

法 学 紀 要

第六十一卷

日本大学法学部法学研究所
日本大学法学部政経研究所

は し が き

本誌は、昭和34年5月に第1巻が発刊されて以来、ながく学術研究活動の発表媒体として役割を果たしてきたが、このたび第61巻を刊行するはこびとなった。この創刊以来60年という、人間で言えば還暦の節目のときにあたり、本誌は若干装いをあらため、伝統的な縦組みの頁構成から横組みへと姿を変えた。今日の大学機関誌にふさわしく、欧文の記述や図表を示す便宜などの点で、より機能性を高めたものとなるためである。

収録内容については、「法学部創立130周年記念企画・山岡萬之助研究」に関連する、①「工場法施行令に関する考察—大正期の法人処罰と山岡萬之助—」、②「大正・昭和戦前期における未決拘禁制度改革—山岡萬之助関係文書を用いて—」、③「山岡萬之助の教育観」の3篇の論稿を組み入れ、巻頭に掲載している。これは、法学研究所によって催されたもので、官界、学界、教育界にわたり幅広く活躍した本学第3代総長山岡萬之助の生涯に日本大学との接点という視角から光をあてた、「山岡萬之助と法学部の130年」と題する展示企画（令和元年9月24日～2年1月中旬、本学部図書館1階展示ギャラリー・学生ラウンジ）に連なるものである。

なお、本誌は、第52巻（平成23年）以降、法学、政経、両研究所の発行にかかる学術研究誌として刊行されてきたが、本年度より両研究所が共同で運用する編集委員会組織が設置され、より機能的な編集体制が整えられた。伝統ある本誌が、所属教員をはじめ、本学部に学問研究上のかかわりをもつ多くの研究者によってますます発展し、充実したものとなることを願ってやまない。

令和2年3月16日

法学研究所所長
政経研究所所長

南 部 篤
岩 崎 正 洋

目 次

【法学研究所】

論 説

工場法施行令（大正五年勅令第一九三号）に関する一考察 —— 大正期の法人処罰と山岡萬之助 ——	小澤 隆司	11
大正・昭和戦前期における未決拘禁制度改革 —— 未決拘禁施設の独立をめぐる ——	兒玉 圭司	35
山岡萬之助の教育観.....	木下 秀明	61
裁判員法 1 条の趣旨は実現していないのか —— 制度施行10年の時点での 公表された調査結果から読み取れること ——	柳瀬 昇	95
検察審査会は民主化の進展に役立っているか.....	船山 泰範	139

研究ノート

集会の自由の場所的保護範囲 —— ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論 ——	岡田 俊幸	163

【政経研究所】

論 説

小さな拠点や総合型地域スポーツクラブ等を通して見た 長野県の地域づくりの進展とその将来.....	山田 光矢	211
政党組織の変容とカルテル政党論.....	浅井 直哉	249
社会関係資本，経済格差，投票率との関係 都道府県データによる考察.....	稲葉 陽二 戸川 和成	269
WTO 協定において自由貿易地域創設の域内要件及び域外 要件は，自由貿易地域創設目的の十分条件になっているか ...	横溝えりか	287

How Accurate are Government Statistics?	
Developing New Measures using Official Trade Statistics…	羽田 翔 …… 313

資 料

ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿	
—— 第16、17、18章（翻刻）——	川又 祐 吉野 篤 荒井 祐介 トーマス・ロックリー …… 331
事業報告	…… 371

研 究 論 文

【法学研究所】

工場法施行令（大正五年勅令第一九三号） に関する一考察

—— 大正期の法人処罰と山岡萬之助 ——

小 澤 隆 司

はじめに

一、工場法の施行

（一）工場法と罰則

（二）工場法施行令案の枢密院諮詢

二、工場法施行令の罰則と枢密院

（一）「工場令罰則ノ説明」

（二）枢密院における修正

おわりに

はじめに

工場法（明治四四年法律第四六号）は近代日本における労働者保護立法の先駆として知られる。しかし、近代日本の法人処罰法制の歴史においてもまた、工場法は興味深い存在であることは、言及されることが少ないように思われる。

田中利幸「法人犯罪と両罰規定」は両罰規定の歴史的起源をたずねて、資本逃避防止法（昭和七年法律第一七号）が制定されるまで、法人処罰の形式は租税犯罪の通則法たる明治三三年法律第五二号（「法人ニ於テ租税及葉煙草専売ニ関シ事犯アリタル場合ニ関スル法律」）¹に準じた法人業務主代罰であったとし、工場法については大略次のような指摘をしている²。

明治三三年法律第五二号は、以後の多くの立法に準用され、あるいは同旨の法人処罰規定をもつ法律が次々と制定されていった。明治期に成立した法律はほとんど、法人をそして法人だけを処罰するという意味での代罰形式に統一されていたが、工場法は例外であった。大正年間に入って法人代罰の形式は次第にその姿を消し、大正末からは、代表者を処罰する形式が一般化するようになった。帝国議会における工場法案の審議では、政府委員の説明は法人擬制説に基く解説に終始していた。代表者をして、業務遂行に際して違反行為を為さしめないよう十分に注意を払わせ、その監督の不行届を処罰することで違反行為の発生を防止しようとする考えからは、代表者処罰方式が肯定されやすく、工場法のように無過失免責を認めた法律も既に存在していた。

かかる先駆的な指摘にもかかわらず、工場法罰則の歴史に光が当てられることは、いまなお乏しいのではなかろうか。そこで本稿では、山岡萬之助関係文書を手がかりとして³、一九一六（大正五）年の工場法施行令（勅令第一九三号）、特にその「第五章・罰則」の制定過程を検討したい。

当時司法省参事官であった山岡萬之助は、「工場令罰則ノ説明」と題する文書を著して、枢密院において説明にあたった。ここで興味深いのは、扶助義務違反の場合において工業主が法人であるとき誰も処罰されないおそれが指摘されていたことである。当初は明治三三年法律第五二号の準用も検討していた山岡は、代表者代罰の勅令案をまとめるが、枢密院は最終的にこれを退けることになる。

以下、まず工場法の諸案における罰則規定の変遷を跡づけた上、工場法施行令案をめぐる内閣と枢密院の対立の顛末をふり返る。次に山岡執筆の「工場令罰則ノ説明」をひもとき、枢密院の審査を通じて工場法施行令の罰則規定がいかに整備されたのかを検討する。

一、工場法の施行

（一）工場法と罰則

一九一一（明治四四）年三月二〇日、第二七帝国議会で工場法は成立、同月二九日、明治四四年法律第四六号として公布された。工場法は全二五条・附則一条からなり、罰則規定は第二〇条乃至第二二条である。

近代的な労働者保護立法の歴史は日清戦争後、一八九六（明治二九）年第一回農商工高等会議への諮問以後からとされる⁴。一八九八年第三回農商工高等会議では諮問案が大修正の末議会提出には至らずに終わった（罰則につき表1参照）。日露戦後には第二六帝国議会へ工場法案が提出（「明治四二年案」）されたが、紡績業者の反対で法案は撤回、その後政府は生産調査会への諮問をふまえて第二七帝国議会へ修正法案を提出、衆議院の修正に貴族院も同意して工場法は成立に至った（罰則につき表2参照）。以下、工場法の罰則規定が確定するまでの経緯をふり返っておきたい。

農商工高等会議への諮問以降、最も工場経営者側の懸念を呼んだと思われるのが、工業主がその代理人、戸主、家族、同居者、雇人その他の従業者の違反行為について刑事責任を負うとした転嫁罰規定である⁵。第三回農商工高等会議では、複数の取締役の連帯責任、年齢違反を知らずに雇用させた場合、官営工場の責任者などが問われた⁶。故意過失なき者に刑罰を科すのは穏当ではないと強く反対する商業会議所もみられた⁷。政府側も職工の年齢不知の場合に無過失免責を認め（工場法第二二条第二項）、さらに帝国議会では衆議院における修正で、工場管理につき「相当ノ注意」をなしたときは免責を認める旨の但書が追加されて（工場法第二二条第一項）⁸、この問題は決着をみた。

工業主が法人の場合の罰則規定は変遷を重ねた。第三回農商工高等会議への諮問案は法人役員の刑事責任を定めたが（第三九条）、修正案では削除された。明治四二年案は明治三三年法律第五二号準用による法人処罰を定めた（第二二条）。しかし、明治四三年諮問案以後の諸案では法人処罰を改めて工場管理人制度を採用し、工場法第一九条が制定された。

法案作成者はなぜこのような修正をおこなったのだろうか。岡実『工場法論』はその理由を次のように説明している。

本案ニ於テハ工業主ハ工場管理人ヲ置クヘキモノトシ、工場法遵守上ノ責任者ヲ定メ違反ノ所為アルトキハ管理人其ノ者ノミヲ処罰スルコトト為シ、法人ノ経営スル工場ニシテ管理人ナキトキハ重役其ノ他ノ代表者ヲ責任者ト為スノ主義ヲ採レリ。其ノ斯ノ如キ規定ヲ設ケタル所以ハ、会社其ノ他ノ法人カ経営スル工場ノ管理人ハ仮令自己ノ工場ニ非ストスルモ、工場及職工ニ対シテ支配権ヲ有スルコト、其ノ他ノ工業主カ支配権ヲ有スルノ状態ト異ル所ナキヲ以テナリ。若シ夫レ前提出案ノ如ク法人其ノモノノミヲ罰シテ、事実支配権ヲ有スル個人ノ責任ヲ問ハサルコトトセムカ、法人ノ工場ニ対スル取締ハ個人ノ工場ニ比シテ著シク寛嚴ノ差アルヲ免レサレハナリ。而シテ個人ト雖工業主自ラ工業ヲ管理セサルトキ其ノ他正当ノ事由アルトキハ、認可ヲ得テ管理人ヲ置クコトヲ認メタルヲ以テ、此ノ点ニ於テハ両々責任上ノ取扱ニ差等アルコトナキナリ⁹。

工場法では工場管理人制度を採用し、法人企業が経営する工場の場合、原則として工場法違反の責任は法人たる工業主ではなく自然人たる工場管理人が負うものとした。法人企業が経営する工場の管理人は、自らは工業主ではないが、現実にはその工場とそこで働く職工に対する支配権を行使している点では、工業主と変わらない。明治四二年案のように、明治三三年法律第五二号を準用して、違反行為をおこなった行為者本人ではなく法人のみに責任を転嫁して罰金刑を科すという法人代罰方式では、現実には支配権を行使している個人の責任を問うことができず、「法人の工場」の場合と「個人の工場」の場合とで取締りに寛嚴の差が生じてしまう——。こうした理由で工場法から法人処罰の条文が削除されることになった。

工場法案の歴史はちょうど旧商法会社法の先行実施に続き、明治民法、明治商法が相次いで公布、施行され、民事法上の法人法制が確立された時期に重なる。工場法の立案者たちは、様々な規定形式を試行錯誤した末に、工場管理人

制度という結論に至ったのである。

（二）工場法施行令案の枢密院諮詢

一九一一年（明治四十四）年工場法が公布されたとき、施行期日は定められなかった。一四（大正三年）四月、第二次大隈重信内閣が成立し、農商務大臣に社会政策の施行を政綱に掲げる立憲同志会から大浦兼武、大浦失脚後は河野広中が就任し、工場法の施行準備が本格化した¹⁰。農商務省では施行令・施行規則の立案を急ぎ、一五年一〇月、工場法施行令規定中重要事項に関して各地方長官、工業団体、商業会議所等へ諮問し、翌一六年一月、内閣は工場法を同年六月一日より施行するとの勅令を公布した（大正五年勅令第八号）。

工場法施行令案は罰則を伴う勅令案で枢密院への諮詢が不可欠であったが¹¹、施行令案が閣議に提出されたのは五月一日であった。諮詢を受けた枢密院では一日、有松英義枢密院書記官長が一部修正の上可決すべき旨を報告したが、一七日に予定されていた本会議は延期され、伊東巳代治を委員長とする審査委員会の設置が決定した。委員会は一八日から二六日までの間に全七回開かれ、内閣側から説明員を差し出させて質疑応答を重ねた。この間、司法省からは豊島直通法務局長、池田寅二郎参事官そして山岡萬之助参事官が説明員として呼ばれている¹²。五月三〇日、内閣は施行令案をいったん撤回、あわせて施行期日を九月一日に変更する施行期日変更勅令の発布を余儀なくされた（大正五年勅令第一五六号）。

六月九日、内閣は枢密院の修正意見を容れて修正案を閣議決定し、枢密院へ再度諮詢された。枢密院では再び委員会の審議を経てさらなる修正を求め、内閣もこれに応じ、七月二六日、工場法施行令案は修正の上可決、上奏された。八月三日、工場法施行令は勅令第一九三号として公布、同時に工場法施行規則（農商務省令第一九号）も公布された。九月一日、工場法は施行された¹³。一九一一年三月の工場法公布から五年半を経過していた。

工場法施行令案はなぜ枢密院で立ち往生を余儀なくされたのだろうか。内閣が勅令案のとりまとめに手間取り、施行予定直前の諮詢に枢密院が反発したのか。日露戦後、伊東巳代治、金子堅太郎、穂積陳重ら官僚や学者からの顧問官

登用が進んでいたため¹⁴、「工場法其ノモノノ内容ノ大部分ヲ決定スル」¹⁵といわれた施行令の審査に慎重を期したのか。しかし、やはり二個師団増設問題を処理した大隈内閣が元老山県有朋の支持を失い、後継内閣をめぐる政争が激化していたことが大きいのではなかろうか。そもそも大隈内閣発足以来、枢密院は内閣の求める緊急勅令や緊急財政処分を阻み、対立を繰り返してきた¹⁶。政友会を支持する伊東巳代治、金子堅太郎、末松謙澄に加えて、枢密院議長の山県の支持まで失っては、内閣が劣勢に立たされたとしても不思議ではなかろう¹⁷。当時の新聞報道によれば、枢密院の委員会の審査は「質問応答といふよりも寧ろ難詰窮答といふ有様」で、顧問官が全くの揚げ足取りの揶揄を浴びせるのに対して「説明の役を承はつた高橋法制局長官、岡商工局長、豊島法務局長等は殆ど持て余した」¹⁸といい、再諮詢についても「質問は益枝葉細末に互り、大人気なき区々たる修正は幾千となく加へられ、第二回の政府案も亦竟に完膚なき迄に再度修正せられたり」¹⁹という。枢密院の審査中に内閣が交代していたら、工場法の施行は一層遅延していたかもしれない。

二、工場法施行令の罰則と枢密院

(一) 「工場令罰則ノ説明」

山岡萬之助関係文書には「工場令罰則ノ説明」と題する立法資料²⁰ならびに関連資料²¹が収められている。「工場令罰則ノ説明」には年月日等の記載はないが、その内容から、一九一六（大正五）年五月二四日に開催された枢密院の第六回・工場法施行令審査委員会に山岡が説明員として呼び出された際²²、説明用の資料として作成されたものと推定される。

工場法施行令の内閣旧案（再諮詢の際に内閣修正提案は「提案」、第一回諮詢時の提案は「旧案」と呼ばれた）²³は全六章・附則を含め全四二条からなる。「工場令罰則ノ説明」の内容は、内閣旧案「第五章・罰則」（第三三条乃至第三八条）の逐条解説に短い前文を付したものである（表3参照）。逐条説明で山岡が引用している条文は、内閣旧案と同一である（ただし、第三十四条中「第二十八条第四号

ノ」という文言は内閣旧案では削除されている）。

以下、その主な内容を検討してみたい。

(a) 前文

前文では、第一に、工場法施行令の罰則は工場法の罰則と共に職工保護法規の励行を目的として整備されたものであるとその意義を示し、第二に、職工の雇入または周旋に関する詐術、扶助義務、賃金の支払義務、貯蓄金の返還義務、旅費の支給義務の免脱、その他必要な罰則を規定したとしてその概要を紹介している。

有松英義枢密院書記官長の審査報告では、全体を（一）職工の雇入または周旋に関して詐術を用いる行為等の場合（第三三条乃至第三六条）、（二）扶助義務違反の場合で工業主が法人等の場合（第三七条）、（三）一個の行為が本令および他の法令に触れる場合（第三八条）の三類型に大別していた²⁴。罰則の本体といえる各論部分（一）と通則的な規定（二）（三）に大別したもので罰則規定全体の構造を明快に説いたものといえる。

山岡の説明は、最高刑となる罰金二〇〇円以下の刑罰を定めた類型を挙げたものであるが、実際、内閣旧案の立案段階から枢密院の修正まで、いかなる違反行為に対して罰金二〇〇円以下の刑罰を科すべきなのかがそのつど問われ続けている。山岡としては最高刑の罰金二〇〇円が科される犯罪類型をもって本令の罰則を代表させたのであろう。

(b) 第三三条乃至第三六条

では、続いて、罰則の本体といえる各論部分を検討したい。検討にあたって、内閣旧案の第一次案、第二次案を紹介しておきたい。

山岡文書には工場法施行令罰則に関する複数の草案が収録されているが、最初期のものと思われるのは以下のような全二か条からなる原案（第一次案）である²⁵。

第五章 罰則

第三十三条 左ノ各号ノ一ニ該当スル者ハ二百円以下ノ罰金ニ処ス

- 一 工業主ニシテ不正ニ其ノ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レタル者
- 二 工業主ヲシテ不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レシメタル者
- 三 職工ノ利益トナルヘキ虚偽ノ事項ヲ示シ職工ヲ工場ニ雇入レ又ハ周旋シタル者

第三十四条 工業主左ノ各号ノ一ニ該当スル場合ニ於テハ百円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス

- 一 正当ノ事由ナクシテ職工名簿ヲ調製セス又ハ其ノ記載ヲ怠リタルトキ
- 二 職工名簿ニ虚偽ノ記載ヲ為シタルトキ
- 三 第二十八条ノ各号ニ掲ケタル事項ニ違反シタルトキ
- 四 職工ニ支払フヘキ賃金ヲ正当ノ事由ナクシテ其ノ解雇又ハ死亡後十日以内ニ交付セサルトキ
- 五 第三十二条第二項ノ条件ニ違反シタルトキ

工場法施行令は第二章で職工またはその遺族の扶助、第三章で職工の雇入、解雇および周旋について規定する。前述した罰則案は、第二章・第三章から想定される違反行為を抽出し、違法性の軽重に応じて、二〇〇円以下の罰金を科す第三三条または一〇〇円以下の罰金・科料を科す第三四条に振り分けたものである²⁶。

第一次案に続くのが内閣旧案の草案（第二次案）である²⁷。第二次案では、罰則の本体といえる各論部分（第三三条乃至第三七条）が整い、内閣旧案第三三条乃至第三六条の骨格が定まった。そして、一個の行為が本令および刑法その他の法令に触れる場合を定める第三八条については「第一案」から「第三案」が併記されるにとどまり、さらに、「法人ヲ罰スル場合ノ手続規定ヲ設クルコト」との記載がある。

では、内閣旧案第三三条乃至第三六条に対する山岡の解説を読んでもみよう。

内閣旧案は様々な違反行為を、二〇〇円以下の罰金を科す第三三条乃至第三五条および一〇〇円以下の罰金・科料を科す第三六条に振り分ける。その際、前者では違反行為の類型ごとにさらに条文を分かち（職工の雇入または周旋に関

する詐術＝第三三条，扶助義務＝第三四条，賃金の支払義務，貯蓄金の返還義務，旅費の支給義務の免脱＝第三五条），その上で，犯罪主体を三種に区分して，条文ごとに必要な規定を置くという手順を踏んでいる。

すなわち，山岡の説明によれば，第三三条・第三四条の犯罪主体は①工業主，②工業主の代理人，戸主，家族，同居者，雇人，その他の従業者，③その他の者の三種に区分でき，それぞれ第一項で①の処罰を，第二項で②③の処罰を定めた。これに対して第三五条では①の処罰のみにとどめた。

ここで指摘すべきは二点である。第一に，第三三条・第三四条の第二項で工業主の代理人以下従業者およびその他の者の処罰を定めるにあたり，山岡は，工場法第二二条の規定をふまえてそれぞれ但書を加え，第三三条第二項の但書では工業主または工業主に代わる者を，第三四条第二項の但書では工業主が処罰され，行為者本人は処罰されない旨を明らかにしたと説明しているが，その際，扶助義務違反を定めた第三四条では工業主に代わる者が処罰されないとの理解を示している。工業主が法人の場合の通則的規定たる内閣旧案第三七条を立案する過程で，工場法第一九条や第二二条の理解を深めたのであろう。

第二に，第三五条では工業主の処罰のみにとどめた理由である。山岡の説明によれば，本来賃金の支払義務や貯蓄金の返還義務は契約上の義務であるからその義務の免脱に対しては私権の救済方法で足りるはずである。しかし，賃金や貯蓄金は職工にとっては「重要ナル生活資本」であるからその利益を保障するために罰則規定を設けた。旅費は未成年者，女子，負傷または疾病にかかった者ら「特別ナル保護ヲ要スル者」に支給されるものであるから，刑罰制裁を科すことにした。かかる法益の性質は第三三条・第三四条のそれとは異なり，第三五条の場合は工業主を処罰すれば保護の目的を達するので，工業主を処罰するにとどめた，という。工業主の代理人以下従業者が第三五条違反の行為をなした場合であっても，工業主が工場の管理につき相当の注意をなしていたときは処罰されない。

なお，内閣旧案第三五条は，第一次案第三四条第三号（第二八条各号の違反）および第四号（死亡，解雇時の賃金支払）を精査するなか，第二次案以降，賃金

の支払義務等の違反を厳罰化したもので、第二次案では百円以下の罰金・科料であった旅費の支給義務違反は内閣旧案で第三五条に組み込まれた。死亡、解雇時の賃金支払は第二八条に明記されたため、百円以下の罰金・科料を定めた内閣旧案第三六条には第四号として第二八条違反の契約をなすこと・賃金を通貨にて支払わないことが残された。

(c) 第三七条

内閣旧案第三七条は、扶助義務違反の場合²⁸を念頭に置いた規定である。枢密院書記官長の審査報告でもそのことは理解されていたが、山岡の説明は以下の通りである。

扶助義務違反の場合、工業主自身がその責任を負う。工場管理人その他工業主に代わる者は無関係である。従って、工業主が営業に関し成年者と同一の能力を有しない未成年者もしくは禁治産者であるとき、または、法人であるときは、何人に罰則を適用すべきかを規定する必要がある。そこで、工場法第一九条第二項にならい、未成年者・禁治産者の場合は法定代理人を、法人の場合は理事取締役等の重役もしくは代表者を処罰することとした――。

第二次案の段階では、この条文はまだ存在せず、「法人ヲ罰スル場合ノ手続規定ヲ設クルコト」との検討課題が示されていた。注目すべきは、山岡の筆跡で、「第三十四条ノ場合ニ於テ工業主法人ナルトキハ明治三十三年法律第五十二号ノ規定ヲ準用ス」との書き込みが残されていた点である。

そもそも工場法は、明治四二年案のような明治三三年法律第五二号準用による法人処罰を改めて、工場管理人制度を採用したはずであった。しかし、扶助義務違反の場合に限り、工業主のみが責任を負い工場管理人は責任を負わない。では、工業主が法人の場合はどうなるのか。山岡は選択肢の一つとして明治三三年法律第五二号の準用による法人処罰を考えたようである。しかし、工場法が工場管理人制度を採用した趣旨にかんがみて、工場法第一九条第二項にならい法人の場合は理事取締役等の重役もしくは代表者を処罰することとしたのであろう。

(d) 第三八条

内閣旧案第三八条は、法規の競合によって本令の罰則が刑法その他の基本法規に排除される場合に、本令の罰則適用の余地を確保しようとした規定である²⁹。本令の罰則と競合するものとして山岡は、誘拐の罪、詐欺恐喝の罪、文書偽造の罪をあげている。「其ノ法令及本令ヲ適用スル」との文言は、刑法第五四条に従い最も重い刑により処断することを妨げるものではない。

第二次案の段階では三案併記であった。いずれも刑法の適用を妨げない旨を定めているが、これはおそらく工業主（または工業主に代わる者）に転嫁罰が科される場合を念頭に置いたためであろう。本令違反が生じる場合は、（一）工業主が行為者である場合、（二）工業主の代理人、戸主、家族、同居者、雇人その他の従業者が行為者である場合、（三）それ以外の者が行為者である場合に大別できる。このうち、工業主に転嫁罰が科される場合以外の場合には、法規の競合が生じたときは当該行為者につき刑法第五四条に従い最も重い刑により処断すればよい。しかし、工業主に転嫁罰が科される場合、工業主は本令で処罰されるが、違反行為をおこなった従業者もまた刑法その他の法令の罰則で処罰されるべきである——。それが内閣旧案第三八条を定めた趣旨であろう³⁰。

その意味では、「其ノ法令及本令ヲ適用スル」との文言は、明確さに欠けるところがあったかもしれない。枢密院再諮詢にあたりこの条文は「本令ニ規定スル所為カ同時ニ刑法其ノ他ノ法令ノ罰則ノ規定ニ触ルル為其ノ所為ヲ為シタル工業主又ハ之ニ代ル者ノ代理人、戸主、家族、同居者、雇人其ノ他ノ従業者ニ対シ刑法其ノ他ノ法令ヲ適用スル場合ニ於テモ工業主又ハ之ニ代ル者ニ対シ本令ヲ適用スルコトヲ妨ケス」（内閣提案第三五条）と書き換えられることになる³¹。

(二) 枢密院における修正

一九一六（大正五）年五月、枢密院への諮詢で内閣は旧案を撤回、直ちに修正案（内閣提案）をとりまとめて再諮詢に臨んだ。この内閣提案の罰則規定（第三〇条乃至第三五条）は、書記官長の修正意見等による字句の修正や、冒頭二か条の配列が入れ替わっているが、基本的に内閣旧案と内容はほぼ同一である。

七月二六日の枢密院本会議における伊東審査委員長の報告では、罰則規定の修正に就いて次のように述べている。

罰則ハ刑ノ同シキ罪ヲ一条ニ湊メ百円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ストセル原案第三十三条ノ所為ノ中ニ於テ第二号中ノ地方長官ノ為シタル扶助規則変更ノ命令ニ違反スル所為竝第四号第五号及第六号ニ当ルヘキ所為ノ如キハ之ヲ二百円以下ノ罰金ニ処スルヲ相当ト認メ又修正第二十四条ニ違反シテ契約ヲ為シ又ハ其ノ許可ノ条件ニ違反スル所為竝ニ修正第三十一条ノ規定ニ依ル命令ニ違反スル所為ハ二百円以下ノ罰金ニ処スルノ相当ナルヲ認メ共ニ修正第三十三条中ニ加ヘ工業主ヲシテ不正ニ同条第一項第五号ニ掲クル義務ノ全部若ハ一部ヲ免レシメ若ハ免レシメンムトスル所為ヲ為シタル者ノ所罰ヲ規定シ（同条第二項）職工ノ周旋ニ関スル罰ヲ独立ノ別条ト為セリ而テ工場法第十九条ニ扶助ニ関シテハ工業主以外ニ其ノ責ニ任スルコトナキヲ規定シタルニ拘ラス原案第三十四条ニ於テ之ニ抵触スル規定ヲ設クルハ穩当ナラサルヲ以テ之ヲ削除セリ³²

枢密院の修正は大別すると二点にわたる（表4参照）。第一は、刑の同じ罪を一か条にまとめる修正に合わせた厳罰化である。工場法施行令では第三三条・第三四条が最高刑の二百円以下の罰金刑を定めるが、これは二百円以下の罰金刑を定めた内閣提案第三〇条乃至第三二条を再編成しただけではなく、百円以下の罰金・科料を定めた内閣提案第三三条中から施行令第三三条第一項中に四項目を移し替えた（一号，六号，七号，八号）。また，施行令第三三条第二項は，扶助義務違反と契約違反は異なるとして工業主のみの処罰にとどめた内閣旧案の考え方を修正し，工業主以外の者をも処罰対象に加えたものである。

第二に，扶助義務違反では，逆に，工業主が法人等である場合を想定して置かれた内閣提案第三四条が，工業主以外の者の責任を問わないとした工場法第十九条に抵触するとの理由で削除された。

この枢密院修正は司法省のみならず農商務省をも当惑させた。岡実は工場法施行後の『工場法論』改訂増補版で，そもそも工場法第十九条第一項但書を定

めた当時、刑事責任の有無については考慮していなかったと率直に反省を述べている。

「法人ニ付テハ管理人ノ有無ニ拘ラス扶助ニ関スル法令違反ノ場合ニ於テ何人ヲ処罰スヘキヤノ問題ヲ生スヘシ。而シテ現行刑法ノ解釈トシテハ法人ヲ処罰スルハ特別ノ明文アル場合ニ限ルカ故ニ、明治四十二年案ノ如ク明治三十三年法律第五十二号ヲ適用スルノ明文ナキ限り法人処罰ノ途ナキモノト解セサルヘカラス。故ニ此ノ場合ニ於テ管理人又ハ理事、業務ヲ執行スル社員、会社ヲ代表スル社員、取締役、業務担当社員、其ノ他法令ノ規定ニ依リ法人ヲ代表スル者カ、令第三十三条第二項ニ依リ法人ヲシテ不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レシメ又ハ免レシメントシタルニ由リ、此ノ点ニ付自ラ別個ノ刑罰ノ責任者ト為ルヘキ場合アルノ外、当面ノ問題ニ関シテハ刑事責任者ナキモノト解スルノ外ナシ

惟フニ工場法制定当時第十九条ニ但シ書ヲ付シタルハ、工場管理人ハ私法上ノ関係ニ於テ扶助ノ義務ナキコトヲ明ニセントスルノ全然無用ナル一種ノ老婆心ニ胚胎シタルモノナルヤノ疑アリ、当時此ノ規定カ第二項ニ於テ「亦前項ニ同シ」トシテ援用セラレタル結果法人代表者ニ対スル公法上ノ制裁規定ヲモ亦管理人同様不適用ニ終ラシムルニ至ルト云フカ如キコトニハ想到セサリシナラン乎果シテ然リトセハ他日工場法改正ノ機ニ於テ何等カノ改正ヲ為スヘキモノナリ」³³

実際、帝国議会で政府委員として岡は「十九条ヲ設ケマシタ趣意ハドウ云フ趣意カト申シマスルト、前段ノ説明ノ通りニ此工業主ト云フ者ガ即チ法人デアッタ場合ニハ其法人ヲ罰スルト云フ場合ガ起ッテ来マシタ際ニ、法人ガ無形人デゴザイマスカラ、罰則ヲ適用シテ其法人ヲ罰スルト云フコトハ出来ニクイノデゴザイマス、ソコデ誰ヲ罰スルカ、〔中略〕ソコデ十九条ノ規定ヲ設ケマシテ、是ハ工業主ガ法人デアッタ場合ニハ、法人ハ無形人デアルカラシテ、其取締役ナリ理事ヲ以テ工業主ト看做スト云フ趣意ナノデゴザイマス、即チ罰則

等ノ適用ハ、法人ハ罰セズシテ、而シテ其機関タル責任者ヲ罰スルト云フ趣意ヨリ致シマシテ、此第十九条ガ生レテ出テ居ル訳デゴザイマス」³⁴と述べ、罰則の空白が生じるとは全く想定していなかったと思われる。

司法省も枢密院の修正には不満が残った。後年、一九二三（大正一二）年工場法改正に伴う工場法施行令の改正にあたって司法省は、施行令の罰則廃止を提案した内務省案に対して、「工場法施行令中改正案ニ対スル修正意見」をまとめ、本令により工業主を処罰すべき場合において工業主が法人なるときは法人を代表する者を処罰する旨の一条を加える必要がある、との反論を提起している³⁵。

おわりに

以上、山岡萬之助関係文書に残された立法資料をひもとき、一九一六（大正五）年工場法施行令の罰則制定の経緯をふり返ってきた。

近代日本の法人処罰法制の歴史において工場法は、明治三三年法律第五号準用によらない法律として知られてきた。工場法は工場管理人制度を採用し、従業員らの法令違反について工業主または工業主に代わる者を処罰する。しかし、相当の注意を払っていた場合には免責を認め、工業主または工業主に代わる者が工場管理に注意するよううながし、法令違反の防止を期したのである。

しかし、工場法が公布・施行されるまでの長い歴史の中で、明治三三年法律第五号準用による法人処罰が一度も問題にならなかったわけではない。そもそも明治四四年法の工場管理人制度は明治四二年案の明治三三年法律第五号準用による法人処罰に代わるものとして採用された。そして、大正五年の工場法施行令の制定に際して、扶助義務につき工場管理人制度の例外を認める工場法第十九条第一項但書の意義が問われた。山岡は、工業主が法人等の場合に備えた罰則規定が必要と考えて施行令に手当てした。司法省の山岡の見解は、枢密院書記官長の有松、農商務省の岡らに支持された。しかし、伊東巳代治を委員長とする枢密院の審査委員会はこの退けて、工業主が法人等の場合に備え

た条文は施行令から削除された。

「法人ノ役員処罰ニ関スル法律」（大正四年法律第一八号）のような準刑法ならば、司法省で終始立案に責任を持つことができるだろう。しかし、行政刑法の整備は、当該行政法令を所管する他の省庁が法令本体を立案するのを待って、後見的に取り組まざるを得ない。山岡の残した立法資料をひもとくとき、かかる日常の司法行政に誠実に取り組む大正期一司法省参事官の姿が浮かびあがってくる。

罰則を伴う勅令案は枢密院の諮詢が不可欠である。山岡執筆の「工場令罰則ノ説明」はまさにその勅令の罰則の意義を明らかにしたものであった。山岡萬之助は工場法施行の陰の功労者でもあったのである。

- 1 明治三三年三月一三日法律第五二号（法人ニ於テ租税及葉煙草専売ニ関シ事犯アリタル場合ニ関スル法律）第一条「法人ノ代表者又ハ其ノ雇人其ノ他ノ従業者法人ノ業務ニ関シ租税及葉煙草専売ニ関スル法規ヲ犯シタル場合ニ於テハ各法規ニ規定シタル罰則ヲ法人ニ適用ス但シ其ノ罰則ニ於テ罰金科料以外ノ刑ニ処スヘキコトヲ規定シタルトキハ法人ヲ三百円以下ノ罰金ニ処ス」、第二条「法人ヲ処罰スヘキ場合ニ於テハ法人ノ代表者ヲ被告人トス」、第三条「①法人ヲ処罰スルノ裁判確定シタル日より罰金ニ関シテハ一月以内科料ニ関シテハ十日以内ニ之ヲ完納セサルトキハ民事訴訟法第六編ノ規定ニ従ヒテ其ノ執行ヲ為ス此ノ場合ニ於テハ検事ノ命令ヲ以テ執行力ヲ有スル債務名義ト同一ノ効力アルモノトス②前項ニ依リ執行ヲ為スニハ執行前裁判ノ送達ヲ為スコトヲ要セス」。
- 2 田中利幸「法人犯罪と両罰規定」中山研一・西原春夫・藤木英雄・宮澤浩一編『現代刑法講座第一巻・刑法の基礎理論』（成文堂，一九七七年）二七五～二七七頁。
- 3 山岡萬之助関係文書は大正期の法人処罰を考える上でも貴重な立法資料の宝庫である。拙稿「法人役員処罰法（大正四年法律第一八号）に関する一考察——山岡萬之助関係文書を手がかりとして」『札幌学院法学』三一卷二号（二〇一五年）一頁以下参照。
- 4 「「労働者保護」を政策目標としてかかげた「工場法」案は、明治三十年に成案をえ、これに手を加えて翌三十一年、農商工高等会議に諮問されたものをもって嚆矢とする」隅谷三喜男「工場法体制と労使関係」隅谷三喜男編著『日本労使関係史論』（東京大学出版会，一九七七年）一頁。工場法の歴史については、石田眞「戦前の雇用関係立法」島田陽一ほか編著『戦後労働立法史』（旬報社，二〇一八年）五三頁以下，岡実『工場法論・改訂増補第三版』（有斐閣，一九一七年）一頁以下，労働省編『労働行政史・第一巻』（労働法令協会，一九六一年）一五頁以下，労働運動史料委

員会編『日本労働運動史料・第三卷』（東京大学出版会，一九六八年）一七八頁以下参照。

- 5 『工場法案ノ説明』（農商務省工務局，一九一〇年）によれば，工場法案（明治四三年諮問案）第二二条の意義は「本法ノ規定ニ対シ犯則行為アリタル場合ニ於テ，工業主カ之ニ関与セサルカ為，其ノ責任ヲ問ハサルニ於テハ，本法ノ施行ハ殆ント望ムヘカラス，依テ本条ノ規定ハ工業主タル以上ハ常ニ其ノ部下ヲ戒メ，苟クモ犯行ナカラシムルノ全責任ヲ帯ヒサルヘカサルモノト定メタルナリ，尤モ職工ノ事実上ノ年齢カ戸籍面ノ年齢ト異リタル場合ノ如キハ，仮令相当ノ注意ヲ払フモ之ヲ発見スルニ由ナキヲ以テ，過失ヲ罰セサルコトトセリ」とされる。
- 6 第三回農商工高等会議議事速記録中，奥田正香委員（一九二頁以下），村田保委員（二〇一頁以下），美濃部俊吉幹事（二四九頁以下），村田保委員（二六九頁以下），奥田正香委員（四七三頁以下）等の発言を参照（『明治前期産業発達史資料』補卷二九～三一（明治文献資料刊行会，一九七二年））。
- 7 例えば小樽商業会議所の答申（明治三十一年一〇月二〇日，農商務次官宛て）では「三十八条の故意及過失なき者に刑罰を科するは穩当ならず」との疑義が示されている。『小樽商業会議所月報・第七号』（明治三十一年一〇，一一，一二月分）二〇頁。
- 8 第二七帝国議会衆議院工場法案委員会議録・第六回（明治四四年二月二八日）三七～三八頁。
- 9 岡・前掲書七一頁。この記述は前掲『工場法案ノ説明』一三頁をほぼ踏襲したものである。
- 10 工場法の施行準備については，岡・前掲書八八頁以下，労働運動史料委員会編・前掲書二三九頁以下，隅谷・前掲書三三頁以下参照。労働運動史料委員会編・前掲書の記載は「工場法の成立も重要なメルクマールであるが，その施行はこれと並ぶ重要な意義をもつ」（隅谷・前掲三頁）との問題意識に基づくものである。
- 11 枢密院官制（明治二一年勅令第二二号）第六条「枢密院ハ左ノ事項ニ付諮詢ヲ待テ會議ヲ開キ意見ヲ上奏ス〔中略〕三，憲法第一四条戒嚴ノ宣告同第八条及第七〇条ノ勅令及其他罰則ノ規定アル勅令」（明治二三年勅令第二一六号による改正）。なお，明治二三年法律第八四号（命令ノ条項違犯ニ関スル罰則ノ件）に基づき，命令には二〇〇円以内の罰金もしくは一年以下の禁固を罰則として定めることができた。
- 12 「工場法施行令（大正五年五月十八日）（一回）～五月二十六日（七回）」『枢密院委員録・自大正四年一月至大正五年十二月』請求番号枢B〇〇〇〇二一〇〇件名番号〇〇六〔国立公文書館デジタルアーカイブにて閲覧〕
- 13 真辺将之『大隈重信 民意と統治の相克』（中央公論新社，二〇一七年）は「工場法の規程は労働者保護法制としてはあまりにも不十分なものであったが，その施行を決断したことは，前述の簡易保険法案と並んで大隈内閣の社会政策として特筆すべきものであった」と指摘している（三九三頁）。
- 14 望月雅士「枢密院と政治」由井正臣編『枢密院の研究』（吉川弘文館，二〇〇三年）二六頁，三五頁。

- 15「工場法ハ其ノ規定ヲ勅令其ノ他命令ニ譲リタルモノ多キヲ以テ、命令ノ制定ハ事実ニ於テ工場法其ノモノノ内容ノ大部分ヲ決定スルモノアリト云フモ溢辞ニ非ス」（岡・前掲書一三九頁）。
- 16 望月・前掲四一～四四頁。
- 17 隅谷・前掲によれば、工場法成立後も特に織物業者の間に反対運動が強く、こうした「産業界の空気は政党に反映し、さらに枢密院にも影響したことは疑いえない」（隅谷・前掲三七頁）という。
- 18『東京朝日新聞』大正五年五月二九日付。「東人西人 工場法施行令の枢密院特別委員会は質問応答といふよりも寧ろ難詰窮答といふ有様であつたが中にも最も辛辣を極めた質問者は金子，都筑の両顧問官であつた。▲都筑男は先『工場とは何ぞや』と大体論から大鉈で斬り込んで来て次第々々に小刀で抉る処迄行く▲穂積男は所謂委任立法の性質に就て飽迄学者的の質問を試みる，金子は例の饒舌滔滔と当局者の弱点を突いて突き捲くる▲就中末松子は『当局者の説明中，工バと云ひ又工ヂヤウといふが夫れは種類に依つて差別あるのか』など全くの揚げ足取りに揶揄するので説明の役を承はつた高橋法制局長官，岡商工局長，豊島法務局長等は殆ど持て余したとのことである▲若し伊東子が委員長でなくて平委員であつたら更に一層手厳しく苛めたであらうと当局の一人は云つて居た」。
- 19『東京朝日新聞』大正五年七月二六日付。「枢密院は恰も各省参事官や法制局の如く，条文，体裁，字句等に至るまで立入りて，謂はゆる重箱の隅を楊枝にてほじくるが如き態度を執るべきものなるか。」
- 20 法務図書館所蔵・山岡萬之助関係文書 I 三九「工場令罰則ノ説明」。
- 21 学習院大学所蔵・山岡萬之助関係文書 A I 二一二三「法令原案 大正四年 大正五年六月 山岡参事官」。この法令ファイルに収録された工場法施行令関係資料の内訳は，（一）工場令（謄写版）（二）工場法施行令（活版，本文二八頁，表紙一枚，正誤表なし）（三）草案（謄写版）（四）第五章罰則の草案（謄写版）（五）工場令罰則ノ説明（墨書，司法省用箋）（六）工場法施行令（謄写版，正誤表あり）（七）工場法施行令（活版，本文二八頁，表紙一枚，正誤表あり）。（五）は「工場令罰則ノ説明」（謄写版）の原稿と思われる。
- 22 前掲「工場法施行令（大正五年五月十八日）（一回）～五月二十六日（七回）」『枢密院委員録』によれば，第六回委員会には説明員として岡商工局長，豊島法務局長，馬場法制局参事官，四条農商務参事官，金森法制局参事官，山岡司法省参事官，池田司法省参事官が出席している。他の出席者は，枢密院から委員長の伊東，金子，末松，清浦，都築，三浦，濱尾，曾我，穂積の各委員，有松書記官長，清水，二上，入江の各書記官。
- 23 前掲・学習院大学所蔵・山岡萬之助関係文書 A I 二一二三（二）（七）は上段に内閣提案，下段に内閣旧案を配している。
- 24「第五，罰則トシテ（一）甲，職工ノ雇入又ハ周旋ニ関シ詐術ヲ用フル行為（案第三十三条）乙，扶助義務ノ免脱ヲ計ル行為（案第三十四条）丙，賃金支払貯蓄金返

還又ハ帰郷旅費支払ノ義務ノ免脱ヲ計ル行為（案第三十五条）丁，職工名簿ノ調製記載ヲ怠ルコト扶助規則ノ作成届出ヲ怠ルコト第二十八条ノ規定ニ違反スル契約ヲ為スコト其ノ他数種ノ行為（案第三十六条）ヲ罰シ（二）扶助義務ニ関シ本令ニ依リテ罰スヘキ工業主カ無能力者又ハ法人ナルトキハ其ノ法定代理人又ハ代表者ヲ罰シ（案第三十七条）（三）一個ノ行為カ本令ノ罰則及他ノ法令ノ罰則ニ触ルル場合ニ於テハ一個ノ法益ヲ侵害スルトキト雖刑法第五十四条ヲ適用スルコト（案第三十八条）ヲ定メ〔中略〕大体ニ於テ支障ナシト認ムレトモ〔中略〕第三十四条及第三十五条ハ予備ニ止マリ未タ着手ニ至ラサルモノヲ罰セサル趣旨ヲ明ニスヘク〔中略〕本件ハ朱書ノ通修正可決セラレ然ルヘキモノト思料ス」（『枢密院会議議事録・十九』（東京大学出版会，一九八五年）七一～七二頁）。

- 25 前掲・学習院大学所蔵・山岡萬之助関係文書A I 二一二三（三）。
- 26 第三四条第三号の「第二十八条ノ各号」とは賃金は通貨をもって支払うこと，賃金の支払いは毎月一回以上，損害賠償額の予定の禁止そして解雇・帰郷の場合の積立金の返済である。同条第五号の「第三十二条第二項ノ条件」とは，徒弟につき工場法の適用除外を認める地方長官の許可に付された条件である。
- 27 前掲・学習院大学所蔵・山岡萬之助関係文書A I 二一二三（四）。
- 28 工場法の扶助義務の意義につき岡・前掲書二四九頁以下，労働省労働基準局労災補償部編『労災補償行政史』一九九頁以下参照。
- 29 「基本法規ハ補充法規ヲ排除ス。補充法規トハ基本法規ノ罪素ヲ充実セザル行為ヲ処罰スルヲ目的トスル規定ナリ」云々。山岡萬之助『刑法原理』日本大学，一九一二年，二一一頁。
- 30 鷺山半之助『特別法罰則適用総鑑』は一般に特別刑法中刑法第五十四条の適用が除外される場合につき「若し斯る場合にも，尚刑法第五十四条の適用ありとすれば，重き一罪に依て処断されることになり，従て従業者等のみが罰せられ，業務主は処罰を受けないことになるから，法律が特に規定を設けて，従業者等の違反行為に付き，業務主に刑罰責任を転嫁する旨を定めた趣旨が，全然没却される」と述べ，判例（大正四年れ第二五三七号，大正六年れ第九九一号）も同旨とする（新光閣，一九三六年，六〇頁）。
- 31 なお，塚本明籌『工場法精義』（巖松堂書店，一九一七年）四九九頁以下には山岡の説明の影響が感じられる。
- 32 前掲『枢密院会議議事録・十九』九七～九八頁。
- 33 岡・前掲書七七七頁。改訂増補版では罰則の説明が項目として独立し内容も全面的に書き改められた。枢密院の審議を経て岡ら農商務省側が罰則の理解を深めたことが分かる。なお，前掲『工場法案ノ説明』によれば，但書が付される前の明治四三年諮問案第一九条につき「本条第一項ハ工場管理人ハ工場法ノ施行ニ付，工業主ニ代リテ一切ノ責ニ任スヘキコトヲ規定シタルモノナリ，而シテ第二項ニ於テハ工業主カ無能力ナル場合，及法人ナル場合ニ於テ工場管理人ノ選任ナキトキハ，法定代理人又ハ重役其ノ他ノ代表者等ヲシテ責ニ任セシムルコトトセリ，之レ本法施行上

ノ責任ヲ確實ニスルノ趣旨ニ外ナラサルナリ」としていた。

34 第二七帝国議会・貴族院工場法案特別委員会議事速記録・第四号（明治四四年三月一四日）六〇頁。

35 山岡 A I 二一三七「法令原案ファイル」工場法施行令中改正案ニ対スル修正意見。
「尚第五章罰則中ニ本令ニ依リ工業主ヲ処罰スヘキ場合ニ於テ工業主営業ニ関シ成年者ト同一ノ能力ヲ有セサル未成年者若ハ禁治産者ナルトキ又ハ法人ナルトキハ其ノ法定代理人又ハ理事，業務ヲ執行スル社員，会社ヲ代表スル社員，取締役，業務担当社員，其ノ他法令ノ規定ニ依リ法人ヲ代表スル者ヲ処罰スル旨ノ一条ヲ加フルノ要アルヘシ工場法第十九条第一項但書ノ規定ニ依レハ扶助義務ニ付テハ工業主ノミ独り其ノ責任アリテ工業主ニ代ル者ハ当ラス從テ工業主ヲ処罰スヘキ場合ニ於テ工業主ヲ罰シ得サル事由アルトキハ之ニ代リテ処罰ノ主体タルヘキ者ヲ定ムルノ必要アルニ依ル」。

表 1 工場法案（第三回農商工高等会議）罰則対照表

諮問案第六章・罰則	修正案第四章・罰則
第三十一条 第三条第一項第二項第四条 第七条第九条乃至第十一条第十六条第一 項第二項第十八条第十九条第二項第二十 条第二項第二十二條ニ違背シ又ハ第十六 条第三項若ハ第二十七条ノ命令ニ違背シ タル者ハ二百円以下ノ過料ニ処ス	第十六条 第一条，第七条第一項及第十 二条ノ届出ヲ怠リタル者ハ二十円以下ノ 過料ニ処ス 第十七条 第二条第二項及第七条第二項 ニ違背シタル者ハ二百円以下ノ過料ニ処 ス
第三十二条 職工名簿ニ付虚偽ノ所為ア リタル者及第二十八条ノ場合ニ於テ臨検， 検査若ハ説明ヲ拒ミ又ハ虚偽ノ所為アリ タル者ハ五十円以下ノ罰金ニ処ス	
第三十三条 ①他ノ工業主ト雇傭又ハ修 業契約期間内ノ職工又ハ徒弟タルヲ知り 其ノ工業主ノ承諾ナクシテ之ヲ使役シタ ル工業主又ハ其ノ媒介ヲ為シタル者ハ二 百円以下ノ過料ニ処ス ②職工，徒弟又ハ其ノ親族，法定代理人， 保証人ヲ誘導シ其ノ工業主ニ対シ虚偽ノ 所為ヲ以テ契約ヲ解除セシメ其ノ職工又 ハ徒弟ヲ使役シタル工業主又ハ其ノ媒介 ヲ為シタル者ハ二百円以下ノ罰金ニ処ス ③前二項ノ規定ハ五十名以下ノ職工，徒 弟ヲ使役スル工場ニモ之ヲ適用ス	第十八条 工業主ト契約中ノ職工，徒弟 又ハ其ノ親族，法定代理人，保証人ヲ誘 導シ他ノ工業主ヲシテ其ノ職工又ハ徒弟 ヲ使役セシメタル媒介者ハ二百円以下ノ 罰金ニ処ス
第三十四条 虚偽ノ職工証又ハ虚偽ノ所 為ヲ以テ得タル職工証ヲ行使シ又ハ行使 セシメタル者ハ二十円以下ノ罰金ニ処ス	
第三十五条 第二十八条第二項ニ違背シタ ル者ハ刑法第三百六十条ノ例ニ拠リ処断ス	
第三十六条 此ノ法律ヲ犯シタル者ニハ 数罪俱発ノ例ヲ用キス	第十九条 此ノ法律ヲ犯シタル者ニハ刑 法数罪俱発ノ例ヲ用キス
第三十七条 本法ニ定メタル過料ニ付テハ 明治三十一年法律第十四号非訟事件手続法 第二百六条乃至第二百八条ノ規定ヲ準用ス	第二十条 本法ニ定メタル過料ニ付テハ明 治三十一年法律第十四号非訟事件手続法第 二百六条乃至第二百八条ノ規定ヲ準用ス
第三十八条 工業主ノ代理人，家族，被 用者ニシテ此ノ法律中工業主ニ関スル規 定ニ違背スル行為ヲ為シタルトキハ工業 主ハ自己ノ指揮ニ出サルノ故ヲ以テ本章 罰則ノ適用ヲ免ル、コトヲ得ス	第二十一条 工業主ノ代理人，家族，被 用者ニシテ此ノ法律中工業主ニ関スル規 定ニ違背スル行為ヲ為シタルトキハ工業 主ハ自己ノ指揮ニ出サルノ故ヲ以テ本章 罰則ノ適用ヲ免カルルコトヲ得ス
第三十九条 商事会社ニ在テハ業務担当ノ 任アル社員又ハ取締役其ノ他ノ法人ニ在テ ハ理事ニ工業主ニ関スル本章ノ罰則ヲ適用ス	

表 3 工場法施行令案（内閣旧案）対照表

罰則	内閣旧案の草案	内閣旧案	工場令罰則ノ説明
職工ノ雇入周旋	第三十三條 工業主職工ノ雇入ニ付詐術ヲ用キタルトキハ貳百円以下ノ罰金ニ処ス 工業主ノ為ニ職工ノ雇入ヲ為シハ職工雇入ノ周旋ヲ為スニ付キ詐術ヲ用キタル者ハ罰前項ニ同シ但シ其所為ニ付キ工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主又ハ工場法第十九條ニ依リ工業主ニ代ル者ヲ罰スヘキ場合ハ此ノ限ニ在ラス	第三十三條 工業主職工ノ雇入ニ付詐術ヲ用キタルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス 工業主ノ為ニ職工ノ雇入ヲ為シハ職工ノ周旋ヲ為スニ付キ詐術ヲ用キタル者ハ罰前項ニ同シ但シ其所為ニ付キ工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主又ハ之ニ代ル者ヲ罰スヘキ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス	本条ハ職工ノ雇入又ハ其ノ周旋ニ付詐術ヲ用キタル場合ヲ処罰スル規定ニシテ行為者カ職工ノ雇入若ハ周旋ニ関シ事実ヲ偽リテ職工ヲ誘惑シ詐欺ノ術策ヲ用キテ職工ヲ欺惑スル各場合ヲ包括ス而シテ行為者ニ於テテ右手手段ヲ弄シタル以上ハ職工カ事実詐術ニ陥リタルト否トヲ問ハス罪ヲ構成ス 本条ノ犯罪主体ハ（一）工業主（二）工業主ノ代理人戸主家族同居者雇人其ノ他ノ従業者（三）其ノ他ノ者はナリ第一項ニ於テハ工業主ニ対スル制裁ヲ規定セリ但工場法第十九條ニ依リ工場管理者其ノ他工業主ニ代ル者カ工業主ノ地位ニ於テ其責ニ任スル場合ハ工業主以下従業者竝ニ（三）ニ記載シ次ニ第二項ハ工業主以外ノ者即チ（二）ニ記載シタル工業主ノ代理人以下従業者竝ニ（三）ニ記載シタル者ヲ以テ主体ト為ス然レトモ（二）ノ工業主ノ代理人以下従業者ノ所為ニ付テハ工場法第二十三條ニ依リ工業主又ハ工業主ニ代ル者ニ於テ其ノ責ニ任スル原則ト為スヲ以テ其精神ニ從ヒ本条第三項ニ但書ヲ加ヘ該所為ニ付工業主又ハ工業主ニ代ル者ヲ罰スル場合ハ工業主ノ代理人以下従業者ヲ処罰セサルモノナルコトヲ明シ然リト雖工場法第二十三條但書ハ工場ノ管理ニ付相当ノ注意ヲ為シタルキハ工業主又ハ之ニ代ル者ニ責任ヲ帰セサル旨ノ除外規定ヲ為シタルニ因リ此場合ニ何行為者タル工業主ノ代理人以下従業者ニ制裁ヲ加フルコトト為シ以テ本条違犯ノ行為ニ付テハ必ス何人カニ責任ヲ負ハハシムルコトト為シタル
扶助義務ノ免脱	第三十四條 工業主不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レ若ハ免レントシタルトキハ貳百円以下ノ罰金ニ処ス 第三十五條 工業主ヲシテ不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レシメ若ハ免レシメントシタル者ハ貳百円以下ノ罰金ニ処ス但シ其所為ニ付キ工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主又ハ工場管理人ヲ罰スヘキ場合ハ此ノ限ニ在ラス	第三十四條 工業主不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レ又ハ免レムトシタルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス 工業主ヲシテ不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レシメ又ハ免レシメントシタル者ハ罰前項ニ同シ但シ其所為ニ付キ工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主ヲ罰スヘキ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス	本条ハ扶助義務免脱ヲ処罰スル規定ナリ工業主ノ職工ニ対スル扶助義務ハ工場法第十五條ニ於テ認めタル法律上ノ義務ナルヲ以テ此義務ノ免脱ヲ企ツル者ニ対シ刑罰ヲ科シ因テ職工ノ利益ヲ保護スルノ必要アルナリ然レトモ該免脱所為ニシテ正當ナル場合ニアリテハ固ヨリ処罰スヘキモノニアラサルヲ以テ本条ニ於テハ不正ヲ特別構成要件トナシタル罪トモ罪トモシテ免脱所為カ義務ノ全部ニ及フト一部ニ止マルトニ區別シタル場合ニ於テモ罪トモシテ免脱所為カ義務ノ全部ニ及フト一部ニ止マルトニ區別ナク罪ヲ構成スルモノタルト同時ニ實質的ニ義務免脱ノ結果ヲ生シタルコトヲ必要ト為サズ從テ外形ニ於テ義務免脱ノ所為アルトキハ罪トモシテ免脱ノ所謂扶助義務ヲ免レ又ハ免レムトスル所為トハ着手以上ノ行為ヲ包括セシメタルモノニシテ前者ハ義務免脱ノ既遂ヲ意味シ後者ハ其ノ未遂ヲ狀態ヲ指シタルモノトス 本条ノ犯罪主体ハ前条同シク（一）工業主（二）工業主ノ代理人以下従業者（三）其ノ他ノ者はナリ第一項ニ於テハ工業主ニ対スル制裁ヲ規定ス但扶助義務ニ付テハ工場法第十九條但書ノ規定ニ依リ工業主自ラ其ノ其ノ責ニ任スヘキモノナルヲ以テ工場管理者其ノ他工業主ニ代ル者ニ責ヲ負ハシムル能ハス從テ第一項ノ犯罪主体ハ常ニ工業主自身ナリ次ニ第二項ハ（二）及ヒ（三）ニ記載セル工業主ノ代理人以下従業者其ノ他ノ者ヲ以テ主体トス而シテ工業主ノ代理人以下従業者ノ所為ニ対スル工業主ノ責任ニ関スル点ハ前条ニ説明シタルト同様ナレトモ前述ノ如ク第一項ノ主体ハ工業主自身ニ止マルヲ以テ第二項ノ但書ハ前条第二項ノ但書ト異ナリ單ニ工業主ヲ罰スヘキ場合云々ト規定シ工業主ニ代ル者ヲ除外シタリ
賃金支払・貯蓄金返還義務の免脱	第三十六條 工業主不正ニ賃金ノ支払又ハ第二十八條第四号ニ規定シタル積立金・信託金其他職工ノ貯蓄金返還義務ヲ免レ又ハ免レントシタルトキハ貳百円以下ノ罰金ニ処ス	第三十五條 工業主不正ニ賃金支払ノ義務・積立金返還ノ義務又ハ第二十九條ノ規定ニ依リ義務ヲ免レ又ハ免レムトシタルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス	本条ノ賃金ノ支払貯蓄金ノ返還並旅費支給ノ義務免脱ヲ処罰スル規定ナリ元來賃金ノ支払貯蓄金ノ返還義務ノ如キハ契約上ノ義務ニ外ナラサルカ故ニ其ノ義務ノ免脱ニ付テハ私権ノ救済方法ヲ以テ足ルカ如キモノ賃金並貯蓄金ハ職工ノ為メニハ重要ナル生活資金ナルニ因リ其ノ利益ヲ保障スル為メ本条ノ規定ヲ設ケタルナリ又旅費ハ未成年者・女子負傷又ハ疾病ニ罹リタル者等特別ナル保護ヲ要スル者ニ支給スヘキモノナルヲ以テ賃金並貯蓄金ト共ニ刑罰制裁ヲ附シタル 本条ノ犯罪構成要件ハ前条ト概要同一ナルヲ以テ茲ニ（一）説明ヲ附加スルニ止メン（一）積立金・信託金等ハ貯蓄金ノ例示ニ過キ即チ貯蓄金ナルモノハ何等ノ名義ヲ以テスルヲ問ハス職工ノ利益ニ貯蓄シタル一切ノ金銭ヲ指称ス（二）前条ノ如ク第二項ヲ設ケテ工業主以外ニ工業主ノ代理人以下従業者其ノ他ノ者ヲ処罰セサル所以ハ前条ノ如ク法益ノ性質カ前条ノ法益ト異ナル所アルニ因リ工業主ヲ処罰スルヲ以テ保護ノ目的ヲ達スルニ十分ナリト認メタルニ因リ從テ總令工業主ノ代理人以下従業者ノ所為カ本条ニ抵触シタル場合ニアリテモ工業主カ工場ノ管理ニ付相当ノ注意ヲ為シタル限り何人ニ対シテモ刑罰ヲ科セサルナリ（四）工場管理者其ノ他工業主ニ代ル者ハ本条ノ罪ニ付テハ工業主ニ代リ其ノ責ニ任スルモノトス

百円以下 の罰金科 料	第三十七條 工業主左ノ各号ノ一ニ該 当スル場合ニ於テハ百円以下ノ罰金又 ハ科料ニ処ス 一 正當ノ事由ナクシテ職工名簿ヲ調 製セシムルハ其ノ記載ヲ意リタルトキ 二 職工名簿ニ虚偽ノ記載ヲ為シタル 三 第二十二條ノ規定ニ依リテ扶助 ノ届出ヲ意リ若ハ認可ヲ得スシテ扶助 規則ヲ變更シ又ハ地方長官ノ為シタル 扶助規則變更ノ命令ニ違反シタルトキ 四 第二十八條ノ規定ニ違反シテ職工 雇入ノ契約ヲ為シ又ハ賃金ヲ通貨ニテ 支払ハサルトキ 五 第二十九條ノ規定ニ違反シテ旅費 ヲ給与セザルシトキ 六 職工ノ賃金ヲ其解雇又ハ死亡後十 日内ニ支払ハサルトキ 七 第三十條第一項ノ規定ニ依リテ地方長 官ノ為シタル処分ニ従ハサルトキ 八 第三十二條第二項ノ条件ニ違反シタルトキ	第三十六條 工業主左ノ各号ノ一 ニ該当スル場合ニ於テハ百円以下 ノ罰金又ハ科料ニ処ス 一 職工名簿ノ調製又ハ其ノ記載 ヲ意リタルトキ 二 職工名簿ニ虚偽ノ記載ヲ為シ タルトキ 三 扶助規則ノ作成若ハ届出ヲ意 リ又ハ地方長官ノ為シタル扶助規 則變更ノ命令ニ違反シタルトキ 四 第二十八條ノ規定ニ違反スル 契約ヲ為シ又ハ賃金ヲ通貨ニテ支 払ハサルトキ 五 第三十條ノ規定ニ依リテ地方長 官ノ為シタル処分ニ従ハサルトキ 六 第三十二條第二項ノ条件ニ違 反シタルトキ	第三十八條 第三十三條乃至第三 十六條ニ規定スル所為カ同時ニ刑 法其ノ他ノ法令ノ罰則ニ触ルル場 合ニ於テハ其ノ法令及本令ヲ適用 ス	本条第一号及第二号ハ職工名簿ノ調製又ハ其 ノ記載ヲ為スコトヲ意リタル場合ヲ規定シタルナリ記載事項ノ範圍ハ省令ノ定ムル所ニ依ル 第三号前段ノ扶助規則ノ作製及其ノ届出ヲ意リタル場合ノ規定ニシテ該届出ハ扶助規則ヲ作成セル場 合及其ノ變更ヲ為シタル場合ニ於テ之ヲ為スコトヲ必要トス而シテ其ノ後段ハ地方長官ニ於テ扶助規 則ノ變更ヲ命シタル場合ニ於テ其ノ命令ヲ遵守セザリシ場合ノ規定ナリ 第四号前段ハ第二十八條ノ規定ニ違反シテ賃金ノ支払方法ヲ約シ損害賠償ノ予定ヲ為シ又ハ通貨金ヲ ノリテ支払ハサル事実ヲ返還ヲ為ササルコトヲ規定シタルナリ故ニ通貨金ヲ通貨ニテ支払ハサルコトニ關シテ ハ止メ契約ヲ為シタルコトヲ処罰スルノミナラス賃金ヲ通貨以外ノモノヲ以テ支払タル事実アルト キ例ヘバ後日通貨ニ引換フ旨ヲ以テ本令ヲ渡シタルカ如キ事実アルトキハ職工ノ承諾アリタル場合 合ニ於テハモ罪ヲ構成スレトモ其他ノ事項ニ關シテハ契約ヲ為シタルコト自体ヲ処罰スルニ止マリ各場 合ニ於ケル事実ヲ処罰スルニハアララス詳言スレハ一月以上賃金ノ支払ヲ為サス若ハ契約違背ヲ理由ト シ過怠金金義ヲ以テ金錢ヲ受領シ又ハ請求ヲ受ケテ貯蓄金ノ返還ヲ為ササル事実アル場合ニ於テモ其 ノ事ニ關シ契約ヲ為ササルカ又ハ第三十五條ノ適用アラサル限リハ罪ヲ構成セサルナリ 第五号ハ職工ノ雇入解雇又ハ周旋ノ取締ニ關シ地方長官ノ公益上必要ト認メタル処分ニ従ハサルトキ ノ処罰ヲ規定シタルナリ 第六号ハ徒弟第二付地方長官ノ許可ヲ得テ工場法第二條、第九條又ハ第十條ノ規定シタル制限ニ依ラサ ルコトニ關シ地方長官ノ附シタル条件ニ違反シタル場合ノ処罰ヲ規定シタルナリ	本条ハ本令ノ罰則ニ刑法其ノ他ノ法令ノ罰則トノ競合即チ所謂法規競合ノ場合ヲ規定シタルナリ例ヘバ詐欺手段 ヲ以テ扶助義務ノ免除ヲ企テタル場合ノ如キ外親上ハ刑法第二百四十六條竝ニ本令第三十四條ニ抵触スレトモ此 場合ノ法益ハ単一ナル財産上ノ利益ニ外ナラサルヲ以テ何等ノ規定ナキニ於テハ基本法規ハ補充法規ヲ排除ス 理由ニ依リ單純ナル一罪トシテ刑法第二百四十六條ノミヲ適用シ詐欺罪トシテ罰スルノ外ナキモノトス斯デハ本令 ノ罰則ヲ設ケタル趣旨ニ相反スル所アラザリ以テ本令ヲ設ケ本令ニ違反スル行為ヲカ同時ニ刑法其ノ他ノ法令ニ触ル 場合ニ於テハ兩者ヲ適用スルハキコトヲ定メタル然リ雖本令ハ其方ノ法規ヲ適用スルニ於テ刑法ニ止マリ 之カ処罰ニ言及セザルヲ以テ処罰ヲ受クル者カ行為者ナルトキハ又其ノ法規ヲ適用スルニ於テ刑法第五 十四條ニ從ヒ一重キ刑ヲ以テ処罰スルハ固ヨリ支障アルコトナシ而シテ法規競合ヲ來ス主ナル場合ヲ規クレハ (一) 第三十三條ノ職工ノ雇入又ハ其ノ周旋ニ關スル詐術ノ誘拐罪 (二) 第三十四條乃至第三十五條ノ義 務免除刑法ノ詐欺恐喝ノ罪 (三) 第三十六條第二号ノ職工名簿ニ於ケル虚偽ノ記載ト刑法ノ文書偽造罪是ナリ 尚本令ノ適用ニ付場合ヲ分テ説明スレハ (一) 工業主又ハ之ニ代ル者自行為者ナルトキ此場合ニハ双方ノ法令ヲ 適用シ刑法第五十四條ニ從ヒ一重キ刑ヲ以テ処斷ス (二) 工業主ノ代理人以下從業者カ行為者ナル場合此場合ニ 於テ工業主又ハ之ニ代ル者カ工場ノ管理ニ付相當ノ注意ヲ為シタルヲ以テ行為者タル代理人以下從業者ニ双方ノ法 令ヲ適用シ刑法第五十四條ニ從ヒ一重キ刑ヲ以テ処斷スヘク又工場ノ管理ニ付相當ノ注意ヲ為サザリシキハ該行 為ノ本令ニ触ルル点ハ工業主又ハ之ニ代ル者ノ責任ニ歸スルヲ以テ本令ヲ工業主又ハ之ニ代ル者ニ適用処斷シ刑法 其ノ他ノ法令ニ觸ルル点ハ行為者ノ責任ナルヲ以テ代理人以下從業者ニ刑法其ノ他ノ法令ヲ適用処斷スヘキモノトス (三) 右以外ノ者カ行為者ナルトキ此場合ニハ双方ノ法令ヲ適用シ刑法第五十四條ニ從ヒ一重キ刑ヲ以テ処罰ス ルハキモノナリ要スルニ本条ハ双方ノ法令ヲ適用スルコトヲ規定スレトモ是ニ因リ數個ノ刑罰ヲ科スルニハナアラサルナリ	第三十七條 本令ニ依リ工業主ヲ罰 スルハキ場合ニ於テ工業主ノ營業ニ關シ 成年者ト同一ノ能力ヲ有セサル未成年 者若ハ禁治產者ナルトキ又ハ法人ナ ルトキハ其ノ法定代理人又ハ理事、 事務ヲ執行スル社員、会社ヲ代表ス ル社員、取締役、業務担当社員其ノ 他法令ニ依リ法人ヲ代表スル者ヲ罰ス	法人ヲ罰スル場合ノ手續規定ヲ設クル コト

表 4 工場法施行令案（枢密院修正）対照表

罰則	内閣提案	工場法施行令
二百円以下の罰金	第三十条 工業主不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レ又ハ免レムトスル所為ヲ為シタルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス 工業主ヲシテ不正ニ扶助義務ノ全部又ハ一部ヲ免レシメ又ハ免レシメムトスル所為ヲ為シタル者ハ罰前項ニ同シ但シ其ノ者ノ所為ニ付工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主ヲ罰スヘキ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス 第三十一条 工業主職工ノ雇入ニ付詐術ヲ用キタルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス 職工ノ周旋又ハ工業主ノ為ニスル職工ノ雇入付詐術ヲ用キタル者ハ罰前項ニ同シ但シ其ノ者ノ所為ニ付工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主又ハ之ニ代ル者ヲ罰スヘキ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス 第三十二条 工業主不正ニ賃金支払ノ義務、職工ノ貯蓄金返還ノ義務又ハ第二十六條ノ規定ニ依リ義務ヲ免レ又ハ免レムトスル所為ヲ為シタルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス	第三十三條 ①工業主左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ二百円以下ノ罰金ニ処ス 一 地方長官ノ為シタル扶助規則變更ノ命令ニ違反シタルトキ 二 職工ノ雇入ニ付詐術ヲ用キタルトキ 三 第二十四條ニ違反シ又ハ同條但書ノ規定ニ依リ許可ノ条件ニ違反シタルトキ 四 不正ニ扶助義務ノ全部若ハ一部ヲ免レ又ハ免レムトスルノ所為ヲ為シタルトキ 五 不正ニ賃金支払ノ義務、職工ノ貯蓄金返還ノ義務又ハ第二十七條第一項ノ規定ニ依リ義務ノ全部又ハ一部ヲ免レ又ハ免レムトスルノ所為ヲ為シタルトキ 六 第二十五條ノ認可ヲ受ケタルノ方法ニ依ラシテ職工ノ貯蓄金ヲ管理シタルトキ 七 第二十六條ノ認可ヲ受ケシテ尋常小学校ノ教科ヲ修了セサル学齡児童ヲ雇傭シタルトキ 八 第二十八條第四号ノ規程又ハ第三十一條ノ規定ニ依リ地方長官ノ命令ニ違反シタルトキ ②工業主ノ為ニスル職工ノ雇入ニ付詐術ヲ用キタル者又ハ工業主ヲシテ不正ニ前項第四号若ハ第五号ニ掲クル義務ノ全部若ハ一部ヲ免レシメ又ハ免レシメムトスルノ所為ヲ為シタル者ハ罰前項ニ同シ但シ其ノ者ノ所為ニ付工場法第二十二條ノ規定ニ依リ工業主又ハ之ニ代ル者ヲ罰スヘキ場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラス 第三十四條 職工ノ周旋ニ付詐術ヲ用キタル者ハ二百円以下ノ罰金ニ処ス
百円以下の罰金 科料	第三十三條 工業主左ノ各号ノ一ニ該当スル場合ニ於テハ百円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス 一 職工名簿ノ調製又ハ備付ヲ怠リタルトキ 二 扶助規則ノ作成若ハ届出ヲ怠リ又ハ地方長官ノ為シタル扶助規則變更ノ命令ニ違反シタルトキ 三 通貨ニ非サルモノヲ以テ賃金ヲ支払ヒタルトキ 四 第二十四條ノ認可ノ申請ヲ怠リ又ハ認可ヲ受ケタル方法以外ノ方法ニ依リ職工ノ貯蓄金ヲ管理シタルトキ 五 第二十五條ノ認可ノ申請ヲ怠リタルトキ 六 第二十九條ノ許可ニ附シタル条件ニ違反シタルトキ	第三十五條 工業主左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ百円以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス 一 職工名簿ノ調製又ハ備付ヲ怠リタルトキ 二 扶助規則ノ作成若ハ届出ヲ怠リタルトキ 三 通貨ニ非サルモノヲ以テ賃金ヲ支払ヒタルトキ
扶助義務違反の代表者代罰	第三十四條 扶助ニ関シ本令ニ依リ工業主ヲ罰スヘキ場合ニ於テ工業主営業ニ関シ成年者ト同一ノ能力ヲ有セサル未成年者若ハ禁治産者ナルトキ又ハ法人ナルトキハ其ノ法定代理人又ハ理事、事務ヲ執行スル社員、会社ヲ代表スル社員、取締役、業務担当社員其ノ他法令ニ依リ法人ヲ代表スル者ヲ罰ス	
刑罰法規の競合	第三十五條 本令ニ規定スル所為カ同時ニ刑法其ノ他ノ法令ノ罰則ノ規定ニ触ルル為其ノ所為ヲ為シタル工業主又ハ之ニ代ル者ノ代理人、戸主、家族、同居者、雇人其ノ他ノ従業者ニ対シ刑法其ノ他ノ法令ヲ適用スル場合ニ於テモ工業主又ハ之ニ代ル者ニ対シ本令ヲ適用スルコトヲ妨ケス	第三十六條 本令ニ規定スル所為カ同時ニ刑法其ノ他ノ法令ノ罰則ノ規定ニ触ルル為其ノ所為ヲ為シタル工業主又ハ之ニ代ル者ノ代理人、戸主、家族、同居者、雇人其ノ他ノ従業者ニ対シ刑法其ノ他ノ法令ヲ適用スル場合ニ於テモ工業主又ハ之ニ代ル者ニ対シ本令ヲ適用スルコトヲ妨ケス

大正・昭和戦前期における未決拘禁制度改革

—— 未決拘禁施設の独立をめぐって ——

兒 玉 圭 司

1. はじめに

1937（昭和12）年5月29日、東京拘置所の落成式が挙行された¹。同施設は、受刑者を収容する刑務所とは完全に分離された、未決勾留を行うための独立施設であるとともに、「拘置所」という名称が付されたはじめての施設であった。施設名の法的な根拠は、以下に掲げる昭和12年勅令第222号にある。

監獄官制中左ノ通改正ス

別表中市谷刑務所ノ項ヲ削リ小菅刑務所ノ項ノ前ニ左ノ項ヲ加フ

東 京 拘 置 所

東 京 府 東 京 市²

勅令の制定理由は、「今般市谷刑務所移築工事落成シタルニ付此ノ際同監獄が主トシテ未決勾留者ヲ収容スルモノナルニ鑑ミ特ニ其ノ意ヲ明ニスル為名称ヲ普通刑務所ト區別シ東京拘置所ト改称スルノ必要アルニ依ル」³とされている。

東京拘置所の設立背景については、いくつかの先行研究で触れられているが、そのいずれもが、1935年に発足した司法制度調査会との関係を指摘する⁴。しかし、大正期から昭和戦前期にかけて続けられた監獄法改正事業においても、未決拘禁施設の独立は一つの論点となっている⁵。それでは、大正期以降の監獄法改正事業と、司法制度調査会で表出した未決拘禁施設の分離・独立をめぐ

る議論は、どのような関係にあるのだろうか。

本稿は、大正期以降における未決拘禁制度改革，とりわけ未決拘禁施設の監獄（刑務所）からの分離・独立を目指す動きを，新出史料を用いてあとづけるとともに，その主唱者や母法について，検証を試みたい。

2. 大正・昭和戦前期における監獄法改正事業と未決拘禁制度改革

(1) 明治41年監獄法における未決拘禁の地位

明治41年法律第28号監獄法は，未決拘禁施設について次のように定める。

第一條 監獄ハ之ヲ左ノ四種トス（中略）

四 拘置監 刑事被告人及ヒ死刑ノ言渡ヲ受ケタル者ヲ拘禁スル所トス
（中略）

第三條（中略）

懲役監，禁錮監，拘留場及ヒ拘置監ノ同一区画内ニ在ルモノハ之ヲ分界ス

同法の編纂に携わった小河滋次郎はその著書『監獄法講義』において，「拘置監ハ自由刑執行ノ機関ニ非ス，故ニ之ヲ以テ科学的意義ニ於ケル監獄ノ一種ナリト認ムルコトヲ得ス。然ルニ今日ニ在テ各国法制上，仍ホ拘置監ヲ以テ監獄ノ一種ト認ムルモノ多キ所以ノモノハ一ハ因襲ノ久シキ，理論ハ仍ホ随力ノ趨勢ヲ制スル能ハサルノ事情アルト，一ハ姑息的一時ノ経済又ハ行政ノ便宜ニ拘泥スルノ已ム能ハサル事情アルトニ外ナラス」⁶「拘置監ハ本来刑事裁判上ノ機関タルニ止マルヘキモノナルカ故ニ之ヲ裁判所ニ附設シ若クハ少クトモ其接近ノ地ニ特設スルヲ以テ本則トスヘシ（中略）欧米殊ニ其都会地ニ於ケル拘置監ハ多ク裁判所内ニ特別附設シアルノ例ナリ」⁷と記している。要するに，未決拘禁施設たる拘置監は本来的に監獄の一種ではなく，裁判所に附設することが望ましいが，歴史的背景や経済・行政上の便宜により，現時点では理論通りに運用されていないというのである。実際，昭和戦前期までの日本では，大

多数の監獄が未決・既決両様に用いられていた⁸。

（2）大正・昭和戦前期の監獄法改正事業と未決拘禁施設の独立

ところが、1922（大正11）年になると、司法省内部で未決拘禁制度改革の機運が生じ、未決拘禁施設の独立が主張されるようになる。その舞台となったのは、同年発足した行刑制度調査委員会であった⁹。以下、先行研究の成果を踏まえつつ、未決拘禁施設の独立が構想された経緯をたどることとする。

行刑制度調査委員会は、1922年4月から5月にかけて内規の制定や委員の任命を行ったうえ¹⁰、「現行ノ行刑制度ハ主トシテ左ノ諸点ニ付改正スヘキ必要アリト認ム其ノ改正ノ綱要ヲ調査答申アランコトヲ望ム」¹¹として15項目の諮問事項を示した。その中に、「未決勾留者タル被告人ニ対スル処遇」¹²が掲げられている。また、当時の監獄局長であり、行刑制度調査委員会に深く関与した山岡萬之助^{13 14}の旧蔵文書には、「行刑制度調査会設置ノ趣意」と題する文書が残されており、未決拘禁に関して次のような記述がある。

二 拘置監ニ収容スル刑事被告人ヲ在監者トシテ取扱フ現今ノ制度ニ改善ヲ加ヘ処遇方法ヲ変更スルノ要ナキヤ

現行監獄法ニ於テハ未決囚ノ処遇ニ付個別的待遇ヲ為スヘキコトニ付格別ナル規定ナキヲ以テ一面ニ於テハ例ヘハ社会ニ於テ相当ノ生活ヲ為シタル者ニハ酷ニ失スル場合アルヘク他面ニ於テハ未決勾留ノ主ナル目的タル證據湮滅ヲ防止スルヲ得サル場合アリ¹⁵

この記述により、行刑制度調査委員会の発足当初から未決拘禁制度改革が課題となっていたこと、一方でこの時点ではいまだ具体的な方向性を示せていないことを確認できる。

続いて同年6月8日には、各諮問事項の調査を担当する3つの小委員会が編成され、担当の委員と幹事が任命された¹⁶。「未決勾留者タル被告人ニ対スル処遇」を担当したのは第一部で、主査委員は山岡萬之助¹⁷、「各部ニ属スル事

項ノ調査」を担う第一部の幹事は清水行恕と正木亮の2名であった¹⁸。

未決拘禁については、6月24日に開催された第1回幹事会で一つの方針が定まる¹⁹。この場では「監獄法ノ改廃ニ関スル審議ヲ為シ總會ニ附議スヘキ問題ヲ考究スル為逐條調査」²⁰が行われ、監獄法第1条については

(1)未決已決ハ嚴然區別シタル法制ヲ樹ツルコト²¹

とされたのである。そしてこれ以後、諮問に対する答申案が練られたと思われる。諮問事項「未決勾留者タル被告人ニ対スル処遇」については、1923年11月9日に行われた第42回幹事会までに答申案が作成され、この日から11月27日に行われた第46回幹事会までの審議を通じて、答申にあたる「未決勾留執行原則」が決議される²²。ここで定まった

一総則

イ独立設備ヲ原則トシ已ムコトヲ得サル場合ニ限り普通刑務所ニ附設スルヲ得ルコト²³

との一文が、未決拘禁施設の原則的な独立が掲げられたはじめての場面となる。以後、幹事会で決議された「未決勾留執行原則」は、第一部会および總會を通じて修正されていくが²⁴、上記の一文については軽微な字句の挿入を除いて変更のないまま、行刑制度調査委員会の成果である『行刑制度調査答申書（壹）』²⁵に取り込まれている。

『行刑制度調査答申書（壹）』の成立とほぼ時を同じくして²⁶、1923年12月から翌年1月にかけて監獄法改正調査委員会が発足した²⁷。監獄法改正調査委員会は、監獄法の改正を目的とした組織で、行刑制度調査委員会の答申を議案として審議を行い、法律案を起草し、議会への提出を目指した²⁸。そのため同委員会では、行刑制度調査委員会がまとめた「未決勾留執行原則」を土台に「未決勾留法」が作成され、審議が行われている。「未決勾留法」の起草者は山岡

萬之助であり²⁹、未決拘禁施設に関する規定は次のとおりである。

第一條 未決勾留ノ執行ヲ為ス為監守所ヲ置ク

監守所ハ之ヲ刑務所ニ附設スルコトヲ得³⁰

また、同委員会では同条をめぐって次のような質疑もなされている。

泉二委員 此レハ刑務所外ニ監守所ト云フモノヲ置クモノナルヤ即チ独立ノ
官制ヲ定ムル筈ナリヤ

山岡委員 自然然ルモノトス或ハ他ニ監守所ト云フモノヲ拵ヘルコトトナル
ベシ³¹

この質疑から、山岡が、未決拘禁施設を原則として刑務所から独立させるつもりであったことがわかる。この後も引き続き審議が行われ、監獄法改正調査委員会は1925年1月10日に「行刑法案」・「予防拘禁法案」・「未決勾留法案」の三法案を司法大臣に提出する³²。提出された「未決勾留法案」の第一条は原案の字句を一部削除し、

第一條 未決勾留ヲ為ス為監守所ヲ置ク

監守所ハ之ヲ刑務所ニ附設スルコトヲ得³³

として維持された。内容はまさに、行刑制度調査委員会の答申に沿うものといえよう。

それではなぜ、行刑制度調査委員会や監獄法改正調査委員会は、未決拘禁施設を監獄（刑務所）から分離・独立させるべきと結論づけたのであろうか。この点につき、行刑制度調査委員会第一部会および監獄法改正調査委員会において、いずれも山岡が説明を行っているので、その内容を確認しておきたい。まず、行刑制度調査委員会第一部会において「未決勾留者タル被告人ニ対スル処

遇」の主査を務め、「未決勾留執行原則」をまとめた山岡は、その狙いを次のように述べている。

未決勾留ノ執行ハ今日ニ於テハ監獄法ノ一部トナツテ居ルノテ未タ裁判ノ確定セサルツマリ罪人ト云フコトノ出来ヌ者テモ之ヲ監獄ニ拘禁シ其ノ間已決ノ受刑者ト変リカナイ又其ノ待遇モ多少ノ相違カアルニ過キサル為世間ノ者モ之ヲ罪人ト同一ノ觀念テ見テ居ル故ニ縱令夫レカ無罪トナツタトキテモ彼ハ臭イ飯ヲ食ツテ来タ者タト云フテ排斥スル斯様ニ迷惑ヲ蒙ツタ上ニ尚ホ他人カラ排斥セラルルト云フコトハ未決勾留者ノ忍フヘカラサル苦痛テアツテ又未決勾留ヲ為ス目的ニ背反スル新刑訴ハ爰ニ鑑ミル所カアツテ被告人ノ名誉保全ニ付色々ナ規定ヲ為シテ居ル併シ今日ノ様ナ未決勾留ノ方法テハ到底其ノ精神ヲ實現スルコトカ出来ヌ故ニ未決勾留ハ全然之ヲ行刑ト區別シ已ムヲ得サル場合ニ於テノミ之ヲ拘禁シ自由ノ制限モ必要ノ範圍ニ止メテ待遇ヲ改善シ世人モ亦裁判ノ為留置セラレタモノテ警察ニ留メ置カレタト云フ位ノ考テ之ヲ迎ヘル様ニ致シタイ斯様ナ趣旨テ行刑法ト區別シ此ノ根本方針ニ基キ各項ヲ作り上ケタノテアル（中略）

第一総則原則トシテハ獨立設備トシ已ムナキ場合ニ限り刑務所ニ附設スルコトトシタ此ノ附設ト云フコトハ好マシカラヌ所テハアルカ現下ノ状況ニテハ已ムヲ得サル場合ニ備ヘル必要カアル³⁴

続いて、監獄法改正調査委員会の場で、「未決勾留法案」の起草者として行った説明を引用しておく。

未決勾留法ハ行刑制度調査会ニ於テ定メラレタル根本觀念トシテハ刑ノ執行ト同一場所ニ拘禁スルニ於テハ無罪トナルモ尚且ツ世人ヨリ刑務所ニ収容セラレタル人トシテ名誉ノ回復容易ナラス而シテ刑事訴訟法ノ精神ニ於テハ名誉ヲ毀損セザルモノナラザルベカラズ茲ニ之ヲ全然分離シテ未決勾留法ハ之ヲ分離シテ已ムコトヲ得ス人ヲ拘束スルモノナリトノコトヲ自然ニ諒解シ得

ル様ニセザルベカラズ斯ノ見地ヨリシテ之ヲ行刑法ト全然分離スルコトニナリタルモノトス而シテ其ノ意味ハ未決勾留法ノ各条ニ現ハレ居ル次第ナリ依テ陸軍ニ於テハ未決拘禁場ト称シツ、アルモスカル「ムキ出シ」ノ名前ニテハ分離シタル趣旨ニモ多少遠カル嫌アルヲ以テ此ノ法案ニハ之ヲ監守所ト名付ケタル次第ナリ是迄モ未タ適当ナリトハ考ヘス仮ニ之ヲ私ノ案トシテ提出シタル迄ナリ³⁵

両者はほぼ同趣旨の文章といえ、未決拘禁制度改革にあたって、山岡が1922年に制定された刑事訴訟法（以下、本稿では大正刑事訴訟法と表記する）を意識していたことがうかがえる。特に、同法第92条に置かれた「被告人ヲ勾留シタル場合ニ於テハ其ノ身体及名誉ヲ保全スルコトニ注意スヘシ」との規定に注意を払っていたものと思われる。1925年1月10日、監獄法改正調査委員会がその成果を司法大臣に報告する際に添付した「経過顛末書」にも、

現行監獄法ハ明治四十一年ノ制定ニ係リ年所ヲ閲スル既二十有八年此ノ間刑罰ニ関スル諸科学ハ頓ニ進歩シ或ハ監獄ノ設備ニ於テ或ハ処遇ノ方法ニ於テ或ハ衛生問題ニ於テ現行法規ヲ以テハ完璧ヲ期シ難キモノ一ニシテ足ラス而モ監獄法改正ノコト屢々上議サルルトコロアリシト雖期末タ熟セス唯隨時監獄法施行規則ヲ適宜改廃シテ漸ク事ナキヲ得タリ然ルニ今ヤ刑事訴訟法ノ改正アリテ未決勾留ニ関スル規程ノ如キハ現状ニ甘スルコト能ハサルニ至レリ³⁶

とあり、大正期の監獄法改正事業を誘発した原因の一つが大正刑事訴訟法の制定であったことは明らかである。そして、刑事訴訟法への対応を迫られた以上、未決拘禁制度改革がその柱の一つとなったことは必然であったといえよう。

さらに、未決拘禁制度改革が必然であったとして、なぜ、その過程で未決拘禁施設の独立という方向が目指されたのであろうか。これに関しては、行刑制度調査委員会で第一部の担当幹事を務めた正木亮³⁷の存在に注目せざるを得ない。

法務図書館が所蔵する山岡萬之助関係文書には、山岡が「未決勾留執行原則」や「未決勾留法案」を調査・起草した際の資料と思しき簿冊が残されており³⁸、簿冊中には、「正木幹事」と記された、外国法の翻訳資料が複数存在する。これは、行刑制度調査委員会の諮問事項「未決勾留者タル被告人ニ対スル処遇」に関して、審議の前提となる資料の収集・整理にあたったのが正木であったことを示していよう。そして、正木は行刑制度調査会の幹事に任命されてほどなく、1922年8月に発行された『監獄協会雑誌』において、「中華民國看守所暫行規則を論ず（拘置監は監獄に非ず）」と題する論文を発表しているのである³⁹。

同論文は、中華民國で1913年に制定された「中華民國看守所暫行規則」⁴⁰を紹介するとともに、同規則の第一条に「看守所專以羈留被告人為限」⁴¹とあること取り上げて、「刑事被告人のみの拘禁場所たるの点」および「看守所を全然監獄の一部たるの觀念より脱却せしめたること」⁴²を高く評価する。そして、この内容は、「未決勾留執行原則」や「未決勾留法案」の目指した地点と全く同一なのである。

行刑制度調査委員会の幹事会が、「未決勾留執行原則」を審議する際に参照した諸外国の法令は、日誌から確認できる限りにおいて、「千八百七十七年二月一日發布ノ独乙刑事訴訟法中被告人ノ取扱法規千八百七十三年三月二十三日發布奥国刑事訴訟法中未決勾留者ノ取扱千九百五年十一月二十八日提出伊太利刑事訴訟法草案中未決勾留者取扱法規及中華民國ニ於ケル刑事被告人取扱ニ關スル規定」および「フキートルヒ原著プロシヤ現行処遇制度」⁴³であり、これらを翻訳したものが、いずれも山岡の旧蔵資料に収められている⁴⁴。そして、これら参照法令の中で、未決拘禁施設を監獄（刑務所）から分離・独立させる規定が含まれているものは、「中華民國看守所暫行規則」以外にない。さらに記せば、「中華民國看守所暫行規則」に対してのみ、関係条文の翻訳だけでなく正木亮による「はしがき」が付され、「殊に看守所即我拘置監に当るべきものは之を監獄の範圍より除外したる点に於て特に我監獄制度の改良參考資料として有益なるものなり」⁴⁵との評価が加えられているのである。

以上の事柄を踏まえると、行刑制度調査委員会以降にみられた未決拘禁施設独立への動きは、「中華民國看守所暫行規則」に着想をえた正木亮が推進したもので、この方針を、主査や起草者として監獄法改正事業に携わった山岡萬之助が受け入れることによって成立したものと考えられよう。

ところで、1925年1月に「未決勾留法案」を含む三法案が司法大臣へ提出されたのち、行刑局長のもとでさらに調査研究が行われ、1926年4月には三法案を一括した「刑務法案」が編成される⁴⁶。同法案では、未決拘禁施設は次のように規定されていた。

第一編 総則

第一章 刑務所及保安物禁

第一條 刑務所ニ於テハ刑ノ執行並未決拘禁ヲ為ス

第二條 刑務所ノ設備ハ左ノ四種トス

一 懲治所

二 禁錮所

三 拘留所

四 監司所（中略）

第五編 未決拘禁

第百六十四條 刑事被告人其ノ他刑事手續ニ因リ拘禁セラルヘキ者（未決拘禁者）ハ之ヲ監司所ニ収容ス（後略）⁴⁷

同法案は、未決拘禁施設たる「監司所」が「刑務所」の一種とされている点、および未決拘禁を行う「監司所」と「刑務所」との分離について規定がない点において、こと未決拘禁施設の独立という観点からいえば、「未決勾留法案」からの後退がみられる。同法案は当時の行刑局長・泉二新熊⁴⁸のもとで編まれたとされるが⁴⁹、泉二は監獄法改正調査委員会の場でも、「文字上法律ノ名ヲ行刑法ト云ハスシテ刑務所法トカ何カ適当ノ名称アルヤモ知レス余リ文字ニ囚ハレテ居ル如クナルモ予防拘禁ナルモノモーツノ拘禁ノ中ニ入レテ置クコトガ

便宜ニシテ行刑法ト云フモノノ内ニ未決ヲ入レルコトモ立法ノ便宜ナルガ故ニ以上ノ如ク理論的ニ言ハズトモ矢張行刑法中ニ入ルルモ亦可ナラスヤトモ思フノデ此分離案ヲ固執スルノデハナイ」⁵⁰と述べるなど、法案の構成や未決拘禁の位置づけに関して、比較的柔軟な姿勢をみせていた。このように、未決拘禁施設の独立は、いまだ司法省の総意といえる状態ではなく、時々々の事業の主宰者とその方針によって変わりうるものであったといえよう。

したがって、さらなる揺り戻しも起きる。1927年3月2日、刑務法案調査委員会が設置されるとともに、同委員会で「監獄法改正ノ綱領」が決議されたが⁵¹、綱領には再び、

一 未決拘禁所、労役留置所ハ原則トシテ之ヲ特設スルコト⁵²

との項目が置かれた。その後、同委員会は行刑局長・松井和義、辻敬助・岡部常・芥川信・正木亮の5名からなる小委員会で刑務法案の逐条審議を行い、調査委員会を経て、同年4月15日に「修正刑務法案」をまとめている⁵³。「修正刑務法案」では、未決拘禁施設に関する規定は次のように改められた。

第一編 行刑

第一章 総則

第一節 刑務所

第一條 刑務所ノ設備ハ左ノ三種トス

- 一 懲治所
- 二 禁錮所
- 三 拘留所

未決拘禁所ハ必要アル場合ニ於テ之ヲ刑務所ニ代用スルコトヲ得警察官署ニ附属スル留置場亦同シ（中略）

第三編 未決拘禁

第百七十二條 未決拘禁所ハ特ニ之ヲ設ク但シ已ムコトヲ得サル場合

ニハ刑務所ニ附設スルコトヲ得

第一百七十三條 刑事被告人其ノ他刑事手續ニ因リ拘禁セラルヘキ者
（未決拘禁者）ハ之ヲ未決拘禁所ニ収容ス（後略）⁵⁴

一目みてわかるように、「第一編 行刑」と「第三編 未決拘禁」とが並列関係になったこと、「刑務所ノ設備」から「未決拘禁所」が除かれたこと、未決拘禁所は原則として特設すべきであると明記されたことなどの変更が施されており、これは正木の年来の主張とも一致する。正木は刑務法案調査委員会および小委員会のいずれにも委員として名を連ねており、彼の旧蔵資料であった「刑務法案」⁵⁵には、これらの変更点について鉛筆で書き込みがなされていることから、修正の端緒が正木自身にあったか否かは不明ながらも、修正に彼が関与していたこと自体は確実である。

そしてこののち、「修正刑務法案」はさらに「刑務法予備草案」⁵⁶へと衣替えし、また、1927年6月には刑法並監獄法改正調査委員会が発足、下部組織として監獄法改正起草委員会も立ち上がるが⁵⁷、結局のところ、一連の監獄法改正事業は日の目をみることなく終わった。なぜなら、監獄法改正起草委員会が「刑法関連事項審議終了まで休会」⁵⁸し、以後も大きな成果を残すことなく、1940年に廃止されるにいたったためである⁵⁹。

以上、監獄法改正事業と絡めて1922年から温められてきた、未決拘禁施設の監獄（刑務所）からの分離・独立という方針は、山岡萬之助や正木亮に支えられて根強く主張されたが、あくまでも法案に取り込まれるにとどまり、具体的な形をとって表に現れることはなかったのである。

3. 司法制度調査会での未決拘禁施設独立に関する議論

- (1) 未決拘禁制度に対する各界の関心と関与——司法制度調査会の前提として
監獄法改正事業が中断していた1935（昭和10）年7月、司法大臣小原直のもとで司法制度調査会が設置される⁶⁰。「はじめに」でも述べたように、その答

申が東京拘置所の開設につながるわけだが、答申には誰の、どのような議論が影響を与えていたのであろうか。以下では、当時行われていた司法制度改善をめぐる議論⁶¹の中で、未決拘禁施設の独立がどのような位置づけを与えられていたのか、確認するところからはじめたい。

司法制度調査会の設置が予定される中、司法省調査課は、1934年10月に『司法制度改善ニ関スル諸問題』と題する小冊子を作成し、裁判所、検事局、弁護士会、大学、産業団体等に意見を求めた⁶²。同冊子には28項目の諮問事項が掲載されており、この中に

第二十二 未決拘禁制度ニ関シ考慮スベキ点如何⁶³

との問いが含まれている。意見を求められた関係機関は問いへの回答を寄せており、その一部が1935年3、4月に刊行された『法律時報』7巻3、4号に掲載されている。大学、産業団体、弁護士会からの回答をみると、未決拘禁制度に関しては未決勾留日数の短縮や勾留期間の刑期算入、差入などの待遇改善に関する意見が目立ち、未決拘禁施設の独立に触れるものはわずか3件に過ぎない⁶⁴。未決拘禁制度に対する当時の学界の関心事を把握する上では、少し時期は前後するものの、團藤重光が1938年に著した以下の文章が参考になろう。

刑事における被告人保護の趣旨から、未決勾留の改善及び陪審法の改正が問題とせられてゐる。就中、未決勾留は最も重要な意味を有するものである。昭和九年の司法省諮問事項中にも「未決拘禁制度に関し考慮すべき点如何」(諮問事項^{第三})といふ項目が掲げられてゐるのである。これはもとより不当拘禁といふ観点のみから問題を捉へたものではないが(中略)その重点はやはりそこにあるといはねばならぬ(中略)。主として問題となるのは第一に勾留期間の短縮、第二に勾留更新の制限、第三に勾留中の処遇の改善、第四に勾留に対する不服申立の許容(中略)である⁶⁵。

また、帝国弁護士会と第一東京弁護士会は、1934年秋にそれぞれ司法制度改善に関する見解を公表しているが⁶⁶、ここでも未決拘禁施設の独立には触れられていない。このように、当時の学界や弁護士会において、未決拘禁施設の独立は、未決拘禁制度をめぐる主要な論点には位置づけられていなかったのである。

ところが、「司法制度改善ニ関スル諸問題」について司法省調査課が加えた解説文では、この問題がもう少しクローズアップされている。

二十五 未決拘禁制度ニ関シ考慮スベキ点如何 (第二十二)

現行未決拘禁制度ニ関シテハ其ノ本質ニ鑑ミ未決拘禁ニ関スル独立法規ノ制定、諸国ニ於テ認ムルガ如キ裁判所所属ノ未決拘禁所ノ設立及未決拘禁所ニ囚人分類所ヲ附置シ確定囚ヲ配属セシムベキ刑務所ヲ指定スルノ制度ノ採用其ノ他差入制度ノ改良等幾多考慮ヲ要スベキモノアリ本問ヲ以テ其等ノ諸点ニ付意見ヲ問ハントス⁶⁷

つまり、諮問した側には、未決拘禁施設の独立という論点も念頭にあったものといえよう。また、司法省調査課が各界からの意見の聴取結果をまとめたと思しき文書には

第二十二 未決拘禁制度ニ関シ考慮スベキ点如何（中略）

四 未決拘禁所ニ関スルモノ

(イ) 設クル要アリト為スモノ

(1) 裁判所々属ノ未決拘禁所設置ノ要アリト為スモノ 【59件】

(2) 検事局ニ所属セシムヘシトスルモノ 【7件】

(3) 行刑系統ニ属セシムヘシトスルモノ 【13件】

(4) 司法大臣ノ直属トスルコト 【1件】

(ロ) 既決拘禁所ト建物施設若ハ処遇ヲ区別スヘシトスルモノ 【48件】

(ハ) 設備戒具処遇等ヲ改善スヘシトスルモノ 【70件】

(ニ) 建物ヲ裁判所構内若ハ附近ニ設クヘシトスルモノ 【6件】⁶⁸

との結果が記されており、相当数の機関から、未決拘禁所に関する意見が寄せられていたことがわかる。ここで、未決拘禁所を設ける必要があると回答した80機関の内訳をみると、裁判所19、検察局22、刑務所24、弁護士会4、大学1、その他10（外地機関・軍・産業団体など）となっている。この事実も、未決拘禁施設の独立に関して、学界・在野法曹の関心が低く、裁判・検察・行刑に携わる官界の関心が高かったことを示すものといえよう⁶⁹。

ところで、司法制度調査会発足後の1935年12月、第一東京弁護士会と帝国弁護士会の司法制度改善実行委員会は、「先に司法制度改善に関し適切緊要なりと認むる事項を審議決定したる処、更に之が具体的方策に関し萬遺憾なきを期するが為め」⁷⁰に「予審及勾留ニ関スル改善意見」をとりまとめた⁷¹。そこでは、未決拘禁施設の独立についても

二十 未決留置ニ付被勾留者ノ処遇ヲ改善スルコト

(イ) 未決拘禁場ヲ刑務所ヨリ分離シ之ヲ新設スルコト⁷²

と記載されるなど、要求事項がより具体化している。

そしてこの頃から、弁護士会は司法制度調査会を舞台の一つとして、行刑当局と連携しつつ、未決拘禁制度の改善に向けた動きをみせている。例えば、「予審及勾留ニ関スル改善意見」を取りまとめた司法制度改善実行委員会のメンバーは、1935年11月13日、岩松玄十行刑局長の案内により、建築中であった巢鴨刑務所（のちの東京拘置所）を参観し、改善希望事項を取りまとめて行刑局長へ提出した⁷³。この改善希望事項は、後日、司法制度調査会の「予審制度及未決拘禁制度ヲ議スル小委員会」に配付されている⁷⁴。

また、第一東京弁護士会と帝国弁護士会は1936年8月15日に「収容者ト家族トノ間ニ於ケル身分上若クハ家事上ノ用件ニ付便宜ヲ図ル方法ヲ立ツルコト」⁷⁵を決議したが、この決議も司法制度調査会の場で配付されたうえ⁷⁶、同年10月1日から、市ヶ谷刑務所に未決囚保護相談所を開設するという形で実現している⁷⁷。同施設は、「未決囚人と其の家庭とを連絡する相談所を設け、家族の生

活方針の指導及囚人の不満不便等を除去せんとする」ために設けられたもので、「帝国弁護士会の未決囚待遇改善意見の一部具現」であった⁷⁸。そして本件は、「各未決拘禁所に人事相談所を設けること」⁷⁹として、司法制度調査会の答申に取り込まれるのである。すなわち、当時の未決拘禁制度改革に関しては、弁護士会と行刑当局との間に一定程度の協力関係が成立していたといえるだろう。

(2) 司法制度調査会での審議

続いて、司法制度調査会での議論を取り上げたい。1935年7月に発足した司法制度調査会は、司法省から、「未決拘禁制度に関し考慮すべき点如何」⁸⁰など4項目の諮問を受けた⁸¹。

司法制度調査会はその後、10月3日に小委員会の委員を任命している⁸²。「予審制度及未決拘禁制度ヲ議スル小委員」に任命されたのは、光行次郎、池田寅二郎、泉二新熊、木村尚達、小野清一郎、平松市蔵、田阪貞雄^{ママ}、大森洪太、岩村通世、岩松玄十の10名で⁸³、幹事は宮城実、島保、両角誠英、池田克、坂野千里、齋藤悠輔、関宏二郎、船津宏、正木亮であった⁸⁴。

小委員会での議論の内容は一部を除いて不明とされているが⁸⁵、法務省法務図書館に所蔵される「司法制度調査会関係文書」⁸⁶中に、第1回（1935年10月7日開催）から第18回（1936年12月14日）までの小委員会の議事メモと配付資料が残されている⁸⁷。以下では同資料を用いながら、審議の経過に触れてみたい。

小委員会で未決拘禁制度が議論されたのは、確認できる限りにおいて、7月27日の第13回小委員会⁸⁸、9月21日の第14回小委員会⁸⁹、10月19日の第15回小委員会⁹⁰である。第13回小委員会では、いまだ予審制度について結論が出ていないにもかかわらず⁹¹、岩松行刑局長から「来年三月一極テ新シイ所カ出来已ツソ新シイ制度ヲ立テルニハ已イ時デアルカラ審キノスムノヲ俟タス 市ヶ谷ノ差入ニ付テハ大方針ヲ定メテ貫ツテ準備シタイト思フ休暇中ニ御□□ヲ願已明ケノ委員会ニ一回御討議ヲ願已タイト思フ」⁹²との発言がなされ、これを機に未決拘禁制度の審議が行われている。

9月21日の第14回小委員会では、未決拘禁施設の独立に言及する複数の資料

が配付された。そのうち一つは委員（弁護士）の田坂貞雄が提出した「未決勾留者処遇改善案」であり、そこには、

- 一、未決者ノ勾留所ヲ既決囚ノ収容所ヨリ全然分離独立セシムルコト（原則トシテ裁判所構内ニ附置セシム）猶特別ノ職員ヲ置キ私服制ヲ採用シ既決囚ヲ所内ニ於テ使役セサルコト
- 二、絶対ニ刑務所又ハ類似ノ名称ヲ用キサルコト⁹³

との項目がみられる。また、無記名の文書「未決拘禁者留置場ニ関スル改善希望」には、

- 一、未決拘禁者ノ留置場タルコトヲ明カニスル為メ之ヲ刑務所ト分離シ独立ノ名称ヲ附シタル設備ト為スコト⁹⁴

と記されている。本資料には鉛筆書きで「岩松行刑局長 第一東京弁 帝国弁護士」と記載され、岩松局長もまた、本資料が配付された小委員会の中で、1935年に両弁護士会から改善意見の提出があった旨の発言をしているので⁹⁵、本資料は弁護士会の意見書であろう。したがって小委員会では、弁護士出身の委員たちは未決拘禁施設の独立を支持する立場にあったとみられる。

一方、行刑当局の考えはどうであったかという点、第15回小委員会に、岩松行刑局長が「中華民國に於ける刑事被告人取扱に関する規定」を提出している⁹⁶。本資料は、署名こそ「正木幹事」から「岩松委員」に変わり、また全編が清書されているが、内容は1922年に正木亮が作成したものと同一であり、正木が記した「はしがき」も、一字一句変わらずに残っている。したがって、行刑局もまた未決拘禁施設の独立を志向していること、そしてその主張は正木亮が提起した議論の延長線上にあり、新たな理論や母法を根拠とするものではなかったことがわかる。

小委員会では、差入制度や未決拘禁の刑期算入問題など幅広い論点を取り上

げられる中、未決拘禁施設の独立に関しても、第15回小委員会で議論と採決が行われた⁹⁷。この場では小野清一郎が、「未決勾留所ト既決監ヲ設クルハ觀念論カカツテ居ルト思フ」、「地方ニ於イテ未決ト既決トカ嚴然ト區別セラル、ハ不經濟テアル」などと述べて未決・既決の法制上の分離や未決拘禁施設の独立に反対している⁹⁸。これに対して、施設の独立を主張していたと思われる岩松行刑局長が「入口ヲ變ヘル位」でよいと主張を変えたところ、小野は「入口ヲ別ニスル程度ナラ別ニ異存アリマセン」と容認に転じた⁹⁹。その結果、本件は「外形上別ニ取扱ヲナス如ク見ユル様ニ設備スル事」と決議されている¹⁰⁰。すなわち、小野清一郎の意見によって、未決拘禁施設の独立は、抑制された表現になったものといえる¹⁰¹。

小委員会の議を経たのち、1936年12月22日に司法制度調査会の総会が開かれて、同会の答申は完成した¹⁰²。未決拘禁制度改革に関する答申は全6項目からなるが、未決拘禁施設の独立に関しては、

- 一、未決拘禁所と既決刑務所とを外觀上區別し得るやう設備し独立の名称を付すこと¹⁰³

とされた。

司法制度調査会が答申で未決拘禁施設の独立を掲げるにいたった経緯は、次のように整理できる。まず、1935年以前には、未決拘禁施設の独立に関心を寄せていたのは主に官界であり、在野法曹や学界の関心は低調であった。しかし、司法制度調査会の設置前後から弁護士会と行刑当局との連携が密になり、同調査会を巻き込みながら、未決拘禁制度の改善が試みられた。そしてこの頃には弁護士会も、未決拘禁施設の独立を具体的な要求事項に掲げるようになる。

司法省の側は当初から、未決拘禁制度の独立を論点の一つと捉えており、行刑当局はこの動きを推進する立場にあったとみられる。その主張の根拠となり、参照された外国法制は、正木亮が残した「中華民國看守所暫行規則」であり、この点では新規性は見受けられない。

結果的に、司法制度調査会場で未決拘禁施設の独立が答申に加えられた背景には、行刑当局の年来の姿勢と、人権擁護を求める弁護士会側の姿勢の一致があったものと思われる。

4. 結語

本稿では、大正・昭和戦前期における未決拘禁施設の独立に向けた動きを、新出史料を用いながら再構成してきた。

未決拘禁施設は監獄（刑務所）と分離・独立して設置されることが理念として正しい、そうあるべきだとの考えは、大正期に監獄法改正事業が進められる中で、事業の関係者によって主張され、法案に取り込まれた。主唱者の一人には間違いなく正木亮がおり、これを法案の形で具体化する際に大きく寄与したのが山岡萬之助であった。特に正木は、参照すべき法令として「中華民國看守所暫行規則」を見出し、そこに規定された制度の日本での採用を訴えている。当時の当局者らがそうした主張を行った背景に、大正刑事訴訟法に定められた人権保護的諸規定があったことも疑いない。そして、大正期に形成された問題意識は、昭和戦前期の監獄法改正事業を通じて、司法省および行刑関係者に共有され続けた。

司法制度調査会が発足する前後、1934年から1935年頃にかけての学界や弁護士会が、未決拘禁施設の独立に対しては強い関心を寄せていなかったことを踏まえるならば、大正期以降の監獄法改正事業なくして、司法制度調査会の論点に未決拘禁施設の独立が挙がったとは考えにくい。一方で、未決拘禁施設の独立が人権擁護という目的のもとに発生した改革案である以上、その内容は弁護士会の立場とも親和性を有していた。司法省・行刑当局の側からその可能性が示されたのち、弁護士会でも、未決拘禁施設の独立という要求が明確な形をとるようになる。結果として司法制度調査会では、両者の合作のような形で、答申に「未決拘禁所と既決刑務所とを外觀上区別し得るやう設備し独立の名称を付すこと」という項目が設けられたのである。

以上の経緯からすれば、司法制度調査会の答申を受けて、1937年5月に監獄官制が改正され、刑務所から独立した未決拘禁施設である東京拘置監が誕生した、という一連の成果に、大正期以来の監獄法改正事業の影響をみてとることは十分に可能であろう。

なお、本稿では論じきれなかった事柄がいくつか残されている。一つは、そもそも東京拘置所が、いつの段階から単独の未決拘禁施設として構想されていたのかという点である。仮に司法制度調査会の審議よりも前の段階で、あらかじめ未決拘禁施設となることが予定されていたのであれば、本稿が取り上げた司法制度調査会の役割と意義は薄れることになる。この点は、さらなる検証が必要であろう。

もう一つは、先行研究における司法制度調査会の理解¹⁰⁴に対して、本稿で示した成果をどのように位置付ければよいのか、という問題である。本稿では、少なくとも未決拘禁施設の改革をめぐって、行刑当局と弁護士会とが一定の協調関係にあったと結論づけたが、一般的に司法制度調査会での議論は、検察権限の拡大強化を図る司法省の側と、人権蹂躪問題を取り上げてその歩みを批判する弁護士会・在野法曹の側とを対置させる形で把握されている。未決拘禁施設の改革をめぐる動きが局地的な例外を示すものという見方もできようが、それでもやはり、なぜこの問題が例外たりえたのか、という点は考えねばならないと思う。正木亮は後年、1920年代を回顧して、「収容者は人とし^マ処遇されねばならない。そういう時代にわが監獄法改正事業は進められたのである。このような哲学的基盤の上に刑務法予備草案が起草されたことを看過すると監獄法改正事業をたんなる技巧的な軽いものとして扱うようになる」¹⁰⁵と述べている。こうした理念と、当時の司法部の動きとが、いかにして共存し得たのかという点については、引き続き注意を払いたい。

1 「東京拘置所の新築落成」正義・昭和12年6月号（1937年）83頁。

2 国立公文書館所蔵『公文類聚』第61編・昭和12年・第9巻・官職7・官制7（司法省・文部省一）、「監獄官制中ヲ改正ス・（東京拘置所）」。

- 3 前掲同書。
- 4 刑事訴訟法制定過程研究会「刑事訴訟法の制定過程（一）」法学協会雑誌91巻7号（1974年）1110頁，小田中聰樹『刑事訴訟法の史的構造』（有斐閣，1986年）83頁など。
- 5 大正・昭和戦前期の監獄法改正事業を取り上げた研究には，矯正図書館所蔵・法務省矯正局『監獄法改正事業の概要』（1953年）1頁以下，綿引紳郎ほか『全訂 監獄法概論』（有信堂，1955年）343頁以下などに加え，小幡尚「昭和戦前期における行刑の展開と思想犯処遇問題」歴史学研究719号（1999年）1頁以下，同「一九二〇年代前半期における行刑の展開と監獄法改正準備事業」人文科学研究9号（2002年）69頁以下，同「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」高知大学学術研究報告人文科学編・社会科学編54巻（2005年）1頁以下，同「一九二〇年代における行刑制度改革構想と監獄法改正事業」人文科学研究15号（2009年）1頁以下をはじめとする小幡氏の業績がある。また，行刑制度調査委員会については拙稿「行刑制度調査委員会と山岡萬之助—大正期の監獄法改正準備作業に果たした役割—」叢誌7号（2012年）3頁以下も参照のこと。とりわけ，小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」および同「一九二〇年代前半期における行刑の展開と監獄法改正準備事業」の記述は詳細であり，本稿で記載する各種委員会の活動については両論文に負うところが大きい。
- 6 小河滋次郎『監獄法講義』（巖松堂書店，1912年）8頁。
- 7 前掲同書12頁。
- 8 小野清一郎『刑の執行猶予と有罪判決の宣告猶予及び其の他〔増補版〕』（有斐閣，1970年）所収「未決勾留に関する諸問題」144頁。
- 9 未決拘禁制度改革の経緯については，小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」6頁以下が詳しい。
- 10 法務図書館所蔵『行刑制度調査委員会内規施行ノ件訓令他諸綴』。
- 11 前掲同書。
- 12 前掲同書。
- 13 行刑制度調査委員会と山岡萬之助の関係については，拙稿「行刑制度調査委員会と山岡萬之助—大正期の監獄法改正準備作業に果たした役割—」8頁および13頁。
- 14 山岡萬之助については，細川喜美『人間山岡萬之助傳』（講談社，1964年），小川太郎・中尾文策『行刑改革者たちの履歴書』（矯正協会，1983年）所収・中尾文策「山岡萬之助」227頁以下，柏村哲博「第三代総長山岡萬之助小伝」日本大学史紀要3号（1997年）89頁以下など。
- 15 法務図書館所蔵「山岡萬之助関係文書」中「行刑制度調査」（E-57）。以下本稿では，法務図書館所蔵「山岡萬之助関係文書」を〔法務省山岡〕と表記する。
- 16 前掲同書。
- 17 〔法務省山岡〕「行刑制度調査委員会第一部会日誌」（E-60）。
- 18 前掲「行刑制度調査」（E-57）。
- 19 〔法務省山岡〕「行刑制度調査委員会幹事会日誌」（E-58）。

- 20 前掲同書。
- 21 前掲同書。法令面での両者の分離も、この決議を根拠になされたようである（小幡・前掲「一九二〇年代における行刑制度改革構想と監獄法改正事業」8頁）。
- 22 矯正図書館所蔵『行刑制度調査委員会幹事会日誌』（正本文庫323）。
- 23 前掲同書。本項目は、1922年11月16日に行われた第44回幹事会で決議された。
- 24 その過程は、〔法務省山岡〕「未決勾留法」（E-78）および前掲『行刑制度調査委員会幹事会日誌』（正本文庫323）などを通じて確認できる。
- 25 学習院大学法経図書館所蔵「山岡萬之助関係文書」中『行刑制度調査答申書（壹）』（A-II-1-2）。
- 26 『行刑制度調査答申書（壹）』の成立時期については、小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」6頁。
- 27 前掲『監獄法改正事業の概要』15頁。
- 28 〔法務省山岡〕「監獄法改正調査会日誌（第1回）」（E-69）。
- 29 〔法務省山岡〕「監獄法改正調査会日誌（第2回）」（E-70）。
- 30 前掲「未決勾留法」（E-78）。
- 31 前掲「監獄法改正調査会日誌（第2回）」（E-70）。
- 32 〔法務省山岡〕「[監獄法改正委員会報告書]」（E-75）。
- 33 〔法務省山岡〕「行刑法案 予防拘禁法案 未決勾留法案」（E-76）。
- 34 前掲「行刑制度調査委員会第一部会日誌」（E-60）。
- 35 前掲「監獄法改正調査会日誌（第2回）」（E-70）。
- 36 前掲「[監獄法改正委員会報告書]」（E-75）。
- 37 正木亮については、正木亮追想録刊行会編『正木亮追想録』（正木亮追想録刊行会、1974年）、小川・中尾・前掲書所収・中尾文策「正木亮」269頁以下など。
- 38 前掲「未決勾留法」（E-78）。
- 39 正木亮「中華民国看守所暫行規則を論ず（拘置監は監獄に非ず）」監獄協会雑誌35巻8号（1922年）4頁以下。
- 40 正木は後年、同規則の制定に関わったのが、清国政府の招請に応じて日本から現地に渡った小河滋次郎であったと述べている（正木亮「未決拘禁所の独立」法律新聞4090号（1937年）3頁）。この点について確証は得られないが、同規則と同じ1913年に中華民国で制定された中華民国監獄規則が日本の監獄法を参照しているとの指摘がある（手塚豊教授退職記念論文集編集委員会編『明治法制史政治史の諸問題』（慶應通信、1977年）所収・島田正郎「清末の獄制改革と小河滋次郎」518頁以下、特に523頁）。
- 41 正木・前掲「中華民国看守所暫行規則を論ず（拘置監は監獄に非ず）」9頁。
- 42 正木・前掲書4頁。
- 43 前掲『行刑制度調査委員会幹事会日誌』（正本文庫323）。
- 44 前掲「未決勾留法」（E-78）。
- 45 前掲「未決勾留法」（E-78）。

- 46 前掲『監獄法改正事業の概要』16頁および小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」13頁以下。
- 47 矯正図書館所蔵『刑務法案』（正本文庫331）。
- 48 泉二新熊については、吉川経夫ほか編『刑法理論史の総合的研究』（1994年，日本評論社）所収・内田文昭「泉二新熊の刑法理論（Ⅰ）」373頁以下および田宮裕「泉二新熊の刑法理論（Ⅱ）」395頁以下，小川・中尾・前掲書所収・小川太郎「泉二新熊」205頁以下など。
- 49 小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」13頁。
- 50 前掲「監獄法改正調査会日誌（第2回）」（E-70）。
- 51 前掲『監獄法改正事業の概要』16頁および小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」23頁以下。
- 52 前掲『監獄法改正事業の概要』16頁。
- 53 小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」24頁。
- 54 矯正図書館所蔵『修正刑務法案 昭和2年4月15日』（監獄法改正資料12-2）。
- 55 前掲『刑務法案』（正本文庫331）。
- 56 〔法務省山岡〕「刑務法予備草案」（E-81）。同法案は，条文番号に異同がみられるものの，未決拘禁施設に関する限り，「修正刑務法案」からの変更はない。
- 57 前掲『監獄法改正事業の概要』17頁および小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」26頁以下。
- 58 前掲『監獄法改正事業の概要』18頁。
- 59 この間の経緯について，小幡・前掲「昭和戦前期における監獄法・刑法改正事業」27頁以下および38頁以下。
- 60 小田中・前掲『刑事訴訟法の史的構造』76頁，「司法制度調査会の経過」法律新聞3851号（1935年）4頁，「司法制度調査委員会並に改正弁護士法実施準備委員会の第一回会合」法律新聞3861号（1935年）6頁など。
- 61 小田中・前掲『刑事訴訟法の史的構造』47頁以下。
- 62 小田中・前掲『刑事訴訟法の史的構造』48頁，および刑事訴訟法制定過程研究会・前掲書1094頁。
- 63 刑事訴訟法制定過程研究会・前掲書1095頁。
- 64 東京帝国大学法学部が「未決囚を刑務所に収容するは其れ自体矛盾なり。裁判所所屬の未決拘禁所を設け，少くとも原則として未決囚は此の未決拘禁所に収容するものとすべし。」（「資料欄」法律時報7巻3号（1935年）61頁），慶應義塾大学法学部法律科が「被疑者収容所を創設して未決者を勾留し，其の待遇を改善すべし」（前掲同書74頁），東京弁護士会が「未決と既決とを全然区別し未決者に対しては刑務所なる名称を使用せざる場所に勾留すること」（「資料欄」法律時報7巻4号（1935年）60頁）と言及するのみである。
- 65 團藤重光「司法制度」国家学会雑誌53巻10号（1938年）116頁以下。なお，記述を略した3か所には，いずれも割注によって関連文献が記載されている。

- 66 「司法制度改善ニ関スル意見」および「司法制度改善に関する第一東京弁護士会答申案」。正義・昭和9年12号（1934年）1頁以下および13頁以下。
- 67 司法省調査課「司法制度改善に関する諸問題」法曹会雑誌12巻12号（1934年）212頁。
- 68 法務図書館所蔵「司法制度調査会関係文書」「司法制度改善ニ関スル諸問題 司法省調査課」(1-(1))。以下本稿では、法務図書館所蔵「司法制度調査会関係文書」を〔法務省司法制度〕と表記する。なお、引用箇所中【 】内の記述は、史料上では回答した機関（各検察局・裁判所・刑務所・弁護士会・商工会議所など）の名称が列記されている部分を引用者が省略し、その件数（回答した機関の数）のみを記したものである。
- 69 例えば、同じ「未決拘禁制度ニ関シ考慮スヘキ点」でも、「勾留更新及勾留期間」に関する質問に対しては55機関が「制限セントスル説」に立っており、その内訳は裁判所2，検察局2，刑務所1，弁護士会27，商工会議所18，大学3，その他2（外地機関，公証）である。弁護士会・商工会議所の関心が高く，官界の関心は低いという，未決拘禁施設の独立問題とは逆の傾向を示していることがわかる。
- 70 「第一東京弁護士会，帝国弁護士会に於ける司法制度改善実行委員会決定意見」正義・昭和11年1月号（1936年）1頁以下。
- 71 前掲同書。
- 72 前掲同書5頁。
- 73 「未決拘禁者留置場改善希望事項の提出」正義・昭和11年1月号6頁以下。
- 74 〔法務省司法制度〕「未決拘禁者留置場ニ関スル改善希望」（3-(40)）。当該資料は，1936年9月21日に行われた第14回小委員会で配付されている。なお，この点については本文16頁を参照。
- 75 〔法務省司法制度〕「刑務所差入制度ニ関スル決議」（3-(39)）。
- 76 1936年9月21日の第14回小委員会で配付された。
- 77 「市ヶ谷刑務所に未決囚保護相談所を新設」正義・昭和11年11月号（1936年）158頁。
- 78 前掲同書。
- 79 「司法制度調査会答申」正義・昭和12年2月号（1937年）191頁。
- 80 「司法省に於ける司法制度調査会並弁護士法改正法律実施準備委員会」正義・昭和10年9月号（1935年）11頁。
- 81 前掲同書および刑事訴訟法制定過程研究会・前掲書1098頁。
- 82 〔法務省司法制度〕「〔予審制度及未決拘禁制度ヲ議スル小委員会指名ノ件〕」（2-(2)）。
- 83 前掲同書。法律新聞3906号（1935年）20頁にも小委員会人名が掲載されているが，そちらには光行次郎の名が含まれていないなど，異同がある。
- 84 「司法制度改正委員会の小委員会の議題案」法律新聞3906号12頁。なお，正木亮については，1935年10月21日開催の第2回小委員会まで出席を確認できるが（第3回小委員会については資料が存在せず，開催日も出席者も不明である。），1935年12月2日に開かれた第4回小委員会では小委員会人名表中，正木の名前が取り消し線により抹消されている（〔法務省司法制度〕「〔第4回〕予審制度及未決拘禁制度ヲ議スル

- 小委員会人名表」(3-(9))。これは、正木が東京控訴院検事に転任し、行刑局を離れたため(中尾・前掲「正木亮」286頁)と考えられる。
- 85 小田中・前掲『刑事訴訟法の史的構造』79頁。
- 86 同資料については、法務図書館編『司法制度調査会関係文書目録』(法務省法務図書館, 2009年)を参照のこと。
- 87 [法務省司法制度]「司法制度調査会 予審制度及未決拘禁制度ニ関スル小委員会議事撮要」(3)。
- 88 [法務省司法制度]「[第十三回予審制度及未決拘禁制度ヲ議スル小委員会]」(3-(23))。
- 89 [法務省司法制度]「[議事録の草稿]」(3-(36))。
- 90 [法務省司法制度]「[議事録の草稿]」(3-(42))。
- 91 小委員会が開かれる2日前の7月25日に、小委員会での議論が新聞で報じられるという事件があった。第13回小委員会の冒頭では、委員長の光行次郎と委員の小野清一郎が、このことについて発言している。なお、本件については小田中・前掲『刑事訴訟法の史的構造』79頁以下。
- 92 [法務省司法制度]「[議事録の草稿]」(3-(23)-②)。
- 93 [法務省司法制度]「未決勾留者処遇改善案 委員田坂貞雄」(3-(38))。
- 94 [法務省司法制度]「未決拘禁者留置場ニ関スル改善希望」(3-(40))。
- 95 前掲「[議事録の草稿]」(3-(36))。
- 96 [法務省司法制度]「中華民國に於ける刑事被告人取扱に関する規定 岩松委員」(3-(44))。
- 97 第15回小委員会で岩松行刑局長が答申案らしき10項目を掲げているが、その第2に「未決拘禁者ト既決ヲ分離」、第4に「未決拘禁ノ庁舎ヲ作ル」などの文言があり、これらの項目が未決拘禁施設の独立に関係していると思われる(前掲「[議事録の草稿]」(3-(42)))。
- 98 前掲同書。
- 99 前掲同書。
- 100 資料中、未決拘禁施設の独立に関する項目であったと思われる「第二」の上に、「◎」印が付されている(前掲「[議事録の草稿]」(3-(42)))。
- 101 ただし小野は、自説においては「法制上其の分離を要求する精神は極めて明かである」(小野・前掲書144頁)として未決・既決の分離を自明視している。
- 102 前掲「司法制度調査会答申」190頁以下。
- 103 前掲同書191頁。
- 104 小田中・前掲『刑事訴訟法の史的構造』47頁以下、および小田中聰樹『刑事訴訟法の歴史的分析』(日本評論社, 1976年)456頁以下。
- 105 正木亮「刑務法草案を起草した頃の思い出」刑政68巻5号(1952年)21頁。

〔付記1〕本稿の執筆にあたっては、公益財団法人矯正協会矯正図書館および法務省法務図書館とその関係者の皆さまに、所蔵資料の閲覧・利用をお認めいただくとともに、各種の便宜を図っていただいた。ここに記して感謝を申し上げます。

〔付記2〕本稿は、JSPS 科研費（若手研究（B）, 課題番号16K16979）, および一般財団法人山岡記念文化財団「山岡記念文化財団研究助成金」による研究成果の一部である。

山岡萬之助の教育観

木 下 秀 明

はじめに

司法官，法学者，日本大学経営者としての山岡萬之助（以下，「山岡」）についての文献や新聞記事は多い。

しかし，本学の教学の長としての山岡についての文献は，佐々木聖使の研究資料「『日本大学畧史』－山岡萬之助の大学教育と経営論」（日本大学精神文化研究所紀要23，1992年3月，以下「佐々木」）が唯一であろう。

『日本大学畧史』（以下「畧史」）は，学習院大学法経図書館蔵「山岡萬之助関係文書」の1冊で，1958（昭和33）年4月頃に佐々木らが録音した山岡回顧談の全文を謄写版印刷したものである（佐々木 p.38）。

山岡によれば，畧史は山岡が1913（大正2）年に就任した「専門学校令による日本大学時代」である「大体大正の前半」（佐々木 p.59）についての「第一回口述」（佐々木 pp.44-59）とその質疑応答（佐々木 pp.59-79）および1920年大学令（1918年公布）による日本大学以降の時代についての「第二回口述」（佐々木 pp.80-102）とからなる。

畧史に目次はない。しかし，本文中には「第一回口述」に「日本大学創立の意義」と「日本大学の経営について」の二つの見出しがある。後者の主体は山岡の本学経営への参加とその後の本学運営と拡張についての回顧である。「第二回口述」に見出しはないから，「第二回口述」は「日本大学の経営について」

の後半部に相当する。

教育に関する見出しはない。しかし、「第一回口述」中の「日本大学の経営について」の後半に、わずか8ページ（佐々木 pp.52-59）に過ぎないが、学生教育についての回顧がある。

それは、まず「建学の趣旨綱領」の丁寧な説明に続いて「知徳一本主義」の教育を説明し、いわば学生の教養としての哲学・宗教・美学を重視する。次に「男女共学」の実績を誇示し、最後に「体育」を具体的に紹介する。

「第二回口述」には、教育に関する前回口述から洩れた山岡研究室の司法国家試験指導の例示（佐々木 pp.82-84）、配属将校による軍事教練の評価、および自己批判的な軍国主義への言及が見られる（佐々木 p.94）。

この回顧からみて、畧史が山岡の学生教育に関する史料であることは確かである。

しかし、畧史は回顧談であるから、「資料的価値の面で問題がないとはいえない」（『日本大学百年史』1巻 p.566, 1997年、以下「百年史」）。

したがって、畧史を山岡の学生教育に関する史料とするに際しては、その信憑性の検証が欠かせない。

しかし、畧史は唯一の文献であり、その検証の論拠となる文献や史料は見当たらない。

そこで、『日大新聞』（43号から『日本大学新聞』と改称、以下「日大新聞」）掲載の山岡関係記事（以下「山岡記事」）を史料とし、畧史と記事の整合性の検証から畧史の信憑性を判断することを最初の課題とする。

その後で、畧史と畧史にはない山岡記事を史料として山岡の教育を明らかにすることを、本稿の主題とする。

日大新聞は、最初に総合学術情報センター作成のDVD（欠号多数）を閲覧し、その欠号補充に総合図書館蔵マイクロフィルム「200記念号」「200～430号」（欠号多数）を閲覧した。

表 1. 日大新聞（1921年～1944年）年次別発刊回数等統計

年	発刊回数	閲覧号数	欠 号 数	閲覧率 %
1921	3	3	0	100
1922	16	16	0	100
1923	16	16	0	100
1924	16	12	4	75
1925	18	15	3	83
1926	19	11	8	58
1927	18	3	15	17
1928	20	7	13	35
1929	20	0	20	0
1930	19	1	18	5
1931	18	5	13	28
1932	17	2	15	12
1933	16	10	6	63
1934	17	2	15	12
1935	18	2	16	12
1936	18	18	0	100
1937	20	19	1	95
1938	22	22	0	100
1939	19	19	0	100
1940	21	21	0	100
1941	23	23	0	100
1942	23	20	3	87
1943	22	13	9	59
1944	3	1	2	33
合計	422	261	161	62

注 1) 1928, 1929, 1930年発刊回数は推定±1回

注 2) 戦中最終号は1944年3月420号と推定

(論拠：3月に学徒勤労動員通年実施を閣議決定)

注 3) 号外2回（1935年3月15日，1937年1月15日）含む

表 1 は閲覧できた日大新聞の発刊回数等の統計である。

全発行回数に対する閲覧率は社会調査の一般的な回収率並みの62%で，高率の1921～1925年の5年間と1936～1942年の7年間の間に低率の1926～1935年の10年間を挟む凹型である。

したがって、日大新聞は、第一次世界大戦後の一時的好況の平和な時期と武力による大陸進出期の史料としては満足できるが、普通選挙実現の大正デモクラシーが終わって治安維持法・経済恐慌から満州事変へと軍国化して行く昭和初年代についての史料としては不満である。

なお、188～420号中の58点は保存状態不良で閲覧できなかった。

また、百年史が引用ないし参考とした日大新聞のうち、194号は所在不明、414、416、417号は保存状態不良で閲覧出来なかったのが残念である。

I. 日大新聞記事による略史の信憑性の検証

最初に、略史の信憑性を以下の手続によって検証する。

1. 記事の抽出

表2は山岡の教育言説（以下「言説」）に関する日大新聞記事47点の一覧である。

新聞なので、記事見出しは数行にわたるものが多い。

表2. 山岡の教育に関する日大新聞記事一覧

発行年月日（号）	記事見出し
1) 1922.10.27（16）	何事も第一人者たれ：明秋こそ必勝を期して：山岡理事談 ＊端艇部
2) 1923.04.23（27）	新入生諸君を迎ふる言葉：自由と節制：本学予科の特色：諸君は既に本学の一分子：本学理事・法学博士山岡萬之助
3) 1925.07.05（60）	団結は力なりと予科山桜会成る：山岡学長を総裁に：結成の発会式挙行
4) 1926.05.25（77）	宗教科の懇親会で：山岡学長の長広舌
5) 1932.01.20（184）	年頭所感：暁の雞声に代へて：昭和七春初頭の辞：山岡萬之助
6) 1933.04.20（204）	新学年に際して：学長法学博士山岡萬之助
7) 1933.09.27（211）	わが大学の五大使命：就任式に於ける式辞：日本大学総長・法学博士山岡萬之助
8) 1933.11.10（214）	名実共に：日本大学たらん：山岡総長の挨拶（大要）
9) 1933.11.24（215）	祝賀運動会に於ける山岡総長挨拶
10) 1933.11.24（215）	神宮外苑競技場に壯観・二万の日大学徒：意気天を衝く旺んな簡閱式：見よ！この堂々たる大偉容を〔総長挨拶〕
11) 1935.12.05（250）	図書館の本質は大学精神の発揚：山岡総長の挨拶
12) 1936.05.25（257）	新緑の神宮外苑に全日大豪華絵巻：躍動する二万の健児：朝靄を衝いて凜々・分列行進：正に壮、勇、美の極致：観閲式〔総長挨拶〕
13) 1936.06.08（258）	教育制度と人格主義：日本大学総長・法学博士山岡萬之助
14) 1936.10.20（265）	無敵選手の凱旋に湧く学園の歓呼：護れスポーツ日大の歓迎式：葉室感激に泣く
15) 1937.01.15（269）	新春随想：日本大学総長・法学博士山岡萬之助
16) 1937.04.17（273）	山岡総長の告辞に仰ぐ蛍雪の感激：三崎町各科の卒業式
17) 1937.05.20（275）	新緑の代々木原頭に豪壮の日大絵巻展く：学園一致の偉容全し〔式辞〕
18) 1937.05.20（275）	日大スポーツの向上躍進を実証：オリンピック大会に備へよ〔山岡総長挨拶〕
19) 1937.10.01（282）	訓示 ＊72議会開院式勅語、国民精神総動員に関する「内閣告諭」（9月9日）関連
20) 1938.01.05（288）	精神生活の樹立へ：戦勝の春を迎えて所信を述ぶ：日本大学総長・貴族院議員・法学博士山岡萬之助
21) 1938.01.30（290）	新築落成に際し全予科生に告ぐ：日本大学総長・貴族院議員・法学博士山岡萬之助
22) 1938.02.05（291）	新築全く成りて：予科の落成式：山岡総長力強く訓練
23) 1938.06.05（299）	烈風を衝き黄塵を圧す：武装健児颯々の行進：誇れよ、われ等の大学祭〔観閲式式辞〕

- 24) 1938.11.05 (307) 東洋永遠の平和を念じ大使命の遂行に当れ：教学振興の要今日最も深刻：日本大学総裁兼総長山岡萬之助
- 25) 1939.02.20 (311) 直面せる思想戦へ：文化の創造者たる大学の任務：日本大学総長・貴族院議員・法学博士山岡萬之助
- 26) 1939.06.05 (317) 総親和総努力を如実に示して：豪壮華麗の大運動会：オール日大の絵巻物
- 27) 1939.12.05 (327) 法文科奉仕隊へ：山岡総長訓示
- 28) 1940.01.05 (329) 東亜新秩序建設と共に：教育の革新を要す：日本大学総長法学博士：山岡萬之助
- 29) 1940.05.05 (336) 本学恒例の大学祭：大学祭の大綱決す：簡閱式・運動会の単一化：競技は団体対抗を主とする〔準備委員会に於ける：山岡総長挨拶〕
- 30) 1940.05.20 (337) 大学祭当日の：山岡総長の訓示
- 31) 1940.07.20 (340) 山岡総長講演 *奉仕隊
- 32) 1941.01.10 (350) 年頭の辞：総長・法学博士山岡萬之助
- 33) 1941.04.25 (357) 五月十日の大学祭：精神力昂揚を主に：山岡総長の方針を体し
- 34) 1941.05.25 (359) 建学の精神を遵奉し：国家有為の材たれ：山岡総長告辞：於本校卒業式
- 35) 1941.05.25 (359) 知行一致・透徹せる：人材の要望切なり：山岡総長の訓辞
- 36) 1941.05.25 (359) 山岡総裁訓辞：日本大学報国団結団式
- 37) 1941.09.10 (365) 大家族主義を実践：知行一如社会へ範を示す：山岡総裁の挨拶
- 38) 1941.10.25 (368) 皇道精神を基調に：文化の向上を期せ：総長山岡博士の挨拶
- 39) 1941.11.10 (369) 日本精神を錬成し：国家本位に生きよ：山岡総長の力強い挨拶
- 40) 1942.01.10 (373) 今日の光栄を契機に：国家の隆昌に寄与せよ：告辞：総長法学博士山岡萬之助
- 41) 1942.02.25 (376) 全日大：戦捷第一次祝賀式：後楽園で挙行〔総長訓示〕
- 42) 1942.06.10 (383) 快晴の二日神宮外苑で：厳粛な大学祭：終って全学徒の一大行進〔山岡総長訓辞〕
- 43) 1942.10.10 (390) 指導者鶴園君：山岡総長が激励：満洲へ行く快男児
- 44) 1943.01.10 (396) 新春に当りて：総長法学博士山岡萬之助
- 45) 1943.01.25 (397) 時局下一体的活動：総長山岡博士の訓辞：教職員の進むべき道を説く
- 46) 1943.10.10 (413) 征く学徒に激励と祝辞：八紘為宇の経綸に参じ君国の難に赴け：山岡総長告辞
- 47) 1944.01.10 (418) 決勝年頭の辞：本学総長・法学博士・貴族院議員山岡萬之助：皇国精神の組織化：今ぞ一体原理昂揚の秋：総長・迎春劈頭の第一声

注. 1) : 改行

2) [] 記事中小見出し

3) * 注記

2. 抽出山岡記事の俯瞰

日大新聞の山岡記事を畧史の信憑性検証の史料とするのであるから、山岡記事の信憑性が前提となる。そこで、形式的ではあるが、山岡記事の信憑性を確認する。

記事は以下の3種に区分できる。

A. 署名記事 4点

署名のある記事であるから、論題の制約はあるにせよ、信憑性に問題はない。

B. 口演記事 34点

催事等における山岡の訓辞・挨拶・談話などの原稿の転記と思われる記事で、催事の性格からの制約はあるにせよ、Aと同様に信憑性に問題はない。

C. 編集記事 9点

記者や編集者が、記者の聞き書きに基づいて山岡の言説に取捨選択を加えた記事であるから、山岡の言説そのものではないが、信憑性に重大な問題はない。

以上から、畧史の信憑性は、記事との整合性の程度によって検証できると考える。

表 3. 山岡萬之助の教育言説記事の対象と掲載時期

	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	計	新聞保存率 %
1921年										『日大新聞』創刊				100
1922年										C ポート部			1	100
1923年				B 入学式									1	100
1924年														75
1925年							C 予科学生会						1	83
1926年					C 宗教科懇親会								1	58
1927年														17
1928年														35 ?
1929年														0 ?
1930年														5 ?
1931年														28 ?
1932年	B 年頭の辞												1	12
1933年				C 新学年談話					B 総長就任式		B 総長就任式 C 祝賀運動会 B 観閲式		5	41
1934年														12 ?
1935年												C 図書館落成式	1	12 ?
1936年					B 観閲式	A 論文				C 葉室帰国歓迎式 (オリンピック水泳優勝)			3	100
1937年	B 年頭の辞			B 卒業式	B 観閲式 B 運動会					B 訓示 (国民精神総動員)			5	95
1938年	B 年頭の辞 B 予科校舎落成告示	B 予科校舎落成式				B 観閲式					B 創立50年記念式		5	100
1939年		A 論文				B 運動会						B 奉仕隊	3	100
1940年	A 論文				B 大学祭準備会 B 大学祭		B 奉仕隊						4	100
1941年	B 年頭の辞			C 大学祭	B 卒業式 B 大学祭 B 報国団				B 日本大学維持員評議員会	B 皇道芸術殿落成式	B 拓殖祭		8	100
1942年	B 卒業式	B 暇捷祝賀式				B 大学祭				C 渡瀨学生			4	87
1943年	B 年頭の辞 A 口演原稿									B 学徒出陣送別			3	59
1944年	B 年頭の辞												1	17 ?
計	10	3		4	9	4	2		2	6	5	2	47	61 ?

注A:「建学の主旨綱領」および署名記事 (論文)

B:口演記事 (式辞・訓話・挨拶等)

C:編集記事 (挨拶・講演・談話等)

?:新聞欠号のため年次別が特定困難な場合に推定した年間発行回数で計算

表3は、表2の全47山岡記事について、記事が対象とした催事等の一般的名称を記事の見出しの代わりに用い、発行年月欄に記事の種類を示す上述のA, B, Cを冠して記載した俯瞰用の年表である。

これらの記事の掲載は、好況で平和な時代と重なる山岡の学監・学長時代の1921～1926年はごく散発的であり、日大新聞がほとんど欠号の時期である1927～1931年は皆無である。満州事変後の軍国化へ向かう時期と重なる1933年の山岡総長就任時には一時的に集中するものの、ほとんどが国民精神総動員運動をスローガンとした1937年後半からの日中戦争段階に集中し、1941年末に始まる太平洋戦争段階になると、戦局の急変とともに激減する。

したがって、47山岡記事の背景は、1926年までの平時の4記事、平時ではあるが軍国化する1932年から1937年7月盧溝橋事件に至るまでの14記事、それ以降の戦時の29記事で異なることに留意する必要がある。

3. 山岡の教育語句の抽出

表4は、47山岡記事が伝える山岡の言説に基づいて回顧談である畧史の信憑性を検証するため、畧史または記事に見られる山岡の教育に関する語または句（以下「語句」）を抽出し、畧史と記事との量的照合ができるよう、すべて等質と仮定して、以下の手順で作成した一覧表である。

- 1) 畧史から山岡の語句を抽出して一覧表とした。
- 2) 記事中に畧史と同一語句あるいは同義の語句がある場合は、その記事掲載年を一覧表に記入した。
- 3) 記事中に畧史にない語句がある場合は、その語句とその記事掲載年を一覧表に記入した。
- 4) 一覧表の語句は、まず建学の主旨綱領の語句の記載順にしたがって配列し、次にこれらの語句と比較的関連性のある畧史の語句を、最後に主旨綱領と畧史の語句に比較的関連性のある記事にしかない語句を適宜挿入した。
- 5) 一覧表の全66語句には、一連番号01～66を付す他、畧史から抽出した語句のうち「建学の趣旨綱領」の12語句の頭には㊦～㊬、その他の25語句の頭に

は①～⑳を付した。したがって、畧史から抽出した語句は計37語句である。また、記事から抽出した畧史にない29語句の頭には㉑～㉓を付した。

6) 一覧表の縦の二重線は時期区分である。時期区分は「建学の主旨及綱領」の改定年とした。「Ⅰ期」は日大新聞創刊の1921年から1932年まで、「Ⅱ期」は1914年制定の末尾の綱領に「健全なる身体を養成し」を加筆した1933年から1939年まで、「Ⅲ期」は「建国」を「肇国」と書き換えた1940年（皇紀2600年）から1944年までである。

7) 一覧表の横の二重線は語句群の区分である。「A群」は「建学の主旨及綱領」の見出し名称だけ、「B群」は主旨中の語句と制定時の1, 2番目の綱領中の語句とその関連語句, 「C群」は制定時の3番目の綱領中の語句とその関連語句, 「D群」は1933年に3番目の綱領中に加筆された「健全な身体を養成」とその関連語句である「体育」など, 「E群」は1940年に「建国の精華」を「肇国の精華」と書き換えさせた国粹的精神主義の時流特有の観念的語句の類, 「F群」はその他の語句である。

表 4. 山岡萬之助の教育語句掲載記事年次別頻度表

[illegible]

〔注〕1) ○囲み文字：出典ごとの配列順…(1)カタカナ：建学の主旨及綱領。(2)英字（1字さげ）：『日本大学畧史』。(3)数字（2字さげ）：日大新聞

- ① 図中の文字は、図表としての記号・線・矢印の主管及補助、(矢印)の
- 2) 出典が重複する事項の○囲み文字の選択優先順は、上記の記載順とした
- 3) 「」の右側：文脈からみて加えた同義異語
- 4) 二重罫線：時期および性格類似の語句群の便宜上の見切り

4. 語句による畧史の信憑性の量的検証

1) 畧史と山岡記事の語句の検証上の種類

表4に見られる畧史と山岡記事の語句の関係は、以下の3種に分かれる。

a. 畧史と記事両方にある語句

畧史の語句が記事にある場合は、文節の細部の照合は欠くけれども、語句を指標に記事によって畧史が史料的に裏付けられる。

したがって、語句に関わる畧史の文節には信憑性がある。

b. 畧史にあり記事にない語句

畧史の語句が記事にない場合は、信憑性を判断する史料がないことになるから、語句に関わる畧史の文節の信憑性は分からない。

回顧であるから記憶の誤りもあり得る。

したがって、別の観点での検証も必要であろう。

c. 畧史になく記事にある語句

記事にある語句が畧史にない場合は、史料があるのになぜ回顧では言及しないのかという観点で、畧史の信憑性に疑義が生じる。

もちろん、記憶に残っていない場合や一時的な失念の場合もあるが、回顧談では時間的・量的制約の関係で関心度に応じた言及事項の選択が行われるから、重要と受け止められる記事に関する回顧がない場合も少なくない。

また、意識して言及を避ける場合もある。

したがって、別の観点での検証も必要であろう。

2) 語句の種別統計

記事を史料とし語句を指標に畧史の信憑性を検証するため、まず表4の畧史と記事の全語句の量的関係を表5に整理し、つぎに畧史の全語句の量的関係を表6に整理した。

表6は畧史の信憑性検証にとって一般的な統計であるが、表5は上記cの理由で試みた統計である。

以下、表5、表6に基づき、語句の量的関係を考察する。

表 5. 表 4 全語句の量的関係統計

	語 句 区 分	語句数 (%)
a	畧史と記事両方にある語句	21 (32)
b	畧史にあり記事にない語句	16 (24)
c	畧史になく記事にある語句	29 (44)
a + b + c	山 岡 の 全 語 句	66 (100)

表 6. 畧史の語句の量的関係統計

	語 句 区 分	語句数 (%)
a	畧史と記事両方にある語句	21 (57)
b	畧史にあり記事にない語句	16 (43)
a + b	畧 史 の 全 語 句	37 (100)

3) 3種の語句の量的関係

山岡の全語句（a + b + c）は66語句である。

畧史と記事両方にある語句（a）は、表4の該当年次欄に記事数を記入した○囲みカタカナ（例㊦）または○囲み英字（例㉑）を冠した21語句であり、山岡の全語句の32%を占める。しかし、山岡の全語句の32%にとどまるから、畧史の信憑性を保証するのに十分とは考えにくい。

畧史にあり記事にない語句（b）は、表4の記事の年次欄がすべて空欄で○囲みカタカナ（例㊦）または○囲み英字（例㉑）を冠した16語句であり、山岡の全語句の24%にとどまる。しかし、日大新聞閲覧率が62%にとどまり、未見率が38%に達することを勘案すれば、畧史にあり記事にない語句（b）の減少と同数の畧史と記事両方にある語句（a）の増加は確實視されるから、畧史の信憑性はこの数字よりも高まると考えられる。

畧史になく記事にある語句（c）は、表4の該当年次欄に記事数を記入した○囲み数字（例①）だけの29語句であり、山岡の全語句の44%を占める。畧史の信憑性に疑義を抱かせるのに十分な数字である。

したがって、重要語句であるか否かを吟味しなければ、畧史の信憑性検証上の史料価値を判断することはできない。

4) 畧史中の記事の語句の量的関係

畧史の全語句 (a + b) は37語句である。

畧史と記事両方にある語句 (a) は21語句で、畧史にある全語句の57%を占めるから、畧史の過半の語句の信憑性は記事の語句によって裏付けられる。しかし、その割合は畧史の語句の過半に止まるから、畧史の信憑性を保証する論拠としては必ずしも十分ではない。

畧史にあり記事にない語句 (b) は16語句で、畧史にある全語句の43%を占める。日大新聞閲覧率62%を考慮すれば、畧史にあり記事にない語句 (b) の減少と同数の畧史と記事両方にある語句 (a) の増加は確實視されるから、畧史の信憑性が高まることは期待できる。

5) 量的検証に基づく畧史の信憑性

山岡の全語句の半数近くを占める畧史にない記事にある語句 (c) は、畧史の信憑性検証を左右しかねない。

したがって、畧史にない記事にある語句は、重要語句であるか否かを吟味する必要がある。

畧史と記事両方にある語句 (a) は、山岡の全語句からみても、畧史の全語句に限ってみても、畧史の信憑性を保証する論拠としては量的に十分とは言えない。

畧史にあり記事にない語句 (b) は、畧史の信憑性を疑問視する論拠となる。しかし、その数は、山岡の全語句中でもっとも少数であり、畧史中でも半数に満たないから、畧史の信憑性検証への影響は考慮しなくてよいであろう。

以上を総括すれば、語句の量的検証の結果として、畧史にない記事にある語句を吟味する必要があることと、畧史の信憑性を保証するまでには至らないことの2点を指摘できる。

5. 語句による畧史の信憑性の質的検証

表4は語句の量的検証だけを意図して作成した。しかし、語句には相応の価値や意義があるし、語句の性質も一定ではない。

そこで、表4の語句について質的検証を試みる。

1) 畧史と記事両方にある語句（a）

畧史と記事の両方にある21語句（a）は、畧史の信憑性が記事によって裏付けられているから、質的検証の必要はない。

2) 畧史にあり記事にない語句（b）

畧史にあり記事にない16語句（b）は、畧史の信憑性を疑問視する論拠となり得る。

そこで、この16語句について吟味すると、回顧談である畧史が以下の6語句に言及しなかった事情は理解できる。

「㊸夜学校で体育時間不足」「㊹野球は将来有望だが消極的」「㊺雄弁奨励」の3語句は、「㊶体育」（佐々木 p.57）を具体的に説明する事例であり、「㊻答案の体裁」「㊼口述試験」の2語句は山岡研究室の国家試験（司法試験）指導の具体例（佐々木 pp.82-83）であるから、記事で言及するような内容ではなかった。

「㊽観閲／閲兵，国民服，軍国主義」は、広く知られている戦時下の実際を回顧した山岡の自己批判的語句（佐々木 p.94）であるから、記事にないのは当然である。

したがって、この記事にないのに畧史にある6語句は畧史の信憑性を疑問視する論拠にはならないから削除し、畧史にあり記事にない16語句（b）を10語句と修正するのが妥当である。

3) 畧史になく記事にある語句（c）

畧史になく記事にある29語句（c）は、畧史の信憑性を疑問視する論拠となり得る語句で、全66語句の半数近い44%を占めるから、畧史の信憑性検証に影響しかねない。

そこで、畧史が言及しなかった記事の29語句を吟味する。

i. 表4のD群には体育関係の語句を集めた。

回顧談（佐々木 p.57, p.59）は「㊸夜学校で体育時間不足」「㊾柔道，剣道」など「㊶体育」に関する具体的事例を挙げただけである。

このため、畧史は記事にある往時の山岡の体育観に関する「㊷健康」「㊸体

位／体力重視＝体育主義」「⑨運動会は体育目的」「⑩選手は勉学に差し支えない範囲」「⑪競技は体育進歩の手段」「⑫運動精神は競技の日本精神」の6語句に言及しなかった。

したがって、この記事の6語句は、畧史の信憑性を疑問視する論拠となるものではないから、畧史になく記事にある29語句(c)から削除するのが妥当である。

ii. 表4のE群には、1937年の日中戦争に対処する国民精神総動員に始まり1945年敗戦に至るまでの非常時局下の17語句を集めた。

その中で畧史にあるのは以下の2語句に過ぎない。

一つは略史と記事両方にある語句(a)の「㉟肇国の精華＝皇道精神」である。

この語句は、「(後に建国は肇国と変わった)」(佐々木 p.53)と括弧つきの説明があるように、「㊥建国の精華」を非常時局下で書き換えただけに過ぎず、略史と記事両方にある語句(a)であるから、畧史の信憑性を裏付けている。

他の一つは畧史にあり記事にない語句(b)の「㊥学校学生一体の理念」である。

畧史になく記事にある語句(c)の「㊥師弟同行＝学園家族主義」と「㊥一体原理」とは「㊥学校学生一体の理念」と同義と考えられるから、㊥と㊥を畧史の㊥に相当する記事の語句と位置づけることができる。

したがって、「㊥学校学生一体の理念」に「㊥師弟同行＝学園家族主義」と「㊥一体原理」の2語句を合わせて、「㊥学校学生一体の理念＝師弟同行・学園家族主義・一体原理」と修正して畧史と記事の両者にある語句(a)に位置づけしなおし、㊥㊥を畧史になく記事にある語句(c)から削除するのが妥当である。

iii. 表4のE群の非常時局下の17語句の大部分を占める15語句は畧史になく記事にある語句(c)である。

その中の「㊥時局前提・対応の教育」「㊥国体観念」「㊥団結・団体訓練」「㊥団体観念」「㊥精神鍛錬・訓練」「㊥心身錬磨・鍛錬・緊張」「㊥質実剛健・

堅忍不拔」「㉑実践躬行」の8語句は、当時の緊張感鼓吹のための精神主義的慣用語句の類である。

また、「㉒学業＝研学」「㉓学徒の本分・覚悟」「㉔知行一致・一如」の3語句は、新たに加えられた勤労作業の類をこれ迄の勉学と一体化して強調する語句であり、「㉕有為の人材＝国家を担う優秀な学徒・日本の中堅」「㉖国士的人間」の2語句は学生に対する国家の期待を誇張した語句である。

畧史は、もはや戦後ではない時代の1958年になって、山岡が理想とし実践してきた1945年までの教育を回顧したものである。

したがって、回顧の主な関心は戦中よりも戦前に向けられていて当然であるから、山岡が故意に戦中の回顧を避けたとは考えにくい。

ちなみに、山岡の回顧談は「ここに付加しておきたい」と軍事教練を取り上げ、「国家のために軍事教練をやった」「教練をやっておるから学生等の規律は非常に整っておりました」と評価する一方で、「軍国主義」の時代に自身が積極的に「閲兵」に立ったことを認めている（佐々木 p.94）。

したがって、この13語句は、畧史の信憑性の評価に関与するものではないから、畧史になく記事にある29語句（c）から削除するのが妥当である。

iv. 「㉔図書館は精神向上の場」は、新図書館完成時の挨拶であるから、畧史が取り上げるような記事ではない。

したがって、この語句も畧史になく記事にある29語句（c）から削除する。

v. 以上の検討から、畧史になく記事にある29語句（c）は合計22語句を削除して7語句と修正し、畧史にあり記事にない語句（b）の「㉗学校学生一体の理念」に替わる「㉗学校学生一体の理念＝師弟同行・学園家族主義・一体原理」を畧史と記事両方にある語句（a）に加えるのが妥当と考える。

以上の検討に基づいて表4を修正したのが、表7である。

表 7. 山岡萬之助の教育語句修正済掲載記事年次別頻度表

語群	時期区分		I 期												II 期							III 期					計
	教 育 語 句	19□□年	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	
A 群	01 ㊦ 建学の主旨														1				1								2
	02 ㊧ 建学の綱領														1												1
B 群	03 ㊨ 建国の精華＝国体観念																		1								1
	04 ㊩ ㊰ 建学の精神＝建国の精神・日本精神・日本主義													1	3				2	2	1		3	1	1		14
	05 ㊪ ㊫ 愛国の念、奉公の誠＝国家観念																		1								1
	06 ㊬ ㊭ 立教の本旨																										
	07 ㊮ ㊯ 国家の教育精神が土台																										
	08 ㊱ 憲章に遵ひ																										
	09 ㊲ ㊳ 自主独立の気風・人格																										
	10 ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺ ㊻ ㊼ ㊽ ㊾ ㊿ ㊰ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶																										

- [注] 1) ○囲み文字：出典ごとの配列順→(1)カタカナ：建学の主旨及綱領、(2)英字（1字さげ）：『日本大学畧史』、(3)数字（2字さげ）：日大新聞
 2) 出典が重複する事項の○囲み文字の選択優先順は、上記の記載順とした
 3) 「＝」の右側：文脈からみて加えた同義異語
 4) 二重罫線：時期および性格類似の語句群の便宜上の見切り
 5) 語句を削除した欄は空欄で残した
 6) ㊽は㊾と㊿を吸収、記事数を合計

6. 修正統計に基づく畧史の信憑性の考察

表8と表9は、表7に基づいて、表5と表6を修正した統計である。

以下、表8と表9に基づいて、語句の量的関係を改めて考察する。

表8. 表4の全語句の修正量的関係統計

	語 句 区 分	修正後の 語句数 (%)	修正した 語句数	修正前の 語句数 (%)
a	畧史と記事両方にある語句	22 (58)	+1	21 (32)
b	畧史にあり記事にない語句	9 (24)	-7	16 (24)
c	畧史になく記事にある語句	7 (18)	-22	29 (44)
a + b + c	山 岡 の 全 語 句	38 (100)	-28	66 (100)

表9. 畧史の語句の修正量的関係統計

	語 句 区 分	修正後の 語句数 (%)	修正した 語句数	修正前の 語句数 (%)
a	畧史と記事両方にある語句	22 (71)	+1	21 (57)
b	畧史にあり記事にない語句	9 (29)	-7	16 (43)
a + b	畧 史 の 全 語 句	31 (100)	-6	37 (100)

1) 3種の語句の量的関係

山岡の全語句（a + b + c）は38語句である。

畧史と記事両方にある語句（a）は22語句で、山岡の全語句の58%を占める。しかし、過半にとどまるから、畧史の信憑性を十分に保証するものではない。

畧史にあり記事にない語句（b）は9語句で、山岡の全語句の24%にとどまる。加えて、日大新聞閲覧率62%を勘案すれば、未閲覧38%の日大新聞中に畧史と記事両方にある語句（a）の増加と、それと同数の畧史にあり記事にない語句（b）の減少とを期待できる。

したがって、畧史にあり記事にない語句（b）は、畧史の信憑性検証上無視してよいと考える。

畧史になく記事にある語句（c）は7語句で、山岡の全語句の18%に過ぎない。

したがって、略史になく記事にある語句（c）は畧史の信憑性検証上、ほぼ無視してよいと考える。

2）畧史中の記事の語句の量的関係

畧史の全語句（a + b）は31語句である。

畧史と記事両方にある語句（a）は22語句で、畧史の全語句（a + b）の71%を占めるから、畧史の大半の語句の信憑性は記事によって裏付けられる。

したがって、畧史の信憑性はかなり高いと考えられる。

畧史にあり記事にない語句（b）は9語句で、畧史の全語句（a + b）の29%を占める。しかし、これは、畧史と記事両方にある語句（a）の半分に満たない。加えて、日大新聞閲覧率62%を勘案すれば、畧史と記事両方にある語句（a）の増加と、それと同数の畧史にあり記事にない語句（b）の減少とが期待できる。

したがって、畧史の信憑性検証上、畧史にしかない語句の割合は無視してよいと考える。

3）畧史の信憑性

畧史になく記事にある語句（c）が山岡の全語句に占める割合はかなり低い。

したがって、記事にしかない語句は、畧史の信憑性検証上無視してよいと考える。

畧史にあり記事にない語句（b）が占める割合は、山岡の全語句の場合も、畧史の全語句の場合もかなり低い。

したがって、畧史にしかない語句は、畧史の信憑性検証上無視してよいと考える。

畧史と記事両方にある語句（a）は山岡の全語句の半分にとどまる。

したがって、畧史の信憑性を十分に保証すると迄は判断できない。

しかし、畧史中の語句に限ると、畧史と記事両方にある語句（a）が畧史にあり記事にない語句（b）の2倍を越える。

したがって、畧史にはかなり高い信憑性があると考えられる。

Ⅱ．山岡萬之助の教育観の考察

ここでは、回顧談である畧史と往時の山岡記事とを史料として、山岡の教育観の解明を試みる。

1. 「日本大学建学の主旨及綱領」

畧史の見出しは「日本法律学校創立の意義」と「日本大学の経営について」だけである。山岡の回顧に際しての主たる関心が、教育よりも経営にあった表れであろう。

「日本大学の経営について」は、最初に、多額の借金を抱えた赤字経営の日大を託された山岡が、赤字経営解消にも役立つ教育経営として「世間の状態とにらみ合わせて世間の要望する学科」の増設と共通科目開設とを企画して経費節減を図ったことを語る（佐々木 p.52）。山岡にとって教育は経営と切り離せなかったのである。

教育についての回顧はそれからである。

回顧の最初は、1913（大正2）年学監就任時に37歳の山岡が着手した教育事案である「建学の趣旨綱領」制定についてで、事例まで加えたその解説振りからは、山岡の教育の基盤をなしていたのが「日本大学建学の主旨及綱領」であったことを読み取れる（佐々木 pp.53-55）。

しかし、この学監就任時に作成したと回想する「建学の趣旨綱領」（佐々木 p.53）は、「健全なる身体を養成し」を加筆した1933（昭和8）年改正のそれであって、1914年制定のそれではない。

回顧談の末尾に「永い間の事を私の記憶とか僅かの材料を本にお話したので、時とか数字とかその他の違いがないとは限りません」とある（佐々木 p.102）。

その最たる誤認が、1933年改正を1913年制定と思い込んでいたことである。

1) 1914年制定の主旨及綱領

1889（明治22）年創立の日本法律学校は、日本法学を念頭に置く法律一筋の単科の専門教育機関であった。しかし、1901年の高等師範科設置で単科ではな

くなり、1903年に専門学校令による「私立日本大学」と改称した。当然、「日本法律学校設立趣旨」に筆を加える必要に迫られた筈であるが、大学経営にその余裕はなかった。

山岡は、このような状況下の1913年に学監に就任したのであるから、教育に関する最初の職責と意識したのは、「日本法律学校設立趣旨」を踏まえた日本大学再建趣意書を提示して、教学の基本理念を鮮明にすることであった。

1914年制定の「日本大学建学の主旨及綱領」を伝える史料は、『日本法律学校規則集：法学部創立百周年記念文献』収録の1918年松岡康毅筆（百年史1巻 p.569）で、主旨と3綱領の4項からなる。

日本大学建学の主旨及綱領（1914年制定）

日本大学は吾が建国の精華に鑑み立教の本旨を体し文化を嚮導するを以て建学の主旨と為す（以下「主旨」）

日本大学は吾が建国の精華に鑑み愛国の念を養ひ奉公の誠を致すを以て建学の綱領と為す（以下「第1の綱領」）

日本大学は立教の本旨を体し憲章に遵ひ自主独立の気風を振作するを以て建学の綱領と為す（以下「第2の綱領」）

日本大学は文化を嚮導し學術の蘊奥を究め徳器の成就を期するを以て建学の綱領と為す（以下「第3の綱領」）

主旨は、続く3綱領の巻頭語句を並べた総論のようなもので、続く3綱領が各論に相当する。

この3綱領は、理念的な教育目的（aim）、その具体的な教育目標（object）、その教育内容に関わる教科目（subject）を念頭に置いた構成となっている。

第1の綱領は、本学の教育目的を、日本に特化した国家主義に基づく国民の育成に置く。

学監就任前の山岡は、本学の支援を受けた3年間のドイツ留学から帰国したばかりの1910年以来、昼は司法官のまま、夜は法律科教授であったから、「日本大学建学の主旨及綱領」策定に際して、1890年の「我邦建国三千年、亦其法律あり」（百年史1巻 p.126）に始まり、1900年改正の「我大日本建国茲に三千年、

其定律の制定沿革固に尠しとせず」に至る迄一貫している日本的国粹主義に基づいて、「日本法学」を目指した「日本法律学校設立趣旨」（百年史1巻 p.324）の精神を建学の基本に据えたのは当然であろう。

それを文言にしたのが「建国の精華に鑑み」に始まる本学固有の第1の綱領であって、本学創立時には表裏の関係にあった國學院を別とすれば、1918年「大学令」に基づく全7私立大学（文部省第49年報）には見られない本学の特色である。

第2の綱領は、本学の教育目標を規律ある自由人すなわち市民の育成に置く。学校や教科を意識しない時代あるいは世界が目指した教育は、若者を人として育てることであった。「立教の本旨」に、この人づくりの意をこめたのであろう。

第3の綱領は、本学の教育内容について、国家社会を先導する学問研究である知育にとどまらず、徳育をも包括する。

これを山岡は回想で「知育、徳育というものは私は知徳一本主義で行くべきもの」（佐々木 p.55）と述べ、百年史（1巻 p.594）もこれに注目している。

しかし、これに該当する往時の言説中で該当するのは、拡大解釈しても1937年の山岡記事16中の「勉学と共に精神修養」だけである。

注目すべきは、1914年当時の本学は1903年の専門学校令（勅令61，3月27日）に基づく大学であり、専門学校令第1条には「高等の学術技芸を教授」としかなかったにもかかわらず、1886年の最初の帝国大学令の第1条「学術技芸を教授し及其蘊奥を攻究」と第2条「大学院は学術技芸の蘊奥を攻究」（勅令3，1886年3月1日）を連想させる「学術の蘊奥を究め」の文言を用いたことである。

山岡の念頭にあったのは、帝国大学に比肩する大学像だったのであろう。

2) 1933年一語句加筆

1933年総長就任時の山岡は、1913年学監就任時と同様「建学の主旨及綱領」を教育の基本と据えて再確認し、しかも時代の推移に対応して、「健全な身体を養成し」を第3の綱領に加筆して、次のように改めた。

日本大学は文化を嚮導し学術の蘊奥を究め健全な身体を養成し徳器の成就を期するを以て建学の綱領と為す

加筆の理由は、同年9月17日の山岡総長就任演説中の「大学の教壇よりする

智育徳育の外更に体育に力を致し心身を鍛錬陶冶し以て人格の完成を期し有為の材たらしむる」であろう（百年史2巻 p.471, 山岡記事7）。

これは、1914年の第3の綱領に欠けていた体育を課外に加えて、知徳体三育主義本来の教育の場であることを本学の指針として確認したものである。

当然ながら、この加筆前後には「健全な身体を養成し」に関わる体育関係の言説が多く見られる（後述5）。

回想時の山岡の念頭にあった第3の綱領は、この加筆された1933年のそれであった。

3) 1940年一語句修正

1937年国民精神総動員に関する「内閣告諭」（9月9日）に呼応した10月1日の総長訓示は、「建学の趣旨」を根底とし、かつ時局に対応した指示を展開している（山岡記事19）。

（前略）我等学業に従事する者、特に緊張したる精神を把持し、尊厳にして万邦無比なる国体観念を明徴にし、建学の趣旨に従ひ大に日本精神の発揚に努め、学を修め業を習ひ以て智能を啓発し、質実剛健進取の氣象を馴致して、輕佻浮薄萎微退嬰を戒め、勤勉力行享樂を排して日常真摯なる生活態度を執り、銃後の後援に意を致し国民精神総動員の実績を挙げ、忠君愛国以て天壤無窮の皇運を扶翼し皇恩の万分の一に報い奉ることに努むべし

この時局への対応は、やがて本学教学の根幹にも及び、1940年7月12日の常務会は「建国」の語句を「肇国」と改めた。日清・日露の宣戦布告の「皇帝」が対米英戦争の宣戦布告で「天皇」と改められたのと軌を一にする。

これを報じた日大新聞340号（1940年7月20日）の記事見出しには「建学の趣旨綱領：一部辞句の修正に決定：建国を肇国に改む」とある。

しかし、ほぼ同義である「建国」を「肇国」と書き換えだけで、他は従来のままであるから、この「建学の趣旨綱領」修正の意義は、修正という事実を記録に残す以上のものではなかった。

このことは、この修正を報じる山岡記事が「建学の趣旨綱領は大正三年現総

長山岡博士が学監時代に、本学設立の由来を想起して学生一般に知らしめんと
して、自ら筆を執って書きおろした」もので、「当時の自由主義から見れば随
分思い切って国本主義をふりかざしたもの」であったから、山岡は「むしろ反
動思想家の如く云はれた」と紹介し、これを「すでに今日の日本国家体勢を予
見した」もので、「今日の奉仕隊、勤労報国隊の如き、已に早くこれを主張し
た先見の明には敬服の外ない」と評価したこと、欠けていた「健全なる身体を
養ひ」を1933年に加筆して「智育、徳育、体育の国民教育の三要素を織りなし
て今日に至った」と、言外に「建学の主旨及綱領」は完璧であるから、修正の
必要はないと指摘したこと、その上で「七月十二日の常務会において左記の如
く建国の辞句を肇国に改めた」と事実だけを報じて「建学の主旨及綱領」の修
正全文を大書したことから読み取れる。

要するに、「建国」から「肇国」への修正は「今日の日本国家体勢」に起因
するもので、本学の「建学の主旨及綱領」は不変であると主張したのである。

「建学の主旨及綱領」修正の1940年すなわち昭和15年は「紀元2600年」奉祝
の年で、11月には多彩な祝賀行事が行われた。

しかし、この年は、祝賀とは裏腹に、2月の衆議院に於ける斎藤隆夫の戦争
政策批判演説が、3月の同氏議員除名だけでなく、聖戦貫徹決議案可決に及び、
7月には陸相辞職による米内内閣総辞職で発足した近衛内閣が、大東亜新秩
序・国防国家の建設を掲げて10月に大政翼賛会を発足させたように、全体主義
が各種統制を武器に日本を動かすようになった年でもあった。

山岡記事は、このような時流を「今日の日本国家体勢」と言い換えたのである。

第2の綱領には「自主独立の気風を振作する」とある。「建国」か「肇国」
かを問題視した位であるから、上意下達が強調される時流、すべて統制の全体
主義の時代に、「自主独立の気風」は問題視されても不思議ではない。これを
回避する方便が「建国」から「肇国」への改称の喧伝だったのではなかろうか。

4) 山岡多用の語句

建学の主旨と3綱領は、山岡が本学の目指すべき教育について、十分吟味整
理し、格調の高い、いわば袴を着せた文章となっている。

そこで、表4に基づいて記事に多く見られる語句を検討し、山岡が特に関心を抱いていた教育を明らかにする。

建学の趣旨と綱領の語句（㉖～㉚）を含む山岡記事は案外少なく、2点止まりで、「㉖立教の本旨」「㉗憲章に遵ひ」「㉘自主独立の気風・人格」を含む記事は皆無である。

「建学の主旨及綱領」は、山岡にとって憲法のような存在で、滅多に口にするものではなかったと考えられる。

しかし、「建学の精神は民族性に基き国家主義の上に立脚」（記事5）、「建学の精神は我建国精神に順応し之と一致」（記事7）などの語句が該当する「㉑建学の精神＝建国の精神・日本精神・日本主義」の見られる14記事は、「㉒建国の精華＝国体観念」に基づくものである。したがって、山岡が第1の綱領を重視していたことは明らかである。

第3の綱領の「㉓徳器の成就＝徳を磨く」が見られる記事は1点だけ、「㉔徳育」とある記事は皆無である。したがって、山岡は徳についての関心は低かったと考えられる。

ところが、「㉕人格の完成＝人格主義」の語句がある記事は12点と多い。同じ第3の綱領の「㉖學術の蘊奥を攻究＝学問研究」の語句のある記事1点と「㉗智育／知育＝智識の啓発」の語句のある記事4点に比べれば、山岡が人格形成を重視していたことは明らかである。

1933年の第3の綱領への「健全な身体を養成し」の加筆の意図は、「並び行はれて、初めて完全なる教育」である「知育，徳育，体育」（記事21）を「教室での智育徳育と教室外の体育」（記事8）という正科と課外の関係で位置づけたものである。この「㉘教室内の智育徳育と教室外の体育」に該当する語句のある記事5点からみて、山岡が第3の綱領への「健全な身体を養成し」の加筆を機に課外体育を重視するようになったことは明らかである。

したがって、山岡は、日本的国粹主義の国民教育を土台に市民の人格形成を目指した教育を、学監就任時には教室内の知育と徳育だけで達成しようとしたが、総長就任を機に教室外の体育を加えて実現するように修正したと考えられる。

2. 知徳一本主義

山岡が回顧談で「建学の趣旨綱領」の次に言及したのは「知徳一本主義」（佐々木 p.55）である。

その説明は「教育は真理を追求するものでなければならん。学問の蘊奥をきわめるというのですから真理を追求する，即ち一面には深遠な高いところまで知識を磨いて行く。それから一面においては人間の本性を体得させ人たる道を理解せしむる，こういうことがあいまって徳性というものが発揮される」である。

これは，第3の綱領の「學術の蘊奥を究め徳器の成就を期す」の解説に相当する。しかし，「知徳一本主義」は，山岡が回顧談で初めて口にした語句である。

「㊦知徳一本主義」に数えた山岡記事は1937年の1点だけである。それには「人格を作る事を以つて第一義として居るのであるから諸君は勉学と共に精神修養にも留意して」とある（記事16）。

この記事に「知徳一本」の語句はないが，この記事と回顧談とは同じ考え方である。

したがって，山岡の学問・教育が目指したのは，知と徳の両面から「徳性」という人格の完成であったと考えられる。

3. 専門教育と教養

山岡は，1918年以前の1903年制定の「専門学校令による大学時代」に「法律科はじめすべての学科に哲学を必須科目にした」と回顧して，「法律を学ぶ人も第一原理の哲学を知ることは必要」と説明する（佐々木 p.55）。

これは，人文的教養は専門教育の基礎として不可欠という高等教育観に基づく。

1917年の宗教科，1921年の美学科設置に関する「宗教というものは何と申しましても崇高な知識を与えるものであり，美学は何ととっても審美的なよき精神を人間に与えるもの」（佐々木 pp.55-56）という回顧談の文言も，この教育観の現れであろう。

この回顧が後付けでないことは、1926年以前の記事中の「宗教学科に於て法学を課したのも偶然ではない」（記事4）、予科は「語学本位」（記事2）や「予科は性質上、智識を世界に求める学問所」（記事3）の文言からも読み取れる。

人文的教養は専門教育の基礎として不可欠というのが、山岡の高等教育観であった。

4. 学校と学生

山岡は、第2の綱領で掲げた「憲章に遵ひ自主独立の気風」の説明中で、「根本理念」に「学校と学生は一体」を示した（佐々木 p.54）。

これを表4で「㊥学校学生一体の理念」としたが、該当する記事はない。

しかし、表7では「㊦^{どうぎょう}師弟同行 = 学園家族主義」「㊧一体原理」と合わせて「㊥学校学生一体の理念 = 師弟同行・学園家族主義・一体原理」と修正した。

その該当記事5点は1941年以降に限られ、「時勢を洞察し師弟同行、余が提唱実践しつつある全学園一家族主義」（記事32）から、「一体原理といふものは陰陽の電気が合して火になるように……教師も生徒も一体となってはじめて燃える」（記事45）へと、戦局を意識した全体主義的学校と学生との関係を標榜している。

緊張感鼓吹のための精神主義的慣用語句が並ぶ非常時局下に、山岡が学校と学生のあり方について示したこの指針は、学校と学生は一体という山岡の根本理念と一致する。

学校と学生は一体という理念は、山岡の一貫した学校観であった。

なお、「師弟同行」は、1940年10月の専門学校長会議における文部大臣橋田邦彦訓示に見られる（文部時報705, p.2）。

5. 第3の綱領への「健全なる身体を養成し」の加筆と体育

1921年9月25日の秋季学生大会において、学監川口義久が「他大学に較べて或は他の専門学校に較べて足りないもの」である「運動競技」について「山岡理事に一奮発」を求めたのに対し（百年史2巻 p.244）、山岡は「体育は健全な精

神を作ることには於いて大事」,「身体がなければ實際駄目」と「一言」補足してから、他校に遅れをとっていた運動部の対外競技を念頭に「運動は宜しいとしてやる以上は少しは新規なことをやるが宜しい」,「実施する以上は他を凌駕する覚悟を以て」と応じた（百年史2巻 p.245）。

当然ながら、翌1922年には「⑩選手は勉強に差し支えない範囲」と念を押すことを忘れなかった（記事1）。

これが、運動部の対外競技活動奨励に関する山岡の最初の発言であろう。

ここからは、全学生を対象とする身体（のための）教育という知徳体三育主義本来の体育を目指して、その手段として運動競技と同義である日本独特の体育を運動部学生に期待したのが、山岡の体育であったと読み取れる。

以後、大学当局による運動施設拡充などの支援もあって、運動部の活動は徐々にではあるが活発化する。

1932年の年頭所感（記事5）は、「未曾有の国難」を意識して「①建学の精神」,「㉔智識の啓発」,「㉔立派な人格」に言及するが、体育についての言及は一切ない。

しかし、1933年山岡が総長に就任すると、全学生を対象とする本来の体育を意味する「健全なる身体を養成し」が第3の綱領に加筆された。

この綱領の主旨説明に相当するのが、山岡の就任式式辞（記事7）と祝賀会挨拶（記事8）で、智徳一本主義と体育とを「⑥教室での智育徳育と教室外の体育」と関係づけ、体育に全学生を対象とする「⑩心身錬磨」と「㉔人格の完成」とを期待している。

しかし、運動競技には言及していない。

学監就任以来知徳一本主義であった山岡は、運動競技と同義の体育が主流となって行く趨勢のもとで、教室内の知徳と教室外の体育という関係で全学生を対象とする三育主義本来の体育を重視し、これを総長就任時に第3の綱領に加筆したのである。

なお、1936年ベルリンオリンピック大会から帰国した葉室歓迎式では、「国家の名誉」「わが大学の光栄」と賞賛すると同時に、「知育、徳育、体育とも大

いに力を致し」と述べ（記事14）、1937年の運動会では、オリンピック大会、駅伝三連覇、東都大学野球リーグ優勝などについて「此等は何れも本大学体育の向上躍進を物語る」と賞賛すると同時に、「智育、徳育及体育の渾然融合化を以て教育の目標」と述べている（記事18）。

山岡は、1921年の最初の運動部の対外競技活動奨励に関する発言以来、競技成績への言及時には、必ず三育主義への言及を忘れなかったのである。

6. 観閲式と運動会

1923年の「陸上大運動会」は、新設の府中町運動場「開場式」であった（『日本法政新誌』20-7 p.187）。その後の『日本法政新誌』に運動会の記事はないから、1933年の山岡総長就任祝賀運動会は、10年ぶりの運動会開催だったことになる。

全日大の運動会は、「第3回全学運動会ならびに観閲式」が1935年（百年史5巻 p.60）、「第4回全日大観閲式並びに大運動会」が1936年（記事12）であるから、1933年の山岡総長就任祝賀運動会を最初に恒例化したと考えられる。

なお、1938年からは観閲式と運動会を「大学祭」とも称している。

観閲式に始まり運動会に終わる一日は、山岡が全学の学生生徒の前に立つ年1回の機会であったから、運動会あるいは観閲式の挨拶には、山岡の教育上の関心が表明されているはずである。

「山岡総長就任祝賀全日本大学運動会」は1933年11月14日に明治神宮外苑陸上競技場で、観閲式に続いて開催され、山岡は観閲式と運動会の両方で挨拶した。山岡が総長として「全学園の諸子と相見え」た最初である。

山岡は観閲式で、「総長推戴祝賀運動会に当り軍事教練上の簡閲^{ママ}を行ひ、諸子の意気旺盛にして団体行動の秩序整然たるを見まして教練の成果大に揚がれるを思ひ」と、教練の教育効果を認め、「我国今日の難局は軍事教練に付き何を要求するでありませうか、一旦緩急あれば護国軍」と、1931年の満州事変以後の時局を念頭に教練を大学教育に位置づける（記事10）。

運動会挨拶は、総長就任式式辞および祝賀会挨拶と実質同じ内容で、「就任

に当り開陳した信条の一」である第3の綱領を念頭に「⑥教壇よりする智育徳育の外更に体育」を強調し、「⑭心身鍛練」を手段に、目標として「㉔人格の完成」と「㉔有為の人材」を示してから、「体育界の情勢」が「運動の一面には必ずや競技を伴ふ」ことに注目する。そして、運動競技の教育的価値について、「⑪競技は体育進歩の有効な手段」と位置づけ、「⑫運動精神は競技の日本精神」であると「①建学の精神」と結び付けて「優者たるの念願が高調して欲望を超越し純真の域に達するときは真の運動精神と合致」すると「スポーツ・スピリット」を説く（記事9）。

日本主義を根底に、正課の知徳教育と課外の体育である競技運動による人格の完成と有為の人材を目指す。これが、山岡が体育と運動競技に言及した最初で、その場が運動会だったのである。

その後毎年開催される観閲式での山岡の服装は、黒の式服に始まり、式服での乗馬（1937, 1938年）や軍服軍帽類似の服装（1941, 1942年）と時局を反映して軍事色を濃くしていく。

なお、1939年は5月22日に「青少年学徒に賜りたる勅語」が下賜され、宮城（皇居）前で学徒の御親閲があった関係であろうが、観閲式は行われなかった。

表10は、観閲式と運動会における山岡挨拶中の教育語句の推移を俯瞰する表である。

表10. 観閲式・運動会における山岡の教育語句推移表

教 育 語 句			19□□年	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	計
			記事番号	9	10			12	17	18	21	23	26	
01	㊦	建学の主旨												
02	㊧	建学の綱領												
03	㊨	建国の精華＝国体観念												
04	①	建学の精神＝建国の精神・日本精神・日本主義	○						◎		○			3
05	㊩	愛国の念、奉公の誠＝国家観念												
06	㊪	立教の本旨												
07	㊫	㊫ 国家の教育精神が土台												
08	㊬	憲章に遵ひ												
09	㊭	自主独立の気風・人格												
10	②	高等教育の自由												
11	㊮	㊮ 男女共学												
12	㊯	文化を嚮導												
13	㊰	學術の蘊奥を攻究＝学問研究												
14	㊱	㊱ 智育／知育＝知識の啓発												
15	㊲	徳器の成就＝徳を磨く												
16	㊳	㊳ 徳 育												
17	㊴	㊴ 人格の完成＝人格主義	○					○			○			3
18	㊵	㊵ 相互自制、自治訓練、自治会												
19	㊶	㊶ 知徳一本主義												
20	㊷	㊷ 哲学必修												
21	㊸	㊸ 宗教科で崇高な知識＝宗教教育												
22	㊹	㊹ 美学科で審美的精神＝芸術教育												
23	③	㊺ 教養としての法学												
24	④	㊻ 語学重視												
25	⑤	㊼ 教養重視												
26	㊽	健全な身体を養成＝健全な精神は健全な身体に宿る					○	○						2
27	㊾	㊾ 智育德育体育	○					○	◎					3
28	⑥	㊿ 教室での智育徳育と教室外の体育	○						◎					2
29	①	㊿ 体 育	○											1
30	⑦	㊿ 健 康												
31	⑧	㊿ 体位／体力重視＝体育主義	○											1
32	㊿	夜学校で体育時間不足												
33	⑨	㊿ 運動会は体育目的					○	○						2
34	⑩	選手は勉強に差し支えない範囲												
35	⑪	競技は体育進歩のための有効な手段	○					○						2
36	⑫	運動精神は競技の日本精神	○											1
37	㊿	㊿ 柔道、剣道												
38	㊿	㊿ 駅 伝												
39	㊿	㊿ 水泳、正式プール、世界的選手												
40	㊿	㊿ 野球は将来有望だが消極的												
41	㊿	㊿ 雄弁奨励												
42	㊿	㊿ 教練で身体鍛錬												
43	⑬	㊿ ㊿ 教練で心身鍛錬						△		△				2
44	⑭	㊿ ㊿ 教練で団体行動・規律		△			△			△				3
45	㊿	㊿ 配属将校を評価					△	△		△				3
46	㊿	㊿ 視閲／閱兵、国民服、軍国主義												
47	㊿	肇国の精華＝皇道精神												
48	⑭	時局前提・対応の教育												
49	⑮	国体観念							△					1
50	⑯	団結・団体訓練												
51	⑰	団体観念						△			○			2
52	⑱	精神鍛錬・訓練												
53	⑲	心身錬磨・鍛錬・緊張	○							○	○			3
54	㊿	㊿ 質実剛健・堅忍不拔								○				1
55	㊿	㊿ 実践躬行												
56	㊿	㊿ 学業＝研学												
57	㊿	㊿ 学徒の本分・覚悟												
58	㊿	㊿ 知行一致・一如												
59	㊿	㊿ 有為の人材＝国を担う優秀な学徒・日本の中堅	○						◎	△				3
60	㊿	㊿ 国士的人間												
61	㊿	㊿ 学校学生一体の理念												
62	㊿	㊿ 師弟同行＝学園家族主義												
63	㊿	㊿ 一体原理												

[凡例] ○：運動会 △：觀閲式 ◎：予科校舍落成時

[注] 予科校舎落成時は参考

この表から読み取れるのは、以下の通りである。

- i. 山岡は、最初の運動会挨拶（記事9）で、「①建学の精神」を日本主義と捉えて学生教育の基本に据えた。その目指す所は「㊦人格の完成」「㊵有為の人材」であり、「⑥教室での智育徳育と教室外の体育」という関係での三育主義をその手段とした。この要点を再度表明したのが、予科校舎落成という節目での「全予科生に告ぐ」（記事21）であった。
- ii. 山岡は、運動会を体育の観点で「⑨運動会は体育目的」「⑪競技は体育進歩のための有効な手段」と位置づけていた。
- iii. 山岡は、運動会で運動部に言及することはなかった。
- iv. 山岡は、1938年の国家総動員法を契機に、運動会に時局を反映する「⑲心身鍛練」などを期待するようになる。
- v. 山岡は、「⑬教練で心身鍛練」と「㊦教練で団体行動・規律」訓練の価値を認めて「㊵配属将校を評価」していた。

要 約

新聞記事に見られる山岡の教育語句による畧史の検証からは、畧史にかなり高い信憑性を期待できる。

したがって、畧史の回顧談と日大新聞掲載の言説を論拠とする山岡の教育観の考察は妥当と考える。

山岡の教育観は、学監就任直後の1914年に掲げた「建学の主旨及綱領」に代表される。それは、日本に特化した国家主義を土台に、教室内の知育と徳育の両面から人格形成を目指すものであった。回顧談である畧史では、これを知徳一本主義と概念化している。

しかし、1933年総長就任時には「建学の主旨及綱領」に「健全な身体を養成し」を加筆した。「徳性」という人格形成を目指すことに変わりはないが、三育主義本来の教育観に立ち戻って、知育と徳育を教室内の教育、体育を教室外の教育と位置づけたのである。

この体育を加えた背景には、1920年代の対校競技への学生の関心の高まりが

あった。

しかし、山岡の体育観は全学生を念頭に置いたものであった。

教科編成では、専門教育主体は当然であるが、専門教育の基礎としての人文的教養科目を意識していた。

大学のあり方については、大学（教員）と学生は一体を理想としていた。

なお、1937年以降の戦時下では、時局を反映する言動が顕著である。

裁判員法 1 条の趣旨は実現していないのか

—— 制度施行10年の時点での公表された調査結果から読み取れること ——

柳 瀬 昇

1 本稿の意義と概要

裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（以下、「裁判員法」という）は、その 1 条で「この法律は、国民の中から選任された裁判員が裁判官と共に刑事訴訟手続に関与することが司法に対する国民の理解の増進とその信頼の向上に資することにかんがみ、裁判員の参加する刑事裁判に関し、裁判所法……及び刑事訴訟法……の特則その他の必要な事項を定めるものとする」という趣旨を掲げたうえで、一定の重大な刑事事件に係る地方裁判所における裁判に、裁判員が裁判官とともに合議体を構成し、事実の認定、法令の適用及び刑の量定を行う制度を定め、2009年 5 月に施行された。

施行から10年が経った裁判員制度に対する評価としては、その意義をまったく否定するような論稿は学界ではほとんど見られず、（いくつかの改善すべき課題があるとしても）おおむね好意的なものが多い。例えば、川出敏裕教授は、後述する10年後総括報告書や意識調査の結果を挙げて、「これらの結果からは、裁判員制度が、国民に好意的に捉えられ、刑事裁判に対する理解が進んでいると評価することができるであろう」としたうえで、「裁判員制度は、刑事裁判に対する国民の理解と信頼を高めるという所期の目的を一定程度達成したといえる」と述べ、裁判員法 1 条に定める制度趣旨の実現に関して肯定的な見解を示している¹。

ところで、藤田政博教授は、裁判員制度の研究に関して、「特に不足していると思われるのが、民主的基盤など、本来の裁判員制度導入の目的について、それが本当に達成されているかを検証する数量的研究である」と指摘している²。そのような指摘に応える数少ない貴重な研究の1つが、飯考行教授による「裁判員法の趣旨と実像」と題する論稿（以下、「実像」論文という）である。この論文の中で、飯教授は、最高裁判所が公表した2014年時点までの統計やアンケート結果等を分析し、「裁判員法の1条の趣旨は実現していない疑いがある」と主張する³。

はたして、統計やアンケート結果等から裁判員法1条の趣旨が実現していないということが本当に読み取れるのか。本稿は、制度施行10年を経た時点での公表された統計やアンケートの結果等を分析したうえで、裁判員法1条に定める裁判員制度の趣旨が実現していないといえるか否かを検証するものである。

なお、冒頭で挙げた裁判員法1条は、裁判員制度において、参加する対象（刑事訴訟手続）と理解増進・信頼向上の対象（司法権）とは必ずしも同じではなく（刑事訴訟手続の一部への参加によって、広く司法権全体の正統性がより確かなものとなる）、また、刑事裁判に参加する主体（具体的な裁判員個人）と司法に対する理解を増進し信頼を向上させる主体（裁判員以外を含む観念的な国民一般）とは必ずしも同じではない（個々の裁判員の具体的な参加を通じて、非実体的存在としての国民一般の理解と信頼が高まる）ということについて注意深く規定していることを、ここであらかじめ確認しておきたい⁴。このように条文を正確に解釈することによって、裁判員法1条が裁判員経験者のみではなく広く一般の国民の司法に対する理解の増進と信頼の向上を企図しているため、その趣旨が実現しているか否かを測定するには、裁判員経験者に対するアンケート調査よりも、一般の人々を対象とする意識調査を用いるほうが適切であるということが示唆されることになる⁵。

2 本稿で使用するデータ

本稿では、最高裁判所によって実施されている3種類の調査のデータを使用する。これらの調査は、裁判員制度が導入された2009年より継続して実施されており、本稿の執筆時点（2019年9月20日）で、10年分のデータが蓄積され、最高裁判所が設置する裁判員制度の広報用ウェブサイトで公開されている⁶。

1. 実施状況（「裁判員裁判の実施状況等に関する資料」）

最高裁判所事務総局は、毎年7月、裁判員裁判対象事件の取扱状況、裁判員及び補充裁判員の選任状況その他裁判員法の実施状況を公表している⁷。これは、裁判員制度に対する国民の理解と関心を深めるとともに、同制度の運用の改善などのための検討に資するべく、裁判員法103条に基づき、毎年、「〇〇年における裁判員裁判の実施状況等に関する資料」（以下、「実施状況」という）として公開されている。

ここでは、その年の1月1日から12月31日までの裁判員裁判対象事件を対象に、裁判員裁判対象事件の実施状況、裁判員等の選任に関する実施状況、裁判員の参加する公判手続の実施状況などについてデータがまとめられている⁸。この実施状況には、例えば、裁判員裁判対象事件の数（人員）、裁判員候補者名簿登録者数、辞退が認められた裁判員候補者の数、選任された裁判員の数、平均審理期間・開廷回数、裁判の結果（判決等）などの数が示されている。

2. 経験者アンケート（「裁判員等経験者に対するアンケート調査結果報告書」）

最高裁判所は、毎年3月、裁判員裁判に参加した裁判員及び補充裁判員ならびに裁判員等選任手続に出席した裁判員候補者に対するアンケートの結果を取りまとめ、公表している。これは、「裁判員等経験者に対するアンケート調査結果報告書（〇〇年度）」（以下、「経験者アンケート」という）として公開されている。

この調査の目的は、「裁判員裁判に参加した裁判員及び補充裁判員並びに裁

判員等選任手続期日に出席した裁判員候補者に対し、意見・要望など主観的要素を調査・把握し、その結果を集計・分析して、裁判員制度の運用等の改善につなげること」である⁹。

ここでは、その年の1月1日から12月31日までに裁判員裁判を実施した全国の裁判所に提出された、裁判員経験者・補充裁判員経験者・裁判員候補者経験者に対するアンケートの結果がまとめられている¹⁰。アンケートでは、裁判員等選任手続、審理、評議、職務を務めた感想、裁判所の対応などについて、裁判員等の意見、印象、感想などが尋ねられており、自由記載欄も設けられている。この経験者アンケートによれば、例えば、審理内容のわかりやすさ、評議における充実度、裁判員に選ばれる前の気持ち、裁判員として裁判に参加した感想などが示されている。

3. 意識調査（「裁判員制度の運用に関する意識調査」）

最高裁判所は、毎年3月、裁判員制度運用に関する国民の受け止め方及び評価についての調査の結果を公表している。これは、「〇〇年〇〇月調査 裁判員制度の運用に関する意識調査」（以下、「意識調査」）として公開されている。

この調査の目的は、「裁判員裁判に対する国民の意識を把握し、今後の施策の参考とする」ことである¹¹。

ここでは、その年の1月から2月にかけて、全国20歳以上の者2,000人（目標回収数）を対象に（層化2段無作為抽出法による）、調査員による個別面接聴取により行われた標本調査の結果がまとめられている¹²。調査項目は、裁判員制度の周知状況、裁判員制度の周知媒体、裁判や司法への関心度、裁判員制度が始まる前の刑事裁判の印象、裁判員制度が始まる前の刑事裁判についての印象をもつことになった原因、裁判員制度の実施により期待すること、現在実施されている裁判員制度の印象、裁判員制度についての印象をもつことになった原因、裁判に参加する場合の心配や支障となるもの、裁判員裁判の傾向について（執行猶予付判決における保護観察の割合）、裁判員として刑事裁判に参加したいか、裁判員制度への参加意欲を高めるために必要な情報、刑事裁判や司法などに国

民が自主的に関与すべきかなどである¹³。

なお、最高裁判所が設置する裁判員制度の広報用ウェブサイトでは、本稿の執筆時点で、これらのデータのほかに、「裁判員裁判実施状況の検証報告書」（以下、「3年後検証報告書」という）と「裁判員制度10年の総括報告書」（以下、「10年後総括報告書」という）が公開されている。

前者は、「〔裁判員法〕附則9条の趣旨を考慮し、裁判員裁判の運営に当たってきた裁判所の立場から、その実施状況を実証的に検証するため」に、最高裁判所事務総局によって2012年12月に作成されたものであり、制度施行から2012年5月31日までのデータに基づくものである¹⁴。また、後者は、同じく最高裁判所事務総局が2019年5月に作成したものであり、2018年12月31日までのデータに基づくものである¹⁵。

3 裁判員として参加しようとする意思は低下しているのか

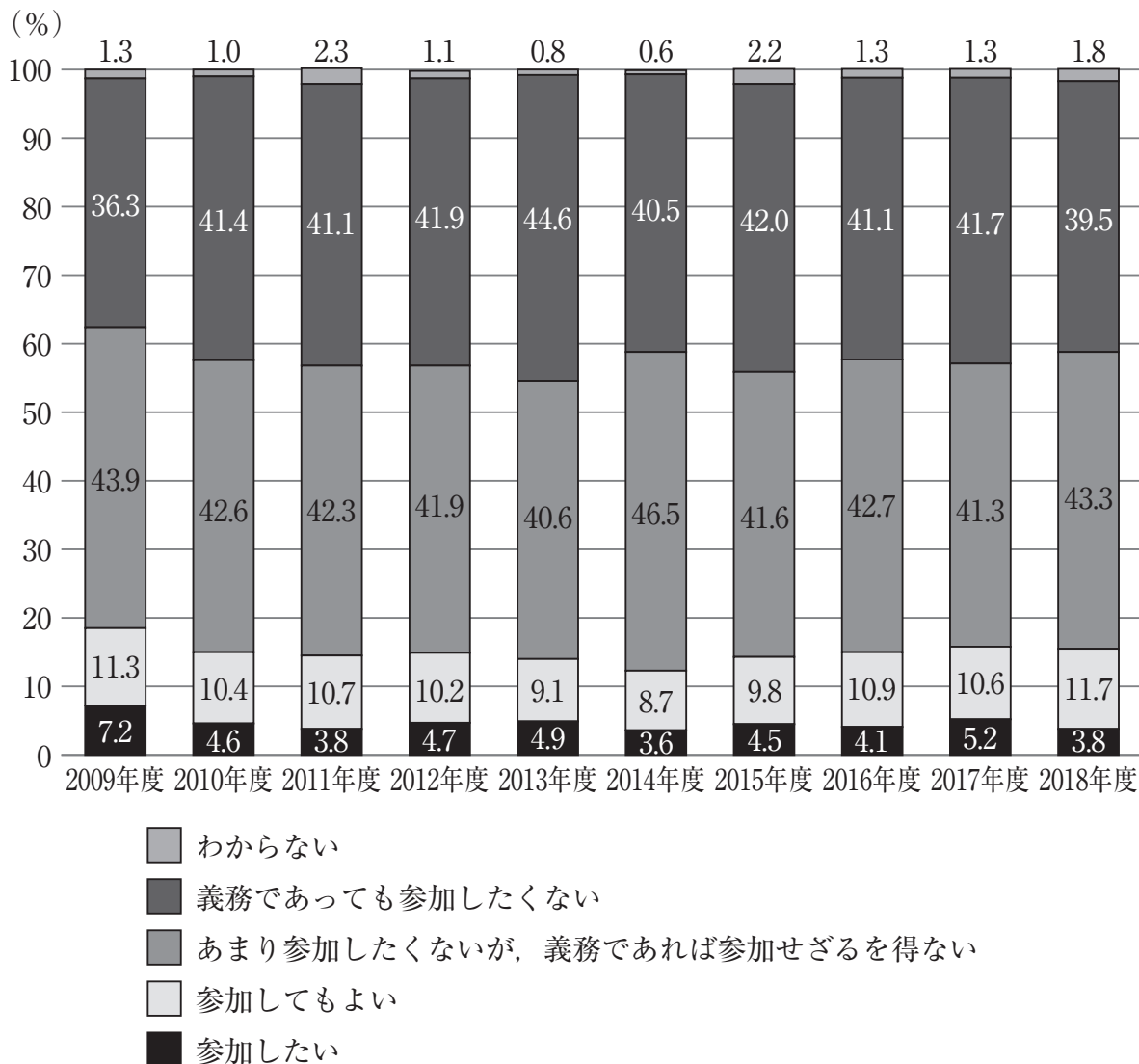
(1) 裁判員としての参加意向

1. 意識調査における参加意向

意識調査では、毎年、一般の人々に対して、裁判員として裁判に参加したいか否かについて調査が行われている。

2018年度の意識調査では、「あなたは裁判員として刑事裁判に参加したいと思いますか」との問いに対して、「参加したい」との回答は3.8%であった。調査を開始した2009年度が7.2%であったのとは比べて半減している。ただし、これは徐々に減少していったのではなく、2009年度のみが極端に高かっただけであり、2010年度（4.6%）以降、3.6%（2014年度）から5.2%（2017年度）の間で上下していること¹⁶を踏まえると、強い参加意向が年を追って減少しているとはいえないだろう。「義務であっても参加したくない」とする回答についても増減を繰り返しており、年々増加傾向にあるとはいえない。

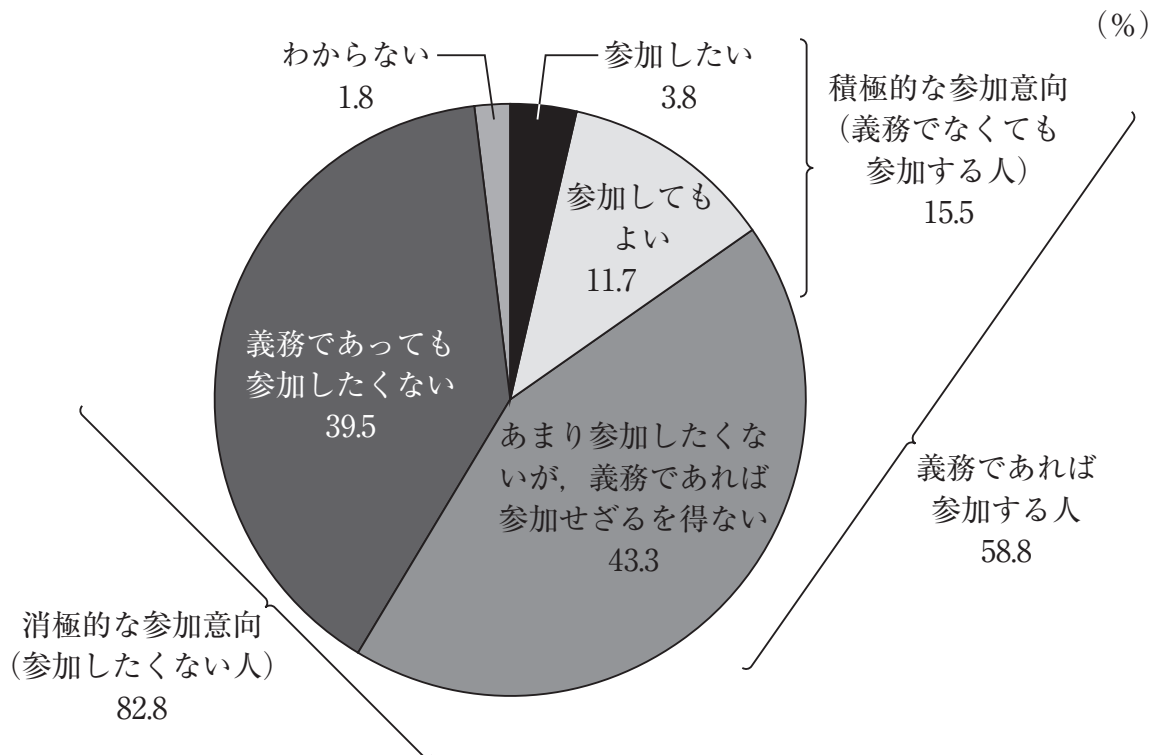
図表 1 裁判員として刑事裁判に参加したいか



図表 1 は、裁判員としての参加意向についての10年間の推移を示したグラフであり、グラフの下から順に参加に積極的な意見を積み上げたものである。10年間を通じて、グラフの下から1段目の「参加したい」から3段目までの「あまり参加したくないが、義務であれば参加せざるを得ない」までの合計が6割程度である一方、「義務であっても参加したくない」とする意見は4割程度であり、どちらかの一方の意見に寄っていく傾向は見られず、この6対4という比率がほぼ維持されているといえよう。すなわち、この10年間について分析する限り、参加意向については減少傾向にあるとはいえない。

2018年度の意識調査においては、参加したいか・したくないかという点のみをとらえれば、「参加したい」と「参加してもよい」（11.7%）とを合わせた、参加に積極的な人の割合が15.5%であるのに対して、「あまり参加したくないが、義務であれば参加せざるを得ない」（43.3%）と「義務であっても参加したくない」（39.5%）とを合わせた、参加に消極的な人の割合は82.8%である（図表2参照）¹⁷。つまり、圧倒的多数の人々が、裁判員として裁判に参加したくないと考えている。

図表2 裁判員として刑事裁判に参加したいか（2018年度）



しかしながら、このデータについては、次のようにも分析することが可能である。すなわち、「参加したい」と「参加してもよい」を合わせた、いわば義務でなくても参加する人の割合15.5%に、「あまり参加したくないが、義務であれば参加せざるを得ない」と答えた人を加えた割合（義務であれば参加する人）は、58.8%となる。これは、「義務であっても参加したくない」と答えた人の割合よりも大きい。

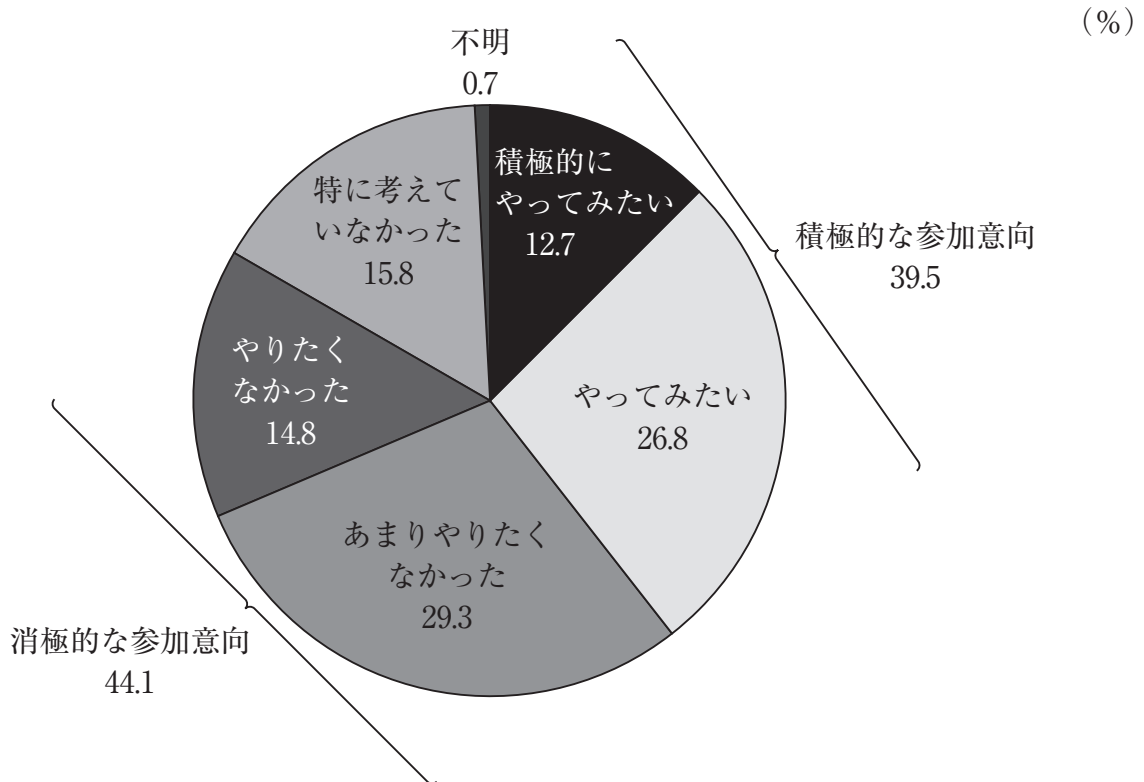
強い参加意向を有している人はごく少ないということは明らかであり、参加したいか・したくないかと問われれば、8割以上の人が参加したくないと考えている。その一方で、裁判員としての参加が義務であるということが示されれば、参加すると回答する人は6割近くおり、義務であっても参加したくないと答えた人よりも多い。要するに、一般の人々は、裁判員としての参加が義務であるということが示されれば参加すると答えている。したがって、一般の人々に対して裁判員としての参加を誘導するためには、裁判員制度が義務であるということを強調していくことが1つの有効な方法として考えられる¹⁸。

2. 経験者アンケートにおける参加意向

参加意向に関する質問は、経験者アンケートにおいても行われている。ここでは、実際に裁判員等を務めた国民に対して、裁判員に選ばれる前の気持ちが尋ねられている。2018年度の経験者アンケートでは、「裁判員に選ばれる前、裁判員に選ばれることについてどう思っていましたか」との問いに対して、「積極的にやってみたい」(12.7%)と「やってみたい」(26.8%)とを合わせた積極的な参加意向は39.5%である。一方、「あまりやりたくなかった」(29.3%)と「やりたくなかった」(14.8%)とを合わせた消極的な参加意向は44.1%である(図表3参照)¹⁹。

この経験者アンケートにおける参加意向についての回答では、意識調査におけるそれと比べて、参加に積極的な意見が多い。調査の対象・内容が異なるため単純な比較はできないが、回答全体の傾向として、明らかに裁判員制度に対して好意的な結果となっている。その要因として考えられることとして、まず、飯教授のいうように、「参加意向の低い人は、事前に辞退しまたは裁判所の〔裁判員等〕選任手続に出頭しない傾向があり、出席者には参加に前向きな人の割合が高いことが推測される」²⁰。また、裁判員経験者が選任される前の気持ちを回顧するものであることから、実際には当初は参加に必ずしも積極的ではなかったとしても、裁判員としての経験²¹がそれを積極的なものへと上書きした可能性もある。

図表3 裁判員に選ばれるにどう思っていたか（2018年度）



意識調査では8割を超えていた消極的な参加意向は、経験者アンケートにおいては44.1%にとどまっている。これは、経験者アンケートにおいて、上述のとおり、そもそも積極的な参加意向がより多かったことに加えて、意識調査にはない「特に考えていなかった」という選択肢が設けられており、参加に消極的であった人々が、これを選択することによって、参加に消極的な意見が相対的に減少したことが要因として指摘しうる。

なお、経験者アンケートにおいても、積極的な参加意向と消極的な参加意向とでは、後者のほうが相対的に多いということに留意すべきである。このことは、実際に裁判員を務めた人であっても、その相対的な多数は、当初は参加に消極的であったことを示すとともに、当初は参加したくないと考えていても、実際に選任されれば裁判員を務める人々が多数いるということの意味するものである。

(2) 裁判員候補者の辞退率と裁判員等選任手続期日への出席率

1. 問題の所在

裁判員制度の定着に伴い、近時、問題視されているのは、裁判員候補者の辞退率の上昇と選任手続期日への出席率の低下である²²。

裁判所自身も、制度施行後の早い段階で、この課題への対応が必要であると認識していた。例えば、3年後検証報告書では、「未だ短期間ではあるが、この間ですでに辞退率の上昇、出席率の低下という傾向が現れてきている」ことを認め、特に後者については、「現状ではさほど深刻なものではないとはいえ、この制度に対する国民の意識の端的な反映ともみられるものであり、今後の動向を注視して、対策を講じていく必要がある」としていた²³。

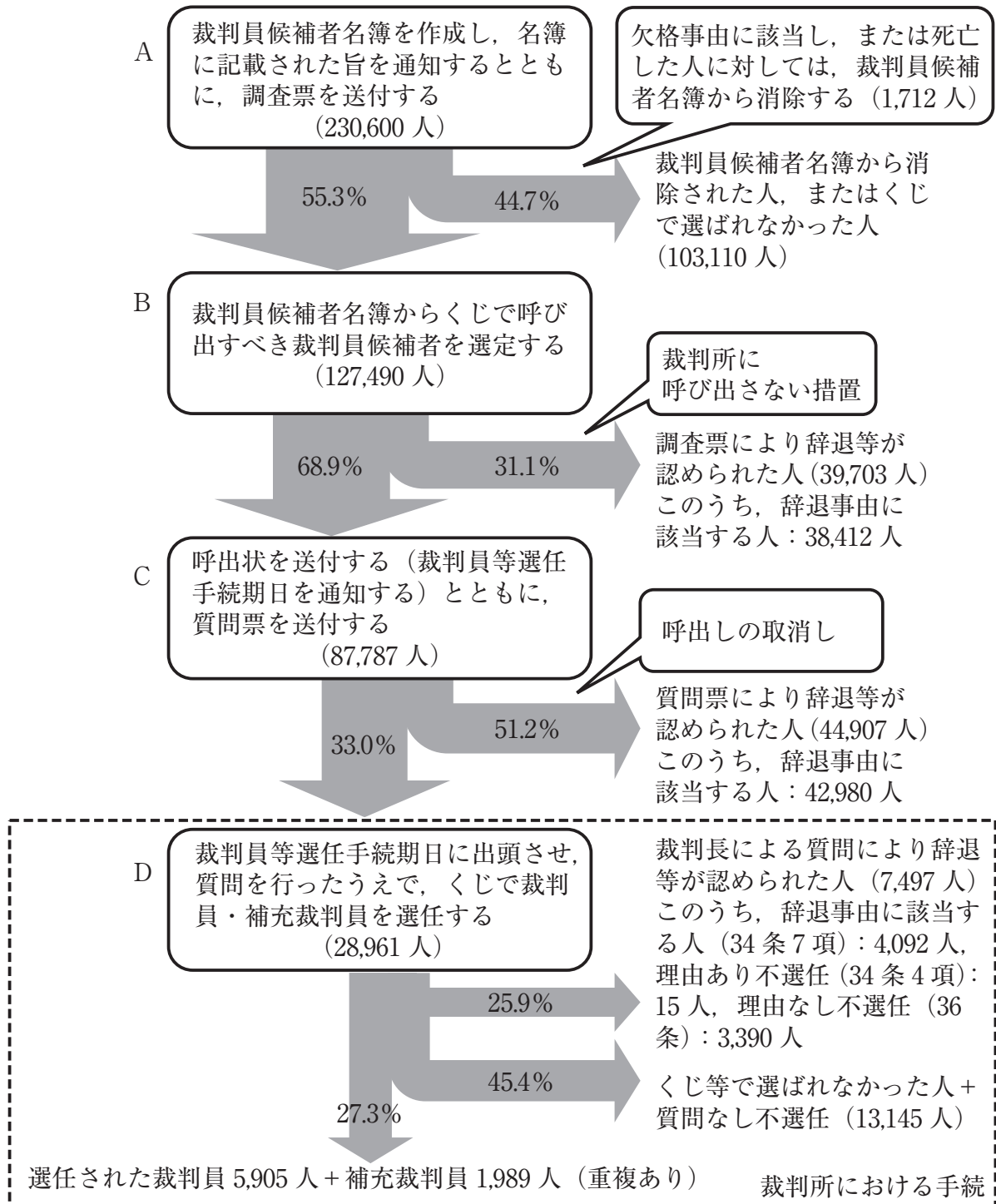
そして、最高裁判所は、2016年から2017年にかけて、裁判員候補者の辞退率の上昇と出席率の低下の原因について、統計資料等に基づく客観的な分析を行うため、裁判員裁判に関する統計資料と国民一般を対象とするアンケート調査等に基づく分析業務を、株式会社NTTデータ経営研究所に委託して実施した²⁴。同社による報告書（以下、「辞退率上昇・出席率低下原因分析報告書」という）では、統計学的な分析の結果、審理予定日数の増加傾向、雇用情勢の変化（人手不足、非正規雇用者の増加など）、高齢化の進展、裁判員裁判に対する国民の関心の低下などの事情が、裁判員候補者の辞退率の上昇と出席率の低下に寄与している可能性があるとして指摘した²⁵。

2. 裁判員等選任手続の概要

図表4は、裁判員等選任手続の概要と各段階における該当する人数・割合（2018年のもの）を示したものである²⁶。

まず、各地方裁判所は、毎年9月1日までに、対象事件の取扱状況その他の事項²⁷を勘案して、次年に必要な裁判員候補者の員数を算定し、その管轄区域内の市町村に割り当て、市町村の選挙管理委員会に通知する（裁判員法20条）。そして、市町村の選挙管理委員会が選挙人名簿登録者の中からくじで選んで作成し、10月15日までに裁判所に通知した名簿（裁判員候補者予定者名簿）に基づ

図表4 裁判員等選任手続の概要と各段階における該当する人数・割合（2018年のもの）



き、次年の裁判員候補者名簿²⁸を調製する（21－23条）。この名簿に記載された裁判員候補者に対して、名簿に記載された旨を通知する（25条）。その際に、併せて調査票が送付されるが、ここでは、就職禁止事由（15条）に該当するか

と、定型的辞退事由²⁹に該当し1年を通じて、または特定の月において辞退を希望するかが尋ねられる（裁判員の参加する刑事裁判に関する規則（以下、「裁判員規則」という）15条）。就職禁止事由に該当する裁判員候補者は、裁判員候補者名簿から消除される（裁判員法23条3項）。

次に、翌年、裁判員裁判対象事件につき第一回公判期日が定まったとき、各地方裁判所は、裁判員候補者名簿の中から、各裁判員裁判対象事件について受訴裁判所が定めた員数の裁判員候補者（呼び出すべき裁判員候補者）をくじで選定する（裁判員法26条3項）。受訴裁判所は、調査票の回答により辞退等が認められる裁判員候補者を除外したうえで（呼び出さない措置）、残りの裁判員候補者に対して、裁判員等選任手続期日への呼出しを行う（裁判員法27条）³⁰。その際に、併せて質問票³¹が送付されるが、ここでは、欠格事由（裁判員法14条）や就職禁止事由等に該当するかと、具体的な裁判の日程を前提として辞退を希望するかが尋ねられる（裁判員法30条）。質問票の回答要領には、虚偽の記載をして提出した場合に罰金または科料に処される旨が書かれている（裁判員規則22条）。質問票の記載内容から、明らかに裁判員を務められない裁判員候補者や辞退が認められた裁判員候補者に対しては、その呼出しを取り消す（裁判員法27条5項、6項）。

裁判員等選任手続期日当日に出席した裁判員候補者に対しては、裁判員法34条1項に基づき、裁判長から、職務従事予定期間において、欠格事由、就職禁止事由、不適格事由（裁判員法17条、18条）に該当するか否かや、（質問票等の回答のみで辞退が認められなかった裁判員候補者や、当日に初めて辞退を希望した裁判員候補者に対して）辞退事由に該当し辞退を希望するかなどが質問される。

そして、質問により辞退等が認められた裁判員候補者が除かれたうえで、理由を付した不選任の請求が検察官と弁護人からあればその当否について判断され、さらに理由を示さない不選任請求があった裁判員候補者が除外され、残った者の中から、くじで6人の裁判員と、6人を上限に事件ごとに決められた数の補充裁判員が選任される（10条、34条4項、7項、36条、37条）。

2018年の裁判員候補者名簿に記載された裁判員候補者名簿登録人数³²は

230,600人であり、これは、選挙人名簿登録者³³全体の約0.22%である（有権者の約461人に1人の割合である）。このうち、欠格事由に該当し、または死亡により名簿から消除された人数は1,712人であり³⁴、裁判員裁判対象事件において選定された裁判員候補者の総数は、127,490人である³⁵。

辞退は、裁判員候補者名簿からくじで裁判員候補者を選定する段階（図表4におけるBの段階）で調査票により認められる場合、裁判員等選任手続期日を通知する段階（Cの段階）で質問票により認められる場合、選任手続期日に出席した段階（Dの段階）で裁判長の質問により認められる場合の3つがある。2018年で辞退が認められた裁判員候補者の総数は、85,482人であったが、そのうち選任期日前に辞退が認められた裁判員候補者数は81,390人（95.2%）であるのに対して、当日に辞退を認められた者は4,092人（4.8%）である³⁶。辞退のほとんどは選任手続期日前に認められており、このことは、辞退が認められることになる裁判員候補者のほとんどが裁判所に出頭せずに済んでいるということを意味しており、国民の負担を軽減するという観点からは望ましいことであるといえよう。

選任された裁判員は5,905人、補充裁判員は1,989人で、合わせて7,894人である³⁷。これら裁判員等の選任率は、裁判員候補者名簿登録人数を分母とすると3.42%であり（裁判員候補者名簿登録者の約29人に1人の割合である）、選挙人名簿登録者数を分母とすると、0.007%である。20歳以上の国民は、約13,460人に1人の割合で、欠格事由等に該当せず、かつ辞退の申出をしない限り、裁判員または補充裁判員に選任されることとなる。

3. 名簿使用率

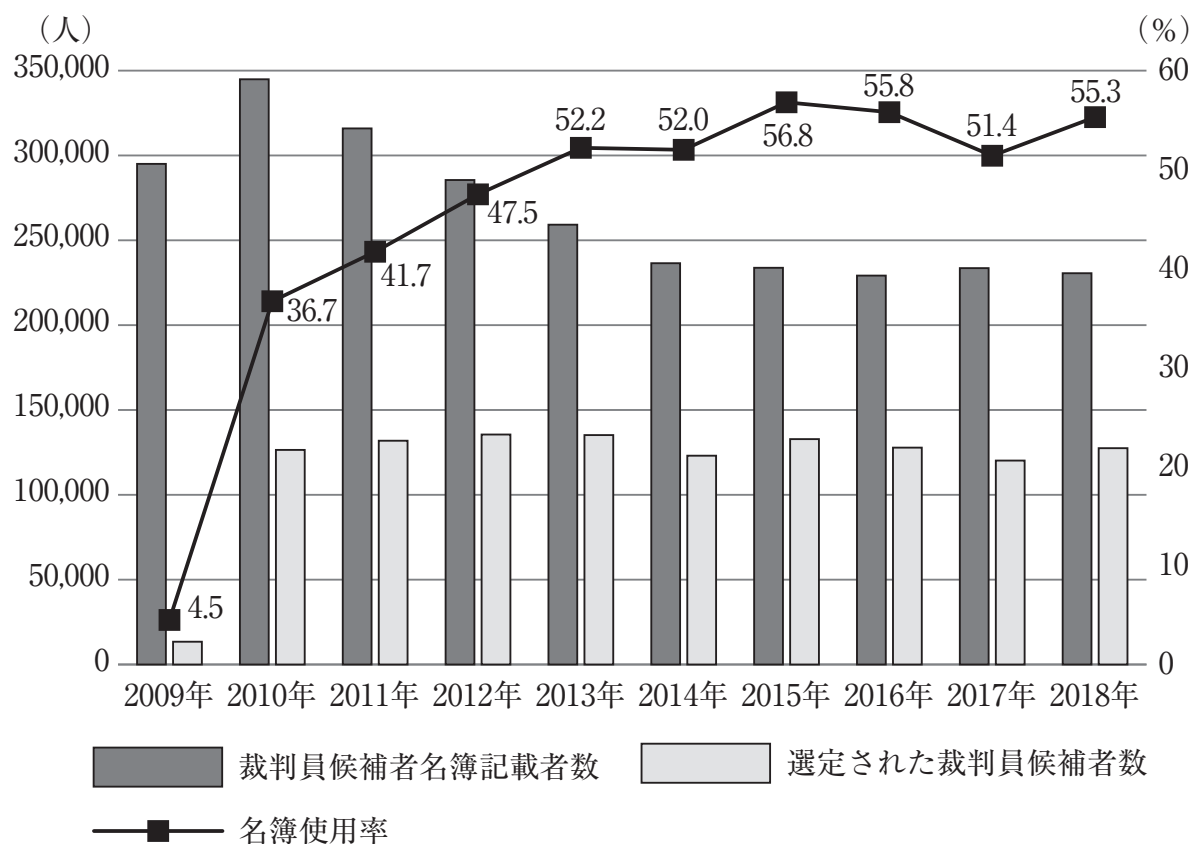
辞退率と出席率の検討に入る前に、それらに関連する名簿使用率について言及しておく。

裁判員候補者名簿に記載された者のうち、個別の事件において選定された裁判員候補者の割合を名簿使用率という。

この名簿使用率は、年途中で制度が施行されたため極端に低かった2009年（4.5%）を除き、2010年（36.7%）から徐々に上がり、2013年に5割を超え（52.2%）、

その後も50% 台で安定的に推移している（図表5 参照）³⁸。3年後検証報告書の段階では、「候補者名簿への記載数は、各地方裁判所が翌年の裁判員裁判事件数を予想し、かつ、裁判員候補者の辞退率、選任手続期日への出席率等を勘案して計上するものであり」、「いずれも正確には予測しがたいところであり、候補者数の不足に対する心配からどうしても大きな数値を計上しがちである」ところ、「この名簿への記載自体が特段の負担を課するものではないが、調査票の返送をはじめ国民にとってはそれなりの心理的影響を伴うものであることからすると、もう少し名簿記載人員を抑えることも考えられてよいであろう」とされていた³⁹が、近時は50% 台で推移していることから、10年後総括報告書は、「翌年の事件動向を的確に見通すことが困難な中で、候補者数の不足に対する心配から大きな数値を計上しがちな名簿記載者数について、謙抑的に運用されている状況が見て取れ、国民の負担への配慮がうかがえる」と肯定的に評

図表5 裁判員候補者名簿記載者数・選定候補者数・名簿使用率



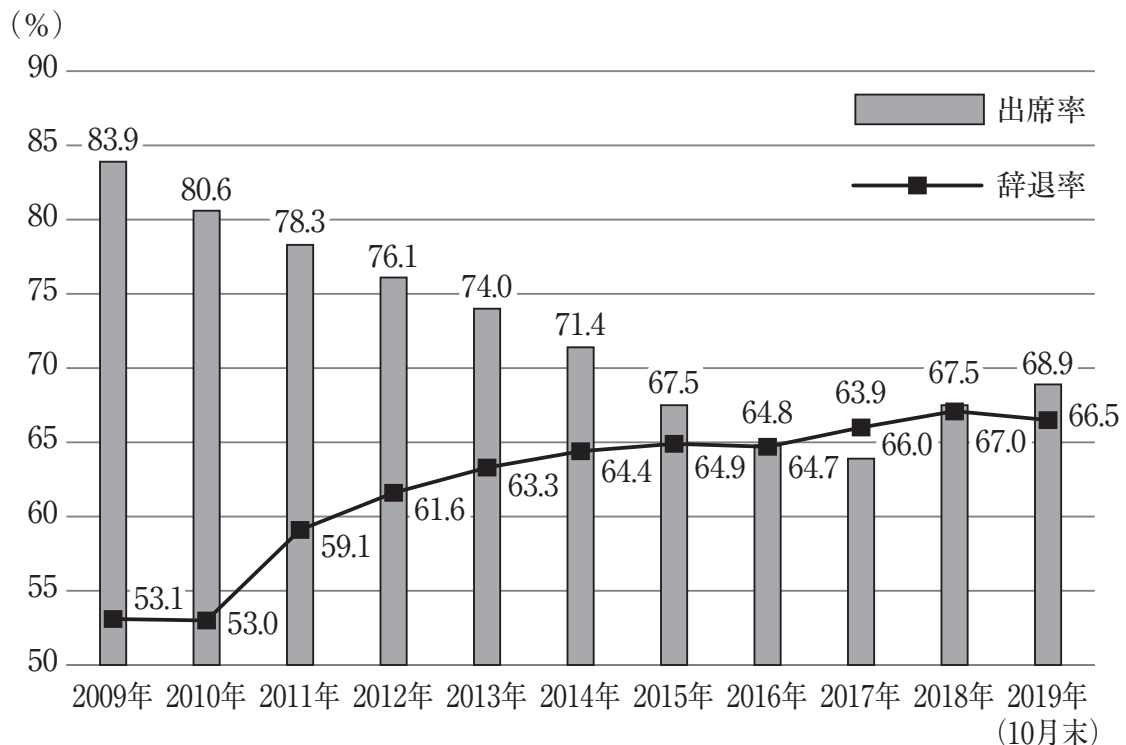
価されている⁴⁰。

私見では、たしかにそれなりの心理的影響を伴うものであるとしても、一般の国民にとっては、自分が候補者名簿に記載されることによって、裁判員制度に対する当事者意識をもつようになり、制度に対する啓発効果も期待される（そして、実際に裁判員として裁判に参加しなくても、裁判員制度の目的である司法に対する理解の増進につながりうる）。したがって、裁判員法1条の趣旨の実現という観点からみれば、名簿使用率が低下すること自体は必ずしも否定的に評価されるべきものではないと解する。

4. 辞退率の上昇

図表6は、裁判員候補者の辞退率と出席率のグラフである（2019年の数値は同年10月末までのものである）。このグラフが示すように、裁判員候補者の辞退率が年々上昇している一方で、出席率は2018年に一旦回復したものの、おおむね低下傾向にある。

図表6 裁判員候補者の辞退率と出席率



ここでいう辞退率とは、個別の事件において選定された裁判員候補者のうち、辞退が認められた者の割合をいう。

裁判員候補者名簿に記載されても、くじで裁判員候補者に選定されなければ、具体的な選任手続において辞退を申し出たり出席するか否かを判断したりする状態にはならないため、裁判員候補者名簿登録人数ではなく、選定された裁判員候補者数を分母とする。

辞退率については、制度が施行されて2年間（2009年（53.1%）、2010年（53.0%））は、50%台前半であったが、2011年には6割近くに急上昇し（59.1%）、その後も伸び続け、2018年では67.0%にまで至っている⁴¹。前述のとおり、新聞報道等では、辞退率の上昇は裁判員としての参加に消極的な国民が増えることを示す指標として、否定的に評価されることも多いが、本稿の筆者は、そのようには解しない。

すなわち、裁判員制度の下で、裁判員候補者に辞退が認められるのは、その者につき裁判員法が定めた辞退事由に該当すると裁判所が認めたからであり、法律上、辞退事由にまったく該当しない者に辞退が認められることはない⁴²。たしかに、辞退事由に該当する裁判員候補者は、欠格事由や就職禁止事由の場合とは異なり、本人が辞退を申し出なければ、裁判員として参加することができるものであり、ならば、辞退事由に該当するとしてもできる限り辞退を申し出ずに参加することが望ましいという見方もあり得る。しかし、辞退は、法律が認めた正当な義務の免除であり、辞退の申し出それ自体は何ら否定的に評価されるべきことではない⁴³。

辞退率の上昇は、辞退事由に該当すれば辞退が認められるということが多くの国民に理解されるようになった結果でもあると解されるところ、そのこと自体は、国民が裁判員制度を理解したことの結果の一部であるといえる。

5. 出席率の低下

辞退率の上昇と並び裁判員の参加に関して問題視されているのは、裁判員候補者の選任手続期日への出席率の低下の問題である。筆者は、前述のとおり、

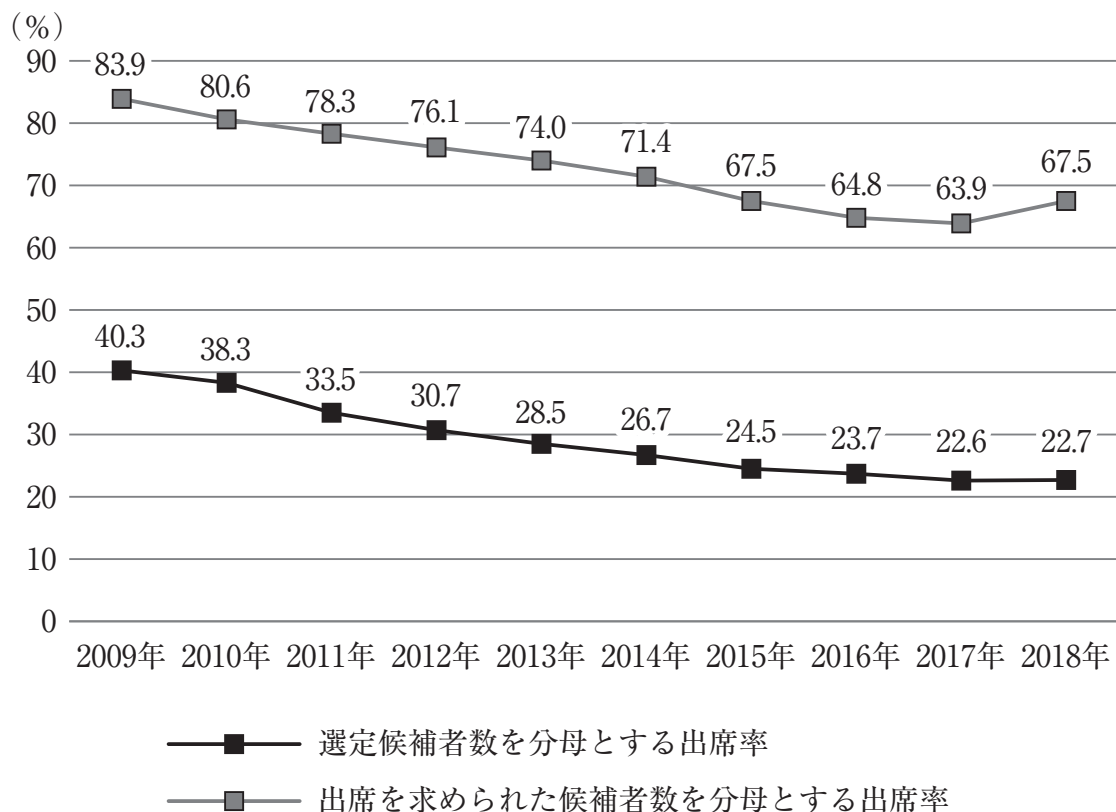
辞退の申し出は辞退事由に該当する裁判員候補者にとっては正当な主張であり、辞退率の上昇それ自体は大きな問題ではないと考えるが、その一方で、出席率の低下は、以下に述べるとおり、裁判員法1条の趣旨の実現という観点からみて対応が必要な課題であると考ええる。

本稿で主に分析対象とする出席率とは、選任手続期日に出席を求められた裁判員候補者（呼出状が到達していない者を含む）のうち、実際に出席した者の割合をいう（以下で、特に注記のない限り、出席率はこの意味における出席率を指すこととする）。

最高裁判所の統計で用いられる出席率には、選定された裁判員候補者数そのものを分母とするものと、選任手続期日に出席を求められた裁判員候補者数（辞退等が認められ、裁判所に呼び出さない措置がとられた者を除く数）を分母とするものとの2つがある。図表7は、これら2種類の出席率の推移を示したものである。本稿において筆者が前者ではなく後者を主たる分析対象とするのは、なぜか。辞退の申し出は裁判員候補者にとって正当な義務の免除の主張であり、当該候補者は（辞退の可否についての裁判所の判断を含む）制度が裁判所によって適切に運用されることを前提として行動している（その点で、司法に対する一定の信頼がある）一方、呼出しを受けても正当な理由がないにもかかわらずそれを無視する裁判員候補者は、裁判員候補者の出頭義務が法律上の義務であるということを理解していないか、あるいは義務違反に対する制裁が実際には実行されないということ（後述）を前提として行動している（その点で、司法に対する信頼がない）。裁判員法1条の趣旨が実現していないといえるか否かを検証することを目的とする本稿の問題関心からいえば、選任手続期日に裁判所に出頭する義務があるにもかかわらず出頭しない者にこそ注目すべきであり、辞退等が認められ裁判所に出頭する義務がない者については、問題視する必要がないと考えるためである。

その一方、裁判所の裁判員選任実務の観点からいえば、裁判員の安定的供給にとっては、選定手続期日に出席を求められた裁判員候補者数を分母とする出席率よりも、選定された裁判員候補者の総数を分母とする出席率のほうが重要

図表7 裁判員候補者の選任手続期日への出席率



となる。

出席率は、2009年の83.9%から着々と下がり続け、2017年には63.9%まで至った（20ポイントの下降）。その後、2018年に67.5%まで回復し、図表6が示すとおり、2019年10月末までのデータでは、上昇が見込まれている。

先に言及した辞退率上昇・出席率低下原因分析報告書では、一部の裁判所で呼出状が不到達になった場合の再送達や質問票が期限までに返送されなかった場合の書面での返送依頼などが行われていることが紹介され、そのような運用上の工夫が出席率を高めるための方策として一定の効果を有する可能性が高いということが示されていた⁴⁴。10年後総括報告書によれば、この分析等を踏まえて、2017年の夏ごろから、そのような運用上の工夫が他の裁判所でも実施されるようになったという⁴⁵。もっとも、図表7から示されるように、2017年に大きく上昇したのは、呼び出さない措置がとられた者を除く裁判員候補者数を分母とする出席率（3.6ポイントの上昇）であり、選定された裁判員候補者その

ものを分母とする出席率においては、0.1ポイントの微増にとどまっている。運用上の工夫によって名目上の出席率が一旦は回復したが、裁判員等選任手続期日前の辞退者数は増加している。すなわち、これは、これまでであれば辞退事由があるにもかかわらず辞退を申し立てないまま選任手続期日を欠席していたような裁判員候補者が、上述の運用上の工夫を受けて期日前に辞退を申し立てる例が増えたことが一因とみられる⁴⁶。前述のとおり、裁判所の裁判員選任実務の観点からいえば、選任手続期日に出席を求められた裁判員候補者数を分母とする出席率が下げ止まりしたとしても、選定された裁判員候補者数そのものを分母とする出席率が低下すれば、裁判員の安定的な供給が困難となる。最高裁判所事務総局によれば、現状では、「選任手続期日に十分な裁判員候補者の出席が得られず裁判員が確保できないなど、これまで裁判員の選任に具体的な支障が生じた例はな」いのことである⁴⁷。しかしながら、今後、辞退率が上昇し、かつ出席率が低下し、裁判員の供給が困難になった場合には、これまで実際には実行されることのなかった法律の定める制裁の実行⁴⁸を検討する必要があるかもしれない。

(3) 小括

本章で見てきたとおり、10年間の意識調査の結果からは、一般の人々の参加意向は年を追って減少しているとはいえないということが読み取れる。そもそも、裁判員として参加したいか・したくないかと問われれば、圧倒的多数の人々が、裁判員として裁判に参加したくないと考えている。その一方、裁判員としての参加が義務であるということが示されれば、6割近くの人々が参加すると答えており、その割合は、義務であっても参加したくないと答えた人の割合よりも大きい。つまり、裁判員制度が義務であるということを強調していくことで、消極的な参加意向の選択を回避させることができる。なお、経験者アンケートにおける参加意向は、一見して、意識調査におけるそれと比べて参加に積極的な意見が多いが、この点は、前者が裁判員等選任手続を経て裁判員等の経験を経た者による回答であるということに注意が必要である。

また、10年間の実施状況の結果からは、裁判員候補者の辞退率は、年々上昇している一方で、出席率は2018年に一旦回復したものの、おおむね低下傾向にあることが読み取れる。このうち、辞退は法律が認めた正当な義務の免除であり、辞退の申し出それ自体は何ら否定的に評価されるべきことではないため、裁判員法1条の趣旨の実現という観点からは、辞退率の上昇は深刻な問題ではない。一方、出席率については、出頭義務のない者を除く分母の出席率を運用上の工夫によって向上させることはできるとしても、選定された裁判員候補者の総数を分母とする出席率が低ければ、裁判員の安定的な供給という点で問題が生じるおそれがある。法律上規定されているが実務上用いられたことのない裁判員候補者に対する過料の制裁を実行することで出席率の向上が見込まれる。もっとも、制裁の実行に積極的な見解は、現時点では見られない。

4 司法に対する国民の理解と信頼は低下しているのか

(1) 裁判に対する理解・信頼

飯教授が「裁判員法の1条の趣旨は実現していない疑いがある」と主張する論拠は、意識調査における、裁判の手続や内容がわかりやすくなったとの印象に対する肯定的回答と、裁判がより信頼できるようになったとの印象に対する肯定的回答が、ともに2009年度と2014年度の比較で減少しているということである⁴⁹。

1. 裁判に対する理解

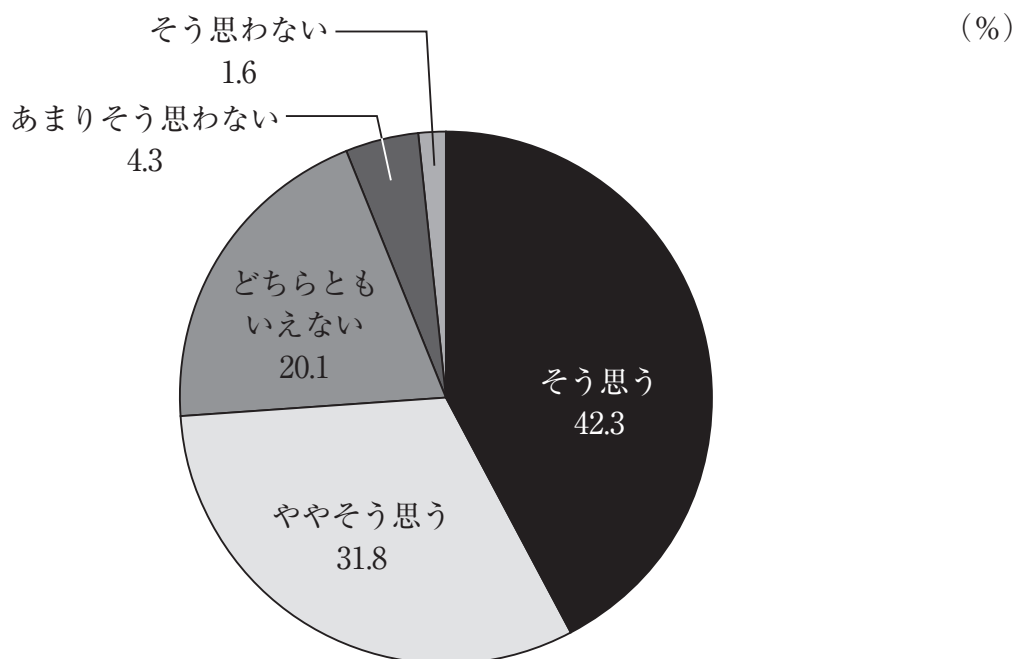
裁判に対する国民の理解に関して、「実像」論文における主張は、意識調査における「あなたは、現在実施されている裁判員制度について、どのような印象を持っていますか」という問いのうち、「裁判の手続や内容がわかりやすくなった」という印象に対する5段階評価で、「そう思う」と「ややそう思う」とする肯定的な回答の合計が、2009年度に46.3%だったものが2014年度には31.7%に減少していることに依拠している⁵⁰。その前提として、裁判員制度につ

いて裁判の手続や内容がわかりやすくなったとの印象に対する肯定的回答が減少すれば、司法に対する国民の理解が増進していないことを意味し、裁判員法の1条の趣旨が実現していないことになるという理解があるものと考えられる。

しかしながら、この質問項目は、裁判員法1条の趣旨そのものの実現とは直接的な関係性が強いものではないと筆者は考える。「実像」論文では、裁判員法1条の趣旨の1つである司法に対する国民の理解の増進と裁判の手続・内容がわかりやすくなったことが同視されているようであるが、本稿の冒頭で触れたとおり、裁判員法1条にいう「司法」とは、単に具体的な刑事裁判の手続や内容のことに限らず、国家の統治機構における司法の位置づけなどを含む広義の概念である。したがって、裁判の手続や内容のわかりやすさのみで、国民の司法に対する理解を測るというのは必ずしも適切であるとはいえない⁵¹。

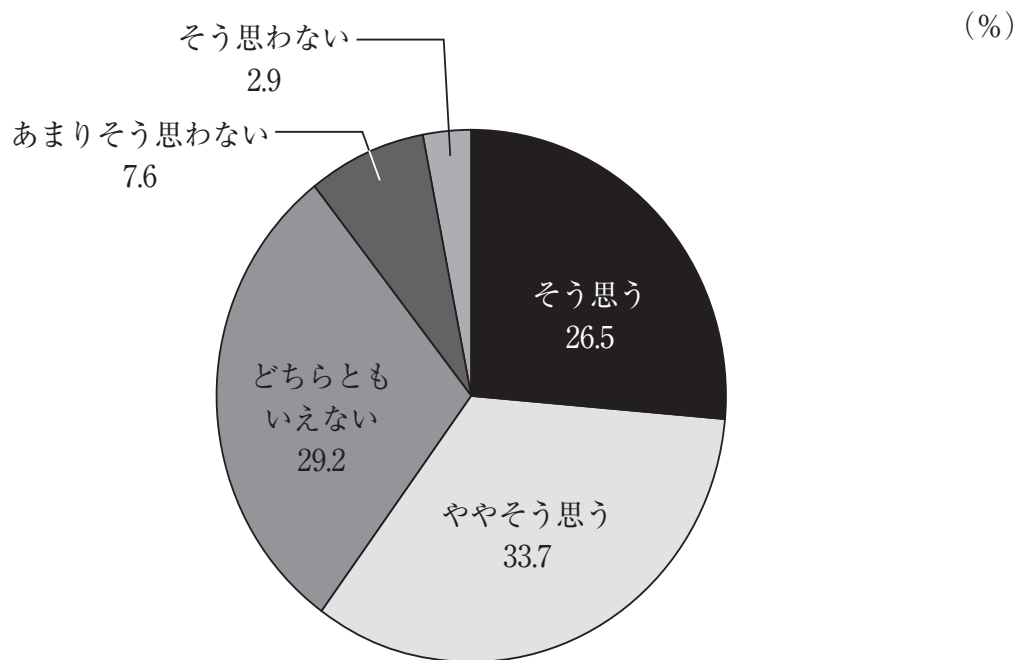
なお、2018年度の意識調査において、「あなたは、我が国の刑事裁判について、裁判員制度が始まる前にはどのような印象を持っていましたか」という問いのうち、「裁判の手続や内容が難しい、わかりにくい」との印象に対する5段階評価で、「そう思う」（42.3%）と「ややそう思う」（31.8%）の合計は74.1%

図表8 裁判の手続や内容が難しい、わかりにくい（2018年度）



であり、7割を超える人々が裁判員制度導入以前の刑事裁判を難しくわかりにくいと感じており（図表8参照）⁵²、また、「あなたが裁判員制度の実施により、期待すること何ですか」という問いのうち、「裁判の手續や内容がわかりやすくなる」ことへの期待に対する5段階評価で、「そう思う」（26.5%）と「ややそう思う」（33.7%）の合計が6割（60.2%）を占めている（図表9参照）⁵³ことから、多くの人々が裁判の手續と内容が難しい・わかりにくいと感じており、それらがわかりやすくなることを裁判員制度に対して期待していることがわかる。ならば、（前述のとおり、裁判の手續や内容のわかりやすさは司法に対する国民の理解のすべてではないものの、裁判員法1条の趣旨の一部をなすものである以上）いたずらに制度趣旨を批判するのではなく、人々の期待に応えるべく制度を維持し発展させていくほうが、より生産的であろう。

図表9 裁判の手續や内容がわかりやすくなる（2018年度）

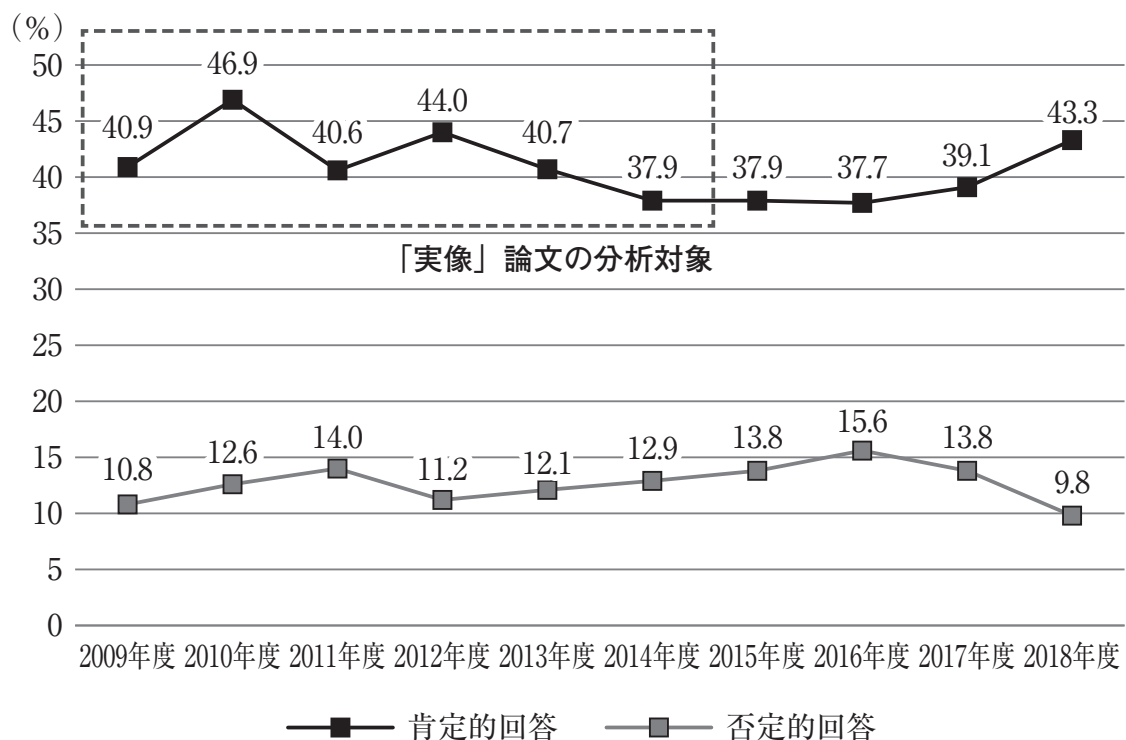


2. 裁判に対する信頼

裁判に対する国民の信頼に関して、「実像」論文の主張は、意識調査における「あなたは、現在実施されている裁判員制度について、どのような印象を

持っていますか」という問いのうち、「裁判がより信頼できるものになった」との印象に対する5段階評価で、「そう思う」と「ややそう思う」とする肯定的回答の合計が、2009年度に40.9%だったものが2014年度には37.9%に減少していることに依拠している⁵⁴。その前提として、裁判員制度によって裁判がより信頼できるものになったとの印象に対する肯定的回答が減少すれば、司法に対する国民の信頼が向上していないことを意味し、裁判員法の1条の趣旨が実現していないことになるという理解があるものと考えられる。

図表10 裁判がより信頼できるものになった



たしかに、この2009年度の結果と2014年度の結果のみを切り取って比較すれば、一般の人々の裁判に対する信頼が下がっているかのように見える。しかしながら、制度施行時から肯定的回答が年を追って徐々に低下しているのであれば、裁判員制度の影響で裁判に対する国民の信頼が低下していると評価する余地がありうるであろうが、実際には、そうではない。2010年度に46.9%まで急激に上昇し、いったん2011年度に40.6%まで下降し、2012年度に再び44.0%ま

で上昇している⁵⁵。2009年度と2014年度との比較における相対的な低下が「裁判員法の1条の趣旨は実現していない疑いがある」ことを示すのであれば、その間に発生した2回の上昇は裁判員法1条の趣旨の実現を意味することになるはずである。

なお、「実像」論文では2014年度までしか検討されていないが、肯定的回答は、2016年度（37.7%）以降、徐々に上昇し、2018年度には43.3%にまで至っている（これは、制度の開始年度である2009年度のそれを超える）。すなわち、2009年度の40.9%から2018年度の43.3%への相対的な上昇は、「実像」論文の前提とする（と思われる）理解に基づけば、裁判員法1条の趣旨が実現しつつあることを示すものである。

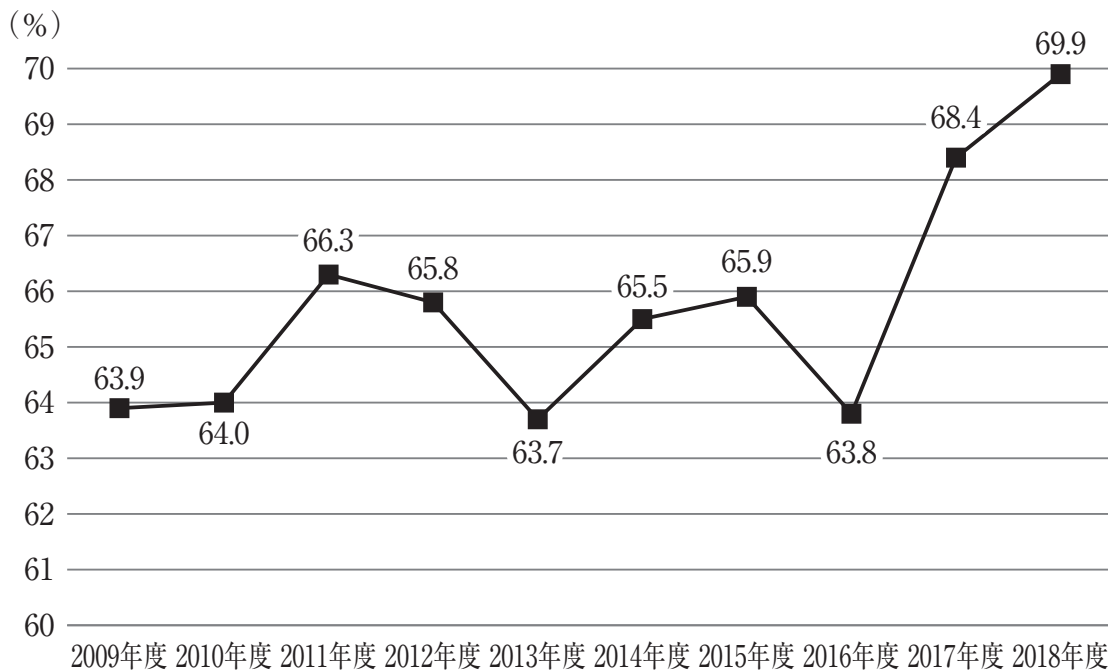
また、「あまりそう思わない」（7.9%）と「そう思わない」（1.9%）とを合わせた否定的回答を見ても、2018年度では回答全体の1割を下回っており（9.8%）、過去10年間で最低となっている（図表10参照）⁵⁶。このことも、裁判員法1条の趣旨が確実に実現していることの証左ということになるのであろう。

もっとも、本稿の筆者は、そもそもこの議論の前提とする（と思われる）理解自体が妥当ではないと考える。本稿で繰り返し述べているとおり、裁判員法1条が目指しているのは、（裁判に対するではなく）司法に対する国民の信頼の向上である。かりに裁判に対する信頼が十分に高まっていないとしても、司法全体に対する信頼については、人々は異なる考えをもっている可能性がある。

また、ここで看過してはならないことは、6割以上の人々が、裁判がより信頼できるようになることを裁判員制度の機能として期待しているという事実である。すなわち、2018年度の意識調査において、「あなたが裁判員制度の実施により、期待することは何ですか」という問いのうち、「裁判がより信頼できるものになる」ことの期待に対する5段階評価で、「そう思う」と「ややそう思う」とする肯定的回答の合計は、図表11で示すとおり、10年間で常に6割を超えており、2018年度ではほぼ7割（69.9%）に達している⁵⁷。

多くの人々が裁判をより信頼できるものになることを裁判員制度に対して期待しているという事実に鑑みれば、（前述のとおり、裁判に対する信頼は司法に対

図表11 裁判がより信頼できるものになる



する信頼のすべてではないものの、裁判員法1条の趣旨の一部をなすものである以上),
いたずらに制度趣旨を疑問視するのは妥当ではなかろう。

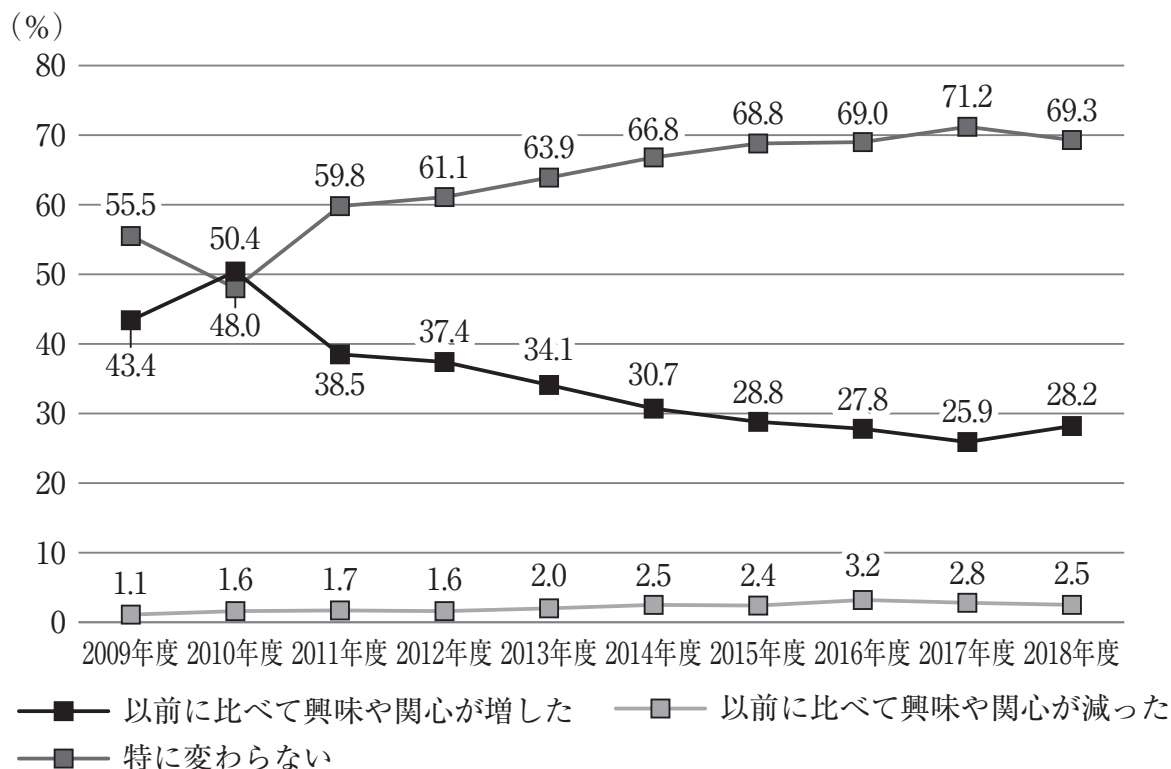
(2) 裁判・司法・公の事柄に関する興味・関心・当事者意識

飯教授は、意識調査における、裁判や司法への関心や興味が増したとする回答や公の事柄についての国民の関心・当事者意識についての肯定的評価の減少を、「裁判員法上の裁判員制度の趣旨の達成度に疑問を生じさせる回答結果」とであると分析する⁵⁸。

1. 裁判・司法に対する興味・関心

裁判・司法に対する国民の興味・関心に関して、「実像」論文における主張は、「裁判員制度が開始されてから、あなたの裁判や司法への興味や関心に変化はありましたか」との問いに対して、「以前に比べて関心や興味が増した」の回答が、2009年度に43.4%だったものが（2010年度に一旦50.4%に増加した後）2014年度には30.7%に減少したことに依拠している⁵⁹。その前提として、裁判

図表12 裁判や司法への興味や関心の変化



員制度が開始してから裁判・司法に対する興味・関心が以前に比べて増したとする回答が減少すれば、司法に対する国民の理解が増進していないこと、ないし信頼が向上していないことを意味し、裁判員法の1条の趣旨が達成していないことになるという理解があるものと考えられる。

たしかに、裁判員制度の導入以降、裁判や司法への興味や関心が増したとする意見は減少しており、それは、2018年度までのデータで見ても、2009年度から比べて（2018年度に回復傾向がみられるものの）減少傾向にあることは否定できない（図表12参照）。

しかしながら、ここで意識調査における質問と選択肢の表現に注目するならば、先に挙げた前提の理解が妥当ではないことに気づく。すなわち、本質問では、「裁判員制度が開始されたことによって、あなたの裁判や司法への興味や関心に変化はありましたか」というような因果関係を明示した表現を敢えて用いておらず、「裁判員制度が開始されてから、あなたの裁判や司法への興味や関心に変化はありましたか」と問うことによって、単に裁判員制度の導入の時

期以降に生じた裁判・司法への興味・関心の変化の有無を尋ねる趣旨となっている。つまり、本質問は、裁判員制度の導入による影響として裁判や司法への興味・関心の変化が生じた否かを尋ねているわけではない。例えば、2009年5月以降のある時点で発生した、裁判員制度の導入以外の社会的ないし個人的な要因（例えば、注目を集めた刑事事件の発生や、調査対象者個人の裁判の経験など）のために関心・興味が増すこともあるだろうが、本質問では、そういった裁判員制度の導入以外のことに起因する変化を含めて調査がなされている。また、「以前に比べて興味や関心が増した」ないしは「減った」という選択肢の「以前」とは何を指すのかについても、意識調査では明確に示されておらず、調査対象者の自由な判断に委ねられている。ここでいう「以前」について、調査対象者が2009年5月以外の任意の時点を「以前」と設定して回答した可能性は否定できない。したがって、以前と比べて関心・興味が増したとする回答の減少傾向のすべてが、裁判員制度の導入を要因とするものと解することはできない。

かりに、この質問や選択肢の表現にもかかわらず、調査対象者が裁判員制度の導入による裁判や司法への興味・関心の変化の有無を尋ねる問いであると認識したとしても、この意識調査を長期的に継続して行うことによって、裁判員制度の運用による影響を問う質問として機能しがたくなるということも指摘しておきたい。たしかに、2009年ないしその数年後の時点であれば、調査対象者は、制度導入以前のわが国の刑事裁判制度を想定しそれと比較することは難しくないため、裁判員制度の導入を直接の要因とする（裁判や司法に対する）自らの興味・関心の変化の有無を的確に答えることはできるであろう。しかしながら、制度が施行され長い年月が経過するにつれて、一般の人々は、重大な犯罪に関して裁判員制度なき刑事司法というものを具体的に想定することが容易ではなってくる。この場合、上記の趣旨で質問が理解されたとしても、調査対象者が裁判員制度導入以前の裁判や司法に対する自らの興味・関心の状態を正確に把握できなければ、あるいは把握すること自体がそもそも不可能になれば（それは近い将来に確実に到来することである）⁶⁰、本質問によって裁判員制度の導入による影響としての裁判や司法への興味・関心の変化の有無を調査すること

はできなくなる。

さらに、「実像」論文が前提とする（と思われる）理解自体には、別の問題もある。かりにこの理解が妥当するとすれば、裁判員法1条の趣旨が実現したというためには、裁判・司法に対する興味・関心が以前に比べて増したとする回答が上昇し続けていかなければならないことになる（一度でも上昇が止まれば、その時点で「裁判員法の裁判員制度の趣旨の達成度に疑問を生じさせる回答結果」とであると評価されることになる）が、それは現象としてきわめて不自然なことである。新しい裁判制度の導入直後に、裁判・司法への興味・関心が高まるのは合理的であるとしても、制度が定着し安定的に運用されれば、制度導入に起因する裁判・司法への興味・関心の高まりは安定してくる（変化のグラフとしては右肩上がりとはならない）と考えるほうが妥当であると筆者は解する。

また、かりにそのような不自然な現象が維持されたとしても、この調査を長期間継続している限り、いつかの時点で、上昇現象は必ず終了する（理論上、100%を超えることは絶対にないからである）。つまり、この前提理解に立つならば、司法に対する国民の信頼が向上していないという結論が確実に到来することになるため、そもそもこの立論は、結論先行的なものであるといわざるをえない。したがって、裁判や司法への関心や興味が増したとする回答の減少を、「裁判員法の裁判員制度の趣旨の達成度に疑問を生じさせる回答結果」とする評価は不当である。

2. 公の事柄についての国民の関心・当事者意識

公の事柄に対する国民の関心・当事者意識に関して、「実像」論文の主張は、「あなたは、現在実施されている裁判員制度について、どのような印象を持っていますか」との問いのうち、「刑事裁判や司法など公の事柄について、国民の関心が増して自分の問題として考えるようになった」との印象に対する5段階評価で、「そう思う」と「ややそう思う」とする肯定的回答の合計が、2009年度に59.1%だったものが（2010年度に一旦64.3%に増加した後）2014年度には46.0%に減少していることに依拠している⁶¹。その前提として、裁判員制度に

よって公の事柄に対する国民の関心が増し、自分の問題として考えるようになったとの印象に対する肯定的回答が減少すれば、司法に対する国民の理解が増進していないこと、ないし信頼が向上していないことを意味し、裁判員法の1条の趣旨が達成していないことになるという理解があるものと考えられる。

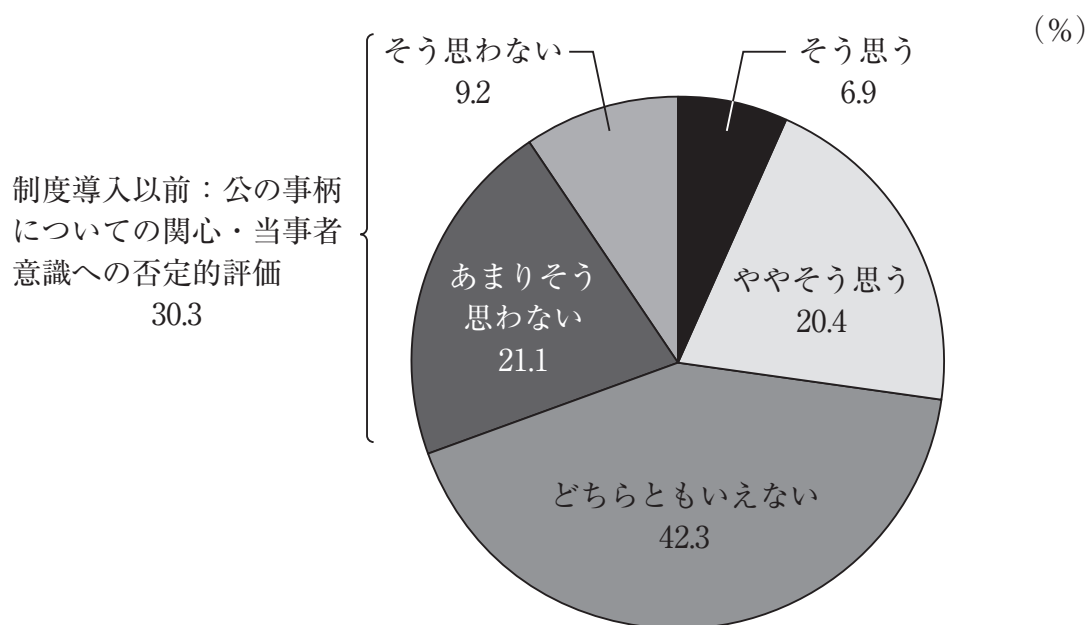
この公の事柄に対する国民の関心・当事者意識についても、2018年度までのデータを見る限り、減少傾向にあることは否定できないが、裁判・司法に対する興味・関心と同様に、これは制度導入直後には意味がある議論であったとしても、制度が定着し、安定的に運用されるにつれて、制度導入以前の状態を想像することが困難になり、質問としての意義が実質的になくなっていくため、経年変化を観察することの意義は乏しいと解する。

むしろ、意識調査の質問の構造を踏まえるならば、公の事柄についての関心・当事者意識に関して注目すべき点は、経年変化よりも、裁判員制度導入以前の印象とそれ以降の印象との対比であり、また制度に対する期待のほうである。すなわち、意識調査は、裁判員制度導入以前の認識、裁判員制度に対する期待、裁判員制度導入以降の評価という3つの段階について質問している。この点に着目するならば、裁判員制度導入以前の公の事柄についての関心・当事者意識の認識、裁判員制度の実施によりそれらが高まることへの期待、そして、裁判員制度の導入以降の変化という3つの回答結果をそれぞれ対比して考察することのほうに、より意味があるということに気づく。

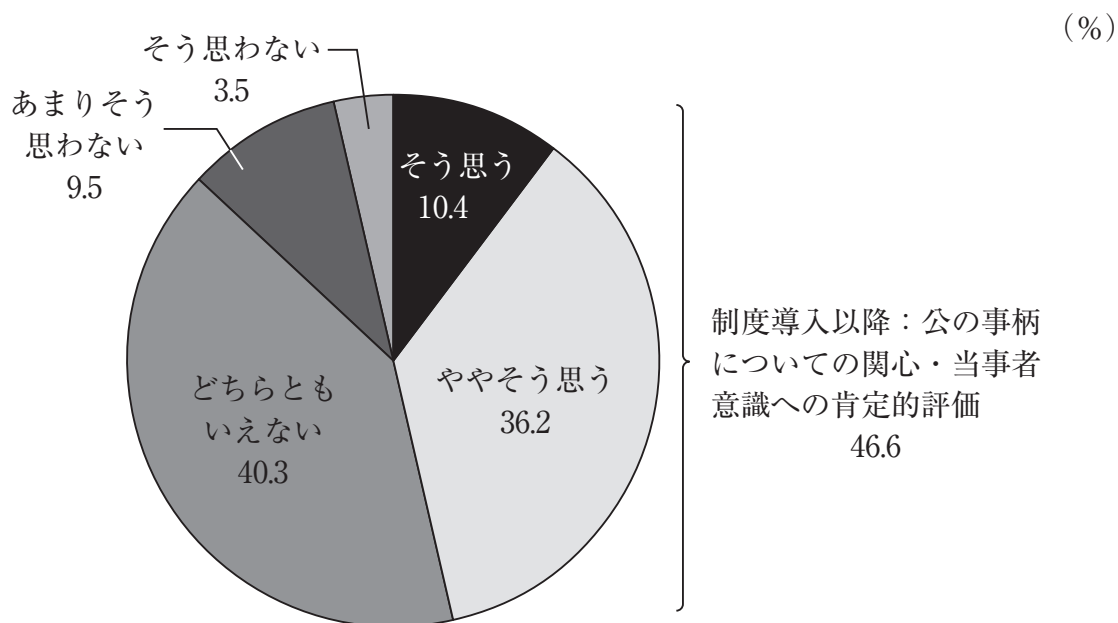
具体的には、2018年度の意識調査において、「あなたは、我が国の刑事裁判について、裁判員制度が始まる前にはどのような印象を持っていましたか」という問いのうち、「刑事裁判や司法など公の事柄について、国民の関心が高く自分の問題として考えている」との印象に対する5段階評価で、「そう思わない」(9.2%)と「あまりそう思わない」(21.1%)とする否定的回答の合計が30.3%であった⁶²のに対して、「あなたは、現在実施されている裁判員制度について、どのような印象を持っていますか」との問いのうち、「刑事裁判や司法など公の事柄について、国民の関心が増して自分の問題として考えるようになった」との印象に対する5段階評価で、「そう思う」(10.4%)と「ややそう

思う」(36.2%)とする肯定的回答の合計は46.6%となっている(図表13・14参照)⁶³。つまり、裁判員制度の導入以前は、3割の人々が刑事裁判や司法などの

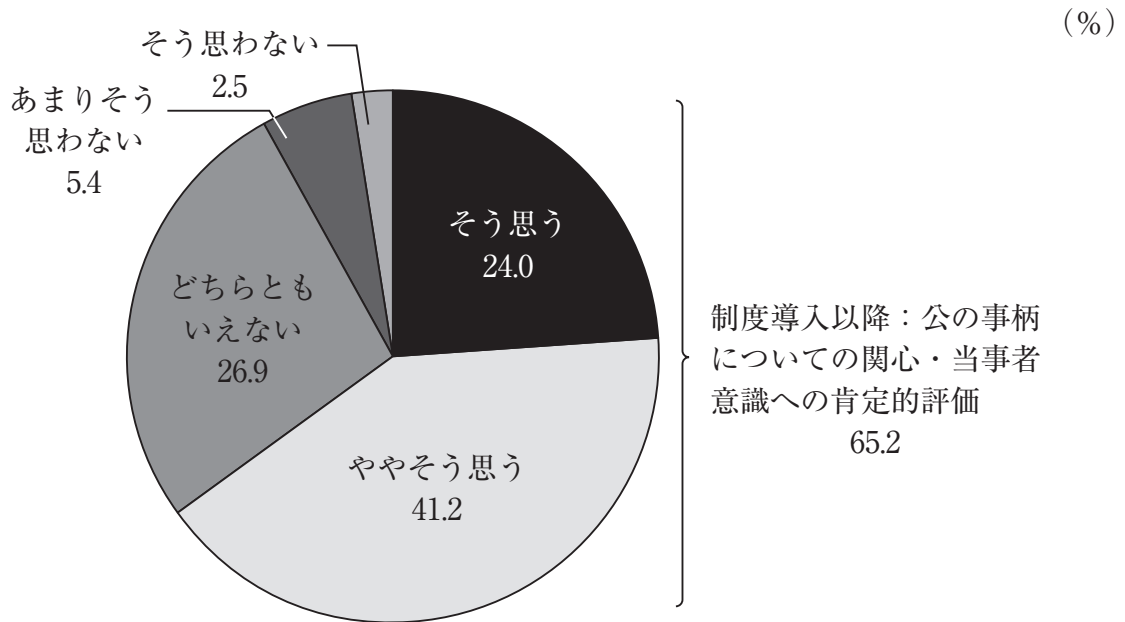
図表13 裁判員制度導入以前、公の事柄について、
国民の関心が高く自分の問題として考えている(2018年度)



図表14 裁判員制度導入以降、公の事柄について、
国民の関心が増して自分の問題として考えるようになる(2018年度)



図表15 裁判員制度の実施により、公の事柄について、
国民の関心が増して自分の問題として考えるようになる（2018年度）

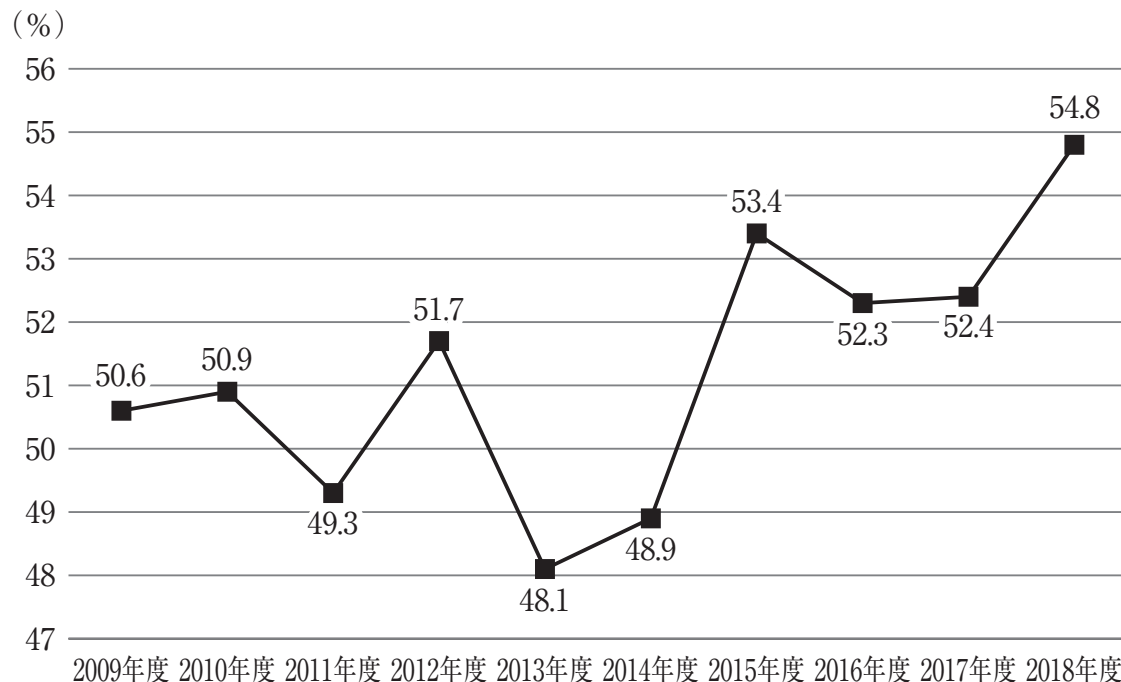


公の事柄について国民の関心が高いとは思わず、自分の問題として考えているとは思っていなかったが、制度導入以降は、4割を超える人々が公の事柄に対する国民の関心が高まり、当事者意識をもつようになったと回答している。

また、「あなたが裁判員制度の実施により、期待することは何ですか」という問いのうち、「刑事裁判や司法など公の事柄について、国民の関心が増して自分の問題として考えるようになる」との期待に対する5段階評価で、「そう思う」（24.0%）と「ややそう思う」（41.2%）とする肯定的回答の合計が65.2%もあること⁶⁴にも注目したい。6割を超える人が、公の事柄について国民の関心が増し当事者意識が高まることを裁判員制度の効果として期待している（図表15参照）。

さらに、公の事柄についての国民の関心・当事者意識に関しては、意識調査では、別の質問が設けられているところ、その結果にも注目すべきである。すなわち、「刑事裁判や司法など公の事柄については、国や専門家に任せておくのではなく、国民が自主的に関与すべきであるという考え方について、あなたはどのように思いますか」とする問いに対する5段階評価で、「そう思う」（20.8%）

図表16 公の事柄について国民が自主的に関与すべきである



と「ややそう思う」(34.0%)とする肯定的回答の合計は、2018年度では5割を超えており(54.8%)、この10年間の推移を見ても、およそ半数が肯定的意見を示す傾向が維持されている(図表16参照)⁶⁵。

これらのデータは、刑事裁判や司法など公の事柄について国民が自主的に関与すべきであり、公の事柄について国民の関心が増して自分の問題として考えるようになることが、裁判員制度に対して期待できると多くの人々が考えているということを明確に示している。(4割を超える人が肯定的回答を示しており、否定的回答が13.0%にとどまること(図表14参照)を踏まえれば、裁判員制度がその期待にできていないとはいえないと筆者は解するが)かりに現行の裁判員制度の運用が、その期待に十分にできていないと解するとしても、6割を超える人が、公の事柄について国民が自主的に関与すべきであると考えており、かつ、そのために裁判員制度が有効であると期待している以上、いたずらに制度趣旨を批判するよりも、制度を維持し発展させていくことによって、公の事柄について国民の関心を増進し当事者意識を向上させるほうが、より生産的であろう。

(3) 小括

本章で見てきたとおり、最新（2018年度）の意識調査の結果からは、(1)7割を超える人が、裁判員制度導入以前の刑事裁判の手続や内容をわかりにくい・難しいと感じており、6割の人がそれらがわかりやすくなることを裁判員制度に期待していること、(2)3割の人が、裁判員制度の導入以降、それらがわかりやすくなったと考えていること、(3)3割の人が、裁判員制度の導入以降、裁判・司法に対する興味・関心が以前に比べて増したと考えていること、(4)3割の人が、裁判員制度導入以前に公の事柄に対する国民の関心・当事者意識は高くないと感じており、6割を超える人がそれらが高まることを裁判員制度に期待していること、(5)4割を超える人が、裁判員制度の導入以降、それらが高まったと考えていること、そして、(6)半数を超える人が、公の事柄について国民が自主的に関与すべきであると考えていることがわかる。

10年間の意識調査の結果を経年的に分析すれば、裁判の手続や内容のわかりやすさと裁判・司法に対する興味・関心について肯定的回答の減少傾向が見られる（一方、裁判に対する信頼については、10年前との比較において肯定的回答が上昇している）が、これは、制度導入直後とは異なり、裁判員制度が定着し特別なものとしてあまり意識されなくなった現在においてやむを得ないことであり、これをもって裁判員法1条の趣旨の実現の失敗と解することはできない。

5 まとめに代えて

飯教授は、「市民の裁判員就任意向の低さの一因は、裁判員制度の趣旨が、裁判員法1条のそれに縛られており、裁判員を務める意義が不明確であることによると考えられる」と主張する⁶⁶。たしかに、意識調査によれば一般の人々の参加意向は低く（ただし、年を追って減少しているとはいえない）、実施状況によれば、制度導入時と比べて、裁判員候補者の辞退率は上昇し、出席率は低下した。

しかしながら、その原因が裁判員制度の趣旨が裁判員法1条に定めるそれに

限定されていることにあるということは、公表された統計やアンケート調査の結果等からは理論的に導き出すことはできない。「実像」論文では、参加意向が低くなる原因が裁判員法1条の趣旨規定にあるということは証明されておらず、根拠のない主張にとどまっている。辞退率上昇・出席率低下原因分析報告書でも、裁判員法1条の規定と辞退率の上昇・出席率の低下との間に因果関係があるとはされておらず、そもそも、そのような仮説は設定すらされていない⁶⁷。

また、飯教授は、「最高裁判所の市民向けアンケート調査結果〔筆者注：本稿でいう意識調査のこと〕に鑑みると、裁判員制度の趣旨が狭く部分的かつ不明確であることを一因として、肝心の国民の司法への理解と信頼の度合いが低下するという逆説的な状況が生じている可能性もある」と分析している⁶⁸。

この点、裁判員法1条の趣旨の正確な理解という観点からいえば、裁判員法1条の趣旨の実現を完全には測定することができないデータから、「国民の司法への理解と信頼の度合いが低下する」とする結論を帰結しようとしており、主張自体に無理がある。また、参加意向に関する議論と同様に、「実像」論文では、裁判員制度の趣旨の規定のあり方⁶⁹と国民の司法への理解と信頼の度合いの低下との間の因果関係は証明されていない。裁判員制度の導入以降、時間が経つにつれて理解・信頼等についての肯定的回答が減少していくという経年変化に関しては、制度が導入され時間が経過すれば制度趣旨の理解が高まるという理解が前提にあると思われるが、そもそもそのような理解自体が合理的とはいえない。制度趣旨が一般の人々に最もよく理解されるのは、制度趣旨が説明される機会が最も多く、かつ多くの人々がその制度を強く意識する制度導入直後であり、制度が安定的に運用され、定着するとともに、制度趣旨の理解が低下する可能性もある。裁判員法1条の定める趣旨の正確な理解に努めることなく、「市民の司法参加一般の趣旨ないし意義を検討し、裁判員法の運用実態における裁判員制度の趣旨を発見」しようと企てること⁷⁰によって、かえって、「肝心の国民の司法への理解と信頼の度合いが低下する」可能性もある。

以上縷々述べてきたとおり、本稿において、筆者は、制度施行10年の時点での公表された統計やアンケートの結果等を分析した結果、裁判員法1条に定め

る裁判員制度の趣旨は実現していないとはいえないとの結論に達した。

もとより、裁判員法1条に定める裁判員制度の意義について真摯に取り組もうとする「実像」論文は、問題関心を共有する本稿の筆者にとって、（結論は異なるとしても）非常に示唆に富むものであり、味読に値する。法解釈学研究者が軽視しがちな、法制度の運用上の統計やアンケートの結果等を分析しようとする飯教授の研究に対して、筆者は最大限の敬意を表するものである。今後も、このような研究が多く研究者によって展開されることを願うばかりである。

ところで、筆者は、旧著において、裁判員制度の政策形成過程で顕出された制度設計者の意思に、公共的な事項の検討・決定において熟慮と討議という過程を経て形成される選好（preference）を重視する討議民主主義（deliberative democracy）理論と通底するものがあることに注目した。そして、裁判員制度の意義について、司法制度改革審議会意見書に示され、かつ裁判員法1条に規定された、司法に対する国民の理解の増進と信頼の向上のためという公式の理解を前提としたうえで、共和主義的憲法観（civic republicanism）に基づく討議民主主義理論によりそれを再定位しうることを提唱した。すなわち、裁判員制度とは、刑事事件という公共的な事項について、国民（から選任された裁判員）が、（裁判官とともに）徹底して討議（評議）し、決定（評決）する公共的討議の場を構築する試みであって、それに参加した国民が公民的徳性（civic virtue）を涵養するための陶冶の企て（formative project）であると理解しうる⁷¹。同様の議論は、諸外国の国民の司法参加の制度に関しても展開されている。例えば、アメリカ合衆国の陪審制度に関して、ガスティル（John Gastil）らは、大規模な社会調査に基づき、人々が、陪審員の任務（ただし、刑事事実審理に限る）を経験すること（特に、討議的な評議をすること）によって、陪審制度、裁判所・裁判官、政府、同胞市民に対する人々の支持・信頼を高めるとともに、自らの政治的能力や徳性により強い確信を抱くようになり、投票をはじめ政治活動により積極的に関与するようになるということを実証的に検証している⁷²。そして、陪審制度が、アメリカ国内における社会関係資本（social capital）の低下傾向に歯止めをかけうるものであると展望している⁷³。

ガステイルらは、陪審裁判がすべての人種的・文化的相違を超えて妥当する強力な公民的教育の手段であると主張した⁷⁴うえで、わが国の裁判員制度に関しても、司法参加による公民的教育効果が機能しうることを期待している⁷⁵が、これは、まさに筆者が旧著において主張してきたことそのものである⁷⁶。そして、本稿の第4章で紹介したように、4割を超える人が、裁判員制度の導入以降、公の事柄に対する国民の関心・当事者意識が高まったと考えているという事実は、これらの議論の妥当性を支持するものであるといえよう。

米国においても陪審員としての参加意向は決して高くはないというが、ガステイルらは、このことを、陪審制度の趣旨が実現していないことを示すデータだとして悲観的にとらえたりすることはない⁷⁷。同様に、わが国の裁判員制度に関しても、一般の国民の裁判への参加意向が高くないことを、裁判員法1条の趣旨が実現していないことを示すものと解するのではなく、むしろ、裁判員法1条の趣旨の実現がより必要とされる論拠と解することができよう。

ガステイルらは、陪審員としての任務が、それがなければ公共領域に引き込まれることがなかったような人々の公民的・政治的行動や態度に対して強い影響を与えることを検証している⁷⁸。裁判員制度についても、同様に、自ら進んで裁判員の職務を務めたいと考える国民はもとより、裁判という公共的討議の場への参加を希望しない国民に対しては、より一層、裁判員の職務に就くことを促し、公民的徳性を涵養することが求められるといえる⁷⁹。第4章で確認したように、半数を超える人が公の事柄について国民が自主的に関与すべきであると考えており、6割を超える人が公の事柄に対する国民の関心・当事者意識が高まることを裁判員制度に期待しているという事実に鑑みれば、より討議的な民主主義の実現のためには、（憲法適合的な制度とするために、正当な辞退の申し出に対しては最大限尊重しつつ）消極的な国民に対する裁判への参加を促進することこそが、より重要な課題であるといえよう。

※ 本稿脱稿後に、三貫納隼「統計からみる国民の司法参加」法律のひろば72巻7号（2019年）38頁に接した。

- * 本稿は、平成29年度日本大学法学部学術研究費（共同研究費）「ソーシャル・キャピタルからみた政府の効率的運営と民主主義的諸価値の醸成に関する研究」（研究代表者：稲葉陽二日本大学法学部教授）の成果の一部である。
- 1 川出敏裕「裁判員制度の成果と課題」法の支配194号（2019年）49頁。
 - 2 藤田政博「日本社会における裁判員制度導入の影響についての一考察——導入7年を踏まえて」上石圭一ほか編『現代日本の法過程——宮澤節生先生古稀記念 下巻』（信山社、2017年）256頁。
 - 3 飯考行「裁判員法の趣旨と実像」法と社会研究1号（2015年）147頁。
 - 4 筆者は、この点について、近時、強く注意を喚起するようにしている（拙稿「国民の司法参加」公法研究79号（2017年）228頁、同「裁判員制度の意義と展開可能性——続々・裁判員制度の憲法適合性」日本法学83巻1号（2017年）39頁（注(33)）、同「裁判員裁判の判決に対する上訴審の審査をめぐる正統性の問題」同84巻2号（2018年）49頁）。
 - 5 「実像」論文では、経験者アンケートにおいて「裁判員を経験したことによる〔裁判員経験者の〕司法への理解と信頼の変化は、関連設問がなく不明である」ことが指摘されている（飯・前掲注(3)150-151頁）が、裁判員法1条は、そもそも裁判員経験者の司法に対する理解の増進と信頼の向上のみを企図しているものではない以上、経験者の理解と信頼の変化は、厳密に言えば、裁判員法1条の趣旨の実現を検証するうえで必要はない。
 - 6 本稿の執筆時点（2019年9月20日）で、http://www.saibanin.courts.go.jp/topics/09_12_05-10jissi_jyoukyou.html からダウンロードが可能である。
 - 7 これとは別に、「裁判員裁判の実施状況について（制度施行～〇〇年〇〇月末・速報）」と題するデータも公表されている。
 - 8 例えば、2019（令和元）年7月に発行された「平成30年」の報告書（最高裁判所事務総局「平成30年における裁判員裁判の実施状況等に関する資料」（最高裁判所事務総局、2019年））は、2018（平成30）年1月から12月末までの実施状況を対象とする。
 - 9 最高裁判所「裁判員等経験者に対するアンケート調査結果報告書（平成30年度）」（最高裁判所、2019年）1頁。
 - 10 例えば、2019（平成31）年3月に発行された「平成30年度」の報告書は、2018（平成30）年1月から12月末までの結果を調査対象とする。調査対象者は、「裁判員裁判に参加した裁判員及び補充裁判員並びに裁判員等選任手続期日に出席した裁判員候補者」であるが、2018年度の経験者アンケートの回答者の内訳は、裁判員経験者5,716名、補充裁判員経験者1,789名、裁判員候補者経験者18,805名であり、アンケート用紙を配布した人を分母とした場合の回収率は、裁判員経験者99.5%、補充裁判員経験者98.2%、裁判員候補者経験者98.6%であるという（最高裁判所・前掲注(9)1頁）。選任された裁判員（当初補充裁判員に選任され、その後、裁判員に選任された者を含む）の数は5,905人、補充裁判員（当初補充裁判員に選任され、その後、裁判員に選任された者を除く）の数は1,989人、選任手続期日に出席した裁判員候補者から裁判

員及び補充裁判員を除いた数は、21,067人である（最高裁判所事務総局・前掲注（8）1頁）。この経験者アンケートは、実質的には裁判員経験者等についての全数調査であると評価してもよからう。

- 11 最高裁判所「平成31年1月調査 裁判員制度の運用に関する意識調査」（最高裁判所，2019年）5頁。
- 12 例えば，2019（平成31）年3月に発行された「平成31年1月調査」の報告書は，2019（平成31）年1月から2月までで行われた調査を対象とする。以下，本稿では，調査が行われた時期に基づき，「〇〇年度」の調査という（例えば，この「平成31年1月調査」は「2018年度調査」という）。
- 13 なお，裁判員法の施行以前も，内閣府による世論調査において，裁判員制度が取り上げられたことがある。そこでの調査目的は，「裁判員制度に関する国民の意識を把握し，今後の施策の参考とする」ことであり，調査は，2005年2月，2006年12月，2009年5月から6月までの3回実施された（「世論調査報告書平成17年2月調査 裁判員制度に関する世論調査（附帯：郵政民営化に関する特別世論調査）（附帯：避難情報に関する特別世論調査）」（内閣府大臣官房政府広報室，2005年），「世論調査報告書平成18年12月調査 治安に関する世論調査（附帯：裁判員制度に関する特別世論調査）」（内閣府大臣官房政府広報室，2006年），「世論調査報告書平成21年6月調査 裁判員制度に関する世論調査（附帯：クール・ビズに関する特別世論調査）」（内閣府大臣官房政府広報室，2009年））。また，最高裁判所も，「各地方裁判所の管轄区域別に住民の裁判員制度に関する知識や参加意欲等について正確なデータを把握し，これまでの裁判員制度に関する広報活動の成果を確認するとともに，全国すべての地域における裁判員制度の円滑な実施につなげ，今後の広報活動に資する」ことを目的として，2008年1月から2月までの期間で，意識調査を行った（「裁判員制度に関する意識調査」調査結果報告書」（株式会社インテージリサーチ，2008年）4－5頁）。ただし，本稿では，これらのデータは扱わない。
- 14 最高裁判所事務総局「裁判員裁判実施状況の検証報告書」（最高裁判所事務総局，2012年）はじめに（頁の付番なし）。
- 15 最高裁判所事務総局「裁判員制度10年の総括報告書」（最高裁判所事務総局，2019年）はじめに（頁の付番なし）。
- 16 最高裁判所・前掲注(11)39頁。
- 17 最高裁判所・前掲注(11)39頁。
- 18 しかしながら，最高裁判所や法務省は，辞退事由等に該当しない限り，選任されれば裁判員として職務を行うことは法律上の義務であるということ（裁判員法52条，39条2項，9条）を，一般の国民に対して積極的に伝えようとはしていない（例えば，両機関が設置する裁判員制度を紹介するウェブサイトには，裁判員の職務が義務であることは明確には示されていない）。また，裁判員制度を憲法適合的と判示した最大判平成23年11月16日刑集65巻8号1285頁も，裁判員の職務等を「参政権と同様の権限」と述べるにとどめ（1300頁），それが法律上の義務であるということを正面か

ら認めることを回避している。

- 19 最高裁判所・前掲注(9)47頁。
- 20 飯・前掲注(3)151頁。
- 21 裁判員経験者のうち、63.8%が「非常によい経験と感じた」と、32.9%が「よい経験と感じた」と、それぞれ回答している（最高裁判所・前掲注(9)49頁）。当初は参加に必ずしも積極的でなかった裁判員経験者の一部が、裁判員としての経験に肯定的な回答を行ったこととの整合性を図るために、当初の参加意向を積極的なものであったと回答した可能性は否定できない。
- 22 例えば、読売新聞2019年5月19日朝刊（社説）、朝日新聞2019年5月20日朝刊（社説）は、これらを裁判員制度運用上の懸念事項として指摘している。
- 23 最高裁判所事務総局・前掲注(14)8頁。
- 24 なお、株式会社NTTデータ経営研究所は、最高裁判所事務総局刑事局が2006年1月から2月にかけて行った裁判員制度の制度設計等に関する調査を請け負った実績がある。この調査の目的は、「国民が参加しやすい制度設計を行うことを目的として、裁判員制度への参加に関する国民の障害事由、意欲等を的確に把握するほか、裁判員候補者となった場合の国民のニーズ及び国民の行動パターンを調査すること」であった（株式会社NTTデータ経営研究所「裁判員制度の制度設計等に関する調査研究報告書——「裁判員制度についてのアンケート」の実施と分析——【概要版】」（株式会社NTTデータ経営研究所、2006年）3頁）。また、この調査を受けて、同調査で把握された傾向をさらに詳細に分析し、裁判員制度における国民の参加に関する実情について把握することを目的として、2006年10月から2007年2月にかけてアンケート調査及びグループインタビュー調査も行われた（株式会社野村総合研究所「裁判員等選任手続に関する調査法報告書（概要版）」（株式会社野村総合研究所、2007年））。ただし、本稿では、これらのデータは扱わない。
- 25 株式会社NTTデータ経営研究所「裁判員候補者の辞退率上昇・出席率低下の原因分析業務報告書」（株式会社NTTデータ経営研究所、2017年）本編77-79頁。
- 26 最高裁判所事務総局・前掲注(8)1頁、16頁、21頁、24頁、33頁。
- 27 次年に必要な裁判員候補者の員数を算定するにあたって考慮されるべき事項は、対象事件の取扱状況、呼出しを受けた裁判員候補者の出頭状況、不選任決定があった裁判員候補者の数その他の裁判員及び補充裁判員の選任状況並びに裁判員候補者名簿に記載をされた者の数の状況その他である（裁判員規則11条1項）。
- 28 裁判員候補者名簿には、裁判員候補者の氏名、住所、生年月日が記載されるが、性別や職業は記載されない（裁判員法23条1項、裁判員規則12条、別記様式）ため、呼び出すべき裁判員の選定にあたって、性別等を考慮することはできない。
- 29 70歳以上である場合、学生または生徒である場合、過去5年以内に裁判員・検察審査員等の職にあった場合、重い疾病または傷害により年間を通じて裁判所に出頭が困難な場合である（裁判員法16条1号、3-5号、7号、8号イ）。調査票では、裁判員となることに特に支障のある特定の月があれば、2か月を限度に申し出ること

ができ（裁判員法16条8号イ－ホ、裁判員の参加する刑事裁判に関する法律第16条第八号に規定するやむを得ない事由を定める政令1－4号、6号）、裁判員候補者の選定の際に参加困難月に該当する場合、除外される。

- 30 呼出状は、原則として、裁判員等選任手続期日の6週間前までに発送される（裁判員規則19条）。また、裁判員等選任手続期日と裁判員候補者に対する呼出状の送達との間には、少なくとも2週間の猶予が置かれる（20条）。
- 31 裁判員等選任手続期日において用いられる当日用質問票と区別するために、事前質問票といわれることもある。
- 32 裁判員候補者名簿登録人数には、18歳及び19歳の国民が含まれるが、公職選挙法附則（平成27年法律第43号）10条1号により、衆議院議員の選挙権を有する者（裁判員法13条参照）であっても、18歳以上20歳未満の者については、当分の間、裁判員法15条1項各号に掲げる者とみなされるため、上記公選法附則10条2号により、裁判員候補者名簿の調製後、直ちに名簿から消除される。
- 33 各地方裁判所からの照会に応じて市町村選挙管理委員会が回答した選挙人名簿の登録者数の総数は、106,254,872人である（最高裁判所事務総局・前掲注（8）26頁）。
- 34 最高裁判所事務総局・前掲注（8）16頁。
- 35 最高裁判所事務総局・前掲注（8）18頁。
- 36 最高裁判所事務総局・前掲注（15）36頁。ただし、実施状況によれば、選任期日前に辞退が認められた裁判員候補者は、81,392人である（最高裁判所事務総局・前掲注（8）21頁）。
- 37 最高裁判所事務総局・前掲注（15）31頁。
- 38 前注。
- 39 最高裁判所事務総局・前掲注（14）3－4頁。
- 40 最高裁判所事務総局・前掲注（15）5頁。
- 41 最高裁判所事務総局・前掲注（15）31頁、「裁判員裁判の実施状況について（制度施行～令和元年10月末・速報）」5頁。後者によれば、2018年の辞退率は、67.1%である。
- 42 最高裁判所事務総局も、10年後総括報告書で、「そもそも辞退は、選任手続期日の欠席とは異なり、国民の負担を過重にしない等の観点から制度化され、法が正当と定めた辞退事由があると裁判所が判断した場合に限って認められるものである」ことを指摘している（最高裁判所事務総局・前掲注（15）3頁）。
- 43 辞退事由に該当する者に対して任意に参加協力を募ることは可能であるとしても、参加（すなわち、辞退をしないこと）を強制できない以上は、辞退者の発生はやむを得ないものとして受容しなければならない。なお、辞退に関し柔軟な制度が設けられているということは、前掲平成23年最高裁大法廷判決において、裁判員の職務等が日本国憲法18条後段の禁止する「苦役」該当性を否定するための重要な要素とされている点にも留意する必要がある。
- 44 株式会社 NTT データ経営研究所・前掲注（25）本編79頁。
- 45 最高裁判所事務総局・前掲注（15）3頁。

- 46 最高裁判所事務総局・前掲注(15) 3頁。
- 47 最高裁判所事務総局は、10年後総括報告書において、「裁判員候補者の不足に備えて裁判員候補者名簿記載者数を多めに設定したり、名簿記載者のうち具体的事件の裁判員候補者として選定された者の割合（名簿使用率）が大きく上下したりする傾向も見られないことをも考慮すると、現在の辞退率は、制度の安定的な運用に差し迫った影響を及ぼすレベルには至っていないといえよう」と評価している（最高裁判所事務総局・前掲注(15) 4頁）。
- 48 裁判員法112条1号に基づき、呼出しを受けた裁判員候補者が裁判員等選任手続期日に正当な理由がなく出頭しないとき、裁判所は、決定で10万円以下の過料に処することができる。しかし、最高裁判所によれば、裁判員法112条の過料に関して、「過料を科すか否かにつきましては個々の裁判体において判断されるもので」あり、「その結果としてこれまで過料を科した例がない」という（第189回国会参議院法務委員会会議録第13号（2015年5月26日）9頁，平木正洋最高裁判所事務総局刑事局長による答弁）。2018年の例につき、最高裁判所事務総局・前掲注(8) 91頁。
- 49 飯・前掲注(3) 147頁。
- 50 前注。なお、この質問についての肯定的回答は、2016年度に28.3%まで下がったが、その後、徐々に上昇し、2018年度には33.7%にまで至った（最高裁判所・前掲注(11) 29頁）。かりに「実像」論文が前提とする（と思われる）理解に立てば、たしかに一旦は裁判員法1条の趣旨が実現していない疑いが生じたものの、その後、再び裁判員法1条の趣旨は実現しつつあるといえることになるのだろう（もっとも、本文でも述べるとおり、本稿の筆者は、その前提に立たない）。
- 51 かりに裁判の手続や内容がわかりやすくなったとしても、そのことが直ちに司法に対する国民の理解に直接結びつくものではない。調査で問われているのは、裁判の手続と内容とがわかりやすくなったという変化であるが、国民にとって司法がもともと理解困難なものであったとすれば、かりに裁判が相対的に一定程度わかりやすくなったとしても、依然として理解困難な状態にとどまることもあるだろう。
- 52 最高裁判所・前掲注(11) 10頁，61頁。
- 53 最高裁判所・前掲注(11) 19頁。
- 54 飯・前掲注(3) 147頁。
- 55 最高裁判所・前掲注(11) 24頁。
- 56 前注。
- 57 最高裁判所・前掲注(11) 14頁。
- 58 飯・前掲注(3) 147－148頁。
- 59 前注。
- 60 例えば、2018年度において本意識調査の調査対象者の最低年齢である満20歳の人々にとって、裁判員制度導入以前の刑事裁判（つまり、自分が10歳のときの記憶・印象）を的確に想起することは、一般的には困難であるといえよう。
- 61 飯・前掲注(3) 148頁。

- 62 最高裁判所・前掲注(11)10頁。
- 63 最高裁判所・前掲注(11)31頁。
- 64 最高裁判所・前掲注(11)21頁。
- 65 最高裁判所・前掲注(11)42頁。
- 66 飯・前掲注(3)154頁。
- 67 なお、辞退率上昇・出席率低下原因分析報告書では、最高裁判所の公表した統計やアンケート結果等の分析だけではなく、独自のアンケート調査(2017年1月から2月まで全国の20歳以上70歳未満の男女5,000人を対象としたインターネットアンケート(株式会社NTTデータ経営研究所・前掲注(25)資料編1-2頁))を行うことによって、「裁判員裁判に対する関心の有無、変化と裁判員裁判への参加意欲・参加可能性には相関が認められた」としている(本編58頁)。もっとも、ここでの結果は、裁判員裁判に関心が高い人々の多くが参加意向が高く、関心が低い人々の多くが参加意向が低いということと、裁判員制度に対する関心が高まった人々の多くが参加意向が高く、関心が低下した人々の多くが参加意向が低いということを示したにすぎず、(関心の変化に関して、関心が低下しているとする回答は、裁判員法1条にいう司法に対する関心ではなく、裁判員制度そのものに対する関心であるということと、制度導入以前と比べたものではなく、裁判員制度が導入されて3年が経過した2012年との比較であるということに注意が必要である)、裁判員制度の導入によって司法に対する人々の関心が低下し参加意向が低下したということを意味するものではない。
- 68 飯・前掲注(3)155頁。もっとも、論者はあくまで可能性を示唆しているだけであり、断定的な議論をしているわけではない。
- 69 裁判員法1条に定める裁判員制度の趣旨について、狭い・部分的である・不明確であるというのは、個人の感じ方の問題であり、論者がそのように考えるのは自由である。なお、本稿の筆者はそのようには考えない。
- 70 飯・前掲注(3)153-155頁。
- 71 拙著『裁判員制度の立法学——討議民主主義理論に基づく国民の司法参加の意義の再構成』(日本評論社、2009年)234-239頁、251-253頁。
- 72 John Gastil et al., *THE JURY AND DEMOCRACY: HOW JURY DELIBERATION PROMOTES CIVIC ENGAGEMENT AND POLITICAL PARTICIPATION*, Oxford University Press, 2010 (ジョン・ガスティルほか著=ダニエル・H・フット監訳『市民の司法参加と民主主義—アメリカ陪審制の実証研究』(日本評論社、2016年))。
- 73 Gastil et al., *supra* note (72), p. 191 (ガスティルほか・前掲注(72)261頁)。
- 74 Gastil et al., *supra* note (72), p. 157 (ガスティルほか・前掲注(72)212頁)。
- 75 Gastil et al., *supra* note (72), p. 172 (ガスティルほか・前掲注(72)233-234頁)。
- 76 筆者は、旧著において、「一般の国民は、裁判員として刑事事件の裁判に参加することを通じて、通常の社会生活においてあまり意識することのない社会秩序、治安、犯罪の被害、人権などといった公共的な事項に対して問題関心を高め、熟考し、公

共意識を涵養することができる」ところ、「この裁判員制度の国民に対する教育的効果は、司法の領域において機能するだけでなく、民主政治過程における政治参加をも促進する効果が見込まれよう」と主張した（拙著・前掲注(71)252頁）。もっとも、訴訟記録から陪審員の氏名を抽出し、選挙における有権者の投票記録と突合させるというガスティルらの手法（Gastil et al., *supra* note (72), pp. 32-34（ガスティルほか・前掲注(72)41－43頁））を、わが国で研究者が行うことは制度上不可能である。なお、国政選挙における投票率の低下傾向を、2009年5月以降のデータのみを切り取って、裁判員制度の政治的教育効果の失敗の証拠であるなどとの立論がなされるならば、それは直ちに虚偽の原因の誤謬（false cause）に陥っているとして論破されることになるだろう。

77 Gastil et al., *supra* note (72), p. 55（ガスティルほか・前掲注(72)72頁）.

78 Gastil et al., *supra* note (72), p. 157（ガスティルほか・前掲注(72)212頁）.

79 拙著・前掲注(71)249頁。

検察審査会は民主化の進展に役立っているか

船 山 泰 範

- 1 本稿のねらい
- 2 模擬検察審査会から学ぶ
- 3 検察審査会の課題
- 4 検察審査会の展望
- 5 民主化の進展に役立っているか

1 本稿のねらい

(1) 市民参加の2つの制度

本稿は、模擬検察審査会を行なった体験を踏まえて、審査会が機能するために何をなすべきかを考察する。

この10年間、私達は、それまでとは異なる法律的环境の下で過ごしてきたのである。それは、刑事司法への市民参加という視点で捉えたときである。

わが国では、2009年5月21日から全く新しい2つの法制度が動き始めたのであった。第1は、裁判員制度の導入であり、第2は、検察審査会法が60年ぶりに改正されて、強制起訴制度が創設されたことである。ちなみに、検察審査会の実績が裁判員制度の導入を容易にしたとも言われている¹。三権分立を明確にして国民主権を守り育てようとした日本国憲法下において、国民の意見が最も届きにくかった司法の分野に、国民の意見を直接的に反映させる制度を設け

た狙いが、民主主義を進展させようとするところにあることは紛れもない。なお、司法への二つの市民参加のうち、強制起訴の特色は、刑事司法機構を働かせる最初のボタンを押すのが告訴・告発をした市民である、ということである（検審2条2項）。

さて、問題は、民主化を進めようという意図通りに機構が働いているか、ということである。そして、本稿のねらいは、この課題を、検察審査会に関して考察しようとするところにある²。

(2) 検察審査会を考究する

私が、検察審査会に関する研究を通して、民主化の問題を考察してみたいと思うのは、以下の理由による。

第1に、私の本来の研究領域である過失犯に関して強制起訴がなされており、それは、9件のうち4件に及んでいることである。すなわち、明石花火大会歩道橋事件（2010年4月20日公訴提起、以下同じ）、J R 尼崎脱線事故³（2010年4月23日）、柔道指導傷害事件⁴（2013年5月21日）、東京電力福島原発事故事件（2016年2月29日）である。柔道指導傷害事件については有罪が確定している（長野地判平26・4・30 LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース文献番号25503851）。第2に、私が弁護士としてある告発事件の手伝いをしてみて、事件を起訴にまで漕ぎ着けるのはいかに大変かということを体験したことである。犯罪の被害者ではない第三者が見るに見かねて告発しても、その赤心が捜査当局を動かすとは限らないことを感じさせられた。第3に、私の関わる日本法育学会で、模擬検察審査会を企画し、実行してきて、審査会における審査は一筋縄ではいかないことを、身をもって知ったことである。

2 模擬検察審査会から学ぶ

(1) 争点の把握

私どもが模擬検察審査会をやってみようと試みたのは、これまで長きにわたって模擬裁判を行なってきた、さらに、裁判員裁判の導入が決まった平成16年からは、評議を含めて模擬裁判員裁判を公開で行なってきた経験が参考になる、

と思ったからにはほかならない。

ただし、実際に行なってみると、模擬検察審査会を形作ることは相当な労力を要した。現実の検察審査会がさまざまな困難の中でなされていることに思いを致し、関係者の御苦勞に頭の下がる思いをした。それだけに、後述するように幾つかの改革案を提言するのであるが、その前に、検察審査会から学ぶことを列挙してみよう。

検察審査会を実施してみて第一に感じたことは、争点の把握が難しいということであった。比較のために模擬裁判を引き合いに出して説明することとしよう。模擬裁判では、公判部分で、争点を中心にしながら、冒頭陳述、証拠調べ、最終手続の三段階にわたって、検察官と弁護人が議論を闘わせているので、公判が終って裁判体が評議に移るときには、裁判員にもおおむね争点がわかっている状態になっている。

それに対すると、検察審査会では、事務局長から何が争点となっているかは示されるが、その具体的内容は、事務局の用意した資料に目を通して初めてはっきりしてくるという点で、争点の把握に時間がかかると思われる。とくに、公判の証拠調べにおける証人尋問は、検察官・弁護人が、それぞれ自分の立場を主張するために証人を呼び出すものであるから、呼び出した側の主尋問と反対当事者の反対尋問によって、争点が立体的に示されることになる。このように、交互尋問は、当事者が順次先行の証言を踏まえて交互に証人の尋問をして、おのずから真相を浮かび上げようとするものである。ちなみに、検察審査会でも証人を呼び出して尋問する機会が用意されているが（検審37条1項）、尋問者は対立当事者ではないため、平板になり勝ちである。

(2) 審査会長による進行

検察審査会の進行は、審査員の中から互選で選ばれた審査会長が行なう。審査会長は法律家ではないから、犯罪の成立要件も知らないわけで、事務局長や審査補助員の協力を得たとしても、大変だと思われる。

これに対すると、裁判員裁判では、公判も評議も裁判長のリードで行なわれるから、進行はスムーズである。その点で想い起こされるのは、アメリカ映画

の『十二人の怒れる男⁵』である。あの映画では、陪審員8番がみごとに全体をリードして、ほとんど有罪の雰囲気であったのを、証拠を吟味することを通して無罪が導き出されていた。むろん、建国以来陪審裁判をやってきた国⁶と比較するのはまだ早いであろうが、制度ではなく、私達が主体的市民⁷をいかに育成するかの問題である。

(3) 審査補助員の関わり方

審査補助員は、審査会が議決をして、単位弁護士会に委嘱して、審査会に顔を出してもらうのであるが、審査員によっては思いもつかぬ質問をする人もあるから、大変な仕事だと思う。しかも法は厳しく、審査員達の「自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない。」(検審39条の2第5項)と注意を促しているのです、どこまでしゃべってよいのか、迷うこともあるに違いない。

私も、模擬裁判において、評議の場面で裁判長役をやっているからわかるのであるが、裁判長として公平に徹しているつもりでも、後から考えてみると、一定方向への誘導をしていたのではないかと、反省させられることがある。

なお、気になるのは、審査補助員の委嘱が任意になっている第一段階における委嘱数が、平成29年において2,274件のうち17件にとどまっているという極端な少なさである。審査会に対して事務局からの説明が不足しているという問題があるかもしれない。

(4) 検察官が批判として受けとめる

模擬検察審査会を実施した際、その後のシンポジウムにおいて、模擬検察審査会の脚本を作成するにあたって協力頂いた元検察官の方から、自分が批判を受けているようで辛かったとの感想を頂いた。

この点については、全体を構築した私の責任であって、元検察官の方には申し訳なく思っている。しかし、検察審査会への申立てを、担当した検察官が自分の処分に対する批判として受けとめることがあるとすれば、それは制度として意図したことの狙いの実現ともいえる。そのような純な検察官がいるとすれば、大変結構なことと言わねばならない。

とかく裁判官や検察官は、本人に責められるべきことがあったとしても反省

の気持を示すことがないことで知られている。たとえば、いわゆる冤罪問題の発生はさまざまな要素の絡み合いによって生じるものである⁸が、究極的には、真実を見極められなかった裁判官の責任⁹と言わねばならない。むろん、その中には、「疑わしきは被告人の利益に」の法理への無理解という問題もあるかもしれない。それが官僚というものだと言ってしまえばそれまでのことであるが、組織の名に隠れて自己責任に目を瞑ろうとする体質には批判を向けねばならない。

そのようなこともあるので、われわれは、検察官の適切でない不起訴処分に対して、制度としてどうあるべきかを検討することになるのである。制度としては、人がいかに恣意的であったとしても、そこから権利を守ることができるような仕組みを作っておかなければならないのであるから。

3 検察審査会の課題

(1) 訴追裁量に対する統制

検察審査会が存在する意義は、検察官に対する統制である。訴追裁量という大きな権限を有する検察官に、市民の考え方（民意）を示して、抑制しようとするものである。立法のあり方としては、検察官による起訴判断、不起訴判断の両方についてありうるのであるが、現行法は、「検察官の公訴を提起しない処分」（検審2条1項1号）に限定されている¹⁰。

訴追裁量に対する統制として働いているかという点では、刑事司法への市民参加の10年の間に、少なくとも9件の強制起訴がなされていることの意義は大きい。第一段階の起訴相当議決について検察官が「ノー」と言ったのに対し、第二段階で検察審査会が再び起訴議決を出したということは、民意は検察官の意識とは違うところにあることを宣言したものにほかならない。しかも、その場合に、いやいやながら検察官に起訴をさせても意味がないので、裁判所が、指定弁護士にその後の公訴の提起と公訴の維持をさせることにしたのである（検審41条の9）。さらに、検察官を介する必要があるが、指定弁護士は、検察事務官や司法警察職員に対し捜査をさせることもできるので（検審41条の9第3

項)、この制度は、特別検察官の指名と名づけるべき内容を含んでいるのである。

なお、シンポジウムにおける元検察官の言によると、近時は、告訴・告発があった事案について、検察官は不起訴にした理由を丁寧に説明するようになったというのであるから、不起訴処分をするときに、裁量権の逸脱と批判されないよう注意する心理的規制が検察官に対して働いているといえよう。さらに、検察官は、告訴・告発者に、不服のときは検察審査会に申立てができると言って、検察審査会のパンフレットを渡しているそうだから、訴追裁量に対する統制として、検察審査会はある程度の効果が示されていると言ってよいのかもしれない。その意味において、十分な統制として働いているかを、継続的に見張っていく必要がある。

ところで、1つの制度の導入は、必ず他の制度との関係に影響を与えるとともに、また、次の制度の転回にも繋がるものである。たとえば、裁判員制度の導入に伴って、証拠調べ手続における被告人質問先行が普及し、それが、通常裁判においても用いられるようになり¹¹、調書裁判¹²から脱却する大きな手がかかるのでは、と期待されている。さらにそれが、捜査における取調べにおいて、無理に供述させることがないように、捜査官に働いていけば、被疑者の人権保護につながることになる。

では、改正検察審査会は、他の領域にいかなる影響を与えているか。

(2) 捜査活動への影響

検察審査会の存在が、検察官に訴追裁量の逸脱を許さないという方向で働くとすれば、警察官の捜査活動に対しても、きちんとした捜査を遂げるよう、指導が行き届くはずである。今のところ、その効果は不明である。それどころか、私の観察によれば、逆風が吹いているといわねばならない兆候が見られる。

捜査当局において、事件が検察審査会にかけられるのを嫌って、そもそもの発端となる告訴・告発を受けようとしないとでも見受けられる現象がある。その現象には、2つの態様がある。その第1は、被害者が警察で告訴しようとするのに対して、まず被害届を出すように仕向けることである。その理由は、被

害届だったら、捜査当局はその後になんら負担を負う必要がないためである¹³。第2は、告訴・告発を受けると、将来、検察審査会に対する申立てがなされる可能性があるのも、そもそも告訴・告発を受理しないという態度である。このような現象のさらに憂うべき状況は、容疑者が、一般市民か、何らかの権力を有する者（政治家、官僚、大きな企業・組織の長）かによって截然と区別されることである。一般市民なら、おにぎり1個の万引で逮捕・起訴されるが、権力を有する者の場合は、数十億円の背任・横領の疑いがあっても、捜査当局は告訴・告発を受理しようとさえしないのである。このように、検察審査会が過剰に意識されるようになると、その前に不当な差別構造が立ちはだかるという、日本という国が在る。

具体的な例を示して、参考にして頂こう。弁護士として、警視庁の捜査第二課に告発者とともに出向いた折である。聴訴室という所で、訴えの趣旨を詳しく聞かれ、告発状は受け取らずに、コピーをとられ、告発状に付属する資料は目を通すだけであった。告発を受理するかどうかは後日伝えるということであった。聴訴という名の拒絶の扉のように思えた。

私は、法が、仮に口頭による告訴・告発があったら調書を作りなさいという規定（刑訴241条2項）を置いているのは、捜査当局に、「親切に受けつけよ」という規範を示したものと解したい。この点は、犯罪捜査規範が、警察官に対し、事件が管轄区域内であるかを問わず受理しなければならない（捜査模範63条1項）としているのと脈絡相通じると思うのである。検察審査会の浸透が告訴・告発の受理拒絶に繋がっているとすれば、これも1つの濫用として「告発」していかねばならない。

(3) 申立て件数から読み取る

検察審査会への申立て件数における罪名別の統計には、独特な傾向が見受けられる。検察審査会への申立て件数と犯罪認知件数を1つの表にしてみたが（表1）、申立て件数は、犯罪認知件数と全く無関係である。69年間の申立て件数の累計と平成29年の申立て件数を照らし合せて言えることは、詐欺罪、職権濫用罪、傷害・傷害致死罪、文書偽造罪が多いということである。この数値か

表 1 検察審査会への申立て件数と犯罪認知件数

多 い 順	検察審査会への申立て件数		犯罪認知件数 平成29年
	昭和24～平成29年（69年間） の累計 117,396	平成29年 2,162	
1	詐欺 13,498	職権濫用 612	窃盗 655,498
2	文書偽造 13,140	詐欺 196	過失運転致死傷 452,643
3	職権濫用 10,432	暴行 193	器物損壊 92,707
4	傷害・傷害致死 9,130	傷害・傷害致死 190	詐欺 42,571
5	窃盗 6,464	文書偽造 149	暴行 31,013
6	殺人 5,409	信用毀損・業務妨害 103	傷害 23,286

〔 検察審査会への申立て件数は、最高裁判所事務総局刑事局「平成29年における刑事事件の概況（上）」法曹時報71巻2号より、犯罪認知件数は『平成30年版犯罪白書』より、作成したもの 〕

らだけで単純な物言いは慎まねばならないが、詐欺、傷害・傷害致死、文書偽造については、それによる被害がわりと多いが、刑事訴追を受けることが少なく、被害者に不満が残るということであろう。民事上の損害賠償との関係もあるかもしれない。一方、職権濫用罪が累計でも単年でも多いことは、その中に特別公務員暴行陵虐罪（刑195条）が含まれているからではないかと予測する。つまり、警察官による取調べ室内の拷問に対する訴えである。この犯罪については、手続上、刑訴法において付審判請求（準起訴手続）が可能であるが、付審判請求が認められるのは1年に1件あるかないかということである¹⁴ため、検察審査会への申立てに転化してくるのではないかと思う。

私は、検察審査会への申立て件数の順番から、次のようなことが読み取れるのではないかと思う。前述のような憶測がどれほど実態に沿っているかは別と

して、少なくとも、ここに掲げた犯罪について刑事裁判で裁いてほしいという要望が、国民の中にあるということである。

やや唐突かもしれないが、私は、この数値を利用して、裁判員裁判の対象事件に据えてみたらよい、と思うのである。裁判員の心のケアの問題として取り上げられるのは、殺人や強盗殺人事件で酷い被害を証拠として見せられるからだ、とする理由が語られている。仮にそうであるとすれば、対象事件の基準を変えれば済むことである。以前から私は、犯罪被害の実情を国民に知らせ、かつ、予防に役立たせる趣旨から、オレオレ詐欺を裁判員裁判の対象としたらよいと述べてきた。今は、その詐欺罪も含めて、より客観的数値を示す検察審査会への申立ての多い犯罪を参考に、裁判員裁判の対象となる基準を大きく変えることを提案したいと思う。

(4) 大規模過失犯罪

検察審査会が期待通りに働いているかという視点から取り組むべき課題の1つとして、大規模な過失犯罪がある。これまでに強制起訴された9件のうち、4件が業務上過失致死傷罪に関わるということ自体、認知される犯罪全体¹⁵から見て不思議であり、さらに、そのうちの3件が大規模な過失犯罪である。

問題の本質は、過失犯罪の捉え方について学説上の議論があり、とくに多数説が具体的予見可能性説の立場に立ち、かつ、実務が現場主義に偏っているところにある。これに対し、過失犯を予見可能性と結果回避措置の問題として捉え、しかも、回避措置を重心に捉える見地（回避措置重心説¹⁶）からは全く異なる図が見えてくるのである。その意味では、刑法理論上の解決こそ大事なのであるから、検察審査会に問題があると捉えることは誤りであり、きちんと整理した取り組みが必要である。

本格的な議論は紙幅上無理であるが、判例のリーディングケースといわれる森永ドライミルク砒素中毒事件は、回避措置重心説によるので、それを紹介しておこう。

事案は、森永乳業徳島工場において、ドライミルク製造過程で第二燐酸ソーダを混入する予定であったのに、実際には松野製剤という工業用第二燐酸ソー

ダでもない粗悪品が用いられたため、砒素の混入したドライミルクが製造・販売されたことにより、それを飲んだ乳児100人以上が死亡したというものである。問題は、松野製剤のような粗悪品が納入されると予見できたかどうかではなく、ドライミルクに毒物が混入していないかどうかの化学的検査を適切に行なって結果発生を阻止したかどうかなのである。判例は、結果回避措置として、食品に混入するのだから規格品を発注するべきであって、工業用製品は避けるべきであったし、仮に工業用第二磷酸ソーダを注文したのなら、それかどうかを検査するのは当然であるとしている。私はさらに、工場から出荷する前に、化学的検査をするべきであったと思う。

別の例で説明すれば、自動車を運転していて雨が降りはじめたら、どこでどんな事故に遭遇するかわからないとしても、減速し、昼間でも点灯して、前方を注視し、事故に巻き込まれそうになっても回避できるような安全第一の運転をするべきなのである。人間は、結果を予見できなくても、回避措置はできるのである。その人がどのような状況に置かれていて、何ができたのか、を検討することこそ、過失犯を規範的に捉える方法¹⁷である。

4 検察審査会の展望

(1) 準当事者構造による検察審査会

検察審査会をよりよくするための第一は、審査員として参加する者にとって、審査会の進行がわかり易いものであるということである。それは、実際の進行がそうであるだけでなく、そのことが一般の市民に知られているということではない。その点で、今回、模擬検察審査会を形作るにあたって、私が東京の検察審査会事務局で聞いたこと、並びに、事務局から貸して頂いて見たDVD、さらに、実際に2度審査補助員の体験のある弁護士の話しなどから感じたことは、一人一人の審査員にとってわかり易いものとはなっていない、ということであった。

審査会の進行のしかたは、おおむね次のようなやり方である。第1に、審査会の事務局長が事件の争点を説明し、次に、事務局の用意した資料を審査員達

が審査会において読み込んで、その後、審査会として討議するという方式が採られているということであった¹⁸。資料の元となっているのは、審査会に申立てがなされると、事務局から検察庁に通知がなされ、それによって送付されてきた一件記録¹⁹である。事務局長を中心に事務局が一件記録を整理し、審査会用の資料が作られる。

審査会で議論の対象となるのは、資料に含まれている当該事件についての検察官作成の不起訴処分裁定書である。検察官は、取調べた証拠によると、被疑者が事件を起こしたといえるか嫌疑不十分であるとか、嫌疑は十分であるが、裁判にかけるまでもないので起訴猶予²⁰にするなどとまとめている。それに対抗する主張は、申立書中に申立て理由として書かれている。

では、このような構成で進められる審査会はどうであろうか。争点については、事務局長の説明があり、法律に関する疑問があれば、会の議決を経て、弁護士である審査補助員を一人頼めることになっている。しかし、模擬検察審査会を実践した感想としても、一般市民にとってはなかなか取り組みにくいというところが本根であろうと思う。

では、そのわかりにくさの原因は何かというと、対立構造による争点の説明がないというところに尽きると思われる。その点は、模擬裁判を思い起こしてみると明らかである。刑事裁判では、一貫して、争点に対立構造の中で示される。すなわち、①起訴状朗読に対する罪状認否、②対立的主張による冒頭陳述、③論告求刑と最終陳述、と交響曲の主題のように、何度も争点に対するそれぞれの立場からの主張が繰り返されるので、当事者はもちろん、裁判員、裁判官、傍聴者も何が問題かは了解できるのである。それに加えて、裁判員裁判では、④公判前整理手続において、何を争点にするか、議論の上で、双方が裁判に望むのである。

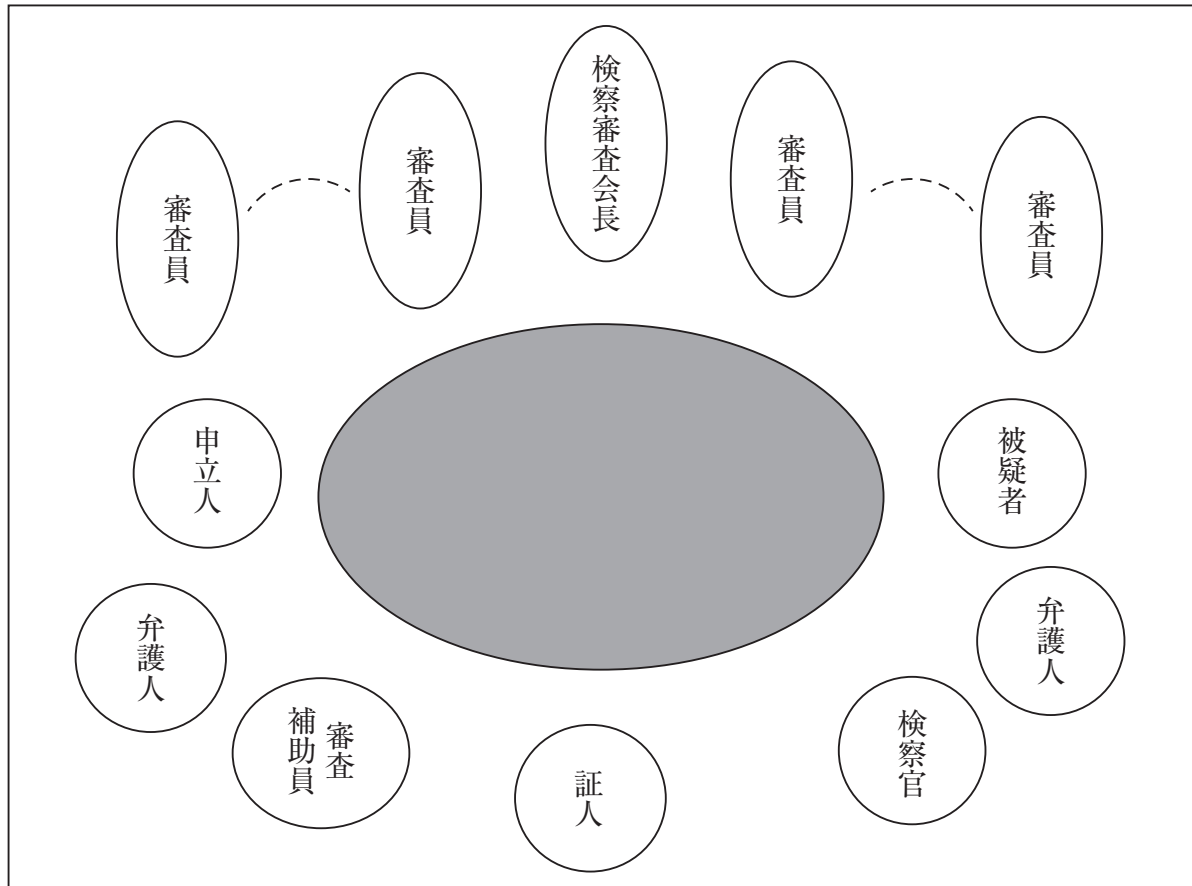
それに対すると、検察審査会には、そもそも対立当事者は存在しないし、検察審査会法も刑事訴訟法のような、対立当事者がいくつかの段階を経て終局に向かうという構成は考えていない。しかし、私は、審査会の進行をわかり易くするために、対立的構造に構成してはどうかと思うのである。しかも、それは、

別に論じる項目にも関わるが、審査会に期待される事項をも組み入れることに繋がるのである。

私の構想は次の通りである。第1に、現在では、検察官は、第二段階で起訴議決がなされるときは出席して意見を述べることになっているが（検審41条の6第2項）、第一段階では、審査会の要求があれば、審査会に出席して意見を述べなければならないとされている（検審35条）。それを、第一段階でも必要的なものとする。第2に、被疑者はかねがね、審査会での意見表明権（意見主張権）を認めてほしいと要望しているので、それを認める。検察審査会法は、全く被疑者が審査会で意見を表明することなど考えていない。しかし、検察審査会における被疑者ほど、不安定でかつ予測不可能な立場はない。一般に、検察官によって一旦不起訴処分を受けた被疑者は、もはや被告人として法廷に立つことはないと思ってほっとしているのである。被告人として無罪が確定した場合、憲法は、仮に有罪の新証拠が発見されたとしても裁判を起こすことは許されないとする一事不再理（憲39条）を定めている。不起訴処分を受けた被疑者が、それに近い立場に立てたと思うのは、やむをえないことのようにも思える。通常の被疑者の場合は、捜査の対象として警察・検察から取調べを受けたりしているので、本人はひやひやしている。ところが、不起訴処分を受けた被疑者は、もう被疑者ではなくなったと思っているのである。そこで、検察審査会の議決の前に、被疑者に準当事者として意見表明権を認めるのは、予測可能性を尊重する現憲法の理念に符合することになる。また、第3に、検察審査会における被疑者に弁護人選任権を認めるべきである。当然のことながら、被疑者の意見表明権と弁護人選任権は、被疑者が検察審査会の対象となった時点から認められるべきである。

このように、従前から認められている審査申立人の発言権（検審37条1項）のほかに、①検察官の必要的発言制度、②被疑者の意見表明権、③被疑者の弁護人選任権を認めることによって、検察審査会を準当事者構造として設定し、その上、当然のことながら、被疑者・弁護人と申立人・弁護人が対立的に意見を述べる場が設けられるべきと思う。

図1 準当事者構造の検察審査会



こうなると、意見表明の場は、およそ図1のような形をとることになるであろう。

さて、対立構造の中から真実を見極めようとする当事者主義的訴訟構造²¹は、長い刑事裁判の歴史の中で培われてきたものである。私は、準当事者構造と名づけておきたい。したがって、準当事者構造の検察審査会は、わかり易く、かつ活気に充ちたものとして作り上げていくことができると思う。ただし、すべての検察審査会をこのように作っていくと、検察審査会事務局の事務量の増大を招き、検察官・弁護士の負担が多くなることが懸念される。しかしながら、わかり易い検察審査会の構築という目標達成のためには、覚悟の上で臨むべきであると言いたい。ちなみに、検察審査会事務官は、裁判所事務官の中から選ばれることから（検審20条）、事務局が裁判所の中に存在するが、本来は別個にすべきである。

(2) 審査補助員制度の拡充

よりよくするための第2は、審査補助員制度の拡充である。現行では、第二段階では審査補助員は必ず委嘱しなければならないが（検審41条の4）、第一段階では任意とされている（検審39条の2条1項）。しかも、平成29年では、第一段階で実際に審査された2,274件のうち、審査補助員のついたのは17件（0.7%）にすぎない²²。審査会では、争点については事務局長の説明があったとしても、法律専門家の助言なしで十二分な審査ができるか、疑問である。この点を検討してみよう。

第一に、裁判員裁判における評議と検察審査会における審査は、討議であることには変わりがないが、裁判官のいるなしで大きく異なる。私共の行なった模擬検察審査会では、傷害致死罪の意義と因果関係問題が争点とされていた²³ことから、審査会が始まってすぐに審査補助員を委嘱する採決がなされていた。

第二に、審査補助員の数が1名に限定されているが（検審39条の2第2項）、複数依頼できるようにするべきである。審査補助員は、審査員達の「自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない。」（検審39条の2第5項）とされているため、緊張させられる。しかも、仮に審査補助員の説明が偏っていたとしても、それをチェックする方法がない。さらに、審査補助員が弁護士であるため、とかく説明が判例・通説に固執するきらいがないわけではない。ただ、法は、「法律その他の事項に関し専門的助言を徴することができる。」との条文も用意している（検審38条）。かれこれ考え合わせると、審査補助員に2名以上を認め、その中に、学者・研究者を含めることができるという体勢にした方がよいと思われる。

このような審査補助員制度の拡充は、(1)で検討した準当事者構造の問題とは別に、検討されるべきである。というのは、審査員全員が非法律家であるからである。

(3) 不当な起訴に対する対応

シンポジウムにおいて、不当な不起訴ばかりでなく、不当な起訴に対しても検察審査会を用いるべきとの提言が弁護士からなされた。たしかに、検察審査

会法1条1項は、検察審査会を置く理由として、「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図るため」としているから、2条の所掌事項の中に、「公訴を提起した処分の当否の審査」を含めることは、十分に意味がある。

ただし、そのような制度を設けると、次のような不都合な事態の起きる可能性がある。現在の検察審査会制度の根幹は、検察官の処分を事後的にチェックするという方式である。その方式に則って行なうと、検察官が起訴した後、起訴が相当か不当かの判断を待って公判手続に入るということになるため、公判の前に多くの時間を費すということになる。また、立法当時を思い起こすと、昭和23年頃の日本政府とGHQの^{せめ}闘ぎ合い²⁴の中で、検察官による起訴独占主義をそこまで抑制することはできなかったと思われる。そのため、検察審査会は片面的な抑制機構として出発したのであった。

しかし、實際上、同種事案の多くが不起訴になっているのに、ある事例のみ起訴されるという場合がある。また、わが国では、自白がないと未決勾留が続く、さらに起訴されるという、実質的には刑罰前倒しの検察構図が存在する。そこで、学説は、公訴権濫用論の展開をすることになったのである。そして、最高裁も、検察官の裁量権の逸脱が公訴の提起を無効ならしめる場合のあり得ることを否定することはできないとして、公訴権濫用論を是認したのである。ただし、その適用については、たとえば公訴の提起自体が職務犯罪を構成するような極限的な場合に限られるとし、チッソ補償交渉事件に関する適用を否定したのであった（最決昭55・12・17刑集34・7・672）。その結果、その後、公訴権濫用論の主張は、実務上なされなくなってしまったのが実情である。その意味において、改めて、立法論として、検察官の起訴の面における裁量権の逸脱を検察審査会の審査に委ねるべきとの主張には、耳を傾ける必要があると思われる。

5 民主化の進展に役立っているか

(1) 民主的社会に貢献する

まとめにあたって、3つの観点から、検証してみよう。第1は、シンポジス

トの御意見を聴いてみる。第2は、起訴の基準について、市民の視点が活かされる余地はあるか、考えてみる。第3は、検察審査会の存在は、検察官に影響を与えているか、数値で見る。

第1の点である。シンポジストの方々²⁵には、予め、検察審査会が民主化の進展に役立っているかを考えておいてほしい、と課題を投げかけておいた。以下に紹介するように、これほど「民主化」の捉え方が異なるとは思っていなかった（〔 〕は、その人の立場）。

- (ア) 検察官の判断を事後的に市民がチェックするというやり方自体が、民主的な方法として評価しうる（〔裁判官〕）。
- (イ) 検察官が、告訴・告発事件に関して不起訴にする場合、告訴人等に、以前に比べると丁寧に不起訴にした理由を説明するようになった。その上で、処分に不服ならば検察審査会制度を利用できることを、検察官自身がパンフレットを用いて説明するようになった（〔検察官〕）。
- (ウ) 検察審査会への申立ての手続代理人を直接弁護士に依頼する方もあり、ある程度、検察審査会は知られるようになってきている（〔弁護士〕）。
- (エ) 告発の段階において、告発事件が不起訴になった場合、検察審査会に申立てることも視野に入れて告発するようになった（〔弁護士〕）。
- (オ) 民主的であるということは、ものごとを多面的に考えるということであり、審査会において11人が多様な意見を出すことが評価できる（〔学者〕）。
- (カ) 強制起訴を組み込んだ改正検察審査会制度は、わが国において初めて検察官の起訴独占に例外を設けたものである（〔学者〕）。

このように、民主化をどこに見るか、という捉え方自体がさまざまであるということは、一方で、民主化という問題が、それだけ深い課題であること²⁶を示している。したがって、民主主義の賜である自由と権利は、市民が「不断の努力」（憲12条）をしなければ手にすることはできないのであり、それだけ価値のあるものなのである。

ところで、やや広い見地に立ってみると、日本においては、刑事裁判を正義の実現の手段として捉える考え方が根づいているといえる。お年寄りからは、

よく「お天道さまが見ている」という言葉が使われてきたが、それは、決して善悪を投げてしまっている態度ではない。それどころか、正邪を区別する基準として人間を超える存在を考えながら、それが人間界においても刑事裁判において実現するという信念によって裏づけられているのである。このように大自然と刑事裁判とが結びついているのは、慣習と法律の融合²⁷として理解できるであろう。その点は、刑事裁判の結果がマスコミを通して示された場合の、国民の反応を観察しても明らかである。それだけに、どのような事件が起訴されるか不起訴になるかも、国民注視の的になっている。その意味において、検察官の訴追裁量に対して検察審査会制度が充実することは、刑事裁判の入口に監視機構が設けられ、市民の目が光ることになった、と評価できるのである。

(2) 起訴の基準

検察審査会における起訴の基準はどうあるべきかについて議論がある。その問は、検察審査会の起訴基準は、犯罪の被害者が一定程度の証拠によって被疑者を刑事裁判で処罰してほしいと思っているレベルでよいのか、というものである。検察官の通常の起訴基準は、「各種の証拠資料を総合勘案して合理的な判断過程により有罪と認められる程度の嫌疑」²⁸である（最判昭53・10・20民集32・7・1367）といわれているから、両者には差があるといえる。

学説としては、二説に整理できる²⁹。第一説は、公訴権の行使に市民感覚を直截に反映させるという本制度の趣旨からすれば、検察官の起訴基準よりも低いレベルでよいとするものである。第二説は、被疑者が起訴されて被告人の地位に置かれる負担を考えると、有罪判決が得られる高度の見込みがある場合に限るべきとするものである。

この問題について、私は、他の見解とやや異なる視座に立ちたいと思う。というのは、上の二説とも、検察官は十分な捜査をしたということを前提とした議論をしているのではないか、と思われるからである。実例を見ると、警察・検察とも、初めから十分な捜査をするつもりがなく、不起訴処分ありきで動いている場合が少なくないのである。その理由を探てみると、捜査当局に政治権力からの圧力がかかっている場合や、逆に政治権力に対する捜査当局の付度

が働いている場合もある。やる気の見られない捜査としては、東京電力福島原発事件がある。強制捜査をすれば、会社幹部が15.7メートルの津波の予測を知りながら、適切な予防措置を採らないという選択をしたかどうかが明確にできると思われるのに、一度も強制捜査をせずに検察は嫌疑不十分で不起訴処分としていたのである。その後、審査補助員の努力もあって平成28年2月29日に強制起訴になったのであった。2019年9月19日には第一審裁判の判決が言い渡された。被告人ら3名は無罪であったが、9月30日、指定弁護士によって控訴されている。

そこで、検察審査会の起訴相当議決・起訴議決、不起訴不当議決の中には、検察当局の姿勢に対する批判が重要な要素となる場合もあることになる。検察審査会の議決書の謄本が検察官適格審査会に送付されることになっているのは（検審40条）、意味のあることのように思われる。これまでの議論では、ここに述べた論点が意識されていなかったように思われる。

したがって、検察官の捜査そのものが何らかの理由で不十分で、そのために不起訴処分になったと予想される場合には、市民が、その事件を刑事裁判で問う必要性を考慮して、不起訴相当以外の議決を支持する場合があるといえる。以上の観点を重視する立場から、私は、この議論について第一説を支持するものである。

かくして、検察審査会法1条1項が規定する「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図る」という立法目的は、立法60年目にしてなされた強制起訴制度の導入という法改正によって、初めて制度的保障を獲得することになったのである。わが国において初めて起訴独占主義の例外が設けられたとの言明³⁰は、そのことを端的に示したものにほかならない。

(3) 検察官の姿勢

検察審査会は、10年前に強制起訴制度を導入するにあたって、二段階方式を採用した。いわば第一段階しかなかった検察審査会の時代（最初の60年間）は、起訴相当議決や不起訴不当議決に法的拘束力はなかった。検事正（検察官）は、それらを尊重する姿勢を示さなかったのである。

では、第二段階が設けられた現代（最近の10年間）において、法的拘束力のない第一段階の議決は尊重されるようになったのか。答は、第一段階の検察審査会の議決も、検察官によってある程度尊重されるようになったということである。以下の表は、元の資料との関係から、全体の69年間と最近の5年間の比較になっているが、第一段階のみの起訴率について、有意な差が現われているといえよう。

表2 検察審査会・第一段階で起訴された数

	検察審査会に申立てられ、 起訴相当・不起訴不当の議決がなされた数	起訴された数	起訴率
昭和24～平成29年 (69年間)の累計	17,983	1,581	8.8%
平成25～平成29年 (5年間)	508	68	13.3%

(典拠は表1と同じ)

この数値からだけで一概のことはいえない。しかし、現代では、少なくとも検察官にとって、自分の出した不起訴処分に対して第一段階で起訴相当議決がなされると、第二段階で起訴議決を受ける可能性があることになる。その可能性が検察官に対するプレッシャーになって、起訴議決を受けるくらいなら、むしろ自分で起訴しておこうという気持ちを起こさせることは十分に考えられる。

(4) 法の普及は市民が行なう

これまでの検討から明らかなように、検察審査会は、もともと検察官の訴追裁量に対して民意を反映させる方法として構築され、さらに10年前からは、強制起訴制度が付け加わったことによって、市民の判断を検察官のそれより優先させるまで、法の整備をしてきたのである。その意味において、検察審査会の活動が社会の民主化に寄与する一方で、市民からの民主化の要請が検察審査会を一層、民主的法制度にしてきたと言ってよい。しかも、4で論じたように、

今後も、いくつかの工夫によってわかり易い検察審査会を形作っていくことが可能である。

にもかかわらず、この制度に一抹の不安が漂うのは、国民の中に制度の存在そのものが知られていないという現状である。日本法育学会が、2019年6月29日、検察審査会一色で全国研究集会を開催したのも、法の普及は市民みずからの手で行なうという「法育³¹」の理念からにはほかならないことを確認して、この論稿を終えることとする。

- 1 三井誠・講演「検察審査会とは何か—あなたとこの制度の関わり—」『日本法育学会第4回全国研究大会』（令和元年6月29日）における発言。
- 2 2009年の検察審査会法改正前であるが、発足50周年を記念して、蓄積された各種の資料をとりまとめたものとして、最高裁判所事務総局刑事局監修『検察審査会50年史』（平成10年、法曹会）がある。なお、裁判員裁判に関して検討したものとして、船山泰範「裁判員裁判は民主化の進展に役立っているか」日本法学84巻4号（平成31年）105頁以下。
- 3 船山「脱線転覆事故における安全対策責任者の過失—尼崎JR脱線事件—」日本法学78巻1号（平成24年）157頁以下。
- 4 船山「柔道指導における過失責任」日本法学80巻4号（平成27年）275頁以下。
- 5 1957年にアメリカで公開された陪審員の会議の様子の映画。わが国では1959年（昭和34年）に封切りされている。脚本はレジナルド・ローズ、主役（陪審員8番）はヘンリー・フォンダ。アメリカでは、映画公開50周年を記念してシンポジウムが催されている。Symposium : The 50th Anniversary of 12 Angry Men, Chicago-Kent Law Review Volume 82, Number 2, 2007.
学習教材として紹介するものとして、岡田龍樹「生涯学習教材としての映画—『十二人の怒れる男』」天理大学生涯教育研究10号（平成18年）27頁。
- 6 トクヴィル著・松本礼二訳『アメリカのデモクラシー 第一巻（上）』（平成17年、岩波文庫）は、17世紀のニュー・イングランドの法制において、陪審員裁判が、議論の余地なく、実際に確立しているとする（65頁）。本書は、1835年に出版された。ちなみに、1812年にフォイエルバッハによって出版された『陪審制度論』を翻訳した福井厚は、その解題の中で、フォイエルバッハの結論は、「真に立憲主義的な、権力分立の原則に基づく国家においてのみ、陪審制も市民的自由の神聖な保護手段足りうる」と論じている（パウル・ヨハン・アンゼルス・フォイエルバッハ著、福井厚訳『陪審制度論』平成31年、日本評論社、220頁）。
- 7 主体的市民とは、自分が民主社会の一員であることを自覚し、他者との対話を通して自己の考えを吟味した上で主張していく市民のことである。

- 8 平成6年6月27日に発生した松本サリン事件に関し、翌平成7年3月20日の地下鉄サリン事件が起きるまで犯人扱いされた第一発見者の河野義行さんは、冤罪事件が起きるのは「人は間違えるから」と述べている（朝日新聞令和元年8月3日朝刊）。
- 9 木谷明・元裁判官は、冤罪の発生を最小限度に止めるために、被告人の言い分に率直に耳を傾けること、などを指摘している（木谷明「刑事事実認定の基本的あり方」木谷明責任編集『裁判所は何を判断するか』平成29年、岩波書店、19頁以下）。
- 10 検察審査会は、市民からの申立てばかりでなく、職権で審査をはじめられることもできるが（検審2条3項）、平成29年では、全国で37件にすぎない（最高裁判所事務総局刑事局「平成29年における刑事事件の概況（上）」法曹時報71巻〔平成31年〕436頁）。
- 11 船山・前掲注2 111頁。
- 12 木谷・前掲注9は、「裁判員制度導入以前の法廷は、あたかも、捜査書類を検察官から裁判所に引き継ぐためだけのものである様相を呈していた。」と指摘する（15～16頁）。
- 13 刑訴242条によれば、告訴・告発を受けた司法警察職員は、速やかにこれに関する書類・証拠物を検察官に送付しなければならないとされている。
- 14 平成29年における付審判請求の新規受理人員は684人、処理人員は464人であり、付審判決定があった者は1人であった。なお、昭和24年から平成29年までの間に付審判決定があり、公訴の提起があったとみなされた件数は21件であった（『平成30年版犯罪白書』226頁）。むろん、新規受理人員は数十万人であるが。
- 15 司法統計年報によると、1年間に通常第一審事件として処理された刑法犯25,170人のうち、業務上過失致死傷罪が含まれる「過失傷害の罪」は、全国で74人にすぎない（最高裁判所事務総局『平成29年司法統計年報2 刑事編』30頁）。
- 16 船山「過失犯における回避措置重心説」『川端博先生古稀記念論文集〔上巻〕』（平成26年、成文堂）411頁以下。
- 17 回避措置重心説は、予見可能性については危惧感で十分とする立場である。この立場によると具体的予見可能性説によるより、過失犯の認められる場合が多くなる。ただし、一定の立場に立つ者はどのような規範的な責任を負うのか、を問おうとするものである。
- 18 審査会の当日、午前中は資料を読み、午後は討議をするというスケジュールが多いという。
- 19 審査会が開かれる日には、審査会の行なわれる部屋に一件記録がすべて持ち込まれ、審査員が必要とするときは原資料を見ることができる。
- 20 平成29年における不起訴処分（過失運転致死傷・道交違反を除く）の理由別人員を見ると、総数158,780人のうち、起訴猶予112,263人（70.7%）、嫌疑不十分32,169人（20.3%）である（『平成30年版犯罪白書』35頁）。
- 21 「当事者主義の背後にある思想」について、田宮裕は、次のように説明する（田宮裕「訴追裁量とそのコントロール」『日本の刑事訴追』平成10年、有斐閣、101頁）。
「権限濫用の歴史的経験と人間の弱さに対する自覚とが、この基本的思想（検察官に

まかせておけば、よもや訴追を誤ることはあるまいという人間の地位と良心に対する信頼)に反省を迫り、権威と良心のかわりに裁判と論争というプロセスを重視することになった。」(カッコ内は、文脈上、本文の中から組み入れた一筆者)。

22 前掲注10の資料の436頁。

23 設定した事例の要旨は、次の通り。

被害者の妻は、被疑者を傷害致死罪で告訴していたが、検察官は、被疑者の暴行・傷害行為と被害者の死亡との間に因果関係が認められないとの立場に立って、傷害罪の構成要件該当性を認めた上、傷害については軽微であるとし、起訴猶予で不起訴処分としたものであった。

24 三井誠「刑事司法と市民参加—市民訴追制度とコミュニケイティブ (Communicative) 司法—」東北学院大学法学政治学研究所紀要18号(平成22年)10頁。

25 2019年6月29日のシンポジウムのシンポジストは、以下の方々であった。

飯田喜信(元裁判官)

山下幸夫(弁護士)

斎藤信宰(学者)

澤田康広(元検察官)

山本志都(弁護士)

長瀬二三男(学者—司会者)

なお、最後には、当日の基調講演者・三井誠も中に加わった。

26 「民主化」をどのような基準で判断するかについて、私は、二つの次元から捉えるロバート・A・ダールの見解に与したいと考えている。ダールは、民主化は、「二つの次元、すなわち公的異議申立てと参加の権利の二つから成り立つものと想定」するという立場を明らかにしている(ロバート・A・ダール著、高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』平成26年、岩波文庫、13頁)。その観点からすると、検察審査会は、市民の申立てという「公的異議申立て」を受けて、市民が審査員として「参加」するという点で、民主化の進展に寄与するものであることは疑いない。

ちなみに、「ポリアーキー」というダールの基本的仮説は、「民衆による支配」の意味であり(前掲書「訳者あとがき」377頁)、現実社会は民主政に至る過程であるという認識による。

27 慣習と刑事法の関係については、検討すべき事柄もある。

世間が許さないとしたことについて、それに違反した場合の制裁には、見逃し難い野蛮なものもある。一方、法が禁じていることについて法的規制を働かせる場合、裁判所は、社会的制裁を受けたかどうかを量刑の判断材料に入れたりしている。「法の存立はふかく社会的現実根ざす」(恒藤恭『法の本質』昭和43年、岩波書店、2頁)ことを、考慮する必要がある。

28 芦別事件と呼ばれるものであり、国家賠償請求に関して、民事裁判で、公訴提起の違法性が検討された。

昭和27年7月29日夜、根室本線で、鉄道線路がダイナマイトで爆破され、政党幹部

と党員の2名が爆発物取締罰則違反として起訴された。その後、無罪となり、元被告人は、検察官の公訴提起の違法性を主張して、国家賠償法1条1項に基づき、国家賠償請求をした。最高裁は、公訴提起の違法性を否定した札幌高裁の判断を支持したのである。判決によると、「起訴時あるいは公訴提起時における検察官の心証は、その性質上、判決時における裁判官の心証と異な」ってよい、とした。

29 山下幸夫・神洋明「検察審査会制度改革後の運用状況と弁護士が果たすべき役割」自由と正義60巻2号（平成21年）39頁。

30 三井・前掲注1。

31「法育」は、市民自らが、法を学び、法を活かしていくことを目標とする。民主主義は、市民が自ら構築すべきものだからである。

集会の自由の場所的保護範囲

—— ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論 ——

岡 田 俊 幸

- I はじめに
- II 2011年2月22日連邦憲法裁判所第1法廷判決
- III 判例の展開
- IV 結語

I はじめに

木下智史は、2017年に発表された論文において、一方において、「アメリカの判例理論から多くのものを学び、実践に活かそうとしてきた」¹日本の憲法学において、「『パブリック・フォーラム』論も、日本社会に張り巡らされた種々の規制から日常的な表現活動の自由を回復するため、精力的に紹介されてきた」と指摘しつつも、他方において、「アメリカのパブリック・フォーラム論自体、公民権運動期に活性化した市民の表現活動が逆風に晒されるなかで、『伝統的パブリック・フォーラム』である道路、公園における表現活動の自由の保障を死守しつつ、それ以外の『指定的（限定的）パブリック・フォーラム』『非パブリック・フォーラム』においても観点差別の禁止を最低限実現するためにあみ出された法理であり、政府が定めるフォーラムの性格分析によって表現の自由の保障程度を切り分ける手法には批判も多い」ので、「とりわけ路上における表現活動の伝統を欠く日本において、フォーラムの性格に依存するア

メリカ型のフォーラム分析がどこまで有効性をもつかには疑問もある」と指摘している。しかし、木下は、上記の指摘にもかかわらず、「表現活動のための場をより広げるうえで、『パブリック・フォーラム』論の有用性は失われている」との現状分析を示し、現状を改善するための一つの方策として、吉祥寺駅構内ビラ配布事件（最判昭和59年12月18日刑集38巻12号3026頁）における伊藤正巳裁判官補足意見の活用を提唱する。木下によると、伊藤裁判官の「パブリック・フォーラム」論の特徴は、「フォーラムの性格に依拠するのではなく、『一般公衆が自由に出入りできる場所』『表現のための場として役立つ』という機能面に着目して、『パブリック・フォーラム』を認定しようとしていた」（傍点本稿筆者による。）点と、「『パブリック・フォーラム』と認定された効果についても、その場所の所有権や『本来の利用目的のため』の管理権との調整のなかで、できる限り表現の自由の保障をはかる効果をもたせることにあることが明確にされている」点にある。そして、木下は、「『公の施設』とはいえない場所、そして、公園や道路のような一般公衆の利用との競合が起きる場所での集会の自由の保障にあたって、伊藤意見に示された機能的な『パブリック・フォーラム』論の主張を発展させ、『本来の利用方法』や一般公衆の利用との具体的調整方法についてさらに精緻化していく必要がある」（傍点本稿筆者による。）と主張している²。

ところで、パブリック・フォーラム論は、日本の判例法理のなかに「アメリカ判例法理に由来する概念を持ち込むことによって、個人の自由の尊重という視点をより重視した判断枠組みを構築しようという実践的営為の産物」とであると指摘されている³が、ドイツ連邦憲法裁判所は、2011年2月22日の判決⁴（フラポート判決。以下、「11年判決」という。）において、判例法理のなかにパブリック・フォーラムという「アメリカ判例法理に由来する概念を持ち込むことによって」集会の自由の場所的保護範囲を拡大した。そして、後述するように、11年判決が示した判例法理は、その後のドイツの判例において、かなりの程度まで定着していると見ることができる。ドイツの判例においてもパブリック・フォーラム論が一定の役割を果たしていることは、比較憲法的見地から極めて

興味深い現象であり、ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論を紹介することは比較憲法的見地からして極めて有意義な作業であると思われる⁵が、それにとどまらない意義がある。筆者は、ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論の特徴は、フォーラムの性格に依拠するのではなく、一般公衆が自由に出入りできる場所であり、かつコミュニケーション空間であるという機能面に着目して、パブリック・フォーラムとしての性格を認定している点にあると見ているが、かりに筆者の見方が正しいとすると、ドイツにおけるパブリック・フォーラム論は、伊藤意見の示した機能的なパブリック・フォーラム論の主張を発展させるために有益な参考資料を提供するものと言えよう。これが、ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論を紹介することが有しているところのもう一つの意義である。このような考えに基づいて、筆者は、本稿において、ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論を詳しく紹介する作業を行うことにした⁶。以下、まず、11年判決の内容をできる限り詳しく紹介する（Ⅱ）。つぎに、11年判決以降の判例の動向を明らかにする（Ⅲ）。最後に、本稿で行った作業によって得られた成果と残された課題を確認する（Ⅳ）。なお、判例の紹介に当たっては、集会の場所的保護範囲に関連する部分のみならず、制約の正当化に関連する部分もできる限り詳しく紹介することにした。事案の処理という観点からすると、結論に至る論証過程を全体として把握することが重要だからである。

Ⅱ 2011年2月22日連邦憲法裁判所第1法廷判決

1 事実の概要

(1) フランクフルト空港は、フラポート株式会社（同社は、本件憲法異議の訴えの発端となった訴訟の被告であったため、以下、同社を「被告」という。）によって運営され、空港の敷地も同社が所有している。本件憲法異議申立人（以下、「異議申立人」という。）と被告との間の民事紛争のきっかけをつくった異議申立人に対する「空港への立入禁止」が2003年に出された時点で、ヘッセン州、フラ

ンクフルトアムメイン市及びドイツ連邦共和国が、合計で被告の株式の約70%を保有していた。連邦の保有する株式が売却された後は、ヘッセン州及びフランクフルトアムメイン市が合計で被告の株式の52%を保有している (S. 227 f.)。

意見表明の禁止及びデモの禁止が出された際に、フランクフルト空港においては、「エア・サイド」、すなわち、搭乗券によって入場でき、保安検査を通過した先に地区においても、また、「地上サイド」、すなわち、搭乗券なしに出入りできる、保安検査を通過する前にある地区においても、多数の店舗及びサービス施設、多くのレストラン、並びにバー及びカフェがあった。この消費及び余暇の提供は、被告によって時の経過とともに持続的に拡大されてきた。同空港は、地上サイドの訪問者に対して、店舗での買い物の大規模な機会を提供している。また、空港には、多数の飲食店もある。さらに、理髪店、ウエルネス・スタジオ、銀行、インターネットも利用できる郵便局、クリーニング店及び多数の旅行代理店等の様々なサービス業者もサービスの提供を行っている。加えて、キリスト教の礼拝堂及び他の宗派の信者のための祈祷室もある。被告は、「みんなのためのエアポート・ショッピング!」、「4000平方メートルの土地に新たなマルクト・プラッツが新たな装いで現れ、ご来場を楽しみにしています!」といったスローガンによって、このことを宣伝している (S. 228)。

(2) 被告は、飛行機利用客及び他の客による空港敷地の利用について、当時、ヘッセン州によって許可された1998年1月1日の空港利用規程によって規律していた。同規程第2部「4・2 募金、宣伝、印刷物の配布」は、「募金、宣伝、並びにビラ及びその他の印刷物の配布は、空港会社の承諾を必要とする。」と定めていた。判決時に適用される2008年12月1日の同規程は、空港の建物において集会を行うことは許されないと明文で定めていた (S. 228 f.)。

これまでも空港の敷地内において集会が繰り返し行われてきたが、被告によると、2000年から2007年までの間、第1ターミナルと第2ターミナルを含む様々な場所で54回のデモ及び示威行動が行われた。それらは、種々の関心事を有する、様々な規模の様々な主催者によるアクションであった。集会官庁に届出がなされた場合もあり、また、被告と事前調整が行われた場合もあった。集

会の規模も3名から約2000名まで様々であった。被告も、空港の公衆が出入りできる地区において、サッカーのワールドカップに際してのパブリックビューイング等、公衆の娯楽のための活動や宣伝行事を繰り返し実施してきた（S. 229）。

異議申立人は、2003年3月11日、強制送還に反対する市民運動の5人の活動家とともに、空港の第1ターミナルに立ち入り、チェックインカウンターでルフトハンザの職員に呼びかけ、間近に迫った強制送還に関するビラを配布した。被告の職員と連邦国境警備隊の隊員がこの行動を終わらせた（S. 229）。

被告は、2003年3月12日付け書面によって、異議申立人に対して「空港への立入禁止」を言い渡し、空港内で異議申立人を発見したときは直ちに住居侵入罪で告訴する旨の指摘をした。被告は、2003年11月7日付け書面によって、空港利用規程を示しつつ、被告と事前調整を行わないでターミナルにおいてデモをすることは円滑な事業進行と治安を理由として受忍しない旨の指摘をした（S. 229 f.）。

(3) 異議申立人は、フラポート株式会社相手として、意見表明及びデモの禁止の破棄を求めて訴えを提起した。フランクフルトアムメイン区裁判所は原告の訴えを斥けたが、その理由は次のとおりである。被告は、所有者として、家屋管理権を援用することができる。被告は、直接的な基本権拘束を受けない。このような基本権拘束は、公的主体が株式の過半数を有し、被告に参与しているという状況からも生じない。何故なら、参与が100%に達していないからである。被告は、強制退去との関連において高権的権限を行使しておらず、間接的な基本権拘束を受けるにすぎない。間接的な基本権拘束によって、適用する法律は、基本権を考慮して解釈されなければならないが、被告の所有権と原告（異議申立人）の意見表明の自由及び集会の自由との比較衡量をすると、被告は、その敷地において意見表明及びデモが行われることを甘受しなければならないわけではないことが明らかになる。意見表明の自由及び集会の自由は、国家に対する防御権であって、その敷地において集会が行われることを受忍するつもりがない所有者に対する権利を付与するものではない。民法903条の枠内において

は、具体的な基本権行使が被告の敷地における事業進行を実際に妨げるかどうかは問題にならない。空港への立入禁止は、恣意的ではなく、また、比例原則に反するものでもない。何故なら、空港への立入禁止は、空港利用規程4・2号により不適法である空港での滞在のみを対象としているにすぎないからである（S. 230）。

フランクフルトアムメイン地方裁判所は、異議申立人の控訴を斥けた。地方裁判所は、区裁判所判決を補足して、次のように判示した。決定的であるのは、被告が、具体的な事件において、公法上の任務を行使していないことである。被告が公権を委託された者として航空交通行政の範囲において行使する公的任務は、安全かつ円滑な航空交通の保障に限定されている。これに対して、強制退去に際して施設を使用させることは、航空交通行政の公的任務に属さない。間接的基本権拘束の枠内においては、被告は、旅行目的での立入りを認めることのみを義務付けられる（S. 231）。

連邦通常裁判所は、2006年1月20日の判決⁷において、異議申立人の上告を斥けた。連邦通常裁判所は、次のように判示した。

(a) 控訴裁判所が、立入禁止を言い渡す被告の権限はその家屋管理権から導出されるという前提から出発したことは、正当である。家屋管理権は、土地の所有又は占有（民法858条以下、903条、1004条）に基づくもので、管理権者が、誰に土地への立入りを許すのか、誰にそれを禁じるのかについて、原則として自由に決定することを可能にする。家屋管理権は、立入りを特定の目的に限定して許容し、そして、この目的の維持を住居への立入禁止を使って実現する権利を含む（Rn. 7）。

家屋管理権の制約は、まず、一定の利用条件を充たす飛行機利用客を対象とする契約強制から生じる。また、家屋管理権の制約は、旅行者の同伴者、空港の敷地にある営業施設（レストラン、商店）の利用者に対して空港を開放していることから生じる。被告は、これにより、個別の審査を放棄して一般的に、通常の行動の範囲で移動し、事業進行を妨げないすべての人に空港への立入りを許容している（Rn. 8）。

しかしながら、家屋管理権のこのような制約から、2003年3月11日に行われたアクションと同じようなアクションのために空港に立ち入る原告の請求権は導出されないし、また、立入禁止の破棄を求める請求権が導出されるわけでもない。被告は、空港の特定の地域をすべての旅行者及びその他の利用者に開放することによって、空港を自由な利用のために開放したのではなく、一定の利用目的に限定して開放したのである。これに含まれるのは、旅行目的のほか、飛行機利用客の出迎え及び見送り、空港の敷地にあるレストラン及び商店の利用、並びに空港の見学である。これに対して、被告は、空港を、ビラ配布のために一般的に利用に供しているわけではないし、抗議行動又はその他の集会のために利用に供しているわけでもない。このことは、一般の人々によるこのような利用が空港の機能と両立しないことから明らかであり、また、空港利用規程4・2号からも導き出すことができる（Rn. 9）。原告は、被告が許容した利用目的の範囲内で行動していない（Rn. 10）。

(b) 被告は、基本法5条1項及び8条1項に基づく原告の基本権を考慮しても、原告が2003年3月11日のアクションと同じような仕方で空港を利用することを受忍することを義務付けられず（民法1004条2項）、それ故、住居への立入禁止を破棄することを義務付けられない（Rn. 11）。その際に、被告の直接的な基本権拘束は公的任務の行使を要件とするのか、それとも、これとは関係なく存在するのかについては、未解決にすることができる（Rn. 12）。というのは、かりに被告が基本権に直接的に拘束されとしても、立入禁止は、基本法5条1項及び基本法8条1項に基づく原告の権利を侵害していないからである（Rn. 13）。

(i) 基本法8条1項から、フランクフルト空港の建物内でデモを行う原告の請求権を導き出すことはできない。集会の自由の基本権は、原則として、集会及びデモの実施を含まない限定的な目的のために利用されることが予定された空間を使用させるよう国家に求める給付請求権を付与しない。基本法8条1項によって保障された、集会場所に関する決定権は、集会場所に関する法的利用権限を前提としており、一般的法原則に基づいて存在しない利用権を根拠付け

るものではない (Rn. 14)。

被告が直接的な基本権拘束を受けるとすると、被告は利用目的を超えた空港敷地の利用申請について裁量で決定することが許されていない可能性があり、むしろ、集会及びデモの自由の基本権行使に関する各申請者の利益に相応の考慮を払うことを義務付けられている可能性があるが、原告は、このことから何も導き出すことはできない。というのは、この受忍義務は、デモによって空港の用途に適合した利用に支障が生じていないか、又は全く取るに足らないような支障しか生じていないために、被告がその実施に反対する何らの実質的な考慮事項も持ち出すことができない場合に限り、考慮に値するからである。被告は、空港事業を妨害する性質を有する集会について、基本法 8 条 1 項を考慮したとしても、甘受しなければならないわけではない (Rn. 15)。

原告は、航空交通の進行を妨害する集会を求めている。控訴裁判所の見解によると、被告は、住居への立入禁止を発する正当な利益を援用することができる。何故なら、2003年3月11日の出来事は事業妨害を招来させたからである。控訴裁判所の事実認定は、少なくとも、このアクションが航空交通の障害を招来させる可能性があったとの想定を正当化する。たしかに、原告は、ルフトハンザ航空3493便によって強制送還される人々を記載したビラを配布し、強制送還が本人の意思に反して行われるとの情報を流布させたにすぎない。しかし、原告が、ルフトハンザ航空3493便を担当するチェックイン・カウンターに行ったこと、つまり、空港利用者であれば誰でもよいのではなく、飛行機の同乗者に対して強制送還についての情報を提供しようとしていたことからすると、原告の行為によって事業妨害が生じる具体的なおそれがあると認められる。このことは、原告にとっては、飛行の前に乗客の中から質問又は抗議が出されて、それによって少なくとも飛行機の遅延を招来させる連帯効果を獲得することが重要であったとの結論を正当化する (Rn. 16)。さらに、2003年3月11日のアクションが事業妨害を招来させることに向けられていたとの想定は、原告が「市民の勇気を示せ—あなたが飛行機利用客としてできること」というタイトルが付されたビラを配布した2004年6月17日の出来事によっても支えられる。この

ビラの中には、とりわけ、乗客は、飛行機の中で自分の携帯電話を切ることを拒否して、飛行機の出発を阻止したり、遅延させたりすることができ、それによって強制送還を阻止したり、遅延させたりすることができる、という助言が含まれていた（Rn. 17）。

(ii) 被告は、基本法 5 条 1 項に基づく原告の基本権の観点からも立入禁止を破棄することを義務付けられない。意見表明の自由は、一般的法律の制約の範囲において保障される。自由な民主国家にとって不可欠である自由な意見表明の権利が十分に重要な公共の利益又は第三者の保護に値する権利及び利益によってのみ制限されることを確保するために、一般的法律は、意見表明の自由の意義に照らして解釈されなければならない、基本権を制限する効果の点で限定されなければならない（Rn. 18）。立入禁止による原告の意見表明の自由の制約は、被告の家屋管理権に基づく。家屋管理権は、これが及ぶ建物又は土地における外的秩序の維持に役立ち、これにより所有者が定めた利用目的の確保にも役立つものである。従って、空港事業者の家屋管理権は、空港の機能遂行能力を保護し、これにより、航空交通のための施設を使用可能な状態に維持し、障害から保護するという法律上の任務の遂行を保障するものである。円滑な航空輸送の保障は、安全かつ円滑な道路交通と同じように、重要な公共の利益である。空港事業者の家屋管理権の行使が、具体的に差し迫った事業障害の防止に役立つ場合、これと結び付いた意見表明の自由の制約は甘受されなければならない（Rn. 19）。

(iii) 立入禁止は、基本法 5 条 1 項及び 8 条に照らして、その範囲の点においても比例原則に反しない（Rn. 20）。被告は、原告に対して、許される利用目的の遵守を促すために、立入禁止よりも緩やかな手段を使用できなかった。空港からの退去を求めることに限定する必要はなく、むしろ、被告は、根拠のない空港利用のみを対象とする立入禁止によって、原告の類似のアクションを将来においても受忍せず、家屋管理権の侵害と考えることを明らかにすることも許される（Rn. 21）。また、原告は、被告に対して自己の基本権を援用することを、未来永劫に、状況の変化にもかかわらず妨げられるというわけではない。2003

年11月7日付けの被告の書面によると、立入禁止は、空港利用規程に反する利用に、とくに被告と事前調整をしないで行われるデモに限定されている。これによって、被告は、個別の事案において、空港における集会の実施に許可を与えるかどうかについて判断する用意のあることを表明している。ビラ配布について、このことは、被告の承諾を得たビラ配布は可能であるとする空港利用規程4・2号から明らかである。被告は、立入禁止を根拠のない空港利用に限定することにより、原告を空港の利用から排除しないこと、つまり、ビラ配布に関する原告の許可申請についての判断を、立入禁止を指摘して行わないなどということはないことを明らかにしている (Rn. 22)。

(4) 異議申立人は、2006年3月10日付け書面において、被告に対して、翌日に、第2ターミナルにおいて、数分間、現在行われているアフガニスタンへの強制送還について自己の意見を表明する予定であるが、空港事業を何らかの仕方では妨害することを意図するものではないことを通知した。また、異議申立人は、同じ日に空港の第1ターミナルで30分の小規模集会を行うことを管轄の公安局に届け出た。異議申立人は、2つのアクションについて被告に許可を求めたが、被告は許可を与えなかった (S. 233)。

異議申立人は、基本法5条1項及び8条1項に基づく基本権の侵害等を理由として2006年3月15日に憲法異議の訴えを提起した (S. 233)。

2 判決の内容

連邦憲法裁判所は、2011年2月22日の判決において、2006年1月20日連邦通常裁判所判決、2005年5月20日フランクフルトアムメイン地方裁判所判決及び2004年12月20日フランクフルトアムメイン区裁判所判決は、異議申立人の基本権（基本法5条1項1文に基づく意見表明の自由及び基本法8条1項に基づく集会の自由）を侵害していると判断し、判決を破棄し、事件をフランクフルトアムメイン区裁判所に差し戻した（主文1）。以下、連邦憲法裁判所の見解を多少とも詳しく紹介する。

(1) 連邦憲法裁判所は、まず、被告は、異議申立人との関係において基本権

に直接的に拘束され、被告が言い渡した空港への立入禁止を正当化するために自己の基本権を援用することはできないと説示する（S. 244）。連邦憲法裁判所は、次のように説く。民法上の諸形式の利用は、国家権力を、基本法1条3項に基づく基本権拘束から免れさせることにはならない。このことは、民法上の行為形式の利用にも、また、民法上の組織形式及び会社形式の利用にも当てはまる。公的主体によって支配された公私混合企業は、専ら国が所有する私法形式で組織された公企業と同じように、直接的基本権拘束を受ける（S. 244）。株式の過半数が公的主体によって所有されている場合、通常は、公私混合企業は公的主体によって支配されていると言える（S. 246 f.）。被告は、その株式の50%以上を公的主体が保有している株式会社であり、基本法の基本権に直接的に拘束される（S. 250）。

（2） つぎに、連邦憲法裁判所は、攻撃されている民事裁判所の諸判決は基本法8条1項に基づく異議申立人の基本権を侵害していると説示する（S. 250）。

（a） 基本法8条1項は、集会に参加する又は参加しない自由のみならず、行事の場所、時間、方法及び内容についての自己決定権も保障しており、これにより、市民は、自己の関心事を一場合によっては特定の場所又は施設との関連性を考慮して一最も効果的に引き立たせることができる場所を自ら決定することができることになる（S. 250 f.）。

もっとも、集会の自由は、これによって、任意の場所への立入権を付与するものではない。とくに、公衆が一般的に出入りできない場所、又は、外形的状況からしてすでに特定の目的に限定して出入りが許されている場所への立入りを市民に認めるものではない。例えば、公営のプール施設や公立病院において集会を行うことは基本法8条1項によって保護されていないが、これと同様に、例えば、行政機関の庁舎、又は、囲障が設置された、一般に開放されていない施設において集会を行うことも、基本法8条1項によって保護されていない（S. 251）。

これに対して集会の自由は、「一般公衆の通行に開放された」場所において集会を行うことを保障している（S. 251）。

このことは、道路法の規定とは別個独立に、何よりもまず、公道に当てはまる。公道は、市民がその関心事をとくに効果的に公衆に知らせ、これに関してコミュニケーションのきっかけを与えることができる、「本来的であり、かつ、歴史的にモデルを形成してきたフォーラム」である。とりわけ街の中心部の道路及び広場は、今日、情報及び意見交換の場所であり、人の交流が不断に行われる場所とみなされる (S. 251)。

同様のことは、公道以外の場所で、同じような仕方で公衆の通行に開放され、一般的コミュニケーションの場所が成立しているところにも当てはまる。今日、公共の道路、通路及び広場のコミュニケーション機能は、ショッピングセンター、アーケード（屋根付き商店街の通路）又はその他の出会いの場所といった別のフォーラムによって補われているが、このような施設の通行の用に供されている部分については、直接的基本権拘束が存在する範囲において、又は、間接的第三者効力の方法によって私人に要求することができる範囲において、集会の自由を除外することはできない。公共的コミュニケーションのための通行の開始と集会の自由との間には断絶できない関連性が存在する。公共的コミュニケーション空間が開かれたところにおいて、基本権に直接的に義務付けられる国家は、自由に設定した目的規定又は用途指定を持ち出してコミュニケーションの自由の行使を適法な利用から除外することはできない (S. 252)。

公道のほかに集会の自由を実施するために利用することのできる一般的コミュニケーション交流の場所は、まず、公衆に一般的に開放され、出入りできる場所でなければならない。通行が個別的にコントロールされ、個別の限定的な目的に限り許されている場所は閉鎖的である。搭乗客用地区への入口で行っているような個別的な入場コントロールは、ある施設について、これから搭乗しようとする飛行機利用客といった特定の人々のみが入場することを確保するものであるが、そこは、一般の通行に開放されていない。このような場所においては、集会の自由の行使を求めることはできない (S. 252 f.)。

つぎに、公共の道路、通路及び広場以外の場所にある上記の場所が公共的コミュニケーション空間と評価することができるかどうかの問題は、パブリッ

ク・フォーラムの嚮導像によって答えが与えられる⁸。パブリック・フォーラムの特徴は、そこにおいて、多数の様々な活動と関心事を追求することができ、これを通じて多面的かつ開かれたコミュニケーション・ネットワークが成立している点にある。その外形的状况からしてすでに極めて特定の目的に限定して利用に供され、これに合わせて造られている場所は、パブリック・フォーラムと区別されなければならない。実際上の観点からもっぱら又は圧倒的に一つの特定の機能にのみ仕える場所においては、基本法8条1項に基づく集会の実施ができるとは考えられない。しかしながら、商店、サービス提供者、レストラン及び保養場所の連結が散策の空間を創出し、滞在と出会いの場所が成立しているところは別である。このような仕方で空間が、コミュニケーション上の利用を含む様々な利用の併存のために開放され、パブリック・フォーラムになったときは、基本法8条1項に基づいて、集会による集団的意見表明の形式における政治的論議もそこから締め出すことはできない。基本法8条1項は、市民に対して、上記のような場所の通行に供された部分に限り、公衆を政治的論議、社会的紛争又はその他のテーマに直面させる権利も保障している（S. 253 f.）。

フランクフルト空港において集会を実施したいという異議申立人の要求は、集会の保護範囲から外れているわけではない。フランクフルト空港は、本質的に、一般的コミュニケーション交流の場所として造られている。たしかに、このことは空港全体には当てはまらない。一般的に出入りできない保全地区についても、また、特定の機能（例えば、手荷物の引渡し）にのみ役立つ地区についても、集会の自由の援用は排除される。しかし、空港は、散策及び会話の場所として、すなわち、買い物と飲食店に行くための道として造られ、そのために一般的通行に開放されている広大な地域を含んでいる。被告は、インターネットにおいて、「買い物と体験」の項目の下、「みんなのためのエアポート・ショッピング!」、「4000平方メートルの土地に新たなマルクト・プラッツが新たな装いで現れ、ご来場を楽しみにしています!」と宣伝している。この場所が一般的に出入りできるパブリック・フォーラムとして造られていることは明

らかであり、その敷地の通行の用に供された部分は、集会に原則として開かれている (S. 254)。

被告は、異議申立人に対して、将来にわたって期間を定めることなく、従って、特定の集会によって具体的に危険にさらされる事業進行の障害を考慮することなく、空港の全域において被告の許可なしに集会を行うことを禁止している (S. 254 f.)。

(b) 一般的コミュニケーション交流の場所における集会は、基本法 8 条 2 項の「屋外集会」に当たるので、基本法 8 条 2 項の「法律の留保」に服する。決定的なことは、このような場所での集会が、公衆の一般的通行の中で行われるのか、それとも、これから空間的に分離されているのかである (S. 255)。

異議申立人が計画している集会は、他の空港利用客から遮断された空間において実施されるのではなく、むしろ空港の一般的利用者の中で行われ、集团的意見表明はこれに向けられている。それ故、異議申立人が求めている、フランクフルト空港における集会は、基本法 8 条 2 項の「屋外集会」に当たり、基本法 8 条 2 項の「法律の留保」に服する (S. 256)。基本法 8 条 2 項の意味における「集会の自由を制限する法律」として民法の規定を援用することができる。これに対応して、民法 903 条 1 文、1004 条に基づく家屋管理権は、集会の自由の制約を正当化することができる (S. 257)。

(c) 攻撃されている諸判決は、比例原則に反する集会禁止の有効性を確認しているので、基本法 8 条 1 項に基づく異議申立人の基本権を侵害している (S. 258)。

国家機関が、基本法 8 条 2 項に基づく集会を制限する法律を解釈及び適用するときは、それを自由で民主的な国家における集会の自由の基本的意義に照らして解釈し、措置を講じるに当たっては、同価値の法益を保護するために必要なことに限定しなければならない。比例原則は、厳格に遵守されなければならない (S. 259)。

(i) 集会の自由の制約は、比例原則によって、正当な目的を必要とする。空港の敷地における集会の禁止については、被告の好き勝手な判断に支配される、

私的財産の利用に関する私的自治上の決定権によって支えることはできない。被告は基本権に拘束され、他の私人との関係において自己の所有権を援用する権限を有していないため、民法903条1文は、私人間におけるように、所有者の私的自治上の決定の自由の表出としてではなく、集会の自由の制約を遂行するに当たって公共の福祉という正当な目的を追求するための授權規範として適用される。それ故、民法903条1文の援用は、それが、個人の法益を保護するために使われるか、又は、公共の福祉という正当で、十分に重要な公共の目的を追求するために使われる場合に限り、正当化される（S. 259）。

空港の敷地内で実施される集会の場合、これに含まれるのは、とりわけ、空港事業の安全と機能遂行能力である。空港は、物と人の流れのための交通分岐点であり、グローバル・ネットワークの複雑なシステムに組み込まれ、繊細な技術装置が完全に機能していることと輸送プロセスが円滑に進行していること—これらは、障害又は機能不全の場合、基本的法益の喪失を招来せしめる可能性がある—によって成り立っている。それ故、事業進行における障害は、不特定多数の人に著しい影響を与える可能性がある。そこから生じる特殊な危険状況に直面して、空港事業の安全と機能遂行能力は高度の重要性を有し、集会の自由の制約を正当化することができる。従って、安全及び円滑な事業進行、並びに、搭乗客、訪問客又は空港施設の保護に役立つ措置は、原則として、家屋管理権をよりどころとすることができる（S. 259 f.）。

(ii) さらに、集会の制限は、比例原則によって、この目的を達成するために適合的で、必要で、かつ相当でなければならない。その際に、家屋管理権に基づいて講じられた措置は、自由で民主的な国家における集会の自由の基本的意義を考慮しなければならない。集会の自由の制約について通常の場合に適用される憲法上の基準が原則的に適用される。この基準は、空港の特別の危険状況を効果的に考慮することを可能にする。集会を制限する措置については、空港の複雑な輸送システムの機能遂行能力を保障するために、個別の事案において、公道における集会について可能である条件よりもより緩やかな条件で講じることができる（S. 260）。

基本法8条1項に基づいて、原則として届出又は許可なしに集会を行うことが保障されている。これによると、集会を一般的な許可留保の下に置くことはできない。少なくとも基本権に直接的に拘束される法主体が、空港の敷地で一般的コミュニケーション交流に開放された部分について集会の一般的許可制を採用することは、たとえ家屋管理権に基づくものであったとしても、排除される。これに対して、届出義務については、空港事業者であっても、原理的に何の憲法上の疑問もない。ただし、届出義務は、それが、例外なく適用されるのではなく、自然発生的集会又は緊急的集会を許容しており、かつ、届出義務違反が自動的に集会の禁止の効果を発生させない場合に限り、比例原則に適合する (S. 260 f.)。

集会の禁止は、認識可能な状況から導き出される、集会の自由と同価値の基本的法益に対する直接的危険が存在する場合に限り、考慮に値する。「直接的」危険が存在すると言えるためには、具体的な危険予測が必要である。基本権行使が集団によってなされることから生じ、かつ、集会目的を損なわずには回避することができない第三者の単なる迷惑は、このために十分でない。法益に対する直接的危険のおそれがあるときは、まずは条件を付すことによってこれに対処しなければならない。集会の禁止は、侵害を他の方法によって阻止することができない場合に限り、最終手段として考慮に値する (S. 261.)。

これらの原則は、空港における集会の潜在的危険性に特殊な仕方に対処できることも、また、他の基本権主体の権利を考慮できることも妨げるものではない。とくに比例原則は、例えば、ターミナルの空間的狭さを衡量の各段階で考慮することを許容している。それ故、空港においては、当該空港の空間的状况を逸脱する大規模デモを禁止したり、それを他の場所で行うことを求めたりすることができる。このことは、狭い歩行者用地区又は建物の密集した歴史的旧市街地において可能であるのと同じである。その際に、参加者数については、場所的与件に適合する仕方限定することができる。空港においては、集会の特定の形式、手段又は騒音レベルが危険を生じさせ、そのため、これらをマルクト・プラッツ（中央広場）又は公共の祝祭場における集会の場合よりも容易

に限定できることは明らかである。航空運輸を進行させる場所という一次的機能の点で空港が機能障害を起こし易いことは、比例原則を基準とすると公道においては受け入れられない制限を正当化する。このことは、とくに、空港に要求される特別の安全水準が遵守されることを確保する措置に当てはまる。さらに、封鎖作用についても、空港の安全及び機能遂行能力を保障するために、公道よりも広範囲に阻止することができる。例えば、限定された数を超えた見渡すことができないような自然発生的集会については、空港事業者が適切な予防措置を行う十分な可能性が欠けているために、制御できなくなる危険が差し迫っている場合、禁止することができる。これに対して、空港においても、集会によって公衆の受ける迷惑が、一定の範囲において、原則として受忍されなければならないことは、もちろんである（S. 261 f.）。

これにより、基本権に直接的に拘束される法主体である被告が家屋管理権に基づいて利用できる行為の可能性は、集会官庁の権限の範囲に内容上近似することになる。少なくとも被告の私法上の権限を、集会官庁に憲法上設定されている限界を上回るように解釈することは原則的にできない。ただし、このことは、被告が、上記の憲法上の基準に適合する集会の自由の制限を、空港について詳細に具体化し、その家屋管理権に基づいて空港利用規程において一般的に定めることを妨げるものではない。被告は、集会の自由を行使させるために、空間的与件や、危険状況のような特殊な機能条件に適合する明確な規則を制定することができる。考慮に値するのは、例えば、通行の用に供されている敷地の多機能的部分と特殊な機能領域を実際の状況に合わせて明確に区分すること、集会が原則的に航空事業の安全を直接に危険にさらす地区を表示すること、さらに、ホイッスル、太鼓、メガホンなどの物品の携帯を、空港業務の安全又は機能を著しく侵害するおそれがある範囲において禁止することである。また、一集会官庁への届出義務を補う一空港事業者への届出義務を定めることもできる（S. 262 f.）。

(iii) 攻撃されている諸判決は、この要求を充たしていない。被告によって言い渡された空港への立入禁止は、異議申立人が空港のすべての地区においてあ

らゆる集会を行うことを、被告が、これを、原則的に自由な判断によって事前に許可しない限り、禁止するものである。従って、空港への立入禁止は、集会の自由と同価値の基本的法益に対する具体的に差し迫った危険の防御に限定されたものではなく、異議申立人に対する一般的なデモ禁止と理解される。連邦通常裁判所も、空港への立入禁止の根底にこのような理解を置いている。広範な部分においてパブリック・フォーラムとして造られている空港におけるこのような一般的なデモ禁止の有効性を裁判所が認めることは、比例原則に反する(S. 263 f.)。

(3) さらに、連邦憲法裁判所は、攻撃されている諸判決は基本法5条1項1文に基づく異議申立人の基本権も侵害している(S. 264)と判断した。連邦憲法裁判所は、次のように説示した。

(a) 基本法5条1項1文は、意見の表明を、その内容の点のみならず、その流布の形態の点においても保護している。意見表明を含むビラの配布もこれに含まれる。これに加えて、表明の場所及び時間の選択も保護される。表明する者は、そもそも意見を表明する権利のみならず、その意見表明の最大限の流布又は最強の効果を期待させる状況を選択することも許される(S. 264)。

もっとも、基本法5条1項1文は、個人に対して、そうでなければ出入りできない場所への立入りの容認を求める請求権を付与するものではない。意見表明の自由は、實際上出入りできる場所においてのみ、市民に保障される。基本法8条1項の場合と異なり、意見表明の保護範囲は、コミュニケーションに仕えるパブリック・フォーラムに限定されていない。何故なら、集団的に行使される集会の自由と異なり、個人の権利である意見表明の自由の行使は、通常の場合、特別の空間が必要であることを含意しておらず、類型的に迷惑を伴う独自の通行を発生させるわけではない。意見表明の自由は、個人の権利として、市民に対して、原則的に、その市民がその時々にいるところであれば、どこでも保障されるものである(S. 265)。

異議申立人は、空港への立入禁止、並びに、ビラ及びその他印刷物の配布を許可制とする空港利用規則により、空港でビラ配布を行う場合も、通常は公衆

が一般的に出入りできる空港への立入りを、禁止されている。直接的に基本権に拘束されている被告の側からすると、基本法5条1項1文に基づく意見表明の自由の制約がこの点に存する（S. 265）。

（b）意見表明の自由は、無制約に保障されているわけではなく、その制約を「一般的法律」に見出す。これには、民法903条1文及び1004条から導出される家屋管理権を含む民法の諸規定も含まれる。そのため、被告は、原則として、空港の敷地内における意見表明の自由の制約をその家屋管理権によって支えることができる（S. 265）。

（c）意見表明の自由を制約する根拠である法律は、制限される基本権に照らして解釈されなければならない。その際に、意見表明の自由の有する、自由で民主的な秩序にとって構成的な意義を考慮しなければならない。とくに比例原則の要求が遵守されなければならない（S. 265 f.）。

（i）意見表明の自由を制約するためには「正当な目的」が必要である。意見表明の自由の制約についても、集会の自由の制約の場合と同じように、被告は、直接的に基本権に拘束され、それに伴って、異議申立人との関係において自己の基本権を援用する可能性が欠けているので、その家屋管理権の行使において原理的に限定されている。被告が、家屋管理権を私人と同じように原理的に裁量によりその利益を実現するために利用することは許されない。むしろ、被告は、家屋管理権を、それが公共の利益を役立つ限りにおいてのみ、意見表明を禁止するために行使することができる（S. 266）。

それ故、ビラ配布の禁止は、政治的議論及び社会的論争に触れることのない、「消費」という純粋な世界における「気分の良い雰囲気」を創出するという願望によって支えることはできない。世界の悲惨さに悩むことのない市民の心情は、その保護のために国家が基本権地位を制約することが許される利益ではない。不快なテーマに直面させられるという第三者の迷惑も取るに足らない。特定の意見表明について、被告はそれに賛成しないとか、内容上是認しないとか、又は、当該企業に対する批判的な内容の故に業務に害を与えるものと判断するとかという理由で妨げることを目的とする禁止は、もちろん排除される（S.

266)。

これに対して、家屋管理権に基づいて、ビラ配布及びその他の意見表明の形態を、空港事業の安全及び機能遂行能力を保障するために必要な範囲において制限することは禁止されていない。集会の自由の場合と同じく、意見表明の自由の観点からも、基本権制約を正当化する重要な共同利益はこの点にある (S. 266 f.)。

(ii) 意見表明の制限は、目的を達成するために適合的で、必要で、かつ相当でなければならない。このことは、少なくとも、空港におけるビラ配布を一般的に禁止すること又は許可制にすることを排除する。これに対して、業務の障害を阻止するために意見表明の場所、方法又は時間に関連した制限をすることは原則として排除されない。公道法と同じように、意見を流布させるために空港の敷地を利用することを機能的視点の基準によって制限し、規制することができる。その点において、基本法5条1項1文は、意見の流布を部分的に又は特定の形態について禁止又は制限することを禁止していない。その際には、公道における場合と同じく、様々な利用目的の障害、とくに空港の航空機能に関連する進行が重要である (S. 267)。

この基準によると、被告は、空港事業の機能遂行能力を保障するために、安全管理の下におかれた航空業務用地域、又は滑走路地区といった特定の地区においてビラの配布を許可制にすることを妨げられないし、場合によって全面的に禁止することも妨げられない。これに対して、意見表明の一般的禁止や単なるビラ配布も対象とする包括的な許可制は、少なくとも、公共的コミュニケーションの空間として造られている地区においては、比例性を欠いている。直接的に基本権に拘束される被告については、公道空間の歩道地区におけるのと同じ基準が適用される。基本法は、原理的に、一般的コミュニケーション交流のあらゆる場所において公共的議論の可能性を保障している。この空間が一般公衆の出入りに開放されている場合、そこにおいてコミュニケーション基本権が考慮されなければならない。その他の点では、意見の表明が機能の進行を持続的に障害する性格をどの程度有しているのかが問題となる。ビラがその内容上、

空港事業を妨害することに向けられ、深刻な障害のおそれが具体的に存する場合、ビラ配布を個別の事案において禁止することができるし、空港又は航空法の安全規定の違反を呼びかけたりアピールする場合も、このことは考慮に値する（S. 267 f.）。

攻撃されている諸判決は、この要求を充たしていない。これらの判決は、空港への立入禁止が、異議申立人に対する、将来において事前の許可を受けずにフランクフルト空港においてビラを配布することの一般的かつ無制限の禁止を含んでいることを考慮しつつも、空港への立入禁止の有効性を確認した。異議申立人が過去に行ったビラ配布行為の適法性とはかかわりなく、空港事業の具体的阻害とは無関係な一般的禁止は、比例性を欠いている（S. 268）。

（4）シュルツェビーア裁判官は、以上のような多数意見を厳しく批判する少数意見を書いている。同裁判官は、いくつかの問題点を取り上げているが、ここは、以下の2点を絞って少数意見を紹介する。

（a）同裁判官は、まず、集会の自由の保護範囲をパブリック・フォーラムに該当するとして空港の建物の出発ロビーにまで拡張することには説得力がない（S. 272）と批判する。同裁判官は、多数意見の考え方に基づいて判断すると、出発ロビーはパブリック・フォーラムに当たらないと主張している。同裁判官は、次のように説く。多数意見は、公衆に一般的に開放され、公衆が出入りできるパブリック・フォーラムと、外的状況からしてすでに特定の目的に限り使用することができる場所、又は圧倒的に特定の機能にのみ仕える場所とを区別しつつ、大規模空港の出発ロビーにおける地上サイド地区を一般的に出入りできるパブリック・フォーラムの範疇に分類し、空港事業者から、集会を排除する用途指定権を奪っている。しかし、多数意見の考え方に基づいて判断したとしても、大規模空港の出発ロビーは保護範囲から除外されなければならなかった。何故なら、本件の空港ターミナルは、圧倒的に、特定の機能にのみ、すなわち、飛行機旅行者のチェックインにのみ仕えるからである。たしかに、本件の空港ターミナルにおいては、旅行者、出迎えをする人及び見送りをする人、さらには、関心を持つ人に他のサービスが提供されている。しかし、そこにあ

る飲食店及び商店は、大部分において、旅行者、出迎えをする人及び見送りを
する人に、国際比較から見て21世紀の水準に基づく旅行必需品を供給すること
を目的とするものである。空港事業者が商店・飲食店地区を積極的に宣伝して
いることも、一般的な印象と、乗客並びに見送り及び出迎えのための同行者の
数が他の訪問者の数に比して圧倒的に多いことにかんがみると、空港の機能が
絶対的に支配的であることを変えるものではない。従って、本件ターミナルは
「圧倒的に」特定の目的に限り利用可能なものであり、宣伝された「マルク
ト・プラッツとフォーラムの性格」はこれを変えものではない。このような
状況の下においては、公道や公共の広場に匹敵するコミュニケーション・
フォーラムを語ることはできない、と (S. 273)。

また、同裁判官は、そもそもパブリック・フォーラムの理論によって集会の
自由の保護範囲を拡大する理論的根拠もないと批判している。同裁判官は、次
のように説いている。多数意見が保護範囲を拡大する核心的根拠は、公共の道
路、通路及び広場が今日ますますパブリック・フォーラムによって「補われて
いる」という考え方であるが、これは、「評価的考察」であって、現在のところ、
経験的に十分に証明されていない。たしかに、以前から、一主として旅行
者の需要を充たすために一大規模な駅及び空港に商店街や飲食店が組み入れら
れている。しかし、このことは、集会場所である公道との著しい「コミュニ
ケーション空間競争」とは考えられてこなかったし、また、集会場所である公
道の価値低下をもたらしてはいない。現時点においては、伝統的に一般使用に
供されてきた道路空間のコミュニケーション機能が空洞化され、制度的に後退
させられることを危惧する根拠はない。将来において、国家が、公的空間の私
有化によって集会に利用できる土地を著しく削減しようとしていることを示す
手がかりが明らかになったり、集会場所としての公道の重要性を著しく縮減す
る展開が生じたりしたときには、「再評価」をする根拠があるかもしれない。
しかし、現在のところ、実際上の状況は保護範囲の拡大を正当化しない、と
(S. 274)。

(b) つぎに、同裁判官は、多数意見は、基本法8条に関する比例原則審査に

際して、大規模な国際空港の特殊性を適切に考慮しておらず、現実には即してこれを評価していないと批判している（S. 276）。同裁判官は、次のように主張する。国際空港においては、ほんの少しの障害が、重大かつ広範囲な事業障害に急変する可能性があり、この事業障害は、航空輸送の密接な結合の故に他の多くの空港やその利用客にも影響を与える可能性がある。ターミナルの閉鎖が必要となった場合は、なおさらそうである。膨大な数の飛行機旅行者に、従って、移動の自由や行為の自由を行使しようとしている他の基本権主体に支障を及ぼすことはほとんど不可避的であり、そのため旅行者は、大規模空港のターミナルの閉鎖によって、公道や公の広場における集会よりも、その数や深刻さの点で著しい影響を受ける。空港が多くの人々で極めて込み合っていることを考えると、見渡すことができる小規模の集団を上回るような集会が、邪魔されたと感じる大急ぎの飛行機利用客の拒絶や不満の反応を引き起こすことは明らかである。さらに、避難用及び緊急用経路がふさがれることも、大規模集会の場合、これを空間的に回避する可能性が、実際に「屋外の」集会の場合とは異なり限られていることも明らかである。さらに、ターミナルにおける集会が「あまりにも大規模化した」とき、これを解散することは、狭い空間という所与の状況においては、現実には即した考察をすると、別の大きなリスクを伴うように思われる（S. 276 f.）。これに加えて、大規模空港の特殊性は、メディアに対する大きな効果の故に、大規模空港を集会場所としてとくに魅力的なものにする。このような特殊性の故に、他の空港利用者の基本権を考慮に入れると、大規模空港は特別の保護を必要とする。多数意見は、集会の実施に際しての、場所の特殊性に応じた制限の可能性について、より具体的な指摘をするべきであった。それ故、多数意見の立場からも、多様な観点で脆弱な「フォーラム」については、集会法においてより強い制限を行う規制を導入できる立法者の権限を明確にすることが適切であった。その際に、立法者は、具体的な危険予測から切り離されたより一般的な規制をすることができるとすべきである。さらに、多数意見は、立法者が、小規模な集会への規模の限定、空港建物内におけるデモ行進の排除等、集会の自由の許容される制限を規定できることを明確にすべきで

あった (S. 277 f.)。

3 小括

連邦憲法裁判所は、11年判決において、公道や公共の広場以外の場所であっても、「一般的コミュニケーション交流の場所」に該当する場合には集会の自由の場所的保護範囲が及ぶとする解釈論を打ち出した。「一般的コミュニケーション交流の場所」とは、公衆の通行に一般的に開放され、一般的コミュニケーション空間が成立しているところである。「一般的コミュニケーション交流の場所」が成立するためには、まず、公衆に一般的に開放され、出入りできる場所であることが必要である。公衆が一般的に出入りできない場所や外形的状況からしてすでに特定の目的に限定して出入りが許されている場所は集会の自由の保護範囲に含まれない。つぎに、一般的コミュニケーション空間が成立しているかどうかについて、パブリック・フォーラムの嚮導像によって判断する。パブリック・フォーラムは、多数の様々な活動と関心事を追求することができ、これを通じて多面的でかつ開かれたコミュニケーション・ネットワークが成立している場所である。その外形的状況からしてすでに特定の目的に限定して利用に供され、これに合わせて造られている場所は、パブリック・フォーラムではない。連邦憲法裁判所は、上記の基準に従って、フランクフルト空港の多くの部分は「一般的コミュニケーション交流の場所」に当たると判断している。同空港には多くの商店や飲食店があり、買い物や飲食店に行くための道路が造られ、同空港は公衆の一般的通行に開放された広大な地域を含んでいるからである。「一般的コミュニケーション交流の場所」への該当性は、実際の状況に照らして一般的コミュニケーション空間が成立しているかどうかによって判断されるのであり、11年判決は、まさに機能的なパブリック・フォーラム論を展開したものと見ることができる。

さらに、連邦憲法裁判所は、「一般的コミュニケーション交流の場所」における集会の制限の正当化についても、公道等における集会の制約の正当化に際して（通常の場合に）使われる判断枠組みと同じ判断枠組みを用いることを

明らかにしている。連邦憲法裁判所は、1985年5月14日連邦憲法裁判所第1法廷決定（ブロックドルフ決定）⁹を引用しつつ、次のように説示する。まず、本件における集会の自由の制限を正当化するためには、その制限が、集会の自由と「同価値の法益」を保護するという目的を達成するために、適合的であり、必要であり、かつ相当でなければならない（比例原則の厳格な適用）。つぎに、空港の敷地で一般的コミュニケーション交流に開かれた部分における集会について一般的許可制を採ることは違憲であり、また、空港事業者の場合、届出義務を課すことは原則として合憲であるが、届出義務を課すことは、自然発生的集会と緊急的集会を許容し、かつ、届出義務違反が自動的に集会禁止の効果を発生させない場合に限り、比例原則に適合する。さらに、集会の禁止には、集会の自由と同価値の基本的法益に直接的な危険があることが必要であり、「直接的」危険が存すると言えるためには、具体的な危険予測が必要である。なお、連邦憲法裁判所が、上記の判断枠組みの適用に際して、公道等とは異なる空港の特殊性を判断要素の一つとして考慮することを認めていることは、言うまでもない。公道や公共の広場以外の場所であっても、「一般的コミュニケーション交流の場所」に該当する場合には集会の自由の場所的保護範囲が及ぶとする解釈論とともに、「一般的コミュニケーション交流の場所」における集会の制限の正当化についても、公道等における集会の制約の正当化に際して（通常の場合に）使われる判断枠組みと同じ判断枠組みが用いられるとする解釈論を打ち出したことも、11年判決の特徴であると言えよう。

なお、連邦憲法裁判所は、空港への立入禁止は意見表明の自由の侵害であるとも判断しているが、その判断は、意見表明の自由の行使（ビラ配布）が「一般的コミュニケーション交流の場所」において行われたこととは全く無関係になされていることに注目しなければならない。連邦憲法裁判所によると、集会の自由の場合と異なり、意見表明の保護範囲は、コミュニケーションに仕えるパブリック・フォーラムにおいて行われる意見表明に限定されない。集団的に行使される集会の自由と異なり、個人の権利である意見表明の自由の行使は、通常の場合、特別の空間を必要としないからである。意見表明の自由は、市民

に対して、原則的に、その市民がその時々にいるところであればどこでも保障される。ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論の射程範囲は集会の自由に限定されていることに留意しておく必要がある¹⁰。

Ⅲ 判例の展開

11年判決の後、同判決の示した解釈に依拠して、ある場所が一般的コミュニケーション交流の場所に該当するかどうかについて判断を示した判例が蓄積されつつある。以下において、いくつかの判例を紹介することにしたい¹¹。

1 2011年8月5日バイエルン州上級行政裁判所決定

(1) まず、2011年8月5日バイエルン州上級行政裁判所決定¹²を取り上げよう。事実の概要は、次のとおりである。申立人は、2011年7月18日、バイエルン難民担当部署に対して、2011年8月6日13時30分から18時までの間、ミュンヘン空港の敷地において、「強制送還反対デモ—諸国民の相互理解と文化的相互性」と称する予定参加者数約100人のデモを行うことを届け出た(Rn. 1)。エアディング郡庁は、2011年8月4日付け決定において、この件に関する2011年8月1日付け決定を破棄し、行進ルートに若干の変更を加えて届出がなされた集会に制限を加える処分をしたが、その際に、集会に加えて示威行動を含む行進ルートについて、第1ターミナルと第2ターミナルの地区を除外した(Rn. 2)。ミュンヘン行政裁判所は、2011年8月5日の決定により、郡庁の2011年8月4日付け決定に関して訴えの延期効を命じることを求める申立人の申立てを斥けた。同裁判所は、11年判決を考慮し、かつ、ルート変更に関する官庁の処分理由を評価しつつ、集会の自由の制限は、公共の安全の保護のため、集会の目的との比較衡量をしたとしても、比例原則に合致するとの結論に達した。同裁判所は、制限がなければ公共の安全に対する重大な危険が生じる蓋然性が高いと判断した(Rn. 4)。申立人は、空港の第2ターミナルにおける集会の開催を禁止した点について、ミュンヘン行政裁判所の決定を変更することを求めて

抗告を提起した（Rn. 5）。

（2） 上級行政裁判所は、行政裁判所決定の一部を変更しつつ、集会及び行進をする目的でミュンヘン空港第2ターミナルの公衆の一般的通行に開かれている部分に立ち入ることを原則として妨げてはならないとの条件付きで、郡庁の2011年8月4日付け決定に対する訴えの延期効を命じた（主文1）。

（a） 上級行政裁判所は、公衆の一般的通行に開放されている空港の地区で行われる集会を集会の自由の保護範囲に含まれると説示した11年判決の参照を求めつつ、申立人の届け出た第2ターミナルの公共的地区を通行する行進を、同地区での実施が計画されている示威行動を含めて、「屋外集会」に当たることを指摘した上で、バイエルン州集会法15条1項は、屋外集会について、処分をする時点で知りうる状況からみて公共の安全又は秩序に直接の危険が生じる場合、集会の制限を許容していると説示した（Rn. 9）。バイエルン州集会法15条1項は、基本法8条1項に基づく集会の自由を制限するに際して、証明可能な事実及びその他の知見に基づくものであり、かつ、合理的な評価をすると危険発生 of 十分な蓋然性があることを明らかにする危険予測を要件としている。十分な事実上の根拠のない単なる推測では十分でない。さらに、集会の自由の制限は比例原則に合致しなければならない（Rn. 10）。

（b） そして、上級行政裁判所は、上記の判断枠組みによって事案を検討する。その骨子は、次のとおりである。

（i） 行政裁判所の見解と異なり、十分に立証された危険予測が欠けている。ミュンヘン空港警察監督局は、利用客の流れの重大な障害、ひいては空港事業の重大な障害—その回避は、原則的に集会の自由の制限を正当化することができる—に加えて、緊急用及び救護用通路（とくに非常口）の封鎖を危惧しているが、ターミナルのどちらかというと広大な公共的地域を通行する行進については、これによって非常口が極めて短時間に限定されないで封鎖されることになるのか、容易には理解し難い。このことが、具体的な行進ルート及びそれによって影響を受ける緊急用及び救護用通路に関連付けて詳細に示されているわけでもない。第2ターミナルの公共的地域で行われる予定の示威行動について

も、利用客の円滑な通行と避難用通路に支障が生じることをたんに十把一絡げに主張するだけで、このことを詳細に説明していないし、公共の安全に対する重大な危険を理解し易くかつ説得的に示してもいない（Rn. 11）。

(ii) また、訴訟の対象となっている集会の自由の制限を正当化する危険予測を支えることができる十分に審査可能な事実も示されていない。行政裁判所は、予見できない程度の利用者数と予見できない他の出来事を引き合いに出しているが、これは、単なる推測であって、具体的事実を支えられた推測ではない。休暇期であることを考慮して、第2ターミナルの地区において、届出がなされたデモが行われる時点で、届出がなされた範囲の行進や示威行動によって、制限を正当化できるような空港事業の安全及び機能遂行能力に対する危険が発生する程の規模の飛行機利用客が存在するであろう程度は立証されていない（Rn. 12）。

(iii) 相手方は、150人から200人の集会参加者が見込まれ、その中には50人の過激主義者が含まれていると主張しているが、届出がなされている参加人数に合致していないし、相手方は事実の根拠を示すことによってこれを裏付けていない。警察監督局が、予測される参加人数について、どのような根拠に基づいて短時間で全く異なる判断をすることになったのかは、まったく不明である（Rn. 13）。

(iv) 加えて、第2ターミナルの公共的地区における行進と示威行動を完全に排除する条件は比例原則にも反しているように思われる。まず、この条件は、航空会社の従業員が当該集会を直接に認識することを著しく困難にする点において、集会の自由の重大な侵害である。この認識可能性は、航空会社が強制送還に関与していることに抗議するという集会の目的を実現するために、基本的重要性を有する。また、被告は、これまで、空港事業の安全又は機能に対する危険を、集会の目的をより損なわない仕方で回避できないかどうかを検討してこなかった。例えば、非常口の前を遅滞なくかつ立ち止まらずに移動することを確保する制限が考えられる。ターミナル内の行進又は示威行動に参加する人の数を制限し、乗客の搭乗手続及び避難経路に支障が生じることをほとんど完

全に排除するように行進のための特定のルートと示威行動のための特定の場所を予め設定することも可能であろう。警察監督局も、第2ターミナルの公共的地区内における20人以下の集会について治安法上の異議又は疑問を有していない（Rn. 14）。

（v）これらのことから、上級行政裁判所は、行進及び場所を固定した示威行動をする目的で当該集会が第2ターミナルに立ち入ることを妨げてはならないとの条件付きで、行政裁判所法80条5項1文に基づく延期効を命じた（Rn. 15）。

（3）2011年8月5日バイエルン州上級行政裁判所決定は、11年判決を踏まえて、ミュンヘン空港のターミナルの公衆の一般的通行に開かれた部分を集会の自由の場所的保護範囲に含めた。そして、同判決は、空港の公衆の一般的通行に開かれた部分における集会は、証明可能な事実を根拠とする危険予測に基づいてのみ制限できるのであって、十分な事実の根拠を欠く単なる推測に基づいて制限することは許されないとの判断枠組みを示した。

2 2014年2月27日ノルトライン・ヴェストファーレン州上級行政裁判所決定

つぎに、ノルトライン・ヴェストファーレン州上級行政裁判所判決¹³を紹介しよう。上級行政裁判所は、集会参加者は、参加する集会が基本法8条1項に基づく集会の自由に含まれるときは、木の伐採作業の過程で発生する危険や障害からの保護を官庁に求めることができる（Rn. 7）と説示し、本件申立人の集会が基本法8条1項の保護を受けるかどうかを検討している。その際に、上級行政裁判所は、11年判決の解釈を踏襲した（Rn. 7 f.）上で、次のように述べた。申立人の集会が実施される場所は、比較的古い立木のある公有の緑地である。本件緑地は、とりわけ、全日制実業中等学校、保育園、公立の遊び場及び公共駐車場に隣接している。本件集会は、O市の職員が木を伐採するための機械を配置させていたときに、つまり、本件緑地になお一般的に出入りできたときに、開始されている。とくに、作業現場の囲いが設置される前に開始されている。相手方（O市）は、2014年2月24日に、2014年2月25日から28日までの間、実業中等学校に面した草地で集会を行うことを認めている。これらのことは、道

路法上の用途指定はされていないが、公道と同じような仕方で公衆の一般的通行が認められている公有の緑地で行われる集会が、集会の自由の保護を受けることを示している。このことは、集会開始後に作業現場の囲いが設置されたことによっても変わらない、と (Rn. 9)。そして、上級行政裁判所は、相手方により2014年2月28日まで認められた申立人の集会を、木の伐採作業による妨害及び公衆の目を遮っている囲いから保護することを、仮命令により相手方に義務付けた (主文)。

3 2014年6月20日連邦憲法裁判所第1法廷第3部会決定

(1) さらに、2014年6月20日連邦憲法裁判所第1法廷第3部会決定¹⁴を紹介しよう。事実の概要は、次のとおりである。2013年2月13日、ドレスデン市は、市営墓地であるハイデフリートホーフ（以下、「本件墓地」という。）の敷地内で追悼行事を挙行了た。「ワーキンググループ2月13日」によって組織された追悼行進は、第2次世界大戦の犠牲者と1945年2月13日に行われた連合国による爆撃の犠牲者—その大多数は本件墓地にある共同墓穴に埋葬されている—の追慕のために行われるものであった。追悼行進は、「戦争と人種差別と暴力を克服するための方向性を示す」ために、円形広場の「犠牲者追悼の鉢」を通して「爆撃の追悼壁」まで進むことが計画された。追悼行進への参加は、すべての住民に開かれていた。スピーチのほか、その前後には音楽演奏が予定されていた (Rn. 2)。

異議申立人は、他の3人とともに、追悼壁の前に立って、追悼行進の通る主要な経路に沿って横断幕を掲げた。横断幕には、「悲しむことは何もない。ただ阻止するだけだ。民族共同体を再来させるな。destroy the spirit of Dresden. ドイツの追悼騒ぎを終わらせろ。反ファシスト・アクション」と書かれていた (Rn. 3)。異議申立人は、横断幕によって、追悼行事の方向性に同意できず、これに反対の意向であることを表明した。警察官が、異議申立人を移動させて、横断幕を下ろさせたが、それまでの間、通り過ぎようとしている葬列に参加している人は横断幕を数分間見ることができた。本件墓地における

追悼行事は、その後、予定通り実施された（Rn. 4）。

ドレスデン市は、2012年4月5日の決定により、異議申立人に150ユーロの過料を科した。異議申立人は、この決定に対し異議を申し立てた（Rn. 5）。区裁判所は、2012年11月9日の判決において、墓地における安寧秩序を故意に乱したとして、公衆に意図的に迷惑をかけた行為と併せて、異議申立人に150ユーロの過料を科した（Rn. 6）。区裁判所は、次のように説示した。

（a）異議申立人は、その行為によって、墓地規則5条1項の意味における墓地秩序を乱した。何故なら、葬列の参列者は、少なくとも視線を横断幕に向け、その内容を知ることができたからである。懸案の諸問題との対決は行われてはならない。遺族又は追悼をする人は、第三者の干渉を受けずに墓地で哀悼し追悼することができる権利を有する。対決は、いかなる形式であれ、墓地で行われてはならない（Rn. 7）。

（b）異議申立人は、横断幕の掲示によって、秩序違反法118条1項に基づく過度に不穏当な行為を犯した。何故なら、異議申立人は、開かれた社会の中で多数の人の共同生活を可能にするために絶対に必要な最低限度のルールに客観的に違反したからである。墓地は、死者を哀悼しようとするすべての人にとっての退却地である。墓地を対決・論議の対象とすることは、これと両立しない。埋葬と追慕の権利がなければ、平和的共存は民主的社会秩序の中でも不可能である。この行動規範を疑問視する者は、個人だけではなく、社会全体を攻撃している。最後に、横断幕によって、死を越えて存続する人間の尊厳が攻撃されている（Rn. 8）。

（c）異議申立人の行為は、集会法によっても、また、意見表明の権利によっても保護されていない。追悼行進は、墓地規則5条4項によって許可された行事であり、異議申立人は、埋葬と関係しない行事に対して許可が与えられたことを援用できない。利益衡量を行うと、自由な意見表明の権利は、宗教的行為の自由及び人間の尊厳—死者の埋葬及び追慕を妨げられない個人の権利を含む—の保護に劣後するものと解しなければならない（Rn. 9）。

上級地方裁判所は、2013年2月25日の決定により、異議申立人の抗告を棄却

した (Rn. 10)。異議申立人は、基本法 5 条 1 項及び 8 条 1 項に基づく基本権が侵害されているとして、区裁判所及び上級地方裁判所の判決に対して憲法異議の訴えを提起した (Rn. 11)。

(2) 連邦憲法裁判所は、2012年11月9日ドレスデン区裁判所判決は異議申立人の 8 条 1 項に基づく基本権を侵害しているとして、これを破棄し、事件を区裁判所に差し戻すとともに、2013年2月25日ドレスデン上級地方裁判所決定は効力を失うと判断した (主文 1)。

(a) 連邦憲法裁判所は、まず、本件墓地で集まり、横断幕を掲げることが基本法 8 条 1 項の集会の自由の保護を受けること (Rn. 14) を論じている。その中で注目に値するのは、集会の自由の場所的保護範囲に関する説示である。連邦憲法裁判所は、11年判決を引用した (Rn. 16) 上で、次のように述べている。墓地は、少なくとも通常の場合、その用途指定と外的状況によると、限定された目的のために出入りが許された場所であって、公衆の一般的通行の場所とも一般的コミュニケーションの場所とも評価することはできない場所である。しかしながら、墓地の用途指定のみでは、基本法 8 条 1 項の保護範囲を限定することはできない。むしろ問題となるのは、実際に一般的コミュニケーションに開放されている程度・範囲である。本件の状況においては、墓地はコミュニケーション上の交流に開放されていた。公衆に参加が呼びかけられ、責任ある官署の同意を得て実施された追悼行進によって、本件墓地は、少なくとも2012年2月13日においては、一般的な公共的コミュニケーションの場所になった。追悼行進は、予告文によると、私的な追悼を超えて、戦争、人種差別主義及び暴力の克服のための方向性を指し示すことを目的とし、この日においては墓地を社会的に重要なテーマと対決するために利用した。それ故、異議申立人は、少なくともこの日においては、その集まりのために集会の自由の保護を援用することができる。異議申立人の抗議が追悼行進の関心事に具体的に関連しているのであるから、なおさらである (Rn. 19)。

(b) そして、連邦憲法裁判所は、異議申立人に対する有罪判決は集会の自由を制約しており、この制約は正当化されない (Rn. 20) との判断を示した。連

邦憲法裁判所は、区裁判所の有罪判決は、集会の自由の保護範囲を見誤っている（Rn. 21）のみならず、異議申立人に対する有罪判決が集会の自由を考慮した場合に正当化されるかどうかに関する十分な衡量をしていない（Rn. 23）と判断した。

まず、前者に関する判断の内容を見ると、それは次のとおりである。区裁判所は、墓地規則5条4項に基づいて届出をしていないとの理由で異議申立人らの行為が「集会」に該当しないと判断したが、この見解は、基本法8条1項の基準に適合しておらず、この基本権の保護範囲を根本的に見誤っている。基本法8条1項の意味における集会は許可又は届出によって左右されない¹⁵。集会法の適用可能性も、集会の自由の保護範囲該当性の判断に影響を与えない（Rn. 22）。

つぎに、後者に関する判断の内容は、次のとおりである。

(i) 刑法及び秩序法の諸規範も基本法の価値秩序を考慮しつつ解釈及び適用されなければならない。国家機関は、基本権を制限する法律を基本法8条1項の基本的重要性に照らして解釈し、措置を講じるに際しては、他の同価値の法益を保護するために必要なことに限定しなければならない。集会参加者の法違反の事案における秩序違反に関する判決をするに際しても、基本権によって保護された集会参加者の集会の自由を考慮し、衡量の中に取り入れなければならない（Rn. 24）。

(ii) 区裁判所の判決はこの基準に適合していない。区裁判所は、公の秩序という不確定法概念を充填するに際して、少なくとも異議申立人の集会の自由をその判断過程に取り込み、具体的には、行われた解釈について集会の自由を考慮しつつ審査しなければならなかった。墓地において、同じ時間に、公衆に参加が呼びかけられ、かつ追悼を超えて方向性を示そうとしている大規模な追悼行事が行われており、異議申立人は、無言の抗議によってこれに狙いを定めて反対しているのに、集会の自由の行使がどうして公の秩序に反することになるのか、その理由を説明する必要があった（Rn. 25）。

(3) 連邦憲法裁判所は、本決定において、公営墓地は、通常の場合、その用

途からも、また、その外的状況からも特定の目的に限定して出入りが認められており、公衆の一般的通行が許された場所とも一般的コミュニケーション空間とも評価することはできないが、私的な追悼を超えて人々が社会的に重要なテーマに向き合うことに役立てられる追悼行事が当該墓地において開催されるという特殊な状況の下で、当該墓地は、当該追悼行事が開催される当日においては一般的な公共的コミュニケーションの場所になったと説示している。この説示は、パブリック・フォーラムが特殊な状況の下で時間的・場所的に限定して成立する場合もあり得ることを示している¹⁶。

4 2014年11月20日シュトゥットガルト行政裁判所決定

(1) さらに、2014年11月20日シュトゥットガルト行政裁判所決定¹⁷を紹介しよう。申立人は、いわゆる「シュトゥットガルト21反対月曜デモ」の一環として行われる集会のために2014年11月24日、同年12月1日及び同年12月22日の18時から18時45分までの間シュトゥットガルト中央駅（行き止まり式駅）の北口前入場ロビー（以下、「本件ロビー」という。）を利用することを禁止する等を内容とする2014年11月7日に相手方がした決定に対して申立人がした異議申立ての執行停止効果の回復を求める申立てを2014年11月17日に提起したが、シュトゥットガルト行政裁判所は、これを棄却した（Rn. 1）。判決理由は、次のとおりである。

(2) 行政裁判所は、まず、11年判決を引用しつつ、次のように説示する。11年判決によると、公道以外の場所であっても、同じような仕方で公衆の通行に開放され、一般的コミュニケーションの場所が成立しているところについては、集会の自由が適用される。公道に加えて集会を実施するために利用することができるこの種の一般的コミュニケーション交流の場所に該当するためには、二つの要件を充足しなければならない。まず、公衆に一般的に開放され、出入りできる場所—このことは、出入りが個別的にコントロールされておらず、個別の限定的目的に限り許されるというものではないことを意味する—でなければならない。公衆が一般的に出入りできるシュトゥットガルト中央駅の建物がこ

の要件を充足することに疑いの余地はない。つぎに、上記の要件に加えて、この場所が公共的コミュニケーション空間でもあるかどうかをパブリック・フォーラムの嚮導像によって判断しなければならない。11年判決によると、パブリック・フォーラムの嚮導像は、多数の様々な活動や関心事を追求することができ、これにより、多面的でかつ開かれたコミュニケーション・ネットワークが成立している場所であるという点に特徴があり、その外的状況によって極めて限られた目的に限り公衆に利用を認め、これに対応するように造られている場所から区別されなければならない。これによると、実際上の観点からもっぱら又は大部分において特定の機能に仕える場所においては、集会の実施を容認すべきことを基本法8条1項に基づいて求めることはできない。これに対して、商店、サービス提供者、レストラン事業及び保養地域の接続が散策の空間を創出し、これによって滞在と出会いの場所が成立しているところでは、事情が異なる（Rn. 6）。

そして、行政裁判所は、上記の基準により、本件ロビーは、パブリック・フォーラムの嚮導像の意味における一般的コミュニケーション交流の場所に求められる要求を充足していないと判断した。行政裁判所は、次のように説く。本件ロビーとシュトゥットガルト中央駅は、11年判決において問題となっている場所、すなわち、公衆の一般的通行の利用に供されているフランクフルト空港の部分（第1ターミナル）とは著しい違いがある。後者においては、多種多様な買い物、飲食、その他のサービスの提供及び娯楽用地区を含む大規模な空間を有する広大な面積の地区が生まれ、これにより、散策、滞在及び出会いの場も創出されている。シュトゥットガルト中央駅のケースにおいては、同じことは当てはまらない。本件ロビーは、その建築様式に基づいて、張り出し部分及びプラットフォームへの直接的出入口として、第一次的には各番線への配分機能及び通行機能を有するもので、それによって、直接的には各番線への動線となり、旅行者の移動が支障なく行われるようにするのに役立っている。サービスの提供は、大部分において、食べ物、とくにファーストフードの購入及びテイクアウトの機会を与えること、さらに、旅行用読み物を入手できるようにす

ることに関連しており、サービス提供の種類や内容は、本件ロビーにある飲食店や商店が、第一次的には、出発する人及び到着した人、並びにこれらの人々の同伴者に対する供給に役立つことを予定していることを明らかに示している。会話のできる座席を整備した大規模なレストラン事業も、旅行のための需要を超えた買い物の可能性（例えば、洋服、革製品、靴、乳児及び幼児用商品、玩具、スポーツ用品、娯楽用電子機器類、コンピューター、家電製品、写真・カメラ用品、家具調度品、織物製品、日曜大工用品、芸術品・古美術品、動物及び動物用食品）も、人々の出会いと交流の場である娯楽用地区も、本件ロビーには存在しない。飲食店地区外で座わる場所は、乗車券がないために本件ロビーの北側にある一極めて小さい待合室に滞在することが許されない人々にとっては、待合室の前にある二つベンチと、本件ロビーの中央にあり、二つの売店に挟まれた板状チョコレートの形をしたチョコレート製造業者の広告柱の脚にある座席に限られる。本件ロビーは、空間的にも、また設備からも、散策又は長期的滞在に適合するように整備されたものではなく、むしろ、近距離及び長距離交通業務の直接的遂行に役立つものである。本件ロビーは、「出会いの場所」としても、ほとんどもっぱら、出発又は到着の機会に出発する人及び到着した人並びにそれらの人々の同伴者の間の出会いに役立つにすぎない。その結果、「コミュニケーション上の交流」は、集団的意見表明の形式及び社会的紛争又はその他のテーマに公衆を対面させる形式での政治的対決を超越した、鉄道旅行と直接に関連する人々の間の私的又は業務上の接触であるという形態によって特徴付けられる（Rn. 7）。

5 2015年6月26日連邦通常裁判所判決

(1) 連邦通常裁判所は、2015年6月26日の判決¹⁸において、連邦憲法裁判所が11年判決で示した基本法8条の解釈を受け入れ、これを継続した¹⁹。最後に、この判決を紹介しよう。事実の概要は、次のとおりである。被告は、ベルリン＝シェーネフェルト空港の事業者であり、空港の敷地の所有者である。被告の社員は、ベルリン州、ブランデンブルク州及びドイツ連邦共和国である（Rn.

1)。空港の敷地は、飛行場（Flugfelder）を含む本来の空港が属する保安地区と事業地区とに分けられる。事業地区は、何人でも自由に出入りすることができるが、柵で囲まれている。出入りは2つの門を通じて行われ、入場口に私有地との表示がなされていた。入場コントロールのための施設は存在しているが、被告は、個別の事案において例外的にコントロールを実施していたにとどまる。庇護を求める人々のための宿泊施設が事業地区にあり、同施設は、いわゆる「空港庇護手続」の枠内において使用され、2013年夏から11月までの間は第1次宿泊施設としても使用されていた。事業地区には、被告の管理部門、空港事業に関連する官庁及び民間企業、貨物センター、レストラン付きの会議場、及び一般医学・空港医学の専門医の診療所があり、さらに、「防音」のための市民相談も実施されていた（Rn. 2）。

原告は、外国人排斥に反対する団体のメンバーとして、貨物センター前の駐車場にある庇護申請者宿泊施設の前で、最大で50人が参加する最長で2時間の集会を実施し、さらに、これに引き続いて集会場所から事業用敷地の出口に通じる直線通路においてデモ行進を実施したいと考え、被告にこれを受忍するよう求めた（Rn. 3）。区裁判所は、訴えを棄却し、地方裁判所は、原告の控訴を棄却した。原告は上告し、2015年10月3日に集会を実施することを被告に受忍するよう命じることなどを求めた（Rn. 4）。

連邦通常裁判所は、2015年10月3日に、2時間を超えない範囲で、被告の敷地において、最大50人が参加し、貨物センターに面した駐車場にある建物G 005の前で示威行動の形式で行われる集会と、これに引き続いて集会場所から事業用敷地の出口に通じる直線通路において行われるデモ行進について、正確な集会時間が48時間前までに被告に通知される場合にはこれを受忍することを被告に命じた（判決主文）。以下、判決理由を多少とも詳しく紹介しよう。

(2) 連邦通常裁判所は、まず、被告は、完全に公的主体によって所有されている企業であり、基本法の基本権に直接的に拘束されるとの控訴裁判所の判断は、専ら国が所有する私法形式で組織された公企業及び公的主体によって支配された公私混合企業は直接的な基本権拘束を受けるとの11年判決の示した解釈に

照らして正当であると指摘する (Rn. 9)。その上で連邦通常裁判所は、基本法 8 条 1 項に基づく集会の自由の保護範囲は本件において問題となっている空港の事業地区の部分には及ばないとした控訴裁判所の見解と正反対の見解を展開している (Rn. 10)。連邦通常裁判所によると、控訴裁判所の見解は、こうである。公共的コミュニケーション空間への該当性は、パブリック・フォーラムの嚮導像によって判断されなければならないところ、11年判決によると、公共的コミュニケーション空間に該当するためには、商店、サービス提供者、レストラン事業及び保養地域の接続が散策の空間を創出し、これによって滞在と出会の場所が成立していることが必要であり、もっぱら通行用地として利用され、コミュニケーション上の利用に役立つこともなく、滞在及び散策の気持ちを起こさせることもない公有地は、集会の自由の空間的保護範囲に含まれない。被告の事業地区は商店街の道路又は歩行者専用区域と同等に扱われるものではなく、せいぜいのところ営業地域と同等に扱われるものであるから、被告の事業地区は、集会の自由の適用を受けない (Rn. 5)。

これに対して連邦通常裁判所は、集会の自由は、公衆が一般に出入りできない場所、又は、その外的状況からだけで特定の目的に限定して出入りを認めている場所への立入権を市民に付与するものではないが、公衆の一般的通行に開放されている場所での集会の実施を保障している、とする11年判決の解釈を示した (Rn. 11) 上で、原告が集会を実施しようとしている敷地は公衆の一般的通行に開放されている場所であると判断した (Rn. 12)。その理由は、以下のとおりである。

(a) 原告が集会を実施しようとしている敷地は、「公衆が一般に出入りできない場所」ではない。本件の敷地が柵で囲まれていることは、その場所に公衆が一般に出入りできるかどうかにとって何の意味もない。本件において決定的なことは、事業用敷地への入場がコントロールされておらず、むしろ、何人でもこの敷地に原則として自由に立ち入ることができることである (Rn. 13)。

(b) 本件事業用敷地は、庁舎、公立の水泳プール施設又は病院のように、その外的状況からだけで特定の目的に限定して出入りが認められている場所でも

ない。11年判決によると、出入りが個別の限定された目的に限り許されている場合には、当該敷地は一般的コミュニケーション交流の場所として認められないが、本件は、このケースではない。本件事業用敷地への立入りは、空港スタッフ及び顧客の通行並びに企業への納品に始まり、医師に診察を受けるための訪問を経て、何人でも出入りできる市民相談の利用に至るまでの様々な目的によって行われている（Rn. 14）。

（c） 事業用敷地の本件で問題となっている部分は、公衆の一般的通行に開放されている場所でもある（Rn. 15）。たしかに事業用敷地の道路網は、公共交通に供するという目的に指定された道路ではない。しかしながら、本件においては、公共の道路、通路及び広場の場合と同じように公衆の通行に開放され、一般的コミュニケーションの場所が成立している敷地の部分が問題となっている。集会の自由が、パブリック・フォーラムの嚮導像である公道において集会を実施することを、道路が歩行者専用区域にあるか、それとも営業地区にあるのかを区別することなく保障しているのと同じように、被告の事業用敷地の道路網が公共的コミュニケーション空間であると判断できるかどうかにとって、当該敷地が事業地区と同等に扱うことができるのか、それとも営業地区と同等に扱うことができるのかは、問題とならない。決定的であるのは、もっぱら、当該事業用敷地の道路網が、—公道空間と同じように—一般的かつ無条件に公衆に開放されており、諸々の要求を一般公衆の耳に届け、抗議や不満を「街頭に持ち出す」諸条件を提供しているかどうかである。それ故、通行の用に供された事業用敷地の部分は、原則として集会にも開かれている（Rn. 16）。

（3） 立入許可の拒否と結び付いた原告の集会の自由の制約は、民法903条1文に基づく民法上の家屋管理権に基づいて正当化されない。被告は基本権に拘束され、他の私人との関係において自己の所有権を援用する権限がないことから、民法903条1文の使用が正当化されるのは、個人の法益を保護するためか、又は、公共の福祉という正当で十分に重要な公的目的を追求するために役立つ場合に限られる。集会の拒否は、集会の自由と同価値の基本的法益に対する直接の、認識可能な状況から導き出される危険が存する場合に限り、考慮に値す

る。基本権行使が集団によってなされることから生じ、かつ、集会目的を損なわずには回避することができない第三者の単なる迷惑だけでは、このために十分ではない。控訴裁判所は、被告がこのような危険の存在を引き合いに出していることを確認していない (Rn. 18)。

本件においては、自発的集会又は緊急的集会ではなく、当該集会は長期的計画に基づいて実施されるので、一般的配慮要請から、被告に正確な集会時間を48時間前までに通知する原告の義務が導出される (Rn. 19)。

6 小括

以上において、11年判決が示した解釈に依拠して、ある場所が一般的コミュニケーション交流の場所に該当するかどうかの判断を示した判例を多少とも詳しく紹介した。ドイツの判例においては、ミュンヘン空港のターミナルの公衆の一般的通行に開放されている部分、公有の緑地、公営墓地及びベルリン＝シェーネフェルト空港の事業地区にある一般的通行に開放されている道路が一般的コミュニケーション交流の場所に当たると判断された。他方、シュトゥットガルト中央駅（行き止まり式駅）の北口前入場ロビーはこれに当たらないと判断された。ドイツの裁判所が、一般的コミュニケーション交流の場所に該当するかどうかの判断に際して、判断の対象となっている場所を実際の状況を踏まえて機能的に考察をしていることは、判例の紹介から明らかであろう。

IV 結語

本稿は、パブリック・フォーラム論に関連するドイツの判例を時系列に沿って客観的・内在的に紹介する作業を行ったにとどまる。ドイツの判例に含まれる問題点を一学説上の議論も参照して一考察することは、今後の課題として残されている。もっとも、本稿による判例紹介だけでも、ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論の特徴が、一般公衆が自由に出入りできる場所であり、かつ公共的コミュニケーション空間であるという機能面に着目して、パブ

リック・フォーラムを認定している点にあることが明らかになったと考えられる。そうすると、本稿が行った判例紹介の作業は、吉祥寺駅構内ビラ配布事件伊藤正巳裁判官補足意見が示した機能的なパブリック・フォーラム論の活用を提唱する学説がその基本的方向性において正当であることを示す一つの補強証拠を提供するものと言えよう。この点において—そしてその限りにおいて—本稿も若干の存在価値を主張することも許されるだろう。言うまでもないが、ドイツの判例を日本に直輸入できないことは自明の事柄であり、ドイツの判例におけるパブリック・フォーラム論を踏まえて、日本国憲法21条1項の解釈論として、吉祥寺駅構内ビラ配布事件伊藤正巳裁判官補足意見が示した機能的なパブリック・フォーラム論を活用する方法・技術を検討する作業が筆者の今後の課題として残されている²⁰。

- 1 木下智史「集会の場所の保障をめぐる事例」毛利透・木下智史・小山剛・棟居快行『憲法訴訟の実践と理論』（判例時報社，2019年）35頁以下（初出，判例時報2324号（2017年））。
- 2 木下・前掲注（1）37頁以下。
- 3 木下・前掲注（1）35頁。
- 4 BVerfGE 128, 226. 以下のⅡにおいて，同判決の引用は，判例集の該当頁数を示すことによって行う。同判決については，石村修「フランクフルト飛行場における集会・デモ規制—フラポート判決—」ドイツ憲法判例研究会編（鈴木秀美・畑尻剛・宮地基編集代表）『ドイツの憲法判例Ⅳ』（信山社，2018年）172頁以下（初出，自治研究89巻10号（2013年））による紹介・解説がある。また，同判決の主要部分について，石村修「フランクフルト飛行場における集会・デモ規制」専修ロージャーナル（専修大学法科大学院）8号（2013年）133頁以下によって翻訳がなされている。
- 5 周知のように，アメリカ合衆国におけるパブリック・フォーラム論については，膨大な数の研究が蓄積されている。例えば，長岡徹「アメリカ合衆国におけるパブリック・フォーラム論の展開」香川大学教育学部研究報告第Ⅰ部64号（1985年）53頁以下，紙谷雅子「パブリック・フォーラム」公法研究50号（1988年）103頁以下，同「表現の自由（3・完）—合衆国最高裁判所に見る表現の時間，場所，方法および態様に対する規制と，表現の方法と場所の類型—」国家学会雑誌102巻5・6号（1989年）243頁以下，同「パブリック・フォーラムの落日」樋口陽一・高橋和之編『芦部信喜先生古稀祝賀 現代立憲主義の展開 上』（有斐閣，1993年）643頁以下，同「パブリック・フォーラム—21世紀と『パブリック・フォーラム』の法理」山本

龍彦・大林啓吾編『違憲審査基準—アメリカ憲法判例の現在』(弘文堂, 2018年) 125頁以下, 市川正人『表現の自由の法理』(日本評論社, 2003年) 110頁以下, 平地秀哉「サイバースペース・公共圏・表現の自由(2・完)」国学院法学45巻2号(2007年) 1頁以下, 松田浩「『パブリック』『フォーラム』—ケネディー裁判官の2つの闘争」長谷部恭男編『講座 人権論の再定位3 人権の射程』(法律文化社, 2010年) 181頁以下, 中林暁生「伝統的パブリック・フォーラム」法学(東北大学)73巻6号(2010年) 188頁以下, 同「表現する場を提供する国家」ジュリスト1422号94頁(2011年) 94頁以下, 同「パブリック・フォーラム」駒村圭吾・鈴木秀美編『表現の自由I—状況へ』(尚学社, 2011年) 197頁以下, 同「指定的パブリック・フォーラム」松井茂記・長谷部恭男・渡辺康行編『自由の法理 阪本昌成先生古稀記念論文集』(成文堂, 2015年) 859頁以下, 高橋義人「『公共空間』の民営化と『パブリックフォーラム』論」琉大法学85号(2011年) 41頁以下, 横大道聡『現代国家における表現の自由—言論市場への国家の積極的関与とその憲法的統制』(弘文堂, 2013年) 第2部(初出, 「公的言論助成・パブリックフォーラム・観点差別—連邦最高裁判決の検討を中心に」法学政治学論究(慶応義塾大学)65号(2005年)等), 成原慧「多元化・重層化する表現規制とその規律—表現の自由・アーキテクチャ・パブリックフォーラム」憲法理論研究会編『変動する社会と憲法』(敬文堂, 2013年) 181頁以下, 塚田哲之「集会・結社の自由」阪口正二郎・毛利透・愛敬浩二編『なぜ表現の自由か—理論的視座と現況への問い』(法律文化社, 2017年) 94頁以下, 阪口正二郎「『隔離』される集会, デモ行進と試される表現の自由」辻村みよ子・長谷部恭男・石川健治・愛敬浩二編『「国家と法」の主要問題』(日本評論社, 2018年) 191頁以下(初出, 法律時報88巻9号(2016年))がある。これに対して, ドイツにおけるパブリック・フォーラム論については, ほとんど紹介がなされておらず, 本稿は, 従来の研究の間隙を僅かでも埋めることを目的とするものである。

- 6 本稿は, 11年判決とその後の判例を, 時系列に沿って, 多少とも詳しく, また, できる限りに内在的・客観的に紹介することを目的としており, 問題点を考察する部分を含んでおらず, その意味において「論説」ではなく, 「研究ノート」の性格を有しているにすぎない。ただし, すでに述べたように(注(5)), 管見に入る限り, ドイツにおけるパブリック・フォーラム論を包括的に紹介した先行業績は存在しないので, 本稿は, 研究ノートであっても若干の存在価値を主張することもできると考えられる。
- 7 NJW 2006, S. 1054 ff.; BGH, Urteil vom 20. Januar 2006 – V ZR 134/05 –, juris. 以下, 同判決の引用は, 本文中に欄外番号を示すことによって行う。
- 8 連邦憲法裁判所は, 類似の基準を使った判例として, Supreme Court of Canada, Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada, <1991> 1 S. C. R. 139; Supreme Court of the United States, International Society for Krishna Consciousness <ISKCON> v. Lee, 505 U.S. 672 <1992> の参照を求めている。
- 9 BVerfGE 69 315. この判決については, 赤坂正浩「基本法8条の集会の自由と集会法

による規制—ブロックドルフ決定—」ドイツ憲法判例研究会編（栗城壽夫・戸波江二・根森健編集代表）『ドイツの憲法判例（第2版）』（信山社, 2003年）248頁以下（同『立憲国家と憲法変遷』（信山社, 2008年）337頁以下に所収）による紹介と解説がある。

- 10 *Michael Sachs*, *Verfassungsrecht II Grundrechte*, 3. Aufl. 2017, S. 381/Rn. 12は、意見表明の自由は、集会の自由と異なり、例えば、庁舎や公営プール施設においても、基本権主体がそこに原理的に滞在することが許されている場合には、基本権保護を受けると指摘している。
- 11 ここで、11年判決の前に下された2003年3月14日ヘッセン州上級行政裁判所決定（NVwZ 2003, S. 874 f.）を紹介しておく。本決定は、申立人が、フランクフルト空港の敷地内の駐車場においてイラク戦争反対の集会を行うことを相手方に届け出たところ、相手方がこの集会を禁止したという事案に関するものである。*Ivana Mikešić*, *Versamlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände*, NVwZ 2004, S. 788 (790) によると、上記の駐車場は、米軍基地正門に通じる道路に隣接しており、以前は米軍基地訪問者のための（車の）待機所として利用されていたようである。上級行政裁判所は、申立人のした仮処分命令の申立てを認容した行政裁判所決定に対する抗告を棄却したが、その理由の中で、フラポート株式会社は公的主体により株式の過半数を保有する形態で経営されているため、基本法8条1項に基づく基本権拘束に服すること、そして、駐車場は「公衆の出入りできる敷地」であり、その用途指定は計画されている示威行動を妨げるものではないので、フラポート株式会社は、所有する駐車場を示威行動のために利用させることを義務付けられることを説示している。
- 12 NVwZ-RR 2012, S. 66 f.; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 05. August 2011 – 10 CS 11.1839 –, juris. 以下、同判決の引用は、本文中に欄外番号を示すことによって行う。
- 13 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27. Februar 2014 – 5 B 243/14 –, juris. 以下、この判決の引用は、本文中に欄外番号を示すことによって行う。判決文において事実関係の記載が少なく、本件の事実関係を正確に叙述することは困難であるため、本件については事実関係の記述はしない。なお、第一審の決定（2014年2月26日デュッセルドルフ行政裁判所決定（VG Düsseldorf, 26. Februar 2014, 18 L 465/14））も入手できなかった。
- 14 NJW 2014, S. 2706 ff.; DVBl. 2014, S. 1188 f.; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 20. Juni 2014 – 1 BvR 980/13 –, juris. 以下、同判決の引用は、本文中に欄外番号を示すことによって行う。
- 15 連邦憲法裁判所は、別の箇所では、基本法8条の保護は、集会の届出義務が課され、これに対応して届出がなされているかどうかとはかわりなく存在すると説示している（Rn. 17）。
- 16 Vgl. *Mathias Hong*, in: Wilfried Peters/ Norbert Janz (Hrsg.), *Handbuch Versamlungsrecht*, 2015, B. Rn. 37. なお, *Stefan Muckel*, *Protestveranstaltung*

auf einem Friedhof von Versammlungsfreiheit geschützt, JA 2015, S. 237 (239) は、本決定を説得力があると評価するとともに、秩序違反法118条1項それ自体の憲法適合性について、その不明確性の故に（基本法103条2項）疑問視している。さらに、判例評釈として、*Thorsten Kingreen*, Versammlung auf einem Friedhof, JURA (JK), 2015, S. 883がある。

- 17 VG Stuttgart, Beschluss vom 20. November 2014 – 5 K 5117/14 –, juris. 以下、同判決の引用は、本文中に欄外番号を示すことによって行う。なお、VG Stuttgart, Beschluss vom 02. März 2012 – 5 K 691/12 –, juris の紹介はしない。
- 18 NJW 2015, 2892 ff.; NVwZ 2015, 1622 ff.; BGH, Urteil vom 26. Juni 2015 – V ZR 227/14 –, juris. 以下、同判決の引用は、本文中に欄外番号を示すことによって行う。
- 19 *Stefan Muckel*, Versammlung auf privatem Betriebsgelände, JA 2016, S. 75 (77) を参照。
- 20 機能的なパブリック・フォーラム論を活用する方法・技術を検討する作業を行うに際しては、金沢市庁舎前広場事件の判決・決定（金沢地判平成28年2月5日判例時報2336号53頁，名古屋高金沢支判平成29年1月25日判例時報2336号49頁，最一小決平成29年8月3日 LEX/DB25546779）を批判的に検討しなければならない（本件に関連する文献として、市川正人「公共施設における集会の自由に関する一考察—金沢市役所前広場訴訟を素材に一」立命館法学373号（2017年）1頁以下（最高裁に提出した意見書を修正したもの），榊原秀訓「金沢市庁舎前広場申請不許可処分の違法性」南山法学40巻2号（2017年）271頁以下（高裁に提出した意見書），長岡徹「公園・広場と集会の自由」法と政治（関西学院大学）69巻1号（2018年）25頁以下，村西良太「集会の自由をめぐる事例分析【判例解説編】」法学セミナー776号（2019年）63頁以下，伊藤健「集会の自由をめぐる事例分析【問題解説編】」法学セミナー777号（2019年）64頁以下がある。また，地裁判決の評釈として平地秀哉「市役所前広場における集会の自由」新・判例解説 Watch20号（2017年）31頁以下が，高裁判決の評釈として神橋一彦「市庁舎前広場の使用許可申請不許可処分に対する裁量審査」法学教室446号（2017年）149頁，同「市庁舎前広場の使用許可申請に対する不許可処分が適法とされた事例」自治研究95巻5号（2019年）122頁以下，辻雄一郎「市庁舎前広場の使用許可申請に対する不許可処分が適法とされた事例」判例時報2359号（2018年）148頁以下がある。）。地裁判決は，「金沢市庁舎前広場」が，被告（金沢市）の事務又は事業を執行するために直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」に該当することからすると，金沢市庁舎前広場については，被告の事務又は事業の執行を妨げることとなり，本来の目的を遂げない場合に使用を許可すべきではないことは法令の定めからして当然であるし，そうではない場合であっても，その使用を許可しなければならないわけではなく，使用を許可するか否かは，原則として管理者の裁量に委ねられているとの解釈を示した上で，最二小裁平成18年2月7日民集60巻2号401頁（広島県教組教研集会事件（呉市中学校使用不許可事件）最高裁判決）の参照を求めつつ，「管理者の裁量判断は，許可申請に係る使用の

日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるべきものであり、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となると解するのが相当である」と説示している（高裁判決は地裁判決を支持。）。地裁判決及び高裁判決は、金沢市庁舎前広場において集会を行うことは集会の自由（憲法21条1項）の保護範囲に含まれていないとの考え方を採っていると見るべきであろう（小山剛『「憲法上の権利」の作法第3版』（尚学社、2016年）198頁は、最高裁は、広島県教組教研集会事件において、「集会目的での公立学校施設の使用は、集会の自由の保護領域に含まれていないと考えているのでであろう」と指摘している。）。しかし、筆者は、金沢市庁舎前広場における集会が集会の自由の保護を受けないとの見解に少なからぬ疑問を持っている。この点についての詳しい検討は、別稿において行うことにしたい。なお、思考実験としてドイツの判例法理の示した判断枠組みによって金沢市庁舎前広場事件を判断することが許されたとすると、金沢市庁舎前広場は連邦憲法裁判所の言うところの「一般的コミュニケーション交流の場所」に該当し、金沢市庁舎前広場における集会は集会の自由の保護を受けると考えられるが、この点についての詳しい検討も別稿に委ねざるを得ない。

【政経研究所】

小さな拠点や総合型地域スポーツクラブ等を通して見た 長野県の地域づくりの進展とその将来

山 田 光 矢

はじめに

- 1 長野県の市町村合併と広域行政の展開
- 2 長野県の身近な行政組織等の必要性
- 3 長野県の小さな拠点（地域自治組織）の実態
- 4 長野県の総合型地域スポーツクラブ等の実態
- 5 長野県の地域づくりの現状と将来

はじめに

現在、全国2位の19市・23町・35村の合計77市町村を有する長野県は、全国4位の13,561.61km²の面積の中に、全国16位の2,063,865人が居住する、全国38位の152.19人の人口密度を有する県である。長野県の面積は、日本の都道府県の平均面積7,936km²の約1.7倍であり、北海道を除いた46都府県の平均面積6,403km²のほぼ2倍となっている。また長野県の人口は、日本の都道府県の平均人口2,721,427人の約75.8%（ほぼ平均値の4分の3）が居住している県である。このことから、海のない長野県は、日本アルプスを中心とした山々に囲まれた広範な県土に、ゆったりと人々が居住している県というイメージを持たせてくれる県といえる。

長野県の合計77市町村は、都道府県平均37市町村と比較すると2.2倍である

が、35市・129町・15村の合計179市町村で全国最多の北海道と比較するとその43%に過ぎない。ただし長野県の面積は北海道の面積の6分の1程度であり、面積からみれば、長野県の市町村数は30市町村程度で北海道の市町村面積と釣り合うことになり、長野県は面積からは小規模市町村の多い県といえる。また表1からもわかるように、人口の分布をみると、長野県では県人口の半数を超える1,061,506人の人々(51.4%)が、県の総面積の4分の1強に過ぎない3,778.27km²の面積(27.86%)にある、長野市・松本市・上田市・佐久市・飯田市・安曇野市の人口数で上位の6市に居住しており、その平均人口はほぼ18万人である。残りの半分弱の人々は、面積で4分の3を占める地域にある72市町村に分散して居住しており、その平均人口はほぼ14,000人である¹。

長野県の市町村の人口構成を見ると、表1からもわかるように、人口30万人台は長野市のみ、20万人台は松本市のみ、人口10万人台は上田市のみであり、9万人台が飯田市・佐久市・安曇野市の3市である。その他は6万人台が2市、5万人台が2市、4万人台が5市、3万人台が1市、2万人台が3市・1町(蓑輪町)、1万人台が13町・1村(南箕輪村)、9千人台が2町・1村(松川村)、8千人台が3村、7千人台が1町・1村、6千人台が1町・4村、5千人台が1町、4千人台が4町・7村、3千人台が3村、2千人台が4村、千人台が4村、千人未満が7村となっている。

市の要件の1つである人口5万人以上の市は10市だけであり、残りの9市は市となるべき要件を満たしてはいない。また、長野県の町の要件の1つが人口8千人以上であり、この条件を満たしているのは16町で、残りの7町はこの要件を満たしてはいない。村を見ると人口8千人を超える村は5村あり、人口2千人未満の村は11村となっている。町の平均人口は11,469人、村の平均人口は4,227人である。法令の条件から見た場合、長野県は10市・30町・37村の77市町村となるべき県であるといえる。

日本の村の現状を見ると、2018年10月1日現在183村(都道府県平均3.9村:村のある34都道府県平均では5.6村)で、全国最多は35村の長野県であり、19村の沖縄県(2位)、15村の北海道と福島県(3位)と比較してもずば抜けて多いこと

表 1 長野県の市町村と広域行政圏の特色

郡	廃藩置県 (明治4年)	地域区分		市町村	各市町村と地域の特 色						
		4地区	10地区		新しい広域行政政策	人口	人口の割合	郡の人口	面積 (km)	面積の割合	
水内郡	7月14日	北信	北信地域 北信地域広域行政 事務組合 (S46年) (2市1町4村) 北信広域連合 (H12.4.1) (2市1町3村3組合)	中野市	42,797 (14位)	207%		112.18 (38位)	0.83%		
	飯山市			20,201 (20位)	0.98%		202.43 (21位)	1.49%			
	松代市			11,679 (30位)	0.57%	下高井郡19,512	265.90 (15位)	1.96%			
	中野市			4,468 (53位)	0.22%		99.32 (42位)	0.73%			
	中野市			3,365 (61位)	0.16%		57.96 (62位)	0.43%			
高井郡	7月14日	北信	長野地域 長野広域行政組合 (S46年) (3市7町8村) 長野広域連合 (H12.4.1) (2市1町3村3組合)	栄村	1,758 (67位)	0.09%	下高井郡17,58	271.66 (12位)	2.00%		
	小計			84,268 (8)	4.04%	2市1町3村	1009.45 (8)	7.44%			
	長野市			372,304 (1位)	18.04%		834.81 (2位)	6.16%			
	須坂市			49,991 (11位)	2.42%	(旧更級郡)	149.67 (29位)	0.37%			
	松代市			59,509 (9位)	2.88%		119.79 (35位)	1.10%			
埴科郡	7月14日	北信	長野地域 長野広域行政組合 (S46年) (3市7町8村) 長野広域連合 (H12.4.1) (3市4町2村)	坂城町	14,470 (26位)	0.70%	埴科郡14,470	53.64 (66位)	0.40%		
	小布施町			10,500 (34位)	0.50%	上高井郡17,308	19.12 (77位)	0.14%			
	高山村			6,808 (44位)	0.33%		98.56 (43位)	0.73%			
	信濃町			7,967 (41位)	0.38%		149.30 (30位)	1.10%			
	飯綱町			10,500 (33位)	0.51%	上水内郡20,928	75.00 (52位)	0.55%			
更級郡	7月14日	北信	長野地域 長野広域行政組合 (S46年) (3市7町8村) 長野広域連合 (H12.4.1) (3市4町2村)	小川村	2,461 (66位)	0.12%		58.11 (61位)	0.43%		
	小計			534,510 (1)	25.90%	3市4町2村	1558.00 (4)	11.49%			
	北信地区計					29.98%	5市5町5村	2567.45 (3)	18.93%		
	上田市			155,323 (3位)	7.53%		552.04 (6位)	4.07%			
	東御市			29,561 (17位)	1.43%		112.37 (37位)	0.83%			
小県郡	7月14日	東信	佐久地域 佐久地域広域行政 事務組合 (S46年) (2市7町7村) 佐久広域連合 (H12.4.1) (2市5町4村)	長和町	5,847 (48位)	0.28%	小県郡10,001	183.86 (24位)	1.36%		
	青木村			4,154 (57位)	0.20%		57.10 (63位)	0.42%			
	小計			194,885 (5)	9.44%	2市1町1村	905.37 (9)	6.68%			
	小諸市			41,755 (15位)	2.02%		98.55 (44位)	0.73%			
	岩村田市			98,887 (5位)	4.79%		423.51 (8位)	3.12%			
佐久郡	7月14日	東信	佐久地域 佐久地域広域行政 事務組合 (S44) (2市7町7村) 佐久広域連合 (H12.4.1) (2市5町4村)	小海町	4,499 (52位)	0.22%		114.20 (36位)	84.00%		
	佐久穂町			10,536 (32位)	0.51%		188.15 (23位)	1.39%			
	川上村			4,727 (49位)	0.23%	南佐久郡24,864	209.61 (20位)	1.55%			
	南牧村			3,388 (62位)	0.16%		133.09 (33位)	0.98%			
	南相木村			953 (72位)	0.05%		66.05 (58位)	0.49%			
佐久郡	7月14日	東信	佐久地域 佐久地域広域行政 事務組合 (S44) (2市7町7村) 佐久広域連合 (H12.4.1) (2市5町4村)	北相木村	761 (75位)	0.04%		56.32 (64位)	0.42%		
	軽井沢町			19,193 (22位)	0.93%		156.03 (28位)	1.15%			
	御代田町			15,246 (25位)	0.74%	北佐久郡41,400	58.79 (60位)	0.43%			
	立科町			6,961 (43位)	0.34%		66.87 (55位)	0.49%			
	小計			206,906 (3)	10.03%	2市5町4村	1571.17 (3)	11.59%			
佐久郡	7月14日	東信	佐久地域 佐久地域広域行政 事務組合 (S44) (2市7町7村) 佐久広域連合 (H12.4.1) (2市5町4村)	東信地区計			4市6町5村	2476.54 (4)	18.26%		
	旧長野県地域計			9市11町10村	5,043.99	37.19%					

筑摩郡	(名古屋県)	木曽地域 木曽広域行政 事務組合（S45） （3町8村） 木曽広域連合 （H11.4.1） （3町3村）	木曽広域自立圏 中心市：なし （H28.3.29） （1市1町3村）	上 松 町	4,375（55位）	0.21%	木曽郡26,622 （旧西筑摩郡）	168.42（26位）	1.24%		
	高遠県			南 木 曽 町	4,039（58位）	0.20%		215.93（18位）	1.59%		
	(名古屋県)			木 曽 町	11,076（31位）	0.54%		476.03（7位）	3.51%		
				木 祖 村	2,775（64位）	0.13%		140.50（32位）	1.04%		
				王 滝 村	762（74位）	0.04%		310.82（10位）	2.29%		
安曇郡		木曽広域連合 （H11.4.1） （3町3村）	木曽広域連合 （H11.4.1） （3町3村）	大 桑 村	3,595（60位）	0.17%		234.47（17位）	1.73%		
				小 計	26,622 ⑩	1.29%	3町3村	1546.17 ⑤	11.40%		
	松本県			松 本 市	241,132（2位）	11.68%		978.47（1位）	7.21%		
	伊那県			塩 尻 市	66,929（8位）	3.24%		289.98（11位）	2.14%		
	松本県			安曇野市	94,703（6位）	4.59%	（旧南安曇郡）	331.78（9位）	2.45%		
	伊那県			松本地域 松本地域広域行政 事務組合（S46） （2市4町13村） 松本広域連合 （H11.2.1） （3市5村）	連携中核都市圏 の形成を検討中 松本市：2021.4.1.に 中核市への移行を検討 その後連携中核都市 圏形成を予定 （3市5村）	麻 績 村	2,654（65位）	0.13%	東筑摩郡21,538	34.38（75位）	0.25%
						生 坂 村	1,696（68位）	0.08%		39.05（73位）	0.29%
						山 形 村	8,383（40位）	0.41%		24.98（76位）	0.18%
						朝 日 村	4,385（56位）	0.21%		70.62（54位）	0.52%
						筑 北 村	4,420（54位）	0.21%		99.47（41位）	0.73%
				小 計	424,302 ②	20.56%	3市5村	1868.73 ②	13.78%		
	松本県			大北地域 北アルプス広域 行政組合（S46） （1市1町5村） 北アルプス広域連合 （H12.2.：1市1町3村）	北アルプス地域 連 携 自 立 圏 中心市：大町市 （H28.3.29） （1市1町3村）	大 町 市	26,820（18位）	1.30%		565.15（5位）	4.17%
						池 田 町	9,527（36位）	0.46%		40.16（72位）	0.30%
						松 川 村	9,700（35位）	0.47%	北安曇郡30,729	47.07（67位）	0.35%
						白 馬 村	8,724（39位）	0.42%		189.36（22位）	1.40%
						小 谷 村	2,778（63位）	0.13%		267.91（13位）	1.98%
	小 計	57,549 ⑨	2.79%	1市1町3村	1109.65 ⑦	8.20%					
	中 信 地 区 計			508,473 ③	24.64%	4市4町11村	4524.55 ①	33.36%			
	旧 筑 摩 県 地 域 計			1,042,834	50.53%		8,517.62	62.80%			
	長 野 県 合 計			2,063,865	平均26,803	19市23町35村	13,561.61	平均176.12			
	市 計			1,652,129	80.05%	平均86,954人	6,724.04	平均353.90			
	郡 計			411,736	19.95%	平均7,099人	6,837.57	平均117.89			
	長野県を北部・中部・南部に三区分する考えでは、東部は北信地域・大北地域、中部は松本地域・上伊那地域・諏訪地域、南部は飯伊地域・木曽地域としている。										
参考資料	現在の長野県は明治9年8月に長野県と筑摩県が合併して誕生した										
	長野県を北部・中部・南部に三区分する考えでは、東部は北信地域・大北地域、中部は松本地域・上伊那地域・諏訪地域、南部は飯伊地域・木曽地域としている。										
	注 参考資料1 長野県企画振興部市町村課編「長野県市町村ハンドブック」平成30年版、（公財）長野県市町村振興協会、平成36年6月										
	参考資料2 長野県企画振興部市町村課「長野県の広域連合について」,「地方自治をめぐる動き～市町村を取り巻く現状と課題」平成30年9月（ゼミの聞き取り調査時の資料）										
	参考資料3 長野県庁HP「県政情報・資料」の各項目を参照して整理した（https://www.pref.nagano.lg.jp/tokei/happyou/jinkou.html）										
	参考資料4 国立公文書館「長野県誕生！ー公文書・古文書から読みとくー」『アーカイブス第67号』（http://www.archives.go.jp/publication/archives/no67/6931）										
参考資料5 イーエヌプランニング「歴史を紐解く（廃藩置県）ー長野県編」（http://fukuoka-enplan.com/blog/2017/10/13/…略…）											
参考資料6 日本経済新聞「行政サービス 県が支援」2018年11月15日、日本経済新聞朝刊・地域経済											

がわかる²。平成の大合併前の村を見ると、全国568村（都道府県平均12村）のうち、最多が67村の長野県、2位が35村の新潟県、3位が30村の岐阜県、4位が28村の福島県、5位が27村の沖縄県、6位が26村の群馬県、7位が25村の青森県、8位が24村の北海道であった。このことから村の多い長野県、福島県、沖縄県、北海道では平成の大合併の進捗率が低かったことがわかる。平成の大合併の進捗率が低かった結果、長野県では県内に存在していた10の広域市町村圏を単位として、10の広域連合を創設しているのである³。

1 長野県の市町村合併と広域行政の展開

こうした長野県の市町村構成の特質は、長野県の（市）町村合併の歴史をたどることである程度明らかにすることができる。明治の大合併以前の日本の町村は、1874（明治7）年末で78,280町村であった。それが1888（明治21）年に71,314町村となったところで明治の大合併が実践され、翌年39市15,820町村の合計15,859市町村となり、町村数が約5分の1（22%）になったところで明治の大合併が終了したとするのが総務省の見解である⁴。しかし明治の町村の変遷はそう単純なものではなく、1874年末の78,280町村は徐々に減少し、1979（明治12）年に6,616町村（約8%）減の71,664町村となり、その後増加に転じ、1886（明治18）年には224町村（約1%）増で71,314町村となった後で明治の大合併を迎えたのである。

現在の長野県は、1876（明治9）年の旧長野県（北信）と筑摩県（南信）の合併によって誕生した県である。1871（明治4）年の北信は906町村であった。それが徐々に減少し、1877（明治10）年に375町村（約5分の2：59%）減の531町村となり、1880（明治13）年から増加に転じ、1883（明治16）年に574町村となり、1889年の明治の大合併で365町村（5分の2：64%）減の209町村となった。同様に1871年の南信は867町村であった。それが激減し、1875（明治8）年には693町村（5分の4：80%）減の174町村となり、1879（明治12）年から増加に転じ、1884（明治17）年に143町村（5分の9：180%）増の317町村となり、1889年の明治の大合併で135町村（5分の2：57%）減の182町村となったのである。

長野県は1874年～76年に大規模な合併を行っているが、その実態は北信地方（旧長野県）と南信地方（旧筑摩県）では大きく異なっていた。それは「旧長野県では、明治9年に町村合併のピークがあり、前年よりも93カ町村の減少が認められるが、その後は目立った変化は認められない。他方、旧筑摩県では、明治7年に243カ町村、8年に438カ町村が、それぞれ町村合併の結果減少し、8年末の町村数は4年前の廃藩置県時のほぼ5分の1になった。また、旧筑摩県の明治8年の174カ所は、22年4月町村制施行時の182カ町村よりも少なく、全国的にみてきわめて稀なケース⁵」であったことから理解できる。

旧筑摩県には、1873年に24大区180小区が設置され、旧筑摩県は大蔵省達186号にもとづき、翌年「1小区1町村」の合併を県下に指示した。しかし減少した市町村数を見ると、旧筑摩県の当時の町村の一部は、小区（大字）を超えた合併を行っていたと考えられる。それゆえ旧筑摩県の明治の大合併は、概ね大区小区制導入期の小区を対象とした町村合併に回帰したものということも可能である⁶。

長野県全体では、1871年に2県に存在したのは1,773町村であったが、徐々に減少し、1877年に1,068町村（5分の2：40%）減の705町村となった後、1880年から増加に転じ、1884年に186町村（5分の6：126%）増の891町村となり、1889年の明治の大合併で500町村（5分の2：44%）減の391町村となったのである。すなわち長野県全体では、1,773町村が合併で減少していき、1877年に705町村となったが、分村化の進展で増加に転じ、891町村（2分の1：50%）で明治の大合併を迎え、391町村（2分の1弱：44%）となったのである。1871年の1,773町村が1,382町村減の391町村（5分の1：22%）になったことは、結果的に長野県の町村減は明治の大合併の求めた結果、すなわち5分の1減と類似したものとなっていたのである⁷。

明治の大合併は、1888年の71,314町村を15,859市町村（5分の1：22%）に統合したものである。その流れからいえば、長野県の町村における明治の大合併は、891町村が180町村程度になることを目標とした合併であったといえる。その後日本の市町村は、昭和の大合併で3分の1となり、平成の大合併でさらに

その2分の1に減少していったのである⁸。こうした日本全体の合併の流れに合わせれば、長野県の明治の大合併は、180程度の町村になることが予測されたものであり、その数字を基準にすれば、昭和の大合併で60市町村程度に、平成の大合併で30市町村程度になっていたことになる。この30市町村という数字は、前述の北海道と面積で比較した場合の、長野県の妥当と考えられる市町村数とほぼ同じである。

詳しく分析した場合、1888年末の町村数71,314町村から市制・町村制未・非施行町村数2,482町村を引いた68,832町村を1889年の市制・町村制施行市町村数13,377市町村で割ると5.14となる。このことから明治の大合併後の市町村は平均5.1カ町村（大字）によって構成されたことになる。府県別の平均構成町村数を見ると、下位4県は1.39の山梨県、1.44の岐阜県、1.77の長崎県、2.27の長野県となっている。上位4府県は20.43の東京府、11.77の京都府、11.17の福井県、10.04の富山県となっている⁹。このことから長野県は明治の大合併が進展しなかった県の1つといえるのである。

昭和の大合併の結果、長野県の1953（昭和28）年の6市34町338村の378市町村は、1961（昭和36）年に18市40町81村の139市町（5分の2：59%減）となった。長野県の昭和の大合併はほぼ全国平均の3分の1にすぎない合併を実施したといえる。とはいえ長野県の120市町村は、北海道の212市町村に次ぐものであり、当時の全国に存在した3232市町村の平均数の69市町村からみてもかなり多い。しかしこのことは、明治の大合併の進捗率の低さがもたらした結果といわざるをえない。その後長野県には、1969（昭和44）年から1972（昭和47）年にかけて、10の「広域市町村圏」が設置された。それは表1からわかるように、1969（昭和44）年に佐久地域と飯伊地域に、翌年に上伊那地域と木曽地域に、1971（昭和46）年に北信地域、長野地域、上小地域、松本地域、大北地域に、そして1972（昭和47）年に諏訪地域に順次設置されたのである。このように長野県全域の120市町村は、4年かけて設定された10の広域市町村圏のいずれかに参加することになったのである¹⁰。

長野県では、平成の大合併に先立つ1998（平成10）年から、平成の大合併が

終了した2000（平成12）年にかけて、上田地域広域連合、松本広域連合、木曾広域連合、南信州広域連合、上伊那広域連合、北アルプス広域連合、長野広域連合、北信広域連合、佐久広域連合、諏訪広域連合の順に広域連合が設定されたのである。広域連合が最多なのは13の北海道、2位が12の長野県、3位は8の三重県、4位は5の岐阜県と熊本県、6位は4の愛知県となっている。第7位は3の京都府と7県、14位が2の大阪府と12県、残りは後期高齢者医療広域連合だけの東京都と21県である。ここでも北海道と長野県の特異性が伝わってくる。人口や面積からみた場合、長野県の特異性が際立っていることは言うまでもない¹¹。

広域連合については、「構成市町村全てが同意しないと何事も実行に移せない」という欠点があることが指摘されている¹²。その代替手段として考えられているもののなかに定住自立圏や連携中枢都市圏等がある。定住自立圏に対しては、「中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村においては必要な生活機能を確保し、農林業の振興や豊かな自然環境の保全を図るなど、互いに連携・協力することによって、定住を促進し圏域全体の活性化を図る¹³」ものであるとする理解も見られる。こうした考え方を受けて、長野県の10の広域連合は連携中心都市圏や定住自立圏の他、連携自立圏や広域自立圏への移行をはかっているという一面が見られるのである。

長野県の各広域連合は、中枢都市もしくは中心市を中心とした新たな広域行政体制の確立に向かっている。飯伊地域は、2009（平成21）年7月14日に、1市3町10村で全国初の定住自立圏形成協定を締結し「南信州定住自立圏」を創設している。定住自立圏共生ビジョンの策定も全国初であった。次に形成されたものが2011（平成23）年7月27日に形成された「上田地域定住自立圏」である。ここには佐久圏域の蓼科町、長野県域の坂城町、群馬県の嬬恋村が参加している。また、2012（平成24）年1月12日に創設されたものが「佐久地域定住自立圏」であり、同年12月13日に創設されたものが「北信地域定住自立圏」である。2016（平成28）年1月7日に創設されたのが「伊那地域定住自立圏」である。

2016年3月29日には、1999（平成11）年4月1日に中核市になっていた長野市を中枢都市として、「長野地域連携中枢都市圏」が3市4町2村の9市町村で創設されている。また松本地域は松本市が中核市に移行した後で連携中枢都市圏を創設するという計画を有しており、現在は広域連合しか存在していない。諏訪地域は合併志向の強い市町村と他の市町村の意見の相違もあり、中山道と甲州街道の通る諏訪市を中心とした合併を志向する地域と、甲州街道により山梨県北杜市とのつながりの強い地域の対立もあり、富士見町と原町は北杜市と1市1町1村で県境型の「八ヶ岳定住自立圏」を形成しているのである¹⁴。

他方過疎地域である大北地域と木曽地域では、県との協力関係で広域的な事務処理をする体制の整備を進めている。大北地域には、平成の大合併で地域の中心的性格を強めた大町市を中心市とする「北アルプス連携自立圏」が創設されている。他方、強力な中心都市が存在しないことから「小規模町村連合型」広域連合といわれてきた木曽地域には、3町3村で「木曽広域自立圏」が創設され、地域的な特性を生かした広域行政体制が整備されているのである¹⁵。

2 長野県の身近な行政組織等の必要性

「まち・ひと・しごと創生法」制定の背景には、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ことが必要となった社会情勢の存在がある。そうした社会情勢に鑑み、安倍内閣は閣議決定により、2014（平成26）年9月3日付に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、地方創生に向かうこととなったのである。

政府はただちに「まち・ひと・しごと創生法」を成立させ、同法が施行された12月2日からは「まち・ひと・しごと創生本部」を法律上の組織に移行させたのである。また同法は、将来にわたる活力ある日本社会の維持のためには、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地

域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）」の重要性を強調している¹⁶。

安倍内閣は、2014年12月27日に、「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』」を閣議決定し、地方創生版・三本の矢として示した「情報支援」、「人材支援」、「財政支援」を通してその実践に向かった。この内容は2018年12月21日に一部が改定されているが、これらは2015年から2019年までの第1期総合戦略である。その長期ビジョンは、2060年を視野に入れた中長期展望として、大きく「Ⅰ．人口減少問題の克服」と「Ⅱ．成長力の確保」の2つの柱で示されている。Ⅰ．の主要な目的は「2060年に1億人程度の人口を維持」することであり、そのためには国民の希望が実現した場合の出生率（国民希望出生率）1.8の確保と「東京1極集中」の是正が必要となることが強調されている。またⅡ．の主要な目的は「2050年代に実質GDP成長率1.5%～2%程度維持」とされた。この2つの目標は、2020年の成果目標を具体的な数字で示した4つの基本目標と、KPIで示した13の主要施策と、それらを細分化した17の主な施策に整理されている。

総合戦略は具体的に四つに区分されている。その第1のものは「地域の中核企業、中核企業候補の支援」、「観光業を強化する地域における連携体制の構築」、「農林水産業の成長産業化」を通して「地方に仕事をつくり、安心して働けるようにする」ことである。第2は、「企業の地方拠点化」、「地方における若者の修学・就業の促進」、「子供の農山村体験の充実」、「地方移住の促進」を通じて「地方への新しいひとの流れをつくる」ことである。第3は「少子化対策における『地域アプローチ』の推進」、「若い世代の経済的安定」、「妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援」を通じて「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」ことである。第4は「『連携中枢都市圏』の形成」、「『小さな拠点』の形成」、「大都市圏の医療・介護問題・少子化問題への対応」を通じて「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」ことである。これらが安倍内閣の地方創生等に関する主要な政策ということになる。

特に第4の「『連携中枢都市圏』の形成」を詳しく見ていくと、主な施策「①まちづくり・地域連携」には、連携中枢都市圏の形成の促進に加えて定住自立圏の形成の促進や中枢中核都市圏の機能強化などがあげられている。連携中枢都市圏の設立目標は30圏域であるが、2018年10月には28圏域が設定されていると記されている。また「『小さな拠点』の形成」では、「小さな拠点」1000ヶ所と、地域運営組織5000団体の設立が目標とされていた。しかし小さな拠点は2018年5月現在で1069ヶ所設置されており目標をオーバーしている。また地域運営組織も2017年10月には4177団体が創設されていると記されている。

ただし、内閣府によれば、形成済みの小さな拠点は、総合戦略あり869箇所、総合戦略なし505箇所の合計1574箇所であり、また今後形成が予定されている小さな拠点は、総合戦略あり198箇所、総合戦略なし11箇所の合計209箇所であり、合わせても1783箇所である。全体をみても総合戦略ありが1067箇所（全体の3分の2：59.8%）であり、約3分の1の小さな拠点は一応形成しただけのものともいえる。また地域運営組織については609市町村に3071存在しているにすぎないのである¹⁷。

これらをイギリスのパリッシュやコミュニティと対比した場合、日本の総面積のほぼ64%のイギリスに約1万2千のパリッシュとコミュニティが創設されていることから、日本では1万8千程度の地域行政のための組織があってもいいということになる。この数字は明治の大合併で誕生した市町村数よりも若干多い数であり、2017（平成29）年の日本の公立小学校数1万9794校より若干少ない数となっている。明治の大合併の目的の一つに、市町村に義務教育のための小学校の設置と維持があることから、小学校区が地域行政組織設置の単位（コミュニティ）の対象となるべき性格を有していることは理解できる。現在の日本のコミュニティの単位には、小学校とする立場と中学校とする立場が見られるが、それは少子化の進行で小学校区より中学校区のほうが地域的なまとまりが高まってきているためである。2017年現在の日本の公立中学校は9479校であり、日本のコミュニティの数は、概略で示せば約1万（中学校区）から2万（小学校区）の間となる可能性が高いといえる。

日本では地方創生や地方分権改革等を前提に、広域行政が推進されてきた。明治維新後の産業革命期には、明治の大合併が推進されたばかりか、さらなる広域行政推進策の1つとして地方公共団体の組合制度（特に一部事務組合制度）の導入が図られている。戦後復興期から高度経済成長期には、昭和の大合併が推進されたばかりか、広域市町村圏に代表される広域行政圏制度が導入されている。少子高齢社会の進展している昨今では、平成の大合併が推進されたばかりか、定住自立圏や連携中枢都市圏といった地域間連携策が導入されている。このように、特に効率性を前提に、日本では広域行政が推進されてきている側面が認められるのである。

まち・ひと・しごと創生本部は2019（令和元）年6月に、「まち・ひと・しごと創生」基本方針2019について」を公表し、2020年から2024年にわたる第2期総合戦略の基本を提示した。4つの基本目標は前期と同じであるが、2020年度の各分野の主要な取り組みは5つの分野に分けられている。その第1では「地方にしごとをつくり安心して働けるようにする、これを支える人材を育て活かす」であり、そこには「新たなビジネスモデルの構築等による地域介在の発展」や「『海外から稼ぐ』地方創生」等が示されている。第2では「地方への新しいひとの流れをつくる」であり、そこには「地方への企業の本社機能の移転の強化」や「政府関係機関の地方移転」等が示されている。第3では「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、誰もが活躍できる地域社会をつくる」等が示されている。第4では「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」であり、「Society5.0の実現に向けた技術の活用」や「スポーツ・健康まちづくりの推進」等が示されている。最後のものが「連携施策等」であり、「地方創生に向けた国家戦略特区制度等の推進」や「規制改革、地方分権改革との連携」等が示されている¹⁸。

第4分野の目指す「スポーツ・健康まちづくりの推進」においては、「ラグビーワールドカップ（2019年）、東京オリンピック・パラリンピック（2020年）を契機として、『スポーツ・健康まちづくり』の取組を推進・発展」することと、「健康寿命の延伸が課題である中、適度な運動による健康づくりが重要」

とする政策の推進が求められている¹⁹。特に人口が今後激減すると予測されている長野県では、2015（平成27）年に総人口210万人が、老年人口63万人（30.1%）、生産年齢人口120万人（57.0%）、年少人口27万人（12.9%）という年代別人口構成を形成していた。それが2030年には総人口192万人が、老年人口64万人（33.3%）、生産年齢人口104万人（54.2%）、年少人口24万人（12.0%）となり、2060年には総人口161万人が、老年人口52万人（32.3%）、生産年齢人口84万人（52.2%）、年少人口25万人（15.5%）となると予測されており、健康寿命延伸を目指す健康づくりが重要となっていることがわかる。

確かに長野県の高齢人口は今後減少していくことはまちがいない。しかし総人口が徐々に減少していくことから、長野県の人口の高齢化率（少子高齢化）は高まってきており、この傾向はしばらくは続くものと考えられる。こうした高齢者の多くは集落を単位とした各地域に拡散して居住している。それゆえ高齢者の生活環境は、イギリスのパリッシュやコミュニティに相当する集落単位で確保していく必要がある。この集落等を単位とした自治組織が、町内会、自治会、地区会、区会、区、区域といった単位である。そこに協議会や委員会を設置して、身近な住民自治の推進に着手している地域もある。そうした自治組織の単位は、明治以来の長野県の複雑な市町村合併の足跡を示している場合も多い。まさに集落等を中心としたいわゆるコミュニティが、明治初期の町村であることも多く、その一部が現在では小さな拠点や地域運営組織あるいは総合型地域スポーツクラブの設置単位ともなっているのである。旧来の町村が単位になっていることから、活動の範囲は小学校区（旧小学校区を含む）や中学校区（旧中学校区を含む）となっていることも多いのである。

特に過疎地域や特定農山村あるいは振興山村の多い長野県では、小さな拠点や地域運営組織や総合型地域スポーツクラブ等を活用することによって、住民の健康管理や地方創生あるいは地域創生を行っていく必要がある。身近な行政や共助による助け合いなど、新しい形での助け合いも必要になってくるはずである。そうした場合には各種法人等を活用した活動も考慮する必要がある。公益法人としては地方公共団体（特に特別地方公共団体）や土地改良区等に代表さ

れる公共組合、公益法人等に分類される非営利型の一般財団法人や一般社団法人・認定非営利特定活動法人・非営利特定活動法人・認可地縁団体等、農業協同組合や商店街振興組合等に代表される協同組合等、あるいは法人格を有していない地縁による団体に代表される人格のない社団等、あるいは株式会社や非営利型以外の一般社団法人や財団法人等、多様な性格を有する法人等を必要に応じて使い分けていくことも必要といえる²⁰。

3 長野県の小さな拠点（地域自治組織）の実態

長野県の（市）町村合併の軌跡を、長野市を通して観察すると表2のようになる。長野市には現在32の住民自治協議会が設置されている。その中で明治の大合併までに旧長野町と合併した第一地区から第五地区を形成している56の区域である。各区域は明治の大合併以前に合併を繰り返しており、明治の大合併直前には長野町、南長野町、西長野町、茂菅村、鶴賀町の4町1村となっていた。それが明治の大合併で新たに長野町となり、明治30年4月1日に長野市となったのである。この56の区域は町内会や自治会や地区会等となっている。このように、複数の町内会や自治会等で住民自治協議会が設定されているのである。

その後、長野市は、大正12年に吉田町、芦田村、古牧村、三輪村と、昭和の大合併で古里村、柳原村、浅川村、大豆島村、朝陽村、若槻村、長沼村、安茂里村、小田切村、芋井村と、昭和41年に篠ノ井市、松代町、若穂町、川中島村、更北村、七二会村、信更村と、平成の大合併で豊野町、戸隠村、鬼無理村、大岡村と、平成22年に信州新町、中条村と合併したのである。明治の合併以降、長野市（長野町）が合併したのは、長野町を含んで1市・9町・22村の合計32市町村である。明治の大合併の4町1村はその旧町村を単位とした区域になってはいないが、その後に合併した28市町村は合併した市町がそのまま区域となり、住民自治協議会の設置単位となっている。各住民自治協議会の中には複数の町内会・自治会・地区会等が配置されているのである²¹。

長野市では、表3の通り現在9の小さな拠点が置かれ、その運営主体として

表 2 長野市の住民自治協議会と小中学校区

地区名	合併の経緯	設立日	小学校	中学校	区 域 (町内会・自治会・地区会等)
第一	長野町 (明治の大合併: M22年4月1日: 長 野 町 [箱清水村と合併]・南 長野町 [妻科村と合 併]・西長野町 [越村と 合併]・茂菅村・鶴賀町 の4町1村合併で誕生) [M30.4.1に 長野市に移行]	平成21年3月22日	加茂 城山	西部 柳町 犀陵	茂菅・新諏訪町・西長野・桜枝町・狐池・花咲町・往生池・横沢町・西町 上・西町南・上西之門町・栄町・立町・若松町・朝日町・長門町 (17区)
第二		平成21年2月28日	鍋屋田 南部	櫻ヶ岡 三陽	上松・湯谷・滝・城山団地・湯谷団地・箱清水・元喜町・東之門町・伊 勢町・新町・岩石町・横町・東町・大門町・三輪田町・淀ヶ橋 (16区)
第三		平成21年3月7日	山王 袖花	堀花	東後町・問御所町・権藤町・田町・南千歳町・上千歳町・東鶴賀町・ 西鶴賀町・緑町・居町・柳町・早苗町 (12区)
第四		平成21年3月14日	緑ヶ丘		諏訪町区・西後町区・県町区・南県町区・妻科町区・新田町区 (6区)
第五		平成21年2月22日	湯谷		南石堂町・北石堂町・岡田町・中御所・末広町 (5区)
芹田	明治の大合併後 (T12年7月1日)	平成20年5月31日	○	犀陵 櫻ヶ岡	
古牧		平成19年3月18日	○	櫻ヶ岡	
三輪		平成20年12月6日	○ 城東	柳町 櫻ヶ岡	
吉田		平成20年2月23日	○	東部 三陽	
古里	昭和の大合併 (S29年4月1日)	平成19年7月3日	○	東北	
柳原		平成20年5月24日	○	東北	
浅川		平成19年4月21日	○	北部	
大豆島		平成21年3月22日	○	犀陵	
朝陽		平成19年6月17日	○	東部 三陽	
若槻		平成18年4月28日	○ 徳間	北部 東北	
長沼		平成21年3月21日	○	東北	
安茂里		平成19年3月3日	堀花 安茂里	堀花	
小田切		平成21年3月7日	松ヶ丘		
芋井		平成20年3月15日	○	西部	
篠ノ井	昭和の大合併後 (S41年10月16日)	平成20年3月1日	通明 篠ノ井東 篠ノ井西 共和 信里 塩崎	篠ノ井東 篠ノ井西 松代 広徳 堀花	
松代		平成18年11月1日	松代 清野 西条 豊栄 東条 寺尾	○ 広徳	
若穂		平成20年2月23日	綿内 川田 保科	○	
川中島		平成19年12月15日	昭和 川中島	○ 篠ノ井西 広徳	
更北		平成20年2月9日	青木島 下水鉾 三本柳 真島	○ 広徳 川中島	
七三会		平成20年2月23日	○	○	
信更		平成20年7月12日	○	○	
豊野	平成の大合併 (H17年1月1日)	平成19年9月9日	豊野西 豊野東	○	
戸隠		平成20年1月30日	○	○	
鬼無里		平成19年7月16日	○	○	
大岡		平成19年7月14日	○	○	
信州新町	平成の大合併後 (H22年1月1日)	平成22年2月27日	○	○	
中条		平成22年2月27日	○	○	
32地区			54校	25校	

註: 表は長野市のHPの「長野市の住民自治協議会」「長野市の小中学校一覧」等を参照して作成した。(www.city.nagano.nagano.jp/)

○は地域名と同じ小学校と中学校のことである。

9の住民自治協議会が設置されている。それらの地区の住民自治協議会は、小田切住民自治協議会、芋井住民自治協議会、七二会住民自治協議会、信更住民自治協議会、戸隠住民自治協議会、鬼無里住民自治協議会、大岡住民自治協議会、信州新町住民自治協議会、中条住民自治協議会であり、それらは全て「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」を対象としたものとして位置づけられているのである。また、その範囲は小田切を除きすべて中学校区となっており、法人格でみると、NPO法人（認定NPO法人を除く）である中条住民自治協議会を除くと、すべて法人格のない任意団体となっているのである。このように長野市のコミュニティの核は中学校となっていることがわかる。

長野県の小さな拠点は、形成済みの市町村は2市（長野市・伊那市）・4町（飯綱町・小海町・立科町・富士見町）8村（高山村・青木村・南相木村・原村・中川村・喬木村・大桑村・白馬村）の14市町村であり、そこには25箇所の小さな拠点が設置されている。また形成予定の市町村は2市（中野市・上田市）・1町（池田町）・3村（大鹿村・生坂村・小谷村）の6市町村であり、そこには10箇所の小さな拠点が設置される予定となっている。この形成済みの小さな拠点の中に21箇所の地域運営組織が設置され、形成予定の小さな拠点には1箇所の地域運営組織の設置が予定されている。

小さな拠点が置かれている14市町村の中で、最多は9箇所の長野市、2箇所は飯綱町と中川村と白馬村の3町村、残りの10市町村は1箇所となっている。一部地域にのみ小さな拠点が設置されているのは2市（長野市・伊那市）・2町（飯綱町・立科町）・4村（高山村・青木村・南相木村・大桑村）の計8市町村、全域に設置されているのは2町（小海町・富士見町）・4村（原村・中川村・喬木村・白馬村）の6町村である。既述の長野市を除くと、伊那市・高遠町・長谷村による平成の大合併で誕生した伊那市では、旧長谷村であった長谷地区の中学校区に小さな拠点を置き、法人格のない任意団体である「長谷地区小さな拠点づくり協議会」を地域運営組織として設置している。

4つの小学校を2つに統合した飯綱町では、旧来の2つの小学校区に小さな拠点を設置している。大きく里山エリアと高原エリアに分かれる立科町は高原

表 3 長野県の市町村合併の歴史と小さな拠点及び総合型地域スポーツクラブの関係

市町村 (合併時期)	人口	平成の大合併 とその後の合併 併前の市町村	小さな拠点					総合型地域スポーツクラブ		
			地域名	範囲	人口	名称	法人格 の有無	主な地域運営組織の活動内容	備考	名称
中野市 (H17.4.1)	42,797 (14位)	中野市	豊田地区 (他の中野市域)	中学校区	3,928					中野スマイルスポーツクラブ
飯山市	20,201 (206位)	豊田村	豊田地区	中学校区						一般社団法人中野エスベランサンスポーツクラブ
山ノ内町	11,679 (306位)									英の花SUNくらぶ (いはいやま NPO センターの会員)
木島平村	4,468 (53位)									enjoy ふう太クラブ
野沢温泉村	3,365 (61位)									野沢温泉スキークラブ
栄村	1,758 (67位)									さかえスポーツクラブ
長野市 (H17.1.1)	372,304 (1位)	長野市	(他の長野市域)							NPO 法人長野スポーツコミュニティクラブ東北
			小田切	その他	938	小田切地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	地域課題への対応		一般社団法人長野北部スポーツクラブ
			幸井	中学校区	2,231	幸井地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	地域のまちづくり	第一次昭和三十九年 (編入) の10村の二つ	塩崎スポーツクラブ (しおさぽ12)
			七二会	中学校区	1,588	七二会地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	地域の人が安心して暮らせる 住みやすい、より良い七二会づくり	第二次昭和三十九年 (設立) の2市5町3村の二つ	東和田総合型 SC
			信更	中学校区	2,068	信更地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	公民館の指定管理、高齢者 交流サービス、体験交流事業		ENAGANO スポーツクラブ
須坂市 (H22.1.1)	49,991 (11位)	戸隠村 鬼無里村 信州新町 中条村	大岡	中学校区	984	大岡地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	地域の特性を生かした 活動を総合的に実施		ながの国際交流スポーツクラブ
			戸隠	中学校区	3,611	戸隠地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	自治会組織の運営		ゆたかのスポーツクラブ
			鬼無里	中学校区	1,406	無切地区住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	地域課題解決に向けた 積極的な取り組み		母体：【長野スポーツ協会：】 長野市の長野市合併の翌日 (2005年1月2日) 設立
千曲市 (H15.9.1)	59,509 (9位)	更埴市 戸倉町 上山田町	信州新町	中学校区	4,240	信州新町住民 自治協議会	法人格のない 任意団体	住民相互の交流と親睦、共通の利益の増進、生活環境の保 持・改善に努め豊かな住みよい地域づくりへの寄与を目的		信州新町中学校区を対象としたものと考えられる
			中条	中学校区	1,875	中条地区住民 自治協議会	NPO 法人 (認定 NPO を兼ね)	地域課題解決、後継促進 地域イベント開催ほか		中条町総合型地域スポーツクラブ
										いきいきスポーツクラブやすざさか
坂城町	14,470 (26位)									千曲アブリコットスポーツクラブ
小布施町	10,500 (34位)									はつかつ千曲クラブ
高山村	6,808 (44位)		中山地区	その他	1,345					NPO 法人グリーンプレイスプロジェクト
信濃町	7,867 (41位)									さかきスポーツクラブ
飯綱町 (H17.10.1)	10,500 (33位)	幸礼村 山水村	(他の飯綱 町区域) 赤東区毛 野集落	小学校区	1,125					スポーツクラブおふせ
小川村	2,461 (66位)		野村上区	小学校区	1,701					高山村総合型地域スポーツクラブ
										この期とまれがしなの
										飯綱町三水B&C海洋センターを中心に活動
										おがわ村民ビック等を開設

・大人も子どもも、みんな元気、広がるコミュニティ
・ケーンション、活動の拠点は、私たちのまち。

サッカークラブを主に活動：スポーツ吹矢、スボレック
等々のNEW スポーツも展開

活動種目：社交ダンス、卓球、バドミントン、ソフ
トバレーボール、レクリエーションダンス他

サッカークラブを中心に青少年の健全な心身発達等の事業
地域スポーツ文化振興等コミュニティ活性化

坂城町を対象としたものと考えられる

小布施町を対象としたものと考えられる

高山村体育協会が主体
夢を創ろう 夢を実現しよう
スポーツをとおして、7700人の深い絆を育もう
今、我々は思いのつたただ中

子どもからお年寄りまで、日頃の暮らしの中にス
ポーツと文化を取り入れ、夢と健康と仲間をつくる
場所」を提供し、明るく健康な地域づくりを目的

上田市 (H183.6)	155,323 (310)	上田市	豊後地区	小学校区	5,175	児童まちづくり協議会 議決	法人格のない任意団体	祭・運動会・音楽会などの運営 磐城山登山連盟、広瀬町民会 まちづくり協議会、住民センター まちづくりシンポジウム開催 まちづくり協議会、カーニバル・パレード まちづくり協議会、発行	昭和の大合併 豊後村が上田市と合併 昭和45年 上田町が上田市と合併 昭和46年 川西町が上田市と合併	NPO法人うえだ総合型地域スポーツクラブ USC オヤビ改選協議会 NPO法人うえだミックススポーツクラブ NPO法人うえだミックススポーツクラブ NPO法人うえだミックススポーツクラブ	2008.5.25. 2010.2.20. 2011.3.20. 2005.12.10.	地域住民への運動・スポーツ活動・文化活動の振興 事業実施、地域住民の健全な心身の育成等の実施 関係は造計画・ノルディック・ウォーキング・他 おつむ（県）改選計画・料理教室、健康相談 目的 スポーツと人・地域社会が、あわせになること 31種類のスポーツ、健康増進教室、5種類のカルチャー教室、16種類のスポーツサークル
東御市 (H164.1)	29,561 (170)	東御市	豊後地区	小学校区			法人格のない任意団体					
長和町 (H170.1)	5,847 (48)	長和町	豊後地区	小学校区			法人格のない任意団体			ながのスポーツクラブ	2007.3.25.	教育課社会教育係の支援
青木村	4,154 (57)	青木村	(他の青木村区域)	小学校区（又は田小学校区）より狭い	825	村松区	法人格のない任意団体	福祉支援あい活動	明治22年の町村制 5つの村と村松郷の合併で青木村が誕生	一般社団法人民間スポーツクラブ	2012.2.18.	小津ジュニア駅伝クラブが母体
小諸市	41,755 (15)	小諸市	豊後地区	小学校区	4825					長野スポーツクラブ	2009.3.15.	長野スポーツクラブの目指すもの 1. 一生通スポーツを続けられる環境づくり 2. 子供が安心して育つ環境づくり 3. 健康とやすらぎのあふれる地域づくり
佐久市 (H174.1)	98,887 (56)	佐久市	中島地区	小学校区（又は田小学校区）より狭い	468	地区自治会 (3地区)	法人格のない任意団体	自治会活動、地区の管理		NPO法人もちぎ総合型クラブ	2007.2.18.	望月中学校にクラブがなかったスポーツの支援を目的に誕生し地域に定着したもの
小海町	4,499 (52)	小海町	土村・馬流地区	小学校区					小学校は1校なので町全域と判断できる	小海中学校 → 小海町北相木村南相木村中学校組合立 中学校区が開設：旧2村によるスポーツ支援等 小海 FC AGGREGATO U18・12・11・10・8等が存在	2012.2.26.	
南相木村	953 (72)	南相木村	(他の南相木村区域)	小学校区（又は田小学校区）より狭い								
北相木村	761 (75)	北相木村	中島地区									
佐久郡町 (H173.20)	10,536 (32)	佐久郡町										
川上村	4,727 (49)	川上村										
南牧村	3,388 (62)	南牧村								NPO スポーツコミュニティ軽井沢クラブ	2004.3.31.	スポーツの輪、笑顔の輪 ～生き生きとした、人にやさしいまち・軽井沢へ～
軽井沢町	19,193 (22)	軽井沢町								認定 NPO 法人あさまハイランドスポーツクラブ 総合型地域スポーツクラブが身体能力活性化広場倶楽部 fun（株）	2007.4.14. 2015.4.1.	カーリングを通じて地域のスポーツ活動に貢献する 子どもから大人まで生涯スポーツの場を提供する SAQ トレーニングパークのイベントや教室を実施 Speed, Agility（身のこなし）、Quickness
御代田町	15,246 (25)	御代田町	(他の立科町区域)	小学校区（又は田小学校区）より狭い	1,155	区の自治会	法人格のない任意団体	地域振興、地区管理	昭和30年市町村・横島村 三郡合併で誕生 南部地域	長野市総合型スポーツクラブ やまびこクラブ	2009.1.11. 2012.2.25.	立科町を対象としたものと考えられる 岡谷市民の子どもから大人まで、誰もが参加できる 地域住民のためのスポーツクラブ
立科町	6,961 (43)	立科町	豊後地区	小学校区						諏訪市ベタタンククラブ	1999.6.30.	
岡谷市	48,748 (13)	岡谷市								茅野市夢科高原スポーツクラブ	2011.2.27.	地域の重宝も参加できるスポーツ活動を通じて活気あるコミュニティづくりに寄与する
諏訪市	55,804 (10)	諏訪市										
下諏訪町	19,628 (21)	下諏訪町										
富士見町	14,091 (27)	富士見町	富士見町全域	中学校区	14,700	区会	法人格のない任意団体	地域活性化、祭りの開催、区有地の管理	小学校は1校なので町全域と判断できる	富士見町地域スポーツクラブ	2008.3.29.	事務局：富士見町 B & G 衛生センター内
原村	7,655 (42)	原村	役場周辺	小学校区	7,963	区会	法人格のない任意団体	自治会活動				

伊 那 市 (H183.31)	伊 那 市 67,120 (742)	伊 那 市 高 速 町 長 谷 村	(他の伊那 市区域)	中学校区	1,782	長谷地区小さな拠 点づくり協議会	法人格のない 任意団体	地域活性化、祭り、 イベントの開催、 地域活性化、祭りの 開催、区有体の管理	昭和の大合併で旧大草村 を含む南向村と片桐村が 合併して中川村が誕生	伊那市総合型地域スポーツクラブ	2008.6.1.	スローガン： 日本の元気は地方から！地方の元気はあなから！ 理念：いつでもどこでも「いつでも」いつでもあな なもOK！私もOK！の関係を人と人とをむつづな ぎ 目的：スポーツ文化を通じて社会教育の「場」と 「機会」の提供、地域コミュニティの形成等
駒 ヱ 根 市	32,276 (162)											
箕 輪 町	25,118 (192)											
飯 島 町	9,206 (372)									飯島町総合型スポーツクラブ	2013.1.27.	飯島町スポーツ振興計画 (H25) で拡充を表明
南 箕 輪 村	15,443 (242)									NPO 法人 南箕輪わくわくクラブ	2002.3.21.	いつでもどこでも「いつでも」いつでもあな なもOK！私もOK！の関係を人と人とをむつづな ぎ 目的：スポーツ文化を通じて社会教育の「場」と 「機会」の提供、地域コミュニティの形成等
中 川 村	4,091 (502)	役場周辺 チャオ 周辺		小学校区 中学校区	2,297 2,688	大草地区 活性化委員会 片桐地区	法人格のない 任意団体 認可非法人団体 (地目法)					
宮 田 村	8,732 (382)											
飯 田 市 (H17.10.1)	99,157 (442)	飯 田 市 上 村 南 信 濃 村								高機わくわくクラブ 羽場文化・スポーツクラブ NPO 法人 南信州クラブ	2002.10.14. 2010.5.9. 2014.6.26.	高機中学校区小中連携、一貫教育への対応 他に南信州クラブ、上村、南信濃クラブがある 羽場地区を対象に、剣道、空手、少年野球で誕生し、 茶道教室、羽場ベタングラフ等、団体加盟 南信州スポーツバレー輪型 南信州をラグビーのメッカにする事業推進
松 川 町	12,769 (292)									梅の里 S.C. クラブ	2006.5.21.	毎週月曜日にスポーツ小教室を実施 いろいろなスポーツを楽しむ
高 森 町	12,832 (282)											
阿 南 町	4,605 (512)											
売 木 村	528 (762)											
阿 智 村 (H18.11)	6,317 (462)	阿 智 村 浪 合 村 清 内 路 村								チャレンジゆう Achi	2004.4.3.	合言葉「いつでも」「だれでも」「いつまでも」 「行政主導」のクラブから「住民主導」へ スポーツ経営体(ボランティア)組織(スポーツ振 興システム)コミュニティクラブ イベント4. スポーツ教室12. 文化教室7. スポーツ 講座5. 文化講座1. 講座支援：阿智中クラブ
平 谷 村	415 (772)											
根 羽 村	890 (732)											
下 條 村	3,666 (592)									下条文化スポーツ総合クラブ	2010.5.21.	下条村全域を対象としたものと考えられる
天 龍 村	1,221 (702)											
泰 阜 村	1,800 (692)											
喬 木 村	6,153 (472)	堰下地域		中学校区	65.09	阿 島 区	法人格のない 任意団体	地域振興、活性化	中学校は1校なので 町全域で暫断できる	一般社団法人たかきスポーツクラブ	2013.2.28.	「健康」「生きがい」「仲間」のある 楽しいクラブライフをいつでも
豊 丘 村	6,485 (452)									NPO 法人とよおき総合型地域スポーツクラブ	2008.3.23.	住民の健康保持・増進・疾病の予防・子どもの健全 育成、並びにスポーツの振興と地域の活性化に寄与
大 龍 村	977 (712)	大河原		中学校区 (中学校は1校)	1.08				明治の大合併・御塩村と 大野原村で大草村誕生	大野村総合型地域スポーツクラブ	2014.2.23.	「スポーツ文化を広げよう！ みんなの笑顔のため に」がミッション
上 松 町	4,375 (552)									一般社団法人水増ひのきこゆうゆうクラブ	2001.1.19.	地域住民を対象に心身の健康づくりと子どもたちの 健全育成に努め、元気を叩くを行う
南 木 曾 町	4,039 (582)									NPO 法人 なぎさ チャレンジクラブ	2013.2.23.	
木 曾 町 (H17.11.1)	11,076 (312)	木曾福島町 日 義 村 間 田 村 三 岳 村										
木 祖 村	2,775 (642)											
王 滝 村	762 (742)									おおき総合型地域スポーツクラブ	2011.2.15.	大龍村全域を対象としたものと考えられる
大 桑 村	3,595 (602)	(他の大桑 村区域)		小学校区 (又は旧小 学校区) より狭い	273				明治の大合併： 殿村、長野村、須原村 野尻村で大桑村誕生			

[illegible]

エリア（南部地区）を対象に小さな拠点を置き、小学校区（又は旧小学校区）より狭い区域に法人格のない任意団体である区の自治会を対象に地域運営組織を配置している。4村も合併や地域の地理的条件を前提に、村の一部地域を対象に小さな拠点を設置し、その一部には地域運営組織を設置している。

大草村と南向村と片桐村の平成の大合併で誕生した中川村は、村内の中川東小学校を単位とする地区に小さな拠点を置き、地域運営組織として法人格のない任意団体である大草地区活性化委員会を設置するとともに、中川西小学校区のある片桐地域に小さな拠点を置き、地方自治法上の認可地縁団体である片桐地区を地域運営組織としている。神城村と北城村の昭和の大合併で誕生した白馬村では2つの小学校区を対象に小さな拠点を置き、法人格のない任意団体である飯田区と白馬区を地域運営組織として配置している。

小さな拠点の設置を予定している上田市は、昭和の大合併で豊殿村と、その後塩田町と川西村と、平成の大合併で真田町と武石町と丸子町と合併して地域を拡大したことから、豊殿地区・塩田地区・川西地区は小学校区を対象に、真田地区と武石地区はその他を対象に小さな拠点を置き、それぞれに法人格のない任意団体である「豊殿まちづくり協議会」、「塩田まちづくり協議会」、「川西まちづくり委員会」、「真田の郷まちづくり推進会議」、「住み良い武石をつくる会」を地域運営組織として設置する予定である。平成の大合併で豊田村と合併した中野市は、中学校区を対象にした豊田地区に小さな拠点を設置する予定である。昭和の大合併で会染村、明科町、陸郷村、広津村の一部と合併した池田町は、池田小学校区を対象に「まちなか」という小さな拠点を置く予定であるが、会染小学校区には置かれていない。残りの3村（大鹿村・生坂村・小谷村）では村を単位に小さな拠点を置く予定である²²。

小さな拠点の形成単位は、中学校区が14・小学校区が9・小学校区よりも狭いものが5・その他が4となっている。長野市の小さな拠点はすべて地域運営組織でもある。その他の市町村では12の小さな拠点は地域運営組織となっているが、11ヶ所には地域運営組織は設定されていない。このことは、長野市が平成の大合併で周辺の過疎集落あるいは過疎集落を内在する周辺町村を併合したこ

とから、それぞれの地区に地域運営組織を設置したことを意味している。また、長野県の市町村のうち地域運営組織があると回答している市町村は26（34%）、ないと答えた市町村は50（65%）となっている。

地域運営組織の設置単位は、平成の大合併の前の市町村と答えたところが3市町村（14%）、昭和の大合併前の市町村と答えたところが5市町村（24%）、大字を単位としている市町村が3市町村（14%）、集落と答えたところが5市町村（24%）、連合自治会が1市町村（5%）、単位自治会が4（19%）となっている。また地域運営組織の活動範囲は、中学校と答えたところが2（11%）、旧中学校区は0、小学校区が5市町村（28%）、旧小学校区は0、中学校・小学校区が3市町村（17%）、小学校より狭いが8市町村（44%）となっている。各地域の創意工夫と、その背景の複雑さが伝わってくる²³。

4 長野県の総合型地域スポーツクラブ等の実態

長野県が他の都道府県に対して誇れるものの1つが、健康寿命日本一の県という現実である。このことから、介護関係経費は若干抑えられているとはいえ、人口バランスへの対応は県の今後にとって必要不可欠な政策といえる²⁴。そうしたこともあって、長野県では表3からもわかるように、51市町村に74の総合型地域スポーツクラブが置かれている。この総合型地域スポーツクラブは、『『支え合いと活気のある社会』を作るための当事者たちの『協働の場』であり、『国民、市民団体や地域組織』、『企業やその他の事業体』、『政府』等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する』、いわゆる「新しい公共」を前提として組織されるものである²⁵。具体的には、総合型地域スポーツクラブは、「行政による無償の公共サービスから脱却し、地域住民が出し合う会費や寄附により自主的に運営するNPO型のコミュニティスポーツクラブが主体となって地域のスポーツ環境を形成する。学校・廃校施設の活用や学校へのクラブ指導者の派遣など、クラブと学校教育が融合したスポーツ・健康・文化にわたる多様な活動を通じて、世代間交流やコミュニティ

スクールへの発展につなげていく²⁶」ものである。

こうした「新しい公共」を前提にした総合型地域スポーツクラブの創設が提唱された背景には、「明治以降の近代国民国家の形成過程で『公共』=『官』という意識が強まり、中央政府に決定権や財源などの資源が集中した」ことから、「いつしか、本来の公共の心意気を失い、地域は、ややもすると自らが公共の主体であるという当事者意識を失いがち」となっていた現代社会への反省がある²⁷。「NPOや社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動する事業体は、社会に多様性をもたらしめている存在である」ことから、「それらの事業体が、市場を通じた収益以外にも、それぞれの事業体が生み出す社会的価値に見合った『経済的リターン』を獲得する道を開く体制をとる」ことが目的とされているのである。そうした行為によって、「私たち国民、企業やNPOなどの事業体、そして政府が協働することによって、日本社会に失われつつある新鮮な息吹を取り戻すこと」が「新しい公共」確立の目的とされているのである²⁸。

この「新しい公共」が強調された背景の1つに、少子高齢社会の進展に伴う福祉関係経費の増大がある。令和元年度の国の一般会計予算を見ると、歳出部門では社会保障費が34兆593億円となっており、一般会計歳出総額101兆4571億円の33.6%、すなわち国家予算の実に3分の1強を占めているのである。また歳入部門では公債金が32兆6605億円、すなわち国の一般会計歳入総額の32.2%で、すなわち国家予算の実に3分の1弱を占めているのである²⁹。公債金を超える社会保障費支出があり、高齢者福祉や少子化対策や医療関係支出等の抑制が喫緊の課題であることは疑いない。その対策と考えられたものの1つが総合型地域スポーツクラブなのである。

それゆえ総合型地域スポーツクラブは、地域住民の健康や連携・交流等を通じた地域（コミュニティ等）の一体性や、共助を中心としたいわゆる連帯感といった意識の養成などを目的とした地域活動のコアとなり組織の1つである。それゆえ地域住民は、総合型地域スポーツクラブの運営と会員として活動への参加することが求められているのである。総合型という言葉は、多種目（○自

分のやりたい種目に、○複数の種目に）・多世代（○幼児から高齢者まで、○親子で、家族で、仲間と）・多志向（○自分が楽しめるレベルで、○自分の目的に合わせて）の3つの多様性をシンボル化したものであり、住民の多様なスポーツを通じた需要に丁寧に答えようとするものでもある³⁰。

総合型地域スポーツクラブは、受益者負担の原則に合わせて会員が支払う会費で事業経費の一部を賄うとともに、運営主体をNPO法人等がつとめることで、補助金や寄付等の受け皿となるとともに、資産の保有等に基づく運営の安定化等の確保も容認されている組織でもある。そこではクラブマネージャーとクラブハウスを核に、学校施設・廃坑施設等を定期的・継続的な拠点として利用し、定期活動（○スポーツ教室、スクール、○サークル活動（文化的活動を含む）等）、不定期活動（医師による健康相談、○指導者講習会、○スタッフ研修会）、連携・交流事業（会員の世代間の交流を図る行事やイベント、○クラブ指導者の派遣による学校授業・部活動への支援、○地域住民全体を対象としたイベント等）行うことが予定されている³¹。

こうした総合型地域スポーツクラブの活動が実践されていくことにより、元気な高齢者が増え、地域住民のスポーツ参加機会が増え、地域住民間の交流が活性化し、世代を超えた交流が生まれていくことになるのである。そうした活動の推進によって、「地域住民が主体的に地域のスポーツ環境を形成する『新しい公共』」が実現するのであり、「運動不足の解消による過剰医療費の抑制」に寄与するとともに、「学校授業・部活動への支援を通じて、コミュニティスクールへの発展」にも寄与することになるのである³²。すなわちコミュニティ活動を通じて、地域づくりや地域おこしを実践していくことが目的の1つとなっているのである。

長野県の51市町村に存在する74の地域型スポーツクラブをタイプに分析すると、表3からもわかるように、市町村の領域とは無関係に設置されていると思われるものが36のクラブ（以下「36クラブ」という）、市の区域や町村を単位として設置されているものが38のクラブ（以下「38クラブ」という）となっている。36クラブは個性的なものも多く類型化することは困難である。それに対して38

クラブは地域密着型の総合型地域スポーツクラブであり、目的や設置理由等から一定の類型化が可能となっている。

38クラブのうち、市の区域を単位とするものが10クラブ、町村を単位とするものが25クラブ、複数の市町村で設置されているものが3クラブ（1市1町が1クラブ、1町2村が1クラブ、1市2村が1クラブ）となっている。その中で、市の区域を単位として設置されている10の総合型地域スポーツクラブのうち7つのクラブは、平成の大合併かその後の合併で市の一部となった区域を単位として設置されているものである。残りのものは明治維新後から平成の大合併以前に合併した地区を単位に設置されているものである。

長野市の3つの地域密着型の総合型地域スポーツクラブのうち、平成の大合併で長野市となった旧豊野町に設置されたゆたかのスポーツクラブの区域には小さな拠点は設置されてはいないが、信州新町スポーツクラブと中条町総合型地域スポーツクラブの区域には、それぞれ信州新町住民自治協議会と中条地区住民自治協議会が設置されている。上田市のNPO法人さなだスポーツクラブの区域には、真田の郷まちづくり推進会議が小さな拠点として設置される予定となっている。

町村の総合型地域スポーツクラブを見ると、喬木村に設置されている一般社団法人たかぎスポーツクラブは、中学校区を対象とする小さな拠点阿島区とオーバーラップしていると思われる。大鹿村に設置されている大鹿村総合型地域スポーツクラブと、小谷村に設置されている小谷村総合型地域スポーツクラブは、いずれも名称は定まっていないが、中学校区を範囲として設置が予定されている小さな拠点とオーバーラップしている。なお、町村を単位に1つしか総合型地域スポーツクラブが設置されていない19のクラブは、小さな拠点とオーバーラップしている町村とほぼ類似した性格を持って設置されたものといえる³³。

小海町と南相木村・北相木村で設置しているスポーツジュレ（シュール）小海 AGGREGATE は、小海町南相木村北相木村中学校組合立小海中学校区を、松本市の今井地区と山形村・朝日村で設置している総合型クラブきらり鉢盛は、

松本市山形村朝日村中学校組合立鉢盛中学校校区を、塩尻市と辰野町で設置している北小野総合型スポーツクラブは、塩尻市辰野町中学校組合立両小野中学校校区を範囲として設置されているものである。これら三つの総合型地域スポーツクラブは、学校の授業・部活動への支援を通じて、コミュニティスクールへの発展に寄与することを目的として設置されたものといえる³⁴。

このように総合型地域スポーツクラブの多くは、小学校区あるいは中学校区を対象に設置されているものであり、もし長野県で他の都道府県と同様の規模で平成の大合併が行われていれば、それらの多くは小さな拠点と総合型地域スポーツクラブの区域が一致したと思われる。それゆえ長野県では、イギリスと対比した場合、パリッシュやコミュニティに相当すると思われる区域を対象に、小さな拠点や総合型地域スポーツクラブが設置されていることがわかるのである。

5 長野県の地域づくりの現状と将来

長野県では表4からもわかるように、77市町村のうち、川上村、南牧村、平谷村、売木村、山形村の5村を除く72市町村で、市町村の地域づくりに関する補助金等94項目を設置し、住民等を主体とした地方創生あるいは地域創生を支援している。それらの名称としては補助金、支援金、交付金あるいは支援事業等が使われている。その支給対象は非営利団体、特定任意団体、市民活動団体、地域づくり団体、自治会、コミュニティ団体、NPO法人、集落区、住民自治協議会、地区自治会連合会、区、運営協議会、地域自治組織、自治組織等様々なものが見られる。

その中で、長野市の「長野市地域やる気支援補助金」と「長野市地域いきいき運営交付金」は、長野市内に置かれた市内32地区住民自治協議会を、岡谷市の「地域サポートセンター交付金」は市内19区に置かれた自治会を、松本市の「松本市地域づくり推進交付金」は市内35地区を、安曇野市の「地域力向上事業交付金」は市内83区等を、朝日村の「地区活動府交付金」は村内34地区を対象に補助金等が交付されている。松本市と朝日村の交付金は、対象地区への定

表 4 長野県の市町村の地域づくりに関する補助金等

市 町 村	補 助 金 等 の 種 類	交 付 対 象 団 体 等	補 助 率
中 野 市	中野市中心市街地まちづくり調査研究事業補助金	市街地の非営利団体	調査研究費用：1/2以内（限度額：30万円） 調査研究の専門家派遣費用：10/10以内
	中野市活性化推進イベント支援事業補助金	特定任意団体	中心市街地に賑わいをもたらす催し物等に要する費用1/3以内（限度額：50万円）
	中野のチカラ応援交付金	市民活動団体	団体提案型事業3/4以内（限度額：30万円） 市提案型協働事業10/10以内（限度10万）
飯 山 市	飯山市輝く地域づくり支援金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	補助率7/10限度額50万円（重点テーマ該当の場合、補助率8/10限度額100万円）
山 ノ 内 町	地域活性化事業支援補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	行政区、自治会9/10（限度額：45万円） その他団体7/10（限度額：27万円）
木 島 平 村	協働のむらづくり支援金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	【ハード】 2/3以内（限度額40万円） 【ソフト】 10/10以内（限度額20万円）
野 沢 温 泉 村	野沢温泉村地域活性化支援事業補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	行政区4/5以内（限度額：30万円） 団体3/5以内（限度額：20万円）
栄 村	集落支援交付金	集落区	各集落・公民館の独自活動支援（均等割、世帯割等：予算の範囲内）
	ふるさと復興支援金	集落区（複数集落の共同体を含む）	集落の復興及び発展に寄与する事業 4/5以内（限度額：上限500万円、下限20万円）
長 野 市	ながのまちづくり活動支援事業補助金	5人以上でまちづくりを行う市民活動団体等	企画・研究部門10/10（限度額10万円） 実践活動部門（1事業当たり3回限り）
	長野市地域やる気支援補助金	市内32地区住民自治協議会	1事業、継続3回を限度とする
	長野市地域いきいき運営交付金	市内32地区住民自治協議会	複雑な計算式あり
須 坂 市	須坂市地域づくり推進事業交付金	地域で組織された地域づくり推進委員会	10/10（限度額30万円）
千 曲 市	千曲市コミュニティ振興対策事業補助金	地域づくり団体、自治会	【ハード】 原則1/2～4/5以内【ソフト】 原則1/2以内（限度額は事業により異なる）
坂 城 町	地域づくり活動支援事業	地域づくり団体、自治会	10/10以内 （限度額：自治会30万円、団体5万円）
小 布 施 町	コミュニティ振興対策事業補助金	地域づくり団体、自治会	【ハード】 1/3～3/4以内【ソフト】 1/2以内（限度額：事業により異なる）
	まちづくり活動補助金	地域づくり団体	1年目3/4以内・2年目2/3以内（限度額：300万円）・3年目以降1/2以内（限度100万円）
高 山 村	自治区施設整備等補助	自治会	1/3～3/5（限度額：10万円）
信 濃 町	地域活動支援交付金	自治会その他団体等 （区または総代の推薦が必要）	10/10以内（限度額：200万円）
飯 綱 町	飯綱町まちづくり活動支援事業	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	対象経費が5万円未満、5万円以上20万円未満、20万円以上の事業で相違
小 川 村	小川村地域づくり活動支援補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	1年目：10/10（限30万円）・2年目：7/10（限20万円）・3年目：5/10（限15万円）3年限度
上 田 市	上田市わがまち魅力アップ応援事業	自治会、地区自治会連合会、5人以上の市民で構成される市民活動団体4	10/10以内
東 御 市	東御市地域づくり活動補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	事業補助5/10～10/10（限度額：100万円） 団体補助5/10以内（限度額：5万円）
長 和 町	長和町町民手づくり事業	地域づくり団体（5人以上でまちづくり事業を行う住民組織）公共的団体（自治会他）	まちづくりに関する事業6/10（限20） 組織づくりを目的とする事業10/10（5）
青 木 村	青木村村民活動支援事業補助金	地域づくり団体	限度額：1団体20万円以内
小 諸 市	小諸市市民活動促進事業補助金	市民5人以上で構成される市民活動団体	10/10 （限度額 1回目：20万円、2回目：15万円）
佐 久 市	佐久市まちづくり活動支援金	市民5人以上で構成される市民活動団体	1/2以内（限度額：高額補助枠100万円、少額補助枠10万円）
小 海 町	集落再生支援事業	自治会	10/10（限度額：100万円）
佐 久 穂 町	区活動助成金	自治会	区活動助成金 均等割19,800円～58,500円 58区 世帯割2,400円4,200世帯
	コミュニティ提案型まち活性化事業補助金	住民5人以上で構成されるコミュニティ団体	・チャレンジ部門 ・ステップアップ部門 ・集落部門
川 上 村			
南 牧 村			
南 相 木 村	南相木村元気が出る支援金	自治会、地域づくり団体、法人、個人	【ソフト】 10/10以内 【ハード】 2/3以内（限度額：50万円）
北 相 木 村	北相木村集落活性化交付金	自治会	10/10（限度額800万円）
	地域ふれあい活性化交付金	自治会	10/10（限度額20万円）
軽 井 沢 町	軽井沢町「みんなの力でつくるまち」活動支援事業	住民5名以上で構成する団体（NPO 法人含む）	1/2以内（限度額：25万円）
御 代 田 町	御代田町まちづくり事業支援金	住民5名以上で構成する団体	1/2以内（限度額：20万円）

小さな拠点や総合型地域スポーツクラブ等を通して見た長野県の地域づくりの進展とその将来（山田） 239

立 科 町	立科町がんばる地域応援事業交付金	自治会、町内企業、おおむね町民10人以上の団体	新規団体を起ち上げての事業実施（1年目～3年目、4年目～10年目で異なる規定）
岡 谷 市	地域サポートセンター交付金	自治会（市内19区）	設置区の運営及び事業に対する補助 設置区の事業推進に対する補助
	岡谷市各区行政事務交付金	自治会	予算の範囲内で行政区へ均等割、人口割、世帯割により配分
諏 訪 市	諏訪市がんばる地域支援金	区・自治会	①ソフト事業 4/5以内（限度額30万円） ②ハード事業 3/4以内（限度額30万円）
	諏訪市区運営費等交付金	区	区運営費分（均等割、世帯割）及び回覧経費分（回覧組数割）により算定
	S U W Aを磨くまちづくり支援金	まちづくり団体等	①若者まちづくり挑戦事業（構成員の半数以上30歳未満）②輝くまち・ひと促進事業
茅 野 市	茅野市みんなのまちづくり支援事業	複数人で構成される市民活動団体	イベント・企画支援事業、スケート支援事業、協働活動支援事業に関する規定有
	地域コミュニティ活動助成金	地域コミュニティ運営協議会	10/10以内（限度額：100万円）
下 諏 訪 町	下諏訪力創造チャレンジ事業支援金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	10/10以内（限度額：原則100万円）
	下諏訪町まちづくりサポーター支援事業補助金	地域づくり団体、NPO 法人等	10/10以内
富 士 見 町	富士見町区及び集落組合振興補助金	自治会	区の振興及び活性化を図る事業／均等割り・世帯割等（限度額：年度予算の範囲内）
原 村	原村おらほうの村づくり事業補助金	地域づくり団体、自治組織等	集落行動計画策定・推進：10/10以内（限度額：50万円×5ヶ年度）その他
伊 那 市	伊那市協働のまちづくり交付金	自治組織、地域づくり団体等	10/10以内（各地域自治区へ110万円～360万円を配分）
駒 ケ 根 市	協働のまちづくり支援補助制度	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	10/10以内（限度額：50万円、原材料支援は40万円、市民団体設立支援は10万円）
辰 野 町	協働のまちづくり支援金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	【ソフト】 10/10以内 【ハード】 1/2以内（限度額：50万円）
箕 輪 町	地域総合活性化事業交付金	自治会、NPO 法人	限度額：原則20万円
飯 島 町	飯島町協働のまちづくり推進事業補助金	自治組織、地域づくり団体等	10/10以内（備品購入費は1/4以内）（限度額：20万円）
南 箕 輪 村	南箕輪村地域活動支援事業補助金	地域づくり団体	1年目：10/10以内（限度額：30万円） 2年目以降：2/3以内（限度額：20万円） （3年が限度）
中 川 村	特色ある地域づくり事業補助金	地域づくり団体、自治会	限度額：10万円（3年を限度とする）
宮 田 村	地域づくり支援事業	地域づくり団体、自治会	10/10（限度額：50万円）
飯 田 市	ムトス飯田支援事業（ムトス飯田助成金）	ムトス飯田推進委員会（地域づくり団体、自治会、NPO 法人、個人）	市：ムトス飯田推進委員会に10/10、ムトス飯田推進委員会：2つのメニューで助成
松 川 町	まつかわ町民提案型まちづくり事業補助金	3人以上の住民等で構成される団体	【ソフト】 10/10以内（限度額：30万円） 【ハード】 2/3以内（限度額：50万円）
高 森 町	元気もありもりチャレンジ支援金	5人以上の住民で構成される団体	4/10～9/10以内
阿 南 町	まちづくり事業等支援要綱	地域づくり団体・自治会	7/10（限度額：3年間で100万円1年間30万円を限度として3年間）
阿 智 村	21世紀村づくり委員会事業支援金	5人以上の住民で構成される団体	10/10（限度額：10万円）
	自治会活動支援金交付事業（モデル事業分）	自治会	10/10（限度額：40万円）
	自治会活動支援金交付事業（美しいふるさとづくり事業）	自治会	10/10（限度額：50万円）
平 谷 村			
根 羽 村	地域づくり支援金	区、洞、3人以上の住民で構成される団体	70%以内（限度額：50万円）
下 條 村	地域づくり交付金	自治会	10/10（限度額：12万～24万円）
	地域づくり特別事業支援金	区、常会、各種団体等	1/2以内（上限：20万円）
売 木 村			
天 龍 村	いきいき活動支援金	5人以上の住民で構成される団体	【ハード】 2/3以内 【ソフト】 10/10以内 【給付型】 5万円以内
泰 阜 村	地域活性化活動等助成金	地域づくり団体・自治会	生活環境の整備：8/10・イベントの開催：5/10（限度額：共に10万円）
喬 木 村	活性化創造支援金事業	地域づくり団体、自治会	【ハード】 2/3以内（限度額：50万円） 【ソフト】 3/4以内（限度額：30万円）
	地域づくりアドバイザー事業	自治会	アドバイザー招聘経費10/10以内（限度額：40万円）
豊 丘 村	自らつくる地域づくり事業交付金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	【ハード】 8/10以内 【ソフト】 10/10以内 （限度額：ハード200万円、ソフト50万円）
大 鹿 村	大鹿村地域活性化事業補助金	自治会、組合、団体等	【ハード】 2/3以内 【ソフト】 10/10以内 （年間の予算限度額：100万円）
上 松 町	上松町まちづくり交付金	地域自治組織	限度額：5万円
南 木 曾 町	地域づくり支援事業補助金	地域振興協議会	10/10以内

木 曾 町	木曾町まちづくり活動推進事業補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	①地区活性化事業②美しい村運動推進事業 ③一般事業で異なった基準を設定
木 祖 村	地域づくり活性化補助金	自治会、地域自治協議会、地域づくり団体	10/10（限度額：10万円）
	木祖村建設資材支給事業	自治会、地域自治協議会、地域づくり団体	10/10（限度額：規定なし）
王 滝 村	王滝村絆助成事業	行政区、又は地域的な協働活動を行っている団体	10/10以内
大 桑 村	大桑村地域づくり活動活性化支援補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	1 回目：10/10以内 限度額100万 2 回目：2/3以内 限度額60万 3 回目：1/3以内
	地域景観整備事業補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	1/2以内（限度額：30万円）
松 本 市	松本市地域づくり推進交付金	市内35地	35地区への定額交付（均等割＋世帯割）
	松本市地域振興事業補助金	地区関係団体、市民活動団体、企業等	補助率8/10以内 （下限100万円、上限1,000万円）
塩 尻 市	塩尻市まちづくりチャレンジ事業補助金	市民公益活動団体	体験型（トライアル）10/10内（限度10万） 発展型（ステップアップ）7/10～9/10以内
安 曇 野 市	つながりひろがる地域づくり事業補助金	市民活動団体（地域型組織・目的型組織）	1/2以内（限度額：20万円）
	地域力向上事業交付金	市内83区等	対象経費と20万円のいずれか低い額 （上限額：20万円）
麻 績 村	麻績村むらづくり活動支援事業補助金	地域づくり団体、自治会	10/10以内（ただしハード事業は2/3以内） （限度額30万円）
	ふるさと麻績村応援団助成事業補助金	地域づくり団体、自治会	10/10以内（ただしハード事業は2/3以内） （限度額5万円）
生 坂 村	生坂村絆づくり支援金	地域づくり団体、自治会	7/10以内（限度額：30万円）
山 形 村			
朝 日 村	地区活動費交付金	村内34地区	34地区への定額補助（均等割＋世帯割）
筑 北 村	筑北村協働事業支援金	地域づくり団体、自治会	10/10以内（限度額：10万円）
大 町 市	ひとが輝くまちづくり事業・花づくり活動事業	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	10/10限度額・花づくり活動事業 20万円 伝統文化の継承事業 50万円他
池 田 町	池田町元気なまちづくり事業補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	10/10（限度額：30万円）
松 川 村	松川村地域づくり活動活性化支援補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人、行政区	対象経費15万円以下の事業：10/10 対象経費15万円を越える事業：
白 馬 村	白馬村地域づくり事業補助金	自治会	1/2～2/3地域づくり事業 （限度額：30万円）
小 谷 村	小谷村むらづくり補助金	地域づくり団体、自治会、NPO 法人	【ハード】10/10（限度額：原則50万円） 【ソフト】1/2（限度額：原則15万円）
合 計	72 市 町 村 ： 94 項 目	川上村、南牧村、平谷村、売木村、山形村 5 村を除く19市・23町・30村で実施	

地域づくりハンドブックー長野県（Adobe PDF）（www.cheering-nagano.jp/.../h29community_building_hand02...） P 54－56 と正誤表を参照し作成した

額補助となっている。その他は一定の限度額を定めて交付しているところが多い³⁵。

交付対象団体では、自治会、区、地区、集落区、洞といった地縁団体等が58項目で、全体の約6割を占めている。地域づくり団体等を対象としているものは40項目、NPO法人を対象としているものは20項目である。個人や法人を対象に含めているのは2項目だけであり、多くは公益法人や法人格を有していない地縁による団体、あるいは複数（5人以上としている項目が多い）の人によって創設される団体が多い。これらは地域コミュニティに相当する区域を対象とした、住民の主体性を基に創設された団体ということになる³⁶。

こうした団体の活動については、表5にあるように優良事業の表彰を行っている。平成27年と29年の表彰項目を見ると、須坂市を除く18市の57事業、14町

の18事業、16村の17事業となっている。町と村は単数の事業が表彰の対象となっていることが多いが、市はそれぞれの市で平均3事業が表彰の対象となっている。ここにも人材や財源の地域間格差の影響が読み取れる。表彰対象項目は、「地域協働の推進に関する事業」、「保険、医療、福祉の充実にに関する事業」、「特色ある観光地づくり」、「教育、文化の振興に関する事業」、「その他地域の元気を生み出す地域づくり」、「商業の振興」、「安全・安心な地域づくりに関する事業」、「環境保全、景観形成に関する事業」、「その他（産業振興、雇用拡大）」等多岐に渡っている。実施団体も公益的な組織が多いが、一部は市町村そのものが実施主体となっているケースも見られる³⁷。

小さな拠点や地域運営組織の拡充は、長野県の現状を見ると、これからの課題といえる。小さな拠点づくりは、「中山間地等の集落生活圏（複数の集落を含む生活圏）において、安心して暮らしていく上で必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持していくために、地域住民が、自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担しながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、仕事・収入を確保する取組³⁸」である。そこでは「旧役場庁舎を公民館等に活用」、「小学校の空きスペースや廃校舎を福祉施設等に活用」、「撤退後のスーパーを集落コンビニ等に活用」、「道の駅に直売所等を併設」、「付加価値の高い農林水産物加工工場」、「集落の女性組織による6次産業化商品の開発」、「地域資源を活かした作物を栽培、道の駅で販売」、「コミュニティバス等により交通手段を確保」といったものが例示されている³⁹。

こうしたものを前提とした活動が、長野県の市町村の補助金の対象となっていることは資料からも明白である。このように小さな拠点や地域運営組織あるいは総合型地域スポーツクラブ等の設置単位は、多くの場合小学校区や中学校区と一体化したものとなっているのであり、こうしたものを総合的に活用していくことが、長野県だけではなく、日本の過疎地域における地域活性化、すなわちコミュニティ行政を実行力あるものにしていく基となるものと考えられる。それゆえコミュニティ行政を民主化していく制度の確立こそ必要不可欠な身近かな行政確立のための柱といえる。

表5 長野県の市町村の地域づくりの優良事業（平成27年、平成29年）

市 町 村	事 業 名	事 業 実 施 団 体	備 考
中 野 市	「ばら」を題材とした特産物を使った地域活性化イベント事業	公益社団法人 中野青年会議所	地域協働の推進に関する事業
	「お父さんの読み聞かせ」講演会と実践発表	おはなし♡びっくりばこ（おとこぐみ）	保健、医療、福祉の充実にに関する事業
	女性・若者の雇用促進及び就業支援、中野市の文化振興のためのシェアスペースの整備事業	結文舎ワークスラボ	その他（産業振興、雇用拡大）
飯 山 市	誰でも楽しめるトレイルに！斑尾高原トレッキングトレイルユニバーサル化事業	斑尾高原観光協会	特色ある観光地づくり
山 ノ 内 町	ふるさとの歴史・文化遺産を未来に！伝承事業	おもしろ夢倶楽部	教育、文化の振興に関する事業
木 島 平 村	あつまれむらびとプロジェクト	特定非営利活動法人 あつまれむらびと	その他地域の元気を生み出す地域づくり
野 沢 温 泉 村	日本の伝統芸能に学ぶ事業	飯水岳北地区教育長会	教育、文化の振興に関する事業
栄 村	秘境秋山郷素朴な観光おもてなし事業	信越秋山郷会	地域協働の推進に関する事業
長 野 市	長野市障害福祉サービス活用ガイドアプリ制作	特定非営利活動法人 ヒューマンネットながの	保健、医療、福祉の充実にに関する事業
	「全国高校生合同販売からはじまる長野モノづくり事業」（デパートサミット事業）	長野県商業教育研究会	教育、文化の振興に関する事業
	社会復帰・起業支援＋自分磨き・家庭生活充実応援事業	ゆめサボママ@ながの	その他地域の元気を生み出す地域づくり
須 坂 市	（大型紙芝居ですざかの昔を語ろう：H25年版）	（蔵の町すざか昔を語る会）	（教育・文化の振興に関する事業）
千 曲 市	「障害のある車椅子の子どもを持つ親のためのガイドブック」発行事業	えんがわ	保健、医療、福祉の充実にに関する事業
	千曲市森のあんず等加工品開発と販売を通じた「あんずの里」振興事業	工房アプリコ	その他（産業振興、雇用拡大）
坂 城 町	（既存施設を利用した福祉拠点施設整備事業：H23年版）	（おとわの会）	（保健、医療、福祉の充実にに関する事業）
小 布 施 町			
高 山 村			
信 濃 町	黒姫・妙高山麓大学駅伝大会	黒姫・妙高山麓大学駅伝大会実行委員会	その他（産業振興、雇用拡大）
飯 綱 町			
小 川 村			
上 田 市	外国人住民と日本人住民の野外交流・親睦イベント	上田市多文化共生推進協会	教育、文化の振興に関する事業
	真田十勇士 de 街歩き 魅力発信事業	信州上田城下町ウォーキング実行委員会	商業の振興
	食育・食農教育事業	信州うえだ農産協同組合	教育、文化の振興に関する事業
	美ヶ原高原タイムラプス事業	平谷村観光協会	その他地域の元気を生み出す地域づくり
東 御 市	健康づくり事業「プラス10 ミニッツ」「健康マイレージ」	東御市	保健、医療、福祉の充実にに関する事業
	ふれあいカフェ 地域住民の憩いの場所づくり事業	しげの里づくりの会	安全・安心な地域づくりに関する事業
長 和 町	美ヶ原トレイルラン&ウォーク in ながわ/後夜祭	美ヶ原トレイルラン&ウォーク in ながわ大会実行委員会	その他地域の元気を生み出す地域づくりに資する事業
	健康オイルで地域活性化！「ひまわり油」「エゴマ油」特産品化事業	長和町	その他（産業振興、雇用拡大）
青 木 村	（荒廃農地再生事業：H25年版）	（管社里山ひつじ会）	（環境保全・景観形成に関する事業）
小 諸 市	「なつまち」を使ったアニメコンテンツツーリズム事業	なつまちおもてなしプロジェクト	特色ある観光地づくり
佐 久 市	語りのおもてなし	佐久昔ばなし大学再話研究会	教育、文化の振興に関する事業
	〃跡部踊り念仏。の保存・伝承事業	跡部踊り念仏保存会	教育、文化の振興に関する事業
	佐久地域の生活を支える地域防災力の向上事業	長野 LP 協会佐久支部	安全・安心な地域づくりに関する事業
	星空満喫都市 SAKU BLOOM イルミネーション2014	SAKU BLOOM実行委員会	特色ある観光地づくり
	長寿の里「佐久」プロジェクト 医福祉食農連携事業	一般財団法人日本農村医学研究会日本農村医学研究所	保健、医療、福祉の充実にに関する事業
	拡大版まちゼミにより、地域協働でまちづくりを進める事業	中込商店会協同組合	商業の振興
	地域魅力再発見「より見知り探健ウォーキング」プロジェクト	特定非営利活動法人 うすだ美園	その他地域の元気を生み出す地域づくり
小 海 町	（魅力アップ小海町～井とお菓子でおもてなし～：H23年版）	（小海町）	（商業の振興）
佐 久 穂 町	（佐久穂町食・特産品開発事業：H25年版）	アンテナさくほ	（特色ある観光地づくり）
川 上 村			
南 牧 村			
南 相 木 村			
北 相 木 村			
軽 井 沢 町			

御 代 田 町	温故知新 御代田町民みんなで作る みよたかるた	NPO 法人 信州御代田ハビネスプロジェクト	教育、文化の振興に関する事業
立 科 町	(読み聞かせ推進及び町の歴史・民話の創作紙芝居製作・伝承事業：H23年度)	(立科町お話しバスケット)	(教育、文化の振興に関する事業)
岡 谷 市	市制施行80周年記念 オペラ「御柱」	公益財団法人おやか文化振興事業団	教育、文化の振興に関する事業
	ともに育ちともに生きる社会づくりを進める事業(障がい者雇用の促進 共生社会理解推進 子育て支援 仲間づくり)	特定非営利活動法人 ともぞだちプラネット	その他(産業振興、雇用拡大)
	女性が創る健康で心豊かな暮らし～薬草・絹を通じた女性の起業支援プロジェクト～	岡谷商工会議所	その他(産業振興、雇用拡大)
諏 訪 市	すわしかプロジェクト事業	すわしかプロジェクト	地域協働の推進に関する事業
	諏訪湖よさこい	公益社団法人 諏訪圏青年会議所	特色ある観光地づくり
	「上諏訪温泉朝市」実施事業	上諏訪温泉朝市の会	特色ある観光地づくり
	諏訪圏移住交流推進事業	諏訪圏移住交流推進事業連絡会	その他(産業振興、雇用拡大)
茅 野 市	諏訪圏移住交流推進事業	諏訪圏移住交流推進事業連絡会	その他(産業振興、雇用拡大)
	地域協働による複合的観光客顧客満足度向上3ヵ年計画	白樺湖景観美化推進委員会	環境保全、景観形成に関する事業
	得する街のゼミナール「まちのゼミ」	茅野商工会議所	商業の振興
	榎木の廻り舞台を活用した地域活性化事業	茅野市 泉野 榎木	教育、文化の振興に関する事業
下 諏 訪 町	山浦民謡ナンバ踊り普及及び継承事業	山浦民謡踊り保存連盟	教育、文化の振興に関する事業
	児宝安産縁結び・しもすわ関連プロジェクト事業	下諏訪温泉旅館組合	特色ある観光地づくり
	障がいがあってもだれでも生活し働いて学ぶ地域の学校づくり	八ヶ岳南の学校	保健、医療、福祉の充実に関する事業
富 士 見 町	まちミュー諏訪 フットパスの楽校事業 3	信濃路てくてく(旧まちミュー諏訪)	特色ある観光地づくり
	誰とでも楽しめるユニバーサルフィールドづくり「あなたの手は誰かの翼」	ユニバーサルフィールドづくり実行委員会	特色ある観光地づくり
原 村	(星降る里から 縄文文化発信事業：H25年版)	(一般財団法人 原村振興公社)	(その他地域の元気を生み出す地域づくり)
伊 那 市	地域の人材が地域で学び地域で活躍する風土醸成事業	(公財)上伊那産業振興会	その他(産業振興、雇用拡大)
駒 ケ 根 市	駒ヶ根市の鉄道100年記念事業	駒ヶ根市の鉄道100年地域活性化事業実行委員会	その他(産業振興、雇用拡大)
	こまち(駒街)パル	駒ヶ根商工会議所青年部	その他(産業振興、雇用拡大)
辰 野 町	(城前さくら・長寿化プロジェクト：H23年版)	(辰野ボランティア・市民活動ネットワーク運営委員会)	(環境保全、景観形成に関する事業)
箕 輪 町	お餅で地域をひとまとめ!地域戦隊もちレンジャー事業	地域戦隊もちレンジャー	地域協働の推進に関する事業
飯 島 町	米俵で飯島町を元気に!!事業	飯島町米俵マラソン実行委員会	特色ある観光地づくり
南 箕 輪 村			
中 川 村	人形芝居「切竹紋次人形」再興事業	中川人形保存会	教育、文化の振興に関する事業
宮 田 村	祇園祭の賑わいを活かし、宮田宿の再発見と交流を楽しむ事業	宮田村の景観を考える会	環境保全、景観形成に関する事業
飯 田 市	丘のみちしるべを活用した地域学習推進事業	新・丘のみちしるべ編集委員会	教育、文化の振興に関する事業
	飯田市三穂地区伊豆木人形保存継承事業	伊豆木人形クラブ	教育、文化の振興に関する事業
	森集人プロジェクト	いいだ自然エネルギーネット山法師	森林づくりと林業の振
	ようこそ、歌舞伎の世界へ 地芝居飯田公演事業	舞台芸術鑑賞事業企画委員会	教育、文化の振興に関する事業
	猿車の泉周辺一帯の整備事業	猿車の泉活性化実行委員会	特色ある観光地づくり
	飯田地域ブランド開発事業「飯田丘のまちパル」	飯田市中心市街地活性化協会	その他(産業振興、雇用拡大)
	高校生をターゲットにした地域産業の魅力向上及び企業情報発信事業	飯田精密機械工業会	その他(産業振興、雇用拡大)
松 川 町	里山整備、環境づくり事業	生東森の会	環境保全、景観形成に関する事業
高 森 町	“直虎”と“亀之丞”がつなぐ歴史浪漫の里たかもり～青葉の苗プロジェクト～事業	高森町教育委員会事務局	教育、文化の振興に関する事業
阿 南 町	(クラインガルテン新野高原交流促進事業：H25年版)	(クラインガルテン新野高原管理組合)	(その他地域の元気を生み出す地域づくり)
阿 智 村	阿智村セブンサミット事業	富士見台エコトレッキング委員会	特色ある観光地づくり
平 谷 村	相模部屋夏合宿開催事業	平谷村観光協会	その他地域の元気を生み出す地域づくり
根 羽 村			
下 條 村			
売 木 村	(うまい!うるぎ米でひっぱり隊事業：H23年版)	(売木村観光協会)	(その他地域の元気を生み出す地域づくり)
天 龍 村	(「うるとら手打ちそば」宅配事業：H23年版)	(うるとら軽微隊)	(保健、医療、福祉の充実に関する事業)
泰 阜 村	けもかわプロジェクトを通じた有害鳥獣の皮革等の活用と地域活性化事業	泰阜村	その他(産業振興、雇用拡大)
喬 木 村			

豊 丘 村	福島ハッピー大作戦2016～灯花里の祭典～事業	豊丘村	地域協働の推進に関する事業
大 鹿 村	(長寿カルタづくり～百歳からの贈り物：H23年版)	(NPO 法人 あんじゃネット大鹿)	(保健、医療、福祉の充実に関する事業)
上 松 町	「木曾のボーは100歳！」木曾森林鉄道ボードウィン号100周年記念イベント事業	上松町観光協会	教育、文化の振興に関する事業
南 木 曾 町	地元産そば需要拡大プロジェクト 事業	木曾のそば推進協議会	その他 (産業振興、雇用拡大)
木 曾 町	御嶽山麓観光再生事業2 事業	木曾町観光協会	特色ある観光地づくり
	開田高原ヘルスツーリズム推進事業	木曾町	その他 (産業振興、雇用拡大)
木 祖 村			
王 滝 村	王滝自然学校事業「おうたき やまのこキャンプ」	NPO 法人 自然科学研究所	教育、文化の振興に関する事業
大 桑 村	夜の観桜会事業	大桑元気な会	地域協働の推進に関する事業
松 本 市	「もう一度働きたい！女性のための働く準備講座」プレ・キャリアプログラム	ココノチカラ松本支部	その他 (産業振興、雇用拡大)
	児童館における体験教室・学習支援事業	特定非営利活動法人 ワークスコープ	保健、医療、福祉の充実に関する事業
	視覚障がい者と伴に走り伴に歩くことをとおして心と体の健康をめざす「しあわせ健康づくり」事業	信州 伴走・伴歩協会	保健、医療、福祉の充実に関する事業
塩 尻 市	水芭蕉公園景観及び水芭蕉保全事業	みどり湖水芭蕉の会	環境保全、景観形成に関する事業
	ホテルの光でつなぐ地域ぐるみ川普請事業	水を守る会	地域協働の推進に関する事業
安 曇 野 市	YAMAKOI (ヤマコイ) プロジェクト	AMAKOI・穂高山麓に熱気と活力をもたらす会	特色ある観光地づくり
麻 績 村	おみごと！デゴイチ修復事業	麻績村	その他地域の元気を生み出す地域づくりに資する事業
生 坂 村	21世紀のおやき作り ～粉を活かした元気な村づくり～	上生坂 夢の里山の会	農業の振興と農山村づくり
山 形 村			
朝 日 村	(家族の愛と木のぬくもりを赤ちゃんへ「ぬく森事業」：H23年版)	(朝日村)	(森林づくりと林業の振興)
筑 北 村	七年に一度「奇祭」狐の嫁入り行列文化継承事業	筑北村青柳区祭保存会	教育、文化の振興に関する事業
大 町 市	塩の道コミュニティエリア再生事業	一般社団法人縁家	教育、文化の振興に関する事業
	地域の特性を活かした自転車イベント立ち上げ事業	北アルプス山麓グランフォンド実行委員会	特色ある観光地づくり
	恋人の聖地を活用した地域の元気づくり事業	大町市定住促進協議会議	その他地域の元気を生み出す地域づくりに資する事業
	「北アルプス国際芸術祭」における地域の魅力発信事業	北アルプス国際芸術祭実行委員会	教育、文化の振興に関する事業
	八坂切久保堤欄田ふれあいパーク整備事業	農の心人をつくる会	環境保全、景観形成に関する事業
	草木染めによる地域づくり事業	信濃大町草木染め研究会	その他 (産業振興、雇用拡大)
池 田 町	池田の魅力発見、発信フリーペーパー「いけだいろ」事業	信州池田活性化プロジェクト「Maple Tree」	地域協働の推進に関する事業
松 川 村	(すずの音ホール元気づくり推進事業：H23年版)	(すずの音応援団)	(地域協働の推進に関する事業)
白 馬 村	食用ほおずきによる地域特産品づくり事業	白馬サンサン会	その他 (産業振興、雇用拡大)
	八方尾根植生回復及び高山植物保護事業	八方尾根自然環境保全協議会	環境保全、景観形成に関する事業
小 谷 村	ホテルの郷づくり事業	白馬乗鞍ホテルの会	環境保全、景観形成に関する事業
合 計	18市 (須坂市以外)・57事業 14町・18事業 16村・17事業 48市町村の91事業		

註1. 楷書部分は「地域づくりハンドブック－長野県」(Adobe PDF) (www.cheering-nagano.jp/_/h27community_building_hand02…) P54～56を参照し作成

註2. 斜体部分は「地域づくりハンドブック－長野県」(Adobe PDF) (www.cheering-nagano.jp/_/h29community_building_hand02…) P55～57を参照し作成

註3. () は「地域づくりハンドブック－長野県」平成21年版、平成23年版、平成25年版から、平成27年版と29年版に記載のない市町村の事業を1つ入れた。

註4. 記載のない町村はこうした事業をやっていないわけではない。ここに記載したものはあくまでも「地域づくりハンドブック」に記載された優良事例である。

その土台となるものの1つが住民の健康と、ともすれば失われたといわれているコミュニティの復活である。地域住民が健康の保持や増進を求めて、総合型地域スポーツクラブで活動することを通じて、住民のつながりも強化されるものと思われる。会員の世代間の交流を図る行事やイベントを通じて、地域住民間の交流の活性化や世代を超えた交流が生まれれば、コミュニティの再興を通じた地方創生や地域創生が達成されるものと思われる。平成の大合併の進捗率の低かった長野県にあっては、逆に残された小規模市町村が実質上は小さな拠点（地域運営組織）となり、合併が進展した大規模市においては、市を細分化して小さな拠点を設置し、総合型地域スポーツクラブや町内会・自治会・区会・NPO法人等を活用した地方創生・地域創生が必要といえる。長野県内の各市町村では、補助金等を通じた地域づくりの推進が行われている。

現状のように、優良事業等の表彰等を通じて、住民や地域組織の地域づくりに対するインセンティブを高め、交流人口だけではなく、移住等による定住促進も視野に入れて活動すべきである。そうした下地は十分にできていると思われることから、身近な行政の推進単位を、可能な限りイギリスのパリッシュやコミュニティに類似した民主的な地域制度に整備し、住民の主体性を活かせる新しい自治制度を拡充していくことが必要といえる。それゆえ民主的な制度や組織や手続等を整備し、住民の意思が反映されるコミュニティ自治を推進できる体制の拡充こそ、今後の地域づくりの核となるものである。

註

- 1 長野県の人口や面積は、長野県庁 HP「県政情報・資料」の各項目（<https://www.pref.nagano.lg.jp/tokei/happyou/jinkou.html>）を参照し整理した。なお、詳細は拙著「長野県の地方制度の特質」日本大学法学会『政経研究』（第55巻第4号）2019年3月を参照されたい。
- 2 平成の大合併の進捗状況は総務省 HP『地方行財政』『地方自治制度』のなかの「広域行政・市町村合併」を参照し整理した（http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chihoh/index.html）。平成の大合併の実態については拙著「市町村合併と広域行政—平成の大合併と定住自立圏の関係を中心として—」日本大学法学会『政経研究』第46巻第3号（平成21年12月20日発行）を参照されたい。

- 3 平成の大合併の長野県の進捗率は、42市町村減（35.0％）で全国36位となっている。市町村の減少率をみると、58市町村減で進捗率73.4％の長崎県が第1位で、それに続く広島県、新潟県、愛媛県、大分県、岡山県、島根県、山口県、秋田県、滋賀県、香川県の11の県で進捗率が70％を上回っている。逆に東京都と大阪府は1自治体しか減少してはいないが、1.6％で東京都が最下位に、大阪府は2.3％で46位となっている。45位は4自治体減で進捗率10.8％の神奈川県、44位は北海道と奈良県であり10％台にとどまっている。20％台は低い方から山形県、沖縄県、埼玉県が続き、30％台は千葉県、愛知県、福島県、長野県、高知県、福岡県の順になっている。このように村の減少と平成の大合併の進捗率に関連があることが認められる。
- 4 総務省は明治の大合併の結果を「町村数は約5分の1に」なったとしている。総務省HP「・市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」『地方行財政』（<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>）
- 5 井戸庄三著「明治初期の町村分合に関する二、三の問題 ―長野・山梨両県を中心として―」『人文地理』一般社団法人人文地理学会、第18巻第4号、1966年、370頁（www.jstage.jst.go.jp/article/jjhg1948/18/4/18_4.../_pdf）
- 6 井戸・前掲論文・370－371頁、382－383頁【注13】
- 7 井戸・前掲論文・364－384頁。ここで用いたものは369頁の「第4表 長野県における明治4～22年の町村数の変遷」である。
- 8 総務省前掲資料：総務省は昭和の大合併の結果を「市町村数はほぼ3分の1に」なったとしている。
- 9 井戸・前掲論文・364頁
- 10 自治省行政局振興課監修『平成6年度改訂 広域行政要覧』第一法規・平成7年3月31日169－176頁
- 11 総務省「広域連合一覧」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000480944.pdf）
- 12 長野県知事の言葉〔長野市メールマガジン「**ふれ愛ながの**」第445号（2011年1月20日配信）〕（堀内・前掲論文・81頁参照）
- 13 信濃毎日新聞2011年1月21日（堀内・前掲論文・81頁参照）長野県知事はこの当時公表された定住自立圏を前提に意見を表明しているが、長野市は現在長野地域連携中枢都市圏の連携中枢都市となって、より広域的な事務をリーダーシップをもって推進する体制を整えている。
- 14 長野県庁・前掲資料・「自治体間連携のありかた研究会 とりまとめ」、総務省・「広域行政・市町村合併」等を参照して整理した。
- 15 長野県庁HP「とりまとめ」、日本経済新聞「地域経済（長野）」2018年10月6日朝刊参照。
- 16 「まち・ひと・しごと創生法」第1条（目的）参照
- 17 官邸「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018改訂版）全体像」（www.kantei.go.jp/.../h30-12-21-sougousenryaku2018z）を参照して整理した。なお、小さな拠点の実際の数について、内閣府の「既に形成されている小さな拠点一覧」では、「市町村版総合

戦略に位置付けのある小さな拠点の形成数は、全国で1069箇所」と断ったうえで、本調査において市町村より「公表可」と回答があった箇所を掲載したとする数字は、総合戦略あり869箇所、総合戦略なし505箇所の合計1574箇所であり、また今後形成が予定されている小さな拠点は、総合戦略あり198箇所、総合戦略なし11箇所の合計209箇所となっている（内閣府「小さな拠点情報サイト」：www.cao.go.jp/regional_management）。また地域運営組織は609市町村に3071存在するとされている（総務省「地域運営組織の実態」www.soumu.go.jp/main_content/000475608.pdf）。公立の小中学校の数は文部科学省「文部科学統計要覧（平成30年版）」：文部科学省（www.mext.go.jp）を参照した。

- 18 官邸「まち・ひと・しごと創生基本方針2019について」（www.kantei.go.jp/.../r01-06-21-kihonhousin2019gaiyo）を参照して整理した。なお、第2期総合戦略の第四分野における Society5.0は、狩猟社会（Society1.0）、農耕社会（Society2.0）、工業社会（Society3.0）、情報社会（Society4.0）に続く新たな社会を指すもので、サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）であり、日本が目指すべき未来社会の姿を示す新しい概念である。
- 19 総務省「資料3 参考資料（第4回提出資料に一部追加）」（www.soumu.go.jp/main_content/000472604.pdf）1－19頁参照
- 21 長野市 HP「長野市の住民協議会」「長野市の小中学校一覧」（<https://www.city.nagano.nagano.jp/>）、長野県 HP「明治以降の長野県の市町村合併について」等を参照して整理した。
- 22 長野県内の小さな拠点と地域運営組織に関しては、内閣府「小さな拠点情報サイト」の各資料を参照して整理した。その他は表3を参照されたい。
- 23 小さな拠点と地域自治組織については、まち・ひと・しごと創生本部「小さな拠点の形成」（www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/）等を参照して整理した。
- 24 長野県企画振興部総合政策課『しあわせ信州創造プラン2.0』長野県，2018（平成30）年3月
- 25 文部科学省「『新しい公共』宣言（平成22年6月4日新しい公共円卓会議決定，www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/.../1296876.htm）」
- 26 文部科学省・前掲「宣言」
- 27 内閣府「『新しい公共』宣言」（www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-nihongo.pdf）」
- 28 内閣府・前掲「宣言」
- 29 財務省「日本の財政関係資料（令和元年6月）」（www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/.../201906.html）」
- 30 文部科学省「総合型地域スポーツクラブについて」『総合型地域スポーツクラブ』（www.mext.go.jp）」
- 31 文部科学省・「総合型地域スポーツクラブについて」

32 文部科学省・「総合型地域スポーツクラブについて」

おわりに

この論文で研究の対象とした「総合型地域スポーツクラブ」については、大学院の講義の際に、元Jリーガーであった新井辰也君と、フィンスイミングの元世界学生選手権代表で、今年度アジア選手権日本代表である清水咲希さんが修士論文の対象としており、また清水優大君も「シビック・プライド」の視点からこれを活用していたことから、彼らの協力を得て表3が作成できた。彼らの協力にこの場をかりて謝意を表わしたい。

政党組織の変容とカルテル政党論

浅 井 直 哉

1 政党組織の変容と政党研究

「カルテル政党」(cartel party) 論は、政党組織の新たな形態を説明するものとして提起された。当初、カルテル政党論は極めて理論的な内容であったが、現存する政党を対象とした実証研究においては、カルテル政党の特徴がみられるか否かという問いに関心が向けられ、政党組織そのものの分析はなされてこなかった。本稿は、当該テーマに関する先行研究において実際の政党がカルテル政党であるか否かを検証してきたにもかかわらず、分析において、なぜ政党組織の変化という点が見逃されることになったのかを明らかにする。

従来、政党は、党費や寄付を主な資金源にしており、活動や組織の規模を広げるために、より多くの党員や支持者を確保し、資金規模を拡大してきた。しかし、今日では、多くの政党が公的助成制度を通じて活動資金を獲得するようになっている。カッツ (Richard S. Katz) とメア (Peter Mair) は、この点に注目し、既存の政党がカルテル政党の特徴を示していると指摘した (Katz and Mair 1995)。

彼らの議論は、世界中で賛否を巻き起こし、政党組織の一つのタイプとしてカルテル政党は位置づけられるようになった。その後、「カルテル政党」を通過点とし、「ビジネス—企業政党」(business-firm party) や「フランチャイズ政党」(franchise party) などといった新たなタイプが論じられている (Krouwel

2012; Carty 2004)。クロウウェル (André Krouwel) によると、現存する政党には、政治的企業家が個人的な資本を投入して結成されたものがあるという (Krouwel 2012)。カーティ (R. Kenneth Carty) は、マルチレベルの視点から政党組織を捉え、同じ政党名を冠した組織であったとしても、地方ごとに異なる争点を抱えていたり、異なる文脈で政治が行われていたりする場合に、中央本部との結びつきの緩い地方支部の発生がみられると指摘し、そのような政党をフランチャイズ政党と表現した (Carty 2004)。クロウウェルやカーティの議論は、政党の資金源や中央地方関係などに注目しており、カルテル政党論との関連性を持つ。

現在の政党研究において、「カルテル政党」は政党の一つのタイプとして定着した。その意味では、現時点でカルテル政党に改めて注目する意義は乏しいように思われる。しかしながら、カルテル政党論よりも前の議論とそれ以降の議論とを見比べると、カルテル政党論には、これまでに取り扱われてこなかった論点が盛り込まれていることがわかる。

これまでの政党組織の類型においては、デュベルジェ (Maurice Duverger) による「幹部政党」と「大衆政党」という二つのタイプを出発点として、キルヒハイマー (Otto Kirchheimer) による「包括政党」の提起を経て (Kirchheimer 1966)、カツツとメアによるカルテル政党の登場へ至る系譜がみられた。近年は、既成政党の変化を念頭に置いたものではなく、ヨーロッパ諸国を中心にみられる新党をどのように捉えることができるのかに目が向けられるようになっている。影響力を持つ新党の参入により政党研究の間口が拡大し、組織的特徴の分析視角にも変化がみられるようになった。カルテル政党以前の議論とそれ以降の議論は、既成政党の変化を取り扱うものと、新党の特徴を論じるものとに二分できる。政党の変化に言及する議論のうち、政党研究において一定の定着をみたものはカルテル政党論を最後に更新されていない。

政党組織論の系譜を振り返ると、政党の変化が意識されていたことは明らかである。この点に注意が払われたのは、カルテル政党に関する理論的な議論の段階にとどまり、実際の政党がカルテル政党であるか否かに目を向けた議論に

において、政党組織の変化は見逃されてきたため、政党組織の変化がどのように進行するのか、政党をとりまく環境と組織の変化との結びつきがどのようなものであるのかといった問題は、正面からとり上げられていない。これは、カルテル政党論に残された課題であるとともに、政党組織の類型を行う際に、組織の変化を見落とす危険がある。本稿は、以下においてカルテル政党論に関する先行研究を振り返ることによって、なぜ、変化に着目した議論が進められなかったのかを論じる。

次節では、これまでに蓄積されてきた議論を振り返り、カルテル政党の特徴を再確認する。第3節では、現存の政党がカルテル政党であるか否かを検証した研究に注目して、どのような枠組みを用いて分析が行われ、どのような場合にカルテル政党の特徴が確認されると結論づけられているのかを検討する。第4節では、第2節と第3節での議論をもとに、カルテル政党論をめぐって、組織変化への視点が精緻化されなかった要因を指摘する。

2 カルテル政党の主要論点

カルテル政党は、1995年にカツとメアによって提起された政党のタイプの一つである。彼らによれば、政党は党員数の減少などといった政治的および社会的な変化によって変容し、適応を遂げ、社会—国家関係における仲介役ではなく国家機関（State of Agent）としての役割を果たすようになるという（Katz and Mair 1995）。

このような現象は、政党が国家の管理するマスメディアへ容易にアクセスできるようになった点や、主なりソースを国家から獲得するようになった点から説明される。後者の具体例として、公的助成制度の導入が挙げられる。公的助成制度は、現在までにおよそ30か国で採用されており（Biezen and Kopecký 2014）¹、今や多くの民主主義諸国に普及している。カルテル政党論において、政党が公的助成を受けることは、政党が社会との接続を断ち、国家との接続を維持するようになったものとして捉えられる。

しかしながら、クール (Ruud Koole) は、政党が今なお国家と社会を紐帯していると同時に、国家に接近していくことは新しい現象ではないと指摘している (Koole 1996: 517)。彼によれば、政党が国家の側に接近していくとしても、社会との接続を断っていることは示されないという。与党と野党は、公的助成や政治過程におけるポスト配分など、一部の政治的リソースを共有する一方で、選挙による競合関係を維持し続けている。さらに、政党が投票を通じて有権者の意思を委ねられている点を踏まえると、クールの指摘するように、政党と社会との接続が断たれたとはいえない。カッツとメアは、クールの批判を受け、政党が国家に接近したとしても、社会との離別は意味されないとして議論を修正している (Katz and Mair 1996: 527)。

ここでは、カッツとメア、あるいはクールのどちらかの議論を支持しようというのではなく、二つの議論より、カルテル政党論の特徴を明らかにする。とりわけ、国家、社会、政党の関係に注目する。クールは、国家と社会の接続が維持されているとともに、政党が社会との接続を断ちきっていないとしており、政党が国家に接近していたり、政党が国家の一部を包含されていたりすることを否定しない。彼らの議論は、政党が国家の側という公的な領域に軸足を置いているという点で、見解が一致している。政党は、選挙競合における公職者の確保を通じて公的な性格を獲得する。カルテル政党論では、このプロセスに加え、リソースを国家から獲得することによっても公的な性格を帯びることを示している。

カルテル政党は、複数の政党が結託して、政党間の「カルテル」を形成する。複数政党による共謀関係の構築は、カルテル政党の主な特徴の一つとなる。従来の政党研究において、政党は他党と政治的リソースをめぐって競合するアクターとして認識されていた。サルトーリ (Giovanni Sartori) の定義にもあるように、政治集団と政党を区別する際には、選挙競合に参加するか否かが重要視される²。カルテル政党論では、政党が選挙で競合し続けていることを前提としながらも、選挙期間以外の場面における政党間の相互作用に特徴を見出している³。政党が選挙での勝利を目指すことに変わりはないが、政党間カルテル

という指摘は、政党間の相互作用を考えるための新たな視点を示唆するものとなった。

当初、カルテル政党論では、既存の複数政党が自らの生存という共通の利益を実現するために公的助成制度を導入してカルテルを形成し、新党や小党の参入を阻害するとされていた。クールは、この点を批判しており、カッツとメアはそれを受け容れている。彼らが認識を改めたことにより、既成政党は、新党や小党が政党間競合に加わることを阻害しようとして公的助成制度の導入を押し進めたわけではないという理解が共有されるようになった。それでは、政党間カルテルはどのような場合にみられる現象なのであろうか。

カルテル政党は自らの生存を一義的な目的として設定し、それに沿うかたちで活動する。公的助成が新党や小党を排除しないとしても、政党に対して活動資金を安定的に供給するため、助成を受けとる政党とそうでない政党との間に資金的な差異が生じるのは明らかである。政党が政策決定過程において最も影響力を行使できるアクターであることを考えると、助成制度の修正やマスメディア利用に関する制限のように、自由裁量にもとづいて使用できる国家資源の総量を拡大しようとする場合に、政党間での共謀関係を確認できる。

異なるレベルにおいても、カルテル政党の特徴がみられる。政党組織の目的が変わると、組織の戦略にも変化が生じる。カッツとメアによれば、カルテルという用語は複数政党間での関係を意味しており、それだけでは政党の組織的な特徴を示すことにならないものの、政党同士の共謀関係が政党組織の内部に影響を及ぼすため、結果的に、カルテル政党を政党組織のタイプとして扱うことができるという（Katz and Mair 1995）⁴。彼らは、カルテル政党にみられる組織内部の変化として、組織の構成員間の関係の変化を挙げる。

政党組織を構成する要素の一つに党員がある。各党員は政党組織に参加するインセンティブを持っており、候補者選定過程や党首選出過程の有権者となる。一般的に、いかなる政党であっても、候補者や党首の選出過程に参加することができるのは党員に限られ、党員と非党員とは明確に区別される。しかし、カルテル政党の場合には、党員と非党員との境界が曖昧になるとともに、政党が

全ての有権者に対してキャンペーンを展開するため、政党に所属することから生まれる便益や特権的な権利が党员にもたらされにくい。カルテル政党においては、党の活動や決定へ参加するのに党员登録のような手続きを必要としない。カルテル政党論において、党员と非党员の区分は、このように曖昧化した関係が想定されている。

大衆政党モデルと異なり⁵、非党员にも党员と同様の権利が与えられるため、党员の役割と所属に対するインセンティブは低下する。一定のコストを支払ってまで党への忠誠を示そうとする有権者は減少しており、政党と支持者の関係は緩やかなものになった。有権者の判断のみで政党への接近や離脱が可能になったため、個人が政党の意思決定過程に直接参加できる環境がもたらされる⁶。その結果、地方における政党組織の力が弱まり、中央の意思決定に関与することが困難となる。

しかしながら、中央本部が地方組織を消滅させることはなく、むしろ一定の自律性を付与する。中央本部への影響力の行使は制限されているものの、地方組織は、彼らの管轄地域における課題、地方議員の候補者選定などにおいて一定の裁量権を持つことが認められている。中央本部は、自由裁量を容認する見返りとして、地方組織に対し、支持層の拡大を含めた新たな「参加」を促すことを期待している。こうして、中央—地方関係は相互自律的な関係に移行していく。カツとメアは、この点について政党組織が階序制 (hierarchy) から階層制 (stratarchy) に変化していると述べている。

彼らは、政党の内部アクターを「公職における政党」(the party in public office)、「中央本部における政党」(the party in central office)、「地方における政党」(the party on the ground) の三つの側面に分類している (Katz and Mair 1993)。カルテル政党における三つのアクターの関係は、「公職における政党」が、他の二つの側面に比べて優位に立つ (Katz and Mair 2009)。三つの側面という概念は、中央本部、地方組織に議会政党を加えたものであり、これらは、党内権力に接近する可能性がある。それに対して、クールは、政党組織の内部に連邦制化 (federalization) の傾向があると指摘している (Koole 1996: 518)。た

たとえば、地方選挙のように、地方が中心的な活動領域となる場合であったとしても、同じ政党組織であるため、国政のイメージが少なからず影響する。地方は自律性を要求するとともに、自らが望むかたちでの政策決定やキャンペーンが展開されるように、中央本部に干渉する。

ここで注目する必要があるのは、組織の構造を階層制と捉えるか連邦制化と捉えるかではなく、両者とも、地方組織に一定程度の自律性がみられると指摘している点である。地方組織は、中央本部からのコントロールを受けずに、有権者の動員や組織化といった機能を果たす。そのため、両者の間に強い結びつきはみられない。中央本部は、有権者の日常的な動員やコントロールを地方に委任している。

カルテル政党の特徴は、これまでみてきた三点に集約できる。第一に、政党が国家に接近していく点である。カルテル政党は、包括政党以前の政党と異なり、活動に必要なリソースを国家から獲得している。このとき、社会との接続が断ち切られているということは意味されない。第二に、政党間での共謀関係が挙げられる。これは、公的助成制度が新党や小党を排除するというメカニズムで生じるものではなく、既成政党に有利な制度を、既成政党自らが構築するという点から説明される。最後に、組織内部の傾向が挙げられる。カルテル政党は、組織の意思決定がトップダウン的ではなく、中央と地方がそれぞれに自律性を有しており、紐帯が緩やかな組織を持つ。

3 カルテル政党論の展開

(1) 国家と政党の接近

本節では、カルテル政党に関する先行研究において採用されている分析枠組みを整理する。まず、政党が国家にどの程度接近し、浸透しているかという点にかかわる枠組みを検討する。カルテル政党論において、政党と国家の接近とは、政党が国家にリソースを依存するという状態を意味する。すなわち、政党が国家から活動資金を提供されているという現象のみでは、政党が国家に接近

しているという特徴が示されているとはいえない。政党と国家の接近を明らかにするためには、政党が国家にリソースを依存しているか否かを検証する必要がある。では、どのような状況を依存状態として位置づけることができるのだろうか。

カルテル政党は、従来の政党よりも国家に接近したと考えられており、この点は先行研究においても示されている。デターベック（Klaus Detterbeck）によれば、ドイツの政党は、公的助成への依存と、公費から給与が支給されているスタッフへの依存が確認されるために「国営化」しているとされる。しかしながら、政党の収入における党費の割合が20～25%を占めているとともに、労働組織や企業団体の党派性が残存している場合があることから、社会との接続を喪失したとはいえない（Detterbeck 2005: 183）。デンマークにも類似の傾向がみられ、総収入に占める公的助成の割合が上昇しながらも、黨員拡大を志向する戦略を採用していたり、労働組織や企業団体の影響力が残されていたりする。クールが指摘したように、政党が社会との接続を維持したまま、国家に接近していると理解できる事例が存在する⁷。

カルテル政党は国家からリソースを調達する。公的助成を受けていたとしても、政党が活動に必要なレベルの資金を私的領域から確保しているならば、活動費を主に党費で賄っていた大衆政党の特徴に類似し、活動に必要なリソースを国家に依存しているとはいえない。したがって、政党が獲得する資金のうち、公的助成がもっとも大きな割合を占めているときに、政党が国家に対して依存状態にあると考えられる。

ヤング（Lisa Young）は、カナダの政党がカルテル政党か否かを分析した際に、政党収入における公的助成の割合が最も大きいかな否かを一つの基準とし、大きな場合をカルテル政党とした。彼女によれば、このような状況が観察されたとき、社会と政党との紐帯が弛緩したものと捉えられるという。ヤングは、カナダにおいても公的助成が実施されているが、各政党の活動費の内訳をみると、寄付金が約6～9割を占めており、カナダの政党はカルテル政党に該当しないという見解を示したのであった（Young 1998: 352）。

政党収入における公的助成金の割合という視点は、スロベニアの政党を分析したクラソベック（Alenka Krašovec）とホートン（Tim Haughton）によっても採用されている⁸。彼らによれば、各政党の年次予算における公的助成の割合は、すべての政党において60%以上であり、高いものでは95%になっているという。スロベニアの政党は、公的助成に大きく依存しており、組織の維持に際して、社会との接続よりも国家との接続が重要な要素となっている。以上の点から、彼らは、公的助成制度にもとづく分析において、スロベニアの政党がカルテル政党へと変容しつつあるとしている（Krašovec and Haughton 2011: 204）。

このように、政党は社会との接続を断ち切らないまま国家に接近しているという見方が支持されている。言い換えると、カルテル政党と判断される際には、社会から国家の側に軸足を移したのか否かが問われる。公的助成を用いて、政党が社会と国家のいずれを重視しているのかを考えると、まず、公的助成が定期的に行われているか否か、すなわち、国家から政党に対して、定期的な資金が供給される制度が存在しているか否かを確認しなければならない。選挙公営のように、期間が限定されるものでは不十分であり、あくまでも恒常的な資金源になり得る制度の有無を確認することが求められる。次に、政党の収入において、公的助成が相対的に最も大きな割合を占めているか否かを検証する必要がある。この点は、資金的なリソースにおいて、社会よりも国家に対する依存性が大きく示されるか否かを検討することを目的にしている。カルテル政党としての特徴は、公的助成という収入源が他の収入源よりも大きな割合を占めているときに示される。

（2）政党間カルテルの形成

次に、政党間カルテルの形成は、既成政党が公的助成制度を導入し、国家からのリソースを独占する現象として想定されていた（Katz and Mair 1995）。しかしながら、カルテル政党論では、公的助成制度が必ずしも新党および小党を排除するわけではないとされる。

デターベックによれば、公的助成が新党や小党の生存に有効な制度として機

能しているケースがあるという (Detterbeck 2002: 186)。これは、公的助成の受給資格が緩やかに設定されていることに起因して、新党や小党の生存が容易になる。逆に、受給資格が高く設定されている場合、新党および小党が公的助成を受けとることは困難になるため、既存政党に有利になる。したがって、公的助成制度の有無のみでは、政党間カルテルが形成されているか否かを判定することができない。

他にも、政策過程分析を通じて、政党間カルテルが形成されているか否かを検証しているものが挙げられる。これらの研究において、政党間カルテルとは、与野党を超えた複数政党による共謀関係を指す。具体的には、それらの政党が政策過程において共通した行動をとることとして認識されている。マッキヴァー (Heather MacIvor) は、政党間カルテルが形成されているか否かを判定するために、政策決定過程の分析を援用した (MacIvor 1996)。彼の分析では、政党の利己性や自己保全にかかわる領域の政策を対象として、与野党を超えた政党間協力がみられるか否かをとり扱っている。

クラソベックとホートンは、政党の利益にかかわる法案採決時の議員行動に注目した。具体的には、政党組織や選挙キャンペーン、議会における部局の設置などに関する法案採決時において、各議員がどのような投票行動をとっているかを検証している。クラソベックとホートンは、与野党を問わず、議員が法案採決時に共通した投票行動をとっており、政党間での共謀関係がみられると指摘した (Krašovec and Haughton 2011: 207)。

しかしながら、政策決定過程において与野党間の協力は珍しい現象ではなく、議員間の協調的な行動は通常政治過程において一般的なものと考えられる。カルテル政党論において、分析対象とする政策を選択する際の基準は提示されておらず、政党間の「協調」と「共謀」の区別も明確化されていない。政策過程分析を用いた判定は、政策の内容と与野党の行動パターンをどのように解釈するかによって見解が異なるため、不確実性をともなう⁹。

カルテル政党と政策の関連における別の側面として、カツツとメアは、主要政党間の政策が類似していくことも指摘している。しかしながら、この点を明

らかにすることも困難な作業となる。クールは、各政党の綱領が似通っていたとしても、政党は選挙民の代表として選挙競合を展開すると主張する（Koole 1996）。彼の見方によれば、政策の類似とは、各政党が有権者からの投票を獲得するために合理的な判断を行った結果である。すなわち、主要政党間にみられる政策の類似性が、選挙競合に起因するものであるのか、それともカルテル政党に起因するものであるのかを区別するには、それぞれの事例における政治的文脈に沿って検証される必要があり、指標の一般化は難しい。

この場合の政策分析の目的は、政党間に共通してみられる行動に焦点を当てることである。しかし、法案や政策領域によって、与党提出法案に野党が賛成する事例は珍しくない。では、どのような手続きを進めることにより、与野党間の協調が各党の判断によるものなのか、政党間カルテルの徴候であるのかの判定が可能になるのか。この点は、前項でとり上げた政党と国家の接続の強化、すなわち、公的助成制度と結びつけて考えることが有効となる。

ある野党が与党提出法案に賛同する場面がみられたとして、そのような協調的な行動が政党間カルテルによるものか否かを考えるには、その野党が助成と自主財源のどちらを主な収入源としているかに注目する必要がある。たとえ、ある野党が与党案に同意したとしても、自主財源を確保しているならば、国家への接近という基準においてカルテル政党とはみなされない。ここでは、国家への接近がみられる政党や、クラソベックとホートンのように、政党の利益や活動にかかわる政策に限定して、与野党を超えた協調関係がみられるか否かを検討することが有用となる。

(3) カルテル政党の内部の権力関係

カルテル政党内部における権力関係の特質は、中央本部と地方組織が緩やかに結びついており、それぞれが自律性を有している点にみられる。地方組織の自律性とは、地域ごとの問題解決や候補者選定を独自に行う権利を有していることとして理解される。しかし、党内においては、議会政党、すなわち公職における政党が最も権力に接近している。議会政党の優位性は、どのように測定

することが可能であろうか。

三浦まりは、日本において、民主党がカルテル政党的な行動原理を優先的に採用したため、子ども・子育て支援政策における政策転換が限定的なものにとどまったと指摘している（三浦：2013）。三浦によれば、民主党は有権者の代表機関としてではなく、国家の統治機関としての性格を強めて、政策決定を行ったという。言い換えると、子ども・子育て支援政策をめぐって、民主党は選挙対策ではなく、国家側の立場を重視した。三浦の研究は、民主党がカルテル政党であるか否かを分析するものではないが、カルテル政党論の文脈において、各党がある争点に対して示す態度に注目することの重要性を示唆している。各党の方針が党内においてどのようにまとめられたのか、党内意思決定過程を分析することで、議会政党の影響力をみることができる。

また、クラソベックとホートンは、候補者選定過程の分析を通じて、推薦権と決定権の所在について検討している。スロベニアにおいて、多くの政党は、中央本部が候補者を選抜し、地方組織や利益集団に提案するという方式を採用している。中央本部は、打診に対する地方組織からの反応を踏まえ、最終決定を行う。クラソベックとホートンは、たとえ、党員が候補者を推薦できたとしても、決定権は中央本部にあることから、候補者選定過程において最も影響力を発揮するのは中央本部であると論じた。それゆえ、議会政党よりも中央本部が強力な権限を持っており、カルテル政党の特徴はみられないと結論づけている（Krašovec and Haughton 2011: 203）。これらの先行研究に依拠すると、政党内部における優位な党内アクターは、政策の方向性を決定する際や、選挙に際しての候補者を選定する過程を分析することで特定が可能になると考えられる。

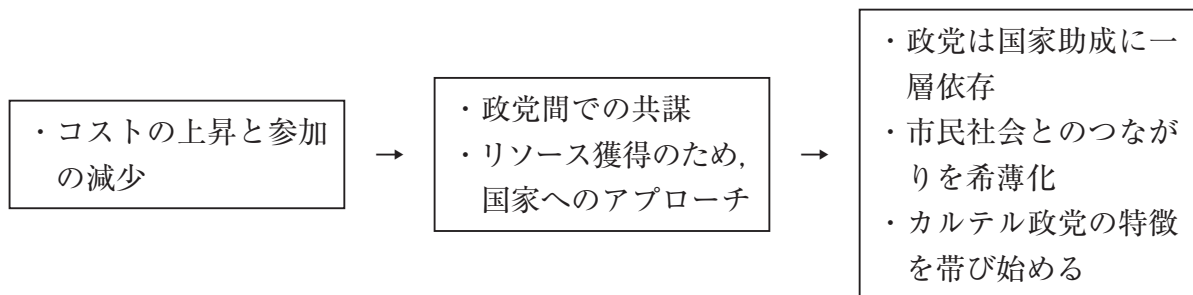
4 カルテル政党論の課題

クラソベックとホートンは、上記に挙げた三つの特徴を切り離して検証することにより、現存する政党がカルテル政党の特徴を有しているか否かについて注目した。彼らの議論からはカルテル政党に関する重要な知見がもたらされた

といえる。しかし、彼らがカルテル政党の特徴に合致しないとした点に関して、その後、議論の進展はあまりみられない。カッツとメアがいうように、政党間関係の変化が政党組織の変化をもたらすのであるならば、政党間カルテルが形成された後は、議会政党が優位な立場を獲得することになる。政党間でのカルテルが形成された結果として、政党への公的助成が始まる。これらの三つの特徴はどのように結びついているのか。組織の変化に着目した経験的な分析が進められなかった理由は、この点に注目することによって明らかになる。

ヤングは、包括政党からカルテル政党への変容を生じさせる現象がそのままカルテル政党の特徴として論じられているために、特徴同士の因果関係を説明することが困難になったと指摘している（Young 1998: 342）。そこで、ヤングは、公的助成制度の導入に論点を限定し、カルテル政党への変容を図1のようなメカニズムとして把握しようとした。

図1 カルテル政党の発生メカニズム



出所 Young, 'Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered,' p. 342.

政党変化の前段階である「コストの上昇と参加の減少」とは、選挙キャンペーンや日常的な政党活動にかかるコストが上昇することと、政党への有権者の参加が減少することを示している。これは、政党を取り巻く環境の変化を意味しており、カルテル政党をめぐる初期の議論においても論じられている。カルテル政党は、このような変化に対応するべく、主要政党間で結託し、リソースを国家から獲得できるような制度を構築する。政党は政治的および社会的変

化に対応して、まず主要政党間で共謀関係を形成し、次に公的助成制度を導入する（Katz and Mair 2009: 756）。

この過程を詳しくみると、包括政党からカルテル政党への変化は、党員数の減少や有権者の党派性の低下、マスコミュニケーションの発達などといった政治的および社会的変化を契機としている。政党は支持者の拡大ではなく、自らの組織の維持を第一義的な目標に設定する。それにともない、得票の最大化ではなく、選挙で敗北することによって生じるリスクの減少を図る。カルテル政党は、選挙競合に参加しながらも、組織を維持できる程度の勢力を確保することを優先する。その結果、政党の組織にも変化が生じる。支持拡大が最重要課題ではなくなるのにともない、地方組織の有効性が低下し、リソースの配分権を掌握する議会政党の優位性が相対的に上昇する。これは、地方組織が地方について決定権を獲得することにもつながるため、地方組織が自律性をもつことにつながる。このとき、各政党は他の政党が戦略を変更していることを十分に認識していない。カルテル政党に変化する政党は、他の政党に同調するのではなく、それぞれが独自に戦略を変更する。

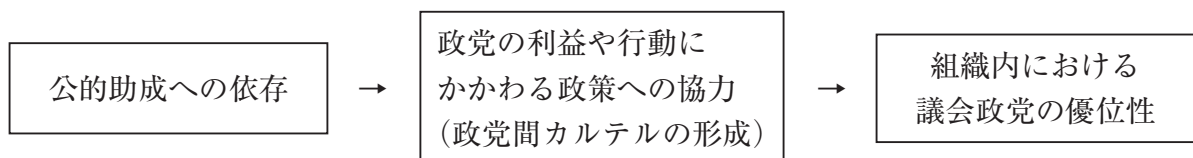
環境の変化を前にして、最初に変化がみられるのは政党内部の方針である。ただし、この時点での変化は、組織構造の変化をもたらすものではなく、新たな資金源をどこに求めるかという方向性の切り替えである。これが後の公的助成導入につながり、実際に資金的な依存に結びつく¹⁰。各党が以上のような方針転換を進めていく中で、政党は自らの利益と他党の利益が共通することを認識し、共謀することによって、均衡点となる公的助成制度を導入する。公的助成に依存する政党は、以上の過程を経ている可能性がある。

この見方は、カルテル政党に至る最終的なフェーズを公的助成への依存として捉えるものである。しかし、前節でみたように、カルテル政党の特徴が既存の政党にみられるか否かをめぐる議論において、公的助成はすでに導入されたものとしてとり扱われ、その後、さらなる政党間カルテルがみられるか否か、内部組織の権力関係はどのようなものであるのかに目が向けられていた。カルテル政党の特徴を検証するために採用されてきた枠組みは、ある政党がカルテ

ル政党に変化していく過程を分析するのではなく、ある時点において、ある政党にみられる「カルテル政党の程度」を検証している。

ある政党をカルテル政党であるとみなせるのか否か、すなわち「カルテル政党の程度」の検証には、無意識のうちに、以下のような手続きが含まれている。まず、国家との接近を測定するために、公的助成への依存度に注目することである。公的助成を主な資金源としていない場合は、国家よりも社会とのつながりの方が影響力を持っているとみなされ、カルテル政党の特徴を持たないことになる。助成への依存が高い場合は、政党同士が与野党の壁を越えて協力するような場面がみられるか否かの検証に進む。このとき、一般に起こり得るような協調ではなく、政党の利益や行動にかかわる政策における協調に焦点が限定される。通常と異なる政党間の協力関係が形成されるとき、政党間カルテルがみられるという判断に至る。第三に、議会政党同士が結託することによって、特定の政策における政党間の協力がなされるという前提から、議会政党が党内での最終的な意思決定権をもつか否かに目が向けられる。候補者選定の分析が行われるのは、議会政党が決定権をもつとすると、候補者を決定する段階においても議会政党が有力な地位にあるという推論にもとづいている。

図2 カルテル政党をめぐる事例（実証）研究の手続き



出典 筆者作成。

この過程は、カルテル政党の程度を測定する基準であり、あくまでも、対象とする政党を絞り込むものである。もともと、カルテル政党論には、政党組織の変化という視点が包含されていたが、この手順からでは変化のつながりが明らかにされない。ある政党を対象にして、カルテル政党の程度がどの程度であるのかという点に関心が集められた結果、事例研究（実証研究）において、政

党組織の変化のメカニズムの検証が困難なものになった。もちろん、カットとメアが組織変化の過程について明確な見解を示していないことも指摘しておく必要があり、この点がカルテル政党論に残された課題の一つとなる。カルテル政党論において先行研究が蓄積されてきたとはいえ、共通の理解が広範には形成されていないように思われる。

本稿は、カルテル政党論をとり上げ、経験的な研究において組織変化という論点が見逃された要因を指摘した。第一節でふれたように、昨今の研究関心は新党に向けられており、実際に、今日における新党をどのように位置づけ、どのように解釈するのかは重要な問題となる。新党が存在感を急激に増しているからといって、既存の政党が隅に追いやられ、影響力を喪失したわけではない。カルテル政党、あるいは政党、社会、国家の関係は不変のものではない (Katz and Mair 2018; 127)。そうであるならば、政党組織の変化に目を向けて、変化のメカニズムがどのようなものであるのか、政党が変化する要因とは何であるのかを今一度考えなおすことは、今後の政党研究においても欠かすことのできない論点であろう。

参考文献一覧

(日本語文献)

- 岩崎正洋 (1998) 「政党組織の諸形態：カルテル政党への系譜」 青木一能・野口忠彦・岩崎正洋編『比較政治学の視座』新評論。
- 岩崎正洋 (1999) 『政党システムの理論』東海大学出版会。
- 岩崎正洋 (2002) 『議会制民主主義の行方』一藝社。
- 岩崎正洋編 (2011) 『政党システムの理論と実際』おうふう。
- 氏家伸一 (1986) 「包括政党」西川知一編『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房。
- 岡崎晴輝・篠原新 (2010) 「二〇〇〇年定数削減法について」『法政研究』第76巻第4号, 79-103頁。
- 岡沢憲美 (1988) 『〔現代政治学叢書13〕政党』東京大学出版会。
- 小野耕二 (1998) 「シリーズ『転換期の政治変容』③ 政党の変容と政党論の展開 (上)」『法政論集』第173号, 123-170頁。
- 小野耕二 (1998) 「シリーズ『転換期の政治変容』③ 政党の変容と政党論の展開 (下)」

- 『法政論集』第174号，35-78頁。
- 小野耕二（1998）「シリーズ『転換期の政治変容』④ 現代における政治の変容」『法政論集』第176号，1-66頁。
- 河崎健（2011）「政党研究における『カルテル政党』概念形成の分析：共著者カツツとメアの視点より」『上智大学外国語学部紀要』第45巻，29-44頁。
- 阪野智一（1982）「政党政治の衰退(1)：ポスト産業社会における政治の問題状況」『六甲台論集』第29巻第3号，109-148頁。
- 佐川泰弘（2003）「フランスにおける政党組織論と『カルテル政党』」『茨城大学政経学会雑誌』第73号，45-56頁。
- 笹部真理子（2010）「政党組織論の新展開：Katz と Mair の議論を中心に」『政治学論集』第23号1-37頁。
- 白鳥令・砂田一郎編（1996）『〔現代の政治学〕シリーズ⑥ 現代政党の理論』東海大学出版会。
- 高見勝利（2001）「市民社会・国家・政党のトライアド：『カルテル政党』論争の一断面」『法律時報』第73巻第9号，97-101頁。
- 建林正彦編（2013）『政党組織の政治学』東洋経済新潮社。
- 中北浩爾（2012）『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書。
- 間登志夫（1991）『政党組織の比較研究』世界思想社。
- 浜田泰弘（2011）「政党国庫補助の政治的意義と憲法的问题：ドイツにおける政党助成の概観」『現代社会研究』第8号，63-70頁。
- 濱本真輔（2013）「政党の組織的特徴と党改革」『北九州市立大学法政論集』第40号第4号，421-451頁。
- 古田雅雄（1987）「『包括政党』をめぐる諸論議について(1)」『六甲台論集』第34巻第1号，1987年，124-140頁。
- 待鳥聡史（2015）『シリーズ日本の政治6 政党システムと政党組織』東京大学出版会。
- 三浦まり（2013）「政権交代とカルテル政党化現象：民主党政権下における子ども・子育て支援政策」『レヴァイアサン』秋号，35-56頁。
- 三浦まり（2015）『私たちの声を議会へ』岩波書店。

（外国語文献）

- Blyth, Mark and Richard S. Katz (2005) 'From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party,' *West European Politics*, Vol. 28, No. 1, pp. 33-60.
- Calise, Mauro (2010) *Il Partito personale*, Roma: Laterza & Figli. 村上信一郎訳（2012）『政党政治の終焉：カリスマなき指導者の時代』法政大学出版局。
- Carty, R. Kenneth (2004) 'Parties as Franchise System: The Stratarchical Organizational Imperative,' *Party Politics*, Vol. 10, No. 1, pp. 5-24.

- Dalton, Russel J. and Martin P. Wattenberg (eds.) (2000) *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press.
- Detterbeck, Klaus (2005) 'Cartel Parties in Western Europe?,' *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, pp. 173-191.
- Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Paris: Librairie Armond Colin. 岡野加穂留訳 (1970) 『政党社会学：現代政党の組織と活動』 潮出版社。
- Gunther, Richard, and Larry Diamond (2003) 'Species of Political Parties,' *Party Politics*, Vol. 9, No. 2, pp. 167-199.
- Katz, Richard S. (1980) *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Katz, Richard S. (2001) 'The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 7, No. 3, pp. 277-296.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (1993), 'The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization,' in Steven B. Wolinetz (ed.) (1998) *Political Parties*, London: Dartmouth, pp. 183-207.
- Katz, Richard S. (1995) and Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (1996) 'Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 525-534.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (2009) 'The Cartel Party Thesis: A Restatement,' *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4, pp. 753-766.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (2018) *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford: Oxford University Press.
- Koole, Ruud (1996) 'Cadre, Catch-all or Cartel?: A Comment on the Notion of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 507-523.
- Krašovec, Alenka and Tim Haughton (2011) 'money, organization and the state: The Partial Cartelization of Party Politics in Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, pp. 199-209.
- Krouwel, André (2012) *Party Transformation in European Democracies*, New York: State University of New York Press.
- Kirchheimer, Otto (1966) 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, pp. 177-200.
- LaPalombala, Joseph (2007) 'Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, pp. 141-154.
- Lundell, Krister (2004) 'Determinants of Candidate Selection,' *Party Politics*, Vol. 10, No. 1, pp. 25-47.
- MacIvor, Heather (1996) 'Do Canadian Political Parties Form a Cartel?,' *Canadian*

- Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 2, pp. 317-333.
- Mair, Peter (ed.) (1990) *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter (1997) *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Müller and Fritz Plasser (eds.) (2004) *Political Parties and Electoral Change*, London: Sage.
- Michels, Robert (1957) *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die Oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Neudruck der zweiten Auflage, Hersg. von Werner Conze. 森博・樋口晟子訳 (1973) 『現代民主主義における政党の社会学：集団活動の寡頭制的傾向についての研究（Ⅰ・Ⅱ）』木鐸社。
- Neumann, Sigmund (1956) *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago: University of Chicago Press. 渡辺一訳 (1958) 『政党：比較政治学的研究Ⅰ』みすず書房。
- Neumann, Sigmund (1956) *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago: University of Chicago Press. 渡辺一訳 (1961) 『政党：比較政治学的研究Ⅱ』みすず書房。
- Panebianco, Angelo (1982) *Modelli di Partit: E Potere Nei Partiti Politici*, Bologna: Societa Editrice IL Mulino. 村上信一郎訳 (2005) 『政党：組織と権力』ミネルヴァ書房。
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb (eds.) (2005) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press. 岩崎正洋監訳 (2014) 『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか：現代民主主義国家の比較研究』ミネルヴァ書房。
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party systems: A framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press. 岡沢憲英・川野秀之訳 (2000) 『現代政党学：政党システム論の分析枠組み【普及版】』早稲田大学出版部。
- Scarrow, Susan E. (2006) 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 619-639.
- Schattschneider, E. E. (1942) *Party Government*, New York: Rinehart & Company. 間登志夫訳 (1962) 『政党政治論』法律文化社。
- van Biezen, Ingrid (2005) 'On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 44, No. 1, pp. 147-174.
- van Biezen, Ingrid, and Pert Kopecký (2007) 'The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, pp. 235-254.

- van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký (2014) 'The Cartel Party and The State: Party-State Linkages in European Democracies,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, pp. 170-182.
- van Biezen, Ingrid, and Thomas Poguntke (2014) 'The Decline of Membership-Based Politics,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, pp. 205-216.
- Ware, Alan (ed.) (1987) *Political Parties: Electoral Change & Structural Response*, Oxford: Basil Blackwell.
- Young, Lisa (1998) 'Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered,' *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, pp. 339-358.

注

- 1 ビーゼン (Ingrid van Biezen) とコペツキー (Petr Kopecký) は、カルテル政党を念頭におきながら、国家と政党の関係をパターン化して分析している (van Biezen and Kopecký 2007; van Biezen and Kopecký 2014)。
- 2 サルトーリは、政党を「選挙に際して提出される公式のラベルによって身元が確認され、選挙 (自由選挙であれ、制限選挙であれ) を通じて候補者を公職に就けさせることができるすべての政治集団である」(Sartori 1976 [2000: 111]) と定義している。
- 3 彼らは、クールが選挙競合の中身に目を向けているのに対して、政党間競合が展開された後の結果に注目しているという見解を示している (Katz and Mair 1996: 530)。
- 4 カッツは、「個々の政治家の集合体と見なされ、彼らの再選欲求や戦略を反映するために構造化されている」ものとして、政党を定義している (Katz 1980: 13)。
- 5 大衆政党は固定的な支持基盤を持ち、支持者との強固な結びつきを有する。大衆政党は、支持や活動資金といった政治的資源を支持者から確保するため、他の政党モデルに比べて議会外組織の影響力が強く、党員が組織の運営に大きな役割を果たす。
- 6 カッツとメアは後者の理解を採用している。
- 7 スイスとイギリスは、政党に対する国家からの直接的な資金提供が行われていないため、カルテル政党のネガティブケースとして扱われている。
- 8 彼らは、スロベニアの政党がカルテル政党であるか否かを検証するために、包括的な分析を行っている。
- 9 もちろん、クラソベックとホートンのように、一定の基準をもって政策を分類し、対象とするものを限定することは有効なアプローチである。
- 10 Carty (2004) の他に、Bolleyer (2009) が同様の見解を提示している。

社会関係資本，経済格差，投票率との関係 都道府県データによる考察

稲 葉 陽 二
戸 川 和 成

1. はじめに

ロバート・パットナム（1993）は社会関係資本を「協調的行動を容易にすることにより社会の効率を改善しうる信頼・規範・ネットワークなどの社会的仕組みの特徴」と定義した。これは、イタリアの州政府間の効率性に関する分析であったため、読者の多くは社会関係資本はイタリアに限定された特質を論じたものと受け止めた。しかし、パットナム（1995, 2000）では社会関係資本という概念が、米国の状況を分析するうえでも重要なものであることが示され、その普遍性が示唆された。

特に、パットナム（2000）では、米国の経済社会を社会関係資本を軸に多面的に分析しており、以下のように民主主義についても示唆に富んだ指摘がなされている。

これまで「社会関係資本」と呼んできた、市民社会における自発的結社と社会的ネットワークは、二通りの仕方で民主主義に貢献する。そこには広く政治に対する「外部」効果と、参加者自身に対する「内部」効果がある。外部的には、教会や専門職組織、エルクスラブから読書グループに至る自発的結社は、政府に対する自分の利害や要求を表明し、また政治的指導者による権力の濫用から自らを守ることを可能

とする。(パットナム著／柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』 p.415)

内部的には、市民参加についての組織や、それよりフォーマル性の低いネットワークは、そのメンバーに対して、公共生活に参加するのに必要な実践的スキルと共に、協力習慣や公的精神を染み込ませていく。・・・予防的な観点からは、孤立し解き放たれた人々をターゲットとした過激派グループの餌食に陥ることをコミュニティの絆が防いでいる。過去四〇年間の政治心理学の研究が示唆してきたのは、「コミュニティ、職業、組織から離脱した人々が、極端主義の第一の支持者になっている」ということである。より肯定的には、自発的結社は社会的、市民的スキルが学ばれる場所——「民主主義の学校」——となっている。(同 p.416)

自発的結社は討議のためのフォーラムとしてだけではなく、公的生活への積極的参加といった市民的美徳を学ぶための機会としても機能する。・・・もう一つの市民的美徳は信頼性である。相互作用の反復が多い場合、責任回避やごまかしをすることがずっと少なくなることを多くの研究が示している。社会的つながりを通じて得られる第三の市民的美徳は互酬性である。・・・互酬性にはもう一つの意味がある——すなわち、民主的討論において対立する双方の側が、実現しようとしていることについて同意ができないときにさえも（またはとりわけそのときには）、十分な議論の後には相互の和解を模索するという基本原則においては合意しようとする意欲のことである。(同 pp.417-418)

しかし、同時に彼は社会関係資本が負の側面を持ち、それが民主主義に与える影響について懸念を表している。

第二の懸念は、組織の絆が利するのは、生来あるいは環境によって組織作りや自らの声を届ける能力が最も備わった者になってしまうということである。教育水準、財産、地位、またその利害コミュニティの仲間との密接なつながりを持つ人々は、教育

水準の低い、貧しい、つながりの乏しい人よりも、多元主義の下ではずっと政治的な利益を得る可能性が高い（29）。われわれの言葉では、社会関係資本は自己強化的であり、取引に使える蓄積をすでに持っている者を最も利する。（同 pp.418-419）

政治的討議への参加が減っている——民主的討論において発せられる声がますます少なくなる——としたら、われわれの政治はますます感情むき出しで、バランスの欠けたものになるだろう。大半の人が会合をさぼるようなとき、残された者はさらに極端になりやすい。（同 p.421）

すなわち政治的な極にいる米国人は市民生活への関わりが深く、一方で穏健派はドロップアウトしやすいということである。収入、教育、都市規模、宗教、年齢、性別、人種、職業、婚姻状態、子どもの有無といった標準的な人口統計学的特性全てを統制すると、自身を「非常に」リベラルもしくは「非常に」保守的であるとする米国人は、穏健な意見を持つ他の市民と比べたときに公的集会への出席、議会への投書、地域の市民組織への積極参加、教会出席までもが多い傾向がある。（同 p.421）

皮肉なことに、自分の政治的立場を中道や穏健派とする米国人がますます多くなっているのに、イデオロギー的スペクトル上の両端の極端派が、会合に出席し、投書をし、委員を務めるといった者に占める割合をますます増やしているのである。米国の草の根市民生活において、極端な立場が次第に支配的になる一方で、穏健な声が沈黙に落ち込みつつある。この意味において、市民参加の低下は、建国者たちの案じた「徒党」という古典的問題を悪化させるものである。（p.422）

パトロネージ
情実的政治は結束型社会関係資本に基づくことがしばしばである。それは政府の非効率性を導き民族的対立を強化する可能性があるが、一方で政治動員においては非常に効率的であることが多い。（同 p.427, 注50）

後半部分の懸念については、パットナムを批判していたエリック・アスレイナー¹の『腐敗、不平等と法の支配』（Uslaner 2008＝邦訳2011）でも共有されて

いる。アスレイナーはパットナムの視点に加え、経済的不平等も取り入れ、不平等が信頼の毀損を通じて腐敗を生み、それがまた不平等を激しくするという「不平等の罠」の仮説を提示している。不平等が存在すると、人々は自分達の仲間内だけを信頼し、自分達のグループ外の人々は信頼しなくなり、社会全般に対する一般的信頼が壊れる。それどころか、グループ外の人々を騙すことにさえ道徳的痛痒を感じなくなる。そして、さらに腐敗がまた不平等を拡大させる。つまり、不平等→信頼の喪失→腐敗→不平等の一層拡大、という「不平等の罠」が生まれる、としている。

本稿では、上記のパットナムとアスレイナーの論考に基づき、社会関係資本について都道府県別では十分なサンプル数が得られないデータ制約から、実証が不完全であった社会関係資本について新たに2015年に実施された滋賀大学・内閣府調査データ（N=23883）を用いて、かつ経済格差については総務省の納税データから納税者ベースでの市町村別ジニ係数を独自に算出し、社会関係資本、経済格差と民主主義の最も基本的な指標である国政選挙投票率との関係を検討する。

2. 本稿のリサーチクエスションと暫定的仮説

前節で紹介したパットナムの前半部分によれば、社会関係資本は民主主義に対して正の影響を持つように思われる。市民社会における自発的結社と社会的ネットワークは、市民が政府に対する自分の利害や要求を表明し、また政治的指導者による権力の濫用から自らを守ることを可能とし、かつそのメンバーに対して、公共生活に参加するのに必要な実践的スキルと共に、協力習慣や公的精神を染み込ませていく社会的、市民的スキルが学ばれる場所——「民主主義の学校」——となる。さらに、公的生活への積極的参加といった市民的美徳を学ぶための機会としても機能する。そして、信頼性と互酬性までも涵養する、という。

しかし、パットナムの後半部分とアスレイナーの「不平等の罠」仮説は、社

会関係資本が必ずしも民主主義に対し正の影響を持つとは限らないということを示唆しているように思われる。「組織の絆が利するのは，生来あるいは環境によって組織作りや自らの声を届ける能力が最も備わった者になってしまうということである。教育水準，財産，地位，またその利害コミュニティの仲間との密接なつながりを持つ人々は，教育水準の低い，貧しい，つながりの乏しい人よりも，多元主義の下ではずっと政治的な利益を得る可能性が高い。われわれの言葉では，社会関係資本は自己強化的であり，取引に使える蓄積をすでに持っている者を最も利する」，という記述は社会関係資本の偏在も民主主義には負の影響を持ちうるということであり，それにさらに経済格差を導入したアスレイナーの「不平等の罠」仮説は，仲間内の結束ばかりが強化され，世間全体の利益をないがしろにして，グループ内のみの利益を図るために政治を利用するということであろう。政治家が自分の再選可能性を最大にするためや，役人が自己の属する組織の拡大にはしり，いずれも公益をないがしろにするようなケースであろう。

つまり，社会関係資本は民主主義に対しては，正の効果と負の効果の両面がありうるように思われる。本稿では，経済的不平等が民主主義に対して正負どちらの効果が強いのか，民主主義の端的な成果である投票率を用いて実証を試みる。

本研究における暫定的な仮説は以下のとおりである。

仮説1 経済的不平等は一般的信頼を毀損するが，仲間内の特定化信頼は強化し，投票率を高める。

仮説2 一般的信頼が高い者は投票率が高い。

仮説3 ウェブ上の交流は投票率を高める。

3. 分析

3-1 データ

被説明変数：平成29年衆議院選挙比例代表都道府県別投票率（総務省自治行

政局選挙部「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」)

表 1 因子分析に用いる変数まとめ：ソーシャル・キャピタル要因

		値名
認知的	信頼(1)一般的信頼_逆転	1. わからない 2. 注意するに越したことはない 3. 1と3の中間 4. ほとんどの人は信頼できる
	信頼(2)居住地域_逆転	1. わからない 2. 注意するに越したことはない 3. 1と3の中間 5. ほとんどの人は信頼できる
	信頼(3)旅先_逆転	1. わからない 2. 注意するに越したことはない 3. 1と3の中間 6. ほとんどの人は信頼できる
	信頼(4)災害時_逆転	1. わからない 2. 注意するに越したことはない 3. 1と3の中間 7. ほとんどの人は信頼できる
構造的	交流(2)近所づきあい_人数_逆転	1. つきあいは全くしていない 2. あいさつ程度の最小限のつきあいしかしていない 3. 日常的に立ち話をする程度のつきあいはしている 4. 互いに相談したり日用品の貸し借りをするなど、生活面で協力し合っている人もいる
	交流(1)近所づきあい_程度_逆転	1. つきあいは全くしていない 2. あいさつ程度の最小限のつきあいしかしていない 3. 日常的に立ち話をする程度のつきあいはしている 5. 互いに相談したり日用品の貸し借りをするなど、生活面で協力し合っている人もいる
	交流(4)親戚親類つきあい_頻度_逆転	1. つきあいは全くしていない 2. あいさつ程度の最小限のつきあいしかしていない 3. 日常的に立ち話をする程度のつきあいはしている 6. 互いに相談したり日用品の貸し借りをするなど、生活面で協力し合っている人もいる
	団体：市民団体(2)頻度	0. なし 1. 年に数回程度 2. 月に1回程度 3. 月に2～3回程度 4. 週に1回 5. 週に2～3回 6. 週に4回以上
	団体：地縁的活動(2)頻度	0. なし 1. 年に数回程度 2. 月に1回程度 3. 月に2～3回程度 4. 週に1回 5. 週に2～3回 6. 週に5回以上
	団体：経済団体(2)頻度	0. なし 1. 年に数回程度 2. 月に1回程度 3. 月に2～3回程度 4. 週に1回 5. 週に2～3回 6. 週に6回以上
	団体：趣味・娯楽(2)頻度	0. なし 1. 年に数回程度 2. 月に1回程度 3. 月に2～3回程度 4. 週に1回 5. 週に2～3回 6. 週に7回以上
	交流(3)友人知人つきあい_頻度_逆転	1. つきあいは全くしていない 2. あいさつ程度の最小限のつきあいしかしていない 3. 日常的に立ち話をする程度のつきあいはしている 4. 互いに相談したり日用品の貸し借りをするなど、生活面で協力し合っている人もいる
	SNS(1)利用有無_逆転	1. わからない 2. 利用していない 3. 利用している

出所) 筆者作成

説明変数：

社会関係資本 (SC)

内閣府が、2015年2月6日から17日に実施した「ソーシャル・キャピタルに関する意識調査(市民)」(N = 23883)²のSC関連13設問(表1)について、個票データを用いて探索的因子分析を実施、最尤法、プロマックス回転により4因子を抽出した(表2)。第1因子を信頼、第2因子をつきあい、第3因子を団体参加、第4因子をSNS利用と命名した。第1因子は信頼に関し社会全体、居住地域、旅先、災害時の4つの場合について尋ねたものであり、第2因子は近所づきあいの人数、程度、親戚親類つきあいの頻度であり、第3因子は市民団体、地縁的活動、趣味・娯楽サークルなどへの参加である。第4因子はSNSの利用の有無を含んでいるのでSNS利用としたが、SNS利用に加え友人知人とのつきあい頻度をも含んだ因子となっている。

因子分析で得た個票ベースの因子得点の都道府県別平均値を用いる。なお当該アンケート調査はその内容・実施方法の倫理面からの妥当性について，内閣府・滋賀大学が共同で主宰した「地域活動のメカニズムと活性化に関する研究会」にて検討されたのちに実施されたことを確認している。

表2 探索的因子分析まとめ（パターン行列結果）

精度	N		21293	
	KMO 値		0.815	
	近似 x 2		75305.67	
	累積寄与率 ^(注1)		46.511	
区分	因子			
	1	2	3	4
	信頼	つきあい	団体参加	SNS 利用
信頼(1)一般的信頼 _ 逆転	0.862	−0.040	0.013	0.032
信頼(2)居住地域 _ 逆転	0.779	0.108	−0.007	−0.032
信頼(3)旅先 _ 逆転	0.757	−0.043	0.003	0.009
信頼(4)災害時 _ 逆転	0.723	0.008	−0.007	0.007
交流(2)近所づきあい _ 人数 _ 逆転	−0.016	0.876	0.019	−0.234
交流(1)近所づきあい _ 程度 _ 逆転	0.031	0.778	−0.003	−0.163
交流(4)親戚親類つきあい _ 頻度 _ 逆転	0.011	0.406	0.000	0.191
団体：市民団体(2)頻度	0.010	−0.121	0.759	0.071
団体：地縁的活動(2)頻度	−0.037	0.222	0.522	−0.040
団体：経済団体(2)頻度	0.006	0.014	0.283	0.031
団体：趣味・娯楽(2)頻度	0.040	0.044	0.236	0.173
交流(3)友人知人つきあい _ 頻度 _ 逆転	−0.016	0.409	0.001	0.726
SNS (1)利用有無 _ 逆転	0.011	−0.121	0.038	0.183
回転後の負荷量平方和 ^a	2.774	2.520	1.534	1.010
分散の%	22.234	12.593	6.857	4.827

因子相関行列

	1	2	3	4
1 信頼				
2 つきあい	0.369			
3 団体参加	0.195	0.455		
4 SNS 利用	0.112	0.343	0.117	

因子抽出法：最尤法

注1) 分散に占める抽出後の負荷量平方和の累積比率(%)を示す

社会経済要因

ジニ係数を除き、2015年国勢調査による。ジニ係数は、市町村別総務省納税データ（総務省）より、西川雅史氏、宮下量久氏が算出した市町村別ジニ係数を各都道府県人口における各自治体の人口比率をウェイトとした値を都道府県別ジニ係数とした。

政府要因

「実質収支比率」：2015年度『都道府県・市区町村のすがた（社会・人口統計体系）』（<https://www.e-stat.go.jp/regional-statistics/ssdsview/prefectures>, 令和元年8月27日アクセス）

「生活満足度」：内閣府「ソーシャル・キャピタルに関する意識調査（市民）」Q29 「あなたは、現在のご自身の生活に満足していますか。当てはまるもの1つを選んでください。」の回答を用いて、都道府県別に集計するにあたり、回答選択肢のうち「1 非常に満足している」「2 満足している」の合計件数の全体に占める比率を用いている。

表 3 分析対象データの記述統計

	記述統計量				
	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
H29衆議院選挙比例代表投票率	47	46.46	64.05	54.91	4.01125
生活満足度（逆転）	47	37.8	50.8	45.70	3.1906
FAC 1_信頼	47	-0.18	0.15	0.02	0.07167
FAC 2_つきあい	47	-0.14	0.22	0.05	0.09007
FAC 3_団体活動	47	-0.10	0.20	0.02	0.06859
FAC 4_SNS 友人	47	-0.11	0.11	0.00	0.05647
ジニ係数2016（市区町村）注	47	0.294	0.402	0.325	0.22600
総人口【人】	47	573441	13515271	2704143.51	2728692.69
65歳以上人口【人】	47	169092	3005516	712030.66	637571.39
昼夜間人口比率【%】	47	88.90	117.80	99.22	4.12
世帯数【世帯】	47	216894	6701122	1137206.06	1266557.60
一般世帯数【世帯】	47	216244	6690934	1134719.09	1264474.05
住民基本台帳世帯数（日本人）【世帯】	47	231303	6555980	1177960.49	1268360.53
核家族世帯数【世帯】	47	114842	3200889	633073.15	674146.57
単独世帯数【世帯】	47	63773	3164675	391870.68	536834.59
課税対象所得【千円】	47	624007768	28390831787	3908892989.21	5098089565.93
財政力指数（都道府県財政）	47	0	1	0.49	0.19
実質収支比率（都道府県財政）【%】	47	0.10	6.30	1.40	1.25
経常収支比率（都道府県財政）【%】	47	81.50	99.80	94.07	3.14
一般財源（都道府県財政）【千円】	47	214722442	5439117939	665823043.19	805132759.31
実質公債費比率（都道府県財政）【%】	47	1.30	20.60	13.52	2.98
自主財源額（都道府県財政）【千円】	47	111292170	6374458369	618508526.47	948818493.33
65歳以上人口比率	47	19	33	0.28	0.03

（出所）2015年国勢調査，2015年度『都道府県・市町村別のすがた（社会・人口統計体系）』

注）ジニ係数は市町村別総務省納税データ（総務省）より，西川雅史氏，宮下量久氏が算出した市町村別ジニ係数を各都道府県人口における各自治体の人口比率をウェイトとした値を都道府県別ジニ係数とした。

生活満足度：内閣府調査（2015），

FACT 1_信頼から FACT 4_SNS 友人：内閣府調査（2015）より筆者作成。

分析対象データの記述統計は表 3 のとおりである。主要指標の最小値，最高値となった都道府県はそれぞれ次のとおり。投票率，徳島県（46.64%），山形県（64.05%），生活満足度，愛媛県（37.8%），愛知県（50.8%），ジニ係数，山形県（0.294），東京都（0.402），65歳以上人口比率，沖縄県（19.4%），高知県（32.5%）。

3-2 分析手法

OLS 平成29年衆議院選挙比例代表都道府県別投票率を被説明変数，社会関

係資本4要因, 所得に関するジニ係数を含めた社会経済要因および政府要因を説明変数変数として, 信頼, つきあい, 団体参加, SNS利用の4つのソーシャル・キャピタル要素を逐次投入し, モデル1 信頼, モデル2 つきあい, モデル3 団体参加, モデル4 SNS利用とした。

4. 結果

ソーシャル・キャピタル要素は, 信頼以外はつきあい, SNS利用で10%水準で統計的に有意となったが, SNS利用の符号条件は負となった(表4)。つきあいの構造的ソーシャル・キャピタルは投票率を高める方向につながりがみられるが, 信頼(認知的ソーシャル・キャピタル)は投票率と無関係であった。また, ネット空間上の構造的ソーシャル・キャピタルであるSNS利用は投票率と負の対応がみられた³。SNS利用をしている者で友人とのつきあいの頻度が高い者は投票率が低いのかもしれない。

また, 所得格差をあらわすジニ係数は1%水準で有意であり, 符号条件はマイナスであることから, 所得格差が高い都道府県ほど, 投票率は低い。

表4 OLS 結果まとめ（被説明変数：平成29年衆議院選挙比例代表都道府県別投票率）

	Model 1 β 係数	Model 2 β 係数	Model 3 β 係数	Model 4 β 係数
統制要因				
ジニ係数（単位：市区町村）	-0.659***	-0.625***	-0.650***	-0.684***
65歳以上人口比率	-0.154	-0.300	-0.171	-0.156
生活満足度（%）	0.176	0.183	0.220	0.224
実質収支比率	0.072	0.091	0.127	0.116
ソーシャル・キャピタル要素				
信頼	0.109	0.309*	0.212	-0.231*
つきあい				
団体参加				
SNS 利用				
定数	88.500	91.454	85.782	87.255
N	47	47	47	47
精度 Adj.R ²	0.259	0.314	0.295	0.307
F	4.209	5.208	4.841	5.077

注）定数は β 係数の結果を表記，***： $p<0.01$ ，**： $p<0.05$ ，*： $p<0.10$

5. 考察

前節の結果は第2節で述べた仮説，リサーチクエスションとどのように結びつくのであろうか。まず，経済的格差の拡大が低投票率と対応しており，しかも身近な人々とのつきあいが高投票率と対応している点は，パットナムの懸念やアスレイナーの不平等の罨仮説とも整合している。格差の拡大は身近な人々の親交を深める特定化信頼を促進して，自分達の身近な人々の利益を図るために投票するというロジックと矛盾しない。

その一方で，信頼や団体参加などの社会関係資本は投票率とは無関係という結果は，パットナムの社会関係資本と民主主義との間の好循環説を否定しているようにみえる。

また，SNS 利用と友人知人との親交が低投票率と有意に対応している点は，パットナムの社会関係資本の毀損の一つはテレビ視聴の長時間化にあるとする説の延長線上にあるように思われる。

ただし、本稿の冒頭で取り上げた、パットナムの社会関係資本と民主主義との好循環は本来ありうる理想を提示したものであり、政策課題としては十分意義がある。社会関係資本の中の認知的な部分、一般化信頼や互酬性は教育によっても醸成されること⁴、経済格差の拡大が社会関係資本への悪影響を与える⁵こと、についてもさまざまな研究によって明らかにされている。したがって、本稿の結果は、社会関係資本、特に認知的なそれを、経済格差の是正と教育によって醸成することの必要性を示唆しているとも解釈できよう。

6. 本分析の課題とまとめ

分析に用いた標本数は23883であり、本邦で実施された全国規模の社会関係資本調査としては過去最大規模であり、WEB調査であることのバイアスの有無についての検定をクリアすれば、日本全体の社会関係資本を推計するには十分な規模がある。しかし、都道府県単位では、人口が57万人と47都道府県中最も低い鳥取県でも、標本数は110に過ぎず、十分な代表性を持っていない。また、格差を分析する際に重要な仲間内の信頼である特定化信頼について、内閣府調査ではそもそも尋ねていない。OLSによる分析も、クロスセクションのデータを用いており、変数間の複雑な関係を十分にとらえているとは言い難い。したがって、本稿の分析は、OLSによる予備的分析であり、変数間の関係を示唆してはいるが、この結果をもって断定できるものではない。

しかし、予備的な考察としては、経済格差は投票率を下げ、認知的な信頼や団体参加は投票率に無関係であり、近所や親戚などの比較的身近な人々とのつきあいが投票率を上げるという結果は、パターンリズムが都道府県単位でみた国政選挙でも垣間見えるという解釈も可能であろう。また、SNS利用と友人知人とのつきあい頻度が高いと投票率は低いという点は、若年層との行動パターンとも整合しているようにみえる。さらに敷衍すれば、本稿の結果は、社会関係資本、特に認知的なそれを、経済格差の是正と教育によって醸成することの必要性を示唆しているとも解釈できよう。

謝辞

本稿は平成29年度法学部研究費〔学術研究費（共同研究費）〕の成果の一部です。また，社会関係資本データは内閣府より個票データの提供を受けて筆者が算出したものであり，市町村別所得ジニ係数は，総務省よりデータの提供を受けて文科省科学研究費補助金挑戦的研究（開拓）（課題番号17H06195，研究代表者稲葉陽二）の一部として西川雅史氏，宮下量久氏により作成されたものです。ここに記して謝意を表します。

参考

- 稲葉陽二（2016a）「第Ⅰ部 学術的有効性と政策的含意」稲葉陽二，吉野諒三著『ソーシャル・キャピタルの世界』ミネルヴァ書房，1-179.
- 稲葉陽二（2016b）「社会関係資本，経済的不平等と不正許容度—不平等の罣は存在するか」『経済社会学会年報』38，pp.95-108.
- 稲葉陽二（2019）「第4章 不平等の罣と「中流」の消滅—ソーシャル・キャピタルのダークサイドと市民社会」辻中豊・山内直人編著『ソーシャル・キャピタル叢書第5巻 ソーシャル・キャピタルと市民社会・政治』ミネルヴァ書房，pp.97-139.
- 岡田陽介（著）（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。
- 金井利之（編著）（2019）『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治』第一法規。
- 河田潤一（2017）『ソーシャル・キャピタルの政治学—民主主義を編む』法律文化社。
- 田村哲樹（2015）「ソーシャル・キャピタルと熟議民主主義」坪郷實（編著）『福祉 + α ⑦ ソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房，pp.42-51.
- 坪郷實（編著）（2015）『福祉 + α ⑦ ソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房。
- 露口健司（2016）「キー・コンピテンシーが社会関係資本の醸成に及ぼす効果—学習の社会的成果についての検討—」愛媛大学教育学部紀要第63巻13-29.
- 福岡県小学校長会（編）（2016）『福岡県小学校長会実践事例集Ⅱ 社会に開かれた学校経営の展開』ぎょうせい。
- 柳瀬昇（2015）『人文・社会科学叢書203 熟慮と討議の民主主義理論—直接民主制は代議制を乗り越えられるか—』ミネルヴァ書房。

Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. (= 2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT出版)

Putnam, R.D. (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of*

Democracy, 6(1), pp.65-78.

Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (=2006, 柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房。)

Uslaner, E.M. (2008) *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*, Cambridge University Press. (=2011, 稲葉陽二訳『不平等の罣—腐敗・不平等と法の支配』日本評論社。)

注

- 1 ただし、アスレイナーは本稿で引用したパットナムの指摘の前半部分については批判的である。アスレイナーによれば、パットナムは社会全体に対する信頼である一般的信頼と、特定の個人や組織に対する信頼である特定化信頼を混同しており、信頼がボランティア活動など団体活動への参加によって培われるとしている点について批判している。アスレイナーは『信頼の道徳的基礎』で、社会に対する信頼である一般的信頼は、幼少期、親たちから受け継ぐものであり、単にクラブなどの団体活動にせいぜい週数時間参加したからといって醸成されるものではないとしている。これはクラブなどの団体活動への参加に大きな意義を見出しているパットナムの主張を真っ向から否定するものである。さらにパットナムは信頼醸成の背景には効率的に機能する制度的要因、たとえば健全な民主主義があるとしているのに対し、アスレイナーはそうではないという。民主主義へ移行した旧ソ連諸国は、むしろ信頼が毀損しているし、建国以来民主主義であるアメリカでも南部は信頼が薄い。また、同時に、アスレイナーはこの議論をさらに信頼と腐敗との関係に敷衍して、民主主義や民主化がかならずしも腐敗を減少させるものではないとしている。民主主義のアメリカでも南部や都市部では常に政治腐敗が存在しているし、逆に民主主義国家ではないシンガポールや香港では腐敗がみられないではないかという。民主主義だからといって必ずしも信頼が醸成されとは限らないし、腐敗が防げるというわけでもないというのがアスレイナーの主張であり、ここでもパットナムとは相容れない。
- 2 回答者の属性に関する記述統計と都道府県別有効回答数については付表1，付表2を参照。
- 3 分析対象変数間の相関は付表3を参照。
- 4 社会関係資本を被説明変数，教育を説明変数とする研究については露口（2016），実践的な考察については福岡県小学校長会（編）（2016）を参照。
- 5 本稿のはじめに紹介した Uslaner（2018）は、不平等が社会関係資本の重要な構成要素の一つである一般的信頼（社会全般への信頼）を毀損つまり、格差の拡大は社会関係資本の一部を壊すとしている。このほか、稲葉（2016a p149）は、日本における郵送法全国調査（2010年と2013年の2回にわたり筆者が実施）のデータと市町村納税データから作成した市町村別所得ジニ係数を含めたパス解析を実施し、所得ジニ係数と社会関係資本との間に負の関係、つまり所得格差が拡大すると社会関係資本が毀損することを実証している。

付表1 内閣府「ソーシャル・キャピタルに関する意識調査」回答者の属性

		N	平均・構成比（％）	標準偏差ほか	範囲
性別	男性	12,061	50.5		
	女性	11,822	49.5		
年齢	15～19歳	253	1.1		
	20～24歳	695	2.9		
	25～29歳	1,531	6.4		
	30～34歳	2,287	9.6		
	35～39歳	3,242	13.6		
	40～44歳	2,252	9.4		
	45～49歳	2,199	9.2		
	50～54歳	1,971	8.3		
	55～59歳	1,644	6.9		
	60～64歳	3,583	15.0	最頻値	
	65～69歳	2,577	10.8		
	70歳以上	1,649	6.9		
居住形態	持家（一戸建て）	13,972	58.5	最頻値	
	持家（集合住宅）	3,497	14.6		
	民間の借家（一戸建て、集合住宅）	4,578	19.2		
	給与住宅（社宅、公務員住宅）	355	1.5		
	公営の借家	1,072	4.5		
	借間、下宿	212	0.9		
	住み込み、寄宿舎、独身寮など	91	0.4		
	その他	106	0.4		
最終学歴	小中学校	689	2.9		
	高等学校	7,760	32.5		
	専修学校、各種学校	2,273	9.5		
	高専、短期大学	2,984	12.5		
	大学	9,025	37.8	最頻値	
	大学院	988	4.1		
	その他	164	0.7		
世帯年収	200万円未満	2,334	9.8		
	200～400万円未満	5,322	22.3	最頻値	
	400～600万円未満	5,209	21.8		
	600～800万円未満	3,157	13.2		
	800～1000万円未満	1,865	7.8		
	1000～1200万円未満	915	3.8		
	1200万円以上	1,069	4.5		
	わからない	4,012	16.8		
雇用形態	自営業、またはその手伝い	10	9.6		
	民間企業・団体の経営者、役員	3	2.6		
	民間企業・団体の勤め人	28	28.5	最頻値	
	公務員・教員	4	3.8		
	臨時・パート勤め人	12	12.4		
	学生	3	2.6		
	無職	17	16.9		
	専業主婦・主夫	22	21.8		
	その他	2	1.7		

（出所） 内閣府「ソーシャル・キャピタルに関する意識調査」

付表 2 都道府県別有効回答数

北海道	1011
青森県	266
岩手県	257
宮城県	448
秋田県	209
山形県	222
福島県	389
茨城県	558
栃木県	379
群馬県	377
埼玉県	1327
千葉県	1151
東京都	2413
神奈川県	1657
新潟県	463
富山県	205
石川県	223
福井県	149
山梨県	164
長野県	421
岐阜県	383
静岡県	699
愛知県	1388
三重県	351
滋賀県	268
京都府	491
大阪府	1624
兵庫県	1007
奈良県	272
和歌山県	192
鳥取県	110
島根県	134
岡山県	382
広島県	533
山口県	277
徳島県	145
香川県	190
愛媛県	275
高知県	144
福岡県	937
佐賀県	155
長崎県	269
熊本県	346
大分県	226
宮崎県	212
鹿児島県	319
沖縄県	265
合計	23883

(出所) 内閣府「ソーシャル・キャピタルに関する意識調査」

付表3 分析対象変数間の相関

		相関													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	H29衆議院選挙比例代表投票率	R N													
2	ジニ係数2016	R N	-0.37 47												
3	65歳以上人口比率	R N		-0.687 47											
4	核家族世帯比率（％）	R N	-0.359 47	0.513 47	-0.473 47										
5	単独世帯比率（％）	R N	-0.39 47	0.677 47	-0.448 47										
6	一人当たり課税対象所得	R N	-0.303 47	0.833 47	-0.57 47	0.463 47	0.533 47								
7	FAC 1_信頼	R N	0.309 47	-0.294 47		-0.311 47		-0.319 47							
8	FAC 2_つきあい	R N	0.45 47	-0.529 47	0.595 47		-0.571 47	-0.402 47	0.46 47						
9	FAC 3_団体活動	R N	0.319 47				-0.386 47			0.732 47					
10	FAC 4_SNS 友人	R N					0.29 47				-0.334 47				
11	財政力指数（都道府県財政）	R N	-0.398 47	0.837 47	-0.693 47	0.494 47	0.563 47	0.906 47	-0.309 47	-0.534 47					
12	実質収支比率（都道府県財政）【％】	R N				-0.43 47			0.314 47						
13	自主財源額（都道府県財政）【千円】	R N		0.70000 47	-0.485 47		0.77 47	0.735 47		-0.51 47	-0.333 47		0.684 47		

値は，漸近有意確率（両側）5％水準で有意な結果を示す。ピアソンの相関。

WTO 協定において自由貿易地域創設の域内要件及び域外要件は、自由貿易地域創設目的の十分条件になっているか

横 溝 えりか

1. はじめに

世界貿易機関（WTO: World Trade Organization）は、世界の貿易秩序を規律する国際機関として知られている。WTO へ加盟している国の数は、2018年11月時点で164となっている。その WTO が公表している統計によると、世界の地域貿易協定（RTA: Regional Trade Agreement）数は、2019年9月時点では協定の実効ベースで302件となっている¹。累積数で、1990年時点では20件、1995年時点で45件であった地域貿易協定は、2018年11月時点で300件を超えている。

日本は1990年代末までガット・WTO に基づく多角的自由貿易体制を、通商政策の基本方針としていた。しかし、『通商白書1999年版』で通商政策の転換が示され、地域貿易協定締結の準備に乗り出していった²。日本の通商政策の方針はそれまでの多国間貿易自由化に加えて、2国間でも貿易自由化を行う、重層的なものへ転換したといえる。その後、日本は2002年1月に、シンガポールとの自由貿易協定（FTA: Free Trade Agreement）を締結した。2019年9月時点で、日本が締約し、発効が済んでいる FTA は環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定（CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）を含めて、合計で16件となる。2001年からはじまった WTO ドーハ・ラウンドが膠着し、決着しなかったことにみら

れるように、多角的交渉が停滞するなか、地域貿易協定は現実的な策であり、多角的交渉に次ぐ次善策として捉えることができる。本論文では自由貿易地域を創設する2カ国とその域外となる1カ国の計3カ国からなる部分均衡モデルを用いて、自由貿易地域の域内国となる利点（域外国となるデメリット）を確認していく。

地域貿易協定を締結する国々は互いに協定締結に合意しさえすればよいのではなく、協定締結をWTOに通報することが求められている。WTOは、通報された協定がWTO協定と整合的であるかの審査を行う。このために地域貿易協定締結はあくまでも、WTO協定という枠組みの中で見ていかななくてはならない。しかしながら、地域貿易協定がWTO協定と整合的か否かについては、域内となる国側と域外となる国側との間で見解の相違がある。こうした見解の相違が生まれることに、先に挙げたモデルを用いて説明を試みるのが、本論文のもう1つの目的となる。

2. ガットの最恵国待遇原則と関税同盟及び自由貿易地域創設との関係

2-1 ガットの最恵国待遇

WTOはガット（関税と貿易に関する一般協定、GATT: General Agreement on Tariffs and Trade）の合意内容を継承・発展させる形で、1995年1月に設立された国際機関である。ガットは関税をはじめとした貿易での障壁を軽減し、貿易での差別待遇を廃止することを目的とした多国間協定である。第二次世界大戦前の世界大恐慌時、海外からの輸入増大によって、自国の経済ブロック内の生産者が打撃を受けるのを防ぐために、海外から隔離する保護主義的な政策を採った国々があった。その結果、世界貿易は急速に縮小し、不況がさらに悪化した³。こうした1930年代における保護主義の蔓延は、同大戦をまねく一因になったとされる⁴。その反省から、第二次世界大戦後には、国際的な経済取引の自由化を目指す取り組みがなされた。1947年に締結され、1948年に発効した

ガットには、障壁のない貿易，すなわち自由貿易を守る役割が求められた。

WTO の多角主義（多数国間主義）は，加盟国全体での協議によって問題を処理しようという考え方である。多角主義には，ある加盟国が，他の加盟国と第三国とを差別しないという最恵国待遇が含まれる。最恵国待遇では，加盟国が他の加盟国に対して無差別・平等な待遇を付与する。最恵国待遇の原則があることで，ある二国間で関税引き下げの合意が成立したならば，その合意は他のすべての加盟国に適用されることになる。最恵国待遇原則があれば，特定国グループまたは二国間での協議を認めることで，その結果として生じる利益を他の加盟国にも及ぼすことで，特定国グループまたは二国間交渉を多角的交渉に代えることが可能となる⁵。WTO の多角主義は，WTO 協定では1994年のガットとして引き継がれたガットの第1条「一般的最恵国待遇」で規定される最恵国待遇原則によって支えられているともいえる⁶。

ガット第1条1項は，「いずれかの種類の関税及び課徴金で，輸入若しくは輸出について若しくはそれらに関連して課され，又は輸入若しくは輸出のための支払手段の国際的移転について課されるものに関し，」「それらの関税及び課徴金の徴収の方法に関し，」「輸入及び輸出に関連するすべての規則及び手続きに関し，」「いずれかの締約国が」「他国の原産の產品又は他国に仕向けられる產品に対して許与する利益，特典，特権又は免除は，」「他のすべての締約国の領域の原産の同種の產品又はそれらの領域に仕向けられる同種の產品に対して，」「即時かつ無条件に許与しなければならない。」としている。つまり，ある加盟国が他国からの輸入產品あるいは他国への輸出產品に与える待遇の中で最も有利なものを，他のすべての WTO 加盟国から輸入される，あるいは他のすべての WTO 加盟国へ輸出される同種の產品に，無条件で与えることを義務付けている。

与える待遇が無条件であるとは，A 国が B 国に課した何らかの条件を B 国が満たしたので，A 国が B 国原産の產品に有利な待遇を与える場合であっても，A 国は，たとえ C 国が同じ条件を満たしていなくても，この有利な待遇をその C 国原産の產品に与えなければならないことを意味している⁷。同種の產品

について、原産国が異なることだけを理由に、特定の加盟国の産品に他国の同種の産品より不利な待遇を与えることは、最恵国待遇違反となる。

最恵国待遇にそって考えれば、関税同盟あるいは自由貿易地域が形成され、世界の一部の国同士で関税引き下げの合意が成立した場合、そうした国々の中に WTO 加盟国が入っているならば、その関税引き下げの合意が、すべての WTO 加盟国に適用されることになる。しかし実際は、こうした形で、世界の一部の国同士で関税引き下げの合意が成立し、そうした国々の中に WTO 加盟国が含まれていても、すべての加盟国にその合意内容が適用されることはない。その理由は、ガットでは最恵国待遇原則に、いくつかの例外を設けているためである。

2-2 ガット第24条 関税同盟と自由貿易地域

ガット第24条では最恵国待遇原則の例外として、関税同盟または自由貿易地域形成という形で、一部の加盟国同士での関税引き下げを認めている。たとえば A 国と B 国とのあいだで関税同盟を形成するのであれば、A 国と B 国とが互いの貿易に対する関税を撤廃するだけでなく、第三国の C 国に対して A 国と B 国で共通の関税を課すことになる。ガット第24条8項(a)によれば、関税同盟とは「構成国間の実質上のすべての貿易、または少なくとも構成国原産の実質上すべての貿易について、関税その他の制限的通商規則を廃止し、同盟の各構成国が実質的に同一の関税その他の通商規則をその同盟に含まれない地域の貿易に対して適用するために、単一の関税地域をもって2以上の関税地域に替えるもの」をいう。

他方、A 国と B 国で自由貿易地域を創設するのであれば、A 国と B 国は相互の関税を撤廃するが、第三国の C 国に対しては、A 国と B 国がそれぞれ独自に関税を設定することになる。ガット第24条8項(b)によれば、自由貿易地域とは、「関税その他の制限的通商規則がその構成地域の原産の産品の構成地域間における実質上すべての貿易について廃止されている2以上の関税地域の集団」をいう。

津久井（1993）によると1947年のガット起案当時、関税同盟といっても、ベネルクス関税同盟程度の小規模なものしか予想されておらず、ガット第24条の規定もそのように小規模な関税同盟を規制することを意図して作成されたとしている^{8 9}。また1948年のガット改正で追加された自由貿易地域の規定も、開発途上国の経済発展のために、開発途上国間の特恵制度をある程度認めることがその本来の趣旨であったとされている¹⁰。

ガット第24条の4～10項では貿易自由化の見地から、関税同盟及び自由貿易地域の設定及びそのための中間協定の締結を、一定の要件の下に最恵国待遇原則の例外として承認している。まず第24条4項の第1文で、「締約国は、任意の協定により、その協定の当事者間の経済の一層密接な統合を発展させて貿易の自由を増大することが望ましいことを認める。」として、経済統合を望ましいものと認めている。つづく4項の第2文の前半で、「関税同盟又は自由貿易地域の目的が、その構成領域内の貿易を容易にすることにあり、」（下線筆者）とし、後半で「そのような領域と他の締約国との間の貿易に対する障害を引き上げることにはない。」として、経済統合の目的は構成国間の貿易を容易にすることであり、構成国以外の加盟国との間の貿易障壁を引き上げることにはないと規定している¹¹。そして、ガット第24条5項の第1文で、「よつて、この協定の規定は、締約国の領域の間で、関税同盟を組織し、若しくは自由貿易地域を設定し、又は関税同盟の組織若しくは自由貿易地域の設定のために必要な中間協定を締結することを妨げるものではない。」としている。しかしながら第24条5項の第2文で、「ただし、次のことを条件とする。」として、経済統合の要件を規定している。

関税同盟についてはつづく5項(a)で、「関税同盟又は関税同盟の組織のための中間協定に関しては、当該関税同盟の創設又は当該中間協定の締結の時にその同盟の構成国又はその協定の当事国ではない締約国との貿易に適用される関税その他の通商規則は、全体として、当該関税同盟の組織又は当該中間協定の締結の前にその構成地域において適用されていた関税の全般的な水準及び通商規則よりもそれぞれ高度なものであるか又は制限的なものであつてはならな

い。」としている。つまり関税同盟形成後の関税その他の貿易障壁の全般的な水準は、従前よりも高度ないし制限的なものにならないことを求めている。

同様に、自由貿易地域については5項(b)で、「自由貿易地域又は自由貿易地域の設定のための中間協定に関しては、各構成地域において維持されている関税その他の通商規則で、その自由貿易地域の設定若しくはその中間協定の締結の時に、当該地域に含まれない締約国又は当該協定の当事国でない締約国の貿易に適用されるものは、自由貿易地域の設定又は中間協定の締結の前にそれらの構成地域に存在していた該当の関税その他の通商規則よりそれぞれ高度なものであるか又は制限的なものであつてはならない。」としている。つまり自由貿易地域では、域外諸国との貿易に適用される自由貿易地域の関税その他の通商規則が、従前よりも高度ないし制限的なものにならないことを求めている。自由貿易地域の場合は、各構成国が独自の関税及び通商規則を維持するので、上に挙げた措置は構成国毎に求められることになる¹²。

以上を纏めると、ガット第24条5項(a)と5項(b)は関税同盟形成・自由貿易地域創設という統合の域外要件で、関税その他の通商規則に関し域外に対して障壁を高めないことが求められている。他方、先に挙げた、ガット第24条8項(a)と8項(b)は統合の域内要件で、域内の原産品の域内での貿易について関税その他の制限的通商規則を撤廃することが求められている¹³。

ガット第24条については、4項と、第5項(a)(b)と8項(a)(b)とを含む5～9項との関係をどのように解釈するかについて、関税同盟形成・自由貿易地域創設の域内国側と域外国側との間で見解の対立があった¹⁴。一方の見解は5～9項が満たされれば、4項は満たされるとする。つまり、5～9項に定める要件を満たせば、4項第2文に規定する一般原則に一致するという見解である¹⁵。言い換えれば、「ガット第24条にある統合の域外要件及び域内要件が満たされていれば、同条にある統合の目的に合致している」という命題を真とする見解である。これと対立する他方の見解は、4項は基本原理で、5～9項の運用に問題が生じた場合には、4項の原理と一致するように解決されるべきであるとする。つまり統合は、5～9項の要件に加えて、4項第2文の一般原則に合致し

たものでなければならないとする見解である¹⁶。

こうした見解対立の一例として、1957年署名のヨーロッパ経済共同体を設立したヨーロッパ経済共同体条約（通称ローマ条約）に対する審査の際の、ヨーロッパ経済共同体（EEC）6カ国（フランス、西ドイツ、イタリア、ベネルクス3国）側と域外国側との見解の対立を、挙げることができる¹⁷。EEC 6カ国側（域内国側）の見解は関税同盟形成の要件が満たされていれば関税同盟形成目的と一致するという前者の見解で、域外国側の見解は関税同盟形成目的に合うよう、場合によっては関税同盟形成の要件だけでは不足する部分を補わなくてはならないという後者の見解であった¹⁸。

関税同盟あるいは自由貿易地域のガット第24条との整合性については、WTO 発足以前には作業部会（ガット締約国団に通報された個々の経済統合協定ごとに設置）において審査されてきた。しかし関税同盟あるいは自由貿易地域創設はガット整合的であると主張する域内国側と、ガット非整合的な点があると主張する域外国側とのあいだで意見の対立が激しかった。経済産業省（2018）によると、1994年末までに審査を終了した69件の作業部会のうち、ガット第24条との整合性について意見が対立した結果、合意に達することができたのは6件であった。またガットのパネル（小委員会）で争われた例は3件しかなく、それらのパネル報告も未採択である。統合協定の審査は、ガット第24条の解釈をめぐる対立し、審査の結果として両論併記の報告書を提出するという、妥協をせざるを得ない状況にある^{19 20 21}。

2－3 WTO の組織・意思決定と関税同盟・自由貿易地域創設審査

ガット第24条7項では関税同盟あるいは自由貿易地域の設定及びそのための中間協定の締結を決定した加盟国に対して、経済統合要件の充足を保証するための手続きとして、WTO への通報義務及び情報提供義務を課している。そして WTO に対して当該加盟国に勧告する権利を与え、ある場合には勧告する義務を課している²²。WTO に通報された関税同盟あるいは自由貿易地域は、地域貿易協定委員会（CRTA: Committee on Regional Trade Agreements）で審査さ

れる²³。この地域貿易協定委員会の WTO 組織上の位置づけと意思決定方法について、ここで整理しておくことにする。

CRTA は、関税同盟と自由貿易協定（以下ではこの2つを総称して地域貿易協定と表現する）の増大に伴い、審査の効率化を図るために、WTO 一般理事会の下部機関の1つとして1996年に設置された。CRTA では、WTO に通報された地域貿易協定の審査が統一的に行われる。

WTO 最高意思決定機関は WTO 閣僚会議である。この閣僚会議の会合間に閣僚会議の任務を遂行するのが WTO 一般理事会となる。実際には一般理事会が WTO の日常業務の運営責任を有しており、必要に応じて WTO の意思決定を行っている。一般理事会は、閣僚会議と同様に、すべての加盟国の代表者から構成されている。一般理事会には WTO の日常業務運営のほかに、2つの任務がある。1つが紛争処理機関（DSB: Dispute Settlement Body）としての任務で、もう1つが貿易政策検討機関（TPRB: Trade Policy Review Body）としての任務である。紛争処理機関としての任務は、WTO 協定の付属書2「紛争解決に係る規則及び手続きに関する了解（DSU: Dispute Settlement Understanding）」の定めるところによる。一般理事会は紛争処理機関として、紛争処理手続きの規定に基づいて、パネルとよばれる小委員会および常設の上級委員会を設置している。

地域貿易協定の審査は、WTO が通報を受けて作業部会を設置することで開始される。WTO 設立以前は、地域貿易協定ごとに作業部会が設置され、審議が行われていた。また WTO 設立直後は、物品理事会とサービス理事会の下に作業部会が設置され、その作業部会で地域貿易協定の審査がおこなわれていた²⁴。その後、審査の効率化を図るため、1996年2月に常設の地域貿易協定委員会（CRTA: Committee on Regional Trade Agreements）が設置され、統一して審査がおこなわれることになった。

CRTA での審査は、地域貿易協定の審査における透明性確保メカニズムが2006年12月の WTO 一般理事会で採択された後、CRTA の事務局が作成する事実報告書を検討する形をとっている。地域貿易協定を締結する加盟国は、当

該協定の批准前に、協定に関する情報を定められた形式で、WTO へ早期に通報することが要求されている。CRTA 事務局はこの通報に基づいて、事実の概要である事実報告書を作成する。事実報告書は、地域貿易協定締結国以外の WTO 加盟国が検討を行うために開示される。透明性を確保する手続きとして、事務局は他の加盟国からの質問やコメントを、地域貿易協定を締結する加盟国に送付して回答を得ている。CRTA では原則として 1 回の会合で議論がなされ、検討は 1 年以内に終了されるものとされている。

WTO の意思決定は、WTO 設立協定第 9 条 1 項に「世界貿易機関は、千九百四十七年のガットの下でのコンセンサス方式による意思決定の慣行を維持する。」とあるとおり、原則としてコンセンサス方式によっておこなわれる。同条同項にあるコンセンサス方式による意思決定には「いずれかの内部機関がその審議のために提出された事項について決定を行う時にその会合に出席しているいずれの加盟国もその決定案に正式に反対しない場合には、当該内部機関は当該事項についてコンセンサス方式によって決定したものとみなす。」と、注がつけられており、会合に出席した加盟国が正式に反対の意思表示をしないかぎり、成立することになる。

WTO では作業部会であれ、委員会であれ、加盟国政府代表によって構成される。そこでの決定は原則、コンセンサス方式でなされる²⁵。しかしながら CRTA における地域貿易協定の審査結果ではコンセンサスが成立せず、最終審査報告書が採択されたことはない。地域貿易協定のガット第 24 条との整合性についての審査報告書案は、整合的・非整合的の両論併記となっている^{26 27}。

WTO 一般理事会は、すべての加盟国の代表者から構成されている点で、理事会が少数の加盟国の代表のみから構成される IMF とは異なる²⁸。WTO 一般理事会の下部機関である CRTA も、すべての加盟国の代表者から構成される。地域貿易協定の締約国を含む、すべての加盟国によって、コンセンサス方式で地域貿易協定締結の審査がなされるということは、いずれの WTO 加盟国も最終審査報告書への拒否権を有していることになる。審査報告書案が両論併記となることは、地域貿易協定によって域内となる国と域外になる国とのあいだに

利害対立が存在することを示唆しているといえる。

ガット第24条の解釈をめぐる対立は、域内国と域外国それぞれの、地域貿易協定締結から生じる経済厚生の変化を反映した対立と解釈することができる。そこで次の3節において、経済学的な見地から、自由貿易地域について、「ガット第24条にある統合の域外要件及び域内要件が満たされていれば、同条にある経済統合の目的に合致している」という命題を真とする見解に異を唱えていく。

3. 自由貿易地域創設による貿易創出効果と貿易転換効果

3-1 貿易創出効果と貿易転換効果

ここでは、池間（1992）の部分均衡モデルを使って、自由貿易地域創設が域内国と域外国、それぞれの貿易量と経済厚生に与える影響を見ていく。ガット第24条5項(b)にある自由貿易地域創設の域外要件と、8項(b)にある自由貿易地域創設の域内要件を満たすだけでは、同条4項第2文後半にある、域外国との貿易に対する障害を引き上げることにはないとする自由貿易地域創設の目的と合致しない可能性があることを確認していく。

関税同盟あるいは自由貿易地域創設は、貿易創出効果を生むこともあれば、貿易転換効果を生むこともある。関税同盟の形成によって、同盟内では関税の引き下げ・撤廃がおこなわれる。すると財の生産を非効率に行っていた国はその財の生産を止めて、同盟国のなかでより効率的な生産を行っている国から安価な財を輸入するようになる。つまり同盟内で新たな貿易が創り出されることになる。これを Viner（1961）は、関税同盟の貿易創出効果と呼んだ。この貿易創出効果により、同盟国の経済厚生は高まると考えられる。しかし関税同盟の創設は、貿易転換効果を生むこともある。A 国と B 国が関税同盟を創設したとする。A 国が同盟形成前に C 国から輸入していた財が、同盟創設による同盟内の関税撤廃によって、B 国から輸入する財よりも高くなったとする。すると A 国は C 国からの輸入を、B 国からの輸入に転換すると考えられる。こ

れを関税同盟の貿易転換効果と呼ぶ。

ひとくちに経済統合といっても、ガット第24条にある関税同盟と自由貿易地域とでは、域外に対する関税の設定の仕方に違いがある。関税同盟では同盟の域外になる第三国に対して、同盟を結んだ国々が共通の関税を課す。他方、自由貿易地域では域内の国々がそれぞれ独自の関税を、域外の第三国に課す。

関税同盟による貿易創造効果と貿易転換効果についての分析は、先の Viner (1961) 等を挙げることができる。しかしながら、関税同盟と自由貿易地域とでは、域外に対する関税の課し方に違いがあるため、自由貿易地域創設で生まれる貿易創造効果と貿易転換効果は、関税同盟でのそれらの効果とは異なることが推察される。また実際の創設件数で、関税同盟と自由貿易地域とを比較すると、自由貿易地域のほうが件数が圧倒的に多い²⁹。そこで本稿では自由貿易地域に焦点を当てて、域内となる2カ国と域外となる1カ国の計3カ国からなる部分均衡モデルである池間(1992)モデルを用いて、ガット第24条にある統合の要件が満たされただけでは統合の目的に合致しない可能性があることを確認していく。

3-2 自由貿易地域創設の部分均衡モデル

ここではA・B・C国という3つの国を考える。まずは自由貿易地域が創設される前の状態を図1に示す。次に図2と図3でA国とB国とで自由貿易地域を創設する状況を示す。自由貿易地域創設により、A国とB国のあいだでの貿易に課される関税は撤廃される。他方で域外となるC国への関税は、A国とB国がそれぞれ独自に賦課し続けることになる。域外国であるC国からの輸入品に賦課される関税水準は、ガット第24条5項(b)自由貿易地域創設の域外要件にあるとおり、自由貿易地域創設前より高くしてはならない。図2と図3を用いてガット第24条にある域内要件と域外要件を満たすよう、自由貿易地域が創設されることを想定し、その前と後で、貿易量の変化、そして経済厚生の変化を比較する。

図1において直線 M_A は、A国の国内需要量から国内供給量を除いた、A

国の超過需要曲線を表している。貿易が行われるならば、この直線 M_A は A 国の輸入需要曲線となる。価格を示した縦軸の切片である P_A は、自給自足状態では A 国での国内価格に対応する。B 国の需要曲線は直線 D_B 、供給曲線が直線 S_B となる。両者の交点に対応する価格 P_B は、自給自足状態では B 国の国内価格となる。C 国は一定の価格 P_C で、財を無限に供給できると想定する。水平な直線 E_C は、C 国の供給曲線である。貿易が行われると、この直線 E_C は C 国の輸出曲線となる。A 国は B 国に比べて市場規模が小さいか、あるいは国内需要の多くを国内での生産で賄うことができていることを想定し、超過需要曲線 M_A は、B 国の需要曲線 D_B よりも内側に描いてある。各国が貿易をおこなわない自給自足状態で、各国内での財価格は、A 国で最も高く (P_A)、C 国で最も低く (P_C)、B 国でそれらの中間 (P_B) となる。

図 1 を用いて、貿易が行われる状態、しかも関税等の貿易障壁がない自由貿易状態を見る。C 国は価格 P_C で財を無限に生産できると想定しているので、財価格は各国共通の P_C になる。A 国は C 国から OL 量を輸入する。自給自足状態では P_A であった価格が P_C に低下したことで、A 国の経済厚生は、自給自足状態のときと比較して $\triangle P_AAP_C$ 分、すなわち $(P_C P_A \cdot OL)/2$ だけ増加する。B 国では価格が各国共通の P_C になったことにより、国内生産量は ON 量から OR 量に減少し、国内需要量は ON 量から ON' 量へ増加する。国内需要量と国内生産量の差にあたる RN' 量が、C 国から輸入される。B 国の経済厚生は、自給自足状態のときと比較して、 $\triangle BDC$ 分増加する。C 国は、A 国に OL 量を、B 国には RN' 量を輸出する。水平な輸出供給曲線を仮定しているため、C 国は輸出によって、自給自足状態の場合と比較して経済厚生が増える。

次に、A 国と B 国が C 国からの輸入に関税を課す場合を見る。A 国は図 2 に示すとおり、関税 $P_C T_A$ を課すとする。この関税は、輸入禁止的な関税水準 $P_C P_A$ よりも低い水準になっている。B 国も C 国からの輸入に関税 $P_C P_B$ を課すとする。この関税を課すことで、B 国では財を輸入しようとする、価格が自給自足状態で成立する国内価格と一致してしまうため、この関税 $P_C P_B$ は輸入禁止的関税といえる。図に示すとおり、ここでは、 $P_C T_A > P_C P_B$ を仮定して

いることになる³⁰。A 国の国内価格は T_A になり、 $0M$ 量が C 国から輸入される。A 国の関税収入は $P_C T_A \cdot 0M$ の面積で表される。B 国での価格は P_B のままとなり、B 国では C 国からの輸入に関税が課されても、自給自足状態が続く。C 国は $0M$ 量を、A 国へ輸出するが、輸入禁止的関税を課している B 国への輸出は行われない。

こうした関税賦課状況のもと、A 国と B 国とで自由貿易地域を創設する状況を想定する。C 国は自由貿易地域の域外国となる。自由貿易地域創設では、A 国と B 国は相互の関税を撤廃するが、C 国に対してはそれぞれ独自に関税を設定し続ける。先の 2-2 に述べたとおり、ガット第24条5項(b)にある自由貿易地域創設の域外要件によると、自由貿易地域創設では域外に対して関税を高めないことが求められている。そこで自由貿易地域を創設した A 国と B 国は、C 国に対してそれぞれ独自に設定していた関税を、自由貿易地域創設後も以前のまま適用し続けるとする。

B 国が財を C 国から価格 $P_B (= P_C + \text{関税 } P_C P_B)$ で輸入できるので、A 国と B 国が自由貿易地域を創設すると、域内では財の共通価格 P_B が成立する。B 国は C 国から輸入した財を、A 国に輸出するようになる。A 国の輸入は、自由貿易地域創設前は C 国からであったものが、B 国からのものに転換されるうえ、総輸入量も $0M$ 量から $0J$ 量へと拡大する。C 国からの輸入が、B 国からの輸入に置き換わった分 ($0M$ 量) が貿易転換となり、輸入量の拡大分 (MJ 量) が貿易創出となる。B 国は A 国へ輸出する $0J$ 量を C 国から輸入する。これもまた、貿易創出となる。以上を C 国側から見ると、C 国の輸出量は拡大する。A 国への輸出が、B 国への輸出に切り替わるものの、C 国の輸出量は $0M$ 量から $0J$ 量へと拡大するので、こうした自由貿易地域創設は、域外貿易拡大的といえる。自由貿易地域創設により、A 国・B 国・C 国の全体で見て貿易量は増えるし、個々の国でも貿易量が減った国はない。域外貿易量も増えている。つぎに経済厚生を見る。

自由貿易地域創設により、A 国の経済厚生が増えるか、減るかは不明である。自由貿易地域創設による A 国経済厚生の変化分は、面積 $(P_B T_A \cdot MJ)/2$ から

面積 ($P_C P_B \cdot O M$) をひいたもので表されるが、この大きさが正となるか、負となるかは不明だからである。他方、B 国の経済厚生は関税収入 ($P_C P_B \cdot O J$) 分だけ、必ず増加する。A 国と B 国、両国合計の経済厚生は、台形 $EGG'E'$ 分だけ増加する。したがって、自由貿易地域創設によってたとえ A 国の経済厚生が減ることになっても、B 国が A 国に減少分を補償すればよい。こうした補償が行われるならば、A 国と B 国には自由貿易地域を創設するインセンティブ (動機付け) が必ず存在することになる。C 国の経済厚生は、A 国へ輸出していた $O M$ 量から、B 国へ輸出する $O J$ 量へ代わり、輸出が $M J$ 量増えるので、増加する。自由貿易地域創設によって経済厚生が増加することから、C 国には創設に反対する理由はないことになる。

以上は、A 国が域外関税を $P_C T_A$ に維持しながら自由貿易地域を創設した場合の考察であった。A 国が自由貿易地域創設前に課していた関税がより高く、例えば $P_C P_A$ あるいはそれ以上で、その関税水準を維持しながら、B 国と自由貿易地域を創設する場合を考えてみる。つまり A 国は、C 国からの輸入に輸入禁止的な関税を賦課したまま、B 国からの輸入には関税を賦課しないことになる。自由貿易地域創設によって、B 国経由で C 国からの輸入が可能になった A 国の経済厚生は、創設前と比較して $\triangle P_A G P_B$ の面積分、増加する。A 国による C 国からの輸入の経由地となる B 国の経済厚生は、四角形 $P_B G G' P_C$ の面積分、増加する。したがって A 国と B 国、両国合計の経済厚生は、台形 $P_A G G' P_C$ 分増加する。C 国は B 国経由で A 国へ $O J$ 量を輸出することになる。輸出量は、0 (ゼロ) から $O J$ 量へと拡大するので、自由貿易地域創設によって C 国の経済厚生は増加する。A 国がこのようにより高い域外関税を維持しながら、B 国と自由貿易地域を創設する場合にも、創設により、A 国・B 国・C 国の全体で見ても、個々の国でも、貿易量が増加する。域外貿易量も増加する。経済厚生については、いずれの国でも増加する。

反対に、A 国が課していた関税がより低い場合、例えば関税を $P_C P_B$ に維持しながら、B 国と自由貿易地域を創設する場合を考えてみる。A 国による C 国からの輸入は、自由貿易地域が創設されても $O J$ 量のままになる。したがっ

て自由貿易地域が創設されても、A 国の経済厚生も B 国の経済厚生も変化しない。C 国の輸出は、A 国への OJ 量のままで変わらないために、C 国の経済厚生も変化しない。

以上を表 1 にまとめた。A 国の関税水準が $P_C P_B$ を超えるなら、A 国の関税水準に関係なく、自由貿易地域創設は、域内国である A 国と B 国、両国合計の経済厚生と域外国である C 国の経済厚生をともに増加させる。自由貿易地域は創設されるであろうし、創設は域外国にも利点がある。自由貿易地域創設による経済厚生の増加は、B 国の関税水準を所与とする限り、自由貿易地域創設前における A 国の関税水準に依存する³¹。A 国の関税水準が高い状態から自由貿易地域が創設されるほうが、A 国と B 国、両国合計の経済厚生の増加は大きくなる。また域外国となる C 国の経済厚生の増加も大きくなる。

3-3 自由貿易地域創設による貿易量と経済厚生の減少

次に、A 国は B 国に比べて市場規模が大きいにもかかわらず、国内での生産がわずかしかな行われていないケースを想定する。図 3 に示すとおり、A 国の輸入需要曲線 M_A は、B 国の需要曲線 D_B よりも外側に位置することになる。ここでも 3-2 と同じ方法で、自由貿易地域創設による貿易量の変化と経済厚生の変化を見ていく。

まずは 3-2 と同様、自由貿易地域創設前に A 国が輸入する財に関税 $P_C T_A$ を課し、A 国の国内価格が T_A となる場合を想定する。A 国は OM 量を C 国から輸入し、 $(P_C T_A \cdot OM)$ の関税収入を得る。A 国と B 国が自由貿易地域を創設し、A 国と B 国が相互の関税を撤廃すると、A 国の国内価格は P_A' へと低下する。なぜなら B 国の供給曲線 S_B が、A 国の供給曲線のごとき働きをして、直線 S_B と直線 M_A との交点 G で、A 国の国内価格が決定されるからである。他方、C 国からの輸入財に輸入禁止的な水準である関税 $P_C P_B$ を課している B 国の国内価格は、 P_B のままである。すると、自由貿易地域内での価格差 $P_B P_A'$ が発生することになる。A 国の国内価格は、B 国の国内価格よりも高くなる。

もし自由貿易地域内で価格差 $P_B P_A'$ が存在すれば、A 国は、B 国で生産された財を輸入するよりも安価な、C 国から B 国に価格 P_B で輸入された財を B 国から輸入するであろう。その結果、域内での均衡価格は P_B となる。価格低下により A 国の消費者余剰は増えるものの、A 国の関税収入は無くなる。他方で B 国は、A 国へ輸出する財を C 国から輸入することで関税収入が得られるようになるものの、自由貿易地域を創設しても生産者余剰が増えないことになる。A 国で輸入にあたり、B 国産品と、B 国経由の C 国産品とを区別するには、原産地規則を設ける。

原産地規則を設けることで、A 国では C 国産品が無関税で B 国から輸入できなくなると、A 国の輸入量は OJ 量になる。自由貿易地域創設前の C 国からの輸入は、創設によって B 国からの輸入に転換される。 OM 量が貿易転換で、 MJ 量が貿易創出となる。B 国は国内需要量である ON 量のすべてを、C 国から輸入することになる。この ON 量は貿易創出となる。C 国から A 国への輸出は OM 量が減ったが、B 国へ ON 量の輸出へと切り替わったことになり、結果として C 国の輸出は MN 量増えた。よって自由貿易地域創設は域外貿易拡大的である。

つぎに経済厚生をみる。自由貿易地域創設によって A 国は関税収入を失い、B 国は関税収入を得る。A 国で失われる関税収入は $(P_C T_A \cdot OM)$ となり、B 国で獲得される関税収入は $(P_C P_B \cdot ON)$ となる。A 国の経済厚生が増えるか減るかは、増加する消費者余剰の一部 $(P_A' T_A \cdot MJ/2)$ と失われる関税収入の一部 $(P_C P_A' \cdot OM)$ の大小関係に依存する。前者が後者よりも大きければ、A 国の経済厚生は増加する。他方で B 国経済厚生の変化は、関税収入増加分 $(P_C P_B \cdot ON)$ と生産者余剰増加分（台形 $P_A' GBP_B$ ）の合計となり、B 国の経済厚生は必ず増加する。C 国の経済厚生は、輸出が増えるので増加する。A 国と B 国の合計で経済厚生は増えるかもしれない。ただし B 国の経済厚生は増加するので、たとえ A 国の経済厚生が減少しても、B 国が減少分を補償すればよい。

次に A 国が課す関税が低い場合、例えば関税 $P_C P_A'$ で、域外にはこの関税水準を維持しながら、B 国と自由貿易地域を創設する場合を考えてみる。A 国

の輸入量に変化はないものの、域外からの輸入量は減少する。自由貿易地域創設前には $0J$ 量であった C 国からの輸入はゼロになり、 B 国からの輸入 $0J$ 量に置き換わる。 A 国は関税収入 ($P_A'P_C \cdot 0J$) を失うため、自由貿易地域創設によって A 国の経済厚生はかえって減少する。 B 国は $0J$ 量を A 国へ輸出するため、 $0N$ 量は C 国からの輸入で賄うことになる。 B 国経済厚生の変化は、関税収入 ($P_BP_C \cdot 0N$) と生産者余剰増加分 (台形 $P_A'GBP_B$) の合計となる。 B 国の経済厚生は増加する。 A 国と B 国、両国合計で見ると、経済厚生は台形 $BGG'B'$ の面積分、減少する。 C 国は自由貿易地域創設前に A 国へ $0J$ 量輸出していたのが、無くなり、 $0N$ 量を B 国へ輸出することになる。 C 国の輸出量は NJ 量減少することになり、同国の経済厚生は減少する³²。

このように、 A 国が域外に課す関税が低くなっているところに自由貿易地域を創設しても、一方の国 (A 国) の経済厚生が減少し、両国 (A 国と B 国) 合計の経済厚生も減少してしまうのでは、創設の合意は難しいだろう³³。また域外国 (C 国) の経済厚生も、自由貿易地域創設によって減少してしまう。

それでは、 A 国の関税水準が輸入禁止的水準であれば、自由貿易地域創設の合意はなされるのか。 A 国の関税水準が例えば $P_C P_A$ なら、自由貿易地域創設によって、 A 国は $0J$ 量を B 国から輸入する。 B 国は $0J$ 量を A 国へ輸出し、 $0N$ 量を C 国から輸入する。自由貿易地域創設によって A 国の経済厚生は、増加する消費者余剰分 ($P_A P_A' \cdot 0J/2$)、増加する。 B 国の経済厚生は、生産者余剰増加分 (台形 $P_A'GBP_B$) と関税収入 ($P_BP_C \cdot 0N$) との合計分で増加する。自由貿易地域創設によって A 国と B 国の両国合計での経済厚生は以上を足し合わせた分が増加する。 C 国の輸出量は自由貿易地域創設によって、ゼロから B 国への輸出である $0N$ 量へと増加し、 C 国の経済厚生は増加する。以上の結果をまとめたのが表 2 となる。

表 1 にまとめた図 2 の状態、つまり A 国の輸入需要曲線 M_A が、 B 国の国内需要曲線 D_B よりも内側にあるケースでは、 A 国が、 B 国の設定している禁止的関税 $P_C P_B$ よりも高い水準で関税を設定している限り、自由貿易地域創設によって、経済厚生は改善し、域外貿易も拡大する。 A 国経済厚生の増加・

減少が不明となる、A 国の関税水準が存在するものの、自由貿易地域創設によって B 国の経済厚生は必ず増加し、A 国と B 国合計の、域内での経済厚生は必ず増加する。また域外となる C 国からの輸入は増加し、同国の経済厚生は増加する。したがってガット第24条5項と8項にある自由貿易地域創設の域外要件と域内要件が満たされていれば、同条4項にある自由貿易地域創設の目的に合致しているといえる。

しかしながら、表2にまとめた図3の状態では、A 国があらかじめ設定していた関税水準によっては、自由貿易地域創設が域外貿易縮小的であり、域外国の経済厚生を減少させ、自由貿易地域全体の経済厚生も減少することが確認された。自由貿易地域を創設しても、一方の国（A 国）の経済厚生が減少してしまうのであれば、創設の合意は難しかろう。しかし B 国の交渉力が強く、創設に合意がなされれば、域外国との貿易量を減らし、経済厚生を減少させてしまう。したがって「ガット第24条にある自由貿易地域創設の域内要件と域外要件を満たしていれば、自由貿易地域創設は同条4項第2文で挙げるその目的に合致している」という問い、言い換えれば「ガット第24条5項(b)及び8項(b)⇒ガット第24条4項第2文」という命題は真であるかとの問いについて、反例を挙げることができた。統合の要件が満たされていれば統合はその目的と合致するという見解は、こうしたケースで否定することができる。自由貿易地域創設によって域外となる国では、経済厚生が減少する可能性がある。地域貿易協定の審査報告書案で、地域貿易協定がガット第24条と整合的・非整合的の両論併記となることには、WTO の地域貿易協定委員会（CRTA）において、すべての WTO 加盟国が拒否権を有しているという意思決定方法から説明がつく。

3-4 交易条件効果

交易条件は、輸出財価格を輸入財価格で割った値として定義される。交易条件の値が大きくなることを、交易条件が改善すると言う。最後に、地域貿易協定が締結された際の交易条件についての実証研究を紹介しておく。

地域貿易協定の締結は、一般に、締結国間の貿易を活発化させ、非締結国と

の貿易の重要度を相対的に下げる。その結果、地域貿易協定締結国の交易条件は、非締結国に対して改善する傾向にある³⁴。協定締結により締約国の交易条件が改善したことを実証した研究が存在する。

Winters and Chang (2000) は、スペインの交易条件が1986年の EC 加盟により、改善したことを実証した研究である。スペインの OECD 諸国からの輸入財価格が EC 加盟により低下したこと、つまりスペインにとっての輸入財価格が低下したことで、スペインの交易条件が改善されたことが示されている。

Chang and Winters (2002) は、1991年のメルコスール創設によって、メルコスールの非加盟国が、メルコスール加盟国への輸出財価格を低下させたことを実証した研究である。メルコスール加盟国であるブラジルは、メルコスール加盟の貿易相手国から輸入する際の関税を免除する。その結果、加盟国と非加盟国間で生じる競争圧力が、非加盟国の輸出財価格を低下させたこと、言い換えれば、加盟国の交易条件を改善させたことを示している。

3-2 と 3-3 では、自由貿易地域が創設されても域外国（C 国）が輸出する財の価格を一定（図2と図3の P_c ）として分析を進めてきた。これらの実証結果から、域外国が輸出財価格を引き下げる交易条件効果が加わると、自由貿易地域の創設は、域内の経済厚生を増加させ、域外の経済厚生を減少させる可能性を一層高めるといえる。

4. 結びにかえて

地域貿易協定の締結数が増えているなかで、ガット第24条の果たすべき機能は大きくなっているといえる。ガット第24条については、ウルグアイ・ラウンド交渉で、第24条の解釈を困難にしている不明確な要件を無くすための討議がおこなわれ、「1994年のガット第24条の解釈に関する了解」（24条了解）が締結された。この24条了解では、統合の要件具備を決定する手続きなどについて、規定が追加された。しかしながらこれらの規定には、本論文の3節で述べた、自由貿易地域創設によって域外国が被る可能性がある経済厚生を減少を補償す

る内容は見当たらない³⁵。

他方、2001年に開始された、WTOの下で最初の多角的通商交渉となるドーハ開発アジェンダ、通称ドーハ・ラウンドは膠着状態に陥った。こうした多角的交渉が停滞していることも、各国の地域貿易協定締結に拍車をかけてきたといえる。多角的交渉に比べて交渉参加国の数が少ない地域貿易協定では、合意形成を迅速におこなうことができる。しかしながら本論文の3節で見たとおり、自由貿易地域の域外国となった国では、経済厚生が減少する可能性がある。日本は自由貿易地域の域外国とならないよう、地域貿易協定の締結を積極的に進めていくのと同時に、域外となる国の経済厚生悪化を補償するような、自由貿易創設についての国際的なルール作りに貢献していく必要がある。そのルール作りにあたっては、根拠となる経済分析を欠かすことができない。

参考文献一覧

- 安藤勝美（1994）「地域機構の法的機能と政治的機能」，安藤勝美編『地域協力機構と法』第1章，アジア経済研究所。
- 池間誠（1992）「自由貿易地域と関税同盟の理論」『一橋論叢』108(6)，p.831-849。
- 石川幸一（2012）「TPPと東アジアの地域統合のダイナミズム」『季刊 国際貿易と投資』Autumn 2012/No.89，p.74-89。
- 伊藤元重（1996）『ゼミナール国際経済入門』第2版，日本経済新聞社。
- 上野麻子（2007）「地域貿易協定による関税自由化の実態とGATT第24条の規律明確化に与える示唆」RIETI Discussion Paper Series 07-J-039。
- 遠藤正寛（2005）『地域貿易協定の経済分析』東京大学出版会。
- R.E. ケイブズ，J.A. フランケル，R.W. ジョーンズ（2003）『国際経済学入門 I 国際貿易編』伊藤隆敏監訳，田中勇人訳，日本経済新聞社。
- 経済産業省（2018）『2018年版不公正貿易報告書』。
- 小寺彰（2003）『転換期のWTO』東洋経済新報社。
- 佐々波楊子（1997）「総論：GATTからWTOへ」『WTOで何が変わったか』第1章，日本評論社。
- 菅原淳一（2005）「『東アジア自由貿易地域』の実現に向けて」『みずほ総研論集』2005年Ⅱ号。
- 田村次郎（2001）『WTOガイドブック』弘文堂。
- 津久井茂充（1993）「コメンタール・ガット 第24条 適用地域—国境貿易—関税同盟及び自由貿易地域（その1）」『貿易と関税』1993年2月号，p.64-73。

- 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇（2012）『国際経済法』第2版，有斐閣。
- 松谷満雄・米谷三以（2015）『国際経済法』東京大学出版会。
- 棕寛（2006）「地域間貿易協定と多角的貿易自由化の補完性：経済学的考察と今後の課題」
RIETI Discussion Paper Series 06-J-006。
- 山ノ内健太（2017）『日本の自由貿易協定（FTA）の貿易創出効果』三菱経済研究所。
- 横溝えりか（2017）「国際通貨基金における G5 各国の投票力と融資資金提供量との相関について」『政経研究』第53巻第4号，p.71-88。
- 横溝えりか（2013）「公的援助資金フローと貿易」『経済研究』第100号，p.211-227。
- Won Chang, L. Alan Winters（2002）“How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR”, *The AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, Vol.92 No.4, September, p.879-904.
- Jacob Viner（1961）*The Customs Union Issue*, Anderson Kramer Associates.
- L. Alan Winters, Won Chang（2000）“Regional integration and import prices: an empirical investigation”, *Journal of International Economics* 51, p.363-377.

- 1 WTO データベース Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), List of all RTAs, including accessions to RTAs より。協定発効年に基づいて筆者が勘定した。
- 2 遠藤（2005）p.29-30，菅原（2005）p.10-11，石川（2012）p.75より。
- 3 伊藤（1996）p.406より。
- 4 経済産業省『通商白書2018年版』第Ⅲ部，第1章，第4節 WTO より。
- 5 中川・清水・平・間宮（2012）第10章，p.246。
- 6 ガットは，1995年の1年間の経過期間を経て，WTO 設立1年後の1995年末に効力を失った。しかし規定の大部分は，WTO 協定の中の付属書1A「物品の貿易に関する多角的協定」の中に含まれる正式名称「千九百九十四年の関税及び貿易に関する一般協定」，通称「1994年のガット」と呼ばれる新たな協定に包含される形で，WTO に引き継がれた。
- 7 中川・清水・平・間宮（2012）第5章，p.105。
- 8 ベネルクス関税同盟は，ベルギー，オランダ，ルクセンブルクの3国で1947年に結成された。1960年に，3国の関税および通貨に関する国際的な結合であるベネルクス経済同盟に移行した。
- 9 津久井（1993）p.67。
- 10 津久井（1993）p.67。
- 11 経済産業省ホームページに掲載されているガット条文の翻訳では，「構成領域間」とあるが，WTO ホームページに掲載されているガット条文の原文より，ここでは「構成領域内」と訳した。
ガット条文の翻訳が掲載されている経済産業省ホームページの URL は，

https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/wto_agreements/custom_duty/html/03.html (2019年9月19日最終閲覧)

ガット条文の原文が掲載されている WTO ホームページの URL は,

https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_art24_e.htm (2019年9月19日最終閲覧)

12 津久井 (1993) p.66。

13 上野 (2007) p.4。

14 津久井 (1993) p.68,71。

15 津久井 (1993) p.68, 71-72。

16 津久井 (1993) p.68, 71-72。

17 津久井 (1993) p.67。

18 津久井 (1993) p.67。

19 津久井 (1993) p.67。

20 経済産業省 (2018) 第16章。

21 ガット第24条に基づいて通報された協定の審査状況と審査結果については、経済産業省ホームページ,

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/html/gatt24_related_treaty.html (2019年9月19日最終閲覧) を参照のこと。

22 津久井 (1993) p.66。

23 経済産業省ホームページ「RTA (地域貿易協定)」

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/negotiation/rta/rta.html (2018年11月30日閲覧) より。

24 授權条項に基づく途上国間の地域貿易協定では、貿易開発委員会の下に作業部会が設置され、審議が行われた。

25 ただし紛争解決手続のなかのパネル (小委員会) 設置については、ネガティブ・コンセンサス方式 (全加盟国が反対しない限り採択される議決方式) が用いられる。

26 中川・清水・平・間宮 (2012) 第10章, p.253。

27 実際に採択された審査報告書のうち、ガットに完全に整合的であると明確に述べられたのは、上野 (2007) p.6によると、チェコとスロバキアによる関税同盟の1件がある。しかし、注21に挙げた経済産業省のホームページ「GATT24条に基づいて通報された協定」で確認すると、チェコとスロバキアによる関税同盟での審査状況は両論併記とされている。

28 詳細は横溝 (2017) に記述あり。

29 WTO の地域貿易協定 (RTA) データベースより。

30 つまり A 国の関税は、B 国の関税よりも高いことを仮定していることになる。

31 ちなみにこの関税水準は、自由貿易地域が創設されると A 国の域外関税水準にもなっている。

32 ちなみに、A 国の関税水準が P_cP_A' よりもさらに低い P_cP_B ならば、A 国と B 国が自

由貿易地域を創設しても，両国合計の経済厚生に変化はない。

- 33 自由貿易地域創設によって経済厚生が増加する一方の国（B 国）の交渉力が強かったり，他方の国（A 国）の経済厚生を減少を何らかの形で補償することを約束するのであれば，創設に合意できることがあるのかもしれない。A 国の経済厚生を減少は，関税収入の減少によるものである。関税が A 国の財源として重要であるなら，B 国が ODA 等を通じて A 国の内国税体系の整備に協力していく方法が考えられる。あるいは B 国が A 国と投資協定を結び，A 国への直接投資を促すことで A 国の法人税・所得税収入増加に貢献するという方法も考えられる。

34 棕（2006）p.5。

35 ガット24条了解の内容については，経済産業省（2018）p.326に記述がある。

図1 自由貿易（参考）

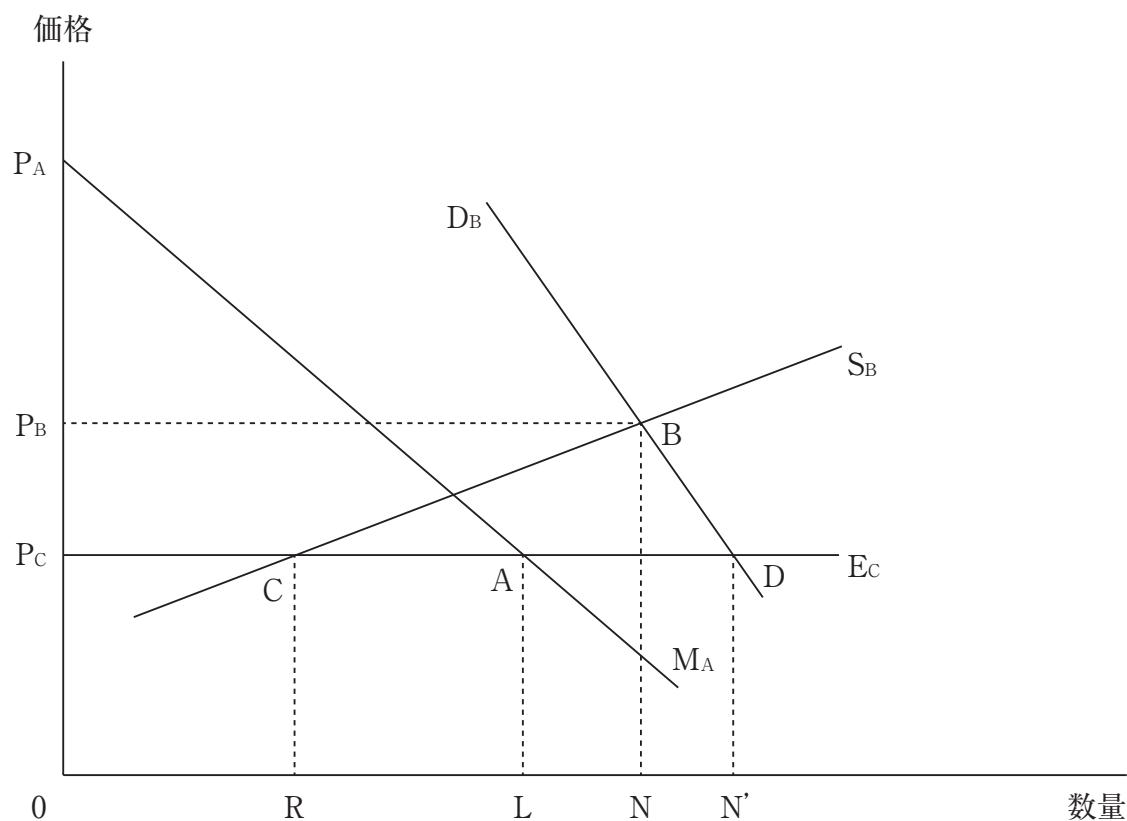


図2 自由貿易地域創設

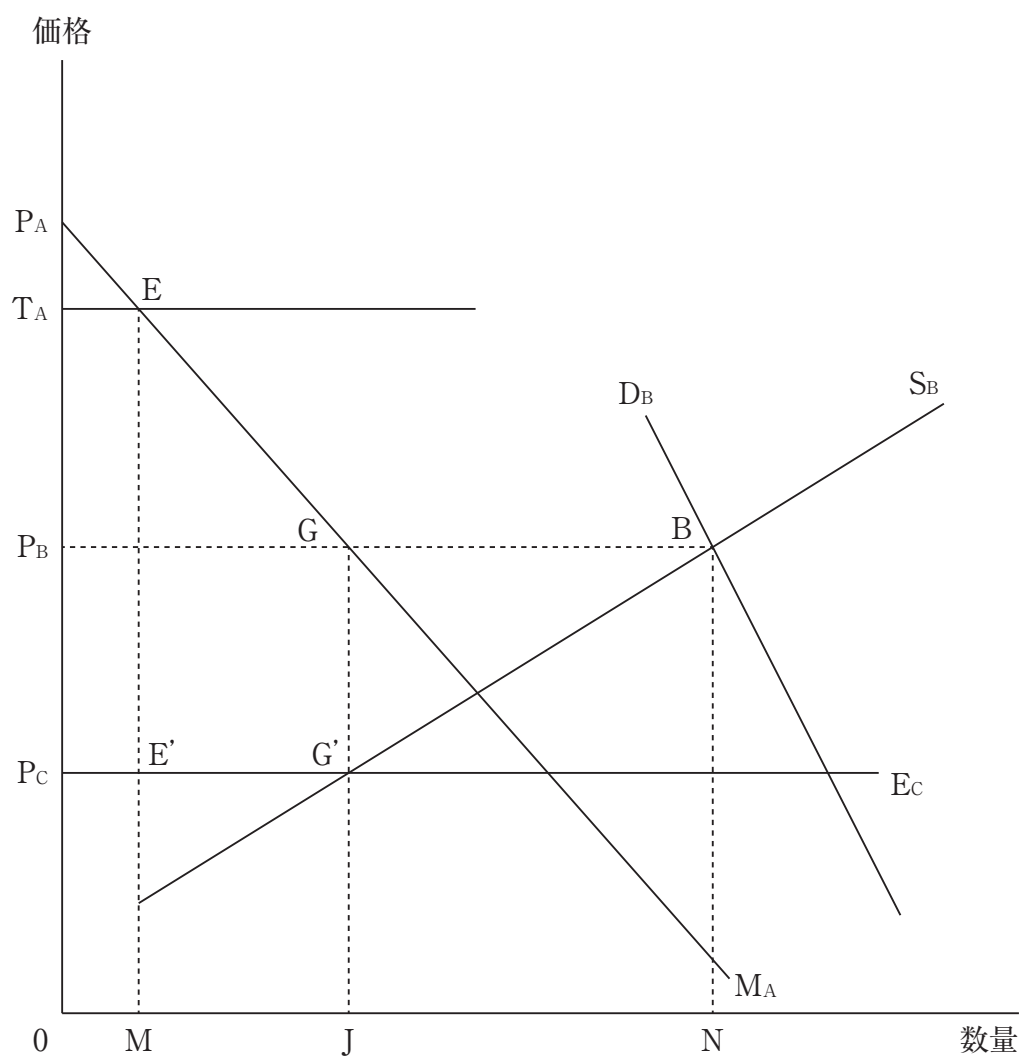


図3 自由貿易地域創設（A国の国内市場規模が大きいケース）

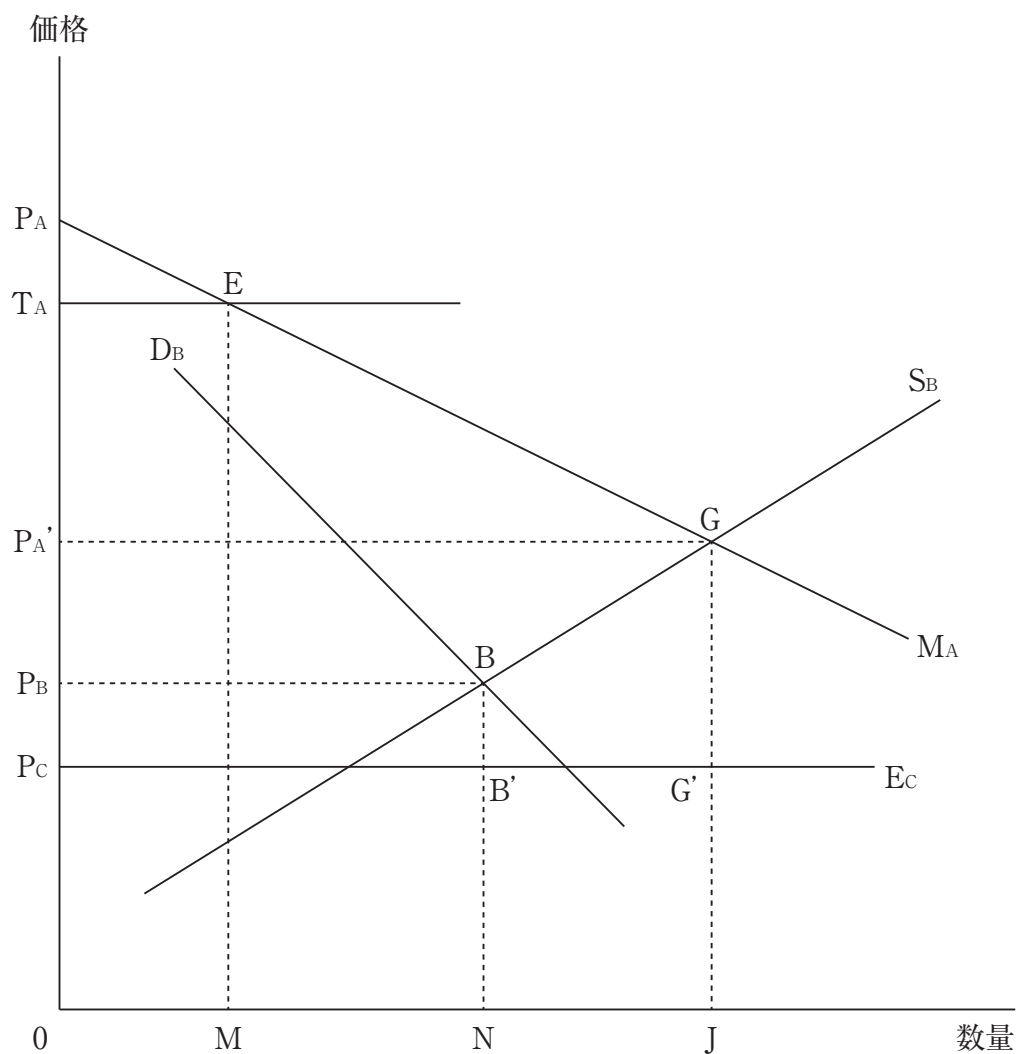


表 1 A 国・B 国自由貿易地域創設による貿易量の変化と経済厚生の変化
(図 2 のケース)

A 国の関税水準	域内 貿易量	域外 貿易量	A 国 経済厚生	B 国 経済厚生	域内合計 経済厚生	域外 経済厚生
P _C T _A (ベンチマーク) (輸入禁止的水準より低い)	+	+	不明	+	+	+
P _C P _A (輸入禁止的水準)	+	+	+	+	+	+
P _C P _B (ベンチマーク より低い水準)	変化 なし	変化 なし	変化なし	変化なし	変化なし	変化なし

注：自由貿易地域創設により，貿易量または経済厚生が増加したものをプラス（＋）としている。

表 2 A 国・B 国自由貿易地域創設による貿易量の変化と経済厚生の変化
(図 3 A 国の国内市場規模が大きいケース)

A 国の関税水準	域内 貿易量	域外 貿易量	A 国 経済厚生	B 国 経済厚生	域内合計 経済厚生	域外 経済厚生
P _C T _A (ベンチマーク) (輸入禁止的水準より低い)	+	+	不明	+	不明	+
P _C P _A (輸入禁止的水準)	+	+	+	+	+	+
P _C P _A ' (ベンチマーク より低い水準)	+	－	－	+	－	－
P _C P _B (さらに低い水準)	変化 なし	変化 なし	変化なし	変化なし	変化なし	変化なし

注：自由貿易地域創設により，貿易量または経済厚生が増加したものをプラス（＋），減少したものをマイナス（－）としている。

How Accurate are Government Statistics?

Developing New Measures using Official Trade Statistics*

Sho Haneda[†]

Abstract

This study aims to quantify distortions due to the ‘data update problem’ in trade statistics that might cause biases in policy evaluation and econometric analyses. Using the UN Comtrade database over the period from 2007 to 2015, three main results are clarified. First, the study finds significant differences in trade values between pre-update and updated data. Second, the degree of distortion differs considerably among countries, even within OECD countries. Finally, estimation results indicate that the coefficient on independent variables may change in econometric analyses because of the data update problem. As a policy implication, it should be noted that the replication of previous studies’ econometric results requires exactly the same data. Thus, it is required that the United Nations Comtrade and other official statistic offices provide real-time data on their websites.

JEL Classifications: F13, F14, F23

Key words: Official statistics, data updating, real-time data, trade data

1. Introduction

Recently, there has been a growing need for ‘real-time data’ (RTD) with a strong influence from evidence based policy making (EBPM). RTD is information that is promptly published after data collection and it plays an important role in EBPM as the timing of data access is crucial for policy evaluations (Komaki 2015). For instance, in the case of trade statistics, each country reports a ‘quick estimation’ and ‘definite value’. Generally, the quick estimation is replaced by the definite value within two years by updating and revising the data. However, in some cases, even the definite value can be updated, which implies that the change could cause biases in policy discussions (see Table 1). This study calls this the data update problem. The data update problem refers to two issues. First, the value and the number of transactions can change considerably. Second, there is no access to pre-update data after the update. In other words, no one knows the difference between the original and updated data unless the provider continues to publish the pre-update data. Therefore, policy evaluations depend heavily on the date that the data was accessed.

In addition, the quality and availability of official statistics have been crucial for

Table 1: Image of the real-time database of trade values and the data update problem

Target period	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Year of access									
2011	5								
2012	6	7							
2013	6	6	10						
2014	6	6	10	5					
2015	6	6	10	5	9				
2016	15	6	10	5	9	15			
2017	15	6	10	5	9	15	26		
2018	15	6	10	9	9	15	27	30	
2019	15	6	10	9	9	15	27	30	33

Note: The table is created by the author. The cells coloured by grey indicate our target in this study.

electoral constituencies, economists, and policy makers, especially in policy evaluation and econometric analyses (OECD 2012). In the early part of 2019, there was a scandal regarding improper collection of official data by the Ministry of Health, Labour and Welfare in Japan. Imprecise official statistics might mislead policy evaluation and arouse public mistrust (The Japan Times, 2019). Because of this situation, there is a need to understand more fully how accurate official statistics are.

Currently, trade statistics are published from a wide range of organisations and can be freely downloaded to evaluate trade policies. A variety of studies have argued that trade statistics reported by individual countries may be biased because of tariff evasion (Fisman and Wei 2004, Fisman and Wei 2007, Beja 2008, Buehn and Eichler 2011, Kellenberg and Levinson 2016) For instance, Buehn and Eichler (2011) state that ‘Trade misinvoicing occurs if the true value of exports or imports deviates from the amount of exports or imports businesses report to authorities’ (Buehn and Eichler 2011, p.1263). However, other studies basically use a ‘snapshot’ of trade statistics in their research. To fill this gap, this study intends to quantify the distortions in trade statistics by comparing pre-update and updated data from the United Nations (UN) Comtrade.

This study aims to quantify distortions in official trade data published by international organisations. In this research, trade data obtained from the UN Comtrade are employed to check the biases caused by the data update problem. The rest of this paper is organised as follows. Section 2 introduces the methodology for data manipulation. Section 3 summarises descriptive statistics of trade data and Section 4 conducts econometric analysis to quantify the biases caused by the data update issue. Finally, Section 5 concludes.

2. Methodology

This section explains the methodology for constructing databases that can identify the biases in trade statistics due to the update problem. First, the following subsection

introduces the system of trade classification that we employed. Then, data coverage and definitions of updated data types are covered.

2-1 Explanation of the Harmonised Commodity Description and Coding System (HS)

In the case of the UN Comtrade, the trade data are reported from member countries to the UN according to the rule of the International Merchandise Trade Statistics: Concepts and Definitions (IMTSCD). However, the statistical reports submitted by certain countries should be modified because reporting systems in these countries tend to differ from those of the IMTSCD. To publish the trade statistics of these countries, the UN basically revises the reported data in accordance with their rule¹.

Trade values are reported in two manners: Free On Board for export values and Cost, Insurance and Freight for import values. The former only includes the value of transactions while the latter additionally contains the cost of insurance and transportation. Trade data are published based on the Harmonised Commodity Description and Coding System (HS), Standard International Trade Classification (SITC), and Broad Economic Categories (BEC) classifications². Because the HS has more than 5,000 product IDs, this study employed the HS classification for checking distortions³. The HS was developed by the World Custom Organisation. The classification has been updated every five years so far. It is organised by 4 levels, which are Section, Chapter, Heading, and Subheading. The 6-digit level HS is internationally common, while each country has its own schedule beyond the 6-digits.

2-2 Data coverage

This study included 26 reporter countries and all partners. Because the period of data collection is from January 2017 to August 2019, this study only has a relatively small number of transactions (see Table 2). The research is based on the HS 6-digit level and all products are covered. As we only obtained the data for 26 countries, target periods

are limited to 2007-2015. Because the HS classification revises its codes every five years, this study covers the following versions: HS2007 in 6-digits and HS2012 in 6-digits.

Table 2: Target countries and date of updates

Country	Year Publication Note	Latest Publication Date	Country	Year Publication Note	Latest Publication Date
Andorra	2014 Full revision	2019.04.22	Hungary	2012 Full revision	2018.01.12
Argentina	2014 Full revision	2019.07.29		2013 Full revision	2018.01.12
	2015 Full revision	2019.07.29		2014 Full revision	2018.01.12
Austria	2013 Full revision	2019.06.26	Ireland	2012 Full revision	2018.03.16
	2014 Full revision	2019.06.23		2013 Full revision	2018.03.16
	2015 Full revision	2019.06.23		2014 Full revision	2018.03.16
Azerbaijan	2015 Full revision	2019.06.23		2015 Full revision	2018.03.16
Brazil	2007 Full revision	2017.05.23	Latvia	2014 Full revision	2019.07.24
	2008 Full revision	2017.05.23		2015 Full revision	2019.07.24
	2009 Full revision	2017.05.23	Malta	2015 Full revision	2017.05.15
	2010 Full revision	2017.05.16	Mexico	2015 Full revision	2017.10.06
	2011 Full revision	2017.05.23	Morocco	2015 Full revision	2019.08.27
	2012 Full revision	2017.05.23	Netherlands	2015 Full revision	2017.09.13
	2013 Full revision	2017.05.24	Paraguay	2012 Full revision	2018.07.24
	2014 Full revision	2017.05.24		2013 Full revision	2018.07.25
	2015 Full revision	2017.05.25		2014 Full revision	2018.07.24
Canada	2014 Full revision	2017.04.26		2015 Full revision	2018.07.24
	2015 Full revision	2017.06.27	Peru	2012 Full revision	2018.06.05
Chile	2014 Full revision	2018.05.25		2013 Full revision	2018.06.05
	2015 Full revision	2018.05.25		2014 Full revision	2018.06.05
China	2014 Full revision	2017.06.28		2015 Full revision	2018.06.05
	2015 Full revision	2017.06.29	Portugal	2015 Full revision	2019.06.28
Cyprus	2014 Full revision	2019.07.11	Rep. of Korea	2015 Full revision	2017.05.08
	2015 Full revision	2019.07.14	Singapore	2012 Full revision	2019.07.22
Estonia	2015 Full revision	2017.09.06		2013 Full revision	2019.07.19
Finland	2005 Full revision	2017.03.02		2014 Full revision	2019.07.21
Georgia	2014 Full revision	2019.07.21	Sweden	2015 Full revision	2017.05.09
Germany	2012 Full revision	2019.08.20			
	2015 Full revision	2019.08.20			

Source: UN, Comtrade.

2-3 Calculation method

To investigate the distortions in trade reports due to the data update problem, the study calculates three types of variables (see Table 3). First, it defines transaction 3 as the **REVEALED transaction** because the trade value exists only in the updated data. Second, the study uses transaction 2 as the data for the **CONCEALED transaction** because it only appears in the pre-update data. Finally, transaction 4 is used as the

REVISED transaction as it is included in both the pre-update and updated data while trade values differ between them.

Table 3: Definitions of each variable

Transactions	Flow	Reporter	Partner	Period	HS code	Trade value (Old data)	Trade value (Updated data)
1	Export	Japan	UK	2014	871310	107,469	107,469
2	Export	Japan	UK	2014	871320	5,523	N/A
3	Import	Japan	UK	2014	831790	N/A	112,563
4	Import	Japan	UK	2014	871310	112,325	201,252

Note: These are defined by the author.

3. Stylised facts: Distortions in trade statistics

This section summarises the characteristics of our results using the UN Comtrade database. First, the descriptive statistics of REVEALED, CONCEALED, and REVISED trade are shown in the next subsection. Then, overall changes due to the updates are explained.

3-1 Differences between pre-update and updated trade data

(1) REVEALED trade

Table 4 explains the values of REVEALED trade for targeted countries. REVEALED trade certainly increases the value of total trade and this means that the original trade data were underestimated. In terms of trade values, China has updated their trade statistics considerably (USD 83.59 billion for 2015), which might be because of the scale of their total trade. Furthermore, the change is mainly in import values. Regarding the ratio of original trade values to REVEALED trade, the largest value is 5.5% for Malta, 2015. Again, this could be because their total trade is relatively small and the REVEALED trade might have a greater effect on the updated total trade than those of other countries. Furthermore, as a special case, Brazil updated their trade

statistics for the period of 2008-2013, which was approximately a 1% change on average.

(2) CONCEALED trade

The values of CONCEALED trade for targeted countries are summarised in Table 5. If the updated data included CONCEALED trade, the changes led to decreases in trade values. Moreover, the existence of CONCEALED trade indicates that the original data was overestimated. Regarding the trade value, similar to REVEALED trade, Brazil and China underwent major updates. In addition, Hungary updated their trade statistics considerably (USD 4.8 billion for 2015). In terms of its percentage of original trade data, Azerbaijan (2.2%), Brazil (around 1%), China (1%) and Hungary show major changes in official trade statistics.

Table 4: Summary statistics of REVEALED trade

Country	Year	The value of trade (billion US dollar)			The value of REVEALED trade (billion US dollar)					
		Export	Import	Total trade	Export	(%)	Import	(%)	Total	(%)
Andorra	2014	0.0	1.2	1.3	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Argentina	2014	47.7	12.9	60.6	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	51.1	4.1	55.2	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Austria	2013	116.0	173.0	289.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	150.0	114.0	264.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	111.0	108.0	219.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Azerbaijan	2015	0.5	3.7	4.2	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Brazil	2007	160.6	120.6	281.3	0.00	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
	2008	152.9	135.1	288.0	4.74	3.1%	0.00	0.0%	4.75	1.6%
	2009	153.0	127.7	280.7	2.69	1.8%	0.00	0.0%	2.69	1.0%
	2010	201.9	181.8	383.7	3.79	1.9%	0.02	0.0%	3.80	1.0%
	2011	256.0	226.2	482.3	4.88	1.9%	0.01	0.0%	4.88	1.0%
	2012	242.6	223.2	465.8	0.04	0.0%	0.37	0.2%	0.41	0.1%
	2013	242.0	239.7	481.8	4.20	1.7%	0.71	0.3%	4.91	1.0%
	2014	225.1	229.1	454.2	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	191.1	171.4	362.6	2.48	1.3%	0.68	0.4%	3.16	0.9%
Canada	2014	475.2	463.1	938.3	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	408.8	419.7	828.5	0.01	0.0%	0.04	0.0%	0.05	0.0%
Chile	2014	0.1	24.5	24.6	0.00	0.1%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	37.9	48.5	86.4	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
China	2014	2,342.3	1,959.2	4,301.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	2,273.5	1,679.6	3,953.0	2.11	0.1%	81.47	4.9%	83.59	2.1%
Cyprus	2014	1.3	3.5	4.8	0.00	0.3%	0.02	0.5%	0.02	0.5%
	2015	0.8	3.6	4.4	0.00	0.0%	0.18	5.1%	0.18	4.1%
Estonia	2015	13.9	15.7	29.6	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Finland	2005	65.2	58.5	123.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Georgia	2014	2.5	3.0	5.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Germany	2012	786.0	432.0	1,218.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	521.0	384.0	905.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Hungary	2012	49.3	79.6	128.9	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	90.8	63.3	154.1	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	101.0	25.7	126.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Ireland	2012	18.2	19.2	37.4	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	47.5	39.3	86.8	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	60.8	40.6	101.4	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	107.0	55.5	162.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Latvia	2014	4.3	5.1	9.4	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	0.8	5.2	6.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Malta	2015	3.9	6.8	10.7	0.36	9.2%	0.23	3.3%	0.59	5.5%
Mexico	2015	380.5	395.2	775.8	0.01	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
Morocco	2015	11.8	21.2	33.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Netherlands	2015	473.8	424.9	898.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Paraguay	2012	1.9	6.6	8.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	4.4	1.2	5.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	7.9	11.0	18.9	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	5.9	0.9	6.8	0.03	0.5%	0.00	0.0%	0.03	0.4%
Peru	2012	20.5	9.6	30.1	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	29.4	1.1	30.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	14.1	29.6	43.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	18.0	28.6	46.6	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Portugal	2015	40.4	61.9	102.3	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Rep. of Korea	2015	526.8	436.5	963.2	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Singapore	2012	108.0	183.0	291.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	72.1	229.0	301.1	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	171.0	150.0	321.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Sweden	2015	140.0	138.4	278.4	0.01	0.0%	0.02	0.0%	0.03	0.0%

Source: UN Comtrade.

Note: The REVEALED trade is defined as transaction 3 in Table 3.

Table 5: Summary statistics of CONCEALED trade

Country	Year	The value of trade (billion US dollar)			The value of HIDDEN trade (billion US dollar)					
		Export	Import	Total trade	Export	(%)	Import	(%)	Total	(%)
Andorra	2014	0.0	1.2	1.3	0.00	7.4%	0.01	0.7%	0.01	0.8%
Argentina	2014	47.7	12.9	60.6	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	51.1	4.1	55.2	0.00	0.0%	0.04	0.9%	0.04	0.1%
Austria	2013	116.0	173.0	289.0	0.03	0.0%	0.01	0.0%	0.04	0.0%
	2014	150.0	114.0	264.0	0.08	0.1%	0.01	0.0%	0.09	0.0%
	2015	111.0	108.0	219.0	0.13	0.1%	0.08	0.1%	0.21	0.1%
Azerbaijan	2015	0.5	3.7	4.2	0.00	0.1%	0.09	2.5%	0.09	2.2%
Brazil	2007	160.6	120.6	281.3	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2008	152.9	135.1	288.0	4.77	3.1%	0.00	0.0%	4.77	1.7%
	2009	153.0	127.7	280.7	2.75	1.8%	0.00	0.0%	2.75	1.0%
	2010	201.9	181.8	383.7	0.11	0.1%	0.07	0.0%	0.17	0.0%
	2011	256.0	226.2	482.3	4.95	1.9%	0.00	0.0%	4.95	1.0%
	2012	242.6	223.2	465.8	4.98	2.1%	0.37	0.2%	5.35	1.1%
	2013	242.0	239.7	481.8	4.24	1.8%	0.71	0.3%	4.96	1.0%
	2014	225.1	229.1	454.2	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	191.1	171.4	362.6	2.50	1.3%	0.68	0.4%	3.18	0.9%
Canada	2014	475.2	463.1	938.3	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	408.8	419.7	828.5	0.04	0.0%	0.02	0.0%	0.05	0.0%
Chile	2014	0.1	24.5	24.6	0.04	61.1%	0.01	0.0%	0.06	0.2%
	2015	37.9	48.5	86.4	0.03	0.1%	0.03	0.1%	0.06	0.1%
China	2014	2,342.3	1,959.2	4,301.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	2,273.5	1,679.6	3,953.0	0.17	0.0%	38.19	2.3%	38.37	1.0%
Cyprus	2014	1.3	3.5	4.8	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	0.8	3.6	4.4	0.00	0.1%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Estonia	2015	13.9	15.7	29.6	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Finland	2005	65.2	58.5	123.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Georgia	2014	2.5	3.0	5.5	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Germany	2012	786.0	432.0	1,218.0	0.02	0.0%	1.35	0.3%	1.37	0.1%
	2015	521.0	384.0	905.0	2.69	0.5%	4.05	1.1%	6.74	0.7%
Hungary	2012	49.3	79.6	128.9	4.80	9.7%	0.01	0.0%	4.81	3.7%
	2013	90.8	63.3	154.1	0.04	0.0%	0.01	0.0%	0.05	0.0%
	2014	101.0	25.7	126.7	0.09	0.1%	0.00	0.0%	0.10	0.1%
Ireland	2012	18.2	19.2	37.4	0.02	0.1%	0.00	0.0%	0.03	0.1%
	2013	47.5	39.3	86.8	0.11	0.2%	0.00	0.0%	0.11	0.1%
	2014	60.8	40.6	101.4	0.14	0.2%	0.01	0.0%	0.15	0.1%
	2015	107.0	55.5	162.5	0.00	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
Latvia	2014	4.3	5.1	9.4	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	0.8	5.2	6.0	0.00	0.3%	0.00	0.1%	0.01	0.1%
Malta	2015	3.9	6.8	10.7	0.00	0.0%	0.03	0.5%	0.04	0.3%
Mexico	2015	380.5	395.2	775.8	0.05	0.0%	0.01	0.0%	0.06	0.0%
Morocco	2015	11.8	21.2	33.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Netherlands	2015	473.8	424.9	898.7	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Paraguay	2012	1.9	6.6	8.5	0.00	0.1%	0.01	0.2%	0.01	0.2%
	2013	4.4	1.2	5.7	0.00	0.0%	0.03	2.8%	0.03	0.6%
	2014	7.9	11.0	18.9	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2015	5.9	0.9	6.8	0.03	0.5%	0.00	0.1%	0.03	0.4%
Peru	2012	20.5	9.6	30.1	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	29.4	1.1	30.5	0.00	0.0%	0.00	0.4%	0.00	0.0%
	2014	14.1	29.6	43.7	0.00	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
	2015	18.0	28.6	46.6	0.00	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
Portugal	2015	40.4	61.9	102.3	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Rep. of Korea	2015	526.8	436.5	963.2	0.00	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
Singapore	2012	108.0	183.0	291.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2013	72.1	229.0	301.1	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
	2014	171.0	150.0	321.0	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Sweden	2015	140.0	138.4	278.4	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%

Source: UN Comtrade.

Note: The CONCEALED trade is defined as transaction 2 in Table 3.

(3) REVISED trade

The REVISED trade statistics, which is the most important variable in the study, are explained in Table 6. The existence of REVISED trade could cause either an increase or decrease in official trade statistics. Thus, we need to investigate the changes precisely. Surprisingly, many countries changed their official statistics by more than 10% in absolute values (Azerbaijan 2015, Chile 2014, Ireland 2012 and 2013, and Malta 2015). This implies that policy evaluations for these countries should be conducted carefully, especially concerning the timing of data access. Furthermore, China and Singapore have updated their trade data considerably, although its share of original value is relatively smaller than those of countries explained above. Finally, the study calculates the overall change in their official trade statistics that are caused by the updates in the next subsection.

3-2 Overall changes

This subsection explains the overall changes in government trade statistics. The results are summarised in Table 7. The overall changes are calculated according to the following method:

$$\begin{aligned} \text{Overall changes} = & \text{REVEALED trade} + \text{REVISED trade} \\ & - \text{CONCEALED trade} \end{aligned} \quad (1)$$

Similar to the REVISED trade, the update can lead to either an increase or decrease in the data. Again, Azerbaijan, Ireland, and Malta updated their trade data by more than 10% (-65.4% for Azerbaijan in 2015, around 10 % for Ireland in 2013 and 2014, and 21.8% for Malta in 2015). In addition to these countries, there are other members who changed their government statistics by more than 5% (Chile, Latvia, and Singapore). For instance, Chile originally published their official export statics for 2014 as USD 0.1 billion. However, they updated the figure 4 years later and it became evident that the

Table 6: Summary statistics of REVISED trade

Country	Year	The value of trade (billion US dollar)			The absolute value of REVISED trade (billion US dollar)					
		Export	Import	Total trade	Export	(%)	Import	(%)	Total	(%)
Andorra	2014	0.0	1.2	1.3	0.00	0.73%	0.00	0.00%	0.00	0.01%
Argentina	2014	47.7	12.9	60.6	0.01	0.03%	0.54	4.15%	0.55	0.91%
	2015	51.1	4.1	55.2	0.05	0.10%	0.11	2.59%	0.16	0.28%
Austria	2013	116.0	173.0	289.0	0.00	0.00%	0.01	0.00%	0.01	0.00%
	2014	150.0	114.0	264.0	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
	2015	111.0	108.0	219.0	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
Azerbaijan	2015	0.5	3.7	4.2	4.25	833.33%	0.02	0.52%	4.27	101.65%
Brazil	2007	160.6	120.6	281.3	0.12	0.08%	0.17	0.14%	0.29	0.10%
	2008	152.9	135.1	288.0	0.44	0.29%	0.47	0.35%	0.91	0.32%
	2009	153.0	127.7	280.7	1.81	1.18%	0.18	0.14%	1.99	0.71%
	2010	201.9	181.8	383.7	0.70	0.35%	0.09	0.05%	0.79	0.20%
	2011	256.0	226.2	482.3	0.32	0.12%	0.26	0.12%	0.58	0.12%
	2012	242.6	223.2	465.8	5.18	2.13%	0.25	0.11%	5.43	1.17%
	2013	242.0	239.7	481.8	0.43	0.18%	0.35	0.15%	0.78	0.16%
	2014	225.1	229.1	454.2	0.24	0.11%	0.18	0.08%	0.42	0.09%
	2015	191.1	171.4	362.6	0.18	0.09%	0.12	0.07%	0.30	0.08%
Canada	2014	475.2	463.1	938.3	2.01	0.42%	0.91	0.20%	2.91	0.31%
	2015	408.8	419.7	828.5	0.55	0.13%	1.35	0.32%	1.90	0.23%
Chile	2014	0.1	24.5	24.6	2.09	2882.76%	1.39	5.67%	3.48	14.16%
	2015	37.9	48.5	86.4	0.66	1.73%	1.59	3.28%	2.25	2.60%
China	2014	2,342.3	1,959.2	4,301.5	2.26	0.10%	4.28	0.22%	6.54	0.15%
	2015	2,273.5	1,679.6	3,953.0	14.52	0.64%	60.95	3.63%	75.47	1.91%
Cyprus	2014	1.3	3.5	4.8	0.00	0.16%	0.00	0.05%	0.00	0.08%
	2015	0.8	3.6	4.4	0.03	3.08%	0.07	1.89%	0.09	2.11%
Estonia	2015	13.9	15.7	29.6	0.05	0.37%	0.05	0.30%	0.10	0.33%
Finland	2005	65.2	58.5	123.7	0.05	0.08%	0.04	0.07%	0.09	0.07%
Georgia	2014	2.5	3.0	5.5	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
Germany	2012	786.0	432.0	1,218.0	3.08	0.39%	0.94	0.22%	4.02	0.33%
	2015	521.0	384.0	905.0	2.51	0.48%	0.14	0.04%	2.65	0.29%
Hungary	2012	49.3	79.6	128.9	1.01	2.05%	0.86	1.08%	1.87	1.45%
	2013	90.8	63.3	154.1	0.24	0.26%	0.06	0.10%	0.30	0.19%
	2014	101.0	25.7	126.7	0.18	0.17%	0.28	1.09%	0.46	0.36%
Ireland	2012	18.2	19.2	37.4	2.76	15.16%	6.45	33.59%	9.21	24.63%
	2013	47.5	39.3	86.8	6.12	12.88%	8.19	20.84%	14.31	16.49%
	2014	60.8	40.6	101.4	1.39	2.29%	0.83	2.05%	2.22	2.19%
	2015	107.0	55.5	162.5	1.42	1.33%	0.92	1.66%	2.34	1.44%
Latvia	2014	4.3	5.1	9.4	0.20	4.72%	0.26	5.14%	0.47	4.95%
	2015	0.8	5.2	6.0	0.00	0.45%	0.18	3.53%	0.19	3.11%
Malta	2015	3.9	6.8	10.7	1.03	26.42%	0.91	13.35%	1.94	18.13%
Mexico	2015	380.5	395.2	775.8	0.53	0.14%	0.39	0.10%	0.91	0.12%
Morocco	2015	11.8	21.2	33.0	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
Netherlands	2015	473.8	424.9	898.7	0.47	0.10%	0.37	0.09%	0.84	0.09%
Paraguay	2012	1.9	6.6	8.5	0.00	0.00%	0.70	10.48%	0.70	8.19%
	2013	4.4	1.2	5.7	0.00	0.00%	0.07	5.42%	0.07	1.16%
	2014	7.9	11.0	18.9	0.00	0.06%	0.05	0.45%	0.05	0.29%
	2015	5.9	0.9	6.8	0.01	0.20%	0.13	15.06%	0.14	2.07%
Peru	2012	20.5	9.6	30.1	0.00	0.00%	0.00	0.01%	0.00	0.01%
	2013	29.4	1.1	30.5	0.00	0.00%	0.00	0.01%	0.00	0.00%
	2014	14.1	29.6	43.7	0.22	1.55%	0.04	0.13%	0.26	0.59%
	2015	18.0	28.6	46.6	0.19	1.05%	0.06	0.23%	0.25	0.54%
Portugal	2015	40.4	61.9	102.3	0.35	0.86%	0.48	0.77%	0.82	0.80%
Rep. of Korea	2015	526.8	436.5	963.2	0.75	0.14%	0.69	0.16%	1.44	0.15%
Singapore	2012	108.0	183.0	291.0	7.29	6.75%	5.20	2.84%	12.49	4.29%
	2013	72.1	229.0	301.1	10.60	14.70%	3.80	1.66%	14.40	4.78%
	2014	171.0	150.0	321.0	7.91	4.63%	7.00	4.67%	14.91	4.64%
Sweden	2015	140.0	138.4	278.4	0.77	0.55%	1.56	1.13%	2.33	0.84%

Source: UN Comtrade.

Note: The REVISED trade is defined as transaction 4 in Table 3.

Table 7: Summary statistics of overall changes

Country	Year	The value of trade (billion US dollar)			Total changes in the value of trade (billion US dollar)					
		Export	Import	Total trade	Export	(%)	Import	(%)	Total trade	(%)
Andorra	2014	0.0	1.2	1.3	0.0	-5.6%	0.0	-0.7%	0.0	-0.8%
Argentina	2014	47.7	12.9	60.6	0.0	0.0%	0.5	0.8%	0.5	0.8%
	2015	51.1	4.1	55.2	0.0	0.0%	0.4	0.8%	0.4	0.8%
Austria	2013	116.0	173.0	289.0	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
	2014	150.0	114.0	264.0	-0.1	-0.1%	0.0	0.0%	-0.1	0.0%
	2015	111.0	108.0	219.0	-0.1	-0.1%	-0.1	0.0%	-0.2	-0.1%
Azerbaijan	2015	0.5	3.7	4.2	-2.7	-521.7%	-0.1	-2.1%	-2.7	-65.4%
Brazil	2007	160.6	120.6	281.3	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
	2008	152.9	135.1	288.0	4.8	3.1%	-0.2	-0.1%	4.6	1.6%
	2009	153.0	127.7	280.7	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
	2010	201.9	181.8	383.7	4.5	2.2%	1.2	0.7%	5.8	1.5%
	2011	256.0	226.2	482.3	-0.1	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
	2012	242.6	223.2	465.8	0.0	0.0%	0.4	0.2%	0.4	0.1%
	2013	242.0	239.7	481.8	4.1	1.7%	0.9	0.4%	5.0	1.0%
	2014	225.1	229.1	454.2	0.1	0.0%	0.0	0.0%	0.1	0.0%
	2015	191.1	171.4	362.6	2.5	1.3%	0.7	0.4%	3.1	0.9%
Canada	2014	475.2	463.1	938.3	1.6	0.3%	0.1	0.0%	1.7	0.2%
	2015	408.8	419.7	828.5	0.1	0.0%	0.6	0.1%	0.7	0.1%
Chile	2014	0.1	24.5	24.6	-1.9	-2557.5%	0.4	1.5%	-1.5	-6.0%
	2015	37.9	48.5	86.4	-1.4	-3.6%	-0.6	-0.7%	-2.0	-2.3%
China	2014	2,342.3	1,959.2	4,301.5	0.0	0.0%	1.1	0.1%	1.1	0.0%
	2015	2,273.5	1,679.6	3,953.0	-8.4	-0.4%	-2.2	-0.1%	-10.6	-0.3%
Cyprus	2014	1.3	3.5	4.8	0.0	0.5%	0.0	0.6%	0.0	0.7%
	2015	0.8	3.6	4.4	0.0	0.6%	0.2	4.6%	0.2	4.7%
Estonia	2015	13.9	15.7	29.6	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Finland	2005	65.2	58.5	123.7	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Georgia	2014	2.5	3.0	5.5	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Germany	2012	786.0	432.0	1,218.0	3.6	0.5%	1.9	0.2%	5.5	0.5%
	2015	521.0	384.0	905.0	-3.7	-0.7%	-2.3	-0.3%	-6.0	-0.7%
Hungary	2012	49.3	79.6	128.9	-0.4	-0.8%	8.4	6.5%	8.0	6.2%
	2013	90.8	63.3	154.1	0.2	0.3%	0.6	0.4%	0.9	0.6%
	2014	101.0	25.7	126.7	0.2	0.2%	1.1	0.8%	1.3	1.0%
Ireland	2012	18.2	19.2	37.4	0.2	1.2%	2.8	7.5%	3.0	8.1%
	2013	47.5	39.3	86.8	1.5	3.1%	7.2	8.3%	8.7	10.0%
	2014	60.8	40.6	101.4	1.5	2.5%	9.7	9.6%	11.2	11.1%
	2015	107.0	55.5	162.5	-1.4	-1.3%	-0.9	-0.6%	-2.3	-1.4%
Latvia	2014	4.3	5.1	9.4	0.2	4.2%	0.2	2.6%	0.4	4.5%
	2015	0.8	5.2	6.0	0.2	19.1%	0.2	3.0%	0.3	5.6%
Malta	2015	3.9	6.8	10.7	1.3	34.1%	1.0	14.7%	2.3	21.8%
Mexico	2015	380.5	395.2	775.8	-0.1	0.0%	0.0	0.0%	-0.1	0.0%
Morocco	2015	11.8	21.2	33.0	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Netherlands	2015	473.8	424.9	898.7	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Paraguay	2012	1.9	6.6	8.5	0.0	0.0%	0.1	0.6%	0.1	0.6%
	2013	4.4	1.2	5.7	0.0	0.0%	0.0	0.7%	0.0	0.7%
	2014	7.9	11.0	18.9	0.0	0.0%	0.0	0.2%	0.0	0.2%
	2015	5.9	0.9	6.8	0.0	0.0%	0.0	0.4%	0.0	0.4%
Peru	2012	20.5	9.6	30.1	0.0	0.0%	0.0	-0.1%	0.0	-0.1%
	2013	29.4	1.1	30.5	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
	2014	14.1	29.6	43.7	0.2	1.3%	0.0	-0.1%	0.2	0.4%
	2015	18.0	28.6	46.6	0.4	2.3%	-0.1	-0.2%	0.3	0.7%
Portugal	2015	40.4	61.9	102.3	-0.2	-0.6%	0.0	0.0%	-0.2	-0.2%
Rep. of Korea	2015	526.8	436.5	963.2	-0.1	0.0%	0.0	0.0%	-0.1	0.0%
Singapore	2012	108.0	183.0	291.0	7.2	6.7%	6.0	2.1%	13.3	4.6%
	2013	72.1	229.0	301.1	4.2	5.9%	14.3	4.7%	18.5	6.2%
	2014	171.0	150.0	321.0	3.2	1.9%	10.7	3.3%	13.9	4.3%
Sweden	2015	140.0	138.4	278.4	-0.1	-0.1%	0.3	0.2%	0.1	0.0%

Source: UN Comtrade.

Note: Total change in the value of trade is defined as follows: The sum of the REVEALED trade values - the sum of the CONCEALED trade values + the sum of the REVISED trade values.

real value was USD 2 billion. Understandably, the change might contribute to a sense of mistrust from their people as well as from other countries. The next section reports the econometric analyses conducted to quantify the biases caused by the data update problems.

4. Econometric analysis

To achieve its purpose, this study uses two types of dependent variables in the empirical analysis. The first is the value of exports and imports in the pre-update data and the other is those from the updated data.

There are two steps in this section. First, the study estimates the gravity equation of international trade by ordinary least square (OLS) with robust standard errors. Second, it checks the similarity of the coefficients from the different OLS regressions for the pre-update and updated data, using the Chi-squared test.

In the first stage of the empirical section, the baseline specification is:

$$\begin{aligned} \ln Trade_{ijklt} = & \beta_1 \ln GDP_{jt} + \beta_2 \ln DISTANCE_{ij} \\ & + \beta_3 Contiguity_{ij} + \beta_4 LANGUAGE_{ij} + \beta_5 COLONY_{ij} \\ & + \varepsilon_{ijt} \end{aligned} \quad (2)$$

where i, j, k, l , and t denote reporter, partner, trade flow, product, and year respectively. In addition, *Trade* and *DISTANCE* are defined as values of trade as well as physical distance between two countries. *Contiguity* is a dummy variable for country-pairs that have a common border. *LANGUAGE* is equal to 1 if a country-pair shares the same language and 0 otherwise. *Colony* is a dummy variable for country-pairs which have a colonial relationship. Finally, ε is the error term. Our data sources are *World Development Indicators* for GDP and the *CEPII distance database* for the rest of the variables.

As we explained above, one of our aims is to test the difference between pre-update and updated trade data. To examine the similarity (or difference) of coefficients, the study uses the `suest` command and Chi-squared test in STATA. This study checks the similarity using REVEALED, CONCEALED, and REVISED transactions for each reporter country to quantify the bias caused by the data update problem. The results are summarised in Table 8 for exports and Table 9 for imports.

As the tables show, the results indicate that the data update problem might cause biases in empirical analysis because the difference in the coefficients on variables are statistically significant. In other words, policy evaluation could be changed due to the issue. In addition, the degree of bias varies across countries, sectors, and targeted years. For instance, if we conducted an analysis on determinants of trade flow using Canadian official statistics, we may need to reconsider the empirical results for exports because the coefficients on distance, contiguity and colony may be changed while the results for imports should be same as those using the pre-update official data. Thus, it should be noted that we need to consider the date that the data was accessed very carefully.

Table 8: Results from the chi-squared test for exports

Country	Year	Export				
		Variable				
		GDP	Distance	Contiguity	Common language	Colony
Andorra	2014	***	***	***	***	***
Argentina	2014	***		***		***
	2015			*		
Austria	2013	***			**	*
	2014	***				
	2015	***	***	***	**	***
Azerbaijan	2015	*	**	*		**
Brazil	2007					
	2008					
	2009				***	
	2010	***	***			
	2011	***	***	***	***	***
	2012				***	
	2013				***	
	2014					
	2015				***	
Canada	2014		***	***		**
	2015		*			
Chile	2014	***	***			
	2015	***	***	***		**
China	2014		***		***	
	2015	***	***	**	***	
Cyprus	2014				*	*
	2015	***	***			**
Estonia	2015					
Finland	2005					
Georgia	2014		**			**
Germany	2012	***	***	***	**	
	2015	***	***	*	***	***
Hungary	2012	***	***	**		***
	2013	***				
	2014	***	*	***		
Ireland	2012	***	***	***		
	2013		***	***		
	2014	**	***	***	***	
	2015	***	***	***	***	***
Latvia	2014	***	***	***		***
	2015	***	***	***		***
Malta	2015		**			***
Mexico	2015					**
Morocco	2015	***	***	***	***	***
Netherlands	2015		**	*		
Paraguay	2012					
	2013	**				
	2014	**				
	2015	**			**	***
Peru	2012	***	***			
	2013	***	***			**
	2014	***			***	
	2015	***			**	
Portugal	2015	***	***	***	***	
Rep. of Korea	2015		**			
Singapore	2012		*			***
	2013					**
	2014		**			**
Sweden	2015	***		***	**	**

Note: ***, **, and * denote that the equality of coefficients is rejected by the Chi-squared test at the 1%, 5%, and 10% levels of significance, respectively.

Table 9: Results from the chi-squared test for imports

Country	Year	Import				
		Variable				
		GDP	Distance	Contiguity	Common language	Colony
Andorra	2014	***	***		***	
Argentina	2014	***	**	*		
	2015	***			**	
Austria	2013		***			*
	2014	***	***	***	***	***
	2015	**	***	***	*	***
Azerbaijan	2015	***				
Brazil	2007	***	**		***	***
	2008		***	***		
	2009	**	**	***	***	
	2010	***	***	***	***	***
	2011	***	*	*	*	
	2012	**				
	2013	***				
	2014					
	2015					
Canada	2014					
	2015					
Chile	2014	***	***	***	***	*
	2015	***	***	***	***	***
China	2014	***				***
	2015	*				
Cyprus	2014	***				
	2015	***				
Estonia	2015					***
Finland	2005					
Georgia	2014	***				
Germany	2012	***	***	***	***	***
	2015	***	***		***	**
Hungary	2012	**	***	***		**
	2013	***	**	***		
	2014	***		***		
Ireland	2012			***	***	
	2013		***	***	***	
	2014		***	***	***	
	2015	***	***	***	***	***
Latvia	2014					
	2015	***				
Malta	2015	***	***		***	***
Mexico	2015					
Morocco	2015	***	***	***	***	***
Netherlands	2015	***				***
Paraguay	2012					
	2013					
	2014					
	2015					
Peru	2012	*				
	2013		***		**	
	2014	*	**	**		**
	2015	***			**	***
Portugal	2015	*	***	***	***	
Rep. of Korea	2015					
Singapore	2012	**			***	**
	2013	***			***	
	2014	*	*		***	
Sweden	2015				**	**

Note: ***, **, and * denote that the equality of coefficients is rejected by the Chi-squared test at the 1%, 5%, and 10% levels of significance, respectively.

5. Concluding remarks

The importance of RTD has been growing and it plays a significant role in EBPM. In addition, the quality of official statistics including the transparency and credibility of data collection affects the trust of voters. This study finds that the data update problem exists, even for OECD countries. Furthermore, the problem can cause biases in quantitative analyses.

As a policy implication, it should be noted that the replication of previous studies results can only be achieved with exactly the same data. Moreover, to provide trusted official data to electoral constituencies and policy makers, the government needs to discuss the RTD system carefully. Thus, it might be required that UN Comtrade and other statistic centres keep the pre-update data on their websites for comparison with updated data. Furthermore, it is necessary to consider the international harmonisation of data collection and revision methods to facilitate precise policy evaluation. Further studies can target other economic variables such as FDI, income, employment, etc. In addition, the ranking of each country's statistical accuracy may be important for future research.

* The paper was first published as a proceeding paper in the International Conference on Business, Finance and Economics 2018 and later corrected and improved by the author. The views contained in this paper are those of the author and not necessarily those of the College of Law, Nihon University. We would like to thank Editage (www.editage.jp) for English language editing.

† College of Law, Nihon University. Email: haneda.sho@nihon-u.ac.jp

- 1 The UN does not substantially modify reported data from member countries. This fact implies that the bias in raw data can be reflected in official statistics in UN Comtrade database (Kumakura 2011).
- 2 The BEC is a classification that divides product IDs into each production stage, e.g. capital products, consumer products, intermediate products, etc.
- 3 A large number of economists may believe that the HS is more appropriate for econometric analyses because the HS has more disaggregate product IDs than the SITC as well as each ID having an economic meaning, e.g. tariff.

References

- Beja, E. L. (2008). Estimating Trade Mis-invoicing from China: 2000–2005'. *China and World Economy*, 16, 1, 82–92.
- Buehn, A. and Eichler, S. (2011). Trade Misinvoicing: The Dark Side of World Trade. *The World Economy*, 2011, 1263-1287.
- Fisman, R. and Wei, S.-J. (2004). Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from “Missing Imports” in China. *Journal of Political Economy*, 112, 2, 471–96.
- Fisman, R. and Wei, S.-J. (2007). The Smuggling of Art, and the Art of Smuggling: Uncovering the Illicit Trade in Cultural Property and Antiques. *NBER Working Paper No. 13446*.
- Haneda, S., Yogata, A. and Ijiri, N. (2018). Distortions in Trade Statistics Revisited: Data and Empirical Issues, *International Conference on Business, Finance and Economics 2018 Proceedings paper*.
- IMF (1993). A Guide to Direction of Trade Statistics (Washington, DC: IMF).
- Kellenberg, D. and Levinson, A. (2016). Misreporting Trade: Tariff Evasion, Corruption, And Auditing Standards. *NBER Working Paper No. 22593*.
- Kumakura M. (2011). The Characteristics and Usage of UN Comtrade. *IDE JETRO Research report*, 2010-2-03 (In Japanese).
- Komaki, Y. (2015). *Keizai Data To Seisaku Kettei*, Nihon Keizai Shimbun Shuppansha (In Japanese).
- OECD (2012). Measuring Trust in Official Statistics: New Model OECD Questionnaire by the OECD Statistics Directorate, *THE STATISTICS NEWSLETTER-OECD*, No. 56.
- The Japan Times (2019). *Take steps to restore trust in official statistics*, The Japan Times Opinion, January 14 2019.

ジョン・ステュアート・ミル

『代議制統治論』 自筆草稿

—— 第16、17、18章（翻刻） ——

川 又 祐
吉 野 篤
荒 井 祐 介
トーマス・ロックリー

日本大学図書館法学部分館（法学部図書館）は、ジョン・ステュアート・ミル（John Stuart Mill. 1806-1873）の『代議制統治論』自筆草稿を所蔵している。私たちの「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』成立過程の予備的研究」は、2017年度日本大学法学部政経研究所共同研究に採用され、さらに2018年度同研究所共同研究「先進工業国における議会制民主主義の揺らぎ：ヨーロッパと日本の比較研究」に引き継がれている。今回私たちが本稿で翻刻するのは、『代議制統治論』第16章から第18章である。

翻刻に際して、翻刻文に下線が引かれているものは、ミル本人によって下線が引かれていることを表している。翻刻文に二重の下線が引かれているものは、私たちが翻刻できなかったものを、灰色に着色されているものは、いまだその翻刻に確信が持てないものを表している。（ ）で示された部分はミルによるもの、[] で示された部分は、筆者たちが補ったものである。

凡例

下線：ミル本人によって引かれた線

二重下線：筆者たちが翻刻できなかった単語

灰色部分：翻刻に確信が持てない単語

()：ミル本人が記したもの

[]：筆者たちが補ったもの

Bibliography : [Considerations on Representative Government]. [s.l.] : [s.n.]. [1860].
 Untitled autograph manuscript. 228 leaves in 11 [A to K] quires. A quire: 24 leaves, B quire: 24 leaves, C to J quire: each 20 leaves, K quire: 20 leaves (7 leaves blank).

私たちのこれまでの翻刻結果は、以下の表のとおりである。

掲載誌／ Journals

Preface	「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』 自筆草稿——
[Ch. 1] To what extent forms of government are a matter of choice	序言と第1章（翻刻）——」 『法学紀要』60巻、2019年 John Stuart Mill’s Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Preface and Chapter 1. <i>HOGAKU KIYO</i> . Vol. 60. 2019. https://www.law.nihon-u.ac.jp/publication/doc/bulletin60.pdf
[Ch. 2] The Criterion of a good Form of Government	「ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』 自筆草稿——
[Ch. 3] That the ideally best form of government is representative government	第2章と第3章（翻刻）——」 『政経研究』56巻4号、2020年 John Stuart Mill’s Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Chapter 2 and 3. <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 56 (4). 2020.
[Ch. 16] Of Nationality, as connected with Representative Government	「ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』 自筆草稿——
[Ch. 17] Of the government of dependencies by a free state	第16、17、18章（翻刻）——」 『法学紀要』61巻、2020年 John Stuart Mill’s Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Chapter 16, 17 and 18. <i>HOGAKU KIYO</i> . Vol. 61. 2020.
[Ch. 18] O f F e d e r a l Representative Governments	
川又祐「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』 自筆草稿（日本大学法学部図書館所蔵）について」『政経研究』52巻2号、2015年 Kawamata, H. “John Stuart Mill’s Autographed Draft Manuscript Considerations on Representative Government in the Nihon University College of Law Library.” <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 52（2）. 2015. https://www.law.nihon-u.ac.jp/publication/doc/political52_2.pdf	

John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Chapter 16, 17 and 18.

**Hiroshi Kawamata
Atsushi Yoshino
Yusuke Arai
Thomas Lockley**

Nihon University College of Law (NUCL) Library houses a John Stuart Mill's autographed draft manuscript of “Considerations on Representative Government” ca. 1860. This time, we transcribe chapters 16, 17 and 18. In order to transcribe them rapidly and surely, we will issue the transcription of Considerations to the Journals of NUCL, *HOGAKU KIYO* and *SEIKEI KENKYU*.

The underline is written by Mill himself. Regrettably, the double underlined parts are the words which we couldn't transcribe. Words about which we are unsure are gray colored. Parentheses () are by Mill. Brackets [] are by us.

Bibliography : [Considerations on Representative Government]. [s.l.]:[s.n.]. [1860]. Untitled autograph manuscript. 228 leaves in 11 [A to K] quires. A quire: 24 leaves, B quire: 24 leaves, C to J quire: each 20 leaves, K quire: 20 leaves (7 leaves blank).

H_018 to I_006. [Chapter 16]

H_018

Of Nationality, as connected with Representative Government

Any body of persons may be said to constitute a Nationality, if they are united among themselves by common sympathies, such as do not exist between them & any others, which make them cooperate with each other, more willingly than with other people, & wish to be under the same government, & that the government of themselves or a portion of themselves, exclusively. This feeling of nationality may have been produced by various causes : it is sometimes the effect of identity of race, & descent : community of language & of religion greatly contributes to it ; geographical limits are one of its causes ; & the strongest of all, is community of political antecedents ; the possession of a national history & the consequent community of recollections, the collective pride & humiliation, pleasure & regret, connected with the same incidents in the past. None of those circumstances however are either essential or necessarily sufficient by themselves : Switzerland has a strong sentiment of nationality though the different cantons speak different languages, profess different religions, & belong to different races : Sicily feels itself wholly distinct in nationality from Naples notwithstanding an almost identity of language & a great amount of common historical antecedents : The Flemish & the Walloon provinces of Belgium notwithstanding their diversity of race & language, feel much more of a common nationality than the former with Holland

or the latter with France : Yet in general the national feeling is proportionally weakened by the failure of any of the causes which contribute to it. Identity of language & partially of race & historical recollections have kept up a considerable amount of

H_019

the feeling of nationality among the different portions of the Gerrman[sic. German] name, though they never have been really united under the same government ; but the feeling has never reached to making the separate states desire to get rid of their autonomy. In Italy, an identity far from perfect of language & literature combined with a geographical position which separates them by a distinct line from other countries, & perhaps in a great degree the possession of a collective name, which makes them all glory in the past achievements in arts, arms, politics, religious primacy, science & literature of any who share in the name have kept up a certain (though hitherto imperfect) amount of national feeling in Italians generally notwithstanding a great admixture of races, & though they have never either in ancient or modern history been under the same government except when that government extended or was extending itself over the greater part of the known world.

Where the sentiment of nationality exists there is a prima facie case for uniting all the members of the same nationality under the same government, & a government to themselves apart. In the absence of reasons to the contrary it is a strong reason, that by the supposition they would prefer it. But when a people are ripe for free institutions it is a

still stronger reasons that free institutions are nearly impossible in a country made up of different nationalities. The united public opinion necessary for the working of representative government cannot exist among a people without fellow feeling, especially if they read & speak different languages. The influences which

H_020

form opinions & decide political acts, are different in the different sections of the country : the same things affect them in different ways ; & the different nationalities will generally band themselves against one another : at all events **powerful** local individuals, or a designing government, will have no difficulty in playing them off one against another. Their mutual antipathies are generally much stronger than their jealousy of the government : that one of them feels aggrieved by the policy of the government is generally sufficient to determine another to support that policy even if all are aggrieved, none feel that they can rely on the others for fidelity in a joint resistance, & each thinks it promotes its own advantage more by bidding for the favour of the government against the rest. Above all, the grand, & only sure security in the last resort against the despotism of the government, is in that case wanting: the sympathy of the army with the people. The military are a part of the community in which from the nature of the case, the distinction between their fellow countrymen & foreigners is the deepest & strongest : foreigners being to them not merely strangers but men against whom they may be called on, at a week's notice, to

fight for life & death. To them the difference is that of friends
& enemies, almost that of fellow men & other animals. Soldiers to whose
feelings half or three fourths of the subjects of the same government are
foreigners, will have no more scruple in mowing
them down than they would have in doing the same thing to
declared enemies. An army composed of various nationalities

[H_020 verso blank]

I_001

I

has no other patriotism than devotion to the drapeau : the
only bond of connexion between them is their officers & the
government whom they serve, & their sole idea of
public duty is to obey its orders. Such a government by keeping
its Hungarian regiments in Italy & its Italian in Hungary,
can rule everywhere with the iron rod of foreign conquerors.
For these reasons it is in general a necessary condition of free
government, that the boundaries of governments should
in the main coincide with the boundaries of nationalities.

But there are various reasons which are liable in
practice to interfere with this general principle. In the first
place, its application is often precluded by geographical
reasons. There are parts of the earth in which different nationalities
are so locally intermixed that it is impossible for them to be
under separate governments. The population of Hungary is
made up of Magyars, Slovacks[sic], Croats, Serbs, Roumans, & in some

districts even Germans, so that they cannot be separated, & nothing is practicable but that they should attempt to act together under equal rights & laws. It is probable that their present community of servitude, which never existed till the destruction of Hungarian independence in 1849 is now ripening & disposing them to such an equal union. Again, the German colony of East Prussia is separated from Germany by part of the ancient Poland, & being too small to preserve separate independence must either be under a non German government or the intervening Polish territory must be under a German one. Another district

I_002

in which the dominant element of the population is German. The territory of Courland, Livonia, & Esthonia, is condemned by its local position to form part of a Slavonian state. In Eastern Germany itself there is a large Slavonic population : Bohemia is principally Slavonic, Silesia & Lusatia partly so. The most united country in Europe, France independently of the fragments of foreign nationalities at its remote corners, is divided in nearly equal proportions between a Frankish - Teutonic & a Gallo-Roman population.

Allowance having been made for geographical considerations another important moral & social consideration presents itself. Experience proves that it is possible for one nationality to merge & be absorbed in another : & when it is originally an inferior & more backward portion of the human race, it is greatly to its advantage to do so. Nobody can doubt

that it is greatly more advantageous to a Breton, or a Basque of French Navarre, to be a member of the great French nationality, admissible on equal terms to all the benefits of French citizenship, the advantages of French protection, & the dignity & prestige of French power to be brought into the regular circulating current of the ideas & feelings of a great & cultivated people, than to sulk on his own rocks the half savage relic of past times revolving in his own small orbit without interest or concern in the general movement of the world. The same remark applies to the Welshman & the Scottish Highlander as members of the British nation.

I_003

Whatever promotes the admixture of the nationalities & the blending of their attributes & peculiarities in a common union, is a benefit to the human race. The united people like a crossed breed of animals, but through moral as well as physical influences, inherits the special aptitudes & excellences of all its ancestors, prevented by the admixture from being exaggerated & degenerating into faults. But to render this admixture possible there must be peculiar conditions.

The cases which present themselves are very various. The nationalities which are brought under the same government may be nearly equal in members & strength or they may be very unequal. If they are unequal, the smaller of the two may be the superior in civilization, or the inferior. If it be the superior it may through its

superiority be able to acquire ascendancy over the other or it may be overcome by brute strength & made the inferior. This last is a sheer mischief to the human race, & one against which the whole of civilized humanity should rise in arms. The absorption of Greece by Macedonia was one of the greatest calamities which ever happened to the world ; that of any of the principal countries of Europe by Russia would be a similar one.

If the smaller nationality, supposed to be the more advanced in improvements, is able to overcome the greater, as the Graeco - Macedonians did Asia, & the English India, there may be a gain to civilization but it is evidently impossible that the conqueror & the conquered should live together under

I_004

the same free government. The absorption of the conquerors in the subject race is in that case an evil : these must be governed as subjects, & the state of things is beneficial or otherwise according as the conquered people have or have not reached the state in which it is for their benefit to be under a free government, or according as the conquerors do or do not use their power in a manner calculated to fit the subjects for a higher state of improvement. To this topic a separate chapter will be devoted.

When the nationality which prevails over the other is both the more numerous, and the more improved ; when the subdued nationality is small, & has no hope of reasserting its independence ; then if it is governed with

any tolerable justice, & especially if the members of the larger nationality are not made odious by being invested with any peculiar privileges from which the others are excluded, the smaller nationality is gradually reconciled to its new position, & becomes amalgamated in the larger. No Bas-Breton, nor even any Alsatian, has the smallest wish at the present day to be separated from France : if Irishmen are not yet in a similar state of mind towards England, it is partly because they are sufficiently numerous to constitute a respectable nationality by themselves, & partly because until of late years they have been so atrociously governed that all their best feelings combined in exciting bitter resentment against the Saxon rule. This disgrace to England & misfortune to the whole empire has now, it maybe said, completely

I_005

ceased for nearly a whole generation. No Irishman is now less free than an Englishman, nor has a less share of any benefit either to his country or to his individual fortunes, than if he belonged to any other portion of the British Empire. The only real grievance of Ireland is that the State Church is one to which the half of the population do not belong ; & this is a grievance which nearly if not quite half the people of England have in common with them. There is therefore next to nothing except the memory of the past, & the difference in the predominant religion, to keep apart two races perhaps the most fitted of any two in the world to be the completing counterpart of one another : & the feeling of being treated with equal justice &

equal consideration is at last becoming so habitual in the Irish mind as to be gradually wearing away all feelings that conflict with the benefits reaped by the less numerous & less wealthy nationality from being fellow citizens & not foreigners to those who are not only their next neighbors, but the wealthiest, & one of the freest & most improved & powerful nations of the earth.

The case in which the greatest difficulty presents itself in respect to the blending of nationalities, is that in which the nationalities which have become united are nearly equal in numbers & in the other elements of power. In these cases each, confiding in its own strength, & feeling itself capable of maintaining an equal struggle with the other, is unwilling to merge in it, each cultivates with party obstinacy its distinctive peculiarities, & is apt to think that everything which is given to the other nationalities

I_006

is taken from itself. It thinks itself injured if any authority is exercised over itself by any functionary of the rival race. When the nations which are thus divided are under a despotic government stranger to both or even sprung from one but feeling a greater interest in its own power than in its sympathies of nationality, & therefore assigning no privilege to either nation & choosing its instruments indifferently from both in the course of a few generations identity of situation generally produces harmony of feeling, & the two races come to consider each other as fellow countrymen, especially if dispersed over the same tract of country. But if the era of

aspiration to free government arrives before this fusion has been effected, difficulties commence ; & in that case, if the unreconciled nationalities are geographically distinct, & especially if their geographical position is such that there is no convenience or natural fitness in their being under the same government (as in the case of an Italian provinces under French or German rule) there is not only an obvious propriety but if either freedom or concord is cared for, a necessity, for breaking the connexion altogether. There are cases in which the provinces when separated might usefully remain united by a federal tie; but it will generally happen that if they are willing to become members of a confederation each will have other neighbours with whom it has more sympathies in common, if not also greater community of interest

I_007 to I_017. [Chapter 17]

I_007

Of Federal Representative Governments

Portions of mankind who are not fitted, or not inclined to live under the same internal government, may often with advantage be federally united, as to their relations with foreigners : both to prevent wars among themselves, & for the sake of more effectually defending themselves from the aggression of more powerful states.

To render a federation advisable several conditions appear to be necessary. The first is that there should be a certain amount of mutual sympathy among the populations. The federation

binds them always to fight on the same side ; & if their feelings towards one another are such that they would generally like better to fight on opposite sides, the federal tie is neither likely to be permanent, nor to be faithfully adhered to while it subsists. The sympathies most effectual for this purpose are those of race language, religion, & above all, of political institutions. Where a few free states, separately insufficient for their own defence[sic. defense], are hemmed in all round by military or feudal monarchies, who hate and dread freedom even in a neighbour, the common interest arising from this cause has in Switzerland, for several centuries, been found adequate to maintain efficiently the federal tie in spite not only of diversity of race, language, & religion, but of great weakness in the constitution of the federation itself. In America, where all the conditions for the maintenance of union exist at the highest point, with the sole drawback

I_008

of difference of institutions in the one particular of slavery this one difference goes so far in alienating the two decisions of the Union from each other's sympathies as to render the dissolution of the federation a subject of common talk & discussion ; & though in a country of such ⁽¹⁾ παρησία laid talking very far precedes the readiness to act, it is not beyond probability that this single cause of separation may ultimately prove too strong for all the numerous & powerful motives to union.

The second condition for a federal government is that the separate states be not powerful enough to be able to protect themselves

with assurance against foreign encroachment by their individual strength. If they are, they will be apt to think that they do not gain by union with others, the equivalent of what they sacrifice in their own liberty of action : & whenever the foreign policy of the Confederation differs in any way from that which one of its members is separately disposed to pursue, the internal & sectional breach will through the absence of any sufficient desire to preserve the Union, have a chance of giving so far as to endanger it.

A third condition no less important is that there shall not be a very marked inequality of strength among the several contracting states. They cannot be exactly equal in resources : there will always be a gradation among them some will be more populous wealthy, & civilized than others, but there must not be one conspicuously more powerful than the rest a capable of vying in strength

I_009

with a number of the others united. If there be that one will insist upon being master of the joint deliberations ; or if there be two, they will be masters whenever they agree, & when they differ all will be decided by a struggle for ascendancy between those rivals. This cause is sufficient to reduce the German Bund to an almost nullity even independently of its wretched internal constitution. It has never yet existed for any practical purpose but to give Austria & Prussia a legal right of pouring in their troops to assist the local sovereigns in

keeping their subjects in obedience to despotism ; while every one sees that in regard to external concerns the Bund would make all Germany a subject dependency of Prussia, if there were no Austria, or if Austria, if there were no Prussia, & that at present each petty prince has little other choice than to be a partisan of one or of the other.

There are two modes of organizing a Federal Union. The federal authorities may represent the Governments only & their acts may be binding only on the governments or they may have the power of issuing orders binding directly on individual citizens. The former is the plan of the German so called Confederation & of the old Swiss Constitution up to 1847. It was tried in America for a few years after the War of independence. The other is the principle of the present Constitution of the United States & has been adopted within the last dozen years by the Swiss Confederacy. The Federal Congress of the United States is a part of the government of

I_010

each individual State. Within the limits for constitutional attributions, it makes laws which bind every citizen individually, it executes them through its own officers & enforces them through its own tribunals. This is the only principle which has been found, or is ever likely to produce a real federal government. A union only between the governments is a mere alliance, & is subject to all the contingencies which make alliances precarious. If the acts of the President & of the Congress were binding only on the several Governments

of New York, Virginia, or Pennsylvania, & had to be carried into effect through orders issued by those governments to officers appointed by them, under responsibility to their local courts of justice, no mandates of the Federal Government which were disagreeable to a local majority would ever be executed. Orders issued to a Government have no other sanction or means of enforcement than war ; & a Federal Army must be always in readiness to enforce the decrees of the Federation against any recalcitrant State, with the probability that other States, sympathizing with the recusant, or sharing its sentiments on the particular point in dispute would withhold their contingents & perhaps even send them to fight in the ranks of the disobedient State. Such a federation is in truth, more a cause than a preventive of internal wars, & of such had not been its effect in Switzerland until the years immediately preceding 1847, it was only because the Federal

I_011

Government felt its weakness so strongly that it hardly ever attempted to exercise any real authority. In America the experiment of a Federation on this principle entirely broke down in the first few years of its existence, happily while the men of larger views & acquired moral ascendancy, who founded the independence of the Republic, were still alive to guide it through the difficult transition. The “Federalist” a collection of papers by three of these eminent men, in which every point in the principles of the new Federal Constitution was discussed & vindicated, remains still the most instructive treatise we possess on

federal government. In Germany, the more imperfect kind of federation, as all know, has not even answered the purpose of an alliance. It has never, in any European war, prevented individual members of the Federation from allying themselves with foreign powers to fight against the rest of Germany. Yet this is the only kind of Federation which is compatible with monarchical government. A King, who holds his power by inheritance, not by delegation, & who cannot be deprived of it, nor made responsible to any one for its exercise is unlikely ever cheerfully to submit to the exercise of sovereign authority over his own subjects, not through him but directly by another power.

Where every citizen of any of the states of the Federation over obedience to two governments that of his own State

I_012

& that of the federation it is evidently necessary not only that the constitutional limits of the authority of each should be precisely & clearly defined, but that the power to decide between them in any case of dispute should not rest with either of the two governments but with an umpire independent of both. There must be a Supreme Court of Justice, & a system of subordinate Courts in every state of the Union, before whom all such questions shall be carried, & whose decision of them shall be final : & every State of the Union, & the Federal Government itself, as well as every individual citizen must be liable to be sued in those Courts,

for exceeding their powers or non performance of their federal duties
& must be obliged to employ those Courts as their instrument
for enforcing their federal rights. This involves the consequence
actually realized in the United States, that a
Court of Justice, the highest Federal Tribunal, is
supreme over the various Governments, both State & Federal
to the extent of deciding that any law made or
act done by them exceeds the rights assigned to them by
the Federal Constitution, & in consequence refusing it legal
validity. It was very natural to feel strong doubts before
trial had been made whether such a provision would work ;
whether the tribunal would have the courage to exercise
its power, whether it would exercise it well & whether
the Governments could be induced to submit peaceably to
decision. The discussions on the American Constitution

I_013

show these natural apprehensions to have been strongly felt, but
during the two generations & more which have
since elapsed, nothing has occurred to verify them; though
there have at times been ⁽²⁾ disputes of considerable acrimony
respecting the limits of the authority of the Federal & State
Governments. This beneficial working probably arises in
some measure from the peculiarity inherent in a Court of Justice
acting as such viz. that it does not declare the law eo nomine
& in the abstract, but waits until a case between
man & man, is brought before it judicially, working the
point in dispute ; from which arises the happy effect that

its declarations are not made in a very early stage of the controversy, that much popular discussion usually precedes **of** that decision itself is made after hearing the point fully argued on both sides by lawyers of reputation, & when given does not seem volunteered for political purposes but drawn from the Court by its own proper duty of dispensing justice impartially between adverse litigants.

The same tribunals which thus act as umpires between governments naturally decide also all disputes between two or more of the States, or between a citizen of one State & the government of another. The usual remedies of war & diplomacy being precluded by the federal union it is of course indispensable that a judicial remedy should supply their place.

I_014

The powers of the federal government naturally extend not only to peace & war, & all questions which arise with foreign governments, but any others which are in the opinion of the States, necessary to enable them to enjoy the full benefits of the Union. For example, it is a great advantage to them that their mutual commerce should be free, unrestricted by frontier duties & custom houses : but this cannot be the case if each state has the power of fixing the duties on interchange of commodities between itself & foreign countries: & hence all custom duties & regulations in America are at the discretion of the federal government. Again it is a great convenience to all the States to have the same coinage

& the same system of weights & measures : which can only be if these matters are left exclusively to the Federal Government. The certainty & the celerity of Post Office communication is much impeded if a letter has to pass through half a dozen sets of public offices subject to different authorities ; & the expense is much increased by the same cause : it is convenient, therefore, that all Post Offices should be subject to the Federal government. But on such questions the feelings of different countries frequently differ. One of the American States, under the guidance of a thinker of perhaps greater calibre than any other who has yet appeared in American politics (Mr. Calhoun) claimed & veto for each State on the Custom Laws of the Federal Government : & one of the most disputed topics in American politics has been whether the persons of the Federal Governments ought to extend, or under the Constitution do

I_015

actually extend to constructing roads or canals at the charge of the federal revenues. It is only in transactions with foreign powers that the control of the federal government is altogether a matter of necessity. On every other subject the question depends on how closely the people in general wish to draw the federal tie ; what portion of their local freedom of action they are willing to resign in order to enjoy in a greater degree the benefits of being one nation.

Respecting the proper constitution of the federal government within itself, much **needs** not be said. It will of course have a representative branch & an executive, & concerning the constitution of each the principles which apply to representative

government in general are applicable. It is only specially to be remarked, that a provision of the United States Constitution respecting the Congress seems exceedingly judicious viz. that it should consist of two Houses, & that while one of them is constituted according to population each State being entitled to representatives in the ratio of its numbers, the other should represent not the citizens but the State Governments & that every State whether large or small should be represented in it by the same number of members. This provision effectually guarantees the reserved rights of the State Governments, by making it impossible that any measure should pass Congress unless it is supported by the votes both of a majority of the citizens & also of a majority of the States. And it has the incidental advantage of raising the standard of qualifications in one of the two Houses

I_016

since that House is nominated by select bodies, the Legislatures of the different States, whose choice is likely to fall on more eminent men than any popular election for the reasons stated in treating of the election of President. The Legislatures have the power of electing their own **local** men ; & they have a strong motive to do so since the influence of their State in the general deliberations will necessarily depend in some degree on the personal weight & abilities of its representative. Accordingly the Senate of the United States has always been distinguished by containing nearly all the politicians of established & high reputation in the Union. The Lower House of Congress has been generally remarkable for the absence of conspicuous personal

merit ; the Upper House, for its presence.

When the conditions exist for the formation of an efficient & durable Federal Union, the multiplication of such Federations is always a benefit to the world. It is beneficial like any other extension of the practice of corporation enabling the weak by uniting to meet on equal terms with the strong. By diminishing the number of those who are not sufficient for their own defence, it greatly weakens the temptations to an aggressive policy. It of course puts an end to war & quarrels & usually also to restrictions on commerce, among the different states composing it ; while in reference to neighbouring powers, the increased military strength which it creates is of a kind to be almost exclusively available for

I_017

defence, very little so for attack. A federal government has not a sufficiently concentrated authority to conduct with much efficiency any war but one of self defence, in which it can count upon the voluntary coorporation of every citizen : nor is there anything very flattering to national vanity or ambition in acquiring by a successful war not subjects, nor even fellow citizens, but only new independent members of the federation. The warlike proceedings of the Americans in Mexico are purely exceptional, having been carried on principally by volunteers animated by a strong sectional interest that of slavery, & not at all by the desire of national aggrandizement. There are very few signs in the proceedings of Americans nationally or individually that this last motive has any

considerable power over them. Their hankering after Cuba is in the same manner, merely sectional, & the northern states, those opposed to slavery, have never in any way favoured it

I_018 to J_012. [Chapter 18]

I_018

Of the government of dependencies by a free state

Free states, like any others may have dependencies, obtained either by conquest or by a colonization, & our own is the most striking of all cases in point. The question is of great importance, how such dependencies ought to be governed.

It is unnecessary to discuss the case of small posts, like Gibraltar, Aden, or Heligoland, which are held only as military or naval positions. With these, the military or naval object is paramount & the inhabitants cannot consistently with it be admitted to the government of the place, though they ought to be allowed all liberties & privileges comfortable with that restriction, & as an equivalent for it, should be freely admitted to all the rights of British subjects elsewhere.

Outlying territories of some size & population, which are held as dependencies that is, which are subject to the laws & lawful orders of the paramount country without being equally represented (generally without being represented at all) in its legislature, are of two classes. Some are composed of people of similar civilization to the ruling country

capable of, & ripe for, representative government
such as British America & Australia. Others, like India,
are still far removed from that state.

With regard to the former class, this country has at length
realized, in rare completeness, the true principle of government.
England has always felt under some obligation to allow
to such of its dependencies as were of its own blood & language

I_019

& to some which were not representative institutions bearing some
likeness to its own; but until the present generation it has been
on the same bad level with other countries as to the interference it
exercised even with those dependencies, in their own internal
affairs : And this habit did not at once **die out** even on the
abandonment of the old vicious ideas of colonial policy common
to all Europe & not yet totally relinquished by any people but
ourselves, which regarded colonies as valuable by affording
markets for our commodities which we could keep entirely
to ourselves ; a privilege we valued so highly that we thought
it worth purchasing by giving the colonies in return a similar
monopoly of our market for their own products.

This notable plan of enriching them & ourselves by robbery
each for the supposed benefit of the other, has been abandoned.
It was not till later that we gave up the practice of meddling
in the internal government of the colonies, not for our
own benefit but generally for that of a section or faction among
themselves. A different era began with Lord Durham's
celebrated report, the imperishable memorial of that nobleman's

courage & patriotism & enlightened liberality, & of the intellect & practical wisdom of its joint writers, Mr. Wakefield & the lamented Charles Buller.

It is now both in theory & in practice the colonial policy of Great Britain, that its colonies of European race shall have representative self government in the fullest sense. They have been allowed to make their own free constitutions, or at least to alter

I_020

in any way they chose the way for constitutions which we have given them. They have a legislature of their own & an executive of their own on the most democratic principles ; the veto of the Crown & of Parliament though nominally reserved, being only exercised where the question is one which concerns the whole Empire, or not solely the particular colony. The Colony has thus as completely the control of its own affairs, as it could have if it were a member of even the loosest Federal Union, & much more do than it would have under the Constitution of the United States, since it is even at liberty to tax at its pleasure the commodities of the mother country. Its union with England is the slightest[sic. slightest] kind of federal union ; but not strictly an equal federation, the mother country reserving to itself the powers of the federal government. This inequality is of course, so far as it goes, a disadvantage to the depending ; which has no voice in foreign politics, but is bound by the decisions of the superior country. It is compelled to join England in war, without

being in any way consulted before engaging in it.

Those (happily new not a few) who think that justice is as binding on communities as on individuals, & that an act which would be a crime if done by one person for his own benefit is not turned into a virtue by being perpetuated ostensibly for the body of people to whom he belongs, have latterly often occupied themselves in considering what means can

[I_020 verso blank]

J_001

J

be contrived of removing this slight inequality. It has with this view been proposed by some that the British colonies should have the right of electing representatives to the British legislature ; & by others, that in addition to our own Parliament for domestic purposes, there shall be another representative body for foreign & imperial concerns, in which last the dependencies of Great Britain should be represented in the same manner as Great Britain itself. There would thus be a real & equal federation between Great Britain & her colonies, then no longer dependencies.

This suggestion however is so opposed to all rational principles of government, that it is wonderful it should have been seriously accepted as a possibility by any reasonable thinker. Countries separated by half the globe cannot fulfil the necessary conditions for being under

one government, or even for being members of one federation. They have not sufficiently the same interests. They are not composed of the same or similar classes & varieties of occupation. They are not under similar moral & intellectual influences. They do not form part of the same public ; they do not discuss & deliberate in the same arena, but apart, & have only the most imperfect knowledge of what is passing in the minds of one another. Let any Englishman ask himself how he should like his destinies to depend on an assembly of which one third was British American & another third South African &

J_002

Australian. Yet to this it must come very rapidly under anything like equal or fair representation ; & would not every one feel that these Canadians & Australians could not sufficiently know or feel any sufficient concern about English, Scotch, & Irish interests ? Even for federal purposes the conditions are not realized which we have seen to be essential to a federation. England is sufficient for its own protection without the colonies ; & would be in a much better as well as more dignified position if separated from them than when reduced to be a single member of an American & Australian federation. England derives very little advantage, except in *pré*stige, from her dependencies, except the commerce which she might equally enjoy in case of separation ; & the little she does derive is quite outweighed by the expense they cost her & the dissemination they produce

in her naval & military force; which in case of actual war, or even of war in expectation, requires to be double or triple what would be required for the defence of this country alone.

But though Great Britain could perfectly do without her colonies, & though she ought to consent to their separation should the time come when they seriously & deliberately desire it, there are strong reasons for prolonging the present slight bond of connexion as long as it is not disagreeable to either party. It is a step as far as it goes towards universal peace

J_003

& general friendly cooperation among nations. It precisely was, at all events among a large number of otherwise independent communities & moreover hinders any of them from being absorbed & becoming a source of additional aggressive strength to some rival power either more despotic or nearer at hand, which may not always be so unambitious or so pacific as Great Britain. It at least keeps open the markets of the different countries to one another & prevents mutual exclusion by hostile tariffs. And in the case of the British possessions it has the advantage of adding to the moral influence of a power which of all in existence best understands liberty, & has the most of conscience & sense of principle in its dealings with other countries. Since then the union can only continue on the plan of an unequal Federation, in which the federal power remains with the mother country, it is important to consider in what manner this small amount of inequality can be prevented from being onerous or humiliating to the communities

occupying the less exalted position.

The only inferiority inherent in the case is that the mother country must decide both for the colonies & for herself on questions of peace & war. They gain, in return the obligation of the mother country to repel aggressions made upon them ; but reciprocity of obligation is not a full equivalent for non admission to a share in the deliberations. It is essential therefore that in any wars not incurred for the sake of the

J_004

particular colony the colonists should not be called on to defray any of the expenses (unless they make the offer voluntarily) except what may be specifically incurred for the local defence of their own ports & shores against invasion. Further, as the mother country claims, the sole power of taking measures which may expose them to attack, it is just that she should undertake a considerable portion of the cost of their military defence ; the whole of it, so far as it depends upon a standing army.

Finally, there is a means by which a full equivalent may be given to a small community for sinking its individuality as a substantive power among nations, in the greater individuality of a larger & powerful empire. This is to open the service of Government in every department & in every part of the empire on perfectly equal terms, to the inhabitants of the Colony. Why does no one ever hear of a breath of disloyalty from the Channel Islands ? In race, religion, & geographical position they belong less to England than to France. But

while they enjoy the full local command over their local affairs, in the same manner as Canada every office or dignity in the gift of the British Crown is open to the native of Guernsey or Jersey : generals, admirals, peers of the United Kingdom are made, & prime ministers might be made, from those insignificant islands. The same system was commenced by an enlightened Colonial Secretary, Sir

J_005

William Molesworth, in reference to our Colonies, when he appointed Mr. Hinckes, a leading Canadian politician, to a West Indian government : If we prevent the leading men of a community from standing forth in the eyes of the world as its chiefs & representatives in the general councils of mankind, we owe it both to their legitimate ambition, & to the just pride of the community, to give them in exchange an equal chance of occupying the same prominent position in a nation of greater power & importance. Were the whole service of the British Crown freely opened to the natives of the Ionian Islands, we should soon hear no more of the desire for union with Greece.

Thus far of dependencies which are in a sufficiently advanced state of improvement to be filled for representative government. But there are others which have not reached that state, & which, if retained at all, must be governed by the dominant country, or its delegates ; & may rightfully be so if that country is in a condition to give it a better government than its own, & one mere conducive to its improvement :
But the mode in which a government

may best be constituted for such a dependency, is by no means so well understood as in the case last discussed ; or rather, let us say it is not understood at all. The thing appears perfectly easy to superficial observers. If India (for example) is not fit to govern itself, let us they say have a minister to govern it ; & let that minister like all other British ministers be responsible to the British Parliament

J_006

Unfortunately this though the most obvious mode of attempting to govern a dependency, is about the worst. To govern a country under responsibility to the people of that country, & to govern one country under responsibility to the people of another, are two very different things, & to be done well, require very different sets of conditions.

It is always very imperfectly, & under great difficulties, that a country can be governed by foreigners ; even when there is no very great inequality between the ruled & the rulers in **point** of civilization. Foreigners do not feel with the people. They cannot judge, by the light in which anything appears to their own minds, or the manner in which it affects their own feelings, how it will appear to the minds or act upon the feelings of the governed. What a native of the country of average practical ability knows as if by instinct, they have to learn slowly & much more imperfectly by study & experience. Again, the laws, the customs, the social relations, for which they to legislate, instead of being familiar to them from childhood, are all strange to them. They must often depend for knowledge on the information of

natives ; & it is difficult for them to know whom to trust. They are feared by the natives, distrusted by them, seldom sought by them except for interested purposes ; they are apt to think that the servilely submissive are the trustworthy ; their danger is that of despising the natives, that of the natives is disbelieving that anything the strangers do can be meant for their good. Against these & many other difficulties any rulers must have to struggle who attempt to govern well a country to which they are strangers.

J_007

But the government of one people by another is nothing less in any case whatever, than a sheer impossibility, one people may keep another as a warren or preserve for its own benefit a place to make money in, a human cattle farm to be exploité for the profit of its own inhabitants. But if the good of the governed is a thing to be at all considered, such a provision for it is a mockery of common sense & feeling. Let any one consider how the English themselves would be governed, if they knew no more & could no more about their own affairs than they know & care about the affairs of the Hindoos. Even this comparison gives no adequate idea of what the government must be ; for in the case supposed they would probably be simply acquiescent, & let the government alone ; whereas in the case of the Hindoos amid habitual acquiescence, they are every new & then interfering & almost always for a wrong purpose. They are tempted to force English ideas down the throats of the natives, for instance by acts of proselytism, or at least by setting at naught the strongest religious feelings of the natives. Their interference is constantly invited in behalf of

some interest of the English settlers. Now if there be a fact confirmed by all experience it is that when a people holds a foreign country in subjection, the individuals of the ruling people who resort to the foreign country to make their fortunes are those who of all others most need to be held under powerful control by the government. Armed with the prestige & filled with the scornful overbearingness of the more powerful nation or race, they think the people of the country mere dirt under their feet, they allow no rights of their inferiors to stand in the way of their own interest ;

J_008

the simplest act of protection to the natives against their personal oppression or commercial monopoly they regard & denounce as an injury ; in short they go there & live there with the feelings of buccaneers. So it is according to trustworthy testimony with the French settlers in Algiers ; so with the American in the countries conquered from Mexico ; so it is with the English in India & seems to be so with the Europeans in China & already even in Japan. In all these cases the government to which they are subject is better than they, & does what it can to protect the natives against them ; but it is they, not the natives, who have the ear of the public at home ; it is they who have home connexions, who have spokesmen in the press & in parliament, who can raise a cry ; it is they whose representations are likely, with the public at home, to pass for truth, because they alone have the means & the motive to press them perseveringly upon the

inattentive & uninterested public ear. And the executive, with their real but faint velleities of something better find it safer for their parliamentary interest, & at any rate less troublesome to give up the disputed position, than to defend it.

What makes matters worse is that when the public mind at home is invoked (as to its credit, the English mind may often successfully be) in the name of justice & philanthropy, in behalf of the subject community or race, things are no better. For in the subject community also there are oppressors & oppressed, powerful individuals & classes, & slaves prostrate before them &

J_009

It is the former, not the latter, who have access to the English public. A tyrant or sensualist who has been deprived of the power he had abused, & is still supported in as great wealth & splendour as he ever enjoyed- a knot of privileged landholders who demand that the state should relinquish to them its reserved right to a rent from their lands, or who resent as a wrong some attempt to protect the masses against their oppression : these have no difficulty in procuring interested or sentimental advocacy in the British Parliament. The silent myriads obtain none.

A free country which attempts directly to govern a distant dependency, inhabited by a dissimilar people, by means of a branch of its own executive will inevitably fail. The only mode which has a chance of any tolerable success, is to govern through a delegated body. Such a body did exist in the case of India, & I fear that both

England & India will cruelly expiate the shortsighted policy by which this intermediate body was done away with.

It is of no avail to say that such a delegated body cannot have all the requisites of good government : cannot have that complete & ever operative identity of interest with the governed, which it has been so difficult a problem to obtain even where the people to be ruled are in some degree qualified to look after their own affairs. Real good government is not compatible with the conditions of the case ; the only thing to be had is choice of evils ; the only problem, so to construct the

J_010

governing body that it shall have as much interest as possible in good government, & as little in bad. Now a delegated administration has at least this advantage over a direct one, that it has at all events no duties to perform except to the governed. It has no interests to consider except theirs. It can be kept entirely clear of any bias from individual or class influences at home ; the home government & parliament never can. Nay, if the home government & parliament are swayed by such partial influences on the exercise of the power necessarily reserved to them in the last resort, the intermediate body is the certain advocate & champion of the people of the dependency before the tribunal of the imperial authority. Then, the intermediate body will naturally & properly be composed chiefly of those who have acquired professional knowledge of the business, who have been trained to it in the place itself, & have made it the main occupation of their lives. Thus qualified, & not

being liable to lose their office from the accidents of politics
 they identify their own dignity & importance with their special trust ;
 & have, much more than any minister in a representation government
 can have, a permanent interest in the
 success of their administration, & the prosperity of the country
 which they administer. So far as the appointment of those
 who carry on the government on the spot, is conducted by this
 body, such appointments are kept out of the vortex of party & parliamentary jobbing,
 freed from the influence of those motives to profligate appointments
 which are always stronger with statesmen of average honesty,

J_011

than the sense of duty to the governed in
 placing the fittest man to govern them.

In addition to thus securing professional
 knowledge in the authority, it is absolutely necessary
 to make regular provisions for such knowledge in those who carry on the local
 administration. It is perfectly fatal to send out men from the
 mother country, for personal or political conveniences, to
 get themselves into high appointments without having
 learnt their business by passing through the lower ones. They
 must be sent out in youth, as candidates only, to begin at the
 bottom of the ladder, & ascend higher or not, as, after a
 proper interval, they are found qualified. The selection of these
 youthful candidates is best made by competitive examination :
 & the security against jobbing may be made tolerably complete
 if the supreme dispensers of patronage, the Governors of the
 dependency, are nominated by the Crown, that is, by the general

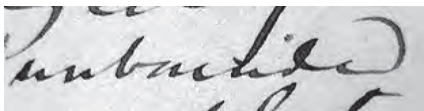
Government, not by the intermediate body ; since a great officer of the Crown will probably have not a single personal or political connexion among the local functionaries, to bias him in the selection for offices, while the delegated body, most of whose members will have themselves saved in the country, may & occasionally have such connexion. This valuable security for honest employment of patronage existed in the mixed government of the East India Company under the general control of the Crown. It is gone, with the whole system of securities

J_012

which that form of home administration provided, in a degree never before realized in the government of dependencies, & I must fear never likely to be realized again. And by natural consequence a rapid progress is making towards getting rid of all the other securities, which existed in India itself, especially that primary one, the so called exclusive civil service, which **end** exclusive merely means that appointments are given to persons specially educated for them & rising gradually to them, instead of being thrown to Scotch cousins & greedy adventurers, connected by no tie with the country they are to govern, held to no previous knowledge, & eager only to make money & return home.

注

(1) 筆者たちが翻刻できなかったものを画像で示す。以下同じ。



unbounded [?]

(2)

A small, square, black and white photograph of a handwritten signature. The signature is written in a cursive script and appears to read "J. S. Mill". The ink is dark on a light background.

事業報告

平成30年度・令和元年度研究会報告

法学研究所

憲法・行政法研究会

(第1回例会)

1、2019年2月8日(金) 17:30

1、図書館 L401演習室

1、テーマ及び報告者

行政計画の策定手続に関する検討

本学 助教 長谷川 福造

(第2回例会)

1、2019年2月12日(火) 16:20

1、2号館 253B講堂

1、テーマ及び報告者

犯罪被害者と刑事手続—日本国憲法及び英米法的見地からの一考察

九州国際大学法学部教授 吉村 真性

刑事法研究会

(第1回例会)

1、2019年1月26日(土) 16:30

1、10号館 1031講堂

1、テーマ及び報告者

＜判例研究＞最判平成30年3月19日刑集72巻1号1頁

「裁判員が参加する合議体で審理された事件について訴因変更を命じ又は積極的に促す義務がないとした事例」

弁護士 立石 有作

(第2回例会)

1、2019年4月27日(土) 16:30

1、本館 171講堂

1、テーマ及び報告者

科刑上一罪の一考察

本学大学院法学研究科博士後期課程 戸島 桃子

(第3回例会)

1、2019年6月27日(木) 16:30

1、本館 145講堂

1、テーマ及び報告者

性犯罪抑止のための新たな刑事政策的視点に基づく諸施策の提言

本学助教 西山 智之

(第4回例会)

1、2019年7月6日(土) 16:30

1、本館 171講堂

1、テーマ及び報告者

参考人の虚偽供述と証拠隠滅等罪の成否

本学大学院元教授 加藤 康栄

労働法研究会

(第1回例会)

1、2019年2月2日(土) 16:00

1、5号館2階 会議室

1、テーマ及び報告者

韓国労働法の変遷と韓国版働き方改革の行方

韓国外国語大学校法科大学院教授 李 鋌

税法研究会

(第1回例会)

1、2019年4月20日(土) 15:00

1、2号館 221講堂

1、テーマ及び報告者

「財産権」と「納税の義務」

税理士 境 鎮治

1、2019年4月20日(土) 16:30

1、2号館 221講堂

1、テーマ及び報告者

「東日本大震災の復興補助金の課税問題」

立正大学法学部客員教授・税理士 浦野 広明

(第2回例会)

1、2019年7月20日(土) 15:00

1、2号館 221講堂

1、テーマ及び報告者

「所得税重加算税の取消審査請求—審査請求代理人の報告—」

税理士 福重 利夫

1、2019年7月20日(土) 16:30

1、2号館 221講堂

1、テーマ及び報告者

「近時、韓国における納税者権利保護の実態」

本学教授 阿部 徳幸

(第3回例会)

1、2019年9月21日(土) 15:00

1、10号館 1041講堂

1、テーマ及び報告者

「税理士法再検討—税理士法改正を見据えて—」

本学教授・税理士 阿部 徳幸

1、2019年9月21日(土) 16:30

1、10号館 1041講堂

1、テーマ及び報告者

「修正申告後の更正の請求」

立正大学法学部客員教授・税理士 浦野 広明

(第4回例会)

1、2019年10月19日(土) 15:00

1、2号館 221講堂

1、テーマ及び報告者

「日本財政の問題点」

静岡大学名誉教授 安藤 実

1、2019年10月19日(土) 16:30

1、2号館 221講堂

1、テーマ及び報告者

「法人住民税の課税標準額(法人税額)の算定に対する更正処分の一考察」

税理士・米国公認会計士 磯崎 剛

(第5回例会)

1、2019年11月23日(土) 15:00

1、10号館 1011講堂

1、テーマ及び報告者

「交際費判例の問題点と税法解釈」

本学教授 黒川 功

1、2019年11月23日(土) 16:30

1、10号館 1011講堂

1、テーマ及び報告者

「社会保障の財源は消費税以外にある」

税理士・不公平な税制をただす会研究事務局長 黒川 功

(第6回例会)

1、2019年12月21日(土) 15:00

1、2号館 251講堂

1、テーマ及び報告者

アメリカのシェアリングエコノミー課税論議 ～問われる「オンデマンド労働プラットフォーム」の所在

白鷗大学名誉教授 石村 耕治

政経研究所

政治研究会

(第1回例会)

1、2019年6月6日(木) 16:20

1、11号館 2階会議室

1、テーマ及び報告者

日本における政党助成制度の逆進性：政党交付金は新党の組織化を促進するのか

本学助教 浅井 直哉

経済研究会

(第1回例会)

1、2019年11月21日(木) 17:00

1、11号館 2階会議室

1、テーマ及び報告者

Determinants of Structural Adjustment and Employment Use in Japan : Firm Characteristics, Offshoring and Industrial Robotics

本学助教 羽田 翔

公共政策研究会

(第1回例会)

1、2019年1月10日(木) 16:20

1、本館 146講堂

1、テーマ及び報告者

「アイルランド共和国政府の広報機関に関する一考察」

本学准教授 岩井 義和

平成30年度学内学会・研究所合同研究会

1、日 時 平成31年 3 月13日（水） 9：30開場 9：50開会

2、場 所 法学部本館 第一会議室

ポスターセッション121講堂

司会・進行 南 健悟・石川 徳幸・加藤 暁子・齋藤 史範・佐藤 秀明

3、自由論題

①都市レジーム研究とアメリカ地方自治	鈴木 隆志
②ワーク・ライフ・バランスと生活満足度 —関係財からのアプローチ—	立福 家徳
③親権（ドイツの配慮権）と子どもの福祉	難波 岳穂
④番組編集準則に関する政府解釈の変遷	笹田 佳宏
⑤会社法における労働債権者の保護	南 健悟

4、在外研究報告

①政治学・政治哲学研究における「ケアの倫理」の意味	杉本 竜也
②2016年度ベルリン在学研究報告	松島 雪江

5、退任記念講演

①産学連携の現在位置 —大学と企業との連携はどこまで進捗したのか—	金澤 良弘
②ジャーナリズム・スタディーズのフィールド	大井 眞二

6、ポスターセッション

①弁護士法の制定と弁護士試験について	末澤 国彦
②ポピュリズム政治における選挙報道 —ジャーナリストの情報源と「一般の人々」—	三谷 文栄
③現代英語の be to の本質的意味をめぐって —時制構造の観点から—	佐藤 健児
④20世紀前半の蘭領ジャワにおける邦字新聞に関する基礎的研究	石川 徳幸
⑤債権執行における債務者保護 —差押禁止債権の預金債権等への転化—	吉田 純平
⑥北海道猿払川湿原中流部において採取された完新世河成堆積物中の植物珪酸体組成	田代 崇
⑦数学者・遠山啓における能力主義批判 —教科体系「水道方式」から教育評価論への推移—	香川 七海

平成30年度・令和元年度定期無料法律相談会

平成30年度・令和元年度定期無料法律相談会は、千代田区及び校友弁護士の協力を得て開催された。概要は、下記のとおりである。定期無料法律相談会の趣旨である地域社会との交流を図り、学生たちの法学実践教育を行うという目的を達成することができた。

1、日 時

【平成30年度】

(第5回) 平成31年2月9日(土)

【令和元年度】

(第1回) 令和元年6月15日(土)

(第2回) 令和元年7月27日(土)

(第3回) 令和元年9月28日(土)

(第4回) 令和元年11月9日(土)

(第5回) 令和元年12月14日(土)

※いずれも時間は、午後1時～午後3時

2、場 所

法学部5号館

3、参加者(敬称略:50音順)

(専任教員)

清水 恵介・田中 夏樹・野中 貴弘・長谷川福造・藤村 和夫

(校友弁護士)

大内 倫彦・大森 浩司・小林 芽未・角 学・瀧柳 宏

(補助学生)

参加教員担当ゼミナール学生等 各回4名

4、相談件数・内容

①件数 36件

②内容

借金, 保証そのほかの金銭債務(含む破産)	2件
貸金, そのほかの債権回収	3件
借地借家	1件
近隣問題(道路, 境界, 騒音, マンション管理など)	3件
労働問題(従業員のトラブル, 解雇, 配置換えなど)	6件
売買そのほかの契約関係	3件

家族関係（離婚，DV，児童虐待など）	2件
扶養，相続関係（遺言，遺産分割）	10件
交通事故	1件
人権問題（いじめ，不当逮捕など）	2件
刑事事件	1件
その他（震災・復興に関する事項含む）	2件

令和元年度巡回無料法律相談会

令和元年度巡回無料法律相談会は，群馬県高崎市の高崎市労使会館において市当局並びに地元校友会・校友弁護士等の協力を得て令和元年12月1日（日）に開催された。

開催の概要は，下記のとおりである。巡回無料法律相談会の趣旨である地域社会との交流を図り，学生の法学実践教育を行うという目的を達成することができた。

1、日 時 令和元年12月1日（日）

午前10時30分～午後3時

2、場 所 群馬県高崎市 高崎市労使会館3階 ホール

3、参加者（敬称略）

（専任教職員）

清水 恵介・藤村 和夫・田中 夏樹・長谷川福造

田村 武・木村貴美和・緒方 雅裕・岡田 好史

（校友弁護士）

池田 貴明・入澤 裕樹・金澤 大祐・川上 俊明・清水 智

（補助学生）

参加教員担当ゼミナール学生及び司法科研究室生等 10名

4、相談件数・内容

①件数 24件

②内容

借金，保証そのほかの金銭債務（含む破産）	2件
貸金，そのほかの債権回収	2件
借地借家	2件
建築関係	3件
近隣問題（道路，境界，騒音，マンション管理など）	2件
労働問題（従業員のトラブル，解雇，配置換えなど）	1件

売買その他の契約関係	2件
家族関係（離婚，DV，児童虐待など）	4件
扶養，相続関係（遺言，遺産分割）	5件
交通事故	2件
その他（震災・復興に関する事項含む）	2件

令和元年度行政なんでも相談

令和元年度行政なんでも相談は，法桜祭期間に合わせて開催された。

概要は，下記のとおりである。専門の相談員による行政相談に本学部の学生を記録員として陪席させ，行政相談を通じて日本の現代行政を理解する機会を提供し，そこにある問題点及びその解決方法を実感させるために実施した。

1、日時 令和元年11月3日（日）～令和元年11月4日（月）

※時間は，午前10時～午後3時

2、場所 法学部10号館2階学生ホール

3、主催 日本大学法学部政経研究所

4、後援 東京行政相談委員協議会

5、協力 総務省東京行政評価事務所

6、相談員 総務省東京行政評価事務所相談委員

東京行政相談委員協議会相談委員

7、補助学生 行政科研究室所属学生及び公募にて募集の法学部生

8、相談項目 騒音被害と区画整理

空き家問題

政治教育と英語教育の改革について

高齢ドライバーについて

等々

9、相談件数 23件

令和元年度法律討論会

第42回法律討論会は，日本大学法学会と日本大学法曹会による共同開催，並びに日本大学法学部校友会と日本大学法学部法学研究所の後援により，令和元年10月26日（土）12時30分から法学部十号館一階1011講堂において開催された。

(出題者)

奥田 正昭 日本大学大学院法務研究科教授

(審査員)

林 史高裁判官・梶原 明日香検察官

田中 貴一弁護士

(進行・時計)

常行 晃子弁護士・岩田 真琴弁護士

◆問題 (民法)

【改正民法の適用があることを前提として検討してください。】

- 1 Aは、甲土地を所有していたところ、Bに対して同土地を建物所有の目的で賃貸して引き渡した。Bは、同土地上に2階建ての建物(乙建物)を新築して、家族とともに居住していたが、勤務先から3年の予定で地方への転勤を命じられたため、家族とともに赴任することとし、その間、乙建物を賃貸しようと考えた。業者を通じて賃借人を募集したところ、Cから申込みがあったため、Bは、Cに対して、次のとおりの約定のもとに、乙建物を賃貸して引き渡した。すなわち、賃貸期間は3年間とし、月額30万円の賃料を毎月末日までに翌月分を支払い、Cは、Bに対して敷金として90万円を差し入れるというものであって、Cは、約定どおり敷金90万円をBに差し入れ、家族4人で居住を始めた。
- 2 賃貸開始から半年が経過した2月末日、通過中の温帯低気圧が急速に発達して熱帯低気圧並みの勢力を持つに至り、その暴風雨の影響により、強風で吹き飛ばされて飛来した大型の看板が乙建物2階居室のアルミサッシの窓を直撃したため、窓ガラスが全壊するとともに窓枠も歪んだ状態となり、外壁も一部損傷するに至った。また、折悪しく、その日Cの家族は親戚の結婚式に出席するため朝早くから家を空けており、帰宅したのが夜遅くになってからであったため、その間、壊れた窓から風雨が室内に吹き込んで、Cが帰宅した時点では、2階の居室(子供らの部屋で、乙建物全体の面積の3分の1に相当する。)が水浸し状態となってフローリングが一部浮きあがり、壁紙も全部取り替えざるをえず、居室をそのまま使用することができない状態になっていた。

なお、天気予報では、その前日から、発達中の低気圧の影響で風雨が強まることが予想される旨が報じられていた。
- 3 Cとしては、子らのために早急に補修が必要と考えたことから、遠隔地に居住するBにその被害の事実を伝えることのないまま、3月1日、知合いの建築業者Dに補修

工事を依頼したが、当時建築ラッシュの時期であり、上記暴風雨による被害が相次いだことも相まって、人手や資材が足りなくなるという事情があったため、補修の完了までに2か月を要してしまい、その間、2階の居室を使用することはできず、子らは1階で生活していた。

補修工事の内容は、2階のアルミサッシ窓の取替え、外壁の修理関係で合計40万円を要し、2階の居室については、床のフローリングを取り換え（12万円）、壁紙については、せっかく張り替えることになるため、従来用いられていた通常品よりも2倍ほど高い高級壁紙に張り替えてもらった（8万円）。結局、補修工事に要した費用は、全部で60万円となったが、Cは、同工事完了後にDに全額を支払った。

- 4 Cは、Bに対して、補修工事完了後に被害の実情を伝えるとともに、Dに支払った補修工事代金全額を支払うよう何回も請求したが、Bはこれに応じようとしない。

なお、乙建物には、2階の居室部分を含め、アルミサッシ窓の外側に雨戸（シャッター）が設置されており、Cが外出するに際して雨戸を閉めていれば、少なくとも窓ガラスが割れて風雨が室内に吹き込むことはなかったものとする。また、看板の直撃によって傷ついた外壁の損傷部分の修理代金相当額は、10万円であったとする。さらに、Bには、懇意にしていた建築業者Eがおり、これまでEには便宜を図ってきたことなどから、Bとしては、Eであれば工事費用を半額程度に抑えることができたのではないかと考えている。

【設問1】

Cは、Bに対して、Dに支払った60万円の補修工事代金全額を直ちに請求したいと考えている。以上の事実関係を踏まえ、Cは、どのような理由付けにより、自らの請求を根拠づけることができると考えられるか。また、Bは、Cの上記主張に対し、どのような反論をすることができると考えられるか。その上で、Cの請求をどの限度で認めることができるかについて、結論及びそのように考えた理由を説明しなさい。

- 5 仮にCの補修工事費用請求に理由があるとした場合、Cは、上記の補修工事の実施により、2階を使用することができず、また、子らが1階で生活したため、手狭で不便であったことから、既に支払った3月分の賃料については全額返還を求め、4月分の賃料については、支払を拒みたいと考えている（補修工事の完了までに2か月を要することは、当初から明らかであったとする。）。

【設問2】

Cは、どのような理由付けで上記の請求等を行うことができると考えられるか。Cの上記請求等は、どの限度で認めることができるか、あるいは認めることができないかについて、結論及びそのように考えた理由を説明しなさい。

- 6 他方で、Aは、Bが賃料を滞納し、その滞納が半年分に及んだため、賃借人であるBに対して、相当期間を定めて未払賃料を支払うよう催告するとともに、催告期間の経過をもって甲土地の賃貸借契約を解除する旨の意思表示をした。そのうえで、B及びCを共同被告として、Bに対しては乙建物の収去と甲土地の明渡しを、Cに対しては乙建物からの退去を求めて訴えを提起した。

【設問3】

以上の事実経過のもとで、Cは、Aからの退去請求につき、Aに対してどのような主張をすることが考えられるか。その主張を踏まえ、AのCに対する請求が認められるか否かについて、結論及びそのように考えた理由を説明しなさい。

討論会は3人1組で十組が出場し、各チーム一人の立論者が10分以内の論旨を発表し、他の二人が他の出場チームや傍聴者の質疑に対して5分間で応答する方法で行われた。

討論に先だち、日本大学法学会会長の小田司教授並びに日本大学法曹会会長有吉眞弁護士の挨拶があり、続いて進行の常行晃子弁護士から発表の手順と審査基準（論旨内容60点、発表態度10点、質疑応答内容・態度30点）等の説明がなされたあと討論会が開始された。

討論終了後、審査員を代表して田中貴一弁護士から審査結果が発表があり、続いて梶原明日香検察官及び林史高裁判官から講評があった。その後表彰式が行われ、法曹会、法学部校友会から優勝チームに法曹杯・法学部校友会杯、法曹会から優勝、準優勝、第三位の各チームに盾、並びに法学部校友会から副賞として図書カードが授与された。また、法学部校友会から出場者全員にメダル及び図書カード、優秀質問者には法学部校友会から図書カードがそれぞれ授与された。また、来場者全員に法学部並びに法学部校友会からそれぞれ記念品を贈呈した。

なお、法律討論会終了後、本館地下食堂において出場者・関係者全員による懇親会が開催された。

成績結果は、以下のとおりである。（括弧内は学科・学年）

優 勝（第4組）

二瓶 真和（法律学科3年）・林 郁潤（法律学科3年）

白井 佑岳（経営法学科 3 年）

準優勝（第 2 組）

佐伯 直哉（法律学科 3 年）・立花 佳菜（法律学科 3 年）

富田 華子（法律学科 3 年）

第 3 位（第 7 組）

松平 康汰（法律学科 3 年）・武田 貴博（法律学科 3 年）

佐々木優衣（公共政策学科 3 年）

参加賞（順不同）

飯塚 一壘（法律 3 年）・加藤 大雅（法律 3 年）

木暮 暁（法律 3 年）・吉村 誠（法律 3 年）

青木 彩実（公共政策 3 年）・高橋さやか（公共政策 3 年）

佐藤 海太（法律 3 年）・行松 秀記（法律 3 年）

栗原実優里（公共政策 3 年）・本多 果歩（法律 3 年）

高橋 健一（法律 3 年）・鈴木 麻友（経営法 3 年）

赤堀 秀樹（法律 4 年）・大野 恭平（法律 4 年）

高橋 李紗（法律 1 年）・坂本 健輔（法律 3 年）

坂之上雄太（法律 3 年）・臼杵 優（政治経済 3 年）

小林茉悠加（法律 3 年）・半藤 航平（法律 3 年）

富井 大智（法律 3 年）・佐伯 直哉（法律 3 年）

立花 佳菜（法律 3 年）・富田 華子（法律 3 年）

二瓶 真和（法律 3 年）・林 郁潤（法律 3 年）

白井 佑岳（法律 3 年）・松平 康汰（法律 3 年）

武田 貴博（法律 3 年）・佐々木優衣（公共政策 3 年）

優秀質問賞（五十音順）

佐伯 直哉（法律学科 3 年）・鈴木充津彦（法律学科 3 年）

高橋 李紗（法律学科 1 年）・富井 大智（法律学科 3 年）

二瓶 真和（法律学科 3 年）

校友会会長賞（五十音順）

半藤 航平（法律 3 年）

令和元年度国家試験合格者

◆司法試験予備試験 1名

尾白 達彦（平成30年・法律学科卒業）

◆司法書士試験 1名

瀧 潤 優（平成29年・法律学科卒業）

◆弁理士試験 2名

小山田圭佑（経営法学科3年在籍中）

近藤 華子（大学院法学研究科私法学専攻知的財産コース2年在籍中）

◆公認会計士試験 5名

石井 裕汰（法律学科4年在籍中）

今井 康人（経営法学科4年在籍中）

西田 圭佑（平成31年・経営法学科卒業）

竹内 知章（平成22年・法律学科卒業）

中根 崇（平成19年・法律学科卒業）

◆税理士試験 2名

山岸 心（大学院法学研究科公法学専攻2年在籍中）

滝澤奈津美（大学院法学研究科公法学専攻2年在籍中）

執筆者紹介（掲載順）

【法学研究所】

小澤隆司	札幌学院大学教授
兒玉圭司	舞鶴高専教授
木下秀明	日本大学元教授
柳瀬昇	日本大学教授
船山泰範	日本大学元教授
岡田俊幸	日本大学教授

【政経研究所】

山田光矢	日本大学教授
浅井直哉	日本大学助教
稲葉陽二	日本大学教授
戸川和成	日本大学研究員
横溝えりか	日本大学教授
羽田翔	日本大学助教
川又祐	日本大学教授
吉野篤	日本大学教授
荒井祐介	日本大学准教授
トーマス・ロックリー	日本大学准教授

機関誌編集委員会

南部篤	川又祐
岩崎正洋	高橋雅夫
大久保拓也	水戸克典
小田司	松元雅和
河合利修	

HŌGAKU KIYŌ

Journal of the Law Institute, the Political Science and Economics Institute

< Law Institute >

ARTICLES

Takashi Ozawa, *On Penal Provision of the Imperial Order for the Factory Law (Imperial Order No. 193, 1916)*

Keiji Kodama, *Reform of pretrial detention system in Japan, From 1922 to 1937 — About independence of pretrial detention facilities —*

Hideaki Kinoshita, *Mannosuke Yamaoka's Sense of Education*

Noboru Yanase, *The Purpose of the Saiban-in Act Has Not Been Accomplished? : Date Analysis of the Saiban-in (Lay Judge) System for 10 Years After its Establishment*

Yasunori Funayama, *Are the committees for the Inquest of prosecution useful for development of democratization?*

NOTE

Toshiyuki Okada, *Der örtliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit : Zur Theorie des öffentlichen Forums in der deutschen Rechtsprechung*

< Political Science and Economics Institute >

ARTICLES

Mitsuya Yamada, *Progress and future of community development in Nagano Prefecture through The Small Base and General Local Sports Club*

Naoya Asai, *Theories of Cartel Party Thesis*

Yoji Inaba, Kazunari Togawa, *Social capital, economic inequality, and voter turnout : an empirical study based on Japanese prefectural data*

Erika Yokomizo, *Conflicts on the WTO agreements : Do conditions required on concluding RTAs meet their objectives?*

Sho Haneda, *How Accurate are Government Statistics? Developing New Measures using Official Trade Statistics*

MATERIAL

Hiroshi Kawamata, Atsushi Yoshino, Yusuke Arai, Thomas Lockley, *John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript*
"Considerations on Representative Government."
Transcription of Chapter 16, 17 and 18.

ISSN 0287-0665

法 学 紀 要 (第61卷)

編集 責任者 南 部 篤
発行 岩 崎 正 洋

発 行 者 日本大学法学部法学研究所
日本大学法学部政経研究所

発行年月日 2020年 3 月16日

—株式会社メディアオー—

