

拓殖大学 政治行政研究

第9巻 2018年2月

〈論文〉

- ミャンマーの民主化と連邦制——統合と自治のディレンマ—— …… 眞鍋 貞樹 …… 1
- 食料品における消費税の帰着 …… 白石 浩介 …… 35
- マッチング指標から見る保育士をめぐる一考察 …… 杉浦 立明 …… 63
- 期日前投票制度の定着と促進要因
——福島県民に対する政治意識調査より—— …… 岡田 陽介 …… 81
- “一带一路”と東南アジア華僑華人 …… 崔 晨 …… 95

〈翻訳〉

- 翻訳—Sessions v. Morales-Santana, 582 U.S. __ (2017) 判決 …… 小竹 聡 …… 111
- 拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則 …… 131
- 拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領 …… 133

ミャンマーの民主化と連邦制 ——統合と自治のディレンマ——

眞鍋貞樹*

要約

長く軍政が続いたミャンマーは、2008年に憲法を改正し、大きく民主化へと舵を切った。そして、2015年の総選挙により野党国民民主連盟の大統領が誕生するなど、ミャンマーは民主化に向けて確実に歩み始めている。だが、ミャンマーの民主化と発展にとっての最大の壁の一つが、少数民族による自治権の問題である。ミャンマー国内の民主化が成功するか否かのバロメーターは、少数民族の自治権を認めた「連邦制」を樹立できるかどうかにある。

ミャンマーにとって、この少数民族問題を解決することには困難なディレンマに直面している。政府が強行に国家統合を図るとすれば、少数民族は政府から離反し、再び対立関係に戻る可能性を孕んでいる。一方で、少数民族の「自治権」を認めれば、民族的に複雑な国だけに国家としての統合を欠いてしまう。

本稿では、ミャンマーにおける「統合」と「自治」という解決困難なディレンマを解消する唯一の方法論は、文字通りの民主化であるとともに、少数民族の高度な自治を認めた上で国家に内包される「連邦制」にしていくことしかないとの認識を示すものである。だが、ミャンマーの未来は複雑性と不確実性に満ちている。民主化と連邦制を進める前にも、多くの課題が残されたままなのである。

キーワード：民主化、連邦制、少数民族、統合、自治

はじめに

軍政が続いたミャンマーでは、2003年に発表された「民主化への7つの道程」に基づき、2008年には憲法が改正され、大きく民主化へと舵を切った。そして、2011年の軍人出身であったものの民主化を進めたテイン・セイン大統領の誕生、さらに2015年の総選挙による野党国民民主連盟（National League for Democracy）の大統領が誕生するなど、ミャンマーは民主化に向けて確実に歩み始めていると言えよう。

ミャンマーの民主化の課題としては、もっぱらアウン・サン・スー・チーの動向に注目が集まるのはやむを得ない。アウン・サン・スー・チーは、ミャンマーが国際社会の中で注目される要素としては最大のアクターだからである。特に、2015年11月8日に総選挙が執行され、アウン・サン・スー・チーが率いるNLDの地すべりの勝利となったことは、彼女の長年にわたる自宅軟禁にも耐えた活動の成果

* 拓殖大学政経学部教授

でもある。だが、選挙後の政治情勢が果たして安定して民主化の定着に進むのか、それとも国軍との軋轢が高まり再び混乱に陥るのかが、目下のところ国際社会の関心事の一つとなっている。

また、特に西欧諸国や日本そして中国などの関心事項はミャンマー経済に集中している。「アジア最後のフロンティア」とも言われ、人口5000万人規模の市場であり、かつ安価で豊富な労働力を潜在的に持っていること、建設を急いでいるアジア・ハイウェイの重要な戦略地点の一角であること、そして豊富な石油、天然ガスそして鉱物資源が眠っていることなどがその理由である。

だが、民主化の成否はアウン・サン・スー・チーの動向や経済だけがポイントではない。国際社会ではあまり重視されないものの、ミャンマーの民主化と発展にとっての最大の壁の一つが、少数民族による自治権の問題であることは否定できない。未解決のままにあるアウン・サン・スー・チーの大統領の資格問題とともに、ミャンマー国内の民主化のバロメーターは、少数民族の自治権を認めた「連邦制＝Pyidaunghsu：ピーダウンズ」⁽¹⁾を樹立できるかどうかにある。

ところが、ミャンマーにとって、この少数民族問題は解決が困難なディレンマである。それは、政府が強硬に国家としての統合を図るとすれば、少数民族は政府から離反し、再び対立関係に戻る可能性を孕んでいる。一方で、少数民族の「自治権」を認めれば、民族的に複雑な国だけに国家としての統合を欠いてしまう。この「統合」と「自治」という解決困難なディレンマを解消する唯一の方法論は、文字通りの民主化であり、民主的な政府の下で、少数民族も自治を進めながらも国家に内包されるという連邦体制にしていくことしかないであろう。つまり、近代以降ミャンマーにおいて少数民族を除外したままで、ビルマ族を中心とした統合と民主化を目指すことは実に脆いものなのである。

こうしたミャンマー国内の複雑性から、軍政から民政へと実質的に移管したとしても、この少数民族問題のディレンマに悩まされることになろう。しかも、以上のようなミャンマー国内の政治的、社会的複雑性を反映して、今後の見通しは誰も予見できない不確実性を内包したままである。

本稿では、ミャンマーが国内の民主化を進めていく上では、少数民族との停戦・和平を進めていくことが前提であり、なおかつ少数民族の「自治権」を政府が保障していくこと、すなわち文字通りの「連邦制」が不可欠との見方を示すものである。だが、ミャンマーの民主化への道のりには複雑性と不確実性に満ちている。文字通りの民主化と連邦制の前には、多くの課題が残されたままなのである。

そこで、ミャンマーの民主化と地方自治を検討するうえで前提となる、一般論とミャンマー固有の議論を整理しておきたい。

(1). 民主化のプロセス

発展途上国における民主化のプロセスについての研究は、1970年代ごろからの世界的な民主化の流れを受けて、様々な学問的領域から数多く蓄積されている。主要な視点は、開発独裁型政府から民主的政府への順次的移行というプロセスに着目するものと、ラディカル・デモクラシーなどによる民主政の中身の検討である⁽²⁾。前者は制度論的に選挙や議会といった民主制度の成立過程が重視される。後者は非制度的に国民の自由や権利がいかに関わり内包されているかという実践的な視点から、民主化の中身が検討される⁽³⁾。

特に開発独裁型の発展途上国における民主化へのプロセスに関しては、国際政治学からのアプローチ

からの「民主政の介入」あるいは「人道的介入」といった研究と議論が蓄積されている。これらのアプローチについてはここでは論じない。なぜなら、ミャンマーにおいても国際社会という外部からの政治的、経済的影響による民主化という側面は否定できないが、外部からの介入や影響は民主化が「本物」となるかどうかの見極めのバロメーターとはならないからである。

民主化のプロセスが「本物 (authentic)」かどうかに関する政治学的議論には、ロバート・A・ダールのポリアーキー論が代表される。それは、民主政はある日突然誕生するのではなく、段階的に発展していくという議論である。ダールによれば民主化における必要条件は、以下の三点だと示している⁽⁴⁾。

①要求を形成する機会

②個人的あるいは集団的行動を通じて、同輩市民や政府に対して、その要求を表現する機会

③政府の対応において、これらの要求を平等にとり扱わせる機会。すなわちその要求内容や要求する人間を理由に差別的にとり扱わせないこと。

ダールが示した以上の三点の必要条件が、今日のすべての発展途上国における民主化のプロセスに適用することは無理がある。それぞれの国における政治的環境は一様ではないからである。だが、ミャンマーの近現代の歴史において、近代的な民主政と地方自治が全国的に欠落していたことは明らかであろう。とりわけ、少数民族の取り扱いに関しては、上記の三点のいずれの機会も満足には存在しなかった。ゆえに、今日におけるミャンマーの民主化のプロセスが「本物」になり、定着するかどうかの見極めには、ダールの三条件のうちとりわけ③で示される少数民族が平等に扱われること、すなわち少数民族をどのように民主化の枠内に包含できているか否かがバロメーターとなるのである。

(2). 民主化と地方自治ならびに「連邦制」の関係

民主化のプロセスにおける地方自治の必要性と重要性は、一般論としては語られるものの、地方自治論のアプローチにおいては、まだ十分に蓄積されているとはいえない。それは、世界各国の地方制度・行政などの研究ですら、20世紀の後半からようやく研究者たちの関心が集まった分野であることは否めないからである⁽⁵⁾。だが、不十分とはいえ、本稿では、ジェームズ・A・ブライスによる「地方自治は民主政治の最良の学校」⁽⁶⁾との古典的な名言に従って、民主化のプロセスにおいては地方自治制度を徐々に整備していくだけでなく、地方自治を実践する中から経験を積んでいき民主政の意味を国民が実践的に学ぶことが重要であるとの視点から検討するものである⁽⁷⁾。

ただし、いずれの国であっても開発独裁体制から民主政へと移行していくのは平坦な道のりではないことを歴史が証明している。民主化途上の国においては、常に国家の統合という課題が突き付けられるがゆえに、短編急に地方自治制度を整えることが最適とは言えず、「自治権」を保障することは国民の統合を疎外するとの議論もある⁽⁸⁾。この点について別途詳細な議論を行う必要がある。だが、ミャンマーという多様で複雑な少数民族を抱える国において国家の統合を目指すならば、なおさら少数民族の「自治権」をいかに保障するかがその成否を決める重要な鍵となるのである。それゆえに、ミャンマーは独立以降、常に「連邦制」の議論が続いてきているのである。

なお、「連邦制」とは国家体制の中でも地域単位での「自治権」をかなり高度に保障するものである。米国やドイツ連邦などがその例である。だが、旧ソビエト連邦のように「連邦制」が必ずしも民主政と

リンクするものではなく、統治の都合から名目上のものとして語られる場合もある。ミャンマーの場合には、名目的に語られてきた「連邦制」を、どのようにすれば文字通りのものとして、民主政とリンクさせることができるかが問われているのである。

(3). ミャンマーの地方行政区分

ミャンマーの地方自治を考察する上では、行政区分とは異なる3つの地域に区分をして考察していく必要がある。今日、日本の外務省では便宜的に下記のように3つに地域の色分けをして援助政策を進めていることを参照したい⁽⁹⁾。学術的な分野で一般的に合意されている区分名称ではないものの、ミャンマーの国内事情をよく示すことができることから本稿ではそれに倣うことにしたい。

- ①都市部や幹線道路などが国軍によって支配におかれている政府支配地域、あるいは少数民族地域であっても国軍に恭順を示している地域を「ホワイト・エリア」と呼んでいる。なお、このエリアでは基本的に外国人などが自由に移動できる。
- ②政府支配地域以外で少数民族と政府との停戦・和平が成立している地域を「グレー・エリア」と呼んでいる。停戦・和平が成立したとしても、国軍がその地域に部隊を駐留することはない。フロント・ラインでは国軍兵士もしくは少数民族の兵士が道路で検問を行い、現地住民以外の自由な通行は許可がなければ認められない地域である。なお、外国人などの入境と移動は、政府と少数民族側の許可が必要である。
- ③辺境の地域の完全な少数民族支配地域であり、政府や国軍が関与する余地がない地域を「ブラック・エリア」と呼んでいる。この地域に外国人が入ることを政府が許可することはない。入境する場合には少数民族側の特別な手続きが必要であり、入境ルートもミャンマー政府が認めた正規のものではない。

以上の三区分の「ホワイト・エリア」はミャンマー政府によって地方行政が執行されているが、「グレー・エリア」での自治は、基本的に少数民族側の行政によるものであり、政府側の政策は滞っている。そして、「ブラック・エリア」になると、ほぼミャンマー政府の行政は執行されないままとなる。例えば、小学校建設と運営なども「ホワイト・エリア」では教員配置や施設の整備が曲がりなりにも進んでいるが、「グレー・エリア」ではミャンマー政府による十分な教員配置や施設整備はされていない。そして、「ブラック・エリア」での小学校は、少数民族政府によって運営されることになるため、教員配置も施設整備も貧弱なままにおかれている。

この区分を越えて、全土において地方自治を成熟させていくことがミャンマーの民主化の基盤となることは明らかだが、依然として複雑性と不確実性を孕んでいる。そのため、現状との乖離を生まないようにしつつ、複雑なミャンマーの地方政治の実態に即しながら、ミャンマーの民主化と地方自治の関係性を検討していくことが不可欠である。ゆえに、本稿では3つの区分を並立的に検討していくとともに、特に少数民族支配地域に関する動きに焦点を当てるものである。

(4). ミャンマーの少数民族地域に関する先行研究

政府支配地域（前述のホワイト・エリア）におけるミャンマーの地方自治制度に関しては、欧米や日

本の研究者の関心が高まり、先行研究や調査が蓄積されつつある。しかし、外国人が入境することが困難な辺境にある少数民族支配地域（前述のブラック・エリア）の地方政治・行政の実態については、未踏の研究領域として残されている。ごく少数の研究者、ジャーナリスト、企業家そしてNGO関係者らによる調査や報告に頼らなければならない領域である。

しかも、ミャンマーの少数民族地域は民族によっても言語、宗教が異なり、さらに同じ民族であってもコミュニティによって、それらにも相当の違いがある。本稿でも、シャン州とカレン州内のごく一部の地域の調査だけにとどまっておき、研究として不十分であることは否めず、今後の研究課題としておきたい。

1. ミャンマーにおける地方政治の歴史的経過

ミャンマーの近現代の地方政治の歴史は、王朝時代、植民地時代、軍政時代そして民主化後というように大きく分類される。当然のようにその都度、地方政治の実態は変化している。大枠を示せば、前近代国家から近代国家への途上あるいは狭間にあるのが現在のミャンマーの地方政治である。

後述するが、王朝時代のビルマ⁽¹⁰⁾は比較的分権的であった。それはもちろん民主政ではなく準封建的な制度のもとで、各地方は国王に忠誠を示した藩王（ソーボワ）による統治が行われていたからである⁽¹¹⁾。植民地時代の地方政治は複雑である。英国は植民地支配の常套手段として、植民地内における民族間の対立を政治的に利用し、地方によって異なる政策を実践していたからである。軍政時代は、名目的に「連邦制＝ピーダウンズ」という分権的な制度を標榜していたが、それはあくまでも「言葉だけのもの」であった。そして、今日の民主化後は、地方自治制度の黎明期あるいは近代的自治制度の扉を開けつつある時といっても良い。

このように複雑で蛇行したプロセスを辿ったミャンマーの地方政治であるが、いずれの時代でも共通している点は、辺境の少数民族勢力が中央政府の統治から排除されたことである（Excluded Minorityと呼ばれる）。だが、中央政府からは排除されていたものの、辺境の少数民族勢力は中央政府に従属する「サヴァルタン」ではなかった。辺境であるがゆえに、彼らは前近代的ではあっても自律的な統治と強固なエスノ・ナショナリズムを維持してきたのである。

本稿で特に焦点を当てている辺境にある少数民族支配地域（ブラック・エリア）での民主化と地方自治がどのように進んでいくかが、これからのミャンマー政治の安定のためには重要な課題であると同時に、前述のように学問的には未開拓の領域である。

1.1. 英国領時代の地方制度…英国による少数民族の分割統治

英国領時代の地方制度の実態は、コンバウン王朝による治世の元の、分権的な色合いが残っていた。分権的な色合いとは、コンバウン王朝に従う各地方の藩王たちによる準封建的な統治が行われていたことによる。そして、歴史的にもバガン王朝をはじめとする様々な王朝による統治とそれに対するシャン族やモン族らの抵抗の歴史があったこと、さらに、地政学的な意味もあり、南北に連なる険しい山脈によって国土が東西に分断されていることなどから、ミャンマーにおける地方統治は各民族による分権的

色合いがあったとともに、それゆえに複雑でもあった。もちろん分権的であったとしても、近代的な意味での民主政とは無縁の準封建的な体制であったと言える。

19世紀、英国は3回にわたる英緬戦争（1824-26, 1852, 1885-1886）によってコンバウン王朝を崩壊させ、1886年にビルマ全土を実質的な植民地（英領インド帝国ビルマ州）とした。英国によるビルマの植民地統治は英領インド法に基づいてインドの一州として実施されたが、それはビルマ王朝時代の古典的な法体制を、西欧流の合理的な植民地統治のためのものへと大きく転換させたものだった⁽¹²⁾。そして、インドと分離・区分した統治をさせようという1920年に設立された仏教青年会（YMBA：Young Men's Buddhist Association）の分離運動の成果もあり、1937年にはビルマ統治法が制定されることによって、インドから分離して植民地統治が始められた⁽¹³⁾。

だが、1936年に実施された総選挙においては、有権者はもっぱらビルマ族、カレン族そして中国人、インド人、ヨーロッパ人であり、シャン族、カチン族といった少数民族は対象外とされた。それは、少数民族を選挙から排除したともいえるが、逆に、英国は当時辺境の地（Excluded Area）とされた少数民族を直接統治しようと試みていたものとも言え、当時から少数民族地域の統治が困難だったことを物語る。

英国統治下のビルマにおける地方政治の特徴は次のような点が挙げられよう。

第一に、三度の英緬戦争の結果、隣国のタイ、中国そしてベンガル地域との間で、事実上の国境が英国によって線引きされた。例えば、シャン州では1888年にシャン州法が制定されたことにより、1892年に隣国のタイとの国境が決められた。そして、ミャンマー国内は、上ビルマと下ビルマに区分された。さらに、少数民族を分割統治するために、便宜的にビルマ族、カチン族、シャン族、モン族などの民族単位で、大雑把な行政区域の線引きが行われた。1948年の独立後から現在に至るまで、この行政区域割を基にして何度か行政区分の変更が行われたが、この線引きは少数民族の実際の分布状態とはかなり齟齬があった。実際はもっと複雑であり、モザイクのように少数民族が入り乱れて存在していたのが実態である。

第二に、英国は植民地統治の伝統的な方法論である間接統治を行った。地方の行政は、英国から派遣された英国人とICS（Indian Civil Service：インド官僚機構）と呼ばれるインドから派遣されたインド高等文官が担うことになった⁽¹⁴⁾。植民地化当初は反発していた少数民族地域の諸侯たちも、徐々に英国の統治に従うようになった。また、前述のように辺境の少数民族地域においては、地勢的な要因からも、他の地域とは異なり、英国への忠誠を誓わせたうえで藩王による自律的な統治を認めていた。この統治手法による区分は、後々までミャンマー中央部の「管区域」と少数民族地域の「辺境地域」との政治、経済そして社会的分断を招いたとされる⁽¹⁵⁾。

第三に、地方の統治のために管区－県－郡－町区・村落区という行政区分が作られた。下記の表1のように、担当官吏が定められた。1886年には伝統的な村落の世襲制によるタイツ・ダヂー（自然的共同体の長）を廃止して、ユワ・ダヂー（村長）を任命することになった⁽¹⁶⁾。その後、この末端の地方行政の形態は、慣習的なものとして今日まで残っている。

ただし、2010年以降、末端の制度は変化しており、村長は制度上では存在しないことになった。制度上では村落単位ではなく世帯ごとに最小単位とされ、10世帯長を基礎にして、これらを統合する100

表1 英国領時代の行政単位

行政単位	担当官吏
Division	Commissioner)
District	Deputy Commissioner
Sub - division	Sub - divisional officer
Township	Township officer

(出典 大野徹, 1970年, p.556)

世帯長を置き、さらにその上に村落群長 (Village Tract Administrator) が置かれている。

第四に、英国は植民地支配の手法として、少数民族どうしが連携することを警戒して、少数民族の分断政策を行った。カチン族のキリスト教化などにもなってカチン族などに優遇政策を実施することで、少数民族どうしで互いに対立する関係性を作った。あるいは、カレン族などを軍隊に編入し、ビルマ族との採用との差を設けることで相互の離反を図るなどの様々な分断策を講じたのであった。この被支配者たちの相互の離反を生むことで支配者としての地位の保全を図るという英国流の方法論は、インドのカースト制度を利用することで植民地統治を確実にする手法としてすでに実験済みだったのであった。この各民族を分断する政策が、現在においても各民族間での疑心暗鬼が根強く残っていることの原因の一つとして考えられる。

第五に、現在にも深刻な問題として残っているバングラディッシュ (当時は英国インド領) のベンガル地方に居住していたロヒンギャを、労働力として現在のミャンマーのラカイン地域に大量に移住させたとされる⁽¹⁷⁾。

以上のように、こうした英国による植民地統治の特徴は、現在のミャンマーの少数民族地域においても「負の遺産」として残されたままになっている。歴史的に積み重ねられたミャンマーの地方政治の特徴だけに、これらの克服は容易ではない。この克服の方法論として、全土的な民主化と少数民族の「自治権」を保障した地方自治制度の整備が求められるのである。

1.2 独立前後…幻となった「パンロン合意」による「連邦制」

日本による占領が1945年8月に終了し、それまで政治の表舞台や裏舞台で活動していた様々な独立運動勢力が、英国の支援を受けながら活動を始めた。中でも、少数民族問題は独立に向けての重要な課題となっていた。当時のビルマは英国の統治によって民族間が分断されており、国民国家としての要件を満たすような状況にはなく、独立国家として国民の統合をいかに進めていくかが課題となっていたからである⁽¹⁸⁾。

1947年2月12日には、「独立の父」とされるアウンサン将軍とカチン族、シャン族、チン族 (カレン族、カヤー族はオブザーバー) らの少数民族との間で「パンロン合意」(Panglong Agreement) が結ばれた⁽¹⁹⁾。その合意とは、「連邦制」を前提として少数民族の「自治権」を保障しようとしたものだったため、今日でも政府側と少数民族側とが合意する「連邦制=ピーダウンズ」の復活に向けてのモデルとされている。実際にはその合意の効力は失われたままになっていたが、ミャンマーでは「パンロン合意」の日が祝日になるなど、名目的に尊重されている⁽²⁰⁾。

アウンサン将軍が1947年7月19日に暗殺されたのちの、1948年1月4日の独立以降は、ミャンマー政府（当時はビルマ政府）は少数民族を交えた「連邦制＝ピーダウンズ」を語るものの、実質的には無視してきた。それでも、1947年からのウーヌー政権時代には、ある程度の「自治権」が認められていた。1950年代には少数民族地域の伝統的な領主であった「藩王」たちが中心となって、「連邦主義運動＝Federalism」が展開された。しかし、1962年3月2日のネー・ウィン将軍が率いた国軍のクーデターによって、この「連邦制＝Federal」を求める政治的運動は封じられた⁽²¹⁾。

そのため、かえってシャン族などの少数民族側は武装闘争を交えて「自治権」の保障すなわち「連邦制＝Federal」の要求し続けることになった⁽²²⁾。しかし、1947年の「パンロン合意」に参加したのは、カチン族、シャン族、チン族（カレン族、カヤー族はオブザーバー）だけだったことや、「パンロン合意」後の政権から一切合意が無視されてきたこと、社会主義政権、軍事政権によって中央集権体制が強化されたこと、少数民族の中には「自治」ではなく「独立」を求めるカレン民族同盟（KNU：Karen National Union）といった組織もあったことなどから、公式には135族あると言われる少数民族は、たとえ「パンロン合意」の復活がされたとしてもその実効性への不信感を持っていた。

後述するが、政府側と少数民族側は、同じ「連邦制＝ピーダウンズ」を語りながらも、両者には当初から大きな隔たりが存在していた。政府側が「連邦制＝Union」を謳うのは、ミャンマーの民族間の対立を乗り越えた国民的「統合」のためだという。しかし、少数民族側は、ビルマ族主体の政府が持ち出す「統合」とは自分たちのアイデンティティを否定するものとの認識を持った。「連邦制＝Union」とは多数派民族であるビルマ族との「統合」と解釈し、それに対抗するために少数民族の「自治権」を保障した「連邦制＝Federal」を主張したのである。この「連邦制＝ピーダウンズ」の定義とその意味が異なるがゆえに、独立後から今日に至るまで、互いの和解と合意が成立しないままなのである。

1.3 社会主義政権⁽²³⁾・軍事政権時代の地方制度

ネー・ウィン、タン・シュエ社会主義・軍事政権時代には、「ビルマ連邦社会主義共和国」（Socialist Republic of the Union of Burma）という当時の国名に示されていたように、名目的には存在していたものの、「連邦制」を求める議論は封印された。むしろ、軍政時代には、「連邦制」を語る者は分離主義者であり危険人物とも評された。その上で、地方行政を担っていたのは内務省すなわち軍・警察と一体となっていた治安・行政組織であった。その後、徐々に民政事業にも任務が拡大されたものの、地方行政の中でも特に治安政策は内務省、軍・警察といった中央政府機関による指導・監督が強く行われた。

軍政の時代には地方行政の仕掛けが変更された。国軍が直接的に地方統治に関与する形式を改め、あくまでも表向きは国軍とは別の組織が構成された。それは、1988年の「民主化運動」後に、国軍を中心に組織された政権である「国家法秩序回復評議会」（State Law and Order Restoration Council：SLORC）と、その後1997年に再編成された「国家平和開発評議会」（State Peace and Development Council：SPDC）である。この政権運営上作られた組織を通じて、表向きとは異なり、実質的に行政は中央から末端まで国軍によってコントロールされていた⁽²⁴⁾。

こうした国軍を中心とした治安当局が実質的に地方行政を担ったのは、国内における治安対策のためであった。特に、治安上の懸念とされていたのが、中国共産党の支援を受けたビルマ共産党と少数民族

勢力による反政府闘争であった。ビルマ共産党は、日本占領下での抗日抗争から始まり、戦後まもなくタキン・タン・トゥンを指導者に合法的な政党として活動を始め、1947年の憲法制定議会議員選挙にも参加した。その選挙に先立ち1946年に同党は分裂し、分裂した一派はタキン・ソウを指導者に「赤旗共産党」と名乗り、暴力革命を目指す闘争を始めたのだった⁽²⁵⁾。これらの共産党勢力は国軍の攻勢によって都市部の勢力圏を失い、シャン州などの少数民族支配地域で反政府活動を展開した。だが、20世紀後半のソ連の崩壊、中国の改革開放路線への転向などの影響によって、次第に指導力を失い、傘下の少数民族の離反から、事実上の解体に至っている。

一方、少数民族勢力もバ・ウー・ジーを指導者とするカレン民族同盟 (KNU) がミャンマーからの「独立」を求める活動を始め、国軍との対立を深めていった。カレン民族が「独立」を目指したのは英国領時代から住民の多くがキリスト教に改宗してきたことと、ビルマ族による支配を嫌うエリート層を中心とした強いエスノ・ナショナリズムの伝統があったからである。さらに、ミャンマー政府が懸念したのが、海外からの旅行者であった。ゆえに、半ば「鎖国政策」とも言えるほど外国人の国内入国と移動を厳しく制限し監視していた⁽²⁶⁾。

社会主義政権・軍事政権時代の地方は、治安上の問題から国軍を中心とする治安機関が実質的に地方行政を担っていた。だが、全土にわたって中央政府ならびに国軍による支配と統治が浸透していたものではなかった。したがって近代的意味での地方行政あるいは地方自治制度は、政府支配地域でも未成熟なままに置かれていたと言えるし、ましてや少数民族支配地域においてはまったく論外の「疎外された地域」(Excluded Area)であった。

1. 4. 2011年民主化後の地方制度

1. 4. 1. 地方行政区分と権限

2008年の新憲法の制定によって、民主化への舵を切ると同時に、近代的な地方制度の大枠が設定されることになった。もっとも、地方制度を整備するという憲法上の要請に、現実には応えられていないのが現状である。

ミャンマーの地方制度の行政区分は、国内の政府と少数民族との歴史的な対立が反映し、下記の7つの「州」(state)、7つ「管区域」(region)そして連邦直轄地域」(union territory)の3種類に憲法第49条で規定されている。「連邦制」を謳っているがゆえに、憲法247条から274条までに地方行政を担う州と管区の権限が強く付与された上で、詳細に規定されている。なお、首都ネピドーは「政府直轄地域」であり、議会はなく、評議会が構成される。

- ・カチン州
- ・カヤー州
- ・カイン (カレン) 州
- ・チン州
- ・モン州
- ・ヤカイン (ラカイン) 州
- ・シャン州

公式で 135 民族とされる少数民族に配慮して、少数民族地域を「州」として設定しているが、「州」の地域には政府支配地域（ホワイト・エリア）と少数民族武装勢力（グレー・エリアならびにブラック・エリア）が混在している。政府側は州内の主要な都市部や幹線道路を支配しているが、州の山間部や辺境では少数民族が支配するブラック・エリアである。しかし、州内の少数民族の支配地ならびに居住地を明確に色分けや線引きすることは困難である。政府軍と少数民族側との武力紛争などで、その線引きは常に流動的だからである。

さらに、州内の少数民族支配地域も細分化されている。例えば、もっとも広いシャン州には、ワ族、パオ族といったように、宗教や言語などが異なる少数民族による地域に分割される。

「管区域」は、ほぼ政府による支配地域である。管区内にも多数は民族であるビルマ族はもとより、多種多様の少数民族が混在して生活している。

- ・ザガイン管区域
- ・マグウェー管区域
- ・マンダレー管区域
- ・バゴ（バゲー）管区域
- ・タニンダーイー管区域
- ・ヤンゴン管区域
- ・エーヤーワディー（イラワジ）管区域

以上のそれぞれの州や管区域には州政府・管区域政府が設置されているものの、権限や財源のほとんどは中央政府が握ったままである。州や管区域での重要な政策については、管轄の軍や警察の意向が反映され、また中央政府の決済を必要としている。つまり、「地方自治」というよりも、中央政府特に内務省と軍の政策を地域で代替する地方行政制度となっている。

州と管区域には、それぞれ県または「自治管理地域」（Self-Administered Zone）「自治管理区」（Self-Administered Division）、そして下部行政区として郡、村、区が設置されている。それらの行政区の長は、任命制である。一方、少数民族地域における「村」には住民の互選もしくは持ち回りによって選出された「村長」（Village Leader）が存在するが、行政的な権限が付与されているものではなく、もっぱら地域コミュニティの「代表世話役」といったものである⁽²⁷⁾。

「自治管理地域」「自治管理区」は憲法第 56 条の規定から、少数民族の「自治」が認められている区域である。ただし、あくまでも憲法上の規定による線引きであり、実態とはかい離がある。現行憲法で認定されているのは、下記の自治管理地域・管理区である。

- ・ザガイン管区域 レーシー郡、ラヘー郡、ナンユン郡を合わせたナーガ自治管理地域
- ・シャン州 ユワンガン郡、ピンダヤ郡を合わせたダヌ自治管理地域
- ・シャン州 ホーボン郡、シーサイン郡、ピンラウン郡を合わせたパオ自治管理地域
- ・シャン州 ナムサン郡、マントン郡を合わせたパラウン自治管理地域
- ・シャン州 コンチャン郡、ラウカイン郡を合わせたコーカン自治管理地域
- ・シャン州 ホーパン郡、マインモー郡、パンワイン郡、ナーパン郡、メツマン郡
パンサン郡を合わせたワ自治管理区

憲法第 275 条から 283 条の規定から、「自治管理区域」「自治管理区」には議会を置かず、行政機関として最低 10 名の委員からなる指導組織 (leading body) を置くこととされている。その委員は、管理区域・州議会議員と軍人代表、ならびに彼らが任命した者である。さらに、少数民族に配慮して、人口 10,000 人以上の民族から、1 名ずつ委員を選出することになっている。この憲法の規定からも、少数民族には配慮を示しながらも、国軍による統制が実施できる仕掛けが組み込まれていると言えよう。

1.4.2. 地方政府の役割

州や管区といった地方政府の任務については、憲法によって下記の 8 項目にわたって限定列挙されている。

- ・ 財政および計画
- ・ 経済
- ・ 農業・畜産業
- ・ エネルギー・電力・鉱業及び林業
- ・ 工業
- ・ 運輸・コミュニケーション及び建設
- ・ 社会
- ・ 行政管理

憲法上の要請項目はともあれ、前述のように、州や管区域といったレベルより下位の地方政府の主要な任務はもっぱら治安の確保である。農村部、特に少数民族地域での道路や橋といった公共物も、財源の問題はもとより、治安上の問題から十分には整備されない。道路や橋の整備は民生的には必要不可欠であっても、国軍と少数民族側が互いに支配勢力をけん制し合う中では、軍事上の重要な施設だからである。

少数民族地域の民生部門の諸政策は財源的に貧弱であるため、ほとんど地域のコミュニティの住民による税という名称の「負担金」あるいは「分担金」⁽²⁸⁾ に依存する。たとえば、教育部門においても、本来は中央政府の所管による事業であるが、徴税体制の不備から、農村部での学校建設は地域のコミュニティの住民からの「負担金」あるいは「分担金」に頼る。また、教員に対する給与の財源も、住民による「負担金」あるいは「分担金」では十分に確保できないため、慢性的な教員不足となる。

1.4.3. 首長

「州」ならびに「管区地域」の首長 (統括大臣) は、それぞれの議会の議員の中から、大統領によって任命される。ただし、任命にあたっては、それぞれの議会に所属する国軍議員による理解すなわち同意が不可欠である。加えて、大統領の任命制であることと、憲法第 262 条(12)の規定から、首長は大統領に対して直接責任を負うとされている。これらは、ミャンマーの地方制度の根幹が、「地方自治」というよりも、中央政府の下部組織としての「地方行政」に近い形態であることと、軍政の名残が根強いままにあることを伺わせる。

「州」ならびに「管区地域」では、首長のもとに、大臣 (議員以外でも可)、法務長官 (advocate

general 議員以外でも可) ならびに事務長官が任命される。なお、大臣は首長による選任の上、大統領の許可を求めることになっている。法務官と事務長官は、内務省からの派遣である。なお、県や郡の長官は、内務省の職員との兼任である。

1. 4. 4. 地方議会制度

軍政時代からの「民主化」に伴い、2008年憲法によって連邦議会が設置されたのに合わせて、曲がりなりにも地方議会として、一院制の管区域議会・州議会が設置された⁽²⁹⁾。ただし、管区域・州議会議員についても国会議員と同様に、議員総数の3分の1と同数すなわち4分の1の議席は国軍司令官の任命による軍人議員に割り当てられている。

憲法の規定により、管区域・州の各郡から、2名ずつ選出された議員で構成される。さらに、管区域・州議会には、少数民族に配慮して、国家全体の0.1%以上の人口を持つ少数民族に各1名が含まれる。

管区域・州議会議員の権限は限定列挙方式で、8分野41件が憲法で規定されている⁽³⁰⁾。憲法上の規定があっても、実質的な議員の権限は無いに等しい。その理由は、財政的な困窮から、いかに政策を議会で議論してもまったく財政的裏づけがなく「絵に描いた餅」に過ぎないこと、重要な政策は中央政府による決定に従うこと、さらに実質的には軍人議員が議会の動向を左右することなどである。つまり、民主化が進んだとはいえ、ミャンマーの地方議会は住民の政策要望を実現する立法機関ではなく、中央政府あるいは軍の決定に対する「追認機関」(ラバー・スタンプ)に過ぎない段階である。

2010年の総選挙と州・地域の地方選挙では、NLDは総選挙そのものをボイコットしたが、政府との停戦合意が成立した24の少数民族政党が候補者を擁立して選挙が行われた。だが、停戦合意が成立しなかった少数民族のカチン州進歩党(Kachin State Progressive Party: KSP), 北シャン州進歩党, 連合民主党(カチン州)の3つの政党は、選挙管理委員会により政党としての登録を拒まれ参加できなかった。だが、表2のように、選挙の結果は、少数民族政党が州・管区域議会では、多くの当選者を得ることになった⁽³¹⁾。このことから、少数民族側は政府との停戦合意を進め、和平への道筋として地方議会への進出を足掛かりにしようとしたことが伺える。

だが、2015年の州・地域の地方選挙では、表3のように、この選挙に参加したNLDが各地で大勝を収め、そのあおりから少数民族政党の議席数は全体で3分の1近くも減少した。

憲法上の規定にある村や区には「議会」ではなく、住民の互選による農業、教育、保健などの各種の「委員会」が設置されている。委員会には実質的な政策決定の権限はないが、県や郡に対する各種の住民要望を集約し、報告するという任務を担っている。

憲法上の州・管区域議会の設置が、ミャンマーにおける地方からの民主化を意味する重要なメルクマールであることは否定できない。だが、ミャンマーの地方の複雑性から眺めれば、むしろ、地域に点在する村・区といったコミュニティにおける自治を重視する必要があるだろう。なぜなら、州・管区域とは歴史的にも行政上の必要から便宜的に区分されてきたものであり、その内部は非常に複雑だからである。同じ州や同じ民族であっても、コミュニティが異なれば言語や宗教までも異なっている。しかも、コミュニティ間での紛争や軋轢が繰り返されたのがミャンマーの少数民族地域の歴史でもある。したがって、州・管区域レベルでの議会の設置だけでは、民主化は地域に根付かない。

表2 2010年州・管区域議会議員選挙結果

	NLD	USDP	少数民族他	軍隊	国民統一党	TOTAL
州議会						
チン州		29	46	25	0	100
カチン州		39	36	25	22	122
カヤー州		75	0	25	0	100
カイン州		31	44	25	0	100
モン州		46	29	25	7	107
ラカイン州		30	45	25	2	102
シャン州		38	37	25	1	101
管区域議会						
エーヤワディ		67	8	25	8	108
バゴ		68	7	25	7	107
マグウェイ		69	6	25	6	106
マンダレー		72	3	25	0	100
ザガイン		66	9	25	8	108
タニンダーイー		71	4	25	4	104
ヤンゴン		61	14	25	7	107
合計		762	288	350	72	1472

(出典：工藤年博，2012年，p.61 筆者により加工)

表3 2015年州・管区域議会選挙結果

	NLD	USDP	少数民族	軍隊	TOTAL	NLDの 議席率(%)
州議会						
チン州	12	4	2	6	24	50
カチン州	26	7	7	13	53	49
カヤー州	11	4	0	5	20	55
カイン州	13	3	1	6	23	57
モン州	19	1	3	8	31	61
ラカイン州	9	3	23	12	47	19
シャン州	23	33	47	39	142	16
管区域議会						
エーヤワディ	51	3	0	18	72	71
バゴ	55	2	0	19	76	72
マグウェイ	51	0	0	17	68	75
マンダレー	48	8	0	19	76	63
ザガイン	69	5	2	25	101	68
タニンダーイー	21	0	0	7	28	75
ヤンゴン	83	3	1	31	123	72
合計	496	76	86	225	884	

(出典：The Myanmar Elections : Results and Implication, Crisis Group Asia Briefing No.147, 9 December 2015, p.16)⁽³²⁾

したがって、こうした複雑な背景を持った少数民族地域での民主化を進めるとすれば、もちろん州・管区域議会といった大枠の地方制度は必要であるものの、基礎的な自治体とも言える、「村」の「村長」を中心としたコミュニティが様々な教育や医療・福祉といった基礎的な政策を自律的かつ自立的に実施していくことにより、地域において民主政の基盤を醸成させていくという視点が重要な意味を持つのである。

1.5 2015年総選挙

2015年11月8日に施行された総選挙は、大きな混乱もなく終わった。3200万人の有権者で、90ほどの政党から実に6000人あまりの立候補者があった。それだけでも、ミャンマーの民主化への国民の期待と関心が高いことの証明にもなる。

結果は、当初の予想通りNLDが上下両院の改選議席数491議席のうち、8割にもものぼる390議席を獲得した。当時与党の連邦団結発展党（Union Solidarity and Development Party：USDP）は、わずかに41議席にとどまった。第3党はアラカン民族党（ANP）が22議席、続いてシャン民族民主連盟（SNLD）が15議席を占めた⁽³³⁾。

2016年の2月1日に新議会が召集され、3月15日にアウン・サン・スー・チーの側近であるティン・チョー（Htin Kyaw）が新大統領として選出された。そして、2人の副大統領の一人は、NLD所属上院議員のチン民族のヘンリー・バン・ティー・ユーと、元国軍幹部でヤンゴン管区主席大臣（管区首相）のミン・スエが指名された。

ティン・チョーはアウン・サン・スー・チーの高校の後輩であり、民主化を共に進めてきた関係ではあるが、政治的、行政的経験はほとんどなく、大統領としての資質や力量が問われている。実質的にはアウン・サン・スー・チーによる指導の下で動いているが、難しい国軍との州や管区域の幹部人事の調整に失敗すれば、再び国内の混乱を惹起させかねない。さらに、軍人枠で選出されたミン・スエは、国軍の最高実力者であったタン・シュエの側近であるとされており、国軍の利益を損なうような政策をNLDが実施することを抑制しようとする意図が表れている。

ミャンマーの大統領の選出の手続きは少々込み入っている。まず、上下院の民選国会議員がそれぞれ副大統領候補を選出する。そして、上下両院の軍人国会議員が、軍人枠として一人の副大統領候補を選出する。そして、両院の国会議員による投票で、その3名のうちの一人を大統領として選出し、その残りの二人が副大統領となる。

アウン・サン・スー・チーは現行憲法第59条(6)の規定により、大統領の資格は「本人、配偶者、親、子の配偶者が外国籍ではないこと」と定められていることから、大統領の資格を持たない。NLDは、アウン・サン・スー・チーを大統領とするため現行憲法の規定の改正を目論んでいたものの、連邦議員の75%以上の賛成、国民投票による有権者の過半数の賛成が改正要件であり、しかも、軍人議員が議席の25%を占めていることから国軍が憲法改正の事実上の拒否権を持っているため、改正は容易ではなかった。

そのため、アウン・サン・スー・チーは、選挙後に自らが「大統領の上に立つ」と宣言をした上で、さらに、現行憲法の一時無効の宣言を国会が行うことで、大統領となる資格を得ようとする動きを始め

た。戦争やテロといった緊急事態への対処であればともかく、平常時において憲法の規定を一時的に無効にするといった方法論に対しては、国軍側にアウン・サン・スー・チーの政権運営に対する批判の口実を自ら与えるようなものであった。そのため、アウン・サン・スー・チーは実質的に「大統領の上立つ」指導者として、外相と大統領府相を兼任し、さらに新設の国家顧問という地位に着任した。

このように、もともと政治家としての経験は不十分であるし、ましてや行政経験もない同氏が、政権担当能力を十分に発揮できるかどうかはまったく未知数である。加えて、NLDの新国会議員も、多くは企業経営者などで政治的経験を持った者は少ない。元国軍幹部のティン・ウーがNLDの重鎮ではあるものの、NLDの政権担当能力の脆弱性は明らかである。しかも、一番の難問である国軍との関係性では、国防大臣、内務大臣などの主要閣僚が国軍司令官によって任命されるのであるから、彼らが政権担当能力を疑問視される「大統領の上」に立つ同氏の意向を尊重するとの保証はない。

ミャンマーの民主化は緒に就いたばかりであるから、いわばロバート・A・ダールの言うところの「準ポリアーキー」⁽³⁴⁾の段階であり、一気に民主的な政治や社会が誕生するわけではない。そのため、民主化の闘志として象徴されるアウン・サン・スー・チーにおいても、半ば独裁的に運営していくことしかできないだろう。

2. ミャンマーの地方政治の実態

2.1. 中央集権的かつ地方分権的な「分断国家」

ミャンマーの地方制度は、憲法上の規定はともかく、実態としては未成熟のままにあると言ってよい。「連邦制＝ピーダウンズ」を謳っている2008年憲法の下で、州・地域レベルでの地方議会や地方行政組織は曲がりなりにも整備されたものの、実質的な政策の決定権は中央政府にある。さらに、地方議会でも国会同様、議席の25%は国軍に割り当てられているため、地方行政に関する様々な政策は国軍・警察などの治安組織によって制御されている。そのため、地方行政が自らの判断で実施できる政策は限定されている。いわば形式的な地方自治制度である。独立以降、こうした中央集権的な地方制度となったのは、もっぱら共産党勢力や少数民族といった反政府勢力との紛争に対処する治安上の理由からであった。

このように、中央集権的であるが故に、統合を拒否した少数民族側では、実質的な地方分権体制を敷いているという複雑な状況が、ミャンマーの地方制度の特徴である。実質的には「分断された国家」なのである。政府側と少数民族側との和平交渉が進展しているとはいえ、この「分断国家」という実態は、そう簡単には変わらないであろう。なぜなら、後述するように少数民族側には政府・国軍への根深い不信感があり、自らの「自治権」を放棄することはしない。彼らは「自治権」を自らの軍隊の保持と同じ意味に認識しているからである。

2.2. 軍政の名残りとクロニー

民主化が進んだとされるものの、地方行政はまだ軍政と行政の一体化から脱却していない。軍政時代から地方行政を実質的に制御していたのは、地方の末端にまで事務所を持つ内務省（警察）と軍であっ

た。

内務省の任務は、社会基盤の整備や貧困対策といった地域政策よりも、もっぱら治安上の理由から厳しく管理統制することである。例えば、外国人の移動については、警察や国軍による制約を受けるものであったし、それは民主化が進んだ今日でも残っている。治安関係以外の各種の政策であっても、様々な局面で警察や国軍による監視が行われている。

例えば、道路整備においても、民間レベルでは道路といった社会資本の整備は当然の要請ではある。だが、道路が整備されることによって軍や警察あるいは少数民族側の武装勢力の移動が容易になるという治安上の理由から、警察や国軍の意向が尊重されることになる。さらに、道路通行税は地元の行政にとっても、また国軍や警察にとっての重要な財源になっている。つまり、道路整備という民生部門の政策であっても、国軍や警察にとっては組織を維持する上での貴重な「利権」なのである。

こうした中央・地方における「軍政の名残」を支えているのは、長年にわたった軍政の負の遺産としてのクロニー(CRONY：縁故企業)の存在を抜きには語れない。多かれ少なかれ諸国の軍隊と企業は「軍産複合体」を構成するが、民主国家においては議会やマス・メディアによる監視の下に置かれる。だが、ミャンマーにおいては、そうした監視の目が届かない軍政という厚いマントに覆われたクロニーが「軍産複合体」の象徴として語られる。クロニーは、軍政を経済的な面から維持するための「軍経済」であり、そして将校団への利益配分メカニズムである。いわば国軍と企業との間の「パトロン－クライアント関係」による既得権益構造である⁽³⁵⁾。

ミャンマーにおけるこの「軍産複合体」は、ネー・ウィン時代から始まったとされ、社会主義時代に設立された国営企業に多くの退役軍人が経営者として送り込まれ、国軍による企業活動への投資と統制・介入が行われた。さらに、退役軍人を中心として設立された企業が国軍や政権との既得権益構造を形成し、実質的に政治的・経済的利益を得てそれを再び国軍に還元する存在としてミャンマー経済に根を下ろした。民主化に至った今日でも、国営企業・国軍関係企業だけではなく、表向きは民間企業を謳っていたとしても、実質的にはクロニーから派生するファミリー企業であったりするなど、不透明なまま幅広く展開している⁽³⁶⁾。

クロニーの存在は一般的に語られるものの、その実態は闇の中であり、学術的研究はほとんど進められていない。ただ、クロニーが関与する代表的企業としては、1997年に設立された重工業・通信事業やセメント、天然ゴム生産を行う MEC (Myanmar Economic Corporation：ミャンマー経済会社)、1990年に設立された銀行、観光、運輸、食品、資源開発(ヒスイやルビーなどの宝石)を行う複合企業である UMHEL (Union of Myanmar Economic Holdings：ミャンマー連邦経済持株会社)などの国軍系企業であるとされている。だが他にも、建設業、電力、木材などクロニーは多岐にわたり、かつては、麻薬等の密貿易にまでクロニーが関わったとされる。軍事政権を経済面から支えているとして米国によって経済制裁の対象とされた企業は、MEC や UMHEL などを含めて 100 社を超えていた⁽³⁷⁾。なお、2016年10月7日に米国の経済制裁が解除されたことに伴い、徐々にこうした MEC や UMHEL などの企業に対する制裁が解除されているが、こうした構造が払しょくされたわけでは依然としてない⁽³⁸⁾。

もっとも、ミャンマーの国家予算は、現在でもわずか 22 億ドル(2013 年度推定)に過ぎず、そのうちの 2 割から 3 割程度が国軍予算であるとされる。国軍が財政不足であることは明らかである⁽³⁹⁾。そ

のため、それを補完する役割を担うのが国軍関連企業による経済活動としてのクロニーの存在である。むしろ、政治的には民主化されたとしても、クロニーの存在がなければ、軍人の給与や食糧あるいは武器などの装備を含めて軍隊を経済的に維持することもままならないという事情がある。

ミャンマー政府はその克服のために国際社会に経済的支援や国内投資を訴えるが、何よりも自律的な法制度改革の動きがなければ、国際社会による支援や投資はカンフル剤にはなっても、全土に残る前近代的体質の改善の栄養とはならないだろう。そうでなければ、国際社会からの経済的支援や投資が、逆に国軍と企業が一体化した「軍産複合体」というクロニーの温存になりかねないのである。

だが、新政権がこのミャンマーの国軍と企業との癒着構造を断ち切ろうとすれば、国軍からの強い反発を招くことになる。しかし、このままクロニーを放置すれば経済面からの民主化の足かせにもなるというディレンマであり、取り扱いが非常に厄介な存在である。

2.3. 少数民族支配地域の政治の実態

少数民族支配地域（ブラック・エリア）の政治の実態は、外国の研究者などの入境が困難なため、その全容についてはまだ不明瞭な点が多い⁽⁴⁰⁾。だが、その分野での数少ない先行研究から、その地域の特質としては、以下のようなものが考えられる。

第一に、少数民族支配地域（グレー・エリアならびにブラマク・エリア）と言われる地域は、憲法で規定されている「自治区・地域」の線引きとは異なり、厳密に地理的な線引きがなされているものではないことである。実際は政府軍と少数民族勢力との衝突・紛争が発生することによって、両者のフロント・ラインは常に流動的である。2015年の総選挙後は両者の紛争として目立ったものはなく比較的落ち着いているものの、小競り合いは続いており、この安定が将来にまで保障されているものではない⁽⁴¹⁾。

第二に、少数民族地域もミャンマー政府と同様の軍政と民政が混交した行政構造になっていることである。例えば、カレン族のKNUでは、彼らが主張する支配地域を7つの「旅団」(Brigade)に分割し、KNUの下で民生部門の行政機関と軍隊が設置されている。そして、民生部門の行政執行にも少数民族の軍との連携は欠かせない。加えて、少数民族側にも3年から5年の「徴兵制度」がある場合があり、地域での紛争の発生時には地域の行政官であっても軍人に早変わりするのである⁽⁴²⁾。

第三に、ミャンマーの農村部での少数民族地域の村落は、慣習的かつ伝統的に残っている古典的な共同体としての性格が残っていることである。村民の互選あるいは「持ち回り」による「村長」(Village Leader)がその地域の行政を担っている。「村長」は村落共同体のあらゆる問題の解決にあたり、村落共同体が運営する学校の教員や診療所の保健師などの「公務員」の採用・任命をはじめ、自ら土木工事の工夫を務めることもある⁽⁴³⁾。

第四に、少数民族地域においても財源と徴税体制は不備のままである。農村部にある少数民族地域では、住民には現金収入がほとんどない。ミャンマー都市部では課せられている電力税についても、少数民族地域ではそもそも電力使用がない地域がほとんどである。また、少数民族地域では、土地や農地に課税する場合があるが、徴税額はわずかである。こうした辺境の地であるが故に、徴税といっても近代的な意味での法制度の則ったものではないのが実態である。つまり、慣習的に調達される前述の住民による「負担金」あるいは「拠出金」といったものに頼るのである。

あるいは、少数民族支配地域では、税収は地域の道路や橋を移動する車両から徴税する通行税に頼っている場合がある。それは外部者が車両で支配地域に入る際に徴収し、そのコミュニティの施設整備のための財源としている。ただし、この通行税とは、「州」や「管区域」が設定するものではなく、少数民族側が独自に設定したものとと言える。

税体制の不備により、かつては、シャン族、ワ族といった中国・タイ国境に近い北東部では大麻の栽培と密貿易が、少数民族武装勢力の一大資金源となっていた。しかしながら、近年では国連のプロジェクト（UNDCP：The United Nations International Drug Control Program）による大麻栽培に対する厳しい監視と、他の作物への転作が進んでおり、残された一部の山間地域を除いて大麻を資金源とすることは減少しつつある。あるいはカレン州のKNUなどでは国境拠点を維持している頃は通関税、木材の伐採権やルビーなどの宝石の採掘権が財源であった⁽⁴⁴⁾。

こうした実態から、仮に全土停戦が実現し、少数民族による「自治権」が確約されたとしても、彼らが独自の財源で「地方自治政府」を運営するだけの財政力はない。そのため、政府からの交付金などに頼らざるを得ないのである。ましてや、全土停戦が実現していない現在のところでは、政府から交付金が全面的に少数民族側に供給されるという保障はない⁽⁴⁵⁾。

第五に、少数民族も強烈なエスノ・ナショナリズムを維持したままであることである。ミャンマー中央部に住むビルマ族を中心とする政府と少数民族側との決定的な相違点は、ミャンマー固有の地勢的な問題でもある。少数民族が住む山岳地帯では、道路も未整備であり移動が困難なためもあって、地域ごとに強固な村落共同体を基盤している。しかも、同じカチン族やカレン族と言っても、地域によって言語、宗教などは異なっており、それが少数民族間が分断され対立する要因でもあった⁽⁴⁶⁾。逆に分断されていたために、それぞれの民族内部においては、エリート層や武装勢力を中心として強烈な下位のエスノ・ナショナリズムが形成された。

以上のような少数民族支配地域での政治の現状は、まさしくミャンマーの全土の民主化には困難さと、先行きの不確実性が内在していることを示している。

3. 「連邦制」と自治制度

3.1. 「連邦制」を巡る議論

前述のようにミャンマーでは「連邦制＝ピーダウンズ」の名の下に、未成熟ながら地方自治制度が名目的に存在する。ウー・ヌー時代の1947年憲法第4章でも「連邦制＝ピーダウンズ」という名称が使用され、連邦議会内に少数民族単位での評議会が設定され、名目的とはいえ「自治権」が与えられた。

少数民族側からの「連邦制＝Federal」の要求は、ミャンマーが英国から独立する直前の1947年の「パンロン合意」に遡る。その後、軍政下においても「連邦制＝ピーダウンズ」への議論はあったものの、それは多数派民族によって国内を一元的に統治する「連邦制＝Union」であり、少数民族の求める「連邦制＝Federal」という概念は、危険思想とされた⁽⁴⁷⁾。

実際、1962年の軍のクーデターによる軍事政権が開始すると、少数民族の求める「自治権」は保障されず、「連邦制＝ピーダウンズ」は言葉だけのものとされた。逆に、軍事政権は、少数民族が求める「連

邦制＝Federal」は、国家の統合を脅かす分離主義として、実質的に中央集権体制を敷いたのだった⁽⁴⁸⁾。それ以来、「連邦制」は名目的には標榜されるものの、今日に至るまで依然として中央集権的な枠組みが続いている。

ところが、中央集権的とはいえミャンマー政府の管轄が及んでいたのは、少数民族支配地域を除いた地域だけであった。そのため、少数民族側は「パンロン合意」に沿った「連邦制＝Federal」を求め続けていたのである。ゆえに、ミャンマーの民主化とは、政府側と少数民族側との和平が完成し、国民国家としての統一された「連邦国家」を文字通り実現することであるとも言える⁽⁴⁹⁾。だが、その「連邦制＝ピーダウンズ」の定義を巡って、軍事政権側と少数民族側とは決定的に異なっていた⁽⁵⁰⁾。

民主化の兆しが表れた2008年に改正されたミャンマーの新憲法は、「連邦制＝Union」を前提として多くの部分に少数民族の統治に関する規定が盛り込まれた。基本的には州議会の設置や税金の徴収権など、行政的な意味合いの強い「地方自治」を認めるものになっている。

そして、2010年には国名の英語表記も、あえてRepublic of the Union of Myanmarと変更した。2012年の民政移管後、テイン・セイン大統領（当時）やアウン・サン・スー・チーらも「パンロン合意」の復活による少数民族との平等的関係、少数民族の自治による「連邦制＝ピーダウンズ」などの構想を持ち出してきた。

軍事政権側は「連邦制」を英文でUnionと表して「諸民族の統合」を目指すものであることを謳っていた。軍事政権側は「諸民族の統合」の名のもとに、中央集権的な統治の仕組みの中に少数民族を取り込んでいくことを目的としていた。だがそれは少数民族側にとって、軍事政権側が謳った「Union」とは多数派勢力であるビルマ族により支配された統一と映ったのである。したがって、少数民族側は、「連邦制＝Union」による「統合」については懐疑的であり、むしろ自民族による軍備を含めて自律的に「高度な自治」を実現させることが「連邦制＝Federal」であるという考え方を崩していない。

民主化後の現在に至ってもなおミャンマー政府も少数民族も互いに「連邦制＝ピーダウンズ」のもとでの和平と少数民族の「自治」という大枠を示すだけで、その中身については議論も別れたままである⁽⁵¹⁾。もとより、ミャンマー政府とりわけ国軍としては、少数民族側の「連邦制＝Federal」という名目の下で、少数民族が軍事的、経済的に独自の動きをすることに強い警戒感を持っている。一方の少数民族側も、ミャンマーからの分離独立を強く志向してきた一部のカレン族やシャン族などと、分離独立までは志向していない他の民族との間には「自治」の意味合いにも温度差がある。なにより、多くの少数民族の行政も基本的には軍政に近い形態であるから、軍政から民政へと転換を図ったとしても、政府・国軍そして少数民族にとっても未体験の領域なのである。

複雑な多民族国家であるミャンマー全体の民主化と平和のためには、少数民族による「自治権」を認める「連邦制＝Federal」のプロセスを必ず通らなくてはならない。だが、「自治権」を認めれば「連邦制＝Union」を頑なに堅持しようとする政府との間での新たな紛争の火種にもなりかねないのである。政府も少数民族も「連邦制＝ピーダウンズ」を現実化していこうと模索したとしても、「連邦制＝Union」と「連邦制＝Federal」との「同床異夢」が、再び内戦を惹起しかねない。それは、政府と少数民族との疑心暗鬼による長い闘争の歴史があるからであり、後述する国軍の統合問題と密接に絡んでいるからである。つまり、「連邦制＝ピーダウンズ」という言葉では両者は一致していたものの、その

定義、プロセスそして到着点は、政権側と少数民族側との間にも大きなかい離があるままであったし、民主化された今日でも、そのかい離は埋められていないのである。相互の信頼関係の構築を粘り強く進めていかない限り、その次のプロセスに進むことは困難である。

3. 2. 「連邦制」に基づく地方自治制度の整備への課題

ミャンマーの地方自治制度は、2008年の新憲法以来、過去の軍政時代と比較すれば整備が進んでいるとはいえ、他の民主国家と比較すれば黎明期である。内務省を統括官庁とした中央集権的な行政組織が残ったままであるし、法制度や財政、税制制度も未整備のままだからである。

地方自治制度の整備の足かせが、前述のように、少数民族の「自治権」を保障する「連邦制」というものが合意に至らず、未だに明確な姿として描けないことにある。だが、少数民族支配地域以外の地域においても、「地方自治」というのは名ばかりであり、中央政府の統治を末端で引き受ける「地方行政組織」というのが実態である。

これからのミャンマーの民主化を促進するためには、本格的な「連邦制」に基づく「地方自治制度」というものを全国的に整備することが一つの重要な課題である。そのためには、以下のようなものが課題として考えられる。なお、ミャンマー国内の地方制度は、政府支配地域と少数民族支配地域との「分断構造」にあることに留意されたい。政府支配地域は曲がりなりにも地方行政制度が整備されてはいるが未成熟のままにあり、少数民族支配地域に至っては、近代的な地方自治制度とはほど遠い古典的な制度のままである⁽⁵²⁾。

①州・管区域レベルから郡・村・区レベルまでの地方議会の整備である。政府支配地域の州・管区域レベルでは「ラバー・スタンプ」に過ぎないとはいえ、議会が制度化されている。だが、郡・県・村・区では未整備のままである。こうした地方議会制度を末端にまで整備していくことが地方レベルでの民主化の課題である。一方、少数民族地域となれば、憲法に基づいた統治というレベルにはほど遠く、近代的な意味での地方議会制度は存在していないままである。

②税を含めた財政基盤の確立である。文字通りの「連邦制」はもとより「地方自治制度」を整備するためには、税と財政の問題を解決しなくては「絵に描いた餅」となる。わずか22億ドル程度の国家予算のうち、その数パーセントにすぎない地方財政では、「連邦制」も「地方自治制度」も成立しない。国家財政が不十分な状況であるため、地方に再配分する財源そのものが枯渇しているのが実態である。

ミャンマーの税制度は改革の途中である。国税の主なものとは法人税、所得税、商業税、関税である。地方税として都市部では都市開発委員会が徴税する固定資産税、上下水道税などがある。他の管理区域・州が管轄する地方税として、憲法第254条関連で規定されているのは、土地税、物品税、電力使用税、管理区域・州が管理する道路や橋の通行税、娯楽税など15の税が規定されている。

しかし、地方政府の財源は、地方税として現行の通行税にもっぱら依存している。そのため、法人税、観光税、あるいはガス・パイプラインやダ・ウェイやティラワといった開発特区で得た収益を、いかに地方に再配分するかといった、いわば日本の地方交付税と同趣旨の地方財政制度の整備が不可欠である。

特に、少数民族地域（グレーならびにブラック・エリア）には、政府からの財源配分はなく、自前の財源調達を行っている。彼らにとっての重要な財源は通行税や住民からの「負担金」あるいは「分担金」

であるが、それに頼ったままでは、地域において十分な政策を実施していくことは困難である。そのため、過去では麻薬や宝石類などの「密貿易」による資金調達を行っていたのであった。前述のように、麻薬については国連のプロジェクト等の成果があがりつつあるものの、一部の地域で行われている政府管轄外の「密貿易」は、国軍との対立の火種として残ったままである。

③「連邦制」を担えるだけの地方公務員制度の質と量の整備である。社会主義政権時代の地方公務員制度は、前述のように民政と軍政が混然一体となった性質をもっていた。いわば「背広を着た軍人」が地方公務員であった。ミャンマーの地方の複雑性からすれば、この民政と軍政の境界の曖昧性は今後とも残っていくかもしれない。しかし、少なくとも民生部門については、軍政と明確に切り離して「背広を着た公務員」が担っていくことが必要であろう。

さらに、財政的には困難だが、地方公務員の数を増やすことが大きな課題となる。ミャンマーの地方政府の公務員の実態は、合理的な意味での少数精鋭ではなく、財政上やむを得ないための少数である。

一方、少数民族地域においては、近代的な地方公務員制度というよりは、ミャンマーの少数民族地域に歴史的に形成されてきた方法論が依然として残されたままである。例えば、法制度に依拠するものではなく、村落共同体の中から「村長」の指名による「地方公務員」の選抜といった類のものである。近代的な意味での公務員制度とはほど遠いのが実態である。だが、こうした辺境の地域において、近代的で合理的な公務員制度を必要としているかどうかの判断は慎重にしなければならない。それは、英国の統治下における「合理的統治」に対する抵抗の歴史がある地域だからである。そして、「自治」とは「近代かつ合理的統治手法」がその地域に馴染むとは限らず、例え前近代的であっても「自らが伝統的に蓄積してきた統治手法」も尊重しなくては成立しないものだからである。

4. ミャンマーにおける民主化への課題

4.1. つきまとう国軍によるクーデターの可能性

2015年8月13日には、USDPのShwe Mann党首が、突如党本部において軍隊に包囲され、解任を迫られるという党内闘争が起こった。こうした密室における非民主的な解任劇は、ミャンマーが軍政から民政に移管されたと言っても、それは表面的にしか過ぎないことの証明であった。しかも、国軍との関係性が強い政治勢力は、いつでも与党であろうが政治家を解任できることを暗に示した事件とも言える。

その解任劇の後、ミン・アウン・フライン（Min Aung Hlaing）国軍総司令官は、2015年11月の総選挙の結果を受け入れると表明した⁽⁵³⁾。総選挙後も、国軍側からは新政府の方針に従うとの声明を出し続けていた。しかし、今後ともその言葉が守られるとの保証は何もない。憲法の規定で、国軍には連邦議会の4分の1の議席が割り当てられ、しかも憲法改正の拒否権も持っているのであるから、依然として強い政治的カウンター勢力だからである。

2016年3月にはNLD主導によるティン・チョー新大統領が選出され、実質的にはアウン・サン・スー・チーによる政権運営が始まった。国民の期待感だけで誕生した新政権とも言え、その実力は未知数であるため、国内での混乱が発生することが懸念されている。それは、新政府と国軍との間での経済利

権を巡る軋轢、国軍と少数民族間との軋轢、そしてビルマ族などとイスラム系民族との軋轢などが動機となることが想定されている。その中でも、特に国軍のクロニー（前述）が持つ経済利権に対して、新政権が手を出すとすれば、クーデターといった強硬手段を国軍の一部が画策しないでもない。隣国のタイでも、しばしば軍によるクーデターがあったように、民主政権と国軍の間では、政治的対立はもとよりのこと、政府側と国軍が持つ関連企業の経済利権を巡る闘争が、クーデターの強い動機にもなりかねないのである。

4. 2. 国軍と少数民族との和平協議

2011年のミャンマー政府の民主化に伴い、長年敵対していた少数民族との和平が進展することが期待されていた。実際、政府側と少数民族側の公式・非公式協議が断続的に進められ、全土停戦に向けての双方の歩み寄りがあった。しかしながら、双方の不信は深く、部分的な衝突がその後も繰り返された。特に、2012年12月からカチン族のライザ近郊に対して、政府軍が空爆を実施して、それが翌年にはライザ中心部や中国側の村にまで及んだことから、ミャンマー政府と中国政府との間での国際問題にもなった。しかも、10万人もの難民が発生したとされる。その後もライザに対する国軍の攻撃が散発的に発生した。さらに、2015年7月にはカレン州のコーカレイで通行税を巡るトラブルから、政府軍と少数民族武装勢力が部分的な衝突を繰り返した⁽⁵⁴⁾。

2015年11月の総選挙前の10月15日にはテイン・セイン大統領（当時）と、少数民族側との「全国規模停戦合意」（NCA : Nation-wide Ceasefire Agreement）にむけた協議が首都ネピドーで開催された。協議に参加した15組織の内、「カチン民族同盟」（KNU）「パオ民族解放機構（PNLO）」、「民主カレン仏教徒軍（DKBA）」といった主要な8少数民族組織との署名を得たものの、「カチン独立機構（KIO）」、「ワ州連合軍（UWSA）」など7組織は署名を見送った。少数民族側が署名を拒否した理由は、「政府側は和平と言いながら、少数民族地域に軍隊を派遣している」という不信感からであった⁽⁵⁵⁾。

現在、ミャンマーの和平協議は主にNCAの枠組みに基づいて進められている。NCAの枠組みでは政治対話を経て、憲法改正案を政府、国軍、少数民族武装勢力が協同で策定し、議会の承認を経て憲法改正に至ることが計画されている。また、憲法改正によって「新たな連邦制」（Federalism）の創設がNCA文書にうたわれている⁽⁵⁶⁾。

2015年の総選挙の後でも、カチン州やシャン州の一部では、軍事衝突というほどの規模や内容ではないものの、政府軍兵士と少数民族側との小競り合いが続いている。続いて、総選挙後の2016年1月にも、ネピドーにて連邦和平協議（Union Peace Conference : UPC）が再開され、向こう5年間以内に「全面停戦」の合意に向けて努力することが合意された⁽⁵⁷⁾。だが、「合意はすれども実施せず」の状況は続いたままである。

総選挙後の議会開催前にアウン・サン・スー・チーは、新議会での上院・下院の議長候補に、カレン族のマン・ウィン・カイン・タン（Win Khaing Than）とウィン・ミン（Win Myint）を指名したという報道がなされた⁽⁵⁸⁾。実際には、2016年2月1日から始まった議会では、下院議長にはウィン・ミンNLD議員、下院副議長には、USDP所属でカチン族のティー・クン・ミヤツ（Ti Khun Myat）が選出された。さらに、2月3日に、上院議長としてNLDの推薦によるマン・ウィン・カイン・タン（NLD

議員)と、上院副議長としてラカイン族出身のエー・ター・アウン(アラカン民族党議員)を選出した。さらに、NLDは行政機構を一部改革する中で、少数民族担当大臣を設置した。

こうしたアウン・サン・スー・チーによる少数民族と旧与党への配慮は、根深い相互不信を払しょくしようとする意図に基づいたことは明らかである。それは、テイン・セイン元大統領の指導で行われていた少数民族側との「全土停戦」に向けての協議について、アウン・サン・スー・チーが賛同を表明しつつも、具体的な中身についての言明が曖昧なままだったことについて、少数民族側からの懸念の表明に対応するという意味があった⁽⁵⁹⁾。

さらに、民主化後のミャンマー政府は少数民族との和解に向けた組織づくりを実施していた。それは内務省が所管する Myanmar Peace Center (MPC) であった。MPCの具体的な活動は国際社会からの少数民族支援の窓口となり、政府との調整を行うことであった。そして、国際 NGO などからの支援を受けながら少数民族の難民を国内へと帰還させて和解の象徴とする「平和村」の建設などのプロジェクトを各地で始めた。その後、同組織は2016年5月に National Reconciliation Peace Center (NRPC) へと改組され、同年10月には初めてカレン州での難民の帰還の受け入れを始めた(後述)。だが、そうした動きは2017年に入っても鈍いままであり、少数民族の難民側からの不安感や不信感を拭えないままにあるために大きな成果をあげてはいない。

ミャンマー政府側と少数民族側との相互対立と不信の構造は、19世紀の英国統治から始まったといわれる。英国は少数民族を登用して多民族であるビルマ族を間接統治する「コミュニズム」を実施したために、両者との根深い対立構造が生まれたとされる。

国軍側は「少数民族武装勢力が武器を放棄しない限り和平は成立しない」と見るし、少数民族側は「我々が武器を放棄すれば、国軍が攻撃してくる」と考える。この両者の相互不信は、当事者間での協議を続けても、簡単には拭い去れないのである。

このように、歴史的にミャンマー政府と少数民族側とは相互不信を重ねており、仮に全土的な和平合意がなされたとしても、部分的な衝突は今後とも続いていくことが予想される。特に、通行税といった現金による財源を巡る政府と少数民族との対立は、少数民族の中でも当該地の武装勢力にとっても貴重な財源であることから、衝突は続いていくだろう⁽⁶⁰⁾。

4.3. 残される軍隊の統合問題

政府側と少数民族側との「全土停戦」が成立した後の民主化と「連邦制」へのプロセスにおいて、最も重要かつ困難な課題が軍隊の統合である。この軍隊の統合問題は、「連邦制」と密接に関わる問題である。国軍側は「連邦制=Union」としての国民の統合を目指すための方法論として、2008年憲法の第338条を根拠に、国境警備軍への編入を少数民族側に求めた。しかし、一部の少数民族はその要求に応えたが、KIO(Kachin Independence Organization)をはじめとする多くの主要な少数民族側は軍隊の統合については時期尚早であるとの立場を崩さなかった⁽⁶¹⁾。

長年にわたり衝突を繰り返してきた両者だけに、根強い相互不信感が根底にある。そのため、民主化を急ぐがあまり、軍隊の統合問題を短兵急に実施していくことは、かえって混乱と衝突を招くことになる。この問題は、国軍と少数民族側とが、根気強く相互信頼関係を築いていくしか解決の方法は見当た

らない。だが、それはミャンマー国内の文字通りの「全土停戦」と民主化への道は、長い時間を要することを意味しているのである。

以上のように、軍隊の統合問題は、ミャンマー政府と少数民族勢力との当事者間での協議によって解決していくことが基本であることは言うまでもないが、国際社会からの協力と支援がなければ困難であろう。内戦の終結と武装解除のモデルとしては、1991年からのカンボジアPKO（Peace Keeping Operation）あるいは2017年2月から始まったコロンビアのFARC（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia：コロンビア革命軍）⁽⁶²⁾の武装解除のように、国際社会による監視の下で、両者の統合を進めていくことが一つの方法論ではある。少数民族側の一部ではそうした方法論を否定してはいない⁽⁶³⁾。だが、憲法第42条2項で外国の軍隊が国内に駐留することを禁じているうえに、国際社会に対する懐疑的な見方が強く、しかもプライドが高い国軍が武装解除を監視する目的とは言え、他国の軍隊の駐留を認めることは考えにくい。

いずれにせよ、多民族国家であるミャンマーの民主化には諸民族の統合が不可欠であるし、諸民族の統合の象徴が軍隊の統合とも言える。だが、「連邦制」を巡る議論と同様に、国軍が求める「軍隊の統合」と、少数民族側が求める「自治権の象徴としての自民族の軍隊の保持」とのディレンマの解決は、ただ観念論的な議論では解決しない。民主化が始まったばかりのミャンマーにおいては、依然として最強の政治的アクターである国軍と、一方の辺境の地にあるがゆえに常に差別と圧政に苦しんできたとの歴史認識を持つ少数民族側の、双方の面子と利益を同時に満足させなくては解決しないのである。しかも、この軍隊の統合問題が解決しなくては、ミャンマー全土において民主化のプロセスは、結局のところ国内の都市部や中央部にのみ進められ、少数民族地域は再び「忘れられる存在」として残ったままになるのである⁽⁶⁴⁾。

4.4. ミャンマー難民問題

ミャンマーの国軍と少数民族勢力との相互不信と紛争の結果、1970年代から多くの少数民族の住民が隣国のタイに難民として避難した。2016年12月現在、タイとミャンマー国境沿いにある9か所の難民キャンプに居住している難民の数は、推定で10万人あまりであった。そのうち、2013年から始まった米国とオーストラリアへの定住プログラムで決まった6000人程度の難民がキャンプから出て、2017年2月現在では、95,000人程度である。

だが、難民キャンプに居住しないで国境周辺に避難生活を送っている住民も多く、その数ははっきりとしていない⁽⁶⁵⁾。しかも、合法・非合法を含めて100万人から200万人ものミャンマー人が、難民としてではなくタイ国内において土木作業や農業作業に従事している。

この曖昧かつ複雑な状況の原因は、タイとミャンマーの国境沿いが、民族的には同一の地域が広がっているためである。例えば、タイの国境地帯であるターク県メーソット近郊では、タイ側のカレン族がミャンマーから越境してきたカレン族を自分たちの農場で作業に従事させている姿は、日常のものになっている。タイ国境に隣接したミャンマー側のカレン族の住民が、「日雇い」として毎日のように国境を超えて農業に従事しているのである。それは、タイとミャンマーとの国境での出入国管理については、国境沿いのミャンマー人には正規の出入国管理ゲートとは別のローカルな出入境ポイントがあり、そこ

では事実上フリー・パスだからである⁽⁶⁶⁾。

民主化後、2014年にはタイ政府はミャンマー政府との協議の上、これらのミャンマー人難民をミャンマー側に送還する方針を発表し、難民の再登録（ヘッドカウンティング）を始めた。しかし、ミャンマーの民主化が進んだとはいえ、国内での政府軍と少数民族勢力との全土停戦の見込みがたたないこと、ミャンマー側ではすでに生活の基盤を失っていること、教育や医療の環境が劣悪なままにあること、ミャンマー国内では現金収入の見込みが立たないこと、さらに難民キャンプで生まれた子どもたちも成長して、タイ国内での生活に馴染んでいることなどの理由から、多くのミャンマー難民は国内に帰還することを避けたのが実態なのである。もちろん、ミャンマー難民の中には自主的に帰還する者もいるが、その数ははっきりしない⁽⁶⁷⁾。

タイ政府もタイ国内のミャンマー難民については、強制送還という手段を選択してこなかった。タイとミャンマーとの国境にある地勢的かつ民族的な複雑性などから、取り組みは曖昧なままに置いている。それは、タイ政府としてもミャンマー政府軍との軍事的バッファゾーンにもなりえる少数民族勢力を、味方にはできないまでも、敵対勢力としないことが安全保障上の重要な戦略だったからでもある⁽⁶⁸⁾。こうした事情から、ようやく2016年10月になって、タイ政府とミャンマー政府との協議を受けて、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と世界食糧計画（WFP）の主導により、初めて71名（20家族）の難民がミャンマー国内に試験的に帰還した⁽⁶⁹⁾。だが、今後はどのような展開となるかはまったく不透明である。

4.5. 国内における地域経済格差

民主化後は、ミャンマーでは外国資本を大胆に取り入れるティラワ経済特区の開発が始まり、続いてダ・ウェイ経済特区も予定されている。特に、ティラワは日本との間で2012年12月に覚書を交わしたのち、日本企業の進出が顕著になっている。さらに、ダ・ウェイはヤンゴンにも近接し、タイとの国境にも比較的近いため、アジア・ハイウェイの建設が進んでいる。だが、こうした経済特区開発による経済的恩恵が、ミャンマー国内に広く行き渡るには、まだ相当な時間を要することだろう。

一人当たり国民総生産（GDP）がわずか868ドル（2012/2013年IMF推計）で、アジアでも最貧国の一つとして挙げられるミャンマーだが、その国内の経済格差もまた深刻である。十分に信頼できる統計そのものが未整備であるが、ミャンマーの地方を旅すれば、ヤンゴンなどの一部の都市部とその周辺地域を除けば、経済格差を肌で感じることができる。特に、辺境の山間部地域では満足な道路もなく、水道、電気などの社会資本はおろか、学校施設や医療施設の貧弱さが顕著であることが容易に見て取れる⁽⁷⁰⁾。

この国内の経済格差の是正策として、NLDなどは民主化による経済制裁の解除と外国資本の導入による労働市場の開拓といった政策を謳っている。

NLDの経済政策は、以下の5点に集約されている。

- ①国家財政の改善と腐敗の根絶
- ②法の支配を強めるための制度改革
- ③農業改革を通じた地方の産業活性化

④財政金融システムの成長

⑤社会資本の整備

外国企業のミャンマー経済への期待は、アジアでも最も低い水準にある賃金と豊富な労働力と消費市場である。そして、日本にとって重要な意味は、いわゆる「チャイナ・シフト」の候補地としてである。だが、外国企業が進出するにしても、産業、投資、金融、税制などに関する法律は社会主義政権時代のままであり、安定的な投資と回収が法的に保証されている状況にはない。また、ダ・ウェイなどの経済特区においては、工業団地としての体裁を整えつつあるとはいっても、周辺地域での社会資本整備が追いついていない状況では、外国資本も進出を躊躇せざるを得ない。

ただし、投資法が2016年改正され、2017年3月には会社法も改正されたため、海外からの投資は更に増えるであろう。海外からの直接投資は、2016年度（2016年4月～2016年3月の第1週目）において既に目標値を上回る68億ドルに達している。ただし、水供給、電力のインフラが整っていないため、重工業分野への投資は先になるであろう。

そのような環境の中で、ミャンマーに経済進出を進めているのが中国である。ミャンマーの豊富な石油と天然ガスを中国に輸出するためのパイプラインの設置は、突貫工事で進められた。ただし、ミャンマーの石油については、シェルやシェブロンなどの国際的石油メジャーの掌中にある。また、中国の電力需要を賄うためにAyeyarwady河上流でのダム建設計画も進められている（2011年にミャンマー側がキャンセルしたものの、中国側は固執している）。

NLDはこれらの外国資本の進出の成果を、国内の経済格差の是正に使うとの意思を持っている。しかし、これらの巨大プロジェクトはミャンマー国内全体の経済的利益と国内経済格差の是正に繋がるといっても、ミャンマーの都市部や一部の国軍関係企業の利益に吸い取られていく構造が残ったままである。

こうした事態に対して、NLD政権は経済、農業や国家財政といった重要な政策部門で専門的知識を持った国会議員を豊富に抱えているような状況にはない。企業家が国会議員として参加しているものの、ほとんどの国会議員は国家規模の政策に対しては素人同然である。

NLDも深刻な国内経済格差の是正には、農業国であるミャンマーの特性から地方での農業活性化を重点政策の一つとして挙げている。だが、ミャンマーの地理的特性からしても、山間部での農業生産を大規模化することが困難であり、かつ道路などのインフラ事情が劣悪なために農産物を効率よく販売・流通するという基本的な環境が整っていない。地方の貧困を克服するためには、農業を中心とした活性化しか道はないのだが、その環境が整うまでには、多くの財源と社会資本の整備が不可欠なのである。

まとめ 統合と自治とのディレンマ

2008年憲法により、形式的にはミャンマーの社会主義政権による軍事独裁・開発独裁の時代は終焉を迎えた。今後は紆余曲折があるとしても、民主的開発の方向性に向かうことが期待されている。だが、民主的開発の道りも簡単ではない。独裁体制に慣れた政治体制や社会的慣習が根強く残ったままにあり、「民主化」の掛け声だけでは、期待外れに終わるだろう。

さらに、中央政府が民政移管されたとしても、地方行政がそのまま民政に全面的に移管するとは考えにくい。地方行政は軍や警察などの治安関係者による制御が強いのは、各地でまだ少数民族との全面的な和平が実現されているわけではないからである。そのため、治安の確保という観点から、地方行政をすぐに国軍や警察からの制御を解除できるとは考えにくい。

ミャンマーの民主化の未来を確実にするためには、大枠で少数民族の複雑性と多様性を尊重すること、すなわち「連邦制＝Federal」に基づいた少数民族の「自治権」を、政府側が追認することしか当面のところないだろう。しかし、「自治権」は政府側が懸念するように、再び国家の統合に不確実性と不安定要因をもたらし、なによりも国軍と少数民族との軍事的な対立構造を温存させるというディレンマでもある。そして、一方で、国軍側が求める「連邦制＝Union」による統合も、国軍の傘下となることを嫌う少数民族側との新たな紛争を招く可能性も大きい。この「二重のディレンマ」は、ミャンマーという多数の少数民族を抱えている複雑な国家の反映であり、簡単には乗り越えられない。

ミャンマーの少数民族問題は複雑であり、国軍と少数民族とは簡単に融和しない。さらに、ミャンマーにおける国家の民主的統合の障壁には、軍隊の統合、税制度の整備、そして多数派民族であるビルマ族はもとよりそれぞれの少数民族が持つ強力なエスノ・ナショナリズムもある。これらの障壁を乗り越えるためには、国家規模での民主化だけではなく、地方レベルでの民主化を前提としなければならないであろう。民主化に対して懐疑的となり、かつてのように「連邦制＝Union」を建前だけにした強権的な中央集権体制と軍事政権を、国家の統合のために再び持ち出すことになれば、振り出しに戻るであろう。

つまり、ミャンマーにおいて文字通りの「連邦制＝ピーダウンズ」に基づいた地方自治制度を整備するという意味は、単に行政的な効率性や合理性を担保するといったものではないことである。ミャンマーがこれから国内的な全土停戦と和平を成立させ、そして経済的な発展と民主化を成功させることができるか否かの鍵なのである。そして、同床異夢となっている「連邦制」の制度化が、文字通りのものであるか、それとも便宜的に語られているだけのものかが、一つの重要な判断基準となる。さらに、本文で述べたように、国軍側の「連邦制＝Union」と少数民族側の「連邦制＝Federal」の概念的な違いだけではなく、軍隊の統合に象徴される力対力の対立の構造を乗り越えるという困難な課題を解決する道筋が必要である。

以上のように、ミャンマーの民主化を定着させていく上では、「連邦制」の下で地方自治制度を整備することが不可欠なプロセスではあるものの、国軍と少数民族との全面的な「和平」と「和解」、宗教間対立の解消、軍政の名残の除去そして経済格差問題といった困難な課題の解決が前提となることを示してきた。いずれも、現在のミャンマー政治では難問ばかりである。難問ではあるが、これらを克服しなければ、たとえミャンマーの中心部は外資の導入によって経済的発展を遂げたとしても、周辺・周縁地域は経済発展の恩恵を受けず貧困のままにおかれよう。このミャンマーの歴史的、地勢的な構造が再びミャンマーの国内政治の不安定要因となることだけは避けなくてはならないだろう。

〈注〉

- (1) 「連邦制」と訳されるミャンマー語のピーダウンズは、長田紀之（2016年：p.1）によれば、「国を成り立たせる基礎単位の集まり」という意味とされている。なお、「連邦」の定義は、一般的には、多民族国家において独立性すなわち自治権が保障された地方自治政府の連合国家という統治形態を指している。中央政府、中間政府である州、そして基礎自治体とで構成され、中間政府である州の権限が強い形態である。だが、その統治形態は各国の政治、歴史、民族などの諸事情によって大きく異なる。なお、ピーダウンズというミャンマー語についても、各州によって異なる。例えば、カレン州ではクァーサーポ（Kaw Ser Pyo）と呼ばれる。
- (2) 本稿では、デモクラシーの日本語訳を民主主義とはせず、民主政とする。その理由は、デモクラシーとは「主義」すなわちイデオロギーではないということにある。また民主制としないのも、デモクラシーとは議会や選挙といった制度的なものだけではなく、自由かつ平等の権利が保障された上で、人々の実践的な言論や諸活動が表れたものとの意味も含有されているという認識からである。
- (3) 開発独裁から民主政への移行プロセスに関して、マルクス主義のアプローチのように階級闘争による革命的移行という理論が興隆していたものの、ソ連の崩壊と共に現在においては影を潜めている。
- (4) ロバート・A・ダール（2014年：p.9）
- (5) 日本での地方自治研究は、地方分権改革が議論され始めた頃から本格的に始まったと言っても良い。それまでは研究者たちの関心と呼ぶ領域ではなかったのであった。21世紀になると様相は変わり、様々な領域からの地方自治・行政研究が盛んになっている。
- (6) ジェームズ・プライス（1929年：p.160）
- (7) 恒川恵市（2000年：p.6）が、民主的安定のためには「人々が結果のいかんに関わらずルールとしての民主主義を規範として受け入れるようになるまでには、妥協の不可避性を納得する長期的な学習過程が必要であろう」と記しているように、民主化による恩恵を国民全体が享受できるようになるまでの長期的プロセスとして、「民主政の学校としての地方自治」が制度を整備するだけではなく、国民の統合のための実践的な意味での民主政を学習する必要性があろう。
- (8) 吉川元（2009年：p.201）には「民族単位の連邦制にせよ自治州にせよ、結局、それは民族マイノリティのアイデンティティの維持に寄与し、やがて分離主義の道を切り開くことになる」という警告を記している。こうした懸念は、統合を目指す政府側のみならず、「自治」を求める少数民族側も持つ。ミャンマーの少数民族間での意見の対立は、政府軍との停戦・和平にのみあるのではなく、KNUに代表されるように、「自治」が「独立」という分離主義との接点を持つためでもある。
- (9) この区分は便宜上外務省内で行っているものであり、公式文書などで使われることはない。ただし、国会での質疑においては、例えば2014年2月21日衆議院外務委員会における答弁などにおいてすでに使用されているものである。
- (10) ミャンマーをビルマ（バーマ）と称するかどうかは、政治的な背景があり、研究者はもとよりミャンマー人の中でも紛争を招きかねない問題である。本稿では、軍事政権が国名をミャンマーに変更した後についての記述はミャンマーと表記し、その前についてはビルマと記述することにする。根本敬（2010年：p.16）、同（2014年：pp.5-9）を参照されたい。
- (11) 根本敬（2014年：pp.51-54）によれば、準封建的とは、藩王たちの下で、自由農民たちが土地を所有していたことから、必ずしも封建的制度とは言えなかったという。
- (12) 詳細は、奥平龍二（1985年）を参照されたい。
- (13) 根本敬（1995年）、同（2010年：pp.25-27.）、大野徹（1970年 a：p.234）を参照されたい。「分離運動」は英国の植民地から独立を志向するというよりも、インドの一州としての地位から分離するというものであった。
- (14) 根本敬（2014年：pp.163-180.）
- (15) 根本敬（2014年：p.73）
- (16) 中西嘉宏（2009年：p.35）。なお、自然村の村長は英語では「Village Leader」と呼ばれる。
- (17) 現在のミャンマーで最も国際社会から非難的になっているのは、100万人ほどだと言われるミャン

マ国内のロヒンギャ（ミャンマーではベンガル人ムスリムとされる）に対する仏教徒勢力による迫害である。ロヒンギャとは、今日の世界で最大の「見捨てられた民族」あるいは「忘れられた民族」として語られるミャンマー西部ラカイン州に住むイスラム教民族である。英国統治下時代の1920年代に、労働者として現在のバングラディッシュから移住させられたとも、第二次世界大戦後に移民として渡ってきたともされる。ミャンマー政府はもとより、9割を占める仏教徒と7割を占めるビルマ族系の国民は、このイスラム系であるロヒンギャは非合法的な移民であるとの認識が強く、排斥運動が根強い。そのためか、2012年5月末にラカイン州で、反イスラム教徒の暴動が発生し、政府によれば192人が殺害されたとされる事件以降、比較的宗教間の対立がなく平穏であったヤンゴン、マンダレーなどの都市部においても、イスラム寺院への放火や、イスラム系住民に暴行が加えられるという事件が後を絶たない。近年、ロヒンギャ武装勢力とミャンマー国境警察との衝突が繰り返されている。2017年8月にも、ミャンマー国境からバングラディッシュへと数万人ものロヒンギャが避難した。そのうち、ボートで避難しようとしたロヒンギャに対して、ミャンマー国軍から発砲があり、数100名程度の犠牲者が出たという。ロヒンギャ問題は国連の安保理でも協議の対象となり、グテレス事務総長は、9月28日にミャンマー政府に対して、軍事作戦の停止、人道支援のための自由な移動の許可、そして難民の安全な帰還を求めた。

- (18) 植民地支配を脱して、独立を目指すとしても、少数民族の中にはカレン族のように、ビルマ族中心の国民国家を目指すことに反発して、独立を目指す勢力が存在していた。
- (19) 1947年2月12日にアウンサン将軍といくつかの少数民族間で取り交わした合意。アウンサン将軍は「自由のための戦いにおいて、すべての民族と階級がともに手を取り合わなくてはならない」という言葉を遺している。MYA HAN “The Writings of General Aung San”, 出版社、出版年不明, p.12
- (20) 2017年2月12日の祝日の声明の中で、アウン・サン・スー・チーが少数民族との和解を訴えたことが、この「パンロン合意」の象徴的な意味を表している。
- (21) 五十嵐誠（2015年：p.162）を参照。
- (22) 大野徹（1971年：pp.549-551.）を参照。
- (23) 本稿では検討を加えないが、一般的に戦後のビルマとしての独立後の時代は「社会主義政権」と呼ばれている。だが、アウンサンをはじめとする当時の指導者が語っていた「社会主義」とは、ソ連や中国型社会主義ではなく、英国などのような西欧型社会主義であった。事実、NLDは西欧型社会主義政党の国際組織である社会主義インターナショナルに長くオブザーバーとして参加していた。日本ではその違いが認識されず、同じ「社会主義」という用語から、この時代に彼らが求めていた「社会主義」をソ連型社会主義と誤認しているきらいがないわけではない。しかしながら、複雑なことに、1962年のクーデターによる軍事政権は「ビルマ型社会主義」を標榜したが、それはアウンサンらが求めていた西欧型社会主義とはまったく異なるものであり、軍事独裁体制の下でソ連型に近い「計画経済型社会主義」へと転換したのであった。
- (24) 「平和開発評議会」とは1997年に、それまで存在していた「国家法秩序回復協議会」を改組したもので、民主化に伴って2011年3月30日に廃止された。それをもってミャンマーが軍事政権から「民政移管」したとも称される。なお、日本語訳では「平和発展評議会」とされている場合がある。
- (25) 詳細は、根本敬（1995年：p.100）を参照されたい。
- (26) 外国人旅行者の地方での移動許可権限は、場所によって中央政府・州政府そして地方政府による管轄が決められていたため、実情に合わせて常に変更されていた。民主化後の現在では、主要な地方都市のほとんどはすでに外国人の自由な旅行が認められているが、その制限地域は固定的なものではなく、治安状況の変化によって日々異なる。地方行政レベルによる許可についても、中央政府特に治安当局からの指令によって制限区域が決定される。しかも、許可されたとしても規制地域に外国人が入る場合には、「案内人」と称する監視員が常に同行している。こうした事例からでも、「連邦制」を憲法上謳い、かつ民主化が進んでいるとはいえ、末端の地方では依然として中央集権的な統治政策が続いていることがわかる。
- (27) 少数民族地域（グレー・エリア）の村長の任務として重要なのは、「村」の安全を守るための国軍や少数民族勢力との調整や交渉である。

- (28) ここで「負担金」と記したのは、法制度的に存在する「税」ではなく、もっぱら慣習的に実施される「徴税システム」だからである。この慣習的な徴税システムは、地域によって異なる。一方で、制度的には土地や農場に対する課税が存在するが、現金収入がない住民からの税収はわずかである。
- (29) 英国による植民地時代の1922年には、県、市レベルでの評議会議員選挙が実施されたことがあった。
- (30) 自治体国際化協会「ミャンマーの地方行政」『CLAIR REPORT No.403』2014年を参照。
- (31) 詳細は、工藤年博（2012年：第1章・最終章）を参照されたい。
- (32) 他の研究者による調査では、別の集計数字が示されている。その違いは、少数民族地域であっても、政党に所属しない無所属の当選者をどのように分類するかの違いであると思われる。
- (33) ミャンマーは二院制で、上院（民族代表院）の定数は224（選挙議席168、軍人代表議席56…選挙議席は、各自治管理区域・自治区からそれぞれ1名選出された者を含んだ各管区域・州からそれぞれ12名ずつ選出された者）。下院（国民代表院）の定数は440（選挙議席330、軍人代表議席110）である。選挙区はすべて小選挙区である。2015年総選挙では、治安上の問題で、7選挙区（7議席）で選挙が実施されなかった。
- (34) ロバート・A・ダール（2014年）
- (35) 工藤年博（2008年：p.32）、同（2012年：pp.87-88.）
- (36) ミャンマーではこうした企業の財務関係の公開に関する法が未整備であるため、実態はまだ解明されていない分野である。
- (37) 中国の国共内戦後にタイとミャンマー国境に逃亡した中国国民党の子孫のクンサー（中国名：張奇夫：1934年生まれ、2007年没）は、シャン族の武装組織モンタイ軍の将軍となって、主に中国共産党との武力抗争を行っていた。一方、クンサーは「麻薬王」と呼ばれたように、ミャンマー、タイとラオスとの国境地域で栽培した大麻の密貿易を行っていた。1996年に彼はミャンマー政府軍に投降した。しかし、特別な罪に問われることなく、逆にヤンゴンにおいて高級ホテル経営などの巨大な企業集団を形成した。こうした経過の詳細は闇の中であるが、クンサーは武装組織の将軍時代から、ミャンマー政府軍との密接な関係があったことを物語っている。
- (38) 2017年1月現在で、39の個人・企業が制裁を解除されていない。米国による外国企業・個人の制裁は、外国資産管理局（OFAC）による Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDNs) リストを参照されたい。
- (39) 国軍予算は公開されないため、詳細は不明である。だが、国軍は地方の部隊の維持のために、軍人による農場開発を進めてきた。それは、農民と軍隊との良好な関係を表向きに描くためであったともされるが、もっぱら地方の部隊の財政不足を補うためであったとも言える。中西嘉宏（2009年：p.234）、Asia Times on line, 28th Feb., 2012 Myanmar military in the money（2017年1月23日アクセス）を参照。
- (40) 2017年現在、筆者による実地調査も、タイとの国境周辺にある村だけであり、ミャンマー全域にわたる少数民族地域の全容を把握できていないわけではない。
- (41) シャン州北東部では、2016年11月20日以降、ビルマ北部同盟軍（Northern Alliance-Burma：KIAの2個旅団、AA, TNLA, MNDAAの合同軍）が市街地内で攻勢をかけ、2017年3月6日にはコーカン軍がさらに攻勢をかけてきたため同地において激しい戦闘があった。またサン・アウンが率いるDKBAの一派も最近、北部同盟軍に参加した模様である。
- (42) KNUには徴兵制はないが、一部の旅団は予備役的なKNDO（Karen National Defense Organization）を抱えており、KNDO所属隊員は、普段は農業などに従事しているが、戦闘があると軍人として招集される。
- (43) ミャンマーの「村」については、英国領時代の1886年に村落法が制定され、自然にあった「村」を行政的な意味の「村」にしようとした。以来、そうした自然的な「村」と行政的な「村」という二つの意味を持っている。詳細は、中西嘉宏（2009年、pp.35-36.）を参照されたい。なお、シャン族出身の元教員によれば、国軍と少数民族とのフロント・ラインに位置している村の「村長」の重要な任務は、村の安全を確保するために、国軍と少数民族との間に入って、両者の利害を調整させることだという。その場合、村民は国軍ならびに少数民族側からも、「負担金」あるいは「拋出金」が求められるという。

- (44) 東京大学大学院院生時代にミャンマー少数民族地域内部を独自調査した佐々木研に対する著者による聞き取り（以下、同様）によれば「KNUは通行税でミャンマー国内とタイの経済格差を利用し年間数十億円単位の利益を上げていた。だが、1994年にこれらの国境拠点のほとんどがDKBAによって取られた以降は、タイ側の業者に木材の伐採権や宝石の採掘権などを売っていた。これらはカレン州内で行われるため、DKBA（現在はBGF等）の承認を得て行っている」とのことである。
- (45) 佐々木研によれば「政府と国軍は、停戦合意した勢力に会社の設立を勧めている。すでにKNUはいくつかの会社を設立しており、州政府から道路建設事業を受注している。また、難民受入れシェルターの建設を受注している」とのことである。
- (46) 例えば、シャン族でタイ国境沿いに住む人たちはシャン語を使いながら、タイ語を理解できるが、ミャンマー語を理解できない。またカレンも30以上の言語バリエーションがあり、カレンという名称はカレン系言語を話す民族集団を指すビルマ語元の他称であって、カレン自身は自らのことをプアカニョウ、プロウ等と名乗っている。
- (47) 五十嵐誠（2015年：p.162）を参照されたい。
- (48) 中西嘉宏（2009年：p.56）
- (49) ミャンマーのような複雑な民族関係を持つ国家が「連邦制」を目指すことに、かつてより内外の多くの研究者は同意して、その定義や具体的な方法論についての議論を行ってきた。Josef Silverstein, C. Williams（2002）、David, Lian H. Sakhon（2005）を参照されたい。
- (50) 五十嵐誠（2015年）を参照されたい。
- (51) Pyidaungsu Institute (<http://en.pyidaungsuinstitute.org/>)には、UNFCなどの少数民族の連合組織による「連邦制」への期待とともに、国軍への不信感を表した論評が掲載されている。
- (52) 少数民族支配地域は山岳地帯に散在しており、外国人が入境することは極めて困難なため、その実態はまだ明らかにされていない領域である。筆者は特別に少数民族政府や地元関係者の許可を得て現地に入境して調査したのであるが、すべての少数民族地域の行政制度を把握しているものではない。筆者が入境できたのはタイ国境の山岳地帯のみ（本文中で説明しているグレー・エリアならびにブラック・エリア）であるが、それでも地域によって大きな違いがある。比較的ミャンマー政府との和平が進んだグレー・エリアの少数民族地域には、政府からわずかではあるものの財政的支援がある。しかし、ブラック・エリアである山岳地域においては、政府からの財政的支援というものはほとんど及んでいない。
- (53) 朝日新聞 2015年8月21日
- (54) 政府軍と衝突したのは、KNU（カレン民族同盟）の軍事組織KNLA（カレン民族解放軍）の分派であるDKBA（民主カレン仏教徒軍（当時は民主カレン慈善軍））とみられる。この衝突の原因は国道（アジア・ハイウェイ）の通行税の巡る国軍とDKBAとの利害が対立したからだとされるが不明である。酔って武装して暴れたDKBA将校が国軍によって射殺されたので報復したことがきっかけともいわれている。なお、佐々木研によれば、「民主カレン仏教徒軍（Democratic Karen Buddhist Army）は、民主カレン慈善軍（2012年にDemocratic Karen Benevolent Armyに名称変更）のことである。トラブルを起こした部隊は慈善軍を追放された後に、NCAに反発して自ら慈善軍を離脱したボビが率いる部隊等と合流して、また仏教徒軍を名乗った。そのため、現在は二つのDKBAが存在している」とのことである。
- (55) 佐々木研によれば「UWSAはもともとNCAには消極的である。おそらく事実上の自治権を有する現在の状況を維持したいのだと思う」とのことである。
- (56) 佐々木研によれば「現状では政府が強硬に国家としての統合を図るというよりは、NCAに署名した少数民族武装勢力と政府、国軍が共同で『新たな連邦制』の創設を目指し、各州の自治権、軍事組織の統合問題等を協議しはじめた道中にある。このNCAの枠組みはテイン・セイン政権の時に作られ、アウン・サン・スー・チー新政権も基本的に受け継いでいる」とのことである。
- (57) 連邦和平会議は、NCAの枠組みに基づき半年に1回程度開催される、最もハイレベルな和平会議である。アウン・サン・スー・チー政権になってからは「21世紀パンロン会議」という別称が当てられている。
- (58) Channel News Asia 2016年1月20日

<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/myanmar-ethnic-minority/2442154.html> (2016年1月21日アクセス)

- (59) 2016年1月17日ロイター発によれば、「我々はアウン・サン・スー・チーの提案する政策を見なくてはならない。まだ我々は同氏からの提案を見たことがない。そのため、同氏が和平プロセスをどのように進めようとするのか予測できない」と、Lieutenant General Yawd Serk, chairman of the Restoration Council of Shan State (RCSS) が語ったという。なお、RCSSの武装勢力であるShan State Army-South (SSA-S)は、6,000人もの兵力を持つ勢力である。なお、最大勢力はワ州連合軍(UWSA 25,000～30,000)であり、装備の質も他の勢力とは一線を画している。
- (60) 佐々木研によれば「NCA署名に参加した組織は、通行税等の徴税活動は禁じられている。アジア・ハイウェイ上で通行税を徴収していたKNUやDKBAは姿を消した。追放された側のDKBA部隊を国境警備隊(Border Guard Force : BGF)が追い出したためでもあるが、郊外の支線ではまだ通行税を徴収している可能性がある」とのことである。
- (61) 筆者によるKIO幹部将校とのインタビューでも、「我々は和平を歓迎するが、決して銃を手放さない」と言明した。その意味は、国境警備軍という形式であれ、国軍には従属しない、という意味である。
- (62) キューバ革命に影響されたコロンビアにおけるFARCは、結成以来、反政府武力闘争を行っていた。サントス大統領が提唱した和平案について、2016年11月の国民投票では否決された。しかしその後、政府の修正案によりFARCとの和平合意が成立し、2017年2月から、国連監視団の下において武装解除と社会復帰が始まった。
- (63) 筆者によるUNFC (The United Nationalities Federal Council) 幹部へのインタビューによる。
- (64) ミャンマー国民にしてみれば、多数派民族のビルマ族はもとより政府に従順を示した少数民族も、反政府活動を続けている少数民族勢力を「辺境の地に住む頑固な人たち」という認識である。
- (65) タイ政府が、ミャンマー難民の帰還のためにタイ国内の難民キャンプにおける実数を2015年から調査(難民の所在確認:ヘッドカウティング)しようとしたが、その調査そのものを忌避する難民も多数存在したことから、正確な実数は曖昧なままである。その上、難民キャンプで生まれた子どもたちが、職を求めて難民キャンプを出て、タイ国内に不法なまま移住してしまうケースも多くある。
- (66) タイ政府としては、ミャンマーとの国境沿いに限定した区域を設定しており、その区域を超えて不法入国したミャンマー人が移動することについては厳しくチェックをしているが、その区域内で農業などに従事することについては、黙認をしている。例えば、ミャンマーのミャワディとの国境を接する町であるメーソットには、メータオ・クリニックというミャンマー人が経営する病院がある。その病院には、ミャンマーから数多くの患者がタイに入国をして治療に訪れている。タイ政府は、そうした患者がメーソットの区域外に移動することは制限するが、治療後にミャンマー国内に戻ることは黙認している。患者たちは正規の手続を経て、正規のルートを使ってタイ側に入国する場合もあれば、国境を接した住民が日常的に出入国するローカルなポイントを使う場合もある。もちろん、その場合も、タイ政府には報告した上で、事実上の黙認を得るのである。
- (67) 筆者がシャン州の村を訪問した際に、一人の女子児童と出会った。その女子児童によれば、普段はタイ側の難民キャンプで生活しているが、数日かけて徒歩でミャンマー側の親戚宅との間を往復しているという。
- (68) ただし佐々木研によれば、「今では、ミャンマーとの経済関係を促進させるために、タイにとってのバッファーとしてのKNUの存在意義は薄れている。2000年代にはいり、タイはミャンマー政府と和平協議を進めるようにKNUにプレッシャーを加えたりもしていた。もし、バッファーとして利用するとしたら、一見国軍の指揮下にある国境警備隊BGFであろう」とのことである。
- (69) 2016年10月26日付け朝日新聞DISITAL版。ならびにシャンティ2016年10月27日付け報告。<http://sva.or.jp/wp/?news=20520> (2017年1月25日アクセス)。なお、ミャンマー難民の帰還については、三つの区分がある。一つは、難民が自力にて帰還(spontaneous return)。二つは、国連が推奨する帰還(facilitated return)。そして、国連が主導する帰還(promoted return)である。
- (70) 筆者が直接訪問したカレン族の村の一つは、タイ国境に接する平野部のミャワディに隣接したところにある。ミャワディはアジア・ハイウェイが通るタイ側との経済的交流の拠点として発展を続けている

地域である。それにもかかわらず、一步離れたグレー・エリアである少数民族地域の診療所には十分な医薬品も備えられておらず、小学校も兵舎を転用した粗末な建物である。ましてや、タイ国境に隣接する山岳部の村では、それ以上に貧困である。インフラはまったく整っておらず、医療施設や小学校も粗末な建物で電気も通っていない。

参考文献

- 五十嵐誠「第6章 少数民族と国内和平」『ポスト軍政のミャンマー』アジア経済研究所, 2015年, pp.157-182.
- 一般財団法人自治体国際化協会「ミャンマーの地方行政」『CLAIR REPORT No.403』, 2014年
 ヴィローリ, マウリツィオ 佐藤瑠威, 佐藤真喜子訳『パトリオティズムとナショナリズム』, 日本経済評論社, 2007年
- 大野徹「ビルマ国軍史(その1)」『東南アジア研究』8(2)1970年(a), pp.218-346.
 ——「ビルマ国軍史(その2)」『東南アジア研究』8(3)1970年(b), pp.347-377.
 ——「ビルマ国軍史(その3)」『東南アジア研究』8(4)1971年, pp.534-565.
- 小川佳万『社会主義中国における少数民族教育』, 東信堂, 2001年
- 岡部一明「ミャンマー民主化の課題と展望」『東邦学誌』第41巻第2号, 2012年, pp.13-46.
- 奥平龍二「19世紀ビルマの英国植民地化過程と社会変容」『東南アジア研究』京都大学, 23巻2号, 1985年, pp.125-141.
- 尾高煌之助・三重野文晴『ミャンマー経済の新しい光』勁草書房, 2012年
- 梶田孝道『新しい民族問題』, 中公新書, 1993年
- ギアリ, パトリック・J 鈴木道也・小川知幸・長谷川宜之訳『ネイションという神話』, 白水社, 2008年
- 工藤年博編『ミャンマー経済の実態』アジア経済研究所, 2008年
 ——『ミャンマー軍事政権の行方』アジア経済研究所, 2010年
 ——『ミャンマー政治の実態』アジア経済研究所, 2012年
 ——『ポスト軍政のミャンマー』アジア経済研究所, 2015年
- 斎藤紋子「ミャンマー社会におけるムスリム」『ポスト軍政のミャンマー』アジア経済研究所, 2015年, pp.183-204.
- 外地力「民主化とデモクラシー論」『政経論叢』明学会, 第64巻第3・4号, 1996年, pp.219-240.
- ダール, ロバート・高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』岩波文庫, 2014年
- 徐龍達, 遠山淳, 橋内武編著『多文化共生社会への展望』, 日本評論社, 2000年
- 杉浦功一『民主化支援』, 法律文化社, 2010年
- スミス, アントニー・D 高柳先男訳『ナショナリズムの生命力』, 晶文社, 1998年
- スミス, マーティン 高橋雄一郎訳『ビルマの少数民族』, 明石書店, 1997年
- 月村太郎「多民族国家における統合と解体」日本政治学会編『年報政治学』, 岩波書店, 1994年, pp.79-100.
 ——『民族紛争』, 岩波書店, 2013年
- 恒川恵市「序論 「民主化」と国際政治・経済」日本国際政治学会編『国際政治 「民主化」と国際政治・経済』, 第125号, 2000年, pp.1-13.
- 長田紀之「第3章 管区域・州議会選挙と地方制度」『ミャンマー新政権の発足—2015年総選挙の過程と結果』アジア経済研究所, 2016年, pp.1-20. (頁番号はPDF版による)
- 仲野修「民主化のプロセス」『北海道科学大学研究紀要』第39号, 2015年, pp.35-42.
- 日本国際政治学会編『国際政治 「民主化」と国際政治・経済』第125号, 2000年
- 根本敬「植民地ナショナリストと総選挙」『アジア・アフリカ言語文化研究』東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所 48-49, 1995年, pp.81-109.
 ——『抵抗と協力のはざま』岩波書店, 2010年
 ——『物語 ビルマの歴史』中公新書, 2014年
- ブライス, ジェームズ 松山武訳『近代民主政治(第1巻)』岩波文庫, 1929年

- ボブズボーム, E.J. 浜林正夫, 嶋田耕也, 庄司信訳『ナショナリズムの歴史と現在』大月書店, 2001年
眞鍋貞樹「ミャンマーの少数民族による「高度な自治」」『新日本学』拓殖大学日本文化研究所, 2013年夏号,
pp.93-106.
———「少数民族による自治権を求める動き」『政治行政研究』拓殖大学地方政治行政研究所, 第6巻,
2014年, pp.17-36.
三留理男『辺境の民』, 弘文堂, 1996年
村田翼夫編著『東南アジア諸国の国民統合と教育』, 東信堂, 2001年
吉川元『民族自決の果てに』有信堂, 2009年
ワトソン, マイケル 浦野起央, 荒井功訳『マイノリティ・ナショナリズムの現在』, 刀水書房, 1995年

参考資料

- 朝日新聞 (2015年8月21日)
読売新聞 (2016年1月31日, 2月3日, 2月4日)
シャンティ HP
David, C. Williams Lian H. Sakhon *Designing Federalism in Burma* Indiana, University Maurer School of
Law, UNLD Press Chiang Mai, Thailand, 2005
KNOWLEDGE@WHARTON What Will an NLD Government in Myanmar Mean for Business?
[http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/what-will-an-nld-government-in-myanmar-mean-for-
business/](http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/what-will-an-nld-government-in-myanmar-mean-for-business/) (2016年1月6日アクセス)
MYA HAN “The Writings of General Aung San”, 出版社・出版年不明
Pyidaungsu Institute <http://en.pyidaungsuinstitute.org/> (2017年2月10日アクセス)
Silverstein, Josef “Federalism as a Solution to the Ethnic Problem in Burma” *Legal Issues on Burma
Journal* No.11 2002, pp.3-12.
The Myanmar Elections: Results and Implication, Crisis Group Asia Briefing No.,147, 9 December 2015
Turkish weekly
<http://www.turkishweekly.net/2015/09/15/news/embassies-warn-of-role-of-religion-in-myanmar-polls/>
(2015年9月15日アクセス)

(原稿受付 2018年1月11日)

食料品における消費税の帰着

白石 浩 介*

要 旨

本研究では、スーパー系列が互いに異なる4店舗が販売した食料品関連の4商品（①しょう油750ml、②乾めん150g5パック入り、③牛乳パック1L、④食パン6切れ）について、2014年2-6月における日次価格を調べることにより、2014年4月の消費増税における消費税の帰着を検討した。得られた知見は以下の通りである。

第1に、消費税の転嫁においては、過剰転嫁、完全転嫁、過小転嫁のいずれもが発生する。4商品の転嫁傾向はそれぞれ異なっていた。消費税の転嫁は、これまで全ての商品において完全転嫁が想定され、この想定の下で消費税の逆進性などが評価されてきたが、再考の余地がある。

第2に、消費税の転嫁の操作においては特売価格が用いられることが多い。定価に比べて特売価格は伸縮的に調整されており、これが課税の帰着を左右している。主として定価データを採録している消費者物価指数（CPI）だけでは、消費税の転嫁を判断することは難しく、政策情報の充実が望まれる。

第3に、消費増税により一時的な過剰転嫁が発生する。増税前の駆け込み需要を契機として税抜き価格が下落と上昇を繰り返しており、税制が予定する以上の価格の上昇が増税直後に生じる。新たに施行された消費税転嫁対策特別措置法が、これを助長した可能性がある。

第4に、消費増税により価格の粘着性が変化して、それが消費税の転嫁に影響した可能性がある。価格改定の活発化は税抜き価格を引き下げて過小転嫁を招き、一方、価格改定の不活発化は価格を引き上げて過剰転嫁を招く方向に作用した可能性がある。

キーワード：消費税（Value Added Tax）、課税の帰着（Tax Incidence）、POS（Point of Sales）

目 次

1. はじめに
2. 先行研究
3. 使用データ
 - 3.1 POSデータ
 - 3.2 使用データの概要
 - 3.3 定価と特売価格の定義
4. データ分析
 - 4.1 2014年における消費税の転嫁
 - 4.2 2014年4月における価格の短期的変動の有無
 - 4.3 価格の改定頻度

*連絡先：東京都文京区小日向3-4-14、拓殖大学政経学部、Email：kshirais@ner.takushoku-u.ac.jp

5. モデル推定
 - 5.1 価格変化に関する回帰推定
 - 5.2 価格の持続日数に関する Cox モデル推定
6. まとめ

1. はじめに

本稿では、食料品における消費税の帰着に関する検討を行う。わが国の消費税は、仕入れ税額控除の方法がインボイス無しで帳簿方式である点を除けば、諸外国における付加価値税（Value Added Tax, VAT もしくは Goods and Services Tax, GST）と同じタイプの消費課税であり、取引段階ごとに販売者の付加価値に応じて税が累増し、最終的にはそれらが消費者に転嫁される仕組みとなっている。消費税の帰着問題とは、課税に際して販売者が税抜き価格を変更することにより、税負担が変化する現象である。課税の前後において税抜き価格が同じ場合を完全転嫁（full-shifting）という。税抜き価格が引き下げられる場合を過小転嫁（under-shifting）、税抜き価格が引き上げられる場合を過剰転嫁（over-shifting）という。税法は仕入れ税額控除と価格に応じた消費税の納税を義務付けているだけであり、税抜き価格の設定自体は販売者の裁量に任されている。そのため消費増税に伴う税込み価格の上昇による販売数量の下落を懸念する企業が、税抜き価格を引き下げて過小転嫁とするといったケースは十分に発生しうる。

消費税に関して課税の帰着問題が発生することに関しては、一般には理解不足のように見受けられる。この理由としては、表面上は法定税率に対応した税額が徴収されるため、税抜き価格の調整による実質的な税負担の変化が分かり難いこと、多くの企業が完全転嫁を実行し、過小転嫁や過剰転嫁とした企業が少ないので目立ちにくいことが考えられる。さらに個別物品税とは異なり、消費税は家計消費の80%以上を占める財・サービスを課税対象とする一般税である。増税により全ての商品の価格が同率で上昇するため相対価格には変化が無く、そのため個別企業には税抜き価格を調整する誘因が低いという考え方があり得る。しかし、税抜き価格の設定に関する裁量が販売者に任されている以上、増税により過小転嫁や過剰転嫁を実施する企業の発生は避けられない。消費税の転嫁の実態を知ることは、消費税の機能の評価においては重要な検討事項である。

これまで単一税率を保持してきた日本の消費税において、将来に複数税率を導入する動きがある点は、消費税の転嫁問題に関する検討の重要性をさらに引き上げている。消費税における逆進性の緩和を狙いとする複数税率は、完全転嫁のもとで政策効果を発揮するからである。低所得者において相対的な支出割合が高く、軽減税率の対象品目と目されるのは食料品である。しかし、増税を契機として食料品の販売者が過剰転嫁を実施したら軽減税率の効果は減ってしまう。あるいは販売者が過小転嫁の方向で税抜き価格を調整するならば、軽減税率が無くても増税は逆進性を緩和させるのだから複数税率は必要とされず、むしろ市場外の制度であるという点において、軽減税率の導入は経済効率性を減じたとすら見なされてしまう。日本の食料品において、実際にはいかなる転嫁がなされているのであろうか。

2014年4月の消費増税に関して、白石（2016a）は消費者物価指数（Consumer Price Index, CPI）

を用いた計量分析から、食料品に関しては増税直後には完全転嫁であったものの1カ月を経た5月、6月には過小転嫁となったことを突き止めた。白石（2016b）は消費税転嫁の研究に国内では初めてPOS価格（Point of Sales）を用いた。短期間で改定される価格情報を含むPOS価格は、スーパーにおける販売価格の実態を示すが、2014年4月における消費増税に際して、すべての商品において完全転嫁であったことはなく、過剰転嫁や過小転嫁が発生していたことを明らかにした。食料品の分類を細分化したところ、食品分野のなかでも転嫁傾向には差異が生じていることが判明し、軽減税率の対象品目の線引き問題に関する難しさを浮き彫りにした。白石（2016c）はPOS価格のうち過小転嫁となった食パン1商品を取りあげ、4-6月における短期間での価格の乱高下を明らかにした。さらに日次データの使用というマイクロ価格データの特徴を生かすことから、定価では完全転嫁、特売価格では過小転嫁という価格政策の存在を明らかにした。

本研究はこれらの研究を引き継ぎ、2014年4月の消費増税に際しての消費税の転嫁について考察を進める。食パンに加えて、しょう油、乾めん、牛乳パックという3商品のデータを用いて、主として白石（2016c）における研究内容の拡張を図る。ここでの主たる問題意識は、以下の通りである。第1に、消費税の転嫁に関して、完全転嫁、過剰転嫁、過小転嫁のいずれが生じたのか。第2に、増税直後の価格の一時的な高止まり傾向は、食パン以外にも共通したものであったのか。第3に、定価と特売価格における価格政策の相違は、多くの商品に共通して存在するものなのか。第4に、価格の持続日数に関する分析を行い、消費増税を契機とする価格の粘着性がどのように変化したのか、について考える。

本稿では、以下のように議論を進める。第2節では、先行研究のサーベイを行う。第3節では、使用する日次POS価格データの説明を行い、第4節では、データ分析を展開することにより、上述の問題意識の解明を図る。第5節では、モデル推定を実施した上でその結果を報告する。第6節は、本稿のまとめである。

2. 先行研究

日本における消費税の転嫁分析は、1989年の消費税の創設直後に活発化した。そこでの研究手法は時系列モデルと産業連関分析の2つ大別される。時系列モデルによる先行研究には、本間、滋野、福重（1995）と金子、サリディナンター（2006）があり、これを引き継いだのが既述の白石（2016a）である。いずれも消費増税はほぼ完全転嫁であったという結論を得ている⁽¹⁾。海外における時系列モデルを用いた先行研究としては、Carbonnier（2005, 2007）、Valandkhani（2005）があり、前者はフランスにおける特定財の付加価値税の増減税の転嫁を、増減税が無かった財の価格を基準として分析しており、後者はオーストラリアにおける多数財にわたる付加価値税の転嫁について、長期データを用いたARIMAモデルを構築した上で、そこでの税制ダミーから検出したものである。税制ダミー変数によって価格転嫁の多寡を判定する分析手法が一般的であることが理解される。日本の場合、オーストラリアに同じく、これまでの消費増税では課税品のすべてに同率の増税が適用されたので、適用税率の違いから課税転嫁を分析することは困難化している。そのため増税前後の比較が重要となる。

産業連関分析によるものには、金子（1981）、中井（1981）、林・橋本（1987, 1991）、藤川（1991、

1997, 1999), Tamaoka (1994) がある⁽²⁾。いずれも完全転嫁を想定しつつ税額控除の仕組みの違いが税込み価格に及ぼす違いについて検討している。森・森田 (2016), 白石 (2017) が最近の研究である。白石 (2017) は、過小転嫁, 過剰転嫁の影響について、産業連関分析を用いて初めて研究しているが、そこでは消費税の多段階課税における税の累増という仕組みに着目しつつ、サプライチェーンの下流部分における転嫁の影響が大きいことを明らかにしている。本稿との関連性は、最終財のメーカーや販売スーパーといった最終製品における価格づけに消費税の転嫁が左右されるので、末端部分の POS 価格の分析結果を、全体の転嫁動向として近似することが可能という点である。

ミクロ価格を用いた消費増税の転嫁に関する研究事例を振り返る。この研究テーマと分析手法を直接的に扱った国内研究については、今のところ既述の白石 (2016b, 2016c) に限られる。一方、海外における先行研究としては、フランスにおける 1995 年の付加価値税の増税に際して税抜きの生産者価格が上昇し、2000 年の減税では低下したとする Gautier (2006) や、フィンランドの理髪業向けの軽減税率において、減税分の半分しか転嫁されなかったという Kosonen (2015) がある。欧州ではミクロ価格の粘着性に関する研究が盛んであるが、その一部に租税と価格粘着性の関連性を扱う先行研究がある。Vermeulen et al. (2007) は、EU 諸国 6 か国における生産者価格の改定頻度が産業セクター別に異なること、その要因のなかに付加価値税が存在するとした。Álvarez et al. (2005) は、スペインでは 1995 年に付加価値税率が 1% ポイント変化したが、この税込み価格への影響は小さく過小転嫁であったことを明らかにしている。

最後に日本の 2014 年 4 月の消費増税に関連した先行研究を見ておく。阿部・稲倉 (2015) は、企業による提示価格ではなく消費者が選好した価格を検討した。増税前の 2014 年 3 月には、消費者は保存可能な雑貨や化粧品をより安い価格で購入し、増税後の 2014 年 4 月の支出額でみた低下率は食品、飲料では比較的小さかったとした。Abe, Enda, Inakura and Tnogi (2015) は、消費者の購入履歴から増税前後の生計費指数を算出し、これを通常の CPI と比較しているが、買いだめにより消費者が直面する価格は 2014 年 3 月に下落する一方、続く 4 月には新製品の投入により価格が上昇したという。これらは増税前後の消費行動や新製品の投入について興味深い動向を報告しているが、消費税の転嫁については明確には分からない。Cashin and Unayama (2016) は、家計の消費行動はライフサイクル仮説に合致しており、合理的な消費変化を示したとする。消費増税がアナウンスされた 2013 年 10 月に家計消費は恒常的に低下し、増税直後の 2014 年 4 月における低下は僅かであったという。本稿が研究対象とする食料品などの非耐久消費財に関しては、2014 年 4 月の増税前後には実質数量が落ち込むことは少ないとしている。この研究は消費税の完全転嫁を前提としているので、価格の動きへの関心は低い。

3. 使用データ

3.1 POS データ

使用したデータは、日経メディアマーケティング社が作成している「日経 POS 情報」から得た価格情報と売上数量情報である。日経 POS 情報 (販売時点情報管理) は、全国約 300 店舗のスーパーマーケット (大手, 中小, 生協) における POS データを整理したものである。このうち、①しょう油 (750

ミリリットル，K社製造），②乾めん（150グラム5パック入り，T社製造），③牛乳（1000ミリリットル，M社製造），④食パン（6枚組，S社製造）の4商品を取り上げ，そのうち後述する4店舗における販売実績である日次データについて，消費税増税の前後の期間である2014年2月1日から6月30日までの5カ月間について採録した。これらの4商品はそれぞれの品目カテゴリーにおける1位もしくは2位商品を選んでいる。2014年1月における類似商品から構成される商品棚における市場シェアは，それぞれ，①しょう油7.4%，②乾めん5.4%，③牛乳8.3%，④食パン7.2%であり，いずれの商品でも5%以上となっていた。4商品は13桁のJAN(Japan Article Number)コードによって特定化されており，検討対象とした5カ月間においてJANコードには変更はなかったため容量ほかの品質が変わることはなかった。

データの採録単位については，POS情報における最低単位である日次データとした。データ区分が週次，月次であると価格の持続日数が分析できないからである。ただし，日次データであるので閉店間際に実施されるタイムセールスといった同じ日における価格の違いまでは分析ができない。

日次データは，データベースが保有する300店舗のうち，首都圏（東京都，神奈川県）におけるスーパー系列が異なる4店舗について採録した。消費税転嫁の詳細分析のためには個店情報が望ましいからである。対象店舗を複数とした理由は，1店舗のみでは当該スーパーの価格政策しか分からないからであり，全体傾向を知るために複数店舗に関するデータが必要であると考えた。4店舗に限定した理由は，データ購入に関する予算制約による。4店舗の特性であるが，店舗A（東京区部・大手チェーン），店舗B（東京区部・大手チェーン），店舗C（東京市部・地域スーパー），店舗D（神奈川東部・地域スーパー）とした。店舗A，店舗Bが全国チェーンであり，店舗C，店舗Dは地域ストアである。東京に在住する筆者が土地勘を有する東京圏から，チェーン母体の規模や所得水準などの地域特性がなるべく異なるように4店舗を選び出した。

ここで上述の4商品がそれぞれ属する品目分類レベルにおける価格の動きについてみておく。CPIに

表1 CPIおよびPOSにおける前月比の推移（品目レベル）

	しょう油		乾めん		牛乳パック		食パン	
	CPI (しょう油)	POS (18商品)	CPI (即席めん)	POS (10商品)	CPI (店頭売り牛乳)	POS (16商品)	CPI (食パン)	POS (15商品)
2月	-0.5%	-0.8%	0.8%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.3%	0.1%
3月	-0.1%	-0.5%	-0.5%	-2.2%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%
4月	0.3%	2.6%	0.6%	4.5%	-0.3%	0.7%	-0.6%	0.1%
5月	-0.9%	-1.1%	0.4%	0.0%	0.0%	-0.1%	0.5%	-1.1%
6月	0.9%	-0.8%	0.3%	-1.6%	0.1%	-0.5%	-0.4%	-0.8%
7月	-1.3%	1.4%	-0.2%	1.9%	0.1%	0.2%	-0.1%	-0.3%
8月	0.0%	-1.7%	-0.6%	-2.0%	-0.4%	0.3%	0.3%	0.5%
9月	0.6%	0.7%	-0.5%	-0.2%	0.2%	-0.2%	-0.1%	-0.6%
2-9月累計	-1.0%	0.0%	0.3%	0.3%	-0.3%	0.1%	-0.7%	-2.0%

注1：税抜き価格の前月比。2014年2月-9月。

注2：CPIは総務省「消費者物価指数」における細分類レベル，POSは日経メディアマーケティング「日経POS情報」における品目カテゴリーの価格をもとに算出。POSについては白石（2016b）を用いており，全国300店舗の月次平均である。

については細分類, POS については4商品が属する品目カテゴリー (10 から 18 程度の類似商品の平均値) における税抜き価格を算出し, この前月比を比べてみた。2014年2月から9月までの前月比の累計値に関して, CPI と POS が一致したのは②乾めんのみであり, ①しょう油, ③牛乳パックについては, CPI が低下する一方で POS は上昇, ④食パンについては, 白石 (2017c) が分析した通り, POS における低下率が CPI を大きく下回った。POS に代表される実勢価格が, CPI とは異なる動きを示したことが示唆される。

3.2 使用データの概要

使用データの概要は以下の通りである (表2)。5カ月間の営業日は150日であるが, 本データでは販売数量がゼロの日次は欠損値となるため, 商品別, 店舗別にみた営業日数は, それぞれ133~150日と

表2 使用データの概要

	Soy sauce / しょう油					Dried noodles / 乾めん				
	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	計	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	計
営業日数, 日										
2-6月	148	149	133	136	566	142	143	124	137	546
2月	28	28	25	22	103	28	28	25	26	107
3月	31	31	30	31	123	31	31	25	30	117
4月	30	29	23	27	109	27	28	28	26	109
5月	31	31	25	28	115	30	30	21	31	112
6月	28	30	30	28	116	26	26	25	24	101
来店者数, 千人										
2-6月	1,656	902	1,338	961	4,857	1,594	871	1,239	960	4,664
2月	312	166	249	166	893	312	166	250	186	914
3月	357	189	302	216	1,064	357	189	254	209	1,009
4月	326	171	226	185	908	297	166	271	178	911
5月	347	193	249	197	986	337	189	205	218	948
6月	314	183	313	197	1,006	291	162	260	169	882
売上高, 千円										
2-6月	607	493	343	290	1,733	423	455	214	240	1,333
2月	143	82	30	60	315	86	127	102	86	401
3月	202	190	193	110	694	194	121	51	50	416
4月	78	83	17	39	217	79	108	24	26	237
5月	87	75	20	33	215	40	68	16	54	179
6月	98	62	83	49	292	25	31	20	24	100
売上数量, 個										
2-6月	2,168	1,613	1,285	1,028	6,094	1,317	1,385	631	689	4,022
2月	526	260	100	225	1,111	256	413	349	263	1,281
3月	753	633	774	401	2,561	627	369	132	132	1,260
4月	257	275	44	133	709	249	301	64	68	682
5月	287	246	53	104	690	115	216	33	162	526
6月	345	199	314	165	1,023	70	86	53	64	273

注1: 商品別, 店舗別の営業日数 (データ数), 売上高, 売上数量。

注2: 店舗 A (東京都区部・大手チェーン), 店舗 B (東京都区部・大手チェーン), 店舗 C (東京市部・地域スーパー), 店舗 D (神奈川東部・地域スーパー)

なっている。4商品、4店舗を合計した営業日数は2,300日であり、従って2,300個の価格データを得ている。5か月間における4店舗合計の来店者数は509万人（1日あたり3.4万人）に達している。いずれも大規模店舗である。

売上数量と売上高については、4店舗合計で①しょう油 6,094個、173万円、②乾めん 4,022個、133万円、③牛乳パック 58,686個、1,336万円、④食パン 66,042個、934万円であり、①しょう油や②乾めんに比べると、③牛乳パックと④食パンでは10倍近い売上高にあることが見てとれる。売上高/売上数量によって求められる平均価格は、それぞれ①しょう油 320円、②乾めん 365円、③牛乳パック 233円、④食パン 150円である（図1）。売上高を店舗別にみると、店舗Aが763万円、店舗Bが521万円、店舗Cが552万円、店舗Dが742万円となっており、月別推移に関しては3月の売上高が多い（図2）。

表2 使用データの概要（続き）

	Milk carton / 牛乳パック					Bread loaf / 食パン				
	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	計	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	計
営業日数, 日										
2-6月	150	150	146	149	595	149	149	148	147	593
2月	28	28	24	27	107	27	27	26	25	105
3月	31	31	31	31	124	31	31	31	31	124
4月	30	30	30	30	120	30	30	30	30	120
5月	31	31	31	31	124	31	31	31	31	124
6月	30	30	30	30	120	30	30	30	30	120
来店者数, 千人										
2-6月	1,679	907	1,461	1,042	5,089	1,667	898	1,485	1,030	5,081
2月	312	166	237	192	907	300	158	261	181	900
3月	357	189	312	216	1,074	357	189	312	216	1,074
4月	326	176	291	205	997	326	176	291	205	997
5月	347	193	309	218	1,067	347	193	309	218	1,067
6月	337	183	313	211	1,043	337	183	313	211	1,043
売上高, 千円										
2-6月	3,373	2,414	3,180	4,395	13,362	3,222	1,844	1,782	2,493	9,342
2月	912	482	407	803	2,604	613	308	424	527	1,873
3月	686	538	700	840	2,763	741	351	381	450	1,924
4月	548	436	789	838	2,611	642	373	335	481	1,831
5月	592	516	651	901	2,660	641	402	347	550	1,939
6月	635	442	633	1,013	2,724	585	410	295	484	1,775
売上数量, 個										
2-6月	15,388	10,993	14,229	18,076	58,686	25,484	14,514	11,023	15,021	66,042
2月	4,677	2,257	1,778	3,268	11,980	4,853	2,261	2,621	3,074	12,809
3月	3,110	2,500	3,252	3,419	12,281	5,859	2,510	2,401	2,553	13,323
4月	2,357	1,982	3,600	3,408	11,347	5,055	2,862	2,040	2,863	12,820
5月	2,517	2,292	2,846	3,662	11,317	5,045	3,340	2,166	3,496	14,047
6月	2,727	1,962	2,753	4,319	11,761	4,672	3,541	1,795	3,035	13,043

注は前に同じ。

図1 平均価格

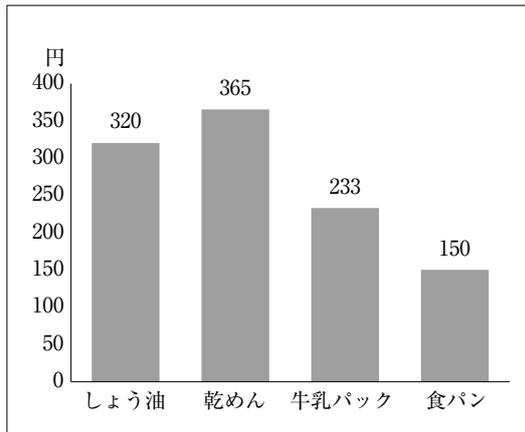
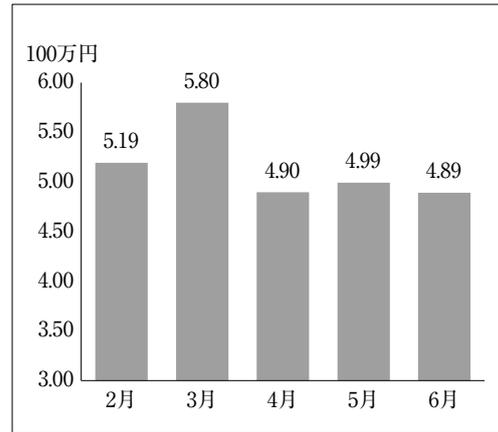


図2 売上高の推移



注1：平均価格 = 売上高 / 数量

3.3 定価と特売価格の定義

先行研究によると POS 価格には定価と特売価格が存在しており、両者は異なる動きを示す傾向がある。そこで本研究においても、定価と特売価格という2つの価格タイプを分けて考えることにする。しかし、元データである「日経 POS 情報」において定価と特売価格が区分されているのは、16個（4商品×4店舗）中6個に留まる。「日経 POS 情報」による定価の定義は、「i. それぞれの販売店が定価として示したもの、もしくは ii. 日経メディアマーケティング社により過去2年間における最大価格」である。

本研究では白石（2016c）にならい、新たに月次の最大価格を定価として定義して使用する。日持ちが効かない食料品では月ごとに価格が見直される、最大価格を定価とするとその持続日数は確かに特売価格に比べると長い、最大価格を上回る特売価格は無いだろう、などがその理由である。ここで本研究が定義する定価と「日経 POS 情報」が提示した定価の比較を試みたところ、両者のかい離率は多くの商品において0.0-0.4%に留まっていた。月次の最大価格を定価とする方法に問題は無いと考える。

4. データ分析

4.1 2014年における消費税の転嫁

4.1.1 しょう油

750ミリリットル入りのしょう油における価格推移については、以下が指摘できる（図3）。以下でみる価格はすべて税抜き価格である。店舗Aにおける定価は332円であり、消費増税をはさんだ5カ月間において一定であったので完全転嫁であったことが分かる。特売価格に関しては、2月298.1円から3月には291.5円まで低下し、その後、4月294.2円、5月302.8円、6月282.1円となっている。3月と5月に引き下げ幅が強められたので過小転嫁の傾向にある。店舗Bにおける定価は3月332円から4月

表3 定義が異なる定価データの比較

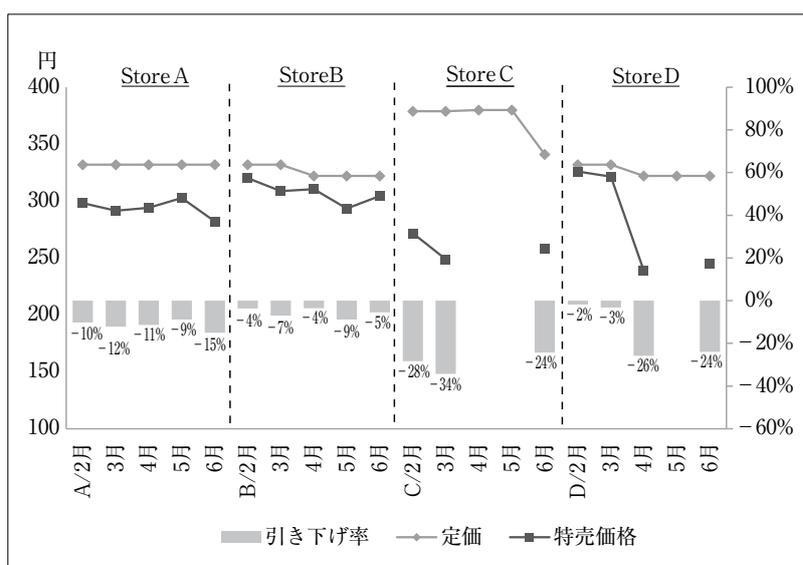
単位：円	Soy sauce / しょう油				Dried noodles / 乾麺				Milk carton / 牛乳パック			
	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D
「日経 POS 情報」における「定価」データ												
2-6月	331.4		379.7			369.5	474.7			236.1		252.6
2月	331.3		379.0			369.3						
3月	331.4		379.0			369.4	474.2			236.1		252.1
4月	331.6		380.0			370.3				236.1		
5月	331.4		380.0				475.0			236.1		
6月	331.3									236.1		253.0
最大価格 (5カ月間もしくは月次)												
2-6月	332		380			386	475			236		253
2月	332		379			370	379			197		246
3月	332		379			370	475			236		253
4月	332		380			386	380			236		246
5月	332		380			360	475			236		245
6月	332		341			360	380			236		253
差異率												
2-6月	0.2%		0.1%			4.5%	0.1%			0.0%		0.2%
2月	0.2%		0.0%			0.2%						
3月	0.2%		0.0%			0.2%	0.2%			0.0%		0.4%
4月	0.1%		0.0%			4.2%				0.0%		
5月	0.2%		0.0%				0.0%			0.0%		
6月	0.2%									0.0%		0.0%

注1: 「日経 POS における定価データ」とは、「日経 POS 情報」において特売販売が区分表示されていたもの。特売以外を「定価」と見なして集計。

注2: 「最大価格」とは本研究による独自設定。月次の最大価格を定価としたもの。

注3: 4商品×4店舗における16個のデータ中、「日経 POS 情報」による定価表示があったものは6個17カ月。この17カ月データのうち、16カ月において両者の差は0.4%以下に留まる。

図3 定価と特売価格の推移 (しょう油)



注1: 日次価格を定価と特売価格に区分した上で、それぞれの平均値を算出。

注2: 引き下げ率 = (特売価格 / 定価) - 1

322 円に 10 円だけ引き下げられ、特売価格は最高が 2 月の 320.1 円であり、これが 5 月になると 293.5 円まで低下している。定価、特売価格ともに低下している。店舗 C における定価は 3 月の 379 円から 4 月には 380 円と 1 円だけ引き上げられたが、ほぼ一定とみて良いだろう。しかし、6 月には 341 円と大きく低下している。特売価格については、4 月と 5 月においてセールスが実施されず、特売価格が提示されなかったことが特徴的である。店舗 D は店舗 C に類似しており、定価は 3 月から 4 月に 10 円だけ引き下げられた一方、5 月には特売が実施されていない。

4 店舗中 2 店舗において消費増税後の 4 月や 5 月に特売セールスを停止した点が注目される。4 店舗計の売上数量をみていくと、2 月 1,111 本から 3 月 2,561 本と消費増税前の駆け込み需要では 2 倍以上も売れ行きが伸びたが、4 月 709 本、5 月 690 本と大きく落ち込み、6 月 1,023 本とようやく回復をしている。しょう油は日持ちが効く製品なので、駆け込み需要を取り込みつつ、4-5 月には特売を停止して、半ば販売を断念したようにすら思われる。

日次価格を月別に区分した上で、2 月値との差異検定 (t 検定) を行ったところ、定価については、3 月以降に下落もしくは変化なしが有意とされ、特売価格については、3 月と 6 月に下落もしくは変化なしが有意であることが分かった (表 4)。これらの検定結果は完全転嫁もしくは過小転嫁を支持する。3 月には特売により数量を伸ばさせ、4 月、5 月には定価を引き下げつつ模様がめを行い、そして 6 月になると特売価格を引き下げて売り上げをテコ入れたようである。以上をまとめると、しょう油においては、定価、特売価格ともに消費増税を契機として引き下げられ過小転嫁となったと判断される。

4. 1. 2 乾めん

105 グラム入りの乾めん (ラーメン) が 5 つ封入された乾めんの価格については、以下が指摘できる (図 4)。店舗 A における定価は 4 月 352 円であり、それ以外の月はすべて 351 円であり、完全転嫁であったと見なされる。特売価格については、2 月 323.7 円から 3 月 318.4 円と引き下げられた後は、4 月 341.1 円、5 月 339.5 円、6 月 336.0 円と増税前に比べると高めに推移している。店舗 B に関しては、定価は 2-3 月 370 円であったが、4 月に 386 円に引き上げられ、その後 5-6 月は 360 円と低下したものの増税前に比べると低下している。特売価格は 2 月 311.5 円から早くも 3 月には引き上げられて 340.1 円となっており、4 月 356.8 円、5 月 345.6 円、6 月 356.1 円と高めで推移した。定価では過小転嫁、特売価格では過剰転嫁と見なされる。店舗 C においては、定価は 379 円→475 円→380 円→475 円→380 円とちょうど 100 円ずつ増減を繰り返している。このなかで特売価格については 4 月以降に提示されおらず、つまりセールスは実施されなかった。店舗 C は定価の設定が特売を兼ねており、月ごとに変動するよう見受けられる。店舗 D の定価は 5 カ月間において 379 円で一定であり、特売は 2 月と 5 月にしか実施されなかった。

2 月価格との差異検定によると、特売価格については、変化なしと上昇が有意であった (表 4)。4 店舗計の売上数量をみると、2 月 1,281 個、3 月 1,260 個、4 月 682 個、5 月 526 個、6 月 273 個と推移しており、増税後に数量の落ち込みが顕著であった。6 月におけるさらなる減少は夏場にはラーメンを食べないという季節性によると考えられる。以上をまとめると、乾めんにおいては、定価を一定とすることにより完全転嫁が実現する一方、特売価格においては引き上げられて過剰転嫁とされたようである。

表4 各月価格の2月価格との差異検定

	しょう油			乾めん		
	全価格	定価	特売価格	全価格	定価	特売価格
低下						
3月	0.00 ***	0.09 *	0.00 ***	1.00	1.00	1.00
4月	0.85	0.01 **	0.24	1.00	1.00	1.00
5月	0.93	0.00 ***	0.10	1.00	1.00	1.00
6月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	1.00	0.60	1.00
変化なし						
3月	0.00 ***	0.17	0.01 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
4月	0.30	0.03 **	0.47	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
5月	0.14	0.00 ***	0.20	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
6月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.80	0.00 ***
上昇						
3月	1.00	0.91	1.00	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
4月	0.15	0.99	0.76	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
5月	0.07 *	1.00	0.90	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
6月	1.00	1.00	1.00	0.00 ***	0.40	0.00 ***
	牛乳パック			食パン		
	全価格	定価	特売価格	全価格	定価	特売価格
低下						
3月	1.00	0.99	1.00	0.86	0.61	0.73
4月	1.00	1.00	1.00	0.69	0.09 *	0.99
5月	1.00	1.00	1.00	0.06 *	0.12	0.26
6月	1.00	1.00	1.00	0.05 *	0.43	0.02 **
変化なし						
3月	0.00 ***	0.02 **	0.00 ***	0.28	0.77	0.54
4月	0.00 ***	0.00 ***	0.01 ***	0.63	0.19	0.03 **
5月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.13	0.25	0.52
6月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.10	0.86	0.05 **
上昇						
3月	0.00 ***	0.01 **	0.00 ***	0.14	0.39	0.27
4月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.31	0.91	0.01 **
5月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.94	0.88	0.74
6月	0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***	0.95	0.57	0.98

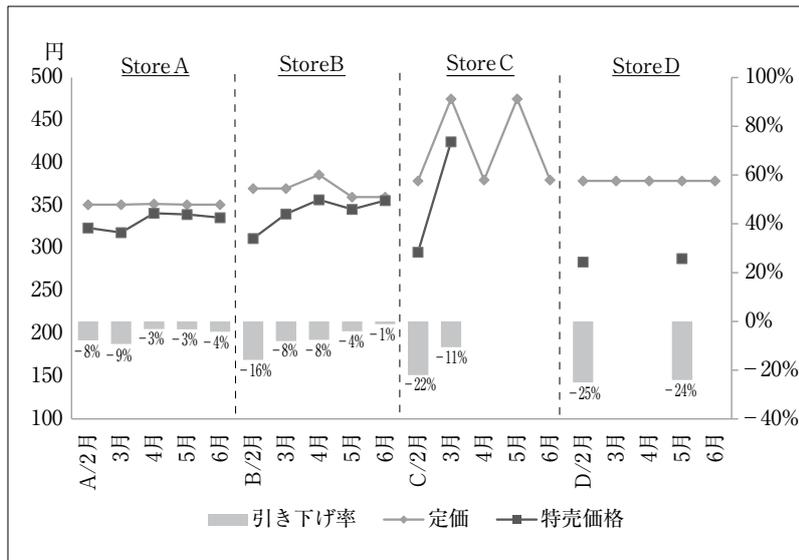
注1：数字はt検定に関する差異確率値。*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01。

注2：日次データを月別に区分し、差異に関するt検定を実施。

4.1.3 牛乳パック

1000ミリリットルの紙パック入りの牛乳に関しては、消費増税の前後において総じて価格が上昇傾向にあり、以下が指摘できる(図5)。店舗Aでは、定価は2月197円であったが、3月には236円まで引き上げられて、それ以降は236円と同水準で推移した。特売価格についても2月191.2円から、3月217.2円、4月227.1円と上昇傾向をたどっている。店舗Bでは、定価は2-3月217円から4月229円、5-6月230円と段階的に引き上げられ、特売価格は3月212.3円から4月220.2円まで上昇して5月217.8円、6月215.9円とやや下落したが、2月水準である210.7円までは低下することがなかった。店

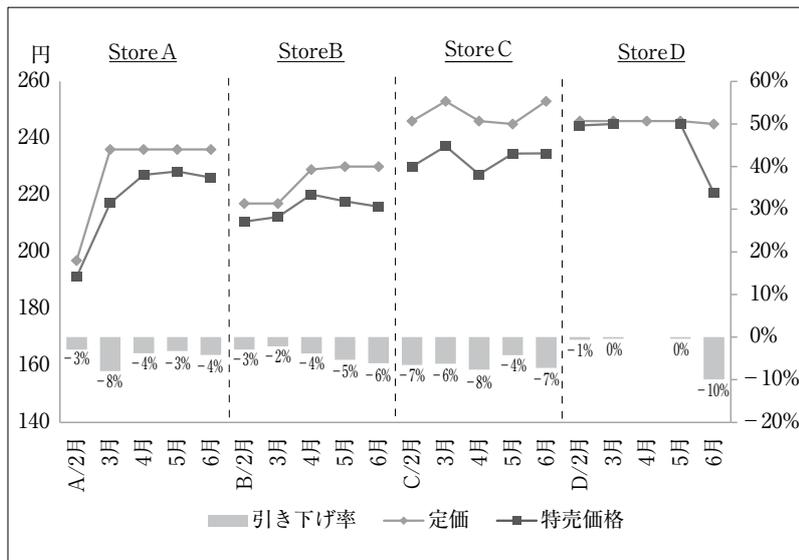
図4 定価と特売価格の推移（乾めん）



注1：日次価格を定価と特売価格に区分した上で、それぞれの平均値を算出。

注2：引き下げ率 = (特売価格 / 定価) - 1

図5 定価と特売価格の推移（牛乳パック）



注1：日次価格を定価と特売価格に区分した上で、それぞれの平均値を算出。

注2：引き下げ率 = (特売価格 / 定価) - 1

舗Cでは、3月と6月の定価が253円と最高であり、特売価格についてもこの2か月間が最高となっている。牛乳パック以外の多くの食料品において6月になると価格が低下したのとは対照的である。店舗Dにおける定価は、2-5月246円、6月245円なのでほぼ一定とみて良いだろう。特売価格は、4月は提示が無しであり、2月、3月、5月は245円で同じである一方、6月には220.8円まで比較的大きく引き下げられている。

日次価格の差異検定は、定価、特売価格の両方においてともに変化なし（完全転嫁）、上昇（過剰転嫁）を有意に支持している。売上数量は、2月11,980個、3月12,281個、4月11,347個、5月11,317個、6月11,761個であり、3月から4月にかけて8%だけ減少したものの、しょう油や乾めんに比べると下落傾向は小さく、ほぼ数量が維持できたと見なされる。このなかで定価、特売価格の両方において過剰転嫁が実現している。

4.1.4 食パン

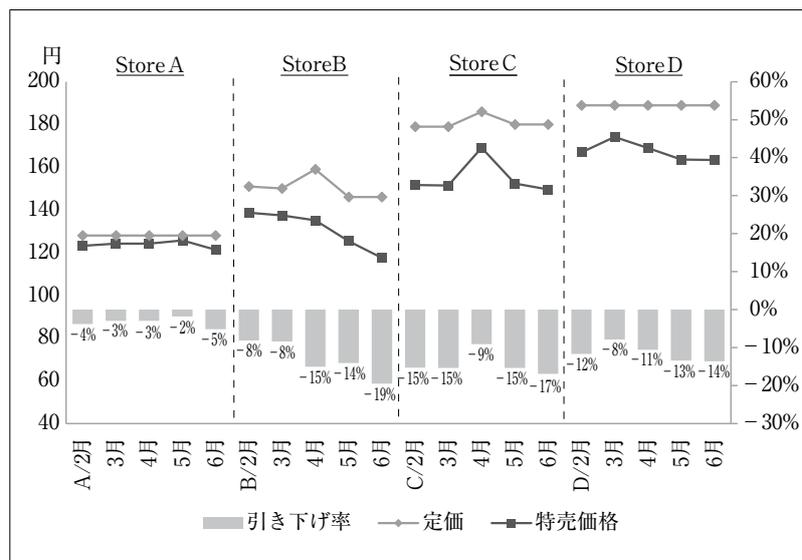
6枚切りの食パンについては、白石（2016c）において分析した通りである。図6に示されるように、定価はほぼ一定であり完全転嫁となっており、特売価格については増税後の5月から定価傾向を強めて過小転嫁となった。2月12,809個、3月13,323個、4月12,820個、5月14,047個、6月13,043個となっており、本研究が取り上げた4商品において唯一、5-6月における数量が伸長している。

③牛乳パックが過剰転嫁である一方、④食パンでは過小転嫁となり、対照的な動きを示している。この要因のひとつに、定価による販売指向の有無が考えられる。売上数量を、定価販売によるものと特売価格によるものに区分し、定価による販売数量のシェアをみたところ、2月時点では③牛乳パック65%、④食パン39%であり、③牛乳パックではもともと定価による販売シェアが高く、あまり値下げしない商品であることが分かった（図7）。

4.1.5 小括

4商品、4店舗における日次価格を定価と特売価格に分け、月ごとの価格の動きについて相違の有無を検討することにより、消費増税による転嫁傾向を調べた。これまでの分析結果を簡単にまとめておく。

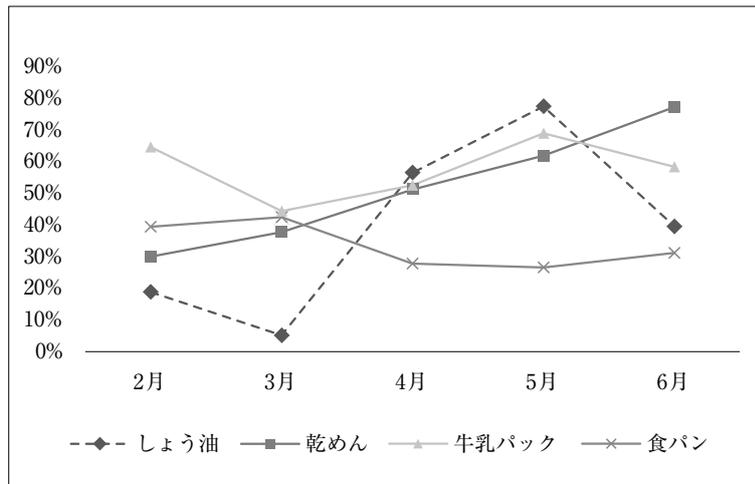
図6 定価と特売価格の推移（食パン）



注1：日次価格を定価と特売価格に区分した上で、それぞれの平均値を算出。

注2：引き下げ率 = (特売価格 / 定価) - 1

図7 定価による販売個数シェア



注1：売上数量を、定価もしくは特売価格による販売に区分した上で、総量に占める定価販売の割合を算出。

注2：4店舗における定価による数量シェアの平均値を算出。

第1に、①しょう油、②乾めん、③牛乳パック、④食パンの4商品の転嫁傾向は互いに異なっていた。①しょう油では、定価は過小転嫁(-)、特売価格は過小転嫁(-)、②乾めんでは、価格は完全転嫁(±)、特売価格は過剰転嫁(+)、③牛乳パックでは、定価は過剰転嫁(+)、特売価格は過剰転嫁(+)、④食パンでは、定価は完全転嫁(±)、特売価格は過小転嫁(-)となっており、消費税の転嫁は、過剰転嫁、完全転嫁、過小転嫁のいずれも取りうるようである。

第2に、定価に比べると特売価格の方が変化しやすい。そのため、②乾めん、④食パンでは、定価では完全転嫁としつつ、特売価格においてそれぞれ過剰転嫁、過小転嫁としている。定価は一定(完全転嫁)であるとした白石(2016c)における分析結果は、全ての商品に共通するものではなく、消費税増税後に定価を引き上げたり、引き下げたりすることが分かった。

第3に、定価において完全転嫁では無い場合、定価と特売価格の転嫁傾向は一致する傾向がある。つまり、定価と特売価格における引き下げと引き上げの傾向が相反することは無い模様である。定価を変更させる商品において、③牛乳パックは過剰転嫁を実施しており、これは増税を契機として価格の引き上げを意図したと思われる。一方、①しょう油では、過小転嫁としており、これには増税後の需要減少への対策があったかも知れない。

第4に、本研究で取り上げた4商品は、商品特性からみて2つのタイプに分けられる。消費期限が長く日持ちが効き、駆け込み需要にともなう数量増と増税後の数量減が顕著であった①しょう油、②乾めんのタイプと、消費期限が短く、消費増税前後の数量変化が比較的小さかった③牛乳パックと④食パンのタイプに大別できる。しかし、このような商品タイプの違いが消費税の転嫁を左右することは少なそうである。消費期限が短くても①しょう油では過小転嫁、②乾めんではやや過剰転嫁であり、消費期限が長くても③牛乳パックでは過剰転嫁、④食パンはやや過小転嫁であった。

根拠に欠けるが、以上をもとに筆者なりの類推を述べたい。①しょう油については、消費税に伴う

駆け込み需要増と反動減が大きく、そのため増税後の需要を喚起するためにスーパーは過小転嫁にしたと思われる。②乾めんについては、増税後の反動減が大きかったが、季節性商品であり夏場の需要減退期に入っていたので、特売をしても数量が伸びる可能性は低く、結果的に過剰転嫁となったのではないかと考えられる。③牛乳パックはスーパーにおける定番商品であり、数量減が懸念されないため価格の引き上げを図ったと思われる。④食パンについては、数量減は懸念されないものの牛乳パックに比べると競合する製品が多く、売上数量を維持するために特売価格を引き下げたと考えられる。スーパーやメーカーはPOSの導入により従来に比べると価格改定頻度を上昇させており、この価格改定頻度の上昇は、価格の引き上げ、引き下げの両方をもたらすので価格の絶対水準に対しては中立的とされてきた。また、そのなかで食料品は一律に必需品とされ、価格弾力性が小さく増税に伴う数量変化は少なく、それを知る販売者は、価格をそれほど変更しないだろうと考えられてきた。しかし、本項における分析結果からは、消費増税を契機として税抜き価格が上方や下方にシフトして、完全転嫁以外の過剰転嫁や過小転嫁が発生すること、個別の商品レベルでは需要変化が意外と大きいことが分かった。

4.2 2014年4月における価格の短期的変動の有無

白石（2016c）は3月から4月にかけての食パンにおける日次データの動きから、増税直後には価格が上昇していることを発見した。5月以降の価格が低下するなかで、一時的に価格が上昇したことは、価格の乱高下が発生したことを意味しており、これを好ましくないものとしている。本項では、増税直後の税抜き価格の上昇が、①しょう油、②乾めん、③牛乳パックといったほかの商品に共通して見られたかについてチェックする。

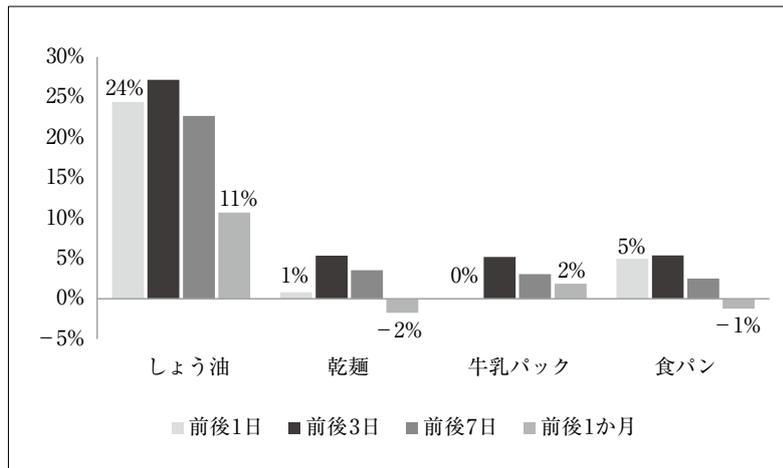
はじめに④食パンについて見ておくと、3月31日から4月1日にかけての前後1日の価格変化率が5.0%であり、3月29-31日と4月1-3日という前後3日間の平均価格の変化率は5.4%であった。対象期間を長くすると、前後7日間では2.5%、前後1カ月では-1.2%となっており変化率が縮小している（図8）。このように月次では-1.2%と税抜き価格が低下しつつ、増税直後には価格が5%も上昇していた。白石（2016c）はこの傾向に注目したのである。

この短期的な変化率の推移について、他の商品を見ていくと、①しょう油（前後1日間、前後3日間、前後7日間、前後1カ月の順に）24.4%→27.2%→22.7%→10.7%、②乾めんでは、0.8%→5.4%→3.6%→-1.7%、③牛乳パックでは、0.0%→5.2%→3.1%→1.9%と、いずれも前後3日間以降の上昇率が徐々に低下する傾向にあり、少なくとも4商品に共通していることが分かった。価格と数量の変化は小さいとされる食料品でも駆け込み需要からの反動の影響を受けているのである。3月下旬には、特売セールにより平均価格が下落するが、3月31日になるとそれが控えられて、これが4月7日ごろまで続くため価格が一時的に上昇する。そして4月下旬にかけて特売セールが復活することにより価格は下落に転じる。前後1日間の増減率が小さいのは、4月1日時点の増税の直前からの価格変化を小さく見せたかったからと思われる。これらの2014年4月という増税直後の短期的な価格上昇率を店舗別にみると、一時的な上昇から縮小に転じる傾向は、店舗A、店舗B、店舗Cにおいて見られ、店舗Dには見られなかった（図9）。

税抜き価格が上昇した原因は、増税後に特売が控えられたことによるが、ここではなぜ増税後に税込

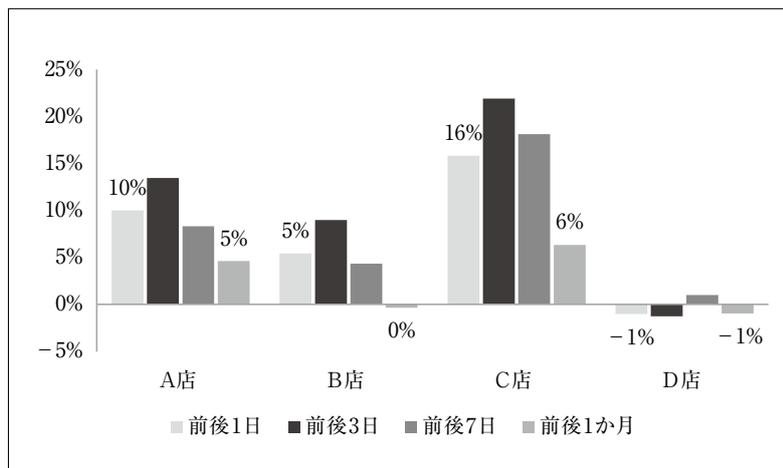
み価格の上昇が見込まれながら、特売が見送られたかについて考えてみたい。多くの店舗は当時の経済環境であったアベノミクスの初期時点においてインフレ期待を抱き、さらに新たに施行された消費税転嫁対策特別措置法が仕入れ値に対する引き下げ要請を監視し、明示的な消費税還元セールの実施を禁止していたことから、税抜き価格を下方に誘導する動きが控えられたものと考えられる。実勢価格は定価と特売価格の両方を含むから、特売セールが減少すれば、結果的に実勢価格は上昇してしまう。しか

図8 税抜き価格の変化率，商品別



注1：前後1日とは、3月31日から4月1日にかけての変化率
 前後3日とは、3月29-31日と4月1-3日の平均価格の変化率
 前後7日とは、3月25-31日と4月1-7日の平均価格の変化率
 前後1カ月とは、3月1-31日と4月1-30日の平均価格の変化率
 注2：変化率を4店舗別に算出し、その単純平均値を示す。

図9 税抜き価格の変化率，店舗別



注1：前後1日とは、3月31日から4月1日にかけての変化率
 前後3日とは、3月29-31日と4月1-3日の平均価格の変化率
 前後7日とは、3月25-31日と4月1-7日の平均価格の変化率
 前後1カ月とは、3月1-31日と4月1-30日の平均価格の変化率
 注2：変化率を商品別に算出し、その単純平均値から店舗別の変化率を求めた。

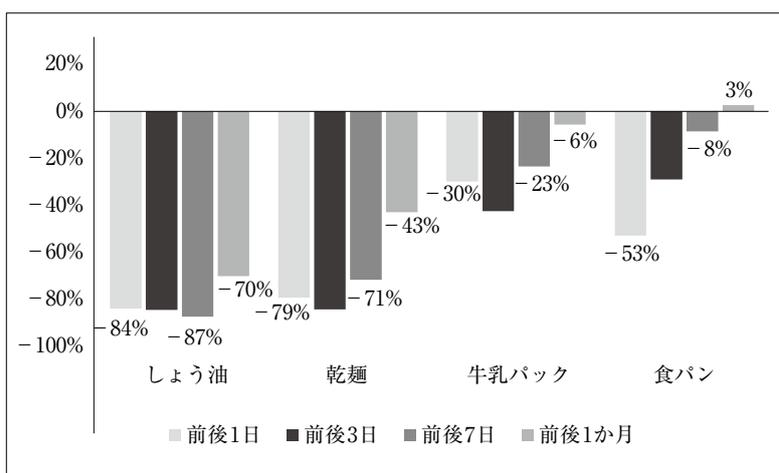
し、この効果は1カ月以内に消失している。消費税転嫁対策特別措置法を念頭においた増税前後の価格参照は長期には及ばず、特売セールスが復活したためと考えられる。さらに予想以上の数量減に驚いたスーパーが価格転嫁の難しさを懸念して、値付けを素早く修正した可能性がある⁽³⁾。スーパーは、①しょう油や②乾めんにおける駆け込み需要の多さから、増税後の反動減は予想していたと思われる。さらに、来店者数が少なくなるだろうから、賞味期限が短い③牛乳パックや④食パンですら増税直後には販売数量は低下する。しかし、前後7日間における数量減が、③牛乳パック-23%、④食パン-8%であったことは驚いたのではないか(図10)。

増税直後に多くの商品や店舗において税抜き価格レベルにおいてすら上昇が発生し、過剰転嫁されてしまう可能性には注意が必要である。軽減税率の適用により価格の据え置きを図ったとしても、増税前のセールスによって食料品においても特売価格が低下するならば、その反動から軽減品目であっても価格が上昇してしまうからである。また、税率の引き上げ分を上回る価格上昇とその後の下落が、政府の転嫁対策に起因するならば、それは問題とは言えないだろうか。現在の消費税転嫁対策特別措置法は、中小企業の保護を目的として、購入側の大企業が納入価格を買い叩かないこと、大手スーパーなどに増税分を値下げしたような表示をさせないことを目指している。これに価格の安定化という視点が追加できないかと思う。増税直後の急激な価格上昇が事前の想定を上回る数量減少を引き起こすと、それは履歴効果を形成することにより、その後の消費水準を引き下げマクロ景気が低迷する要因となってしまからである。

4.3 価格の改定頻度

価格の改定頻度は、 $F = \text{改定日数} / \text{営業日数}$ として定義される。月次、旬次といった一定の営業日数

図10 売上数量の変化率、商品別



注1：前後1日とは、3月31日から4月1日にかけての変化率
 前後3日とは、3月29-31日と4月1-3日の平均価格の変化率
 前後7日とは、3月25-31日と4月1-7日の平均価格の変化率
 前後1か月とは、3月1-31日と4月1-30日の平均価格の変化率
 注2：変化率を店舗別に算出し、その単純平均値から商品別の変化率を求めた。

を分母として、それに占める価格が改定された日数を分子とする割合を示しており、改定頻度の高さは、価格の頻繁な改定を意味する。わが国ではPOSシステムの普及によりスーパーのレジ処理の電子化が進展し、価格の改定頻度が上昇して、短期間のうちに価格が改定される傾向にあることが知られている。価格の平均持続日数は改定頻度の逆数として、 $T=1/F$ なる算式により定義される。価格の改定頻度が上昇すると、価格の持続日数は短期化する関係にある。

商品別に価格の改定頻度をみていくと、①しょう油に関する4店舗の平均値については、2月0.45、3月0.67、4月0.29、5月0.16、6月0.19となっている（図11、表5）。消費増税の直前にあたる3月が最高であり、2月に比べると価格が頻繁に変更されており、増税後の4月には大きく落ち込み、その後は2月や3月の水準に戻ることはなかった。②乾めんでは、2月0.23、3月0.35、4月0.33であり、3月にかけて上昇したが4月の落ち込み幅は小さく、その後は5月0.21、6月0.17と低下傾向が続いた。価格転嫁については、①しょう油では過小転嫁、②乾めんでは過剰転嫁と対照的な傾向にあるが、価格の改定頻度は共通しており、2月から3月にかけて上昇し、その後の4月以降になると増税前を下回る水準となった。旬次別の改定頻度の動きをみると、①しょう油、②乾めんでは、いずれも3月下旬が5カ月間における最高値となっており、それが増税直後に急落した。

続いて、③牛乳パックを見ていくと、2月0.29、3月0.41、4月0.34、5月0.24、6月0.28と推移して

表5 価格の改定頻度

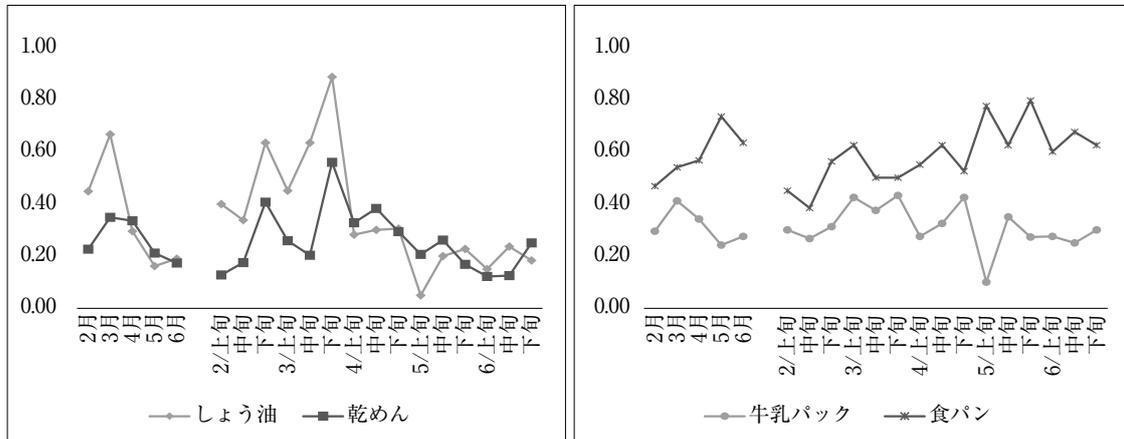
	Soy sauce / しょう油					Dried noodles / 乾麺					
	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	平均	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	平均	
2-6月	0.45	0.53	0.18	0.27	0.36	0.37	0.53	0.11	0.03	0.26	
2月	0.75	0.61	0.16	0.27	0.45	0.36	0.43	0.08	0.04	0.23	
3月	0.61	0.65	0.57	0.84	0.67	0.58	0.42	0.36	0.03	0.35	
4月	0.27	0.76	0.04	0.11	0.29	0.48	0.82	0.04	0.00	0.33	
5月	0.29	0.35	0.00	0.00	0.16	0.27	0.47	0.05	0.06	0.21	
6月	0.32	0.30	0.07	0.07	0.19	0.12	0.54	0.04	0.00	0.17	
2月	上旬	0.60	0.60	0.11	0.29	0.40	0.00	0.40	0.11	0.00	0.13
	中旬	0.70	0.40	0.00	0.25	0.34	0.40	0.30	0.00	0.00	0.18
	下旬	1.00	0.88	0.38	0.29	0.63	0.75	0.63	0.13	0.13	0.41
3月	上旬	0.20	0.50	0.30	0.80	0.45	0.20	0.40	0.33	0.10	0.26
	中旬	0.90	0.60	0.33	0.70	0.63	0.60	0.10	0.11	0.00	0.20
	下旬	0.73	0.82	1.00	1.00	0.89	0.91	0.73	0.60	0.00	0.56
4月	上旬	0.10	0.78	0.13	0.13	0.28	0.30	0.90	0.11	0.00	0.33
	中旬	0.40	0.80	0.00	0.00	0.30	0.78	0.75	0.00	0.00	0.38
	下旬	0.30	0.70	0.00	0.22	0.31	0.38	0.80	0.00	0.00	0.29
5月	上旬	0.10	0.10	0.00	0.00	0.05	0.10	0.50	0.13	0.10	0.21
	中旬	0.30	0.50	0.00	0.00	0.20	0.44	0.50	0.00	0.10	0.26
	下旬	0.45	0.45	0.00	0.00	0.23	0.27	0.40	0.00	0.00	0.17
6月	上旬	0.20	0.20	0.20	0.00	0.15	0.00	0.38	0.11	0.00	0.12
	中旬	0.44	0.30	0.00	0.20	0.24	0.13	0.38	0.00	0.00	0.13
	下旬	0.33	0.40	0.00	0.00	0.18	0.20	0.80	0.00	0.00	0.25

注1：改定頻度(F) = 改定日数 / 営業日数。前日データが欠損値の場合には改定日数にカウントしない。そのため欠損データが多い、店舗Cおよび店舗Dにおける改定頻度は低くなる点に注意。

注2：月次および旬次の改定頻度を4店舗別に算出し、この平均値から商品別の改定頻度を求めた。

おり、3月にかけて上昇した点は①しょう油、②乾めんと同じであるが、2月水準と5-6月はほぼ同じ水準であり、消費増税前を下回るまでには至らなかった。

図 11 価格の改定頻度



注1：改定頻度(F) = 改定日数 / 営業日数

注2：月次および旬次の改定頻度を4店舗別に算出し、この平均値から商品別の改定頻度を求めた。

表 5 価格の改定頻度 (続き)

	Milk carton / 牛乳パック					Bread loaf / 食パン					
	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	平均	店舗 A	店舗 B	店舗 C	店舗 D	平均	
2-6月	0.31	0.49	0.29	0.17	0.31	0.31	0.88	0.42	0.76	0.59	
2月	0.29	0.50	0.21	0.19	0.29	0.19	0.70	0.42	0.56	0.47	
3月	0.45	0.48	0.45	0.26	0.41	0.23	0.77	0.42	0.74	0.54	
4月	0.27	0.77	0.33	0.00	0.34	0.23	0.97	0.43	0.63	0.57	
5月	0.23	0.35	0.26	0.13	0.24	0.58	0.97	0.48	0.90	0.73	
6月	0.30	0.33	0.17	0.30	0.28	0.30	0.97	0.33	0.93	0.63	
2月	上旬	0.00	0.40	0.30	0.50	0.30	0.00	0.70	0.50	0.60	0.45
	中旬	0.40	0.50	0.17	0.00	0.27	0.33	0.67	0.25	0.29	0.38
	下旬	0.50	0.63	0.13	0.00	0.31	0.25	0.75	0.50	0.75	0.56
3月	上旬	0.30	0.70	0.50	0.20	0.43	0.10	0.80	0.60	1.00	0.63
	中旬	0.50	0.10	0.50	0.40	0.38	0.30	0.70	0.30	0.70	0.50
	下旬	0.55	0.64	0.36	0.18	0.43	0.27	0.82	0.36	0.55	0.50
4月	上旬	0.10	0.60	0.40	0.00	0.28	0.00	1.00	0.50	0.70	0.55
	中旬	0.30	0.80	0.20	0.00	0.33	0.50	0.90	0.50	0.60	0.63
	下旬	0.40	0.90	0.40	0.00	0.43	0.20	1.00	0.30	0.60	0.53
5月	上旬	0.10	0.10	0.20	0.00	0.10	0.40	1.00	0.70	1.00	0.78
	中旬	0.30	0.50	0.20	0.40	0.35	0.30	1.00	0.30	0.90	0.63
	下旬	0.27	0.45	0.36	0.00	0.27	1.00	0.91	0.45	0.82	0.80
6月	上旬	0.00	0.50	0.30	0.30	0.28	0.20	1.00	0.30	0.90	0.60
	中旬	0.70	0.10	0.00	0.20	0.25	0.50	0.90	0.30	1.00	0.68
	下旬	0.20	0.40	0.20	0.40	0.30	0.20	1.00	0.40	0.90	0.63

注は前に同じ。

④食パンは、それ以外の3商品とは全く異なる動きを見せている。2月より3月の改定頻度が高かった点は共通しているが、4月以降の改定頻度がさらに上昇したのである。2月0.47、3月0.54、4月0.57、5月0.73、6月0.63と推移している。白石（2017c）において④食パンを事例として分析したが、そこで指摘した改定頻度の上昇による過小転嫁という事例は一般的では無かったことになる。2月→3月→4月にかけての月次の持続日数をみても、①しょう油2.2日→1.5日→3.4日、②乾めん4.4日→2.9日→3.0日、③牛乳パック3.4日→2.4日→2.9日と、程度の差こそあれV字型にあるが、④食パンだけは2.1日→1.9日→1.8日と右下がりであった（図12）。

価格の改定頻度は、価格の粘着性に関する指標と見なすことができる。改定頻度の上昇（持続日数の低下）は、価格の粘着性の低下を意味し、逆に、改定頻度の低下（持続日数の上昇）は、価格の粘着性の上昇（つまり価格の硬直化）を意味する。この観点からみると、増税前の2014年3月には、本研究で取り上げた4商品ともに価格の粘着性が低下したものと考えられ、増税後には4商品中3商品において価格の粘着性が上昇し、価格が硬直化した可能性が示唆される。このような3商品のうち、②乾めん、③牛乳パックでは価格が上昇して消費税が過剰転嫁され、①しょう油では価格が下落して過小転嫁となった。一方、④食パンでは価格の粘着性が低下して、頻繁な価格改定が行われるなかで過小転嫁となっている。

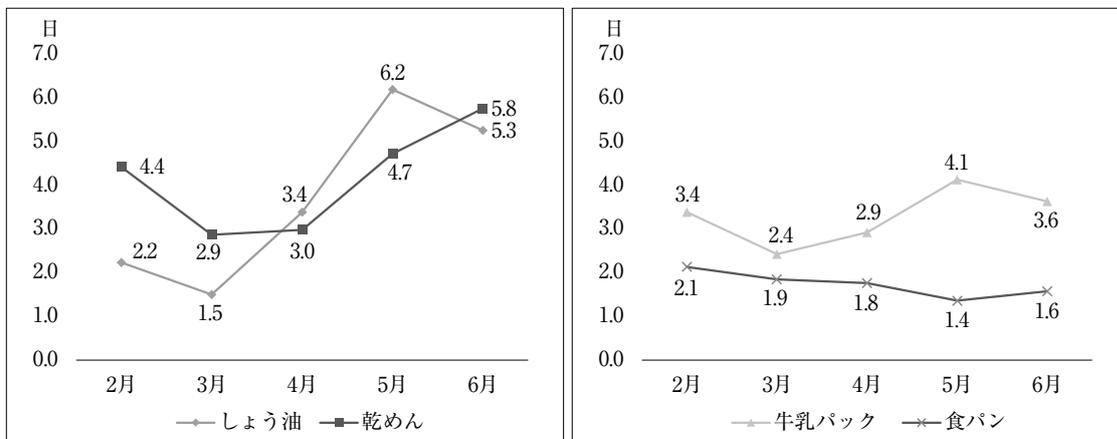
5. モデル推定

5.1 価格変化に関する回帰推定

5.1.1 推定モデル

前節のデータ分析から2014年4月の消費増税に際しては、食料製造品というカテゴリーのなかにおいても、過剰転嫁、完全転嫁、過小転嫁のいずれもが生じていたことが分かった。価格が月間を通して同じである定価については、その時間を追った増減がわかりやすかったが、特売価格については日次で

図12 価格の持続日数



注1：持続日数(T) = 1/F

注2：月次の改定頻度（4店舗別の平均値）の逆数から持続日数を求めた。

変動するのでやや分かりにくかった。そこで本項では、クロスセクション推計により特売価格の変化について確認する。推定モデルは(1)式の通りであり、これまでのデータ分析と同じく2014年2-5月における日次データ(4商品4店舗)を用いる。すでに消費税の転嫁傾向には商品別に差異が存在することが分かったので、モデル推定は商品別に行う。

$$(1) \Delta Price_i = \text{const} + a_1 Shop B + a_2 Shop C + a_3 Shop D \\ + \beta_1 March + \beta_2 April + \beta_3 May + \beta_4 June + \gamma_1 RegularPrice + \delta_1 Quantity + u_i$$

モデルにおける被説明変数、説明変数は以下の通りである。被説明変数 $\Delta Price_i$ は、特売価格における月次定価からの引き下げ額とする。ここで添え字の i はサンプルを示す。値引き額だから本来はマイナス値であるが、推定結果の解釈に際しての分かりやすさのため、これをプラス値に変換しておく。前日から価格が改定された初日の価格のみを推計に使用し、前日と当日が同水準である継続データは用いない。

説明変数については、店舗ダミー ($Shop_B$, $Shop_C$, $Shop_D$) により、店舗別の違いの有無を調べる。月次ダミー ($March$, $April$, May , $June$) により、月別の価格変化を調べる。これらのダミー変数がプラス値を示す場合には、定価からの引き下げ幅が大きいことを意味するので、税抜き価格の低下と過小転嫁が示唆される。これ以外の変数として、定価 $Regular_Price$ と売上数量 $Quantity$ を取りあげる。定価については、定価の高低が引き下げ幅に与える影響を確認する。また、売上数量とは、顧客千人当たりの売上げ個数である。当日の数量の説明力をチェックする。

5.1.2 推定結果

推定結果は、おおむね前節のデータ分析結果と整合的であった(表6)。店舗ダミー変数に関しては、推定モデルのそれぞれにおいて、複数が有意にプラスもしくはマイナスであった。特売価格における引き下げ幅が店舗ごとに異なることを示唆する。特売時に思い切って価格を引き下げる店舗と、あまり価格を引き下げない店舗には有意に差が存在するのである。また、同じ店舗であっても商品別の符号条件が異なっている点である。つまり、同一の店舗内においても商品別に価格政策には違いが存在する。同じ商品であっても店ごとに価格が自由に決められていることは、店舗側が一定の市場支配力を有しており、これが完全転嫁以外の過剰転嫁や過小転嫁を引き起こしていると考えられる。但し、この価格転嫁の違いには、販売店以外のメーカーの要因が含まれている模様であり、消費税の転嫁と帰着には、店舗要因と商品要因の2つが影響しているようである。

定価変数については、①しょう油、②乾めんではプラスに有意であった。定価が高いと引き下げ幅が拡大して、より低い特売価格を提示されている。一方、④食パンについては、符号条件がマイナスに有意であり、定価が高いからといって特売価格が低下することが無く、値崩れを回避する動きがあったようである。有意性は低いが③牛乳パックの符号条件もマイナスであり、消費増税に際して駆け込み需要が少なかった商品では、特売価格は低下しない傾向にある。

月次ダミーについて述べる。4月以降に注目すると、①しょう油と④食パンでは、プラスに有意であり、

これは引き下げ幅の拡大と過小転嫁を示唆する。②乾めんでは、マイナスであり、これは引き下げ幅の縮小と過剰転嫁を示唆する。これらの3商品に関しては、前節におけるデータ分析が示した転嫁の傾向と一致しており、消費増税後に特売価格を用いた転嫁の調整が進んだことを示唆する。③牛乳パックについては、プラスに有意であり、これは消費増税後の過小転嫁を意味する。しかし、③牛乳パックでは特売価格の水準自体が上昇しているため、推定結果は6月における引き下げ幅の拡大を強めに反映したものであると思われる。

売上数量に関する推定結果はいずれもプラスに有意であったが、この解釈には注意が必要である。本来は価格が数量を左右するので因果関係が逆である。スーパーは価格と数量の関係を事前によく承知しており、目標とする販売数量を実現するために価格を引き下げたろうと想定した場合に、数量増が有意に引き下げ額に影響していると思えることができるだろう。

表6 特売価格における月次定価からの引き下げ幅に関するクロスセクション推定

説明変数	定価からの引き下げ額							
	しょう油		乾めん		牛乳パック		食パン	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
店舗 B	-22.24 [-5.15]***		-2.23 [-0.44]	16.62 [2.85]***	-2.87 [-1.55]		15.84 [6.78]***	16.14 [9.65]***
店舗 C	80.62 [13.3]***	106.63 [13.3]***	61.58 [6.19]***	69.01 [6.09]***	3.56 [1.61]	14.66 [5.34]***	38.72 [12.3]***	26.56 [11.4]***
店舗 D	-25.77 [-4.58]***		54.33 [3.21]***	93.77 [4.41]***	-10.55 [-3.77]***		23.87 [7.94]***	14.78 [8.19]***
3月ダミー	0.686 [0.15]	23.78 [5.32]***	-7.127 [-1.02]	26.61 [4.20]***	4.948 [2.17]**	6.767 [2.84]***	-1.079 [-0.51]	
4月ダミー	1.516 [0.26]	18.58 [2.75]***	-4.904 [-0.71]	15.13 [2.35]**	3.529 [1.49]	9.065 [3.71]***	4.374 [2.16]**	3.242 [1.47]
5月ダミー	1.983 [0.26]	23.60 [2.26]**	-15.78 [-1.99]**	-1.538 [-0.18]	1.769 [0.63]	5.596 [1.54]	3.305 [1.76]*	5.103 [2.57]**
6月ダミー	11.17 [1.67]*	33.46 [3.78]***	-17.53 [-2.00]**	-5.851 [-0.60]	7.649 [3.04]***	13.42 [4.67]***	8.790 [4.59]***	10.39 [4.98]***
定価	0.0677 [5.03]***		0.0689 [3.93]***		-0.00787 [-0.79]***		-0.142 [-7.08]***	
売上数量	6.295 [11.7]***		5.631 [6.12]***		0.735 [14.4]***		1.266 [16.6]***	
自由度修正済み決定係数	0.88	0.71	0.77	0.60	0.81	0.48	0.86	0.71
F 値	F(9,139)=	F(5,143)=	F(9,102)=	F(7,104)=	F(9,117)=	F(5,121)=	F(9,267)=	F(6,270)=
(Prob>F)	122.6	72.1	41.7	24.9	61.6	24.6	185.77	116.16
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
IM テスト χ^2 値	$\chi^2(26)=$	$\chi^2(7)=$	$\chi^2(22)=$	$\chi^2(13)=$	$\chi^2(28)=$	$\chi^2(9)=$	$\chi^2(29)=$	$\chi^2(15)=$
(Prob> χ^2)	44.5	16.1	72.4	29.9	38.0	33.39	101.11	32.86
	0.01	0.02	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00
n(サンプル数)	148	148	111	111	126	126	276	276

注1: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

注2: 被説明変数は、2014年2-6月における定価からみた引き下げ幅(単位:円)

注3: IM テストは、誤差項の不均一分散に関する検定量

5.2 価格の持続日数に関する Cox モデル推定

5.2.1 推定モデル

生存時間解析における Cox モデルでは、ハザード関数 $h(z_i, t)$ を (2) 式のように定義する。ここで生存イベントは価格の改定であり、 z_{ij} は生存時間に影響を与える共変量、 β_j はこれに対応したパラメータであり、 t は時間、 i はサンプルを示す添え字、 j は共変量に関する添え字である。

$$(2) \quad h(z_i, t) = h_0(t) e^{\beta_1 z_{i1} + \beta_2 z_{i2} + \dots + \beta_j z_{ij}}$$

Cox モデルは、セミパラメトリック・モデルなので、基本ハザード関数 $h_0(t)$ は推計せず、 β_j のみを推計する。前節における分析では、価格の持続日数が消費増税の前後で変化し、消費増税というイベントが価格の粘着性を低下させる可能性が示唆された。税込み価格データを用いるので、価格の改訂方向が上方と下方において等しくない限り、価格粘着性の変化は過剰転嫁、過小転嫁のいずれかを発生させることになる。

5.2.2 推定結果

商品別に Cox モデルを推定した (表7)。推定結果は総じて前節におけるデータ分析の結果と整合的であった。なお、モデル推定に際しては、カプラン・マイヤー法による生存率曲線を描き、モデル変数に関する比例ハザード性を確認し、おおむね満足がいくものであることを確認済みである (図13)。

価格タイプに関しては、定価を0、特売価格を1とするデータを設定したが、パラメータ推計値 (ハザード比) はいずれのモデルにおいても有意に1.0以上となっていた。これは特売価格において、価格改定イベントが上昇することを、換言すると価格の持続日数が短期化することを意味する。

店舗タイプに関しては、価格の持続日数が長い2店舗と短い2店舗に区分し、このうち短い区分に数値1を与えた。長短の傾向は同じ店舗であっても商品ごとに異なるので、店舗タイプについては2つの変数を設定した。モデル推定の結果によると、4商品のいずれにおいても有意となっており、店舗間では価格の持続日数には差異が存在することが見てとれる。

月次タイプに関する推定結果は以下の通りである。総じて有意性に劣るが、月次ごとに価格の持続日数に差異が生じたことが示唆される。①しょう油、②乾めんに関しては、5-6月が長く、2-4月がこれに続き、3月が短かった。つまり、3月の駆け込み需要において、価格の改定頻度が上昇して持続日数が短期化し、その後、5-6月になるとむしろ価格が硬直化した。既にみたとおり、①しょう油では過小転嫁、②乾めんでは過剰転嫁となっている。

③牛乳パックに関しては、2、3、4月と5、6月の2グループについて、5、6月の方が価格の持続日数が長期化した可能性が示唆された。一方、④食パンに関しては、2、3、4月と5、6月の2グループについて、5、6月の方が価格の持続日数が短期化している可能性が示唆された。駆け込み需要が発生しなかった商品においては、③牛乳パックのように価格が硬直化すると過剰転嫁、④食パンのように価格が非硬直化すると過小転嫁になるようである。

表7 生存時間解析による推定

	Cox 比例ハザード・モデル					
	しょう油 (1)	乾めん (2)	牛乳パック (3) (4)		食パン (5) (6)	
価格タイプ (0: 定価, 1: 特売価格)	1.601 [3.02]***	1.656 [2.89]***	3.467 [6.55]***	3.395 [6.50]***	1.594 [3.20]***	1.758 [3.96]***
店舗タイプ1 (0: C店とD店, 1: A店とB店)	1.360 [2.22]**	1.950 [3.59]***	1.409 [2.24]**			
店舗タイプ2 (0: A店とC店, 1: B店とD店)					1.677 [3.98]***	
月次タイプ1 (0: 5月と6月, 1: 2月と4月, 2: 3月)	1.396 [3.45]***	1.124 [1.20]+				
月次タイプ2 (0: 5月と6月, 1: 2月と3月と4月)			1.207 [1.17]+	1.226 [1.28]+	0.879 [-1.19]+	0.894 [-1.04]
ログランク χ^2 -value (p-value)	36.3 0.0%	33.6 0.0%	56.0 0.0%	50.9 0.0%	35.6 0.0%	18.8 0.0%
n (サンプル数)	596	596	596	596	596	596
d (イベント数)	240	192	192	192	360	360

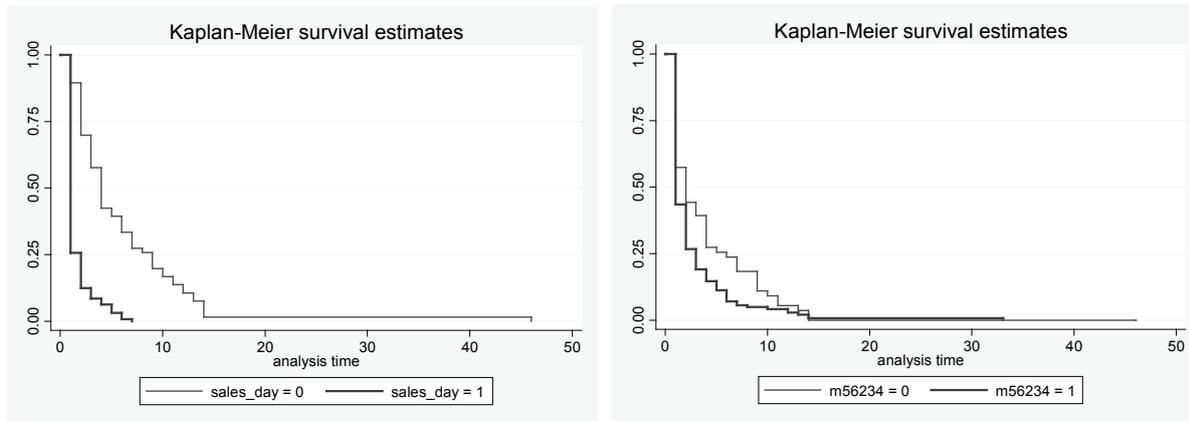
注1: 上段は、ハザード比、下段は、z 値とその有意水準 +p<0.25, *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

注2: パラメータ推計値が1.0 以上であると、価格改定ハザードの上昇(価格の持続日数の短期化)を意味する。

注3: 店舗タイプについては、2タイプを設定。それぞれのタイプでは4店舗を2つのグループに区分した。月次タイプについては、価格のスタート月を2つないし3つのグループに区分した2タイプを設定。

注4: 各変数の比例ハザード性については確認済み。

図13 牛乳パックに関する生存率曲線



注1: 縦軸が生存率、横軸が生存日数。 Kaplan・マイヤー法による生存率曲線。

注2: 左図は、定価(0)と特売価格(1)による違いを示す。特売価格の生存率が短期化している。

注3: 右図は、価格改定のスタート月が5-6月(0)と2-4月(1)の違いを示す。2-4月の生存率が短期化している。

6. ま と め

本研究では、スーパー系列が互いに異なる4店舗が販売した4つの食料商品(①しょう油750ml, ②乾めん150g5パック入り, ③牛乳パック1L, ④食パン6切れ)について、日次価格データ2,300個(2014年2-6月)を調べることにより、2014年4月における消費増税に伴う税抜き価格の変化を検討した。

得られた知見は以下の通りである。

第1に、消費税の転嫁においては、過剰転嫁、完全転嫁、過小転嫁のいずれもが発生する。①しょう油では、定価は過小転嫁（-）、特売価格は過小転嫁（-）、②乾めんでは、価格は完全転嫁（±）、特売価格は過剰転嫁（+）、③牛乳パックでは、定価は過剰転嫁（+）、特売価格は過剰転嫁（+）、④食パンでは、定価は完全転嫁（±）、特売価格は過小転嫁（-）となっており、4商品の転嫁傾向は異なっていた。これまで消費増税に伴う消費税の転嫁は、全ての商品において完全転嫁であると考えられてきたが、この認識は改めるべきであろう。個別商品の価格設定においては、供給者側の企業が一定の価格支配力を有しており、これが消費税の転嫁と帰着に影響する。つまり、企業行動の分析が消費税の価格分析においては重要ポイントなのである。そして、この価格の動きが家計における消費税の負担に影響することになる。本研究が示した通り、同じ食料品カテゴリーにあっても消費税の転嫁は異なる。そのため増税後の消費税負担の逆進性の程度が変化する可能性がある。また、日本で将来に予定される食料品への軽減税率の適用に関しては、完全転嫁や過剰転嫁がなされる商品には好ましいが、過小転嫁となる商品については必要性が乏しい。家計側が負担の多寡を調整する給付金方式ならばこの問題を回避することができる。

第2に、消費税の転嫁における特売価格の存在は無視できない。消費税の転嫁に際しては、これまで見落とされがちであった特売価格を利用されることが多いからである。定価に比べると特売価格は比較的自由に調整されている。白石（2016b, 2016c）が指摘した通り、主として定価データを採録している消費者物価指数（CPI）だけでは、消費税の転嫁を判断することは難しい。政策情報の充実が望まれる。

第3に、消費増税に伴い一時的な過剰転嫁が発生する。税抜き価格は、消費増税の前後において比較的規模の大きな上昇と低下を繰り返しており、増税直後の4月第1週と直前にあたる3月最終週の価格を比べたところ、4商品のすべてにおいて税抜き価格が上昇していた。増税前における駆け込み需要を取り込むためにセールスが実施され、その反動として増税直後にはセールスが控えられて平均価格が上昇するからである。駆け込み需要に関しては実質面での数量の変化が注目されてきたが、価格面での増減に注意が必要である。増税分を上回る価格の上昇が、増税後の反動減を助長して景気減速を招く恐れがあるからである。そして、新たに施行された消費税転嫁対策特別措置法は、価格の一時的な上昇を助長した可能性がある。同法は買い叩きを予防するために仕入れ価格を監視し、増税後の消費税還元セールを禁じたからである。

第4に、消費増税に伴い価格の粘着性が変化して、消費税の転嫁に影響した可能性がある。価格の粘着性は税抜き価格レベルにおいて変化したが、①しょう油、②乾めんでは、3月のセールスにより価格の改定頻度が上昇しつつ、4月以降はその反動から改定頻度が低下した。③牛乳パックでは、需要変動が少なかったにも関わらず5月以降には改定頻度が低下し、税抜き価格が硬直化した。これまでの日本では価格の改定頻度が上昇したものの、引上げ、引下げの両方を活発化したので、価格水準に与える影響は中立的とされてきた。しかし、消費増税に際しては、価格改定の活発化は価格を引き下げて過小転嫁を招く方向に作用し、価格改定の不活発化は価格を引き上げて過剰転嫁を招く方向に作用する傾向にあることが分かった。

最後に、本研究の問題点について述べる。本研究からは、商品レベルにおいて消費税の転嫁が異なることは明らかになったが、その要因については十分には検討されていない。使用したPOS 価格データだけでは情報不足だからである。また、4商品に関する分析は5カ月間というやや短期間のデータを使用して実施しているが、分析期間をさらに拡張することが望ましい。あるいは4商品に留まらず、分析対象とする商品数をさらに増やすことにより研究結果を検証していく必要があるだろう。いずれも今後の課題としたい。

(謝辞)

本稿は日本財政学会(2017年度大会)における報告論文に、加筆修正をしたものである。本稿の作成にあたり、討論者を引き受けて下さった望月正光先生(関東学院大学)をはじめフロアの方々、あるいは本雑誌の匿名レフェリーから有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。本稿における誤りはすべて筆者に帰する。

〈注〉

- (1) 白石(2016a)において、時系列モデルを用いた転嫁分析に関するより詳細なサーベイを実施している。
- (2) 白石(2017)において、産業連関分析を用いた転嫁分析に関するより詳細なサーベイを実施している。
- (3) 日銀短観によると、1年後の自社の販売価格に関する企業予想は、2014年3月調査と6月調査では1.13%と同じであったが、9月調査では1.06%に低下した。増税後にすみやかに販売価格に関するインフレ期待が調整させた訳ではない。本稿ではより短期的な価格の変化を見ている。なお、企業のインフレ予想と価格の改定頻度の関係には未解明の部分がある。宇野・永沼・原(2017)を参照。

参考文献

- 阿部修人, 稲倉典子(2015), 「消費税率改定時の家計購買行動」『経済研究』, 66巻4号, pp.321-336.
- 宇野洋輔, 永沼早央梨, 原尚子(2017), 「企業のインフレ予想形成に関する新事実: Part I ——粘着情報モデル再考」, 日本銀行ワーキングペーパー, No.17-J-3, pp.1-26.
- 金子敬生(1981), 「一般消費税と商品価格の変動」『経済研究』第32巻, 第2号, pp.120-127.
- 金子能宏, サリディナンター・プーチット(2006), 「社会保障財源としての消費税負担の影響—消費者物価水準への転嫁の検証」『季刊・社会保障研究』, 第42巻3号, pp.219-234.
- 白石浩介(2016a), 「消費税率の引き上げと消費者物価」『拓殖大学政治行政研究』第7巻, pp.25-52.
- 白石浩介(2016b), 「Point-of-Sales (POS) データにみる消費増税時の価格転嫁」『財政研究』第12巻, pp.119-146.
- 白石浩介(2016c), 「マイクロデータを用いた消費税の価格転嫁に関する研究」『拓殖大学論集政治・経済・法律研究』第19巻第1号, pp.41-72.
- 白石浩介(2017), 「産業連関分析による消費税の価格転嫁に関する研究」『拓殖大学政治行政研究』第8巻, pp.19-59.
- 中井英雄(1981), 「一般消費税の産業別価格効果—1次効果と2次効果の計測と比較」『近畿大学商経学叢』第28巻, 第1号, pp.55-81.
- 林宏明・橋本恭之(1987)「売上税の価格効果—産業連関表による分析」『大阪大学経済学』第37巻, 第3号, pp.36-51.
- 林宏明・橋本恭之(1991)「消費税の価格分析—昭和55年産業連関表と昭和60年産業連関表による分析」『四日市大学論集』第3巻, 第2号, pp.19-31.
- 藤川清史(1991), 「消費税導入の経済効果—伝票方式と帳簿方式の相違を考慮した産業連関分析」『大阪経大論集』第42巻, 第3号, pp.41-66.

- 藤川清史 (1997), 「消費税導入の経済効果—1990年産業連関表を用いた予測とその評価」『甲南経済学論集』第38巻, 第1号, pp.55-91.
- 藤川清史 (1999), 「消費税導入の経済効果—1990年産業連関表を用いた予測とその評価」藤川清史著『グローバル経済の産業連関分析』第9章, pp.247-277, 創文社.
- 本間正明, 滋野由紀子, 福重元嗣 (1995), 「消費税導入による消費者物価上昇効果の分析」『経済研究』, 第46巻3号, pp.193-215.
- 森徹・森田雄一 (2016), 『租税の経済分析—望ましい税制をめざして』中央経済社.
- Abe, N., T. Enda, N. Inakura and A. Tonogi (2015), “Effects of New Goods and Product Turnover on Price Indexes”, RCESR-DP15-2, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Álvarez L.J., P. Burriel and I. Hernando (2005) “Price Setting Behavior in Spain – Evidence from Micro PPI Data”, *Working Paper Series*, No.522, European Central Bank (Frankfurt, Germany).
- Carbonnier, C (2005), “Is tax shifting asymmetric? Evidence from French VAT reforms, 1995-2000”, *Working Paper*, no.2005-34 (Paris-Jourdan Sciences Economiques, Paris).
- Carbonnier, C (2007), “Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987-1999”, *Journal of Public Economics*, Vol.91, pp.1219-1229.
- Gautier, E. (2006), “The Behavior of Producer Prices: Some Evidence from the French PPI Micro Data”, *Working Paper*, Banque de France.
- David Cashin, D. and T. Unayama (2016), “The Impact of a Permanent Income Shock on Consumption: Evidence from Japan’s 2014 VAT increase”, *RIETI Discussion Paper Series*, 16-E-052 (Tokyo, Japan).
- Kosonen, T. (2015), “More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes”, *Journal of Public Economics*, Vol.131, pp.87-100.
- Tamaoka, M. (1994), “The Regressivity of a Value Added Tax: Tax Credit Method and Subtraction Method – A Japanese Case”, *Fiscal Studies*, vol.15, no.2, pp.57-73.
- Valadkhani, A. (2005), “Goods and Services Tax Effects on Good and Services Included in the Consumer Price Index Basket”, *The Economic Record*, Vol.81, NO.255, S104-S114 (The Economic Society of Australia, Australia)
- Vermeulen, P., D. Dias, M. Dossche, E. Gautier, I. Hernando, R. Sabbatini and H. Stahl (2007), “Price Setting in the Euro Area – Some Stylized Facts from Individual Producer Price Data”, *Working Paper Series*, No.727, European Central Bank (Frankfurt, Germany).

(原稿受付 2017 年 12 月 20 日)

マッチング指標から見る保育士をめぐる一考察

杉浦 立明

要約

本研究は保育士をとりまく労働市場の実態、有効求人倍率、採用率・退職率、賃金水準などについて統計調査結果から明らかにするものである。公的統計の調査結果から保育士人材確保の諸施策に関する評価のための資料とする。

女性保育士の賃金水準は女性労働者の平均値よりも低い。保育士と女性労働者を比較した相対賃金の水準は近年拡大傾向にある。また、年齢が上がるにつれて、相対賃金の水準は開いており、近年その開きは増している。他の職業に比べて、女性保育士の賃金水準の低さが保育士不足の原因につながっていることを示した。

保育士人材の確保のため、ハローワークのマッチング機能が作用しているかどうかについて都道府県別に保育士の就職件数、有効求人数、有効求職数から推計した。その結果、保育需要の増加によって保育士のマッチング機能は年々低下していること、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、大阪府など都市部では低く、福井県、岩手県、秋田県、山形県、宮崎県など地方部では高いことを示した。地域特有の保育事情が存在していることもあり、地域間のマッチング機能の作用にはばらつきが見られる。参考値として、職業計についても同様に推計した。その結果、マッチング機能は東京都や神奈川県、愛知県など大都市部では弱く、岩手県、秋田県、鹿児島県、宮崎県などの地方部では高い。

求人情報はハローワーク以外の場、学校、求人広告、民間紹介会社などでますます入手できるようになり、ハローワークの職業仲介機能が低下している。また、日本の労働市場では新卒一括採用の果たす役割が大きい。そのため、新卒者を除いた求人・求職データからでは、労働市場のマッチング機能の全貌を把握しているものではない。注意すべき点は多いが、近年保育士人材確保のために様々な対策が講じられている中で、本研究から都市部での保育士人材確保がますます困難になっている状態が改めて示された。

キーワード：保育士、求人倍率、求人賃金、賃金水準、マッチング機能

はじめに

少子化対策として待機児童の解消が重点課題として挙げられている。前田（2017）によると、待機児童対策を掲げた「エンゼルプラン」（1995～1999年度）が実施されて以降も、待機児童の問題は20年以上も変わらない状況であることを指摘している。待機児童の解消策として、保育所の整備が優先課題になっているが、都市部では保育所の用地や保育士人材の確保が困難であるため、保育所の開設につながらないことも多い。

安倍晋三政権では、経済成長の推進させる「新3本の矢」の政策を実行して、少子高齢化問題への対

応を重点課題として掲げている⁽¹⁾。その中で、子育て支援を強化して、2014年の合計特殊出生率1.42から「希望出生率1.8」を目指すとしている。この希望出生率の実現のため未婚者への結婚支援、不妊治療支援、保育所の充実などさまざまな政策を打ち出している。こうした諸施策の中で待機児童の解消は優先順位の高い課題であり、保育士人材の確保は必要である。そこで、保育士をとりまく労働市場の実態、有効求人倍率、採用率・退職率、賃金水準などを明らかにする。こうした統計データを整理した上で保育士確保の諸施策についての評価のための資料とする。現在も保育士人材確保のための取り組みが実施されているが、保育士人材の確保のため、ハローワークのマッチング機能が作用しているかどうかについて都道府県別の保育士の就職件数、有効求人数、有効求職数から推計を試みる。推計結果から、保育需要の増加によって年々マッチング機能は低下していること、マッチング機能は東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、大阪府などの都市部では低く、福井県、岩手県、秋田県、山形県、宮崎県など地方部では高いことが改めて示された。

本稿の構成は、以下の通りである。1節で専門職としての保育士の位置付けについて簡単に説明する。2節で保育士の有効求人倍率⁽²⁾の状況を地域別に集計した結果を紹介する。3節で保育士の採用及び退職の状況を地域別に集計した結果を紹介する。4節で保育士の都道府県別の有効求人倍率と求人賃金との関係を示す。5節で保育士の賃金水準について、女性労働者全体との差、相対賃金を算出して考察する。6節で最近の保育士をめぐる経済学からの研究を紹介すると共に、都道府県別の保育士の有効求人数、有効求職者数、就職件数を利用して、マッチングの効率性について簡単な回帰分析を行う。保育士に関するマッチングの効率性という観点から、今後の待機児童解消に向けた問題提起を図る。現在少子化問題に関する研究に取り組んでおり、その過程で整理できた統計データの紹介が中心となる。なお、理論モデルを活用した成果は現在進捗中のため後日になる。

1. 保育士の専門性

最初に、専門職としての保育士の役割及び最近の保育士確保の諸政策について簡単に紹介する。保育士は、専門的なスキルを必要として、業務を行う際に保育士の資格の有無によって選別されている。厚生労働省⁽³⁾によると、2001年11月30日に児童福祉法の一部を改正する法律が公布され、2003年11月29日から施行された。この改正児童福祉法では保育士資格が法定化された。保育士は、地域の子育ての中核を担う専門職としてその重要性が高まっていること、保育士資格が詐称されその社会的信用が損なわれている実態に対処する必要から、保育士資格を児童福祉施設の任用資格から名称独占資格に改められた。名称独占資格は、有資格者以外はその名称を名乗ることを認められていない。併せて、保育士には業務に関する守秘義務が課せられると共に、業務を行う際に都道府県に保育士登録を行う規定等が設けられた。

この児童福祉法改正によって、こどもの保育に加えて、保育士には保護者支援を行うことも業務として含まれるようになった。保護者の相談にのり、保護者に対して適切な助言や指導を行い、地域における子育て支援者としての役割を果たすことが求められるようになった。

保育士資格の取得には2つの方法がある。1つは保育士養成施設として国が指定した専門学校、短期

大学、大学等において必要単位を取得するものであり、もう1つは保育士試験に合格するものである。なお、2019年度までの特例として、幼稚園教諭免許保有者が一定の単位を取得あるいは保育士試験に合格した場合にも保育士資格が認められる。この特例は、子ども・子育て支援制度における幼保連携型認定こども園に、保育士資格と幼稚園教諭免許の両方を持つ保育教諭の配置が求められたことに伴う措置である。

また、2001年の改正児童福祉法では、保育所の整備に当って、設置主体にかかる規制を緩和して、公立保育所の民営化を促進する規定が盛り込まれた。地方財政が厳しくなる中で、公立保育所の民営化や正規の職員に加えて非正規の職員を活用する流れがこの改正以降進んでいく。

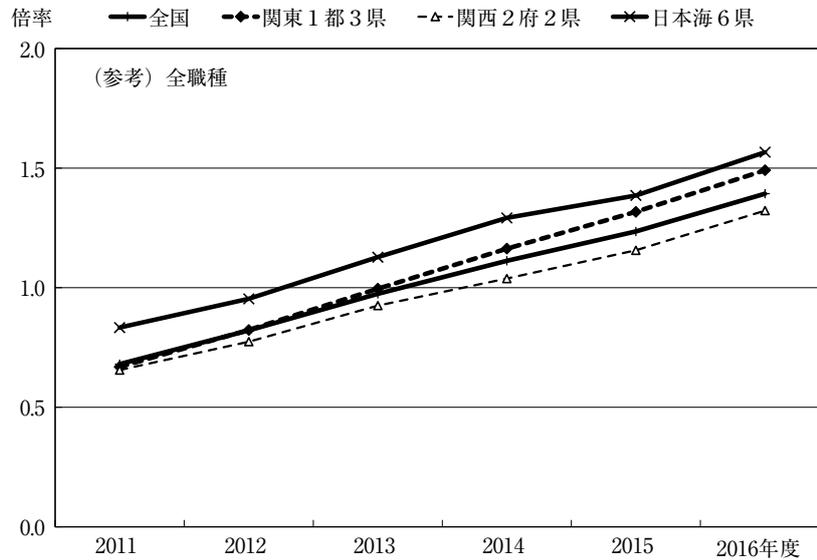
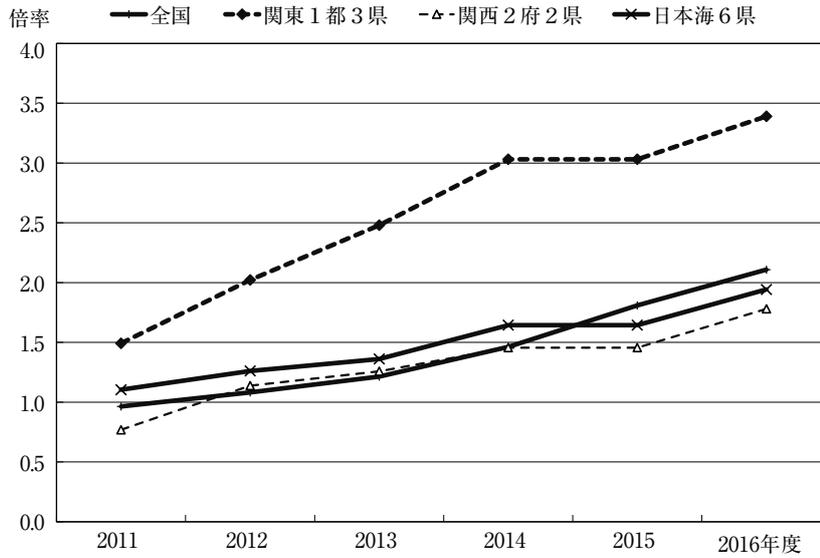
近年不足している保育士人材を確保するため、厚生労働省は2015年1月に2017年度末までに保育士試験を年1回から年2回に実施する、保育士の処遇改善、保育士養成施設を卒業する学生への就職促進支援、離職保育士に対する再就職支援の強化等を実行する保育士確保プラン⁽⁴⁾を策定した。さらに2015年7月に国家戦略特別区域法改正により、国家戦略特別区域の都道府県では通常の保育士試験とは別に実施される保育士試験による資格取得後の3年間は当該自治体内のみで保育士として働くことができ、4年目以降は全国で働くことができる国家戦略特別区域限定保育士⁽⁵⁾(地域限定保育士)の試験実施制度が新設された。この地域限定保育士試験は2015年度から実施されている。

2. 保育士の求人状況

近年好景気による人手不足の状態が続き、パートタイムを含む有効求人倍率は2017年9月時点で1.38倍と1倍を超えている。厚生労働省『職業安定業務報告』では職業大分類別に有効求人倍率を公表しており、保育士を含めた社会福祉の専門的職業の有効求人倍率は2.76倍と、全職種の数値よりもはるかに大きい。さらに厚生労働省『職業安定業務報告』による詳細な求人・求職調査結果から、社会福祉の専門的職業の中で保育士の人手不足は極めて深刻なものであることが公表されている。そこで、都道府県別の保育士に関するデータを利用して保育士の求人⁽⁶⁾状況について概観する。なお、各都道府県の状況ではなく、都市部として、関東1都3県として東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県合計、関西2府2県として京都府、大阪府、兵庫県、奈良県合計、地方から日本海6県として山形県、富山県、石川県、福井県、鳥取県、島根県合計を図1に示す。この日本海6県は宇南山(2011)でも女性有業率の高い地方、また共働き率の高い地域として利用されている。また、参考として保育士に加えて全職種の有効求人倍率もまとめた。

図1から、保育士の有効求人倍率は、全国平均では2011年度に0.96倍から16年度に2.11倍と2倍を超えている。関東1都3県では同期間に1.49倍から3.39倍と全国平均を上回る数値を見せている。同期間に関西2府2県では0.77倍から1.78倍であり、全国平均の数値を下回っている時期が見られる。関西2府2県の奈良県は、全国の中で女性有業率が必ずしも高くなく、共働き率も低い。そのため、保育所の必要性が比較的少ない地域である。一方で、日本海6県では1.10倍から1.94倍に推移しており、最近是全国平均を下回っている。日本海6県は都市部に比べて三世同居率が高いこと、同居してなくても親との近居によって子育て支援を受けやすいことも影響しているであろう。

図1 地域別保育士の有効求人倍率（パートタイムを含む常用）



資料：厚生労働省「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」、『職業安定業務報告』
 備考：関東1都3県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）、関西2府2県（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）、日本海6県（山形県、富山県、石川県、福井県、鳥取県、島根県）

ただし、都道府県のハローワークの中には、企業本社の所在地において地方支社の求人も含めて一括して提出する場合もあるため、求人を受理したハローワークが所在する都道府県と、実際の就業地が異なる場合⁽⁷⁾も存在する。そのため、都道府県別に有効求人倍率（受理地別）を見る場合には、本社が多く所在する地域で有効求人倍率が高くなる傾向がある。したがって、東京都を含めた1都3県の有効求人倍率は高めに算出され、日本海6県のような地方の有効求人倍率は低めに算出されている可能性がある。そのため、このように地域ごとの求人倍率を見る場合には注意を払う必要がある。しかし、職業別に受理地と実際の就業地を区別した数値は公表されていない。ここではそのまま統計数値を利用する。

関東1都3県の保育士の有効求人倍率は全国の中でも極めて高く、またその水準が上昇し続けている。待機児童の解消に向けて、関東1都3県における保育士人材の確保は重要な課題であることが確認される。

3. 保育士の採用及び退職の近況

厚生労働省『社会福祉施設等調査』では、常勤保育士の過去1年間の採用者数、退職者数を定期的に調査している。必ずしも毎年調査されている項目ではないが、2009年以降の調査結果から調査年の常勤保育士数を母数として保育士の採用率と退職率を地域別に算出して図2に示す。図2から、常勤保育士の採用率は近年低下傾向にあることが分かる。全国平均では、2009年に13.2%で、2016年に13.7%である。

一方で、関東1都3県の採用率は2012年以降に全国平均を上回り、2014年以降も落ち込みを見せず、高まっている。2009年に11.7%で、2016年に16.9%である。待機児童解消のため保育士確保が優先課題であり、採用数を増やしている。他方で、関西2府2県の採用率は2009年に14.6%で、2016年に14.3%で、日本海6県の採用率は、同期間に11.8%と10.0%である。

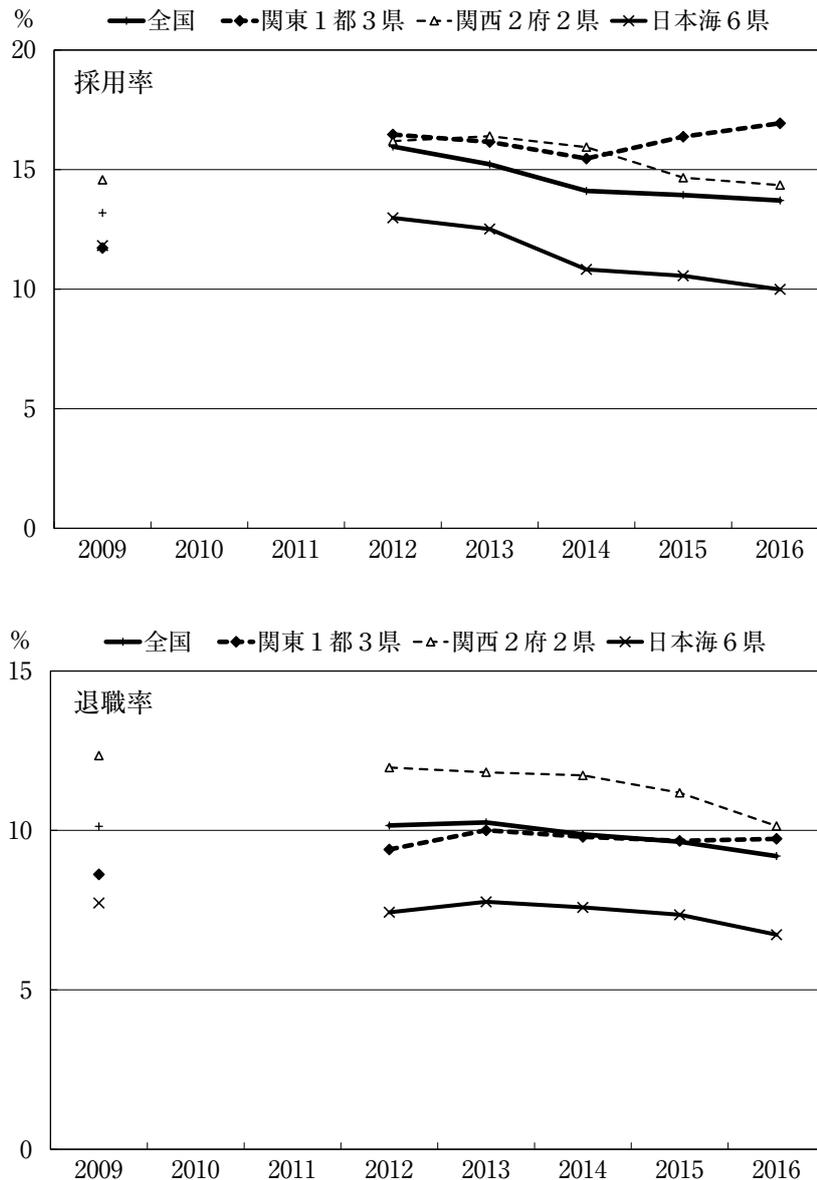
常勤保育士の退職率は、ほぼ横ばいの傾向である。全国平均では、2009年に10.1%で、2016年に9.2%である。関東1都3県の退職率は全国平均に比べて必ずしも高い水準ではなく、ほぼ全国平均並みの水準で、2009年に8.6%で、2016年に9.7%である。他方で、関西2府2県の退職率は2009年に12.3%で、2016年に10.1%で、日本海6県の採用率は同期間に7.7%と6.7%である。

関東1都3県では保育士の採用者数を増やしていることもあり、分母の保育士数の増加によって退職率が低めに算出されていることがその原因であるかもしれない。そこで、調査前年の保育士数を母数にした退職率についても算出した。その結果、調査前年の保育士数を母数にした退職率は、調査年の保育士数を母数にした退職率より、関東1都3県では若干大きい、その開きは0.1~0.8ポイント程度である。また、両者の退職率の開きは、関東1都3県以外の地域では0.0~0.3ポイント程度と小さい。したがって、退職率の母数の違いについてはそれほど大きな影響はないものとみなせる。そこで、図2には調査年の保育士数を母数にした採用率と退職率のみを掲載した。

保育士の処遇が必ずしも良好なものではなく、退職率が高いと言われている。厚生労働省『新規学卒就職者の離職状況』による大学新卒者の1年目離職率が1割を超えている水準と比べると、保育士の退職率が際立って高いとは言えない。ただし、図2の採用率と退職率は公営と民営を合計した総数である。図表を掲載していないが、私営に限った場合の退職率は1~3ポイント増える。関東1都3県の退職率は私営の方が図2より2.5~4ポイントほど大きくなる。保育士不足が目立つ大都市部の私営保育所では保育士の退職率は高くなる傾向にある。

なお、この『社会福祉施設等調査』では常勤保育士の異動状況を調査しており、近年増えている非常勤保育士の異動状況を取り扱っていない。非常勤保育士の異動を含めた場合には、保育士の退職率はさらに大きくなる可能性が高い。

図2 地域別常勤保育士の採用率と退職率



資料：厚生労働省『社会福祉施設等調査』

備考：関東1都3県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）、関西2府2県（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）、日本海6県（山形県、富山県、石川県、福井県、鳥取県、島根県）

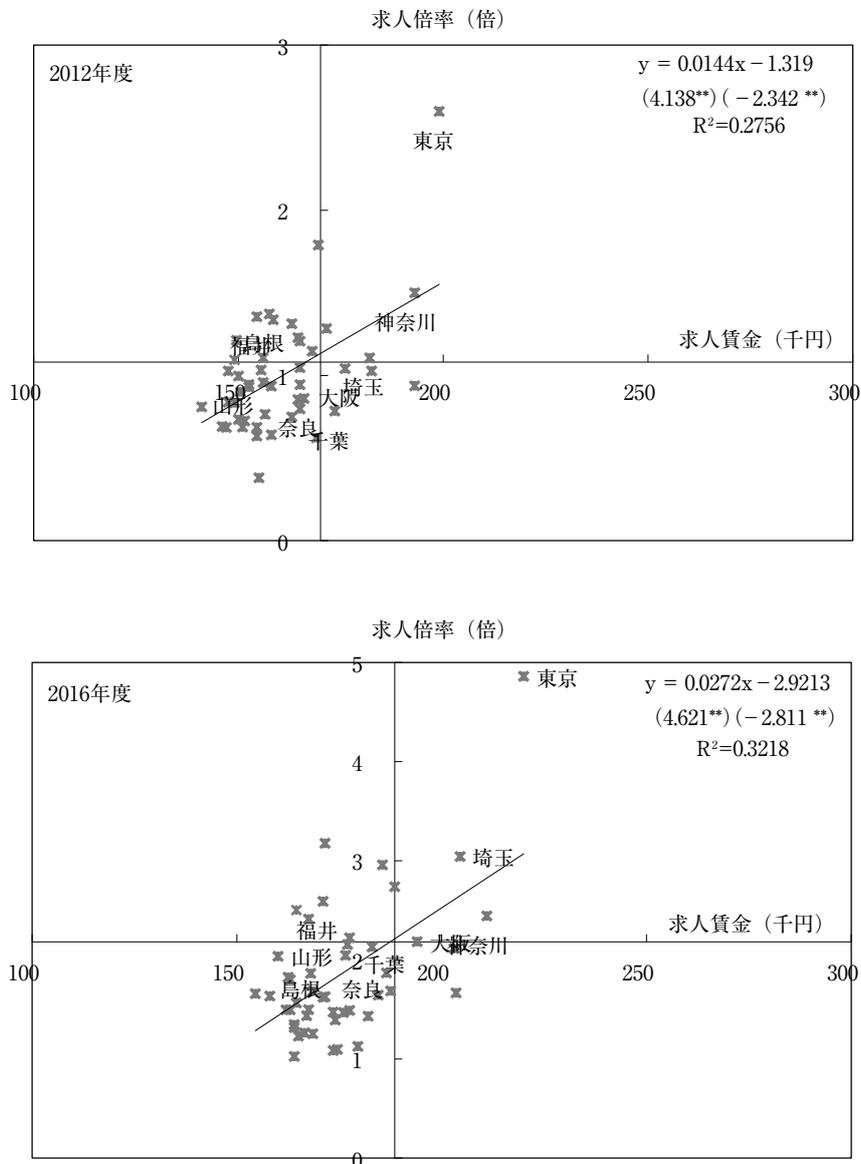
4. 保育士の有効求人倍率と求人賃金

労働供給が不足しているような労働市場では、賃金を媒介とした労働市場の需給調整が実施されるものと考えられる。そこで、厚生労働省『職業安定業務報告』から、ハローワークにおいて企業が求人する際に提示する賃金（月給と定額的に支払われる手当、以下、求人賃金）と労働者が求職する際に希望する賃金を活用する。この資料から都道府県別の保育士の月額の人賃金を活用して、有効求人倍率と

求人賃金との関係を見る。なお、有効求人倍率はパートタイムを含めた数値であるのに対して、求人賃金及び求職賃金はパートタイムを除いた数値であるため、対象範囲は必ずしも一致しないが、利用データの制約からこの2つの数値を利用する。求人賃金には募集の際の賃金の上限額を平均した上限平均及び下限額を平均した下限平均の2つの数値がある。ここでは上限平均及び下限平均を単純平均した数値を利用する。都道府県単位でしか求人賃金の平均値が集計できないため、前節までの関東1都3県、関西2府2県といった地域の集計値ではなく、都道府県単位で図3に示す。

図3から、2012年度も2016年度も保育士の有効求人倍率の高い都道府県では、求人賃金の提示額も

図3 保育士の有効求人倍率と求人賃金



資料：厚生労働省『職業安定業務報告』

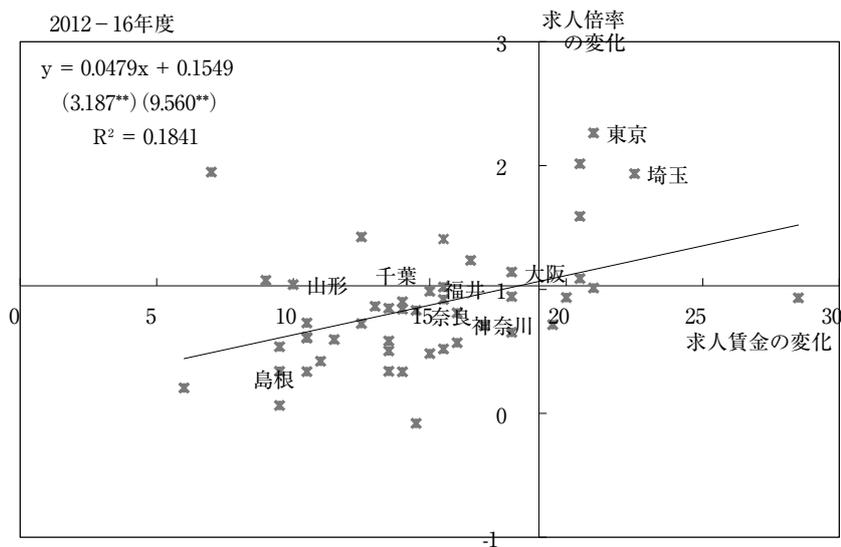
備考：全国平均値を原点とする。回帰式の () 内は t 値を、* は有意水準 $P < 0.05$ 、

** は有意水準 $P < 0.01$ を示す。

高い傾向がおおむね観測される。全国平均の求人賃金は2012年度に月額170千円で、2016年度に月額188.5千円である。とくに、東京都では保育士の有効求人倍率は他の道府県に比べて高く、求人賃金も高い。東京都は、有効求人倍率は2012年度に2.60倍で、2016年度に4.86倍であるのに対して、求人賃金は2012年度に199千円で、2016年度に220千円である。しかし、東京都は有効求人倍率の大きさに比べて、東京都の求人賃金は他の都道府県を大きく上回るような求人賃金の水準では必ずしもない。

ここで、2012～16年度の有効求人倍率の変動と求人賃金の変動について図4に示す。図4から、有意性は必ずしも高くないが、求人倍率の増加と求人賃金の増加との間には何らかの正の関係がある。この図から、東京都や埼玉県などは、求人倍率の伸びに比べて求人賃金の伸びは回帰線より上方に位置しており、求人賃金の伸びは必ずしも十分でない可能性が示唆される。ただし、この求人倍率と求人賃金との間の正の関係は、保育士不足を補うために求人賃金を上げたのか、それとも、求人賃金の伸びがまだ不十分であり保育士の成り手が依然としていないのか、の因果関係の区別はここからではできない。

図4 保育士の有効求人倍率の変化と求人賃金の変化（2012-2016年度）



資料：厚生労働省『職業安定業務報告』

備考：全国平均値を原点とする。回帰式の（ ）内はt値を、*は有意水準 $P < 0.05$ 、

**は有意水準 $P < 0.01$ を示す。

5. 保育士の賃金水準

保育士の賃金水準を見る前に、認可保育所の運営費用について簡単に説明する。認可保育所の運営費は、国の保育基準によって地域別に保育単価が定められている。したがって、保護者からの保育料と保育単価による国・都道府県・市町村の負担金によって運営される。保護者の保育料は、児童の年齢及び応能負担による保護者の前年収入に応じて基本的に決定されている。なお、自治体によって独自の判断で国基準による保護者保育料を減免している場合も多い。また、自治体によっては国の保育士配置基準

を上回って保育士を設定していることも多く、保育所の運営費用として人件費の占める割合は高く過半数を超えている。

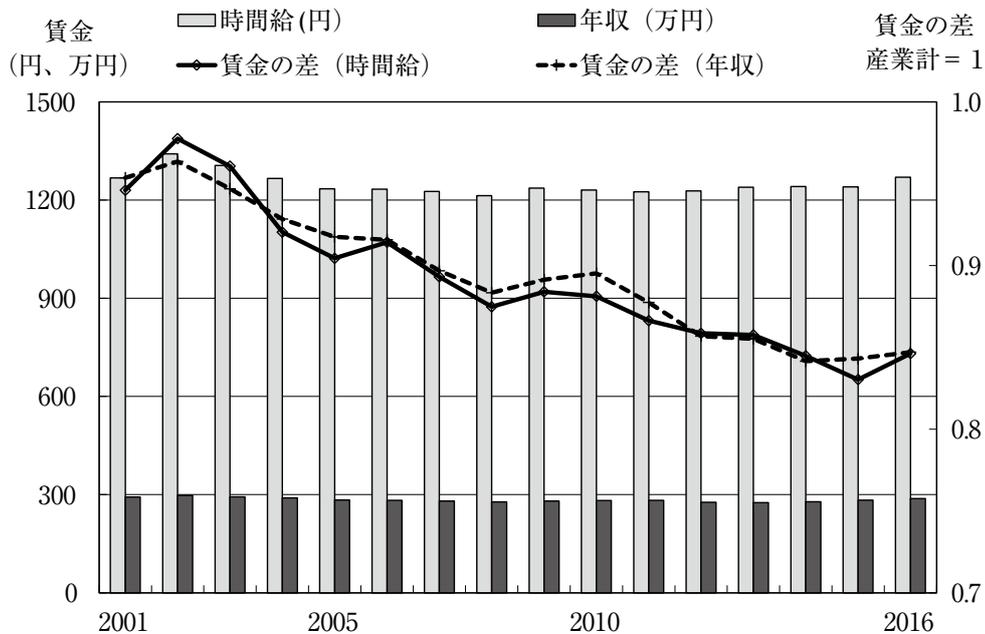
ただし、2005年の新地方行革指針や2006年の行革推進法等によって、地方公務員の定数の削減が推進され、国庫負担金や地方交付税なども削減された。その結果、財政的圧力の下で、公立保育所の民営化及び正規保育士から非正規保育士への切り替えが急速に進んでいく。

ここで、厚生労働省『賃金構造基本統計調査』から女性保育士及び女性労働者の賃金水準の推移を図5にまとめる。図には所定内労働時間当たりの賃金⁽⁸⁾（円）と年間賞与等を加えた年収額⁽⁹⁾（万円）、女性労働者と保育士の賃金の差、相対賃金水準を算出する。なお、この数値は、全国平均で、年齢計、学歴計、企業規模10人以上の総計である。

図5から、保育士の賃金は、時間給では2001年に1267円から2016年に1270円で、年収では同期間に293万円から288万円である。保育士の時間給及び年収はそれほど大きく水準は変化していない。しかし、賃金の差、相対賃金水準は、時間給では2001年に0.95から2016年に0.85に、年収では同期間に0.95から0.85におおよそ0.1ポイントほど開いている。

女性保育士の賃金水準を年齢階級別にも見てみよう。図6に2016年及び参考として2001年を示す。年齢計に占める35歳までの労働者の割合は、保育士では2016年に54.0%で、2001年に67.4%である。同割合は、女性労働者全体では2016年に36.2%で、2001年に50.2%である。2000年代に育児休業制度の普及を始めとして女性の就労支援が進み、女性の職場定着率が高くなり、35歳以上の女性の割合が増えている。しかし、女性労働者全体に比べると、保育士は若い年齢層が中心である。若い女性が多い

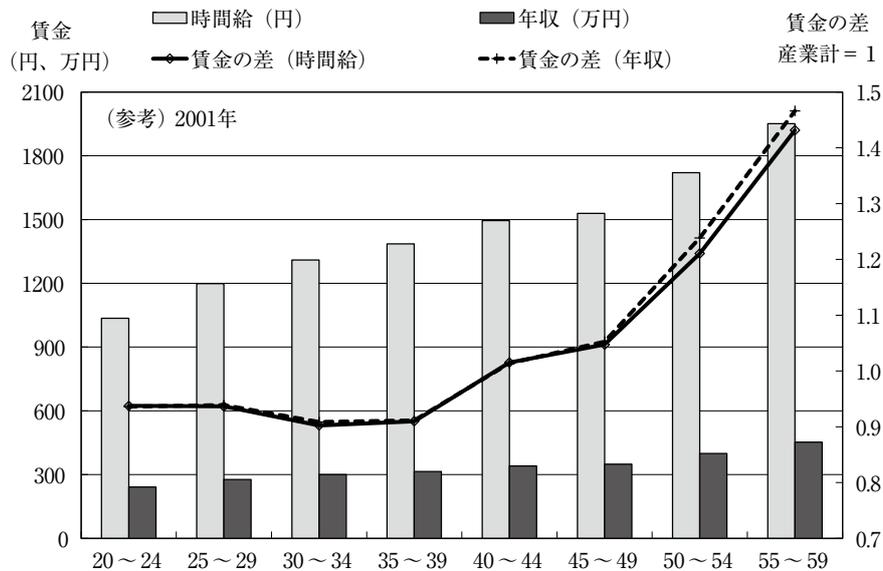
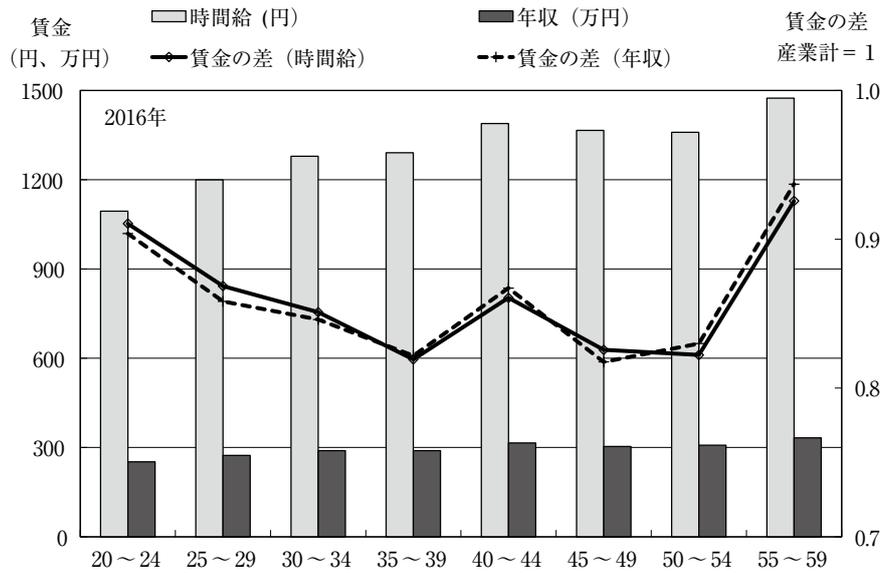
図5 女性保育士の賃金の推移（年齢計、学歴計、企業規模計、全国）



資料：厚生労働省『賃金構造基本統計調査』

備考：年収：きまって支給する現金給与額*12+年間賞与その他特別給与額、時間給：所定内給与÷所定内実労働時間

図6 女性保育士の年齢階級別賃金水準（学歴計，企業規模計，全国）



資料：厚生労働省『賃金構造基本統計調査』

備考：年収：きまって支給する現金給与額*12+年間賞与その他特別給与額，時間給：所定内給与÷所定内実労働時間

職業であることも保育士の賃金水準が低いことにつながる。なお、50歳以上の女性労働者数は必ずしも十分な標本数が確保されておらず、参考値である。

図6から、2016年の保育士の相対賃金水準は、時間給では20~24歳で0.91で、25~29歳で0.87で、30~34歳で0.85で、35~39歳で0.82に、年収では同年齢階級で0.90、0.86、0.85、0.82に下がりに続けている。新卒者として働き始めた当初から年齢を経るごとに、相対賃金水準が悪化していくことは、専門資格職としては問題であろう。

参考値であるが、2001年の相対賃金水準は、時間給で20~39歳の5歳階級別で0.94、0.94、0.90、

0.91であり、年収で0.94, 0.94, 0.91, 0.91と、年齢を経るごとに下がってはいるが、2016年に比べるとそれほど大きな開きではない。近年好景気の中で人手不足感が高まっており、賃金を引き上げている業種も多い。一方で、保育士は他の業種に比べて必ずしも賃金上昇による待遇改善が進んでいない。2000年代に保育士の相対賃金が悪化したことも、保育士不足の状況につながっている。

なお、この職業に関する賃金調査では、正規と非正規の区別した調査結果は公表されていない。正規保育士の賃金水準は必ずしも低下しておらず、非正規保育士の増加によって、保育士の相対的な賃金水準が悪化したことも考えられる。地方自治体の財政状況が悪化している中で、多くの自治体で正規保育士ではなく非正規保育士の採用が増えている。待遇面では正規と非正規職員の区別が存在しても、求められる仕事内容には大きな区別がないならば、非正規保育士の処遇はより深刻な状況と言えよう。

図6から、保育所には定期昇給制度が機能していない、そもそも定期昇給の仕組みがないところが多いため、年齢が上がるにつれて保育士の時間給や年収が伸びていないことが分かる。このような定期昇給が機能しないことも資格職として保育士の賃金水準が他の仕事に比べて満足できるものではなく、離職する保育士が多い職場が見られることにつながる。

保育士の賃金水準が産業平均より低いことが近年指摘されて、処遇の改善に向けてさまざまな施策が実施される。保育士の賃金引き上げのために予算措置⁽¹⁰⁾をとること、保育士に定期昇給制度を機能させるように予算措置化⁽¹¹⁾するなどである。

6. マッチング機能から見る保育士

最後に、保育士の労働需要と労働供給のマッチング機能について考察を試みる。マッチング機能を推計する前に、保育士の処遇に関する議論について経済学的アプローチから分析した研究を紹介する。

中野(2016)は資格専門職と賃金の関係について分析している。年齢、学歴、専門職種などの労働者の属性を説明変数とした賃金関数を推計した。専門職種としての保育士は介護士や福祉相談指導専門員などをまとめた福祉専門職として取り扱われており、実証結果から福祉専門職は労働需要が高く、供給側も資格保持者が多い職種でありながら、賃金は有意に低い職種であることを示している。この賃金水準が低いことが、労働供給側が資格を保持していても働かない状態、多数の潜在保育士を発生させていることを指摘している。

山口(2016)は男女の職業分布の違いに注目して男女間の賃金格差について分析している。分析では専門職を2つに区分している。教育、医療、介護、保育などをタイプ2型の専門職として、タイプ2型以外の専門職、例えば理工系技術者などをタイプ1型とした。専門職を区分した実証分析の結果から、日本では女性割合の高いタイプ2型の専門職では男女間の賃金格差が大きいことを示した。働く女性が増えていても、女性の多い職業で女性が増えており、そのような職業では男女間の賃金格差は必ずしも改善していない。一方で、女性割合の少ない理工系専門職で就業する女性が増えた場合には男女間の賃金格差は改善することを示唆している。この結果から、保育や介護分野では人手不足の状態が続いており、この分野で働く女性が増えても、賃金水準の向上につながらない可能性が示される。

鈴木(2008)は待機児童問題の理由及び解消策について論じている。歴史的に福祉施設として設定さ

れた認可保育所の運営制度によるところが大きい。すなわち、保育利用者に制度的に低く保育料を設定しているため、保育の超過需要が発生する。保育市場でこの保育の超過需要が待機児童を発生させ、保育所を新たに供給しても、その分新たな待機児童が発生する。また、この保育所の運営制度は、保育料だけでなく保育士への賃金支払いについても制度的に固定している。多くの地方自治体の財政状況が良好なものでなくなっており、保育士の賃金水準を引き上げることも困難な状態にある。

森川（2016）はサービス産業の生産性と労働市場について論じており、保育分野も取り上げている。日本の保育所は、入所児童一人当たり運営費による保育単価が国家公務員の地域手当区分に連動する仕組みであることを指摘している。国家公務員の地域手当に連動した結果、公務員の賃金の差は、人口密度の高い大都市で相対的に低く、低い地方部で相対的に高くなる傾向である。したがって、この制度が作用して、大都市部で保育士や保育サービスの供給が過少になりやすく、地方部で過大になりやすい傾向にある。この制度的な保育士不足や待機児童問題が大都市部で深刻な課題であることを人口集積という点から指摘している。

保育士は資格職であるため、資格非保有者が他の職業から入職することは基本的にはない。都市部の自治体には保育士不足の解消策として、独自に保育士の賃金を増額する、住宅費用を助成する、他地域の保育士養成施設に対して積極的に求人活動を行う、など⁽¹²⁾している。ここで保育士の労働需給の分析として賃金関数の推計を試みたい。しかし、保育士の賃金データは厚生労働省『賃金構造基本統計調査』から都道府県単位では年齢計、学歴計、勤続年数計、といった形でしか利用できない。そのため、保育士の属性を含めた賃金関数の十分な推計は困難である。属性を区別した保育士の賃金関数の推計は今後の研究課題である。そこで、保育士の需給状況を表す都道府県ごとの求人倍率に改めて注目する。地域ごとに保育士の求人倍率はばらついているが、地域によって保育士の求人倍率がそれほど高くないところも見られる。ハローワークを通じた都道府県間の保育士の需給のマッチング機能に関する回帰分析を行う。

ハローワークを通じた労働市場のマッチング機能について、周（2008）、佐々木（2007）、神林・水町（2014）、労働政策研究・研修機構（2016）などの研究がある。労働市場のマッチングを表す指標として、周（2008）、労働政策研究・研修機構（2016）などでは就職率と充足率を組み合わせるハローワークの職業紹介機能を評価している。マッチング機能の効率性について、就職件数 H 、有効求人数 V 、有効求職数 U として、 $H = AV^{\beta_v}U^{\beta_u}$ を想定する。このマッチング関数を利用して、佐々木（2007）、神林・水町（2014）などは有効求人数と有効就職者数の対数値を利用してマッチング機能の効率性を分析している。神林・水町（2014）は、「Petrongolo and Pissarides（2001）などで議論されている、ある期間に労働市場で成立した就職件数を求人数と求職数に対応させる関数で、労働市場におけるマッチング・メカニズムをよく要約するもの」として指摘しており、「ある労働市場 j における t 期間内の就職件数対数値を $\ln h_{jt}$ 、同期内の有効求人数対数値および有効求職数対数値をそれぞれ $\ln v_{jt}$ 、 $\ln u_{jt}$ とすると、マッチング関数は

$$\ln h_{jt} = a_j + \beta^v \cdot \ln v_{jt} + \beta^u \cdot \ln u_{jt} \quad \dots\dots(1)$$

という対数線形で近似」されるものとして推計している。この定数項 a_j の大きさは求人と求職が所与

とした時の就職件数の多寡を示し、マッチングの効率性を表す指標の1つである。特定の職種のみ、保育士のみを取り上げた推計を行い、マッチング機能を論じることは問題が多いことであろう。ただし、最近約5年間の月次データから都道府県別に保育士の労働需給の状態を評価することは保育士の労働市場を概観するために必要なものとして扱う。

データは、2012年4月から17年5月までの都道府県別の保育士の就職件数、有効求人数、有効求職者数である。神林・水町（2014）に倣って（1）式に定数項のシフトを見るため年ダミー、月ダミー変数も加える。さらに労働政策研究・研修機構（2016）に倣い都道府県ダミー変数も加えて最小2乗法で推定した。また、参考として、都道府県別の職業計についても同じように推計する。主な基本統計量の結果を表1に、推計結果を表2に、都道府県ダミーの係数からマッチング指標を図7に示す。

表1 主な基本統計量（2012年4月～17年5月、新規学卒者を除く）

	保育士					(参考) 全職種				
	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値	観測数	平均	標準偏差	最小値	最大値
有効求人数	2914	6.042	0.873	3.689	9.102	2914	9.961	0.756	8.545	12.381
有効求職者数	2914	5.819	0.718	4.317	7.655	2914	10.039	0.734	8.625	12.183
就職件数	2914	3.551	0.772	1.386	5.572	2914	7.505	0.588	6.280	9.146

資料：厚生労働省『職業安定業務報告』

備考：ダミー変数は省略。表中の値は自然対数に変換したものである。

表2 都道府県別マッチングの効率性の主な推計結果（2012年4月～17年5月、新規学卒者を除く）

被説明変数	保育士就職件数			(参考) 全職種就職件数		
	係数	標準誤差	有意水準	係数	標準誤差	有意水準
有効求人数	0.272	0.027	***	0.391	0.020	***
有効求職者数	0.878	0.043	***	0.426	0.028	***
4月ダミー	-0.470	0.024	***	-0.114	0.005	***
5月ダミー	-0.488	0.024	***	-0.195	0.005	***
6月ダミー	-0.553	0.025	***	-0.192	0.006	***
7月ダミー	-0.685	0.024	***	-0.224	0.006	***
8月ダミー	-0.768	0.023	***	-0.323	0.006	***
9月ダミー	-0.580	0.023	***	-0.226	0.006	***
10月ダミー	-0.587	0.023	***	-0.200	0.006	***
11月ダミー	-0.682	0.023	***	-0.300	0.007	***
12月ダミー	-0.661	0.024	***	-0.385	0.008	***
1月ダミー	-0.647	0.023	***	-0.393	0.006	***
2月ダミー	-0.315	0.022	***	-0.235	0.006	***
2012年ダミー	0.190	0.029	***	0.203	0.013	***
2013年ダミー	0.113	0.026	***	0.166	0.011	***
2014年ダミー	0.058	0.024	**	0.135	0.008	***
2015年ダミー	0.062	0.021	***	0.097	0.007	***
2016年ダミー	0.031	0.020		0.047	0.005	***
都道府県ダミー	-0.6150～0.3790			-0.2374～0.3873		
定数項	-2.615	0.287	***	-0.634	0.363	*
R2乗	0.904			0.990		
修正R2乗	0.902			0.990		
ダービン＝ワトソン比	1.846			1.439		

有意水準：***：P<0.01，**：P<0.05，*：P<0.10

資料：厚生労働省『職業安定業務報告』

表2の推計結果の年ダミー変数の係数は、2012年から2016年の間に小さくなっている。このことは、ハローワークを通じたマッチング機能が低下していることを示す。好景気が続く中で、保育士人材の確保が一層困難になっていることを裏付ける。保育士人材確保のためにさまざまな対策を講じているが、期待される成果はもたらされていない。参考値の全職種の数値も2012～16年の間に年々マッチングの効率性が小さくなっている。人手不足が続く中で、企業の人材確保が難しくなっていることを示す。

月ダミー変数は3月を基準としているが、係数は2月ダミーが最小である。4月の入所見受け入れに向けて保育士を確保するために保育所が取り組んでいることを示す。ただし、年間を通じて保育士のマッチング機能は低い。子どもの出生月にばらつきがあること、急遽保育所への入所が必要となること、など月ごとに保育需要は異なる。推計結果から、保育所への入所受け入れは年間を通じた課題である。4月から8月、あるいは9月から11月にかけてダミー変数は大きくなっている。保育入所の4月や10月の月以外にも保育士人材の確保が課題であることがマッチング指標から窺える。年間を通じて生じる保育需要に対応する必要性が示唆される。

参考の全職種では4月ダミーが最小である。新規学卒者を除いた推計結果であるが、年度開始時の4月には企業に必要な人材がそれなりに確保されている状態であることを示す。この全職種には様々な職業を含んでおり、職業によって労働需給の状態も季節ごとに繁忙が異なる。このことが月ダミー係数の大小に反映されている。

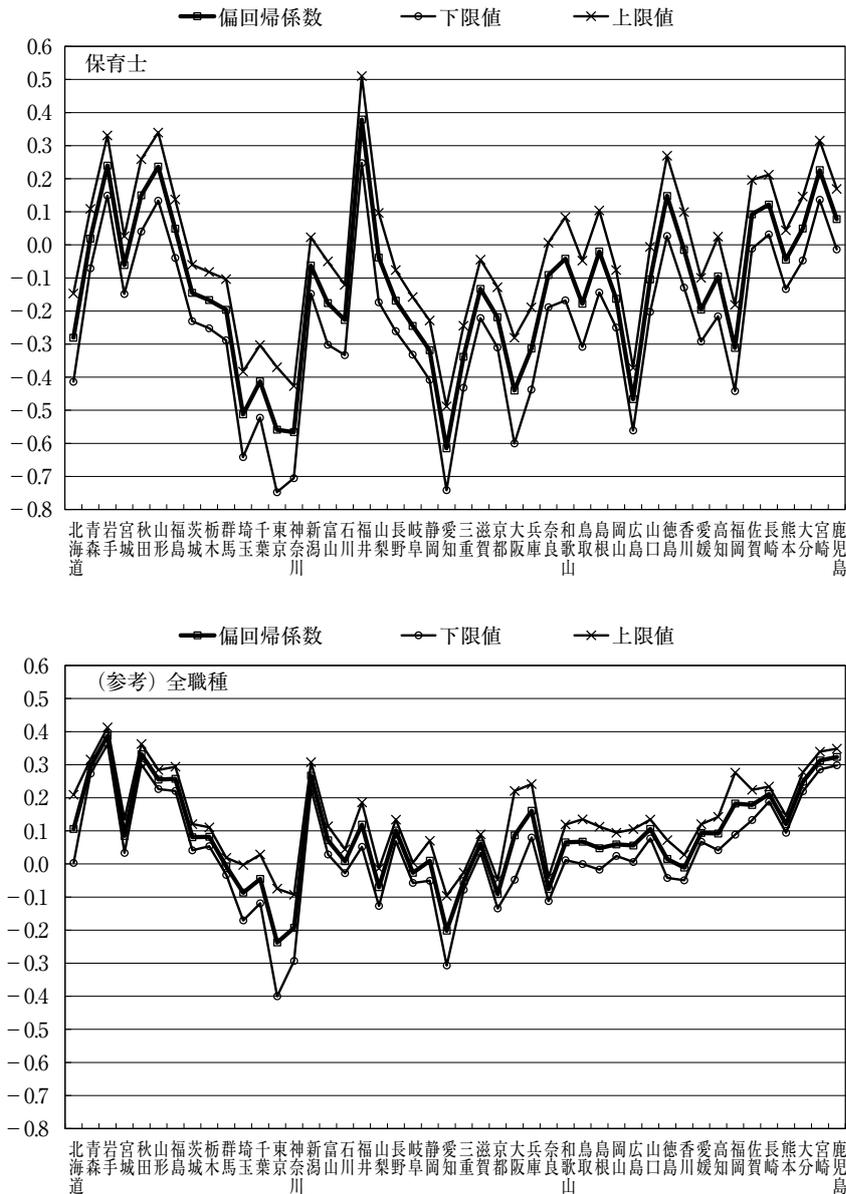
都道府県ダミーの係数は一部の県で有意ではなかった。図7から、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、愛知県、大阪府、兵庫県、福岡県など大都市部でのマッチング機能は弱く、岩手県、秋田県、山形県、福井県、宮崎県など地方部で強い。ただし、地方であっても石川県や鳥取県のように全都道府県で中位以下としてマッチング機能が弱く示された地域もある。地域ごとの保育状況や要因の存在によって、マッチング機能が弱い可能性が考えられる。また、すでに指摘したように、ハローワークの求人情報が本社の存在する都市部に偏在して、地方での求人情報が過少評価されている可能性も存在する。加えて、保育士の求人数及び求職者数がそれほど多くない県にはバイアスが存在しており、有意な推計結果が得られていないことも考えられる。例えば、青森県、奈良県、香川県、高知県などは保育士の求職者数、求人数や就職件数が全国の中で下位に位置しており、推計結果の都道府県ダミー変数の数値は有意ではなかった。

東京都や神奈川県の自治体の中には、保育士不足解消のため、保育士の賃金水準を独自に加算して近隣の千葉県や埼玉県から保育士を求人⁽¹³⁾していることもある。その結果、千葉県や埼玉県では他県へ自県の保育士が引き抜かれることも生じて、マッチングの数値が低下する。

参考値の職業計の推計結果も、係数の大きさは異なるが、東京都、神奈川県、埼玉県、愛知県、など大都市部でのマッチング機能は弱く、岩手県、秋田県、山形県、鹿児島県、宮崎県、福井県、など地方部で強い。なお、大阪府、兵庫県、福岡県、北海道などは保育士のマッチング機能は弱いですが、職業計ではマッチング機能は強い結果が得られた。地域によって、全ての職業で人手不足という状態ではなく、ハローワークを通じて職業紹介機能の効果がそれなりに働いている。

Kano and Ohta (2005) は一人当たりの所得や人口密度の高い地域ほど、高い職業技能が求められること、職業技能の高い人材獲得競争が激しくなることなどを指摘している。また、都市部では民間就職

図7 都道府県別マッチングの効率性（2012年4月～17年5月，新規学卒者を除く）



資料：厚生労働省『職業安定業務報告』

備考：沖縄県をベースとした都道府県ダミーの推定係数と95%信頼区間を表示した。

支援会社や直接インターネットを通じた求人企業情報の提供などハローワーク以外の場での職業紹介が近年進行している。阿部・児玉・樋口・松浦・砂田（2005）は、ハローワーク経由よりも、学校、前の会社の紹介、縁故、求人広告、民間紹介、その他などの利用の方が早く就職できる可能性を示した。このような研究からも、都市部ではハローワークのマッチング機能が弱く示されることは妥当な推計結果と言えよう。

保育士の年収や時間給など含めた待遇自体が全職種と比べて必ずしも優位でない。そのため、保育士よりも他の職業に移動する可能性もあろう。この他の職業への移動の可能性については、データの制約

もあり、本研究のデータから結論付けることはできない。厚生労働省⁽¹⁴⁾は「潜在保育士（保育士資格を持ち登録されているが、社会福祉施設等で勤務していない者）は80万人弱」が存在すると推計している。保育士以外の他の職業で働くことによって、収入が増える、休日等が取得できる、などの理由から保育士として勤務していない実態が窺える。近年さまざまな職業で人手不足の状態が続いている。保育士有資格者が保育士に拘る必要性も少なく、条件のいい他の職業に就く場合もあろう。求人・求職データ以外の賃金や労働時間等を組み合わせて、マッチング機能に関する考察を深めることは今後の課題である。

日本の労働市場において、新卒一括採用の果たす役割は大きく、保育士の採用も新卒採用が主体の施設が多い。この新卒採用に関しては、ハローワークの求人・求職統計では別枠の扱になっている。そのため、新卒の数値を組み込まないマッチング機能の評価は、真の姿を反映していない可能性が高い。しかし、企業側の新卒採用者数や新卒者の就職希望者の数値については、厚生労働省では中学校及び高等学校のみを調査しており、大学、短大、専修学校などの実態については正確な数値は不明である。文部科学省『学校基本調査』は大学、短大等の就職者数については調査しているが、企業側の求人数や就職志望者数については把握していない。そのため、新卒者を含めた職業のマッチング機能の全貌を捉えることは今後の課題である。

本節では、都道府県単位でマッチング機能について回帰分析を試みたが、都道府県単位よりも小さい都市単位でマッチング機能を分析することが適切であろう。しかし、求人・求職の統計数値は都道府県単位でしか原則公表されていない。都道府県よりも規模を小さくした分析も今後の課題である。

おわりに

統計調査の結果を利用して、保育士を取り巻く労働市場に関する実態を見た。待機児童解消に向けて保育士人材の確保が重要課題になる中で、保育士の有効求人倍率は地域によってばらついているが、全体的に上昇し続けている。保育士の有効求人倍率と求人賃金との間には何らかの正の相関関係が見られる。ただし、東京都の有効求人倍率の水準に比べて、東京都の求人賃金の水準は低すぎる可能性がある。保育士の不足は保育士の処遇の低さが原因となっていることがしばしば指摘されている。こうした保育士の処遇について、女性労働者の平均値と比較した保育士の賃金水準（相対賃金）という指標から見ると、近年相対賃金は低下している。年齢が上がるにつれて、相対賃金水準が低下している。このような定期昇給の仕組みが保育士には作用していないことも、他の職業に比べて待遇が低くなり、保育士不足の原因の1つにもなっている。

都道府県別の保育士の職業マッチング機能について考察を試みた。都市部に偏在する待機児童問題の解消に向けて、都道府県別のマッチング効率性を求めることから、改めて大都市部ではマッチング機能は明らかに低いことが示された。この都市部におけるマッチング機能の低さを解消するためには、更なる分析が必要である。このマッチング機能に関する分析は少子化問題に関する研究に関する予備的考察である。そのため、推計方法や利用データは限定的なものである。保育士のためのマッチング効率性を推計だけでなく、他の職業との比較も必要となろう。しかし、都道府県別、職業別の求人数、求職者数、

就職件数などは年次データとして最近5年間分は公表されているが、月次データは公表されていない。他の職業と比較する場合には独自に入手した上で分析しなくてはならない。都道府県単位より小さい地域データの入手や保育士以外の職業データを入手して、地域間、職業間のマッチング機能について今後分析を進める。

〈注〉

- (1) 2015年9月25日 日本経済新聞 朝刊1面
- (2) 厚生労働省による定義では、求職者に対する求人数の割合をいう。ここでは「月間有効求人数」を「月間有効求職者数」で除して得た「有効求人倍率」を利用する。月間有効求職者数とは、前月から繰越された有効求職者数（前月末日現在において、求職票の有効期限が翌月以降にまたがっている就職未決定の求職者をいう）と当月の「新規求職申込件数」の合計数をいう。月間有効求人数とは、前月から繰越された有効求人数（前月末日現在において、求人票の有効期限が翌月以降にまたがっている未充足の求人数をいう）と当月の「新規求人数」の合計数をいう。
- (3) 厚生労働省ウェブサイト「保育士試験」 http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/shikaku_shiken/hoikushi/
- (4) 厚生労働省ウェブサイト「保育士確保プラン」の公表2015.1.14. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000070942.pdf>
- (5) 厚生労働省ウェブサイト「保育士試験」 http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/shikaku_shiken/hoikushi/
- (6) パートを含めた常用労働者の求職・求人状況である。常用とは、雇用契約において、雇用期間の定めがない、または4ヶ月以上の雇用期間が定められているものをいう。パートタイムとは、1週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用されている通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短いものをいう。なお、求職・求人の数値には、新規学卒者求人は含まない。
- (7) 厚生労働省『平成26年版労働経済の分析』p.24
- (8) 時間給は、所定内給与額を所定内労働時間数で除したものである。所定内給与とは、所定労働時間を勤務した場合に通常支給される給与のことで、基本給のほかには職務手当や家族手当などを含む。
- (9) 年収額は、12か月分のきまって支給する現金給与額及び年間賞与その他特別給与額の和である。きまって支給する現金給与額とは、所定内給与額に時間外勤務手当などを加えたもので、月々支給される給与の総額のことであり、手取り額でなく、所得税、社会保険料などを控除前の額である。年間賞与その他特別給与額とは、前年1年間に支給された賞与等の総額である。
- (10) 「保育士月給1.2万円上げ、来春、政府・与党方針、定昇導入に助成金」（日本経済新聞2016年4月22日朝刊1面）「経験が豊富な保育士には月額約1万2000円に上乘せする仕組みも設ける。」「賃上げが長続きするよう、定期昇給制度を導入した保育所には助成金を出す仕組みも初めて設ける。」
- (11) 「保育所の賃借料補助拡充、厚労省、私立に月最大90万円増額、保育士の昇給後押し。」（日本経済新聞2017年2月19日朝刊3面）「厚生労働省は土地や建物を借りて運営している私立保育所への支援を拡充する。」「昇給や昇格制度がある私立保育所の賃上げも支援する。」
- (12) 「なぜ減らない待機児童（上）保育士確保、支援厚く一足立区、復帰へ実習費負担、千代田区、育休取得しやすく」（日本経済新聞2016年6月8日 地方経済面 東京15面）
- (13) 「自治体、待機児童の解消急ぐ裏で…、来れ我が街、保育士争奪戦」（日本経済新聞2014年4月15日夕刊9面）
- (14) 厚生労働省2016年3月29日 社会保障審議会児童部会保育専門委員会（第4回）
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000120590_1.pdf

参考文献

- 阿部正浩, 児玉俊洋, 樋口美雄, 松浦寿幸, 砂田充 (2005) 「入職経路はマッチング効率にどう影響するか—公共職業安定所と他の入職経路の比較—」『労働市場設計の経済分析マッチング機能の強化に向けて』東洋経済新報社.
- 池本美香 (2015) 「保育士不足を考える——幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方——」日本総合研究所『JRIレビュー』第9巻第28号, pp.2-30.
- 宇南山卓 (2010) 「少子高齢化対策と女性の就業について——都道府県別データから分かること——」RIETI Discussion Paper 10-J-004.
- 宇南山卓 (2011) 「結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備」『日本経済研究』第65号, pp.1-22.
- 神林龍, 水町勇一郎 (2014) 「労働者派遣法の政策効果について」『日本労働研究雑誌』第642号, pp.64-84.
- 厚生労働省 (2015) 『平成26年版労働経済の分析』, 日経印刷.
- 厚生労働省 (2016) 『平成27年版女性労働の分析』, 21世紀職業財団.
- 駒村康平 (2008) 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』第44巻第1号, p.4-18.
- 佐々木 勝 (2007) 「ハローワークの窓口紹介業務とマッチングの効率性」『日本労働研究雑誌』567号, pp.15-31.
- 周燕飛・大石亜希子 (2003) 「保育サービスの潜在需要と均衡価格」『季刊家計経済研究』第60号, pp.57-68.
- 周燕飛・大石亜希子 (2005) 「待機児童問題の経済分析」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会.
- 周燕飛 (2008) 「公的職業紹介におけるマッチング効率の収斂性分析—就職率と充足率に注目して—」『大原社会問題研究所雑誌』第597号, pp.1-18.
- 鈴木尚子 (2004) 「保育分野の規制緩和と改革の行方」国立国会図書館及び立法調査局『レファレンス』第639号, pp.5-27.
- 鈴木亘 (2008) 「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」『季刊社会保障研究』第44巻第1号, pp.41-58.
- 鈴木亘 (2012) 「財源不足下でも待機児童解消と弱者支援が両立可能な保育制度改革—制度設計とマイクロ・シミュレーション」『学習院大学経済論集』第48巻4号, pp.237-267.
- 中野あい (2016) 「資格専門職と賃金」, 神戸大学経済学研究科 Discussion Paper 1619.
- 福士輝美 (2017) 「待機児童対策の20年と現在の課題」国立国会図書館及び立法調査局『レファレンス』第794号, pp.1-28.
- 前田 正子 (2017) 『保育園問題—待機児童, 保育士不足, 建設反対運動—』中央公論社.
- 山口 一男 (2016) 「男女の職業分離の要因と結果—女性活躍推進の今一つの大きな障害について—」RIETI Discussion Paper 16-J-001.
- 労働政策研究・研修機構 (2016) 『JILPT 資料シリーズ No.168 マクロの労働移動, 転職市場の実態』独立行政法人労働政策研究・研修機構.
- Kano Shigeki and Ohta Makoto (2005) “Estimating a matching function and regional matching efficiencies: Japanese panel data for 1973-1999,” *Japan and the World Economy* 17, pp.25-41.
- Petrongolo, B., and C. Pissarides (2001), “Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function,” *Journal of Economic Literature* 39, pp.390-431.

(原稿受付 2018年1月11日)

期日前投票制度の定着と促進要因 ——福島県民に対する政治意識調査より——[†]

岡田陽介

要約

期日前投票制度は、近年、期日前投票所の増設や制度の認知が進み、国政・地方選挙問わず、その利用者が増加してきた。本稿の目的は、期日前投票の利用者、ひいては、積極的に利用する有権者がどのような要因によって規定されているのかを探ることにある。本稿では、2017年2月から3月にかけて福島県内の有権者1,200人を対象に実施した郵送調査の分析を行った。分析の結果、期日前投票に対しては、教育程度の一貫した正の効果と党派的な動員の正の効果が認められた。日本の投票参加にまつわる既存研究では、教育程度は年齢との相関が高く、投票参加に対して必ずしも直接的な効果を持たないとされてきた。しかしながら、本稿の分析結果は、相対的に認知コストや意思決定コストを必要とする期日前投票では、教育程度が主要な要因となることが確認された。

キーワード：期日前投票，投票参加，教育程度

1. はじめに

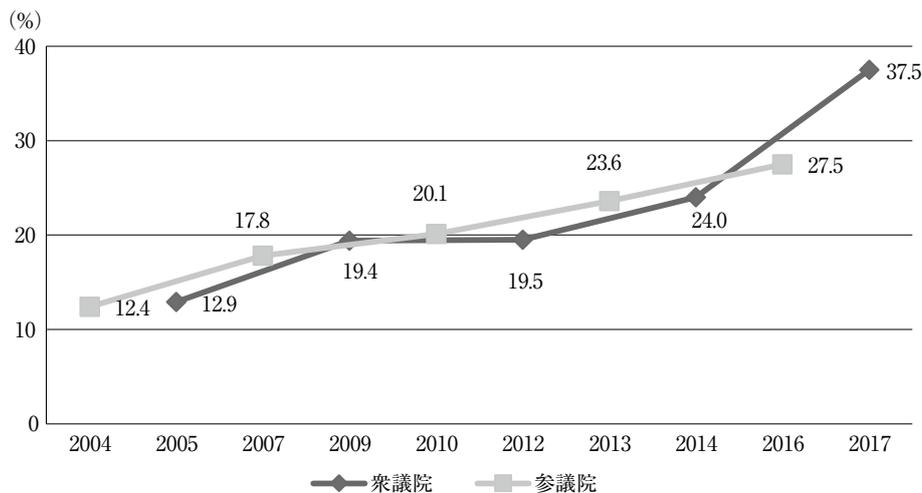
期日前投票は、その導入以降、期日前投票所の増設なども行われ、国政・地方選挙問わず制度の定着が進んできた。近年の公示（告示）期間中の報道を見ても、期日前投票の利用が増加している旨の報道や、選挙後には、当該選挙においてその利用が過去最高となった旨の報道も多く見受けられる。2017年第48回衆議院議員総選挙においても、過去最高の2,137万人が利用されたと報道された⁽¹⁾。

図1は、期日前投票制度が創設された2003年12月以降の投票者数に占める期日前投票者数の割合を图示したものである⁽²⁾。これを見ると、制度導入当初は衆議院・参議院いずれも10%程度の利用割合であったものが、選挙実施のたびに利用割合が増加し、衆議院では40%程度、参議院では30%程度にまで上昇している。このことから、期日前投票は制度創設から一定期間を経て、制度自体が認知されたことに加え、積極的・恒常的に利用する有権者も増加したことが窺える。

期日前投票の利用者の増加は、主として次の2つのことを意味している。まず、投票率全体の下支えとなる点である。国政・地方選挙を問わず、近年、投票率の低下が叫ばれるが、期日前投票制度に伴う

[†] 本研究はJSPS科研費JP15H02790（「被災地目線で検討するeデモクラシーに関する基礎的研究（基盤B）」研究代表：河村和徳・東北大学准教授）の助成を受けた。

図1 投票者数に占める期日前投票者数の割合（衆議院・参議院）



出典：衆議院議員総選挙結果調，参議院議員通常選挙結果調をもとに著者作成

投票機会の増加は，そうした状況に歯止めをかける一助となる。次に，公職選挙法が定める投票日当日投票主義からの例外の拡大をもたらしている点である。つまり，期日前投票制度の導入以前やその利用割合が低い状況下では，投票日は定められた選挙期日の1日となるが，利用者の増加・拡大は，実質的には公示（告示）以後の選挙運動期間中のほとんどが投票日となることを意味し，投票日と選挙運動期間の重複をもたらしている。

今後，制度の充実や制度認知の拡大によって，期日前投票の利用者はますます増加することが予測される。本稿の目的は，期日前投票の利用者，ひいては，積極的に利用する有権者がどのような要因によって規定されているのかを探ることにある。そして，その規定要因を明らかにすることで，制度の充実や制度認知の拡大に向けた方策，さらには，それによって生じる問題点を明らかにすることにある。

2. 期日前投票制度と投票環境改革

期日前投票創設以前にも，選挙期日以前の投票として不在者投票制度による投票が可能であった。しかしながら，その要件は厳しく利用しづらかったことから，1998年に選挙期日に仕事や旅行，レジャー，冠婚葬祭等の用事があるなど一定の事由に該当すると「見込まれる」者へと要件緩和の変更がなされた。こうした改善は不在者投票制度の利用者を増加させたが，他方では，投票用紙を直接投票箱に入れることができないことや，投票用紙を内封筒および外封筒に入れなければならないこと，外封筒に署名をしなければならないことについて，有権者からの改善の声が大きくなった。また，選挙管理事務の視点では，選挙期日の生存確認や外封筒・内封筒の開封なども必要とされ，有権者にとっても選挙管理事務にとっても煩雑なままであった（安田・荒川，2009）。

そうした状況を受け，2003年の公職選挙法改正によって期日前投票制度が創設された。その概要は，「従来の不在者投票のうち，名簿登録地の市区町村の選挙管理委員会で行う投票」を対象となる投票とし，

「選挙期日に仕事や用務があるなど現行の不在者投票事由に該当すると見込まれる者」⁽³⁾を対象者としたもので、「選挙期日の公示日又は告示日の翌日から選挙期日の前日まで」⁽⁴⁾、「選挙権認定の時期を期日前投票の日」⁽⁵⁾として「各市区町村に一箇所以上設けられる『期日前投票所』」にて「従来の不在者投票と同じく、午前8時30分から午後8時まで」投票可能とするもので、選挙期日の投票手続と大きな差はなくなった（表1）⁽⁶⁾。

また、期日前投票についてはその創設に留まらず、「共通投票所の設置」「大学や商業施設等への期日前投票所の設置」「期日前投票の投票時間の弾力化」「投票所等への移動支援等」などの試みも行われている（総務省，2017）。こうした期日前投票制度の創設や不在者投票・期日前投票の一連の制度改革は、有権者ならびに選挙管理事務にとっての利便性・効率を高めるほか、投票環境の改善をもたらし、投票率向上の下支えとなっている（和田・坂口，2006；品田，1999）。しかしながら、期日前投票制度の運用に際して、次のような問題や混乱を引き起こすこともある。

まず、自治体によっては、近い日程で複数の選挙が行われる場合に同日選挙を選択したり、解散によって衆議院選挙が急遽決まった場合には、既に予定されていた地方選挙の期日を変更しても衆議院との同日選挙を選択したりすることがある。もちろん、同日選挙自体は、選挙経費削減や投票率向上の観点からすれば望ましい。しかしながら、対象選挙の公示（告示）期間が異なることから、「公示日又は告示日の翌日から」とする期日前投票の期間に違いが生じてしまう。例えば、衆議院選挙と市区町村の首長選挙や市議会選挙を同日選とした場合、衆議院選挙では11日間の期日前投票期間があるが、市議会選挙および市長選挙が6日間⁽⁷⁾、町村議会選挙および町村長選挙では4日間となる。したがって、市区町村の首長選挙や市議会選挙の告示以前に、衆議院選挙の期日投票期間前に投票所に赴くと、市区町村の首長選挙や市議会選挙の期日前投票が不可能となってしまう⁽⁸⁾。

次に、期日前投票所は多くの場合選挙期日の投票所とは異なる。また、共通投票所の設置が可能になったことにより、期日前投票所が複数設置されている場合もあることから、そもそも期日前投票所がどこであるのかを確認しなければならない。他方、ショッピング・センターなどへの期日前投票所の開設によっては、買い物の機会などに投票を行える利便性が増した。しかしながら、選挙期日の投票所と比較すると、ほとんどの期日前投票所は遠くなってしまふことから、期日前投票のみを目的とした場合、生活圏から離れた投票所に赴くことになり、心理的なコストは増すであろう。また、選挙区割の変更や同日選によっては、生活圏内や身近に存在する共通投票所や期日前投票所で投票可能な選挙が異なる場

表1 期日前投票制度の概要

対象となる投票	従来の不在者投票のうち、名簿登録地の市区町村の選挙管理委員会で行う投票
対象者	選挙期日に仕事や用務があるなど現行の不在者投票事由に該当すると見込まれる者
投票期間	選挙期日の公示日又は告示日の翌日から選挙期日の前日まで
投票場所	各市区町村に一箇所以上設けられる「期日前投票所」
投票時間	従来の不在者投票と同じく、午前8時30分から午後8時まで
投票手続	選挙期日の投票所における投票と同じ（投票用紙を直接投票箱に投票）
選挙権認定の時期	期日前投票を行う日

出典 総務省「期日前投票制度の概要」より筆者作成。

合が生じることもある。

さらに、期日前投票は、選挙権の有無が期日前投票を行う日に認定されることで、選挙期日前の投票箱への投票を可能にさせる。しかしながら、新たな情報や事実を入手して投票先を変えたいなどの状況の変化が起きたり、極めて稀に、選挙運動期間中に立候補者が死亡したりして立候補者の状況が変わったとしても後の変更は行えない。また、選挙期日以前に投票が可能になったことは、実質的には公示（告示）日翌日以降、選挙期日までの間の複数の日程を投票日として選択できることを意味する。ただし、そもそも期日前投票制度は不在者投票制度を踏襲したものであり、「選挙人が自由に投票する日を選択できる複数投票日制の採用を意味するものではない」（安田・荒川, 2009, [上] 416頁）とされる。また、安田ら（安田・荒川, 2009）は、本来、選挙期日の前日まで行われる選挙運動が十分に行われる前に一般的な投票が行われる制度を創設するのであれば公職選挙法の見直しが必要であることを指摘している。つまり、期日前投票は有権者の意思決定の期間が選挙期日の投票と比較すると短くなる。したがって、選挙期日以前に既に投票意図が確定している有権者にとっては投票日を選択できる点で利便性が高いが、逆に、投票参加の意図は確定していても投票先が未確定の有権者にとっては意思決定期間が短縮させられてしまうことになり、期日前投票によって投票結果に後悔を残す可能性も存在する。

以上に見るに、期日前投票導入以前の不在者投票制度と比較すれば、その利便性は確かに増したが、制度を利用するにあたっては、自治体から提供される期日前投票に関する情報や、政党や候補者から提供される情報をより短期間に整理し理解しなければならない。また、投票結果に後悔を残さないような決定を行わなければならない。期日前投票は選挙期日の投票と比較すると認知コストや意思決定コストが高い制度であるといえる。

3. 投票参加と期日前投票参加

そもそも期日前投票は投票の一形態であることから、促進要因を検討する上で、既存の投票参加研究で示される要因は手がかりとなる。既存の投票参加研究に従えば、年齢の高さや教育程度などの社会的属性に加え、政治的関心、投票義務感、政治的有効性感覚、政治参加のコスト感覚、政党支持の心理的要因、組織加入に伴う動員などの社会的要因が促進要因として位置づけられ、実証分析でもその効果が示されてきた（山田, 2016；三宅, 1989；蒲島, 1988）。

ただし、社会属性についての日本の分析では、教育程度は年齢と教育程度の負の相関が高く、投票参加に対して必ずしも直接的な効果を持たないとされてきた（蒲島, 1988）。しかしながら、教育程度は政治的関心や投票義務感などの他の要因を媒介して投票参加を導く間接的な効果が認められるほか（中條, 2003）、市民の熟練度としての市民的技術（civic skills）を構成し、政治参加や投票参加を促進するともされている（Verba, Schlozman & Brady, 1995; Brady, Verba & Schlozman, 1995）。市民的技術とは、「政治的な生活において時間やお金を効果的に使うコミュニケーションや組織運営の能力」（Verba et al., 1995, p. 304）であり、市民的技術が高いほど、効率的な政治的情報の認知・処理が可能となる。したがって、教育程度の高さは投票参加を行う上で必要となる政治的情報を認知・処理する能力を高めたり、他の心理的要因を媒介したりすることで投票参加を促進させるといえる。

教育程度と同様に他の社会的属性も、心理的要因や社会的な要因を媒介して投票参加に影響を与える。そうした媒介要因として、蒲島（1988）は政治関与と組織加入を主要な要因として位置づける。政治的関与は、複数の政治意識変数の因子分析によって析出された「政治関心」「政治的義務感（投票義務感）」「政治的有力感」「政治的信頼」「政治参加のコスト感覚」の5次元、および、地域愛着度や政党支持で構成され、それぞれが投票参加に対する規定要因となるとされる。

また、組織加入は投票依頼等による動員の頻度を高め投票参加を促進する。これら動員の効果について、日本の分析では、アグリゲート・データ、サーベイ・データのいずれの分析でも確認されている（石川，1984；浅野，1998；綿貫，1986）。また、組織加入による日常的なネットワークの形成や、そこでの動員が投票義務感を高め、投票参加を促進する効果も確認されている（岡田，2017；岡田，2007）。

以上の効果は、投票参加に対する効果であるが、期日前投票に当てはめれば、それぞれ、次のような効果が予測される。まず、社会的属性の中でも、教育程度の高さが期日前投票の利用を促進させるであろう。先述のように、期日前投票は選挙期日の投票と実質的には同形態となり利便性が高まったが、期日前投票所の設置場所の認知や、短時間での情報処理、意思決定など高い認知コストや意思決定コストを必要とする投票形態である。したがって、そうしたコストの負担を避ける有権者は、選挙期日での投票を選択するか、選挙期日の投票が出来なければ棄権を選択すると考えられる。他方、選挙期日に投票が出来ないがコストを負担できる有権者は期日前投票を選択するであろう。つまり、認知コストや意思決定コストを負担し、適切に情報処理を行うためには、市民的技術やその背景となる教育程度の高さが効果を持つといえる。もちろん、教育程度はその大半が有権者になる以前に獲得されるものであるが、学校教育の中で得た読解力や理解力は、情報処理の能力を促進させ、有権者となった後も認知コストや意思決定コストを低減させるものとして機能するといえよう。

また、社会的要因としての動員も期日前投票を促進させるであろう。先述のとおり、期日前投票は短時間での情報処理、意思決定を強いるが、仮に投票意図や投票先が確定していれば、残された選択はいつ投票に行くかという問題となり意思決定コストの負担は少ない。党派的な動員は投票先の依頼と合わせて行われる。したがって、党派的な動員によって投票に参加する有権者にとっては、投票先は確定しており後悔も残さないと考えられることから、期日前投票制度の利便性は高く、その利用が促進されるといえる。

4. データ

4.1 データの概要

分析にあたり本稿で用いるデータは、2017年2月から3月にかけて実施された「福島県民に対する政治意識調査」（以下、福島県調査）と題した郵送調査である。調査対象は福島県内の有権者1,200人（層化抽出）で、回収率は42.0%であった⁽⁹⁾。

福島県調査では、2016年参議院議員選挙を主たる対象として、投票参加や投票先の候補者や政党、期日前投票の利用有無などが質問項目として設定されている。そこで分析に先立ち、福島県調査における投票率、ならびに期日前投票の利用状況と、実際の福島県での投票率、期日前投票利用状況について

確認を行いたい。

まず、福島県下での2016年参議院選挙における実際の投票率は57.1%であった（福島県選挙管理委員会、2016）。また、期日前投票者数は318,115人で、制度創設以来、国政選挙では過去最多となった（福島民友みんゆう Net, 2016）。期日前投票者数の有権者に占める割合は19.35%、投票者に占める割合は34.0%であり⁽¹⁰⁾、図1に示した2016参院選の全国の投票者数に占める割合（27.5%）よりも高い割合であった。

他方、福島県調査における投票参加の割合（投票率）は69.2%⁽¹¹⁾、期日前投票については、有権者に占める割合が25.0%、投票者に占める割合が36.1%と、実際の投票率、期日前投票の利用割合より高い割合となっている（図2）⁽¹²⁾。

4.2 期日前投票の過去利用と積極的利用者

福島県調査では過去の期日前投票利用についても尋ねている。まず、「ここ10年の国政選挙・地方選挙で期日前投票を利用したことがありますか」という過去利用の質問では、51.0%が「ある」と回答しており、ほぼ半数の回答者が期日前投票を利用した経験がある（図3）。

次に、調査では期日前投票の利用経験者に対して「期日前投票を利用した後に、『投票しなければよかった』と後悔したことがありますか」との質問を行っている。結果を見ると、後悔をしたことがないとの回答が96.8%、後悔したことがあるとの回答は1.2%で、ほとんどの回答者が後悔はしていない（図4）。これは、少なくとも現状においては、選挙における意思決定期間を短縮させる期日前投票であるが、後悔をもたらすような状況はほとんど生じておらず、制度としては機能していることを示唆している。

さらに、期日前投票の過去利用と、2016年参院選での期日前投票の有無により、期日前投票経験がない回答者、過去に経験あるが2016年では選挙期日に投票所で投票した回答者、過去に経験があり2016年でも期日前投票を利用した回答者という3段階で作成した、期日前投票の積極的利用者について確認してみると、およそ26.6%の有権者が過去に期日前投票の経験があり、かつ、2016年参院選においても期日前投票を利用している積極的な利用者であることがわかる（図5）。

4.3 心理的要因・社会的要因

次に、回答者の心理的要因・社会的要因についての構造を確認する。本調査で用いられた政治意識に関する複数の質問項目を用いて斜交回転（プロマックス回転）を伴う因子分析を行った結果、6次元が析出された（表2）⁽¹³⁾。第I因子は動員の源泉となる様々な政治的なネットワークを有しているか、第II因子は国・地方レベルそれぞれに対する政治関心、第III因子は都道府県・市区町村レベルの地方政治に対する信頼、第IV因子は政治へのかかわりよりは自身の生活の重視、第V因子は政治家が有権者のことを考えていなかったり、なおざりにしているということに関連する質問項目で、それぞれ高い負荷量となっている。

なお、第VI因子は国レベルの政治信頼のみで高い負荷量となった。政治信頼は地方レベルの信頼として第III因子も析出されているが、これは有権者の中で政治信頼が国政レベルと地方レベルとに分かれて認識されていることを示唆している。ただし、因子間の相関（表3）を見ると、国レベルの信頼として

図2 2016年参議院選挙の投票参加 (N=484)

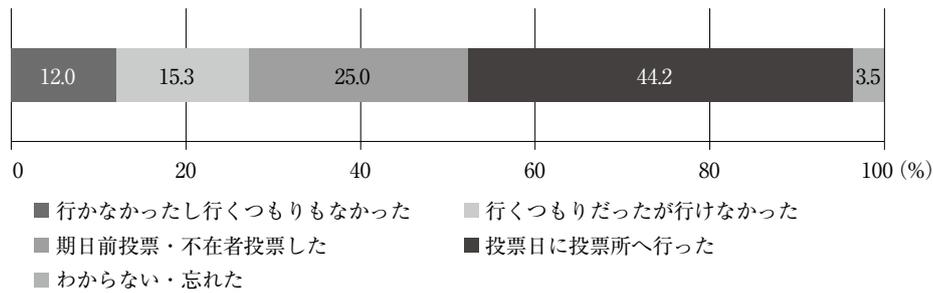


図3 国政選挙・地方選挙で期日前投票を利用したことがあるか (N=498)

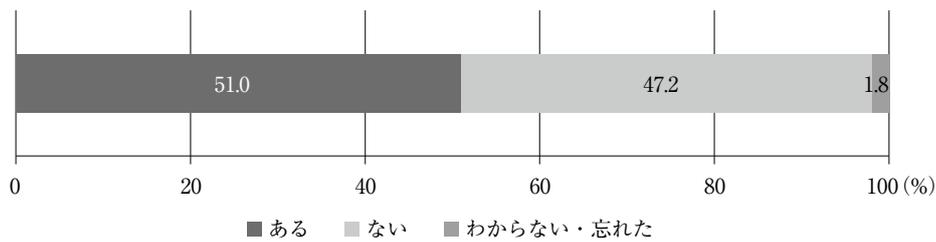


図4 期日前投票を利用して後悔したことがあるか (N=251)

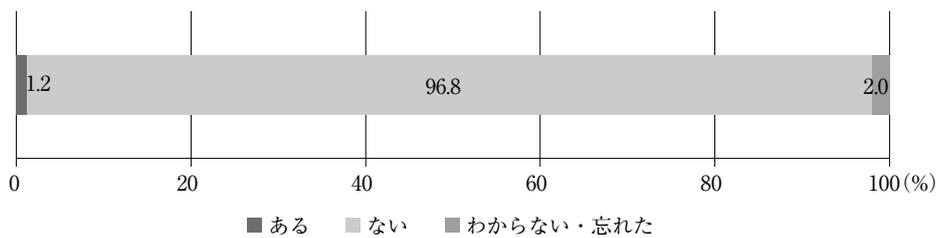
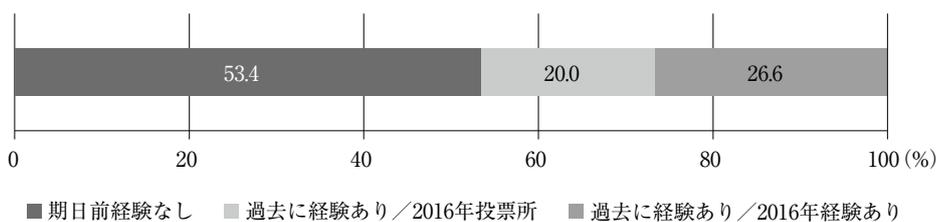


図5 期日前投票の積極的利用者 (N=440)



析出された第Ⅵ因子は第Ⅲ因子に析出された地方レベルの政治信頼の因子と相関が高く、第Ⅲ因子では、負荷量が相対的に低いながらも国レベルの政治の正の負荷量が確認できる。そこで、本稿では政治信頼としては第Ⅲ因子を採用し、第Ⅰ因子から第Ⅴ次元までを順に、「動員」「政治関心」「政治信頼」「私生活志向」「政治的有効性感覚」として分析に用いた。

なお、これらの因子は、蒲島（1988）の政治関与の5次元とほぼ対応しているが、質問項目の違いか

表2 政治的関与の因子分析 (N=302)

	I	II	III	IV	V	VI
	動員	政治 関心	政治 信頼	私生活 志向	政治的 有効性 感覚	政治 信頼
政治的なことには関わりたくない	-.073	-.044	-.025	.545	.055	-.002
政治に関心持つより自身の生活の充実	.006	-.044	.004	.685	-.019	.042
家族や友人と過ごす時間が大切	.072	.050	.034	.407	.014	.006
自身の価値や理念の表明は慎重であるべき	.025	.047	-.033	.249	.062	-.011
政治家は当選すると有権者のことを考えない	-.019	-.020	-.066	.007	.708	.010
政治家は政争に明け暮れ我々をなおざり	-.012	-.025	.083	.029	.683	-.078
選挙制度があるから有権者の声が反映	-.001	.018	-.017	-.184	.082	.238
政治関心 (国の政治や行政全般)	-.088	.802	-.019	-.025	.037	.088
政治関心 (都道府県・市区町村の政治や行政全般)	.030	.810	.011	.006	-.081	-.097
投票日を日曜に限定する必要はない	-.003	.064	-.072	.053	.128	.037
政治信頼 (国レベルの政治)	.023	-.013	.205	.124	-.161	.404
政治信頼 (都道府県レベルの政治)	-.072	.005	.761	.020	.009	.124
政治信頼 (市区町村レベルの政治)	.026	-.014	.800	-.048	.023	-.076
政治的ネットワーク (町内会や自治会の役員)	.431	.182	.077	-.021	.110	.036
政治的ネットワーク (県・市町村の部課長以上の職員)	.783	-.048	-.017	.007	-.033	.015
政治的ネットワーク (市町村長・県議・市町村議)	.829	-.042	-.045	-.005	-.015	-.006
Variance	1.837	1.831	1.689	1.461	1.419	1.048
Proportion	.320	.319	.294	.255	.247	.183

※プロマックス回転後の因子負荷量。網掛けは負荷量 0.4 以上。

表3 因子間の相関行列

	動員	政治 関心	政治 信頼	私生活 志向	政治的 有効性 感覚	政治 信頼
動員	1					
政治関心	.400	1				
政治信頼	.232	.203	1			
私生活志向	-.186	-.356	-.013	1		
政治的有効性感覚	-.113	.060	-.299	.289	1	
政治信頼	.118	.365	.453	-.123	-.335	1

※網掛けは係数 0.4 以上

ら必ずしも同一ではない。特に、政治的関与のうち「政治的義務感（投票義務感）」に相当するものは、本稿の分析に用いた調査では質問項目が設定されていないことから、独立した因子としては析出されていない。「政治的義務感（投票義務感）」は、「選挙・投票への参加をめぐる内面化された規範」（岡田，2017，44 頁）として捉えられるが、本稿の分析のうち「私生活志向」は、政治的な事柄に対する関与と私生活を対峙させた際に、選挙・投票への参加ではなく、私生活の重視を内面化したものとして位置づけることができる。そうした意味では、「私生活志向」は「政治的義務感（投票義務感）」の反転項目

として位置づけることもできよう。

他方、「政治参加のコスト感覚」に関連する質問項目としては「投票日を日曜に限定する必要はない」が相当するが、本稿の分析ではいずれの因子に対しても負荷量が低く、独自の因子としては析出されなかった⁽¹⁴⁾。

5. 分 析

期日前投票利用の規定要因を探るため、各種期日前投票利用を従属変数とする分析を行った。従属変数は、(1) 2016年参院選での投票参加形態、(2) 過去10年間の期日前投票経験の有無、(3) 過去10年間の期日前投票経験、および、2016年参院選での期日前投票の有無により作成した積極的利用者の3つとした。

表4 期日前投票・積極的期日前投票利用の規定要因

	2016年投票 ^{a)}		期日前投票	
	投票日投票	期日前投票	過去経験 ^{b)}	積極的利用者 ^{c)}
	B	B	B	β
性別(女性)	-.240	.043	-.293	-.006
年齢	.026 +	.024	.001	.056
教育程度	.090	.660 **	.524 **	.273 ***
居住年数	.083	-.027	-.117	-.053
職業ダミー：公務員	1.077	1.713	.576	.078
職業ダミー：経営者・役員	.202	.002	-.610	-.046
職業ダミー：会社員(事務系・その他)	.577	.289	-.166	-.021
職業ダミー：会社員(技術系)	-.474	-.451	.245	-.021
職業ダミー：自営業・自由業	.461	-.254	-.128	-.025
職業ダミー：専業主婦・パート・アルバイト	.534	.245	.416	.048
職業ダミー：学生	-1.008	-.982	-2.147 +	-.087
動員	.044	.178	.472 *	.148 +
政治関心	.632 *	.272	.062	-.007
政治信頼	-.152	.242	.153	.095
私生活志向	.141	-.420	-.043	-.107
政治的有効性感覚	-.327	.252	.078	.116
政党支持ダミー：自民	-.405	.331	.210	.110
政党支持ダミー：民進	.542	1.165 +	.396	.107
政党支持ダミー：公明	-.414	2.003 +	2.517 *	.190 **
政党支持ダミー：共産	.402	1.462	.854	.067
政党支持ダミー：その他	-.170	1.483	.076	.063
定数	-1.612	-3.683 *	-.940	-
	N	118	67	272
	Pseudo R ²	.135	.114	-
	Adj R ²	-	-	.109

***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05, +p<0.1

a) 多項ロジット, 参照カテゴリ=棄権(N=86), b) ロジスティック回帰, c) OLS

独立変数には、社会的属性として、性別、年齢、教育程度、居住年数、職業ダミー（参照カテゴリ：無職）、心理的要因・社会的要因として、先述の因子分析によって析出された「動員」「政治関心」「政治信頼」「私生活志向」「政治的有効性感覚」の各因子の因子得点、政党支持ダミー（参照カテゴリ：支持なし）を用いた。

分析にあたっては、(1) 投票参加形態の分析では多項ロジット分析（参照カテゴリ：棄権）、(2) 期日前投票経験の分析ではロジスティック回帰、(3) 積極的利用の分析では重回帰分析（OLS）を用いてそれぞれ推定を行った⁽¹⁵⁾。結果は表4のとおりである。表の左側は2016年参院選での投票参加形態の分析（多項ロジット分析）における係数、表の右側は過去10年間の期日前投票経験の分析（ロジスティック回帰分析）における係数と積極的利用の分析（重回帰分析）における標準化係数の値である。

まず、2016年参院選投票では、選挙期日（投票日）投票で政治関心の有意な正の効果が認められ、政治関心が選挙期日の投票参加を促進していることがわかる。年齢の効果は正の有意傾向で、年齢が高いほど選挙期日（投票日）の投票を選択している。また、教育程度については、その効果は認められなかった。こうした結果は、既存の投票参加の規定要因と整合的な結果となった。他方、2016年参院選における期日前投票に対しては、教育程度の正の有意な効果が確認でき、教育程度が高いほど期日前投票を利用している。また、政党支持のうち、民進党・公明党のダミーの一部効果が正の有意傾向となっている。しかしながら、「動員」の直接的な効果は認められていない。なお、社会的属性のうち、職業ダミーについては選挙期日（投票日）投票、期日前投票いずれも有意な効果は認められなかった。

次に、期日前投票の過去経験については、社会的属性では教育程度の正の有意な効果と、学生の負の有意傾向が認められる。投票参加の既存研究においても、学生の効果は負の効果が認められるとされるが（蒲島，1988）、過去経験については、過去10年間の国政選挙・地方選挙における期日前投票を尋ねたものである。したがって、10代や20代前半が中心の学生にとっては、当該選挙が有権者になって初めての選挙であったり、初めてでないとしても、他の年代と比べれば、選挙そのものの経験の機会が少ないことによるものといえる。その他の効果では、「動員」と政党支持のうち公明党ダミーの正の有意な効果が認められた。過去経験においては、党派的な動員が示唆される。さらに、期日前投票の積極利用に対しては、社会的属性では教育程度の正の有意な効果が認められた。また、「動員」の正の有意傾向と、政党支持のうち公明党ダミーの正の有意な効果が認められた。

以上、分析の結果を整理すると、選挙期日当日の投票と期日前投票を弁別するのは教育程度である。さらに、期日前投票の積極的利用についても、教育程度の高さが促進していることから、期日前投票に対しては一貫して教育程度の高さが効果を持っていることがわかる。また、党派的な動員も期日前投票の利用や積極的利用を促進している。

6. 結論と含意

本稿は、期日前投票の利用者、ひいては、積極的に利用する有権者がどのような要因によって規定されているのかを探ることを目的とし、福島県での意識調査データを基に分析を行った。分析の結果明らかになったことは次のとおりである。

まず、期日前投票の利用や積極的利用に対しては、教育程度の高さがその促進要因となっていることが明らかとなった。投票参加の既存研究において教育程度は必ずしも直接的な促進要因とはならないが(蒲島, 1988)、期日前投票に際しては一貫して効果が認められることから、相対的に制度認知のコストが高い期日前投票の利用については、教育による制度認知とその理解が必要であることが窺える。次に、期日前投票の利用や積極的利用に対しては、党派的な動員も促進要因となっていることが示唆された。期日前投票は、制度的な認知コストのほかに、短期間で意思決定を行わなければならない意思決定コストも相対的に高くなる。したがって、期日前投票制度は党派的な動員による投票参加のような、投票先が既に確定している有権者にとって利便性が高い制度であるといえる。

以上の結果は、投票環境を取り巻く現状について次のような示唆を与える。第1に、期日前投票制度の定着や積極的な利用者の増加は、法的な位置づけとは別に実質的な複数投票日制度をもたらすが、本稿の分析結果は、期日前投票利用者が認知コストや意思決定コストを克服できる有権者や、投票意図が確定した有権者に偏りかねず、幅広い投票機会をもたらすはずの制度が、コストを克服できない有権者の投票機会を奪いかねないことを示唆する。

こうした問題は、選挙運動期間と期日前投票期間の重複によって意思決定期間が短くなることに起因することから、問題を解消するためには意思決定期間を広げる方策が必要になる。ただし、公職選挙法の改正によって公示(告示)前に選挙運動期間を拡張することは、さらなる弊害をもたらしかねない。したがって、より現実的には公示(告示)直後の候補者に関する情報の充実が求められる。そうした現状において、最も現実的な方策は、インターネット上の候補者情報の拡充であろう。現時点で候補者情報を知る手段として普及しているものに選挙公報があるが、紙媒体のものについては配布や入手に時間を要する。近年、各自治体のwebページへの掲載が広がってはいるものの、自治体によって掲載期間等の扱いは異なっているのが現状である。現職議員の過去の選挙公報を含めて選挙公報のwebページへの掲載が拡充されれば、有権者の意思決定コストを引き下げることの一つの手段となるであろう。

第2に、選挙権が18歳に引き下げられ、主権者教育の重要性が叫ばれる現状にも大きな示唆を与える。18歳に選挙権が引き下げられたことで、高等学校などでは模擬投票などを中心に活発に主権者教育が行われ、民主主義における政治参加・投票参加の重要性が扱われている。もちろん、そうした主権者教育は、投票率の下支え、ひいては、将来の機能する民主主義の構築にとっては必要である。しかしながら、期日前投票を含めた制度理解がどこまで行われているかについては不十分な点もあろう。実質的な制度理解や制度利用の理解が進めば、認知コストは引き下げられ期日前投票の積極的な利用が増すであろう。

以上、本稿の結論と含意を見てきたが本稿にも課題はある。まず、本稿は期日前投票の利用者の全国的な増加という現象に対して、福島県という一部の地域の調査・分析による検討を行ったものである。したがって、本稿の結果をどこまで一般化できるかについては、さらなる検討が必要である。また、本稿で扱えなかった他の様々な要因の考慮も必要であろう。しかしながら、本稿の結果は利便性が増した期日前投票ではあるが、単にその利便性や利用者の増加に着目するのではなく、それによって生じる問題点を克服した上で充実を図ることの重要性を示すことができたといえる。

〈注〉

- (1) 『朝日新聞』2017年10月23日、『読売新聞』2017年10月23日。
- (2) 2003年11月に衆議院選挙が実施されているが、期日前投票の制度が設けられた公職選挙法改正は12月であるため、図では2004年以降の推移を示した。
- (3) 現行の公職選挙法第48条2項では、その事由として、(1) 職務若しくは業務又は総務省令で定める用務に従事すること、(2) 用務(前号の総務省令で定めるものを除く。)又は事故のためその属する投票区の区域外に旅行又は滞在をすること、(3) 疾病、負傷、妊娠、老衰若しくは身体の障害のため若しくは産褥にあるため歩行が困難であること又は刑事施設、労役場、監置場、少年院、少年鑑別所若しくは婦人補導院に収容されていること、(4) 交通至難の島その他の地で総務省令で定める地域に居住していること又は当該地域に滞在をすること、(5) その属する投票区のある市町村の区域外の住所に居住していること、(6) 天災又は悪天候により投票所に到達することが困難であること、などが定められている。
- (4) 従来不在者投票期間は選挙期日の公示日又は告示日から選挙期日の前日までであった。
- (5) したがって、投票後に他市町村への移転や死亡等により選挙権を失っても有効な投票として扱われる。
- (6) ただし、氏名、住所、生年月日、性別、期日前投票理由などを記した「宣誓書」の提出は必要となる。
- (7) 政令指定都市以外。
- (8) 衆議院選挙と同時に実施される最高裁判所裁判官の国民審査についても、衆議院と比較して期日前投票の期間が短いという同様の問題が生じていた。しかしながら、2016年の最高裁判所裁判官国民審査法改正によって、選挙期日前7日から選挙期日前11日に延長され衆議院選挙と同じ期間となった。
- (9) 調査の概要については、河村・伊藤(2017)を参照されたい。
- (10) 福島県内の選挙当日有権者数、および、投票者数をもとに算出。
- (11) 投票日に投票所に行った44.2%と期日前投票・不在者投票をした25.0%の合計。
- (12) 一般に、世論調査における投票率は実際の投票率よりも高くなる傾向にあるが、本稿の調査においても同様の結果となった。
- (13) 固有値およびスクリープロットの結果による。
- (14) 他の項目が複数の質問項目で測定されているのに対し、「政治参加のコスト感覚」のみ当該項目でしか測定されていないことによるとも考えられる。なお、相対的には「政治的有効性感覚」で最も高い負荷量となっている。
- (15) 変数の詳細については補遺を参照されたい。

参考文献

- 浅野正彦. 1998. 「国政選挙における地方政治家の選挙動員—『亥年現象』の謎」『選挙研究』第13号, 120-129頁.
- Brady, Henry E., Sidney Verba and Kay Lehman Schlozman. 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation." *American Political Science Review* 89(2): 271-294.
- 福島県選挙管理委員会. 2016. 「第24回参議院議員通常選挙(平成28年7月10日執行)投票結果」
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/175102.xls> (2017年10月17日アクセス).
- 福島民友みんゆう Net. 2016. 「【データで見る参院選】選挙区投票率 期日前が初の30万人超え」
<http://www.minyu-net.com/news/saninsen2016/FM20160712-108001.php> (2017年10月17日アクセス).
- 石川真澄. 1984. 『データ戦後政治史』岩波書店.
- 蒲島郁夫. 1988. 『政治参加』東京大学出版会.
- 河村和徳・伊藤裕顕(2017)「被災地選挙の諸相(30)投票環境の維持・向上策に関する住民意識—福島県民意識調査から」『月刊選挙』70巻5号, 9-15頁.
- 三宅一郎. 1989. 『投票行動』東京大学出版会.
- 中條美和. 2003. 「国政選挙と地方選挙における投票参加の違い—教育程度と選挙関心, 投票義務感の関係」

- 『國家學會雜誌』第116巻，第9・10号，967-1012頁。
- 岡田陽介．2007．「投票参加と社会関係資本—日本における社会関係資本の二面性」『日本政治研究』第4巻第1号，91-116頁。
- . 2017．『政治的義務感と投票参加—有権者の社会関係資本と政治的エピソード記憶』木鐸社。
- 品田裕．1999．「公職選挙法の改正による投票時間の延長が与える影響について」『神戸法学年報』第15号，161-192頁。
- 総務省．2017．『投票環境向上に向けた取組事例集』 http://www.soumu.go.jp/main_content/000474598.pdf (2017年10月17日アクセス)。
- . 「期日前投票制度の概要」 http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/kijitsumae/kijitsumae01.html (2017年10月17日アクセス)。
- 総務省自治行政局選挙部．2005．「平成17年9月11日執行衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」。
- . 2009．「平成21年8月30日執行衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」。
- . 2012．「平成24年12月16日執行衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」。
- . 2013．「平成25年7月21日執行参議院議員通常選挙結果調」。
- . 2014．「平成26年12月14日執行衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」。
- . 2016．「平成28年7月10日執行参議院議員通常選挙結果調」。
- . 2017．「平成29年10月22日執行衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調(速報)」。
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman and Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- 和田淳一郎・坂口利裕．2006．「横浜市における期日前投票所増設の効果」『選挙学会紀要』(7), 27-35頁。
- 綿貫譲治．1986．「選挙動員と候補者要因」譲治綿貫・三宅一郎・猪口孝・蒲島郁夫『日本人の選挙行動』東京大学出版会，137-164頁。
- 山田真裕．2016．『政治参加と民主政治』東京大学出版会。
- 安田充・荒川敦(編)．2009．『逐条解説 公職選挙法』ぎょうせい。

補 遺

分析に用いた変数の詳細は次のとおり。

社会的属性

性別：女性ダミー

年齢：満年齢

教育程度：(1) 小学校・中学校，(2) 高校，(3) 短期大学・高等専門学校・専門学校，(4) 4年生大学・大学院

居住年数：(1) 1年未満，(2) 1年以上3年未満，(3) 3年以上10年未満，(4) 10年以上15年未満，(5) 生まれてからずっと

職業ダミー：公務員，経営者・役員，会社員(事務系・その他)，会社員(技術系)，自営業・自由業，専業主婦・パート・アルバイト，学生，(参照カテゴリ：無職)

心理的要因・社会的要因

「政治的なことがらには，なるべく関わりたくない」「政治に関心をもつより，自身の生活を充実させることに時間を使いたい」「家族や友人と過ごす時間はより大切だ」「自身の価値や理念の表明には，なるべく慎重であるべきだ」，「たいてい，政治家は当選すると有権者のことを考えなくなる」「政治家や政党は政争に明け暮れしていて，我々の生活をなおざりにしている」「選挙制度があるからこそ，有権者の声が政治に反映される」，「次にあげることがらについて，どの程度関心をおもちですか」について「国の政治や行政全般」「都道府県・市区町村の政治や行政全般」，「投票日を日曜日に限定する必要はない」，「あなたは，現在

の国や地方の政治をどの程度信頼できるとお考えですか」について「国レベルの政治」「都道府県レベルの政治」「市区町村レベルの政治」のそれぞれについて、(1)「そう思わない」から(5)「そう思う」の5段階。また、「あなたは次にあげる人々と、普段どの程度のおつきあいがありますか」について、「市町村長」「県議」「市町村議」との付き合いの程度について、(1)「つきあわないし、会うのは難しい」から(4)「かなりつきあいがある」の各4段階。

支持政党ダミー：自民党、民進党、公明党、共産党、その他、(参照カテゴリ：支持なし)

投票参加・期日前投票参加

2016年参議院選挙での投票：「あなたは、2016年7月10日(日)に行われた参議院選挙で投票に行きましたか、行きませんでしたか」について、(0)棄権、(1)選挙期日(投票日)投票、(2)期日前投票

期日前投票過去経験：「あなたは、ここ10年の国政選挙・地方選挙で期日前投票を利用したことがありますか」について(0)ない、(1)ある

期日前投票の積極的利用者：(1)期日前経験なし、(2)過去に経験あり、および、2016年投票所投票者、(3)過去に経験あり、および、2016年期日前投票利用者

(原稿受付2018年1月11日)

“一帯一路”と東南アジア華僑華人

崔 晨

要 約

“一帯一路”は「シルクロード経済ベルト」(一帯)と「21世紀の海上シルクロード」(一路)の省略語である。本稿では重点的に“一路”(海のシルクロード)の沿線地域東南アジアを取り上げる要因は地理的、歴史的にみて東南アジアは東西交易の経由地だけではなく、東西交易の拠点として栄えた地域だったからである。歴史では、中国の漢の時代からローマ帝国との貿易がすでに始まった。昔の海のシルクロードでは、ヨーロッパ、中東、アジアなどからの商人はこの地域で交易を盛んに行った。特に15世紀明の時代に鄭和の7回にわたり行われた西洋大遠征は、東南アジアを拠点として、アジア以外の地域でも交易が広く行われていたことを物語っている。習近平主席が提唱している“中国の夢”は明の時代を基軸に据えた交易によるグローバル経済圏の確立にあるのではないかと思われる。東南アジアはこの経済圏のひとつの拠点だけではなく、より重要な地域として重要視されている。

東南アジアの歴史を俯瞰すると、交易時代、植民地時代といった歴史が現代東南アジア社会の形成に多大な影響を与えたことは事実である。複合社会の形成、人種による経済の格差などが独立後の社会、経済の再建に大きな影響を与えている。そして、複合社会では、華僑華人がこの地域の経済において、インパクトのある存在となっている。

70年代後半、中国は改革開放政策が実施され、東南アジアの華僑華人の資本が中国经济発展に重要な役割を果たした。中国政府もこのことを十分に認識し、“一帯一路”特に“一路”において、華僑華人に中国と東南アジア地域の仲介者としての役割を果たしてほしいとの思いがあると思われる。

このような状況のなか、本稿では、中国政府が主導的に提唱している“一帯一路”の構想の背景や地政学からみる“一帯一路”の沿線地域—東南アジアの重要性を取り上げ、東南アジアの華僑華人資本の現状および彼らの資本が今後どのような動きになるか検討するものである。さらに、“一帯一路”が今後東南アジアにどのような影響を及ぼすのか、“一帯一路”の構想が実行されると同時に直面する問題点はどこにあるのかを試みるものである。

キーワード：一帯一路，中国，東南アジア，華僑華人，グローバル経済

2017年5月14日、15日の二日間、北京で「一帯一路国際協力サミットフォーラム」が開催された。このフォーラムでは中国が国家ファンド「シルクロード基金」に1,000億元(約1兆6,000億円)増資、中国国家開発銀行と進出口銀行(輸出入銀行)がそれぞれ2,500億元(約4兆円)、1,300億元(約2兆800億円)の融資を行うほか、今後3年間にわたって「一帯一路」に関係する発展途上国や国際機関に600億元(約9,600億円)の援助を行うことを発表した。

2013年に中国の習近平主席がカザフスタンとインドネシアに訪問した際、提唱した「シルクロード経済ベルト」(一帯)と「21世紀の海上シルクロード」(一路)(中国では「一帯一路」)が、「シルクロ

ード基金」や AIIB の創設により着実に準備が進められている。

「一帯一路」構想は、初めて中国政府が主導的に提唱し、内容的にも、範囲も今までにない規模である。これはグローバル経済の深化やブロック化の結果でもあり、今後の中国経済の延長線でもあると読み取れる。

1. “一帯一路”構想の背景

1970年代末から中国は改革開放政策を実施してから、海外からの直接投資を積極的に受け入れ、特に1990年のWTOの加盟、2001年以降、海外から投資の急増によって、中国経済は著しく発展してきた。しかし、経済発展の背後には経済発展の不均衡、経済格差の拡大、環境の破壊、官僚の腐敗、労働力比率の低下、高齢化比率の増加、生産能力の過剰、資本の流出などの問題が深刻化となり、解決しなければならぬ局面に迫っている。世界経済とともに減速しつつある中国経済は、今までの投資が経済を牽引する成長モデルは転換することを余儀なくされている。

2014年8月に人民日報が「新常态」に関する文章を取り上げてから、「新常态」の内容は、今後中国の経済運営の基本方針となっている。「新常态」の特徴は、高速経済成長から中高速経済成長への転換、経済構造の調整と持続的な向上、投資で経済を牽引するモデルからイノベーションで経済を牽引するモデルへの転換などである。つまり今まで放置された問題を解決するため、スピードよりも経済発展の質と効率を重視し、特に経済構造の調整において、ターゲットを絞った調整の必要性が強調されている。第二次産業の製造業において、技術型産業を重点的、戦略的に育成して、関連産業を牽引していく。第三次産業のサービス業の割合を引き上げ、消費や電子商取引貿易などを中心に経済の牽引力となる。安定的な経済成長を強調する内容である。

しかし、経済構造の調整やイノベーションには時間が必要である。今まで放置された問題の解決のため、新たな持続的に経済成長の出口を探さなければならない。また、世界経済の減速や地域統合の動きが活発化している中、“一帯一路”が構想された背景にある。

2015年の3月28日に中国国家発展改革委員会、外交部及び商務部が共同で「推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景与行動」を発表した。“一帯一路”の路線図もこの発表の中に含まれている。シルクロード経済ベルトを構成するのは、いずれも中国を起点として◇中央アジア—ロシア—欧州◇中央アジア—西アジア—ペルシャ湾—地中海◇東南アジア—南アジア—インド洋——の3路線である。21世紀の海のシルクロードは、いずれも中国沿海部を起点に◇南シナ海—インド洋—欧州◇南シナ海—南太平洋——の2路線で構成している。CCTVによると、直接のルートは設定されていないアフリカにも影響力の波及を見込むという。商務省総合局の宋立洪副局長は「一帯一路は開放と包容が原則であり、対象国の制限や排他的な制度は設けない」と強調している⁽¹⁾。

“一帯一路”構想は、沿線国の人口は、世界人口の53%を占める44億の人口となり、経済規模は21兆ドルと予測され、世界経済規模の29%を占める。また、2016年の中国と“一帯一路”の沿線国との貿易額は9,535.9億ドルに達し、中国の2016年貿易総額の25.7%を占めていた。2015年より0.4ポイント増えた⁽²⁾。特に沿線国への輸出が増える傾向にある。21世紀経済ベルトは最も長い経済ベルトで、

図1 “一带一路”構想路線図



中国中央テレビで放送された「一带一路」のイメージ図からNNAが作成

出所：NNA.ASIA “「一带一路」ルート図公表、南太平洋にも延伸〔経済〕”
<http://nna.jp/free/news/20150415cny003A.html>

最大市場でもある。多くの投資機会が見込まれる。

“一带一路”の共同建設は世界の多極化，経済のグローバル化，文化の多様化，社会情報化が進む流れに順応し，オープンな地域協力の精神を貫き，世界自由貿易体系と開放型世界経済の擁護に努めている。“一带一路”共同建設は経済要素の秩序立った自由な流動，資源の高効率的配置と市場の深度融合の促進をはかり，沿線諸国が経済政策の協調を実現し，より大きな範囲，より高いレベル，より深層的な地域協力を展開し，共に開放的かつ包摂的な，バランスの取れた，一般優遇地域経済協力枠組みを形成するよう促進するのである。」と記している。さらに重点的に協力する分野について，政策に関する意思の疎通，施設の連結，貿易の円滑化，新興産業の協力，資金の融通，民心の相互疎通，観光協力の強化，科学技術協力の強化などが中心となる⁽³⁾。

2. 地性学からみる“一带一路”——東南アジア地域の重要性

歴史をさかのぼってみると，グローバル経済が現代から始まったものではない。「大航海時代」以前のアジアでは，すでに内陸や海上ルートを通じて広域な域内交易が行われ，広域経済ネットワークが構築されていた。このアジア域内交易は，アラビア海とベンガル湾を含むインド洋を中心とする南アジアと西アジアをカバーする貿易圏と，南シナ海・ジャワ海と東シナ海を中心とする東南アジアと東アジアにわたる二つの貿易圏から構成されていた。インド洋交易ではイスラーム商人や，グジャラードやベンガルのインド商人，東シナ海・南シナ海交易では，中国商人が中心的な役割を果たした⁽⁴⁾。

15世紀の初め1405-1433年の間に，明の永楽帝の派遣によって鄭和の西洋大遠征が7回にわたり行われた。遠征の目的は明の国威発揚と朝貢貿易の拡大とされるが，その遠征先は東南アジア地域だけではなく，インド，そしてインド洋を渡り，カリカット，ベンガル，アデン，ジェッダ，さらに東のアフリカのマリンディにまで及んだが，このことはこの時期にすでにアジア域内交易が広く行われていたことを物語っている⁽⁵⁾。

第2次世界大戦が終わり，冷戦の終焉とともに，グローバリゼーションによる国境を越えたヒト・モノ・サービス・情報などの移動が，企業の海外進出，多国籍企業の進展に伴って，国家間や企業の間

激しい競争を引き起こした。こうした競争の中、競争力を確保するため、国家規模を超えた経済統合が進められた。EU, NAFTA, APEC, ASEAN, ASEAN+3など国を超えた協力組織が相次いで形成された。

アジア地域においては、欧米に比べ、比較的遅れていると思われるが、すでに形成された ASEAN を中心とする経済統合や、南アジア地域協力連合 (SAARC)、アジア太平洋経済協力 (APEC)、アジア欧州会合 (ASEM)、ASEAN+3、上海協力機構 (SCO)、アジア協力対話 (ACD) などの地域統合・協力組織⁽⁶⁾に加え、近年アジア経済の成長に伴い、ASEAN と日中韓の間で FTA のネットワークの形成、米国を抜きにした ASEAN+3 または ASEAN+6 という枠組みによる東アジアの広域 FTA に向けた取り組みが進められている。さらに、中国が経済成長により台頭し、東アジア地域における影響力を拡大していることに対して、米国は警戒を強めている。東アジアの経済連携の動きに対抗することが、米国のアジア復帰の要因の一つだと思われる。

“一帯一路”構想は経済の遅れている中央アジア、西アジア、アフリカなどの地域は基礎的なインフラ設備がよくなれば、今後グローバル経済において、新たな経済発展地域となるとの見込みである。中国はすでに多くの国々との間に FTA を結んでいる。しかし、パキスタンやラオス、カンボジア、ミャンマーなどのような国がインフラ不十分のため、FTA の効果は上がっていないという⁽⁷⁾。このように、今後沿線国との間に自由貿易の効果を上げるためにも、中国とヨーロッパを結ぶ“一帯一路”の沿線国のインフラへの投資は基本的な条件となる。

“一路”における東南アジア沿線国は“一帯一路”の構想について、今の段階では、自国に有利に働くように積極的に協力するパターンがみられる。中国・騰訊財経の報道によると、2015年の6月11日、クアラルンプール (KL) で出席した博鳌 (ボアオ) アジアフォーラム「エネルギー・資源と持続可能な発展会議」に出席したマレーシアのリオウ・ティオンライ運輸相は、クアラルンプール (KL) とシンガポールをつなぐ「東南アジア初の高速鉄道」について、「もし中国が落札すれば、中国の『一帯一路 (海と陸のシルクロード経済圏)』構想の重要部分となるだろう」と述べた。リオウ・ティオンライ運輸相は「マレーシアは中国の『一帯一路』構想に積極的に協力し、参加するための条件を満たしており、すでに準備ができている」と強調し、その上で、中国の汎アジア鉄道構想の雲南省昆明—シンガポール部分と、KL—シンガポール高速鉄道の計画は重なるものであり、KL—シンガポール高速鉄道が「一帯一路」構想の一部となりうるとの考えを示した⁽⁸⁾。

また ASEAN において、後発加盟国が主役であることは中国側から発信している。昨年中国の外務省の関係者は、中国の“一帯一路”構想において、カンボジアは東南アジア諸国連合 (ASEAN) の主役であり、ASEAN 内でイニシアチブを取ることにについて主要な役割を果たしている。「一帯一路」はカンボジア国家の開発戦略とも調和し、両国は空港、水力電気、送電網の領域で互いに協力しており、シアヌーク港での開発プロジェクトは協力モデルになると語った。布建国中国大使は、最近中国とカンボジアが「一帯一路」構想においてイニシアチブを取ることに熱心であり、インフラ、電気、建築などでこの協力は益々強まるだろうと話し、地理的にカンボジアは ASEAN で重要な国であり、ASEAN 経済共同体 (ACE) と他にも協力的なメカニズムを築くプロセスで重大な役割を果たすと語った。また大使は中国とカンボジア間の協力レベルが中国—ASEAN 間のテンプレートになり得ると話した⁽⁹⁾。

3. なぜ“一路”が重視されるか

2016年12月に発表された「中国交通運輸発展」白書において、「中国政府は、世界とのつながりに力を入れており、開放を拡大させると同時に、世界との連携を深化させ、オールラウンドで、網羅的で、多ルートの交通運輸を構築して、対外開放や世界との連携の面で新たな構造が形成されている。中国政府は今後も、交通運輸サービスのクオリティを向上させ、経済・社会発展に一層貢献し、世界各国との交通運輸の分野における連携を引き続き強化し、チャンスを共有し、課題を共に乗り越え、共同発展、共同繁栄を実現させる」と決意を示している⁽¹⁰⁾。

この白書から今までの海上輸送ルートを中心とした輸送貿易は多ルートの交通運輸を構築していくことがわかる。“現実では貿易の視点からみると、“一帯”より“一路”が重視されているのではないかと思われる。

まず、“一路”（海上輸送ルート）の沿岸国や地域の経済規模や市場は“一帯”（陸上輸送ルート）の沿線国や地域によりはるかに大きい。中国としては輸出大国として、世界の工場として、この現実を無視することはできない。

また、中国の貨物運輸状況をみると、『中国統計年鑑—2016年』のデータによると、2015年の貨物輸送量において海上輸送量は全体の51.5%を占めている。特に長距離海上輸送量は鉄道輸送量の倍以上である。さらに海外貿易貨物輸送量の90%以上、鉄鉱石輸入の98%、原油輸入の91%、石炭輸入の92%、穀物輸入の99%は海運によるものである。

中国発欧州への国際鉄道輸送ルートについて、中国商務部国際貿易経済合作研究員の梅新育研究員は、中国から欧州までの鉄道輸送ルートの時間は海上輸送ルートより三分の一短縮されたが、輸送コストは少なくとも海上輸送コストの三、四倍であると指摘している⁽¹¹⁾。また、陸上輸送ルートは、沿線国の社会安定性などに大きく影響され、コストも高くなる可能性もある。ことに対して、海上輸送は基本的に沿岸国の社会安定性などによる影響は少ない。さらに、『“一带一路”貿易合作大數據報告（2017）』によると、中国は「一带一路」の沿線国との貿易において、ベトナム、マレーシア、タイ、シンガポールなどの東南アジア主要国とは貿易の規模や商品の多様性、貿易の歴史からみると、これらの国を「全方位で協力型国家」位置づけており、キルギスタン、ハンガリー、ルーマニア、カンボジアなどの19カ国を「潜在力増長型」国家と決めている。貿易の市場からみると東南アジアは中国の最大輸出目的地と最大輸入地域であり、機器電気製品が主な輸出入品目である。特にベトナムはマレーシアを超えて、沿線国において、中国の最大の貿易パートナーとなっているという⁽¹²⁾。

このように、沿線国及び地域の経済規模、経済発展のレベル、運輸ルート、コスト、効率、安全性などから総合的に考えると、“一帯”（陸上輸送ルート）より“一路”（海上輸送ルート）のほうが優勢に立っていることがわかる。

4. 現代東南アジアにおける華僑華人資本

東南アジアの植民地時期において、タイ以外の東南アジア地域が欧米の植民地の支配下に置かれ、労働力としての中国系やインド系の移民が増え、現地国において流通・小売業が華僑の主な商業活動であった。華僑の一部が貿易を行い、プランテーションを経営し、税金の請負人として、一部商品の専売権を手に入れ、初期資本が形成された経緯がある。その時期に少数でありながら、華僑企業グループが形成された。

戦後、東南アジア諸国は現代国家の誕生、国民の統合と分離独立を経て、開発主義国家と民主主義国家への転換、経済開発と発展、ASEANの結末、ASEAN経済共同体の形成に至るまで、実に複雑で平坦な道のりではなかったといえよう。この間にアジア通貨危機を乗り越え、ASEAN域内だけでなく、広範囲な地域経済連携RCEP（東アジア地域包括的経済連携）への交渉が進められている。

華僑たちは居住する国の政治・経済状況によって、企業の発展のプロセスや進出分野がそれぞれ異なるが、基本的には、彼らに対して戦後の経済への抑制、政治への排除、国籍問題の解決により、華僑資本から華人資本、すなわち現地国の民間資本となったことで、国の政策で一部の華人が様々な分野への進出するようになった。この時期において、一部の華人企業グループが形成された。70年代、80年代において、日本企業の東南アジアへの投資ブームのきっかけで、日本企業との合弁や提携などにより、華人企業もさらに発展した経緯がある。80年代以降、香港やシンガポールを拠点とし、華人企業の海外進出が多くなった。特に中国において、殆どの華人企業グループが投資を行っている。

華人資本が現地国の経済において、どのぐらいのプレゼンスを占めているのか。この問題について、昔から様々な推測はあるが、はっきりとした統計がない。岩崎育夫先生が90年代に現地上場する企業を分析することで、約三割程度の割合が華人企業に占められていると指摘している。また、近年Forbes誌が様々なテーマでランキングを公表し、世界長者番付ランキングも毎年発表されている。

2017年の長者番付ランキングを分析すると、ある程度東南アジア華人富豪像が浮かび上がる。以下の表1は2017年ランキングされた東南アジアの富豪番付である。

インドネシアの華僑華人の人数は図2のように東南アジアにおいて最も多いが、インドネシアの人口が多いため、全体人口に占める割合は高くない。最も高い割合の華人人口の国はシンガポールである。華人人口は全体の七割以上である。

また、ランキングされた中国大陸を含め世界に分布している華人（ランキングでは華人とは国籍と関係なく、中国系の人を指す）たちが行っている事業について、以下の図3（中国大陸の企業家の事業分野を含む）のように示している。

2017年のフォーブスの発表では、資産が10億ドルを超えるランキングされた華人富豪（大陸・香港・台湾・東南アジアを含む世界にいる華人企業のトップ企業家）は455名に登り、中国大陸は半数以上である。

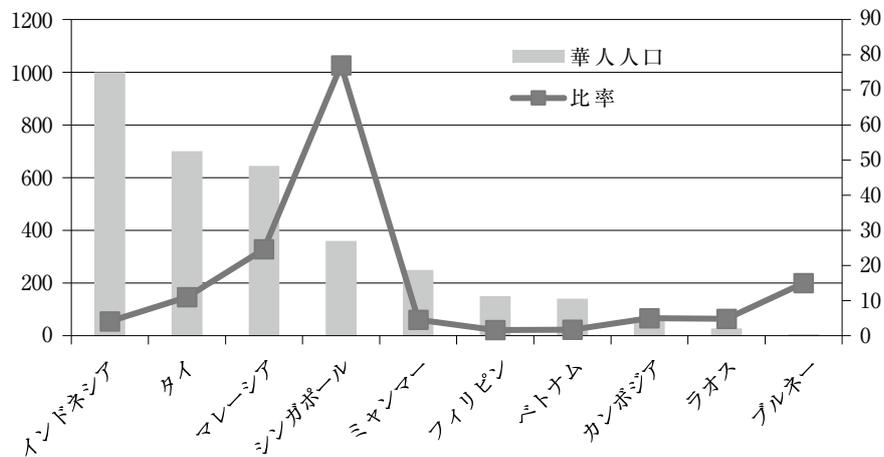
図3では、世界全体に華人たちの業種の分布となっているが、東南アジアの華人の事業分野は主に不動産、金融・保険、卸売・小売、投資などの商業分野が多い。

表1 東南アジア華人長者番付表 (2017年)

国籍	長者人数	うち華人長者数	長者の資産総額 (億ドル)	GDP比 (%)
インドネシア	20	16	512	5.5
タイ	20	11	632	16
マレーシア	12	6	418	14
シンガポール	20	18	542	14
フィリピン	14	11	428	14

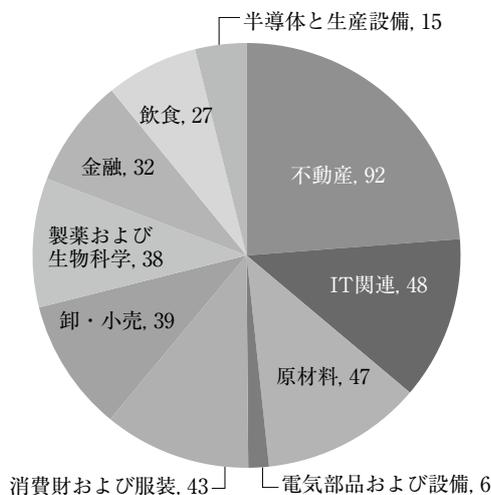
出所：Forbes誌2017年世界長者番付データにより筆者が算出・作成
https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:static_country:Philippines

図2 東南アジアにおける華僑華人の人口および比率 (単位：万人, %)



出所：アモイ大学南洋研究院東南亜研究中心のデータにより筆者作成
<http://ny.xmu.edu.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=9580>

図3 世界に分布している華人の事業分野 (2017年) (中国大陸を含む)



出所：Forbes誌2017年世界長者番付データにより筆者作成

表2は東南アジア華人長者トップ10位のランキングであるが、東南アジアにおいて、有力華人企業は主にタイ、シンガポール、インドネシア、マレーシア、フィリピンに集中していることがわかる。

東南アジアの華人企業の多くは70年代から、特に80年代以降、香港やシンガポールを拠点として、海外への投資を盛んに行っている。近年M&A(合併・買収)による海外進出するケースが増えるなか、M&Aによる海外進出する華人企業も増えている。

2014年、米調査会社ディールロジックによると、ASEANの主要5カ国(シンガポール、インドネシア、マレーシア、タイ、フィリピン)の企業によるASEAN域外へのM&Aは2014年1-6月、発表ベースで過去最高の計264億ドルに達した。東南アジア華人が所有・経営する企業の案件が目立ち、勢いを増している。

ASEAN主要5カ国は、2014年の1~6月のASEANからの対域外M&Aは194件であったが、投資額の上位10件のうち9件はシンガポール企業によるものである。しかし、資金の出所をたどると、これらシンガポールの9社のうち3社がタイやマレーシアの華人企業グループに属していた。東南アジアの華人企業はシンガポールに設立したグループ企業からM&Aを仕掛けるケースが多いからである。

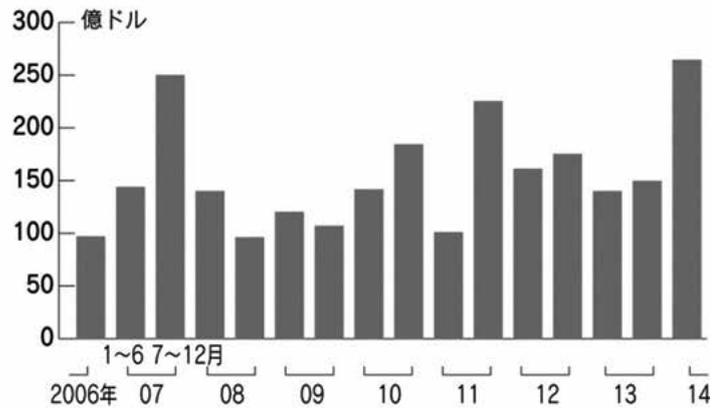
たとえばシンガポールの不動産会社フレイザーズ・センターポイントは6月、オーストラリアの不動産大手オーストラランド・プロパティ・グループの買収を発表した。フレイザーズ社はタイの富豪チャロン・シリワダナパクディ(蘇旭明)氏が率いるTCCグループの不動産投資会社である。オーストラランド社の株式の6割弱まで買い進めた8月7日時点で、投資額は14億7,000万豪ドル(約1,400億

表2 東南アジア華人長者トップ10位

名前	保有資産額 (億ドル)	進出分野	国籍	企業名
蘇旭明 / Charoen Sirivadhanabhakdi	158	飲料, 不動産など	タイ	タイ・ビバレッジ社 TCC Group
施至成 / Henry Sy	127	小売り, 不動産, 銀行など	フィリピン	SM グループ
郭鶴年 / Robert Kuok	114	海運, 不動産, ホテル, パーム油など	マレーシア	クオック・グループ,
謝正民 / Dhanin Chearavanont	97	アグリビジネス, 通信, 小売など	タイ	CP グループ
黄惠忠 / R. Budi Hartono	90	銀行, タバコ, など	インドネシア	ジャルムグループ
黄惠祥 / Michael Hartono	89	銀行, タバコ, など	インドネシア	ジャルムグループ
黄志祥, 黄志達 / Robert & Philip Ng	87	不動産など	シンガポール	Sino グループ
郭令灿 / Quek Leng Chan	68	銀行, 不動産	マレーシア	ホンリョウグループ
呉清亮 / Goh Cheng Liang	65	塗料	シンガポール	ウテラム・グループ
郭氏家族 / Kwee family	51	不動産	シンガポール	ポンティアックランドグループ (Pontiac Land Group)

出所: Forbes誌2017年世界長者番付データにより筆者作成

図4 ASEANからの対域外M&A



(注)ディールロジック調べ。ASEAN主要5カ国であるインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポールの企業がASEAN域外を対象にしたM&A

出所：黒沼勇史「アジア Trend 勢い増す東南アの華人マネー、日本企業に新たな商機」日本経済新聞 2014年8月12日 <http://www.nikkei.com/article/DGXMZO75503650R10C14A8I00000/?df=2>

円)になった⁽¹³⁾。

こうした東南アジアの華人マネーは今後、世界のどこに向かうだろうか。ヒントの一つは、タイのタニン・チャラワノン（謝国民）氏が率いるCPグループから得られると日本経済新聞国際アジア部の黒沼勇史がいう。CPグループは2014年日本の伊藤忠と提携し、食料や化学品など資源分野以外の幅広い領域で包括的に共同事業を進めるのを合意した。

また、16億ドルの資産を持つマレーシアの富豪ビンセント・タン（陳志遠）氏は、日本の消費者を視野に入れる。マレーシアで「セブンイレブン」を展開し、同国のコンビニ市場で8割のシェアを握る企業グループのオーナーである。2014年5月の来日時に「沖縄でリゾート開発の立地を探している」と明かした。10年に買収した英国のプロサッカークラブについては「日本人のディフェンダーを雇いたい」と話し、日本のテレビ局からの放映権収入に期待を見せたという⁽¹⁴⁾。

5. “一帯一路”と東南アジア華僑華人資本

2015年2月23日「21世紀シルクロード経済フォーラム」が中国新聞社の主催により中国福建省の泉州市にて開催された。アメリカやオーストラリア、南アフリカ、ロシア、日本などから学者や専門家及び各界のメディア関係者らが参加した。

フォーラムでは、中国国务院僑務弁公室の裘援平主任が、「昔からシルクロードを行き来した華人は、世界で最も早くから活躍した中国の移民であり、シルクロード沿いの国々に根を下ろした、現代移民の先駆者である。陸と海の両方のシルクロードの至るところに華人がいる。華人は現地の理解者であると同時に、中国にも関心を持っている。このため、華人が“21世紀シルクロード”の建設に貢献できる

と確信していると語った。

「21世紀シルクロード経済フォーラム」の開催地である泉州は、歴史上、東南アジアや中東、南アジア、アフリカなどへの重要な貿易港として栄えた町で、昔から華僑華人の故郷と言われる。海上シルクロードの起点として、福建省GDPの24%を占めており、主要産業である繊維服装、靴産業や石油化工産業は海上シルクロードの沿線国と密接に関わっている。

また、2015年6月に国務院弁公室及び中国海外交流協会の主催で、北京で世界華僑華人工商大会が初めて開催された。大会は80カ国以上の華僑華人工商社団及び専門協会の海外からの450の華僑華人の代表が会議に出席した。李克強首相が出席し、「中国の経済建設さらに参加するよう、中国企業の海外進出に仲介的な役割を果たすよう、“一带一路”建設に推進するようなどを華僑華人商工会の代表に呼びかけた。また、国務院僑務弁公室は華僑華人に関する業務方針などについて、「国家僑務発展綱要（2016-2020年）」を作成し、2016年12月21日に発表した⁽¹⁵⁾。

香港は昔から華僑華人の海外投資の窓口としての役割を果たしている。「一带一路」における香港の役割について、2015年3月30日に香港で世界華商上位ランキング1,000社の授賞式において、香港の中国商会の陳経緯主席が「一带一路」の構想における香港及び華商の役割を強調し、積極的に参加すべきだという。香港は健全な金融システム、標準化された金融商品を有しており、会計や監査、商業管理、法律サービスなどにおいて、大量な国際的な人材を提供することができる。地縁政治が複雑で、経済格差が大きい「一带一路」の沿線国と中国との窓口、橋渡し役を担うことができる。特に貿易物流、金融、商業サービス、観光産業において、香港は積極的な役割を果たすことはできる。香港は世界初の人民元のオフショアセンターとなり、内陸企業にとって海外資金調達するための重要な位置となっていると陳主席が語った。

人民元の地域化への推進と中国とASEANとの経済関係の深化につれて、ASEANでは、人民元の地位はドルの次となっている。人民元地域化の推進において、東南アジアは重要な地域であるとみられる。

華僑華人企業は海外建設プロジェクトにおいて、豊富な経験を持っており、中国企業と共同で、高速鉄道、道路、港などの建設への投資の拡大を中国政府や企業から大きな期待が寄せられている。華僑華人企業の資産について、明確な数字はないが、香港の雑誌である「亜州週刊」では、毎年、上場している中国大陸、香港、台湾、東南アジア華商企業を対象に時価総額を基準にランキングを行っている。2015年の世界華商上位ランキング1,000社は2014年8月までに上場している中国大陸、香港、台湾、東南アジア華商企業を対象にしたものである。上位40位の東南アジア華商企業のうち、シンガポールは10社、マレーシアは9社、タイは8社、フィリピンは7社、インドネシアは6社で、資産総額は一兆四三三億七六三〇万ドルとなり、市価総額は三八七三億九九〇万ドル、純利益は二二四億一四〇万ドルとなっている⁽¹⁶⁾。

今まで中国における華僑華人の投資分野や「亜州週刊」やForbes誌のランキングを分析すると、華僑華人資本は主に不動産、金融・保険、情報通信、飲食業などのサービス業に集中している。「一带一路」構想における華僑華人の資本が、これらの分野に投資する傾向が強いと思われる。特に今の東南アジアの華僑華人の企業経営者は、東南アジア諸国に生まれ、すでに二世、三世になった者は多い。中国語は

できない若者もかなりいる。中国語ができたとしても、創業者と異なり、アイデンティティは中国に所属していない。中国との関係は意外とドライである。中国政府は華僑華人の協力を呼びかけているが、経済的な利益がなければ、協力の呼びかけに反応は薄いと思われる。

6. 「一帯一路」の問題点

(1) 投資の収益率の問題

インフラ設備の建設は、国や地方経済の成長の基盤であり、国民生活の質を高めるものでもある。今まで中国経済が成長の要因の一つは、インフラへの投資が中国経済成長に大きく寄与しているといえる。しかし一方で、地域の総生産や貨物輸送量の増加率と道路延長の増加率を比較すると、相関性が必ずしもあるとは限らない。また道路密度の上昇率は各地域の生産性に影響を与えていない可能性もあると指摘されている。さらに日本のように、かつて整備されたインフラの維持・更新に現在膨大な費用がかかっているが、中国では日本よりもはるかに規模が大きく、かつ20年間という日本の半分程度の期間で整備されたため、メンテナンスコストが一気に増加する懸念がある。毎年の維持管理費用を、投下したコストの1%程度と考えると、今後中国は交通インフラだけで2,000万元（約4兆円）以上の費用がかかる計算になる⁽¹⁷⁾。

中国の社会科学院経済研究所の袁鋼明氏が、中国のインフラ投資への過度重視には問題にある。袁鋼明氏は中国の投資率はすでに50%以上上昇していると説明し、基礎インフラへの投資は固定資産への投資の多くを占めている。さらにほかの投資より基礎インフラへの投資比率の増加スピードは速い。不動産への投資率は8%まで下落したのに、基礎インフラへの投資率は25%増加した。ほかへの投資は下がっている現状で、基礎インフラへの投資だけで規模の範囲や投資額などが拡大されているにもかかわらず、中国経済が減速しつつある。この要因は過剰に基礎インフラへの投資があるからと持論を展開している。無論、基礎インフラへの投資は関連企業や様々な投資産業へのメリットが多い。また基礎インフラを高いレベルまで高め、現実的に経済成長への期待ができる。しかし、基礎インフラへの投資のリスクは中長期かつ多額な借金による行われることで、投資プロジェクト用の借金は10年、20年以上かかっても返せないケースが多い。銀行にとっては、時間の長さで回収できないリスクが増え、最終的に不良債権になる可能性がある⁽¹⁸⁾と指摘している。

現段階では、AIIBやシルクロード基金の多くは「一帯一路」へのインフラ投資に向けている。シルクロード基金は別として、AIIBや「一帯一路」と協力する世界銀行、日本主導のADBにとって、このようなリスクを見極めるうえで、資金回転率を高めるなどの対応策を講じなければならない。

東南アジア華人企業グループの多くはインフラ建設や不動産の分野に強みを持っている。中国の基礎大型インフラ建設において、一部の華人企業が中国政府とBOTの形式で共同開発した実例がある。“一帯一路”へのインフラプロジェクトにおいて、沿線国の華人企業が中国企業と共同開発や連携することも予想される。多くの華人企業が一帯一路の戦略に期待を抱いているが、一部の華人企業が中国企業との取引の難しさが感じている。たとえば、マレーシアの庭園などの設計を手がけるデザイン会社では、中国の不動産開発会社と3年前から富裕層向けのマンション開発を手がけてきました。しかし、中国政

府は「一帯一路」を推し進める一方で、経済の減速が鮮明になった去年、プロジェクトは中断を余儀なくされ、この会社では、およそ7,000万円の損失が出たという⁽¹⁹⁾。中国がASEANにおいて、多くのインフラプロジェクトが実施されるなか、華人企業にとってはチャンスであると同時に投資収益のリスクも見落とせない。

(2) 地方政府のプロジェクトの乱立の問題

地方政府のプロジェクトには乱立の恐れがある。「シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの共同建設を推し進めるビジョンと行動」の正式の発表とともに、中国地方政府は積極的に周辺地域と周辺国とのプロジェクト、投資、対外協力などについての計画を取り込んでいる。一部の地方政府はすでにプロジェクトリストを発表している。「シルクロード経済ベルト」の核心区としてのウラムチ自治区、「海上シルクロード」の核心区としての福建省は、一連の重大なプロジェクトを集中的に実施している。2014年末まですでに27の地方政府が多くのプロジェクトを推進しようとしている。過剰投資のリスクの問題が再燃する恐れがある。

華人企業と中国地方政府との関係について、中国の改革開放政策が実施された直後、地方政府は華僑華人企業への投資優遇条件やフォーラムの開催など様々な誘致策を積極的に行っている。華僑華人企業も故郷への投資や寄付などを通して、中国での企業イメージの確立、中国政府とのパイプ作りなどに大きな効果をもたらした。一種の先行投資といわれるが地方政府とのパイプが強い。さらに中国国内において、中国僑商投資企業協会や世界華商センターなどの設立により、自らの権益を守り、中央政府と地方政府との交渉や中国企業と共同でプロジェクトの実施などを図っている。中央政府及び地方政府も華人のネットワークに積極的に参入している。このような状況において、地方政府のプロジェクトへのチェック機能果たせるかどうか、華人企業も例外なく企業投資の保証として、法律システムの完備、金融機関の機能の健全性、または手抜き工事や安全基準の無視、環境破壊などの企業への監視機能が高める必要がある。

(3) 生産過剰の輸出へのリスク

中国の生産過剰への解決策として「一帯一路」の戦略の目的の一つとよく言われるが、果たして解決策として正解であるかどうかは疑問である。まず、輸送コストのことを考えると、うまくいくとは限らない。上記に述べたように、中国から欧州までの鉄道輸送ルートの時間は海上輸送ルートより三分の一短縮されたが、輸送コストは少なくとも海上輸送コストの三、四倍であると指摘している。内陸からの生産過剰製品の輸出コストは考慮しなければならない問題である。

また、貿易バランスのことから、「一帯一路」沿線国との経済摩擦を起こる可能性もある。中国側の貿易黒字が拡大すれば、相手国が対応策を講じなければならない。そうなると、両国の貿易摩擦や保護主義的動きが行われる可能性があって、貿易摩擦から国同士の関係が悪くなり、さらに社会の安定性まで脅かす可能性はないとは言えない。

中国はASEANとの貿易において、EU、米国に次ぎ、ASEANは中国の第三位の貿易パートナーで、第四位の輸出市場、第2位の輸入市場となっている⁽²⁰⁾。中国はASEANの第一位の貿易パートナーと

なっている。2010年 FTA が発効される以前は、中国側が ASEAN に対してほぼ赤字であった。2012年以降中国の輸出額が輸入額を超え、初めて黒字に転じた。内訳をみると、タイ、マレーシア、フィリピンとの貿易において、中国側が赤字であるが、ベトナム、インドネシア、シンガポール、ミャンマーなどの国との貿易において、中国側が黒字となっている。ASEAN 諸国は“一带一路”を活用するため、中国や ASEAN 国、沿線国への海外輸出を拡大することを目指している。華人企業も例外なく、このトレンドに積極的に乗ろうとしている。この背景には中国政府と現地政府の後押しがある。マレーシアでは、経済団体である「一带一路センター」が2016年12月に設立された。昨年（2017年）の10月までにすでに1,000社、46団体が登録している。センターに登録している中小企業は昨年の10月までには160億円の契約を結んでいるという⁽²¹⁾。マレーシアは輸出型の国であるため、国際貿易は華人企業にとって生命線と言われる。輸出相手は中国のほかに、“一带一路”の海上ルートを利用して、中東・ヨーロッパにも拡大するという思いがある。中国もこの海上ルートを利用して、東南アジア諸国に輸出を拡大すると同時に、東南アジアを拠点として中東やアフリカ・ヨーロッパへの輸出の拡大を狙っている。貿易のバランスを考えると、貿易不均衡の国同士の間には貿易摩擦が起こる可能性がある。ASEAN 諸国において、特に中国に対して貿易赤字の国との間に貿易摩擦が起り、双方が保護主義政策を採った場合、国際貿易が生命線と言われる華人企業の立場は難しくなると考えられる。

(4) 国際金融機関との協力、現秩序への挑戦へのリスクの問題

AIIBについて、AIIBの総裁がAIIBは中国の銀行ではなく、77カ国すべてによって保有されている銀行で、将来もっとメンバーが増えると説明している。しかし、人民元決済の拡大などの動きが、戦後の国際金融秩序であるブレトンウッズ体制に対抗する新しい枠組みとみられ、米国に警戒されている。今後、すでに出来上がっている国際秩序のなか、中国がこの構想の実行において、既存の国際ルールとの協調はどこまでできるかも今後の中国経済発展に関わる問題の一つだと思われる。

(5) 政治的なリスク

「一带一路」沿線国は、文化や宗教などが大きく異なることや国々の政治情勢や国内の紛争、テロなどがプロジェクトや人身安全に大いに影響する。

パキスタン南西部バルチスタン州のグワダル港近郊で2017年の5月の13日、道路建設に従事していた作業員10人が武装グループの銃撃を受けて死亡した。グワダル港は、中国が提唱する現代版シルクロード経済圏構想「一带一路」の一部をなす中パ経済回廊の要衝である⁽²²⁾。同国では地域勢力の反乱が続いており、中国・パキスタン経済回廊の建設に遅れが出ている。このようなケースが今後ほかの国にも発生する可能性もあり、経済協力の仕方や人身安全などに対して、今後どのように対応できるのか「一带一路」への試金石だと注目される。

こういったリスクから、多くの民間資本が「一带一路」への参入が難しいと思われる。国有企業の負担が重く抱えるうえ、さらに政治や安全保障などの理由でM&Aや進出に厳しく審査され、企業運営の支障が出る可能性がある。

“一带一路”の海上ルートでは、ASEAN 諸国の華人企業について、ほかの意味でのリスクは潜んで

いる。東南アジアの歴史を俯瞰する時、欧米植民地支配者、流通業や商業に携わる華僑華人と現地の一次産業を営む原住民というキーワードが浮かび上がる。東南アジアの複合社会において、華僑華人たちはどのような役割を果たしたのか。研究者たちが様々な視点から取り上げている。ここでは詳しく取り上げないが、一つ言えるのは文化や宗教など異なる一部の東南アジアの国では、歴史において、華僑華人の富や一部の華人企業が政府との癒着、政治への参入などが、論争や華人への排斥、暴動などにつながったことは事実である。1998年インドネシアのジャカルタ暴動は今も記憶に新しい。現在ではインドネシアにおいて、長い間差別的地位に置かれてきた華人の地位の見直しが始まり、差別的な法律が次々と撤廃された。政権の対華人政策の変化が読み取れる。現地生まれて企業経営のトップに君臨する華人の二世、三世および華人若者が、現地国のアイデンティティを持ちながら、複雑な思いを抱いているのも否めない。ASEAN諸国において、華人と原住民との経済格差が縮小されない限り、民族の問題が再燃する恐れがある。また、民族問題が現地国政府と中国政府との関係や政治的なリスクなどに左右されると思われる。

終わりに

古代のシルクロードは長い年月をかけて形成されたルートであったが、中世以降、陸のシルクロードは次第に衰退し、海のシルクロードが主に使われていた。歴史において、漢の時代に張騫を西域への派遣と明の時代に約30年間7回に渡り鄭和を大航海に派遣した以外に、国が積極的なシルクロードの開拓や交易を行っていなかった。しかし、東南アジアにおいて、中国からの商人及び現地に移住した華僑が十九世紀以前の海のシルクロードにおいて、交易のネットワークが形成されただけでなく、技術の面においても、大きな役割を果たした経緯がある。現代の東南アジア社会において、華僑華人グループや華僑華人企業が、彼たちのネットワークを利用しながら、アジアをはじめ、先進国企業と連携し、中国だけでなく、世界への投資を向かっている。

“一带一路”構想は、初めて中国政府が主導的に提唱し、内容的にも、範囲も今までにない規模である。これはグローバル経済の深化やブロック化の結果でもあり、今後の中国経済の延長線でもあると読み取れる。昔のシルクロードが何回かの衰退を繰り返した要因は様々あるが、その一つにインフラの問題が挙げられる。今回はAIIB、中国の「シルクロード基金」の対応や日本主導のアジア開発銀行（ADB）などの協力もある。沿線国との貿易において、中国政府は人民元の国際化に向けて人民元の決算や人民元建ての融資もさらに拡大していくと思われる。

“一带一路”の構想は、国際社会から幅広く関心が高まり、順調にいけば、沿線国と投資国双方に利益をもたらす、グローバル経済成長のさらなる重要な推進力となることが期待できる。しかし、上記したリスクも見落とせない。「一带一路」の構想は中国や沿線国には大きなビジネスチャンスをもたらすと同時に、順風満帆な道ではないことが中国も関連国も共有の認識があるであろう。

中国国内において、かつて歴史の教訓から、漢や明の時代のような朝貢貿易において、政治的な要素が強く、民間の貿易を制限や禁止され、国の貿易のバランスが崩れ、財政の悪化や国民の生活に大きな影響を与えたのも事実である。今回の構想は政府主導で行われ、AIIBは将来的に商業に向けて民間資

本を受け入れる推測はあるが、民間企業と民間資本の参入はどの程度できるかは一つのカギとなっている。また、沿線周辺国の政治や経済、文化、宗教などの事情が異なり、経済だけの利益では全線の国々を動員するのは難しい。さらにすでに出来上がっている国際秩序のなか、中国がこの構想の実行において、既存の国際ルールとの協調はどこまでできるかも今後の中国経済発展に関わる問題の一つだと思われる。

米国のトランプ大統領の登場によって、環太平洋経済圏に向けて、TPP（環太平洋戦略的経済連携協定）に不参加となったが、二か国間のFTAを強化していくことがトランプ政権の方針となっている。RCEP（東アジア地域包括的経済連携）の合意や「一帯一路」の実現に向けて、東南アジアの華人企業もビジネスチャンスさをさらに広げると予測される。

華人資本は、民族という軸からみると、華人資本ではあるが、国家という軸からみると、一国の民間資本である。民間資本の一部である華人資本が居住国の国家の利益に緊密に関連していることは言うまでもない。国の経済が低迷すれば、企業への影響も大きい。企業が不振であれば、国の経済にも打撃を受ける。これは居住国政府、華人自身がよくわかっていることである。

社会や政治的な環境の影響を受けながら、企業は自身の利益と国家の利益、投資先への利益、社会への貢献などのバランスを保つことは、華人企業も例外なく、企業が成功する近道となるであろう。また、国の経済構造の改革や地域の経済統合などが行われている中、華人資本が、どこに向かうのか、どのような動きをするのか。彼たちの今までの投資経験や投資業種などからある程度推測できるが、とりわけ今後の動きが気になる存在である。

今まで中国の経済発展やインフラの建設において、華僑華人資本が大いに役割を果たした。70年代、80年代のように、アジアの経済成長は表には日本企業のおかげで、裏には華人企業の支えによるものと言われるように、今後、「一帯一路」やRCEPの実現において、東南アジア華僑華人の果たす役割は大いに期待できるが一方、華人企業が外資や中国企業との競争も激しくなっていくであろう。それを勝ち抜いていくためには、華人ネットワークの強みを利用しながら、研究開発、技術力や経営ノウハウなどを高めることが重要である。また、今までの経済格差や民族などの問題が再燃するリスクを自覚する上で、これらの問題をいかに前向きに普段から解決できる心構えが必要になってくると思われる。

「一帯」のインフラ建設が着実に進めているなか、「一路」の存在が今まで以上に重要視されると思われる。当然、地政学的には「一路」の重鎮である東南アジア地域の重要性がますます高まる。さらに「一路」との方針も重ね合うRCEPの実現に向けて、ASEANと中国、日本と関連国との協力関係が今後さらに強化していくであろう。

RCEPや“一帯一路”構想は、経済のグローバル化の深化の結果であり、地域の重層的な統合の流れでもある。経済関係の深化によって、政治的な対立が緩和できることは、世界の平和と安定に重要なことであることを認識する。このため、貧困の削減や経済格差の是正の取り込みは、一国内にとどまらず、世界全体的に多様な取り込みが必要となる。地域統合は他地域統合への対抗するものではなく、結果的には世界経済バランスをよくするための手段となるべきである。

〈注〉

- (1) NNA.ASIA “「一带一路」ルート図公表, 南太平洋にも延伸 [経済]” <http://nna.jp/free/news/20150415cny003A.html>
- (2) 騰訊財經「去年我国与“一带一路”沿線国貿易総額達 9535.9 億美元」2017 年 3 月 25 日 <http://finance.qq.com/a/20170325/032027.htm>
- (3) 理論中国「シルクロード経済ベルトと 21 世紀海上シルクロードの共同建設を推し進めるビジョンと行動」2015 年 4 月 16 日 http://jp.theorychina.org/xsqy_2477/201504/t20150416_321486.shtml
- (4) 具体的に参考杉山信也『グローバル経済史入門』P16-20 岩波新書 2014 年
- (5) 同上 P44
- (6) 羽場久美子『グローバル時代のアジア地域統合』（岩波書店 2012 年 P29）を参考にした。
- (7) 李向陽「TPP と一带一路の関係は」朝日新聞 2015 年 11 月 11 日 <http://www.asahi.com/articles/ASHC85RS0HC8ULZU004.html>
- (8) FOCUS=ASIA 「東南アジアで初の高速鉄道, 「中国が落札なら“一带一路”構想の重要部分に」——マレーシア運輸相 <http://www.focus-asia.com/outline/420541/>
- (9) CAMBODIA BUSINESS 「中国「一带一路」構想を後ろ盾に ASEAN の主役を狙うカンボジア」2016 年 5 月 6 日 <http://business-partners.asia/cambodia/keizai-20160506-china/>
- (10) 人民網日本語版 2016 年 12 月 30 日 <http://j.people.com.cn/n3/2016/1230/c94476-9161049.html>
- (11) (中国証券網 「“一带一路”, 首重“一路”」2017 年 3 月 24 日 <http://news.cnstock.com/paper,2017-03-24,794886.htm>
- (12) 「去年我国与“一带一路”沿線国家貿易額 9535.9 億美元」2017 年 3 月 25 日
- (13) 黒沼勇史「アジア Trend 勢い増す東南アの華人マネー, 日本企業に新たな商機」日本経済新聞 2014 年 8 月 12 日 <http://www.nikkei.com/article/DGXMZO75503650R10C14A8I0000/?df=2>
- (14) 同上
- (15) 新華社「国务院印发《国家侨务工作发展纲要（2016-2020 年）》」2017 年 1 月 12 日 http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/12/content_5159193.htm
- (16) 「亜州週刊」“東南アジア最大の華商企業上位 40 社”を参考して算出 http://www.yzzk.com/html/events/2014_1000/content.cfm?Heading=35
- (17) (Nijie Kuboki 「中国の巨額インフラ投資の功罪」SPEEDA 2015 年 8 月 1 日 <https://jp.ub-speeda.com/analysis/archive/04/>
- (18) (中国網 think.china.com.cn 「袁钢明反对林毅夫：中国过度重视基础设施投资是最大的问题」2015 年 4 月 18 日 http://www.china.com.cn/opinion/think/2015-04/18/content_35357319.htm
- (19) NHK けさのクローズアップ 「「一带一路」を活用せよ 華僑の戦略」2017 年 10 月 25 日 <http://www9.nhk.or.jp/ohayou/digest/2017/10/1025.html>
- (20) 「2016 年中国—东盟全年貿易額達 4522 億美元」2017-07-10 搜狐網 http://www.sohu.com/a/155882663_115239
- (21) NHK けさのクローズアップ 「「一带一路」を活用せよ 華僑の戦略」2017 年 10 月 25 日 <http://www9.nhk.or.jp/ohayou/digest/2017/10/1025.html>
- (22) 産経ニュース 「「一带一路」要衝を襲撃 パキスタン・グワダル港で 10 人死亡」2017 年 5 月 13 日 <http://www.sankei.com/world/news/170513/wor1705130030-n1.html>

(原稿受付 2018 年 1 月 11 日)

Sessions v. Morales-Santana, 582 U.S. __ (2017) 判決

小 竹 聡

訳者はしがき

本稿は、合衆国最高裁判所において、2016年11月9日に口頭弁論が開かれ、2017年6月12日に判決が下された Sessions v. Morales-Santana, 582 U.S. __, 137 S. Ct. 1678 (2017) 判決の全訳である。本件は、合衆国市民と他国の市民との間で、外国で出生した子の合衆国市民権の取得に関わって、合衆国市民の親に対して求められる合衆国における一定の期間の現実の所在 (physical presence) 要件につき、未婚の合衆国市民である父と未婚の合衆国市民である母との間で、ジェンダーに基づいて区別を行う、移民および国籍法 (The Immigration and Nationality Act) の規定の合憲性が争われたものである。合衆国最高裁判所は、合衆国市民と他国の市民との間の、外国で出生した子の合衆国市民権の取得に適用される法律におけるジェンダーに基づく差異は、合衆国憲法修正第5条のデュー・プロセス条項に内在する平等保護の原則に違反すると判示したものの、本件の被上訴人が求めていた救済手段はこれを拒絶し、結局、被上訴人は、その望んでいた救済手段を手に入れることができなかった。本件の審理には、2017年4月10日に合衆国最高裁判所裁判官に就任したゴーサッチ裁判官は関与せず、8名の裁判官によって判決が下されたが、裁判官の意見は、6対2に分かれている。法廷意見は、ギンズバーグ裁判官が執筆し、これに、ロバーツ長官、ケネディ、ブライア、ソトマヨール、ケイガンの各裁判官が同調している。他方で、アリート裁判官が同調した、トーマス裁判官の一部結果同意意見がある。本判決においては、合衆国市民権の取得と制約、移民および国籍法とジェンダーに基づく区別、第三者の当事者適格、さらには、平等保護違反を矯正するための救済手段といった論点をめぐって興味深い議論が展開されており、ここに、脚注を含む判決全文の翻訳を行うこととした。

Sessions v. Morales-Santana, 582 U.S. __, 137 S. Ct. 1678 (2017)

ギンズバーグ裁判官が法廷意見を述べた。

本件は、一方の親が合衆国市民であり、他方が他国の市民であるときに、外国で出生した子の合衆国市民権の取得に適用される法律における、ジェンダーに基づく差異に関わる。主たる準則は、8 U.S.C. § 1401(a)(7) (1958 ed.), 現在の § 1401(g) (2012 ed.) に見られる。既婚のカップルに適用される §

1401 (a)(7)は、合衆国における一定期間の現実の所在 (physical presence) を合衆国市民の親に要求する。その要件は、最初に規定された時には、子の出生前の10年間の現実の所在であった。§ 601 (g) (1940 ed.)。しかし、現在では、その要件は出生前の5年間である。§ 1401 (g) (2012 ed.)。その主たる準則は、§ 1409 (a)によって、未婚の合衆国市民である父に適用される。しかしながら、合衆国議会は、未婚の合衆国市民である母に関して、例外を命じた。§ 1409 (c)に含められて、その例外規定は、未婚の母が自己の市民権を外国で出生した子に伝えることを認めるが、それは、その母が子の出生前のわずかに1年間、合衆国に住んでいた場合である。

本件の被上訴人、ルイス・ラモン・モラレス=サンタナ (Luis Ramón Morales-Santana) は、彼の父が § 1401 (a)(7)の現実の所在要件を満たすのにわずかに20日足りなかった時に、ドミニカ共和国で出生した。ドミニカ共和国への移送に反対して、モラレス=サンタナは、修正第5条に内在する平等保護の原則⁽¹⁾が彼に市民権の能力を付与すると主張する。我々は、合衆国議会が引いたジェンダー間の境界線は、合衆国政府はすべての者に「法の平等保護」を与えるべしとの要件と相容れないと判示する。それにもかかわらず、我々は、未婚の母に関する § 1409 (c)の例外規定を、§ 1401 (a)(7) (既婚カップルに及ぶ) および § 1409 (a) (未婚の父に及ぶ) に取って代わる、主たる準則へと転換することはできない。それ故、我々は、既婚であれ未婚であれ、一人の合衆国市民と一人の外国人の親を有する、外国で出生したすべての子に一律に適用される現実の所在要件 (10年、1年または何らかのその他の期間) を今後、選択することを合衆国議会に委ねなければならない。当座の間、合衆国政府は、問題の法律がジェンダーに基づく差別を免れたやり方で執行されることを確保しなければならない。

I

A

我々は、最初に、より詳細に、合衆国議会が構築した制度を描写する。合衆国の市民権を取得する一般的な準則は、8 U. S. C. § 1401に見られるが、この規定は、移民および国籍法 (1952年法またはINA) の第3編第1章の第一節である。§ 301, 66 Stat. 235-36. セクション1401は、主として両親の国籍および子の出生地に向けて工夫された一定の範囲の居住および現実の所在要件を証明することによって、誰が「出生時に合衆国の国民および市民である」かを決定するためのINAの準則を述べる。§ 1401 (a)(1958 ed.); § 1401 (2012 ed.)。当該制定法の体系における § 1401の優越は明らかである。適用範囲が包括的な § 1401は、出生時の市民権の取得に関する一般的な枠組を規定する。とりわけ、本件が関連する時

(1) 本件は州ではなく連邦の立法に関わるから、適用される平等の保障は、修正第14条の明示的な平等保護条項ではなく、修正第5条のデュー・プロセス条項に内在するその保障である。See *Weinberger v. Wiesenfeld*, 420 U.S. 636, 638 n.2 (1975) (「修正第5条は何ら平等保護条項を含んでいないが、デュー・プロセス違反となるほど不当な差別を確かに禁止する。修正第5条の平等保護の主張に対する当法院のアプローチは、修正第14条の下での平等保護の主張と常に全く同じである。」 (citations and internal quotation marks omitted; alternation in original)).

点で⁽²⁾、§ 1401(a)(7)は、以下の者の、合衆国市民権を規定していた。

「合衆国およびその国外の領地 (its outlying possessions) の地理的範囲外において、一方の親が外国人であり、他方が合衆国の市民である両親から出生した者で、合衆国市民である親が、その者の出生前に、総計して少なくとも 10 年間、そのうちの少なくとも 5 年間は、年齢が 14 歳に達した後に、合衆国またはその国外の領地において、現実に所在していた者である場合。但し、そのような市民である親が、合衆国軍隊の名誉ある軍務に就いていた期間は、本パラグラフの現実の所在要件を計算する上で、算入することができる。」

合衆国議会は、それ以降、継続期間要件を 5 年、14 歳より後を 2 年に短縮した。§ 1401(g) (2012 ed.)⁽³⁾

セクション 1409 は、とりわけ未婚の両親を有する子に関係する。その最初のサブセクションである § 1409(a)は、§ 1401 の現実の所在要件を参照により組み込み、それにより、既婚の市民である親と同様の条件の下で、認知をした未婚の市民である親が、外国で出生した子に合衆国市民権を伝えることを認める。セクション 1409(c)は、未婚の合衆国市民である母にのみ適用される規定であるが、この規定は、§ § 1401 および 1409(a)の現実の所在要件の例外を述べる。§ 1409(c)の例外規定の下では、未婚の母が、外国で出生した自分の子に市民権を受け渡すことができる前に、継続的な現実の所在の 1 年間だけが要求される。

B

被上訴人、ルイス・ラモン・モラレス=サンタナは、13 歳の時に合衆国にやって来て、そのほとんどの人生をこの国で居住している。現在、国外強制退去に直面して、彼は、親としての責任を受け入れ、モラレス=サンタナを自分の家族に加えた、自分の生物学上の父である、ジョゼ・モラレス (José Morales) の市民権に基づいて、出生時の合衆国の市民権を主張する。

ジョゼ・モラレスは、プエルト・リコのグワニカにおいて、1900 年 3 月 19 日に生まれた。Record 55-56. 当時、プエルト・リコは、今と同じく、合衆国の一部であり、*see* Puerto Rico v. Sanchez Valle, 579 U.S. __, __ – __ (2016) (slip op., at 2-4); 8 U. S. C. § 1101(a)(38) (1958 ed.) (「合衆国という語は……合衆国本土、アラスカ、ハワイ、プエルト・リコ、グアムおよび [合衆国の] ヴァージン諸島を意味する」 (internal quotation marks omitted)); § 1101(a)(38) (2012 ed.) (同様)、ジョゼは、プエルト・リコ統治組織に関する制定法 (the Organic Act of Puerto Rico), ch. 145, § 5, 39 Stat. 953 (a

(2) 別段の注釈のない限り、8 U. S. C. § § 1401 および 1409 への言及は、被上訴人モラレス=サンタナが出生した時に妥当していた版である、合衆国法典の 1958 年版に対するものである。セクション 1409(a) および(c)はその番号を維持している。しかし、§ 1401(a)(7)は § 1401(g)になっている。

(3) その引下げは、1986 年 11 月 14 日以降に出生した子にのみ影響を及ぼす。§ 8(r), 102 Stat. 2619; *see* § § 12-13, 100 Stat. 3657. モラレス=サンタナは 1962 年に出生したので、彼の異議申立ては、彼の出生時に適用される 10 年、14 歳より後の 5 年の要件に対してである。

predecessor to 8 U. S. C. § 1402) の下で、合衆国市民となった。ほとんど 20 年間、プエルト・リコに住んだ後で、ジョゼは、1919 年 2 月 27 日、自分の子ども時代の故郷を出たが、それは、19 歳の誕生日に 20 日足りず、それ故、§ 1401 (a)(7) の、14 歳より後の 5 年間の現実の所在要件を満たしていなかった。Record 57, 66. 彼がそうしたのは、当時、合衆国に占領されていたドミニカ共和国において、合衆国の会社の建築・機械工としての雇用に就くためであった。*Ibid.*⁽⁴⁾

ジョゼは、ドミニカ共和国の合衆国大使館に提出された、1971 年 6 月 21 日付けの宣誓供述書において証言したところによれば、1959 年までには、最終的に結婚することになるドミニカ人女性、イルマ・サンタナ・モンテイーリヤ (Yrma Santana Montilla) と一緒に暮らしていた。*Id.* at 57. 1962 年に、イルマは、2 人の子、被上訴人、ルイス・モラレス=サンタナを生んだ。*Id.* at 166-67. 我々の前にある記録は、モラレス=サンタナの子どもの時代について、ほとんど何も示さないが、ドミニカの公文書は、イルマとジョゼが 1970 年に結婚し、ジョゼが、その時、モラレス=サンタナの出生証明書に、彼の父として付け加えられたことを明らかにする。*Id.* at 163-64, 167. ジョゼは、また、その同じ宣誓供述書の中で、彼は、自分の家族が依然として住んでいた、プエルト・リコで手術を受けることを予期して、「[自分の] 家族を維持するために」、当時、お金を貯めていたと述べていた。*Id.* at 57. 1975 年、モラレス=サンタナが 13 歳の時に、モラレス=サンタナはプエルト・リコに移り、*id.* at 368, 父親が亡くなった年である 1976 年までには、彼は、ニュー・ヨーク市の行政区、ブロンクスの公立学校に通っていた、*id.* at 140, 369.⁽⁵⁾

C

2000 年に、合衆国政府は、そのすべてが 1997 年 5 月 17 日に下された、ニュー・ヨーク州刑事法の下での犯罪に関するいくつかの有罪宣告に基づいて、モラレス=サンタナを移送手続上に置いた。*Id.* at 426. モラレス=サンタナは、合衆国に長年住んでいたにもかかわらず、外国人と分類されたが、その理由は、彼の出生時に、彼の父親が 14 歳より後の 5 年間の現実の所在要件を満たしていなかったからであった。*See supra*, at 3-4 & n.3. 移民審判官 (immigration judge) は、彼の父の合衆国市民権に由来する、モラレス=サンタナの市民権の主張を斥け、ドミニカ共和国へのモラレス=サンタナの移送を命じた。Record 253, 366; App. to Pet. for Cert. 45a-49a. 2010 年に、モラレス=サンタナは、訴訟手続きを再開するよう申立て、合衆国市民である父親から彼が市民権を得たことを合衆国政府が認めることを拒否したのは、合衆国憲法の平等保護の保障を侵害すると主張した。*See* Record 27, 45. 入国管理不服審判所 (The Board of Immigration Appeals) (BIA) は、その申立てを斥けた。App. to Pet. for Cert. 8a, 42a-44a.

(4) *See generally* B. Calder, *The Impact of Intervention: The Dominican Republic during the U. S. Occupation of 1916-1924*, pp. 17, 204-205 (1984) (1916 年の、ドミニカ共和国における合衆国の軍政の樹立と、1920 年代後半に始まる撤退計画を描写する).

(5) モラレス=サンタナ自身は、§ 1401 (a)(7) の下で、子の市民権の取得にかつて条件を設けていた 5 年間の居住要件を満たしていたことは疑いがない。*See* § 1401 (b).

合衆国第2巡回区控訴裁判所は、BIAの決定を破棄した。804 F. 3d 520, 524 (2015)。同裁判所は、当法廷の1970年より後の、ジェンダーに基づく分類に関係するときの平等保護原則の解釈に依拠して、未婚の母と父の異なった取り扱いを違憲と判示した。*Id.* at 527-35. その憲法上の欠陥を是正するために、同裁判所は、さらに、モラレス=サンタナは、万一、彼の母が合衆国市民であるならば得るであろうと同様に、彼の父を通じて市民権を得たと判示した。*Id.* at 535-38. そう判断するうえで、第2巡回区は、*United States v. Flores-Villar*, 536 F. 3d 990 (9th Cir. 2008)における第9巡回区の相反する判決に従うことを拒否した、*see* 804 F. 3d at 530, 535 n.17. 我々は、*Flores-Villar*において裁量上訴を認めしたが、最終的に、意見が賛否同数に割れたことによって、原判決を維持した。*Flores-Villar v. United States*, 564 U.S. 210 (2011) (*per curiam*). モラレス=サンタナによる審理の要求を取り上げて、579 U.S. __ (2016), 我々は、その問題を改めて考察する。

II

§ 1409は息子と娘を同様に扱っているので、モラレス=サンタナは自分のジェンダーに基づいて差別を被っているわけではない。その代わりに、モラレス=サンタナは、自分の出生時に未婚であり、未婚の合衆国市民である母ならば自分の子に市民権を伝えるために有したであろう権利を与えられなかった、自分の父に対するジェンダーに基づく差別を訴える。合衆国政府は違ったようには主張しないが、我々は、簡潔に、何故、モラレス=サンタナが彼の父の法の平等保護に対する権利を主張することを求めうるのかを説明する⁽⁶⁾。

通常、ある当事者は、「自分自身の法的権利を主張しなければならず」、「自己の救済の主張を、第三者の……法的権利に依拠させることはできない。」*Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 499 (1975)。しかし、我々は、本件のように、「当該権利を主張する当事者が、その権利を保持する者と密接な関係があり、[かつ]自分自身の利益を保護する当該保持者の能力に対して障害が存在する」場合には、例外を認める。*Kowalski v. Tesmer*, 543 U.S. 125, 130 (2004) (quoting *Powers v. Ohio*, 499 U.S. 400, 411 (1991))。市民権を自分の息子である被上訴人モラレス=サンタナに受け渡すジョゼ・モラレスの能力は、容易に、「密接な関係」の要件を満たす。「障害」の要件もまた、そのように十分に満たされる。ジョゼ・モラレスが自分自身の権利の請求を主張しないことは、「能力の喪失 (disability) から生じ」、「無関心」から生じるのではない、*Miller v. Albright*, 523 U.S. 420, 450 (1998) (O'Connor, J., concurring in judgment), というのも、ジョゼは1976年に死亡し、Record 140, それは、現在の争訟が生じた何年も前であったからである。*See Hodel v. Irving*, 481 U.S. 704, 711-12, 723 n.7 (1987) (子とその後見人は、亡くなった親族の修正第5条の権利を主張しうる)。こうして、モラレス=サンタナは、彼の父の平等保護に対する権

(6) 我々は、*Flores-Villar v. United States*, 564 U.S. 210 (2011) (*per curiam*)において、そのような当事者適格に合衆国政府が反対したことを考慮して、何故、モラレス=サンタナが、第三者の当事者適格を有するかを説明する。*See Brief for United States*, O. T. 2010, No. 09-5801, pp. 10-14.

利の「明らかな権利主張者」, *see* *Craig v. Boren*, 429 U.S. 190, 197 (1976), 「最も役に立つ提案者」
Singleton v. Wulff, 428 U.S. 106, 116 (1976), である。

III

セクション 1401 および 1409 は、我々が記すように、我が国の法律書が男と女のあり方についての過度の一般化に満ちていた時代に起源を持つ。*See, e.g., Hoyt v. Florida*, 368 U.S. 57, 62 (1961) (女は「家庭と家族生活の中心」であり、それ故、「陪審員としての務めという公民の義務から免れ」ることができる); *Goesaert v. Cleary*, 335 U.S. 464, 466 (1948) (州は、「両性間ではっきりとした境界線を引くことができる」)。今日、この種の法律は、「すべてのジェンダーに基づく分類」に今や伴う、高次の審査の下での審査に服する。*J. E. B. v. Alabama ex rel. T. B.*, 511 U.S. 127, 136 (1994); *see, e.g., United States v. Virginia*, 518 U.S. 515, 555-56 (1996) (州の維持する軍隊式大学は、資格のある女性に入学を否定しえない)。

「資格のある親の性に基づいて」利益を付与しまたは否定する法律は、我々の 1970 年より後の判決は断言するのであるが、ジェンダーに基づいて区別を行うものであり、それ故、合衆国憲法の平等保護の保障の下での高次の審査を引きつける。*Califano v. Westcott*, 443 U.S. 76, 84 (1979); *see id.* at 88-89 (もっぱら父にのみ失業した親の給付金を付与することを違憲と判示する)。以下も同意見、*Califano v. Goldfarb*, 430 U. S. 199, 206-07 (1977) (plurality opinion) (女の未亡人が利用できる生残者給付金を男の未亡人に否定した社会保障分類を違憲と判示する); *Weinberger v. Wiesenfeld*, 420 U.S. 636, 648-53 (1975) (母に利用できる保護児童給付金の受領から父を除外した社会保障分類を違憲と判示する); *Frontiero v. Richardson*, 411 U.S. 677, 688-91 (1973) (plurality opinion) (既婚の男性士官には自動的に与えられる給付金から軍における既婚の女性士官を排除することを違憲と判示する); *cf. Reed v. Reed*, 404 U.S. 71, 74, 76-77 (1971) (死亡した子の遺産の遺産管理人として、母よりも父を優先する遺言検認法典を違憲と判示する)⁽⁷⁾。

母にある準則を規定し、父には別の準則を規定するので、§1409 は、我々が *Reed*, *Frontiero*, *Wiesenfeld*, *Goldfarb*, そして *Westcott* において違憲と宣言した分類と同じ部類のものである。これらの事件におけるのと同様、高次の審査が適切である。ジェンダーに基づいて区別する立法の成功する弁護は、我々は強調してきたのだが、「並外れた説得力のある正当化事由」を必要とする。*Virginia*, 518 U.S. at 531 (internal quotation marks omitted); *Kirchberg v. Feenstra*, 450 U. S. 455, 461 (1981) (internal quotation marks omitted)。

(7) *See* Gunther, In Search of Evolving Doctrine on a Changing Court: A Model for a Newer Equal Protection, 86 Harv. L. Rev. 1, 34 (1972) (「分類する一要素としての性に対する何らかの特別の感受性が分析に入っていたことを仮定することなしには、[*Reed*] を理解することは困難だ。……性に関連する手段への何らかの特別の懐疑を含蓄することによってのみ…… [*Reed*] の結果は、完全に説得力を持たせることができる。」)。

A

ジェンダーに基づいて区別する立法の擁護者は、「少なくとも、[争われている] 分類が重要な政府目的に仕えること、および、用いられた差別的な手段がこれらの目的の達成にとって実質的に関連していること」を証明しなければならない。Virginia, 518 U.S. at 533 (quoting Mississippi Univ. for Women v. Hogan, 458 U.S. 718, 724 (1982); alteration in original); see Tuan Anh Nguyen v. INS, 533 U.S. 53, 60, 70 (2001). さらに、当該分類は、今日の重要な政府利益に実質的に仕えなければならない。なんとすれば、「平等保護の[保障]を解釈する上で、[我々は]新しい洞察と社会全体の理解が、かつては気づかれることがなく、争われなかった……不当な不平等を明らかにすることができることを認め[ている]」からである。Obergefell v. Hodges, 576 U.S. __, __ (2015) (slip op., at 20). 本件で、合衆国政府は、§ 1409(a)および(c)の「ジェンダーに基づく」、そして、「ジェンダーについての偏見のある」相違に対して、Westcott, 443 U.S. at 84 (internal quotation marks omitted), いかなる「並外れた説得力のある正当化事由」も提供していない、Virginia, 518 U.S. at 531 (internal quotation marks omitted).

1

歴史は、何が § 1409 の背後に潜むのかを明らかにする。1940 年国籍法 (1940 Act) の中で制定されて、see 54 Stat. 1139-40, § 1409 は、未婚の両親に対して外国で出生した子の市民権に関する 150 年間の合衆国議会の沈黙を終わらせた⁽⁸⁾。この時期には、2つの、かつては通常のことであったが、しかし、今日では主張できない推定が、我が国の市民権に関する法律に広く行き渡り、司法および行政の決定に根拠を与えていた。即ち、結婚においては、夫が主であり、妻が従であること、そして、未婚の母は、結婚によらない子の、自然のかつ単独の後見人であること、である。

結婚における男性支配のかつての強固な原則の下では、夫は、妻と子の双方を支配した。「夫の支配」は、我々の判例の古くからの原則であると当法廷は 1915 年に述べた。Mackenzie v. Hare, 239 U.S. 299, 311 (1915)⁽⁹⁾. See generally Brief for Professors of History et al. as Amici Curiae 4-15. 20 世紀初頭までずっと、男の市民は、合衆国市民権を自分の外国人の妻に自動的に与えた。Act of Feb. 10, 1855, ch. 71, § 2, 10 Stat. 604; see Kelly v. Owen, 7 Wall. 496, 498 (1869) (1855 年法は、「合衆国の市民と結婚した女性に、市民権という特権を与える」); C. Bredbenner, A Nationality of Her Own: Women, Marriage, and the Law of Citizenship 15-16, 20-21 (1998). しかしながら、女の市民は、自分の夫に市民権を与えることができなかった。さらに言えば、女の市民は、外国人と結婚したときには、国籍離脱

(8) その規定は、1940 年に、8 U. S. C. § 605 で、最初に法典化され、see § 205, 54 Stat. 1139-40, 1952 年に、§ 1409 で、再び法典化された、see § 309, 66 Stat. 238-39. わかりやすさのために、ここでは、後者の呼称を用いる。

(9) この「古くからの原則」は、もはや合衆国最高裁の判例を導かない。See Kirchberg v. Feenstra, 450 U.S. 455, 456 (1981) (平等保護の綿密な検査に基づいて、ルイジアナ州のかつての「家長と主人 (head and master)」準則を無効にする)。

を余儀なくされた⁽¹⁰⁾。市民の、または、合法的に入国を認められた永住権者 (permanent resident) の家族は、入国要件からの制定法上の免除を享受したが、しかし、それは、当該市民または居住者が男である場合だけであった。See, e.g., Act of Mar. 3, 1903, ch. 1012, § 37, 32 Stat. 1221 (恒久的に居住する外国人に合流するためにこの国に入国する妻と子で、移動中に接触伝染病に罹ったことが認められた者は、その伝染病が容易に治癒でき、または他者に対する危険とならない場合には、国外追放されることはないものとする); S. Rep. No. 1515, 81st Cong., 2d Sess., 415-17 (1950) (妻は、読み書き能力および割当要件を免除される)。そして、1790年から1934年まで、既婚のカップルの外国生まれの子は、父を通じてのみ合衆国市民権を得た⁽¹¹⁾。

未婚の両親にとっては、父がコントロールするという伝統は、決して支配しなかった。その代わりに、母が子の自然のかつ単独の後見人とみなされた。コモン・ローでは、母が、そして、母のみが、「自然の後見人として、[結婚によらない子]を扶養する義務」があった。2 J. Kent, Commentaries on American Law *215-*16 (8th ed. 1854); see Nguyen, 533 U.S. at 91-92 (O'Connor, J., dissenting)。その理解と一致して、20世紀初頭には、国務省は、しばしば、未婚の母に対して、その子に市民権を受け渡すことを認めたが、それは、その行為に対する制定法上の権限が何ら存在していなかったにもかかわらず、そうしたのであった。See Hearings on H. R. 6127 before the House Committee on Immigration and Naturalization, 76th Cong., 1st Sess., 43, 431 (1940) (hereinafter 1940 Hearings); 39 Op. Atty. Gen. 397, 397-98 (1939); 39 Op. Atty. Gen. 290, 291 (1939)。See also Collins, *Illegitimate Borders: Jus Sanguinis* Citizenship and the Legal Construction of Family, Race, and Nation, 123 Yale L. J. 2134, 2199-2205 (2014) (hereinafter Collins)。

1940年法において、合衆国議会は、既婚の両親に関しては、父がコントロールするという推定を捨て去ったが、未婚の両親に関しては、単独の後見人としての母の概念を法典化した。§ 1409を提案したローズヴェルト政権は、「[結婚によらない子の]母は、父の立場に立ち…… [] 推定上の父に対抗

(10) See generally C. Bredbenner, *A Nationality of Her Own: Women, Marriage, and the Law of Citizenship* 58-61 (1998); Shapiro, *Women, Citizenship, and Nationality: Immigration and Naturalization Policies in the United States*, 13 *Politics & Society* 1, 4-10 (1984)。1907年に、合衆国議会は、外国人との結婚に基づいて、女の合衆国市民は自動的に市民権を失ったと規定することによって、いくつかの司法判決と支配的な国務省の見解を法典化した。Act of Mar. 2, 1907, ch. 2534, § 3, 34 Stat. 1228; see L. Gettys, *The Law of Citizenship in the United States* 119 (1934)。当法廷は、当該制定法を支持した。Mackenzie v. Hare, 239 U.S. 299, 311 (1915)。

(11) Act of Mar. 26, 1790, ch. 3, 1 Stat. 104; Act of Jan. 29, 1795, § 3, 1 Stat. 415; Act of Apr. 14, 1802, § 4, 2 Stat. 155; Act of Feb. 10, 1855, ch. 71, § 2, 10 Stat. 604; see 2 J. Kent, *Commentaries on American Law* *52-*53 (8th ed. 1854) (1802年法は、「父」を追加することによって、「同法が、『人の子』という文言によって、父母双方……か、それとも父のみを意図していたのか」についての「疑いを除去するように思われ [た]」と説明する); Kerber, *No Constitutional Right to Be Ladies: Women and the Obligations of Citizenship* 36 (1998); Brief for Professors of History et al. as Amici Curiae 5-6。1934年に、合衆国議会は、既婚の母に、自己の市民権を自分の子に伝えることを認めることによって、新たな方向へ動いた。Act of May 24, 1934, ch. 344, § 1, 48 Stat. 797。

する、そのような子の監護とコントロールの権利を有し、かつ、その自然の後見人として、その子を扶養する義務がある。」と説明した。1940 Hearings 431 (internal quotation marks omitted).

この自然の後見人としての未婚の母の概念は、§ 1409のジェンダーに基づく居住の準則を理解可能なものにする。外国生まれの子が「性格において、アメリカ人よりも外国人」になりうることを恐れて、同政権は、合衆国との長期間の結びつきを持った市民の親が、外国人の親の影響力を減殺するであろうと信じた。*Id.* at 426-27. 外国生まれの子の合衆国への愛着についての懸念が、未婚の市民である父の取り扱いを説明し、その者は、おなじみの固定観念によれば、結婚によらない自らの子にほとんど構わず、不十分な接触しか持たないであろう。しかしながら、未婚の市民である母に関しては、長期の居住という予防措置の必要はなかった。即ち、外国人の父は、外国のやり方を伝えたかもしれないが、推定上、その構図の外にあった。*See id.* at 431; Collins 2203 (合衆国公務員の「ほとんど変わらない見解」においては、「ほとんど変わることなく」、母だけが「[結婚によらない]子に関わって[た]」(internal quotation marks omitted)).

2

初めの方で見たように、*see supra*, at 7-8, 半世紀近くの間、当法廷は、「男と女の異なった才能、能力または選好についての過度の一般化」に依拠する法律を疑いを持って見てきた。Virginia, 518 U.S. at 533; *see* Wiesenfeld, 420 U.S. at 643, 648. とりわけ、ある「制定法上の目的が、一方のジェンダーの構成員を」、「[そのジェンダーの]役割と能力に関する固定的な観念」を拠り所として、「排除または『保護』することである」場合には、その「目的それ自体が不当である」ということを我々は認めてきた。Mississippi Univ. for Women v. Hogan, 458 U.S. at 725.

この最終的な理解と一致して、合衆国最高裁は、いかなる「重要な[政府]利益」も、§ 1409(a)および(c)がそうであるような、「未婚の父[は]、母よりも」結婚によらない子の責任を負う「能力と資格が常に低い」という時代遅れとなった見解に根拠づけられる法律によっては促進されないと判示している。Caban v. Mohammed, 441 U.S. 380, 382, 394 (1979)⁽¹²⁾. その種の過度の一般化は、合衆国最高裁は理解するようになっているのだが、たとえその一般化が、多くの人々が依然として自分たちの生活を命じるやり方を記述しているかもしれないとしても、抑制的な効果を持つ⁽¹³⁾。「女性の家庭における役割

(12) 合衆国最高裁が Tuan Anh Nguyen v. INS, 533 U.S. 53, 62-64 (2001) において依拠した Lehr v. Robertson, 463 U.S. 248 (1983) は、父と母を異なって取り扱う法律は、「その母と父が、子との関係に関して、実際に同様の状況に置かれている場合には……合憲的に適用されえない」ことを認めた。Lehr, 463 U.S. at 267. しかしながら、Lehr においては、「同様の状況に置かれている」との条件は、満たされなかった。なんとすれば、その事件の父は、子との「どんな監護、個人、または財政上の関係も決して証明」していなかったからである。*Ibid.*

本件では、ジョゼ・モラレスが、モラレス=サンタナの子ども時代に、自分の息子の親としての責任を正式に受け入れたことには争いが全くない。*See supra*, at 5. もし未婚の合衆国市民である母に適用されるのと同じ現実の存在要件に服するのであれば、ジョゼは、「出生の時点で」、モラレス=サンタナの父として認められたであろう。§ 1409(a); *see* § 1409(c) (「出生時」).

についての固定観念」を拠り所として、利益を与えまたは否定する法律は、合衆国最高裁は述べているのだが、「家族の世話を第一義的にする人の役割を引き受け続けることを女性に強制する差別の自己充足的な循環を作り出し」うる。Nevada Dept. of Human Resources v. Hibbs, 538 U.S. 721, 736 (2003). それに対応して、そのような法律は、自分の子を育てる責任を行使する男性にひどい仕打ちを行いうる。See *ibid.* 1971年以降、当法廷が展開してきた平等保護判例に照らすと、see Virginia, 518 U.S. at 531-34, § 1409(a)および(c)の、親の責任を受け入れた未婚の母と父の別々の居住の継続期間要件は、驚くほど時代錯誤である。

B

それにもかかわらず、当法廷に対して、モラレス=サンタナの平等保護の訴えを斥けるよう強く主張して、合衆国政府は、当法廷の3つの判決、即ち、Fiallo v. Bell, 430 U.S. 787 (1977); Miller v. Albright, 523 U.S. 420 (1998); and Nguyen v. INS, 533 U.S. 53 (2001) を引用する。どの判決も本件を左右しない。

Fiallo で争点となった1952年法の規定は、特別の移民優先権を市民（または合法的な永住権者）である母の外国人の子、および、市民（または合法的な永住権者）である子の外国人の未婚の母に与えた。430 U.S. at 788-89 & n.1. 未婚の父およびその子が平等保護に対する自分たちの権利を主張して、同様の優先権を求めた。*Id.* at 791. 最小限の審査基準（合理的根拠の審査）を適用して、合衆国最高裁は、合衆国議会が有する、外国人の入国を認めるか拒否するかについての「例外的に広範な権限」に依拠し、当該規定を支持した。*Id.* at 792, 794.⁽¹⁴⁾ しかしながら、本件は、外国人に関する入国優先権には何ら関わらない。モラレス=サンタナは、彼が合衆国市民であり、出生以降ずっとそうであったと主張する。その種の主張を検討して、合衆国最高裁は、Fiallo においてそうしたような、厳しい審査基準の適用を否定していない。See Nguyen, 533 U.S. at 60-61, 70; Miller, 523 U.S. at 434-35 n.11 (opinion of Stevens, J.).

(13) たとえ立法の中に固定化された固定観念が「統計上の支持」を有するとしても、我々の判決は、より正確で公平な境界線を引くことができるときには、ジェンダーによって不必要かつ過度な分類を行う手段を斥ける。J. E. B. v. Alabama ex rel. T. B., 511 U.S. 127, 139 n.11 (1994); see, e.g., Craig v. Boren, 429 U.S. 190, 198-99 (1976); Weinberger v. Wiesenfeld, 420 U.S. 636, 645 (1975). 実際、未婚の父は、既に大きな、そして、著しく増え続ける数で、自分の子の責任を引き受ける。See Brief for Population and Family Scholars as Amici Curiae 3, 5-13 (結婚によらない父は、「子の出生の時点で、[しばしば]親の役割に携わり」、また、「ほとんどは……子が生まれた直後に、病院または出産センターで、父であることを正式に承認する」と文書で証明する); Brief for American Civil Liberties Union et al. as Amici Curiae 22 (とりわけ、「2015年には、父が、合衆国における未成年の子を持つ片親の16パーセントを占めていた」と述べる。).

(14) 1986年、Fiallo 判決から9年後に、合衆国議会は、その準拠法を改正した。実母の子は含むが父の子は含まなかった「子」の定義は、実父との真正な親子関係を証明した婚姻外で生まれた子を含むように変更された。See Immigration Reform and Control Act of 1986, § 315(a), 100 Stat. 3439, as amended, 8 U. S. C. § 1101(b)(1)(D) (1982 ed., Supp. IV); Miller v. Albright, 523 U.S. 420, 429 n.4 (1998) (opinion of Stevens, J.).

Miller および Nguyen で平等保護を侵害するとして争われた規定は、子に合衆国市民権を伝えるために、未婚の合衆国市民の父に対して、母に対しては要求しない、外国で出生した子の親であることを正式に認めることを要求する。See § 1409(a)(4) (2012 ed.)⁽¹⁵⁾。Miller がいかなる法廷意見も生み出さなかった後で、see 533 U.S. at 423, 我々は、Nguyen でその争点を新規に取り上げた。そこでは、合衆国最高裁は、父に親の認知要件を課すことは、母が出生によって証明する、生物学的親子関係の存在を保証するという正当と認めることができる、容易に満たされる手段であると判示した。See 533 U.S. at 62-63. モラレス=サンタナの異議申立ては、(現行の規定であろうと1970年に有効であった規定であろうと) § 1409 の親の認知要件をめぐる争いを再び始めるのではなく、また、合衆国政府は、モラレス=サンタナの父が、モラレス=サンタナの母と結婚することによって、その要件を満たしたことを争わない。

Nguyen および Miller で争点となった親の認知要件とは異なり、現在、我々の前にある現実の所在要件は、親の、出生前の合衆国における居住の継続期間にのみ関係し、親の、その子との子としての結びつきには関係しない。本件における控訴裁判所が述べたように、「同化させる、市民権と関連した価値を [自分の] 子に伝えさせるために」、男は、女よりも、合衆国における長い時間を必要としない。804 F. 3d at 531. そして、Nguyen における親の認知要件とは異なり、§ 1409(a)の年齢に向けて工夫された現実の所在要件は、「最小限」と正当に描写することはできない。533 U.S. at 70.

C

§ 1409(a)および(c)の、女と男のあり方についての伝統的な概念における起源にもかかわらず、合衆国政府は、当該制定法が2つの重要な目的に仕えると主張する。即ち、(1)市民となるべき子と合衆国との間の結びつきを確保すること、および、(2)「無国籍状態」、即ち、子が全く市民権を保持しないことを防止すること、である。§ 1409 がこれらの利益に仕えるよう合衆国議会が意図していたとの仮定にふけるとしても、*but see supra*, at 9-13, どちらの理論的根拠も高次の審査を切り抜けない。

1

我々は、最初に、§ 1409(a)および(c)のジェンダーに基づく差異は、外国で出生した子が出生時での

(15) セクション 1409(a)は、1986年および1988年の改正の結果、see § 13, 100 Stat. 3657; § 8(k), 102 Stat. 2618, 現在、以下のように述べる。即ち、

「本編のセクション 1401 のパラグラフ(c), (d), (e)および(g)の規定は……以下の場合に、婚姻外で生まれた者に対して、出生日の時点で、適用されるものとする。

- (1) その者と父との血族関係が明白かつ確信を抱かせるに足る証拠によって証明されるとき、
- (2) 父がその者の出生の時点で、合衆国の国籍を有していたとき、
- (3) 父がその者が18歳に達するまでの間、その者に対する財政支援を提供することを書面で（死去するまで）同意していたとき、および、
- (4) その者が18歳未満であって、
 - (A) その者の居所または住所の法律の下で嫡出子とされるとき、
 - (B) 父が宣誓の上、書面でその者の父であることを認めるとき、
 - (C) その者の父であることが管轄権を有する裁判所の司法判断によって証明されるとき」

市民権の付与を正当化するほど十分な強さで合衆国とつながりを持つことを確保するという合衆国政府の主張を取り上げる。合衆国政府は、未婚の男が合衆国の価値を吸収するのに、未婚の女がそうするよりも時間がかかるとは主張しないし、また、そう主張することもできないであろう。See *supra*, at 16. その代わりに、合衆国政府は、目新しい議論を提示し、それは、Flores-Villar では提出しなかったものである⁽¹⁶⁾。

合衆国政府が強く主張するには、未婚の母は、出生時には、その子の唯一の「法的に承認された」親である。Brief for Petitioner 9-10, 28-32.⁽¹⁷⁾ 未婚の市民である父は、第2の親として、その場に後から入ってくる。合衆国とのより長期間の物理的つながりが未婚の父に正当化されるのは、外国人の母の「競合する国家的影響」の故であると合衆国政府は主張する。Id. at 9-10. 合衆国議会は、未婚の合衆国市民である母を、どちらの親も合衆国市民である既婚のカップルと一まとめに扱い⁽¹⁸⁾、未婚の合衆国市民である父を、一方の配偶者が市民であり、他方が外国人である既婚カップルと一列に並べるべく、当該制定法を立案したと合衆国政府は示唆する。

この明らかな立案の基礎にあるのは、合衆国市民である母に対して外国で出生した結婚によらない子の外国人の父は、親の責任を引き受けまいであろうという推定である。なんとなれば、外国人の父と結婚によらない子との間の実際上の関係は、「競合する国家的影響」を作り出し、そのことが、合衆国政府によれば、未婚の合衆国市民である父に対して、未婚の合衆国市民である母にはない、長期間の現実の所在要件を課すことを正当化するからである。ほとんどジェンダーに中立的ではなく、see *id.* at 9, その推定は、未婚の父は自分の子にほとんど構わず、さらに言えば、よそ者であるとの長く抱かれてきた見解に従う。See *supra*, at 9-13. しかしながら、その種の一まとまりの特徴づけは、平等保護の綿密な検査にもはや合格することはない。See *supra*, at 13-14 & n.13.

議論の上で、仮に、合衆国議会在が、外国で出生した結婚によらない子と合衆国との結びつきを確保する利益に仕えるべく、異なった現実の所在の規定を意図していたことを受け入れるとしても、そのジェンダーに基づく手段は、その措定された目的にほとんど仕えることはない。その体系は、母が子の出生の前の自分の人生のどんな時点でも1年間、合衆国内に継続的に存在していた合衆国市民である限り、合衆国とは何のつながりも持たない子に市民権の伝達を認める。その伝達は、たとえ、その母が子の出生直後にその子の外国人の父と結婚するが、決してその子とともに合衆国に帰らないときでさえも当てはまる。それと同時に、その立法は、§ 1401 (a)(7)のより長い現実の所在要件を満たすのに数日足りない、合衆国市民である父による市民権の伝達を、たとえその父が子の出生の日に父であることを認め、

(16) Flores-Miller においては、合衆国政府は、本件でも繰り返す、無国籍状態のリスクという理論的根拠だけしか主張しなかった。See Brief for United States, O. T. 2010, No. 09-5801, at 22-39; *infra*, at 19-23.

(17) *But see* § 1409 (a) (現実の所在要件を満たし、かつ、自分の子が出生した後に、親の責任を受け入れる未婚の合衆国市民である父は、「出生日の時点で」、子に自分の市民権を伝える)。

(18) 子がいずれも合衆国市民である既婚の親に対して外国で出生するときには、どちらかの親が「[その子]の出生の前に、合衆国またはその国外の領地の一つで居住していた」場合には、出生時に、合衆国市民としての身分を持つ。」§ 1401 (a)(3) (1958 ed.); § 1401 (c) (2012 ed.) (同様)。

その子を合衆国で育てるとしても、排除する⁽¹⁹⁾。このジェンダーによって主導された体系の中には、高次の審査に耐えるのに要求される手段と目的の密接な適合性を見出すことはできない。See, e.g., *Wengler v. Druggists Mut. Ins. Co.*, 446 U.S. 142, 151-52 (1980) (配偶者の所得収入に女の未亡人が依存していることは推定するが、男の未亡人が依存していることは推定しない、州労働者災害補償死亡給付金を違憲と判示する); *Westcott*, 443 U.S. at 88-89.

2

合衆国議会は、外国で出生する合衆国市民の子が無国籍状態で出生することになるリスクを減らすために、§ 1409 (a)および(c)において、ジェンダーに基づく居住の差異を創設したと合衆国政府は主張する。Brief for Petitioner 33. このリスクは、合衆国政府によれば、外国で出生する、未婚の合衆国市民である母の子にとっての方が、外国で出生する、未婚の合衆国市民である父の子にとってよりもかなり大きかった。*Ibid.* しかし、無国籍状態の懸念が異なった現実の存在要件を促進したと信じることには、ほとんど理由が存在しない。また、合衆国政府は、無国籍状態のリスクが未婚の母の子を不釣り合いなほど危険にさらすことを立証していない。

控訴裁判所が指摘したように、一つの例外を除いて⁽²⁰⁾、合衆国議会の1940年法および1952年法に関する公聴会および報告書は、何ら、「外国で出生した子の無国籍状態の問題に言及し」ていない。804 F. 3d at 532-33. See *Collins* 2205 n.283 (著者は、「市民としてのアメリカ人の母の結婚によらない外国で出生した子の承認を擁護または説明 [している] ……何百もの1940年以前の行政上のメモ」を検討した。しかし、それらの数百のうち、「まさに一つの合衆国公務員によるメモだけが……外国で出生した、

(19) Brief for Respondent 26 n.9, は、この事例を提示する。即ち、「子Aは、ドイツで出生し、幼年期に合衆国で1年間だけ過ごした合衆国市民である母によってドイツで育てられる。子Bは、ドイツで出生し、19歳の誕生日の1週間前、ドイツに出発する前に、合衆国ですべての人生を過ごした合衆国市民である父によって嫡出と認められ、ドイツで育てられる。子Aの、合衆国市民である母との「法的関係」が、「出生の時点で」証明されたのかもしれない、子Bの、合衆国市民である父との「法的関係」が、その2、3時間後に証明されたのかもしれないという事実にもかかわらず、子Bは、子Aよりも、英語を学び、合衆国の価値を吸収する可能性が大きい。それにもかかわらず、その差別的な体系の下では、子Aだけが合衆国市民権を出生時に取得する。」別の効果的な事例に関しては、see Brief for Equality Now et al. as Amici Curiae 19-20.

(20) 1952年1月29日の日付のある上院報告書は、唯一の例外である。その報告書は、無国籍状態の特定の問題が、子の18歳の誕生日の前に父がその子を嫡出子としないことを、市民である母の、自らの子に国籍を伝える能力の必要条件としていると国務省が解釈していた1940年法の規定の1952年法による削除を説明すると述べる。See 1940 Act, § 205, 54 Stat. 1140 (「[子の未成年の間]、嫡出化または司法判断……がない限り、」……未婚の市民である母に対して外国で出生した「子」は、「[母の] 国籍上の地位を出生時に得ているものと考えられるものとする」(emphasis added)). 1952年法は、この規定を削除し、母に、父の行動とは独立に市民権を伝えることを認める。S. Rep. No. 1137, 82d Cong., 2d Sess., 39 (1952) (「この規定は、嫡出化または父であることの証明……に関係なく、子の国籍を [市民である] 母の国籍として確立する。」(emphasis added)). 無国籍状態に対するこの唯一の言及は、1940年法から1952年法へと持ち越された異なった現実の所在要件とは関係も関わり合いもない。

結婚によらないアメリカ人の母の子の無国籍状態のリスクを懸念として述べる。)、無国籍状態の発生を減らすことは、1940年法の他のセクションの明示的な目標であった。See 1940 Hearings 430 (「無国籍[状態]」は、捨て子に関するセクションの「目的」である)。しかしながら、§ 1409のジェンダーに基づく二分法の正当化事由は、子の窮状ではなく、それは、結婚によらない子の「自然の後見人」としての母の役割であった。See *supra*, at 9-13; Collins 2205 (「アメリカ人の母と父の、結婚によらない、外国で出生した子の国籍法上の取り扱いについての宣言されたジェンダーの非対称性は、母の、結婚によらない自分の子との関係、そして、父のそのような関係の欠如に関する、現代の母についての規範によって形成されていた。)。ジェンダー分類のための政府目的を「訴訟に応じて事後に」「仮定または考案する」ことは、十分ではないだろう。Virginia, 518 U.S. at 533, 535-36.

合衆国政府による無国籍状態のリスクの議論に影響を与えているのは、根拠のない推定である。「(父の市民権を出生時に得ることをその子に規定しないことによって)合衆国市民である母の子を無国籍状態のリスクに置くことになる外国の法律」は、「合衆国市民である父の子を、その子が母の市民権を受け取ることになると規定することによって、無国籍状態から保護することになる」と合衆国政府は主張する。Brief for Petitioner 35. しかしながら、合衆国政府は、この推定される「保護」を現実との対峙にさらすことを無視した。そうしていたならば、合衆国政府は、未婚の母の自分の子への市民権の受け渡しに対して外国の法律によって置かれる手に負えない障害を認めることになったであろう。See Brief for Scholars on Statelessness as Amici Curiae 13-22, A1-A15.

その争点を研究している専門家は、本件に関連している時点で、「少なくとも30か国」において、市民である母は母の国内で出生した結婚によらない子に自らの市民権を一般的に伝えることができなかつたと報告する。Id. at 14; see id. at 14-17. さらに、「45もの国が」「その女性市民に対して、外国人の父との、その服従する国の外で出生した結婚によらない子に国籍を付与することを認めなかった」と彼らは報告する。Id. at 18; see id. at 18-21. さらに他の国においては、適切な立法が存在せず、結婚によらない子の国籍は不確かなままであったと彼らは述べた。Id. at 21-22; see Sandifer, A Comparative Study of Laws Relating to Nationality at Birth and to Loss of Nationality, 29 Am. J. Int'l L. 248, 256, 258 (1935) (研究された79か国のうち、ほぼ半数が結婚によらない子の国籍に関する特別の規定を定めていなかった)。実際に妥当している外国の法律を考慮に入れて、これらの専門家は、「[1940年および1952年]現在で、そして、今日でも引き続き、外国で無国籍の子の親となるリスクは、未婚の合衆国の父にとってかなり大きく、そのリスクは、未婚の合衆国の母にとってのリスクよりもおそらくは大きい」と結論づけた。Brief for Scholars on Statelessness as Amici Curiae 9-10; see id. at 38-39. 未婚の合衆国市民である父の子に対する無国籍状態のリスクを無視しながら、未婚の合衆国市民である母の子に対する同様のリスクに注意を払うと主張されている体系を、ジェンダーに中立的であると特徴づけることはほとんどできない。

2014年に、国連難民高等弁務官(the United Nations High Commissioner for Refugees) (UNHCR)は、2024年までに無国籍状態を除去するための10年間のプロジェクトに着手した。See generally UNHCR, Ending Statelessness within 10 Years, online at <http://www.unhcr.org/en-us/protection/statelessness/546217229/special-report-ending-statelessness-10-years.html> (all Internet materials as last visited June

9, 2017). 市民権および国籍に関する法律における母または父に対する差別が無国籍状態の主要な原因であることを認識して、同弁務官は、そのプロジェクトの鍵となる構成要素は、そのような法律におけるジェンダー差別の除去であるとしている。UNHCR, *The Campaign To End Statelessness: April 2016 Update 1* (「27 か国の国籍に関する法律におけるジェンダー差別の争点、それが地球規模での無国籍状態の主要な原因であることを強調する」UNHCR の演説を参照する), online at <http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Campaign-Update-April-2016.pdf>; UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2016*, p. 1 (「国籍に関する法律においてジェンダー平等を確保することによって、無国籍状態のリスクを緩和することができる。」), online at <http://www.refworld.org/docid/56de83ca4.html>. このことに鑑みると、我々は、市民権の自分の子への伝達に関して、未婚の女性と男性を異なって取り扱うことを違憲無効にすることよりもむしろ支持する理由として、無国籍状態のリスクを是認することはできない。

要するに、合衆国政府は、§ 1409(a)および(c)のジェンダーに特有な居住および年齢の規準のためのいかなる「並外れた説得力のある」正当化事由も提出していない。これらの全く異なる規準は、自らの男性および女性市民の平等な尊厳と能力を尊重することを合衆国政府に要求する、合衆国憲法の下での綿密な検査に耐えることはできないと我々は判示する⁽²¹⁾。

IV

未婚の母よりも未婚の父により長い現実の所在要件を存続させることの平等保護上の瑕疵は明らかであるが、当法廷は、モラレス=サンタナが求める救済手段、即ち、§ 1409(c)が未婚の母に確保する1年間の現実の所在期間の利益を彼の父に（そして、派生的に、彼に）拡張することを与える用意がない。

ある制定法が、§ 1409(c)がそうするように、一方のクラスに利益を与え（本件の場合、未婚の母とその子）、他方をその利益から除外する（本件では、未婚の父とその子）ときには、「2つの救済手段の選択肢」が存在すると我々の判決は教える、Westcott, 443 U.S. at 89 (quoting *Welsh v. United States*, 398 U.S. 333, 361 (1970) (Harlan, J., concurring in result)). 「裁判所は、[その法律を] 無効と宣言して、当該議会が利益を与えることを意図していたクラスにその利益が及ばないと命じること、あるいは、除外によって不当に扱われている者を含むよう当該制定法の適用範囲を拡張すること、どちらでもなしうる。」Westcott, 443 U.S. at 89 (quoting *Welsh*, 398 U.S. at 361 (opinion of Harlan,

(21) アリート裁判官が同調するトーマス裁判官は、我々の救済手段に関する判示があるので、我々の平等保護の判断は「不要である」と考える、*post*, at 1. しかし、「我々が繰り返し強調しているように、差別それ自体……が、」合衆国憲法によって保障されている平等な取り扱いと相容れない「『古風で、型にはまった概念』を永続化する」。Heckler v. Mathews, 465 U.S. 728, 739 (1984) (quoting *Mississippi Univ. for Women v. Hogan*, 458 U.S. 718, 725 (1982)).

J.))⁽²²⁾. 「『援用される権利が平等な取り扱いに対する権利』であるときには、適切な救済手段は、平等な取り扱いの命令であり、その結果は、除外されたクラスに給付金を拡張することによってと同様、優遇されるクラスから給付金を取り上げることによって達成することができる。」 *Heckler v. Mathews*, 465 U.S. 728, 740 (1984) (quoting *Iowa-Des Moines Nat. Bank v. Bennett*, 284 U.S. 239, 247 (1931); emphasis delated). 「どのように平等が達成されるか……は、合衆国憲法が沈黙している問題である。」 *Levin v. Commerce Energy, Inc.*, 560 U.S. 413, 426-27 (2010)⁽²³⁾.

これらの結果の間の選択は、考慮中の制定法によって示されるような、立法部の意図によって左右される。 *See id.* at 427 (「違法な差別を認定することに基づいて、……裁判所は、その制度上の能力の範囲内において、議会が憲法上の瑕疵を知らされていたとしたら欲したであろうことを、実現することを試みうる。」。) *See also* *Ayotte v. Planned Parenthood of Northern New Eng.*, 546 U.S. 320, 330 (2006) (「救済手段に関するどんな決定も、その要諦は立法部の意図である」)⁽²⁴⁾.

通常は、我々は強調しているのであるが、「無効よりも拡張が適切な道筋である。」 *Westcott*, 443 U.S. at 89. 実例としては、連邦の財政援助給付金に関する一連の事件において、合衆国最高裁は、別々のグ

(22) ハーラン裁判官が *Welsh v. United States*, 398 U.S. 333 (1970) において計画を立てた道筋を、ジェンダーに基づく差別に関するいくつかの事件で黙って従った後で、 *see, e.g., Wiesenfeld*, 420 U.S. at 642, 653 (給付金の拡張); *Frontiero v. Richardson*, 411 U.S. 677, 690-91 & n.24 (1973) (plurality opinion) (同様)、合衆国最高裁は、 *Califano v. Westcott*, 443 U.S. 76 (1979) において、全員一致で、彼の定式を採用した。 *See id.* at 89-90 (opinion for the Court); *id.* at 94-95 (Powell, J., concurring in part and dissenting in part). 適切な救済手段は、失業した父の家族に対してのみ制定法によって与えられる、連邦の家族援助の失業給付金を、失業した母に拡張することであると *Westcott* の多数意見は判示した。 *Id.* at 90-93. 反対意見の見解では、無効が適切な道筋であった。 *Id.* at 94-96.

(23) 州が差別を除去するやり方は、「州法の争点である」から、 *Stanton v. Stanton*, 421 U.S. 7, 18 (1975)、州制定法を憲法上瑕疵があると判断することに基づいて、我々は、概して、拡張と無効との間で選択をすることを州裁判所に認めるべく差し戻している。 *See Levin v. Commerce Energy, Inc.*, 560 U.S. 413, 427 (2010). そうする上で、我々は、拡張とは対照的な、給付金の除去の選択肢を差戻し審で開かれたままにしておく点で、はっきりしている。 *See, e.g., Orr v. Orr*, 440 U.S. 268, 283-84 (1979) (違憲である、夫に離婚扶助料の債務を課すが妻には課さないことの救済手段を州裁判所に委ねる); *Stanton*, 421 U.S. at 17-18 (違憲である、男と女の子の間での、子の扶養目的からする年齢の相違をどのように除去するのは、「ユタ州の裁判所によって解決されるべき州法の争点」である)。

(24) しかしながら、我々は、許容できない根拠に基づいて分類を行う法律の下で有罪と決定された被告人は、議会が、その後、その瑕疵を是正したのかもしれないやり方に関わりなく、自己の有罪決定を攻撃しようと記す。例えば、 *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972) において、被告人は、学校の前で市民的権利に関するデモ行進に加わった。「労働争議に関わる学校での平和的なピケティング」を除外していた地方の「反ピケティング」条例に違反するとして有罪と決定され、彼は、平等保護の根拠に基づく、自己の有罪宣告を争うことに成功した。 *Id.* at 107 (internal quotation marks omitted). 議会がその労働争議の例外規定を削除することによって憲法上の瑕疵をおそらくは是正したかもしれないかどうかは、合衆国最高裁の判決にとって、無関係であった。実際に、議会は、被告人の有罪決定の後に、まさにそのことを行っていた。 *Ibid.* & n.2. 当法廷は、「[被告人] が逮捕され、有罪と決定されたときに有効であった条例の文面上の合憲性を我々が考察しなければならないことは当然である。」と述べた。 *Id.* at 107 n.2. *See also* *Welsh*, 398 U.S. at 361-64 (Harlan, J., concurring in result) (たとえ、今後、合衆国議会が、その刑事的禁止を無効にするのではなく拡張することによって、不平等な取り扱いを是正するとしても、破棄が求められる)。

ループに給付金を拒否する差別的な例外規定を違憲無効としたが、そのことは、以前に否定された給付金が拡張されることを意味した。See, e.g., Goldfarb, 430 U.S. at 202-04, 213-17 (plurality opinion) (生残者の給付金), aff'g 396 F. Supp. 308, 309 (E.D. N.Y. 1975) (per curiam); Jimenez v. Weinberger, 417 U.S. 628, 630-31 & n.2, 637-38 (1974) (障害給付金); Department of Agriculture v. Moreno, 413 U.S. 528, 529-30, 538 (1973) (食品切符); Frontiero, 411 U.S. at 678-79 & n.2, 691 & n.25 (plurality opinion) (軍配偶者給付金). しかしながら、本件では、差別的な例外規定は、別々のグループへの有利な取り扱いからなっている(海外で出産する未婚の合衆国市民である母へのより短い期間の現実の所在要件)。これらの給付金事件におけるのと同じアプローチに従うこと、つまり、その差別的な例外規定を違憲無効とすることは、本件では、より長い期間の現実の所在要件という一般的な準則を、以前に有利に取り扱われていたグループに適用すべく拡張することをもたらす。

合衆国最高裁は、議会であれば、ある例外規定を違憲無効とし、一般的な準則を等しくすべての者に適用したであろうか、それとも、その代わりに、平等保護の違反を矯正するためにその例外規定を拡張したであろうかを考察する上で、Welsh v. United States, 398 U.S. at 361-67におけるハーラン裁判官の同意意見を頼りにしている。この評価をなす上で、裁判所は、例外規定ではなく主たる準則という、『『その残された方針への関わり合いの強さを測定し』』、『そして、廃止とは反対の、拡張によって生じるであろう当該制定法体系の潜在的破壊の程度を考察』すべきである。Heckler, 465 U.S. at 739 n.5 (quoting Welsh, 398 U.S. at 365 (opinion of Harlan, J.)).

本件の残された方針、即ち、§ § 1401(a)(7)および1409で述べられたより長い期間の現実の所在要件は、「ひたむきな愛情の護符としての、この国における居住の重要性」についての合衆国議会の認識を明白に示す。Rogers v. Bellei, 401 U.S. 815, 834 (1971); see Weedin v. Chin Bow, 274 U.S. 657, 665-66 (1927) (合衆国議会は、「市民権の根拠を示すものとして、血統に持たせたよりも大きな重要性を合衆国内における現実の居住に持たせた。……市民権という相続可能な血族関係は、こうして、国内における居住と間違いようもなく結びつけられ、国内での居住は、それ故、完全な市民権にとって不可欠であると認識された。」(internal quotation marks omitted)). そして、「当該制定法体系の破壊」の可能性は大きい。なんとなれば、§ 1409(c)の1年間の適用免除が未婚の市民である父に拡張されるならば、合衆国市民である親が結婚している場合に、より長い期間を存続させることは、不合理とはならないのであろうか。結婚によらない子と比較して、結婚による子を不利益に取り扱うことは、合衆国議会の賢明に帰することができる目的であるとはとうてい言えない⁽²⁵⁾。

給付金の拡張は、連邦給付金の事件では通例であったが、see *supra*, at 23-24 n.22, 25, 本件におけるすべての指標は、反対の方向を示す⁽²⁶⁾。選択を迫られるときには、合衆国議会は、§ 1409(c)の例外規

(25) 親の結婚の地位に基づく区別は、ジェンダーに基づく区別と同様の高次の審査に服すると我々は述べている。Clark v. Jeter, 486 U.S. 456, 461 (1988).

(26) 1952年にINAを念入りに作り上げる際に、合衆国議会は、現在、§ 1409(c)に含まれている、より短い1年間の継続的な現実の所在要件を、異なった国籍を有する親の、すべての外国で出生した子に適用したであろうような修正を検討したが、しかし、採用はしなかった。See S. 2842, 82d Cong., 2d Sess., § 301(a)(5) (1952).

定を廃止し、一般的な準則の維持の方を選んだであろうと我々は信じる⁽²⁷⁾。

V

§ § 1401 (a)(7), 1409 (a)および(c)に行き渡っているジェンダーに基づく区別は、控訴裁判所が正しく判決したように、平等保護の原則に違反すると我々は判示する。しかしながら、これまで述べてきた理由から、我々は、「憲法上の瑕疵を知らされていたとしたら」、合衆国議会がおそらく選択したであろう救済手段の道筋を採用しなければならない。Levin, 560 U.S. at 427. 典型的な事件における好ましい準則は、利益を与えるような取り扱いを拡張することであるが、*see Westcott*, 443 U.S. at 89-90, 本件は、ほとんど典型的な事件ではない⁽²⁸⁾。本件において拡張することは、§ 1409 (c)において合衆国議会が規定した特別の取り扱い、即ち、合衆国市民の母の1年間の現実の所在要件を一般的な準則とし、もはや例外規定とはしないであろう。それ故、セクション 1401 (a)(7)のより長い期間の現実の所在要件が、それは、一人の合衆国市民の親と一人の外国市民の親に対して外国で出生した子の、相当な大部分に適用されるのであるが、支配しなければならない⁽²⁹⁾。今後、合衆国議会は、その争点に取り組み、いかなる者に対してもジェンダーに基づいて利益も不利益も与えない、統一的な規定を決定することをなす。当座の間は、合衆国政府が示唆するように、§ 1401 (a)(7)の現在の5年間の要件が、未婚の合衆国市民である母に対して出生した子に、将来に関して、適用されるべきである。*See Brief for Petitioner* 12, 51; *Reply Brief* 19 n.3.



第2巡回区控訴裁判所の判決は一部是認、一部破棄され、事件は本意見と合致するさらなる訴訟手続きのために差し戻される。

(27) 本件で提起された救済手段の争点と、女性のみ適用される雇用条件、例えば、最低賃金、割増金支払い、休憩または昼休みを規定する法律に異議を申立てる、1964年市民的権利に関する法律第7編の下での訴訟を比較せよ。ほとんどの裁判所は、そのような法律の可決に内在する雑多な動機をおそらくは心に留めて（いくつかの裁判所は、それらの法律を、女性を保護するものと考え、別の裁判所は、女性を雇うことを使用者に思いとどまらせるものと見る）、そして、拡張が使用者に課すであろう経済的負担を考慮に入れて、それらの規定を無効としている。*See, e.g., Homemakers, Inc., of Los Angeles v. Division of Industrial Welfare*, 509 F. 2d 20, 22-23 (9th Cir. 1974), *aff'g* 356 F. Supp. 1111 (1973) (N.D. Cal. 1973); *Burns v. Rohr Corp.*, 346 F. Supp. 994, 997-98 (S.D. Cal. 1972); *RCA del Caribe, Inc. v. Silva Recio*, 429 F. Supp. 651, 655-58 (D. Puerto Rico 1976); *Doctors Hospital, Inc. v. Recio*, 383 F. Supp. 409, 417-18 (D. Puerto Rico 1974); *State v. Fairfield Communities Land Co.*, 260 Ark. 277, 279-81, 538 S. W. 2d 698, 699-700 (1976); *Jones Metal Products Co. v. Walker*, 29 Ohio St. 2d 173, 178-83 & n.6, 281 N. E. 2d 1, 6-9 & n.6 (1972); *Vick v. Pioneer Oil Co.*, 569 S. W. 2d 631, 633-35 (Tex. Civ. App. 1978).

(28) 控訴裁判所は、救済手段の争点を、「本件における最も厄介な問題」とであると認めた。804 F. 3d 520, 535 (2015).

(29) モラレス=サンタナがこの結果を求めていなかったことは、合衆国最高裁の判断を制約しない。その争点は、何を議会が望んでいたのかにかかっている。「不平を訴える当事者が求める救済手段は、この審査を制限しない。」Levin, 560 U.S. at 427.

そのように命じられる。

ゴースッチ裁判官は、本件の検討にも判決にも関与しなかった。

トーマス裁判官の一部結果同意意見（アリート裁判官同調）。

合衆国最高裁は、本日、我々は、自分の父が1952年移民および国籍法（INA）の下で被ったと被上訴人が主張する平等保護の権利侵害を救済する「用意がない」と判示する。*Ante*, at 23. 私は、その判示に賛成する。多数意見が結論づけるように、8 U. S. C. § 1409(c)の1年間の現実の所在要件を未婚の市民である父に（被上訴人が要求するように）拡張することは、当法廷の先例の下で、どんな平等保護違反にとっても適切な救済手段ではない。*See ante*, at 23. さらに言えば、私は、「本件訴訟において要求されているような類の救済手段を与える権限、言わば、合衆国議会によって規定されたもの以外のある根拠に基づいて市民権を授与すること」さえも我々が有しているということに懐疑的である。*Tuan Anh Nguyen v. INS*, 533 U.S. 53, 73 (2001) (Scalia, J., joined by Thomas, J., concurring) (citing *Miller v. Albright*, 523 U.S. 420, 452 (1998) (Scalia, J., joined by Thomas, J., concurring in judgment)).

合衆国最高裁の救済手段に関する判示が本件を解決する。被上訴人は、いずれにしても救済手段を手に入れることができないのであるから、INAの1952年版が合憲だったかどうか、被上訴人が自分の父のための平等保護の主張を提起するために、第三者の当事者適格を有しているかどうか、あるいは、（§ 1401(g)および1409という現行版のような）他の移民に関する法律が合憲であるかどうかを我々が決定するのは不必要である。それ故、私は、第2巡回区を破棄する判決にのみ同意する。

(原稿受付 2017年12月19日)

拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則

(目的)

第1条 拓殖大学（以下、「本学」という。）に附置する、地方政治行政研究所（以下、「研究所」という。）が刊行する紀要には、多様な研究成果及び学術情報の発表の場を提供し、研究活動の促進に供することを目的とする。

(紀要他)

第2条 研究所の紀要は、地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』という。

2 研究所長は、次の事項について毎年度決定する。

- (1) 紀要の『執筆予定表』の提出日
- (2) 投稿する原稿（以下、「投稿原稿」という。）及び紀要の『投稿原稿表紙』の提出日
- (3) 投稿原稿の査読等の日程

(投稿資格)

第3条 紀要の投稿者（共著の場合、投稿者のうち少なくとも1名）は、原則として研究所附属の専任教員、兼任研究員および兼任研究員（以下「研究所員」という。）とする。

2 研究所の編集委員会が認める場合には、研究所員以外も投稿することができる。

(著作権)

第4条 投稿者は、紀要に掲載された著作物が、本学機関リポジトリ（以下「リポジトリ」という。）において公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することを許諾しなければならない。

2 共同執筆として紀要に掲載する場合には、共同執筆者全員がリポジトリにおいて公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することについて承諾し、投稿代表者に承諾書を提出しなければならない。投稿代表者は、共同執筆者全員の承諾書を投稿する原稿と一緒に研究所に提出しなければならない。

(執筆要領および投稿原稿)

第5条 投稿原稿は、拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領の指示に従って作成する。

2 投稿原稿は、図・表を含め、原則として返却しない。

3 学会等の刊行物に公表した原稿あるいは他の学会誌等に投稿中の原稿は、紀要に投稿することはできない（二重投稿の禁止）。

(原稿区分他)

第6条 投稿原稿区分は、次の表のとおり定める。

(1) 論文	研究の課題、方法、結果、含意（考察）、技術、表現について明確であり、独創性および学術的価値のある研究成果をまとめたもの。
(2) 研究ノート	研究の中間報告で、将来、論文になりうるもの（論文の形式に準じる）。新しい方法の提示、新しい知見の速報などを含む。
(3) 抄録	地方政治行政研究所研究助成要領第10項(2)に該当するもの。
(4) その他	上記区分のいずれにも当てはまらない原稿（公開講座記録等）については、編集委員会において取り扱いを判断する。また、編集委員会が必要と認めた場合には、新たな種類の原稿を掲載することができる。

2 投稿原稿区分は、投稿者が選定する。ただし、紀要への掲載にあたっては、査読結果に基づいて、編集委員会の議を以て、投稿者に掲載の可否等を通知する。

3 紀要への投稿が決定した場合には、投稿者は600字以内で要旨を作成し、投稿した原稿のキーワードを3～5個選定する。ただし、要旨には、図・表や文献の使用あるいは引用は、認めない。

4 研究所研究助成を受けた研究所員の研究成果発表（原稿）の投稿原稿区分は、原則として論文とする。

5 研究所研究助成を受けた研究所員が、既に学会等で発表した研究成果（原稿）は、抄録として掲載することができる。

(投稿料他)

第7条 投稿者には、一切の原稿料を支払わない。

2 投稿者には、紀要3部を贈呈する。

3 投稿者が研究所員の場合には、掲載の抜き刷りを50部まで無料で贈呈する。50部を超えて希望する場合は、超過分について有料とする。

(リポジトリへの公開の停止及び削除)

第8条 投稿者よりリポジトリへの公開の停止及び削除の申し出があった場合または編集委員会がリポジトリへの公開の停止及び削除が必要と判断した場合には、リポジトリへの公開の停止及び削除をおこなうことができる。

(その他)

第9条 本投稿規則に規定されていない事柄については、編集委員会の議を以て決定する。

(改廃)

第10条 この規則の改廃は、研究所運営会議の議を経て所長が決定する。

附則

この規則は、平成29年4月1日から施行する。

拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領

1. 発行回数

紀要『拓殖大学 政治行政研究』（以下、「紀要」という）は、原則として年1回、年度末に発行する。

2. 執筆予定表の提出

紀要に投稿を希望する研究所専任教員ならびに兼担兼任研究員（以下、「研究所員」という。）は、『拓殖大学 政治行政研究』執筆予定表（以下、「執筆予定表」という。）を、研究所が毎年定めた日までに、学務部研究支援課（以下、「研究支援課」という）に提出する。

3. 投稿原稿

(1) 分量・様式

投稿原稿の分量ならびに様式は、本文と注及び図・表を含め、原則として、以下のとおりとする。

I	論文, 研究ノート	24,000字 (1行43字×34行で16頁) 以内	} A4 縦版・横書
II	上記以外のもの	20,000字 (1行43字×34行で14頁) 以内	
III	上記以外のもの	6,000字	

(2) 記以外の様式にて、投稿原稿の提出する場合には、研究所編集委員会（以下、「編集委員会」という）と協議する。

(3) 使用言語

投稿原稿の使用言語は日本語、数字はアラビア数字を用いる。

ただし、日本語以外の言語での執筆を希望する場合は、事前に編集委員会に書面にて申し出て、許可を受ける。

その場合、許可を受けた投稿者は、必ず外国語に通じた人の入念な校閲を受けたものに限る。

(4) 図・表・数式の表示

(a) 図・表の使用は、必要最小限にし、それぞれに通し番号と図・表名を付けて、本文中に挿入位置と原稿用紙上に枠で大きさを指定する。図・表も分量に含める。

(b) 図および表は、コンピューター等を使って、きれいに作成すること。

(c) 数式は、コンピューター等のソフトを用いて正確に表現すること。

(5) 注・参考文献

注は、本文中に（右肩にパーレンで）通し番号とし、執筆者の意向を尊重して脚注、後注とも可能とする。

また、引用・典拠の表示は、日本語で一般的な方式に従うものとする。

(6) 原稿区分は、「拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則」に記載されている種別のいずれかとするが、「その他」の区分、定義については付記のとおりとする。

(7) 投稿原稿の受理日は、研究支援課に到着した日とする。

(8) 完成した原稿1部とコンピューターの機種・使用ソフトを明記した電子媒体（以下、「完成原稿他」という。）を編集委員会宛に提出し、投稿者は投稿原稿（データ）の写しを保管する。

(9) 上記分量を超えた投稿原稿は、編集委員会で分割掲載等の制限をおこなうこともある。

投稿者の希望で、紀要の複数号にわたって、同一タイトルで投稿することはできない。

ただし、編集委員会が許可した場合に限り、同一タイトルの原稿を何回かに分けて投稿することができる。その場合は、最初の稿で全体像と回数を明示しなければならない。

上記以外の様式等にて、投稿原稿の提出をする場合にも、編集委員会と協議する。

4. 投稿原稿表紙ならび投稿原稿の提出

紀要に投稿を認められた研究所員は、完成投稿原稿と一緒に、『拓殖大学 政治行政研究』投稿原稿表紙を、研究所が毎年定めた日までに、研究支援課に提出する。

5. 原稿の審査・変更・再提出

(1) 投稿原稿の採否は、編集委員会の指名した査読者の査読結果に基づいて、編集委員会が決定する。編集委員会は、原稿の区分の変更を投稿者に求める場合もある。

(2) 提出された投稿原稿は、編集委員会の許可なしに変更してはならない。

(3) 編集委員会は、投稿者に若干の訂正あるいは書き直しを要請することができる。

(4) 編集委員会は、紀要に掲載しない事を決定した場合は、所長名の文書でその旨を執筆者に到達する。

(5) 他の刊行物に既に発表された、もしくは投稿中の原稿は、紀要に投稿することができない。

- (6) 投稿者は、編集委員会の査読を経て、修正・加筆などが済み次第、完成原稿他を、研究所が毎年定めた日までに、研究支援課に提出すること。

6. 校正

掲載が認められた投稿原稿の校正については、投稿者が初校および再校を行い、編集委員会と所長が三校を行う。

この際、投稿者が行う校正は、最小限の字句に限り、版組後の書き換え、追補は認めない。

校正は、所長の指示に従い、迅速に行う。校正が、研究所が定めた期日までに終われない場合は、紀要に掲載できないこともある。

7. その他

本執筆要領に規定されていない事項については、編集委員会の議を以て、所長が決定する。

8. 改廃

この要領の改廃は、研究所運営会議の議を経て、所長が決定する。

附則

この要領は、平成29年4月1日から施行する。

付記：「その他」の区分・定義について

①	調査報告：	専門領域に関する調査。
②	資 料：	原稿区分の範疇以外で教育・研究上有用であると考えられるもの。
③	記 録：	研究所が主催する講演等の記録を掲載するもの。

以上

執筆者の紹介（目次掲載順）

眞鍋 貞樹（まなべ・さだき）	政経学部教授
白石 浩介（しらいし・こうすけ）	政経学部教授
杉浦 立明（すぎうら・たつあき）	政経学部准教授
岡田 陽介（おかだ・ようすけ）	政経学部助教
崔 晨（さい・しん）	政経学部非常勤講師
小竹 聡（こたけ・さとし）	政経学部教授

本誌のタイトル『拓殖大学政治行政研究』は、本学第17代総長 藤渡辰信によって掲筆されたものです。

※本紀要の刊行年について第6巻までは刊行年度を表示しましたが、第7巻より実際の刊行年月を表示しております。

拓殖大学政治行政研究 編集委員会

委員長 白石浩介（地方政治行政研究所長）

委員 秋山義継（政経学部教授） 眞鍋貞樹（政経学部教授）

拓殖大学 政治行政研究 第9巻

2018年2月28日 発行

発行所 拓殖大学地方政治行政研究所

〒112-8585 東京都文京区小日向3丁目4番14号

Tel. 03-3947-7595

印刷所 (株) 外為印刷

The Journal of Politics and Administration

Vol. 9 (February 2018)

Contents

Articles

- Democratization and Federalism in Myanmar:
Direnma of Integration and Autonomy Sadaki Manabe.....1
- Tax Incidence on Food Goods:
Evidence from the VAT Increase in Japan..... Kosuke Shiraishi.....35
- A Consideration on Nursery Teacher Labor Market
from Matching Efficiency..... Tatsuaki Sugiura.....63
- An Exploration of Factors Promoting Early Voting:
An Analysis of Fukushima Survey..... Yosuke Okada.....81
- “One Belt, One Road”
and The Overseas Chinese of Southeast Asia Chen Cui.....95

Translation

- Translation:Sessions v. Morales-Santana, 582 U.S. __ (2017) Satoshi Kotake.... 111

Instructions to Authors.....131

Instructions for Contributors.....133