法裁判所の判例について——

岡 田 俊 幸

- I はしがき
- II 判例の展開
- III 二〇〇一年二月七日連邦憲法裁判所第一法廷第二部会決定
- IV 判例の整理
- V 結語

## I はしがき

「最高裁の判例に加え、特に通説的地位を築いている学説を中心に記述を進める」という「工夫をこらしている」<sup>(1)</sup>教科書において、「個人の自由としての結社の自由」との関係で、「弁護士、司法書士、税理士などの一定の職業が、法律によって結社の設立を強制されているとともに、当該職業に従事する者に対して結社への強制加入制がとられていることの合憲性が問題となる」ところ、「学説では、それらの職業が高度の専門技術性・公共性を有していることから、団体の目的および活動範囲がそれらの確保・維持のためのものととめられている限り、違憲とはいえないとするのが通説である」が、「判例では、一定の職業に関する結社強制・強制加入制を憲法二二条一項の職業の自由として把握したうえで、簡単に合憲としている」と説明されている<sup>(2)</sup>。この説明に従えば、弁護士会等の強制加入制の憲法適合性については、そもそも、憲法二二条一項の「結社の自由」の制約と捉えてその合憲性を判断すべきであるのか、それとも、憲法二二条一項の「職業の自由」の制約と捉えてその合憲性を判断すべきであるのか、という合憲性判断の出発点において、通説と判例の間でコンセンサスが形成されていない、ということになる<sup>(3)</sup>。さらに、この教科書では説明が省かれている「少数説や込み入った理論的対立」<sup>(4)</sup>を見ると、弁護士会等の強制加入制の憲法適合性については、一方において、憲法二二条一項の「結社の自由」の制約でもあり、かつ憲法二二条一項の「職業の自由」の制約でもあると捉えてその合憲性を判断すべきとの立場もあり得るし、<sup>(5)</sup>他方において、憲法二二条一項の「結社の自由」の制約でも憲法二二条一項の「職業の自由」の制約でもない<sup>(5)</sup>と捉えることも理論的には可能であり、実際、この立場を前提として弁護士会等の強制加入制の憲法適合性を憲法一三条の「幸福追求権」の問題と捉える見解も主張さ

れており、弁護士会等の強制加入制の憲法適合性をどのような憲法上の権利の問題として構成すべきかについて、現在の学説は極めて錯綜し、かなり混沌とした状況にあると観察することも可能である。また、強制加入制を定める法律によって何らかの憲法上の権利が制約されているとして、それでは、当該制約が許されるかどうかをどのような判断枠組みによって判定するのかという「合憲性審査の手法」<sup>7)</sup>についても、なお多くの部分が未解明のままに残されているように思われる。まず、南九州税理士会事件最高裁判決（最三判平成八年三月一九日民集五〇巻二号六一五頁）においては「強制加入それ自体が争点ではありませんでした」<sup>8)</sup>との理解に疑問の余地はなく、この判例から合憲性審査の手法を構築する手掛かりは得られない。また、最一判平成四年七月九日判例時報一四四一号五六頁は、弁護士会の強制加入制度の憲法適合性について、「所論の弁護士に関する規制は、公共の福祉のため必要なものというべきであつて、憲法二二条に違反しないことは、最高裁昭和三三年（あ）第四一一号同三四年七月八日大法院判決（刑集一三巻七号一二三三頁）の趣旨に徴して明らかであり、所論のその余の違憲主張は、独自の見解に基づき抽象的に原判決の不当をいうものにすぎず、採用することができない。」と述べるにすぎず、この判決は、「これは極めて簡略なものであるし、論旨が少々おかしいこともあつて、ほとんど学界の関心を引かなかつた」<sup>9)</sup>と評されている。「合憲性審査の手法」を構築する手掛かりを提供しているのは、水稲等の耕作の業務を営む者について農業共済組合への当然加入制を定める農業災害補償法一九条の規定が憲法二二条一項に違反しないとの判断を示した最三判平成一七年四月二六日判例時報一八九八号五四頁だけであると言つてもよい。<sup>10)</sup> そうだとすると、弁護士会等の強制加入制の憲法適合性の問題は、どのような憲法上の権利がどのようにに制約されているのかという点<sup>11)</sup>についても、また、「合憲性審査の手法」についても、なお未解明の部分が少なくなく、今後もさらに立ち入った考察を加えることが求められていると言わなければ

ればならない。それ故、筆者は、弁護士会等の強制加入制の憲法適合性について大いに関心を抱いており、近い将来において自らの見解を明らかにしたいと考えている。そのための準備作業として、現在、筆者は、強制加入制の憲法適合性について判例及び学説の豊富な蓄積をすでに有しているドイツ法の状況を内在的に分析する作業を行っているところである。<sup>13</sup> 本稿においては、上記の作業の一環として、強制加入制の憲法適合性に関するドイツ連邦憲法裁判所の主要な判例を明らかにしたい。<sup>14</sup> これが、本稿の目的である。

さて、強制加入制の合憲性に関する判例としては、一九五九年七月二九日連邦憲法裁判所第一法廷判決<sup>15</sup>（エルフト組合。以下、「五九年判決」という。）が著名であるが、<sup>16</sup> 最近の教科書では、二〇〇一年一月七日連邦憲法裁判所第一法廷第二部会決定<sup>17</sup>（以下、「〇一年部会決定」という。）が大きなスペースを割いて引用されており、<sup>18</sup> 強制加入制の憲法適合性に関するドイツ連邦憲法裁判所の主要な判例を明らかにするためには、五九年判決とともに〇一年部会決定を詳しく紹介する必要があると言わなければならない。そこで、本稿は、まず、五九年判決など一九五〇年代から七〇年代までの主要な判例を紹介・検討した（Ⅱ）上で、〇一年部会決定を多少とも詳しく紹介・検討する作業を行うことにしたい（Ⅲ）。その後、判例を整理し、判例理論の到達点を示す（Ⅳ）。そして、最後に、結語（Ⅴ）において、筆者に残された今後の課題を確認する。

## II 判例の展開

### 一 一九五九年七月二九日連邦憲法裁判所第一法廷判決

(一) 連邦憲法裁判所が強制加入制の憲法適合性について自らの見解を示したのは、一九五九年七月二九日の判決においてである。連邦憲法裁判所は、同判決において、「基本法九条は、公法上の団体への強制加入を妨げるものではない」が、公法上の団体への強制加入は、「基本法二条一項の憲法的秩序の枠内においてのみ許される」(判決要旨三)と判示した。事実の概要は、次のとおりである。ノルトライン・ヴェストファーレン州において制定された一九五八年六月三日の「大エルフト組合の設立に関する法律」(以下、「エルフト法」という。)によって、「大エルフト組合」という名称の公法上の団体が設立された(一条)。その任務は、組合地域における水利の規制である(二条一項)。組合は、この目的のために、その任務の遂行に役立つ施設を承継し、組合の施設として運営する(四条三項)。この事業を実施するために、組合は、組合構成員の土地を使用することができる(九条)。組合は、土地所有権、土地に対する物権、及び、土地の所有及び利用の権限を与えるその他の権利について、組合の任務の遂行に必要な範囲において、収用によって剥奪または制限することができる(十一条一文)。組合は、水法上の貸与がなくても、事業上の目的に必要な範囲において、組合地域における地下水を利用することができる(七条、八条)。組合のみ出された水を、それが事業上の目的に必要なとされない範囲において、利用することができる(七条、八条)。組合の構成員は、組合地域に所在している褐炭鉱の所有者、一定量以上の発電量を有する発電所の所有者、給水施設及び公共排水施設、大規模な水需要及び比較的大きな水力発電施設を有する工業施設の所有者、九つのラントクライス

(郡)、ケルン等の三市、ラインラント農業組合の支所、エルフト漁業組合である(六条一項)。組合は、自治権と自律的な規則制定権を有している(二四条一項、一五条一項)。組合は、国の監督を受ける(二四条三項、五九条)。組合の機関として、一〇〇人の構成員から成る代表者会議(一六条)、三二人の構成員から成る組合委員会(一七条)、七人の構成員から成る役員会(二八条)、及び、組合委員会によって選出された組合長(三一条)が定められている。任務及び債務を履行するための財源は、金銭給付(会費)によって調達される(三七条)。組合の一定の措置、とくに会費決定に対する異議申立てについての決定のために、裁決委員会が設置され、裁決委員会は、一人の常勤裁判官、三人の州の高級官吏、及び一人の学識経験者によって構成される(四五条、四六条)。

異議申立人は、当該組合の地域において事業を営んでいる褐炭鉱の所有者として法律によって当該組合の構成員になったが、一九五八年六月三〇日に法律に対する憲法異議の訴えを提起した。異議申立人は、当該法律が基本法二条一項、三条一項、九条、一四条、一九条一項及び四項に違反していると主張した。連邦憲法裁判所は、異議申立人の「中心的攻撃」は法律に基づくエルフト組合への強制加入に向けられていると捉えて、<sup>19</sup>強制加入制を定めるエルフト法の憲法適合性について詳細に論じている。以下、この点について連邦憲法裁判所がどのような見解を示したのかを見ることにしよう。

(二) 連邦憲法裁判所は、まず、強制加入制を定めるエルフト法の合憲性を判断する基準を構築している。連邦憲法裁判所は、次のように説示した。

「公法上の団体への強制加入の憲法上の限界の問題」は、「基本法九条に基づいて答えることはできない。というのは、この規定は、もっぱら、私法上の団体を設立し、これに加入し、又は加入しない自由を保障するにすぎないから

である。けれども、基本法二条一項は、このような強制加入は憲法的秩序の枠内においてのみ可能であることを示している。これによると、公法上の団体は、正、当、な〔注・原文はイタリアック〕公的任務を行使させるためにのみ、設立することが許されるが、この任務のどの部分を国家が自己の官庁を通してではなく、そのためにとくに設立した公法上の営造物又は団体を通して遂行するかを決定することは、立法者の裁量の事項である。連邦憲法裁判所は、この場合、立法者がその裁量の限界を遵守したかどうかのみを審査することができる。それ故、連邦憲法裁判所は、組織形態の選択が目的適合的であったかどうか、又は必要であったかどうかについて審査しなければならないわけではない。

立法者は、公法上の団体を形成するに際して、その組織及びその構成員の法的地位を、規制しなければならない生活関係及び経済関係の特殊性に加えて、立法者が評価しなければならぬ公共にとっての危険の特殊性に応じて規律することが許される。鉱業関係及び水利関係の特殊性は、たとえそれが限定された地域においてのみ存在するとしても、水利及び鉱業の利益のために一般的な水法及び鉱山法と異なる定めをすることを正当化することができる。この特殊性は、様々な利害を有する構成員が統合される結合体でさえも、利益の現実の調整がこのような方法で達成することができないことが明らかではない限り、正当化することができる。ただし、その際には、団体構成員の保護に値する利益が恣意的に無視されてはならず、団体機関の裁量が十分に限定され、その行使が裁判官の事後審査の対象に<sup>20</sup>ならなければならない。〕

五九年判決は、強制加入制の憲法適合性は基本法九条一項によってではなく、基本法二条一項を基準として判断するということ、現在も維持されている見解を示した点において極めて重要である。ただし、その理由付けは極めて簡潔であつて、後述するように、その後の判例によつて補強されていくことになる。つぎに、基本法二条一項の基本権の制

約が正当化されるための要件を見ると、この点は五九年判決において必ずしも明確に定式化されているわけではない。上記の説示を筆者なりに再構成すると、連邦憲法裁判所は、公法上の団体への強制加入が憲法に適合するためには、①公法上の団体が正当な公的任務を行使させるために設立されたこと、②立法者が組織選択に際してその裁量を逸脱していないこと、③公法上の団体を形成するに際して、団体構成員の保護に値する利益が恣意的に無視されていないこと、及び④公法上の団体を形成するに際して、団体機関の裁量が十分に限定され、その行使が裁判官の事後審査の対象になっていることの四つの要件を充足することが必要であるとの基準を示したと解される。

(三) そして、連邦憲法裁判所は、上記の基準によって強制加入制を定めるエルフト法の合憲性を判断する。連邦憲法裁判所は、まず、要件①及び要件②を検討し、「エルフト地域における水利規制が正当な公的任務であることは明白である。立法者がこの任務を解決する方法においても恣意はない。」<sup>21</sup>との結論を示した。

(a) 連邦憲法裁判所は、要件①及び要件②の充足性について、次のように判示した。

「このことは、まず、法律によって規制することそれ自体の必要性に当てはまる。褐炭鉱による地下水の低下に起因してエルフト地域の水管理に差し迫っている危険の程度について専門家によって異なる判定がなされていることは、異議申立人も認めているところである。この場合、事態が悪い方向に展開したとしても鉱業によって脅かされているこの地域の水供給を確保する措置を講じることは、まさに国家機関の任務であつて、これに対応する考慮がすでにずっと以前から管轄官庁によってなされてきたところである。この危険はなお完全に見通すことはできないので、予定された措置の一定の柔軟性が必要であるかもしれない。何故なら、法治国家の諸原則によると、目的と手段は相互に合理的関係になければならないからである。しかし、立法者がそもそも活動することが許されていたのかどうかと

いう問題は、このことによつて影響を受けるものではない。州議会と政府が、その国政上の責任に基づいて、この状況において法律は必要であると考えたとすると、これに対して憲法上異議を唱えることはできない。<sup>(22)</sup>」

「異議申立人は、団体形式を選択したことに異議を唱えているが、これは不当である。

すでに述べたように、公的任務の組織的克服の種類と方法は、立法者の裁量事項である。自治の思想を肯定し、その立法において広範囲に実現している国家において、団体という組織形態を選択することがそれ自体として直ちに違憲となることはあり得ない。さらに、まさに公法上の団体によつて水利の任務を遂行することは、伝統的なものであつて、実績を有している。このことは、関係者にとつても、特に影響を受ける公的任務の遂行に直接に形成的に関与し、その影響力をすでに団体の意思形成の段階において行使することができるのであり、従つて、すでになされた決定を裁判によつて審査させることに限定されない、という利点を有している。<sup>(23)</sup>」

(b) つぎに、連邦憲法裁判所は、要件③を検討し、「異議申立人の保護に値する利益は、団体の組織によつても恣意的に無視されていない<sup>(24)</sup>」との結論を示した。連邦憲法裁判所は、次のように判示した。

「この団体においては、その構造上、利益調整を行うことができない、という異議申立人の危惧には、根拠がない。様々な利害を有する代表者が一つの団体に統合されていることは、異例なことではない。ここでは、団体構成員は、部分的には対立する利害にもかかわらず、エルフト地域における水供給が確保され続けることに共通して関心があること、それは、様々な水消費者と水供給事業体の所有者にとつては、彼らが水を必要としているからであり、鉱業者にとつては、規制された水供給が、鉱業者がより深い地層における石炭の採掘ができるための前提条件だからであることを見落としてはならない。この採掘が経済的な方法で行われることについては、この団体の他の構成員も関心を

有している。決してすべての他の構成員グループが始めから褐炭鉱との原理的利益対立にあるわけではない。<sup>(25)</sup>」

(c) 最後に、連邦憲法裁判所は、要件④を検討し、異議申立人が組合機関の統制されぬ裁量に服する、という異議申立人の異議には理由がなく、<sup>(26)</sup> 組合の個別行為に対して十分な統制が存在しているとの結論を示した。<sup>(27)</sup> 連邦憲法裁判所は、次のように判示した。

「組合の任務は、法治国家として十分に範囲が示されている。とくに組合の権限の種類と程度が明確に画定されている。もつとも、組合がその任務をどのように解決するのにかについては、組合に広範囲に委ねられている。しかしながら、国家がエルフト地域の水管理規制を国の行政又は公法上の営造物に委ねた場合であっても、このことは原理的には異ならないだろう。国の行政及び公法上の営造物も、――行政裁判所によって事後的に審査されるが――判断余地を必要とする。判断余地なしに済ますことはできない。<sup>(28)</sup>」

「組合が公共の福祉を維持するために褐炭鉱から生じる又は生じる可能性のある影響を対して実施する事業について、組合は、事前に、実施のための費用を負担することになる（三条二項一文）褐炭鉱のグループの会員と討論をしなければならない。組合が、異議申立人の合理的な論証に耳を傾けないとすると、このような事例においては国の監督機関の許可が必要であるから、異議申立人は、国の監督機関に問い合わせる事ができる。

加えて、異議申立人は、異議申立人に負担を課す組合の決定を、裁決委員会に対する不服申立てが認められなかった場合（……）、国の官庁又は公法上の営造物の行政行為が問題となっているのと同じ仕方で行政裁判所において取消を求める可能性を有している（……）<sup>(29)</sup>。」

このように連邦憲法裁判所は、エルフト法の定める公法上の団体への強制加入について基本法二条一項を基準とし

て合憲であると判断した。

## 二 一九六〇年二月二五日連邦憲法裁判所第一法廷決定

(一) 連邦憲法裁判所は、一九六〇年二月二五日の決定<sup>30</sup>において、バイエルン医師年金におけるバイエルンで活動する医師の強制加入は基本法に合致すると判断した。バイエルン年金法四六条によると、バイエルン医師年金はその加入者及びその遺族に年金を支給することを任務としている。バイエルン医師年金は強制加入の原理に基づいており、バイエルンで開業している医師は、加入の意思表示も形式な受け入れもなく、当然に年金組合に加入するものとされている(四七条一項)。ミュンヘンで開業している医師の一人は、バイエルン年金法四七条一項に基づいて年金組合の加入者になったが、強制加入制が基本権を侵害していると主張して憲法異議の訴えを提起した。

(二) これに対して、連邦憲法裁判所は、バイエルン医師年金における強制加入制は異議申立人の基本権を侵害するものではないと判断した。まず、連邦憲法裁判所は、基本法九条一項の基本権について、次のように説示した。

「基本法九条一項の基本権は、私法上の団体を結成する自由を市民に保障している(……)。この基本権は、公法上の組織への帰属を法律上命じられることに対する保護を与えるものではない。

バイエルン医師年金は、……公法上の営造物であって、財産の形成、つまり、年金給付を与えるための財源の集積が、その唯一の目的である。医師が『加入者であること』は、医師がこの目的のために分担金を納付しなければならぬことに尽きる。真正な人的団体は、構成員の恒常的共同活動において、これ以外の、事案ごとに組合機関の決議によつて具体的に決定される共通の目的を追求するものであるが、医師は、このような真正な人的団体を結成してい

るわけではない。このことから、人的な結合を念頭に置いている基本法九条の適用範囲に影響を与えていないことが明らかになる。<sup>(31)</sup>

この説示は、五九年判決が示した解釈論を踏襲しており、とくに新しい点はない。この判決において注目されるのは、この判決が基本法一二条一項に関して述べた部分である。連邦憲法裁判所は、次のように説示した。

「この条項は、医師の職業行使に及ぶものではなく、医療行為の遂行の種類及び方法については何も含んでいない。この条項は、不適切な職業行使によって惹起される危険から一般の人々を保護すること―基本法一二条一項に基づく規制においては、大部分がこれに当たるのであるが―に直接的に向けられているものではない。この条項は、むしろ医師に職業を行使している間に継続的に分担金の支払いを義務付けることによって、職業の行使が終わった後の医師及びその家族の経済状況を保障し、これを達成しようと試みるものである。すなわち、この条項は、本来的に職業政策的な種類のものではなく、むしろ、より包括的な社会政策的連関性の中に位置付けられる。本条項と医師の職業行使との結び付きは、緩やかで間接的なものにすぎない。基本法一二条一項の特別の自由保障、この基本権が確保しようとしている特別の自由領域は、影響を受けていない。この規制を基本法一二条一項に包摂することは、この規定の適用範囲を不適切に広く拡張することを意味する。<sup>(32)</sup>」

基本権保護範囲↓制約↓正当化という基本権の三段階審査の枠組みから上記の説示を理解すると、「医師」が基本法一二条一項の「職業」に該当することに疑いの余地がない以上、上記の説示は、バイエルン医師年金における強制加入は基本法一二条一項の保護範囲を「制約」していないと述べたことになる。五九年判決は、公法上の団体への強制加入と職業の自由との関係については何も述べておらず、本判決の先例としての価値は、強制加入制においては職

業の自由の「制約」は存在しないとされたこの部分にあると考えられる。この説示の後、連邦憲法裁判所は、「この条項の合憲性を判断するための基準は、基本法二条一項の一般的自由保障から導き出されなければならない<sup>33)</sup>」と述べているが、この部分は五九年判決が示した解釈論を繰り返したただけで、とくに新しい点はない。そして、連邦憲法裁判所は、バイエルン医師年金における強制加入制の憲法適合性を詳しく検討しているが、ここでは紹介することはしない。

### 三 一九六二年三月一三日連邦行政裁判所判決

つぎに、一九六二年三月一三日連邦行政裁判所判決<sup>34)</sup>を見ることにしたい。本判決は、基本法九条一項に基づく消極的結社の自由の保護が公法上の団体への強制加入には及ばない理由を詳しく述べている点において注目される。本稿がこの判決を取り上げる理由もこの点にある。さて、事実の概要は、次のとおりである。原告は薬局の所有者である。被告は、バーデン・ヴュルテンベルク州において制定された一九五三年一〇月二七日の「医師、歯科医師、獣医、薬剤師及び歯科療士の公共的職業別代表者に関する法律」(Kammergesetz)に基づいて、公共的職業別代表者として設置された。被告は、一九五五年六月六日に、会議所法の規定に基づいて会費規則を制定し、同規則に基づいて原告の会費の金額を決定した。原告は、異議申立てをしたが、被告はこれを斥けた。原告は、会議所法の規定に基づいて不服申立てをしたが、これも被告の総会によって斥けられた。原告は、取消訴訟を提起し、その中で、州薬剤師会議所への薬剤師の強制加入を定める会議所法が消極的結社の自由を侵害していること等を主張したが、シュトゥットガルト行政裁判所においても、またバーデン・ヴュルテンベルク行政裁判所においても敗訴の結果に終わった。連

邦行政裁判所は、上告を棄却したが、判決理由において、公法上の職業団体の強制加入制の憲法適合性について、次のような見解を述べた。

「基本法九条の成立史は、立法者が公法上の団体の加入強制を排除しようとしていたという結論を認めない。ヘルン・キームゼー草案の中では、基本法九条において団結の自由は一般的結社の自由の一部と理解された。解説の部分において、この点は次のように報告された。何人も、結社に加入することを強制されないものとする、という提案は、否決された。何故なら、将来においても一定の職業に所属している者を公法上の団体に義務的に統合する必要性が存在する可能性があったからである。これによつて、通常の意味における労働組合への加入強制を認めようとしたわけではない（……）。要するに、加入強制を伴う公法上の団体の特別の地位がすでに当時においても予定されていたのである。第一読会における議会評議会全般編纂委員会の提案（一九四八年一月一四日時点の状況）においては、特別の一二a条が含まれていたが、それは、ヴァイマル国憲法一五九条に相当するもので、消極的団結の自由を承認していた。一九四九年一月一日の基本原則委員会第三二回会議において、フォン・マンゴルトとホイス博士の両議員は、加入強制の禁止について、医師会、薬剤師会、弁護士会及び手工業の強制同業組合の場合に例外を認めることが必要であると考えた。それ故、基本原則委員会は、九条三項の当時の文言に、『加入の強制を行うことは許されない。』との文の後に、『公法上の職業団体について、法律により、この禁止の例外を許すことができる。』という文を付け加えた（……）。

一九四九年一月一九日の中央委員会第四回会議において、エーベルハルト（博士）議員が上記の二つの文の削除を提案したとき、再度、加入強制の禁止に関する討議が展開された。討議において、マンゴルトは、これらの文が労

働条件及び経済条件の促進に役立つ結社への加入強制を排除していること、及び、法律が公法上の職業団体について加入強制を定めているところにおいてのみ、現在、これに対して可能性が開かれていることを強調した。その際、マングルトは、とくに弁護士会、医師会、薬剤師会及び類似の団体に言及していた。消極的団結の自由に関する諸規定は、その後、結局のところ法案から除去された。たしかに、これによって禁止を排除しようとしているわけではない。むしろ、消極的団結の自由は、社会的労働争議において、争議をしている当事者の一方の利益代表である組織については維持しようとされた。しかし、これを越えて、公法上の団体としてこのような方向性を有するものではなく、国の監督に服する職能身分上の代表についても加入強制を禁止することは、基本法九条に関する史料から導き出すことはできない(……)。さらに、このような職能身分上の強制結合がすでに以前にかつ基本法の制定時においても存在していたことも付け加わる。かりに立法者がこの古い伝統のつながりを断ち切り、廃止しようとしたとすれば、立法者はこのことをとくに表現していたはずである。<sup>(35)</sup>」

五九年判決は、「公法上の団体への強制加入の憲法上の限界の問題」は、「基本法九条に基づいて答えることはできない。というのは、この規定は、もっぱら、私法上の団体を設立し、これに加入し、又は加入しない自由を保障するにすぎないからである。」と判示していたが、すでに指摘したように、その理由付けは極めて簡素なものであった。本判決は、基本法九条が公法上の団体への強制加入の合憲性を判断する基準とならないとする解釈の論拠として九条の「成立史」を前面に押し出している点で注目される。

## 四 一九六二年一月九日連邦憲法裁判所第一法廷決定

(一) 連邦憲法裁判所は、一九六二年一月九日の決定<sup>36</sup>において、商工会議所への強制加入の憲法適合性の問題に取り組んだ。一九五六年一月一八日の「商工会議所の暫定的規制法」(以下、「商工会議所法」という。)によると、商工会議所は公法上の団体である(三条一項)。会議所の任務は、「会議所に所属する会議所地区の営業者の全体利益を代表し、商工業経済の振興に協力し、その際に個別の商工業部門又は事業体の経済的利益を、均衡を保ちつつ調整的に考慮する」ことである(一条一項)。会議所の費用は、会議所会員の分担金(会費)によつて調達されるが、商工会議所法は基本会費と営業税の納入額を基礎とした割当会費を定めている(三条二項以下)。商工会議所は、自治権を有しており、規約、選挙規則及び会費規則を制定することができ、国の法的監督のみに服する(四条、七条、一条)。商工会議所法二条一項は、自然人、商事会社、他の権利能力なき社団、私法上及び公法上の団体であつて、商工会議所の地区に営業上の所在地、事業所又は販売所を有するものは商工会議所に属すると定めて、強制加入制を導入している。ある合資会社が、商工会議所法一条、二条等を直接攻撃する憲法異議の訴えを提起し、商工会議所に与えられた任務は、主として「純粋な利益主張」であり、任意加入の団体によつても十分に遂行することができるので、関係者の自由が法律によつて過度に制約されており、商工会議所法の諸規定は基本法二条一項、九条一項及び三項、二二条一項に違反すると主張した。これに対して、連邦憲法裁判所は、本件憲法異議の訴えを、訴訟要件は充足しているが、理由がないとして斥けた。商工会議所法の定める強制加入制の憲法適合性について連邦憲法裁判所が示した判断の内容は、次のとおりである。

(二) 連邦憲法裁判所は、まず、商工会議所法の定める強制加入制の憲法適合性は基本法九条及び一二条一項を基

準として判断するのではなく、基本法二条一項を基準として判断すると述べる。

(a) 「連邦憲法裁判所は、基本法九条は、公法上の団体又は営造物への加入を法律上命じられることから個人を保護していないと繰り返し述べてきたところである(……)。このことは維持されなければならない。」

(b) 「基本法二二条も、影響を受けていない。商工会議所への所属は、一定の職業の行使の単純な効果である。この命令によつて、立法者は、職業の行使の種類及び方法を規制していないし、職業政策的傾向も追求していない(……)。」

(c) 「攻撃されている法律は、憲法秩序の一部であり、それ故、異議申立人の経済的な行為の自由を制約している(……)。<sup>(37)</sup>」

以上の説示は、すでに紹介した判例(五九年判決及び一九六〇年二月二五日連邦憲法裁判所第一法廷決定)において示された解釈論を繰り返しただけで、とくに注目すべき点はない。本判決の意義は、商工会議所への強制加入の憲法適合性という学説において活発に議論されてきた問題について判断を示した点にある。以下、連邦憲法裁判所の判断内容をやや詳しく紹介することにしよう。

(三) 連邦憲法裁判所は、攻撃されている法律が基本法二条一項に違反していないとの判断を示している。その骨子は、次のとおりである。

(a) 「たしかに、商工会議所の任務については、『国家に対する商工業経済の代表』と『経済領域における行政任務の行使』という二つの問題群を明確に区別することができる。しかしながら、二つの場合が正当な公的任務(……)であることに疑いの余地はない。とくに、最初に挙げた任務も、異議申立人が述べるように、『純粋な利益主

張』ではない。異議申立人は、業界別団体との類似性を指摘するが、業界別団体は、第一次的にその経済部門の利益を主張するものであり、そのため、対立する利益及び一般の利益を包括的に評価することを業界別団体に容易に期待することはできない、ということを見過ぎしている。これに対して、商工会議所は、商工業経済の全体利益をつねに注視し、個別の商工業部門又は事業体の経済的利益をもつばら『均衡を保ちつつ調整的に考慮する』ことが法律上義務付けられている。商工会議所は、商工業経済を全体として振興するというその任務の枠内において、可能な限り高度の客観性を働かせるという法律上の責任が課されている。<sup>38)</sup>

(b) 「商工業経済の全体利益の主張を、国家機関に助言し、鑑定書を作成し、提案をするという実際上前面に出ている任務とともに経済の自治機関に委ねたことが最も目的適格的であったことは明白である。しかし、この機関に別の行政固有の任務を、それどころか部分的には高権的任務を委ね、さらに、そうでなければ国家の官庁によって行使されなければならない任務を委ねることに対しても異議を唱えることはできない。考慮の対象となるのは、例えば、取引所の監視、競売人の公的選任、専門家の選任と宣誓、国家の命じた一定の試験の実施等々である。公的任務を国家の官庁によって直接的に遂行するか、それとも、公法上の団体を通して間接的に遂行させる、つまり、国の任務を自治団体に委譲するかは、原則的に立法者の自由である(……)。本件においては、主として、経済領域における行政任務が問題であり、それは、商工会議所の全体任務の枠に組み込まれており、商工会議所が代表する経済サークルの利益に奉仕し、商工会議所の機関の特別の専門知識及び人的知識を前提としている。国の官庁は、この種の決定を、たんに専門家の助言を求めた後に下すこともできる。それ故、会議所による直接的な処理は、事務進行を容易にし、費用を節約する。<sup>39)</sup>」

(c) 「前述したところから同時に、商工会議所の組織を強制加入の原理に基づいて編成することは、商工会議所に委ねられた任務を適切に遂行するために有意義であり、それどころか必要であつたことも明らかになる。

会議所によつて作成される提案及び鑑定書の価値は、一つには、その判断の独立性に、一つには、会議所が審査すべきである事実関係の領域において有している全体的洞察力の程度に基づく。鑑定書は、個別の部門及び企業の専門知識及び職業経験を越えて商工業経済全体の見解や判断基準を主張することができるが、鑑定書は、このことからその実質的権威を獲得する。会議所は、専門知識を有する広い範囲の専門家を使うことができるが、専門家の内部において、まさに様々な見解や観察方法に発言の機会が与えられ、さらにこれらが内部的に調整され得る。商業に従事するすべての人の見解を熟知し、それを比較検討する恒常的機会がなければ、この任務を遂行することはできない。

……

かりに商工会議所への加入が任意であるとする、会員の構成は偶然に左右されることになる。会議所は、会員の獲得に頼らざるを得ないことになる。資金力のある会員が前面に出てきて、脱退の脅しによつてその特殊利益及び特殊な見解の考慮を強制しようと試みることになる。経営者及び営業者の全体集団の不加入又は脱退によつて、会議所は、それらの事実関係の認識を阻害され、又は認識の機会を奪われる可能性がある。同じ程度において、このような会議所の信頼性、その包括的な専門知識及び客観性はもはや制度的に確保されないことになる。<sup>(40)</sup>

(d) 「公益に存する、組織強制のこのような実質的必要性と対比して、組織強制から生じる会員の自由制限は取るに足らない。会議所に所属することに基づく義務は、たんに会費の納入にほぼ尽きている。……」<sup>(41)</sup>

連邦憲法裁判所は、上記の (a) から (d) までの事項を指摘し、「立法者は、商工会議所への強制加入の導入に

よって関係者の自由を適切な程度を超えた仕方では制約していない<sup>(42)</sup>との結論を示した。本決定は、商工会議所法の定める強制加入制が基本法二条一項の基本権の制約であることを前提として、商工会議所法の定める強制加入制について立ち入った具体的考察を加えているが、その前提となるものの、制約が正当化されるかどうかを判断する枠組みについては、必ずしも明確には述べていない。この点を明らかにしたのが一九七四年一月十八日連邦憲法裁判所第一法廷決定<sup>(43)</sup>である。そこで、この決定について、上記の部分に限定して簡単に紹介する。

#### 五 一九七四年一月十八日連邦憲法裁判所第一法廷決定

(一) 連邦憲法裁判所第一法廷は、一九七四年一月十八日の決定において、すべての被雇用者が強制的に構成員になる被雇用者会 (Arbeitnehmerkammer) を公法上の団体として設置したブレイメン及びザールラントの法律が基本法に反しないと判断したが、すでに述べたように、基本法二条一項に基づく基本権の制約が正当化されるかどうかを判断する枠組みを明らかにした点において注目される。

(二) 連邦憲法裁判所は、公法上の団体における強制加入制の憲法上の限界は基本法九条からではなく、基本法二条一項から導かれるとする五九年判決を確認した上で、次のように判示した。

(a) 「基本法九条一項においては、個人に対して、私的なイニシアティブに基づいて他人と何らかの種類の団体に集まり、それを設立する自由、さらにはそれに加わらず、そこから脱退する自由―この自由は二項に基づいてのみ制限できる―を保障している。国家が、公共の福祉を根拠として、法律によって公法上の団体を、その任務を实情に即して遂行するために一定の範囲の市民が所属しなければならぬ人的団体として設置すると決めた場合は、別の問

題である。国家がこのことを無限に行うことが許されないことは確かである。国の法律は、『憲法的秩序』の一部でなければならぬ。すなわち、国の法律は、形式的及び実質的観点から基本法に完全に適合していなければならぬ(…)。法治国家性の要請を充たすことも、この中に含まれるが、この要請は、国による制約の比例性の原則を含んでいる。本件の関連において、このことは、基本法二条一項の原則的自由推定及び基本法九条一項から導き出される自由な団体形成の優位にかんがみて、立法者はこのような公法上の団体の設置の必要性を綿密に審査しなければならぬことを意味する。基本法二条一項から、個人に対して、『不必要な』団体の強制加入制によって利用されない権利が生じる。<sup>44)</sup>

(b) 「強制加入制を伴う公法上の団体の設立のための第一の要件は、当該団体が『正当な公的任務』を遂行していることである(…)。これは、その遂行に共同体の高度の利益が存する任務であつて、それが私的なイニシアティブの方法によつては効果的に実現することができないか、又は、国家が自ら自己の官庁を通して実現しなければならぬ狭義において国家的な任務に属していない性質のものを意味する。国家が、このような任務を、この目的のためにとくに形成された公法上の団体に委譲した場合には、国家は、原則的に、国家にここで与えられる広い裁量の枠内で行動している。<sup>45)</sup>

(c) 「しかしながら、会議所が正当な公的任務を実行していることは、その存在を正当化するものではない。立法者は、会の組織を、すべての被雇用者の強制加入の原理に基づいて組み立てた。この点に、原則的に、経済及び労働生活における行動の個人的自由の基本権の甚大な制約がある。この制約を行う法律は、当該制約が比例的であることが示された場合に限り、『憲法的秩序』の構成要素になる。このことは、当該制約が立法者によつて追求される目

的を達成するために適合的であることに加えて、さらに、必要でもなければならぬこと、すなわち、この目的が、個人により少ない負担を課すにすぎない他の仕方と同じ程度に達成することができないこと、そして、最後に、個人に対して強制加入によつて課せられる負担の程度が、当該個人及び公共に生じる利益となお合理的関係にあることを意味する（……）<sup>46</sup>。」

（三） 五九年判決は、公法上の団体への強制加入が基本法二条一項（一般的行為の自由）の保護範囲を制約しており、公法上の団体への強制加入の合憲性は基本法二条一項を基準として判断されなければならないと述べていたが、同判決においては、基本法二条一項の基本権の制約が許されるかどうかの判断枠組みをどのように構成すべきかについて必ずしも明確ではなかった。一九六二年一月十九日連邦憲法裁判所第一法廷決定も同様である。本決定は、基本法二条一項の基本権の制約が憲法上正当化される要件として、①当該団体に正当な公的任務を遂行させていること、及び②比例原則（適合性、必要性及び相当性）が遵守されていることの二つを明確に示した。本決定の意義はこの点にあると考えられる。

### Ⅲ 二〇〇一年一月七日連邦憲法裁判所第一法廷第二部会決定

#### 一 一九九八年七月二一日連邦行政裁判所第一部判決

（二） 連邦憲法裁判所第一法廷第二部会は、二〇〇一年一月七日の決定において、商工会議所への強制加入の合憲性について詳細な判断を示した。連邦憲法裁判所は、商工会議所への強制加入の憲法適合性について、すでに紹介

したように、一九六二年二月一九日の決定において合憲であるとの判断を示しているが、○一年部会決定は、一九六二年二月一九日決定以後の判例及び学説の展開を踏まえた、強制加入制の憲法適合性に関する一つの理論的到達点を示しており、その点において極めて注目し値する。以下、○一年部会決定の内容を詳しく紹介することにしたいが、その前に、一九九八年七月二二日連邦行政裁判所第一部判決<sup>47</sup>（以下、「九八年判決」という。）も紹介しておく必要がある。何故なら、○一年決定は、九八年判決に対して向けられた憲法異議の訴えにおいて下されたものであり、この決定を正しく理解するためには、九八年判決の内容を踏まえなければならぬからである。

さて、原告は、被告である商工会議所の地区において、保険仲買人として活動していた有限会社である。原告は、被告のした会費決定を対して異議を申し立て、商工会議所への強制加入は違憲であると主張した。その後、原告は行政裁判所に取消訴訟を提起したが、訴えは斥けられた。連邦行政裁判所第一部は、九八年判決において、「商工会議所への強制加入は依然として基本法に適合している」（判決要旨）との判断を示した。九八年判決の骨子は、次のとおりである。

（二） 連邦行政裁判所は、まず、基本法九条一項の解釈論を展開する。

「基本法九条一項に基づいて、すべてのドイツ人は、結社及び団体を結成する権利を有している。この規範は、私的自治による集団形成のみに関係しているのであって、公法上の団体の創設には関係していない。基本法九条一項は、（積極的に）結社及び団体の形成を認めている。しかし、これによって、公法上の団体を形成する権利が根拠付けられるわけではない。この権利を含むところの、団体の法形式とは関係のない自由な社会的集団形成の原理は、基本法九条一項において保障されていない。公法上の組織形態の自由な形成は、個々の市民に開かれていない。個々の市民に

は、基本法九条一項において、私的なイニシアティブに基づいて他人と団体を形成し、それを設立し、さらに団体に加入せず、この団体から脱退する原理的自由が保障されている（……）。その限りにおいて、この基本権は、『消極的』結社の自由も含む。

たしかに、『消極的』結社の自由は、『積極的』結社の自由を超えることはできず、すでにその理由だけで私的団体に加入しない自由限定される、との論拠は、論理的意味において必然的なものではないかもしれない。しかし、当部が、一九六二年三月一三日の判決（……）において立ち入って説示したように、私法上の団体を形成し、これに加入し、又は加入しない自由に基本法九条一項の保護範囲を限定することは、基本法九条一項の成立史によっても裏付けられる。のみならず、このことは、この保護範囲のみに照準を当て、公法上の団体に対する消極的結社の自由に対応する留保を有していない制限を含んでいる基本法九条二項の体系的関連性によっても明らかである。かりに……公法上の団体に対する消極的結社の自由が存在すると主張しようとする、このような団体における強制加入制によって利用されることからの自由についても限界が存在しなければならぬはずである。そうでなければ、強制加入制を伴う公法上の団体は、憲法上設立することはできないし、憲法内在的制限に遡求することによってせいぜいのところ極めて狭い限界において設立することができるにすぎないだろう。しかしながら、基本法が、この伝統的かつ定評のある制度を原則的に認めようとしなかった、ということとは認識できない。<sup>(48)</sup>

すでに五九年判決は、「公法上の団体への強制加入の憲法上の限界の問題」は、「基本法九条に基づいて答えることはできない。というのは、この規定は、もっぱら、私法上の団体を設立し、これに加入し、又は加入しない自由を保障するにすぎないからである。」と判示していたが、すでに指摘したように、その理由付けは極めて簡素なもので

あった。連邦行政裁判所は、本判決において、私法上の団体を形成し、これに加入し、又は加入しない自由に基本法九条一項の保護範囲を限定する解釈の論拠を詳細に述べている。とくに、論拠として、「積極的自由と消極的自由との表裏一体」の理論に加えて、「成立史」と「基本法九条二項の体系的関連性」を補強している点が注目される。

この説示の後、連邦行政裁判所は、「基本法二条一項の基本権は、人格を自由に発展させる権利を付与している。この基本権は、『不必要な』団体の強制加入制によって利用されないことから保護している（……）」と指摘して、審査の基準が基本法二条一項であるとの立場を採るが、この点は、連邦憲法裁判所の従来<sup>49</sup>の判例を踏襲したにすぎない。本判決において注目されるのは、基本法二条一項の基本権の「制約」が正当化される要件に関する説示である。連邦行政裁判所は、次のように述べる。

「この基本権を公法上の団体への強制加入によって制限することが許されるのは、対応する法律が憲法的秩序の一部であること、すなわち、形式的及び実質的観点において基本法に適合している場合に限られる（……）。このことは、公法上の団体の設置及び強制加入制の使用が、正当な公的任務を遂行するために行われ、このために適合的かつ必要であることに加えて、期待可能性の限界を維持していることを前提とする。かりに、——このことは未解決のままにしておくことができるが——強制加入制が職業行使の自由の制約であり、従って、基本法二条一項が基準となるとしても、これらの基準が同じように適用されなければならないだろう（……）」<sup>50</sup>。

連邦行政裁判所は、公法上の団体への強制加入による基本法二条一項の基本権の制約が憲法上正当化されるためには、公法上の団体の設置及び強制加入制の使用が、①「正当な公的任務を遂行するために」なされることに加えて、②このために適合的かつ必要であり、さらに期待可能性の限界を維持していること、つまり、比例原則を遵守しな

なければならないことを明確に指摘した。この点において、上記の説示は注目に値する。

(三) そして、連邦行政裁判所は、商工会議所法の定める強制加入制は上記の二要件を充足していると判断した。連邦行政裁判所は、次のように説示した。

(a) 「商工会議所は正当な公的任務を遂行している」。商工会議所の「任務は、共同体の関心事が追求されているという意味において公的である。これに依じて、連邦憲法裁判所は、商工会議所が国家の機関及び官庁を経済問題に関する報告書の提出及び諮問によって支援し、国家の機関及び官庁にこの領域における決定にとって不可欠の基礎を提供できることを、商工会議所の正当な公的任務であると判断した(……)」。連邦憲法裁判所は、このことを詳細に論述したが、当時の考慮は依然として妥当している<sup>51</sup>。

(b) 立法者が、経済を適切な任務遂行の利益のために「束ねる」という関心事を実現するために、強制加入制を伴う公法上の団体の創設を通して適格な手段を選択したことに疑いの余地はない<sup>52</sup>。

(c) 強制加入制は必要性を欠くものではない。「強制加入制を採らない団体は、商工業経済に属する者の全体利益を国又は地方の決定主体に対して主張するために同等に適合的な手段ではない。というのは、強制加入のみが、……決定的な利益についての、会員構成の偶然性や圧力に束縛されない包括的な調査、比較検討及び集約を確保し、これによつてはじめて全体利益の客観的かつ信頼に足る認識が可能になるからである。」<sup>53</sup>

(d) 「最後に、強制加入は、狭義の比例原則に反していない。強制加入は、それ自体として、会員の企業活動の自由の著しい、期待可能なものの限界を逸脱した侵害ではない。反対に、強制加入は、会員に対して、会議所における関与の機会と会議所の成果を利用する機会を与えるが、しかし、それを使わない可能性も残されている。」<sup>54</sup>

以上のように、連邦行政裁判所は、商工会議所への強制加入は憲法に適合するとの判断を示した。繰り返しになるが、本判決においては、①五九年判決が示した基本法九条一項の解釈の論拠を補強したこと、②公法上の団体への強制加入による基本法二条一項の基本権の制約が憲法上正当化されるための要件として比例原則の遵守を挙げたことが注目される。

## 二 結社の自由

そこで、つぎに、○一年部会決定を紹介・検討する作業に移ることにしよう<sup>55</sup>。連邦憲法裁判所は、従来の判例を踏襲して「基本法九条一項の保護範囲は影響を受けていない」(Rn. 27)と述べるが、○一年部会は、五九年決定と比べて基本法九条の解釈論を丁寧展開している点において注目される。連邦憲法裁判所は、次のように判示した。

(a) 「基本法九条一項は、公法上の団体への加入を法律によって命じられることに対する保護を与えない。」(Rn. 28) 「結社の自由の保護が及ぶのは、継続性を有し、任意性を基礎として行われ、共通の目的を追求するために構成され、かつ組織化された意思形成を含んでいる自然人又は法人の私法上の結合が問題となつている場合である(……)。そのため、任意性の要素は、基本法九条一項において使用されている結社の概念にとつて構成的である。それ故、その成立と存続が基本権によつて発案された任意性に基づいていない団体——本件における商工会議所のように——は、始めから基本法九条一項の結社の概念に含まれない。」(Rn. 29)

(b) 「成立史からも、基本法九条一項を公法上の団体への包括的な不加入権という意味に理解することはできないことが明らかになる。」(Rn. 30)

「すでにヘレン・キームゼー憲法会議において、何人も団体に加入することを強制されてはならないものとするという規定を結社の自由に補充する提案が拒否された。この拒否は、将来においても一定の職業に属する者を公法上の組織に強制的に統合する必要が生じる可能性があることに基づく(……)。」(Rn. 31)

「議会評議会の審議は、この一義的な立場に基づいている。議会評議會は、一般的な結社の自由から労働法制上の問題を分離しつつも、結社の自由の二つの局面を一つの条文において文章化したのが、その際に、団結の自由についてのみ明示的な不加入権が議論された(……)。」(Rn. 32)

「議会評議会の議員は、討論において、職能身分上の強制加入団体の存在を意識していた。議員は、この古い伝統との結びつきを中断したり、断絶したりするつもりはなかった。そうでなければ、このことはとくに表現されなければならなかったはずである。」(Rn. 33)

「それ故、連邦憲法裁判所によって、基本法九条一項の保護範囲が、確立した判例において、団体に加入しない権利にまで拡張されているとしても(……)、消極的結社の自由のこの保護は、積極的保障の保護範囲を超えることはない。女性市民及び男性市民は、自発性を基礎として団体を結成する権利を保障され、国家が、この自発的な結合に加入することを他の市民に強制することは許されない。」(Rn. 34)

○一年部会決定の展開した基本法九条一項の解釈論は、五九年判決の示した解釈論を踏襲するものであることは言うまでもないが、私法上の団体を形成し、これに加入し、又は加入しない自由に基本法九条一項の保護範囲を限定する解釈の論拠として、「積極的自由と消極的自由との表裏一体」の理論に加えて、「成立史」を前面に押し出している点において注目される。

### 三 一般的行為の自由

(一) 連邦憲法裁判所は、五九年判決を踏襲して、商工会議所への強制加入の合憲性について基本法二条一項を基準として判断している。連邦憲法裁判所は、次のように判示した。

「強制加入団体の構成員として利用されないことに対する保護のための審査基準は、連邦憲法裁判所の確立した判例に従えば、基本法二条一項である(……)。」(Rn. 35)

「この規定は、不必要な義務的結社の防御のための十分な手段であり、これにより、連邦憲法裁判所の判例(……)によると基本法九条一項の基礎となっている自由な社会的集団形成の原理も正当に評価することが可能となる。しかし同時に、この審査基準は、国家がその任務を適切に行使用することができるよう、国家に十分な形成の自由を残している。これによると、強制加入団体は、それが公的任務に役立つもので、その設置が、その任務と対比して判断して、比例的である場合に限り、許される。」(Rn. 36)

五九年判決は、公法上の団体への強制加入が基本法二条一項(一般的行為の自由)の保護範囲を制約しており、公法上の団体への強制加入の合憲性は基本法二条一項を基準として判断されなければならないと述べていたが、同判決においては、基本法二条一項の基本権の制約が許されるかどうかの判断枠組みをどのように構成すべきかについて必ずしも明確ではなかった。○一年部会決定は、「強制加入団体は、それが公的任務に役立つもので、その設置が、その任務と対比して判断して、比例的である場合に限り、許される。」と指摘し、基本権の制約が憲法上正当化される要件は①正当な公的任務と②比例原則の遵守であることを明確にした。○一年部会決定の何よりの意義は、この点にあると考えられる。

(二) そして、連邦憲法裁判所は、上記の判断枠組みによって商工会議所法の定める強制加入制の合憲性を検討する。連邦憲法裁判所は、まず、「正当な目的」(正当な公的任務の遂行)の要件について、次のように判示した。

「強制加入制を伴う公法上の団体を設置するための要件は、当該団体が正当な公的任務を遂行することである(……)。正当な公的任務とは、その遂行に共同体の重大な利益が存する任務を言うが、この任務は、私的イニシアティブの方法によつてだけでは達成することができないものではなく、国家が自らその官庁を通して行使しなければならぬ狭義の国家的任務に属するものでもない(……)。この要件が存在しているかどうかの評価に際して、国家に広い裁量を与えられる。」(Rr. 37)

「ただし、経済的及び社会的諸条件の変化、例えば、会議所に統合されている企業の構造の変化及び対応する領域における団体制度の展開は、公法上の強制加入団体のための要件がなお存在しているかどうかを恒常的に点検することを立法者に求めている。立法者は、一九九八年の直近の法改正においてこのことを点検し、……これを肯定した。……」(Rr. 38)

「商工会議所法一条は、会議所に経済振興における任務を付与している。国家が、……経済振興という公的任務において自治制度の手助けを利用した場合、このことに憲法上疑問の余地はない。連邦憲法裁判所は、二つの異なる任務群として『商工業経済の代表』と『経済領域における行政任務の行使』を挙げ、両者を正当な任務であると評価した(……)。会議所の任務において、二つの任務群は切り離されておらず、むしろ、……立法者の視点からは、自治制度を利用するという経済主体にとって特殊な方法で結び付いている。経済主体を自治制度に組織化することは、専門知識と利益を束ね、それらを構造化し、均衡を保ちつつ経済政策上の意思形成過程に組み込み、同時に経済行政に

おける国家の負担を減らそうとするものである。まさにこのコンビネーションが公的任務の性格を有することを正当化するものであり、この任務のうちの個々の任務が他の形式においても行使することができるか否かは問題とならない。とくに、業界別団体が行っているような純粹な利益主張が問題となっていないのではなく、むしろ、国家機関に助言をするという実際上前面に出ている任務とともに、商工業経済の全体利益の主張が問題となっている。……」(Rn. 39)

(三) つぎに、連邦憲法裁判所は、商工会議所という強制加入団体の設置が比例原則に合致するかどうかを検討し、「強制加入制を伴う自治団体においてこの公的任務を組織化することは、事情の変化に照らしても、なお比例的である、つまり、適合的で、必要でかつ狭義の比例的である」(Rn. 40)との結論を示した。以下、連邦憲法裁判所が行った比例性審査を詳しく紹介することにした<sup>56)</sup>。

(a) 連邦憲法裁判所は、まず、適合性の要件の充足性について、次のように判断する。

「ある手段は、この手段を使って望ましい成果を促進することができる場合にはすでに憲法上の意味において適合的である。その際に、目的到達の可能性で十分である(……)。労働市場秩序、社会秩序及び経済秩序の領域において、立法者にとくに広範囲な評価及び予測の優先権が与えられる(……)。立法者が公共の利益のためにいかなる措置を講じようとするかについて、その経済的及び社会政策的観念及び目的を基礎とし、さらに関係する事物領域の固有法則性を考慮して決定することは、主として、立法者の事項である。」(Rn. 41)

「自治制度を使って経済振興及び経済行政を組織化するとの立法者の決定は、これらの原則によってカバーされる。それ故、一分離して考察して—私的団体によっても、また国の官庁によっても行使することができる任務を全体的関連性から選び出すことは、許されない。立法者の視点からは、会議所によって経済行政任務を遂行することは、

国の官庁によってこの任務を遂行するよりもより実情に即しており、自ら選出した機関を通して関係者が関与するた  
めにより自由を確保するものでもある。私的団体による利益主張は、この視点からは、同じ程度に全体利益に準拠し  
ていないし、また、公共の福祉にも準拠していない。そうだとすると、任務を私的団体と官庁に配分することは、ま  
さに立法者が自治組織によって適法に追求している目標を達成するものではなく、それ故、等しく適合的ではない。」  
(Rn. 42)

(b) 連邦憲法裁判所は、つぎに、必要性の要件を検討し、「強制加入制を伴う団体の設置は、立法者の目的を達  
成するために必要でもある」(Rn. 43)との結論を示した。連邦憲法裁判所は、次のように判示した。

「国の措置の目的が同等に効果的な他の手段によって達成することができ、それにより関係する基本権が制限され  
ていないか、より少なく制限されていないと感じられる場合、必要性の要請に反している。ただし、立法者の選択し  
た手段と比較して他の手段が個別に長所を有しているからと言って、あらゆる個別の長所から直ちに違憲性が帰結さ  
れる必要はない。むしろ、より少ない制約が選択肢として提案されている場合、目的達成のための実質的同等性があ  
らゆる観点において一義的に確定されなければならない(……)。」(Rn. 44)

「この審査においても、任務のうちの個別のものが一定の観点で異議申立人にとってより負担の少ない仕方  
で遂行され得るかどうかは、問題とならない。」(Rn. 45)

「純粋な私的団体は、公共の福祉への拘束が欠如しているために、商工会議所が強制加入義務を使って遂行するこ  
とができる任務を行使できる状況にはない。立法者が経済領域における行政任務を、公的任務を間接的な国家行政に  
おいても行使させるといふ立法者に原則的に開かれている選択の自由の枠内において、商工会議所に委譲することに

対して、異議を唱えることはできない。このことは、とくに、商工会議所の全体任務の枠内に組み込まれ、会議所の特別の事情精通性と専門能力を利用する行政任務に当てはまる（……）。国家は、経済的利益の一次的な担い手の専門能力を、国民経済上有意義な諸条件を展開するために利用しようとしているのであるが、国家によるこの任務の行使は、経済的利益の一次的な担い手への移動という許される法政策上の目的を達成することはできないであろう。」  
(Rn. 46)

「従って、すべての事業者を商工会議所の会員にすることも、その任務の適切な遂行にとって必要である。商工会議所の有する公共の福祉の任務、及びその多様な経済行政任務の故に、会員の構成は、すべての部門及び事業規模を包含するものである必要がある。経済的自治にとっては、まさに中小企業を含むすべての企業の関与が必要であり、これによって会議所はその任務を包括的に遂行することができるのである。会議所によって作成される提案及び鑑定書の価値は、その判断の独立性に加えて、会議所が審査しなければならない事実の領域において有している全体的洞察力の完全性にある（……）」(Rn. 47)

「必要性の観点から、強制加入義務と商工会議所法二条二項一文に根拠のある会費負担義務とを結び付けることに對しても、憲法上異議を唱えることはできない。この点においても、経済的自治に典型的な、商工会議所法一条に基づく任務設定である利益主張、振興及び行政任務の結合に注意を払わなければならない。商工会議所の活動は、公的任務が問題となる場合であったとしても、会員の利益の主張及びその経済的活動の振興に存するのであり、このことは、会員を会議所の費用負担に適切に関与させることを正当化する。」(Rn. 48)

(c) 最後に、連邦憲法裁判所は、狭義の比例原則の要件を検討し、「強制加入を命じることは、追求されている

正当な目的との関係において狭義の比例性を保っており、それ故に、期待可能である」(Rn. 49)との結論を示す。

「強制加入による個別の営業者の侵害は、企業の活動の自由の著しい制限を意味しない。その際に考慮しなければならぬのは、とりわけ、強制加入は、会議所に所属する者に、一方において、国の決定過程への関与及び協力の機会を与えるが、その際に、しかし他方において、積極的に活動しない可能性も残していることである。同時に、強制加入は、自由保障的及び正当化機能を有する。何故なら、強制加入は、一般の利益が法律上の強制を求めるところでも、直接的な国家行政を回避し、その代わりに、関係者の関与に信頼を寄せるものだからである。」(Rn. 50)

「強制加入団体及びその機関による任務の逸脱が生じることがあり得るが、個々の会員は、……必要な場合には訴訟の手段で防御することができる。」(Rn. 51)

このようにして連邦憲法裁判所は、商工会議所という強制加入団体の設置が比例原則に合致すると判断した。

#### IV 判例の整理

以上において紹介してきた判例は、次のように整理することができる。

(a) 基本法九条一項の「結社の自由」の保護は、継続性を有し、任意性を基礎として行われ、共通の目的を追求するために構成され、かつ組織化された意思形成を含んでいる自然人又は法人の私法上の結合に及ぶ。任意性は、基本法九条一項の「結社」の概念の決定的要素である。強制加入制を伴う公法上の団体は、任意性の要素を欠くため、基本法九条一項の「結社」に当たらない。消極的結社の自由の保護範囲は、積極的結社の自由の保護範囲を超えるこ

とはない。基本法九条一項から、公法上の団体を設立する権利が導出されない以上、基本法九条一項から、公法上の団体に加入しない権利を導出することはできない（「積極的自由と消極的自由の表裏一体」の論拠）。従って、基本法九条一項は、公法上の団体への加入を法律上義務付けられることから個人を保護しない。また、このことは、基本法九条一項の「成立史」によっても裏付けられる（この部分は、五九年判決及び〇一年部会決定によって示された。）。

(b) 一定の職業に従事する者に対して公法上の団体への加入を義務付けることは、職業の自由（基本法一二条一項）の「制約」に当たらない（この部分は、一九六〇年二月二五日連邦憲法裁判所第一法廷決定によって示された<sup>57</sup>）。

(c) 強制加入制の憲法適合性を判断する基準は基本法二条一項である。基本法二条一項の基本権の制約が憲法上正当化されるためには、強制加入団体に正当な公的任務を遂行させることと、その設置が、その任務との関係において比例的であること（①正当な公的任務の遂行と②比例原則の遵守）が必要である（この部分は、一九七四年二月一八日連邦憲法裁判所第一法廷決定及び〇一年部会決定によって示された。）。

## V 結語

本稿の目的は、強制加入制の憲法適合性に関するドイツ連邦憲法裁判所の主要な判例を紹介することにあつた。<sup>58</sup> この目的はほぼ達成されたと考えている。強制加入制の憲法適合性に関する判例法理の最大の特徴は、すでに示したように、公法上の団体への強制加入の憲法適合性については、基本法九条一項（結社の自由）を基準として判断するのではなく、また、基本法一二条一項（職業の自由）を基準として判断するのでもなく、基本法二条一項（一般的行為の

自由)を基準として判断する、という点にある。このような判例の考え方については、多くの学説によって支持されているが、これを厳しく批判する学説も少なくない<sup>(59)</sup>。強制加入制の憲法適合性に関する学説の状況を明らかにすることは、筆者の今後の課題である。筆者としては、別途論文を早急に作成し、強制加入制の憲法適合性に関する学説の状況についても明らかにしたいと考えている。そして、ドイツの判例及び学説を紹介・検討する作業を終えた後には、それでは、ドイツの判例及び学説を踏まえて日本における強制加入制の憲法問題についてどのように考えるのか、自らの見解を示すことを求められることになる。日本における強制加入制の憲法問題について自らの見解を示すことも筆者の今後の課題である。

- (1) 新井誠・曾我部真裕・佐々木くみ・横大道聡『憲法Ⅱ 人権』(日本評論社、二〇一六年) ii頁。
- (2) 新井ほか・前掲注(1)一六二頁以下「横大道聡執筆」。
- (3) 強制加入制の憲法適合性を結社の自由の問題として構成する学説として、以下のものがある。青柳幸一『憲法』(尚学社、二〇一五年)二〇二頁、芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論(一)』(増補版)『(有斐閣、二〇〇〇年)五三三頁以下、同『憲法第六版』(岩波書店、二〇一五年)二二九頁以下、伊藤正巳『憲法「第三版」』(弘文堂、一九九五年)三〇三頁、岩間昭道『憲法綱要』(尚学社、二〇一一年)一二七頁、大沢秀介『憲法入門「第三版」』(成文堂、二〇〇三年)一五五頁以下、近藤敦『人権法』(日本評論社、二〇一六年)二二三頁、佐藤幸治『集会・結社の自由』芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(一)』(有斐閣、一九七八年)六〇四頁、同『憲法「第三版」』(青林書院、一九九五年)五五〇頁以下、同『日本国憲法論』(成文堂、二〇一一年)二九三頁、渋谷秀樹・赤坂正浩『憲法Ⅰ人権「第六版」』(有斐閣、二〇一六年)二四五頁「渋谷秀樹執筆」二四五頁、芹沢斉・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』(日本評論社、二〇一一年)一八五頁「市川正人執筆」、辻村みよ子『憲法「第五版」』(日本評論社、二〇一六年)二二七頁、戸波江二『憲法(新版)』(ぎょうせい、

一九九八年) 二六六頁、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ(第五版)』(有斐閣、二〇一二年) 三七四頁〔中村睦男執筆〕、長尾一紘『日本国憲法「第三版」』(世界思想社、一九七七年) 二四〇頁、同『日本国憲法「全訂第四版」』(世界思想社、二〇一一年) 一〇八頁、長岡徹「弁護士会への強制加入制度が憲法二二条一項の職業選択の自由に違反しないとされた事例」法学セミナー四六三号(一九九三年) 三四頁、橋本公巨『日本国憲法「改訂版」』(有斐閣、一九八八年) 二五八頁、橋本基弘『近代憲法における団体と個人』(不磨書房、二〇〇四年) 二八六頁以下、長谷部恭男編『注釈日本国憲法(二)』(有斐閣、二〇一七年) 四五二頁以下〔阪口正二郎執筆〕、松井茂記『日本国憲法Ⅲ第三版Ⅴ』(有斐閣、二〇〇七年) 四九一頁(松井は、「二二条の固有の結社の自由は、広い意味での表現目的のものに限られるというべきであろう」と指摘し、「営利的な会社を設立し営業することなどは、二二条の結社の自由の問題ではなく、せいぜい二二条一項の職業選択の自由の問題と考えるべきではなからうか」と主張する(四八八頁)とともに、「消極的結社の自由に関連しては、結社の強制設立・強制加入が問題となる」と指摘し、その例として弁護士会への強制加入を挙げている(同書四九一頁)。(毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治『憲法Ⅱ 人権「第二版」』(有斐閣、二〇一七年) 二六三頁以下〔毛利透執筆〕、渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗著『憲法Ⅰ』(日本評論社、二〇一六年) 二七六頁〔工藤達朗執筆〕。他方、強制加入制の憲法適合性を職業の自由の問題として構成する学説も少なくない。例えば、宮沢俊義『憲法Ⅱ「新版(改訂)」』(有斐閣、一九七四年) 三九三頁は、「司法書士法、土地家屋調査士法および税理士法によれば、司法書士、土地家屋調査士および税理士は、その業務を行うについては、それぞれ司法書士会、土地家屋調査士会または税理士会に加入しなくてはならない」ところ、「かような強制加入は、職業選択の自由の制限にはちがいないが、公益の見地から定められた就業の資格の性質を有すると見るべきであり、違憲とすべきではない」し、「弁護士と弁護士会との関係についても同様に考えるべきであろう」と説いている。また、戸松秀典『憲法』(弘文堂、二〇一五年) 二二三頁は、「結社の自由は、団体・組織への加入を強制されないことをも意味すると理解することができる。とすると、弁護士会、司法書士会、税理士会等への加入を法律により強制されていることが、結社の自由の消極的な面の侵害だといえることができる。しかし、それは、職業選択の自由への侵害とみればよく、最高裁判所も、そのように判断している。」と説いている。渋谷秀樹『憲法(第三版)』(有斐閣、二〇一七年) 二九四頁以下は、「同じ職種の職業団

体に登録しないと、たとえその職種を行う資格があっても当該職業を遂行しえないものがある」と指摘し、「職能団体への強制加入」を「職業の規制」に位置付けている。さらに、大石眞『権利保障の諸相』（三省堂、二〇一四年）二六〇頁以下（初出、同「結社の自由」高橋和之・大石眞編『憲法の争点「第三版」』（有斐閣、一九九九年）一二二頁以下）も参照。なお、井上武史『結社の自由の法理』（信山社、二〇一四年）は、結社の自由に関する最近の代表的研究書であるが、強制加入制の憲法適合性については考察が加えられていない。

(4) 新井ほか・前掲注(1) ii頁。

(5) 阪本昌成は、結社の強制設立・強制加入制の合憲性を結社の自由との関係で検討する（阪本昌成『憲法理論Ⅲ』（成文堂、一九九五年）一五一頁以下）とともに、職業選択の自由との関係でも検討している（同書二四一頁）。また、安本典夫「強制加入制団体の内部民主主義および対外的アカウンタビリティのあり方」立命館法学二八一号（二〇〇二年）一頁以下（五頁以下）も、強制加入制を結社の自由の制約であり、かつ職業の自由の制約であると捉えている。

ところで、二〇一四年（平成二六年）司法試験予備試験論文式試験「憲法」の試験問題（以下、「一四年予備試験問題」という。）は、いわゆる強制加入制の憲法適合性を検討することを求めるものであった。問題文によると、事案は、次のとおりである。A市は、大型店やチェーン店を含む全てのA市内の店舗に対し、最寄りの商店会への加入を義務付ける「A市商店街活性化条例」を制定した（以下「本条例」という。）。大型店Bを営むC社は、このような加入義務は憲法に違反していると考え、当該商店会に加入しなかった。C社は、A市長は、加入義務に違反する者が営む店舗に対して、最長で七日間の営業停止を命ずることができる、と定める本条例の規定に基づいて、A市長から七日間の営業停止処分を受け、その結果、大型店Bの収益が大幅に減少したため、A市を被告として、本条例が違憲であると主張して、国家賠償請求訴訟を提起した。一四年予備試験問題は、上記の事案について、まず、「設問1」において、「あなたがC社の訴訟代理人であるとしたら、どのような憲法上の主張を行うか」を論じることを求め、つぎに、「設問2」において、「想定される被告側の反論を簡潔に述べた上で、あなた自身の見解を述べ」ることを求めている。一四年予備試験問題の「出題趣旨」は、「本問は、職業の自由に対する制約、そして結社の自由に対する制約の合憲性に関する出題である」と指摘するとともに、「職業の自由の制約」に加えて、さらに、

「結社の自由への制約の問題についても検討する必要がある」と指摘しており、少なくとも理論的には、本件条例によってB社の職業の自由と結社の自由が同時に制約されているとの主張を想定している（少なくとも排除していない）ように読める（もとより、当該制約が正当化されるかどうかは別問題である）。

(6) 小山剛『憲法上の権利』の作法 第三版（尚学社、二〇一六年）四五頁以下。なお、工藤達朗「弁護士会の合憲性？」白門（中央大学）五三巻八号（二〇〇一年）一頁以下は、まず、「弁護士法における強制加入制は、弁護士会・日本弁護士連合会に加入しなければ弁護士という職業に就くことができないというのだから、これが職業選択の自由（憲法第二二条第一項）を制限するものであることは明らかである」と指摘し、弁護士会への強制加入は職業選択の自由の制約であると捉え（二頁以下）。つぎに、「弁護士会は構成員の任意の意思に基づく『私的な結社』ではない」ので、憲法二二条の「結社」に当たらず、「消極的結社の自由も問題にならない」と指摘するとともに、「憲法二三条から『公的な団体に加入しない自由』を導きだすことが考えられる」と指摘している（六頁）。工藤は、上記の論文においては、弁護士会等の強制加入制は結社の自由を制約するものではないが、職業選択の自由と幸福追求権を同時に制約していると主張していることになる。

(7) ここでは一四年予備試験問題の「出題趣旨」が使っている表現による。

(8) 六戸常寿『憲法 解釈論の応用と展開 第二版』（日本評論社、二〇一四年）六七頁。

(9) 甲斐素直『憲法演習ゼミナル読本（下）』（信山社、二〇〇八年）三三六頁。

(10) この判決は、「当然加入制は、もとより職業の遂行それ自体を禁止するものではなく、職業活動に付随して、その規模等に依って一定の負担を課するという態様の規制である」と指摘しつつ、「当然加入制の採用は、公共の福祉に合致する目的のために必要かつ合理的な範囲にとどまる措置ということができ、立法府の政策的、技術的な裁量の範囲を逸脱するもので著しく不合理であることが明白であるとは認め難い」と述べた。小山剛「農作物共済当然加入制と職業の自由」受験新報六六二号（二〇〇六年四月号）一六頁以下（二七頁）は、「職業の自由に対する重大な制限かどうか、という観点から見ると」、「当然加入制は、もとより職業の遂行それ自体を禁止するものではなく、職業活動に付随して、その規模等に依って一定の負担を課するという態様の規制である」との判旨から明らかかなように、「厳格な合理性の審査の候補となるための要件をそもそも満たし

ていない」と指摘している（なお、小山の見解は、「当然加入制をめぐる本筋の議論は、別のところにある」というものである）。また、村山健太郎「農業災害補償法の当然加入制と職業の自由」法学教室別冊『判例セレクト二〇〇五』（二〇〇六年）一一頁は、「本件事案の解決にあたって決定的だったのは、職業の自由に対する侵害態様の軽微性であり、「本判決の規制（当然加入制）は職業の遂行それ自体を禁止するものではなく、規制による負担（共済掛金額等）も適正なものである」から、「本件では、規制目的の積極性によって統制密度をゆるめずとも、権利侵害態様の軽微性から規制の合憲性が導けた」と指摘する。かりに強制加入制を職業の自由の問題と捉えると、強制加入制は、「もとより職業の遂行それ自体を禁止するものではなく、職業活動に付随して、その規模等に応じて一定の負担を課するという態様の規制である」から、「職業の自由に対する侵害態様の軽微性」から、強制加入制の憲法適合性については、緩やかな違憲審査が行われることになるかもしれない。なお、この判決の評釈として、榎透「農業共済組合への当然加入を定める農業災害補償法の合憲性」自治研究八三巻八号（二〇〇七年）一一七頁以下、内田義厚「水稻等の耕作の業務を営む者の農業共済組合への当然加入制と憲法二二条一項」判例タイムス二二二五号（二〇〇六年）二七二頁以下がある。

(11) 「平成二二年新司法試験の採点実感等に関する意見（憲法）」によると、「法令や処分の場合性を検討するに当たっては、まず、問題になっている法令や処分が、どのような権利を、どのように制約しているのかを確定すること」、「次に、制約されている権利は憲法上保障されているのか否かを、確定する」ことが必要であり、この二つが確定されてはじめて「当該制約の場合性の検討が始まる」。そうだとすると、強制加入制の憲法適合性を論じる手順としては、強制加入制（を定める法律等）によって誰のどのような憲法上の権利がどのようにに制約されているのかについて、まず検討する必要があることになる。

(12) 強制加入制の憲法問題に対する筆者の興味は学問的興味から自発的・内発的に湧き出たというのではなく、むしろ、筆者が日本大学法学部において担当している演習の授業の素材として一四年予備試験問題を使用しようとする（学部）の学生諸君は司法試験予備試験論文式試験問題に興味をもってくれるに違いないという単純な思い込みから）決めて、一四年予備試験問題を授業の予習のために検討してみたという偶然的な事情による。すでに述べたように、一四年予備試験問題は、強制加入制の憲法適合性を問うものであったが、筆者は、授業の予習のために強制加入制の憲法適合性に関する日本の判例及び学説を検討し



- (19) BVerfGE 10, 89 (102).
- (20) BVerfGE 10, 89 (102 f.).
- (21) BVerfGE 10, 89 (103).
- (22) BVerfGE 10, 89 (103 f.).
- (23) BVerfGE 10, 89 (104).
- (24) BVerfGE 10, 89 (105).
- (25) BVerfGE 10, 89 (106).
- (26) BVerfGE 10, 89 (108).
- (27) BVerfGE 10, 89 (109).
- (28) BVerfGE 10, 89 (108).
- (29) BVerfGE 10, 89 (109).
- (30) BVerfGE 10, 354.
- (31) BVerfGE 10, 354 (361 f.).
- (32) BVerfGE 10, 354 (362 f.).
- (33) BVerfGE 10, 354 (363).
- (34) DVBl. 1962, 532 ff.; NJW 1962, 1311 ff.
- (35) DVBl. 1962, 532 (533); NJW 1962, 1311 (1312).
- (36) BVerfGE 15, 235.
- (37) BVerfGE 15, 235 (239).
- (38) BVerfGE 15, 235 (241).
- (39) BVerfGE 15, 235 (242).

- (40) BVerfGE 15, 235 (242 f.).
- (41) BVerfGE 15, 235 (243).
- (42) BVerfGE 15, 235 (244).
- (43) BVerfGE 38, 281.
- (44) BVerfGE 38, 281 (298).
- (45) BVerfGE 38, 281 (299).
- (46) BVerfGE 38, 281 (301 f.).
- (47) BVerwGE 107, 169.
- (48) BVerwGE 107, 169 (172 f.).
- (49) BVerwGE 107, 169 (173).
- (50) BVerwGE 107, 169 (173).
- (51) BVerwGE 107, 169 (174).
- (52) BVerwGE 107, 169 (176).
- (53) BVerwGE 107, 169 (176).
- (54) BVerwGE 107, 169 (176 f.).
- (55) BVerfG-K, NVwZ 2002, S. 335 ff. 以下において、○一年部会決定の引用は、割注の形式で BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07. Dezember 2001 – 1 BvR 1806/98 –, juris の欄外番号を示すことにより行う。
- (56) ○一年部会決定が行った比例原則審査を詳しく紹介するのは、ドイツの教科書等において、比例原則審査の模範演技を示した判例として○一年部会決定を一読することが学生に推奨されており (*Hendrik Reffken/Alexander Thiele, Standardfälle Staatsrecht II, 8. Aufl. 2015, S. 143* を参照)。○一年部会決定が行った比例原則審査は、ドイツの法学教育に関する研究と  
いう見地からも紹介する価値があると考えられるからである。また、筆者は、○一年部会決定が比例原則審査の中でした事実

評価は一四年予備試験問題の答案を作成するに際しても有益な示唆を与えていると考えている。この点については別の機会に解説することにした。

(57) ○一年部会決定は、職業の自由についてはまったく触れていない。判例ではすでに決着済みで言及する必要はないということだろうか。(b)の部分は、一定の職業に関する結社強制・強制加入制を憲法二二条一項の職業の自由の制約と捉える日本の最高裁判例とまさに対照的で、連邦憲法裁判所の考え方は比較法の見地からは極めて興味深い。もともと、ドイツの学説を見ると、連邦憲法裁判所の判例に批判的で、強制加入制を職業の自由の制約と捉える学説もあり (Gerrit Manssen, Staatsrecht II Grundrechte, 14. Aufl. 2017, S. 185 f./Rn. 621 f.)、強制加入制と職業の自由との関係は学説では必ずしも決着済みの論点ではないようである。筆者は、この点については、別途論文を作成して、詳しく検討を加えなければならないと考えている。

(58) 本稿は、ドイツ「連邦憲法裁判所」の「主要な」判例の紹介にとどまるもので、連邦憲法裁判所の判例の紹介としても不十分であるのみならず、連邦行政裁判所等の他の裁判所の判例についてはほとんど紹介できなかったという点でも不十分であり、ドイツの判例の網羅的な紹介・検討には遠く及ばない。本稿で紹介できなかった判例の中には、例えば、弁護士会の強制加入制の合憲性に関するもの等、極めて興味深いものがある。また、最近の判例では、狩猟組合の強制加入制の合憲性について判断した二〇〇六年一月一三日連邦憲法裁判所第一法廷第二部会決定 (BVerfGK 10, 66) が注目される。本稿で紹介できなかった判例については、別途論文を作成し、多少とも詳しく紹介する機会をもちたいと考えている。筆者は、本稿による判例紹介が不十分であることを認識しつつも、「連邦憲法裁判所」の「主要な」判例についてだけでもまずは多少とも詳しく紹介しておくことが必要だと考えて、本稿を作成した次第である。

(59) 教科書及びびコンメンタールに限定すると、判例を支持する学説として以下のものがある。Jörg Ipsen, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2017, Rn. 594; Hans D. Jarass, in: Hans D. Jarass/Bode Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. 2016, Art. 9 Rn. 7; Michael Kloepfer, Verfassungsrecht II, 2010, § 64 Rn. 19 ff.; Wolfgang Löwer, in: Ingo von Münch/Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 28; Stephan Rixen, in: Klaus Stern/Florian

Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 9 Rn. 21 ff.; Helge Sodan, in: Helge Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 2009, Art. 9 Rn. 7.; Reinhold Zippelius/Thomas Württemberg, Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl. 2005, S. 256.

また、以下の文献も判例を支持する。Detlef Merten, Vereinsfreiheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. VII, 3. Aufl. 2009, § 165 Rn. 62 ff.; Jan Ziekow, Vereinigungsfreiheit, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. IV, 2011, § 107 Rn. 32 ff.

(9) 教科書及びコンメンタールに限定して判例に批判的な学説を例示的に挙げる。Harmut Bauer, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 47; Christian von Coelln, in: Christoph Gröpl/Kay Windthorst/Christian von Coelln, Grundgesetz Studienkommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 9 Rn. 13 ff.; Matthias Cornils, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 9 Rn. 10.1; Wolfram Höfling, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 9 Rn. 24 f.; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Rn. 413 f. [コンラート・ヘッセ (初版正典・赤坂幸一訳) 『ドイツ憲法の基本的特質』 (成文書 11006年) 1164頁]; Friedhelm Hufen, Staatsrecht II Grundrechte, 5. Aufl. 2016, S. 503 f./Rn.7; Lothar Michael/Martin Morlok, Grundrechte, 6. Aufl. 2017, S. 174 f./Rn. 298 f.; Alfred Rinke, in: Erhard Denninger/Wolfgang Hoffmann-Riem/Hans-Peter Schneider/Ekkehart Stein, (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 3. Aufl., Art. 9 Abs. 1 (GW 2001) Rn. 57 f.; Michael Sachs, Verfassungsrecht II Grundrechte, 3. Aufl. 2017, S. 491 ff./Rn. 8 ff.; Rupert Scholz, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 9 (Lfg. 35 Februar 1999) Rn. 90; Torsten Kingreen/Ralf Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 32. Aufl. 2016, S. 211 f./Rn. 812 f.



# 建築設計・施工における刑事責任

——コストコ事件を手がかりに——

- 一 本稿のねらい
- 二 裁判例の検討
- 三 刑事責任の所在を探る
- 四 埋もれていた課題

船 山 泰 範

## 一 本稿のねらい

人間は「過失の動物」であると喝破したのは寺田寅彦<sup>①</sup>である。また一方で、寅彦は、「この過失は、適当なる統制方法によってある程度まで軽減し得られる」<sup>②</sup>とも述べている。「統制方法」の一つが法律であることはいうまでもない。法律は、人間が不完全な動物であることを前提として、その補完あるいは予防策を工夫しようとする取り組みなのである。

本稿のねらいは、コストコ事件の判例評釈ではなく、過失を中心に論じられてきた事件について、本来の法的責任を明らかにしようとするところにある。ただし、そのためには、実際の刑事裁判が建築設計・施工の注意義務を焦点として検討され、結果として全員が無罪で終わっている<sup>③</sup>ので、その検証は踏まえておく必要がある。というよりは、過失犯として検討されてきた刑事司法がそのまま終息してしまっただけなのか、というところに問題意識の発端がある。ここで再び、寅彦を引用すると、「世間ではどうかすると誤った責任観念から色々の災難事故の真因が抹殺され、そのおかげで表面上の責任者は出ない代りに、同じ原因による事故の犠牲者が跡を絶たない<sup>③</sup>」と、さながら本件の処理を見越したような表現が残されている。

コストコ事件では、二〇一一年三月一日の東北地方太平洋沖地震によって、二人の消費者が死亡したが、大型商業施設が人の生命を奪ったといえるだけに、偏りのない目で法的評価を加えることにしたい。

## 二 裁判例の検討

### (一) 本件に関わる建築設計用語

コストコ事件の具体的事実の説明に先立ち、本件に関わる用語の意味を予めまとめておくこととする。それぞれの番号は、以下の「概要」中に出ている箇所に示してある。

本件に関する一審判決・控訴審判決には、ところどころに建築設計用語の解説をはめ込むという方式が用いられていて、しかも体系的ではないため、相当読みにくいものとなっており、一般国民に対する配慮を欠くものと言わねばならない。かねてから「悪文」のチャンピオン<sup>(4)</sup>として揶揄されている「判決文」ではあるが、専門用語が入ってきたときにどのような体裁をとるべきかも、判決文改善の要検討事項の一つとして指摘しておきたい。なお、建築紛争などに関して裁判所との協力関係を保ち、かつ、社会公共に寄与する目的で、二〇〇〇年一二月から司法支援建築会議<sup>(5)</sup>が活動を展開しているのであるから、裁判所は刑事裁判に関しても、このような機構の支援を受けるべきである。なお、以下に掲げる建築設計用語の内容については、判決文を参照しつつ、さらに、構造設計一級建築士から教<sup>(6)</sup>えを受けたところに基づいている。

①構造設計……建築物の構造安全性を確保することを第一として、構造計算をして、構造図を作成する。構造計算では、建築物に対して発生する建物の自重・地震・風などの力による応力や、部材の変形を計算し、建造物の構造耐力上の安全性を確保することに注意が払われる。

②意匠設計……発注者の意向や建物の用途・仕様に沿って、意匠図（デザイン）を作成する。建築のマナー  
ジャー的業務として、構造設計、設備設計を取りまとめる。

③ブレース……筋交い（すじかい）、斜め部材のこと。建物にブレースがなければ、ロボットで溶接ができ、熟練  
工を手配する必要がないので、工期短縮につながる（コストコの言い分）。

④ラーメン構造……柱と梁（はり）で構成されたフレームからなる構造の  
こと。ラーメンの語源はドイツ語のRahmen。

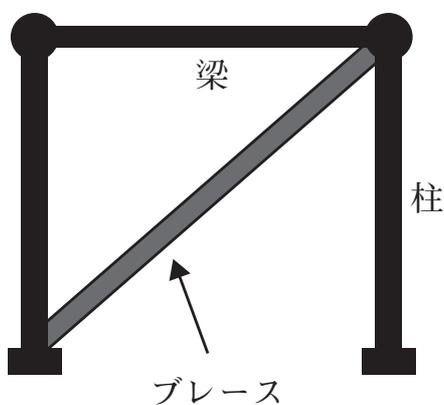
⑤スラブ……鉄筋コンクリート造の板状の板。床スラブは、床の荷重を  
支え、一体化して造られた梁や柱に力を伝える役割を持つ。

⑥ガセットプレート……鉄骨工事において、部材と部材を接合する場合  
に用いる鋼板。薄い板状のため、水平の力に対しての強度が小さい。

⑦施工業者……建設現場の総合管理を行い、実際に現場で働く職人を管  
理する。

⑧矩計図（かなばかりず）……建物の骨格、基礎の断面などが分かる断面図。地盤の位置・床高・天井高などが  
示される。

ブレース付きラーメン構造



## (二) コストコ事件の概要

1 二〇一一年(平成二三)三月二日、東北地方太平洋沖地震が発生し、コストコ多摩境店の車路スロープが崩落し、二名が死亡し、六名が重傷を負った。

この事故に関し、コストコ多摩境店の構造設計(①)に途中から構造変更業務として関わった一級建築士の高木直喜が、業務上過失致死傷罪(刑法二二一条一項前段)で起訴された。

コストコ多摩境店の設計については、もともとは、米国のコストコ本社が、米国の設計会社に多摩境店の建築設計・監理業務を委託したところからはじまる。その米国の会社は、日本のケイパートナーズアーキテクツ社(以下、ケイ社)に意匠設計(②)を依頼した。そして、ケイ社は、構造設計の部分を都市構造計画社(以下、都市構造)に依頼したのである。

ところで、コストコホールセールジャパンの倉庫店開発部長(道前)は、二〇〇一年一月二三日、東京都町田市に建築確認申請をする頃から、経費削減と工期短縮のため、構造変更を企画し、二〇〇一年一月二五日、高木に構造変更業務を依頼したのである。<sup>(8)</sup>高木は、それから約一か月の間に、構造設計変更の作業を行ったのである。ケイ社は、二〇〇二年一月二五日に構造変更に関する計画変更申請を行い、町田市の確認済み証は、二月七日に交付されている。この間、二月五日にコストコ社は地鎮祭を行い、工事を開始し、二〇〇二年八月九日にコストコ多摩境店は竣工している。

2 高木は、二〇一三年一二月に起訴された。一審途中の訴因変更後の公訴事実を、控訴審判決の「罪となるべき事実の要旨」から要約すると、次の通りである。

一級建築士である被告人は、平成一三年一二月頃、コストコホールセールジャパン社から、東京都町田市に新築する多摩境店に関し、本体建物と、その西側に接合し独立建物とはなっていない車路スロープについて、構造設計業務の依頼を受けた。その内容は、いずれもブレース(③)付きラーメン構造(④)として設計されていた構造を、いずれも単なるラーメン構造に変更するというものであった。

被告人は、平成一四年一月頃までの間、構造変更業務に従事し、建物をラーメン構造、車路スロープをブレース付きラーメン構造とし、建物と車路スロープの接合部を床スラブ(⑤)により接合する設計をした。ところが、被告人が引き継ぐ前の設計担当者間では、ガセットプレート(⑥)のみで接合する設計構想が共有されていたため、被告人の接合方法は採用されず、施工業者(⑦)は建物と車路スロープを床スラブで接合せず、ガセットプレートのみで接合せることとなった。

3 その結果、平成二三年三月一日、東北地方太平洋沖地震により、建物と車路スロープが震度五弱から五強程度の揺れを受けた際、その構造の違いから両者に異なる挙動をさせ、ガセットプレートにその耐力を上回る地震力を負担させたことにより、これを破断させて車路スロープを崩落させ、折から下段スロープ上を走行していた自動車を押しつぶすなどしたことにより、二名を死亡させ、六名に傷害を負わせた。

4 被告人の当初の公訴事實は、被告人の設計内容自体の誤りが過失の内容とされていたが、原審(第一審)において、期日間整理手続で証拠の内容に基づき主張整理を進めた結果、訴因変更により、過失の内容が次のように改められた。

被告人は、本件の矩計図(⑧)の作成者であり、設計の総括責任者でもあった意匠設計担当者に対して本件接合部

を床スラブにより接合する前提で構造設計したことを確実に伝え、その内容が正確に把握できるように適切に配慮すべき業務上の注意義務があったが、被告人はこれを怠り、適切な配慮をしなかった過失を犯した。

### (三) 一審判決と控訴審判決の違い

ア ここでは、本稿のねらいの基盤作業として、一審判決と控訴審判決を簡略に取り上げることとする。

一審判決<sup>9)</sup>では、争点を、途中より関わった構造設計担当者の配慮義務は何かという点から捉え、本件において、それは、建物とスロープの接合部を床スラブでつなげなければならないことを、意匠設計担当者が正確に把握できるような適切に配慮すべき注意義務に当たるとしたのである。その上で、裁判所は、被告人（高木）において、配慮義務違反があったかどうかを、次のように判示したのである。

被告人は、当初からの構造設計者（都市構造計画の代表取締役）が、建物とスロープの接合方法をガセットプレートのみで接合する危険な設計構想であることを認識できたのである。そうであるとすれば、設計の総括責任者であった意匠設計担当者（ケイ社の代表取締役、設計部長）に対し、床スラブで接合するという被告人の構造設計の内容を確実に伝えず、同担当者が正確に把握できるような適切に配慮することを怠ったのである。

すなわち、被告人には配慮義務違反があったとして、業務上過失致死傷罪で有罪になるとしたのである。刑罰は、禁錮八月、執行猶予二年である（東京地立川支判平二八・二一・八）。

被告人は、これに対し、不服として、控訴を申し立てたのである。

イ 控訴審判決<sup>10)</sup>では、途中より関わった構造設計担当者の配慮義務について、変更後構造計算書及び変更後構造図を示すなどして、一審が情報伝達の受け手に傾斜していた部分を削除したのである。その上で、控訴審判決は、次の

ように判示したのである。

被告人が、自らの設計内容を変更後構造計算書及び変更後構造図を示すなどして意匠設計担当者らに伝えたことは証拠上明らかであり、本来、設計担当者間の伝達はそれでまかなわれるはずのものである。

したがって、被告人は無罪であるとする（東京高判平二八・一〇・一二）。

ウ 控訴審の判断は一審判決を覆すものだけに、その法理につき判決を辿りながら分析してみると、次の通りである。

①原審は、被告人が、床スラブにより接合することを意匠設計者らが正確に把握できるように適切に配慮しなかった過失があるとしたが、②被告人が自らの設計内容を変更後構造計算書を示すなどして伝えたことは証拠上明らかな事実であり、伝達はそれでまかなわれるはずのものである<sup>①</sup>。③それだけで足りず、一般の取り扱いを超えて講ずる特段の義務があったか。④被告人として、明確に変更を伝達しないと、ガセットプレートのみで接合するという、従前の設計担当者間の共有が、そのまま施工される危険があったか。⑤平成一四年一月二二日の時点において、被告人がさらに説明しなければならなかったということはない。⑥全証拠によっても、被告人の過失を認めるには合理的な疑いが残る。これがあつたとする原判決は事実を誤認している。

エ 被告人以外の責任の可能性について、一審判決も控訴審判決も言及している。通例あまりないことである。紹介をしておこう。なお、注の後に掲げた「コストコ事件関係者」を参照されたい。

まず、一審は、意匠設計担当者、当初から関与していた構造設計担当者、施工業者（大林組）の担当者に責任ありとするとともに、とくに当初からの構造設計者について、被告人より責任は大きいと指摘している。つぎに、控訴審

は、当初からの構造設計担当者や意匠設計会社の窓口役こそ責任があるとする。

これらの指摘は、コストコ事件の全貌を捉えるのに大変参考になる。東京高検が上告を断念して被告人の無罪が確定した後、都市構造計画の代表取締役、ケイ社の代表取締役、ケイ社の設計部長について再捜査をしたのは、高木被告人以外の者の過失犯成立を再検討する必要があるからである。ただし、この再捜査も、平成二九年七月、三人の不起訴で終結している。

#### (四) 危険内蔵型の過失犯

建築設計・施工における過失犯の問題としてコストコ事件を捉えるとき、過失犯の中核を占める交通事故<sup>12</sup>と比較すると、その特色が浮かび上がる。

通常、交通事故では、注意義務違反の行為と結果発生とは直結している。たとえば、自動車運転者がハンドル操作を一つ過れば、直ちに対向車との衝突につながり、人身事故に結びつく。いわば、直結型の過失犯である。

これに対し、コストコ事件では、建築がなされた時点で、建築設計ならびに施工上の危険を内蔵した建築物としてこの世の中に産出され、その後、地震という外部的要因によって破局を迎えたのである。危険内蔵型の過失犯と名付けることとする。

そこで、危険を内蔵した過失犯について、その特色を整理してみよう。

ア 建築設計・施工において注意義務違反があり、危険を内蔵していても、その結果が発生するのに時間間隔のある場合がある。コストコ事件では、危険な建造物が造られたのは二〇〇二年で、それが東北地方太平洋沖地震によってスロープの崩壊となって現出し、二人を死亡させ、六人に重傷を負わせたのは、九年後の二〇一一年三月一日で

ある。むろん、このように注意義務違反の行為と結果発生との間に長い時間間隔があったとしても、相当因果関係が認められれば、過失犯に問うことは何ら異論がないところである。

ところで、危険内蔵型過失犯の結果を惹起するきっかけとなるものとしては、地震・台風・竜巻などの自然災害のほか、テロ・戦争などの人為的なものも数えられる。ちなみに、自然災害の一つとして火山の影響があることを示したものとして、伊方原発の運転差し止めを認めた広島高裁仮処分決定（平二九・一一・一三）に着目する必要がある。裁判所は、伊方原発から約一三〇キロ離れ、活動可能性のある火山である熊本県・阿蘇カルデラで約九万年前に発生した過去最大の破局的噴火を想定すると、「火砕流が伊方原発の敷地に到達した可能性が十分小さいと評価できない。」<sup>(13)</sup>として、原発の立地は不適であると判断したのである。広島高裁の結論は、原決定を取消し、期間限定付きで運転を差し止めるものであった。ちなみに、この決定については、原発の「具体的審査基準の合理性及び同基準に適合しているという判断の合理性の立証責任を事業者に負担させるという一般論……を火山問題にもそのまま適用し」として評価されている。<sup>(14)</sup>

イ 建築設計・施工と結果との間に時間間隔があるということは、その中間の時点で結果発生を防止できる機会があることを示している。

結果回避措置は、建築設計の段階や施工の段階とは全く独立になすことができるということである。<sup>(15)</sup> コストコの事例ならば、建物として使用しているどこの時点でも、本体の建物とスロープが床スラブで接合されているかどうかを点検し、ガセットプレートのみであることが判明したならば、床スラブで補強することで危険発生を回避することが可能なのである。

ただ問題なのは、いったん建築が完成した後は誰が結果回避義務を負うことになるかという点である。それに関して、結果回避義務者を特定し得ることを示したものとして、福島原発事故があるといえる。

東京電力の福島原発は、建築した時点で、その建物の基盤が海水面から一〇メートルであったのであるから、原発として稼働した時点から大規模な津波には対抗力を欠く欠陥建築物だったのである。東北地方の海岸が歴史上たびたび津波の襲来を受け、多くの人命が損われたことは知られていることであり、そこに原発という本来的に危険な建築物を建築する以上、相当な予防策を講じるのは当然の義務であったのである。酷な言い方になるが、原発のメルトダウンは、何時発生してもおかしくない状態で津波襲来を待っていたのである。

ただし、福島原発は、あるとき、事故を防げる好機が到来したはずである。むろん、それが法的義務といえれば、事故を防げなかったことは、少なくとも不作為の過失犯ということになる。それは、政府の専門機関である「地震調査研究推進本部」が公表した「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」と題する津波地震の予測に基づき、東京電力内の研究機関が、大地震に伴う津波の高さとして一五・七メートルという数値をはじき出した時点（二〇〇八年三月）である。

原発を稼働させている東京電力の内部で、現状では津波に対処できないことを改めて認識する機会を得たとすれば、その時点から適切な結果回避措置をとるべきは当然といわなければならない。巨大津波から原発を守るための方策は、大規模な防波堤に限られない。二〇一一年三月、われわれは、福島原発が全電源を喪失して、冷却機能を回復することの困難さをいやとほど知らされたのであるが、予想される津波の高さ一五・七メートルを知った時点で、電源棟の水密化、交流電源盤・ディーゼル発電機などの高所設置、冷却水確保のためのダムの設置、地域住民・老人施設

の避難方法の徹底など、多様な方法で十分な対策が可能だったのである。ところが、当時の東京電力の幹部（勝俣社長ら）は、津波予測を低くするよう土木学会の某氏に依頼して、五・七メートルの数値を出させ、もっぱら利益優先の経営方針を貫き、結果回避措置を怠ったのである。挙句の果て、東京電力は結果予防のせつかくのチャンスを生かせなかったのである。

ウ 危険内蔵型の過失犯では、建築主自身だけではなく、その後、建築物を管理することになった者に注意義務が課される場合がある。建物ではなく土木工事であるが、次の例は参考になると思われる。

笹子トンネル天井板崩落事件では、管理会社の保守点検が問われている。事件は、二〇一二年二月二日、中央自動車道笹子トンネルのコンクリート製の天井板約三四〇枚が崩落し、自動車三台が下敷きとなり、九名が死亡したのであった。

中央自動車道は、かつて日本道路公団が建築し、山梨県大月市の笹子トンネルは一九七七年に開通したものであったが、旧公団が二〇〇五年一〇月に民営化されたことよって、中日本高速道路が管理会社となったのである。ところで、笹子トンネルでは、換気のため天井板を取り付けて空間を設けていたが、天井板は最上部からボルトで固定したつり金具で引つ張る構造であった。山梨県警の捜査によると、事故原因は、老朽化したボルトが脱落してつり金具が外れ、コンクリート製の天井板などが連鎖して崩落したことによる。笹子トンネルでは、二〇〇〇年六月にボルトの一部に脱落や緩み、腐食が確認されていたのであるから、その後も定期的な検査が必要であった。そのため、中日本高速の社内マニュアルでは、特殊なハンマーを使って、ボルトなどの不具合を調べる打音検査や、触診、機器を使った詳細点検を五年・一〇年に一回程度行うこととされていたのである。ところが、二〇一二年の九・一〇月の笹

子トンネルの定期点検では、打音検査などはなされず、目視確認にとどまっていたため、最上部のボルトの緩みが見逃されたようである。事故はその年の一二月に惹起したのである。

山梨県警は、二〇一七年一月三〇日、管理会社の中日本高速道路の当時の社長と専務、子会社の中日本ハイウェイ・エンジニアリング東京の当時の社長と副社長、ならびに、両社の保守点検の担当者四人の計八名を、業務上過失致死容疑で甲府地検に書類送検している。

さて、建築設計・施工における過失犯は、周辺の実例も参照しつつ検討したことで、危険内蔵型過失犯であることが明確になったと思うが、今度は、コストコ事件を全体として捉えて、刑事責任の所在を探ることにしよう。

### 三 刑事責任の所在を探る

#### (一) 訴追を離れて―関係者全員を視野に

コストコ事件について、訴追された高木一級建築士の無罪が確定し、最初に書類送検された他の三人については、再捜査の結果、再び不起訴処分とされた。したがって、後者について檢察審査会に対する審査の申立てがないかぎり、コストコ事件では二人の死者がいたにもかかわらず、誰にも刑事責任は問われずに終わってしまうことになる<sup>16</sup>。しかし、はたしてそのような結末でよいのであろうか。

これから検討することは、裁判を通して証拠能力の判断を経ている事柄も含まれるから、確かさという点で凹凸

があるというリスクを含む。しかし、危険な建造物が造られてしまったことの責任の所在を明らかにすることは必要であるから、そのリスクを意識しつつ、関係者全員について責任の有無を考察することにしよう（注の後の「コストコ事件関係者」を参照）。

#### A 途中構造設計者

コストコ事件を審理した裁判所は、一審も控訴審も、構造設計に途中から関わった者（高木）について、新設計図を渡した段階（遅くとも二〇〇二年一月二五日）で注意義務は終了すると考えているようであるが、私は、前述したように賛同することはできない。

途中構造設計者は、建物とスロープを異なる構造のものとして設計した以上、接合部を床スラブで接合するよう、最後まで監視すべき義務があると私は思う。高木は、施工業者が大林組であるから、接合部を床スラブでやってくれに違いないと思っていた旨述べているが、一級建築士を長くやっている者ならば、実際の建築はその下請業者によつてなされることを十分に知っていたはずである。そうであるとすれば、異例<sup>18</sup>なくめの途中からの構造設計者としては、建築作業の過程においてこそ、自分の設計が実現されているかを確かめるのは当然の義務といふべきである。

なお、高木は発注者（道前）から無理な依頼を受けて途中から構造設計に関わっているが、本来断るべきである。それを引受けたのは経済的理由によると推測されるが（私見）、暴れ馬事件（後出二のイ）における御者のような立場に立たされていたわけではないから、刑事責任を免れることはありえない。

## B 当初からの構造設計者、意匠設計担当者

当初からの構造設計者ならびに意匠設計担当者は、変更後構造計算書を手に入れている（この点は控訴審も事実認定している）のであるから、床スラブで接合する設計をするのは当然である。それを怠ったために、変更後構造設計が施工に反映されず、結果として事故を惹起した点で、過失責任は免れない。

## C 施工業者の担当者

施工業者（大林組）は、経験を積んだ業者として知られており（スーパー・ゼネコンの中の一社）、その本件担当者は、建物とスロープが異なる構造のものであることがわかっている以上、その接合について注意するべき義務がある。施工業者は、建築に直接関わる者として、構造設計に安全性の問題があるとすれば、当初からの構造設計者や全体を統括する立場にある意匠設計担当者に注意を促すのは当然であり、危険な設計のまま工事をさせ、あるいは、するべきではない。その意味において、施工業者の担当者については、構造設計者とは独立に注意義務が課されるものであり、独自に過失犯が成立すると解される<sup>19)</sup>。

なお、施工業者が下請業者を選ぶにあたっては、元請業者として適切な業者を選ぶという責任があるわけである。これが、下請責任の明確化といわれるものである。下請業者の過失に関して管理過失が問われるのである<sup>20)</sup>。

## D 市の建築主事

市区町村の建築確認は、建築基準法に基づいて提出された建築設計書について、形式的確認をするにすぎないから、本来、安全性についてチェックする機能を期待することは無理といわねばならない。なお、姉齒事件<sup>21)</sup>（二〇〇五年）の後には、構造設計の内容についてより厳密にチェックするため、「構造計算適合性判定」<sup>22)</sup>が義務付けられたが、本

件にはかかわらない。

## E 発注者

本件建物の発注者はコストコホールセールジャパンという企業であるが、具体的な担当者は、倉庫店開発部長の道前であった。

道前については、危険な建築物になることを予測しながら、工期短縮とコスト削減を企図して、途中から構造設計をむりやり変更させているのであり、道前の命令が建物の安全性を無視しているといえる。

道前の行為は、高い危険性を承知の上で建築を強行し、安全性を無視しているから、もはや過失犯にとどまるものとはいえないと思われる。ただし、刑事司法の実務においては、道前は書類送検の対象者にさえ含まれていない。道前は、自身が一級建築士であるから、当然、本件建築の危険性を認識しえたはずであり、結果発生を認容していると言ええると思われる。

しかしながら、この課題を故意犯として問うには、理論的検討が必要と思われる。そこで、次に項を改めて吟味することとする。

## (二) 過失犯を招く故意犯

### ア 事件の鍵は無理な設計変更・施工

コストコ事件に関して最も大事なことは、誰もが刑事責任を問われずに幕が引かれそうになっていることにとどまらず、どこに刑事責任があるかについて、事案の特殊性が顧みられることなく捜査が展開されたところにあると思われる。

本件における事案の特殊性（異常さ）は、建築の発注者（具体的には倉庫店開発部長・道前）が、当初の建築設計に基づく市への建築確認の進行中に、それまで全く関係のなかった一級建築士（高木）に構造設計の変更を依頼しているところにある（注の後の「コストコ事件年表」を参照）。この点に関する設計の混乱が施工にも波及し、本件事故発生に繋がったのである。

事故の要因の第一は、裁判の判決にも顕示されているように、建物と車路スロープの構造がブレース（筋交い）のなしありで異なるとともに、その両者が地震の横揺れに弱いガセットプレートのみで接合されていたということである。私共素人の経験則からしても、揺れ方の異なる大きな建築物が横揺れに弱い板で接合されていたとすれば、地震では一溜まりもないと考えられる。なのに、専門家である建築士や施工業者は、なぜそのような危険な建造物をこの世に生み出してしまったのであろうか。

裁判では、途中から構造設計の変更をした高木一級建築士の刑事責任だけが問題とされたが、私は、本件事案の全体を見たとき、性急な設計変更を依頼した注文主側にこそ、本件惹起の根本的責任があるのではないかと思う。そこで、コストコ事件の本質に近づくべく、証拠の点で限界があることを弁まえつつも、判例評釈を超えて、検討を加えてみることにする。

## イ 課題の前提

過失犯に関して、現場の行為者が処罰されなくても、あるいはされたとしても、現場行為者の過失行為が予見されながら、その現場の行為を利用した者には刑事責任が問われるべき、と思われる。なお、実際には、現場行為を利用した者が刑事責任を問われなかった例が多い。<sup>23</sup>

ところで、現場行為者が処罰されない理屈はさまざまあるが、ここでは、期待可能性論によって現場行為者が不処罰となる場合を考えてみよう。なぜその点を確認する必要があるかといえ、現場行為者に適法な行為を期待しえない要因の一つに、利用者の立場からの圧力や強制があるからである。

古くは、暴れ馬事件において御者を使っていた雇主の例<sup>(24)</sup>が思い出される。暴れ馬事件における現場の御者は、しつぽの癖の悪い馬を替えてほしいと雇主に訴えていたが、雇主は一向に耳を貸さず、そうかといって御者が勝手に馬を替えることはできず、致し方なく業務に従事していたところ、案の定、馬が御者の手綱にしつぽを巻きつけたため、御者は制御ができなくなり、馬車が暴走して通行人に大けがを負わせてしまったのである。

この例では、御者が雇主に事故が心配されることを告げていたのに、雇主は言うことを聴かず、そうかといって御者がその店を辞めれば家族を路頭に迷わせることになるので、しぶしぶ仕事に従事していたのである。もともと、このような立場の御者を被告人とすること自体、検察官の不見識を示すにほかならなかったが、起訴そのものを裁判官が無効にすることもできない<sup>(25)</sup>ため、裁判官は弁護人の見解を受け容れて無罪を言い渡したのであった。すなわち、御者には、実際に惹き起こしてしまった行為以外の適法な行為を期待できなかつた以上、刑事責任を問うことを控えようとするものであつた。そして、この裁判の法理がきっかけとなつて、行為者を処罰するためには、故意・過失という心理的要素のほかに、期待可能性という規範的要素が不可欠であることが確認されるようになったのである。刑法学説における規範的責任論<sup>(26)</sup>は、ドイツにおけるこの裁判が契機であつたことはよく知られるところである。ちなみに、期待可能性理論をわが国に体系的に紹介した佐伯千仞は、「生々とした人間味豊かな刑法理論」としてその意義を強調している<sup>(27)</sup>。

さて、暴れ馬事件において事件全体を捉えるとき、はたして誰が刑事責任を問われるべきなのか。自分の店の業務に関して事故が起きるかもしれないと予見しながら、雇主としての適切な配慮をせずに放置していた雇主にこそ、責められるところがあるといえる。しかし、実際には、暴れ馬事件で雇主はなんら刑事責任を問われずに終わってしまったのである。

なお、わが国では、暴れ馬事件と似たものとして、第五柏島丸事件がある。これは、瀬戸内海で、職場に向かう乗客を多数乗せた船舶が沈没した事例である。船長は、かねがね船主に対し、定員超過の運用を避けたいと述べていたのであるが、船主は儲けのみを考えて一向に聴いてくれなかった。実際の運行において、取締の警官は出航時刻の励行のみに専念して定員については寛大であったため、定員の五倍余の人を満載して出航し、途中、後方から航行してきた発動機船の波しぶきを避けようと乗客が片側に殺到したことから、海水が侵入し、船は沈没し、二八名が溺死したというものである。

船長のみが業務上過失往來危険罪（刑法二一九条二項）と業務上過失致死傷罪で起訴されたが、裁判所は、「被告のみの責任なりとして、これに厳罰を加ふるについては大いに考慮の余地あり」として、罰金三〇〇円を言い渡したのである（大判昭八・一一・二二刑集一一・二〇七二）。この判例は、船長の行為について、期待可能性がないとまでは認めていないが、その考え方を十分に踏まえたものと評価される。しかし、この事例では、船の運行の十分な危険性を察知しながら、金儲けのために自粛をしようとしなかった船主にこそ、被告人以外の刑事責任が問われるべきである。しかも、船主は結果の発生を予見しながら、放置したという点では、未必の故意を認めるべき事例ともいえる。そうになると、傷害致死罪（刑法二〇五条）の構成要件しか考えられない。

このように、期待可能性論は、不当に起訴された弱者である御者を権力から解放はしたが、事件全体の解決には貢献できなかったのである。

ここで翻って考えてみると、刑法理論の多くは、不当に処罰されそうな立場に立った者を救済するために工夫されてきたという歴史を有している。それは、それなりに意味のあることである。とかくどこの国でも、検察官は全体を見ずに現場の者を起訴する傾向があるし、被疑者の言い分を聴かず、個別事例の特殊性を顧慮することなく、断罪しようとする。その場合、弁護する側は、個別事案を具さに観察するとともに、不当に起訴された被告人を刑事司法の網にかからぬよう、これまで積み上げられてきた刑法理論で使えるものがないかを模索することになる。そのため、弁護人の立場からの主張が、個別具体的に被告人を救済するための理論構築に集中することは致し方のないことであろう。

ここまで、現場の行為者が処罰されない根拠の一つとして、利用者は圧力や強制する面があることを明らかにしてきたが、さらに踏み込んで、利用者を処罰するとなると、一工夫が必要になる。そもそも刑事責任論は、人間社会における犯罪を契機としながら、それを規制する仕組みについても、適正に動かすことができるようにすることが、人間の幸福に繋がるはずであるという高い視点に立つて取り組もうとするものである。経済学者の宇沢弘文は、病院や学校は、人間がより豊かに生きるために構築してきた社会的共通資本であると唱えていたが、その考え方からすれば、法律制度やそれを運用する法理論そのものも、当然、社会的共通資本といつてさしつかえないといえよう。

さて、そこで、コストコ事件において、私達が究明しなければならぬ課題は、次のようなことである。本件では、コストコ多摩境店を建築するにあたって、当初からの構造設計で建築をすすめると、建物本体と車路スロープの両方

をブレース付きラーメン構造にするため、費用と時間がかかる。それを避けるため、コストコホールセールジャパンの倉庫店開発部長の道前は、高木建築士に対して「ブレースを全部取ってほしい」という内容の設計変更を依頼してきたのである。自らが一級建築士でもあり、コストコの幕張店の建築に中堅建設会社の社員として関わったことのある道前は、ブレースを取って純ラーメン構造にするなら、「ロボットで溶接ができるから工期が早くなる」という、もっぱら工期短縮と経費圧縮を狙って、構造設計を途中から変更しようと企図したのであった。

高木と道前の関係で捉えてみると、高木は道前に利用されて設計変更を行ったのである。高木は金銭で道前に縛られている関係であったと推測される。建造物の危険性は、建築士という専門家であるとすれば、当然気づいているはずであるから、設計変更による危険の本体は道前が引き受けるのが筋ではないのか、というのが私の基本的な考え方である。

しかし、だからといって、私は、高木が刑責を免れることはないと思う。高木は、期待可能性そのものの主張やそれに類した主張は許されないはずである。なぜなら、高木は、構造設計変更の業務をしなければ生きていけないほど切羽詰まった金銭状況ないし人的環境ではなかったと推測されるからである。暴れ馬事件における御者とは全く比べものにならない。高木は自らの利益のためだけに、建築士として負うべき専門家の責任を捨てたと言われても、抗弁できないのではないか。仮に百歩譲って、「おかしな図面」のまま建築がなされないようにしようと思うならば、建築現場に行ってみれば済むことであつたはずである。この点に関して、裁判所が、設計士の注意義務の期限を平成一四年一月二二日頃まででよいとするのは解せない。

### ウ 過失犯を招く故意犯の意義と要件

他者による過失犯の発生が予想される場合、積極的にそのきつかけを作った者には、未必の故意の法理を用いて、故意犯の刑事責任を認めることができる。

右のような「過失犯を招く故意犯」が認められるためには、次の要件のすべてが充たされなければならない。

①他者に命令、強制、無理やり依頼した行為と結果との間に相当因果関係が認められること。

②行為者が積極的にきつかけを作ったこと。

a 命令する（現場の行為者の注意や依頼を聴かない場合も含まれる）

b 押しつける

c 無理やり依頼する（弱みにつけ込んで依頼する場合も含まれる）

d 本来やるべきことをやらない

③現場行為者に期待可能性論が働かない場合でもかまわない。

右の③に関して、補足説明をしておこう。

川岸工場事件（失業保険料不納付事件）では、工場長が失業保険料を県に納付しなかったことが問われたのである。

最高裁は、失業保険法（雇用保険法の前身）<sup>30</sup>の罰則規定の構成要件の解釈として、支払う能力があるにもかかわらず納付しなかった場合を意味すると限定解釈をして、無罪を言い渡したのである（最判昭三三・七・一〇刑集一一・一一・

二四七一）。

このように、最高裁は、構成要件のレベルで結着をつけたため、期待可能性という有責性段階まで及ばなかったものといえる。しかし、川岸工場の責任者としては、納付すべき金額を東芝本社の財務係が送ってこず、しかも、工場長には独自に銀行などから借金をする権限が賦与されていなかったため、金策に窮して失業保険料を納付できなかったのであるから、期待可能性がなかったという論理構成が使えそうな場合であったと言つてよい。

思うに、最高裁が構成要件について限定解釈をして被告人を無罪にする手法は、可罰的違法性論の一環をなすもの<sup>⑪</sup>として評価できる。また、より基本的な考え方としては、罪刑法定主義の実践<sup>⑫</sup>といえる。さらに、条文の解釈について、杓子定規を排して、具体的妥当性を追求しようとする姿勢として賛同することができる。しかし、期待可能性の法理を用いたくないために、あえて構成要件レベルの問題にとどめようとしたのであるとすれば、残念というしかない。

## エ 効果

以上のような要件がすべて充たされ、結果が発生した場合、過失犯を招いた故意犯者には、法的効果として、未必の故意の理論に基づいて、故意犯の成立が認められることになる。ここで、未必の故意とは、行為の時点で、自己の行為から法益侵害の結果の発生することが予見されるとき、そのような結果が惹き起こされてもかまわないと思つて行為をすることである。コストコ事件では、注文主側の道前が、無謀な設計変更を高木に依頼した行為について、未必の故意が認められる。

なお、その点で、本件に関していえば、故意行為と結果発生との間に九年二か月の時間間隔があることに注意しなければならぬ。それは、本件の建築設計・施工上の過失と地震による被害との間に時間が空いていることに基因す

ることである。

### オ 理論の価値・効能

過失犯を招く故意犯の法理には、以下のような価値あるいは効能があるといえる。

第一に、過失犯を招いた故意犯者が、理論上、きちんと処罰されるということになれば、現場の行為者について、期待可能性論によつて有責性を欠くとの処理をしやすくなるのである。

これまで、期待可能性論が実務上用いられてこなかった背景には、現場行為者のみが過失犯などで問擬されているときに、期待可能性論によつて無罪を導くと、重大な結果が発生しているのに誰も処罰されないで幕が閉じられてしまうという、理不尽に対するためらいもあつたと思われる。これに対し、過失犯を招く故意犯によつて、いわば大本の可罰性が認められることになれば、そのような懸念は払拭されることになるから、現場行為者に期待可能性論を適用しやすくなるといえよう。要するに、むりやり行為をさせられた現場行為者は無罪となり、むりやり行為をさせ、法益侵害の結果を招いた者は、全体的考察によつて故意犯として処罰されることになり、公平性を保持した落ちついた結論が導かれるのである。<sup>(33)</sup>

第二に、過失犯を招いた故意犯の法理が用いられれば、現場責任主義という悪弊を超克する契機となると期待される。

現場の行為者や中間管理職が処罰され、上の者は処罰を免れてきたというフレームを大きく転換することは、日本の近代化されてこなかった部分<sup>(34)</sup>に対する挑戦といえる。この課題は、国民の法意識に関わることであり、「世間」を相手どることになるから、易々と取り組むことであつてはならない。ただし、そのことを自覚した上で、高い視点に

立って、法理を構築してゆく必要があると思う。

第三に、過失犯を招く故意犯の法理を用いれば、福島原発事故に関して、東京電力の社長や原子力開発部長に対し故意犯として刑事責任を問うことが可能となる。

東京電力の社内においてさえ、福島原発が一五・七メートルの津波に襲われる可能性のあることが確認され、原子力開発部長を通して社長が認識した時点においては、法益侵害の惹起を防ぐ注意義務が生ずるのである。したがって、結果発生を回避する措置がとられず、そのため結果が発生すれば、過失犯が成立することになる。それにも増して、回避措置をとらない口実を用意するために、土木学会を利用して、予想される津波の高さを五・七メートルに低めて、一種のアリバイを用意し、結局何もしなかったことは、結果が発生しても構わないという未必の故意にあたりと評価されるのである。当然、構成要件は殺人罪（刑法一九九条）である。

#### カ 予想される批判

過失犯を招く故意犯の法理に対しては、次のような批判が予想される。

a 過失犯を招くことが予見された以上、それを招いた者も過失犯にとどまるのではないか。

しかし、そのような批判は、間接正犯の法理を忘れたものといわなければならない。よく知られているように、注意深くない看護師を利用して、致死性の毒を患者に注射させて死亡させた医師は、間接正犯の法理によって故意犯の殺人罪になるのである。

b 仮に故意行為を認める場合でも、故意行為と結果発生との間に長い時間の経過がある場合に問題はないか。この点は、相当因果関係が認められるかぎり、時間的離隔犯として成立することに異論はないはずである。

## キ 他の法理との類似性

共謀共同正犯において、お互いに他者の行為を利用して自己の犯罪を実現しようとした点について、間接正犯と類似のものと捉える見方がある。共謀者のうち、誰かが実行行為をしているとき、一部の者は何もしていなくても、他者の行為を通して犯罪を実現しているとの構成である。たとえば、銀行強盗を周到に計画した者は、実行行為者が銀行内で支店長をピストルで脅しているとき、ゴルフ場でクラブをスイングしていても、一項強盗罪と建造物侵入罪の共謀共同正犯が成立するのである。

このような見方は、過失犯を招く故意犯の法理にも当てはめることができると思われる。すなわち、過失犯を招く故意犯の法理では、他者の過失行為を利用して結果の発生を通して、自己の故意犯を実現したと考えられるのである。ただし、本法理が共謀共同正犯と異なるのは、犯罪実現の共謀がなされるわけではなく、強い立場の利用者が、弱い立場の者によって過失犯が惹起されることを予見しながら、そうなってもかまわないと思って、無理やり依頼したり、命令したりすることがなされるのである。

## 四 埋もれていた課題

高木設計士の所には、惨劇が起きた二〇一一年の四月後半に、被害者の遺族が訪ねてきて、「スロープが崩落した本当の理由を教えてください」と、涙を流しながら尋ねたそうである。<sup>35</sup>遺族による糾問は、刑事司法の現在<sup>いま</sup>に対して向けられていることに心しなければならぬ。

本稿では、コストコ事件において、実際の刑事司法の取り組みが刑事責任の本来からずれているのではないかと、という疑問から出発した。その結果、まず、過失犯というレベルでは、高木以外の関係者にも過失犯の成立が見受けられた。さらに、私は、過失犯という試薬だけでは分析できない成分があると思ひ、結果惹起は誰のしわざかと、事件全体を眺めてみたのである。すると、過失犯の後ろに故意犯が存在することに気づかされたのである。私は、これを、「過失犯を招く故意犯」という枠組みで捉えてみたのである。本稿の後半部分は、その序論的考察にほかならない。そこでも気づいたところであるが、新たな視点を得ると、他の事件にも同種の課題が潜んでいることが明らかになったと思う。二度と同じ過ちを繰り返さないためという思いから福島原発について声を挙げてきた者<sup>36</sup>として、過失犯を招く故意犯の問題を刑法理論として磨き上げてゆく責任があると思つてゐる。

なお、本稿では触れなかったが、建築設計・施工という業務内容でも明らかかなように、刑法における専門家責任<sup>37</sup>という視座も忘れてはならないことである。

ところで、刑事司法全体を眺めたとき、もう一つ、要検討事項がある。それは、本文中でも取り上げたことであるが、検察官が起訴するにあたって、事件の本体を的確に捉えているかという問題である。本件では、構造設計を途中から変更することに関わった点に着目して、変更設計をした高木設計士に焦点を合わせたのはわからないわけではないが、なぜ、その高木にむりやり短時間の設計をさせた発注者・道前に目を向けていないのであろうか。

この問題の背景には、わが国の検察官がいかなる力に押されて歪んだ起訴をしているのか、<sup>38</sup>という根本問題があると考えられる。検察官の起訴は、被告人に公平な裁判を受けさせるために、刑法理論としてどのようなものを用意したらよいかに関わる（期待可能性論はその一つ）だけに、今後とも取り組んでみたい。人間は、「他人に頼ることなしには

生きていけない<sup>(39)</sup>」だけに、相互関係を律するルールをいかに組み立てていくかは、法理論に課された大きな課題であることを、もう一度噛み締めてみる必要がある、と思っっている。

- (1) 寺田寅彦『寺田寅彦全集第七卷』（平成九年・岩波書店）二〇二頁。
- (2) 寺田・前掲注(1)三〇二頁。
- (3) 寺田・前掲注(1)三五〇頁。この文は、「災難雑考」の題で、昭和一〇年（一九三五）に書かれたものである。
- (4) 岩淵悦太郎編著『第三版 悪文』（昭和五四年・日本評論社）七五頁。なお、この記述は第一版（昭和三五年）から存在する。
- (5) 司法支援建築会議は、日本建築学会が、建築関係訴訟に関して、厳正中立的立場から裁判所に対する支援を行うなどの目的で設立されたものである。
- (6) 構造設計一級建築士・益子拡。
- (7) 日経アーキテクチュア一一〇五号（平成二九年・日経B P社）四九頁。
- (8) 高木は、面識のない建築士が設計した図面を「引っ繰り返すのは嫌だ」と道前の依頼を三回ほど断ったが、関係者が事務所にやってきて無理やり図面を置いていったと述べている（前掲注(7)五〇頁）。
- (9) 東京地裁立川支部平成二八年二月八日判決LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース・文献番号2554742。
- (10) 東京高裁平成二八年一〇月一三日判決LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース・文献番号2554699。
- (11) この点に関する反対意見を示すものとして、福田晴政「コストコ事故で逆転無罪 構造計算書など示せば十分か」日経アーキテクチュア一〇八四号（平成二八年・日経B P社）八八頁。
- (12) 犯罪白書の認知件数を見ると、刑法犯と自動車運転死傷処罰法違反を合わせた数一四七万八五七〇件のうち、交通事故に

あたる後者の割合は、約三三・六パーセントを占める。なお、検挙人員では、約六八・六パーセントである（平成二九年版『犯罪白書』）。

(13) 毎日新聞平成二九年一二月一四日朝刊に掲載された「伊方原発運転差し止め広島高裁決定（要旨）」。

(14) 井戸謙一「岐路に立つ裁判官（11） 独立した司法が原発訴訟と向き合う②」 裁判官は課題を抱えているがなお期待に値する存在である」判時二三三二五二号（平成三〇年）一一九頁。

(15) 結果回避措置が本来的に予見可能性とは独立であり、むしろ回避措置に重心を移して捉えるべきことを論じたものとして、船山泰範「過失犯における回避措置重心説」『川端博先生古稀記念論文集（上巻）』（平成二六年・成文堂）四一一頁。

(16) 検察審査会法二条二項。

(17) 死亡した夫婦のうち、夫は、約二五時間の救助作業の末に意識のある状態で救出され、両大腿切断の手術を受けるなどしたものの、治療の甲斐なく救出の二四時間後に死亡している。また、傷害を負った六名については、肉体的苦痛のほか、精神的苦痛も非常に大きかったことが、判決文から読みとれる。

(18) 高木は、前掲注(7)の中で、「設計を変更した部分については施工現場でもチェックをしましたが（五〇頁）、見落としがあったのではないか。

(19) 本件に関わる民事訴訟では、保険会社が保険金などの求償権に基づき代位求償をしており、その中で、大林組に対し、本体とスロープの連結部について「不適切な施工をした過失がある」と主張をしているとのことである（前掲注(7)四二頁）。

(20) 平成二七年に明るみになった横浜市都筑区のマンション傾斜事件では、杭打ち工事を担当した二次下請けの旭化成建材の施工において、杭八本が強固な地盤に届かない不完全なものであった。しかも、杭打ちを担当した社員は、施工報告書に別の杭のデータの転用や加筆をしたものであった（朝日新聞平成二七年一〇月一六日）。この場合の民事責任については、旭化成建材の社員はもちろん、元請けの三井住友建設にも監督責任が考えられる。

(21) 平成一七年一一月に、一級建築士の姉齒秀次が必要な耐震強度を守らずに構造計算書を作成し、それに基づいてマンション・ホテルが建設されたため、震度五強の地震で倒壊する可能性が確認された（東京新聞平成一七年一一月一八日）。姉齒は、

施工業者の木村建設から、鉄筋量を四割減らすよう圧力を受けたと動機を述べている。国土交通省は、偽装は九八件あったと報告している（産経新聞平成一八年三月三十一日）。なお、偽装事件が揺さぶったのは、建築生産システムのあり方だったという観点から、姉齒物件は氷山の一角にすぎないと指摘したものととして、細野透『耐震偽装 なぜ、誰も見抜けなかったのか』（平成一八年・日本経済新聞社）がある。

(22) 構造計算適合性判定は、確認検査機関（市）のチェックとは別に、構造計算適合性判定機関にて建築物の構造計算が適正であるかどうかの判定を行うことで、二重チェックをするのである。

(23) 一例として明石花火大会の歩道橋事故における刑事司法上の処理がある。この事故は、平成一三年（二〇〇一）七月二六日、兵庫県明石市の朝霧歩道橋で花火大会の参加者が雑踏の中で転倒するなどして、一人が死亡し、一八三人が傷害を負うというものであった。神戸地検は、警察署の現地指揮官と開催した市の幹部を業務上過失致死傷罪で起訴しながら、所轄警察本部で指揮・監督する立場にあった所轄警察署の署長・副署長については不起訴としている。その後、副署長（署長はすでに死亡）は、神戸検察審査会による二度の「起訴相当」議決により、指定弁護士により強制起訴されたが、第一審では、過失は認められなかった（神戸地判平成二五年二月二〇日判例集未掲載）。

(24) ドイツで起きた事件であり、一八九七年にライヒ裁判所の判決が出されている。

(25) わが国の現状に即していえば、不当な起訴については、不当な不起訴に対して準起訴手続（付審判請求）・検察審査会制度が用意されているのと異なり、制度的保障がなく、適用幅の限定された公訴権濫用論（最決昭五五年一月一七日刑集三四卷七号六一二頁）による対応が考えられるにすぎない。

(26) 規範的責任論は、「行為者がそのようなばあいにはその行為をしたのは無理もないことだ」というとき、「非難を加えることができない」とする理論である（団藤重光『刑法綱要総論・第三版』平成二年・創文社・二六四頁）。

(27) 佐伯千仞『刑法における期待可能性の思想』（昭和二年・有斐閣）はしがき一頁。

(28) 田宮裕は、「刑事手続きにおける適正手続きは、それが文明的基準を維持するためのミニマム・スタンダード」だとする（田宮裕『刑事訴訟法〔新版〕』平成八年・有斐閣・四頁）。

(29) 宇沢弘文は、「社会的共通資本」の考え方について、医療を例として、「市場メカニズムを使うのではなく、もっと人間的な立場からその営みを守るために協力」することとしている（宇沢弘文『人間の経済』平成二九年・新潮新書・七五頁）。

(30) 判決文を引用すると、失業保険法五三条二号に「被保険者の賃金から控除した保険料をその納付期日に納付しなかった場合」について、「事業主において、右代理人等が納付期日に保険料を現実に納付しうる状態に置いたに拘わらず、これをその納付期日に納付しなかった場合をいうものと解する」としている。

(31) 可罰的違法性の判断基準に関して、被害惹起行為について、「若干の逸脱性があっても、その逸脱性の度合が低いときは、法益侵害の軽微性とあいまって、可罰的違法性の否定に結びつく」とされる（藤木英雄『刑法講義総論』昭和五〇年・弘文堂・一一一頁）。

(32) 団藤重光『法学の基礎〔第2版〕』（平成一九年・有斐閣）一六八頁。

(33) このような筆者の考え方が認められるには、パラダイムの転換が必要と思われる。パラダイムは、科学者によって提唱された捉え方である（トーマス・クーン著、中山茂訳『科学革命の構造』昭和四六年・みすず書房）。私は、行き詰まった法律学にも必要なことと考えている。

(34) 阿部謹也『日本人の歴史意識』（平成一六年・岩波新書）が掲げる「世間」の行動の原理の一つは、「長幼の序」である（七頁）。

(35) 前掲注(7)四九頁。

(36) 古川元晴・船山泰範『福島原発・裁かれないでいいのか』（平成二七年・朝日新書）。

なお、原発に対してどう取り組むかについて、さまざまな方法があることを気づかされたものとして、ファン・デグオン著、清水由起子訳『新版 野草の手紙』（平成二八年・自然食通信社）がある。

(37) その点について論じたものとして、船山泰範「柔道指導における過失責任」日本法学八四卷四号三七五頁。前掲注(6)の益子は、建築物の設計・施工の不備が「時には生命を脅か」しかねないことを建築士が自覚する必要があると、本稿発表の前提となる研究会で述べている。なお、この研究会では、建築設計事務所会長・西倉努氏から建築設計に関する総論的な御指導

を受けた。

(38) デイヴィッド・ジョンソン著、平山真理子訳「日本の『蜘蛛の巣』司法と検察の活動」後藤昭責任編集『刑事司法を担う人々』(平成二九年・岩波書店)は、日本においては「上向きの訴追は弱い」と指摘している(二九頁以下)。

(39) フランス・ドゥ・ヴァール著、柴田裕之訳『共感の時代へ 動物行動学が教えてくれること』(平成二二年・紀伊國屋書店)三七頁は、その根拠について、人間は、「集団生活をする相互依存度の高い霊長類の、長い長い系統の末端にいる」からだとしている。そして、助け合うという「この現実こそ、人間社会についてのあらゆる議論の出発点とすべき」と指摘している。

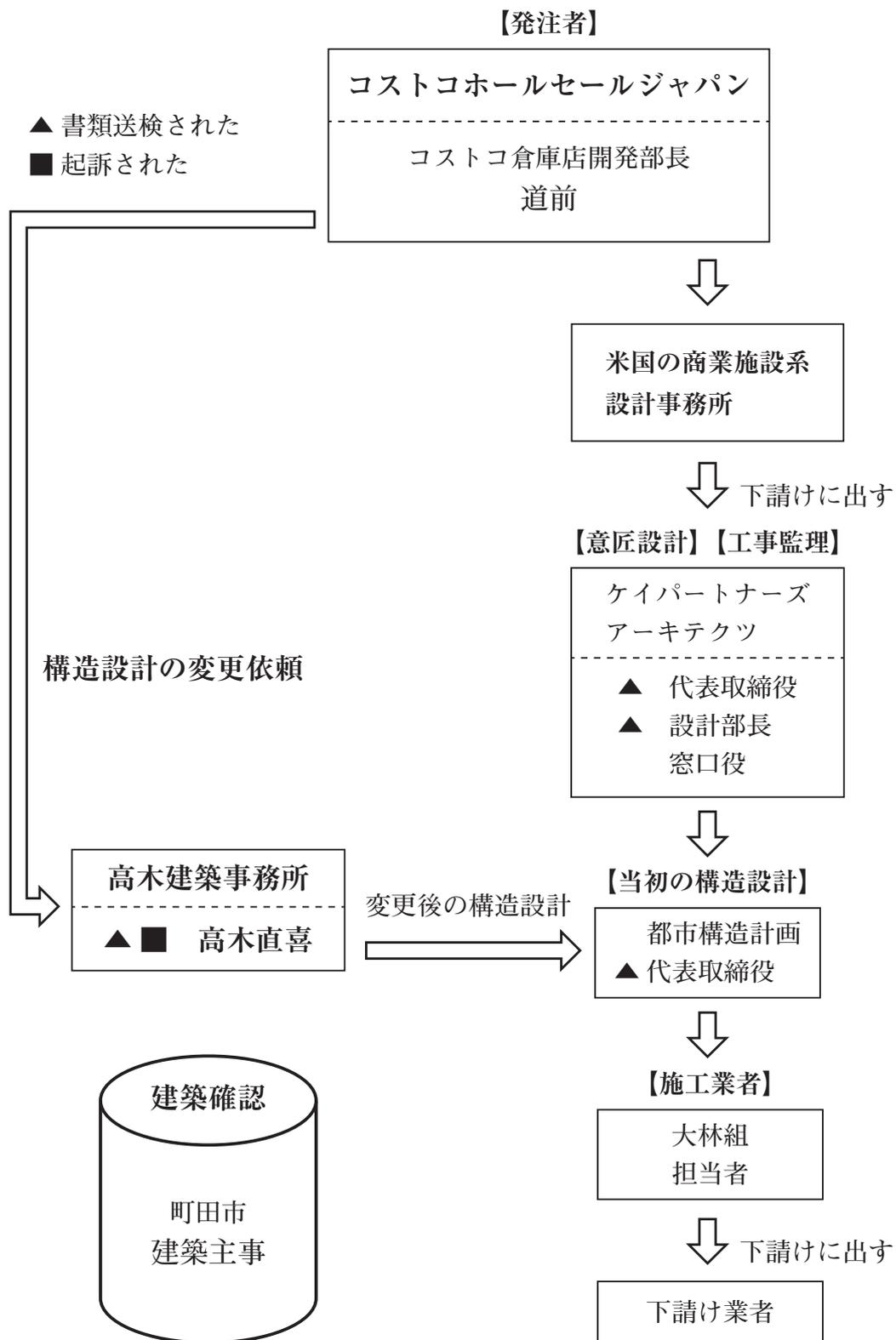
\* 本稿脱稿後、海渡雄一「岐路に立つ裁判官(12) 独立した司法が原発訴訟と向き合う③—伊方原発最高裁判決の再評価 福島原発事故を繰り返さぬための裁判規範を求めて—」判時三三五四号(平成三〇年)一一〇頁に接した。十分読み込んで引用すべき論稿であることは言うをまたない。ここでは、筆者が、「多くの国民の世論が脱原発を求めている今日」、裁判所は、市民が「勇気ある裁判所を必ず支えることを信頼して良心を貫いて欲しい」と述べていること(一三三頁)を紹介するにとどめる。

## コストコ事件年表

建築設計・施工における刑事責任（船山）

2001（平成13）年	12月13日	建築確認申請を町田市に出す。
	12月15日頃	倉庫店開発部長（道前）が、設計変更のための構造設計業務を依頼。 高木直喜は、矩計図につき、接合部の床スラブが切れており、おかしい図面だと考えた。
2002（平成14）年	1月8日	町田市が確認済証を交付。
	1月9日	倉庫店開発部長は、高木、ケイパートナーズアーキテクト社の代表取締役、都市構造計画の代表取締役らを集めて、構造変更についての打合せを行った。
	1月25日	町田市への計画変更確認申請。
	2月5日	地鎮祭
	8月9日	竣工
	9月7日	開店
2011（平成23）年	3月11日	東北地方太平洋沖地震が発生し、車路スロープが崩落し、2名が死亡、6名が重傷。
2013（平成25）年	3月8日	警察は、一級建築士4人を、業務上過失致死傷で書類送検。  ①ケイパートナーズアーキテクト社の代表、②同設計部長、③都市構造計画の代表、④高木直喜
	12月27日	高木のみ在宅起訴。他の3人は不起訴。
2016（平成28）年	2月8日	東京地裁立川支部は、高木に、禁錮8月、執行猶予2年を言い渡す。
	2月17日	高木は、東京高等裁判所に控訴。
	10月13日	東京高裁は、高木に無罪を言い渡す。
	10月27日	上告断念、判決確定。
2017（平成29）年	7月19日	一度不起訴にした建築士3人が再び不起訴。

# コストコ事件関係者



\* この図は、日経アーキテクチャ 1084 号（平成 28 年・日経 BP 社）89 頁の図を参考に作成した。

# 租税犯罪への共謀罪適用事例の日米比較\*

—— 税務専門職・納税者の共謀罪リスク分析 ——

石 村 耕 治

## 《内容目次》

### ◆はじめに

- I わが国での共謀罪（テロ等準備罪）と租税犯罪
  - 1 わが国での共謀罪（テロ等準備罪）の所在
    - (1) 一般的共謀罪の構造
    - (2) 一般的共謀罪の適用事例分析
      - ① 強盗罪と共謀罪（テロ等準備罪）
      - ② 納税者による税逃れと共謀罪（テロ等準備罪）

租税犯罪への共謀罪適用事例の日米比較（石村）

- ③ 税務専門職と共謀罪（テロ等準備罪）
- ④ 民間の税務支援団体と共謀罪（テロ等準備罪）
- (3) 共謀罪の捜査と租税犯罪の捜査
- (4) 実行準備行為要件とは
- 2 租税犯罪類型と共謀罪（テロ等準備罪）の所在
  - (1) 各種の租税犯罪と罰則
  - (2) 共謀罪（テロ等準備罪）の適用対象となる租税犯罪
- 3 国税犯則調査の通則法への編入と共謀罪（テロ等準備罪）の捜査
  - (1) 調査の担当部局
  - (2) 犯則事件の調査後の処理
    - ① 直接国税の犯則事件のケース
    - ② 間接国税の犯則事件のケース
    - ③ 租税犯則調査と共謀罪（テロ等準備罪）の捜査
  - 4 リモートアクセスによる証拠収集手続の導入と共謀罪（テロ等準備罪）
    - (1) 国通法上のあらたな電子データ収集手続の概要
    - (2) 電子データの査察調査権限の強化策の概要
- II アメリカにおける共謀罪と租税犯罪
  - 1 民事制裁と刑事制裁
    - (1) 租税刑事制裁手続の特質
    - (2) 連邦租税犯罪と共謀罪
  - 2 主な連邦租税犯、刑事制裁／刑事罰の概要

- 3 連邦の個別共謀罪の概要
  - 4 連邦の一般的共謀罪の沿革と成立要件
    - (1) 連邦の一般的共謀罪の沿革
    - (2) 連邦の一般的共謀罪の成立要件とは
- Ⅲ アメリカにおける共謀罪と税務専門職
- 1 犯罪条項、詐欺条項とは
    - (1) 連邦司法手続の要点
    - (2) 一般的共謀罪の対象となる二つの「共謀」類型とは
  - 2 問われる詐欺条項の拡大適用・拡大解釈
  - 3 詐欺条項にかかる共謀罪濫用への警鐘
  - 4 租税犯罪とクライイン共謀基準の展開
    - (1) DOJが掲げる「クライイン共謀八パターン」とは
    - (2) DOJの「クライイン共謀事例集」とは
  - 5 綻びを見せるクライイン共謀基準
    - (1) カルドウエル共謀罪事件判決
    - (2) コプラン共謀罪事件判決
  - 6 クライイン共謀基準への相互依存を深めるIRS、連邦検察
  - 7 租税犯罪にかかる共謀罪の成立要件再論
    - (1) ピンカートン罪責原則
    - (2) 合意の存在
    - (3) 双方の共謀罪の適用の可否

- (4) 共謀罪上の「意図」の立証と租税実体犯罪上の「故意」の立証
- (5) 共謀罪適用における客観的要件の「準備行為」とは
- (6) 問われる詐欺条項にかかる共謀罪の拡大適用

◆むすび

◆はじめに

「共謀罪（テロ等準備罪）」は、現行の組織犯罪処罰法に新たな「六条の二」（テロリズム集団その他の組織的な犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画）の規定を設ける形で二〇一七年六月一五日に成立、七月一日に施行された。

共謀罪とは「二人以上の者が犯罪を行おうと話し合い、合意（共謀）することによって成立する犯罪」である。すなわち、一言でいうと、共謀罪は、「実際に罪を犯さなくても、計画を行った段階で罪に問える（Just trying is enough）<sup>(2)</sup>。

「共謀罪（conspiracy charges）」は、学問的には、大きく①特定の实体犯罪（specific substantive offence）にかかる「個別・独立罪のな共謀罪（specific conspiracy charges）」と、②特定の实体犯罪にかかる個別・独立罪のな共謀罪の有无とは無関係に共謀一般に包括的に適用ある「一般的共謀罪（general conspiracy charge）」とに分けることができる<sup>(3)</sup>。

今般、わが国で組織犯罪処罰法を改正して導入した共謀罪（テロ等準備罪）は、②「一般的共謀罪」にあたりと解される。四年以上の自由刑（懲役・禁錮）にあたる罪の実行を目的とする二人以上の団体を対象に、組織犯罪処罰法六条の二別表第三に列挙・特掲された実体犯罪に対して適用になる<sup>(4)</sup>。

共謀罪（テロ等準備罪）の立法段階では、政府・与党の側から、処罰の対象を「テロ等」特殊な犯罪に限定して適用するものであり、一般人の日常生活には影響を及ぼさないかのような答弁が行われたりもした。しかし、一般人の日常生活には影響を及ぼさないわけではない。まさに、この法律に規定する「等」の範囲が問題であり、法別表に対象犯罪を追加すれば、後でいくらかでも共謀罪を適用する犯罪の範囲を広げることができる形になっている。したがって、一般的共謀罪の制定は、これまで犯罪の共謀を処罰する個別・独立罪の規定を有していない租税犯罪（租税実体犯罪／specific substantive tax offence）の分野などに大きな影響を及ぼすものと思われる。

例えば、わが国ではこれまで、妻と夫、企業の従業者と幹部、納税者とその関与税理士などとの間で、一〇年以下の自由刑の対象となる租税ほ脱（所得税法三三八条一項・三項、同三三九条一項、法人税法一五九条一項、消費税法六四条一項・四項など）についての話し合い、合意（共謀）があつたとしても、実際の実行がない場合には、処罰することができなかった。これが、今般の共謀罪（テロ等準備罪）の新設により、租税実体犯罪の計画・準備行為も広く処罰できる可能性が出てきた。すなわち、国税通則法（以下「国通法」ともいう。）に基づく租税行政庁（以下「課税庁」という。）による租税犯則調査（国通法三二一条以下）の結果、重加算税の賦課処分が終わる場合、または告発され裁判で自由刑ではなく罰金のみが科された場合であっても、司法警察・検察は共謀罪（テロ等準備罪）に基づく捜査を行うことが可能になる。このことから、当該租税ほ脱計画を話し合った妻と夫、企業の従業者と幹部、納税者とその関与税理士などが共謀罪で処罰される可能性が出てきた。

いずれにしろ、「租税犯罪」（個別の租税実体犯罪）と「共謀罪（テロ等準備罪）」とは、別個の犯罪である。このことから、理論的には、「租税犯罪」は成立しなくとも「共謀罪（テロ等準備罪）」は成立する、あるいは双方が成立する、

こともありうることに注意すべきである。

一方、アメリカにおいては、連邦法および諸州の制定法のなかに、民事共謀罪 (civil conspiracy) と刑事共謀罪 (criminal conspiracy) が併存している。<sup>(5)</sup> このうち、本稿で論じるのは、「連邦の刑事共謀罪 (federal criminal conspiracy charges)」にについてである。

アメリカ連邦刑事共謀罪は、大きく①各種「個別の共謀罪 (specific criminal conspiracy charges)」、すなわち特定の実体犯罪 (specific substantive offence) にかかる個別・独立罪の共謀規定と、②「一般的共謀罪 (general criminal conspiracy charge)」<sup>(6)</sup> の規定が置かれている。

連邦法を例にすると、法分野によっては、「取引制限の共謀 (Conspiracy to restrain trade)」(合衆国法典タイトル 15/15 U.S. Code §1) 一条〔通商および取引／Commerce & Trade〕のように、特定の経済犯罪にかかる共謀を処罰できる個別・独立罪の共謀規定を置く場合がある。これに対して、連邦税法 (合衆国法典タイトル 26/26 U.S. Code／IRC=Internal Revenue Code／内国歳入法典) (以下「連邦税法 (IRC)」または「IRC」という。) には、各種租税犯罪の共謀について、それらを独自に処罰できる規定を置いていない。このため、これら租税実体犯罪にかかる共謀には、連邦刑法・刑事訴訟法 (合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code §371) 三七一条 (以下、たんに「連邦刑事法典三七一条」ともいう。) の一般的共謀罪規定 (general criminal conspiracy provision) を適用し処罰している。<sup>(7)</sup>

いずれにしても、アメリカにおいては、連邦刑事法典三七一条の一般的共謀罪 (general conspiracy charge) は、テロや国家転覆目的などの共謀よりも、むしろ、租税分野その他個別・独立罪の共謀規定を持たない分野でのホワイトカラー犯罪 (white collar crimes)、公的医療保険詐欺罪、資金洗浄 (マネーロンダリング) 罪、独禁法 (反トラスト法) 違反

などにかかる集団的な（二人以上による）準備・計画行為（共謀）を処罰するために適用されている。

すでにふれたように、税法分野に限っていえば、連邦税法（IRC）<sup>8</sup>には、各種個別の租税実体犯罪の共謀について、それらを独自に処罰できる規定を置いていない。このことから、例えば、企業の従業員と幹部、納税者と税務専門職などとの間で、租税回避や濫用的なタックスシェルタースキーム（abusive tax shelter schemes）を組成し租税回避（tax avoidance）を計画したとする。あるいは、源泉所得税の不納付・事業運営資金への違法な充当などを話し合ったとする。こうした場合には、当該租税犯罪（租税実体犯罪）とは別途に、あるいは同時に、連邦刑事法典二七一条の一般的共謀規定（general conspiracy provision）を適用して当該共謀行為を処罰してきている。

のちに詳しく検討するように、連邦刑事法典二七一条の一般的共謀罪の対象となる「共謀罪（crime of conspiracy）」は、①「犯罪条項にかかる共謀罪（conspiracy-to-offense clause）」と②「詐欺条項にかかる共謀罪（conspiracy-to-defraud clause）」からなる。双方の大きな違いは、①犯罪条項にかかる共謀罪（conspiracy-to-offense clause）の適用においては、共謀者がそのベースとなる各種個別の租税実体犯罪に関係したことが前提となる。これに対して、②詐欺条項にかかる共謀罪（conspiracy-to-defraud clause）の適用においては、「連邦政府に詐欺行為をする共謀（conspiracy to defraud the United States）」という文言からも分かるように、共謀者が特定に犯罪に関係したことが前提となっていない。すなわち、連邦政府（その代理人である連邦検察）<sup>9</sup>は、共謀者が個別の租税実体犯罪（specific substantive tax offense）に関係したことを立証するようには求められない。いわば、「スタンドアローン（It stands its own）」の規定振りになっている。共謀者を有罪にするのに、連邦政府の正当な行為を妨害するための共謀があったことを立証することで足りるとされる。したがって、検察は、例えば、医療クリニックの二人の医師、または医師と事務員とが共謀して公的医療保険詐

欺を計画に合意し連邦の公金搾取を図ったことを立証することで、特定の連邦法（実体犯罪）違反にふれることなしに、実際に詐欺の実行に至っていないなくとも、共謀罪を問うことができる。

このように、連邦刑事法典三七一条の一般的共謀罪は、①または②いずれの観点からも被疑者を起訴（訴追）することが可能な仕組みになっている。このことも手伝って、アメリカにおいて、共謀罪は、最も検察官に愛され、市民や企業の抑圧に濫用され、かつ、久しく刑事司法における主役の座を維持してきている。

共謀罪について、比較的歴史の長いアメリカでは、個別・独立罪的な共謀規定のみならず、一般的な共謀規定の構成要件や適用・解釈・防御等に関する裁判例や学問上の蓄積がある。これに対して、わが国では、共謀罪（テロ等準備罪）の立法段階での検討も不十分で、ましてや経済犯罪などそれぞれの分野への一般的共謀規定がどのように解釈・適用され、弁護人はどのように被告人（被疑者）を防御できるのかなどについては精査されておらず、まったくの手探りの状態であるといつてよい。

そこで、本稿では、はじめに、わが国の刑事法における共謀罪（テロ等準備罪）の所在について、そのベーシックな構造分析や適用・解釈を含めて検討する。次いで、アメリカにおける刑事共謀罪について点検する。連邦共謀罪の成立要件から入り、連邦税法に定める各種租税犯罪（個別の租税実体犯罪）に対する連邦刑事法典三七一条上の一般的共謀規定がどのように適用されているのか、とりわけ連邦納税者間、さらには連邦納税者と税務専門職との間での共謀に対する適用、リスクに傾斜するかたちで、「試論」として、その現状と課題について紹介したい。

## I わが国での共謀罪（テロ等準備罪）と租税犯罪

「共謀罪（テロ等準備罪）」（組織犯罪処罰法六条の二）は、二〇一七年六月一五日に成立、同年七月一一日に施行された。共謀罪（テロ等準備罪）は、「テロリズム集団その他の組織的な犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画」、つまり、一言でいえば、「テロ等の犯罪を計画・準備段階で処罰しよう」というものである。

### 【図表1】 共謀罪（テロ等準備罪）の国会審議・成立までの経緯

- 二〇〇〇年 国際組織犯罪防止条約（TOC）にわが国が署名
- 二〇〇三年 政府が「共謀罪（組織的な犯罪の共謀）」法案を国会に提出（二回目） ↓衆議院の解散により廃案
- 二〇〇四年 政府が「共謀罪」法案を国会に提出（二回目） ↓衆議院の解散により二〇〇五年に廃案
- 二〇〇五年 政府が「共謀罪」法案を国会に提出（三回目） ↓衆議院の解散により二〇〇九年に廃案
- 二〇一七年三月二一日 政府が「共謀罪」の構成要件を改め「テロ等準備罪」を新設する改正組織犯罪処罰法案を国会に提出
- 二〇一七年六月一五日 参議院本会議で同法案が可決、成立
- 二〇一七年七月一一日 同法を施行

この共謀罪（テロ等準備罪）とは別途に、わが国には、特定の犯罪については古くから、実行の着手前の共謀・陰謀を犯罪とする規定が存在する。これら個別共謀罪のうち主なものを一覧にすると、次のとおりである。

【図表2】個別共謀罪を規定した主要な法律一覧

<ul style="list-style-type: none"> <li>・爆発物取締罰則四条</li> <li>・刑法七八条〔内乱の予備・陰謀〕</li> <li>・刑法八八条〔外患誘致・外患援助の予備・陰謀〕</li> <li>・刑法九三条〔私戦予備及び陰謀〕</li> <li>・国家公務員法一一〇条一項一七号</li> <li>・自転車競技法六五条</li> <li>・競馬法三二条の六</li> <li>・軽犯罪法一条二九号</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公務員法六一条四号</li> <li>・小型自動車競走法七〇条</li> <li>・モーターボート競走法七七条</li> <li>・日米地位協定刑事特別法七条一項</li> <li>・自衛隊法一九条二項ほか</li> <li>・破防法三九条、四〇条</li> <li>・特定秘密保護法二五条</li> <li>・その他</li> </ul>
--	--

このように、わが国では、これまで、極めて限定された特殊な犯罪類型について、個別に「謀議（合意）のみで犯罪の成立」を認めてきた。<sup>10)</sup>【図表2】をみればわかるように、租税（実体）犯罪についてはその共謀を処罰する規定が存在していなかった。

また、わが国にはすでに「共謀共同正犯（joint principal offence）」という裁判所の裁判例により確立された類型の犯罪がある。<sup>11)</sup>共謀共同正犯は、一言でいうと、複数の者が犯罪を共謀し、一部の者が犯罪の実行に出た場合、犯罪を実行していない共謀者も処罰の対象になるというものである。すなわち、犯罪が実行されたことが前提になる。これに對して、共謀罪では、共謀者は、実際に犯罪が実行されていないのにも拘わらず処罰の対象となる。

今般成立した「共謀罪（テロ等準備罪）」は、これまでである各種個別共謀罪（【図表2】）や共同共謀正犯の理論とは異なる。新たに一般的共謀罪（general conspiracy provision）<sup>12)</sup>を創設するものである。

「共謀罪（テロ等準備罪）」は、現行の組織犯罪処罰法に新たに「六条の二」を設ける形で創設された。「共謀罪（テロ等準備罪）」通称である。

その経緯をたどると、一般的共謀罪の導入が検討された当初（二〇〇四〔平成一六〕年提出の政府案）において、六条の二の旧タイトルは「組織的な犯罪の共謀」であった。その後、六条の二改正法案の名称は「実行準備行為を伴う組織的犯罪集団による重大犯罪遂行の計画」に変更された。そして、二〇一七年三月提出の改正法案では、正式名称は「テロリズム集団その他の組織的な犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画」、略称「テロ等準備罪」に改められた。二〇一七年二月の組織犯罪処罰法を改正する「テロ等準備罪」法案は、六月一五日に成立、七月一日に施行された。

組織犯罪処罰法六条の二は、次のように規定する。

【図表3】組織犯罪処罰法改正《抜粋》

●組織犯罪処罰法六条の二（テロリズム集団その他の組織的な犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画）

次の各号に掲げる罪に当たる行為で、テロリズム集団その他の組織的犯罪集団（団体のうち、その結合関係の基礎としての共同の目的が別表第三に掲げる罪を実行することにあるものをいう。次項において同じ。）の団体の活動として、当該行為を実行するための組織により行われるものの遂行を二人以上で計画した者は、その計画をした者のいずれかによりその計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の計画をした犯罪を実行するための準備行為が行われたときは、当該各号に定める刑に処する。ただし、実行に着手する前に自首した者は、その刑を減軽し、又は免除する。

- 一 別表第四に掲げる罪のうち、死刑又は無期若しくは長期一〇年を超える懲役若しくは禁錮の刑が定められているもの

五年以下の懲役または禁錮

二 別表第四に掲げる罪のうち、長期四年以上一〇年以下の懲役又は禁錮の刑が定められているもの

二年以下の懲役又は禁錮

2 前項各号に掲げる罪に当たる行為で、テロリズム集団その他の組織的な犯罪集団に不正権益を得させ、又はテロリズム集団その他の組織的犯罪集団の不正権益を維持し、若しくは拡大する目的で行われるものの遂行を二人以上で計画した者も、その計画をした者のいずれかによりその計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の計画をした犯罪を実行するための準備行為が行われたときは、同項と同様とする。

〔以下省略〕

\*傍線は筆者

テロ等準備罪を規定した組織犯罪処罰法六条の二は、読みにくい文体になっている。そこで、犯罪となる構成要件／適用要件を平易な文章にすると、次のとおりである。

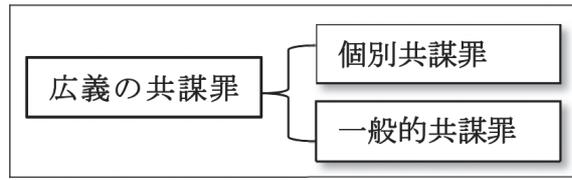
【図表4】テロ等準備罪の適用要件

- |  |
|--|
| ① 適用対象の「組織的犯罪集団」を4年以上の自由刑（懲役・禁錮）にあたる罪の実行を目的とする団体 |
| ② 「団体」とは2人以上の者                                   |
| ③ 処罰対象は、具体的・現実的な「合意」と「準備行為」の実行                   |

1 わが国での共謀罪（テロ等準備罪）の所在

わが国における共謀罪（テロ等準備罪）について、政府は、「テロ犯罪集団」が対象で、一般の人たちは対象外であるとPRしている。しかし、組織犯罪処罰法改正で新設された一般的共謀罪（テロ等準備罪）は、幅広い犯罪に投網

【図表5】 共謀罪の分類



をかけて適用対象というものであり、このPRには大きな疑問符がつく。

以下に、「一般的共謀罪、テロ等準備罪とは何か」という原点に立ち返り、従来の犯罪とはどう違うのかなどの基本を含め、問題点を分かり易く探ってみる。【図表5】

(1) 一般的共謀罪の構造

「個別共謀罪」とは、それぞれの法律のなかに個別に、その犯罪の共謀・謀議を処罰する規定を置き、それに従って共謀罪を問うかたちになっている場合を指す。これに対し、「一般的共謀罪」では、最初に共謀罪が成立する一般的な要件(条件)を法律に書いたうえで、その後で適用対象となる個別の犯罪をメニュー(別表)に並べていくやり方。いわゆる「特掲方式/限定列挙」方式を採る。

今回導入された一般的共謀罪(テロ等準備罪)の構造は、次のとおりである。

【図表6】 一般的共謀罪の構造

【構成要件】	【メニュー(別表)】
○共謀罪の構成要件は次のとおりである。	○共謀罪の対象となる個別犯罪(メニュー)は次のとおりである。
①懲役・禁錮が四年以上の犯罪について	1 ……
②二人以上で計画に合意し	2 ……
③計画を実行するための準備をしたこと。	3 ……

一般的共謀罪においては、メニュー（別表）に個別の犯罪を付け加えていくことにより、今後次々と共謀罪の対象となる重大犯罪を増やしていきけることになる。当初の共謀罪の政府案〔組織的な犯罪の共謀〕は、このメニュー方式ではなかった。政府は、このメニュー方式の採用により、共謀罪対象となる実定犯罪は絞られたという。しかし、実際には、今後メニューにいくらでも実定犯罪を追加していくことが可能な形となっている。まさに、「テロ等準備罪」の通称からも分かるように、テロの実行以外の「等」（法文では「その他の組織的犯罪集団」の重大犯罪）として、今後どのような実定犯罪がこのメニュー（別表）に追加されるのかに大きな懸念を覚える。

政府の説明では、現時点で、このメニューには九一の法律で規定した二七七の罪が登載されているという。そのうち政府の分類では「テロの実行」に関するものは一一〇罪に留まるといふ。言いかえると、この一一〇罪以外は「等」にあたることになる。

このことは、裏返すと、一一〇のテロ犯罪以外の一六七の罪が共謀罪の対象となっていることを意味する。実際のちにふれるように「等」のメニューには、所得税・法人税・消費税などの租税ほ脱（脱税）が登載されている。納税者、税務専門職などに共謀罪（テロ等準備罪）が適用になることは自明のところである。

【図表7】テロ等準備罪（共謀罪）の構成要件

<p>《組織犯罪処罰法六条の二第一項》 【構成要件】</p> <p>①懲役・禁錮が四年以上の犯罪について ②二人以上で計画に合意し ③計画を実行するための準備をしたこと。</p> <p>【共謀罪の対象となる犯罪メニュー】 〔別表第三（第六条の二関係）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 組織犯罪処罰法関係犯罪</li> <li>・ 刑法関係犯罪</li> <li>・ 爆発物取締罰則</li> <li>・ 外国通貨の変造・偽造犯罪</li> <li>・ 労働基準法（強制労働）犯罪</li> <li>・ 職業安定法犯罪</li> <li>・ 水道法犯罪</li> <li>・ 森林法犯罪</li> <li>・ . . . . .</li> <li>・ . . . . .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 印紙犯罪処罰法違反</li> <li>・ 関税法違反</li> <li>・ 所得税法上の脱税犯</li> <li>・ 法人税法上の脱税犯</li> <li>・ 消費税法上の脱税犯</li> <li>・ 地方税法上の脱税犯</li> <li>・ . . . . .</li> <li>・ . . . . .</li> </ul>
---	--	--

一般的共謀罪であるテロ等準備罪のメニュー（別表）に目をとおしてみると、先ほどふれた租税ほ脱（脱税）を取り締まる各種実定税法、それから労働基準法、職業安定法、水道法とか、国会の委員会質疑で話題になった森林法とか、日常生活に関係する法律が並んでいる。

重大な犯罪について個別の法律のなかで規定する方式（個別共謀罪）の方が、一般的共謀罪によるよりは、当局の濫用に対し抑えが効くようにもみえる。共謀罪（テロ等準備罪）の国会審議の際に、民進党が対案を出した。あの対案は、まさに個別共謀罪の方が濫用には抑えが効くとの趣旨に沿って出されたものといえる。

組織犯罪対策といいながら、犯罪となる要件の一つが「二人以上」で話し合えば「犯罪集団」として扱われる。こ

のことから、夫婦、税務専門職とクライアント（顧客）、二人以上の納税者・市民が集まり話し合う集会・言論の自由に対する脅威になることが危惧される。

## (2) 一般的共謀罪の適用事例分析

ところで、一般的共謀罪であるテロ等準備罪が、一般納税者や税務専門職などに対してはどのように適用になるのだろうか。いくつかの設例をし、共謀罪（テロ等準備罪）の適用について点検してみる。

### ① 強盗罪と共謀罪（テロ等準備罪）

共謀罪（テロ等準備罪）を問うには、「重大犯罪」の要件を充たす必要がある。組織犯罪処罰法六条の二にいう「重大犯罪」とは、懲役・禁錮が四年以上の犯罪を指す。

例えば、刑法二二六条〔強盗〕一項は「暴行又は脅迫を用いて他人の財物を強取した者は、強盗の罪とし、五年以上の有期懲役に処する。」と定めている。したがって、AとBが銀行強盗をする計画をたてそれに合意すると、テロ等準備罪にいう「四年以上の犯罪」、すなわち重大犯罪の要件にあてはまる。ただ、共謀罪は「準備罪」である。したがって、実際に銀行強盗計画を実行しても、しなくとも、強盗罪（刑法二二六条）という個別の実定犯罪とは別途の、共謀罪となる構成要件の一つを充たすことになる。

次に、共謀罪（テロ等準備罪）を問うには、「計画を実行するための準備をしたこと」の要件を充たす必要がある。すなわち、強盗するための「準備行為」をしたかどうかである。

例えば、AとBが銀行強盗をすることに合意したあとで、スキー用品を販売する店に行つて、防寒用の「目出し帽」を購入したとする。目出し帽を購入する（準備）行為は合法である。「準備行為」にあたる行為は、違法行為か合法行為かは問わない。強盗をする目的で、例えば、スーパーマーケットで料理用の包丁を買うことは準備行為にあたるが違法行為ではない。逃亡用のレンタカーを借りるのも、準備行為にあたるが、合法的な行為である。ということからは、分かり易くいうと、二人以上が強盗の計画で「合意」＋「準備行為」があると推察できれば、当局は、共謀罪（テロ等準備罪）違反を問うことができる。ちなみに、政府は、立法段階において、「合意」はメールや対話アプリのLINEでも成立するとしている。

## ② 納税者による税逃れと共謀罪（テロ等準備罪）

会社社長Aが、計理担当社員Bに対してメールで「あの取引は簿外にしておいて…」というような税金逃れ（脱税）の計画を指示したとする。Bは、「社長、了解しました」と返信メールをした後で、いつもどおり粛々と帳簿付けをしたとする。この場合、「社長、了解しました」のメールは「合意」にあたる。また、帳簿付けは、不正かどうかを問わず、「計画実行のために準備行為」にあたる？うしろめたさを感じてAは脱税の罪になる税逃れの不正申告はしなかったとする。この場合でも、後悔先にたたずで、当局は、共謀罪（テロ等準備罪）を問える条件は整っていると判断することは可能になる。

脱税は一〇年以下の懲役（このケースでは、法人税法一五九条一項違反）で、共謀罪の犯罪になる条件や共謀罪に対象となる犯罪メニュー（別表）にも載っている（【図表7】参照）。当局は、「準備行為」があつたと認定し、その気にな

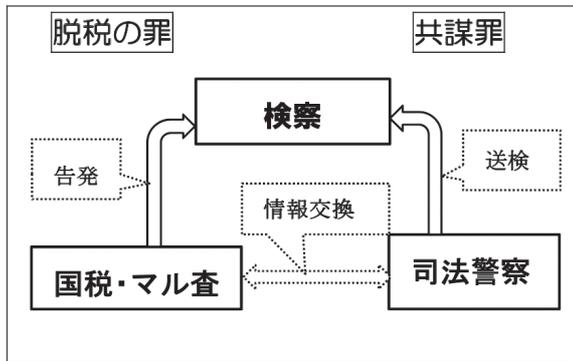
れば、このケースでは共謀罪を問うことも可能である。しかし、政府の説明では、共謀罪を問える条件に「準備行為」を加えたのは、当局による共謀罪の濫用に歯止めをかけるためであるとしている。したがって、ごくありふれた日常の行為を広く準備行為と認定することになれば、この政府のPRは、まさに「絵に描いた餅」になる。

ちなみに、近年、課税庁の調査官は、会社などを訪ねて行う税務調査（課税処分のための調査／臨場調査）の際に、パソコンに入ったメールのコピーの任意提出を求め署に持ち帰ることも多くなっている。今後は、課税庁は、提出を受けたコピーを分析して、共謀を裏付け、司法警察に通報することも考えられる。課税庁が課税処分のための調査で収集した情報を租税犯則調査や共謀罪への転用、提供について、それを禁止するファイアウォール（情報の遮断）が税法令には規定されていない。<sup>13</sup>

### ③ 税務専門職と共謀罪（テロ等準備罪）

すでにふれたように、所得税や法人税、消費税の脱税（ほ脱罪）は一〇年以下の懲役で、共謀罪の対象となる犯罪メニューに入っている（所得税法三三八条一項、法人税法一五九条一項、消費税法六四条一項、また【図表7】参照）。例えば、税理士と顧問先との間で税逃れ、税の抜け穴について話し合い合意があり、記帳などの準備行為があった当局が認定したとする。この場合でも、実際に虚偽申告が行われていなければ、税務当局は脱税容疑で任意の犯則調査ないし裁判所から許可状（搜索令状、差押令状または搜索差押許可状。以下、たんに「許可状」または「令状」ともいう。）を得たうえで強制調査（犯則調査）の実施は難しいわけである。ところが、共謀罪（テロ等準備罪）を使い、脱税（租税ほ脱）犯罪の共謀を理由にすれば、実際に虚偽申告が行われていなくとも、司法警察は令状を取り捜査をはじめることができる。

【図表 8】 脱税罪と共謀罪の調査・捜査から  
 検察への告発・送検の流れ



のちに詳しくふれるように、アメリカでは、税務専門職とクライアント（顧客）との間での税逃れ対策の話合い・計画の規制に当局が共謀罪（テロ等準備罪）を濫用し、税務専門職とクライアントとの信頼関係に暗い影を落としている。

④ 民間の税務支援団体と共謀罪（テロ等準備罪）

民間の税務支援団体 A は、会員の申告指導、申告書の作成などの支援業務を税理士資格のない職員がやっており、久しく課税庁のターゲットとされてきたとする。しかし、この場合、共謀罪（テロ等準備罪）は、四年以上の自由刑（懲役・禁錮）が科される犯罪が対象である。税理士法違反は最大で三年以下の懲役となっていることもあって、税理

士法違反は共謀罪（テロ等準備罪）のメニューに登録されていない。このことから、当該団体 A は、共謀罪（テロ等準備罪）の対象にはならない。

(3) 共謀罪の捜査と租税犯罪の捜査

脱税のような租税犯罪の調査・査察（一応、ここでは「犯則調査」とも呼ぶ。）は、基本的に国税当局（国税庁・国税局の調査査察部、通称「マル査」）が行う（国税通則法一三一条以下、財務省組織規則四〇一条以下）。

これに対して、共謀罪（テロ等準備罪）の捜査は、司法警察が行う。【図表 8】共謀罪（テロ等準備罪）は、それが本来の正犯／実定犯罪（例えば脱税犯罪）よりもずっと早い段階で成立してしまう。したがって「現実味の希薄」な犯罪とも

いえる。共謀行為は、実行の着手、つまり未遂よりもはるかに早い段階で行われる。このことから、その計画行為の違法性を見出すことも困難で、中身のあいまいな犯罪といえる。

共謀罪（テロ等準備罪）は、「犯罪よりもずっと前の犯罪（事前正犯）」と呼ぶと理解しやすい。しかし、問題は、たんに早い時期に犯罪が成立してしまうというだけではない。本来の犯罪が成立するずっと以前の時点において、裁判官から交付された令状を使った強制捜査が可能となるということである。

すでにふれたように、共謀罪（テロ等準備罪）の捜査は、司法警察が担当することになる。税逃れ（租税ほ脱／脱税）にかかる共謀罪の捜査では、課税庁との情報交換（情報連携）で、ある程度の情報は得られると思う。しかし、共謀して事件を計画したというあいまいな事実を立証するための証拠が収集されることになる。司法警察による捜査では、自白を得ることに偏った捜査がしばしば問題になってきている。税逃れにかかる共謀罪（テロ等準備罪）の捜査でも、これまでに以上に「自白はつくられる」ことが危惧される。

共謀罪（テロ等準備罪）においては、犯罪計画を話し合い、合意したことが罪となるはずである。司法警察が、共謀罪（テロ等準備罪）の強制捜査のための令状交付を求めるとする。この場合、司法警察は、抽象的で浅薄な事実関係、すなわち計画した、話し合ったという疑いがあれば、令状の交付を認められてしまう危険性がある。このように共謀罪（テロ等準備罪）の捜査では、裁判官による令状を条件とすることで捜査の行き過ぎを防止する令状主義という犯罪捜査の仕組みも実質的な意味を持ちえなくなる懸念がある。

課税庁は、課税処分のための税務調査（国通法七二条の四以下）の実施後、たとえば事業者Aと関与税理士Bが消費税ほ脱（消費税法六四条一項）の計画を練っていた節がうかがえるが、犯則調査を実施するほどにはいまだ疑いは濃厚

でないという状況にあると判断したとする。この場合、課税庁は、調査で提供を受けたAとBとの間でのメールのやりとりから、税逃れの計画を立てたかもしれない、計画するために話し合った疑いがあるとの疑念を司法警察に流すことにより、共謀罪（テロ等準備罪）に対する強制捜査のための令状請求・令状交付が可能となる。

とくに、過去に事業者Aがその関与税理士Bの指導を受けて行った税務申告が不適切であるとされ重加算税の対象となった、あるいは税逃れを問われたという過去の経歴によって、現在の嫌疑が裏つけられかねない点に共謀罪（テロ等準備罪）の重さがある。過去の経歴を現在の嫌疑に結びつけることを否定するのは困難で、容易に現在の嫌疑の根拠にされてしまうおそれがある。

通信傍受法<sup>14</sup>という盗聴による捜査を認める別の法律がある。この法律はそもそも「組織を背景とした犯罪」を対象とするものである。組織犯罪処罰法のなかに設けられた共謀罪（テロ等準備罪）が盗聴捜査の対象となっていくことはむしろ当然と成り行きともいえる。

ここで、共謀罪（テロ等準備罪）の公訴時効とベースとなる犯罪の公訴時効との関係について、簡潔にふれておく。

【図表9】共謀罪（テロ等準備罪）の公訴時効とベースとなる犯罪の公訴時効との関係

ベースとなる犯罪の公訴時効		共謀罪（テロ等準備罪）の公訴時効
① 法定刑が一〇年を超える場合↓公訴時効は短くても七年		五年（法定刑は五年以下の懲役または禁錮）
② 法定刑が四年以上一〇年以下の場合		三年（法定刑は二年以下の懲役または禁錮）
法定刑が五年未満	↓三年	
法定刑が一〇年未満	↓五年	
法定刑が一五年未満	↓七年	

① ベースの犯罪の法定刑が長期一〇年を超える場合は、共謀罪（テロ等準備罪）の法定刑は五年以下の懲役または禁錮となり、② ベースの犯罪の法定刑が長期四年以上一〇年以下の場合、共謀罪（テロ等準備罪）の法定刑は二年以下の懲役または禁錮となる。

公訴時効について定める刑事訴訟法（以下「刑訴法」ともいう。）二五〇条二項によれば、①の場合、ベースの犯罪の公訴時効は最も短くても七年ということになり（同項四号）、そのとき法定刑五年以下の共謀罪の公訴時効は五年となる（同項五号）。

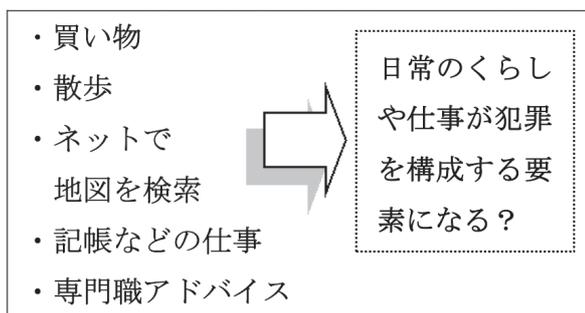
②の場合には、ベースの犯罪の公訴時効は三年となる場合（法定刑五年未満の罪。同項六号）、五年となる場合（法定刑一〇年未満の罪。同項五号）、七年となる場合（法定刑一五年未満の罪。同項四号）とに分かれ、このとき法定刑二年以下の共謀罪（テロ等準備罪）の公訴時効はいずれの場合でも二年となる（同項六号）。

#### (4) 実行準備行為要件とは

当初提案された共謀罪では、合意のみで犯罪が成立し得る形式（「組織的な犯罪集団が関与するもの」であればよい）を採用するものであった。しかし、この合意のみで犯罪が成立し得る形式では、いわば一定の意思表示とそれに対する相手方の認識だけで犯罪が成立するに等しい。これでは、思想処罰に類するものといわざるを得ない。このような処罰規定は、思想・内心の自由や表現の自由に対する重大な脅威となる。

思想処罰という意味では、共謀罪は戦前の治安維持法に相通じるものがあり、各界から異論が続出した。こうした異論、さらには「犯罪の非行為化」の批判に應えるため、政府は、法案の通称として「テロ等準備罪」というネーミ

【図表 10】 日常のくらしや仕事が犯罪要素に

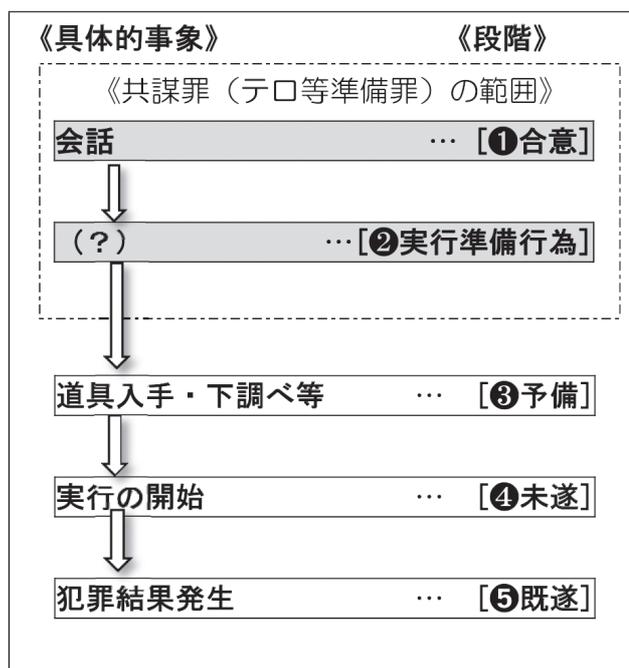


ング（名称）を登場させた。加えて、共謀罪（テロ等準備罪）の成立要件として「実行準備行為」を追加した。しかし、この要件を加えることで、共謀罪（テロ等準備罪）の成立には、どのような実行準備行為があれば足りるのかが、新たに問われることになった。

さきに、社長 A からのメールによる税逃れにあたる計画の指示に対する経理社員 B が了解した旨の返答メールが共謀の「合意」があつたとされたケースをあげた。このケースでは、返答メール後のその社員のいづれもどおりの記帳事務が「計画実行のための準備行為」と認定された。しかし、こんなに安易に準備行為の認定がされてよいのかが問われる。日常のくらしや仕事のなかの普段どおりの行動が、犯罪として訴追され、裁判所もこれを犯罪の一部として認定する。こうした事態になるということは、まさに日常のくらしや仕事そのものが犯罪視されるということである。【図表 10】

共謀罪（テロ等準備罪）の成立要件としての「実行準備行為」については、犯罪とするのに十分な中身を伴った行為の範囲や内容が明らかにされなければならない。一応、法律（組織犯罪処罰法六条の二）では、「計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の」という言い回しで「計画をした犯罪を実行するための準備行為」を例示している。しかし、これでは、合意後のごく日常的な行動を取り上げて実行準備行為であるとされる可能性は大いにある。準備行為は合法行為か違法行為かを問わないわけである。したがって、それが要件として付け加えたところで、当局による共謀罪（テロ等準備罪）濫用の抑止になるかどうかはすこぶる疑問である。

【図表 11】 犯罪既遂に至る段階的な流れ



「実行準備行為」については、今後の裁判例の積重ねに委ねることになる。しかし、例えば、合意に連続しているものの、日常生活上珍しくない行動を取り上げて、これを実行準備行為にあたるとするのであれば、実行準備行為が要件として追加された意味が失われる。何を犯罪とするか、何が犯罪となるかは、司法警察や行政庁に目をつけられているかどうかにかかってくる、ということにもなりかねない。【図表11】

犯罪の流れは、⑤既遂よりも早い④未遂（実行の開始（罪））の段階、そしてその④未遂（罪）よりも早い③予備（罪）の段階に区切ることができる。共謀罪（テロ等準備罪）では、この③予備（罪）よりも早い段階の「②実行準備行為+

①合意」を犯罪とすることになる。したがって、共謀罪（テロ等準備罪）では、犯罪の⑤既遂という現実の利益侵害・法律違反よりも相当に初期の段階での行為（①合意+②実行準備行為）を取り締まることになる。共謀罪（テロ等準備罪）では、刑法があることで護られているさまざまな利益に対する危険が現実には迫っているのかどうかはつきりしない段階で、犯罪を問うことになる。そうである以上、実行準備行為についても当然、最終的な利益侵害・被害との具体的な関連性が存在することの証明が必要になる。実行準備行為によって、最低限度の危険が発生したことの認定が、裁判において厳正に行われなければならない。また、裁判所は、検察官に対して、その立証をしっかりと具体的に言うように求め

なければならぬ。

加えて、合意形成がなされたあと計画が放棄され数年を経たような場合には、共謀罪（テロ等準備罪）に名を借りた捜査や公訴は違法ないし濫用・無効とすべきである。その中身について考えてみても、もはや行為の実質的な違法性は失われているのであるから、犯罪の成立も否定されなければならない。

## 2 租税犯罪類型と共謀罪（テロ等準備罪）の所在

租税犯とは、税法がその違反行為に対して、刑事罰<sup>15</sup>で制裁を加える対象者を指す。租税に関する犯罪は、(1)税金の賦課・徴収・納付に直接関係する「租税犯」と、(2)それ以外の「租税関連犯」とに分けられる。また、(1)の租税犯は、①国や地方（公共）団体（課税権者）の税金を請求する権利（租税請求権）を直接侵害する「脱税犯（租税実体犯罪）」と、②その租税請求権の行使を妨害する「租税秩序犯（租税手続犯罪／調査妨害犯罪）」<sup>15</sup>とに分けられる。

わが国の税法には、各種租税犯罪の共謀について、それらを独自に処罰できる規定を置いていない。このため、今般の一般的共謀罪の性格と有する共謀罪（テロ等準備罪）の導入に伴い、これら租税犯罪（租税実体犯罪）にどのような影響を及ぼすのかが問題になる。

### (1) 各種の租税犯罪と罰則

わが国現行税法における各種の租税犯（罪）と罰則の程度を図で示すと、おおむね次のとおりである。

【図表12】主な租税犯の類型と罰則

(1) 租税犯	
(a) 脱税犯	(b) 租税秩序犯
① ほ脱犯	① 一〇年以下の懲役もしくは一、〇〇〇万円（情状により脱税額 <sup>16</sup> ）以下の罰金、または併科（所得税法二三八条一項、消費税法六四条一項・四項など）
② 間接脱税犯	② 一〇年以下の懲役もしくは一、〇〇〇万円以下の罰金、または併科（消費税法六四条など）
③ 不納付犯	③ 一〇年以下の懲役もしくは一〇〇万円以下の罰金、または併科（所得税法二二九用一項など）
④ 不納付煽動犯	④ 三年以下の懲役もしくは二五〇万円以下の罰金、または併科（国税徴収法一八七条一項）
⑤ 納付妨害罪	⑤ 三年以下の懲役または二〇万円以下の罰金（国税通則法一二六条一項、地方税法二二条二項など）
⑥ 故意の申告書不提出犯	⑥ 五年以下の懲役もしくは五〇〇万円（情状により脱税額）以下の罰金、または併科（所得税法二三八条三項・四項、法人税法一五九条三項・四項、相続税法六八条三項・四項、消費税法六四条四項など）
⑦ 虚偽申告犯	⑦ 一年以下の懲役または五〇万円以下の罰金（消費税法六五条、国税通則法一二七条一号など）
⑧ 単純無申告犯	⑧ 一年以下の懲役または五〇万円以下の罰金（所得税法二四一条、消費税法六六条など）

(2)租税関連犯	⑨ 不徴収犯	三年以下の懲役もしくは五〇万円以下の罰金、または併科（所得税法二四二条三号）
		⑩ 質問検査拒否犯
⑪ 消費税不正受還付未遂罪	⑫ 秘密漏示犯罪（税務職員の守秘義務違反）	一〇年以下の懲役もしくは一、〇〇〇万円（情状により消費税額）以下の罰金、または併科（消費税法六四条二項・三項、刑法四三条・六八条）
		二年以下の懲役または一〇〇万円以下の罰金（国税通則法一二六条）

(2) 共謀罪（テロ等準備罪）の適用対象となる租税犯罪

共謀罪は「二人以上の者が犯罪を行おうと話し合い、合意（共謀）することによって成立する犯罪」である。すなわち、一言でいうと、共謀罪では「実際に罪を犯さなくても、計画した段階で罪に問える（Just trying is enough）」。

事実、すでにふれたように、一般的共謀罪（テロ等準備罪）を新設する組織犯罪処罰法改正では、新設された組織犯罪処罰法六条の二「テロリズム集団その他の組織的な犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画」において、その対象となる犯罪の範囲を法別表（メニュー）に掲げている。つまり、限定列举／特掲方式を採る。法別表第三「第六条の二関係」では、税法関係では、次のような租税実定犯罪を掲げている。

【図表13】 一般的共謀罪（テロ等準備罪）の適用対象となる租税実定犯罪

五 印紙犯罪処罰法（明治四二法律第三九号）第一条（偽造等）又は第二条第一項（偽造印紙等の使用等）の罪

租税犯罪への共謀罪適用事例の日米比較（石村）

三十四 関税法（昭和二十九年法律第六一号）第一〇八の四第一項若しくは第二項（輸出してはならない貨物の輸出）、第一〇九条第一項若しくは第二項（輸入してはならない貨物の輸入）、第一〇九条の二第一項若しくは第二項（輸出してはならない貨物の保税地域への蔵置等）、第一一〇条第一項若しくは第二項（偽りにより関税を免れる行為等）、第一一一条第一項若しくは第二項（無許可輸出等）又は第一一二条第一項（輸出してはならない貨物の運搬等）の罪

二十 地方税法（昭和二〇〇五年法律第二二六号）第一四四条の三三第一項（軽油等の不正製造）又は第一四四条の四一第一項から第三三項まで若しくは第五項（軽油引取税に係る脱税）の罪

五十二 所得税法（昭和四〇〇年法律第三三三号）第三三九条第一項若しくは第三三九条第一項（偽りにより所得税を免れる行為等）又は第二四〇条第一項（所得税の不納付）の罪

五十三 法人税法（昭和四〇〇年法律第三四号）第一五九条第一項又は第三三二（偽りにより法人税を免れる行為等）の罪

六十六 消費税法（昭和六三年法律第一〇八号）第六四条第一項又は第四項（偽りにより消費税を免れる行為等）の罪

八十三 電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律（平成一四年法律第一五三号）第七三條第一項（不実の署名用電子証明書等を発行させる行為）の罪

政府は、わが国における共謀罪（テロ等準備罪）について、「テロ犯罪集団」が適用対象で、一般の市民や納税者は適用対象外であるとPRしている。しかし、一般的共謀罪（テロ等準備罪）を新設した組織犯罪処罰法改正法別表（メニユー）に限定列举／特掲された共謀罪（テロ等準備罪）対象となる租税犯罪の範囲（脱税犯十源泉所得税の不納付犯）をみただけでも、こうしたPRには大きな疑問符がつく。

例えば、企業のトップと幹部が、あるいは税理士と納税者が、租税を回避する巧妙な計画をねり、合意に至ったとする。租税回避と租税ほ脱と間に明確な線引き（Bright line）をすることは困難なことが多い。共謀罪（テロ等準備罪）

は、四年以上の自由刑（懲役・禁固）にあたる罪の実行を目的とする団体（二人以上の集団）が対象であることから、課税庁による租税犯則事件調査とは別途に、こうした合法か違法かの線引きが難しいグレーな租税回避計画に対して司法警察・検察による共謀罪（テロ等準備罪）容疑での刑事捜査を可能とする。

わが国の税務の現場では、ある税務処理が、合法的な節税行為か、違法な脱税（租税ほ脱）行為か、グレーな租税回避行為か、問題になることも少なくない。これらを対比すると、次のとおりである。

【図表14】節税行為、租税回避行為、脱税（租税ほ脱）行為の違い

<p>① 節税行為 (tax saving) 「節税」とは、納税者が、取引相場のない株式等にかかる相続税の納税猶予制度を利用する」といったように、本来、税法が予定している通常の契約形態ないし法形式等を使うことにより税負担の軽減をはかる行為を指す。</p>
<p>② 租税回避行為 (tax avoidance) 「租税回避行為」とは、納税者が、私法上有効は契約形態ないし法形式等を選択することによって、税法に定める課税要件を充足する事実を回避する行為を指す。租税回避行為は、租税法主義を形式的に適用する限りでは許容されるとしても、公平な課税の観点から問題とされるグレーゾーンに位置する行為とされる。租税回避行為は、否認されたとしても、青色申告の承認を取り消されたりすることはない。</p>
<p>③ 脱税（租税ほ脱）行為 (tax evasion) 「脱税（租税ほ脱行為）」とは、納税者が、税法に定める課税要件を充足する事実（例えば収入があったことの実態）を偽り、または隠ぺい、仮装し、税負担の軽減ないし免れる違法な行為を指す。</p>

①節税行為と③脱税（租税ほ脱）行為との違いについての一般的に線引きは可能である。これに対して①租税回避行為と③脱税行為との境はかなり微妙である。アメリカでは、具体的な事業目的の伴わない租税計画（タックスプランニング）などは、違法と推認されることが少なくない。このように、グレーゾーンにあるとされる②租税回

避行為の置かれている位置を、合法的な①節税行為ないし③違法な脱税（租税ほ脱）行為との対比において確認すると、次のとおりである。<sup>(17)</sup>

【図表15】節税・租税回避行為・脱税の位置

	①節税行為	②租税回避行為	③脱税行為
○合法	タックスプランニング、タックスシエルトー問題		
	△グレーゾーン		
			×違法

共謀罪（テロ等準備罪）が導入されたことから、共謀者によるグレーゾーンの②「租税回避行為」があると推認される場合、当局は、その解明に「共謀罪」を使うことも可能になった。「共謀罪（テロ等準備罪）」は、「脱税（租税ほ脱）の罪」（租税実体犯罪）とは別途の犯罪であることから、当局は、「脱税の罪」は成立しなくとも、「共謀罪（テロ等準備罪）」は成立すること（あるいは双方が成立すること）も期待できるからである。

共謀罪（テロ等準備罪）成立以前は、企業の従業員と幹部、あるいは納税者と税務専門職（関与税理士）が、租税ほ脱（源泉所得税の不納付を含む。以下同じ。）を計画したとしても、具体的に犯行に至らない限り犯罪捜査はできなかつた。しかし、共謀罪（テロ等準備罪）が成立した現在、理論的には、事前に集まって租税ほ脱の方法等について話し合ったとする情報をキャッチした時点で、課税庁による租税犯則調査とは別途に、司法警察・検察は被疑者の刑事捜査、逮捕などが可能となる。<sup>(18)</sup> なぜならば、「脱税の罪」（租税実体犯罪）については従来からある国税犯則調査手続によるが、共謀罪（テロ等準備罪）違反については一般の刑事捜査手続（司法警察・検察）によることになるからである。<sup>(19)</sup>

### 3 国税犯則調査の通則法への編入と共謀罪（テロ等準備罪）の捜査

国税に関する租税犯則調査、すなわち国税にかかる租税犯罪の嫌疑のある者や参考人（以下「犯則調査対象納税者等（犯則嫌疑者等）」という。）に対する調査は、課税庁が、これまで国税犯則取締法（以下「国犯法」という。）に基づいて実施してきた。しかし、二〇一七（平成二九）年度の税制改正により、カタカナ表記の国犯法は廃止され、国税通則法（以下「国通法」ともいう。）の第一〇章〔罰則〕（二二六～二三〇条）および第一章〔犯則事件の調査および処分（二三一～一六〇条）〕に、表記および内容を現代化したうえで、挿入された。このため、二〇一八（平成三〇）年四月一日から、国税犯則調査は、国通法を典拠に実施される。

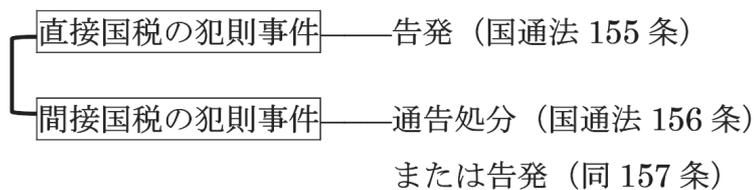
加えて、組織犯罪処罰法六条の二に規定する共謀罪（テロ等準備罪）も、同法別表第三（第六条の二関係）に列挙・特掲された個別の租税実体犯罪（四年以上の自由刑（懲役・禁錮）にあたる罪の実行を目的とする二人以上の団体を適用対象とする租税犯罪）には、適用される。共謀罪（テロ等準備罪）の嫌疑ある者に対する強制捜査は、司法警察・検察が、裁判所に令状請求をし令状の交付を得て、これを実施することになるものと思われる。

所得税・法人税・消費税などのほ脱犯罪（租税実定犯罪）にかかる共謀罪（テロ等準備罪）は、納税者や税務専門職（わが国では、税理士、公認会計士、税務弁護士）などがターゲット（適用対象）となる。

#### (1) 調査の担当部局

国税に関する租税犯則調査、すなわち国税にかかる犯則調査対象納税者等（犯則嫌疑者等）に対する調査は、租税行政庁が実施する。この点は、一般の犯罪捜査とは異なる点である。国税犯則調査のあらましは、次のとおりである。

【図表 16】 犯則事件の処理方法



直接国税の犯則調査および間接国税の犯則調査を担当するのは、国税庁、国税局、税務署職員のうち租税犯則調査の権限が与えられた国税庁等の「当該職員」（以下、ここでは、「当該職員」を、「犯則事件調査職員証票」（国税通則法施行規則一六条別表一〇号）が付与されていることから、課税庁の「犯則事件調査職員」と呼ぶ。）である（国通法一三二条一項）。一般には、国税査察官と呼ばれ（財務省組織規則五一八条）、このセクションを調査査察部（財務省組織規則四〇一条以下）

は、俗に「マルサ／〇査」と呼ばれる。ちなみに、査察官の定員は、二〇一七年四月現在一、七一人以内である（財務省組織規則五一八条）。

このように、査察など租税犯則調査は、検察官ではなく、課税庁の犯則事件調査職員が実施することになっている。これは、税法事件については、件数が多いことと調査に専門的な知識と経験が必要なためと説明されている。

## (2) 犯則事件の調査後の処理

犯則調査対象納税者等（犯則嫌疑者等）に対する調査を終えた後の処理は、直接国税のケースと間接国税のケースとは、異なっている。【図表 16】

### ① 直接国税の犯則事件のケース

直接国税の犯則事件（申告納税方式による一定の間接税の犯則事件を含む。以下同じ。）では、課税庁の犯則事件調査職員は、まず強制調査をして収集した帳簿、書類などを検討する。その後の任

意調査によっても証拠を固め、犯則（税法違反）の事実があるとみたときは、検察官に告発をすることとなっている（国通法一五五条）。

告発されると、当該犯則事件は課税庁の犯則事件調査職員のもとを離れ、検察官に引き継がれ、刑事訴訟法のもとで処理されることになる（刑事法二四七条以下）。この場合、調書とともに、差し押さえられた物や領置された物などは、差押目録、領置目録などとともに検察官に引き継がれ、検察官が刑事訴訟法（刑事法二二八条以下）に基づいて押収したものとされる（国通法一五九条四項）。

一方、直接国税の犯則の事実があるとは見られなかった場合は、その処理の仕方についての定めはない。しかし、間接国税のケース（国通法一六〇条）に準じて処理される。犯則の事実のなかったことを、嫌疑を持たれた納税者などに通知し、差押えた物などを返却する（国通法一四五条一項）。

## ② 間接国税の犯則事件のケース

間接国税の犯則事件（申告納税方式による一定の間接税の犯則事件を除く。以下同じ）については、課税庁の犯則事件調査職員は、調査が終わった場合には、ふつう、その長（国税局長・税務署長）に調査結果を報告することになっている（国通法一五六条一項）。ただ、犯罪嫌疑者の居場所不明・逃亡のおそれ・証拠隠滅のおそれのあるときには、ただちに告発することになっている（国通法一五六条一項・二項但書）。

報告をうけた長は、犯罪に事実があるとみたときには、ふつう、犯則をした人に対し、理由を示して、罰金・過料にあたる金額を決められた場所に納めるように通告することになっている（国通法一五七条一項）。この手続を「通告

処分」という。ただ、犯則者に資力がない、あるいは手口が悪質で情状が懲役刑に値するとみたときには、通告処分をしないで、ただちに告発することになっている（国通法一五七条二項一号・二号）。

間接国税の場合、納税者である事業者は、取引したときに、預り金のようなかたちで、税の負担者（担税者）から税を徴収する。それにもかかわらず、その全部または一部納税しないことは、窃盗罪に近いものとして、国犯法により調査が行われる。しかし、悪質な場合はまれなので、告発にいたるケースは少ない。通告処分に終わることがほとんどである。犯則者は、自由に、通告処分の諾否を決められる。しかし、その処分から二〇日以内にこれを履行しないときは、告発される（国通法一五八条一項）。

ちなみに、告発する場合の課税庁側の処理は、さきに直接国税の犯則事件の告発のところであつたとおりである（国通法一五九条・一六〇条）。

### (3) 租税犯則調査と共謀罪（テロ等準備罪）の捜査

例えば、わが国ではこれまで、妻と夫、企業の従業者と幹部、納税者とその関与税理士などとの間で、一〇年以下の自由刑（懲役・禁固）の対象となる租税ほ脱（所得税法三三八条一項・三項、同三三九条一項、法人税法一五九条一項、消費税法六四条一項・四項など）についての話合い、合意（共謀）があつたとしても、実行がない場合には、処罰することができなかつた。

これが、今般の共謀罪（テロ等準備罪）〔組織犯罪処罰法六条の二〕の新設により、四年以上の自由刑（懲役・禁錮）にあたる罪の実行を目的とする二人以上の団体を対象に、法別表第三に列挙・特掲され租税犯罪（租税実体犯罪）の

計画・準備行為も広く処罰できる可能性が出てきた。すなわち、課税庁による租税犯則調査の結果、重加算税の賦課決定処分で終わる場合、または告発され裁判で自由刑ではなく罰金のみが科された場合であっても、司法警察・検察は共謀罪（テロ等準備罪）に基づく捜査を行うことが可能になる。

もちろん、租税ほ脱にかかる共謀罪（テロ等準備罪）の捜査にあたっては、共謀罪（テロ等準備罪）を典拠とした司法警察・検察は捜査が核となるはずであるが、課税庁による犯則調査（国通法一三二条以下）も同時並行的に行われることになるケースも出てくるものと思われる。

また、行政調査である課税処分のための税務調査（国通法七二条の四以下）の実施後、例えば事業主と計理担当の従業者が租税ほ脱の計画を練っていた節がうかがえるが、犯則調査を実施するほどにはいまだ疑いは濃厚ではないという状況にあるとする。あるいは、計画を準備したが実行しなかったとする。この場合、課税庁は、計画を立てたかもしれない、計画するために電話で話した疑いがあるということだけで、司法警察にその疑念を流すことにより、共謀罪（テロ等準備罪）にかかる強制捜査のための令状請求・令状交付が可能となることも考えられる。

もちろん、租税犯則分野への共謀罪（テロ等準備罪）の適用、その成立要件などについては、今後の共謀罪（テロ等準備罪）の具体的な運用や租税刑事政策、さらには裁判例の積み重ねを待たなければならない。したがって、現段階で輕輕に論じることが厳に慎まなければならない。しかし、税務専門職は、警戒を怠ってはならない。

【図表17】 税務調査と共謀罪にかかる強制捜査の構図

課税処分のための税務調査を経て……

- ・ 犯則事件調査を実施するほどの疑いはない ↓ 犯則事件の令状（許可状）による強制調査や令状不要の任意調査は行えない
- ・ 話し合った形跡はある ↓ 共謀罪にかかる強制捜査の令状請求・交付が可能

まさに、市民・納税者・税務専門職のプライバシーのみならず、思想や信条など憲法が保障する自由権への課税権力の介入を容易にするのが一般共謀罪（テロ等準備罪）の本質である。したがって、市民・納税者も一般共謀罪（テロ等準備罪）の運用には警戒を怠ってはならない。

#### 4 リモートアクセスによる証拠収集手続の導入と共謀罪（テロ等準備罪）

二〇一七（平成二九）年度の税制改正における国犯法の改正・国通法への編入では、犯則事件調査職員が許可状（令状）を得て行う強制調査において、新たにインターネット上に保存されているデータや電子メールなどの情報を押収して調査できる権限を認めた。これらの権限は、経済活動のICT化の流れに呼応するかたちで、刑事訴訟法や関税法にない追加された。

その狙いは、犯則事件調査職員による犯則調査対象納税者等（犯則嫌疑者等）に対する強制調査で電子データを押収する際の手続に法的後ろ盾、お墨付きを与えることにある。共謀罪（テロ等準備罪）が導入されたことから、犯則事件調査職員の協力を得て行われる司法警察による脱税犯罪にかかる共謀罪違反捜査の強力なツールとなる可能性がある。

改正された国通法では、犯則事件調査職員に、裁判所から搜索差押令状（許可状）を得て電子メールなど電子データを搜索・差押え（①電磁的記録にかかる記録媒体の差押え、②接続サーバー等保管の自己作成データ等の差押え、および③記録命令付差押え）できる権限（国通法一三二条以下）、ならびに④通信事業者（プロバイダ）等に対し書面で通信履歴の電磁的記録の保全要請（国通法一三四条）および⑤差押えを受ける者への協力要請（国通法一三八条）をできる権限を与えた。

現在でも、犯則調査・査察において調査対象犯則調査対象納税者等（犯則嫌疑者等）に対して犯則事件調査職員は、裁判官の令状なしで物件の任意提出を求める形で、「データ押収」は可能である。しかし、その一方で、国税当局による任意のデータ提出の法的限界が問われていたことも事実である。

現在、司法警察による令状に基づく犯罪の捜査においては、刑法に基づき、電子データを搜索・差押えなどが可能である（刑法九九条二項・九九条の二・二二八条一項・二二八条二項・一一〇条の二など）。したがって、一般の国通法への電子データを搜索・差押えなどの手続規定の新設は、刑法と足並みをそろえたものといえる。

ここで、電子データに関する法令用語は、独特な文言が使われている。そこで、読者の便宜もはかることも織り込んで、強制捜査、犯則調査において証拠として電子データの収集を行う手続にかかる代表的な法令用語を日常用語に對比させて、一覧にしておく。

【図表18】法令用語と日常用語の対比

● 電子計算機	自動的な計算やデータ処理を行う電子装置を指す。例…パソコン、携帯電話など
● 電磁的記録	電子データ
● 記録媒体	サーバーなど。例…リモートストレージサーバー、メールサーバー、クラウド、記録メディア（USB）など
● 電気通信回線	インターネット、携帯電話回線、LANネットワークなど
● 電気通信事業者	プロバイダ（ISP）など
● 複写	電子データ（電磁的記録）を記録媒体（USBなど）にコピーすること。
● 移転	電子データを記録媒体（USBなど）に移すことをいい、この場合、元の記憶媒体の電子データは消去される。
● 印刷	電子データを紙媒体にプリントアウトすること。

(1) 国通法上のあらたな電子データ収集手続の概要

課税庁が、強制的な租税犯則調査、査察調査を実施するとする。この場合、犯則事件調査職員は、裁判所から令状（許可状）を得る必要がある（国通法一三三一条一項）。そこで、ここでは、電子データの搜索・差押えにかかるあらたな制度、その手続などについて簡潔に点検をする。

まず、犯則調査の令状をとるためには、調査の場所や対象を具体的に限定しなければならない（国通法施行令四五・四六）。この場合、納税者の事業所にあるパソコン（PC）を調べること、差し押さえることはできても、外部のサーバー上のデータまでは令状が調査を許可する範囲に入っていない。したがって、サーバーを置いているプロバイダの方に調査に行くには別の令状がいる。それでもサーバーが外国にあるのなら無理である。<sup>21</sup> また、複数のサーバーが関係する場合も調査の手間はより煩雑になる。

そこで、刑訴法と同様のリモート捜索・データ差押え方法を、通則法に導入することになったわけである。ちなみに、国通法と刑訴法に盛られた内容の条文で比べてみると、次のとおりである。

【図表19】国通法と刑訴法の対応関係

	国税通則法	刑事訴訟法
記録命令付差押え	一三二条一項	九九条の二、二一八条一項（関連…刑事訴訟規則一五五条）
リモートアクセス	一三二条二項	九九条二項、二一八条二項
任意調査としての保全要請	一三四条	一九七条三～五項
差押えに代える複写媒体の差押え	一三六条	一一〇条の二
コンピュータ操作の協力要請	一三八条	一一一条の二

こうした法整備を行ったことは、犯則調査が実質において犯罪捜査と変わらないことが証明しているようなものである。それにもかかわらず、犯則調査では、一般の犯罪捜査の場合の準抗告（刑訴法四二九条）のような不服申立ての手続が整備されていない。憲法三一条による適正手続の保障に違反していると解される。

## (2) 電子データの査察調査権限の強化策の概要

今般の国犯法の改正・国通法への編入は、明治憲法下の一九九〇（明治三三）年成立の旧態依然とした法律を、国通法のなかに現代化したと説明される。しかし、刑訴法を参考にして、電子データに関する査察手続を中心に、新たに査察官の権限強化の内容も加えている。国通法に盛られた電子データ査察手続の具体的な改正内容は、次の五つで

ある。

**【図表20】電子データの査察調査権限強化策**

<p>①記録命令付差押え【許可状が必要】</p> <p>裁判官の許可状により、電子データ（「電磁的記録」を保管する者らに命じて、必要な電子データを記録媒体（USBメモリなど）に記録または印刷させたうえ、その記録媒体を差し押さえることができる（国通法一三二条一項）。</p>
<p>②リモートアクセス／接続サーバーからの複写【許可状が必要】</p> <p>差し押さえるべき物件がパソコンなどのコンピュータであるときは、裁判官の許可状により、そのパソコンにネットワーク（「電気通信回線」で接続している記録媒体（サーバーなど）であつて、そのパソコンで作成・変更をしたり、あるいは変更・消去できる電子データなどを保管するために使用されていると認められる状況にあるものから、その電子データをそのパソコン、USBなどに複写（コピー）した（移転は許されない。）うえで、そのパソコン、USBなどを差し押さえることができる（国通法一三二条二項）。</p>
<p>③差押えに代える複写媒体の差押え【許可状が必要】</p> <p>裁判官の許可状（記録命令付差押えの許可状ではなく、従来の差押えの許可状）により差し押さえるべき物件が、電子データに係る記録媒体（社内サーバーやハードディスクを含むパソコンなど）であるときは、その差押えに代えて、その記録媒体に記録された電子データを他の記録媒体に複写、印刷または移転のうえ、その記録媒体を差し押さえることができる（国通法一三六条）。</p>
<p>④任意調査としての保全要請【許可状は不要】</p> <p>差押えなどをするため必要があるときは、裁判官の許可状によることなく、電気通信（インターネット）の設備を他人の通信の用に供する事業者（プロバイダー）などに対し、通信履歴（通信内容は含まない）の電子データのうち必要なものを特定し、三〇日（特に必要があれば六〇日まで延長できる。）を超えない期間を定めて、消去しないように求めることができる（国通法</p>

一三四条)。

⑤コンピュータ操作の協力要請【許可状は不要】

臨検すべき物件などが電子データに関係する記録媒体であるときは、臨検などを受ける者に対し、裁判官の許可状によることなく、パソコンなどのコンピュータの操作その他の必要な協力を求めることができる(国通法一三八条)。

これら国通法に盛り込まれた電子データの査察調査手続は、二〇一一(平成二三)年の法改正で刑訴法に盛り込まれた電子データに関する捜査手続の内容とほぼ同じである。

これら五つの電子データに関する査察調査強化策の大きな特徴は、前三者(①・②・③)は、裁判官の許可状(令状)が必要である。これに対して、残り二者(④・⑤)は、裁判官の許可状(令状)が要らない、任意の手続になっていることである。

これらのうち、②接続サーバー等保管の自己作成データ等の差押えは、一般に、「リモートアクセス」、「リモート検索・差押え」権限と呼ばれる。

ちなみに、すでにふれたように、刑訴法には、平成二三(二〇一一)年の法改正ですでにリモート検索・差押え権限を捜査当局に与えている(二一八条二項<sup>22)</sup>)。

「リモート検索・差押え」とは、差押対象物がパソコン(PC)の場合で、そのパソコンにネットで接続している他のサーバーに差し押さえたい電子データが記憶されており、かつ捜査対象となっている電子データを変更消滅させる機能を持っているときには、裁判官から令状をもらって、その電子データを差押対象のPC、または捜査機関が用

意した記録媒体（USBなど）に複写（コピー）して、それを差し押さえる手続である。「接続サーバーからの複写」手続とも呼ばれる。租税犯則調査上の「リモート検索・差押え」制度は、おおむね二〇一八（平成三〇）年四月一日から実施される。

この制度の実施により、例えば、課税庁の犯則事件調査職員が、ある会社の東京本社 of 犯則調査を実施したとする。これにより、犯則調査の対象となっている記録や帳簿が名古屋支社のコンピュータに保存されていることがわかったとする。これまでは、これら本社と支社のコンピュータが接続していたとしても、許可状の許容範囲を超えて支社のコンピュータに捜査を広げることが難しかった。また、クラウドなどインターネット上に税務データが保管されている（cloud-stored data）場合や、犯則嫌疑者である上司から部下への脱税の指示・合意があった旨の電子メールがプロバイダ（ISP=Internet Service Provider）のサーバーの保管されている場合にも、差押えは難しかったわけである。これが、改正された国通法一三二条二項によると、可能になる。つまり、課税庁の犯則事件調査職員は、裁判所の許可状を得て強制的に「リモート検索・差押え」ができることになる。

租税犯則調査上の「リモート検索・差押え」は、租税ほ脱（脱税）の摘発などには威力を持つと思う。ただ、脱税犯罪にかかる共謀罪については、司法警察が担当することになる。したがって、この場合、司法警察は、刑事訴訟法（九九条二項・二一八条二項）上の「リモート検索・差押え」を活用することになる。

いずれにしろ、課税庁には、租税ほ脱（脱税）にかかる共謀罪（テロ等準備罪）適用の捜査への協力、司法警察との情報連携において、犯則調査上の「リモート検索・差押え」をツールとして活用する途は拓かれた。

## II アメリカにおける共謀罪と租税犯罪

連邦税法（合衆国法典タイトル 26/26 U.S. Code / IRC=Internal Revenue Code / 内国歳入法典）（以下「連邦税法（IRC）」または「IRC」という。）は、申告納税制度（self-assessment system）を採っている。連邦税法（IRC）上の納税義務を負う者は、納期限（例えば、暦年課税を採る個人の場合は（本年一月一日から二月三十一日までの分について翌年の四月一日）までに税額を計算し、申告書に記載し連邦課税庁（IRS）に提出し（納付税額がある場合にはその額を納付）しなければならぬ。確定申告後、IRSは、必要に応じて、納税者の行った申告内容が正しいかどうか課税処分のための税務調査（民事の税務調査）を実施することがある。民事の税務調査の結果、増差額がある場合、IRSは、納税者に対してその増差額に連邦税法（IRC）に定める附帯税額（民事制裁 / civil sanctions/civil penalties）を加えた額を納付するように求める。

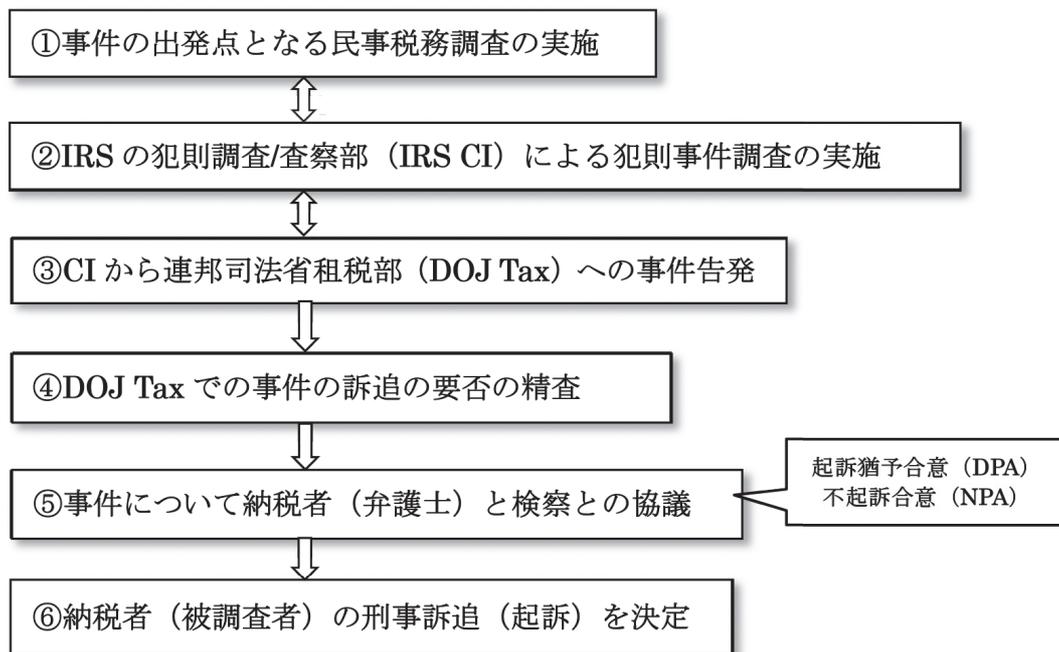
一方、民事の税務調査を行い、その過程で、租税は脱などの疑いが出てきた場合には、当該事案をIRSの犯則調査 / 査察部（IRS CI=Criminal Investigation）に委ねることになる。IRS CIは、刑事の犯則調査 / 査察を行う。租税犯則事件は、訴追（起訴）、裁判などの手続を経て刑事制裁（criminal sanctions/criminal penalties）対象となる。

民事税務調査から刑事訴追（起訴）までのステップをおおまかに並べてみると、次のとおりである。【図表21】

### 1 民事制裁と刑事制裁

連邦税法（IRC）は、民事制裁 / 民事罰と刑事制裁 / 刑事罰の二種類の制裁 / 罰則を規定している。同じ作為・

【図表 21】 租税犯則調査から刑事訴追（起訴）までのステップ



不作為に対して、民事制裁と刑事制裁双方の対象とすることも可能である。言い換えると、一方の制裁（例えば民事）がかされた場合、他方の制裁（例えば刑事）をかすことができないという関係にはない。したがって、納税者等は、租税犯罪で有罪宣告を受け、自由刑（懲役・禁錮/imprisonment）もしくは高額罰金または併科という厳しい刑事制裁を受けたとしても、さらに民事制裁を受ける可能性がある。あるいは、納税者等が刑事制裁からは解放されたとしても、なおも民事制裁を受ける可能性がある。

#### (1) 租税刑事制裁手続の特徴

すでにふれたように、合法と違法の狭間に位置するグレーな租税回避行為（tax avoidance）と、違法な租税ほ脱（脱税/tax evasion）行為とは、まさに紙一重である。

租税回避目的のタックスプランニングの場合、仮に納税者がそれを実行し、連邦課税庁（IRS）に否認されたとしても、民事制裁／民事罰を課されるに過ぎない。これに対して、違法

な租税ほ脱（脱税）として否認された場合には、民事制裁／民事罰だけでは済まされない。<sup>(23)</sup>

例えば、ある納税者が、脱税（租税ほ脱犯）（IRC二七〇一条）を理由に起訴され、裁判所で五年の自由刑に加え二五万ドルの罰金を併科する旨の判決を受けたとする。この場合、IRSは、当該納税者に対して、同時に、脱税にかかる不足額の七五%相当額の民事制裁／民事罰を課することができる（IRC六六五一条f項）。

納税者が自らに科された刑事制裁を争った訴訟（租税刑事訴訟）において、内国歳入庁の犯則調査／査察部（IRS CI）や連邦検察（U.S. Attorney）は、被告人である納税者等が故意に法的義務を免れたこと、さらには訴追にかかる犯罪事実を「合理的な疑いを超える程度（beyond a reasonable doubt）」まで立証しない限り、有罪にすることは難しい。これに対して、民事制裁を争った訴訟（租税民事訴訟）において、IRSは、「明確かつ納得できる証拠（clear and convincing evidence）があること」を立証できれば十分である。

アメリカでは、租税犯則事件を含め、刑事事件訴訟（刑事裁判）においては、九〇%以上が、被告人による有罪の答弁、「司法取引」合意で実質的に裁判は終結し、公判（正規の裁判／正式事実審理）にまでいたらない。したがって、租税犯則事件にかかる訴訟については、陪審、裁判官による公判審理よりも、むしろ起訴の是非を問う大陪審、そこから正式起訴状の発行に伴う連邦検察による連邦地方裁判所への訴追（起訴）、罪状認否（アレインメント）、公判前審問、有罪の答弁、司法取引までの過程を知ることが重要になる。

## (2) 連邦租税犯罪と共謀罪

連邦における租税犯罪（Federal tax crime）とは、連邦税の賦課、徴収および納付に関連する犯罪を指す。租税犯は、

大きく連邦の租税債権を直接侵害する租税実体犯罪 (substantive tax offenses) と、連邦の租税債権確定および徴収権の正常な行使を阻害する危険があるために罰せられる租税手続犯罪 (procedural tax offenses) に分けることができる。連邦税法 (IRC) は、租税実体犯罪に刑事罰で制裁を科す各種規定を置いている (IRC 六二〇一条以下)。しかし、個々の租税実体犯罪 (specific substantive tax offense) にかかる共謀 (conspiracy) を処罰する規定をおいていない。このことから、連邦税法 (IRC) で処罰の対象となる租税実体犯罪にかかる共謀行為については、連邦刑事法典三七一条に定める一般的共謀罪 (general conspiracy charge) を適用し、訴追・刑事裁判を経て処罰することになる。

また、一般的共謀罪の適用による「共謀罪 (conspiracy charge)」と、個別の租税実体犯罪である「租税ほ脱 (tax evasion) の罪」とは別個の犯罪とされる。納税者や税務専門職が共謀罪と租税ほ脱罪の双方で訴追 (起訴) され、裁判にかけられたとする。この場合、政府 (検察) 側に重い立証責任が課される「脱税の罪」は成立しなくとも、「共謀罪」は成立する事例も多い。もちろん、その逆、あるいは双方が成立する事例もある。

連邦租税犯 (租税実体犯罪) の主体には、納税義務者 (納税者) に限らず、連邦租税収入を侵害する行為をした者その他その謀議に加わった者を含む。また、租税犯を構成するには、「故意 (willfully)」の要件を充足するとともに、各租税犯に固有の個別的な要件を充足する必要があるとされる (United States v. Bishop, 412 U.S. 346 (1973))。

わが国の共謀罪 (テロ等準備罪) では、適用対象の「組織的犯罪集団」を「重大犯罪」、すなわち四年以上の自由刑 (懲役・禁錮) にあたる罪の実行を目的とする集団に絞っている (組織犯罪処罰法六条の二)。これに対して、アメリカの共謀罪では、こうした縛りがない。しかし、共謀罪の対象となる個別の租税実体犯罪が、軽罪 (misdemeanor) 【一般に、1年未満の自由刑 (懲役・禁錮) または罰金】で処罰されることになっている場合には、共謀罪での処罰は、当

該軽罪の量刑の範囲内に限定される。

連邦租税犯則事件の訴追（起訴）のための告発先は、連邦政府の代理人である連邦検察（U.S. Attorney）である。すなわち、連行課税庁（IRS）の犯則調査／査察部（IRSCI）は、連邦租税犯罪に関わった納税者などを調査し、

告発して刑事訴追（起訴）を求める任務を負う組織である。<sup>25</sup> 告発先は、連邦司法省租税

部（DOJ Tax=Department of Justice Tax Division）付検事（U.S. Attorney）または／および

連邦地検の連邦検事補（AUSA=Assistant U.S. Attorney）（以下、連邦司法省租税部（DOJ

Tax）と連邦検事補（AUSA）を一括して「連邦検察」ともいう。）である。ちなみに、連

邦検事は、一般に「検察官（prosecutor）」とも呼ばれる。【図表22】

もっとも、連邦検察が連邦刑事法典二七一条に定める一般的共謀罪（general

conspiracy charge）を適用して訴追（起訴）する対象は広い。ホワイトカラー犯罪だけ取

り上げてみても、租税のみならず、金融、マネーロンダリング、反トラスト法（独禁法）、

証券取引にかかる犯罪など多岐にわたる。したがって、一般に、初動の捜査（initial

investigation）は、連邦課税庁の租税犯則調査／査察部（IRSCI）のみならず、連邦

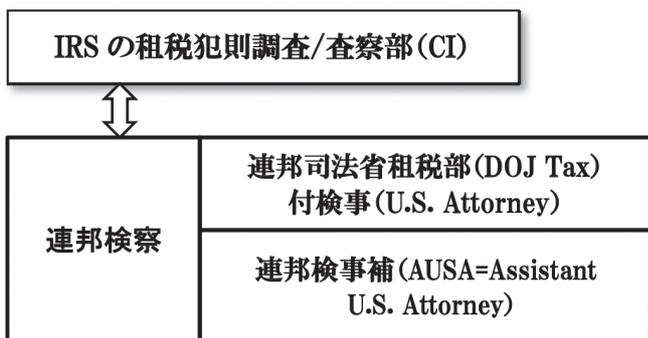
捜査局（FBI=Federal Bureau of Investigation）、連邦取引委員会（FTC=Federal Trade

Commission）、連邦証券取引委員会（U.S. Securities and Exchange Commission）や連邦麻薬

取締局（DEA=Drug Enforcement Administration）などさまざまな連邦捜査（規制）機関

（regulatory agencies）が所管し、情報連携（information sharing）を通じて連邦検察（連邦司

【図表 22】 連邦租税犯則事件の訴追（起訴）のための告発先



法省)の各担当部が共謀罪嫌疑者の刑事訴追手続を進める。

## 2 主な連邦租税犯、刑事制裁／刑事罰の概要

主な連邦租税犯、刑事制裁／刑事罰類型を分析して、その概要を一覧にすると、次のとおりである。<sup>(26)</sup>

【図表23】主な連邦租税犯の類型とその定義

条文〔表題〕	定義
IRC七二〇一条 租税ほ脱罪 (Tax evasion)	内国歳入法典(IRC)に基づき課されるいかなる租税またはその納付を、故意にほ脱または侵害しようとした者は、重罪として、次の刑で処罰される。 ・五年以下の自由刑(「懲役・禁錮」ともいう。以下同じ。)、もしくは ・二五万ドル以下(法人の場合は五〇万ドル以下)の罰金、 ・または双方を併科。加えて、訴追費用を課す。
IRC七二〇二条 不徴収罪・不納付罪 (Willful failure to collect or pay over taxes)	内国歳入法典(IRC)に基づき課されるいかなる租税(例えば、源泉徴収税)を故意に徴収せず、報告せず、かつ納付しない者は、重罪として、次の刑で処罰される。 ・五年以下の自由刑、もしくは ・二五万ドル以下(法人の場合は五〇万ドル以下)の罰金、 ・または双方を併科。加えて、訴追費用を課す。
IRC七二〇三条 故意の申告書・情報の不提出 または税額不納付	内国歳入法典(IRC)もしくはそのもとで発せられる規則に基づき課されるいかなる租税または中間納税の申告書を、法定期限までに故意に作成・提出しない行為、納税しない行為または記録を保存しない行為は、軽罪として、次の刑で処罰される。

<p>(Willful failure to file return, or pay tax)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一年未満の自由刑、もしくは</li> <li>・一〇万ドル以下（法人の場合は二〇万ドル以下）の罰金、</li> <li>・または双方を併科。加えて、訴追費用を課す。</li> </ul>
<p>IRC七二〇六条一号 虚偽報告 (Fraud and false statement)</p>	<p>いかなる者も、虚偽罪を問われることを承知のうえ作成された宣誓文その他宣誓文による証明がなされた申告書、陳述書その他の書面であつて、あらゆる重要な部分について真実かつ正確であると信じていないものを故意に作成、署名した場合には、重罪として、次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・三年以下の自由刑、もしくは</li> <li>・二五万ドル以下（法人の場合は五〇万ドル以下）の罰金、</li> <li>・または双方を併科。加えて、訴追費用を課す。</li> </ul> <p>ちなみに、この税法上の虚偽報告制裁規定（IRC七二〇六条一号）は、しばしば「租税偽証罪（tax perjury）」とも呼ばれる。また、租税偽証罪は、法人も対象とされていることから、連邦刑法の偽証罪よりも処罰の対象が広い。</p>
<p>IRC七二〇六条二号 ほう助・教唆 (Aiding and abetting)</p>	<p>いかなる者も、内国歳入法に基づくまたは内国歳入法に基づき発生する事項に関わる申告書、請求書その他の文書で、その重要な部分が詐欺的または虚偽であるものを作成しまたは提出することを故意にほう助し、教唆し、または助言指導する場合には、重罪として、次の刑で処罰される。この場合において、当該申告書、請求書その他の文書を提出する権限を有しまたは提出すべき者が、詐欺的であることや虚偽でありことを知りまたは同意しているかどうかは問わない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・三年以下の自由刑、もしくは</li> <li>・二五万ドル以下（法人の場合は五〇万ドル以下）の罰金、</li> <li>・または双方を併科。加えて、訴追費用を課す。</li> </ul>

<p>IRC七二〇七条 虚偽文書の提出 (Submission of fraudulent documents)</p>	<p>いかなる者も、重要な部分について詐欺的または虚偽であると知りながら、故意にリストや申告書、帳簿、陳述書その他の文書をIRSに提出するまたは提示する場合には、軽罪として、次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一年未満の自由刑、もしくは</li> <li>・ 一万ドル以下（法人の場合は五、〇〇〇ドル以下）の罰金</li> <li>・ または双方を併科</li> </ul> <p>ちなみに、本罪は、IRC七二〇六条一号〔虚偽報告〕とは、次のいくつかの点で異なる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 虚偽文書につき、偽証罪を問われることを知りながら署名している必要はない。</li> <li>・ 本罪は、偽証の文書を提出・提示する者に適用されるのに対して、IRC七二〇六条一号〔虚偽報告〕は、文書の署名者に限り適用される。</li> </ul>
<p>IRC七二二二条a項 税法執行妨害未遂罪<sup>(27)</sup> (Attempts to interfere with administration of internal revenue law)</p>	<p>①贈賄、暴力または脅迫（脅迫状または脅迫電話を含む。）により、公務中の連邦政府上級職員もしくは職員を脅迫または妨害しようとする事、②前記①以外の方法のより、贈賄、暴力または脅迫（脅迫状または脅迫電話を含む。）により、税法の適正な執行妨害しようとする事は、次の刑で処罰される。</p> <p>《個人の場合》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一年未満の自由刑、もしくは</li> <li>・ 三、〇〇〇ドル以下の罰金</li> <li>・ または双方を併科</li> </ul> <p>《法人の場合》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 三年以下の自由刑、もしくは</li> <li>・ 五、〇〇〇ドル以下の罰金、</li> <li>・ または双方を併科</li> </ul>
<p>連邦刑法・刑事訴訟法二七一条<sup>(28)</sup> 共謀罪<sup>(28)</sup></p>	<p>《税法（IRC）で処罰の対象となる行為については、連邦刑法・刑事訴訟法（Title 18 of the U.S. Code/合衆国法典タイトル一八）でも処罰・訴追の対象となる場合がある。第三七一条に定める共謀罪（conspiracy）がその一つである。》<sup>(29)</sup></p>

<p>(Conspiracy to commit offence or to defraud the U.S.)</p>	<p>二人以上の者が、合衆国に対する犯罪行為を行うことを共謀し、または何らかの方法もしくは何らかの目的のための合衆国もしくはその政府機関に詐欺行為を行うことについて共謀し、かつ、それらの者の一人以上の者が当該共謀内容の達成のために何らかの行為をしたときに、共謀した各人は、重罪として、次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 五年以下の自由刑、もしくは</li> <li>・ 二五万ドル以下（法人の場合は五〇万ドル以下）の罰金、</li> <li>・ または双方を併科</li> </ul>
--	--

以上のような連邦租税犯（租税実体犯罪）体系（hierarchy of Federal substantive tax offences）のなかで、頂点（capstone）に立つのがIRC七二〇一条に規定する「租税ほ脱罪（tax evasion）」である（See, Sansone v. United States, 380 U.S. 343, at 350 (1965)）。

本稿においても、「租税ほ脱罪（IRC七二〇一条）」を中核に据えて、連邦刑事法典三七一条に定められた一般的共謀罪の適用・解釈上の課題を分析する。

### 3 連邦の個別共謀罪の概要

アメリカの連邦および諸州の刑事法制においては、古くから、特定の実体犯罪について、実行着手前の共謀（conspiracy）を問う個別規定（以下「個別共謀罪規定」という。）が存在する。

ここでは、連邦に限って、主な個別共謀罪の規定を一覧にすると、次のとおりである。

【図表24】 個別の共謀罪を規定する主な連邦条項

<p>① 条文〔表題〕 取引制限の共謀</p>	<p>合衆国法典タイトル 15/15 U.S. Code〔通称「シャーマン」反トラスト法 (Sherman Antitrust Act)〕 一条〔取引制限のトラスト等の違法：罰則〕 取引制限の共謀 (Conspiracy to restrain trade) 州際または外国との間で行われる取引もしくはは通商を制限する契約、トラスト等の形式の結合または共謀は、違法と宣告される。いかなる者も、違法と宣告された契約を締結する、トラスト等の形式の結合を行うまたは共謀に加わる場合には、裁判所の裁量で、重罪として、次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一〇年以下の自由刑（懲役・禁錮）ともいう。以下同じ。、もしくは</li> <li>・ 一〇〇万ドル以下（法人の場合は一億ドル以下）の罰金、</li> <li>・ または双方を併科。</li> </ul>
<p>② 条文〔表題〕 スポーツ競技における贈賄の共謀</p>	<p>合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 二二四一条〔スポーツ競技における贈賄／Bribery in sporting contests〕 スポーツ競技における贈賄の共謀 (Conspiracy to bribe in sporting events) いかなるスポーツ競技における贈賄により、その方法は問わず、取引スキーム影響を与えるために他のものと共謀する者……は、者は、本タイトルに規定する次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 五年以下の自由刑、もしくは</li> <li>・ 罰金、</li> <li>・ または双方を併科。</li> </ul>
<p>③ 条文〔表題〕</p>	<p>合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 二四一条〔権利はく奪の共謀 (Conspiracy against rights)〕</p>

<p>他人の市民権はく奪の共謀</p>	<p>他人の市民権はく奪の共謀 (Conspiracy to deprive persons of their civil rights)</p> <p>二人以上の者が共謀して、合衆国のいかなる州、属領などにおいて、連邦（合衆国）憲法または連邦法で保障された権利や特権の自由な行使をする者または享受をする者を、侵害、抑圧、脅迫もしくは威圧する場合、または、二人以上の者が、保障された権利もしくは特権の自由な行使を妨げるまたは邪魔する意思をもって、変装してハイウェイを走行する、または他人の住居へ行く場合、これらの者は、本タイトルに規定する次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 罰金、もしくは、</li> <li>・ 五年以下の自由刑、</li> <li>・ または双方を併科</li> </ul> <p>ただし、本条に違反するこのような行為の結果被害者が死亡に至った場合、または当該行為に誘拐もしくは誘拐未遂、過重な性的濫用もしくは過重な性的濫用未遂、殺人未遂が加わっていた場合には、懲役刑、終身刑で処罰もしくは併科、または死刑の宣告を受ける。</p>
<p>④ 条文〔表題〕 不正請求で連邦政府に詐欺行為をする共謀</p>	<p>合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 二八六条〔不正請求で連邦政府に詐欺行為をする共謀 (Conspiracy to defraud federal government with fraudulent claims)〕</p> <p>不正、架空もしくは詐欺的な請求のよる支払または給付を受けること、またはそれをほう助することにより、合衆国、またはその省もしくは機関に詐欺行為をするための合意、結合または共謀した者は、本タイトルに規定する次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 罰金、もしくは、</li> </ul>
<p>定義</p>	<p>不正、架空もしくは詐欺的な請求のよる支払または給付を受けること、またはそれをほう助することにより、合衆国、またはその省もしくは機関に詐欺行為をするための合意、結合または共謀した者は、本タイトルに規定する次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 罰金、もしくは、</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一〇年以下の自由刑、</li> <li>または双方を併科</li> </ul>
<p>⑤条文〔表題〕 連邦議会議員等の殺害または誘拐の共謀</p>	<p>合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 五二二条 d 項〔連邦議会議員、当該議員に選ばれた者、閣僚、最高裁判事などの殺害または誘拐の共謀 (Conspiracy to kidnap, assault, or assassinate members of Congress and members-elect, etc.)〕</p>
<p>定義</p>	<p>二人以上の者が連邦議会議員、当該議員に選ばれた個人などを殺害または誘拐を共謀し、かつ当該一人以上の者が共謀目的のある行為をしている場合、各人は、次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・有期刑もしくは終身刑、</li> <li>または、当該個人を死亡させているときには、死刑、有期刑もしくは終身刑</li> </ul>
<p>⑥条文〔表題〕 連邦公務員への暴行または妨害の共謀</p>	<p>合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 三二二条〔連邦公務員への暴行または妨害の共謀 (Conspiracy to assault or impede federal officer)〕</p>
<p>定義</p>	<p>二人以上の者が〔中略〕連邦公務員への暴行または妨害をする共謀する場合には、各人は、本タイトルに規定する次の刑で処罰される。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・罰金、もしくは、</li> <li>・六年以下の自由刑、</li> <li>または双方を併科</li> </ul>
<p>⑦条文〔表題〕 外国政府支援目的での防衛情報</p>	<p>合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 七九四条 c 項〔外国政府支援目的での防衛情報の提供または収集の共謀 (Gathering or delivering defense information to aid foreign government)〕</p>

報の提供または収集の共謀	
定義	二人以上の者が、本条違反を共謀し、かつ一人以上の者が共謀目的のある行為をしている場合、当該各当事者は、共謀にかかる刑で処罰される。
⑧条文〔表題〕 誘拐の共謀	合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一二〇一条 c 項〔誘拐の共謀 (Conspiracy to kidnap)〕
定義	二人以上の者が、本条違反を共謀し、かつ一人以上の者が共謀目的のある行為をしている場合、当該各当事者は、有期の自由刑または終身刑で処罰される。
⑨条文〔表題〕 RICO法違反の共謀	合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一九六一条 d 項〔RICO法 (Rico Act/Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act) 違反の共謀 (Conspiracy to violate any provision of RICO Act)〕
定義	本条の各項違反の共謀した者は処罰される。
⑩条文〔表題〕 国家転覆等の共謀	合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一二三八四条〔合衆国政府の転覆、反逆、煽動などの共謀 (Conspiracy to commit treason, sedition, and substantive activities)〕
定義	二人以上の者が、本条違反に共謀している場合、当該当事者は、次の刑で処罰される。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本タイトルに定める罰金、もしくは、</li> <li>・ 二〇年以下の自由刑、</li> <li>・ または双方を併科</li> </ul>

#### 4 連邦の一般的共謀罪の沿革と成立要件

一般的共謀罪<sup>(30)</sup>の成立要件について精査することは、本来、刑法総則上の課題といえる。しかし、連邦の各種租税犯

を処罰する（租税実体犯罪）体系には、個別に共謀の罪を処罰する規定（個別共謀罪規定）が置かれていない。このことから、各種租税実体犯罪にかかる共謀罪を問う場合には、連邦の一般的共謀罪を適用することになる。

そこで、以下に、連邦の一般的共謀罪の沿革や成立要件について、精査してみる。

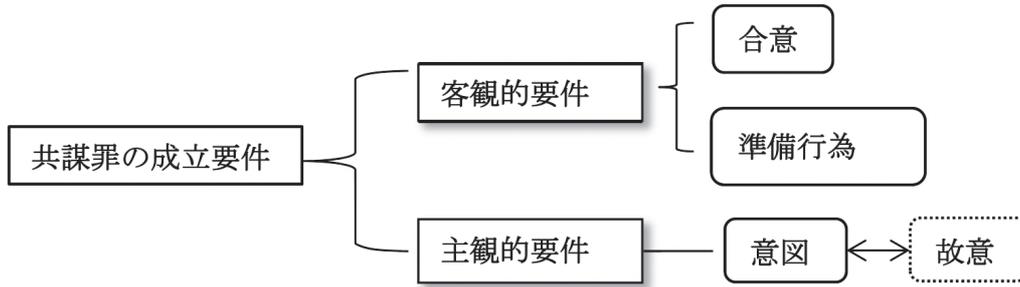
### (1) 連邦の一般的共謀罪の沿革

イギリスの植民地であったアメリカは、イギリスのコモンローにおいて萌芽した共謀罪（conspiracy crime）を継受した。その後、コモンロー上の共謀罪の概念は、アメリカで裁判例などを通じて独自の展開をみせるとともに、連邦法や諸州の刑事法典の個別共謀規定ないし一般的共謀罪規定として盛られるに至る。

法制史的にみると、政府（検察）は、この共謀罪による訴追を久しく、政治的反対派の抑圧のみならず、労働運動の弾圧、労働組合潰しに幅広く利用してきた。一九世紀のアメリカでは、労働組合を結成・活動する権利が法認されていなかった<sup>31</sup>。このため、当時、政府は、ブルーカラーの人たちの集団である労働組合の賃上げ要求を、「集団で賃金を人為的に引き上げて自由な市場競争を制限した」、いわゆる「労働共謀（labor conspiracy）」にあたるこの理由で、共謀罪（conspiracy crime）、さらには連邦独占禁止法、すなわち一八九〇年シャーマン法（Sherman Antitrust Act／合衆国法典タイトル 15/15 U.S. Code）一条や一九一四年クレイトン法（Clayton Antitrust Act／合衆国法典タイトル 29/29 U.S. Code）一二条ないし二七条および五二条ないし五三条を適用し、訴追し、弾圧した。

一九三五年に連邦議会は、労働者の団結権を法認する狙いで全国労働関係法（NLRA=National Labor Relations Act）を制定した。これにより、労働組合の集団活動は共謀罪の枠外に置かれるようにもみえた。しかし、政府は、各種の

【図表 25】 一般的共謀罪の主な成立要件一覧



連邦組織犯罪規制法を典拠に、労働組合の集团的活動に介入した。<sup>(32)</sup>

今や、連邦や諸州の刑事法典の個別犯罪規定ないし一般的共謀罪規定に盛られた共謀罪は、政府・検察に汎用され、組織犯罪 (organized crime) の規制のみならず、市民運動や消費者運動、労働運動、企業活動の規制に幅広く適用されている。<sup>(33)</sup> 政治的少数派の抑圧に悪用されてきた歴史もある。<sup>(34)</sup>

このため、アメリカ社会において共謀罪は、一般人の日常生活や企業活動、専門職業務にとり比較的身近で危ない存在である。共謀罪の対象となる「二人以上の「者」」には、夫婦 (husband and wife)、法人 (corporation) も含まれるとか、一方の共謀者 (coconspirator) が、正式起訴 (indictment) または公判 (trial) 前に死亡した場合でも、生存共謀者 (surviving coconspirator) は共謀罪を問われる等々が、犯罪組織のみならず、共謀罪の常識として一般市民や企業経営者などに共有されている。

(2) 連邦の一般的共謀罪の成立要件とは

連邦刑事法典三七一条に定められた一般的共謀罪の主な成立要件について、裁判例で確立された要件を含め、簡潔に図説すると、次のとおりである。<sup>(35)</sup> 【図表25】

次に、裁判例や学説に先行研究<sup>(36)</sup>などを加え、連邦刑事法典三七一条に定められた一般的共謀罪の沿革、内容、成立要件などの概要を簡潔に紹介すると、次のとおりである。

## 【図表26】連邦の一般的共謀罪の概要

## (1) 連邦共謀罪の変遷

- ・イギリスの伝統的なコモンローを継受してアメリカで独自の発展を遂げた「共謀罪 (conspiracy crime)」は、一八二五年に連邦法のなかに制定法として盛り込まれた。
- ・その後、一八六七年に、現行の連邦刑法・刑事訴訟法 (合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code) (以下「連邦刑事法典」という) 二七一条に一般的共謀罪の規定 (general conspiracy charge provision) として盛り込まれた。<sup>37)</sup>
- ・共謀罪は、それが連邦 (および諸州) の制定法に盛り込まれる前は、不法行為を行う意図 (intent) をもって当該行為の実現に移す合意 (agreement) がある場合には、*actus reus* / アクトゥス・レウス 【guilty act / 犯罪行為 / 犯罪を構成する行為】 であるとされ、その罪を問うことができるとされた。
- ・しかし、共謀罪が、連邦および各州で制定法化 (codify) された後は、検察が共謀罪を問う場合には、客観的要件としての二人以上の者による「合意 (agreement)」および主観的要件としての共謀の対象となる犯罪を実現する「意図 (intent)」に加え、裁判例において確立された、当該合意を促進する「準備行為 (overt act)」<sup>38)</sup> の存在を立証するように求められる。
- ・コモンローにおいて、共謀罪は、軽罪 (misdemeanor) としての処罰対象であった。しかし、現代の制定法では、重罪 (felony) としての処罰対象とされている。
- ・コモンローでは、処罰の対象となる個別の犯罪が成立した場合、共謀罪は、当該個別の犯罪に吸収される原則になっていた。

《設例》 AとBはCを殺害する謀議を行った。AとBは、実際にCを殺害した。

この場合、Cの殺害を共謀した罪は、殺人罪に吸収された。

・しかし、現代の制定法化された共謀罪では、共謀罪は、特定犯罪の既遂および他の未遂事件から分離され、独立した犯罪として処罰の対象となっている。このため、ある犯罪について、被告となった者は、事件によっては、共謀罪と既遂の犯罪の双方について処罰されることもある。

(2) 一般的共謀罪（三七一条）の規定振り

・連邦刑事法典の一般的共謀罪（三七一条）は、二種類の犯罪を一つにして規定している。すなわち「二人以上の者が、①合衆国に対する犯罪行為を行うことについて共謀し、または ②何らかの方法もしくは何らかの目的のための合衆国もしくはその政府機関に詐欺行為をすることについて共謀し、かつ、それらの者の一人以上の者が当該共謀内容の達成のために何らかの行為をしたときに、共謀した各人は、五年以下の自由刑、もしくは二五万ドル以下（法人の場合は五〇万ドル以下）の罰金、または双方を併科する。」かたちとなっている。

(3) 一般的共謀罪（三七一条）規定の適用

①【特定の目的についての集団的な合意の存在】連邦刑事法典の一般的共謀罪規定（三七一条）の適用においては、二人以上の者が、次の目的について共謀（合意）することが要件となっている。

- (i) 合衆国に対する犯罪行為を行うこと、または、
- (ii) 何らかの方法もしくは何らかの目的のための合衆国もしくはその政府機関に詐欺行為を行うこと。  
したがって、一人の者が犯罪を試みても、共謀罪に問われることはない。

②【処罰の条件】集団のうち一人以上の者が共謀内容を達成する何らかの準備行為をした（例えば、集団で銀行強盗を計画し、そのうちの一人が目出し帽を購入した。あるいはレストランを経営する夫婦が脱税を計画し、二重帳簿を作成した。）ときに適用される。したがって、共謀罪適用により集団を処罰するためには、集団の全員について共謀（合意）があつた旨立証する必要はない。

③【処罰の対象】共謀した各人

《設例1》重要なのは、共謀罪の対象となるのは、二人以上の集団の合意である。したがって、当事者の一人が合意の意図（意思）がない場合には、もう一方の当事者は、共謀罪を問われることはない。

Aは、大量の危険薬物の密輸入を計画している薬物ディーラーである。Aは、最近、Bと友人関係を持ち、Bに対して危険薬物の密輸入と販売を手伝うように求めた。Bは、Aを手伝うことを約束した。Aは、密輸入された薬物を引き取る前に逮捕された。Aは、おとり捜査が行われているにもかかわらず、逮捕されるまでBがAの密輸取引を捜査している連邦麻薬取締局 (DEA=Drug Enforcement Administration) の職員であることを知らなかった。この事例では、Aは、共謀の罪に問われることはない。なぜならば、BはAと合意する意図 (意思) がなかったと判断されるからである (See, *United States v. Pennell*, 737 F.2d 521, at 536 (6th Cir. 1984), *cert. denied*, 469 U.S. 1158)。

《設例2》 共謀罪の起訴において、二人の当事者間での共謀を立証する場合に、第三者の行動を証拠として利用することがある。この場合には、当該第三者が実際に合意したとの直接証拠がないときであっても、当該二人の当事者を共謀罪で起訴することが可能になる。

AとBは、ともに違法薬物ディーラーであり、大量の薬物の密輸入を計画している。この場合、AとBが国境越えた密輸入にCの車両を使用している場合、Cを薬物犯として有罪に持ち込むことで、AとBが共謀に合意していたとして共謀罪を問うことができる。

④ **【多数集団による共謀】** 一つの犯罪の共謀に多くの者が関与している場合、さらには複数の犯罪について、一つの共謀の合意が存在する場合は考えられる。こうした場合には、共謀者がいくつの犯罪に関与しているかを問わず、これら当事者は一つの共謀罪を問われることになる。

《設例》 AとBは、ともに違法薬物ディーラーであり、共同で大量の薬物の密輸入し、当該薬物を販売し、かつペーパー会社を通じて資金洗浄に同意した。この事例では、AとBは、二つの異なる犯罪を実行することに同意しているものの、一つの合意のもとでの犯罪として取り扱われる。すなわち、AとBは、一つの共謀の罪で処罰される。

⑤【チェーン&リンク型共謀 (chain and link conspiracy)】違法薬物の流通過程では、密輸業者、輸送者、仲買人、密売人等々、相互には直接的な接触は持たないものの、全体としては一個の共謀 (chain and link conspiracy) が認定される場合がある。すなわち、これら個々の取引は、連鎖的であり、一つの全体的な合意 (one overall agreement) のもとにあると解されることになる。

《設例》Aは、犯罪組織のボスであり、日常的に違法薬物を密輸入している。Aは、密輸入した薬物をBに売却することに同意した。Bは、その薬物をCに再販することにした。Cは、路上販売者 (street dealer) であり、Bから入手した薬物を依存者に小売している。AとCは、まったく面識はない。したがって、双方の間ではいかなる明示の合意もなければ、直接連絡を取ったこともない。しかし、A・B・Cは、各々がうまく自己の取引を成功させれば財政的その他の利益を受けるという意思のもと一つの大きな共謀の連鎖 (chain) 関係にあり、連結 (link) していると判定される。

⑥【車輪&スポーク型共謀 (wheel and spoke conspiracy)】一人の個人または一事業体 (当該個人または事業体を囲むあらゆる活動／行為と関係することから、通称で「車輪 (wheel)」または「ハブ (hub)」とも呼ばれる。) が、相互には直接的な接触は持たない者 (通称で「スポーク (spokes)」とも呼ばれる。) と共謀的な合意で結びついていると判断される事例がある。こうした事例は、「車輪&スポーク共謀 (wheel and spoke conspiracy)」と呼ばれる。

《設例》映画制作・配給会社であるAは、上映権を有する傘下の五〇の劇場に対し暗に特定の入場価格に合意するように求めた。連邦検察は、この合意形成について、競争を避けて価格の維持を図る狙いがあると判断し、不当な取引制限 (カルテル行為) を禁止する連邦シャーマン法二条 [合衆国法典タイトル 15/15 U.S. Code §2] 違反の共謀を問い、Aおよび加盟五〇劇場を起訴した。この事例では、Aは、「車輪」または「ハブ」と呼ばれる。一方、傘下の劇場は「スポーク」と呼ばれる。このカルテルの共謀について、各スポーク (劇場) は、相互には直接的な接触は持たない。しかし、車輪&スポーク共謀基準を適用すれば、各スポーク (劇場) は、車輪またはハブである映画制作・配給会社と合意していると解される。この結果、Aおよび加盟五〇劇場について共謀罪を問うことが可能になる。

⑦ **【RICO法】** RICO法／不正収益・腐敗組織法 (RICO Act=Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act) は、犯罪にかかる不正収益を市場（合法ビジネス）に還元して洗浄をはかることを、その共謀を含め違法とし処罰するものである。すなわち、RICO法は、特定犯罪にかかる独立罪として共謀罪を規定しており、一般的共謀罪規定／総則的な共謀罪規定（合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 第三七一条）とは異なる。いずれにしろ、RICO法上の共謀罪では、判例法で展開されてきた「車輪&スポーク共謀基準」を条文化し、盛り込んでいる。立法事由としては、連邦検察官が組織犯罪集団との闘いを効率的に行えるようにすることがあげられている。

(4) **客観的要件：合意 (agreement)**

① **【基本的な要件：合意】** 共謀罪の適用の客観的要件の核となるのは、「合意 (agreement)」の存在である。合意は必然的に行使者の主観に関わってくる。しかし、純粋な主観とはいえない。「不法な計画が意図されるに留まる限り、訴追（起訴）の対象とされえない。二人以上の者がそれを実行に移すことを合意する場合に、まさにその謀議が行為そのものとなる。合意は、各人が内心で抱いていた意図が発展したものである。このことから、合意はそれ自体が「犯罪を構成する行為 (アクトゥス・レウス / *actus reus*)」である。

また、裁判例等によると、合意が共謀罪の対象となるためには、さらに、次の基準が満たされる必要がある。

《**基準①**》被告は、実際にある特定の罪を犯す意図を持って同意していること。

《**基準②**》被告は、合意したときに共謀の目的を遂行する意図を有していること。

以上のことから、犯罪を構成する行為（アクトゥス・レウス / *actus reus*）にあたるこの要件は、①被告が他の者と罪を犯す合意を形成する意図があり、かつ②当該被告が合意したときに、共謀の目的を成し遂げるには何をすべきかの意図があることである。

《**基準③**…謀議における自己利益の認識 (stake in the venture) 基準》

多くの場合、検察官は、被告人が、共謀者との謀議のなかで、共謀の目的がうまく達成できれば自らが財政的その他の利益を受けるという意図があったことを立証するように求められる。

また、合意は、実質的に目的となる犯罪についての意思の合致 (meeting of the minds) などを指す。合意があると認められるには、目的犯罪が詳しく認識されている必要はないとされる。合意の形成には、明示的な意思・連絡は必要でなく、黙示的でもよく、また、複数人の直接の接触も要せず一つの合意を順次形成するかたちでもよい。合意は、その性格上秘匿的であり、訴追する検察側にとっても合意文書のような (written agreement) その直接証拠を得難いケースが多い。このため、裁判所は、状況証拠 (circumstantial evidence) など間接事実に基づく認定で十分であるとの判断をしている。

《設例》例えば、Aが、Bに対してC銀行に押し入り強盗を働かないかと話を持ちかけたとする。Bは心の中でAをほう助することを約束したが、Bは実際に強盗が行われる前にAを警察署に自首させる計画をたてた。この事例では、Bは共謀罪で有罪になることはない。なぜならば、Bは、Aと合意する意図はあったが、その合意をしたときに共謀の目的がうまく達成できれば自らが財政的その他の利益を受けるという意図を有していなかったと解されるからである。

しかし、現実には、検察官は、Bがどの時点で合意をしたかを立証するのは至難である。このため、裁判所は、状況証拠など間接事実に基づく認定で十分であるとの判断をしているわけである。

② **【黙示の合意】** 共謀罪の適用要件である当事者間の「合意」とは、「明示の合意 (express agreement)」でなければならぬのかどうか問われる。この点、裁判例では、当事者間の合意は、必ずしも明示の合意である必要がなく、「黙示の合意 (implied agreement)」があったと立証できた場合でも、共謀罪を問うことができるかと解している。

《設例》AとBは、ともに違法薬物ディーラーであり、共同で大量の薬物の密輸入を計画した。AとBは、運転助手のCを伴い、ある夜、国境までバントラックを運転し、供給者のトラックから自分らのバントラック積荷の薬物を移す作業を行った。積荷の中身が何であるか知らない運転助手Cは、その作業を手伝った。その後連邦薬物取締官はこの事件を摘発し、連邦検察は、Cを、違法薬物の取引に関し黙示の合意 (implied agreement) をしたかどで共謀罪で起訴した。

以上のように、共謀罪の適用は、「合意」という客観的要件を軸に展開されている。加えて、裁判所によっては、次のような付加的要件を立証するように求める。

③【法人内共謀不成立原則 (intra-corporate conspiracy doctrine)】法人(会社)における法人と役員の間または役員相互間の共謀は、反トラスト法違反にはならないとする原則である。共謀が成立するためには二つ以上の意思の合意の存在を必要とするが、法人内共謀不成立原則のもと、あらゆる種類の社団は、事業体とその代理人は単一の行動者であるとする事業体擬制説に基づき共謀訴訟の対象から除外される。今日、法人内共謀不成立原則は、反トラスト法違反事件および連邦差別民事事件 (federal criminal conspiracy case) 関係共謀にかかる訴訟にのみ適用がある。したがって、連邦検察による連邦共謀罪にかかる起訴については、法人内共謀不成立原則は適用されない (See, *United States v. Hartley*, 678 F.2d 961, at 972 (11th Cir. 1982)).<sup>39)</sup>

(5) 客観的要件：準備行為 (overt act) の存在

・コモンロー(判例法)で法認されていた共謀罪が制定法化された後は、共謀罪を問う場合には、「意図 (intent)」および「合意 (agreement)」に加え、裁判例においては、当該合意を促進する「準備行為 (overt act)」の存在の立証が必要とされる (See, e.g., *United States v. Conui*, 804 F.3d 977, at 979-80 (9th Cir. 2015); *United States v. Ngige*, 780 F.3d 497, at 503 (1st Cir. 2015); *United States v. Salahuddin*, 765 F.3d. 329, at 338 (3d Cir. 2014); *United States v. Mathis*, 738 F.3d 719, at 735 (6th Cir. 2014))。したがって、検察官は、処罰の対象となる共謀の罪を問うためには、通例、少なくとも共謀者の一人が共謀を促進する準備行為を行っていることを立証しなければならない。

《設例》例えば、AとBがC銀行に押し入り強盗を働くことに合意したとする。コモンロー(判例法)で共謀罪が法認されていた時代には、この合意の存在をもって共謀罪を問うことができた。しかし、共謀罪が制定法により法認されている今日、共謀罪を問うには、準備行為 (overt act) の存在の立証を必要とする。すなわち、Aは、C銀行の前まで車を運転し、かつ押し入るBが逃走できるようにC銀行の前で駐車し待機しているような、準備行為 (overt act) が存在の必要性である。この場合には、直ちに共謀罪を問うことができる。(Aの準備行為 (overt act) は、共謀を具体化させ、Bに対しても共謀罪を

問うことができる。)。また、AとBが水曜日に銀行強盗をする計画をたて、二日前の月曜日に、Aが銃砲店に出掛け、Bが押し入り強盗に使用するための銃を購入したとする。この場合は、Aの準備行為 (overt act) は、共謀を具体化させ、Bに對しても共謀罪を問うことができる。Aが、スキー用具店に出掛け、目出し帽を購入した場合も同様に、準備行為があったと推認される。

・ただし、例外もある。個別の共謀罪規定 (specific conspiracy charge provisions) 40 すなわち特定の犯罪にかかる独立罪のなみの、においては、準備行為 (overt act) の存在が構成要件ではなく、したがって、検察官はその立証が不要である場合もある。具体的には、RICO法／不正収益・腐敗組織法 (合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一九六二条 d 項) 上の共謀罪ならびに刑事罰の対象となる犯罪の未遂および共謀 (attempt and conspiracy) を処罰する規定 (合衆国法典タイトル 21/21 U.S. Code 八四六条) などがあげられる。これらの規定に基づく共謀罪にかかる訴追においては、検察側は準備行為 (overt act) の存在を立証する必要がないとされる (See, *Whitfield v. United States*, 543 U.S. 209, at 213 (2005); *United States v. Fullmer*, 584 F.3d 132, at 160 (3d Cir. 2009))。

(6) 主観的要件：意図 (intent) 40、故意 (willfulness) の存在

・各種犯罪のなかには、行為者の内心にある種の「思い」40、「意図 (intent)」がある場合にだけ成立するとしているものがある。こうした要件を主観的要件といい、また、そうした「思い」「意図」40 (「意図的に」) を主観的構成要件要素 (subjective component) とする。

・アメリカ刑事法上の主観的構成要件要素として法文では「意図的 (intentional)」のほかに「故意に (willfully, purposely)」「恣意的 (arbitrary)」などの法的文言が使われている。これらを比べた場合に、どのような意味の違いがあるのかは定かではない。本稿では、「意図的に」計画的に、「故意に」確信的に、「そして」「恣意的に」思いついたままに」のような認識でとらえている。

・アメリカにおける共謀罪は、それを問う場合には、こうした主観的要件あるいは主観的構成要件要素、すなわち「意図」、の存在を立証する必要がある犯罪の一つである。<sup>41</sup> 具体的には、①連邦犯罪を犯す意図または②連邦政府に詐欺を働く意図があるかどうかである。

・再度確認するが、連邦刑事法典の一般的共謀罪（二七一条）の主たる構成要件は、①共謀目的についての合意（agreement）があること、②当該目的を達成するための特定の意図（specific intent）があること、<sup>42</sup>そして③当該合意を促進するための準備行為（overt act）があることの三つである。

・以上の構成要件からもわかるように、アメリカにおいて、共謀罪は、客観的な要件を超えた②参加者の主観的な「特定の意図を求める犯罪（specific intent crime）」である。すなわち、共謀罪は、二人以上の者が、法が禁じることを、特定の意図（specific intent）を持ってする犯罪であるとされる。

・特定の意図が存在するかどうかは、一般に、言論、行為などから判定されるが、特定の意図の存在は、具体的には、次の二つの要素で持つて判断される（See, *United States v. United States Gypsum Co.*, 438 U.S. 422, at 443 (1978)）。

- ・合意または共謀の意図
- ・共謀の対象となる犯罪を実現する意図

・共謀罪を問う場合、検察官は、制定法上の共謀罪の核となる要素は、共謀者が特定の意図をもって不法を実現する（または政府に詐欺行為を働く）ために共謀の輪に加わったかどうかを立証する必要がある。すなわち、検察官は、共謀罪を問う場合、共謀者である被告が不法を実現する（または政府に詐欺行為を働く）特定の意図をもって共謀の輪に加わったこと（joint）を立証するように求められる。

・また、裁判例によっては、「任意かつ故意に（voluntarily and purposely）」つまり自分の意思で「確信的に」共謀者の輪に加わったことを立証するように求めている例もある。

・ 検察は、合意または被告の任意参加の立証にあたっては、直接証拠を提出することが必須ではない。被告が、状況証拠などから、不法を実現する意図をもって共謀の輪に加わっていることを立証することで足りるとされる。

・ このように、共謀罪では、主として被告の不法を実現する特定の意図 (specific intent) に着目することが特徴である。これに対して、未遂罪では、主に実体的な個別の犯罪をする被告の行為 (conduct) に着目する。

(7) 共謀罪と公訴時効 (statute of limitation)

・ 連邦刑事法典の一般的共謀罪 (三七一条) は、公訴時効 (statute of limitation) のある犯罪 (continuing offence) である。公訴時効とは、刑事上の時効の概念で、犯罪が終わってから一定期間が過ぎると、公訴の提起 (起訴) ができなくなること指す。公訴時効は過ぎると、政府 (検察) は共謀に参加した共謀者を起訴することができなくなる。

・ 死刑 (capital) や租税犯罪 (tax crimes) を除く、ほとんどの連邦犯罪にかかる公訴時効は五年である (合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 三二八二条)。一般的共謀罪規定 (general conspiracy charge provision) / 連邦刑事法典二七一条) 公訴時効も五年である。

・ 租税犯罪 (租税実定犯罪)、すなわち内国歳入法 (internal revenue laws) 違反、にかかる公訴時効は、一部二年、重要な租税犯罪については六年である (IRC 六五三一条)。したがって、後述する一般的共謀罪規定 (general conspiracy charge provision) / 連邦刑事法典二七一条) のうち①犯罪条項 (offence clause) にかかる共謀も六年である。また、②詐欺条項 (defraud clause) にかかる共謀も六年と解される。

・ 租税実体犯罪にかかる共謀で起訴された被告 / 納税者と検察の間で、公訴時効が五年か六年かで争われることも少なくない。裁判例では、租税実体犯罪にかかる共謀については六年とみられる (See, e.g., United States v. Bellomo, 176 F.3d 580, at 598 (2nd Cir. 1999); United States v. Aubin, 87 F.3d 141, at 145 (5th Cir. 1996))。

・ 共謀罪にかかる公訴時効は、最後の準備行為 (overt act) の日から進行する (See, *Fiswick v. United States*, 329 U.S. 211 (1946); *United States v. Butler*, 792 F.2d 1528 (11th Cir. 1986))。

・ 一方、RICO法／不正収益・腐敗組織法（合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一九六二条d項）にかかる共謀罪のようにな準備行為（overt act）の存在の立証を必要としない個別・独立罪的な共謀罪（specific conspiracy charge provisions）については、共謀が進行した期間を過ぎると公訴時効が完成するとされる。この点に関して、共謀は、その目的が達成されるまで、またはそれから離脱するまで、継続したものと解されるとする裁判例もある（See, e.g., United States v. Northern Imp. Co., 814 F.2d 540 (8th Cir. 1987); United States v. Coia, 719 F.2d 1120 (11th Cir. 1983), cert. denied, 466 U.S. 973 (1984)）。

**(8) 共謀の離脱 (withdrawal of conspiracy) ／共謀離脱の防御 (withdrawal defense)**

- ・ 共謀罪をめぐる裁判において、弁護側は、共謀者である被告が共謀から離脱（withdrawal）した旨主張して、防御（defend）することがある。
- ・ 共謀から離脱したかどうかは、当該個人が当局に自首し計画を通知するまたは他の共謀者に対して集団から離脱する旨の通知をするなどの積極的な行為（affirmative action）があったかどうかで判断される（See, e.g., United States v. U.S. Gypsum Co., 438 U.S. 422, at 464-45 (1978); United States v. Gonzalez, 797 F.2d 917 (10th Cir. 1986); United States v. Ortega, 750 F.3d 1020, at 1024 (8th Cir. 2014); United States v. Morgan, 748 F.3d 1024, at 1037 (10th Cir. 2014)）。
- ・ 共謀から離脱、断念したかどうかの立証責任は、共謀者である被告側が負う（See, Smith v. United States, 133 S. Ct. 714, at 720 (2013)）。
- ・ 共謀者が共謀の合意を拒否または放棄したことは、「共謀の断念」を判断する際の重要な目印となる（Hyde v. United States, 225 U.S. 347, at 369 (1912)）。
- ・ 共謀から離脱したかどうかの判断は、事実問題（a question of fact）であり、審理陪審（trial jury）で精査される。
- ・ 共謀から離脱した場合、その者は、離脱後の他の共謀者の行為に対しては免責されるが、共謀罪で処罰されることもあり得る（See, Smith v. United States, 133 S. Ct. 714, at 719 (2013); United States v. Salazar, 751 F.3d 326, 330-31 (5th Cir. 2015)）。

### Ⅲ アメリカにおける共謀罪と税務専門職

アメリカにおいては、連邦法および諸州の制定法のなかに、①各種「個別・独立罪的な共謀罪 (specific conspiracy charges)」と、②「一般的共謀罪 (general conspiracy charge)」の規定が混在している。

すでにふれたように、税法分野に限っていえば、連邦税法 (IRC/内国歳入法典)<sup>(43)</sup> には、個別・独立罪的な共謀罪規定は置かれていない。このことから、例えば、企業の従業者と幹部、納税者と税務専門職などとの間で、租税回避スキームないし濫用的なタックスシェルタースキーム (abusive tax shelter schemes) を組成し、租税回避 (tax avoidance) を計画したとする<sup>(44)</sup>。あるいは源泉所得税の不納付・事業運営資金への違法な充当などを話し合ったとする。こうした場合には、当該租税犯罪とは別途に、連邦刑事法典三二七一条に定める一般的共謀罪規定 (general conspiracy provision) を適用して当該共謀計画／準備行為を処罰する仕組みになっている。

ちなみに、本稿において、アメリカの「税務専門職 (tax professionals)」という場合には、主として税務弁護士 (tax attorney at law)、公認会計士 (CPA=certified public accountant) および登録税務士 (EA=enrolled agent) を指す。読者の便宜のために、アメリカの主な税務専門職の概要を図説すると、次のとおりである。

【図表27】アメリカに主な税務専門職の概要

	①弁護士	②公認会計士 (CPA)	③登録税務士 (EA)
加入専門職団体	アメリカ法曹協会 (ABA)	アメリカ公認会計士協会 (AICPA)	全国登録税務士連盟 (NAEA)*
加入	任意加入	任意加入	任意加入
監督機関	州最高裁判所	州当局	内国歳入庁 (IRS)
税務代理	可	可	可
典拠	財務省規則〔サーキュラー二二〇規則 (Circular 230)〕		
訴訟代理	可	連邦租税裁判所では、司法資格試験合格者は可	
PTIN取得者数**	三〇、九一八人	二一三、二五〇人	五一、七五五人
有資格者数	約一二〇万人	約六五万人	約六万人

\*全国登録税務士連盟 (NAEA=National Association of Enrolled Agents) および各州の登録税務士会への加入は任意である。

\*\*申請により内国歳入庁 (IRS) からPTIN (納税申告作成者ID番号) を取得した者の数は、二〇一六年九月一日現在

### 1 犯罪条項、詐欺条項とは

連邦刑事法典三七一一条の一般的共謀罪規定は、二つの類型の犯罪を一つにし、次のように規定する。読者の便宜を  
考え、三七一一条を再掲すると、次のとおりである。

【図表28】連邦刑事法典三七一条「一般的共謀罪」の客観的要件

二人以上の者が、①合衆国に対する犯罪行為を行うこと (to commit any offence against the United States) について共謀し、または②何らかの方法もしくは何らかの目的のための合衆国またはその政府機関に詐欺行為を行うこと (to defraud the United States) について共謀し、かつ、それらの者の一人以上の者が当該共謀内容の達成のために何らかの行為をしたときに、共謀した各人は、次の刑で処罰される。

- ・五年以下の自由刑（懲役・禁固）、もしくは
- ・二五万ドル以下（法人の場合は五〇万ドル以下）の罰金、
- ・または双方を併科

この連邦刑事法典三七一条に目を通せばわかるように、一般的共謀罪の対象となる「共謀 (crime of conspiracy)」は、二つからなっている。刑事司法実務家の間では、前者①は「犯罪条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-offence clause)」、後者②は「詐欺条項にかかる共謀 (conspiracy-to-defraud clause)」<sup>45</sup>と呼ばれている。もう一度、双方の違いを確認すると、次のような構図になる。

【図表29】「犯罪条項」と「詐欺条項」にかかる共謀罪とを比べる

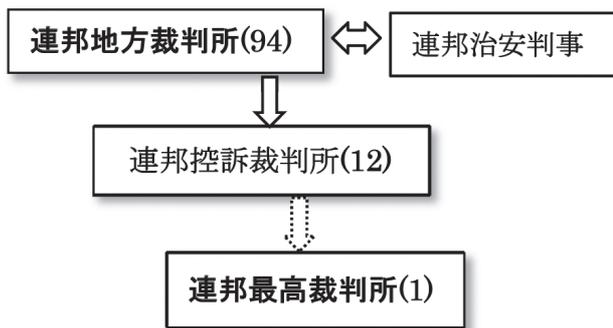
- |   |   |
|---|---|
| ① | 【犯罪条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-offence clause)】 合衆国 (連邦) に対する犯罪行為を行うこと (to commit any offence against the United States) について共謀する <sup>45</sup> 。        |
| ② | 【詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause)】 何らかの方法もしくは何らかの目的のための合衆国 (連邦) またはその政府機関に詐欺行為を行うこと (to defraud the United States) について共謀する <sup>45</sup> 。 |

双方の大きな違いは、①犯罪条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-offense clause) の適用においては、共謀者がそのベースとなる各種個別の犯罪に係ったことが前提となる。これに対して、②詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause) の適用においては、「連邦政府に詐欺行為をする共謀 (conspiracy to defraud the United States)」という文言からも分かるように、共謀者が特定の実体犯罪に係ったことが前提となっていない。すなわち、検察は、共謀者が特定の個別の実体犯罪に係ったことを立証するようには求められない。いわば、「スタンドアローン (stands its own)」の規定振りになっている。したがって、検察は、被告に連邦政府の正当な行為を妨害するための共謀があつたことを立証することで足りるとされる。共謀罪にかかる刑事訴追の現場では、

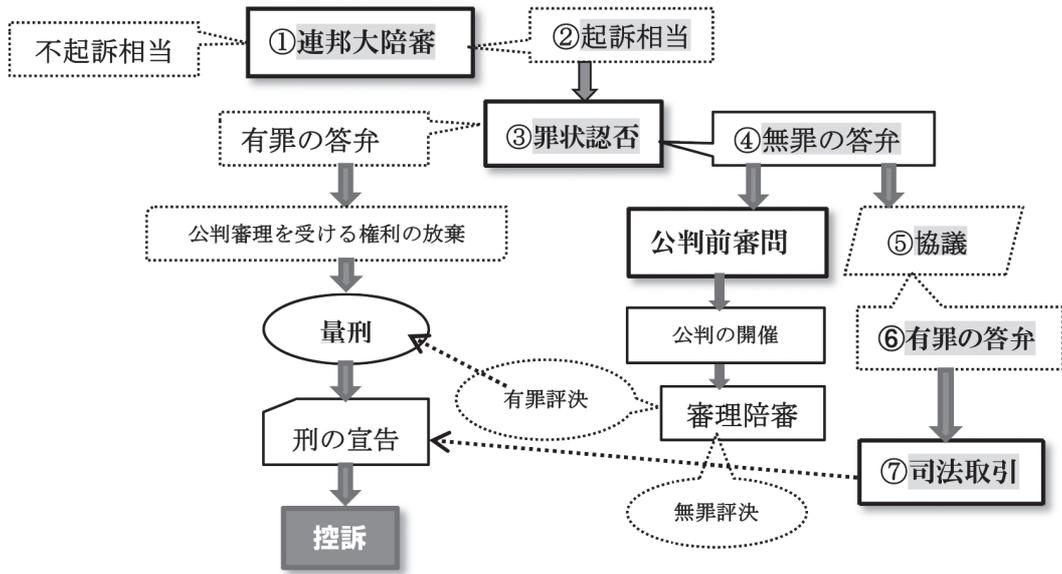
典拠として概括的な詐欺条項 (defraud clause) にかかる共謀罪を典拠とした訴追 (起訴) が汎用され、裁判例の積重ねを通じて共謀罪の成立要件も比較的明確である。<sup>(46)</sup> 共謀罪適用の際に、個々の租税実体犯罪規定は個別の共謀規定を有していないことから、一般共謀罪を適用する形となっていることについては既にふれたところである。

租税実体犯罪の共謀にかかる訴追 (起訴) 手続では、①もしくは②、または①と②双方を典拠にすることができ (See, *United States v. Jenkins*, 871 F.2d 598, at 602 (6th Cir. 1989); *United States v. Little*, 753 F.2d 1420, at 1442 (9th Cir. 1984); *United States v. Shermetero*, 625 F.2d 104, at 109 (6th Cir. 1980)。【図表30】

【図表 30】 連邦刑事租税訴訟ルート



【図表 31】 大陪審による起訴相当決定後の司法手続の流れ



(1) 連邦司法手続の要点

ここで、読者の便宜のための、連邦の刑事司法手続、とりわけ、連邦大陪審 (Grand Jury) による起訴相当 (true bill) の決定が出され、罪状認否 (アレイメント / arraignment) が行われた後の司法手続の流れを簡潔に図説すると、次のとおりである。【図表 31】

刑事被告人が、③ 罪状認否 (アレイメント / arraignment) で④ 無罪の答弁をし、正式な裁判 (公判の開催) に臨むとする。この場合、事実審裁判所 (連邦税の場合は連邦地方裁判所) における刑事共謀罪にかかる事実問題 (factual issues) については、原則として審理陪審 (trial jury) が精査し、有罪・無罪を評決 (verdict) を下す仕組みになっている。審理陪審が被告人に有罪の評決を下せば、それに基づいて、裁判官は法律を適用し刑の宣告をする。逆に、陪審が被告人に無罪の評決を下せば、放免になる。

審理陪審では、地裁の担当裁判官が事件についての説示 (instructions) を行う。その内容が不十分であったり、真実を語っていないかったり、あるいは必要な説示が行われていなかったとする。この場合、控訴人 (被告人) は、連邦控訴裁判所で、法の適用・解釈のみならず、陪審での説

示の適正性・公平性（例えば、裁判官の陪審員への説示が適正・公平を欠いていたことが誤った有罪の評決を導き出した旨）を争うことになる。したがって、アメリカの刑事租税裁判において、「審理陪審 (trial jury)」は重い存在である。<sup>(47)</sup>

一方、被告側が、③罪状認否 (アレイメント) で、④無罪の答弁 (plea of not guilty) をしたとする。しかし、その後持たれる検察官と被告・弁護人に担当裁判官が加わった協議 (conference) で、被告側は有罪の答弁 (plea of guilty) に転じ、司法取引 (plea bargaining) をすることがきわめて多い。すなわち、アメリカの連邦や州の刑事裁判では、ほとんどの場合、第一回目の罪状認否 (アレイメント) で、被告人は無罪を主張する。無罪を主張すると、公判期日が設定され、その後、会議室 (conference room) で、被告人・被告人の辩护人・検察官・辩护人、事件によっては裁判官を交えて、裁判の進行について関係者以外立入禁止の協議 ("in chambers" conference) が持たれる。

この協議が、実質的に「司法取引 (plea bargaining)」の場合となる。被告人が有罪であることを認める代わりに、検察側がいくつかの犯罪 (counts) の取り下げを行う、あるいはどの程度の量刑 (sentencing)、すなわち減刑で事件を決着させるかの取引が行われる。合意に達すれば、検察官と被告／弁護人の間で合意書 (plea agreement) が作成される。司法取引の交渉内容については、合意書が締結されるまで公開してはならないことになっている。<sup>(48)</sup>

統計的にみても、アメリカの九〇%を超える刑事裁判において、量刑は司法取引 (答弁取引) で決まる。この意味では、極めて効率的なようにもみえる。<sup>(49)</sup> また、納税者やその代理人にとっても、「勝ちか負けか (all-or-nothing)」の結論しかない本訴で争うよりも予測可能性 (predictability) を高め「justice」に資するとの見方もある。<sup>(50)</sup>

しかし、その一方で、司法取引の拡大により、陪審による正式な裁判手続は回避され、被告人の有罪の答弁により

九九%を超える有罪率につながっていることも重い現実として受けとめなければならぬ<sup>(51)</sup>。とりわけ、共謀罪を問われた被告人が司法取引のレールのうえを走らされたときに、被告人に法認されているさまざまな手続上の権利が危機に瀕する。事実、多くの刑事訴訟を専攻する学者や弁護士は、合衆国憲法で被告人・被疑者に保障された刑事司法上の「人権 (civil rights)」「[justice]」が、風前の灯火<sup>(52)</sup> になっている<sup>(52)</sup> 実情に危機感をあらわにしている。[Tax Justice]「Criminal Justice」な<sup>(53)</sup> さまざまな価値観がぶつかり合う実情にある<sup>(53)</sup>。

ちなみに、本稿で取り上げる裁判例は、刑事訴訟 (裁判) にかかる事実審裁判所での判決、すなわち連邦地方裁判所の判決、ではない。そのほとんどは、連邦控訴裁判所の判決 (図表31) 控訴の位置を確認) である。

## (2) 一般的共謀罪の対象となる二つの「共謀」類型とは

本題に移り、以下に、一般的共謀罪の対象となる二つの「共謀」類型<sup>(54)</sup> について、設例および裁判例を交えて図説する。

### 【図表32】一般的共謀罪の対象となる二つの「共謀」類型

- ① 【犯罪条項にかかる共謀罪・個別の实体犯罪をベースとした共謀罪】 合衆国 (連邦政府) に対する犯罪行為を行うこと (to commit any offence against the United States) について、個別の实体犯罪 (specific substantive offence) について共謀する<sup>(55)</sup> こと。

《設例》事業者Aは、当面の資金繰りの目途が付かず、税務顧問を務める公認会計士 (CPA) であるBと従業員から徴収した源泉所得税を法定期限までに納付せずに、事業運営資金への違法な充当などを話し合ったとする。

この事例では、実際にAが不納付であった場合には、連邦課税庁（IRS）が、連邦税法（IRC）に基づき(i)民事制裁として源泉徴収税額の期限内未納付 (failure to make timely deposits of tax) に対して未納付額に応じ二%～一〇%（ただし、滞納通知後に支払が行われた場合には一五%）附帯税を課することができる（IRC六六五六条）。また、(ii)連邦検察（U.S. Attorney）は、刑事制裁として内国歳入法典（IRC）に基づき納付すべきいかなる租税（例えば、源泉徴収税）を故意に徴収せず、報告せず、かつ納付しない者を、不徴収または不納付罪（Willful failure to collect or pay over taxes）、重罪として、五年以下の自由刑、もしくは二五万ドル以下（法人の場合は五〇万ドル以下）の罰金、または双方の併科で処罰することができる（IRC七二〇二条）。

さらに、Aが、源泉所得税の不納付・事業資金への流用をしなかった場合でも、連邦検察は、意図的に納税しなかった金銭を手元に置くあるいは金庫に保管するという準備行為（overt act）があったと推認し、AとBが合衆国に対する犯罪行為（不法）を行うことについて共謀・合意する計画があったとして、連邦刑事法典第三七一条の一般的共謀罪規定（general conspiracy charge provision）を適用して起訴することも可能である。なぜならば、連邦租税犯にかかる共謀罪の適用においては、共謀者が計画を実施したかしないかもしくは実施しても成功したかしないか、または合衆国（連邦政府）に実際の損害を与えたかどうかは問わないからである。

アメリカにおいて、各種税務専門職（CPA、EA（登録税務士）、弁護士）は、クライアントへの専門職サービスの提供にあたり、専門職責任／職業賠償責任（professional responsibility）を問われることがある。加えて、租税回避プランをクライアントに説明し参加を募ることなどを通じて、脱税のような個別実定犯罪を行う計画・準備をしたかどうで共謀罪（conspiracy charge）を問われる可能性が高い。

②【詐欺条項にかかる共謀罪・連邦政府やIRSを含む政府機関への詐欺行為にかかる共謀罪】何らかの方法もしくは何らかの目的のための合衆国またはその政府機関に詐欺行為を行う（to defraud the United States）ことについて共謀する行為。

《設例》 医師A（夫）と医師B（妻）は、医療クリニックを経営している。AとBは、連邦政府が管轄している高齢者および障害者向けの公的医療保険であるメディケア（Medicare）の診療報酬を水増し請求する手口を使つて的医療保険詐欺で資金を得、レジャー用ヨットを購入することを冗談交じりに携帯電話で話し合った。しかし、その後、Bが、宝くじで高額の当選金を得たため、その当選金で待望のヨットを購入した。当然、診療報酬を水増し請求の話は立ち消えになった。しばらくして、AとBは、連邦政府をだまし公金の搾取を図る目的で合意をしたとの理由で連邦刑事法典第三七一条の共謀罪違反容疑で逮捕され、連邦検察はAとBを起訴した。この起訴は、連邦大陪審／起訴陪審（grand jury）にかけられ、同陪審は起訴相当（true bill）とした。この結果を受けて、事実審裁判所である連邦地裁（AとBは事実問題の争点を同じくすることから併合訴訟）公判で、本人確認（人定質問）、罪状認否（indictment）に続き、冒頭陳述に入る。そこで、検察官は、法廷に共謀罪成立に必要な証拠を提出しかつ立証を行つたうえで、裁判例を引用し、共謀罪の適用においては、共謀者が実際に計画を実施したかどうか、あるいはそれが成功したかどうか、さらには合衆国（連邦政府）に実際の損害を与えたかどうかは問わない旨を強調した。加えて、共謀の合意があつたと認められる時期に同クリニックの診療報酬請求に微額ながら一部不正がある旨の証拠を提出した。続いて、AとBの弁護側の立証に移り、捜査当局による電話傍受は裁判所の許可なく実施され違法に収集された通話は証拠能力を持たないことや、会話は冗談であることなどをあげ、無罪の答弁（plea of not guilty）をした。その後、検察官と被告・弁護人に担当裁判官が加わつて協議（conference）に入り、被告側は有罪の答弁（plea of guilty）に転じ、司法取引（plea bargaining）が行われた。被告側は、不本意ながら、共謀についてはこれを認める一方で、検察側は、クリニックの閉鎖につながりかねない診療報酬請求の一部不正などの罪についてはこれらを取下げるとともに、共謀罪にかかる量刑については罰金刑に留める旨に合意した。そこで、検察官と被告人の間で合意書（plea agreement）が交わされた。連邦地裁は、この合意書にそつてAとBに対し、刑の宣告を行つた。

のちにもう少し詳しく検討するが、連邦検察は、連邦刑事法典三七一条の「詐欺条項にかかる共謀 (conspiracy to defraud the United States)」を典拠に、ふつうの市民に共謀の罪を問う姿勢を強めている。この背景には、検察は、①犯罪条項にかかる共謀罪を典拠に訴追(起訴)すれば、被告(被疑者)が特定の犯罪に関係したことの立証に多大なテーマとヒマを掛けなければならぬことがある。これに対して、検察は、②詐欺条項にかかる共謀罪を典拠にすれば、被告(被疑者)が特定に犯罪に関係したことについて直接証拠を示すなどして具体的な立証をする必要はなくなる。したがって、状況証拠などを駆使し、共謀して連邦政府を欺いて損害を与える合意をした旨を抽象的に立証することで被告(被疑者)を有罪にできる。しかも、アメリカの刑事裁判の九割が司法取引(plea bargaining)で決着がはかられる実情にある。

こうした現実を織り込んで考えると、市民は常に、いったん政府(検察)が仕組んだ共謀罪の「罠にはまれば、無傷では解放されない」状況におかれているといってもよい。まさに、共謀罪は、市民を「個人としては無罪であっても、集団として政府に一泡吹かせようとの話合いで盛り上がっただけでもいつでも有罪に問える」危ないツールであるといえる。

## 2 問われる詐欺条項の拡大適用・拡大解釈

連邦議会は、連邦刑事法典三七一条の「詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause)」、すなわち「連邦／合衆国〔政府やIRSを含む政府機関〕への詐欺行為にかかる共謀 (conspiracy to defraud the United States) とは何か」について具体的に定義をしなかった。このため、この概括的かつ不確定な文言の具体的な意味内容については、司法の判断、すなわち裁判所の解釈に委ねられた。

連邦最高裁判所は、「合衆国(連邦)への詐欺行為にかかる共謀」とは、①「政府から金銭または財産を搾取すること」または、②「虚偽、技巧、術策もしくは少なくとも不誠実な手段により、合法的な政府活動の一つに干渉する (interfere) こと、または妨害する (obstruct) こと」を指す、と定義する (Hammerschmidt v. United States, 265 U.S. 182,

at 188 (1924))。詐欺条項が対象とする共謀とは、被告(被疑者)が特定の実体犯罪に関係したことが前提となっていない。言い換えると、連邦制定法上犯罪を構成しない行為を含む (See, e.g. *United States v. Toomey*, 867 F.2d 534, at 536-67 (9th Cir. 1989))。連邦刑事法典二七一条の「詐欺行為 (defraud)」という文言は、コモンロー上の定義、さらには連邦の個別の犯罪とされる「郵便・通信詐欺 (mail and wire fraud)」(合衆国法典タイトル18チャプター 63/18 U.S. Code Chapter 63 第一三四一条以下)よりも広く解釈される [See, *Dennis v. United States*, 384 U.S. 855, at 861 (1966); *United States v. Toomey*, 867 F.2d 534, at 537-38 (1989)。ただし、*United States v. Caldwell*, 989 F.2d 1056, at 1059 & n.3 (9th Cir. 1993)]。

連邦刑事法典二七一条の詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to defraud clause) のもと、裁判例によれば、連邦(検察)は、被告の共謀により合衆国(連邦)が金銭的損害 (pecuniary loss) を被った旨を立証する必要があるとされる (See, *Hammerschmidt v. United States*, 265 U.S. 182, at 188 (1924))。つまり、具体的な損害金額を示して証明する必要はないわけである。また、検察は、被告がその共謀により合衆国(連邦)から実際に金銭または財産の搾取に成功したかどうか、損害を与えたかどうかも立証する必要がないとされる (See, e.g. *United States v. Rosengarten*, 857 F.2d 76, at 79 (2nd Cir. 1988); *United States v. Everett*, 692 F.2d 596, at 599 (9th Cir. 1982))。

加えて、連邦(検察)は、「詐欺行為 (fraud)」自体が犯罪を構成するのかどうかを立証する必要があるとされる (See, e.g. *United States v. Jenkins*, 871 F.2d 598, at 603 (6th Cir. 1989))。こうした裁判例、法解釈に従えば、連邦(検察)は、租税ほ脱のような共謀罪適用のベースとなる特定の租税実体犯罪が存在する(した)のいかどうかも立証する義務を負わず、かつ、共謀罪の成立要件の一つである「意図 (intent)」の存在、すなわち共謀者各人の当該犯罪を行う意

図 (intent) の存在も立証する必要がないことになる。言い換えると、連邦（検察）は、共謀者は「虚偽、技巧、術策もしくは少なくとも不誠実な手段により、合法的な政府活動（業務）の一つに妨害（干渉）する (interfere) こと、または阻害（妨害）する (obstruct) こと」<sup>(54)</sup> で合意した旨を、状況証拠等をあげて証明すれば足りることになる (Hammerschmidt v. United States, 265 U.S. 182, at 188 (1924))。

裁判所の多くもこうした流れに呼応している。多くの裁判例では、連邦刑事法典二七一条の詐欺条項にかかる共謀罪のもとでの共謀罪の立証にあたり、連邦（検察）は、共謀罪適用のベースとなる個別の租税実体犯罪 (specific substantive tax offence) が存在する（した）のかどうかも明らかにする必要がないとする。すなわち、連邦（検察）に唯一立証が求められるのは、詐欺行為にかかる共謀の標的が、「合衆国（連邦）またはその機関 (the United States or one of its agencies)」であったかどうかである<sup>(55)</sup> とする (See, e.g., United States v. Johnson, 383 U.S. 169, at 172 (1966); United States v. Lane, 765 F.2d 1376, at 1379 (9th Cir. 1985); United States v. Pintar, 630 F.2d 1270, at 1278 (8th Cir. 1980))。

こうした支配的な見解・法解釈に対しては、少数ながら、異論を唱える裁判例もある (See, United States v. Alston, 77 F.3d 713, at 720-21 (3d Cir. 1996))。第三巡回区連邦控訴裁判所は、被告を連邦に対する詐欺行為 (Fraud) にかかる共謀罪で起訴する場合、連邦（検察）は、共謀罪の成立要件の一つとされる「故意 (willfulness)」の存在、すなわち共謀者各人の当該犯罪を行う確信的な意図 (intent) の存在、を立証する必要があると判示している。

### 3 詐欺条項にかかる共謀罪濫用への警鐘

支配的な裁判例で採られる法解釈に対しては、司法界に懸念がなかったわけではない。早くから、連邦最高裁判所

も、事実審裁判所に対し、一般的共謀罪規定である連邦刑事法典三七一条の詐欺条項の適用・解釈にあたっては、その適用範囲が広く解されているから濫用の危険性を認識したうえで、訴答手続 (pleadings) 【正式事実審理に先立ち、争点を明確にするために、原告／連邦を代理する検察官の主張と被告を代理する弁護士的主張を記した書面を交換する手続／当事者間の主張の概要通知手続】をすすめるように求め、次のような警鐘を鳴らしている (Dennis v. United States, 384 U.S. 855, at 860 (1966))。

「一般的共謀罪規定の概括的な文言に基づく正式起訴 (indictments) については、その適用が広範にわたり、有罪となる者に加え、無実の者も罫に陥れる可能性もあることから、刑事共謀罪の特性、処罰の適確性に留意し、各被告について慎重に精査されなければならない。」

同様に、第二巡回区連邦控訴裁判所も、次のような意見を述べている (United States v. Shoup, 608 F.2d 950, at 955-56 (3d Cir. 1979))。

「三七一条は」概括的〔な規定〕である。検察官が、当然に連邦刑事制裁の範囲内にはない活動を恣意的に処罰するために使う危険性があることに留意しなければならない。」

こうした警鐘を織り込んで考えると、連邦刑事法典三七一条の詐欺条項の恣意的な運用、濫用を戒めることは、アメリカ司法界において重い課題であることがわかる。

こうした警鐘にこたえるためには、公判における事実審理に先立ち作成される連邦 (検察官) 側と被告 (弁護士) 側双方 (当事者間) の主張を記載した書面においては、「被告は共謀して合衆国 (連邦) の政策執行機関である IRS の活動 (業務) を妨害した」といった抽象的な主張／記載では不十分である。詐欺行為の計画、共謀合意の内容記載が中

心となっている必要がある。言い換えると、正式起訴状には、①共謀により活動（業務）を妨害された、または活動（業務）に干渉された連邦政府機関の名称や②妨害された、または干渉された連邦政府機関の活動（業務）内容に加え、③共謀して当該機関の活動（業務）を妨害した者またはそれに干渉した者の身元が明確に記載されている必要がある（See, *United States v. Mohnhey*, 949 F.2d 899, at 904 (6th Cir. 1991)）。

#### 4 租税犯罪とクライン共謀基準の展開

連邦刑事法典三七一条の一般的共謀罪規定について、連邦裁判所は久しく、さまざまな解釈を試み、試行錯誤を続けた。連邦地方裁判所（九四）、連邦控訴裁判所（二二）、連邦最高裁判所（二）による詐欺条項にかかる共謀罪の適用・解釈はまちまちであり、裁判例はまったく一枚岩の状況にはない。連邦司法は、この概括的な詐欺条項にかかる共謀罪規定を拡大解釈する傾向にあり、研究者や実務家はこうした傾向に警鐘を鳴らし続けている<sup>55</sup>。

とりわけ「連邦課税庁である内国歳入庁（IRS）への詐欺行為にかかる共謀とは何か」について論じる場合にリーディングケースとして引用されるのが、合衆国対クライン事件判決〔*United States v. Klein*, 247 F.2d 908 (2d Cir. 1957), *cert. denied* 355 U.S. 924 (1958)〕である。

第二巡回区連邦控訴裁判所が下したこの判決（以下「クライン事件判決」という。）は、詐欺条項にかかる共謀罪について「定義」し、かつ一定の適用・解釈基準を示した。一般に、これらクライン事件判決に示された定義や基準に基づいて裁判所が下した判決は、「クライン共謀（Klein Conspiracy）」と呼ばれる。

クライン事件判決で、第二巡回区連邦控訴裁判所は、IRSを欺罔する「共謀」について、次のように定義してい

9 (United States v. Klein, 247 F.2d 908, at 915 (2d Cir. 1957)).

財務省所管の内国歳入庁 (IRS) の合法的な業務である歳入、すなわち所得税額の把握 (ascertainment)、算定 (computation)、賦課 (assessment) および徴収 (collection) を阻害する (impede)、侵害する (impair)、妨害する (obstruct) および停止させる (defeat) などによって、合衆国 (連邦) に詐欺を働くために共謀することを指す。<sup>(56)</sup>

クライン共謀基準とは、一言でいえば、連邦租税実体犯罪に関する共謀罪事件に対する連邦刑事法典二七一条の「詐欺条項にかかる共謀罪」の適用・解釈にあたっては、連邦課税庁 (IRS) が行う調査などを含む租税の正当な賦課徴収業務に共謀して干渉・妨害する納税者や税務専門職などによる合意を幅広く処罰の対象とすべきであると述べたものである。言い換えると、納税者と税務専門職の間での租税回避行為 (tax avoidance) の共謀はもちろんのこと、いわゆる「税務調査の回避 (audit avoidance)」行為の共謀なども、IRS業務への干渉・妨害にあたるこのスタンスにあるわけである。まさに、クライン共謀基準は、「IRSが、納税者と税務専門職界の行動に支配的影響力を及ぼすための強力なテロ対策ツールを持つこと (The IRS has a powerful in terrorism tool to influence the behavior of taxpayer and tax practitioner communities.)」をゆるしたに等しいと批判される所以である。

クライン共謀基準に対しては、きわめてアバウト・拡大解釈であり、疑わしきは納税者の利益に解釈すべきであるとするアングロ・アメリカ法のレガシーを否定することにつながるとして、税の研究者や実務家から厳しい批判がある。にもかかわらず、IRS犯則調査／査察部 (IRS CI) や連邦司法省租税部 (DOJ Tax) 付きの検察官は、連邦の適正な課税権行使を侵害または妨害する共謀を理由に訴追 (起訴) するかどうかの判断においては、久しくこのクライン共謀基準を参考にして<sup>(57)</sup>いる。

## (1) DOJが掲げる「クライン共謀パターン」とは

第二巡回区連邦控訴裁判所は、一九五七年のクライン事件判決のなかで、「共謀」の定義（当罰的行為）に加え、共謀してIRSの正当な業務に干渉または業務を妨害する合意が認められる典型的なパターンとして、二〇を掲げてい<sup>86</sup>る（United States v. Klein, 247 F.2d 908, at 916 (2d Cir. 1957)）。

連邦司法省 (DOJ=Department of Justice) は、裁判所が掲げたこれら二〇のパターンを、次の八つに整理して、DOJ租税犯則マニュアル (CTM=Criminal Tax Manual) に登載し、連邦検察官向けに発遣している (CTM 23.07 [2] [a])<sup>88</sup>。

## 【図表33】 DOJが掲げた「クライン共謀パターン」とは

- ① 清算分配金を各種手数料 (commissions) となるように帳簿を改ざんすることの共謀
- ② 対価の伴わない一五〇万ドルの支払を融資の返済として処理するために帳簿を改ざんすることの共謀
- ③ 実際には配当であるものを手数料に仮装して帳簿に不正記帳し、その後法人名義に変更することの共謀
- ④ 株式購入にかかる支払について、被告の個人所得税申告書への虚偽記載を共謀すること。
- ⑤ 各種キューバ籍法人の所有者の確認を求めた財務省の調査に対して共謀して虚偽の応答すること。
- ⑥ 株式売却により得た巨額の利益について被告の納税申告書に虚偽の記載することの共謀
- ⑦ 被告の秘書が帳簿改ざんについて記憶にない旨の虚偽の宣誓供述をすることの共謀
- ⑧ 株式の売買について所得税申告書に虚偽記載をすること共謀

## (2) DOJの「クライン共謀事例集」とは

連邦司法省 (DOJ=Department of Justice) は、一一の巡回区 (Circuits) からなる連邦控訴裁判所 (U.S. Courts of

Appeals) が、クライイン共謀 (Klein Conspiracy) 基準を適用し積み上げてきた裁判例を分析し、その分析結果を「クライイン共謀事例集 (Klein fact patterns)」として一覧として、DOJ 租税犯則マニュアル (CTM=Criminal Tax Manual) に登載し、連邦検察官向けに発遣している (CTM 23.07 [2] [b])<sup>(6)</sup>。

クライイン共謀事例集のうちから重要なものを一部抜粋し、読者に分かり易くするために若干のリライトしたうえで図説すると、次のとおりである<sup>(6)</sup>。

【図表34】重要なクライイン共謀事例パターン (抜粋)

【第一巡回区連邦控訴裁判所】

- ・合衆国 対 ゴールドバーク事件判決 (United States v. Goldberg, 105 F/3d 770, at 772 (1st Cir. 1997) : 従業者を雇用し給与を支払ったと偽って、その分を秘密裏に個人への支払や第三者への給付にあてる計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 ハーリー事件判決 (United States v. Hurley, 957 F.2d 1, at 6-7 (1st Cir. 1992) : パナマおよびバハマ諸島に設立した窓口会社を使い、かつ、第三者の名義で一二万五千ドルの現金や小切手を発行し一般の商慣習になじまない事業取引をすることにより資金洗浄をする計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 キャンバラ事件判決 (United States v. Cambara, 920 F.2d 144, at 146-47 (1st Cir. 1990) : 不動産管理会社を窓口会社とし、現金を引出しかつ当該現金で巨額の資産を購入するための資金洗浄計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 リゾット事件判決 (United States v. Lizotte, 856 F.2d 341, at 432-43 (1st Cir. 1988) : 名義人を通じて不動産を購入するための現金洗浄計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 ターバーズ事件判決 (United States v. Tarvers, 833 F.2d 1068, at 1071-72 (1st Cir. 1987) : 薬物取引で得た所得の脱税にかかる共謀

## 【第二巡回区連邦控訴裁判所】

- ・合衆国 対 マッチア事件判決 (United States v. Macchia, 35 F.3d 622, at 666 (2d Cir. 1994) : クレイン共謀先例の連邦ガソリン税への適用事例で、連鎖偽装取引を使ってガソリン税を回避する計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 アラクリ事件判決 (United States v. Aracri, 968 F.2d 1512, at 1515 (2d Cir. 1992) : クレイン共謀先例の連邦ガソリン税への適用事例で、さまざまな事業体間での偽装ペーパー取引やガソリン税免税購入証明書を保有するペーパー会社を組み合わせ租税回避する計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 ビルツェリアン事件判決 (United States v. Bilzerian, 926 F.2d 1285, at 1302 (2d Cir. 1991) : 二重目的共謀、すなわち、連邦証券取引委員会 (SEC) と連邦課税庁 (IRS) 双方に詐欺を働く共謀。不正な税務上の損失および不正な控除によりうみ出した蓄えを他人名義で留保し、合衆国法典タイトル 15/15 U.S. Code 七八条の m 第 d 項に基づく報告違反をする共謀
- ・合衆国 対 アッタナシオ事件判決 (United States v. Attanasio, 870 F.2d 809, at 816 (2d Cir. 1989) : 弁護士信託口座 (attorney trust accounts) を使って、不正なキャピタルゲイン取引および六〇万ドルの資金洗浄をする計画の共謀
- ・合衆国 対 ガラリー事件判決 (United States v. Gurary, 860 F.2d 521, at 524 (2d Cir. 1989) : ありもしない「商品」の架空インボイスおよび当該インボイスを会社に販売する。これら架空のインボイスを購入した会社は、当該商品の架空の売却額をそれぞれの法人所得税申告書に記載する計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 ローゼンガーテン事件判決 (United States v. Reosengarten, 857 F.2d 76, at 77 (2d Cir. 1988) : 不動産タックスシェアラー投資に関する資料の日付をずらすことにより不正な税控除をうみ出す計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 タロフ事件判決 (United States v. Turoff, 853 F.2d 1037, at 1040-41 (2d Cir. 1988) : 通信詐欺スキームから発生した利子所得の無申告および IRS へ申告しなかった当該利子相当額の現金を信用組合へ預託する計画にかかる共謀
- ・合衆国 対 ナーセシアン事件判決 (United States v. Nersesian, 824 F.2d 1294, at 1309-10 (2d Cir. 1987) : 財務省への現金取引報告 (CTR=Cash Transaction Report) 届出 (告知書) を回避する目的で、一十七万七千ドルの現金を、一万ドル未満の金額のマネーオーダーや旅行小切手に変換して告知義務を回避する計画にかかる共謀

・合衆国対シガロー事件判決 (United States v. Sigalow, 812 F.2d 783, at 784-85 (2d Cir. 1987) : IRSの犯則調査で発覚した風俗店 (massage parlors) の店長兼オーナーによる、各店舗のフロントに帳簿を破棄させ故意に虚偽の納税申告書の提出を図る組織的な共謀

・合衆国対ハインマン事件判決 (United States v. Heinmann, 801 F.2d 86, at 91-92 (2d Cir. 1986) : 聖職者向けに教会の宗教活動課税除外措置および慈善寄附金控除を活用した「聖職者 (ministers)」「清貧の誓い (vow of poverty)」と呼ばれる租税回避スキームの販売計画にかかる共謀

### 【第三巡回区連邦控訴裁判所】

・合衆国対ミッキー事件判決 (United States v. McKee, 506 F.2d 225, at 238-841 (3d Cir. 2007) : 良心ないし信仰上の理由から、自分が納める税金が軍事目的に支出されることを望まない納税者 (ピースタックスペイヤー) 団体<sup>(6)</sup>への原告の所属、および戦費に充当される分の納税拒否教育への関与、すなわちその団体の会員等に対し給与からの源泉所得税の天引き徴収の拒否などの呼びかけが、連邦刑事法典三七一条 (一般的共謀罪規定) の「詐欺条項」に規定する「共謀してIRSの正当な業務に干渉または業務を妨害する犯罪」を構成するとし起訴され、有罪となったもの。裁判所は、検察側の当該団体の代表の連邦個人所得税申告書の不提出等が、共謀罪成立要件の一つである共謀目的を達成に向けた準備行為 (overt acts) および不作為 (omissions) があつたとの主張・立証を受け入れた。

〔以下、略〕

以上のようなクライン共謀基準適用事例を概観すれば、いくつかの特徴を指摘することができる。一つは、税務専門職が、濫用的なタックスシェルター計画をたてクライアントと計画を話し合っただけで、IRSに詐欺を働く合意があつたものとして、連邦刑事法典三七一条の「詐欺条項」にかかる共謀罪」を適用して共謀罪違反で告発・起訴されれば、共謀者はほぼ有罪になっていることである。そして、もう一つは、連邦マネーロンダリング規制法 (Money

Laundering Control Act of 1986) [合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一九五六〜五七条]に基づく金融機関への現金取引報告 (CTR) 義務を回避するために小口 (一万ドル未満) に分けて送金するやり方を親族間で計画、金融機関員に相談することなども、共謀罪のターゲットとなつてゐることである。微罪であつても、二人以上の者が連邦政府に詐欺を働く計画を話し合ひ・合意したとされ、共謀罪で起訴されれば、有罪の答弁をしたうえで司法取引をするか、無罪の答弁し公判・陪審審理で有罪と評決され、共謀罪で刑の宣告を受けるルートを走らされる可能性が高いことである。<sup>(62)</sup>

税務専門職が、クライアントである納税者と話し合つて、納税者に有利な租税計画の青写真をつくつたとする。この場合も、実際にその計画に沿つて納税者が申告をしなかつたとしても、にらみを利かせる連邦課税庁 (IRS) と連邦検察とが情報連携してつくりあげた共謀罪の罠 (トラップ) にかかれば、税務専門職も無傷では逃れられないかも知れない法環境のもとで毎日のビジネスを余儀なくされてゐることである。もちろん、税務専門職には、クライアントは二の次、IRSの忠実なお手伝いさん<sup>63</sup>に徹して、IRSのセーフティネットの護られた安全な橋を渡る途もある。

さらに、市民団体、宗教団体、納税者団体なども、当局に「反政府団体」、「宗教カルト」、「反税団体」などのレッテルが貼られれば、その集団としての提言や主張、呼びかけが、二人以上の者が犯罪を行おうと話し合ひ、合意 (共謀) があつたとして、共謀罪を問われる常態に置かれてゐることである。

ちなみに、クライイン共謀事例集 (Klein fact patterns) を登載したDOJ租税犯則マニュアル (CTM) は、連邦司法省 (DOJ) の事務運営指針 (initiative) であり、対納税者との関係においては拘束力を有しない。しかし、連邦検察官にとっては、連邦刑事法典三七一一条の詐欺条項にかかる共謀罪違反を告発・起訴する場合の指針となる。租税実体

犯罪にかかわって共謀罪で起訴された納税者の弁護にあたる弁護士にとっても、検察側の手の内を知るためには参考となる資料である。

## 5 綻びを見せるクライン共謀基準

すでにふれたように、連邦検察租税部 (DOJ Tax=Department of Justice Tax Division) は、IRS 犯則調査／査察部 (IRS CI=Criminal Investigation) とタイアップ・情報連携して、連邦刑事法典二七一条の「詐欺条項にかかる共謀罪」および判例法で示されたクライン共謀基準を用いて納税者を安易に訴追 (起訴) する傾向を強めている。

この背景には、税務専門職〔主に税務弁護士 (tax attorney) や公認会計士 (CPA)〕、投資銀行などが、技巧を凝らした濫用的タックスシエルターを富裕層向けに販売し租税回避をはかる傾向に対して、IRS 犯則調査／査察部 (IRS CI) や連邦検察租税部 (DOJ Tax) が、即応規制をかける必要性に迫られている実情がある<sup>63)</sup>。また、既遂の租税ほ脱事件を立証するよりも、租税ほ脱の準備・計画の共謀を立証することの方が容易であり、即応規制に資するとの事情がある。

たしかに、納税者や税務専門職には、共謀罪のトラップに足を取られると無傷で抜け出すのは至難な常態が続いている。刑事租税訴訟にかかわって共謀罪で起訴された納税者の弁護にあたる弁護士は、労多くして功少なしで疲弊の度合いを強めている。とはいっても、タックスシエルターの利用で、連邦共謀罪の詐欺条項にかかる共謀罪で刑事訴追された税務専門職および投資銀行ならびにそのクライアントである富裕納税者は、必ずしも座して死を待つことを好まない。刑事法廷で、有罪の答弁をし司法取引で決着をつける途を選ばずに、無罪の答弁をしたうえで正式

な裁判（公判）で争う姿勢を強めている。

クライン共謀基準を受け入れステイタスクオー（status quo／現状追従）、紋切型の判決が続くなか、希望の光となるいくつかの連邦控訴審判決が存在する。

### (1) カルドウエル共謀罪事件判決

自らもクライン共謀基準に沿いながらも、連邦（検察）の主張を鵜呑みにした事実審裁判所の「常識的な」判決に異論を唱えた連邦控訴審判決の一つが、第九巡回区連邦控訴裁判所が下したカルドウエル共謀罪事件判決（United States v. Caldwell, 989 F.2d 1056, at 1059 & n.3 (9th Cir. 1993)）である。

#### 【図表35】カルドウエル共謀罪事件の概要

被告（Y…カルドウエル）は、顧客の金融取引を無記名口座に記録したうえで秘匿し第三者に漏らさないことを約して地域で顧客を集めている隠れバンク（warehouse bank）の記帳係である。当該バンクは、「顧客のプライバシー保護」を表向きの売りに行っていた。しかし、連邦課税庁（IRS）は、当該バンクはその顧客の納税逃れを支援していると判断した。当局は、当該バンクの業務を停止させ、Yを含む当該バンクの一部の従業者や顧客を逮捕した。Yは、連邦刑事法典三七一条に基づく合衆国（連邦）への詐欺行為にかかる共謀の罪で起訴された。連邦地裁は、Yを共謀の罪で有罪とした。この判決を不服としてYは、控訴した。Yは、控訴審において、連邦地裁の裁判官による審理陪審の陪審員に対する説示（instructions）に瑕疵があった旨主張した。すなわち、共謀罪を問うには、政府の合法的な業務を妨害することの合意に加え、虚偽（deceitful）や不正な（dishonest）な手段を準備する要件をみたしているかどうかの事実を審理して判決を下すように求められる。にもかかわらず、連邦地裁の裁判官は、こうした要件について陪審員に説示をしていなかった。したがって、陪審手続には瑕疵があり、連邦地裁判決は破棄されるべきである。

先にふれたように、連邦最高裁の判例 (Hammerschmidt v. United States, 265 U.S. 182, at 188 (1924)) によると、合衆国 (連邦) への詐欺行為にかかる共謀罪の成立要件は、被告が①話合いで合意に達したこと、②政府の合法的な業務を妨害したこと、③虚偽 (deceitful) や不正な (dishonest) 手段を用いたこと、および④共謀に影響を及ぼす少なくとも一つの準備行為 (overt act) があったことであり、連邦検察はこれらの要件を立証するように求められる。

カルドウエル共謀罪事件において、控訴裁判所は、控訴人 (Y) 側の主張を認め、事実審を担当した連邦地方裁判所が、審理陪審 (jury) で陪審員 (jurors) に対して詐欺条項の適用について説示 (instructions) する際に、その説示に瑕疵があったことを認めた。すなわち、共謀罪の成立要件の一つである「③虚偽 (deceitful) や不正な (dishonest) 手段を用いたこと」について合意があった旨の事実が確認できてはじめて有罪とできるのにもかかわらず、その旨の適切な説示が行われなかったことを指摘した (United States v. Caldwell, 989 F.2d 1056, at 1060)。控訴裁判所は、この点を理由に、本件における審理陪審 (jury) は、被告が虚偽 (deceitful) や不正な (dishonest) 手段を用いて共謀することに合意していなかったのにも拘わらず、IRSの業務妨害に加わることに合意したとの不適切な評決にいたった可能性がある」と裁断した (United States v. Caldwell, 989 F.2d 1056, at 1060-6)。すなわち、連邦憲法修正六条は、「すべての刑事上の訴追において、被告人は、……公平な陪審による迅速な公開の裁判を受け」る権利がある旨定めていることからして、公平な陪審が確保されているとは言い難く、陪審員に対し適切な説示が行われなかったことは単なる失念として看過することはできないと判示した。

加えて、政府 (X: 検察) は「カルドウエル (Y: 被告/控訴人) が共謀して連邦課税庁 (IRS) の仕事を困難にした (Galdwell conspired to make the IRS's job harder)」旨を立証した。しかし、控訴裁判所は、このようなアバウトな証

扱で被告を違法な共謀の罪を犯したと判断することはゆるされないと判示した。控訴裁判所で本件を担当したコジンスキイ (Alex Kozinski) 判事は、連邦地裁判決を破棄するにあたり、「ゆるされること以外のはすべて禁止される、何ごとも命令によってだけゆるされる……市民は、してはならないことの熱狂の嵐のなかで自らの行動を呪縛される……ような国が近年まで存在した。【中略】幸いなことに、合衆国はそんな国ではない。本法廷も、そんな場所にはなりたくない願っている。政府は、ある行為を禁止したいと望むならば、それを禁止できる。政府がある行為を命じたいと望むならば、それを命じることができる。しかし、本法廷は、議会が、合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 二七一条〔一般的共謀罪〕を制定したときに、政府を妨害するあらゆることを市民に禁じたり、あるいは市民に対しすべてについて政府が仕事をし易くなるように求めていたと軽々に推論したくはない。市民は、虚偽 (deceitful) や不正な (dishonest) 手段で行動していない限り、かつ、特定の法律に違反していない限り、自分の好む方法で私事を行い自由に社会のなかで生きられる。」と付け加えた。

カルドウエル共謀罪事件判決は、クライン共謀基準を受け入れ現状追従、紋切型の判決を続ける司法の姿勢を痛烈に批判したものと受け取られている。すなわち、連邦刑事法典二七一条の「詐欺条項」を適用して、特定の租税実体犯罪をベースとすることなしに、たんに被告は共謀して連邦課税庁 (IRS) の仕事を困難にした (conspired to make the IRS's job harder) ことを理由に共謀罪を問うことは、おおよそ民主国家の司法では採ってはいけない手法である、と。

## (2) コプラン共謀罪事件判決

IRSへの詐欺行為にかかる「共謀」を幅広く定義した一九五七年のクライン事件判決 (クライン共謀基準) は、か

なり陳腐化してきているのではないかとの指摘もある。この基準を見直すかどうかを含め、再点検を促す判決もある。その一つが、二〇一二年に第二巡回区連邦控訴裁判所が下したコプラン事件判決〔United States v. Coplan, 703 F.3d 46 (2d Cir. 2012), cert. denied, 134 S.Ct. 71 (2013)〕である。

本件は、一般に「コプラン共謀罪事件 (Coplan conspiracy case)」と呼ばれる。コプラン共謀罪事件の概要およびコプラン被告の主張を図説すると、おおよそ次のとおりである。

【図表36】コプラン共謀罪事件の概要

一九九八年に、アーンスト・アンド・ヤング会計事務所 (E & Y LLP) のパートナーや職員であったコプラン (Robert Coplan) 被告 (Y) をはじめとした三人の税務弁護士 (tax attorney) と一人の公認会計士 (CPA) が、一九九八年から二〇〇六年にかけて共謀して租税ほ脱罪 (IRC七二〇一条) につながる五つのタックスシエルタースキームを立案し販売する計画 (ただし、訴追の対象とされたのは、そのうちの一つのスキーム) をたてたかどで、連邦刑事法典三七一条の「詐欺条項」に基づき共謀罪その他複数の罪を問われた。

事実審裁判所 (ニューヨーク南部地区連邦地方裁判所) (四人は事実問題の争点を同じくすることから併合訴訟) は、おおよそ一〇週間で結審した。審理陪審は、大筋で検察の主張に沿い、クライン共謀基準に基づき、四人の被告に対してすべての罪について有罪の評決を下した。これを受けて、連邦地裁は、コプラン被告には、三年の禁錮刑 (ただし、三年間にわたり、年一二〇時間の社会勤労奉仕、そのうち半分は税務専門職としての税務相談に代えることができる) プラス七五、〇〇〇ドルの罰金を科す判決を下した。<sup>65</sup>【他の被告に対しては一一か月〜三年の禁錮刑十七五、〇〇〇〜一〇万ドルの罰金を併科。全員が控訴した。】

この判決を不服としてYは、控訴した。Yは、控訴審において、連邦地裁判決が一九五七年のクライン共謀罪事件判決 (クライン共謀基準) をもとに判決を下しているが、前記(1)カルドウェル共謀罪事件判決 (United States v. Caldwell, 989 F.2d 1056) などを典拠に、クライン共謀基準の正当性を問題にした。すなわち、クライン共謀基準は、制定法【連邦刑事法典三七一条】の

解釈に基づいているというよりは、個人の利益の保護よりも政府の利益の方がもっと価値が高いという司法が創造した政策配慮 (judicially generated policy concern) に基づいた基準である。この基準は、「政府に詐欺を働く (defraud the government)」という文言について、拡大解釈を常態化するものである。この基準に基づいて判決を下すことについてどのような正当性があるのか、と問いただした。

本件を担当した連邦控訴裁判所のジョゼ・キャブライン (Jose Cabranes) 判事が、Y の主張に一定の理解を示す意見を表明した。しかし、当裁判所は、連邦最高裁の先例と控訴裁判所の裁判例に拘束されること、また、クライン共謀基準の見直しは唯一連邦最高裁がなし得るものであるとし、当裁判所が見直しを検討することについては消極的な姿勢を示した。

結果として、Y については下級審の事実認定に基づき有罪判決を追認し、控訴を棄却した。【Y を含む二人が有罪、他の二人は犯罪意思がなかったとして事実審の有罪判決を破棄した。】

Y (被告・控訴人) は、移送命令送致により連邦最高裁判所の判断を求めようとしたが、受理されなかった (いわゆる上告不受理) [United States v. Coplan, 703 F.3d 46 (2d Cir. 2012), cert. denied, 134 S.Ct. 71 (2013)]。

コプラン共謀罪事件控訴審において、Y (被告・控訴人) 側は、一連の控訴理由の一つとして、連邦刑事法典三七一条に規定する合衆国 (連邦) への詐欺行為にかかる共謀罪の成立要件は、クライン共謀基準によると、政府 (X:: 検察) 側は、Y が政府の合法的な業務を妨害することについて、たんに虚偽 (deceitful) や不正な (dishonest) 手段を用いることについて話合いで合意に達したことで共謀の罪を問えることになる点を争った。こうした法の適用や解釈は、連邦憲法修正第五条の保障された「法の適正手続 (due process of law)」を侵害するとし、いわゆる「適用違憲 (as applied constitutional challenge)」を主張している。しかし、控訴裁判所は、こうした主張に正面から応えることには消極的であった。

コプラン共謀罪事件控訴審判決については、現状追従、紋切型の判決であるとして、税務専門職の間では負の評価がなされている。しかし、その一方で、本判決は、カルドウエル共謀罪事件判決 (United States v. Caldwell, 989 F.2d 1056) などを引用し、Y (被告・控訴人・被告人) 側が行った主張を認めることには消極的ではあったものの、クライン共謀基準の今後のあり方、その見直しの必要性について一矢を放ったとの評価がなされている。<sup>66)</sup>

## 6 クライン共謀基準への相互依存を深める IRS、連邦検察

連邦課税庁 (IRS CI) が、連邦検察 (U.S. Attorney) とタイアップ・情報連携して、租税ほ脱 (tax evasion / IRC 七二〇一条)、虚偽申告 (fraud and false statement / IRC 七二〇六条一項) を摘発・立件するとする。これら租税実体犯罪にかかる訴訟 (刑事租税訴訟) では、連邦政府 (連邦検察) 側が立証責任を負う。

租税ほ脱罪 (IRC 七二〇一条) について、法文では「内国歳入法典 (IRC) に基づき課されるいかなる租税またはその納付を、故意にほ脱または侵害しようとした者は、重罪として、次の刑で処罰される。」(傍点邦訳者) と定める。また、虚偽申告罪 (IRC 七二〇六条一項) については、「いかなる者も、虚偽罪を問われることを承知のうえ作成された宣誓文その他宣誓文による証明がなされた申告書、陳述書その他の書面であつて、あらゆる重要な部分について真実かつ正確であると信じていないものを故意に作成、署名した場合には、重罪として、次の刑で処罰される。」(傍点邦訳者) と定める。

租税ほ脱罪 (IRC 七二〇一条) および虚偽申告罪 (IRC 七二〇六条一項) においては、「いかなる者 (any person)」という規定振りになっていることから、納税者のみならず、その納税者を支援した税務専門職なども、処罰の対象と

される (See, e.g., *United States v. Townsent*, 31 F. 3d 262, at 267 (5th Cir. 1994))。

租税法は複雑になる一方である。政府は、納税者が相当の注意義務を払ったのにもかかわらず無実の誤りをしたのか、あるいは意図的な見解に基づいて税務処理をしたのか、明瞭な線引きをするのは必ずしも容易ではない。とりわけ、技巧を凝らした複雑なタックスシエルトは、正当な事業目的を欠いてはいるが形式的には合法であり、クライアントに租税上の恩恵をもたらす。IRSは、これらタックスシエルトの多くは、税務調査でそのスキームを解析するのすら難しい。そこで、IRSは、二〇〇〇年にタックスシエルト分析室 (Office of Tax Shelter Analysis)<sup>(47)</sup> を立ち上げ、税務専門職を主なターゲットとした即応態勢を構築したが、いまだイタチごっこの状態が続いている。<sup>(68)</sup>

こうした徴税の現場での困難を織り込み、確実に有罪を勝ち取るため、IRSや連邦検察は、「何らかの方法もしくは何らかの目的のために合衆国 (連邦) または政府機関に詐欺を働くことについて共謀すること」を犯罪の成立要件とする連邦刑事法典二七一条規定する一般共謀罪の詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to defraud clause) への依存を強めているわけである。すなわち、この詐欺条項にかかる共謀罪を典拠にすれば、特定の犯罪【租税ほ脱 (tax evasion / IRC 七二〇一条)、虚偽申告 (Fraud and false statement / IRC 七二〇六条一項) など】についての立証を要しないからである。政府 (検察) は、納税者や税務専門職など被告が不正な手段を使って、IRSの租税の賦課および徴収を妨げることを計画した旨を立証することで足りる。

共謀罪は、納税者や税務専門職などが、完全に税法の文言を遵守していたとしても、犯罪があつたことを問える性格の刑罰である。クライン共謀基準に従った政府の解釈によれば、税務専門職と納税者は、税務調査では解析が難しいタックスシエルトについて話し合い、合意したことは、そのコンテキストにおいて、IRSの税務調査回避

(avoidance of tax audit) を画策していた、あるいは「共謀して連邦課税庁 (IRS) の仕事を困難にした (conspired to make the IRS's job harder)」ことになり、共謀罪を問えることになる。まさに、IRS や連邦検察が、クライアント共謀基準に依存を深める理由である。

## 7 租税犯罪にかかる共謀罪の成立要件再論

共謀は、「集団的な犯罪合意 (collective criminal agreement)」ないし「犯罪におけるパートナーシップ (partnership in crime)」とも呼ばれるように、共謀罪を適用する場合の客観的要件の核となるのは、「合意 (agreement)」の存在である。この点は、税法分野における共謀罪の適用においても、同様である。

まさに、タンゴを踊るときに相手が必要なように、共謀罪が成立する基礎的な要件として、少なくとも二人の集団が必要になる。言い換えると、被告は、自分自身で共謀することはできない (Morrison v. California, 291 U.S. 82, at 92 (1934))。

### (1) ピンカートン罪責原則

共謀罪 (crime of conspiracy) は、そのベースとなる実体犯罪 (substantive offence)、例えば租税ほ脱罪 (IRC 七二〇一条)、とは別途に成立する独立した犯罪である。また、連邦刑事法典二七一条の一般的共謀罪は、それが成立するためには実体犯罪 (例えば、租税ほ脱罪 / IRC 七二〇一条) を実際に実行されることを要件としていない。このことから、共謀罪は、そのベースとなる実体犯罪 (租税ほ脱罪) が成立しているかしてしないかを問わずに成立する。

連邦政府（検察）は、共謀者に対して、実体犯罪（例えば、租税ほ脱罪／IRC七二〇一条）と共謀罪（連邦刑事法典三七一条）の双方の訴追（起訴）を行うことができる。この場合、政府は、共謀罪については、次のような成立要件を立証する必要がある。

**【図表37】 一般的共謀罪の成立要件**

- |   |
|---|
| <p>① 共謀目的についての合意 (agreement) があること。</p> <p>② 当該目的を達成するための特定の意図 (specific intent) があること。</p> <p>③ 当該合意を促進する準備行為 (overt act) があること。</p> |
|---|

すなわち、実体犯罪と共謀罪を問う場合、共謀罪について、政府（検察）は、合意およびその合意を推進する合理的に予見できる準備行為 (overt act) があることを立証するように求められる。それでは、双方の犯罪を問う場合、実体犯罪を犯していない者に対しても、共謀罪について責任を問えるのであろうか。

この点について、ピンカートン事件判決 (Pinkerton v. United States, 328 U.S. 640, at 647-8 (1946)) において、連邦最高裁判所は、共謀者は、仮に実体犯罪を犯しておらず、当該共謀に共同している (join) だけであるとしても、正犯として罪を負うと判示した。一般に、このピンカートン事件判決に示された罪責基準は、「ピンカートン罪責原則 (Pinkerton liability doctrine)」と呼ばれる。

## (2) 合意の存在

共謀罪を問うためには、連邦検察 (U.S. Attorney) は、被告と少なくとももう一人の者が、共謀目的を達成するための「合意 (agreement)」があったことを立証するように求められる (United States v. Barnes, 604 F. 2d 121, at 161 (2d Cir. 1979))。

例えば、納税者が、ある濫用的タックスシエルタースキーム (abusive tax shelter scheme) が違法であると知りながら、そのスキームに故意に参加したとする。この場合、連邦検察は、そのスキームを考案し販売した弁護士、公認会計士 (CPA) その他の税務専門職と当該納税者を、違法な租税ほ脱 (tax evasion / IRC 七二〇一条) の共謀に合意したかどで起訴することができる。

この事例では、俗に「車輪&スポーク共謀 (wheel and spoke conspiracy)」と呼ばれるパターンで共謀罪を問われる可能性もある。すなわち、連邦検察は、違法な濫用的タックスシエルタースキームの購入・参加を呼びかける税務専門職が、「車輪 (wheel)」の役割を果たし、相互には直接的な接触は持たない複数の納税者 (俗に「スポーク (spokes)」とも呼ばれる。) が違法スキームに参加する意図を通じて共謀的な合意で結びついており、共謀罪で起訴することもできる。

共謀罪を問う場合、二人以上の者による合意の存在を立証するのが客観的成立要件とされる。しかし、状況により、連邦検察は、一方の当事者を正式起訴する場合に、必ずしも他方の当事者の身元を明らかにする必要がないとされる。この点について、連邦司法省 (DOJ=Department of Justice) の租税犯則マニュアル (CTM=Criminal Tax Manual) では、連邦検察官に対し、次のように指示する。

【図表38】 連邦司法省 (DOJ) 租税犯則マニュアル (CTM)：起訴にあたっての留意事項

検察官 (prosecutors) は、連邦司法省が、共謀罪の起訴において、正当な理由がない限り、起訴されていない共謀者の身元を明らかにしないことは望ましいことではないという立場にあることに留意すべきである。連邦検察マニュアル (USAM=United States Attorneys' Manual 9-11.130 (June 2008)) 起訴されていない共謀者の身元を明らかにしない事案において検察官に推奨される事務は、たんに「被告は、他の者または連邦大陪審 (Grand jury) や、被告からの申立てに基づき〔検察側が犯罪事実を記載し法廷に〕提出する犯罪事実明細書 (bill of particulars) でその身元を開示される者と共謀した」旨申し立てることである。ただし、このような事務運営は、「その者が不正行為により正式に処罰され、係争中である」場合には、それを行わないものとする。USAM 9-27.760

連邦司法省 (DOJ) が租税犯則マニュアルで、連邦検察官に対してこうした示達を行う背景には、連邦捜査機関 (FBIやDEAなど) ないし連邦課税庁 (IRS) は、しばしば覆面捜査官 (undercover agents) や情報提供者 (informant) を使って共謀を仕立て必要な証拠を収集し、連邦検察が被疑者 (被告) を起訴に持ち込んでいる事情がある。

しかし、共謀罪を問う場合に、共謀罪の対象となる 2人以上の「者」には、政府の覆面捜査官ないし情報提供者は含まれない。すなわち、被告はこうした者と共謀に合意する意図 (意思) はなかったと判断されることから、共謀罪を問われることはない (See, *United States v. Pennell*, 737 F.2d 521, at 536 (6th Cir. 1984), cert. denied, 469 U.S. 1158 (1985))。

租税犯則事件にかかる共謀罪を問う場合に、共謀罪の対象となる 2人以上の「者」には、原則として「法人／会社 (corporation)」も含まれる。したがって、検察は、法人とその従業者または株主との間での共謀の合意の意図

(意思)があつたとして、共謀罪を問う場合も多い。<sup>(69)</sup>

### (3) 双方の共謀罪の適用の可否

共謀者の計画・準備行為が、共謀罪の対象になると判断したとする。この場合、政府(検察)は、その共謀者を、①犯罪条項にかかる共謀罪でも、②詐欺条項にかかる共謀罪のいずれを典拠にしても起訴できる場合に、双方を典拠に起訴することは可能なのであろうか。

例えば、納税者と関与税務専門職が、租税ほ脱罪(IRC七二〇一条)の対象となるタックスシエルトスキームを検討していたとする。この場合、政府(検察)は、IRC七二〇一条〔租税ほ脱罪〕という特定の租税実体犯罪(犯罪条項)をベースに連邦刑事法典二七一条の共謀罪を問うと同時に、特定の犯罪条項の基づかない詐欺条項にかかる共謀罪でも、共謀者を訴追できるかどうかである。

こうした問題を回避するために、裁判所によっては、共謀者が特定の租税実体犯罪を犯していることが明らかな場合には、犯罪条項にかかる共謀罪でもって訴追すべきであるとする見解をとるところもある(e.g., *United States v. Minarik*, 875 F.2d 1186, at 1187 (6th Cir. 1989))。また、双方の共謀罪で起訴されたことから、このことが審理陪審において陪審員の誤った有罪評決につながったとする被告からの申立てについて、連邦地裁の裁判官による陪審員に対する説示(instructions)が適切に行われていることから、双方の共謀罪での起訴には問題がなかったとする控訴審の判断もある〔*United States v. Helmsley*, 941 F.2d 71, at 90 (2d Cir. 1991), *cert. denied*, 502 U.S. 1091 (1992)〕。

以上のように、一つの計画・準備行為について双方の共謀罪を典拠に訴追できるかどうかについては、裁判所によ

り判断が分かれている。この点は別としても、罰則の適用については、法解釈論的には、連邦刑事法典三七一条の共謀罪は単一の犯罪であることから、最大でも一つの刑罰（つまり、五年以下の自由刑もしくは二五万ドル（法人の場合は五〇万ドル）以下の罰金または併科）で刑事制裁を科すべきであるとの考え方が一般的である。

#### (4) 共謀罪上の「意図」の立証と租税実体犯罪上の「故意」の立証

アメリカにおける共謀罪は、主観的要件あるいは主観的構成要件要素 (subjective component)、すなわち「意図」(ないし「故意」など)、の存在の立証を必要とする犯罪の一つである<sup>(70)</sup>。したがって、政府(検察)は、共謀者に①連邦犯罪を犯す意図または②連邦政府に詐欺を働く意図があったかどうかを立証しなければならない。

大多数の共謀罪の訴追(起訴)は、詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-offense clause) を典拠に行われる。これは、詐欺条項にかかる共謀罪の適用においては、「連邦政府に詐欺を働く共謀 (conspiracy to defraud the United States)」という文言からも分かるように、共謀者が特定の实体犯罪に関係したことが前提となっていないからである。すなわち、政府(検察)は、共謀者が特定の实体犯罪に関係したことを立証するようには求められないことが理由である。

しかし、なかには、政府(検察)が、犯罪条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause) を典拠に、個別の租税実体犯罪(犯罪条項)、例えば租税実体犯罪の典型である「租税ほ脱罪 (IRC七二〇一条)」をベースに訴追(起訴)する場合もある。こうした訴追(起訴)の場合、IRC七二〇一条が「故意 (willfulness)」を犯罪の成立要件としているため、刑事租税裁判で検察は、「故意性」を立証するように求められる。ところが、連邦刑事法典三七一条の共謀罪では条文中そうした故意の存在を犯罪の成立要件として明定していない。その代わり、共謀の「意図 (intent)」の

存在を立証するように求められるに留まる。すなわち、検察官は、共謀罪を問う場合、共謀者である被告が不法を實現する（または政府に詐欺行為を働く）特定の意図をもって共謀の輪に加わったこと (joint) を立証することであり。

こうした構図にあつて、共謀罪上の「意図」の立証と租税実体犯罪上の「故意」の立証について、裁判例では、どのような考え方を採っているのかが問われてくる。<sup>(21)</sup>

裁判所によつては、共謀罪上の「意図」の立証においても、連邦（検察）に対して共謀者が「任意かつ故意に (voluntarily and purposely)」つまり自分の意思で「確信的に」共謀の輪の加わったことを立証するように求める判決もある。

連邦最高裁判所は、イングラム共謀罪事件判決 (Ingram v. United States, 360 U.S. 672, at 678 (1959)) が典型例である。本件において、最高裁は、租税実体犯罪（犯罪条項）をベースに連邦刑事法典三七一条の共謀罪を問う場合には、連邦政府（その代理人である連邦検察）に対し「故意の存在」を立証することが必要である旨判示した。すなわち、租税ほ脱（IRC七二〇一条）をベースに共謀罪を問う事例において、連邦政府（連邦検察）は、被告が「故意に」租税ほ脱の共謀に合意することになることを知っていた旨を立証しなければならぬとした。

【図表39】イングラム共謀罪事件の概要

四人の被告（二人の事業主と二人の従業者）は、州法のもとで違法とされる富くじ事業を秘密裏に展開していた。二人の事業主は、違法富くじ事業で負うことになる連邦賭博税（Federal wagering tax / 賭博事業が合法か違法かを問わず課税される租税）を申告納付しなかった。一方、二人の従業者は、納税義務はない。連邦（検察）は、これら二人の従業者に対し脱税の共謀の罪で起訴した。連邦最高裁判所は、「特定の実体犯罪にかかる共謀は、少なくとも当該実体犯罪の成立に必要な程度の犯罪の意図（criminal intent）なしにはありえない。二人の従業者が共謀罪を問われるものになった実体犯罪は、故意に連邦税をほ脱したかどうかである。租税ほ脱の共謀罪は、仮に税法の知識があったとしても、明らかに故意の自覚がなければ犯すことはできない。」と判示した。裁判所は、二人の従業者は連邦賭博税の納税義務の認識を欠いていること、言い換えると政府（検察）は認識があったことを立証し得ていなことを根拠に、これら二人の主張を容認し、共謀罪の適用を認めなかった。一方、二人の事業主に對しては共謀罪に適用を容認した。

アメリカ刑事法学上の主観的構成要件要素（subjective component）として、法文では「意図的（intentional）」のほか「故意に（willfully, purposely）」などの文言が使われている。これらの文言を比べた場合に、どのような意味の違いがあるのかは必ずしも定かではない。また、わが国の刑事法体系に的確にフットするかたちでこれらの文言を邦訳するのは至難である。誤解を恐れずにいえば、「意図的に」計画的に、「故意に」確信的に」のような意味でとらえてよいのではないか。

共謀罪は、二人以上の者が共謀するなどの客観的な要件の充足に加え、②参加者の主観的な「特定の意図（specific intent）」（＝計画性）の要件の充足を求める犯罪である。しかも、ここでいう「意図」とは、イングラム共謀罪事件判決によれば、頭のなかでの計画性を超えたより確信的な「故意」を意味するものと解される。

(5) 共謀罪適用における客観的要件の「準備行為」とは

連邦刑事法典二七一条の共謀罪を問う場合には、「意図 (intent)」と「合意 (agreement)」に加え、裁判例によると、政府 (検察) は、共謀者が当該合意を促進する「準備行為 (overt act)」の存在を立証しなければならぬとされる。<sup>(72)</sup>

すなわち、共謀の合意がたんに共謀者の頭のなかあるのではなく、準備行為が伴う共謀が事実として存在する旨を立証する必要がある。もつとも、準備行為 (overt act) は、犯罪行為である必要はない。合法的行為であつてよい。

租税ほ脱犯罪 (IRC七二〇一条) や故意の申告書不提出犯 (IRC七二〇三条) のような個別の租税実体犯罪 (specific substantive tax offence) にかかる共謀の場合は、一般に、共謀の目的はIRSの追求から逃れることにあり、その目的を促進するために所得や費用を隠匿することは準備行為 (overt act) と推認される (eg. Forman v. United States, 361 U.S. 416, at 422-24 (1960))。

前記コプラン共謀罪事件 [United States v. Coplan, 703 F.3d 46 (2d Cir. 2012), cert. denied, 134 S.Ct. 71 (2013)] において、連邦検察は、共謀罪等の捜査が始まった後に、①会計事務所の職員が販売用のタックスシェルタースキーム (CDSシェルター、COBRAシェルター、Add-Onシェルター、およびPICOシェルター) の資料がIRSの手に渡るのを防ぐために当該資料の回収を奨励したこと、②顧客に対して、事業目的があるかのように装い、税務上の立場の補強するために、外貨取引資料などのダウンロードをするようにアドバイスしたこと、③内部の通信文書、取引資料および情報が潜在的にマイナスに作用しないように当該取引にかかる有利な課税上の見解を用意したことなどの事実を、共謀罪成立要件の一つである準備行為 (overt act) があつたことの証拠として事実審裁判所や審理陪審に提出している (United States v. Coplan, 703 F.3d 46, at 64-65)。

しかし、税務専門職であれば、むしろこうした有利な課税上の見解を用意することは、自らのクライアント（顧客）の法的立場を補強するために当り前の行為である。合法的なアドバイスとみてよい。したがって、検察が、こうしたクライアントに有利な課税上の見解を用意する税務専門職の行為を、犯罪の構成要件に該当するとみることには大きな疑問符がつく。とりわけ、裁判所までもが、税務専門職の行為を、計画の真の性格を偽装し、課税庁（IRS-CI）や検察の追求をかわすために共謀者の一人が行った積極的な行為とし、共謀罪成立要件の一つである準備行為（overt act）があつたと推認する姿勢には違和感を憶えざるを得ない。税務専門職は、「クライアントへの予防法学的な専門的見解の表示、話し合いが共謀罪の準備行為（overt act）にあたる」とする当局の見解が税界を闊歩するようでは、納税者の権利擁護の職責はまっとうできない。

この点について、コプラン共謀罪事件における第二巡回区連邦控訴裁判所の判決では、こうした税務専門職の行為は、その実質において、クライアントに対する合法的な職務行為である」と推認している（United States v. Coplan, 703 F.3d 46, at 65）。その一方で、同裁判所は、判決を「税務専門職である被告の「意図（intent）」は、問題とされた行為の真の目的を隠すことであつた」という結論に導いている。この結論に対しては、税務専門職から大きな疑問符が付いている。

税務専門職が、違法または疑問のある課税取扱いを是正するために自己のクライアントに提供した専門職サービスは、注意しないと、共謀罪の枠内では、違法を立証するための「準備行為（overt act）」と推認されてしまう危険性はらんでいることが分かる。<sup>(73)</sup>

【図表40】税務専門職の「顧客サービス」と共謀罪の「準備行為」との接点

・税務専門職が、「どのような課税取扱いが法的にゆるされるのか、あるいは税法の範囲内で租税負担が最も効率的になる税務処理方法はこれだ。」といった見解をクライアントに示すことは、納税申告前か納税申告後であるかを問わず、本来まったく自由なはずである。

・租税負担を極小化することは納税者の権利であり、技巧みな税務専門職がこうした権利の伸長を支援するためのタイアップを法認するのがアメリカ税法のレガシーである。

・しかし、共謀罪の枠内では、こうしたレガシーが通用せず、違法な共謀を立証するための「準備行為 (overt act)」とされてしまふのでは、税務専門職はその職責をまっとうできない。

(6) 問われる詐欺条項にかかる共謀罪の拡大適用

政府（検察）は、詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause) を適用して、容易に共謀者を起訴することができる。詐欺条項にかかる共謀罪の適用においては、共謀者が特定の実体犯罪に関係したことが前提となっていない。すなわち、検察は、共謀者が、連邦税法 (IRC) 七二〇一条〔租税ほ脱罪〕のような実体犯罪違反に関係したことを立証するようには求められない。

先にふれたように、連邦最高裁の先例 (Hammerschmidt v. United States, 265 U.S. 182, at 188 (1924)) によると、合衆国（連邦）に詐欺を働くための共謀の成立要件は、被告が①話合いで合意に達したこと、②政府の合法的な業務を妨害したこと、③虚偽 (deceitful) や不正な (dishonest) 手段を用いたこと、および④共謀に影響を及ぼす少なくとも一つの準備行為 (overt act) があつたことであり、連邦検察はこれらの要件を立証するように求められるだけである。

例えば、納税者とその関与税務専門職が、共謀して租税ほ脱を計画したかどで訴追されたとする。この場合、連邦政府（連邦検察）は、共謀者が、合衆国（連邦）にどの程度の金銭的な損失をもたらしたのか、あるいは、租税ほ脱に成功したかどうかは立証する必要がない。

また、タックスシエルトースキームにかかる共謀者を訴追する場合を例にすると、当該タックスシエルトーが実際に違法なスキームとして処罰されたのかどうかも立証する必要がない。連邦政府（連邦検察）は、確実に有罪を勝ち取るために、詐欺条項にかかる共謀罪を駆使し、共謀者を追い詰める手法として汎用している。

しかし、詐欺条項にかかる共謀罪の濫用は、連邦憲法修正第五条に保障された法の適正手続と抵触する刑事司法手続も散見され、裁判所も次のような警鐘を鳴らす見解を述べている [e.g., *United States v. Rosengarten*, 857 U.S. F.2d 76, at 79 (2d Cir. 1988), *cert. denied*, 488 U.S. 1011 (1989)]。

**【図表41】ローゼンガーテン事件での第二巡回区連邦控訴裁判所からの警鐘**

政府が、詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause) のもとで手続を進めるとする。この場合、政府は、犯罪条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-offense clause) のもとで手続を進めるよりも容易である。裁判所は、「すでに広範で隅々にまで及んでいる共謀罪訴追の網をさらに広げる巧妙な企て」 (*Grunewald v. United States*, 353 U.S. 391, 404 (1957)) に警戒しなければならぬ。「共謀 (conspiracy)」と「詐欺行為 (defraud)」という言葉は、一緒に使われた場合、「わが刑事法の基本的な価値をまさに本当に侵害する見解を覆い隠す一種の戦術的な策略ともいえる特別の響きを持つ……」。したがって、詐欺条項にかかる共謀罪に基づく訴追に対しては「注意深い精査」を要する (*Dennis v. United States*, 384 U.S. 855, 860 (1966))。

## ◆むすび

共謀罪（テロ等準備罪）の「共謀」や「計画」も単なる内心にとどまる限りは、刑法・刑罰のターゲットになることはない。あくまでも「共謀行為」であり、「計画行為」を対象とする処罰でなければならず、このことは「犯罪は行為である」という刑法の初歩を踏み外すことがない限り、日本のどの裁判所も決して否定するものではない。犯罪が行為でなければならぬことは、憲法一九条の思想及び良心の自由で保障されているのと共に、憲法三一条の適正な法定手続の保障にも含まれていると考えることができる。

したがって、「共謀行為」ないし「計画行為」という客観的事実と、これに対応した「共謀行為の故意（認識・認容）」ないし「計画行為の故意（認識・認容）」という主観的要素が必要となり、さらに客観的要素として計画に対する各人の「積極的姿勢の相互提示・確認」が犯罪結果として要求され、これに対応する主観的要素として計画に対する各人ごとの「積極的合意」が認められなければならない。ここでの客観的行為が、共謀罪の集合犯というよりも集合犯の性格を併せ持った対向犯であるという性格からして、相互的な意思連絡が介在する共同・共働行為であるのに対して、主観的要素である故意や積極的合意は各人それぞれに認められるかが問われなければならない。積極的合意に至った者の間でのみ共謀罪が成立し、計画行為には加わっていたものの積極的合意に至らなかつた者について共謀罪（テロ等準備罪）は成立しない。

例えば、税理士がクライアントと二人で話をしたとする。この場合、税理士は違法性を未必的にせよ認識しながら話しているがクライアントはおよそ認識していないことが考えられる。あるいは、その逆で、クライアントは違法行

為を是認・認容する意図だが税理士は断固是認・認容する気はないということも考えられる。したがって、共謀罪を問うには、双方においてたんに話し合う・計画する・共謀するという認識だけでは足りない。それを超えて刑法上違法な犯罪行為を話し合う・計画する・共謀するという故意(刑法上違法な犯罪行為の計画を話し合い、共謀してもよい・かまわないという認識・認容)が税理士とクライアントの双方に認められて初めて共謀罪(テロ等準備罪)を問える。どちらか一方にでも故意が欠けているとすれば、もはや共謀罪(テロ等準備罪)は問題となりえない。

次に日米の共謀罪の制度比較について少しふれたい。日米とも、一般的共謀罪と個別共謀罪がある。わが国の場合は、一般共謀罪(テロ等準備罪)については適用実績がないため、今後の展開に委ねるしかない。犯罪の成立要件などについても現時点ではまったく不透明である。

これに対して、アメリカの場合、刑事共謀罪の歴史は長い。一般的共謀罪は、連邦刑事法典三七一条に目を通せばわかるように、「共謀罪 (crime of conspiracy)」は、二つ類型からなっている。一つは、犯罪条項 (conspiracy-to-offence clause) にかかる共謀罪であり、もう一つは、詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause) である。双方の大きな違いは、犯罪条項にかかる共謀罪の適用においては、共謀者がそのベースとなる各種個別の犯罪に係ったことが前提となる。これに対して、詐欺条項にかかる共謀罪の適用においては、「連邦政府を欺罔する共謀 (conspiracy to defraud the United States)」という文言からも分かるように、共謀者が特定に犯罪に係ったことが前提となっていない。すなわち、検察は、共謀者が特定の個別の実体犯罪に係ったことを立証するようには求められない。いわば、「スタンドアローン」の規定振りになっている。アバウトに、連邦政府の正当な行為を妨害するための共謀があったことを立証することで足りるとされる。刑事訴追の現場では、功利的な考え方が闊歩しており概括的な詐欺条項

(defraud clause) にかかる共謀罪が汎用され、裁判例の積重ねを通じて共謀罪の成立要件も比較的明確である。もつとも、租税実体犯罪については個別・独立罪的な共謀規定がないことから、一般的共謀罪を適用する形となっている。また、共謀罪の構成要件も、裁判例の蓄積を通じて、明確にされてきており、政府（検察）は、共謀者を処断するには、客観的成立要件である「合意」や「準備行為」に加え、さらに主観的成立要件として限りなく「故意」に相当する程度の特定の「意図」などの立証をしなければならないものとされている。

この点は、わが国の場合も同様で、一般的共謀罪（テロ等準備罪）を盛り込んだ組織犯罪処罰法六条の二（テロリストその他の組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画）において、その対象となる租税犯罪の範囲を法別表（法別表第三（第六条の二関係）メニューに掲げている。すなわち「限定列举／特掲方式」を採用。しかし、このメニューへの他の租税犯罪類型の追加・列举は、実質的に立法権を牛耳る行政官庁の意向でどうにでもなる常態にある。もつとも、すでにふれたように、わが国では裁判例の蓄積もなく、共謀罪の成立要件もまったく視界不良である。今後もスッキリと霧が晴れる展望もない。

アメリカにおいて、一般的共謀罪は、納税者とその関与税務専門職との信頼関係に暗い影を落としている。納税者とその関与税務専門職が、ある課税取扱いについて当局から租税実体犯罪違反（租税ほ脱）の疑い、一般的共謀罪の疑いをかけられているとする。この場合、税務専門職であれば、問われている課税取扱いが問題とならないように対応策を示す、あるいは納税者側に有利な課税上の見解を用意することは、むしろ、自らのクライアント（顧客）の法的立場を補強するために当り前の行為といえる。ところが、連邦政府（連邦検察）は、そうした対応策や行為は、一般的共謀罪を適用する際の要件の一つである「準備行為（overt act）」にあたりとレッテル貼りをする。しかし、これ

では、税務専門職は、クライアントに対する予防法学的な視角からの専門職サービスは提供することは危険行為と化してしまふ。税務専門職による納税者権利擁護のための法務サービスを潜在的に刑事処罰の対象とするに等しく、由々しい問題といえる。税務専門職が、「どのような課税取扱いが法的にゆるされるのか、あるいは税法の範囲内で租税負担が最も効率的になる税務処理方法はこれだ」といった見解をクライアントに提供することは、納税申告前か納税申告後であるかを問わず、本来まったく自由なはずである。租税負担を極小化することは納税者の権利であり、技巧みな税務専門職がこうした権利の伸長を支援する態勢を法認するのかアメリカ税法のレガシーである。こうしたレガシーをなし崩しにしてしまっているのが共謀罪の存在である。

わが国とアメリカでは、一般的共謀罪に対する制度や歴史、裁判例や学問上の蓄積などの面で「格差」が大きく、理論的のみならず、法実務的にも、この犯罪についての日米比較は、容易ではなかったというのが「本音」である。懸命に分析作業に努めたものの内容にまとまりがないようにもみえる。本稿は、はじめに断わったように、あくまでも「試論」の域を出ないものである。わが国で導入された共謀罪（テロ等準備罪）の「本質」を理解し、かつ「今後の展開」を占ううえでアメリカにおける共謀罪の実情を調べてみたいという筆者の「好奇心の結晶」とみて欲しい。税務専門職や対米進出企業などが法実務上一般的共謀罪とどうつきあっていくべきか精査する際の一助となればと願っている。

\* 本稿は、平成二十九年七月十五日に開催された日本大学法学部法学研究所経営法学研究会における報告に基づくものである。

- (1) 正式名称は、「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律」（平成十一年法律第一二六号）である。
- (2) アメリカ合衆国（以下「アメリカ」または「連邦」という。）法上、共謀罪の対象となる「共謀」とは、客観的には、二人以上の者が、①連邦に対する犯罪行為を行うこと、または②何らかの方法もしくは何らかの目的のための連邦やその機関に詐欺行為を行うことについて共謀し、かつ、それらの者の一人以上の者が当該共謀内容の達成のために何らかの準備行為をしたときに、成立する。したがって、一人の者による犯罪遂行の計画・準備は共謀にあたらぬ。ちなみに、アメリカ連邦税法（IRC=Internal Revenue Code／内国歳入法典）は、連邦税法執行妨害未遂（Attempts to interfere with administration of the Internal Revenue Laws）を処罰する包括条項（omnibus clause）を置いており（IRC七二二条a項）、租税実体犯罪かかると共謀罪については、パラレルに検討する必要がある。連邦所得課税法や申告課税法については、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開：申告納税法制の現状と課題分析』（財経詳報社、二〇一七年）参照。
- (3) 「包括的共謀罪」ないし「包括的共謀規定」、または「総則的な共謀罪」ないし「総則的な共謀規定」などの呼称を使うことができる。本稿では、原則として「一般的共謀罪」ないし「一般的共謀規定」の呼称を使うことにする。
- (4) 共謀罪（テロ等準備罪）の典拠となる法律の正式名称は、「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律等の一部を改正する法律」である。
- (5) アングロ・アメリカ法上、「共謀（conspiracy）」は、大きく①「民事共謀（civil conspiracy）」と②「刑事共謀（criminal conspiracy）」に分けられる。①民事共謀とは、二人以上の者が集団で違法な目的を達成する意思を持って合意する場合、実際に不法行為を行っていないときでも、被害者は、共謀があったものとして、民事上の不法行為責任（tort）を問える制度である。各州や連邦の各種制定法に基づいて、共謀者に対して損害賠償を求めて司法救済を求めることができる。これに対して、②刑事共謀では、各州や連邦の各種制定法に基づいて、捜査機関による捜査結果に基づいて検察官が共謀嫌疑者に自由刑もしくは罰金または併科を求めて公訴する手続をとる。例えば、ある小売企業を潰す狙いで、同業者が集団で不当廉売の話合いをする事例に適用ある不正競争防止法上の共謀については、①民事共謀と②刑事共謀の双方が認められる。本稿における検討の対象は、②刑事共謀、とりわけ連邦の刑事共謀（罪）についてである。ちなみに、民事共謀について、法制史的な分析を含め

詳しくは、See, e.g., Thomas J. Leach, “Civil Conspiracy: What’s the Use?” 54 U. Miami L. Rev. 1 (1999).

- (6) 「一般共謀罪規定 (general criminal conspiracy provision)」 「刑事法典の総則的な共謀罪規定」とも呼ばれる。
- (7) 一般的共謀罪については、連邦に加え、諸州の刑事法典 (Penal Code) にも規定されている。例えば、カリフォルニア州刑事法典 (CA Penal Code) 一八二条 a 項参照。したがって、州税や地方団体税のほ脱等の共謀については、当該州の一般的共謀罪を処罰する規定に基づき、当該州検察／地方検事 (DA=District Attorney) や地方検事補 (ADA=Assistant District Attorney) が起訴 (訴追) の可否を決め、その州の裁判所が当該事件を審理することになる。
- (8) 諸州の税法典も同様と解されるが、本稿では、主に連邦税法を射程に分析する。
- (9) 連邦の租税実体犯罪にかかる共謀罪の適用については、連邦政府の代理人である連邦司法省租税部 (DOJ Tax) 付の連邦検察／連邦検事 (U.S. Attorney) および連邦検事補 (AUSA=Assistant U.S. Attorney) が起訴 (訴追) 事務を担当する。連邦検事／連邦検事補は、通称で、連邦検察官 (prosecutor) とも呼ばれる (後記【図表22】参照)。以下、とくに断りが無い限り、本稿においては、「連邦 (検察)」、「連邦政府 (連邦検察)」、「政府」、「連邦政府」、「検察」、「連邦検察」の言葉はほぼ同じ意味で使っている。
- (10) 長末亮「共謀罪をめぐる議論」レファレンス七八八号 (二〇一六年) 参照。
- (11) わが国では、共謀共同正犯を認めない学説もあるが、裁判例ではこれを認めている。
- (12) 税法専攻者向けに、あえて誤解を恐れずに説明を加えると、各種実定税法には租税回避を防止する個別の否認規定が存在する。しかし、財政当局などには、一般的租税回避否認規定 (general anti-tax avoidance provision) を設けて、租税回避に投網をかけて規制できるようにすべきであるとの主張もある。一般的共謀規定の創設は、一般的租税回避否認規定の創設とのアナロジーでとらえるとわかりやすいかも知れない。
- (13) 独占禁止法犯則調査規則は、犯則調査部門と行政調査部門を組織上明確に分離するとともに、行政調査部門の職員が接した事実が犯則事件調査の端緒となると思料される場合には、当該事実を直接に犯則調査部門に報告してはならない (四条四項) とし、両部門間にファイアウォール (情報の遮断) を設けている。しかし、租税調査法制には、こうした措置は講じられ

ていない。むしろ、判例も情報共有に積極的な姿勢をみせている（最判昭六三・三・三一・判時一二七六号三九頁）が、疑問なしとはしない。ちなみに、課税処分のための任意の「質問・検査によって得られた資料は、関係者の刑事責任追及のために利用することはできず、また刑事手続において証拠能力を持たないと解すべきである。」（金子宏『租税法（二二版）』（弘文堂、二〇一七年）九〇七頁参照）との有力な学説がある。また、拙論「判例研究・課税処分のための調査結果の犯則調査への流用の適否と証拠能力」白鷗法学二四号（二〇〇四年）参照。

(14) 正式名称は「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」（平成二十一年法律一三七号）

(15) なお、こうした租税犯を一般犯罪と区別（行政犯と刑事犯との区別）して取り扱うべきかどうかが議論されてきた。最近では、租税犯を一般の犯罪とは区別せず、刑法総則の規定を適用するようになってきている。

(16) 脱税犯については、脱税額が罰金刑の上限を超える場合には、情状により、罰金額を脱税額にスライドさせて、脱税額以下にすることが認められている（所得税法二三八条二項・二三九条三項、法人税法一五九条二項、相続税法六八条二項、消費税法六四条二項など）。

(17) 石村耕治編『現代税法入門塾（第八版）』（清文社、二〇一六年）二六四頁以下参照。

(18) 国税庁のホームページ（HP）の「ご意見・ご要望」を見てみると、《課税・徴収漏れに関する情報の提供》という制度がある。昭和二三（一九四八）年に設けられ、その後廃止された「第三者通報制度」の復活とみることもできる。いつ頃から国税庁HPに搭載されたのかは定かではない。この制度は「身近に、課税・徴収漏れの情報があれば、密告してください。」という趣旨のもので、一言でいえば「密告サイト」である。この密告募集広報では、《これまで提供を受けた情報の例》として、・租税回避スキーム（節税商品や特定の取引手法を利用した租税回避など）に関する情報やその組成・販売をしている者または利用をしている者に関する情報、・虚偽の売上金額（収益）や必要経費（費用）に基づく経理等により、不当・不正に所得金額等を低く（または還付税額を多く）申告している者およびその手口の情報、・事業が活況を呈するなど、申告する必要があると考えられるにもかかわらず申告をしていない者に関する情報、・他人名義での取引、他人名義の口座等を利用した取引又は事実に基づかない契約書、領収書、請求書、納品書等の書類の作成、交付、作成依頼等（白紙領収書等の交付依頼等

を含む。)を行っている者に関する情報、・海外で稼得した所得に係る課税を免れている者や各国の税制の違い、・租税条約を利用して課税を免れている者に関する情報、・国税を滞納しているにもかかわらず、財産を隠匿している者に関する情報、・上記のような者の協力者に関する情報、をあげる。 Available at: [http://www.city.saitama.jp/002/003/008/p034342\\_d/f1/hotline\\_leaflet.pdf](http://www.city.saitama.jp/002/003/008/p034342_d/f1/hotline_leaflet.pdf)

こうした制度は、共謀罪（テロ等準備罪）を納税者・市民に適用する場合の情報源になるのではないか。拙論「国税庁の課税・徴収漏れに関する情報の提供制度とは」CNNニュース八九号（二〇一七年）九頁以下。 Available at: <http://www.pji-web.net/data/CNN-89.pdf>

(19) ちなみに、租税犯罪を「煽動」した者は、煽動罪で処罰される（旧国犯法二二条一項、新国通法二二六条一項）。この場合、煽動罪を問う場合には、国税庁の犯則事件調査職員等による告発を要しない。司法警察・検察が手続をすすめる。すなわち、共謀罪（テロ等準備罪）と同様に、一般の犯罪捜査手続によるものと解される。

(20) 国通法七四条の一二、同一三二条二項その他各種の法律のある「官公署等への協力要請」の規定などを典拠に、共謀罪の適用に向けて情報連携（情報交換）が行われるものと思われる。

(21) 横浜地方裁判所平成二八年三月一七日判決（LEX/DB 2554238）。また、原審を是認した東京高等裁判所平成二八年二月七日判決は同裁判所ウェブサイトを参照。

(22) 指宿信「サイバースペースにおける証拠収集とデジタル証拠の確保」法律時報八三巻七号八八頁参照。

(23) See, Michelle M. Kwon, “The Criminality of ‘Tax Planning,’” 18 Fla. Tax Rev. 153 (2015).

(24) 納税者本人に加え、その代理人や共犯者、さらにはタックスシエルターのような租税回避スキームを販売したプロモーター（IRC六〇一条g項、六一一条ないし六一二条）なども含まれる。もともと、従来は、タックスシエルター・プロモーター規制違反については民事制裁の対象になり、刑事制裁のための犯則調査の対象となることは少なかった。しかし、近年、刑事制裁の強化は顕著である。とりわけ、タックスシエルター（租税回避）計画・販売業界に対する規制に向けて、IRSおよび連邦司法省（DOJ）は、民事制裁に加え、訴追による刑事制裁を一層強める傾向にある。 See, Michelle M.

Kwon, "The Criminality of Tax Planning," 18 Fla. Tax Rev. 153, *supra* 前掲注(23), at 164 *et seq.*

- (25) IRSの犯則調査／査察部 (CI) の任務や職務権限などについては、IRSの内国歳入マニュアル (IRM) パート9 (Part 9) に詳しい。
- (26) See, Alexandra Garcia *et al.*, "Tax Violation," 53 Am. Crim. L. Rev. 1825 (2016).
- (27) これらのほかに、七二一六条〔申告書作成事業者による申告書情報の無許可開示 (return preparer disclosure of unauthorized information) など個別の租税手続犯罪 (specific procedural tax offence) でも処罰される〕がある。
- (28) 連邦検察は、納税者に加えて、会計士や弁護士を訴追する場合に、この共謀罪の規定を用いることがある。租税実体犯罪では無罪となっても、共謀罪は別個の犯罪であることから、被告は共謀罪で有罪になることがある。
- (29) 共謀罪のほかに、連邦刑法・刑事訴訟法 (合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code) 一〇〇一条〔虚偽報告 (false statement)〕、同一六二二条〔偽証 (perjury)〕、同一九五六条・一九五七条〔資金洗浄 (money laundering)〕などでも処罰されることがある。さらには、現金取引報告法 (currency transaction reporting: 合衆国法典タイトル 26/26 U.S. Code) や銀行秘密法 (bank secrecy act: 合衆国法典タイトル 26/26 U.S. Code) などでも処罰されることがある。
- (30) 連邦刑事法典二二七条の規定は、「共謀」自体を包括的に (各種個別の犯罪とは別途に) 処罰の対象とするものであることから、「一般的共謀罪規定 (general conspiracy charge provision) のほかに」「一般的連邦共謀罪規定 (general federal conspiracy charge provision)」または「刑事法典の総則的な共謀罪規定」とも呼ばれる。
- (31) 連邦労働法制史的にみると、労働者の最低賃金保障、最高労働時間の規制、労働者の団結権や代表者による団体交渉権を保障し、不当解雇、御用組合、差別待遇を禁じるに至るまでには、一九三五年の全国労働関係法 (NLRA=National Labor Relations Act) の制定まで待たなければならなかった。NLRAは、提案した当時の民主党ロバート・ワグナー上院議員に因んで、通称で「ワグナー法 (Wagner Act)」と呼ばれる。NLRAは労働者の団結権を保障し、労働組合運動を法認した画期的な法律で、雇用主側から違憲訴訟を起こされもしたが、一九三七年に最高裁より合憲と裁断された。しかし、その後一九四七年に制定された労使関係法 (Labor Management Relations Act, 1947) 通称「タフト・ハートレー法 (Taft-Hartley

Act)」により、ワグナー法は骨抜きにされ、労働者の権利は大幅に制限されるに至る。

- (32) 一九七〇年連邦組織犯罪法 (Organized Crime Control Act of 1970) の一部として制定された RICO 法 / 不正収益・腐敗組織法 (RICO Act=Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act) は、犯罪にかかる不正収益を市場 (合法ビジネス) に還元して洗浄をはかることを、その共謀を含め違法とし処罰するものである (合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 二三八四条)。RICO 法は、社会的に認容されない組織化された諸活動 (unacceptable organized activities) をした個人に刑事制裁を加えることを狙いとする。この結果、薬物取引者や強盗・殺人などを業とするマフィアその他犯罪集団 (mob) よりも、むしろ市場経済ルールに違反するウォール街の辣腕トレーダー、労働界リーダー、反資本主義闘争を指揮する市民運動家などが幅広く、RICO 法に基づいて起訴されている。See, Benjamin Levin, "American Gangsters: RICO, Criminal Syndicates, and Conspiracy Law as Market Control," 48 Harv. C.R.-C.L. L. Rev. 105 (2013).

- (33) See, Benjamin Levin, "Protecting Workers' Rights in a Post-Wisconsin World: Strategies for Organizing and Action in an Era of Diminished Resources and Embattled Unions: Blue-Collar Crime: Conspiracy, Organized Labor, and the Anti-Union Civil RICO Claim," 75 Alb. L. Rev. 559 (2011/2012).

- (34) See, William E. Brown, "Criminal Conspiracy and Political Dissent," 44 Tul. L. Rev. 587 (1970).

- (35) ちなみに、こうした一般共謀罪の成立要件は、条文上の要件のみならず、裁判例などを採り入れて、主要なものを一覽としたものである。これらのほかにも、成立要件としてリストアップできるものもあり得る。

- (36) 例えば、アメリカ連邦共謀罪について刑法専攻者による邦文の研究としては、永井善之「共謀罪の成立要件について：アメリカ共謀罪を中心に」法学 (東北大学) 七五号 (二〇一一年) 八七四頁以下、同「邦訳：ベンジャミン・E・ローゼンバーグ『共謀罪法における諸問題と改革提案』」金沢法学五四卷二号 (二〇一二年) 参照。

- (37) 連邦刑事法典三七一条は、法制史的にみると、当初、内国歳入 (租税) 犯罪にかかる独立罪な共謀規定として設けられた。しかし、その後、一般的共謀罪の規定として拡大適用されるにいたったものである。See, generally, Charles Doyle,

"Federal Conspiracy Law: A Brief Overview," CRS Report 7-5700 (January 20, 2016) at 3~4.

- (38) 「overt act」の邦訳としては、「準備行為」、「顕示行為」、「明白な行為」または「公然の行為」などの文言を使うことが可能である。本稿においては、原則として「準備行為」の邦訳を用いる。
- (39) See, David Warner, “Are the Corporation and Its Employees the Same?: Piercing the Intracorporate Conspiracy Doctrine in a Post Enron World,” 55 Kan. L. Rev. (2007) 1057; Stephen Kubiakowski, “Intra-Corporate Conspiracies: The Limits to Conspiring with Your Own Corporation,” 61 U.S. Attorneys’ Bulletin (2013) 43.
- (40) 「intent」の文言の邦訳としては、「意図」のほか「思惑」、「意思」、「認識」などの邦訳を使うことが考えられる。本稿においては、原則として「意図」の邦訳を用いる。
- (41) See, Albert J. Harno, “Intent in Criminal Conspiracy,” U. of Pen. L.R. (1941) 624.
- (42) See, United States v. Wallace, 85 F. 3d 1063 (2d Cir. N.Y. 1996).
- (43) 諸州の税法典も同様と解されるが、本稿では、主に連邦税法を射程に分析する。
- (44) 「タックスシェルターとは何か」については、さまざま定義されている。また、タックスシェルターは、企業型確定拠出年金 (401k) プランからオフショア証券投資戦略 (OPIS=Offshore Portfolio Investment Strategy) ままで、実に多様である。これら各種のタックスシェルターのうち、IRSがターゲットとしているのは「Abusive Tax Shelter (濫用的タックスシェルター)」である。すなわち実際に行われていない経済取引を、私法上有効な取引であるかのような外観を装い、高い節税効果を得るために組まれるスキームである。IRSはどのような取引がタックスシェルターにあたるかをリストアップ (Listed Transactions) し、公開している。タックスシェルターは、投資銀行、会計事務所、法律事務所のような「プロモーター (Promoter)」と呼ばれる租税計画専門家が考案し、マーケティングしていることが多い。IRSは、税務調査、和解、訴訟などの手法を使って Promoter に対する規制を強化している<sup>80</sup>。See, IRS, Recognized Abusive and Listed Transactions (as of April 17, 2017). Available at: <https://www.irs.gov/businesses/corporations/listed-transactions>
- (45) See, e.g., United States v. Rosenblatt, 554 F.2d 36 (2d Cir. 1977).
- (46) See, John A. Townsend et al, Tax Crimes (2nd ed., LexisNexis, 2015) at Chap. 3.

- (47) この点、わが国では、刑事租税訴訟（裁判）においては、担当裁判官は、事実問題も法律問題も審理することから、アメリカとは事情が異なる。
- (48) また、連邦最高裁の判決（*Santobello v. New York*, 404 U.S. 257 (1971)）に従い、合意書に盛り込まれた条件／量刑が法的拘束力を有するためには、担当裁判官の承諾が必要とされる。
- (49) See, Russell D. Covey, “Plea Bargaining and Price Theory,” 84 *Geo. Wash. L. Rev.* 920 (2016).
- (50) See, Gregory M. Gilchrist, “Bargaining for More Trials” 60 *Champion* 20 (2016); Gregory M. Gilchrist, “Trial Bargaining,” 101 *Iowa L. Rev.* 609 (2016).
- (51) See, John Rappaport, “Criminal Procedure in the Spotlight: Unbundling Criminal Trial Rights,” 82 *U. Chi. L. Rev.* 181 (2015).
- (52) わが国では、二〇一六（平成二八）年五月二四日に、犯罪捜査の手法を大きく変える刑事司法改革関連法が成立した。これに伴い、成立から二年後までに日本型「司法取引／答弁取引（*plea bargaining*）」が導入される。司法取引の対象としては、組織犯罪や薬物取引などが大きく注目を浴びている。しかし、広く「経済犯罪」も司法取引の対象となる。すなわち、租税犯罪（脱税）や独禁法違反罪（談合や価格カルテルなど）、金融商品取引法違反罪（粉飾決算、インサイダー取引など）、詐欺や横領、贈収賄などの「ホワイトカラークライム（*white color crime*）」も広く司法取引の対象となる。現在のところ、租税実体犯罪を問う訴訟において、司法取引がどのような影響を及ぼすのかについて、わが国の税の専門家や研究者の関心は余り高くない。
- (53) アメリカの「司法取引」については刑事司法の面から研究も多いことから、ここでは、これ以上深く立ち入らない。
- (54) 以下、本稿では“*interfere*”と“*obstruct*”との文言を一体として「妨害」または「干渉・妨害」とも邦訳する。
- (55) See, *e.g.*, Benjamin E. Rosenberg, “Several Problems in Criminal Conspiracy Laws and Some Proposals for Reform,” 4 *Crim. L. Bull.* 1 (2007).
- (56) 第二巡回区連邦控訴裁判所が、このクライム共謀罪事件判決で掲げた文言の意味の違いについては、一〇〇年以上前に連

邦最高裁が下した古い判決 (Hass v. Henkel, 216 U.S. 462, at 479 (1910)) を引用していることも手伝って、不明確であるとの疑問符が付いている。刑事租税訴訟実務において、現場の検察官が起訴状を作成する場合でクライン共謀先例を引用するときには、現代的かつもう少し簡明な文言を用いている。

(57) 本稿は、主として「租税(実体)犯罪と共謀罪」に射程を限定している。しかし、いわゆる広義の「IRS業務妨害対策法制 (IRS obstruction statutes)」という視点からみることも大事である。この場合、①詐欺条項にかかる共謀罪 (conspiracy-to-defraud clause) を適用した「IRS業務妨害共謀」と、②連邦税法 (IRC) 七二二条 a 項に定める「連邦税法執行妨害未遂 (Attempts to interfere with administration of the Internal Revenue Laws) を処罰する包括条項 (omnibus clause) とをパラレルに検討しないと、IRS業務妨害対策法制の全体像が浮かび上がってこないことを指摘しておきたい。See, John A. Townsend, “Tax Obstruction Crimes: Is Making the IRS’s Job Harder Enough,” 9 Hous. Bus. & Tax L.J. 255 (2009). IRSの犯則調査／査察部 (CI=Criminal Investigation) や連邦司法省租税部 (DOJ Tax) 付き検事は、実際に租税犯罪が実行されないとしても、これら共謀罪と未遂罪をツールに企業や一般市民による租税犯罪の芽を摘む姿勢を強めている。

(58) クライン事件控訴審判決で示した二〇のパターンは、特定の被告の名前や当該事件にかかる事実認定に基づいていることから、連邦司法省 (DOJ) は、これらのパターンを八に標準化したものである。もつとも、このDOJ八パターンも、一般化されたパターンとは言い難い。

(59) DOJ, 2012 Criminal Tax Manual. Available at: <https://www.justice.gov/sites/default/files/tax/legacy/2012/12/05/CTM%20Chapter%2023.pdf>

(60) なお、この「クライン共謀事例集」に登載された裁判例の概要説明は、日本人には分かりづらい表現になっていることや、当局の目線で紹介され、内容に適格性を欠いている点が多々あると感じられることを指摘しておきたい。

(61) 良心的な納税忌避者 (tax resisters)／良心的な忌税者 (tax objectors) は、全米で二万人程度いるといわれている。こうした納税者は「平和納税者 (peace taxpayer)／ピースタックスペイヤー」、その組織は「軍事費相当分納税拒否運動団体」とも呼ばれる。しかし、こうした団体やそのリーダー、メンバー、支持者などは、その呼びかけをすることだけで常に共謀罪で

処罰されうる法環境におかれている。ちなみに、この点について、その立法的な対応のあり方を含め詳しくは、拙論「信教の自由と平和基金指定納税制…軍事費に使われぬように平和を愛する信仰者が指定して納税できる仕組みを考える」(石村耕治編著『宗教法法人法制と税制にあり方』(法律文化社、二〇〇六年) 所収参照)。

(62) この点、わが国でも、国外送金等調書法に基づく国外送金調書制度のもとでも、国外へ一回一〇〇万円以上の送金等の取引を行う場合には、金融機関に告知書を提出し、当該金融機関が国外送金等調書を税務署に提出する仕組みになっている(同法三〇四条、令八条)。アメリカの実例は、共謀罪(テロ等準備罪)は、こうした多くの一般市民がかかわる受忍義務制度にまで及ぶことを教えてくれる。

(63) See, Ethan S. Burger, *et al.*, “KPMG and “Abusive” Tax Shelters: Key Ethical Implications for Legal and Accounting Professionals,” 31 J. Legal Prof. 43 (2007); Jared T. Meier, “Understanding the Statutory Tax Practitioner Privilege: What Is Tax Shelter “Promotion?”” 78 U. Chi. L. Rev. 671 (2011);

(64) 連邦検察は、共謀罪等の捜査が始まった後に、①会計事務所の職員が販売用のタックスシエルトースキーム(CDSシエルトー、COBRAシエルトー、Add-Onシエルトー、およびPICOシエルトー)の資料がIRSの手に渡ることを防ぐために当該資料の回収を奨励したこと、②顧客に対して、事業目的があるかのように装い、税務上の立場の補強するために、外貨取引資料などのダウンロードをするようにアドバイスしたこと、③内部の通信文書、取引資料および情報が潜在的にマイナスに作用しないように当該取引にかかる有利な課税上の見解を用意したこと(準備行為/overt act)などの事実を、証拠として裁判所や審理陪審に提出した(United States v. Coplan, 703 F.3d 46, at 64-65)。しかし、後にふれるように、こうした行為は税務専門職の合法的な専門サービスの範囲内にあり、共謀罪を問う際の要件とされる準備行為にあたることの推論に対しては強い異論がある。

(65) ちなみに、本件連邦地裁判決については、裁判例集に登載されていないことから、本件第二巡回区連邦控訴裁判所判決や法律雑誌記事などを参照している。なお、コプラン共謀罪事件担当弁護士によるコメントとして、See, Jeremy H. Temkin, “Time to Revise the “Klein” Conspiracy Doctrine,” 249 N. Y. Law. J (January 25, 2013)。

- (66) See, Seth C. Farber et al., “Klein Conspiracies: In the Wake of U.S. v. Coplan (2013, Portfolio Media, Inc.).”
- (67) 拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』前掲注(2)‘三三九頁参照。
- (68) See, Susan C. Morse, “The How and Why of the New Public Corporation Tax Shelter Compliance Norm,” 75 *Fordham L. Rev.* 961 (2006).
- (69) ただし、反トラスト法違反にかかる共謀罪が問われた場合で、いわゆる「法人内共謀不成立原則 (intra-corporate conspiracy doctrine)」が適用されるときには、別である。
- (70) See, Albert J. Harno, “Intent in Criminal Conspiracy,” *U. of Pen. L.R.* (1941) 624.
- (71) アメリカ刑事法においては「法の不知ないし錯誤は免責事由にならない (ignorance or mistake of the law is no excuse)」  
「法の不知・錯誤はゆるさず」というのが定説である。仮に法の不知や錯誤を免責事由、防御理由として認めるとすると、今  
度は、被告も検察も、無知のふりをしている者の「内心」を判別するのに膨大なエネルギーを費やすはめになることが一因と  
される。しかし、この定説は、租税実体犯罪の典型である「租税ほ脱罪 (IRC七二〇一条)」に関しては無条件には通用し  
ない。なぜならば、「租税ほ脱罪 (IRC七二〇一条)」では「故意に (willfully)」租税をほ脱することを成立要件としてお  
り、連邦最高裁判所は、法解釈において「故意 (willfulness)」とは「自発的 (任意)」、意図的、かつ法的義務があることを  
知っていて違反する (the voluntary and intentional violation of a known legal duty)」と定義しているからである (United  
States v. Pomponio, 429 U.S. 10, at 12 (1976))。すなわち、善意で税法を誤って理解していること、意図的に租税ほ脱のため  
の積極的な行為をすることなどは異なる、と解している (See, Spies v. United States, 317 U.S. 492 (1943))。このことか  
ら、租税ほ脱罪で起訴された被告の「故意」について、政府 (検察) は、「被告に義務を課した法律について、当該被告はそ  
の義務を認識しており、かつ、その義務に任意で (自発的) 意図的に (voluntarily and intentionally) 違反した」旨を立証す  
るように求められる (Cheek v. United States, 498 U.S. 192, at 201 (1991))。すなわち、政府 (検察) は、違法性の認識  
(knowledge of illegality) という主観的構成要件要素、言い換えると、被告には法の不知または錯誤がなかったことを立証す  
るよう求められる (Cheek v. United States, 498 U.S. 192, at 201-02)。ただし、このように「故意」には、「不注意な行為」

や「法的争点について納税者が自己に有利な処理方法を選択すること」などは、含まれない。したがって、政府（検察）は、被告の有罪を問う場合これらの事項にかかる争点については、立証するように求められない。ちなみに、連邦最高裁判所や連邦控訴裁判所は、なぜ「法の知らないし錯誤はゆるさず」とする刑事法の一般ルールを租税実定犯罪にはストレートに適用しないのかについて、次のような理由をあげている（*Cheek v. United States*, 498 U.S. 192, at 205）。①税法の複雑さからしてその不知、錯誤を理由とする訴追（起訴）から、一般市民を保護する必要がある。②税法は、ほとんどの世帯や経済活動に係する性質のものである。③税法は、精錬された多国籍企業から、税の知識もなく法的代理人もいない素朴な個人まで、あらゆるタイプの納税者に影響を及ぼす。④大多数の納税者は、租税を公平に負担する市民の義務を負う自覚を持つと同時に、自らの納税義務を果たさない者をゆるさないという意識を共有している。その一方で、特定の取引についての課税取扱いを決定することは、単純にモラルや善悪の問題ではないことを承知している。

(72) ただし、RICO法／不正収益・腐敗組織法（合衆国法典タイトル 18/18 U.S. Code 一九六二条 d 項）にかかる共謀罪のように、法律で準備行為（overt act）の立証を不要とする旨を規定する場合は別である。

(73) See, Michelle M. Kwon, “The Criminality of ‘Tax Planning,’” 18 Fla. Tax Rev. 153, *supra* 前掲注(23), at 201 *et seq.*

(74) 日本の判例は、故意をたんに事実の認識・認容にとどまらず、違法性の意識ないし違法性の意識の可能性を含むものとしていえると考えられる。

【政経研究所】



# 四国四県の地方創生

——広域連携、地方（地域）創生とブランド戦略等を中心として——

山田光矢

- 一、四国四県の歴史と地理的特徴
- 二、四国四県の市町村合併と広域行政
- 三、高知県の連携中枢都市圏の特色
- 四、地方創生に向けた国の方針と政策
- 五、四国四県および県内市町村と国の地方創生策
- 六、四国全域および各県と各県内市町村の地方創生

## 一、四国四県の歴史と地理的特徴

四つの県で構成される四国の呼称は、律令時代にこの地方に伊予国、讃岐国、阿波国、土佐国の四つの国が存在していたことに由来する。このそれぞれ四つの国が現在の愛媛県、香川県、徳島県、高知県と結びついているのである。とはいえ、四国が明治維新以降、現在の四県となるまでには紆余曲折が見られた。一八七一（明治四）年七月の廃藩置県当初、四国には旧藩の領域を単位として県が設置されたことから、西条県、小松県、今治県、松山県、新谷県、大洲県、吉田県、宇和島県、高松県、丸亀県、徳島県、高知県の一二県が置かれた。高知県はほぼ現在と同じ県域であったが、徳島県の県域には淡路島（淡路国が江戸時代は徳島藩の領域であったことから）が含まれていた。香川県は高松県と丸亀県に分かれており、愛媛県は西条県、小松県、今治県、松山県、新谷県、大洲県、吉田県、宇和島県に分かれていた。

一八七一（明治四）年一月に四国は、松山県、宇和島県、香川県、名東県（徳島県・淡路島を含む）、高知県の五県に統合された。一八七二（明治五）年に松山県が石鎚県に、宇和島県が神山県に呼称が変更された。翌年には両県が統合されて愛媛県となったが、香川県が名東県に編入されたことから四国は三県となった。一八七四（明治八）年に香川県が復活し四県となったが、一八七五（明治九）年には再び、愛媛県と高知県と名東県（現在の香川県と徳島県に相当）の三県に戻った。この時に淡路島は兵庫県へ移管された。一八七六（明治九）年に、四国は愛媛県（現在の愛媛県と香川県に相当）と高知県（現在の徳島県と高知県に相当）の二県に統合された。一八八〇（明治一三）年に徳島県が高知県から分離独立して三県となり、一八八八（明治二二）年に香川県が愛媛県から分離独立して現在の四県となったの

である。<sup>(1)</sup>

市制町村制施行（明治の大合併）時に、徳島県は一市（徳島市）・二町・一三七村の一四〇市町村に、香川県は一市（高松市）・五町・一七六村の一八二市町村に、愛媛県は一市（松山市）・一二町・二八四村の二九七市町村に、高知県は一市（高知市）・二町・一九四村の一九七市町村に再編され、大日本帝国憲法下における地方自治遂行の基礎的な単位となった。<sup>(2)</sup> 昭和の大合併で四国四県の市町村は大幅に減少した。徳島県では一九六〇（昭和三五）年に四市・三八町・一〇村の五二市町村と三七%まで、香川県では一九五九（昭和三四）年に五市・三〇町・九村の四四市町村と二四%まで、愛媛県では一九六一（昭和三六）年に一一市・四三町・二三村の七六市町村と二六%まで、高知県では一九五九（昭和三四）年に九市・二二町・二六村の五六市町村と二八%まで減少した。その後も若干の合併が行われたことから、平成の大合併直前の一九九九（平成一一）年には、徳島県は四市・三八町・八村の五〇市町村、香川県は五市・三八町の四三市町、愛媛県は一二市・四四町・一四村の七〇市町村、高知県は九市・二五町・一九村の五三市町村となった。なお、香川県は一九七〇（昭和四五）年に村の存在しない県となった。

その後、平成の大合併が推進され、大合併終了時の二〇〇六（平成一八）年には、合併開始直前の市町村数に比べて、徳島県は八市・一五町・一村の二四市町村となり四八%まで、香川県は八市・九町の一七市町となり三九・五%まで、愛媛県は一一市・九町の合計二〇市町となり二八・六%まで、高知県は一一市・一八町・六村の三五市町村となり六六%まで市町村合併が進捗したのである。高知県は二〇〇八（平成二〇）年一月一五日現在で一一市・一七町・六村の合計三四市町村となり六四%となった。それゆえ、明治の大合併から現在までの市町村の減少率をみると、四国四県の市町村数の激減の跡が理解できる。徳島県では一四〇市町村が二四市町村となり一七・一%にまで、香川

表 1 四国及び四国四県の特徴

	面積	全国順位 (四国)	人口	全国順位 (四国)	人口減少率 (最多時比)	2040年 人口推計	人口密度	市町村数	全国順位 (四国)	平均面積	平均人口	備 考
徳島県	4146.80	36(3)	764,213	44(3)	0.87	57.1万人 27.3%減	184.30	8市15町1村 (24市町村)	33(2)	172.8	31,842	最多人口は1950(昭和25)年の 87万9千人
香川県	1876.55	47(4)	997,811	39(2)	0.97	77.3万人 22.4%減	531.70	8市9町 (17市町)	45(4)	110.4	38,675	最多人口は1999(平成11)年の 103万人
愛媛県	5678.50	26(2)	1,405,325	28(1)	0.91	107.5万人 24.9%減	247.70	11市9町 (20市町)	37(3)	283.9	70,266	最多人口は1954(昭和29)年の 154万人
高知県	7105.19	19(1)	732,535	45(4)	0.82	53.7万人 29.8%減	103.10	11市17町6村 (34市町村)	22(1)	207.0	21,545	最多人口は1954(昭和29)年の 89万4千人
合計	18807.04	全国上の 5.0%	3,899,884	全人口の 3.0%	0.90	295.6万人 24.2%減	207.40	38市50町7村 (95市町村)	全国平均の 2.6倍	198.0	41,051	面積：国土の5% 人口：全国の3%
全国平均	7935.57	全国平均の 2.37倍	2,721,427	全国平均の 1.4倍	0.99	228.3万人 16.1%減	304.80	17市16町4村 (37市町村)		214.1	73,468	人口46位は69万人の鳥取県 47位は57万人の島根県
全 国	372712.00		127,907,086			1億728万人 16.2%減	343.18	791市744町183町 (1,718市町村)				1,741市区町村で計算
参考・岩手県	15275.01	2	1,268,083	32	0.87	93.8万人 26.0%減	83.01	14市15町4村 (33市町村)	24	462.9	38,427	岩手県の面積に鳥取県の面積 (3507・41位)を加えた程度
参考・静岡県	7780.42	13	3,765,007	10	0.99	303.5万人 19.4%減	483.91	23市12町 (35市町)	18	222.3	107,572	人口規模が最も近い県

人口は「総務省HP」【総計】平成29年住民基本台帳人口・世帯数、平成28年度人口動態(市区町村別) ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/daijyo/jinkou\\_jinkoundoutai-setaisuu.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daijyo/jinkou_jinkoundoutai-setaisuu.html))を参照し整理した。

徳島県：「図表1 総人口の推移(徳島県)」 (<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2015022500177/files/sankou.pdf>)

香川県：「平成28年 香川県人口移動調査報告」 (<https://www.pref.kagawa.lg.jp/toukei/jinko/jinkoido/nempo/28/nempou28.pdf>)

愛媛県：「人口等基本集計結果の概要愛媛県庁」 (<http://www.pref.ehime.jp/toukeibox/datapage/kokuyou/2015/kokutyo-p03.html>)

高知県：「高知県推計人口」 (<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111901/t-sukei.html>)

県では一八二市町村が一七七市町村となり九・三%にまで、愛媛県では二九七市町村が二〇市町村となり六・七%にまで、高知県では一九七市町村が三四市町村となり一七・三%まで市町村数が激減したのである。<sup>(3)</sup>

四国の四つの県は歴史的にもそれぞれ強い個性を示している。反面、表1からも分かるように、四国の総面積は岩手県に近く(正確には岩手県に日本第四一位の面積をもつ鳥取県を加えた程度の面積である)全国土の約5%となっているが、

人口は日本の総人口の約三%にすぎず静岡県に類似する人口数となっている。それゆえ、四国四県に対しては、合併で一つの県となることを、効率性や合理性といった観点から主張する考えも見られるのである。また道州制導入が議論されたときには、中国地方と四国地方を一体化して一つの「道」とすることも検討されてきたのである。<sup>④</sup>特に、兵庫県神戸市、淡路市、洲本市と徳島県鳴門市を結ぶ「神戸・鳴門ルート」、岡山県倉敷市と香川県坂出市を結ぶ「小島・坂出ルート」、広島県尾道市と愛媛県今治市を結ぶ「尾道・今治ルート」の三本の本州四国連絡橋によって、中国地方と四国地方の結びつきが強まったことは、中国と四国を強い関連性で結びついている地域とみなす考え方を強化したといえる。<sup>⑤</sup>

第二次世界大戦後の、第一次産業への依存度が高かった時代には、四国四県の人口は多かったが、戦後復興後、第二次・第三次産業への依存度の高まりが、四国四県の明暗を分けることになった。高知県の最多人口は一九五四（昭和二九）年の約八九万四千人で、現在は約七三万三千人で八二%まで減少している。徳島県の最多人口は一九五〇（昭和二五）年の約八七万九千人で、現在でも約七六万四千人であり八七%に、愛媛県の最多人口は一九五五（昭和三〇）年の約一五四万人であり、現在の人口は約一四〇万人であり九一%にとどまっている。香川県の最多人口は一九九九（平成一一）年の約一〇三万人であり、現在でも人口は九九万八千人の九七%であり微減となっている。

一九八〇（昭和五五）年で比較した場合、高知県の一次産業就業者が二五・六%、第二次産業が二二・六%、第三次産業が五一・五%であったが、現在では一一・四%、一六・六%、六八・七%となっている。徳島県では一九・四%、三一・一%、四〇・四%が八・五%、二三・四%、六四・四%となっている。愛媛県は一九五四（昭和二九）年の一九・七%、二九・二%、五一%が七・七%、二四・二%、六八%となっている。香川県は約一六%、三四%、五〇%が

五・三％、一・五・一％、六六・六％となっている。高知県だけが第一次産業就業者比率が一〇％を超えている。四国四県を比較した場合、第一次産業の就業者数の割合が高い県（第三次産業の就業者数の割合が低い県）ほど人口減少率が高くなっている。

高知県は人口数で全国の四五位（人口密度は四四位）、徳島県が四四位（人口密度は三五位）となっている。この二県を下回るのが、四六位の鳥取県と四七位（最下位）の島根県であり、四国地方と中国地方の全部あるいは一部の海岸線が瀬戸内海に面しておらず、しかも隣接して存在している各々二つの県が人口の少ない（人口減が著しい）県となっている。その結果、この四つの県は、参議院議員選挙区選挙においてはそれぞれ高知県と徳島県、鳥取県と島根県の二つの県で一選挙区となっている。それに対して、愛媛県は一割弱まで人口減が進んではいるが一四〇万人台をキープし、人口数では全国二八位（人口密度では二六位）となっており、香川県はほとんど人口減少がなく、人口数では全国三九位であるが面積が全国最下位の四七位であることから、人口密度が極端に高い県（一一位）となっている。瀬戸内の経済力の強さが読み取れる結果となっている。

国土交通省が国土形成計画法に基づいて、二〇一四（平成二六）年に策定した「国土のグランドデザイン二〇五〇」では、北海道開発法による「北海道総合開発計画」と沖縄振興特別措置法国土形成計画法による「沖縄振興計画」適用地域外に、東北圏・首都圏・中部圏・北陸圏・近畿圏・中国圏・四国圏・九州圏の八圏域を設定し、それぞれの地域を対照とした「広域地方計画」を策定している。その中で中部圏と北陸圏、中国圏と四国圏の間では、それぞれ合同協議会を設置し、両圏域の連携を強化するべき方針が明示されている。

全国総合開発計画では新潟県が東北地方に含められていることから、中部圏（面積：約四万二千km<sup>2</sup>）と北陸圏（約一

万三千<sup>km</sup>（新潟県を除く）は中部地方（五万五千<sup>km</sup>弱）として一体のものと考えられており、連携関係というより地域圏としての一体性を保持している圏域となっている。他方中国地方（約三万二千<sup>km</sup>）は一つの地域圏であり、四国地方（約一万九千<sup>km</sup>）も一つの地域圏とされていたことから、この二つの地域圏は瀬戸内を挟んで異なった地方と考えられてきた。しかし中国地方と四国地方は、現在三本の橋で結ばれており、関連性の深まった一体化した圏域と考えることも可能な地域となったのである。たしかに各連絡橋が結ぶ対岸の県はそれぞれ異なり、異なった交流関係が存在する三つの圏域の存在が認められる反面、全体としての交流関係も強まっている。また中国地方と四国地方の面積の合計は約五万<sup>km</sup>強であつて、瀬戸内海を挟んでいるとはいえ、中部地方とほぼ類似した面積であることからみても、連携強化を求めることが決して無理な広さではない圏域といえる<sup>(6)</sup>。

地理的な視点から見た場合、四国には諏訪湖から徳島県鳴門市・三好市・愛媛県新居浜市・砥部町を通り熊本県八代市に伸びる中央構造線が走っており、中央構造線に沿う形で、徳島県と高知県の県境に徳島県最高点になる剣山（二九九五m）、高知県の最高点になる三嶺（一八九四m）、愛媛県と高知県の県境に四国の最高点で愛媛県の最高点となる石鎚山（一九八二m）があり、それらの連なりが四国山地を形成している。これが分水嶺となつて四国の川は流れている。四国山地をはさんで四国南部（太平洋側）と北部（瀬戸内海側）では大きな違いが見られる。四国南部の高知県は、太平洋に面していることから黒潮の影響が強く、冬でも暖かく台風の影響も受けやすいことから多雨地域となつている。他方、北部の愛媛県や香川県を中心とする瀬戸内海沿岸は、一種の盆地状をなしているため、四季を通じて降雨量が少なく、晴天の日が多い寡雨地域となつている<sup>(7)</sup>。こうした相違が四国四県にそれぞれ異なった特徴を生み出してきたともいえる。

## 二、四国四県の市町村合併と広域行政

### 徳島県

徳島県では表T1のように、県内を東部・南部・西部の三圏域に区分している。東部には「徳島地方生活圏」が、南部には「南部地方生活圏」が、西部には「三好地方生活圏」が設定されている。また東部には「東部地区広域市町村圏」と「中央地区広域市町村圏」の二つの広域市町村圏が、南部には「南部地区広域市町村圏」が、西部には「美馬地区広域市町村圏」と「三好地区広域市町村圏」の二つの広域市町村圏が設定されたことから、徳島県には合計五つの広域市町村圏が存在した。徳島県の平成の大合併では、四市・三八町・一〇村の合計五二市町村が八市一五町一村の合計二四市町村となり、四六%とほぼ半減した。合併後の市町村を見ると、高松市は中核市の要件を満たしているが、中核市に移行してはいない。定住自立圏<sup>8)</sup>の要件を満たしているのは徳島市と阿南市だけであり、両市は中心市宣言をしている。徳島県で人口一〇万人を超える市は二五万六〇〇八人（香川県人口の三三・五%）の徳島市だけであり、徳島県内市町村の平均人口は三万八八四二人となっている。

三市九町一村で構成された東部地区広域市町村圏内では平成の大合併は行われず、徳島市・小松島市と九町一村は徳島市の中心市宣言を受けて「徳島東部地区定住自立圏」を設定し、合併ではなく事務の共同処理等を通じた広域行政の推進を選択した。「徳島東部地区定住自立圏」は、面積七七〇・五七km<sup>2</sup>（県の面積の一八・五%）に人口四三万五九二一人（五七%）が集中している。本四連絡橋が建設された鳴門市は独自に地方創生に取り組み選択をした。「中央地区広域市町村圏」では吉野町・土成町・市場町・阿波町の合併で阿波市を、鴨嶋町・川島町・山川町・三郷村の

表 T1 徳島県の広域行政圏と市町村

地区	広域圏	市町村	都市の特色	人口	順位・%	面積	順位・%	平成の大合併の実情		
東部 (徳島地方生活圏)	徳島東部地域定住自立圏 (旧東部地区広域市町村圏 協議会)	徳島市	宣言中心市 中核市要件該当	256,008 (1)	33.5%	191.68 (7)	4.6%			
		小松島市		39,110 (5)	5.1%	45.30 (17)	1.1%			
		勝浦郡勝浦町		5,448 (21)	0.7%	69.80 (15)	1.7%			
		勝浦郡上勝町		1,616 (24)	0.2%	109.68 (14)	2.6%			
		名東郡佐田河内村		2,460 (23)	0.3%	42.30 (18)	1.0%			
		名西郡石井町		26,224 (10)	3.4%	28.83 (21)	0.7%			
		名西郡神山町		5,657 (20)	0.7%	173.31 (9)	4.02%			
		板野郡松茂町		15,349 (12)	2.0%	13.94 (23)	0.3%			
		板野郡北島町		23,103 (11)	3.0%	8.77 (24)	0.2%			
		板野郡藍住町		34,958 (7)	4.6%	16.27 (22)	0.4%			
		板野郡板野町		13,651 (14)	1.8%	36.18 (19)	0.9%			
		板野郡上板町		12,337 (15)	1.6%	34.51 (20)	0.8%			
		広域圏計		435,921 (1)	57.0%	770.57 (3)	18.5%			
		旧東部地区広域市町村圏 広域行政組織は現存せず		鳴門市		59,581 (3)	7.8%	135.46 (12)	3.3%	
		南部 (南部地方生活圏) (モテル定住圏)	定住自立圏予定圏域 阿南市を中心都市宣言 (旧南部地区広域市町村圏 振興協議会)	阿波市		59,581 (3)	7.8%	135.46 (12)	3.3%	
吉野川市				38,692 (6)	5.1%	190.97 (8)	4.6%	吉野町・上成町・市場町・阿波町で合併 (H17.4.1.)		
広域圏計				42,459 (4)	5.6%	144.19 (10)	3.5%	鴨嶋町・川島町・山川町・三郷村で合併 (H16.10.1.)		
東部計				81,151 (3)	10.6%	335.16 (5)	8.1%			
南部計				576,653 (1)	75.5%	1,241.19 (9)	29.9%			
阿南市				74,951 (12)	9.8%	279.54 (5)	6.7%	阿南市・那賀川町・羽ノ浦町で合併 (H18.3.20.)		
那賀郡那賀町				8,860 (18)	1.2%	694.86 (2)	16.7%	鷲敷町・相生町・上那賀町・木沢村・木頭村で合併 (H17.3.1.)		
海部郡牟岐町				4,379 (22)	0.6%	56.57 (16)	1.4%			
海部郡美波町				7,114 (19)	0.9%	140.85 (11)	3.4%	由岐町・日和佐町で合併 (H18.3.31.)		
海部郡海陽町				9,851 (16)	1.3%	327.58 (4)	7.9%	海南町・海部町・兵喰町で合併 (H18.3.31.)		
広域圏計				105,155 (2)	13.8%	1,499.40 (1)	36.2%			
南部計				105,115 (2)	13.8%	1,499.40 (1)	36.2%			
美馬地区広域行政組合(複合) (旧美馬地区広域市町村圏)				美馬市		30,300 (8)	4.0%	脇町・美馬町・穴吹町・木屋平村で合併 (H17.3.1.)		
美馬郡つるぎ町				9,580 (17)	1.3%	194.80 (6)	4.7%	半田町・真光町・一字村で合併 (H17.3.1.)		
広域圏計				39,970 (6)	5.2%	562.18 (4)	13.6%			
みよし広域連合 (旧三好地区広域市町村圏) (旧三好郡行政組合：複合) (ふるさと市町村圏)		三好市		27,651 (9)	3.6%	三野町・池田町・山城町・井川町・東祖谷山村・西祖谷山村で合併 (H18.3.1.)				
三好郡東みよし町		14,784 (13)	1.9%	122.55 (13)	3.0%	三好町・三加茂村で合併 (H18.3.1.)				
広域圏計		42,435 (5)	5.6%	844.03 (2)	20.4%					
西部計		2市2町		82,405 (3)	10.8%	1,406.21 (2)	33.9%			
3地区	5地区	8市(8郡)15町1村 24市町村		764,213 平均31,842	全国44位	4,146.80 平均173.78	全国41位	1889(明治22)年：1市・2町・137村(140市町村)…明治の大合併 1960(昭和35)年：4市・38町・10村(52市町村)…昭和大合併		

注：人口は総務省「【総計】平成29年住民基本台帳人口・世帯数、平成28年度人口動態(市区町村別)」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_ryousei/jinkou\\_jinkoudoutai-setaisuu.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_ryousei/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.htm)) 参照して整理した。  
面積は：「人口・面積・人口密度」([demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html](http://demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html)) 参照して整理した。

合併で吉野川市を誕生させ、両市で「徳島中央広域連合」を設立させて広域行政の推進を企画している。結果的に東部地区は三つの広域圏（一つは市であるが）に区分されたことになる。

「南部地区広域市町村圏」では阿南市が那賀川町・羽ノ浦町との合併で領域を拡大し、鷺敷町・相生町・上那賀町・木沢村・木頭村の合併で那賀町が、由岐町・日和佐町の合併で美波町が、海南町・海部町・穴喰町の合併で海陽町が誕生した。南部地区では阿南市が中心都市宣言をしたことから、阿南市と四町で定住自立圏を設立させる準備が進んでいる。南部地区は面積一四九九・四 $\text{km}^2$ （三六・二％）に人口一〇万五二一五人（二三・八％）しか住んでいない。

「美馬地区広域市町村圏」では、脇町・美馬町・穴吹町・木屋平村の合併で美馬市が、半田町・貞光町・一字村の合併でつるぎ町が誕生し、複合一部事務組合である「美馬地区広域行政組合」が設置されている。美馬地区には、面積五六二・一八 $\text{km}^2$ （二三・六％）に人口三万九九七〇人（五・二％）が、「三好地区広域市町村圏」では、三野町・池田町・山城町・井川町・東祖谷山村・西祖谷山村の合併で三好市が、三好町・三加茂村の合併で東みよし町を誕生させ、一市一町で「みよし広域連合」を設立し広域行政推進体制を強化した。三好地区には、面積八四四・〇三 $\text{km}^2$ （二〇・四％）に人口四万二四三五人（五・六％）しか住んでいない。

徳島県では、過密地域では合併が行われず、過疎地域では合併が進んだことがわかる。六地区の中に定住自立圏が二、広域連合が二設置され、一ヶ所は複合一部事務組合を設定している。鳴門市の独自路線は鳴門市が本四連絡橋と強い関連性がある地域であり、独立した地域として活動していくことを前提に地域の将来像を考えていることを示している<sup>⑨</sup>。

## 香川県

香川県では表Kalのように、県内を「高松」、「東讃」、「小豆」、「中讃」、「西讃」の五地区に区分している。国は「高松」・「東讃」・「小豆」地区を統合する形で「香川東部地方生活圏」と、「中讃」・「西讃」地区を統合する形で「香川地方生活圏」を設定するとともに、「高松」地区には「高松地区広域市町村圏」を、「東讃」地区には「大川地区広域市町村圏」を、「小豆」地区には「小豆地区広域市町村圏」を、「中讃」地区には「中讃地区広域市町村圏」と「坂出地区広域市町村圏」を、「西讃」地区には「三豊地区広域市町村圏」という六つの広域市町村圏を設定した。香川県では、一九七〇（昭和四五）年に村が消滅し六市三八町の四三市町となっていた県内市町を、平成の大合併において八市六町の一七市町に統合したことにより、市町は二九・五%まで減少した。この結果、香川県内市町村の平均人口は五万八六九五となっている。

中核市である高松市の他にも、丸亀市、坂出市、観音寺市が定住自立圏の中心市の要件を満たしている。坂出市以外の市は中心市宣言を行っている。その結果香川県の新たな広域圏は、中心市に該当する市を中心に四地域に区分されることになった。その後国が中核市であることを要件とした広域圏である「連携中枢都市圏」<sup>10</sup>制度を導入したことから、高松市は連携中心都市宣言をし、「旧香川県東部地方生活圏」を対象に「瀬戸・高松広域連携中枢都市圏」を設定した。この圏域には、面積一〇五七・〇九km<sup>2</sup>（五六・三%）に人口五九万七五四七人（五九・九%）が住んでいる。「瀬戸・高松広域連携中枢都市圏」では二〇一六（平成二八）年二月に連携協約を締結し、三月には「都市圏ビジョン」を公表することで連携に向かって進み始めている。

香川県で人口一〇万人を超える市は、県人口の四三%の四二万九二四二人が住む高松市と、一一・四%の一一万

表 K a1 香川県の広域行政圏と市町村

地区	広域圏	市町村	都市の特色	人口	順位・%	面積	順位・%	平成の大合併の実情		
									平均 58,695	全国 39位
高松 (旧高松地区 広域市町村圏) (旧高松地区 広域市町村圏 振興事務組合 ：複合)	瀬戸・高松広域連携 中核都市圏 (旧香川東部地方生活圏*)	高松市(中核市)	宣言連携中心城市 宣言中心市	429,242 (1)	43.0%	375.14 (1)	20.0%	2005年に塩江町と、2006年に牟礼町・庵治町・香川町・香南町・国分寺町と合併 塩江町・牟礼町・庵治町、香川町、香南町、国分寺町に 各々地区地域審議会を設置した		
		香川郡直島町		3,153 (17)	0.3%	14.23 (15)	0.6%			
		木田郡三木町		28,604 (9)	2.9%	75.78 (11)	4.0%			
		綾歌郡綾川町**2		24,586 (10)	2.5%	109.67 (8)	5.8%			
		広域圏計		485,585 (1)	48.7%	574.82 (1)	30.6%			
		さぬき市		50,264 (6)	5.0%	158.90 (4)	8.5%			
		東かがわ市		31,956 (8)	3.2%	153.35 (5)	8.2%			
		広域圏計		82,220 (4)	8.2%	312.25 (4)	16.6%			
		小豆郡土庄町		14,504 (15)	1.45%	74.39 (12)	4.0%			
		小豆郡小豆島町		15,238 (14)	1.52%	95.63 (9)	5.1%			
中讃 (旧中讃地区広域市町村圏・ 振興整備事務組合：複合)	香川東部地域計	丸亀市	宣言中心市	29,742 (6)	3.0%	170.02 (5)	9.1%	内海町・池田町で合併		
		普通寺市		113,564 (2)	11.4%	111.79 (7)	6.0%			
		仲多度郡琴平町		32,566 (7)	3.3%	39.88 (13)	2.1%			
		仲多度郡多度津町		9,404 (16)	0.9%	8.46 (16)	0.5%			
		仲多度郡まんのう町		23,669 (11)	2.4%	24.34 (14)	1.3%			
		広域圏計		19,231 (12)	1.93%	194.33 (3)	10.4%			
		坂出市	中心市要件該当	198,434 (3)	19.9%	378.80 (2)	20.2%		琴南町・満濃町・仲南町で合併	
		綾歌郡宇多津町		54,222 (5)	5.4%	92.46 (10)	4.9%			
		広域圏計		18,556 (13)	1.86%	8.07 (17)	0.4%			
		西讃 (旧三豊地区広域市町村圏 振興事務組合)	中讃地域計	観音寺市	宣言中心市	72,778 (5)	7.3%		100.53 (6)	5.4%
3市・4町				272,212 (2)	27.3%	479.33 (2)	25.5%			
三豊市				61,570 (4)	6.2%	117.47 (6)	6.3%			
広域圏計				67,482 (3)	6.8%	222.66 (2)	11.9%			
2市				129,052 (3)	12.9%	340.13 (3)	18.1%			
西讃地域計				129,057 (3)	12.9%	340.13 (3)	18.1%			
5地域：従来の県の区分	6地域：広域市町村圏			8市(6郡)9町	広域連携 中核都市圏1	997,811		1,876.55		
3地域：広域連携中核都市圏設定後の区分				17市町	平均 58,695	全国 39位	平均 110.39	全国 47位		

註：人口は総務省【総計】平成29年住民基本台帳人口・世帯数、平成28年度人口動態(市区町村別) [http://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/jinkou\_jinkoudoutai-setaisuu.htm] 参照して整理した。  
面積は：「人口・面積・人口密度」(demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html) 参照して整理した。

\* 1：地方生活圏は香川東部地方生活圏と香川西部地方生活圏(中讃と西讃)の2地区である。 \* 2：綾歌郡綾川町は中讃に入れるものもある。

三五六四人が住む丸亀市だけである。香川県における高松市への一極集中状態が理解できる。それゆえ高松市は、二〇〇五（平成一七）年に塩江町と、二〇〇六（平成一八）年に牟礼町・庵治町・香川町・香南町・国分寺町と合併して市域を拡大したことから、合併前の高松市であった圏域が地域行政の中心となり、合併した地域の主体性が弱まることへの対応を重視し、広域化した市域に合併した旧村ごとに六つの地区地域審議会を設置し、地域ごとの自主性の確保を図っている。

「中讃」の「中讃地区広域市町村圏」の領域を対象に「中讃広域行政事務組合」が設定されている。また、まんのう町を除く二市二町で丸亀市を中心市とする「瀬戸内中讃定住自立圏」設定計画もある。中讃広域事務組合の圏域には面積三七八・八 $\text{km}^2$ （二〇・二％）に人口一九万八四三四人（一九・九％）が住んでいる。坂出市と宇多津町では「坂出（七・三％）しか住んでいない。また、宇多津町の人口は一万八五五六人（一・八六％）であり、面積は八・〇七 $\text{km}^2$ （〇・四％）しかなく、県内で最も小規模な自治体となっている。坂出市も宇多津町も平成の大合併に参加していない。中讃で一つの広域行政体を設置しなかった理由の一つに、坂出市には本四連絡橋があり、ある程度自立性が確保できる要因が内在していることが考えられる。中讃では面積四七九・三三 $\text{km}^2$ （二五・五％）に人口二七万二二二二人（二七・三％）が住んでいる。

「西讃」の「三豊地区広域市町村圏」の領域に「三観広域行政組合」がある。圏域は二つの市で構成されている。中心となる観音寺市は合併に参加していないが、旧三豊郡を構成していた高瀬町・山本町・三野町・豊中町・詫間町・仁尾町・財田町は合併により三豊市となった。西讃の面積は三四〇・一三 $\text{km}^2$ （二八・一％）で人口は一二万

九〇五七人（二二・九％）となっている。西讃地域が若干過疎化傾向にあることが理解できる。<sup>①</sup>

## 愛媛県

愛媛県では表E1のように、県内を「中予」、「東予」、「南予」の三地区に区分している。国は「中予」に「松山地区広域市町村圏」と「松山地区地方生活圏」を設定した。「東予」の今治市を中心とする地域には、「今治地区広域市町村圏」と「今治地区地方生活圏」を設定した。また現在の新居浜市・西条市・四国中央市で構成される地域に「新居浜・西条地区地方生活圏・宇摩地区を含む」を設定するとともに、新居浜市を中心とする地域に「新居浜・西条地区広域市町村圏」を、現在の四国中央市の圏域を対象に「宇摩地区広域市町村圏」を設定した。また「南予」には、宇和島市を中心とする地域に「宇和島地区広域市町村圏」と「宇和島地区地方生活圏」を、八幡浜市を中心とする地域に「八幡浜・大洲地区広域市町村圏」と「八幡浜・大洲地区地方生活圏」を設定した。このように愛媛県には五つの「地方生活圏」と六つの「広域市町村圏」が設定されたのである。

愛媛県は、昭和の大合併で誕生した一一市四三町二二村の七六市町村を、平成の大合併で一一市九町の二〇市町に統合した。愛媛県の平成の大合併は、これまでの市町村を二八・九％まで激減させたほどの大胆な合併であった。その結果、人口五〇万人を超える松山市は別格としても、人口一〇万人台の市も今治市、新居浜市、宇和島市、大洲市の四市となるような大規模合併が推進された。それに続く四国中央市も人口九万人弱となっている。これら六つの市は広域市町村圏の中心市でもあり、定住自立圏の中心市の要件に満たしている。ただし、実際に中心市宣言を行ったのは今治市と宇和島市だけである。中核市である松山市は連携中心都市宣言を行い広域行政にかける姿勢を明確にし

表 E1 愛媛県の広域行政圏と市町村

地域	広域圏	市町村	都市の特色	人口	順位・%	面積	順位・%	平成の大合併の実情		
								編入	削減	
中予	松山圏域(連携中核都市圏) (旧松山地区定住自立圏) (旧松山地区広域市町村圏) (松山地区広域市町村圏協議会) (旧松山地区地方生活圏)	松山市(中核市)	宣言連携中心都市 中心市要件該当	515,882 (1)	36.7%	429.06 (6)	7.6%	北条市・中島町を編入 辺地：6地域 忽那諸島：離島振興対策実施地域		
		伊予市		37,859 (9)	2.7%	194.47 (14)	3.4%	伊予市・中山町・双海町の合併で設置		
		東温市		33,586 (11)	2.4%	211.45 (13)	3.7%	重信町・川内町の合併で設置		
		上窪穴那久万高原町		8,774 (18)	0.6%	583.66 (1)	10.3%	久万町・面河村・美山村・柳谷村の合併で設置		
		伊予郡松前町		30,899 (12)	2.2%	20.32 (20)	0.4%	磯部町・広田村の合併で設置⇒広田地区地域審議会設置		
		伊予郡砥部町		21,596 (14)	1.5%	101.57 (16)	1.8%			
		中予地域計		3市・3町	648,596	①④6.2%	1,540.53	②②7.1%		
		今治市定住自立圏(1市)		今治市	163,481 (2)	11.6%	420.02 (8)	7.4%	今治市・朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町・吉海町・宮窪町・石方町・上浦町・大三島町・園前村の合併で設置	
		(旧今治地区広域市町村圏) (旧今治地区広域行政事務組合) (旧今治地区地方生活圏)		越智郡上島町	7,221 (19)	0.5%	30.42 (19)	0.5%	魚島村・弓削町・生名町・岩城村の合併で設置 魚島地区・弓削地区・生名地区・岩城地区地域審議会設置	
		東予	(旧新居浜・西条地区広域市町村圏) (旧新居浜・西条地区地方生活圏) ：宇摩地区を含む) (旧宇摩地区広域市町村圏) (宇和島地区広域事務組合：複合)	新居浜市	中心市要件該当	121,637 (3)	8.6%	234.32 (12)	4.1%	別子山村を編入
西条市				111,619 (4)	7.9%	509.07 (3)	9.0%	西条市・東予市・小松町・丹原町の合併で設置		
四国中央市	中心市要件該当			89,470 (5)	6.4%	420.57 (7)	7.4%	川之江市・伊予三島市・新宮村・土居町の合併で設置(宇摩地区)		
東予地域計				4市・1町	493,428	②②35.1%	1,614.40	②①28.4%		
ふるさと南風共和国 (宇和島地区広域事務組合：複合) (宇和島地区広域市町村圏) (宇和島地区広域事務組合) (旧宇和島地区地方生活圏)				宇和島市	78,755 (6)	5.6%	469.58 (4)	8.3%	宇和島市・吉田町・三間町・対馬町の合併で設置	
	北宇和郡松野町			4,156 (20)	0.3%	98.50 (17)	1.7%			
	北宇和郡鬼北町			10,859 (16)	0.8%	241.87 (10)	4.3%	広見町・日吉村の合併で設置		
	南宇和郡愛南町			22,570 (13)	1.6%	239.64 (11)	4.2%	内海村・御荘町・城辺町：一本松町・西海町の合併で設置 内海・御荘・城辺：一本松・西海地域審議会設置		
	広域圏計			116,340	④8.3%	1,049.59	④18.5%			
南予	(八幡浜・大洲地区広域市町村圏) (八幡浜・大洲地区広域市町村圏 組合：複合) (旧八幡浜・大洲地区地方生活圏)			八幡浜市	中心市要件該当	35,245 (10)	2.2%	133.03 (15)	2.3%	八幡浜市・保内町の合併で設置
		大洲市		44,872 (7)	3.2%	432.24 (5)	7.6%	大洲市・長浜町・野村町・城辺町の合併で設置		
		西予市		39,767 (8)	2.8%	514.81 (2)	9.1%	明浜町・宇和町・野村町・城辺町の合併で設置		
		喜多郡内子町		17,160 (15)	1.2%	299.50 (9)	5.3%	内子町・五十崎町の合併で設置		
		西宇和郡伊方町		9,917 (17)	0.7%	94.40 (18)	1.7%	伊方町・瀬戸町・三崎町の合併で設置		
		広域圏計		4市・5町	146,961	③10.5%	1,473.98	③26.0%		
		南予地域計		4市・5町	263,301	③18.7%	2,523.57	①44.4%		
		3地区	4地区/5地区/6地区	11市(7郡)9町 20市町	連携中核都市圏1 定住自立圏1	1,405,325 平均70,266	全国28位	5,678.50 平均283.93	全国26位	1889(明治22)年：1市・12町・284村(297市町村) 1961(昭和36)年：11市・43町・22村(76市町村)

註：人口は「総務省」【総計】平成29年住民基本台帳人口・世帯数、平成28年度人口動態(市区町村別) (http://www.soumu.go.jp/main\_sosiki/jichi\_gyousei/jinkou\_jinkoudoutai-jinkou\_jinkoudoutai-setaisuu.html) 参照  
面積は「人口・面積・人口密度」(demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html) 参照  
市町村の状況は愛媛県『愛媛県市町要覧(平成27年版)』(https://www.pref.ehime.jp/h10800/shichoshinko/gyousei/gyousei\_data/youran27/27index.html) 参照  
新居浜・西条地区広域市町村圏には新居浜・西条地区広域市町村圏事務組合が、旧宇摩地区広域市町村圏には宇摩地区広域市町村圏組合が設置されていた。

ている。こうした合併の結果もあって、徳島県内市町村の平均人口は七万二六六人となっている。

中予の中心は、面積が四二九・〇六 $\text{km}^2$ （七・六％）に過ぎないものの、人口は五一万五八八二人（三六・七％）である松山市である。愛媛県では県庁所在地一極集中が進んでいることがわかる。中核市である松山市が連携中心都市宣言を行い、中予地域を対照に「松山圏域」を設定し、二〇〇六（平成一八）年七月に「連携中枢都市圏連携協約」の締結と「都市圏ビジョン」の公表を行っている。合併で市域を拡大した松山市には、辺地六地域と離島振興対策実施地域である忽那諸島が含まれている。また広田村との合併で町域を拡大した磯部町では、広田地区に地域審議会を設置している。中予は一五四〇・五三 $\text{km}^2$ （二七・一％）の面積に六四万八五九六人（四六・二％）人が住んでいる、愛媛県の中心となる地域である。

東予地域には「今治地区広域市町村圏」、「新居浜・西条地区広域市町村圏」、「宇和島地区広域市町村圏」が設定され、それぞれに一部事務組合がおかれていた。平成の大合併で東予は四市一町となった。旧今治地区広域市町村圏は今治市（面積四二〇・〇二 $\text{km}^2$ ：七・四％、人口一六万三四八一人：一一・六％）と上島町（面積三〇・四二 $\text{km}^2$ ：〇・五％、人口七二二一人：〇・五％）となり、旧新居浜・西条地区広域市町村圏は新居浜市（面積二三四・三二 $\text{km}^2$ ：四・一％、人口一二万一六三七人：八・六％）と西条市（面積五〇九・〇七 $\text{km}^2$ ：九・〇％、人口一二万二六一九人：七・九％）となり、旧宇摩地区広域市町村圏は四国中央市（面積四二〇・五七 $\text{km}^2$ ：七・四％、人口八万九四七〇人：六・四％）となった。この合併により広域市町村圏を単位として形成された「今治地区行政事務組合」、「新居浜・西条地区広域市町村圏事務組合」、「宇摩地区広域市町村圏組合」は廃止された。

今治市は越智郡内の朝倉村・玉川町・波方町・大西町・菊間町・吉海町・宮窪町・伯方町・上浦町・大三島町・関

前村の九町二村との合併で新しい市となったことから、一市でつくる定住自立圏となった。魚島村・弓削町・生名町・岩城村の合併で誕生した上島町は、広島県尾道市因島と生活圈を形成していることから今治市とは合併しなかった。上島町では旧二町二村を単位に地域審議会を設置している。新居浜市と四国中央市は中心市宣言をしていない。東予は面積一六一四・四〇km<sup>2</sup>（二八・四％）に人口四九万三四二八人（三六・一％）となっており、一定の人口が確保できている地域といえる。

南予地域には「宇和島地区広域市町村圏／地方生活圏」と「八幡浜・大洲地区広域市町村圏／地方生活圏」が設定され、「宇和島地区広域事務組合」と「八幡浜・大洲地区広域市町村圏組合」がおかれている。この二つの一部事務組合は現在も二つの地域の広域行政の機関となっている。平成の大合併で南予は四市五町となった。面積一〇四九・五九km<sup>2</sup>（二八・五％）、人口一一万六三四〇人（八・三％）で構成される「ふるさと南風共和国」（旧宇和島地区広域市町村圏）は、宇和島市（面積四六九・五八km<sup>2</sup>：八・三％、人口七万八七五五人：五・六％）と松野町、鬼北町、愛南町の三町で構成されている。内海村・御荘町・城辺町・一本松町・西海町の合併で誕生した愛南町は、旧三町一村を単位として地域審議会を設置している。八幡浜市、大洲市、南予市、内子村、伊方町で構成される八幡浜・大洲地区広域市町村圏の圏域は、面積一四七三・九八km<sup>2</sup>（二六・〇％）で人口一四万六九六一人（一〇・五％）で構成されている過疎地域である。南予全体でも、総面積二五二三・五七km<sup>2</sup>（四四・四％）、総人口二六万三三〇一人（二八・七％）となっており、過疎化の進んでいる地域であることがわかる。<sup>12)</sup>

### 高知県

高知県では表K01のように、県内を「中央」、「安芸」、「高幡」、「幡多」の四地区に区分している。国は、「中央」に「中央広域市町村圏・地方生活圏」を、「安芸」に「安芸広域市町村圏・地方生活圏」を、「高幡」に「高幡広域市町村圏・地方生活圏」を、「幡多」に「幡多広域市町村圏・地方生活圏」を設定した。「中央」には「高知中央」、「嶺北」、「仁淀川」、「高吾北」の四広域圏が設定されている。高知市・南国市・香南市・香美市で構成される「高知中央」には「高知中央広域市町村圏事務組合」が、本山町・大豊町・土佐町・大川村で構成される「嶺北」には「嶺北広域行政事務組合」が、土佐市・いの町・日高村で構成される「仁淀川」には「仁淀川広域市町村圏事務組合」が、

表 K01 高知県の広域行政圏と市町村の人口と面積

地域	広域圏	市町村	都市の特色	人口	順位・%	面積	順位・%	平成の大合併の実情	
中央 (旧中央広域市町村圏) (旧中央地方生活圏)	高知中央 (高知中央広域定住自立圏) (この三市の領域を物部川流域ゾロックとする考え方も見られる) (三市：近隣市町村として高知中央広域定住自立圏形成) (中央広域市町村圏協議会)	高知市(中核市)	連携中心都市宣言 宣言中心市	334,049	(1) 45.6%	309.22	(8) 4.35%	高知市・鏡村・土佐山村・春野町で合併	
		南国市	中心市要件該当	48,056	(2) 6.6%	125.35	(22) 1.76%	赤岡町・香我美町・野市町・夜須町・吉川町で合併 土佐山田町・香北町・物部村	
		香南市		33,789	(4) 4.8%	126.51	(21) 1.78%		
		香美市		26,641	(6) 3.7%	538.22	(3) 7.58%		
		広域圏計		442,535	① 57.7	1,099.30	③ 15.47%		
		嶺北	長岡郡本山町		3,538	(26) 0.48%	134.21	(20) 1.89%	
			長岡郡大豊町		4,044	(22) 0.55%	314.94	(7) 4.43%	
			土佐郡土佐町		4,028	(23) 0.549%	212.11	(13) 2.99%	
			土佐郡大川村		405	(34) 0.05%	95.28	(26) 1.34%	
			広域圏計		12,015	⑧ 1.6%	756.54	④ 10.64%	
	仁淀川(仁淀川広域市町村圏事務組合) (仁淀川ゾロック：仁淀川と高吾北とで構成)	土佐市		27,803	(5) 3.8%	91.59	(27) 1.29%		
		吉川郡いの町		23,712	(7) 3.2%	470.71	(4) 6.62%	伊野町・吾北町・本川村で合併	
		高岡郡日高村		5,182	(21) 0.7%	44.88	(31) 0.63%		
		広域圏計		56,697	④ 7.7%	607.18	⑥ 7.68%		

安芸 (旧安芸広域市町村圏) (安芸広域市町村圏事務組合) (ふるさと市町村圏) (旧安芸地方生活圏) (地域経済基盤強化対策推進地域)	高吾北 (高吾北広域町村事務組合) (仁淀川ワロック：高吾北と仁淀川とで構成)	吾川郡仁淀川町 高岡郡佐川町 高岡郡越知町 広域圏計		5,753 <sup>(19)</sup>	0.8%	332.96 <sup>(5)</sup>	4.69%	池田町・吾川村・仁淀川で合併	
	中央地域計	5市7町2村		536,129 <sup>①</sup>	73.1%	3,008.77 <sup>①</sup>	42.35%		
	安芸 (安芸ワロック)	室戸市 安芸市 安芸郡東洋町 広域圏計		14,239 <sup>(13)</sup>	1.9%	248.30 <sup>(11)</sup>	3.49%		
	中芸広域連合 (奈半利町・田野町・安田町・北山村・馬路村で構成)	安芸郡奈半利町 安芸郡田野町 安芸郡安田町 安芸郡北山村 安芸郡馬路村 安芸郡雲西村 広域圏計		17,944 <sup>(10)</sup>	2.5%	317.37 <sup>(6)</sup>	4.47%		
	安芸地域計	2市4町3村		2,627 <sup>(30)</sup>	0.4%	74.10 <sup>(29)</sup>	1.04%		
	安芸地域計	2市4町3村		15,034 <sup>⑦</sup>	2.1%	489.24 <sup>③</sup>	6.89%		
	安芸地域計	2市4町3村		49,844 <sup>④</sup>	6.8%	1,129.01 <sup>④</sup>	15.89%		
	高幡 (旧高幡広域市町村圏) (高幡広域市町村圏事務組合) (ふるさと市町村圏) (旧高幡地方生活圏)	高幡 高幡地域定住自立圏 (宿毛市と四万十市の複眼型)	須崎市 高岡郡中土佐町 高岡郡幡原町 高岡郡津野町 高岡郡四万十町 1市4町		22,826 <sup>(8)</sup>	3.1%	135.46 <sup>(19)</sup>	1.91%	中土佐町・大野美村で合併
	高幡地域計	1市4町		7,199 <sup>(16)</sup>	0.98%	193.40 <sup>(16)</sup>	2.72%		
	高幡地域計	1市4町		3,639 <sup>(25)</sup>	0.496%	236.51 <sup>(12)</sup>	3.33%	葉山村・東津野村で合併	
幡多 (旧幡多広域市町村圏) (幡多広域市町村圏事務組合) (ふるさと市町村圏) (旧幡多地方生活圏)	幡多 幡多地域定住自立圏 (宿毛市と四万十市の複眼型)	宿毛市 土佐清水市 四万十市 幡多郡大月町 幡多郡三原村 幡多郡黒潮町 幡多郡黒潮町 3市2町1村		6,070 <sup>(17)</sup>	0.8%	197.98 <sup>(14)</sup>	2.79%	窪川町・大正町・十和村で合併	
幡多地域計	3市2町1村		17,828 <sup>(11)</sup>	2.4%	642.09 <sup>(1)</sup>	9.04%			
幡多地域計	3市2町1村		57,562 <sup>②③</sup>	7.9%	1,405.44 <sup>②②</sup>	19.78%			
幡多地域計	3市2町1村		21,309 <sup>(9)</sup>	2.9%	286.15 <sup>(9)</sup>	4.03%			
幡多地域計	3市2町1村		14,295 <sup>(12)</sup>	1.95%	266.56 <sup>(10)</sup>	3.75%			
幡多地域計	3市2町1村		34,757 <sup>(3)</sup>	4.7%	632.42 <sup>(2)</sup>	8.90%	中村市・西土佐村で合併		
幡多地域計	3市2町1村		5,377 <sup>(20)</sup>	0.7%	103.02 <sup>(24)</sup>	1.45%			
幡多地域計	3市2町1村		1,646 <sup>(31)</sup>	0.22%	85.35 <sup>(28)</sup>	1.20%			
幡多地域計	3市2町1村		11,616 <sup>(15)</sup>	1.6%	188.47 <sup>(17)</sup>	2.65%			
幡多地域計	3市2町1村		89,000 <sup>②②</sup>	12.1%	1,561.97 <sup>②①</sup>	21.98%			
4地区	9地区/7地区/5地区	11市(6郡)17町6村 34市町村	定住自立圏2	732,555	全国45位	7,105.19	全国19位	1889(明治22)年：1市・2町・194村(197市町村) 1959(昭和34)年：9市・21町・26村(56)市町村	
				平均21,545		平均208.98			

注：連携中核都市圏は全44市町村で設置を計画…「よくわかる！高知広域連携中核都市圏」(<https://www.city.kochi.kochi.jp/joho/upload/files/0109/yokuwakaru.pdf>)参照  
人口は総務省【総計】平成29年住民基本台帳人口・世帯数、平成28年度人口動態(市区町村別) ([http://www.soumu.go.jp/main\\_soski/jichi\\_gyousei/jinkou\\_jinkoudoutai-setaisuu.html](http://www.soumu.go.jp/main_soski/jichi_gyousei/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html))を参照して整理した。  
面積は「人口・面積・人口密度」([demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html](http://demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html))を参照して整理した。  
広域行政や市町村の変遷等については高知県総務部市町村振興課「高知県市町村便覧」高知県市町村振興協会を参照して整理した。

## 四国四県の地方創生(山田)

仁淀川町・佐川町・越知町で構成される「高吾北」には「高吾北広域町村事務組合」が設置されている。二市四町三村で構成される「安芸」には「安芸広域市町村圏事務組合」が、一市五町で構成される「高幡」には「高幡広域市町村圏事務組合」が、三市二町一村で構成される「幡多」には「幡多広域市町村圏事務組合」が設定された。

高知県は、昭和の大合併で誕生した九市二一町二六村の五六市町村を、平成の大合併で一市一七町六村の三四市町に統合した。高知県での平成の大合併はこれまでの市町村を六〇・七%にしたにとどまっている。それゆえ、人口三三万人を超える高知市は別格として、合併が進展しなかったこともあって人口一〇万人台の市は一つも存在しない。特に安芸地域では合併は一件もなく、幡多地域でも合併は一件だけで一村減少しただけであった。その結果、高知県内市町村の平均人口は二万一五四五人でしかなく、徳島県の六八%、香川県の三七%、愛媛県の三一%となっている。それゆえ高知県の中心市要件を満たしているのは中核市である高知市と南国市だけである。高知市は宣言中心都市となったが、南国市は高知市が中核市となる高知中央広域定住自立圏の近隣市町村であることから中心市宣言はしていない。その代わりに、幡多地域の人口二万一千人の宿毛市と人口三万五千人の四万十市が、複眼都市として宣言中心都市となっている。

高知県の四地域を比較すると、「中央」は面積が三〇〇八・七七 $\text{km}^2$ （四二・三五%：全体で一位）で人口は五三万六二二九人（七三・一%：全体で一位）となっており、この地域に人口が集中していることがわかる。「安芸」は面積が一二二九・〇一 $\text{km}^2$ （二五・八九%：四位）であるが、人口は四万九八四四人（二・七%：四位）しかおらず極端に人口が少ない地域となっている。「高幡」は面積が一四〇五・四四 $\text{km}^2$ （二九・七八%：三位）で人口は五万七五六二人（七・九%：三位）である。「幡多」は面積が一五六一・九七 $\text{km}^2$ （二二・九八%：二位）で人口は八万九〇〇〇人（二二・一%：二位）と

なっている。

「中央」四地域の内、高知市・南国市・香南市・香美市で構成される「高知中央」は、面積が一〇九九・三km<sup>2</sup>（二五・四七）で高知県の八広域圏のなかでは三番目の広さに過ぎないが、人口は四四万二五三五人（五七・七％）で第一位となっている。わずか一五％強の面積に県民の六割近くが住んでいるのであり、県庁所在地圏域への一極集中の極端さが確認できる。この圏域では二〇〇九（平成二一）年に高知市が中心市宣言し、高知中央広域定住自立圏の創設に向かうことになった。翌年には共生ビジョンを策定し、圏域での生活環境の整備に邁進していた。さらに二〇一五（平成二七）年一〇月からは「第二次四国中央広域定住自立圏共生ビジョン」を策定し、今後五年間の新たな活動に向けて動き始めたのである。<sup>13</sup>

### 三、高知県の連携中枢都市圏の特色

総務省は連携中枢都市圏構想の目的を、「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成すること」と説明している。<sup>14</sup> 加えて宣言連携中枢都市には、「原則として、少なくとも経済的結びつきが強い通勤通学割合が〇・一以上である全ての市町村と連携協約締結の協議を行うことが望ましい。当初の連携中枢都市圏形成までに、該当する全ての市町村と連携協約の締結に至らなかった場合においても、宣言連携中枢

都市は、引き続き当該市町村と連携協約締結に向けて真摯に協議を行うことが望ましい<sup>15)</sup>との要望を示し、一定の条件を満たし、圏域を形成することを努力義務として強調している。

同時に総務省は、連携中枢都市圏形成に係る連携協約を締結する近隣の市町村には、「宣言連携中枢都市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村であることが望ましい。関係市町村において、これに該当するか否かは自主的に判断するものとする。しかしながら、宣言連携中枢都市に対する通勤通学割合が〇・一以上である市町村においては、宣言連携中枢都市から連携協約締結に向けた協議があつた場合には、真摯に検討し判断することが望ましい<sup>16)</sup>」との条件を付している。このことは、総務省が一定要件を満たす区域内に分散する過疎市町村や過疎地域を含めた地域生活圏が一体となって、少子高齢化や人口減少社会の将来に向かって進むことを求めたものであることがわかる。その背景に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」がある<sup>17)</sup>。

こうした総務省の要請を受けて、高知県は「高知広域連携中枢都市圏」は「県内の一定範囲の市町村を対象とすることで、高知県全体のけん引役となる拠点を形成するもの」を単位としたものであり、それは「通勤・通学割合〇・一以上の近隣市町村は安芸市、芸西村、南国市、香南市、香美市、本山町、大豊町、土佐市、いの町、佐川町、越知町、日高村、須崎市の六市・五町・二村の一三市町村である。この地域の面積は二五五〇・六六km<sup>2</sup>(三五・九%：高知市の面積を加えると四〇・二五%となる)であり、人口は二二万三三五四人(三〇・四九%：高知市の人口を加えると七〇・〇九%となる)となっている。すなわち、総務省の要件に適合させた場合、この高知連携中枢都市圏は高知県の四〇%強の面積と七〇%強の人口が対象となっているのである。

しかし高知連携中枢都市圏は、高知市、安芸市、芸西村、南国市、香南市、香美市、本山町、大豊町、土佐町、大川村、土佐市、いの町、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村、須崎市、中土佐町、津野町の七市・九町・三村の一九市町村で形成された。この地域の面積は三七九六・三三<sup>km</sup>（五三・四三％）であり、人口は五八万四五三人（七九・二四％）である。すなわち、総務省の要件に適合させた場合、高知県の五〇％強の面積と八〇％弱の人口が対象となっているのである。その理由を「対象とする市町村は概ね五〇km圏内に位置しており、また、国が示した指標である通勤・通学割合の観点から見ても、本市と経済、社会、文化的な結びつきが強いと思われる一八市町村を対象としていることから、便益の共有も可能」と判断したためと説明している。

中核市である高知市は、「連携中枢都市宣言」をして「高知広域連携中枢都市圏」を確立するための作業に入った。全体スケジュールによれば、二〇一六（平成二八）年一二月に広域連携事業推進プロジェクトチームを設置し作業に入ることになっている。中枢都市圏設立に向けて、高知県内では高知市・市町村・県の担当課が事業調整チームを結成し、連携協約や（都市圏：筆者加筆）ビジョン策定に向けた調整作業を行っている。また高知市・市町村の企画担当者会議がビジョン案や連携協約の調整等を行っている。その後、二〇一七（平成二九）年一月に連携中枢都市圏ビジョン懇談会が（都市）ビジョン案を最終確認し、二〇一七（平成二九）年末から二〇一八（平成三〇）年初め、すなわち平成二八年度末に連携協約締結・（都市圏）ビジョン策定を承認する連携協約締結式を経て実施に移す予定となっており、連携協約締結に合わせて「高知中央広域定住圏形成協約」が廃止される予定となっている。<sup>18</sup>しかし、二〇一七（平成二九）年一〇月現在、準備が進んでいることは確認できたが、協定締結式の実施予定やその度のスケジュールは確認できていない。

しかし高知県は高知市圏域一極集中化が強く、「安芸」地域からは高知市に近接する安芸市と芸西町だけが連携中  
枢都市圏に参加した場合、残りの一市・四市・三町（人口二万五千強）での地方創生は容易ではない。それゆえ高知連  
携中枢都市圏では二〇一七（平成二九）年一〇月に、高知県と県内全市町村が一体化した連携中枢都市圏の創設に踏  
み切ったのである。その理由として、「多くの県内市町村と連携することにより、取組の相乗効果が大きくなり高知  
市への波及効果が期待できる」ことと、「通勤通学割合に鑑みた設定ではなく、全市町村との連携を念頭に置き、全  
体的な県勢浮揚を打ち出す」ことができることを掲げている。

その背景にあるものは「国勢調査によると、高知県の人口は二〇一〇（平成二二）年には約七六万四千人でしたが、  
二〇一五（平成二七）年には約七二万八千人となりました。この五年間で約三万六千人が減少しているんです。減少  
率は約四・七%で、全都道府県で（秋田県、福島県、青森県に次ぐ）ワースト四位という結果でした。今後この傾向は  
続き、二〇四〇（平成五二）年には約五三万六千人になると推計されています。二〇一〇（平成二二）年と比較した減  
少率は約二九・八です<sup>19</sup>」という現実である。それゆえ高知市は、「連携中枢都市圏構想推進要綱【県との連携による事  
業推進】」において、「県内全市町村との圏域形成を進めるにあたり、日頃から市町村政と各種の施策を推進している  
『県』にも参画いただき、連携事業をより効果的なものとしていきたい。具体的には、県本庁だけでなく、各『産業  
振興推進地域本部』に連携事業の検討に際して、各市町村との連携・調整役として参画いただく<sup>20</sup>」ことが必要である  
ことを論じ、高知県の県内全市町村が一体となって、県の協力も得て構想を実現していく必要性を強調しているの  
である。

二〇一六（平成二八）年度末時点の広域連携中枢都市は二五市であり、広域連携中枢都市圏は二三圏となっている。

参加市町村は全国で二〇六市町村であり、一圈域平均八・九六市町村となっている。実際一七圏域の構成市町村数は一〇以下となっている。<sup>21</sup> 最多は広島市を連携中心都市とする広島広域都市圏の二四市町であり、最少は合併一市圏域である下関市連携中心都市圏の一市である。二三圏域総人口は一八九三万五七六六人であり、一圈域平均八二万三二九四人である。最多人口の圏域は広島広域都市圏の二三二万四七五六人であり、最少は下関市連携中枢都市圏の二六万八五一七人であるが、複数の市町村で構成される連携中枢都市圏での最少は、八市町村で構成されている八戸圏域連携中枢都市圏の三二万三千人で、高知市の総人口（三三万三千人）はそれに類似している。二百万人を超えているのは広島広域都市圏だけである。

連携中心都市が人口百万人を超えているのも一一九万四〇三四人の広島市だけである。圏域人口が百万人を超えているのは播磨圏域連携中枢都市圏（連携中心都市：姫路市・五三万人）、熊本連携中心都市圏（熊本市・七四万人）、北九州市圏域（北九州市・九六万人）、しずおか中部連携中枢都市圏（静岡市・七〇万人）、新潟広域都市圏（新潟市・八一人）、岡山連携中枢都市圏（岡山市・七二万人）の六圏域となっている。連携中枢都市の総人口は一二〇二万九一一四人であり、複眼二地域も一体化した一つの市と判断し二三都市とみなした場合、その平均人口は五三万人であるが、総人口百万人台六圏域の連携中枢都市の平均人口は七四万五千人で、ほぼ高知県の総人口（七三万二千人）と類似した数字となっている。<sup>22</sup>

このように高知市は、「県庁所在地である高知市に人口や県内の経済活動の多くが集中しているため、高知市と他市町村との社会的・経済的なつながりが強く、相互に補完する関係ということを踏まえ、圏域に含まれない市町村が生じた場合、単独での産業振興や生活利便性の確保が困難と考えられることから、県内全市町村を圏域とした連携中

枢都市圏を形成し、県内全市町村で一体となって人口減少対策や産業振興に取り組んでいくことが必要だと判断し<sup>(23)</sup> 全県を領域とする連携中枢都市圏を設定したのである。それについて高知市は「これまでに高知県が培ってきた各市町村との連携・強調の素地を活かして高知県とも連携することにより、圏域の経済成長のけん引や都市機能の集積・強化に向けた取組を強力に推進していくことが、高知県全体の発展につながる最も効果的な方策であると考えて」<sup>(24)</sup> いることを強調しているのである。

高知県も県の特徴的な状況を踏まえ、県の連携中枢都市圏構想に対する姿勢を明示している。それらは以下の三項目に整理されている。それは、

1 本県は中山間地域<sup>(25)</sup>など多くの地域に支えられており、こうした地域の活性化なしには高知市はもとより県勢の発展はない。

2 高知市は県内人口の約五割が集中しており、高知市が有する人やものの流れのハブ機能や大きなマーケットを県内各地域の産業振興に生かせることから、高知市を連携中枢都市として県内全域（三三市町村）での連携中枢都市圏形成を目指す。

3 市町村政との連携・強調し各種の施策を推進している県も主体的に参画し、各施策をより効率的なものにしていく。<sup>(26)</sup>（県と高知市の連携協定も想定）

というものである。高知県と高知市の連携中枢都市圏構想の全県的な対応にかける期待が伝わってくる。実施が決まれば高知県の都道府県としての独自性や特性が生み出した新しい形の圏域となることが予想される。

#### 四、地方創生に向けた国の方針と政策

現在の地方創生の根拠となっているものの一つが、二〇一四（平成二六）年七月に国土交通省が策定した「国土のグランドデザイン二〇五〇」対流促進型国土の形成」（「国土形成計画（全国計画）」）である。この計画は戦後七番目の国土計画となる「対流促進型国土」形成計画であり、「本格的な人口減少社会に正面から取り組む国土計画」である。計画期間が二〇一五年から二〇二五年の一〇年間であることから、この期間は「二〇二〇年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の前後にわたる『日本の運命を決する一〇年』であることが強調されているが、二〇二五年は団塊の世代が全て七五歳を超え、「高齢化の進展により、一般会計の三割超を占める社会保障給付費は増加している。国民医療費は二〇〇八年度の三四・八兆円から、二〇二五年には五二・二兆円、老人医療費も一一・四兆円から、二四・一兆円にまで増加する見通し<sup>28</sup>」とされる時期でもある。

「対流促進型国土」にいう「対流」は、「多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な動き」である。対流の対象となる地域は「農山漁村地域」と「研究・教育地域」と「都市地域」であり、それぞれが対流するとともに、それぞれが「海外」とも対流する国土の姿が想定されている。「東京一極集中の是正」には「魅力ある地方の創出と東京の国際競争力向上が必要」とされ、「ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土」の形成が目標とされている。

「個性ある地方の創生」においては、「地域発イノベーション」の創出と「起業増加町」の醸成、移住・住み替えや二地域居住も想定した「人の対流」の推進、小さな拠点の形成、公共交通を挟んだ「都市機能誘導区域」と「居住誘

「導区域」の配置を通じたコンパクトシティの形成、複数のコンパクトシティをネットワークで結ぶ連携中枢都市圏の形成などが強調されている。他方「活力ある大都市圏の整備」では、イノベーションを生む創造の場としての機能向上や災害に強い大都市圏の形成、急増する高齢人口への対応や安心して子供を産み育てるための環境整備などが目的とされている。また「グローバルな活躍の拡大」では、ゲートウェイ機能の強化、リニア中央新幹線による「スーパー・メガリージョン」形成の構想づくり、日本海・太平洋二面活用国土の形成、観光立国に対応した国土づくりなどが強調されている。加えて、北海道と沖縄を除いた地域をハブロックに区分し、それぞれの広域地方計画を策定することとしている<sup>(29)</sup>。

同時期に作成されたものが、二〇一五（平成二七）年八月に閣議決定された「第五次国土利用計画（全国計画）」である。国土利用計画は、一九七四（昭和四九）年に成立した国土利用計画法に基づくもので、一九七六（昭和五二）年の第一次計画は「第三次全国総合開発計画」と、一九八五（昭和六〇）年の第二次計画は「第四次全国総合開発計画」と、一九九六（平成八）年の第三次計画は「二一世紀の国土のランドデザイン（五全総）」と、二〇〇八（平成二〇）年の第四次計画は「国土形成計画（六全総）」と連動したものであり、オイルショックを経て安定成長期に移行した今後の日本の国土利用を模索した計画であった。これに対して、第五次国土利用計画（以下「計画」という）は「国土のランドデザイン二〇五〇（七全総）」と結びついたものであり、人口減少下において初めて作成された計画である<sup>(30)</sup>。それは「国土の安全性を高め、持続可能で豊かな国土を形成する国土利用を目指す」ものである。

「計画」の中の「国土利用の目指すべき方向」の第一項目に「適切な国土管理を実現する国土利用」を置き、そこでは「都市のコンパクト化に向けた居住、都市機能等の中心部や生活拠点等への誘導」、「農用地の確保と良好な管

表2 国土の利用区分ごとの規模の目標

	平成24年 (万ha)	平成37年 (万ha)	構成比(%)	
			24年	37年
農地	455	440	12.0	11.6
森林	2,506	2,510	66.3	66.4
原野等	34	34	0.9	0.9
水面・河川・水路	134	135	3.5	3.6
道路	137	142	3.6	3.8
宅地	190	190	5.0	5.0
住宅地	116	116	3.1	3.1
工業用地	15	15	0.4	0.4
その他の宅地	59	59	1.6	1.6
その他	324	329	8.6	8.7
合計	3,780	3,780	100.0	100.0
(参考)人口集中地区 (市街地)	127	121	-	-

国土交通省「第5次国土利用計画(全国計画)」資料5より抜粋  
(<http://www.mlit.go.jp/common/001118985.pdf>)

理」、「森林の整備・保全」、「資源等を持続可能な形で利活用」等が示されている。「計画」では日本の国土は表2の通り、二〇二二(平成二四)年現在で、農地が四五五万haで国土全体の一二%、森林が二五〇五万haで六六・三%、原野が三四万haで〇・九%、水面・河川・水路が一三四万haで三・五%、道路が一三七万haで三・六%、宅地が一九〇万haで五・〇%、その他が三二四万haで八・六%となっている。しかし二〇二五年に農地は面積が一五万ha減少し構成比も〇・四%減少するのに対して、森林は四万ha増で〇・一%増、水面・河川・水路は一萬ha増で〇・一%増、道路は五萬ha増で〇・二%増、その他は五萬ha増で〇・二%増程度となることが目標とされている。この数字からは、大きな社会的な変動は求めず、現在の国土の利用形態や環境などの維持が目標となっていることがわかる。ただし、人口集中

地区(市街地)が六萬ha減少することは、人口減による市街地そのものの減少と、スマートシティ化による市街地の区域縮小政策の影響等を考慮しているためと考えられる。

それゆえ、「計画」では、地域類型を「都市」、「農山漁村」、「自然維持地域」に分け、それぞれの主な利用区分の国土利用基本方向を示している。「都市」の最初の項目の「地方都市や大都市の郊外部等」においては、「人口減少下において必要な機能を確保し、環境負荷の少ない安全で暮らしやすい都市を形成するため、居住や都市機能等の集約化、連携・分担による効率的な土地利用等を推進」することが示されている。「農山漁村」の第一項目の「地域社会の維持と良好な国土管理」では、「農山漁村が国民共有の財産であるとの認識の

下、良好な生活環境の整備、農林水産業の高付加価値化等による雇用促進等により、健全な地域社会を構築」するところが示されている。その第一の項目として「小さな拠点の形成」があげられている。「自然維持地域」項目は「優れた自然環境の保全」と「生物多様性の取組の社会への浸透」がポイントとされているのである。<sup>(31)</sup>

「小さな拠点」は「小学校区などの複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを『合わせ技』でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくろうとする取り組み<sup>(32)</sup>」である。小さな拠点は中山間地等の分散する小集落郡の中心（「基幹集落」）となる地域で、コミュニティバスやディマンドタクシーなどで周辺の集落を結び、生活の足に困る高齢者なども安心して暮らし続けられる生活圏である。「ふるさと集落生活圏」の形成を目的とした取り組みである。この小さな拠点を中心とするふるさと集落生活圏を動かすための組織が「地域運営組織」である。

総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する研究会」は、地域運営組織を「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域の課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織<sup>(33)</sup>」と考えている。また内閣府は、『持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」（今後もその集落で暮らすために必要な、みずから働くための見取り図）に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織<sup>(34)</sup>』と説明している。それゆえ小さな拠点は、地域空間すなわちふるさと集落生活圏の「小さな拠点」であり、拠点を含めて広域的に集落を束ねるいわゆる地域コミュニティにおける「小さな拠点」ということになる。<sup>(35)</sup>

内閣府は、「平成二八年一〇月現在、全国で七二一か所形成されている『小さな拠点』を一〇〇〇か所とすることを目指し、引き続き、既存施設等を活用して日常生活に必要な機能・サービスを集約・確保し、集落生活圏内外を交通ネットワークで結ぶこと等により持続的な地域の形成を推進する」ことを表明している。また、「取組に当たっては、道の駅の活用や官民連携を推進するとともに、地域に『ひと』を呼び込むため、若い世代を中心に都市部から過疎地域等の地方へ移住しようとする『田園回帰』を促進するよう、実態把握や要因分析のほか、移住者向けの支援体制の整備（相談窓口やお試し居住、住宅紹介等）等に向けた普及啓発を図る」としている。<sup>36</sup> 高度経済成長期の「過疎」すなわち「人の空洞化」から、安定成長期の「中山間地域」問題が生んだ「土地の空洞化」を抱えたまま、「限界集落」すなわち「むらの空洞化」に苦悩する過疎化に苦しむ中山間地の、限界集落に対する政府の対策の一つの方向性を示したものといえる。<sup>37</sup>

内閣府は、「小さな拠点」の地域運営組織について、「地域運営組織の持続的な取組の支援」策として、「三〇〇〇団体の形成を目指す地域運営組織については、平成二八年度に三〇七一団体となったところであり、引き続き、地域運営組織の量的拡大・質的向上に向けて、： 略 ： 人材の育成・確保、資金の確保、事業実施のノウハウの取得等の促進を図る」とともに、「地域の実情やニーズに対応して地域運営組織の法人化を促進するため、各種法人制度の理解や周知を進めるとともに、特に、有識者会議最終報告を踏まえ、地縁型組織の法人化の促進に向けて、更に具体的な検討を進める」ことなどを強調している。<sup>38</sup> 法人形態として考えられているものは、営利法人は会社法が規定する株式会社と合同会社、非営利法人は特定非営利活動促進法が規定するNPO法人（認定を含む）・一般社団法人及び一般財団法人に関する法律が規定する一般社団法人・地方自治法が規定する認可地縁団体等があげられている。<sup>39</sup>

都市部における都市再生は、一部の地域では、二〇一四（平成二六）年の都市再生特別措置法改正で導入された「立地適正化計画」制度に基づいて実施されている。同法の改正は、「都市の国際競争力及び防災機能を強化するとともに地域の実情に応じた市街地の整備を推進し、都市の再生を図るため、国際競争力の強化に資する都市開発事業の促進を図るための金融支援制度の拡充、非常用の電気又は熱の供給施設に関する協定制度の創設、特定用途誘導地区に関する都市計画において定めるべき事項の追加等の措置を講ずる<sup>40</sup>」ことを目的の一部としている。改正の要点は、「初めて『コンパクトなまちづくり』と『公共交通によるネットワーク』の連携を具体的に措置した」ことと、「『コンパクトなまちづくり』を進めるためには、居住や福祉などの民間の施設や活動が重要であることから、都市全体を見渡しながらその誘導を図ることに、初めて焦点を当てた」ことなどである。それゆえ国土交通省は、「立地適正化計画の意義と役割」のサブタイトルに「コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進」を掲げているのである。

それゆえ立地適正化計画の区域は、都市計画区域内でなければならず、都市計画区域全体とすることが基本となる。また、立地適正化計画区域内に、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めると共に、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要となる。都市機能誘導区域は、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域である。居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域である。他に空き地が増加しつつあるが、相当数の住宅が存在する既存集落や住宅団地等において跡地等の適正な管理を必要とする跡地等管理区域、歩行者の移動上の利便性及び安全性の向上のための駐車場の配置の適正化を図る駐車場配置適正化区域の設定が必要となる。

こうした計画は、現実には隣接市町村との協調・連携が重要となるため、都道府県には立地適正化計画を作成している市町村の意見に配慮し、広域的な調整を含んだ都市計画区域マスタープランの作成が求められることになる。二〇一七（平成二九）年の地方創生の新展開の「まち」をつくるの項目では、立地適正化計画を作成する市町村数を一五〇都市とし、前年度末までに一〇〇都市が作成しているとの報告がある。二〇一七（平成二九）年七月三十一時点では、立地適正化計画について具体的な取り組みを行っている都市は三五七市町であり、その中で都市機能誘導区域、居住誘導区域とも設定したのは六〇市・六町の六六市町であり、都市機能誘導区域のみを設定したのは四六市であり、合計一〇六市・六町の一一二市町となっている。特に平成の大合併によって過疎地域を含めた合併を行った都市部での、区域指定を通じたコンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進が重要な課題の一つとなっているのである。<sup>(4)</sup>

## 五、四国四県および県内市町村と国の地方創生策

日本の地域の状況は、過密・過疎現象、三大都市圏への人口集中、東京一極集中と首都機能移転論等が議論され、地域格差の是正を前提とした七次にわたる全国総合開発計画が提示され実施されてきたものの、現在では地域格差の拡大化が大きな社会問題となるほど東京（東京圏・東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県）一極集中が進んでいるのである。日本では現在総人口一億二七九〇万人の内、市区部に九一・三%の一億一六七六万人が住んでおり、町村部にはわずか八・七%の一・一五万人しか住んでいないのである。三大都市圏には五一・七%の六六一七万人が住んでおり、東京

都だけでも一〇・六%にあたる一三五三万人が住んでいるのである。

それゆえ三大都市圏を除く地域には多くの条件不利市町村が存在する。<sup>(42)</sup>それらは「『国土のグランドデザイン 2050』対流促進型国土の形成」(平成二六年七月四日)や平成二七年八月一四日に閣議決定された『国土形成計画(全体計画)』においては、『対流促進型国土』の形成が掲げられており、施策を具体的に推進する上で、特に人口減少・高齢化が進む過疎地域等においては、基幹集落に生活機能等を集めた「小さな拠点」を核とし、周辺集落とのアクセス手段を確保した『ふるさと集落生活圏』の形成を推進することで、集落の再生・活性化を図る<sup>(43)</sup>地域とされている。こうした地域を多く抱えている四国四県の将来の人口予測は表3の通りである。四国四県各市町村の活動の歴史や現状あるいは将来計画について分析していく。

表3 四国四県の将来推計人口

地域	総人口(1,000人)										指数(平成22年=100)					
	平成22年 (2010)	全国 順位	平成27年 (2015)	全国 順位	平成32年 (2020)	全国 順位	平成37年 (2025)	全国 順位	平成42年 (2030)	全国 順位	平成47年 (2035)	全国 順位	平成52年 (2040)	全国 順位	平成37年 (2025)	平成52年 (2040)
徳島県	785	44	756	44	723	44	686	44	649	44	611	44	571	44	87.4	72.7
香川県	996	40	969	39	937	39	900	38	860	38	818	38	773	38	90.4	77.6
愛媛県	1,431	26	1,383	27	1,329	29	1,269	29	1,206	29	1,141	28	1,075	28	88.7	75.1
高知県	764	45	730	45	693	45	655	45	616	45	576	45	537	45	85.6	70.2
四国	3,977		3,838		3,683		3,510		3,331		3,146		2,955		88.3	74.3
全国	128,057		126,597		124,100		120,659		116,618		112,124		107,276		94.2	83.8
減少率	38		41		46		47		47		47		47			

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計(平成25年3月推計)」(<http://www.jpss.go.jp>)  
 註：平成27年の人口は平成22年の人口からの推計のため実態とは一致していない。

## 徳島県

徳島県の二四市町村の状況は表T2の通りである。徳島県は東部（五市・九町・一村）・南部（二市・四町）・西部（二市・二町）に大別される。徳島県の中で過疎地域が存在しない市町村は、東部の徳島市、小松島市、鳴門市、阿波市の四市と南部の阿南市の合計五市と、東部の石井町、松茂町、北島町、藍住町、板野町、上板町の六町の五市・六町の一一市町となっている。一部が過疎地指定を受けている市町は東部の吉野川市と西部の東みよし町の一市・一町であり、一部を含む全体では合計六市・七町の一三市町となっている。瀬戸内海に面した徳島市、鳴門市、阿南市とその周辺市町に人口が集中していることがわかる。

徳島県の「徳島東部地方拠点都市地域」は、過疎地域が存在しない五市・六町の中から阿波市を除いた地域と佐那河内村で構成されている。拠点都市地域から佐那河内村を除いた地域が、地域産業の高度化に寄与する集積の促進に関する法律（頭脳立地法）により集積促進地域の指定を受けている。それゆえこれらの地域が徳島県産業の中心地域といえる。それゆえ残りの市町村は条件不利市町村ということになる。東部と南部では那賀町を除いた全地域を対象として、「総合保養地整備法」（リゾート法）により「ヒューマン・リゾートとくしま海と森構想」が設定されていた。徳島市は阿波踊りでも有名であり、徳島市を核とした地域の知名度と集客力は強い。それゆえ那賀町と西部の二市（美馬市・三好市）・二町（東みよし町・つるぎ町）は独自の地域おこしに取り組みざるを得なくなっていたのである。

徳島県には小さな拠点（以下「拠点」という）は一市・二町・一村の九地区設定されているだけであるが、地域おこし協力隊員（以下「隊員」という）は一六市町村に六四人、集落支援員（以下「支援員」という）は四市町で七一人存在する。東部をみると、拠点は佐那河内村一地区だけであるが、隊員は三市・四町・一村に二七人（平均三・四人）、支

表 T2 徳島県内市町村の特色

市町村	拠点都市地域	リゾー卜整備構想	四国通路	過疎地域指定	特定農山村	山村振興	辺地	離島半島	消滅可能性都市(順位)	保存地区	その他の特徴	地域おこし協力隊員(地)集落支援員(集)	小さな拠点
徳島市	○	○	○						○18		立地適正化計画作成取組	地3人	
小松島市	○	○	○						○8			地3人	
勝浦郡勝浦町		○	○	○	一部		1		○8			地3人	
勝浦郡上勝町		○	○	○	○	一部	4		○11			地7人・集49人	
名東郡佐那河内村	○			○		○	2		○5			地3人	新家・小学校区・2,432人
名西郡石井町	○											地3人	
名西郡神山町	○			○		○	6		○2			地5人	
板野郡松茂町	○												
板野郡北島町	○												
板野郡藍住町	○												
板野郡板野町	○			○					○16				
板野郡上板町	○			○					○15				
鳴門市	○			○		一部						地2人	
阿波市	○			○		一部	3		○14		立地適正化計画作成取組	地3人	
吉野川市				○		一部	3		○17			地1人	
阿南市	○			○		一部	2					地3人	
那賀郡那賀町				○		一部	3		○17			地1人	
海部郡牟岐町				○		一部	13		○11			地10人	
海部郡美波町				○		一部	2	出羽島	○7			地4人・集2人	
海部郡海陽町				○		一部	5		○4			地4人	
美馬市				○		一部	7		○9			地7人	
美馬市				○		一部	11		○13		○	地4人・集2人	木屋平地区・中学校区・654人
美馬郡つるぎ町				○		一部	5		○6		○	地2人	6地区・小学校区・旧小学校区・旧中学校区・その他・合計9,403人・平均1,567人
三好市				○		一部	29		○3		○	地3人・集18人	
三好郡東みよし町				○		一部	7		○12				
徳島県											せとうち観光推進機構		
合計	5市 6町 1村	5市 12町 1村	7市 7町 23寺	○2市 7町 7町1部 1町1部	○7町 6町1部 1町1部	○1村 1部 4部	15地区 100	2箇所	○11 6	3箇所	立地適正化計画作成2市 世界農業遺産申請2市2町 その他の郷2市2町	地16市町村64人 集4市町71人 地4人・集18人	1市2町1村・9地区・12,582人 1地区平均1,398人
平均							6.7						

地方拠点都市地域は「徳島東部地方拠点都市地域」：中心市は徳島市・関連地域は東部地区と南部地区に位置する当時の4市8町1村(現在は4市6町1村)「ヒューマン・リゾートとくしま海と森構想」は2010(平成22)年構想廃止。他に頭箇立地法の集積促進地域「徳島地域」も設定された。保存地区は重要伝統的建造物群保存地域：徳島県は美馬市勝町南町(商家町)、三好市東祖谷山村集落(山村集落)、牟岐町出羽島(漁村集落)の3地区消滅可能性都市は増田寛也編『地方消滅』・中公新書2014年/◎は2040年の若年女性(20～39歳)人口減少率50%以上・人口1万人未満、○は50%以上・人口1万人以上世界農業遺産登録申請地：美馬市・三好市・つるぎ町・東みよし町で構成する西阿波地域の「にし阿波の傾斜地農業システム」：同地域に「その郷」(地域連携DMO)設置立地適正化計画取組は国土交通省「立地適正化計画作成の取組状況」([http://www.mlit.go.jp/foshi\\_plan/foshi\\_city\\_plan\\_fr\\_000051.html](http://www.mlit.go.jp/foshi_plan/foshi_city_plan_fr_000051.html))参照(一社)せとうち観光推進機構(日本版DMO)：兵庫県、岡山県、広島県、山口県、愛媛県、香川県と設立  
日本版版DMO(Destination Management/Marketing Organization)は粟坊亨(国土交通省)「日本版DMO」([http://www.mlit.go.jp/kankochou/page04\\_000053.html](http://www.mlit.go.jp/kankochou/page04_000053.html))参照

援員は上勝町に四九人存在している。上勝町は隊員も七人と多く、条件不利地の地域おこしに隊員制度と支援員制度を活用していることがわかる。立地適正化計画に関しては、徳島市と阿波市が計画作成に取り組んでいる。

南部は拠点は美波町の一地区であるが、隊員は一市・四町すべてに合計一八人（平均五・六人）、支援員は牟岐町だけに二名存在している。なお牟岐町の出羽島に残る漁村集落は、県内に三か所存在する重要伝統的建造物群保存地区に指定されている。また那賀町には一〇名の隊員がいる。那賀町の総面積六九八・八六km<sup>2</sup>の九五%強が森林であり、林業復興に取り組むとともに、隊員の協力による新しい地方創生にかける意気込みの強さがみえる。その背景に那賀町が消滅可能性都市の徳島県での順位が第一位とされていることをあげることができる。

西部の拠点は美馬市に一地区とつるぎ町に六地区、隊員は東みよし町を除く二市・一町に九人（平均三人）、支援員は美馬市に二人・三好市に一八人存在している。つるぎ町は町内を六拠点区分し、集落を単位とした生活圏を通じた地域創生を模索している。六拠点のうち二地区は人口三千人を超えているが、他の四地区は八〇〇人程度となっている。美馬市は徳島県で唯一拠点と隊員と支援員のすべてを配置して地方創生を実践している。三好市は支援員を中心とした地方創生に取り組んでいることがわかる。東みよし町は過疎地域が旧三好町のみであることから地区も隊員も支援員も存在しない。美馬市では脇町南町の商家町が、三好市では東祖谷山村落合の山村集落が、重要伝統的建造物群保存地域に指定されている。また、西部の二市・二町は、西阿波地域の「にし阿波の傾斜地農業システム」を世界農業遺産登録に申請し、世界遺産をブランドの一つになることを目指して地方創生に取り組んでいるとともに、地域連携DMOである「そらの郷」（地域連携DMO）を設置し、観光産業の発展に力を注いでいる。<sup>44</sup>

## 香川県

日本最少面積の県である香川県の八市・九町の一七市町の状況は表Ka2の通りである。香川県は高松地区（一市・三町）・東讃地区（二市）・小豆地区（二町）から構成される香川東部地域（三市・五町）、中讃（三市・四町）、西讃（二市）に大別される。香川県の全市町は条件不利市町であるか、条件不利地域を内在する市町となっているが、過疎地域となつていないのは東かがわ市、土庄町、小豆島町、直島町、まんのう町、過疎地域を内在しているのは高松市と綾川町であり、残りの六市・四町は過疎地域ではない。

「香川中央地方拠点都市地域」は高松地区（一市・三町）と中讃で構成されている。条件不利市町村でないのは善通寺市と宇多津町だけであるが、辺地一のみのも三木町もそれに近い。香川東部地域の東讃と小豆に位置するさぬき市（消滅可能性都市四位）、東かがわ市（同二位）、土庄町（同一位）、小豆島町（同三位）の二市・二町は、消滅可能性都市の上位四市町となっている。「総合保養地整備法」（リゾート法）に基づいて設定された「瀬戸内・サンルート構想」は、さぬき市、善通寺市、琴平町、まんのう町、観音寺市を除く五市・七町で設定されていた。さぬき市と観音寺市はいずれにも指定されていない。高松市、丸亀市、坂出市、多度津町は立地適正化計画作成に取り組んでいる市町である。ただし、香川県に「拠点」は二市・三町の五地区しか設定されおらず、「隊員」も九市町に二八人（平均三人）、「支援員」も一市・一町に四人（各二人）しか存在していない。隊員は県でも二名採用している。重要伝統的建造物群保存も丸亀市塩鮑本島町笠島に存在するだけである。

現在香川県の活力を与えている代表的なイベントが「瀬戸内国際芸術祭」である。会場は、かつての宇高連絡船の出発地であり到着地であった高松港周辺と宇野港周辺と、航路に沿って点在する島と周囲に点在する島を会場とする

表 Ka2 香川県内市町村の特色

市町村	拠点都市地域	ゾーン整備構想	四国道路	過疎地域指定	特定農山村	山村振興	辺地	離島	消滅可能性都市(傾危)	保存地区	その他の特徴	地域おこし協力隊員(地)集落支援員(集)	小さな拠点
高松市	○	○	○	一部	一部	一部	9	一部			瀬戸内国際芸術祭(瀬戸芸)参加 立地適正化計画作成取組	地3人	女木町・小学校区・172人 男木町・小学校区・172人 塩江町・中学校区・2,747人
香川郡直島町	○	○	○	○			2	一部	◎(5)		瀬戸芸参加	地2人	
木田郡三木町	○	○					1						
綾歌郡綾川町	○	○		一部	一部	一部	3		○(7)				
さぬき市					一部	一部	1		○(4)			地3人・集2人	
東かがわ市				○	○	一部	3		○(2)			地5人	相生地区・小学校区・2,163人
小豆郡土庄町				○	○	一部	24		◎(1)		瀬戸芸参加	地2人	
小豆郡小豆島町				○	○	一部	19	一部	◎(3)		瀬戸芸参加	地4人	坂手地区・小学校区狭・544人
丸亀市	○	○	○		一部		3	一部		○	瀬戸芸参加 立地適正化計画作成取組		
善通寺市	○		○						○(8)				
仲多度郡琴平町	○			○	一部				◎(6)			地5人	
仲多度郡多津町	○	○	○				2	一部			瀬戸芸参加 立地適正化計画作成取組	地2人・集2人	
仲多度郡まんのう町	○						4						
坂出市	○	○	○		○		3	一部			瀬戸芸参加 立地適正化計画作成取組		
綾歌郡宇多津町	○	○	○										
観音寺市			○			一部	4	一部	○(9)		瀬戸芸参加		
三豊市			○		○		5	一部			瀬戸芸参加 (一社)せとうち観光推進機構 (公社)香川県観光協会	地2人任命	
香川県											岡山県玉野市も瀬戸芸参加		
その他													
合計	4市 7町	5市 7町	8市 2町 23寺	○1市 4町 一部1市 1町	○2市 一部4町	4市 1町	14市町 83地区 5.9	5市 2町	◎4 ○5	1	瀬戸芸参加団体：2県6市4町 立地適正化計画取組：3市1町	地9市町・28人 集2地区・4人 地3人・集2人	2市1町・5地区・5,803人 1地区平均1,161人
平均													

地方拠点都市地域：香川中央地方拠点都市地域

リゾート整備構想：瀬戸内・サンルート構想・2007(平成19)年構想廃止

瀬戸内国際芸術祭参加団体には岡山県玉野市(宇野港)も含む。

消滅可能性都市は増田寛也編『地方消滅』・中公新書/◎は若年女性(20～39歳)人口減少率50%上・人口1万人未満、○は50%上・人口1万人上

保存地区は重要伝統的建造物群保存地域のこと：香川県は丸亀市塩飽本島町笠島のみ

立地適正化計画取組は国土交通省「立地適正化計画」([http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/toshi\\_plan\\_fr\\_000051.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_plan_fr_000051.html))

(一社)せとうち観光推進機構(日本版DMO)：兵庫県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、愛媛県と設立

日本版DMO(Destination Management/Marketing Organization)は環境庁(国土交通省)「日本版DMO」([http://www.mlit.go.jp/kankochou/page04\\_000053.html](http://www.mlit.go.jp/kankochou/page04_000053.html))参照

イベントである。第二回大会（二〇一三年）から春・夏・秋の三会期となり、第三回大会（二〇一六年）には一〇七万人の来場者があった。高松港と宇野港を結ぶ航路にある直島（直島町）・豊島（土庄町）・女木島（高松市）・男木島（高松市）・小豆島（土庄町・小豆島町）・大島（高松市）・犬島（岡山市）と高松港周辺・宇部港周辺は三期とも開催される。船を活用した観光客の移動と宿泊も、瀬戸内海の新たな交流と移動手段を確立した。元は島であったが洲埋め立て事業で陸続きとなった沙称島（坂出市）は春会期のみ、本島（丸亀市）・高見島（多度津町）・栗島（三豊市）・伊吹島（観音寺町）は秋会期のみ参加となっている。<sup>45</sup>

## 愛媛県

愛媛県の二〇市町の状況は表E2の通りである。愛媛県は東予（三市・三町）・中予（四市・一町）・南予（四市・五町）に大別される。愛媛県の中で過疎地域が存在しない市町村は、中予の東温市と松前町、東予の西条市のみである。条件不利市町村となる五つの状況を内在していないのは、松山市に隣接する松前町のみである。松山市と今治市の過疎地域は島嶼部である。愛媛県の市は立地適正化計画に関する取り組みも盛んで、八幡浜市と西条市は都市機能誘導区域と住居誘導区域ともに設定した計画を作成・公表し、松山市、宇和島市、伊予市、四国中央市は都市機能誘導区域のみを設定した計画を作成・公表している。新居浜市、大洲市、西予市は立地適正化計画作成に取り組んでいる。<sup>46</sup>

愛媛県に置かれた地方拠点都市地域は、南予の宇和島地域（「ふるさと南風共和国」：一市・三町）に設定された「宇和島圏地方拠点都市地域」と、八幡浜・大洲地区（三市・二町）に設定された「八幡浜・大洲地方拠点都市地域」の二つである。南予地域の産業開発に向けた期待の高さがわかる。ただし南予地域は全て過疎市町となっている。<sup>47</sup>これに

表 E2 愛媛県の市町村の特色

市町村	拠点都市地域	リゾート整備構想	四国道路	過疎地域指定	特定農山村	山村振興	辺地	離島半島	消滅可能性都市(順位)	保存地区	その他の特徴	地域おこし協力隊員(地)集落支援員(集)	小さな拠点
松山市	○	○	○	一部	一部	一部	6	離一			立地適正化計画作成・公表(○)	地4人	中山町左乳谷地区・小学校区・571人
伊予市		○	○	一部	一部	一部	4				立地適正化計画作成・公表(○)	地3人・集1人	
東温市					一部	一部						地4人	
上浮穴郡久万高原町			○	○	○	一部	6		◎(2)			地4人	
伊予郡松前町			○	一部	○	一部	2		◎(3)			地1人	
伊予郡砥部町			○	一部	一部	一部	12	離一	◎(12)		しまなみジャパン参加	地14人	
今治市		○	○	一部	一部	一部	4		◎(6)		日本で最も美しい村連合登録 しまなみジャパン参加	地3人	
越智郡上島町		○		○			1	離一			立地適正化計画作成取組	地3人	
新居浜市			○	一部	一部	一部	2				立地適正化計画作成・公表(◎)		
西条市			○	一部	一部	一部	2				立地適正化計画作成・公表(◎)		
四国中央市			○	一部	一部	一部	13	離一	◎(11)		立地適正化計画作成・公表(○)	地6人	新宮町新宮地区・小学校区狭・342人
宇和島市	○		○	○	○	○	1		◎(4)			地6人	
北宇和郡鬼北町	○		○	○	○	一部	3		◎(10)			地2人	
南宇和郡愛南町	○		○	○	○	一部	6		◎(1)			地4人	
八幡浜市	△		○	○	○	○	14	離一 半◎	◎(5)		立地適正化計画作成・公表(◎)		
大洲市	△		○	○	一部	一部	31	離一	◎(7)		立地適正化計画作成取組	地2人	長浜豊茂地区・旧小学校区・415人、 飯山中央地区・旧小学校区・809人、 川辺植松地区・小学校区狭・217人
西予市	△		○	○	一部	一部	18	半一	◎(8)	○	四国西予ジオパーク 立地適正化計画作成取組	地9人	27地区・全て旧小学校区・合計42,624人・ 平均1,586人・活動内容：地域づくり活動 (総人口は現在に人口より多い)
喜多郡内子町	△		○	○	○	一部	13		◎(9)	○		地6人	石畳地区・小学校区・296人
西宇和郡伊方町	△			一部	○	○	11	半◎	◎(3)		(一村)「せとちう観光推進機構」参加 (一村)「愛媛県観光物産協会」	果が集1人採用 地2人	7地区・小学校区狭他・合計3,927人・ 平均561人
愛媛県													
合計/平均	○1市 3町 △3市 2町	3市 1町	8市 4町 26寺	○5市 6町 一部4	○1市 7町 一部	○1町 9市 5町	20市 町149	離○1 一部6 半◎1	◎6町 ○4市 2町	2地区		地16市町73人 集1市1果2人 地4.5人・集1人	1地区平均1,230人

地方拠点都市地域：○は宇和島圏地方拠点都市地域、△は八幡浜・大洲地方拠点都市地域  
 四国道路：日本遺産「四国道路」～回遊型巡礼と独自の巡礼文化～」。他に日本遺産として「広島県尾道市と「日本最大の海賊」の本拠地芸予諸島」がある  
 えひめ瀬戸内リゾート開発構想は、愛媛地理学会「『えひめ瀬戸内リゾート』開発構想の展望と課題」参照。構想は2006(平成18)年1月25日に構想廃止  
 保存地域は重要伝統的建造物群保存地区のこと：愛媛県は西予市宇和町伊予市と内子町八日市徳島の2地区  
 消滅可能性都市は増田寛也編「地方消滅」・中公新書2282・2014年/◎は2040年に若年女性(20～39歳)人口減少率50%上・人口1万人未満、○は50%上・人口1万人上の地域  
 [地域連携DMO/しまなみジャパン(仮称)]:日本版DMO(Destination Management Organization・地域連携DMO):今治市・上島町・伊予郡尾道市で設立  
 立地適正化計画:◎は2017(平成29)年7月28日までで都市機能誘導地域、居住誘導区域ともに設定して計画を作成・公表した都市。○は都市機能誘導地域のみを設定して計画を作成・公表した都市。  
 無印は立地適正化計画に取組んでいない都市。国土交通省「立地適正化計画作成の取組状況」([http://www.mlit.go.jp/toshin/city\\_plan/toshin\\_city\\_plan\\_fr\\_0000051.html](http://www.mlit.go.jp/toshin/city_plan/toshin_city_plan_fr_0000051.html))  
 五法指定の地域の状況：農林水産省「中国四国管内における地域振興立法5法指定地域の状況等一覧」(<http://www.naff.go.jp/chushu/chusankan/pdf/gohousteil140401.pdf>)を参照して整理した。  
 日本版DMO(Destination Management/Marketing Organization)は環境庁(国土交通省)「日本版DMO」([http://www.mlit.go.jp/kankochu/page04\\_000053.html](http://www.mlit.go.jp/kankochu/page04_000053.html))参照

対して、中予地区と東予地区を対象に、「総合保養地整備法」(リゾート法)により「えひめ瀬戸内リゾート構想」が設定されていた。地域指定を受けたのは中予の松山市と伊予市、東予の今治市と上島町である。本四連絡橋の尾道・今治ルートと道後温泉をつなぐリゾート構想であったといえる。

愛媛県に「拠点」は四市・二町にしか設置されていないが、四〇地区存在しているところに特徴がある。「隊員」は一六市町村に六四人で、松前町、西条市、四国中央市、愛南町以外の一六市町に配置されている。「支援員」は一市と県が各々一名配置しているだけである。南予の八幡浜・大洲地域においては、八幡浜市が立地適正化計画を作成・公表しており、大洲市と西予市も立地適正化計画作成に取り組んでいる。その中で八幡浜市を除いた地域で、「拠点」が大洲市では三地区、西予市では二七地区、伊方町では七地区、内子町で一地区設定され、県内四〇拠点のうち三八拠点がここに存在している。「隊員」も八幡浜市に四人、大洲市に二人、西予市に九人、内子町に六人、伊方町に二人配置されている。また西予市宇和町卯之町と内子町八日市護国に重要伝統的建造物群保存地区があり、西予市には四国西予ジオパークもある。このように、八幡浜・大洲地区は自然や歴史に特徴を有しており、そうしたものと地方創生の向けて導入された各種の制度を活用した地方創生に取り組んでいることがわかる。

東予では今治市が「隊員」を一四名配置し地方創生に取り組んでいる。上島町は日本で最も美しい村に登録し、自然を大切にした地方創生に取り組んでいる。上島町は愛媛県最北端の百貫島を含む有人島七と無人島一八の二五の島々で構成されている、愛媛県で唯一の離島だけで形成されている町である。交通手段は海上交通が中心である。高齢化の進む上島町の弓削島には、小規模多機能型介護サービス、有料老人ホーム、医療サービス付き高齢者住宅といった事業を展開するNPO法人「ふくふくの会」が存在する。「ふくふくの会」には本社事業部と潮騒事業部があ

り、二〇一六（平成二八）年一〇月末現在、本社には八人の入居者と一五人のサービス需要者が、潮騒には二六人の入居者と三人の通所者がいる。この結果本部では一四人、潮騒では二〇人を雇用している。社会福祉法人による地方創生の成功例の一つとして紹介されている。<sup>48</sup>

## 高知県

高知県の三四市町村の状況は表Ko2の通りである。高知県は中央（五市・七町・二村）・安芸（二市・四町・三村）・高幡（二市・四町）・幡多（三市・二町・一村）に大別される。高知県の中で過疎地域が存在しない市町村は、中央の南国市、土佐市、佐川町、日高村、安芸の芸西村、幡多の宿毛市の三市・一町・二村の六市町村のみであり、一部が過疎地域なのは中央の高知市、香南市、いの町、幡多の四万十市の三市・一町である。全体で六市・二町・二村の一〇市町村が人口集積地で、残りの五市・一五町・四村の二四市町村が過疎市町村ということになる。幡多の隣接する宿毛市と四万十市を除くと、南国市、土佐市、佐川町、日高村、芸西村、高知市、香南市、いの町は高知市を挟んで隣接する市町村である。この高知県のわずか一七・八%の面積である隣接市町村の区域には、高知県の人口の六六%にあたる四八万四千人が住んでいるのである。高知市とその周辺市町に人口が集中していることがわかる。

高知県の地方拠点都市地域は、高知市・南国市・香南市・香美市の四市で構成される「なんごく・こうち地方拠点都市地域」と、幡多の宿毛市・土佐清水市・四万十市・大月町・黒潮町・三原村の三市・二町・一村で構成される「高知県西南地方拠点都市地域」の二地域である。高知県の中央部と南西地域の産業開発が意図されていたことがわかる。また、「総合保養地整備法」（リゾート法）により設定された「土佐浜街道リゾート構想」は、室戸市・奈半利

表 K02 高知県内市町村の特色

市町村	拠点都市地域	ゾーン整備構想	四国道路	過疎地域指定	特定農山村	山村振興	辺地	離島半島	消滅可能性都市(傾位)	保存地域	その他の特徴	地域おこし協力隊員(地)集落支援員(集)	小さな拠点
高知市	○	○	○	一部	一部	一部	○				立地適正化計画作成・公表◎	集2人	
南国市	○	○	○	一部	一部	一部	○				立地適正化計画作成・公表(○)	集3人・集3人	チーム稲生・小学校区・1,659人
香南市	○	○	○	一部	一部	一部	○					集1人	西川地区・旧小学校区・392人
香美市	○	○	○	○	一部	一部	○					地1人・集6人	見良布地区・小学校区狭・1,147人
長岡郡本山町				○	○	○	○				日本で最も美しい村連合登録	地4人	汗見川地区・小学校区狭・187人
長岡郡大豊町				○	○	一部	○		◎(3)			地5人・集4人	西峯地区・旧小学校区・212人
土佐郡土佐町				○	○	一部	○					地6人・集3人	いしはらの里・旧小学校区・358人
土佐郡大川村				○	○	○	○					地3人・集1人	結いの里・その他・406人
土佐市			○		一部						立地適正化計画作成・公表(○)	地6人	
吾川郡いの町				一部	○	一部	○		○(14)			地3人・集2人	寺川・越鷲門地区・旧小学校区・75人 柳野・小学校区狭・187人
吾川郡仁淀川町				○	○	一部	○		◎(10)			地5人	長者地区・小学校区・589人
高岡郡日高村					一部		○		◎(9)			地2人・集1人	尾川地区・小学校区・800人 加茂地区・小学校区・1,040人 黒岩地区・小学校区・1,136人
高岡郡佐川町					一部	一部	○					地22人・集2人	
高岡郡越知町				○	○	一部	○		◎(13)			地13人・集1人	
室戸市				○	○	一部	○		◎(11)	○	室戸ジオパーク	地4人・集1人	
安芸市				○	○	一部	○					地5人	東川地区・小学校区・166人
安芸郡東洋町				○	○	一部			◎(6)			地2人	
安芸郡奈半利町				○	○	○	○				森林鉄道からゆずロード	地2人・集3人	なはりの里・中学校区・3,374人
安芸郡田野町				○	○				◎(19)		森林鉄道からゆずロード	地3人	
安芸郡安田町				○	○	○	○		◎(12)		森林鉄道からゆずロード	地2人・集1人	中山地区・その他・538人
安芸郡北川村				○	○	○	○		◎(22)		森林鉄道からゆずロード		
安芸郡馬路村				○	○	○	○		◎(21)		森林鉄道からゆずロード 日本で最も美しい村連合登録	集1人	
安芸郡芸西村				○	一部	一部			◎(23)			集2人	
須崎市				○	一部	一部			○(17)		立地適正化計画作成取組	地4人	
高岡郡中土佐町			○	○	○	一部	○		◎(15)			地2人・集2人	大野見地区・中学校区・1,212人 上ノ加江矢井曾地区・中学校区・1,371人 久礼地区・中学校区・4,525人
高岡郡藤原町				○	○	○	○		◎(7)				まつばら・旧小学校区・266人 はつせ・旧小学校区・137人 四万川・その他・568人 おちめら・旧小学校区・553人 東区・旧小学校区・1,510人 西区・小学校区・610人

高岡郡津野町			○	○	一部	○	◎20			地3人・集1人	郷地区・旧小学校区・363人 床鋪地区・小学校区・89人 白石地区・旧小学校区・394人
高岡郡四万十町		○	○	一部	○	◎4				地20人・集2人	「こだま」小学校区より狭い・62人 仁井田のりん家・旧中学校区・1,625人
宿毛市	△	○	○	一部	○	◎8				地3人	沖ノ島地区・中学校・167人 鶴来島地区・小学校区・41人
土佐清水市	△	○	○	一部	○	◎11				地9人	
四万十市	△	○	一部	○	一部	◎16				地11人	西土佐大宮・旧小学校区・265人
幡多郡大月町	△	○	○	○	○	◎2				地7人	姫の井・小学校区狭・438人
幡多郡三原村	△	○	○	○	○	◎18				地2人・集3人	三原村地区・その他・1,648人
幡多郡黒潮町	△	○	○	一部	○	◎5				地6人・集1人	嶋川地区・小学校区・269人 北郷地区・小学校区・129人 佐賀北部地区・小学校区・629人 蛸瀬川地区・小学校区・337人
高知県											
合計/平均	○4市 △3市 2町 1村	6市 4町 1村	11市 8町 2村 16寺	○5市 15町 3村 一部 4村 6市 1町 2村	○5市 15町 3村 一部 10市 10町 1村	9市 4村	◎2市 11町 6村 ◎3市 1町	2地区	立地適正化計画◎1市◎2市無1市 日本で一番美しい村連合1町1村 森林鉄道からゆずロード3町2村 幡多広域観光協議会3市2町1村	地・28地区・158人 集21地区・43人 地5.6人 集2人	1地区平均822人 (最多3,884人⇔最小41人)

地方拠点都市地域：○はなんごく・こうち地方拠点都市地域、△は高知県西南地方拠点都市地域  
 リゾーと整備構想：土佐浜街道リゾーと構想(平成の大合併前の高知市・室戸市・安芸市・南国市他6市10町4村を対象とした構想)・2006(平成18)年構想廃止  
 日本遺産：四国通路は四国四県が対象  
 保存地域は重要伝統的建造物群保存地域のこと：高知県は室戸市吉良川町と安芸市土居障中の2地区  
 消滅可能性都市は増田寛也編「地方消滅」・中成新書/◎は2040年若年女性(20～39歳)人口減少率50%上・人口1万人未満、○は50%上・人口1万人上  
 「森林鉄道からゆずロード」は日本遺産「森林鉄道から日本一のゆずロード」ゆずが香る南国土佐・中芸地域の景観と食文化―1のこと：3町2村で構成(中芸地域)  
 立地適正化計画：◎は2017(平成29)年7月28日までで都市機能誘導地域、居住誘導区域ともに設定して計画を作成・公表した都市、○は都市機能誘導地域のみを設定して計画を作成・公表した都市、無印は立地適正化計画に取り組んでいない都市。国土交通省「立地適正化計画作成の取組状況」([http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/toshi\\_city\\_plan\\_fr\\_000051.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html))参照  
 日本版 DMO (Destination Management/Marketing Organization) は環境庁(国土交通省)「日本版 DMO」([http://www.mlit.go.jp/kankokocho/page04\\_000053.html](http://www.mlit.go.jp/kankokocho/page04_000053.html))参照  
 (一社)幡多広域観光協議会：高知県3市・2町・1村で設立した地域連携 DMO。(特非)NPO 砂浜美術館は黒潮町に設立された地域 DMO

町・田野町・安田町・安芸市・芸西村・香南市・南国市・高知市・土佐市・須崎市・中土佐町の太平洋岸に連なる七市・四町・一村の一二市町村で構成されていた。また高知市は四国三大祭りの一つであるよさこい祭りでも有名である。また高知県では二〇一九年末までの二年間を会期として、県立高知城博物館と県立坂本竜馬記念館をメイン会場とし、高知旅広場（JR高知駅前）をサブ会場、県内八市・六町・一村の二〇会場を地域会場とする「志国高知 幕末維新博」を開催している。<sup>49</sup>

高知県の「拠点」は六市・一四町・三村の二三市町村に四〇地区設定されている。「隊員」は九市・一六町・三村の二八市町村に一六八人が配置され、「支援員」は五市・一一町・五村の二二市町村に四三人が配置されている。立地適正化計画に関しては、高知市が都市機能誘導区域と住居誘導区域を設定した計画を作成・公表し、南国市、土佐市は都市機能誘導区域のみを設定した計画を作成・公表し、須崎市は立地適正化計画作成に取り組んでいる。「拠点」・「隊員」・「支援員」・「立地適正化計画作成」のすべてを採用しているのは南国市だけであり、一つも存在しないのは北川村一村だけである。三種のものが置かれているのは一市・一〇町・二村の一四市町村であり、「拠点」を設定していない市町村は五市・三町・三村の一一市町村、「隊員」を配置していない市町村は二市・二町・二村の六市町村、「支援員」を配置していない市町村は七市・五町・一村の二三市町村である。それゆえ、一一市・一七町・五村の三三市町村は、いずれかの制度を採用していることになる。

中央ではすべての制度を採用している南国市を除くと、五市・七町・二村は二つ以上の制度を導入している。「拠点」を設定していないのは高知市と土佐市の二市であり、「隊員」がないのは高知市と香南市の二市であり、「支援員」が存在しないのは土佐市、本山町、仁淀川町の一市・二町である。その中で特徴的な市町村は、「拠点」が三地

区・「隊員」が二人・「支援員」二人の、拠点都市やリゾート構想からもれた佐川町である。佐川町は消滅可能性都市の指定は受けておらず、先手を取って集落生活圏の確立を目指している姿勢が見て取れる。また越知町は「隊員」一三人と「支援員」一人を配置しており、隊員制度を活用していることがわかる。

安芸の二市・四町・三村で、室戸市、東洋町、奈半利町、田野町、北川村に「拠点」は設置されていない。北川村、馬路村、芸西村には「隊員」は、安芸市、東洋町、田野町、北川村には「支援員」が存在していない。高幡の一市・四町では、須崎市に「拠点」がなく「支援員」がない。禰原町には「隊員」も「支援員」もないが「拠点」が六地域ある。中土佐町には「拠点」三地域、「隊員」二名、「支援員」二名が配置されている。津野町には「拠点」三地域、「隊員」二名、「支援員」一名が配置されている。四万十町は「拠点」二地域、「支援員」二人であるが、「隊員」は二〇人配置されている。幡多の三市・二町・一村では「拠点」がないのは土佐清水市、「支援員」がないのは宿毛市（「隊員」三人）、土佐清水市（同九人）、四万十市（同一人）、大月町（同七人）で、比較的「隊員」の数は多い。三原村は「拠点」一地区・「隊員」一人・「支援員」三人である。黒潮町は「拠点」四地域・「隊員」六人・「支援員」一人となっている安芸・高幡・幡多の各市町村はそれぞれの現状に合わせた対応を取っていることがわかる。

平成の大合併の進捗率が低く、少子高齢化の進展が著しい高知県では、特徴的な動きをしている地域もみられる。県を単位とした高知連携中枢都市圏の設置の企画や、広範な地域を対照とした幕末維新博などは、県単位での対応を重視している県や各市町村の姿勢が認められる。安芸の市部には室戸市吉良川町と安芸市土居廓中の二地区に重要伝統的建造物群保存地域がある。周辺部の高齢化の著しい中山間地域の三市・二町では、日本遺産「森林鉄道から日本一のゆずロードへ―ゆずが香る南国土佐・中芸地域の景観と食文化―」を設定している。日本遺産というブランドを

利用した地方創生への心意気が伝わってくる。

高知県のゆずにかける期待は大きい。「森林鉄道から日本一のゆずロードへ―ゆずが香り彩る南国土佐・中芸地域の景観と食文化―」には、中芸広域連合を形成している奈半利町、田野町、安田町、北川村、馬路村が参加している。馬路村農協は「ゆずの森加工場」を建設し、多くのゆず製品を全国に販売している。嶺北地区の北川村にはゆずの加工販売会社「北川ゆず王国」があり、ヨーロッパを対象としてゆず果汁の輸出を行っている。土佐町のJ A土佐れいほくもや幡多の三原村は同社を経由した輸出計画を有している。高知県のゆず果汁の輸出用は二〇一六（平成二八）年で約一二〇トンで四年前と比較すると七割増となっている。また青果玉もフランスやオランダに輸出されている。<sup>50</sup>幡多地域の三市・二町・一村では一般社団法人「幡多広域観光協議会」を設立し、環境体験型教育旅行受け入れの推進を行っている。県と各地域そして各市町村の、現状に即した対応の未来に期待するだけである。<sup>51</sup>

#### 六、四国全域および各県と各県内市町村の地方創生

四国は面積が日本の約五・〇％で、人口は約三・〇％（約三八八万人）であり、一九八五（昭和六〇）年の約四二二万人をピークに減少に転じている。表3で示したように、四国全体でピーク時の約九〇％まで人口が減少している。あり、二〇四〇年には現在の人口の約七七％にまで減少することが予測されているのである。<sup>52</sup>六五歳以上の高齢者の割合は三〇％で、四国全体での人口減少は全国より約二五年早く、高齢化も約一〇年早く進行している。また域内総生産（GRP）は、二〇二二（平成二四）年度現在で、全国比の約二・七％の一三・五兆円であり、一人当たり県民所得

の四国四県の平均も、全国平均の約二九七万円の八七％にあたる約二五八万円となっている。<sup>(53)</sup> 四国がおかれた厳しい状況が伝わってくる。

四国は面積が岩手県とほぼ類似しており、一つの県となるべきとする考えも見られる。廃藩置県においても四国の府県合併が試行錯誤されたが、結局歴史的な区分に従った四県になることで落ち着いたように、四県はそれぞれ特色を強く認識して行動している。しかし、参議院議員選挙の選挙区選挙における選挙区の一つが徳島県と高知県の合区となったように、著しい人口減少が地域の将来に厳しい影を落としていることも否定できない。しかし、四国には自然、歴史、伝統、文化などを背景に、四県にはそれぞれ人々を引き付ける多くの魅力がある。これをどう活かしていくかが課題となる。ただしお互いの相違を強調すれば、四国各県の間には厳しい地域間競争を招くことになりかねない。逆に一体化を重視した地域として活動することを強調すれば、各県の特色が薄れる可能性も認められることになる。このバランスをどうとるかが今後の四国発展のカギを握っているともいえる。

こうした中で、四国全体の魅力を伝える代表的なものの一つに、日本遺産となっている「『四国遍路』～回遊型巡礼路と独自の巡礼文化～」がある。四国遍路の関係市町村とお寺を見ると、徳島県には七市・七町に二三の寺が、高知県には一一市・八町・二村に一六の寺が、愛媛県には八市・四町に二六の寺が、香川県には八市・二町に二三の寺が存在しており、お遍路は四国四県をくまなく巡る大きなイベントでもある。四国遍路を行っている人々は約一五万人と推測されている。<sup>(54)</sup> お寺が海岸線に沿っているところに多いことから、徳島県、高知県、香川県の内陸部には、その対象とならない市町村も四市・二九町・五村の合計三八市町村存在する。四国には世界遺産が存在しないこともあって、四県は四国遍路の世界遺産登録を望んでいるが、そこに入らないこうした地域への対応も今後の課題といえ

る。なお四国四県の各県庁所在地は「二〇一八年版日本のアニメ聖地八八」において、「おへんろ」の聖地として登録されている。<sup>55</sup>

徳島県では①上勝町・佐那河内村・那賀町・美馬市・つるぎ町・東みよし町・三好市の飛び地の部分のグループと、②石井町・松茂町・北島町・藍住町の隣接する市町村の二つのグループが日本遺産から外れている。その中で海に面しているのは松茂町のみであり、①は中山間地が中心となっている地域である。高知県では①馬路村（徳島県那賀町に隣接）・北川村のグループと、②大豊町・本山町・土佐町・大川村・いの町・日高村・佐川村・越知町・仁淀川町・津野町・檮原町の二つのグループが日本遺産から外れている。これらはすべて内陸部に位置する。徳島県では①鬼北町（高知県檮原町に隣接）・松野町、②八幡浜市・伊方町、③伊予市・松前町、④東温市、⑤上島町の五地区が日本遺産から外れている。海に面していないのは①と④である。香川県で①まんのう町（徳島県美馬市・三好市の飛び地部分・東みよし町に隣接）・琴平町・綾川町、②三木市（徳島県美馬市と隣接）、③直島町・土庄町・小豆島町の三地区が日本遺産から外れている。①②は内陸部に位置し、③は島嶼部に位置している。<sup>56</sup>

四国遍路から外れている地域でも多様なアイデアで地方創生を実践している。徳島県の西部では三好市も含めて世界農業遺産登録申請を行っている。高知県の安芸地域では、遍路から外れている馬路村と北川村が周辺三町と、日本遺産「森林鉄道から日本一のゆずロードへ―ゆずが香る南国土佐・中芸地域の景観と食文化―」を形成している。香川県の島嶼部三町は瀬戸内国際芸術祭に参加している。琴平町は金刀比羅宮を中心にした観光と、「隊員」に猟銃免許を取得させ、イノシシを中心とした野生動物ジビエ料理での地方創生に向き合っている。まんのう町は満濃池公園を中心に観光客の誘致に努めている。<sup>57</sup> それぞれのアイデアの相乗効果を期待したい。

四国四県がジビエ料理等を活用した地方創生を考えている背景に、各県におけるイノシシやシカを中心とした鳥獣被害の増加がある。二〇一五（平成二七）年の被害額は、徳島県が一億二二六六万円、香川県が二億一四四万円、愛媛県が三億八六三六万円、高知県が二億二〇一〇万円の合計九億四〇五六万円となっている。その結果、有害鳥獣の駆除が必要となるのであり、駆除した鳥獣の処分が課題となり、ジビエ料理の提供や処理したジビエの出荷を行うことで、地方創生の一翼を担おうとしているのである<sup>58</sup>。ただし、こうした有害鳥獣の増加の一因には耕作放棄地の増加がある。総農家の経営耕作面積に占める二〇一五（平成二七）年の中山間地の比率は、全国では三八%であるが、四国四県では、徳島県が四四%、香川県が二七%、愛媛県が五六%、高知県が七一%であり、四県平均では五〇%となっている。これが耕作放棄地になることをいかに減少させるかも問題となっていると思われる<sup>59</sup>。

四国の発展には瀬戸内海の活用が不可欠といえる。瀬戸内海に面した四国三県は対岸の兵庫県、岡山県、広島県、山口県と「(二社)せとうち観光推進機構(「広域連携DMO」)(以下「機構」という)を設立し、広域的な観光事業を展開している。その背景には三本の本四連絡橋がある。「機構」は二〇一三(平成二五)年四月、瀬戸内を共有する七県(兵庫県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県)で発足した瀬戸内ブランド推進連合を発展改組し、二〇一六(平成二八)年春に、民間の事業者とともに一般社団法人として発足したものである。「機構」は自らを「グローバルレベルでの高い観光価値を有する瀬戸内圏には、近年欧米やアジアからの来訪者が増加傾向にあることに加え、地域資源を生かしたビジネス、着地型ツーリズムが浸透してきており、さらに積極的な展開を図る大きなチャンスを迎えています。わたしたち「せとうちDMO」はこれを契機に、瀬戸内ブランドの確立による地方創生、地域再生と成長循環<sup>60</sup>を実現する組織です」と説明している。日本の新しい観光政策にコミットした新しい機構である。そ

の一部を担当する機構として設立され代表的な機構が「地域連携DMO／しまなみジャパン（仮称）」である。これは日本版DMO (Destination Management/Marketing Organization・地域連携DMO)として今治市・上島町・広島県尾道市で設立したものである。この区域に関連するものとして、日本遺産、サイクリングロード、道の駅の活用などがある。

日本遺産は「〴〵日本最大の海賊〴〵の本拠地・芸予諸島―よみがえる村上海賊『Murakami KAIZOKU』の記憶」であり、まさに本四連絡橋「尾道―今治ルート」とその周辺地域を対象としたものであり、尾道から、向島、因島、生口島、大三島、伯方島、大島、今治までの芸予の島々が対象となった遺産である。歴史や伝統などのふれあいを大切にしたい企画といえる。<sup>(61)</sup>「しまなみサイクリングロード」も本四連絡橋「尾道―今治ルート」を活用した交流である。ここでは愛好者のための、乗り捨て自由なレンタサイクルも準備され、いつでも・誰でもサイクリングを楽しむことができる施設や条件が整っている。また専門的なサイクリングを楽しみたい人々のために「サイクリングしまなみ」(瀬戸内しまなみ海道・国際サイクリング大会)も実施されている。<sup>(62)</sup>

地域ブランドの推進も地方創生策として重要な地位を占めている。地域ブランドは商標法に基づいて登録されるものであり、二〇〇六(平成一八)年の商標法改正以前は「全国的な知名度を有していること」が要件となるなど、かなり厳しい条件が付けられていた。その中で条件をクリアした先行事例としては、「関あじ・関さば」、「讃岐うどん」、「夕張メロン」と「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」が、その他地域ブランド化への取り組み事例としては「江別小麦めん」、「加賀野菜」、「桐生織」が、地域自体のブランド力としては「横浜」、「神戸」、「ラベンダーと富良野」、「古都京都」などがあげられていた。これらは現在でも地域ブランドとして通用している。香川県が「うどん県」を強調しているのも、こうした地域ブランド力の強さのゆえともいえる。<sup>(63)</sup>

二〇〇六（平成一八）年の商標法改正を通じて、「地域団体商標制度」が導入され、これまでよりはかなり容易に登録できる「地域ブランド」制度がスタートした。地域団体商標には、地域の名称と商品（サービス）の名称等からなる商標を、地域に根差した団体が、その構成員に使用させる商標として登録するものであり、それらは出願団体またはその構成員の使用により、これらの者の商標として一定の地域で、需要者（最終消費者や取引事業者）に知られていることが客観的に証明できることが要件となっている。商標登録によって不正使用の防護策すなわち独占・排除する権利など法的効果を持つとともに、取引信用度や商品やサービスなどの訴求力を増大できるといったメリットがある。この地域団体商標は、幅広いジャンルの地域ブランドを登録できることから、地域の農林水産物はもちろんのこと、古くからそのブランド価値を認められてきた日本古来の手法で製造された「伝統工芸品」、これからブランド価値を高めていこうとしている地域おこしの一環として近年盛り上がりを見せている、「ご当地グルメ」や、商品に限らずサービスである温泉や商店街等も登録されているのである。

法改正を受けて四国四県で登録されている地域ブランドは表4の通りである。徳島県では、渭東ねぎ（いとうねぎ）、なると金時（なるときんとき）、徳島唐木仏壇（とくしまからきぶつだん）、鳴門らっきよ（なるとらっきよ）、阿波しじら織（あわしじらおり）、阿波山田錦（あわやまだにしき）の六種類が登録されている。香川県では、庵治石（あじいし）、ひけた鱈（ひけたぶり）、伊吹いりこ（いぶきいりこ）、讃岐牛（さぬきうし）、小豆島オリーブオイル（しょうどしまおりーぶおいる）の五種類が登録されている。愛媛県では、西宇和みかん（にしうわみかん）、真穴みかん（まあなみかん）、菊間瓦（きくまかわら）、西条の七草（さいじょうのななくさ）、治タオル（いまばりたおる）、道後温泉（どうごおんせん）、宇和島じゃこ天（うわじまじゃこてん）、戸島ぶり（とじまぶり）、中山栗（なかやまぐり）、宇和島鯛めし（うわじまたいめ

表 4 四国四県の地域団体商標（地域ブランド）

徳島県	香川県	愛媛県	高知県
漕東ねぎ（いとうねぎ）	庵治石（あじいし）	西宇和みかん（にしゅうわみかん）	土佐打刃物（とさうちばもの）
なると金時（なるときんとき）	ひけた鱈（ひけたたぶり）	真穴みかん（まなみかん）	四万十川の青さのり
徳島唐木仏壇（とくしまからきぶつだん）	伊吹いりこ（いぶきいりこ）	菊間瓦（きくまかわら）	（しまんとかわのあおさのり）
鳴門らっきよ（なるとらっきよ）	讃岐牛（さぬきうし）	西条の七草（さいじょうのななくさ）	徳谷トマト（とくだにとまと）
阿波しじら織（あわしじらおり）	小豆島オリーブオイル	今治タオル（いまぼりたおる）	土佐あかうし（とさあかうし）
阿波山田錦（あわやまだにしき）	（しょうどしまおり一ぶおいる）	道後温泉（どうごおんせん）	
		宇和島じゃこ天（うわじまじょくてん）	
		戸島ぶり（とじまぶり）	
		中山栗（なかやまぐり）	
		宇和島鯛めし（うわじまたいめし）	
		大島石（おおしまいし）	

特許庁 HP 「地域団体商標制度」 ([https://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/torikumi/t\\_torikumi/t\\_dantai\\_syoubu.htm](https://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/torikumi/t_torikumi/t_dantai_syoubu.htm)) を参照して作成した。「讃岐うどん」は商標法改正前に全国に知られた代表的な地域ブランドとして登録されており、代表的な地域ブランドの一つである。

し、大島石（おおしまいし）の二種類が登録されている。高知県では、土佐打刃物（とさうちばもの）、四万十川の青さのり（しまんとかわのあおさのり）、徳谷トマト（とくだにとまと）、土佐あかうし（とさあかうし）の四種類が登録されている。愛媛県の突出した登録の実態と、高知県をはじめとして徳島県と香川県の少なさが目立つ。とはいえ四国四県はそれぞれその他の特産品やサービス提供などの地域ブランド化に取り組んでおり、そうしたブランドが今後の地域創生に有効に役立つものと考えられる<sup>64</sup>。

また地域ブランドの国際版として知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS協定）すなわちWTO協定（世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（一九九四（平成六）年条約第一五号）付属書1CによるTRIPS協定における定義（第二二条一））を受けて農林水産省が推奨しているGIマーク制度がある。これは「ある商品に関し、その確立した品質、社会的評価その他の特性が、当該商品の地理的産地に主として帰せられる場合において、当該商品が

加盟国の領域又はその領域内の地域若しくは地方を原産地とするものであることを特定する表示」のことである。この地理的表示保護制度は、TRIPS協定でも知的財産の一つとして位置付けられているものである。

日本では、二〇一四（平成二六）年に成立した「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律（GI法）（平成二六年法律第八四号）の施行をうけて導入されている。現在までGI登録は三〇道府県の四七産品と一ヶ国の一産品（プロシュット・ディ・パルマ：いわゆるパルマハム）の計四八産品が登録されている。四国では徳島県那賀郡那賀町産の「木頭ゆず」が、「果皮障害の発生が少なく、外観が美しい。半世紀に渡る優良系統選抜により、果皮が厚く、果汁が多くて香りが良い」として、愛媛県西予市の「伊予生糸」が、「時間をかけて丁寧に繭から糸を引き出すため、蚕がS字状に吐いて作った糸の繊維のうねりがそのまま残り、嵩高となる。また、光沢があり、ふんわりと柔らかい風合いの糸」であることを理由として登録されている。

「木頭ゆず」は、「那賀町は標高が高く冷涼であるため、果実の色合いが良い。また、夏期の降雨量は徳島市の二・五倍以上と多雨であり、夏期の乾燥が原因となる『かいよう性コハン症』の発生が軽減される。旧木頭村では古くからゆずが植えられていたが、昭和三五年に大阪中央市場に販売し高い評価を受けたことを契機に本格的な生産が始まった」ことから、地域との結び付きの強いことが登録のもう一つの理由とされている。また「伊予生糸」は、「生の状態で冷蔵保存した繭を原料とする生繰り法により、テンション（張力）を抑えつつ低速で、かつ、多数の繭から繰糸する多条繰糸機を用いて生産する貴重な産地」であることが、登録のもう一つの理由とされている。<sup>65</sup>こうした形の地域ブランドの増加は、海外の情報提供の一つでもあり、より積極的な利用が求められているものの一つといえる。

近年、集落生活圏のコアすなわち「小さな拠点」のコアとして「道の駅」の活用が広がっている。道の駅は「地域外から活力を呼ぶゲートウェイ型」と、「地域の元気を創る地域センター型」への分化が進んでいる。国土交通省は道の駅の中から、地域活性化の拠点として、特に優れた機能を継続して発揮していると認められる道の駅六ヶ所を全国モデル「道の駅」に選定している。四国からは愛媛県内子町の「内子フレッシュパークからり」が選ばれている。さらに、地域活性化の拠点となる優れた企画があり、今後の重点支援で効果的な取組が期待できる三五ヶ所を重点「道の駅」に選定している。四国では高知県須崎市の「かわうその里すさき」と橿原町の「ゆすはら」、本四連絡橋「尾道—今治ルート」いわゆるしまなみ海道付近の「道の駅」（今治湯浦温泉、伯方S・Cパーク、今治市多々羅しまなみ公園、しまなみの駅御島、よしうみいさき館）<sup>66</sup>があげられている。そのほかに重点「道の駅」候補が四九ヶ所が選定されている。道の駅が地域ブランドとして存在する場合や、道の駅で地域ブランド品を提供することなどを通じた、道の駅の有効活用が今後の地方創生に重要な役割を果たすことができる可能性も高いといえる。

こうした、将来に向けたブランド力等を活用した地方創生や地域創生が展開されている中で、日本の集落の中には、「時代の変化の波にさらされながらもその機能を維持してきた集落（むら）」も、住民のさらなる高齢化や世帯数の減少により、揺らぎ始めたのである。相互扶助の力が低下し、道普請や水路清掃という共同作業の継続が困難化する、いわゆる『限界集落』<sup>67</sup>も現れている。ものも多くみられるようになってきているのである。こうした状況は、人口減少率の著しい四国四県では特に顕著な姿を見せている。

四国圏の集落の実態を人口規模をパーセンテージで比較すると、一桁台が八・八%（五〇六集落）日本で一位（二位は四・八%の中国圏）、二五人未満が二二・七%（九六六集落）で、五〇人未満が二二・七%で、百人未満が二五・九%でい

ずれも二位（いずれも一位は中国圏）となっている。割合の比較であり総数ではないものの、四国圏と中国圏の集落での人口減少化傾向の強さ、すなわち「限界集落」や「限界集落」に近い集落が多くなっていることがわかる。また、集落の現状を高齢者の割合で見ると、六五歳以上の高齢者の割合が四〇～四九%となっている集落が全集落の二五・三%を占めており、全国で二位（二位は中国圏）となっている。また五〇～六九%を占めている集落は全集落の二三・五%であり、七〇%以上を占めている集落は一〇・〇%となっており、両者とも一位（ともに二位は中国圏）となっている。七五歳以上と比較すると、三〇～四九%を占めている集落が全集落の二三・五%で一位（二位は中国圏）であり、五〇%以上となっている集落も全集落の一〇・一%で一位（二位は中国圏）となっている。四国の限界集落の厳しい現状が伝わってくる数字となっている。

今後の無居住化の可能性別集落数をみると、一〇年以内に無居住化の可能性が認められる集落が二・六%存在し、いずれ無居住化となる可能性が認められる集落が八・八%となっており、ともに一位となっている。四国圏の存在する一二%弱の集落には消滅の危機が迫っているのである。その対応策として全国の集落が検討している政策の一つが、外部からの転入である。しかし四国圏における集落への転入の状況をみると、転入者がいない集落が八・八%で全国一位（二位は中国圏）であり、転入政策が困難な集落も少なくない。それゆえ集落圏のネットワーク圏の五九・一%が小学校区（七八ヶ所：全体で一三二ヶ所）、旧小学校区も二五%（三三ヶ所）となっており、小学校区がコミュニティの基盤となっている地域が多いことがわかる。<sup>68</sup>その中に基幹集落と小集落が存在しているのであり、この小集落の一部が高齢化の進展とともに限界集落化しているのであり、その存続が危ぶまれているのである。

大都市圏においては、連携中枢都市圏や定住自立圏等の設定、立地適正化計画の作成などを通じて将来構想が立て

やすい。しかし限界化してきている集落では将来計画が立てにくい。それゆえ高知県が、高知市を中心とする連携中  
枢都市圏を全県一圈域とする構想を考案しているという事実は、高知県の現状が生んだ将来計画の一つの姿といえる。  
確かに小さな拠点を中心とした集落生活圏の拡充によって集落を残すとともに、若者の移住等を通じて自然や第一次  
産業の維持を図ることは大切であるが、その将来が危ぶまれているのである。それゆえどのような魅力をそこにづく  
りだすことができるかが今後の課題となつているといえる。

四国の一部指定地域を抱えている市町村も含んだ過疎地以外の市町村は、徳島県では徳島市、小松島市、鳴門市、  
阿波市、阿南市、吉野川市と、石井町、松茂町、北島町、藍住町、板野町、上板町、東みよし町の六市・七町、香川  
県では高松市、さぬき市、丸亀市、善通寺市、坂出市、観音寺市、三豊市、三木町、綾川町、多度津町、まんのう町、  
宇多津町の七市・五町、愛媛県では松山市、今治市、東温市、新居浜市、西条市、四国中央市、松前町、砥部町の六  
市・二町、高知県では高知市、南国市、香南市、土佐市、宿毛市、四万十市、佐川町、日高村、芸西村の六市・一  
町・二村である。他方四国における一千億円以上の製造品出荷額等がある産業集積の進んでいる市町村は徳島県では  
徳島市、鳴門市、阿南市、北島町、佐那河内村、香川県では高松市、さぬき市、丸亀市、坂出市、観音寺市、三豊市、  
東かがわ市、宇多津町、愛媛県では松山市、今治市、新居浜市、西条市、四国中央市、高知県では高知市である。

両者を対比した場合、徳島県では非過疎地域の二三市町の中の徳島市、鳴門市、阿南市と北島町の三市一町が残り、  
それに佐那河内村が加わる。香川県では市では善通寺市が含まれない代わりに東かがわ市が入り、町は宇多津町のみ  
が残る。愛媛県では東温市を除く五市が残る。高知県は高知市のみである。経済的には市が大きな力を持っているこ  
とがわかる。しかも徳島県・香川県・愛媛県では阿南市から松山市まで、小松島市を除く瀬戸内海に面した市町がす

べて含まれていることは、瀬戸内地域が西日本の一つの大きな経済圏となっていることを伝えている。ここからも太平洋に面する高知県の特殊性が伝わってくる。鉄道も高速道路も一部が高知県では接続して<sup>69</sup>いない。こうしたことからみても、高知県には独自の努力が求められるとともに、四国圏として、どのような形で瀬戸内三県と高知県が繋がっていくかが、今後の四国圏の大きな課題となっているといえる。

#### 註

この論文は二〇一六(平成二八)年度と二〇一七(平成二九)年度にかけて、日本大学法学部政経研究所の共同研究「地方創生に対する各地方や各地域の多様な政策等の比較研究」と、個人研究「地方公共団体の地方創生および地域創生に関する比較研究」において、実態調査を行った四国四県の地方創生の実態を整理したものである。共同研究は今年度末までであり、最終報告は来年度以降ということになる。それゆえこの報告は共同研究全体における私個人の中間報告である。

本文の数字は全て漢数字に転換している。註の数字表記も必要に応じて漢数字に転換している。

- (1) 「府県の変遷」(四国地方) (<http://www.tt.rim.or.jp/ishato/tiri/huken/k-sikoku.htm>)
- (2) 市制町村制の施行は各県バラバラで、徳島県は一八八九(明治二二)年一〇月一日、香川県は一八九〇(明治二三)年二月一日、愛媛県は一八八九(明治二二)年二月一日、高知県は一八八九(明治二二)年四月一日に施行されている。『市区町村変遷情報』、『都道府県市町村』、<http://aab.jp/>
- (3) 総務省「地方自治制度・広域行政・市町村合併」(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>)と徳島県HP (<http://www.pref.tokushima.jp/>)、香川県HP (<http://www.pref.kagawa.jp/>)、愛媛県HP (<https://www.pref.ehime.jp/>)、高知県HP (<http://www.pref.kochi.lg.jp/>)を参照し整理した。
- (4) 道州制については、地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」平成一八年 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/))

- [singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_060228.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/pdf/No28_tousin_060228.pdf))
- (5) 本四連絡橋については「J B本四高速」本州四国連絡高速道路(株)「[http://www.jb-honshi.co.jp/customer\\_index/guide/faq/qa\\_bridge.html](http://www.jb-honshi.co.jp/customer_index/guide/faq/qa_bridge.html)」を参照した。
- (6) 国土交通省『国土計画』([http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku\\_fr3\\_000003.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_fr3_000003.html))、<sup>1)</sup>「四国圏の広域国土計画」『国土形成計画』等を参照して整理した。なお、瀬戸内海の面積等は、環境省「瀬戸内海の概況」([http://www.env.go.jp/water/heisa/heisa\\_net/setouchiNet/setsu/kankyojoho/sizekankyo/gaiyo.htm](http://www.env.go.jp/water/heisa/heisa_net/setouchiNet/setsu/kankyojoho/sizekankyo/gaiyo.htm))を参照した。
- (7) 国土交通省四国地方整備局・国土交通省国土地理院『川と人との歴史物語(四国地方の古地理に関する調査報告書)』平成一八年(<http://www.skr.mlit.go.jp/kasen/data/hitotokawatonomogatari.pdf>)を参照して整理した。
- (8) 定住自立圏は、原則としては人口五万人以上(少なくとも四万人超)で昼夜間人口比一以上の中心市と近隣市町村が協定を締結し、相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能等を確保する「定住自立圏構想」を推進し、地方圏における定住の受け皿を形成することを目的とした制度である。(総務省「定住自立圏構想」[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/)参照)
- (9) 人口は総務省【総計】平成一九年住民基本台帳人口・世帯数、平成二八年度人口動態(市区町村別)「([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/jinkou\\_jinkoudoutaijinkou\\_jinkoudoutaijinkou\\_jinkoudoutai-setaisuu.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/jinkou_jinkoudoutaijinkou_jinkoudoutaijinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html))を、面積は「人口・面積・人口密度」([demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html](http://demography.blog.fc2.com/blog-entry-675.html))を参照して整理した。その他の項目については徳島県HP(<http://www.pref.tokushima.lg.jp/>)の必要項目を参照して整理した。
- (10) 連携中心都市圏は「地方圏において、昼夜間人口比率おおむね一以上の指定都市・中核市と、当該市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏」のことである。それは「地域において、相当規模の中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成」することを目的としたものでもある。(総務省「連携中枢都市圏構想」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)))

- (11) 人口と面積は前掲注(9)と同。なお香川県の市町村の状況は、香川県庁HP (<http://www.pref.kagawa.jp/>) を参照して整理した。
- (12) 人口と面積は前掲注(9)と同。なお愛媛県の市町村の状況は、愛媛県『愛媛県市町要覧(平成二十七年版)』([https://www.pref.ehime.jp/h10800/shichoshinko/gyousei/gyousei\\_data/youran27/27index.html](https://www.pref.ehime.jp/h10800/shichoshinko/gyousei/gyousei_data/youran27/27index.html)) を参照した。
- (13) 人口と面積は前掲注(9)と同。広域行政や市町村の変遷等については高知県総務部市町村振興課編『高知県市町村便覧』(平成二十九年年度) 高知県市町村振興協会 (<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111701/files/2013081500152/shichosonbinran.pdf>) を参照して整理した。
- (14) 総務省・「連携中枢都市圏構想」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html))
- (15) 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000337009.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000337009.pdf))
- (16) 総務省・前掲推進要綱
- (17) まち・ひと・しごと創生総合戦略については、首相官邸「まち・ひと・しごと創生基本方針二〇一七(こころ)」(<https://www.kantei.go.jp/singi/sousei/info/pdf/h29-06-09-ihonhousin2017hontai.pdf>) を参照された。
- (18) 高知県「(仮称) 高知広域連携中枢都市圏 想定スケジュール(案)」(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111601/files/2014013000344/renkeizigyousuke.pdf>) 参照
- (19) 高知市「連携中枢都市圏形成の圏域について」(<https://www.city.kochi.jp/uploaded/attachment/45013.pdf>) 「よくわがる」高知広域連携中枢都市圏「よくわがる」(<https://www.city.kochi.jp/joho/upload/files/0109/yokuwakaru.pdf>) 参照
- (20) 高知市・よくわかるP7
- (21) 高知市・よくわかるP7。なお連携中枢都市の要件を満たしている市は六一市であるが、都市圏を形成している二三市の他に、山形市、郡山市、岐阜市が平成二七年度推進事業実施団体となり、青森市、福島市、四日市市、鳥取市、高知市、呉市が平成二八年度促進事業実施団体となっている。
- (22) 総務省・「連携中枢都市圏形成の動き」一覧表 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000481817.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000481817.pdf)) 参照

- (23) 高知市・よくわかるP7
- (24) 高知市・よくわかるP7
- (25) 日本の農業地域は「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」に区分されている。中山間地域は後者二地域の総称である。農水省では中山間地を「平野の外縁部から山間地を指す」領域と説明しているが、狭義の「中山間地域」については「農林統計上用いられている地域区分のうち、『中間農業地域』と『山間農業地域』を合わせた地域をさします。また、『中山間地域』という概念は、政策上、農林統計上の中山間地域のほか、条件不利地域を対象とする地域振興立法（特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、山村振興法、過疎地域自立促進特別措置法、半島振興法、離島振興法等）の指定地域を含む概念としての使われ方が一般的となっています。
- なお、食料・農業・農村基本法（平成一一年法律第一〇六号）第三五条において、『山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域』として、『中山間地域等』の文言が用いられていますが、この場合の『中山間地域等』とは、上に記載している、統計上の中山間地域と地域振興立法の対象地域が含まれています。」と説明している。
- また、農林統計上の農業地域類型では、「都市的地域」は「人口密度が五〇〇人／km<sup>2</sup>以上、D I D面積が可住地5%以上を占める等都市的な集積が進んでいる市町村」とされ、それは全国に七二〇市町村存在している。「平地農業地域」は「耕地率二〇%以上、林野率が五〇%未満又は五〇%以上であるが平坦な耕地が中心の市町村」とされ、全国に七五八市町村存在している。「中間農業地域」は「平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり、林野率は主に五〇%〜八〇%で、耕地は傾斜地が多い市町村」とされ、全国に一、〇二二市町村存在している。「山間農業地域」は「林野率が八〇%以上、耕地率が一〇%未満の市町村」とされ、全国に七三三市町村存在している。「農林水産省「中山間地域とは」([http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan\\_siharai/matome/ref\\_data1.html](http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/matome/ref_data1.html))と関東農政局「地域振興立法五法の指定状況」・「中山間地域」([http://www.maff.go.jp/kanto/seibi/chiki/chusankan/5hou\\_shtei.html](http://www.maff.go.jp/kanto/seibi/chiki/chusankan/5hou_shtei.html))」。詳しくは農林水産省「農業地域類型区分について」([http://www.maff.go.jp/j/tokei/chiki\\_ruikei/setsume.html](http://www.maff.go.jp/j/tokei/chiki_ruikei/setsume.html))を参照されたい。

- (26) 高知県総務部・産業振興推進部・「高知市を中心とした『連携中枢都市圏構想』の県内全市町村を圏域とした推進について」(<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/111601/files/2014013000344/tosikenkousou1.pdf>)
- (27) 「国土のグランドデザイン二〇五〇 概要」(<http://www.mlit.go.jp/common/001047114.pdf>)
- (28) 総務省「情報通信白書(平成二五年版)」(<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h25/html/nc123120.html>)
- (29) 国土交通省「国土のグランドデザイン二〇五〇」対流促進型国土の形成」([http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000043.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html))、  
「国土のグランドデザイン二〇五〇」(<https://www.mlit.go.jp/common/001069201.pdf>)、  
「国土のグランドデザイン二〇五〇 概要」等を参照して整理した。
- (30) 国土交通省「国土利用計画」([http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku\\_tk3\\_000008.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html))、  
「第五次国土利用計画(全国計画)について」(<http://www.mlit.go.jp/common/001118985.pdf>) 参照
- (31) 国土交通省・前掲「全国計画」
- (32) 国土交通省「集落地域の大きな安全と希望をつなぐ『小さな拠点』づくりガイドブック」(<http://www.mlit.go.jp/common/000992103.pdf>)
- (33) 総務省地域力想像グループ地域振興室『暮らしを支える地域運営組織に関する研究調査事業 報告書』平成二八年三月([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000405694.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000405694.pdf))
- (34) 内閣府「まち・ひと・しごと創生総合戦略(二〇一六改訂版)」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf>)。ここでは、「人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要であり、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、地域住民が主体となって、
- ① 地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成
  - ② 地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立(地域運営組織の形成)
  - ③ 地域で暮らしていける生活サービスの維持・確保
  - ④ 地域における仕事・収入の確保

を図る必要がある。」としている。

- (35) 小田切徳美著『『小さな拠点』と農山村再生』九頁、一般財団法人地域活性化センター『『小さな拠点+ネットワークによる地域活性化』(平成二八年度地域活性化ガイドブック)』平成二九年二月
- (36) 内閣府・前掲二〇一六改訂版
- (37) 小田切・前掲論文・六頁参照
- (38) 内閣府・前掲二〇一六改訂版
- (39) 総務省・前掲報告書・六六頁
- (40) 国土交通省「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」(<http://www.mlit.go.jp/common/001146283.pdf>)
- (41) 国土交通省「立地適正化計画作成の手引き」(平成二九年四月改定) (<http://www.mlit.go.jp/common/001181578.pdf>) 等を参照して整理した。なお国土交通省は「立地適正化計画」の要点を以下の七項目に整理している。
1. 都市全体を見渡したマスタープラン
 

立地適正化計画は、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられる市町村マスタープランの高度化版です。
  2. 都市計画と公共交通の一体化
 

居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを進めます。
  3. 都市計画と民間施設誘導の融合
 

民間施設の整備に対する支援や立地を緩やかに誘導する仕組みを用意し、インフラ整備や土地利用規制など従来の制度と立地適正化計画との融合による新しいまちづくりが可能になります。
  4. 市町村の主体性と都道府県の広域調整
 

計画の実現には、隣接市町村との協調・連携が重要です。都道府県は、立地適正化計画を作成している市町村の意見に

配慮し、広域的な調整を図ることが期待されます。

#### 5. 市街地空洞化防止のための選択肢

居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールできる、市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用することが可能です。

#### 6. 時間軸をもったアクションプラン

計画の達成状況を評価し、状況に合わせて、都市計画や居住誘導区域を不断に見直すなど、時間軸をもったアクションプランとして運用することで効果的なまちづくりが可能になります。

#### 7. まちづくりへの公的不動産の活用

財政状況の悪化や施設の老朽化等を背景として、公的不動産の見直しと連携し、将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置や公的不動産を活用した民間機能の誘導を進めます。

(42) 条件不利市町村とは、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法、半島振興法、離島振興法の指定地域を含む市町村のことをいう（総務省「条件不利地域の市町村関連資料」 [[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000256140.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000256140.pdf)]）。

なお四国四県の分析には「地域振興立法五法の地域指定を活用した。その法律は特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（通称：特定農山村法）（平成五年法律第七二号）、過疎地域自立促進特別措置法（平成二年法律第一五号）、山村振興法（昭和四〇年法律第六四号）、半島振興法（昭和六〇年法律第六三号）、離島振興法（昭和二八年法律第七二号）の五つである。これらが対象とする地域がいわゆる「中山間地域」であり、それは特定農山村法による「特定農山村地域」（全国で一、七三〇市町村）、山村振興法による「振興山村」（全国で一、一九五市町村）、過疎地域活性化特別措置法による「過疎地域」（全国で一、二三二市町村）、半島振興法による「半島地域」（全国で三七六市町村）、離島振興法にいう「離島地域」（全国で一八四市町村）である。これら全部が法律上の「中山間地域」の定義である。

特定農山村地域の要件は以下の通りであり、一、七三〇市町村の全部または一部が指定されている。

- [1] 勾配一／二〇以上の田面積が全田面積の五〇％以上、但し全田面積が全耕地面積の三三％以上
  - [2] 勾配一五度以上の畑面積が全畑面積の五〇％以上、但し全畑面積が全耕地面積の三三％以上
  - [3] 林野率七五％以上
- (上記のいずれかに該当)

[4] 一五歳以上人口に対する農林業従事者数の割合が一〇％以上、又は総土地面積に対する農林地割合八一％以上  
振興山村の要件は以下の通りである。

- [1] 林野率七五％以上（一九六〇年 林業センサス）
- [2] 人口密度一・一六未満（一九六〇年 林業センサス）

過疎地域の要件は以下の通りである。

- [1] 人口減少率二五％以上
- [2] 人口減少率二〇％以上で六五歳以上人口比率一六％以上
- [3] 人口減少率二〇％以上で一五歳以上三〇歳未満人口比率一六％以下  
(上記のいずれかに該当)
- [4] 財政力指数〇・四四以下

半島地域の要件は以下の通りである。

- 三方が海に囲まれ、一方が本土とつながっている陸地部分とからなる地域であって、二以上の市町村の区域からなり、一定の社会的経済的規模を有する地域。

離島地位の要件は以下の通りである。

本土より隔絶している離島

(農林水産省「中山間地域とは」([http://www.maff.go.jp/j/study/other/eyusan\\_siharai/matome/ref\\_data1.html](http://www.maff.go.jp/j/study/other/eyusan_siharai/matome/ref_data1.html)) 参照)

なお、過疎地域は「過疎地域自立促進特別措置法」によれば、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下

し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」をさす。同法の二〇一七（平成二九）年四月一日からの条件でいえば、過疎地域は「次のいずれかに該当し（人口要件）、かつ、平成二五年度～平成二七年度の三ヶ年平均の財政力指数が〇・五以下で、公営競技収益が四〇億円以下（施行令第一条）であること（財政力要件）」とされ、それは

- ① S四五年～H二七年の人口減少率が三二%以上
- ② S四五年～H二七年の人口減少率が二七%以上、高齢者比率（六五歳以上）三六%以上
- ③ S四五年～H二七年の人口減少率が二七%以上、若年者比率（二五歳以上三〇歳未満）一一%以下
- ④ H二年～H二七年の人口減少率が二一%以上

\*ただし、①②③の場合、H二年～H二七年の二五年度間で一〇%以上人口増加している団体は除く。とされている。

なお過疎地域の状況は以下の通りである。

#### 〔過疎地域の状況〕

	(過疎市町村)	(全国)	(過疎地域の割合)
関係市町村数 (H二九・四・一)	八一七	一、七一八	四七・六%
人口 (平二七国調：万人)	一、〇八八	一一、七〇九	八・六%
面積 (平二七国調：km <sup>2</sup> )	二二五、四六八	三七七、九七一	五九・七%

(総務省「今後の過疎対策等」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000151761.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000151761.pdf)) 参照)

財政力指数は「地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去三年間の平均値」のことであり、公営競技収益という公営競技は「競馬、競輪、競艇、およびオートレースの四種のものであり、それぞれ競馬は競馬法、競輪は自転車競技法、オートレースは小型自動車競走法、ボートレースはモーターボート競走法をそれぞれの根拠法として実施されているいわゆる「公営ギャンブル」のことである。

山村振興法にいう「山村（振興山村）」とは、「林野面積の占める比率が高く、交通条件及び経済的、文化的諸条件に恵ま

れず、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して十分に行われていない山間地その他の地域で政令で定める要件に該当するもの」とされている。その政令の定める要件は以下のものである。

一 旧農林業センサス規則（昭和三十四年農林省令第三十六号）に基づく林業調査の結果による当該旧市町村の区域に係る林野率が〇・七五以上で、かつ、当該調査の結果による当該旧市町村の区域に係る総人口（主務省令で定める旧市町村の区域にあつては、主務省令で定める方法により算定した人数）を当該旧市町村の区域に係る総土地面積で除して得た数値が一・一六未満であること。

二 当該旧市町村の区域の自然的条件若しくは社会的条件又は当該旧市町村の区域の属する市町村の財政事情により当該旧市町村の区域に係る法第三条各号に規定する施設（以下「施設」という。）の整備が十分に行われていないため、当該旧市町村の区域における経済力の培養及び住民の福祉の向上が阻害されていること。  
なお山村の状況は以下の通りである。

〔山村の状況〕

	（振興山村）	（全国）	（過疎地域の割合）
関係市町村数（H二六・四・一）	七三四	一、七一九	四三%
人口（平二二国調：万人）	三九三	一一、八〇六	二%
面積（平二二国調：km <sup>2</sup> ）	一、七八五	三、七七九	四七%

（農林水産省「振興山村をめぐる状況」([http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s\\_about/pdf/zyoukyou.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s_about/pdf/zyoukyou.pdf)) 参照)

辺地とは「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律」によれば、「交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれず、他の地域に比較して住民の生活文化水準が著しく低い山間地、離島その他のへんぴな地域で、住民の数その他について政令で定める要件に該当しているもの」である。なお辺地の定義は複雑であるので、「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律施行規則」を参照されたい。

(43) 国土交通省「平成二七年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書平成二八年三月」(<http://www.>

[mlit.go.jp/common/001145930.pdf](http://mlit.go.jp/common/001145930.pdf))

- (44) 徳島県の状況は表T2に示した資料を中心に整理した。なお世界農業遺産登録申請は、中四国農政局「農業遺産」(<http://www.naff.go.jp/chushi/nouson/giahs/index.html>)を「そらの郷」については、国土交通省「日本版DMO形成・確率計画そらの郷」(<http://www.mlit.go.jp/common/001120371.pdf>)を参照した。
- (45) 香川県の状況は表Ka2に示した資料を中心に整理した。なお瀬戸内国際芸術祭に関しては、ART SETOUCHI「瀬戸内国際芸術祭二〇一九基本計画」([http://setouchi-artfest.jp/seto\\_system/fileclass/img.php](http://setouchi-artfest.jp/seto_system/fileclass/img.php))を中心に整理した。沙弥島に関しては坂出市「沙弥島」(<http://www.city.sakaide.lg.jp/soshiki/nigiwai/syamijima.html>)を参照した。
- (46) 伊方町に関しては、農林水産省「中国四国管内における地域振興立法五法指定地域の状況等一覧」は過疎を一部としているが、全国過疎地域自立促進連盟「過疎市町村マップ―愛媛県―では過疎町としている。本論文では原則として農水省の資料を用いたが、ここではマップが伊方町を過疎町としているのでこの表現を用いた。
- (47) 立地適正化計画については、国土交通省「立地適正化計画の作成状況」の指定する、二〇一七(平成二九)年七月三十一日時点のものである(<http://www.mlit.go.jp/common/00120821.pdf>)。
- (48) 愛媛県の状況は表E2に示した資料を中心に整理した。「ふくふくの会」については、地域活性化センター・前掲書・七四―七八頁を参照し整理した。
- (49) 志国高知幕末維新博推進協議会『志国高知 幕末維新博』「実施計画書」・平成二八年参照
- (50) 馬路村農協HP (<http://www.yuzu.or.jp/>)や日本経済新聞、地域経済・四国「四国 進化する農③」、二〇一八(平成三〇)年一月一二日朝刊等を参照して整理した。
- (51) 高知県の状況は表K2に示した資料を中心に整理した。
- (52) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計(平成二五(二〇一三)年三月推計)』([http://www.skr.mlit.go.jp/kikaku/kokudokeikaku/approach/topics/20150908/n\\_6.pdf](http://www.skr.mlit.go.jp/kikaku/kokudokeikaku/approach/topics/20150908/n_6.pdf))
- (53) 国土交通省『四国圏広域地方計画 ―圏域を越えた対流で世界へ発信―「癒やし」と「輝き」で未来へ』平成二八年三

- 月・三頁 ([http://www.skr.mlit.go.jp/kikaku/kokudokeikaku/outline/pdf/shikokukouki\\_honbun.pdf](http://www.skr.mlit.go.jp/kikaku/kokudokeikaku/outline/pdf/shikokukouki_honbun.pdf))
- (54) 産経新聞ニュース「お遍路さん経済効果一六五〇億円 二八年試算 うるう年で巡礼者三割増」で二八年の巡礼者数を一九万五千人と予測している。 (<http://www.sankei.com/region/news/160609/rgn1606090002-n1.html>)
- (55) アニメツーリズム協会「アニメ聖地一覽」 (<https://animetourism8.com/ja/sanctuary>)。同協会では日本語のみならず中国語、インドネシア語、タイ語で情報を発信しており、アニメをベースにした訪日観光客の増加にある程度貢献できるものと考えられる。
- (56) 文化庁「日本遺産・四国遍路」 ([http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/nihon\\_isan/pdf/nihon\\_isan15.pdf](http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/nihon_isan/pdf/nihon_isan15.pdf))
- (57) 四国各県でのこれまでの聞き取り調査の内容を整理したもの。
- (58) 日本経済新聞、地域経済・四国、「四国 進化する農④」(二〇一八(平成三〇)年一月二三日朝刊)
- (59) 日本経済新聞、地域経済・四国、「四国 進化する農②」(二〇一八(平成三〇)年一月一日朝刊)
- (60) せとうち観光推進機構「せとうちDMO」 (<http://setouchitourism.or.jp/ja/>)、CACPAN FIELDS (<http://fields.campan.info/organization/detail/1247145632>) 等を参照し整理した。
- (61) 尾道「日本遺産村上海賊」 (<http://murakami-kaizoku.com/islands/onomichi/>)
- (62) 公益社団法人今治地方観光協会「しまなみ海道サイクリング」 ([http://www.oideya.gr.jp/shimanami\\_cycling/](http://www.oideya.gr.jp/shimanami_cycling/))
- (63) 内閣府政策統括官室『地域の経済 二〇〇五―高付加価値化を模索する地域経済―』平成一七年一〇月(経済財政分析担当) ([http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr05/chr05\\_1-2-2-2.html](http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr05/chr05_1-2-2-2.html))
- (64) 特許庁「地域団体商標制度」 ([http://www.jpo.go.jp/torikumi/t\\_torikumi/pdf/t\\_dantai\\_syohyou/chiki\\_anken\\_ichiran.pdf](http://www.jpo.go.jp/torikumi/t_torikumi/pdf/t_dantai_syohyou/chiki_anken_ichiran.pdf))
- (65) 農林水産「地理的表示 (GI・Geographical Indication) 保護制度」 ([http://www.maff.go.jp/j/shokusan/gi\\_act/](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/gi_act/))
- (66) 国土交通省「『小さな拠点』“へり”に関する国土交通省の取組」(平成二七年七月二二日) ([http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources\\_and\\_fuel/distribution/sskasochi/002/pdf/002\\_006.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/distribution/sskasochi/002/pdf/002_006.pdf))
- (67) 小田切・前掲論文・六頁

- (68) 国土交通省「平成二七年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書 人口及び世帯数」(<http://www.mlit.go.jp/common/001145930.pdf>)
- (69) 四国圏広域地方計画協議会「新たな四国圏広域地方計画 中間整理(素案)の概要」(資料編) 平成二七年九月八日 (<http://www.jpss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/1kouhyo/gaiyo.pdf>)



# E-Voting in Japan: A Developing Case?

Masahiro Iwasaki

**Abstract:** This paper aims to introduce the current situation of electronic voting (e-voting) in Japan and discuss its challenges. E-voting has gradually spread in Japan. It has been used a total of 25 times by 10 local governments since it was first introduced in 2002. Under the current law, e-voting can be used only for the election of the head of local government or council members. The paper first introduces the actual state of e-voting in Japan. Then the current status and challenges of the electronic voting system are analyzed based on data obtained from the experiences of Japanese cases. Finally, the paper discusses what challenges the Japanese e-voting has, and what could be given as prescriptions for them.

**Key Words:** electronic voting, e-voting, e-democracy, e-government, election

## Current Status of E-voting in Japan

In 2002, the first electronic voting (e-voting) was realized in Japan. Since then, ten local governments conducted total of 25 cases of e-voting. In Japan, after “e-Japan Strategy<sup>1</sup>,” which aims to build an electronic government (e-government<sup>2</sup>) was published in January, 2001,

many efforts toward an electronic government (e-democracy) and electronic democracy have been attempted<sup>3</sup>. E-voting can be considered within this trend<sup>4</sup>.

This paper aims to introduce the current status of e-voting in Japan and discuss its challenges. The paper first introduces the actual state of e-voting in Japan. Then the current status and challenges of the electronic voting system are analyzed based on data obtained from the experiences of Japanese cases<sup>5</sup>. Finally, the paper discusses what challenges the Japanese e-voting has, and what could be given as prescriptions for them.

In Japan, “Act on Special Provisions Concerning Voting Method by Means of Electromagnetic Recording Voting Devices Used for Election of Council Members and Heads of Local Governments (hereafter ‘E-voting Act’)” was enacted in the 153rd extraordinary Diet session on November 30, 2001<sup>6</sup>. The Act was issued on December 7, and put into effect on February 1, 2002, which enabled e-voting for local elections. The E-voting Act is intended only to the elections for a head of a local government or a member of a local council. Each local government is required to establish its own ordinance before holding any e-voting.

For example, in the case of Niimi City, Okayama Prefecture, Niimi City Council enacted “Ordinance Concerning Voting by Means of Electromagnetic Recording Voting Devices Used for Elections of Council Members and Mayor of Niimi City” in March, 2002<sup>7</sup>. This enabled e-voting in the double election of Niimi City Mayor and the Council members on June 23 of the same year<sup>8</sup>. Since then, there have been total of 25 cases of e-voting by ten local governments<sup>9</sup>. This number indicates that the dawn of e-voting in Japan is over and the country is now in the phase of establishment.

## Introductory Phase of E-voting

According to the E-voting Act, e-voting is defined as a means of voting that uses a device. The current procedures for such an electronic voting method in Japan are as follows.

- First, an elector goes to a designated polling station on an election day.
- The elector is required to bring an admission ticket to her/his polling station, which s/he has received in mail in advance.
- When the elector hands the admission ticket to the reception at the polling station, a staff person checks identification by comparing the name of the elector with the register of electors.
- When the personal identification was confirmed, a voting card is issued from a voting card issuing device by the staff, which is handed to the elector.
- The elector stands in front of a voting device and inserts the voting card; this initiates the device.
- The elector selects a candidate of her/his choice from a list of candidates shown in the touch-panel screen by touching the appropriate name using her/his finger or a touch pen (if not voting for any candidate, the elector touches a display that says, “Complete without Voting”; this will allow the elector to complete her/his vote without choosing any candidate).
- The elector confirms the selected candidate.
- The voting result is recorded in an electromagnetic recording medium inside the electronic voting device.
- The elector removes the voting card from the voting device.
- The voting process is now complete; the elector returns the voting

card at the exit, and leaves the polling station.

Contrary, the current procedures for a traditional paper ballot voting method in Japan (that is called “self-write voting”) are as follows.

- First, an elector goes to a designated polling station on an election day.
- The elector is required to bring an admission ticket to her/his polling station, which s/he has received in mail in advance.
- When the elector hands the admission ticket to the reception at the polling station, a staff person checks identification by comparing the name of the elector with the register of electors.
- When the personal identification was confirmed, a ballot paper is handed to the elector by the staff.
- The elector writes a name of candidate from a list of candidates (if not voting for any candidate, the elector does not write a name of candidate; this will allow the elector to complete her/his vote without choosing any candidate).
- The elector votes the ballot paper to the ballot box.
- The voting process is now complete; the elector leaves the polling station.

Therefore, the e-voting in Japan is considered as an evolved form of self-write voting rather than a method completely different from the conventional self-write voting. The Study Group describes this aspect in detail in a report on Election System Using Electronic Devices within the Ministry of Internal Affairs and Communications<sup>10</sup>.

On July 30, 1999, the former Ministry of Home Affairs established

the Study Group on Election System Using Electronic Devices. The Group released the final report on February 1, 2002, indicating that the introduction of e-voting has three phases described below. In Japan, the implementation of the first phase has been the focus.

- The first phase is when an elector votes using an electronic voting device at a designated polling station.
- The second phase is when an elector can vote at a polling station other than a designated one.
- The third phase is when voting at a polling station is not required, and an elector votes using a privately-owned computer terminal.

The first phase is the form that has been implemented in Japan. In this phase, electronic voting devices are not connected to any network; they are individually installed both in polling stations and vote-counting stations. An elector has to go to a designated polling station as one has always done.

The only difference from the conventional method is that an elector votes by using a voting device, not self-write voting, at a polling station.

When counting votes, the challenge is a method to deliver voting data to a vote-counting station. A recording medium that stores voting data is removed from a voting device at a polling station, and delivered to a vote-counting site. This is the same procedure as the one in self-write voting, where a ballot box holding ballot paper is delivered to a vote-counting station.

Currently, a recording medium that stores data is hand-delivered from a polling station to a vote-counting station by election staff. The other possible delivery method is to send the data through a network by

connecting a polling station and a vote-counting site. This method has not been adopted in the first phase since it still contains various issues including security.

The second phase networks voting devices installed at polling stations with a dedicated line. The line used in this phase is to be closed for security issues. The registers of electors need to be networked for personal identification of electors at polling stations. The network is also necessary for sharing the information of candidates.

In the second phase, voting at a polling station other than a current designated one becomes possible. In this case, either of the following will be chosen: (1) voting at any polling station within the same electoral district; (2) voting at any polling station within all the electoral districts of the same election; and (3) voting at any site including areas not having an election.

The voting at any polling station within the same electoral district enables an elector to vote at a nearby polling station in an area where s/he lives, rather than a current designated polling. For example, an elector can vote at the closest polling station when s/he goes out for shopping.

The voting at any polling station within all the electoral districts of the same election enables, for example, an elector to vote at any polling station within a prefecture, if it is for a prefectural election. For the election of Tokyo Metropolitan Mayor, an elector can vote in any ward other than Chiyoda Ward even if it is not her/his designated polling station.

The voting at any site including areas not having an election enables an elector to vote in Kyoto Prefecture, if there is any polling station, even when the election is for Tokyo Metropolitan. Also, an

elector can vote at a site other than a polling station if it is authorized for voting.

For all of the above three scenarios in the second phase, establishing a network for the registers of electors or for sharing candidate information will be necessary. The registers of electors are used for identifying if a person who comes to vote is a particular elector, and the list will be operable depending on the status of the Basic Resident Registers Network and Local Government Wide Area Network.

In the third phase, instead of requiring electors to vote at polling stations as a conventional system does, it is assumed that a computer owned by each elector would be used for voting. If all elections are conducted by the third phase method, a polling station itself may become unnecessary. In this phase, a standard Internet connection, not a dedicated line, would be utilized as each individual's computer is used. Thus security issues are unavoidable. Also, the issue of Digital Divide including if an elector can use a computer, or if s/he has a computer, becomes crucial.

The problem of identification at the time of voting also emerges. Since identification based on a register of electors at a polling station is not performed in the third phase, as the current system does, it is difficult to identify if a person sitting in front of a computer is a particular elector. Therefore, it is necessary to prevent impersonation by identity verification with public key cryptography as well as biometrics using fingerprints and irises.

In addition, since third parties such as observers at a polling station do not exist in the third phase, it becomes unclear if a voting individual is voting based on her/his true free will. For example, there could be a possibility that an elector is forced to vote for a particular

candidate under abduction/confinement. Considering that the existence of observers at polling stations in the current system guarantees the transparency of elections, it is crucial how to resolve the transparency issue in the third phase voting.

Judging from the evolution of ICT, it could be possible to implement the third phase e-voting. However, from the perspective of operating election, the third phase is quite unrealistic. The e-voting is still in the first phase in Japan, and it seems more likely that the situation continues as it is now. There are many issues to be resolved in order to shift to the second phase, and those issues are not easy to solve. It is crucial to steadily accumulate the implementation in the first phase<sup>11</sup>.

### Characteristics of E-voting in Japan

The intrinsic changes are overlooked if e-voting is viewed as a mere change from self-write voting to a method using devices. In fact, if one focuses only on e-voting, one's perspective would be that it is just a change of voting methods. However, e-voting indicates a new form of election in an ICT-prevailing society<sup>12</sup>. The newness of e-voting can be described from four aspects, which are voting, tallying, communication and vote-counting methods.

Table1 Self-write voting and E-voting in Contemporary Japan

	Self-write voting	E-voting
Voting method	Using a ballot paper	Using a voting device
Tallying method	Using a ballot box	Using a voting device
Communication method of voting data	Delivery of a ballot box from a polling station to a vote-counting station	Delivery of a recording medium from a polling station to a vote-counting station
Vote-counting method	Staff	Computer

First, the voting method differs significantly from conventional self-write voting in using a voting device, and the newness lies in voting by a device instead of voting by a paper ballot. A voter casts a ballot by operating a voting device at a polling station, and the vote is stored as it is in the device. Containing a recording medium that stores voting data, the device plays double role of writing down on a paper ballot and accumulating ballots in a ballot box as it was done in self-write voting. That is, in e-voting, a device itself has double function of casting ballots and storing voting data. This brings both advantages and disadvantages.

The advantages include the simplification of voting for voters due to the use of a device. As the currently-used voting device adopts a touch-panel, the act of voting is done with only a light touch on a screen. For example, it is easier for physically challenged voters to touch a device than self-write voting. It is clear that e-voting makes voting simpler than self-write voting does.

The second advantage is the accuracy of voting, which is related to the first advantage. In e-voting, as a voter chooses a candidate to vote from a list of candidates displayed on a screen, s/he can only vote for those on the list. However, in self-write voting, voters often write a name other than that of a candidate, or misspell a name, which results in invalid ballots. Voters may also write down only the last name or the first name. In self-write voting, a typical problem is when there are more than one candidate with the same last name; in such a case, votes are equally divided into both candidates. On the contrary, e-voting ensures the accuracy of voting by avoiding the above issue since a voter has no choice but to vote for candidates displayed on a screen for a certain election.

The third advantage is of barrier-free. E-voting leads to a

barrier-free system by making it easy for the elderly and the physically-challenged to vote. There are voters who have difficulty writing down on ballots with a pencil, and it is easy for them to vote using a device. For those who are optically challenged, voting with audio guidance becomes available by using an appropriate voting device. Such voters can vote at their own pace since they operate the device listening to audio guidance with headphones and can adjust audio speed. Such voting devices have already been developed in Japan. Although the current voting device supports optical challenges, promoting a barrier-free device for those who are both optically and aurally challenged, or those who are intellectually challenged is an issue to be resolved.

The disadvantages include failure of a voting device, errors in device operation, and distrust against a voting device such as leakage of privacy, and cost issue of a device. In other words, issues related to a device become the disadvantages. If a device fails, voting itself becomes impossible. While bringing many advantages by using a device, e-voting could cause disadvantages exactly because it uses a device.

In fact, there were several cases that voting discontinued due to the failure of a voting device or a device failed due to errors in operation. In the case of Kani City, Gifu Prefecture, the election itself became invalid as it was determined that the failure of their voting devices affected the result.

The possibility of privacy leakage can be noted in terms of distrust against a device. Voters often have variety of distrust such as: A device might record who voted for whom upon voting; or it is unclear if a ballot was truly casted on a candidate whom a voter has chosen. There is no other means of solution to clear as much distrust as possible than to improve the reliability of e-voting. It can be time

consuming, however it is indispensable to make efforts in establishing reliability.

Additionally, there is an issue that the cost of a voting device is high. Indeed, the E-voting Ordinance was abolished in Sabae City, Fukui Prefecture, due to a high cost<sup>13</sup>. However, a special local grant tax measure is applied when implementing e-voting, and financial support is available according to the number and size of polling and vote-counting stations. More specifically, the amount is provided based on calculation that multiplies designated unit price depending on the number of polling and vote-counting stations. The special local grant tax amount is the sum of polling station expenses and vote-counting station expenses.

Although there exists an image that e-voting is costly, assistance is actually available. It is necessary to inform the actual operational status, including the fact that the previous cases adopted rental devices instead of purchased ones. It is not necessarily the reality that it takes a tremendous cost and high risks in order to introduce e-voting from scratch.

Next, a tallying method is related to one that stores voting data to an electronic voting device. So far, there are two data recording methods for an electronic voting device: A standalone method and a client-server method. Most of the cases in Japan have adopted the standalone method, although there were two cases that used the client-server method. These methods differ in tallying methods of electronic voting devices. In simple terms, the standalone method is equipped with one recording medium per voting device, while the client-server method uses one recording medium per polling station. In the case of the standalone method, if there are five electronic voting devices at one voting station, five recording media will be delivered from the polling

station to a vote-counting station since each device has one recording medium. The client-server method uses one recording medium per polling station, thus there is one recording medium however many voting devices are installed at one polling station. One server is set up for each polling station, connecting multiple voting devices, and voting data is collected in the server. In delivering data from the polling station to a vote-counting station, the collected data on the server is transferred to a magneto-optic disk (MO), which will be delivered to a vote-counting station.

Although the two collection methods have their own advantages and disadvantages, there is a reason for the standalone method is more likely to be adopted when considering issues in reality. This method can minimize any damage in case a trouble occurs. Even if one voting device fails in a polling station, it can be immediately replaced with a back-up device. In this way, there will be almost no influence on voting that follows. As the recording medium equipped in the failed machine has the voting data up to the time of the failure, it is delivered to a vote-counting station. Obviously, the voting data reflects the will of voters, thus it cannot be made invalid or destroyed. The standalone method provides two recording media; one is original and the other is a duplicate. Therefore, if the original recording medium did not store data properly, or the medium was damaged, the duplicate can serve for the original.

On the other hand, since the client-server method collects voting data in one recording medium by a server regardless of the number of voting devices at a polling station, there is a possibility that all the voting devices at the polling station would be unusable if the server fails. Even if each voting device is operable, voting is no longer possible as voting data cannot be recorded. In fact, the trouble due to

server failure occurred in the e-voting in Kani City in July, 2003. Later, a lawsuit was initiated regarding the e-voting in Kani City, and the election itself was determined invalid.

Based on such history, the standalone method is more widely adopted<sup>14</sup>. The collection method for e-voting employs a voting device that stores voting data in a recording medium, which leads to a question: An indication that paper medium should also be used since recording voting data only in a voting device would cause difficulty if the device or its recording medium fail. This is a notion that self-write voting is applied for emergency along with e-voting. It is true that this would prevent from losing voting data at the time of any trouble. However, if both e-voting and self-write voting are to be conducted at the same time, it does not make any sense in terms of why e-voting is introduced.

Also, there is a proposal for countermeasures suggesting that paper ballots are prepared for device failure and self-write voting using the paper ballots replaces e-voting if there is any device failure. This proposal would result in higher costs since costs for providing voting devices and preparing paper ballots are both necessary for one election. This leads to a discussion if e-voting should be introduced with such costs.

At this moment, there are two methods for tallying, and no alternative method has been proposed or considered to be put into practice. It is worthy to examine various methods. However, voting methods or tallying methods that are significantly diverted from the implementation of e-voting would never facilitate any discussion, even if they were proposed.

Next, communication methods of voting data are discussed. They are the delivery methods from a polling station to a vote-counting

station. What is necessary when voting time on an election day is over and a polling station is closed is the delivery of voting data to a vote-counting station. In the case of self-write voting, ballot boxes are delivered to vote-counting stations as they are. In e-voting, a recording medium is removed from a device, sealed, stored and locked in a strong container, and delivered to a vote-counting station. Basically the delivery of voting data from a polling station to a vote-counting station is the same as the conventional method. The only difference is whether it is a ballot box with paper ballots inside or a recording medium storing voting data.

At this moment, the delivery of voting data is handled in the same way as the conventional method, since the implementation of e-voting is still in the first phase as it is defined in the report issued by the Ministry of Internal Affairs and Communications' Study Group of Election System Using Electronic Devices<sup>15</sup>. When voting time is over, a ballot box is closed and delivered to a vote-counting station by car. Thus the most important factor in e-voting is to deliver a recording medium quickly and safely to a vote-counting station. When e-voting is implemented in the second and third phases in the future, it is unnecessary to maintain the current delivery method. For example, in the second phase, each polling station would have a dedicated network. If security issues such as intrusion by hackers are resolved, voting data can be delivered to a vote-counting station through such network. Then the communication method of voting data will see a dramatic change. In the third phase, voting would be done from a work place or a computer at home. There will be security issues, but it will be significantly different from the current first phase in terms of data delivery. In this phase, further study is needed whether polling stations should be set up, and whether a means to collect voting data of

all voters to polling stations is necessary. Also, it is possible to collect all the voting data at each polling station and send them to a vote-counting station, or to send the data accordingly to a vote-counting station through a network.

If the second and third phases are implemented, the communication method of voting data could be transformed significantly while maximizing the advantages of ICT. Although there are mountains of issues to resolve before that, there are various possibilities for future communication methods. Since the current e-voting follows the same conventional method, the advantage of e-voting is not yet very clear in terms of its communication method. In other words, there will be more advantages depending on how communication methods are utilized in e-voting.

The fourth notable point is the vote-counting method. In e-voting, the important task is to read a recording medium delivered to a vote-counting station by a computer, not to take out paper ballots from a ballot box. The reading itself is the vote-counting process. In the standalone method, the more voters an area has, the more recording media will be, since one electronic voting device has one recording medium. Those who are in charge of vote-counting process would be one staff person who operates recording media on a computer, and the other who checks and confirms the computer operation, which means that only two people are necessary. Compared to self-write voting, this is a significant cutback in labor, and leads to the reduction of labor costs. When a recording medium is read in a computer, the data is quickly calculated and the voting result is displayed on screen. The vote-counting result is revealed when the displayed result is printed.

The E-voting Act defines that an electronic voting device shall not be connected to an electric communication line. Thus, this is the limit

of reducing vote-counting time. It is because there is a delivery from a polling station to a vote-counting station, and the current method cannot cut this delivery time. In the future, if a polling station and a vote-counting station are networked and the delivery of voting data is done in a second through the network, even further reduction of time will be possible. The reasons for prohibiting the connection to electric communication circuits include security issues. Since there is a possibility that unauthorized access from outside such as one by hackers, security measures must be thorough. For example, as security measures, using a closed, dedicated network is one option. By doing so, it is possible to prevent unauthorized access.

The advantages of vote-counting methods in the current first phase are as following: There is no illegible ballot; there is no equal division of ballots; reduction of vote-counting time; and reduction of labor in vote-counting tasks. All of these are significantly different from the conventional self-write voting. The voting, tallying, communication and vote-counting methods of e-voting have completely different features from those in the conventional self-write voting, thus could achieve significant effect depending on how they are used<sup>16</sup>.

### Issues in E-voting

In order to popularize e-voting, it is most important to prevent troubles due to mechanical failure. Some solutions have been gradually proposed, and the current measures are discussed below.

In November, 2005, the Ministry of Internal Affairs set up the Research Committee on E-voting System<sup>17</sup> as a “permanent research entity that provides advisory functions from a professional standpoint regarding a way of an e-voting system, bringing new structure for

improving reliability of the system into view.” In March, 2006, the Committee put together a report “Basic Policy Regarding a Measure for Improving Reliability of E-voting System.” The report stresses measures for trouble prevention in e-voting, addressing technical requirements of electronic voting devices and certification system of technical requirements for improving reliability. It notes that there were three factors in the past troubles: First, contents defined by technical requirements themselves were inappropriate or insufficient; second, prior confirmation of whether individual electronic voting device complies with technical requirements was not sufficient; and third, there were issues in operating voting devices. Solutions to the first factor include the analysis of troubles in the past and thorough investigation of the validity of technical requirements, as well as the reinvestigation of the necessity of legal binding power on technical requirements. For the second factor, it was suggested that the necessity of introducing certification system should be examined in order to confirm compliance with technical requirements by third parties. For the third factor, following through improvement measures and manuals for those in charge of conducting e-voting.

Traditionally, the confirmation of compliance to technical requirements only involves self-inspection by manufacturers and joint inspection with an election committee at a delivery to an implementing municipality. For self-inspection, manufacturers only have to submit a self-inspection certificate at the time of delivery. Thus, the report noted that “instead of commissioning inspections to manufacturers and local public agencies, it is necessary to introduce a system of confirming compliance by third parties in order to prevent further occurrence of mechanical troubles and ensuring reliability of e-voting system.” The municipalities that have already conducted e-voting also

suggested the necessity of a certificate system by third parties.

In response to the above report, on December 18, 2006, the Ministry of Internal Affairs and Communications issued the revised technical requirements and “Implementation Guideline for Confirming Compliance Regarding the Technical Requirements of E-voting System.” Upon request for inspection by a manufacturer, the confirmation of compliance to technical requirements is performed by a private inspection agency under contract with the Ministry, and the result is to be publicized. It is an advantage for manufacturers to have e-voting devices with confirmed compliance defined by the certification system. It is also true for each election committee or each municipality, since they can use devices of a certain technological level when choosing devices and implementing e-voting. Basically, it is not only that a certification system can prevent unnecessary trouble but also that it is indispensable. An inspection agency reports the result to the Ministry after the inspection, and submits a “Report on Inspection and Verification of Electromagnetic Recording Voting System” to the Minister of Internal Affairs and Communications. The Ministry publishes the result of verification upon receiving the report of inspection results.

After the certification system was introduced in December, 2006, Shiroishi City and Rokunohe Town held e-voting on April 22, 2007. It was the third implementation of e-voting for both municipalities. The certification system was put into practice for those two cases, and e-voting devices that complied with technical requirements were used in the two elections. Until today, a couple of other cases of e-voting have held, and no significant trouble has occurred.

Although the introduction of the certification system is useful for preventing troubles, what kind of incident happens and when it would be

always remain unknown as e-voting involves devices. Thus, manufacturers and governments are required to make constant efforts on research and development of e-voting, as well as measures that envision various situations. It is not completed once a system is established; revisions and improvements are required in e-voting, as in any other systems.

Lastly, the introduction of e-voting to national elections is mentioned here. As of December, 2007, the Liberal Democratic Party and the New Komeito, which are the ruling parties, and the Democratic Party of Japan agreed on the introduction of e-voting to national elections. They worked for enacting the bill in the Diet, and it passed the House of Representatives. However, it was withdrawn as an unfinished bill in the House of Councilors. At that time, the bill suggested that e-voting in national elections would be allowed only for municipalities with e-voting ordinances. However, the deliberation proceeded with difficulty around measures against failure of voting devices, and the time eventually ran out. Although the bill was withdrawn, it is notable that the introduction of e-voting was discussed officially. Furthermore, the fact that the bill passed the House of Representatives implies that there is some possibility of implementing e-voting in national elections. In Japan, the possibility of putting e-voting into reality seems to have been expanding gradually from local elections to national elections.

#### Notes

1. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/010122honbun.html>
2. See Anttiroiko (2007); Hague (1999); Homburg (2008); Khosrow-Pour (2009); Norris (2001).
3. The concept of “electronic democracy” is a vague and it has various meanings. See Ferdinand (2000); Gibson (2004); Hague (1999); Hill

- (1998); Iwasaki (2005); Toulouse (1998); Tsagarousianou (1998).
4. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/index.html>
  5. See Iwasaki (2004; 2009).
  6. [http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/touhyou/denjiteki/pdf/houritsu.pdf](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/denjiteki/pdf/houritsu.pdf)
  7. We can experience a demonstration of e-voting in the website of Niimi City. <http://www.city.niimi.okayama.jp/?ID=10973>
  8. <http://www.city.niimi.okayama.jp/?ID=9901>
  9. Total of 25 cases of e-voting by ten local governments are as follows: (1) Niimi City, Okayama Prefecture, (2) Hiroshima City, Hiroshima Prefecture, (3) Shiroishi City, Miyagi Prefecture, (4) Sabae City, Fukui Prefecture, (5) Kani City, Gifu Prefecture, (6) Otama Village, Fukushima Prefecture, (7) Ebina City, Kanagawa Prefecture, (8) Rokunohe Town, Aomori Prefecture, (9) Kyoto City, Kyoto Prefecture, and (10) Yokkaichi City, Mie Prefecture.
  10. See Iwasaki (2009).
  11. Cf. Kersting (2004).
  12. Cf. Ferdinand (2000); Gibson (2003); Gibson (2004); Hacker (2000); Hague (1999); Oates (2006).
  13. See Iwasaki (2004).
  14. Exceptionally, two of 25 cases of e-voting in Japan were adopted a client-server method. Otama Village and Ebina City were used it.
  15. See Iwasaki (2009).
  16. See Iwasaki (2004; 2009).
  17. [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/denshi\\_touhyo/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/denshi_touhyo/index.html)

### Bibliography

- Anttiroiko, A. et. al. *Encyclopedia of Digital Government*, 3 Vols, Idea Group Reference, 2007.
- Benz, A, et al. *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*, Routledge, 2006.
- Contini, F. et. al. *ICT and Innovation in the Public Sector: European Studies in the Making of E-Government*, Palgrave Macmillan, 2009.
- Dai, X. et al. *The Internet and Parliamentary Democracy in Europe: A Comparative Study of the Ethics of Political Communication in the Digital Age*, Routledge, 2008.
- Drüke, H. et al. *Local Electronic Government: A comparative study*, Routledge, 2005.

- Ferdinand, P. et al. *The Internet, Democracy and Democratization*, Frank Cass, 2000.
- Gibson, R. et al. *Political Parties and the Internet: Net gain?*, Routledge, 2003.
- Gibson, R. et al. *Electronic Democracy: Mobilisation, organization and participation via new ICTs*, Routledge, 2004.
- Hacker, K. L. et al. *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*, Sage, 2000.
- Hague, B. et al. *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, 1999.
- Hill, K. et al. *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*, Rowan & Littlefield Publishers, 1998.
- Homburg, V. *Understanding E-Government: Information systems in public administrations*, Routledge, 2008.
- Iwasaki, M. *E-Voting* (in Japanese), Nihon-Keizai-Hyoron-Sha, 2004.
- Iwasaki, M. et al. *E-Democracy* (in Japanese), Nihon-Keizai-Hyoron-Sha, 2005.
- Iwasaki, M. *E-Democracy and E-Voting* (in Japanese), Nihon-Keizai-Hyoron-Sha, 2009.
- Kersting, N. et al. *Electronic Voting and Democracy: A Comparative Analysis*, Palgrave, 2004.
- Khosrow-Pour, M. *E-Government Diffusion, Policy, and Impact: Advanced Issues and Practices*, Information Science Reference, 2009.
- Mälkiä, M. et al. *eTransformation in Governance: New Directions in Government and Politics*, Idea Group Publishing, 2004.
- Norris, P. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, 2001.
- Oates, S. et al. *The Internet and Politics: Citizens, voters and activists*, Routledge, 2006.
- Pierre, J. et al. *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, 2000.
- Shane, P. et al. *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*. Routledge, 2004.
- Toulouse, C. et al. *The Politics of Cyberspace*, Routledge, 1998.
- Tsagarousianou, R. et al. *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks*, Routledge, 1998.



事  
業  
報  
告



## 平成二十八年度・二十九年度研究会報告

### 法学研究所

#### 憲法・行政法研究会

##### (第一回例会)

一、平成二十九年四月十九日(水)午後六時から

一、法学部(図書館) L五〇二講堂

一、テーマ及び報告者

(判例研究)海老名駅自由通路フラッシュモブ訴訟(横浜地

判平成二十九年三月八日判例集未登載)

教授 柳瀬 昇

##### (第二回例会)

一、平成二十九年十一月九日(木)午後五時から

一、法学部(本館) 一九一講堂

一、テーマ及び報告者

(判例研究)大阪高判平成二十七年十月十三日 判時

二二九六号三〇頁

学校施設の目的外使用に対する不許可処分に関する検討

助教 長谷川福造

#### 刑事法研究会

##### (第一回例会)

一、平成二十九年五月二十五日(木)午後六時三十分から

一、法学部(本館) 一六一講堂

一、テーマ及び報告者

多機関連携における再犯防止

教授 尾田 清貴

##### (第二回例会)

一、平成二十九年十月二十八日(土)午後四時三十分から

一、法学部(本館) 一六一講堂

一、テーマ及び報告者

他人の親族になりすまして行う詐欺の現金受取役を担った

被告人と指示役の氏名不詳者との間の共犯関係(東京高裁

平成二十七年六月十一日第十刑事部判決[判時二三一二号

一三五頁])

危機管理学部准教授 上野 幸彦

##### (第三回例会)

一、平成二十九年十一月三十日(木)午後六時から

一、法学部(二号館) 二四三講堂

一、テーマ及び報告者

過失建築設計・施工の一考察

—コストコ事件の刑事責任の所在—

元教授・大学院講師 船山 泰範

構造一級建築士 益子 拡

(第四回例会)

一、平成二十九年十二月二十一日(木)午後六時から

一、法学部(本館) 一六一講堂

一、テーマ及び報告者

(判例研究)不正競争防止法二条六項にいう「営業秘密」の

要件である秘密管理可能性が満たされるとされた事例

—ベネッセ顧客情報流出事件(東京高判平成二十九年三

月二日高集七〇巻一号一〇頁)—

准教授 岡西 賢治

民法法研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年五月十七日(水)午後六時から

一、法学部(本館) 一六一講堂

一、テーマ及び報告者

預金制度の変革と預金契約の当事者確定

—現在までに生じた利害関係の変容を通じた検討—

助教 田中 夏樹

経営法学研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年三月二十三日(木)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

①全体テーマ…個人番号法の問題点と国民…納税者の権利

1. 番号法の問題点(総論)

税理士 奥津 年弘

一、平成二十九年三月二十三日(木)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

②全体テーマ…個人番号法の問題点と国民…納税者の権利

2. 番号法の問題点(現場からの報告)

税理士 佐伯 正隆

(第二回例会)

一、平成二十九年四月十五日(土)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

①消費税(輸出還付金)を貫き続ける巨大企業

元静岡大学人文学部法学科教授・税理士 湖東 京至

一、平成二十九年四月十五日(土)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

②住宅資産のサステイナビリティと税制

一級建築士・NPO法人リバースモーゲージ推進機

構・理事長

倉田 剛

(第二回例会)

一、平成二十九年五月二十日(土)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

①国債の累積と税制

静岡大学名誉教授 安藤 実

一、平成二十九年五月二十日(土)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

②大宇造船海洋(韓国大手造船会社)の財務諸表分析と血税

支援の問題点

大東文化大学経営学部教授・経営学博士 高沢 修一

(第四回例会)

一、平成二十九年六月十七日(土)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

①国税徴収法に定める第二次納税義務の納付告知と国税通則法第七〇条の類推適用の再検討

大東文化大学経営学部非常勤講師 本村 大輔

一、平成二十九年六月十七日(土)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

②「近代立憲主義」への「税法学」からの一考察

税理士 武石 鉄昭

(第五回例会)

一、平成二十九年七月十五日(土)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

①憲法と課税権の限界

―憲法三〇条の再評価を求めて―

教授・税理士 阿部 徳幸

一、平成二十九年七月十五日(土)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

②共謀罪(テロ等準備罪)と税務専門職

―税理士も共謀罪を問われる時代のはじまり―

白鷗大学法学部教授・日本租税理論学会理事長

石村 耕治

(第六回例会)

一、平成二十九年九月十六日(土)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

① 厳しさを増す加算税制度

― 加算税制度の改正と疑問 ―

税理士 八代 司

政経研究所

一、平成二十九年九月十六日(土)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

② 不公平税制の是正による増収試算

― 福祉とぜいきん二九号を題材として ―

税理士・税制経営研究所副所長・不公平な税制をただ

す会事務局長

荒川 俊之

(第七回例会)

一、平成二十九年十月二十一日(土)午後四時三十分から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

国犯法の国税通則法編入にかかる諸問題

税理士・青山学院大学大学院講師 岡田 俊明

(第八回例会)

一、平成二十九年十二月十六日(土)午後三時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

税務調査報告記

税理士 松田 周平

政治研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年二月二十三日(木)午後六時から

一、法学部(本館) 一七一講堂

一、テーマ及び報告者

「世界内戦」時代のセキュリティと民主主義

駒澤大学法学部准教授 山崎 望

(第二回例会)

一、平成二十九年三月九日(木)午後五時から

一、法学部(二号館) 二二二講堂

一、テーマ及び報告者

ヨーロッパ統合問題をめぐるイギリス労働党のジレンマ  
ヨーロッパ統合と政党政治

助教 三澤 真明

(第二回例会)

一、平成二十九年五月二十五日(木)午後四時二十分から

一、法学部(五号館) 五四二講堂

一、テーマ及び報告者

現代アメリカ都市政治研究をめぐる動向について

助教 鈴木 隆志

(第四回例会)

一、平成二十九年六月八日(木)午後四時二十分から

一、法学部(十一号館) 会議室

一、テーマ及び報告者

世界の民主主義の「危機」における民主化支援と擁護の現  
状

和洋女子大学人文学群国際学類准教授 杉浦 功一

(第五回例会)

一、平成二十九年六月二十九日(木)午後四時二十分から

一、法学部(十一号館) 会議室

一、テーマ及び報告者

「封建」と「文明」 十九世紀日本政治思想史・再考  
東京大学法学部教授 荻部 直

(第六回例会)

一、平成二十九年十月十九日(木)午後三時から

一、法学部(本館) 一九二講堂

一、テーマ及び報告者

イギリス労働党のヨーロッパ統合に対する態度変容

助教 三澤 真明

(第七回例会)

一、平成二十九年十二月七日(木)午後四時二十分から

一、法学部(十一号館) 会議室

一、テーマ及び報告者

ハンガリーのEU地域協力戦略

教授 柑本 英雄

(第八回例会)

一、平成二十九年十二月二十一日(木)午後四時二十分から

一、法学部(十一号館) 会議室

一、テーマ及び報告者

ヨーロッパの「リベラル・デモクラシー」における政党政治

—個人主義と政党デモクラシーは両立するか?—

津田塾大学学芸学部国際関係学科教授 網谷 龍介

## 経済研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年三月二十七日(月)午後一時から

一、法学部(十号館) 一〇三一講堂

一、テーマ及び報告者

社会的要因からみた医療費の増加要因

慶應義塾大学総合政策学部教授 印南 一路

## 公共政策研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年十一月十六日(木)午後五時から

一、法学部(十一号館) 会議室

一、テーマ及び報告者

自治体の廃棄物政策に係る研究の動向と課題

—行政学の視点から—

助教 鈴木 隆志

## 政経研究所共同研究研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年三月二十七日(月)午前十時から

一、法学部(十号館) 一〇三一講堂

一、テーマ及び報告者

「孤独なボウリング」から「われらの子ども」—ロバー

ト・パットナムの二〇〇〇年から二〇一五年の変化

東京経済大学コミュニケーション学部教授

柴内 康文

## 比較法研究所

### 英米法(公法)研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年十月十八日(水)午後六時から

一、法学部(本館) 一六一講堂

一、テーマ及び報告者

公的補助金制度からの宗教団体の排除と信教の自由

—Trinity Lutheran Church v. Comer, 137 S.Ct. 2012

(2017)—

教授 高畑英一郎

## 英米法(私法)研究会

(第一回例会)

一、平成二十九年二月二十四日(金)午後四時から

一、法学部(十号館) 一〇六二講堂

一、テーマ及び報告者

EUにおける電子消費者契約紛争の国際裁判管轄について

教授 中村 進

(※平成二十九年二月～平成二十九年十二月末日現在)

## 平成二十八年度学内学会・研究所合同研究会

一、日時 平成二十九年三月十日(金)午前十時二十分開会

二、場所 法学部本館二階第一会議室

司会・進行 岡西 賢治・武繩 卓雄

福木 滋久・水野 正

柳瀬 昇

三、自由論題

①新規公開文書にみるアメリカの対朝鮮半島心理戦

—一九七〇～七一年—

小林 聡明

②預金契約における契約当事者の確定

—債務者が有する利害関係の分類を通じて—

平成二十七年度・二十八年度定期無料法律相談会は、校友弁

③演劇的自意識のドラマツルギー

—A *Midsummer Night's Dream* における二つの想像

力— 松山 博樹

④外国為替資金特別会計の一般会計資金調達への貢献について

四、退任記念講演

①生理的存在の基礎から

—栄養・運動(身体活動)・休養について— 渡部 宣裕

②監査役をめぐる株式会社法制の変遷と将来の展望

石山 卓磨

③人間存在の刑事法学

—法の矛盾を検証する—

船山 泰範

③研究を振り返って

—国家論なき憲法学との訣別を目指して— 百地 章

③素顔の James Keir Hardie

杉本 稔

## 平成二十八年度・二十九年度定期無料法律相談会

護士の協力を得て開催された。概要は左記のとおりである。定期無料法律相談会の趣旨である地域社会との交流を図り、学生達の法学の実践教育を行うという目的を達成することができた。

一、日時

【平成二十八年度】

(第五回)平成二十九年 二月二十五日(土)

【平成二十九年度】

(第一回)平成二十九年 六月二十四日(土)

(第二回)平成二十九年 七月十五日(土)

(第三回)平成二十九年 九月十六日(土)

(第四回)平成二十九年十一月十一日(土)

(第五回)平成二十九年十二月 九 日(土)

※いずれも時間は、午後一時～午後三時

二、場所 法学部五号館

三、参加者(敬称略…五十音順)

(専任教員)

帷子 翔太・佐々木良行・清水 恵介・田中 夏樹

野中 貴弘・長谷川福造・藤村 和夫・古里 健治

(校友弁護士)

大塚 康貴・神頭 正光・田口 晃子・鶴岡 拓真

西中 詩帆・野中 英匡

(補助学生)

参加教員担当ゼミナール学生等 各回四名

四、相談件数・内容

① 件数

五十三件

② 内容

扶養、相続関係(遺言・遺産分割)

十四件

貸金、そのほかの債権回収

十件

借地借家

四件

不法行為(名誉毀損・器物損壊など)

五件

近隣問題(道路・境界など)

五件

労働関係(従業員のトラブル・解雇など)

一件

家族関係(離婚・DVなど)

三件

売買そのほかの契約関係

一件

消費者問題(訪問販売・マルチ商法など)

一件

交通事故

三件

刑事事件

一件

行政事件(行政による許認可など)

二件

税務事件

一件

その他(震災・復興に関する事項含む)

二件

(※平成二十九年二月～平成三十年一月末日現在)

## 平成二十九年年度巡回無料法律相談会

平成二十九年年度巡回無料法律相談会は、長野県長野市の長野市勤労者女性会館しなのきにおいて、県・市当局並びに地元校友会・校友弁護士等の協力を得て、平成二十九年十一月十九日(日)に開催された。

開催の概要は左記のとおりである。巡回無料法律相談会の趣旨である地域社会との交流を図り、学生達の法学の実践教育を行うという目的を達成することができた。

一、日時 平成二十九年十一月十九日(日)  
午前十時三十分～午後三時

二、場所 長野県長野市 長野市勤労者女性会館しなのき

三、参加者(敬称略)

(専任教職員)

清水 恵介・田中 夏樹・野中 貴弘・長谷川福造

田村 武・戸塚 浩行・高倉 久弥・緒方 雅弘

(現地弁護士)

有吉美知子・池田 礼・宮下 将吾・山際 悟郎

(校友弁護士)

今井 勇太・小林 芽未・坂井 愛・鮫島 千尋

(補助学生)

参加教員担当ゼミナール学生等十六名  
四、相談件数・内容

①件数

十七件

②内容

借金、保証そのほかの金銭債務(含む破産) 一件

借地借家 一件

建築関係 一件

近隣問題(道路、境界、騒音、マンション管理など)

売買そのほかの契約関係 二件

家族関係(離婚、DV、児童虐待など) 二件

扶養、相続関係(遺言・遺産分割) 七件

## 平成二十九年年度行政なんでも相談

平成二十九年年度行政なんでも相談は、法桜祭期間に合わせて開催された。概要は左記のとおりである。専門の相談員による行政相談に本学部の学生を陪席させ、行政相談を通じて日本の現代行政を理解する機会を提供し、そこにある問題点及びその解決方法を実感させるために実施した。

一、日時 平成二十九年十一月三日(金)～十一月五日(日)

※時間は、午前十時～午後三時  
 (但し、五日は午前のみ・午後は相談委員との懇親  
 会)

二、場所 法学部十号館二階 学生ホール

三、主催 日本大学法学部政経研究所

四、後援 東京行政相談委員協議会

五、協力 総務省東京行政評価事務所

六、相談員

東京行政相談委員協議会行政相談委員

総務省東京行政評価事務所行政相談官

七、補助学生 行政科研究室所属学生及び公募にて募集の法学

部生

八、相談項目

・行政制度について

・道路の整備等について

・駐車・駐輪等について 等々

九、相談件数 四十一件

## 平成二十九年度法律討論会

第四十回法律討論会は、日本大学法学会と日本大学法曹会に

よる共同開催、並びに日本大学法学部校友会と日本大学法学部  
 法学研究所の後援により、平成二十九年十月二十八日(土)十二  
 時三十分から法学部十号館一階一〇一一講堂において開催され  
 た。

(出題者)

高世 三郎教授

(審査員)

永澤 靖識検察官・寺田さや子裁判官

田原 直樹弁護士

(進行・時計)

田口 晃子弁護士・小針 一浩弁護士

### ◆問題(民法)

検討にあたっては、現行民法を前提とすること。

1 Aは、建築設計事務所を営む一級建築士であるが、自己所  
 有の土地に建物を建築する計画を立て、自ら建物の設計、施  
 工監理を行うこととして、建築会社Bに対し、請負代金  
 五〇〇〇万円で建物を建築する工事(以下「本件工事」とい  
 う。)を発注し、Bとの間で本件工事請負契約を締結した。B  
 は、本件工事を施工し、建築した建物(以下「本件建物」と

いう。)についてAによる検査を受けた。

ところで、付近に河川があり、かつてこの河川が氾濫して洪水被害が発生したことがあったため、Aは、洪水対策として地盤にかさあげして本件建物を建築する設計をし、これに基づいて設計図書(以下「本件設計図書」という。)を作成した。Aは、検査を行った際、本件建物の一階床仕上げ面が設計図書で指示された高さよりも二〇〇ミリメートル低いことに気づき、Bに対し、これを指摘した。

Aは、Bに対して損害賠償債務相当額を考慮して請負代金を減額するよう求め、交渉した結果、Bとの間で上記施工上の過誤による損害賠償相当額を一二〇〇万円と査定して請負代金から同額を減額することで合意に達し、合意書(以下「本件合意書」という。)を取り交わした。AもBも、弁護士に依頼せずに、合意に至るまでの交渉及び本件合意書の作成を行った。

その後、本件工事は完成した。Aは、Bに対し、上記のとおり減額した請負代金三八〇〇万円を支払った。

2 その後、Bは、① 本件設計図書のこの点に関する表示が、一見して理解できるような明確なものとなっておらずわかりにくいものとなっていたために、Bの担当者が誤読して本件建物の一階床仕上げ面が設計図書で指示された高さよりも

二〇〇ミリメートル低くなってしまったこと、② Aは、誤読を招かないように設計図書に明確に分かりやすく表示すべきであったのにこれを怠り、Bの担当者に対する説明も怠ったこと、加えて、③ Aは、Bが本件工事を開始する前にAに対して提出した図面を精査すればBがこの点を誤解していることを読み取れたにもかかわらず、これを怠り、上記図面を承認したため、Bは上記図面に基づいて施工したこと、以上のとおり主張し、これらによれば、上記施工上の過誤による損害賠償相当額一二〇〇万円のうち五割相当額は設計及び施工監理をしたAが負担すべきであったのに、BはAにこの点に落ち度があることを認識していなかったために本件合意書を取り交わして上記のとおり合意したのであって、本件合意書による合意は効力がないとの主張をして、Aに対し、本件工事の請負代金残金一二〇〇万円からBが損害賠償債務相当額として自認する六〇〇万円を控除した六〇〇万円の支払を求める訴訟を提起した。

3 Bの右記主張は、どのような理論構成によるものと考えられるか。Bの右記主張に理由はあるか。

討論会は三人一組で十組が出場し、各チーム一人の立論者が十分以内の論旨を発表し、他の二人が他の出場チームや傍聴者

の質疑に対して五分間で応答する方法で行われた。

討論に先立ち、日本大学法学会会長の代わりに、日本大学法学部法学研究所長である清水恵介教授並びに日本大学法曹会会長鈴木三郎弁護士の挨拶があり、続いて進行の田口晃子弁護士から発表の手順と審査基準(論旨内容六十点、発表態度十点、質疑応答内容・態度三十点)等の説明がなされたあと討論会が開始された。

討論終了後、審査員を代表して田原直樹弁護士から審査結果の発表があり、続いて寺田さや子裁判官及び永澤靖識検察官から講評があった。その後表彰式が行われ、法曹会、法学部校友会から優勝チームに法曹杯・法学部校友会杯、法曹会から優勝準優勝、第三位の各チームに盾、並びに法学部校友会から副賞として図書カードが授与された。また、法学部校友会から出場者全員にメダル及び図書カード、優秀質問者には法学部校友会から図書カードがそれぞれ授与された。本年度から鋭い意見が記載された論評シートを提出した傍聴者に図書カードを授与した。また、来場者全員に法学部並びに法学部校友会からそれぞれ記念品を贈呈した。

なお、法律討論会終了後、本館地下食堂において出場者・関係者全員による懇親会が開催された。

成績結果は、以下のとおりである。(括弧内は学科・学年)

#### 優勝(第八組)

青木悠一郎(法律四年)・岩瀬 蒼弥(法律四年)  
鈴木 翼(法律四年)

#### 準優勝(第十組)

山形 悠輔(法律四年)・赤瀬 寛大(法律四年)  
佐々木文香(法律四年)

#### 第三位(第五組)

濱田 悠司(法律三年)・村田 和規(法律三年)  
鰐坂虎士龍(法律三年)

#### 参加賞(順不同)

大沼 光貴(法律四年)・長谷川周真(法律四年)  
霧生 圭代(法律四年)・渡邊 桃子(法律三年)  
今井 綾香(法律三年)・桑山 千里(政治経済三年)  
二瓶 真和(法律一年)・佐々木 樂(法律一年)  
國松 一樹(法律一年)・早川 大也(法律三年)  
川島渉太郎(経営法三年)・斉藤 秋里(法律三年)  
濱田 悠司(法律三年)・村田 和規(法律三年)  
鰐坂虎士龍(法律三年)・藤田 蘭丸(法律一年)  
佐伯 直哉(法律一年)・飯田 武尊(法律一年)  
後藤満里奈(法律三年)・奥田 桃子(法律三年)  
北 恵里乃(政治経済三年)・青木悠一郎(法律四年)

岩瀬 蒼弥(法律四年)・鈴木 翼(法律四年)  
吉田 暁栄(法律三年)・中西祐希美(法律三年)  
高橋 毅(法律三年)・山形 悠輔(法律四年)  
赤瀬 寛大(法律四年)・佐々木文香(法律四年)  
優秀質問賞(五十音順)

岩瀬 蒼弥(法律四年)・大沼 光貴(法律四年)  
後藤満里奈(法律三年)・中田 智紀(法律四年)  
藤田 蘭丸(法律一年)  
校友会会長賞(五十音順)

石橋 功規(経営法一年)・北 彗里乃(政治経済二年)  
藤田 蘭丸(法律一年)・保科 麻衣(法律四年)  
両村 泰成(経営法三年)

## 平成二十九年国家試験合格者

◆司法試験予備試験 二名

齋藤 廉(平成二十九・法律学科卒業)

白石 裕俊(平成二十二・大学院法学研究科修了)

◆弁理士試験 一名

村越 亮太(大学院知的財産研究科二年在学中)

◆税理士試験 二名

鈴木 晴妃(大学院法学研究科二年在学中)  
藤橋 希恵(大学院法学研究科二年在学中)

◆公認会計士試験 六名

長見 翔輝(経営法学科三年在学中)  
山田 和輝(公共政策学科四年在学中)  
金 龍(経営法学科四年在学中)  
西村 直也(平成二十八・政治経済学科卒業)  
福田 智也(平成二十五・法律学科(第二部)退学)  
榎本 一久(平成十・法律学科卒業)

(平成三十年一月末日判明分)



執筆者紹介

掲載順

岡田 俊幸

日本大学大学院  
法務研究科教授

船山 泰範

日本大学元教授・  
大学院講師

石村 耕治

白鷗大学教授

山田 光矢

日本大学教授

岩崎 正洋

日本大学教授

編集委員

柳瀬 昇

岩崎 正洋

池村 正道

小田 司

高橋 雅夫

楠谷 清

柑本 英雄

水戸 克典

渡辺容一郎

# HÖGAKU KIYŌ

Journal of the Law Institute, the Political Science and Economics Institute

## < Law Institute >

Toshiyuki Okada, *Verfassungsprobleme der  
Zwangsmitgliedschaft in Deutschland:  
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts  
zur Verfassungsmäßigkeit der  
Zwangsmitgliedschaft*

Yasunori Funayama, *Criminal Responsibility in Building  
Design and Construction*

Koji Ishimura, *Analyzing Criminal Conspiracy Charges  
against Tax Professionals and Taxpayers: A  
Japanese-American Comparison*

## < Political Science and Economics Institute >

Mitsuya Yamada, *Regional Revitalization of Shikoku's Four  
Prefectures: Regional Cooperation, Regional  
Revitalization and Regional Brand Policies*

Masahiro Iwasaki, *E-Voting in Japan: A Developing Case?*

ISSN 0287-0665

法  
学  
紀  
要  
(第五十九卷)

編集  
発行

責任者

清水  
岩崎

正恵  
洋介

発  
行  
者

日本大学法学部法学研究所  
日本大学法学部政経研究所

発  
行  
年  
月  
日

平成三十年三月一日

株式会社メディオ

