

内閣・地方創生・消費者問題分野における主な政策課題

— 独禁法特例、科学技術基本法、個人情報保護、 「スーパーシティ」、公益通報者保護ほか —

岩波 祐子

西村 尚敏

瀬戸山順一

(内閣委員会調査室)

1. 乗合バス・地域銀行に係る独占禁止法特例関係
2. 国家公務員の定年引上げ
3. 科学技術基本法等の見直し
4. 道路交通法関係
5. 個人情報保護法関係
6. 「スーパーシティ」構想の実現
7. 公益通報者保護法関係

本稿では、内閣委員会所管分野及び地方創生及び消費者問題に関する特別委員会所管分野の主な政策課題に関し、第201回国会（常会）に提出され、又は提出が予定される法案について、その概要を紹介する¹。なお、本稿における各種情報は、いずれも令和2年2月4日現在のものである。

1. 乗合バス・地域銀行に係る独占禁止法特例関係

(1) 法案提出の背景

地域における人口減少等により、国民生活及び経済活動の「基盤的サービス」で他事業

¹ 第201回国会には、本稿で紹介する法案に関連して、乗合バス・地域銀行に係る独占禁止法特例関係では「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案（仮称）」が、国家公務員の定年引上げ関係では「地方公務員法の一部を改正する法律案」及び「雇用保険法等の一部を改正する法律案」（閣法第12号）が、道路交通法関係では「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の一部を改正する法律案」が、個人情報保護法関係では「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案（仮称）」が、それぞれ提出され、又は提出が予定されているので留意されたい。

者による代替が困難な、乗合バス事業者及び地域銀行（地域基盤企業）については、経営力の強化が喫緊の課題となっている。一方、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（独占禁止法）は、公正かつ自由な競争を促進する観点から、不当な取引制限（カルテル等）を禁止し、企業結合を規制する。合併、株式取得・保有等、一定規模以上の企業結合は、事前に公正取引委員会に届け出て審査を受ける必要がある。

乗合バスについては国土交通省が、地域銀行については金融庁が、それぞれ存続・強化等の対応策を講じ、審議会等における検討を重ねていたところ、令和元年6月5日の未来投資会議（議長：安倍内閣総理大臣）では、地方のインフラ維持と競争政策の柱となる経営統合基準の要件緩和に向けた議論がなされ、乗合バスの運行会社や地域銀行に限り独占禁止法の特例法を整備し、対象期間は10年とするなどの方向性が示された。

同年6月21日に「経済財政運営と改革の基本方針2019」とともに閣議決定された新たな成長戦略「成長戦略実行計画」は経済社会システム全体の再構築を図る必要があるとし、「人口減少下での地方施策の強化」の中に、乗合バス及び地域銀行等の地域における基盤的サービスを提供する事業者の経営力強化を図るため、共同経営・経営統合を実施できるようにするための独占禁止法の適用除外に関する特例法を整備を行うことなどを掲げた。

（２）法案の概要

地域基盤企業が提供するサービスの重要性に鑑み、将来にわたって当該サービスの維持を図り、一般消費者の利益を確保するため、主務大臣の認可を受けて行う一般乗合旅客自動車運送事業者及び地域銀行の合併等又は共同経営に関する協定の締結について、独占禁止法の規定を適用しないことを定める法案の提出が予定されている。

ア 共同経営（カルテル）に係る特例措置

申請者は、共同経営計画を主務大臣に提出する。主務大臣の認可を受けて行う乗合バス事業者の共同経営には独占禁止法の規定を適用しない。なお、乗合バス事業者が他の公共交通機関と共同経営を行う場合も本特例措置の対象となる。

主務大臣は、「運賃プール」²を含め事業者間の共同経営を認可する。認可を受けた事業者は、特定の路線での共同運行や運行間隔の調整等を実施する。事後的に共同経営が認可基準に適合するものでなくなったと認めるときは、主務大臣は、是正命令を出せる（公正取引委員会からの措置要求が可能）。これらを通じた事業の改善により地域公共交通の維持が図られ、利用者の利益を増進しようとするものである。

イ 合併等に係る特例措置

主務大臣の認可を受けて行う地域基盤企業の合併等には独占禁止法の規定を適用しない。申請者は基盤的サービス維持計画を主務大臣に提出する。

主務大臣は、基盤的サービスの維持等に関する基準の下、合併等を認可する。認可を受けた事業者は、独占禁止法の規定にかかわらず合併等を実施することができる。主務大臣は、是正命令を出せる（公正取引委員会からの措置要求が可能）。

² ここでは、参加する各事業者の運賃収入をいったんプールした上で、それを運行回数比等に応じて配分する仕組みを指す。

同一地域で営業するA地域銀行とB地域銀行が合併し、AB地域銀行を設立することが可能となることで、事業の改善による基盤的サービスの維持が図られ、利用者の利益が増進することを目指すものである。

(3) 主な論点

ア 今回の時限措置の妥当性

今回の法案は、10年間の特例期間を予定している。期間を限定して強力に政策を推進するという推進力が期待される一方で、なぜ5年ではなく10年なのか、そもそも期間を区切る必要があるのか、さらには、推進力を重視するならば、限時法の方が強力との考えもありうる³。予定される手法が他の手法よりも本当に優位か確認する必要がある⁴。

イ 従来の公共交通存続に関する施策との整合性

地方都市圏では自家用車が主たる交通手段であり、公共交通の利用は低調だが、高齢者による運転については安全面の課題もあり、基盤的サービスとして維持することは不可欠である。地域におけるバスの存続の確保については、現在も地域公共交通確保維持事業等、支援策が講じられている⁵。今回の法案はより存続が厳しい地域に限り特例を認めるものと理解されるが、適用を受ける地域と受けない地域との間で、特に地方公共団体の財政面の負担という観点から、大きな格差が生まれることとならないか、確認する必要がある。さらに、今回活路が開けるのは「ドル箱路線」があるケースとの指摘もあり⁶、その他の地域も含めた根本的な対策についてはなお検討する必要がある。

ウ 地域交通の担い手の確保

昨今バス運転手の人手不足問題も指摘される。バス事業は労働集約型産業であり、人件費⁷が約6割を占めている。人手不足の解消に向けて⁸、処遇改善を図れるよう、収益を改善することが喫緊の課題である。そもそも財務状況も雇用条件も異なる中で、複数のバス事業者の協働関係が存続しうるのか、今回の特例が、そうした状況も踏まえて経営の維持や雇用の確保・改善につながるものであるかも問われるところである⁹。

³ 今回の特例法案では、期限までに何らかの立法措置が取られない場合、法律はそのまま存続する。限時法及び類似の法律については、鈴木達也「法律のラウンジ41 限時法」『立法と調査』No.227(平14.1)、56頁参照。最近の例としては、「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」(平成30年法律第37号)が、特定地域内の大学等の学生の収容定員を抑制する措置について、附則第2条で「第13条及び第14条の規定は、平成40年3月31日限り、その効力を失う。」とする。

⁴ 5年間の臨時措置等として制定されたものの、更新により、事実上、実質的な恒久法と化している例もある。

⁵ 地域交通への支援制度についての経緯と現状については、国土交通省総合政策局公共交通制作部自動車局旅客課「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会」平成31年2月15日資料4<<https://www.mlit.go.jp/common/001273499.pdf>>参照。

⁶ 「細る地方バス 共同化に活路 独禁法除外の仕組み 運転手・車両を融通 熊本5社準備」『朝日新聞』(令2.1.28)

⁷ 平成27年度では、乗合バスの原価のうち人件費が57.9%を占める。また、厚生労働省の賃金構造基本統計調査資料によると、平成28年におけるバス運転者の年間労働時間は2,520時間、平均年齢は49.9歳、所得は448万円であるのに対して、全産業平均は2,124時間、42.2歳、490万円である(公益社団法人日本バス協会「日本のバス事業と日本バス協会の概要 夢を載せて、未来へ走る～便利に 安全に」(平29.11)5頁)。

⁸ バス業界等からの要望を受け、人手不足の解消策として、第二種運転免許の受験資格が緩和される方向である。後述4. 道路交通法関係参照。

⁹ なお、自動運転実用化に向け、道路交通法及び道路運送車両法が令和元年に一部改正されたことを受け、

エ 地域銀行の利用者／顧客の利益の確保

地域銀行は過当競争にあるとされる一方¹⁰、地域密着であるがゆえに店舗が重複していないところでは、統合しても、店舗削減は顧客のメリットにつながりにくく、システム統合のコストが大きいという問題もある¹¹。地域銀行の統合が顧客へのメリットを産み出すとは限らない。公正取引委員会は、地域銀行の統合について、平成21年度からの10年間で16件の届出すべてを承認しているが¹²、現委員長の杉本和行氏は、「競争当局としては、競争が実質的に制限されることとなる場合には、金融機関の貸出金利が上がるおそれがあることもあるが、むしろ金融機関サイドにおいて消費者のニーズをつかまえて金融需要に対応しようというインセンティブが退行する結果、提供される金融サービスの質が低下したり、供給量が低下したりすること、すなわちサービス水準が低下することを問題ではないかと考える立場である。市場がそうした構造になる場合には、地域振興需要にしても十分に資金が行き渡らないことになる可能性もある。」と述べる¹³。

2. 国家公務員の定年引上げ

(1) 法案提出の背景

公的年金（報酬比例部分）の支給開始年齢が、平成25年度から3年ごとに1歳ずつ65歳まで引き上げられることに伴い、60歳定年制¹⁴の下での官民共通の課題として雇用と年金の接続が指摘されるとともに、少子高齢化が進展し若年労働人口が減少する中、高年齢者が

路線バスについても実証実験が進んでいる点は注目に値する。「『自動運転バス』の始動に向けた取り組みが相次ぐ」三井住友D Sアセットマネジメント（令2.1.24）〈<https://digitalpr.jp/r/37105>〉（令2.2.4最終アクセス。以下同じ。）。茨城県境町とソフトバンク子会社のS Bドライブが、2020年4月をめぐりに、町内で公道を走行する自動運転バスを実用化する旨、報道されている。「自動運転の無料バス実用化へ 医療機関や学校結ぶ 茨城 境町」NHK NEWS WEB（令2.1.27）〈<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200127/k10012260521000.html>〉ほか。

¹⁰ 地域金融機関をめぐる状況については、金本悠希／小林章子「地域金融機関の再編を促す制度整備」『大和総研調査季報』、大和総研調査本部、2019年7月夏季号Vol. 35〈https://www.dir.co.jp/report/research/1aw-research/regulation/20190723_30037.html〉に詳しい。平成30年4月に金融庁の有識者会議である「金融仲介の改善に向けた検討会議」が各都道府県に存続可能な金融機関の数を試算したところ、47都道府県のうち「2行での競争は不可能だが、1行単独ならば存続可能な地域」が13、「1行単独になっても不採算の地域」が23となっている。

¹¹ 加藤淳「地方銀行の現状と再編を理解する」経済情報プラットフォームSPEEDA〈<https://jp.ub-speeda.com/analysis/archive/15/>〉

¹² 2016年6月に届出がなされた長崎県における地域銀行の経営統合の審査については、承認が2018年8月と、2年以上を要しているが、公正取引委員会委員長によると、平成28年7月8日に第2次審査が開始された直後の8月に本件統合により競争を実質的に制限することとなる旨の指摘をしたが、当事会社が問題解消措置の本格的な検討に着手したのは平成30年5月であり、全ての報告等が受理されたのは同年8月15日、審査結果を公表したのは8月24日である。なお、審査期限は必要な報告がなされてから90日以内であり、本件では11月14日である。杉本和行公正取引委員会委員長「企業統合に対する独占禁止法の適用について」（平成30年11月6日未来投資会議 資料4）〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai21/siryou4.pdf>〉

¹³ 杉本和行『デジタル時代の競争政策』日本経済新聞出版社（令元.8）、ix-x頁

¹⁴ 国家公務員については原則60歳、民間については定年を定める場合は原則60歳を下回ることができないことが、それぞれ国家公務員法（昭和22年法律第120号）、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和46年法律第68号）に定められている。なお、平成31年4月現在、定年制のある民間事業所の割合は99.4%で、そのうち、定年年齢が、「60歳」である事業所の割合は86.0%、「61歳以上」である事業所の割合は13.4%となっている（人事院「令和元年人事院勧告参考資料（令和元年8月）」68頁）。

少なくとも年金受給開始年齢までは意欲と能力に応じて働き続けることができる環境を整備することが課題とされてきた。

こうした背景の下、民間については、平成16年に高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和46年法律第68号）が改正され、事業主に対し、①65歳以上への定年の引上げ、②65歳までの継続雇用制度の導入¹⁵、③定年廃止のいずれかの措置の実施が義務化された¹⁶。一方、国家公務員については、国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）に基づき、政府には定年の段階的な65歳への引上げを検討することが求められ、また平成23年9月には、人事院から国会及び内閣に対し、年金支給開始年齢の引上げに合わせて、平成25年度から定年を段階的に65歳に引き上げる意見が出されていたものの、雇用と年金の接続については再任用制度¹⁷で対応する方針¹⁸の下、定年の引上げは実施されなかった。

その後、政府は、平成27年10月に、少子高齢化の流れに歯止めをかけ、誰もが活躍できる「一億総活躍社会」の実現を政策目標に掲げ、その取組を進める中で、平成29年6月9日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2017」において、高齢者の就業促進の一環として「公務員の定年引上げについて、具体的な検討を進める」ことを明記した。これを受け、内閣官房内閣人事局や関係省庁の局長級で構成する「公務員の定年の引上げに関する検討会」を開催し、平成30年2月の論点整理を経て、同月政府から人事院に対し、論点整理を踏まえた国家公務員の定年引上げについて検討の要請が行われた。

同年8月8日、人事院は、国会及び内閣に対し、複雑高度化する行政課題に的確に対応し、質の高い行政サービスを維持するためには、高齢層職員の能力及び経験を本格的に活用することが不可欠であるとして、①定年を段階的に65歳に引き上げること、②役職定年制（原則60歳）を導入すること、③60歳を超える職員の給与は60歳前の7割水準に設定すること、④定年前再任用短時間勤務制を導入することを柱とする「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」（以下「意見の申出」という。）を行った。

「意見の申出」を受け¹⁹、政府内で定年引上げの開始時期やペースを含め検討を進めた結果、政府は、国家公務員の定年を引き上げるための「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を第201回国会（常会）に提出する予定である。

¹⁵ 一旦定年退職した従業員を再び雇用する「再雇用制度」と、定年年齢に達した従業員を退職させることなく引き続き常勤の従業員として雇用する「勤務延長制度」がある。なお、制度導入当初は対象者を労使協定で限定できる仕組みであったが、平成24年の法改正で、対象者を限定できる仕組みを廃止した。

¹⁶ 平成30年10月1日現在、定年制のある企業のうち、定年後の継続雇用制度がある企業の割合は97.0%、そのうち「再雇用制度」がある企業の割合は95.3%、「勤務延長制度」がある企業の割合は8.0%などとなっている（人事院「平成30年民間企業の勤務条件制度等調査結果の概要」（令和元年9月30日）6頁）。

¹⁷ 定年退職等により一旦退職した者を、1年以内の任期を定め（65歳までの更新制）、フルタイム又は短時間の勤務形態で改めて採用できる制度であるが、給与体系は定年前とは異なる仕組みとなっている。

¹⁸ 平成25年3月26日に「国家公務員の雇用と年金の接続について」を閣議決定し、民間企業の対応状況等を踏まえ、国家公務員においては当面、年金支給開始年齢に達するまでの間、再任用を希望する職員を原則再任用することとした（義務的再任用の実施）。

¹⁹ 令和元年6月21日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2019」に「公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討する」旨明記され、同年8月7日に人事院が行った「公務員人事管理に関する報告」の中で、政府に対し「意見の申出」を踏まえた措置の早期実施が改めて要請された。

(2) 法案の概要

ア 定年の段階的引上げ

現行60歳の定年を令和4年度から2年ごとに1歳ずつ引き上げて令和12年度に65歳とする²⁰。ただし、職務と責任の特殊性・欠員補充の困難性を有する官職を占める職員については、66歳から70歳までの間で人事院規則により定年を定めることとする²¹。定年の引上げに併せ、現行の60歳定年退職者に係る再任用制度については廃止し、定年の段階的な引上げ期間中の経過措置として現行の再任用制度と同様の制度を存置する。

イ 役職定年制の導入

組織の新陳代謝を確保しその活力を維持するため、指定職及び俸給の特別調整額（管理職手当）が支給される官職など管理監督職にある職員は、原則60歳に達した日から同日以後の最初の4月1日までの間に、管理監督職以外の官職に異動（降任又は転任）させる制度（役職定年制）を導入する。なお、役職定年による異動により公務の運営に著しい支障が生ずる場合には、引き続き管理監督職として勤務させることができる特例を設ける。

ウ 60歳に達した職員の給与

職員の俸給月額、当分の間、職員が60歳に達した日後最初の4月1日（特定日）以後、その者が受ける号俸の俸給月額に7割を乗じて得た額とする。ただし、イの役職定年により異動した職員の特定日以後の俸給月額は、異動前の俸給月額の7割水準とする。

エ 定年前再任用短時間勤務制の導入

60歳に達した日以後定年前に退職した職員の多様な働き方を可能とするため、本人の希望により、短時間勤務の官職に定年までの任期で採用することができる制度（定年前再任用短時間勤務制）を導入する。

なお、60歳を超える職員に係る退職手当に関する特例を設けることとしている。

(3) 主な論点

ア 高齢期職員の健康安全対策

公務職場においては、定年退職に係る再任用職員の数が年々増加しているが²²、今後定年が65歳まで引き上げられることになれば、これまで以上に①公務災害・業務上疾病の増加、②職員の身体機能の低下、③病気を持つ職員の増加などへの対応が求められる²³。こうした点を踏まえ、職場における配慮や仕事と治療の両立支援（（2）エの定年前再任用短時間勤務制の導入も支援施策の一つ）など、高齢期職員の健康安全対策等の充実

²⁰ 「定年延長法案、通常国会へ＝22年度から2年に1歳－政府方針」『官庁速報』（2020.1.17）

²¹ 現行の定年制でも同様の理由で医師は65歳とされるなど、医師等について「特例定年」が認められている。

²² 平成30年度の再任用職員（給与法適用職員）の数は約13,300人で、平成25年度の約6,900人から倍増している。また、行政職俸給表（一）の再任用職員の約8割が短時間勤務であり、フルタイム勤務が中心の民間の状況とは大きく異なっている（人事院「平成30年度年次報告書」139頁）。

²³ 民間の事例となるが、①高年齢層の労働災害発生率は、若年層に比べ相対的に高くなり、特に女性で顕著となっている、②高齢者は壮年者と比べ、聴力、視力、平衡感覚、筋力等が低下し、こうした身体機能の変化が転倒、転落等の労働災害の発生に影響している旨指摘されている（厚生労働省「人生100年時代に向けた高年齢労働者の安全と健康に関する有識者会議」報告書（令和2年1月17日）4～10頁）。

を図ることが人事管理上の課題として考えられる。

イ 役職定年制の導入に伴う課題

役職定年制の導入は、組織活力の維持を目的としているが、課長補佐級ポストや専門スタッフ職など役職を外れた後に就くことが想定されるポストを、厳しい財政事情の下で該当者の数に見合う数だけ確保できるのか、若手の昇任の障害になり組織の活性を奪うことにならないかといった疑問とともに、より本質的な問題として高齢を理由に能力の検証なしに役職を外すのは年齢による非合理的な差別ではないかとの指摘²⁴もあるほか、役職を外れた職員のモチベーションの維持²⁵などが課題として考えられる。

ウ 60歳に達した職員の給与水準の在り方

60歳に達した職員の給与水準の設定について、「意見の申出」において人事院は、民間企業における60歳を超える従業員の給与水準が60歳前の7割程度であること等を根拠に挙げている²⁶。しかし、そもそも職務を変えずに年齢により給与を引き下げることが職務給の原則に反するとともに、「同一労働同一賃金」の観点からも矛盾しているとの指摘²⁷がある。また、人事院自ら、60歳を超えて引き続き同一の職務を担う場合は、本来、給与水準が維持されることが望ましいと説明しており²⁸、60歳に達した職員の給与水準の在り方をめぐり議論が予想される。

エ その他

アからウのほか、定年制そのものの是非、定年引上げにより増加が見込まれる公務員人件費の抑制方策（60歳前の給与カーブの在り方を含む。）、定年引上げ期間中も必要な規模の新規採用を継続するための定員管理の弾力的な運用、公務員の定年引上げが民間に与える影響などをめぐる議論が予想される。

3. 科学技術基本法等の見直し

我が国の科学技術イノベーション政策に関して、平成7年、第134回国会（臨時会）において議員立法により制定された「科学技術基本法」（平成7年法律第130号。以下「基本法」という。）は科学技術振興に関する施策の方針、総合的かつ計画的に推進するため「科学技術基本計画」（以下「基本計画」という。）を策定すること等を定め、平成20年、第169回国会（常会）において議員立法により制定された「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」（平成20年法律第63号。以下「科技イノベ活性化法」という。）は研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進のために必要な事項を定めている。

現在、平成28年度から令和2年度までの5年間を対象とする第5期基本計画（平成28年1月22日閣議決定）に基づき、科学技術イノベーション政策が推進されている²⁹。

²⁴ 「一家言 定年延長と役職定年」『地方行政』第10941号（2020.1.9）11頁

²⁵ 役職定年制は、民間企業においても、役職定年後の社外への移籍・出向が困難な場合、対象職員のモチベーションの低下、固有の役割の創出の難しさなど課題の多い制度であるとの指摘もある（菊池敦子「65歳定年時代に向けて」『試験と研究』第36号（2017.7）24頁）。

²⁶ 「意見の申出」7～8頁

²⁷ 笠松鉄兵「国家公務員の定年延長に残された重要課題」『KOKKO』第35号（2019.5）12頁

²⁸ 第197回国会衆議院内閣委員会議録第3号40頁（平30.11.14）一宮人事院総裁答弁

²⁹ 第5期基本計画は、我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」となるよう導いていくとの考えの下、

平成31年4月18日、安倍内閣総理大臣は、「総合科学技術・イノベーション会議」（以下「CSTI」という。）に対し、諮問を行い、令和3年度からの次期基本計画の策定に向けた検討が開始されることとなった³⁰。

令和元年6月21日に閣議決定された、「統合イノベーション戦略2019」³¹は、次期基本計画の策定にあたっては、第5期基本計画のレビューを行うとともに人文・社会科学等を含め議論を行うことや、必要に応じ、基本法の見直しも含め、科学技術の基本的理念について抜本的に再検討を行うことなどを求めた³²。

これを受け、CSTIは基本計画専門調査会の下に「制度課題ワーキンググループ」（以下「WG」という。）を設置した。WGは、次期基本計画の在り方を念頭に置きつつ、科学技術・イノベーション創出の総合的な振興の在り方について審議を行い、令和元年11月20日、「科学技術・イノベーション創出の総合的な振興に向けた科学技術基本法等の在り方について」（以下「WG報告」という。）を取りまとめた。

令和2年1月21日に開催された「統合イノベーション戦略推進会議³³」及び23日に開催されたCSTIにおいて、WG報告等を踏まえ、科学技術基本法等の改正案を第201回国会（常会）に提出すること等を内容とする「科学技術・イノベーション創出に係る制度改革の方針」が示された。主な改正の方向性は以下のとおりである。

（1）科学技術基本法の見直し

イノベーションの重要性や人文科学自体の振興の必要性等に鑑み、現行基本法に導入されていない「イノベーションの創出」の概念³⁴や対象外となっている「人文科学のみに係る科学技術」³⁵を基本法の対象に含めることとしている。

①未来の産業創造と社会変革に向けた新たな価値創出の取組、②経済・社会的課題への対応、③科学技術イノベーションの基盤的な力の強化、④イノベーション創出に向けた人材、知、資金の好循環システムの構築の4つの取組を政策の柱として掲げ、科学技術イノベーション政策を、経済、社会及び公共のための主要な政策として位置付け強力で推進するとしている。

³⁰ 次期基本計画の諮問が行われた平成31年4月18日、CSTIは、基本計画について調査・検討を行うため、「基本計画専門調査会」を設置することを決定した。

³¹ 従来、CSTIが司令塔となり、基本計画の下、毎年度「科学技術イノベーション総合戦略」を策定し、施策の重点化等を実行してきたが、平成30年度に、従来の総合戦略を抜本的に見直し、基礎研究から社会実装までのイノベーション施策を政府一体となって統合的に推進するため「統合イノベーション戦略」を策定した。また、統合戦略策定後の1年間の内外の情勢の変化を踏まえ、強化すべき課題、新たに取り組むべき課題を抽出し、施策の見直しを行い、「統合イノベーション戦略2019」が策定されている。

³² このほか、平成30年、第197回国会（臨時会）において、議員立法により成立した「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率の推進等に関する法律の一部を改正する法律」（平成30年法律第94号）において、「人文科学を含む科学技術の活性化及びイノベーションの創出の活性化に関する検討」に関する規定が設けられている。

³³ 統合戦略に基づき、イノベーションに関連が深い司令塔会議であるCSTI、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部、知的財産戦略本部、健康・医療戦略推進本部、宇宙開発戦略本部及び総合海洋政策本部並びに地理空間情報活用推進会議について、横断的かつ実質的な調整を図るとともに、同戦略を推進するため、内閣に設置されている。

³⁴ WG報告は、「イノベーション創出」の定義について、多様な主体による創造的活動が包含されることが明確なものとし、現行基本法に規定されている「科学技術の水準の向上」と並列概念として位置付けるべきとしている。

³⁵ 現行基本法は、第1条において、法の対象とする科学技術の範囲について「人文科学のみに係るものを除く。」として、「人文科学のみに係る科学技術」を対象外としている。この点について、基本法制定時の整理とし

また、これに伴い、法律名も変更する（例：「科学技術・イノベーション基本法」）ほか、近年の科学技術・イノベーション政策の動向を踏まえ、必要な規定を追加している³⁶。

（２）科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律等の見直し³⁷

ア 「人文科学のみに係る科学技術」の追加

科技イノベ活性化法においても基本法と同様の改正を行うとともに、「人文科学のみに係る科学技術」の追加等に伴い、人文科学分野等の独立行政法人を科技イノベ活性化法で定める研究開発法人に追加している。

イ 出資規定の整備

産学官連携を活性化するため、研究開発法人の出資規定の整備を行うことを検討している³⁸。

ウ 中小企業技術革新制度（日本版ＳＢＩＲ制度）³⁹の見直し⁴⁰

日本版ＳＢＩＲ制度を科技イノベ活性化法に位置付け⁴¹、制度目的を中小企業の「経営強化」から「イノベーションの創出」に見直すとともに、内閣府を中心とした各省連携の取組等を強化している。

以上の方向性に基づき、政府において法案の提出に向けた検討が行われている。

科学者コミュニティの代表機関として位置付けられる日本学術会議は、従来、「人文科

ては、「人文科学のみに係る分野については、人間や社会の本質を取り扱うものであり、それを自然科学の分野に係るものと同列において計画的、総合的な推進策を講ずることが必ずしも適当でないと考え、これをこの法律の対象外とした」とされている。（尾身幸次『科学技術立国論 科学技術基本法解説』（読売新聞社、平成8年）202頁）

³⁶ WG報告は、その他の見直し事項として、①科学技術振興のための方針に、恩恵を受ける国民や社会課題解決の視点、研究成果をイノベーションに結びつける政策の重要性、分野特性への配慮、ボトムアップ・トップダウン型研究の均衡、研究開発における公正性の確保を追加すべきこと、②基本計画の規定事項に、従来の施設整備面に加え、人材面等も追加すべきこと等を示している。

³⁷ 令和2年1月23日にCSTIで決定された「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」においても、「外部資金の獲得強化・オープンイノベーションの活性化・大学発ベンチャー企業支援」として、①大学・研究開発法人による共同研究機能の外部化等を可能とする仕組みの検討（2020年通常国会に法案提出等）、②イノベーション創出に向けて取り組むベンチャー等への支援を重点的に推進するため、中小企業技術革新制度（日本版ＳＢＩＲ制度）見直しの検討（2020年通常国会に法案提出）が盛り込まれている。

³⁸ WG報告は、大学・研究開発法人の外部組織での業務実施を可能とすることで、①意欲ある大学・研究開発法人のポテンシャルの最大限の発揮、②連携の場の形成と成果の社会実装加速による国際競争力強化、③外部組織でのノウハウの大学・研究開発法人の改革への活用、が期待されるとした上で、国立大学法人等、公立大学法人、研究開発法人による出資については、①オープンイノベーション支援機能、②ベンチャー創出支援機能、③研究開発機能に係る業務を行う者に対する出資を可能とすることが適当であるとした。なお、国立大学法人等については、政令での対応が予定されている。

³⁹ 米国のＳＢＩＲ制度（Small Business Innovation Research）を参考に、平成11年に設けられた。中小企業の新技術を利用した事業活動を促進することを目的として、中小企業庁を中心に関係省庁が連携して、中小企業者及び事業を営んでいない個人による研究開発とその成果の事業化の支援を行っている。

⁴⁰ 日本版ＳＢＩＲ制度の見直しに関しては、WGのほか、令和元年7月に内閣府及び中小企業庁が設置した「日本版ＳＢＩＲ制度の見直しに向けた検討会」において、並行して検討が行われ、同検討会は、令和元年11月7日、「中小企業技術革新制度（日本版ＳＢＩＲ制度）の見直しの方向性（中間とりまとめ）」を取りまとめている。

⁴¹ 現在は、「中小企業等経営強化法」（平成11年法律第18号）に位置付けられている。

学のみに係る科学技術」を基本法等の対象とすることを指摘してきた。令和元年10月31日に取りまとめた「第6期科学技術基本計画に向けての提言」においては、「社会が解決を求める様々な課題に学術が貢献するためには、人間と社会のあり方を相対化し批判的に考察する人文・社会科学の特性を踏まえつつ、自然科学と人文・社会科学とが緊密に連携し、総合的な知の基盤を形成することが不可欠であり、そのために適切な立法措置を講じる必要がある。」としている。一方、イノベーション重視の短期的な成果が期待される出口志向の研究開発が増える中、「短期的視野にとらわれない基礎研究の分厚い蓄積と、それを可能にする継続的な投資の努力が不可欠」であるとした。

新たに基本法等の対象とされる「人文科学のみに係る科学技術」に関し、どのような分野にどう具体的に支援し、これがどのようにイノベーションにつながっていくのか、一方で、基礎研究力の弱体化が懸念される状況においてイノベーションの創出に直ちにはつながらないであろう基礎研究の推進をどのように図っていくのか、法案審査の中で明確にしていく必要がある。

4. 道路交通法関係

最近における道路交通をめぐる情勢に鑑み、高齢運転者対策の充実・強化、第二種運転免許等の受験資格の見直し、いわゆるあおり運転に対する罰則の創設等を内容とする法案の提出が検討されている。

(1) 法案提出の背景

ア 高齢運転者対策

75歳以上の自動車等運転者による死亡事故件数は近年横ばいで推移しているが、死亡事故件数全体が減少傾向にあるためその占める割合は、平成20年の8.7%から30年は14.8%へと増加している。75歳以上の免許人口当たり死亡事故件数は75歳未満の2.4倍(平成30年)であることを踏まえ、令和元年6月、昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策に関する関係閣僚会議(以下「関係閣僚会議」)で、安全運転支援機能を有する自動車を前提として高齢者が運転できる免許制度の創設について検討の上、年度内に結論を得るとされた。

高齢運転者対策としては、平成29年3月12日に施行された道路交通法の一部を改正する法律(平成27年法律第40号)により、75歳以上の運転者について、認知機能が低下した場合に行われやすい違反行為をしたときは、臨時認知機能検査を行うものとし、同検査を受けた者が、基準に該当するときは、臨時高齢者講習を受講する等とされた。同法の成立後、28年10月28日に横浜市で発生した交通死亡事故を始めとして、80歳以上の高齢運転者による死亡事故が相次いで発生したことを受け、28年11月24日、中央交通安全対策会議(会長:内閣総理大臣)の下の交通対策本部(本部長:内閣府特命担当大臣)に「高齢運転者交通事故防止対策ワーキングチーム」が設置された。29年6月30日、同ワーキングチームは「高齢運転者による交通事故防止に向けて」を取りまとめ、7月7日、交通対策本部は、この取りまとめに従い、記載された取組を緊急かつ強力で推進す

ることを決定した。

その後、警察庁の高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議では、認知症、視野障害、その他の加齢に伴う身体機能の低下の3つの分野に対応するため、それぞれ分科会を開催して調査研究を実施した。平成31年3月の報告書では、高齢運転者に対する実車試験や限定条件付免許導入について、引き続き検討する必要があることなどが示された。令和元年5月からは「高齢運転者交通事故防止対策に関する調査研究」分科会において更なる検討を進め、同年12月に中間報告書が取りまとめられた。中間報告書には、高齢運転者の免許証更新時における運転技能検査、安全運転サポート車限定免許の導入などが盛り込まれている。

一方、令和元年5月21日、4月に豊島区で発生した高齢運転者による親子の死亡事故を受け、関係閣僚会議が開催され、安倍内閣総理大臣から、高齢者の安全運転を支える対策、移動を伴う日常生活を支える施策の充実等の推進に関し指示があり、6月18日に同会議で決定された「未就学児等及び高齢運転者の交通安全緊急対策」では、安全運転サポート車の普及推進及び限定免許の検討等が盛り込まれ、安全運転支援機能を有する自動車を前提として高齢者が運転できる免許制度の創設に向けた検討を行い、同年度中に結論を得る等とされた。10月29日の未来投資会議では、安全装置を搭載した車に限定して運転できる限定免許の導入を同年度末を目途に詳細を検討することが総理指示として決定された。

イ 第二種免許等の受験資格の緩和

自動車を旅客運転する場合に必要な第二種免許には、第一種免許よりも高い安全運転技術と知識が要求され、現在、受験資格について、21歳以上・普通免許3年以上等の要件が課されている。旅客自動車教習所の教習を修了した者については、経験年数要件が「2年以上」とされているところ⁴²、タクシー業界及びバス業界から、規制改革推進会議に対し、少子化等を背景にした運転者不足の深刻化等の理由から更なる緩和を求める要望があり、規制改革実施計画（平成28年6月2日閣議決定）において、普通第二種免許の受験資格の緩和について検討することとされた。

平成29年度に普通第二種免許の受験資格のうち経験年数要件について調査研究が実施されたところ、新たな教習カリキュラムを受講した運転経験年数1年以上2年未満の者は、現行の教習カリキュラムを受講した運転経験年数2年以上3年未満の者とおおむね同等の危険予測・回避能力等が得られたとの結果が得られた。さらに、規制改革実施計画（平成29年6月9日閣議決定）において、第二種運転免許受験資格について、「21歳以上という第二種運転免許受験資格の年齢要件の適否や、現行制度が年齢要件で担保しようとしている運転手としての資質等、第二種運転免許制度の今後の在り方について総合的に検討」「結論を得次第速やかに措置」とされたことを受け、平成30年4月より、警察庁の「第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議」において、第二種免許の年

⁴² 旅客自動車教習所は平成28年末現在で全国で141校、修了者数は72名にとどまる。同教習所を利用する事業者へのアンケートによると、入所者の50%が22歳である。令和元年12月の中間報告書では、廃止の上、新教習制度に一本化との方向性が示されている。

年齢要件を21歳から引き下げることの適否に焦点を当て、第二種運転免許制度の意義、受験資格の意義、年齢要件で担保しようとしている資質、年齢要件の引下げの適否及び受験資格を見直した場合の安全担保措置の在り方等について検討し、31年3月に「第二種免許制度等の在り方に関する提言」を行った。さらに、令和元年12月に公表された「職業運転者に必要な免許制度の在り方に関する調査研究中間報告書」では、調査研究で用いられた新たな教習の修了者については、第二種免許等の受験資格要件を「19歳以上かつ普通免許等保有1年以上」に引き下げることが可能であるとされている。

ウ 「あおり運転」

平成29年6月、神奈川県内の東名高速道路において、あおり運転等を原因とする交通死亡事故が発生したほか、全国的に同様の事案が大きく報道された。これを受けて警察庁では、30年1月、「いわゆる「あおり運転」等の悪質・危険な運転に対する厳正な対処について」と題する通達を発出した。同通達では、悪質・危険な運転が関係する事案を認知した場合には、道路交通法違反のみならず、危険運転致死傷罪、暴行罪等あらゆる法令を駆使して、厳正な捜査の徹底を期すこと、悪質・危険な運転の未然防止のため、車間距離不保持、進路変更禁止違反等の道路交通法違反について、積極的な交通指導取締りを推進することとされた。そのほか、悪質・危険な運転者に対する行政処分の実施、更新時講習等における教育の推進等の諸対策を積極的に推進することも盛り込まれた。29年に7,133件と減少傾向にあった車間距離保持義務違反の取締り件数は、同通達発出後の30年に13,025件に増加した。

しかし、令和元年8月10日、茨城県の常磐自動車道で男性があおり運転を受けて自動車を停止させられ、顔を殴られる事件が発生するなど、あおり運転は後を絶たず、厳罰化を求める声が上がっていた。さらに、東名高速道路をめぐる裁判では、あおり運転に適切な刑罰を科すことの困難性が改めて認識された⁴³。

(2) 法案の概要

このような状況を受けて提出が予定されている法案の方向性は次のとおりである。

高齢運転者対策の充実・強化として、一定の要件に該当する高齢運転者に対する運転技能検査制度を導入するとともに、申請により、対象車両を安全運転サポート車に限定するなどの条件を運転免許に付することができる制度を導入する。

第二種免許等の受験資格の見直しとして、特別な教習を修了した者の受験資格の特例、特例期間中の違反者に対する措置を創設する。

妨害運転（「あおり運転」）に対する罰則の創設等として、通行妨害目的で一定の違反を行った場合等の罰則を創設するとともに、当該違反を運転免許の取消処分の対象とする。

(3) 主な論点

ア 高齢運転者対策関連

⁴³ 「東名あおり運転、一審判決を破棄 「訴訟手続きに違法」」『朝日新聞』（令元.12.7）ほか

警察庁の「海外実地調査の結果について」⁴⁴によると、高齢者の運転免許に関し、海外では車を限定している例は見られない。運転できる時間帯や場所等について、医師の判断、実車試験の状況を踏まえ、個別に判断して免許を付与しているケースが多い。このような事例を踏まえてなお車を重視した対応とした判断、さらには実車試験の在り方について、改めて精査する必要がある。また、現在の認知機能検査は、日常生活の認知機能を検査するもので、死亡事故を起こした75歳以上の運転者の約95%が認知症検査で問題がなかったとの指摘もあり、運転技術の検査の必要性が問われる⁴⁵。また、安全運転サポート車は一般車両に比べ高額となることから普及に向けた方策、そして免許返納となった場合に備えて地域バス等の交通手段の確保も求められる。

イ 第二種免許関連

新教習制度への一本化等の課題に加え、人手不足の背景には**1. 乗合バス・地域銀行に係る独占禁止法特例関係**で触れたように、バス業界等の労働条件の問題があるため、その対策も不可欠である。

ウ あおり運転関連

あおり運転の行為類型を明確化する必要がある。別途法務省で検討されている対策との整合性を確保するための連携、実効性確保に向けた周知徹底を図ることが課題となる。また、取締りにはドライブレコーダーが有効であることからその普及も課題である。

5. 個人情報保護法関係

(1) 法案提出の背景

個人情報保護委員会は、平成27年改正個人情報保護法⁴⁶の見直し規定（附則第12条第3項）⁴⁷に基づき、平成31年1月28日に「いわゆる3年ごと見直しに係る検討の着眼点」⁴⁸を公表し、内外の政策等の状況、消費者・事業者等の実情や意見を踏まえ検討を進め、4月25日に中間整理を公表した。同中間整理では、①個人情報に関する個人の権利の在り方、②漏えい報告の在り方、③個人情報保護のための事業者における自主的な取組を促す仕組みの在り方、④データ利活用に関する施策の在り方、⑤ペナルティの在り方、⑥法の域外適用の在り方及び国際的調和への取組と越境移転の在り方等の論点について検討の方向性を打ち出し、パブリックコメントに付された。令和元年6月21日に閣議決定された「成長戦略フォローアップ」では、個人情報保護法について「個人が自らのデータの利用の停止を企業等に対し求めることができる仕組みの導入を含む個人情報の望ましくない利用の

⁴⁴ 警察庁「第4回高齢者の特性等に応じたきめ細かな対策の強化に向けた運転免許制度の在り方等に関する調査研究分科会（平31.2.28）」資料1

⁴⁵ 渡部英洋「高齢運転者事故対策の検討状況と論点」『共済総研レポート』No.166（令元.12）

⁴⁶ 主たる改正点は①個人情報保護委員会の新設、②個人情報の定義の明確化、③個人情報の有用性を確保（利活用）するための整備、④いわゆる名簿屋対策のほか、要配慮個人情報（いわゆる機微情報）に関する規定の整備、匿名加工情報に関する加工方法や取扱い等の規定の整備等である（平成29年5月30日全面施行）。

⁴⁷ 政府は、同法の施行後3年ごとに、個人情報の保護に関する国際的動向、情報通信技術の進展、それに伴う個人情報を活用した新たな産業の創出及び発展の状況等を勘案し、平成27年改正法による改正後の個人情報保護法の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとされている。

⁴⁸ 第一期（平成26年1月1日から30年12月31日）の終了に際して行われた申し送りを踏まえたもの。

防止措置や国内外企業への内外無差別の適用策を講ずる一方、活用が必ずしも進んでいない匿名加工情報について、より利活用が進む仕組みへと見直すこと等を検討し、2020年の通常国会に改正法案の提出を図る」こととされた。

その後、リクルートキャリア社が就職情報サイト「リクナビ」に登録した学生の内定辞退率を、閲覧履歴情報を利用してAI（人工知能）により予測し、企業に販売していたこと（「リクナビDMPフォロー」）が発覚した。リクナビは登録制のサイトであるが、今日、これを利用せずに就職活動することは困難とも言える状況であり、かつ、リクルートキャリア社は、個人情報について適切な保護措置を講ずる体制を整備している事業者として「プライバシーマーク」⁴⁹（後述）の使用を認められていた。同社に対し、個人情報保護委員会は、個人情報保護法が求める安全管理措置を適切に講じず、必要な同意を得ずに第三者に提供したとして、8月に、同委員会設置以来初めてとなる是正勧告⁵⁰を行った（本件については、個人情報保護を義務付ける職業安定法に違反するとして、9月に東京労働局の行政指導も行われている）。同社は9月に再発防止策をまとめた報告書を個人情報保護委員会に提出し、同社のサイトにおいて、社内の啓発活動、チェックシステムの導入等の取組を行う旨を表明した⁵¹。さらに11月、同社はプライバシーマーク付与を取り消された。

個人情報保護委員会は11月25日、リクナビ問題を機に、Cookieと他の情報を組み合わせて個人を特定する行為を問題視し、規制する方向で検討している旨を表明した⁵²。企業などの保存期間が6か月以内の短期保存データの扱い、個人情報の利用目的の例外を定める規定の見直しも検討項目に加わった。同委員会は12月13日「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」を取りまとめ、パブリックコメントに付した。

（2）改正大綱の概要

利用停止・消去等の個人の請求権について、現在、不正取得等の一部の法違反に限定されている要件を個人の権利利益の観点から緩和する。事業者の守るべき責務について、個人の権利利益を害するおそれのある場合、委員会への漏えい等報告及び本人通知を義務化する。違法又は不当な行為を助長する等の不適正な方法により個人情報を利用してはならない旨を明確化する。データ利活用に関する施策について、イノベーションを促進する観点から、氏名等を削除した「仮名化情報」を創設し、内部分析に限定する等を条件に、開示・利用停止請求への対応等の義務を緩和する。法の域外適用・越境移転⁵³に関し、日本国

⁴⁹ プライバシーマーク制度は、事業者が個人情報の取扱いを適切に行う体制等を整備していることを評価し、その証として“プライバシーマーク”の使用を認めるものであり、通商産業省（現経済産業省）の指導を受け創設され、現在、一般財団法人日本情報経済社会推進協会（JIPDEC）が運用している。事業者が高いレベルの個人情報保護マネジメントシステムを確立し、運用していることをアピールするツールとして利用されている。令和元年9月30日時点の有効付与事業者数は16,346である。

⁵⁰ 同社に対しては、12月にも、8月の勧告等の原因になった事項以外で個人情報保護法への抵触があったとして勧告が行われている。

⁵¹ 同サービスに関する記述はリクルートキャリア「『リクナビDMPフォロー』に関するお詫びとご説明」〈<https://www.recruitcareer.co.jp/r-dmpf/>〉による。

⁵² 「「クッキー」利用に法規制 リクナビ問題受け改正へ」日経 XTECH 令和元年11月25日掲載〈<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ052606310W9A121C1000000/>〉

⁵³ 日EU間の個人データ移転については、平成31年1月23日、欧州委員会との間で相互の円滑な個人データ移

内にある者に係る個人情報等を取り扱う外国事業者を、罰則によって担保された報告徴収・命令の対象とする。外国にある第三者への個人データの提供時に、移転先事業者における個人情報の取扱いに関する本人への情報提供の充実等を求める⁵⁴。

なお、現行の法定刑について、法人処罰規定に係る重科の導入を含め、必要に応じた見直しを行うことも検討されている。

(3) 主な論点

データの活用に向けた改正の方向性が維持されているが、個人の人権侵害等の懸念がないか検証する必要がある。委員会審査の際の附帯決議の対応状況等も問われる。特に、経済活動が国境を越えるのが常態となる中、欧米の法制の規制の影響は看過できない。ペナルティの在り方も一つの争点であるが、総じて、我が国の個人情報保護規制は、欧米に比較すると見劣りする点があることを念頭に置く必要がある。

ア Cookie情報に関する規制の在り方⁵⁵

インターネットで検索した履歴を踏まえたターゲット広告については、監視されることが不快であると感じられる一方で、無料で検索を利用できるのは広告主からの収入によっている面もあり、一概に禁止するのは現実的ではない。とはいうものの、大企業の論理で進められてきた利用開発に対して人権保護の観点からブレーキがかかりつつある今日、その潮流から免れることもできない。オプトアウトが定着するかというのも一つの注目される視点である。そうした中、注目されるのが、Google社がCookie情報の無料提供を中止する意向との報道である⁵⁶。我が国のネット広告の事業者団体はCookieなどを突合してデータを提供した相手先企業が個人情報を扱う場合、業界ガイドラインで個人情報と同水準の取扱いを求めており、その運用実態も考慮する必要がある。

イ 遵法意識の実効的な涵養策

プライバシーマーク付与事業者の「個人情報の取扱いにおける事故報告集計結果」を見ると、事故原因は、多い順に誤送付（メール誤送信、宛名間違い等による誤送付など）、紛失、その他漏えい（事務処理・作業ミス、設計ミス）、その他（目的外使用、誤廃棄）、盗難であり、人為的単純ミスによる不適切な事例がほとんどである。マークの取得及び維持には相応の費用と手続が要求され、社内研修も義務付けられている中でこのような結果とリクナビ事件のような不祥事を見ると、一般企業には一層の意識啓発が不可欠であることがうかがわれ、実効的な方策が求められる。

ウ ガイドライン等による規制の課題と評価

我が国では、特に利害状況が対立する分野では、法律による規制の補完・代替手段と

転を図る枠組みが発効している。

⁵⁴ 藤野大輝「2020年個人情報保護法改正の内容が明確化 個人情報保護法の改正大綱が公表」大和総研（令元、12.23）

⁵⁵ Cookie、ターゲット広告等の問題点については山本龍彦「A I時代のプライバシーとデータ保護—プロファイリングを中心に—」総務省A Iネットワーク社会推進会議 A Iガバナンス検討会（第5回）資料1（平31.2.27）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000604968.pdf〉

⁵⁶ 「米Google、今後2年以内にサードパーティークッキーの利用を段階的に停止」日経 XTECH 令和2年1月15日掲載〈<https://tech.nikkeibp.co.jp/atcl/nxt/news/18/06845/>〉

して、ガイドラインによる規制、業界の自主規制等に委ねたり、公的団体・業界団体による認定制度等を活用する傾向がある。それで十分に目的が達成されているのか、実効性が問われる。今回も認定個人情報保護団体について、改正の動きがある。プライバシーマークについては、改善計画を出しただけで、再度の認定を受けている状況もあり⁵⁷、制度の信頼性が問われている。

エ 企業の負担増大

カリフォルニア州法⁵⁸等、海外の動向を見ても、個人からの請求の容認が拡大傾向にあり、事業者のコストは増加する一方である。我が国では個人データの利用停止等の請求に応じるのは事業者が個人情報保護法に違反するケースに限られ、かつ、取得から6か月以内に消去する個人データは保有個人データに該当していなかったが、今回の改正が実現すると、対応すべきケースの大幅な増加が見込まれる。事業者の体力によっては対応が困難である場合が生じることから、実効性を伴うための方策が求められる。

6. 「スーパーシティ」構想の実現

(1) 法案提出の背景

AI（人工知能）やビッグデータを活用し、社会の在り方を根本から変えるような都市設計の動きが国際的に急速に進展しているが⁵⁹、複数分野で実装を行う「丸ごと未来都市」はいまだ実現していない。我が国にも必要な要素技術はほぼそろっているが、実践する場がなかった。「スーパーシティ」構想は、AIやビッグデータなど第四次産業革命における最先端の技術を活用し、未来の暮らしを先行実現する「丸ごと未来都市」を世界に先駆けて目指すものである。具体的には、決済の完全キャッシュレス化、行政手続のワンストップ化、遠隔教育・医療、自動走行など、規制改革を伴う複数分野にわたるスマート化の取組を同時に暮らしに実装し、社会的課題の解決を図る生活実装実験を行うことで、政府がその実現を推進する「Society5.0（超スマート社会）」の先行実現も目指している。

「スーパーシティ」構想の実現に向けては、世界最先端の実証の場として国家戦略特区制度を活用した方策について早急に検討するため、平成30年10月以降、内閣府特命担当大臣（地方創生）の下で「「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会」が開催された。同懇談会は、同年11月の中間報告で2019年夏以降にエリア公募・選定を行うスケジュールを示し、また平成31年2月には「スーパーシティ」構想の基本構想となる最終報告を取

⁵⁷ 過去の措置の例としては、三菱電機インフォメーションシステムズの認定を一時停止（2か月）された例、ベネッセホールディングスが認証を取り消された例がある。なお、ベネッセはその後再取得している。

⁵⁸ カリフォルニア州消費者プライバシー法（California Consumer Privacy Act of 2018, CCPA）第1798.110条は、事業者は、消費者の求めに応じて、収集されている個人情報の内容、情報源、収集・販売する事業目的・商業目的、個人情報を共有する第三者について、提供するように規定している。（参照）個人情報保護委員会による日本語仮訳<<https://www.ppc.go.jp/files/pdf/ccpa-provisions-ja.pdf>>

⁵⁹ 例えば、中国の杭州市ではアリババ系列会社が行政と連携し、交通違反や渋滞対策に道路のライブカメラ映像のAI分析を活用している。また、カナダのトロント市ではGoogle系列会社が行政と連携し、ありとあらゆる場所、ヒト・モノの動きをセンサーで把握し、ビッグデータを活用した都市設計が進行している。なお、トロント市のように、工場跡地など白地から未来都市を作り上げる取組は「グリーンフィールド型（新規開発型）」と呼ばれ、既存の都市を造り変えようとする取組は「ブラウンフィールド型（既存都市型）」と呼ばれる（内閣府地方創生推進事務局「「スーパーシティ」構想について」（令和2年1月）1頁）。

りまとめた。最終報告では、対象自治体となるエリアの選定については、ごく少数に限定し、エリアに必要な要件としては、ビジョンとリーダーシップを備えた首長の存在、住民の参画・合意、最新技術を実装できる企業の存在が挙げられた。また、域内独自で規制特例を設定できる法制度を従来の国家戦略特区制度を基礎に新たに整備するとともに、必要な技術的基盤やインフラの整備について国主導で迅速に行うなどの方針が示された。

最終報告を踏まえつつ、政府内で法案化作業が進められた結果、「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度整備等を措置するための「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」（閣法第57号）が、令和元年6月7日に閣議決定され、第198回国会（常会）に提出されたが、審査未了となった。また、同年10月召集の第200回国会（臨時会）への法案の再提出に向け、関係者との調整が進められていたが、臨時会の日程等を考慮し、臨時会には構造改革特別区域法改正案のみを提出し、国家戦略特別区域法改正案は、次期常会への提出を前提に、関係者との調整を更に進めていくこととされた。

その後も、引き続き関係者との調整が進められた結果、「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度整備等を措置するための「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」（閣法第5号）が、令和2年2月4日に閣議決定され、第201回国会（常会）に提出された⁶⁰。なお、同法律案には、同構想の実現に向けた制度整備に加え、地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設⁶¹、いわゆる特区民泊における欠格事由（暴力団排除規定等）等の整備が盛り込まれている。

（2）法案の概要（「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度整備）

ア データ連携基盤の整備促進

複数の先端的サービス間でデータを収集・整理し提供するデータ連携基盤の整備事業を法定化し、事業の実施主体が、国や自治体等に対し、その保有するデータの提供を求められることができるようにする。

イ 同時・一体・包括的な規制改革の促進

複数の先端的サービス事業の実現に不可欠となる、複数分野の規制改革を同時かつ一体的に実現できるよう、特別な手続を整備する。

- ・ 国家戦略特別区域会議は、「スーパーシティ」の事業計画を、住民その他の利害関係者の意向を踏まえつつ、案の段階で、必要な規制の特例措置の求め⁶²とともに、

⁶⁰ 内閣府は、令和元年9月より、「スーパーシティ」構想の検討を進めている自治体等から幅広くアイデアを募集する「自治体アイデア公募」を実施し、令和2年1月14日現在で51団体がアイデアを提出した。

⁶¹ 第193回国会（常会）で成立した改正国家戦略特別区域法（平成29年法律第71号）附則において、施行後1年以内を目途として、自動車の自動運転、小型無人機等の高度な産業技術の有効性の実証を行う事業活動に関連する規制の見直し（「レギュラトリー・サンドボックス（規制の砂場）」制度の創設）等が規定されたことを踏まえ、第196回国会（常会）に、地域限定型の規制のサンドボックス制度を創設するため、国家戦略特別区域法改正法案が提出されたが、衆議院で継続審査となり、第197回国会（臨時会）で審査未了となった。第198回国会には、この改正法案に「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度整備を盛り込み、構造改革特別区域法改正案を加え、国家戦略特別区域法等改正法案として提出されたが、衆議院で審査未了となった。

⁶² 有識者懇談会の最終報告では、地方事務に係る政省令の特例の設定を自治体の条例で認める立て付けであったが、内閣法制局が憲法の規定に抵触する可能性を指摘した結果、総理が特例の検討を規制所管大臣に要請した上で、その可否を判断する手続となったとされる（『毎日新聞』（平31.4.18））。

内閣総理大臣に提出することができ、その内容は、各省調整に先立ち公表される。

- ・ 内閣総理大臣は、各規制所管大臣に対し、特例措置の検討を要請する。各規制所管大臣は、その可否について、必ず国家戦略特別区域諮問会議の意見を聞いた上で、遅滞なく通知・公表する。
- ・ 国家戦略特別区域諮問会議は、必要に応じ、規制所管大臣に勧告を行うことができ、その内容は公表される。

なお、第198回国会提出法案に盛り込まれていた上記の内容に加え、各府省による各サービス分野の重要施策との積極的な連携や、都市間の相互連携強化のためAPI⁶³をオープンにするルール整備などを進めるため、国による援助規定⁶⁴等が新たに追加されている。

(3) 主な論点

ア 「スーパーシティ」構想の枠組み

「スーパーシティ」構想では、エリア内は自動走行のみ、キャッシュレスやペーパーレスなど、2030年頃に実現される未来社会での生活を加速実現することを目指している。しかし、例えば、エリア内が自動走行のみとなった結果、公共交通機関が縮小・廃止され、自動運転車を持ってない、利用できない人は移動手段の確保が困難になり、また決済手段がキャッシュレスのみとなったエリア内では、現金のみの旅行者は買物ができなくなるなど、結果として、新たな格差の発生や、社会の寛容性が失われることも懸念される⁶⁵。

また、国家戦略特区制度をめぐることは、過去に一部の利害関係者により恣意的・利益誘導的に利用されているような疑惑が生じたことを踏まえ、「スーパーシティ」の選定では、点数制でガラス張りしていくことを当時の担当大臣が表明⁶⁶しているが、選定側の恣意的な判断が入る可能性を排除できないことや、必ずしも最適なエリアが選定されるとは限らないことから、選定過程の透明性・公正性をいかに確保するかが課題となろう。

イ 個人情報保護

AIやビッグデータを活用して複数の先端的サービス間でデータを収集・整理し提供するデータ連携基盤には、自治体が保有する行政・住民データに加え、企業や個人が保有するデータがデジタルデータとして蓄積されることが想定されている。収集されたデータは、匿名化されるなどして、事業者等に提供され、利活用されることとなるが、データが匿名化されても、複数のデータを組み合わせることで、行動や病気などが予測できたり、人が分類され、不公平な扱いや差別を生んだりする可能性も指摘⁶⁷されている。

⁶³ アプリケーション・プログラミング・インターフェースの略であり、データ連携基盤をそれぞれのアプリケーションサービスや都市インフラとつなぎ、データやサービスの互換性・連携性を保証する接続仕様のこと。

⁶⁴ 「スーパーシティ」共通のデータ連携基盤の設計（標準APIを含む。）・構築や、「スーパーシティ」ごとの課題解決に向けたシステム仕様の調査等の経費として、令和2年度予算に3億円が計上されている。

⁶⁵ 令和元年6月に内閣府主催で開催された「スーパーシティ」に関する会合の参加者からは、「スーパーシティ」構想への懸念・不安の声として、新技術を使うことが難しい人々への対応が挙げられている（内閣府「スーパーシティ スマートシティ フォーラム2019」報告書35頁）。

⁶⁶ 「「神奈川の水準高い」片山担当相藤沢を視察／スーパーシティ構想」『神奈川新聞』（平30.12.16）

⁶⁷ 「シンギュラリティーにつぼん 第2部見えないルーラー 9 つながる街 個人情報どうなる」『朝日新聞』

「スーパーシティ」構想を推進する上では、後述の**住民合意**を前提として、サイバー攻撃による流出や不正利用への対処など適切なデータ管理はもとより、データの流通を妨げることなく個人情報保護をいかに図るかが課題となろう⁶⁸。

ウ 住民合意

法案では、国家戦略特別区域会議が「スーパーシティ」の事業計画案を立案にするに当たっては、住民の意向を踏まえることとされ、事業計画案を総理に提出する際には内閣府令で定めるところにより住民合意を証する書面の提出が想定されている。この住民合意は、「スーパーシティ」構想の提唱者によれば、「住民には、自分に関するさまざまな情報はビッグデータとしてシティ全体の管理運営のために使ってよいというインフォームド・コンセント（十分な情報提供に基づく合意）を求める⁶⁹」**手続と位置付け**られている。しかし、行政主導で決められた計画についての説明がどこまでなされるのか、また負の側面も併せて十分な検討・措置がとられるのかといった疑問⁷⁰や、合意形成の過程において、賛成への結論ありきで、首長が強力に誘導することが起きかねないとの懸念⁷¹が示されており、住民合意の範囲や方法などが課題となろう。

7. 公益通報者保護法関係

消費者庁の平成28年度の調査によると、内部通報は、事業者による不正発見の端緒、行政機関における法執行の端緒情報として有用であると評価されている。内部通報体制の整備が進み、通報の件数も増え、通報を契機にした不祥事の発覚も目に見えて増えてはいるものの⁷²、制度の実効性についてはさまざまな課題が指摘され、なお十分でないと言われる。

(1) 法案提出の背景

公益通報者保護法の附則第2条には法律施行後5年を目途とした検討条項が置かれており、消費者委員会「公益通報者保護専門調査会」、消費者庁「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」等で実効性向上に向けた検討が進められ⁷³、ガイドラインの整備、内部通報制度に係る認証制度等、運用で改善できるものについては順次実現されている。

(令元. 11. 3)

⁶⁸ カナダのトロント市で進行中のスマートシティプロジェクトでは、データ管理に対する懸念が市民や関係者から示され、2019年10月現在で未着工のままとなっている（百嶋徹「エコノミストリポート 都市 カナダ、中国でスマートシティー グーグル系も街づくりに本格参入 データ連携基盤の構築がカギ」『週刊エコノミスト』（2019. 10. 29）82頁）。

⁶⁹ 竹中平蔵『平成の教訓』（PHP研究所、2019. 3）339頁

⁷⁰ 内田聖子「「スーパーシティ」構想と国家戦略特区」『住民と自治』第677号（2019. 9）41～42頁

⁷¹ 「スーパーシティ 特区法案廃案に G20でアピールできず」『東京新聞』（令元. 6. 27）

⁷² 山口利昭「2019年12月6日（金）内部通報制度、子会社不正（会計不正事件）にじわり浸透か？」〈<http://yamaguchi-law-office.way-nifty.com/weblog/cat20109435/index.html>〉は、令和元年12月4日付日本経済新聞「会計・経理不正、最多64件 上場企業・海外子会社で目立つ」で紹介された事例がすべて社内通報を契機に発覚したことに触れ、「通報が増えた、というよりも通報による社内調査が真剣に行われるようになった、というところが要因であり、まさに内部通報制度の実効性が高まってきたことを推測させます。」とする。

⁷³ 公益通報者保護法の改正等に向けた議論の経緯については、岩波祐子「内閣・消費者問題分野における政策課題—国家公務員定年の段階的引上げ、デジタル・ガバメント、食品ロス問題ほか—」『立法と調査』No. 408（平31. 1）20～23頁参照。

平成30年1月15日、内閣総理大臣から消費者委員会に対し、公益通報者保護法の施行状況を踏まえ、「事業者におけるコンプライアンス経営、国民の安全・安心の確保に向けた取組の重要性の高まりを始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、公益通報者の保護及び国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討すること」について諮問がなされた。公益通報者保護専門調査会が再開され、平成30年7月の中間整理の公表とその後の関係団体等へのヒアリング等、調査審議を経て、12月26日に、「公益通報者保護専門調査会報告書」が取りまとめられた。措置すべき内容として、通報者の範囲に退職者・役員等を含めること、権限を有する行政機関に対する公益通報（2号通報）の「真実相当性」要件を緩和すること、常時雇用する労働者の数が300人を超える民間事業者及び行政機関に内部通報体制整備を義務付けること、通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すること、行政通報の一元的窓口を消費者庁に設置すべきことなどが提言され、消費者委員会は、翌27日、同報告書で提言された事項につき実現に向けてできる限りの努力を期待する旨答申した。令和元年7月に改定された消費者基本計画工程表には、答申の内容、元年3月末にかけて実施した意見募集の結果（元年5月公表）等を踏まえ、法改正も視野に更なる検討などの記述があり、改正案が第201回国会（常会）に提出される見通しである。

現時点では、公益通報者及び通報対象事実の範囲の拡大、公益通報者の保護に係る要件について定めるとともに、事業者に対して公益通報に適切に対応するために必要な体制の整備等を義務付ける等の措置を講ずる内容の法律案の提出が見込まれており、①企業自ら不正を把握し、是正しやすくするため、通報に対応するための体制整備を企業に義務付け（ハラスメント防止のための義務付けと同様）、②行政機関等への通報を行いやすくするため、行政機関や報道機関への通報の条件が緩和、③通報者がより保護されやすくなるよう、保護される人や通報を拡大、などの改正が想定されている⁷⁴。

（2）主な論点

ア 通報対応体制の実効性の確保～遵法意識の徹底

行政機関では通報への対応体制は進んでいるものの、通報に関する情報漏えいが複数回生じている。また、不祥事が起こった企業の従業員に公益通報を利用しなかった理由を尋ねると、報復への懸念、自分が通報したと分かることへの危惧が上位になっている。報復措置とされる解雇や人事異動は、それが報復措置であると立証するのは極めて困難であり、通報を促進するためには秘密の保護が守られるという安心感が何より必要である。研修の義務付け等の手段に加え、トップの意思表示が肝要との指摘もあり（公益通報を行った者に報奨的人事を行った例もある）、有効な方策が求められる。

イ 中小企業への適用拡大

個人経営や数人規模の事業者については、制度の導入そのものが負担となる等の声が

⁷⁴ 「内部通報保護へ要件緩和 政府が論点整理 改正案を提出へ」『日本経済新聞』（令2.1.17）ほか。

あり、また、導入しても個人の特定が容易であるため通報者保護等の実効性が確保されない懸念が大きい。今回の改正案では常時雇用する労働者数が300人以下の事業者については、体制整備等は努力義務にとどまると想定されるが、事業所数の多さと雇用される人数を考えると、努力義務にとどまる事業者に対しても、制度への理解促進を確保するための取組を考えるとともに、段階的な適用範囲の拡大も検討する必要がある。

ウ ソフトロー⁷⁵の実効性の検証

法改正に向けた動きに加え、制度の運用改善を図る観点から、「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」の第1次報告書を踏まえ、平成28年12月に民間事業者向けのガイドラインが、29年3月に国の行政機関のガイドラインが改正され、同年7月には地方公共団体のガイドラインが策定されている。これらの成果について、検証が求められる。

また、事業者における取組を促すためのインセンティブとして、民間事業者向けガイドラインを踏まえ、内部通報制度を適切に整備・運用していると認められる事業者に関する認証制度が創設され、平成31年2月から、指定登録機関（公益社団法人 商事法務研究会）を通じ、自己適合宣言登録制度の運用が開始されている（令和2年1月31日現在、登録事業者数は46社）⁷⁶。登録事業者は、所定のシンボルマークである「WCMS（Whistleblowing Compliance Management System）」マークの使用が許される。マークの獲得・維持には一定の経費（事業者の規模に応じて登録申請料は70～30万、毎年の登録更新申請料が52～22万）がかかり、普及には相応のメリットが必要である。前述消費者基本計画工程表にも、インセンティブの導入（内部通報に係る認証制度の導入・普及、公共調達での評価、認証取得の促進支援等）への言及があり、実現が期待される。

エ 制度の活用に向けた工夫の必要性

事業者側が公益通報制度の拡充に消極的な理由の一つが、制度の濫用・誤用による通報への対応の負担であり、苦情も含め、公益通報としての保護を受けない通報が寄せられ対応に苦慮するとの声がある。このような懸念を払拭するには、公益通報として保護される要件について、改めて周知を工夫する必要がある。

この点、公益通報者保護法の適用対象となる法律は政令で定められ、令和元年9月1日現在で470本が掲載されている。何らかの不正行為を察知した場合、それが具体的にどの法律のどの条項に該当するのか把握して適切な通報を行うことは容易ではない⁷⁷。対象外となる法律を列挙するネガティブリストへの変更の議論もあるが、現在の方式を継続するなら、少なくとも対象法律一覧のリストを対象業界別・法益別に分けるなど、より使いやすい形で周知を図る必要がある。現在、相談先行政機関の検索システムはあるも

⁷⁵ ソフトローとは、法的な強制力がないにもかかわらず、現実の経済社会において国や企業が何らかの拘束感をもって従っている規範を指す。公益通報に関するソフトローについては、山口利昭『企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度』経済産業調査会（平29.11）参照。

⁷⁶ 将来的には第三者認証制度の導入も想定されている。プライバシーマークあるいはくるみんなどの取組を見ても、公的お墨付きを与えられた企業の不祥事は記憶に新しいところであり、どれだけの効果が期待できるのか、認定が信頼できるのか、疑問が残る点はある。

⁷⁷ 行政庁に関しては、所管外の通報がなされたときは教示などにより対応がされるものの、そもそもどの法律に該当するのか、要件を満たし保護されるのかとの判断については、なお通報者の負担が大きい。

の、使い勝手がよいとは言えない。よりユーザーフレンドリーなものとすることが望まれる。それと並行して、チャットボットを導入するのも一案であろう⁷⁸。

オ 通報者の保護 海外の動向の検討

通報制度の利用が進まない主な原因は、報復への懸念が払拭されない点にある⁷⁹。制度への信頼性を高め、十分な保護が図られる体制を検討する際に参考になるのが、海外の動向である。かつてはドイツやフランスなどの大陸法の国では解雇が制限されているため特定の法律を制定して公益通報者を保護する必要性が低く、かつ、ナチス時代の経験もあり、内部告発への抵抗感が強いと報告されていた⁸⁰。その後、EUでは、パナマ文書事件等により、通報者保護が不十分であると事態を悪化させるとの認識が共有され、令和元年11月、EU公益通報者保護指令が公布された。本EU指令⁸¹では、公益通報者として保護される人的範囲が広範であり、50名以上の従業員がいる事業者には内部通報体制整備が求められ、通報受付担当者には罰則付きの守秘義務が課される。さらに、通報者への不利益処分は報復と推定されて事業者に立証責任が転換され、不利益取扱いをした事業者への罰則規定が設けられ、手厚い保護が図られている点⁸²は注目に値する。

また、アメリカ等における報奨金制度⁸³について、通報によって法令違反行為の是正による社会的利益が生じる反面、通報者個人にとってはメリットがあるとは言い難い状況を見ると、議論を継続すべきでないかとの指摘もある⁸⁴。我が国では制定法よりもソフトローを活用した対策が重視されているが、その成果を見つつも、改めて検討する余地はあろう。

加えて、専門調査会の報告書においても積み残しとなった論点が複数あり、その検討が急務である。法の目的は公益の実現であり、早期の対応が望まれる。

(いわなみ ゆうこ、にしむら たかとし、せとやま じゅんいち)

⁷⁸ 令和2年1月から試験運用を開始している「国税庁チャットボットの試行運用の開始について」〈<https://www.nta.go.jp/publication/pamph/koho/campaign/r2/Jan/05.htm>〉が参考になろう。

⁷⁹ オリンパス事件は現行法施行後に発生したが、法は通報者を保護する実効性ある制度を伴っていないところから、現行法が具体的事件の救済に資した点はほぼないとの指摘さえある。出口裕規「ザル法!? 「公益通報者保護法」の改正の方向」『L I B R A』Vol. 19 No. 9、東京弁護士会（令元. 9）。

⁸⁰ 平成21年度の消費者庁委託調査「諸外国の公益通報者保護制度をめぐる立法・裁判例等に関する動向調査」（平成22年3月）

⁸¹ EU加盟国は、施行（令和元年12月16日）から原則2年以内に本指令に適合するように国内法を整備する義務を負うこととなった。

⁸² EU指令については、出口裕規・志水英美代「世界の新たな潮流～EU指令と報奨金制度」『L I B R A』Vol. 19 No. 9 東京弁護士会（令元. 9）15～18頁、山口利昭「いよいよ公益通報者保護法の改正か？－自民党PT論点整理始まる」（令2. 1. 17）〈<http://yamaguchi-law-office.way-nifty.com/weblog/2020/01/post-d3335b.html>〉参照。

⁸³ 報奨金制度とは、事業者の不正行為を行政や司法当局に通報し、当該通報により国若しくは自治体に一定額以上の利益をもたらした場合、当該利益の一定割合を報奨金として支払う制度である。前掲注82出口・志水参照。

⁸⁴ 前掲注82出口・志水及び田中亘「公益通報者保護制度の意義と課題－内部通報制度認証（自己適合宣言登録制度）の発足に寄せて」『旬刊商事法務』No. 2195（4月5日号）（平31. 4）参照。