

ISSN 0287-4903

# 政経研究

第四十九巻 第四号 2013年3月

奥村大作教授古稀記念号

政治、経済、社会に関する諸問題

日本大学法学会

政経研究 第四十九巻第二号 目次

論 説

人材マネジメントと働きがい……………谷田部 光 一

南シナ海の安全保障と戦略環境（一・完）……………浦 野 起 央

第二十三師団、壊滅す……………秦 郁 彦

——ジューコフの「傑作」——

翻 訳

図書館員から枢密参議官へ

——フایت・ルトヴィヒ・フォン・ゼッケンドルフ（一六二六—一六九二）が……………ハンス・イェルク・ルーゲ  
ザクセン・ゴータ公に勤務した時代（一六四六—一六六四）における経歴の諸相——……………川 又 祐 訳

論 説

選挙制度による財政政策の相違と経済パフォーマンス……………坂 本 井 直 吉  
樹 良

政経研究 第四十九巻第三号 目次

高木勝一教授古稀記念号

経済と社会



奥村大作教授近影





## 献呈の辞

この度、二〇一三（平成二五）年一月五日に、奥村大作先生がご壮健のうちにめでたく古稀を迎えられたことを、心よりお慶び申し上げます。本論文集は、奥村先生の古稀を寿ぐために、日本大学法学部内外の同僚・友人や、これまでに薫陶を受けてまいりました研究者たちが集まり、それぞれの最新の研究成果をまとめたものです。

奥村先生は、一九四三（昭和一八）年一月五日生まれで、東京大学文学部西洋史学科を卒業後、日本大学大学院法学研究科修士課程を修了し、英国ロンドン大学大学院経済学研究科政治学（政治思想史専攻）修了の後、一九六六（昭和四二）年四月に、防衛庁防衛研究所に入所、翌年に防衛大学校に移られました。

日本大学法学部には、一九七七（昭和五二）年一〇月に専任講師として着任し、政治学等を担当されました。その後は今日に至るまで、助教授、教授として、三十余年の長きにわたり、本学の教育と研究に尽力されてまいりました。この間、奥村先生から薫陶を受けた教え子は、学部講義を通じたり、ゼミナールで身近に教えを受けた卒業生はもろろのこと、大学院修了者も数多く存在しております。

研究者としての奥村先生は、初期になされたレイモン・アロンの政治思想に関する研究をはじめ、プラトン、マキアヴェリ、ホッブズ、ルソーなどの古典はもとより、ハンナ・アーレントの政治哲学など現代における政治哲学にまで及んでおります。また近年では、毎年のように、総合観光学会における全国学術研究大会での研究報告を重ねら

れており、常に第一線の研究者であるという姿勢を示しているように思われます。

また、奥村先生は、政治哲学はもちろんのこと、ヨーロッパ政治にもかかわるような多数の翻訳書も手がけられており、政治学を学ぶ者には必読ともいえる著作をいくつも刊行されているのは、改めて申し添えるまでもありません。奥村先生が本学で過ごされた三十余年においては、教育と研究だけでなく、学内のさまざまな仕事を担われました。近年では、先生が法学部政経研究所長として大きな役割を果たされたことは記憶に新しいところです。

本論文集の刊行にあたり、先生のさらなるご健康を心より祈念するとともに、後進の者たちに対する先生からの末永いご指導ご鞭撻を衷心よりお願いして、献呈の辞とさせていただきます。

平成二五年三月吉日

日本大学法学部長 杉 本 稔

# 目 次



献呈の辞

明治前期の叛逆について

——大逆罪・内乱罪研究の前提として——

新井 勉……………三

民主化とガバナンス……………

岩崎 正洋……………二五

政治制度の再検討

——二院制と選挙制度を中心に——

岩 渕 美 克……………四

核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉……………

信 夫 隆 司……………七

ドイツ・ユダヤ人にとつての異教徒間結婚 *Mischehe* について……………

長 沼 宗 昭……………一九

都市アクターとしての大学……………

福 島 康 仁……………二七

域外適用と銀証分離の交錯

——グローバル金融法制の新潮流——

藤 川 信 夫……………二七

希望がなければ刑罰とはいえない……………

船 山 泰 範……………二〇五

ダノンと娃哈哈の争いと中国リスク

——市政府と職員の株式所有権の突然の出現の考察を中心に——

築場保行……三九

西欧の自然観とその問題点

——地球環境との関連において——

山口正春……二五七

地域主権改革と地方行財政

山田光矢……二六五

ギョンター・グラス…

「言わなければならない事」を巡る諸問題

小林宏晨……三三九

ノモンハン事件の終結

秦郁彦……三九五

災害と小規模自治体における自治

代田剛彦……四三七

二〇一一年イギリス国民投票と自由民主党

——AVシステムは何故国民に拒絶されたのか——

渡辺容一郎……四六三

行政の組織内コミュニケーションに関する一考察

——労使交渉を中心に——

岩井義和……四八九

|                                                   |           |    |
|---------------------------------------------------|-----------|----|
| 政治思想・政治哲学としての保守主義における価値<br>——イギリス・アメリカの保守主義を中心に—— | 杉本竜也…………… | 五七 |
| 二〇〇九年新型インフルエンザに対する仙台市の広報とその影響に関する研究……………          | 宮脇健……………  | 五一 |
| 政軍関係研究試論<br>——戦術・作戦領域への文民の過剰関与に注目して——             | 小森雄太…………… | 五九 |
| 政治的観測と憶測<br>——シャリエール夫人の見た仏革命前のオランダとフランスの政治状況——    | 玉井通和…………… | 六四 |
| 整備主体の違いによる社会資本ストック生産力効果の比較分析……………                 | 楠谷清……………  | 六六 |
| 奥村大作教授 略歴……………                                    |           | 六七 |
| 奥村大作教授 主要業績……………                                  |           | 六一 |





# 奥村大作教授古稀記念号



# 明治前期の叛逆について

——大逆罪・内乱罪研究の前提として——

新井 勉

はじめに——不祥の条規という伝説

## 一 明治前期の叛逆法令

(一) 仮刑律

(二) 新律綱領・改定律例

(三) 臨時暴徒処分例

## 二 叛逆の事例

おわりに

## はじめに——不祥の条規という伝説

慶応三年（一八六七年）一二月、朝廷は、主導権を握った討幕派の手で、王政復古の大号令を発した。翌年一月の鳥羽・伏見の戦いで勝ちを拾って成立した新政府は、古色蒼然たる太政官制度を採用した。この復古的制度は政策にも影を落し、新政府は明律・清律（明律・清律は内容上大差がない）を模倣する刑法典を編纂した。明治三年の新律綱領・同六年の改定律例が、それである。

これら二つの刑法典には、母法にある謀反大逆条も謀叛条もなかった。足元の覚束ない新政府が、なぜ自らの存在を脅かす叛逆を防遏し叛逆者を罰する規定をおかなかったのか。これに関する「伝説」がある。それは、新律綱領の草案を閲読して賊盜律中に謀反大逆条をみつけた副島種臣が「本邦の如き、国体万国に卓越し、皇統連綿として古来かつて社稷を覬覦したる者なき国においては、かくの如き不祥の条規は全然不必要である。速に削除せよ」と命じたため、草案起草者が謀反大逆条や関係する規定を悉く除きさったという話である。<sup>①</sup>これは、国学的国体論の潑刺たる様子を髣髴とさせる伝説である。

この話は、明治・大正の法学畑の大御所、穂積陳重が『法窓夜話』の第八話「副島種臣伯と大逆罪」として記した中に登場する。この副島の話には種本がある。夜話の出版は大正五年（一九一六年）のことである。法制官僚として有名な村田保が東京大学の法学協会雑誌に「法制実歴談」と題する回顧談を発表したのは、それより前、大正三年である。問題の箇所は、およそ次のようである。<sup>②</sup>

○「法制実歴談」

是（新律綱領頒布）より先き、同年八月頃、新律の草案完成するや参議副島種臣之を閲読して、草案賊盜律中に謀反大逆の箇条あることを見、一喝して曰く、本邦に於ては、皇統連綿として古来社稷を危くしたる者なし。是れ不祥なれば速かに削除すへしと。依て草案中より之れに関する条目は悉く除去したり。

村田は新律綱領の草案起草者の一人である。村田の回顧談と、穂積の夜話の前後関係は、このようにはつきりしている。穂積が村田の回顧談の記述を借用したのである。この回顧談の読者は東京大学の関係者に限られるが、穂積の夜話は初版から二〇年で一三版に達したというから、多数の読者に恵まれた。大正や昭和前期に新律綱領編纂の内幕に関する史料は、ほとんど発表されていない。そういう中で、副島の一喝は伝説と化した。

これまでの一瞥からわかるように、新律綱領の草案の賊盜律には、母法と同じく（おそらく冒頭に）謀反大逆条がおかれていた。明治二年一〇月七日の太政官達は、新政府が刑部省に刑法典の草案起草について「専ら寛恕ノ御趣意ニ原（もとづ）キ、凡叛逆、人命、強盜、放火等ヲ除ノ外可成丈ケ流以下ニ処シ、竟ニ刑無刑二期シ候様被遊度聖旨ヲ奉体シ撰定可致旨、御沙汰候事」と達したことを伝えている。<sup>③</sup>新政府は叛逆罪をおく予定だったのである。

刑部省で草案起草にあたったのは、水本成美、長野文炳、鶴田皓、村田保らである。明治三年六月一四日、刑部省は新律提綱と称する草案を太政官に提出した。この草案は審査されることなく刑部省に戻されたようである。刑部省はなお草案の修正を行い、九月一九日上裁により八虐六議を削り、草案を完成させた。太政官は、参議の一人、副島種臣を委員長とする審査会議を設置した。刑部省の草案起草者もこれに参加した。刑部省が削除や修正の条項を整理して、太政官に再訂草案（これも新律提綱）を提出したのが一〇月五日。天皇の御前でよみあげる儀式の後、太政官

がこれを新律綱領と改め内外有司に頒布したのは、二月二〇日である。<sup>(4)</sup>

副島が「古来かつて社稷を覬覦したる者なき国」といったのは、この審査会議のさいである。しかし、国学者らが熟知する記紀神話の中には、妹の狭穗姫を使い垂仁天皇から皇位の篡奪を狙った狭穗彦がいるし、安康天皇を殺した眉輪王もいる。歴史時代に入ると、蘇我馬子が東漢駒を使い崇峻天皇を殺害したし、橘奈良麻呂らは兵力を以て孝謙天皇の廃位を企図した。さらに道鏡は皇位を覬覦した。副島の主張は非歴史的主張にすぎない。

この非歴史的主張が審査会議で容易に通ったのは、何か他の事情があったのではないか。新政府は明治二年一〇月の時点で叛逆罪を予定しながら、翌三年九月の審査会議では（政府の一員たる）副島参議の手でそれを削除させたのだから、この不整合に対して疑いが生じて自然である。副島は漢学にも国学にも優れたが、ここでは名分を重んじる国学者として国体論を展開した。よもや副島が独走したというのではないだろう。

この間の事情を説明するものとして、審査会議の直前（明治三年九月）の八虐六議の削除がある。これは、刑部省が三年九月（日闕）八虐六議の削除論・存置論を併記して、草案中どのように扱うべきか太政官に稟議した。これに対して、太政官は九月一九日、上裁をえて「虐議ノ目可刪旨被仰出候事」と指令した。<sup>(5)</sup>そこで、刑部省では起草者が草案から八虐六議を削ったのである。

広く知られるように、八虐は、律の中から支配秩序を脅かす重大な犯罪を選んで、冒頭に大書したものである。①謀反、②謀大逆、③謀叛、④惡逆、⑤不道、⑥大不敬、⑦不孝、⑧不義の八つをいう。これに続く六議は、議（特別の裁判手続き）という優遇をうける資格を分類したものである。①議親、②議故、③議賢、④議能、⑤議功、⑥議貴の六つをいう。新政府の最初の刑法典たる仮刑律は、冒頭にこれら八虐六議を掲げていた。

この点について、二昔前、法制史家の霞信彦氏は「八虐六議条の削除意見の裏面に、法適用の平等を唱える仏刑法の影響が、存在したという論は、憶測の域に止まるものとは思われない。しかしながら、当時の漢学を学んだ多くの編纂者・政府要人を説くにあたって、削除理由としてヨーロッパ法の正当性を以て、これを説くことは、至難の技である。それ故に、多少の無理は承知の上でかの雍正帝の上諭という資料に依拠し、該条削除を何らの異議もなく円滑に行なおうとした立法者の一部の意図を推測することは、決して不自然ではない」と立論した<sup>⑥</sup>。しかし、霞氏は六議削除の事情に言及して八虐削除の事情に言及しないし、フランス刑法の影響を推測するのは強引すぎる。

そのため、同じく法制史家の水林彪氏が「新律綱領・改定律例の全編に、法適用の平等ではなく、かえって不平等が貫かれている」ことを指摘して、すぐ霞氏の見方を否定した<sup>⑦</sup>。もともと、水林氏の関心は六議の削除になく、八虐の削除にある。氏は明治三年六月八日の太政官沙汰を引用し、沙汰の中の「国事ニ係り、順逆ヲ誤り、犯罪ニ至」るとは「律の用語でいえば、謀反・謀大逆・謀叛であるが、維新の激動の過程で、多くの人々によってなされたこの種の犯罪に対して、天皇は寛大な処置をもって臨もうとしていることを、新律綱領頒布の直前の法令がのべている」と説明した上で、新律綱領の賊盜律が清律の謀反大逆条・謀叛条・造妖書妖言条を「あえて継受しなかったのは、当然であった。そして、このことは、八虐条全体の削除をも結果したのだと考えられる」と推測してみせた<sup>⑧</sup>。氏はここに新しい見方を提示したのである。

水林氏が国事犯に対する天皇（ないしは新政府）の寛典をもちだし、このためまず謀反大逆条・謀叛条などが削除され、それが八虐（および六議）の削除に波及したというのは、実は事の順序が逆である<sup>⑨</sup>。繰り返しになるが、八虐六議の削除は明治三年九月一九日で、審査会議（三年九月二〇日開始）で副島種臣の一喝により謀反大逆条・謀叛条



などが削除されたのは、その後のことである。

前後関係が逆だとしても、水林氏が新しい見方を提示したこの意味は大きい。戊辰戦争を惹き起したのが薩長の側か旧幕府の側かは、論じる価値がない。勝てば官軍、という。それなら、官軍が敗者たる賊軍の主要な人々を嚴重に処分したかという、処分しなかった。それは、新政府が社会の急激な変動を恐れ、旧支配層の人々に対する厳罰を望まなかったからである。明治二年九月二八日、天皇は、特旨を以て、輪王寺宮公現親王、徳川慶喜、奥羽越列藩同盟の藩主らの罪を赦した。輪王寺宮は列藩同盟の盟主、慶喜は無論前將軍。続いて翌三年一月五日、天皇は、慶喜の旧家臣や列藩同盟の藩主らの旧家臣ら、六〇〇〇人の罪を赦し、あるいは軽減した。<sup>10</sup> 叛逆罪を予定する二年一〇月七日の太政官達は、この間に入る事項である。この時点で、新政府は確実な見通しをもてなかったのだろう。草案の起草を担当する刑部省は、事態が流動的なのをみて、三年九月（日闕）八虐六議の存廃を伺い出た。このとき新政府は廃止（削除）を決定した。この流れの中で、三年九月下旬、副島の一喝が登場した。しかし、後世、当時の政治的必要性は後景に退き、前景にある副島の、国学者としての風貌が伝説として語られてきたのである。

（１）穂積陳重『法窓夜話』（岩波文庫、一九八〇年）四二頁。本書は「草案『賊盜律』中に謀反、大逆の条あるを発見して」と記して、一箇条か二箇条か紛らわしい記述である。謀反と大逆の間の読点は、初版からふされている（有斐閣、一九一六年）二六頁。

（２）村田保「法制実歴談」（法学協会雑誌第三二卷第四号、一九一四年）一四二頁。原文はカタカナ書き。是、之の字の送りが揃っていないが、引用は原文どおり。

（３）内閣記録局編『法規分類大全』刑法門①（原書房、一九八〇年）四頁。引用中「刑無刑二期シ」は、刑（ハ）無刑二期シ



の脱字か。なお、原本は一八九〇年の発行。

(4) 新律綱領の編纂過程については、藤田弘道「新律綱領編纂考」を参照。本論文が最も詳しい。藤田弘道『新律綱領・改定律例編纂史』（慶応義塾大学出版会、二〇〇一年）所収。

(5) 注(3)一一九頁。この頁に、八虐六議の削除論・存置論を併記する刑部省稟議の全文が掲載されている。なお、削除論の論拠として、雍正帝の上諭が参照されている。

(6) 霞信彦「仮刑律『八虐六議』条の削除について」一五七頁。霞信彦『明治初期刑事法の基礎的研究』（慶応通信、一九九〇年）所収。本論文の題名は、仮刑律ではなく、新律綱領の八虐六議条の削除の方が適切ではないか。

(7) 水林彪「新律綱領・改定律例の世界」五二二頁。日本近代思想大系『法と秩序』（岩波書店、一九九二年）所収。

(8) 注(7)五二一～五二二頁。なお、この太政官沙汰は、内閣官報局編『法令全書』明治三年（原書房、一九七四年）二三二頁。沙汰の中の読点は、無論水林氏の手による。

(9) 新井勉「明治日本における内乱罪の誕生」は、一二四頁で、まず賊盗律中の謀反大逆条などが削られ、その煽りをうけて冒頭の八虐が省かれたと記した。しかし、順序が逆だと気づき、新井勉「明治日本における大逆罪と内乱罪の分離」が、五九頁で、誤りを訂正した。前者は日本法学第七〇巻第四号（二〇〇五年）、後者は日本法学第七二巻第三号（二〇〇六年）所収。

(10) 宮内省臨時帝室編修局編『明治天皇紀』第二卷（吉川弘文館、一九六九年）二〇〇～二〇二頁、二五〇頁。

## 一 明治前期の叛逆法令

### (二) 仮刑律

新政府は、戊辰戦争を戦いながら、広がっていく支配地に施行する刑法典を必要とした。そこで急場凌ぎに、この支配地（ここに府県設置）には旧幕府の御定書を施行した。府県以外の諸藩は、旧時代と同じく藩法を以て刑事裁判

を行つた。一方、新政府は、部内で仮律、あるいは仮刑律と称する刑法典を編纂した。仮刑律は、刑法事務局（慶応四年二月設置）が原案を編纂し、それに刑法官（同年閏四月設置）が次々と修正を施していったものである。<sup>⑪</sup>

御定書・藩法と仮刑律がどのような関係にあったのかは、必ずしもはっきりしない。おそらく、御定書は各府県の刑事裁判の準則、藩法は各藩の刑事裁判の準則で、仮刑律は府藩県から刑事裁判について伺い来ったとき、刑法事務局や刑法官が回答するさいの準則だったのだろう。この点、明治中期内閣記録局が編纂した『法規分類大全』の刑部門は、頭注で「仮律ハ刑法官ノ假定ニシテ天下ニ布告セシ者ニアラス」と記している。<sup>⑫</sup>新政府は、戊辰戦争を一方的に勝ちぬき、明治と改元した慶応四年九月、会津藩に城下の盟を迫った。翌二年五月、箱館五稜郭を陥落させ、全国支配を完成させた。仮刑律の効力は、潜在的に全国に及ぶこととなった。

広く知られるように、仮刑律は、大宝律（正確には養老律）をはじめ、明律・清律・御定書や、さらに肥後藩刑法草案の影響下に編纂された。そのため、仮刑律と御定書・藩法の調整が必要となり、明治元年一月一三日、新政府は太政官達により、当面の刑罰の体系と重大犯罪の科刑を府藩県に通知した。このうち刑罰は死・流・徒・答の四刑各三等（死刑は梟首・刎首・絞首）とし、火刑は廃止し、磔刑は「殺君父ノ大逆罪」を除いて廃止する、<sup>⑬</sup>というのである。ここでいう大逆罪は、八虐の一つたる謀大逆のことではなく、主殺し、親殺しをさす、旧時代の逆罪のことである。

さて、仮刑律は、冒頭に八虐六議を掲げている。順にみると、八虐は①謀反から⑧不義まで、六議は①議親から⑥議貴まで、どちらも養老律と同じである。賊盜（律）の冒頭二箇条の構成要件は、次のようである。<sup>⑭</sup>

## ○謀反大逆

凡謀反及ヒ大逆ヲ謀ルモノハ已行未行首従ヲ分タス皆【磔、即決】其財産ハ官ニ没ス（以下略）

## ○謀叛

凡謀叛既ニ行フモノハ首従ヲ分タス【皆斬、即決】其財産ハ官ニ没ス（以下略）

この【括弧】は付箋で、前者の【磔、即決】の右に細字で「梟首」と記されているし、後者の【皆斬、即決】の右に同じく細字で「皆刎首、即決」と記されている。<sup>15</sup> 付箋の右に記される細字が、付箋により隠された元の文字を示すのか、あるいは付箋の内容を今一度改めたものを示すのか、はつきりしない。謀反大逆条も謀叛条も、付箋は細字に刑一等を加えているし、細字は付箋の刑一等を減じている。

御定書に謀反や大逆の規定はないし、刑法草案の盗賊（賊盗ではない）にも謀反や大逆の規定はない。一方、明律も清律も、謀反大逆条が「およそ謀反および大逆は、共に謀る者は首従を分たず皆凌遲して死に処す」と定め、謀叛条が「およそ謀叛は、共に謀る者は首従を分たず皆斬す」と定めている。<sup>16</sup> 明国や清国の凌遲処死（四肢を切断した後

に死に致す残虐刑）は日本になく、仮刑律は磔刑を以てこれに代替したのである。

## （二）新律綱領・改定律例

新律綱領の頒布は明治三年（一八七〇年）二月二〇日で、改定律例の頒布（太政官布告第二〇六号）は六年六月一三日である。改定律例は、新律綱領を修正し増補するものである。二つの刑法典は六年七月一〇日から並んで施行され、明治一五年一月、刑法（明治一三年太政官布告第三六号）がこれらに代わった。改定律例の施行により、新律

綱領が廃止になったのではない。

はじめにふれたように、新律綱領は八虐六議を掲げず、謀反大逆条・謀叛条をおかなかった。一昔前、法制史家の藤田弘道氏は、謀反大逆条が存在しないことについて「この規定がなくとも、かかる犯罪が生じたときには、名例律下・断罪無正条条によつて、嚴罰に処しうる途が開かれていたことはいうまでもない」と立論した。<sup>(17)</sup>これは、立論というより、単なる指摘かもしれない。ともあれ、藤田氏の見方は正しいのか。

名例律下の終わり近く、断罪無正条の条がある。罪を断じるといふ正条のない場合「他律ヲ援引比附シテ、加フ可キハ加ヘ、減ス可キハ減シ、罪名ヲ定擬シテ、上司ニ申シ、議定ツテ奏聞ス」という規定である。明律は、罪を断じて正条なき者は「律ヲ引テ、加ス応ク減ス応ニ比附シテ、罪名ヲ定擬シ、刑部ニ伝達シテ、議定シテ奏聞ス」と定めている。<sup>(18)</sup>荻生徂徠は「引律比附とは、律の本文になきときは、律意を以て律の文の似よりたるを引て合はするを比附と云。もとよりとくとあわぬゆへ、或は等を加へ或は等を減じて、何の刑に行んと云ふ罪名を定め擬て、刑部まで申達するなり」と解釈している。<sup>(19)</sup>この解釈のように、援引比附には近似する条文が必要である。ところが、謀反大逆条や謀叛条には近似する条文がみあたらない。藤田氏の見方は適切ではない。清律も、罪を断じて正条なき者は「他律ヲ援引シテ比附ス、加フ応キト減ス応キト罪名ヲ定擬シ、議定シテ奏聞セヨ」と定めている。<sup>(20)</sup>

この援引比附は、近代刑法学という類推解釈である。類推解釈には類推する元の規定が必要だから、藤田氏の見方は短絡すぎる。このことは外山事件の司法的处理をみると、さらにはつきりする。明治四年三月、公卿の外山光輔らの陰謀が発覚した。外山らは京都で挙兵し、京都や大阪を占拠し、神戸居留地の外国人を襲撃した後、十津川郷士ら高野山の一党と合流して紀州へ進撃しようと企てたという。八月二十七日、審理が終わると、京都府少参事の谷口起孝

は、京都の出張司法省に「新律中正条無之、又援引比附可仕律条も不相見。依て府において見込は不相立候」と上申し、その指揮を仰いだ。<sup>(21)</sup>類推解釈するにも近似する規定がない、というのである。結局、司法省は外山には「其方儀不憚朝憲不容易隠謀相企候始末不届至極ニ付、自尽申付ル」という判決を下した。<sup>(22)</sup>これは、援引比附（類推解釈）が行われたものではない。一二月三日、外山は京都で自尽させられた。

さて、改定律例も、明律・清律を模倣する刑法典である。<sup>(23)</sup>八虐六議を掲げず、謀反大逆条・謀叛条をおかなかったことも、新律綱領と同じである。そのため、刑法（いわゆる旧刑法）がこれらに代わるまで、政府の存立や天皇制の存続を脅かす政治犯罪の分野に法の欠缺があった。これを解消しようとしたのが、左院が編纂した校正律例稿の謀反大逆律である。

六〇年前、法制史家の手塚豊氏が、校正律例稿という刑法草案について研究を発表した。手塚氏は、この校正律例稿が明治七年一月以降、左院で編纂が始められたことや、同年一〇月ないしは一二月、校正律例（成案）が完成したことや、校正律例稿が僅かに西欧刑法の内容を摂取しながら、依然として東洋法系刑法に属することを明らかにしたのである。<sup>(24)</sup>この刑法草案は結局物にならなかったが、賊盗律の冒頭に謀反大逆律をおこうとして、次のような提案をしている。<sup>(25)</sup>第一項は天皇（実は政府）の裁量権を文字にして、法の欠缺を解消するものである。第二項は謀反大逆条の構成要件を広げるものである。

#### ○校正律例稿

#### 謀反大逆律

謀反大逆律左ノ如ク創定スヘシ



凡謀反及ヒ大逆ヲ謀ル者ハ事由ヲ開具シ奏聞シテ上裁ヨリ取ル

若シ法度ヲ変革シ及ヒ君側ノ姦臣ヲ掃除スル等ニ託言シ衆ヲ聚メ兵ヲ弄シ官ニ抵抗シ若シクハ賊兵ヲ援ケ或ハ軍器錢糧ヲ供給スル者モ亦同

### （三）臨時暴徒処分例

新政府の成立後、約一〇年の間は、全国各地に大小の叛逆ないしはその予備陰謀が発生した。明治三年五月の雲井竜雄陰謀事件、明治四年三月の愛宕通旭・外山光輔の陰謀事件、明治七年二月の佐賀の乱、明治九年一〇月の神風連の乱、秋月の乱、萩の乱、明治一〇年二月（から九月）の西南戦争、がその主要なものである。西南戦争と同時進行の大江卓・林有造や陸奥宗光の陰謀事件も、後に発覚した。

新律綱領、改定律例の下では法の欠缺があつたから、政府（廃藩置県後は新政府ではない）は叛逆やその予備陰謀をどのようにも処罰できた。政府は何ら法の制約をうけないから、どのようにも処分が可能だった。しかし、神風連の乱、秋月の乱、萩の乱が同じ時期に続発すると、熊本、福岡、萩の各臨時裁判所の裁判のばらつきをなくす一定の基準が求められた。そこで立案されたのが、臨時暴徒処分例である。

もつとも、臨時暴徒処分例をみる前に、少し佐賀の乱の司法的处理を覗いておこう。処分例立案のさい、佐賀の乱の処罰が参照されたためである。明治七年二月、江藤新平ら旧肥前藩士が挙兵し、佐賀県庁を占拠するや、内務卿の大久保利通が兵馬・刑罰の両権を一手に掌握し、佐賀へのりこんだ。このとき、裁判を担当する権大判事の河野敏鎌が、三月一四日、大久保の求めにより提出した意見書の中に、次のような立論がある。<sup>26</sup>

窃に案ず。律令反逆等の条を不被設は深き御趣意も可有之候へ共、現今逆徒有之上は特に其罪を処せざるを得ず。新律兇徒聚衆条あるも其所犯の大小軽重大に径庭ありて、敢て比附援引すべきにあらず。依て清律を参考仕候に曰く、謀反及大逆但共謀者不分首従皆陵遲処死云々、謀反（叛の誤り）但共謀者不分首従皆斬とあり。然れども各々国体の異なるあれば、亦此の律を余り引用することを得ず。依て彼此の権衡且つ方今の情勢を斟酌量定仕り、首は梟、従を三等に分ち其の重き者は斬、其の軽き者は懲役終身、尤も軽き者懲役十年、其の止だ附和随同する者は懲役百日（士族は除族に止む）御処断相成候ては如何御座候哉。（後略）

河野は、まず新律綱領・改定律例に反逆（叛逆）の規定がないことを指摘し、前者の兇徒聚衆条は今回逆徒の犯罪と隔たりがあり、これを比附援引してはならない。次に清律の謀反大逆条や謀叛条をみたが、国体が異なるためこれも参考にならない。そこで兇徒聚衆条と今回逆徒の犯罪の権衡を考え、政治的考慮を働かせて、首は梟、従は三等に分ち、などと主張したのである。

新律綱領の兇徒聚衆条は、主として百姓一揆を罰する規定である。造意は斬、従は流三等、従のうち殺人や放火は絞、附和随行者やその場の助勢者は罪にとわない。改定律例の兇徒聚衆条例は、第一五一条で兇徒聚衆の従（流三等を換刑し懲役一〇年）のうち情が軽い者は懲役三年、第一五二条で附和随行者の放火は懲役一〇年、塀や家屋の損壊は懲役七〇日、その場の助勢者は勿論（論ずること勿れ）の律を改め懲役三〇日か四〇日。一方、河野意見書は首が梟、従が斬、懲役終身、最軽でも懲役一〇年という提案だから、二つの刑法典の兇徒聚衆の刑と比べると、意見書の方が刑が重い。

旧刑法・治罪法の施行までの刑事裁判は、最初に口供（こうきょう）書を作成する。自白をとるのである。その次

に、事件が何罪にあたり、どれほどの刑に処するか、これを記した擬律書を作成する。口供書と擬律書を併せたものを罪案という。裁判官は罪案を以て裁判所長ら上司に伺いをたてる。これを批可をうけるといい、このときの文書を批可書という。上司は朱書で、可、否、批を記して、裁判官に戻す。批可書が可で戻ってくると、裁判官は口供書に基づき裁判言渡書を記して、判決を言い渡す。それが否や批で戻ってくると、裁判官は問題の箇所を練り直し、擬律書を書き直す。可をうけて、判決を言い渡すのである。<sup>27</sup>

江藤新平らの裁判は、四月五日、急遽設置された佐賀裁判所が行った。四月八日、九日、裁判所は江藤らの審問を行い、四月一三日早朝、河野敏鎌が判決を言い渡した。江藤と島義勇が梟、副島義高ら一人が斬。一三人は佐賀城内で斬首され、江藤、島の二人は首が刑場に梟された。実は河野が擬律伺（擬律書）を大久保に提出し、これを征討総督の東伏見宮嘉彰親王が可としたのは、審問途中の四月八日。河野が断刑伺（判決案か）を大久保に提出し、これを東伏見宮が可としたのが、四月一二日。<sup>28</sup> 佐賀の乱の首魁らに対する判決からみて、河野の擬律伺・断刑伺は、三月一四日の河野自身の意見書と同旨のものだったに違いない。

さて、明治九年一〇月の神風連の乱、秋月の乱、萩の乱に対して、政府（正院）は、それぞれの地に臨時裁判所を開かせた。すなわち、司法卿の大木喬任が福岡に出張し、その指揮の下、熊本、福岡、萩に臨時裁判所を開き、小畑美穂、巖谷竜一、岩村通俊を各裁判所長として、それぞれ裁判にあたらせたのである。このとき司法省は急遽、大木らにもたせる、賊徒の処分例を立案した。十一月（日闕）司法省は「国事犯の儀律に明文なきを以て時に臨んで欽裁あること其例たり。即ち愛宕通旭及び佐賀県暴動等の件の如し。依之今般の儀も右先例に依り欽裁可有之儀と存候に付、佐賀県暴動御処断の例并に現律兇徒聚衆の条に照し左の大目の通り取調候間、右に拠り御処断被仰付可然哉至急



御評議有之度」として、これを提出した。<sup>(29)</sup> 十一月八日、正院は賊徒処分例を認可した。この処分例を後に『法規分類大全』の編者が「臨時暴徒処分の例」と命名したのである。

愛宕通旭事件は、公卿で元神祇官判事の愛宕が国学者の比企田源二らと計り、兵力を以て政府顛覆を企てたという嫌疑の事件である。外山光輔の陰謀と同じ時期に発覚し、どちらの党与も明治四年一二月に処罰された。このときの処分例や佐賀の乱の処分例、および新律綱領の兇徒聚衆の条（改定律例の兇徒聚衆条例を含む）を参照して、賊徒の処分例を立案した、というのである。一ツ書きにして五箇条である。<sup>(30)</sup>

○臨時暴徒処分例（明治九年十一月八日）

- 一 朝憲ヲ紊乱センコトヲ企テ兵器ヲ弄シ衆ヲ聚メ以テ官兵ニ抵抗シ及ヒ官兵ヲ殺傷セシムル者首及ヒ従ト雖モ首ト同ク画策ヲ主（つかさ）トル者斬
- 一 従ハ懲役十年其輕キ者懲役三年
- 一 脅縱（従の誤り）ニシテ諸般ノ雜役ニ供スル等ノ者ハ論セス
- 一 罪人ヲ藏匿スル者等ノ如キハ定律ニ依ル
- 一 右大目ニ依リ情罪ヲ斟酌シテ輕減スルコトヲ得ル

（注）「情罪」は罪情の誤りか。得「ル」は衍字か。

第一条は、兇徒聚衆条の造意は斬と、愛宕事件の従といえども首と同じく画策を主とする者（佐賀の乱の副島義高ら）は首と同科に処する、を併記した規定である。第二条は、兇徒聚衆条の従は流三等（懲役一〇年）と、兇徒聚衆条例第一五一条の情輕き者は懲役三年、を併記した規定である。第三条は、脅された従という点を考慮して、佐賀の

乱の諸般の雑役に服する者はその罪をとわなずに倣ったものである。なお、この処分例の特徴の一つは、梟首（江藤新平ら）がみあたらないことである。これは、その頃元老院が死刑を絞首に止めよ、惨のまた惨なる梟首はとんでもない、と騒いでいたことが影響したのだろう。

(11) 手塚豊「仮刑律の一考察」一六頁。手塚豊著作集第四卷『明治刑法史の研究』上巻（慶応通信、一九八四年）所収。初出は一九五〇年。

(12) 注(3)内閣記録局編『法規分類大全』刑法門①五五頁。

(13) 注(3)一一五～一一六頁。なお、明治中期の『言海』は、大逆に「君父ヲ弑シナドセシコト」と語釈をふしている。大槻文彦『言海』（ちくま学芸文庫、二〇〇四年）七二五頁。頁は文庫版のノンブル。原本は一八八九年の発行。

(14) 注(3)六二～六三頁。已行未行は割り注。引用のさい原文の已行を已行に訂正した。

(15) 注(14)と同じ。

(16) 荻生徂徠著・内田智雄ら校訂『律例対照（定本）明律国字解』（創文社、一九六六年）三六一頁以下、京都大学附属図書館蔵『熊本藩訓訳本清律例彙纂』第三卷（汲古書院、一九八一年）三〇七頁以下。ここで「但共謀者不分首従」の但（ただ）の和訳に迷い、本文に訳出していない。

(17) 注(4)藤田・前掲「新律綱領編纂考」四〇～四二頁。

(18) 前掲『律例対照（定本）明律国字解』一一五頁。本書の訓点に従い読み下し、読点をふした。

(19) 注(18)と同じ。

(20) 前掲『熊本藩訓訳本清律例彙纂』第一卷（一九八一年）四一五頁。これも、注(18)と同じように読み下した。なお「他律ヲ援引シテ」の他・援の二字は細字で、「罪名ヲ定擬シ」に続き「上司（二）申談シテ」の割り注がある。

(21) 田中時彦「愛宕・外山ら陰謀事件」二四五～二四六頁。我妻栄ら編『日本政治裁判史録』明治・前（第一法規、一九六八

年) 所収。原文はカタカナ書き。

(22) 注(21)二五三頁。

(23) 改定律例は上論中に「各国ノ定律ヲ酌ミ」の句がある上、全三一八条の逐条式を採用したことから、フランス刑法の影響があるという見方があるが、これは疑わしい。宮地正人ら編『明治時代史大辞典』第一卷(吉川弘文館、二〇一一年)四七二頁、改定律例の項目(新井勉執筆)参照。

(24) 手塚豊「校正律例について」一五九頁以下。前掲『明治刑法史の研究』上巻所収。初出は一九四九年。

(25) 岡琢郎編『日本近代刑事法令集』中巻(司法資料別冊第一七号、一九四五年)三三九頁。

(26) 大島太郎「佐賀の乱」三四九〜三五〇頁。前掲『日本政治裁判史録』明治・前所収。原文はカタカナ書き。

(27) 小泉輝三朗著・礪川全次校訂『明治黎明期の犯罪と刑罰』(批評社、二〇〇〇年)五四〜五五頁。

(28) 注(26)三五一〜三五三頁。なお、新井勉「明治日本における政治犯罪の裁判管轄について」七〜八頁、前掲「明治日本における内乱罪の誕生」一二五頁、前掲「明治日本における大逆罪と内乱罪の分離」三七〜三九頁参照。前者(政治犯罪の裁判管轄)は日本法学第六六卷第二号(二〇〇〇年)所収。

(29) 注(3)三七七〜三七八頁。原文はカタカナ書き。

(30) 注(3)三七八頁。なお、新井・前掲「明治日本における大逆罪と内乱罪の分離」三九〜四〇頁参照。

## 二 叛逆の事例

戊辰戦争から西南戦争まで、雲井竜雄陰謀事件、愛宕通旭・外山光輔の陰謀事件、佐賀の乱、神風連の乱、秋月の乱、萩の乱と、明治のはじめは、叛逆やその予備陰謀の連続である。このうち戊辰戦争は、イギリスをはじめ欧米の主要国が局外中立を宣言した内戦である。すなわち、敗者が叛逆者となるので、政府を攻撃する他の事件や士族反乱

と範疇を異にする。そこで、戊辰戦争を外し、右にあげたものをざっと一瞥する。

①米沢藩士雲井竜雄は、東京芝二本榎に帰順部曲点検所をおき、諸藩脱藩の徒を鎮撫すると称して、実際には同志を募り拳兵を企てたらしい。明治三年五月、太政官は雲井を捕え米沢に送って幽閉し、東京府は点検所に集まる徒を次々に召喚して取り調べたところ、雲井らの拳兵の陰謀が判明した。そこで、同年十二月二十六日、新政府は、これを謀反の罪にとい、雲井を梟首とし、党与の一人を斬首、一九人を准流・徒刑・杖刑に処した。<sup>31</sup>

②前にふれたが、公卿の愛宕通旭は東京で兵力を以て政府顛覆を企てたとして、明治四年三月、比企田源二とともに捕縛された。党与も次々に捕縛された。同じく公卿の外山光輔も京都で拳兵し各地へ転戦しようとして、同じ四年三月、党与と一網打尽となった。このことも前記した。同じ時期に発覚したが、気脈を通じていたかどうかは不明である。同年十二月三日、政府（もはや新政府ではない）は、どちらの党与も処罰した。すなわち、愛宕・外山の二人を自尽、比企田ら七人を斬首、党与の二三人を終身禁獄、二一六人を（有期の）禁獄に処した。<sup>32</sup> もっとも、この中には、旧久留米藩士ら守旧派の人々も含まれている。

③佐賀の乱は、不平士族の暴発の、いわば嚆矢の位置にある。この乱は、旧肥前藩の不平士族が征韓党（江藤新平が党首）や憂国党（島義勇が党首）を結成し、明治七年二月一五日夜、佐賀城内の県庁を襲撃して始まった。一週間後、朝日山や寒水村の戦いで官軍が賊軍を破ると、烏合の衆たる賊軍は忽ち壊滅した。まず内務卿大久保利通、次に東伏見宮嘉彰親王が佐賀へのりこみ、急遽佐賀裁判所を設置して、大勢の捕縛者の裁判を行わせた。この司法的処理も前記しておいた。同年四月一三日、裁判所は江藤・島の二人を梟首、副島義高ら一人を斬首、その後、一五九人を懲役・禁錮に処した。その他、一万一二三七人はその罪を免じた。<sup>33</sup>

④熊本の敬神党は、幕末の肥後勤王派の流れをくみ、国粹保存を主張して政府の欧化政策を非難した。神風を振り回したため、神風連と呼称された。明治九年三月の廢刀令に反発し、同年一〇月二四日、太田黒伴雄の率いる二〇〇人が、県令・鎮台司令長官を殺し、鎮台を攻撃した。翌日、鎮台兵が神風連を迎撃し、市街戦で神風連を撃破した。太田黒は被弾し自刃。二八人が戦死し、八六人が自刃したという。<sup>34</sup>

⑤神風連の乱が誘発したのが、秋月や萩の乱である。秋月の宮崎車之助は、熊本の神風連・萩の前原一誠らと気脈を通じていた。神風連の蹶起が伝わると、明治九年一〇月二六日、宮崎・今村百八郎兄弟や磯淳らの率いる旧秋月藩の不平士族は、一八〇人で挙兵した。報国と大書する白旗を先頭にたて、萩の同志と合流するため進軍したが、小倉師管（熊本鎮台の営所）兵に大敗し、一度は英彦山へ遁走した。宮崎ら幹部が自刃し、挙兵は失敗した。<sup>35</sup>

⑥萩の前原一誠は元参議・兵部大輔で、旧長州藩の不平士族の領袖に担がれた。明治九年一〇月二七日、一〇〇人ばかりで挙兵。東上して政府の奸吏を芟除しようとし、殉国軍を編成して須佐から島根県浜田へ出帆したが、大風で萩に引き返し、広島鎮台の山口分営兵に善戦した。前原ら幹部は勝算のないことをしり船で萩を脱出したが、島根県宇竜で捕縛された。<sup>36</sup>

神風連の乱、秋月の乱、萩の乱は、熊本、福岡、萩においた各臨時裁判所が、臨時暴徒処分例によりそれぞれ裁判を行った。神風連の乱は浦楯記ら三人を斬首、四八人を懲役、秋月の乱は今村ら二人を斬首、一四四人を懲役、萩の乱は前原ら八人を斬首、六四人を懲役に処し、斬首は明治九年一二月三日、三箇所で同じ日に執行した。懲役（終身以下）に処せられた者は三つの乱を合計して二五六人。放免された者はこれも合計して四八四人である。<sup>37</sup>

⑦西南戦争は、<sup>38</sup>維新後不平士族が暴発した最大のものである。この戦争は、明治一〇年一、二月の交、私学校生徒



の暴発に端を発し、二月一七日、西郷隆盛が総数一万五〇〇〇の兵を率いて鹿児島を進発したことから、九州各地をまきこむ内乱となった。一九日、天皇は京都市行在所（先帝式年祭で京都へ行幸）で暴徒征討令を発し、有栖川宮熾仁親王を征討総督、山県有朋・川村純義を征討参軍に任じ、第一、第二旅団を編成し熊本へ派遣した。官軍が田原坂の堅塁をぬいたのが、三月二〇日。続いて四月一六日、官軍が熊本鎮台（熊本城）の賊軍の包囲をとき、山県らが入城した。九月二四日、城山が陥落し、長期の戦争が終結した。

戦争の続く中の空前規模の裁判は、兵馬・刑罰の両権を一手に掌握する有栖川宮の下、実務の統括者たる河野敏鎌や補佐役の小畑美稲らが中心となって行った。九州臨時裁判所を福岡（後に長崎に移す）におき、<sup>(39)</sup> 臨機その出張所を鹿児島、熊本、萩、大分、宮崎などにおいた。裁判上準則としたのは、例の臨時暴徒処分例である。<sup>(39)</sup> 征討軍の凱旋のさい、河野らが天皇に奉呈した刑名表（処分表のこと、明治一〇年一月八日）によると、斬首二二人、懲役一〇年三一人、七年一一人、五年一二六人、三年三八〇人、二年一一八三人、一年六一四人など、有罪二七六四人で、免罪四万二四九人、無罪四四九人である。<sup>(40)</sup>

(31) 田中時彦「雲井竜雄ら陰謀事件」一六〇頁以下。前掲『日本政治裁判史録』明治・前所収。処分の内容（刑種）や人数については、太政官修史館編『明治史要』（東京大学出版会、一九六六年）二三〇頁、前掲『明治天皇紀』第二卷三八二～三八三頁。なお、准流は、流刑に換える、役限の長い徒刑。准流法参照（前掲『法規分類大全』刑法門①一一九～一二〇頁）。

(32) 注(21)田中・前掲「愛宕・外山ら陰謀事件」二二九頁以下。本論文の掲げる数字と、前掲『明治史要』二七三～二七四頁や、前掲『明治天皇紀』第二卷六〇三～六〇四頁の数字は一致しない。さしあたり、田中氏のこの論文に従った。

(33) 注(26)大島・前掲「佐賀の乱」三三八頁以下。本論文の掲げる数字と、前掲『明治史要』三七六～三七七頁、前掲『明治

天皇紀』第三卷（一九六九年）二四〇頁の数字は一致しない。さしあたり、大島氏のこの論文に従った。なお、太政官修史局編『明治史要』附表（一九六六年）は、一一九頁で、梟首二人、斬首一〇人、懲役一四〇人、除族二四〇人、禁錮七人、免罪一万七十三人と記している。

(34) 大島太郎「神風連の乱・秋月の乱・萩の乱」三七五頁以下。前掲『日本政治裁判史録』明治・前所収。前掲『明治史要』四五七～四五八頁、前掲『明治天皇紀』第三卷七〇九～七一一頁。

(35) 注(34)三七八頁以下。前掲『明治史要』は四五八頁で、拳兵の人数を四〇〇人ばかりとするが、さしあたり、前掲『明治天皇紀』第三卷七一二頁の記述に従った。

(36) 注(34)三八〇頁以下。前掲『明治史要』は四五八頁で、拳兵の人数を二〇〇余人とするが、さしあたり、前掲『明治天皇紀』第三卷七三四頁の記述に従った。

(37) 前掲『明治史要』四六二頁、前掲『明治天皇紀』第三卷七三二～七三三頁。

(38) 西南戦争を論じる書物は枚挙に遑がない。さしあたり、圭室諦成『西南戦争』（至文堂、一九六六年）や、猪飼隆明『西南戦争』（吉川弘文館、二〇〇八年）参照。後者一〇二頁以下、軍団裁判所の記述が興味深い。

(39) 前掲『明治天皇紀』第四卷（一九七〇年）一四三～一四四頁。なお、新井・前掲『明治日本における政治犯罪の裁判管轄について』一一～一二頁。

(40) 前掲『明治史要』五〇九頁、前掲『明治史要』附表一八一～一八二頁の「賊徒処刑及免罪表」。なお、司法省編『日本帝国司法省第三刑事統計年報』明治一〇年（発行年不明）八五頁裏～八六頁表の刑事訴訟第五九表は、頭注で「九州臨時裁判所ニテ処断シタル国事犯罪者ノ刑名ヲ以（テ）罪状、種族、貫籍、年齢ニ対照ス」として、詳しい数字を掲げている。種族は士族か平民かの別。これは明治一〇年々々末までの数字だから、刑名表より数字がふえる。斬首二人、懲役自五年至一〇年一九九人、自一年至三年二七六九人、自一〇日至一〇〇日一五二人、除族三一〇人、免罪四万一七〇一人である。婦女として、懲役自一〇日至一〇〇日一〇人、免罪六人と細書されるのは、内数らしい。

## おわりに

明治維新で成立した新政府は、僅か数年で廃藩置県を断行し、当初の諸藩連合に立脚する政治権力を急速に独自の政治権力へと変質させていった。廃藩に成功した新政府に、もはや新政府という呼称はふさわしくない。政府は紆余曲折をへながら、欧米諸国に倣い社会の近代化を進めていった。しかし、維新後、明治一四年々末までの日本社会を睥睨した二、三の刑法典は、何世紀も前の明律・清律に倣うものだった。明律・清律は無論、唐律以来の謀反大逆条や謀叛条をおいていた。政府は戊辰戦争の後始末という政治的必要性を優先させ、これら二箇条を刑法典から外してしまった。そのため、新律綱領も改定律例も何とも不恰な刑法典となった。

意外なことに、百姓一揆の数は、一〇年平均でみると、江戸時代よりも明治になっての方が多い。政府がうちだす新しい政策に反対して、各地で百姓一揆がおきた。地租改正反対一揆や血税一揆がそれである。政府は、兵力・警察力や地域の士族を動員して鎮圧した。もともと、百姓一揆は直接政府の存在を脅かすものではなかった。直接政府の存在を脅かすものは、兵力を以てする、不平士族らの叛逆やその予備陰謀だった。しかも、明治のはじめは、叛逆や予備陰謀の連続だった。政府は、法の欠缺のため何ら法的な制約をうけることなく、次々におきる叛逆や予備陰謀に對して苛酷なほど嚴重に処罰して回った。明治のはじめは、各地の刑場に多数の首が転がったのである。



# 民主化とガバナンス

岩 崎 正 洋

## 1 民主化の成否とガバナンス

本稿では、民主化の成否について考えるために、民主化とガバナンスとの関係に目を向ける。とりわけ、民主主義の定着段階とガバナンスとのかかわりに焦点を絞ることにする。本稿は、「民主化が成功するには、民主的にガバナンスが効いているか否かが鍵となり、民主化の失敗には、かりにガバナンスが機能していたとしても、民主的にはガバナンスが機能しておらず、非民主的な統治がなされる可能性がある<sup>(1)</sup>」ことを考えるのを目的としている。

一連の民主化過程において、体制移行後に民主主義が定着するのは、当該の国家ないし政治体制において、ガバナンスが機能しているか否かが一つの鍵となるのではないかと思われる。体制移行により、新しい体制が誕生することで、民主主義のゲームのルールが採用され、さまざまなアクターがゲームに参加し、新しい体制におけるゲームが繰

り広げられる。<sup>(2)</sup>

かつて、リンス (Juan J. Linz) とステパン (Alfred Stepan) は、民主主義が「街で唯一のゲームのルール」となった政治状況が民主主義の定着であると指摘した。<sup>(3)</sup> 彼らの議論は、南欧と東欧、さらに旧ソ連を主たる対象としており、他の地域の動向には触れていない。彼らの議論が刊行されたのは、一九九六年であり、同書で扱われている事例がその後民主主義の定着を経験したのか否か、定着して存続しているのか否か、あるいは他の事例がどうなっているかについて、今だからこそ検討できる点もある。

一九七〇年代半ばから一九九〇年代にかけて、世界各地でみられた民主化のさまざまな事例は、既存の権威主義体制から民主主義的政治体制への体制移行を示すものであった。移行に成功した場合は、その後、民主主義の定着に向けた過程を歩むことになったが、定着に至らなかったり、移行に失敗したりした事例もみられた。

民主化の現実をふまえて、リンスとステパンの議論をみると、民主主義が定着するには、ガバナンスの実現がともなうことが示唆されているように思われる。民主化の段階や民主主義の定着の度合いを測る基準と、ガバナンスの実現やガバナンスが機能している程度を把握するための基準とが重なりをもつことになったとしても不思議はない。そうだとすれば、民主主義とガバナンスが多分に重なりをもつものとして捉えることができる。

そこで、以下の議論では、民主主義の定着は、ガバナンスが効いているか否かによって成功したり、失敗したりするのではないかという点を考えていくこととする。

## 2 民主化の成功と失敗

民主化の成功と失敗を分けることになるのは何であろうか。<sup>(4)</sup>たとえば、ひとたび民主化に向けた流れが生じると、そのまま一気に体制移行が起こり、民主主義的な政治体制が誕生する場合がある。逆に、いったんは民主化に向けた動きがみられたにもかかわらず、頓挫してしまう場合もある。また、ある時点までは民主化が急速に進むようにみえたとしても、民主主義的な体制移行が実現せず、民主化しない場合もある。

あらゆる国家が民主化に成功するとは限らない。かりに、民主化の過程において、体制移行が実現したとしても、民主主義が定着するとも限らない。民主化の成功や失敗に注目しても、どの時点に注目するかによって、ある国を成功事例として取り扱うこともできるし、失敗事例として取り扱わざるを得ない場合もある。

たとえば、「民主化の第三の波」<sup>(5)</sup>という概念が喧伝されていた一九九〇年代には、民主化の成功事例として位置づけられていたとしても、二〇〇〇年代に入ってから、成功事例というよりはむしろ失敗事例として扱われるようになった事例も存在する。ここでは紙幅の都合上、詳しい説明は割愛するが、表1は、民主化における段階の区分と、段階ごとにどのようなアクターが関与しているかを考えるための枠組みを提示している。表1に示されているような点に注目することは、民主化の成否に関して各国の事例を考える際に役立つと思われる。<sup>(6)</sup>

ある国では民主化に成功し、他のある国では民主化に失敗するとしたら、単純に分けると、「民主化に成功した国Ⅱ民主主義」と「民主化に失敗した国Ⅱ非民主主義」とに世界の国々を大別できる。さらに、民主化そのものに取り組まない国の存在を考慮すると、「民主化に失敗した国もしくは民主化に取り組まない国Ⅱ非民主主義」となる。

表1 民主化の段階とアクターの類型

| 民主化の段階  |               | アクター |    |    |      |    |     |
|---------|---------------|------|----|----|------|----|-----|
|         |               | 支配者  | 軍部 | 政党 | 反体制派 | 外部 | その他 |
| 体制移行    | 権威主義体制の正統性の低下 |      |    |    |      |    |     |
|         | 権威主義体制の崩壊     |      |    |    |      |    |     |
|         | 第一回目の自由選挙     |      |    |    |      |    |     |
| 民主主義の定着 | 第二回目以降の自由選挙   |      |    |    |      |    |     |
|         | 定着            |      |    |    |      |    |     |

もちろん、世界の民主主義諸国が一樣でないことは明らかである。<sup>(7)</sup> 非民主主義国が政治体制の違いという点から「全体主義」や「権威主義」に類型化され、さらに、「ポスト全体主義体制」や「スルタン主義体制」などに細分化されるのは、<sup>(8)</sup> 民主化の成功と失敗に関する事例が数多く存在し、それらをいかに整理するかという作業も欠かせなくなっているからである。<sup>(9)</sup> たとえば、フィッシュ（M. Steven Fish）とヴィッテンバーグ（Jason Wittenberg）は、民主化に関連して国家の類型を行ったが、<sup>(10)</sup> 彼らは、「確立した民主主義」、「確立した専制」、「しつかりした民主化」、「弱い民主化」、「失敗した民主化」というように、五つのタイプに国家を分けている。<sup>(11)</sup> 「確立した民主主義」と「確立した専制」は、民主主義と非民主主義とに大別した際の両極に位置するものとして捉えることができるが、他の三つは、民主化の成否を反映したものであり、両極の中間に位置づけられる。民主主義の最も近くに位置するのが「しつかりした民主化」であり、最も非民主主義に近いのが「失敗した民主化」であり、「弱い民主化」は他の二つの民主化の間に位置づけられる。

五つのタイプをみるだけで疑問に思うのは、なぜ民主化の過程は異なる結果をもたらすのかという点である。いいかえると、民主化の成否を分け

るのは何かということである。民主化に失敗しなくても、「しっかりした民主化」と「弱い民主化」という二つのタイプがあり、非民主主義についても、「失敗した民主化」と「確立した専制」との二つのタイプがある。両者は、非民主主義であるということでは変わりがないが、民主化しようとしたが失敗したという点と、民主化そのものには取り組まなかったという点において異なっている。

なぜ民主化は、さまざまな結果をもたらすのであろうか。民主化が成功する場合であっても、すべての事例が一つのパターンに沿って進展するのではなく、いくつかのパターンに分かれるのは明らかである。<sup>12</sup> 民主化を引き起こす社会経済的要因が何かによって、民主化をいくつかのパターン化することができし、民主化の中心的なアクターが何かによってもパターン化は可能である。さらに、民主化に際し、どのような政治制度が採用されるのかという点も、民主化のパターンを考える際に、無視することはできない。

民主化以前に大統領制を採用していた場合は、権威主義的大統領制から民主主義的大統領制へ移行するのか、それとも議院内閣制を採用するのかにより、異なる結果をもたらすことになる。<sup>13</sup> 同様に、選挙制度も、小選挙区制を採用するのか、それとも比例代表制を採用するのかにより、異なってくる。<sup>14</sup> 民主化に際し、どのような制度を導入するのかは、どのような民主主義をもたらすのかという問題につながる。<sup>15</sup>

表2は、縦軸において、民主化そのものが成功するか失敗するかを分けており、横軸においては、民主化に影響を及ぼす要因を挙げている。民主化が成功する場合のパターンは、さらにいくつかに分けられるし、失敗する場合もいくつかに分けられる。ここでは、民主化に影響を及ぼす要因についても、社会経済的要因、アクター、政治制度という三つしか挙げていない。表2は、暫定的な覚書としてまとめたものであり、今後の修正が必要となる。

表2 民主化のパターンと要因

|        |    | 社会経済的要因 | アクター | 政治制度 |
|--------|----|---------|------|------|
| 民主化の成否 | 成功 |         |      |      |
|        | 失敗 |         |      |      |

もちろん、民主化のパターンに影響を及ぼす要因については、さらに挙げていくことができるとしても、ここでの目的は、民主化のパターンの類型化ではない。そのため、民主化には成功と失敗があるとしても、成功のパターンはいくつかあるし、失敗のパターンもいくつかあるという点を指摘するに留める。<sup>(16)</sup>

### 3 民主主義の定着とガバナンス

民主主義の定着には、民主的なガバナンスが効いているか否かが重要であるという点を考えるためには、まず、民主主義とは何かを明らかにする必要がある。それでは、民主主義とは何か。

民主化に関する議論においては、長らくシュンペーター (Joseph A. Schumpeter) に代表されるような民主主義の定義が採用されてきた。<sup>(17)</sup> シュンペーターによる民主主義の定義は、選挙における競争性を重視しており、競争的エリート民主主義モデルとも表現される。<sup>(18)</sup>

現代において、民主主義であるか否かを分けるのは、競争的な選挙の有無であり、民主化により体制移行が実現するのは、競争的な選挙の実施とかかわりをもつことになる。そのため、体制移行においては、競争的選挙が実施され、非民主主義的な体制から民主



主義的な体制への政権交代が実現する。既存の権威主義体制の崩壊後、第一回目の選挙が行われた結果として、新しい政権が選出されることで、ようやく民主主義的政治体制の誕生となる。

民主化の第三の波が世界を席卷した後、しばらくの間、競合的エリート民主主義モデルは、いかに民主主義を捉えるのかという問いかけに対して説得力をもっていた。しかし、民主化の進展には、競合的な選挙の実施だけで事足りるのではないという現実が徐々に顕在化したことにより、シュンペーター流に民主主義を理解する立場は批判を浴びるようになった。<sup>19)</sup>

体制移行の判別を行うのであれば、民主主義を最小限に定義づけることだけで対応可能であろうし、その場合には、シュンペーター流の定義が有用であるかもしれない。しかし、体制移行後に民主主義が定着するか否かを判断するには、最小限度の定義では狭義の意味しか含んでいないため、不十分な内容となり、適切さを欠くという批判を受けることになる。いまや民主化の第三の波をめぐる議論から一定の時間が経過しており、競合的エリート民主主義モデルによって民主主義の定着について理解しようとするのが適切ではないという点は、広く認識されているように思われる。

体制移行後は、民主主義が定着する場合としない場合とに分けて考える必要がある。まず、定着する場合とは、競合的な選挙が繰り返し実施され、民意を反映して、新しい政権が選出され、国内のさまざまな領域において、民主主義が根づいている状態を意味する。

逆に、体制移行後に民主主義が定着しない場合とは、体制移行が実現して競合的な選挙が実施されたとしても、民主主義の実現へと至らず、非自由主義的民主主義 (illiberal democracy) となる場合や、選挙結果を受けて、一党支配



が強化されたり、一人の政治家による強権的な政治手法がみられるようになったりする場合を意味する。たとえば、競合的選挙であるにもかかわらず、マスメディアへの抑圧や情報の統制が行われたり、野党をはじめ、政府に批判的な集団に対する圧力が顕著に行われたりするならば、民主主義が定着しているとはいえない。<sup>(20)</sup>

選挙の結果、民主主義的政治体制が実現せず、必ずしも純粋に「民主主義」的ではないような、非民主主義的政治体制が誕生することがある。その場合には、混合体制 (hybrid regime) と表現される。<sup>(21)</sup> さらに、競合的権威主義 (competitive authoritarianism) の概念は、レヴィツキー (Steven Levitsky) とウェーイ (Lucan A. Way) によって提示されたが、権威主義体制に関する議論に広がりをもたせることになっただけでなく、混合体制のバリエーションについて議論する機会をもたらした。<sup>(22)</sup>

リンスとステパンは、行動、態度、制度という三つの次元を挙げながら、民主主義が街で唯一のゲームとなった政治状況を意味するものとして、定着した民主主義を説明している。<sup>(23)</sup> 彼らは、定着を持続するには、市民社会、政治社会、法の支配、国家官僚制、経済社会という相互に関連し補強しあう五つの領域の存在が必要であるという。<sup>(24)</sup>

市民社会とは、政体の次のような領域のことである。すなわち、国家から相対的に自律している自己組織集団、運動、個人などが価値を表出し、結社をつくり団結し、自らの利益を推進しようとしている、政体の領域のことである。<sup>(25)</sup> 市民社会には、女性団体や近隣組織、宗教団体、知識人集団などのさまざまな社会運動をはじめ、労働組合、企業家集団、ジャーナリスト、法律家などのあらゆる社会階層の市民的結社が含まれている。さらに、市民社会には、いかなる組織にも所属していない普通の市民も含まれる。

多数の普通の市民が果たす役割は、決して小さなものではなく、民主化の成否を左右することがある。<sup>(26)</sup> 既存の権威

主義体制が正統性を低下させるのは、多くの普通の市民からの支持を喪失することであり、最初是一部の小集団が政府批判や反政府活動を行う程度であつたとしても、やがては体制崩壊につながるほどの大規模な民主化要求にまで拡大することがある。その結果として、権威主義体制の正統性は失われ、体制が崩壊し、新たな民主主義体制の誕生へと至る体制移行が実現する。

しかしながら、市民社会だけで民主化が完結するのではない。民主化においては、市民社会と政治社会との相互補完的な特徴を欠かすことはできない。政治社会は、とりわけ、政党、選挙、選挙法、政治的リーダーシップ、政党間の同盟、議会などの制度を含んでいる。民主主義的な政治体制がつくられるためには、市民社会だけでなく、政治社会も必要不可欠な存在である。

政治社会とは、政体が次のようなことを行う領域である。具体的には、政体が、公権力や国家機関に対する統制を行う正統性のある権利をめぐって相対立することを明確にする領域である。<sup>(27)</sup>

リンスとステパンは、民主化の各段階における市民社会と政治社会との関係にも言及しているが、彼らによれば、あらゆる段階において、市民社会が重要な役割を果たすという。しかし、市民社会と政治社会とが常に均衡した関係にあるとは限らず、両者の関係が均衡を崩したときには、民主化の進展に影響が及ぶ可能性がある。両者が常に均衡関係を維持し続けると考えるのは現実的ではない。

たとえば、市民社会の指導者の多くは、民主派勢力内で起こる内部対立や分裂を道徳的に嫌うし、政治における制度の慣例化、仲介、妥協を侮辱的に語るが、これらはいずれも定着した民主主義における政治社会にとつては不可避免的な現実である。<sup>(28)</sup> 民主主義の定着には、政党の存在が必要となるが、まさに政党は、民主派勢力内部の違いを集約し

たり代表したりするし、民主的な紛争調停の規範と手続きを習熟する必要がある。制度の慣習化の程度を高めることが重要になる。国家と市民社会との間の媒介や、妥協を成立させることは、政治社会においては正統性があり、必要な仕事である。

したがって、民主主義の定着には、市民社会と政治社会との相互補完性を欠くことができないという点が、これまでの議論から明らかになる。リンスとステパンは、市民社会と政治社会の十分な自律性と独立性が法の支配に組み込まれ、法の支配によつて支えられなければならないという<sup>(29)</sup>。彼らによれば、活発で独立した市民社会、十分に自律的な政治社会とガバナンスの手続きについての実効的な合意、立憲主義と法の支配という三つの条件は、定着した民主主義の前提条件であり、官僚制が民主的な指導者によつて利用可能であり、制度化された経済社会が存在する場合に、上記の三つの条件が満たされやすくなるとされる。

リンスとステパンによれば、民主主義は、国家のガバナンスの一つの形態であり、現代の民主主義体制は、国家の存在なしに定着することはない<sup>(30)</sup>。彼らが用いている「ガバナンス」という概念は、前後の文脈から考えると、統治という意味合いとして使われているように思われる。彼らのいう統治とは、国家ないし政府が唯一絶対的な至高の地位を占めて、独占的に権力を行使するようなものではなく、ガバナンス論で表現されるような「共治」や「協治」などの意味合いをもつと考えられる。

その理由を簡単に説明するために、以下では、前者をガバメント論における統治、後者をガバナンス論における統治と表現する<sup>(31)</sup>。両者の大きな相違点は、前者が垂直的な統治であるのに対し、後者が水平的な統治であるという点である<sup>(32)</sup>。

ガバメント論における統治は、中心的なアクターが国家ないし政府であり、他のアクターに比べて国家や政府が圧倒的に優越的な地位にあり、トップダウン式に権力を行使する。この点は、民主主義であろうとなかろうと、共通している特徴である。その意味で、民主主義の場合は、選挙を通じて民主主義的な正統性が賦与されていることが重要視されるが、非民主主義の場合は、統治を行うアクターごとに正統性の根拠が異なり、そもそも正統性の基盤が強固なものであるか否かが議論を分ける。

ガバナンス論における統治は、国家ないし政府が独占的に中心的アクターとなるのではなく、他のさまざまなアクターとともに、権力を行使するのであり、ボトムアップ式に権力を行使する可能性すら否定するものではない。ガバナンス論においては、多様なアクターの存在が前提となっており、さまざまなアクターの統治への関与は一定程度の正統性をもつものとして捉えられている。

さらに、両者を分けるのは、リンスとステパンが挙げた相互に関連する五つの領域の存在である。ガバメント論における統治は、何よりも政治社会の存在が重視され、政治社会に関連して、法の支配や国家官僚制の存在が意識される。そこでなされる統治は、あくまで公式的な制度に則ったものであり、公私領域の区分からすれば、公的領域のみに位置するものである。

しかし、ガバナンス論における統治は、五つの領域すべてが相互に関連し、政治社会、法の支配、国家官僚制に加えて、市民社会と経済社会も重要な存在として扱われる。ガバナンス論が従来の公私領域には収まりきらなくなった現象や論点を取り扱っていることから明らかなように、ガバナンス論における統治は、従来型の統治とは異なり、たとえば、政治社会だけでなく、市民社会の役割が大きなものとなっている。

このように考えてくると、リンスとステパンのいうガバナンスとは、統治を意味しているとしても、従来型の統治という意味ではなく、より広範な意味を内包した統治であると理解することができる。それだからこそ、彼らの議論は、民主化とガバナンスを考える手掛かりにもなるのである。

彼らの議論では、相互に関連した五つの領域が重視され、最初の三つが民主主義の定着の前提条件とされているが、とりわけ、市民社会と政治社会の二つが民主化とガバナンスとのかかわりを考えるのに役立つ領域であることは、これまで述べてきたことから理解することができよう。

#### 4 民主的ガバナンスと権威主義的ガバナンス

定着した民主主義においては、政治社会と市民社会の両方が相互補完的な関係にあるからこそ、民主的ガバナンスがみられると考えられる。この場合は、政治社会も市民社会もそれぞれが独自に機能するのではなく、有機的な関係にあり、その結果として、民主的なガバナンスが実現する。

それに対して、民主主義が定着しない場合は、政治社会と市民社会が相互補完的な関係になかったり、それぞれが機能していなかったり、いずれか一方が機能していなかったりするため、そもそも民主主義的ではなく、そこでみられる統治も民主的ガバナンスとはいえず、非民主主義的なものとなる。

市民社会が民主的ガバナンスの実現において重要な役割を果たしていることを考えると、市民社会が機能していない場合は、非民主主義的なガバナンスといえる。あるいは、既存の権威主義体制からの体制移行後であっても民主主



表 3 政治社会と市民社会との関係

|      |      | 市民社会     |           |
|------|------|----------|-----------|
|      |      | 機能的      | 機能せず      |
| 政治社会 | 機能的  | 民主的ガバナンス | 非民主的ガバナンス |
|      | 機能せず | 無秩序      | 政体の崩壊     |

義が定着せず、権威主義体制のときからの統治の残滓がみられるとすれば、非民主的ガバナンスというよりは、権威主義的ガバナンスと表現することが適切であるかもしれない。権威主義体制であれ、民主主義体制であれ、政治社会と市民社会が機能しているか否かはガバナンスにも影響を及ぼすという点を示したものが、表3である。とりわけ、政治社会と市民社会のそれぞれが機能しているか否かを判断する軸を縦軸と横軸に設けている。縦軸は、政治社会が機能しているか否かを示し、横軸は、市民社会が機能しているか否かを示している。

表3は、四つの組み合わせを提出している。まず挙げることができるのは、政治社会が機能しており、市民社会も機能しているという組み合わせである。この場合は、二つの領域が機能していることから、民主的ガバナンスが実現すると思われる。

次に、政治社会が機能しており、市民社会が機能していないという組み合わせは、民主主義が定着していない段階にあり、ガバナンスがみられたとしても、民主主義的なものではない。そのため、非民主的ガバナンスないし権威主義的ガバナンスがみられることになる。

第三に、政治社会は機能していないが、市民社会が機能しているという組み合わせは、正統性をもつ統治の担い手が存在しない状況であり、多様な集団がそれぞれ行動していたとしても、一つの国家ないし体制としてのまとまりに欠ける。このような状況においては、さまざまな政治制度が役割を果たしておらず、統治における中心的な核が存在しないため、

無秩序状態となってしまう。

第四に、政治社会も市民社会も機能していないという組み合わせは、政体そのものの秩序はなく、ガバナンスが効いているとはいえない状況となる。この場合は、政体そのものの崩壊を意味する。

四つの組み合わせは、政治社会と市民社会の関係を単純に分けた場合に導き出されたものであり、それぞれの組み合わせについて、具体例として挙げるができる事例もあれば、必ずしもいずれか一つにのみ該当するとは断定できない事例もあり得る。そのため、具体的な事例の検討を通して、民主化とガバナンスとのかわりは、より明確になってくると思われる。

ここで挙げた民主的ガバナンスと、非民主的ガバナンスないし権威主義的ガバナンスという区分は、政治体制の区分とも重なり合う。民主主義的政治体制においては、民主的ガバナンスがみられるのに対し、権威主義体制においては、権威主義的ガバナンスがみられると考えられる。政治体制の類型に関して、ここでさらに詳しく述べる余裕はないが、政治体制において、どのようにガバナンスが機能するかを検討することは、さまざまな政治体制の特徴を明らかにするのに役立つように思われる。

本稿においては、民主化とガバナンスとのかわりについて、大まかな見取り図を提示したに過ぎない。そのため、本稿で言及したにもかかわらず、掘り下げて取り扱うことができなかった点や、本稿からさらに導き出すことができる点は、今後の課題として残されたままである。

最後に、残された課題として、以下の三点を指摘しておく。

第一に、政治体制の違いがガバナンスを特徴づけるのか否かという点を論じる必要がある。定着した民主主義にお



いて民主的ガバナンスが機能するという点は、政治体制とガバナンスとのかわりを明示的に示しているが、異なる政治体制における統治の態様をガバナンスという点から比較することにより、民主主義的政治体制における民主的ガバナンスと権威主義体制における非民主的ガバナンスとの比較分析が可能になる。それにより、民主主義とガバナンスとの関係が明らかになるし、ガバナンス概念の普遍性に関しても検討を加えることができる。

第二に、体制移行の段階から民主主義の定着段階に至るまでに、政治社会と市民社会の関係がどのように変化するのかという点である。体制移行の段階では、市民社会の担い手たる多様なアクターが民主化勢力として一つにまとまり、既存の権威主義体制の崩壊をもたらす。しかし、民主主義定着の段階では、いつまでも民主化勢力が一枚岩でまとまり続けることはなく、いくつかの異なる勢力に分かれ、相対立する勢力となり、政治社会において対立を繰り返すようになる。具体的には、民主化後の政党システムの形成過程に注目することで、一連の過程を観察することができる。

第三に、本稿では、民主化とガバナンスとのかわりについて述べたとはいえ、具体的な事例にもとづいて検討を行ってきたわけではない。最近の民主化研究の動向をみると、ポリティィV、フリーダムハウス、世界ガバナンス指標などのデータを用いた研究成果が増えている。さまざまなデータが蓄積されてきたことにより、従来よりも多国間の比較が容易になったといえる。その意味では、本稿で論じた論点をいかにデータにもとづき、実証的に分析していくのかという点も今後に残された課題であるといえよう。

(1) 岩崎正洋「民主化の成功と失敗」秋山和宏・岩崎正洋編『国家をめぐるガバナンス論の現在』勁草書房、二〇一二年、

一五六頁。

- (2) Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986 (真柄秀子・井戸正伸訳 (一九八六)『民主化の比較政治学——権威主義支配以後の政治世界』未来社); Georg Sørensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, 3rd ed., Boulder: Westview Press, 2008.
- (3) Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 5 (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳『民主化の理論——民主主義への移行と定着の課題』一藝社、二〇〇五年、一四頁)。
- (4) この点に関しては、たとえば、以下を参照されたい。岩崎、前掲論文、一五五―一七七頁。
- (5) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991 (坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳『第三の波——二〇世紀後半の民主化』三嶺書房、一九九五年)。
- (6) 岩崎、前掲論文、一六五―一七〇頁。
- (7) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999 (粕谷祐子訳『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の三六ヶ国比較研究』勁草書房、二〇〇五年)。
- (8) Linz and Stepan, *op. cit.*
- (9) *Ibid.*
- (10) M. Steven Fish and Jason Wittenberg, 'Failed Democratization,' in Christian W. Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart and Christian Welzel (eds.), *Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 249-265.
- (11) 紙幅の都合上、ここでは、各タイプにどのような国家が該当するかについての検討は行わない。同論文では、いくつかの

具体的な国名に言及がなされている。*Ibid.*, pp. 250-252.

(12) 岩崎正洋『政治発展と民主化の比較政治学』東海大学出版会、二〇〇六年。

(13) Alfred Stepan, 'Introduction: Undertheorized Political Problems in the Founding Democratization Literature,' in Alfred Stepan (ed.), *Democracies in Danger*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009, pp. 1-14.

(14) Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

(15) Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, New York: Times Books, 2008.

(16) 民主化のパターンを考える際に、たとえば「アラブの春」に関連して、ICT (Information and Communications Technology) の果たした役割に注目した議論が散見される。とまあ、以下を参照。Larry Diamond, 'Introduction,' in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Liberation Technology: Social Media and the Struggle for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012, pp. ix-xxvii; Larry Diamond, 'Liberation Technology,' *Ibid.*, pp. 3-17.

(17) このような立場の代表的な議論としては、たとえば、以下を参照されたい。Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Row, 1942 (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、一九六二年); Huntington, *op. cit.*

(18) David Held, *Models of Democracy*, 3rd ed., Cambridge: Polity Press, 2006.

(19) この点に関連して、民主化と選挙に関しては、併せて以下も参照されたい。吉川洋子編『民主化過程の選挙——地域研究から見た政党・候補者・有権者』行路社、二〇一〇年。

(20) たとえば、フリーダムハウスの年次報告により「自由」とされず、「部分的に自由」であるとか、「自由ではない」とされる場合も、民主主義が定着したとはいえない。フリーダムハウスに関しては、たとえば、以下を参照。Arch Puddington, 'The Year of the Arab Uprisings,' *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 2, 2012, pp. 74-88.

- (21) Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999; Henry E. Hale, 'Hybrid Regimes: When Democracy and Autocracy Mix,' in Nathan J. Brown (ed.), *The Dynamics of Democratization: Dictatorship, Development, and Diffusion*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011, pp. 23-45.
- (22) Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- (23) Linz and Stepan, *op. cit.*, p. 5.
- (24) *Ibid.*, p. 7.
- (25) *Ibid.*, p. 7.
- (26) *Ibid.*, pp. 7-8.
- (27) *Ibid.*, p. 8.
- (28) *Ibid.*, pp. 9-10.
- (29) *Ibid.*, p. 10.
- (30) *Ibid.*, p. 7.
- (31) この点に関連して、併せて以下も参照されたい。岩崎正洋編『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、二〇一一年。岩崎正洋「なぜガバナンスについて論じるのか——政治学の立場から」秋山・岩崎編、前掲書、三一―一八頁。
- (32) Arthur Benz and Yannis Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experience*, London: Routledge, 2006.

## 参考文献

### 〈洋書〉

- Baaklini, Abdo and Helen Desfosses (eds.) (1997) *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, New York: M. E. Sharpe.
- Baloyra, Enrique A. (ed.) (1987) *Comparing New Democracies*, Boulder: Westview Press.
- Benz, Arthur, and Yannis Papadopoulos (eds.) (2006) *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experience*, London: Routledge.
- Bevir, Mark (ed.) (2007) *Public Governance*, Vol. 1, London: Sage.
- Bevir, Mark (2009) *Key Concepts in Governance*, London: Sage.
- Bevir, Mark (2010) *Democratic Governance*, Princeton: Princeton University Press.
- Burnell, Peter and Richard Youngs (2010) *New Challenges to Democratization*, New York: Routledge.
- Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas (2006) *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press (日米欧委員会編・綿貫譲治監訳 (一九七五) 『民主主義の統治能力——日本・アメリカ・西欧——その危機の検討』サイマル出版会).
- Dahl, Robert A. (1981) *Polycrarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press (高畠通敏・前田脩訳 (一九八一) 『ポリアーキー』三三書房).
- Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, New York: Times Books.

Diamond, Larry (2012) 'Introduction,' in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Liberation Technology: Social Media and the Struggle for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. ix-xxvii.

Diamond, Larry (2012) 'Liberation Technology,' in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Liberation Technology: Social Media and the Struggle for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-17.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner (eds.) (1996) *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd ed., Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner (eds.) (2006) *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Emmerson, Donald K. (2012) 'Minding the Gap Between Democracy and Governance,' *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 2, pp. 62-73.

Emerson, Peter (2011) *Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance*, 2nd ed., London: Springer.

Fish, M. Steven and Jason Wittenberg (2009) 'Failed Democratization,' in Christian W. Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart and Christian Welzel (eds.), *Democratization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 249-265.

Haerpfer, Christian, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart and Christian Welzel (2009) *Democratization*, New York: Oxford University Press.

Held, David (2006) *Models of Democracy*, 3rd ed., Cambridge: Polity Press.

Hale, Henry E. (2011) 'Hybrid Regimes: When Democracy and Autocracy Mix,' in Nathan J. Brown (ed.), *The Dynamics of Democratization: Dictatorship, Development, and Diffusion*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 23-45.



- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991 (坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳 (一九九五)『第三の波——二〇世紀後半の民主化』三嶺書房).
- Karl, Terry Lynn (1990) 'Dilemmas of Democratization in Latin America,' *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1, pp. 1-21.
- Kjær, Anne Mett (2004) *Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Kumar, Krishna (ed.) (1998) *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Liiphart, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Liiphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press (粕谷祐子訳 (二〇〇五)『民主主義対民主主義——多数決型とコンセンサス型の三十六ヶ国比較研究』勁草書房).
- Liiphart, Arend (2007) *Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London: Routledge.
- Lindberg, Staffan I. (ed.) (2009) *Democratization by Elections: A New Model of Transition*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. (1978) *Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore: Johns Hopkins University Press (内山秀夫訳 (一九八二)『民主体制の崩壊——危機・崩壊・均衡回復』岩波書店).
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press (荒井祐介・五十嵐誠一・上田太郎訳 (二〇〇五)『民主化の理論——民主主義への移行と定着の課題』一藝社).



- Lipset, Seymour M. (1959) *Political Man: The Social Bases of Politics*, Doubleday (内山秀夫訳 (一九六三) 『政治のなかの人間——ポリティカル・マン』東京創元新社).
- O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, California: University of California Press.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press (真柄秀子・井戸正伸訳 (一九八六) 『民主化の比較政治学——権威主義支配以後の政治世界』未来社).
- Pierre, Jon (ed.) (2000) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Puddington, Arch (2012) 'The Year of the Arab Uprisings,' *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 2, 2012, pp. 74-88.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Row (中山伊知郎・東畑精一訳 (一九六二) 『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社).
- Snyder, Jack (2000) *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: W. W. Norton & Company.
- Sørensen, Georg (2008) *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Third Edition, Boulder: Westview Press.
- Stepan, Alfred (2009) 'Introduction: Undertheorized Political Problems in the Founding Democratization Literature,' in Alfred Stepan (ed.), *Democracies in Danger*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 1-14.
- Tilly, Charles (2007) *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu (1990) *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-88*, New York: Crane Russak.
- Weiner, Myron and Ergun Özbudun (eds.) (1987) *Competitive Elections in Developing Countries*, Durham: Duke University Press.
- Whitehead, Laurence (2002) *Democratization: Theory and Experience*, New York: Oxford University Press.

△和書▽

岩崎正洋（二〇〇六）『政治発展と民主化の比較政治学』東海大学出版会。

岩崎正洋（二〇〇七）「民主主義と国家」岩崎正洋・坪内淳編『国家の現在』芦書房、九―四一頁。

岩崎正洋編（二〇一一）『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房。

岩崎正洋（二〇一二）「民主化の成功と失敗——民主的ガバナンスを考えるために」秋山和宏・岩崎正洋編『国家をめぐるガバナンス論の現在』勁草書房、一五五―一七七頁。

木村宏恒・近藤久洋・金丸裕志編（二〇一一）『開発政治学入門——途上国開発戦略におけるガバナンス』勁草書房。

曾根泰教（一九八四）「J・A・シュンペーターと現代民主主義——古典的民主主義批判と『いまひとつの民主主義理論』の提唱」白鳥令・曾根泰教編『現代世界の民主主義理論』新評論、九―三三頁。

曾根泰教（二〇一一）「ガバナンス論——新展開の方向性」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、一九―三三頁。

日本比較政治学会編（二〇一二）『日本比較政治学会年報第一四号 現代民主主義の再検討』ミネルヴァ書房。

西岡晋（二〇〇六）「パブリック・ガバナンス論の系譜」岩崎正洋・田中信弘編『公私領域のガバナンス』東海大学出版会、一―三二頁。

付記 本稿は、二〇一二年度日本政治学会研究大会（二〇一二一年一〇月六日に九州大学で開催）の分科会「民主化後の民主主義定着に関する再検討」に提出した報告論文「民主化とガバナンス」をもとにしたものである。



# 政治制度の再検討

——二院制と選挙制度を中心に——

岩 渕 美 克

## 1. はじめに

二〇〇九年の、戦後初の本格的な政権交代は、政治にさまざまなインパクトを引き起こした。五五年体制の崩壊とされた九三年の七党一会派による非自民連立政権の誕生は、そうはいつでも比較第一党は自民党のままであり、多数の連立によってようやく過半数を確保する結果であった。したがって、連立政権基盤は極めて脆弱なものであり、ほとんどなくして自民党は政権に復帰している。今回の政権交代は、いわば完全な形での第一党の交代であり、その意味で本格的という表現が使われている。<sup>(1)</sup>

しかしながら、この政権交代をめぐるアクターたちの準備があまりにも不十分で、政権交代の「旨み」はまるで感じられない。政権交代に伴う現実政治の停滞やゆがみには、いわゆる「ハネムーン」<sup>(2)</sup>と呼ばれる移行経過期間が一般に認められているとされる。とりわけ全く与党経験のない民主党においては、はじめからマニフェストの実現や政治改革に着手できるはずがない。与党になって初めてわかることも数多くあったはずであり、そうした慣らし運転の期間がかなり必要となる。しかしながら、野党、メディアにそうした経過措置を認める余裕はなく、また目の敵とされた官僚機構も同様であった。

これに拍車をかけたのは、鳩山由紀夫総理（当時）をはじめとする民主党政権そのものであったことは否めない。官僚対策、メディア対策、野党対策とあまりにも初めてづくしで冷静さを欠いた部分もあったかもしれない。あまりに軽率な政治資金規正法違反や、閣僚による失言など、失態のオンパレード状態であった<sup>(3)</sup>。もちろん、報道の限りの失言等は、想定していない民主党の責任が最も大きかったことは間違いないが、メディアの報道が過剰であったこともまた事実である<sup>(4)</sup>。その結果、期待が大きかった分だけ有権者の失望感も大きかった。政権交代後初の国政選挙となった一〇年七月に行われた第二回参議院議員選挙では、民主党は四四議席と五一議席を獲得した自民党に惨敗し、参議院では与野党の議席が逆転する「ねじれ現象」<sup>(5)</sup>によるねじれ国会となった。今までも衆参がねじれることはあったが、自民党は無所属議員を会派入りさせたり、連立を組んだり、あるいは衆議院で議席の三分の二以上を占めていたりといった状態であったので、両院の意思が相反することによる政治の停滞は回避されてきていた<sup>(6)</sup>。その意味で、初めて衆参の意思の違いによる政治の停滞が予想され、それが現実になったのである。

これに先立ち、鳩山総理の下では参議院選挙を戦えないとする改選議員たちの要望もあり、鳩山内閣は総辞職した。

小沢一郎民主党幹事長の政治資金規正法違反疑惑や鳩山総理の普天間基地をめぐる発言などによる内閣支持率の低下もあり、政権は持ちこたえられないと判断したのである。民主党は新たに菅直人衆議院議員を代表に選出し、菅政権が誕生した。しかしながら、一時的には反小沢一郎を掲げたことで国民の高い支持を受けることができたが、長続きすることはできなかった。五五年体制下の自民党にみられたように、「表紙」を変えただけでは有権者の心をつかむことはできなかったようである。<sup>⑦</sup>

この深刻なねじれにより、以降、日本政治は停滞を余儀なくされる。民主党政権にとつても不幸な出来事となる三・一一の東日本大震災はこれに拍車をかけ、政治の停滞はそのまま復興の遅れを生み、民主党政権への批判を増大させた。このような状況の中で、メディアや有識者たちは、こうしたねじれを日本国憲法は想定していたのか、ねじれによる政治の停滞は参議院の力が強すぎるのではないか、ひいては参院廃止論にまで議論は発展していく。その状態が今日まで続いているが、この間民主党の代表は変わり、野田佳彦政権が誕生する。財務大臣を経験した野田総理は、消費税増税を決断し、政治を動かす新たな試みとして自民、公明三党の合意の下でこの消費税増税を成立させようとした。しかしながら、消費税増税はマニフェストに明記されていなかったため、三党合意による増税案の可決は、民主党内の混乱の元となり、大量の離党者を出す始末となった。<sup>⑧</sup>この離党者などにより、民主党政権の衆院での過半数割れも現実のものとなり、いよいよ政治は不安定になっていった。とりあえず政治は動きだすようになったが、この三党合意の条件となった、野田総理が語ったとされる「近いうちに解散する」という発言をめぐり、また政局になった。この選挙をめぐる議論の足かせになっているのは、最高裁による違憲状態判決である。一票の格差として知られる選挙区間の平等性の問題はこれまでも論議されている。国政選挙実施後には、何度も違憲判決が出されているが、そ



のたびに違憲ではあるが、選挙のやり直しを求めるほどではない、やり直すことによる政治の停滞などのコストが一票の格差による不利益を上回るほどではないとして、違憲ではあるがやり直しは求めない、いわゆる「事情判決」が出されてきた。<sup>⑨</sup>二〇一一年三月二十七日、最高裁は〇九年八月三〇日に行われた第四五回衆議院議員選挙における千葉四区と高知三区の間の二・三〇五倍の格差を違憲状態であるとした。この判決で、各都道府県にまず一議席を割り当てるとする一人別枠方式を否定している。したがって、現行の選挙区割りのままで選挙を行うことは、違憲状態を是認することになり、選挙無効の判決が出ることも予想されている。したがって、衆院選挙を行うにしても、選挙区割りの変更は必須条件であり、それを行わない限りには解散もできない状態になっている。いわゆる〇増五減により、この格差は解消されることになるが、同時にマニフェストに明記されている定数削減を実現しようとする与党民主党と一票の格差の解消だけを先行させるべきだとする野党との調整がつかず、この議決がなかなかできない状態になっている。<sup>⑩</sup>まさしく政局になっているのである。

なお、二〇一二年一月一七日には、一〇年七月一日に行われた第二二回参議院議員選挙における神奈川選挙区と鳥取選挙区の五・〇〇倍の格差に対しても違憲状態であるとの最高裁判決が出された。一三年夏に予定されている参院選においても定数は正が必要とされている。こちらは「四増四減」案で与野党の歩み寄りが見られているので、大きな問題にはなっていないが、どちらにせよ違憲状態を解消しなくてはならず、その方策も限られているのであるから、一刻も早く成立させるべきであろう。

選挙制度議論もまた政争の具とされているように感じるが、こうした与野党の関係に有権者は辟易としている。野田内閣支持率、民主党の政党支持率は低下しているが、一方の自民党の政党支持率も差ほど伸びてはいない。<sup>⑪</sup>こう



した国政の停滞に、地方から改革の声が上がっている。新党結成を表明して突然辞任した石原前東京都知事、橋下大阪市長などが中央集権打破を唱えて、国政に進出しようとしているのである。そこには官僚主導から政治主導へ、中央集権から地方分権への強烈なメッセージが含まれている。これを通じて統治機構の大幅な改革を志向しているわけだが、日本にはもつと根本的な両院制、それを裏打ちするはずの選挙制度に関する議論をまずする必要があるのではないだろうか。

これまでも歴史的視点での両議院の成立過程などの研究は行われているが、両院の代表制を中心とした議論は、政治過程論のなかではあまり活発にされてはいない。参議院議員選挙制度要綱（参議院成立時に議論されたもの）の中にも、「半数は地域代表」などの表記は見られるが、代表制そのものを意識して議論されてきてはいないようである。本稿では、これまでもあまり議論されてこなかった視点から二院制の問題、それを規定することになる両院の議員を選出する選挙制度について検討を加えることにしたい。

## 2. 衆参二院制の問題

日本国憲法は、「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを組織する。」（第四二条）と規定し、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」（第四三条）としている。したがって、衆議院と参議院が存在し、この構成員は選挙によつて選ばれた代表によると規定しているのである。しかしながら、憲法上の衆議院及び参議院の説明は、このほかに任期であるとか構成員の説明と両院の関係が主であり、衆議院ないしは参議院とはいかなるものであるかという、より基本的な規定はない。これは国会法においても同様である。

現代日本政治小事典における衆議院と参議院の項目を見てみよう。<sup>⑫</sup>

衆議院…主権者たる国民の關係が、より密接な議院を一般に下院とすれば、我が国における下院に相当する議院  
参議院…衆議院に対する第二院。上院に位置づけられる議院

となっている。したがって、辞書、研究者のレベルでも、両院の性格は全く分らないままになっているのが現状である。この前提に立つて、さまざまな議院改革や参院無用論などが議論されているのであって、両院の性格やその違いなどがわからないままの議論は、その根拠はほとんど無きにひとしいのである。

すなわち、衆議院はどのような代表によつて構成される院であり、参議院はそれに対してどのような代表によつて構成される院であるといった、両院の性格を規定する根拠となる法律は存在しないようである。したがって、こうした代表性の観点から両院の性格を事実上決定するのは、選挙制度によつてということになる。すなわちどのような選挙制度を採用するのが、両院の代表制、性格を決定することになるのである。選挙制度を議決するのが国会であるから、国会議員が自らの意思によつて選挙制度を、ひいては両院の性格を決定することができることになる。これでは両院の本来の目的が達成されないことになる可能性が高い。なぜならば、現在の日本政治において両院の政党はほとんど同じものであり、かつ党議拘束がかけられるという特徴があるからである。そうであるとすれば、国会議員の自由な意思で決定されるのではなく、政党の思惑で選挙制度が決められることになる。政党の意見が大きく反映されるのであれば、両院の代表制の違いを明確化するよりも、現状の政党、政治家は自らの保全を考えて現状議席を維持できるような制度へ変革しようとするだろう。これまでも、そのように決定されてきたので両院の選挙制度は徐々に似通つてきたのである。このことは後述する。

これでは二院制の利点である慎重な審議という大前提が全く生かされないといっても過言ではない。すなわち、両院における代表制概念の消失が、二院制議論を混迷化させている。両院の性格さえ厳格に定義されているのであれば、参院が衆院のカーボンコピーであるとか、参議院不要論は議論されることはなく、両院の存在意義が明確になる。しかし現状においては、残念ながら選挙結果がでた時点で両院それぞれの法案に対する姿勢がわかることになり、両院で議論する必要はないことになる。すなわち、極論すれば代表なき国会になってしまうのではないだろうか。

それでは、どのような性格付けをすべきなのであろうか。また性格付けをする上で必要なことは何なのであろうか。過去の状況からみてみよう。たとえば二院制の疑問があまり呈されていなかった時代には、参議院は「良識の府」であるとか「職能代表」という言葉を用いて、衆議院との差別化が図られていた。良識の府とは、参議院の個々の議員が必ずしも政党などに属することなく、政権などの権力争いや政党などの組織のしがらみにとらわれることなく、自らの信念に基づいて審議や投票行動を行うことで、衆議院とは異なる視点からの審議が行われていたことを意味する。参議院の全国区では、そうした知識人や学識経験者などが当選を果たし、会派を結成していたことからそうに呼ばれていた。<sup>(13)</sup>

衆議院選挙の選挙区の地域が相対的に小さすぎるために代表となるだけの得票を得ることはできないが、より大きな選挙区になればそれなりの数が期待できる有権者は存在する。たとえば、職業や業界団体のような全国に分散されている組織の場合、全国区のような形になると当選に必要な得票を得ることができるので、代表を国会に送り込むことができるようになる。こうした状況を受けて、「職能代表」という言葉が使われていたのである。

これらはいずれも選挙制度に規定された形で、代表制の違いを示すことができていたものである。採用されていた

選挙制度の結果によるものではあるが、それを担保するような法的根拠であるとか、明記された文言があるわけではない。結果論ではあったが、元来、参議院は貴族院議員の発展形としてとらえられているが、そうであるとすれば貴族院議員の伝統を生かす措置が取られるべきであったのではないか。

こうしたねじれ国会を想定しているかどうか、あるいはねじれた状態でも国政の停滞を招かないようにするものとして議論されてきたのが、衆議院の優越である。日本国憲法は、予算については第六〇条で、「参議院で衆議院と異なった議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三〇日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。」としており、衆議院の優越を定めている。第六一条では条約に関して、第六七条では内閣総理大臣の指名についても同様の措置が取られることとしている。これらは停滞がそのまま国益の損失につながるものであるとの判断からであろう。

また、法律案についても、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決した時は、法律となる。」（第五九条二）としている。これらは参院の審議が最終的な判断においては必要がないことを示しているともとられかねない。しかしながら、参院で審議することで衆院の議決が根本から変更されることは考えにくい。修正することも考えられるし、世論に訴えかける効果も期待できるので、参院の審議結果はそれなりの政治的效果を果たすことになる。衆議院の優越があるからといって、審議それ自体を無駄であると断言できるわけではない。

これら衆議院の優越は一般に、衆議院議員の任期が参議院議員よりも短いために、民意をより反映されやすいため



と理解されている。<sup>(14)</sup> 実際解散がある衆議院は、五五年体制下では、任期満了、四年の任期を全うすることはまれであり、二年前後で選挙が行われていたので、民意がより反映されやすくなっていたのである。しかしこうした衆議院の優越は、両院の性格を規定したうえで理由を説明する必要があるもので、両院ともに国民の代表であるとされている日本の両院制では、こうした優越関係をつけることに何らかの合理的な根拠が可能となるのであろうか。ここにおいても日本の両院制の性格を規定する必要がある。

二院制を採用しているアメリカ合衆国とイギリスの例を見てみよう。アメリカは上院と下院に分かれているが上院は州の代表と定義されている。原則、各州から二人代表が選ばれている。したがって、上院には一票の格差は起らない。二院は明確に違う院なのである。より明確なのはイギリスである。イギリスは貴族院と庶民院からなっている。貴族院はもとと国民によって選ばれているわけではないので、国民の代表である下院の優越が規定されてきた。こうした両議院の性格の違いが明確であるのならば、優越関係を設けることは必然かもしれないが、任期の違いだけを根拠に優越をつけることの正当性は低いと言わざるを得ない。

そこで、政治的決定を早くするために衆院に優越を設けているとする考えも生じるようになり、この論に従えば、現状は参院の力が強すぎるために決定が遅れたり、決められなくなるということになる。しかし性格も明確にしないままに、参院にいる国民の代表よりも衆院にいる国民の代表のほうが大きな権限を持っているというのは、違和感が残る。それゆえ、任期にしか論拠を求めることができなくなっているのであろう。

両院の代表としての性格付けを行うこと、そうであるとすれば両院の構成員である議員が同じ視点で議論するような、両院に共通する政党の存在はありえなくなる。このようにすることで、異なる代表による民意の反映が可能とな

り、慎重な審議という両院制のメリットがより明確になるのではなからうか。

小選挙区比例代表並立制が採用されてから、参議院から衆議院へと鞍替えする議院が増加している。最近の傾向として、地方の首長への転職も目立っている<sup>15</sup>。両院の性格を明記することで、参院から衆院への鞍替えといった現象も少なくなるであろう。そもそも何を代表しているのが明確になるからである。また、現在では衆議院選挙で落選した候補者が参議院選挙で立候補し、復活当選をするという、国会議員が国民の代表であるという論理を超えた現象が当たり前のように散見される。地域の代表が次の選挙では職能代表や知識人になっているといった摩訶不思議な現象が起きているのである。こうした現象を可能としているのは、国会議員が政党の代表であって、所属政党からすると選挙を勝ち上がるための方策として有益だからとの判断であろう。政治家個人の實力よりも、政党の「駒」としての意味合いのほうが大きいかもしれない。政治家の側からしても、この不況下では想像しにくい恵まれた歳費や待遇を享受することができるので、甘んじて受ける結果となっているのかもしれない。党議拘束といった、個人の意見を認めないことを政党政治では当たり前という理屈で説明することもまた、妥当ではないように感じる。

### 3. 選挙制度の問題

前述した代表制を規定するものが選挙制度である。日本国憲法は前文で、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、」として日本が代議制民主主義を採用することをうたっている。選挙制度に関して言えば、正当にということがポイントになる。すなわち代表を選出する選挙の正当性と理解すれば、制度と代表制の關係の整合性が取れているということになろう。どのような代表かを明確にした上で、それを選出する選挙制度を採用



することになる。こうした当たり前の視点が今までの選挙制度改革論議には欠けているように思われる。

五五年体制下の日本では、衆議院はいわゆる中選挙区制、参議院は中・小選挙区と全国区の併用制が採用されてきた。前者は、全国を一二九選挙区に分割したもので、参議院よりも相対的に狭い選挙区から複数の代表を選ぶので地域代表を選ぶ制度であったといえる。一方後者は、都道府県を選挙区とする選挙区制と全国を一選挙区とする全国区制から成り立っていたので、有識者や職能代表が選ばれやすいとみなされていた。実際、後者の選挙では組合の代表などの職能代表や有識者などが候補者として立候補していた。その意味では、ある程度は代表制概念を有権者も政党も意識していたかもしれない。しかしながら、国政の多党制化が進み、政党の力が大きくなってくると参議院でも政党化が進展していくことになる。衆参ともに同じ政党が候補者を出しているという点では、両院制の利点を完全に活かされる状態ではなかった。

しかしながら、まず参議院で一九八三年に全国区に変えて比例代表制を導入するに至り、かつ厳正拘束名簿式を採用したことで参議院の政党化を助長することになった。このように参議院の政党化は制度的に裏打ちされることになり、いっそう衆議院と同一政党による参議院の支配の可能性が高くなったのである。このことは同時に個人の立候補を制限することになり、有識者などの立候補に影響を与えることになったと思われる。その意味では参議院の存在意義を揺るがす選挙制度改革であったと言える。すなわちどのような理念の下で、どのような代表を選出するための制度であるのかは全くと言っていいほど、少なくとも有権者の耳には入ってこなかった。<sup>16)</sup>

五五年体制を崩壊させることになった一九九三年の政治改革は、選挙制度改革に捨象され、小選挙区比例代表並立制が採用されることになった。この結果、衆議院と参議院の選挙制度が、小選挙区と中・小選挙区の対比、一一ブ

ロックの比例代表と全国一区の比例代表と、単に面積の差だけになってしまった。これでは両者の代表制の違いを見出すことはできない。<sup>17)</sup>

こうした一連の選挙制度改革では、どのような代表を衆議院に送り込めばよいのか、どのような代表を参議院に送り込めばいいのかという、最も大事なメッセージが伝わってこない。したがって、両者ばらばらの選挙制度改革が可能となるのである。単に面積が少しだけ違えばいいというだけの選挙制度改革では、真に代表を選ぶことにはならない。当然のことながら違えばいいのではなく、衆院の代表を選ぶ選挙制度、参院の代表を選ぶ選挙制度はどのようなものになるのかをリンクして考えなければならない。しかしながら、既存の政党に所属する国会議員が政党の意向をある程度受けた形で決める制度では、現状優先にしかないだろう。自らの政党の存続や成立を目的とするあまり、既成政党の配慮する形で制度設計をしていくと、衆議院の重複立候補というような現職議員に配慮した制度でしかも有権者に分かりづらいような複雑な選挙制度が求められることになってしまうのではないか。

その意味で、民主党が提案している一部連用制を加味した選挙制度は、今まで以上にどのような代表を選ぶのかといった理念なき制度改革に他ならない。複数の選挙制度を混合させることでいろいろな代表を選ぶことができる。少数政党などいろいろな政党に配慮する上では大変重要なファクターなのかもしれないが、その結果として、両院の構成員が多様化しすぎることになり、大政党や既成政党が有利な選挙制度改革が行われることになる。代表制という視点で検討した場合には、現状のままでも複雑な制度なのに、シンプルを目指すのではなく連用制の要素を組み込むとというのは制度の遊びともいえる改革案にしかならない。改革が独り歩きしており、改革を行ったという言い訳と野党の賛成を目的とした制度でしかありえない。

同様に、国会議員が国民の代表であるという観点からすると、国会議員定数の削減も同様におかしな提案ということになる。主に不況下の世の中にあつて国会議員をはじめ政治家の数が多すぎるのではないか、という議論から始まり、耳触りのいい定数削減が全国規模で行われるようになっていく。先行していくつかの地方自治体では、議員定数の削減が行われている<sup>18</sup>。議員定数の削減は、代表の削減に他ならない。したがって民意が議会に反映されにくくなることを意味することになる。現状の国会や地方議会が充分国民や住民の意思が反映されているであろうか。はなはだ疑問である。財政上の見地からだけで定数削減を声高に訴えるのは、国民の声を聴かなくするという宣言に聞こえてくるのである。財政上の観点からいえば、いくらでも方策は存在する。歳費を半額にすれば、定数を半減とまではいかないがかなりの定数削減と同様の財政的な効果が期待できる。なぜ歳費の削減ではいけないのであろうか。政党助成金が導入されて以降も、全議員に与えられる文書交通維持滞在費、会派に祖属する議員に与えられる立法事務費などの政治資金の補助はなくなつてはいない。こうした削減できる経費は存在する。落選する心配のない与党幹部や野党幹部が決定すると、自党の若手議員を減らすだけで「身を切る」ことになり、自らの経済状況は堅持するように思えてならないのである。根本的な理念の検討が必要なのである。

この結果、国民の代表ではなく政党の代表を選ぶことが正当化され、有権者もその選択を迫られることになる。どの政党を選ぶのかではなく、衆議院での代表はどの政党が自分の考えに近いのか、参議院での代表としてはどの政党が自分の考えに近いのかを選択すべきなのであつて、院の違いや代表の違いを無視して、どの政党を選ぶのかを決める選挙では、二院制の意義を見出すことはできない。いつの間にか政党選びが、政策を選ぶという有権者としては正しい行動に転換され、本質的な問題が隠されてしまつているのである。

したがって、選挙制度改革は常に両院を意識して行うべきであり、極論すると同時に行うのが最も好ましい。そうではないにしても、少なくとも両院がそれぞれのような代表で構成され、その代表を選ぶための選挙制度の方法を決定すべきなのである。ここでの必要な議論は、代表と選挙制度の整合性に関するものが中心となる。もちろん、選挙区の区割りに関しては不断の検討が必要となることは言うまでもない。そうしたことを前提とすると、選挙制度はシンプルな方が代表制の意味も明確化することになる。そこではもちろん、いろいろな弊害は指摘されるであろう。さまざまな選挙制度や選挙区に関しては、その長短が議論されてきており、一定の成果が出ている。それは制度的な問題であって、代表制の問題や有権者の利益といったより優先されるべき利益と比較して議論を進めるべきである。

たとえば小選挙区制は、死票が増大するという欠点をもつ。その意味では有権者の民意が議席数に反映されないという民主主義の上で看過しがたい問題ではあろう。しかしながら、安定する政権の下で政治の決定が早まる効果が期待できる。一方、民意が反映されるとする比例代表制は、少数政党の議席獲得を許すことになるので、政権が不安定になるという弱点をもつ。このように、一長一短が制度にはあるので、その時々採用国の事情に応じて使い分けられたいだけのことである。前者は地域代表の性格が強く出ることになり、後者は職能などの代表が選ばれることになる。たとえば、現状では、日本は両院ともに国民の代表であるのだから、衆院は小選挙区で三〇〇なりの議席数とし、参院は全国一区の比例代表とすれば両院の性格は大きく異なることになる。また両制度の端緒を補完しあうことにもつながる。

とにかくにも代表制という観点から議論するのであれば、

・シンプルな選挙制度を採用すること



- ・その上でどのような代表を選ぶのかを有権者が理解できるようにすること
- ・衆参で異なる選挙制度を採用すること
- ・その際に両院の違いを明確にすること

が、選挙制度改革には最低限必要な要素となるのである。あまりに現状の政党の議席配分や一票の格差に配慮するあまり、選挙の本質的な制度の意味がないがしろにされているという問題を解決させるべきである。そのことがまた、民主主義の再生にも、国民の政治離れや低投票率化傾向にも歯止めをかける施策となるはずである。

#### 4. おわりに

今まで見てきたように、本稿では日本の政治制度とりわけ二院制の問題及びそこから派生する選挙制度を中心に取り上げた。最近の「ねじれ国会」現象から、近年では下火となっていたこの問題が再び議論されるようになってきたからである。また、一票の格差に対する違憲状態という最高裁判決が、衆参両院に出され、それを受けた与党案などの選挙制度改革案が出されたことも本稿を書くきっかけとなった。二院制と選挙制度は密接に関連しているにもかかわらず、それぞれ単独に議論されることが多く、今までの議論の中では両議論共にあまり進展しているようには思われない。本質的な問題や改革の実をあげるために、現状優先的な議論が先行し、理念などの検討があまり行われてこない印象がある。このほかにも、政局が混迷して結成される新政党も政治理念などの根本的な思想がなく、目先の政策に対する賛否や議席の維持ばかりに目が向けられ、こうした政治理念や哲学が忘れ去られている感がある。平時であればそれでも問題がないかもしれないが、政界再編などの混迷する政局では、こうした理念や哲学が本来求められ

なくてはならない。

現実政治に目を向けると、「ねじれ」の問題は、解散総選挙をしたところで、連立政権の与党の連立の組み合わせによつては当分の間解消されない問題であり、そのねじれが原因で日本の政治が停滞しているのであれば、根本的な解決策を模索しなくてはいけないのであつて、選挙の勝ち負けだけで見かけ上解決したところで、常に「ねじれの恐怖」に身を置きながら政治活動をしなくてはなくなってしまうのである。

対処療法ではなく、本質的な問題から二院制を検討する必要性がある。そうしない限り日本政治の停滞は解決されないし、民主主義の危機ともいえる「決まらない政治」の状況が放置されたままになる恐れさえある。その意味で二院制の審議を形骸化させないことは、日本政治において最優先課題の一つであると思われるのである。そのためには、二院を全く異なる代表からなるものとして、それぞれ異なる視点から審議を行うことで審議を機能させることが必要である。まず、両院の性格を明確化し、法律でなくてもかまわないが明記することが要求される。その上で、それぞれの性格に合った代表を選ぶための選挙制度改革を行う。必然的に、両院に共通の政党ができることがないような対策、配慮も検討しなくてはならない。五五年体制下に自民党を指して言われたように、「Catch All Party」は必要なのである。

選挙でどのような代表を選ぶのが明確化すれば、有権者の選挙に対する意識の変化も期待できる。知名度だけに頼るような候補者やそれをもとにした政党の選挙戦略にも迎合することはない。同様に、二一世紀以降の日本政治では、いわゆる「カゼ（風）」によつて選挙結果が大きく左右される傾向が目立っている。二〇〇五年の郵政選挙、<sup>19</sup>〇九年の政権交代選挙ではそれぞれ勝利政党が大勝した。小選挙区制中心の選挙制度の影響であると分析されている



が、それだけでないだろう。ここで当選した新人議員は、小泉チルドレンであるとか小沢ガールズなどと呼ばれているが、これら新人議員は必ずしも政治経験や意欲が高い候補ばかりでなく物議をかもしたことは記憶に新しい。こうした傾向にも歯止めがかかることも期待できるのではないか。いわばどの候補者に投票すればいいのかといった指針が示されることになるからである。西川キヨシ元参議院議員のような例外も少なくはないが、いわゆるタレント議員と呼ばれる知名度のみを頼りにして政党から誘われたような議員の中には、もともと政治に関心がなく政治活動をほとんど行っていないとしか思えない政治家も存在する。選出基準を明確にするだけでも、こうした候補者選びと当選を抑止する効果が期待できる。著名人が有権者の誰を代表する議員として立候補し、選挙運動を行うことが必要となるからである。有権者の信を得てしまえば、多くの場合、任期を全うするまでリコールすることは難しく、有権者にもその責任があるのであるのだが、現状では選択基準が不明確であるとの言い訳を許してしまいかねない。

こうした効果はまた、若者を中心とした低投票率傾向に一定の抑止効果をもつことにもなる。多くの問題を解決するにしろは少なくとも一石を投じる効果はかなり期待できるのである。この議論は何も新しいものではない。むしろ原理原則に立ち返った、きわめて基本的な発想で政治制度を再検討すべきであるという提案である。政治不信や政治の停滞、とりわけ若者の政治離れを助長することはあつてはならない。民主主義の危機そのものを、政治学も抑止する方向に導かなくてはならないのである。

(1) 結局、一九九三年八月九日から九四年四月二八日までの細川政権下と、これに続く六月三〇日までの羽田政権の間の一か月間の間、自民党は下野していただけであつた。

(2) ルーズベルト大統領のニューディール政策が就任後一〇〇日程度で導入されたことに倣い、大きな政策転換を伴う政権交代の慣らし期間として、およそ一〇〇日程度はかかることとされた。この一〇〇日間をアメリカでは、ハネムーンと呼ばれている。

(3) 野田内閣になってからも、国会での対応の問題で田中直紀防衛大臣や公職選挙法違反の疑いで前田武志国土交通大臣が参院で問責を受けるなどして後退を余儀なくされ、最近では田中慶秋法務大臣が政治資金規正法違反の疑いや反社会的勢力との交際問題で事実上更迭されている。

(4) 二〇一一年九月八日に福島に訪れた際に、鉢呂吉雄経済産業大臣が福島第一原子力発電所周辺の市町村を「死の街」と評したこと、同様に同行記者に対してふざけたのであろうが「放射能をつけちゃうぞ」などと発言したとする問題で、鉢呂氏は一日に辞表を提出するに至った。この失言問題については、メディアによって失言の内容が微妙に食い違い、どのような発言をしたのかが報道からも定かではない。「放射能をつけちゃうぞ」、「放射能分けてやるよ」などである。些細なことかもしれないが、報道は正確を期さねばならないのであるから、こうした微妙な違いは記事の信頼性を損なうものに発展しかねない。鉢呂氏が発言を否定しているとも伝えられ、事実はいまいなままであった。

(5) 現在の参院の勢力では、与党は二四二議席のうち九五議席にとどまり、完全に与野党逆転現象が起きている。しかしながら、自公勢力も一〇五前後であり、過半数を獲得できているわけではない。

(6) 二〇〇七年参院選後には、自民党が過半数を失い、民主党が第一党になったためやはりねじれ現象が生じた。それ以前のねじれ状況では、無所属の議員を入党させることで、かろうじて過半数を維持してきた。

(7) 時事通信社の世論調査によると、発足時の二〇一〇年六月こそ支持率四一・二％、不支持率二二・五％と期待感をうかがわせたが、翌月には早くも支持率と不支持率が逆転し、その後一時持ち直したかに見えたが、半年後の一二月には支持率二一・〇％、不支持率六〇・四％と内閣の危険水域と言われる二〇％にまで落ち込んでいる。

(8) 二〇一二年六月二六日の消費税増税法案の採決に関して、マニフェストにないことや先にすべきことをしていないなどの理由で小沢一郎グループや鳩山由紀夫グループなどから造反者が出た。七月一日に小沢グループを中心に、衆議院三七名、参議院一二名の計四九名が新党「国民の生活が第一」を結党した。

(9) これまでも、衆議院では一九九〇年衆院選について、九三年一月二〇日に、参議院でも九二年参院選について、九六年九月一日に違憲状態であるとの判決が出されている。

(10) ○増五減案で一票の格差は解消されるが、小選挙区のうち各都道府県にまず一議席を別枠で割り当てる、「一人別枠方式」はそのまま残るために、必ずしも最高裁判決による違憲状態が解消されるわけではないとの見解も存在する。

(11) 時事通信社の世論調査によると、自民党の政党支持率は二〇一一年一月には一二・八%であったが、一二年九月は一二・八%とその間上下するものの、大きく伸びてはいない。民主党はこの間でも一二・六%から七・四%と支持を大きく減らしている。なお政党支持なし層は六九%と七〇%近くまで増大している。

ちなみに最新の二二年一〇月の支持率でも民主党七・四%、自民党は微増して一六・八%となっている。

(12) 内田満編（一九九九）『現代日本政治小辞典』、ブレーン出版（株）。早稲田大学政治経済学部の教授陣を中心に編纂されている。

(13) 以下の論文等を参照されたい。

吉田武弘（二〇〇八）「戦後民主主義と「良識の府」——参議院制度成立過程を中心に——」、立命館大学人文科学研究所紀要第九〇号、立命館大学人文科学研究所、pp.155-176。

(14) 前掲『現代日本政治小辞典』の中では、  
衆議院の優越…一定の権能で衆議院が参議院に優越すること。上院に対する下院の優越は、世界の両院制議會の一般原則である。  
と表記されているだけである。

(15) 議員の鞍替えについては、以下の論文等を参照されたい。

岩渕美克（二〇一三）「補欠選挙の研究」、政経研究第四九卷第三号、日本大学政経研究所

(16) 野中俊彦は、その著書の中で参議院選挙制度の八三年の改正を、「すなわち今回の改正は、膨大な費用のかかる選挙制度を改めるという点にもつばら主眼を置いたものであり、参議院の特性を生かすための選挙制度はどのようなものであるべきか

という視点は二の次になっているか、あるいは欠落してしまっている」と「理念なき改正」を批判している。

野中俊彦（二〇〇一）『選挙法の研究』、信山社、P.88.

(17) この改革については、以下の論文等を参照されたい。

堀江 湛（一九九三）「政治システムと選挙制度―議院内閣制と望ましい選挙制度」、堀江湛編『政治改革と選挙制度』所収、芦書房、pp.13-58.

(18) 一九八五年自治省から「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」が出され、その中で「地方議会の合理化」を取り上げたものが、地方議会の定数削減が進んだとの見方もあるが、こうしたものについては効率化などの側面が、単に削減につながったとの批判などがある。

(19) 二〇〇五年総選挙では、自民党二九六議席、公明党三一議席で併せて三二七議席を獲得し、全議席の六八%と再可決に必要な三分の二を上回るほどであった。一方〇九年総選挙では、民主党三〇八議席、社民党や国民新党などを合わせて三三〇議席と選挙直後には与党系で三分の二を獲得するなど、大きく振れる結果となった。

#### 参考文献

堀江 湛編（一九九三）『政治改革と選挙制度』、芦書房

加藤秀治郎〔翻訳〕（一九九八）『選挙制度の思想と理論』、芦書房

加藤秀治郎（二〇〇三）『日本の選挙 何を変えれば政治が変わるのか』、中公新書

野中俊彦（二〇〇一）『選挙法の研究』、信山社

内田満編（一九九九）『現代日本政治小辞典』、ブレーン出版（株）

藤本一美（一九九八）『米国議会と大統領選挙』、同文館

藤本一美（一九九〇）『国会機能論』、法学書院

白鳥令・阪上順夫・河野武司編（一九九八）『九〇年代初頭の政治潮流と選挙』、新評論

臼井貞夫（二〇〇五）『政治改革論争史―裏側から見た「政治改革」―』、第一法規  
佐々木毅編著（一九九九）『政治改革一八〇〇日の真実』、講談社  
西平重喜（二〇〇三）『各国の選挙―変遷と実状―』、木鐸社  
前田英昭編著（二〇〇二）『選挙法・資料』、高文堂出版社  
松尾尊よし（一九八九）『選挙制度成立史の研究』、岩波書店  
渡辺重範編著（一九八九）『選挙と議席配分の制度』、成文堂





# 核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉

信 夫 隆 司

## 一．問題の所在

3. 安保条約改訂交渉、特に事前協議条項に関する交渉を通じ、我方は総ての「持込み」(INTRODUCTION) は事前協議の対象であるとの立場をとり、艦船航空機の「一時的立寄り」について特に議論した記録も記憶もない。この点はジョンソン大使による米側の記録と一致する。一月二六日の同大使の説明によれば、米側の前記2(i)の解釈の根拠は、事前協議に関し、「事前協議は米軍及びその装備の日本国内への配備、並びに艦船航空機が日本の領海及び港へ入る場合の現行の手續を変更するものではない」と云う了解事項にあり。米側交渉当事者は、具体的に言及しなくともこれが「一時立寄り」に関するものであると云うことは日本側にとつても自明であると考えていたと云うことである。然るに日本側交渉当事者は本了解は事前協議条項と地位協定第五条との関係に関するものと解し、「一時的立寄り」に関するものとは思つ

核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉 (信夫)

七一 (二四一九)

ていなかったのが実情である。<sup>(1)</sup>

右に引用したのは、一九六八年当時、東郷文彦外務省アメリカ局長が作成した「装備の重要な変更に関する事前協議の件」（六八年一月二七日）と題する極秘文書の一部である。同文書は、二〇一〇年三月の密約に関する文書の中で、核持ち込み密約報告対象文書として公開されたものだ。

公開当時、おそらくもつとも注目を集めた文書のひとつではなかったかと思われる。なぜなら、文書の欄外に、六八年一月三〇日の三木武夫外務大臣を皮切りに、多くの首相・外相が閲覧、あるいは、この文書をもとに説明を受けたことが手書きで記されていたからだ。同時に、この文書には事前協議に関する交換公文の解釈を示すための文書である Record of Discussion（「討議の記録」として引用する）も添付されていた。この文書の作成者である東郷は、後に、外務次官・駐米大使を務め、戦後を代表する大物外務官僚のひとりである。

ただ、この文書を一読して、違和感を持ったのは筆者だけではないと思う。それはおおきくふたつにわけられる。ひとつは、核持ち込みに関し、その意味をつめることなく、「議論した記録も記憶もない」と記している点だ。日米安保条約ならびに行政協定の改定では、それこそ一言一句、言葉の使い方が吟味された。日本側でこれらの問題に関与したのは外務大臣以下数名の外務官僚に過ぎない。ほぼすべての重要会議に参加し、議事録を作成し、数多くの文書を起案したのが、当時の外務省安全保障課長であった東郷である。核持ち込みといったもつとも重要な文書の意味について、米側と議論をしなかったというのは、にわかには信じがたい。

もうひとつは、日本側交渉当事者が、右に引用した了解（米側の核持ち込みの考え、つまり、核搭載艦船の一時寄港は事

前協議の対象ではない）を、地位協定第五条（公の船舶・航空機の出入国、施設・区域への出入権）との関係に関するものと理解したという点だ。安保条約改定交渉の根幹をなす交換公文および「討議の記録」を、地位協定に基づく米公用船舶の出入りの問題と理解したという説明には耳を疑うものがある。さらに言えば、右の引用文書では、一見、第三者風に描かれているが、ここに登場する「日本側交渉当事者」には、東郷その人も含まれるというか、中心人物だ。その東郷が、核の持ち込みと米公用船舶の出入りとを同一レベルで考えるなど、ほとんど有り得ないと思われる。

最初に確認しておきたい。核の持ち込み、および、在日米軍基地の日本防衛以外の作戦使用に関しては、安保改定まで、米側にはなんらの法的制約もなかった。それが、安保改定によって、事前協議事項となった。安保改定のまさに目玉である。その形式は、安保条約本文に入れるのではなく、付属文書で取り扱われることとなった。これが協議に関するフォーミュラといわれるものである。

フォーミュラは、最終的に「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条の実施に関する交換公文」となる。フォーミュラとは「形式」の意味だ。ただ、この形式をどのようにするか（日本側は議定書を主張、米側は交換公文を主張）と、その形式の中身（了解事項）とが絡み合って、交渉が続けられる。

この交換公文は、日米双方が書簡を確認する形式がとられている。日本側書簡には岸信介首相が署名し、米側書簡には、クリスチャン・A・ハーター国務長官が署名、公表された。そのため、岸・ハーター交換公文とも呼ばれる。その核心部分の英文はつぎのようになっている。

Major changes in the deployment into Japan of United States armed forces, major changes in their

equipment, and the use of facilities and areas in Japan as bases for military combat operations to be undertaken from Japan other than those conducted under Article V of the said Treaty, shall be the subjects of prior consultation with the Government of Japan.<sup>(2)</sup>

なお、この交換公文の日本語文もあるが、つぎに紹介する「討議の記録」が英文での記録しか残されていないため、それとの接合性を考え、英文で記した。この文書は抽象的で、たとえば、*“Major changes in the deployment into Japan of United States armed forces”*と*“major changes in their equipment”*とは何を意味するのか、一読して理解できるものではない。そのため、交換公文の意味を理解するための解釈文書として、「討議の記録」という不公表文書が策定されたとされる。この「討議の記録」の核心部分は以下だ。

- a. *“Major changes in their equipment”* is understood to mean the introduction into Japan of nuclear weapons, including intermediate and long-range missiles as well as the construction of bases for such weapons, and will not, for example, mean the introduction of non-nuclear weapons including short-range missiles without nuclear components.
- b. *“Military combat operations”* is understood to mean military combat operations that may be initiated from Japan against areas outside Japan.
- c. *“Prior consultation”* will not be interpreted as affecting present procedures regarding the deployment of

United States armed forces and their equipment into Japan and those for the entry of United States military aircraft and the entry into Japanese waters and ports by United States naval vessels, except in the case of major changes in the deployment into Japan of United States armed forces.

d. Nothing in the Exchange of Notes will be construed as requiring “prior consultation” on the transfer of units of United States armed forces and their equipment from Japan.<sup>(c)</sup>

これが核持ち込みに関する密約文書ではないかとされてきた。米側文書にも記載され<sup>(4)</sup>、日本側でも報告対象文書として公開された<sup>(5)</sup>。

核持ち込み密約に関しては、すでにいくつかの重要な研究成果が発表されている。まず、有識者委員会の報告書には、核持ち込みの謎に鋭くせまろうとする歴史ミステリーを思わせる筆致がみなぎっている（核持ち込み密約に関する第二章の筆者は坂元一哉<sup>(6)</sup>）。同委員会の副座長を務めた波多野澄雄は『歴史としての日米安保条約』を二〇一〇年一月に著し、公開された密約文書を駆使して、「密約」の虚実を明らかにしようと試みた<sup>(7)</sup>。さらに、共同通信編集委員であると同時に、核問題（この場合には、核兵器と核の平和利用の双方を含めて）のエキスパートである太田昌克は、二〇一一年一月、『日米「核密約」の全貌』というエキサイティングな書を世に送り出した<sup>(8)</sup>。

したがって、この問題を研究する余地はもはやないのではないかと思われるかもしれない。ただ、筆者なりに、この問題を考察してみたいと思う。「討議の記録」が密約文書なのか否か、あるいは、「討議の記録」の文言の解釈といった問題は、当然、重要である。それと同時に、本稿では、「討議の記録」が策定される交渉過程に注目したい。

ただ、そこにはおおきな制約が待ち受けている。日米それぞれの公文書は、理由は異なるものの、すべてが公開されているわけではない。日本側文書の場合には、不自然な文書の欠落が見られ、文書の破棄や隠蔽を疑わせる。<sup>⑨</sup>米側文書の場合には、国家安全保障上の理由等により機密指定が解除されていない文書がある。核心部分に近づけば近づくほど、そのケースが増える。いずれにせよ参照できる文書は不完全であり、限られる。

外務省は、密約問題の調査に当たって、外務省調査チームを立ち上げ、「いわゆる「密約」問題に関する調査報告書」を公開した。<sup>⑩</sup>この調査チームの作業は、密約対象文書の存否を明らかにすることであった。しかし、この方法は、密約がもし文書として残らない口頭の約束であれば、いくら文書を探したところで、何の意味もないのではないかと疑問が生まれる。

そこで、本稿は、文書の存否ではなく、これまで公開された日米の公文書をもとに、核持ち込みの事前協議に係る交渉過程を明らかにし、日米の交渉当事者が核の持ち込みに関し何を約束したのかを浮き彫りにしようと思う。こうした方法を用いる理由は、密約を示す文書が残らないよう、巧妙に仕組まれた可能性もあるからだ。

対象とする期間は、フォーミュラや「討議の記録」に関する交渉が行われた一九五八年一〇月から一九五九年六月までの九ヶ月ほどである。この期間に絞り、交渉当事者が文書に含まれる字句をどのような意味ととらえたのか、交渉過程全体の把握から理解しようと思う。より具体的に言えば、核持ち込みをめぐる事前協議制度、とりわけ、第六条の実施に関する交換公文と、その解釈を記した「討議の記録」が、どのように交渉されたのかを解明することである。それにより、先に引用した東郷の言を検証したい。

本稿はつぎのように構成される。第二節では、安保改定交渉が開始された五八年一〇月を起点とし、同年末までの



交渉過程を明らかにする。一〇月四日付米案および十一月二六日付日本案をめぐる交渉過程がメインとなる。第三節では、交渉が佳境をむかえる六〇年三月から五月を中心に、フォーミュラ案と「討議の記録」をめぐる交渉過程が扱われる。第四節は、交渉過程を通じ、「討議の記録」についての日米の合意の有無、「討議の記録」の意味、地位協定との関係、密約とは何だったのかを考察する。

## 二・フォーミュラをめぐる交渉過程

### 一〇月四日付米案

五八年一〇月四日、日米安保条約改定交渉の幕が切つて落とされた。この日、岸信介首相、藤山愛一郎外務大臣、ダグラス・マッカーサー二世駐日大使の三者が会合した。この席で、正式な提案というわけではなかったが、マッカーサーは実質的な米案を提示した。<sup>(1)</sup>この中にフォーミュラ案も用意されていた。つぎのようになっている。

Under arrangements made for the common defense, the United States has the use of certain bases in Japan. The Deployment of United States forces and their equipment into bases in Japan and the operational use of these bases in an emergency would be a matter for joint consultation by the Japanese Government and the United States Government in the light of circumstances prevailing at the time.<sup>(2)</sup>

マッカーサーは、核兵器に関し、つぎのように説明する。

核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉（信夫）

第一クローズ「実質的な第一クローズの意味で、右の引用文では第二文」は核兵器に関するものである。米国では通常兵器と核兵器を並列していったいを成すものであるので核兵器のみを抽出して取扱ふことは出来ないので核兵器という字は使っていない。尚之は核兵器のみに関する了解であって、核兵器以外に関する了解は従来通りとする了解で本案は出来ている。<sup>(13)</sup>

この文書には東郷の印が押され、かならずしも詳細を記したものではない。もう少し詳しい内容は、マッカーサーから国務省に発せられたこの会談の報告電報によって明らかになる。つぎのように報告した。

I met this morning for two hours with Kishi and Fujiyama. At meeting I gave them text of draft treaty as authorized in Deptel 474 and carefully explained its provisions. I also gave them text of formula and explained our understanding of its provisions, particularly with respect to limitations on consultation as set forth Deptel, para 3.<sup>(14)</sup>

前述のフォーミュラのテキストと、それを米側がどのように理解しているかを説明したとされる。ここに出てくる Deptel 474 は、九月二十九日の国務省発マッカーサー宛訓電である。この訓電の核心部分は以下だ。

During course negotiations seek confirmation our understanding following points: (A) That “deployment of

US forces and their equipment into Japan” refers only to nuclear weapons and (B) question of entry into Japanese waters and ports of US warships carrying nuclear weapons shall continue as in past and not fall within consultation formula.<sup>(17)</sup>

核兵器を搭載した米軍艦が日本領海へ入ること、および、寄港は、これまで通り継続され、協議フォーミュラの範疇外であることの確認を日本側に求めなければならないとされている。ちなみに、この部分は、米國務省編纂の *FRUS (Foreign Relations of the United States)* でも not declassified (機密指定非解除) とされており、RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45にある文書から明らかになっている。

フォーミュラの説明に戻るが、Deptel, para3にある。ちょうどここが核の持ち込みに関する説明だ。フォーミュラについては、さらに詳細に報告されている。まず、*FRUS* に掲載されている電報から見ていく。

I explained that first operative clause in formula on “deployment of US forces and equipment into bases in Japan” referred specifically to introduction of nuclears [2 lines of source text not declassified].<sup>(18)</sup>

このイタリックのところが核心部分であり、前述のRG84では、“And that in other respects present procedures, including these for entry into Japanese waters and ports of U. S. warships, would continue to be followed.” となっている。<sup>(17)</sup>

Deptel 474はご明確ではないように見えるが、マッカーサーは、米軍艦の日本領海へ入ること、および、寄港に関する現行の手続きは、これまで通りつづけられると説明している。軍艦 (warships) と明記されている点は、地位協定第五条との関連からも重要と思われる。地位協定第五条の公の船舶等の出入国はかならずしも米軍艦である必要はない。民間の船舶であつても米国のために運航されるのであれば適用対象になるからだ。

さらに、マッカーサーが Deptel 474をそのまま説明したことを裏付ける電報がある。一〇月二二日付米国大使館 (東京) 発フィリピン米大使館宛の電報だ。それによれば、フォーミユラの解釈について、国務・国防両省交渉訓令にしたがったものであることが明記されている。このフォーミユラの解釈文書は、条約案・フォーミユラ案と共に、岸・藤山に手交されていた。再度、その重要部分のみを引用すれば、“question of entry into Japanese waters and ports of US warships carrying nuclear weapons shall continue as in past and not fall within consultation formula.”<sup>(18)</sup> である。

マッカーサーは、訓令にしたがい、間違いなく、フォーミユラの解釈を岸・藤山に伝えていたことになる。ちなみに、この電報は在フィリピン米大使館宛であるが、同時に、国務省にも情報として送付された。なぜ在フィリピン米大使館宛なのかといえば、米国はフィリピンと一九四七年に米比軍事基地協定を締結し、この時期、フィリピン側の要求で、米比間で同協定の改定交渉が行なわれていたからだ。日米安保条約と米比軍事基地協定の改定交渉は、パラルな関係にあった。

一〇月四日の米案提示を受け、日本側も詳細に内容を検討したことだろう。ある程度の検討を終えた一〇月九日、霞友会館において、藤山大臣、山田久就次官、森治樹アメリカ局長、高橋通敏条約局長、田中弘人アメリカ局次長、

藤崎万里条約局次長、東郷安全保障課長の七名で、「日米安全保障に関する新条約についての基本的考へ方」についての検討会が行われた。その際の資料では、核持ち込みに関し、「五、米軍が日本地域以外の戦闘行為の<sup>(19)</sup>ため日本基地を作戦的にしようする場合及び核兵器持込に関し、日本政府と事前に協議するものとする。」となっている。米側が提案した共同協議に対し、日本側は事前協議で臨むとの方針が明らかにされた。

一〇月一三日、東京の米大使館より国務省に宛て、事務レベルで行われたフォーミュラに関する協議の様子が報告されている。日本側が非公式に確認を求めた点として以下がみてとれる。

4. They referred to proposed agreed understanding on limitation of first operative clause to nuclear weapons, and pointed out that this would have effect of very substantially narrowing consultation commitment in Kishi-Eisenhower communique and in agreed terms of reference of Security Committee. (Comment: We<sup>(20)</sup>  
replied we felt quite certain there was no repeat no intent to narrow existing practices or commitments.)

日本側は、実質的な第一クローズ、つまり、核兵器に限定するとの了解案に言及したとされる。その上で、岸・アイゼンハワー共同コミュニケ（五七年六月）、それに、安全保障委員会への委任事項にある協議するとの約束を、実質的に非常に狭めてしまうという影響がある、と指摘したという。

この共同コミュニケには、「日米両国間の安全保障に関する現行の諸取極について討議が行われた。合衆国によるその軍隊の日本における配備及び使用について実行可能なときはいつでも協議することを含めて、安全保障条約に関

して生ずる問題を検討するために政府間の委員会を設置することに意見が一致した」とある。<sup>(21)</sup> 米軍の日本における配備について、いつでも協議できるし、また、安全保障委員会で協議が可能なものとなっていた。日本側は、この協議を行う場合を制約してしまう、つまり、核兵器のイントロダクションだけが協議事項となることを危惧していた。右引用文の括弧内に米側のコメントがあり、米側は、既存の慣行あるいはコミットメントを狭める意図はまったくないと受け取っていると答えたという。

#### 十一月二十六日付日本案

米案が提示された四日後の一〇月八日、警察官職務執行法（警職法）改正法案が国会に提出された。岸は安保改定を見越し、大衆運動取締りのため、警察官の権限を大幅に強化することを目論んだのである。ただ、国会内外の警職法改正に対する抵抗ははげしく、安保改定交渉は一時的に中断を余儀なくされた。当初、岸は新条約を五八年末からの通常国会に提出することを目指していたが、交渉はかなりスローダウンする。<sup>(22)</sup> その間、日本側では、対案の提示に向け、事務レベルでの協議が続けられた。

十一月二十六日、警職法問題で国会紛糾後、初めての藤山・マッカーサー会談が開かれた。この会談で、藤山は、私案としてではあるが、つぎのような日本側フォーミュラ案をマッカーサーに提示した。

Major changes in the disposition of the United States forces (including their equipment) maintained in Japan and the use of facilities and areas within Japan as the bases of military operations for purposes other than



the defense of Japan shall be effected upon prior consultation with the Government of Japan.<sup>(23)</sup>

この文書の欄外には、手書きで、「十一月二十一日午後三時―六時大臣公邸に於て日本の国内的には最も都合のいい案或は日本として最も強い案と云うことで本案を検討せり（大臣、次官、両局長、両次長、両課長出席）」とある。東郷は、改定安保条約が批准された一九六〇年六月、同条約の交渉過程を綴った「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」と題する調書を作成している（以下、東郷調書として引用する）。それによれば、「六、十月四日の米側フォーミュラ案に関しては、「協議」を「事前協議」に改めると共に「その時の状況に照らし」を削除せる他若干の修文を行い、これを議定書の形に整へた案を作成した。」とある。<sup>(24)</sup>

フォーミュラ案について、藤山はマッカーサーにつきのような趣旨を説明した。

貴方案フォーミュラは、これを議定書の形とした。実質は貴方案と同一であるが、前段の表現は、基地使用に関する第三条の表現と関連し、米軍の平時駐留の意味を含めんとしたものである。又事前協議としたのは条約本文の協議より重要性を持たしめたる為別の表現としたものである。<sup>(25)</sup>

これに対し、マッカーサーはつぎのように述べた。

フォーミュラに就ては、議定書等の形式は自分は形式としては結構であると思ふが、議定書であれば米議会の批准を求め

る必要を生ずる。然し其の内容は批准を求める性質のことではないので、米政府としては批准を要しない形とし度い。本件文書は条約の関係文書として議会には送るが批准の対象とはしない。尚表現もよい様に思ふが、ただ「日本防衛以外の目的」と書くより「第何条の目的以外」としてはどうかと思ふ。<sup>(26)</sup>

マッカーサーはフォーミュラの中身についてはほとんど触れていない。逆に、表現もよいように思うと述べるなど、肯定的である。

会談の様子を国務省に報告したマッカーサーの電報（Tokyo 1115）では、フォーミュラに関し、きわめて樂觀的であった。岸と藤山は、新条約に相互性という要素をもたらすため、日本が行いうるもつとも重要な貢献が、在日米軍基地の使用であるという基本的な原則を十分に受け入れることを明確にしたという。そして、米側の観点から見て、何らおきな問題はないとマッカーサーは報告した。<sup>(27)</sup>

*FRUS* では、この電報の一部である 1 paragraph (10-1/2 lines) が not declassified となっている。RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45 によれば、その部分とは以下だ。

Actually by using phrase “major changes in disposition, etc.” Japanese formula above (which in some respects seems better than our formula from our viewpoint) takes into account strong pitch we made that formula should not rpt not be interpreted as affecting present procedures, including those for entry into Japan waters and ports by US warships and that we would expect to be able to use our bases and facilities in Japan for

logistical support of our forces. If Washington agrees I would like actively to encourage Japanese to propose  
above formula they showed us but can only do so if I know in advance it will be generally acceptable to us. <sup>(28)</sup>

日本側のフォーミュラ案は正式に提示されたものではないが、米側にとってかなり満足すべきものであったことがうかがわれる。というのも、日本案では、米側の意図を察してだと思われるが、事前協議が行なわれる場合を「重要な変更」(Major changes)に限定しているからである。日本側の記録にこの修正の理由を明らかにしたものは見当たらないが、おそらくここに「討議の記録」へとつながる重要なヒントが隠されていると思われる。この点については、最後の節で考察することとしたい。

もともと、米側は核兵器と通常兵器を区別しないで運用していることから考えると(マッカーサーも一〇月四日の米案提示の際、このように説明していた)、米軍艦が日本の領海に入る場合、あるいは、寄港する場合には、当然のことながら、核搭載艦船も含まれることを前提としていた。

この会談を受け、米側でも日本案の検討が行われたと思われる。それを受け、発せられたのが一二月六日のつぎの訓電である。*FRUS*では、核持ち込みに関する部分はつぎのようになっている。

3. As you have previously pointed out to Japanese, confirmed understanding on consultation formula should assure (a) formula will not be interpreted as affecting present procedures with respect to deployment of US forces and equipment in Japan, [1-1/2 lines of source text not declassified] (b) consultation on QTE major

changes in disposition UNQTE will be confined to the introduction of nuclears into Japan.<sup>(29)</sup>

この not declassified の部分で、 RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45によれば、 “including those for entry into Japanese waters and ports by US warships carrying nuclears” となっている。つまり、 国務省は、 再度、核搭載艦船の一時寄港はフォーミュラの対象ではないことを、日本側に確認するように求めているのである。問題は、日本側がこれを受諾したのかだ。

### 三．「討議の記録」をめぐる交渉過程

#### 三月二〇日付日本案

一月二六日付日本案が提示されて以降、政権与党である自民党内の派閥間の意見対立もあり、米側としては、日本政府がイニシアチブをとらないかぎり、交渉を再開しない考えであった。<sup>(30)</sup> 党内の混乱もようやく収束し、五九年三月二〇日に開かれた藤山・マッカーサー会談で、あらためて、日本案が提示された。<sup>(31)</sup>

日本側フォーミュラ案（議定書案）の核心部分は以下の通りである。

Major changes in the disposition of United States forces (including those in their equipment) in Japan and the use of facilities and areas as the bases of military operations other than those conducted under Article V of the Treaty shall be effected upon prior consultation with the Government of Japan.<sup>(32)</sup>

マッカーサーの修文提案（第何条の目的以外）を取り入れ、内容は一月二六日案と大差ない。この会談では、フォーミュラの中身についての議論は行われなかったようである。マッカーサーは、日本案の形式が議定書となっていることを疑問視する。このままでは米議会にはからなければならないというのだ。内容が行政府の専管事項なので、議会にかける訳にはいかないとし、マッカーサーは議定書に代わる交換公文等の方法を研究しよう求めた。<sup>(33)</sup>ちなみに、この件については、四月一三日の藤山・マッカーサー会談で、藤山は交換公文の形式を受け入れる。<sup>(34)</sup>

この時点で、日本側は、新条約・新協定の署名を六月下旬に完了することを目標に交渉に臨んでいた。六月二日に参議院選挙が予定されていたので、できるだけ早く新条約の要綱を発表し、選挙戦を有利に戦いたいと政府は考えていた。また、七月上旬には、岸の中南米欧州訪問旅行が組み込まれていた<sup>(35)</sup>ので、その前に目途をつけたかった。

三月二八日、藤山・マッカーサー会談が開かれたが、会談録では行政協定と条約に関する議論だけが扱われ、フォーミュラに関する記述は見当たらない。<sup>(36)</sup>ただ、東郷調書には、この会談で、「(1)米軍の日本出入に関する現行手続に変更なきこと、(2)装備は核兵器のみを指すこと、(3)撤退は事前協議の対象とならないこと、(4)基地使用の事前協議は日本の基地から行われる日本外のコンバット・オペレーションに限ること、の四点」について、米側が確認を求めてきたと記されている。<sup>(37)</sup>

四月八日夜の藤山・マッカーサー会談で、懸案であったフォーミュラについて突っ込んだ議論が行われた。<sup>(38)</sup>まず、藤山は、三月二〇日のフォーミュラ案を、あらためて、マッカーサーに提示した。マッカーサーは藤山に、フォーミュラの意味について誤解がないようにということで、トーキング・ペーパーを読み上げた。三月二八日、マッカーサーが藤山に話した内容をトーキング・ペーパーとしてまとめたものである。「討議の記録」との関係から、全四項

目すべてを以下に挙げておく。

1. Formula will not rpt not be interpreted as affecting present procedures, which are working quite satisfactorily, re deployment of US forces and their equipment into Japan, including those for entry of US military aircraft and entry into Japanese waters and ports by US naval vessels.
2. Consultation on “major changes in disposition” will be confined to introduction of nuclear weapons into Japan. As I pointed out on Oct 4 (Embtel 743, Oct. 5, 1958), we understand that formula would not rpt not, for example, have to apply to introduction of conventional weapons, such as missiles without nuclear warheads.
3. Consultation will not rpt not be necessary for withdrawal of US forces from Japan, but we would expect to follow present procedures notifying Japanese authorities in advance of such withdrawals.
4. Consultation on military operations other than those undertaken under provisions of Article V will cover only military combat operations in areas outside Japan undertaken from bases in Japan.<sup>(36)</sup>  
Fujiyama said he accepted our understanding and perceived no difficulty.

内容的には、五八年一〇月四日付フォーミュラ案の了解とほぼ同じである。ただ、マッカーサーは、海軍艦船のエントリーだけではなく、米軍航空機のエントリーも付け加えた。これは、SAC flightsを考慮したためである。SACとは戦略航空軍団 (Strategic Air Command) のことで、時折、日本上空を通過していた戦略航空軍団の戦略爆撃機(核



搭載可能)を念頭に、日本領空に入り、立ち寄ることも事前協議の対象ではないと説明したのだ。<sup>(40)</sup>

このトーキング・ペーパーが、「討議の記録」の原型である。右のように四項目あるが、藤山は米側の了解を受け入れ、なんら困難はないと思う、と述べた。

米軍の日本の領海への進入あるいは寄港は、米軍艦に関しては、核兵器も通常兵器もまったく区別していない。このことはすでに藤山にも詳細に説明されていた。「核兵器を搭載した艦船」と明示されていなくても、核搭載艦船の寄港は協議の対象外であることが前提となっている。

「討議の記録」c項は、この第一項を受けて策定されたことは間違いない。ただ、順番が変更されたこともあり、また、「討議の記録」を読んだだけでは意味不明なところもある。この点は、次節で検討する。

四月二八日午後、マッカーサーは藤山・山田と長時間にわたり会談した。<sup>(41)</sup>日本側は、安保条約と行政協定の改定に関する文書をすべてマッカーサーに手交した。フォーミュラについての会談の様子を、マッカーサーはつぎのように国務省に報告している。

Japanese have also proposed formula for consultation virtually same as in Embtel 1115, Nov 28, and have accepted in toto (as indicated in Embtel 2076 and subsequently confirm to me again) four points in US position set forth in Deptel 824, Dec 7. Japanese formula, together with their acceptance of our four-point understanding, would seem to give us everything we insisted on with respect to this matter. Furthermore, they have dropped insistence that formula be Protocol to Treaty and have agreed to our position that it be contained in

exchange of Notes which they will present to Diet.<sup>(42)</sup>

注目すべきは、Deptel 824, Dec 7に米側の立場が示されているが、その全四項目を日本側がそっくり受け入れた、と指摘している点だ。この Deptel 824については、第二節で紹介した。また、Embtel 2076は、この節で取り上げた。この四項目の米側了解が、「討議の記録」となっていく。また、フォーミュラに関し、マッカーサーは、“they [Kishi and Fujiyama] have bought basic substance of our proposal for consultation formula”とコメントしている。米側フォーミュラ案の基本的な中身、つまり、全四項目の了解事項を含め、受け入れたとの認識であった。<sup>(43)</sup>

四月二八日の藤山・山田とマッカーサーとの会談以降、日本側提案を基礎に、交渉が進められる。米側では、他の電報と区別するため、安保改定に関する交渉の表題にSECNOGが用いられた。<sup>(44)</sup> このSECNOGとはSecurity Negotiationsの略称だ。SECNOG 4が、“Consultation formula and comments thereon”である。<sup>(45)</sup>

### 米交換公文案

日本側正式案が提示されてから約一〇日が経った五月九日、国務・国防両省による日本案の検討が終了した。<sup>(46)</sup> その結果、核持ち込みに関し、マッカーサー宛ての訓令は、FRUSによれば、つぎのようになっている。

3. Understanding on formula (Embtel) should be set forth in exchange of classified letters between Ambassador MacArthur and Foreign Minister Fujiyama. In this regard, point three should be deleted and

point four should be expanded to refer to “direct launching” of combat operations and to make clear logistic operations are not covered by formula. [5 lines of source text not declassified]<sup>(47)</sup>

フォーミュラに関する了解は、マッカーサーと藤山との機密交換公文にすべきとなっている。また、トーキング・ペーパーにあつた四項目のうち、第三項目の「米軍の日本からの撤退」は削除し、第四項目の戦闘作戦行動は、直接出撃に言及するよう発展させ、補給活動は除外されることを明確にするよう命じられている。not declassifiedの部分は RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64<sup>(48)</sup> 明らかである。ウォルター・ロバートソン極東担当國務次官補のコメントがつぎのように記されている。

Comment: While Fujiyama has accepted our fine standing, believe formal letters desirable to avoid any misunderstanding with subsequent Japanese governments. Have no objection to classifying these letters and carefully restricting distribution to avoid any embarrassing public leaks. Appreciate receiving your draft language for clearance.<sup>(48)</sup>

米側のフォーミュラの了解に関する立場を藤山は明確に受諾しているが、日本の後継内閣が如何なる誤解もしないよう、ロバートソンは交換公文（書簡）が望ましいとした。そして、マッカーサーにそのドラフトを起草するよう促している。

これを受け、マッカーサーは、翌二〇日、国務省に返電した。<sup>(49)</sup>これがSECNOG 13である。<sup>(50)</sup>公表フォーミュラおよび日本政府の機密了解事項から交換公文案が構成されている。公表フォーミュラは、つぎのようになっている。

Major changes in the disposition in Japan of US armed forces, including those in their equipment, and the use of facilities and areas as bases for military combat operations other than those conducted under Article V of the said Treaty, will be the subject of prior consultation with the GOJ in the light of circumstances prevailing at the time. Consultation will not be required concerning the withdrawal of US armed forces and their equipment from Japan. However, the US would expect to follow the present procedure of notifying the GOJ in advance of such withdrawals.<sup>(51)</sup>

一〇月四日付米案にあった「その時の状況に照らし」はそのままである。トーキング・ペーパーにあった第三項目の米軍の撤退は、公表フォーミュラに組み入れられた。そのため、日本政府の了解事項はつぎの三項目となった。

- (1) Consultation will not be interpreted as affecting present procedures, which are working quite satisfactorily, regarding the deployment of US forces and their equipment into Japan, including those for the entry of US military aircraft and the entry into Japanese waters and ports by US naval vessels.
- (2) Consultation on “major changes in disposition” will be confined to introduction of nuclear weapons into

Japan and will not for example, apply to the introduction of conventional weapons, such as missiles without nuclear warheads.

(3) Consultation on military operations other than those undertaken under provisions of Article V will cover only the direct launching of military combat operations to areas outside Japan undertaken from bases in Japan.<sup>(52)</sup>

この三項目が不公表交換公文ということになる。<sup>(53)</sup>

#### 「討議の記録」での決着

五月二一日午後、藤山・マッカーサー会談が行われた。会談内容を報告したマッカーサーの電報では、フォーミュラに関し、つぎのようになっている。<sup>(54)</sup> この部分は、*FRUS* では not declassified だ。<sup>(55)</sup>

Re consultation formula, I gave him on personal basis revised version as per Embtel 2357, making clear (Deptel 1677) that it did not rpt not yet have final Washington approval. I also gave him, with appropriate explanations, the proposed text of classified Exchange of Notes (SECNOG 13).<sup>(56)</sup>

これによると、マッカーサーは藤山に、適切な説明を施しながら、前述の SECNOG 13 (機密交換公文案) を手交し

たことになる。核持ち込みの核心部分、つまり、核搭載艦船の一時寄港および核搭載米軍機の一時立寄り、事前協議の対象とはならないことを藤山は知っていた。

ところが、五月一四日の山田・マッカーサー会談で、これまでとは異なる状況が生まれる。この日、山田はフォーミュラについて、つぎのように説明した。

次にフォーミュラに付、大臣は秘密了解なしを強く希望されている。そこで全く非公式に討議の素材として二三のペーパーをお示しすべし。

別紙二は、右の趣旨より公表のフォーミュラに核兵器をメンションせるものである。又撤退は除外されることを明にする<sup>(57)</sup>。為 deployment into とし、major changes は止めている。

藤山が機密交換公文案に難色を示していたことがわかる。それでは、非公式の討議の素材とはどういう意味なのか。ここにいう「核兵器をメンションせるもの」とは何か。日本側が用意した公表交換公文案である別紙二は、以下のようになっている。

“The deployment into Japan of United States armed forces other than the entry of such forces by way of routine movements, the introduction of nuclear weapons into Japan, and the use of facilities and areas in Japan as bases for military combat operations to be directly launched to areas outside Japan shall be the



subjects of prior consultation with the Government of Japan.”<sup>(58)</sup>

核持ち込み問題だけを取り上げると、日本政府との事前協議の主題は、通常の移動としての米軍のエントリー以外の米軍の日本への配置、それに、核兵器の日本へのイントロダクションということになる。前者の「通常の移動としての米軍のエントリー」は、第七艦隊の入港が前提とされ、後者のイントロダクションには、核兵器を陸上に保管したり、設置するとの意味が込められていた。

ただ、“the introduction of nuclear weapons into Japan”を入れて公表すれば、野党側がきびしく追求したであろう。これまでの政府答弁から考え、イントロダクションには一時的な寄港や立ち寄りも含まれる、と説明せざるを得なかったのではないか。

なお、「条約第六条の実施に関する交換公文作成の経緯」という報告対象文書では、この日の会談で、「秘密了解は内容は国会等ではその儘発表して差支えないが、その文書のみが秘密である旨了解されている」とある。<sup>(59)</sup>

この会談から一週間ほどした五月二〇日の山田・マッカーサー会談で、日本側は、フォーミュラへの“the introduction of nuclear weapons into Japan”の挿入を撤回したと思われる。<sup>(60)</sup>フォーミュラについて、山田がつぎのように説明しているからだ。

**次官** 次に移り、フォーミュラに付お話し度し。

(別紙二及び三を提示)

核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉 (信夫)

（右に関する応酬に於て、次官より別紙二はフォーミュラを核兵器及び基地の作戦使用の二問題に限定し、最小限に止めんとするものなること、別紙三は本文に deployment into を加へると共に米側にミートする為めルーティーンの入出手続及びユニットの撤退に言及せるものなること。作戦使用に関し、directly launching 様なミリタントな諸点を述べ、其の場の思付では、本文はA案を採り、了解はB案(1)(2)を加へ、且 direct launching に関する表現は考へた上本文に置くことを考へてはどうかと思ふが、更によく考へて見度しとのことであつた。<sup>(61)</sup>）

この別紙二と三の核心部分は以下である。

別紙二 (Draft Formula A)

Major changes in the equipment of United States armed forces in Japan and the use of facilities and areas as bases for military combat operations other than those conducted under Article V of the said Treaty, that may be undertaken by United States armed forces from such bases to areas outside Japan, shall be the subjects of prior consultation with the Government of Japan.

別紙三 (Draft Formula B)

The deployment into Japan of United States armed forces other than the entry by way of routine movements of such forces, major changes in their equipment, and the use of facilities and areas as bases for military

combat operations other than those conducted under Article V of the said Treaty, shall be the subjects of  
prior consultations with the Government of Japan.<sup>(62)</sup>

“the introduction of nuclear weapons into Japan”なる字句はなくなっている。

五月一四日と二〇日の山田・マッカーサー会談の経緯を知ることが、おそらく、核持ち込み問題を明らかにできる核心部分となるのではないかと思われる。なぜ藤山・マッカーサー会談ではなく、山田・マッカーサー会談になったかといえば、藤山がベトナムとの賠償協定調印のため、五月一二日から一九日まで、東京を離れていたからだ。山田と藤山は緊密に連絡を取り合っていたと思われるが、交渉の重要な時期の外務大臣不在は、密約の真相をさらにわかりにくくしているように思われる。

この時期の記録については、米側でも慎重に取り扱われている。たとえば、国務省発東京大使館宛の五月二二日付の電報がある (Deptel 1786)<sup>(63)</sup>。これは、安保改定交渉を扱った文書にしては、めずらしく Top Secret 扱いとなっている。この電報の中で、フォーミュラに関する Embtel 2420 という東京発国務省宛の電報部分が not declassified である。電報番号とその他の内容から見て、一四日の山田・マッカーサー会談を受けた一五日の電報であることは間違いない。ちょうどこの五月一五日付の東京発国務省宛の電報に withdrawal notice が入っており、電報番号は記載されていないものの、Embtel 2420 である可能性が高い。核持ち込み密約に関する日米双方の文書の追求はひとまずここで終了する。

六月に入ってから交渉の様子はあまりよくわからない。ただ、東郷調書によると、六月一〇日、藤山・マッカー

サー会談、それに、山田・マッカーサー会談が、それぞれ行われたようである。後者の会談で、「討議の記録」となった経緯がつぎのように説明されている。

不公表交換公文の問題は、先づ今回の交渉に際して秘密文書を残すことは飽く迄避ける要ありとの根本問題あるに加へ、内容の四点は当初より口頭で了解されて来たものであるとは謂へ、特に日本の施設区域の作戦的使用に就ての先方文案の表現は従来の了解を更に制限したかの疑念を残すものであつた。従つて形式の問題に就ては、偶々沖繩等に関し「討議の記録」という形の文書を残すことを検討していたのを利用し、六月十日の次官米大使の会談において本件も「討議の記録」とすることを提案し「た」<sup>64</sup>

フォーミューラをめぐる交渉は、前述のように、米側が、あらためて、“in the light of circumstances prevailing at the time”という字句を交換公文（公表）に入れるよう要請したため、これをめぐる応酬が中心であつた。<sup>65</sup>結局、六月二〇日、米側はこの字句の削除に応じる。<sup>66</sup>これで、フォーミューラ、それに、フォーミューラの解釈であるRecord of Discussionの協議はすべて終了した。<sup>67</sup>また、討議の記録は条約よりも前の日付とし、署名地をワシントンにはしない、といったことが話し合われている。<sup>68</sup>外務省に残されたRecord of Discussionでは、署名日が六〇年一月六日、署名地はTokyoとなっている。

その後も六〇年一月一九日の安保条約署名にいたるまで、Record of Discussionの痕跡は米側文書に残されている。まず、五九年十二月一六日、ロバート・A・フィアリー在京米大使館一等書記官がリチャード・L・スナイダー國務

省日本部長にあてた書簡には、“The Record of Discussion on the consultation formula would be classified Confidential.”とあり、討議の記録をどの機密指定にするかが伝えられている。<sup>(69)</sup> FRUS にも Record of Discussion Prepared by the Embassy in Japan というタイトルだけの文書があり、中身は not declassified となっている。<sup>(70)</sup> ただ文書は四頁あるとあり、そのうちの二頁が付属文書であるという。Record of Discussion は、日本側に残された記録では二頁であるので、その他の二頁に何が記されていたのかはわからない。

#### 四・考察

##### 討議の記録に関する議論・合意はなかったのか

冒頭に引用したように、東郷は、「安保条約改訂交渉、特に事前協議条項に関する交渉を通じ、我方は総ての「持ち込み」(INTRODUCTION) は事前協議の対象であるとの立場をとり、艦船航空機の「一時的立ち寄り」について特に議論した記録も記憶もない」と述べていた。<sup>(71)</sup> 問題は、東郷が述べるように、本当に核持ち込みを米側と議論したことがなかったのかである。

安保改定にいたる国会論議を見るかぎり、わが国への核の「持ち込み」の中には、米の核搭載艦船・航空機の一時寄港・立寄りも含まれることを政府は認めていた。<sup>(72)</sup> 岸はじめ、政府は、そのような国会答弁を繰り返した。したがって、これに反するような内容の条約なり了解なりを米側と公に約束することはできなかった。また、もし密約を交わしたなら、それは絶対に秘匿すべきものであつたろう。

米側から見れば、旧安保条約下では、日本への核の持ち込みにとくに制約が課されていない。ただ、実際には、米

側は核の「持ち込み」にはきわめて慎重であった。それは、被爆国である日本の国民感情を考慮し、日本に核戦略部隊を配置する、あるいは、ICBMやIRBMといった攻撃核兵器を持ち込む、つまり、日本の基地に核兵器を恒常的に配備することまでは考えていなかったという意味である。<sup>(73)</sup>したがって、米側のintroductionから、一時寄港・立寄り(entry)はもともと除かれていた。米側に見れば、核を積んだまま米艦船が米軍基地に入港すること、あるいは、米航空機が核を搭載したまま立寄ることは、これまで通りのことだったのである。

この日米の核の持ち込みに対する考え方の違い、つまり、日本側はすべての核持ち込みが事前協議の対象、米側は寄港・立寄りを事前協議から除外する、という日米間の相違をどのように調整するかが問題であった。東郷の言うように、日米双方ともこの問題に深入りせず、あいまいなままにしたのであろうか。このような可能性は、これまでの分析により否定されたといつてよい。

マッカーサーは、五八年一〇月四日、訓令にしたがい、フォーミュラに関する米案を提示した。核搭載艦船の一時寄港はこれまで通り続けられ、協議の対象ではないことを明確にした。マッカーサーがこの訓令に違反し、あいまいに説明したとは考えにくい。

五九年に入り、三月から六月にかけ、安保改定交渉は本格化する。日本側が条約への署名を六月下旬までに終わらせたいとしたからだ。四月八日の藤山・マッカーサー会談において、米側トーキング・ペーパーが藤山に手交された。このペーパーでは、まず、大前提として、フォーミュラは現行の手続きに影響するとは解されない、とある。そして、この現行の手続きはうまくいっており、米側にとって、きわめて満足すべきものであるという。その上で、具体例として、米軍航空機のエントリーと、米海軍艦船の日本領海への進入・寄港が挙げられている。マッカーサーは、第七



艦隊の寄港、あるいは、戦略航空軍団の日本上空通過を念頭においていたことは間違いなく、これらは、安保改定後も影響を受けないと藤山に説明していた。

こうして、米側は、マッカーサーを通じ、藤山に、核搭載艦船の一時寄港や核搭載航空機の一時立ち寄り、核の「持ち込み」にはあたらず、従来通りの手続きであることを確認し、藤山もそれを受け入れた。

本稿で、頻繁に引用したRG84の文書群と「米基地権の日本本土と琉球諸島における比較」という文書について付言しておきたい。RG84では、他の文書群とnot declassifiedとなっている部分の多くが公開されている。また、後者では、フォーミュラをめぐる交渉の経緯、それに、「討議の記録」も記されていた。

このふたつの文書（群）には共通の特徴がある。RG84の文書はNND959026であり、「米基地権の日本本土と琉球諸島における比較」はNND947026だ。このNNDは、Declassification Project Numberという機密指定解除のプロジェクト番号を示すシンボルである。通常、最初のふたつの数字が、プロジェクトの実施年といわれる。右のNNDでは、それぞれ、一九九五年の九〇二六と一九九四年の七〇二六ということになる。一九九一年九月、当時のジョージ・ブッシュ米大統領は、海上配備の戦術核ミサイルの撤去を発表した。したがって、第七艦隊が核を搭載したまま寄港するといったケースを想定する必要がなくなった。そうした影響もあつてか、機密指定解除の審査が、それ以前よりも、ゆるやかに実施された可能性がある。

### 「討議の記録」は何を意味していたのか

第一節に記した「討議の記録」は、交渉の経緯を理解せずに読んでも、いささか意味不明なところがある。本来、

交換公文の解釈として作成されたはずなのだが、その役割を十分に果たしているとは言えない。「討議の記録」を仔細に見ていきたい。

まず a 項を見ると、「米軍装備の重要な変更」とは核兵器の日本へのイントロダクションの意味と解されるとある。さらに、中長距離ミサイルやその基地建設もこれに含まれるという。これまで分析した文書では、「討議の記録」にいたるまで、通常兵器としてのミサイルは出てくるものの、具体的に、中長距離ミサイルやその基地建設は登場しない。これを知る手がかりになる記述が、「米基地権の日本本土と琉球諸島における比較」に見られる。

Japan's objective was to preclude unilateral introduction of nuclear weapons, and strategic missiles are encompassed, irrespective of the types of warhead, because of their potential for nuclear warfare. All non-nuclear weapons, including such possible "major changes" as the introduction of biological weapons, are exempt from the consultation agreement, but the United States would no doubt consult informally before making any such "major change."<sup>(74)</sup>

ここから明らかになるのは、核兵器および戦略ミサイルを日本に持ち込まれることによって、日本が核戦争に巻き込まれる可能性が高くなることを日本側は懸念していた事実である。その観点から、戦略ミサイル、つまり、中長距離ミサイルと核兵器とを並べる形で a 項が組み立てられたのである。

b 項は、戦闘作戦行動は何かを明らかにしている。最終的な交換公文にも、米軍隊の日本への配置・装備における

重要な変更、戦闘作戦行動、事前協議が順番に登場する。用語解説あるいはコンメンタールの役割を果たしているような装いである。その意味では、解釈規定の形式としては妥当なのかもしれないが、a項とc項の間にb項が挿入されたことで、核兵器のイントロダクションとの関係がわかりにくくなっている。

c項は、言うまでもなく、事前協議について規定している。ただ、事前協議とは何かを述べているのではなく、事前協議の対象とならないケースをふたつ挙げている。まず、事前協議は「現行の手続き」に影響しないとある。そして、影響しない手続きとは、ひとつが（重要とまではいかない）米軍とその装備の日本への配置に関する手続きであり、他は米軍航空機のエントリーと米海軍艦船による日本の領海および港へのエントリーである。さらに、「合衆国軍隊の日本国への配置における重要な変更」（「重要」が追加されている）は、事前協議の対象外ではない（つまり、対象である）と述べている。

このように見てくると、「討議の記録」のa項とc項を切り離し、さらに、項目の順番も変更していることが、「討議の記録」をわかりにくくしているおおきな要因と考えられる。その点をいま少しわかりやすくするため、四月八日付米トーキング・ペーパー、五月一日付米機密交換公文案、それに、「討議の記録」、それぞれの項目を比較したのが表1である。

このa項とc項は、装備（equipment）に関する部分で、微妙に重なり合っていることがわかる。a項の「装備における重要な変更」とは、日本への核兵器の持込み（introduction）（それに、それと同等の意味を有する事項）となっている。端的に言えば、「重要な変更」とは核の持込みを意味する。これに対して、c項は「事前協議」の面から規定され、いささか複雑なのだが、要は、重要な変更に当たらない米軍の装備が日本の港等に入る（entry）場合、現行の手続通り

表 1 「討議の記録」の成立過程

| 米トーキング・ペーパー（4月8日）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 米機密交換公文案（5月11日）<br>日本政府の了解事項                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 「討議の記録」（6月10日）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Formula will not rpt not be interpreted as affecting present procedures, which are working quite satisfactorily, re deployment of US forces and their equipment into Japan, including those for entry of US military aircraft and entry into Japanese waters and ports by US naval vessels.</p>                                       | <p>(1) Consultation will not be interpreted as affecting present procedures, which are working quite satisfactorily, regarding the deployment of US forces and their equipment into Japan, including those for the entry of US military aircraft and the entry into Japanese waters and ports by US naval vessels.</p> | <p>c. “Prior consultation” will not be interpreted as affecting present procedures regarding the deployment of United States armed forces and their equipment into Japan and those for the entry of United States military aircraft and the entry into Japanese waters and ports by United States naval vessels, except in the case of major changes in the deployment into Japan of United States armed forces.</p> |
| <p>2. Consultation on “major changes in disposition” will be confined to introduction of nuclear weapons into Japan. As I pointed out on Oct 4 (Embtel 743, Oct. 5, 1958), we understand that formula would not rpt not, for example, have to apply to introduction of conventional weapons, such as missiles without nuclear warheads.</p> | <p>(2) Consultation on “major changes in disposition” will be confined to introduction of nuclear weapons into Japan and will not for example, apply to the introduction of conventional weapons, such as missiles without nuclear warheads.</p>                                                                       | <p>a. “Major changes in their equipment” is understood to mean the introduction into Japan of nuclear weapons, including intermediate and long-range missiles as well as the construction of bases for such weapons, and will not, for example, mean the introduction of non-nuclear weapons including short-range missiles without nuclear components.</p>                                                          |
| <p>3. Consultation will not rpt not be necessary for withdrawal of US forces from Japan, but we would expect to follow present procedures notifying Japanese authorities in advance of such withdrawals.</p>                                                                                                                                | <p>公表交換公文案へ移動。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>d. Nothing in the Exchange of Notes will be construed as requiring “prior consultation” on the transfer of units of United States armed forces and their equipment from Japan.</p>                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>4. Consultation on military operations other than those undertaken under provisions of Article V will cover only military combat operations in areas outside Japan undertaken from bases in Japan.</p>                                                                                                                                   | <p>(3) Consultation on military operations other than those undertaken under provisions of Article V will cover only the direct launching of military combat operations to areas outside Japan undertaken from bases in Japan.</p>                                                                                     | <p>b. “Military combat operations” is understood to mean military combat operations that may be initiated from Japan against areas outside Japan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                |

ということである。したがって、事前協議は必要ない。このふたつを重ね合わせると、核兵器が日本の港等に入ること(entry)だけでは重要な変更にならず、事前協議の対象外という結論が導き出される。

「討議の記録」の順番を、米トーキング・ペーパーの順番と比較すると、c項、a項、d項、b項となっており、藤山・マッカーサー会談におけるマッカーサーの話の流れと、項目の順番が異なることは一目瞭然である。なぜ、このような順番になったのか。すでに述べたように、交換公文に出てくる用語の順番通りに解釈を示したといえればそれまでだが、この間の経緯を示す文書は、今のところ見つからない。

#### 「討議の記録」と地位協定第五条とを混同するか

東郷は、「日本側交渉当事者は本了解は事前協議条項と地位協定第五条との関係に関するものと解し、「一時立寄り」に関するものとは思っていないかったのが実情である」と述べている。<sup>(75)</sup>フォーミュラは、事前協議という、いわば改定安保条約の核心を記した文書である。これに対し、地位協定は、駐留米軍の地位を規定したものだ。安保改定により、行政協定は地位協定と名称が変更されたが、その第五条は、新旧両協定において、ほとんど変わっていない。<sup>(76)</sup>もともと、この第五条は、米軍艦や航空機にかぎらず、米国の公の目的のために運行される船舶・航空機の出入国等の手続きと入港料・着陸料といったものを規定している。したがって、本来的に、この両者を混同することなどあり得ないはずなのだが、若干、考察してみたい。

地位協定を知るうえで参考になるのは、琉球新報社が独自に入手した「日米地位協定の考え方・増補版」という外務省機密文書である。<sup>(77)</sup>外務省はこの文書の存在を認めていないようだが、明らかに日米地位協定を知る上での格好の



手引書だ。

第五条は、米軍の軍用船舶・航空機のが国への出入につき規定している。ふたつのケースがある。ひとつが、米軍の施設・区域外である港・飛行場からの出入りの場合である。もうひとつが、施設・区域たる港・飛行場からの出入の場合だ。前者の例として、羽田空港、後者の例として、横田飛行場を挙げればわかりやすいだろう。横田飛行場は米軍が管理しており、着陸料という概念がもともとない。これに対し、羽田空港に米軍機が着陸する場合、民間航空機であれば着陸料を支払わなければならないが、それが免除されるというものである。それが、第五条一項の規定するところだ。

この第五条について、「日米地位協定の考え方」によれば、「一般国際法上軍艦又は軍用航空機の外国の港又は飛行場等への出入については、当該外国の許可を要することとされていることとの関連で、同条に規定する船舶又は航空機の出入自体についてその都度我が国の許可を要しない旨を定めた規定」と<sup>(78)</sup>されている。つまり、船舶・航空機ごとに許可するのではなく、包括的に許可が与えられているのである。

ただ、施設・区域外への入港の場合、だまって入港してよいというわけではなく、「適当な通告」をしなければならないこととなっている（第五条三項）。船舶の場合しか規定されていないが、航空機の場合には、航空管制にしたがつて離着陸するので、わざわざ規定する必要がなかったと解されている。

この行政協定第五条と事前協議制度との関係について、「日米地位協定の考え方」はつぎのように述べる。

装備における重要な変更に関する事前協議制度は、船舶又は航空機の出入自体を対象としているものではなく、装備とい



う観点からその重要な変更を対象としているものであり、地位協定第五条とは別の観点から設けられているものである。で、核武装を有する米軍艦又は航空機の我が国への寄港、我が領海・領空の通過等については、当該艦船等の出入等とは別に、当該艦船等に装備されている核の持ち込みという観点から、事前協議なくしてこれを行ない得ないものである。<sup>(79)</sup>

東郷は、フォーミュラの解釈の中で、艦船・航空機の出入りが行政協定の通常の手続きにしたがったものであると理解したと述べていたが、この記述はこれを真つ向から否定するものだ。地位協定第五条の出入と、核搭載艦船の出入に伴う事前協議とは別の問題であることを明確に述べているからだ。その上、核搭載艦船の出入を含めた核の持ち込みは、事前協議がなければ行えないと断言する。

地位協定第五条について、交渉で大きく取り上げられたことは一度もなく、せいぜい字句の修正程度が問題とされた。事前協議制度と地位協定第五条とでは、話の場面がまったく異なり、両者を混同するなど有り得ないのである。

両問題の関連性という意味で、五九年四月一日に行われた藤山・マッカーサー会談は重要であつたと思われ<sup>(80)</sup>る。両者はつぎのような会話を交わした。

大臣 「修正」「行政協定の修正」第四点は、船舶航空機の開港入港通告であるが、我方提案中 *under normal conditions* 削除は撤回するも、「航空機」を追加し度し。

大使 先日「フォーミュラ」に関する了解の一つとして申し上げた如く、米軍の出入りの現在の手続を変へないと云ふ了解に反しないなら差支えないと思ふ。若し航空機を加へるなら、別途その了解の確認を求めるかも知れない。

大臣 航空管制返還に伴ひ当然のことと考へられ、右の了解に反するものに非ず。<sup>(81)</sup>

マッカーサーは、明らかに、フォーミュラの了解に言及している。「米軍の出入りの現在の手続を変へないと云ふ了解に反しないなら」における手続きとは、核搭載艦船の一時寄港を事前協議の対象外とする、ということ指着しているからだ。

### 本当の密約とはなにか

「討議の記録」は、交換公文の解釈文書として、重要な役割を果たしてきたことは間違いない。ただ、「討議の記録」は、存在が不公表であるものの、内容は公表してよいこととなっていた。<sup>(82)</sup> 交換公文だけではあまりにも抽象的であり、国会で野党から追及されることは必死であったからだ。この「討議の記録」の内容は、一九六八年四月二五日、「藤山・マッカーサー口頭了解」として、政府により文書化されている。<sup>(83)</sup> ただし、「核弾頭の持込み」とは何か、この口頭了解から明らかになっているわけではない。

核持ち込みに関する合意について、日米双方の文書では、あたかも口裏を合わせたような観がある。東郷は、一九六八年一月、「本件は日米双方にとりそれぞれ政治的軍事的に動きのつかない問題であり、さればこそ米側も我方も深追いせず今日に至ったものである」と書き記した。この文書に添付された栗山尚一次官のメモ（一九八九年八月二四日付）には、「双方の立場につき互いに話のないとの立場を理解。但し「密約」はなし。」と記されている。<sup>(84)</sup>

米側の「米基地権の日本本土と琉球諸島における比較」には、“the question of nuclear weapons on board ships and

aircraft was never raised directly with the Japanese and no specific understanding was reached.”とある<sup>(85)</sup>。また、この文書によれば、事前協議に関して、三つの合意があったという。ひとつが公表された交換公文、二つ目が非公表の「討議の記録」、三つ目が、さらに機密度の高い理解で、文書化を約束したものではなく、核兵器に関するものだという。この三つ目の理解とは何だったのか。

日本側は、フォーミュラについて、当初は議定書、そして、最終的には米側の要望を入れ、交換公文とすることに同意した。その解釈を示す米側トーキング・ペーパー（四月八日付）の全四項目を、口頭了解で済まそうとした。こうすれば、少なくとも、形式上は、「秘密文書」は存在しないことになる。

これに対し、米側は、それでは交換公文の中身がいかようにも解釈され、藤山・マッカーサー間での核持ち込みに関する了解事項が、後継内閣にきちんと引き継がれないのではないかと懸念した。そのため、トーキング・ペーパーの基本的部分を機密了解事項として文書化し、記録を残そうとした。

秘密文書を残すかどうかをめぐる、日米間で議論がたたかわされたと思われる。ただ、これを示す文書は、いまのところ見つからない。それでも、ヒントとなる文書は存在する。

たとえば、東郷は、その調書で、四項目を「討議の記録」という形で文書に残したと明記している。「討議の記録」は非公表文書である。それでは、「討議の記録」と非公表の交換公文（了解事項）の場合とでは、どのような違いがあるのだろうか。米側文書によれば、日本政府が密約の存在を否定できるよう、機密の「討議の記録」にしたという<sup>(86)</sup>。いささか姑息な方法にも思えるが、こうした観点から、「討議の記録」を見てみると、約束の意味合いが薄いことは事実である。ただ、所詮、文書の解釈には多様性があり、当事者が文書にどのような意味を込めたのかを同時に解明

する必要がある。

最後に残った機密了解として見えてくるのは、岸・藤山が、核搭載艦船の一時寄港を事前協議の対象外とすることではなかったのか。それと同時に、この件には明確な合意がなかったことにするというシナリオも密約として交わされたのではないか。

こう解することによって、東郷調書の全体像も見えてくるし、その後の外務官僚が、東郷調書をバイブルとして利用し、交換公文や「討議の記録」を扱っていた様子がうかがえる。残念ながら、その影響力はきわめて強く、おそらく、密約に関する外務省の調査にも少なからず反映されているのではないかと思われる。

(1) 北米局長(東郷)「装備の重要な変更に関する事前協議の件」(極秘) 一九六八年一月二七日、報告対象文書一―五。なお、以下、報告対象文書・関連文書として引用するのは、二〇一〇年三月九日、外務省の密約調査で明らかになり、公開された文書である。これらは、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/misuyaku/kekka.html>で閲覧可能である。

(2) (財) 鹿島平和研究所編『現代国際政治の基本文書』原書房、一九八七年、一六六頁。

(3) 安全保障課「核兵器の持ち込みに関する事前協議の件」(極秘) 一九六三年四月一三日、報告対象文書一―三。

(4) これが、「米基地権の日本本土と琉球諸島における比較」である。“V. Comparison of U. S. Base Rights in Japan and the Ryukyu Islands,” RG319 Background Files to the Study History of the Civil Administration, Container 8, Folder: Status of Forces Agreements: Military Banking Facilities and MPSS (Japan), National Archives at College Park, Maryland. (なお、本稿で引用する米公文書は、*Foreign Relations of the United States*に所収のものを除き、National Archives at College Park, Marylandで収集したもので、この部分の記載は省略する)。これは文書名を記したのではなく、ある文書の第五章である。全体がどのような文書なのかはわからない。文書中に、「安保条約の下、六年にわたり同条約がうまくいっていることか

らの印象として」といった記述が出てくるので、おそらく一九六六年頃にとりまとめられたものであろう。内容は、施政権返還後の沖縄に、安保条約およびその他関連取極めを沖縄にそのまま適用できるかどうか、何らかの問題が生じないかを詳細に分析したものだ。結論的には何ら問題がなく、安保条約等を返還後の沖縄にそのまま適用できるとされている。なお、この文書については、我部政明『沖縄返還とはなんだったのか―「日米戦後交渉史の中で」日本放送出版協会、二〇〇〇年、二六―二九頁で紹介されている。また、太田昌克『盟約の闇―「核の傘」と日米同盟』日本評論社、二〇〇四年、八四―九四頁、太田昌克『日米「核密約」の全貌』筑摩書房、二〇一一年、一八六―一九四頁で、詳細な分析が行われている。

なお、日本側文書と米側文書にある「討議の記録」には、若干の違いがある。とくに、b項は、米側文書では、“Military combat operations other than conducted under Article V” is understood to mean military combat operations that may be initiated from Japan against areas outside Japan. とあり、下線部分が追加されている。

(5) 日本側では、この文書は、安全保障課「核兵器の持ち込みに関する事前協議の件」(極秘) 一九六三年四月一三日、報告対象文書一―三に収録されているだけでなく、北米局長(東郷)「装備の重要な変更に関する事前協議の件」(極秘) 一九六八年一月二七日、報告対象文書一―五にも収録されている。

(6) 有識者委員会「いわゆる「密約」に関する有識者委員会報告書」二〇一〇年三月九日。この報告書は、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku\\_yushiki.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku_yushiki.pdf) で閲覧可能である。なお、本稿では、「有識者委員会報告書」として引用する。坂元一哉『日米同盟の絆―安保条約と相互性の確保』有斐閣、二〇〇〇年も参照。

(7) 波多野澄雄『歴史としての日米安保条約―機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店、二〇一〇年。

(8) 太田『日米「核密約」の全貌』。

(9) この点については、外務省「外交文書の欠落問題に関する調査委員会調査報告書」二〇一〇年六月四日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdfs/ketsuraku\\_hokokusyo.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdfs/ketsuraku_hokokusyo.pdf) を参照。

(10) 外務省調査チーム「いわゆる「密約」問題に関する調査報告書」二〇一〇年二月五日。[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku\\_naibu.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku_naibu.pdf)



- (11) 「十月四日総理、外務大臣、在京米大使会談録」(極秘) 一九五八年一〇月四日(東郷印)、関連文書一一八。
- (12) 「十月四日総理、外務大臣、在京米大使会談録」(極秘) 一九五八年一〇月四日(東郷印)、関連文書一一八。
- (13) 「十月四日総理、外務大臣、在京米大使会談録」(極秘) 一九五八年一〇月四日(東郷印)、関連文書一一八。
- (14) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 741, October 4, 1958”(Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45.
- (15) RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45.
- (16) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 743, October 5, 1958”(Secret), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 31.
- (17) RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45. への文書は、「有識者委員会報告書」二七頁、注二二で指摘されている。
- (18) “Telegram From the Embassy in Japan to the Embassy in Philippine, No. 30, October 22, 1958”(Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45. への電報は、太田『日米「核密約」の全貌』三〇七頁、注二二で指摘されている。
- (19) 米保長「日米安全保障に関する新条約についての基本的考へ方」(極秘) 一九五八年一〇月九日、関連文書一一二。
- (20) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 793, October 13, 1958,”(Secret), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 33.
- (21) 鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表 第一巻 一九四一—一九六〇』原書房、一九八三年、八〇八頁。
- (22) アメリカ局安全保障課長「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(極秘) 一九六〇年六月、報告対象文書一一二。
- (23) “PROTOCOL,”(極秘) 一九五八年一月二五日、関連文書一一二。
- (24) アメリカ局安全保障課長「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(極秘) 一九六〇年六月、報告対象文書一一二。
- (25) 米保長「十一月二十六日大臣説明案」(極秘) 一九五八年十一月二六日、平成二二年七月七日外交記録公開分 H22-003



0611-2010-0791-01 ファイル件名：1. 日米安保条約に係る経緯① フォルダー名：一九五八年十月四日より十一月二十六日に至る経緯。

- (26) 「十一月二十六日藤山大臣在京米大使会談録」(極秘) 一九五八年十一月二十六日(東郷印)、関連文書一―三三。
- (27) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 1115, November 28, 1958”(Secret), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 33.
- (28) RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1956-1958, Box 45.
- (29) “Telegram From The Department of State to the Embassy in Japan, No. 824, December 6, 1958”(Secret), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 38.
- (30) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1028, January 24, 1959”(Secret), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 43. 「二月六日藤山大臣在京米大使会談録抜粋」(極秘) 一九五九年二月六日(東郷印、関連文書一―三七)。

- (31) 「三月二十日藤山大臣在京米大使会談録(其の一)」(極秘) 一九五九年三月二〇日(東郷印、関連文書一―四二)。
- (32) 「(仮訳) 日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約(案)」(極秘) 一九五九年二月一七日、関連文書一―四一。

- (33) 「三月二十日藤山大臣在京米大使会談録(其の一)」(極秘) 一九五九年三月二〇日(東郷印)、関連文書一―四二。
- (34) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2097, April 13, 1959”(Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (35) アメリカ局安全保障課長「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(極秘) 一九六〇年六月、報告対象文書一―二。
- (36) 「三月二十八日藤山大臣在京米大使会談録」(極秘) 一九五九年三月二八日(東郷印)、関連文書一―四三。
- (37) アメリカ局安全保障課長「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(極秘) 一九六〇年六月、報告対象文書一―二。
- (38) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2076, April 9, 1959”(Secret), RG84 Japan; Tokyo

Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (35) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2076, April 9, 1959” (Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (40) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2235, April 29, 1959” (Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (41) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2232, April 29, 1969” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 46.

- (42) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2232, April 29, 1969” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 46.

- (43) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2232, April 29, 1969” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 46.

- (44) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2233, April 29, 1959” (Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (45) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2235, April 29, 1959” (Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (46) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1672, May 9, 1959” (Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.

- (47) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1674, May 9, 1959” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 57.

- (48) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1674, May 9, 1959” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 57.

- (49) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2358, May 10, 1959” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970.
- (50) この文書は、坂元『日米同盟の絆』一七七一―一七八頁で紹介されている。
- (51) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2358, May 10, 1959” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970.
- (52) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2358, May 10, 1959” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970.
- (53) アメリカ局安全保障課長「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(極秘) 一九六〇年六月、報告対象文書一一一。
- (54) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2374, May 11, 1959” (Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.
- (55) *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 59.
- (56) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2374, May 11, 1959” (Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64.
- (57) 「五月十四日山田次官在京米大使会談に関する件」(極秘) 一九五九年五月一四日(東郷印)、関連文書一一五六。
- (58) 「五月十四日山田次官在京米大使会談に関する件」(極秘) 一九五九年五月一四日(東郷印)、関連文書一一五六。
- (59) 「条約第六条の実施に関する交換公文作成の経緯」(極秘) 一九六四年作成(?)、報告対象文書一一四。
- (60) 「五月二十日山田次官在京米大使会談に関する件」(極秘) 一九五九年五月二〇日(東郷印)、関連文書一一五七。
- (61) 「五月二十日山田次官在京米大使会談に関する件」(極秘) 一九五九年五月二〇日(東郷印)、関連文書一一五七。
- (62) 「五月二十日山田次官在京米大使会談に関する件」(極秘) 一九五九年五月二〇日(東郷印)、関連文書一一五七。
- (63) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1786, May 22, 1959” (Top Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970.

- (64) アメリカ局安全保障課長「日米相互協力及び安全保障条約交渉経緯」(極秘) 一九六〇年六月、報告対象文書一一二。
- (65) “Telegram From the Embassy in Tokyo to the Department of State, No. 2715, June 17, 1959” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970; “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2733, June 18, 1959” (Top Secret), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 81, 「六月十九日藤山大臣在京米大使会談録」(極秘) 一九五九年六月一九日(東郷印)、関連文書一一五九。
- (66) “Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2745, June 20, 1959” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 84. この点は「条約第六条の実施に関する交換公文作成の経緯」(極秘) 一九六四年作成(?) でも確認がとれる。
- (67) “Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2745, June 20, 1959” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970. 右の注と同じ電報番号のものが、*FRUS* には“(C) Record of Discussion on interpreting the Formula”の部分が not declassified となっている。
- (68) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2747, June 20, 1959” (Confidential), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 3970.
- (69) “Letter From Robert A. Fearey to Richard L. Snider, December 16, 1959” (Official-Informal Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 65.
- (70) “Record of Discussion Prepared by the Embassy in Japan, Tokyo, January 6, 1960” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, Volume XVIII, Japan; Korea, Document 131.
- (71) 北米局長(東郷)「装備の重要な変更に関する事前協議の件」(極秘) 一九六八年一月二七日、報告対象文書一一五。
- (72) 一九五八年三月一二日の衆議院内閣委員会において、第七艦隊は核を積んで横須賀に入ってきているのではないかとの野党議員の質問に対し、岸は「事実上そういうことはなにもありません、私はこれが一番明瞭であろう、こう思います」と答えている。『第二十八回国会衆議院内閣委員会議事録第十四号』二〇頁。

- (73) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2076, April 9, 1959” (Secret), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1959-1961, Box 64のマッカーサーのコメントを参照。
- (74) “V. Comparison of U. S. Base Rights in Japan and the Ryukyu Islands,” RG319 Background Files to the Study History of the Civil Administration, Container 8, Folder: Status of Forces Agreements: Military Banking Facilities and MPSs (Japan), p. 18.
- (75) 北米局長（東郷）「装備の重要な変更に関する事前協議の件」（極秘）一九六八年一月二七日、報告対象文書一一五。
- (76) 地位協定・行政協定については、本間浩『在日米軍地位協定』日本評論社、一九九六年、明田川融『日米行政協定の政治史—日米地位協定研究序説』法政大学出版局、一九九九年を参照。
- (77) 琉球新報社（編）『外務省機密文書 日米地位協定の考え方・増補版』高文研、二〇〇四年。
- (78) 琉球新報社（編）『日米地位協定の考え方・増補版』六八頁。
- (79) 琉球新報社（編）『日米地位協定の考え方・増補版』六八頁。
- (80) 「四月一日藤山大臣在京米大使会谈録」（極秘）一九五九年四月一日（東郷印）、関連文書一一四五。
- (81) 「四月一日藤山大臣在京米大使会谈録」（極秘）一九五九年四月一日（東郷印）、関連文書一一四五。
- (82) 「条約第六条の実施に関する交換公文作成の経緯」一九六四年作成（?）、報告対象文書一一四。
- (83) 安全保障課長「藤山・マッカーサー口頭了解の対米確認について」（極秘）一九七五年二月一九日、関連文書一一〇二の別添一。
- (84) 北米局長（東郷）「装備の重要な変更に関する事前協議の件」（極秘）一九六八年一月二七日、報告対象文書一一五。
- (85) “V. Comparison of U. S. Base Rights in Japan and the Ryukyu Islands,” RG319 Background Files to the Study History of the Civil Administration, Container 8, Folder: Status of Forces Agreements: Military Banking Facilities and MPSs (Japan), p. 19.この点について、太田は「有識者委員会報告書」との比較で論じている。詳しくは、太田『日米「核密約」の全貌』一九四—一九七頁を参照。
- (86) “V. Comparison of U. S. Base Rights in Japan and the Ryukyu Islands,” RG319 Background Files to the Study History of

the Civil Administration, Container 8, Folder: Status of Forces Agreements: Military Banking Facilities and MPSs (Japan),  
p. 9.



# ドイツ・ユダヤ人にとっての異教徒間結婚 *Mischehe* について

長 沼 宗 昭

はじめに

一八四三年、北ドイツの都市シュヴェリーンにおかれていたメクレンブルク・ラントの政府は、ユダヤ人商人ベールントとキリスト教徒女性モイラントの両名が許可を求めた婚姻締結の願い出について、どのように処理すべきか悩まされていた。従来であれば、このような願い出自体があり得なかったのである。プロイセンでは、この当時キリスト教徒と異教徒の結婚は法律上禁止されており、合法的に結婚しようとすれば異教徒がキリスト教に改宗するしかなかった。ところがこの両名は、婚姻を願ひ出る一方で、「父親から受け継いだ信仰は如何なることがあつても断じて捨てるつもりはない」とも主張し続けたのである。しかしラント政府の側は、異なる信仰をもつ者同士の結婚は認められないという理由を掲げ続け、このカップルとラント政府の間で半年ほど繰り広げられた「闘争」はついにカップ

ル側の敗北で終わった。結局、このカップルは法律上の結婚という手続きをとることはなかった。<sup>(1)</sup>今日の我が国では、周知のように、「婚姻は両性の合意のみに基づいて成立し」、さらに民法第七二一条以下に定める年齢などの婚姻の要件などを守り、届け出さえすれば婚姻の効力が発生するのであって、宗教要件が婚姻の障碍となることはない。しかし一九世紀以前のドイツでは、現在であれば基本権として考えられる婚姻の自由は存在しなかった。互いに異なる信仰をもつ者同士が、自らの信仰を維持したまま結婚することは、キリスト教内の異宗派間でも非常に困難であり、ましてユダヤ人の場合は事実上不可能だったのである。それでも現実には、上述のベーレントとモイラントのような事例が出てきていた。そこで小稿では、彼らの抱いた願いがどのような歴史過程を通じて実現していったのか、その点に多少の検討を加えてみることにする。

(1) Kerstin Meiring, *Die Christlich-Jüdische Mischehe in Deutschland 1840-1933*, Hamburg 1998. S. 8.

## 一 Mischehe という用語について

異教徒間結婚を意味するドイツ語は *Mischehe* である。現在用いられているドイツ語の辞事典類には、ほとんどの場合この言葉が立項され、内容が説明されている。そこでは、しばしば広狭二様の説明が与えられているが、広義には、人種や民族、あるいは身分階層や文化集団など、<sup>(1)</sup>さまざまなレベルで意識された異なる集団に属する者同士の間でなされる結婚を意味することが語られている。また、文化人類学などで問題にされる族外婚、あるいは異族婚

Exogamie' Heterogamie と同様の形態を意味しているが、決して制度化されたものではないことなどの説明を加えたものもある。さらにこの言葉自体に、「(不純なものを) 混ぜる mischen」という語感が付きまとい、侮蔑的なニュアンスを伴っていたことを示し、<sup>(2)</sup> 反対語としての Reinehe (直訳すれば純粋婚) という表現を例示する場合もある。しかし説明の多くを占めるのは、むしろ狭義の、異教ないし異宗派間での結婚についてである。そして時には、ナチス時代の「アーリア人」と「非アーリア人」との結婚という用法をあげることもある。<sup>(3)</sup>

一八世紀末から一九世紀後半にかけて、主としてユダヤ人の側が、キリスト教に改宗してキリスト教徒のパートナーと結婚する例があり、それも Mischehe と呼ぶ場合があるが、<sup>(4)</sup> 今回問題とするのは、合法的に認められた異教徒間結婚としての Mischehe である。<sup>(5)</sup>

ところで、この Mischehe という言葉が一語として成立し、意味する現象が広く社会的に意識され、あるいは論議されるようになるのは、一九世紀末近くのことであったと推測できる。このことは、一九世紀から二〇世紀にかけて刊行されたドイツの辞事典類を通覧するなかで、用語として登場してくる状況から判断できよう。今回調査し得たのは、A から X までの記号を付した二四点の辞事典であるが、<sup>(6)</sup> その限りでは、少なくとも一九世紀の第 3 四半期までは Mischehe なる一語は出現せず、<sup>(7)</sup> もっぱら gemischte Ehe (直訳すれば、混合された結婚) という二語表現で示されているのである。それに対して、一語表現としての Mischehe の初出は一八七六年であり、さらに項目としてこの形を採用するには一八八五年まで待たねばならなかった。まだ網羅的な調査には程遠いので、なお最終的な結論は留保するとしても、おそらく結論が大きく異なることはないと思われる。

以下に、項目として掲げられた表記の形に従って、A から X の辞事典類を分類・列挙しておく。なお、ナチスが政

権を獲得した一九三三年以後に刊行されたものは含めていない。

(一) gemischte Ehe(n) の形で立項しているもの (Ehen は複数形)

- A. 一八三八年 – Staats-Lexikon (第一版)
- C. 一八五四年 – Kleineres Brockhaus CL
- E. 一八六二年 – Staats-Lexikon (第三版)
- J. 一八九八年 – Brockhaus KL (第一四版)
- M. 一九〇七年 – Meyers GKL (第六版)
- N. 一九〇八年 – Brockhaus KKL (第五版)
- O. 一九〇九年 – Meyers KKL (第七版)
- T. 一九二六年 – Meyers L (第七版)

(二) Ehe の項目中で説明用語として gemischte Ehe を採用しているもの

- D. 一八五八年 – Staats-Wörterbuch

(三) Mischehe(n) の形で立項しているもの

- G. 一八八五年 – Grimm
- U. 一九二七年 – JL
- W. 一九三二年 – Meyers KL (第八版)
- X. 一九三二年 – Gr. Brockhaus (第一五版)

なお、第二次大戦後に刊行された辞事典類は、調べた限りではすべてこの形である。

(四) mischen の項目中に派生語として Mischehe を採録しているもの

L. 一九〇六年－M. Heyne (第二版)

P. 一九〇九年－D. Sanders HW (第八版)

Q. 一九一〇年－L. K. Weigand (第五版)

(五) Ehe の項目中に派生語として Mischehe を採録しているもの

F. 一八七六年－D. Sanders (第二版)

H. 一八八五年－ErgänzungsW. v. D. Sanders

(六) 他の項目中に説明用語として Mischehe を採用しているもの

K. 一八九八年－Firks

R. 一九一〇年－HWdSW (第三版)

S. 一九二三年－HWdSW (第四版)

(七) 記載なし

B. 一八四九年－Heyse

I. 一八九二年－HWdSW (第一版)

V. 一九三〇年－Deutschkunde

この分類からは、明らかに一九世紀末までは二語表現としての gemischte Ehe (n) が支配的であるが、世紀末近く

から次第に一語表現としての *Mischehe* (n) に移行していく様子が読み取れる。次に説明の内容を見ていくことにするが、それぞれの項目全体を訳出するゆとりはないので、要点ないし力点だけを摘記しておく。

A の場合は、元来キリスト教徒と非キリスト教徒間の結婚は教会法 *Codex juris canonici* 上無効なのであるが、宗教改革以後カトリックとプロテスタント間の結婚が多少なりとも現実化してくるなかで、条件付きであれ容認せざるを得なくなり、従って定義としては、もっぱらこのカトリックとプロテスタント間の異宗派婚のケースだけが問題になるのであって、その場合でもさまざまな婚姻の障碍 *impedimentum prohibens mixtae religionis* について検討しなければならないこと、また、これまでカトリックとプロテスタント以外のキリスト教諸派との通婚は無効であるとしてきたが、それも次第に変化してきたことを詳述している。しかし、ユダヤ人についての言及は一切なく、まったく視野に入っていない。ところがAの後継第三版として二四年後に刊行されたEは、冒頭部分で、婚姻がキリストとの結合を象徴する特殊キリスト教的なものとされてきたことから、ユダヤ人とキリスト教徒との婚姻は禁止され、さらにユスティニアヌス法では姦通の罪に問われたことをまず説明している。ただし、この一か所を除けば、基本的にAを継承しており、カトリック側の伝統的な見解と、宗教改革以後のカトリックとプロテスタント両者間の関係をめぐる論議の歴史的な展開を相当なヴォリュームで語っている。そしてカトリック側が強硬な姿勢を保ち続け、あくまでカトリック聖職者の司式による教会婚 *kirchliche Ehe* がなされ、また生まれてくる子どものカトリックによる教育を宣誓させることで、異宗派婚の効力が生ずるとする主張の内容が、さまざまな論拠とともに明らかにされている。それに対する、カトリックによる教会婚についてもその有効性を認めるとするプロテスタント側のより柔軟な立場も紹介されている。その上で、現実にはこうした関係を反映して編成されているドイツ領邦教会体制に応じて、主要領



邦ごとの法規や取扱い政策までもが取り上げられている。しかし今日の我々から見れば、フランス革命以来地域によつては問題となつてゐる民事婚や、実定法上の効力はまったくなかったにしても、一八四八年革命の精神的所産である「フランクフルト憲法」において信仰の自由が掲げられ、さらには教会婚に対する民事婚の優先までもが規定されたことについて、一切無視してゐる記述は、相当に奇妙なことに思えるのである。

時期的にはAとEの中間に位置づけられるCは、全体が四巻本と規模が小さいこともあつて（Eは全一四巻）、記述も簡潔である。ここでは、正統派信仰の保持者と異端者との婚姻も認められないこと、カトリックとプロテスタント間の争点は子どもの教育にあることなどが指摘された上で、一七四一年のローマ教皇ベネディクトゥス一四世による教皇書簡 *Breve* によつて、世俗権力が承認した婚姻にも効力があることが認められたと述べている。それによつてフランスとオランダにも民事婚 *Civilehe* が導入されたと説明しているが、教皇書簡自体はオランダとベルギーに関して発せられたもので、書簡の効力がどの地域にまで拡がるかという点についての論争があつたことについては触れられていない。さらに近年の状況として、子どもの教育については、プロイセンのように子ども全員が父親の宗派に従つてなされるか、オーストリアのように、父親がプロテスタントの場合は息子だけが従い、父親がカトリックであれば子ども全員が父親の宗派に即して教育されることが分かつてくる。さらにまた、「ドイツ人の基本権を告知することによつてドイツではキリスト教徒とユダヤ人との婚姻も行われている」とあるが、それ以上の詳しい説明がなされていないので、不満の残る結果になつてゐる。分類（二）の〈Eheの項目中で説明用語として *gemischte Ehe* を採用しているもの〉に位置づけられるのは、現時点では唯一、一八五八年刊行のDのみで、婚姻の障碍について説明している部分にわずかに *gemischte Ehe* が登場する。

世紀末に刊行されたJとなると、すでに一八七五年にドイツ帝国全土に強制的民事婚が導入されたあとなので、そのことに関する記述がなされていることに目を引かれる。さらに二〇世紀初頭のMは、強制的民事婚成立に至る経緯をより丁寧に語り、信仰の違いによってもたらされていた婚姻の障碍が除去されたことを強調している。あるいはNも、全体が二巻本であるためもあって、わずか四行の記述で終わっており、特筆すべきことは何もない。Oの場合には、従来の定義がもつばらキリスト教内の宗派間の問題としてなされていたのに対して、広く信仰の異なる者同士の問題として扱うニュアンスが強まっていることに気づかされる。ただし、説明の内容自体は従前と大差ない。最後のTでは、まず見出し項目が *Gemischte Ehen* とあるのに、本文中では一語形の *Mischehen* も混用している点が注目されよう。また歴史的な説明はほとんど捨象しており、むしろ一九二〇年代当時の状況説明に力点が置かれていることが興味深い。

現時点での調査の範囲で、*Mischehen* を独立した辞書項目として立てた最初の例がGである。Gは、グリム兄弟の手になる浩瀚なドイツ語辞書という性格からして、簡潔に語釈と用例を示す記述となっており、事実関係などには踏み込まない。しかし、単に異宗派間結婚という語釈をあげるのではなく、「異なる宗派、国籍、あるいは人種の両名が結ぶ婚姻」としており、新聞記事から「クールラント〔バルト海沿岸の地域名―長沼〕とロシアの家族の *Mischehen*」という用例をあげている点が目を引く。その上でさらに、「キリスト教徒とユダヤ人の間の、(あるいは)カトリックとプロテスタントの間の *Mischehen*」という用例を掲げている。Uは、当然ユダヤ人の側の視点に立って、ユダヤ教法やユダヤ人史の側面からの説明と、統計的な状況説明とに大別された記述がなされているが、そうした内容については次節で触れることにし、ここでは単に語法上の問題として位置付けておく。同様の観点でWとXを配置

しておくが、Wの記述はこれまでのものより視野が拡大し、「白人種と有色人種 Buntfarbigen (黒人 Neger [差別的ニュアンスが強く、今日ではあまり使われない表現―長沼]、ムラット、モンゴロイド、アメリカインディアン、およびそれぞれの三親等までの子孫)との間の婚姻は禁じられている」と説明している点が目新しい。それ以外は、WもXも、内容的には今まで見てきた以上のものはない。

分類の(四)、つまり〈mischenの項目中に派生語として Mischehe を採録しているもの〉に配置されたL、P、Q、さらに(五)の〈Eheの項目中に派生語として Mischehe を採録しているもの〉の中のF、Hは、すべて辞典であることに注意されたい。Lでは、mischenの項目中で、数多くの用例の一つとして gemischte Ehe をあげて説明を付し、さらに別個に派生語として Mischehe を採録している。OやQになると、もはや gemischte Ehe の用例は登場せず、簡潔な説明とともに派生語の Mischehe を採録し、記述の仕方も互いによく似ている。一八七六年に刊行されたFは、今のところ一語形の Mischehe が登場する最古の辞典であるが、これよりも時期的に先行する事典が主として宗派 Konfession 間の問題として取り上げているのに対して、「例えばユダヤ人とキリスト教徒のように、異なる宗教 Religion (に属する)者同士の婚姻」と説明しており、内容のとらえ方が変化してきていることをうかがわせる。これは、強制的民事婚の制度が、プロイセンでは一八七四年に、全ドイツ(ライヒ)では翌七五年に法的に確立し、したがってユダヤ人とキリスト教徒との婚姻が完全に合法化されたことを、おそらく意識した結果であろうと思われる。さらにHになると、さまざまな Ehe の中の一つとして Mischehe をあげ、「必ずしも同種(質)の者 Gleichartige などの間で行われたのではない婚姻」と説明しており、まったく宗教色が消滅している。このほかにHでは、Civilehe も採録している。

(二六) に分類したRとSの二点は、『国家学事典』の第三版と第四版で、同様に結婚統計 *Heiratsstatistik* の項目中で用語として *Mischehe* を採用しているが、カトリックとプロテスタントの問題としてのみ数値を記録しており、ユダヤ人が関わる事例については完全に無視している。これら二点に先行するKは、他の辞事典類とはやや性格を異にしており、「国家学教本」といった趣きの大がかりな叢書中の一冊で、もっぱら「人口学・人口政策」を論じた書物である。その中で著者のフィルクスは、人口動態についてさまざまな角度から検討を加える際に「婚姻の締結」の問題も取り上げ、ユダヤ人とキリスト教徒の *Mischehe* に言及している。それから最後の (七) 分類は記載がないもので、Bの場合、一八四九年刊の第二巻に *mischen* が立項されていて、そこでさまざまな派生語ないし関連語を記載しているが、そこには *gemischte Ehe* も *Mischehe* も出てこない。また、Bの第一巻 (一八三三年刊) の中の *Ehe* にも、同様に言及はない。『国家学事典』の第一版であるIは、項目としては後の版と同様に結婚統計があるが、そもそも宗教問題についての関心が見られず、該当する用語は用いられていない。なお、Iは印刷書体としてドイツ文字 (いわゆる亀の甲文字) を採用しているが、後継のRとSになるとラテン文字に変わっていることも注目に値する。それから一九三〇年刊行のVであるが、『ドイツ学事典』と銘打った企画テーマからすれば、*Mischehe* の問題は採録するに値しないと判断したのかもしれない。しかし、宗教改革発祥の地ドイツには、異宗派間結婚について議論を重ねてきた伝統があり、さらに一九二〇年代にかけては、他のヨーロッパ諸国以上に異教徒間結婚が顕著となる傾向が見られるので、そうした判断そのものがバランスを失っているように思われる。

いずれにしても全二四点を通覧してみると、どのような形であれ、*gemischte Ehe* という古い表現の最後の用例が一九二六年にあり、*Mischehe* という新しい表現の初出が一八七六年であったことが分かる。世紀転換を含む半世紀

の間に、明らかに表現の仕方が変わり、認識の重点も異宗派間の問題から異教徒間、つまりユダヤ人とキリスト教徒との結婚問題に移行していったのである。

また念のために、日本人の手によって明治初期、中期、末期に刊行された、(あ)(か)の六点の独和辞典も点検してみたが、該当する用語については一切記載がなかった。<sup>(7)</sup>

(1) 古代ローマでは貴族と平民との結婚 *conubium* が禁止されていた。またユダヤ人社会では、歴史的系譜と日常言語が異なるアシケナジームとセファルディーム間の通婚や、ユダヤ教内の少数派であったカライ派との通婚が、しばしばタブー視されていた。こうした事例は、結婚に際しては身分階層や文化などの違いが問題となることをよく示している。cf. Philip & Hanna Goodman, *The Jewish Marriage Anthology*, Philadelphia, The Jewish Publication Society of America, 1965. p. 114-115, 169.

(2) しばしば日本語でも「雑婚」と訳されることがあった。

(3) 一九三五年のニュルンベルク諸法によって、「アーリア人」と「非アーリア人」の結婚は禁止された。

(4) 一八〇〇年から四六年までの時期にユダヤ人がキリスト教に改宗した件数は六、三三〇件（一年あたり約一三五件）、四七年から七〇年では四、七五〇件（一年あたり約一九八件）、七一年から一九〇〇年では一一、七〇〇件（一年あたり二九〇件）である。ただし、この改宗のうちで、異教徒間結婚のためのものは一部でしかないという。Marion A. Kaplan (ed.), *Jewish Daily Life in Germany*, New York 2005, p. 416 n. 66.

また逆に、きわめて稀有ではあるが、結婚のためにキリスト教からユダヤ教に改宗した例も史料には留められている。参照、長沼「ユダヤ娘」プロイセン国家を震撼さす、『日本法学』第七六巻第四号、二〇一二年二月

(5) ユダヤ人とキリスト教徒との恋愛関係であれば、実際にはさまざまな形があったと思われる。一七世紀に成立と推定される「美しいユダヤ娘のバラード」などは、そうした事例を示唆しているであろう。I・W・ケラーマン（鳥光美緒子訳）『ドイツの家族』勁草書房、一九九一年、五九―七四ページ。さらに、より高い信憑性を有するものとして回想録の類があるが、



しばしば伝聞であったり、時期が特定できなかったりする。

そうした回想録の中から、おそらく一九世紀中のことであろうと考えられるが、ローウェンステンは、次のような事例を断片的に抽出している。ハノーファーの厳格な正統派ユダヤ教徒を父に持つ娘は、貴族の将校の求愛を拒んだが、友情の証としての指輪を長年にわたって身に着けていたという事例。あるいは、ユダヤ人の製本工が職人遍歴の旅を続けている間に、彼に関心を持つ何人かのキリスト教徒女性に会ったが、自ら身を引いたという事例。Steven M. Lowenstein, *The Beginning of Integration*, in: Kaplan, op. cit., p. 168.

(6) 一九世紀前半から、ナチスが政権を獲得する一九三三年以前の時期に刊行されたもので、今回調査し得たAからXまでの二四点の辞事典類は次の通りである。

- A. *Staats-Lexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften*, hg. v. C. Rotteck u. C. Welcker, Altona 1834-48. 該三第六巻は一八三八年刊行。
- B. Joh. Christ. Aug. Heyse, *Handwörterbuch der Deutschen Sprache*, Hildesheim 1968 (Nachdruck der Ausgabe Magdeburg 1833-49). mischen を収録した第二巻は一八四九年の刊行だが、Ehe を収録した第一巻は一八三三年刊行。
- C. *Kleineres Brockhaus'sches Conversations-Lexikon für den Handgebrauch*, Leipzig 1854-56. 該二第二巻は一八五四年刊行。
- D. *Deutsches Staats-Wörterbuch. In Verbindung mit deutschen Gelehrten*, hg. v. J. C. Bluntschli u. K. Brater, Stuttgart u. Leipzig 1857-70. 該当第三巻は一八五八年刊行。
- E. *Das Staats-Lexikon. Enzyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, 3. Aufl., hg. v. Karl Welcker, Leipzig 1856-66. 該当第六巻は一八六二年刊行。
- F. *Wörterbuch der Deutschen Sprache* v. Daniel Sanders, Tokyo 1968 (Nachdruck der 2. Aufl., Leipzig 1876).
- G. *Deutsches Wörterbuch* v. Jacob Grimm u. Wilhelm Grimm, München 1984 (Nachdruck der Ausgabe Leipzig 1854-1971). 該当第一二巻は一八八五年刊行。
- H. *Ergänzungs Wörterbuch der Deutschen Sprache* v. Daniel Sanders, Tokyo 1968 (Nachdruck der Ausgabe Berlin 1885).



- I. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, hg. v. J. Conrad et al., Jena 1890-97. 該当第四卷は一八九二年刊行。
- J. *Brockhaus' Konversations-Lexikon*, 14. Aufl., Berlin u. Wien 1898. (全冊)
- K. Arthur Freiherr von Fircks, *Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik*, Leipzig 1898 (Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften. In selbständigen Bänden, 1. Abteilung, Bd. 6).
- L. *Deutsches Wörterbuch* v. Moriz Heyne, Tokyo 1969-73 (Nachdruck der 2. Aufl., Leipzig 1905-06). 該当第二卷は一九〇六年刊行。
- M. *Meyers Großes Konversations-Lexikon*, 6. Aufl. Leipzig u. Wien 1902-20. 該当第七卷は一九〇七年刊行。
- N. *Brockhaus' Kleines Konversations-Lexikon*, 5. Aufl., Leipzig 1908. (全冊)
- O. *Meyers Kleines Konversations-Lexikon*, 7. Aufl., Leipzig u. Wien 1908-10. 該当第三卷は一九〇九年刊行。
- P. *Handwörterbuch der Deutschen Sprache* von Daniel Sanders, Tokyo 1969 (Nachdruck der 8. Aufl., Leipzig 1909).
- Q. *Deutsches Wörterbuch* v. Fr. L. K. Weigand, Tokyo 1968 (Nachdruck der 5. Aufl., Gießen 1909-10). 該当第二卷は一九一〇年刊行。
- R. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl., Jena 1909-11. 該当第五卷は一九一〇年刊行。
- S. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl., Jena 1923-29. 該当第五卷は一九二三年刊行。
- T. *Meyers Lexikon*, 7. Aufl., Leipzig 1924-33. 該当第四卷は一九二六年刊行。
- U. *Jüdisches Lexikon. Ein enzyklopädisches Handwörterbuch des jüdischen Wissens in vier Bänden*, hg. v. Georg Herlitz u. Bruno Kirschner, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1987 (Nachdruck der 1. Aufl., Berlin 1927-30). 該当第四／一巻は一九二〇年刊行。
- V. *Sachwörterbuch der Deutschkunde*, hg. v. Walther Hofstaetter u. Ulrich Peters, Tokyo 1976 (Nachdruck der Ausgabe Leipzig u. Berlin 1930).
- W. *Meyers Kleines Lexikon*, 8. Aufl., Leipzig 1931-32. 該当第二卷は一九三二年刊行。

X. *Der Große Brockhaus*, 15. Aufl. v. Brockhaus' Konversations-Lexikon, Leipzig 1928-35. 該当第一二巻は一九三三年刊行。

(7) 明治期日本人の手になるもの六点。

(あ) 一八七二年『字和袖珍字書』、小田條次郎・藤井三郎・桜井勇作編、三修社、一九八一年復刻(東京 學半社蔵、明治五年八月)

(い) 一八七二年『和譯獨逸辭典』、司馬凌海・河村文昌・沢田勝伯・明石文・明石朝幹編、三修社、一九八一年復刻(東京 春風社合著、明治五年一〇月)

(う) 一八七二年『官許独和字典』、薩摩学生 松田為常・瀬之口隆敬・村松経春編、三修社、一九八一年復刻 (Shanghai, Amerikanische Missions Buchdruckerei, 1873. (明治六年第五月))

(え) 一八七七年『和獨對譯辭林』、律多留富勒曼(リウドルフ・フレイマン)校訂、齊田訥於・那波大吉・國司平六編、三修社、一九八一年復刻(日比谷健次郎・加藤翠溪出版、明治一〇年一〇月)

(お) 一八九六年『独和新辭林』、高木甚平・保志虎吉共編、三省堂書店、明治二九年

(か) 一九一二年『新式独和大辭典』、戸張信一郎著、大倉書店、明治四五年

## 二 ユダヤ人社会における Mischehe

ユダヤ人社会は、むしろ Mischehe を嫌い、族内婚、ないし同族婚 endogamy、homogamy を守ろうとしてきたし、今日でもその傾向が顕著である。また英語表現では、同義の mixed marriage の他<sup>(1)</sup> intermarriage、outmarriage (ユダヤ人の側からの表現)なども用いられているが、カプランは歴史の実態に即して interfaithmarriage なる用語の採用を主張したことがある<sup>(1)</sup>。

ユダヤ教法に従えば、ユダヤ人と非ユダヤ人との結婚、つまり *Mischehe* は違法であり、認められない。敬虔なユダヤ教徒にとつては、現実に暮らしている地域で機能している世俗の法よりも、トーラー（モーセ五書）を根幹とするタナハ、つまり一般には旧約聖書と呼ばれているヘブライ語聖書が重要であり、判断の根拠もそこに求められる。タナハと旧約聖書との間には、厳密に言えば若干の差異があるようだが、当面の課題にとつてはこの差異は無視できるものなので、新共同訳を用いて該当箇所を見ておきたい。申命記第七章の冒頭には「七つの民を滅ぼせ」と小見出しが立ち、七つの民の名が例示されたあと、「彼らと縁組をし、あなたの娘をその息子に嫁がせたり、娘をあなたの息子の嫁に迎えたりしてはならない」（申命七・二三）、と命じている。さらに、七つの民と敵対し、通婚関係を断つべき理由として、「あなたの息子を引き離してわたしに背かせ、彼らはついに他の神々に仕えるようになり、主の怒りがあなたたちに対して燃え、主はあなたを速やかに滅ぼされるからである。あなたのなすべきことは、彼らの祭壇を倒し、石柱を砕き、アシェラの像を粉々にし、偶像を火で焼き払うことである」（申命七・四―五）とする。つまり、十戒中の第二戒にもとづき、偶像崇拜者からの影響を排除しようとしているのである。

ところがエズラ記になると、より峻烈な姿勢が浮かび上がってくる。エズラ記は、「バビロン捕囚」から帰還した「捕囚の民」が異民族の娘との結婚という「悪事」（エズラ九・一二）に手を染め、そのことを知った、「イスラエルに対する主の戒めと掟の言葉に精通した、祭司であり書記官であるエズラ」が、「主の律法を研究して実行し、イスラエルに掟と法を教えることに専念した」（エズラ七・一〇―一二）と伝えている。そして「祭司エズラは立ち上がり、彼らに言った。『あなたたちは神に背いた。異民族の嫁を迎え入れて、イスラエルに新たな罪科を加えた。今、先祖の神なる主の前で罪を告白し、主の御旨を行い、この地の民からも、異民族の嫁からも離れなさい』（エズラ一〇・

一〇—一二」と命じ、「異民族の妻子との絶縁」を断行した、とされる。したがって、エズラ記という文書は教化と綱紀肅正についての記録として読むことができるし、続くネヘミヤ記からも同様の趣旨が読み取れるのであるが、以上に見てきたような旧約中の記述が *Mischehe* を違法とする根拠になっているのである。

しかしまた、ユダヤ教法は厳格にユダヤ教徒と非ユダヤ教徒との結婚を禁じているかという点、必ずしもそのように断言できないという、非常に我々を困惑させる事態も出来するのである。長い歴史を通じて、タナハのさまざまな掟をどのように実際の生活の場で適用していくかということについて、これまた夥しい解釈の数々が積み重ねられ、そうした中から次第に法規的な部分がまとめあげられてくる。つまりハラハーの形成である。ハラハーに従えば「ユダヤ人」の定義は二つの異なるレベルでなされ、ユダヤ人とは、ユダヤ人の母親から生まれた者であるか、あるいはユダヤ教の信仰をもつ者である（ユダヤ教への改宗者 *Proselyt* も当然含む）。この二つのレベルは多くの場合一致する。しかし、たとえば「生まれながらのユダヤ人」が棄教者 *Apostat* となったとしても、「イスラエル人（びと）<sup>(2)</sup> *Israelit* は罪を犯してもなおイスラエル人である」という規定もあるので、この非ユダヤ教徒は「ユダヤ人」として扱われることになり、したがってこの人物とユダヤ人が結婚した場合には *Mischehe* にはならない。

また *Mischehe* を行った者は、ユダヤ教法上その「結婚」は無効なのであって、もともと結婚していないことになるので、新たにユダヤ人との結婚を望んだとしても、以前の「結婚」を解消する必要はなく、ユダヤ人社会の内部論理だけで考えれば重婚の罪に問われることはない。ともかく、現実には *Mischehe* がなされたとしても、それを結婚とは認定しないので、外部の世界の判断とは齟齬をきたす結果が生じうるのである。

さらに、古代のユダヤ教法廷であるサンヘドリンを模して、ナポレオンが一八〇六年にパリに召集した名士会では、

そもそも申命記が排除した対象は偶像崇拝者なのであって、キリスト教徒であるヨーロッパ諸民族はそれにはあたらないのであるから、当然ユダヤ人との結婚も可能である、ただしラビが司式すべきではない、といった見解まで出されていた。<sup>(3)</sup>要するに、圧倒的なマイノリティであるユダヤ人の側には、さまざまな状況に対応しうる手がかりとしての先例が残されていた、とも考えられるのである。

(1) カプランは、ユダヤ人とキリスト教徒との異教徒間結婚を *interfaithmarriage* と表現し、いわゆる「東方ユダヤ人」とドイツ・ユダヤ人との結婚を *intermarriage* としたことがある。cf. Marion A. Kaplan, *The Making of the Jewish Middle Class. Women, Family, and Identity, in Imperial Germany*, New York et al., 1991. しかして二〇〇五年に刊行された前掲の編著書では、通常の用語法に戻って *intermarriage* を使用している。

(2) cf. Art. “Mixed Marriage, Intermarriage”, in: *Encyclopaedia Judaica*, second ed., vol. 14, Detroit 2007, p. 376.

(3) Adolf Brüll, *Die Mischehe im Judentum im Lichte der Geschichte*, Kessinger Legacy Reprints n. d. (Nachdruck der Ausgabe Frankfurt am Main 1905), S. 17-18.

### 三 プロイセンの法制

一七九四年六月一日施行のプロイセン一般ラント法典 *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* (ALR) は、ドイツ民法典が一九〇〇年一月一日に施行されるまでは現行法であった。したがって特別法が制定されない限り、一九世紀中のプロイセンにおける婚姻は原則としてこのALRによって処理された。また、ほかのドイツ諸邦に対し



でも大きな影響力を発揮した。「婚姻について」と題されたその第二部第一章は、微細な局面にまで及ぶ全一一三一条の条文からなるが、その第三六条は、「キリスト教徒（男性）は、その者の信仰原則によつてキリスト教の婚姻法に従うことが妨げられる者と結婚することは出来ない」と規定する。<sup>(1)</sup> 文法上の表現が男性になっていることに対して異議申し立てをする者などほとんどいない時代であつたから、この条文は当然すべてのキリスト教徒を対象にしたものだと考えられていた。しかもこの条文は、理論的には、例えばユダヤ教法を自らの意思で積極的に破ろうとするユダヤ人とキリスト教徒との結婚を明示的に禁止しているとは必ずしも言えないが、現実には常識的に解釈され、キリスト教徒と非キリスト教徒との結婚を禁止する根拠となつていた。それに、こうした条文解釈こそが伝統的な教会法とも合致するものであつた。また第一三六条は、「完全に有効なる婚姻とは聖職者のとりおこなう結婚式によつてなされたものである」としており、<sup>(3)</sup> 教会婚を絶対の条件としているのである。

一八一二年三月一日の「解放勅令」は、ユダヤ人一般を公民 Staatsbürger と認め、多少の制約は残していたものの、キリスト教徒市民と同等の権利を賦与する画期的なものであつた。<sup>(4)</sup> この勅令は全部で三九の条文からなるが、第一七から一九条が婚姻に関する規定である。しかしそこでは、キリスト教徒との結婚に関しては何ら言及されていないのである。とくに第一七条は、「婚姻の結びつき Ehebindnisse については、国内のユダヤ人は、これについての特別な裁可や婚姻証書による処理を要することなく、一般的な規則に従つて、ともかくも他人に左右されるような同意ないし婚姻の許可を必要としない限りで、お互いの間で unter sich とり行うことができる」と定めている。

ただし、のちの内務大臣に相当する地方担当大臣 Provinzialminister シュレッターが、プロイセン改革の主導者であつたシュタインの同意を得て、一八〇八年十二月二日にプロイセン国王フリードリッヒ・ヴィルヘルム三世に提



出した第一次草案には、ユダヤ人とキリスト教徒との婚姻も、ユダヤ人の側が事前にキリスト教に改宗することなく、キリスト教徒同士の婚姻同様に行われる、という内容が盛り込まれていたという。<sup>⑤</sup>この第一次草案の作成過程は、一八〇六年一〇月にイエーナでフランス軍に完敗し、それが契機となってプロイセン改革が発動していく中で、強い危機意識に支えられて近代国家への再編が大胆に模索された時期でもあった。この段階では、いまだ無権利状態にある大多数のユダヤ人を市民として改善し、国家にとって有用な存在に改変しようとする積極的な意志が働いていたものと思われる。ところが、法案を具体的に検討していくにつれてA L Rのレヴェルに留まる立場からの批判が強まり、決着がつかないまま、ついに最終成案からは異教徒間結婚の問題が消滅してしまったのである。

一八一五年のウィーン会議によって、プロイセンは、一時期失っていたポーゼンを再確保し、さらにラインラントを新たに領有することになった。「解放勅令」は、発布された時点での旧プロイセン領に対して適用されたのであり、新たに版図に編入された地域に自動的に用いられることはなかった。したがって実際に公民権を獲得できたユダヤ人は、プロイセン王国全土に居住するユダヤ人のうちで、わずか四分の一程度であったという。<sup>⑥</sup>一八一六年には全部で一二三、九三八人のユダヤ人がいたという記録があるから、他のキリスト教徒市民と同様に振る舞えたのは三〇、〇〇〇人程度であったことになる。このように、全国一律に適用されるユダヤ人関係法といったものはいまだ存在せず、わずかな違いもすべて数え上げていけば、プロイセンには二二の異なる規定があった。それらの中で最も重要であったのが、一八三三年六月一日に制定された「ポーゼン大公国におけるユダヤ人のあり方に関する暫定的条例」である。ポーゼン在住のユダヤ人は、一六年時点でプロイセン王国の全ユダヤ人中実に約四二パーセントを占めており、また生活実態や系譜などの点で他の地域のユダヤ人ともかなり違っていた。そうした事情が、同地域だけに

適用される特別規定を生んだのである。<sup>(7)</sup>

この「暫定条例」の中では第一五条が婚姻 *Verheirathung* を扱っているが、まったくユダヤ人同士の関係としての規定しており、異教徒間結婚については想定していない。したがって、*gemischte Ehe* という用語自体が見られないのである。具体的には次のとおりである。「ユダヤ人男性と外国人女性 *Ausländerin* との婚姻は、後者が少なくとも五〇〇ライヒスターラーの自己資産を持参金としてもってくる場合にのみ許される。個々に生ずる事例での免除については、州長官に願い出なければならぬ。一般ラント法典第二部第一章第一三六条に基づいて、完全に有効な婚姻のために必要とされる婚礼 *Traung* に代わって、ユダヤ人の婚姻の際は、婚礼の天蓋の下に集い、指輪の厳粛な装着を行うものとする。さらに第一三八条に指示されている婚姻予告に代わって、シナゴグ内での告示を行うものとする。<sup>(8)</sup>」ここで「外国人女性」と直訳した表現の正確な内容は、実質的にはプロイセン王国内の州であったポーゼン大公国以外に居住するユダヤ人女性（あるいはユダヤ教に改宗した女性）である。その点は、第一五条後半で要求しているユダヤ教版強制的教会婚からも解釈できよう。ともかくこの第一五条の他には、婚姻に関する規定はないのである。

下って一八四七年、ようやく七月二三日に「ユダヤ人関係法 *Gesetz über die Verhältnisse der Juden*」が制定され、<sup>(9)</sup> ユダヤ人立法の不整合性は大幅に解消されることになった。ただし、ポーゼンだけは依然として例外のままであった。この四七年法は、まず第一条で、「我がユダヤ人臣民に対しては、本法が別に定めない限り、当君主国のすべての範圍内で、我がキリスト教徒臣民と同一の義務に加えてまた同一の市民権が下さるべきである」と宣言する。さらに第二条では、ユダヤ人も、司法、警察、行政に関する職務を除き、国政及び地方自治体の職務に従事できるようになり、

また大学にあつても、定款中に禁止規定がない限り、医学・数学・自然科学・地理学・言語学の分野では正教授に至るまで就任できることが定められている。ただし、他の学問分野や学長などの管理職には就けないとも規定されている。現実のプロイセン社会では、ユダヤ人の地位は、「解放勅令」のレヴェルからも後退していたので、多少の制限がなお残っていたにしても、四七年法によって改めて大幅に「解放」されたことは間違いない。

婚姻の問題は、「出生、結婚、および死亡の事例」について一括した第八から二二条までの間で取り扱われている。まず注目に値するのが第八条である。「ユダヤ人の間での出生、結婚、および死亡事例の民事上の認証 *Beglaubigung* は、司法上機能している登録簿への記入によってなされるものとする。」さらに第一四条でも、婚姻の有効性は登録簿に記入した時点で生じる、と定めている。つまり、ラビがシナゴグで司式しただけではその結婚は有効なものとはなりえず、いわば教会婚の優位性が崩れたのである。この点に関しては、しかし見逃してはならない法令が「ユダヤ人関係法」の四か月ほど前に制定されている。それは、一八四七年三月三〇日に成立し、ときには無宗教者法 *Dissidentengesetz* とも呼ばれる「民事上の認証が地域裁判所 *Ortsgericht* によってなされねばならない出生、結婚、および死亡の事例に関する通達 *Verordnung*」である。<sup>(10)</sup> これは、教会を離脱した者ないしは教会から破門された者、国家によって認可された宗教団体には属していない者、無信仰者など、教会法上の理由によって取り扱いを拒否された者を救済するための市民法上の規定であつた。<sup>(11)</sup> この「通達」が「ユダヤ人関係法」の一部の前提になつていたので、事実「通達」の中で具体的に届出手続きを定めた条文は、一字一句違わず「ユダヤ人関係法」に転用されている。言ってみれば「教会離れ」の現実をプロイセン国家は認めざるを得なくなつていたのであるが、にもかかわらず、ユダヤ人とキリスト教徒の *Mischehe* は認めていないのである。

一八四八年のドイツ三月革命は、実定的効力はまったくなかったにせよ、四九年三月二八日のいわゆる「フランクフルト憲法」(パウルス教会憲法とも呼ばれる)<sup>12</sup>をもたらし、その第六章は「ドイツ国民 Volk の基本権」をうたっており、「信仰および良心の自由」や「宗教活動の自由」などが普遍的なものとして擁護されていて、「宗教上の行為等の強制禁止」が明示されたのである。さらに「民事婚」については、「婚姻の民事上の効力は、民事行為の遂行にのみ依存する。教会での婚礼は、民事行為の遂行後においてのみ、これを行うことができる。宗教の相違は民事上の婚姻障碍とはならない」(第一五〇条)と定めている。この「フランクフルト憲法」第一五〇条は、一八四八年二月五日の「プロイセン欽定憲法」第一六条、すなわち「婚姻の民事上の効力は、権限を有する民事身分官吏 Civilstands-Beante の面前での婚姻締結により生じる。教会での婚礼は、民事行為の遂行後においてのみ、これを行うことができる」<sup>13</sup>とする規定に明らかに呼応し、さらに発展させたものであったのである。

しかしドイツ三月革命が後退していく中で、当時のプロイセン国王フリードリヒ・ヴィルヘルム四世は、四九年になって新たに三級選挙法に基づく憲法制定議会議員選挙を実施し、その結果選出された議員によって一八四八年憲法は修正可決されてしまったのである。これが一八五〇年一月三十一日の「プロイセン憲法」であり、その後一九一八年にドイツが第一次世界大戦で敗北するまで効力を保ち続けることとなった。そしてこの一八五〇年憲法の第一九条は、「民事婚の導入は、民事身分登録簿の管理をも規定する特別法に従って行われる」<sup>14</sup>とのみ定め、大きく後退したのであった。

結局、ドイツ・ユダヤ人にとっての Mischehe の合法化は、一八七〇年代まで待たねばならなかった。まずプロイセン法上の規定として、一八七四年三月九日の「市民身分 Personenstand の登録および婚姻締結の方式に関する法



律」が定められ、<sup>(15)</sup> 強制的民事婚の導入が実に実現したのである。同法第一条は、「出生、結婚、および死亡事例の登録は、もっぱら国家によって選任された身分官吏が所定の登録簿に登録することによって行われる」とあり、教会が関与する余地を完全に排除したものである。さらに具体的な手続きを細かく列記した後、第二四条から三八条までを第三章とし、「婚姻締結の形式と結婚登録について」扱っている。とくに第二四条の後段で、「婚姻締結の宗教儀式は、身分官吏の面前での婚姻の締結後に初めて行うことが許される」としたことも目を引く。次いで婚姻予告の問題を扱った後、第三五条は次のように定めている。「婚姻は、婚約者が二人の証人の立会いの下に、お互いに婚姻したいとする自らの意思を身分官吏の面前で表明し、この表明が身分官吏によって結婚登録簿に登録され、かつ、婚約者と身分官吏とによる登記が完了されたことをもって、締結される。」また、この法律全体を通じて指摘しておかなければならないことは、個別の宗教名が一切登場することなく、特定宗教の優越や宗教の相違による婚姻障碍といった事柄をまったく問題にしていないことである。従って、信仰の有無にかかわらず、聖職者が司式する結婚式とは無関係に婚姻を行うことが可能になり、この問題に関しては、国家権力が完全に宗教の介入を排除し得たのである。

ドイツ帝国全体にとっても、プロイセンの動向は決定的であったから、翌一八七五年二月六日に「市民身分の登録および婚姻締結に関する帝国法」が成立し、「プロイセンに導入された強制民事婚が全帝国領に拡大された」のであった。<sup>(16)</sup>

- (1) *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten von 1794. Mit einer Einführung von Hans Hattenhauer, 3. Aufl., Berlin 1996, S. 352.*

(2) フランスでは、革命期のフェミニズムの理論家であったグージュ Olympe de Gouges が人権宣言の男性性を批判し、一七九一年に「女性と女性市民の権利宣言 Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne」を発表したことが知られている。しかし彼女は、公序良俗に反するとされ、またジロンド派に近く、国王ルイ一六世の処刑に反対したこともあって、公安委員会に反革命と断罪されて九三年に処刑された。

(3) ALR, S. 355.

(4) Edikt, betreffend die bürgerlichen Verhältnisse der Juden in dem Preussischen Staate. in: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten (GS) 1812*, S.17-22. 参照、長沼「ドイツにおける「ユダヤ人」の位置——一八世紀後半から一九世紀初頭における法的規定の検討を中心に——」、『桜文論叢』第一二巻、一九八二年一月

(5) Meiring, a. a. O., S. 20.

(6) Ebd.

(7) 参照、長沼「ポーゼン大公国のユダヤ人について」、『桜文論叢』第七〇巻、二〇〇八年一月

(8) *GS 1833*, S. 68.

(9) *GS 1847*, S. 263ff.

(10) *GS 1847*, S. 125ff.

(11) 参照、広渡清吾「一九世紀ドイツにおける「民事婚 Zivilehe」の成立過程——Stepfan Buchholz の所説に寄せて——」、『家族史研究』第五集、大月書店、一九八二年

(12) Ernst Rudolf Huber (hg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850*, 3. Aufl., Stuttgart u. a. 1978. S. 375ff.

(13) *GS 1848*, S. 377.

(14) *GS 1850*, S. 19.

(15) *GS 1874*, S. 95ff.



(16) ビスマルクは当初から帝国全体を統一する形での民事婚の導入を希望していたが、カトリックのバイエルンやザクセンをはじめとするいくつかのプロテスタント・ラントでの反対が強かった。七四年のプロイセン法に基づく帝国法案が七四年三月二八日に帝国議会 Reichstag では承認されたが、立法技術的に不備があるとする理由で連邦参議院 Bundesrat では否決された。プロイセン法はたんに婚姻締結の方式と登録の仕方を規定したものであったが、七五年の帝国法はさらにさまざまな婚姻要件などを詳細に付け加えてある。E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 4, Stuttgart 1969, S. 733-734. 広渡、前掲論文、九六―九七ページ。

### おわりに

ドイツのユダヤ人にとって、合法的な結婚としての Mischehe はようやく一八七〇年代の後半になって可能になった。その三〇年ほど前に、メクレンブルクで果敢な闘争を挑んだベーレントとモイラントの願いは、ついに実現したのである。ユダヤ教諸派であれキリスト教諸派であれ、それぞれが伝統的に継承してきた婚姻観は依然として変わっていないので、篤い信仰心をもつがゆえに悩み続けた者たちもまた少なからずいたはずであるが、信仰の大柱を守りつつ、法の保護を受けられる結びつきを望むものは次第に増えていった。今回は実態分析を主眼としていないので、詳細な統計は省くが、ナチス政権成立直前に刊行されたユダヤ百科事典によれば、Mischehe は明らかに増加し続け、二〇世紀にはいると件数も相当な数に上るようになった。プロイセンのユダヤ人のうち、非ユダヤ人と結婚した者の比率（パーセント）の推移は次の通りである。一八七六年―八〇年は四・四、八六年―九〇年は九・四、九六年―一九〇〇年は九・九、一九〇六年―一〇年は二三・二、一六年―二〇年は二〇・八、二二年―二四年二〇・九、二七年は

二一・六。<sup>(1)</sup>

この異教徒間結婚は大都市での成立件数が多く、ベルリンやハンブルクでは、一九二〇年代には人数で見た場合二〇パーセント台後半にのぼっていた。ただし、タイルハーバーはまったく言及していないが、この両都市がユダヤ教改革派の二大拠点であったことも考慮に入れなければならないかもしれない。また、当初はもっぱら大都市での現象でしかなかったが、一九二〇年代後半になると、農村部や地方小都市でもしばしば見られたことがうかがえる。それに、ドイツ中部ザクセン地方の中堅都市であったマクデブルクになると、一九二五年から二七年にかけてはユダヤ人同士の婚姻数（二一件）よりも *Mischehe*（二五件）が上回ってさえいた。あるいは、一九〇一年から二一年にかけて全ドイツで成立した *Mischehe* では、プロテスタントをパートナーとする事例が七一・五パーセントあり、カトリックを選んだ事例の二一・五パーセントをはるかに上回っている。このことは、大都市が概してプロテスタント地域に多かったことと、カトリックの方が異宗派間・異教徒間結婚に関してより強く否定的であったことと関係するであろう。ユダヤ人男女の間にも、*Mischehe* に関して顕著な差があった。ドイツ全土で結婚したユダヤ人男性のうち、非ユダヤ人をパートナーに迎えた比率（パーセント）は次の通りである。一九〇一年—〇五年は八・八、〇六年—一〇年は一一・四、一一年—一五年は二二・四、一六年—二〇年は一八・六、二一年—二五年は二〇・六、二六年—二七年は二四・八であった。これに対して女性の場合は、同様の時期で、七・六、九・七、一三・六、一三・六、一四・九、一六・〇と推移していった。<sup>(2)</sup> 男性の場合、第一次世界大戦によるダメージが明瞭に認められるが、この間の時期全体でみればかなり急速な伸びである。それに対して女性の場合は、相対的にはゆるやかであるが、やはり着実に伸びている。

この男女間の差については、ユダヤ人社会の伝統的な結婚観について指摘しているカプランの見解が参考になるであろう。つまり、結婚に際しては、家族間のビジネスとしての結びつきという要素が重視され、花嫁となる女性の個人としての意思は一九世紀くらいまではまったく無関係であったという。両親や男兄弟が、しばしば当事者には知らせず、持参金 *Mitgift* や嫁入り支度 *Ausststeuer* を含めて相手側と交渉して進めていく、いわば取り決め婚であり、家同士の新たな結びつきをもたらし、事業経営にも利用していく側面から見れば、一種の打算的な計略結婚が支配的であったという。また両親が不在であったりしたなら、姉妹を先に嫁がせるのが男兄弟の義務であった、ともいう<sup>③</sup>。こうした旧来の観念は、一九世紀末のドイツでも、実際になお強い影響力を残していたようである。従って、とりわけ女性に即して言えることであるが、*Mischehe* の広がりには、伝統的な宗教モラルを踏み越え、自立した意思を持った個人が出現し、さらに拡大していく過程なのであった。そして、「新しい女」の姿もくつきりと見えてくる。ともすれば、裕福で、なお名誉欲に取りつかれた親の言うがままに、ユダヤ人女性とキリスト教徒の没落貴族や軍人との結婚が横行していた、という言説が流布されている。しかし、ブレスラウ（現ポーランド領ヴロツワフ）に密着した事例研究は、そうしたイメージを打破しており、ユダヤ人同士の結婚の場合は新婦の出自はおおむね裕福で、*Mischehe* を選んだユダヤ人女性の出自は概して貧しかった、と指摘している<sup>④</sup>。

いずれにしても、男女を問わず確実に進行していった *Mischehe* は、ドイツ・ユダヤ人社会を大きく変容させていく要因であった。だからこそ、元来宗教色は希薄でありながら、「ユダヤ人」の特性を排他的に維持しようとするシオニズムにとつても、警戒心を募らせる対象となつたのである。事実、ドイツ出身の指導的なシオニストであり、都市テル・アヴィヴの建設者の一人でもあったルッピンは、自著の中で *Mischehe* について分析し、強い危機感を表明

していた。<sup>(5)</sup>そして今日のイスラエルでも、ユダヤ人と非ユダヤ人との結婚は、一九五三年のラビ法廷の決定により認められていないのである。<sup>(6)</sup>

(1) *Jüdisches Lexikon*, Bd. 4/1, S. 216. ドイツ帝国全体での統計は一九〇〇年以降に整備される。また統計の取り方として、結婚件数ではなく、結婚したユダヤ人全員の中で非ユダヤ人と結婚した者のパーセンテージであることに留意されたい。仮に三人のユダヤ人が結婚したとして、そのうちの一人だけが非ユダヤ人をパートナーとした場合、件数では二件中の一件で五〇パーセントであるが、人数では三人中の一人で三三・三パーセントとなる。実態は同じでも、統計の取り方によって見かけの数値は大きく異なってくる。この点に関して、ユダヤ百科事典の *Mischehe* 項目を担当したタイルハーバー Felix A. Theilhaber は恣意的であり、件数の値と人数の値が混在していて誤解を招きやすい。

(2) *Ebd.*, S. 217. 男女間の差に関しては、ルース・ゲイの指摘とも矛盾はない。彼女によれば、一九一〇年から一一年にかけてのドイツ全体で、ユダヤ人男性の一三パーセント、ユダヤ人女性の一〇パーセントが、非ユダヤ人と結婚した。ただし地域によっても違いがあったようで、一九〇六年のハンブルクでは、ユダヤ人男性の二六パーセント、ユダヤ人女性の二二パーセントが、非ユダヤ人と結婚したが、総じて保守色の強いバイエルンでは、男女を問わずユダヤ人のわずかに四パーセントしか非ユダヤ人との結婚を選ばなかった。Ruth Gay, *The Jews of Germany*, New Haven & London 1992, p. 182, 198.

(3) cf. Kaplan, *The Making of the Jewish Middle Class*, p. 89-93.

(4) Till van Rahden, *Intermarriages, the "New Woman", and the Situational Ethnicity of Breslau Jews from the 1870s to the 1920s*, in: *Leo Baeck Institute Year Book*, vol. 46, 2001.

(5) Arthur Ruppin, *Soziologie der Juden*, Bd. 1, *Die soziale Struktur der Juden*, Berlin 1930, S. 205ff.

(6) *Encyclopaedia Judaica*, second ed., vol. 14, p. 376.

# 都市アクターとしての大学

福 島 康 仁

## 1. はじめに

都市の中には都市自治体のほか、住民、NPO、企業など様々な都市アクターが存在し、個人、各組織がその個々の諸目的や社会的使命の達成に向かい活動を営んでいる。地方分権一括法施行後一二年を経て、制度環境が徐々に整備され本格的な分権時代の到来を迎えるなか、地域内での新しい公共空間は拡大化傾向を示している。そのような傾向に付随し自治体の事務事業の将来的増加が容易に予想され、財政難に苦慮する都市自治体はその拡張した自らの守備範囲の見直しとその機能的な再構築が喫緊の課題となっている。

都市自治体の守備範囲の再構築の方向としては、行政主導・依存型の地域社会構造から自律型・協働型の地域社会構造へのシフトを趣向し、その流れに関して都市アクターが公共的サービスに関わる地域課題に一定の役割を担うべ



きであるとの認識が都市内外でコンセンサスがとられ浸透しつつある。すなわち、経済の成熟化時代のなか、自らの生活向上を最優先とした個人、また利益追求を第一義にしてきた企業が、その眼を自らが活動する地域福祉の向上や、地域活動を通じて自己実現や社会的責任（social responsibility）を果たそうという風潮が地域社会に定着しつつある。<sup>(1)</sup>新しい公共空間において都市自治体の政策は事業執行型から地域協働主体の諸活動を支持する協働を軸とした条件整備型の政策主体として都市自治体の政策志向の変化が見られるようになった。<sup>(3)</sup>

昨今、その都市空間において協働主体のひとつであり、都市アクターとして地域活動に密接不可分の関係を構築することが稀少であった知の宝庫Ⅱ高等教育機関である大学との関係の構築と連携の在り方に関心が寄せられている。すなわち、大学・地域関係論を考察し、都市の自律的運営において知的ネットワークの構築にむけた協働戦略を考案すべきであり、大学によるまちづくり論、都市においては大学地域論の展開がもとめられているところである。<sup>(4)</sup>

大学と都市との関係を検討する機会は今までもなかったわけではない。先行研究としては『地域社会と国立大学』において戦後の教育改革の中で一府県の一大学の原則で設立された国立大学の地域社会に対しての役割を分析しているが、大学と地域交流の視点は欠如していた。<sup>(5)</sup>その後大学と地域社会の問題は、主に地域社会の教育問題として取り上げられてきた。たとえば、臨時教育審議会「教育改革に関する第一次答申」（一九八五年）で教育改革への取り組みの一つとして生涯学習体系への移行が提言されている。地域社会にとつての大学との関わり方を検討する端緒ともいえよう。そして、それは少子化による大学経営への危機意識を有する新設大学、地方私立大学の間で地域社会への接近を検討する機会でもあった。これらの大学にとつては地域社会で高い信頼性と威厳をもち、圧倒的なブランド力のある国立大学への対抗手段として、地域社会に根付いたアクターとのイメージを持たせるための協働戦略で



**地域再生計画と連携した施策**

- ・ 科学技術振興調整費「地域再生人材創出拠点の形成」プログラム【文部科学省】
- ・ 現代的教育ニーズ取組支援プログラム【文部科学省】
- ・ 地域医療等社会的ニーズに対応した質の高い医療人養成推進プログラム【文部科学省】
- ・ 国立大学法人における地域振興、地域貢献関連事業（学術研究関係）【文部科学省】
- ・ 「高齢者活力創造」地域再生プロジェクトの推進【厚生労働省】
- ・ 地方大学等の知的・人的資源活用による農林水産研究の実用化促進【農林水産省】
- ・ 地域の産学官連携による優れた実用化技術開発への助成【国土交通省】
- ・ 地域新生コンソーシアム研究開発事業【経済産業省】
- ・ 地域新規産業創造技術開発費補助事業【経済産業省】
- ・ 地方公共団体と地域の大学との連携促進のための寄附金支出協議の簡素化・迅速化【総務省】
- ・ 日本政策投資銀行の低利融資等の活用【財務省】

**地域社会と大学等の連携による地域再生の取組の支援に資する施策**

- ・ 国立大学における地域振興・地域貢献関連（学術研究関係を除く）、国立高等専門学校における地域連携・地域貢献関連事業、私立大学における社会連携研究推進事業、産学官連携活動高度化促進事業、地方大学等の施設の再生【文部科学省】
- ・ バイオマスの利活用の推進（バイオマスの環づくり交付金）、食料産業クラスターの推進【農林水産省】
- ・ 産学連携製造中核人材育成事業の実施、ビジネス・インキュベーション施設整備の推進【経済産業省】
- ・ 地域の観光を担う人材の育成支援【国土交通省】
- ・ 「知の集積」等をいかした新しい観光振興の支援【文部科学省、国土交通省】
- ・ 環境と経済の好循環のまちモデル事業の実施【環境省】・地域の創意工夫による実践的な都市再生活動の支援【都市再生本部】
- ・ 地域振興フォーラムの開催【日本学術会議】
- ・ 道路使用許可等の手続の円滑化による知の拠点を活用した地域再生の支援【警察庁、国土交通省】

**図表 1 地域貢献を意図する大学への支援策**

出典：地域再生本部「地域の知の拠点再生プログラム」概要資料より引用作成。

あったが、全国的にみればこれらはまだ一部の大学の動向にすぎなかった。そして、昨今、その発展型として都市と大学との連携が全国規模での課題である「都市再生」のためのキーワードとして認識され始められたのである。

二〇〇五年二月には都市再生本部が「大学と地域の連携協働による都市再生の推進」を都市再生プロジェクトとして位置付けている。すなわち、大学は「まちづくりの課題に関する教育やまちづくりを支える人材育成に大きな役割を果たし、多くの若者を含む学生等が継続的に集まる都市の賑わいの源泉」であるべき主体である。また、内閣府に設置された地域再生本部による「地域の知の拠点再生プログラム」では、「地域の大学等を核とした知識・人材の創出と地域活力の好循環を形成」を目的とするなど、地域の再生において大学の存在が重視されている。文部科学省の「第三期科学技術基本計画」においても「現代的教育ニーズ取組み支援プログラム（産学連携促進等）」や「地域再生人材創出プログラム（地域活性化に貢献できる人材育成）」とし、地域貢献をする大学には支援を行うことが明示されている。その他地域貢献を意図する大学には図表1のような支援策が用意されている。

大学は都市経営において協働戦略上のシンクタンクの機能を担う不可欠な地域資源であり、これを有効活用することが都市自治体にとって肝要である。知的基盤社会<sup>(6)</sup>に移行するなか、国家戦略も知の競争にいか国力を維持するかという議論と同様に、都市間競争も単にハード面の整備・充実からソフト競争、<sup>〃知〃</sup>の競争による時代へと突入している。知識を基盤とした戦略的な地域づくりがなされなければ持続可能な発展を遂げる地域社会を形成することは困難であろう。本稿においては、大学を都市自治体の知的地域資源の主体であり、戦略的地域経営のためのパートナーとしての役割を鑑み、その機能および地域社会において期待される地域主体像について考察するものである。

## 2. 地域社会の中の大学像の変遷

### (1) 従来の大学と地域社会

従来型の大学と地域社会の関係は空間的には共存関係にありながらも、地域づくりに関して両者のベクトルは同方向を志向しない離反ないし相反関係であった。大学は地域社会から一定の距離感を保ち、基礎研究に重点を置くアカデミック志向<sup>(7)</sup>であり、自治体は政策過程をほぼ独占あるいは国の政策誘導に従いながらも自律的経営を模索している。大学は学問の知的体系への貢献に関心があり、それを課題解決に応用する手法を持ちえず、また研究成果を地域還元することは稀であった。すなわち、従来の大学と地域社会の関係は、疎遠関係あるいは隔離関係であり相互の存在は認めながらも社会的使命を達成するためのパートナー先としては必ずしも不可欠な存在ではなかった。行政資源として大学の知的資源の有効的活用は前提とされずに政策形成、地域づくりがなされていた。つまり、公私分担論に立脚すれば、大学は公共性を有する都市アクターと認識されながらも地域づくりのための「公」を担うものとの認識が自他ともに希薄であったといえよう。

地域社会から見た大学は、第一に、大学は象牙の塔と称される存在であった。象牙の塔とは、深い知識・論理の体系の蓄積を生み出す行為の象徴である<sup>(8)</sup>。同時に、それはネガティブな意味合いを持つものとして実社会とは相容れないものとして地域社会において一種独特な主体として存在意義が許容されたのである<sup>(9)</sup>。つまり、隔離状況でも大学は直接的な効用を都市にもたらすことはなくとも社会的使命を果たしていたとの見方もできる。第二に、地域資源としての位置づけが曖昧であった。地域社会に存在する知的資源ではあるが、それは都市形成のためにどのような活用が

可能であるのか、仮に可能であるとしても、どのようなシーズ (seeds) を内部留保されているか不明であった。そもそも革新的な創生は、大学が持つシーズと企業や自治体のニーズが合致することによる。しかし、大学の組織の一部である大学研究者が個人として企業の商品開発のための協力、自治体から審議会など政策支援組織体の構成委員や委託研究を受託する存在として認識されるだけで、地域社会にとつてのシーズはほとんど認知されていなかった。とりわけ理系分野に関するシーズは専門化・細分化していることからニーズとシーズの緻密なマッチング機能が必要とされ、詳細なデータベース化作業が必要とされる。この点に関しては国立大学を中心として教員の専門分野についてデータベースがインターネットで公表され始めている。文系大学におけるシーズについては組織としての公表は極めて限定的であったと言わざるを得ない状況であった。第三に、地域社会にとつて学生は通学のために訪れる一時的な滞在者、他所者<sup>9)</sup> (部外者) として位置付けられ、地域社会の構成員として地域のパートナーとして認識されなかった。しかるに、地域の行事に学生が参加することは外来招待者ないしは特別参加者という位置づけであり地域住民とは一線を画していた。とりわけ、この傾向は大都市圏ほど顕著で、自宅通学が可能な圏域においては地域社会での滞在時間が短い傾向にあるためである<sup>10)</sup>。

これに対して、大学から見た地域社会は、第一に大学の無関心圏に属する存在であった。大学と地域社会の関係は地域活性化のために自治体が誘致ないし PPP (Public Private Partnership) の手法の一つとして設立された大学を除く外すれば、地域に住所を有するだけで、自らが地域協働主体として活動することは稀少であった。むしろ、大学の地域社会での最大の存在意義は地域社会に対して経済的貢献をするだけの主体であった<sup>12)</sup>。それは、直接経済効果としては研究教育に係る経費により地域需要を創出し、教職員やその家族、学生の生計費が地域内消費として需要の創出効



果をもたらした。また、間接的経済効果としては学会の誘致、公開講座の開催などによる交流人口の増大、施設維持経費などによる需要の創出効果がある。地方都市における経済的貢献は雇用の創出に直接関わるため意義は高い。第二に、地域社会の問題は自治体が創意工夫した施策により解決すべきものであつて政策過程へ大学をはじめとする他の都市アクターに依存すべきではないとの思考・姿勢が堅持されていた。もちろん、審議会などを通じて専門的知見を有する研究者が個人として政策過程に参画することは歓迎されたが、組織体としての協働体制は存在しなかったのである。第三に、学生にとつても大学が存在する地域は通学する場所であり、講義の受講や課外活動のために訪問する場所であつて、地域社会の構成員として地域への帰属意識を持ち滞在するところではなかった。地域は通過経路にすぎず、もっぱら彼らの関心事は狭義のキャンパス以外にはない。精々日常品の調達ために大学周辺の商店街の衰退などに関心を示す程度であり地域コミュニティの諸問題とは距離を置く存在であつた。このことは大学周辺に仮の住居をもつ学生についてほぼ同様の傾向があつたと見てよからう。

## (2) 新しい大学と地域社会

### ① 背景

こうした従来型の大学と地域社会の疎遠関係から相互に資源交換・交流する関係へと変化が見られるようになってきた。すなわち、地域社会が大学を都市アクターとして受容しそれとの協働に期待する動き、一方で大学において積極的に地域社会との連携を高めてまちづくりに関与しようとする動きが盛んになってきている。<sup>(13)</sup> この背景には次の三点が考えられよう。第一に、地方分権化社会が名実とも構築されてきたことである。地方分権一括法の施行から早一二年が経過し、制度変革に伴う都市アクターの意識変革が進み、徐々にではあるが都市形成の主体としての自覚が

定着してきた点である。第一次分権改革は「官官分権」と揶揄され、画期的な改革でありながらも蚊帳の外に置き去りにされがちな住民、従来の国と地方の関係の中で主体的な地域づくりを敬遠・回避してきた自治体職員の意識変化が起こっている<sup>(14)</sup>。また、全国で見られる自治基本条例の制定の動きなど自治立法の気運もその一つといえよう。団体自治のより拡充を求める動きと、それに遅れたものの漸く動きだした住民自治の叢生の流れといえよう。すなわち、このことは地域の自立を意味し、歳入・歳出の自治は勿論のこと、自治体の政策形成能力の向上が課題である。そのためには地域資源である諸アクターとの戦略的協働<sup>(15)</sup>が模索されなければならない。とりわけ、知的資源としての大学の果たす役割期待は大きく、地域社会と大学との戦略的連携は地域の自立には不可欠の要素であるといえよう。第二に、現代における地域課題は多岐に複雑化の様相を呈している点である。地域ニーズの高度化、多様化、量的拡大に對して、行政資源の不足に苦悩する自治体だけではこれに対応できない状況にある。第三に、新しい公共の拡大とそれを支える主体の議論が盛んになっているが、地域の多様な主体が協働し、公益活動、民間活力の導入がますます求められる時代になっている<sup>(16)</sup>。

## ② 社会環境要因と認識の変化

このような社会環境要因の変化に付随して、地域社会と大学のアクター間にそれぞれに對する認識変化が顕著となる。第一に、大学に自らが地域貢献を積極的に意図しようとの認識が生まれた。初期段階では、大学は地域貢献や社会貢献を外部向けに発信・アピールし、大学から地域社会への働きかけを模索する。次の段階では地域社会が大学にとって研究や教育の宝庫との自認と同時に地域内での役割分担を模索する動きが始まり、第三段階では理念型から抜け出しはしないものの地域論を展開するまでになっている。この段階では大学は他の様々な地域資源を認識し特別講



演の実施や、地元の有力企業、政治家、地方公務員などを特別講師に迎え入れるなどの施策を講じている。

第二に、大学の構成員である学生の意識行動に変化が生じている。学生が活動拠点とするキャンパスを狭義のキャンパスから地域に拡大しようとする意識が見られるようになった。ボランティアサークルなどキャンパス内で行動していたものが、地域のNPOや様々な都市アクターと連携を試みる<sup>17</sup>ことが頻繁になつて<sup>17</sup>いる。第三に、大学のもつシーズを地域資源として認定しそれを地域社会のために利用しようとするものである。そのため大学は自らのシーズを公開し地域とのマッチング機能を模索している。大学がホームページなどで、大学の研究者の研究分野や提供可能な講演などを明示するのもその動きの一例である。

このような両者の認識変化が、当該地域の指針を内外に明示する自治立法の制定内容にもみられる。たとえば、政策過程への積極的な市民の関与を促そうとする、市民参加条例や自治基本条例の制定に際しては市民の定義、範囲が問題とされる。これらの多くの条例では、市民を区域内に住所を有する者のほか、区域内で学ぶ者若しくは団体を含める例が見られる。まちづくりに参加する権利を地方自治法の直接参政権などとは別の次元で考慮し、積極的にそれを大学および学生に認めてこれらを取り込もうとする地域社会の動きが見られる<sup>18</sup>。これは、学生を都市の「滞在者」から「市民」への格上げすることにより、まちづくりの主体として参加を促進する環境を整備するものである。そもそも、大都市圏近郊の都市において住民の区域内の滞在時間は長くはなく、地域社会への貢献・帰属意識は希薄である<sup>19</sup>。東京周辺部の圏域では「〇〇都民」と称する俗称が存在するのはその現れである。

### (3) 定住政策としての側面

以上が既存の大学と地域社会の関係変化である。一方、地域に新たに大学を設置する動きもある。これは既存の大

学が国立大学以外に存在しない空白地域、大学があっても地域資源としての認識への変化がない地域、既存の大学と間隙を補足する必要がある地域である。とりわけ、地方大学においては、<sup>(20)</sup>第一に、若者の定住政策の一環として設立される。地元子弟への進学の際会の拡大をすることで、地方における高齢化現象への歯止めとして若年層の他県への流出を防止し地域への残留率を高めることに貢献する。同時に、消費性向が高い若者の定着により地域活性化、商業の振興に期待が高い。第二に、専門的知識を有する職業人の養成である。既存の大学では養成不可能な職業人、専門職の養成を担うものである。第三に、専門的な知識に関わらず地元企業への人材供給を果たす。有能な人材の大都市圏への流出を抑制し地元企業へ十分な人材供給源となる。<sup>(21)</sup>マス化した大学が果たすべき機能として地元企業への人材供給は従業員年齢の高齢化による賃金の高騰化、企業の活性化、企業内部のスキルの伝承者の育成に寄与する。臨時教育審議会が「教育改革に関する第二次答申」で「地域を指定した枠を設けたり、地域を指定した推薦入学を行っている大学もごく一部にあるが、地域に根ざした大学づくりを進めたり、若者の地域定着を進める観点から、各大学の判断により、新たにそうした入学定員の枠や推薦入学を導入したり、拡大していくこと」を示唆しているのもこの目的に資するためであろう。第四に産学連携の強化である。<sup>(22)</sup>研究機能の充実による地域振興を期待するものである。産業構造の転換により、物質文明を支えてきた大量生産・消費の時代は終焉を告げ、新たな知的基盤社会は質重視型の改革を推進していかねばならない。地域において質重視の社会構造を築くべき役割期待が大きい。

このようなことを踏まえて、定住自立圏の構築にむけて、大学を地域イノベーション推進拠点として明確化し、魅力があり誇りを高める大学等の高等教育機関を再編・整備する必要があるとし、子どもを安心して託せる義務教育・高校教育体制の整備が課題であるとの指摘がある。<sup>(23)</sup>第五に知的地域資源としての大学にコミュニティ形成機能を期待

するものである。すなわち、地域社会の知的資源の基地<sup>24</sup>中心地「場」としての機能である。アメリカの退職者コミュニティと大学との連携によるまちづくりに見られるように、退職後はレジャー志向であった数十年前の高齢者とは異なる行動形態が今日的傾向として見られる。健康で活力ある高齢者は身体的な関心よりも、精神的な豊かさを求め知的活動に関心を示している。そのような活動はコミュニティを活性化させる有用な要因として注目されているところである。この意味で大学が今後ソーシャル・キャピタルの構築にむけて核心的主体となることが示唆されているように思われる。

### 3. 大学の機能

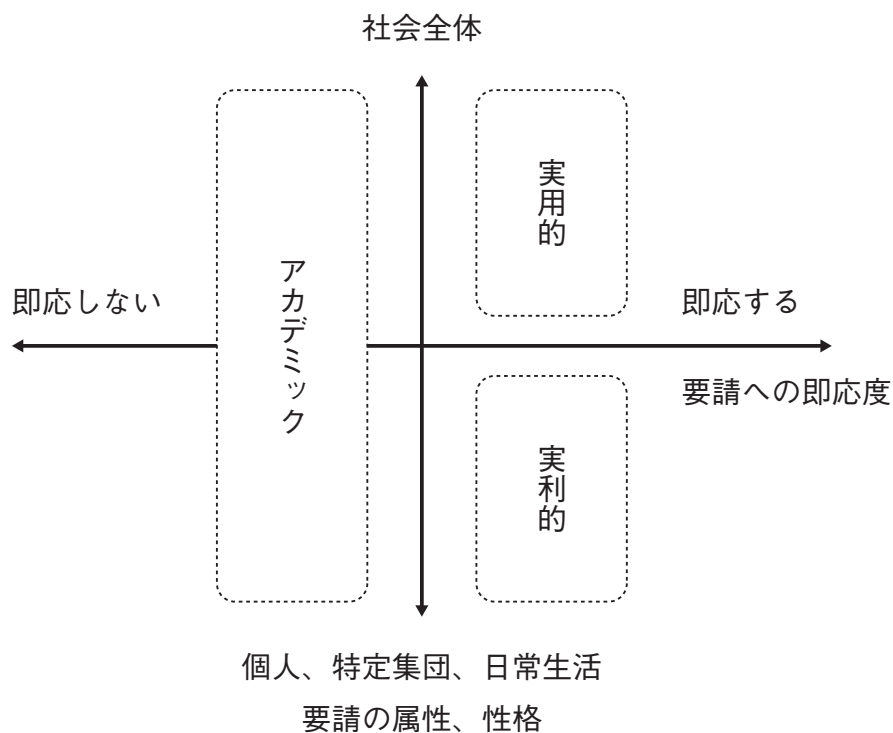
#### (1) 研究・教育機能

学校教育法第八三条によれば、「大学は学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究」がその中核機能ということになる。本条の前段は教育機能を指し生涯教育、地域教育を含むと解されるが、従来これは大学が所属する学生に対してなされる教育と狭義に解されていた。人材育成の意味は文言では地域人材の育成が表面的に謳われることが多かった。大学の知的公共機関としての性格からすれば、学生に対する教育は知の商品化と近似の意味合いを持つものであることから、その発想を離れて教育機能の拡充は都市における公共機関としての位置づけを明確にするのには重要な意義をもつ。一方、研究機能については専門的研究について教員が自らの分野を探求するものとされ、その成果の多くは学界の中に留まり、実社会での活用は企業の選択的行動に委ねられ、直接的に地域社会へ還元されることは少なかったように思われる。これは、後述するような社会的機能が十分に機能していな

かった点であろう。大学と企業のパートナーシップが十分に機能してなかったという証左である。このような状況を危惧した国は、一九八〇年代、当時の通商産業省、文部省などが、テクノポリス構想や国立大学共同研究制度を用いて、民間資金で大学と企業が共同で研究し、その成果を企業に移転するなどの仕組みを構築している。<sup>(25)</sup> 時代は地方の主体性、頭脳立地の軸足を地方への移行を模索する政策の転換期に突入したのである。

## (2) 社会的機能

大学の社会的機能には、「アカデミック機能」「実用的機能」「実利的機能」がある。先述したように、大学は「アカデミック機能（研究・教育）」があるが、それに加えて「実用的機能」「実利的機能」がある。<sup>(26)</sup> すなわち、この分類によれば、アカデミック機能とは、実社会からの要請に直接的に対応していない、真理の追究自体を目的とする、



図表2 大学の社会的機能

出典：山本長史ほか「地域と大学の連携—知性豊かな社会へのキック・オフ」  
神奈川自治総合研究センター、1989年、12頁。

いわゆる学究的な研究教育機能である。実用的機能とは実社会全体の要請に基づく研究教育機能である。実利的機能とは社会全体ではなく、個人や特定集団の要請（要求）に基づく、又は日々の日常生活に直接すぐに役立つような研究教育機能である。アカデミック機能が学問の本質を探究する「純学問的」な要素であり、それが社会との交流軸へシフトしているのが実用的機能と、実利機能である。この分類によれば、理工系大学を中心に行われている大学による特許の取得は実用的機能と実利機能の中間に位置するものと考えられる。つまり、社会的有用なアイデアを普及させる意味では前者に分類され、それが実利的な発展を遂げる意味では後者に分類される。このことは早くから「発明の成果を特許に結実させることなく、従つて産業界に反映されず、結果的に大学教員のアイデアが広くいかされない」と指摘されてきたが、国際的な特許競争、わが国の閉塞的経済状況を踏まえて特許庁の後押しもありシフトが加速化している。

### (3) 大学の新しい機能

大学は知の創造、知の伝承を基本機能とする知的主体である。しかし、今日、新しい大学の在り方として求められているのは、大学はアカデミック機能をコア機能として引き続きその機能を保持しながらも新たな役割期待を担うことが求められている。すなわち、社会貢献を教育・研究に加えて大学の「第三の使命あるいは第三の機能」として担うことは社会的要請である。<sup>(29)</sup>ここで「社会貢献」とは、単なる経済活性化だけではなく、地域コミュニティや福祉・環境問題といったより広い意味での社会全体、すなわち地域社会、経済社会、国際社会の発展への寄与と捉えるべきである。<sup>(30)</sup>社会貢献活動といわれる知の地域還元を開かれた大学の使命とし地域とのパートナーシップを強固にすべきである。先述した実用モデルないし実利モデルもまた社会貢献のうちの一つであるが、とりわけこれからは理系



大学モデルを前提としたものであつて、文系大学にあつても広い社会貢献がなされることが期待される。この意味で地域連携の基本形であるTLO (Technology Licensing Organization, 技術移転機関) も社会貢献の一部を形成するものにすぎないといえよう。大学はユニバーシティからマルチエンジェントとして大学の役割の転換を求められている。

このように地域貢献が大学の使命として位置づけられて、地域社会との連携をより推進するために専門部署を設置する大学が増加している。すなわち、研究者個人に依存して地域との協働関係を構築するのではなく継続性がある組織的な連携へと発展させていこうとする大学が増えている。この動きは理系大学だけでなく、文系大学においても行われている。しかし文系大学では、マーケティング・ビジネスパートナー、まちづくり・商店街活性化、経済・産業・社会問題調査が多く、連携先は、主に自治体などの公共部門に留まっている傾向がある。昨今では、文理融合型の学際的研究へと可能性を広げ、地域社会還元へと踏み出している。

#### 4. 果たすべき大学の役割と期待

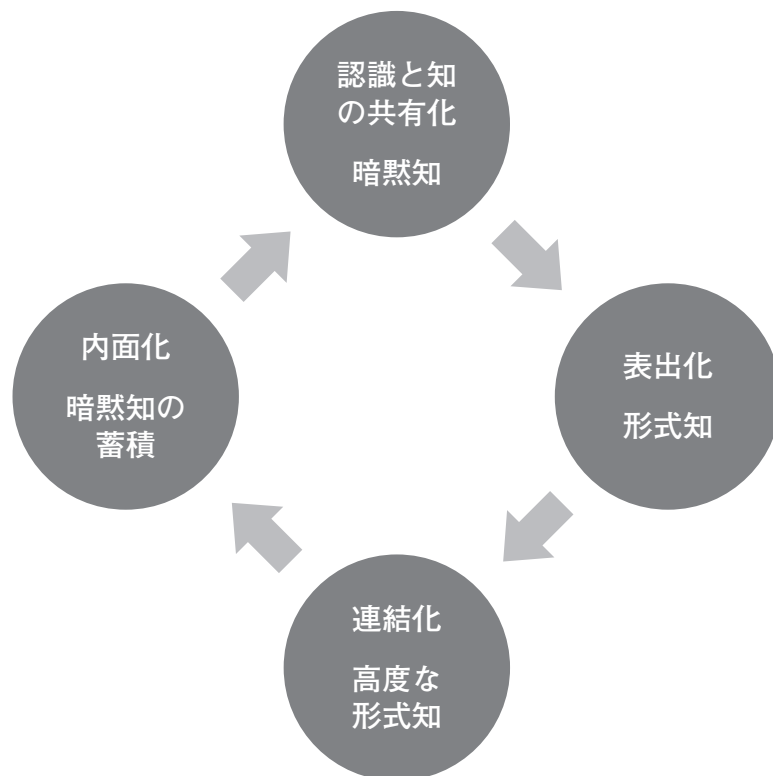
最後に、地域社会において期待される大学の役割をSECIモデルにより考察する。<sup>(31)</sup> 大学の構成員である研究者と個々の知を組織統合体に高めて、システムの共有知化ないし地域の暗黙知化をなし、地域の活性化のためにより高次の知識を生み出すということを主眼に置いたナレッジマネジメントを実現する場合、そのフレームワークとしてSECIモデルに基づき以下の四段階のプロセスが提示できよう。

ここで、知識とはプラトン以降の定義によれば「正当化された真なる信念 (Justified true belief)」であり、個人と個人の相互作用、あるいは組織と組織の相互作用により、ダイナミックに変化・深化・進化していくものであるとい



う考えの下に構築されている。そこで、学術的な知であれ、生活科学的な知であれ、大学をはじめ各アクターが有する知的資源が共有化 (Socialization) される。コーエン (Michael D. Cohen) らにより提唱されたゴミ箱モデル (Garbage Can Model)<sup>(32)</sup> における知の共有化がある特定の事業目的なしに行われる。第一段階として地域のなかのアクター間での暗黙知が共有化され、それを基にした新たな暗黙知の創造がなされる。地域の主体が一つの場 (地域) の中でコミュニケーションにより暗黙知を共有するという、知の透明化を図るというメンタルモデルの共有化を図る。

次に、表出化 (Externalization) の過程である。このように形成された暗黙知を形式知として表面化させることが必要である。すなわち、地域アクターの水平的・自立的対話から、与えられた文脈・テーマに合致した新たな形式知が創出される。地域アクターが認識可能な知の創出である。



図表 3 SECI モデルを参照引用して作成。

第三段階として、連結化 (Combination) の過程である。形式知の複合的な組み合わせにより、それを基に新たな知を創造することである。形式知がより次元の高い、より洗練された形式知へと発展する。

第四段階は内面化 (Internalization) である。新たに創造された知識を地域内に普及させ、新たな暗黙知として習得することである。形式が実現するプロセスで新たな暗黙知が地域アクター間の集団のなかに蓄積される。

組織的に知が創造されるためにはこのような性格の異なるフェーズをスパイラルに循環することが重要であるといふことが多くの事例研究などでも指摘されているところである。このような循環が地域社会の中にプラスの外部性またはスピルオーバー効果をもたらす。つまり、公式な経路を通じなくても自然と他の組織を助けることが定着し、地域力を強化することとなる<sup>(33)</sup>。

このように、暗黙知と形式知が相互依存的に影響しあい循環しながら組織的知識創造のプロセスが進行するが、ここでは、以下の点が重要と考えられる<sup>(34)</sup>。

まず、協働主体間の信頼性の確保である。このために各主体は自己の組織体の活動を透明化しアカウンタビリティの徹底を図るとともに、それぞれの有する資源、組織特性を用いて地域づくりという目的の共有化・同方向性へのアプローチを図ることが重要である。そのためには、各主体間の対話が必要であり、自治体は場を提供する設計が必要である。第二に、有効最少多様性が必要であろう。異質な知の存在が重要であり、いわゆる金太郎飴的な同質的な力では新しいものは創造されないからである。この場合、三大都市圏でない地方都市においてはいかに多様性を確保可能な場に設計をするかが重要となる。第三に冗長性の確保であろう。実現可能性が高い対話が成立するには相手の暗黙知を理解することが重要であるが、そのためには、相手と同様な体験知を共有している冗長性が必要である。第四

に自立性である。他人から行為を強いられ、非自発的に行動するのではなく、自主的ないしは自立的に問題の解決に取り組むことが重要である。

これら過程を言い換えれば、アクター間の協働のもとで既存の地域資源を再発見することである。地域社会の中の暗黙知を再発見し、その暗黙知を形式知に高次に変換することが重要である。そして、地域づくりのための新しいアイデアは、学生目線、若者目線などこれまでとは違う異質な多様性を審議会などの政策過程に取り入れるしくみが必要である。そのためには、審議会などの公募委員の応募資格の見直しや積極的に大学と連携することを念頭に制度環境を整備し多様な人的資源を確保すべきでなかろうか。また、地域協働の発想として、より多くの住民が主体性、自立性を持ち、まちづくりに関わろうとする意欲が熟成されるべきであると考ええる。そして、その意欲が熟成されそれをまちづくりに連結させる仕組みが重要となる。すなわち、都市自治体で見られる高齢者を対象とした地域づくり大学は地域づくりへの意欲を高揚させ、ある程度のスキルアップに成功するものの、実際にそれが地域社会のなかで生かされることは限定的である。受講者は地域社会のなかでどのようにそれを生かすべきなのか、その場を暗中模索しなければならない実態がある。

大学は地域社会に横たわる共同の問題処理システムの中心として「新しい公共」の担い手の教育の核となり、一方、地域は公共的領域の問題処理を担うシステムの内部に住民や地域にかかわる人々の参加を促し、それによる住民自治の拡大につなげるネットワーク・マネジメントと創発が必要であろう。さらに、大学と地域社会は、さらにはそれぞれが他の大学、他の地域とネットワークを構築することが必要である。都市間での連携は、その内部でさらなる暗黙知から高次の形式知を協創させるからである。

地方分権が進展する中で都市が持続的な成長を遂げるためには、地域社会に問題が生じてからそれに対処する受動的な、対症的なまちづくりではなく、まちの核となる人材を育成し、地域課題を自ら見つけ、自己解決できる能力を高めていく「予防法的なまちづくり」が行われる必要がある。そのために以下の点が重要である。

第一に、連携するアクター間での連携の理念を共有がなければならない。連携の目的が同方向でなければ継続したものとならず断続的で形式的なものに留まる。第二に、連携の前提には互恵平等の関係は必須とされる。タテの関係から横の関係が自立的協働関係には不可欠である。第三に、この関係をシステム化して具体的な連携事業の実現を図ることが必要である。

これらを総合して考えれば、各都市に存在する大学の専門分野あるいは得意とする分野における「教育と研究」という大学機能を活かした取組みが現実的であり、この範囲を踏まえて具体的な連携の方向性を模索することになる。両者の連携の方向性が定まれば、それに沿ってその力が結集・発揮されることが期待できる。ただし、このとき次のことに留意することを要する。学外での学生の活動範囲は大学周辺のエリアに限られており、学生はボランティア活動など大学外への興味関心はあるものの実際には活動できていないなどギャップがあることが分かっている。つまり、物理的な距離以上に地域との心理的な懸隔があるという現状があり、これは大学生に限られることなく、在勤者のような在住しない者にとっても同様であると推測される。両者の距離感を解消することが求められるが、まずは地域には地域のニーズがあり、大学では研究者が独自のテーマ（研究シーズ）を有するなど、そもそも行動原理や目標が異質であって、そこから共有できる新たな地域課題の解決を試みる必要がある。地域社会との交流や連携が、大学地域の双方にメリットをもたらし、両者の発展に寄与することで継続的關係が維持できる。そのためには、連携

の理念を共有し知の創出を促すための場の設定が求められよう。場とは都市アクターの相互作用を通じて他者と文脈を共有し、その文脈を変化させることにより意味を創出する時空間であり、そのような政策プラットフォームの創出が可能な連携のための環境整備が都市自治体にもとめられよう。<sup>35</sup> その意味で、各地で実施されている政策課題を提起し問題解決手法を地域で考える学生フォーラム<sup>36</sup>や地域フォーラム、政策提言コンペは一定の効果が期待できよう。地方分権の進展によりストック重視の地域づくりから知のネットワーク化が構築され知恵の融合による新価値創造の地域づくりがなされることを期待したい。

- (1) 内閣府「社会意識に関する世論調査」によれば、高齢者の、社会に貢献したいとの意識はここ二〇年で大きく高まっている。六〇代で「社会のために役立ちたいと思っている」と答えた者の割合は、一九八三年には四六・六%であったが、九七年には七〇%を超え、その後多少低下したものの、二〇〇六年には六四・四%となっている。七〇歳以上でも八三年の三一・九%から二〇〇六年には五二・一%に高まっている。具体的には「自然・環境保護に関する活動」「町内会などの地域活動」などの活動分野をあげる割合が多くなっている。
- (2) Bill Coxall and Linton Robins, *British politics since the war*, Macmillan, 1997, p67.
- (3) 総務省分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略―新しい公共空間の形成を目指して―」二〇〇五年四月一五日参照。
- (4) 伊藤真知子・小松隆二編著『大学地域論』論創社、二〇〇六年、六頁。
- (5) 清水義弘『地域社会と国立大学』東京大学出版会、一九七五年。大学の四つの機能として、人材養成機能、教育機会供給機能、社会的サービス機能、教育価値形成機能をあげている。
- (6) 中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像」(答申)二〇〇五年一月二八日によれば、「二一世紀は、新しい知識・情



報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す、いわゆる「知識基盤社会」(knowledge-based society)の時代であると言われている。『知識基盤社会』の特質としては、例えば、①知識には国境がなく、グローバル化が一層進む、②知識は日進月歩であり、競争と技術革新が絶え間なく生まれる、③知識の進展は旧来のパラダイムの転換を伴うことが多く、幅広い知識と柔軟な思考力に基づく判断が一層重要となる、④性別や年齢を問わず参画することが促進される、等を挙げることができる」としている。

(7) ギボンズはこれを研究の価値がその学問の内的規範や論理によって規定され、研究成果の評価は学問も知的体系の発展にいかんにかかわらず決まるとしている。詳細については、マイケル・ギボンズ、小林信一(翻訳)『現代社会と知の創造—モード論とは何か』丸善、一九九七年参照。

(8) 中央教育審議会大学分科会大学院部会第二一回議事録、二〇〇四年六月二二日を引用参照。

(9) 日本学術会議学術の社会的役割特別委員会の「学術の社会的役割特別委員会報告」(二〇〇〇年六月二六日)において、「大学の自治」の伝統的・日本的な理念や慣行は「ほとんど戦前のまま」残された。大学紛争後、東京大学の『改革準備報告書』は「一般社会から隔絶した『象牙の塔』として存在することは不可能になったにもかかわらず、大学は、『大学の自治』の伝統的理念が旧来のままの形で実質的意義をもち続けているかのような錯覚に陥っていた」と反省した」と記されている。やや視点は異なるが、大学の、社会との隔離状況を指摘し、変化を提唱するものが、ニュージーランドにおける大学の役割に関わる論文でも指摘されている。Gary Hawke, "The role of the Universities", The changing Role of the State in New Zealand's Development, Institute of Policy Studies, pp231-239.

(10) 私立大学学生白書二〇一一年(社団法人私立大学連盟学生員会)によれば、私立大学生のキャンパス滞在時間は六時間三六分である。

(11) PPPは、公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームをいう。PPPの中には、PFI、指定管理者制度、市場化テスト、公設民営(DBO)方式、さらに包括的民間委託、自治体業務のアウトソーシング等も含まれる。高知工科大学は、工学系の大学を有しない高知県に、一九九七年公設民営方式で私立大学として創設されたのもその一例である。PPPについ



ての事例、詳細については日本政策投資銀行地域企画チーム編著『PPPではじめる実践地域再生』ぎょうせい、二〇〇四年参照。

(12) 財団法人日本経済研究所「地方大学が地域に及ぼす経済効果分析報告書」二〇〇七年。そのほか大分県、別府市による誘致した立命館アジア太平洋大学については「大学誘致に伴う波及効果の検証」立命館アジア太平洋大学（APU）開学一〇周年を迎えて」二〇一〇年、二五―四八頁参照。

(13) たとえば、二〇〇六年一月三日・四日に山形県酒田市で学生まちづくりサミットが開催された。ここでは、東北公益文科大学はじめ、室蘭工業大学、関西学院大学、関東学院大学、金沢大学、松本大学、愛知大学、人間環境大学、九州大学、広島大学、高崎商科大学、県立米沢女子短期大学の一二大学の学生及び教職員と、新庄東高校、金山高校、上山明新館高校などの高校生と教員、山形県、酒田市、鶴岡市などの地方自治体職員、NPO、TMO、商工会議所の職員など約二〇〇名が参加した。伊藤真知子・小松隆二編著、前掲書に見られるような大学地域論も盛んになっている。

(14) 拙稿「自治体経営と条例」『日本法学』第七六巻第二号、二〇一〇年を参照されたい。

(15) 岡田浩一、塚本一郎、藤江昌嗣『地域再生と戦略的協働―地域ガバナンス時代のNPO・行政の協働』ぎょうせい、二〇〇六年参照。とりわけ本書では主としてNPOとの協働を考察している。

(16) 奥野信宏、栗田卓也『新しい公共を担う人びと』岩波書店、二〇一一年参照。

(17) 金沢市における Kanazawa campus summit 2012もその一例である。そのほかに金沢市では、金沢周辺の高等教育機関が実施するゼミナール等の授業及び金沢周辺の高専教育機関が公認する部活動・学生サークル等の団体に対し、対象施設を利用した授業やクラブ・サークル活動等を実施する場合に、奨励金を交付し学生のキャンパス拡大に努めている。

(18) 日本において外国人の参政権は認められていないが、最高裁判所が一九九五年二月二八日の判決における傍論部分において外国人の地方参政権について憲法上禁止されていないと述べられている。もっとも、判決に加わった園部逸夫元最高裁判事は二〇一〇年二月一八日までに産経新聞に対し、「（在日韓国・朝鮮人を）なだめる意味があった。政治的配慮があった」と明言した（産経新聞同年二月一九日朝刊参照）。

(19) 内閣府「国民生活選好度調査」(二〇〇七年)によれば、自分が住んでいる地域のつながりが一〇年前と比べてどのように変化したか尋ねたところ、「変わっていない」と回答した人の割合が四六・五%と最も多かったが、「弱くなっている」「やや弱くなっている」も合わせると三〇・九%に上っている。強くなっていると感じている人は七・〇%に過ぎず、人々は地域のつながりが希薄化の方向にあると感じている。

(20) 国土庁大都市整備局「大学の誘致と期待・効果」大蔵省印刷局、一九八八年、五二頁参照。荻谷剛彦ほか編『創造的コミュニティのデザイン五』有斐閣、二〇〇四年、一三一―一三三頁参照。

(21) M・トロウ、天野郁夫、喜多村和之(翻訳)、『高学歴社会の大学』東京大学出版会、一九七六年、六二―六五頁。トロウ(Trow)モデルによれば、同年年齢層のおよそ一五%を収容するところまでは、高等教育制度の基本的な性格をエリート教育と位置づけ、一五%を過ぎるとマス段階に入り、大学教育の果たす社会的機能が量だけでなく質の面でも異なり、五〇%を過ぎるとユニバーサル・アクセス型に移行し、産業社会に適応しうる国民の育成へとその役割を変える。

(22) 宮田由紀夫『アメリカにおける大学の地域貢献』中央経済社、二〇一〇年、一一―三九頁参照。

(23) 総務省定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究会報告書」住みたいまちで暮らせる日本を―二〇〇八年参照。

(24) 米国では退職者、高齢者を大学をコアに地域コミュニティの形成に利用する例がある。現在その数は五〇を超える。米国では、退職高齢者が老後にゴルフなどのレジャーを楽しむ世代から知的好奇心を充足するために大学を中心とするコミュニティを形成している。参考文献として松田智生「米国の大学連携型リタイアメントコミュニティ」ケンダルアットハノーバー訪問レポート「三菱総合研究所調査レポート(所報五五号)、二〇一二年、三〇六―三二二頁に詳しい。

(25) 大学が企業と連携する場合の形態には、共同研究、受託研究、奨学寄附金の受入れ、そのほか(研究員の受入れ、寄附講座など)の四つに大別できる。企業側にとっても外部の大学と有機的に結びつくことは有効であり、価値創造に役に立つ点が指摘されている。このような考え方を open innovation という。詳細についてはヘンリー・チエスブロウ、ウィム・ヴァンハーベク、ジョエル・ウェスト、P.R.T.M.(監修)、長尾高弘(翻訳)『オープンイノベーション 組織を越えたネットワークが成長を加速する』英治出版、二〇〇八年を参考されたい。

(26) 山本長史ほか「地域と大学の連携―知性豊かな社会へのキック・オフ」神奈川県自治総合研究センター、一九八九年、一一頁。

(27) 文部科学省科学技術・学術審議会「大学教員等の発明に係る特許等の取扱いについて」(答申) 一九七七年六月一七日引用。  
(28) [http://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/sesaku/daigaku\\_shien\\_01.htm](http://www.jpo.go.jp/cgi/link.cgi?url=/sesaku/daigaku_shien_01.htm)

(29) 文部科学省二〇〇五年一月二八日中央教育審議会答申参照。

(30) 文部科学省科学技術・学術審議会、技術・研究基盤部会「新時代の産学官連携の構築に向けて」(答申) 二〇〇三年四月二八日引用参照。

(31) このプロセスは、各段階の英語名称の頭文字をとって、SECI(セキ)プロセス、あるいは単にSECI(セキ)と呼ばれる。これは野中郁次郎一橋大学大学院名誉教授と竹内弘高ハーバード大学教授が執筆した「The Knowledge Creating Company」(『知識創造企業』梅本勝博翻訳、東洋経済新報社)において、提唱された。

(32) Cohen, Michael D., March, James G., Olsen, Johan P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17 (1), pp1-25. ゴミ箱モデルは、組織の意思決定モデルの一つとして提起されたもので、その意思決定は、合理的に整理されたプロセスによって展開されるものではなく、問題点と解決策が無秩序に混在している「ゴミ箱」の中での選択に過ぎないという理論である。このゴミ箱モデルの本質は、「組織化された無秩序」にある。それは、不明確な選考、不明確な技術、流動的参加構造によって形成される。

(33) 内閣府経済社会総合研究所「コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書」二〇〇五年参照。

(34) 野中郁次郎、竹内弘高、前掲書、一一一―一二二頁参照。

(35) 野中郁次郎編『知識国家論序説 新たな政策過程のパラダイム』東洋経済新報社、二〇〇三年第一章参照。

(36) たとえば、東北で開催される全国学生まちづくりフォーラムや京田辺市の全国学生フォーラムは同志社大学が軸となり地域と連携した試みがある。このほか、大学が学会を誘致して学生フォーラムを開催するタイプなどがある。一例として、公共政策学会が実施する学生政策コンペがある。



# 域外適用と銀証分離の交錯

——グローバル金融法制の新潮流——

藤 川 信 夫

はじめに

米国金融改革法はボルカー・ルールを中心に広範な内容、規則委任等からなり、成立後も多くの議論と影響を巻き起こしている。大きな問題意識として同法の包括的課題を念頭に置きつつ、域外適用と外国会社の影響等を切り口に焦点を絞り、金融資本市場と揺れ動く現下の国際金融規制の帰趨および実践等につき検討を進める。紙幅の制約もあり、域外適用の修正内容、破綻法制、英国金融改革等の詳細、さらに域外適用の理論的統一性などは別稿にて考察する予定である。

## 第一章 ドッド・フランク法とボルカー・ルールの制限

### 1. ドッド・フランク法の主旨

二〇一〇年七月二日成立したドッド・フランク法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）<sup>(1)</sup>は、今次の金融危機後の対応としてボルカー・ルール、店頭デリバティブ改革、ヘッジファンド規制、コーポレート・ガバナンス改善、消費者・投資家保護等、多くの課題に対処せんとする<sup>(2)</sup>。その包摂する範囲は広く、大きな変革を目論むものである<sup>(3)(4)</sup>。方向性、十分性などにつき、米国共和党や金融業界の巻き返しやロビー活動から内容が骨抜きになりつつあるとも伝えられ、他方では不十分で一層の強化が求められ、規制の整合性などを指摘する見解<sup>(5)</sup>も出される。

### 2. ボルカー・ルールの規制対象と業務範囲制限ならびに適用除外

ドッド・フランク法における業務内容・範囲に関する規制としては、ボルカー・ルールならびにデリバティブ取引規制がある。

#### (1) ボルカー・ルールの規制概要

ボルカー・ルールでは、銀行とその持株会社・グループ会社に対し、自己勘定トレーディング、ヘッジファンドならびにPEファンドの出資等につき、リスクヘッジ目的、顧客依頼取引等の例外はあるが、原則禁止する。ポール・ボルカー元FRB議長の起案による同ルールは、銀行の業務範囲を制限し、預金保険制度のセーフティネットで保護された銀行が高リスク業務を行い、金融機関の規模が大き過ぎてつづせないTBTf（Too Big To Fail）問題とならないように規模拡大に制限を加える。このうち業務範囲規制は、銀行または銀行を保有する金融機関が顧客サービス



と関係のない自己勘定取引業務を行うことの禁止およびヘッジファンド（HF）、プライベート・エクイティ・ファンド（PE）の投資、スポンサー行為の禁止を内容とする。規模規制は、既存の預金シェアの上限規制を補完するものとして大規模金融機関の負債の市場シェアの過度の拡大に対してより広範な制限を課する。<sup>(6)</sup> 規制対象行為は、第一に業務範囲規制については自己勘定取引の禁止（六一九条(b)、HFおよびPEへのスポンサー行為・投資の禁止（六一九条(c)、HFまたはPEの投資マネージャー・アドバイザーに就いている金融機関による当該ファンドとの取引制限（六一九条(e)、以上の規制行為を行うFRB監督対象ノンバンクに対する資本要件等の引上げ（六一九条(f)、第二に規模規制については、合併後の総負債が全対象金融機関の負債合計の一〇%を越える合併等の禁止（六二〇条）である。

## (2) 適用除外規定の概要

ドッド・フランク法第六一九条においては、ボルカー・ルールの適用除外を定める。第六一九条(b)自己勘定取引の禁止につき、政府関係機関の債務等に対する適用除外として、自己勘定取引の禁止は以下の取引には適用しない。(i) 合衆国又は合衆国の機関の債務（合衆国または合衆国の機関が完全に保証する債務を含む）、(ii) 連邦政府抵当金庫（Ginnie Mae）、連邦住宅抵当公庫（Fannie Mae）、連邦住宅金融紙当会庫（Freddie Mac）の債務、パーティシペーションまたはその他の金融商品（それらの機関が完全に保証する債務を含む）、(iii) 州または州の機関の債務。海外の行為に対する適用除外として、外国法により設立され業務の大半を米国外で行う会社または海外業務の中で付随的に発生するもの以外は米国内で業務を行っていない会社が完全に米国外で行う行為に対しては、自己勘定取引の禁止を適用しない（当該会社が米国法ないし州法により設立される会社に支配されている場合は除く）。

第六一九条(c) H EまたはP Eへのスポンサーの禁止につき、海外の行為に対する適用除外として、外国法により設立され業務の大半を米国外で行う会社または海外業務の中で付随的に発生するもの以外は米国内で業務を行っていない会社が完全に米国外で行う行為に対しては、H FまたはP Eへのスポンサー・投資の禁止を適用しない(当該会社が米国法ないし州法により設立される会社に支配されている場合は除く)。

第六一九条(f) 一定のノンバンク金融会社に対する資本要件の引上げにつき、政府関係機関、小規模企業投資会社、公共の福祉に関連する取引・投資に関する適用除外として、追加資本等の賦課は以下に関連する取引については適用しない。(i)合衆国又は合衆国の機関の債務(合衆国または合衆国の機関が完全に保証する債務を含む)、(ii)連邦政府抵当金庫、連邦住宅抵当公庫、連邦住宅金融紙当金庫の債務、パーティシペーションまたはその他の金融商品(それらの機関が完全に保証する債務を含む)、(iii)州または州の機関の債務、(iv)小規模企業投資法に基づく小規模企業投資会社に対する投資、(v)専ら公共の福祉を増進するために行われる投資。

銀行持株会社法 (the Bank Holding Company Act of 1956 (BHC)) 第一三条(b)の集中の規制につき、(c)破綻銀行の処理等に関連する場合等の適用除外として、集中規制は以下の取得には適用しない。(i)破綻又は破綻の危機にある銀行の取得、(ii)F D I C (Federal Deposit Insurance Corporation 連邦預金保険公社)の支援に基づく取得、(iii)当該金融会社の負債のごく僅かな増加しかもたらさない取得。

### (3) 業務範囲制限

ドッド・フランク法第六一九条により一九五六年銀行持株会社法第一三条が追加され、ボルカー・ルール (Volcker Rule) が定められ、全ての銀行と持株会社・グループ会社を対象に自己勘定トレーディング、ヘッジファンドならび

にプライベート・エクイティ（未公開株P E）ファンドの出資等につき、リスクヘッジ目的、顧客以来取引等の例外はあるものの原則禁止する。ただしヘッジファンド並びにP Eファンドへの出資については当該ファンドの受入出資金の3%以下、かつ出資者である銀行等のTier1資本の3%以下の金額に限り許可する。また大規模合併の禁止を図り、具体的には合併後の負債合計が金融機関全体の負債合計の10%を超える場合と基準を定める。

ボルカー・ルールでは、銀行の業務範囲を制限し、大規模金融会社の規模の抑制を目的とする。預金保険制度により保護される銀行が高リスク業務を行い、T B T Fとならないよう規模拡大に制限を加える。銀行、銀行持株会社および子会社の自己トレーディングは禁止されるものの米国財務省証券、エージェンシー債、地方債等の取得・処分、引受け並びにマーケットメイク関連の証券等の取得・処分、リスク緩和のためのヘッジ業務、顧客のための証券等の取得・処分は適用除外となり、当初案に比して適用除外の範囲は拡大する。銀行等によるヘッジファンドおよびP Eファンドに対する投資（エクイティ、パートナーシップその他所有権取得）、スポンサーも禁止されるが、一定の許容範囲がある。

許容範囲として、①銀行等が真のトラスト、フィデューシャリー、投資顧問サービスを提供し、②ファンドは当該サービスを提供するために組成・募集され、またはサービスの提供を受ける顧客に対してのみファンドの組成・募集が行われ、③僅かな額の（de minimis）投資を除き銀行等がファンドのエクイティ、パートナーシップその他の所有権を持たない場合で、④連邦準備法二三A条・二三B条を遵守する等の条件を満たす場合にヘッジファンド等の組成・募集（スポンサーを含む）が認められる。③について、(a)銀行等がエクイティ等を保有していてもシードマネーである場合、(b)ファンドを設立し一年以内に償還・売却・希薄化により所有権が3%以下となる場合、(c)銀行等にとって重

大ではないものとして投資金額を合計して銀行等の Tier1 資本対比 3% 以内の場合が該当する。

(4) 規模規制―合併・統合等の禁止と銀行持株会社等―

同ルールの別の側面として、取得する金融機関の負債の合計負債総額が前年末の全金融機関の負債総額（連結ベース）の一〇%を超える場合、他の金融機関との合併、統合、全資産又は主要資産の取得もしくは経営権取得が禁止される。対象として預金取扱機関、銀行持株会社、貯蓄金融機関持株会社、預金保険対象機関を支配する会社、ノンバンク金融会社、外国銀行、銀行持株会社としての取り扱いを受ける外国会社が挙げられる。金融機関が破綻または破綻危機にある場合、連邦預金保険法に定める預金取扱機関の破綻処理の場合、承継時の負債増加が僅かな場合は、FRB (Federal Reserve Board 連邦準備制度理事会) の事前同意を得て負債シェア制限の適用の免除規定が設けられる。

## 第二章 ボルカー・ルールの域外適用および適用除外・延期と影響

### 3. ボルカー・ルールの適用除外・延期

#### (1) ボルカー・ルールにおける銀行事業体

ボルカー・ルールにおける銀行事業体は預金保険対象銀行または貯蓄金融機関、預金保険対象銀行または貯蓄金融機関を支配する会社、一九七八年国際銀行法 (International Banking Act of 1978) において銀行持株会社として取り扱われる会社、上記会社のいずれかの関連会社または子会社である。

#### (2) ボルカー・ルールの適用除外と規制強化

ボルカー・ルールは規制強化を図るものであるが、当初提案よりも適用除外の範囲を拡げる一方、マークリー・レ

ビン修正を反映した規定により、逆に規制が一層強化された面もある。規制強化の面としては、①顧客等との間に重大な利益相反が生じる場合、②リスクの高い資産等に対する重大なエクスポージャーが直接・間接にもたらされる場合、③金融機関の安定性と健全性に脅威をもたらす場合、④米国の金融の安定に脅威をもたらす場合は、自己トレーディング・ヘッジファンドに係る禁止の適用外でも制限が加えられる。FRB監督下のノンバンク金融会社に対して自己トレーディングならびにヘッジファンド等に関する禁止規定は適用されないことを明確にし、ボルカー・ルールが銀行システムの安全性の維持を主目的として業務制限を加える主旨が明確となった。この点も骨抜き論などの根底にあるのか。今後の規則策定等により各定義が明確にされる。

### (3) ボルカー・ルールと米国外許容活動

ボルカー・ルールにおいては米国外適用の免除規定を設け、自己勘定取引に関してもっぱら米国外において(solely outside the US)行われる場合、米国設立の銀行等により間接・直接に支配された銀行等でない限りは適用除外になる。ヘッジファンド等の投資・スポンサーについても、米国外で行われ、所有権が米国居住者に向けて募集・売却されず、米国設立の銀行等によって直接・間接に支配された銀行等でない限りは適用除外になる。米国銀行等の海外拠点については、自己トレーディング、ヘッジファンドに係る禁止が適用される可能性があることが指摘される。

### (4) ボルカー・ルールの適用延期

ボルカー・ルールは、法律成立日から六カ月以内に効果的適用のために行うカウンスルの調査完了後九カ月以内にFRBを含む銀行規制当局が具体的な規則を策定することになる。同ルールが有効になるのは最終規則公表から一二カ月後、法律成立日から二年後のいずれか早い時期と定められ、移行期間として二年間の適用猶予があり、同ルール



適用は早くて四年後、最大約七年後となる。

規制の強弱・変化から、ドッド・フランク法の帰趨を巡って種々の議論がされる。私見であるが、全般的に一概に強化されているとか、逆に骨抜きにされていると即断できるものでなく、領域・分野による跛行性があり、適用延期期間も長く、作成中のSEC規則など時間経過も踏まえて判断すべきものといえる。

### 第三章 ドッド・フランク法の域外適用と一律規制・外国銀行の扱い

#### 1. 域外適用の可能性

米国外金融機関への影響として、ドッド・フランク法などの新規制による負担は一般的に米国事業に限定され、その意味では国内法であり、M&A取引などに関しても同様である。従って、米国企業が世界的競争において不利益を受ける可能性があり、他方で米国外政府が米国基準の一部を採用する可能性もある。

ボルカー・ルールの域外適用の可能性については、同ルールはドッド・フランク法成立から二年後または米国金融安定監督カウンスル（FSOC）が定める最終規則公表から一二カ月後のいずれか早い時期に施行される。適用範囲について、米銀は自己勘定取引の場所に関わらず適用されるが、非米銀（外国銀行）については米国内で実施された取引あるいは米国外の取引でも米国居住者を相手とする取引には適用される。

米国以外の市場参加者の懸念として米国法の域外適用の問題があり、米国の裁判所および証券取引委員会が証券諸法の規定を域外適用した例は多く存在する。二〇一二年サーベンス・オクスリー法（米国企業改革法 Sarbanes-Oxley Act 上場企業会計改革及び投資家保護法 SOX法）が実質的に域外適用となっている事例もあり、ドッド・フランク法も



本邦金融機関に実質的に域外適用される可能性があるとの見方も出される。

## 2. ボルカー・ルールの一律規制―外国銀行と銀行持株会社―

米連邦準備制度理事会（FRB）から二〇一一年二月八日公表の提案では外国銀行における重要な銀行持株会社（significant bank holding companies）の対象について一律に直近年度末の連結総資産五〇〇億ドル以上の銀行とするが、外国銀行に対しては、①規制のコスト・便益の観点から、連結総資産ベースの判断に代えて米国拠点の連結総資産が一定水準以上の場合に適用すること、②グループの資本構成上、中間持株会社（Lower Tier BHC）は除き、最上位レベル（Top Tier）の銀行持株会社のみを対象とすれば重要な銀行持株会社に対するエクスポージャーの報告を行う際にエンティティ（Entity）等の明確化が可能となること、③外国銀行が銀行持株会社ステータスを有しない場合、重要なノンバンクに該当するかの判定が行われ、最上位に位置する会社の資産を基準とした判定が行われない可能性がある<sup>(8)</sup>。あること等が示される。

ボルカー・ルールに対しては極端な制限、禁止行為は銀行がその環境に応じて行う施策、手段、方法を狭め、かつ各市場そのものが縮小され、逆に銀行経営の安全性、健全性並びに社会の健全性を損なうリスクがあることが指摘される<sup>(9)</sup>。特に外国銀行に対するボルカー・ルールの適用に関して、ドッド・フランク法第六一九条(d)(4)(I)の域外適用の例外条項などの細則策定に際し、法文上は米国BHC（銀行持株会社）法上の免許を有する米国外の銀行が、米国外で行うファンドへのLP（リミテッド・パートナーシップ）持分投資についても当該ファンドのLP持分が米国で売却される場合は同ルールの対象となる可能性があり、米国外の銀行が米国外で（solely outside the United States）事業を運営する場合は同ルールの対象外であることを明確化されたい旨も述べられる<sup>(10)</sup>。

### 3. ボルカー・ルールの域外適用

邦銀など米国で活動する外銀に対して域外適用されるべきではない旨が述べられ、理由として、① *Morrison v. National Australia Bank Ltd* ケース (後掲・*Morrison* 事件) を引き合いに出し、ドッド・フランク法一七一条 (コリンズ修正条項) の条文と意図に反すること、② 外銀もしくは親会社に対し不要なコスト負担を強いること、信用リスクに關し先進的内部格付手法 (AIRB Advanced Internal Ratings-Based Approach) へ移行した銀行はもはやバーゼルⅠにもとづくリスクベースの自己資本フロアの計算を必要とされていないこと、③ バーゼル銀行監督委員会の合意である自己資本規制に關する母国基準の尊重という長年のFRBの方針から逸脱し、同様の環境におかれた米銀と外銀は同様の規制下に置かれるべきとの内国民待遇 (National Treatment) の方針とも合致すること等を挙げる。<sup>(11)</sup>

また、① 米国外に本店を置く外国金融機関が米国外で事業を運営する場合、同ルールの対象外であることを明確化されたいこと、② 過度の規制による顧客利便性、経済成長、金融サービス発展への影響を最小化することも重要で、ホーム・ホスト両国の監督当局が従来以上に緊密に連携して対応するよう配慮されたいこと等が述べられる。<sup>(12)</sup>

## 第四章 ボルカー・ルールの銀行経営など実体的影響

### 1. ボルカー・ルールと銀行経営

ボルカー・ルールに關し、JPモルガン・チェースは対応策として資産運用事業部内に自己勘定取引部門のトレーダーで構成する新たな代替部門を新設する方針である。コスト増加の懸念もあり、同法はノンバンク金融会社による自己勘定取引は規制しないが、ノンバンクには銀行持株会社より厳格な自己資本、流動性、レバレッジ、リスク管理

等の規制が適用され、コスト上昇は避け難い。金融規制強化の潮流は今後も後戻りはせず、金融規制が市場に及ぼす影響について全体が同一の方向性を向くことによるリスク増幅、政治・経済環境による適用のさじ加減の変化の可能性も指摘され、運用の厳格さなどの面の影響が注視されよう。

## 2. 我が国の金融機関への影響

ボルカー・ルールの邦銀等に与える影響をまとめると、①一定の我が国の金融機関邦銀が有する米国事業に対する同ルールの適用の直接的影響、②我が国の金融機関と競争関係にある世界の金融機関に対する同ルールの影響、③我が国が同ルールを日本法に組み入れることを決定した場合の潜在的な影響である。<sup>13)</sup>

### (イ) 米国事業に対する影響

我が国の金融機関は米国事業を除き、ボルカー・ルールにより一般的には直接影響を受けることはなく、邦銀及び銀行持株会社の米国子会社及び支店について同ルールの対象となり、自己勘定取引の制限、HFおよびPEに対する投資およびスポンサーとなることの制限を受ける。証券会社または保険会社等の我が国の金融機関が米国市場にとり非常に重要であることを理由として金融安定監督協議会により金融システム上重要であると指定される可能性があり、同ルール上の活動禁止はされないものの自己資本規制、その他の活動に関連する要件等の数値制限の対象となる可能性はある。

我が国のノンバンク金融会社による米国事業規模は限定的であり、事業の大幅拡大がない限り、我が国企業が米国の金融システム上重要であると指定される可能性は低いとみられる。銀行業以外の我が国金融機関にとり大きな影響としては米国内において非常に重要な買収または投資が抑制される可能性があると考えられる。<sup>14)</sup>

### 3. 海外の競合他社に対する影響

大手の国際的金融機関の多くは米国を本拠とし、ボルカー・ルールにより国際的な活動が制限される。米国銀行・証券会社グループ、潜在的にはその他の海外金融機関においても国際的な自己勘定取引及びファンド関連活動について売却または規模縮小を求められ、結果として将来における事業機会の制限を余儀なくされることになろう。このように我が国金融機関等においては、ボルカー・ルールによる競争環境面等の実体的影響の大きさを認識することになる可能性がある。即ち、我が国法制の動向にも関わるが、米国金融機関に対する制限は我が国の金融機関にとり好機となる可能性がある。①米国を本拠とする金融機関が米国外において営業及び資産を売却する場合、入札者として参加できる可能性がある。②我が国の金融機関は新興市場における自己勘定取引等、米国の金融機関により残された市場の空白を活用できる可能性もある。③また米国を本拠とする金融機関におけるトレーダー、ファンド・マネージャー等の社員は米国金融機関から必要とされない、または十分なキャリアの展開が期待できないと判断する可能性があり、人員採用の上で有利な立場となる可能性がある。④この他自己勘定取引及びファンド関連活動の一部は米国から米国以外の金融センターに移動することになるとみられ、ボルカー・ルールに従う米国金融機関にとってはこうした市場での競争において制限を受けるが、米国会社により支配されない銀行等にとつては市場における金融商品取引、ファンド関連活動について米国市場よりも自由に活動でき、金融機関は活動が米国の金融商品や投資に関連している場合でも活動の一部をオフショアに移す可能性が考えられる。

### 4. 我が国の法に対する影響

ボルカー・ルールの与える世界的な影響として同ルールを米国外において適用させる意向が働くことが考えられ、

我が国を始め他の法域における法律の動向に対して影響を与える可能性がある<sup>15)</sup>。米国規制当局が各国規制当局に対しボルカー・ルールまたは各国版ルールを実施するよう促し、同ルールによる米国金融機関の国際競争力低下の影響を減少せんとすること、米国内実施に伴い自国の金融セクターのリスク削減を企図する各国立法者やオピニオン・リーダーが米国先例に従うことを主張すること、更にはバーゼルⅢのリスク・ベース自己資本等の基準の改定プロセスにおいて、規制当局はリスク・ベース自己資本等の要件の性質、計量値の決定に当たりボルカー・ルールの規制数値を参考にするといった可能性がある。

## 第五章 ボルカー・ルールの域外適用の差別的跛行性と修正

### 1. 域外適用と差別的跛行性

ボルカー・ルールに関しては、第一に、金融規制のクロスボーダーな影響について適切な考慮を行うことの重要性、影響を受ける国との協調の必要性が指摘される。第二に、外国の銀行グループに属する米国外の拠点に対してボルカー・ルールが直接に適用されること、規制適用除外証券が米国債等に限定され、日本国債及び他のソブリン債市場に対して深刻な悪影響が生じ得ること、短期の為替スワップ取引に対する規制により米ドルの資金調達が困難になること、米国外のファンドに対する投資決定に対して不確実性を生じさせることが懸念として言及され、米国に都合のよい内容として一律・域外適用に対する懸念・修正要求が出される。

ドッド・ فرانク法第七一六条のスワップ・プッシュアウト条項 (swap pushout provision) に関して、米国内銀行と比較して外国銀行が差別的取り扱いを受けることも指摘され、意図せざる帰結ともなり得る論点である<sup>16)</sup>。同ルールで



は米国事業を有する邦銀は対象となるが、外国銀行の米国外活動は一般的に影響を受けないと考えられること、連邦準備銀行の特別融資枠を利用できる邦銀や外国銀行の米国支店は禁止の例外措置を利用できるかは明確でないこと、我が国の事業を有する米国銀行への影響は若干異なる等の跛行性があることが注視される。

## 2. 域外適用に対する修正

### (1) 域外適用と懸念

米国の監督当局（連邦準備制度理事会（FRB）、通貨監督庁（OCC）、預金保険公社（FDIC）および証券取引委員会（SEC））から二〇一一年一月七日に公表されたボルカー・ルール案の市中協議文書に関して、日本国債の取引等に悪影響を及ぼすことの懸念が発出されている（二〇一一年二月二十八日金融庁<sup>17</sup><sup>18</sup>）。我が国市場に対する潜在的影響は深刻で日本国債の取引等邦銀の関連コストが増加し、米国銀行の我が国現地法人の撤退に繋がる懸念が表明される。域外適用を控えることあるいは支配および関連会社の定義を修正し外国の銀行グループに支配される米国外のジョイントベンチャー・現地法人を含まないことが要請され、外国の銀行グループに属する米国外の拠点に対して同ルールが直接適用されること、規制適用除外証券が米国債等に限定され、日本国債及び他のソブリン債市場に対して深刻な悪影響が生じ得ること、短期の為替スワップ取引に対する規制により米ドルの資金調達が困難になること、米国外のファウンドに対する投資決定に対し不確実性を生じさせること、ドッド・フランク法七一条スワップ・プッシュアウト条項に関して米国内銀行と比較し外国銀行が差別的取り扱いを受けることが指摘される。当初の意図通り、預金保険非対象の外国銀行支店等も免責条項を含め、米国内銀行と同様の取り扱いが確保されることが求められる。



## (2) 域外適用に対する修正

ボルカー・ルールの域外適用に関する具体的な修正も求められている<sup>(19)</sup>。極端な制限・禁止行為は銀行の施策等を狭め、円滑な金融仲介機能の発揮を妨げる懸念があり、本規制案は対象範囲の広さから、域外金融機関の収益、組織体制に重大な影響をもたらすことが想定される。米国一国の規制強化により、逆に金融システム全体の安定性が損なわれ世界経済の回復の腰を折る可能性がある。過度な域外適用、米国以外の政府債への適用、為替フォワードや通貨スワップ等への適用は各国国債市場の安定的消化を脅かし、米ドル資金供給源の減少等の市場流動性低下に繋がり、グローバルな実体経済への悪影響をもたらす怖れがある。国内法により国際的な金融システムの不安定化を招くことは許されず、同ルールはSIFIs規制、バーゼルⅢ規制等の金融危機の再発防止に向けた取り組みと矛盾・不整合が生じない形で定められるべきである。修正要求の内容は多項目かつ詳細に亘るが、ここでは自己勘定取引の禁止および反証可能な推定について考察しておきたい。

### (イ) 反証可能な推定

自己勘定取引に関する反証可能な推定 (Rebuttable Presumption) 規定<sup>(20)</sup>は削除すべきである。トレーディング勘定とバンキング勘定の区分は各国毎に相違があり、各国当局が監督する。外国銀行組織が米国監督当局に反証を示すことは外国銀行に対し必要以上のコストを求めることとなり、公平でない。銀行が行うヘッジ取引の保有期間を一律に制限するのではなく、相当する所要資本から計算されたリスク許容度やポジション枠等を設定する等、リスク管理手法の高度化を促すことが合理的である。

(ロ) 例外的に許容される自己勘定取引

例外的に許容される自己勘定取引の要件について、引受は、顧客等が必要とする範囲を超えないことという要件は回避すべきである。マーケットメイク (market making activities) は、簡略化・明確化が望まれる。許容されるリスクヘッジ (risk mitigating hedging activities) 取引につき、時価評価損益がヘッジ対象の債券や貸出の時価評価損益を上回る場合に正当なヘッジでないとの推定規定は、銀行から重要なヘッジ手段を奪うことになりかねず、削除すべきである。ルール案はヘッジ取引の操作性が低下し、市場流動性の低下を引き起こす可能性があり、許容されるヘッジ取引の要件の見直しが必要である。文書化要件について、ルール案はマーケットメイク活動やヘッジ取引等規制免除取引に関する報告が義務付けられ、収益以上の管理コストが必要となる事例も想定され、銀行経営の圧迫要因となる。

(ハ) その他許容取引とすべき対象取引

第一に、米国以外の政府債等について、ルール案では米国債、エージェンシー債、州債等の地方債のみが例外の対象となるが、投資資金の米国集中などの流れが助長される可能性がある。一定条件 (FRBの適格担保の政府債、G20諸国発行の国債、流動性の高い上場商品等) を満たす外国政府債等および原資産とするデリバティブ取引を適用除外に追加すべきである。第二に、米国政府債券を原資産とするデリバティブ取引は許容されるべきである。第三に、取引所取引は現物取引市場の安定にも寄与し、流動性確保のために米国銀行組織への委託も含めて許容取引とし、適用除外にするべきである。第四に、関連会社間取引とヘッジ取引について、マーケットメイクもしくはリスクヘッジの類型で、明示的に規制対象外とすべきである。米国外本支店を相手方とする取引の場合 (邦銀本店と同NY支店間の取引等) の他、米国内支店同士の取引 (邦銀NY支店と同LA支店との取引等)、米国子会社との取引も許容取引とする。第五に、

許容される米国外取引として、米国一国の規制を域外適用すべきでなく、ルール案実施により米国外に所在する外国銀行事業体が米国または州法に基づき設立された銀行事業体またはかかる銀行事業体の米国外子会社もしくは支店を相手方とすることのみをもって、外国銀行事業体の所在国を勘定店として行う取引において正当な活動の制限等不利益を被るべきではない。主要金融機関間ではクロスボーダー取引が広範に行われ、許容される米国外取引の範囲を制限することは現実的でなく広く設定することが必要である。

更に、ルール案の適用は米国内の活動拠点に限定すべきである。<sup>21</sup>特に米国域外取引（外国銀行の米国外拠点と外国銀行の米国外拠点で締結されたような外国銀行の米国外拠点間で締結された取引）、および外国銀行の米国外拠点と米国金融機関の米国外拠点で締結された取引に関して、外国銀行に対し許容取引の対象とすべきである。同様の観点から、取引の発生場所（米国内外）、当事者（米国居住者（米）―米国非居住者（非）、米―米、非―非）、当事者の取引特性（母国ルールのトレーディング勘定、バンキング勘定）の三つに分け、米国内、米―米、トレーディング勘定同士の全要件を充足する場合のみ禁止対象とすることも考えられる。米国外で行われたトレーディング（trading solely outside of the United States）の要件のうち、米国の非居住者であること（No party to the transaction is a resident of the United States）の要件は不要とすべきである。<sup>22</sup>米国外で行われたトレーディングの要件のうち、取引に関わる人物が物理的に米国にいないこと（No personnel of the banking entity that is directly involved in the transaction is physically located in the United States）の要件は明確でなく、削除すべきことも指摘される。

### 3. スワップ規制のクロスボーダー適用

ボルカー・ルール以外にスワップ規制のクロスボーダー適用に関しても、Non-U.S. スワップ・ディーラー（SD）

がU.S. Personとの間でデューリングを行う事実のみをもって登録義務および米国規則への準拠義務を課する域外適用ガイダンス案に対し異論が出され、域外適用が焦眉の急の課題となっている。<sup>(23)</sup>

## 第六章 ドッド・フランク法の証券取引法に関する域外適用

### 1. 米国証券法の域外適用

ドッド・フランク法では米国証券法の域外適用を許容する明文規定が置かれ、従前の米国証券法に関わる司法判断を覆す可能性もあり、米国進出の邦銀等の影響も大きく、米国証券法に内在する潜在的リスク、訴訟リスク等に関する検討が必要となる。ドッド・フランク法九二九条Pは詐欺禁止条項違反を主張してSEC、米国政府に対する訴権を認め、一般私人にも提訴権を認めるかが議論される。<sup>(24)</sup>

### 2. モリソン事件における行為・効果基準と米国最高裁の域外適用否定

#### (1) 行為・効果基準

米国では証券法の域外適用は肯定されてきたが、二〇一〇年六月最高裁判所はMorrison v. National Australia Bank事件<sup>(25)</sup>で域外適用を原則的に否定する立場を示した。しかし、同年七月ドッド・フランク法において、米国証券法の域外適用を許容する明文規定が置かれた。域外適用否定の立法意思推定、立法目的に照らし厳格に国内行為を判断すること、非米国有価証券発行体の訴訟リスク軽減への寄与、同法による行為・効果基準の復活ならびに私人への提訴権付与等である。米国連邦第二巡回区控訴審は行為・効果基準により裁判管轄権を有しないと判断したが、最高裁は同じ結論ながら立法意思から法律解釈するアプローチを採る。

## (2) 最高裁の判断

最高裁は、議会の立法意思が明確に存在する場合に限り法律が域外適用されると判断し、国内行為の存在を主張するのみでは必ずしも法律が国内で適用されることにならないとの判断を示している<sup>(26)</sup>。Foreign-Cubed（外国証券取引所詐欺）事件に多岐の影響を及ぼし、米国内で事業を営む非米国発行体において、米国証券法に關係する潜在的リスクが制限されることになろう。<sup>(27)</sup>

### 3. ドッド・フランク法九二九条Pの概要

ドッド・フランク法九二九条Pは一九三四年法を改定し（一九三三年証券法、一九四〇年投資助言者法の改定も含む）、同法の詐欺禁止条項の違反を主張してSEC又は米国政府が提起する以下の訴訟について米国連邦地方裁判所に管轄権を賦与する。①証券取引が米国外で行われ、外国投資家のみが関与する場合であっても違反行為を形成しているきわめて重要な構成部分が米国内で行われている場合、②米国外で行われた行為により、米国内に実質的な影響を及ぼすであろうことが予見可能な場合。

行為・効果基準の復活であり、連邦議会による域外適用の立法意思は明白であるため、Morrison事件の判例法理からも域外適用が否定されることはない。ドッド・フランク法九二九条Pは海外証券詐欺事案について米国裁判所に訴え出る権利をSECと米国政府に付与するが、一般私人による米国での訴訟提起は規定していない。同条を拡張適用して海外証券詐欺事案について一般私人にも米国裁判所に訴える権利を認めるべきか否かを判断するための調査をSECが行うものとする。私人への訴訟提起権付与については、クラスアクションを容易に起こせることも懸念される。



## 第七章 英国新金融改革と金融機関経営―リングフェンスとボルカー・ルールの相似―

### 1. キャメロン連立政権による金融監督体制―金融規制強化、リテール分離の検討―

英国において二〇一〇年五月一日保守党・自由民主党の連立政権が発足し、六月下旬にオズボーン財務相が新金融監督体制を発表している。<sup>(28)</sup> 同年七月二六日英財務省が新監督体制に関する協議文書を公表した。新しい金融監督体制の形は二〇一一年六月一六日英財務省「ホワイトペーパー…金融改革に向けた青写真」で明確になっており、マクロ的観点から金融システム全体を監視するマクロ・プルデンシャル監督機関としてBOE内に金融監督政策委員会(FPC Financial Policy Committee)を新設する。金融サービス機構(UK-FSA Financial Service Authority)を個別会社の監視・監督を担当する健全性監督機構(PRA Prudential Regulation Authority)、消費者保護および市場参加者の行為規制を担当する金融行為監督機構(FCA Financial Conduct Authority)に分割する。その上でPRAをBOEの傘下におくことを主要内容とする。

二〇一一年五月一九日UK-PSAとBOEは共同で報告書「イングランド銀行と健全性監督機構…銀行監督へのアプローチ」を公表しているが、主な内容として第一に、①PRAの規制・監督アプローチの基礎をなす原則、②PRAの規制対象機関（預金取扱金融機関、生損保・再保険会社、投資会社）、③PRAのリスク管理フレームワーク、④PRAの先進的な判断重視の(Judgement-led)監督アプローチ、⑤判断重視モデルを支える政策立案アプローチ、⑥会社認可、個人の承認に関するアプローチを提示している。第二に、大規模金融機関の破綻を容認し、当該金融機関の破綻処理の実行可能性(resolvability)を評価するため再生・破綻処理計画(RRP Recovery and Resolution Plans)の策定



状況を最重要視することを表明している。第三に、事前介入フレームワーク (PIF Proactive Intervention Framework) の仕組みを提示し、PIFは規制対象金融機関の状況を五段階 (low risk, moderate risk, material risk, imminent risk, resolution/winding-up underway) に分けて早期対応を図らんとする。

他方、こうした新金融監督体制に対しては、二〇〇九年銀行法 (Banking Act 2009)、二〇一〇年金融サービス法 (Financial Service Act 2010) によりUK-FSAを中心とする適切な監督体制が構築されたことに相反すること、金融政策委員会との利益相反関係になりかねないことなどから、批判的な評価も出されている。<sup>(29)</sup> このほか、キヤメロン連立政権の金融規制強化としては銀行課税導入、報酬規制等がある。

## 2. 銀行独立委員会 (ICB) による英国金融システム改革

二〇一〇年六月銀行業務に関する独立委員会 (ICB Independent Commission on Banking) が英国銀行の組織・業務構造の検討、銀行システム改革と競争促進を目的に設置され、同年九月一二日金融システムや金融機関組織のあり方に関する最終報告書 (ICB Final Report Recommendations) を公表し、英国の銀行ストラクチャーの改革を図るリテール・リングフェンスならびに英国銀行に一層の損失吸収力改善を求める第一次損失吸収能力 (PLAC Primary Loss-absorbing Capacity) による新資本規制が提示される。

第一に金融機関組織について、①リテール預金の優先的保護のため、大手英銀グループのリテール銀行部門をホールセールおよび投資銀行に法人格を分け別会社 (ring fenced bank) とする。②リングフェンスで保護されるリテール銀行部門 (リングフェンス銀行) の組織については、取締役会は過半数を独立取締役で構成し、独自に財務報告や情報開示を行う等他部門と独立したガバナンス体制を構築する。③ホールセールおよび投資銀行部門のリスクから厳格に

遮断される。④一方リングフェンス銀行はホールセールおよび投資銀行部門との情報・専門知識・ブランド・業務インフラの共有、協働営業 (one-stop-shopping サービス提供) は容認される。第二に資本力の増強について、大手英銀グループ (システム上重要な銀行) に対しては、バーゼルⅢが求める最低自己資本を上回る追加的資本を求める。また全銀行 (all banks) に対して金融グループ連結でコア Tier1 比率一〇%以上を要求とする。大規模なリングフェンス銀行 (large ring-fenced banks) に対して最低一〇%の普通株自己資本を義務づけ、最大一二%の普通株自己資本を要求する。

### 3. リングフェンス改革の展望

政府がICBの提案を受け入れた後、二〇一九年を完全適用の最終期限として法規則の整備が行われる<sup>(30)</sup>。ドッド・フランク法、バーゼル規制同様、内容は急進的ながら、今後の展開には紆余曲折も予想される。

ICB最終報告書はリテール・リングフェンスに加え、英国独自の銀行の資本規制を提案し、バーゼルⅢ、G-SIBの資本サーチャージを踏まえ、一層の要求を英国銀行に求める。英国大規模銀行は規制資本とベイルイン債を合わせ、リスクアセット比一七%―二〇%の水準が要求され、コモンエクイティ Tier1とコンティンジェント・キャピタルを合わせリスクアセット比一九%水準を求めるバーゼル資本規制に接近する。バーゼルⅢの域内適用とのハーモナイゼーションが議論となる。

### 4. 新金融規制改革の波及

英国は金融危機後に先進国としては初めての厳格な銀証分離規制を提示したことになり、各国のリテール預金保護に波及する可能性もある。ICBの金融システム改革による金融機関経営への影響をみると、大手英銀のリテール銀行部門の別会社化により、リテール銀行部門の業務が厳格に制限され、トレーディング業務撤退の可能性も出てこよ

う。ホールセール・投資銀行部門はリテール預金を引当てにしたリスクを取れないこととなり、ホールセール・投資銀行部門資産のファイナンスが課題となる。ホールセール・投資銀行部門の調達コストが上昇、利益が圧迫され、貸出等の抑制、大手英銀の競争力低下、投資銀行部門の格付けが低下する可能性もあろう。

ICB提案のリテール・リングフェンス並びにPLACの実現により、英国においてユニバーサル・バンクはビジネス・モデルの根本的变化を余儀なくされよう。他方、要求されるバیلイン債の水準、リングフェンス・バンクの禁止業務に関する資産のファンディング等の問題もあり、ICB提案の実現可能性には疑問も否めず、今後の動向が注視される。

## 5. ボルカー・ルールとの相似

ICBはリングフェンスの設計として、資金仲介、決済サービス提供は重大な機能であり不要としつつ、不必要なリスクをもたらし、破綻処理を複雑にして銀行救済の可能性を高める業務はリングフェンス・バンクに認めるべきでないとする。一方、銀行ストラクチャーの改革に伴うコスト最小化を図るべく、銀行のバランスシートに制約を設けフレキシビリティ喪失を防止する必要性も指摘する。個人や中小企業向けのクレジット供与についてはリングフェンス・バンクに制限を設けない方針を示している。ホールセール・投資銀行業務に関連して、ボルカー・ルールは銀行によるプロップ・トレーディング(prop trading 自己勘定取引)の禁止、HFやPEへの投資の禁止を打ち出している。高リスク業務からリテール預金を保護するため、ホールセール・投資銀行業務の一部に直接的に制限を加える規制といえる。

他方、ICBはボルカー・ルールではリングフェンスの目的の全部を達成できないと判断し、ボルカー・ルール型

規制の英国への導入には否定的姿勢を示している。理由として、①ボルカー・ルールで禁止される業務以外のホールセール・投資銀行業務について、解体する際の複雑性が引き続き残り、納税者サポートなしに当局が継続的に必要な業務を維持させることが困難となること、②リングフェンス・バンクと金融システムの相互連関性、金融市場のパフォーマンスと銀行のパフォーマンスの相関性を削減するため、マーケット・リスクやカウンターパーティ・リスクを増大させるトレーディング及びその他の業務を行うべきでないこと、③リングフェンス・バンクは、ホールセール・投資銀行業務を行うことなく実体経済における金融仲介機能を効率的に行うことができること、④ホールセール・投資銀行業務の複雑性を排除することで、リングフェンス・バンクの経営管理、モニタリング、監督が容易になることを指摘・評価している。リングフェンス・バンクの義務化サービス、禁止サービスを踏まえて、ICBは英国銀行のリテール・商業銀行部門の大半はリングフェンス・バンクとなり、ホールセール・投資銀行部門は非リングフェンス・バンクとなることを想定する。

## 第八章 域外適用と銀証分離など金融機関経営の課題と展望

1. ドッド・フラנק法を中心として、域外適用のほか適用除外・延期などの考察を行い、金融・資本市場、我が国法制に与える影響、ボルカー・ルールとリングフェンス・バンクの比較なども検討した。<sup>31)</sup> ユニバーサルバンキングとは逆に銀証分離の方向に働く規制強化であるといえよう。住宅市況の低迷、規制強化に伴う高リスク取引の縮小から、本格的な収益回復の道筋がみえない現状で、米国では利益の源泉をコスト圧縮に頼り、業務単位での統合により業務を絞り、業界再編の進展も予想される。域外適用などを背景に、再編コスト圧縮と銀証分離の整合的な動向とい

えよう。またドッド・フランク法下における米国金融監督体制をみると、旧来の監督機関はほぼそのまま残り、新しい機関が増えてより複雑に、さらに縦割りになったといえる。メガバンクなどは多くの機関と繋がることになり、当初の目標が果たして達成できるのか、疑問なしとしない。<sup>(32)</sup> 規制強化に合わせて、既に銀行経営面では、バークレイズ、ドイツ銀行などでは米国の金融持株会社から銀行業務を分離して本社直轄とし、持株会社構造再編を進める動きが出つつある。銀証分離の現実化がユニバーサルバンクにおいて進展しつつあり、規制強化に対する動きが始まっている。他方、我が国では銀行持株会社の下で一定の銀証分離を図りつつもなど金融コングロマリッド指向を弱めていない。各国間には規制の整合性を図る前提段階での相違も窺える。同法は広範囲で、多くが今後の規則制定に委ねられ、実質的域外適用など我が国の金融業界ならびに法制度に与える影響は少なくない。金融業界などのロビー活動は、一律規制への米国内外の官民挙げての反駁もあり、今後の帰趨は読みにくい。リングフェンス・バンク規制は、T B T F問題に対する破綻処理計画主体から銀証分離に向けた事前規制への揺り戻しともとれ、また外国銀行への影響なども議論されているが、不透明な部分も多く、今後の規制と影響の方向性はみえにくい局面となっている。

2. リーマン危機後はT B T F問題によるモラルハザードへの対処からリビング・ウィル (living will 生前遺言・整理計画) 等の破綻処理法制を整え、破綻を前提とした事後処理策も策定してきたが、一時的に沈静化しつつあるとはいえ、欧州債務危機はソブリン債を抱える銀行のバランスシートの劣化による貸出低下・金融危機の再来等へと連環する危機感も募る中、英国 I C B 等の改革は事前予防策にも再度原点回帰してリテール部門については破綻の完全回避を目論むことで方向性の修正を図り、政府の資本増強支援などを前提とせずに自助努力による法規制のミックスチャーによる実効性確保をめざす施策を採らんとするといえようか。



規制強化の限界とモニタリング・通常監督および市場規律の重要性が唱えられ、金融庁検査のみならず、金融危機対応では日常監督の担い手として、ソフトロー、中央銀行の役割が英国改革や我が国でも重視されつつある。欧米の規制モデルが完全でないことも判明し、アジアなど地域的一体性を持たせた規制体系の発信も必要である。<sup>(33)(34)</sup>

3. 欧州債務危機による金融機関の影響等も絡み、金融資本市場が複雑で神経質な展開をみせる中、同法の先行きも不透明感に拍車がかかるようにみえる。内容面で骨抜きになりつつあるとはいえ、従前の規制緩和からの転換であることは大きな意義を持つ。今後の法実践に影響を与える要因として、域外適用等クロスボーダーに関連する各国からの反発と金融業界などのロビー活動は分けて考えざるを得ないが、金融業界等の反発は諸悪として全て排除すべき、ということもまた極論であろう。金融規制法としての性格上、法理念先行でなく実体経済からの回復状況、欧州危機関連など現実の金融業界を取り巻く環境変化も考慮しつつ、時間をかけて慎重に対応せざるを得ない面もある。同法の制定過程などをみると、シティバンクのヒヤリングでも指摘があった通り、必ずしも適切とはいえない難しい面もある。業界からの反発なども、恣意性の強い部分は除外するが、大いに価値を有する部分もある。内容面から精査して一定の修正を図るなど、個々に当否を分けて検討していくことが望まれよう。また同法は修正条項や解説部分も多く、金融業界からは複雑さと曖昧さに不満の声も上がっている。順守内容の明確化が求められている。<sup>(35)</sup>

4. 米国の規制強化の方向性について、システムミック・リスク規制は大規模であることに批判的なものといえ、既存債権者の責任を追及する形で納税者負担の軽減に意を用いる。このため、平時における規制を厳格化し、危機の顕在化局面での救済には否定的となる。平時の大規模金融機関の監督・規制では、自己資本・流動性規制をバーゼルⅢ並水準に定め、リビングウィル策定義務なども規定する。有事の大規模金融機関の監督・規制については公的救済制



限、納税者負担の最小化を図る。実際の金融危機発生時には、救済を否定する安定化策を策定することになる。銀行の倒産手続きには存続を前提とする更正型破綻処理手続き（コンサベータシップ conservatorship）、清算型手続き（レシーバシップ receivership）があるが、ドッド・フランク法においてはSIFIsの危機時にはモラルハザードの観点からコンサベータシップ方式は採用せず、清算が前提であり、税金が公正に使用されることを議会が米国民に示したといえる。公的支援策の発動を限定的とし、代わって銀行の債権者、株主、経営者に対して、遡及しての給料返済措置であるクローバック導入、あるいは破綻しないSIFIsからコストとしての金融取引税などの徴収を図らんとする。このため近時は米国大手銀行の格付け低下が顕著となり（二〇一二年四月以降）、社債債権者等に対する負担の増加を反映するものであるが、銀行側としても早急なビジネスモデルの再構築を迫られるものとなろう。もともと、ドッド・フランク法の適用延期・免除措置など不透明さが増すにつれ、大統領選挙なども挟み、法内容が当初と異なるものとなる可能性も残される。

5. ドッド・フランク法の適用除外、域外適用等の問題は国内法の域外適用（extraterritorial application）の問題であり、独占禁止法あるいは証券取引法の域外適用と関連して論じられてきたところでもある。<sup>(36)</sup> 域外適用に関しては、国際的適用が可能な場合であっても国際的エンフォースメント権限（執行管轄権）の考察が必要となる。立法管轄権と異なり執行管轄権を外国領土内で行使することは被行使国の同意がある場合を除き、外国法令に基づく報告・資料提出命令や検査権限を行使することは許容されないと考えられ、国際的エンフォースメントの実効性確保のために外国当局との国際的情報交換が必要な要素となる。<sup>(37)</sup> 私見であるが同法について、外国当局が日本の当局に対して情報提供を要請して日本当局が情報提供する場合が、同法の域外適用における現実的な今後の成り行きの一つとも想定され、

公開情報は任意の提供が可能ではあるが、要請に応じる場合に新たに関係者からの情報収集などが必要な場合は法的な根拠が求められ、同法が域外適用を通じて外国に実質的な法定立を強いることになる<sup>(38)</sup>とされる所以であろう。

域外適用に関しては、二〇一一年七月一日英国賄賂防止法 (UK Bribery Act) が施行されるなど、近年は独占禁止法以外にも金融政策、海外不正行為防止など種々の分野において課題となっており、基準となる法益など横断的な理論的整理、比較法的検討など十分になされているとはいえない状態である。域外適用の限界として、他国の経済政策と衝突し、その国に対する干渉となり、国際法違反となる可能性が指摘される<sup>(39)</sup>。ボルカー・ルール<sup>(39)</sup>の域外適用等に関しても参考となろう。今後は司法権・司法判断の域外適用、執行・エンフォースメントを含め、国際管轄権の議論とも併せて、理論的統一性確立と法秩序形成に向け、解決に向けた模索が続くものとみられる。

6. 膨大な内容を擁するドッド・フランク法ゆえに、国内法ながら域外適用などの影響と反発、ロビー活動他の抵抗、理論面の詰め<sup>(40)</sup>の甘さ・曖昧さなどから規則制定への依拠及び適用延期・除外などの措置が多いことといった法制面のジレンマがあり、ボルカー・ルールをみても、流動性低下・資本コスト上昇、規制の少ないシャドー・バンキングへの資金流出、海外資本市場との競争不利、個別金融機関のリスク・マネジメント制約から予想外のシステムリスク・リスクが熟成されかねないなど、規制導入によるパラドックスの更なる現出が懸念されるところである。シャドー・バンキング規制にシフトするにしても、規制強化の連鎖に堕しかねない。

他方では、欧州債務危機の深刻化が並行して進んでおり、特にEUでは金融・経済・財政について一体化した具体的な検討が求められる。同法の実質的域外適用等の関連からも法制度の内容の十分な事前開示と議論を尽くし、各国独自のビジネスモデル等も尊重しつつ、米国内外において法導入・適用と金融機関側の影響を逐一、実証分析や経済

状況等も踏まえて、十分な開示と着実なモニタリングにより導入を進め、自主規制などソフトローとのミックスを図っていくことが実効性を持ったあり得べき法規範形成に向けた観点から求められていこう。<sup>(40)</sup>

- (1) 小立敬「米国における金融制度改革法の成立―ドッド・フランク法の概要―」野村資本市場クォーターリー（二〇一〇年夏号）一二七―一二二頁参照。関雄太・神山哲也「ボルカー・ルールに関する調査・提言を公表した米国金融安定監督カウンシル（FSOC）」（二〇一一年冬号）六五―七八頁。
- (2) 同法の分量は一六章、一三〇〇頁にも及び、実施のため膨大な細目整備も続けられる。
- (3) Ted Paradise, Davis Polk & Wardwell LLP, “Volcker Rule-Proprietary Trading” 2012 February 20, “How Dodd-Frank Applies Outside the U.S.” 2012 January 16
- (4) 松尾直彦『Q & A アメリカ金融改革法―ドッド・フランク法のすべて―金融財政事情研究会（二〇一〇年十二月）、鈴木博「米国の金融規制改革法と金融機関経営―大規模金融機関の経営の視点から―」農林金融（二〇一一年一月）。
- (5) 米国でも金融消費者庁とFRBの指揮・権限の統一性・整合性に疑問が呈される。MIT Sloan School of Management Professor Simon Johnson “The Dodd-Frank Act: Did It Go Too Far or Not Far Enough?” March 17, 2011, GWU Law School
- (6) 三谷明彦「Too big to fail問題と金融規制」みずほ総研論集（二〇一〇年号）一一五六頁。
- (7) HGおよびPEの定義は、一九四〇年投資会社法三条(c)項(1)および(7)に基づいて投資会社の登録が免除される会社その他の法人及び適切な連邦銀行当局が決定するそれと類似のファンド (similar fund) として規定される。
- (8) 全国銀行協会「米連邦準備理事会（FRB）による『主に金融業務に従事する』ことの定義および『重要な』ノンバンク・銀行持株会社の定義」に係る提案に対するコメント」（二〇一一年三月三〇日）。
- (9) 全国銀行協会「米国ボルカー・ルールに対するコメント」（二〇一〇年十一月五日）（一律適用）。
- (10) ドッド・フランク法六一九条(d)(4)(I)の域外適用の例外条項によれば、ボルカー・ルールは、「外国金融機関による、米国

外のみで持分 (ownership interest) が売却される P E ・ H F に対する、米国外での (solely outside the United States) 投資には適用されな」とあるが、“solely outside of the United States”の具体的な定義が必要である。

(11) 全国銀行協会「米国ドッド・フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法による自己資本規制のプロアルール改正等に係る市中協議文書に対するコメント」(二〇一二年二月三日)(域外適用)。

(12) 全国銀行協会「米国ボルカー・ルールの経過期間に係る F R B 提案に対するコメント」(二〇一二年一月七日)。

(13) セオドア・A・パラダイス、杉山浩司、ダニエル・E・ニューマン「米国金融規制改革法案の重要ポイントと国際的な金融機関に与える影響」商事法務 (二〇一〇年八月) 一一一四九頁。

(14) U.S. Legal Developments by Ted Paradise, Davis Polk & Wardwell LLP 「ドッド・フランク・ドッド・フランク法におけるボルカー・ルール Part I, Part II」。

(15) ポール・ボルカー自身、ボルカー・ルールの内容を他の法域における規制当局に対して積極的に働きかけている。

(16) 本条項起草者も、預金保険非対象の外国銀行支店等を適用除外条項から除くのは意図しない結果との議会証言をしている。

(17) 金融庁「ボルカー・ルール(案)に関する米国当局宛のレターについて」(二〇一二年一月二二日)。

(18) 米国当局は規制対象の日本国債を除外する方向で最終調整に入っている。二〇一二年七月二五日日本経済新聞。

(19) 全国銀行協会「米国ボルカー・ルール施行規則に係る市中協議文書に対するコメント」(二〇一二年一月二三日)。

(20) ある勘定が対象金融ポジション以外で、当該対象銀行エンティティの保有期間が六〇日以下である対象金融ポジションの取得のために用いられる場合、あらゆる事実および状況にもとづき、当該対象金融ポジションが個別にまたはカテゴリーとして掲げる目的のために取得されたものでないことを当該銀行エンティティが示すことができる場合を除き、当該勘定はトレーディング勘定と推定される。

(21) ルール案で許容されるマーケットメイク等の取引の判断に当たり、米国当局が米国外取引を含め全取引を監視する必要があるが、外国銀行の非在米拠点の行為を把握することは、米国外拠点での行為は母国当局が適切な監督を行い、実態上不可能である。



(22) 外国銀行が外国において米国銀行とデリバティブ取引を締結した場合の当該外国銀行、米国外でのトレーディングを行うことを目的とした米国設立銀行の海外現地法人にもルール案が適用されるべきではない。

(23) 全国銀行協会「米国 CFTC」スワップ規制のクロスボーダー適用」に係る市中協議文書に対するコメント」(二〇一二年八月二八日)。

(24) 大橋宏一郎「米国証券法の域外適用に関する最近の動向」金融財政事情(二〇一二年二月七日) 四八―五〇頁参照。

(25) Morrison v. National Australia Bank, Ltd. No.07-0583-cv (2d Cir. 2008). foreign-cubed 訴訟(外国人原告らが外国の証券取引所で外国会社の株式を購入した有価証券に関する訴訟)について、第二巡回区控訴裁判所が初めて審理したものである。「米国連邦第二巡回区控訴裁判所、外国発行人会社の証券訴訟について判断」モリソン・フォースター LLP (二〇〇八年一月一日)。

(26) Morrison 事件の原告は、ナショナル・オーストラリア銀行の子会社による虚偽記載の原因は米国で発生し、虚偽記載は同行により SEC への証券届出書に盛り込まれ、一九三四年法第一〇条(b)による訴訟は国内行為に基づく請求であると主張した。最高裁は法令の真の目的を判断すると共に、申立ての国内行為が議会が法律制定時に意図した目的に沿ったものかを判断するには該当法(一九三四年法)の条文を検討しなければならない。一九三四年法は詐欺行為自体を処罰するものではなく、国内証券取引所に登録された証券又は国内証券取引所に登録されずに国内で売買された証券に関連した詐欺行為を処罰するものである。Morrison 事件の詐欺行為は法律が目的とする行為でなく、証券販売は米国内で発生したものでないから申立ての国内行為は請求を起こすには十分とはいえないと判示した。

(27) 二〇〇七年 SEC のルール (12g3-2(b)) が改正され、スポンサーなし ADR プログラムが急増し、当該プログラムに関連する発行体の米国における行為は存在しないため非米国発行人が懸念すべき訴訟リスクは小さくなるはずである。大橋宏一郎・前掲五〇頁。

(28) みずほ証券・漆畑春彦「英キャメロン政権の金融規制改革」証券経済学会(二〇一一年一月二七日) 参照。

(29) 英国 Warwick 大学法学部 McElldowney 教授は以下の問題点を指摘する。①金融危機後に前政権下で施行された二〇〇九

年銀行法、二〇一〇年金融サービス法（Financial Service Act 2010）によりUK-FSAを中心とする適切な監督体制が構築され、UK-FSAの流動性規制（二〇〇八年十二月公表）に見るような先進的規制を導入したにも関わらず、UK-FSAを廃止、BOEに監督権限を集中させる体制とすることには違和感がある。②現連立政権が公表した金融監督体制は監督当局のあるべき機関構造（institutional structure）に重点を置き、規制の適用、規制の効果などの政策分析に基づくものでない。③BOEが規制権限を適切に行使できる能力を有しているのか疑問がある。④BOEにマクロ・ミクロのプルデンシャル政策決定権限を集中させる新体制では政策の機動性は高まるものの、金融システムの安定に係るBOEの政策判断の透明性の保証の点で疑問がある。McEldowney, John F. (2011) The precautionary principle and protecting the public interest in the UK. In: Managing risk in the financial system. Edward Elgar, Cheltenham, p. 7. ISBN 9780857933812

(30) 小立敬「リテール・リングフェンス、PLACによる英国銀行改革―独立銀行委員会最終報告書―」野村資本市場クォーターリー二〇一一年秋号一―二四頁、同「リテール銀行のリングフェンスを提案する英国独立銀行委員会中間報告書」二〇一一年春号。

(31) ドッド・フランク法におけるM&A規制につき、拙稿「米国ドッド・フランク法における銀行持株会社ならびにM&A取引規制等にかかる考察」日本法学第七八巻第一号（二〇一二年六月）六五―九二頁。

(32) 関雄太「欧米金融規制改革の行方とグローバル金融システムの課題」早稲田大学大学院ファイナンス学科講演（二〇一二年五月八日）。

(33) 上村達男「金融危機―日本発のメッセージ（早稲田大学GCOE宣言）《金融危機―日本の評価軸を欧米に問う―》」（二〇〇九年八月八日）。

(34) アジア開発銀行河合正弘・清水啓典発言「アジア経済圏における金融／資本市場の発展に向けた課題とわが国金融機関が果たすべき役割」全国銀行協会金融調査研究会シンポジウム（二〇一二年三月九日）。

(35) FRBタロー理事は二〇一二年三月二日ドイツ銀行が資本規則の適用を免れるため米子会社の銀行持株会社の法的地位を変更したことに対応し、FRBは米国内の外国銀行に適用するルールを検討すると述べている。二〇一二年三月二三日



REUTERS。

(36) 小寺彰「独禁法の域外適用・域外執行をめぐる最近の動向―国際法の観点からの分析と評価」ジュリスト一二五四号(二〇〇三年) 六六頁。

(37) 金融庁による金融商品取引業者等の主要株主に対する報告・資料提出命令権限と検査権限(金商法五六条の二第二項)に  
関して、松尾直彦「金融商品取引法の国際的適用範囲」東京大学法科大学院ローレビューVOL.6(二〇一一年九月)二七六  
―二八六頁。金融商品取引規制当局間で行う情報交換に、①日本の当局が外国の当局に対して情報提供を要請して当該外国の  
当局が当該情報提供をする場合、②日本の当局が外国の当局に対して自発的に情報提供をする場合、③外国の当局が日本の当  
局に対して情報提供を要請して日本の当局が当該情報提供をする場合、④外国の当局が日本の当局に対して自発的に情報提供  
をする場合がある。①②④については金商法に特段の定めはない。③の法的な根拠につき、金商法一八九条を根拠条文として  
示される。情報交換の枠組み(証券MOU(Memorandum of Understanding))の合意には多国間MOU、二当局間MOUの  
類型がある。法的拘束力のない意図表明文書として位置づけられ、法一八九条等国内法令の許容範囲内でのみ実施される。

(38) 松尾直彦「アメリカのドッド＝フランク法の日本の金融機関と企業への影響」法と経済のジャーナルAsahi Judiciary  
(二〇一〇年二月一日)。

(39) 一九三四年米国証券取引所法一〇条(b)・規則10-b-5の域外適用において、米国の裁判所は属地主義の拡張として、主観的  
属地主義および客観的属地主義を根拠としている。独禁法の域外適用は、行為と効果の関係が具体的に明白なものでないこと  
から、客観的属地主義により正当化されない。域外適用の限界として、他国の経済政策と衝突し、その国に対する干渉となり、  
国際法違反となる可能性を指摘され、規則10-b-5の域外適用に関する司法判断に疑問を呈される。清水章雄「米国の証券取引  
規制と国際法―一九三四年証券取引所法一〇条(b)および証券取引委員会規則10b-5の域外適用―」早稲田法学会(一九八〇年  
三月)二二―二二〇頁。域外適用全般の問題に関しては、別稿において考察を深めたい。

(40) 元金融庁長官・五味廣文「金融規制と自己規律―金融危機に学ぶ―」証券経済学会講演(二〇一二年九月二二日)。市場  
の信認の回復と自由の両立のためには規制による自由の制限でなく、自己規律の欠如が呼び込む過剰規制が問題であり、金融

を実体経済に呼び戻す環境作りの重要性を唱えられる。

〔本稿は二〇一一年度日本大学法学部研究費（共同研究）の研究成果の一部である〕

# 希望がなければ刑罰とはいえない

船 山 泰 範

## 一 現行刑罰の超克

本稿の課題は、現行の刑罰に対して相異なる二つの面から大きな問題点が突きつけられているところに起因する。第一は、現行刑罰の中核に位置づけられている懲役刑が十分にその役割を果たしていないのではないか、という指摘である。それが唱えられる理由は、入所受刑者に占める再入者（刑事施設の入所度数が二度以上の者）の率が増加傾向にあるためである。犯罪白書<sup>②</sup>によると、再入者率は平成一六年から毎年上昇し続け、平成二三年は五七・四パーセントであったという。ちなみに、犯罪の容疑者として検挙された者について再犯者率がそれほど高いわけではないことは当然である。ここに、刑事司法過程の中で再犯者がどのように「濃縮」されて増加するのか、という別の重要な問題<sup>③</sup>が伏在することも銘記しておこう。

希望がなければ刑罰とはいえない（船山）

二〇五（一五五三）

第二は、国民（市民）からの厳罰化要求の高まりである。この要求が唱えられる場面が二つある。一つは、凶悪な事件が惹起した場合である。国民感情は沸騰し、刑罰が生ぬるいからこういう事件が起きるのだと、刑罰の実際の適用の必要性が声高に主張される。しかも、殺人事件に関しては死刑の「求刑」が強い。<sup>⑤</sup> もう一つは、犯罪被害者の団体が政党や審議会などに積極的に働きかけて、立法上の重罰化を目ざす場面である。<sup>⑥</sup> 近時の実例でいうと、刑法二二一条の業務上過失致死傷罪の中から自動車運転過失致死傷罪のみを掴み出して規定し、法定刑を重く設定したことである（二二一条二項、平成一九年五月三日より施行）。交通犯罪については、しばらく前から立法上の積極化が図られ、危険運転致死傷罪（二〇八条の二）という新たな犯罪類型が設けられていたが（平成一三年二月二五日より施行）、いまだに立法動向が収まったわけではない。<sup>⑦</sup>

右の二つの問題提起は異なる面からの指摘ではあるが、無関係なことではないという予感がする。それは、表面的には機能している刑罰制度が、根底ではその存立基盤が揺らいでいるのではないかという思いである。ここ数年、刑事司法の課題は、裁判員制度が定着を見せる中で、<sup>⑧</sup> 検察における取調べの可視化に焦点が当てられているやに窺われる。しかし、われわれが取り組まなければならない真の課題は、もっと深い層にあって、放っておくと何時の日かカストロロフィとなって顕れるのではないかと危惧される。

そこで、本稿では、まず、二つの問題のありかを明らかにし、その上で、そもそも刑罰はいかにあるべきかという根本問題について管見を述べることにする。

## 二 なぜ犯罪をくり返すのか

### 1. 国選弁護事件からの考察

なぜ犯罪をくり返すのか、という古くよりの問題を私が特に意識することになったのは思弁的な動機からではない。それは、ある国選弁護事件を体験したことによる。

私は、二〇一一年二月、無銭飲食事件について被疑者国選弁護<sup>⑨</sup>を引き受けることになった。被疑者は、福島県刑務所を出所してから二日経たない間に、服役したときと同じ犯罪である無銭飲食を犯した。

犯行の背景を探ると、次の通りである。被疑者は、服役中の労働に対して二万円余の作業報奨金を手にして出所した。被疑者は、居住する所はなく、兄弟も受け入れてくれるわけではなく、東京・上野に出てきてハローワークに行ったが、職は見つからず、作業報奨金もすぐ底をついてしまった。出所の際、いわゆる保護カードをもらったが、東京保護観察所には出向いていない。そして、昔から馴染みのある浅草で無銭飲食をして、みずからそれを認め、現行犯逮捕された。被疑者は示談をすすめることはできず、詐欺罪で起訴されたのである。私は引続き、被告人の国選弁護を担当することになった。

問題の本質は、被告人が前述のような犯罪を犯してしまうことが出所の時点で容易に予想されていたことである。むろん、被告人に幾つかの選択肢がなかったわけではない。たとえば、保護観察所に出向き、居住する所がなく職業もないなどを告げて、更生緊急保護を受ける法である<sup>⑩</sup>。ただし、出所する際に刑務所からそのような方策を教えられなくても、必ず皆が出向くのでないこともよく知られていることである。確実に言えることは、家族などからのサポート

もなく、就職も見つかっておらず、わずかの作業報奨金<sup>①</sup>しか所持していない前科二八犯の男を、刑務所・法務省当局は、再犯の可能性を十分に承知しながら出所させているという事実である。むろん、その男も自分の行き先はわかりきっていたことであつたろう。つまり、本人は、何の「希望」もなく刑務所を出所しているのである。

右のような受刑者への対応が犯罪をくり返させる大きな要因になっていることは明白である。行為者個人に対して法的な非難をするだけでは何ら問題の解決に役立たない。刑事司法のプロセスは、犯罪の発覚に伴う捜査から始まって、それぞれの機構が十分に働いていれば、一直線に進んで当人の更生(社会復帰)に結びつくはずであるが、犯罪がくり返されると、図1のように循環を巡るばかりとなる。悪循環(当人にとってであり、司法のプロセスが悪ではない)から脱却して更生に向かうためにはどうしたらよいか、が課題となる。

## 2. 更生に結びつかない現行懲役刑

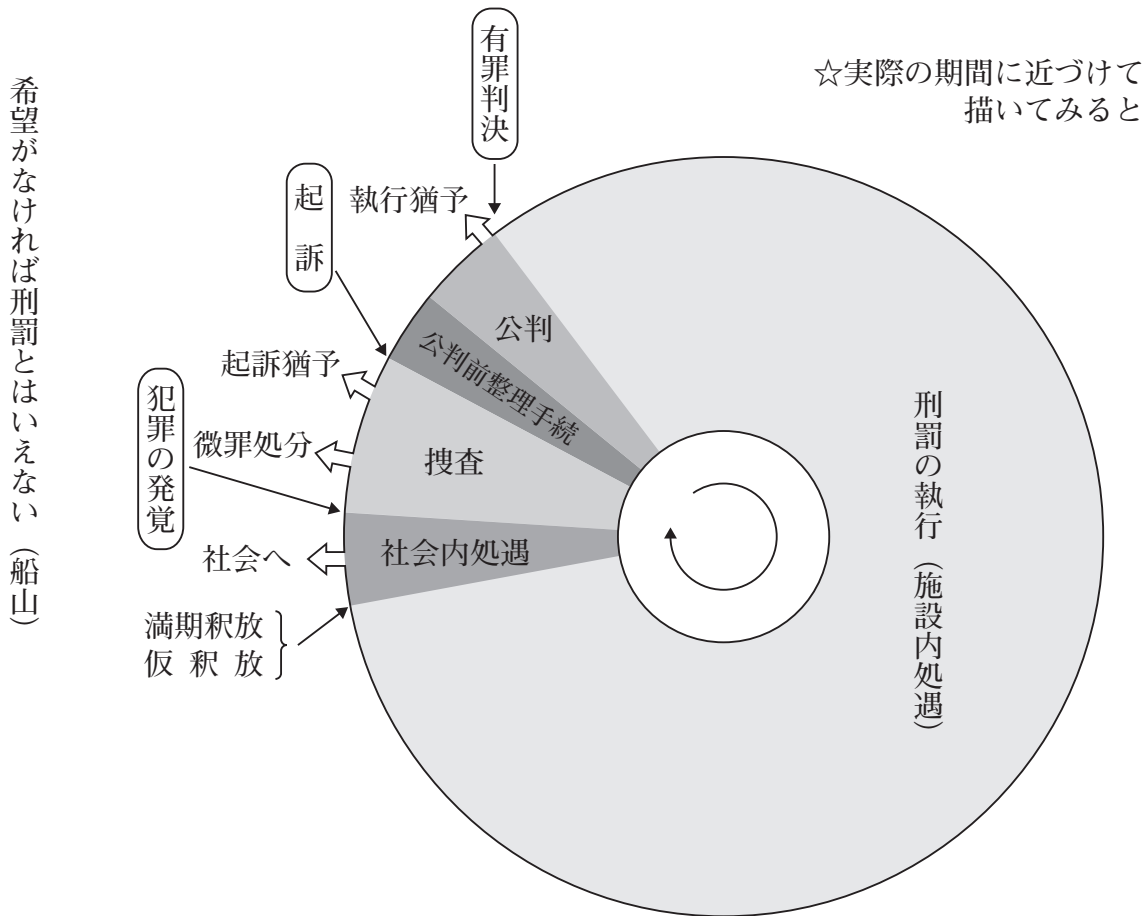
私が担当した前科二八犯の被告人のことに限らず、現行の懲役刑を俯瞰してみると、以下の諸点から、必ずしも更生に結びついていないと言わざるをえない。

(一) 犯罪白書に示されている出所受刑者の入所状況によると、再入所した者の累積人員の比率は、五年内では四〇・三パーセント、一〇年以内で五〇・三パーセントである。<sup>⑫</sup> ちなみに、一〇年以内において、満期釈放者に注目すると、六二・五パーセントという高い率を示している。<sup>⑬</sup> 前述のくり返しになるが、一般国民について、その四〇パーセントないし五〇パーセントが刑務所に収容されることはありえないのであるから、この数値は相当に高いものといわねばならない。

懲役刑が再犯防止のための有力な手段であるはずとの見地からすれば、このような高い率は、現行懲役刑が効を奏



図1 再犯の悪循環から抜け出す



していない証左ということになる。

（二） 現行の満期釈放のあり方は、とても更生を期しているものとはいえない。懲役囚が満期に達した場合、刑務所は、釈放される者の出所後の状況などを全く考慮することなく釈放する。逆に、満期になったら、言い渡された刑期以上に身柄を拘束することはできないのである。言い渡された刑期の範囲内でのみ拘束されるということは、<sup>(14)</sup> 罪刑法定主義が運用面で要請することである。そのため、居住地が定まらず、職業が見つからず、かつ手持ちの金銭がわずかであっても、刑務所としては元受刑者を釈放しないわけにはいかない。しかし、刑事政策的視点からすれば、「釈放」は、懲役刑執行のいわば総決算のはずなのだから、その目的である更生に結びつく契機にならなければならぬはずであるの

に、更生の見込みのほとんどない釈放が敢行されているといわざるをえない。ただし、近時の動きとしては、更生保護法人に対して、満期釈放者を受け入れるようにとの働きかけが保護観察所からなされているようである。<sup>15</sup>しかし、それはいまだ大きな流れとなっていないわけではない。

(三) 本受刑者について考えると、満期釈放になって出所したときに更生保護法人に世話になる段取りが整えられていたならば、少なくとも、出所後二日以内に無銭飲食をするような、誰がみても切ない事態にはならなかったに違いない。その意味では、施設内処遇と社会内処遇とが連携されていないところに問題の一端があることは疑いない。その一つとして、施設内処遇に携わっている刑務所・法務省の「不作為」があることを指摘しておく必要がある。

(四) 懲役刑の執行が将来の社会復帰のためであるとすれば、服役中に就労支援ないし福祉施設への結びつきがなされる必要がある。今日、その点については相当に意識されるようになり、雇用情勢に応じた職業訓練種目の拡大も図られるようになった。<sup>16</sup>さらに、刑務所出所者等総合的就労支援対策も実施され、公共職業安定所の職員による職業相談等もなされるようになった。

しかし、本受刑者については手厚い施設内処遇は及ばなかったようである。施設内処遇が、いまだ個人的処遇として定着していないのである。

犯罪惹起の要因がさまざまである以上、それに対する対処方法も個人ごとに異なるのは当然というべきである。それは、犯罪の種類や刑罰の違いとは別の次元の問題である。たとえば、無銭飲食という点、罪名としては詐欺罪(刑二四六条)に当たるので、人を欺くという社会生活態度に問題があるやに想像されがちである。<sup>17</sup>しかし、実態としては、金がないための生活苦に要因のある場合が多い。ある意味では、コンビニでおむすびや缶ビールを万引するのと

変わらないのである。したがって、対処方法として考えられるのは、本受刑者のように、老齡が就労困難の要因になっているとすれば、まずは衣食住の確保を図り、その上で就労支援をしていくのが相応しいであろう。

このように、個々人の事情によって異なる更生への道程をどうサポートするかが、施設内処遇にとっても社会内処遇にとっても重要となる。つまるところ、一人ひとりの受刑者、満期釈放者その他刑事司法の対象者に対し個別的にコーディネートすることをどうしたら確保することができるか、に焦点は絞られる。この点については、まず、そもそも一人ひとりの受刑者の更生こそ大切という理念が矯正当局に受け入れられるかという根本的問題がある。そのほか、仮に受容されたとして、次に、一人ひとりに少なくとも一人のコーディネーターをつける場合の関係者の負担を考慮する必要がある。平成二三年では刑事施設に六九、八七六人の受刑者がおり、<sup>(18)</sup>そのほか、保護観察を受けている人が一七、三二六人いることを考えるとき、<sup>(19)</sup>社会全体として重大な覚悟と多大の奉仕が必要になることはいうまでもない。

(五) 現行の懲役刑が犯罪の重さに応じて刑期の長さを調整しているのは、更生の視点の稀薄さがもたらすものとして捉えるべきである。いわゆる実刑の場合、現状では、刑期の重さを決める最大の要因は犯罪の重大さである。これは、罪刑の均衡という罪刑法定主義ならびに一種の責任主義の現れでもあるが、一面において、応報刑思想が根底にあることは否定のしようがない。

更生のことを考慮するならば、懲役が社会からの隔離を内容とする以上、刑期は短かいに越したことはない。とくに、更生ということが、社会との関係、被害者との関係を抜きに捉えることができないかぎり、本人が被害者に賠償することは重要な要素になる。そうなると、刑期を短かくしてでも、本人を社会に出し、仕事をするを通して、

損害賠償をする機会を得られるようにすることが大切である。重大な犯罪であるほど、通常、損害賠償の金額も高くなることを考えると、長い身柄拘束は損害賠償を事実上させないことにつながりかねない。重ければ重いほど早く社会に出すという方策を採るという発想は、決して冗談ではないのである。

### 三 厳罰化は何をめざすのか

#### 1. なぜ人は厳罰化を求めるのか

前述のように、二つの場面で厳罰化要求の高まりがある。厳罰化は、後に触れるように、現象としてみた場合、犯罪を減少させることに役立っていないのであるが、立法と法の運用に強いインパクトを与えていることは否定できない。

では、なぜ、人は厳罰化を求めるのであろうか。理由は幾つか考えられる。

第一は、厳しく処罰されることになれば、人は犯罪を犯さないようになるだろう、という一般予防効果への期待である。刑罰の威嚇効果への期待ともいえる。たしかに人は苦痛を受けたくないから、厳罰化が全く効果がないとはいえない。しかし、これまでも長い歴史の中で、犯罪に対して刑罰の執行されることが予告されていても、特別な例外を除いて目に見えて犯罪が減少するということはなかったのである。また、中には制裁を受けることを覚悟の上で犯罪を行なう者もいないわけではない。<sup>(20)</sup>つまり、厳罰化による一般予防効果はないといってよいであろう。

第二は、処罰要求に応えるということである。これは、実際になされた犯罪に対して、被害者やその家族が厳罰に処すべき旨を表明した場合に、裁判所や立法当局が反応することによって生じることである。今日では、犯罪被害者

への支援の必要性が叫ばれているだけに、処罰要求に応えないことは相当に難しいと思われる。ちなみに、被告人の弁護人や鑑定人が、マスコミの報道のしかたがきっかけとなって社会からや職場の中でいわゆるパッシングを受けることがあり、これが厳罰化要求とセットとなっている<sup>(21)</sup>。さらに、歴史的視点に立てば、刑罰は個人による復讐を抑えるために公けの制裁を用意してきたという側面もある<sup>(21)</sup>。

第三は、第二の主張を哲学化した考え方からの攻撃である。その代表はカントに遡ることができよう。カントによれば、人は罪を犯したからという理由のみで処罰されるのであり、科刑の原理は均等の原理以外にはありえないことになる<sup>(22)</sup>とされる。その視点からすると、現行の科刑状況は責められる余地が十分ある。たとえば、近年の死刑の言渡しは、殺人と強盗致死（強盗殺人を含む）・強盗強姦に限られているが、平成二三年における有罪人員に占める死刑言渡し人員の比率は、殺人では二・四パーセント（九人）、強盗致死・強盗強姦では四・四パーセント（二八人）であった<sup>(23)</sup>。この数値は、今日の科刑状況が相対主義的であることを物語っており、カント的な視点からすれば、その大きなギャップは常に厳罰化要求の火種になりうるのである。

## 2. 厳罰化要求は犯罪を増やす

厳罰化要求は、刑事司法のさまざまな場面に、あたかも水が染み入るように影響が現われるが、その一つとして仮釈放率の低下がある。懲役刑の仮釈放率は、かつて七〇パーセント台の時代があり、その後一時下がったが、昭和六〇年頃から平成一〇年頃にかけては約六〇パーセント近くであった<sup>(24)</sup>。ところが、平成一六年以降下がる傾向に転じ、平成二三年では五一・二パーセントであった<sup>(24)</sup>。仮釈放率の低下の影響は、第一に、施設収容者の増加に現われる。事実として、平成一六年をピークに過剰収容の時期があり、それは七・八年にわたった<sup>(25)</sup>。過剰収容になると、施設側の



対応はそう簡単にはできないので、結局、収容環境の悪化を招き、受刑者間のトラブルが多くなり、受刑者は規律違反として懲罰を受けることになる。<sup>(27)</sup> 懲罰を受けると仮釈放が難しくなる。<sup>(28)</sup> 第二に、仮釈放が少なくなると、保護司による保護観察を受けずに満期釈放になる者が増えることになる。くり返すように、保護観察の機会を得られないことは、本人の社会復帰にとって不利になる。

厳罰化要求は、執行猶予率の低下にも反映する。平成一七年以降、執行猶予率は徐々に低下する傾向にある。<sup>(29)</sup> 懲役刑について執行猶予がつくか否かは、俗にいう娑婆の生活ができるか否かの重大問題であって、有罪者の更生意欲に影響を及ぼすとともに、加害者による被害者への損害賠償に関して決定的な違いとなる。

厳罰化要求は、刑期の長さにも関係する。有期懲役が長くなったり、従来の基準でいうと有期懲役であったものが無期懲役になるなどである。とくに注意しなければならないのは、無期懲役に仮釈放が用いられることが少なくなつたことにより、無期懲役の一部について事実上の終身刑化が進行している<sup>(30)</sup> ということである。<sup>(31)</sup>

無期懲役に関しては、何時社会に出られるかわからないという不安から、受刑者において社会復帰の意欲が湧きにくいとともに、精神状況にも深刻な影響を与えていることが指摘されている。<sup>(32)</sup>

以上のことから明らかなように、厳罰化要求は犯罪を増やすことにつながりこそすれ、減らすことには何ら役立っていないのである。



## 四 刑罰はいかにあるべきか

### 1. 犠牲の上に成り立つ現行刑罰制度

刑罰の機能から観察すると、現行の懲役刑はさまざまな面でマイナスが目立つ。このことを具体的に再確認しておこう。

まず、懲役刑の執行は、犯罪被害者の損害賠償請求権を事実上差し止めて行なわれているものといつてよい。とくに重い犯罪の場合には損害額の算定も高くなるはずであるが、刑期は長くなり、長い拘束は釈放されても社会復帰を困難にするので、ますます被害賠償はなされない。すなわち、懲役刑の執行は、被害者にとっては、もともとの被害に加えて、第二次的な犠牲の上に成り立つことになる。

つぎに、刑罰の執行ならびにその前提となる刑事手続の実行は、社会に大きな負担をもたらしている。仮に一個一〇五円のおにぎりがコンビニにおいて万引されたとする。犯人が現行犯逮捕されて刑事裁判に進むとなると、犯人を数十日間、警察署・拘置所に留めておくだけでも、何十万円からの税金分を費消することになる。<sup>(34)</sup>

さらに、刑罰の執行は、犯罪による法益の侵害や危険の発生に対抗して行使されるものであるが、法益という視点でみると、犯罪者も有している人間としての法益を剥奪することになる。一人の生命という法益が侵害されたことが原因で死刑という形で刑罰権が実現されると、もう一つの生命を国家が奪うことになる。<sup>(35)</sup>当然のことながら、死刑囚の家族が受ける心理的負担も大きい。死刑囚の家族の自殺も少なくない。

ところで、「俗に」という修飾語をつけてはいけなかもしれないが、刑罰は「正義の実現」のためになされると

いわれる。しかし、以上のような数点を確認しただけでも、単純にその実現をよしとすることはできないといわざるを得ない。これらを、すべて「犠牲」としてまとめるのは的外れかもしれないが、刑罰は何らかの重要な目的のために多くの犠牲を省みずなされている、という特異な性質を有しているのである。

## 2. 希望のもてる刑罰を

では、その重要な目的とは何か。ここから先は、論者によつて大きく見解が分れるであろう。

私は、刑罰の最重要の目的は、犯罪者の更生にあると考える。ここまで触れてきたように、犯罪の背景には一人ひとり個別の事情があるから、それに対処するためにも、一つひとつ個別の対策が練られなければならない。そのため不可欠の方策として、犯罪を犯した一人ひとりが犯罪をくり返す可能性のある状況から脱却するために、コーディネーターがつけられる必要がある。

一人ひとりのためのコーディネーターというと、いかにも大仰な感じがするが、幸いにも大半の人にはすぐそばにコーディネーターが存在するのである。少し調子を変えて説明することをお許し頂こう。

あなたは自分のまわりを見廻してみたらよい。あなたの愚痴を聴いてくれる妻や夫、親、きょうだい、そして友人。あなたはふだん気がつかないだけで、実際には何人ものコーディネーターに幾重にも囲まれているに違いない。あなたが犯罪から遠ざかっていられるのは、そういう人達から助言を受けたり、支えられているからにほかならないのである。たとえば、あなたが犯罪を犯さないのは家族を悲しませないためだということかもしれない。それは、あなたが頑張ったり、立派だったたりするからではなく、家族から支えられているにすぎないのである。つまり、あな

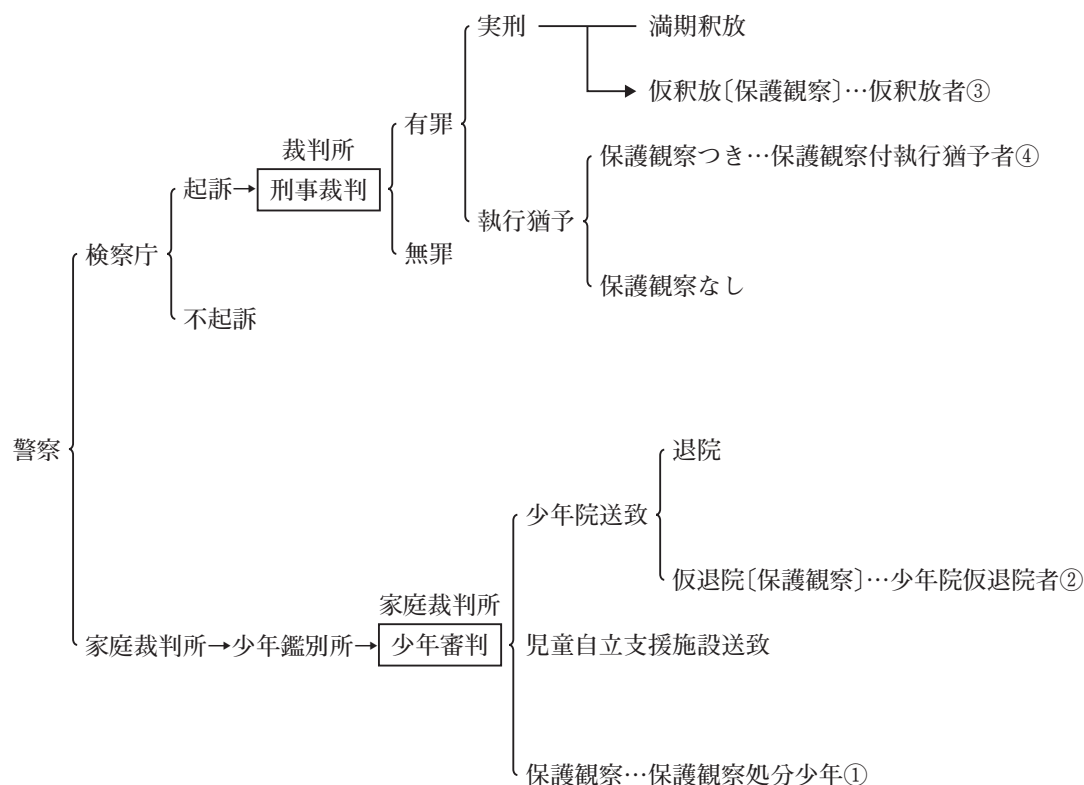
たにはコーディネーターはいらないのではなく、コーディネーターが前々から居るのである。

ところが、皆があなたのように恵まれているとは限らない。冒頭にも述べたように、被告人として刑事裁判にかけられる人の多くは何らかの意味で社会的弱者である<sup>(36)</sup>。犯罪との関係でコーディネーターを要する人々である。たとえば、本受刑者のように、故郷の近くに兄弟はいるが、たびたび迷惑をかけてきたため、事実上、家族による援助を受けられない人もいるのである。

では、人が犯罪から遠ざかるために、コーディネーターの助けを得るにはどうしたらよいか。法律上のコーディネーターの代表格が保護司<sup>(37)</sup>にほかならない。そして、成人の場合、保護司による保護観察を受けるためには、(イ)懲役・禁錮刑を受けて保護観察付の執行猶予になるか、(ロ)刑に服し、途中から仮釈放になって保護観察<sup>(38)</sup>を受けるか、のどちらかということになる。このことでわかるように、法は刑事司法のプロセスの中に、有罪者に対しコーディネーターをつける方策を用意しているのである。少年に対する場合も含めて保護観察の全容をみると図2のようになる。

このように保護司は、対象者の生活や態度など全体的な指導をするのでコーディネーターといえるが、刑事司法のそれぞれの段階でさまざまな人々がコーディネートの役割を担っていることに着目しなければならない。刑務所の中では、篤志面接委員・宗教教誨師が貴重な助言・励しを与えている。また、協力雇用主が、受刑者の服役している段階から出所後の就職を約束してくれる場合、受刑者は安心して出所を迎えることができる。ちなみに、受刑者から「おやじさん」とも呼ばれることのある刑務官も重要なコーディネーターの一人にほかならない。

図2 保護観察のつく場合



①～④は更生保護法48条の保護観察対象者で、それぞれ○号観察と呼ばれる。

出所後の元受刑者が頼りにしているのは、更生保護法人である。更生保護法人は、犯罪を犯した者が自立するために一定期間、衣食住の面倒を見る組織体であり、国が更生緊急保護（更生八五条）ならびに応急の救護（更生六二条）という形で金銭的援助<sup>40</sup>をしている。

ところで、近年の動向として、受刑者に福祉サービスを結びつける役割を果たしつつあるのが、地域生活定着支援センター<sup>41</sup>の活動である。センターでは、社会福祉士の資格をもつ職員が受刑者に福祉サービスを受けられるよう、あるいは就職に結びつくよう（この面はまだ弱い）、働きかけをしている。

さて、犯罪者に人が関わることによって更生に助力しようとする働きが可能になるのは、いかなる理由・根拠によるか。この点を考察するのは、人間の更生が単なる偶然のもので

はないことを明らかにすることによる。

思うに、それは、刑罰の運用に「柔軟性」が認められている実態に関わるといえる。例をあげると、くり返しになるが、実刑になつても、満期前に仮釈放になれば必ず保護観察が受けられる。保護観察は、国家権力による上からの制裁ではなく、保護司という民間人の横からの支援である。いわば伴走者の役割である。このように、保護観察は、刑罰を緩和し、人の力による支援を通して刑罰の目的である犯罪者の更生に寄与することが可能になるのである。また、執行猶予になつて、さらに保護観察に付されれば（刑二五条の二）、刑罰に服することなく、民間人の援助によつて更生への道が一步近づくのである。すなわち、有罪が宣告されても、刑罰運用における柔軟性を利用して刑罰が現実に施行された場合の犠牲（弊害）を少なくし、刑罰の本来の目的を達成することが可能になる。

以上の検討から明らかのように、柔軟な運用と人による支援を包含した刑罰こそ、それを受ける者にとつて「希望」のもてる刑罰になるというべきであろう。「人はなんで生きるか」<sup>(42)</sup>という永遠のテーマを持ち出すまでもなく、何らの希望のない刑罰は、人の復讐心の現れでしかなく、更生を紡ぎ出すことはできないといわなければならない。その意味において、懲役刑を更生のための制裁として明確に位置づけ、<sup>(43)</sup>その内容を充実させることが、現下の第一の課題といわなければならない。他方、およそ更生に結びつかないような刑罰については、<sup>(44)</sup>刑罰のカタログから外すことも考慮する必要があるというべきである。

### 3. 被害者にとつても希望が必要

犯罪者の更生のために刑罰が働くためには、希望のもてる刑罰でなければならないということを述べてきたが、「希望」は犯罪の被害者にとつても欠かすことのできないものである。



犯罪の被害者ならびにその家族（以下、被害者等ということがある）は、さまざまな面で苦しむ。まず、被害者等が社会から差別の目で見られるのは耐え難いことであろう。世間は、犯罪被害を受けるのは、受けるような何か悪いことをしているにちがいないという偏見を持つようである。被害を受けた者がよく、「何も悪いことをしていないのに……」という恨み言をいうのは、その裏返し<sup>(45)</sup>の証左である。これは現実の反応であるし、その元を辿れば、因果応報<sup>(46)</sup>という考え方が世間に根強く蔓延っているからにほかならない。

次に大きな痛手となるのは、泣き寝入りをしなければならない場合が多い<sup>(47)</sup>ということである。泣き寝入りの原因の第一は、加害者の金不足であり、第二は、国家が犯罪者を刑務所に収容することによる。後者は、既述のように、国家が、被害者に弁償がなされたかどうかについて無頓着に刑罰の執行を実施するからにほかならない。

さて、犯罪被害者等の苦しみはさまざまであるとしても、せめて金銭的な面では救済の方法はないものであろうか。この点につき、国は犯罪被害者基本法<sup>(48)</sup>を制定するなどして被害者支援を推進してきている。しかし、国による被害者支援は依然として限定的なものでしかなく、抜本的な取り組みは未だしの感を拭えない。

その点で考慮すべき立法論は、懲役刑を賃金制にすることである。まず、現状を確認すると、懲役刑は犯罪者の自由を奪うものであるが、所定の作業（刑一二条二項）をさせるところにもう一つの特色がある。所定の作業は刑務作業といわれ、その内容には歴史的変遷がある。今日では、「改善更生の意欲の喚起及び社会生活に適應する能力の育成を図ることを目的<sup>(49)</sup>」としてなされると捉えられている。ただし、受刑者の衣食住はすべて国費で賄われており、作業への意欲を高めるために作業報奨金制度が設けられているが、金額は極めて低額に押さえられている。そのため、出所受刑者が出所時に支給された金額を見ても、一万円以下の者が二・三パーセントを占めている<sup>(50)</sup>。これでは、社



会復帰のために不十分であるばかりか、被害者等への賠償も困難である。そこで考えられるのが、懲役刑を賃金制に変える方策である。賃金制にすることによって、まずは衣食住にかかる費用を賃金から差し引き、残りを受刑者が活用することが可能になる。むろん、具体的課題として、賃金制を支えるだけの仕事を刑務所が用意できることが前提となるが、実現できれば、残りの分について、被害者等への賠償のほか、受刑者本人の家族への送金なども可能となる。受刑者の家族への送金ができると、釈放後の家族による支援にも結びつくことはまちがいない。このような賃金制のメリットの第一は、刑務作業に従事することが被害者への謝罪につながるという意識を持たせることである。被害者に謝るということは、更生への第一歩であるからである。

このように、懲役刑の賃金制導入は、被害者等に希望の一片を与える役割を有しているといえ、導入のための実際的検討が必要と思われる。

## 五 可塑性の刑法学

### 1. 希望が可塑性に働きかける

ここまで、現行懲役刑を「柔軟な運用と人による支援を包含できる」ような懲役刑に意識的に変革することによって、法制度として犯罪者の改善更生を促す必要があることを確認してきた。では、希望のもてる刑罰を設定することは、なぜ更生につながるのか。私見を述べると、希望こそが、本来、人間のもっている可塑性に働きかける大きな力を持っていると思われるからである。

ここで、私が用いている「可塑性」の意味について説明することにする。

希望がなければ刑罰とはいえない（船山）

可塑性の「塑」は塑像の塑である。塑像とは、彫像と対比して用いられる言葉である。塑像は、木製の心木に藁や布などを巻きつけ、それに粘土や石膏・セメントなどをつけて像として仕上げていくものである。人間の成長のプロセスを考えると、大きな物から削り取って形を作るといふより、いろいろな物を付け足して人格を形成していくという意味で、人間には可塑性がある、と表現したい。このことでわかるように、少年期こそ、身体も心も成長するのが目に見えるように思われるので、少年に対する関係で可塑性に富むという言葉が用いられるのも不自然ではない。しかし、人間がさまざまな逆境の中でも、それに耐え、犯罪に陥ることなく、人間性に充ちた態度を保持できることを考えると、少年に限ったことではなく、人間の一生涯について当てはまる可能性といふべきである。

この点に関しては、ヴィクトール・E・フランクルの思想に学ぶべきところが大きい。フランクルによれば、人間はその素質や環境に依存せざるを得ないが、人間に固有な「自由」を忘れてはならないという。たしかに、人間は「素質は、もちろん変えることができないし、また環境にしてもほんの僅かしか、それもすぐには変えられ」ない。しかし、人間には、「人間精神の反抗力」があるというのである<sup>(51)</sup>。そして、人間の自由を呼び起こすことが問題である場合には、われわれの「励まし」が必要であるという<sup>(52)</sup>。

したがって、人間に可塑性があるからこそ刑罰という制裁が加えられるが、自ら変わる力を呼び起こすのは、制裁を通して見える希望といわねばならない。自分は悪いことをしてまわりに迷惑をかけたが、制裁を受けて反省をすることで、再び社会の一員として復帰が可能であるという希望こそ、更生の原動力になるのだと思う。

刑法学は、畢竟するに人間の可塑性を信頼して、法制度のあり方を検討する学問ということになる。その意味では、犯罪を仲立ちとして人間とはどのような存在かを見極めていかなければならない。人間性の本質については、さまざま

まな分野からアプローチされているから、他の分野の知見にも耳を傾け、目を向けていく必要があることはいうまでもない。<sup>(64)</sup>

## 2. 施設内処遇の準備

人間には可塑性があるといっても、現実問題になると、そう簡単ではない。冒頭の無銭飲食の事例に戻ると、満期釈放から一日たつて現金がわずかになった段階では、行為を選択する幅は極めて狭められている。このような例については、国の刑事司法と社会の福祉施策の間で、いかなるセーフティ・ネット<sup>(55)</sup>があり、かつ選べるかという問題に行きつくことになる。それだけに、施設内処遇の期間内に、受刑者の釈放後考えた具体的プラン作りが必要であったのである。

本件受刑者は、現在、懲役刑の執行を受けている。本人自身が社会復帰への意欲を見せはじめ、元弁護人もそれを受けて社会における福祉施策へのつながりをつける取り組みをしていることを記して、本稿を閉じることとする。

- (1) 刑罰の内容の重要性に着目した表現である。数の多少の問題ではない。
- (2) 『平成二四年版犯罪白書』一八一頁。以下、前掲白書〇〇頁として引用する。
- (3) 捜査から起訴、続く公判における実刑率というように、徐々に率が高まると予想される。それぞれの段階でどのような視点による選択が働くか、という問題があるろう。
- (4) 厳罰化は、刑の実際的執行を求める傾向のことである。これに対し、重罰化は、幾つかの選択肢や幅があるときに重い方を選ぼうという傾向である。
- (5) 被害者の家族などによって、テレビ・新聞等のマスメディアを通して主張される例がある。

- (6) 立法にあたって、専門家より、被害者とその家族の意見が強く反映される現象は、ペナル・ポピュリズムと呼ばれている。これについては、宮澤節生「ポピュリズム刑事政策の到来と批判的立場への課題」菊田幸一ほか編『社会のなかの刑事司法と犯罪者』（平成一九年・日本評論社）五八三頁。
- (7) いわゆるひき逃げについて、刑法典上に犯罪類型を設けることが規制的機能を発揮するために必要との見解は強い。なお、船山「自動車犯罪立法の未整備と罪刑法定主義」日本法学七六巻四号四四四頁。
- (8) 裁判員制度施行三年に合わせてなされた裁判員経験者に対するアンケートによると、裁判に国民感覚が反映されたと回答した人が八九パーセントになるという（毎日新聞平成二四年五月一九日朝刊）。
- (9) 平成一八年一〇月から、勾留されている被疑者に国選弁護人を選任する制度が導入された（総合法律支援法五条）。平成二三年度における被疑者に関する国選弁護は七万三二〇九件であった（前掲白書二二〇頁）。
- (10) 懲役刑の執行を終わった者が、親族からの援助を受けることができないなどの場合に、「その者が進んで法律を守る善良な社会の一員となることを援護し、その速やかな改善更生を保護する」ために認められている（更生八五条一項一号）。
- (11) 作業報奨金は、平成二三年度には、一人一か月当たり、平均で四七二三円であった（前掲白書六四頁）。
- (12) 前掲白書一八三頁。
- (13) 仮釈放者では四〇・七パーセントである（前掲白書一八三頁）。
- (14) 罪刑法定主義の本来のたてまえから、法的安定性の要請が働くとされる（団藤重光『刑法綱要総論（第三版）』（平成二年・創文社）四七六頁）。
- (15) 更生保護法人が新たに委託を開始した人員は、平成二三年において、仮釈放者は三八二〇人（五五・八パーセント）、刑の執行終了者は一〇九五五（一六・〇パーセント）であった（前掲白書八三頁）。
- (16) 平成二三年度には、刑務所内において、ホームヘルパー科等の六六種目の職業訓練がなされ、九九八九人が修了している（前掲白書六四頁）。
- (17) 詐欺に関して、「狡智」という視点から、人類文化との関わりを考察したものとして、山本幸司『人はなぜ騙すのか―狡

智の文化史』(平成二四年・岩波書店)がある。

(18) 年末の収容人員である(前掲白書五七頁)。

(19) 前掲白書七三頁。

(20) まれに自殺願望者が死刑を受けることを目的として何人も殺傷する事例がある。ただし、逮捕時の報道には紋切型のものがあり、メディア・リテラシーの視点を忘れてはならない。

(21) 穂積陳重『復讐と法律』(昭和五七年・岩波文庫)は、「公権制裁なる刑罰は私力制裁なる復讐に代わるに至りたるものなり。」という(八二頁)。

(22) 団藤・前掲注(14)二三頁。

(23) 前掲白書五一頁。

(24) 前掲白書七一頁。

(25) 前掲白書五八頁。

(26) たとえば、八人収容する居室に二人収容したり、単独室に二人収容することなどがあった。後者において、殺人事件の惹起した例がある。

(27) 刑事収容一五〇条以下。

(28) 仮釈放は、「改悛の状」があるときに許されるとされている(刑二八条)。

(29) 前掲白書四九頁。

(30) 前掲白書七二頁。

(31) 平成一五年以降、服役後二〇年以内に仮釈放が許された無期刑受刑者はいない(前掲白書七二頁)。

(32) 加賀乙彦『死刑囚の記録』(昭和五五年・中公新書)。

(33) 吉村昭『仮釈放』(昭和六三年・新潮社)では、殺人罪で一六年の刑期を経過した男が仮釈放になり、仕事につくが、現実社会とのずれが一つの要因となって復帰が難しい様子が描かれている。

希望がなければ刑罰とはいえない(船山)



(34) ここで述べていることは金銭的な面での比較であり、刑事司法は社会秩序の維持や社会正義の実現のように金銭に替えがたい面もあるから、単純な比較は慎むべきであることはいうまでもない。

(35) ベッカリーア、風早八十二・風早二葉訳『犯罪と刑罰』（昭和三四年・岩波文庫）では、「死刑はまた、人々にざんこく行為の手本を与えるということで、もう一つ社会にとって有害だ。」とする（九八頁）。

(36) 国選弁護人の選任数から経済的困窮者の多いことが窺われるし、精神障害者の割合も多い。ちなみに、一般刑法犯の検挙人員のうち、精神障害者等の比率は一・〇パーセントであるが、入所受刑者のうち、精神障害を有すると診断された者は九・七パーセントである（前掲白書一七一頁）。

(37) 保護司は、保護観察の実施のほか、地域における犯罪予防活動等を行なっている。保護司の数は、全国で、平成二四年一月一日現在、四万八二二一人である（前掲白書八二頁）。

(38) 刑法二五条の二。

(39) 更生四八条三号。

(40) 保護観察所が更生保護法人に委託をするという形をとっている。

(41) 地域生活定着支援センターは、矯正施設に入所中の段階から、福祉サービス等につなげる支援を実施するために各都道府県ごとに設置されたものである。平成二四年度からは、センターと保護観察所が協働して、入所中から退所後まで一貫した相談支援を行う「地域生活定着促進事情」も実施されることとなっている。現在、高齢または障害者に限られているが、対象者の範囲拡大の要望が強い。

(42) 「人はなんで生きるか」はトルストイの民話集の題目。

(43) 最高裁判所の調査結果によると、裁判員裁判では、介護殺人などに執行猶予の増加が見られ（読売新聞平成二四年五月一五日朝刊）、裁判員が被告人の更生可能性に期待を寄せていることがうかがえる。

(44) 立法において消滅させることである。現行刑罰の中で、死刑は全く更生を考慮していないものである。刑罰のもつべき「動的な性格」にもっとも不適切なのは死刑であるともいわれる（団藤・前掲注〔14〕四八六頁）。なお、船山「更生をめざす刑



罰―市民参加の時代を迎えて―』『刑法・刑事政策と福祉』（平成二三年・尚学社）四六三頁。

(45) 「世間」は、一般の社会よりも狭い領域で働き、善悪という基準に関係なく作用するとされる。この点を指摘したのが、阿部謹也『日本人の歴史意識』（平成一六年・岩波新書）である。

(46) 因果応報譚を薬師寺の僧・景戒が集めたものとして『日本霊異記』（八世紀末から九世紀初）がある。これについて、「因果応報の事実を示してこれを現世現実の生活を導く規範目標としようとしたらしい」との見解もある（『日本霊異記』昭和五〇年・小学館、三三頁〔中野猛〕）。

(47) やや古い資料であり、全体数が限られているが、犯罪被害者が示談が成立したと答えたのは全体で三四・七パーセントであり、殺人については二一・六パーセントという数値がある（『平成一一年版犯罪白書』三六一頁）。

(48) 平成一七年四月より施行され、犯罪被害者等の権利利益の保護が図られる社会を実現させるため、犯罪被害者等基本計画が実施された。

(49) 前掲白書六一頁。

(50) 前掲白書六四頁。

(51) ヴィクトール・E・フランクル、宮本忠雄訳『時代精神の病理学』（昭和三六年・みすず書房）二〇四頁。

(52) フランクル・前掲注(51)二〇六頁。

(53) 一例として、刑法学にとっては、精神医学が常に大きなヒントを提供してくれる。H・S・サリヴァン、中井久夫他訳『精神医学は対人関係論である』（平成二年・みすず書房）の「精神医学」を「刑法学」に換えることができるであろう。

(54) 刑事法からみると犯罪・非行と捉えられるものも、精神医学からすれば、「人間の生における困難」がもたらした一つの現象といえるであろう（サリヴァン・前掲注(53)七頁）。

(55) 山本譲司の小説の中に、「刑務所という施設が、社会から排除された人たちの避難場所になってしまってる……刑務所こそが、最も社会生活が困難な人たちにとってのセーフティネットになっていた」（『覚醒〔下〕』平成二四年・光文社、七頁）との表現が見い出される。



# ダノンと娃哈哈の争いと中国リスク

—— 市政府と職員の株式所有権の突然の出現の考察を中心に ——

## 築 場 保 行

はじめに

1. ダノン、娃哈哈集団と両社による合併企業の設立

(1) 両親会社の簡単な紹介

(娃哈哈集団有限公司とダノン)

(ダノンの中国攻略と撤退の二〇〇年)

(2) 娃哈哈集団の誕生と成長

(3) ダノンの出現と合併会社設立

2. 商標譲渡・使用契約と紛争の発生、解決Ⅱダノン敗北までの経緯

(1) 合併契約締結、そして紛争の発生から解決までの経緯

ダノンと娃哈哈の争いと中国リスク (築場)

二二九 (二五七七)

- (2) 商標譲渡契約・使用契約をめぐる論争とダノンの敗訴
  - (3) ダノン敗訴の環境要因
  3. 娃哈哈集団の改組と大株主の地方政府、職員持ち株会の所有権確定
    - (1) 過去の不透明かつ重層的な企業所有権
    - (2) 電撃的改組と所有権確定
    - (3) 宗の強固な支配
- むすびにかえて

## はじめに

中国内でワハハ（中国名・娃哈哈）ブランドとして知られるトップブランドの飲料を供給する娃哈哈（ワハハ）食品有限公司（以下ワハハと略称）は中仏合併の飲料企業であった。親会社は世界第二位の食品メーカーのダノン（Danone SA）と中国・杭州娃哈哈集団有限公司（以下、合併のワハハと区別して「娃哈哈集団」ないし「娃哈哈」と略称）である。ワハハの株式を娃哈哈集団が四九％、ダノンが五一％それぞれ所有していた。合併は短期間で中国内に多数の子会社を設置し中国内で二〇〇六年の売上は一九億ドルを越えた。ダノングループにとってもその世界の売上の一割近くを占めるドル箱事業となっていた。

この表面的な数字の面からは合併企業は成功していたと評価される。また親会社である中仏両社にとっても申し分ないかと思われるが、両親会社のダノンと娃哈哈集団の両社の関係は決して良好ではなかった。両社の対立の原因と

なったのは、一つはダノンが娃哈哈集団と合併を組織した後もワハハと競合する企業との提携や合併を進めたことである。またダノンにとっては娃哈哈集団を率いる宗慶後（以下、宗氏と略称）がワハハと競合する「非合併会社」を多数設立し、同じくワハハのブランドで販売したため合併会社の売上、ダノンの得る利益が大幅に減少したことがある。そもそも娃哈哈集団とダノンが一九九六年に合併を組織したのはその時点で両者の利害が一致したためであったが、元々同床異夢といえる両者がパートナーシップを続けることは無理であったのだろう。対立が表面化したのは二〇〇六年四月である。ダノンは四〇億元でワハハの宗傘下の非合併会社の五一%の持株の買収を提案したが、宗の猛烈な反発を受けた。また（後述のように）ダノンと宗側の間では二〇〇七年五月から中国内外での法廷論争が始まった。

争点の一つは合併開始時の不透明な商標譲渡契約にさかのぼる。すなわち娃哈哈集団はワハハブランドの独占的使用を合併会社に認めていたが、合併のワハハ以外の子会社においてもブランドが使用され販売されていたことによる。そのため二〇〇七年に至りダノンの不満が爆発し、中国国内のみならず米国やスウェーデンでの仲裁と訴訟へと発展した。すなわち二〇〇七年五月、ダノンはストックホルムで仲裁を申請し、続いて六月には、米カリフォルニア州ロサンゼルスで裁判所で訴訟を提起するなど、国際仲裁・訴訟に訴えた。これに対し、娃哈哈は六月に杭州市仲裁委員会に仲裁を申請し、また七月に瀋陽でダノンの幹部を提訴するなど反撃を加え、訴訟合戦の様相を呈した。その後、フランス大統領と胡錦濤主席との会談でも話題になったことは確実であり、会談後に双方の和解が発表された。その意味でも改革開放以降の最大の国際商事紛争であり国際的にも注目された事件であった。

なおダノンと宗側の紛争については欧米、日本そして中国、なかでも中国において紛争を紹介する最も多くの記事

がみられる。欧米、日本での学術研究面では経営学やビジネス法務の分野で多数の研究がおこなわれている。前者の分野では国際経営の企業統治や経営文化の角度から、また後者の分野では国際合併企業の経営管理上の教訓や紛争予防の処方箋を学ぶなどの視点のアプローチが多くみられる。論文末に参考に主要なものを参考文献として紹介しておいた。

いずれの文献も中国で事業展開を検討している企業にとって合併企業をめぐる両親企業間の紛争から学ぶところも多いであろう。ただこの紛争からは法律実務や経営面での対策では解決できない次元の問題が含まれていることが明らかにになったといえる。すなわち制度や社会環境の問題である。広い意味での経営環境の一つであり、リスクや不確実性として認識されるべき問題である。それはダノン・宗側の紛争に関連する問題に限れば以下の問題である。

・問題の環境要因 A

1. 商標譲渡契約、商標使用契約に関わる制度の背後の問題
2. 所有権改革の後発性（不透明性）に遡る中国企業独特の重疊的会社支配権

・問題の環境要因 B

1. 訴訟における民族主義的司法判断
2. 民族主義的な政治と社会

・問題の環境要因 C

企業家のインモラル 文化水準の問題



以下、本稿では両親会社間の紛争をつうじて、2のワハハの所有権問題を中心に外国企業にとって中国企業の経営環境の特殊性について考察し広義の意味での中国経営のリスクの一端を考察した。

## 1. ダノン、娃哈哈集団と両社による合併企業の設立

### (1) 両親会社の簡単な紹介

(娃哈哈集団有限公司とダノン)

#### a. 娃哈哈集団有限公司

前身は一九八七年創業。二〇〇九年現在、中国最大の食品飲料企業である。コカコーラ、ペプシコーラ、カドベリー (Cadbury PLC)、ロット (Cott Corporation) に次ぐ世界第五位。中国二九省市に一五〇余りの子会社を有する持株会社であり、従業員約三万人、総資産三〇〇億人民元、営業収入四三二億元。(月刊『金融家』「中国最大飲料製造企業…娃哈哈集団」<sup>(1)</sup>)

#### b. ダノン (Danone SA)

ネスレ (Nestle SA) とともに世界で最も著名な食品・飲料企業の一つ。本部はフランス、パリ。二〇〇九年世界最大五〇〇企業の一つで全世界で約九万の従業員。ダノンヨーグルトが誕生したのは一九一九年といわれ、ヨーグルトの歴史とともに伝統ある企業であるが、一九九〇年代より多国籍化戦略を強化し一二〇以上の国々で乳製品、飲料を生産販売。多くのブランドを有しているが、Danone や Evian は著名。ヨーグルト等の新鮮乳製品で世界一、Evian, Volvic, Aqua 等のブランドの炭酸飲料水で世界一、ビスケットやシリアル製品で世界第二のメーカー。

（ダノンの中国攻略と撤退の二〇年）

同社の中国事業の簡単な歴史を紹介すると以下のとおりである。

- ・一九八七年 広州ダノンヨーグルト社設立
- ・一九九四年 ダノン、光明合資と合併で上海牛乳設立 四五・二%株式所有
- ・一九九六年 ダノン、娃哈哈集団と合併。四一%株式取得。アジア金融危機後五一%に持株増加
- ・二〇〇〇年 ダノン、樂百氏社の九二%株式取得
- ・二〇〇一年 ダノンアジアが光明に五%の資本参加
- ・二〇〇四年 ダノン、梅林正広和飲用水社の株式五〇%取得
- ・二〇〇六年四月 ダノンアジア、光明の持株二〇%に増加

七月 ダノンの中国汇（滙）源集団の持株二一・八%第二位株主に。

- ・二〇〇六年一月二日 ダノン、蒙牛と合併会社設立。四九%持株。ヨーグルトの研究開発、生産、販売に注力
- ・二〇〇七年一月二日 ダノン、蒙牛との合併関係解消
- ・二〇〇八年九月 ダノン、光明株式売却
- ・二〇〇九年九月 ダノン、娃哈哈との合併事業終了<sup>②</sup>

このように積極的に既存の中国企業に出資して市場開拓を目指したことが明らかであるが、問題がないわけではない。一つは経営戦略、投資戦略の遂行に一貫した意図が感じられないということである。娃哈哈との合併の強化、企

業統治の強化・充実が進められるべきであったといえるが、反対に拡散的な買収戦略が推進された。ダノン本体と子会社をつうじて光明ほか五社にも出資している。中国市場の成長性が無限であれば問題がないだろうが、後述のように合併のワハハと競合する会社に出資することは合併の利益とも対立する。特に蒙牛集団は娃哈哈と競合する中国最大手の乳製品メーカーである。またダノンのワハハ董事就任役員が買収した競合企業役員に就任していることが娃哈哈集団のダノンを提訴した理由にもなっている。

これらは戦略的にも矛盾しているといえるし、市場の完全独占を意図しているとすれば産業政策的にも幼稚産業を保護する発展途上の中国で受容されがたい戦略である。いずれにしてもダノンの戦略が成果を十分に実らせないまま撤退する結果になったのである。

## (2) 娃哈哈集団の誕生と成長

『中国経営報』二〇〇七年八月三十一日記事に娃哈哈集団の前身の設立事情を知る政府内部関係者に対する取材が報道されている。以下、紹介する。<sup>(3)</sup>

まず創業時の事情である。すなわち、

一九八七年七月八日、娃哈哈創立者宗慶後（以下宗氏と略称）が杭州市計画委員会に校務企業——「杭州市上城区校務企業经销（经销）部（校内販売店）」（後に杭州保靈兒童栄養食品廠と改称）——を登記。資本金一〇万元、総資産二〇万元の国有企業である。

また上記校務企業の運転資金も上城区の教育局校務企業事務室から借りた一〇万元であり、また市により一〇万元

相当の設備も配備され、そこに従業員も配置された。また政策上の優遇を受けるなど良好な環境が提供されたが、当時は後に問題となる所有権の所屬は不問にされた。市のものと認識されていたといつてよい。

一九九一年、上記・保靈児童栄養食品の資本が一定程度蓄積された後、国有の缶詰工場を買収し正式に娃哈哈集団が誕生した。当時の登録に照らせば娃哈哈集団は国有企業であり、株主も杭州市上城区国資部門である。

一九九二年六月、娃哈哈集団は杭州工商信托投资公司、浙江金义（義）集団前身の桐庐县（県）王家蜂业（業）经营（経営）部と連合し美食城を設立した。浙江省体改委（構造改革委）株式制度プロジェクト工作班、人民銀行浙江省支店の批准を経て、美食城は記名式普通株式を募集し設立された株式制企業（杭州娃哈哈美食城股份有限公司）になる。<sup>(4)</sup>

このように娃哈哈から美食城が始まり、株式の多元化が始まった。ちなみに遡ること一九九〇年には売上高一億元に達している。上記の九一、九二年の国有缶詰工場の買収や増資は廠長の宗氏の下で積極的な経営方針と事業の急速な成長と成功、蓄積を反映しているといえる。

再び記者の取材内容にもどる。娃哈哈内部者によれば美食城設立の目的は有限公司を上場し資金を募集するためであった。ところが上場申請はペンディングにされ、その後その公司個人株が規定の標準を超えているため当局に却下された。<sup>(5)</sup>

こうして飲料部門に参入して間もない娃哈哈集団は、ダノンとの合併前、資金がなければ宗の野心も積極的な事業計画も絵に書いた餅になるところであった。

### (3) ダノンの出現と合併会社設立

一九九三年二月六日、美食城は設立された。最大の問題は資金難である。銀行貸付を利用したくても信用がない。一九九三年当時の中国ではリスクを負う投資資金は存在していない。そこに登場したのがダノンである。

一九九六年三月、娃哈哈集団、美食城が連合で金加投资有限公司（ダノンアジア Danone Asia が七〇%、香港百富勤社が三〇%所有するシンガポールの法人）と合併で杭州娃哈哈飲料公司ほか五社の合資会社（合併会社）を設立。娃哈哈集団以下三社の新合併会社に対する持株比率は順に三九%、一〇%（美食城）と五一%（金加）。ただ一九九七年アジア金融危機が発生し、九八年金加に出資する百富勤社が全株式をダノンに売却、その結果ダノンの持株比率五一%になる。<sup>(6)</sup>

## 2. 商標譲渡・使用契約と紛争の発生、解決Ⅱダノン敗北までの経緯

### (1) 合併契約締結、そして紛争の発生から解決までの経緯

合併会社の組織から紛争の発生、そして解決までの経緯を略述すると以下のとおりである。

#### 一九九六年 合併会社設立

はじめ五合併会社設立。その後三九社まで増大。

#### 一九九七年—一九九九年商標譲渡の交渉と契約

娃哈哈集団とダノンはワハハの商標を合併会社へ譲渡する「商標譲渡協議」締結。国家商標局はこれを承認せず。両者は一九九九年「商標使用許可契約」を締結。

一九九七年より二〇〇六年までダノンが出資しないワハハの「非合弁会社」が発展。

同じくワハハの商標を使用し販売。後に訴因に。

一九九八年ダノンが持株を支配

香港の百富勤社が金加投资有限公司の持株をダノンに売却、ダノンは金加社の唯一の株主になり、その結果ワハハ合弁の五一%の持株株主に。

二〇〇〇年―二〇〇六年ダノン、中国の同業競合企業を買収

ダノンは楽百氏の九二%、梅林正広和の五〇%、光明の二〇・一%、滙源の二三・一八%を所有。  
後の火種に

二〇〇六年四月ダノンと宗側の紛争爆発

ダノンが四〇億元の純資産価格で宗側の非合弁会社の五一%の持株の買収を提案。宗側の強烈な抵抗。ダノン・宗側の紛争爆発。両者から公開書簡が発表されメディアを使った公開論争始まる。

二〇〇七年五月からダノンと宗側法廷論争

二〇〇七年五月、ダノンはストックホルム商事仲裁裁判所に宗側に対する訴訟を開始。六月には米カリフォルニア州裁判所に提訴。対して宗側は六月に杭州市仲裁委員会に仲裁申請。その後、双方は国内外、英所属のバージン諸島、サモア諸島などで訴訟。

米国でダノンは宗の妻・娘の二者に対し訴訟を提起し、カリフォルニア州法廷はダノンの訴訟を受理せず中国の裁判所に提訴することを要求。



二〇〇七年一月―二〇〇八年四月ダノンと宗側交渉

中仏両国政府の協議の下、双方が法律手続きを中断し協議を開始。ダノンは合併に投資した一四億元人民幣足らずの株式を約二〇〇億で宗側に売却することを要求した。価格は上場企業の平均利益率を考慮したとされるが、宗側により拒絶される。

二〇〇九年九月三日ダノンと宗側が和解を発表。

ダノン、宗側は双方が和解に達したと発表。ダノンはワハハ社中の五一%の株主権を娃哈哈集団に売却することと同意する。和解協議の執行後、双方は双方の間の紛争に関するすべての法手続きを終了すると声明。

## (2) 商標譲渡契約・使用契約をめぐる論争とダノンの敗訴

多くの地域、国内外二六ヶ所で訴訟と仲裁申請がおこなわれた。論争の焦点となった問題は譲渡契約についての解釈をめぐる対立である。裁定は、問題の譲渡契約の譲渡期間が既に終了していること、したがってその使用権も以前の会社である娃哈哈集団のものであり、合併会社の独占使用権も否定された。

ダノン側は譲渡交渉が中断中であり、その交渉再開を主張していた。他方、宗側は今になって契約そのものの違法性を主張。宗自身の言によると、宗がダノン側に騙されたことも主張していた。

そもそも合併会社への商標譲渡契約は、国家商標局に譲渡契約を届け出しても不認可となるから、両者は独占使用権を付して使用契約に変えて届け出るとした。奇異なのは娃哈哈集団が届け出たか否か不明であることも問題になった。届出がなくとも契約は有効であるとする議論もあるが、いずれにしても無効な法律論となった。

合併の成立直後から非合併会社を秘かに組織しワハハ商標を使用した宗氏の行為はたしかに悪質だともいえる。宗はこれについてダノンが黙認していたと主張していた。<sup>⑦</sup> いずれにしてもダノンの完全敗訴である。

### (3) ダノン敗訴の環境要因

ダノンの完全な完敗である。詳しい法律論は別の機会に論じるとして、ダノンが敗北に至った環境要因ともいえる諸事情として考えられるのは以下である。

- ・愛国主義的世論の動員
- ・宗氏が董事会、販売商、従業員の人心を掌握
- 中国側董事、販売商、従業員がダノンの非道を非難 対するダノンは法に訴えるだけ
- ・会社の所有構造
- 国家株、職員持株会の存在―宗の支持団体

本稿では環境要因として以下検討する。

#### ① 愛国主義的世論の動員

事件は中国のマスコミやインターネットで大きく取り上げられた。ダノンも宗も公開書簡を発表し、記者会見を開

き相互に相手を非難した。ただダノンにとってはメディアは味方でなかった。ダノンのワハハ買収は中国の飲料業界への侵略であり、民族ブランドを守れという論調が多数を占めたといえる。中国の世論は外国資本に対して民族主義的かつ排外主義的側面が沸騰する傾向がある。一方、これは宗側には有利な状況である。宗にとって有利な裁定がおこなわれた土壌であるといえる。

## ② 販売商、職員が宗を支持

宗氏は二〇〇七年六月七日、ダノンに対して抗議の合弁会社の董事長職辞職届を提出。同時に以下のようなダノン社董事長 Franck Riboud 宛ての公開書簡を発表。<sup>⑧</sup>

「1. 貴社は非合併企業の五一%の株式を買収するという……（我々の）会社は会社職員全体で力を合わせて建立したものだ。……また純資産価格で会社の五一%を六〇〇〇〇万円で買収する。あなたたちは我々職員が同意すると思いますか？我々は辛い労働の末、会社を発展させてきた……あなたたちは私利のために職員の利益を害している。

## 2. 以下省略……」

また全国販売商と娃哈哈職員が宗氏の辞職後、公開記者会見で以下のように声明。<sup>⑨</sup>

「我々全国販売商はただ宗氏の管理する娃哈哈だけを信じる……中略……我々は宗氏と娃哈哈のいかなる決定も支持する。……今後も販売商は団結して宗氏の強固な後ろ盾になる」

また地区職員代表も同様に宗氏を支持し忠誠を誓い以下のように声明。<sup>⑩</sup>

「我々職員一同は……団体精神を発揮して外来の悪の勢力と戦い死を誓って我々の美麗な楽園を守る。我々は多くの中国人に支援を呼びかけ、我々とともに娃哈哈、この民族ブランドを守り、我々の力量を増して最後まで戦おう」

③ 中国側董事がフランス側決定に反対

宗氏が辞職後、フランス側董事がダノン・アジア代表・ファベール Emanuel Faber を董事長に選任し董事会を開催する。しかし中国側董事と全面对決し紛糾する。また次のような内容の声明を発表した。

1. ファベール氏の董事長任命は違法

2. 略

3. ファベール氏を不信任、かつ告訴する。娃哈哈の企業文化は家文化である。我々の家長・宗に対するファベール氏の悪辣な攻撃により全職員の憤慨、ダノン、ファベール氏に対する拒絶が引き起こされた。我々は彼に会見を望んだが、氏は都合が悪いとし意思表示をしない。

また他に董事会の利益分配決議案に対する反対が表明されている。理由は前董事長・宗氏の提案した分配案に仏側が同意しなかったために、職員、国有（地方政府）株、社会株（美食城持株）、外地株主の利益が侵害されているためであるとする。<sup>11</sup>

④ 「経営文化」の差異

相互の非難応酬で得をしたのはもちろん宗氏であるといえよう。宗氏が社内外の支持を集めるに値する人物である

か否かは不明であるが、娃哈哈集団職員と販売商を外国企業から守る領袖のイメージが強化されたということができよう。中国側董事会の声明中、娃哈哈集団、合弁ワハハの企業文化が「家文化」であること、宗氏は職員にとって「家長」であるとする声明は、同じ漢字文化の日本の企業組織成員にとつても過去となった文化であるが中国人には受け入れやすい。反対に西洋人には理解できない思考様式であるといえよう。もちろんこれは買収反対の一つの口実とされる理由であり、真意は他にあるのかもしれない。また宗と利害を一にする者の誘導による影響も否定できないであろう。いずれにしても経営文化の差異が露呈されたということができる。

他方、もともとダノンの会社イメージは悪い。その理由の一つは既述のように次から次と買収を重ね、強引に整理再編を強行する経営手法にある。ダノンのワハハ買収提案も同様な戦略の延長と考えられたのも自然である。またダノンの出方は法理に訴えるだけであり当地の人心を掌握することができなかった。企業を家、経営者を家長とする考えからは企業を売買の対象とする考えは対極にある考えである。いずれにしてもダノン経営陣と中国側董事、販売商、職員がスクラムを組む中国側との間の対立が鮮明になったといえる。

こうしたワハハ社内外の宗氏を支持しダノンに反対する状況はダノン対中国側、宗側の仲裁裁定に微妙な影響を与えたといえるだろう。

### 3. 娃哈哈集団の改組と大株主の地方政府、職員持ち株会の所有権確定

宗が彼ら従業員、販売商から支持される理由は彼の人格的要因やイメージだけからではない。実は彼らと宗とは一蓮托生なのである。それは娃哈哈集団の株式所有構成を分析すれば知ることができる。また政府、司法が宗氏を支持

したのも娃哈哈集団に対する政府の株式所有権の存在と無関係ではないといえるかもしれない。宗氏の勝利の要因を娃哈哈集団の株式所有構成から検討する。

訴訟の勝敗を決する重要な要因になったと思われる株主権の確定は実はダノンと宗の抗争が激化する以前に実現されていた。実現までの経緯を以下紹介しその意図を考察する。

# (1) 過去の不透明かつ重層的な企業所有権

（娃哈哈集団の前身…地方国有Ⅱ全民所有企業）

既述のように娃哈哈集団の前身は一九八七年杭州市上城区校弁企業经销部（校内販売店）である。宗氏が区の入札に応じ経営を請け負う（「承包」）形で經理に就任する。彼の身分は職員である。その後栄養食品廠と改称、一九九一年に当時著名な国有企業の杭州罐頭（頭）食品廠を合併、その後正式に杭州娃哈哈集団公司が成立。当時の登記に照らせば杭州娃哈哈集団は国有企業であり、株主も杭州市上城区国資部門である。このように杭州市上城区国資局が単株主の一〇〇%国有企業であり、また娃哈哈の商標所有権は一〇〇%杭州市上城区政府に属する。

そして一九九二年六月、娃哈哈集団は杭州工商信託投資公司、浙江金義集團前身の桐廬県王家蜂業經營部と連合し美食城を組織。浙江省体改委（構造改革委）株式制度プロジェクト工作班、人民銀行浙江省支店の批准を経て、美食城は記名式普通株式を募集し設立された株式制企業（杭州娃哈哈美食城股份有限公司）になる。<sup>12)</sup>

登記資本二億元 株式額面一〇元 発行株数二〇〇〇万株



払込資本出資主体、出資金額、出資割合…

娃哈哈集団 四〇〇〇万元 二〇%

工商信託投資 三八〇〇万元 一九%

金義集団 一〇〇万元 〇・五%

(払込資本合計…七九〇〇万元)

公募資本額四・一八億元 募集価格二八元

内部職員 NA

対社会公募 NA

一九九二年九月七日 設立時確定資本金額 一・八億元

(出所…智庫百科…「达娃之争——改革开放三〇年来影响最大的国际商战」より著者作成)

上記資料から公募により一億元余りの払込があったことがわかるが、この時点でのその所有主体構成とその所有比率を知ることができない。いずれにしてもこのように娃哈哈から美食城が始まり、株式所有の多元化・多層化が始まった。すなわち杭州工商信託投資公司、浙江金義集団前身の桐廬県王家蜂業経営部の所有主体の属性は不明であるが、この点は保留するとしても、娃哈哈集団の所有主体である上城区国資局と杭州工商信託投資公司ならびに浙江金義集団前身の桐廬県王家蜂業経営部の全三者の所有主体それぞれから構成される第一層、次にその下部に杭州娃哈哈美食城股份有限公司の株主により第二層の所有主体、さらにその下部、第三層に合弁会社ダノン・ワハハ以下の所有

主体から構成される構造である。

## (2) 電撃的改組と所有権確定

### ① 職員持株会制度の利用―支配権の強化―

杭州娃哈哈美食城股份有限公司を組織した数年後、一九九六年時点の同会社の株式所有構成は、娃哈哈集団二一・七九%、工商信託投資公司二〇・六九%、金義集団〇・五四%、社会法人（美食城所有主体）二五・五%、内部職員三一・四七%（うち、自然人二一・八%）である。ただ資金を確保する目的でもともと組織したが上場計画は失敗していた。<sup>⑬</sup>

しかし株式の多元化は無駄ではなかった。この内部職員持株会が資金難に陥った娃哈哈美食城上場失敗の困難の突破口になったからである。

もともとこうした内部職員持株は九〇年代初期に「工会委員会」の組織名義で取得されたものである。これは当時国有企業の改革が進められた特殊な時代背景のなかで上海などの沿岸地域で先行して誕生した職員（中国名は職工）から組織される持株会である。

当時、集体企業ないし集団所有企業の所有権の不明確、いわゆる「政経不分」、規則の乱立など過渡期特有の制度の混乱のなかで、中央機関による統一的な規範がないなかで、多くの地域で試みとして有限公司株式の募集を許可し「内部職員株」が発行された。法人名義で株式を取得し職員に与え、「内部株式公衆化、法人株個人化」を推進した。その後九四年その発行停止が命じられたが、代わって出現したのが「職員持株会」である。

ただ否定的な評価もある制度である。もともと国有企業の株式会社化が資本主義化につながるとする批判があるなかで、社会主義の建前を残すうえで選択された制度ともいえる。ただ会社に対し株主としての権利を有してはいるものの実質的に経営陣の下部組織になっているという批判もある。現に経営陣が持株会の理事を兼務するケースが多い。杭州もその導入が先行した地域である。すなわち上海に続いて、江蘇州で一九九六年、そして杭州のある浙江省では一九九八年に《企業職工持株会暫定弁法》を發布。またあわせて重要なのは杭州政府が《杭州政府国有企業経営者期權激勵試行弁法》を施行したことである。

その一節を引用する。すなわち、

「ほぼ三年平均純資産利潤率が全市の国有および国家支配株式企業の平均水準に達する企業は、その経営者は現金で企業株式を購入できる」

また、その細則に次のように規定されている。その主要点のみ掲載すると次のとおりである。

・富裕な職員（原語のまま、幹部に相当）に対する補償措置

1. 企業改組に際し、一九八三年以前に業務に参加した登録職員の三〇％に対し、一人等しく一・五万元標準で、国有純資産から「富裕職員保障費」を配分する。<sup>14</sup>

2. 3. 以下略

こうした新制度の趣旨は職員に株式を所有させることにより労働インセンティブを高め経営者を含む職員の利益と

企業の運命を一致させようとしたことにある。

なお上記の職工（職員）の概念は経営者を含む公司の従業員の意味。「富裕な」職員は勤続一五年以上の事実上、経営者ないし会社幹部に該当する。いずれにしろ一般従業員を含む経営幹部の株式所有が会社の支援により制度的に認められることになった。宗氏はこの新制度を利用して従来不明確であった自身の株主権の確定と会社に対する支配権の強化、そしてあわせてダノンの支配に対する対抗策として政府と事実上の政府機関である団体と職員の持株の確定を実現する。

## ② 改組申請

宗氏は政府に対し組織改制を申請。上城区が同意《娃哈哈集团公司の内部職員持株会実行に関する同意》の回答（上城区政発一九九九、三二号）

一九九九年一〇月三十一日、娃哈哈集団は董事会を招集。登記資本について決議。また同日株主総会招集、決議承認。その後、正規の手続きを経る。

また一月三日上城区政府が内部職員持株会実施案に同意（同上三四号）、持株会に資金調達を命令。

一九九九年一月二二日、上城区国資局が《上国資一九九九、四三号》により承認。

こうして娃哈哈集団有限公司の改制が成功。<sup>15</sup>

以下のように株式所有構成が確定した。

・純資産五・一四六億元

そのうち国有株五一％ 企業経営者・職員持株四九％＊

——＊職員持株内訳…宗慶後二八・七四％ 職員持株会一六・九一％ 三八自然人三・三五％

ただ電光石火の改組は現在から見れば再検討すべき点もないではない。

第一に純資産を基に株式価格を決定。利益率を基にしたものではない。

第二に宗氏ら経営者購入の株式価格がきわめて低い（その結果持株数が多くなる）。さらに政府が五八三五・四六万元相当の株式を宗氏に贈与している。

第三に上述優遇条件は、一九％の優遇価格である。<sup>(16)</sup>

その他、資産評価について問題をいえば不良資産一・一四億元の存在である。ワハハブランドはすでに知名度が高い。一九九六年来のダノンとの合併もすでに知られている。ブランドの価値が一切評価されていない。売上、利益ともに急速に増大しており、負の資産評価とともに矛盾するということである。

### (3) 宗の強固な支配

#### ① 不在株主としての国資局

改制により娃哈哈集団に対する宗の支配が堅固になった。名義上は持株五一％の上城区国資局が依然として過半数所有する筆頭株主である。そして一年半後、二〇〇一年五月一四日、国資局と職員持株会が株式譲渡協議を締結。後者が再出資し二六三一・九万元で五％の株式を取得し、所有構成は以下のように異動する。その結果国有株が過半数

を割った。<sup>(17)</sup>

・国有株 四六％（五％減少）

宗慶後 二九・四％

職員及び幹部（後職員持株会へ一元化） 二四・六％（五％増加）

このように宗氏は美食城組織以来の従業員持株会の力を借りることで娃哈哈集団の過半数支配を実現することができることになったが、では改めて改組まえに大株主の上城区国資局が経営Ⅱ支配株主であったといえるだろうか。その答えは否である。一九九七年以降の娃哈哈集団とダノンの合弁会社と非合弁会社の発展、とりわけ後者会社の設置の多くとその数の急増は大株主の上城区国資局が預かり知らぬうちに宗により進められたものである。繰り返すが商標ワハハの所有者は娃哈哈集団である。また非合弁会社とその利益の増大がダノンとの抗争の要因であるが、その理由は合弁会社の利益の減少であり、親会社ダノンにとっての得ばかりし利益の喪失である。実はそれは親会社の娃哈哈集団にとっても同じである。しかしそうしたその原因である宗氏の密かな行為について関知していたとは思えないし、また訴訟になった後も周知となったにもかかわらずそれについて相応の補償を求めたか否か記録上からは知るよしもない。娃哈哈集団の最大株主が株主としての権利行使についても怠っていると思えるのである。

## ② 支配株主、領袖としての宗

次に上記の職員持株会と宗の関係が会社支配のうえで問題となる。職員持株会の株主数は二〇〇二年八月一〇日現



在、一八八五人である。持株会の持株従業員数は多く株式所有は分散している。宗氏も組織内地位は董事長であるが職員持株会の一員でもある。<sup>(18)</sup>

宗氏は職員のなかで代表職員として、また領袖として会社内・職員内の威光・人望はきわめて高い。また二〇〇二年には筆頭幹部の杜建英、宗氏の妻の施幼珍の持株も職員株主会に管理が委譲された。<sup>(19)</sup>

したがって宗氏と職員持株会の運営と双方の利益は密接にからんでいることがうかがえる。そしてこの職員持株会がダノン・宗側の紛争で微妙な力を発揮したといえるのである。そして宗氏はこうした娃哈哈集団の株式所有権構造を土台に経営上のみならず職員中の領袖として娃哈哈集団ならびに傘下企業に強力な支配を実現したといえよう。

### ③ ダノンのガバナンスの不在

既述のようにダノン・娃哈哈の合弁会社に対する両社の持株比率は五一対四九%のダノン優位の状況である。また董事会の多数(三分の二)を占めていた。ところがダノンが合弁企業に対し有効に統治(ガバナンス)していたとはいえない。

もともと合弁契約締結時の条件で、経営管理権の娃哈哈集団へ、すなわち宗氏への全面委託が承認されていたことも一つの要因である。<sup>(20)</sup>

いずれにしてもダノン代表董事の会社統治に問題があったといえる。合弁会社の董事長であり事実上の最高執行責任者・総経理でもある宗氏が会社の執行決定の権限を有し、しかも董事会から十分な監督を受けていなかったといえるのである。少なくとも既述のファベール氏(宗氏の抗議辞職後、董事長に就任)がダノンアジア代表として着任するまではそうであった。ダノンが支配権を十分な意味で行使するためには少なくとも執行役員を任命し監督する権限を

有していなければならなかったといえる。そうではないから宗氏の専横を許してしまったのである。

### むすびにかえて

本稿では娃哈哈集団の所有権改革のプロセスを考察し中国独特の所有構造成成とその後のダノン・娃哈哈集団間の法廷紛争の解決との関連について分析した。国有企業時代の所有主体であったが明示的でなかった地方政府が大株主として出現し、また職員持株会が登場した。このことは、訴訟を娃哈哈集団代表宗氏に有利に進める重要な作用の一つとなったと思われる。すなわち地方政府の株式所有権が訴訟において民族主義的司法判断をもたらす後押しをした可能性が高いということである。このような意味で改革開放期の過渡期の所有権改革の精算の結果である政府株式所有権確定が、外国企業に対する国内企業の防壁として再浮上したといえる。

ところで中国民間企業の所有と経営支配権をめぐるトラブルの発生は少なくない。多くは地方政府と民間企業との間の紛争であるが、その遠因が過去の所有権改革の不透明性に由来する事例も多い。またトラブルに外国企業が巻き込まれている事例も少数だが見られるようになった。ダノンと娃哈哈集団との間の紛争は中国国内の所有権改革の問題と直接の因果関係があるわけではない。改革開放以降の最大の国際商事紛争であり国際的にも注目された事件であった。訴因として商標権譲渡・使用契約をめぐる紛糾化したが、いわば間接的な要因である娃哈哈集団の所有構造が決定的な要因となって宗側・中国側に有利な裁定がおこなわれたと思われる。その意味でダノン・娃哈哈の紛争は特殊な商標譲渡・使用契約事件以上の意味を有する事件であり、外国企業にとっての中国経営環境のリスクを考慮するうえで普遍的な意味をもつといえる。

## 注

- (1) 「中国最大飲料製造企業：娃哈哈集団」月刊『金融家』 [http://www.financier.com.tw/jump\\_article.php?NT\\_Id=3&NT2\\_Id=10&N\\_Id=1678](http://www.financier.com.tw/jump_article.php?NT_Id=3&NT2_Id=10&N_Id=1678) 2012.10.02
- (2) 智庫百科：「达娃之争——改革开放三〇年来影响最大的国际商战」 <http://wiki.mbalib.com/wiki/%E8%BE%BE%E5%A8%83%E4%B9%8B%E4%BA%89> 2012.08.10
- (3) 「娃哈哈与达能的纠纷真相 离岸公司之手若隐若现」p.1, 2007-08-31：来源：『中国经营报』娃哈哈与达能的纠纷真相 <http://money.163.com/special/w/00252CA9/wahahazhenxiang.html> 2012.08.10
- (4) 同上、p.1.
- (5) 同上、p.1.
- (6) 同上、p.2.
- (7) 刘华・左志坚著『娃哈哈与达能的中国式离婚』中信出版社、二〇〇八年二月、pp.176-178. (宗慶後書簡)
- (8) 同上、pp.171-173.
- (9) 同上、p.177.
- (10) 同上
- (11) 同上、pp.187-190
- (12) 前掲「娃哈哈与达能的纠纷真相 离岸公司之手若隐若现」p.1.
- (13) 刘华・左志坚、前掲書、p.70.
- (14) 同上、pp.75-76.
- (15) 同上、pp.78-79.
- (16) 同上、p.79.
- (17) 同上、p.84.

- (18) 同上、p.84.  
(19) 同上、p.86.  
(20) 同上、p.63.

### 参考文献

#### A. 中文

1. 刘健强、周一「愛恨達能愛恨达能」 [finance.sina.com.cn/.../16553480185.sht](http://finance.sina.com.cn/.../16553480185.sht). 2007.04.06 [www.xyzlove.com/Transshipment/Investment/.../ahdn.htm](http://www.xyzlove.com/Transshipment/Investment/.../ahdn.htm) 2012.08.10
2. 「达能、娃哈哈之争始末」中国独立商标转让网 <http://www.100tm.com/> 2012.08.10
3. 「娃哈哈商标归属探源·缺位的国有股东」 2012.12.14 from. 「娃哈哈遭遇达能低价强行并购？」跨国公司：人民网 <http://mnc.people.com.cn> 2012.08.10
4. 「达能：娃哈哈离岸公司伪造签名属实」 2007.07.18 来源：『上海证券报』 <http://mnc.people.com.cn/GB/6000192.html> 2012.08.10
5. 北京大学民营经济研究院「娃哈哈公司」 <http://mea.pku.edu.cn/5/5/2012-07> 2012.08.10
6. 罗建幸著『宗庆后与娃哈哈：一个中国著名企业的深度研究』机械工业出版社 2008.05.01
7. 刘华·左志坚著『娃哈哈与达能的中国式离婚』中信出版社、二〇〇八年二月
8. 「达娃之争——改革开放三〇年来影响最大的国际商戰」 [http://www.360doc.com/content/12/0311/20/202378\\_193569123.shtml](http://www.360doc.com/content/12/0311/20/202378_193569123.shtml) 2012.03.11 from 智庫百科 <http://wiki.mbalib.com> 2012.08.10
9. 叶檀「娃哈哈达能之争的核心是国企转制成本」 <http://yeyantetan.i.sohu.com/blog/view/51118956.htm> 2007.06.18 2012.08.10
10. 高松「『儒家文化』与『利益补偿』：解读娃哈哈思维」：『第一财经日报』 [finance.sina.com.cn/.../02353719558.sht..](http://finance.sina.com.cn/.../02353719558.sht..) 2007.06.25

B. 和文

11. アンダーソン・毛利・友常法律事務所「実例から学ぶ法務トラブル事例とその対策（一）」S M B C コンサルティング編『中国ビジネス Netpress』第一八二号、2008.03.26 [www.smbc-consulting.co.jp/upload/netpress2992.pdf](http://www.smbc-consulting.co.jp/upload/netpress2992.pdf). 2012.08.10
12. 野村高志「中国法務を読み解く」（二）中外合弁企業の新たな紛争ケース—ダノンとワハハの紛争を読み解く」*Bizlaw* 2007.09.06 [bizlaw.jp/articles/2007/09/2.html](http://bizlaw.jp/articles/2007/09/2.html) 2012.08.10
13. 臼井隆行「中国競争法と民族ブランド保護・産業政策との相克」*Asahi Judiciary* 2010.08.25 [astand.asahi.com/magazine/judiciary/.../2010080900015.ht..](http://astand.asahi.com/magazine/judiciary/.../2010080900015.ht..) 2012.08.10
14. 張和伏他「中国における合弁会社への商標権の現物出資における問題点：「娃哈哈」商標をめぐる紛争から学ぶ」『国際商事法務』36(1), 2008、国際商事法研究所

C. 欧文

15. Agroalimentaire “Ce qui reste de Danone en Chine après le divorce avec wahaha” 2009.09.30 <http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/> 2012.08.10
16. “Nestlé et Danone contraints de fermer des usines en Chine” *Le Figaro* 2011.12.13 [www.lefigaro.fr/.../04015-20111213ARTFIG00370](http://www.lefigaro.fr/.../04015-20111213ARTFIG00370) 2012.08.10
17. “Danone: accord à l'amiable avec le chinois Wahaha” *Le Figaro* 2009.09.30 [www.lefigaro.fr/.../04015-20090930ARTFIG00387-](http://www.lefigaro.fr/.../04015-20090930ARTFIG00387-) 2012.08.10
18. Barbara Leblanc, “Fin de conflit entre Danone et le chinois Wahaha” *Agroalimentaire* 2009.09.30 [www.usinenouvelle.com](http://www.usinenouvelle.com) 2012.08.10
19. “Les difficultés chinoises de Nestlé et Danone”- *Challenges.fr* <http://www.challenges.fr/entreprise/20111212>. 2012.08.10
20. “L'affaire Danone-Wahaha illustre les risques des entreprises mixtes en Chine” *AFP et France*. 2007.06.18 2012.08.10

21. Steven M. Dickinson, Harris Moure PLLC “Danone v. Wahaha: Lessons for Joint Ventures in China” <http://www.chinalawblog.com/DanoneWahahalLessons.pdf> [www.harris moure.com](http://www.harris moure.com) 2012.08.10
22. Nigel Munro-Smith, “Danone and Wahaha in China: The Interaction of Strategy, Cultural Differences and Organization Design in International Joint Venture Conflict.” *Northeast Business & Economics Association 35th Annual Conference* Nov2008
23. “What makes Danone suffer problems in China despite its role as a world-known food giant?” *China Business Focus* 2012.03.07 <http://en.cbf.net.au/Item/11133.aspx> 2012.08.10
24. “CHINA: Danone lawsuit offers lessons” *Asiamoney*, 09589309, May2008, <http://business.highbeam.com/435599/article-1G1-179607088/china-danone-lawsuit-offers-lessons> 2012.08.10
25. Yao, Jane “Why Danone’s ventures failed.” *International Financial Law Review*. Mar2008, Vol. 27 Issue 3, p46-48.
26. Jingzhou Tao; Hillier, Edward. “A Tale of Two Companies.” *China Business Review*. May/Jun2008, Vol. 35. <http://www.jonesday.com/files/Publication/6027415e-bc9d-44b2-9e90-f8> 2012.08.10



# 西欧の自然観とその問題点

——地球環境との関連において——

山 口 正 春

- 一 はじめに
- 二 中世キリスト教の自然観と近代科学への離陸
- 三 近代科学の無神論的性格
- 四 一八世紀フランス啓蒙主義とその活動
- 五 結びにかえて

## 一 はじめに

一七世紀を萌芽期とする近代科学は、一八世紀後半から一九世紀末にかけて幾多の近代技術を生み、やがて科学と技術は互いに手を取り合つて「技術としての科学」「技術のための科学」として人間生活の改善を目指して突き進み、二〇世紀になつて満開期を迎え、豪華な果実をたわわにした。この流れは二一世紀の今日においても変わらない。いづれにせよ、科学技術は人類に未曾有の物質的繁栄をもたらしたのである。<sup>①</sup>それと同時に、科学技術は二〇世紀に二度の世界大戦の大きな推進役を担つたし、またその科学技術も二度の世界大戦を通じて飛躍的に発展を遂げた。

二〇世紀後半の半世紀には世界的規模の戦争がなかつたおかげで、科学技術は物質的繁栄、便利さなど計り知れない恩恵を人類に与え、人間生活の質的・量的向上に直接貢献することができた。言わば科学技術の「正の効果」である。しかしその副産物として生じたのが自然環境の破壊、人口増加などの地球環境の諸問題であり、それらは言わば科学技術の「負の効果」である。<sup>③</sup>科学技術の「負の効果」が顕著になったのも、二〇世紀という「科学技術文明の時代」の大きな特徴であつたし、その後遺症は今も進行中であり、今後益々深刻なものになつていくと思われる。人類は科学技術の恩恵を手放して喜ばなくなつたのである。<sup>④</sup>

そもそも科学技術による物質的繁栄は、西欧において遂行されたものである。科学技術を背景にもつ西欧文明は富と生産力の増大という点において、驚くべき力を発揮した文明であつた。富と生産力の増大によつて世界を支配し、非西欧文明圏に属する人々によつて専ら賛美と模倣の対象であつた西欧の近代文明、科学技術文明に人類の多くは、かつて何ら疑問を抱かなかつたと言つてよいだろう。だが今や人類は、前述の科学技術の「負の効果」、つまり地球

環境の破壊を憂慮しつつ日々の生活を送っているのである。<sup>(5)</sup>

では何故、このような事態が生じたのであろうか。思想的な視点から考察してみると、現在の地球環境問題が生じた原因の一つは、特殊西欧的なもの、具体的に言えばキリスト教の自然観・世界観、そしてこれを基に発展してきた近代科学の思考、啓蒙のイデオロギーなどに負うていることが分かるのである。そこで小論では、地球環境問題を発生させた上記のいわば特殊西欧的なものを思想的立場から検討し、併せて近代の西欧文明、近代科学文明の特質と行き詰まりについて、紙幅の許すかぎり、明らかにしてみたい。

- (1) 田村正勝『新時代の社会哲学』〔新装版〕早稲田大学出版部、二〇〇二年、三二頁。
- (2) 人口問題に関しては例えば、Barry Commoner, *Making Peace with the Planet*, 1992, pp.160, 166. Colin McEvery and Richard Jones, *Atrass of World Population*, 1978, pp.353-55など参照された。
- (3) Cf. Donald Worster, *Nature's Economy: A History of Ecological Idea*, 1977, pt.5, epilogue. ドナルド・オースター『ネイチャーズ・エコノミー：エコロジー思想史』（中山茂・成定薫・吉田忠訳）リポート、一九八九年、第五部、エピソード参照。John Bellamy Foster, *The Vulnerable Planet: A Short Economic History of the Environment*, rev. edition, 1999, ch.1, 6. ジョン・ベラミー・フォスター『破壊されゆく地球：エコロジーの経済史』（渡辺景子訳）こぶし書房、二〇〇一年、第一章、第六章参照。田村正勝『社会科学のための哲学』行人社、二〇〇二年、第四章参照。
- (4) 志村忠夫『文明と人間：科学・技術は人間を幸福にするか』丸善ブックス、平成九年、iii頁。
- (5) コモナーはこう述べている。「もし環境が汚染され、経済が病んでいるとしたら、両者の原因となっている病原体は生産システムのなかに潜んでいるはずである。」(Barry Commoner, *op.cit.*, p.ix)

## 二 中世キリスト教の自然観と近代科学への離陸

前述のように、近代の科学と技術の目覚ましい発展が自然環境の破壊をもたらし、その規模も広域化し深刻なものとなり、人類の生存そのものを脅かす状況となってきた<sup>①</sup>。この原因を一言で言えば、近代の西欧文明、科学技術文明の拠り所となっている人間中心主義の自然観・世界観、自然支配の思想にあると言っても過言ではないであろう。これを明らかにするために、まず世界の諸宗教の中からキリスト教を選び、そこでの自然観なり世界観なりについて考察してみよう。なぜならキリスト教の自然観・世界観を考察することによって、現在の自然破壊や環境汚染などの問題に対して、思想的な課題を多く提供することができるのではないかと思われるからである。

ユダヤ教やキリスト教<sup>②</sup>の根本聖典である『旧約聖書』の冒頭「創世記」には、神ヤハウェによる天地創造が語られている。

「始めに、神が天地を創造された。地は混沌としていた。暗黒が原始の海の表面にあり、神の霊風が大水の表面に吹きまわっていた。<sup>③</sup>」

「そこで神が言われた、『われわれは人をわれわれの像の通りわれわれに似るように造ろう。彼らに海の魚と、天の鳥と、家畜と、すべての地の獣と、すべての地のの上に這うものとを支配させよう』と。そこで神は人を御自分の像の通りに創造された。神の像の通りに彼らを創造し、男と女に彼らを創造された。神は彼らを祝福し、神は彼らに言われた、『ふえかつ増して地に満ちよ。また地を従えよ。海の魚と、天の鳥と、地に動くすべての生物を支配せよ。』さらに神が言われた、『見よ、わたしは君たちに全地の面にある種を生ずるすべての草と、種を生ずる木の実を実ら

すすべての樹を与える。それを君たちの食糧にするがよい。』<sup>(4)</sup>

この「創世記」に見られる限りでは、神が自然（世界）を創造し、「神の似像」として人間を創り、人間が支配し、食糧とするために自然が与えられている。したがって元々キリスト教の教義の中には「自然支配」の思想、さらに「人間中心主義」が包含されていたのである。このことは重要であろう。キリスト教の人間中心主義の思想について、例えばリン・ホワイト・ジュニアは次のように述べている。すなわち「キリスト教の、とくにその西方的な形式は、世界がこれまで知っているなかでも最も人間中心的な宗教である。……人は神の自然にたいする超越性を大いに分けもっている。キリスト教は古代の異教やアジアの宗教（恐らくゾロアスター教は別として）とまったく正反対に、人と自然との二元論を打ち立てただけでなく、人が自分のために自然を搾取することが神の意志であると主張したのである」<sup>(5)</sup>と。

ところでキリスト教の展開した西洋における自然観は、多岐にわたっている。例えば古代ギリシャの自然観を見てみよう。古代ギリシャにおける「自然」<sup>(6)</sup> Πύσις (physis) は、内心生命原理としての「魂」<sup>(6)</sup> Πύσυχέ (psyche) をもつ有機的自然であり、自然は人間や神をそのなかに内包する生き生きとした調和的統一体であった<sup>(6)</sup>。もともとギリシャの自然<sup>(7)</sup> Πύσιςは「生まれる」と言う言葉から派生しており、それ自身誕生し、成長し、衰退し、死亡するという生物学的な自然であった<sup>(7)</sup>。それがアリストテレスの「自分自身のうちに運動の原理をもつもの」と言う表現に収斂していくのである。この「運動」(キーネーシス) と言うのは、近代のように単に「位置」の移動だけでなく、「実体」の生成・消滅や「質」の生成・変化、「量」の増大・減少などを含む広い意味のもので、自分自身で内在的・自律的に生長・発展する生命の原理を根底とするものであった<sup>(8)</sup>。

したがって、すべてが自然に包含されていると言う意味で、根本的に自然と人間との対立は全く無く、人間は自然と連なっていた。「ピュシス」の中には神も人間も自然も、すべて含まれていた。そういうすべてを包み込む、すべてが「ピュシス」と言う意味で「パンピュシズム」(汎自然主義)と呼んでもよい。<sup>(9)</sup> 因みに日本人にとっての自然とは、この古代ギリシャの「自然」と言う意味に近いと理解できよう。日本人は自然を人間と対立したもの、あるいは人間が征服すべき対象としてではなく、その中で共に生きる、あるいは感情を交わす、互いに愛情をもつ同じレベルのものと考えている。したがって日本人は、自然と闘うよりも、自然に寄り添い、自然の法則に参加して生きていくと言う姿を採ることになったのである。<sup>(10)</sup>

さて上述の古代ギリシャの自然観のパンピュシズム的構造が、中世のキリスト教世界の中に入って大きく変化した。すなわち中世キリスト教世界になると、こうした「パンピュシズム」の自然と神・人間の一体感は崩れ、世界の創造者と被造物が明確に分離され、神と人間と自然の階層と秩序が出現することになる。こうして神は超越者として自然に内在することなく、人間も自然の一部でなくなる。自然は神によって創造されたものとして、人間が自然を超えたものとして自然を支配するものとなる。この一連のプロセスこそ『旧約聖書』の「創世記」の冒頭に準備されていた神—人間—自然の思想の典型的具現なのである。<sup>(11)</sup>

他方、中世キリスト教世界においても、プロティノスをはじめとする新プラトン主義や神秘主義の諸思想によって、神と人間と自然を結びつける試みがなされているが、西欧キリスト教の正統思想は、これらの神秘主義思想を常に汎神論的・無神論的異端として退けた。

ところでキリスト教では、神による天地創造、したがって自然すべてが神によって支配されると言う考えをもたら



したわけであるが、神による創造と支配を認めることから、キリスト教には次のような自然認識を生じさせる余地があったことは留意すべきであろう。すなわち、この自然界には人間の力量をもつては、いかんともし難い神の定めた合理的秩序があると言う認識である。一見、複雑な自然現象も、決して単なる雑多ではなく、複雑さの奥を貫いて整然とした合理的法則に従って動いていると信じられた。さらにそこから自然の法則を知ることが、取りも直さず、それを創り出した神の偉大さを知ることになると言う思想が芽生えてきたのである。天地万物を神の創造物とみなし、自然法則の緻密さを知れば、その自然を創造した神が、如何にすぐれた知恵をもっているかが明らかになるだろうと。こうした思想から、自然こそ「第二の聖書」であるという見方が誕生した<sup>12</sup>。すなわち神の創造物である自然を読み取ることは、神の言葉である聖書を理解するためにも必要なことである。自然の研究には聖書の研究にも比すべき意義がある<sup>13</sup>。自然は神の作品であり、したがって賛美されるべき、研究されるべき、そして管理されるべきものであった。イギリスのトマス・ティムが一六二二年に書いた次の一節は、当時の自然探究者の神と自然に対する基本的な思考を端的に物語っている。「天と地を生み出した全知全能の創造主は、二冊の最も重要な書物をわれわれの眼前に示された。一冊は自然という書物であり、もう一冊は聖書である<sup>14</sup>。」

こうして熱心なキリスト教徒の何人かが、その「第二の聖書」＝自然の解説に立ち向かった。それは天地万物、宇宙の法則を明らかにして神の偉大さを世に証しようとして、強い使命感に動かされたからである。例えばコペルニクス、ガリレイ、デカルト、ニュートン、リンネなどは、いずれも近代科学の卓越した先駆者であるが、同時に熱心なキリスト教徒でもあった。このように近代科学は、その誕生にあたって理論的正当性の根拠を神に求めたのであったが、同時にその科学は神の御業を明らかにし、讃え、神へ至る道でもあった。マックス・ウェーバーはその著作『職業と

しての学問』の中で、「私はここに一匹のシラミを解剖して、皆さんに神の摂理を証拠立ててみせよう<sup>15</sup>」と言う一七世紀オランダの顕微鏡学者スワンメルダムの言葉を引用している。

自然または宇宙を神によって創造されたもの、われわれがそこに神の御業を読み取ることでできる一つの書物、いわば「第二の聖書」であるとする見解は、例えばガリレオ・ガリレイの『天文対話』の中にあるトスカナ大公への献辞において、はつきりと述べられている<sup>16</sup>。

「より高いものを目指すものは、より多く異なります。そして本来の対象である自然<sup>17</sup>、という大きな書物（傍点―引用者）と向うことは眼の向うところを高くする方法です。この自然の書物に読まれることはいずれも、全能な造物主のつくられたものであつて非常によく均整のとれたものではありませんが、それでもやはり、造物主の仕事と仕業とをわれわれにいつそう偉大なものとして示すものは、いつそう完全で価値あるものなのです。そして宇宙の構成こそ、わたくしの信ずるところによると、知りうるあらゆる自然的事物のなかでも第一番目に価値あるものなのです。というのは、もし宇宙が普遍的な包括者として大いさにおいて他のすべてのものに先立っているとするならば、これはまたすべてのものを規制し維持するものとして、高貴さにおいても他のすべてのものに先立つべきでしょうから<sup>17</sup>。」

この引用文に見られるように、ガリレイは宇宙または自然を神によって創られた見事な創造物、そこにわれわれが神の御業とその素晴しさを読み取るべき壮大な書物、つまり「第二の聖書」とも言うべきものとして見ていたのである。

キリスト教徒であると同時に科学者でもあつた人々の気持ちを非常によく表わしている一つの言葉が、ジョン・ミルトンの長詩『失楽園』のなかにある。そこにはコペルニクス以降の近代の宇宙観がよく写し出されている。特に第

八巻の最初の百数十行は、天使と人間の対話の形式で、さながら『天文対話』がそこに展開されていると言えるほどである。その中に天使（ラファエル）の人間（アダム）に向かって語る言葉として、次の一節が述べられている。すなわち「お前はいろいろ尋ね、探究することを私は咎めはしない。大空は、いわば神の書としてお前の前に置かれているからだ。お前はそこに神の驚くべき御業を読み、その定め給うた季節、時、或いは日、月、年を知ることができる。もし、このような知識に達するためならば、計算に誤りがないかぎり、天が動こうが地球が動こうが、それは重要ではない<sup>18)</sup>」と。

この引用文でミルトンが言いたいのは、自然現象の研究を神の代理人たる天使は咎めたりはしない。宇宙とは、ほかならぬ神の記した書物であり、したがってそれを研究し、すぐれた業を学び、神によって決められた季節、年、月、日、時刻などのリサイクルを知るがよい。そのために行った正確な計算の結果、地動説が正しいとなれば、それは一向に差し支えないことだ、こうミルトンは主張しているのだ。

(1) 芹川博通『環境・福祉・経済倫理と仏教』ミネルヴァ書房、二〇〇二年、五〇頁。

(2) 「キリスト教のもとを辿れば、古代ヘブライ民族の宗教だったユダヤ教にゆきつく。……古代ヘブライ民族は、いまのユダヤ人の直接の先祖であるが、中近東の荒涼たる砂漠地帯で遊牧生活を送っていたものである。したがってキリスト教の教義には、古代ヘブライ民族の自然観が濃く受け継がれていることに注意する必要がある。」（筑波常治『米食・肉食の文明』日本放送出版協会、昭和五八年、六三頁。）

(3) 『旧約聖書 創世記』（関根正雄訳）、岩波文庫、一九九三年、九頁。

(4) 同訳書、一一頁。

- (5) リン・ホワイト・ジュニア『機械と神…生態学的危機の歴史的根源』（青木靖三訳）、みすず書房、一九七二年、八七―八八頁。
- (6) 田村正勝『新時代の社会哲学』、四六頁。
- (7) 広重徹・伊東俊太郎・村上陽一郎『思想史のなかの科学』、木鐸社、一九八四年、二〇頁。
- (8) 伊東俊太郎『一語の辞典 自然』、三省堂、一九九九年、一五―六頁。
- (9) 広重・伊東・村上、前掲書、二二頁。
- (10) 栗田勇『雪月花の心』（企画・英訳 富士通経営研修所）、祥伝社、平成五年、三〇―二頁。松原泰道『釈尊伝』、佼成出版社、平成八年、一四二―三頁。
- (11) 芹川博通、前掲書、五二頁。
- (12) 藤井清久『歴史における近代科学とキリスト教』、教文館、二〇〇八年、五八―六三頁参照。
- (13) 渡辺正雄『日本人と近代科学』、岩波新書、一九八一年、一七一頁。
- (14) デイーバス『ルネサンスの自然観…理性主義と神秘主義の相克』（伊東俊太郎・村上陽一郎・橋本真理子訳）、サイエンス社、一九八六年、二五―六頁。
- (15) マックス・ウェーバー『職業としての学問』（尾高邦雄訳）、岩波文庫、一九九九年、四〇頁。
- (16) ガリレオ・ガリレイに関しては、Edwin Arthur Burt, *Metaphysical Foundations of Modern Physical Science*, 2nd, revised edition, 1932, ch.3. E・A・バート『近代科学の形而上学的基础…コペルニクスからニュートンへ』（市場泰男訳）、平凡社、一九八八年、第三章参照。
- (17) ガリレオ・ガリレイ『天文対話』（青木靖三訳）、岩波文庫、上、一九九七年、一一―二頁。
- (18) John Milton, *English Minor Poem; Paradise Lost; Samson Agonistes; Areopagitica*, in *Great Books of the Western World*, 1952, p.233. シモン・ミルトン『失樂園』（平井正穂訳）、岩波文庫、下、一九八五年、四八―九頁。

### 三 近代科学の無神論的性格

コペルニクス、ガリレイなど近代科学のすぐれた先駆者と呼ばれる人々が、殆ど例外なく敬虔なキリスト教徒であった。だが、こうした敬虔なキリスト教徒により先鞭をつけられた自然の探究が、やがて後継者によって受け継がれていくうちに、先駆者たちの恐らく予想だにしなかったであろう事態に直面するのである。それは自然の正体が明らかになればなる程、神の存在をあからさまに持ち出さない方が、かえって自然現象を矛盾なく説明できるようになってきたことだ。<sup>①</sup>

こうして自然科学は、いつしか無神論的内容に転じていった。しかし神の存在が希薄になっても、神の創った作品である自然界に厳然たる法則があることを認識させ、その法則の探究欲を引き起こさせたことは、キリスト教が近代科学に与えた大きな功績であろう。キリスト教の内部では、神の定めた整然とした法則を支配する自然は、支配の原理としての合理的な秩序をその本質として内蔵されていることが前提され、したがってまた、不完全ながら理性を有する人間が、与えられた理性を駆使して、自然界に内蔵される神の意志と理性の現れである合理的な秩序を我が物としていくことができるという確信が芽生えてくる。換言すれば、キリスト教の自然観・世界観の中では、この自然が神の創った作品であると言う前提の上に、そこに神の支配、つまり創ったものに対する創り主の計画的支配が読み込まれているという発想が顕著になり、かつ理性をもつ特別な被造物である人間が、その計画的支配を読み取って、それに参加したり、あるいは、その代理を務めたりする権利を与えられるという発想が生じてくると言ってよいだろう。<sup>②</sup> こうして人間の理性によっておおよそ手の届かない摩訶不思議な自然ではなく、まさしく人間にとって理解可能であ



るような自然の様相がそこに浮び上がってくる。<sup>(3)</sup>「人間によって利用され支配されるべき自然」というこの新しい概念のもつ意義を十分な広さと深さにおいて、最も明瞭かつ雄弁に主張したのはフランス・ベイコンであった。<sup>(4)</sup>自然を人間のために利用し支配しようとする、いわば実践的・功利的自然観は、先に触れたように古代ギリシャには存在しなかった。しかし一七世紀という歴史の曲がり角において、この実践的自然観の新たな意義を十分な広さと深さにおいて最も端的に明示的に表明したのは、まさしくベイコンその人にほかならない。<sup>(5)</sup>ここに後述のデカルトの「機械論的自然観」と並んで、いわゆる「科学革命」の最も顕著な思想的遺産としての「人間により利用され支配されるべき自然」という新しい概念が登場する。

さてベイコンは青年期からすでに、アリストテレスの実効性をもたない自然の観照的認識を排し、近代の三大発明(印刷術・火薬・羅針盤)に象徴されるような、人間生活に役立つ業を生み出すことが人間に求められると考えた。そのためには単なる自然の静的な観照ではなく、実践的・能動的に実験を通して自然を解剖し、自然そのものの真の原因をあばき出さねばならない。そのことによって始めて、自然を操作し、支配することが可能となると言う信念をもっていた。このことは『ノヴム・オルガヌム』の中の、次のベイコンの言葉から読み取ることができるだろう。

「さらに、発見された事物の力と効能と結果とを、見守ることが望ましい。それらは他でもない、かの二つのこと、古代人には知られず、その発端はたとい近くであつても、あいまいで世に知られていない三つのこと、すなわち印刷術、火薬および航海用磁針において最も明瞭に示される。というのも、この三者は世界の事物の様相と状態とを变革したからだ、すなわち第一のものは文筆的な事柄において、第二は戦争関係のことで、第三は航海に関するにおいて、そしてそこから、数限りない事物の変化が続いた。したがって、そうした機械的な発明が及ぼしたのに比べ



ては、何か帝国とか宗派とか星座とかが、人間的な事柄に対して、より大きな効果および影響のごときを、及ぼしたとは見えないほどである。……人間の事物への支配は、ただ技術と知識のうちにある。自然はこれに従うことなくしては、命令されないからである。<sup>(6)</sup>

次のベイコンの言葉も同様の意味である。「自然の下僕であり解明者である人間は、彼が自然の秩序について、実地により、もしくは精神によって観察しただけを、為しかつ知るのであって、それ以上は知らないし為すこともできない。<sup>(7)</sup>」さらにまた「人間の知識と力とは、ひとつに合一する、原因を知らなくては結果を生ぜしめないから。というのは自然とは、これに従うことによらなくては征服されないからである。そして「知的な」考察において原因にあたるものは、「実地の」作業ではルールにあたる<sup>(8)</sup>」という文章においても、自然そのものの考察によって自然の原因を知るならば、それが自然を操作するにあたってのルールとして役立つと言っているものであり、同様の趣旨の表明である。

これらのベイコンの言明には、結局、科学はそれまでのスコラ学のように学問に終始する学問ではなく、自然を支配し変革して人間生活の改善をめざすための営みであるという「技術としての科学」「技術のための科学」のスローガンが込められているのである。とりわけ「知識と力とはひとつに合一する」という言葉は、近代の科学と技術との融合を見事に象徴していると言えるだろう。<sup>(9)</sup>

科学と技術についてのベイコンの見解は、晩年のユートピア物語『ニュー・アトランティス』によく現れている。これは、ペルーから中国と日本へ向った船が漂流し太平洋上の架空の島ニュー・アトランティスに着き、乗組員がその島の見聞を語るというユートピア物語である。この幸福な島の中でも、とりわけ傑出した、この王国の光明と言え

るものは「ソロモン館」という協会＝研究所である。これについて「われわれの協会の目的は、事物の原因や秘密の運動についての知識であります。それから人間の領域の境界の拡大で、あらゆることを可能にしようとするものであります<sup>(10)</sup>」と研究所の幹部は説明する。すなわち自然の法則を解明する科学と、それから科学によって得られた知識を応用し、自然をコントロールすることによって人間の支配を拡大する技術とを研究する協会である。ベイコンの時代は、分業に基づくマニユファクチュアが発展しつつあった。そこでは今までなかった新しい機械、製品が作り出され、また新しい技術が次々に開発されており、機械や技術の発展によって高まっていく生産力の将来にベイコンは人類のユートピアを見たのである<sup>(11)</sup>。

このベイコンの立場は、近代哲学の父と言われるデカルトの機械論的自然観においても本質的に変わってはいない<sup>(12)</sup>。デカルトの自然観が形成される一つの背景として、ベイコンと同様、当時の西欧における機械の使用の増大があったと言われている。就中、一六世紀以降の精密な機械時計の出現は、当時の人々にとって一つの驚異であり、デカルトもこれに一つの新しい自然観のモデルを求めた。

実際、彼は『方法序説』第五部で、心臓と血液の運動を機械論的に説明した後で「私がいま説明した運動は、心臓の中で見て確かめることができる諸器官のただの配置、指で感じることもできる熱、実験によって知ることができる血液の性質から、必然的に帰結するのであり、それは時計の運動が、分銅と歯車の力、位置、形から生まれる結果であるのと同じだと言うことである<sup>(13)</sup>」と述べ、さらに動物の行動を論じて「動物たちには精神がなくて、自然が動物たちのうちで諸器官の配置にしたがって動いているのだ。例えば、歯車とゼンマイだけで組み立てられている時計が、われわれが賢慮を尽くしても及ばぬ正確さで、時を数え、時間を計ることができるのは知られていることだ<sup>(14)</sup>」と

言っている。

このようにデカルトは、当時の機械利用の発達に大きな関心を示し、この機械モデルをもって人体や自然一般を見て取ろうとしたことは明らかである。<sup>(15)</sup> いずれにしても、デカルトの機械論的自然観には生命も意志も入り込む余地がない。死せる自然である。自然を機械とみなすことによつて、人間が自然の力を手段として、あるいは道具として利用することを可能にする。これが近代科学の態度であり、科学が自然を支配し利用する技術を生むことになる。<sup>(16)</sup> この辺の事情をデカルトは次のように言う。

「この実践的な哲学によつて、火、水、空気、星、天空その他われわれを取り巻くすべての物体の力や作用を、職人のさまざまな技能を知るようにはつきり知つて、同じようにしてそれらの物体をそれぞれ適切な用途に用いることができ、こうしてわれわれをいわば自然の主人にして所有者たらしめることである。このことは、単に大地の実りと地上のあらゆる便宜を、やすやすと享受させる無数の技術を発明するために望ましいだけではない。主として、健康を維持するためにも望ましいのである。健康はまぎれもなくこの世で最上の善であり、ほかのあらゆる善の基礎である。」<sup>(17)</sup>

こうしてベイコンやデカルトの科学や哲学によつて自然から価値が剥奪され、自然の階層的・調和的秩序が解体され、自然は「人間によつて利用され、支配されるべき自然」に変革された。このことの意味を科学史家アレクサンダー・コイルは、次のように要約している。

「このような科学・哲学革命——この過程の哲学的側面をその純粋な科学的側面から分離することは確かに不可能である——は、大きくいつてコスモスの解体をもたらしたと言える。すなわち有限で、閉ざされた、そして階層的に秩序

づけられた全体（そこにおいては、暗く、重く、不完全な地球から次第により高い完全性をもつ星や天体に至るまで、価値の階層構造が存在の階層構造を決定していた全体）としての世界という考え方が、哲学的、科学的に有効な概念ではなくなり、そのかわりに基礎的な構成要素と法則の同一性によって結ばれ、そこにおいては、これらすべての構成要素が存在の同一レベルに位置づけられている無際限の、いな無限の宇宙が登場したことになる。これは逆に、完全性、調和、意味および目的のような価値概念に基づくすべての考慮が科学的思考によって捨て去られたこと、究極的には、存在が完全に価値を剥奪され、価値の世界と事実の世界が断絶したことを意味する。<sup>18)</sup>

ところでベイコンやデカルトの主張どおり、人類は自然の合理的秩序・合理的法則に関して知識を得ることを介して、自然を支配し制御する力を手に入れた。これは一方から言えば、自然界から神を追放し、人類が神の位置に代って座するという主権の交代現象を意味しているし、また中世から近代への移行は、まさしくこの神と人間との主権争いにおける人間の勝利として規定される傾向にあることも否めない。だが視点を換えてみれば、実は神の占めていた位置に人類が座するということは、自然の構造の革命的变化を志向するものではなく、むしろキリスト教的自然観は、構造としては相変わらず完全な形で保持されたと見るべきである。支配者の地位に誰が就くにせよ―それが神であれ人間であれ―自然は支配され、制御されるべき対象であるという思想そのものは、牢固として残されたのである。

こうしてキリスト教思想は、自然界が合理的秩序・合理的法則の中に置かれていること、そして人間は与えられた理性によって自然の中の合理的秩序や法則を追究することができることに、その追究を通じて知識を介して自然を自分の都合のよいように制御し、支配する技と力を獲得することができること、こうした近代の西欧合理主義と近代の科学技術を根底から支える思想上の基盤を提供することに成功したわけである。<sup>19)</sup> だが先に述べたガリレイの言葉に

象徴されるように、近代科学の創始者たちの自然探究は、神の言葉を自然の中に求めるという動機を、その根底の基盤としていた。ベイコンが「知識と力とはひとつに合一する」と力説しても、その力は未だ抽象的な意味が強く、自然探究によって得られた知識は人類のために、人類の手の中に委ねられたものという意味は希薄であった。このような神の手に仮託された自然についての知識を、人類のために人類の手の中に帰属させようと図ったのは、一八世紀のフランスにおける啓蒙主義の運動であった。次にそれを見よう。

- (1) 村上陽一郎『近代科学と聖俗革命』、新曜社、昭和五四年、一三三頁。
- (2) 村上陽一郎『文明のなかの科学』、青土社、一九九七年、一〇六頁。
- (3) 村上陽一郎『科学・哲学・信仰』、レグレス文庫、一九八五年、六五頁。
- (4) ベイコンについては例えば、Carolyn Merchant, *Radical Economy*, 1992, p.46を参照されたい。
- (5) Cf. Carolyn Merchant, *The Death of Nature: Women, Ecology and the Scientific Revolution*, 1980, ch. 7. キャロリン・マーチャント『自然の死：科学革命と女・エコロジー』（岡まりな・垂水雄二・樋口祐子訳）、工作舎、一九八五年、第七章参照。
- (6) Francis Bacon, *Advancement of Learning; Novum Organum; New Atlantis*, in *Great Books of the Western World*, 1952, p.135. ベイコン『ノウム・オルガヌム（新機関）』（桂寿一訳）、岩波文庫、二〇一一年、一九五―六頁。
- (7) *Ibid.*, p.107. 同訳書、六九頁。
- (8) *Ibid.*, p.107. 同訳書、七〇頁。
- (9) 前田達郎「ベイコンの科学思想：「知は力なり」という思想の意義」（花田圭介編『フランシス・ベイコン研究』、御茶の水書房、一九九三年、所収）、一九七―二二五頁参照。
- (10) Francis Bacon, *op.cit.*, p.210. ベイコン「ニュー・アトランティス」（成田成寿訳）（ベイコン『世界の名著』二〇、昭和



五五年、中央公論社、所収）、五四〇頁。

- (11) 平野喜一郎『社会科学の生誕』、大月書店、一九八一年、一三四頁。
- (12) Edwin Arthur Burt, *op.cit.*, ch.4. 前掲訳書、第四章。
- (13) デカルト『方法序説』（谷川多佳子訳）、岩波文庫、一九九九年、六八頁。
- (14) 同訳書、七八頁。
- (15) 伊東俊太郎『一語の辞典 自然』、三二―三頁。
- (16) 志村史夫、前掲書、三三頁。
- (17) デカルト、前掲訳書、八二―三頁。
- (18) Alexander Koyre, *From the Closed World to the Infinite Universe*, 1968, p.2. コイレ『コスモスの解体：閉ざされた世界から無限の宇宙へ』（野沢協訳）、白水社、一九七四年、一五頁。
- (19) 村上陽一郎『科学・哲学・信仰』、六六頁。

#### 四 一八世紀フランス啓蒙主義とその活動

フランスにおける啓蒙主義は基本的には、まずニュートン力学の確認と移植という作業に始まったと言ってよいだろう。一六八七年にニュートンの『プリンキピア』が刊行されたが、このニュートンの運動力学のもつ意義をいちはやく悟り、その啓蒙に尽力したのはヴォルテールであった。<sup>(1)</sup> 理神論者であり熱烈なニュートン主義者であったヴォルテールは、世界秩序の知的創造者としての神の存在を認めたが、人格神を認めず、聖書の矛盾を暴いた。若き日にパリを追放され、亡命先のイギリスでの体験をもとに母国フランスの後進性を批判して著した『哲学書簡（イギリス便



り』の中で、彼はこう述べている。

「私は哲学の光に基づいて述べているのであり、信仰の啓示に基づくものではない。人間的見地から考えることだけが私の義務である。……理性と信仰とは相反するものである。」<sup>②</sup>

ところでニュートンの運動力学は、それまでとかく天界と地上界との二つに分けられて論じられがちであった運動の問題を、あらゆる場面に、あらゆる運動に共通に適用できる形で解いたという画期的な意味をもっていた。まさしく詩人アレキサンダー・ポープによって「自然と自然の法則は夜の闇に隠れて眠っていた。神がニュートンよ来たれと呼ばれた。すると光がすべてを明るく照らした」と言われるように、全世界の運動現象は、わずか三種類の運動に関する法則によって、原理的には完全に描き尽くされるものとなった。<sup>④</sup>

いずれにせよ、ヴォルテールを始めとする初期のフランス啓蒙思想家は、ニュートン力学の大陸への紹介という仕事に身を投じた。だが彼らは、ニュートン力学に絶対的信頼を置いていたが、もはや前世紀の科学者たちのように、そうした自然界の合理的な秩序や法則を神の言葉・神の意志として受け取ろうとはしない傾向のなかにあった。フランス啓蒙思想家のすべてが無神論者であったわけではないが、彼らは期せずして、科学的な知識を神の手から人間の手引き戻すことを意図していた。要するに、神への信仰と自然探究とを完全に切り離そうとしたのである。

彼らにとつては科学の実用化、世俗化こそが、まさしく啓蒙の意味と受け取られた。フランス啓蒙思想家（啓蒙知識人）たちはニュートン力学という新しい体系を、いつそう成功へと導くため、新しい事実群の収集に大きな関心を寄せていた。こうした啓蒙思想家としての態度は、ヴォルテールのみならず、いわゆる「百科全書派」のディドロやダランベールなどにも共通するものである。政府や教会の妨害を受けながらも、ディドロやダランベールらが二五〇

人もの執筆者の協力を得て編纂刊行した『百科全書』<sup>(5)</sup>は、当時の科学と技芸の知識を総合的にまとめあげた野心作であった。<sup>(6)</sup>『百科全書』を英語で「アンシクロペディ」と言うが、「アンシクロペディ」とは、元々「諸学問の連鎖」を意味する。人間知識の体系が『百科全書』をひもとくことによつて誰にでも等しく共有される。知識の世俗的な体系化が大がかりに進められた。こうして知識が聖職者の独占物であった時代は、終わりを告げたと云つてよい。したがつて啓蒙の世紀は、西欧の外の世界との接触により、知識のあり方を、窮屈なキリスト教の枠組から解き放つ時代でもあった。<sup>(7)</sup>

さて、この『百科全書』は上に触れたように原理というよりは、むしろ実用的な知識であり科学的知識の実用化、世俗化の意図をもつて編纂されたものである。換言すれば、地上に散在している知識を集成し、現在および未来の人類に伝え、それによつて彼らがヨリ有徳で幸福になる願いを込めて書かれたこの労作は、いわば啓蒙主義思潮のマニフェストであった。すなわち一八世紀の啓蒙主義の時代になつて、人類は始めて自然科学を本当の意味で自分自身の功利、福祉のために利用するという態度を手に入れたのである。<sup>(8)</sup>この啓蒙の理想こそ「ヨーロッパ・イデオロギー」の核心にあるものである。<sup>(9)</sup>

それにともなつて、科学技術によつて人類は着実に進歩していくという「進歩の概念」が芽生えてくる。一七世紀の科学者たちの発想が、むしろ自然史に対しては終末論的なペシミズムが強かったのに比べて、啓蒙主義時代の科学者たちは、樂觀的態度で人類の進歩を確信し、その進歩を推進する最大の力を科学技術に求めたのである。ここに至つて、近代科学は始めて人類社会に対して、決定的な影響をもつに至つたと言つてよい。<sup>(10)</sup>

古代社会では、進歩という概念は希薄であった。逆に、歴史は特定の方向性を持たないとする見解が一般的であつ

たし、もし仮に方向性があつたとしても、それは歴史を黄金時代からの衰退として捉えたものだった。古代および中世ヨーロッパのキリスト教の世界観でもまた、人間がエデンの園で罪を犯して以来世界は転落の一途を辿っており、地上の樂園は再び戻ることはないと言われていた。<sup>(11)</sup>一五―一六世紀の思想家の多くもまた、古代文化を再発見したにもかかわらず、自分たちの時代は尊敬するギリシャ・ローマ時代に比べて、文化的な視点だけではなく、公共心、道徳、勇気の点でも遥かに劣っていると考えていた。このような思考の枠組の中では、人間の歴史とはたゆみない進歩の歴史であると捉えることは殆んど不可能だった。

一七世紀末になつて、科学的知見の増大と技術の着実な進歩（当時のヨーロッパはすでに両方の分野でギリシャ・ローマを明らかに凌駕していた）によつて、歴史とは衰退ではなく進歩の記録であるという考えが思想家の間に広まりつゝあつた。ヨーロッパの啓蒙知識人は、歴史とは向上に向かつていく非可逆的な変化がたゆみなく連続して積み重なつたものだ、とする考えを次第に受け容れるようになっていった。そして続く一八世紀啓蒙の時代になつて、どの分野でも未来、そして進歩の必然性に関する樂觀論がわき起つた。<sup>(12)</sup>「人間性の完成」を信じていたウィリアム・ゴドウィンは、一七九三年に代表作『政治的正義』の中で、バラ色の未来をこう説いている。「地球上で人間の住みうる面積の四分の三は、まだ未開拓である。耕作技術の進歩、そして地球の生産性向上の可能性は、われわれの憶測の到底及ぶところではない。たとえはるか未来に至るまで人口増加が続いたとしても、地球は人間を支えていくことは可能であらう。」<sup>(13)</sup>

進歩の必然性に関する樂觀論は同年に、コンドルセによつて著された『人間精神の進歩に関する歴史的展望の素描』<sup>(14)</sup>の中で、その頂点に達する。コンドルセのこの著作は人間の可能性、そして人間の進歩の無限性を信じた彼の所信表

明とも言ふべきものである。それは次の文章に凝縮されている。すなわち「人間の可能性は、まさに無限である。それを妨げるものは地球自体の寿命においてほかになく……進歩は……地球が宇宙において現在の位置を占めているかぎり逆転することはない」と。<sup>15</sup>これとともに人類社会の歴史は、未開社会から今日の状態を通じてより理想的な社会へと、漸進的ではあるにせよ、確実によりよい方向に向つて前進を重ねているという確信が表明されている。

したがつてコンドルセにおいても、やがて未来においては万人が平等と自由を謳歌する文明の状態に近づくと考えられており、啓蒙知識人たちに見られた進歩への樂觀主義をいだいていたことが分かるであらう。<sup>16</sup>彼がフランス革命にコミットしたのは、まさしく、こうした樂觀主義に基づいた行動であると予想される。事実、フランス革命が科学技術に対して寄せた樂觀的信頼は、エコール・ポリテクニークの設置を始めとするさまざまな科学技術振興政策に鮮明に表われている。<sup>17</sup>このコンドルセの思想は、さまざまなヴァリエーションを生みつつ、一九世紀に受け継がれた。サン・シモンらのユートピア思想、コントの社会学、ヘーゲルの歴史哲学、マルクス主義あるいはダーヴィニズム、その他のありとあらゆる一九世紀ヨーロッパ思想が、何らかの形で、このコンドルセの思想とつながっている。否、一九世紀ばかりではない。今日のわれわれの科学技術を考え、人類の歴史とその未来を考えると、その暗黙の前提的了解となっているのが、実は、コンドルセを含めた啓蒙主義時代のフィロゾフたちの発想なのである。<sup>18</sup>

二一世紀においても進歩の思想は、依然として人間の本質として受け容れられている。科学技術の力は物質や知識の水準を飛躍的に増大させ、それを進歩と呼んできた。高い消費水準を達成し、強大な自然界を改造する能力をもつことが重要な目標とされた。人間は自然を無限の資源を提供するものとみなし、それらを利用して商品を生産し快適な生活を営むことこそ進歩だと信じてきた。進歩とは、取りも直さず有益なものであり、すべての人間社会が目指し

ていくべきものとされた。そして進歩は、何よりもまず経済的進歩＝経済発展と関連づけられた。こうして一八世紀の啓蒙期の進歩思想は、自然を破壊し、他の社会を自分たちの目的に合うように変革し、世界中の天然資源を収奪するという西欧人の行動を自己正当化するための理論を提供したと言える。<sup>(19)</sup>

- (1) 泉谷周三郎『地球環境と倫理学』、木鐸社、一九九三年、二六四頁参照。
- (2) ヴォルテール『哲学書簡』（中川信訳）（『ヴォルテール、デイドロ、ダランベール 世界の名著 三五』、中央公論社、一九八〇年、所収）、一二四頁。
- (3) バジリー・ウィリー『イギリス精神の源流…モラリストの系譜』（樋口欣三・佐藤全弘訳）、創元社、一九八一年、二五〇頁。
- (4) 広重・伊東・村上『思想史のなかの科学』、一二九頁。
- (5) イギリスの『チェンバーズ百科事典』に刺激され、デイドロ、ダランベール、ジョクールらを中心に編纂されたフランスの『百科事典』であり、本巻一七巻、補巻五巻、図版一卷、索引二巻で構成されている。ヴォルテール、モンテスキューらの特別寄稿、ルソーら約二五〇人が執筆・寄稿・資料提供を行った。フランス啓蒙思想の集大成であり、革命前夜のフランス社会に深い影響を与えた。
- (6) 村上陽一郎『近代思想とキリスト教』（『キリスト教と文明の風土』、聖心女子大学キリスト教文化研究所 木間瀬精三編著、春秋社、昭和五四年、所収）、一一―一五頁を参照されたい。
- (7) 弓削尚子『啓蒙の世紀と文明観』、山川出版社、二〇〇四年、一二―二三頁。
- (8) 広重・伊東・村上『思想史のなかの科学』、一二二頁。
- (9) 佐伯啓思『イデオロギー・脱イデオロギー』、岩波書店、一九九五年、二〇頁。
- (10) Cf. Sidney Pollard, *The Idea of Progress*, 1968, ch.2. シドニー・ポラード『進歩の思想：歴史と社会』（舟橋喜恵訳）、



紀伊国屋書店、一九七一年、第二章参照。

- (11) クライブ・ポンティン『緑の世界史』（石弘之・京都大学環境史研究会訳）、朝日選書、五〇三号、上、一九九六年、二四四頁。

- (12) 同訳書、二四五頁。

- (13) ウィリアム・ゴドウィン『政治的正義』（加藤一夫訳）、春秋社、昭和五年、四七八頁。

- (14) コンドルセは、人類が原始の時代に集団生活を始めて以来、社会の経済形態の基礎が狩猟から遊牧、農耕、商業へと移り変わり、その過程の中で、文字が発明され、学問や科学技術が進歩し、人間の道德的能力と理性も発達してきたと考える。彼にとって人類の歩みの到達点は、「われわれの時代」すなわち最も文化の開かれた一八世紀ヨーロッパの現在である。自由と権利が認識され、偏見にとらわれず理性が重視され、知識が蓄積された時代、大革命をとげたフランスをはじめ「啓蒙の世紀」に到達したヨーロッパ諸国こそが、人類進歩の最高の段階にあるとされた。（弓削尚子、前掲書、六九―七〇頁。）

- (15) コンドルセ『人間精神進歩史』（渡辺誠訳）、第一部、岩波文庫、二〇〇二年、二八三―四頁。

- (16) 弓削尚子、前掲書、七〇頁。

- (17) 村上陽一郎『文明のなかの科学』、四三頁。

- (18) 村上陽一郎『近代科学と聖俗革命』、一四二頁。

- (19) クライブ・ポンティン、前掲訳書、二六〇頁。

## 五 結びにかえて

近代科学から生まれた科学技術<sup>(1)</sup>を背景にもつ西欧文明は、富・生産力の増大という点において驚くべき力を発揮した文明であった。経済学者スミスやマルクスも同様、この科学技術文明のつくり出す物質の信者なのである。物質を



数量化して正確に認識し、その認識によって物質を人間の意志に従って支配する。そしてその支配によって物質は、人々に驚くべきエネルギーを提供する。今まで人々の囲りで眠っていた物質が、近代科学によって驚くべき巨大なエネルギーの供給者になったのだ。そしてこの西欧文明は、それを形成し、推進した西欧人に二つの力を与えた。一つは「経済力」であり、もう一つは「軍事力」であった。この経済力と軍事力によって、西欧は世界を征服し、世界を西欧諸国の支配下に置いた。そしてこの西欧諸国の世界支配の下に、今まで多くの文化圏に分れていた世界が、始めて一つの世界となった。

だが今や先にも述べたとおり、西欧文明、科学技術文明への疑問が世界の人々の間で生まれてきている。それは近年、われわれが生活しているこの地球における環境問題が大きくクローズアップされてきたからである。<sup>(2)</sup>人間生活の豊かさを目指した西欧文明、科学技術文明が、逆に、人間自身の生活を脅かし始めてきているからである。<sup>(3)</sup>第二次世界大戦の終わり頃に亡命していたアメリカにおいて、フランクフルト学派の創始者であるホルクハイマーとアドルノは、マックス・ウェーバーの近代の合理化論を逆手にとって、名著『啓蒙の弁証法』において、次のように述べている。すなわち「従来、もともと広義での進歩的思想である啓蒙の目的は、人間から恐怖を取り抜き、人間を支配者の地位に就けることであった。だが、この地上の世界は完全に啓蒙されたにもかかわらず、破滅の勝利を予兆している」<sup>(4)</sup>と。ここには西欧の科学技術文明への批判が示されているし、啓蒙の暗雲が表明されている。

しかしこれよりはるか以前に、啓蒙の「光」と「影」の二面をしっかりと見据えていた人物がいた。百科全書家ダランベールその人である。彼は次のような含蓄に富む文章を残している。

「自然科学は日に日に新しい富を蓄積するし、幾何学は自らの領域を拡大することによって、隣接する物理学の分

野に光明をもたらした。世界の眞の体系がついに発見された。……要するに、この地球から土星まで、天体の歴史から昆虫の歴史まであらゆる点で自然科学は革命された。そしてそれとともに、その他のすべての科学も新しい様相を呈し始めた。だが自然科学によつてもたらされたこの精神的高揚は、自らの枠の中で止まらなかった。それはあたかも奔流のように堤防を破壊し、あらゆる分野にほとばり出た。世俗的學問の原理から啓示の基礎に至るまで、形而上学から趣味の問題まで、音楽から道徳まで、神学者たちのスコラの論争から經濟的問題まで、自然法から実定法まで、要するにわれわれに最も直接關係するものもの問題から、まだ当面は間接的に關係するだけの問題まで、あらゆる問題が議論され分析され、少なくとも論及された。多くの対象のうゑに投げかけられた新しい光明、それとともに發生した新しい暗雲、それがこの精神の普遍的運動の果実であり成果であつた。それらはちようど潮の干満の作用が多くのものを海岸に打ち上げ、他の多くのものを運び去るのと同様である<sup>(5)</sup>。」

ダランベールのこの文章を、近代の科学技術の高らかな勝利の謳歌とすることは容易であらう。だがこの文章には、二つの重要な点が含まれていると思う。一つには、近代の科学技術が、すべてのものを呑み尽くす狂暴とまで言えるような拡張力をもっていること、もう一つは、それが「新しい富」と「新しい光明」とを与えてくれると同時に「新しい暗雲」をもたらし、多くのものを与えると同時に多くのものを人間から奪い去るものであることをダランベールは洞察していたことである。

さらに付記すれば、確固たる信念や目的もなく、ただ単に物質的環境を支配したことから生じた富・生産力の増大という幻想に酔いしれ、繁栄を謳歌した一七世紀末のイギリス社会に対して、イギリスの經濟史家トニーは、次のような警告を発している。「人類は自然からその秘密を引つ張り出すこともできるが、その秘密を知つたために、そ

れを用いてみずからを破滅せしめてしまう場合もある」<sup>(6)</sup>と。この言葉は、科学技術のもたらしたさまざまな害悪、歪みに悩まされ、解決に苦慮している現代社会に向かって打ち鳴らされている警鐘のようである。人間生活と科学技術との調和、人間生活と自然環境との調和を考えていく上で、一七世紀初頭キリスト教的信念に支えられて誕生した近代科学、人類の幸福の増進、人間の福祉の増大を旗印に掲げ、「光」の側面を強調してきた啓蒙のイデオロギー、そしてこれらを土台として形成された科学技術を背景にもつ近代の西欧文明の本質を新たな眼で見直す必要があるのではないだろうか。持続可能な社会を子孫に残すために、人類の英知を結集してわれわれは地球環境問題に取り組まなければならない。<sup>(7)</sup>

- (1) 高山岩男「技術哲学」(『哲学とは何か』、創文社、昭和四二年、所収)を参照されたい。
- (2) 佐和隆光『成熟社会の経済倫理』、岩波書店、一九九三年、第六章を参照されたい。
- (3) 増谷文雄・梅原猛『知恵と慈悲〈ブッダ〉』(『仏教の思想』①)、角川文庫ソフィア、平成九年、二三五―三二六頁を参照されたい。染谷臣道「自然の、自然による、自然のための文明をめざして」(『比較文明』②⑦、比較文明学会、二〇一一年、所収)をみよ。
- (4) マックス・ホルクハイマー&テオドール・アドルノ『啓蒙の弁証法…哲学的断想』(徳永恂訳)、岩波書店、一九九四年、三頁。
- (5) E・カッシーラー『啓蒙主義の哲学』(中野好之訳)、紀伊國屋書店、一九七六年、五六頁から引用。
- (6) トーニー『宗教と資本主義の興隆』(出口勇蔵・越智武臣訳)、岩波文庫、下、一九九三年、二二七頁。
- (7) Cf. Robert Goodland, Herman Daly, and Salah El Serfy, eds, *Population, Technology and Lifestyle*, 1992, ch.1. Edward Goldsmith, *The Way*, 1992, p.xi.



# 地域主権改革と地方行財政

山田 光 矢

- 一、地方行財政改革の沿革
- 二、マニフェスト二〇〇九のスローガンと地域主権
- 三、マニフェスト二〇〇九の総論と地域主権
- 四、マニフェスト二〇〇九の各論と地域主権
- 五、地域主権改革の流れとその議論
- 六、戦後改革と地方行財政制度
- 七、地域主権改革と地方行財政制度改革の目的と方向性

## 一、地方行財政改革の沿革

社会は流動的であり常に変化し続けている。そうした社会で人間はさまざまな集団を形成して共同生活を営んでいる。共同生活を平穩に営むためには、集団生活の継続を前提とした制度や組織あるいは規則や規制などが必要となる。人間は主体性を持った個人として自由に生きる権利があるとともに、社会人としてルールに従い社会生活を営まなければ生きていけない存在でもある。個人生活は私的社会の中で自己責任を前提として営まれることになるが、公的生活は国家や地方公共団体に代表される公的組織の中で営まれる。本来は国民や住民を中心とした「ひと」が納付する税金等を中心にして営まれる公的集団が、自己目的化して、自己増殖を図る場合があることも否定できない。

それゆえパーキンソンは、そうした行政組織の現状を皮肉って、いわゆる「パーキンソンの法則」を提示したのである。そのパーキンソンの第一法則は、「役人の数はなすべき仕事の軽重、時には有無にかかわらず、一定の割合で増加する」というものである。パーキンソンはそれに付随する関連法則の一つとして、「ある組織の立派なビル等の建設計画は、常にその機関の崩壊点において達成されるものであり、完成は終息であり、死を意味する」と述べた。<sup>1</sup>このように制度や組織あるいは規則や規制の完成は、それを必要とした事象の終盤になって完成するのであり、それゆえそれらは絶えず社会の変化に応じて、改正や修正あるいは改革や改変などを必要とするものなのである。ただし、社会的な安定性の面から見た場合には、一定の制度や規則などが継続されることも必要である。そこから、何を継続させ、どこを改革すべきかが絶えず社会では問題となり、あまり複雑なものや煩雑なケースでは、先送りといった現象さえみられることになり、必要な改革が放置されうる可能性さえ認められるのである。



戦後日本の地方自治制度の確立と変遷の歴史を俯瞰すると、GHQの指導の下で制定された日本国憲法と地方自治法、地方財政法、地方税法その他の地方行財政関連法規などの制定を通じて行われてきたことがわかる。日本の民主化を前提とした戦後改革では、理想的な制度が追及された反面、戦後復興に応じた現実的な対応が求められた。民主化の象徴の一つとして都道府県知事の公選制の導入を上げることができる。この公選知事制度の導入によって都道府県は、法制度上は明確な権利義務を有する地方公共団体となった。またGHQは、ドッジラインやシャープ勧告などを通じて、戦後インフレからの脱出と市町村優先主義を前提とした事務の再配分と税制改革などを通じた地方自治制度の確立と推進を図っていったのである。

ただし戦後改革期の混乱と地方公共団体の行財政能力の脆弱さは、国家主導の戦後改革の実践を求めたことも事実である。戦時体制を通じた集権制の強化によって運営されていた国家には自治制度拡充への理解が強かったとはいえず、中央省庁も戦前の体制を前提とした国主導による上からの復興と発展を図ったという側面も認められる。国はブロックを前提とした地域を単位として地方出先機関を拡充させるとともに、機関委任事務制度の強化や交付金や補助金などを通じて、国家が地方をコントロールできる体制を強化してきた。続く高度経済成長期には地域格差が拡大し、自治能力の相違への国家の対応が求められた反面、行財政能力の脆弱な地方では、国からの地方交付税や、国の行政計画に沿うことで配分される補助金などで実施される公共事業を通じた地域発展を推進していったという側面が認められる。こうした流れの中で昭和の大合併が一九五三（昭和二八）年から六年にかけて実施された。

高度経済成長の中で進展していた現象の一つに過密・過疎現象がある。この問題への解決策として一九六二（昭和三七）年に池田内閣が採用したものが、「地域間の均衡ある発展」を基本目標とした全国総合開発計画（全総）である。

国は全総推進のために同年に新産業都市建設促進法を、一九六四(昭和三九)年には工業整備特別地域整備促進法を制定し、全国に一五の新産業都市と六つの工業整備特別地域を設定した。一九六九(昭和四四)年に高速鉄道、高速道路、本四架橋、本土と北海道を結ぶ海底トンネルなどの整備あるいは建設という大型プロジェクト構想を通じた、豊かな環境の創造を目的とした新全国総合開発計画(新全総)が閣議決定された。新全総は合併ではなく、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏や地方生活圏による事務の共同処理方式を採用した。

一九七三(昭和四八)年のオイルショックは、安定成長のもとにおける自然豊かな地方圏への定住促進を前提とする、第三次全国総合開発計画(三全総)を一九七七(昭和五二)年に閣議決定させた。その基本目標は「人間居住の総合的環境整備」であった。一九七九(昭和五四)年七月には広域市町村圏や地方生活圏を前提にしたモデル定住圏が各都道府県に一圏ずつ設定された。一九八七(昭和六二)年の第四次全国総合開発計画(四全総)は、「総合保養地整備法(リゾート法)」制定一ヶ月後に、「東京一局集中の是正」と「国土の均衡ある発展」を基本に、「多極分散型の国土の形成」を基本目標にした計画として閣議決定された。一九九二(平成四)年には東京都、大阪府、神奈川県を除く四道府県に「地方拠点都市地域」が八五圏域設定され、首都機能移転も論じられた<sup>(2)</sup>。

一九九八(平成一〇)年には参加と連携を開発方式とし、多極型国土構造の形成を基本目標とする、「二一世紀のグランドデザイン(五全総)」が作成された。そこでは東京一極集中の改善策として「多軸型国土構造」の形成が目標とされた。二〇〇八(平成二〇)年には、一〇年間を前提とした新しい全国総合開発計画ともいえる、「国土形成計画(六全総)」が閣議決定された。背景には平成の大合併の終焉と道州制への移行問題が認められる。この二つの計画の中で一九九九(平成一一)年に地方分権一括法が制定された。平成の大合併も推進されることになった。道州制を意

識した「広域ブロック」と、平成の大合併の後の「生活圈」である「定住自立圏構想」は、道州制への移行を前提としつつ、目標どおりには達成されなかった平成の大合併に対する新たな対応策の方向性が見えてくる。<sup>③</sup>

全国総合開発計画は、基礎自治体の広域化と産業発展を前提に、地域の行財政能力の拡充を求めた改革ともいえる。しかし国策による地域開発は、自立性を高めた大都市と国家依存を余儀なくされたその他の圏域との相違を拡大させた。また高度経済成長から安定成長への転換は、地域格差をより助長する結果となった。ただし高度成長という単一目標による成長は、地方公共団体に同一方向の行動を要求することになった。安定成長期への転換は、各地方公共団体に、地域ごとにそれぞれの特性を前提にした地域開発を求めるようになっていった。それゆえ各地方公共団体ごとの独自性を発揮できるような、地方分権拡充の実現が求められるようになっていったのであり、それを保障する財源の確保が求められたのである。特に財源問題については、GDPの二倍ともいわれるような赤字公債の累積の実態を受けて、国と地方が歩調を合わせる形で構造改革を実施し、行財政改革を推進することが求められたのである。

民主党政権誕生前の地方自治制度改革は、基本的には、国家行政組織法第八条機関として、関係法律の制定を通じて設置された「審議会」の答申や勧告を受けて政策が策定され実施されてきた。しかし、民主党政権は、「主に政権交代前に出された地方分権改革推進審議会の勧告を踏まえた政策を実施するため、新たな組織である地域主権戦略会議を二〇〇九（平成二一）年一月一七日の閣議決定に基づき内閣府に設置し」、改革を推進することにしたのである。その理由として「従来の地方分権改革推進委員会は、有識者のみで構成される審議会であり、政府に対して勧告を行うことを所掌事務としており、政府における対応は、内閣総理大臣を本部長として全閣僚が参加する地方分権改革推進本部で決定する体制になっていた」ことから、「内閣を助ける明確な権限と責任を備えた体制とするため、内閣総

理大臣を議長とし、内閣特命担当大臣（地域主権推進）を副議長とし、関係閣僚と有識者により構成される」という二つの組織を通じた改革体制を批判し、「施策を検討し、実施する」地域主権戦略会議を設定することによって、「第三者機関の勧告・意見を待たずに『政治主導』で改革を推進」していくことにしたのである。<sup>(4)</sup>しかし政府内改革は政権の混乱とともに効果的な改革は推進できなかったといわざるを得ない。

## 二、マニフェスト二〇〇九のスローガンと地域主権

「地域主権」は、民主党の二〇〇九年七月二七日の『民主党政権政策 Manifesto』（Manifesto2009：以下「マニフェスト二〇〇九」と表記）の「鳩山政権の政権構想」の五原則の中で示された概念である。その五つの原則とは、

原則1 「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」

原則2 「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下での政策決定に一元化へ」

原則3 「省庁の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」

原則4 「タテ型社会の利権社会から、ヨコ型の絆（きずな）の社会へ」

原則5 「中央集権から、地域主権へ」

というものである。その前提として、「ひとつひとつの命を大切に。他人の幸せを自分の幸せに感じられる社会」である「友愛社会」の構築が強調され、その具体策として「税金のムダづかいを徹底的になくし、国民生活の立て直しに使う」ことが約束されている。

五原則の具体的な内容として、「政治とは、政策や予算の優先順位をつくることです。私は、コンクリートではな

く、人間を大事にする政治をしたい」とのべ、「官僚任せではなく、国民の皆さんの目線で考えていきたい」ことや、「縦に結びつく利権社会ではなく、横につながり合う『きずな』の社会をつくりたい」こと、さらに「すべての人が、お互いに役立ち、居場所を見出すことのできる社会をつくりたい」として、政策の方向性を明示している。それはマニフェスト二〇〇九のなかで五策として提示されている。それは、

第1策 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約一〇〇人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。

第2策 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自ら困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。

第3策 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。

第4策 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下で業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を定める。

第5策 天下り、渡りの幹旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁再編を機動的に行える体制を構築する。

というものである。

「五策」では、政府のあり方や官邸機能のあり方と政府の意思決定のあり方を中心に、退職後のことも踏まえた官



僚機構の改革などを通じて、国と地方の役割分担を見直し整理を行うという視点からしか地方に関するテーマは示されていない。国政改革に関連して地方制度の改革も見ていこうとする姿勢が読み取れる。そこではイギリス型の、多くの議員を政務三役として登用することで官邸機能を強化し、官僚機構をコントロールするという姿勢が見えている。中央・地方の役割分担を見直すことで地域主権を確立し、地方重視の政治・行政制度の確立を目指していることが推測される。民ができることは民に、地方ができることは地方に任せるという姿勢からは、マニフェスト二〇〇九が補完性の原則を前提に作成されているという側面が存在することが読み取れる。すなわち、政治主導の具体的な姿が提示され、国家の役割を限定することによって残りは地方に移譲することで地域主権の確立を目指す政治姿勢が強調されているといえる。

続けて鳩山代表は、五原則と五策の具体的な内容として、「政治とは、政策や予算の優先順位をつくることです」とのべ、優先順位を、「すべての予算を組み替え、子育て・教育、年金・医療、地域主権、雇用・経済に税金を集中的に使います」、「生活の安定が希望を生み、意欲につながった心がこの国を押し上げていきます」、「国民を苦しめている古い仕組みを終わらせ、すべての人が生きがいと働きがいを持てる国を、あなたと民主党で作り上げようではありませんか」と訴えたのである。

マニフェスト二〇〇九の最初のページに掲げられた「暮らしのための政治」では、地域主権は五原則の原則5に「中央集権から地域主権へ」として出てくるだけであり、具体策としては五策の中の第5策で「官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う」と記載されているだけである。<sup>⑤</sup> 民主党は、日本の地方制度を中央集権であると断言し、国民の生活安定にとって地域主権の確立が必要不可欠であることは強調したものの、地域主権がいかなるもの



であるかという明確な解説はしていない。それゆえ地域主権という言葉だけが先行し、それぞれの立場から自由な解釈がなされて使用されているのである。

「地域主権」という言葉に対しては、是とする意見と、疑問視する意見と、反対する意見が混在している。それは、本来「『地方制度』とは、国土を分割した国の行政区画に伴う行政制度と、一定の地域ごとの自治に関する制度とが、表裏一体に張り合わされて成立した制度」<sup>⑥</sup>であり、「要は、国の『地方』出先機関であるとともに、『地方』自治体であるということであり、…略…このような『地方』概念の両義性あるいは貫通性は、現在まで続いているものである」<sup>⑦</sup>という考え方が存在するためである。それゆえ、「『地方自治』は確定語だとしても、『地方』は、がんらい『中央』の反対語で、国の各省の『地方支分部局』などもあつて、自治用語として問題をはらんでいた。それに対し『地域』とは、各自然条件のもとで自立した産業経済・政治行政・文化・歴史を生み出す特色ある人間社会の地理的単位であつて、住民と自治体にとつての自治の基盤を意味しえよう」<sup>⑧</sup>という賛成論が一方ではみられるのである。

地域主権の主張に至る地方分権改革の流れは、平成五年六月の宮沢内閣の時代になされた国会決議である「地方分権の推進に関する決議」の成立と、同年八月の細川内閣誕生という、与野党間の政権交代を受けた急激な政治変動の流れを受けたものである。細川内閣は、翌年八月に「第二十四次地方制度調査会」を発足させ、地方分権改革の端緒となつた。平成七年五月に村山内閣のもとで「地方分権推進法」が成立し、「地方分権推進委員会」が発足した。同委員会の五次にわたる勧告は、平成十一年七月の小渕内閣での「地方分権一括法」に結びついた。平成十一年は十年にわたる平成の大合併が開始された年でもある。修正された地方自治法は、第一条の二が付加され、その①「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く

担うものとする」と、第三条の⑬「法律またはこれに基づく政令により地方公共団体が処理する事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」との規定を置いて、「地域」を地方自治の用語として条文で用いた。ここから「地域」という語が「地方」と混在する形で広く用いられるようになったのである。<sup>⑨</sup>

### 三、マニフェスト二〇〇九の総論と地域主権

マニフェスト二〇〇九は、具体策として五つの項目を立て、それぞれの宣言と目標と具体的な政策を示している。ここでは、「1『ムダづかい』…税金は、官僚と一部政治家のものではありません。国民の税金を、国民の手に取り戻します」と宣言し、その目標として

- ・ 国の総予算二〇七兆円を全面的に組み替え
- ・ 税金のムダづかいと天下りを根絶します。
- ・ 議員の世襲と企業団体献金は禁止し、衆院定数八〇を削減します。

を掲げている。続けて、「国民の生活にとって必要なものは何か?」、「必要なものは増やし、そうでないものは削る」、「明確な基準ですべて組み替えた予算が、あなたの暮らしをよくします」と宣言し、その具体策として、「今の仕組みを改め、新しい財源を生み出します」では、「①国の総予算二〇七兆円を徹底的に効率化。ムダづかい、不要不急な事業を根絶する」において、総予算二〇六・五兆円から、公共事業「川辺川ダム、ハツ場ダムは中止。時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す」、「道路整備は費用対効果を厳密にチェックしたうえで、必要な道路をつく

る」としたうえで、これによって一・三兆円が削減可能だとしている。さらに人件費等の削減で一・一兆円、庁費等と委託費と施設費と補助金削減や見直しで六・一兆円、議員定数削減による歳費カットや予算査定の厳格化で〇・六兆円の小計額九・一兆円の節約が可能としている。また「②税金などをため込んだ『埋蔵金』や資産を国民のために活用する」としたうえで、『埋蔵金』の活用で四・三兆円、政府資産の計画的売却で〇・七兆円の小計額五兆円の活用額が存在することを強調している。さらに「③租税特別措置などを見直す」では、「不透明な租税特別措置をすべて見直し、効果の乏しいもの、役割を終えたものを廃止する」、「『控除』から『手当』へ転換するため、所得税の配偶者控除・扶養控除を廃止し、『子ども手当』を創設する」ことによって、二・七兆円の削減が可能だとしている。すなわち合計で平成二五年度に一六・八兆円の予算削減が可能なることを強調している。

また「②『子育て・教育』…子育ての心配をなくし、みんなに教育のチャンスをつくれます。」では、その目標として、

・ 中学卒業まで、一人あたり三二万二〇〇〇円の「子ども手当」を支給します。

・ 高校は実質無料化し、大学は奨学金を大幅に拡充します。

を掲げている。続けて「経済的な理由で十分な教育が受けられない。どこの国でもない、日本の話です」、「民主党は、すべての子どもたちに教育のチャンスをつくれます」「社会全体で子育てする国にします」と宣言し、「安心して子育てと教育ができる政策」として「出産時に五五万円の一時金を支給します」、「『子ども手当』は子ども一人当たり年三二万二〇〇〇円（月額三万六〇〇〇円）を中学卒業まで支給します」、「公立高校生の授業料を無償化し、私立高校生には年一二～二四万円を助成します」、「大学生、専門学校生の希望者全員が受けられる奨学金制度を創設します」、「生活保護の母子加算を復活し、父子家庭にも児童扶養手当を支給します」、「空き教室などの活用で保育所を増やし、

待機児童解消を目指します」と強調している。

さらに「3『年金・医療』…年金、医療、介護の不安をなくし、だれもが安心して暮らせるようにします」では、その目標として、

- ・「年金通帳」で消えない年金

- ・年金制度を一元化し、月額七万円の最低保障年金を実現します。

- ・後期高齢者医療制度は廃止し、医師の数を一・五倍にします。

を掲げている。続けて「高齢化社会の不安を解消する第一歩は、国への信頼を取り戻すことです」、「『消えた年金』被害を補償するとともに、国民全員が受け取れる年金制度を確立」、「十分な医療・介護サービスを提供し、ひとつの生命を大切にします」と宣言し、「安心した生活を実現する政策」として、年金問題への集中的な対応や、後期高齢者医療制度の廃止、医学生の一・五倍増など九項目を提示している。

「4『地域主権』…地域のことは地域が決める。活気に満ちた地域社会をつくります」では、その目標として、

- ・「地域主権」を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします。

- ・農家の戸別所得保障制度を創設

- ・高速道路の無料化、郵政事業の抜本見直しで地域を元気にします

を掲げている。また付随的な項目として、「農林漁業を立て直し、食と地域を再生します」、「ガソリン税などの暫定税率は廃止し、生活コストを引き下げます」、「地域を活性化することで、国全体が元気になります」を掲げている。さらに「地域を再生させる政策」として、「中央政府の役割は、外交・安全保障などに特化し、地方でできることは

地方に移します」、「国と地方の協議の場を法律に基づいて設置します」、「国の『ひもつき補助金（社会保障・義務教育関係は除く）』は廃止し、地方の自主財源に転換します」、「国の直轄事業に対する地方の負担は廃止します」、「ガソリン税、軽油取引税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率を廃止し、二・五兆円の減税を実施します」、「高速道路は段階的に無料化し、物流コスト・物価を引き下げ、地域と経済を活性化します」、「『戸別所得補償制度』の創設により、農業を再生し、食料自給率を向上させます」、「畜産・酪農業、漁業に対する所得補償と林業に対する直接支払の導入を進めます」、「地域社会を活性化するため、郵政事業を抜本的に見直します」を掲げ、高速道路無料化の経済効果を「現状の土日一〇〇〇円で一・七兆円生じており、完全無料化にすると七・八兆円生じることを強調している。

最後に、「5『雇用・経済』…あなたの町の小さな会社や工場を支え、安心して働き続けられるようにします」では、その目標として、

- ・ 中小企業の法人税率を一一％に引き下げます
- ・ 月額一〇万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援します
- ・ 地球温暖化対策を強力に推進し、新産業を育てます

を掲げ、「この国の最大の資産は『人』です」「雇用と環境を柱に、人を大事にする新しい経済を実現します」とし、「雇用と経済を育てる政策」として中小企業保護政策や雇用や賃金対策、二〇二〇年までの温暖化ガスの二五％削減を中心とした環境対策などを提示している。さらに「日本の経済成長戦略」として、家計の可処分所得の増加などを通じた内需主導型の安定した経済成長の実現や、先端技術の開発・普及の支援や地球温暖化対策技術等の向上、農林水産業への所得補償や、医療・介護の処遇改善などを通じた大きな雇用の創出などを強調している。さらに「自立し



た外交で、「世界に貢献」では、主体的な外交戦略構築での対等な日米関係の構築や東アジア共同体の構築、北朝鮮の核兵器等の開発の停止や拉致問題の解決、国際的な主体的役割の実施、核兵器廃絶やテロの脅威の除去などを掲げている。

マニフェスト総論では地域主権は独立した五つの達成目標の一つとして強調されているように見えるが、地域主権以外の四つの項目が主張する、予算削減や減税あるいは各種手当等雇用や経済対策を通じた生活の安定化やセーフティネットの拡充、地球温暖化対策を通じた住環境の整備などは、国家の役割の限定と地方自治体の権限拡充を下支えするものである。「地域主権改革」が政権交代の一丁目一番地と強調した鳩山政権の主張は、マニフェスト二〇〇九の政策の大半が地域主権の確立（地方分権の拡充）を前提としたものであったことを物語っている。中央省庁の官僚の手から多くの行政権を地方公共団体に移譲し、地域を住民が主体となって改革していけるような、地域財源の確保を前提とした行財政能力の拡大、住民生活や住民生活に関わる社会福祉の増進、住民の雇用保障や環境の改善、住環境の保全や整備などが主張されたのである。ただしここでも地域主権に対する明確な解説は行われてはいない。<sup>(10)</sup>

#### 四、マニフェスト二〇〇九の各論と地域主権

民主党は、「マニフェスト政策各論」の4「地域主権」で、八つの具体的政策を掲げその内容を表示している。それは、

- 27. 霞ヶ関を解体・再編し地域主権を確立する
- 28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する



29. 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する

30. 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る

31. 戸別所得補償制度で農山漁村を再生する

32. 食の安全・安心を確保する

33. 郵政事業を抜本的に見直す

34. 市民が公益を担う社会を実現する

というものである。マニフェストでは、それぞれの項目に対する具体的な政策を「政策目的」と「具体策」で提示している。

「27. 霞ヶ関を解体・再編し地域主権を確立する」の政策目的の第一は、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、『地域主権国家』へと転換する」、第二は、「中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする」、第三は、「地域の産業を再生し、雇用を拡大することによって地域を活性化する」というものである。またその具体策の第一は、「新たに設立する『行政刷新会議（仮称）』ですべての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する」、第二は、「国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する」、第三は、「国から地方への『ひも付き補助金』を廃止し、基本的に地方が自由に使える『一括交付金』として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する」、第四は、「『一括交付金』化により、効率的に財源を活用できるようになるとともに補助金申請が不要となるため、補助金にかかわる経費と人件費を削減する」というものであった。

「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」の政策目的の第一は、「国と地方の二重行政は排し、地方にできることは地方にゆだねる」、第二は、「地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする」である。またその具体策の第一は、「国の出先機関を原則廃止する」であり、第二は、「道路、河川、ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約一兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない」というものであった。また「29. 目的を失った自動車関連諸税の暫定税率は廃止する」では、政策目的の第二で「二・五兆円の減税を実施し、税制に対する国民の信頼を回復する」をきっかけ、具体策の第一では「ガソリン税、軽油取引税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率は廃止して二・五兆円の減税を実施する」としている。

「30. 高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る」では、具体策として「割引率の順次拡大などの社会的実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を順次無料化していく」として、その所要額を一・三兆円程度と計算している。また「31. 戸別所得補償制度で農山漁村を再生する」では政策目標の第一に「農山漁村を6次産業化（生産・加工・流通までを一体的に担う）し、活性化する」、第二に「主要穀物等では完全自給をめざす」とし、具体策では「戸別所得補償制度の内容」や「森林管理・環境保全直接支払制度」を導入することを論じ、その所要額を一・四兆円程度と見積もっている。さらに「32. 食の安全・安心を確保する」では政策目的を「国民が安全な食料を、安心して食べられる仕組みをつくる」と「食品安全行政を総点検する」とし、そのための所要額を三五〇〇億円程度と見積もっている。さらに「33. 郵政事業を抜本的に見直す」では、その具体策の第一として『日本郵政』『ゆうちょ銀行』『かんぽ生命』の株式売買を凍結するための法律（郵政株式売局凍結法）を可及的速やかに成立する」をか

かげ、その意向の強さを強調した。

最後の「34. 市民が公益を担う社会を実現する」では、その政策目標の第一として「市民が公益を担う社会を実現する」、第二に「非特定営利活動法人をはじめとする非営利セクター（NPOセクター）の活動を支援する」を掲げた。さらに、その具体策としては第一に「認定NPO法人制度を見直し、寄付税制度を拡充するとともに、認定手続きの簡素化・審査期間の短縮などを行う」、第二に「国際協力においてNGOの果たす積極的な役割を評価し、連携を強化する」とした。さらにその所要額を一〇〇億円程度と試算している<sup>11</sup>。

以上八つの地域主権に関する項目を見た場合、それに直接かわるものは、「27. 霞ヶ関を解体・再編し地域主権を確立する」と「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する」と「34. 市民が公益を担う社会を実現する」といえる。それらの根底にもあるものは、前掲の地方自治法第一条の二の①と、②の「国は、前項の規定の趣旨を達するため、国においては国際社会における国家の存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」を具体化することを目的としたものといえる。すなわち自由民主党を中心とする連立政権は、自らが制定した地方分権一括法の規定の実施を怠ってきていたとして、それを非難したものといえることができる。

地方主権改革の必要性の前提として、民主党はマニフェスト二〇〇九の「地域主権」の最初で、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め『地域主権国家』へと転換する」必要性を明示し、これまでの日本の地方自治制度を中央集権的と断言している。ただし、現在の日本の地方自治制度は中央集権的か地方分権的かの判断については争いがある。西尾勝氏は、「神野直彦氏は、日本の行政システムを集権的分散システムであると規定している。このシステム分類では、政府体系を構成する各級政府が人々に提供する行政サービスの提供業務が上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど集中的なシステム、その逆は分散的なシステムとされている。そして、これらの行政サービス提供業務の実質的な決定権が上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど集権的なシステムで、その逆は分権的なシステムとされている。この集中・分散と集権・分権の両軸の組み合わせで各国の行政システムを類型化すれば、日本のそれは集権的分散システムに該当する」と判断したことを示している。<sup>12)</sup>

そして、西尾氏は「事実、日本の公務員総数に占める自治体公務員の割合は約四分の三、日本の国と自治体の歳出純計に占める自治体の歳出割合は約三分の二である。この代表的な二つの代替指標に照らせば、日本では行政サービス提供業務のおおよそ七割前後は自治体によって担われていることになる。これは、先進諸国のそれに比べ、きわめて高い比率である。日本は、神野直彦が指摘するように、確かに相対的には分散的なシステムなのである。…略…『事務事業』は大幅に都道府県と市町村に分散されているものの、実質的な決定権は国に高度に保有されているのである。確かに日本は、相対的には集権的なシステムなのである」<sup>13)</sup>として、日本を中央集権的な国家と断言しているのである。また西尾氏は「日本の行政システムが集権融合型Ⅱ地方制度であるということは、地方分権改革にとって何を意味するのか。日本の行政システムを先進国並みのグローバル水準に近づけようとすれば、差し当たりまずは、日本独自

の機関委任事務制度を全面廃止し、国と自治体の融合の度合いを大幅に緩和することが求められる。これが実現したからといって、それだけで集権的分散システムの持つ集権制を抜本的に解消することにはならないが、その集権制度合いを大幅に緩和することには寄与する。この機関委任事務制度の全面廃止に際して、従来機関委任事務とされていたものを、それぞれ『現住所主義』に立って、当該自治体の事務に切り替えることとすれば、それはこれまでの『国の事務』とされてきたものをこれからは『自治体の事務』に改めることを意味するので、法制度上の事務の分散性はさらに一段と高められる結果を招く<sup>14</sup>として、機関委任事務制度の全面廃止が地方分権の推進にとっての第一歩であることを強調しているのである。

機関委任事務の廃止は一九九九年七月の地方分権一括法の制定によって実現され、あとは前述の地方自治法第一条の二の実現に向けた改革が求められてきたのである。自民党を中心とする連立政権は「地方分権」の推進でこの要請にこたえようとしてきたが、民主党はマニフェスト二〇〇九においてこれを不十分とし、国と地方の役割分担の推進は「地域主権」改革によって推進すべきだとして、「地域主権」という言葉を用いたのである。

## 五、地域主権改革の流れとその議論

地方分権一括法により、地方自治法に「地域」という言葉が導入されるとともに、機関委任事務制度廃止による地方分権化の傾向が強化された後も、地方分権の拡充に向けた動きは継続されていった。二〇〇一年（平成一三年）には小泉内閣の下で「地方分権改革推進審議会」（七月）と「第二十七次地方制度調査会」（二月）が発足し、二〇〇四年（平成一六年）五月のいわゆる合併三法（市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律）「市町村の合併の特例に関する



法律」「地方自治法の一部を改正する法律」が制定され、平成の大合併が促進された。小泉改革のもう一方の改革は、二〇〇四（平成一六）年度から二〇〇六（平成一八）年度にかけて実施された「三位一体の改革」である。国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しを一体として行うことを目的としたことから、「三位一体の改革」とよばれるこの改革は、二〇〇二（平成一四）年六月の「基本方針二〇〇二」において初めて使用されたものであり、「基本方針二〇〇四～二〇〇六」において目標が定められ実施されたものである。二〇〇六（平成一八）年一二月には安倍内閣の下で「地方分権改革推進法」が制定され、二〇〇七（平成一九）年四月には「地方分権改革推進委員会」が、五月には「地方分権改革推進本部」が発足している。

政権交代があったことから、地方分権改革推進委員会の第三回答申（二〇月）と最終答申（二一月）は二〇〇九（平成二一）年に鳩山内閣に提出されているが、鳩山内閣は同月に内閣府に「地域主権戦略会議」を設置し、一二月には「地方分権推進計画」を閣議決定し地方分権改革から地域主権改革へ舵を切った。二〇一〇（平成二二）年一月に「地方財政検討会議」の設置が総務大臣により決定され、三月には「国の直轄事業にかかわる都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律」が公布されたが、四月の地方自治法の一部改正案、地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案、国と地方の協議の場に関する法律案からなる、いわゆる「地域主権改革三法案」は継続審議になったままで鳩山内閣は退陣した。

菅内閣誕生直後の二〇一〇（平成二二）年六月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、一二月には「アクションプラン―出先機関の原則廃止に向けて」が閣議決定され、出先機関廃止にかかわる権限移譲の受け皿としての側面を有する「関西広域連合」の設置が総務大臣によって許可されている。二〇一一（平成二三）年四月には「地域の自



主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(地域自主自立改革推進法、いわゆる第一次一括法)が、五月には「国と地方の協議の場に関する法律」が制定されている。国と地方の協議の場に関する法律の前身となったものが、一九九三(平成五)年六月の地方自治法改正で制定された地方自治法第二六三条の三の規定である。そこではいわゆる地方六団体に「地方自治に影響を及ぼす法律または政令その他の事項に関し、自治大臣(現在は総務大臣)を経由して内閣に対して意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができ」ことを認めたものである。小泉内閣は地方六団体の要求を受けて、「三位一体の改革を議論する『国と地方の協議の場』」を開催した。この経験が法律の制定に結びついていったのである。さらに八月には「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(地域自主自立改革推進法、いわゆる第二次一括法)が制定されたのである。<sup>15)</sup>

前述のように、「地方」あるいは「地方制度」という言葉には混乱が見られる。西尾氏は「日本では地方自治制度という概念に代えて『地方制度』なる独特の概念が戦前から使用され続けた」ことを前提として、戦前の日本の地方制度を、「日本で『地方制度』と称されてきたものは、地方行政制度と地方自治制度を表裏一体に張り合わせた制度であった」とし、地方行政制度を「国の地方行政官庁とされていた府県知事・郡長またはこれに準ずる国の地方機関とされていた市町村長が国の地方行政区画である府県・郡・市町村において実施する国の地方行政に関する制度である」とし、また地方自治制度を「自治体として承認・創設された市区町村・郡・府県などの住民みずからの区域内において行使する自然権に関する制度である」と説明しているのである。戦後の地方制度に対しては、「統一的な地方自治法が制定された。そして、市町村長・都道府県知事はいずれも直接公選職とされ、これによって都道府県は完全

自治体化したと説明されてきた。しかし、戦後の地方自治法と国家行政組織法には機関委任事務制度の根拠規定が残されただけでなく、機関委任事務は、戦前のように市区町村の執行機関に対してだけではなく、戦後は完全に自治体化した都道府県の執行機関にも拡大適用されるに至った。いいかえれば、戦後の地方自治法は地方行政制度と地方自治制度の双方を合わせて統一的に定めるものになったのである」と論じているのである。<sup>16</sup>

一九九九（平成一一）年の地方分権一括法の制定に伴う機関委任事務制度の改革が、二〇世紀最後の地方制度改革であったとすれば、その廃止の受け皿づくりとして論じられてきたものが、都道府県の合併による道州制への移行と、平成の大合併による広域型の基礎自治体の創設ということができる。平成の大合併は、地方公共団体の行財政能力の拡充を通じた、国や都道府県からの権限移譲の受け皿づくりという側面も強かった。そうした中で小泉改革を中心とした改革が実施された後に政治混乱が生じ、「地域主権」が独り歩きしている感が強くなってきている。そこには、「たしかに『地域主権』は、多くの公法学者からも、『国民主権』の原義に沿わず政治用語に過ぎない」<sup>17</sup>とする意見も根強い。それゆえ二〇一一（平成二三）年の四月と八月に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第一次一括法と第二次一括法）には「地域主権改革」ではなく、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」すなわち「地域の自主自立改革」という表現にとどまっているのである。

地域主権をめぐる二〇一〇（平成二二）年二月五日の衆議院予算委員会での審議を見ると、自民党の石破茂議員の「地域主権という言葉をよくお使いになりますね。主権てなんですか」との質問に対して、原口総務大臣は「憲法の中には、国民主権とそれから国権という言葉があるわけです。国権というのは、…略…主権者たる国民がみずからの国の形を決めるということでございます。地域主権というのは、憲法九十二条において、補完性の原則、団体自治

の原則、そして住民自治の原則、これが定められておるわけですから、主権者たる国民がみずからの地域についてみずから責任を持つという意味」と答えている。総務大臣の答えは、「『地域主権改革』とは、『日本国憲法の理念の下に、住民の身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革』である」とし、「『地域主権』は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担にかかわる『補完性の原則』の考えと相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである」と「地域主権戦略大綱」に述べられている内容を要約したものに過ぎない<sup>18</sup>。結果的に民主党は、補完性の原理に基づく国民主権の解釈に取り組んでいるのであり、国民主権と補完性の原則を合わせて考えた場合に、地域主権は国民主権の最先端のものとして地方自治行政を支える強力な概念と捉えていると判断せざるをえない。

「国家主権」と「地域主権」を対比した場合、地方自治法第一条の二を前提にすれば、行政権を国家の権限と地方の権限に明確に区分し、それぞれが国家主権と地域主権の名のもとに独自に責任を持って遂行すべきものと考えざるを得ない。すなわち自治権を固有権ととらえ、その実施主体である地域に主権が存在することを明確にするものでなければ、地域主権は単に地方分権を言い換えたものにすぎないということになる。地域主権戦略大綱の文言は、そうした地域主権の性格が色濃くにじみ出ているのである。

また、地域主権改革大綱の「第3 基礎自治体への権限移譲」の「1 基本的な考え方」には以下のような規定がみられる。それは、

「主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくこ

とを、地域主権改革は目指している。この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である。

いわゆる『平成の合併』により、全国的に市町村合併が進展し、市町村数は三三三二一（平成二十一年三月末）から一七二七（平成二十三年三月末）となった。これによって市町村では行政規模や能力の拡充が図られ、地域の将来を見据えた様々な特色ある取組が行われるとともに、行政運営の効率化の取組も進められている。また、『条例による事務処理特例制度』の活用も進んでおり、基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらんとする意欲をも併せ持っていることを示している。

以上を踏まえ、都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする<sup>①9</sup>」

と書かれている。民主党は平成の大合併を高く評価し、合併後の自治体を地域主権型社会の担い手と捉えていることが主張されている。

たしかに、平成の大合併は市町村全体の六五％にあたる二〇一二市町村を対象に実施され、市町村数は約七〇％減の五八九市町村となった。参加市町村では市町村数は四分の一近くまで減少したが、一一三〇市町村と東京二三区は合併せず、全体ではほぼ半減にとどまった。合併市町村の平均人口は約九万人で平均面積は約三五七km<sup>2</sup>であり、非合併市町村の約五万人と一三七km<sup>2</sup>に比べて二倍に近い規模となっている。二〇二二（平成二四）年四月一日現在、政令市は一〇一市（指定都市二〇、中核市四一、特例市四〇）で、市全体の一三％であるが、五万人以下の市も二五八市で市

全体の三三%存在している。三六〇万人強の横浜市から四万四千人強の歌志内市まで多様な市が存在する。町の基準は都道府県条例によるが八千人（二二の県）と五千人（二道一府一九の県）が標準となっている。五万人台の四町から一二〇〇人の早川町まで多様な町が存在し、八千人未満の町は二三四で町全体の三一%となっている。村も五万人台の滝沢村から一七〇人の青ヶ島村まで多様な村が存在する。五千人以上の村は四二で村全体の二三%、一千人未満の村も二五村で村全体の一四%となっている。<sup>20</sup>このことから、平成の大合併は逆に地方公共団体の自治能力の格差を拡大したといわざるを得ない面を内在しているのである。

## 六、戦後改革と地方行財政制度

地方財政は、それぞれの地方公共団体が住民から徴収する租税を前提に予算化され、執行されるものであることが望まれる。それゆえ「地方政府が教育、保育、介護、保健医療、環境衛生等の対人社会サービスを中心に公共サービスを展開していくためには、自主財源を拡充する自己決定権を認めなければならない」のである。しかし「地方政府に課税権を認めるだけでは…略…地方自治を支える自己決定権は確保できない」のであり、「自己決定権を実現するためには、財政調整制度が必要」<sup>21</sup>なのである。というのも「すべての地方政府が同じ税制を持っていたとしても、供給できるサービスの水準は団体によって異なるのである。その理由としては、団体間で住民の所得水準に格差があるために人口一人あたりの地方税収入が異なること、住民の年齢構成・所得状況などに基づいて公共サービスのニーズが異なること、自然条件によって公共サービスの供給コストや税外収入が異なるため」<sup>22</sup>とされている。

この「財政調整制度は『第1次世界大戦の落し子』と呼ばれている。というのも、財政調整制度…第1次世界大戦



後の経済的混乱に苦悩していたドイツのワイマール共和国のもとで、一九二三年の財政調整法をもって誕生した<sup>(23)</sup>からである。日本の財政調整制度は、「日中戦争を契機とした総力戦の遂行過程において、一九四〇（昭和十五年）年の税制改革として結実」したものであり、「新地方財政制度は、地方公共団体が付加税あるいは独立税のとして課税するもの（直接課税形態の地方税）と国が特定の租税を国税として課徴し、これを地方分与税として地方団体に交付するもの（間接課税形態の地方制に分けられた<sup>(24)</sup>」のである。この地方分与税は還付税と配付税から構成されていた。「このような地方分与税の創設によって、地方税収の構造は大きく変化した。一九二九年度（昭和十四年度）から一九四三年度（昭和十八年度）の変化をみると、道府県独立税・同付加税および市町村独立税の比重が五一・六%から一五・二%に減少したのに対して、国からの移転財源は一七・一%から四五・八%へと増大したのである<sup>(25)</sup>」という変化をもたらしたのである。

地方還付税と地方配付税から構成される「地方分与税は、①地方団体への財源保障（財源付与）、②地方団体間の財源調整、③国と地方団体との財源調整の三つの機能を果たしており<sup>(26)</sup>」、国庫からの「交付金」と「間接課税形態の地方税」という性格の二重性を持つといわれているものであった<sup>(27)</sup>。このなかの地方配付税は、戦後の民主化過程における地方財政需要を反映して地方配付税の繰入率が引き上げられ、また六三制の実施や自治体警察の発足による市町村での財政需要の急増に対応するため、一九四八年度（昭和二十三年度）に「地方配布税法」を制定して市町村への配分を増やしたのであり、地方分与税の性格を大きく変えている。戦後の日本では地方分与税の機能のなかの、「③国と地方団体との財政調整」の側面が強化されたのである。これはその後の予算編成をめぐる大蔵省と地方財務委員会の対立を生む原因の一つともなっている<sup>(28)</sup>。



戦後日本の地方行財政改革のスタートは、日本国憲法第七章に「財政」が設けられたことに始まる。これを受けて一九四七（昭和二三）年に財政法が制定され、一九五二年（昭和二七）年には会計法が財務会計の手法として改正された。そこでは、財政運営の基本原則としては、公債発行の制限・日銀引き受けの禁止、余剰金の二分の一の公債償還などが規定され、財政統制の強化では、組織別予算編成方式が占領軍の抵抗を押し切って採用されている<sup>29</sup>。それゆえこうした改革には「戦後改革によっても温存された官僚機構が、戦後改革の一環をなす財務統制を結局のところ流産させてしまった<sup>30</sup>」との評価もなされている。地方財政においても、日本国憲法第八章に「地方自治」がおかれ、「地方財政法、地方自治法、地方税法などが新たに制定されて、地方財政システムの法的枠組みが地方自治の本旨のもとに整えられた。しかしここでも、戦前の官治的自治制が基本的には地方自治法に受け継がれ、国と地方の政府間財政関係や地方税制も一旦はシャウプ勧告に基づく平衡交付金や付加価値ベースの事業税が制定され新たな地方税財政システムが成立したが、講話独立後には集権的税財政システムへ向けた改正が次々と加えられていった<sup>31</sup>」という評価がなされているのである。

戦後改革に向けてGHQは一九四八（昭和二三）年に経済安定化九原則を提示し、財政に関しては総合予算の真の均衡化と徴税の厳格化を求めた。「これを受けてドッジ・プランはインフレ収束をターゲットとし、一般会計、特別会計、政府関係機関そして地方財政も含めて均衡予算を指示した。またシャウプ勧告は、公平で安定的な税制の確立、地方自治の財政面の強化、税務行政の改善などを基本目標に掲げ、税行政システムの改革案を一九四九（昭和二四）年に発表した。均衡予算は一九四九年度から生まれ、税制改革は勧告に従って一九五〇（昭和二五）年度に実施された<sup>32</sup>」のである。経済安定化九原則を受けて作成された一九四九年度（昭和二四年度）予算編成において、大蔵省は配

布額を七二〇億円と、地方財政委員会は八五五億円と算出して対立した。最終的にはGHQによって五七七億円とされ、繰入率は三三・一四%から一六・二九%へと半減された。この事實は、地方配布税が国庫からの交付金であり、国庫財政の事情に応じて削減されうる、③の国家財政と地方財政との財源調整機能を果たしていたことを強く示したものである。<sup>(33)</sup>

シャープ勧告は日本の税制の改正に関する多くの指針を示した。それは日本の民主化を推進するため、地方自治を強化することが必要であり、そのためには地方財源の強化が図られなければならないことを前提とするものであった。そのための具体策として、シャープ使節団は、都道府県及び市町村に対する独立財源の付与、国庫補助金の整理、平衡交付金制度の創設勧告している。また行政事務の再配分では、現行の事務配分に検討を加え、国、都道府県、市町村の三者の間の行政責任が明確に区分されるように行政事務の適正な再配分が必要なことも勧告しているのである。

こうしたシャープ勧告の要点を整理すると以下ようになる。それは

- ①市町村を基礎的自治体として位置づけ、その財政収入の充実を図る。
  - ②付加税制度を廃止し、都道府県と市町村のそれぞれに独立税を与え、税務行政の責任を明確にする。
  - ③地域間における地方税負担の均衡を図るために、全税目について税率を明確に規定する。
  - ④地方税として不適当であり、課税効率が悪い税を廃止し、所得税および財産税に対する課税を強化する。
- の四点に整理することができる。基礎的自治体である市町村の基幹税は、固定資産税と市町村民税とされた、両税目は今日でも市町村の二大税目である。道府県には消費課税である入湯税と遊興飲食税などが設けられた。
- シャープ使節団の、財源調整制度としての地方財政平衡交付金制度導入の勧告を受けて、政府は一九五〇(昭和

二五）年に地方配布税を廃止し地方財政平衡交付金を導入した。平衡交付金の名称が示すように、この制度においては、地方公共団体の財政収入額が財政需要額よりも不足する場合、その不足部分を国が補填するという財源保障機能の強化が特徴となっている。しかも、財源保障の総額は、各地方団体の財源不足額を積み上げ方式で決定することとされた。しかし実際には、国は財源不足の影響もあり、各地方公共団体の財源不足額の積み上げ額を計上することはできなかった。他方、地方公共団体は、財政運営の厳しさの原因を地方財政平衡交付金の少なさに求め、行政サービスの不十分さを国の責任とした。こうした国と地方公共団体の対立を背景に、一九五三（昭和二八）年に国から地方公共団体への財政移転の方法は、不足額の積み上げ方式から国税の一部（所得税、法人税、酒税）とリンクさせる方式である地方交付税制度に改められた。

地方交付税の財源は、現在では、国税である所得税と酒税の三二%、法人税の三四%、消費税の二九・五%、たばこ税の二五%の総額とされている。それゆえ地方交付税は、地方公共団体が、等しく合理的かつ妥当な水準で自主的にその事務を遂行し財産を管理することができるよう、必要な経費（基準財政需要額）と、標準的な状態において徴収が見込まれる税収額（基準財政需要額）と、標準的な状態において徴収が見込まれる税収額（基準財政収入額）<sup>34</sup>を算定し、収入が経費に不足する場合に、その差額を国が交付する税ということになる。

シャープ勧告が生み出した平衡交付金制度とそれに連なる地方交付税交付金制度には、「地方財政システムは、国が地方を監視し、国策を推進する代わりに、財政的に支援し倒産させないことが大原則となっている。戦後改革として、占領軍は日本の民主化を進めるために、民主化とセットとして地方分権を進めようとし、とりわけ市町村中心の地方自治という原則を打ち立てた。それ自体はけっして間違った方向性ではなかったが、現実の地方財政の姿とはあ

まりにもかけ離れたところがあった。当時、経済は疲弊の極にあったし、市町村の役所は自治体として多くの仕事を行うスタッフも財源もなかったからである。そこで、国―県―市町村の縦のラインで上意下達として仕事を進めていく方式や地方交付税による財源措置という制度が定着<sup>35</sup>させたものであるとの評価がある。

国―県―市町村の縦のラインは、「時期がくれば役割が縮小するはずの過渡的な存在である」が、実際はそうはならなかった。「過密・過疎化の進展による財政力格差の拡大や、オイルショック等の景気変動など、制度改革のタイミングは難しかったとはいえ、経済成長が進み豊かな社会になってなお、戦後的な発想で作られた制度は抜本的に変革されることなく、多くの贅肉をつけるにとどまっていた」のである。それゆえ、「国による地方自治体への関与は、地方分権推進委員会が機関委任事務の全廃をターゲットに掲げて風穴をあげ、二〇〇〇（平成一二）年四月に地方分権一括法が施行されたことによって、ようやく変えられることとなった。実にシャウプ勧告以来、五〇年が経過していた。それでも、国や県の市町村への関与のあり方が全面的に変わったという実感はまだ伴っていない」ばかりか、「地方交付税の方は、バブル崩壊後の財政運営のなかで四〇兆円を超えるような借入金<sup>35</sup>を特別会計のなかで抱えることになり、制度として破綻した。戦後の経済循環のなかでは考えられなかったような超長期の経済不況が、財政運営の失敗をもたらし<sup>35</sup>た」という評価がなされている。

シャウプ勧告の前提は「市町村優先主義」であり、その保障手段として「税制改革と事務の再配分」を掲げている。その本質は近年強調されている「補完性の原則」に沿うものであるといえる。ただし、シャウプ勧告に沿った「自治体警察、自治体消防」の理念は、当初双方とも市町村に配置するとされたが、財政上の問題もあり、消防は市町村消防として維持されたが、警察は都道府県警察に改編された。また消防組織には一部事務組合や広域連合が設置されて



いるところも多く、そうした行財政改革を目的として、市町村合併が推進されてきたといえる側面も小さくはない。

シャウプは国の財政状況に応じて配布額が決定される、国税の地方公共団体への垂直的調整制度である一九四〇（昭和一五）年に創設された地方分与税が、一九四八（昭和二三）年の地方配布税に移行した。これらは国が徴収する国税の一部を、国が国家財政の状況等を勘案して配分額を決定する、国主導の垂直的財政調整制度としての性格が強いものであった。それゆえシャウプは、税の一定額を地方税として国が徴収し地方に配分すべきものであり、景気にあまり左右されない中で、地方公共団体間の水平的調整機能の役割を果たすものである平衡交付金制度へ移行することを提唱し、それは一九五〇（昭和二五）年に導入されたのである。平衡交付金制度は一九五四（昭和二九）年に地方交付税交付金制度へと発展していったのである。

## 七、地域主権改革と地方行財政制度改革の目的と方向性

地方財政をめぐる国家財政と地方財政の関係が、実質的には中央集権的であり、これを地方分権型に変革すべきであるとする意見が、地方交付税交付金が創設された後も継続的に主張されてきた。それを受けて地方交付税算定方法が継続的に改善されてきたが、地方の不満を解消するにはいたらなかった。そうした流れに抜本的な改革を求めたものの一つが、一九九五（平成七）年に成立した地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会の一九九七（平成九）年七月にだされた第二次勧告である。それを受けて政府は一九九八（平成一〇）年五月に地方分権推進計画を閣議決定し、九項目にわたる地方交付税改革案を提示した。これを受けて二〇〇〇（平成一二）年四月に地方分権一括法が制定され、地方自治体の意見申し出制度が法制化された。また合併特例債の新設も決定されたことから、平

成の大合併が進展されることになったことが理解できる。<sup>(36)</sup>

一九九三（平成五）年の細川内閣の誕生以降、日本の政治、行政、地方自治等に対する改革への動きが活発となった。ただし、細川内閣以降の政権が短命であったこともあり、改革の基本的な枠組みは一九九九（平成一一）年に橋本内閣によって形成され、二〇〇一（平成一三）年以降の小泉内閣で具体化されていくことになった。省庁再編推進法に基づいて省庁再編が実施されるとともに、地方分権一括法をうけて「平成の大合併」が推進されることになったのである。橋本内閣の企画を小泉内閣が推進したといえる流れがここには存在する。その後の改革は短命内閣の連続という政治的混乱の影響を受け、目立った成果はみえていない。政権交代によって「地域主権」改革も提示されたが、地方財政改革においては目立った動きはみられていない。

地方分権改革の方向性は、神野によれば「集権的分散システム」を「分権的分散システム」に改めることである。そのためには財政調整制度すなわち地方交付税の改革が位置づけられなければならない。垂直的財政調整制度においては事務権限の配分と、課税権の配分という二つのレベルの調整の実施が必要となる。このことはシャープ勧告の「事務の再配分」と「税制改革」以来、各所委員会や調査会などで継続的に議論されてきたものである。ただし改革が明確に動き出すのは地方分権一括法以降ということになる。この中で事務権限の配分は、中央政府と地方政府にそれぞれ執行する行政任務を配分することであり、課税権の配分は、配分された行政任務を中央政府と地方政府が執行できるように課税権を配分することである。例えば地方に行政任務を配分すれば、地方政府に財政需要が生じることになるが、財政需要や課税力には地方政府間で格差があり、財政需要と課税力とに起因する地方政府間の財政力格差を是正する水平的財政調整が必要となる。



ただし、垂直的調整において事務権限を身近な地方政府に配分しても、必ずしも分権型となるわけではない。垂直的財政調整において、機関委任事務に代表されるように、行政任務の多くが地方政府に配分されていても執行任務の決定権は中央政府が握っている「決定と支出の非対称」と、地方政府に事務権限を多く配分しながら、それに対応した課税権を設定しないという状況をいう「行政任務と課税権の非対称」という「二つの非対称」が生じている場合には集権型にとどまるのである。日本の支出つまり行政任務を中央政府と地方政府に四対六あるいは三対七で配分しながら、税源配分では国税と地方税が六対四あるいは七対三となっている状態は、後者の典型的な例といえることができる。<sup>(37)</sup>

二〇一二（平成二四）年の国家予算を見ると、一般会計は九〇・三兆円であり、税収が四二・三兆円、公債発行額は四四・二兆円で、税収よりも公債発行額が多くなっている。特別会計の総支出額は二九四・一兆円で、会計間のやり取りや国債の借り換えを除く純計額は一九〇・五兆円となっている。国は二〇八・八兆円の予算を執行しているのである。地方税制計画を見ると総額は八一・九兆円であり、自主財源である地方税は三三・七兆円、地方債一一・二兆円、地方交付税等が一七・六兆円、地方譲与税が二・三兆円、その他が五・四兆円となっている。ひも付き財源とされる特別会計から地方政府への移転財源である国庫支出金は一一・八兆円となっている。国は借金をしながら地方交付税や国庫支出金を地方に支出しているという状況が見られる。そこに国と地方を一体的に見た行税制改革が必要になる。<sup>(38)</sup>

垂直的財政調整の手段の一つとして、地方分権一括法によって機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務は自治事務と法定受託事務とされた。また地方行財政制度改革の一環として、地方公共団体の効率化を目的の一つとして平成の大合併が推進された。その過程の中で推進された財政改革の代表的なものが三位一体の改革である。これは、二〇〇一年四月に発足した小泉政権の下、経済財政諮問会議の『骨太の方針』に『地方への税源移譲』が明記された

ことが端緒である。二〇〇三（平成一五）年六月、地方分権改革推進会議意見は「三位一体の改革についての意見」を、翌年には「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」公表した。そうした流れを受けて二〇〇五（平成一七）年に三位一体の改革が推進されたのである。

小泉改革の中で、二〇〇五（平成一七）年一月三〇日、税源移譲、補助金の廃止・縮減、地方交付税改革を内容とする改革案が政府・与党において合意された。それは二〇〇六（平成一八）年度までに所得税から個人住民税へ三兆円の税源移譲を、補助金カットとセットで行うというものであった。この「三位一体の改革」の開始は、小泉改革が始まって約四年半後のことであった。それゆえ二〇〇〇（平成一二）年四月に施行された「地方分権一括法」による改革を第一次分権改革とするなら、三位一体の改革は第二次分権改革と位置づけることができるという評価もなされている。

ただしそこには、「しかし、国家財政の再建を最優先課題とする財務省、地方の権限を強化し地方への税源移譲を求める総務省、補助金を介した地方への権限を保持したい各省庁とのせめぎ合いのなか、三位一体改革への道は決して平坦」ではなかったものであり、「ようやく決着を見た改革であったが、三兆円という税源移譲の目標を達成するために、土壇場になってとられた策は、義務教育、児童扶養手当、児童手当といった、国が基準を決め地方が実施する経費の国庫負担率の引き下げであり、『数字合わせ』の色彩を濃くおびたものであった。これでは国と地方をあわせた財政支出の削減には結びつかず、また、『地方分権の原点を見失った三位一体改革』と批判されてもしかたがない面も有して」いたとする評価も見られるのである。<sup>39)</sup>

たしかに財政調整制度は「地方自治を支える財政的な分権の観点からは、地方税を中心とする自主財源が最も重要

である。しかし同時に、国民としての一体感が存在することも事実である。特に対人社会サービスに関しては、標準的なサービスを行うのに必要な一般財源を補償することが求められる。また、人間が一生の間に居住地を移動する権利を有すること及び水・森林・農地などの国土利用・保全を考慮すれば、都市と農山漁村は相互依存関係にあるといえる。そして、全ての地方政府が同じ税制を持っていたとしても、供給できるサービスの水準は団体によって異なるのである。…略…したがって財政調整は、市場主義的な想定を大きく超えて、地域社会の安定を図る制度である。…略…この『公平な分配』をめざす制度は特定補助金によって画一的サービスを行う『結果の平等』ではなく、あくまでも『機会の均等』を実質化する制度」なのである。<sup>40</sup>

二〇〇六（平成一八）年に九月に誕生した安倍内閣の下で、一二月に旧地方分権改革推進法を改正し、旧法の成果を踏まえつつ地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とした地方分権改革推進法が成立した。<sup>41</sup>法律の制定を受けて二〇〇七（平成一九）年地方分権推進委員会と地方分権推進本部が発足した。地方分権推進委員会は二〇〇八（平成二〇）年五月の第一次勧告「生活者の視点に立つ『地方政府の確立』」を福田内閣に答申した。同年一二月には第一章「国と地方公共団体の新しい役割分担」と、第二章「国と地方公共団体の関係についての新たなルール」の創設、第三章「必置規制の見直しと国の出先機関のあり方」、第四章「国庫補助負担金の整理合理化と地方税源の充実確保」、第五章「都道府県と市町村の新しい関係」、第六章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」、第七章「地方分権の推進に伴い必要となるその他の措置」を中心とする第二次勧告を麻生内閣に答申した。また二〇〇九（平成二一）年一〇月には、「自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ」をメインタイトルとし、第一章「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、第二章「地方自治関連法制の見直し」、第三章「国と地方の協

議の場の法制化」を柱とする第三次勧告を、同年一二月には「自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ」を内容とする第四次勧告を鳩山内閣に提出して<sup>(42)</sup>た。

民主党の鳩山首相は「『地域主権』という考え方は、『国民主権』と同じような意味を持つと考えており、皆様方一人ひとりが、自分の思いで、このふるさとに暮らして、本当にすばらしいな、自分の思いと発想が、行動が実現できる。いわゆる『補完性の原理』に基づいた新たな国と地域の在り方」（木佐要約：地域主権戦略会議第一回会議）を示すもので、地域主権の実現は「一丁目一番地」の改革であると説明している<sup>(43)</sup>。しかし地域主権の定義はなく、民主党政権も短命に終わったことから目立った改革は行われていない。

二〇一〇（平成二二）年の第二回地域主権戦略会議においては、「義務づけ・枠付け等」すなわち「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「基礎自治体等」すなわち「基礎自治体への権限移譲」、「一括交付金化等」すなわち「ひも付き補助金の一括交付金化」、「出先機関等」すなわち「出先機関の抜本的改革」が重点的な検討課題とされた。これらの課題は地域主権戦略会議の目新しい政策ではなく、自民党政権下で設置された地方分権推進委員会の答申等を受けたものである。

二〇一〇（平成二二）年三月の第一七四国会に「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第一次一括法案）」と「国と地方の協議の場に関する法律案」と「地方自治法の改正案」の三つの法案いわゆる「地域主権改革三法案」が提出された。法案審議は「地域主権」の定義をめぐる紛糾し、翌年四月の第一七七国会でようやく成立した。第一次一括法は関係法律四二の整備を行うことを目的としたものであった。その中の四一の法律は、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が目的とされていた。「地域の自主性及び自立性を高めるための改革



の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」(第二次一括法案)は二〇一一(平成二三)年四月に第一七七回通常国会に提出され、八月に成立した。第二次一括法は一八八の関連法律の整備を行うものであるが、そのうち①基礎自治体への権限移譲が四七法律、②義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が一六〇法律となっていた。それゆえ第一次・第二次一括法は主として条例制定権の拡大を目的とした法律であったといえる。残る「ひも付き補助金の一括交付金化」は一割程度実施されたが、安倍内閣によって各省庁が配分を決定する補助金に戻された<sup>44</sup>。

こうした地方財政制度の実態と必要性和改革をめぐって、最近では消費税をめぐる理論が展開されている。国家財政の赤字は、財政調整制度への国の交付能力の低下を表すことになる。赤字公債等の発行によって問題を先送りしても、のちの世代に問題を預けることになるだけである。また、市場の原理を前提とした地域間競争を展開していった場合には、企業や人の流入を目指す地方政府は減税政策や過剰な給付政策を導入することになりやすい。その際に流出を防御しようとする地方政府との間に、減税競争や給付行政の拡大競争を導くことになってしまうことは疑いの余地がない。減税競争を回避しながら、安定財源の確保を地方政府が望むとすれば、全国一律の消費税に頼ることが最も簡易な対策となる。確かに国ごとに直接性を前提にした国税負担率が異なっただとしても、それを理由に国家間の移住を行おうとする人はそんなに多くないはずである。特に収入格差が大きい場合には、税負担とは逆転した人の流れも考えられる。

たしかに日本の国家における財政赤字の問題は避けて通れない問題である。しかし国家財政赤字の補填として消費税の増税額を国税として対応すれば、地方のいたずらな減税競争と、地域格差を拡大する可能性が高い。資本の国際間移動の厳しい現代社会にあつて、少なくとも資本の大都市集中は避けがたい現象といわざるを得ない。国土はヒ

ト・モノ・カネの集中する大都市と、第一次産業を中心とした田園地帯に分かれていくことは避けがたい現象といわざるを得ない。国土は産業の集中と展開を前提とする都市型社会と、自然や環境の維持が大切な田園地帯に分かれることになる。

都市部と田園地帯は、相互の長所を生かしつつ、共存可能な国土経営が求められることになる。地域的特性を生かした地域開発や自然環境の保全や回復が必要な行政を展開していくには、明確な地方分権の推進と、合理性の認められる財政調整制度の展開が必要となる。地方の主体性を維持した地域政策にとって、安定した財源の確保も重要な課題となる。その場合には消費税は重要な財源であるといわざるを得ない。地域主権改革は政権交代のための単なる政治的スローガンに過ぎない側面が強いだけで、きちんとした計画性のない地域政策に過ぎなかったといわざるを得ない。地方分権改革か地域主権改革かといった不毛な議論は終わりにするべきである。政治家や政党の都合ではなく、分権と財源保障を前提とした実りある地方自治制度の改革を展開する必要がある。

- (1) C.Parkinson, "Parkinson's Law", Houghton Mifflin Company, 1957. 森永晴彦『パーキンソンの法則』他参照
- (2) 四次にわたる全国総合開発計画関係の内容については、自治省行政局振興課『平成六年改定 広域行政圏要覧』第一法規(平成七年)を参照した。
- (3) 国土形成計画については、国土交通省国土計画局『国土形成計画(全国計画)』日経印刷を参照し整理した。
- (4) 岩崎忠著『地域主権』改革 第3次一括法までの全容と自治体の対応』学陽書房、二〇一二年、七―八頁参照
- (5) これまでの民主党の主張は、「民主党『政権交代。 民主党の政権政策 Manifesto 国民の生活が第一』民主党 [www.dpj.or.jp](http://www.dpj.or.jp)」の「暮らしのための政治を」から抜粋したものである(民主党マニフェスト 二―三頁)。



- (6) 姜再鎬著「地方制度」森田朗『行政学の基礎』岩波書店、一九九八、七一頁
- (7) 金井利之著『地方制度』東京大学出版会、二〇〇七、三頁
- (8) 兼子仁著『変革期の地方自治法』岩波新書（新赤版）一三四九、六頁
- (9) 内閣府ホームページ「地方分権関係の主な経緯（過去二〇年）参照 [www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/ayumi.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/ayumi.pdf)」。条文等の特徴については関係については、兼子 前掲書 六頁参照
- (10) 民主党マニフェスト 四―一五頁
- (11) 民主党マニフェスト 一九―二〇
- (12) 西尾勝著『地方分権改革』行政学叢書⑤、東京大学出版会、二〇〇七、八頁。西尾はこの本の中で、神野直彦の著書として『システム改革の政治経済学』岩波書店、一九九八、『希望の島』への改革―分権型社会をつくる』日本放送出版協会、二〇〇一、『二兎を得る経済学―景気回復と財政再建』講談社、二〇〇一、『地域再計の経済学―豊かさを問い直す』中央公論新社、二〇〇二、『財政学』有斐閣、二〇〇二などを紹介している。
- (13) 西尾 前掲書 八―九頁
- (14) 西尾 前掲書 一三頁
- (15) 年表については、「内閣府 前掲pdf」および「兼子・前掲書末の年表」等を参照した。なお地方自治法第二六三条の三の制定過程や、国と地方の協議の場に関する法律の制定過程については、原田光隆著「地方公共団体の国政参加をめぐる議論」、国立国会図書館『レファレンス二〇一〇・九』（[www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071606.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071606.pdf)）を参照し整理した。
- (16) 西尾 前掲書 一二頁
- (17) 兼子 前掲書 四頁
- (18) 衆議院予算委員会の審議は、[kokkai-sokuhou.iza.ne.jp/blog/entry/2440990/](http://kokkai-sokuhou.iza.ne.jp/blog/entry/2440990/)を参照して要約した。「地域主権改革の定義」は「地域主権戦略大綱」（平成二二年六月二二日閣議決定）を参照した。

- (19) 『地域主権戦略大綱』（平成二二年六月二二日閣議決定） [www.cao.go.jp/chiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf](http://www.cao.go.jp/chiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf)
- (20) 地方公共団体の実態に関しては、国土地理協会『住民基本台帳人口要覧―市区町村別の男女・年齢別人口、世帯数、人口動態―平成二三年版』国土地理協会、平成二三年八月を参照して整理した。なお平成の大合併は当初ゆつくりと推進され、平成一一年三月三十一日現在での三三三三市町村は平成一六年三月三十一日には三一〇〇市町村へと、五年間でわずか一二三市町村の減少にとどまっていたが、合併特例の影響もあったことから、平成一八年三月三十一日には一八二二市町村となっており、わずか二年で一二七九市町村が減少している。平成の大合併が終了した平成二二年三月三十一日には一七二七市町村となっており、四年間でわずか九四市町村の減少にとどまっている。その後も市町村合併はゆつくり進展しており、現在は一七一九市町村となっている（<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html> 参照）。
- (21) 池上武彦著、第1章「財政調整の理論と制度」、神野武彦・池上武彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済、二〇〇三年、三頁
- (22) 池上 前掲書第1章 九頁
- (23) 神野直彦・池上武彦著、終章「地方交付税改革のシナリオ」、神野・池上 前掲書 二四六頁
- (24) 武田勝著、第2章「日本における財政調整制度の生成過程」、神野・池上 前掲書 四六頁
- (25) 大蔵省昭和財政史編纂室編『昭和財政史』第一四巻「地方財政」東洋経済新報社、一九五四年、二四七―二五〇頁参照
- (26) 奥野誠亮・柴田護著『地方財政法講和』地方財務協会、一九四九年、八五―八七頁
- (27) 持田信樹著『都市財政の研究』東京大学出版会、一九九三年、二三七頁
- (28) 武田 前掲書第2章 四九頁
- (29) 兼村高文著『ガバナンスと行財政改革システム』税務経理協会、平成一六年、四七頁参照
- (30) 兼村 前掲書 四七―四八頁
- (31) 兼村 前掲書 四八頁
- (32) 兼村 前掲書 四六頁

(33) 武田 前掲書第2章 四九―五〇頁、石原信夫著『新地方財政調整制度論』二〇〇〇年、四〇―四一頁参照

(34) 新自治用語辞典編纂会編集『新自治用語辞典 改訂版』ぎょうせい、平成二四年、「シャウプ勧告」(四二七頁)、「地方交付税」(六二六頁)等参照

(35) 小西砂千夫著『地方財政改革論』日本経済新聞社、二〇〇二年、二―三頁参照

(36) 池上武彦著第四章「地方交付税」、神野武彦・池上武彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済、二〇〇三年、三頁  
地方分権推進計画のなかに掲げられた地方交付税改革の要点を整理すると、

① 地方交付税総額の安定的確保を図る  
② 人口・面積等の基本的な指標を基礎とする静態的な算定方法に加えて、実施事業量に応じた動態的な算定を適切に活用する

③ 国・地方の役割分担見直しや法令等による事務義務づけの廃止・緩和に応じて算定方法の簡素化を進める

④ 信頼度の高い客観的統計数値がある場合、補正係数による算定から単位費用による算定に切り替え、特別交付税の算定も簡明化を図る

⑤ 算定方法について地方団体が意見を申し出る制度を整備する

⑥ 地方債の元利償還金を基準財政需要額に算入する措置は地方交付税制度の趣旨に沿うものに限定し、新設は必要最小限のものとする

⑦ 個別法による地方税の課税免除等による減収を基準財政需要額から控除する措置を見直し、新設は必要最小限のものとする

⑧ 地方公共団体の課税努力・自主的財政再建努力・行革努力を促す観点と市町村合併を支援する観点からの財政需要を反映する

⑨ 地方交付税を国の一般会計を通さずに交付税特別会計に直接繰り入れる措置の是非について検討する  
というものである(黒田武一郎著「分権型財政調整制度」神野直彦編『分権型地方財政制度を創る「分権型社会を創る」第5

卷』ぎょうせい、二〇〇〇年、二五二―二六二頁参照）。

(37) 神野・池上 前掲書終章 二四九―二五二（3 2つの非対応）参照

(38) 西田安範編著『図説 日本の財政 平成二四年度版』東洋経済、二〇一二年、二八〇―二九六頁参照

(39) 林宜嗣『新・地方分権の経済学』日本評論社、二〇〇六年、i―ii頁参照

(40) 神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か 財政調整制度の歴史と国際比較』東洋経済新報社、二〇〇三年、九―一〇頁。なお同書では、一〇頁末の註において、「Ruggeri and Strain[2001]は、ローゼンやセンを援用しつつ、財政調整が、「機会均等」を実現するために必要な制度であることを強調している」と解説している。

(41) 新自治用語辞典編纂会編「地方分権改革推進法」六五一頁参照

(42) 地方分権改革推進委員会勧告については、内閣府の地方分権推進委員会勧告・報告等 <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/inkai/torimatome/torimatome-index.html>を参照し整理した。

(43) 木佐茂男「へ地域主権V改革を考える」、三重県政策部企画室編『地域政策』二〇一〇年・春季号・No.35 公人の友社、七頁

(44) 岩崎忠著『「地域主権」改革』学陽書房、二〇一二年、第2章から第4章参照

## 最後に

私が奥村先生と最初に御会いしたのは、先生がマスターを取得してロンドン大学から帰ってきた時でした。高山岩男研究室の先輩・後輩であったことからその後先生の薫陶を受け、国土舘大学政経学部の非常勤講師、専任講師、助教授、教授となった時に、仲間を集めて御祝の会を開催していただいたことは楽しい思い出です。ほんとうに色々御世話になりました。ありがとうございます。

二〇〇〇年四月に日本大学法学部にもどってきた時にもお世話になりました。この度退官される政治経済学科の学科改革やカリキュラム改革のお手伝いできたこともいい思い出になりました。経済系の先生から政治系の改革案に従うので案を出してほしいといわれ、先生の研究室で連日作業をしたことも楽しい思い出です。ただし改革案が最後に抵抗を受けて思ったほどにならなかったことが残念です。

先生との経験を糧にこれからも頑張ります。先生も御身体に気をつけられ益々御活躍くださることを祈念し、御礼とさせていただきます。





ギンター・グラス..

## 「言わなければならない事」を巡る諸問題

小 林 宏 晨

はじめに

ある評論家から「永遠の反ユダヤ主義者<sup>(1)</sup>」と呼ばれたノーベル文学賞受賞作家ギンター・グラスは、二〇一二年四月四日、欧州三紙 (La Repubblica, El Pais, Süddeutsche Zeitung) に「言わなければならない事」のタイトルで散文詩を同時発表した。その内容は、とりわけドイツのメディアと政治の強い主に拒否反応を引き起こした。本稿は従って、それらの反応の性格、その背景を探り、戦後ドイツの心理的状况も、可能な限り確認を試みたい。

## I. 発表方式

グラスの詩をドイツで最初に発表した『南ドイツ新聞』(SZ)は四月四日文化欄の一面にコメントなしに掲載した。同紙は、後に関連記事を掲載したが、グラスによって選ばれた弱みからか、批判的記事を回避した。これに対し週刊紙Zeit紙は詩の内容を確認した後、掲載を断った。<sup>(2)</sup>

南ドイツ新聞と同日発表したイタリアのLa Repubblica紙は、同時にグラスの事実誤認をあらさまに指摘した論説と批判的コメントを掲載した。<sup>(3)</sup>

ドイツの公共放送第一テレビ(ARD)は、中近東の専門家のコメントも例示することなく、グラスにこの『詩』を朗読する機会を提供した。<sup>(4)</sup>

ドイツのメディアでは、前記の例外を除いて、バランスの取れた報道がなされた。とりわけ『Spiegel誌』、『Zeit紙』、『taz紙』、『Welt紙』、『Bild紙』、『FAZ紙』等の大メディアは、グラスに対する「作法の環」を形成した。<sup>(5)</sup>これに対し新聞読者の調査では、急進左派と急進右派がグラスに賛同している。<sup>(6)</sup>

## II. 内容紹介

ここでは主に、クレメンス・ヴェルギンの「ギュンター・グラスの事実への奇妙な関係」<sup>(7)</sup>を参考にし、グラスの詩の内容紹介を試みたい。

グラスの詩は、「ゆがみ」と『生半可な事実』と『嘘』で固められているといわれているので、氏の言明に対する事実チェックが不可欠と考える。

実際にグラスの作品では、その動機が疑わしいばかりか、事実に対する奇妙な関係も表現されている。<sup>(8)</sup>

何故に私は沈黙するのか。長すぎた沈黙。

公然と、しかも図上作戦の中で

演習され、その終わりに生き残る

われわれとて、高々『註』<sup>(9)</sup>に過ぎぬのに。

主張されたる第一攻撃権は、

アジテーターに支配され、

組織的な熱狂へと操作された

イラン人民を消去する事が可能だ。

権力領域内に原子爆弾を構築

している事を推定するならば。

これは全く事実ではない。「第一攻撃」の概念は、冷戦の核対決から発生し、核の予防攻撃の意味である。この概念をグラスも使用している。つまり、「イラン人民を消去り得る攻撃」とする。しかし現実にはイスラエルは、核の第一（事前）攻撃の核ドクトリンを有していない。

イスラエルは、如何なる公式の核ドクトリンも有しない。何故なら、他の諸国に核武装を強いる事がない為に、自国の核兵器保有を公に認めないからだ。しかもイスラエルのどの政治家もイランを核の第一攻撃で威嚇していない。<sup>(10)</sup>

### 図上作戦は存在しない

イスラエルの兵器庫にある核兵器が防衛的性格とされ、抑止に奉仕する。つまりイスラエルへの大量破壊兵器を伴った攻撃に対し、高々第二撃（反撃）用兵器として投入される事が再三にわたって表明されている。『明らかに、しかも図上作戦の中で演習される』とは全く根も葉もない主張とされる。

グラスはイランの核施設へのイスラエルの攻撃が核兵器で遂行されると言う最初の誤謬に陥っている。この誤謬に反し、しかも知られる限り、核の予防攻撃は、周辺諸国によって全く考慮されていない。それに代わって、通常劣化ウランの弾頭を有する地下壕破壊爆弾の出動が論じられている。

この素材（劣化ウラン）が何らかの核爆発を行うからではなく、通常爆弾が爆破する前に、運動エネルギーを伴っ

て厚いコンクリート壁に進入する状況にある、とりわけ厚くかつ重い素材であるからだ。グラスはこの素材を検討する初步的努力さえしていない。

既に詩の発端で、イスラエルから発せられる危険を誇張し、イランからイスラエルに向けられた危険を些事に見せかけるグラスの意図が認識される。何故なら、イラン政権が爆弾を製造するのではなく、イラン人民の「権力領域で原子爆弾が推定され」、しかも製造者と意図が不明確に留められるからだ。<sup>(11)</sup>

#### フセインは演じただけ

イランのアーマドネジャド大統領は、当然危険な政治家とされていない。彼はホロコーストを否定し、イスラエル国家を抹殺で以て脅し、しかもこの政権は、この目的の為に、ユダヤ国家を威嚇しかつ攻撃する為に、数十年以来、この地域における平和を望まないテロ諸勢力を高価な兵器を以て装備している。

アーマドネジャドはグラスにとって、単に演じるだけの本気でない、「アジテーター」に過ぎないのだ。同様にイラクのアジテーター、故サダム・フセインも演じるだけとして、実は一九九一年の湾岸戦争に参画しなかったイスラエルに、そのミサイルで狙い撃ちした。それでもギウンター・グラスは、当時もイスラエルを冷たく扱った。<sup>(12)</sup>

しかし何故わたしはかの国を名指しで

ギウンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題（小林）



呼ぶ事を自らに禁ずるのか？

かの国では長きにわたり、秘密裏に、

核の潜在力を増強し、利用可能にし、

しかし統制が及ばない、如何なる検証も

可能でないからなのか？

### グラスは多分特別のニュースソースを持っている

イスラエルの核兵器が数年以来増大している事をグラスがどのようにして知っているかは知られていない。多分氏は特別のニュースソースを持っているかもしれない。イスラエルの核兵器が「如何なる検証も可能でない」事は、単純な根拠を有する。つまりイスラエルは、イランとは異なり、核不拡散条約を調印していないので、その規定に拘束されない。これに対し、イランはこの条約当事国であるにもかかわらず、しばしば、しかも継続的に違反している。

しかしその事はイスラエルの核兵器がグラスの主張のように、『統制下でない』ことを意味しない。フランス、イギリス及びアメリカの核兵器と同様に、イスラエルでは核兵器が極めて綿密な技術的及び政治的統制メカニズムを有する確固たる民主体制下にあるが故に、『統制外』にあるわけではない。<sup>13</sup> 強いて言えば、諸外国と国際機構の「統制外」と言う意味ならば正しい。

私が沈黙に従って来た

構成要件について全く黙すという事は

わたしに重荷を負わせる偽りと感じる。

これを無視すれば刑罰を見込む強制と

私は感ずる…

「反ユダヤ主義」の弾効は周知のこと。

これは全くの偽り

これも全くの偽りである。これを確認するには記録の調査で十分だ。イランの核プログラムの取扱に際してイスラエルの核爆弾を指摘し、しかも両ケースの主張される差別的扱いを批判するか、あるいはイランが恐怖の均衡の創設を目指していると主張する事が最近ドイツでエチケットに適っている。

「全く黙する」などと言う事はあり得ない。しかもギウンター・グラスが行うように、諸事実をかくも公然と選択的かつ扇動的意図を以て調整する者のみが「反ユダヤ主義の弾効」に晒されることになる。この様な場合には、この非難は正しいと看做される。<sup>14)</sup>

しかし今や空前の

ギウンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題（小林）

未曾有の犯罪が我が国

によって行われ、

事につけては指摘され、釈明を求められ、

再び、しかも純粋な取引として、たとえ、

滑らかな唇で補償<sup>(15)</sup>と宣言されようと、

更なる潜水艦がイスラエルに

納入されるべきとされる、その特殊性は、

全てを抹殺する弾頭が

唯一基すら核爆弾の存在が証明されず、

しかもそれが証明すべき疑惑ありとされる

場に向かつて配備されているので、

わたしは言う、言わねばならない事を。

### グラスはあるトリックを利用

グラスは、パウロ教会での講話におけるマルチン・ヴァルザーと同様に、ドイツが『時折』そのナチスの過去に「追いつかれ」、しかもその為の『釈明を求められる』事が不満なのだ。従ってグラスはあるトリックを利用する。読者は「再びしかも純粋な取引」の記述をホロコースト非難との結びつきで読む。

つまり誰かが取引をする為に哀れなドイツ人に圧力を試みる。グラスを守る者達は、取引が潜水艦に関わっている事を指摘できる。

実際にこの詩は両言明に関わっている。何故ならグラスは、全てをコンマのみを以て相互に分離しているからだ。ユダヤ人達は、潜水艦を安く買う為にドイツ人達に良心の呵責を強いる。ドイツは実際に潜水艦に補助金を出した。

この取引は「滑らかな唇で補償と宣言された。」これもまた、ガサツな歪曲である。実際に、イスラエルは、補助された潜水艦の最初の納入をドイツ再統合後の補償と見做した。何故なら、ドイツ民主共和国が再統合まで補償金を支払わなかったからだ。<sup>(16)</sup>

### 「滑らかな唇」とはかけ離れて

これを批判する人もしない人もあり得る。しかしこれは、「滑らかな唇」とは遠くかけ離れた複雑な道徳的・歴史的事項なのである。

グラスは再びイランの「証明されない」(推定される)原子爆弾と述べる。氏はイランの核プログラムの軍事次元に関する国際原子力機構(IAEA)の最近の二報告を読まなかったらしい。報告には核爆弾プログラムへの指摘が極めて多いので、その後挙証責任は既に反対側(イラン側)に転換していると看做される。

イランは民間用でなく、軍事プログラムに必要な全ての部品が如何なる意味を生ぜしめるかにつき説明する義務がある。イランのトップ外交官が初めてイランが核爆弾完成間近い事を追認したニュースがドイツに到着した丁度その日に、グラスの詩が発表された事は歴史の皮肉である。<sup>17)</sup>

### IAEA報告をグラスは知る必要があつた

この事実をグラスは、その詩の作成の際に知る事ができなかった。しかし氏は、かくも容易に反論され得る諸主張を設定する以前に、このIAEA報告を知る必要があつた。

しかし何故にこれまでわたしは沈黙したのか？

わたしは考えた、決して消去れない

汚点に取りつかれたわたしの素性が

わたしが密に結びつき、これからも

結びつきを変えないイスラエルに

この事実を明確な真実として突きつける事を妨げた。

グラスはここで、自らの（ドイツの）「素性」の『汚点』が実際には平然たる嘘の集積から成るこの「真実」を宣言する事を妨げると書く。しかし氏のこれまでの沈黙と現在の詩に対するグラスの動機を究明する事は極めて難しい。<sup>18)</sup>

## ある種の相違

氏が人目に立つ事を妨げたものは氏がドイツ人である事ばかりではなく、永い間沈黙してきた「武器親衛隊」のメンバーだった事実でもある事は明らかだ。人が生まれた事と人が自ら行った事の間には当然ある種の相違が存在する。

この詩から、再びグラスの排除意識が表明されている。グラスがイスラエルに密に結びつき、しかもこの結びつきを変えようとしなない事は、自己保護主張として全く無視する事が許される。

一九九一年の湾岸戦争時におけるグラスとイスラエル作家ヨーラム・カヌイクとの論争を思い出す者は、グラスがこれまでイスラエルと密に結びついた事があるか、あるいはイスラエル人に共感を覚えていた事は確認できない。<sup>19)</sup>

何故わたしは今さら言うのか

年老い、しかも最後のインクで、

核保有国イスラエルは、そうでなくても

壊れ易い世界平和を危険に晒すのか？

既に明日では遅すぎるかもしれない

事を言わねばならないから、

更に―多大な責任を課せられたドイツ人として―

ギュンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題（小林）



われわれが犯罪の納入者になりえるから、

何故なら、われわれの共同責任は如何なる通常の

言い逃れによっても

消去することができないから。

### 墓場の縁で

これは、グラスの詩の中で最も陰險な部分だ。ここで人は、墓場の縁に立ち、最早失うものが無く、しかもその政治的遺言を設定するジェスチュアが示された。これは、いやらしく悲想である。

しかし氏の「核保有国イスラエルは、そうでなくても壊れ易い世界平和を危険に晒す」は、「犯罪の納入者」（ドイツ）と共に一つの意味を生ぜしめる。氏は、イランに対するイスラエルの核攻撃となんぞこの核兵器の発射台として奉仕するイスラエル潜水艦の納入者としてドイツがこの「犯罪」の共同責任者となる事に警告を発するのだ。

しかしここでグラスは、この潜水艦の意義を理解しようとしなない。これらの潜水艦は、周知の如く、イスラエルに対するイランの核攻撃の場合の第二撃力の維持を目的としてイスラエルに奉仕する。

イスラエル領土が狭く、攻撃者がイスラエル全土を一撃を以て効果的に破壊し、地上核ミサイルが最早報復攻撃で

きない危険があり得るからである。しかもその場合には再び相手の核攻撃の蓋然性を高める事になる。<sup>(20)</sup>

### 古典的抑止論理

つまりこれらの潜水艦については、グラスが当時も理解しなかった冷戦からの古典的抑止論理が重要なのだ。グラスの主張通りとすれば、西側は欧州で（中距離ミサイルの）追加武装を行わないこととなり、全東欧ブロックは多分今日でもソ連の圧政下に留まったであろう。

合理的に行動する国は、これらの兵器を実際に投入する為ではなく、対立側の大量破壊兵器使用を抑止する為に、核の第二撃力を確保するのである。（この点については、日本の左派勢力も、グラスと同様の誤謬に陥っている。）

イスラエルは、（常時イスラエルに対しその抹殺の脅しを掛けるイランとは異なり）、これらの兵器を第一撃の為に投入すると脅した事はないし、イスラエルで誰かがこの脅しを要求した事も、あるいは、このような図上作戦も知られていない。つまりグラスによって示唆されたシナリオは、全く証明されない扇動的憶測に他ならない。<sup>(21)</sup>

### イスラエルのことは心配せず

潜水艦に装備された兵器の投入で考えられる唯一のケースは、第二のホロコーストを生ぜしめ得る大量破壊兵器を伴った対イスラエル攻撃であろう。しかし、勿論グラスは攻撃対象イスラエルの心配をしているのではなく、これに

対するイスラエルの反応が心配なのである。

しかも同意する…わたしは最早沈黙しない事を、  
何故ならわたしは西側の偽善に

うんざりだから…しかし希望は持っている、

多くの人が自らを沈黙から解放し、

認識可能な危険の原因者に

武力の放棄を迫り、しかも

同様に、イスラエルの核戦力と

イランの核施設の

国際機関による

阻止されない、恒常的統制が

両国政府によって許容される事に

固執するように。

ここでグラスは、イスラエルのみを「認識可能な危険の原因者」と表示する。氏は、この詩のどの場所でもイランから発せられる危険をテーマとしていないからだ。しかもこの危険は、グラスが再三にわたって示唆しているように、

イスラエルが「イラン人民を抹殺できる」ところに存在する。これは、近東における事実の完全な転換である。<sup>(22)</sup>

### いかな拡大欲求にもあらず

イスラエルが四〇年以上にわたって核爆弾を保有していると推定されている。それでもなお周辺の部分的には敵対的諸国は、(イランと同盟するシリアを例外として)、決して同様に爆弾を持つことを深刻に強いられているとは感じない。

何故ならこれらの諸国は、イスラエルがこの地域で拡大欲求を持つていない事を知っているからだ。しかもイスラエルの爆弾がアラブ諸国の目からして、防御的役割、つまり自衛を目的に指定されているからである。

イランの爆弾はこれと異なる。昨年サウジアラビアのトウルキ・アルファイザル公は、三回にわたって公然と「イランが爆弾を持つ場合に、自国も同様に持たざるを得ない」と発言した。イスラエルの場合における四〇年間にサウジはこのような意識を示すことはなかった。

そのための根拠は明瞭である。イランは数十年以来この地域を不安定化する役割を演じ、更に覇権的傾向を示す重要な役割を演じている。しかもイランは、近東ばかりか全世界でテロ組織、民兵、反乱集団を支援している。<sup>(23)</sup>

## 最大危険としてのイスラエル

実際にイスラエルの爆弾は、次の政権が権力を掌握しても、はるかに心配が少ない。グラスは両国を同値せず、否、イスラエルをより危険と看做す。

この地域における事実的所与をかくも無視して主張する程に、人は目暗で、無知でかつ全き執着を持ち得るものだろうか。国際法が国際監視をイラン自身に義務付けているにも関わらず、グラスがイスラエルとイランの核施設を同様に国際統制下に置こうとする事は法的相違の無視を意味する。

こうにしてのみ、全てのイスラエル人と

パレスチナ人を、いやそれ以上に、

狂気に支配されたこの地域に

密集して敵対的に生きる全ての人々を、

そして究極的にわれわれをも救うことができる。

人は、この詩の終結部分を読んで、グラスが完全に老人性痴呆になったのではないかと自問する。この詩の全体は、イランとイスラエルを扱う。しかも氏は、イスラエルとイランの核施設の国際統制がパレスチナ人を助けることができる」と主張する。この事は、イスラムジハードとハマスがイランの財政支援を受けている事実以外にどのような関

係にあるというのだろうか。<sup>(24)</sup>

### 近東に関する欧州の型通りの言いぐさ

これがテーマに所属するか否かに関わりなく、パレスチナ紛争が不断に考慮されなければならないとの主張は、近東演説における欧州政治家の型通りの言い草となっている。パレスチナ人を彼ら自身の為に引き受けるのではなく、ユダヤ人に対する責任コンプレックスから逃れ得る為にドイツ人は、別の価値としてこれを受け入れているようである。

結論として、この詩は、グラスの全面的駄作の明らかな基本傾向なので、(責任)排除の大御所グラスが終わりに再びドイツの責任処理のエバーグリーンに回帰する事は首尾一貫しているように思われる。<sup>(25)</sup>

### Ⅲ. メディア評論家の反応

#### ヘンリク・ブローダー

メディア評論家ヘンリク・ブローダーは、Welt紙の中で、「ギュンター・グラス…全く正常と言うわけではないが、詩人なり。<sup>(26)</sup>」のタイトルで以下の様に論ずる。

ギュンター・グラスは、イスラエルとの問題を抱えていた。しかし、これまでイスラエルとイランに関する詩『言

ギュンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題 (小林)



わなければならない事』ほど明確には発言したことがなかった。

「何故に、私は沈黙するのか。長過ぎた沈黙を」

囚われない読者は、グラスがついに、何故に「武器親衛隊」に於ける活動について今まで沈黙していたのか説明するのかと考えるかもしれない。しかしそうではない。詩人たる道德主義者は、とづくにこの時期を越えている。<sup>(27)</sup>今回は、彼にとって、厳しい生き残りの問題なのだ。

「主張されたる事前攻撃権」

グラスは最早沈黙する気が無い。この爆発のきっかけは何なのか。名もなき国の「主張されている先制攻撃権」は、アジテーターによって統治されるイランを危険に晒す。

グラスは、自らに沈黙を命じた。何故なら、氏は、反ユダヤ主義者のレッテルを貼られる危険に陥りたくなかったからだ。<sup>(28)</sup>

「タブー突破への口頭前戯」

しかしこれは、破滅を阻止する詩人の責任を以て正当化されるタブー突破への通常的口頭前戯なのだ。

グラスは何時も大狂気の傾向を持っている。しかし今や完全な狂気に至る。脆弱な詩の作成との取組みの中で氏は、イラン大統領の多くの演説を全く理解しない。イラン大統領はパレスチナを占領するイスラエルを、摘出すべき「癌腫瘍」と表示する。グラスにとってイラン大統領は真面目に取り上げるべきでない単なる「アジテーター」に過ぎない。イランでは投入されるべき唯一の「核爆弾」さえ、投入されるまでは、「証明されていない」からだ。この様な場合、グラスは犠牲者を悼み、しかも生き残った人々に慰めを授けるであろう。何故なら、氏はイスラエルと緊密に「結ばれている」と感じるからだ。<sup>(29)</sup>

### 「ユダヤ人との問題は古くから」

グラスは、自らの沈黙を破る。何故なら再び共同責任を担いたくないからだ。何故なら、グラスは、「西側の偽善にうんざりしており」、しかも強制された沈黙から自らを解放し、危険の原因者に武力の放棄を要求し、「同様に、イスラエルの核戦力とイランの核施設の国際機関による阻止されない恒常的統制の両国政府による許容を要求する。」事を希望するからだ。

イスラエルが『核戦力』を有しているに対し、イランは多分電力生産に奉仕する「核施設」を有しているに過ぎない。「明確な危険」の原因者は、統制から逃れているイスラエルであり、自己の核施設を国際監視に開く事を好まないイランではない。

グラスは何時もイスラエルとの問題を有していた。しかし今回の詩はこれまでの問題を上回っている。グラスは、

二〇〇一年一〇月シュピーゲル誌のインタビューでパレスチナ問題の解決について次の様に述べた。

「イスラエルは、占領地を明け渡すだけでは十分ではない。パレスチナの土地の占有もその居住地の占有も犯罪的行為である。これは中止されるばかりか、返還されなければならない。さもないと平和は帰ってこない。」<sup>30</sup>

### テルアビブとハイファは放棄されるべき

グラスのイスラエルへの要求はナブルスやヘブロンばかりかテルアビブやハイファも放棄する事である。ハマスやヒズボラと同様にグラスは一九四八年と一九六七年の間に『占領地』の区別はない。グラスにとってパレスチナの土地とイスラエル居住地の占有は、犯罪行為なのだ。イラン大統領と同様の見解である。

それから一〇年後の二〇一一年夏、ギウンター・グラスは、イスラエルのジャーナリスト、トム・セゲフ (Segev) のインタビューを受けた。セゲフは、ドイツ語が流暢なので、インタビューは通訳なしで二時間半続いた。グラスの小説『玉ねぎを剥く時 (Beim Häuten der Zwiebel)』の反応についても語られた。

曰く、論議はグラスにとって極めて苦痛であった。人は彼がヒットラー親衛隊 (WaffenSS) に志願したと主張したが。「実は私は、同年代の数千人と同様に招集されたのだ。」（一九二三年生まれの私の友人故ヴィンクラー (Dr. Winkler) は、WaffenSSに招集されない為に落下傘部隊に志願したと私に話していた事を思い起こせば、ヴィンクラーよりも若いグラス（一九二七年生れ）が招集された可能性はあるようだ。）

セゲフが何故『ホロコースト』が『玉ねぎ』のついでに扱われたのかと尋ねた。グラスは「狂気と犯罪は、ホロ

コーストのみに現れたのではなく、また戦争の終結で終わったのでもない。ロシアによって捕虜となった八百万人のドイツ軍人の多分二百万が生き残った。残りは抹殺された。」<sup>(31)</sup>と述べた。

### 罪と恥の意識に苛まされて

グラスの数字遊びを限りまで計算する為に学卒数学者である必要は無い。六百万人のドイツ軍人がロシア人に抹殺されたとされるが、実際には約三百万のドイツ軍人がソ連の捕虜となり、その中一一〇万人が死んだとされる。しかしこの実際数字が重要なのではない。何故なら、グラスにとっては実際の数字ではなく、六〇〇万人が大事なのだから。これはドイツのラッキーマンバーなのだ。六〇〇万人の死んだユダヤ人対六〇〇万人の死んだドイツ軍人で結果はゼロとなる。

グラスはユダヤ人に好意を持つ反ユダヤ主義知識人のプロトタイプなのだ。

罪と恥の意識に苛まされ、しかも同時に歴史を清算する願望に駆り立てられ、グラスは、『認識可能な危険の原因者』を武装解除する為に現れるのだ。

ドイツ人はユダヤ人が彼等に対して行つた事を決して許さない。近東で究極的に平和が回帰し、ギンター・グラスも心の平和を見出す為に、イスラエルは、「歴史になる」べきなのだ。この様にイラン大統領は言っているし、この事をこの詩人は、玉ねぎを剥きながら夢見ているのだ。<sup>(32)</sup>

## ティルマン・クラウゼ

文学評論家ティルマン・クラウゼは、「グラスの最後のインク」はナチスのステレオタイプに転換する<sup>(33)</sup>」のタイトルで Welt 紙にグラス批判を掲載した。

何時か発生せざるを得ない反抗的爆弾発言…ギンター・グラスの反イスラエル散文詩「言わなければならない事」は、ナチス用語に完全に調和する。

ギンター・グラスの詩「言わなければならないこと」のシニカルなレベルに関わろうとする者は、これが反ユダヤ主義だけであつたならといえる。ヘンリク・ブローダーは、何故に西側世界の三大紙に印刷された貧弱な散文詩の衣をまとつたイスラエルに対する国際政治を変更する呼びかけが反ユダヤ主義的思考方式の証明であるかについて即座に望ましい明確性を以つて分析した。

しかしグラスが「既に何時もイスラエル人との問題」を持つていたことは、ブローダーが証明できるように、イスラエル国家に、又全世界のユダヤ人にとつても、とりたてて驚くべきことではない。

詩の形態に注入されたこの小説家の主説で驚くべきかつ恐るべきことは、別のことである。「言われなければならないこと」をより厳密に読む者は、ナチス・イデオロギーの出自を隠蔽できない一連の思考形態及び言語形式を見出し、残念ながら、いわば著者によつて「最後のインクを以つて」書かれた、（つまり死に際の力を振り絞つて遺言として

の)この文書が白日下に晒すものは、ここである人間がその少年時代の知的刻印から離れることができない、あるいは換言するならば、少年時代の知的刻印が今やほぼ八五歳の高齢の氏を決定的に捕まえていると言うことなのだ。<sup>(34)</sup>

### 今や明らかにされなければならない

テキスト全体にわたる扇動的レトリック、穿り返す反復的「何故」そして「だから」、行初に不断に繰り替えされる「何故私は沈黙するのか」、「何故私は今になって言うのか」は、ナチスの言い回しから何時かは生ぜざるを得ない周知の爆弾用語の典型で、人はあまりにも長く、「ヴァイマル体制」あるいは選択的に「ヴェルサイユの恥の平和」の屈辱と抑圧を受け入れてきた。しかし今や、それができない、今やそこから抜けなければならない。しかも生命を失つても(あるいは、「刑罰」、反ユダヤ主義の弾劾に陥つても)。

かくして一人が全ての為に立ち上がる。そしてグラスは、可能な限り「多くの人々を沈黙から解放」しようとする。これと同様の行動をヨーゼフ・ゲッペルスがスポーツホールでとった。彼のいわば長きに渡って弾圧された叫びは、「今やドイツ国民よ立ち上がれ。突撃が始まるのだ!」

イランの独裁者を無害な「アジテーター」にし、これに対しイスラエルが密にあらゆる統制から逃れる「かの国」と悪魔視され、そのひそかな陰謀は、「全てを抹殺する弾頭」の作成に耽るとする、「グラスにおける原因と結果の」不条理な転換は、致命的に、その存続が脅かされるイスラエルを侵略者と表示するパレスチナ友好的プロパガンダを



思い起こさせる。<sup>(35)</sup>

### 本能の力

ナチスの古い文化憎悪は、密かに羨望されかつ賞賛される文化的都市を体现するユダヤ市民を投影し、これに対し自らには、本能の力と「健全な人民感覚」のみを要求できる。グラスが、（当然無気力な）西側の「偽善」を残念に思うに対し、中核的ドイツ人たる自らに、「私はここに立ち、それ以外の事はできない」と要求する場合に、このナチス・ステレヲタイプが感じられるのだ。

ナチスによつて好まれた破滅隠喩、この邪推、自らの政策への対案として完全な抹殺のみを妥当させる事も、我々がイスラエルにこれまで通り続けさせ、しかもこの国に、恐ろしいことに、ドイツの潜水艦を納入する場合、我々全てが「生き残りとして高々註（となる）に過ぎない」とグラスが脅迫的に予言する時、既にグラスの詩の冒頭に余韻が見られる。

文学的に世界的成功を収めるばかりか、一九四五年以降中心的にドイツの責任と戦争犯罪の解明に寄与してきたと主張できる著者は、どうあり得るのだろうか。

今公表された詩における如く、このような人物は、自らに、このような知的開示宣言をどの様に許すのだろうか。<sup>(36)</sup>

## 未だ取組むべき事はいっぱいある

しかし彼は自らにこれを決して「許さな」かった。しかし多分この長く排除された事が仕返しし、多分その古い時代に、熱狂的ナチスであった者が裏口を通じて入り込むのではなからうか。人は、ナチス・イデオロギーに対立できなかった、グラス、ヴァルザー、ヴォルフ及び他の人々が非文学的両親から生まれた事実を忘れてはならない。

これ等の小市民達と小売人達は、ナチスが共にその「世界帝国」の構築を考え、「東方の騎士園」を約束した環境である。古いエリートは、褐色の選民にとって、疑わしい存在で、弾圧され、可能な場合には抹殺された。しかしグラスとヴァルザー双方によって、「ブリキの太鼓」と「湧き出でる泉」の中で、明確に記述されたこのプロレタリア的小市民は、突然政治力あるものとなった。

この恐るべき不均衡を七〇年前と同様に、グラスの思い上がった教師的役割が告げている。<sup>(37)</sup>

## フランク・シルマッハー

ジャーナリスト、エッセイスト、著述家そしてフランクフルター・アルゲマイネ紙(FAZ)の共同発行者、フランク・シルマッハーは、FAZ紙に「グラスが我々に言わんとすること」のタイトルで、<sup>(38)</sup>グラスの詩を論評している。

曰く、グラスの詩は、先ず目で、それからドライバーを以って読むことが勧められる。グラスの詩は、イケアの本棚に類似している。紙の上では全く容易に見えるが、この完成品を分解すれば、最早再組立ては不可能だ。<sup>(39)</sup>

## 詩の裏にある詩

人は全ての主張と同様にグラスの主説を論争対象にできる。人は、イスラエル国家が平和を危険に晒すとのテーゼを度外視すれば、グラスが孤立した意見を提示していないことを確認できる。ダヴィド・グロスマンは、同紙（F A Z）にグラスに類似する見解を述べている。<sup>(40)</sup> イスラエルのリベラル紙「ハアレス」紙は、最近イスラエルの予防攻撃に対するヒラリー・クリントン長官の警告を詳細に引用した。一瞥すれば、グラスの詩は、ノーベル賞受賞者の世界平和のためのコムニケである。<sup>(41)</sup> しかしドライバーを以って調べる者は、第二の詩を、しかも西ドイツの戦後論議の驚くべき転換を見出すことになる。

この詩は、メルケル首相が、「イスラエルの安全を保護する事がドイツの国家事由の部分である。」とする思考に全面的に対立する。<sup>(42)</sup>

## 詩的ラベル詐欺

それだけではない。詩全体が詩的ラベル詐欺に満ちている。グラスは次に様に述べる。

1. 私は余りにも長く沈黙した。しかし今や最早沈黙しない。
2. 私は刑罰の「強制」と不安からして、沈黙した。
3. 私は「反ユダヤ主義」で訴えられたはずだ。
4. しかし今や、全人民が根絶される計画が成されるので、発言する。

ここでは、イスラエル、イランが重要なのではなく、役割転換を行うチャンスを描むことが重要なのだ。<sup>(43)</sup>

### ルサンチマンの駄作

これは、決してイスラエル、イラン及び平和に関する詩ではない。イランのホロコースト否定者を詩行の中で「アジテーター」として無視し、しかも同時にイスラエルを世界平和の脅威と宣言することは、如何にして可能だろうか。これはルサンチマンからする駄作であり、ニーチェがルサンチマンについて述べている様に、道徳的に終生傷つけられていると感ずる世代の「虚構的復讐」の記録である。グラスは、今やドイツがイスラエルを批判する事が許されるか否かについての論議が起ることを熱望した。

しかしこの論議は、これによって、八五歳にもなる者がその自叙伝との折合いを付けることのみのために、全世界をイスラエルの犠牲にすることが正当化されるのか否かのために行われるべきなのだ。<sup>(44)</sup>

### ヨーゼフ・ヨッフエ

ジャーナリスト、著述家、国際政治エキスパートそしてZeit（週刊）紙の共同発行者、ヨーゼフ・ヨッフエは、Zeit紙に「反ユダヤ主義は外へ」<sup>(45)</sup>の見出しで、グラスの詩について論評している。

曰く、ギュンター・グラスは、考え、ジークムント・フロイトに歓声を上げさせるようなイスラエルに関する詩を書いている。何故なら、そこには氏の潜在意識への深い洞察が存在するから。

ギュンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題（小林）

反ユダヤ主義は失せる！ 反ユダヤ主義は復活した。両者は正しい。人は、古と新を区別するために、二つの形容詞を挿入するだけで充分だ。

古い反ユダヤ主義は、実際に消え、タブーとなっている。この背景にはホロコーストがある。狂気の構造は…ユダヤ人それ自体が悪なので、消され、追放され、あるいは殺戮されるべきだ。ユダヤ人は、キリスト教徒少女の血を種無しパンに混ぜて焼くために殺す。ユダヤ人の商標は、強欲、詐欺、暴利であり、その手段は、謀議および解体である。ユダヤ人は、全能ではなく、つまり全ての悪に責任を有するので、世界支配を目指す。その最上証明は、「シオンの知者の議定書」で、これは実はロシア皇帝時代の秘密警察の駄作である。<sup>46</sup>

新しい反ユダヤ主義はグラスの詩から溢れ出ているように、より複雑である。何故なら、この反ユダヤ主義は、強力なタブー（恥と罪の意識）によって締め付けられる潜在意識によってインプットされているからである。しかしこの無意識は、フロイトが教えている様に、外へ出ようとする。偽善と不誠実がこれらの道を開くのだ。

人は、予め、公然たる反論とは異なり、文学の自由の保護を要求できる詩を書くことにする。人はこれによって自己救済する。当然の事に、（その武器親衛隊キャリアの百倍もの重みのある）「ブリキの太鼓」の著者は、自らを反ユダヤ主義者とは考えない。氏は「イスラエル国家と緊密なのだ」と誓っている。言わば、私の最良の友はユダヤ人なのだ。<sup>47</sup>

## 潜水艦交渉に新味無し

グラスは言う。私は最早「沈黙」できない。(選民の言葉では、「これは、未だ言う事が許されるであろう。」氏の、つまりドイツの不幸への真の責任は、氏に発言を禁ずる全ての人々が担うのだ。氏は、これまで偽らざるを得なかった。何故なら、「強制」と「刑罰」が氏を麻痺させたからだ。「反ユダヤ主義」の弾効は周知のこと。」なのだ。反ユダヤ主義が問題なのではなく、下劣な指定、つまり真実の隠蔽を望む者達の武器としての反ユダヤ主義の烙印が問題なのだ。

内外の諸新聞に送りつけた公開の反省にグラスを強いたものは何であろうか。一見してセンセーショナルな情報…つまり「更なる潜水艦の納入」である。月並みな背景…二隻は既にイスラエルが所有。二隻は建造中。五隻目は発注。六隻目のオプションを正にイスラエルが行った。これは、数十年にわたって両国に有用な頻繁な兵器交流の一端である。

それでもなお、ドイツが常時恫喝され。「事につけては」、その過去故に、「釈明を求められ」るのだ。このアウシュヴィッツの棍棒は、周知のことであり、(右翼) 国家民主党(NPD)のパンフレットに見られる。これに全く新鮮な下劣が、当然なことに、最高の道徳的憂慮の衣をまといつて続く。

この潜水艦の「特性」は、「全てを抹殺する弾頭が、唯一基すら核爆弾の存在が証明されない、場に向かって配備されている」ところにある。



しかもこれが更に次の責任転嫁の跳躍台として利用される。否！イスラエルは潜水艦をイスラエルの殲滅を約束する敵の抑止目的とする必要が無い、イスラエルは「殲滅し」、しかも「世界平和を危険に晒している」<sup>(48)</sup>からだ。

ドイツは、二回目の「犯罪の供給者」の「共同責任者」となる。つまり、第一の最終解決は、ドイツの計画。第二の計画は、ユダヤ人がイラン人に対して準備している。……

事態はより深いところにある。如何にして、知的文士が、このような思想的荒業を演出できるのか。如何にして氏は、今度はユダヤ人の演出下に次のホロコーストを想像できるのか。氏は、世界危機を両国（イスラエル・イラン）の国際的監視によって回避しようとする。残念ながら、イラン人がその興味ある核武装部分を既存のあらゆる統制の彼方で、秘密裏に、重装備された地下格納庫で遂行している事実をグラスは認知していない。<sup>(49)</sup>

### ユダヤ人が責任をとる

このような細目は重要ではない。とグラスは考える。このためには、ファスビンダーの一九七五年の演劇「ゴミ、町そして死」<sup>(50)</sup>が参考となる。

キリスト教徒たる不動産投機者ハンス・フォン・グルックは言う。「ユダ公は、我々から吸い取る。我々の血を飲み、我々を不法の座に置く。何故なら、彼はユダ公であり、我々が罪を担うからだ。彼が来た所に留まるか、あるいは我々がガス殺戮していたら、今時もっとよく眠れたはずだ。これは笑い話ではなく、私の考えなのだ。」

つまり潜水艦が需要なのではない。罪の入れ替えと自らの負担軽減が重要なのだ。イスラエルの心理学者ツイ・レクスは、次のように述べる…「ドイツ人は、アウシュヴィッツでユダヤ人を決して許さない。」何故ならその存在だけで、グラスと罪無き後誕生者に対する永遠の告訴を意味するからだ。「ユダ公」は、諸タブーに囲まれており、国家となった「ユダ公」イスラエルは、ナチス・ドイツのように行動する。だからといって、ユダ公は、我々を貶め、かつ我々から潜水艦を騙し取るために、不断に「釈明を求める」べきではない。ユダヤ人は、我々が行ったことをやろうとしている。ガザは、ワルシャワ・ゲットーであり、イスラエルの核爆弾は、今回はイスラエル製でムスリムのために予約された新たな最終解決なのだ。

ユダ公が罪を担うことになれば、道徳的請求書は充足され、ナチスの人道犯罪はベルリンからテルアビブに転換する。しかもグラスは道徳的デザイナーとなるが、イスラエルが世界地図から消えることが最高である。これを主張する者は、グラスではなく、アーマディネジャドである。この運命はイスラエルがその抑止力を失うことにでもなれば、帰結をもたらす。ドイツの潜水艦は、詩人グラスが主唱しているような謀議ではない。これらの潜水艦は、グラスが「緊密に結びついている」国の終わりについて涙を流す（かもしれない）第二の詩を阻止するものなのだ。<sup>(1)</sup>

## ロルフ・ホッフホフト

一九三一年生まれで、【神の】代理人の著作で著名なロルフ・ホッフホフトは、グラスを痛烈に批判する。曰く、詩は時にはその作家が気付く以上に強烈に表現する事を唆す。このようにイスラエルのネタニヤフ首相は

ギウンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題（小林）

「グラスが唯一のユダヤ人国家を世界平和に対する最大の脅威と看做し、しかもこれに自衛の権利を認めない事を私は驚かない。」とコメントする。

グラスよ、君に問う。君は我々の総統が一九三九年九月一日、ポーランドへの戦争宣言に際して、世界史上の大量殺戮者の中で最も正直な者として、「欧州のユダヤ人種の抹殺」を事前公表した事を聞いたか。それ以来、イラン以外の国から、同一内容の恫喝を聞いた事があるか。ネタニヤフ氏は正しい。イランは公然とイスラエルの抹殺を以って恫喝し、ホロコーストを否定する。だから首相は、君のイスラエルとイランの同置を「恥すべき不道德」と看做すのだ。

疑いなくその通りなのだ！君よりも四歳しか若くない私も、一四歳までヒトラー少年団員であった。それから二日後に、ヘッセンはアメリカ軍によって解放された。私は、イスラエル人に小国として近隣核保有国によって一夜にして抹殺される事に対する唯一の確実な安全を可能にするドイツ製潜水艦の購買を禁止する君の巧妙な偽善がドイツ人として恥かしい。

君は自発的に成った者に留まっている。それは六〇年にわたって沈黙していた親衛隊員である。君はそれでも、アメリカ大統領と手に手をとって、四〇名の親衛隊員も埋葬されている軍人墓場を訪問した事を以って、コール首相に野卑な言葉を浴びせた。君ほどに完璧な偽善者はいなかった。<sup>51a</sup>

ダニエル・ジョナー・ゴルドハーゲン（ユダヤ系アメリカ人政治・歴史学者）

ゴルドハーゲンは、グラスの「詩」を厳しく批判する。曰く、「自らのナチスの過去と自国の偽造者として、つ

まり六百万人のドイツ捕虜（この魔術的数に注目！）がロシア捕虜収容所で死んだとする嘘の流布によってグラスの道徳的及び知的權威は、この関連でゼロに等しくなった。……ドイツやほかの国においても、イスラエルについて真実を言つてはならないとする反ユダヤ主義者によつて流布されている見解が広まっている。しかしこれは、イスラエルの核兵器を指している『一般的沈黙』に関するグラスの主張と同様に間違っている。何故なら、イスラエルの兵器の存在に関しては、誰でもが知っており、しかも頻繁に論議されているからである。イスラエルは頻繁に、その実際の行動に対しても、又主張されている行動に対しても、アメリカ・メディア、ドイツ・メディアそして自国メディアで批判されている。グラスの詩は、事前に検閲された意識の表明でも、一般的慣例との勇氣ある断絶の表明でもなく、むしろこの慣例の狡猾な表明に他ならない。間もなく完成する現代反ユダヤ主義に関する著作の作家としての私に明らかになった事實は、ドイツと欧州で公然たる反ユダヤ主義が存在していることである。その成否はどうであれ、そのことはイスラエル批判にも該当する。ドイツと欧州には、イスラエルがナチスに類似する国家であるとの見解が広まっている。同様にイスラエルがパレスチナ人に対する殲滅戦争を遂行しているとの見解も広く行き渡っている。世論調査によれば、ドイツ人の四〇％から五〇％がこのように考えている。この思考の異常性は、驚くべきことである。……ドイツ人の記憶にどどめるべき事実を要約するならば、欧州の全てのユダヤ人を消滅させる計画の下に、死の工場を構築し六百万人のユダヤ人と数百万人の非ユダヤ人を殺戮した。……更にドイツ人に記憶にとどめるべき事實は、一九九〇年から二〇一〇年の間に、イスラエル占領下にあるパレスチナ人の人口は、二倍以上となっている。何たる殲滅戦争なのか？イスラエルによるガザ地区を含むパレスチナ地域の占領政策の批判は、正当であり得る。しかしイスラエルをナチスドイツとの比較・同置は全く無意味なことだ。」<sup>(註)</sup>

### マルセル・ライヒーラニツキ

現ドイツで最も影響力のある文学評論家マルセル・ライヒーラニツキは、フランクフルター・アルゲマイネ紙（F&Z）のインタビュで、<sup>(52)</sup>グラスの詩を「忌まわしい詩」であると述べている。

曰く、これは、全てのユダヤ人に対する計画的攻撃である。ゲッチンゲンでは、ギウンター・グラスの企画した記念碑に「ギウンター！口を噤め」とペンキが塗られた。

マルセル・ライヒーラニツキは、ギウンター・グラスをそのイスラエル詩『言わなければならない事』に対し鋭く攻撃した。ライヒーラニツキは、「これは政治的及び文学的に価値のない忌まわしい詩である」と述べた。

ノーベル文学賞受賞者は「世界を逆さにしている」。イランはイスラエルを抹殺しようとしている。これをイラン大統領は再三にわたって宣言し、しかもギウンター・グラスは、その反対を作詞している。このような発表をすることは卑劣である。ライヒーラニツキは強調する。

曰く、この詩はイスラエルばかりか、全てのユダヤ人への計画的攻撃である。グラスは反ユダヤ主義者ではないが、ドイツ住民の中にある反ユダヤ的傾向に標的を定めた役割を演じている。従ってこの詩は私を不安にもしている。<sup>(53)</sup>

## イラン…西側の『暗黙の良心』を覚醒させる

グラスの詩への礼賛はテヘランから来た。イランの文化副大臣は、争いのあるイスラエル詩に対してグラスを称賛した。シャマクダリ副大臣によれば、グラスは、これによって、人間的及び歴史的責任を模範的に果たし、この詩人による真実の暴露は、西側の『暗黙の良心』を覚醒させた。……

グラスは、その詩『言わなければならないこと』の中で、イスラエルに対し、イランに対するその政策を以て平和を危険に陥れると非難した。

その詩の中で、グラスは、イスラエルが『イラン領域で原子爆弾の構築が推定されているが故に、アジテーターに支配され、組織的熱狂へと操作されたイラン人民を消去り得る』第一攻撃権を要求していると書いている。<sup>(54)</sup>

曰く、グラスは、ドイツの犯罪、そして自らの「兵器親衛隊活動」の「鉛の衣」から自己を解放しようとした。<sup>(55)</sup>

## ヴォルフ・ビアマン（作家・作詞・作曲家・歌手）

ビアマンは、Welt紙でのエッセイ<sup>(55a)</sup>の中で、グラスの詩について、「これは詩ではない。」と批判の矛先をむける。

曰く、ユダヤ人国家イスラエル、しかも同時に西ヨルダンのパレスチナ人、ガザ地区の空の上に、しばらく前なら、原子爆弾の危険が迫っている。その爆弾の頭文字が「A」で、アーマドネジャドを意味している。この大爆弾は、「Little Boy」と言われた広島級爆弾ではなく、一発で、未解決の近東紛争の最終解決問題を終わらせ得る。……私は



最近妻と娘と一緒にイスラエルの友人を訪問した。

イスラエルでは、頻繁にイランの爆弾の危険について話し合われている。ユダヤ人は、再三にわたって脅されているイスラエル国家の殲滅を恐れている。

しかも今何が起こったのか。ドイツからペサツハ祭りに極めて不愉快なニュースが到来した。ドイツの恐ろしい悪臭爆弾が落とされたのだ。<sup>55b</sup>

ドイツとイスラエルは相互に繋がれている

我が悪友グラスは、イスラエルに対立し、しかもアーマドネジャドのためにスキャンダルに満ちた詩を公表した。

……

私はこの挑戦的作品を三回読んだ。そして三つの言葉を私は思い出す。それは、「良い」、「苦痛」、「可哀そう」である。

1. 賢明なグラスは、私が未だ東ベルリンに生活した時は、良かった。

2. 馬鹿なグラスは、再統合（Wiedervereinigung）の語を<sup>g</sup>e<sup>g</sup>無き<sup>g</sup>i<sup>g</sup>で書いて（Widervereinigung ≡ 統合反対）私に苦痛を与えた。

3. 混乱したグラスは、すっかり分別をなくして以来、可哀そうである。

ドイツとイスラエルは比較可能である。何故なら両国は根本的に異なっており、同時にシヨアを通して相互に繋がれているからである。これは私にとって単純な原則である。ドイツ人は第二次世界大戦以来あれこれしようとするが、決して再び犯行者になろうとはしない。ユダヤ人はあれこれなろうとするが、決して犠牲者になろうとはしない。そのことは、諸民族にも、個々の人間にも該当する。正に誰もが誤りの集積を有している。

ギュンター・グラスが若者としてヒットラーの兵器親衛隊の中で戦ったことは、火傷した子供であり、私を驚かせるものではない。氏がこの月並みな恥を老人として初めて明かしたことは、よく理解できる。氏がこの開示を巧妙にも期待していたノーベル賞後まで待ったことは、スエーデンにおける慢性の善人を知っている全てにとって不思議なことではない。<sup>(55c)</sup>

### グラスの意見はその当然の権利

氏が中近東における唯一の民主制たるユダヤ人国家をイランにおける血に塗られた独裁制と同置するなら、それは、小説家に対し、虚栄の市場の論争における気ままな方向転換として大目に見られよう。そのようなことは起こるのだ。芸術家にオリジナルなアイデアが浮かばない場合、若干の人は、グラスの様に、不自然なタブー破りを試みるのだ。

それどころか私は、氏のイスラエルに関する無知からする旧式の虚偽の権利さえ擁護する。私は、我々すべてを生かす言論の自由の名において、氏を重い心で擁護する。氏が短略な怒りにまかせて三、四回にわたり、ついに口を開

き、勇気ある仕立て屋であることを自慢しても、民主体制においては、幸いなことに、金をとられることにはならない。氏が世界に対し、ついには民主国家イスラエルが数十年前からアメリカ、イギリスおよびフランスと全く同様に、核兵器を持っているという平凡な真実を述べる場合、氏は公開秘密を漏らしていることになる。

ここイスラエルで私と話す全ての人々は同じことを話す。イランの核工場に対する攻撃は、極めて危険なばかりか意味がない。何故ならこのような軍事攻撃は問題を解決せず、先送りするだけで、しかも長期的には先鋭化するからだ。この事実を知り、かつ公然と発言する者は、イスラエルの小説家、アモス・オズ、マイアー・シャレフおよびダヴィド・グロスマン、そして怒れる詩人、ナタン・ツァッハである。

ドイツのネオナチ達がグラスを抱きしめる事実がこの作家をナチにするわけではない。グラスは、決してナチスではなかったし、一九四四年若い親衛隊員としてもファシストではなかった。そしてイランの宣伝機関が氏を賛美するとしても、その事は、氏をターバンの中の爆弾を伴ったモスレムマンガにするわけではない。つまり全てが、そんなに深刻なことではないのだ。<sup>55d</sup>

### 詩の女神は笑い転げる

それでもなお、親愛なるグラスよ、コメントは言わなければならない。

これは詩ではない。ギウンター・グラスがその不器用な散文詩を最後に切り刻み、我々に対して、その文字破片を

上下に設定し、しかも人類に自由なリズムとして、無韻の抒情詩として売り出すことは、グラスの侮辱的なほら事に  
他ならない。これは文学的死罪に値する。

小説について私は理解が少ない、あまりに理解が少ない。しかし詩について、もしそれが私にとって異様で、ある  
いは腹立たしい仕草で描かれる場合に、私も気付くのだ。しかしグラスの怒りの爆発は、氏が間違っているように正し  
かろうが、深くあるいは浅薄に考えられようが、詩 (Gedicht) ではなく、考えられたもの (Gedacht) である。

ギンター・グラスは、若いころに有力な小説家であった。しかし氏は、その遅い試みを以てしても詩人とはなら  
ないだろう。

今や全てが氏を攻撃する。ジャーナリストは、版を享受しなければならず、政治家達は再選を果たそうとし、氏の  
同僚達は、真の妬みと怒りから、攻撃する。それどころか氏の賛美者達は、驚愕して氏から離れる。そして氏は、反  
抗的に自らを守り、そして反抗的にそのノーベル威信の中に閉じこもる。

しかしギンター・グラスは、最悪の悪から逃れられない。詩の女神、美しきエラトは、この鈍感な政治ゲテモノ  
についての笑いと痛みで転げまわるのだ。<sup>(55e)</sup>

## インゴ・シュルツェ

作家インゴ・シュルツェは、フランクフルター・アルゲマイネ紙（FAZ）の中で「解決は、全面的軍縮のみがもたらし得る」<sup>(56)</sup>の見出しで、グラスを擁護する極めて少ない者達の一人として、論陣を展開する。

「デュルス・グリウンバイン」<sup>(57)</sup>への反論」の形式でインゴ・シュルツェは、ギュンター・グラスの詩に関する論争がドイツの闘争文化について多くを述べているとして、以下の様に述べる。

### 考えられないことが予測された事象となる

対話の拒否は、個人的に辛い。同時に私にとって、グラスの詩を巡る論争に対して、しかも我々に係る事項について公開で論争することの困難に対し象徴的のように思われる。何故なら、人が『言わなければならない事』に何を対峙し得るにしても、このテキストは、戦争しかもドイツにも直接的・間接的に係る戦争の危険について、政治家の発言によって到達するよりもはるかに広い公衆に到達するチャンスを提供するからである。討論の中で、コンテキストの欠落として非難されていること、その存続権に於けるイスラエルの脅威が補足され、誇張され、あるいは間違っていることとされることがより詳細に把握されえる。しかし同時に、イスラエルがイランの核施設を破壊する為にいわゆる予防攻撃を計画していること、しかもドイツが兵器納入を通してこれに間接的に参加している事実も排除できないことも重要である。

この様な攻撃が如何なる帰結を伴うかについては何人も確実に言うことは出来ない。しかしいずれにせよこの攻撃は破滅的であろう。例え核の破滅が回避されたとしても、この計画されている予防攻撃は、有効ではなく、しかも唾棄すべき手段である事実は変わらない。テレビ報道で拡散されたイラク核施設の写真は、イラク戦争の前地で見た写真を想い起させる。望むと否とにかかわらず、これらの写真の再現は、予防戦争への思惑に対して考えられない事が正に予測される結果とする慣れと言う結果と為る。<sup>(58)</sup>

### ギンター・グラスは最早人として尊敬されない攻撃対象か

当然のことにイランが核兵器保有国となる事は誰もが望んでいない。しかし問題は、如何にしてこの目標への到達が可能かである。我々は、一方で核兵器の兵器庫を容認し——今日まで正式には存在しない——、他方からはこれを行わないことを要求するのか。解決は、全面的軍縮と強者である限り攻撃を控えることに固執することではあり得ない。

……

イランへの攻撃は、イランの野党を益々脆弱化する。しかし内部からの持続的変化が、永続的この地域に平和をもたらし得る。しかも我々が忘れてはならない事実は、住民を自らの所有者の如く扱うイラン現政権に西側もその共同責任を担っている事である。何故なら、アメリカとイギリスによる民主的に選挙されたモハマド・モサデッゲ首相の一九五六の転覆とシャールの就任無しには、多分イランの現在とホメイニは無くして済まされたはずだからである。

ドイツは、イスラエルに対するその責任、そしてパレスチナ人およびこの地域の諸国に対する責任に基づき、思慮



無き、しかも無条件の兵器供給を許可しない義務がある。ギュンター・グラスのテキストは、これらの諸問題について賛同又は反対の発言を行う為の動因と成り得る。

私は、たとえ『言わなければならないこと』に反対するとしても、市民および同僚としての、氏を人格として最早尊重しない攻撃に対してギュンター・グラスを守る事が呼びかけられている。私は、何処でも、「消えろ！インゴ・シュルツェ」、「消えろ！デュルス・グリュンバイン」を読みたくない。<sup>(59)</sup>……

#### IV．ドイツ政界の反応

大半の政治家と知識人は作家ギュンター・グラスに距離を置くか、あるいは批判的である。グラスはこの詩を以て喧しい反ユダヤ論争を引き起こした。<sup>(60)</sup>

根強い批判を以て、知識人と圧倒的多数の政党の政治家は、ギュンター・グラスのイスラエル批判の詩に反応した。

#### ルプレヒト・ポレンツ（CDU）（連邦議会の外交委員会委員長）

ポレンツは、『Welt紙で、『グラスは偉大な作家である。しかしその政治判断を以て、氏は全く正鵠を射ていない。』と述べた。更に、「グラスは原因と結果を取り違えている。」とポレンツは述べる。更にポレンツは、国際法に違反し、イスラエルの存在を危険に晒すのはイランであり、イスラエルがインドやパキスタンと同様に、核不拡散条約を調印

していない事実を指摘する。

ポレンツによれば、誰もがイスラエルが核兵器を有している事実から出発しているが、この事実がイランとの紛争の原因ではない。「グラスは、存在しない関連を設定している。」

更にポレンツは「ドイツ・イスラエル関係はグラスの発言によつて負担を掛けられてはいない。我々はこの「詩」を過大評価すべきではない。」とも述べる。曰く、イラン・イスラエル紛争は、極めて衝撃的である。国際共同体は現在政治解決の努力を続けている。その目標はイランの核爆弾の阻止である。<sup>61</sup>

ヘルマン・グロエーエ（キリスト教民主同盟（CDU）事務局長）

グロエーエによれば、この「詩」は、核兵器を目指すイランがイスラエルの存続権に反対し、ホロコーストを否定し、自らの核エネルギー構想の国際統制を拒否している事実を全く誤認している。<sup>62</sup>

フィリップ・ミスフェルダー（キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）院内スポークスマン）

ミスフェルダーは、「この詩は、悪趣味で、非歴史的、しかも近東情勢についての無知を証明している。」「イスラエルは、アラビア人の諸権利及び女性の諸権利を実現可能にするこの地域の唯一の国である。これを侵略者の役に陥れる事は間違っている。」と述べる。<sup>63</sup>

ロルフ・ミュツェニツヒ（ドイツ社会民主党（SPD）対外政策エキスパート）

ロルフ・ミュツェニツヒは、Welt紙で、紛争を間違って理解しているとグラスを非難し、イラン大統領アーマドネジャドを『アジテーター（ほら吹き）』と呼ぶ事は自国の野党を弾圧する暴力の実態に鑑みて、危険な「瑣末視」であり、グラスの詩は、政治的に有効ではなく、『戦争の狂気』の緩和に寄与しないと述べる。<sup>64</sup>

アンドレア・ナーレス（ドイツ社会民主党（SPD）事務局長）

アンドレア・ナーレスは、Spiegel誌で、「近東の現状に鑑みて、グラスの詩は、『混乱させ、かつ不適切』と思われると述べた。<sup>65</sup>

グイド・ヴェスターヴェレ（自由民主党（FDP）、連邦外相）

ドイツ連邦政府の最初の閣僚として、グイド・ヴェスターヴェレは、イランとの核紛争におけるイスラエルの態度に対するグラスの批判を撥ねつけた。<sup>66</sup>

曰く、イラン政府との争いは、敵対、イデオロギー及び先入見の遊びではなく、苦渋の真剣さを意味する。我々は、政治的解決のための努力を以て外交的ガラス球演技を行っているのではなく、平和維持を目的として我々のパートナー諸国と共に、ドイツとヨーロッパにとって極めて重要な地域において危機的な展開への正しい回答を見出そうとしている。

我々は全中近東を核兵器無き地帯とする事を目指している。イランは核エネルギーの非軍事利用の権利を有してい

るが、核武装への権利は有しない。

イランが発する脅威を過小視する者は、現実を拒否する者である。

核兵器を持つイランは、重大な帰結を持つ事になる。そうでなくとも危険に晒されているこの地域の安定性は、完全に関わることになる。これによって統制不可能な軍備競争が開始される。全世界規模の安全保障構造は不安定化する。

イランの手中にある核兵器は、イスラエルの安全に対する脅威とも成る。その事は、我々の責任あるドイツの対外政策にとって特別の憂慮の根拠である。<sup>(67)</sup>

何故ならドイツはイスラエルにおける人々に対する歴史的責任を有しているからである。しかし我々をイスラエルと結びつけるそれ以上のものが存在する。それは、真の価値の共有である。

我々は、この地域における唯一の真に機能する民主制と共に個人の諸権利、自由、責任への信仰と法治国家を分かち合っている。我々は、戦闘的民主制を伴ってこの諸価値を共有している。イスラエル議会では、ドイツ連邦議会よりも強烈に討論されている。しかもその民主制は外からの批判も耐えうる民主制である。私は、イエルサレムで私のイスラエルの外相との共同記者会見でイスラエルの入植政策を明確な言葉で批判した。

同様の事は、イランでは考えられない。<sup>(68)</sup> イスラエルとイランを同一の道德レベルに置くことは機知に欠けるばかりか、不合理である。

フォルカー・ベック（緑の党院内部長）

ベックは、グラスを批判し、「熟慮無き対イラン軍事攻撃につきイスラエル政府に警告が発せられなければならない。しかしイスラエル国家を告発してはならない。」「グラスは、その『詩』の衣をまとったイスラエル批判を以て、反ユダヤ主義のプロトタイプを体現し、イスラエル批判がタブーであるとし、これによって、この『詩』は、討論への寄与としての資格を失う。<sup>69</sup>」

ドイツ連邦政府…本件では「芸術の自由が妥当する」

連邦政府は、この「詩」について控え目に表明した。「ドイツでは、芸術の自由が妥当する。しかも幸いにも、必ずしも、全ての芸術作品について、発言する必要のない連邦政府の自由も存在する。<sup>70</sup>」と述べた。

ヴォルフガング・ゲールケ（左派党の連邦議会議員）

ゲールケは、グラスを守る側に立った。曰く、グラスは（批判する）権利があり、しかもこれによってドイツ政治を正した。「ギュンター・グラスは、大幅に沈黙されている事項について発言する勇気を有している。<sup>71</sup>」

V. イスラエルの反応

ベンジャミン・ネタニヤフ（イスラエル首相）

ネタニヤフ首相は、グラスの陰險なイスラエル批判の後、転換された事実を指摘する必要に迫られ、以下の様に述

べる。

「シヨア【大量殺戮】を否定し、イスラエルの抹殺を呼びかけるイランとイスラエルとのグラス氏が行った比較は、イスラエルについてではなく、グラス氏自身について多くを語っている。イスラエルではなく、イランこそが世界の平和と安全に対する脅威を提示している。グラス氏は、武器親衛隊としての過去に六〇年も沈黙していた。従って、氏が世界で唯一のユダヤ人国家を世界平和に対する最大の脅威と看做し、この国に自衛権を認めない事は、驚くべきことではない。」<sup>(72)</sup>

#### エリ・イシャイ（イスラエル内相）

イシャイ内相はグラスを「好ましからざる人物」として入国禁止を宣言した。

「グラス氏をこの聖地への入国を禁止する事は、私の名誉と看做す。グラスへのノーベル文学賞授与は剥奪されるべきである。グラスの発言は、究極的にはホロコーストに導いた反ユダヤ主義的煽動に類する。人はこのような言葉に鑑みて、グラスが反ユダヤ主義的人間であり、親衛隊ユニフォームを着ていた人である事実に沈黙することができない。グラスは、イスラエルの国家と人民に対する憎しみに火を注ぐことを目指し、しかもこのようにして、氏が親衛隊ユニフォームを着て支援していたイデーを維持しているのだ。」<sup>(73)</sup>

#### VI・グラスの心理的背景

グラスの詩を巡る氏の行動の心理的背景については、これまで、多くの識者が説明を試みているが、極めて明快な



説明と見做されるものが、以下に紹介するトム・セゲフが二〇一一年九月二日ドイツ *Welt* 紙に発表した「ギンター・グラスがホロコーストについて実際に述べた事」<sup>74</sup>である。

トム・セゲフ（イスラエルの歴史学者・ジャーナリスト）

最近ギンター・グラスがナチス人民殺戮をソ連のドイツ捕虜と比較したとする氏の発言が広がっている。これを明らかにする。

ギンター・グラスは、正式にイスラエルに招待された最初の作家であった。一九六七年三月であった。六日戦争の三カ月前であったが、イスラエルはこれを予測していなかった。我々の大部分は、内政的討論、なかならずドイツ人に対する適切な観点についての熱狂的討論問題の贅沢を享有していた。

イスラエルとドイツは、その二年前（一九六五年）に外交関係を樹立したが、野党的学生組織は、ドイツの代表者たちと協力しないと決議した。イスラエル政府の招待でグラスが来た時、この学生達は、イエルサレムに於ける彼らのクラブで話させる決定をした。これは稀有な例外であった。『ブリキの太鼓（*Brechtrummel*）』の作家は、「良きドイツ人」と見做されていた。

私が司会した。この催しはメディアの注目を誘い、しかも若干の緊張も生ぜしめた。私服警察が壁の前に待機した。

私の記憶する限り、この催しは成功した。グラスは我々に強い印象を与えた。我々は氏を全うで、しかも胸襟を開いた者として受入れ、その際に氏は我々に取り入る試みはしなかった。<sup>(75)</sup>

「あなたと再会できてうれしい」

四四年後、私はギンター・グラスの名前を持つリュベックの博物館に通じる木製階段を上った。ここで氏は時折仕事をし、客を迎えている。一九六七年の我々の出会いについて知らされていることが分かった。『貴方と再会できてうれしい』、氏のいたずらっぽい微笑みは極めて好感を抱かせ得るものであった。

「ハアレツ (Häretz) 紙」のインタビュは、『玉ねぎを剥く時』のヘブライ語版の発刊に因んで行われた。この著書が二〇〇六年に発刊されて以来、全世界で論評され、イスラエルも例外ではなかった。それどころかグラスは、イスラエル公衆への書簡を向け、これまで氏が幾度となく繰り返した事を述べた。氏のヒットラー親衛隊 (WaffenSS) への短い強制兵役は、ヒットラーとナチズムへの氏の少年時代の熱狂のコンテキストと理解すべきで、その際に、戦後におけるグラスの政治的・道徳的関与が看過されてはならない。

「最重要メッセージ」

『私は若くそして愚かなナチであった。』とグラスは私に言い、しかも氏の戦争体験の更なる関連、とりわけある国家イデオロギーを疑問視することなく受け入れる危険を認識する事を私に強いた。氏によれば、この著書の中心的

メッセージは、政治的疑念である。つまり私が考えるに、実際に価値ある最重要メッセージなのだ。

従って私は、世界のどこかおける制服を着た人間、例えばパレスチナ領域に於けるイスラエル兵士が、自らの経験から何を学ぶ事ができるのかとグラスに問うた。グラスは、あらゆる偽善的な助言をこらえた。

曰く、合法的行為と犯罪行為間の境界は、しばしば曖昧である。若くかつ未経験な兵士は、上司たる将校が戦争犯罪を強いない事を願わなければならない。

残念ながら、イスラエルのパレスチナ領域占領は、恒常的かつ組織的人権侵害の結果を招いている。軍隊の側からのより大きな疑念は、実際望ましい事だ。

### 「未だ他の秘密はあるのか」

我々がグラスの自叙伝の一般的メッセージについて詳細に話し合った後、明らかに他の事項についても話す事があった。確かに氏がヒットラー親衛隊にいた数カ月について話す事が苦しいとグラスの秘書は警告を発していたが、しかし今回氏はイスラエル紙と話している事実を意識していた。氏が依然として受け身的態度を採った事実は私にとつて意外であつた。従って私は、部屋から追い出される危険にも拘らず、多分氏が依然として隠している他の秘密が存在するか否か尋ねた。氏はこの問いをチャーミングな微笑みを以てかわした。

それでもなおこのインタビューは何時でもスムーズに行われたわけではない。グラスは時には私に対して声を荒げた。とは言っても、私は氏のナチの過去に対する次の説明を要求する為にも、また何故に氏が自らの過去をかくも長きにわたって隠していたかを発見する為にも来たわけではなかった。私自身は氏のケースからして、人がその人生に於いて可能な限り早く、しかも確実に国際的に尊敬される道德的聖像となる前に自己を明かす事が最善である事を知っている。<sup>(76)</sup>

### 「ドレスデンの六〇周年以来」

私は、この著書を読んで特別に腹を立てなかった。これに対し、私の気分を損ねた事は、ドイツ人を取りわけ犠牲者として提示するグラスの公然たる傾向である。この傾向は、ドレスデン爆撃の六〇周年記念以来、グラス自身の著作「癌の経過 (Krebsgang)」の結果、ドイツにおいて観察される。

その他の文化的及び政治的諸指標もドイツ自身の悲劇に対する意識の増大を示している。皮肉な事に、この変遷を明確化する多くの著作、その中「癌の経過」もヘブライ語に翻訳された。これらのいくつかは、イスラエルのベストセラーリストに挙げられている。

### 『ドイツには一四百万人の難民がいた』

私が更にドイツの犠牲者的役割について問いただした時、グラスは答えた。

ギュンター・グラス…「言わなければならない事」を巡る諸問題 (小林)

「狂気と犯罪は、その表明をホロコーストに見出したばかりか、戦争終結を以て終わったのではない。ロシア人の捕虜とされた八百万人の兵士の中、多分二百万人が生き残った。その他の全ては抹殺された。ドイツには一四百万人の難民が存在した。領土の半分は直接ナチスの恐怖政治から、共産主義恐怖政治に転換した。私はこの事をユダヤ人に対する犯罪の比重を少なくする為に言っているのではない。しかしホロコーストは唯一の犯罪ではなかった。我々はナチスの犯罪責任を担って行く。しかしその犯罪は、ドイツ人にも深刻な破局を付与し、かくしてドイツ人は犠牲者となったのだ。」

私の感じからして、これは正当な論拠である。勿論八百万のドイツ戦時捕虜はいなかった。私は、これを正すべきであった。彼の意図する事は「多くの」と言う意味であった。いずれにせよグラスは、如何なる時点においても、ホロコーストを過小評価するとか、あるいは六百万人の殺戮されたユダヤ人に類似して、六百万人のドイツ人犠牲者の神話を創設する意図は持たなかった。

### 「平均的なドイツ人」

それでもなお私は、敢えて言うならば、「玉ねぎを剥く時」をドイツの犠牲役割に関する一つのサガと読み取った。この様にグラスは、自らの「兵器親衛隊」所属を指摘するはるか以前に、自己の家族の殉教と戦争に於ける子供時代の苦しみについて述べている。何故にナチスがユダヤ人を憎むのか理解できない女―その後その女は現れる事が無い―が無から現れる。明らかにその女は、悪意を持たない『平均的な人』を体现すべきとされている。<sup>27</sup>

ヒットラー殺害未遂とノルマンデーでの同盟諸国の攻撃は、グラスの親衛隊所属指摘以前に、ドイツ諸都市への爆撃、ベルリンで女性であふれた教会に火を付けたソ連兵士と同様に指摘された。グラスは、人々が欧州全域から「兵器親衛隊」に志願した事実の指摘を忘れていないし、また、「癌の経過」からのヴィルヘルム・グストロフも再活動化されている。

最後に自らの兵役に到達し、氏は自身とその同僚が体験した実際に非人間的な残忍な訓練を記述する。私は、その記述が「兵器親衛隊」が犯した最悪の犯罪ではなかったとコメントした。これに対してグラスは怒り狂って、「私はそのような主張はしていない。」と反論した。氏はそのような主張はしていない。

#### 「自己憐憫が記憶を圧倒する場合」

氏の報告によれば、氏が見た最初の死体は、木にぶら下がって揺れ動くドイツ軍兵士のそれであった。氏が体験したロシア軍攻撃は、氏とその同僚達に、白樺の木陰で鳥の囀る多分特別牧歌的瞬間であった。氏の親友の一人はハーモニカを吹いていた。グラスは攻撃後の散乱した身体部分を記述し、どれがハーモニカの少年のそれに所属するかを自問した。

この著書を読むにつれ、グラスだけではなく、全ドイツ国民が犠牲者となり、従って、同情に値することになる。



全ての国民は、ドイツ国民を含めて、自らの悲劇を思い起こす権利を持つ。しかしその際に、自らの犯罪に対するドイツの責任が自己憐憫によって圧倒される危険が存在する。<sup>(78)</sup>

## VII. グラスの主張の正誤

九節六九行に及ぶグラスの詩は、ある意味で『タブー破り』と見做されているが、この中でグラスは、イランに対するイスラエルの事前攻撃に警告を発し、しかもイスラエルを世界平和に対する危険とも表示している。以下、グラスの詩の中で主張されている内容をハテーゼに要約し、その正誤について検証を試みる。<sup>(79)</sup>

第一テーゼ…図上作戦の中でイランに対する事前攻撃が演じられている。

正…グラスが述べているように、これまでアメリカでもイスラエルでもイランに対する事前攻撃の図上演習が行われている。ニューヨーク・タイムズの三月報道によれば、アメリカ軍のシミュレーションがイランの核施設へのイスラエルの軍事攻撃が地域戦争の勃発を引き起す結果となる。更に四月には、イスラエルの複数紙がイスラエル軍の図上演習の結果、イランとの戦争で三〇〇人以下の死傷者の発生が予測されると報道している。

第二テーゼ…事前攻撃は『イラン人民を抹消し』得る。

誤…イランは八千万人弱の人口を擁する。イスラエルを含めて世界のどの軍事力であつてもイラン人民を抹殺することはできない。イラン政権及びその核施設に対する軍事攻撃は、核兵器によるものではなく、通常兵器によるもの

と理解され、しかもその様な図上演習が行われている。この攻撃の際に、非戦闘員（民間人）が巻き込まれる危険が憂慮されているが、『イラン人民の抹殺』は明らかな誇張である。

### 第三テーゼ…イスラエルは統制下でない核戦力を増強している。

情報諸機関や観察者の評価によれば、イスラエルは一九六〇年代の終わり頃から、核兵器を有している。核開発に際しては南アフリカ連邦政権と協力したとも報じられている。しかしイスラエルは、現在まで核の保有を公式には追認していない。従って核戦力の質量に関しては正確な数字が公表されず、五〇から五〇〇発の核弾頭の存在が推定されている。イスラエルは、国益に反するとして、核不拡散条約にも国際原子力機構（IAEA）にも加盟していない。その限りで、これらの条約及び機構の統制下に置かれていない。これに対し、イランの原子力プログラムは、国際原子力機構の統制下に置かれている。情報諸機関の評価によれば、イスラエルの核兵器は、周辺の敵対諸国に対する抑止を目的としている。その意味で、イスラエルの核兵器は、国連安全保障理事会常任理事国（米英仏ロ中）及びインド・パキスタンの核兵器のステータスと本質的に異なっていない。従って、イスラエルが統制下でない核戦力を増強している事実があるとしても、前記の核兵器保有七カ国と比べ、取分けイスラエルを危険視する理由は見出され得ない。

### 第四テーゼ…前記の事実を指摘する者は、「反ユダヤ主義」の嫌疑下に置かれる。

誤…イスラエルならびに世界のメディアでは、イスラエルとイラン間の紛争について活発な論議が行われている。

その際に、イスラエルに不利な論調のたびに「反ユダヤ主義」のレッテルが貼られる事になれば、言論統制と成り得る。しかしそれはドイツにおいてさえも事実ではない。グラスは、寧ろこのように主張する事によって、予め自分に「反ユダヤ主義」のレッテルが張られないように配慮したようである。しかし、これには必ずしも成功していない。<sup>(80)</sup>

#### 第五テーゼ…ドイツはイランを攻撃する核弾頭を装備できる潜水艦をイスラエルに供給する。

ドイツ連邦政府はこれまで三隻のドルフィン型潜水艦をイスラエルに納入し、更に本年中に三隻納入を予定している。潜水艦はそれぞれ四発の巡航ミサイル装備が可能である。軍事専門家の説明によれば、この潜水艦は主に核の二撃能力の維持を目的としている。これによってイスラエル軍は、イランの核攻撃に対して、反撃が可能となる。ドイツ政府は、この潜水艦が抑止に奉仕する事を以て、この販売を正当化している。

#### 第六テーゼ…イランの原子爆弾の存在は証明されていない。

正…西側諸国の情報諸機関は、原子爆弾の完成まで少なくとも一年を必要とする事から出発している。パネッタ・アメリカ国防総省長官の主張によれば、イランは爆弾の運搬システムの完成まで更に二年を必要としている。クラッパー情報局長アメリカ議会での証言で、イランが核兵器構築に対する疑問無き証拠が存在していないと述べた。本年三月末イランの核プログラム交渉団のかつてのスポークスマンは、ボストン・グローブ紙にイランが核爆弾完成の一步手前に到達していると述べた。

## 第七テーゼ…イスラエルは世界平和を危険に陥れる。

誤…イラン政権はこれまで再三にわたって遅かれ早かれ地図から消えてしまう『シオニズム占領政権』と表示している。これに加えイランは、イスラエルの存続権を否定し、ユダヤ国家と戦うパレスチナのハマスとレバノンのヒズボラを軍事的に支援し続けている。イスラエルも数年以来イランの核施設への軍事攻撃を公然と明らかにし、アメリカの支援を要請し続けている。イスラエルが世界平和を危険に晒すとするグラスの非難は、極めて大衆迎合的かつ一方的でありイランのイスラエル威嚇を全く無視している。

## 第八テーゼ…ドイツは「犯罪の供給者」となり得る。

誤…ここでもグラスは大衆迎合的論調を表明している。グラスはここでイスラエルの可能なイラン攻撃が原則的かつ例外なく現行国際法違反を構成する事から出発している。しかし国際法的に事態はより複雑である。抽象的には、先制軍事攻撃は原則的に許されるとされ、これに対し予防的軍事攻撃は原則的に違法とされている。しかし、何が先制軍事攻撃で何が予防的軍事攻撃であるかについては、明確な定義・区別が示されていない。現在においても、国際刑事裁判所規約において、「平和に対する犯罪」について諸国間の合意が示されていない。手続的には、平和の破壊について国連安全保障理事会が決定することが可能であるが、しかしその決定は五大常任理事国の合意を前提とする。この様な現状からして、グラスが行うように、イスラエルを一方的に『世界平和を危険に晒す』国と表示し、しかもイスラエルに潜水艦を納入するドイツを「犯罪の供給者」と表示する事は、極めて非説得的かつ幼稚であり、国際政治における無知をさらけ出している。

## おわりに

ノーベル文学賞受賞作家ギュンター・グラスの詩『言わなければならない事』は、ドイツでなくイスラエルとの関係を巡って、強烈な論争を巻き起こした。ホロコースト、過去（ナチス犯罪）の克服、反ユダヤ主義、ドイツ国家のイスラエルへの責任等々様々な諸問題が再び論議の対象となった。これらの諸問題は、それぞれの内容からして、短期に解決できるものではない。

ともあれ、二〇一二年五月末、ガウク・ドイツ連邦大統領は、ペレス・イスラエル大統領の招待に応じ、イスラエルを公式訪問した。訪問中にガウク氏は、パレスチナ人との平和プロセスを居留地政策に於いて『シグナル』を通して新たに活性化することを呼びかけた。

ガウク大統領は、まさに政治的に騒然としている時期に、ドイツのイスラエルとの緊密な関係を明確化する目的を以てイスラエルを訪問した。曰く、「イスラエルの安全と存続権を擁護する事は、ドイツの政治の為に決定的事項である。イスラエルの存続権を脅かす諸勢力にドイツは決定的に対決する<sup>(81)</sup>」。

ペレス大統領は、ガウク大統領を心から歓迎し、「平和の為に全力を捧げた妥協なき民主主義者』であると位置づけた。これに対し、ガウク大統領は、イスラエルの和解意欲に感謝し、『ドイツとイスラエルが、現在これまで以上に緊密な関係にある。』と述べた。

ペレス氏は、ガウク氏に対し、強烈な言葉を以て、イランの核兵器への野心に対する自国の憂慮を明らかにした。

曰く「イラン大統領は、新たなショア（＝ホロコースト）を以て脅している。これは我々の血を凍らせる。」<sup>(82)</sup>  
イスラエル指導部は、再三にわたって、イランの核武装を緊急の場合軍事的に阻止する事を明らかにしている。ガウク氏は、ドイツがこれからも核紛争を外交的に解決する努力を続けると述べている。

ガウク氏の訪問中に、グラス氏の争いのある詩が問題とされた。『ハーレッツ紙』のインタビューで、ガウク氏は、「グラス氏は、氏の個人的見解を述べた。これは許される。私は明示的に氏に賛同しない。」<sup>(83)</sup>と述べた。

会談の後ペレス氏とガウク氏は、ホロコースト記念館を訪れ、ガウク氏は、以下の様に記帳した。「忘れてはならない！決して！そして、生きる事が許されなかった人々をここで思い起こすこの国の側に立て。」

両国の友好関係は、将来もこの様な形で継続することが望ましいと看做されよう。

- (1) Henryk M. Broder, Günter Grass, der ewige Antisemit, in: Welt Online vom 4.4.2012 参照。
- (2) Clemens Wergin, Natürlich darf man Israel hierzulande kritisieren, in: Welt Online vom 7.4.2012 参照。
- (3) Clemens Wergin, 註(2) (2012), S.1 参照。
- (4) Clemens Wergin, 註(2) (2012), S.1 参照。
- (5) Clemens Wergin, 註(2) (2012), S.1 参照。
- (6) Clemens Wergin, 註(2) (2012), S.1; グラスに関わるメディア批評については、なかんずく、Clemens Wergin, Abhärtung unserer Seelen, in: Welt Online vom 7.4.2012 参照。
- (7) Clemens Wergin, Günter Grass's seltsames Verhältnis zu den Fakten, in: Welt Online vom 5.4.2012 参照。
- (8) Clemens Wergin, 註(7) (2012), S.1 参照。
- (9) 旧東独作家の言を踏まえたもの。消滅した東独は最早歴史的には『註』の中での存在になったとの言説。





- (30) Henryk M.Broder, 註(26) (2012), S.2 参照。
- (31) Henryk M.Broder, 註(26) (2012), S.2 参照。
- (32) Henryk M.Broder, 註(26) (2012), S.2f. 参照。
- (33) Tilman Krause, Grass “letzte Tinte” transportiert NS-Stereotypen, in: Welt Online vom 4.4.2012
- (34) Tilmann Krause, 註(33) (2012), S.1 参照。
- (35) Tilmann Krause, 註(33) (2012), S.1 参照。
- (36) Tilmann Krause, 註(33) (2012), S.2 参照。
- (37) Tilmann Krause, 註(33) (2012), S.2 参照。
- (38) Frank Schirmacher, Was Grass uns sagen will, in: FAZ vom 4.4.2012
- (39) Frank Schirmacher, 註(38) (2012), S.1 参照。
- (40) Krieg ohne Sieger, in: FAZ vom 3.12.2003; Anna Hirsch, Der Rufer in der Wüste, in: FAZ vom 11.6.2012; Neinsagen ist keine Politik: David Grossmann kritisiert Israel, in: FAZ vom 8.7.2012; Felicitas von Lovenberg, Worte als Wegweiser, in: FAZ vom 10.10.2012 参照。
- (41) Frank Schirmacher, 註(38) (2012), S.2 参照。
- (42) Frank Schirmacher, 註(38) (2012), S.3 参照。
- (43) Frank Schirmacher, 註(38) (2012), S.3f. 参照。
- (44) Frank Schirmacher, 註(38) (2012), S.5 参照。
- (45) Josef Joffe, Günter Grass: Der Antisemitismus will raus, in: Zeit Online vom 4.4.2012 (ユダヤ系ドイツ人)
- (46) Josef Joffe, 註(45) (2012), S.1 参照。
- (47) Josef Joffe, 註(45) (2012), S.1f. 参照。
- (48) Josef Joffe, 註(45) (2012), S.2f. 参照。

- (49) Josef Joffe, 註(45) (2012), S.3 参照。
- (50) Rainer Werner Fassbinder, Der Müll, die Stadt und der Tod/Nur eine Scheibe Brot. Zwei Stücke, Frankfurt a.M.1998; Janus Bode, Der Fassbinder-Kontroversen; Entstehung und Wirkung eines literarischen Textes. Zu Kontinuität und Wandel einiger Erscheinungsformen des Alltagsantisemitismus in Deutschland nach 1945, seinen künstlerischen Weihen und seiner öffentlichen Inszenierung, Frankfurt 1991 参照。
- (51) Josef Joffe, 註(49) (2012), S.3f. 参照。
- (51a) Rolf Hochhut, Ich schäme mich als Deutscher, in: Welt Online vom 7.4.2012 参照。
- (51b) Daniel Jonah Goldhagen, Der grusse Gleichmacher, in: Welt Online vom 7.4.2012; ders., Grass - Ignorant oder berechnender Zyniker?, in: Welt Online vom 7.4.2012 参照。
- (52) Marcel Reich-Ruicki über Grass: Es ist ein ekelhaftes Gedicht, in: FAZ vom 8.4.2012; 参照。(ユダヤ系ドイツ人、強制収容所の生残り)
- (53) Reich-Ruicki spricht von “ekelhaftem Gedicht” in: Welt Online vom 7.4.2012, S.1 参照。
- (54) Reich-Ruicki, 註(53) (2012), S.1f. 参照。
- (55) Marcel Reich-Ruicki, 註(53) (2012), S.4 参照。
- (55a) Wolf Biermann, Stümphafte Prosa. Eine literarische Todsünde, in: Welt Online vom 8.4.2012
- (55b) Wolf Biermann, 註(55a) (2012), S.1 参照。
- (55c) Wolf Biermann, 註(55a) (2012), S.1 参照。
- (55d) Wolf Biermann, 註(55a) (2012), S.1f. 参照。
- (55e) Wolf Biermann, 註(55a) (2012), S.2 参照。これに加え、文学評論家ヘルムート・カラセックは、グラスを「ノーベル文学賞搾取者」として痛烈に批判する。Hellmuth Karasek, Nobelpreis is “erschlichen”, in: Focus Online vom 14.8.2006; ders., Vielleicht will Grass ja wieder Wahlkampf führen, in: Welt Online vom 5.4.2012; ders. Günter Grass will Israel Wegdichten,

in: Welt Online vom 7.4.2012; 更に本年左派党の推薦で連邦大統領に立候補し、落選したジャーナリスト、ベアテ・クラルスフェルトもグラスに対する厳しい批判を行う。Klarfeld attackiert Grass mit Verweis auf Hitler, in: Welt Online vom 6.4.2012; 外国メディアの反応については、*“Ist der alte Deutsche plötzlich zurückgekehrt?”* In: Welt Online vom 6.4.2012 参照。

(56) Ingo Schulze, Eine Lösung kann nur allseitige Abrüstung bringen, in: FAZ vom 17.4.2012

(57) Durs Grünbein, Zum Fall Grass: Er ist ein Prediger mit dem Holzhammer, in: FAZ vom 11.4.2012. グリンバインは、イスラエル詩に関して、ギュンター・グラスを感覚に盲目で、しかも尊大な、かつ戦闘的道德主義者であると批判する。

(58) Ingo Schulze, 註(56) (2012), S.2f. 参照。

(59) Ingo Schulze, 註(56) (2012), S.3f. 参照。その他グラスの擁護者としては、クラウス・シュタЕК・ベルリン芸術アカデミー会長が挙げられる。なお、グラス批判に対する本人の反論およびその批評に関しては、Günter Grass wirft seinen Kritikern Rufmord vor, in: Welt Online vom 5.4.2012; Grass entgegnet Kritikern mit Nazi-Terminologie, in: Welt Online vom 5.4.2012; Henryk M.Broder, Ein autoritärer Knochen spielt verfolgte Unschuld, in: Welt Online vom 6.4.2012; Matthia Hoenig, Medien-rummel im Hause Grass – Kritik weltweit, in: Welt Online vom 6.4.2012 参照。

(60) Claudia Ehrenstein, Grass erntet Entrüstung für anti-israelisches Gedicht, in: Welt Online vom 4.4.2012; Günter Grass liegt daneben, in: Welt Online vom 5.4.2012; Günter Grass verwechselt Ursache und Wirkung, in: Welt online vom 5.4.2012 参照。

(61) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.1f. 参照。

(62) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.2 参照。

(63) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.2f. 参照。

(64) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.2 参照。

(65) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.2 参照。

(66) Guido Westerville, Israel und Iran auf eine gleiche moralische Stufe Zustellen ist absurd, in: Bild am Sonntag vom

8.4.2012; Grass-Kontroverse, Westermelle weist Kritik an Israel zurück, in: FAZ vom 8.4.2012; Debatte über umstrittenes Gedicht: Westermelle nennt Israel-Vergleich von Grass absurd, in: Spiegel Online vom 8.4.2012 参照。

(67) Guido Westermelle, 註(69) (2012), S.1 参照。

(68) Guido Westermelle, 註(69) (2012), S.1f. 参照。

(69) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.2 参照。

(70) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.2 参照。

(71) Claudia Ehrenstein, Grass erntet, 註(60) (2012), S.3 参照。

(72) „Der jüdenfeindliche Schwanengezang eines brillanten Geistes, oder ein Schrei der Wahrheit?“, in: Welt Online vom 7.4.2012, S.2 参照。

(73) „Umstrittenes Gedicht: Israer verhängt Einreiseverbot gegen Günter Grass“, in: Spiegel Online vom 8.4.2012; „Empörung über Grass: Israels Innenminister verlangt Aberkennung des Nobelpreises“, in: Spiegel Online vom 8.4.2012 参照。なお入国禁止の準拠法は、なかなかなく、かつてのナチスであった人物の入国禁止を目的とする法律とされている。なおイスラエルの入国禁止措置をグラスは、かつてのドイツ民主共和国 (DDR) の国家安全省 (Stasi) と比較し、イスラエルの措置によっても、氏の「イスラエルへの記憶を消去する事ができない」と述べている。“Persona non grata: Grass vergleicht Einreiseverbot mit DDR-Methode, in: Welt Online vom 11.4.2012 参照。グラスに批判的な識者の相当数は、イスラエルの入国禁止措置に賛同している。

(74) Tom Segev, Was Günter Grass wirklich über den Holocaust sagte, in: Welt Online vom 12.9.2011; Ders., The German who needed a fig leaf, in: Haaretz.com. 8.26.2011 参照。

(75) Tom Segev, Was Günter Grass--, 註(74) (2011), S.1f. 参照。

(76) Tom Segev, Was Günter Grass--, 註(74) (2011), S.2f. 参照。

(77) Tom Segev, Was Günter Grass--, 註(74) (2011), S.3 参照。

- (78) Tom Segev, Was Günter Grass-, 註(74) (2011), S.4 参照。
- (79) Christoph Sydow, Israel-Iran-Konflikt: So falsch liegt Günter Grass, in: Spiegel Online vom 4.4.2012 参照。
- (80) Henryk M.Broder, Günter Grass, der ewige Antisemit, in: Welt Online vom 4.4.2012; Ders., Grass macht Antisemiten endlich modern, in: Welt Online vom 11.4.2012 参照。
- (81) „Gauk verlangt von Israel Zeichen in der Siedlungspolitik“, in: Zeit Online vom 29.5.2012.S.1
- (82) „Gauk verlangt...“ 註(81) (2012), S.2 参照。
- (83) „Gauk verlangt...“ 註(81) (2012), S.2 参照。





# ノモンハン事件の終結

秦 郁 彦

## 欧州情勢と四国同盟論

四か月にわたってホロンバイルの草原を舞台に、日満軍とソ蒙軍の間で戦われたノモンハン事件は、一九三九年（昭和十四年）九月十五日に成立した日ソ停戦協定によって終結した。

八月末に第二十三師団が壊滅するという軍事的敗北に焦慮した関東軍は、なおも新鋭兵力を注ぎこむ弔い合戦的な決戦の準備を進めていた。しかし勝算は乏しいと判断した陸軍中央は、関東軍の主戦派幹部を入れ替え、あえてソ蒙側の主張をほぼ全面的に受け入れる覚悟で、事態の收拾を外務省の手に委ねる。独ソ不可侵条約から第二次大戦の勃発という国際環境の激動に、対応する自信を失ったからでもある。

ここで事件終結前後における内外の関連指標を、年表風に並べておこう（いずれも一九三九年）。

7月22日―日英間の有田・クレギー協定

8月20日―ソ連軍、ノモンハンで大攻勢開始（31日作戦終了）

8月23日―独ソ不可侵条約の締結

8月28日―平沼内閣総辞職（30日阿部内閣成立）

9月1日―ドイツのポーランド侵攻（27日ワルシャワ占領）

9月3日―英・仏、ドイツに宣戦布告（第二次世界大戦の開始）

9月9日―東郷駐ソ大使、停戦を正式提議

9月15日―モスクワでノモンハン事件の停戦協定成立

9月17日―ソ連軍、東部ポーランドへ進駐

9月―10月―ソ連、バルト三国を併合

11月30日―ソ連軍、フィンランドに侵入（ソ・フィン冬期戦争）

一連の指標を通観すると、ヒトラーのドイツが華々しい主役を演じているかのようだが、冷徹なリアリズム感覚で主導権を発揮して、一時的とはいえ最大の利得を得たのはソ連だったと見るのが適切だろう。

スターリンは実現寸前だったドイツを標的とする英仏ソ同盟の路線を一夜で独ソ提携に切りかえ、労せずしてポーランド、バルト三国、フィンランドなど東欧地域を支配圏に収めたばかりでなく、日独伊三国同盟を阻止して東西から挟撃される軍事的脅威を除去することができた。一石三鳥とも四鳥ともいえる外交的成功と評してよい。

スターリンの大戦略におけるノモンハン事件の位置づけについては、当時からさまざまな推論はあるが定説は必ずしも固まっていない。いずれにせよソ連が独ソ接近を見定めたうえで八月攻勢を発動し、しかもソが主張してきた国境線を越えての追撃をきびしく禁じたこと、ノモンハンの停戦を仕あげてから東部ポーランドへ進入するなど後顧の憂いを残さないタイミングで行動していたことははっきりしている。

こうした国際政治ゲームに不慣れな日本が割りこむ余地は乏しかった。年初から五相会議は、日独伊三国同盟をめぐる七十数回の「小田原評定」に明け暮れていた。最大の争点は対象をソ連だけにしぼるか、英仏米にも広げるかであつたが、しびれを切らしたドイツは四月頃から同盟がぐずくならソ連に乗りかえると示唆するようになる。

ところがドイツ一辺倒で押しまくる陸軍の熱狂は冷める気配はなく、八月に入っても秩父宮大佐（大本営作戦課）が平沼首相の訪独案を持ちまわったり、板垣陸相が辞任して倒閣をはかるといふ風説が流れるほどだつた。<sup>①</sup>

寝耳に水の独ソ不可侵条約の衝撃で陸軍は「驚天狼狽し憤慨し怨恨するなど、とりどりの形相」（宇垣一成日記）を見せ、茫然自失の平沼内閣は、「欧州の天地は複雑怪奇」の名言を残し総辞職してしまう。もつとも同盟反対の昭和天皇は「これで陸軍が目ざめることとなれば却て仕合せなるべし」<sup>②</sup>と歓迎し、陸軍省のなかにも一年以上もめてきた国内の激烈な対立を解消する「きまり悪い話ではあるが……救いの手」<sup>③</sup>だと受けとめる者もいた。

一方、ヒトラーの聖典「マインカンフ」が高唱した東方への膨張を阻まれたばかりか、対英仏戦の重荷を背負いこみ、三国同盟も一時流産という決算を招いたドイツも赤字収支と評せざるをえない。

その埋め合わせとして登場したのが、独ソ不可侵条約と三国同盟を結びつけ四国同盟に昇格させるリッベントロップ構想だつた。この構想はリッベントロップ外相が独ソ不可侵条約締結のためモスクワへ飛ぶ前日に、リ外相から大

島駐独大使へ伝えられる。断わりなしの不可侵条約で面目を失い怒っていた大島を宥めるつもりか、外相は謝罪のついでに同盟を三国から四国へ発展させたいと説き、さらにノモンハン事件の仲介に立ちたいとも語った。<sup>(4)</sup>

ドイツが起源か否かは不明だが、前後して日本国内でも類似の着想が生まれ、夏の終り頃までにかなり広い範囲で支持者を集めていたようだ。<sup>(5)</sup>たとえば九月三日に有田外相が原田熊雄(西園寺元老の秘書)へ、三国同盟に失敗した陸軍の連中が「今度は独ソの不可侵条約に日本も加わって日独ソの軍事同盟をやってイギリスを叩こうという運動があり……それに陸軍の一部が共鳴してしきりにやっている」と伝えている。三宅正樹は海軍や外務省にも支持意見があり、阿部首相も同調していたようだとし、翌年秋に松岡外相の手で四国同盟への発展を前提とする三国同盟の締結に至る流れをたどっているが、<sup>(7)</sup>他ならぬ関東軍もいち早く便乗しようとした形跡がある。

それは「欧州情勢の変転に伴う時局処理対策」(8月27日)と題し参謀総長にあてた「関東軍上下一致」の意見書で、主旨説明のためわざわざ情報課長の磯村武亮大佐を上京させた。核心は「独逸、<sup>ドイツ</sup>伊太利<sup>イタリア</sup>を利用」して「国境をハルハ河の線」とする条件で「ソ連より休戦を提議せしむると共に、速に日ソ不可侵条約を締結し、更に進んで日独伊ソの対英同盟を結成」の部分にあった。

もともと次段で「軍は既定方針に基きノモンハン方面に於けるソ軍に痛撃を与う。之がため2D(第二師団)、7D、23Dを戦場に使用し……」<sup>(8)</sup>と一撃論を高唱したあと、「右根本方針を採用せられざる時は来春迄に在満兵力を動員増強し、独力ソ連の極東政策を早期に於て破摧す」と開き直っていた。

単なる思いつきか、外交交渉による停戦へ傾きはじめていた中央部への嫌がらせか、意見書の真意は判じかねるが、これ以上放任すれば制御不能になりかねないと危惧した参謀本部は、「勅命」という伝家の宝刀を抜いてでも関東軍

を押さえこもうと決意する。だが決着までには、なお少なからぬ曲折を経ねばならなかった。

### せめぎあう関東軍と大本営

時期による変動はあるが、ノモンハン事件の処理をめぐる陸軍中央と関東軍との対立点は、ほぼ次の二点にしぼられよう。

#### 1 国境の線引きと停戦条件

#### 2 軍事的勝利の見通し

まず1について観察すると、当初から中央部はホロンバイル草原の一角で国境線を争うことに意義を認めていなかった。そして六月二十九日の大陸命第三二〇号は「隣国と主張を異にする地域……の兵力を以てする防衛は情況に依り行わざることを得」と婉曲な言いまわしながら、紛争地域（ハルハ河東岸）の放棄を示唆した。それに対し、血気にはやる関東軍が「北辺の些事は当軍に信頼し安心せられ度」と一蹴した経過は、すでに記述したので省略する。

その後、七月二十日に上京した磯谷軍参謀長は参謀本部会議の席で、橋本作戦部長がハルハ河の線を国境とする従来の主張を変更したいと言いつ出したことに食ってかかり、参謀次長と陸軍次官から撤回させる言質を取っている。

それでも冬期到来前に係争地から撤退し、好機をとらえ外交交渉による解決方針を示した「ノモンハン事件処理要綱」（7月20日付）を交付するが、一読した磯谷は「受付けず（案）」としてなら之を参考として研究すべしと言いつ鉛筆にて表紙に案の字を記入す。次長は……命令にはあらざるも総長の裁決は経たるものなれば……<sup>⑨</sup>」という險悪なやりとりで終始した。



そもそも要綱が打ち出した外交交渉による解決方針は、板垣陸相の「熱心なる要求」を受け七月十八日の五相会議で議決されたもので、二十一日には外相から出先の東郷駐ソ大使へ「好機を見て局面收拾のイニシアチヴを執る」<sup>⑩</sup>よう訓令を送った。

停戦条件は、両軍ともハルハ河を越えないとする第一案と、特定時刻における第一線の位置とする第二案があるとしている。最終的には第二の譲歩案で停戦を実現することになるのだが、陸軍の両トップ、外務省、五相会議が合意した、いわば国家意思を平然と無視する関東軍の「乱心」<sup>⑪</sup>ぶりは変らない。

七月三十日には磯谷から参謀次長あてに、ソ連からの提議ならともかく我方より停戦を働きかけるのは「断じて採らざる所」で、情報によれば「ソ連中央部の態度は極めて強硬にして我方より停戦を提議するも受諾する模様なし。むしろ之を宣伝に逆用せらるる恐れ大」と追いつけを付けている。<sup>⑫</sup>

この関東軍情報は、結果的に的中していた。停戦交渉を命じられた東郷大使は土居武官の進言もあり、戦勝の裏づけがなければ見込薄と判断して、モロトフ外相とは他の外交案件にからめる打診程度にとどめていた。<sup>⑬</sup>

独ソ不可侵条約の成立で日本の立場はさらに弱化したが、八月二十三日にリッベントロップがノモンハン事件に關しドイツの仲介を申し出たところ「スターリンはこの申し出を拒絶はしなかったが、彼特有の無愛想な言い方で……時には彼らをきびしく取り扱わなければ」<sup>⑭</sup>と答えている。二か月も準備を重ねたあとに発動した八月攻勢が快調に進行していた時点だから、当然の反応だろう。

しばらく停滞していた日ソ外交交渉にソ連側が応じたのは、八月攻勢が終り、関東軍幹部が総入れ替えになった直後の九月九日であった。タフ・ネゴシエーターとして定評のあった東郷でも、敗戦の後仕末までは粘りようもなく、

ソ連側の停戦条件を丸呑みする以外にすべはなかった。

次に軍事的勝利の見通しをめぐる対立だが、東搜索隊が全滅した第一次ノモンハン事件（五月）、ハルハ河渡河作戦、安岡戦車団の東岸作戦、ひきつづく東岸の攻防、大砲兵戦（七月）、ソ軍の八月攻勢による第二十三師団の壊滅と、関東軍は連戦連敗は言いすぎとしても勝った戦闘は一度もなかったのに、負けてはいないと強弁し、次は勝つという強気の樂觀的姿勢を最後まで変えていない。

陸軍中央部は関東軍を通じ濾過された情報しか届かないせいもあって、戦況の実情をつかみかねていた。それでも七月三日のハルハ渡河戦に立ちあった大本営の橋本作戦部長は「失敗するに違いない」<sup>14</sup>と予想し、帰京すると部下の井本少佐へ「ハルハ河左岸の戦況は結局退却なり」<sup>15</sup>との認識を語っていた。

しかし新京へ出張する作戦課の参謀たちは、出先で関東軍の樂觀論に同化されてしまい、橋本のような認識は定着しなかった。板垣陸相や稻田作戦課長などの幹部には、全面戦争の危険はないという前提で、「第二十三師団一つふいにすることも覚悟」<sup>16</sup>せねば関東軍の目は覚めないだろうと達観する気分も流れていたようだ。

ソ蒙軍の八月攻勢が開始されたあとも、軍中央部は意外なほど樂觀的で八月二十三日、慎重な情勢判断で定評のあった第二部第五課（ロシア課）も「八月攻勢は我現兵力を以て之を破摧しう得るならん」<sup>17</sup>と観察している。こうした勝利への幻想は八月末までつづく。

実際には二十四日から二十八日にかけて第二十三師団の戦線は崩壊状況にあり、係争地外へ追い出されてしまった第六軍は余勢を駆ったソ蒙軍が、後詰として配置についたばかりの第七師団主力の防御陣を突破するのではないかと危ぶんでいた。

二十七日夜からモホレヒ湖畔の戦闘司令所で戦況を注視していた浜田第六軍高級参謀は、第二十三師団の全面撤退を進言しようかと迷い、並んで立っていた矢野関東軍参謀副長の顔色を窺っていたが、矢野は終始無言なので断念したと回想する<sup>(18)</sup>。

結局、第六軍が「ノモンハン付近に兵力を集結し爾後の攻勢を準備せんとす」<sup>(19)</sup>（第六軍作命甲三六号）という、まわりくどい表現で撤退を命令したのは、最後まで抵抗をつづけていたバル西高地が落ち、その敗残兵たちが続々と到着しつつある二十九日朝であった。

これに対し関東軍のほうは一貫して強気の姿勢を変えず、「軍はノモンハン方面の敵盲進の機を促え……一大鉄槌を加うる」<sup>(20)</sup>（8月26日）とか「冬季前速かに敵に徹底的打撃を与えること絶対に必要」<sup>(21)</sup>（同29日）だとして、第六軍に第二、第四師団、第一師団の半分、第八師団の一部や全満の速射砲を増加しての攻勢をもくろんでいた。

満州以外からの増援も欲しいところだったが、以前からの経緯もあり、「要求をなすことが如何にも不快」<sup>(22)</sup>でも黙って我慢していれば中央のほうからよこすだろうと予想する。その読みは当たった。

少し前から増援を検討していた大本営は、第六軍への兵力集中で手薄になる他正面の防衛を補完する意図もあって、中国や内地から二個師団（第五、第十四）と野戦重砲二個連隊、速射砲九個中隊（54門）、兵站自動車二十二個中隊（約一一〇〇台）を増派したいと二十八日に上奏した翌日、関東軍へ内報したからである。

そのさい、関東軍の一撃論には「判断を一にする次第」だが、作戦の推移を看て（外交）交渉を開始したい、もし成立しなくても冬期前に作戦を終結させ、全兵力を撤去するためにも兵力の増派は必要だというまわりくどい論旨で説明している。昭和天皇が納得したかは疑わしいが、ほぼ同時に大本営作戦部でも方針を転換して、はやりたつ関東

軍を大陸命で押さえこもうと決意する。

### 攻勢中止は「大命です」

方針転換の引き金になったのは何だったのか。天皇の意向は別として、第一は現地の戦況が極度に悪化しているという決定的情報が入ったことであろう。情報源と日付は特定できないが、顔色を変えて飛んできたロシア班の甲谷悦雄少佐が軍務局の西浦中佐へ「ノモンハンは総崩れ<sup>(23)</sup>」と伝えたのは、おそらくこの時の情景と思われる。

前後して稲田作戦課長は関東軍の寺田参謀から、攻勢作戦が冬までに終わらねば「來春は全軍動員、対ソ決戦を覚悟してくれ<sup>(24)</sup>」という私信をもらう。しかもソ連軍が自ら主張する国境線内に留まって防御に転じ、線外へ進攻する気配のないことも知り、自主的に事件を終結させようと決意した。

稲田は橋本部長と協議してすぐにその主旨による大陸命を起案したが、温厚な中島参謀次長は「もうちょっとやわらかい表現はできんか。そのかわりにこの〈大陸命〉は自分が直接持つていって、その事情をよく話してこよう」と注文し修正したのは、次のような大陸命第三四三号だった。

### 命令

- 一、大本營の企図は……北辺の平静を維持するにあり 之が為「ノモンハン」方面に於ては勉めて作戰を拡大することなく速かに之が終結を策す。
- 二、関東軍司令官は「ノモンハン」方面に於て勉めて小なる兵力を以て持久を策すべし。
- 三、細項に關しては参謀總長をして指示せしむ。

昭和十四年八月三十日

奉勅伝宣 参謀総長 載仁親王

関東軍司令官植田謙吉殿

短かい命令文なのに二か所も「勉<sup>つと</sup>めて」が入っていて、作戦をやめろというのか、小規模の戦闘は認めるのか、どっちつかずの悪文といえよう。しかも持参した中島と随行の高月保中佐は、関東軍の荒武者参謀たちを説得するどころか逆に丸めこまれ、「ミイラ取りがミイラ<sup>(25)</sup>」になってしまう。

少し長くなるが、三十日夕方から息づまる空気の中で始まった関東軍の幹部会議で交わされた質疑の要奥を、関東軍機密作戦日誌と中島次長の回想から復元<sup>(26)</sup>してみよう。

植田軍司令官 大命は拝受しました。命令の第三項にある参謀総長の指示事項はありませんか。

中島参謀次長 ありません。

加藤情報参謀（敵情を説明）

寺田作戦課長（攻撃計画を説明）

中島 成功する確信はあるか。

寺田 確信がございません。三個師団で連続夜襲をかけます。

高月中佐 第四師団を加えずにやることはできませんか。

寺田 絶対に必要。できれば大本営が約束した第五師団も加え、至短期間に目的を達し引きあげたい。ハルハ河を越えるつもりはない。

磯谷参謀長 第四師団を加えてよろしいのですね。

中島 よろしゅうございます。

磯谷 はつきりわかりました。

植田 大命に勉めて小なる兵力を以て持久すべしとあるが、関東軍の攻撃計画を容認するのか。

中島 持久とは戦略的持久の意味で、その範囲内で戦術的攻勢をとることは勿論妨げません。ハルハ河を一時越境する作戦もありましょう（図上で渡河方面を指す）。

中島 相協力して大にやりましょう。追加要求があったら、遠慮なく言ってくれ。

寺田 重砲、戦車の肉薄攻撃用資材を――

少し補足すると、冒頭で軍司令官が聞いた参謀総長指示（大陸指）を、実は中島次長は携行していたのである。大陸命三四三号と「第四師団の戦場使用は中止するものとす」という大陸指五三〇号は、天皇の允裁手続きが発発までに間に合わず新京到着時に大本営から届いたものだが、中島が「ありません」と否定した理由は不明だ。

出先との融和を重視していた中島が、あえて握りつぶしたのかもしれないが、質疑応答を見ると、参謀たちは幕僚連絡でか大陸指の内容をすでに承知していたとは思えず、食いさがって中島に撤回させている。



しかも関東軍側がハルハ河を越えぬと述べているのに、渡河の地桌まで助言しているのだから、中島は携行した大陸命の主旨を否定するために出かけたと思われてもしかたがあるまい。

こうして次長の「説得」に成功した関東軍側が喜んだのは当然だろう。辻参謀は「三十日夜官邸の招宴に一同大いに打解けて」語りあい、「これなら今度の攻勢は必ず成功するぞ。必勝を信ずる空気に満ちた」<sup>(27)</sup>と書いている。

一方、中島次長の軟化を心配していた稲田作戦課長は新京での応答ぶりを知り、急いで次の手段を講じた。大本営研究班の文書は、九月二日の項に「次長、第一部長、第二部長、第二課長及（秩父宮）殿下居残り……本件の自主的終結を決意せり」<sup>(28)</sup>と記録している。

第二課の稲田課長によれば、「大陸命第三四九号」を用意しておいて「帰着されたばかりの次長にさつと出した……すでに橋本部長までのハンコが押してある。目を通した中島さんはいかにも困ったなという表情……」<sup>(29)</sup>「それでよろしいですか、とこういいました。中島さんは、うん結構だとおっしゃいました」という一方的に近い強要だったらしい。

「次長は勿論ロボットに等し」<sup>(30)</sup>（今岡豊）だったにせよ、中島にもそれなりの言い分がないではなかった。新京へ行くまで、第二十三師団はまだ健在で苦闘中らしいと思いきんでいたとか、攻勢計画は装備、補給の裏付けがあるのか不安をぬぐえなかったとか、帰路に立ち寄った福岡会議（兵力転用の打合せ）で、支那派遣軍の参謀たちから攻勢中止を進言され、認識を改めたというのである。<sup>(31)</sup>

問題の大陸命第三四九号の要旨は次の通り。

一、情勢に鑑み<sup>かんが</sup>大本営は自今「ノモンハン」方面国境事件の自主的終結を企図す

二、関東軍司令官は「ノモンハン」方面に於ける攻勢作戦を中止すべし

次にはこの大命を誰が携行するかだったが、橋本は「電報だけで十分」と言い、稲田は「わたしが行けば辻君あたりは斬りつけるかも」と譲りあっているようすを見た中島が、「おれがもう一度行つてこよう<sup>32</sup>」と言いだす。

九月四日、再び新京へ飛來した中島は大陸命を伝達したあと、わざわざ携行した「大陸命第三四九号に基き隠忍自重、他日の雪辱を期し克く上下を抑制して、時局の收拾に善処せんことを切望す」という「参謀総長の御言葉」を渡している。<sup>33</sup>

大陸命をつきつけられて逆上し、面従腹背の暴発的行動に走りかねない関東軍を慰撫するつもりだったのか。その心配は的中した。植田軍司令官は「大命は絶対にして攻勢企図は中止せざるを得ないが、戦場掃除による屍体、兵器の奪還まで中止せよとの大御心ではないはずだ」と抗弁した。

大本営から攻勢を承認されたと思ひこみ「今次会戦は……実に日蘇の一大決戦……以て蘇蒙軍を撃滅し皇軍の威武を中外に宣揚せん」（九月二日）との軍司令官訓示を全部隊へ発出したばかりの関東軍幹部たちはいきりたつ。

戦場掃除の名目であくまで攻勢発動に固執したが、前回にこりてか中島は何を言われても「大命です」と拒みつづけた。そして軍司令官以下の全幕僚を解任せよとの威迫にも「上司へ伝えます」と答えるのみ、半日の滞在で東京へ引きあげた。一連のやりとりを、半藤一利は「大命は尊重するのも、無視することもまた大御心にそうことになるという詭弁」だと評す。

その後も両者の間では売り言葉に買い言葉風の激しい応酬が電報で交わされる。なかでも

「一、貴官意見具申を採用せざる件に関しては本六日朝謹んで上奏せり

二、直に大陸命三四九号の実行に移らるべきものと確信す

三、右、実行に關し貴官の処置を速に報告するを要す

参謀総長」（参電三三〇号電）

の第三項を読んだ辻は、「之が同じ軍服を着たものの道かと憤泣した<sup>33)</sup>」と大げさに書いている。同日畑陸軍大臣からも、「此の際大命を奉公の上責任を取らるるが即ち臣節を全うせらるる所以と信ず。本日勅裁を経たり<sup>34)</sup>」という電文が送られた。全体に流れる冷厳なトーンは、一週間前まで侍従武官長として、関東軍の横暴ぶりに手を焼いた体験の影響かもしれない。

ノモンハン事件の責任を問う関東軍の人事異動は七日正式に発令された

軍司令官 植田大將↓梅津美治郎中將

参謀長 磯谷廉介中將↓飯村穰中將

参謀副長 矢野少將↓遠藤三郎少將

高級参謀 寺田大佐↓有末次大佐<sup>やじろ</sup>

服部、辻、島貫各参謀は転補、植田、磯谷は予備役へ、荻洲第六軍司令官、小松原第二十三師団長、畑砲兵団長も少しおかれて予備役に編入された。

大本営側も無傷ではすまなかった。中島参謀次長、橋本第一部長は予備役編入、稻田第二課長は転補となった。ケ

ンカ両成敗に近い人事処置とも評せよう。

### 陣取りの小競り合い

ノモンハン戦史の諸著作を見ると、ロシア側は八月攻勢が一段落した八月末、日本側は九月三日の大陸命をめぐる騒動までで観察と記述を打ち切っている例が多い。戦史叢書やジュコフ、シュテルン報告書も例外ではない。たしかに九月十五日の停戦に至る十数日、対峙する両軍の間に大規模な戦闘は起きておらず、概して戦線は平穏だったと言えるが、伏流の次元で観察すると日ソ間にはかなりの落差があった。

ソ蒙軍はモスクワのきびしい指令で、彼らが国境と認定してきた線を守り防御陣地の強化に専念していたのに対し、日満軍は九月中旬の発動をめざす大規模な攻勢準備を進めていた。その過程で不慣れだが戦意の高い増援部隊が、攻勢のために便利な要拠を確保する「陣取り」的行動が散発する。双方の斥候や偵察隊が衝突して小競合をひきおこす事例もあった。

九月六日関東軍司令部は第六軍司令官に対し、三日の大命を伝達する形式で攻勢作戦の中止を命じたが、同時に「第六軍は概ね既定計画集中末期の態勢に在りて敵を監視すべし。爾後の行動に関しては別命す」（関作命甲一七八号）とか「本職亦断腸の思……自重せらるると共に別命ある迄万一に應ずる作戦準備は依然継続」<sup>(35)</sup>（9月7日発電）せられたいと、思わせぶりの指示を与えていた。傍桌部分は、攻勢をあきらめきれぬ参謀たちの執念を反映したものだろう。その頃、第六軍に増加された諸部隊の多くは全満の各地から指定されたノモンハン周辺の展開地へ向かいつつあった。そして大命発令後も引き返すことなく前進をつづけた。別命（攻勢発起）を予期しての処置だろうが、一時は意気消沈しかけていた第六軍も、こうした関東軍のテコ入れで戦意を盛り返しつつあった。何しろ増援を約束された兵

力はいずれも精銳の第二、第四師団、第一師団の半部、第八師団の一部等のほか重砲、山砲、速射砲、兵站自動車隊など約四万、手持ちを加えると六万人に近い大軍にふくれあがったからである。しかも頼まれてもないのに、大本営は主として中国戦線から第五師団、第十四師団、野重二個連隊などの追加投入を指令していたから、<sup>(36)</sup>これらが到着すれば総兵力は十万に近い規模に達したろう。

とくに大本営を説得したと信じこんだ島貫参謀が九月三日に攻勢確定を報じると、大兵をもらった荻洲軍司令官の気分は高揚した。

「(荻洲) 中將の得意や知るべく、其喜悅は例うるに物なく大気焰なり」<sup>(37)</sup>と畑砲兵団長は觀察している。そして荻洲は五日に部下の指揮官たちを集めて「速に敵に鉄槌的一撃を加え……国境鼠賊掃滅の蠢動を一挙に封殺し……皇軍の威武を宣揚し以て大元帥陛下の信綺に応え——」<sup>(38)</sup>と檄を飛ばし、「会戦指導の腹案」を示達した。

攻勢作戦の中止を命じる六日の関作命を受けた当直の本郷参謀は、一読した藤本参謀長が「何だこんなもの」とポケットにねじこみ、「当分のうちこの電報は絶対<sup>(39)</sup>に他に洩らしてはならぬ」と厳命した情景を回想しているが、実際にこの関作命が指揮下部隊に伝わることはなかった。

それどころか第六軍司令官名で、「軍は既定計画に基き作戦準備の完成」を進め「断じて敵をしてハルハ河右岸地区に停止せしむべからず」<sup>(40)</sup>と返電している。この電報は第六軍司令部に派遣されていた島貫参謀の起案だから、大陸命を守る気のない関東軍強硬派が第六軍を利用した「蠢動」と見てよいだろう。

彼らの挑発的策動で証跡が残っているのは九月七日と八日、片山支隊の歩16連隊(長は宮崎繁三郎大佐)による九九七高地(エルス山)の争奪戦、もうひとつは九月十一日の第三独立守備隊深野大隊等によるハルハ山(モンゴル側



の呼称はマナ山）周辺の戦闘である。

第二師団主力が八月二十六日の動員でハイラルを経て將軍廟へ向ったのに対し、片山支隊（第二師団の歩16、30連隊と砲兵一大隊を基幹とし、第15旅団長片山省太郎少将が指揮）は、南まわりで白温線の終点であるハロンアルシャンから徒歩でハンダガヤを経て、その北方ドロト湖地区へ八月末に進出した。

到着時は第六軍から積極行動を禁じられていたが、その後のあわただしい朝令暮改ぶりを関東軍の動向（既出）と並べて眺めよう。

（9月2日）――関東軍司令官の訓示

9月3日――島貫参謀、片山支隊へ来て積極行動への転換を伝達

9月4日――片山支隊長→宮崎連隊長、6日夜に九九七高地を攻撃するよう指示

（9月6日）――関東軍（辻起案）→第六軍、大命による攻勢作戦の中止を命令

9月6日――午後、第六軍→片山支隊長、夜襲の中止を指示

（9月7日）――関東軍司令官（辻起案）→第六軍司令官、万一に應ずる作戦準備の継続と軽拳を戒め、士気の維持を強調。

9月7日――午前、第六軍参謀（島貫か？）が片山支隊へ来て、7日夜に夜襲を決行せよと連絡。

宮崎連隊長が「軍の無方針なることに痛嘆を感じた」<sup>(41)</sup>のはわりもないが、それなりの理由はあつたわけだ。

ところで夜襲の目標となった九九七高地を守備していたのはモンゴル騎兵23連隊（ドウガルジャブ）だったが、夜襲戦術を得意としていた宮崎連隊は暗夜の白兵戦で難なく奪取した。そして翌日朝から西方へ追撃に移ったが戦車、装



甲車を伴うソ蒙軍に反撃され、激烈な攻防戦となる。戦車を持たぬ宮崎連隊は苦戦に陥ったが、支隊から増援部隊が到着したこともあり、日没を迎えて、ソ蒙軍は後退した。

ソ蒙側の言い分は少しがう。参戦したのは第六戦車旅団の戦車大隊（五〇両）、歩八〇、六〇三連隊の一部、砲兵隊、モンゴルの騎兵二個中隊と第六国境警備隊で、「日本軍を国境外に追い払った<sup>(42)</sup>」<sup>(42)</sup>と言い分は違うが、実態は引き分け、物別れに近かったのではあるまいか。

宮崎連隊は戦果を戦車八両、遺棄死体七〇人と報告したが、戦死一八三人、戦傷九九名という犠牲を払い、とくに大隊長をふくむ一〇人の将校を失ったことは、第六軍司令部に衝撃を与えた。それでも宮崎が石工出身の兵に進出線を示す道標を埋めこんでおいたため、のちに国境画定交渉で日本側の主張が通る一因となり、「ノモンハン戦で唯一不敗の連隊長」という宮崎の名声は確立した観がある。

次にとりあげる深野大隊の戦闘も、やはり関東軍と第六軍が大命騒動のドサクサにまぎれて仕掛けたものだが、宮崎連隊の攻勢に比べると胸を張れる言い訳の材料がないでもなかった。

攻勢作戦の中止を命じた九月三日の大陸命三四九号の第二項後半に「兵力をハルハ河右岸地区繫争地域（「ハンダガヤ」付近以東を除く）外に適宜離隔位置せしむべし」というカッコ内の例外規定が入っており、その例外を援用できたからである。

その頃、ハルハ河上流に近いハロンアルシャンからハンダガヤを経てハイラル（または將軍廟）に至る鉄道の延長工事が計画され、測量工事が始まっていた。それを護衛する名目で索倫にいた第三独立守備隊の深野大隊（独守歩第十六大隊）へ出動命令が出たのは八月十八日である。

八月下旬からは南まわりの増援部隊が次々に到着、アルシャンから將軍廟に至る補給線を確保する任務をもらった後藤支隊（歩兵第一連隊等、支隊長は後藤光藏大佐）、独立守備歩兵第十五、十六大隊等がアルシャン西北方のハルハ河三角地帯へ展開した。

ソ蒙軍との小競り合いは九月三日頃から断続していたが、七日頃に辻参謀が後藤支隊を訪れたのが、目撃されている。それ以上は確認できないが、九月十一日、深野大隊（兵力四百）と独守歩第十五大隊の黒崎中隊はハルハ山に進攻、吹雪のなかの白兵戦のち奪取に成功する。前日から守備についたばかりのモンゴル騎兵22連隊（兵力六百）は、潰乱状態となり、兵員二三名、砲四門、数十頭の軍馬を捨てハルハの対岸へ逃げ帰り、責任を問われた連隊長は処刑された。日本軍の戦死者は九名にすぎず、ノモンハン戦全体を通じ唯一の快勝と言えよう。ジューコフ司令部は、モンゴル軍の要望を入れ奪還計画の準備を進めたが十五日に停戦となり、その機会を失った。

国境画定にさいし、満州国とモンゴルの国境は停戦時における両軍の停止位置で決まったため、モンゴルは南部のエルス山とマナ山の周辺で北部の係争地（ホルステン川周辺）とほぼ同じ面積（約五〇〇平方キロ）を失なう。モンゴルは現在でも「固有の領土がわが国の外側（注…中国）に残された」<sup>43</sup>不満をかこっているという。

ほかに、いづれが仕掛けたか判然としない小競り合いが起きているが省略して、幻に終わったため判然としていない第六軍の攻撃構想を見直しておきたい。

### 第六軍の新攻勢構想

第六軍による攻勢計画の基本構想を練ったのは辻参謀を中心とする関東軍作戦課で、具体案を作成し、指揮下の各兵团へ伝達したのは第六軍司令部であった。「従来のような原則的戦法では、到底勝つ見込みはない」と痛感した辻

は「歴戦の体験から編み出された戦法」なるものを次のように記述している。<sup>(45)</sup>

第一日の夕方から攻撃を開始し……夜は攻撃前進し、昼は防御する戦法を四日に亘り連続し、第五、第六日は準備を整え第六日夜、夜襲によって敵主陣地を突破しようとする考案であつた。

一晚の攻撃前進する距離が五百米から千米までであり……旧式装備の軍で、戦車と飛行機と重砲の優勢な敵に対して、採るべきはただ夜間の攻撃だけである。この案を第六軍に示し、各師団に訓練と準備を命じた。

数個師団による連続一週間の夜襲という、日本はもとより世界戦史にも未聞の新戦法だが、辻に「名案ではなく、これ以外に勝味はない」と断言されて、異議を唱える声は聞かれなかった。

既述のように八月三十日、中島参謀次長を迎えて寺田参謀はこの辻構想を紹介し、九月十日に発動、下旬に終了、十月中旬までに撤収、主攻はハンダガヤ方面と説明している。中島はすっかり引きこまれ、ハルハ河渡河も必要だろうと地図上に渡河方面を指したほどであつた。この「助言」もあつてか第六軍の攻撃計画は手直しされ、第二師団によるハルハ河渡河作戦が入り、主攻は北方の將軍廟―ノモンハン正面へ変更された。

主攻正面をなぜ変えたのか理由は明確でない。原駐地のチャムスからハンダガヤへ向かう途中で、展開地を將軍廟東南方へ変更された沢田第四師団長は、九月三日に主攻はハンダガヤ正面にすべきだとの意見書を第六軍へ届けている。だが五日の兵団長会議で荻洲軍司令官から飲料水の補給に難があるので北方（右翼）主攻へ変えたと釈明され、「これを諒とした」<sup>(46)</sup>と日記に書きとめている。

たしかに六月から八月にかけて將軍廟を本拠に石井四郎軍医大佐がひきいる防疫給水部隊は、五〇台の浄水車、一千個以上のドラム罐を使いボイル湖とホルステン川を水源として、一日当り一五〇二〇万石の浄水を供給した実績があつた。

給水ばかりではない。新たな主攻正面は、ソ蒙軍がすでに「交通壕を有する二〇三線の壕、ピアノ線をふくむ二〇三線の鉄条網を張つた」<sup>47</sup>強固な防御陣地を構築していた。その突破は容易ではないとはいえ、第二十三師団が四か月にわたり苦闘したなじみ深い戦域でもあつたし、第七師団も滞陣二週間を超えていた。一個師団で支えた狭い戦場に三個師団を並べれば、突破可能と読んでの転換だったのかもしれない。

左翼のハンダガヤ―アルシャン方面は片山支隊（攻撃発動時には第二師団主力へ合流予定）と後藤支隊、第三、第五独立守備隊、満軍の石蘭、鈴木支隊で牽制と補給ルートの確保に当ることとなったが、戦況によつては最左翼に第五師団を投入し、ハルハ河上流を渡河してジューコフ司令部を南北から挟撃する案も検討されたようだ。

ここで九月五日に第六軍が各兵団長へ伝達した「次期攻勢作戦指導計画」<sup>48</sup>の要旨をかかげておく（図1参照）。

## 方針

軍は一部を以てホルステン河左岸（南岸）の敵を第七師団正面及東方地区に拘束し、主力をホルステン河右岸に転用し敵の左翼を破摧し之を包圍席卷してハルハ河畔に捕捉撃滅す。攻撃開始の時期は十日前後とす。

## 指導要領

一、片山支隊を第二師団に戻し（著者注―実行せず）、後藤支隊、伊東支隊（四ツ谷支隊、長谷部支隊をふくむ）は、正

面の敵を陽動により抑留牽制。

- 二、23 D（第二十三師団）はホルステン川に沿って川又に向い攻撃。
- 三、7 Dは23 Dの右に連繋し、ウズル水付近よりイリン台の敵を川又北方地区に向い攻撃。
- 四、2 Dは7 Dの右に連繋し、フイ高地方向に進撃し敵の左側背を包囲攻撃す。
- 五、4 D主力は2 Dの右翼に連係し敵の左側背に楔入突進し敵の退路を遮断す。
- 六、右の構想成立の基礎は我が企図の秘匿と攻勢準備の周到に存す。

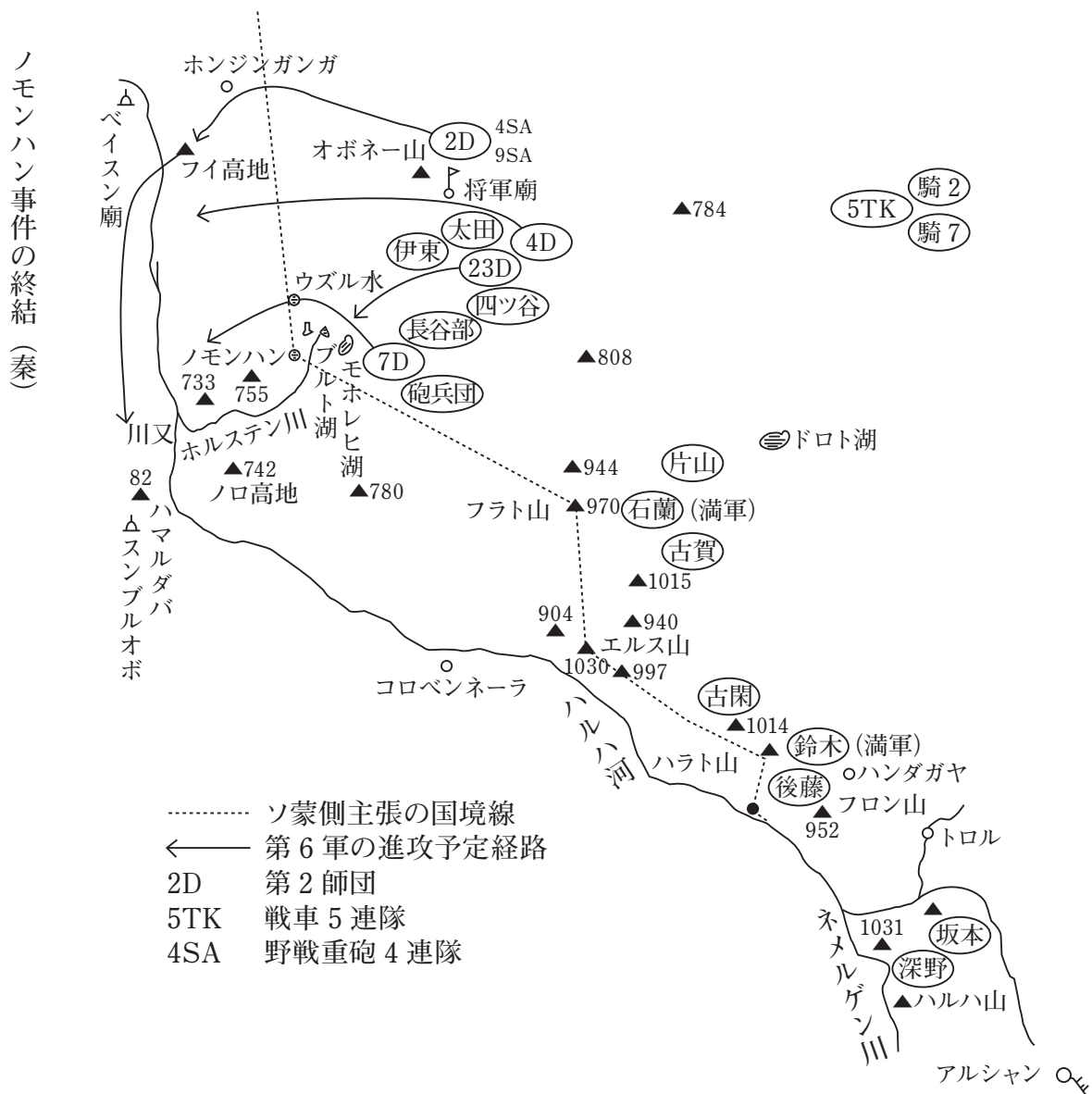
右のうち23 Dは戦力が激減していたため当初は除外されていたが、復仇の念に燃える小松原師団長の熱望で道案内役を兼ね攻勢に参加することとなった。

五日の指導計画にその後加えられた修正点は、原文が見つからないのでやや明確を欠くが、第二師団の機密作戦日誌に添付されている「第二師団攻撃計画案」（9月10日）から察すると、攻勢師団の配列順が変り、ハルハ渡河作戦が加わったようだ。

すなわち北から4 D、2 D、7 D、23 Dの配列順だったのを、4 Dと2 D、7 Dと23 Dが入れ替り、2 D、4 D、23 D、7 Dの順に変わっているのである。理由は不明だが、前者は迂回距離が長く、渡河成功後に南下してジュコフ司令部が位置するハマルダバ（スンプルオボ）周辺まで進撃する任務には、最精鋭の定評がある2 Dをあてたいと考え直したのではあるまいか。

ついでに第二師団のX日（攻勢発動日）から起算した進撃日程を見ると、次のように設定されている。

図1 停戦直前の第6軍配置





X―2日……全師団が將軍廟付近に集結。

X日薄暮……將軍廟付近から出動前進。

X+1日夜……夜襲でフイ高地一帯を占領、一部はハルハ河畔まで行き渡河準備。

X+2日夜……タギ湖西側より漕渡河と架橋により、白銀查干（バインツァガン）高地、ベイスン廟を確保。

X+3日……渡河した有力な砲兵（砲弾は一〇基数）の支援下に、昼間または夜襲でスンプルオボ付近まで進出。

X+4日以降……爾後の行動は状況により決す。

右の日程表を検分すると、第二十三師団による七月三日の渡河攻撃に酷似していることがわかる。主攻正面が途中で南方から北方へ変ったのもそうだが、着想が同じ辻参謀だから当然と言えるのかもしれない。それでは前回の教訓が生かされているかとなると、いささか心細い。

敵中を潜行して九月十三日ハルハ河に到達した歩4の石井正少尉ら八人の偵察班は、「最良と判定した渡河点は水深1〜2m、二条の水流はそれぞれ幅50m、敵の警戒希薄<sup>49</sup>」との報告書を十五日に師団司令部へ提出しているから、前回と同様の奇襲渡河は可能かもしれない。

しかし渡河部隊が携行する糧食は各自が甲（コメ）一日分、乙（乾パン）二日分にすぎず、あとは將軍廟から握り飯を運ぶという予定だったから、爆撃で橋を破壊されたら立往生になりかねない。

より深刻な懸念はホルステン川北側のソ軍縦深陣地帯を、4Dと7Dが突破して川又まで到達しうるかであった。第六軍が「秘策」の触れこみで考案したのは、夜暗にまぎれ敵中深く潜行して戦車、火砲を破壊する特別挺身隊（潜

入破壊班)の編成であった。

三〇五人が一組で一〇〇組を作り、手榴弾、吸着爆薬、戦車地雷を結束して戦車のキャタピラや砲門に押しこむのが狙いだが、部隊によつては「一人一門必勝必死」(砲兵団)のスローガンを与えたり、「雷管を釘で刺して自爆せよ」(工兵第2連隊)のような指示も見かける。第六軍の「戦闘教令」(9月6日)は夜襲の技法を解説したあと、「接近は絶対静粛、敵の哨兵に誰何されたら、ダヴァリシチ」(同志だ)と答えよ」という微笑ましい知恵も授けていた。

### 停戦協定の成立

それでは攻勢計画を実行していたら、どんな様相を呈しただろうか。計画の難点はいくつもあるが、書きだせば十数ページにもなろうかという種々雑多な増援の諸隊は固有編制を崩して全満各地から抜き集めたものが多く、その運用は至難の課題だった。

八〇〇km離れた北満の孫呉からかけつけた第一師団の例を見ると、まず七月十七日に各連隊(歩1、3、49、57連隊)から抽出した速射砲四個中隊が、第二十三師団へ増援される。

ついで八月二十六日と二十八日、二次に分けた応急派兵が発令された。第一次は太田少将がひきいる混成第二旅団(歩3の二大隊と歩57の一大隊、野砲一大隊、輜重兵連隊等)、第二次は後藤歩1連隊長が指揮する後藤支隊(歩1の二大隊と歩49の一大隊、野砲混成大隊、工兵連隊主力等)である。

太田旅団はハイラルから將軍廟までの二二〇kmを一週間かけて徒歩で行軍したが、九月十日に着いた時は半数近くが落伍し「疲労の極に達して果してこれからの戦闘に耐えられるかと懸念<sup>50</sup>」された。

後藤支隊は南まわりの鉄道輸送で九月五日アルシャン着、直ちに戦闘中のハルハ山地区へ布陣し、十一日の激戦

表 1 第 6 軍に増派された主要部隊

(1939年 9 月15日現在)

| 部隊名        | 主要構成 (連隊)              | 指揮官     | 兵力     | 原駐地  | 配備状況                              |
|------------|------------------------|---------|--------|------|-----------------------------------|
| 第 1 師団主力   | 歩 1、3、49、57等           | 岡部直三郎中将 |        | 孫 呉  |                                   |
| 後 藤 支 隊    | 歩 2 大、砲 1 個大等          | 後藤 光蔵大佐 | 2,232  |      | 8/28動員、9/7アル<br>シャン、9/13ハンダ<br>ガヤ |
| 太 田 支 隊    | 歩 3 大、砲 1 個大等          | 太田 米雄少将 | 2,326  |      | 8/26動員、9/10将<br>軍廟                |
| 第 2 師団主力   | 歩 4、29、野砲第 2<br>連隊     | 安井 藤治中将 | 6,181  | 東 満  | 8/26動員、8/31～<br>9/7將軍廟            |
| 片 山 支 隊    | 歩16、30、砲 1 個大          | 片山省太郎少将 | 4,518  |      | 8/26動員、9/3ドロ<br>ト湖畔               |
| 第 4 師 団    | 歩 8、61、70、野砲<br>第 4 連隊 | 沢田 茂中将  | 9,841  | チャムス | 8/28動員、9/8將軍<br>廟東南               |
| 古 閑 支 隊    | 歩 8、砲 1 個大             | 古閑 健少将  |        |      | 9/13編成・フロン山                       |
| 第 5 師 団    | 歩11、21、41、42           | 今村 均中将  |        | 華 北  | 8/29動員、9/10～<br>9/18満州展開          |
| 第 7 師団主力   | 歩25、26、27、28           | 国崎 登中将  | 10,613 | チチハル | 8/26ノモンハン展開                       |
| 第 8 師団(一部) | 歩32、砲 1 個大等            | 堤 不夾貴少将 |        | 東 満  | 9/3動員・ハイラルへ                       |
| 第 14 師 団   | 歩2、15、50、59            | 井関 隆昌中将 |        | 華 北  | 9/5動員、満州へ<br>移動せず                 |
| 八国伊東支隊     | 歩 1 個大、砲 1 個大          | 伊東 武夫大佐 | 1,926  | ハイラル | 8/24動員                            |
| 3 独守歩15大隊  |                        | 坂本 弥平中佐 |        |      | アルシャンへ                            |
| 3 独守歩16大隊  |                        | 深野時之助中佐 | 443    | 索 倫  | 8/18動員、8/26ア<br>ルシャンへ             |

| 部隊名        | 主要構成（連隊） | 指揮官     | 兵力  | 原駐地  | 配備状況              |
|------------|----------|---------|-----|------|-------------------|
| 5 独守歩29大隊  | 騎 4、23   | 古賀 竜一中佐 | 43両 | 東 満  | 8/23動員、8/31ハンダガヤ  |
| 騎 兵 3 旅 団  |          | 木下 勇少将  |     |      | 9/3動員、9/8ジャライノールへ |
| 戦 車 5 連 隊  |          | 田畑与三郎大佐 |     |      | 9/1動員、9/10將軍廟へ    |
| 野 重 4 連 隊  |          | 白石 久康大佐 |     |      | 8/26動員、9/4將軍廟へ    |
| 野 重 9 連 隊  |          | 井原潤次郎大佐 |     |      | 8/26動員、9/4將軍廟     |
| 野 重 10 連 隊 |          | 竹田 豊吉大佐 | 631 | 華 中  | 9/5動員、満州へ移動せず     |
| 独立山砲 4 連隊  |          |         |     | 綏 陽  | 待機のみ              |
| 独立山砲12連隊   |          |         |     | 東 満  | 9/1動員、9/4將軍廟へ     |
| 独立工兵22連隊   |          |         |     | フラルキ | 9/3動員・ハイラルへ       |

注(1) 8月20日以前に参戦し、9月15日にも第6軍に属していた主要部隊としては、第23師団、森田支隊（第7師団）、長谷部支隊（第8国境守備隊）、四ツ谷支隊（第1独立守備隊の歩第6大隊）、歩26連隊（第7師団）、野戦重砲3旅団があり、いずれも損耗大。他に独立野砲1連隊、迫撃2連隊、工兵第24連隊等があった。

(2) 後方部隊、満州国軍は省略した。

(3) 集中末期の第6軍兵力として、「ノモンハン事件研究報告」（昭15.1.10）に、歩兵53大隊、戦車60両、速射砲230門、重砲49門、軽砲238門という数字が掲記されている。

（前述）に参加したのちハンダガヤへ移動中に停戦の日を迎えている。

それでも動員された兵数は師団定員の半ばに達しない五千人で、うち死傷者は一七九人、その九割以上が速射砲隊だから、参戦部隊のなかでは軽微と言えよう。それでも孫呉に残留した岡部直三郎師団長は速射砲隊の消息が気にかかり、参謀を第六軍に派遣して調べさせたが、停戦の日までに何の情報も得られなかったと書いている<sup>51</sup>。

指揮下の部隊でも所在の確認がやつとで、トラックや食糧の手配まではつきかね、大兵站部となった將軍廟はごつたがえす。しかし「依然として重火器、機械化部隊は無く、人と銃弾の寄せ集め<sup>52</sup>」（島田英常）というのが実情だった。

集中末期の第六軍増加部隊は表1の通りだが、兵員数はソ連軍を上まわり、砲兵力もほぼ均等なのに最大の弱点は、六八〇両と推定されたソ軍の戦車・装甲車に対し、日本軍の戦車は六〇両にすぎないという圧倒的格差であったろう。

さすがに弱音を公言する指揮官はいなかったが、本音は「士気なんとなく上らず」（沢田第四師団長）、「攻勢の意気尚十分ならず」（畑砲兵団長）どころか「実行していたならば、またたく間に潰滅する悲運に逢着する公算が極めて大きかった<sup>53</sup>」（大本営作戦課の井本少佐）といえそうである。

こうした空気が影響したのか、攻勢発動の予定日は九月十日、十二日、十四日と順延され、訓練中の兵士の間では二十日、二十三日説も流れた。

そこへ九月十一日、矢野に代った関東軍の新参謀副長遠藤三郎少将が寺田の後任になった有末次大佐とともに第六軍司令部へ現われ、「1. ノモンハン付近第六軍主力は逐次現態勢を撤し原駐地に帰還せしむ。撤退開始の時期は九月二十日と予定す<sup>54</sup> 2. ハンダガヤ付近には所要の兵力を残置し該地付近を確保且、予定の鉄道建設を遂行するに努む。冬期残置兵力は温泉（アルシャン）以西混成約一旅団とす」との関東軍命令を伝達した。

モスクワで進行しつつあった停戦交渉の如何にかかわらず、攻勢を中止するという梅津新関東軍司令官の決断であつたが、荻洲軍司令官は「残念である」と声涙共に下る姿<sup>(55)</sup>ながら「心の中ではホッとされたことは十分察知しました」と遠藤は観察している。そのモスクワ交渉は九月十四日、東郷大使の申入れでモロトフ外相との間で再開され、東郷は国境線の問題には触れず五月一日以前への原状復帰で停戦するよう提議したが、モロトフはモンゴルの主張する国境線から日本軍は退去すべきだと譲らない。

東郷が「日本軍は満州国領域なるを信じて行動せるものなれば、国境確定前に退去し得ざるは当然なり」とつっぱね、「一時は破裂とさえ思われる程であつた」<sup>(56)</sup>と回想するのは、このシーンであつたろう。しかし彼は最終譲歩案として、双方とも現在占拠している線で停戦してはと申しでる。

モロトフは考慮したいと返事を保留したが、翌十五日の第四回会議で前日の日本提案を受け入れ、ノモンハン地区における満蒙国境線を確定するため日満およびソ蒙代表から成る混合委員会の設置を取りきめた。双方の占拠線は、ほぼそのまま新国境線として固定される可能性は予見されていた。だがノモンハン周辺の係争地は不利でも、ハンダガヤールシャン方面では日本軍のかけこみ占領地域で埋め合わせがつくので、ソ連側もかなり譲歩したといえよう。それなりの理由はあつた。

ソ連側は第六軍が準備していた攻勢が発動されれば、かなり長期の消耗戦となるのを危ぶんでいた。流動的な東欧情勢、とくにポーランド進駐（九月十七日）、フィンランド侵攻（十一月）に向けての準備が差し迫っていたし、この機をとらえて停戦するメリットを意識していたと思われる。

有力な判断材料となつたのは、九月十三日夜にシュテルンからウオロシロフ国防人民委員へあてた次のような電報



（要旨）<sup>57)</sup> だったろう。

多くの情報を総合すると、日本軍は最近の壊滅的敗北への報復を、いかなる代償を払っても遂行すると決め、近く大攻勢の発動を準備している。すでに2 D、4 D、23 D、7 Dなど四〇五を下らない師団が集結し、9 D、朝鮮からの兵団、特殊部隊、新手の満州国軍も急派されるという情報がある。ハルビンからの情報だと一千門近い砲、一五〇台の戦車、五〇〇機近い飛行機も投入されよう。

ハルハ河東岸のわが防御線は堅固で、ジューコフ軍の損耗はほとんど補充済みだが、さらに第94師団、第37戦車旅団等をザバイカル軍管区から増派（9月16日着予定）。現有三五〇機の戦闘機に加え四八機を増派するが、なお不足なので配慮されたい。

砲と戦車がやや誇大なのを例外として、日本軍の動静をほぼ正確につかんでいたことがわかる。それを背景に、前記の東郷・モロトフ会談で双方が合意したのは、

1 日満軍及ソ蒙軍は九月十六日午前二時（モスクワ時間、満州時間は午前八時）を期し一切の軍事行動を停止す。

2 日満軍及ソ蒙軍は九月十五日午後一時其占め居る線に止まるものとす。

3 （略）

4 双方の捕虜及屍体は交換せらるべく、右に付現地に於ける双方軍代表者は直に相互に協定し実行に着手す。  
のような内容であった。

それを受けた大本営は、大陸命第三五七号（九月十六日二三時一〇分）によって、関東軍司令官へ「自今ノモンハン方面（ハンダガヤ付近を含む）に於けるソ蒙軍との戦闘行動を停止すべし」と命令し、四か月にわたったノモンハン事件は名実ともに終結した。

このタイミングとなったことについてクックスは、ポーランド進駐を二日後に控えたソ連は「九月十五日を対日交渉の最終日と決めていたに違いない」<sup>(58)</sup>と断じ、政戦両略をびったり整合させた手法に感嘆の辞を惜しまない。

その後の経過をざっと展望しておくと、停戦協定成立の翌九月十六日から一週間、ノモンハンの現地で細部の現地交渉が実施され、二十四日から三十日まで日本兵約一千名を動員した作業で、四三八六体の屍体（日本側から引渡したのは二十三体）が収容された。捕虜交換は九月下旬と翌年四月の二次にわたり実施され、日満軍二〇四名（うち満軍四四）、ソ蒙軍八九名の捕虜が交換された。

全長二五六kmに及ぶ国境画定作業は昭和十四年十二月からチタとハルビンで断続的に進行し十六年十月、国境標識の建立が終って調印した。スタッフの一人だった北川四郎は「ノモンハン地区は満州国外交部の調査通りに国境が確定し、一方、ハンダガヤ地区は満州国側のほうがかえって有利に確定された」<sup>(59)</sup>と総括している。その理由は、独ソ戦の渦中にあつたモスクワが「我方が妥協をなせるは……西部国境に於ける積極的行動の準備に必要」<sup>(60)</sup>と認識したからであつた。

## 戦訓と総括

ノモンハン戦を描いた藤田嗣治の戦争画は、戦車に銃剣で立ち向かう日本兵の姿をクローズアップしている。第二

次大戦中に数多くの戦争画を描いたことで批判された藤田が、なぜ速射砲、せめて火炎びんを主役に立てなかったのかと疑問の出るところだが、画家は銃剣という原始的兵器に思いを託したかったのかもしれない。皮肉にもそれは銃剣に象徴される白兵戦への信仰を深めていく日本陸軍の趣好に合致していた。

大きな戦闘や戦争が終ったあとには、得られた教訓を引きだし次の機会に生かそうとする衝動に駆られるのが通例である。ノモンハン戦も、例外ではなかった。

大本営は停戦から二か月後の一九三九年十一月に「ノモンハン事件研究委員会」（委員長は小池竜二大佐、主査は小沼治夫中佐）を編成し、現地調査をふくむ研究討議を重ね翌年一月、成果をまとめて陸軍三長官へ報告書を提出した。<sup>61</sup>「戦略戦術及幕僚勤務」「編制装備」「防衛交通通信」「教育」「兵站兵器」などの七篇から構成されているが、身内を裁くことには限界があり、とくに責任に関わる追及は微温的にならざるをえない。

それでも「総説」（第一篇）では、ノモンハン戦の本質を「必勝の信念と旺盛なる攻撃精神」の「精神威力」（日本）と戦車、砲兵、飛行機に代表される「物質威力との白熱的衝突」と定義したうえで、精神力は「物質力に対抗し得ざることあるを認識するの要あり」と踏みこんだ。しかし上層部から反発が出て、最終的には「最大の教訓は国軍伝統の精神威力を益々拡充すると共に、低水準に在る我が火力戦能力を速かに向上せしむるにあり」と当りさわりのない総括でしめくくった。

委員会が発足する直前の十月四日、陸軍省内の課長会議で岩畔軍事課長が「日本軍の装備をソ連なみにしようとしても、八割以上とするのは期待できない。したがって敢闘精神に頼る以外には方途がない」<sup>62</sup>と発言しているあたりから察すると、落し所は最初から決っていたも同然だったのではあるまいか。

いずれにせよ、火力戦能力が短時日に向上するあてはないから、当面は夜間の急襲戦法と白兵戦能力で対抗するしかないとされた。さらにクックス博士は報告書が取りあげなかった日本軍の弱点として兵力の逐次投入、装備改善の遅さ、夜襲への執着、非降伏主義、守勢への嫌悪、航空機による地上支援能力の低さ等を列挙している。

前記の諸指摘のなかで注目すべき論点は装備改善の遅さ、すなわち現場の教訓に即応して次の戦闘に間にあうよう兵器を改良し、ひいては戦法を改変しようと考えない教條的思考だった。

そもそもノモンハン戦に投入された日ソ両軍の装備で、量はともかく質の点では大差はなかった。

あるとすれば須見歩26連隊長が「敵は戦闘中に装備改善を進めつつあり」と気づいたような、ソ連軍の即応能力であつたろう。ソ連軍が持ち、日本軍になかった新兵器はパニック的效果を発揮したとされる火炎放射戦車（ただし出動は37両だけ）と鉄条網のピアノ線ぐらい、その逆はジューコフがユーモア混りでスターリンに報告した携帯用蚊帳<sup>かや</sup>ぐらいにすぎない。

新兵器どころか、日本軍が一貫して頼りにしたのは制式の装備品リストに入っていない火炎びんだった。第六軍の増援部隊が野重連隊の兵士までサイダーびんを持たされて二〇〇kmを行軍したのは、すでに記した通りである。だが七月三日のハルハ渡河攻撃で火炎びん攻撃に悩まされたソ連軍はすぐに対策をたてた。過熱して引火しやすいラジエター部に金網をかぶせ、燃料をガソリンからディーゼル油に変え、不燃性を高める。

その結果、第二次ノモンハン戦では戦果があがらなくなり、それに気づいた小松原師団長は「サイダー壘を以て肉薄攻撃するも効果なく我軍をして失意せしめたり」（8月22日付）と日記に書いた。「敵の優良戦車現出」と標題をつけたことから、失意のほどが知れる。

対戦車兵器の決め手と目された速射砲も、第十一師団を除く全満の部隊から総動員（集中末期には二三〇門）したが、ソ連軍は射程外から大砲で叩いたり、戦車を死角が生じないよう梯形の集団で前進させるなど対抗策を講じたので、バインツァガン戦の再現は望み薄となる。

日ソ両軍ともたがいには危惧していた化学兵器（毒ガス）と細菌兵器は、限定戦争という性格もあつてか使用は抑止された。それでも石井給水部隊は実験レベルながらホルステン川に細菌を流した形跡がある。<sup>63</sup> また関東軍化学部と陸軍習志野学校は昭和十三年八月に制式採用された青酸ガス（じゃ剤）の研究演習をノモンハン戦さなかの十四年八月、チチハルで実施していた。対戦車攻撃用の「ちび弾」は未完成（十六年に実用化）だったが、戦場後方で待機していた迫撃第二連隊によるガス弾の発射は可能だった。演習の日程から推測すると、威嚇効果を狙ったのかもしれない。<sup>64</sup>

A・D・クックスは大本営の戦訓委員会報告書について、「問題の核心というべき軍中央と関東軍の協調の欠如について言及されていなかった<sup>65</sup>」と指摘する。

では言及はなかったにせよ、植田軍司令官から作戦参謀に至る幹部を更迭し、第六軍の攻勢を中止させたことで大本営の権威は回復し協調関係は復元したのか、という疑問に答えるのは簡単ではない。さしあたりはノモンハン戦の後遺現象を、対ソ戦略の流れから拾い出してみるが、まずはノモンハン停戦の直後に起きた攻勢主義と守勢思想をめぐる新たな相剋に注目したい。きっかけは、九月十二日に攻勢作戦の中止を第六軍に伝達した新任の遠藤関東軍参謀副長による問題提起だった。

作戦課育ちの遠藤は日中戦争が解決するまで、ソ連軍との対決は先き延ばしすべきだとの観念から、国境紛争の再



発を予防するばかりでなく、それまでの東満と北満から沿海州・シベリアに打って出る年度作戦計画を変更し、ソ連軍を満州国内で迎え撃つ防勢戦略に切り変えるべきだと主張した。

説得された梅津新軍司令官と飯村新参謀長は賛同したが、有末高級参謀と島村参謀は古巣の大本営作戦課と短絡して遠藤案を拒んだ。梅津は沢田参謀次長―富永恭次第一部長を軸とする中央の圧力に屈し、遠藤は在任半年で更迭された。その過程で富永は「日本軍に防御なし<sup>66</sup>」と言い放ち、沢田からは「関東軍にはノモンハン事件に懲りて恐ソ病に罹っている者があるということではないか<sup>67</sup>」と反問されたと、遠藤は回想する。

対ソ作戦計画が防勢本位へ転換したのは大東亜戦争末期の昭和十九年までおくれるが、十六年夏にはドイツの対ソ開戦に呼応してシベリアへ進攻しようと、大本営は演習（関特演）の名目で約五〇万の大兵力を満州に集中し好機を窺った。好機の解釈は「熟柿派」と「青柿派」に分れたが、ドイツ軍の進撃速度が落ちたことで冬期到来前に作戦終了の見込が薄れたため、八月九日に大本営は対北方武力行使を断念し、対米英戦を覚悟しての南方進出に方向転換する。

その間に関東軍の現地部隊の中には「好機到来せりと為し、場合に依りては事端を醸<sup>かも</sup>して対蘇攻撃の火蓋を切るべし等の強硬意見」も流れていたらしく、梅津軍司令官から「時期を失する時は独断進攻すべきあるを予期する<sup>あらかじ</sup>。予め承認を乞う<sup>68</sup>」との軍機電報が舞いこんだこともあった。

陸軍がこの時点での対ソ進攻を思いとどまったのはノモンハン事件の敗北コンプレクスだと解説する評言を見かけるが、むしろノモンハンの復讐をと意気こんだと見るのが妥当だろう。しかも動員された兵力だけは多くても、装備の質に向上改善の跡は見られない。「秘密扱いが厳しく、中堅以上の将校でも報告書の内容を知らない者が多く、普



及しにくかった」<sup>(69)</sup>となれば、せつかくのノモンハン戦訓が生かされる機会はなかったと断定できそうだ。

ひるがえって、ソ連軍がノモンハンの戦訓をどう攝取し評価したかにも触れておきたいが、当時の公式文書は、スターリン独裁体制を反映してか「社会主義の絶対的勝利」とか「偉大なるレーニン・スターリン同志の教育を受け……」（ジュコフ公式報告書）式の巧言、美辞が多く、本音の部分はつかみにくい。それでも、ソ連歩兵は概して自立して戦う個人的技能が不足していることは認めている。

翌年五月にスターリンと会ったジュコフは、砲兵と戦車は日本軍に比べ優れていたが、日本軍の歩兵は白兵戦に優れ、とくに彼らの操典と矛盾はしているが防御戦闘が得意だと評した。この観察が正しいとすれば、防御とくに専守防御の教育訓練をほとんど受けていなかったのが日本軍の欠陥だと指摘した小沼中佐は、実態を見誤っていたことになる。

もっともソ連側が自軍歩兵の能力が低いと認めているのに、日本側参戦者の多くが八倍のプリズム眼鏡付き小銃を操るソ連歩兵の狙撃能力を高く評価していたから、誤認はおたがいさまと言えなくもない。

戦史家のヴォルコゴノフ将軍はノモンハン戦の戦訓資料を集めたのに参謀本部が死蔵したため、フィンランド戦や独ソ戦への対応を誤ったと強調している<sup>(70)</sup>。シュテルンが集めた戦史資料と報告書の作成に協力せず葬ってしまったのはジュコフだとの批判がのちに現れたのは、この件を指しているのかもしれない<sup>(71)</sup>。そうだとすると、期せずして日ソ両軍の上層部はいずれも戦訓の直視を嫌ったことになる。

ノモンハンの勝利でスターリンに寵愛され一年半後には参謀総長へ登用されたジュコフでさえ、すべての献言を採用されたわけではなかった。とくに彼がノモンハン戦で実証した戦車集団の独立使用は一時否定され、歩兵直協用

法に逆戻りしてしまい、独ソ戦の初期にドイツの戦車軍団に敗北する一因となった。スペイン内戦の戦訓と競合したためともされる。<sup>(72)</sup>

ノモンハン事件に対する諸論評を見渡して、私は「(関東軍の) 勇み足と火遊びのような冒険主義」(半藤一利)と「太平洋戦争の縮冊版であった」(五味川純平)という短かい論評が、総括にふさわしいと感じている。

## 注

- (1) 『西園寺公と政局』第八卷、五二―五三ページ
- (2) 畑侍従武官長日誌、8月23日の項
- (3) 西浦進『昭和戦争史の証言』(原書房、一九八〇) 一二二ページ
- (4) 細谷千博「三国同盟と日ソ中立条約」(『太平洋戦争への道』、朝日新聞社、一九六三) 一五九―六〇ページ
- (5) たとえば筆者不明(松岡洋右か)「事変を迅速且つ有利に終熄せしむべき方途」と題した七月十九日付の意見書(陽明文庫蔵、義井博『増補日独伊三国同盟と日米関係』、南窓社、一九八七、に収録)は、かなり早い時点で四国連合構想を説いた。
- (6) 『西園寺公と政局』第八卷、六六―六七ページ
- (7) 三宅正樹『スターリン、ヒトラーと日ソ独伊連合構想』(朝日新聞社、二〇〇七) 七八―七九ページ
- (8) 関東軍機密作戦日誌、九〇、一二三―三四ページ
- (9) 同右、八〇―八一、一二二ページ
- (10) 欧亜局一課『日ソ交渉史』(巖南堂、一九六九) 五一九―二〇ページ

- (11) 関参一電四六八号（大本営研究班「関東軍に関する機密作戦日誌抜粋」三二二ページ）
- (12) 前掲『日ソ外交史』五二〇ページ
- (13) 前掲三宅、六九ページ
- (14) A・D・クックス『ノモンハン』上、一七二ページ
- (15) 井本熊男メモ
- (16) 稲田正純「ソ連極東軍との対決」（『別冊知性』昭和31年12月）
- (17) 前掲「大本営研究班」、三七ページ
- (18) 浜田寿栄雄「ノモンハン事件回想録」（一九六〇、防研蔵）
- (19) 全文は「石蘭支隊陣中日誌」（靖国偕行文庫蔵）に収録
- (20) 前掲「大本営研究班」三八ページの8月26日関東軍司令官発参謀総長宛関参一電五七二号
- (21) 8月29日着の関東軍参謀長発次長・次官宛関参一電五八八号
- (22) 前掲「関東軍機密作戦日誌」九三ページ
- (23) 前掲西浦、八八ページ
- (24) 前掲稲田
- (25) 『昭和史の天皇29』の稲田正純談（三五四ページ）
- (26) 「中島鉄蔵中将回想録」（昭和15年、参謀本部の竹田宮恒徳王少佐による聴取、防衛研究所蔵）
- (27) 辻政信『ノモンハン』（亜東書房、一九五〇）一二二―一二三ページ
- (28) 前掲「大本営研究班」四九ページ
- (29) 前掲『昭和史の天皇29』の稲田談（三五七―五八ページ）
- (30) 今岡豊（参本作戦課）日誌、九月七日（防衛研究所蔵）
- (31) 前掲「中島鉄蔵中将回想録」

- (32) 前掲稲田談(三五八ページ)
- (33) 前掲「大本営研究班」
- (34) 九月六日陸軍大臣発関東軍司令官宛(前掲「関東軍機密作戦日誌」、一四六ページ)
- (35) 同右、一四七ページ
- (36) 大本営が関東軍へ第五、第十四師団、野重二個連隊、速射砲九個中隊(五四門)、兵站自動車二十五個中隊などの増援を内示したのは八月二十九日で、逐次大陸命で発令された。第十四師団(在華北)の満州派遣が発令されたのは九月五日(大陸命三五五号)である。
- (37) 畑勇三郎日誌、九月二日の項
- (38) 小松原日誌、九月五日の項から引用した。なおこの軍司令官訓示はソ蒙軍が九月八日、九七七高地をめぐる戦闘で片山支隊の戦死者から入手して東京裁判に提出され、判決文にも引用された。速記録の日本訳は「ネズミ退治」、英訳は *rat stirring* となっている。
- (39) 本郷健「ノモンハン回想記」(『ノモンハン』6号、一九七二)
- (40) 九月六日第六軍司令官発関東軍参謀長宛(前掲「関東軍機密作戦日誌」一四七ページ)
- (41) 宮崎繁三郎「歩兵第16連隊奮戦す」(『丸』一二三号、一九五八年)、なお秦郁彦「明暗のノモンハン戦秘史(下)」——宮崎連隊と深野大隊の勇戦」(『昭和史の謎を追う』第十章)を参照。
- (42) ソ蒙側から見たエルス山の戦闘についてはプレブドルジ中将「九月戦闘についての問題点」(『ノモンハン・ハルハ河戦争』、原書房、一九九二)を参照。なお、この戦闘の日付について九月八〜九日説(宮崎回想記、戦史叢書)と七〜八日説(第二師団行動詳報)の両説が混在しているが、戦死者公報の日付から後者が正しいと判定する。
- (43) 前掲プレブドルジ論文、ハルハ山の攻防戦については前掲秦、第十章を参照。
- (44) たとえば死傷者二三人を出した歩二七連隊田原大隊による七五八高地の戦闘(8月29〜30日、9月10日)は前掲秦、第九章「見捨てられた田原大隊」を参照。

- (45) 前掲辻、二二七—一九ページ
- (46) 『参謀次長沢田茂回想録』（芙蓉書房、一九八二）一二七—三〇ページ
- (47) 八月二十七日の日ジュニコフ指令（ノヴィコフ、一一九ページ）
- (48) 「第七師団戦闘詳報」（防衛研究所蔵）9月5日の項
- (49) 歩29の『郷土部隊戦記(2)』（福島民友新聞社、一九六五）三九ページ
- (50) 歩57の『佐倉連隊回顧』（一九九六）六七ページ
- (51) 「岡部直三郎日記」（『国学院大学日本文化研究所紀要』99号、二〇〇七年）、昭和14年8月1日の項
- (52) 島田英常「地図は語る—ノモンハンNo.23」（『地図中心』二〇一〇年二月号）
- (53) 井本熊男『支那事变作戦日誌』（芙蓉書房出版、一九九八）三八五ページ
- (54) この関東軍命令の原文は見つかっていないが、九月十日一一五〇関東軍参謀長発参謀次長宛関参一電七七一号として戦史叢書未定稿の二三七—三八ページに全文が記載されている。
- (55) 遠藤三郎『日中十五年戦争と私』（日中書林、一九七四）一七五ページ
- (56) 東郷茂徳『時代の一面』（改造社、一九五二）一二九ページ。交渉経過については前掲『日ソ交渉史』を参照。
- (57) 三浦信行他「日露の史料で読み解く〈ノモンハン事件〉の一面」（『国士舘大学アジア・日本研究センター紀要』二〇一〇年）に電報の原文と邦訳を記載（八一—八二ページ）
- (58) 前掲クックス下、二四二ページ
- (59) 北川四郎『ノモンハン』（徳間書店、一九七九）一〇ページ。なお満州国外交部調査は、昭和十二年に北川も加わって実施したもので、ほぼソ蒙側の主張する国境線と同じだった。
- (60) 一九四〇年六月十四日付外務人民委員部発駐日ソ連大使あて電報（外交史料館記録「日ソ中立条約一件」）
- (61) 防衛研究所には、小沼中佐が寄贈した「ノモンハン事件研究報告」（昭和15年1月10日）が所蔵されている。
- (62) 前掲クックス下、三四〇ページ

- (63) 詳細は前掲秦『昭和史の謎を追う(上)』の第21、22章「日本の細菌戦」を参照。
- (64) 青酸ガスとチビ弾については秦『昭和史の秘話を追う』(PHP研究所、二〇一二)の第六章「秘密兵器、チビ弾」の喜劇風生涯」を参照。チチハルの毒ガス演習については、『陸軍習志野学校』(一九八七)、「満密大日記」(昭15―3、No.4)を参照。
- (65) 前掲クックス、三六一ページ
- (66) 宮武剛『將軍の遺書―遠藤三郎日記』(毎日新聞社、一九八六) 一三二ページ
- (67) 前掲遠藤、一八〇ページ
- (68) 詳細は前掲秦『昭和史の謎を追う(上)』の「第十三章関特演」を参照。
- (69) 『偕行』二〇〇九年九月号の原剛論文
- (70) 前掲ヴォルコゴノフ、一五五ページ
- (71) 産経新聞二〇〇四年九月二日号のノボプラネツ大佐(シュテルンの後方参謀)論文
- (72) D・M・グランツ『独ソ戦全史』(学研M文庫、二〇〇五) 五〇ページ





# 災害と小規模自治体における自治

代 田 剛 彦

はじめに

二〇一一年三月一日に発生した東日本大震災並びに福島第一原発事故は、被災地のみならず広く日本全体に計り知れない大きな、また深い打撃を与えるものであった。今後の復旧復興には相当の年月が必要とされる。あまりにも被害が巨大かつ複合的であるため政府の対応も後手に回ったことは否めない。問題をより深刻かつ複雑にしている最大の要因は原発事故に伴う高濃度の放射性物質の漏出である。そして、被災地の多くが高齢化と過疎化に直面している自治体であることが地域の維持・存続に暗い影を落としている。政治の停滞は復旧復興の歩みを遅延させ、被災地を落胆させるものであった。それでも被災地の人びとも日々生きていかなければならず、一刻もはやく日常の生活を取り戻すために苛酷な現実と向き合って乗り越えようと懸命に取り組んでいる。

災害に対して各自治体はどのような備えをし、今回の大震災にどのような対応をしたのか。備えとしては自治体が策定する地域防災計画が考えられるだろう。震災への対応としては、災害直後の救難・救助、避難所の設置・運営、仮設住宅の建設、その後の復興住宅の建設、瓦礫処理、インフラ整備からまちづくりへと続く。本論考では、災害への対応に関する法律として、災害救助法、災害対策基本法にも必要な範囲で触れつつ、震災復興計画を中心にとりあげる。震災復興計画の策定過程をたどりながら、被災地における自治のあり方を検討する。その際、地域づくり・地域再生というときの「地域」に注目したい。各地域の諸条件が地域の風土、歴史、文化を形づくる決定的要素であることを十分認識したい。ここでは高齢化・過疎化の問題を抱える小規模自治体である長野県栄村の事例をとりあげる。

### 長野県栄村の風土と歴史

栄村は新潟県に境を接する長野県の最北端に位置する村である。面積は二七一・五一km<sup>2</sup>、人口約二六〇〇人である。林野面積が総面積の九三%を占め、耕地はわずかに三%に過ぎない。山林のうち五六%が国有林で、村有林は数%に過ぎない。この広大な村域に三一の集落が散在している。植生は落葉広葉樹林帯に属し、気候は裏日本型に属している、豪雪地帯として知られる。JR飯山線の森宮野原駅近くには日本最高積雪地点を示す柱がぽつんと建ち、そこには七・八五mと記されている。豪雪地帯の割には気候は暖かで狭い耕地ではあるが作物は良く育つとされる。村の北部を千曲川が貫流し、隣接する新潟県津南町に入って信濃川と名称が変わる。信濃川の支流である志久見川と信濃川の支流である中津川が村を南北に流れる。志久見川の流れに沿うように多くの集落が形成されている。中津川は津南町から栄村の秋山郷の切明地区で雑魚川とわかれ、さらに水源は上流に遡る。秋山郷（秋山地区）の各集落は中津川

からやや離れた地点に集落を形成している。秋山郷は江戸期の作家、鈴木牧之の『秋山紀行』で知られる秘境の観光地として知られる。

幹線道路の国道一一七号線、JR飯山線は旧水内村を横断している。秋山郷へは津南町経由で国道に格上げされた四〇五号線が通じている。栄村は、昭和の市町村合併によって誕生した村である。すなわち一九五六（昭和三二）年、現在の村役場や森宮野原駅、ささやかな駅前商店街がある下水内郡水内村と千曲川を挟んだ下高井郡堺村が合併して下水内郡栄村となったのである。村の中心は旧水内村にあるが、合併当時の堺村の人口が五六四一人（八六二戸）、水内村の人口が二三三一人（四三三戸）で、面積も堺村の方が圧倒的に広く奥深く山地が連なる。

栄村は、耕地がないことと冬が長いことで、村民は昔からいろいろの副業をして食いつないできた歴史がある。江戸時代から明治中期にかけては、女性たちの間では縮織りが盛んであった。明治になると手すき和紙が長い冬の仕事として有力になり、夏は炭焼き、養蚕などで現金収入を得てきた。地域の自然、住民の生活を振り返ると、自然、産業や経済の交流も信州より越後に深く結びついてきた面がある。村民の気質は、慎重な面がありすべてに控えめだが、まじめで粘り強い性格の人々が多いという。

産業の発達にともなって冬の副業は衰退し、昭和に入ると若者は冬になると都会へ働きに出るようになっていく。終戦直後の副業としては養蚕、薪炭、和紙、和傘製造などが見られた。大正の末から昭和にかけて、信越線と上越線を結ぶ現在のJR飯山線が開通すると、豊富な水に目をつけた電力資本が入り、あちこちで水力発電の工事を起こして異質の文化が持ち込まれた。<sup>①</sup>

## 栄村と災害

栄村の歴史は雪との格闘の歴史でもある。温暖化の影響なのか積雪量は昔に比べると少なくなったとはいえ、二mを越す雪が村の大地を覆い根雪の期間は約一四〇日に及ぶという<sup>(2)</sup>。

この地方の雪は積雪量の多さに加えて雪質が重いといわれる。そのため雪害に苦しめられてきたのである。村における雪に絡む災害としては、昭和二〇年二月の豪雪(七八五cm)、昭和三六年二月の雪崩、昭和五六年一月の豪雪、昭和五九年二月の豪雪、昭和六〇年一月の豪雪がある<sup>(3)</sup>。その他融雪にともなう水害も発生している。雪害以外では台風、豪雨、洪水、火災などが起きている。雪ゆえに村の人口が減少し、村づくりの障害にもなってきた。村は雪害救助員の制度を設置して対応してきたが、雪害対策から克雪対策へと政策展開している。すなわち高橋彦芳前村長時代に、克雪資金無利子融資制度を一九八九年に導入している。これは「雪に強く明るく住みよい活力ある村づくり」を目標とする制度とされ、個人向けには融雪型屋根への改良などに融資し、集落向けには地区内道路の改良や流雪溝などに融資する制度である。高橋村長は村役場の企画課長のとき、「雪害」を定義している。それによると『雪害』とは、降雪という自然現象と時間的、空間的文明状態との接触によって社会的規模で人間の生活に障害を与える現象<sup>(4)</sup>であるという。このような捉え方は、長野県の地理学者・教育者であった三澤勝衛の風土論を想起させる。三澤によれば、風土とは、大気でも大地でもない、気候でも土質でもなく、それらとは独立した大気と大地の接触面である<sup>(5)</sup>。また、三澤は裏日本の豪雪地帯において、毎冬繰り返される雪害が「白魔」という言葉を生み出したと記している<sup>(6)</sup>。このような厳しい自然環境にあつて、栄村では、雪を村づくりの資源に役立てようという、いわば逆転の発想で将来

を切り開こうと取り組んできている。

今回の震災を経験した関係者が、雪の中での地震を想定していなかったと語っているのは意外である。過去に幾度となく雪害に出会い、最近では中越・中越沖地震を経験しているにもかかわらずそのような事態を想定してなかったのは不思議である。想定外だったのだろうか。東日本大震災に伴って発生した福島原発災害に向き合った元内閣総理大臣・菅直人は自戒を込めて述べている。「原発の重大事故は起きない。その前提に立って日本の社会はできていた。原発を五四基も作ったのもその前提があつたからだ。法律も制度も、政治も経済も、あるいは文化すら、原発事故は起きないという前提で動いていた。何も備えがなかったと言っている。だから現実には事故が起きた際に対応できなかった。」「政治家も電力会社も監督官庁も「想定していなかった」と言うのは、ある意味では事実なのだ。」と。<sup>(7)</sup> 何をして無責任なという批判は容易かろうが、実際に最高責任者として指揮した者の証言は重い。そこに潜む問題は、「科学と技術と社会をつなぐ複数のさまざまなチャネルの制度設計のあり方や、そこに登場する複数の異質な主体がおりなすしくみの機能不全に由来する失敗」を構造災と捉え、それを科学技術社会というシステムが抱える問題だとする見解と通底する。<sup>(8)</sup>

## 長野県北部地震における栄村の被害状況と災害救助法の適用

### (1) 栄村の被害状況

二〇一一（平成二三）年三月一二日の三時五九分、長野県北部地方をマグニチュード六・七、震度六強の地震が長野県栄村を襲った。それは東日本大震災の翌日のことである。当日の栄村の積雪量は、村の中心地の集落である森地区



で一七五cmであった。村内の各集落では除雪されていたとはいえ、周囲は二mの雪に覆われ、田畑には二m以上、山間では三m近い積雪があるという状況であった。

住民は雪の中を集落の避難所（多くは集落の公民館）に向かい、集落では地震後直ちに住民の安否確認が行なわれている。地震発生時間が早朝であったことから、若い世代が中心となって安否確認や高齢者の救助などが行なわれた。地震による人的被害は、死者ゼロ、負傷者一〇人であったが、避難生活によるストレス・過労が原因で三人の災害関連死が確認されている。幾つかの集落が、雪崩や落石により道路が塞がって孤立し、小滝集落一九戸四九人は午後三時頃ヘリコプターで救助された。村で最奥の秋山地区の一六戸二五三人も雪崩で国道四〇五号が通行止めとなり、一時孤立している。ライフラインなどの被害は上水道が秋山地区を除き四月一五日の仮復旧まで断水、下水道は森中条農業集落排水処理場の管渠が1kmに亘って激しく破損し四月二〇日に仮復旧している。道路では、国道一一七号が道路陥没で通行止め（六月三〇日通行止め解除）、国道四〇五号は隣接の新潟県津南町の二箇所で雪崩と落石で通行止め（三月二二日通行止め解除）、県道の方は三箇所ですり崩れと道路陥没、スノーシェッド崩落により通行止め（四月一日、六月一日に通行止め解除となったが、スノーシェッド崩落箇所は九月末開通予定）、村道も二箇所ですり崩れとなったが、三、四日で通行止めが解除されている。鉄道はJR飯山線が土砂により道床崩落で運休となり、四月二九日に運転を再開している。バスも運休となったが運転を再開している。建物の被害状況は全壊三三戸、大規模損壊二二戸、半壊一四八戸、一部損壊四九二戸となっている。<sup>(9)</sup> 住家の被害状況を見ると、集落別では全壊戸数の目立つのが青倉と横倉の二集落である。森、小滝が次いでいる。一部損壊まで含めると村の全戸が被害を受けている。<sup>(10)</sup> この他農作物の被害、農業関連施設・機械の被害、畜産・菌茸農家の被害、そして農地の被害が出ている。このうち農作物の被害額

は約四億四千万円、農業関連施設・機械の被害額が約一一億二千万円である。農地の復旧額は確認できないが相当の額になると思われる。菌茸は高齢者に適した作物であるため、農家数こそ少ないがダメージは大きいだろう。<sup>(11)</sup>

## (2) 災害救助法の適用

二〇一一年三月一二日未明に長野県と新潟県の県境の長野県栄村を震源地とする大地震（長野県北部地震）を受けて、その日のうちに長野県、新潟県、厚生省は栄村、十日町市・上越市・津南町（以上、新潟県）に災害救助法（以下、救助法）の適用を発表している。救助法には避難所、仮設住宅に関する諸規定が置かれている。救助法の適用により、国は応急的に必要な救助を行い、救助費を一部負担することになるが、負担の程度は被災自治体の財政力に応じて最大で九割の国庫補助が可能である。政府は東日本大震災と長野県北部地震による震災に対して災害救助のための経費として、第一次補正予算等で約四四〇〇億円の予算措置を講じている。<sup>(12)</sup> 救助法の適用は全都九県に及んだ。

救助法の条文は本則四八条と比較的簡素な法律であるため、自治体の担当者にとって事務の執行のための具体的な基準が必要となる。今回の大震災でも問題とされた避難所における食事費用の上限などがそうした事例に該当する。現場においては、救助法を所管する厚生労働省の発する数多くの通知や事務連絡の類が運用基準とされている。その理由は、基準を法律で定めるよりも状況の異なる災害に柔軟かつ機動的に対処できるからであるとされている。<sup>(13)</sup> そうだとすれば、具体的な運用基準を自治体の条例に委任することが求められてもよいのではないか。避難所におけるそうした問題が、地方分権改革で確認された対等協力関係とされた国地方の関係において、国庫補助に関わる従来からの国と自治体との上下主従関係を残存させていることを投影するものであつてはならないだろう（はないのだろうか）。

あるいはこの問題は、現場が法令の趣旨を十分理解しないで硬直的な運用をしているということの現れとも考えられる。また、自治体機能が相当にダメージを受けているなかでの対応ということが機動的・弾力的な運用を阻害した可能性も否定できないだろう。

救助法は、救助の対象について、第二条において、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む）の区域内において災害にあつて救助を必要とする者に対して行なう旨を定めている。そして同法二三条一項で救助の種類について定めている。それによれば、衣食住の確保として、収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与、炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与が規定されている。その他に災害にかかった者の救出、生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与などの項目が規定されている。また同法二三条二項では、都道府県知事が必要と認めた場合に、救助を要する者に対して救助として金銭を支給することができるものと定めている。さらに同法二三条三項において、救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める旨の規定を置いている。この三項が避難所や仮設住宅の設置期間に関連する条文ということになる。

救助に関する事務は都道府県知事の第一号法定受託事務（同法二三条二項）とされているが、市町村長がその一部を行なうことができることになっている。すなわち同法三〇条一項は「都道府県知事は、救助を迅速に行なうため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行なうことができる。」とし、同法同条二項では上記の市町村長の行なう事務を除いて、都道府県知事が行なう救助を市町村長が補助すると規定している。つまり、救助事務については第一義的に都道府県知事が処理し、政令により

その一部を市町村長が担うとされる救助を除いた救助については、市町村長がサポートするという仕組みである。尚同法同条一項により市町村長が行なう救助事務は第一号法定受託事務とされている。

この救助に要する費用は同法三三条一項によれば、救助地の都道府県が支弁することになっている。国庫の負担については同法三六条に規定を置いており、支払に要した合計額と当該都道府県の収入見込額との比率により、五割、八割、九割の負担が定められている。こうした費用の支払のために、財源として災害救助基金を積み立てておく義務が法定されている（同法三七条）。

救助法第二条にいう、政令で定める程度の災害とはどのようなものか。災害救助法施行令一条にその規定がある。人口が二三〇〇名ほどの栄村の場合は同施行令一条一項一号に該当する。すなわち「当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表1に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。」に該当する。別表1によれば人口五〇〇〇人以下の市町村の場合では滅失した世帯が三〇となっている。ただし滅失した世帯の数の算定について同施行令一条二項は、「住家が半壊または半焼する等著しく損傷した世帯は二世帯をもって、住家が床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となった世帯は三世帯をもって、それぞれ住家が滅失した一の世帯と見なす。」と定めている。ここから栄村の全壊が三三世帯、大規模半壊（この区分は同法施行令にはない）が二一世帯、半壊が一五一世帯あるから大災害であることが理解されるだろう。ちなみに一部損壊は五二一世帯となっている。<sup>14</sup>

避難所の設置は都道府県知事の事務であるが、市町村長が設置することもある。この場合、市町村長は直ちに避難所を開設した状況を都道府県知事に情報提供しなければならないことになっている。<sup>15</sup> 避難所の設置は、都道府県知事よりも現場の事情に明るい市町村長のほうが迅速かつ柔軟に対応できると考えるのが現実的であり妥当であろう。避



難所となる施設としては、多くが学校、公民館、福祉センターなどの公共施設である。避難所に収用される対象者は災害によって現に被害を受けた者、災害によって現に被害を受けるおそれがある者とされている。この対象者には、自分の住居が被害を受けなくても、旅館やホテルなどの宿泊者であるとか、通行人などで災害に直面した者が含まれる。

栄村では、秋山地区を除く二六集落に避難指示が出されたため、一時避難所とされていた公民館などから、七箇所の広域避難所に避難している。一時避難所の中には公民館が全壊するなどで機能しないところが見られた。広域避難所として、小学校、中学校、村役場、特別養護老人ホームなどが使われ、最大で一七八七名が収容された。二〇一二年八月末現在で仮設住宅の入居者と村外避難者が合計で一三〇人となっている<sup>16</sup>。

応急仮設住宅の供与に関しては、現在二箇所に建設されており、建設戸数は五五棟（四八世帯）である。仮設住宅の設置場所は栄村農村広場に五〇棟が集中し、そこには簡素な店と集会施設が併置され、コミュニケーションの場として活用されている。村外のボランティアによるマッサージのサービスが集会施設で提供されていた。二〇一二年の冬場に仮設住宅の屋根の雪下ろしをしていた男性が転落して死亡するという事故が起きている。栄村のように豪雪地帯にはその条件に適した様式の仮設住宅が必要であろう。設置期間が二年を限度（ただし、阪神・淡路大震災のときは特別の事情によって五年間入居というケースがある）とする短期の施設とはいえ、そうした配慮が求められる。東日本震災では、民間住宅を被災県が住宅所有者と契約することで仮設住宅とみなして救助法を適用する、いわゆるみなし仮設に入居する人数が従来の仮設住宅の入居者より多いというのが特徴とされている<sup>17</sup>。杓子定規に応急仮設住宅の建設を行なうよりも状況判断としてみなし仮設を活用することが積極的に推進されてもよい。

## 栄村災害復興計画の策定過程と自治

栄村では長野県北部地震後の災害復旧・復興に取り組むなかで、震災復興計画を策定するに当たって、復興計画策定委員会を設置し、委員会メンバーに公募住民も参加して六回の委員会の議論を経て、栄村震災復興計画（案）を二〇一二年一〇月にまとめている。この策定委員会での議論のやり取りのなかに栄村が抱える問題と将来の可能性が見出せるのではないかと考える。

復興計画策定の趣旨として、復旧にとどまらない再生・復興のための計画と、各種事業を導入するための計画を挙げている。栄村が今日まで過疎化・高齢化や耕作放棄の増加に対してさまざまな施策を実施してきたが、状況に改善がみられずに推移していたところに大震災が襲ったのである。そこで単なる復旧だけではなく、現在の村の置かれた状況を解消するために村の再生・復興を目指す総合的な復興計画が必要だという<sup>18</sup>。そして復旧・復興のために、東日本大震災復興特別区域法等の制度や資金・事業などを利用するほかに、そのためにも復興計画の策定が必要だとしている<sup>19</sup>。復旧・復興ではなく、復旧と再生・復興という表現に村の強いメッセージがこめられているものと思われる。

復興計画策定には公募による住民代表が委員として参加しているが、当然のことながら村の将来を方向づける計画策定であるから、議論し策定するための十分な情報が提供されなければならない。松下圭一は情報公開に触れる中で次のような指摘をしている。すなわち、上意下達型の広報情報ではなく、地域住民、首長・議員、自治体職員が政策や制度をみずからつくるための政策情報が公開・共有されることが市民自治には不可欠だとしている<sup>20</sup>。政策情報は争点情報、基礎情報、専門情報の三つに分類される。争点情報は当該自治体が直面する多様な課題を整理した争点とな



る情報である。基礎情報は自治体もっている統計、地図、法務・財務情報など、自治体の地域特性や政策構造がわかる情報であり、専門情報は個別の課題を解決するための技術情報である。<sup>21</sup>従来、行政に不都合な情報は伏せられがちであったことを想起すべきであろう。大震災後の復興計画は平常時とは事情が異なり、現在進行形の情報が含まれるため、情報が十分整理されていない状況も考慮する必要があるだろう。

次に、震災復興計画の策定過程を、策定委員会の会議録から検証してみよう。

栄村震災復興計画策定委員会（以下策定委員会）は二〇一二（平成二四）年二月一五日に第一回の策定委員会を開催している。「復興計画策定委員会設置要綱」によれば、第一条は「栄村は、長野県北部地震からの復旧・復興を目的に栄村震災復興計画（以下「復興計画」という。）を策定するものとし、村民の意見・意向等を反映させるため、栄村震災復興計画策定委員会（以下「委員会」という。）を設置する。」としている。第二条では「委員会は、復興計画の策定に関し、次に掲げる事項について協議及び検討を行い、その結果を村長へ報告を行うものとする。（1）復興の基本理念や基本目標に関すること。（2）復興計画に掲げる施策・事業に関すること。（3）その他必要な事項。」となっている。第三条に委員会の組織として、村長が委嘱する委員一五名以内を以って組織し、必要に応じてアドバイザーやオブザーバーを置くとしている。実際の策定委員会の構成員は委員長以下一三名から成っており、アドバイザーとして県の市町村課長、オブザーバーとして副村長が出席している。

委員長には、長年栄村と関わりのある信州大学の名誉教授が選ばれている。策定委員会は、県職の地方事務所長、信州大学教授、農業委員会・福祉委員会・商工会・NPO法人・栄村復興支援機構「結い」の関係者、公募委員五名から構成されている。この第一回の策定委員会の直前に豪雪による災害救助法適用があった。

策定委員会の委員長は、現在進行中の復旧事業は復興計画の中に位置づけられること、復興計画は総合振興計画（二〇一〇年策定）の上に立つ計画であること、国の復興特区法に基づく復興交付金を受けるためにも復興計画が必要であること、復興基金の使用も復興計画に基づいて行われる旨の確認をしたうえで、こうした計画づくりが計画策定委員会と委員だけ、役場の担当者だけということになりがちだが、村が一丸となってやっていただきたい旨の発言をしている（第一回会議録）。村から配布された策定スケジュールについて委員から、策定委員会が調査・検討を行うとされているが時間がないのではないかとの意見が出ている。これは委員長が第一回策定委員会冒頭で指摘した、従来の計画決定になる可能性があるということの意味する。策定スケジュールには村民の参加として住民懇談会、車座集会、パブリックコメントを取り入れることになっている（第一回会議録）。こうした住民参加の手法は住民自治をどのように担保できるかという意味で重要な点だろう。別の公募委員は、「集落、村民とありますが、この計画が村民の、自分たちのものということになるためには、どうしても集落内ディスカッションというのが、かなり重視されると思うんです。（中略）期間が短いですけど、集落内ディスカッションというのをかなりやっていかないと、非常に村民とかけ離れた計画になりがちなので、計画を作る段階から、やはり村民が参加していくような、そういう場とこういうものを明確にしていた方がいい」と思うと発言している（第一回会議録）。さらに別の公募委員は、「絶対、農業に携わっている人たちの生の声をこの復興計画に反映されなければ、絵に描いた餅みたいな計画になってしまますので、本当に住民の側に立った復興計画を是非とも作らなければ、栄村の復興なんてことはありえない」という（第一回会議録）。さらに、集落懇談会は結構だが、一同に集めると発言しにくい場合があるから少人数の発言の場を確保するようにという意見も出ている。集落で本当に自由にものが言えるのかという問題は社会教育的な視点から、

住民教育として皆で学び合うことも必要であろう（第二回会議録）。

第二回の策定委員会では、前回の策定委員会におけるこうした意見を踏まえて、委員長から今後計画されている住民懇談会の実施方法について役場で検討するよう要望が出された（第二回会議録）。村が主催する集落懇談会等では出にくい住民のニーズや意見などを把握するために「結い」に委託して対象者を限定して座談会を開いている。第一回が中学生を対象としたもので二〇一二年一月に、第二回がＩターン者を対象として二〇一二年二月に開催され、第三回は子育て中のお母さんを対象として、二〇一二年三月に開催予定となっている（第二回策定委員会の配布資料四）。住民の生の声を汲み取ることは住民自治の実現には欠かせない要素であり、住民の意見の吸い上げのための工夫が求められる。村が二〇一二年一月に住民意向調査をしているのもそうした認識の表れだろう。委員長から、この住民意向調査の自由記載の部分には生々しい答えがあり、非常に重要だからその部分を集計してほしい旨の発言を受けて、策定委員の一人が集計分析をしている。集計分析は、質問項目の一つである「震災により困っていること」についてなされている（第二回会議録）。

村民意向調査は全世帯八五四世帯を対象にして、区長（集落の責任者）を通じて配布し、郵送により回収する方法をとっている（回答率五〇・九％）。調査目的は震災復興に関する村民の意向を把握し、復興計画策定の基礎資料とするというものである。質問項目「震災により困っていること」についてみると、回答数が多いものは、居住環境・住宅・社会基盤・健康・福祉である。具体的には、高齢化・過疎化により、水路普請や集落の維持に不安を感じること、震災復興住宅に入居できるのか不安であること、そして診療所に常勤の医師がいなかったため、心配であることなどである（第二回策定委員会配布資料三）。質問項目「復興にあたって、期待する取り組み」についてみると、回答数が最も多

いものは、生活環境の整備、次いで集落支援、以下、産業振興、交通体系の整備、高齢者福祉が続く。具体的には、若者、Ｉターン者の定住促進のための住宅整備、高齢者共同住宅の整備、集落の普請等の負担を軽減するための重機や農業用水等の整備、若者定住のための企業誘致等による就労の場の確保、農業の後継者育成や基盤整備等の農業振興、観光振興、冬期間も安心して通勤・通学できる道路整備、デマンドバスの運行体制の整備、などが挙げられている。

この集計分析によれば、住宅の修復・再建に関わる問題が六五件に上り、住宅被害状況の再調査、住宅現況の調査が必要であるとしている。調査時期が一月であったこともあるが、雪に関わる問題が一八件あり、村の現在の制度では十分でないことを示していると考えられるから、復興計画の中で雪問題をきちんと検討する必要があるとしている。また、同集計分析では集落別の特徴に触れている。たとえば、月岡集落は、「人が出て行った」、「集落維持が困難」の類の声が目立つのは、数年前から集落にある二つの地区のうちの 하나가、数年前から戸数減少があったところに、今回の震災がそれに輪をかけた結果だという。そこで、Ｔ型集落点検会（Ｔ型集落点検は熊本大学・徳野貞雄が開発したもので、集落を見るととき世帯ではなく家族のことまで調査することで将来の集落の姿を見通すやり方）を開催して実情を把握することからスタートするのがよいという提案になっている。坪野集落は、三・一二以降、役場に「見捨てられてきた」現実に対して怒りが深い、として対話の関係を構築する必要があるとしている（第二回会議録）。このような調査により住民、集落の抱える問題や集落、村への思いや意識が相当程度集約されてはいるだろうが、表に出てこない、あるいは出せない思いや意識をどのように汲み上げ政策につなげていくかが課題となってくる。

第一回策定委員会でも問題となった雪問題を震災復興計画策定の、「前提・基本方針」入れ込んだ旨の発言が委員長からなされている（第二回会議録）。また、各集落が復興の主役とあるが、復興計画の審議と各集落の話し合いをある



程度同時並行的に進める必要があり、そうしないと住民の主體的な取り組みがなくなるのではないかという意見は、形式と実質の問題を指摘したものとして重要な指摘であろう(第二回会議録)。第三回、第四回の策定委員会の議論の中で、村の復興計画の進め方に対して、集落や住民を主体として進めていくという当初の方針と逆行するトップダウンになっているという批判が出されている。また、若者や比較的若い女性の声として、村は本当に若者を不可欠な存在と捉えてくれているのかという鬱積した空気があることを紹介している。ここには村の保守的な要素が投影されているように思われる。村民から復興に向けて意見・提言等を聞く地区別懇談会(二四ヶ所)の参加率は平均四一・九%で高いとは言えないが、地区により相当の差がある。また、住民と策定委員会との懇談会(二回)の参加者は各々二四名・一三名と低調である。震災復興計画策定過程においては、住民自治がまだ形式的なものに留まっている印象は否めない。従って、今後、震災復興計画の具体化の中にどこまで住民の意向が反映されるか注目したい。

### 震災復興から地域再生へ

高橋前村長が述べているように、雪深いゆえの村人の「何をやってもだめだ」という諦念、諦め、投げ出してしまいう気分が支配してしまえば村の将来は拓けない。そこで「雨も、雪も風も、寒さも、さては、山も河も、自然という自然に悪いものは一つもないはず」で、「善悪はただ人間界だけの問題」であると捉え、この雪を生かす方法を工夫することが指向されてよいのではないだろうか。<sup>(22)</sup>かつて、飯山地方では紙の原料のこうぞの皮をさらすのに雪を利用して美しく丈夫な紙を生産していたとされている。<sup>(23)</sup>三澤は、物でも人でも、単に反面、しかも害的反面すなわち短所のみをみることを戒め、その長所を認め、その長所を発揮させることができるように努力するように促している。<sup>(24)</sup>こ

うした考え方は村営スキー場の建設に結びついていると思われる。

栄村を規定する大きな要素が雪であることは明確だが、この雪について二人の公募委員が指摘している。雪の問題は、村の復旧・復興、村の再生を考える際には避けて通れないといえる。発言を見よう、「この前提（復興計画の基本方針の三つの前提を指す）の中に、栄村の豪雪というものの位置付けが、この安全、災害におけるということで、日常、私どもが言っているのはですね、この村から去りたいという人は、全部雪なんですよ。雪から安心、安全をとつてやらないと、栄村の一番大事なところは、いまそこなんです」（第一回会議録）、「問題は、この村は半年は雪の中。この雪問題について、考えてないということはないと思うんですが、表した言葉では一度も出て来ていない。そこは、意識が弱い証拠だと思うんです。（中略）なんで嫌いだっていうと、雪が降るから嫌いだというのが、圧倒的なんだ。中略 やはり、その雪問題というのが、資源の活用というより、安全環境の確保に加えてお願いしたい」（第一回会議録）。

今回の震災は条件不利地域に降りかかった困難である。甚大な被害が出た東北三県の被災地にも、多くの条件不利地域が含まれている。そうした不利な条件を克服しようと懸命に取り組んできた自治体のなかには飯館村のように地震・津波の被害は免れたのに、原発事故のために村ごと避難せざるを得なかったところがある。栄村が抱える課題は、全国の山間地の過疎地域の自治体に共通するものである。栄村にも近く、中越地震・中越沖地震の被災地でもある豪雪地帯における自治体の取り組みから学ぶことは多いのではないだろうか。<sup>(25)</sup>

なぜ地方は過疎、産業の衰退などの問題に直面するようになったかを十分踏まえなければ将来の見通しも立てにくい。二一世紀に入って地域間格差が注目されるようになったが、そのような事象の背景に戦後の復興から高度経済成



長がうみだした「日本の地域構造」が背景となつていと指摘するのは、辻山幸宣である。辻山によれば、高度経済成長がもたらしたものが過疎と過密という地域構造である。一九六〇年代に始まる拠点開発方式は急激な人口移動を引き起こしながら地域構造を急速かつ急激に変えていき、過疎となった地域にとって大きな問題は、所得の低迷とその原因となる産業の欠乏であつた。そこで「食えない」「先がない」過疎地の自治体が採った途は企業誘致であつたという。西尾勝によれば、自治体が工場誘致、観光開発に狂奔した根本的な動機は、後進性から脱却したいという願望であつた。そして後進性脱却の手段が、住民の雇用機会の増大と所得工場、自治体の税収増、公共施設の整備の三点であつた。<sup>(26)</sup>だが、長野県栄村のような山間僻地においては、工場誘致あるいは企業誘致によつて村が繁栄するといふより貴重な地域資源である森林を荒れさせたという経験を踏まえて、高橋前村長は村づくりに取り組んで来ている。また地理的条件から大規模な工場が誘致できるわけではないし、原発施設を誘致できるわけでもない地域は豪華な道路や公共施設を手にし、雇用・所得・税収増も期待できなかった。このような条件を有する地域は、地域を維持するためには他の方法を模索するしかないわけで、過疎化の歯止めがかからず、厳しい。

高橋村政を引き継いだ島田茂樹村長は次のように述べている。栄村は、合併をしないで自律の村づくりを決定して、自律のための施策を展開してきており、栄村の独自事業である田直し、道直し事業、雪害対策救助員制度などの雪対策は全国に誇れる施策として、豪雪に悩む市町村の注視的となっている。一期目はこれらの施策を踏襲して、住民が明るく元気に栄村で暮らせるように、住民本位の村政を実施してきたが、「人口減や高齢化には歯止めがかからないのが実情」です。そして、二期目に当たつて、長野県北部地震の被害の早期復旧、復興を最優先課題として取り組むとしつ、「栄村での暮らしが決して楽ではないことを自覚し、国が進めようとしているTPP参加、消費税増税

等には反対の立場を表明し、農業、農村を守る決意」だという（栄村HP、村長室から）。この「栄村での暮らしが決して楽ではないことを自覚」という言葉のなかに、高齢化が進む過疎の豪雪地にして山間に位置する小さな村の置かれた状況が読み取れるのである。そうしたなかで、村長は「緑豊かな心やすらぐ村」を目標に掲げ、「結い」の心を大切にしながら互いに助け合って村づくりをすすめることで、物質的にも、精神的にも豊かな暮らしを創造していきたい、と抱負を語っている（栄村HP、村長室から）。

戦後の日本が追い求めてきた「豊かさ」は、家計・利便性の向上や物欲を満たすことに象徴されるものであったし、それが「幸福」のモノサシであった。このような「豊かさ」や「幸福」を追い求めようとすれば、再び大都市と地方の間にいびつな地域構造を生み出すことになりはしないだろうか。原発立地自治体が脱原発後も生きていける方策を見つけないならぬし、収入が少なくても「そこそこ」の暮らしができる社会を目指すことが求められるのは都市住民も変わるものではないだろう。<sup>27</sup> 大都市だけの一人勝ちは短期的にはあり得るかも知れないが、長く続く保証はない。食糧、水、燃料、エネルギーを自前で賄えないシステムが持続できると考えるのはあまりに楽観的過ぎる。阪神・淡路大震災、そして今回の東日本大震災並びに原発事故を教訓としなければ、生活のダウンサイズで引き受ける負担など比較にならぬほど大きな負担に喘ぐことになるだろう。われわれは今、時代の転換期に立ち会っているという自覚が必要なのではないだろうか。

このように考えれば、周縁の地域には栄村村長が目指す物的にも精神的にも「そこそこ」の暮らしが待っているといふべきだろう。時代の先端的な暮らしのモデルとなれるのではないか。過疎地域は、多くが農業や林業、漁業あるいは観光などを中心とした生活を営んできたところが大多数であろう。それらを生かしながら「そこそこ」の暮らし

を実現し、地域を維持していくためには、産業の育成が欠かせない。いたずらに競争を煽り地域間で客の奪い合いをさせるような政策は切磋琢磨というよりは弱肉強食の非人間的なゼロサムゲームのようである。構造改革のなかで条件不利地域の自治体は弱体化していった。そうした地域にも存在する意味があり、大切な地域であるという自信を失わせ不安に陥れるような政策は、結果的に日本社会の弱体化を招くだけだろう。都市部も農村部も互いを必要としていることに気づくべきだろう。近年、都市重視の動向が強くなっているといわれる<sup>(28)</sup>。東日本大震災後に、岡山県西栗倉村の青木秀樹村長はわが村の存在はこれまでの日本のあり方に対して、「気づき」の場となると思うと語っていた。この村は平成の市町村合併の際に自立の道を選択をしている。平成の市町村合併の早い段階から財政の健全化に取り組んで自立の見通しを立て、合併の意図するものを冷静に見極め、慌てて流れに乗るようなことはしなかったようである。

有力な企業がない栄村の経済を牽引する、支えるものは何であろうか。村域の九三%が山林で占められる栄村の産業といえば、農林業であり、秋山を中心とした観光ということになる。農業といっても山村であるから平場の農地は限られ、農業従事者の高齢化も進んでいる。それでも農林業を村の基幹産業に据えて、村の社会的・自然的条件に適った個性的な農業支援策を講じてきたところに、村づくりの特徴が現れている<sup>(29)</sup>。栄村は戦後、農地を拡大するために、灌漑事業の一環として野々海溜池の造成を行なうとともに田や畑を切り開いてきた。一九七〇年代に入ってから、国の山村振興対策事業として国や県から補助金を利用して圃場整備事業を実施している。その後、傾斜地が多く高齢化の進む栄村では、多くの農家から圃場整備が期待された。そこで栄村地域農政推進協議会と農業委員会が調査をもとに、村単独事業による面倒な手続のない、農家の希望どおりの基盤整備はできないかという要望を村に提出したこ

とにより、田直し事業（村単小規模基盤整備事業）が具体化する。この他に「道ふみ支援事業」という道路整備を村単独事業として具体化している。さらに、農業従事者の高齢化を考慮して、村では菌たけ類やアスパラガス・サヤインゲンなどの軽量野菜を導入してきた。

栄村の有力な事業体としては、農林業を基盤とする地域産業おこしのセンターとして、村が全額出資の財団法人・栄村振興公社および有限会社・栄村物産センター「またたび」という第三セクターを設立した。栄村において、村と第三セクターが地域産業の再構築の主体として重要な役割を担っているが、その手法は各集落の自治組織や生産組合の創意を生かし、製品の全量買い取りや地域マーケティングなどにより支援するというものである。岡田知弘の整理によれば、栄村振興公社を中心とする観光部門の収益を、村の若年層の雇用、村内農産物の全量買い取りなどの公益事業に再投下し、高齢者の知恵と力を生かしながら村の発展を追求している点を評価している。こうして振興公社を中心とした経済発展の利益が、「地域づくりに参加している集落や生産組織に還流し地域住民の生活向上に直結する仕組み」高橋村長がいう「内部循環型経済」が形成されているという。<sup>30</sup>鳥取県の智頭町においても町長の提案により、高齢者の力を町づくりに上手く引き出している。

もう一つ、栄村に地域づくりの特徴として挙げられるのが産業振興と福祉分野を連結させていることである。雪害救助員制度を村単独事業で実施し、雪害救助員を特別公務員として冬場に雇用することで建設業者の冬場の雇用を生み出している。二〇〇〇年から介護保険制度が開始されると、積雪期でも高齢者の安心を確保するために、概ね集落ごとに「下駄ばきヘルパー」を配置し、二四時間対応できる仕組みを構築している。住民みずから講習を受けて資格を取っている者が一二〇名登録している。保険料は低額の二〇〇〇円に設定している。こうしたサービスに必要な財



源は、公的資金以外のものとして無視できないのが高齢者の年金支出だという。少し古いデータであるが、一九九九(平成一一)年度に栄村で支払われた国民年金額が約五億円あり、これに厚生年金や共済年金支給額を加えると一〇億円を下らない金額が予想できる。この額は同じ年度の栄村の小売業年間販売額の約一二億円にほぼ匹敵する規模ということである。そうだとすれば、岡田がいうように年金経済の循環によって村の小売業やサービス業が支えられている側面が強いことからこれらの年金をいかに村内に循環させて、地域内に雇用や所得を生み出していくかが、高齢化社会における地域経済の持続的発展を考えるうえで日本のあらゆる地域で重要な課題となる。従って、栄村は高齢化時代における地域づくりの先進地だというわけである。<sup>(31)</sup>このような発想に立つて、まだ頑張れる過疎の高齢化しつつある自治体のモデルになれるよう実践を積み重ねていってほしいものである。

地域活性化や地域個性が叫ばれる今日、「この地球の表面上にまったく同一の二つの単位地域を見出すことのできないことは明らかであるが、その結果はまた同様にまったく等質等量の力をもつところの単位地域を見出すことのできないことも明らかである。これが私が各地域にそれぞれその個性の存在を認めている理由である。また地域がその個性に基づいて活動することが、さらに大なる地域の活躍となると同時にその小単位地域の真の発展ともなり、互いにあいまってまことに意義のある活躍をなし得る点において、それをその地域の使命である」と主張する三澤の言葉は説得的である。<sup>(32)</sup>

### おわりに

震災復興策定委員会の議論からは、村と策定委員や住民との意思の疎通が十分図られているか疑問に思う点が見ら

れた。その理由として、策定委員会の立ち上げが遅れたため、種々のスケジュールが窮屈になり、結果として、意思の疎通や情報交換が不十分となったという事情があるだろう。あるいは、村の計画策定の手法や考え方が従来型の行政主導の一方通行的なやり方から脱却し切れてなかったことも考えられよう。住民側にも古い殻を破り切れてない面もあるだろう。更には、震災復興に絡む法制のあり方が策定過程に影響していることも注意する必要があるだろう。<sup>(33)</sup> 情報公開、村民参加、住民主体・集落主体などを担保する仕組み工夫は地域特性も踏まえ、今後も課題として残されている。これらの点は改めて研究したい。

- (1) 高橋彦芳・岡田知弘『自立を目指すむら』自治体研究社、二〇〇三年、九〇―一一 p
- (2) 高橋彦芳・岡田知弘、前掲書一〇 p。長野県地方自治研究センター『明日の栄村』長野県地方自治研究センター、一九九八年、一〇〇 p。この報告書では根雪期間は約一二〇日となっている。
- (3) 栄村防災会議『栄村地域防災計画』四〇五 p
- (4) 高橋・岡田前掲書、六八 p
- (5) 三澤勝衛『風土の創造と発見三 風土産業』農文協、二〇〇九年、三二 p
- (6) 三澤勝衛『風土の創造と発見二 地域からの教育創造』農文協、二〇〇九年、一七四 p
- (7) 菅 直人『東電福島原発事故 総理大臣として考えたこと』幻冬舎新書、二〇一二年、二八―九 p
- (8) 松本三和夫『構造災』岩波新書、二〇一二年、四 p
- (9) 『栄村震災復興計画(案)』二〇一二年、栄村震災復興策定委員会、五 p
- (10) 『栄村震災復興計画(案)』二〇一二年、七 p
- (11) 『栄村震災復興計画(案)』二〇一二年、一一―一二 p



- (12) 震災対応セミナー実行委員会編『三・一一大震災の記録』民事法研究会、二〇一二年、一五七p
- (13) 津久井 進『大震災と法』岩波新書、二〇一二年、四五p
- (14) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、五p
- (15) 災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務（平成二十三年版）』第一法規、二〇一二年、二六八p
- (16) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、栄村震災復興策定委員会、四、九p、二〇一三年一月末現在、仮設住宅には二世帯が残るのみで、既に復興住宅に移っている。
- (17) 震災対応セミナー実行委員会編、前掲書、一五八p
- (18) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、一六p
- (19) 『栄村震災復興計画（案）』二〇一二年、一六p
- (20) 松下圭一『自治体は変わるか』岩波新書、二〇〇六年、九一p
- (21) 松下圭一、前掲書、九二～九四p
- (22) 三澤勝衛、『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造三 風土産業』農文協、二〇〇九、一二八～九p
- (23) 三澤勝衛、前掲書、一二九p
- (24) 三澤勝衛、前掲書、一三〇p
- (25) さしあたって、中越地震特別取材班・北陸地域づくり研究所『やまこし復興』小学館、二〇〇七年、中越防災安全推進機構・新潟日报社『中越から東日本へ』新潟日报社、二〇一一年が参考となる。
- (26) 辻山幸宣『日本の地域構造の崩壊と自治の課題』『季刊 現代の理論』第二八巻、明石書店、二〇一一年、一四一p
- (27) 辻山、前掲書、一四二～三p
- (28) 砂原庸介『大阪』中央公論新社（二〇一二年）、一一一～一一四p、一二二～一二三p。都市部と農村部の格差ないし不均衡の問題を都会の不満、地方の不安という言葉で論じた先駆的な著書として茂木敏充『都会の不満 地方の不安』中央公論社（一九八八年）がある。

- (29) 高橋彦芳・岡田知弘、前掲書、七一p
- (30) 高橋・岡田、前掲書、七八～八三p
- (31) 高橋・岡田、前掲書、八六～八八p
- (32) 三澤勝衛、『三澤勝衛著作集 風土の発見と創造―地域個性と地域力の探求』農文協、二〇〇九、四〇p
- (33) 阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社、一九九五年が手がかりを与えてくれる。



# 二〇一一年イギリス国民投票と自由民主党

——AVシステムは何故国民に拒絶されたのか——

渡 辺 容 一 郎

はじめに

- 一、二〇一一年国民投票結果の特質と全体的評価
  - 二、AVシステム賛成論と反対論
  - 三、有権者から見た二〇一一年国民投票
- おわりに——政党不信・緊縮財政時代の国民投票

## はじめに

周知のようにイギリスでは、二〇一一年統一地方選挙と並行して、現行国政選挙制度（小選挙区制）存続の是非を問う国民投票が実施された。具体的には、国政選挙への「選択投票制（the Alternative Vote system）——以下A Vシステム」導入に関する賛否を問うものである。この国民投票結果を受けてA Vシステム導入・小選挙区制廃止が決まれば、イギリス憲政史上画期的な出来事として記録されたことは間違いない。ところが今回の国民投票では、A Vシステム賛成：約三二%、反対：約六八%という結果に終わったため、小選挙区制存続が確定する運びとなった。

近年イギリスでは、小選挙区制を含むその統治システムの問題点をめぐり、さまざまな角度から議論や検討、そして改革が行われてきた。とりわけ、「価値観が多様化しているにもかかわらず『二大政党に比較的有利な』小選挙区制は時代遅れ」という主張も、常になされていたように思われる。しかしながら二〇一一年国民投票で、有権者の三分の二が、伝統的な‘first past the post’システム存続を選択したのは、どうしてなのであるか。換言すれば、地方分権にも匹敵するこの抜本的政治改革が拒絶された要因は何なのであるか。二〇一一年イギリス国民投票結果の意味を、ここで、あらためて問い直してみる必要があると考えられるのである。

このような問題意識に基づき、本稿は、選挙改革をめぐる二〇一一年国民投票結果と国政第三政党・イギリス自由民主党（以下、自民党）との関連について、分析しようとするものである。本稿の構成は以下のとおりとなる。まず、今回の国民投票結果の特質を概観し、その全体像について評価する。次にA Vシステム賛成・反対両キャンペーンの特徴や、政党政治家の動き等について検討し、A Vシステム反対論が最終的に勝利を収めた要因を明らかにしていく。

さらに有権者の側にも注目して、とりわけ政治意識の変化という見地から、A Vシステム賛成論が次第に後退していった原因を探っていくことにしたい。

## 一、二〇一一年国民投票結果の特質と全体的評価

二〇一一年国民投票 (A V referendum) は、全国規模のものとしてはイギリス史上二回目となる。拘束力を伴う国民投票としてはイギリス史上初であり、A Vシステム導入は単純多数決によって決まるとされていた<sup>(1)</sup>。また既述のように、スコットランド議会選挙に代表される一部地域の統一地方選挙<sup>(2)</sup>と同時に実施されたレファレンダムでもあった。政党不信ならびに緊縮財政 (財政再建) の時代に行われた国民投票である以上、今回の国民投票結果を、同日 (五月五日) 実施の統一地方選挙結果と切り離して考えるべきではない。

選挙管理委員会の公式報告によると、国民投票結果は、A Vシステム導入すなわち改革賛成 (Yes) 票：六、一五二、六〇七票 (三三・一%) に対し、改革反対 (No) 票：一三、〇一二、一一三票 (六七・九%) であった。反対意見が賛成意見の二倍以上となったため、改革推進派のクレグ (Nick Clegg) 自民党からすれば、後述する統一地方選挙結果と合わせて、まさに「ダブルパンチ」を食らったことになる。換言すれば、三大政党のなかで、今回、国民から最も拒絶されていたのがクレグ自民党だったのである。

また、投票率四一・八% (The Guardian, 7 May 2011) という数字は、E C残留を選択した一九七五年国民投票時の投票率六四・五%を大幅に下回った。そのため、選挙改革に対する国民の関心が総じて低かったような印象を与えるかもしれない。しかしながらタイムズによれば、この四一・八%という数字は当初の予想より高いものであり、A V



表 1 2011年国民投票 地域別投票結果 (AV システム導入に対して)

| 地 域            | 賛成票数    | 賛成率 (%) | 反対票数      | 反対率 (%) |
|----------------|---------|---------|-----------|---------|
| 北部アイルランド       | 289,088 | 43.7    | 372,706   | 56.3    |
| ロンドン           | 734,427 | 39.5    | 1,123,480 | 60.5    |
| スコットランド        | 713,813 | 36.4    | 1,249,375 | 63.6    |
| ウェールズ          | 325,349 | 34.6    | 616,307   | 65.4    |
| サウス・ウェスト       | 564,561 | 31.5    | 1,225,305 | 68.5    |
| ヨークシャー & ハンバー  | 474,532 | 31.3    | 1,042,178 | 68.7    |
| ノース・ウェスト       | 613,249 | 30.2    | 1,416,201 | 69.8    |
| サウス・イースト       | 823,793 | 29.7    | 1,951,793 | 70.3    |
| イースト・オブ・イングランド | 530,140 | 29.0    | 1,298,004 | 71.0    |
| イースト・ミッドランド    | 408,877 | 28.7    | 1,013,864 | 71.3    |
| ウェスト・ミッドランド    | 461,847 | 28.5    | 1,157,772 | 71.5    |
| ノース・イースト       | 212,951 | 28.1    | 546,138   | 71.9    |

出典 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13321284>

システム反対派の多い保守党支持者が投票所に出向いたことで、結果的に投票率が底上げされたと捉えられているのである (The Times, 7 May 2011)。だとすれば、選挙改革賛成・反対キャンペーンの戦略や課題等についても、詳細に検討していく必要があるといえるであろう。

(1) 地域別に見た二〇一一年国民投票結果

今回の国民投票は全国四四〇か所で実施されている。ここでは、国民投票結果、すなわち AV システム導入への賛否を、地域 (region) 別に整理して考察することにした。現行の「小選挙区制」存続を望む声 (現状容認派) は、例えば保守党支持の強い地方農村部に多いのではない。逆に、比例代表制導入や小選挙区制廃止を含め「AV システム導入」に賛成する意見 (改革推進派) は、周辺地域や、移民が多く社会的多様性の強いコミュニティに比較的多いのではない。このように予想されるからである。その結果は表 1 のとおりである。

かなり大雑把ではあるが、やはり北部アイルランド (一位)、スコットランド (三位)、ウェールズ (四位) といった、イングランド以外の周辺地域が賛成率上位を占めている。加えてイングランドのなかでは、人口の多い国際都市ロンドンが、予想どおり、賛成率上位 (二

位)に入った。

BBCによると、全国四四〇か所のうち、A Vシステム導入賛成票が反対票を上回ったのは、Cambridge, Camden, Edinburgh Central, Glasgow Kelvin, Hackney, Haringey, Islington, Lambeth, Oxford, Southwark の一〇か所のみであった。伝統的な大学都市、いわゆる「オックスブリッジ」がここに入っているのも興味深い。さらに、国民投票実施から三か月後の二〇一一年八月上旬、若者たちによる一連の暴動（イングリランド暴動）が生じたロンドンのハックニー（Hackney）およびイズリントン（Islington）両地区で、賛成票が反対票を上回っている点も注目される。特にハックニーでは、賛成率が六〇%にも及んでいる（BBC）という。

暴動の背景として、さまざまな要因——暴動事件発生直後、YouGov が一般市民二、〇七五人を対象に行った世論調査結果（複数回答可）によると、親のしつけの悪さ、ギャング団の横行、犯罪的不良文化の蔓延、刑罰の軽さが、一位〜四位までの理由を占めている——が指摘されている。だが、こうした特定地域に住む少数グループの構造的閉塞感や不公平感に加え、最近の景気低迷や歳出削減批判なども考慮すれば、やはり既成政党政治への不満や批判、そして選挙改革（少数意見のさらなる尊重）との関連を完全に否定することはできない。

A Vシステム導入に対し過半数の賛成意思表示をした「レア地域」(*The Times*, 7 May 2011) とされるハックニーおよびイズリントン両バラ（boroughs）は、労働党安泰選挙区で自民党が第二位となっている。そして富裕層と貧困層との二極化、公営住宅居住者や宗教的、人種・民族的多様性が比較的大きいコミュニティという共通点を持つ。一方、A Vシステム導入反対率が八〇%を占めた (*The Times*, 同上) とされる、例えば Broxbourne などは、予想どおり二〇一〇年総選挙で保守党が過半数票を獲得した、まさしく保守党「安泰」選挙区であった。<sup>(3)</sup> 即断は禁物であるが、

表 2 2011年（北部アイルランド議会選挙を除く）主要政党統一地方選挙結果  
※（ ）は、前回比

| スコットランド議会選挙＜全129議席＞ |    |       | ウェールズ議会選挙＜全60議席＞ |    |      |
|---------------------|----|-------|------------------|----|------|
| スコットランド民族党          | 69 | (+23) | 労働党              | 30 | (+4) |
| 労働党                 | 37 | (-07) | 保守党              | 14 | (+2) |
| 保守党                 | 15 | (-05) | プライドカムリ          | 11 | (-4) |
| 自民党                 | 05 | (-12) | 自民党              | 05 | (-1) |
| その他                 | 03 | (+01) | その他              | 00 | (-1) |

| イングランド各地方議会（councils）選挙＜全279地方議会＞ |     |       | 獲得地方議員（councilors）数合計（人） |        |  |
|-----------------------------------|-----|-------|--------------------------|--------|--|
| 保守党                               | 157 | (+04) | 5,109                    | (+ 86) |  |
| 労働党                               | 57  | (+26) | 2,459                    | (+857) |  |
| 自民党                               | 10  | (-09) | 1,098                    | (-748) |  |
| 緑の党                               | 00  | ( 00) | 79                       | (+ 14) |  |
| UK 独立党                            | 00  | ( 00) | 7                        | ( 00)  |  |
| 英国国民党                             | 00  | ( 00) | 2                        | (- 11) |  |

出典 The Guardian, 7 May 2011.

<http://www.bbc.co.uk/news/special/election2011/council/htmlengland.stm>

このような事例を見る限り、今回の国民投票は単なる「選挙改革」の賛否のみに対する意思表示ではなかったと推察できるのである。

## (2) 二〇一一年統一地方選挙結果と国民投票結果

既述のように、A V システム導入に関する国民投票は、一部地域の統一地方選挙と同時に行われた。それゆえ、発足から一年経ったキャメロン (David Cameron) Ⅱ クレグ「保守党・自民党」連立内閣に対する有権者の審判という性格も併せ持っていたといえる。

北部アイルランド議会選挙を除く二〇一一年統一地方選挙結果の概要は、表 2 のとおりである。まずスコットランド議会選挙では、同議会選挙史上、初めてスコットランド民族党 (SNP) が過半数を制した(註(2)を参照)のに対し、三大政党がいずれも議席を減らしている。ウェールズ議会選挙では、逆に労働党と保守党の議席が増加しているのに対し、地域政党プライドカムリ (Plaid Cymru) に加え、主要政党では自民党だけが議席を減らす結果となった。そして今回、

二七九のイングランド各地方議会で実施された選挙結果を見ると、三大政党のなかで自民党だけが、獲得地方議会も地方議員数も、共に減らしていることがわかる。

連立内閣に加わったことで、その当初の公約（大学授業料値上げ反対など）を現実的に修正せざるを得なかったクレグ自民党への失望・怒りと、そのクレグ自民党が党勢拡大も目論んで推進する「AVシステム導入」への反対とが、少なくとも無関係でないということは、今回の地方選挙結果からも明確に読み取れるのである。

### (3) 国民投票実施直前の世論調査結果と国民投票結果

表3 AVシステム導入について

|       |     |         |   |         |
|-------|-----|---------|---|---------|
| 賛成    | 33% | (- 8 %) | ⇒ | 【32.1%】 |
| 反対    | 37% | (+ 8 %) | ⇒ | 【67.9%】 |
| わからない | 30% | (± 0 %) |   |         |

出典 The Times, 5 April 2011.

最後に、興味深い世論調査結果を紹介してみよう。表3は、国民投票日の約一か月前（二〇一一年四月一〜三日）、Populusが一般市民二、〇五二人を対象に行った「AVシステム導入に関する」世論調査結果である。また表の（-）内の数字は、さらにその二か月前（二月初旬）の同世論調査結果からの変化を、【-】内の数字は実際の国民投票結果を、それぞれ示している。

断言はできないかもしれないが、四月の時点で「わからない」と回答した有権者は、およそ三分の一程度存在していたことになる。そのわずか一か月後の投票日になって、その三〇%の有権者は、ほとんどそのまま「AVシステムに反対」投票した計算になるのである。同時に、有権者による選挙改革への熱狂が徐々にトーンダウンしていったという事実も、ここから読み取ることができる。

タイムズによれば、このPopulus世論調査で「AVシステム反対」意見が賛成意見を上回ったのは、この四月が初めてであり、しかも「わからない」という回答者の割合は常に三〇%台

に留まっていた。「わからない」回答者三〇%を除くと、賛成意見は四七%、反対意見は五三%になるという。そしてこの結果は、選挙改革すなわちAVシステム導入によって政治が変わると主張する「賛成(Yes)」キャンペーンに対し、有権者が次第に懐疑的になっていった結果であるとも分析している。<sup>(4)</sup> それゆえ、既述のように、賛成・反対両キャンペーンの動向にも注目していくことが必要となるのである。

二〇一一年国民投票結果を見る限り、「No to AV」の声は圧倒的に勝っていた。しかしそれは、イギリスがさらなる政治改革を拒絶したということの意味するものではない。限りなく少ないケースではあるが、地域社会の構造的特殊性ゆえ、選挙改革賛成意見が上回った地域も存在したからである。また、同日実施された統一地方選挙結果、とりわけ自民党の「一人負け」という現象も軽視することはできない。現連立政権の歳出削減策に対する批判を含め、既成政党政治に対する全般的な批判は、連立を組んで現実路線に舵を切った——支持者と有権者を裏切ったように見えた——クレグ自民党への不満・攻撃となって、同党の選挙改革の要望を否定する結果をもたらしたと考えるのが自然である。あるいは、単なる選挙「制度」イジリだけでは解決できないほど、有権者の既成政党離れや政治不信が進行しているという現実を、二〇一一年国民投票結果は如実に示すものであったと理解してもよいであろう。

## 二、AVシステム賛成論と反対論

AVシステム導入の理念については、二〇一〇年の「保守党・自民党」連立協定に垣間見ることができる。すなわち「わが国の政治システムは崩壊した。早急に抜本的な政治改革を行う必要がある。そこには、選挙改革に関する国民投票、従来以上に政党横断的な協力、そして、わが国の政治システムの透明性と説明責任をもっと高めるような変



革が含まれる」。さらに、それに伴う国家構造「二大改革として、二〇一〇年議会の任期中に解散総選挙は行わないとする法案、選挙制度変更をめぐる国民投票実施ならびに選挙区数（議員定数）変更に関する法案が準備された。<sup>(5)</sup>

こうした政治改革理念の背景として、ある新聞記事を通じて発覚した、一部下院議員による経費濫用問題（二〇〇九年）があつたことはいうまでもない。しかしこの政治改革理念は、あくまで連立「内閣」（政府）としての立場にすぎない。とりわけ選挙制度改革に関しては、必ずしも保守「党」としての主張と合致していなかった。<sup>(6)</sup> 比例代表制導入に反対してきた保守党がその連立内閣に自民党を加えるための「手土産」として示した譲歩案、これこそAVシステム——選択の幅が広がるとはいえ、周知のように小選挙区制の一種である——導入に関する国民投票実施であつた。同時にこれは、即座の比例代表制導入を非現実的と判断して自民党が歩み寄つた「妥協の産物」でもあつた。ここからわかることは、保守党側はもちろん、肝心の自民党側でさえ、AVシステム導入は決して「第一志望」ではなかつたという事実である。

今回の場合保守党は、一三年ぶりの（連立）与党復帰と、自民党を「連立」につなぎとめることを目的として、国民投票実施を一応認めた。しかし、労働党と自民党による中道左派（進歩派）連合形成の恒久的可能性を高めるAVシステム導入に対しては、当然反対キャンペーンを展開せざるを得なかつた。一方自民党としては、第三政党としての党勢拡大、ハングパーラメント化傾向の増大を踏まえ、連立政治の『かなめ党』的立場を強めるためのステップとして、AVシステム賛成キャンペーンに着手したのである。

いずれにせよ、政治家が選挙（制度）改革の実施、あるいはその拒絶に向けて行動する理由・動機は、党派を問わず、常に「利害関係」であることを忘れてはならない。換言すれば、政治改革に対し政治エリートの行動を根底から



支配する要素は、何にもまして自己権力最大化<sup>(7)</sup>ということでもある。選挙改革の「理念」というものは、その改革プロセスに対する発言の機会を一般市民に与えるうえで、必要とされるにすぎない。

# (1) イギリス的文脈から見たA Vシステムと小選挙区制

A Vシステムは、独立と連邦制導入について議論していた一九世紀後半～二〇世紀初頭のオーストラリアで当時必要とされ、導入されたことで知られる。一八七〇年代のM I T教授ウェア (W. R. Ware) がA Vシステム考案者とされている<sup>(8)</sup>。このように、A Vシステムは自然発生的に定着した選挙制度というより、必要とされた結果、合理的人為的に「工夫」「発明」されたシステムであった。

その特質は、アメリカ大統領選挙で言及される「決勝戦システム」にかなり近い。また、国政選挙というより、例えばイギリス労働党など政党の「党首」選挙制度としても広く用いられている<sup>(9)</sup>。周知のように選出まで時間はかかるが、党内から広く浅く支持を得た候補者が当選しやすいことから、積極的支持も消極的支持も含めて、当選者への絶対的批判が出にくくなる。党内コンセンサスや正統性を比較的得やすいシステムであるため、党内分裂を回避しやすいのであろう。

それに対し歴史的に見た場合、イギリスの小選挙区制も、やはり必要性和合理化・単純化——中世以来のいわゆる腐敗・懷中選挙区等の一掃、南北地域間不均衡の是正、そして二大政党化に伴う「一政党一候補者」の必要性——を理由として、定着していったと考えられる。しかしながら、特定政党のみ有利になるような抽象的な議論に基づいて、一気に法制化されたわけではない<sup>(10)</sup>。今回のA Vシステム導入に見られるような党利党略性・抽象性を伴うことなく、一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて、一連の選挙法改正と政党政治の発展を通じて漸進的に生じた「副産物」、こ

れがイギリス小選挙区制だったのである。換言すれば、イギリスの場合、ほぼ地生えの制度であると同時に、トリー（保守党）およびホイッグ（自由党）という二大政治勢力の二大政党化・組織化（大衆政党化）をもたらした自由な「競合」「相互発展」に伴い、必然的に導入され成立したのが小選挙区制ということでもある。

それゆえ、その欠陥については、一九世紀後半以来さまざまな批判や意見があるとはいえ、国政選挙における小選挙区制は、イギリス的「国家構造」の一部として位置づけられることになるのである。

## (2) AVシステム賛成・反対論と主要政党

自民党をはじめ、ミリバンド (Ed Miliband) 党首に代表される労働党の一部、そして緑の党やプライドカムリなどは、今回 AV システム導入を支持している。それに対し保守党および労働党多数派は、反対の立場となった。ここからも、前述のように「党益」が選挙改革最大のモチーフとなっていることがわかる。しかしながらキャンペーンを実施して有権者の判断を仰ぐ以上、合理的かつ正当な理由づけも必要不可欠であることはいうまでもない。

党利党略はともかく、理論上 AV システムに賛成する根拠として、一般的には以下の点が指摘される。「AV システムにしたほうが、議員はもつと働くようになる」「ある候補者（政党）の安泰選挙区を削減できる」「小選挙区制の長所も活かせる改善策である」「当選させたい候補者（政党）を複数選べる」「この国の政治を変える一つのチャンスとなる」。これに対し反対意見の根拠としては、「第二位以下の候補者が当選することもあり得るので、AV システムはアンフェアである」「フィジーやオーストラリア、パプアニューギニアなどではしか使われていないマイナーな制度である」「費用や時間がかかる」「連立の可能性が高くなるので、政府形成の主導権が有権者から政治家に移ってしまう」「わかりにくいし、クレックなど推進派も完全にこれを支持しているわけではない」などが挙げられている。<sup>11)</sup>

AVシステム反対論は、イギリスではそのまま小選挙区制擁護論になるといい。首相キャメロンもしばしば訴えてきたように、小選挙区制(現状維持)の理論的長所として、その単純明快さ、有権者と議員とのつながり、極左・極右政党抬頭の防止、小政党キャスティングボート化の阻止、そして有権者が投票で「政府」をつくることのできる、などの側面が挙げられることが多い。

さらに、とりわけ保守党が小選挙区制維持にこだわるのは、それが国家の安定に貢献できるからである。イギリス保守主義の政治思想によると、政権は単独過半数議席に支えられる可能性が高いので、accountableでeffectiveかつresponsiveな政府が国民に対するアカウンタビリティを果たしやすくなる。その結果、国民感情に敏感で有効な統治が可能となり、ひいてはイギリス国家の安定につながるというのである。<sup>(12)</sup>

労働党では、党内が賛否両論で割れた。元々労働党は、一九九七年総選挙マニフェストで、選挙改革(比例代表制導入)に関する国民投票実施を公約として掲げていたのである。政権獲得後ブレア(Tony Blair)労働党政府は、投票システムに関する独立委員会、いわゆるジェンキンス委員会(the Jenkins Commission)を設置しており、その後同委員会によってAVシステム導入が勧告されるところまで進展した。しかし、党内古参議員による大きな抵抗に直面したため、結局実現することはなかった。

ミリバンド労働党党首によると「AVシステム導入問題に関して、労働党は約八〇年間分裂してきた<sup>(13)</sup>」とされる。そして今回も同様の結果となった。現行小選挙区制のおかげで保守党代替政府あるいは「反対党」として党政策を追求・実現できるという「現実主義」と、地方分権を含む国家構造改革を「進歩的政党」として当然追求すべしとする「理想主義」とが、労働党内に共存しているからではないかと思われる。いずれにしても、AVシステム賛成派が今

回も労働党内の意見を統一できなかったのは、大きな失策であったといえよう。

### (3) AVシステム反対論の勝因（賛成論の敗因）

一九四五年以前のイギリスで小選挙区制改革が実現しなかった要因を調査したハート（Jennifer Hart）によれば、多くの理由があるにせよ、結局のところ大別して、以下の二つの要因にグループ化することが可能だという。すなわち、改革賛成派のミステイクや欠陥（準備不足や説明不足）に由来するもの、そして、改革反対派（小選挙区維持派）の態度や主張によって示された、改革案の問題点に起因するものがそれである<sup>14</sup>。では、今回の結果は、どちらのケースに当てはまるのであろうか。

AVシステム賛成キャンペーン支持者の主張を総合すると、賛成派は今回の敗因を、①キャメロン首相のキャンペーン力、②AVに敵対的な新聞報道、そして、③（クレグの不人気を巧みに利用するなどした）反対キャンペーンの手堅さに求めている。これに対し反対キャンペーン支持者の見解を見ると、その勝因として、①現状維持のメリットを主張したこと、②AVシステムが複雑で不必要だということを説得できた点などが挙げられている<sup>15</sup>。

さらにBBC政治部のホーキンス（Ross Hawkins）は、今回のAVシステム導入に関する議論を特徴づけたポイントとして、次の二点を指摘している。どうでもよいことで口論する政治家たち、そして、キャンペーン活動家たちの間で繰り広げられた、酷くてわかりにくいバトルがそれである。例えば、賛成キャンペーンに関与したのが自民党のケーブル（Vince Cable）経済産業大臣とエド・ミリバンド労働党党首であったのに対し、反対キャンペーンの側についたのが保守党のキャメロン首相と労働党のリード（John Reid）元内務大臣であるといった、いつもと違う組合せが有権者を混乱させた可能性もあるという<sup>16</sup>。したがって元来政治に関心のない人たちからすれば、党派を越えた対立の

図式が従来以上にわかりにくく見えたことも、今回の結果に何らかの影響を与えたのかもしれない。

国民投票結果（勝因と敗因）に関する分析として特に注目されるのは、上述の賛成派がその敗因として掲げている「A Vに敵対的な新聞報道」ならびに「（反対派）キャメロン首相のキャンペーン力」ではないかと思われる。後者については、次章で触れることにして、ここでは前者について若干検討してみることにはしたい。

ジョーンズ (Nicholas Jones) によれば、二〇一〇年総選挙当時から選挙改革支持のキャンペーンを行っていた全国日刊紙は、ガーディアンとインデペンデントという中道左派系の二紙だけであつた。<sup>17</sup> クレック自民党支持を明確に表明していたのも、これら二紙である。しかしながら、二〇〇五年総選挙時に比べ減少傾向にあつた両紙発行部数を合計（約四八万部）しても、例えばサン一紙の発行部数約三〇〇万部にさえ遠く及ばない。<sup>18</sup>

これに対して、キャメロン保守党支持に転向し、いわゆる the Tory press に復帰したメディア王マードック (Rupert Murdoch) 傘下の全国四大紙、タイムズ、サンデータイムズ、サン、そしてニュース・オブ・ザ・ワールド（二連の盗聴事件に深く関与していたとして、国民投票実施後の二〇一一年七月廃刊）の全国紙市場販売部数は、他のライバルグループのそれをはるかに凌駕して、約四二％という圧倒的ウエイトを占めるとされる。<sup>19</sup> 同時に、A Vシステム導入に反対する保守党は、二〇一〇年総選挙で単独過半数を制することはできなかったものの、投票日の時点で、十大全国紙のうち六紙、九大日曜紙のうち五紙から、それぞれ支持されるようになっていた。これは、保守党が前回単独勝利を収めた一九九二年総選挙以来の好条件だったのである。<sup>20</sup>

政治情報の入手経路が多様化している今日、「新聞の政治的立場、新聞の購読者数、政党支持、そして選挙改革に対する投票行動」が、方程式のように、必ずしも完全に合致するわけではない。しかし二〇一〇年総選挙以来、主要



政党、そして選挙改革賛成・反対両キャンペーンを取り巻いていた‘press environment’は——総選挙結果には必ずしも直接結びつかなかったとはいえ——圧倒的に保守党、すなわち「AVシステム反対派」有利に作用し得る状態となっていたことがわかる。したがって、新聞報道面に限っていえば、反対キャンペーン（反対論）のほうが圧倒的に有利な条件で戦っていたことになるのである。

以上の点から、AVシステム導入反対論（キャンペーン）が最終的に勝利を収めた要因として、さしあたり次の点を——可能性として——指摘することができる。①欠陥はあるにせよ、長い年月を通じて定着してきたイギリス国家構造の一部・小選挙区制よりAVのほうが相対的に優れたシステムであることを、賛成派は有権者に幅広くわかりやすく説得することができなかった可能性があること。②賛成派が労働党議員を賛成論で統一し、賛成キャンペーンに取り込むのに失敗したこと。③パルチザンの色彩の強いイギリス新聞報道は、政党のポリシーはもちろん、さまざまな運動キャンペーンの「兵器」となり得る。賛成派を支持するプレス勢力が、反対派のそれに比べ、圧倒的に貧弱であったこと。それゆえ、改革反対派の態度や主張（AVシステムの問題点）の直接的効果以上に、改革賛成派のミスイクや欠陥（新聞対策不足や説明不足など）のほうを、むしろ強調しなくてはならないであろう。

### 三、有権者から見た二〇一一年選挙改革国民投票

本論のおよび表3でも触れたように、議員経費濫用スキャンダルを発火点とする選挙改革（AVシステム導入）への熱狂は、時間が経つと同時にフェードアウトしていった感がある。そしてその流れは、UK Poling Reportという各種世論調査結果の変化からも確認することができる。<sup>(21)</sup>表4は、月別に平均を出して、その流れをまとめたものであ



表 4 AV システム導入をめぐる投票意思の月別平均推移 (%)

※ [ ] は、実施した世論調査の回数

|                | AV システム支持 | 小選挙区制支持 | わからない |
|----------------|-----------|---------|-------|
| 2010年11月平均 [2] | 41.5      | 28.0    | 26.0  |
| 2010年12月平均 [2] | 40.0      | 34.0    | 26.0  |
| 2011年1月7日 [1]  | 37.0      | 20.0    | 37.0  |
| 2011年2月平均 [3]  | 38.0      | 29.7    | 30.7  |
| 2011年3月平均 [7]  | 33.6      | 31.7    | 30.3  |
| 2011年4月平均 [14] | 39.1      | 47.6    | 20.3  |
| 2011年5月1日 [1]  | 34.0      | 66.0    | n/a   |

※2011年1月と5月の1回は、それぞれ Angus Reid (1月)、ComRes/Independent (5月) による調査結果。

出典 <http://ukpollingreport.co.uk/av-referendum> に基づき作成。

る。それを見ると、AV システム導入を支持する声は、二〇一一年四月頃から、小選挙区制維持を望む声を下回るようになったことがわかる。

近年の総選挙結果や世論調査結果からもわかるように、イギリスでも主要政党（政治家）不信は強まっていると考えられる。では、イギリスの一般有権者は、現行の小選挙区制について、どのような認識を持っているのだろうか。

#### (1) 小選挙区制に対するイギリス有権者の認識

やや古い事例となるが、一九九八年、選挙システムに関するイギリス有権者の認識や態度についてフォーカスグループ調査を実施したファレル (David Farrell) は、調査結果の二大ポイントとして、以下の傾向・特質を指摘している。

① 現行の小選挙区制について正しく定義づけられる人、その代替システムを示せる人は、いずれも皆無であった。それゆえ、回答者の大半が現行システム存続を支持したとしても驚くに値しない。

② 政治学者が注目するのは逆で、有権者の間で比例代表制への関心は特に目立っていなかった。むしろ回答者にとって断然最重要基準とされたのは、「選挙制度の複雑さを最小限にする必要性」「投票者の選好をもっと大きくす

るのが望ましい」「選挙区とのつながりを失うことへの恐れ」（他国以上にイギリスで強調された特徴がこれであり、おそらく文化的な現象であろうとファレルは主張している）であった。

そして調査の結論となる最も重要な点として、「有権者自身が、比例代表制にさほど関心を持っていない」ことを指摘したのである。<sup>(22)</sup>

二〇一一年の国民投票時、こうした認識が実はさほど変化していなかったとするならば、世論調査結果（表4を参照）における「改革熱のフェードアウト現象」についても、ある程度説明がつくかもしれない。いうまでもなく選挙改革のムードを盛り上げ、当初AVシステム導入の声をここまで高めてきたものは、既述のように、議員経費濫用問題に象徴される既成政党政治（家）への「怒り」であった。

ところがそれは、少なくとも二〇一〇年総選挙キャンペーン中、重要なテーマ・争点にはほとんどなっていなかった。<sup>(23)</sup>ここから、何らかの選挙改革は必要だが、小選挙区制よりAVシステムのほうがベターであるという認識は一連の賛成キャンペーンによっても広く浸透せず、結局のところ、国民的コンセンサスを得ることすら難しくなってしまったといえる。また、反対キャンペーンの努力もあつたのかもしれないが、よほどのことがない限り、元来イギリスの平均的な有権者というのは、比較的「利用上、理解上、単純簡潔なシステム」を好み、加えて「選挙区での候補者とのつながり」を重視しやすい傾向があるとも推察される。

## (2) 政党・党首支持率との関係

前述したように、AVシステム賛成派が挙げたその失敗理由の一つに「（反対派）キャメロン首相のキャンペーン力」という要素が入っていた。賛成・反対各キャンペーンが全有権者に、どの程度影響力を及ぼしたのか客観的に測

表 5 2011年国民投票実施直前の三大政党支持率とその推移  
[2011年 1 月～ 5 月] (%)

|               | 保守党 | 労働党 | 自民党                   |
|---------------|-----|-----|-----------------------|
| 1 月 21 ～ 24 日 | 32  | 42  | 15                    |
| 2 月 18 ～ 20 日 | 34  | 41  | 14                    |
| 3 月 11 ～ 13 日 | 35  | 41  | 11                    |
| 4 月 15 ～ 17 日 | 36  | 40  | 12 (※国民投票実施日 5 月 5 日) |
| 5 月 20 ～ 24 日 | 33  | 41  | 11                    |

出典 <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll>

定するのは、いうまでもなくほとんど不可能に近い。しかし各種世論調査結果を検討すれば、間接的に「キャメロン効果」と「小選挙区制維持」との間に、何らかの相互関係が見えてくるかもしれない。

Ipsos MORIによつて示されている全世論調査会社の「投票意思のトレンド調査」を検討してみると、二〇〇五年五月の総選挙以来今日まで、AVシステム導入を目指す自民党支持率は、二〇一〇年四月一九～二〇日の一四・三％(YouGov/the Sunの調査)がそのピークであったことがわかる。この背景には、第一回テレビ党首討論会(四月十五日)におけるクレグ党首の新鮮なパフォーマンスの影響があったと思われる。ところがそれ以降、ほぼ一貫して自民党支持率は低下を続け、二〇一〇年総選挙時には二二・六％となっていた。

そして自民党の連立加入後、その傾向はさらに加速して一〇％台に低迷し、二〇一一年五月の国民投票実施直前の自民党支持率は、二二パーセントにまで落ち込んでいたのである(表5)。それに対して、小選挙区制維持派・保守党のケースを見ると、二〇一〇年五月総選挙時の三六・九％から、連立政権形成後は一時的に四二・二％(二〇一〇年七月中旬～下旬)にまで上昇したこともあった。その後、連立政府による一連の緊縮政策(年内からの歳出削減開始)の影響からか、当然のように保守党支持率は減少しているものの、同じ連立与党の自民党ほどは低迷していない。そして国民投票実施直前の保守

表6 政府と主要政党党首に対する満足度  
(2010年総選挙直前および2011年1月～5月)(%)

|               | 政府 |    | ブラウン(首相)  |    | キャメロン |    | クレグ |    |
|---------------|----|----|-----------|----|-------|----|-----|----|
|               | 満足 | 不満 | 満足        | 不満 | 満足    | 不満 | 満足  | 不満 |
| 2010年4月18～19日 | 30 | 66 | 35        | 59 | 45    | 42 | 68  | 15 |
|               | 政府 |    | キャメロン(首相) |    | ミリバンド |    | クレグ |    |
|               | 満足 | 不満 | 満足        | 不満 | 満足    | 不満 | 満足  | 不満 |
| 2011年1月21～24日 | 30 | 61 | 38        | 52 | 37    | 37 | 32  | 55 |
| 2011年2月18～20日 | 31 | 60 | 39        | 52 | 34    | 43 | 34  | 57 |
| 2011年3月11～13日 | 36 | 59 | 43        | 51 | 37    | 42 | 34  | 56 |
| 2011年4月15～17日 | 37 | 55 | 44        | 47 | 41    | 40 | 35  | 53 |
| 2011年5月20～24日 | 34 | 56 | 44        | 47 | 35    | 43 | 29  | 61 |

出典 <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll> に基づき作成。

党支持率は三六%、労働党のそれは四〇%となっている(表5)。<sup>(24)</sup>

さらに表6によると、緊急の歳出削減を実施する同じ連立与党党首であるにもかかわらず、首相のキャメロン(AV反対派)以上に副首相クレグ(AV賛成派)のほうが、圧倒的に不人気な状態になっていたことがわかる。これだけでは、既述の「キャメロン首相のキャンペーン力」が国民投票結果に影響したとは思えない。もちろん即断は控えるべきだが、期待と満足度が大きかったにもかかわらず、連立に加わったことで、当初の公約(例えば、景気対策を優先してからの歳出削減実施等)変更を余儀なくされたクレグ党首への批判や不満は、統一地方選挙同様国民投票でも自民党(賛成派)に突きつけられた可能性が否定できないと考えられる。表6からもわかるように、国民投票実施一か月前(四月頃)のキャメロンとクレグを比較してみると、「満足―不満足」の数値でキャメロンが「―3」でしかないのに対し、クレグの場合はそれぞれ「―18」(四月)、「―32」(五月)という結果が出ているからである。このように、二〇一一年国民投票・統一地方選挙は、反対論(キャメロン)と賛成論(クレグ)の明暗がはつきり分かれた状態で、実施されたことになるのである。

表7 重要争点に対する有権者の認識（％）

|                  | 憲法・地方分権 | 経済運営 | 教育 | 医療介護 | 年金 |
|------------------|---------|------|----|------|----|
| 2001年5月31日～6月2日  | —       | 7    | 39 | 50   | 15 |
| 2008年8月15日～8月17日 | 1       | 35   | 22 | 22   | 9  |
| 2009年9月25日～9月27日 | 1       | 39   | 17 | 20   | 5  |
| 2010年3月19日～3月22日 | —       | 32   | 23 | 26   | 6  |

出典 <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll> に基づき作成。

### (3) 最重要争点認識との関係

最後に、有権者から見た場合、選挙改革が本当に最重要争点であったのかという点について触れてみたい。既述のように、選挙改革そのものは、二〇一〇年総選挙の最重要テーマになっていなかったからである。

結論からいえば、リーマンショックや金融危機以来、イギリスにとって最重要課題は、当然ながら「経済運営」（財政再建も含む）となっている。選挙改革を含む地方分権や国家構造改革は、議員経費濫用問題が起きているにもかかわらず、少なくとも二〇〇八年以降の時点では、ほとんど重要争点として見られてはいなかった（表7）。二〇〇八年以降は当然のごとく、教育や医療介護、あるいは年金問題以上に、経済問題のほうが重要争点となっていた。

したがって二〇一一年五月の段階では、選挙改革より経済運営、そして歳出削減等に伴う「痛み」と将来への不安、さらにはクレググ自民党に対する失望と「怒り」のほうが、大半の有権者にとって大きな意味を持っていたことになる。そうした状況下で行われた「AVシステム導入に関する国民投票」は、成立後一年目を迎えた連立政権、とりわけ、当初の期待以上に失望を与えた「クレググ自民党に対する信任（不信任）国民投票」という形になってしまったと考えられるのである。さらに、あくまで推測にすぎないが、現行の小選挙区制を変更するだけでは、こうした生活にかかわる諸問題が完全に解決されるわ



けではないという意識が、二〇一一年の春頃有権者の間に相当浸透していた可能性も否定できない。

こうした状況下でA Vシステム賛成論が次第に後退していったのは、ある意味、当然の結果であったといわざるを得ないのである。

### おわりに——政党不信・緊縮財政時代の国民投票

相対的に住民投票実施の少ないイギリスでは、地方選挙が「準国政選挙」として位置づけられている。二〇一一年イギリス国民投票ならびに統一地方選挙結果は、主要政党（政治家）不信と緊縮財政政策（経済）に何らかの影響を受けた有権者による歴史的な選択であった。

もっとも今回のケースを見ると、本来積極的に「攻める」立場であるにもかかわらず、新聞報道対策や政党政治家の抱き込み、あるいは全国的コンセンサスの形成といった側面で、賛成派側の戦略・戦術とそのキャンペーンに十分な点が多かったことは否定できない。コミュニティ特有の複雑な問題を抱えやすい一定の地域では、賛成派の声が反対意見を上回った。しかし小選挙区制に慣れ親しんできた大半の有権者からすれば、どちらがベターなシステムなのか、あるいはA Vシステム導入によってイギリス政党政治（政治家）が本当に変わるのか「あてにならない」「よくわからない」というのが、本音だったのではないかと思われる。

あるテーマないし争点Xをめぐる国民投票の結果は、純粹にXについての是非・賛否というより、国民投票実施前の有権者の政治経済状況認識に左右されることが多い。換言すれば、現政権に対する有権者の信頼が、そのまま国民投票結果に反映されやすいということでもある。地域別投票結果からもわかるように、有権者は選挙改革そのものを



完全に拒絶したわけではなかった。投票した有権者の多くは、それ以上に主要政党（政治家）への不信や、自分たちの生活に密着する緊縮財政政策のあり方のほうに、総じて影響を受けていたのではないかと考えられる。その結果、連立政権のなかでも、とりわけ批判・失望・不満そして怒りのターゲットとされたのが、逆説的だが選挙（政治）改革に最も熱心な「クレッグ自民党」となってしまったのである。「党益」も兼ねて連立に加わった自民党は、その「理想主義」を「現実主義」へと修正していかざるを得なかった。クレッグ自民党が次第に保守党ペースで連立政権内に埋没していく姿を目の当たりにした多くの有権者からすれば、いわば自分たち政治家（政権）の保身のため「出し抜け」に提案されたA Vシステム導入をめぐつて、国民投票が実施されているように見えたのであろう。

そうした点で、A Vシステム導入をめぐる二〇一一年イギリス国民投票は、例えば、欧州憲法条約批准をめぐつてフランス、オランダで実施された二〇〇五年国民投票結果（否決）<sup>25</sup>に、ほぼ共通する性質や意味を持っていたといえるであろう。

歴史的に見た場合、イギリスで選挙改革（小選挙区制の変更）をめぐる議論が活発になった時期は三つあるとされる。①一九世紀末～一九三〇年代初頭、②一九七〇年代初頭、③一九九〇年代後半がそれである。<sup>26</sup> 既述のように、③は一九九七年総選挙時におけるニューレーバーの選挙公約に象徴されるが、地方分権改革が実施されただけであった。これら三つの時期に共通する事実として、いずれもイギリス国家の「モダンゼーション」をめぐる議論が活発になった時期に重なっていたという点を指摘することができる。また、既成二大政党（政治）に対する不信・不満が相対的に高まっていた時期でもあるという点、そして——③は無関係かもしれないが、二〇一一年のケースのように——経済財政面で不調な時期であったという点も指摘できる。

だとすれば、イギリスにおける選挙改革や国家構造改革は、イギリスの相対的「衰退」に対応しようとする国家的取組み（モダニゼーション）の一環として捉えなおすこともできる。私見ではあるが、一連の国家構造改革が国民的国家的「戦略」である場合は合意を得やすく、有権者もレファレンダムなどを通じてこれを支持しやすい（例、イギリス経済安定化を目的としたEC残留）のではないだろうか。しかしながら一連の国家構造改革が、政権政党（今回はクレグ自民党）の党益に直結する「戦術」として理解されたり、経済社会の不安を取り除き生活を改善することには結びつかないと認識されたりした場合は、大半の有権者にとって、これは当然支持できないということになるであろう。フランスなどとは異なりイギリスでは、議会を素通りした国民投票的あるいは大衆請願運動的スタイルの政治変革は、即座には実現しにくい。そうでなくても二〇一一年の場合、緊縮財政に対する不満だけでなく、政治改革提案者である「クレグ自民党」への不信・不満も従来以上に高まっていた。したがって、こうした現状が改善されない限り、特に自民党の主張するAVシステム導入（国家構造改革）が今回のように「（政権）政党信任」的意味を持つ国民投票で成功する可能性は、もとより低かったといっても過言ではない。

二〇一一年イギリス国民投票結果に関する以上の考察から、「イギリス政治の変容」すなわち第三極・クレグ自民党の変容（保守党との連立政権入りなど）を通じて、イギリス政治における「伝統的な小選挙区制が存続」するという皮肉な結果がもたらされたことがわかった。本稿の「はじめに」でも触れたように、近年、多くのイギリス政治研究者によって、ウェストミンスター型デモクラシーと表現される従来のイギリス政治システムの「変質」が指摘されている。しかしながら今回の国民投票結果を振り返ると、それと同時に、既存の政治制度のいわば「粘り強さ」「生命力」もまた、あらためて思い知らされるのである。

註

- (1) Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution* (Oxford: Hart Publishing) 2011, pp. 89-90.  
イギリスにおける全国規模の国民投票としては、EC残留を選択した一九七五年国民投票(投票率六四・五%)が挙げられる。
- (2) 二〇一一年五月五日に投票が実施された統一地方選挙では、連立政権の歳出削減策に対する有権者の怒りの矢面に立たされた自民党が特に苦戦した。また、スコットランド議会選挙(総定数一二九議席)では、そのカリスマ性や三大政党批判で人氣と支持を集めたサーモン・ド(Alex Salmond)党首率いるスコットランド民族党(SNP)が、歴史的な大勝利(前回より二三議席上乗せして、六九議席獲得)を収めている。その結果、一九九九年のスコットランド議会創設以来初めてとなるSNP安定政権が成立した。

- (3) The Times, *Guide to the House of Commons, 2010* (London: Times Book) 2010, p. 122, 180, 198.
- (4) *The Times*, 5 April 2011.
- (5) V. Bogdanor, *op. cit.*, p. 81.
- (6) Philip Norton, "The Con-Lib Agenda for the 'New Politics' and Constitutional Reform", in Simon Lee and Matt Beech (eds.), *The Cameron-Clegg Government* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2011, pp. 157-164.
- (7) David Farrell, *Electoral Systems*, 2nd edition (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2011, p. 190.
- (8) *Ibid.*, pp. 50-51.
- (9) Alan Renwick, *A Citizen's Guide to Electoral Reform* (London: Biteback Publishing) 2011, p. 57.

代表的なAVシステムとしては、有権者が各候補者に選好順位をつけて投票し、第一位順位票の過半数獲得候補者がいない場合、最下位候補者を落選させ、その第二順位票を残りの候補者に加算していき、過半数獲得候補者が出るまで同様の手順を繰り返すというオーストラリア方式が比較的よく知られている。このシステムは、別名「小選挙区優先順位付投票制」とも呼ばれる。

加藤秀治郎(編訳)『選挙制度の思想と理論』芦書房、一九九八年、二九四頁。

- (10) イギリス国政選挙レベルにおける小選挙区制は、一八八五年の議席再配分法や、一連の国民代表法（選挙権の拡大）などを通じて、漸進的に定着していった。
- (11) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13229787>
- (12) P. Norton, “The Constitution”, in Kevin Hickson (ed.), *The Political Thought of the Conservative Party since 1945* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2005, pp. 93-96.
- (13) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13303862>
- (14) Jenifer Hart, *Proportional Representation* (Oxford: Clarendon Press) 1992, p. 267.
- (15) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-13318667>
- (16) 同上
- (17) Nicholas Jones, *Campaign 2010* (London: Biteback Publishing) 2010, p. 360.
- (18) Dominic Wring and Stephen Ward, “The Media and the 2010 Campaign: the Television Election?”, in Andrew Geddes and Jonathan Tonge (eds.), *Britain Votes 2010* (Oxford: Oxford University Press) 2010, p. 221.
- (19) N. Jones, *op. cit.*, p. 159.
- (20) Margaret Scammell and Charlie Beckett, “Labour No More: The Press”, in Dennis Kavanagh and Philip Cowley with a Foreword by David Butler, *The British General Election of 2010* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2010, p. 280.
- (21) 詳細については <http://ukpollingreport.co.uk/av-referendum> を参照。
- (22) D. Farrell, *op. cit.*, pp. 198-199.
- (23) Margaret Scammell and Charlie Beckett, *op. cit.*, p. 283.
- (24) 詳細は <http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemId=...> を参照。
- (25) 周知のように、各種欧州委員会資料によると、フランス国民投票における「欧州憲法条約」批准への反対理由として、一位「国内の雇用や失業への悪影響」（三二％）や、二位「国内経済状況の低迷と失業の多さ」（二六％）のほか、四位「政府や

特定政党への不満」（一八％）が挙げられている。また、同じくオランダでの国民投票の場合、一位「情報不足」（三二％）のほか、三位「政府や特定政党への不満」（二四％）という結果となっている。

(26) D. Farrell, *op. cit.*, pp. 25-31.

〔付記〕 本稿は、平成二四年度日本選挙学会研究大会での報告論文に一部修正を加えたものである。研究報告当日、討論者やフロアの会員から貴重なご助言とご指摘を賜った。記して感謝の意を表したい。

# 行政の組織内コミュニケーションに関する一考察

——労使交渉<sup>①</sup>を中心に——

岩 井 義 和

はじめに

周知のように、マックス・ウェーバーの官僚制概念<sup>②</sup>は、現代行政の構造的特徴を示す場合によく引き合いに出される。そして彼の支配の類型である①伝統的支配、②合法的支配、③カリスマ的支配のうち、官僚制は①の合法的支配に位置付いている。そして、村松によると「近代国家の行政官僚は、経営組織とともにその代表的な具体的事例である。官僚制的な組織編制原理が社会の一般的特質になるためにはいくつかの社会的経済的変化が必要であつた。現代の行政官僚制がおかれている社会経済的背景はより複雑なものであるが、ウェーバーの指摘した官僚制の成立と密接



な関連をもった要因を列挙するなら、それらは、①貨幣経済の発達②行政事務量の増大③行政事務の質的变化④官僚的組織の技術的優秀性⑤行政手段の集中⑥社会的差別の平準化等である<sup>③</sup>。しかしこれは言いかえれば、近代における社会的経済変化の中で、官僚制的な組織編制原理が必要とされたということである。すなわち、ウェーバーは、官僚制を、社会経済的要因と結びつけることで近代行政の特徴をとらえようとしたのである。

日本においても、官僚制を構成する具体的な要素、つまり公務員制度への関心がもたれ、現在も国家公務員制度改革が論議されている。そして国家公務員制度改革基本法（平成二〇年法律第六八号）において、以下のような改革の基本理念が示された<sup>④</sup>。

- 1 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと
- 2 多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること
- 3 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること
- 4 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること
- 5 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと
- 6 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること
- 7 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること

これを受け、政府は、基本法の基本方針に基づく改革の具体化に向けて検討を進めている。改革が実行された場合、国における労使関係の重要性は、さらに増えることが予想されており、公務員の労使関係をいかに構築していくかが大きな問題となる。

そうした中、様々な調査研究が行われているが、本稿では、筆者が実際に関わった調査研究『公務部門等における労使関係に関する調査研究』<sup>⑤</sup>の一部の企業等に対して実施した民間ヒアリング調査（各社の労使関係担当部門の担当者へのヒアリング）を基に、今後の公務員の労使関係での、組織内コミュニケーション・マネジメントの重要性について検討していく。

尚、ヒアリング実施にあたっては、官民の労使関係の共通点となると考えられる以下四項目を軸としてヒアリングを試みている。

- ① 労使関係交渉の役割分担（本社―支社）…どのような人物・組織が労使交渉の中でどのような役割・影響を及ぼしているかについて（本社―支社の関係を含む）。
- ② キャリアパス及び労働組合…労使関係担当者のキャリアパスと労働組合との関係について。
- ③ マネジメント…組織におけるマネジメントと労使関係の関係について。
- ④ 労使関係担当者の適性・資質…実際に民間企業で労使関係を担当している方からの意見。

(1) 労使関係担当部門の役割分担<sup>⑥</sup>

民間企業ヒアリング調査先（二三件）の回答に基づく、労使関係担当部門の交渉分担に関しては、次の二点に集約される。第一に、民間企業では、団体交渉以外の場に、経営側トップ等を出席させ経営方針に関する意見等を、労使双方で直接伝える機会を設けている（「トップ等の関与」…ヒアリング調査対象二三社中一四社が同回答をしている。なお、以下では同様の回答している企業の実数のみ記述）。

第二に、日常レベルの交渉では、本社人事部（労使関係部門）が窓口となり、常に労働組合側と情報交換を行うことで良好な労使関係構築に関する戦略等を担っている（「本社人事部の役割」…一五社が回答）。

ヒアリング回答の代表例として、第一に挙げた「トップ等の関与」に関しては、具体的に、以下の三つが挙げられる。

- ① 【中央労使協議会（年四～五回）を開催し担当役員出席、その際に業績説明や経営方針を説明】
- ② 【中央労使協議会は月一回開催に社長出席。経営全般について協議】
- ③ 【春闘の際は、社長が三回、副社長が全五回中央労使協議に出席】

第二の「本社人事部の役割」に関する回答の代表例としては、以下の四つ等がある。

- ① 【交渉実務は人事部門で実施し、人事部門長が役員の代行を行うこともある】
- ② 【日常的な対応は実質的に本社人事部課長が担う】

③ 【労使関係は、人事部マターであり、人事部が組合とは直接事務方としてやりとりし、必要な場合取締役会の議題とする】

④ 【日常的に労使関係を担当する事務局は、本社人事部課長一名と課長代理二名で構成】

第一の「トップ等の関与」については、現在、多くの企業では労使協調路線の傾向が強く、労使が対立するのではなく、労働組合と経営側トップ等とのコミュニケーション回路が確保されている。例えば、団体交渉の前段階として、多くの企業では、【トップ労使懇談会・労使協議会等の体制設置】を制度化している。これは、労使紛争を起こさないため、こうした団体交渉以外の場に経営側のトップ等を出席させ、経営側が制度的な過程をきちんと踏んでいることを労働組合側へ示していると考えられる。それ故、トップ労使懇談会・労使協議会等は、経営側が労使交渉に際して一方的に強引に決定することを避け、後々のトラブルを生まない方策として、事前の調整としての性質が強い意図で行われている。そしてこの調整により労使交渉は、スムーズに進展し、その結果、安定かつ良好な労使関係を担保するものとなっている。

また、トップによる労使懇談会・労使協議会等は、経営側のトップ等が関与することで、経営情報等を労働組合側へ開示し、トップから第一線社員にいたるまで企業全体に通底するいわゆる「企業マインド」を生み出す役割も果たしていると考えられる。これは、社内における情報の共有の水準が高まるという利点をもたらす効果をもちうるのはなかろうか。

「本社人事部の役割」については、特定の時期だけに労使交渉を行うだけの役割にとどまらず、日常的に労働組合

との接触を図る窓口を広く開き情報交換を行っている。こうした本社人事部の日常的な活動は、労使交渉における事前の知識の共有、及び情報の蓄積を重要視していることに他ならない。具体的なポストの役割を見れば、部長以上が、団体交渉以外の経営懇談会等にも出席し、本社課長以下は、実質的な労使関係実務について日常的に参与している場合が多い。

本社―支社との関係については、支社は、多くの場合、【基本的に本社で対応し、労組側は、要望等は中央が集約して、本社と交渉することになっており、支社単位で交渉を行うことはない】としている。

経営管理の従来の機能には、ヒト、モノ、カネ、情報といわれる経営資源の調達・効率的配分・適切に組み合わせるという活動がある。このうち、人事はヒトに関する効果的・効率的な資源配分の実現と人材の確保・育成、活用・戦力化を司ることにあった。そして既述のように、労使関係における「本社人事部の役割」については、実際の本ヒアリング調査においても、労使交渉、及び本社―支社内の基本的ルール（協約の改定、人事制度、賃金水準等労使関係全般の交渉・調整）として、本社人事部が労働組合と交渉を行い、さらに支社に対してサポートする体制が多く見られる。ちなみに、支社による具体的な労使対応としては、【現場の職場環境や残業、有給取得等に関するものが多い】。

しかし、実際には民間企業の人事部門は、狭義の人事部門と労使関係担当部門に分かれている。つまり、現在の民間企業の人事部の役割は、人事企画・採用・人材開発、就業管理・給与計算、福利厚生・社会保険、人事情報システム関連がある。さらに具体化するならば、採用・配置・評価・報酬・教育・就業等、様々な役割を担っており、その一部に労使関係担当業務が位置している。つまり、単独の労使関係業務が成り立つのではなく、人事部の中で、労使関係業務を主たる役割とする労使関係担当部門と、他の部門の様々な役割をいかにして総合的に調整・マネジメント



するかが重要になっていると考えられる。したがって民間企業では、こうした労使交渉を含めた本社人事部体制の役割が大きく、いかにこうしたマネジメントを行える本社人事部の体制を構築できるか、またいかに人材を育てるかが大きな課題となっている。そこで、公務部門の労使関係では、民間企業における本社人事部のような、マネジメントを総合的に担当する部署の一部として労使関係担当を置くのか、または単独で労使関係担当を置くのかを検討する必要がある。そのいずれの場合でも、いかにして「人のマネジメント」を軸として労使関係部門と他の部門との役割調整を行っていくかが重要になると考えられる。

## (2) 労使関係担当部門の人材育成

労使関係担当部門の人材育成に関しては、次の三点に集約できる。

第一に、労使交渉には専門性が求められるため、主に労使関係業務を含めた人事畑で養成している（「人事畑での養成」…九社が回答）。

第二に、労働組合に関して精通している人物ということで、意図的ではないが、組合役員経験者を労使関係担当部門へ登用する傾向が見られる（「組合役員経験者の登用」…六社が回答）。

そして、第三に、労使関係担当部門の人材育成は困難であるということである（「労使関係担当部門の人材育成の困難性」…九社が回答）。

ヒアリング回答の代表例として、第一に挙げた「人事畑での養成」に関しては【広い意味での人事担当者として養成しているが、労使交渉の経験は専門性が求められるため、労使関係業務も含めた人事畑のみを比較的長く経験して



きた者（人事業務のエキスパート）を人事関係の核としている」、「一貫して人事畑を歩んでいる」、「人事畑で人材を育成し、その中に労務担当がある」、「労務担当としてではなく、人事全体で育成している」、「人事に配属される新人の半数は、人事、労務畑を歩む」が挙げられる。

第二に挙げた「組合役員経験者の登用」の代表的な回答例については【専従経験者、幹部経験者が結果として、労務部門に配属されることはあるが、意図的には実施していない】、【組合の本部役員が、人事に異動するケースもあり、労組は人材の育成の場として有意義であると考えている】、【他社では人事の担当者がかつて組合幹部だったというケースがあるようだ】、【専従経験者が労務担当になることはたまにある。現人事副部長は専従経験者で、前任の人事部長も支部で専従を経験。事業所の労働課長にも、専従経験はなくとも、組合幹部の経験者は多い】等がある。

第三に挙げた「労使関係担当部門の人材育成の困難性」の代表的な回答例に関しては【人事、労務部門では、三年以上七年以下のサイクルで人事が回っている。これは、長年担当していると、労使交渉の経緯を知っていることもあり、また、担当や責任者が変わると方針も変わる可能性があることを考慮している】、【育成したいと考えているが、現場で労務関係の人材が育たなくなっている】、【組合の思考回路が分かる、労務関係の人材は限られてしまうので、避けられないことも。労務担当のキャリア形成として組合経験は有効。当社でも、労務関係の一層の人材育成の必要性を認識している】等がある。

また、この三点に共通する問題点として、労使関係担当部門の「専門性の問題」がある。この労使関係担当部門の専門性として、二つの代表機能が挙げられる。第一は、経営側を代表して労働組合に対して接触し、情報を発信する機能である。すなわちこの機能は、いわば経営責任者の権限の一部を委嘱されるかたちで機能し、労働組合から会社

を代表して情報等を受信し、社内や経営幹部に発信することも含まれている。第二に、経営側と労働組合側との間の認識や利害を調整し、企業全体の視点に立って企業活動の意思を調整し、統合していく機能である。この調整機能が十分に働かないケースがあるとすれば、労使関係担当部門が経営トップの言いなりのメッセンジャーとしての機能を有しているにとどまる場合や、社内関連部門間（人事部内、及び他の部署を含む）のヨコの根回しを十分に行わないまま情報発信してしまうケース等が考えられる。したがって、ヒアリング回答では【2WAYコミュニケーションと呼ばれる、会社の部下と上司、会社の労働組合とのコミュニケーションがうまくいかなければ先に進まない】という発言に代表されるように、経営側と労働組合側を含む社内全体のコミュニケーションは、必須の条件であると民間企業では考えているようだ。それ故、民間企業では、労使関係担当部門の人材を、二つの代表機能を重視しながら人事畑で養成している。

次に、「組合役員経験者の登用」については、労使関係担当者の、労使間の事態を鋭く把握する能力が重要になる。これは、経営側・労働組合側のどちらか一方の立場から、双方が置かれている状況を見るのではなく、その都度、労使双方が置かれている状況を的確に把握し、分析する能力ということである。したがって労使関係担当者にとっては、労働組合を正確に理解することが大きな課題となることから、言ってみれば組合役員経験者の登用は、手間のかからない人材育成方法である。このように、労使関係担当者には、労使双方の中立的な立場から企業活動の目標達成を考察できる資質が求められる。確かに、組合専従から会社に戻る際に人事に配属されることで、一般組合員に、会社と組合の馴れ合いと思われるのではないかという懸念はあるが、【優秀な人物ほど組合幹部に担ぎ上げられる】という意見も一方ではある。

ヒアリングの回答では、【人材育成の場としての労働組合の有意義性】を指摘する企業もあり、この意見は、企業に属している人間として、企業全体を見ていく際に、【労働組合に入ったことで企業を経営側だけではなく、客観的に分析し、後の経営戦略に役立つ人材が育つ】と民間企業は考えている。すなわち、労働組合は、様々な経験を積む場となり、自分自身で企業の方角性を多角的に見る視点を養うことに寄与する労使関係担当者育成として重要な教育機能を担っている。労使関係担当部門は、経営側と労働組合の境界線にあり、一方の足を経営側に、そしてもう一方の足を労働組合側に置いている存在である。なぜなら、労使関係担当部門は、経営側の情報を組合側へ説明し、組合側の情報を経営側へ伝える役割を担っていることに因む。かくして、企業経営を労働組合側の立場から見る機会はその後のキャリアを規定する一要因となり、「組合役員経験者の登用」は有力な人材育成の回路となる。

その一方で、【現在の労使協調路線の状況下でも、かつての敵対型の労組の時代を知っている管理職は、労働組合経験から生まれる企業の方角性を多角的に見る視点があるからこそ管理者意識も高いが、組合員が減少し専従者が減って以降、管理職の管理者意識が低下しているのではないか】と懸念する回答もあり、今後労使が対立した際の不安材料ともなりうる。

第三の「労使関係担当部門の人材育成の困難性」については、【組合の思考回路が分かる人材は限られてしまう】との回答に見られるように、労使関係担当者には「労働組合に対する理解や専門的知識」が求められるゆえに人材が限定的となっている。ヒアリングでは、異口同音に労使関係担当部門の長期的な人材育成の必要性が課題となっているという証言を得ている。

既述のように、民間企業では、人材育成に関して大きく分ければ「人事畑での養成」と「組合役員経験者の登用」

の二つに分けられるが（合わせると二三社中一五社）、「労使関係担当部門の専門性」をどちらで学ばせるか、あるいは両方を併用して学習させるかはその企業の事情によって異なっている。他方では、その「労使関係担当部門の専門性」は、多くの企業で共通する認識でもある。民間企業では、具体的に労使関係担当部門の専門性として、公平・中立性、コミュニケーション能力、情報収集能力、信頼関係を醸成できる人材、労働法の知識等、多くを挙げている。

以上を小括すると、労使関係担当部門の人材には、様々な経験・ネットワークづくりによる「二つの代表機能」、「労使間の事態を鋭く把握する能力」、「労働組合に対する理解や専門的知識」を身につける必要性がある。つまり、労使関係担当者には、全体的な情報発信や情報受信の必要性があり、そのために円滑に様々な情報に検討を加えるための専門性を労使関係担当が具備することが求められていると考えられる。そして、この専門性の根底には、いかに使用者側と労働組合側双方が、良好なネットワークを作り上げるか、お互いの協力体制をいかに確立するかという相互の共通認識がある。民間企業の労使関係担当部門の人材育成の方策や、専門性は、公務部門でも十分に導入が可能である。公務部門においては、労使関係のネットワークの構築ができる人材を育成し、そして全体的な情報網の形成だけではなく、協力網の形成を労使関係担当者には求められる。

### (3) 管理職によるマネジメント

管理職によるマネジメントに関しては、次の二点に集約できる。第一に、労働時間等日常の労務管理を重要視すること、生産性が向上し、その結果として良好な労使関係が導かれる（「労務管理の重要視」…一五社が回答）。第二に、日常から経営側・労働組合側の双方のベクトルが同じ方向に向くようにする必要性である（「経営側・労働組合側のベク

トルの方向」…一四社が回答）。

ヒアリング回答の代表例として、「労務管理の重要視」については、以下の四つ等がある。

① 【労働時間管理の強化は、会社側だけでなく、労組側の意向でもある。有給消化に目標値が設定され、部下の有給消化率が管理職の評価にも影響しているようになっていく】

② 【労働時間に関する協議会（年一回）が行われている。長く働けば美德という伝統があり、これは官庁との共通点かもしれない。しかし、労働時間と生産性とは明確な相関は無いことが分かっている。労働時間の短縮により、プライベートの充実、社員の健康を実現し、これが仕事のアウトプットにつながると考えている】

③ 【三六協定の協議を毎月行っており、職場管理職が全員協議会には出席している。そのため、管理職には管理者意識が醸成されていると考えている】

④ 【事務の効率化。長時間労働の改善（健康管理が第一と組合側がキャンペーンしている）】

第二の「経営側・労働組合側のベクトルの方向」については、以下の二つ等が代表的回答として挙げられる。

① 【労働関係の基本は相互信頼に基づく労使関係の維持・発展とし、その実現のためには、話し合いと事前協議の精神を旨とすると定めた】

② 【経営ビジョンと考課のベクトルを同じ方向へ向かわせる】

第一の「労務管理の重要視」については、労使関係と生産性を考える以前に、労働時間等日常の労務管理を重要視



することで、生産性が向上し、その結果として良好な労使関係が導かれるとの回答が多く見られた。民間企業では、日頃からのマネジメント（労務管理等）を重要視しており、これが良好な労使関係と、生産性の向上につながると十分に認識している。多くの民間企業は、労務管理が労使関係に影響を及ぼしていると考えており、部下の生産性を向上させるための人事労務管理をきめ細かく行うマネジメントの重要性を指摘している。特に民間企業は、効率よく働くこと、すなわち労働時間の短縮が、労使の共通の認識となっている。

なお、各部門管理者の使用者側意識に関しては、各部門で、「日々の部下に対する労務管理が大きなウエイト」を占めており、労使関係・労使交渉に対しての意識はさほど高くなく、「労使関係・労使交渉は人事部門の役割」と考えている傾向が強い。しかしこの傾向に関しては、それぞれの企業自体によって異なる回答も見られ、それゆえに実際の民間企業の活動においては、「企業全体の安定」という共通の大前提があり、その意味では、労使関係担当部門と各部門の何らかの調整が図られていると考えられる。

第二の「経営側・労働組合側のベクトルの方向」は、経営側・労働組合側を含めた企業全体の「日々のコミュニケーションや、情報開示による企業全体の状況、及び情報の共有」の必要性に基づいている。経営側が労働組合との協力関係を保つためには、日頃から経営側と労働組合側のコミュニケーションが重要であり、お互いが経営の方向性を確認し合うことが肝要となる。

労使のベクトルは、経営側・労働組合側双方のコミュニケーションにより、企業全体の発展を望ましい方向へと収斂されるという。すなわち、企業全体の発展は、そのすべてが経営側、労働組合側どちらか一方の遂行によって達せられるものではなく、双方の活動と努力によるものと認識することで成し遂げられる。



さらに、「経営側・労働組合側のベクトルの方向」として、具体的に「経営側・労働組合側双方のコミュニケーションの重要性・情報開示・情報の共有」によって一定方向に導かれ、経営側・労働組合側双方の情報収集とその情報を活用したマネジメントや労使関係だけではなく、会社の部下と上司、会社と労働組合とのコミュニケーションの重要性が指摘される。

すなわち、ここで言うコミュニケーションとは、ただシステムティックに労使間でコミュニケーション活動を行うのではなく、お互いが納得するための「相手の立場・情報を知るためのコミュニケーション」あるいは「お互いの同化を目的とするコミュニケーション」を意味している。換言すれば、ベクトルの方向とは、組織全体の経営ビジョンを使用側・労働組合側双方を同じ方向へ向かわせることであり、その方向付けを担うのが、労使関係担当部門であるという。つまり、労働組合側へ使用者側の考え方を説明し、その後互いに歩み寄り、合意へと近づける「調整のコミュニケーション」の発想が労使関係担当部門には必要になると考えられる。

#### (4) 賃金決定要素等

賃金決定要素等について述べると、ヒアリング結果では、【以前は業界で横並びの意識が強く、同業他社を意識していた】と回答した企業もあるが、現在ほとんどの企業では、【個別企業の業績に格差があり、自社の業績が決定要素】と回答している。

その意味で、現在多くの企業では、業績連動型の傾向が強い。また、現在の経済状況を反映してか、経営者側は、良好な労使関係の重要性を十分に理解し、中・長期的な自己の経営業績状況を視野に入れた中で、いかに安定的に賃

金を支給するかに重きを置いている。そして、この「賃金の安定支給」を基軸とし、民間企業は労使関係を安定させ、その結果生産性が安定、且つ向上するものと考えられる。労働組合側もまた現在の経済状況を理解し、「安定支給」に応ぜざるを得ず、経営側に対して容易にベースアップの要求を強く望めないことを十分に理解しているという。ヒアリングでは、赤字の際であっても、賃金制度を維持し、定期昇給だけは維持すると回答する企業が多く見られた。いずれにせよ、今回のヒアリング調査結果では、経営側・労働組合側は、「安定」というキーワードで相互に結ばれており、「賃金の安定支給」には、「企業全体の安定」が前提条件であり、労使協調路線は必要条件となる。

なお、複数組合交渉について言及すると、【組合によって交渉内容が異なるということは無く、会社側としては、組合による差別はせず同じ対応、同じ提案をしている】。また、労使交渉における議論に関しても、経営側は複数組合に対して【組合ごとに交渉結果が異なることはなく、交渉は大体、一定のところで落ち着いている】と回答している。他方で、労働組合の規模に大きな違いがある場合は、経営側が【その労働組合が社員のどの程度代表しているのか】を、意思決定の際に考慮に入れ、労働組合の規模によって、【経営懇談会等の場面での経営側から参加する役職が異なる】との回答は見られている。

#### (5) ベクトルとコミュニケーション

ヒアリング調査の結果、民間労使関係は、全体的に労使協調路線の傾向にあることが了解できる。労使関係の安定には、以下の認識や背景が影響を及ぼしている。第一に、民間企業では、現在の経済状況において、会社全体の安定のためには、労使ともに対立してはお互いの「安定」は保たれないという認識が共有されている。第二に、労働

組合の活動量が減少していることも影響している。その背景として、業種によっては、非正規雇用者を大量に雇い入れたこと、また工場の海外移転等によって労働組合の活動量が減少したことが挙げられる。

かつて労使が敵対した時代を知っている管理職は、【組合員が減少し専従者が減ったため、労組の活動量が減り、労組が融和型になって以降、管理職の管理者意識が低下するのではないかと懸念している】との声や、【労組側では業務の延長で労組活動しているため、厳しいやり取りを交わすことが少なくなっている。それに対応して、管理職側も労組に対応する業務が減少し、労使交渉への注目が薄れつつある。労使協議においても、会社側提案に対して、労働組合は組合活動の量が減少していることもあり、積極的に経営側に提案することがなくなっている】という。

こうした中で、ヒアリングを実施した民間企業の中で大きな問題となっていることが、「労使関係担当部門の人材育成」である。人材育成の方策として、具体的に「広い意味での人事担当者として養成」、あるいは「意図的ではないが、労働組合専従経験者、幹部経験者を結果として労使関係担当部門に配属」している。さらに、その労使関係担当部門の人材に付随する問題として、その専門性ゆえに労使関係担当部門の人材が限定されることが挙げられた。この対処方法として、「労使交渉の経験は専門性が求められるため、労使関係業務も含めた人事畑のみを経験してきた者（人事業務のエキスパート）を登用」している。そして、人事担当者は、他の部署とは異なるキャリアパスを有している」と回答する企業も多く見られた。これは、まさに労使関係担当部門の専門性の問題を裏付けるものであり、さらには労使関係担当部門の人材の資質にも関わりうるものであろう。

以上、ヒアリング調査結果からは、民間企業全体の共通認識として、「企業全体で経営にかかわる者としての当事者能力をもっている」との意識が強いことが明らかになった。企業全体の安定のためには、労使ともに対立してい

表-1 民間企業の4つ共通点

- ① 民間企業は、経営者としての当事者能力をもっている。
- ② 会社全体の安定のためには、労使ともに対立してはお互いの「安定」は保たれないという認識の一致がある。
- ③ 企業全体のマネジメントを円滑に行っていくには、労務担当の労使間における中間的役割が重要。
- ④ 組織内コミュニケーションの重要性を意識している。

は、「安定」は保たれないという認識の一致の表れでもある。そして民間企業には、「賃金の安定支給」と「生産の安定」が相互に連動し合い、そのサイクルに大きく関わる中心的存在が、労使関係担当部門である。言いかえれば、民間企業においては、労使間における中間的な役割として労使関係担当部門が存在し、また労使関係担当部門が「賃金の安定支給」と「生産の安定」を円滑に循環させ、民間企業における「安定のためのサイクル」を回しているものと考えられる。

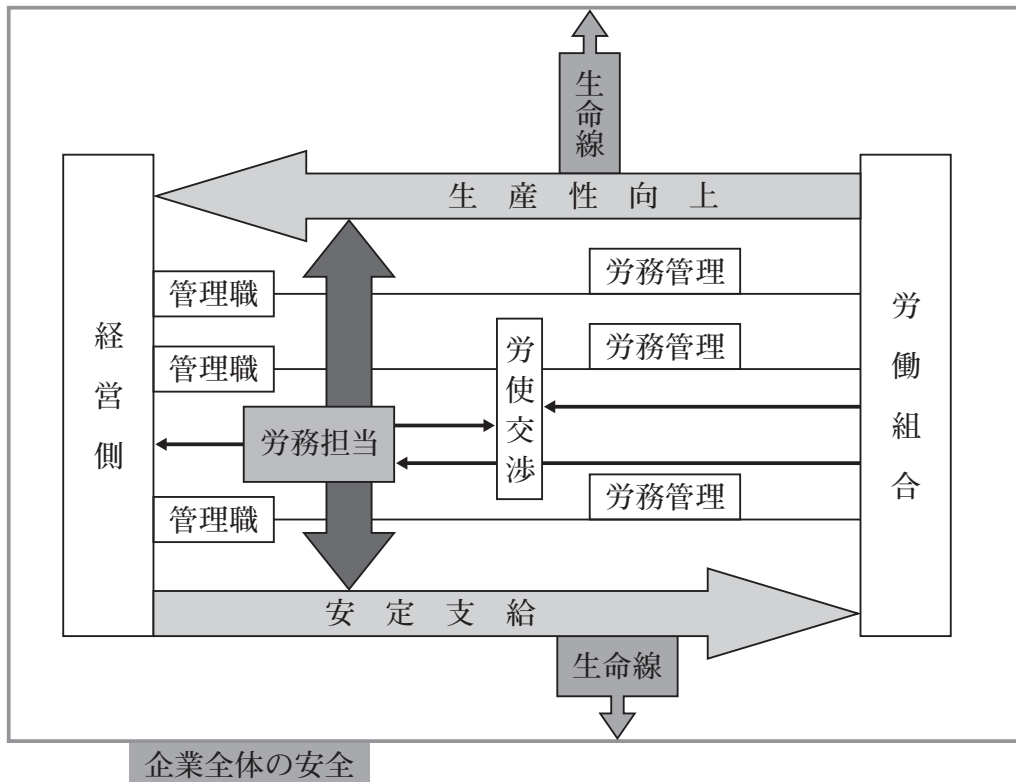
そして、この労使関係部門の重要な要素となっているのが、企業組織内コミュニケーション、すなわち使用者側から労働組合側へ使用者側の考え方を説明し、その後互いに歩み寄り、合意へと近づける「調整のコミュニケーション」の発想が存在すると考えられる。

アメリカでは、「州・地方政府のレベルでは、公務員の労働基本権は各州の法律によって規定され、労使関係法の規定によりかなり格差が認められる。賃上げを含めた経済的問題を団体交渉事項として認めている州もあれば、州によってストライキ権も容認している州もある。一般に、ストライキ権を容認する州でも、警察官、消防士、医療補助員、刑務官などのストライキは禁止されており、ストライキ権を認める場合でも、あくまで協議に協議を重ねた上での最終的手段であって、ストライキを回避するための労使協議の手続が二重三重に設けられている点に留意する必要がある<sup>(7)</sup>」。こ

こでも協議という、いわばコミュニケーションの場の重要性が見て取れる。そしてこの協議におけるコミュニケーションを、今後日本の公務員がいかに行っているかが課題である。

なぜなら、周知の通り、現在の日本における公務員の労使関係では、人事院勧告が大きな影響力をもっており、公務員自身の労使関係のコミュニケーション能力は未知数と言って良い。すなわち、給与を決められる人間が公務部門自身になく、公務員自身で労使交渉できるかが大きな問題となると考えられる。付け加えれば、こうした人事院の影響という結果は、課ごとのマネジメントは行われているが、組織全体を通じての体制、および組織全体のサイクル未整備につながっていると考えられる。具体的には民間企業に見られるような、組織全体の目標、つまり組織の安定というものが、行政には不明確な部分がある。そのため、公務部門全体の目標をいかに設定していくかが大きな問題となる。しかも、民間部門と同様

図-1 民間部門のベクトル

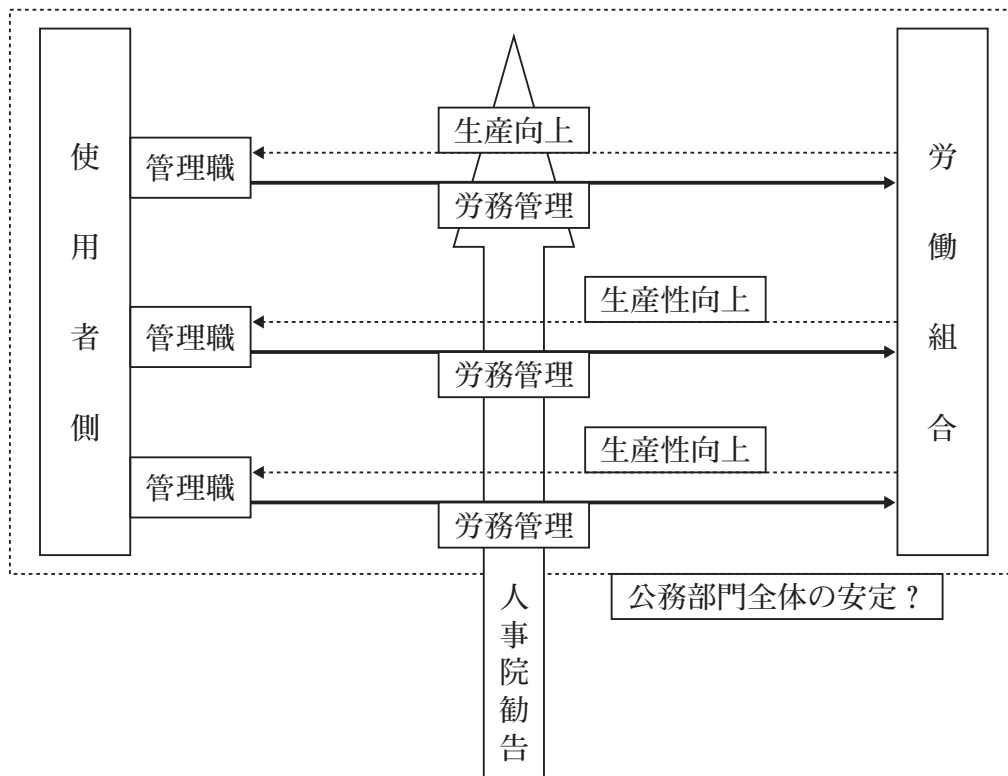




に、公的部門に「安定」という言葉を使うならば、そこには「国民」という言葉が付け加えられ「国民の安定」となるはずである。すなわちこの場合、公務員には国民の要請に応えるべき「義務」の存在が明らかになり、公務員の「労働基本権」の評価には、民主的で能率的な行政を推進する公務員の「責務」、さらには行政組織内のコミュニケーションを国民に対して説明する「責務」のコミュニケーション能力も必要となってくる。その意味で、行政組織内外に対するコミュニケーション能力を持つ人材を養成する必要性があると考ええる。

また、民間部門では、エンプロイー・リレーションズ(Employee Relations)という言葉があり、これは、「企業・組織内でのコミュニケーションが中心となる。エンプロイーとは職場で働く従業員であり、組織体の構成員、企業でいえば社員<sup>(8)</sup>」というものである。日本における、民間組織内の情報の方向性を考えた場合、よく言われることが「一方向的流れ」、すなわちトップから下部組織人員

図-2 公務部門のベクトル





への一方向的流れの問題としてこのエンプロイー・リレーションズという言葉が使われる。公務組織の場合、若干情報の流れは異なると考えられるが、構成員がその組織体に属し「何ができるか」、「何を得られるか」というモチベーションを高める部分では、このエンプロイー・リレーションズは重要な考えである。すなわち、公務部門においても、組織内のコミュニケーションの流れである、構成員と組織体のコミュニケーション促進の方策を検討すべきであり、そこから組織体の環境改善及び組織体の成長が生まれると考えられる。公務部門組織の構成員は、官僚すなわちビュロクラシーである。このビュロクラシーについて田尾は、マネジメントの要として、正確に稼働するビュロクラシーというシステムをあげている<sup>⑨</sup>。すなわち内部統制及び生産的な成果をあげるには、このビュロクラシーというシステムが正確に稼働しなければならないというものである。しかし、このビュロクラシーの限界にもふれており、権限も権威もビュロクラシーに発するが「ビュロクラシーがしばしばその病理に至る避けることのできない欠陥をその内部に抱えていることは明白な事実としてある。実際、その限界や病理はしばしば指摘されてきていることである。お役所仕事などはその典型である<sup>⑩</sup>」と指摘する。そして、その欠点や限界を正すことがマネジメントであるとし、その要素として「円滑に稼働するコミュニケーション・ネットワーク構築<sup>⑪</sup>」をあげている。すなわち情報を滞りなく組織全体へ流通させることにより、ビュロクラシーの病理を和らげる可能性を示唆しているのである。

### むすび

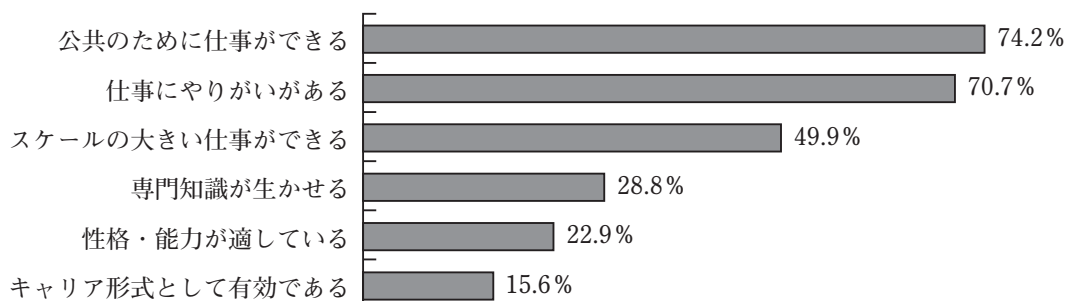
確かに、公務部門の価値観や、役割は民間と同レベルに扱うことはできない。しかし、今回の民間へのヒアリング調査を見る限り、やはり組織のパフォーマンスと賃金の関係は非常に大きいと考えられる。そうした意味も含め、公

的部門である行政組織は、さらなる組織内の日常的コミュニケーションを駆使することで情報を収集し、その情報に基づき客観的に分析することで労使交渉を含む、行政組織全体のマネジメントに活かせる人材が必要であると考える。

つまり、今回の労使関係で言うならば、単なる交渉術に長けているだけではなく、労務担当としての環境認識能力を持つということであり、組織全体としてのベクトルの方向性を正しく認識することである。その意味でも、担当する人材の幅広い経験と知識も重要であるが、そうした担当する人材の質だけにとどめるのではなく、これらの経験・知識等を労務担当組織として蓄積していくことも重要と考えられ、これは労使関係にとどまらず行政組織全体のコミュニケーション・マネジメントとしていかに行政組織が蓄積していくかの問題とも言える。

さらに、今後の公務に携わる人材ということ考えた場合、「公務の重要性を国民にアピールせずして、優秀な人材を公共部門に引きつけることなどできるはずもない。金銭的インセンティブは確かに短期的にはモチベーションを高めるかもしれないが、それをやたらに強調すると、逆に公務に従事することの誇りといった大切な価値観を傷つける<sup>⑫</sup>」との指摘がある。

表-2 国家公務員になろうとした主な理由<sup>(13)</sup>

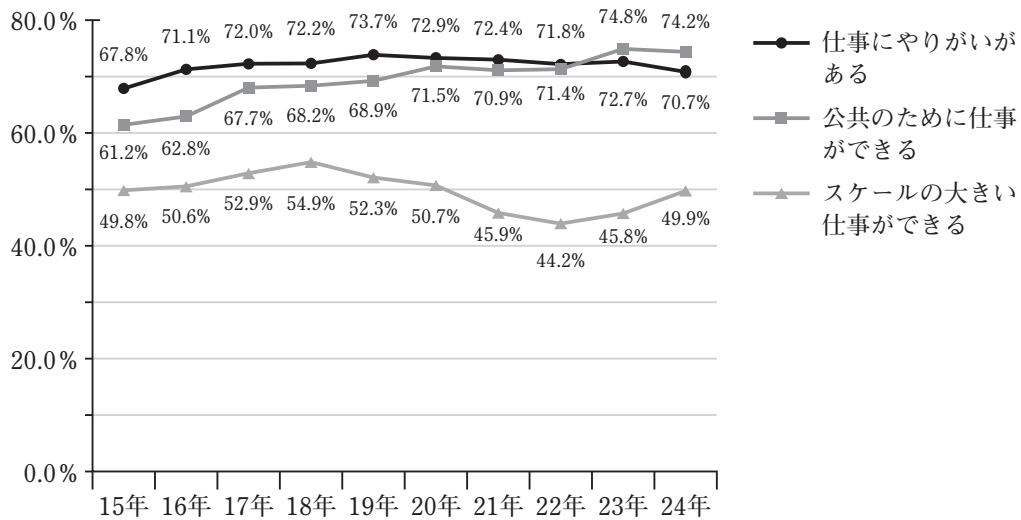


出典：「Ⅰ種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」

人事院人材局

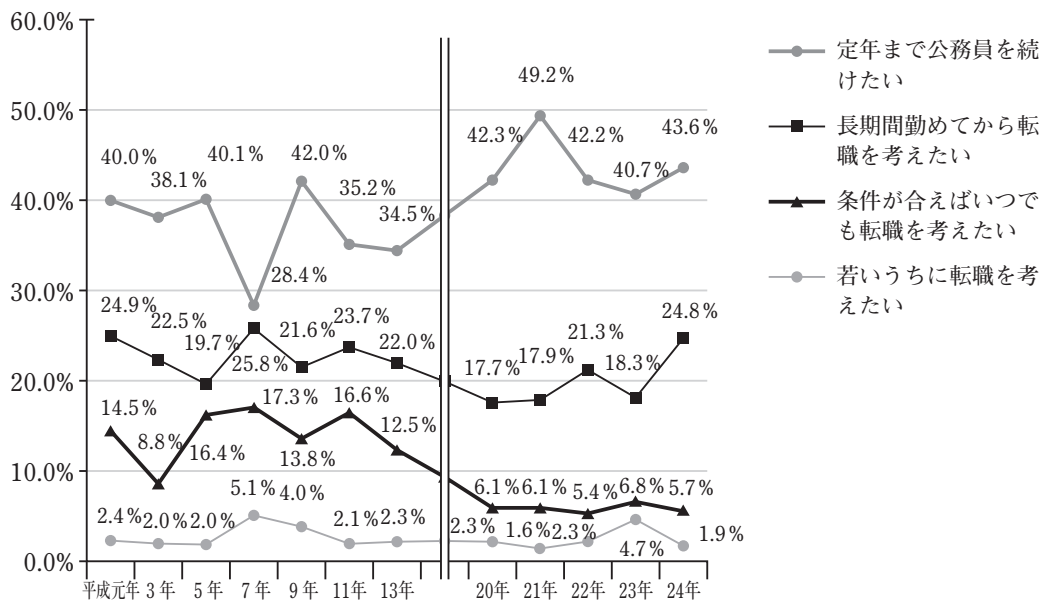
<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf> (2012年10月10日検索)

表－3 国家公務員になろうとした主な理由推移<sup>(14)</sup>



出典：「Ⅰ種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」  
 人事院人材局  
<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf>（2012年10月10日検索）

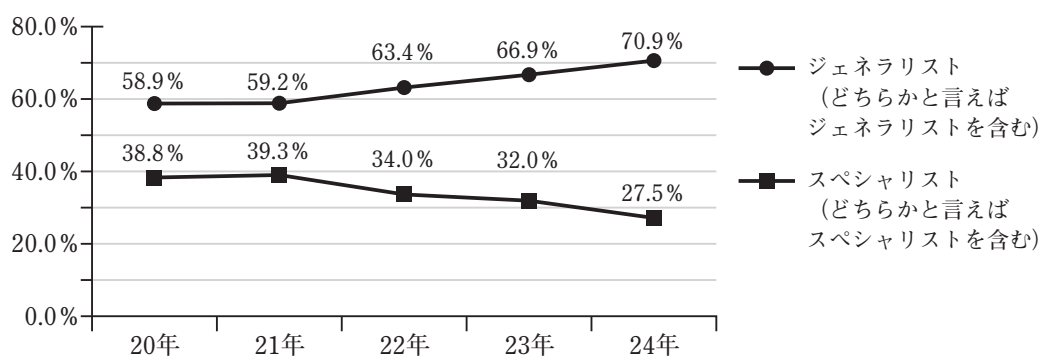
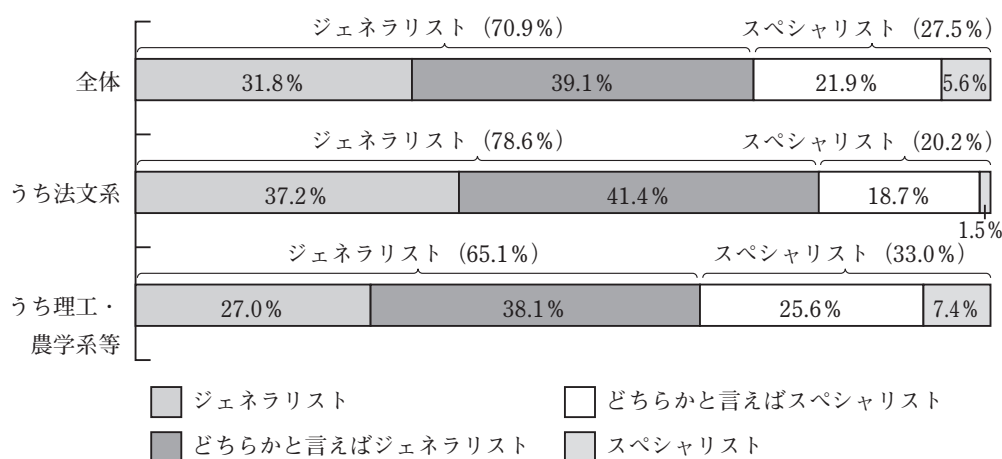
表－4 公務員としていつまで働きたいか<sup>(15)</sup>



出典：「Ⅰ種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」  
 人事院人材局  
<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf>（2012年10月10日検索）

一般的にマネジメントシステムは「効率向上の側面を重視している。政府の効率化は、資金の節約という側面も重要であるが、それ以上に、政府の公正性や能力そして責任に対する市民の信頼に影響するという意味で、きわめて重要な課題となっている。そうした市民の信頼は、政府活動や必要性の高い新プログラムの展開を大きくサポートしてくれるものになる<sup>(16)</sup>。そうであるならば、労使関係を含めた、行政コミュニケーション・マネジメントの確立、そしてそうしたコミュニケーションの専門家の養成は必要であり、そのことによって市民への信頼を得る必要性は急務と考える。なぜなら、新たな公務を担う人材にしても、公共を

表-5 どのような公務員になりたいか<sup>(17)</sup>



出典：「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」

人事院人材局

<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf> (2012年10月10日検索)

担う意識は向上しているものの、新規採用の時点から、長期間勤めてからの転職の意識は上がっている。これは、いわば行政組織外部から見た、公務に対する魅力の低下といえる。これは、行政組織として、大きなマイナスになるはずである。

「企業においては、従業員の協力なしにはほとんど何も起こらない。しかるに会社のトップは従業員も新聞を読んでいることをつい忘れてしまうことが多い。社外向けに発言することは、そのまま従業員の勤労意欲に大きなインパクトを与える<sup>(18)</sup>」。この一文は、企業におけるコミュニケーション・インパクトの一例ではあるが、これが示唆するところは、組織の行為のほとんどすべてで、誰かがどこで何らかの反応を示しているということである。そして、その反応とはポジティブなものネガティブなもの両方があり、さらに大きな経営上の判断の場合、あるいは新しい戦略に着手する時、良い関係を築いておきたいコミュニケーション・ターゲットが存在するということである。すなわち、様々な場面で、各種ターゲットに情報がどのような影響を与えるのかを検討する必要性があるということである。

バーナードは「組織存立の三要素として、(1)協働意欲、(2)共通目的、(3)コミュニケーションをあげ、前二者の潜在的なものを動的ならしめる過程がコミュニケーション過程であり、組織論をつきつめていけば、コミュニケーションが中心的位置を占めるようになる<sup>(19)</sup>」と述べている。こうした、バーナードらの組織とコミュニケーションの関係についての視点については、コミュニケーションよりも前に組織が存在しているとの批判もあるが、現在「組織は、主体性を持ち異なった価値観を有する諸個人が、コミュニケーションを通じて共有すべき意識や目的を理解し合うことによつて形成されるものである。それゆえ組織の維持や発展のためにも、あるいは新しい成員に組織の目的や活動内容などの理解を求めるためにも、さらに組織を取り巻く社会環境の変化に組織自身が対応していくためにも、また行政

管理を効果的なものにするためにもコミュニケーションは必要不可欠<sup>(20)</sup>」となってきた。そうした中、「組織は、合理的な内部構造をもとに、環境との間で社会的な相互作用を行う。しかも、そのような相互作用の結果、組織には文化が形成されてくる。こうした、システムとしての特性を発揮し、組織は、個人の活動の総和以上の成果を達成することができる<sup>(21)</sup>」ようにするためには、組織全体を同じベクトルへ向かわせるコミュニケーション・マネジメントが必要と考えられる。

すなわち、本稿では公的部門である、行政組織の労使交渉に焦点をあて、労使交渉の場面でのコミュニケーションの重要性を検討したが、その際にも行政組織全体を見ることができるといえる。人材が必要であるということである。しかもこのことは、労使交渉という行政組織内の場面だけではなく、現実と言うならば、いかに国民に対して説明責任を果たしつつ交渉していけるかというものでなければならない。そうでなければ、いかに新たな公務部門組織における労務管理の体制構築を行ったといっても、単に組織内の馴れ合いと捉えられる可能性もある。言いかえれば、行政組織内のコミュニケーションの充実化、そして行政組織全体ベクトルの方向性を正しく導き、コミュニケーション・マネジメント戦略を通じてそのベクトルの方向性を組織内外に向けて発揮できる人材の育成の必要性を示唆するものであると考える。それは、マックス・ウェーバーが社会経済的要因と結びつけることで近代官僚制の特徴をとらえようとしたように、<sup>(22)</sup>現代における社会経済的要因と結びつく行政・官僚制の構築の必要性ともいえる。



注

- (1) 本稿は、総務省人事恩給局『公務部門等における労使関係に関する調査研究』に筆者が参加し、民間企業に対するヒアリングで得られた知見に基づくものである。
- (2) マックス・ウェーバー著・世良晃志郎訳『支配の社会学』(一) 創文社、一九六〇年。
- (3) 村松岐夫編『新版行政学講義』青林書院、一九九〇年、p96 参照。
- (4) 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について平成二三年四月五日国家公務員制度改革推進本部決定を参照。
- (5) 総務省人事恩給局『公務部門等における労使関係に関する調査研究』は、NIRNに基づく新たな公務部門組織における労務管理の体制構築のため、民間企業、国の行政機関、地方自治体、独立行政法人等を対象に調査、研究している。また調査の民間企業に対するヒアリング調査を実施に際しては、同報告書の分析に用いられた「アンケート調査結果」の集計結果に基づいて調査対象が選定されている。アンケート調査結果からは、いくつかの独自の活動等が見られるものと推察されたが、実際のヒアリング結果は、アンケート調査結果を受けた当初の想定とは異なり、対象企業では共通の傾向があることがわかってい
- (6) 以下の文章における「」の部分は、ヒアリング回答である。
- (7) 坂本勝「アメリカ公務員制度の近況と労働基本権」『欧米における公務員の労働基本権に関する調査報告書』(財) 行政管理研究センター、p57 参照。
- (8) 井之上喬『パブリック・リレーションズ 最短距離で目標を達成する「戦略広報」』日本評論社、二〇〇六年、p46 参照。
- (9) 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、二〇一〇年、p172 参照。
- (10) 田尾、前掲書参照。
- (11) 田尾、前掲書参照。
- (12) 小池治「行政におけるインセンティブ管理の意義と課題」『行政におけるインセンティブ管理に関する調査研究報告書』総

務省大臣官房企画課、二〇〇五年八月。

(13) 「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」人事院人材局（平成二四年六月二八日）。人事院では、国家公務員採用I種試験等に合格して採用された新人職員に対して、人材確保施策へ反映させる観点から、意識調査を行っている。<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf>（平成二四年一〇月一〇日検索）。

(14) 人事院前掲調査参照。

(15) 人事院前掲調査参照。

(16) ジェームス・スイス著、柿崎平訳『行政機関のマネジメントシステム』ピアソン・エデュケーション、二〇〇一年二月二五日、p26 参照。

(17) 人事院前掲調査参照。

(18) スタン・サワーハフト、クリス・アトキンス共著、電通バーソン・マーステラ監訳『コーポレート・コミュニケーションの最前線 企業イメージ戦争』電通、一九九一年、p41 参照。

(19) Chester I. Barnard, “The Function of The Executive”, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1938. 山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳経営者の役割』ダイヤモンド社、一九六八年、p88 参照。

(20) 山田光矢「行政管理の諸概念」、本田弘著、(財)行政管理研究センター監修『行政管理のシステム』一九九三年、勁草書房、p52 参照。

(21) 稲生信男『協働の行政学―公共領域の組織過程論』勁草書房、二〇一〇年、p25 参照。

(22) マックス・ウェーバー、及び村松前掲書参照。



# 政治思想・政治哲学としての保守主義における価値

——イギリス・アメリカの保守主義を中心に——

杉 本 竜 也

はじめに

- 一 価値追求を捨てた保守主義    〈オークショットの政治思想〉
  - 二 イギリスにおける保守主義    〈バークとセシル〉
  - 三 イギリス保守主義の根幹としての国教会およびアングリカニズム
  - 四 政治における価値の問題
- おわりに

## はじめに

マイケル・サンデルの政治思想が問題視しているのは、現代の政治に見られる強い価値中立性である。<sup>①</sup> 現代のリベラルな政治理論は寛容性や手続上の公正さ、個人的な権利を何よりも重視し、人間の生の目的や道徳性を捨象して、善き生に関する特定の価値の追求は政治的な課題とすべきではないと考えている。これに対してサンデルは、リベラルな政治思想においても目標とすべき理想は存在するはずだが、もし最高善といったものを想定しないのであれば、それらの理想の道徳的基礎は一体どこに見出せるのかと疑問を呈している。

しかし、このようなサンデルの批判はリベラルな政治思想のみに該当しているのではない。リベラルの対抗軸と見なされている保守主義にも、価値中立的な思想傾向が存在している。

保守主義の第一目標は「維持すること」もしくは「保存すること」(conserve)にあるとされる。だが、ここには肝心の維持すべき対象や保存すべき対象が示されていない。「主義」と呼ばれるものの本質が特定の価値の提示やその理念の実現を目指すものであるとするなら、保守主義のこの曖昧さは「主義」として、また政治思想として致命的である。これが本稿の前提となる問題意識である。

よって、本稿の目的は、政治思想や政治哲学の存在意義は価値の問題を取り扱うことにあるという考えに立脚した上で、現実の政治にも直接的な影響力を持つ政治思想である保守主義の中に、価値追求に関して消極的な性向が存在しているために生じる問題について論じることにある。

具体的には、まず保守主義が価値の中立性を志向することに対して積極的な評価を与えたマイケル・オークショツ

トの政治思想を批判的に考察する。次いで、保守主義の始祖と理解されているエドマンド・バークの政治思想およびバークの思想の理解者であったイギリス保守党の政治家ヒュー・セシルの保守主義観の分析を通して、保守主義の本質について考える。さらに、これらを踏まえた上で、イギリス保守主義の理論的・精神的支柱となっているイングランド国教会について、そしてそれがイギリス政治や保守主義に及ぼした影響について論じる。最後に保守主義を価値中立的なものとして理解することから生じる問題点について扱い、結論として当為の学であり、そして批判の学としての政治思想・政治哲学の中に保守主義を位置づける意義を考えてみたい。

## 一 価値追求を捨てた保守主義 ―オークショットの政治思想―

マイケル・オークショット Michael Oakeshott (一九〇一―一九九〇) は、保守というものを「教義」(creed) や「教理」(doctrine) としてではなく、「保守的であること」(being conservative) という「気質」(disposition) として理解すべきだと考えた<sup>(2)</sup>。彼は次のようにいう。

そうだとすれば、保守的であるということとは、こういうことである。すなわち、未知なものより馴れ親しんだものを、試みられないものより試みられたものを、神秘より事実を、可能性より現実性を、無限より有限を、遠いものより近いものを、億万長者の豊かさより不足感がない程度の豊かさを、完全さより便利さを、ユートピアの至福より現在の笑いを、選好すること。親しい者との関係や親しい者に誠を尽くすことの方が、もっと有利なコネの誘惑よりも選び取られる。獲得し拡張することは、保持し錬磨し享受することほど大切ではない。喪失の嘆きの方が、



新奇なものや約束の興奮より切実である。それは己れの運命に耐えること、己れの資力のレベルで生きること、あまり完璧でなくても―その欠けは自分のせいでもある―環境のせいでもある―満足することである。ある人びとの場合、それは一つの選択にほかならない。他の人々の場合、それはしばしば、またはときどき好き嫌いに現われる気質であつて決意して選り取られたり、取り分け錬磨されたりするものではない。<sup>(3)</sup>

ここでオークショットが示しているのは、保守主義という政治思想の性格が、特定の価値の称揚やその具体化を志向する、その他の多くの政治思想とは完全に異なっていることである。

政治思想や政治哲学というものは、本質的には当為の学である。それは現今の政治や社会、経済、文化などの問題を批判した上で、それらの克服を目指す理論的枠組みや新たな価値規範の提示を使命としてきた。そのため、歴史上の政治思想家の多くはその時々々の為政者や社会からの弾圧や迫害を被ってきたわけである。いわば政治思想や政治哲学は当為の学であると共に、批判の学でもあつた。これに対して、オークショットは現状の是認を第一とし、不安定さや不確実さへの懸念から変革を回避せよと説く。いふなれば、オークショットは、保守というものを「保守的であること」という姿勢や性向を表す概念と再定義し、価値的内実の追求をあきらめることによつて、古くから政治思想や政治哲学の使命とされてきた価値規範の提起者としての役割と現状への批判者という役割を放棄しているのである。

オークショットの議論は、「合理主義」(Rationalism) に対する批判から始まる。

オークショットによれば、人間の知には「技術的知識」(technical knowledge, knowledge of technique) と「実践的知識」

(practical knowledge) な「し」「伝統的知識」(traditional knowledge) の二種類がある。<sup>(4)</sup> 技術知とは意図的な学習が可能で、諸々のルールに定式化できるような知のことであり、対して実践知らないし伝統知とは教条的に定式化することのできない、実践を通して初めて身につけることが可能になる知を意味している。そしてオークショットのいう合理主義とは「実践的知識とわたくしの呼んだものは知識でも何でもないという主張」「正確には、技術的知識でない知識は存在しないという主張」であり、そのため「合理主義者にとって「理性」の主権は技術の主権 (sovereignty of technique) を意味する」ことになる。<sup>(5)</sup>

合理主義に基づいて行われる政治には、「欠乏感の政治」(politics of the felt need)、「完全性の政治」(politics of perfection) および「統一性の政治」(politics of uniformity) という二つの特徴が認められる。<sup>(6)</sup> 第一に欠乏感の政治とは、政治というものの性格を危機の連続と考え、それらをすべて合理的に解決していくことを目指す政治であり、ここでは政治上の営みは工学に重ねられている。第二に完全性の政治とは、合理的な解決が困難な問題、すなわち不合理性は政治が対処すべき問題ではないと排除する政治のあり方のことである。そして、第三の統一性の政治とは、個別の状況を無視した完全性の政治を行った場合に生じる、完全性という条件を人間の行為に画一的に適合させることを強いる政治を指している。

オークショットが合理主義を批判した際、その念頭にあったのは、古くはフランス革命とその後の革命体制であり、新しくは二十世紀の左右の全体主義であった。ただし、オークショットは理性自体を否定しているのではない。彼が攻撃したのは、近現代以降の政治や思考様式における理性の適用のあり方、すなわち過度の合理主義であった。<sup>(7)</sup>

さて、オークショットの政治思想の第一の眼目は合理主義批判にあるが、看過できないもうひとつの特徴として、

国家や権力が道徳的・規範的役割を担うことに対する警戒感を挙げなければならない。

：政治的保守気質を知的に理解できるようにさせるものは、自然法や摂理に基づく秩序とは無関係である。道徳や宗教とも無関係である。知的に理解できることは、次のような信念（われわれの観点から見れば、この信念は一つの仮説以上のものと見なされるべきではない）と組み合わせられたわれわれの現在の生活様式を守ることである。そしてその信念は、統治とはある特別の限定された活動、すなわち営為の一般的ルールを供給し保護することだ、とする信念である。またそれらの一般的ルールは、人びとに実体的な活動を押しつける計画としてではなく、かれらをして自から選んだ活動を挫折を最小限に止めつつ遂行することを可能ならしめる道具―それゆえそれについて保守的であることが適切である何ものか―として理解されるものなのである。<sup>(8)</sup>

オークショットをはじめ、多くの保守主義者によって攻撃対象とされてきたのがフランス革命である。ジャン・ペロも、フランス革命においては「ある種の宗教性」が発達し、国民・憲法・法などが「聖なるもの」とされたと指摘しているように、フランス革命とその後の革命政権において特徴的なことは、この新たな「フランス共和国」が単に政治共同体や政治体制、統治機構としてだけでなく、道徳・倫理・規範の主宰者としての役割も担っていたということである。従来の価値体系を破壊した後に成立した市民社会の規範体系を規定するのは、市民の意思に基づいて成立した、もはや唯一の権威となった「共和国」である。この考え方のモデルのひとつが、ジャン＝ジャック・ルソーの提示した「市民宗教」(religion civile) であることは言をまたない。

ルソーにおいて政治共同体は両義的な性格を有している。そこは一般意思が展開されるための必要欠くべからざる場であると同時に、ルソーが人間の道徳的墮落の原因だと考えた社会性(sociabilité)が必然的に生じてしまう場でもある。そのため、ルソーには共同体が道徳性や倫理性を備えるための理論的裏付けを考える必要があった。それが市民宗教である。「…主権者がその項目をきめるべき、純粹に市民的な信仰告白がある。それは厳密に宗教の教理としてではなく、それなくしては善き市民、忠実な市民たりえぬ、社交性(sociabilité)の感情としてである。それを信じることは何びとにも強制することはできないけれども、主権者は、それを信じないものは誰であれ、国家から追放することができる<sup>(10)</sup>」という記述からも明らかのように、ルソーのいう市民宗教の目的は国家を維持するにふさわしい市民的徳性の涵養にあるが、その運用にあたって国家(共同体)はあたかも実際の宗教における権威者のように振る舞う。いつてみれば、ルソーの提示した市民宗教は、政治ないし国家(共同体)自体と宗教を一体視するものであった<sup>(11)</sup>。

保守主義、とりわけイギリスの保守主義が嫌悪してきたことは、まさにこのような政治と宗教の関係、すなわち国家自体が宗教や社会規範の主宰者のように振る舞うことであった。

アンソニー・クイントンによれば、保守主義の前提には人間の不完全性に対する顧慮が存在する<sup>(12)</sup>。この人間の不完全性の中には、知的不完全性と道徳的不完全性がある。知的不完全性という見解から導出されるのは実際の政治生活から隔たっている政治思想家の抽象的理論に基づいて行われる政治に対する懸念であり、道徳的不完全性から導き出されるのは法律や制度の整備を通して、暴走しがちな人間の行動に一定の制限を課す法律や制度の整備の必要性である。その上でクイントンは、保守主義の原理として、伝統主義と有機体主義と政治的懐疑主義を挙げる<sup>(13)</sup>。まず、伝統主義とはすでに確立されている慣習や制度に対する愛着や敬意である。次に有機体主義とは一体的かつ自然に成長す

る組織的な存在として社会を把握することであり、そして政治的懷疑主義とは政治に必要な知恵や知識はひとりの特異な思想家の觀念的理論の中にはなく、社会全体に歴史的に蓄積されてきた社会的経験の中にのみ見出すことができるとする考えである。要するに、クイントンによれば、イギリスの保守主義は、知と道德の双方における人間の不完全性に依拠した伝統主義と有機体主義と政治的懷疑主義とによつて構成されていることになる。このような見解に基づけば、人工的共同体に過ぎない国家が人間の内面に関する絶対的權威であるはずがない。不完全な人間によつて形成された国家は当然ながら同様に不完全なものであり、不完全である以上、市民の教化など望むべくもなく、また国家がそのようなことに介入することは厳に慎まなければならないことになる。

このような保守主義觀に則して評価すれば、その中心にオークショットを位置づけることは可能である。しかしながら、彼はさらに徹底し、保守というものを「保守的であること」という「氣質」へと変質させた。「したがって、この問題について保守家が理解するところでは、統治は別のより良い世界のヴィジョンをもつて始まるのではない。：要するに、統治を予示するものは儀礼のうちに見出される。宗教や哲学において、ではない。秩序だった平穩な行動を喜び楽しむことのうちに見出される。真理や完全性を探求することのうちに、ではない」<sup>14</sup>というオークショットの言葉には、當為の学、そして批判の学としての政治思想・政治哲学との絶縁の意味が込められている。

もはや、オークショットを、「保守主義者」と呼ぶことは適切ではないだろう。新奇なものよりも馴れ親しんだものを選ぶべきだという一見穩当な思想を説いたオークショットだが、その実彼の思想はどの政治哲学者のものよりも過激であつた。



## 二 イギリスにおける保守主義 ―バークとセシル―

前節で記したように、保守主義の特徴のひとつは、国家が道徳的・倫理的・規範的存在として位置付けられることに対する強い懸念にある。しかし、イギリスの保守主義を考察する際に失念してはならないことは、イギリスにおいて保守主義を象徴する存在であり、かつ保守主義者を自認する者が尊重しなければならない対象として、イギリスの君主と並んで、国教会制度、とりわけイングリランド国教会<sup>(15)</sup> (Church of England) が考えられていることである。日本も含め、君主制を採用している国家において、保守主義者としての要件として君主や王室に対する尊敬や忠誠心が挙げられることは珍しくない。だが、イギリスの保守主義の場合、君主に対する敬意だけでは保守主義の要件を満たすことにはならず、国教会の尊重も揃ってはじめて、十全の保守主義となる。

そこで本節では、エドモンド・バーク Edmund Burke (一七二九―一七九七) とヒュー・セシル Hugh Cecil (一八六九―一九五六) という代表的なイギリスの保守主義者の言説を材料として、イギリスの保守主義におけるキリスト教や国教会の位置づけについて考えてみたい。

まず、バークは『フランス革命の省察』において、次のように述べている。

あらゆる種類の道徳上の諸制度、あらゆる種類の社会的諸制度、あらゆる種類の政治的諸制度―人間的理解力と愛情とを神的に結び付ける理性的自然的紐帯の助けとなるもの―はすべて、「人間」というあの素晴らしい構造を築き上げるため必要以外の何物でもないのです。実にこの「人間」たることの大なる権利とは、高度に自己形成す



る被造物たるところにあります。そして、あるべく形成された「人間」は、創造の秩序にあつて決して卑しからぬ位置を占めるように定められているのです。勿論、より良き本性が常に支配すべきであるという理由からして他の人々の上に位置せしめられた人物の場合には特に、可能な限り彼にとっての完全さへ接近するように仕向けられねばなりません。<sup>(16)</sup>

ヨーロッパ文明は「紳士の精神」(the spirit of a gentleman) と「宗教の精神」(the spirit of religion) によつて形成された<sup>(17)</sup>と考えるバークにとつて、キリスト教は彼の思想にとつて不可欠な構成要素である。この引用からわかるように、バークの考えでは、人間の権利 (prerogative) は人間が被造物であることに由来する。普遍的な人権概念が、人間はその存在自体の絶対性の必然として権利を有すると考えたのに対して、バークは、神によつて創造されたという被造物としての自覚が、人間に規範を与えると共に尊厳をも付与すると認識した。被造物としての意識は、創造主である神の絶対性と完全性に対置される有限な存在としての自覚を人間に強いる。だが、自らの不完全性の自覚こそが、自身や理性を含む自身の能力を誇ることの傲慢さを痛感させ、不遜な態度を反省させて、人間を尊厳あるものへと導く。ここまでは被造物であるという人間の本質的特性に関することだが、バークはこれに加えて、政治・社会制度や道德といった後天的・経験的要素も人格形成に大きく影響していることを指摘している。このうち、バークが「道德上 (moral) の諸制度」と呼んだものの中でキリスト教が大きな比重を占めていることはいうまでもない。要するに、人間は本性的に神による被造物だというだけでなく、後天的・経験的にも神ないしキリスト教の影響を通して人格が形成されていく存在なのである。だからこそ、人間は「宗教こそ文明社会の基礎であり、すべての善、すべての慰め

の源泉であると知っています。知っているばかりではなく、一層良いことには内的にそう感じ<sup>(18)</sup>ることが可能になるのである。

以上のことから、バークの政治思想では、世俗と宗教が同等に扱われていることがわかる。そのため、イギリスにおいて特徴的な地位が確立されている国教会は、バークの政治思想にとって決して欠くことのできない思索上の要件として扱われることになる。

バークは、国教会制度について、「これこそは数ある我が偏見中第一のものであり、しかも理性を欠いた偏見ではなく、内に深遠宏大な叡智を内包している偏見<sup>(19)</sup>」であると明言する。周知のとおり、バークの政治思想において、偏見 (prejudice) は負の概念ではない。彼にとって、偏見の第一義的な意味とは「古来の意見」 (ancient opinions) であり、それはすなわち歴史を通して遠い過去から継承され、多くの人々に習慣的に受容された結果、今や社会の一般的な考えにまで至った意見や信念を指すものである。<sup>(20)</sup> そのため、「我が国の思想家の多くは、共通の偏見を退けるどころか、そうした偏見の中に漲る潜在的智恵を発見するために自らの賢察を発揮するのです。彼らは自ら探し求めていたものを発見した場合――実際失敗は滅多に無いのですが――偏見の上着を投げ捨てて裸の理性の他は何も残らなくなるよりは、理性折り込み済みの偏見を継続させる方が遥かに賢明であると考えます<sup>(21)</sup>」と、バークはこれを評価する。偏見は、人間が有限な被造物である以上、避けることのできない逸脱や暴走を抑制し、人間の思考と行動に一定の方向性を与えている。いわば、国家を含め、この世に存在している様々なものは偏見を通して形づくられてきたということが出来る。そのため、バークの見解では、種々の偏見の中でも第一のものである国教会は、イギリスという国家のあり様を知らしめるもの、イギリスという国家の本質を意味していた。

この原理は、彼ら「イングランドの民衆」の政治組織の全体系を貫いています。彼らは自らの教会制度を以て、自らの国家にとって便宜的なものではなく本質的なものと考えます。またそれは、国家とは異質で分離可能なもの、妥協のため付加されたもの、一時的な便宜の観念に従って取り上げたり抛り出したりできるものではないと考えます。更に、それは彼らの憲法全体の基礎であって、憲法そのもの及びあらゆる部分と分ち難く結合している、とも考えます。教会と国家は、彼らの精神の中では不可分の観念であり、一が言及される時他が言及されないことはまずあり得ません<sup>(22)</sup>。

ここでは、「憲法」(constitution)、「国家」(state)、そして「教会制度」(church establishment) が完全に一体視されている。バークによれば、国教会制度は「国家の聖別」(consecration of the state)<sup>(23)</sup> を意味する。いかなる統治にも何らかの正統化装置は必要だが、バークの政治思想の根底には被造物の宿命ともいえる有限性・不完全性に対するあきらめがあり、人為に対して全幅の信頼を寄せることはかなわない。そのため、社会契約説のように人為に完全に依拠した正統化理論は採用できない。ここに長い歴史の中で育まれた叡知である偏見の必要性が認められる。イギリスの教会制度は単独の個人の理性によって導出されたものではなく、伝統の中で培われてきた偏見によって支持されているのであり、そのような教会が国家や憲法という世俗的権威および権力を「聖別」しているからこそ、それらは正統性を獲得しうる。ヒュー・セシルはバークの政治哲学の基調には国家は聖なる有機体であるという感覚が存在すると指摘しているが、それは射たものだといえよう<sup>(24)</sup>。

このセシルもまた、バークと同様に保守主義における国教会の重要性を説いている。彼は十九世紀から二十世紀に

かけて活動した保守党政政治家だが、自身の所属政党に関して、「トリーは本質的に国教会の党 (a Church Party) であつた。彼らの関心において、王も二の次であつた<sup>(25)</sup>」と述べており、また社会規範とされるべきは「新約聖書において啓示されているようなキリスト教道徳<sup>(26)</sup>」であると明言している。これらのことから、イギリス保守主義においては、キリスト教、特にイングランド国教会が社会や政治に関する規範性を具現化した存在として扱われてきたことがわかる<sup>(27)</sup>。

だが、問題となるのは、保守主義が重んじる国教会制度と保守主義が警戒したはずのルソー的な市民宗教との相違である。

政治と宗教の関係について、バークは「そもそも政治と説教台とは共通点を殆ど持たない間柄なのです<sup>(28)</sup>」といっている。これはフランス革命を支持する非国教派牧師リチャード・プライスに対する批判として書かれた文章のため、この個所だけを取り上げてバークの政治観や宗教観を判断することはできないが、彼が聖俗の間には一定の距離が設けられるべきだと考えていたことはうかがえる。

この件について、バークの信奉者であり、優れた解釈者でもあったセシルはより明快に述べている。新約聖書が教えているところは「カエサルのはカエサルに、神のものは神に返しなさい」(「マタイによる福音書」二十二章二十一節) という言葉に代表されるように「宗教的事項と世俗的事項の分離」(separation of spiritual and secular matters) であるため、「国家の権威が及ぶ領域においては、それに服従しなければならない。ただし、その領域は純粹に宗教的な事柄に及ぶことはない<sup>(29)</sup>」。政治や社会における規範の根本として宗教は絶対不可欠であるが、規範というものは疑似宗教化した政治(国家)によって教化されてはならない。規範は、人間がそれぞれ自らの信仰を通して涵養された自

身の内面性によって理解されるべきものであり、政治(国家)によって決定され、強制されるようなものではない。セシルはそう考えた。「人間の社会の仕組みというものは、人間の性質を表現したものに過ぎない。だから、それが人間の性質をつくり変えることなどできるわけがない<sup>(30)</sup>」というセシルの社会観は、個人の内面の自由や政治と宗教の分離の重要性、そして国家による市民の教化(公民化)の不可能性の表明である。たとえば、セシルはキリスト教における社会改革に対する強い志向性を認めているが、国家が宗教的な理念から社会改革に乗り出すことには反対した。社会改革は、信仰心を持った個々人がその精神をもって政治を動かした時に初めて可能になる。そのため、宗教は社会や政治にとって必要不可欠であるが、それは個人の信仰に基づくという条件下においてのみ、その意義が認められるのである。そして国教会は、社会における価値や規範の問題について直接に率先垂範する国家の一機関としてではなく、人々に内面性涵養の場と機会を提供する点において有意なのである。

ここまでの議論は宗教の社会的効用のみに目を向けたものであった。だが、バークやセシルが宗教を重視した理由はそのためだけではない。実際に、バークは篤い信仰心の持ち主だったようである<sup>(31)</sup>。彼は単に社会秩序を守るための擁壁のようなものとして、宗教を効用面からのみ、評価するようなことはなかった<sup>(32)</sup>。このバークにしても、セシルにしても、篤いキリスト教信仰を持ち、その精神を最大限尊重して、なおかつそれが社会に反映されることを強く望みながらも、国家によって特定の宗教が直接的に唱道され、市民のあるべき範型としてその精神が強制されることには反対した。そこにはやはり、個人の内面への国家介入に対する嫌悪感や警戒感が存在している。そのため、バークが「感情や習俗や道德思想についての革命<sup>(33)</sup>」であるフランス革命を厳しく批判したのは当然のことであつた。



### 三 イギリス保守主義の根幹としての国教会およびアングリカニズム

バークにしても、セシルにしても、政府や狭義の国家自体が人々の内面に直接的に入り込むことに対して明確に反対を示していた。国家といっても、所詮は不完全な人間の作為によるものに過ぎない。国家に何らかの道德的・倫理的・規範的役割を期待することは、不完全性という本質的欠陥を無視した傲慢な人間観に立脚した共和主義、バークにとつてはフランス的・ルソー的な共和主義に沿った考え方であつた。<sup>34</sup> そのため、イギリスの保守主義は市民宗教を忌避するが、その一方で国教会制度を保守主義の必須要件として考える。

本節では、市民宗教と国教会制度の相違をより明確にするために、イングランド国教会の歴史とその特徴について詳しく見ていきたい。

イングランドにおいて、ローマ・カトリックやその教義への反発や疑問はかなり中世から存在していた。だが、大規模かつ組織的に行われたイングランドの宗教改革ということになると、やはりヘンリー八世（在位一五〇九―一五四七）による改革を挙げなければならない。ヘンリーは一五三四年に国王至上法（Act of Supremacy）を発して、イングランドの教会の首長となる。イングランドの宗教改革については、どうしてもヘンリーの離婚と再婚という個人的問題と王権強化や修道院財産の没収といった政治的問題のみが注目されがちだが、やはりそこには神学的な取り組みも存在していた。

ヘンリー八世に始まる一連のイングランド宗教改革の特性として、塚田理は次の九点を挙げている。<sup>35</sup> 第一に、イングランドの宗教改革は決して〈新しい教会〉の創設を目的としたものではなく、中世教会の腐敗と墮落を清算して、



あくまでも原初的・使徒的教会を継承するために行われた(使徒的教会の継承―原始カトリック性の保持)。第二に、イングランドの教会が原始教会以来の有機的宗教共同体から連続するものであることが強調された(連続性の強調)。第三に、教会が有機的な共同体であるとするなら、当然ながら教会は多様な時代や文化に応じた個別的な国民教会として発展していくべきだと考えられた(国民教会の権威)。第四として、有機的共同体として個別的に成長していく教会が原始教会との同一性を保つためには、その制度的保証として歴史的三聖職位(主教・司祭・執事)が維持されなければならない(伝統的職制の保持)。第五に、永遠の救いに必要な事柄はすべて聖書に掲載されているという信仰が、イングランド国教会の最重要原理とされた(聖書の権威)。第六として、ローマ教皇に対抗しうる権威を必要としていたイングランド国教会は、聖書の権威とならんで、初代教会師父(教父)たちの教え、とりわけ教会分裂以前の四つの総会議(公会議)(三二五年のニカイア総会議・三八一年のコンスタンティノポリス総会議・四三一年のエペソ総会議・四五一年のカルケドン総会議)での決議を聖書解釈ならびに教会制度の根本規範とした(教会師父と総会議の権威)。第七に、イングランド国教会は、個人的救済を重視するルターの信仰義認説を受け入れながらも、それ以上にサクラメント(聖奠)的な恵みが提供される場としての教会共同体における生活を第一義的に重要視し、聖書も信仰共同体での生活の中で理解されるべきであるとした(サクラメント的生活の重視)。第八に、イングランドからのローマ教会の実現には議会の賛同と支持が不可欠であったことの影響から、国教会内の教会政治や信仰に関する事柄についても、信徒を不可欠かつ主要な構成員とする教会会議体によつて意思決定されるものとした(信徒の権限の公認)。最後に、第九として、聖霊降臨の際に使徒たちが様々な言葉で話し出したという「使徒言行録」(二章三―四節)の逸話を根拠として、ひとつの聖霊による多様性こそが教会共同体の原点であると考え、各国教会の独立性を重視したことが挙げられる

(国民主義の原則)。

これらの特徴のうち、政治思想、特に保守主義を考察するにあたって注目すべきは、第一の使徒的教会の継承、第二の連続性の強調、第三の国民教会の権威、そして第八の信徒の権限の公認、第九の国民主義の原則が重要になってくると思われる。

バークが国教会制度を支持した理由は、それが長い歴史の中で受容され、支持されてきた制度だという実績にあった。実際にはヘンリー八世以降の宗教改革を始点とする真新しい教会であつたにもかかわらず、イングランド国教会が伝統性を主張できたのは、それが自らの源を原始教会に求めていたからであつた。また、イングランド国教会では、ネイションというものが強く意識されていた。彼らは教会というものが一定の普遍性を有しながらも、その展開は時代や地域によつて多様であるべきだと考えたが、これは何よりローマ・カトリック教会や神聖ローマ帝国すなわちハプスブルク家の権威を否定するものであり、ひいては中世以来ヨーロッパにおいて継続してきた普遍的政治の理念との決別を意味するものであつた。そしてそのようなネイションへのこだわりは、議会という制度を通した国民や信徒の参加によつて支えられていた。

さて、イングランド国教会の教義だが、強固な神学体系が確立されたカトリックからの分離を実現するためには、大きな困難が伴つた。これにあたっては単に神学的問題というだけでなく、様々な政治問題も絡んでいたため、イングランド国教会が独自の教義を立てて、これを定着させるまでには、多くの紆余曲折を経験することになる。

一五三六年、イングランド国教会初の信仰箇条である「十箇条」(Ten Articles)が発表される。<sup>36</sup>これはルター派の「アウグスブルク信仰告白」(一五三〇年)の信仰義認説を受け入れたものであつたが、カトリックとの教義上での決

裂は回避されていた。一五三九年の「六箇条」(The Six Articles Act)は、この時点でプロテスタント的な改革を主導してきたカンタベリー大主教トマス・克蘭マー(Thomas Cranmer)(一四八九―一五五六)や王の側近トマス・クロムウェル(Thomas Cromwell)(一四八五―一五四〇)に対抗するカトリック派の巻き返しの成果であり、カトリック色がきわめて強いものとなった。そして、一五四九年と一五五二年には、イングランド国教会および聖公会の最大の特徴として挙げられる第一と第二の『祈祷書』(The Book of Common Prayer)が制定されている。克蘭マーの主導で作成されたこれらの『祈祷書』は祈りのためだけではなく、信徒らの聖書理解を助けることも目的とされていた。また、その内容には、カトリック的なラテン語礼拝から自国語礼拝への移行や礼拝や聖日・祝日の簡素化、伝説や迷信の否定といった意図も込められていた。これらを経て、一五三六年には「宗教条項」(The Articles of Religion)、いわゆる「三十九箇条」が定められる。これはルター派とカルヴァン派という二つの主要プロテスタンティズムの要素を併せ持つ信仰箇条であり、現在に至るまでイングランド国教会ならびに聖公会の公式教義となっている。そこでは聖書の十全性とその権威(第六条)や信仰義認と善行の意義(第十一条ならびに第十二条)について述べられているほか、カルヴァン派の根本教義である予定説は一応認められながらも、人間を絶望に導くものだとしてその過度の詮索を戒めている(第十七条)。政治と宗教との関係については、国王の統治権について扱われた第三十七条がある。そこにはイングランド国教会の統治権は国王に属すること、教会の最高統治者が国王であることが明記されているが、これはイングランドにおけるローマ教皇の管轄権の排除を目的としていた。この条項に関して、「三十九箇条」制定時の君主エリザベス一世は、教会統治者の称号を、ヘンリー八世以来用いてきた「至高の首長」(The Supreme Head)から「至高の統治者」(The Supreme Governor)へと改めている。これは「至高の首長」という表現にはローマ教皇のようなサク

ラメントの執行権や聖職叙任権を含むすべての最高管轄者という印象があるとの批判に応えたものであり、君主は聖職位に関わる権威を持たず、ただ教会政体の統括者であるに過ぎないことを宣明したものであった。<sup>(37)</sup> すなわち、国王はイングランド国教会の教会組織や教会制度全体に関する統治権は有しているが、サクラメントや聖職それ自体に関する権能や教義に関する権限は何もないことが明示されていた。これが、国家が自ら信仰箇条を定め、それをもって直接的に国民の教化を図るルソー的な市民宗教とは異なる第一の点である。

十七世紀以降、欽定訳聖書の刊行（一六一一年）やピューリタン革命、カトリックを奉じるスチュアート朝君主の排除とカトリック教徒の排斥、メソディズム運動やオックスフォード運動といった信仰運動、そして現在の同性愛者の聖職叙任問題に至るまで、イングランド国教会は様々な事件や問題を経験することになるが、国教会という制度や組織自体の改廃にまで及ぶことなく、今日までその命脈を保っている。このような歴史について考察した時に気付かされることは、何よりもまず、イングランド国教会が政治・社会制度だということである。まるで一定の政治体制内においても政権交代によって政策が変更していくかのように、イングランドのキリスト教は国教会制度という枠組みの中で折々の有力な勢力による教義の変化を経験してきた。逆にいえば、これはどの勢力も国教会という制度や機構自体を否定しなかったことを意味する。ちなみに、スコットランドにもスコットランド国教会（Church of Scotland）が存在するが、これはイングランド国教会が拠つて立つ監督制（Episcopalian）ではなく、長老制（Presbyterian）を採用するカルヴァン派教会である。セシルは、「イングランドの国教徒は長老派のスコットランド国教会は支持していないし、スコットランドに滞在することがあっても（イングランド国教会系の）スコットランド聖公会の礼拝に参加するけれども、スコットランドの国教は長老派のスコットランド国教会であるべきだという考えを支持し、受け入れる



だろうし、事実そうしている」<sup>(38)</sup>と述べている。であるとすれば、ここで重視されているのは教義よりも、国教会という制度そのものだということになる。

そもそも国教会制度は西ヨーロッパでは珍しいものではない。北欧諸国ではルター派教会による国教会制度が現在でも存続しており、ドイツには領邦教会 (Landeskirche) の伝統がある。また、フランスにはガリカニスの考えが存在した。要するに、国教会やそれに類するような制度は、西ヨーロッパにおける政治的・社会的・宗教的伝統のひとつだといえることができる。

ただ、他のヨーロッパ諸国の国教会とイギリスの国教会との間には大きな相違点がある。他の国々ではカトリックやルター派、カルヴァン派といった既存の教義をほぼそのまま国教会の教義として受容したのに対して、イングランドにおいてはカトリック的な要素を残しながらも、ルター派およびカルヴァン派の教義や宗教改革の諸成果を摂取することで、それをイングランド国教会独自の教義、すなわち「アングリカニズム」(Anglicanism) として結実させようと努力を重ねてきた。その結果、イングランドには他のどこにもない独自のキリスト教が誕生することになった。その成立要因がヘンリー八世のあまりにも世俗的な理由にあったとしても、イングランド国教会ではそれから一世紀ほどの時間をかけて、アングリカニズムという独自の教義の確立に努力が払われてきた。

けれども、君主や国家との関係を考えた場合、独自の教義の確立には大きな危険が内包されている。国教会という形式を採用している以上、教会組織の運営に国家の支援は欠かせない。だが、教義上の独立が認められていることで、場合によっては国教会の教義上の方針と君主や政府の考えとの間に齟齬や対立が生じる可能性があるためである。これが、国家が必要とする市民の養成を主眼とするルソー的な市民宗教とイングランド国教会を隔てる第二の点である。

国教会制度という言葉には、どうしても政治と宗教の癒着という印象が伴う。だが、別の見方をすれば、国教会制度は、宗教の持つ超越的理念への志向（これはキリスト教のような絶対的な唯一神を信仰する宗教の場合に特に顕著である）と政治の世俗性や現実性との緊張関係を、制度として恒久化したものだとして評価することも可能である。現実性という名分の下に強行される様々な政治的方策に対して、宗教はそれとは完全に独立した意思に基づいて価値判断を行っているため、宗教は時に時代錯誤な、時に反体制的な、また時に反社会的な主張をすることがある。その意味で、宗教というものは、社会において強烈な異質性を放つ存在であると共に、国家や権力にとっては正統性をもつて自らの意思を強制できない厄介な存在である。国教会制度は、そのような社会や政治における規範的な緊張関係を制度的に維持する機能を有していた。<sup>(39)</sup>これは市民革命より前のヨーロッパにおいて、教会が王権の専制に対抗する存在であったことを想起させる。

バークやセシルの念頭にあったイングランド国教会は、決して「抵抗する教会」ではなかった。だが、彼らは、宗教や教会が世俗とは異なる論理に基づいて動いている、もしくは動くべきであるとは認識していた。そして権威が宗教のそれを超えてはならないとも考えていた。そのような教会が国教会という形式を採用した場合に政治や社会に与える影響については、さらなる考察が求められるであろう。<sup>(40)</sup>

#### 四 政治における価値の問題

本稿では、オークショットの政治思想が価値追求をあきらめ、政治思想や政治哲学と呼ばれる分野が担ってきた当為の学・批判の学としての役割を放棄したことに對する批判から論を始めた。そしてバークやセシルの保守主義思想



がイングランド国教会を尊重していたこと、そしてそのイングランド国教会がアングリカニズムという独自の教義を具えており、それが単に社会において規範を担保する存在だというだけでなく、政治との緊張関係を内包した存在であることを明らかにした。

そこで本節では、アメリカの保守主義も参考にしながら、政治における価値の問題について考えてみたい。

さて、一般にイギリスの保守主義とアメリカの保守主義の間には大きな違いがあるといわれている。その違いとしてまず挙げられるのは資本主義や市場経済に対する姿勢である。つまり、アメリカの保守主義が経済活動を積極的に評価しているのに対して、イギリスの保守主義は自由な経済活動や富を容認しながらも、それらに対する警戒感を捨てなかった点である。<sup>(41)</sup>

そして、もう一点、イギリスとアメリカの保守主義の違いとして挙げられるのが宗教に対する姿勢である。もっとも、宗教に対する熱心さは保守主義に限ったことではなく、アメリカ社会全体の特徴ということもできる。

新保守主義を代表するアメリカの政治哲学者ラッセル・カークは、次のように保守主義を定義している。<sup>(42)</sup> 保守主義とは、第一に人間の良心と社会が神の意思によって創り出されたものであることを確信することにある。第二に、画一性や平等主義、功利主義などとは一線を画して、伝統の持つ多様性や神秘性に思いを寄せることにある。第三に、文明社会には秩序と階級が必要であり、平等と呼べるものは道徳的平等のみであると信じている点にある。そのため、政治の積極的な介入による社会的平等の実現は否定される。これに続いて、第四として私有財産の肯定と自由が不可分なものと考ええる点にある。第五に、時効概念への信頼と、空理空論を弄ぶ「哲学屋」(sophister)ならびに極端な合理主義を採用する「計算屋」(calculator)への不信がある。最後に、第六として、変化(change)と改革(reform)は

同一のものではなく、革新 (innovation) は人間を絶望へと誘うものであり、そして真の変化を実現できるのはただ神意 (Providence) のみであるという認識が挙げられる。佐々木毅は、伝統主義の系譜に属する保守主義思想家としてカークを位置づけている。<sup>(43)</sup> 伝統主義的な保守主義は、ユダヤ・キリスト教的道德秩序への服従を強く要求し、世俗主義や人間中心主義を批判する。この考えに基づけばリバタリアニズムは批判対象ということになるが、それでは自由の比重が低下してしまうため、自由を何に對して、いかに、どの程度まで認めるべきかということが課題として浮上する。そこで伝統主義は道德や倫理を強調すると同時に、政治においては分権主義・多元主義を主張し、経済においては市場機構を肯定することになる。これについて、佐々木は、伝統主義には自由への厳しい批判と賞讃が同居する「アメリカ的特徴」が現われているとし、伝統主義的保守主義が中央集権化や政府による経済介入、思想信条の絶対的自由を唱えているリベラリズムとは正反對の性格を有するものであることを指摘している。

少なくとも、カーク自身は、自らの政治思想がバークのそれを継承したものであると考えていた。事実、カークによる保守主義の定義と前節までに紹介したバークの思想はきわめて似通っている。一般に、資本主義や市場経済の称揚はアメリカ保守主義の特徴とされているが、カークの保守主義においては定義のうちの一項目に過ぎず、残りの五項目は宗教的・規範的な内容のものによって占められている。

イギリスの保守主義とアメリカの保守主義の違いを列挙しようとするれば、確かに多くの相違点が挙げられるに違いない。だが、そもそも保守主義は、社会や政治の形態が地域や時代といった状況的要因によって左右され、その展開が多様なものになることを当然視している。そのため、各国・各地域の保守主義の違いを殊更に強調するよりも、それらの根底に存在している本質的な共通点に注目すべきであろう。そして、イギリスとアメリカの保守主義に通底す

る点とは何よりも人間の不完全性についての認識であり、その認識は完全である神に対して被造物である人間は決して完全性を獲得できないと考えるキリスト教的な人間観に基づいている。

ジョン・グレイは、フランス革命や社会主義革命、毛沢東体制、そして現代の新保守主義といった近代以降の政治思想や政治的事象はいずれも、ユートピアを想定し、善悪二元論的な思考に立つキリスト教的な「千年王国主義」が原因であるという。そして保守主義（右派）について、彼は次のように記している。

フランス革命以来、右派はユートピア的構想に反対するものと自己定義してきた。…かつて右派は人間の弱さを現実的に受け入れ、それに対応して進歩の展望に関しては懐疑主義的立場を取っていた。変化は何であれ、いつも抵抗するというわけではないが、燦々と輝く高みへと向かう進展として歴史を捉える考えに対しては、どんなものであれ、固く拒絶した。代わりに政治を人間の不完全性の事実に対処するための一手段として考えていた。こうした見方はしばしばキリスト教の原罪の教義に基づくものであったが、同じ考えが保守主義の思想家に見出されるときは、こうした信念を伴っていないこともある。宗教的であるなしにかかわらず、右派は人間本性の欠陥を克服することなどできない、と理解していたのである。<sup>(44)</sup>

グレイは、新保守主義に代表される近年の保守主義が、本来の保守主義の思想的伝統を放棄して、ユートピアの追求を歓迎するようになったことを批判している。だが、そのグレイも、多くの保守主義思想の前提となる人間観がキリスト教の原罪思想に依拠していることは認めざるをえないのである。

オークションは、本来の保守主義とは「保守的であること」という「気質」として理解されるべきだと考えた。グレイは、キリスト教的な価値に基づく保守主義（新保守主義）の危険性を指摘した。彼らはいずれもあえて保守主義から価値志向性を除去することによって、保守主義の再興を図ることを目指した思想家だといえる。だが、本稿の冒頭でも述べたように、そのような思想は当為の学・批判の学として政治思想・政治哲学の意義を著しく損なうものであるように思われる。

アメリカ政治において、宗教勢力が大きな発言力と影響力を有していることはよく知られている。一般に、福音主義的（evangelical）なキリスト教は人工妊娠中絶や同性愛に対して否定的であり、その信者は保守として共和党を支持する傾向にあるとされてきた。だが、近年はいわゆるリベラル層にも宗教的価値観を重んじる人々が増加し、それが一定の政治的影響力を獲得しつつあるという<sup>(45)</sup>。宗教左派と称されるこれらの人々は近代主義神学の立場に立つて比較的自由的な聖書解釈を許容し、中絶などには否定的な姿勢を維持しながらも、貧困問題や平和問題に関してはリベラルな立場にある。ここで重要なことは、右派だけでなく、それに対抗する左派ないしリベラル派の中にも、キリスト教的・聖書の価値に基づいて自己の政治姿勢を決定するという環境がアメリカには存在していることである。また、このことは宗教を否定する立場の人にも、なぜ神や宗教、信仰を否定するのかという問いが求められているという点でもあり、彼らはこれに対してそれなりの理屈を用意しなければならない。要するに、アメリカにおける政治や社会に関する議論では、価値の問題を回避することができない。アメリカの社会や政治における宗教の存在感の大きさに懸念を抱く人もいるだろうが、逆にいえばアメリカは価値に関する議論の機会が絶えず提供されている社会だと評価することもできる。

イギリス保守主義には、バークのような政治思想的保守主義とは思想的源流を異にする、もうひとつの保守主義が存在する。それは、アイザック・ウォルトン Izaak Walton (一五九三—一六八三) やトマス・カーライル Thomas Carlyle (一七九五—一八八一) などに代表される、一見政治とは無関係な、いわば「生き方」から導出される保守主義である。<sup>(46)</sup>そしてオークショットやグレイの思想は、政治思想的な保守主義よりも、ウォルトンやカーライルらの非政治思想的保守主義の系譜に位置づける方がより自然であるように思われる。政治思想的保守主義も、その下部にはウォルトンのような保守思想やオークショットのいう「保守的であること」という「気質」があると思われる。しながら、実際に政治や社会において存在意義を認められる保守主義、すなわち政治思想としての保守主義は、やはり価値志向性を有していなければならない。やはり保守主義は価値の問題を取り扱うことで初めて、当為の学、そして批判の学としての政治思想・政治哲学としての役割を全うできるのではないだろうか。

### おわりに

かつて、新渡戸稲造は、ベルギーの法学者と交わした会話の経験から『武士道』<sup>(47)</sup>を執筆するに至った。日本の学校教育では宗教教育は行われていないと語る新渡戸に対し、ベルギーの法学者は宗教なしでどのように道德教育を授けるのかと驚きを示す。この時、この問いに適切な回答を示すことができなかった新渡戸は、教育の中に宗教が登場しない日本では、武士道が道德の根本になっているのではないかと考える。武士道が日本において道德観を形成したという新渡戸の見解への評価はともかく、日本社会において宗教的価値体系が明確かつ直接に政治・社会理論を形成し、またそれに関して広く議論が行われてきたことは言い難い。



これに対して、イギリスやアメリカの保守主義の根底にキリスト教の価値観が根強く存在していることは、すでに記したとおりである。啓典に基づく宗教であるため、そもそもキリスト教には明確な価値規範体系が存在している。当然、その影響を受けて形成されたような政治思想は自ずとその価値観を継承することになる。すなわち、保守主義という政治思想は、それ自体が価値規範としての性格を有している。保守主義という社会的・政治的に有力な思想の本質的な性格が、価値内在的である意味は大きいだろう。

本稿の目的は、特定の宗教やその価値観、また特定の政治思想を支持することにあるわけではない。本稿の意図は、当為の学、批判の学としての政治思想は、それぞれの思想的立場が重視する価値を明確に示すことによって社会や政治における様々な議論の活性化させる責務を負っているのではないかという問題を提起することにある。

今日の日本における社会・政治に関する議論の多くは具体的な政策論争であり、特定の価値規範に則った論争は忌避される傾向にある。だが、価値的な裏付けなしに、社会や政治の問題を論じることは今後困難になっていくことだろう。なぜなら、社会環境の大規模かつ急激な変化が常態化し、既存の社会秩序が根底から覆されるような事態が継続的に発生しているため、社会や人間のあり方に関する価値的問題が議論の俎上にあげられることは必至だからである。その時、価値に関する議論に対して何の準備もされていなければ、おそらくその議論は「感情」と「計算」によって支配されることになるだろう。そしてそれこそまさに、政治思想としての保守主義が批判してきたものだったのである。

(1) Sandel, Michael J., *Democracy's Discontent, America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge, The Belknap Press



of Harvard University Press, 1998), pp. 7-8. 「マイケル・J・サンデル『民主政の不満 公共哲学を求めるアメリカ(上)』手続きの共和国の憲法』金原恭子・小林正弥監訳(勁草書房、二〇一〇年) 六―七頁」。

(2) Oakeshott, Michael, *Rationalism in politics and other essays, New and Expanded Edition* (Indianapolis, Liberty Fund, 1991), p. 407. 「マイケル・オークショット『保守的であること 政治的合理主義批判』澁谷浩・奥村大作・添谷育志・的射場敬一訳(昭和堂、一九八八年) 一七一頁」。

(3) *Ibid.*, pp. 408-409. 「邦訳一七三頁」。

(4) *Ibid.*, pp. 11-15. 「邦訳一―一六頁」。

(5) *Ibid.*, pp. 15-16. 「邦訳一六頁」。

(6) *Ibid.*, pp. 9-10. 「邦訳八―一〇頁」。

(7) 中金聡『オークショットの政治哲学』(早稲田大学出版部、一九九五年) 一二七―一二八頁。

(8) Oakeshott, *op. cit.*, pp. 423-424. 「邦訳一九二―一九三頁」。

(9) ジャン・ボベロ『フランスにおける脱<sup>ライシテ</sup>宗教性の歴史』三浦信孝・伊達聖伸訳(白水社文庫クセジュ、二〇〇九年) 三〇―三二頁。

(10) Rousseau, Jean-Jacques, *Œuvres complètes, t. III (Du Contrat Social ou Principes du droit politique)*, *Bibliothèque de la Pléiade* (Paris, Éditions Gallimard, 2004), p. 468. 「ルソー『社会契約論』桑原武夫・前川貞次郎訳(岩波文庫、一九五四―一九五四年) 一九二頁」。

(11) ルソーは、内面的信仰としての「人間の宗教」を評価しながらも、それだけでは社会統合は実現されないとして、市民宗教を提唱した。伊達聖伸によれば、そこには注目すべきいくつかのポイントがある(「伊達聖伸『ライシテ、道徳、宗教学』もうひとつの一九世紀フランス宗教史」(勁草書房、二〇一〇年) 四七―四九頁)。第一に、人間の宗教と市民宗教はそれぞれ領分を異にしながらも両立している。これは公私の明確な分離によって可能になっている。第二に、しかしながらこの公私の分離は、政治と宗教の分離には対応していない。ルソーは近代社会にふさわしい政治宗教を思い描いており、彼の思想において

は政治の領域に明示的に宗教が持ち込まれている。第三に、カトリックとの関係において、市民宗教は制度として構想されているように見えるが、カトリックのような「司祭の宗教」とは一線を画しており、寛容を旨とし、社交性を重んじる。第四に、それにもかかわらず、市民宗教には不寛容な側面があり、不信仰者の排除といった暴力に転化する危険をはらんでいる。これらのことを踏まえ、伊達はルソーの市民宗教について、次のような評価を与えている。ルソーのモデルはライシテの先駆だといえるが、政治と宗教との密接な結び付きを認める点で、ライシテに反する印象を与える。また、市民宗教はその暴力的な側面から宗教的多元主義を困難にするため、宗教的自由を尊重する意味でのライシテからは遠ざかる。だが、ライシテには国民の精神形成の一元化を目指して既存の宗教を弾圧するような側面があるため、そこにおいてライシテと暴力的な市民宗教は重なりうる。

- (12) アンソニー・クイントン『不完全性の政治学 イギリス保守主義思想の二つの伝統』岩重政敏訳（東信堂、二〇〇三年）一〇—一一頁。

- (13) クイントン、前掲書、一五—一九頁。

- (14) Oakeshott, *op. cit.*, p. 428. [邦訳一九九頁]。

- (15) 本稿では、いわゆる連合王国については「イギリス」もしくは「英」という表現を用い、連合王国内の各地域については「イングランド」「スコットランド」「ウェールズ」「(北) アイルランド」という表記を使う。また、イギリスにおけるキリスト教に関しては、Church of England には「イングランド国教会」、Church of Scotland には「スコットランド国教会」、Church of Ireland には「アイルランド国教会」という表現を用いる。国や地域とは無関係に、教会制度としての国教会について触れる場合は「国教会」もしくは「国教会制度」という表現を使用する。

- (16) Burke, *Edmund, Reflections on the Revolution in France* (Oxford, Oxford University Press, 1993), p. 92. [ヒュートン・バーク『フランス革命の省察』半澤孝磨訳（みすず書房、一九九七年）一一八頁]。

- (17) *Ibid.*, pp. 78-79. [邦訳一〇〇頁]。

- (18) *Ibid.*, p. 90. [邦訳一一四頁]。

- (19) *Ibid.*, p. 91. [邦訳一一七頁]。
- (20) 岸本広司『バーク政治思想の展開』（お茶の水書房、二〇〇〇年）五九八頁。
- (21) Burke, *op. cit.*, p. 87. [邦訳一一一頁]。
- (22) *Ibid.*, p. 99. [邦訳一二六頁]。引用内の注は、本稿著者による。
- (23) *Ibid.*, p. 92. [邦訳一一八頁]。
- (24) Cecil, Lord Hugh Richard Heathcote, *Conservatism* (Hardpress Publishing, 2012), p. 54.
- (25) *Ibid.*, p. 29.
- (26) *Ibid.*, p. 74.
- (27) オークショットも、イギリスにおける保守主義がアングリカニズムとの関連で論じられてきたことを認めている [Oakeshott, *op. cit.*, p. 423. 邦訳一九二頁]。また、彼は生涯にわたって、宗教に強い関心を示していたことも記しておきたい [Neill, Edmund, *Michael Oakeshott* (New York, Continuum, 2010), p. 3]。
- (28) Burke, *op. cit.*, pp. 11-12. [邦訳一五頁]。
- (29) Cecil, *op. cit.* p. 75.
- (30) *Ibid.*, p. 91.
- (31) バークの信仰や宗教観を考える上で、彼の出自を見過ぐすことはできない [中野好之『評伝バーク アメリカ独立戦争の時代（オンデマンド版）』（みすず書房、二〇一〇年）四七―五一頁]。バークは、弁護士を開業するという職業上の事情から イングランド国教会系のアイルランド国教会 (Church of Ireland) に改宗した父リチャードと、イギリスによるアイルランド侵略の中でも篤いカトリック信仰を保っていた家系出身のメアリ・ネーグルの間に生まれた。この当時の慣習では、両親の信仰が異なる場合、男子は父親の、女子は母親の信仰に従って育てられていたため、バークは国教会信徒として幼少期を送った。このような複雑な宗教環境で幼少年時代を送ったバークであればこそ、政治と宗教には敏感にならざるをえなかっただろう。
- (32) Kirk, Russell, *The Conservative Mind* (BN Publishing, 2008), pp. 29-30.

- (33) Burke, *op. cit.*, p. 80. [邦訳一〇二頁]。
- (34) もちろん、ルソーが人間の完全性を肯定していたかのような理解は誤りである。彼が市民宗教を構想したのも、人間がその社会性によって必然的に墮落すると考えたからであった。しかしながら、ルソーらによって代表される社会契約説は、人間や人間の作為をかなり肯定的に把握するという前提なしには決して成立しえない。それは、政治の問題を宗教的権威や神学的権威から分離して、完全に人間の営みとして理解するものであり、そして「世俗的統治」(Civil Government)のための理論としてのであった〔加藤節『近代政治哲学と宗教 一七世紀社会契約説における「宗教批判」の展開」(東京大学出版会、一九七九年)五―六頁〕。
- (35) 塚田理『イングランドの宗教 アングリカニズムの歴史とその特質』(教文館、二〇〇六年) 四四―五四頁。
- (36) 以下、イングランド国教会に関しては、塚田・前掲書、浜林正夫『イギリス宗教史』(大月書店、一九八七年)ならびに青山武憲「英国と英国教会」(『法学紀要』第五三巻、九―四七頁)を適宜参照した。
- (37) 塚田、前掲書、九八頁。
- (38) Cecil, *op. cit.*, pp. 104-105.
- (39) 世俗権に対して教義上の独立が保証されているとはいうものの、実際のところ、イングランド国教会は国家の干渉を度々受けてきたが、二十世紀後半以降はより自立性を強めつつある。たとえば、イギリス政府がフォークランド紛争の勝利を祝う礼拝を行なった際、時のカンタベリー大主教はイギリスが紛争解決の手段として戦争を選択したことを批判して、そのことを懺悔し、アルゼンチンとの和解を祈る旨の説教を行っている〔塚田、前掲書、四六五―四六六頁〕。
- (40) 保守主義と宗教との関連については、すでに北岡勲による論考が存在している〔北岡勲「政治的保守主義と宗教」(『法学紀要』第三十八巻、一九九六年)三八三―四〇八頁〕。ここでは、バークやセシルの著作の考察を通して、政治的保守主義が宗教との強いつながりを通して形成されたものであることが指摘されている。その一方で、クイントンの議論を参照して、保守主義と宗教との間には連関はあるが、必然的連関はないとも述べている。北岡の論考においては、政治と宗教との間には支持関係と共に緊張関係が存在する点については特に言及はない。

(41) クイントンによれば、アメリカの保守主義者とは法的規制に反対する自由企業や所有権の擁護論者であることを意味しているが、ボリンブルクからディズレーリに至るまで、イギリスの保守主義者はそのような考え方を貨幣所有階級のイデオロギーだとして、急進的な教条主義と並べて批判していた〔クイントン、前掲書、一三六―一三七頁〕。また、佐々木毅は、アメリカの保守主義はその源流としてバークを挙げることが多いが、それらの間には大きな違いがあり、その最大のものはアメリカの保守主義が経済活動を中心とした経済活動の自由と夜警国家的な「小さな政府」の主張であると考えている〔佐々木毅『現代アメリカの保守主義』（岩波書店、一九八四年）二四―二五頁〕。

(42) Kirk, *op. cit.*, pp. 7-8.

(43) 佐々木、前掲書、三〇―三二頁。

(44) Gray, John, *Black Mass, Apocalyptic Religion and the Death of Utopia* (London, Penguin, 2008), p. 44. [ジョン・グレイ『ユートピア政治の終焉 グローバル・デモクラシーという神話』松野弘監訳（岩波書店、二〇一一年）四五―四六頁〕。

(45) 堀内一史『アメリカと宗教 保守化と政治化のゆくえ』（中公新書、二〇一〇年）二四六―二六七頁。

(46) ただし、カーライルはフランス革命に関する著作も著している。

(47) 新渡戸稲造『武士道』矢内原忠雄訳（岩波文庫、一九三八年）一一―一三頁。

# 【参考文献一覧】

ジャン・ボベロ『フランスにおける脱宗教性<sup>ライシテ</sup>の歴史』三浦信孝・伊達聖伸訳（白水社文庫クセジュ、二〇〇九年）

Burke, Edmund, *Reflections on the Revolution in France* (Oxford, Oxford University Press, 1993) [エドマンド・バーク『フランス革命の省察』半澤孝麿訳（みすず書房、一九九七年）]

カーライル『衣服哲学』石田憲次訳（岩波文庫、一九四六年）

Cecil, Lord Hugh Richard Heathcote, *Conservatism* (Hardpress Publishing, 2012)

伊達聖伸『ライシテ、道徳、宗教学 もうひとつの一九世紀フランス宗教史』（勁草書房、二〇一〇年）



- Gray, John, *Black Mass, Apocalyptic Religion and the Death of Utopia* (Penguin, 2008) [ジョン・グレイ『ユートピア政治の終焉 グローバル・デモクラシーという神話』松野弘監訳 (岩波書店、二〇一一年)]
- 浜林正夫『イギリス宗教史』(大月書店、一九八七年)
- 堀内一史『アメリカと宗教 保守化と政治化のゆくえ』(中公新書、二〇一〇年)
- 加藤節『近代政治哲学と宗教 一七世紀社会契約説における「宗教批判」の展開』(東京大学出版会、一九七九年)
- Kirk, Russell, *The Conservative Mind* (BN Publishing, 2008)
- 岸本広司『バーク政治思想の展開』(お茶の水書房、二〇〇〇年)
- マンハイム『保守主義的思考』森博訳 (ちくま学芸文庫、一九九七年)
- マンハイム『イデオロギーとユートピア』高橋徹・徳永恂訳 (中公クラシックス、二〇〇六年)
- 中金聡『オークショットの政治哲学』(早稲田大学出版部、一九九五年)
- 中野好之『評伝バーク アメリカ独立戦争の時代 (オンデマンド版)』(みすず書房、二〇一〇年)
- Neill, Edmund, *Michael Oakeshott* (New York, Continuum, 2010)
- 新渡戸稲造『武士道』矢内原忠雄訳 (岩波文庫、一九三八年)
- Oakeshott, Michael, *Rationalism in politics and other essays, New and Expanded Edition* (Indianapolis, Liberty Fund, 1991)
- 〔マイケル・オークショット『政治における合理主義』嶋津格・森村進・名和田是彦・玉木秀敏・田島正樹・杉田秀一・石山文彦・桂木隆夫訳 (勁草書房、一九八八年)〕
- アンソニー・クイントン『不完全性の政治学 イギリス保守主義思想の二つの伝統』岩重政敏訳 (東信堂、二〇〇三年)
- Rousseau, Jean-Jacques, *Œuvres complètes, t. III (Du Contrat Social ou Principes du droit politique), Bibliothèque de la Pléiade* (Paris, Éditions Gallimard, 2004) [ルソー『社会契約論』桑原武夫・前川貞次郎訳 (岩波文庫、一九五四年)]
- Sandel, Michael J., *Democracy's Discontent, America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1998) [マイケル・J・サnder『民主政の不満 公共哲学を求めるアメリカ (上・下)』金原恭



子・小林正弥監訳（勁草書房、二〇一〇年）

佐々木毅『現代アメリカの保守主義』（岩波書店、一九八四年）

曾村充利『釣り師と文学 イギリス保守主義の源流アイザック・ウォルトン研究』（聖公会出版、二〇一〇年）

塚田理『イングランドの宗教 アングリカニズムの歴史とその特質』（教文館、二〇〇六年）

## 〔論文〕

青柳かおり「リチャード・フッカーと教会統治の可変性 イングランド国教会の時代的継続と空間的拡大」『イギリス哲学研究』

第三十号、二〇〇七年）一七一―二九頁

青山武憲「英国と英国教会」『法学紀要』第五十三巻、二〇一一年）九―四七頁

北岡勲・吉野篤「クイントン「不完全の政治学」解題」『政経研究』第二十一巻第三号、一九八五年）五七八―六〇一頁

北岡勲「政治的保守主義と宗教」『法学紀要』第三十八巻、一九九六年）三八三―四〇八頁

中金聡「偶然性と政治」『政治思想研究』第八号、二〇〇八年）五九―八三頁

Russello, Gerald J., “Russell Kirk and Territorial Democracy,” *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 34, No. 4 (2004),

Oxford University Press, pp. 109-124

# 二〇〇九年新型インフルエンザに対する 仙台市の広報とその影響に関する研究

宮 脇 健

## 1. 問題意識

本稿は、二〇〇九年四月に発生した新型インフルエンザ（現在はA/H1N1インフルエンザ）における仙台市の広報対応について検討することで、仙台市の広報対応の特徴を明らかにし、その広報対応の影響について考察することを目的としている。

ちなみに、本稿で使用する広報対応は、行政が実施する対応（行政対応）の中の一つである。

二〇〇九年に発生した新型インフルエンザに対する仙台市の取り組みは、後にマスメディアによって「仙台方式」

と名づけられ、その独自ともいえる行政対応に注目が集まった。

新型インフルエンザに対する対応については、国が二〇〇五年に鳥由来のH5N1インフルエンザを想定とした「新型インフルエンザ対策行動計画」を作成し、それに基づき都道府県に対しても「新型インフルエンザ対策行動計画」の作成を求め、宮城県も二〇〇五年に「宮城県新型インフルエンザ対応行動計画」を作成した。このように、新型インフルエンザは事前に発生する想定のもと、国と都道府県を中心に計画が進んでおり、市町村に関しては直接的に事前計画の作成義務はない。しかしながら、仙台市は新型インフルエンザの流行が起こった場合、人々の健康や社会経済の機能に計り知れない影響をあたえる可能性を鑑みて、「市民の健康を守り、安全、安心を確保するため」に、新型インフルエンザ及び高原性鳥インフルエンザ対策に関する計画を作成し、国及び県の計画等と調和を図り対応する方針を決めた（仙台市 二〇〇六a、一頁）。そのため、二〇〇六年に「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」を作成し、以後、仙台市は国や県と連携をとりつつも独自の方針をうちだし、実際に新型インフルエンザの対応を行ったとされている（厚生労働省 二〇一〇a、一二頁）。

そこで本稿は、仙台市の新型インフルエンザ対応、とりわけ、広報対応について考察することにした。新型インフルエンザの予防策として、うがいや手洗い、十分な休養、感染したと思われる人のマスク着用など、個人レベルでの対応は有効であるとされている。また、個々の予防意識の高さが感染の拡大防止になる。ただし、ひとたび新型インフルエンザが発生すれば、人の移動が流動的な現代社会において、蔓延する可能性が高い。ゆえに、国や地方自治体が中心となって対応しなければならぬ課題である。特に、二〇〇九年の新型インフルエンザのように海外（メキシコ）で発生し、当初考えられていた毒性と異なる場合<sup>1</sup>、新型インフルエンザウイルスそのものに関する情報、国や

地方自治体の対応に関する情報、感染地域の情報、個人が出来る予防策の情報など、人々が身を守るためには国や地方自治体による情報の伝達手段としての広報は必要不可欠であるといえる。<sup>(2)</sup> また、広報はその性質上、情報を扱うため、新型インフルエンザに関らず全ての行政対応に関係する問題である。<sup>(3)</sup> それゆえ、情報が人々に行きわたる過程は行政対応について考える際には無視することが出来ないのである。

以上のことを踏まえ、本稿では、仙台市が行なった二〇〇九年の新型インフルエンザに関する広報対応、とりわけ、事前対応策（事前準備）と事後対応がいかなるものであったのか分析する。そして、仙台市の新型インフルエンザに関する広報対応にはいかなる特徴があったのか明らかにしたいと考えている。更に、仙台市の広報対応を踏まえ、二〇一二年八月に実施した仙台市医師会会員に対するアンケート調査から、仙台市の新型インフルエンザに関する広報対応は医師から見て、市民に対してどの程度影響があったのか考察する。

その結果として、「仙台方式」といわれる仙台市の独自の行政対応が上手くいった要因の一つとして広報対応があげられるのかどうか検討したい。

また、先にも述べたが、本研究で使用する「広報」とは国や地方自治体が国民、住民に対して行う情報伝達全般と定義した上で、仙台市の広報対応について、以下では分析、考察する。

## 2. 行政広報とリスク

二〇〇九年の新型インフルエンザに関する仙台市の広報対応の分析をするにあたり、インフルエンザのようなりす<sup>(4)</sup>クに関する情報の伝達がいかに重要か、まずはその影響について考えなければならない。行政対応としての広報が新

型インフルエンザにかかわらず、市民にとって情報を知る有効な源であると考え、その影響を無視できないことは明らかである。どのような広報を行えばよいのか、そして、その情報伝達が市民に対してどのような影響を及ぼすのかということは、リスク・コミュニケーションと密接に関係している。

新型インフルエンザに限らず、人々はあるリスクが迫った際に、そのリスクに関する情報が不足している（不確実性）、またはリスクに対する科学的な知見が不足しているがゆえに、パニックに陥ることがあるといわれる（Cohen 二〇〇二）。このように、モラルパニックの研究は、専門性が高い情報を人々が理解して、知識として有していれば、しかるべき対応ができるということを前提としている。これは科学コミュニケーション論の文脈において、いわゆる「欠如モデル（deficit model）」といわれる。この「欠如モデル」は、あるリスクに対して科学的に正しい知識を有していない人は、そのリスクに対する理解が十分にならないために、非合理的な行動を起こしてしまうという考えにたっている。そのため、科学的に正しい知識を人々に植え付けようと考え、一連の研究である（藤垣ら 二〇〇五・二〇〇八）。この「欠如モデル」に従えば、新型インフルエンザのリスクを人々が正しく理解すれば、つまり、新型インフルエンザに関する人々のリテラシー<sup>⑤</sup>があがれば、少なくとも新型インフルエンザに対して、それほど不安を感じなくなるということを示している<sup>⑤</sup>。新型インフルエンザに限らず行政の広報対応も、あるリスクに関する情報を市民に提供し、その知識がリスクを個人的に回避する手掛かりとなるために行われるものである。多くの人々は、インターネットで様々な情報へ容易にアクセスできるようになったが、突然迫りくるリスクに対して、マスメディアやその他の媒体から流れる行政からの情報や専門家からの情報に頼り、何らかの行動を起こすことは明らかである。そのため、行政から出される情報は人々にとって新型インフルエンザのようなリスクの回避やリスクに対処する際の一つの手段となる

のである。

では、仙台市は二〇〇九年の新型インフルエンザに関してどのような情報を提供していたのであろうか、またどのような事前準備をしていたのであろうか。次章では、事前対応として、仙台市の広報の事前対応にあたる「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」、「新型インフルエンザ広報計画」、二〇〇九年に作成された「メディカル・アクションプログラム」について概観し、そして、それを踏まえて新型インフルエンザ発生後の広報対応について分析を行い、仙台市の広報対応の特徴を明らかにする。その後、仙台市の診療所の医師に対して行ったアンケート調査から仙台市の広報対応の影響について検討することにする。

### 3. 仙台市の広報対応の分析

#### 事前対応（新型インフルエンザ発生時以前の広報体制について）

以下では、仙台市の新型インフルエンザ対応の事前対応策である「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」、「仙台市新型インフルエンザ広報計画」、二〇〇九年に作成された「メディカル・アクションプログラム」に書かれている広報体制について概観し、分析をする。

まず、「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」の全体的な特徴として、新型インフルエンザの対応とH5N1の高病原性鳥インフルエンザの対応を分けて事前対応策を練っていることがあげられる。国が二〇〇九年二月に改訂版として策定した「新型インフルエンザ対策行動計画」は、H5N1の高病原性鳥インフルエンザをステッブとしたインフルエンザを想定して作成しているが、仙台市の新型インフルエンザの事前対応に関する基本方針は、



高病原性鳥インフルエンザと新型インフルエンザに対応するような、フェーズ分類をしている（仙台市 二〇〇八、五―六頁）。また、後述するが、仙台市の新型インフルエンザの発生段階（フェーズ）の基準は宮城県の行動計画と連動している。

以上、仙台市の新型インフルエンザ対策の全体的な特徴を踏まえた上で、この基本方針における広報に関する事前対応策を見ていくと、フェーズごとに広報対応が異なるが、大きく三つの対応に分けることが出来る。（図表1参照）

まず、国外で新型インフルエンザ及び高病原性インフルエンザの発生が認められた段階の広報対応として、「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」の下位に位置づけられる、1. 「仙台市新型インフルエンザ広報計画」を作成し、「この計画に基づき、発生段階ごとに応じた広報活動を行う」（仙台市 二〇〇六a、一四頁）ことになっている。今後、国内もしくは県内（市内）に新型インフルエンザが入ってくることを想定とした広報体制を確立する事前策がとられていることが分かる。

その際には、2. 新型インフルエンザ広報担当者を配置し、特定のスポークスマンが定期的に記者会見を行い、正確な情報を市民に提供するとともに、デマによる混乱や市民の不安解消に努めることになっている。

図表1 フェーズB以降の基本的な対応

| フェーズB以降の対応                                                  |
|-------------------------------------------------------------|
| 1. 「仙台市新型インフルエンザ広報計画」の作成<br>担当局：消防局（危機管理室）<br>関係局：総務局、健康福祉局 |
| 2. 新型インフルエンザ広報担当者の配置<br>担当局：消防局（危機管理室）<br>関係局：総務局、健康福祉局     |
| 3. 市長による発生時の緊急事態宣言<br>終息宣言等の記者会見の実施                         |

そして、3. 市長が、新型インフルエンザ発生の緊急事態宣言と終息宣言を行うことが明記されている。市長は節目ごとに記者会見を行うことになっており、市民に対して仙台市の状況や対策について説明することになっている（仙台市 二〇〇六a、一四頁）。それに関連して、報道機関と連携して新型インフルエンザの流行状況等の最新情報をリアルタイムで市民に伝える体制を整えている（仙台市 二〇〇九a、二頁）。また、1～3の対応には担当局が明記されており、誰が何を行うのか役割分担を明確化していることも特徴といえる。

政府の新型インフルエンザ対策総括会議において、厚生労働大臣と広報官の情報発信における役割分担が不明確であったという指摘や国のスポークスマン不在に関して総括がされていること（厚生労働省 二〇一〇b）を考慮すると、仙台市の広報に関する事前対応策は、情報を誰が管理し、新型インフルエンザの専門的な情報の発信を誰がするのか、役割が明確に分けられているといえる。しかしながら、国の「新型インフルエンザ対策行動計画」では、厚生労働省内に広報担当官を置き、情報の一元化を図るとともに、広報担当から定期的に情報の発信を国内、国外に向けて行うこと（厚生労働省 二〇〇九a、一八頁）が明記され、広報官担当官と厚生労働大臣間の役割について明確化されていた。にもかかわらず、前述の指摘がされている。そのため、仙台市においても新型インフルエンザに関する情報が一元化出来ていたのかどうか、記者会見等を確認し、分析する必要がある。また、事後対応の分析の際にこの点について詳しく見ていくことにする。

### 具体的な事前対応

仙台市の広報対応については以上の三つを中心に行われることになるが、その具体的な内容について見ていくと図

表2の対応になる。

仙台市が定めるフェーズC段階まで、同じ広報対応をとることになっているため、ここでは、仙台市の具体的な広報対応について見ていく。ちなみに、仙台市のフェーズ設定は県の定めるフェーズ設定と同じであり、広報を行うにあたり県と連携をとって実施するための計画になっている点は重要である。

フェーズC段階以前（国内において高病原性鳥インフルエンザウイルスのヒトへの感染被害が発生している段階）において、仙台市の広報は、あくまでも国や県の広報を補完するために行うこ

図表2 仙台市の新型インフルエンザ発生段階の基準と広報対応

| 市におけるフェーズ                                                  | 広報体制と対応について                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| フェーズA（流行期前期）                                               | フェーズC以前                                                                                                                                                                                                          |
| 国内外ともに、高病原性鳥インフルエンザウイルスや新型インフルエンザウイルスによるヒトへの感染被害が発生していない状態 | 対象者：医療関係者、事業者、一般市民<br>媒体：市のホームページ、市政だより、記者クラブへの投げ込み、講演会<br>方法：市のホームページ、新聞、テレビ、ラジオを通じた広報活動<br>感染症対策に関する事業の普及啓発事業等の際の広報（発生当初段階）                                                                                    |
| フェーズB                                                      |                                                                                                                                                                                                                  |
| 国外において、高病原性鳥インフルエンザウイルスのヒトへの感染被害が発生している状態                  | あらゆる広報媒体を通じた広報活動<br>新型インフルエンザ単独での普及啓発（知識の蓄積段階）<br>具体的な内容：<br>一般市民<br>・一般的な知識、予防方法等の普及啓発<br>・食糧、日用品等生活必需品の備蓄の啓発（知識の蓄積段階）                                                                                          |
| フェーズC                                                      | 医療関係者<br>・BCPへの新型インフルエンザ対策の反映<br>・医師会を通じ説明会、パンフレットの配布<br>・従業員の感染時のバックアップ体制の啓発<br>事業者<br>・BCPへの新型インフルエンザ対策の反映<br>・従業員の感染時のバックアップ体制の啓発<br>・業界団体を通じて説明会、パンフレット配布<br>※大学、高校、専門学校等<br>集団発生を防ぐとともに、学生の帰郷など対策を図る取り組みの啓発 |
| 国内（県内を含む）において高病原性鳥インフルエンザウイルスのヒトへの感染被害が発生している状態            |                                                                                                                                                                                                                  |

（「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」表3、「仙台市新型インフルエンザ広報計画」を参照し宮脇が修正して作成）

とになっており、また新型インフルエンザのみの単独広報は行わないことになっている（仙台市 二〇〇六b、56頁<sup>(6)</sup>）。その際、広報の段階を「発生当初段階」と「知識の蓄積段階」の二つに分けて行う点も特徴的であるといえる。「発生当初段階」において、仙台市民は新型インフルエンザも含め感染症に関する知識があまりないことが想定されることから、感染症の基本となる知識の普及啓発活動を広報の中心として行い、その後、仙台市民に知識がある程度蓄積した段階（「知識の蓄積段階」）で、初めて、新型インフルエンザ単独の普及啓発活動を行う計画になっている。「発生当初段階」から「知識の蓄積段階」に移行した際に、仙台市民に対して、食料・日用品等生活必需品の備蓄、事業者にはBCPへの新型インフルエンザ対策の反映、従業員の感染症時のバックアップといった具体的な啓発活動をテレビ、新聞等のマスメディアを利用しながら行うことになっている。それに伴い、医療関係者には医師会を通じ新型インフルエンザの説明会、パンフレットを配り意識を高めるための広報活動を行うことになっている（仙台市 二〇〇六b、56-2-56-3頁<sup>(7)</sup>）。

このように、仙台市民の知識の蓄積を考慮して、広報対応の内容を細かく分けている点は情報の伝達を考えた計画であるといえる。

#### 具体的な事前対応（新型インフルエンザ国内に発生以後）

次に、フェーズD（国外において新型インフルエンザが発生している状態）、またフェーズE（国内（県外・市外を除く）において新型インフルエンザの限定的な感染被害が発生している状態）における仙台市の広報対応を見ていくことにする。

（図表3参照）

図表 3 仙台市の新型インフルエンザ発生段階の基準と広報対応

| フェーズD                                                                                                                | フェーズD及びE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 国外において新型インフルエンザウイルスの感染被害が発生している状態（ウイルス亜型の検査で新型インフルエンザウイルスであることが確認できない段階において、種々の疫学的条件から新型インフルエンザウイルスであることが疑われる場合を含む。） | 対象者：医療関係者、事業者、一般市民<br>媒 体：市のホームページ、市政だより、記者クラブへの投げ込み、特別コーナー（新聞、テレビ、ラジオ）、パンフレット、講演会、広報車等<br>方 法：あらゆる広報媒体を通じ、最優先で強力な普及啓発<br>市の他の啓発事業においても可能な範囲で、啓発文を挿入、パンフレットの配布<br>具体的な内容：<br>一般市民<br>・一般的な知識、ウイルスに応じた症状や危険性の普及啓発<br>・流行地域に関する情報（市ホームページ、市施設への掲示）<br>・感染流行地域への渡航禁止（要請）・咳エチケットの励行（要請）<br>医療関係者<br>・医師会を通じ説明会を積極的に行う（フェーズGにいたる医療体制など）<br>事業者<br>・一般的な知識、ウイルスに応じた症状や危険性の普及啓発                                                                                                          |
| フェーズE                                                                                                                | フェーズF                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 国内（県外に限る）において新型インフルエンザウイルスの限定的な感染被害が発生している状態                                                                         | 対象者：事業者、一般市民<br>媒 体：市のホームページ、市政だより、定期発行情報チラシ、記者クラブへの投げ込み、特別コーナー（新聞、テレビ、ラジオ）、パンフレット、講演会、広報車等<br>方 法：市民の需要の高いと思われる情報を中心に広報<br>市ホームページ、新聞、テレビ、ラジオ等、更新が早い媒体を中心<br>具体的な内容：<br>一般市民、事業者<br>・不要不急の外出の自粛<br>・別居家族、親族、親しい友人とのこまめな連絡<br>・会社等における社員の健康管理と感染者への支援<br>・不要不急の会合の自粛 ・咳エチケットの励行<br>・廃棄物の排泄の抑制 ・資源の使用の抑制<br>・教育機関等に対する長期休暇の振り替え実施<br>・市民利用施設の稼働状況<br>・学校の運営 ・行政サービスの運営状況<br>・公共交通機関やライフラインの稼働状況<br>・総合相談窓口の設置等各種相談の対応状況<br>・医療機関情報（臨時解説の病院や入院施設に関する情報）<br>※フェーズGで想定される状況についての情報の周知 |
| フェーズF                                                                                                                | フェーズG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 県外において新型インフルエンザウイルスの感染被害が拡大している状態又は県内（市内）において、新型インフルエンザウイルスの限定的な感染被害が発生している状態                                        | 基本的にはフェーズF段階での広報                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| フェーズG                                                                                                                | フェーズG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 県内（市内）において新型インフルエンザウイルスの感染被害が拡大している状態                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

（「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」表3、「仙台市新型インフルエンザ広報計画」を参照し宮脇が修正して作成）



フェーズD、Eにおいては、広報車の使用とテレビ、新聞、ラジオ等メディアを活用し、「最優先で、強力に積極的に普及啓発活動」(仙台市 二〇〇六b、S6-3頁)を行うことになっている。加えて、随時、市長記者会見を行い、広く新型インフルエンザに関する情報を周知することになっている。こうした点はフェーズC以前の段階とは異なっているといえる。<sup>(8)</sup>

また、広報する内容については、フェーズC段階に引き続き、一般的な知識の普及啓発を行うが、それに加えて、新型インフルエンザの症状、予防方法など、より個別具体的な内容を仙台市民に提供していくことが新たに盛り込まれている。

それに関連して、仙台市において新型インフルエンザは発生していないが、国内(県外・市外を除く)において、新型インフルエンザが発生している場合、流行状況に関する情報については、封じ込めが成功している場合を除き、市政だよりを使用しないことになっており、この点に特徴があるといえる。市政だよりは市民に情報が行き渡るまで時間を要するため、市ホームページ等、すぐに情報を提供できる媒体を中心に広報を行っていくことになっている。この点も仙台市の広報の重要な特徴であると考えられる。つまり、情報を早く、多くの人に届けなければならない場合は、ホームページのような媒体を使用し、そうでない場合は、確実に市民の家に行き渡る市政だよりを活用する、状況や性質に応じた媒体の使い分けを考慮した計画となっている。

そして、事業者と医療関係者に対しては、国内で新型インフルエンザが発生していることから、今後フェーズGに至る全般的な医療体制に関する見通しについて周知する広報対応になっている。

さらに、仙台市からの要請として、感染流行地域への渡航の自粛や咳エチケットの励行を仙台市民に対して行うこ



とになっている。このフェーズDの段階から、仙台市からの要請が広報対応として計画に含まれることになる。

次に、フェーズF（県外において新型インフルエンザの感染被害が拡大している状態又は県内（市内）において、新型インフルエンザの限定的な感染被害が発生している状態）においては、「市民にとって特に需要の高い情報について可能な限り広報する」（仙台市 二〇〇六b、S6-5頁）<sup>9)</sup>を前提として対応が行われることになっている。特に、広報担当者の記者会見を定期的に開催し、充実を図ることになっている。それに呼応して、報道機関にも新型インフルエンザ対策に関する特別欄の依頼をお願いすることで、仙台市民への周知を徹底させる広報体制を構築する計画を立てている。さらに、前段階のフェーズD、Eでは使用していなかった、市政だよりなど仙台市民へ情報がすぐに伝わりづらい、タイムラグがある媒体も活用することになっている。

ここから、蔓延期に備え、あらゆるメディアを駆使して仙台市民へ新型インフルエンザに関する情報の周知徹底を図る広報体制を組んでいることがわかる。

また、行政のサービスや社会機能に関する情報に関しては、市のホームページや、新聞、テレビ、ラジオなど更新に比較的時間のかからないメディアを活用することになっており、新型インフルエンザの周知と社会機能に関する情報の周知<sup>9)</sup>に関して、区別をし対応策を計画している点は特徴的であるといえる。このフェーズ段階になると仙台市に患者が発生している可能性があるので、患者の発生状況を各区単位で広報し、不要不急の外出の要請、会社等における社員の健康管理と感染者への支援などの要請も市民に伝えることになっている。

最後に、フェーズG（市内において新型インフルエンザウイルスの被害が拡大している状態）の広報対応について見ていくと、フェーズFの段階と同じ広報対応を行うことになっている（図表3参照）。しかしながら、異なる点は、初回に

限り市長が記者会見を行うことになっていることである。

以上が、仙台市の新型インフルエンザに対する事前の広報対応である。この事前対応策からわかることは、テレビ、新聞、ラジオ等マスメディアを通じた広報が、広報対応の中心となっている点である。市長会見についても広報担当者の記者会見も節目ごとで行われることになっているが、それを伝える媒体としてマスメディアを意識していることがわかる。

そのため、以下では新型インフルエンザに対する広報の事後対応について、マスメディアが関係する市長会見を中心に見ていくことにする。

## 事後対応

仙台市の新型インフルエンザ発生後の広報対応について時系列的に見ていくと（図表4参照）、二〇〇九年四月二十八日に「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針に基づき」、仙台市の新型インフルエンザの発生基準をフェーズBからフェーズDに切り上げた。その対応に伴い、当時の梅原市長は「新型インフルエンザの対策について」と題した市民に向けての記者会見を行っている。<sup>10</sup>この事後対応は、事前対応の「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針に基づき」の広報活動の中にある、節目において市長が記者会見を行うことに該当する。市長が記者会見を行った、二〇〇九年四月二十八日（日本時間）はWHOが新型インフルエンザの警戒レベルをフェーズ3から4に引き上げたことを受け、政府も「新型インフルエンザ対策本部」を設置している（首相官邸 二〇〇九）。この政府の対応に連動して、仙台市も「危機管理対策本部」を設置して、危機管理対策本部会議を開催したことから、

図表 4 主な広報活動

| 日時     | 広報活動の内容                                                                  |
|--------|--------------------------------------------------------------------------|
| 4月28日  | 市長会見「新型インフルエンザ対策について」フェーズBからDへの切り上げ                                      |
| 5月2日   | 河北新報社朝刊に相談窓口及び予防啓発（手洗いうがい方法）を掲載                                          |
| 5月12日  | 市長会見「新型インフルエンザについて」今後の仙台市の対応と啓発                                          |
| 5月20日  | 市長会見「新型インフルエンザについて」仙台市の医療体制の整備状況について                                     |
| 6月1日   | 6月の市政だよりと共に手洗いうがいの励行を盛込んだチラシを配布                                          |
| 6月30日  | 市長会見「新型インフルエンザ対応策について」<br>医療体制の切り替え、仙台市の発熱外来の廃止                          |
| 8月31日  | 記者発表「市内の保育所におけるインフルエンザ患者の集団発生について」<br>記者発表「市内の児童館におけるインフルエンザ患者の集団発生について」 |
| 9月3日   | 記者発表「小学生児童欠席率の地理的分布状況の公表について」                                            |
| 9月7日   | 記者発表「市内の保育所におけるインフルエンザ患者の集団発生について」                                       |
| 9月8日   | 記者発表「仙台市内の認可保育施設における患者発生について」                                            |
| 9月10日  | 記者発表「インフルエンザ注意報の発令について（注意喚起）」                                            |
| 9月16日  | 記者発表「新型インフルエンザ相談窓口の設置について」                                               |
| 9月19日  | 新型インフルエンザ関連の市民講演会<br>事業者向けの講演会の開催（9月9日に記者発表）                             |
| 9月25日  | 記者発表「市内の保育所におけるインフルエンザ患者の集団発生について」                                       |
| 10月27日 | 記者発表「インフルエンザ症状が見られた場合は早めに受診しましょう」                                        |
| 10月29日 | 記者発表「新型インフルエンザの患者急増への対応について」<br>在宅当番医の増加と感染者報告者の推移                       |
| 11月4日  | 市長会見「新型インフルエンザの患者急増への対応について」<br>非常事態のため医療体制の強化を図る 普及啓発活動                 |
| 11月5日  | 記者発表「新型インフルエンザ患者急増に伴う医療体制の強化について」<br>在宅当番医の増設について                        |
| 11月17日 | 記者発表「新型インフルエンザに感染したと疑われる患者の死亡について」                                       |
| 11月19日 | 記者発表「新型インフルエンザ患者急増に伴う医療体制の強化について」<br>在宅当番医の増設について                        |
| 11月25日 | 市長会見「新型インフルエンザの患者急増への対応について」<br>緊急事態ととらえて医療体制の強化を図る                      |

（「感染拡大に備えた新型インフルエンザ対応方針」資料と仙台市記者会見、市長会見を参照し宮脇が修正して作成）

仙台市の対応が「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」に基づいていることがわかる。つまり、初動対応に関しては、事前対応通りに広報対応がスタートしたといえる。

その後、県内では六月一日まで、仙台市においては七月二五日まで市内に患者は確認されないが、五月一二日に梅原市長は会見を行い、その際、岩崎副市長も記者会見に同席している。市長会見に副市長が同席して、記者の質問を答えることは異例であるといえる。岩崎副市長は感染症の専門家であるため、新型インフルエンザ対応について説明することは理にかなっているが、市長と副市長で発言に齟齬があった場合には、情報を錯綜させる要因になる可能性がある。この五月一二日の記者会見では、岩崎副市長が中心となり、予防対策のDVDの作成、学校等に対する説明会、予防策の徹底を呼びかける普及啓発活動を行うとともに、仙台市内での医療体制の確立を目指していることを伝えている（岩崎 二〇〇九）。その翌週の五月二〇日の定例記者会見では、仙台市の新型インフルエンザの流行に向け、医療体制の状況について、またマスク着用などの普及啓発について説明を行っている。

記者会見とは別に、六月一日には市政だよりに新型インフルエンザの予防として手洗いやうがいを励行するチラシを入れ配布し、仙台市民への普及啓発活動を行っている。チラシを配布する広報対応は、フェーズDのあらゆる広報媒体を通じて強力に普及啓発活動を行うという、広報対応通りであるといえる。

そして、厚生労働省が六月一九日に「医療の確保、検疫、学校・保育施設等の臨時休業の要請等に関する運用方針（改訂版）」を地方自治体に通知したことから、仙台市でも七月一日から医療体制が変更されるため、梅原市長は六月三〇日に仙台市の発熱外来の廃止と医療体制の切り替えに関する記者会見を行った。

このように、節目ごとに市長が記者会見を行うことは、仙台市の基本方針の広報の運用に基づく対応であるといえ

る。

その後、七月二五日に市内で初の感染者が出たものの、八月一七日～二三日（第三四週）の本格的流行期に入るまでは、市長や広報官による新型インフルエンザに関する記者会見は行われていない（質疑応答で聞かれた場合のみ回答をしている）。

九月以降の広報として、普及啓発活動について見ていくと、予防啓発として、九月一九日に市民講演会、事業向け講演会、保育関係者向け研修会等を実施し、その告知のために記者発表を開いている。ここからもフェーズDの強力な広報対応を行っていることがわかる。

その後、新型インフルエンザの本格的な流行が始まる、九月以降、仙台市は予防啓発ポスターを保育所、幼稚園、学校、町内会、自治会、福祉施設、公共交通機関に配布し、積極的に広報対応行っている（仙台市 二〇一〇、四頁）。上記の対応もフェーズDの仙台市の広報計画の対応に即しているといえる。また、九月一〇日には「インフルエンザの注意喚起の発令について」と題した記者発表を行うことで、仙台市民に各区別の感染者数の報告を行い、感染予防のための咳エチケットを再度周知し、普及啓発活動を行っている。

そして、仙台市内での本格的な流行期における頻繁な記者会見と情報提供が十一月末まで積極的に行われていたことが五月から七月までの広報対応と比べるとわかる（図表4参照）。

記者会見の他にも、予防啓発活動として、一〇月に仙台市は正しい手洗いの方法を周知するチラシを、保育所、幼稚園、学校、町内会、自治会、福祉施設、公共施設に配布していた。この対応も基本方針と広報計画に則り対応していたことは明らかである。

マスメディアを使った広報活動の他にも、一〇月以降は市政だよりによる啓発も毎月実施していた。一二月にはインフルエンザ特集を組み、感染した場合、感染と診断された場合にはどのように対処すべきか情報を掲載して啓発を図っていた（仙台市 二〇〇九c）。

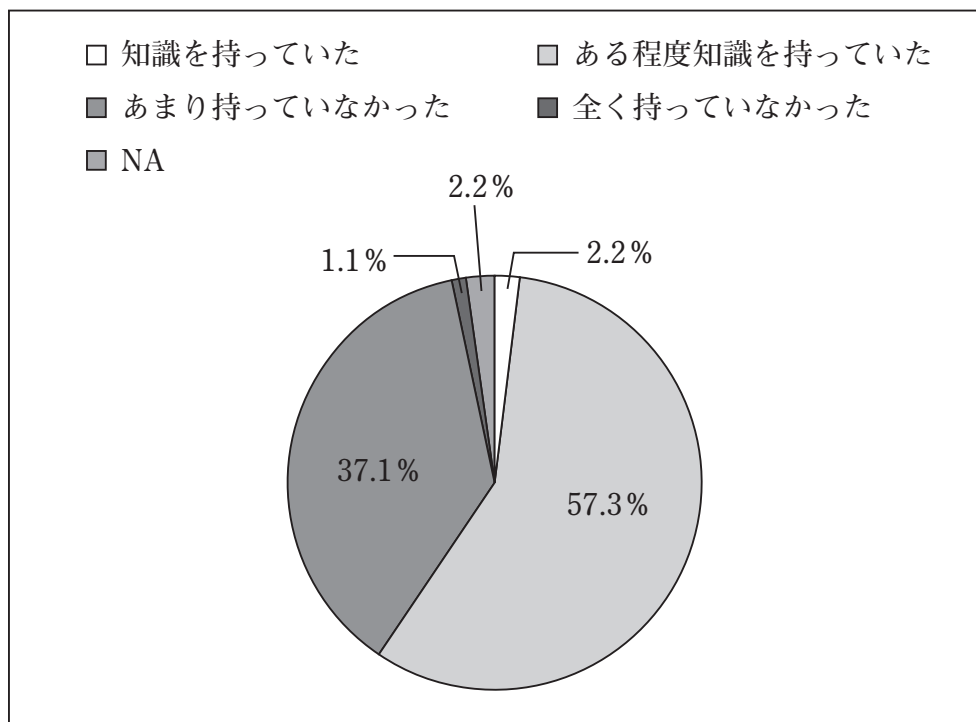
以上が、新型インフルエンザが発生してから仙台市の広報対応であるが、チラシによる広報活動は仙台市の資料、ホームページからの情報を参照したため実際に確認ができていない。その点は留意すべきである。

しかしながら、以上から、仙台市は新型インフルエンザに対する広報計画に則って積極的に広報対応を行っていたことがわかる。

### 医療従事者のアンケート調査結果

では、実際に仙台市の新型インフルエンザに対するこうした広報対応は功を奏していたのであろうか。二〇一二年八月に、〇九年の新型インフルエンザの際に実際に患者に対して

図表 5 新型インフルエンザに対する患者の知識（N=89）

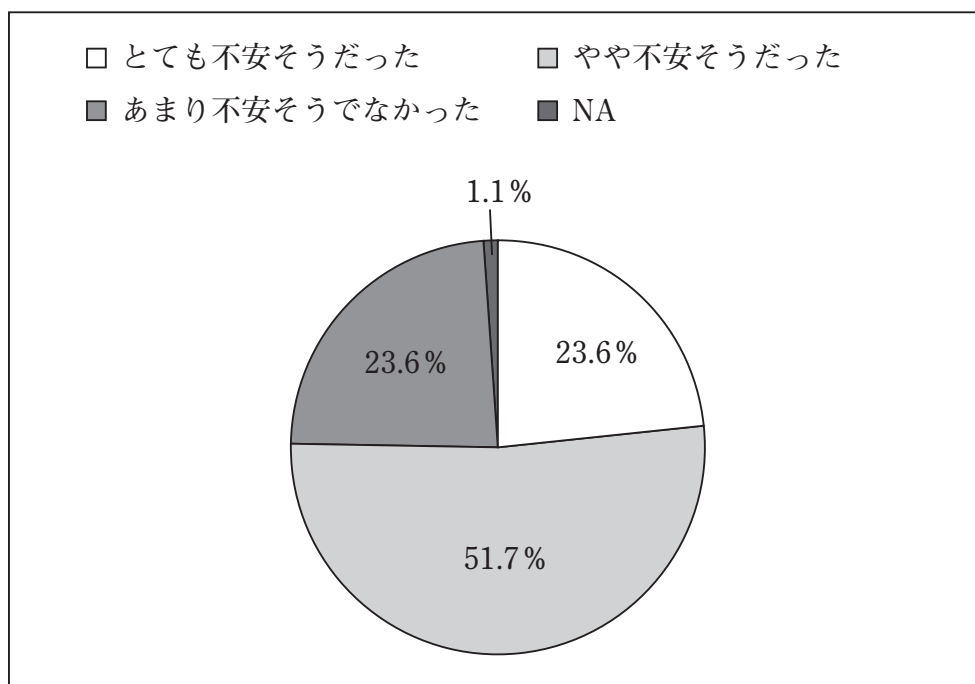




診療行為を行った医師に行ったアンケート調査の結果を分析し、考察してきたと思う<sup>①</sup>。新型インフルエンザの場合、通常発熱外来を受診することになるが、仙台市では、新型インフルエンザに罹ったと思われるものは、まず仙台市医師会に所属する三二八（当時）の診療所で、診察を受けることになる。そのため、この三二八の診療所の医師にアンケート調査を行うことで、当時の新型インフルエンザに関する仙台市の対応や市民の状況を把握できると考えた。もちろん、医師の主観が入ることは承知しているが、それ以上に、仙台市の対応も患者の状況にも関わっている重要なアクターであるといえる。

まず、新型インフルエンザに関して、患者がどの程度知識を持っていたのか質問をしたものが、図表5である。この図表の結果からわかることは、新型インフルエンザに対して、「知識を持っていた」（二・二％）と「ある程度知識を持っていた」（五七・三％）と回答した人を足し合わせると、五九・五％となり、約六割の患者が知識を有していたことになる。つまり、二〇〇九年に発生した新型インフルエンザに関する知識はマス

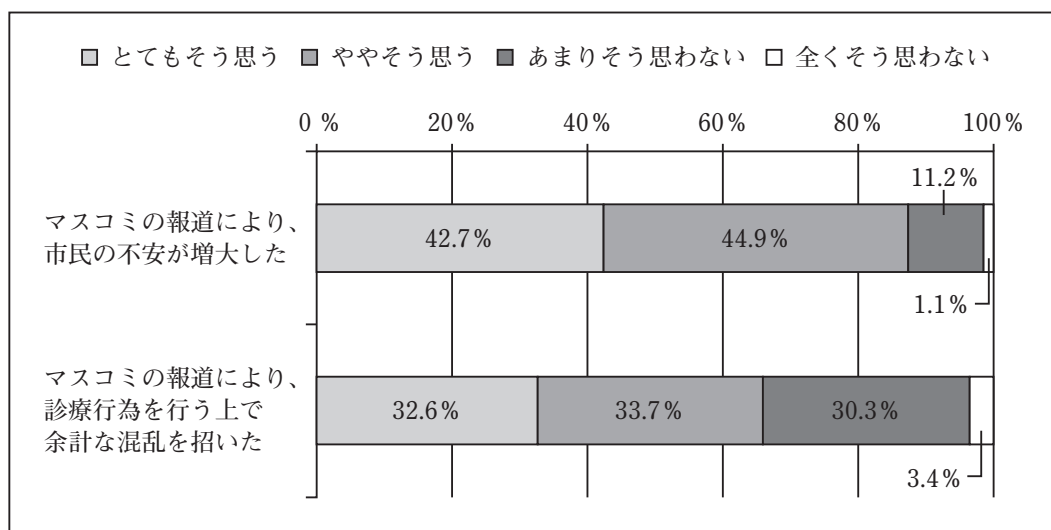
図表6 新型インフルエンザに対する患者の不安（N=89）



メディアを介して、もしくは、仙台市の広報紙やチラシを通じた広報活動により、人々に伝わっていたと考えることができる。

しかしながら、一方で、診療所において診察した患者は、新型インフルエンザに対して不安そうだったか尋ねた質問の結果、「とても不安そうだった」と回答した医師が二三・六%おり、「やや不安そうだった」と回答した医師が五一・七%で、合計すると七五・三%になる（図表6を参照）。医師から見ると、患者は新型インフルエンザに対して不安を感じていたことが明らかになった。つまり、患者の多くは、新型インフルエンザに対する知識は持ちながらも、不安を感じていたことになる。もちろん、病気にかかり安心していている患者はいないが、仙台市で新型インフルエンザが流行した時期（九月）には致死率が低く、季節性のインフルエンザと同等であったという情報がすでに流れていたと考えると、高い数字であるといえる。すなわち、ここから仙台市が行った広報が情報として、市民に伝わっていたと考えられるが、その一方で、その効果は医師からするとそれほどなかったと考えることができる。少なくとも、仙台市が広報対策を行い、新型インフルエンザに対する情報を積極的に市民に対して送っていたことを考えると、その対応が功を奏したとはいえない。

図表7 テレビや新聞の報道の影響（N=89）



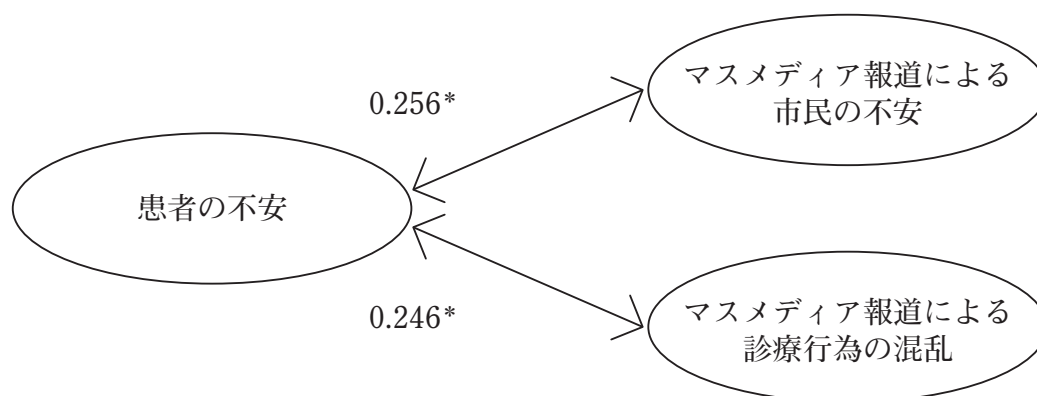
ないだろう。

では、市民の不安の要因はどこから来るのであろうか。それを聞いた質問が図表7である。

「マスコミの報道により、市民の不安が増大した」に「とてもそう思う」と回答した医師は四二・七％おり、「ややそう思う」と回答した四四・九％を合わせると、八七・六％に昇ることがわかる。すなわち、医師の多くが仙台市民の不安に対してマスメディアが何らかの影響をおよぼしていると認識しているようである。また、「マスコミの報道により、診療行為を行う上で、余計な混乱を招いた」に「とてもそう思う」と回答した医師が三二・六％おり、「ややそう思う」と答えた、三三・七％と合わせると、六六・三％がそう思うと感じていることがわかる。つまり、マスコミの報道が医療行為に対して何らかの影響を及ぼしていたと認識していたことがわかる。仙台市の広報対応として、積極的にマスメディアを活用していたことを考えると、むしろ不安が増加していると感じている点において、広報対応の影響がそれほど功を奏さなかったと考えることができる。

更に、患者の不安とマスメディア報道に相関関係があるかどうか分析してみたところ、以下のような相関関係が見られた。

図表8 患者の不安とマスメディア報道の相関



※数値は相関係数 \*\*\* :  $p < 0.001$ , \*\* :  $p < 0.01$ , \* :  $p < 0.05$

まず、患者の不安とマスメディア報道による市民の不安にやや弱い正の相関があることがわかる。つまり、患者が新型コロナウイルスエンザに対して不安だと感じている医師ほど、マスメディア報道によつて市民は不安を感じていると考えているのである（相関係数 〇・二五六）。また、患者の不安とマスメディア報道による診療行為の混乱にもやや弱い正の相関関係があることがわかる。すなわち、患者が新型コロナウイルスエンザに対して不安だと感じている医師ほど、マスメディアの報道が診療行為に混乱を招いたと感じていることがわかる（相関係数 〇・二四六）。つまり、実際に診療した医師のアンケート調査から、新型コロナウイルスエンザに罹った患者の多くが不安を感じており、患者の不安と医師から見た市民の不安や医者診療行為の混乱にはマスメディアの報道が少なからず関わっていることが、この相関分析から明らかになったのである。先にも述べたように、仙台市の広報対応において、マスメディアを積極的に活用していることから、結果として、その効果はあまりなかったと考えられる。

#### 4. 結論

仙台市の新型コロナウイルスエンザに対する事前対応と事後対応について、広報対応を中心に考察をしてきた。その結果、新型コロナウイルスエンザに対する仙台市の広報対応の特徴が明らかになった。

まず、事前対応である「仙台市新型コロナウイルスエンザへの対応に関する基本方針」とその具体的な実施計画となる「仙台市新型コロナウイルスエンザ広報計画」が国の「新型コロナウイルスエンザ行動計画」とは異なり仙台市独自のフェーズ分類になっていた。それに伴い、広報対応が高病原性鳥インフルエンザと新型コロナウイルスエンザの両方に対応可能に作成されていたことは特徴的である。また、フェーズDの国内発生段階において、市政だよりが流行情報を知らせる媒体

としてすぐわないため使用しないといった具体的な対策を加味して作成している点は広報対応を円滑に進めやすくしていたと考えられる。しかしながら、一方で、具体的な事前事後の対応を見てきた限り、概ね国が推奨している広報対応と変わらなかったといえる。

また、二つ目の特徴として、新型インフルエンザに関する情報について、国や県から出される情報を中心に据え、あくまでも仙台市は情報を補足するスタンスをとった点があげられる。国や県から出される新型インフルエンザに関する情報と仙台市が提供する情報が異なることで、仙台市民が混乱することは十分考えられることである。その点を考慮すると、情報の序列について、事前の広報計画で決めていた点は特徴的であると言える。

ただし、仙台市の記者会見が市長を中心として行われ、広報担当者が新型インフルエンザの状況について周知する分業体制が、市民や事業者に対して情報を円滑に提供していたのかどうか、本稿の事前、事後対応の比較だけでは明らかに出来なかった。その点に関しては、記者会見がどのように報道されたのか詳しく分析しなければならないといえる。ただし、医師に対して行なったアンケート調査から仙台市の患者は概ね新型インフルエンザに対する知識を有しており、仙台市からの広報は伝わっていたと考えることができる。

しかしながら、医師に対するアンケート調査の結果から、マスメディアの報道が市民や患者の不安に関わっていることが明らかになった。この結果を踏まえると、必ずしも仙台市の広報対応が「仙台方式」の中で機能していたとは言い切れないといえる。たしかに、新型インフルエンザに対する知識を多くの患者が有していることが明らかになったが、仙台市の広報が市民や患者に対して、影響を十分に発揮したとは言えない。むしろ、医師はネガティブに作用したと考えているようだ。

では、「仙台方式」が上手くいったといわれる要因として広報対応があたりとはいえないとすると、かかりつけ医に診てもらった医療体制が功を奏したのか、それとも他の要因があるのか、その点については今後の課題としたい。

最後に、新型インフルエンザ対策として広報を考えた時に、まず考えなければならないことは、国と地方自治体との役割分担である。国と地方自治体が同じ情報をニュアンスをかえて広報すれば、市民の情報の受け取り方は異なるだろうし、情報の重複は市民にとって、不安を与える要因になりかねない。そうした意味で、国レベルでアナウンスすべき情報と地方自治体レベルでアナウンスすべき情報は分けて考えなければならない。その情報をどのように線引きするのか、また、そうした情報の分割を国と地方自治体でどうやって連携して決めていくことが望ましいのか考える必要があると言える。そう考えた時に、情報を市民が誤解せずに受け取るにはどういうタイミングで流せばいいのか、国と地方自治体を含めた分析をリスク・コミュニケーションの視点からさらに試みる必要があるといえる。

(1) 河岡ら（二〇〇九）は二〇〇九年の新型インフルエンザがブタによるインフルエンザであったことは想定外であったと指摘している。

(2) 例えば、岡田ら（二〇〇九、一七六頁）は感染症のように迫りくる危機には、情報の正確性もさることながら、いかに早く情報を把握し、市民に伝達することが重要であるかといった点も危機管理として求められると述べている。

(3) 新型インフルエンザという事例で考えると、広報は市民に医療体制（どこで、どのような診療が受けられるのか）を周知することにも関わりをもち、またワクチンの接種に関する情報も行政の広報が必要となる。そして、今、どこで新型インフルエンザが流行っているのかといった情報も広義の広報として捉えることができる。すなわち、行政対応全般に関わるといえる。

(4) リスクについてはBeck（一九八六―一九九八）を参照のこと。



(5) 「欠如モデル」に対して、近年藤垣をはじめとする科学技術社会論の研究者らからは否定的な見解が示されている。その理由として、専門家だけが正しい知識を有しているわけではなく、今は素人でも専門性の高い知識を有していること。また、正しい知識が有るからといって必ずしも、ある事象に対して、正しい判断をするとは限らないことをあげている。例えば、原発事故が起こったとしても、それが大惨事になるかならないのかということは科学者の間でも見解が分かれる問題であり、専門家のように正しい知識を有していても、答えに窮することが起こり得るからである。そのように考えると、正しい知識を有していても正しい判断を下すことができないことが理解できる。ただし、一方で、東日本大震災の時に、岩手県の一部の小学生たちが日頃から地震がおきた場合にすぐに高台に逃げなさいと教えられてきた事例もある。その結果、小学生たちは無事に避難することができたのである。この事例は、まさしく、日頃の教育がもたらした効果である。現在、気象庁では地震が起きた際に、津波に関する情報をいかに出すべきか検討をしている。このことから情報をもとのように市民に伝えることが効果的かという考え方、すなわち市民への啓蒙と正しい情報の伝達が重視されていると考えることができる。

(6) 仙台市の広報対応が国や県の補完的な情報を出すというスタンスは以後も変わらない。

(7) 二〇〇九年に五月に作成された「メディアカル・アクションプログラム」のプログラム八において、平時からの感染予防の啓発のため「正しい知識の普及啓発」を掲げていることから理解できる（仙台市 二〇〇九 a、二頁）。

(8) 「新型インフルエンザ対策ガイドライン」において、市町村が行う広報活動として、街宣車、ビラの配布、ポスターの掲示、CATVを推奨している（厚生労働省 二〇〇九 b、五五頁）。また、その他の広報活動と要請は学校等の臨時休業、集会・興行の自粛、公共施設の閉鎖、公共交通機関の運行自粛等であり、事業者においては、住民の最低限の生活維持のために不可欠な公共サービス等を除き、可能な限り休業することである。

また、公共交通機関の運行自粛要請に当たっては、混乱が生じないように、地域内外の住民や利用者に周知徹底し、理解を求めるということを市町村にもお願いをしている。

(9) 行政サービス情報と社会機能に関する情報は、市民利用施設の稼働状況、学校の運用状況、行政サービスの運用状況、公共交通機関・ライフラインの稼働状況、各種相談窓口の対応状況、医療機関情報などである（図表3を参照）。また「新型イ

ンフルエンザ対策ガイドライン」では、都道府県及び市区町村は、ポスター掲示、ホームページ、相談窓口等を通して、地域の感染状況、新型インフルエンザに係る発熱相談センターや発熱外来に関する情報をその地域に提供すること（厚生労働書二〇〇九b、一三〇頁）と定めていることから、仙台市の対応も「新型インフルエンザガイドライン」の対応と概ね一致していると考えられる。

(10) 市長会見は仙台市ホームページから閲覧できるので、それを参照した。また、その他の記者会見についても、ホームページから閲覧をした。

市長定例記者会見 <http://www.city.sendai.jp/kaiken/2009.html>

記者発表資料 <http://www.city.sendai.jp/report/2009/index.html>

(11) 二〇〇九年新型インフルエンザに対応した仙台市の診療所に対して二〇一二年八月にアンケート調査を行った。仙台市医師会の協力により、現在も開業している〇九年の新型インフルエンザに対応した三十四件すべてにアンケート調査を配票することができた。そのため、本アンケート調査は診療所に対して行った調査であるが、患者への質問などを通して仙台市民の意識を抽出出来ていると考える。調査概要は以下の通りである。調査実施期間…二〇一二年八月、調査方法…郵送調査法、配票数…三一四票、回収数…八九票（回収率二八・三％）、有効回答数…八九票（有効回答率二八・三％）である。

引用・参考文献、URL（URLの閲覧日は全て五月七日）

岩崎恵美子（二〇〇九）『間違いだらけのインフルエンザ対応 新興感染症は本当に怖いのか？』日文新書

岡田晴恵編（二〇〇九）『増補版 強毒性新型インフルエンザの脅威』藤原書店

河岡義裕、堀本研子（二〇〇九）『インフルエンザ・パンデミック』講談社

木村盛世（二〇〇九）『厚生労働省と新型インフルエンザ』講談社

外岡立人（二〇〇九a）『豚インフルエンザの真実』幻冬舎新書

- 外岡立人 (二〇〇九b) 『新型インフルエンザ・クライシス』岩波ブックレット
- 中谷内一也 (二〇〇六) 『リスクのモノサシ―安全・安心生活はありうるのか』日本放送出版協会
- 藤垣裕子編 (二〇〇五) 『科学技術社会論の技法』東京大学出版会
- 藤垣裕子・廣野喜幸編 (二〇〇八) 『科学コミュニケーション論』東京大学出版会
- Beck, U. (1986=1998) *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne* Frankfurt am Main: Suhrkamp. (＝東廉、伊藤美登里訳『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局)
- Cohen, S. (2002) *Folk Devils and Moral Panics*, 3rd, Routledge.
- 厚生労働省 (二〇一〇a) 「第四回新型インフルエンザ対策総括会議 議事録」  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou04/dl/infu100512-29.pdf>
- 厚生労働省 (二〇一〇b) 「第二回新型インフルエンザ対策総括会議 議事録」  
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou04/dl/infu100412-13.pdf>
- 厚生労働省 (二〇〇九a) 「新型インフルエンザ行動計画」  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/kettei/090217keikaku.pdf>
- 厚生労働省 (二〇〇九b) 「新型インフルエンザ対策ガイドライン」  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/guide/090217keikaku.pdf>
- 首相官邸 (二〇〇九) 「官房長官記者会見」(四月二八日)  
[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/04/28\\_p1.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/04/28_p1.html)
- 仙台市 (二〇〇六a) 「仙台市新型インフルエンザへの対応に関する基本方針」  
[http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/\\_icsFiles/afiledflle/2010/12/10/sisin\\_hon.pdf](http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afiledflle/2010/12/10/sisin_hon.pdf)
- 仙台市 (二〇〇六b) 「仙台市新型インフルエンザ広報計画」  
[http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/\\_icsFiles/afiledflle/2010/12/10/sisin\\_siryou.pdf](http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afiledflle/2010/12/10/sisin_siryou.pdf)

仙台市（二〇〇九 a）「メディカル・アクションプログラム」

[http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/\\_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/0218newflu.pdf](http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/0218newflu.pdf)

仙台市（二〇〇九 b）「感染拡大に備えた新型インフルエンザ対応方針」

[http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/\\_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/220921\\_2.pdf](http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/220921_2.pdf)

仙台市（二〇〇九 c）「市政だより 二〇〇九年一二月号」

<http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/shisei/sis0912/index.html>

仙台市（二〇一〇）「平成二二年度第一回仙台市新型インフルエンザ危機対策本部員会議資料」

[http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/\\_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/220921.pdf](http://www.city.sendai.jp/kurashi/anzen/kiki/_icsFiles/afeldfile/2010/12/10/220921.pdf)

追記 本稿は平成二四年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）研究課題名「リスクにおける政策過程の理論モデルの構築―新型インフルエンザを事例として―」、課題番号 H二三―政策―若手一〇一三の研究成果の一部である。



# 政軍関係研究試論

——戦術・作戦領域への文民の過剰関与に注目して——

小 森 雄 太

## 1 問題の所在

### (1) 本稿の目的

本稿は安全保障政策の立案・執行に際し、政府や議会といった文民の行動様式を規定する非公式な制度（規範や慣習等）について、近代日本における安全保障政策の形成過程の分析から解明することを目的としている。

本稿で注目する近代日本の政軍関係に関する優れた研究は、多く存在している（瀬瀬二〇〇五、小林二〇一〇）。しかし、軍部の政治介入或いはその背景となった行動選択に注目した研究が多く、政府や議会等の文民による政治判断の



妥当性や軍部が本来有している合理性には、十分な関心が払われてこなかった(伊藤二〇〇五)。このような文民統制所与のものとする傾向は、政軍関係研究が盛んな米国も同様であった(Feaver 2003)。

しかし、文民の無制限な戦術・作戦領域への関与を許容したことが、ベトナム戦争(一九六〇―七五年)やイラク戦争(二〇〇三―一一年)の泥沼化を招いたという批判もされるようになった(Woodward 2004)。その結果、米国での文民統制の考え方は、文民による軍部の絶対的統制から、作戦行動や部隊規模といった安全保障政策の詳細を軍部に委任すべきという考え方へ変化し、新たな政軍関係が形成されつつある(Desch 2007)。

また、私はこれまでに近代日本における軍部の行動様式を規定する非公式な制度を明らかにする為に、現代政治理論の一つである新制度論を用いて、外交・安全保障政策や軍制といった側面に注目した分析を試みた。その結果、軍部の行動様式を規定する非公式な制度としての軍事的プロフェッションナリズムが存在していたこと、軍部の過剰な政治介入のみならず、文民の軍部への迎合によって、政軍関係が動揺・変化したことを明らかにした(小森二〇一二)。

本稿においては、前述の研究動向等を踏まえ、安全保障政策の立案・執行過程における文民による政治判断に至った経緯や関与の度合いを分析する。そして、安全保障政策に対する議会や政府といった文民の行動様式を規定した非公式な制度を明らかにする。

## (2) 本稿の分析枠組み

政軍関係研究の分析対象は、本稿で注目する政治と軍事の関係(politico-military relations)以外にも、社会と軍事の関係(social-military relations)や軍需産業と軍事の関係(military-industrial complex)といったものがあるが(宮田

二〇〇六、宮本二〇〇五)、何れも軍隊等の軍事部門が非軍事部門へ進出する可能性を念頭に置いている (Smith 1951)。これらの分析対象は、政軍関係研究が政治学のみならず、経済学や安全保障学といった諸分野の要素を包含し、特定の分析手法のみに依拠することが難しいということを示している。

また、分析手法に注目すると、合理的選択理論を用いて政軍関係を分析している研究も存在し、例えば、統帥権干犯問題 (一九三〇年) を海軍や野党が個々の利益極大化 (海軍→軍令系の権限強化、野党→政権の奪取) を目指して起こしたと説明している (Ramseyer and Rosenbluth 1995)。しかし、五・一五事件や二・二六事件を起こした将兵等の「事件関係者が憂国の念に駆られたから (坂野二〇〇五: 一六〇—一六五、一八九—一九二)」という動機をも利益と看做すことは、少なからず問題があると考えられ、多くの批判が行われている (伊藤一九九六)。

このような政軍関係研究の特徴を踏まえ、本稿は「安全保障政策の形成過程を主導したのは文民である」という仮説を設定し、現代政治理論の一つである新制度論を用いて、仮説の検証を行う。新制度論は行動科学政治学に代表される一連の多元主義理論とは異なり、「制度」がアクターや集団の政治行動を拘束し、規定することを前提とした政治理論である。新制度論の最大の特徴は、「法律等の公式の制度のみならず、慣習や規範といった非公式な制度も分析対象とすること」である (建林、曾我、待鳥二〇〇八: 一三四—一三八)。本稿では新制度論の中でも、制度の形態や手続きが最も効率的でも卓越した合理性を備えているとは限らず、主に文化や慣習の影響によるものと看做す社会学的制度論を用いた分析を行う (March and Olsen 1989)。この社会学的制度論を用いることにより、個々の事例における背景の相違をある程度包含した分析及び説明を行うことが期待出来る。

なお、本稿では、一般的に戦術 (tactics)、作戦 (operations)、戦略 (strategies)、政策 (policies) の各領域に区分さ

れる軍事の中でも、戦術及び作戦領域への関与を以て、文民の過剰関与と看做して検討を行う。また、本稿では近代日本の政軍関係を検討する際に頻繁に取り上げられる①二個師団増設問題、②山梨軍縮及び宇垣軍縮、③統帥権干犯問題、④満州事変、⑤五・一五事件及び二・二六事件を事例として、経済や財政といった側面にも注目した通史的な分析を試みる。そして、文民の行動様式を規定した規範や慣習等といった非公式な制度を明らかにする。

## 2 近代日本における政軍関係

### (1) 二個師団増設問題

日露戦争後の日本では、元老等の文民エリートが主導する政治体制が維持されていたが、大正デモクラシーの勃興といった自由・民主主義的な政治運動が発生し、従前の超然主義とは異なる憲政の常道と呼ばれる慣例が確立されつつあった(北岡一九九九・一九一三三)。

一方、陸軍を中心とした軍部は、日英同盟改訂(一九〇五年)を受け、英露衝突が発生した際の軍事的対処方針として、帝国国防方針を策定した。英露衝突の可能性自体は、三国協商及び日露協約締結(一九〇七年)により低減したが、日露戦争以降の国防戦略における「海主陸従」状態を打破する好機と看做した山縣有朋により策定は続行された(黒川二〇〇三・六三―七四)。帝国国防方針の策定過程において、動員等や予算等を主管する政府(内閣)は排除され、西園寺公望首相も国防方針への意見と所要兵力の閲覧は認められたが、戦術ドクトリンである用兵綱領への関与は一切拒絶された<sup>(1)</sup>。この為、日本防衛の根本方針であるにも拘らず、政軍相互の意思疎通を著しく欠いた内容となった。この帝国国防方針で規定された戦力整備の第一弾として、軍部が要求した二個師団の増設を巡って発生した

のが二個師団増設問題である。

二個師団増設問題が顕在化した当時、第二次西園寺内閣は衆議院（定数三八一議席）で過半数（二〇九議席）を獲得しており、日露戦争以来の経済不況に対応する為の行財政改革の一環として、一九一三年度予算で歳出一割削減を目指していた（岩井二〇〇三：一二六）。その為、巨額の予算支出を強いる二個師団増設要求を西園寺首相は拒否したのである。これに対し、陸軍は上原勇作陸相の辞任によって対抗した。この二個師団増設問題をきっかけに大正デモクラシーが勃興し、第一次山本内閣が成立した。山本内閣は第一次憲政擁護運動に端を発する大正デモクラシーに対応した行財政改革を行い、約七千人の官吏削減及び七千円の経費削減を断行した。そして、陸軍省官制及び海軍省官制の改正（一九一三年）を断行し、軍部大臣現役武官制を廃止したのである（由井一九七七：一〇三―一〇四）。

近代以降の政軍関係は（政治家等の）文民による軍部の予算・人事・作戦行動の管理に代表される文民統制を志向する形で変化し、民主主義の発展に伴って加速していった。従って、軍部大臣現役武官制の廃止により、文民統制が確立されたと看做すことが出来る。また、第一次山本内閣は懸案となっていた陸軍二個師団の増設を行っているが、これは財政状況の改善を前提としており、財政が政軍関係に大きな影響を与えた証左であると考えられる。

この予算や人事を通じた文民優位の政治状況は、寺内正毅や加藤友三郎といった軍人出身の首相も登場しても変化は無く、超然主義を標榜した寺内が犬養毅等といった政党の有力者に協力を求めていたことを考慮すると（季武一九九八：二五四―二五九）、政党及び議会の意向を尊重する意思を抱いていたと考えられる。しかも、この政党関係者の意向への配慮は、次の原敬や高橋是清の首相就任の伏線となったのである（玉井一九九九：八九―九二）。

## （2）山梨軍縮及び宇垣軍縮

第一次山本内閣の行財政改革及び財政健全化による軍備強化から暫くして勃発した第一次世界大戦（一九一四—一八年）に日本は直接的に介入しなかったが、ある程度の影響を受けた。

財政的な面からの最大の影響は、第一次世界大戦後の軍拡ブームとも言うべき国際的な軍拡競争に巻き込まれたことである。第一次世界大戦後、戦勝国となった日米英等は軍備拡張計画を発表し、海軍力の増強を進めた。しかし、軍備拡張に伴う経済負担は各国の国家財政を圧迫した。この状況を打開する為、一九二二年にハーディング（W. G. Harding）米国大統領の提案に従い、戦勝五ヶ国による軍縮会議が開催され、ワシントン海軍軍縮条約が締結された。その結果、日本を含む列強は海軍戦力の削減を実施し、世界は「海軍休日」と呼ばれる軍縮時代を迎えた（池井二〇〇二：一四六—一四七、一五九—一六〇）。

海軍の軍備削減を受け、陸軍も経費等の削減と装備の近代化を目指し、山梨半造陸相の主導による第一次軍備管理（一九二三年）及び第二次軍備管理（一九二三年）（山梨軍縮）を実施した。二度の軍備管理の結果、将兵約六万名、軍馬一万三千頭という約五個師団相当の人員及び経費の削減を達成した。しかし、固定費の削減が徹底されなかった為、装備の近代化を行うことは殆ど出来なかった（防衛庁防衛研修所戦史部一九七九：九一—九二）。その後、第一—二次軍備管理で達成出来なかった装備の近代化及び将官を含む人員の削減と関東大震災（一九二三年）の復興予算を捻出する為、加藤高明首相は陸海軍に総計八千万円の予算削減を要求した。これを受け、山梨陸相の事実上の後任である宇垣一成陸相主導による第三次軍備管理（宇垣軍縮）が行われた（小林二〇一〇：二四—三二）。

宇垣軍縮では、将兵約三万四千名、軍馬六千頭を削減する一方で、戦車等の近代兵器を整備・拡充し、軍備の近代



化を行った（防衛庁防衛研修所戦史部一九七九：一〇〇—一〇一、一一三—一二六）。その為、将兵は山梨軍縮と合わせて約一〇万人程度削減されたが、予算額は実施前と比較して、一割程度の削減に止まった。また、海軍予算と合わせた国防費は、一般会計の四分の一程度まで削減された（財務省主計局調査課二〇〇五：七〇）。また、宇垣軍縮は師団規模の再編を行った為、陸軍全体の漸減を行った山梨軍縮よりも影響が大きく、人員削減に伴う将校の退役と進級の停滞、将校採用枠の削減は、支那事変以降の将校不足の原因となった。そして、この急激な軍縮は国民にも大きな衝撃を与え、電車内で軍人が因縁を付けられたり、それを忌避して軍人が私服で外出したりといった軍部蔑視の色合いを含んだ文民優位の意識を形成することになった（佃二〇〇六）。

このような軍備全般にわたる軍縮により、陸海軍共に政治権力の奪取を行い得る物理的な能力を失った一方で、削減された戦備で安全保障を担保する為に、軍部は物心両面の質的向上を目指すことになった。その結果、既存のプロフェッショナルリズムを強化する素地が整うこととなったのである。

### (3) 統帥権干犯問題

ワシントン海軍軍縮条約の結果、列強各国の海軍軍備、具体的には、戦艦や航空母艦といった主力艦に関する建造・保有は大幅に制限されたが、巡洋艦や駆逐艦、潜水艦等の補助艦に関する建造・保有は制限されなかった。しかし、ワシントン会議以降、補助艦の性能は著しく向上した為、補助艦についても建造・保有限制をかける必要性が列強間で認識される様になった（Morrison 2003: 260-266）。

この状況を鑑み、クーリッジ（J. C. Coolidge）米国大統領が列強諸国に呼びかけ、交渉に応じた日米英各国がジュ



ネーヴで軍縮会議を開催したが、英米が対立した為、交渉は決裂してしまった。<sup>(4)</sup> その後、マクドナルド (J. R. Macdonald) 英国首相の呼びかけにより、ロンドンで補助艦の制限に関する軍縮会議が再度開催され、<sup>(5)</sup> 日本の提案内容に近い対英米比率六・九七五割という内容で条約が締結された (防衛庁防衛研究所戦史室一九六九…三六六—三六七、三七三—三七四、三九〇—三九三)。

当時の濱口内閣は、経済の実態と著しく乖離した第一次世界大戦以前の為替相場を基準とした金本位制への復帰を実施していた。その為、為替相場を維持する為に大幅な歳出削減を必要としており、列強各国との軍事バランスを維持しつつも国防費、特に海軍予算を削減することが喫緊の課題となっていた。このような状況に加え、当時の日米の工業力の違いを考慮すると、対米七割弱という日本側提案に近い破格の妥協案を米国から引き出せた為、濱口内閣は受諾する方針を示し、海軍省も賛意を示した。<sup>(6)</sup> しかし、海軍軍令部は、重巡洋艦保有量や潜水艦保有量が希望量に達しなかったことを理由に条約締結拒否の方針を示した。

大日本帝国憲法における統帥権は、一一一条 (統帥大権) 及び一二一条 (編制大権) から構成され、前者は参謀総長及び海軍軍令部長が、後者は陸軍大臣及び海軍大臣が輔弼することとされていた。一方、政府や帝国議會は、統帥大権に関する事項にはその過程の殆どに関与することが出来なかったが、編制大権に関する事項には予算の編成・審議等を通じて、関与することが可能であった (北岡一九九…一二三)。しかし、加藤寛治海軍軍令部長といった海軍内部の条約締結反対派 (艦隊派) は、統帥権を拡大解釈し、本来は編制大権に該当する兵力量についても、統帥大権に関係する事項であるとして、濱口内閣を統帥権の独立を犯したと攻撃した (秦二〇〇六…一六三—一六九)。

この状況に乗じて、マスメディアや野党から希望する兵力量を達成せずに軍縮条約に調印したことに対する批判が

噴出した（伊藤一九六九・四四六）。犬養毅政友会総裁と鳩山一郎、倉富勇二郎枢密院議長は、ロンドン海軍軍縮条約が海軍軍令部の要求する補助艦対米比七割には満たないことや海軍軍令部の反対意見を無視した条約調印が統帥権の干犯であると指摘し、濱口内閣を攻撃した。<sup>⑦</sup>この一連の動きの中、統帥権干犯問題を惹起した加藤は昭和天皇に帷幄上奏を行い、海軍軍令部長を辞職した。しかし、濱口は反対勢力の攻撃に屈せず、帝国議会で条約案の可決を勝ち取り、昭和天皇に批准の裁可を求めた。条約案は枢密院に諮詢され、倉富の意に反し、枢密院本会議で可決され、裁可されることとなった。

統帥権干犯問題は海軍内部には深刻な対立を生み出すのみならず、濱口の有力者への根回しを行わない政治手法に対し、東郷平八郎といった海軍の有力者が政党内閣に不信感を抱き、政党との協調を基本としてきた海軍の反発を招いた。また、条約発効後の一九三〇年一月に濱口首相は右翼団体の青年に狙撃されて重傷を負い、最終的に一九三一年四月に内閣総辞職に追い込まれるが、これは幣原外相が主導してきた協調外交を行き詰まらせることとなった（北岡一九九九・一一三―一二四）。そして、統帥権干犯問題以降、日本の政党政治は徐々に崩壊へと向かっていくのである。

#### (4) 満州事変

一九二〇年代後半以降の経済不況の影響を受け、英米仏はブロック経済圏を形成した。一方、日独伊といった植民地を持たない列強は、積極的な海外進出及び他の列強の保有する権益を蚕食した。特に日本は世界大恐慌に加え、一連の昭和不況という苦境を打開することが求められており、満州へより強力に進出することになった。

日露戦争以降、日本は満州での諸權益をロシアから獲得し、拡大を図っていた。一方、辛亥革命の発生と満州軍閥の台頭により、満州域内の政情不安は深刻さを増し（島田一九七〇）、日ソの權益である南満州鉄道や東支鉄道に代表される列強の權益が脅かされていた。例えば、張学良はソ連の圧倒的な軍事力に圧倒されたが、ソ連と中ソ紛争（一九二九年）を引き起こし、東支鉄道の權益回収を試みている（臼井一九九八：一八―四四）。ソ連が中国の利権回収要求に対し、軍事力を以て拒絶したことは、満州事変での日本の行動に示唆を与えたと考えられる。このような中国の動きに日本側は対策を欠き、重光葵駐華公使が述べたところの「堅実に行詰まる」他無かった。林久治郎奉天総領事も同様であり、「満州における日支の衝突は近く避けることのできない形勢になる」と七月に幣原に述べていた（守島、柳井一九七三：三九）。このような情勢の中で、満鉄等の日本權益の保護していたのが関東軍である。

一方、陸軍内部では人事刷新や総動員体制確立を目指す若手将校によるグループが一夕会にまとめられ、人事刷新や満州問題の武力解決を目指していた（森二〇一一：一三五―一三七）。その後、一夕会に参加していた岡村寧次や永田鉄山が陸軍省の課長に着任したのを皮切りに、一夕会の会員が続々と陸軍省及び参謀本部の課長級の主要ポストを独占した。一九三一年以降には、満州問題の武力解決を図る為の具体的な方針が示され、陸軍内部では満州事変実施の為の準備が着々と整えられていた（川田二〇〇九：一四六―一五三）。

こうして、一九三一年九月一八日に関東軍は柳条湖の満鉄線路を破壊し、張学良等による破壊工作と断定した。そして、直ちに奉天や長春、営口等の満州の主要都市を占領し、軍政を施行した（加藤二〇〇七：一〇六）。その後、戦線は満州から上海まで拡大し、一九三三年五月三十一日に停戦協定が結ばれたが、その間に満州国建国（一九三三年）や国際連盟脱退（一九三三年）といった国際社会から孤立する事案が発生している。しかし、リットン（V. A. G. R.

Bulwer-Lytton) が率いた国際連盟調査団 (リットン調査団) が事変後作成した報告書では、柳条湖事件等の軍事的行動に対する非難はあるが、全体的に日本寄りの内容であり、列強諸国の日本に対する認識が悪くなかったことを示している。なお、停戦協定には満州国の国家承認に関する事項があったが、中国側は満州国を正式承認しなかった為、満州の帰属は両国間の懸案事項として残された (内田二〇〇六：一〇二)。

満州事変の発生を受け、陸軍省と参謀本部では満州への増派を決定し、政府に提案することとなったが、閣議で南次郎陸相が陸軍の意向を提示しなかった為、政府は事態不拡大の方針が決定した。この閣議決定に陸軍は反発し、クーデタも視野に入れた満州事変への対処方針を策定した (北岡一九九九：二五八―一六〇)。対処方針の決定を受け、朝鮮軍は独断で増派を行った。一連の作戦行動に第二次若槻内閣は反発したが、関係諸経費の支出を承認した為、朝鮮軍の独断出兵は正式な出兵となった。この後、関東軍は自衛の為と称して、戦線を拡大し、政府は勿論、陸軍省や参謀本部の意向も無視する無法者と化していくのである (小林、島田一九六四：四二八―四三五)。

また、満州事変の拡大に反対した第二次若槻内閣が崩壊し、統帥権干犯問題を拡大させた政友会が主導する犬養内閣が成立した。犬養内閣は満州事変を拡大させ、満州国を国家として承認した。また、民政党政権による金本位制への復帰を中止し、積極財政政策を採用したが、折からの不況による安定志向により、主要財閥が恩恵を受ける結果となった (谷田二〇〇二：二二六―二二八)。

##### (5) 五・一五事件及び二・二六事件

一九二〇年代後半以降の経済不況や満州事変の拡大等により、一九三〇年代の政治・経済状況は不安定であった。

この様な情勢下で第二次若槻内閣は総辞職し、政友会が主導する犬養内閣が組閣された。犬養内閣と軍部は、統帥権干犯問題や満州事変の際に軍部寄りの対応を行った為、軍部と良好な関係を構築していた。

一方、ロンドン海軍軍縮条約に不満を抱いていた海軍の若手将校は、条約締結を主導した若槻首相の襲撃を計画したが、第二次若槻内閣の総辞職により、襲撃計画は頓挫した。しかし、事件直前に戦死した首謀者の一人である藤井斉の遺言を知った仲間が事件を起こすことになった（中谷一九八九：三九二―三九三）。その後、大川周明といった民間人から武器や資金の提供を受け、政府襲撃の準備は進められ、一九三二年五月一日に実行された。首相官邸等の主要拠点が襲撃された。首相官邸以外の被害は軽微であったが、首相官邸では犬養首相が襲撃され、暗殺された。襲撃後、犯行グループは、夕方までに東京憲兵隊に自首したが、警察は一万人を動員して徹夜で市内警備を実施した（中谷一九八九：三九六―四〇二）。

その後の裁判は陸海軍の軍法会議及び東京地方裁判所で行われたが、政党政治の腐敗に対する反感から犯行グループに対する助命嘆願運動が巻き起こり、量刑は非常に軽い内容となった（松本二〇〇五：二三三―二三四）。この判決により、二・二六事件を起こした陸軍将校が逮捕後の量刑を非常に楽観視していたことが磯辺浅一（一）の日記から明らかとなっている（山崎一九八九：一二五―一二七）。また、大川周明等の民間人が重罪とされたことも、二・二六事件と共通している（松本二〇〇五：一七二―一七七）。

一方、陸軍の青年将校も政治腐敗への不満を募らせていた。陸軍上層部はこの様な動きを危険視し、反軍的な行動を行った磯部浅一、村中孝次を免職した（有竹一九七五：一六六―一七二）。しかし、青年将校等は諦めず、真崎甚三郎教育総監や川島義之陸相等の皇道派や陸軍の首脳と面会し、クーデタ成功の可能性を探った（新井一九八六：一一八―



一二四)。また、陸軍上層部では、統制派と皇道派の対立は深刻の度合いを深め、一九三五年七月には、皇道派の勢力を削減する為に真崎が教育總監を罷免され、リベラルな政治志向を持つ渡辺錠太郎が補職された(大内一九六七・二九一―三二〇)。その直後の八月には統制派の永田陸軍省軍務局長が皇道派の相沢三郎陸軍中佐に惨殺されるという事件が発生している(菅原一九七二)。

このような情勢の中で、青年将校の不満は頂点に達し、一九三六年二月二六日、東京市内に衛戍していた部隊を動員して、「昭和維新・尊皇討奸」をスローガンにクーデタを実行した。このクーデタで齋藤實内府や高橋蔵相、渡辺教育總監が暗殺され、鈴木貫太郎侍従長は重傷を負った。岡田啓介首相も襲撃を受け、一時行方不明となったが、一命を取り留めている(北岡一九九九・二六〇―二六四)。反乱部隊は、首相官邸以外にも市内主要拠点を襲撃し、瞬く間に市内を制圧した。この一連の動きに対し、真崎や加藤寛治、伏見宮海軍軍令部長、川島等の反乱部隊に同調する有力者が宮中に参内し、戒厳令の施行や新たな内閣の組閣を奏上したが、昭和天皇の不興を買い、全て却下されている。その後、昭和天皇の強い反乱鎮圧の意向を受け、陸軍上層部は漸く反乱部隊の掃討を決定した(本庄二〇〇五・二七二―二七六)。その結果、クーデタは直ちに鎮圧され、下士官兵は所属している原隊に復帰し、首謀者である青年将校や北一輝や西田税等の民間人も逮捕された(堀二〇〇七・七三五―七三九)。

その後の裁判は通常の軍法会議ではなく、統制派が設置した特設軍法会議で行われ、クーデタを主導した青年将校は死刑や無期禁固といった五・一五事件と比較して重罪に処されているが、これは裁判を通じた統制派によるカウンター・クーデタであると指摘する研究もある(北二〇〇三・一六七―一七五)。また、クーデタに多大な影響を与えたとされる荒木貞夫や真崎等の皇道派将官に加え、初動対応で不手際があった川島陸相や香椎浩平東京戒厳司令官も予備



役に編入された（北二〇〇三・二〇三―二〇六）。

二・二六事件後に総辞職した岡田内閣の後継内閣について、元老であった西園寺は近衛文麿に辞退された為、西園寺は廣田弘毅を推薦した。しかし、陸軍はクーデタを起こしたにも拘らず、リベラルな政治志向を有する政治家や官僚の入閣に難色を示した。最終的に吉田茂等三名の入閣見送りにより、廣田内閣は成立したが（北岡一九九九・二六一―二六四）、予備役に編入した皇道派首脳を完全に締め出す為に軍部大臣現役武官制を復活させたのである。

### 3 理論的分析から見る「文民の過剰関与」

#### (1) 近代日本の経済情勢

日露戦争以後続いていた不況は、第一次世界大戦で生じた特需により、大幅に改善した。しかし、終戦に伴う特需の収束により、不況へ逆戻りし、関東大震災の復興資金調達の為に発行した震災手形の処理が不況を悪化させたのである（三和二〇一二）。

この不況下で成立した第一次若槻内閣は、前任の加藤高明内閣が目指した金本位制復帰を引き継ぎ、少数与党政権を形成した。成立直後の第五一回帝国議会は政友本党の支持を取り付け、何とか乗り切ったが、翌年の第五二回帝国議会は若槻首相自身が捜査対象となる松島遊郭疑獄（一九二六年）の影響を受け、審議日程は混乱を極めていた（青木一九五八・六三―六六）。その上、一九二六年三月には片岡藏相の失言による取り付け騒ぎが発生し、震災手形関連二法は成立したが、取り付け騒ぎの背景となった台湾銀行や鈴木商店の経営悪化は全く改善しなかった（高橋、森一九九三・一六二―一六五）。

その為、第一次若槻内閣は日銀特融実施の為の緊急勅令案を枢密院に諮詢するが、第一次若槻内閣の倒閣を目指す政友会と幣原外相が主導する協調外交に反対する伊東巳代治や平沼騏一郎等の枢密顧問官が結託し、救済規模の大きさを理由に否決してしまった。緊急勅令案否決を受け、第一次若槻内閣は総辞職し、田中義一政友会総裁に大命が降下した。田中は組閣後直ちに支払猶予令（モラトリアム）を実施する為の緊急勅令案を枢密院に諮詢し、枢密院も憲法解釈を変更して、緊急勅令案を可決した。これを受けて、モラトリアムが実施され、事態は沈静化した（豊田一九八二：二〇五）。

この一連の取り付け騒ぎの結果、国民は財閥系を始めとする大手銀行（特に三井、三菱、住友、安田、第二）に預金する様になり、財閥の力は更に強大化し、貧富の差は拡大した（三和二〇二：一一六）。この現実には、一般庶民のみならず、後のクーデタを起こす青年将校の一因となったという点でこの後の政軍関係にも大きな影響を与えたのである。一方、世界に目を向けると、第一次世界大戦以来好況が続いていた米国経済は過熱状態に陥り、一九二九年九月の株価最高値更新をピークとして低落傾向を見せ始め、ついに一〇月二四日に大暴落した。シカゴ証券取引所は閉鎖に追い込まれ、ウォール街周辺に警官隊が出動する事態に発展した。一〇月二五日にはウォール街の大手株仲買人と銀行家が買い支えることが合意されたが、その効果は一時的なもので株価は下落し続けた。

この事態を受け、米英仏といった列強はブロック経済圏を形成し、需要の維持を図ったのに対し、日独仏等の所謂「持たざる国」は経済回復は早かったが、供給過剰に陥った為に国外へ進出せざるを得なくなり、英米仏の勢力圏を侵食せざるを得ない状況に追い込まれた（奥西、鳩澤、堀田他二〇一〇：二八三―二八九）。この様に世界大恐慌は列強に深刻な影響を与え、各国の外交政策を国際協調路線から対立路線へと舵を切らせたが、外交政策の転換及び積極的な

海外への進出は後の第二次世界大戦の大きな要因となった。

世界大恐慌は、第一次世界大戦後の恐慌や関東大震災、金解禁、昭和恐慌によって弱体化していた日本経済を危機的状况に追い込み、企業倒産や農村の疲弊を惹起して、大陸へ渡る人々を増加させた。また、労働者や小作農の支援を受けた政党が帝国議会の議席を得る様になり、労働争議や小作争議が増えた結果、政府は治安維持法の改正等を行い、社会主義運動の取締りを強化した（小林二〇〇二：一八九―二二二）。

世界大恐慌の影響は満州にも現われ、満鉄の輸送収入を悪化させた。その上、銀塊相場が一九三〇年に暴落した為、金建て運賃を採用する満鉄よりも銀建て運賃を採用する中国鉄道の運賃を相対的に低下させ、低廉な競争線に貨物を奪われていった（近代戦史研究会一九八五：一八一―一八二）。また、満州経済は世界大恐慌の影響による大豆価格の暴落等により、満鉄の営業収支も悪化し、一九三二年度には創業後初の赤字を計上した（黒沢、斎藤、櫻井二〇〇一：二二八）。

この経済状況を改善する為、高橋蔵相は積極的な歳出拡大（一時的軍拡を含む）や円の切下げ、アジア貿易への依存、重工業化へ向けた官民一体の経済体制転換を打ち出した。この振興政策により、世界に先駆け大恐慌前の水準を回復したが、米英仏等の列強との貿易摩擦を起こし、財閥やそれに近い軍部等の諸勢力の伸長を許すこととなった。また、この時期に独伊の様なファシズムを唱える政党の躍進は無かったが、軍部の発言力は強まった。更に五・一五事件が政党政治の幕引きをし、ワシントン・ロンドン両海軍軍縮条約の破棄、日独伊三国同盟の締結を経て、仏印進駐をきっかけとして太平洋戦争へ突入していった。そして、日本は「満蒙は日本の生命線である」をスローガンに大陸進出へと突き進み、政軍関係の構造も文民優位から軍部優位へと急速に変化していったのである。

## (2) 「文民の過剰関与」とは何か？

政軍関係研究は、「軍部等によるクーデタを如何に抑え込み、社会の安寧を担保するのか」という問題意識を前提としている。<sup>⑨</sup>その為に政治家等の文民による軍部に関する予算・人事・作戦行動の管理・統制、即ち文民統制が各国で採用されていることは周知の通りであるが、文民統制の前提は「文民の判断は無誤謬であるということ」である。しかし、現実には、米国におけるベトナム戦争やイラク戦争における戦争指導、日本における三矢研究やカンボジアへの自衛隊派遣等の際の文民の行動は、<sup>⑩</sup>理念や思想のみならず、実益や効果の面からも奇異であったと言わざるを得ない事例が散見される。以下では、理念としての政軍関係或いは文民統制を踏まえつつ、文民による軍事への過剰介入について検討する。

本稿で取り上げた事例は、何れも経済情勢や財政と関連した事例である。言うまでもなく、近代日本で予算や経済政策を議決するのは、文民である議員から構成された議会（帝国議会）である。従って、本稿で検討した事例は大きく分けると軍縮（①二個師団増設問題、②山梨軍縮及び宇垣軍縮、③統帥権干犯問題）と軍拡（④満州事変、⑤五・一五事件及び二・二六事件）の二つに分類することが出来るが、何れの事例にも文民、特に議員たる政治家が主導的に関与していることは明らかである。その点において、本稿で設定した「安全保障政策の形成過程を主導したのは文民である」という仮説は論証されたと考えられる。

ところで、本稿で取り上げた事例の何れもが軍事的安全保障を始めとする国外要因に起因し、ある程度の軍事的或いは経済的合理性を有していた。しかし、政争を始めとする国内要因によって、軍縮或いは軍拡へと主導したという点において、合理的ではない要因があったことも明らかである。従って、以下では、文民が安全保障政策の形成過程

【表 1】 文民の行動を規定した非公式な制度が形成される条件

| 事例                                                                 | 条件<br>(独立変数) |                                       | 結果<br>(従属変数)   | 形成された<br>非公式な制度 |
|--------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------|----------------|-----------------|
| 2 個師団増設問題 (1912年11月)                                               | a.           | 第11回選挙 (1912年 5 月) の選挙結果<br>(与党過半数獲得) | 増設反対           | 文民優位            |
|                                                                    | b.           | 日露戦争以来の不況 (不況)                        |                |                 |
| 第 1 次山梨軍縮 (1922年 8 月)<br>第 2 次山梨軍縮 (1923年 4 月)<br>宇垣軍縮 (1925年 5 月) | a.           | 第14回選挙 (1920年 5 月) の選挙結果<br>(与党過半数獲得) | 軍縮断行           | 文民優位            |
|                                                                    | b.           | 大戦特需の消滅 (不況)                          |                |                 |
| 統帥権干犯問題 (1930年 5 月)                                                | a.           | 第17回選挙 (1930年 2 月) の選挙結果<br>(与党過半数獲得) | 条約批准           | 文民優位            |
|                                                                    | b.           | 昭和恐慌・世界大恐慌 (不況)                       |                |                 |
| 満州事変 (1931年 9 月)                                                   | a.           | 第17回選挙 (1930年 2 月) の選挙結果<br>(与党過半数獲得) | 事変容認           | 文民優位            |
|                                                                    | b.           | 昭和恐慌・世界大恐慌 (不況)                       |                |                 |
| 五・一五事件 (1932年 5 月)                                                 | a.           | 第18回選挙 (1932年 2 月) の選挙結果<br>(与党過半数獲得) | 反乱鎮圧<br>(首脳殺害) | 政軍均衡            |
|                                                                    | b.           | 昭和恐慌・世界大恐慌 (不況)                       |                |                 |
| 二・二六事件 (1936年 2 月)                                                 | a.           | 第19回選挙 (1936年 2 月) の選挙結果<br>(与党過半数割れ) | 反乱鎮圧<br>(首脳殺害) | 軍部優位            |
|                                                                    | b.           | 昭和恐慌・世界大恐慌 (不況)                       |                |                 |

著者作成。

を主導した合理的ではない要因、具体的には慣習や規範といった非公式な制度について検討する。

一般的に規範が成立する為の要件として、a. 効果的な規範に対する需要が生じるための条件とb. その需要が充たされるための条件が揃うことが必要となる (Coleman 1990)。この要件を本稿で取り上げた事例に当て嵌めると、下記の様になる【表1】。

事例分析でも多少言及したが、本稿で取り上げた全ての事例において、直近の総選挙において与党が過半数を獲得しており、文民たる与党主導で国防費も含めた予算等を統制し得る状況にあった。そして、過半数割れを起こした場合は、統制することが出来ず、軍部の台頭を許したと考えられる。換言すると、文民主導或いは政治主導という非公式な制度が内面化され得る状況が整っていたということである。また、需要を充たす為の条件として、全ての事例が不況下において発生したことにも注目する必要がある。



これは、国内最強の暴力装置である軍部を以てしても、財政や景気といった経済的要因を無視することが出来ないことを示していると考ええる。

以上を総合すると、近代日本における政軍関係においては、文民の行動を規定する文民主導という非公式な制度が存在していたと結論付けられる。また、このような内面化された非公式な制度により、文民による軍事への過剰な政治介入を肯定することとなったことも指摘出来る。

しかし、本稿で提示した結論は、先行研究において指摘されてきた軍部が有しているプロフェッショナリズム及びその発展型とも言うべき近衛兵主義の存在を無視するものではない。むしろ、あるべき政軍関係或いは文民統制を構築する為の仮説的な結論であることを付記しておく。

#### 4 結語

以上、政軍関係における文民の過剰関与について、近代日本における事例に注目して検討してきた。結論としては、文民による軍事への過剰介入が存在し、その介入は（軍事的）合理性よりも政治性を優先したものであることが明らかとなった。また、その要因は文民によって内面化されていた文民優位という非公式な制度であることも明らかになった。

そもそも、政軍関係における軍部や文民の過剰関与について、クーデタや軍部による独裁、いわゆる文官統制や本稿の冒頭で指摘したベトナム戦争やイラク戦争における米国の戦争指導が挙げられる。しかし、文民或いは軍部による過剰関与の具体的な基準を示すことは難しく、<sup>12</sup>その意味するものは地域や時代は勿論、社会状況や研究者の視座に



よって大きく変わってくる。<sup>(13)</sup>

この過剰関与の基準について、私がこれまでに研究を進めていく過程で、「文民と軍部の信頼関係を破壊すること」や「国家としての指揮・命令系統を無視すること」、「文民については軍部に無理な要求をすること」、「軍部については本来、国外に向けるべき暴力が国内へ向いてしまうこと」といった意見を耳にすることが出来た。<sup>(14)</sup> 何れの意見も過去の事例と照らし合わせてみるとほぼ当て嵌まるので、ある程度の説得力はあると考えられる。

今後の課題としては、本稿で提示した文民による過剰関与の類型化及び分析モデルの精緻化であると考えられる。これらの課題については昨今、文民と軍部の認識の相違 (civil-military gap) という側面から分析した研究も幾つか発表されているので (真田二〇〇八、彦谷二〇〇七)、これらの研究を参考にしつつ、他日を期して論じたい。

- (1) しかし、軍部の最大の関心事である軍備拡充に関しては、内閣による意向が反映され得る運用が行われた為、軍部による独断専行を行うことは難しかった (小林一九九六：一五四―一五九)。
- (2) この軍縮はその後の陸軍内部における派閥抗争のきっかけとなり、後に宇垣が大命降下を受けながら、陸軍の支持を得られず、組閣が失敗する遠因となった (北岡二〇一一：一九〇―一九二)。
- (3) 本会議には、日米英以外に仏伊も招聘されたが、両国は国際連盟における交渉を優先させるとして出席を辞退している。
- (4) 米国が「比率主義」を、英国が「個艦規制主義」を主張した為、交渉は決裂した。
- (5) この会議では、前回のジュネーヴ海軍軍縮会議が軍人主体の交渉で政治的妥協を行うことが出来なかったことを鑑み、日本首席全権を務めた若槻禮次郎やマクドナルド首相、スティムソン (H. L. Stimson) 米国务務長官等といった政治家主体で交渉が進められた (関二〇〇七：四五―四六)。
- (6) 当時想定された日米戦争では、日米共に日本近海での艦隊決戦で勝敗が決すると予想しており、日本は太平洋上で米艦

隊を潜水艦等の補助艦で攻撃し、決戦海域に到着するまでに米国艦隊の戦力を削るという対抗策を検討していた。その為、日本の補助艦艇は、対米比七割は必要であるというのが日米の共通見解であった（関二〇〇七・一二七—一三二）。

（7）政友会が統帥権干犯問題を取り上げた理由としては、直近に行われた第一七回総選挙で惨敗した上に、田中義一総裁以降、在郷軍人会が有力支援団体となったことに伴う親軍化の一つであるとする意見もある（額額二〇〇九・二九〇—三〇一）。

（8）ちなみに、海軍は当初からクーデタと看做し、海軍省庁舎の警備体制を臨戦態勢に切り替え、第一艦隊と横須賀鎮守府所属部隊を東京湾に突入させ、反乱部隊との徹底抗戦することを明示していた（迫水二〇一一・一三〇—一三一）。

（9）文民統制の先進国である米国では、特に顕著な傾向である（宮脇二〇〇四・一一—一九）。

（10）正式には「昭和三八年度総合防衛図上研究」と称される統合幕僚会議の幹部が行っていた有事シミュレーション研究であり、内容としては第二次朝鮮戦争を想定した法的整備の検討が研究の中心となっている（黒川二〇〇三・二五七—二五八）。

（11）具体的には、軍部（陸上幕僚監部）が決めるべき作戦や装備についてまで国会が介入したこと等が挙げられる（江畑二〇〇一・二五六—二六〇）。

（12）軍部の過剰関与を三宅正樹は「政治介入」、池井優は「政治的進出」と表現している（三宅二〇〇一・二、池井一九六八・八七）。

（13）そもそも「政軍関係」という概念自体が、「軍部と社会の関係」や「軍部と産業の関係」、「軍部と政治の関係」といった概念を含んだ多義的なものである。

（14）お茶の水政治研究会二〇〇八年四月例会における参加者各氏の議論に範を得た。

## 引用・参考資料

青木得三（一九五八）『日本首相列伝』① 若槻礼次郎 浜口雄幸』時事通信社。

阿部弘臣（二〇〇七）『書評論文』近代日本政治における合理的選択の可能性—Ramseyer & Rosenbluth, The Politics of oligarchyにみる理論と歴史の交差—』『相関社会科学』第一六号一三四—一三八頁。

新井勲（一九八六）『日本を震撼させた四日間』文春文庫。

有竹修二（編）（一九七五）『荒木貞夫風雲三十年』芙蓉書房。

池井優（一九六八）「近代日本における軍部の政治的地位」慶應義塾大学地域研究グループ編『変動期における軍部と軍隊』慶應通信。

池井優（二〇〇二）『三訂 日本外交史概説』慶應義塾大学出版会。

伊藤隆（一九六九）『昭和初期政治史研究』東京大学出版会。

伊藤之雄（一九九六）『書評』合理的選択モデルと近代日本研究—J. Mark Ramseyer and Frances M. Rosenbluth, The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan, Cambridge U. P., 1995—』『ラヴァイアサン』第一九号一四六—一五六頁。

伊藤之雄（二〇〇五）『昭和天皇と立憲君主制の崩壊』名古屋大学出版会。

稲葉正夫、小林龍夫、島田俊彦、角田順（一九八八）『太平洋戦争への道（別巻）資料編』朝日新聞社。

井上寿一（二〇一〇）『山県有朋と明治国家』日本放送出版協会。

岩井忠熊（二〇〇三）『西園寺公望』岩波新書。

臼井勝美（一九九八）『日中外交史研究』吉川弘文館。

内田尚孝（二〇〇六）『華北事変の研究』汲古書院。

大内力（一九六七）『日本の歴史二四ファシズムへの道』講談社。

大蔵省財政史室編（一九九九）『昭和財政史 昭和二七〜四八年度 第一九卷（統計）』東洋経済新報社。

大前信也（二〇〇六）『昭和戦前期の予算編成と政治』木鐸社。

奥西孝至、鳩澤歩、堀田隆司他（二〇一〇）『西洋経済史』有斐閣アルマ。

小野圭司（二〇〇八）「明治末期の軍事支出と財政・金融—戦時・戦後財政と転位効果の考察—」『戦史研究年報』第二一号四一—六三頁。

加藤陽子（二〇〇七）『満州事変から日中戦争へ シリーズ日本近現代史⑤』岩波新書。

- 川田稔（二〇〇九）『浜口雄幸と永田鉄山』講談社選書メチエ。
- 北博昭（二〇〇三）『二・二六事件全検証』朝日選書。
- 北岡伸一（一九九九）『日本の近代五 政党から軍部へ』中央公論新社。
- 北岡伸一（二〇一一）『日本政治史―外交と権力』有斐閣。
- 近代戦史研究会（編）（一九八五）『国家戦略の分裂と錯誤（中）』PHP研究所。
- 黒川雄三（二〇〇三）『近代日本の軍事戦略概史』芙蓉書房出版。
- 黒沢文貴、斎藤聖二、櫻井良樹（編）（二〇〇一）『国際環境のなかの近代日本』芙蓉書房出版。
- 瀧瀬厚（二〇〇五）『近代日本における政軍関係の研究』岩波書店。
- 瀧瀬厚（二〇〇九）『田中義一』芙蓉書房出版。
- 小林俊二（二〇〇二）『対米開戦の原因』南窓社。
- 小林龍夫、島田俊彦（編）（一九六四）『現代史資料七 満州事変』みすず書房。
- 小林道彦（一九九六）『日本の大陸政策』南窓社。
- 小林道彦（二〇〇六）『桂太郎』ミネルヴァ書房。
- 小林道彦（二〇一〇）『政党内閣の崩壊と満州事変』ミネルヴァ書房。
- 小森雄太（二〇一二）『近代日本における政軍関係の新制度論的分析』明治大学博士学位論文。
- 財務省主計局調査課（編）（二〇〇六）『平成一七年度財政統計』国立印刷局。
- 迫水久常（二〇一一）『機関銃下の首相官邸』ちくま学芸文庫。
- 島田俊彦（一九七〇）『東支鉄道をめぐる中ソ紛争―柳条溝事件直前の満州情勢―』『国際政治』第四三号二五―五〇頁。
- 下田耕士（二〇一〇）『わが国近代化以後の政軍関係概観』『軍事史学』第二〇巻第二号七七―八五頁。
- 季武嘉也（一九九八）『大正期の政治構造』吉川弘文館。
- 菅原裕（一九七二）『相沢中佐事件の真相』経済往来社。

関静雄（二〇〇七）『ロンドン海軍条約成立史』ミネルヴァ書房。

高橋亀吉、森垣淑（一九九三）『昭和金融恐慌史』講談社学術文庫。

高橋杉雄（二〇〇七）「自衛隊の統合運用態勢の強化と今後の課題」『国際安全保障』第三四巻第四号一—九頁。

建林正彦、曾我謙悟、待鳥聡史（二〇〇八）『比較政治制度論』有斐閣アルマ。

玉井清（一九九九）『原敬と立憲政友会』慶應義塾大学出版会。

佃隆一郎（二〇〇六）「宇垣軍縮での師団廃止発覚時における各該当地の動向」『国立歴史民俗博物館研究報告』第二二六集 三三一—五二頁。

戸部良一（一九九八）『日本の近代九 逆説の軍隊』中央公論社。

豊田穰（一九八二）『最後の元老 西園寺公望（下）』新潮社。

中谷武世（一九八九）『昭和動乱期の回想（下）』泰流社。

西川吉光（二〇〇二）『現代国際関係史Ⅲ』晃洋書房。

秦郁彦（一九九九）『昭和史の謎を追う（上）』文藝春秋。

秦郁彦（二〇〇六）『統帥権と帝国陸海軍の時代』平凡社新書。

秦郁彦（二〇〇七）「張作霖爆殺事件の再考察」『政経研究』第四四巻第一号一〇一—一五六頁。

坂野潤治（二〇〇五）『近代日本政治史』岩波書店。

彦谷貴子（二〇〇七）「日本にシビル・ミリタリーギャップは存在するか？—自衛官・文民エリート意識調査の結果から」村井

友秀、真山全編著『リスク社会の危機管理』明石書店。

廣瀬克哉（一九八九）『官僚と軍人 文民統制の限界』岩波書店。

舩木繁（一九九三）『陸軍大臣木越安綱』河出書房新社。

藤原彰（二〇〇六）『日本軍事史（上）』社会批評社。

防衛大学校安全保障学研究会（編著）（二〇〇九）『新訂第四版 安全保障学入門』亜紀書房。

- 防衛庁防衛研修所戦史室（一九六九）『戦史叢書 海軍軍戦備（一）』朝雲新聞社。
- 防衛庁防衛研修所戦史部（一九七九）『戦史叢書 陸軍軍戦備』朝雲新聞社。
- 細谷千博、斎藤真（編）（一九七八）『ワシントン体制と日米関係』東京大学出版会。
- 細谷千博（一九八八）『両大戦間の日本外交―一九一四―一九四五―』岩波書店。
- 堀真清（二〇〇七）『西田税と日本ファシズム運動』岩波書店。
- 本庄繁（二〇〇五）『本庄日記』原書房。
- 益井康一（二〇〇二）『日本はなぜ戦争を始めたのか』光人社。
- 松下芳男（一九七八）『改訂 明治軍制史論 上巻』国書刊行会。
- 松下芳男（二〇〇二）『日本軍閥興亡史（上）』芙蓉書房出版。
- 松本清張（二〇〇五）『昭和史発掘三』文春文庫。
- 三宅正樹（二〇〇二）『政軍関係研究』芦書房。
- 宮田律（二〇〇六）『軍産複合体のアメリカ』青灯社。
- 宮本満治（二〇〇五）『ラスウェルのギャリソン・ステート論』『政経研究』第四一卷第四号二六七―二九四頁。
- 宮脇岑生（二〇〇四）『現代アメリカの外交と政軍関係』流通経済大学出版会。
- 三和良一、原朗（編）（二〇一〇）『近現代日本経済史要覧 補訂版』東京大学出版会。
- 三和良一（二〇一二）『概説日本経済史 近現代「第三版」』東京大学出版会。
- 武蔵勝宏（二〇〇九）『冷戦後日本のシベリアン・コントロールの研究』成文堂。
- 室山義正（一九八四）『近代日本の軍事と財政』東京大学出版会。
- 森靖夫（二〇一一）『永田鉄山』ミネルヴァ書房。
- 守島伍郎、柳井恒夫（監修）（一九七三）『満州事変（日本外交史一八）』鹿島研究所出版会。
- 谷田勇（二〇〇二）『実録・日本陸軍の派閥抗争』川喜多コーポレーション。



- 山崎国紀 (一九八九) 『磯部浅一と二・二六事件 わが生涯を焼く』河出書房新社。
- 山本四郎 (一九八二) 『山本内閣の基礎的研究』京都女子大学。
- 山本四郎 (一九九七) 『評伝 原敬 (下)』東京創元社。
- 由井正臣 (編) (一九七七) 『大正デモクラシー』有精堂出版。
- Clausewitz, C. P. G. (2003). *Vom Kriege* (Erfststadt: Area) (in original 1832-34). 清水多吉訳 (二〇〇一) 『戦争論 (上・下)』中公文庫。
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press). 久慈利武 (監訳) (二〇〇四) 『社会学の思想④ 社会理論の基礎 (上)』青木書店。
- Desch, M.C. (2007) “Bush and the Generals,” *Foreign Affairs*, 86-3: pp.97-108.
- Feaver, P. D. (2003) *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press).
- Huntington, S. P. (1985) *the Soldier and the State* (Cambridge: Harvard University Press) (in original 1957). 市川良一 (訳) (二〇〇八) 『軍人と国家 (新装版)』原書房。
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press).
- 遠田雄志 (訳) (一九九四) 『やわらかな制度 あいまい理論からの提言』日刊工業新聞社。
- Morrison, E.E. (2003) *Turmoil and Tradition: A Study of the Life and Times of Henry L. Stimson* (New York: Simon and Schuster for the History Book Club) (in original 1960).
- Ramseyer, J. M. and Rosenbluth, F. M. (1995) *the Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan* (Cambridge: Cambridge University Press). 青木一益、永山博之、斉藤淳 (訳) (二〇〇六) 『日本政治と合理的選択 寡頭政治の制度的ダイナミクス 一八六八—一九三三』勁草書房。
- Smith, L. (1951) *American Democracy and Military Power: A Study of Civil Control of the Military Power in the United States* (Chicago: University of Chicago Press). 佐上武弘 (訳) (一九五四) 『軍事力と民主主義』法政大学出版局。

Woodward, B. (2004) *Plan of attack* (New York: Simon & Schuster).

Woodward, B. (2006) *State of denial* (New York: Simon & Schuster).

付記…本稿は科学研究費助成事業（基盤研究(C)）（研究課題名…戦前期日本の司法と軍のインターフェイスとしての軍法務官に関する実体研究）による研究成果の一部として、日本政治学会二〇一二年度研究大会で報告した内容に加筆・修正したものである。また、本稿執筆に際し、お茶の水政治研究会の皆様より示唆に富むご指摘を頂戴した。ここに記して謝意を表する。



## 政治的観測と憶測

——シャリエール夫人の見た仏革命前のオランダとフランスの政治状況——

玉井 通和

はじめに

1788 年はじめシャリエール夫人は、それまで数カ月書き連ねてきたものを『政治的観測と憶測』という表題のもとに一冊にまとめ、ヴェリエール（ニューシャテル）の出版・印刷業者 J. ヴィテルの所から出した。それはおもにフランス、特に母国オランダの政治状勢の最新の情報に関わるが、短編<sup>コント</sup>、道徳的考察なども含んでいる。

当時シャリエール夫人は、夫の実家ポンテ館があってスイス・ニューシャテルに近いコロンビエ村にオランダから嫁いできて 16 年余り、『ローザンヌで書かれた手紙』など代表作となる数篇の小説を書きあげてから、各地に出かけてはコロンビエに帰ることをしばらく繰り返した後、最後はパリに長期滞在し、それを切り上げたばかりだった。

1786 年 1 月から、結局翌年の 1787 年 9 月まで 2 年近く滞在したパリでは、色々なサロンに出入りしさまざまな人と出会うが、なかでもオランダ時代、長く秘密の文通相手だったコンスタン・デルマンシュ<sup>(1)</sup>の甥でまだ 20 才そこそこのバンジャマン・コンスタンに初めて出会い、年の差を越えてこの神童と意気投合する<sup>(2)</sup>。

その一方で、多くの時間は音楽に割かれている。楽器を奏で、作曲を習い『クラヴサン又はピアノ・フォルテのための九つのソナタ』を出版するのである。音楽への関心は、パリ滞在を切り上げて帰国して

からも、室内楽をおこない、小コンサートを開き、楽譜集を発表するといった形で続いていく<sup>(3)</sup>。

この時期は同時に祖国オランダと、ずっと特別な関心を寄せるフランスの政治的・時事的問題への関心が強まった時期でもあった。

晩年、ある友人への手紙で自らの著作を次々に説明する中で、『政治的観測と憶測』を書いた経緯については、次のように述べている。

パリからから帰ってきて、オラニエ公妃<sup>(4)</sup>への怒りから『政治的観測と憶測』の一枚目を書きました。[...] それからその後が続いていきました。憤りというか、もっと言えば愛国の熱情がその多くを書かせたのです<sup>(5)</sup>。

シャリエール夫人は、こうしてフランス革命前に多く現われたパンフレ<sup>(6)</sup>の作者の一人となったのである。

ここではジャーナリストとしてのシャリエール夫人が、『政治的観測と憶測』の題名のもと、その持てる才能を発揮した17の小冊子を、  
1. オランダの状況 2. フランスの状況（短編他を含む）について読み解いていくこととする。

#### 注

(1) この文通については、拙著『ある危険な関係 ―アニエスとデルマンシュ―』駿河台出版社、2011. 参照。

(2) シャリエール夫人は当時47才。

(3) 若い頃からの絵画、デッサンへの関心は、おそらく視力低下問題の進行もあって次第に薄れていかざるを得なかったと思われる。

(4) フリードリヒ＝ソフィア＝ヴィルヘルミナ（1747-1820）。プロイセンのフリードリヒ2世（大王）の姪で、大王の後継者フリードリヒ＝ヴィルヘルム2世の妹。1767年オラニエ公、ウィレム5世（1748-1806／在位1751-95）に嫁いだ。

(5) Isabelle de Charrière, *Oeuvres complètes*, Amsterdam, Oorschot, 10vols., 1979-85, t.6, p.565. [以下、t.6,565のように略記]

- (6) 『19世紀ラールス』によれば (*Grand dictionnaire universel du XIXe siècle*, Slatkine, 1982 (1874), t.XII première partie, p.91)、風刺的・政治的小印刷物を意味する英語起源の<sup>パンフレ</sup>小冊子という言葉は、短かく鋭く風刺的に、特定の時事的な対象を扱うものを指し示す。

## 1. オランダの状況について

おそらく 1787 年 9 月末から 11 月半ばの間に<sup>(1)</sup> シャリエール夫人が書いたと思われる<sup>パンフレ</sup>小冊子 no.1 は、祖国オランダの人々に訴えかけている。

ヨーロッパ全体が、こんなに多くの悪行、残酷さ、無駄でうんざりする布告の数々、さらにあなた方がしたり、やらせたりしていることに驚き、憤り、怒っている<sup>(2)</sup>。

オランダ国内で内戦の様相を呈するまでに至った<sup>パトリオット</sup>愛国派とオラニエ公派の対立は、1787 年 9 月、総勢 2 万のプロイセン軍介入によってオラニエ公派の勝利に終わった。

フランス砲兵隊に関する調査を行なうなら、プロシャ王がブルンスヴィック公爵復帰を求め、それをオラニエ公夫妻が支持しオランダ各州議会が拒否しないなら、[...] オランダはもはや共和国とは言えない!<sup>(2)</sup>

フランスは 1780 年—87 年のオランダの騒乱で<sup>パトリオット</sup>愛国派を支援し、ユトレヒトの<sup>パトリオット</sup>愛国派の要請に際して砲兵隊を派遣していたが、1787 年 9 月 15 日、統領オラニエ公派に排除された。これに関して、<sup>パンフレ</sup>小冊子 no.1 は、フランスに援軍を求めるのが、プロイセンに援軍を求めるより悪いかと言い、その「調査」つまりは報復を危惧し、オラニエ公ウィレム 5 世 (1751 年—95 年オランダ 7 州統領) 派の正当性は、その軍事的勝利にし



が基づいていない、と続けるのである。(オラニエ公派の公職復帰と愛国派<sup>パトリオット</sup>の武装解除の後、1787年10月、全国議会はこれを認める。)

ブルンスヴィック公爵は、1751年から摂政アンの顧問官を務め、1766年のウィレム5世成人後もその後見人として影響力を保っていたが、騒乱の中このオラニエ公妃の叔父はしばらく権力から遠ざかっていた。《誰にも愛されていない》この人物<sup>(3)</sup>が復帰して、(議会とオラニエ公妃の間で)再び政治的役割を果たすこと、それは正しいのか？小冊子no.1は問いかける、オランダがプロイセン領となって繁栄するのはよいことなのか？

「高潔<sup>ジェネロジテ</sup>さと王侯<sup>フランス</sup>についての考察」と題された小冊子no.3は、高潔<sup>ジェネロジテ</sup>さなくしては存在しえない国王や戦士、小説や演劇の中の人物といった一般論から始め、エリザベス1世、ザクセン選帝侯、さらにはワシントンといった歴史上の、あるいは同時代で外国の人物を取り上げるが、それはもちろん同時代オランダの「高位<sup>グ</sup>の人々<sup>ラ</sup>」に読者の注意を引くためである。

ブルンスヴィック公爵やオラニエ公妃は、常に舞台の上において世界から注目される高位<sup>グ</sup>の人々<sup>ラ</sup>が持つべき高潔<sup>ジェネロジテ</sup>さを持っているだろうか？公爵が肩書や報酬なしに復帰することはなく、《彼は戻ってきて策謀をめぐらし揉めごとをおこし、情報を集め用心しながら統治するだろう<sup>(4)</sup>。》そしてオラニエ公妃については

彼女はアムステルダム砲撃中、彼女の<sup>ジェネロジテ</sup>高潔さが認められるのを喜んで聞いた。[...] こういうばかげた称賛を受け入れたのは、もっとも自分が高潔でない時、高潔だと言われて目が見えなくなり自分は高潔なんだと思いこみたくなかったからではないだろうか？<sup>(5)</sup>

さらに話は彼女の育てられ方、教育に及ぶ。ルイ14世の孫、王太子

ブルゴーニュ公の師傅フェヌロンは、その教育のために『テレマック』を書いた<sup>(6)</sup>。その教えはただそれについておしゃべりするためでなく「それに合わせて自らの生き方を律する」<sup>(7)</sup>ためだった。だが、オラニエ公妃にしても「開明的な宮廷で、まわりにあらゆる科学と芸術の徒を集めた英雄〔つまりフリードリヒ大王〕のそばで」<sup>(7)</sup>生まれた以上、彼女は「魂の真の偉大さ」を教えられたのか、それともそれは見せかけであり「自尊心と容赦のない復讐心」<sup>(7)</sup>を授かったのか、と作者は問いかける。しかし反オラニエ公派への報復が声高に語られる今、高潔・寛大な措置が取られたらどうだろう。

不幸があなたの心を動かし、後悔があなたの気を静め、野心より度量の大きさをあなたが持っているなら、愛と信頼と敬意があなたの周りに再び生まれ、オランダが失くしたものを取り戻し繁栄して、あなたを祝福しますように！世界はあなたに感服し、後世の人々はあなたの彫像をいくつも建てるでしょう<sup>(8)</sup>。

『<sup>ジェネロジテ</sup>高潔さと<sup>フランス</sup>王侯についての考察』の最後は、こういういわば捨てぜりふとも聞こえる、辛辣な言葉で終わる。その前の議論の真摯さが否定できなければできないだけ、これはいっそう辛辣に聞こえるのではないだろうか。

オラニエ公妃への厳しい見方は、<sup>パンフレ</sup>小冊子 no.7 でも「あるイギリス人」の証言を通して繰り返される。

私はオラニエ公の結婚の時ハーグにいて、高位の女性たちがオラニエ公妃の謁見を賜る様子を見ましたが、それは我らが王妃さえ臣下の女性に示さないような尊大さ、配慮を欠く態度でした<sup>(9)</sup>。

たしかに、絶対的な権威をもつ君主フリードリヒ大王の宮廷で育ったこの女性が、夫の統領—オラニエ公の権力を君主のそれに近いもの

とみなしていても不思議ではないだろう。(t.10,545 注9 参照) 特にこのハーグの話は、結婚式がオランダではなくプロイセンで行なわれた(1767年10月30日)直後の話なのである。しかしシャリエール夫人からすれば、開明的な「啓蒙」専制君主を標榜するフリードリヒ大王の姪が、共和国「第一の市民」オラニエ公の妻の立場もわきまえず、強権を振るうのは看過できないのである。

「あるオランダ人からあるフランス人への手紙の一節」と題された小冊子<sup>パンフレ</sup> no.14 前半部分は、1788年2月15日、オラニエ公ウィレム5世が二度目の愛国派大赦令<sup>パトリオット</sup> <sup>(10)</sup>を出した後の、一人の(元)愛国派<sup>パトリオット</sup>の男の不安と逡巡を語る。彼にしてみれば大赦令は十分なものにはほど遠い。オレンジ色を掲げないのは暴政<sup>ティラニー</sup>への嫌悪というより恐怖からだが、そうかと言っていまさら愛国派<sup>パトリオット</sup>に戻る気も起きない。ただ自分を必要としている愛国派<sup>パトリオット</sup>が受け入れてくれる可能性の方が高いだろうし、若く無知・無分別なオラニエ公夫妻の取り巻きは支持できない。

オラニエ公派が完全な主導権を握れず、再び愛国派<sup>パトリオット</sup>との争いになっても、愛国派<sup>パトリオット</sup>をまとめ、イニシアチブをとれる人物がいらない。不幸なことにオランダに立派な人物はいても、ワシントン将軍<sup>(11)</sup>やかつてのフランスの指導者たちのような人間が見当たらないのである。

もうその群れを導く牧者も犬もいないとなれば、羊たちは自分たちだけで牧草地を選び、一緒に小屋を出たり小屋に帰ったりするのだろうか、それとも道に迷い命を落とすのだろうか？ <sup>(12)</sup>

小冊子<sup>パンフレ</sup> no.16 は、三通の手紙を収めている。「ある愛国派<sup>パトリオット</sup>からオラニエ公への手紙」と題された最初の手紙は、フランスに亡命した愛国派<sup>パトリオット</sup>の立場から、1788年2月15日発布された大赦令の語句について、オラニエ公にその真意をたずねる。

大赦令は、公職に関わる侮辱は処罰の対象とする、オラニエ公夫妻

への個人的な侮辱は《通過させる》<sup>(13)</sup> というが、それは文字通り「許す」という意味なのか、それともそうした侮辱を見過ごしていた、従ってこれは「許せない」という意味なのか、と問うのである。大赦令の曖昧さは、その適用範囲から、《道理に暗い》<sup>(13)</sup> 市民を扇動した者を《一時的に》<sup>(13)</sup> 省くというところにも見られる。誰がその明るさ／暗さを決めるのか、公ご自身か、議会か、大赦令執筆者か？この愛国派は、自分は扇動したのかされたのか、《すべて最悪の状況にある》と発言したがそれは《この国を恐怖で満たした》<sup>(13)</sup> のか、結局自分には大赦令が適用されるのか、と問いかけるのである。

「ホーランドと西フリースラントの議会へ」と題された 1788 年 3 月 1 日付の 2 番目の手紙も、「非常に穏健な愛国派」<sup>パトリオット</sup> がやはり大赦令に疑義を呈し、帰国をためらう心情を訴えている。《絞首刑にならない》<sup>(14)</sup> ことがすべてではない、《なされていること、言われていることが理解できる国で》<sup>(14)</sup> なければ生きていけない。要請してもいないその軍の介入を受けたプロイセン王に感謝し、ヨーロッパ中の笑い物になった、このいわゆる《自由とされる》国を恥じて、自分は帰国しない、とこの手紙は結論付けている。

3 番目の「体調不良で自室にこもるオラニエ公長男<sup>(15)</sup> のものとされる手紙」は、オランダ独立に多大の貢献をしたウィレム 1 世沈黙公 (1533-84) を範と仰いで自分もいずれ国のために働きたいと主張する。

そのために知識と経験を得なければなりません。お母さん、あなたには誇るべきご先祖たちがいますが、私としてはあなたがその息子を恥ずかしく思うことのないようつとめていく所存です<sup>(14)</sup>。

この手紙の意図するところは明白だと思われる。オラニエ家の誇りを自覚した純真な息子からプロイセン出身のその母親、オラニエ公妃に宛てた健気な決意表明の手紙という設定を通して浮き彫りになるのは、現実のオランダの政治状況の混乱と迷走、そしてその大きな契機

となった1787年6月以後のオラニエ公妃の言葉と行動であろう。

＊

パンフレ  
小冊子 no.5、no.7、no.9 は、《あるイギリス人》<sup>(16)</sup> がその《観察所見》<sup>(16)</sup> を、オランダ貴族シャルル・ベンティンク<sup>(17)</sup> に宛てた手紙の中で語るといって、イギリスとオランダの近代史を比較・総括しながら、1780年代オランダの政治状況に切り込んでいく。

デ・ウィットの反統領策は公正を欠いていたが、その虐殺（1672）後統領に復位したオラニエ公ウィレム3世はその権力の行使をほしのままにした。その能力、その（実体はルイ14世への憎しみだが）愛国心によってオランダはしばらくの間、国の形をなした。この共和国には力を与えてくれる指導者が必要だが、そのことをオランダ人自身が自覚するには再び危機の到来〔オーストリア継承戦争（1740-8）時のフランス軍侵入〕を待たねばならなかった。しかし、1748年の統領復活では1672年以上のことがなされた。統領が世襲制になったのである。

筆者（つまりシャリエール夫人）は世襲制に反対する。それは《徳も能力も活力もない》<sup>(18)</sup> 権力者を生むおそれがあるからである。《より自由な共和国の品位を保つか、そうでなければオラニエ公を主権者と認めながらも暴君になるのを防ぐあらゆる措置を講じるか》<sup>(18)</sup> だ、それにはイギリスの例が参考になる、と彼は続ける。ヴォルテールの言った言葉に掛けて《ウィレム3世がそちらで王だと分かった我々は、こちらイギリスでは統領にすぎなくなるよう配慮した》<sup>(19)</sup> と言うのである。

チャールズ1世の処刑は正当化できないが、王政復古が専制政治に向かい国民の自由を脅かせば議会はそれに抵抗し、王の娘婿の協力を得て王権を制限した<sup>(20)</sup>。指導者は望むが、暴君は望まない。共和制の実効性に君主制の《迅速さ、品位、まとまり》<sup>(21)</sup> が加わることを望むのである。

イギリスをモデルにして、オラニエ公を君主にしたオランダ7州統



一国家の像を描くなら、まず、その貴族層からイギリス貴族院にあたるものを組織するのは容易であり、「下院」についても選挙でなく現在の地方議会議員、地主層、地方聖職者層を集合することによって構成可能である。さらに、君主にイギリスにおけるような権限を与えてとしても、オランダ国民の幸福と権利の保護のため、次のような提案をしている。

1. 国軍再編、特に外国人部隊の適正化、国軍からの外国人将校の排斥、歩兵隊の待遇改善、数年の冷却期間を経て〔1787年9月武装解除されていた〕「義勇軍」<sup>コール・フラン</sup>（非正規軍）の一外国軍侵入に備えての一再武装の許可。
2. 規模を含む海軍のヴィジョンの決定、政治的対立解消による再編の実施。国際関係、特に海外貿易の上での安全保障の確立。
3. 地方聖職者層の待遇を改善し、その政治参加を認めること。（これなしには下層民反乱に際して危険分子となる可能性がある。）

オラニエ公を「合法的」にオランダ7州の君主にする、つまりオランダに立憲君主制を提案する手紙の最後を、オランダに《関心がある》<sup>(22)</sup> この「あるイギリス人」—つまりスイスに住むオランダ出身のシャリエール夫人—は何も失うもののない《無名の外国人》<sup>(22)</sup> として次のように締めくくる。

こうすることによってあなたがたは栄光を得ると共に安らぎを手にするでしょう、そしてあなた方の自由のためにはこの手段しかないのです<sup>(22)</sup>。

＊

<sup>パンフレ</sup>小冊子 no.12、1788年1月10日付の手紙を書いたのは、これまでの幾つかの<sup>パンフレ</sup>小冊子について感想を寄せた人物という設定である。



このフランス人らしき筆者は、『オランダ旅行記』を書いて寛容と自由と勤勉で繁栄する共和国という伝統的な良きオランダ像を概して踏襲した、シャリエール夫人旧知のディドロ<sup>(23)</sup>より厳しくオランダとオランダ人を見る。

この国では、

社交界の人士は、朝イギリス人、夜フランス人、つまり一日サルまねのしどおし、学者は鼻持ちならず、豊かな町民は鈍重で、庶民は粗野である<sup>(24)</sup>。

実は前述の「あるイギリス人」の手紙の中でも、オランダ人の冷淡さ、愚鈍さ、粗野さ、愛と憎しみにおける軽率、復讐心の激しさといった欠点が、オランダ近代史に言及する前に列挙されていた<sup>(25)</sup>。

オランダ人は勤勉といわれるが、それだけでは十分でなく、それを「何か興味深いこと」<sup>(24)</sup>に向けねば意味がない、金持ちであるだけでは十分でなく、「優雅に品良く」<sup>(24)</sup>金持ちでなければならない。

この国の状況はその運河のごとくよどんでいる。総じてオランダの町には活気がなく、産業に活力を与えるべき金がイギリスやフランスに流れている。貧困が存在しないというオランダ神話はもはや過去のものであり、どの町でも、食べるのはジャガイモ、飲むのはジン、体を温めるのは泥炭の残りかすといった「蒼白瘦身虚弱無気力」<sup>(24)</sup>な多くの住民を見かける。パンやビールが重税により元の2倍の値段になっていて、手が届かないのである。豊かな年金暮らしの人々もいるが、彼らは極度に吝嗇で人に水一杯与えない。

「スティルストローム」[静かな水の流れの意]なる町の元参事・収入役は、なぜその金を両インド会社の活動や新大陸アメリカの開拓、あるいは国内の開墾事業に投資して状況の改善に寄与しないのか、という小冊子<sup>パンフレ</sup> no.12 筆者の疑問に答え、開墾には何年も金がかかり無収益のままという事態が想定される、両インド会社については、その役員

でも株主でもない自分はそれが繁栄しようがしまいがどうでもよい、と答える。そして、夏は7時、冬は7時半に起きて、夏は庭で冬は暖炉のそばでたばこを吸いながら新聞を読み…夏は10時、冬は10時半に床につく、規則正しく静かで幸せなその一日を滔々と語るのである。

オランダ社会の各層、各家族で「秩序」、「がんばり」「不屈の精神」が「黄金の世紀」と変わらず維持されているにしても、全体的に進取の気性が薄れて保守化傾向を示し、安易な土地家屋への投機や金融取引に終始したり、金利・年金生活の《まじめでしかるべき嗜眠状態》<sup>(26)</sup>に入る人々が増加した。このことは、ここで指摘されているだけでなく、18世紀後半のライデン新聞やフランス人旅行者も証言するところである<sup>(27)</sup>。

この事態の打開に向けて政治的イニシアチブを期待したいところだが、すべての非を愛国派に押しつけ、自らの権力増強と息子の未来の栄光しか眼中になく、オランダという国の行く末など考えていないオラニエ公王妃には期待できないだろう。

しかしそれにしてもこうした小冊子<sup>パンフレ</sup>はどのくらい実際に有効・有益なのか、そもそもモリエールの演劇は人を笑わせるとしてもどのくらい実生活に影響を与えるのか、人は「歴史」から何を学ぶのか、と物を書くこと自体の意義という基本的な疑問を投げかけた後、いずれにしても、『観測と憶測』に多少とも価値を認め、小冊子<sup>パンフレ</sup> no.12は終わっている。

「風刺的著述について」と題された、『政治的観測と憶測』最後の小冊子<sup>パンフレ</sup> no.17は、まず（2月26日付ライデン新聞掲載の）オランダ全国議会が1788年2月15日公布した大赦令を評価する。それはオラニエ公派と愛国派<sup>パトリオット</sup>の和解を前進させるものだからである。しかし、それ以前の2月6日付ライデン新聞に掲載された、《風刺的著述の発表は敵愾心を生む》<sup>(28)</sup> 故にこれを禁じる、という一文がここで問題になる。「風刺」や「皮肉」を禁じて沈黙を強いるのは良いことなのか？ここには誤解がある。つまり、不当な中傷、ひどい侮辱と《正当で当を得た風

刺<sup>(28)</sup>は区別されるべきである。人々に真実を気づかせる批評的文章、その中に風刺的著述も入るとこの筆者＝シャリエール夫人は考えている。蓋しその文学的な出発を、ヴォルテールばりの文章で痛烈に貴族階級を風刺した短編『貴族』<sup>コント</sup>で果たしたシャリエール夫人<sup>(29)</sup>にしてみれば、これは譲れないところであったと思われる。

オランダ人よ。なぜこの臆病さなのか？ [...] その精神をとりもどしてください、勇気をもって考え、勇気を持って主張してください<sup>(30)</sup>。

結婚4年目の1775年の夏オランダに帰ったのを最後に、それから一度も帰国することのなかったシャリエール夫人だが、オランダへの望郷の念、愛国心は人一倍強かったと思われる。『シャリエール夫人とその友人たち』の著者、Ph. ゴデは『政治的観測と憶測』を読んで、このスイス人になった女性が、《思った以上にその祖国に愛着を覚えている》<sup>(31)</sup>ことに驚いているが、それも当然と思われる。帰国しなかったものの、1780年代、オラニエ公派と愛国派<sup>パトリオット</sup>の対立が明らかになり、親族の中でも支持が両派に分かれた時、彼女は、遠くにいて事情がよく分からないのはむしろ幸いである、ただ《我が国に幸あれと祈る》<sup>(32)</sup>ばかりだと打ち明けている。

彼女の愛国心は終始一貫していたと思われる。コンスタン・デルマンシュがフランス社交界を絶賛し《厚かましく粗野な》<sup>(32)</sup>オランダとオランダ人を批判した時、彼女は反発する。

何という強い敵意、何というひどい偏見でしょう。[...] あまりひどくけなされたので、かえってこの国が好きになったくらいです。公正でありたいと思い、良い所を探したらいくつも見つかりました<sup>(33)</sup>。

たしかにフランスは好きだが、好きなのは小さい時から親しんだ作家たちに代表されるその文化であり、現実のフランス人はそうでもない、イギリスから帰国した時思ったのは、《わが自由で豊かな》<sup>(34)</sup>農民が耕した畑の中を歩けば、《我が祖国、自由の国、愛する人々の住む国》<sup>(35)</sup>が好きでないなどあり得ないということだ、と彼女は率直に述べているのである。

## 注

- (1) シャリエール夫人全集中の『政治的観測と憶測』のまえがき (C.P.Courtney) 参照。(t.10,57)
- (2) t.10,66
- (3) t.10,67 オランダ時代のシャリエール夫人は、ブルンスヴィック公爵家の舞踏会でコンスタン・デルマンシュと初めて会っている。(『ある危険な関係』 op.cit., pp.5-9 参照)
- (4) t.10,71
- (5) *ibid.* ライデン新聞によると、オラニエ公妃は 1787 年 9 月 29 日、オランダ全国議会代表団に《私の気持ちは、みなさんが私の中にお認めになれる高潔さ<sup>ジェネロジテ</sup>という考え方にまったく同感なのをとても嬉しく思います》(*La Gazette de Leyde*-09/10/1787-, t.10,541 に引用) と答えたという。しかし、その直後公妃は、ブルンスヴィック公爵にアムステルダム砲撃を命じるのである。
- (6) フェヌロンは、父ユリース (オデッセウス) をさがすテレマックの遍歴を物語る『テレマックの冒険 (1699)』、で君主の身の処し方、国の統治の仕方といった帝王学を説いた。教育が重要になる啓蒙の時代の先駆者の名にふさわしく、フェヌロン (1651-1715) には、教育を論じたものとして他に『女子教育論 (1677)』、『死者の対話 (1712)』がある。
- (7) t.10,72
- (8) t.10,73
- (9) t.10,80
- (10) 1787 年 9 月、<sup>バトリオット</sup>愛国派武装解除後の最初の大赦令は、<sup>バトリオット</sup>愛国派に対し新体制に忠誠を誓うこと、一定の公職からの追放、オラニエ公派のシンボルカラー、オレンジ色の着用 (<sup>バトリオット</sup>愛国派は黒色) などを布告していた。(cf. t.10,538)
- (11) 2 年後アメリカ初代大統領になるジョージ・ワシントンは 1787 年当時アメリカ合衆国憲法制定に指導的な役割を果たしたところだった。(t.10,541, no3,7 の注を参照)
- (12) t.10,102

- (13) t.10,106
- (14) t.10,107
- (15) この長男は 1815 年、オランダ国王ウィレム 1 世として即位した。当時 16 才。
- (16) t.10,75
- (17) ベンティンク家は、シャリエール夫人の従姉が嫁いだ、イギリス・オランダ両国に縁戚関係を持つオランダの名家である。その従姉の息子シャルルにシャリエール夫人は『政治的観測と憶測』の幾つかの小冊子<sup>パンフレ</sup>を送ったという。(t.10,543 の注参照)
- (18) t.10,77
- (19) t.10,77 名誉革命に際し、オランダ統領のままイギリス国王となった彼について、ヴォルテールが『ルイ 14 世の世紀』の中でこう表現している。(ヴォルテール『ルイ 14 世の世紀』岩波文庫 (全 4 巻) 1958-83、巻 1、p.203 以下参照)
- (20) 議会がジェームズ 2 世の娘婿オラニエ公ウィレムに助けを求め、ジェームズ 2 世を国外に追放したいわゆる名誉革命 (1688)、そしてその結果生まれた「権利の章典」(1689)。
- (21) t.10,81
- (22) t.10,87
- (23) 1773 年と翌 74 年、ディドロはロシア旅行の行きと帰りに、オランダにそれぞれ数カ月ずつ滞在し、その体験を踏まえて 1780 年『オランダ旅行記』にまとめる。(Denis Diderot, *Voyage en Hollande*, Paris, Maspero, 1982 参照) フランスの啓蒙思想家にとっては、自らの著作の出版を通して、オランダが「寛容と自由」を重んじる勤勉で豊かな共和国だという評価は揺るがない。(ただ、1747 年の統領制度復活については、彼も明確に批判している。) こうしたディドロに 1774 年夏、シャリエール夫人は夫とオランダに帰国して、その滞在先ハーグのロシア大使ガリツィン公邸で数回会っている。
- (24) t.10,92 オランダの現実の貧困について、シャリエール夫人の友人 J. ボズウェルは、オランダの《主な町の殆どは悲しくも荒れ放題で、事もなく怠惰のうちに過ごしている》、と語っている。(F.A.Pottle ed., *Boswell in Holland*, N.Y., 1952, pp.287-9)
- (25) t.10,76
- (26) t.10,94
- (27) 拙著『「ライデン新聞」が見た 1766 年—1768 年のオランダ』、桜文論叢 vol.35, 1992、さらに M.van Strien-Chardonneau, *Le Voyage de Hollande: récits de voyageurs français dans les Provinces-Unis, 1748-1795*, The Voltaire Foudation, 1994. をそれぞれ参照のこと。
- (28) t.10,108



- (29) 拙著『『貴族』を巡って：ある女流作家の出発 I～IV』、桜文論叢  
vols.29.30.32.34, 1990-2 参照
- (30) t.10,109
- (31) t.2,454 1785 年 2 月 1 日付、J.P ドゥ・シャンブリエ・ドレールへの  
手紙。
- (32) t.1,460
- (33) t.1,493 前掲書、拙著『ある危険な関係—アニエスとデルマンシュ』、  
駿河台出版、2011, pp.142-3 参照
- (34) t.2,53
- (35) *ibid.*

## 2. フランスの状況について

<sup>パンフレ</sup>小冊子 no.2 は、アムステルダム在住フランス系貿易商が 1787 年 11 月 24 日、パリの友人に宛てた手紙の形を取っている。そこではまず、フランスにおけるプロテスタントの市民権回復とその信仰の自由の公認が話題にされる。

宰相ブリエンヌが取り組んだこの法案は、オランダ国内で 1787 年 9 月のフランス軍撤退後、統領—オラニエ公派の報復にさらされている反オラニエ公派の<sup>パトリオット</sup>愛国派の救済を目的にしていたとされている。真の意図が不明だとかその適用範囲が限定的だとかさまざまな意見があるが、いずれにせよ、これはフランスがオランダ<sup>パトリオット</sup>愛国派に対してできる「唯一の償い」<sup>(1)</sup>であり、「名誉」を考えるなら、これは双方にとって必要なものだとし<sup>パンフレ</sup>小冊子筆者は主張する。フランスにとっても、オランダからのフランス系プロテスタントの帰国によって、人材と財産と産業を取り戻すことになると思えば、寛容という名誉ある行ないに加えて、正当な形で利益も得させるのである。

「プロテスタントにかかわる勅令について」と題された 1788 年 1 月 1 日付でドイツのハナウ（フランクフルト近くの町）から出された形の手紙は、1787 年パリで出回ったノアイユ元帥夫人の名を冠した「プロテスタント寛容令」反対意見書を厳しく批判する。

1685 年のナントの勅令の廃止は、フランスの外では特に王権に近



かったイエズス会士の力と策謀によって実現したと評価されている。一方今回の《叡知》と《公正さ》と《善良さ》の寛容令で示されたルイ 16 世の方針にはヨーロッパ全体が賛同している。

しかし国内に根強い反対意見があるのも事実で、[寛容令のもとにされた] マルゼルブの意見書は発禁となった<sup>(2)</sup>。ノアイユ元帥夫人の意見書を作成したのも元イエズス会士であった。しかし、スイス、ドイツ、オランダからプロテスタントが帰国しても、元帥夫人が恐れるようなカトリックにとっての危険などない、とこのドイツからの手紙は主張する。

帰国者はフランスに感謝するだろう、この輝かしい文化の帝国フランスに。しかし、フランス語という言語がかつてのラテン語のように各地で使われ、また演劇や書籍を通して、フランス文化がイギリス、ドイツ、オランダに広まったのは、まさにそのプロテスタント亡命者たちのお蔭である。プロイセンのフリードリヒの宮廷などはその良い例である。

フランス人教師が各地に散らばり、[まさにシャリエール夫人自身のような] 現地の子供たちにラ・フォンテーヌやセヴィニエ夫人を読ませ、ラシーヌやクレビヨンを演じさせた。ヴォルテールの著作を通してルイ 14 世の時代にフランス人以上に詳しくなったり、モンテスキューやビュフォンを読む者が現われても不思議ではない。多くの人々にとってフランスはこうして第二の故郷になったのである。

フランス文化の栄光、その文化の帝国を築き上げるのに多大の貢献をした亡命者が危機にあれば、彼らを引き取る、手遅れにならないうちに、愛をこめて迎え入れるのは当然である。権力に近くそうする力のあるカトリックが恐れることは何もない。むしろプロテスタントの方が恐れるべきかもしれない。寛容は迫害よりも改宗者を生むからである。

『政治的観測と憶測』で扱われているフランスに関するもう一つの大きなテーマは、封印状の問題である。プロテスタント「寛容令」がオランダと深く係わっていたのと違い、これはいわばフランス固有の、その体制に関わる問題である。

パンフレ  
小冊子 no.4「あるミラノ人からあるパリジャンへの手紙（1787年12月15日付）」は、1787年11月19日、「5年王国債」に関する勅令の登録を巡りルイ16世とパリ高等法院が衝突した一件を取り上げる。

アンシャンレジーム  
旧体制下のフランスでは本来法的権威である高等法院だが、特にパリ高等法院は、勅令登録権、建言権を通して（その枠を越え）王権に対する政治的拠点になっていた。この時も法院側が抵抗し、それに対してルイ16世は「我が勅令が登録されることを命じる」<sup>(3)</sup>と宣言し、さらにその違法性に抗議したオルレアン公はパリ追放（ヴィレーコトレの居城に謹慎）、フレトー、サバティエという二人の評定官は封印状による逮捕監禁としたのである。

これに関してミラノ人は、確かに国王の怒りにまかせた行為は違法かもしれないが高等法院側の尊大・高慢ぶりも目に余る。こうした混乱から良い結果が生まれるとは思えない、特に三部会招集を早めるといふ噂が流れ「カロンヌによる「名士会」はすでに1787年2月22日開催済み<sup>(4)</sup>」、それでも地方の蜂起、ことによれば内戦という不穏な空気がある中で、この対立は不毛だというのである。オルレアン公称賛には懐疑的、その謹慎という罰は軽い、評定官の懲罰は特に封印状が絡むのでより深刻だが、これに関して出された高等法院の「懇願書」には余り心動かされない。それより、（1787年に結局無罪放免されたが）証拠なしに投獄され「車責めの刑」を宣告されたショーモンの三人の冤罪事件<sup>(5)</sup>の方がよほど重大であろう。

「あるパリ高等法院評定官の国王への建言」<sup>パンフレ</sup>（小冊子 no.11）は、1788年1月4日パリ高等法院の封印状廃止令を受け、もし封印状で父母や女中が逮捕されそうになったら自分は最後まで戦うと言う。封印状に法的な根拠はない、それは長い慣習に基づくものであり、《強者の権

利》<sup>(6)</sup>に他ならない。国王陛下もよく熟慮すれば、それを行使されないはずであり、その行使を勧めるような大臣がいたらそういう者こそバスティーユに入れるべきだと主張するのである。

これに続く「もう一人の高等法院評定官の請願」(バンフレノ.11)は、前述のフレトー、サバティエ両名の釈放とオルレアン公のパリ帰還許可を願い、確かに高等法院側が国王をいらだたせた面があるが、国王も《強く反応しすぎ》《気配りと節度に欠ける》<sup>(7)</sup>点があったことは否めない。釈放は善行で公正なものであり、善良なる王、公正なる王のしるしである。そうした王によって必要で有益な改革案が出されれば、それに反対することはないであろう。《暴政、不公正、怠惰、墮落》といった言葉が我々の周りを飛び交っている中、国王は《封印状を使わずに統治》し、我々は《よりよく裁》<sup>(8)</sup>く、その価値はあるのではないだろうか、というのである。

バンフレノ.13は、上記高等法院の封印状廃止令を受け1月17日に出たルイ16世の返答に対する、「靴職人」「高等法院審理院長」「あるフランス人」という三人それぞれの反応を、いずれも国王に宛てた手紙の形で示す。

まず「サン・マルソー大通りの靴職人」は、国王の返答の中の《家族の利益と国家の平和》<sup>(9)</sup>のため封印状が必要だというくだりに関心を示す。彼は口うるさい妻、よからぬ女と結婚しようとしている息子、うら若い女との結婚で自分たちから相続権を奪うことになる弟、この三人に対して「封印状」を出してもらいその社会からの排除を計る、そのことが自分と八人の子供の幸せにするばかりか、不服従な女、放蕩息子、年の離れた女を嫁にしようとしている弟を罰して世の中の秩序を守り、国家の平和に貢献することになる、と主張するのである。友人が、封印状は金持ちだけのもので、世話になった大臣に謝礼金か綺麗な女を差し出さなければならないと言ったが、それは誹謗中傷であり、我々はみんな国王の子供ではないか、と彼は付け加える。

「封印状 (lettres de cachet) は「開封特許状 (lettres patentes) と違い、

文字通り国王の印 (cachet) が押された封蝋で閉じられていて、中には「執行者」への「国王」の命令が、国王あるいは国王秘書官のサインとともに書かれていた。これによって「法官」を通さず裁判抜き、従って (期限のない) 投獄、追放が可能となった。しかし、思想・政治がらみでの封印状はむしろ少数で、その大部分は相続、禁治産といった家族・親族問題に係わるものだった。従って社会的な平等の意識が強まりつつあるこの時代、こういう靴職人が出てきても不思議ではない。そして、それは裁判権と執行権を合わせた強大な権力による圧制の一つの形、旧体制アンシャンレージュの象徴たる封印状の実態を風刺的に滑稽化して浮き彫りにしているのである。

次の「高等法院審理院長」は、自分には放蕩者の息子がいて徳高いその嫁をはじめ家族は困っているが、しかし封印状のような恣意的な権力の行使は否定し、法の番人らしくあくまで法的な観点から、息子が法に抵触していれば罰せられることを望み、特別扱いの厚遇、不公平を拒む。さらに法そのものも、無知で貧困な層・庶民に対しより厳格に適用されている現実に触れ、いわば富裕・知識層の自己批判に及ぶのである。

最後に「あるフランス人」は、1月17日の国王の返答に関し《節度を持って》<sup>(10)</sup> 封印状を行使する、と言うのではなく、まったくそれを行使しないのが望ましい、現在《節度》という言葉を持ち出せば、かつて封印状が激しさや怒りと共に行使されたことを意味するおそれがあると危惧する。そして、感謝の念と共に国王に助言し、

1. 国王は封印状を出す権利がないとは発言しないこと。(それはつまり、彼の前任者や彼自身による権力の行使が非合法だと宣言するに等しくなる可能性があるからであり、その一方、それは成文法でなくとも慣習 (法) に基づくものと認められるからである。)
2. 今後は封印状を行使しないこと、また行使しないと宣言すること。

慣習で認められていた体罰も、特に子供が成長してからは止めるべ

きであるように、もはや時代に合わないことがあり、無智の時代、アンリ 4 世の時代なら洞察力と見識を備えた大臣や側近の意見を取り入れて有効に機能したこういう権力の行使も今はそうではない、とこの「フランス人」は述べる。

チャールズ 1 世が、ヘンリー 8 世やエリザベス 1 世の専制君主ぶりをまねたのは間違いであり、イギリスがかつて従順だった植民地の変貌に気付かなかったのは不覚である。妻がその帝国を守るには、時節を心得えたその夫の拘束の緩和が必要である。国王にも同じことが言えると彼は言う。

1 年、6 カ月後には同じ譲歩がもはや同じ価値を持たないだろう。効果的に譲歩するには、勝利を享受するのと同じくその時機を捉えねばならない。[...] 多くのものが変わっている。[...] 陛下のまわりの宮殿は同じ、大官たちは同じ名前かもしれないが、しかし国民は変わっているのである<sup>(11)</sup>。

\*

バンフレ no.8 とバンフレ no.10 は「生まれ良き人」という短編である。主人公は、素直だがろくな教育も受けなかった上に、先王（祖父）という悪例が真近にあり、全てに関心があるものの政治にはまるで関心がない王様である。

「生まれ良き人」というあだ名のこの王様<sup>(12)</sup>は、まさにルイ 16 世そのものの、《大食漢で狩りが大好き》<sup>(13)</sup>である。狩りは王たるものにふさわしい趣味、戦いのイメージだが、しかし《罪のない、武器も持たないもの》<sup>(14)</sup>を殺してどこが高貴なのか、と反戦主義と思われる<sup>(15)</sup>短編作家は訴える。だが天真爛漫な王様はそんなことはお構いなし、《腹が空けば食べる、喉が乾けば飲む、疲れれば眠る》<sup>(14)</sup>だけである。

彼が大臣と仕事をするのは特別なことである。廷臣たちに大事な



は地位と金銭と王様の特別な愛顧である。善良だがだらしない王様のまわりには詐欺師の類いがつけいり、はびこっていた。若い時フィロゾフの見事な言説も読んだが、もうひとつ現実と適合していないからか、眠くなるばかりだった...

ある時軽い病を得てひとり自室にこもり一時間も《悲しく物思いに》<sup>(14)</sup>耽った。王国のことなど頭に浮かべてから、王様は呼びかける、「英知の女神よ！私はあなたに従いたい。悪化した財政の立て直しは私の節制で可能ですか？」女神は何も答えず1週間後また来ると言い残して立ち去る。

国王に変化が現われ、その陽気さが控えめになる一方、廷臣たちは、王様に本当の価値がはっきり見えたら、無用の者はずし、おべっかづかいを遠ざけるだろう、と考える。王様の方はなぜか理由は分からぬまま、その周辺が呆然としているのを感じる。

一週間後、再び現われた女神に《飲食を控えめにしなさい》<sup>(16)</sup>、と命じられ、王様は水で割ったワイン一本で食事をし、それが終われば食事も終わりにした。廷臣にはよく訳が分からないまま、王様の頭はより自由になり「やる気」も起きるが、それに見合った計画や改革案は出されず、ただ沈黙が宮廷を支配する。王様にとってそれは愉快ではないが「女友達」を頭に浮かべ自分を慰めた。

さらにその一週間後、疑いの目を向ける廷臣たちが立ち去ろうとせず人払い困難の中、王様は《ひとりになりたい》ときっぱり宣言した。

現われた女神は《狩りの回数を減らせ》と命じる。そこで一週間、狩りは一度だけにし、余った時間は一人散歩したり自室で物思いにふけったりした。退屈して9日目、思わず本を求め、10日目には近くの絵や彫刻を見て回り、11日目には廷臣の一人と読書の話をする。

12日目、狩りにはもうそれほど熱中できず、犬と馬の四分の三を売り払う。13日目に気づいたのは、自分の楽しみに高くつくものがないことであった。一方、大臣たちにはより明るく接し、自分の意見をハッキリ言って仕事をした。14日目、まわりのすべてが新しい顔を見せ、



気持ちが楽になる。そして15日目、現われた女神は、「助言に従って  
くれて嬉しい」と告げる。

「お前と信頼できる市民たちの間により多くの自由を」、と女神が言う。それは王様に《賢明で有益な解決策》<sup>(17)</sup>をもたらす。人に冷やかされるのは嫌う王様に、立派なご先祖も臣下に反論されたり言葉を遮られたりしたと女神は言う。

さらに彼女は、決まった日にはもう現われたい、必要な時に伴侶、友達として言うべきことを教えに来る、と宣言するのであった。宮廷は《賢明で教養があり社交的な一私人の館》<sup>(17)</sup>の如くなり、子供や友人や召使が入り混じって賢く暖かく、喋り動いた。公的な利益を優先する王様は臣下の幸福と国家の栄光に努力した。気晴らしはより安いものにより楽しいものになり、女神がそれを助けた。その助言で読むのは「歴史」に関係するものだった。改革を進んで提案した者が昇進を果たした。

民を犠牲にせずそのためになることは何か、商人の姿に身をやつしてその声を聞きに行く。その行き先は農家、病院、牢屋、工事現場、軍隊などであった。こうして、

少しずつ賢明さそのものが、王座にあると思われようになった。  
財政は立て直された。その国はかつてないほど栄え尊敬された。  
生まれ良き人は王様としてこれ以上ないほど幸せになった<sup>(18)</sup>。

若いシャリエール夫人がヴォルテール流の文体で古い貴族階級を痛烈に風刺・戯画化した『貴族』<sup>(19)</sup>以来25年ぶりの短編<sup>コント</sup>は、こうして変わらぬ鋭さ・批評精神を示しながら、しかし他の誰のものでもない、まさに一貫したシャリエール夫人の文体で終わりを告げるのである。

「<sup>フラトリー</sup>へつらい擁護」と題された小冊子<sup>パンフレ</sup> no.15 は、道徳的省察のスタイルで「賞讃」や「愛」のように堂々としていない「<sup>フラトリー</sup>へつらい」を取り上げる。一般にネガティブに見られているものを擁護すると見せて風刺

する点ではエラスムスの『痴愚神礼讃』<sup>(20)</sup>が想起されようが、ここで特に関心の中心にあるのは、上記の短編<sup>コント</sup>と同じく王公である。

確かに<sup>フラトリー</sup>へつらいより真実の方が高貴かもしれないが、<sup>フラトリー</sup>へつらいはひどい人間嫌い<sup>マラドレス</sup>や不調法<sup>フラトリー</sup>よりましだ、と筆者は主張する。王公が人間として歪んでいるのは何も<sup>フラトリー</sup>へつらいのせいではなく、王公が受けた教育のせいであり、住んでいる場所を一步外に出ると何も分からず、取り巻く廷臣たちだけの狭い世界に生きるといった環境に由来するのである。王公の狭い視野を示す例として「古い話<sup>コント</sup>」と断わりながら筆者はあるプリンセスの発言を紹介する。彼女は包囲され飢えに苦しむ町の人々について「あの人たち、どうしてパンとチーズを食べないの」<sup>(21)</sup>、と聞いたというのである。

振り返って我々自身、「祈り」「教理問答」「ラ・フォンテーヌ」の中に意味不明の言葉を見つけないだろうか。また「生きていくために、元気なんだから働けばよいではないか」などと簡単に言っていないだろうか。働きに行くためにはそれなりの服を来て、必要な道具をそろえなければならない。しかもその仕事が農業なら農閑期もある…

王様には自分がいかに特権に恵まれているか教え、生まれつきの洞察力や粘り強さを鍛える。半可通で終わらせないために、特に子供の時と若い時が大事である。そして。王様が自分の無知に少しでも気づいたらそれは好機である。

<sup>フラトリー</sup>へつらいよ、今からでも遅くないと王様に言いなさい、まだ消えてない生まれつきの才能を大げさにほめて、やる気を起こさせなさい。大げさと思ってもそれは真実で、その成果に国があなたに感謝するかもしれません<sup>(22)</sup>。

<sup>フラトリー</sup>へつらい擁護はこう締めくくられて終わるのである。

## 注

- (1) t.10,68
- (2) マルゼルブ (1721-94) は親百科全書派の政治家で、その『プロテスタントの結婚に関する意見書 (1785-6)』は、フランスにおけるプロテスタント復権のための勅令のベースになった。
- (3) t.10,542
- (4) M.Biard,etc., *Révolution,Consulat,Empire (Histoire de France)*, Belin, 2010, pp.32-37 参照
- (5) t.10,540 参照
- (6) t.10,90
- (7) t.10,91
- (8) t.10,92
- (9) t.10,95
- (10) t.10,99
- (11) t.10,101
- (12) このあだ名はルイ 16 世の祖父、<sup>ビヤン・ネメ</sup>「いとしきルイ 15 世」から思いつかれたと考えられる。
- (13) t.10,82
- (14) t.10,83
- (15) コルシカ戦争に際して、シャリエール夫人が、従軍した親友デルマンシュに敬意を払いながらも、たとえば「私なら頼まれもしないのにわざわざ出かけて行って火をつけたり焼き殺したりしないでしょ」(t.2,116) と言って、その反戦思想を明確にした事が想起される。
- (16) t.10,84
- (17) t.10,88
- (18) t.10,89
- (19) 前掲書、拙著『『貴族』をめぐって：ある女流作家の出発 I～IV』、桜文論叢 vols.29.30.32.34., 1990～92 を参照
- (20) エラスムス『痴愚神礼讃』(「世界の名著 17」、中央公論社、1969 参照)
- (21) これはもちろん、マリー＝アントワネットがフランス革命期、飢えに苦しみパンが食べられない人々について「ブリオッシュを食べればいいのに」と言ったという有名な話より以前のことである。この類いの話は 18 世紀以前からあったという。(t.10,548 参照)
- (22) t.10,105

## 終わりに

シャリエール夫人に『政治的観測と憶測』を書かせたのが、本人の言うように「愛国の熱情」だったのはまちがいないであろう。黄金の世紀の繁栄の後のオランダは、特に18世紀後半次第に没落の徴候を見せ、周辺の大国、イギリス、フランス、特にプロイセンのあからさまな思惑に振り回され、それが国内の対立に拍車をかけ、内乱の様相すら呈していたのである。

2年近くパリに滞在したシャリエール夫人は、静かなスイスに帰ってその滞在を反芻する一方で、特にオランダから届く『ライデン新聞』が刻々と伝えてくる情報に強く引き付けられたと思われる。いかにオランダがその崩壊しつつある体制を立て直すべきか、それはここで紹介した彼女の幾つかの提案にも現われている。

この小冊子集（1788）<sup>パンフレ</sup>以後のオランダが、必ずしも彼女の考えたように進まなかったとしても、それはあらかじめ分かっていたかもしれないことであり、一文学者が夢見たり主張したことが現実の世界でどのくらい実現するか、文学がどのくらい有効なのか、それには懐疑的にならざるを得ない。指摘したように、そのことにも彼女は言及しているのである。

文学的要素が、この『観測と憶測』で重要だと言わざるをえない。<sup>コント</sup>短編や道徳的省察といったものは言うまでもなく、それ以外のほとんどを占める手紙形式は、彼女の書簡体小説を、リアリズムをもって、生活の細部を積み重ねながら物語る手法が際立つその書簡体小説を想起させずにはいないのである。

20才のバンジャマン・コンスタンは、シャリエール夫人がこれを書いていた冬、パリから追いかけてきてポンテの館に2ヵ月ほど滞在した。トランプの裏に『宗教論』を書き始めると共に、当然ながら彼女の『観測と憶測』にも関心を持ち、後半生を自由主義の政治家として過ごすことになる人間らしくそれについて議論し、忠告を与え、またその

散文の中に（偶然の）アレクサンドラン [12 音綴詩句] を発見して笑い合い、さらに（後には）彼女のために思って出版社の勝手な編集に怒っているのである。

ともかくシャリエール夫人はこの後 1805 年に亡くなるまで、ニューシャテル湖畔の村を離れることなく、作曲を続け、エッセイや小説を書き、文通し議論し続けた。

『この政治的観測と憶測』は、従ってそうした彼女の生涯の中、その時代の大きな流れの証言であるとともに、自らの内なる文学的表現への欲求の発露でもある。ここで読み解こうと試みた、形式も内容も次々に変貌する 17 の小冊子<sup>パンフレ</sup>の一つ一つがそのことを如実に示しているのではないだろうか。

#### 参考文献

1. Isabelle de Charrière, *Oeuvres complètes*, Amsterdam, Oorschot, 10vols., 1979-85.
2. Ph.Godet, *Madame de Charrière et ses amis*. t1., Genève, Slatkine Reprints, 1973 (1906).
3. H.Crief, *Pensée sceptique et correspondance féminine : Marie du Deffand et Isabelle de Charrière*, in *Dix-huitième siècle* n°36, PUF, 2004.
4. M.N.Karmarkar, *Madame de Charrière et la révolution des idées*, N.Y., Peter Lang, 1996.
5. M.van Strien-Chardonneau, *Le Voyage de Hollande : récits de voyageurs français dans les Provinces-Unis, 1748-1795*, Oxford, The Voltaire Foundation, 1994.
6. D.Diderot, *Voyage en Hollande*, Paris, Maspero, 1982 (1780).
7. C.R.Boxer, *The Dutch Seaborne Empire 1600-1800*, London, Penguin Books, 1965.
8. M.Braure, *Histoire des Pays-Bas*, « Que sais-je ? » (P.U.F.), 1974 [邦訳：『オランダ史』（西村六郎訳）、白水社、1994]
9. H.Sée, *L'évolution de la pensée politique en France au XVIII siècle*, Genève, Slatkine Reprints, 1978 (1925).
10. M.Biard, etc., *Révolution, Consulat, Empire 1789-1815*, in *Histoire de France*, Belin, 2010.
11. W. ドイル、『アンシャン・レジーム』（福井憲彦訳）、岩波書店、2004 (2001)。

12. 玉井通和『ある危険な関係 ―アニエスとデルマンシュ―』駿河台出版社、2011。
13. 玉井通和『「ライデン新聞」が見た1766年―1768年のオランダ』、in 桜文論叢 vol.35、日大法学部、1992。
14. 玉井通和『『貴族』を巡って：ある女流作家の出発 I～IV』、桜文論叢 vols.29.30.32.34、日大法学部、1990-92。





# 整備主体の違いによる社会資本 ストック生産力効果の比較分析

楠 谷 清

## 目次

- 1 はじめに
- 2 財政機能と地方財政の役割
- 3 社会資本ストックの分割
- 4 分析モデル
- 5 データと推計結果
- 6 結び

## 参考文献

### 1 はじめに

わが国では国及び地方における財政の悪化を背景に、公共支出の効率性をますます強く意識した財政運営が求められている。

われわれの経済社会においては、希少資源を効率的に利用することによって社会の厚生を最大化することが求められる。市場が完全競争的である場合には、資源の効率的配分が期待できる。しかし、市場は完全ではないので政府財政による調整が必要となる。特に、「非排除性」「非競合性」という物理的特性をもつ財・サービスについては、市場メカニズムが機能しないために、集合的意思決定を通じて消費することになるが、政府はこうした集合的意思決定を受け、予算編成を通じて公共サービスに資源を適切に配分する役割を果たすのである<sup>(1)</sup>。

その公共支出の中でも大きな割合を占める公共投資については、資源配分機能としての事業効果だけでなく、経済安定機能としての総需

要創出効果、再分配機能としての地域への経済保障といった短期的な効果が期待されている<sup>(2)</sup>。

わが国において、公共投資によって整備される様々な社会資本は、国の直轄事業、地方自治体の単独事業、及び国庫補助事業によって整備が進められてきた。

本稿は、公共投資によって整備・蓄積された社会資本ストックのうち産業基盤投資に分類される投資によって蓄積された社会資本ストックを対象にして、それらの社会資本ストックを国主体によるストックと、地方政府主体によるストックとに分け、各地域の生産にどのような生産効果をもたらしたのかを分析する。また、国及び地方政府主体それぞれによって整備された社会資本ストックの時系列データを用いて産業基盤社会資本ストックの生産力効果を、要素需要関数の推計を通してアプローチすることを目的とする。

社会資本ストックが、経済全体の生産性に実際どのような効果をもたらしているかについては、数多くの実証研究がなされてきた。それら一連の実証研究の基本的なアプローチは、社会資本を生産要素として含む生産関数を推計することにより、社会資本の生産力を計測するというものである。また、李が指摘するように、計測するデータにおいては、社会資本ストックのマクロデータからその生産力を推計するという手法を用いている<sup>(3)</sup>。しかし実際には、社会資本整備は国によるものと、地方自治体によるもの、また両者の共同によって整備されている。

そこで、本研究では、社会資本ストックを国によって整備されたストックと地方自治体によって整備されたストックを按分し、それぞれの要素需要関数を推計することによって、各地域に整備された社会資本ストック、主に産業基盤社会資本ストックの生産力効果を中心に測定する。

## 2 財政機能と地方財政の役割

政府の役割は、資源の効率的利用と所得の公平な分配を実現し、安定した価格水準の下で高雇用水準を維持することである。つまり、政府財政の役割は、資源配分機能、所得再分配機能、マクロ経済の安定化機能に集約される。

また、国（中央政府）の財政と地方政府の財政は車の両輪にたえられている。財政の三つの機能において国と地方政府はそれぞれが得意とする分野は異なる。三機能のうち、所得分配、経済安定化は主として国がその役割を担うべきであると一般に認められている。

経済安定政策は、安定した物価水準の下で高雇用水準を維持する能力は、集権化された政府、すなわち単一形態の政府の方が、極度に分権化された政府よりもずっと高いということが示される<sup>(4)</sup>。なぜなら、地方自治体が、当自治体の経済安定化政策を実施しても、政策効果が周りの自治体にスピルオーバーし、自治体内の予定した効果が期待できないからである。

また、経済安定の問題と同様に、所得分配の問題も高度に分権化が進んだ公共部門では解決が難しい<sup>(5)</sup>。強力な所得再分配政策を自治体を実施すると、高所得者は他の自治体に移動し、低所得者だけがとどまり、あるいはその自治体に低所得者が移住してくることになり、所得再分配政策そのものを不可能なものとしてしまう。

そして、資源配分の問題においては、純粹公共財の場合には、中央集権化した政府の方が、複数の地方政府からなるシステムよりも、適切な産出水準を提供することに成功する可能性が高いことが見いだされる<sup>(6)</sup>。しかし、特定の人々（たとえばある1つの地域社会の住民）にのみ便益を与える公共財については、少なくとも公共部門をより一層分権化するという部分的な解決法がある。例えば、そのような公共財の消費は、供給される地域社会の住民に限られるような公共財（地方公共財）の場合を考えてみよう。もし、この財が中央政府によって供給さ

れると、もっともありそうな結果は、その財の消費水準はすべての地方で同じになるということである。しかしこのような一律の消費水準は、効率的なものでは無いだろう。なぜなら、それぞれの地域の住民の選好に差がある可能性があるからである。これに対し、もしそれぞれの地域社会がそれ自身の地方政府をもつときには、地域ごとに公共財の供給水準は違ってくると予想できる。この違いは、少なくともある程度は地域住民の選好の違いを表したものである。ここで重要な点は、その社会を形成する人々の選好をもっともよく表すような生産物の組合せを供給するとき、経済効率が達成されるということである<sup>(7)</sup>。このような分権化によって厚生水準が高められる可能性は、消費者が地域間を移動することによって高められるという、ティブー（Charles Tiebout）の「足による投票」の理論〔2〕につながる。

したがって、その財の便益が全国民に及ぶような純粋公共財の供給は国が分担し、地方公共財の供給に関する意思決定は、効率と公平の観点から、その便益が及ぶ地域の住民によっておこなわれるべきである。

わが国では、国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会を目指し、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、平成 18 年 12 月 15 日に地方分権改革推進法が成立した。その第 1 条で、同法は、「地方分権改革の推進について、その基本理念や国と地方双方の責務、施策の基本的な事項を定め、必要な体制を整備するものであり、同法に基づき、国と地方の役割分担や国の関与のあり方について見直しを行い、これに応じた税源配分等の財政上の措置のあり方について検討を進めるとともに、地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図ることとされた。」と規定する。さらに、同法第 2 条では、「地方分権改革の推進は、国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係に有ることを踏まえ、それぞれが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行

政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本としておこなわれるものとする。」と謳い、地方分権改革の推進に関する基本理念を規定している。この理念はオーツ（Wallace E. Oates）の地方分権化定理にも裏付けられていると捉えることができる。

### 3 社会資本ストックの分割

各地域に実施される資源配分が中央集権による場合と、地方分権に基づいて地域住民の意思決定による資源配分の場合と、どちらの方が効率的な資源配分をもたらしているのか分析する。方法としては、国主導による社会資本の整備に基づく資源配分と地方主導による社会資本の整備に基づく資源配分の結果もたらされる各主体の主導によって整備された社会資本の生産力を推計することによって比較分析をおこなう。

生産力の推計方法は、要素需要関数モデルを構築することによって推計する。推計の対象とした社会資本は、『日本の社会資本―世代を超えるストック』（内閣府政策統括官編、平成14年7月31日発行）第2部第3節「都道府県別主要部門別粗資本ストック推計結果」集計されている社会資本ストックのうち道路（国県道、市町村道、および街路を含む）、空港、工業用水、港湾の産業基盤社会資本ストックである。これらの社会資本ストックを国によって整備されたものと地方によって整備されたものに分割するため、『行政投資』（自治大臣官房地域政策室編、地域政策研究会編、財団法人 地方財務協会発行の各年度版）の「都道府県別行政投資実績」を用いた。「都道府県別行政投資実績」の資料の中には、「投資主体別資金負担別投資実績」として、国及び都道府県と市町村別の投資実績が集計されている。そこで、社会資本ストックを国主体によるものと地方主体によるものとに分割するため、各都道府県別の総投資額に占める国と地方（都道府県と市町村）投資額の比率をもとめ、その比率から各主体別の社会資本ストックの額を按分した。社会資本ス



トックのベンチマークは昭和 53 年（1978 年）に設定した。

#### 4 分析モデル—要素需要関数によるアプローチ

社会資本の生産力の推定をおこなう場合、その分析の多くが生産関数を推定するものである。この節では、生産関数による推定方法の問題点を指摘し、代替的推定方法を示すことにする。

以下の論理は、H. ヴァリアン（Hal R. Varian）〔3〕に負っている。

代表的企業あるいは産業の技術的係数を推定するために、よく利用される次式のコブ・ダグラス型生産関数を定義する。

$$(1) \quad Y = m_0 L^\alpha K^\beta S^\gamma$$

なお、 $L$  と  $K$  および  $S$  は、労働、民間資本、社会資本である。そして、 $m_0, \alpha, \beta, \gamma$  は推定すべき技術的係数である。本稿において問題とするのは、特に社会資本の生産弾力性  $\gamma$  であるが、この生産関数が示すものは、企業あるいは産業の産出物 ( $Y_i$ ) はその企業や産業で用いられる労働 ( $L_i$ )、資本 ( $K_i$ ) に加えて社会資本 ( $S$ ) の関数であると考え

る。

(1)式の関数は、

$$(2) \quad \ln Y_i = m_0 + \alpha \ln L_i + \beta \ln K_i + \gamma \ln S$$

という形で表わされる。

このような対数線型は、通常の最小 2 乗法 (OLS) を用いる推定に適している。各投入物の正確な尺度さえ手に入れば、推定を容易におこなうことができる。しかし、投入物の適当な測定値（データ）を得ることは容易ではない。労働の質的な問題、資本の測定などデータにはさまざまな問題がある。ここでは、このような問題は解決されているという前提で議論を進める。すなわち、クロス・セクションの研究に際して、われわれは企業あるいは産業の産出物と投入物の適当な測定値をもっているとする。生産過程のパラメータを推定するためには、(1)

式を直接 OLS で推定するのが一般的な方法である。しかし、果たしてこのような方法でパラメータの妥当な推定値が得られるだろうか。生産量の水準を予測するという点に関しては、妥当な推定値を得てであろうか、という疑問が生じる。

もし、われわれ研究者がさまざまな生産要素の限界生産物を推定することに関心がある場合には、上述の推定値は極めて不正確なものとなることが考えられる。

標準的な回帰モデルによると、企業  $i$  の産出量は確率変数であり、適当な生産関係によってその平均値が与えられており、その分散は各企業共通の一定値をとると仮定される。つまり、先の統計的モデルは、

$$(3) \quad y_i = m_0 + \alpha l_i + \beta k_i + \gamma s + u_i$$

と書ける。 $u_i$  は誤差項であり、平均がゼロで分散が  $\sigma^2$  の確率変数である。

ガウス＝マルコフ理論によれば、右辺の諸変数が誤差項  $u_i$  と相関しないときには、通常最小 2 乗法を用いてパラメータ  $(m_0, \alpha, \beta, \gamma)$  の良好な推定値が得られる。すなわち、線型最良不偏推定量が得られる。実際、いつもそうなるのだろうか。通常解釈によれば、誤差項は考慮の外に置かれているすべての変数の総効果を表すと考えられる。実際、先行研究においては、研究者の知ることのできない要因を誤差項に入れて、 $\gamma$  を推定する方法をとっている。係数の推定値を受け入れることができるかどうかという問題に答えるためには、ここで問題となっている方程式に含まれていない変数が何であることを問わねばならない。

一般には、このような変数には 2 つのタイプがある。一つは、投入物の質に関する気づかれない変化、天候のような予期できない生産への影響等は、研究者も企業の経営者も観察できない変数である。企業の経営者はこれらの変数を観察していないので、投入水準の選択はこれらの効果とは相関していないはずである。

しかし、考慮されていないもう一種類の変数は、はるかに重大な問題をもたらす。これらの変数とは、経営者は観察しているが、われわれ研究者は観察していない変数である。この変数の例は、経営者にはわかっている投入物の質の変化、各企業における技術の違い、経営者は知っているが研究者は考慮していない生産要素などである。これらの考慮されない変数がもつ問題は、それらが、観察されている投入要素と相関している可能性が極めて大きいという点にある。したがって、右辺の諸変数は誤差項 ( $u_i$ ) とは統計的に独立ではなく、そのために偏った推定値が生み出されることになる。

たとえば、国際環境を考慮する経営者を想定してみよう。円高による国際競争力の低下に直面するであろうと予想する経営者は、国内への投資や、国内労働者の利用を控えることが考えられる。経営資源を国内から海外へ移動させることも起こりうる。このようなことを考慮して生産要素投入量を決定している企業や産業の生産関数を直接 OLS で推定した場合、その労働や資本の限界生産性は、過小推定される可能性が大きくなる。なぜならば、国際環境要因を除いて推定しているからである。

また、たとえば農業における野菜の生産関数をいかに推定するかということを考えてみよう。

農家  $i$  の野菜の収穫  $C_i$  は、植え付けた種の量  $K_i$  と発育期における晴天の日数  $T_i$  に依存するとする。野菜の産出に影響するのはこの二つの変数だけであり、生産関数は、

$$C_i = K_i^\alpha T_i^{1-\alpha}$$

によって明示的に与えられるとする。対数をとれば、この生産関数は次のように書ける。

$$\ln C_i = \alpha \ln K_i + (1-\alpha) \ln T_i$$

さてここで、研究者は  $C_i$  と  $K_i$  に関するデータのみを得ているが、

天候についてのデータは得ていないと仮定する。このとき、回帰式

$$\ln C_i = \alpha \ln K_i + u_i$$

に最小2乗法を適用すれば、 $\alpha$ の良好な推定値が得られると考えてよいだろうか。また、 $\ln K_i$ と $u_i = (1-\alpha) \ln T_i$ は相関していないと仮定してもよいだろうか。もし農家が $K_i$ を選択する以前に $T_i$ を観察していなければ、農家の $K_i$ の選択は $T_i$ から影響されない。そのときには、最小2乗法によって $\alpha$ の良好な推定値が得られるはずである。

さて、生産関係は各農家が利用する土地の質 $Z_i$ にも依存するとする。その場合の生産関数を、

$$C_i = Z_i K_i^\alpha T_i^{1-\alpha}$$

あるいは

$$\ln C_i = \ln Z_i + \alpha \ln K_i + (1-\alpha) \ln T_i$$

と示す。前と同様、農家も研究者も $T_i$ を観察していないと仮定する。ただし、農家は $Z_i$ を観察しているが、研究者は観察できないとする。

研究者の立場から見れば、 $T_i$ と $Z_i$ は共に確率変数である。このとき、回帰式

$$\ln C_i = \alpha \ln K_i + u_i$$

から $\alpha$ の良好な推定値を得ることができない。なぜなら、各農家 $i$ は $Z_i$ を観察するため、 $K_i$ の選択は $Z_i$ の水準に影響されるからである。したがって、 $K_i$ は誤差項と相関し、 $\alpha$ の推定値は偏りをもち、帰無仮説を棄却してしまう可能性が高くなる。

したがって、多くの研究に見られる社会資本ストックを説明変数に加えた生産関数の推計では、企業や各産業が $L$ （労働）や $K$ （資本）や $S$ （社会資本）の選択をするとき、企業には分かっているが、研究者の

間では観察できない他の要因 ( $Z$ ) の水準に影響を受けていることである。つまり、 $Z$  には土地の質的要因であるとか、教育水準、あるいは国際関係、国際環境といったものを考えることができる。それらの要因に企業や産業が労働、資本、社会資本を選択する際に影響を受けている可能性があるということである。したがって、 $L$  や  $K$  や  $S$  は誤差項と相関関係にあり、先の(3)式による  $\gamma$  の推定は、偏りをもち、帰無仮説を棄却する可能性が高い。

したがって、生産関数に社会資本ストックを投入物と見なすことによって社会資本の生産力効果を推定しようとする場合、誤差項との相関関係が生じ、推定値は不正確なものといえる。

以上のことから、生産関数を直接推定することは適切でなく、技術のパラメータの良好な推定値を得るための解決策は、要素需要関数を導出し、要素需要関数の推定から  $\gamma$  を得ることである。

そこで次に、代表的企業の利潤最大化問題を考え、その一階の条件から導出することを試みる。

企業の生産関数を次式のように特定化する。

$$(4) \quad y = L^{\alpha} K^{\beta} S^{\gamma} Z$$

なお、 $\alpha > 0$ 、 $\beta > 0$ 、 $\gamma > 0$ 、 $\alpha + \beta + \gamma = 1$  である。 $Z$  は、企業が生産要素投入量を決定する際に考慮する経済要因である。そして、利潤  $\pi$  は次式である。

$$(5) \quad \pi = py - wL - rK - qS$$

ただし、 $p$  は生産物価格、 $w$  は賃金率、 $r$  は利子率、 $q$  は社会資本価格である。上の利潤が最大となる一階の条件は、

$$(6) \quad \frac{\partial \pi}{\partial L} = p\alpha y L^{-1} - w = 0$$

$$(7) \quad \frac{\partial \pi}{\partial K} = p\beta y K^{-1} - r = 0$$

$$(8) \quad \frac{\partial \pi}{\partial S} = p \gamma y S^{-1} - q = 0$$

であり、(8)式から  $S$  を求めると次式の(9)となる。

$$(9) \quad S = \left[ \frac{p \gamma L^\alpha K^\beta Z}{q} \right]^{\frac{1}{1-\gamma}}$$

これを対数式に直すと、次式となる。

$$(10) \quad \ln S = \frac{1}{1-\gamma} \ln \gamma + \frac{1}{1-\gamma} \ln \left[ \frac{p}{q} \right] + \frac{\alpha}{1-\gamma} \ln \left[ \frac{L}{q} \right] \\ + \frac{\beta}{1-\gamma} \ln \left[ \frac{K}{q} \right] + \frac{1}{1-\gamma} \ln Z$$

この式を推定することによって、社会資本の生産力効果を測ることができる。ただし、社会資本価格 ( $q$ ) と、および企業の生産要素利用の選択に与えている質的要因のデータを確保することはできない。そこで、使用するモデルの推定式は次式となる。

$$(11) \quad \ln S_i = m_0 + m_1 \ln p_i + m_2 \ln L_i + m_3 \ln K_i + u_i$$

ここで、 $m_0$ 、 $m_1$ 、 $m_2$ 、 $m_3$ 、 $u_i$  は、それぞれ

$$m_0 = \frac{1}{1-\gamma} \ln \gamma, \quad m_1 = \frac{1}{1-\gamma}, \quad m_2 = \frac{\alpha}{1-\gamma}, \quad m_3 = \frac{\beta}{1-\gamma},$$

$$u_i = \frac{1}{1-\gamma} \ln Z_i$$

である。

したがって、社会資本の生産力効果  $\gamma$  の推定値は、生産物価格  $p$  の係数  $m_1$  を推定すれば、 $\gamma = (m_1 - 1) / m_1$  から得られる。以上のことから、社会資本の生産力効果が正であると仮定するならば、本稿のモデルにおける推定式の制約条件は、 $m_1 > 1$  となる。

また、民間資本の弾力性  $\beta$  は、 $m_3$  から、 $\beta = m_3 \cdot (1 - \gamma)$  の式を求めることによって得ることができる。この式から、民間資本の生産弾力性が正であるための制約条件は、 $\gamma < 1$  である。



(11)式と(3)式との比較では、(11)式の方が望ましい。(11)式の  $\ln S_i$  に関する方程式は、右辺の変数が誤差項と独立であるという性質をもっている。なぜなら、右辺の変数は生産物価格であり、競争市場においては、それらは個々の企業や産業によってではなく、市場によって決定されるからである。生産物価格と考慮されていない変数（誤差項）とは明らかに相関していないことになる。

## 5 データと推計結果

### 5-1 推計のためのデータ

本節では、前節で示した要素需要関数を都道府県別に集計された産業基盤社会資本ストックの時系列データを使用し、国主体および地方政府（地方自治体）主体の各々によって整備された産業基盤社会資本ストックが各都道府県の生産活動に与える生産力効果（弾力性）を推計し生産力効果の比較を試みる。

推計式は次のように表される。

$$(12) \quad \ln S_{it} = m_0 + m_1 \ln p_{it} + m_2 \ln L_{it} + m_3 \ln K_{it} + u_{it}$$

そこで、 $S_{it}$  は  $i$  都道府県における  $t$  年の社会資本ストック、 $P_{it}$  は  $i$  都道府県における  $t$  年の生産物価格、 $L_{it}$  は  $i$  都道府県における  $t$  年の労働投入、 $K_{it}$  は  $i$  都道府県における  $t$  年の民間企業資本ストックである。 $S_{it}$  は、国による社会資本ストックと地方政府による社会資本ストックに分類される。

事業主体別推計に使用したデータの概要は次の通りである。

まず、①都道府県別社会資本ストック ( $S_i$ ) については、内閣府政策統括官編『日本の社会資本―世代を超えるストック―』（第3章 社会資本ストックの推計及び添付 CD-ROM 内、財務省印刷局、2002 年）において算定されている実質都道府県別社会資本ストックの内、道路、港湾、航空、工業用水道（平成7暦年価格）の総額を使用した。

②都道府県別生産物価格 ( $p_i$ ) については、経済企画庁経済研究所お

および内閣府経済社会総合研究所編『県民経済計算年報』各年版の県内総支出デフレーターを平成7暦年基準に実質化したデータ系列を使用した。

③都道府県別労働投入 ( $L_i$ ) については、経済企画庁経済研究所および内閣府経済社会総合研究所編『県民経済計算年報』各年版の県内就業者数に厚生労働省『労働統計年報』各年版の都道府県、産業別1人平均月間労働時間数（製造業、規模30人以上）を掛けた労働投下時間数のデータ系列を使用した。

④都道府県別民間資本ストック ( $K_i$ ) については、唯一存在する内閣府ホームページ『都道府県別民間資本ストック、製造業』のデータを平成7暦年基準で実質化したデータ系列を使用した。

以上のデータを用いて、事業主体別による都道府県別の社会資本需要関数<sup>(12)</sup>式を推計した。推計は単純最小2乗法（OLS）でおこない、サンプル期間はデータの制約上1978年～1998年とした。また、福島県、岡山県、沖縄県のデフレーターについては公表されていない時期があるため、福島県は1980年～1998年、岡山県1985年～1998年、沖縄県1981年～1998年の期間で推計した。

## 5-2 推計結果

本分析で使用するモデルの制約条件は、生産物価格 ( $p$ ) の係数は1以上とならなければならない。各都道府県における国地方政府別推計結果は、多くの県で価格係数の値が1以下となり、モデルの制約条件を満たさなかった。そこで、労働投入と資本投入を外して推計することとした。表1と表2は、国および地方政府別の推計結果を整理し、さらに生産力効果 ( $\gamma$ ) を示したものである。まず表1に示すように、地方政府によるストックに対する推計結果は、各都道府県いずれも理論モデルの制約条件を満たしている。ダービン・ワトソン比が低いが、 $t$  値が十分高い値を示していることから生産物の価格と社会資本需要との間に明確な因果関係があるものといえる。決定係数についてはいず

表1 地方主体による都道府県別要素需要係数（生産物価格  $p$ ）

| 都道府県 | $p$    | $t$ 値   | $\bar{R}^2$ | $D.W.$ | $S.E.$ | $\gamma$ |
|------|--------|---------|-------------|--------|--------|----------|
| 広島   | 6.8223 | 13.6726 | 0.9029      | 0.4484 | 0.4990 | 0.853    |
| 滋賀   | 6.1426 | 14.8175 | 0.9162      | 0.7641 | 0.4145 | 0.837    |
| 長野   | 5.9247 | 8.0072  | 0.7594      | 0.5203 | 0.7399 | 0.831    |
| 香川   | 5.6301 | 7.5334  | 0.7360      | 0.3239 | 0.7473 | 0.822    |
| 山口   | 5.1283 | 6.2545  | 0.6559      | 0.2603 | 0.8199 | 0.805    |
| 茨城   | 5.0235 | 15.2586 | 0.9206      | 0.7201 | 0.3292 | 0.801    |
| 新潟   | 4.8758 | 20.5435 | 0.9547      | 0.8324 | 0.2373 | 0.795    |
| 愛知   | 4.8496 | 14.4874 | 0.9126      | 0.4646 | 0.3347 | 0.794    |
| 富山   | 4.7628 | 11.8846 | 0.8752      | 0.6122 | 0.4008 | 0.790    |
| 山梨   | 4.7527 | 20.4468 | 0.9542      | 0.7250 | 0.2324 | 0.790    |
| 東京   | 4.7081 | 10.4281 | 0.8434      | 0.3615 | 0.4515 | 0.788    |
| 鹿児島  | 4.6959 | 30.6561 | 0.9791      | 0.6781 | 0.1532 | 0.787    |
| 群馬   | 4.6598 | 11.6173 | 0.8701      | 0.4825 | 0.4011 | 0.785    |
| 佐賀   | 4.6264 | 8.4613  | 0.7792      | 0.2757 | 0.5468 | 0.784    |
| 熊本   | 4.5913 | 23.3970 | 0.9647      | 0.3392 | 0.1962 | 0.782    |
| 福岡   | 4.5086 | 15.3486 | 0.9214      | 0.3449 | 0.2937 | 0.778    |
| 福岡   | 4.4327 | 13.3841 | 0.8991      | 0.4406 | 0.3312 | 0.774    |
| 栃木   | 4.4227 | 5.0495  | 0.5505      | 0.2131 | 0.8759 | 0.774    |
| 奈良   | 4.2302 | 12.1893 | 0.8807      | 0.3082 | 0.3470 | 0.764    |
| 千葉   | 4.1953 | 19.4519 | 0.9497      | 1.0671 | 0.2157 | 0.762    |
| 愛媛   | 4.1918 | 10.9114 | 0.8551      | 0.3531 | 0.3842 | 0.761    |
| 京都   | 4.1605 | 7.5064  | 0.7346      | 0.2473 | 0.5543 | 0.760    |
| 長崎   | 4.1002 | 14.7088 | 0.9150      | 0.5279 | 0.2788 | 0.756    |
| 鳥取   | 4.0941 | 10.9441 | 0.8559      | 0.2675 | 0.3741 | 0.756    |
| 埼玉   | 4.0878 | 9.8192  | 0.8267      | 0.2367 | 0.4163 | 0.755    |
| 大阪   | 4.0258 | 8.3062  | 0.7727      | 0.4947 | 0.4847 | 0.752    |
| 北海道  | 3.9707 | 25.3461 | 0.9698      | 0.4342 | 0.1567 | 0.748    |
| 岐阜   | 3.9637 | 13.9799 | 0.9067      | 0.5585 | 0.2835 | 0.748    |
| 青森   | 3.9438 | 19.4338 | 0.9496      | 0.3398 | 0.2029 | 0.746    |
| 宮崎   | 3.8881 | 25.6677 | 0.9705      | 0.9261 | 0.1515 | 0.743    |
| 神奈川  | 3.8086 | 9.6675  | 0.8222      | 0.4349 | 0.3940 | 0.737    |
| 石川   | 3.6958 | 14.0821 | 0.9080      | 0.3555 | 0.2624 | 0.729    |
| 静岡   | 3.6431 | 13.4142 | 0.8995      | 0.6544 | 0.2716 | 0.726    |
| 徳島   | 3.6152 | 11.1422 | 0.8603      | 0.5504 | 0.3245 | 0.723    |
| 山形   | 3.6114 | 15.8365 | 0.9259      | 0.3974 | 0.2280 | 0.723    |
| 宮城   | 3.6057 | 13.6944 | 0.9032      | 0.2576 | 0.2633 | 0.723    |
| 岩手   | 3.5548 | 15.5291 | 0.9231      | 0.3464 | 0.2289 | 0.719    |
| 島根   | 3.5166 | 12.0457 | 0.8781      | 0.3798 | 0.2919 | 0.716    |
| 秋田   | 3.4879 | 9.4506  | 0.8154      | 0.3564 | 0.3691 | 0.713    |
| 三重   | 3.3445 | 12.4356 | 0.8848      | 0.3856 | 0.2689 | 0.701    |
| 兵庫   | 3.3102 | 10.0765 | 0.8341      | 0.6163 | 0.3285 | 0.698    |
| 高知   | 3.2431 | 11.2128 | 0.8618      | 0.3722 | 0.2892 | 0.692    |
| 大分   | 3.0379 | 9.8300  | 0.8270      | 0.2603 | 0.3090 | 0.671    |
| 和歌山  | 2.6888 | 13.0298 | 0.8941      | 1.1390 | 0.2064 | 0.628    |

注1)  $p$ ：生産物価格2)  $\bar{R}^2$ ：自由度修正済決定係数3)  $D.W.$ ：ダービン・ワトソン比4)  $S.E.$ ：標準誤差5)  $\gamma$ ：弾力性（生産力効果）

6) 推計期間 1978年～1998年（福島県、岡山県、沖縄県を除く）

参考、福島県 1980年～1998年、岡山県 1985年～1998年、沖縄県 1981年～1998年

| 都道府県 | $p$    | $t$ 値   | $\bar{R}^2$ | $D.W.$ | $S.E.$ | $\gamma$ |
|------|--------|---------|-------------|--------|--------|----------|
| 福島   | 5.6092 | 5.0715  | 0.5786      | 0.2284 | 1.1060 | 0.822    |
| 岡山   | 5.9857 | 5.6221  | 0.7019      | 0.7853 | 1.0647 | 0.833    |
| 沖縄   | 5.1140 | 21.7210 | 0.9651      | 1.0282 | 0.2354 | 0.804    |

表2 国主体による都道府県別要素需要係数（生産物価格  $p$ ）

| 都道府県 | $p$    | $t$ 値   | $\bar{R}^2$ | $D.W.$ | $S.E.$ | $\gamma$ |
|------|--------|---------|-------------|--------|--------|----------|
| 愛知   | 8.1418 | 9.9267  | 0.8298      | 0.4217 | 0.8202 | 0.877    |
| 長野   | 7.2081 | 14.0725 | 0.9078      | 1.5796 | 0.5122 | 0.861    |
| 京都   | 6.8327 | 12.8634 | 0.8916      | 0.6888 | 0.5312 | 0.854    |
| 愛媛   | 6.6514 | 11.0501 | 0.8583      | 0.3818 | 0.6019 | 0.850    |
| 徳島   | 5.8524 | 10.9809 | 0.8567      | 0.4114 | 0.5330 | 0.829    |
| 香川   | 5.7329 | 7.7731  | 0.7482      | 0.3005 | 0.7375 | 0.826    |
| 三重   | 5.6657 | 7.9801  | 0.7581      | 0.4334 | 0.7100 | 0.823    |
| 岐阜   | 5.4674 | 8.2923  | 0.7721      | 0.4155 | 0.6593 | 0.817    |
| 埼玉   | 4.9893 | 9.9218  | 0.8297      | 0.6195 | 0.5029 | 0.800    |
| 高知   | 4.9586 | 11.0793 | 0.8589      | 0.4827 | 0.4476 | 0.798    |
| 熊本   | 4.9283 | 7.7258  | 0.7458      | 0.6349 | 0.6379 | 0.797    |
| 秋田   | 4.8273 | 15.3043 | 0.9210      | 0.9148 | 0.3154 | 0.793    |
| 山形   | 4.8069 | 9.5937  | 0.8199      | 0.3409 | 0.5010 | 0.792    |
| 兵庫   | 4.8062 | 12.9305 | 0.8926      | 0.6147 | 0.3717 | 0.792    |
| 鳥取   | 4.6695 | 12.7233 | 0.8894      | 1.0634 | 0.3670 | 0.786    |
| 大分   | 4.6217 | 22.1317 | 0.9607      | 1.1991 | 0.2088 | 0.784    |
| 宮城   | 4.3861 | 9.9150  | 0.8295      | 0.4632 | 0.4424 | 0.772    |
| 神奈川  | 4.2996 | 7.0474  | 0.7087      | 0.4823 | 0.6101 | 0.767    |
| 奈良   | 4.2940 | 6.2620  | 0.6564      | 0.4633 | 0.6857 | 0.767    |
| 北海道  | 4.1393 | 22.4263 | 0.9617      | 0.5795 | 0.1846 | 0.758    |
| 静岡   | 4.0878 | 4.4689  | 0.4868      | 0.2373 | 0.9147 | 0.755    |
| 大阪   | 3.9558 | 8.3873  | 0.7762      | 1.7632 | 0.4716 | 0.747    |
| 島根   | 3.8673 | 8.9761  | 0.7991      | 0.9216 | 0.4308 | 0.741    |
| 広島   | 3.7009 | 13.3459 | 0.8985      | 1.6846 | 0.2773 | 0.730    |
| 長崎   | 3.6930 | 6.7782  | 0.6920      | 0.6773 | 0.5448 | 0.729    |
| 山口   | 3.6330 | 6.6290  | 0.6823      | 0.4916 | 0.5480 | 0.725    |
| 富山   | 3.6198 | 4.5062  | 0.4912      | 0.7805 | 0.8033 | 0.724    |
| 新潟   | 3.5852 | 10.7423 | 0.8512      | 0.5157 | 0.3337 | 0.721    |
| 千葉   | 3.5172 | 8.7208  | 0.7896      | 0.3064 | 0.4033 | 0.716    |
| 鹿児島  | 3.4689 | 10.0758 | 0.8341      | 0.4061 | 0.3443 | 0.712    |
| 石川   | 3.3124 | 8.4236  | 0.7777      | 0.5104 | 0.3932 | 0.698    |
| 滋賀   | 3.2815 | 4.5786  | 0.4995      | 0.7437 | 0.7167 | 0.695    |
| 栃木   | 3.2348 | 1.9884  | 0.1287      | 0.1906 | 1.6269 | 0.691    |
| 宮崎   | 2.7828 | 6.4242  | 0.6682      | 0.5632 | 0.4332 | 0.641    |
| 和歌山  | 2.7166 | 8.1822  | 0.7673      | 1.6459 | 0.3320 | 0.632    |
| 岩手   | 2.7045 | 11.2731 | 0.8631      | 0.6906 | 0.2399 | 0.630    |
| 佐賀   | 2.4665 | 3.4323  | 0.3502      | 0.4223 | 0.7186 | 0.595    |
| 群馬   | 2.3453 | 4.3711  | 0.4752      | 1.1407 | 0.5365 | 0.574    |
| 福岡   | 2.2982 | 7.2341  | 0.7196      | 0.8436 | 0.3177 | 0.565    |
| 青森   | 2.0936 | 7.1132  | 0.7126      | 0.7004 | 0.2943 | 0.522    |
| 東京   | 1.9641 | 4.0405  | 0.4338      | 0.8342 | 0.4861 | 0.491    |
| 福井   | 1.8259 | 2.7358  | 0.2448      | 0.4589 | 0.6674 | 0.452    |
| 茨城   | 1.7968 | 2.5026  | 0.2083      | 0.3016 | 0.7180 | 0.443    |
| 山梨   | 1.2747 | 2.7744  | 0.2509      | 0.4660 | 0.4595 | 0.216    |

注1)  $p$ ：生産物価格2)  $\bar{R}^2$ ：自由度修正済決定係数3)  $D.W.$ ：ダービン・ワトソン比4)  $S.E.$ ：標準誤差5)  $\gamma$ ：弾力性（生産力効果）

6) 推計期間 1978年～1998年（福島県、岡山県、沖縄県を除く）

参考、福島県 1980年～1998年、岡山県 1985年～1998年、沖縄県 1981年～1998年

| 都道府県 | $p$     | $t$ 値   | $\bar{R}^2$ | $D.W.$ | $S.E.$ | $\gamma$ |
|------|---------|---------|-------------|--------|--------|----------|
| 福島   | 10.0134 | 11.0225 | 0.8700      | 0.6704 | 0.9084 | 0.900    |
| 岡山   | 1.6604  | 1.5679  | 0.1009      | 1.5114 | 1.0590 | 0.398    |
| 沖縄   | 3.7438  | 10.4931 | 0.8652      | 0.5745 | 0.3568 | 0.733    |

れも高い値を示している。要素需要関数が満たすべき符号条件を満たしていることから、生産物価格の上昇によって企業は生産を増やし生産を増やすために地方政府主体整備による産業基盤社会資本ストックの利用を増やしたものと解釈できる。さらに、表1は、福島県、岡山県、沖縄県を除いて、要素需要係数の大きい地域から並べてある。生産物価格に反応して、地方政府主体整備による産業基盤資本の需要量をもっとも大きく増やしている県は、広島県 0.853、次いで滋賀県、長野県、香川県の順になっている。逆に、反応の低い県は、和歌山県、大分県、高知県、兵庫県、三重県といった県が並ぶ。また、産業基盤資本の弾力性（生産力効果） $\gamma$ の平均値は 0.757 で、44 都道府県中半数の 22 都府県が平均値を上回っている。

次に、表2に示す国主体による資本整備に対する推計結果は、理論モデルの制約条件を満たしている。全体として、 $t$  値は十分高い値を示しているものの一部の県における決定係数（栃木県 12%、茨城県 20%…滋賀県 49%等）が小さく、モデルの説明力が小さい結果となっている。生産物価格の上昇に反応して国主体整備による産業基盤資本の需要量をもっとも大きく増やしている県は、愛知県で、次いで長野県、京都府、愛媛県、徳島県の順となっている。また、もっとも低いのは山梨県で、次いで茨城県、福井県、東京都といった順序になっている。また、産業基盤資本の弾力性（生産力効果） $\gamma$ の平均値は 0.728 で、44 都道府県中半数を超える 25 都道府県が平均値を上回っている。国主体と地方政府主体の平均値の比較では、地方政府による社会資本ストックの弾力性が国主体によるものを上回っている。

さらに、表3および図1は、産業基盤資本の弾力性（生産力効果） $\gamma$ を、国および地方政府の各整備主体間で比較したものである。福島県、岡山県、沖縄県を除く平均値は 44 都道府県中ほぼ半数の 23 都道府県の弾力性は、国主体によるものが地方主体によるものを上回っている。地方主体が国主体を上回っている地域は、山梨県が国主体に対し 3.66 倍の効果を上げ際だっている（図2）。次に茨城県の 1.81 倍、福井県の

表3 事業主体別弾力性 $\gamma$  (生産力効果)

| 都道府県 | 地方主体  |   | 国主体   | 地方/国 比 |
|------|-------|---|-------|--------|
| 北海道  | 0.748 | < | 0.758 | 0.99   |
| 青森   | 0.746 | > | 0.522 | 1.43   |
| 岩手   | 0.719 | > | 0.630 | 1.14   |
| 宮城   | 0.723 | < | 0.772 | 0.94   |
| 秋田   | 0.713 | < | 0.793 | 0.90   |
| 山形   | 0.723 | < | 0.792 | 0.91   |
| 福島   | 0.822 | < | 0.900 | 0.91   |
| 茨城   | 0.801 | > | 0.443 | 1.81   |
| 栃木   | 0.774 | > | 0.691 | 1.12   |
| 群馬   | 0.785 | > | 0.574 | 1.37   |
| 埼玉   | 0.755 | < | 0.800 | 0.94   |
| 千葉   | 0.762 | > | 0.716 | 1.06   |
| 東京   | 0.788 | > | 0.491 | 1.60   |
| 神奈川  | 0.737 | < | 0.767 | 0.96   |
| 新潟   | 0.795 | > | 0.721 | 1.10   |
| 富山   | 0.790 | > | 0.724 | 1.09   |
| 石川   | 0.729 | > | 0.698 | 1.04   |
| 福井   | 0.778 | > | 0.452 | 1.72   |
| 山梨   | 0.790 | > | 0.216 | 3.66   |
| 長野   | 0.831 | < | 0.861 | 0.97   |
| 岐阜   | 0.748 | < | 0.817 | 0.92   |
| 静岡   | 0.726 | < | 0.755 | 0.96   |
| 愛知   | 0.794 | < | 0.877 | 0.90   |
| 三重   | 0.701 | < | 0.823 | 0.85   |
| 滋賀   | 0.837 | > | 0.695 | 1.20   |
| 京都   | 0.760 | < | 0.854 | 0.89   |
| 大阪   | 0.752 | > | 0.747 | 1.01   |
| 兵庫   | 0.698 | < | 0.792 | 0.88   |
| 奈良   | 0.764 | < | 0.767 | 1.00   |
| 和歌山  | 0.628 | < | 0.632 | 0.99   |
| 鳥取   | 0.756 | < | 0.786 | 0.96   |
| 島根   | 0.716 | < | 0.741 | 0.97   |
| 岡山   | 0.833 | > | 0.398 | 2.09   |
| 広島   | 0.853 | > | 0.730 | 1.17   |
| 山口   | 0.805 | > | 0.725 | 1.11   |
| 徳島   | 0.723 | < | 0.829 | 0.87   |
| 香川   | 0.822 | < | 0.826 | 1.00   |
| 愛媛   | 0.761 | < | 0.850 | 0.90   |
| 高知   | 0.692 | < | 0.798 | 0.87   |
| 福岡   | 0.774 | > | 0.565 | 1.37   |
| 佐賀   | 0.784 | > | 0.595 | 1.32   |
| 長崎   | 0.756 | > | 0.729 | 1.04   |
| 熊本   | 0.782 | < | 0.797 | 0.98   |
| 大分   | 0.671 | < | 0.784 | 0.86   |
| 宮崎   | 0.743 | > | 0.641 | 1.16   |
| 鹿児島  | 0.787 | > | 0.712 | 1.11   |
| 沖縄   | 0.804 | > | 0.733 | 1.10   |

注) 推計期間

福島県 1980年～1998年

岡山県 1985年～1998年

沖縄県 1981年～1998年



整備主体の違いによる社会資本ストック生産力効果の比較分析（楠谷）

六三九（一九八七）

図1 事業主体別弾力性（ $\gamma$ ）（福島県、岡山県、沖縄県を除く）

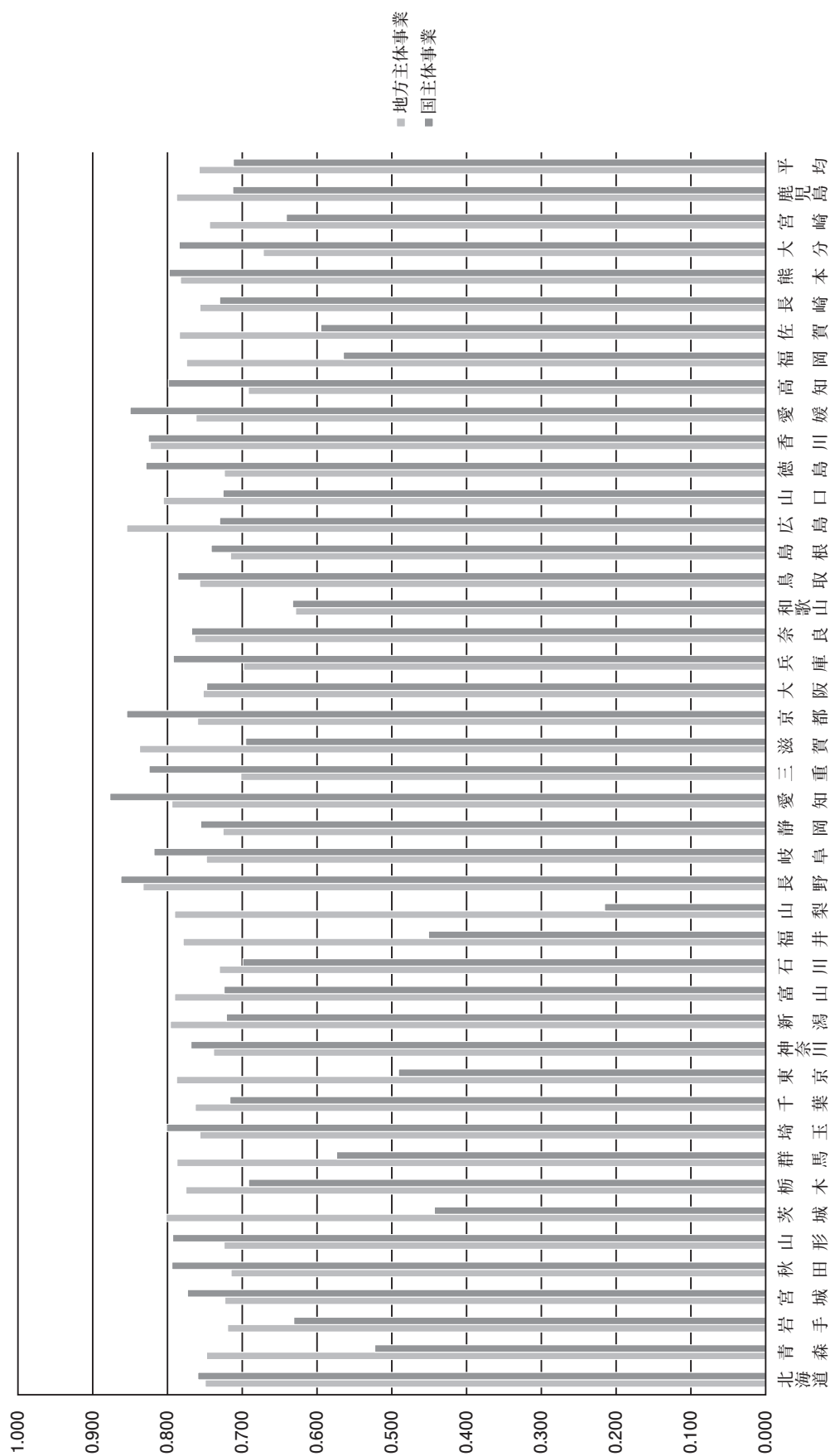
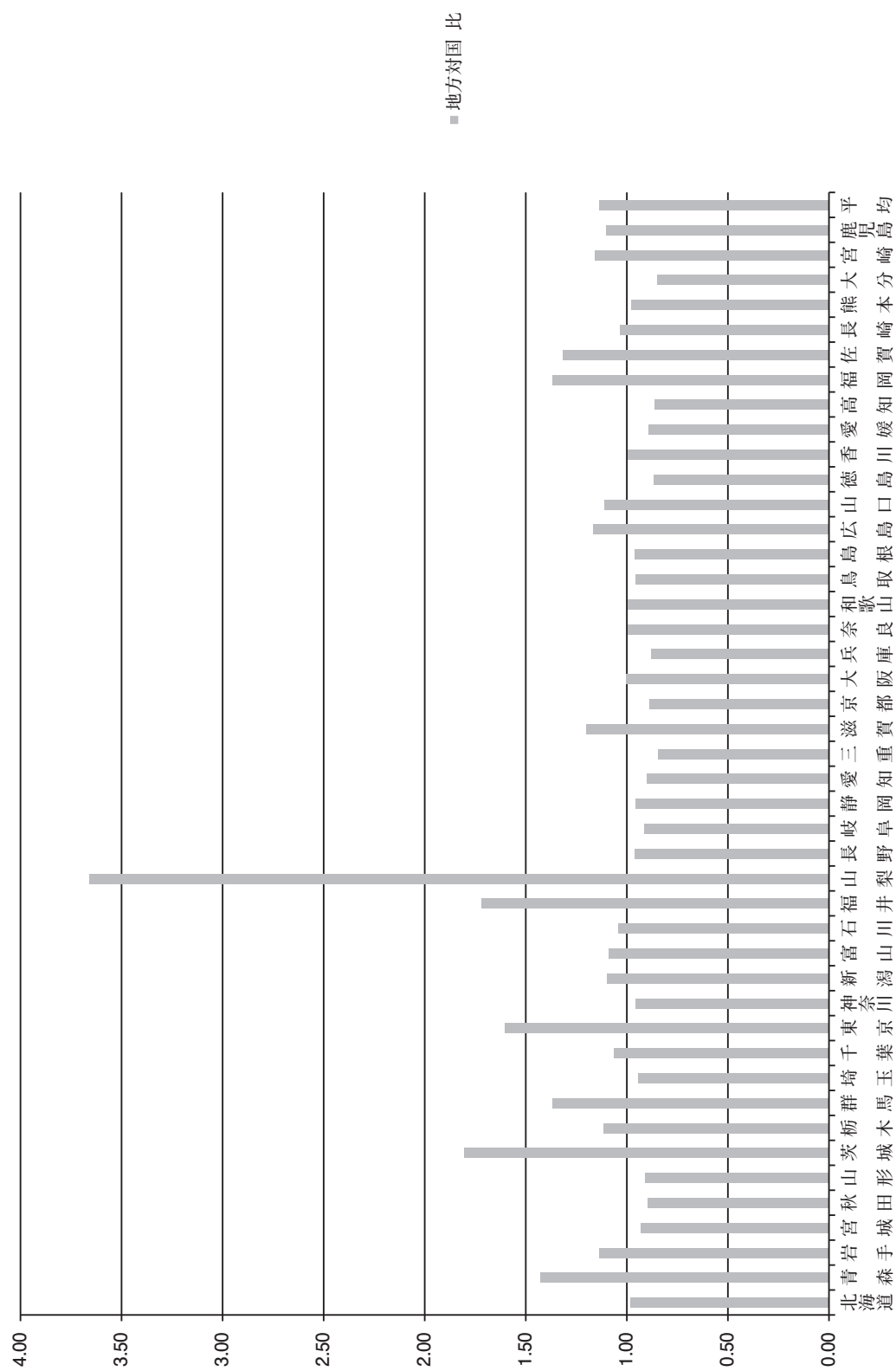


図2 地方対国 比（福島県、岡山県、沖縄県を除く）



1.72 倍、東京都の 1.60 倍、青森県の 1.43 倍、群馬県と福岡県の 1.37 倍である。

## 6 結び

本研究は、国及び地方政府の各主体によって整備された社会資本ストックを行政投資額を用いて按分し、整備主体別社会資本ストックの生産力効果を、要素需要関数を構築して推計した。各地域の価格を説明変数とした推計では、いずれの地域においても社会資本ストックの生産力効果はプラスとなっている。

各都道府県における弾力性に大差が無く、地方政府主体によって整備された社会資本ストックがそれぞれの地域住民に効率的に厚生をもたらしていることが推測される。国主体によるものと地方政府主体によるものとの弾力性の平均値を比較すると、地方政府主体のものが国主体によるものを上回った。このことは、地方公共財の供給を地方政府自身に決定させる分権的供給によって、住民の選好・ニーズを反映した効率的な公共財の提供が実現していることを表している。しかし、地域ごとの各主体別弾力性を比較してみると 23 道府県においては、国主体による方が上回っているものの、およそ残り半数の地域においては地方政府主体によるものが国主体による弾力性を上回っている。したがって、一概に国主体による整備の方が効率的であり、中央集権による公共財の供給が望ましいと決断することはできない。財政学において、伝統的に主張されてきた分権化定理によれば、国（中央政府）に比べて、地域住民に密着し地域ごとに選好やニーズが異なる公共財・サービスの供給については、地域政府がより多くの情報を有しており、公共財・サービスをより効率的に提供することができるため、地方公共財の供給を地方政府に決定させる分権的供給の方が、住民の選好・ニーズを反映した効率的な公共財・サービスの提供を実現できるとされる。しかし、分権化定理が当てはまる第一の条件は、地方自治体内では住民選好が大きく乖離せず、一方、自治体間で選好が大きく乖離

していることである。もし、地域間での選好がそれほど異ならず、「規模の経済性」が働くなら、むしろ国が公共サービスを供給する方が望ましいことになる<sup>(8)</sup>。したがって、本研究結果は、分析対象とした産業基盤社会資本ストックに限ってみると、地域住民に密着し地域ごとに選好やニーズが異なる社会資本については地域政府が主体となって供給し、また、規模の経済性が働く社会資本については国が主体となって供給するような、国と地方政府の役割分担を踏まえた供給が効率的資源配分の実現につながることを示唆する。今後の研究課題としては、地域ごとの社会資本ストックの特性と地域ごとの経済特性の関連を分析することによって、なぜ、国及び地方政府による社会資本の生産力効果の大きさに優劣が生じるのかを知ることである。

- (1) 林〔5〕、19頁。
- (2) 林〔4〕、52頁。
- (3) 李〔6〕、208頁。
- (4) Oates〔1〕、p. 4.
- (5) Oates〔1〕、p. 6.
- (6) Oates〔1〕、p. 8.
- (7) Oates〔1〕、p. 11.
- (8) 林〔5〕、15頁。

#### 参考文献

- 〔1〕 Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Gregg Revivals, 1993.
- 〔2〕 Tiebout, Charles., “A Pure Theory of Local Expenditure,” *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 416-424
- 〔3〕 Varian Hal R., *Microeconomics Analysis*, 2<sup>nd</sup> ed., 1984, pp. 171-177 (佐藤隆三・三野和雄訳『ミクロ経済分析』第4章「計量経済学と経済理論」、勁草書房、1986年、186—206頁) 参照。
- 〔4〕 林宜嗣「公共投資と地域経済」『フィナンシャル・レビュー』、第72号、2004年、52—64頁。
- 〔5〕 林宜嗣「財政改革に資する国・地方の役割分担と地方財政システム」『分権化時代の地方財政』貝塚啓明編著、財務省財務総合政策研究所編著、2008年、中央経済社。
- 〔6〕 李紅梅「事業別社会資本ストックデータ作成および特徴考察—国直轄事業・国庫補助事業・地方単独事業別のデータ作成より—」、現代社会文

化研究 No.36、2006 年 7 月、208 頁。

- 〔7〕 内閣府政策統括官編『日本の社会資本―世代を超えるストック』平成 14 年 7 月 31 日発行、財務省印刷局。

奥村大作教授  
略歴





## 奥村大作教授 略歴

生年月日 一九四三年一月五日

### 【学 歴】

一九五五年三月 文京区立関口台町小学校卒業

一九五八年三月 私立開成学園中学校卒業

一九六一年三月 私立開成学園高等学校卒業

一九六六年三月 東京大学文学部西洋史学科卒業

一九七〇年三月 日本大学大学院法学研究科政治学専攻修了（政治学修士）

一九七三年九月 英国ロンドン大学大学院経済学研究科政治学（政治思想史専攻）修了（M. Sc.）

### 【職 歴】

一九六六年四月 防衛庁防衛研修所教官

一九七四年三月 防衛大学校に異動

一九七五年九月 防衛大学校専任講師

一九七七年九月 防衛大学校退職

一九七七年一〇月 日本大学法学部専任講師

一九八二年一〇月 日本大学法学部助教授

一九八九年三月～一九九〇年四月 英国ケンブリッジ大学ウルフソン・コレッジ客員研究員

一九九〇年二月 日本大学法学部教授

二〇〇五年四月 日本大学法学部政経研究所長（二〇〇六年六月まで）

# 【学外活動】

二〇〇六年四月二五日～二〇〇七年三月二一日 平成一八年度相互評価委員会法学系第二専門評価分科会委員

奥村大作教授 主要業績



## 奥村大作教授 主要業績

### 【著書（共著）】

- 『現代政治学の構想と動態』一九七九年三月、南窓社。  
『基本マスター 政治学』一九八〇年七月、法学書院。  
『政治学の構造』一九八一年三月、南窓社。  
『啓蒙政治思想の形成』一九八四年三月、成文堂。  
『現代政治の基本知識』一九八五年四月、北樹出版。  
『現代に語りかける政治思想史』一九八七年三月、昭和堂。  
『政治学入門』一九八八年四月、北樹出版。  
『現代政治へのアプローチ』一九九六年四月、北樹出版。  
『現代政治の解明』一九九六年五月、北樹出版。  
『現代政治へのアプローチ——増補版』一九九八年四月、北樹出版。



## 【論文】

「レイモン・アロン——国防とヨーロッパ統合」『防衛論集』第九巻第二号、一九七〇年三月。

「ケネス・ターヒュン——国民性から国民行動へ」『防衛論集』第九巻第三号、一九七〇年四月。

「Thomas Hobbes における認識論と政治理論」『防衛大学校紀要』第三〇輯、一九七五年三月。

「Machiavelli における政治的行動の構造」『防衛大学校紀要』第三二輯、一九七五年九月。

「The Concept of Authority」『政経研究』第二号、一九七五年九月。

「政治と道徳——マキアヴェリの場合」『道徳と教育』第二四五号、一九八四年八月。

「ホッブズにおける自然法の位置」『法学紀要』第三九巻、一九九八年三月。

「ハンナ・アーレントと政治哲学の伝統」『法学紀要』第四一巻、二〇〇〇年三月。

「プラトンにおける『ソクラテス問題』——政治哲学のアルケー（政治論的側面）」『法学紀要』第四三巻、二〇〇二年三月。

「プラトンの『国家』における戦争の問題」『政経研究』第三九巻第四号、二〇〇三年三月。

「プラトンにおける『ソクラテス問題』——政治哲学のアルケー（知識論的側面）」『法学紀要』第四五巻、二〇〇四年三月。

「プラトンの『ゴルギアス』における政治理論」『法学紀要』第四八巻、二〇〇七年三月。

「『プロタゴラス』——プラトンのメタモルフォーシス」『日本大学法学部創設一二〇周年記念論文集』第二巻、二〇〇九年一〇月。

## 【資料】

「昭和四八・四九年度軍事史研究の動向と主要文献目録——西洋史関係」『軍事史学』第十一卷第二号、一九七五年九月。

## 【学会活動】

討論「分科会F 社会契約説と現代」一九九二年度日本政治学会研究会、一九九二年一〇月。  
司会「分科会A 保守主義の再検討」一九九四年度日本政治学会研究会、一九九四年一〇月。  
発表「プラトンと旅」総合観光学会第一九回全国学術研究大会、二〇一〇年一二月。  
発表「ルソーと放浪」総合観光学会第二一回全国学術研究大会、二〇一一年一月。  
発表「ホップズとグラント・ツアー」総合観光学会第二二回全国学術研究大会、二〇一二年六月。

## 【翻訳（共訳）】

マイケル・ハワード『ヨーロッパ史と戦争』一九八一年五月、学陽書房。  
マイケル・ハワード『戦争と知識人』一九八二年九月、原書房。  
マイケル・オークショット『保守的であること』一九八八年九月、昭和堂。  
エリ・ケドゥーリー『ナシヨナリズム』二〇〇〇年七月、学文社。  
エリ・ケドゥーリー『ナシヨナリズム（第二版）』二〇〇三年九月、学文社。  
マイケル・ハワード『ヨーロッパ史における戦争（改訂版）』二〇一〇年五月、中央公論新社。



執筆者紹介  
(掲載順)

|        |        |         |         |         |         |         |         |         |         |         |          |         |         |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|
| 新井 勉   | 岩崎 正洋  | 岩 渕 美 克 | 信 夫 隆 司 | 長 沼 宗 昭 | 福 島 康 仁 | 藤 川 信 夫 | 船 山 泰 範 | 築 場 保 行 | 山 口 正 春 | 山 田 光 矢 | 小 林 宏 晨  | 秦 郁 彦   | 代 田 剛 彦 |
| 日本大学教授 | 日本大学教授 | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学教授  | 日本大学名誉教授 | 元日本大学教授 | 日本大学准教授 |

---

|           |         |         |        |                        |         |        |
|-----------|---------|---------|--------|------------------------|---------|--------|
| 渡 辺 容 一 郎 | 岩 井 義 和 | 杉 本 竜 也 | 宮 脇 健  | 小 森 雄 太                | 玉 井 通 和 | 楠 谷 清  |
| 日本大学准教授   | 日本大学助教  | 日本大学助手  | 日本大学助手 | 明治大学研究・知財戦略機構研究<br>推進員 | 日本大学教授  | 日本大学教授 |

# Issues of Politics, Economics, and Society

## CONTENTS

Dedication

Tsutomu Arai, *High Treason in the Early Meiji Period*

Masahiro Iwasaki, *Democratization and Governance*

Yoshikazu Iwabuchi, *Reexamination of a Political Institution:  
The Bicameral System and the Election System*

Takashi Shinobu, *Japan-U.S. Negotiations over Prior Consultation  
on Introduction of Nuclear Weapons*

Muneaki Naganuma, *On Mixed Marriage for German Jews*

Yasuhito Fukushima, *Universities as Urban Actors*

Nobuo Fujikawa, *Mixture of Extraterritorial Applications and  
Separation of Banking and Securities Business  
—A Consideration of the New Current of Global  
Financial Legislation—*

Yasunori Funayama, *Where There Is Hope, There Is Punishment*

Yasuyuki Yanaba, *The Dispute between Danone and Wahaha  
and China Risk: On the Sudden Appearance of  
Governmental and Workers' Stock Ownership*

Masaharu Yamaguchi, *On the View of Nature in the West and  
Its Problems  
—In Relation to the Global Environment—*

Mitsuya Yamada, *Local Sovereignty Reform and Local Government  
and Finance*

Hiroaki Kobayashi, *Die Probleme um Günter Grass "was gesagt  
werden muß"*

Ikuhiko Hata, *The Nomonhan Incident Armistice*

Takahiko Shirota, *Disasters and Self-government in Small Municipalities*

Yoichiro Watanabe, *The 2011 AV Referendum and the British Liberal Democrats: Why Did the Noes to AV Win?*

Yoshikazu Iwai, *A Study of Communication in the Organization of Public Administration*  
—*Focusing on Labor-Management Negotiations*—

Tatsuya Sugimoto, *An Axiology of Conservatism as Political Theory*

Takeshi Miyawaki, *A Study of Public Relations and Their Influence in Sendai City Concerning H1N1 Influenza in 2009*

Yuta Komori, *An Analysis of Civil-Military Relations: Focusing on Excessive Involvement in the Tactical and Operational Areas by Civilians*

Michikazu Tamai, “*Observations et conjectures politiques*”  
—*situations politiques aux Pays-Bas et en France avant la Révolution française, vues par Madame de Charrière*—

Kiyoshi Kusuya, *A Study Comparing the Productivity of Infrastructures Supplied by Central and Local Governments*

Career and Main Works of Professor Daisaku Okumura





政経研究 第四十九巻 索引

論 説

|                              |       |      |       |   |   |
|------------------------------|-------|------|-------|---|---|
| グローバル化、中国の経営と腐敗、そして外資企業のリスク  | ..... | 築場保行 | ：一（二） | 号 | 頁 |
| ——中国・NZ合弁企業・三鹿集団粉ミルク事件を中心に—— |       |      |       |   |   |

|                       |       |      |        |  |  |
|-----------------------|-------|------|--------|--|--|
| 企業情報開示の統合化            | ..... | 田中襄一 | ：一（二五） |  |  |
| ——インベスター・リレーションズの展開—— |       |      |        |  |  |

|                   |       |      |        |  |  |
|-------------------|-------|------|--------|--|--|
| 南シナ海の安全保障と戦略環境（二） | ..... | 浦野起央 | ：一（四九） |  |  |
|-------------------|-------|------|--------|--|--|

|                |       |     |        |  |  |
|----------------|-------|-----|--------|--|--|
| ハルハ河畔の攻防       | ..... | 秦郁彦 | ：一（七三） |  |  |
| ——第二次ノモンハン事件—— |       |     |        |  |  |

|               |       |       |       |  |  |
|---------------|-------|-------|-------|--|--|
| 人材マネジメントと働きがい | ..... | 谷田部光一 | ：二（一） |  |  |
|---------------|-------|-------|-------|--|--|

|                     |       |      |        |  |  |
|---------------------|-------|------|--------|--|--|
| 南シナ海の安全保障と戦略環境（二・完） | ..... | 浦野起央 | ：二（三五） |  |  |
|---------------------|-------|------|--------|--|--|

第二十三師団、壊滅す

——ジューコフの「傑作」——

秦 郁彦 ……二（八九）

選挙制度による財政政策の相違と経済パフォーマンス

坂井 吉良 ……二（二三八）  
坂本 直樹 ……二（二三八）

税源について

安藤 実 ……三（五）

リカードウのポリティカル・エコノミーと今日の租税三原則

佐藤 滋正 ……三（一七）

ウィリアム・ペティの租税論

——初期資本主義的性格を中心に——

吉田 克己 ……三（四五）

グローバル時代の法人課税と資本所得課税

——マリーリーズ・レビューを中心に——

鶴田 廣巳 ……三（六五）

ドイツ法人税（一九二五年）の所得算定に関する研究

長谷川 一弘 ……三（一〇七）

明治二〇年の主税局の外国租税論集一五巻及び

明治三五年～大正九年の東京税務監督局の内国税彙纂八一冊

吉牟田 勲 ……三（二四一）

|                                                |              |
|------------------------------------------------|--------------|
| 均等犠牲説による勤労所得税の公平性<br>——平成7年から平成22年の家計調査を基にして—— | 藪下武司…三(二三二)  |
| 経済発展理論の展開とアシモグルの制度論                            | 稲葉守満…三(二三五)  |
| 長期定常成長の動学的不安定性について                             | 本間祥介…三(二七五)  |
| 民主主義のチャンネル効果と経済成長                              | 坂井吉良…三(三二六)  |
| 日本的雇用システムと報酬マネジメント                             | 谷田部光一…三(三二九) |
| 日本経済のパターン分析                                    | 武縄卓雄…三(四〇〇)  |
| アメリカの貿易政策における保護主義とその変容                         | 山城秀市…三(四〇三)  |
| 国際貸借論をめぐる諸学説                                   | 小林通…三(四三一)   |
| スウェーデンにおけるODA評価の視点                             | 藤岡純一…三(四五二)  |

会社はだれのものか

——市場の失敗における多元的企業概念の有効性——

稲葉陽二…三（四七七）

中国民間企業家の拝金主義と不安

——黄事件をつうじて経営環境としての権力と企業家の不安に関する一考察——

築場保行…三（五一三）

コーポレート・ガバナンスと内部監査

北川道男…三（五四一）

ホスピタリティ・ビジネスにおける

コミュニケーションの進化・深化

——ジョハリの窓を事例にし——

山上徹…三（五五九）

米国金融規制改革法など国際金融法制における

新たなリスク・ガバナンス

——規制強化とコンバージェンスならびに忠実義務などを通じた株主間差別化に向けて——

藤川信夫…三（五九一）

米国の2010年司法省・連邦取引委員会

「水平的合併ガイドライン」の概要

野木村忠邦…三（六五二）

完全合意条項に関する一考察…

法言語比較の立場から

松嶋隆弘…三（六七〇）  
熊木秀行…三（六七〇）

|                                                    |           |        |
|----------------------------------------------------|-----------|--------|
| Lochner 判決の亡霊とその最近の評価断片                            | 青山 武憲     | 三(六七三) |
| 一八九二年マックグレイス (Mcgrath) 訴訟判決の理論構造と子の利益原則            | 東 和敏      | 三(七一五) |
| 秘密交通権と被疑者の取調べ                                      | 関 正晴      | 三(七四三) |
| 補欠選挙の研究                                            | 岩 淵 美 克   | 三(七七二) |
| 一八三四年イギリス新救貧法再考                                    | 矢 野 聡     | 三(七九七) |
| 包絡分析法を用いた都道府県の相対的効率性の評価<br>——平成の大合併を対象にして——        | 大 浜 賢 一 朗 | 三(八二二) |
| 地方公共団体単独事業費支出と他地域へのスピルオーバー効果<br>——神奈川県下の町村を対象にして—— | 斎 藤 英 明   | 三(八四二) |
| アダム・スミスにおける宗教論に関する一考察<br>——重商主義政策との関連において——        | 山 口 正 春   | 三(八六九) |



近世日本の叛逆について

——大逆罪・内乱罪研究の前提として——

新井 勉 ……三（八九七）

「あめのみかど」考

小久保 崇明 ……三（九二三）

明治前期の叛逆について

——大逆罪・内乱罪研究の前提として——

新井 勉 ……四（一三）

民主化とガバナンス

岩崎 正洋 ……四（二五）

政治制度の再検討

——二院制と選挙制度を中心に——

岩 渕 美 克 ……四（四九）

核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉

信 夫 隆 司 ……四（七二）

ドイツ・ユダヤ人にとつての異教徒間結婚 *Mischehe* について

長 沼 宗 昭 ……四（一一九）

都市アクターとしての大学

福 島 康 仁 ……四（二四七）

|                                                   |                |
|---------------------------------------------------|----------------|
| 域外適用と銀証分離の交錯<br>——グローバル金融法制の新潮流——                 | 藤川 信夫 ……四（二七二） |
| 希望がなければ刑罰とはいえない                                   | 船山 泰範 ……四（二〇五） |
| ダノンと娃哈哈の争いと中国リスク<br>——市政府と職員の株式所有権の突然の出現の考察を中心に—— | 築場 保行 ……四（二二九） |
| 西欧の自然観とその問題点<br>——地球環境との関連において——                  | 山口 正春 ……四（二五七） |
| 地域主権改革と地方行財政                                      | 山田 光矢 ……四（二八五） |
| ギョンター・グラス…<br>「言わなければならない事」を巡る諸問題                 | 小林 宏晨 ……四（三二九） |
| ノモンハン事件の終結                                        | 秦 郁彦 ……四（三九五）  |
| 災害と小規模自治体における自治                                   | 代田 剛彦 ……四（四三七） |

二〇一一年イギリス国民投票と自由民主党

——AVシステムは何故国民に拒絶されたのか——

……………渡辺 容一郎 ……四（四六三）

行政の組織内コミュニケーションに関する一考察

——労使交渉を中心に——

……………岩井 義和 ……四（四八九）

政治思想・政治哲学としての保守主義における価値

——イギリス・アメリカの保守主義を中心に——

……………杉本 竜也 ……四（五一七）

二〇〇九年新型インフルエンザに対する仙台市の広報とその影響に関する研究

……………宮脇 健 ……四（五五一）

政軍関係研究試論

——戦術・作戦領域への文民の過剰関与に注目して——

……………小森 雄太 ……四（五七九）

政治的観測と憶測

——シャリエール夫人の見た仏革命前のオランダとフランスの政治状況——

……………玉井 通和 ……四（六三四）

整備主体の違いによる社会資本ストック生産力効果の比較分析

……………楠谷 清 ……四（六五六）

翻 訳

図書館員から<sup>ゲハイマールラート</sup>枢密参議官へ

——ファイト・ルートヴィヒ・フォン・ゼッケンドルフ（一六二六—一六九二）が  
ザクセン・ゴータ国に勤務した時代（一六四六—一六六四）における経歴の諸相——  
ハンス・イエルク・ルーゲ  
川 又 祐 訳 ……二（一三二）

研究ノート

産業連関分析による地域間生産格差の要因分析……………武 縄 卓 雄 ……一（一五四）

書 評

西川伸一著

『最高裁判官国民審査の実証的研究  
「もう一つの参政権」の復権をめざして』五月書房二〇一二年一月、……………藤 原 孝 ……一（一一九）  
306p.＋vii

高木勝一教授 略歴……………三（九三九）

高木勝一教授 主要業績……………三（九四三）

奥村大作教授 略歴……………四（六五七）

奥村大作教授 主要業績……………四（六六一）

索 引

六七九（二〇二七）











○ 本誌に掲載の全ての論文につきましては、以下の Web サイトで PDF を電子公開しております。

① 日本大学法学部ホームページ (<http://www.law.nihon-u.ac.jp/>)

② CiNii (<http://ci.nii.ac.jp/>)

○ 本誌の受入れに関しまして、送付先（住所・宛先等）の変更や受入辞退等が御座いましたら、以下まで御連絡ください。

<連絡先部署> 日本大学法学部研究事務課

（住 所） 〒 101-8375 東京都千代田区三崎町 2-3-1

（T E L） 03-5275-8510

（F A X） 03-5275-8537

（E-mail） [kenjimu@law.nihon-u.ac.jp](mailto:kenjimu@law.nihon-u.ac.jp)

機関誌編集委員会

委員長  
副委員長  
委員

野木村 忠 楠谷 和 秋山 宏 伊藤 洋 岩崎 正 大井 二 小川 一 黒川 浩 関正 高橋 晴 藤川 雅 松嶋 信 築場 隆 谷部 保 外園 澄  
子 行 弘 夫 夫 晴 功 一 二 洋 夫 宏 清 邦

政経研究 第四十九巻第四号

平成二十五年二月二十五日印刷 非売品  
平成二十五年三月五日発行

編集責任者 日本大学法学会 杉本 稔  
発行責任者

発行者 日本大学政経研究所  
電話〇三(五二七五) 八五三〇番

東京都千代田区猿樂町二一四 A&Xビル  
印刷所 株式会社 メディオ  
電話〇三(三二九六) 八〇八八番

S E I K E I   K E N K Y Ū  
(Studies in Political Science and Economics)

Vol. 49   No. 4   March   2 0 1 3

Issues of Politics, Economics, and Society

Special Edition in Honour of  
Professor Daisaku Okumura's 70th Birthday