

ISSN 0287-4903

政経研究

第五十三卷 第二号 2016年10月

杉本 稔教授古稀記念号

政治史と社会科学をめぐる諸問題

日本大学法学会

政経研究 第五十二巻第四号 目次

論 説

二〇一五年イギリス総選挙に関する一考察 …… 渡 辺 容 一 郎

——労働党の敗因と二大政党の課題——

戦後ヨーロッパ統合とイギリス労働党 …… 三 澤 真 明

——ヨーロッパ統合をめぐる政党政治——

観光インターシップの多変量解析による国際比較 …… 太 田 和 男

——主成分分析による観光インターシップの日米独比較——

翻 訳

「ファイト・ルートヴィヒ・フォン・ゼッケンドルフ」 ユンペーターニケロン著

『有名な学者のこぼれ話と著書に関する情報』 …… フリドリヒ・ホルツ編

(第十七巻、一七五八年、ハレ、出版、Ch・P・フランケン) 川 又 祐 訳

研究ノート

沖縄の施政権移行期に交わされた密約 …… 信 夫 隆 司

雑 報

政経研究 第五十二巻 索引

政経研究 第五十三巻第一号 目次

論 説

秋田県の地方創生 …… 山 田 光 矢

——藤里町、にかほ市を中心として——

韓国の在外同胞に関する研究 …… 孔 義 植

日本企業における配置・異動とキャリア開発・形成 …… 谷 田 部 光 一

アダム・スミスにおける経済成長の意義 …… 山 口 正 春

——社会福祉との関連で——

書 評

山本英政著

『米兵犯罪と日米密約』

「ジラード事件」の隠された真実 明石書店 二〇一五年七月 222p.

…… 信 夫 隆 司



杉本 稔教授近影

献呈の辞

杉本稔先生は、本年一〇月一二日、ご壮健のうちにくれでたく古稀を迎えられます。

先生の古稀を心からお祝いするとともに、同学の士ならびに先生の学恩に浴しその重厚な学風を慕う者たちが相集いて執筆し編纂致しました記念論文集『政治史と社会科学をめぐる諸問題』を、ここに謹んで献呈させていただきます。

杉本稔先生は、一九六五年四月に日本大学法学部政治経済学科に入学され、学部生時代にはゼミナールの恩師・齋藤敏先生のご指導の下、政治学とりわけハロルド・ラスキの政治理論に関心を持たれました。六九年三月に日本大学法学部政治経済学科を卒業され、明治学院大学教務部にご勤務の後、七四年四月には日本大学大学院法学研究科修士課程政治学専攻に進学されました。大学院進学前は、お仕事の傍ら河合栄次郎などの著作を通じてイギリス理想主義哲学にも親しまれ、学識をさらに高める日々を過ごされました。大学院生時代に出会ったヘンリー・ペリングの著作に学問的衝撃を受けられた先生は、大学院での研究テーマをイギリス労働党成立史、イギリス労働党の形成・組織化過程とされ、それ以降今日に至るまで、イギリス労働党を中心としたイギリス政党政治史の研究を続けておられます。七六年三月に大学院同専攻課程を修了された先生は、本学法学部副手、同助手を務められ、八四年四月に法学部専任講師、八八年四月には同助教授に昇格されました。この時期の先生は、イギリス労働党史研究の深奥を極めるため、フェビアン協会のウェッジ夫妻とも縁の深いロンドン大学政治経済学院(LSE)に、法学部国外研究員として九三

年から一年間、留学されています。そして、九八年四月に本学法学部教授となられ、現在に至るまで、研究活動はもとより、本学部生ならびに大学院生の教育面でも多大な貢献を果たされました。先生の薫陶を受けた愛弟子をはじめ教え子たちは、第一線の研究者あるいは社会人として、実社会で幅広く活躍しております。

このように、先生は、ご専門の西洋政治史の研究ならびに政治学を中心とした教育活動を精力的に進められる一方、本学部の研究担当、キャンパス整備委員長などの役職を歴任されました。とりわけ現在の法学部図書館(日本大学図書館分館)の竣工につきましては、まさに先生のご尽力の賜物であります。

そして、二〇〇九年から一五年までの二期にわたり、先生は日本大学法学部長・大学院法学研究科長として本学部の発展に大きく貢献されるとともに、学校法人日本大学理事、評議員、さらには日本大学副学長(研究、産官学連携知財センター担当)として、法学部のみならず日本大学全体の運営ならびに大学行政においても重責を担われました。先生の学部長在任中、東日本大震災という未曾有の災害が発生しましたが、学部長として、そして一人の教職員(日大人)として先生は、学部教職員の先頭に立ってリーダーシップを発揮され、震災直後のさまざまな問題を見事に処理しておられました。

先生は、学会ならびに社会活動においても、日本政治学会理事をはじめ日本選挙学会理事、あるいは独立行政法人日本学術振興会科学研究費委員会専門委員などを中心に、幅広く活躍してこられました。その大きな足跡は、後進にとりましても偉大なる指針となっております。

学部ならびに大学院で主に「西洋政治史」関連の講座を担当された先生の学問的ご関心の焦点はイギリス労働党史であり、なかでも初期労働党史におけるジェームズ・ケア・ハーデイの果たした役割や労働同盟の位置づけに関する

ご研究は、学界のみならず社会一般においても高い評価を受けております。その学問的成果はご高著『イギリス労働党史研究——労働同盟の形成と展開』として九九年に刊行されました。また、周知のように、「政治学」関連のテキストや副教材なども数多く執筆されており、二部や通信教育部をはじめとする社会人学生教育にも大変熱心に取り組んでこられたことは言うまでもありません。

このように先生は、大学人として「教育・研究・学内行政（運営）」の三領域いずれにおいても非常に素晴らしい足跡を残されており、その意味ではまさに大学人の理想像と言っても過言ではないでしょう。

他方で学生や後進に接する普段の先生は、学問的厳しさの中にも人間としての優しさと温かさ、誠実さを備えておられます。例えばゼミナール生との宴席などにおいては「節度ある無礼講」をモットーにされていると伺っておりますが、これも学生や院生は勿論、同僚の教職員からも慕われ尊敬されている先生のお人柄を表すエピソードと言えるかもしれません。

先生のさらなるご健康をお祈り申し上げますとともに、先生には学問的なご指導も含め、今後ともさまざまな面でご指導を賜りますよう心から願っております。

この論文集には、政治史・政治学をはじめとする社会科学の多様なアプローチが展開されており、わが国の学界全体に対する貢献が充分果たされたものと確信致します。ご寄稿頂いた先生方にあらためて御礼を申し上げますとともに、刊行に向けてご協力を頂きました日本大学法学部研究事務課職員の方々にも厚く御礼申し上げます。

杉本稔先生には、今後とも益々お元気で多方面において活躍され、私どもに更なる範を示して下さいますことを切に願いつつ、献呈の辞とさせていただきます。

平成二八年一〇月吉日

日本大学法学部長
池村正道

目 次

献呈の辞

ボリングブルックの名誉革命観
——憲政とデモクラシーを中心に——……………入江正俊……………三

合意形成における行政広報の役割……………岩井義和……………二九

大統領制化論の課題……………岩崎正洋……………五九

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史
——制度導入から二〇一三（平成二五）年の改正まで——……………賀来健輔……………七

外務省国際法局研究序説
——政軍関係への影響に注目して——……………小森雄太……………一〇三

平和学の発展過程と今日的課題
——グローバルバリエーションの時代の視点から——……………佐渡友哲……………一三五

奄美返還と日米密約……………信夫隆司……………一七二

トクヴィルの政治思想におけるデモクラシーと経済	杉本竜也	二〇七
紛争地取材とジャーナリストの専門職倫理	塚本晴二郎	二四二
——後藤健二の事例を中心として——		
米軍統治下における立法院議員選挙	照屋寛之	二七三
——米民政府の選挙干渉と裁判移送問題——		
自民党総務会の研究	西川伸一	三〇五
——そのしくみと機能への接近——		
コーポレート・ガバナンス・コードにおける攻めの ガバナンスの実践とエンゲージメントならびに 株主総会改革	藤川信夫	三三七
——ESG責任投資と統合報告、海外機関投資家の議決権行使、二〇一五年英国現 代奴隷法のコモンセンス・アプローチと域外適用、人権デュー・デリリジエン スの交錯など——		
EC加盟申請と労働党の政策転換	三澤真明	四〇五
長崎県島嶼部の平成の大合併と地域おこし	山田光矢	四三二

バハオーフェンにおける「国家」の観念について ——バーゼル大学教授就任講演「自然法と歴史法の対立」を手がかりに——	……………	吉原達也……………	四九
現代イギリス政治とレファレンダム……………	……………	渡辺容一郎……………	四九七
政治哲学の可能性と京都学派……………	……………	和田寛伸……………	五二九
新局面を迎えたイギリス行政審判所制度 ——Donoughmore, Franks, Leggatt Reportを中心として——	……………	和知賢太郎……………	五三
ケインズの乗数効果分析と レオンチェフの生産波及効果分析……………	……………	武縄卓雄……………	六〇一
グローバル化が所得分配と 所得税率に与える影響……………	……………	坂井吉良……………	六二九
杉本稔教授 略歴……………	……………	……………	六四九
杉本稔教授 主要業績……………	……………	……………	六五五

杉本

稔教授古稀記念号

ボリングブルックの名誉革命観

——憲政とデモクラシーを中心に——

入江正俊

一、はじめに

イギリスにおける近代民主主義の歴史において名誉革命 (Glorious Revolution 1688-89) をいかに評価するのか。無血革命 (イングランド以外のスコットランドやアイルランドでは無血ではなかったが) と評されるこの革命は、従来からさまざまに評価が与えられてきた。⁽¹⁾ 一般に名誉革命がイギリス憲政の発展において立憲君主制の基礎を確立させたとして、革命の意義を強調する考えが受け入れられてきたと言える。一方で、主として保守主義に属するとされる側においては、名誉革命を単なる「国王の交代」あるいは「政府の交代」に過ぎないとする考えも存在してきた。名誉革命は古来の憲政の回復であって、イギリス憲政の伝統への回帰であり、時の支配階級を倒して根本的に体制を変革する意味

での「革命」と言えるものではなかったとの主張である⁽²⁾。他方、イギリス名誉革命の歴史的意義をまったく評価しない考えも、一八世紀後期の急進派の中に見られるのである⁽³⁾。

このように、イギリス名誉革命をいかに捉えるのかという問題に対し結論を出すことは容易なことではないと言える。だが、さまざまな思想家が、この革命をいかに評価したのかを見ることによって、その思想家の近代民主主義への思いや立場を知り、理解することは可能なように思われる。したがって、ボリングブルック (Henry St. John Viscount Bolingbroke, 1678-1751) の名誉革命観を検討することは、彼の民主主義への見方を理解するうえで有益であると言えるであろう。

本稿の目的は、名誉革命についての、とりわけ革命によって形成されたイギリス憲政についてのボリングブルックの考えを検討し、彼の近代民主主義への態度やその意義を考察することにある。

注

- (1) G・M・トレヴェリアン著松村越訳『イングランド革命 一六八八―一六八九』みすず書房、一九七八年、浜林正夫『イギリス名誉革命史』上下、未来社、一九八一―八三年、友清理士『イギリス革命史』上下、研究社、二〇〇四年参照。
- (2) E・バーク著、水田洋、水田珠枝訳『フランス革命についての省察、ほか』(世界の名著三四)、中央公論社、一九六九年、E・バーク著、中野好之訳『現代の不満の原因・崇高と美の観念の起源』(バーク著作集二)、みすず書房、一九七三年、E・バーク著、中野好之訳『アメリカ論・プリストル演説』(バーク著作集一一)、みすず書房、一九七三年、小松春雄『イギリス保守主義史研究』、御茶の水書房、一九六一年参照。
- (3) T・ペイン著、小松春雄訳『コモン・センス』、岩波文庫、一九九〇年、T・ペイン著、西川正身訳『人間の権利』、岩波文庫、一九七一年参照。

二、ボリングブルックの社会契約観と名誉革命

ボリングブルックの名誉革命観について、とりわけ彼の革命後のイギリス憲政についての考えを検討する場合、彼の名誉革命に対する基本的な理解を見ておく必要がある。そのためには、社会契約説に対する彼の考えの特徴を検討することが必要となる。

周知のように、名誉革命を理論的に擁護するために著されたのが、ジョン・ロック (John Locke, 1632-1704) の『統治二論』(Two Treatises of Government) ⁽¹⁾ である。したがって、名誉革命を支持することは、ロックの理論を受け入れることを意味することにもなる。それゆえ、この時代の思想家の多くがロックの思想の基盤の上に、議論を打ち立てていたと言つてよい。けれども、名誉革命達成の過程で、革命を支持するとしても、必ずしも社会契約の帰結として革命を捉えない考えが存在していたことも事実である。すなわち、社会契約という契約は歴史上存在しなかったものであつて、それゆえ社会契約を根拠として名誉革命がなされたとは言えない。したがって、こうした契約によつて革命を正当化することはできないとの主張である。

たとえば、革命を支持したウイリアム・テンプル (Sir William Temple, Bart 1628-99) は社会契約論には批判的であつた。彼は、人民を国家の形成の主体者とする社会契約の考え方を受け入れない。ただ、統治が人民の同意に基づいてなされることが理想の統治なのである。また、シドニー (Algernon Sidney 1622-83) の国家論 (いわゆる「ピラミッド型国家の理論」) ⁽²⁾ も、君主制が前提となっているのであつて、けつして人民の主體的な政治参加を目指すものではなかつたのである。この時代の思想家のほとんどがむしろ革命を社会契約の帰結とする見方を回避していたと言える。

さらに、一八世紀末における名誉革命の見方についても、社会契約を名誉革命の根拠とする考えを批判する主張がなされた。たとえば、イギリスへのフランス革命の影響に危機感を抱いたE・バーク (Edmund Burke 1729-97) もその一人であったことは周知のとおりである。彼は名誉革命によって制定された「権利章典」(Bill of Rights 1689) の中に自然法という用語は見られないとし、社会契約を否定する。彼は、名誉革命とフランス革命を比較し、フランス革命の流血の理由を自然権思想による平等の主張にあるとする。彼によれば、国の歴史や政治は人民がかつてにつくったり壊したりできるものではなく、人間の及ばない、神の計画に従って発展してきたのである⁽³⁾。

このような契約説批判の根底には、民衆の政治参加、民衆の力によってなされる革命は許容されえないとの考えがあったと言つてよい。いわば、民衆の参加する統治をポピュリズムとみる見方である。民衆が、彼らの力によって主体的に現実の政治に参加し、行動し動かすことは、そしてそのことに民衆が自信を持ち確信を抱くことは、名誉革命体制の維持にとって危険であるとの思いが見られるのである。だが、名誉革命達成のプロセスの中で、その背景に民衆のパワーが存在していたことを否定することはできないであろう。その意味で、名誉革命を思想的に擁護したジョン・ロックの社会契約論(原始契約)が、名誉革命の一つの側面を反映していたと言えよう。そして、自由で平等な人間からなる自然状態から出発し、政治権力の正当性の根拠は究極的に人民の信託にあるとする社会契約の考えによつて、革命を擁護するロックの影響は、名誉革命体制を乗り越え世界史の中で近代民主主義を推し進める原動力となるのである。

それでは、ボリンブルックの見方はいかなるものであったのか。ここで、革命以降の彼の憲政観を理解するうえで彼の社会契約についての考えの特徴を見ておこう。

社会契約説について触れる場合、やはりホッブズ (Thomas Hobbes 1588-1679)⁽⁴⁾ とロッキの考えが基準となるであろう。したがって、ボリングブルックの考え方と、この両者との相違や同一性について論じなければならない。この点について若干述べてみよう。⁽⁵⁾

ボリングブルックは、自然法について次のように考える。彼は、ロッキとは異なり自然法を生得的なものとは考えない。ボリングブルックは、ホッブズと同様に自然法は、理性によつて発見された後天的なものとする。すなわち、自然法は「経験と観察によつて事物の現実の構成から後天的に集められたもの」、と彼は考えるのである。⁽⁶⁾

しかしながら、自然状態については、ボリングブルックの考えはホッブズとは異なる。もちろん、ボリングブルックは、ロッキのように自然法が初めから働いているとは考えない。自然状態は「戦争と暴力と相互交互の抑圧の状態」であるとしており、この点でホッブズに近い考えである。だが、ボリングブルックは、ホッブズのように、自然状態において人は絶対的個人の状態でいたとは考えない。ボリングブルックによれば、自然状態とともに社会が成立するのである。⁽⁷⁾ すなわち、自然状態と家長の支配権を絶対とする家族形態原理に基づく社会が同時に始まったと、ボリングブルックは考えるのである。そうであるから、ボリングブルックによれば自然状態が孤立した人間からなるとするのは「ロッキらしからぬ言葉」⁽⁸⁾ であつて、歴史的事実とは異なるとされるのである。彼によれば「人は、本質的に社会を形成するよう向けられた。というのは、人は、本来社会なしにあるいは個々人の状態で存続しえないからである。そして社会を維持するために、人は統治を形成するように向かう。というのは、統治なくしては無政府状態に陥り、社会は存続しえないことになるからである。⁽⁹⁾ あらゆる統治の究極の目的は、人々の善である。統治は、人々のために形成されうるのであつて、人々の合意なくして形成されえなかつたのである。⁽¹⁰⁾」

もちろん、名誉革命を支持するボリングブルックは、フィルマー (Robert Filmer, 1590^⑪-1653) の絶対君主制の理論をも拒否する。ボリングブルックは、フィルマーの王権の根拠をアダムの家長権から導き出す考えを「ばかげたこと」として退ける。ボリングブルックによれば、自然社会から政治社会に発展するためにはやはり契約が必要なのである。ボリングブルックは言う。「家族あるいは家族群、そこから生じる村落は、しばしば相互の利益のために互いに結合する。：それまで本能とともに働いていた理性が、いまや本能にとって変わる。彼らは、契約によって平和的に連合し、合意によって法を制定し、政治社会の成員になるのである。^⑫」

このように、自然状態における絶対的個人が存在を受け入れないボリングブルックにとって、当然に契約の主体は個人ではなく、家族や集団にあることになる。彼は、契約の主体として「自由で平等な人民」を想定してはいない。ボリングブルックの契約は、ロックの社会契約のような個人間の契約ではないのである。^⑬したがって、ボリングブルックにおいては、名誉革命はロックのような個人間の契約である社会契約の帰結ではないことになる。そして、契約が家族間の契約であるとすれば、名誉革命以降の体制は混合政体であるとの考えにつながりうるとも言える。このように、ボリングブルックは、名誉革命体制を社会契約説に基づく体制とは見ない。彼はむしろこれを統治契約と考えていたのかもしれない。

このような彼のあいまいな見方は、名誉革命とそれ以降のイギリス憲政の一つの現実を反映していたとも言えよう。彼は来るべき一八世紀末の前史となる時代において、現実的に活動しなければならぬ在野陣営の理論家・政治家でもあったのである。

こうしたボリングブルックの名誉革命の見方を前提として、彼はウォルポール陣営との政争の中で、革命以降の憲政

の性格をいかに捉えていたのか。以下検討したい。

注

- (1) ジョン・ロック著加藤節訳『完訳 統治二論』、岩波文庫―新訳、二〇一〇年刊参照。
- (2) 浜林正夫『イギリス名誉革命史 上巻』一九七頁。
- (3) E・バーク著、水田洋、水田珠枝訳『フランス革命についての省察、ほか』参照。
- (4) トマス・ホッブズ著水田洋訳『リヴァイアサン』全四巻、岩波文庫、一九九二年参照。
- (5) Cf.I.Kramnick,Bolingbroke and His Circle :The Politics of Nostalgia in the Age of Walpole, Harvard,1968,pp.165-66.
- (6) Bolingbroke,Fragments or Minutes of Essays,in the Works of Lord Bolingbroke,4vols.,London,1844 (Kelley, 1967), Works,vol.IV,p.242.
- (7) Ibid.,pp.182,195.
- (8) Ibid.,p.195.
- (9) ボリングブルックは、統治と自由について次のように考える。「人は社会を形成し、統治に服するために自由の一部を放棄した。」彼によれば、自由と統治は決して対立するものではない。「十分な自由のない統治が専制政治に墮落するように、統治のない自由は放縱に墮落するのである。」「良き統治は正当な自由を支え、正当な自由は良き統治を支える」(The Idea of a Patriot King,p.390.) このようにボリングブルックの中に、いわゆる自然権思想における自由の観念を見出すことはできない。彼が考える自由は「legal」な自由であり、いわゆる生まれながらの権利としての自由ではないと言える。
- (10) Bolingbroke,The Idea of a PatriotKing,Works,Vol.II,p.390.
- (11) Bolingbroke,Fragments or Minutes of Essays,Works,vol.IV,p.199.
- (12) Ibid.,p.189.

(13) Ibid., p.189.

三、イギリス憲政と混合政体・権力分立

ボリングブルックは、名誉革命によって形成されたイギリス憲政をいかに捉えていたのか。まずはその基本的な見方について若干検討してみよう。

ボリングブルックによれば、イギリス憲政の本質にあるのは権力の均衡であった⁽¹⁾。したがって彼によれば、名誉革命の目的は、憲政のバランスを崩壊させた絶対君主制復活の体制を終わらせ、議会と国王との均衡を回復させることにあった。彼によれば「われわれが指摘するような憲政において、全体の安全は諸部分間の均衡に依存し、諸部分間の均衡は相互の独立に依存すること以外に確実に明白なことはない⁽²⁾」のである。すなわち、彼によれば「われわれの統治に関する重要な憲政が維持され長期間信頼されてきたのは、一つの制度的に存在する君主、貴族および庶民の三者の諸権力の混合とそれらの相互依存にあった⁽³⁾」のである。

このようにイギリス憲政を混合政体と見なす⁽⁴⁾ボリングブルックにおいては、権力を分散してその乱用を防止しようとするのが、名誉革命により確立された憲政の本質であつて、それによって体制の安定的維持がなされうると考えたのである。そのためには国家の機能をそれぞれが代表する国政上の機関に分担させる権力分立について、彼は具体的に論じなければならなかつた。彼によれば、イギリス憲政においては庶民院および貴族院に立法権、国王に行政権、さらに貴族院に最高司法権がそれぞれ属しているということであつた。ボリングブルックは言う。「大英帝国におけ

る国王は、立法において拒否権を有する最高の長官である。国王には行政権が委託されている。それにわれわれが大権と呼んでいる権限と特権が付託されている。議会の両院は、諸権利と特権を有しており、その中のいくつかは両院に共通し、その他は各院に特有なものである。各院は、法案を準備しそれを通過させ、あるいは他の院から送付された法案を否決する。各院は、官吏の解任を請求し、発言し、助言しそして意義を申し立てる権限を有する。最高司法権は貴族院に属する。庶民院は国民の大陪審であつて、国民の経費について判断しそれに従つて（国王に）補助金を与える権限は庶民院に属するのである^⑤」

このように、ボリングブルックによれば、権利章典にあるように、国王には行政権だけでなく、立法権の一翼をも担うのである。すなわち、「こうした規定に従い、わが王国の慣行が定める官吏の最高の地位として、行政権は国王に委ねられているけれども、立法権ないし最高権は、憲政によつて三つの身分に委譲されている。国王は、その中の一人である^⑥」名誉革命以降の憲政を混合政体とするボリングブルックは、国王による専制政治の復活の防止だけでなく、庶民院に対しても立法権を独占させることも許されないとしたのである。

それでは、それぞれ独立した国王・庶民・貴族三者のもとで国家の意思はいかに形成されるのか。先に述べたように、ボリングブルックは三権力の独立のみ主張しているわけではない。彼によれば、三者の均衡が保たれるためには、それらの間に相互依存の関係が必要なのである。その限りにおいて、各権力の独立が認められるということになる。したがつて、混合政体と権力分立との関係が問題となるのである^⑦。その点について、ボリングブルックはいかに考えるのか。

混合政体と権力分立については、おおよそ次のように言うことができる。すなわち、混合政体とは、独立した諸身

分がともに立法権を担うことであつて、具体的には君主、貴族および庶民が主権を分割することを意味する。一方、権力分立とは、諸機関が国権の機能をそれぞれ分担し行使することである。従つて、混合政体では諸権力の意思の統合の実現が問題となる。一方、権力分立においては、諸権力の「チェック アンド バランス」の確保が不可欠となる。ボリングブルックの解釈によれば、名誉革命により形成された憲政の基本的原理は混合政体であつて、国政運営のために権力分立が主張されたのである。こうした彼の考えが、モンテスキューの権力分立論に影響したと言われる⁽⁸⁾ところである。

注

- (1) Cf. Bolingbroke, *Of the Constitution of Great Britain, A Collection of Political Tracts*. By the Author of the *Dissertation upon Parties*, pp. 253-55.
- (2) Bolingbroke, *Remarks on the History of England*, 1743, London, p. 137.
- (3) Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties* 1733-34, Works, Vol. II, p. 119.
- (4) Cf. I. Kramnick, *op. cit.*, pp. 137-152.
- (5) Bolingbroke, *Remarks on the History of England*, p. 82.
- (6) Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties* 1733-34, Works, Vol. II, p. 117.
- (7) このような混合政体についてのボリングブルックの考えに対しては、ウォルポール陣営から現実の統治の運営の観点から厳しい批判がなされた。Cf. I. Kramnick, *op. cit.*, pp. 124-26
- (8) I. Kramnick, *op. cit.*, pp. 148-49. Cf. R. Shackleton, *Montesquieu, Bolingbroke and the Separation of Powers*, in *French Studies*, vol. iii, 1949, pp. 25-38.

四、議会の独立と限界

ボリングブルックの理解では名誉革命で確立したイギリス憲政の本質は、混合政体であったのであるが、彼はとりわけ議会の地位や役割についての議論を重視している。そこには、彼の時代の憲政における権力間のバランスの破壊すなわちウォールポール政権下での行政権への立法権の従属という現実があったのである。こうした現実は、彼には憲政を解体する危険な統治に見えたのである。したがって、当然に議会の独立という問題に力点が置かれることになったのである。ボリングブルックは言う。「議会は、自由の防御物である。…このことが、イギリス国民の集合体が代表者に付与する高貴で主要な事項である。…いかなる奴隷制よりも、議会の腐敗と両院に対する国王と彼の大臣の影響力による議会の奴隷化、すなわち王権への議会の絶対服従ほど、われわれに効果的に定着するものはない。…われわれは専制意思によって統治される状態に戻る。われわれの憲政は、ただちに解体される。…両院の独立と自由に依存する安全は、全体の安全を保障する要である。この要が取り除かれるとすれば、憲政は破滅する¹⁾」

このように、イギリス憲政の均衡が破壊されていると考えるボリングブルックにとって、ウォールポール政権の腐敗手段を用いてのいわゆる「議会操縦」、行政への議会の従属の状態は、国民の自由にとつても最も危険なものであったのである。したがって、イギリス憲政における議会の独立の回復は、ボリングブルックにとつて緊急で重大な問題となっていたのである²⁾。

一方で、前述したように議会の独立の主張にもかかわらず、名誉革命以降のイギリス憲政に対するボリングブルックの解釈では、議会の万能性すなわち議会主権は否定される。彼によれば「議会はなしえないこともある。…立法権

は最高権であつて、ある意味で絶対的であると言えるけれども、専制権力ではない^③のである。彼によれば、議会には一定の限界があるのである。「われわれの憲政は、つねに君主と国民の間の、代表と集合体（選挙母体）との間の契約である。」^④

このように、ボリングブルックの名誉革命後の憲政についての理解は、混合政体が基本であつて、近代立憲主義の「最高機関たる議会」という観念からも、そしてその後確立されていく議院内閣制度の点から見ても、彼のこうした見解は曖昧であつたと言わざるをえない。とはいえ、ウォルポール政権下での行政への議会の従属を阻止することこそが、彼の現実的な政治目標であつたのである。このような彼の時代の政治的現実の中で名誉革命の原則のもとに憲政を回復させるべく、「議会の独立」が強調されていったのである。以下に見るように、そこにはまた彼の主張の現代的意義があつたと言えよう。

ところで、このようなボリングブルックの議会の独立の主張は、前述したようにけつして議会主権を意味するものではなかつたのであるが、一方で有権者の地位を無力化するものでもなかつた点を注意しておかなければならない。以下その点を検討する。

ボリングブルックが問題とする名誉革命後の憲政の危機は、「統治の車輪に油を注し、統治をより円滑により容易に行うのに役立つ」^⑤とする、ウォルポール政権の腐敗手段による議会の操縦という点にあつた。実際に、ウォルポール長期政権を可能にした最大の要因の一つに、年金や官職等による議会の多数派工作があつたのであるが、それは選挙において、そして選挙後は議員に対して行使されたのである。ボリングブルックにとつて、こうしたウォルポールの統治は、名誉革命前の絶対王制を目指すジェームズ二世（James II, 1633-1701 在位1685-88）の専制的な統治の

復活に見えたのである。このため、議会の独立の回復は急務であった。けれども前述したように、こうした議会の独立は、彼にとつてけつして絶対的な独立を意味しているわけではなかった。背景にある彼が期待した有権者の力が、そこにはあつたのである。

かくて、議会の王権への従属の問題に關し、ボリングブルックは憲政の擁護のために、有権者の選挙による影響力行使の必要性の考えに至るのである。そのためには、いかなることが必要か。ボリングブルックが重視したのは、議員の「任期」という問題であつた。すなわち、彼によれば議員に「任期を設定することが、良き統治のための方策であつた。任期によつて、良き統治は効果的に維持され、悪しき統治を支持するものは腐敗手段以外にはなにもない」ということになるのである。

こうした「任期」の問題は、実際に名誉革命以降の議会でも重要な争点となつていた。ジョージ一世 (George I 1660-1727 在位1714-27) 時代に成立した七年議会议法は、一七世紀の憲政への王権による侵害と同じであると、彼は断じたのである。彼は言う。「ジェイムズ二世による宗教と自由に対してなされた直接間接の企てから、われわれを救済するために、われわれの憲政を主張し、改善し、国民の平和、名誉および幸福を最終的に一六八八年名誉革命の基盤の上に打ち立て、臣民の自由と財産を確実なものに位置付けること、これらが名誉革命の公にされた企図であれば、こうした企図は臣民がこれを支持し、選挙の自由と議会の開会が頻繁になされ、議会の完全さと独立がしっかりと用意されなければ、完全に達成されなかつたであらう。」⁽⁷⁾

ところで、ここで注意しなければならない点は、ボリングブルックが議会の独立にとつて必要なことは、頻繁な開会だけでなく、議会が頻繁に選挙され有権者の審判を受けなければならぬと主張している点である。この問題で彼

が重視するのが、名誉革命以後の憲政の基本原則を定める権利章典の第一二条にある「議会は頻繁に開催されるべき」についての規定である。彼にとって、この規定は、議会の独立および人民の自由という点から言えば不十分なものであった。彼は言う。「われわれの自由が安全であるためには、単に議会が頻繁に開会されるだけでなく、同じく議会は頻繁に更新されねばならない。そうでなければ、自由は失われるのである。」⁽⁸⁾

さらに名誉革命を契約の結果とする観点から、ボリングブルックはこうした憲政の利益として次の三点を指摘する。「第一に、選挙民がこの王国の代表者に委ねる信任は、委ねる期間が短期間であればあるほど安全なことはないと言うことである。第二は、この期間が延長される場合、その延長の期間が引き伸ばされればされるほど国民の安全は脅かされ、自由が危険にさらされるのである。第三に、議会が腐敗されやすい状況のもとで、こうした信任の期間を引き伸ばすことは、一六八八年の憲政に規定された利点、すなわち議会の腐敗がひどくなる前に選挙民が新たな代表者を選出するという賢明な方法によって議会の腐敗を治癒しようとする利点を台無しにする危険を生じ、国民はただ服従するか（これは苦痛なことであるが）、あるいはきわめて困難な抵抗の道に踏み出すかの二者択一に追い込まれることになるのである。」⁽⁹⁾

このように、頻繁な選挙という手段を確保できなければ、究極的に体制の安定と平和を失うことになる。ボリングブルックは警告するのである。それゆえ、議会の「頻繁な選挙」は名誉革命の最も重要な原則なのである。「憲政の明確な意思」は国民が「国民の代表者が国民的苦情に関して厳格に適法な形で連絡を取り合い、訴え、そうした苦情を救済するための頻繁な機会」、「国民が代表者に委ねる信任の履行を質すために代表者を召喚し、彼らを再選するか否かによって代表者の行為を問いただすための頻繁な機会」を有するということである。「われわれの憲政は、君

主が権力を乱用し、議会がその信任を裏切ることを想定している。そして人間の英知がある限り、君主と議会が彼らに対する完全な統制がないとしても、長期にわたり権力を乱用し、その信任を裏切り続けることはできないということとを、われわれの憲政は期待しているのである。¹⁰⁾」

前述したように、こうしたボリングブルックの主張の背景に、当時争点の一つになっていた議会法の問題が存在していた。名誉革命後の一六九四年に三年議会法が成立し、少なくとも三年に一度の開会だけでなく、庶民院議員の人氣は三年と規定された。しかし、実際には議会の開会については毎年開かれることが常であった。¹¹⁾ さらにボリングブルックにおいては、議員の選挙についても毎年選挙されることが必要だとの考えであった。彼は言う。「多数の議員が、官職、金銭の贈与や年金によって腐敗させられてしまうまで長期間同一の議会が存続し続ける慣行をなくすためには、毎年選挙される議会という古い法的手続きを再び復活させることであった。¹²⁾」だが、この主張は三年議会法に代わり議員の任期を七年に引き伸ばした一七一六年制定の七年議会法の廃止にあったのであるが、実際には毎年選挙を理想とするボリングブルックも、少なくとも三年議会法の復活が野党結集のためにも現実的で妥当であると譲歩している。ウィッグ与党の政府による七年議会法の狙いは、トーリ党の一部とジャコバイトの議会進出の阻止にあった。けれども、ボリングブルックによれば、この法は明らかに権利章典違反の法律であって、名誉革命後の憲政に反する法であった。すなわち、この七年議会法は、革命以前のチャールズ二世 (Charles II 1630-85 在位1660-85) やジェームズ二世のいわゆる「長期議会」への逆行であって、ウイリアム三世 (William III 1650-1702 在位1689-1702) とメアリ王妃 (Mary II 1662-94 在位1689-94) の即位と同時に国王と国民の間に、議会と国民の代表団との間に締結された原始契約に明らかに反するものであったのである。

ところで、こうしたボリングブルックの代表観に対して、当然に与党であるウォルポール陣営から、あまりに急進的であるとの反論がなされている。この背景には、一七三二年からの内国消費税に反対する国民の請願等による反政府運動の高揚に対する危機感があつたと言える。ウォルポール陣営側からの反論は、およそ次のようなものであつた。イギリスの立法はイギリスにおいて唯一絶対の権力である。したがって、国民といえども立法に対しいかなる発言もすることはできない。国民は選挙においてのみ権限を行使しうるのであつて、選挙の後には、立法について国民のために行動する議員に対し唯一の権力が与えられているのである。「国民は、憲政が維持されている限りにおいて、議員に対するいかなる法も制定し、どの程度の税率を定めるかについて訓令する権利を持ちえない。ただ議員が助言を求め、国民は議会に対して請願するだけである。国王にとって、議会のみが国民の声なのである。ボリングブルックが言うように、選挙民に権限を与えるとすれば、イギリス憲政は庶民の力が増大するため、崩壊するであろう。また、代議制を不安定にし、混沌としたものにしてしまうであろう。」¹³⁾

ボリングブルックの「頻繁な選挙」の主張は、議会が頻繁に選挙されることにより有権者の意思を反映させることが、イギリス憲政の本質であるというものであつた。この点で権利章典の規定よりも近代民主主義の発展において、彼は一步前進していたと言えよう。

さて、ボリングブルックは議会のもう一方の院である貴族院について、議会の独立の観点からいかに考えていたのか。周知のように名譽革命後のイギリス憲政においては、今日のような「下院優位の原則」はまだ見られない。権利章典にあるように、庶民・貴族両院は法的に対等の関係にあつた。だが、彼の議論においては、当時の議会政治の庶民院の実質的優位という現実が前提とされている。その限りでボリングブルックは、貴族院に対してもその政治的役

割を期待するのである。

ボリングブルックが議会の独立の観点から検討するのは、王権と貴族院との関係である。彼は次のように言う。「貴族をつくる権限は、王権に属するので、理論上貴族院は王権の影響のもとにあり、王権に対して適切な統制を加えることはできない。それに反し、国王は庶民院議員を選出する際にそれに干渉することはできない。…一旦貴族になったものおよびその子孫が、憲政の規定に従いその地位が剥奪されない限り、貴族院に議席を占め、議論し投票する権利を有するとすれば、私が述べてきたこの種の影響力は取り除かれるであろう。統治における貴族院の役割は、国王や国民に従属しないので、彼らが中間的秩序をつくり、憲政の監視のもとに適切な媒介者となりうる。」¹⁴このようにボリングブルックは、国王と庶民院の間の緩衝装置としての貴族院の憲政上の地位を期待するのであるが、一方でこの考えは名誉革命以降のイギリス憲政の民主的発展を認識し得ず、彼の貴族主義的保守的性格を示すものであると言えよう。

注

- (1) Bolingbroke, A Dissertation upon Parties 1733-34, Works, Vol. II, p. 93.
- (2) こうした彼の議会の独立の主張に対して、ウォルポール陣営やヒューム (David Hume, 1711-76) などが反対し異論を唱えている点に注意。¹⁵
- (3) Bolingbroke, A Dissertation upon Parties 1733-34, Works, Vol. II, p. 150.
- (4) Bolingbroke, A Dissertation upon Parties 1733-34, Works, Vol. II, p. 150.
- (5) Ibid., p. 94.

- (6) *Ibid.*, p.95.
- (7) *Ibid.*, p.89.
- (8) *Ibid.*, p.100.
- (9) *Ibid.*, p.102.
- (10) *Ibid.*, p.101.
- (11) 「議会の頻繁な開会は、名誉革命後まもなく勃発した毎年の支出を必要とする戦争の続行の結果によるものであった。戦争続行によって、議会の毎年開会が確立した。すべての公的歳入が前国王のものだった時代とは異なり、まさに、戦後においても議会は「一年に一回あるいは二回も招集される必要はなかったとしても、国王は議会の協力なしには、容易に、安全に、長期間統治を続行することはできなくなっていた」のである。」 *Ibid.*, p.100.
- (12) *Ibid.*, p.99.
- (13) I.Krannick, *op.cit.*, pp.125-26, 175, 171. このウォルポール陣営の主張が、バークの代表観に、またボリングブルックの主張が後の急進主義のそれにそれぞれ影響を及ぼしていたことは周知のところである。
- (14) Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties* 1733-34, Works, Vol.II, p.118.
なお、当時在野陣営により、国王の新貴族創造権を制限しようとする「貴族法案 (Peerage Bill)」が提出されていた。この法案は、原則として国王の新貴族創造権を6名以内限定することで庶民院の優位を阻止しようとするものであった。

五、国王と名誉革命原理

国王に関するボリングブルックの議論が、彼の思想の中で大きな比重を占めていることはよく知られているところである。もちろんそれは、彼がトーリー党の理論家であるとの理由に起因するのであるが、注目すべきは、彼の君主観

がけつして伝統的なトリーのそれではなかったことである。^①この点について、名誉革命後の憲政の中での彼の国王観について若干検討してみよう。

これまで見てきたように、名誉革命を支持するボリングブルックは、もちろん王権神授説に立つてはいない。名誉革命以来のイギリス憲政は、絶対主義への決別の体制であつて、彼の国王観もまた当然にそこから出発するのである。^②だが、名誉革命以降の憲政の発展が、必然的に「国王は君臨すれども統治せず」の方向に向かつているにもかかわらず、このような考えはボリングブルックには見られない。けれども、名誉革命以来のイギリス憲政の基本は混合政体であつて、ウォルポール政権の統治が、事実上国王大権を利用した絶対主義の復活であると見なす以上、彼の見方では絶対王制批判は不可欠であつた。ボリングブルックによれば、イギリス憲政は制限君主制なのである。

それでは、名誉革命以来のイギリス憲政における王権への制限について、ボリングブルックはどのように考えていたのだろうか。彼によれば「君主が統治のルールを排他的に独立して打ち立てることは必然ではない」^③と考える。すなわち、名誉革命によつて確立されたイギリス憲政は、法に基づく制限君主を前提としている。「国王は、英知によつて国家に対し：人民の同意によつて、確立されたルールに従つて統治しなければならない」^④のである。もちろん、ボリングブルックにおいてはこのような国王に対する制限は、けつして君主形態の本質を破壊するものであつてはならないのである。すなわち「制限君主の口実のもとに」イギリスの立憲君主制を変更することは許されない^⑤のである。

こうしたボリングブルックの君主観は、ピューリタン革命による共和制の復活への警戒が背景にあるのであるが、一方では名誉革命以前の「悪名高き専制政治」の復活への恐れもあるのである。君主制が、場合によっては自由の喪

失の原因となってきたことも歴史的事実である。したがって、ボリングブルックにとって、君主制と自由を両立させることが必要なものであって、「自由の精神が存続する限り、自由を維持するに必要なあらゆる制限は、君主制とは矛盾しない」⁽⁶⁾のである。要するに、民衆の自由が確保されるためには王権への制限が必要であるけれども、その制限は君主制を弱体化するものであってはならないのである。彼の考えは、共和制と絶対君主制への両面批判であって、名誉革命によって確立された憲政の擁護なのである。こうした主張は、もちろん彼の目指すトーリ党とウィッグ党の連携のための両陣営の極端派の廃除にあったことは言うまでもない⁽⁷⁾。そして、彼によれば、この憲政上の王権の制限を保障するのが、先に述べた均衡のとれた統治であった。具体的には「あらゆる執行権は国王の手にもつぱら握られているのであるけれども、立法権は三権の意見の一致なしには執行されえない」⁽⁸⁾のである。それは、名誉革命以降の憲政が要請する君主制・民主制・貴族制の間のバランスが維持される統治であって、それによって専制的政治は廃除されることになるのである⁽⁹⁾。すなわち、ボリングブルックによれば、名誉ある革命によって形成された、彼の時代のイギリス憲政は、ほとんど改善の余地のない完璧なレベルに達している。ここでは、悪しき国王は制限され、良き国王すなわち愛国者国王は自由におかれているのである⁽¹⁰⁾。

さらに、ボリングブルックは言う。「真の意味で、愛国者でない国王は容易に、安全に、名誉と尊厳をもって、あるいは実際に存分な力をもって、イギリスを統治しえない。だが、今や愛国者である国王は、すべての名誉をもって、たいていの絶対君主制が誇ると同じ位の権力をもって、さらにしっかりとした同意のもとに、行使に当っては効果的な権力を持って、統治しうるのである」⁽¹¹⁾。

このように、ボリングブルックは、名誉革命によって確立した憲政は立憲君主制であるとする一方で、前述したよ

うに、共和制批判への言及にさらに迫られた。それは、ボリングブルックの君主観が共和制の復活を意味するとのウォルポール陣営によるキャンペーン¹²の攻撃にさらされていたからである。確かに、一六八五年のモンマス公 (James Scott, 1st Duke of Monmouth 1649-85) の反乱の失敗以来、共和主義は現実のイギリス政治において完全に影響力を失っていた。だが、ピューリタン革命の恐怖は国民の中に依然として存在しており、それだけにボリングブルックの君主制の擁護は不可欠であったのである。

さらに言えば、一七三四年総選挙の敗北が、ボリングブルックの議会不信、人民への懐疑を一層強めていった点も見逃すことはできない。彼によれば、自由に適合した法秩序といえども、人民が腐敗していけば¹³、自由にとって弊害となるのである。これは新法によっても救済しえない。というのは、法は腐敗した人民の生き方に適合してしまうからである。それゆえ、腐敗した人民のもとでは自由な共和制は存在しえないのであって、腐敗した民衆は王権によってのみ正されうるのである。¹⁴したがって、ボリングブルックにおいては、君主制は諸政体の中で欠くことのできないものなのである。自由な君主制においてこそ、民主制と貴族制とがうまく調和しうるのであって、こうした政体の要となりうるのである。¹⁵

このように、自由な立憲君主制を中心とする政体は、共和制よりも優れているとボリングブルックは考えるのである。前述したように、民衆の腐敗が拡大すれば、新たな法や統治をもつてしても自由は決して維持しえない。名誉革命により復活した古来の憲政のものでこそ、自由は回復維持される。すなわち、民衆の精神に古来の憲政の精神を注入することによって、それは可能となるのである。彼によれば、自由な君主制は、絶対に腐敗することはないと言い切るのである。¹⁶

このように、ボリングブルックが拒否するのは、ピューリタン革命時の共和制の復活である。過去の思想家が述べてきたように、彼も歴史的に共和制はけっして成功しえないのであって、それどころか共和制の崩壊後に生まれるのは必然的に専制政治であると考えられる。彼によれば、腐敗した共和制のもとでは秩序と制度が、たとえ完璧に維持されていても、その腐敗は決して治癒されえない。すなわち、腐敗した共和制は、形式的な「自由の仮面」をかぶった政体であつて、「よき目的」ではなく、「悪しき目的」に奉仕する事実上専制的な政体となるのである。当然「専制政治や恣意による統治は、偽りの安定であつて、けっして本物の安定ではない。」それに反し、立憲君主制の君主は暴力をふるうことなく、民衆の心の中に自由の精神を新たに吹き込むことができるのである。

こうした君主制への擁護は、一方で前述した「総選挙敗北」による議会不信、政権交代への絶望感によるものとも言えるが、こうした君主こそが、ボリングブルックによれば愛国者国王なのである。この愛国者国王の登場によつてのみ、名誉革命の原理に立った憲政を回復することができるのである。「腐敗が政府の政策から取り除かれ、愛国者国王が王位に就くやいなや、憲政の精神が復活し、憲政の秩序と制度が、本来の精神に復帰し、それによつて専制政治に対する自由の擁護が可能となるのである。¹⁷⁾

なお注意しておきたい点は、当時周知のように、マキャヴェリ (Niccolo di Bernardo Machiavelli, 1469-1527) の主張を援用して、この時代を理解し、その解決策を求めようとする手法が見られた。¹⁸⁾ ボリングブルックも例外ではなかった。だが、君主と人民の関係について言えば、ボリングブルックはマキャヴェリとは異なる。彼は、人民を受動的な存在とは捉えない。この点は『愛国者国王の理念』において強調されているところである。彼によれば、王権はあくまでも人民の信託に基づいている。「国王の権利はトラストであり、人民の権利が固有のもの」なのであり、それは

譲り渡すことのできない「唯一不可譲の権利」なのである。¹⁹⁾彼のこうした考えは、限界を伴いながらも権利章典を超え、名誉革命以降のイギリス憲政における国民主権の発展を見据えていたとも言えるであろう。

注

- (1) 拙著「ボリングブルックのイギリス君主制観」(日本大学『政経研究』第三四巻第四号、平成一〇年)七四三頁以下参照。
- (2) ボリングブルックは名誉革命についてウイリアム二世を「偉大な救世主ウイリアム」と述べている。Bolingbroke, *On the Power of the Prince and the Freedom of the People*, Works, Vol. I, p. 511.
- (3) Bolingbroke, *The Idea of a Patriot King*, Works, vol. II, p. 382.
- (4) *Ibid.*, p. 382.
- (5) *Ibid.*, pp. 382-83.
- (6) *Ibid.*, p. 383.
- (7) Cf. Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties*, 1733-34, Works, vol. II, pp. 74-5.
- (8) Bolingbroke, *The Idea of a Patriot King*, Works, vol. II, p. 382.
- (9) Cf. Bolingbroke, *Of the Constitution of Great Britain*, A Collection of Political Tracts. By the Author of the Dissertation upon Parties, London, 1748, p. 253-55.
- (10) S. W. Jackman, *Man of Mercury*, An Appreciation of the Mind of Henry St John Viscount Bolingbroke, Pall Mall Press, 1965, p. 123.
- (11) Bolingbroke, *The Idea of a Patriot King*, Works, vol. II, p. 378.
- (12) *The London Journal*, no. 726 (26 May 1733) ではボリングブルックが「奇跡的に共和主義者となった」と揶揄されている。
- (13) Cf. Bolingbroke, *On Luxury*, A Collection of Political Tracts. By the Author of the Dissertation upon Parties,

London, 1748, p. 72.

(14) I. Kramnick, op. cit., pp. 165-66.

(15) Bolingbroke, The Idea of a Patriot King, Works, vol. II, pp. 395-96.

(16) Ibid., p. 396.

(17) Ibid., p. 396.

(18) I. Kramnick, op. cit., pp. 165-68. Cf. J. Hart, Viscount Bolingbroke Tory Humanist, 1965, London, pp. 117-43, J. G. A. Pococke, The Machiavellian Moment, Princeton, 1975, pp. 423-61. 拙著「ボリングブルックの愛国者国王論」(日本大学『政経研究』第三六巻第二号、平成十一年)六二五—二九頁参照。

(19) Bolingbroke, The Idea of a Patriot King, Works, vol. II, pp. 391-92. 君主と人民の間の統治契約も強調されている。Cf. Bolingbroke, On Liberty and Original Compact between the Prince and People, A Collection of Political Tracts, By the Author of the Dissertation upon Parties, London, 1748, p. 284.

六、 おわりに

以上のように、ボリングブルックは名誉革命によって確立されたイギリス憲政を混合政体であるとし、制限君主制の体制とみていた。ウォルポール政権の行政優位の統治を絶対君主制の復活と見なす彼には、この統治は明らかに憲政に違反しており、けっして許容できないものであった。いわゆる「腐敗手段」によって議会を従属させ、長期政権を通して後の産業革命への基盤を準備した諸政策を進めるウォルポールの統治は、トリー党の彼には到底受け入れえないものであった。したがって、ボリングブルックの目的は、彼の時代を名誉革命によって確立された憲政の原点に

引き戻すことであつた。このことは、名誉革命が将来の共和制復活への道を阻止するものであつたとすれば、ボリングブルックの見方は、革命の本質を少なからず理解していたとも言えるであろう。

名誉革命後の憲政の現実の中で主張された議会の独立や代表等に関する彼の議論は、選挙資格等の問題において限界を有していたとしても、近代民主主義の原理に合致する側面をも有していたと言える。けれども、「自由で平等な人々」による契約そこからの人民主権という社会契約の本質を彼は受け入れることはできなかった。したがって、名誉革命以降のイギリス憲政の中に近代から現代民主主義への発展の流れを理解することはできず、やはり思想的制約を、彼は免れ得なかつたと言えよう。

合意形成における行政広報の役割

岩井義和

はじめに

現在、行政には大きな変化のうねりが押し寄せている。その代表的なものが、新しい行政の役割として、「経営」と「協働」が求められていることである。その大きな要因としては、いわゆる財源・財政問題が挙げられるが、それは従来型の行政が市民のあらゆる公共サービスを提供するという時代の終焉を意味する。

この「経営」と言う言葉であるが、同じような言葉として行政では「運営」という言葉が用いられてきた。これは、いわば組織・制度を動かす管理型を意味する。しかし、経営という言葉を用いる場合、NPMを代表とする、いわば民間の持つ経営手法を取り入れた「経営型」行政運営への転換を図ることを意味し、顧客志向、成果志向、競争原理の導入、現場への権限移譲を取り入れた行政経営手法に改めていかなければならないことを意味する。その際に求め

られることとしては、行政マネジメントの方向性が一律削減の減量行政から、市民重視、成果重視、目的重視に基づいた「選択と集中」による選択行政への転換を図るものとなる。したがって、予算についても一律削減でなく、重点選別主義に徹した予算配分とするものにならない。だからこそ、特に地方公共団体においては、目指すべき「まちづくり」の実現のための「行政経営方針」について具体的な目標などを明示していく必要性があり、そしてそこでは、様々な工夫をしつつ地域の発展を目指すことが求められる。

しかしここで見落としてはならないことがある。それは、誰が「選択」していくかである。すなわち、地域の方向性の作成のためには、地域住民の存在を忘れてはならず、ここに方向性を定めるための市民との協働¹⁾が必要であり、さらに方向性の共有がポイントとなるのである。

そうした中、ひとつの地域活性化の方策とする選択肢として、いわゆるNIMBY施設(迷惑施設、嫌忌施設)建設がある。NIMBYとは「Not In My Backyard」の頭文字をとったもので、『自分の裏庭にはごめんだ』という意味であり、廃棄物処理場や原子力発電所のような地域環境を悪化させる可能性がある施設が、自分の居住地域に建設されることに対して、反対する考え方である。従来型のプラン型行政では、この選択肢を選択する場合、行政が一方的に施策を定め、施設の建設場所をある特定場所に決定し、突如説明会が開かれることが多かった。すなわち、ここに行政の既存の形式的な手続きを重視する、いわゆる「運営」を中心とする行動があったと考えられる。したがって、「運営」から「経営」への変化、さらには市民による選択を重視する場合、市民とともに議論し意思決定することが求められる。

そしてこのことは、迷惑施設の建設をめぐる問題だけではなく、様々なシチュエーションでの合意形成の理念やあ

り方、対立する主体間のコミュニケーションの方法や、市民参加の手法、合意形成の「場」の運営など、技術的な面での問題を検討する必要性を意味している。

そこで本稿では、行政と市民の情報ギャップや技術的な知識のギャップを埋めること、対等な立場で議論できるような体制づくり、第三者による問題の構造と要因を客観的に分析し、検討課題に対する戦略的アプローチを示すこと、市民の自治意識を引き出し公共的な観点から意見調整を図るなど、様々な争点を解決する手法としての、現在求められる協働型行政広報の役割について検討していく。

(1) 従来型の行政広報の役割変化

行政広報は、いわば行政組織とそれを取り巻く人々・集団との関係を円滑にし、お互いが信頼できる関係をつくり、維持する考えであり技術とされ、これまでも合意形成の場面で使用されてきた。しかし先述の迷惑施設における合意形成を行う場合、従来型の行政広報は、行政を主体とする運営、あるいは統治論の側面を強調するかたちで用いられてきた。^②したがってこの場合、行政運営の視座に基づき、行政体と市民が一体となつて、行政が考え計画した、あくまでも行政施策を遂行するための手段としての行政広報という形で用いられてきた。こうした形での行政広報の運用は「行政体が主体になるという意味で権力の正統性の基盤を確立する意図をもち、「上から下へ」というニュアンスは避けられない」^③。しかもこの場合では、選択は行政のみが行い、そこに市民の存在はない。すなわち、ここでの利害対立図式は、表面的には施設整備を担う自治体が、反対する地域住民と対立するという「地域住民」対「行政」の構図だけが大きくクローズアップされる。したがって、こうした対立の解消のためには、まず行政からの十分な説明

が果たされる必要性が行政広報にも求められてきた。これは、「広報」を、その言葉のごとく広く社会に対して報ずるに知らせる・伝達するという言葉をそのまま使用すること、すなわち「知らせる」ことに重きを置いて用い、さらに行政の自己表現、自分の売り込みというような意味合いで使われると考えられる。そこではいわば、広報を情報発信の手法としての側面を強調して捉えているのである。しかし、現在求められる、行政経営における誰が「選択」していくかに着目し、住民の選択肢という点を強調してこの迷惑施設の建設プロセスを見てみると、施設整備によって最終的に便益を受ける存在は住民であり、そうした観点からすると、迷惑施設問題に係る合意形成とは、本質的には「便益を受ける地域住民」と「迷惑を被る地域住民」という関係も表出され、こうした利害調整も存在する。したがって、迷惑施設における、住民との合意形成は、当該地方公共団体の政策や計画などの施策の策定過程において、さまざまな住民や地域社会の要求、意向等も反映させる部分が多々あることに注意しなければならないということになる。すなわち、行政には、「地域住民」対「行政」という合意形成方策と、「便益を受ける地域住民」対「迷惑を被る地域住民」など、多角的利害調整の方策が必要となっているのである。これはいわば、従来型の「運営型」で用いられていた行政広報の役割を変化させていく必要性の現れであり、行政と市民、市民と市民の間の良好な関係に、いかに行政広報が関わっていけるかの問題ある。ここでお互いが不信感をもった場合、協働はあり得ない。すなわち、行政広報を基軸とする、広報行政の確立ならびに、行政の経営感覚と協働作業による地域づくりが求められているのである。

(2) 住民ニーズの反映

迷惑施設における住民との合意形成では、前述のように、当該地方公共団体の政策や計画などへの住民や地域社会の要求、意向等も反映させる部分がある。すなわち、住民の要求やニーズを行政として吸収する行政への内部化の仕組みとして、アクターである行政側の聴く体制、すなわち広聴への検討が考えられる。しかし、こうした行政と市民のネットワークづくりとして、住民の様々な要求や意向等を行政施策への内部化の為の仕組みづくりは、不十分であったといわれる。

そこで、まず必要となることが住民の要求や意向などニーズの内部化、すなわちフィードバックの為の伝達ルートとしてのネットワークの開発である。⁴⁾これは、広聴の問題であり、その組織機構上および運営上で反映の仕組みを作り上げていくことである。すなわち具体的に言うならば、行政による住民ニーズ反映装置の形成といっても良いだろうが、多様なチャンネルから反映されてくる住民ニーズ等を行政施策の策定過程に組み込む為の制度的手法を確立していくという課題に他ならない。

しかしこの課題を考えた場合、住民ニーズ等を行政施策の策定過程に反映するといっても、ニーズの全てを組み込む必要があるわけではなく、逆に全てを組み込むことは不可能に近いという現実がある。したがってこうした広聴活動による結果の把握の場面では、どのようなニーズを策定過程へフィードバックするか、というニーズの選択をする必要性がでてくる。これは、ニーズの集約あるいは統合といっても良いが、ここに行政と住民の間の情報に関するゲートキーパーの役割を果たすものがなくてはならない。住民ニーズは、多岐にわたっているといわれ、無整頓・無

秩序のままの状態にある住民の欲求が住民ニーズだとすれば、今日まで地方行政は、多くの分野の行政を担当して住民のニーズに应运してきた。勿論、それらのニーズの全てを行政が充足することは不可能であり、またその必要もないため何らかのゲートキーパーによって統合され整理されて行政当局の政策立案の過程へ反映されることになってきた。そこで住民のニーズと考えられてきたものとしては、以下のものがある。⁵⁾

(1) 生活環境に関するニーズ

① 生活環境の施設に関するニーズ

住民の住む日常生活圏を中心とした生活環境の施設に関しての要求であって、道路、公園、下水道、幼稚園、老人ホームなどへのニーズ。

② 生活環境のサービスに関するニーズ

生活環境の施設の整備や拡充に対するニーズは、生活環境にかかるサービスそのものやサービス内容の向上に関する要求を誘発する。ゴミの収集回数の増加、公害防止の徹底、公立病院の医師の増員、巡回図書サービスの実施などへの住民の要求。

③ 生活環境の制度に関するニーズ

住民が生活環境するニーズを派生させるとき、制度に関連するものが多く見られる。高齢者医療費・身体障害者医療費の無料化、保育時間の延長、区画整理問題の改善、福祉年金の引き上げ、学区の改変など多岐にわたる。

(2) 基本的権利に関するニーズ

① 財産権の侵害の回復に関するニーズ

住民の基本的な権利のうちでも、財産権の侵害の回復を願ってなされる要求がある。特に、都市化の影響による住民の財産権が侵害されるケースが多いが、その場合の回復を主張するニーズ。

② 生活権の侵害の回復に関するニーズ

主に公害現象によって侵害された生活権の回復を意図してなされる要求。公共事業による水質の汚濁から漁業補償を求めるなど、生活権を巡ってのニーズ。

③ 自然環境、文化財の保全に関するニーズ

自然公園や緑地を求め、郷土の文化財を保全し豊かな文化遺産を護りぬいていこうとする住民の要求は、都市化や無秩序な市街地の形成、不合理な土地利用への反発。

以上が従来型のニーズと考えられるが、現代社会では以上のものだけではなく、さらに複雑多岐化していることは言うまでもない。しかも、現在の行政経営という考えでは、そこに「価値」の問題が含まれる。言うなれば、一体、行政・市民双方にとって価値あるものは何なのかが問題であり、いかに自治体や地域にとっての大切な「価値」を働いて創造していくかが問題となっている。そしてそのためには、行政広報の一連の流れをコミュニケーション戦略・マネジメントと考え、協働づくりに役立てる仕組みを作ること、そして、従来からの行政広報手法から脱し、伝えることの重要性・聞くことの重要性を実践し、より高度化していくことが求められ、ここに大きくコミュニケーション

シヨンの流れの問題がある。

こうした住民ニーズを行政施策の策定過程に組み込まなければならないが、従来の手法としてアンケート調査、モニター制度、市民相談、及び公聴会などの活動によって住民ニーズの多くは行政によって把握されてきたが、把握するに当たっては、幾つかの段階が考えられると本田は指摘する。^⑥

① 実態把握の段階・要求が「いかなるところで」生じているかが把握されねばならない。住民のニーズは、決して一様に表出するものではなく、地域社会の変貌の経緯、産業・人口の構造、住民の階層と組織、公共施設の整備状況によって様々に発生するため、それらを勘案の上、いかなるところで要求が生じているかを具体化する段階である。

② 認知の段階・住民が「何を知り、何を考えているか」が把握されねばならない。あるならんらかのニーズが生起しても、それに関わる行政について、住民がその内容を理解しているか否かによって、政策選択は若干異なってくる。たとえば、道路建設に関する要求が生じた場合、住民が都市計画の行政内容を理解している場合には、地方自治体当局の対応は比較的スムーズに行いうる可能性もある。

③ 要望把握の段階・住民が「何を求めているか」を把握するのが、この段階である。自治行政に対する理解の有無に関わらず行政に対する住民の要求は生ずるが、具体的には、何を求めているのが把握されねばならないだろう。たとえば、生活環境整備に対する要求が一般には高い比率で求められているものの、具体的には、公共下水道の建設がもつとも強く要求されているものなのか、公園事業なのか。明確に把握されていなければならぬ。

④ 活動把握の段階…錯綜する住民ニーズのなかで、住民が「要求実現の為に何をしているか」が、すなわち、要求実現のため、住民は具体的にどのような行動をしているか、ということを経済自治体当局は理解しなければならぬ。何らかの行動をとっているのか否か。行動しているとしたら、どのような行動なのか。地域の議員にたいする働きかけなのか。地域社会における要求運動のための組織化の努力なのか。地域社会の要求実現に対する住民自身の動きを敏速に分析してこそ、そのニーズに科学的にこたえうる行政上の基盤が形成される。

⑤ 障害把握の段階…住民のニーズは、常に容易に充足されるとは限らない。むしろ、その実現が困難な場合が多い。もし、ニーズの実現が何らかの障害によって容易に達成されないならば、住民には何らかの関心が湧くであろう。したがって、そのような場合、住民が「何が要求の実現を阻んでいると考えているか」を把握しておくべきである。

⑥ 展開把握の段階…ここで展開把握とは、住民が「それらの障害をどのような形で乗り越えようとしているのか」を把握することである。障害となっている問題に対処する住民の積極性や行動を把握し、評価することは、行政政策の形成に大きく影響する。

この段階まで地方自治体当局は把握してこそ、住民要求の全貌が理解されると考えられるが、このような住民ニーズの把握は、勿論あらゆるニーズにこの六つの段階での把握が必要なのではなく、幾つかの段階の組合せからなされるものとする。地方行政がその政策形成における選択要件として住民意思⇨住民ニーズを導入するのは、この六つの段階のうち、幾つかの段階での把握の結果を反映させるものであって、長期的には、基本構想・基本計画において、

また年度的には単年度の予算編成において行われてきた。そして、この住民意思⇨住民ニーズを政策選択に介在させることこそ、合意形成過程となる。

そうした意味で、各種広聴活動が主役となり、さらには広聴職員がゲートキーパーとして機能し、住民ニーズの行政策への選択がなされることは有益と考えられる。そしてここで、住民の中には、取り組みを主導している者、さまざまな活動をめぐり住民への啓発活動に日常的に取り組んでいる町内会・自治会関係者など、多くの領域で活躍しつつ、高い問題意識を持った人々があり、そうした人々を巻き込んだ役割分担をもった住民主導の選択が様々な形でなされれば、多くの意見表明・意見収集・知恵の収集につながる。

こうしたことから、住民ニーズの選択には、行政から職員を派遣するなど、行政側の参加・サポートも必要である。さらに現在では、様々な広聴機能を有するメディアも発達してきており、特にソーシャルメディアが注目を浴び、多くの自治体でその活用がなされている。その特性としては、誰でも簡単に利用できるという簡易性のほか、発信した情報を多くの利用者が見て、拡散・共有することができる共有性、また住民が行政や地域外の関係者と双方向コミュニケーションがとれるという双方向性が挙げられる。そうした特性を活かして、地域内の人々とコミュニケーションを取りながら、情報を共有し合うことが現在では可能である。すなわち、ニーズの選択とニーズの反映という二段階の操作を行政・住民の両者を通じて進展させることが重要であり、こうした二段階の操作の仕組みが確立して、はじめて市民・行政のネットワークが完成するといえ、ここに「行政経営」を総合的にマネジメントする行政の役割がある。特に、住民ニーズ等の行政策への反映は、担当職員の個人的選択ではなく、広く行政組織として行われるべきであり、さらにこの選択は、住民本位の選択でなければならない。そうした意味で、住民が行う選択に必要な、

行政側からの情報提供の問題は、ここでも重要となる。

(3) 行政側のインフォームド・コンセント

そこで考えられるものが、行政の説明、及び情報の共有の論点である。これはいわば、情報の発信の部分といえるが、情報の発信が不徹底であると住民に認知されると、行政と住民の対立は深まっていく。すなわち、住民が何を知らたいか、あるいは問題視している点は何かを把握し発信した情報でなければ、かえって住民の不信を増長させる可能性が高いというものである。その意味では、前述の住民ニーズの把握が大切であり、これと連動しての情報発信が重要となるのである。

しかし、現実には、住民の意見を反映する機会の欠如、さらには従来の行政が装備している意思決定プロセスの問題が指摘されることが多々ある。特に、従来型の委員会・審議会では、行政がその目的に合致するであろう「専門家」と若干の市民代表を加えた構成とし、意見を反映した政策と決定を行っているとの批判も聞かれる。そうした批判の解決策の一例として、行政が頼りにしてきた専門家の知識も活かし、民意を十分に反映し、かつ、議会もその本質的な役割を発揮するという、インフォームド・コンセントによる計画の評価、策定、実施を行う合意形成手法がある。

第一段階（インフォームド・コンセントの承認）では、意思決定過程への住民参加の手続きや意見集約の方法など、全体のプロセスを明示する。その後、議会の承認を得てその承認された手続きを公開し、社会的認知を確保する。住民、行政、専門家により構成される計画委員会と手続きの透明性を守るために監視委員会を設置する。

第二段階（インフォームの実施）で行う代替案の策定方法では、ISM (Interpretive Structural Modeling) という数理的手法を用いることによって、異なる分野の専門家の意見を合成し、この作業によって、異なる選択対象の特徴を記述する要件の構造を明らかにする。さらにこの要件群を利用して、代替案についての説明資料を作成する。この手法は、専門家や行政による過去の活動成果の知識を集積して十分に活用し、現時点での専門家の情報を付加・合成して代替案を作る方法の一つを示している。一般住民に開示してその意見を広く調査するためには、十分な時間と経費を投入して、住民が理解しやすい説明資料の作成を工夫する必要がある。

第三段階（コンセンソの形成）における広範囲に住民の意見を集約する方法として、住民投票の方法が最適であるとされている。その中でも、今後の電子投票システムの導入によりコーブランド方式 (Copeland Procedure) が実用を期待されている。これは簡単に言えば、多数の選択肢から一つだけ選ばせるのではなく、二案を対比して選択させることを全ての候補ペアについて行うものである。というのは、一般の人々にとって回答が難しい問題のとき、対比選択であれば答えを出せるケースが多く見られるからである。また、このコーブランド方式によれば非推移的な選択（じゃんけんの関係のような矛盾の回答）が発生することもあるが、それを回答者の真の選好であると考え、そのまま使用することもできる。ただし、大量の非推移選好が出るのが事前に予想される場合は、第二段階の代替案を修正する手続きを用意する必要がある。

最後の第四段階（インフォームド・パブリック・チョイス）では、コーブランド方式などにより住民が選好した上位二案について議会が技術的、行政的、財政的に検討を行い、最終の実施案を確定して公表する。この任にあたる自治体の長には、嘘がなく一貫した内容を住民に伝え、住民の信頼を獲得するような姿勢が求められる。

以上のように、これは専門家・住民・議会・行政のそれぞれの固有の役割を活かし、社会的な合意を形成する意思決定モデルであるが、ここでも行政の役割、とくに広聴・広報行政に関わる、行政職員の能力が大きく関わる。なぜならば、地域の調整役としての機能として様々な関係性を築きながらその機能を発揮することがこのモデルにおいて重要になり、その行司役、またはプロデューサーとしての行政職員の役割は重要だからである。

(4) 市民参加と情報の共有

見てきたように、迷惑施設における合意形成をスムーズに図るためには、行政に関する情報を市民に提供してその周知を図ることにより、市民の理解と協力を得て行政を進めるといふ、コミュニケーション活動、中でも情報を知らせるといふ、本来の役割を十分に果たすことが必要である。その役割を担ってきたものが広報であるが、従来の広報活動は、お知らせ型広報といわれるように既に決まったことの市民への周知ばかりを行なうプラン型広報であり、行政の直面している重要課題や問題点提起を行い、その対策を市民とともに考えるといった姿勢に欠け、事業の実施に先立つ合意形成のための情報提供という役割を果たしてこなかった。さらに迷惑施設のように、市民対行政、市民対市民などの利害関係の対立が予想されるようなケースでは、紛争が生じるのを恐れて行政内部に情報を抱え込んでしまうことが多々あるとの批判が多く、そうした隠された情報が明らかにされた時の対立は、より一層深刻なものになるケースが多かった。こうした批判や事例の解決策としては、当初から行政情報を市民から分るようガラス張りにして、市民が情報を与えられる客体ではなく、その情報をもとに問題点解決のために考える主体となれるプロデューズ型広報への変換に行政が努めるべきであり、それにより市民参加への効果的なアプローチを提供するという考え方があ

ここでもやはり、現代社会における多様化した市民ニーズを把握することが重要となるのだが、このためには、さまざまなコミュニケーション・ルートを通して市民の意思を行政に反映させ、紛争が生じないように合意形成を図るための広聴活動の活発化をはかる行政側の努力と、市民からのフィードバック機能を果すことが必要とされる。そうした観点から、ここでは、神奈川県自治総合研究センターによつてまとめられた、迷惑施設建設における合意形成関係における広報戦略、特に、フィードバック機能の手法として行われてきた以下のものを参考にして検討を加えてみる。⁽⁸⁾

① 住民会議

住民会議は対話集会・住民説明会をより発展させたものである。実際に生じている問題について住民が討議するもので、会議の運営や話し合いのルール作りは住民自身でなされるのが望ましく、まちづくりセンターのような常設の組織がここで活用できると考えられる。行政当局はオブザーバーの立場で出席し、情報の提供、説明を行う。迷惑施設建設においては、行政は単に安全面だけの説明にとどまらず、建設の必要性や結果に至る過程についても報告することが望ましい。住民会議の討議については、十分な資料が行政当局から提供されることが不可欠であり、住民の間に意見集約ができるかどうかが重要であるが、討議の結果は行政に十分反映されていくことが望まれ、ここに行政機関の中立的立場が必要となり、本来行政広報担当者は、住民と行政の中立にあるべきものであるため、そうした担当者との協力や職員の資質が求められる。

② 市民委員会

市民委員会は、行政の施策の方向を建議し、行政（あるいは市民）の提案に意見を述べる等の権能を持つ。委員会のメンバーは、迷惑施設建設により影響を受ける可能性がある市民とそうでない市民をともに含むようにすべきとされる。東京都武蔵野市の市民委員会である、「武蔵野方式」として有名であり、構成員の選定にあたっては、行政当局が一方的に決めるのではなく、市民の意思が反映される手続きをとる必要がある。

市民委員会は、市民から情報を収集し、市民の意向を施策に反映させ、提案した計画にフィードバックをさせる手段として、また、市民が施策の計画、実施に参加する手段として有効な方法である。市民委員会に参加することによつて、市民は施策の内容を理解し、行政のかかえている問題に関心を持つことにもなる。しかし、構成員となる市民の知識経験は各人によつて差があり、行政当局とも大きな差がある。これらを補うためには、構成員のうち専門家が果す役割が重要であり、行政当局からの情報提供及び助言が不可欠である。特に情報の提供については、提出する情報を限定、あるいは出し渋るようなことがあつてはならない。これを見ると、いわゆる民度、すなわち市民の問題に対する意識が重要なカギとなり、低い場合はより行政による情報の社会化、すなわち誰にもでもわかりやすい情報の提供や、広報の日常生活化が必要となり、最前線の職員となりうる行政広報の担当者の役割は大きい。

③ 計画陪審（オンブズマン）

迷惑施設建設計画過程における市民参加手続を様々な観点から第三者機関によつて、チェックしようとするものである。構成員としては、市民委員会のように、一般市民、地域住民の中から選任することも考えられるが、計画陪審においては利害対立に巻き込まれない第三者的立場が要求されることから、学識経験者やまちづくりセンターに配置

されている地域プランナーの方がふさわしいとされる。ただし、行政にとって、都合のいい人選をしているのではないかという批判を受けないためにも、一定期間ごとに市民による審査等を行って民意の反映に努めなければならない。また、チェックの結果は公表し、市民に対しても明らかにする必要がある。

一方、市民参加手続のチェック・評価はとても困難であると言われる。市民参加は、市民の範囲、参加の仕組み、参加の目的、市民参加への行政の対応等、様々な要素が場合に応じて異なってくるからである。ここでは、アメリカで行われた公共事業における手続きを参考に、計画陪審による市民参加のチェック基準として以下のものをあげている。

*コミュニケーション上の評価

- a. 市民参加の達成度（参加者の数、回数、割合）
- b. 政策決定への影響度
- c. 市民との対話度、交流度
- d. 市民の反応度
- e. 参加への容易度

*利用目的上の容易度

- a. 周知、教育の達成度
- b. 問題、価値の特定度
- c. 市民の意見の反映度
- d. 紛争解決度
- e. 問題解決度

この計画陪審、あるいはオンブズマンに関しては、やはり権限や第三者機関としての置付けが重要である。日本各地にオンブズマン制度を導入している自治体も多く、その位置付けは法律上行政型が多く、やはり住民の代表である議会型を望むという意見もある。また、財政の問題から、廃止するところも多くなってきたおり、どれだけ効果があるのか、つまり常設で予算を使っても必要かという住民からの意見によるものが多く、既存の機関でも代替可能との考えがある。こうしたことから考えると、そのオンブズマン制度の必要性を広報によって伝達することが重要となり、さらに代替機能としては広聴結果の計画への反映が重要となる。

④ 住民投票

紛争がこじれてしまった場合、あるいは重要な案件については、住民投票によって住民全体の意思を確認することも考えられる。しかし、住民投票の対象と関係住民の範囲を特定するのは困難であり、迷惑施設建設のように地域に限られ、利害がはっきり分かれている問題については、ふさわしくないという意見もある。ただ、十分に議論が尽くされたとしても、住民の意見が全て一致するわけではないので、民主主義の理念を考慮すると、状況によっては住民投票の実施も有用となり、昨今は各地で見られている。この住民投票であるが、確かに民主主義という観点、特に間接民主主義を補完する意味での直接民主主義の手法であり、その意義は大きい。しかし間接民主主義、すなわち議会との関係からするならば、議会の役割を軽視するとも考えられる。そうした意味で、広報との関連で見ると、住民の代表機関である議会での審議過程を議会広報の充実により詳細に伝えるべきであり、その執行過程を行政広報において伝え、地域における行政広報と議会広報の両輪が正しく住民のために機能する必要性がある。

⑤ 施設見学会

ごみ処理場や火葬場のような迷惑施設については、公害等の環境問題やそのイメージの悪さから付近に建設されるのをいやがる住民が多い。しかし、最近の技術的水準は大幅に向上しており、公害防止対策等の諸問題は大部分解決している。施設の外観についても、最新のものは文化施設と比べても、ほとんど遜色ないものもある。それを理解してもらうためには、先進地区における最新の施設を実際に見学してもらうのが最も有効である。しかし、どうしても参加しづらい反対住民を無理に連れていこうとするのは逆効果であり、これは広報戦略の問題となる。

⑥ ニュース・レター

計画過程において、上記の参加手法の存在及び途中経過や進捗状況を直接参加していない市民に知らせるために、通常の広報とは別にニュース・レターを発行するのが望ましいとされる。その主な目的は市民参加の透明性を確保することであり、特に市民参加手続にかなり時間がかかるような場合は、頻繁に発行すべきである。しかし、その内容であるが、ただ行政側の思いだけであれば、決して受け入れられることはなく、ここに広聴による住民が求めた内容での発行が求められ、プロセスの透明性・公正さを示す広報における「情報の価値」が問題となる。

以上のように、さまざまな参加手法があり、現在多くの自治体でこれらの手法が取り入れられており、それぞれ個々の事情から、一概に優劣をつけることはできないが、既存の分類と評価をまとめられたものとして表1のような調査・研究結果がある。⁹⁾

こうした、さまざまな市民参加に関する社会的要請の高まりの背景としては、自治体の運営体制の根本的見直しが

表1 主な参加手法と評価

		計画やシステムの策定				普及・啓発活動	評価・フォローアップ	対象とする市民の層
		情報公開	意見把握	提案抽出	合意形成			
メディア	市報	◎			△	◎		市民一般
	ニュースレター	◎			○	◎	△	市民一般
	インターネットホームページ	◎	○	○	○	◎	△	
調査	アンケート	△	◎	◎				市民一般／活動リーダー
	ヒアリング		◎	◎	○		○	活動リーダー
	学習会	○	◎	◎	△	○		関心ある市民
	現地調査・現地見学	△	◎	○		○	○	関心ある市民／活動リーダー
検討組織	委員会・審議会等	○	◎	◎	◎	○	○	委員
	ワークショップ（継続型）	○	◎	◎	◎	○	△	ワークショップメンバー
イベント	ワークショップ（単発型）	○	◎	◎	○	○		関心ある市民
	フォーラム	◎	◎	○	○	◎		市民一般／関心ある市民
	社会実験	◎	◎	◎	○	◎	△	市民一般／関心ある市民
意見受付	パブリックコメント	◎	◎	◎	○	◎	○	市民一般／関心ある市民／活動リーダー
	説明会・意見交換会	◎	◎	◎	◎	◎	○	市民一般／関心ある市民／活動リーダー

◎…大きな効果が期待できる ○…効果が期待できる △…やや効果が期待できる

（出典）西宮幸一「市民参加による地域リサイクルシステムの構築手法に関する研究—環境コミュニケーションの導入事例考察を通じた諸課題の整理—」2003年、廃棄物学会誌別冊 Vol,14,No16,p313.

迫られている状況と、さらには公共的課題に対して、市民が行動を起こし、その果たすべき役割が増加してきている状況があるからである。すなわち「分権型社会を実現するために、地域の住民が自らの意思と責任で地域づくりを行う住民自治を充実させることが重視されている」¹⁰現れである。その意味でも、「参加」「協働」というキーワードは、政策・計画には欠かせないものであり、透明なプロセス、コミュニケーション、そしてマネジメントの確立の検討は重要である。

（5）住民との関係⁽¹⁾

従来の行政と住民の関係は、表2におけるAの対立型が大半を占め、本稿の（1）従来型の行政広報の役割変化の冒頭でも指摘したように、この部分が大きくクローズアップされがちであった。しかし、近年はC・行動型、D・協調型となる事例も多く、あるいはそれぞれのタイプ同士の対立関係もみられる。その良い事例が迷惑施設による「地域振興」の位置付けをどのように行っていくか、すなわちその価値の重要性の示し方なのではないだろうか。例えば、公共が関与し、廃棄物処理法によって処理施設が不足するから建設するという位置付けがなされた場合、それだけでは住民に受け容れられず、総論賛成・各論反対やNIMBYの感情から抜け出せない。さらに、地域還元施設に代表される「補償」の手法がこれまで多くとられてきたが、日本国民の公共への関心の高まりは、補償との交換条件で迷惑施設を押し付ける図式では、解決できなくなってきた。

施設整備が進んでいる事例では、地域振興に強く関与している商工部局等がリーダー的な存在となって地域振興を上位計画に位置付け、施設ができることの意味や効果を住民にきちんと理解してもらうことに努め「地域振興」の重要な推進力になっている。しかし、上位計画に位置付ければ、どの地域でも進むわけではなく、それぞれの地域個別の課題も存在する。その意味でいうならば、施設整備が実現するための必要条件として、都道府県知事等や立地市町村の首長等推進者のリーダーシップも不可欠である。

しかも、これらが十分な条件になるには、安全と安心、言い換えると行政・住民相互の「信頼感の醸成」、「地域振興の位置づけ（産業面・生活面）」がキーワードとなるのではないだろうか。しかし、安全と安心をベースとして、信

表2 行政と住民の関係

A：対立型	絶対反対・白紙撤回	感情的・攻撃的	多くの紛争はこのタイプで、激しく対立した場合には裁判に解決を求めることもある
B：条件型	条件付き賛成	陳情・要望	基本的に受け入れざるを得ないのならば、有利な条件で解決しようとする
C：行動型	基本的には反対	対立解決への努力	反対住民が勉強会を開いたり、ほかの反対グループと連携をとりながら、行政に代替案を示したりする
D：協調型	基本的には反対	協調話し合いの努力	近隣市民や一般市民・学識経験者の参加を求めて問題を解決しようとする

(出典) 古市 徹『廃棄物計画 計画策定と住民合意』(2003) 共立出版株式会社、ならびに社団法人 全国産業廃棄物連合会産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書2003年3月 p3から作成

頼感に到達することは容易ではなく、またそのための簡便な方法は無い。「住民の不安の払拭」の方策としては、地元との関わり方、早い段階からの話し合いの場の提供、住民の目線で話を聞く、話す等、対話の基本が重要であることに変わりはない。PIやリスクコミュニケーション等の合意形成手法の技術論の整理は重要であるが、コミュニケーションの基本に立ち返った取り組み、県と市・企業・市民のチームワーク等、人的資源の最適配置等の庁内推進体制整備も重要となるのではないだろうか。

(6) 経営資源と行政広報

行政経営には、前述のように「選択と集中」が求められる。そこでこれらを可能にしていくためには、さらに「統合」と「関係」というものが重要になってくる。経営という言葉を使う場合、必ず関連して使われるものが経営資源である。経営資源は俗にヒト・モノ・カネ・情報ということになるが、財源・財政問題の場合、まさに財源と人的資源の制約が行政における

大きな課題となる。すなわちどの政策や事業を選択し、そこに資源を集中させていくかということである。迷惑施設は、まさにそのひとつの事例であり、それを選択するか否かの典型的事例と言えよう。だからこそ住民とコミュニケーションを行うことで意思を決定していくことが求められるのである。そしてここでは、行政職員の意識・能力が備わっているかが大きな課題となる。すなわち、行政の信頼を高めていくためには、有能な人材を集め、倫理教育や組織内外の良好な関係を築くことで相互理解できる人材の強化が必要になるということである。なぜなら、行政経営における「統合」には二つの意味があり、その一つが行政と市民が一緒になってトータルな地域の満足や住民満足を考えていくというものだからである。そのためには、能動的に市民が行政とともに課題を統合的に解決していくことが求められる。したがって、行政広報による望ましい方向性を示す必要性があり、行政広報の中心的課題となるはずである。それは言い換えれば、二つ目の「統合」である行政組織をまたがって、行政全体として、様々な諸政策を「統合的」に展開していく必要性にもつながるものである。それこそが、行政と市民が一緒になってトータルな地域の満足や住民満足、すなわち住民ニーズの基本方向となるのである。この場合、行政内部の組織間の連携や協働の仕組み、庁内情報、市民ニーズの共有、組織間のネットワークの構築など、行政内部のコミュニケーションの課題も顕在化し、これに対応できる人材(ヒト)が必要となる。しかもこれを遂行できる人材には、同時に住民へのアカウンタビリティ、政策のプレゼンテーション、市民の声を聴くヒアリング能力、社会を感知できる環境認識能力、市民との協働をすすめ、望ましい方向へとみちびけるプロデュース能力を必要とする。

さらにここで、もうひとつ行政と市民との関係をみると、そこには財源の源である納税者である住民の満足といかに連動させるかが大きな問題となっている。そうした中、行政広報は、マネジメント機能として「政策目的(policy

objectives)の達成にむけて、人々をはじめとした諸資源を調整していくこと⁽¹⁴⁾に役立つと考えられる。なぜならば、行政広報を双方向性のコミュニケーションと捉えた場合、情報発信者である行政と住民は相互理解を目的としたものとなり、双方が情報発信者であり受信者となる。ここではフィードバックによる相互理解の促進が図られる。それは、互いに影響を与え、双方が変わっていくまさに協働の過程である。そして互いの変容によってお互いに自己修正が加わることになればここに協働型広報が確立されるのである。そのためにも、専門職としての広報担当(ヒト)を育成していくことは有用であり重要となる。

また、このヒトの育成は、資源のひとつであるモノにも関係してくる。なぜなら、こうしたヒトの育成によって、資産管理の強化につながるからである。従来型の行政とモノとの関係で使われる言葉として、ハコモノ行政がある。いままでの行政には、ハコを作ったが、その後このハコをどうのように活用していくかという視点が欠けていたと考えられる。特に、大きなイベントなどが開催されることが決定すると、多くの自治体が手をあげ誘致に乗り出してきた。しかし、誘致に成功はしたものの、イベントが終了すると、このハコを使いこなし続けることは難しく、多くの場合、維持費だけがかさみ、まさに行政の無駄の象徴的存在になっている⁽¹⁵⁾。しかし、前述のヒトを育成することで、一過性のハコの使用ではなく、市民とのコミュニケーション、すなわち市民との協働のなかで継続的な仕組みづくりが可能になると考えられる。またそれは逆に言うと、誘致を決定する際の事前の合意形成にも関わるものである。すなわち、日常から市民との協働を行っていけば、安易な誘致は行われず、長期のマネジメントを考えた、行政・市民相互の自己検証が行われ、賛成・反対であるにしる、地域に必要なモノの価値を協働で考える機会を与えることとなる。行政がつくるハコが、行政にとって重要であっても、それが市民にとっては無駄と捉えられた場合、ここでは合

意形成はもたらされない。それはすなわち、今あるモノで価値を創造し続けるか、あるいは新しいモノでの長期的な地域の方向性をつくるか決定するものであり、ここにプロデュース型の行政が発揮される根拠がある。そしてここでは、新しくハコを作る場合、そのハコの地域における価値の本質を市民に正確に伝えることが求められ、また既存の価値あるモノも提示することで、比較しながらの選択肢を市民に提供することが可能となり、この点に行政広報の役割が見出せる。ここに行政広報による、モノの価値実現強化、経営に直結するマネジメントが可能となり、カネの健全確保、すなわち財政の健全化につながるのである。

そして、これらを可能にするのが情報であり、行政組織に蓄積された知識・情報は、市民・行政の双方向のコミュニケーションによって有効活用されるべきものであり、これらの資源を統合的に機能させるものが行政広報であるべきである。そしてこの場合の行政広報は、単なるお知らせではなく、さらに情報の共有だけの目的でもない。今求められるのは、情報の共有から情報の共鳴である。すなわち、多くのメディアや住民参加の手法は開発されてきているが、協働を考えた場合、行政と市民相互の行動がなければならぬ。したがって、そこには行政施策に対する反対も含まれるものである。この反対こそが合意形成過程における問題点とされてきたものである。そして従来の行政では、この反対の行動を無視、あるいは避ける手段として行政広報は使用されてきた。すなわち、とりあえず広報(やりっぱなし広報)し、とりあえず広聴(やりっぱなし広聴)をすることで、コミュニケーションの努力を怠り、結果、合意形成は至ったことにしてきた、あるいは近年では合意形成に至らない状況が生まれてきたと考えられる。

おわりに

このように、経営資源を考えてくると、いわゆるヒトに大きく影響されることが理解できる。そして、従来型の行政広報理解ではなく、行政広報＝Public Relationsと理解する必要性が顕在化するのである。すなわち行政マネジメント自体がPublic Relationsであると解し、行政内・外での広報・広聴・調整、すなわち総合的に知らせ・聞き・内外で調整することを連動させ、内外の理解と協力を第一に考え検討していく、行政Public Relationsの確立要請と考えられる。それはPublic Relationsの手法を行政という組織体のシステムに導入・蓄積することで、行政体の新しい条件に対する調整と適応を与え、確実に成果があげることが可能となり、¹⁶合意形成における住民の「選択」への道筋になると考えられる。

社会学者のシェフによると、「同意の認識は実際の同意とは独立したものであり、同意の認識は、実際の同意よりも人々の行動に影響を及ぼす¹⁷」と論じ、共同志向のコンセンサスアプローチ¹⁸を説明する。

これは、個人志向と共同志向に関する示唆であり、個人志向というものは、それらが他者に共有される、あるいは他者に共有されたと認識されるまでは、世論を形成しないというものである。つまり、なんらかの状況における選択は、個人的見解が他者の持つ見解と類似する実感が得られると、個人間の識別感覚や共通利害についての知覚を呼び起こすというものである。よって、「個人志向は、ある環境における争点や対象物の認識と、同一の争点や対象物についての重要な他者認識を両方もつのである。二人以上の個人志向が、同一の問題や対象物をお互いに持てば、それは「共同志向」の状態となる¹⁹」とする。ここでは、多くの個人は同時に相互に関心と利害ある争点を志向するとし、

表3 共同志向コンセンサスの種類 (Type of Coorientational Consensus)

	多数の人も問題に合意していることを認識 (Perceives That Majority Also Agrees on Issue)	多数の人は問題に合意していないことを認識 (Perceives That Majority Does Not Agree on Issue)
多数は実際に問題に合意 (Majority actually agrees on issue)	一枚岩のコンセンサス (Monolithic Consensus)	多数的無知 (Pluralistic ignorance)
多数は問題に合意していない (Majority does not agree on issue)	合意性の過大視 (False Consensus)	意見の不一致 (Dissensus)

(出典) Thomas j. Scheff, "Toward a Sociological Model of Consensus", *American Sociological Review*, 32, no.1 (February 1967), p.39、及び、日本広報学会監修『体系パブリック・リレーションズ』 p258

そしてこの個人志向が大きな社会グループへ拡大するのである。ここに、合意形成へのアプローチのヒントがあり、またいかなる選択肢を提供するかの問題が含まれる。言い換えれば、ここに効果あるコミュニケーションと効果のないコミュニケーションの差があるのである。

シェフの考えからすれば、実際の同意と同意の認識は異なるものであり、片方だけを考慮することだけでは不十分になる。表3からすると、「一枚岩のコンセンサスとは、関与した人々が高いレベルの実際の同意を正確に認識したことを表す。意見の不一致とは、高いレベルの実際の非同意が正確にそのように認識されるとき²⁰の状態」であり、これは別の面で見ると、不正確な同意の認識に基づいている住民との関係は、一層困難なものとなる。しかしながら、こうした不正確性の中にある住民は、実際の同意や非同意と異なり、そこで効果的なコミュニケーションが行われると変化する可能性を持つともいえる。これは、お互いの交流の中で、他者のもつ見解を理解し認識することで、他者の立場を理解し選択肢にするというものであり、お互いの見解を不正確に認識して

いる状況では起こりえないというものである。

また、合意性の過大視は、自分は非同意であっても、関係者の多数が同意していると考えられる場合であり、多元的無知は、多数がほぼ同意していないことは認識しているが、実際には幅広い同意がある世論とされる。したがって、人々が実際の同意状態を正しく認識しない場合、不正確な認識に基づいて行動する。こうしたことから、コミュニケーションは、関係性のある一方の当事者から他方の当事者へ、単に情報を流すものではなく、また、合意形成の場合、賛成―反対、あるいは白黒をはっきりさせるといふコミュニケーションを行うのではなく、双方が共有できる定義を作成し、正確さを増強させるコミュニケーションが必要とされるのである。なぜならこうしたコミュニケーションは、お互いの関係性を改善し、他者に対して両者がより適切に対処できる状況をつくるからである。すなわち、行政広報は、ただ単にお知らせと解するのではなく、Public Relationsと解し、様々なメディアを使用しつつ、ここに双方向のコミュニケーションを促進しつつ、当事者たちの同意―非同意に対してではなく、相互の見解をお互いに正確に認識することに対して行われるべきである。

こうしてみると、行政広報は人との協力・理解という意味で、まさに行政運営全般に関わることであり、行政広報、さらに言うのであれば行政広報＝Public Relationsを行政運営の中枢に据えることでの、行政内・外が連動する行政マネジメントなのである。そして行政マネジメント自体を、内外という断片的な解釈ではなく、総合的に連動させるためにも、行政広報＝Public Relationsを活用することで合意の状態を形成し、合意の状態に相当する協働的思考を可能にしていくべきである。

註

- (1) 本稿で使用する「市民」とは、地域住民はもとより、企業・経済団体・大学・NPO・NGO・コミュニティ活動集団など、協働の主体となりうる多様な存在を含むものであり、住民と表記する場合は、地域に住む全般的な住民を意味する。
- (2) 行政広報の理論では、行政体と住民の関係性において、統治論と自治論の二つがあり、現在求められる行政広報の在り方は、後者の自治論で検討される行政と住民が対等・平等関係のものである。
- (3) 関谷直哉「行政広報」、伊吹勇亮・川北真紀子・北見幸一・関谷直哉・藺部靖『広報・PR論 パブリック・リレーションズの理論と実際』所収、有斐閣 (二〇一四年)、p.260 参照。
- (4) ここでいうネットワークとは、ハード面であるメディアも含みつつ、行政と市民の協働のネットワーク確立を意味する。
- (5) 本田弘『行政広報論』サンワコーポレーション (一九九五年)、p.150～157 引用、参照。
- (6) 本田『前掲書』引用・参照。
- (7) 富山慶典・郭思勤・熊田 禎宣「迷惑施設の計画参加における住民意見集約方法の一つの提案―高レベル放射性廃棄物処分手業の組織づくりを事例として」、日本計画行政学会『計画行政』一三三巻三号、(二〇〇〇年七月)、参照。
- (8) 神奈川県自治総合研究センター『自治体の広報戦略に関する調査研究』(一九九三年九月)、引用・参照。
- (9) 西宮幸一「市民参加による地域リサイクルシステムの構築手法に関する研究―環境コミュニケーションの導入事例考察を通じた諸課題の整理―」(二〇〇三年)、一般財団法人 廃棄物資源循環学会『廃棄物学会誌』、一四巻、一六号、参照。
- (10) 大杉覚「住民と自治体―自治体経営への住民参加」財団法人 自治体国際化協会『分野別自治制度及び運用に関する説明資料』(二〇〇七年七月)、引用・参照。
- (11) 古市 徹『廃棄物計画 計画策定と住民合意』共立出版株式会社 (二〇〇三年)、ならびに社団法人全国産業廃棄物連合会『産業廃棄物処理事業者のためのリスクコミュニケーション・マニュアル調査報告書』(二〇〇三年三月)、参照。
- (12) 経営システムの観点から、Public Relations はヒト・モノ・カネ・情報というこれまでの四つの経営資源を個々に強化し、それらを統合する「第五の経営資源」といわれる。井之上喬『パブリックリレーションズ』日本評論社 (二〇〇六年) を参照。

- (13) 欧米においては、専門倫理構成する要件である、体系的な知識・資格制度・倫理綱領の存在三つの要件を満たす形で広報専門職とリンクさせ、広報専門職を養成するための教育が主に総合大学のコミュニケーション・スクールやジャーナリズム・スクールにて展開されている。そして、広報専門職を希望する学生に対して推奨する科目として、行政学が挙げられている。
- (14) J. スイス、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（二〇〇一年十二月）、参照。
- (15) 株式会社電通プロジェクト・プロデュース局編『広報力が地域を変える』日本地域社会研究所（二〇〇五年）、pp19～20 参照。
- (16) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10th Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. pp.167-183. 及び Scott M. Cutlip, Alenn H. Center, and Glen M. Broom (2000), *Effective Public Relations (8th Edition)*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. スロット・M・カトリップス、アレン・H・センター、グレン・M・ブルーム著、日本広報学会監修『体系パブリックリレーションズ』ピアソンエデュケーション（二〇〇八年）、p218参照。並びに岩井義和「行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略」日本大学法学部『政経研究』二〇一四年五〇巻二号を参照。この論文では、行政パフォーマンスと連動するコミュニケーション戦略を構築できる組織として行政広報に着目し、協働領域を拡大させていくための「Public Relationsにおけるオープン・システムの行政への導入を論じている。
- (17) Thomas j. Scheff, "Toward a Sociological Model of Consensus", *American Sociological Review*, 32, no.1 (February 1967): 32-46. ならびに、日本広報学会監修『前掲書』参照。
- (18) モデル及び共同志向の概念については、Jack M. Macleod and Steven H. Chafee, "Interpersonal Approaches to Communication Research," in *Interpersonal Perception and Communication*, edited by Steve H. Chafee and Jack M. Macleod, special edition of *American Behavioral Scientist* 16, no.4 (March-April 1973):483-488. ならびに、日本広報学会監修『前掲書』参照。
- (19) Glen M. Bloom (2009) pp.187-212' 並びに日本広報学会監修『前掲書』参照。
- (20) Glen M. Bloom (2009) pp.187-212' 並びに日本広報学会監修『前掲書』参照。

大統領制化論の課題

岩 崎 正 洋

1 大統領制化論の広がり

二〇〇五年にポグントケ (Thomas Poguntke) とウェブ (Paul Webb) が政治の大統領制化 (presidentialization) に関する共同研究を刊行した後 (Poguntke and Webb 2005)、大統領制化に関する議論は、ヨーロッパだけにとどまらず、世界各地で展開されるようになった。^① この点は、二つの意味をもつものとして捉えることができるし、世界的な二つの潮流として理解することができる。

第一に、ヨーロッパの研究者だけに限られることなく、世界の国々の政治学者が大統領制化をめぐる議論に参入していることを意味している。今や大統領制化論は、政治学における一つの研究テーマとしての居場所を確保したようにみえる。これまでに提出されてきた研究成果も着実に蓄積されているのは明らかである。

第二に、大統領制化の事例がポグントケとウェブによる書物で扱われた国々だけでなく、他の国々でもみられることであり、大統領制化が世界各国でみられるようになってきているといえる。この点は、大統領制化が現代の民主主義諸国において共通してみられることを意味している。

日本においても、同書刊行後の比較的早い時期に議論が紹介されたり、検討されたりしている。^②現時点において、日本での大統領制化論の展開は、ポグントケとウェブらによる議論を検討する段階にとどまっている。具体的にいえば、彼らの議論に対する批判的な検討がなされたり、大統領制化という概念そのものの適否について検討がなされたりしている状態である。とりわけ、日本では、大統領制化を執政制度とのかかわりで論じる傾向があり、その結果として、ポグントケとウェブらが最初に提起した文脈とは異なる視点から論じられることもある。

世界的に大統領制化論が注目を集めているのと機を一にして、日本でも論じられるようになったが、海外の文脈とはやや異なる見方ないしアプローチがなされているように思われる。日本においては、まず、*presidentialization* という用語を翻訳する際に、どのように訳すかという翻訳の問題も生じる。すなわち、「大統領制化」と表現するのがいいのか、それとも「大統領化」と表現するのがいいのかというように、日本語で表記することにともなう課題が生じている。そのため、日本での議論は、大統領制化（ないし大統領化）という概念の検討に一定の割合が割かれること^③もあり、日本政治の大統領制化という問題については、あまり正面から論じられていないのが現状である。

ポグントケとウェブが提示した大統領制化の分析枠組みを日本の事例に適用して、日本における大統領制化について論じることは、世界でみられる二つの潮流に参加することになる。少なくとも、そうすることは、大統領制化論において、日本の政治学が世界の政治学へと参入し、貢献することになるのだし、日本の事例を諸外国との比較の文脈

に置くことにもなる。

本稿は、そのための予備作業として、まず、大統領制化論の概要を整理し、日本における大統領制化論の主たる関心が何か、そこでの批判点などを確認する。それを受け、本稿は、大統領制化論における論争の的となりやすい点何かを指摘することで、この先の議論において注意を払うべき論点の抽出を行うこととする。今後は、日本政治の大統領制化について論じることを企図しているが、本稿が目的とするのは、そのための準備作業であり、日本政治の大統領制化を論じるための「まえがき」という位置づけに過ぎない。

2 大統領制化論の枠組み

まず、本稿で取り扱う大統領制化論について、ポグントケとウェブによる議論の骨子を確認することにより、大統領制化論の射程を明らかにしておく必要がある。本節においては、彼らの議論を概観する。⁽⁴⁾

ポグントケとウェブは、先進工業民主主義諸国における政治の大統領制化という視点から民主的な政治システムにおける政治的リーダーへの権力集中という現象を検討している (Poguntke and Webb 2005)。彼らという「大統領制化」とは、たとえば、議院内閣制における実際の運用が大統領制的になっていくことを意味しており、具体的な事例としては、ブレア (Tony Blair) 英首相やシュレーダー (Gerhard Schröder) 独首相のようなリーダーの登場が挙げられる。

ポグントケとウェブは、大統領制や議院内閣制などを「体制」という言葉で表現しており、それぞれの違いを体制タイプの違いと表現している。彼らによれば、大統領制化とは、「ほとんどの場合に形式的構造である体制タイプを変換することなく、体制の実際の運用がより大統領制的なものになってゆく過程である (Poguntke and Webb 2005 註文 2)」。

大統領制の特徴は、政府の長である大統領が公選により選ばれ、三権が分立し、大統領一人に執政権（行政権）が帰せられている点である。議院内閣制の特徴は、行政と立法との権力融合がみられ、政府が議会に対して正式に責任を負うことになり、政府の責任が内閣という集団に帰せられている点である。半大統領制は、大統領制と議院内閣制の中心的要素を組み合わせたものであり、大統領制の局面と議院内閣制の局面とを行き来するものではないし、議院内閣制のバリエーションというでもない。半大統領制は、大統領の政党と議会で多数派を占める政党とが一致するか否かにより、議院内閣制に近い運用となったり、大統領制に近い運用となったりする。

大統領制は、政府の長にかなりの執政権力資源を提供するとともに、議会政党からかなりの自律性をもたらしている。大統領制が作動する際の固有の論理は、次のような二つの効果をもつとされる (Poguntke and Webb 2005 表6-7)。

1. リーダーシップの権力資源——大統領制の論理では、政府の長は他に優越する執政権力資源を持つ。大統領制における政府の長は、議会に対して責任を負わず、通常は直接人民によって正統化され、そして他の諸制度から強い干渉を受けることなく内閣を組織することができるからである。要するに、執政政府の長は、政府の執政部門に関しては外部からあまり干渉されずに統治を行うことができるのである。

2. リーダーシップの自律性——これもまた、権力分立の直接的な帰結の一つである。執政政府の長は、在職期間中は自党の圧力から十分に保護されている。これは与野党双方に影響を及ぼす。与党には政府支持の拘束がからず、野党には政権担当能力の顕示という拘束がかからない。このように、執政政府の長は自党に対する顕著な自律性を享受する一方で、その指導力は有権者へのアピールの成否により直接的に左右される。つまり、

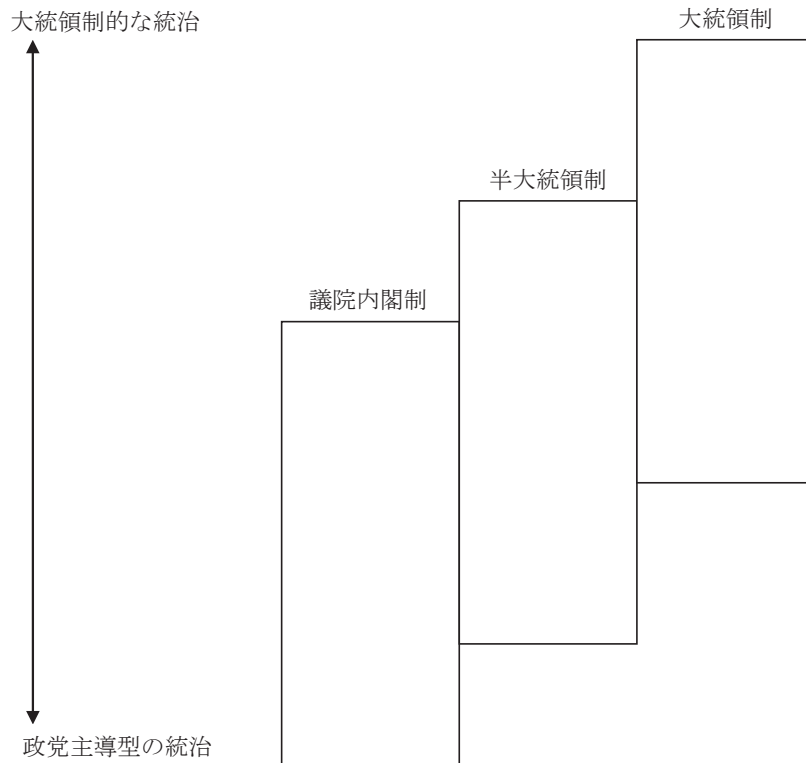
リーダーシップの自律性は指導力の強化をもたらすかもしれないが、それは選挙での成功を条件とする。そして選挙での成功は、政党組織の統制によるものではない。簡単に言えば、リーダーシップの自律性は、政党組織と（与党の場合には）国家の政治的執政府という、二つの異なる行動領域内に現れるであろう。

3. 選挙過程の個人化——これは端的には、最高位の公選職に対して当然向けられる関心によってもたらされる。選挙過程の個人化とは、選挙過程のあらゆる側面が筆頭候補者の人格によつて決定的に形成されることを意味する。

ポグントケとウェブによれば、政治の大統領制化は、(a)党内および政治的執政府内におけるリーダーシップの権力資源と自律性の増大、(b)リーダーシップを重視するようになった選挙過程という二つの点が発展したものであり、これらの変化は、大統領制化の三つの側面に影響を及ぼすという (Poguntke and Webb 2005 邦訳 7-8)。二つの側面とは、民主的統治の中心的な領域にあり、執政府（行政府）、政党、選挙である。大統領制化の過程は、憲法改正などのように、憲法構造が直接的に変わるのではなく、それ以外の要因によつてもたらされると考えられる。大統領制化は、偶発的および構造的な要因によるものとされる。

大統領制、議院内閣制、半大統領制のいずれのタイプも原則的に、政党主導型の統治と大統領制的な統治との間を行き来するのであり、一つの連続線上のどの極に近づくかは、さまざまな基底構造的要因（社会構造やメディアシステムの变化など）と、偶発的要因（リーダーの人格など）によつて決まる。図1は、一つの連続線上に三つの体制のタイプが位置づけられ、両極は「大統領制化された統治」であるのか、それとも「政党主導型の統治」であるのかという点

図1 大統領制化と体制タイプ



出所 ポグントケ&ウェブ『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか』9頁。

が区別できるようになっている。この場合には、「大統領制化された統治」のみが、政治の大統領制化の可能性を完全に実現していることになる。

図1の水平次元は、公式の法律—憲法的な基準にしたがって三つの体制のタイプを分けているが、これらの境界線は明確であり、半大統領制が議院内閣制と大統領制との間にあるからといって、単純に両者の中間型として半大統領制を理解することは適切ではない。図1の垂直的次元は、水平的次元とは異なり、明確な区分けがあるのではなく、一続きの連続体として位置づけられる。垂直的次元は、両端に向かう矢印によって示されており、上端が「大統領制的な統治」で、下端が「政党主導型の統治」を意味している。ここでの位置づけは、公式的な法律—憲法的な規定によるものではなく、構造的および偶発的な政治的特徴によるものである。

垂直的次元のどこに位置づけられるのかは、政党と

リーダー個人との関係により決まる。政治的リーダー個人にとって有利になるような権力資源と自律性の変化と、それにもなう内閣や政党などの集团的アクターの権力と自律性の低下とのかかわりにより、連続線上のどこに位置づけられるかが決まる。リーダーの自律性が高くなるほど、集团的アクターによる抵抗の可能性は小さくなるため、高い自律性をもつリーダーほど外からの干渉を受けることなく、他のアクターを無視できる。このような権力の増大をもたらすのは、次のような二つの過程とされる (Poguntke and Webb 2005 邦訳R 10)。

1. 自律的な統制領域の増大。これは、求める結果が専らそのような自律的領域内で得られる限り、実質的に権力を行使する必要はないことを意味する。
2. 他者の抵抗に対する打開能力の拡大。このためには、起こりうる抵抗を打開するための資源、つまり他者へ権力を行使するための資源の拡大が必要である。

大統領制化の三つの側面について、これらの二つの点をそれぞれ検討すると (Poguntke and Webb 2005 邦訳R 10-15)、まず、執政府に関しては、政治的リーダー (大統領ないし首相、政党のリーダーなど) に任命権や政策決定権などの公式的な権力が付与されたことにより、自律的な統制領域が拡大する。リーダーは、自律的な支配域の外部に対して、公権力やスタッフ、資金、アジェンダ設定や選択肢を規定する能力などを資源とすることにより、潜在的な抵抗を排除できる。執政府や政党の側面においては、自党に対するリーダーの権力増大が大統領制化の中心的な論点となる。政党の側面では、リーダーが有利になるような党内権力の変動が大統領制化においてみられるが、個人化された

リーダーシップという傾向は、党機構の統制よりもリーダーの個人的名声を高めるために権力資源が用いられる。選挙は、政党主導からリーダーによる支配へと変化する。選挙キャンペーンでリーダーシップがアピールされ、メディアの政治報道は以前にもましてリーダーに焦点を向けるようになり、結果的に、有権者にも影響を及ぼし、投票行動におけるリーダーシップの効果が重要性をもつようになる。

大統領制化の要因には、政治的状况やリーダーの人格などの偶発的な要因に加えて、構造的な要因も含まれる。構造的要因としては、政治の国際化、国家の肥大化、マスコミュニケーション構造の変化、伝統的な社会的亀裂による政治の衰退という四つが挙げられる (Poguntke and Webb 2005 頁18-24)。大統領制化は、三つの側面で同時に進行するというのではない。四つの構造的要因は、大統領制化のある側面に対しては他の側面よりも直接的な影響を及ぼすとしても、三つの側面は、各々異なる速度や異なる時間で進行する。ある一つの過程が進行し、それが他の過程にも影響を及ぼすことがある。

執政府内での大統領制化には、政治の国際化と、国家の肥大化とが直接的に影響を及ぼし、選挙での大統領制化には、亀裂の衰退が影響を及ぼし、三つの側面すべてに対して、マスコミュニケーション構造の変化が影響を及ぼすと考えられる。ポグントケとウェブは、マスコミュニケーション構造の変化が「有権者に影響を及ぼし、選挙での選択においてリーダーの人格的資質を重視させている」こと、「政党リーダーが、政治的な議題設定の場面から他のアクターを外すために利用している」こと、「執政府長官に対して、政権を支配し、自党の頭越しに統治を行うための決定的な権力資源を提供する」ことを指摘しているが、この点は、大統領制化の三つの側面が相互に影響を及ぼしていることを説明する。そのため、三つの側面の間には双方向の矢印を引くことができる。

彼らは、このような枠組みを用いて一四か国の事例に注目し、大統領制化が民主的な統治に対して大きな影響をもたらしたことを明らかにした。さらに、彼らは、大統領制化がシュンペーター (Joseph A. Schumpeter) 流の競争的エリート民主主義モデルを想起させると指摘しながらも、実際には全く異なるとしている (Poguntke and Webb 2005 邦訳 502-503)。

シュンペーターによれば、公職に就いたエリートが最大限の自律性をもつとされるが、現代のようにメディアが発達した民主主義における政治的エリートの民主的正統性は、党員選挙やレファレンダム、継続的な支持率調査などにより、たえずチェックされる。そのため、今では、シュンペーターの考えるように、エリートが最大限の自律性をもつことは困難になっている。そう考えると、現代の民主主義は、シュンペーター流のエリート民主主義モデルと、各種の世論調査や直接民主主義的な手法により、常に国民投票的な洗礼を受ける民主主義のモデルとが融合しつつあるといえるのかもしれない。

3 日本における大統領制化論の射程

ポグントケとウェブが大統領制化について議論したのは、政党衰退論以降の政党政治をどのように捉えたらいいのかという関心からであった。⁵⁾ もともと彼らは、政党の研究者であり、彼らは、政党の衰退に関する長年の議論をふまえ、「政党衰退論で重要な論点となっていたのは、リーダーが自らの政党を犠牲にした上で優越的な立場を築いているという可能性であった」と指摘し、議院内閣制における「傑出した個人的なリーダー」の存在に注目したのであった。

その際に焦点が向けられたリーダーは、「首相」であったが、とりわけ、彼らの関心からすれば、「政党のリーダー」としての「首相」の存在であった。この点は、ポグントケとウェブが政党研究者として抱いていた問題意識にもとづくものである。彼らが注意を払っていたのは、単に議院内閣制における首相の存在というのではなく、首相と政党とのかかわりにおいて変化がみられるという点であり、大統領制化が一面的ではなく、執政、政党、選挙という三つの側面においてみられるという点に特徴がある。

三つの側面は相互に関連しており、同時並行的に進行するとは限らないとしても、ある側面が他の側面に影響を及ぼし、時間差を示しながらも各側面が進行していくとされる。それだからこそ、彼らは、大統領制化の指標について説明するときも、「執政府内におけるリーダーの権力」、「政党内におけるリーダーの権力」、「候補者中心の選挙過程」という三つの側面に関して、それぞれの指標を提示しているのである。

しかしながら、これまでに展開されてきた大統領制化論の多くは、三つの側面を網羅的に論じているわけではない。たとえば、パサレッリ (Gianluca Passarelli) のように、政党の側面に重点を置いたものもある (Passarelli 2015)。それ以外にも執政府に重点を置いたものがみられ、日本でもまた、政党研究の文脈で論じられているというよりも、執政制度の研究において大統領制化について言及される傾向がある。

日本で大統領制化に関して論じられる際に、頻繁に参照されているのは、待鳥聡史による「大統領的首相論の可能性と限界——比較執政制度論からのアプローチ」⁶⁾という論文である (待鳥二〇〇六)。待鳥は、比較執政制度論という文脈において、「大統領的首相」について考えるために、まず、ポグントケとウェブによる大統領制化論に注意を向けている。待鳥は、「議院内閣制諸国において政治が大統領制化すれば、そこに登場するのは大統領的首相だとい

ことになる(待鳥二〇〇六・三二六)」と指摘し、「政治の大統領制化という概念は魅力的であり、大統領的首相論の体系化の試みとして貴重であることは間違いない(待鳥二〇〇六・三二七)」と述べている。

待鳥は、ポグントケとウェブによる大統領制化論を評価しながらも、いくつかの疑問点を挙げている。まず、大統領制化の四つの要因に関して、「いずれも戦後ほぼ一貫して強まってきたものであり、なぜ今日に至つてとくに注目すべき現象としての大統領制化を生み出すのかが明確ではない(待鳥二〇〇六・三一八)」という指摘がなされている。また、それに関連した疑問点として、「政治の大統領制化や大統領的首相の登場を、制度構造やイデオロギーの変化とは無関係の現象として捉えている点」が挙げられており、「政治の大統領制化をおおむね社会的要因に還元してしまっている(待鳥二〇〇六・三二八)」と指摘している。次に、彼は、ポグントケとウェブが「大統領制の本質について体系的な検討を行っていないこと(待鳥二〇〇六・三二八)」に言及している。彼らの説明する大統領制と議院内閣の特徴は、古典的かつ教科書的な内容であり、今日的な研究成果をふまえた議論になっていないことが指摘されている。

待鳥は、ポグントケとウェブによる大統領制化論を検討した後、さらに、比較執政制度論に関して議論を進めており、日本の首相を事例としてとり上げ、大統領的首相という点に注目した。待鳥の論文では、行論上の流れにおいて大統領制化論が言及されたに過ぎないとしても、実際のところ、日本で初めて大統領制化論について、正面から紹介と批判がなされたことは、その後の日本での議論に多少なりとも影響を及ぼしているように思われる。

たとえば、西岡晋も日本の首相の指導力に関する論考において、政治の大統領制化という点に言及している(西岡二〇一六)。西岡は、第二次世界大戦後の日本の内閣を概観しながら、弱い首相から強い首相への変遷を捉える際の視

角として、大統領制化論を参照している。ここでもまた、大統領制化の議論は、執政制度論として取り扱われている。もちろん、それ自体に問題はない。執政制度論の文脈で大統領制化論を捉えることは、一つの立場ないし視点からという意味では妥当性をもつものである。

しかしながら、ポグントケとウェブが最初に大統領制化論を提示した際の問題意識は、政党研究にもとづくものであり、政党衰退論以降の政党政治を考えるために提起された議論であることを改めて認識しておく必要がある。一方で、大統領制化論が多方面に広がりを見せることは、研究の発展そのものにとって意義のあることだとしても、他方においては、政治の大統領制化について論じられた出発点から議論が遠ざかってしまう危険もあるからである。

4 大統領制化論における論点

これまでにみてきたように、ポグントケとウェブが提起した政治の大統領制化に関する議論は、現代民主主義諸国を経験的かつ分析的に捉えるための視点を提供した。彼らが注目したのは、一四か国だけであるが、大統領制化がみられるのは、それだけに限定されない。彼らが最初に念頭に置いていたのは先進工業民主主義諸国であり、日本やオーストラリアなど、一四か国に含まれなかった他の先進諸国の事例をはじめ、東欧諸国やラテンアメリカなどの新興民主主義諸国の事例についても、大統領制化の妥当性を検証する必要がある。

大統領制化をめぐる議論においては、他の議論と同様に、好意的な立場がみられる一方で、他方において、批判的な立場からの議論もみられる。ここでは、主な批判として三つの点を挙げることにする。

第一に、「大統領制化」という用語に関する問題である。この点は、*presidentialization* という用語を「大統領制

化」と訳すか、それとも「大統領化」と訳すかという問題である。日本での議論では、まず、この問題に直面する。その問題が解決したら、次に、そもそも政治の大統領制化という現象が注目しに値するののかということにつながる。ポグントケとウェブが観察している政治現象そのものを「大統領制化」という言葉で表現すること自体が適切なものか否かという点である。たとえば、大統領制化と表現するのが不適切であり、他の用語で表現するべきであるという批判がみられる。大統領制化ではなく、「首相化」や「人格化」、「パーソナライゼーション」という用語によつて表現するのが適切であるという主張もあり、批判と反論とが繰り返されている。

第二に、大統領制化論が大統領制と議院内閣制との対置を前提としていることへの批判がある。両者が全く異なる性格をもつことから、両者を対置すること、あるいは両者を同等に扱うことに対して疑問視する声もある。たとえば、大統領制と議院内閣制とを対照的なものとして扱うことについては、乱暴な二分法であるという見方ができる。一方の長所が他方の短所、あるいは一方の短所が他方の長所とする議論に対して、権力分立ないし権力融合という点から考えると、両者は制度的背景が異なっており、対置することは不適切であるし、議院内閣制において大統領制化と呼ばれる現象がみられることすら論理的におかしいということになる。また、両者を同等に扱うことについては、いずれの体制においても政党リーダーと執政府の長が本質的に同一の地位にあるから両体制には違いがないといえるという議論である。

この点に関連し、第三に、ポグントケとウェブの大統領制化論では、議論の前提となる二つの体制（大統領制、議院内閣制、半大統領制）の本質について体系的な検討を行っていないという批判がある。彼らは、三つの特徴をそれぞれ説明しているとはいえ、古典的かつ教科書的な説明しか行っておらず、大統領制に関する研究蓄積が活用されていない

ないという批判である。

大統領制化に対する批判や疑問は、数多く出されており、ここで言及したもの以外にも、さまざまなものがみられる。これらの議論については、多くの場合に、それぞれ根拠が示されているし、それらを紐解くことも有用であり、大統領制化論をさらに深めるためには必要な作業となる。同時に、ポグントケとウェブは、これまでになされてきた数々の批判に対して、一括して回答している (Poguntke and Webb 2005 邦訳 507-519)。

かくして、大統領制化論は、概念そのものの検討や、大統領制化の要因に関する検討などのように、理論的な考察が行われている一方で、他方では、世界各国の事例分析が行われており、これからも議論が続くと思われる。大統領制化論は、批判がなされているとはいえ、古典的な大統領制と議院内閣制との対置から議論がはじまり、両者の比較、大統領制化という比較的に新しい政治現象の分析など、現在進行中のテーマとなっている。日本での研究はまだ緒に就いたばかりである。本稿は最後に、当該テーマがこれから先さらに議論の広がる可能性があるし、日本の事例分析を海外の大統領制化論へと還元していく必要があることを指摘することができる。

- (1) 二〇〇七年には、若干の改訂が施され、ペーパーバック版が刊行されている (Poguntke and Webb 2007)。現在では、二〇〇七年版が主に入手可能であり、邦訳版の刊行に際し、翻訳を行なったときも二〇〇七年版を参照している。
- (2) たとえば、待鳥 (二〇〇六・二〇一〇)、伊藤 (二〇〇八)、原田 (二〇〇八)、高安 (二〇一〇)、西岡 (二〇一六) など。
- (3) 例外的に、執政制度という点からの議論としては、たとえば、待鳥 (二〇〇六・二〇一〇) や西岡 (二〇一六) を参照されたい。
- (4) ここでの議論は、岩崎 (二〇一五b) に負っている。

- (5) この点は、彼ら自身が「日本語版に寄せて」において明らかにしている (Poguntke and Webb 2005 邦訳 i)。
(6) 同論文は後に、(待鳥二〇一二) に所収されている。

参考文献

(邦語)

- 伊藤光利 (二〇〇八) 「序論・コア・エグゼクティブ論の展開——政治的リーダーシップ論を超えて」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報第一〇号 リーダーシップの比較政治学』早稲田大学出版部。
- 岩坂将充 (二〇一六) 「議院内閣制における政治の『大統領制化』——トルコ・エルドアン体制と大統領権限の強化」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報第一八号 執政制度の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 岩崎正洋 (二〇一五 a) 「大統領制化と政党政治のガバナンス」『年報政治学二〇一四—II 政治学におけるガバナンス論の現在』、九一—一〇九頁。
- 岩崎正洋 (二〇一五 b) 『比較政治学入門』勁草書房。
- 古地順一郎 (二〇一六) 「カナダ政治における執政府支配の展開——ハーパー保守党政権を中心に」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報第一八号 執政制度の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 白鳥令編 (一九九九) 『政治制度論——議院内閣制と大統領制』芦書房。
- 高安健将 (二〇〇九) 『首相の権力——日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社。
- 高安健将 (二〇一〇) 「英国政治における人格化と集権化——大統領化論の再検討」『日本選挙学会年報 選挙研究』第二六卷第一号、六七—七七頁。
- 西岡晋 (二〇一六) 「内閣——首相の指導力と政治の大統領制化」大石眞監修・縣公一郎・笠原英彦編『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか——憲法学・政治学・行政学からのアプローチ』ミネルヴァ書房。
- 日本比較政治学会編 (二〇一六) 『日本比較政治学会年報第一八号 執政制度の比較政治学』ミネルヴァ書房。

原田久 (二〇〇八) 「政治の大統領制化の比較研究」日本比較政治学会編『日本比較政治学会年報第一〇号 リーダーシップの比較政治学』早稲田大学出版部。

待鳥聡史 (二〇〇六) 「大統領的首相論の可能性と限界——比較執政制度論からのアプローチ」『法政論叢』第一五八巻第五・六号、三一一—三四一頁。

待鳥聡史 (二〇一二) 『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房。

渡辺容一郎 (二〇一四) 「イギリス政治の大統領制化に関する一考察」『政経研究』第五〇巻第三号、八六七—八九七頁。
(外国語)

Dowding, Keith (2013) 'The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister,' *Parliamentary Affairs*, Vol. 66, pp. 617-635.

Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela (eds.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. 1, Johns Hopkins University Press. 中道寿一訳 (二〇〇三) 『大統領制民主主義の失敗——その比較研究』南窓社。

Passarelli, Gianluca (ed.) (2015) *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, Palgrave Macmillan.

Poguntke, Thomas and Paul Webb (eds.) (2005) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press. 岩崎正洋監訳 (二〇一四) 『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか——現代民主主義国家の比較研究』ミネルヴァ書房。

Poguntke, Thomas and Paul Webb (eds.) (2007) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press.

Riggs, Fred W. (1994) 'Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective,' In Mattei Dogan and Ali Kazancigil (eds.) *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substances*, Blackwell.

Riggs, Fred W. (1997) 'Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy,'

International Political Science Review, Vol. 18, No. 3, pp. 253-278.

Sartori, Giovanni (1996) *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*,

Second Edition, Macmillan. 岡澤憲美監訳・工藤裕子訳 (二〇〇〇) 『比較政治学——構造・動機・結果』早稲田大学出版部。

Webb, Paul and Thomas Poguntke (2013) 'The Presidentialisation Thesis Defended,' *Parliamentary Affairs*, Vol. 66, pp. 646-654.

Webb, Paul, Thomas Poguntke and Robin Kolodny (2012) 'The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World,' In Ludger Helms (ed.), *Comparative Political Leadership: Challenges and Prospects*, Palgrave Macmillan.

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史

——制度導入から二〇一三（平成二五）年の改正まで——

賀 来 健 輔

はじめに

条例の制定又は改廃を含む直接請求制度に関しては、これまで地方自治制度史や戦後史とりわけ地方制度改革の検討の中で、制度導入の経緯やその後の改正などが触れられてきた^①。だが条例の制定又は改廃の直接請求（以下「条例の制定改廃請求」と略す）に焦点を絞った制度導入から現在までを対象とする制度史的検討となると、おおよそ筆者の管見する限り見当たらないように思われる。本稿の目的は、その研究の空白を些かなりとも埋めることにある。

今日条例の制定改廃請求の制度は、住民からの個別争点を巡る住民投票条例の制定や政策立案の一つの手法として、

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史（賀来）

七七（二三五）

なくてはならない住民自治を具体化する法的根拠となっている。しかしながら周知のように住民に条例制定の決定権がないことを始め、多くの不備を抱えていることもこれまでつとに明らかにされてきたところである。それらは、制度の歴史的変遷の中で積み重ねられてきたものも少なくない（表1）。

本稿で制度改正に焦点を当てその変遷を辿っておくことは、今後より住民自治にかなった制度を検討していく上で、欠かすことのできない作業であると思われる。^②

一 直接請求制度の導入

わが国で条例の制定改廃請求を含む直接請求制度が導入されたのは、戦後間もなくのことである。その目立った特徴は、まず何より①日本国憲法の制定に先がけた第一次地方制度改革（＝改正）でその導入をみた点、②また導入にあたっては、連合国軍総司令部（以下総司令部）の主導によるのではなく内務省官僚の主導であった点、③さらに導入と同時にさほど現在と変わらないほどの制度的完成をみた点などである。ここではこれらの諸点を中心に、その制度導入時の状況について振り返っておく。^③

第一次地方制度改革^④（①）

第一次地方制度改革とは、一九四六年に行われた地方制度に関する抜本的改革のことである。具体的には、東京都制の一部を改正する法律、府県制の一部を改正する法律、市制の一部を改正する法律、町村制の一部を改正する法律

表1 条例の制定・改廃請求の主な制度的変遷

年号	主な制度内容の変更事項
①1946(昭和21)年	第一次地方制度改革（東京都制、府県制、市制、町村制の改正）の政府原案の提出（必要署名数：都2万人以上、道府県及び各市町村1/50以上〔道府県1万人、市1千人、町村100人が上限〕、長に修正権。）。のちに衆議院において上限の規定を撤廃。
②1947(昭和22)年	地方自治法制定。直接請求制度の1つとして条例制定・改廃請求の規定（「総数の50分の1以上の者の連署」、署名収集期間「都道府県2箇月以内、市町村1箇月理由（政令事項）」、長の修正権は採用せず。意見提出権のみ。）
③1948(昭和23)年	地方自治法の一部改正（「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収に関するもの」という規定を条文から削除）。
④1950(昭和25)年	地方自治法の一部改正（署名の審査、効力の決定、署名簿の縦覧、争訟手続き、無効の署名、関係人の出頭証言、署名に関する罰則等を規定する法第74条の2から4までを加える。）
⑤1963(昭和38)年	地方自治法の一部改正（「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収」の文言を「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」に変更）。
⑥1969(昭和44)年	地方自治法の一部改正（国政選挙、地方選挙を問わず選挙が行われるときの署名活動を禁止する規定の付加（第74条第6項））。
⑦1969(昭和44)年	地方自治法施行令の一部改正（点字による署名を認める）
⑧1994(平成6)年	地方自治法の一部改正（身体の故障又は文盲により署名することができない者に係る代筆署名の規定が設ける〔第74条第7項及び第8項〕）。
⑨2002(平成14)年	地方自治法の一部改正（議会において直接請求による条例案の審議を行うにあたり、請求代表者に意見陳述の機会を与える規定を設ける〔第74条第4項〕）。
⑩2011(平成23)年	地方自治法の一部改正（請求代表者の資格制限規定〔現行法第74条第6項〕及び地位を利用して署名運動をした公務員等に対する罰則規定の創設〔第74条の4第5項〕）。
⑪2013(平成25)年	地方自治法施行令等の一部を改正（請求者の署名収集委任届出書提出の廃止、指定都市における署名収集期間等の延長〔政令事項〕）

（出典）総務省「地方行財政検討会議第一分科会第7回」資料2

（http://www.soumu.go.jp/main_content/000087295.pdf）の記述を基に、加筆修正の上筆者が作成。

からなる。それは日本国憲法制定に関する一連の論議を踏まえながら行われたもので、新憲法の精神を取り入れた旧来の制度とは方向を異にするものであった。しかし、どこまで民主的な改革を実施するかについては、総司令部と内務省との間で激しい駆け引き(Ⅱ「対抗と同調」^⑥)が行われた。

この改革において最も焦点となったのは、知事に関する点であった。日本政府は、総司令部よりその選出方法を間接選挙から直接選挙に変更を余儀なくされた後も、知事の身分を官吏とすることにこだわった。新憲法制定後も旧来の地方制度(Ⅱ後見的国地方関係)を温存するためには、官吏としての身分を残すことが必要だったためである。しかし、結局それも叶うことなく、最終的には法案の附帯決議に「政府は都道府県の首長及びその部下をすべて公吏とする都制、府縣制改正案及びこれに必要な法律を急速に整備し、來るべき通常議會に提出すること」と明記され、第二次地方制度改革(日本国憲法・地方自治法施行)で「公吏」の身分となった。^⑦

結論的には、先行研究が示しているように、第一次地方制度改革で直接請求制度は導入されたが、審議の過程で知事の解職や議会の解散請求が議論の対象になることはあっても、こと条例の制定改廃請求に関しては殆ど話題に上らなかった。^⑧

内務官僚による主導

この第一次地方制度改革そのものは、総司令部に非ず日本側の自主的決定により行われ、^⑨また直接請求制度のような極めて民主的な制度も内務省が主導して作り上げたものとされる。旧来の後見的制度の墨守に努めてきた内務省が、このような戦前とは異なる開明的な制度の端緒を担ったというのは興味深い史実と言ってよい。具体的に主導した人

物とは、内務官僚時代の鈴木俊一（元東京都知事）であり、後年政治学者によるオーラルヒストリーの対象として、本人自身がその辺の事情を詳しく話している。^⑩

日本国憲法に先んじた理由―「明治の先例」の意味したもの

政府が、第一次地方制度改革を日本国憲法制定より急いだ理由として、「明治の先例に倣う」というものがある。当時の内務大臣大村清一、郡祐一地方局長ら内務省当局の積極的改正論の背景にあつたとされる考え方で、この点少し説明を付しておいた方がよいだろう。^⑪

「明治の先例」というのは、時の内務大臣山縣有朋がアルバート・モッセの意見を取り入れ、明治憲法制定や国会開設よりも先に地方制度（市制町村制、府県制郡制）の整備を行ったことを意味する。山縣は地方制度の効果を次のように考えていた。佐久間彊の纏めるところに従えば、①国民をして行政参助の知識経験を得しめ、立憲政治の運用に資する点、②中央政局変動の影響が地方に波及するのを防止する点、の二点である。^⑫これらは、そのまま新憲法制定より先に地方制度を整備する理由として捉えてよいだろう。

②の点は、第一次地方制度改革が日本国憲法より先んじた理由との関連で、特に重要な意味を持つ。この点高木鉦作は、明治政府が「地方制度を整備した重要な狙いの一つは、自由民権の流れを汲む政党を地方自治体に進出させない、要するに地方政治から政党を排除し、中央官僚が地方自治体を掌握できる制度に整備することであつた。そうしないと、国家に進出してくる政党（＝反政府勢力）に対して明治政府は十分に対処できないと考えたからである。」と理解している。端的に分かりやすく説明すれば、国会が開設され（一筋縄ではいかない）政党政治が動き出す前に、明

治政府としては何としても自分たちの思い描く地方制度を整備しておきたかったということに他ならない。

同様のことは第二次大戦直後の政府にも言えたのではないか。沢井勝は、「形式的には新憲法秩序を受け入れつつ、内容的にはだしぬいて行こうとしたための『自主的な決定』であり、だからこそ、憲法制定以前に急いで断行しなければならなかったのではなからうか。」¹⁴と述べる。このように、政府としては何としても旧憲法下で地方制度改革をやり遂げ、日本国憲法制定後も、旧制度がここに生き永らえるように策を講じようとしたのだろう。その目論見も結果的には先述の通り総司令部の前に敢え無く潰えてしまったのだが、その意味において政府が「明治の先例」に倣い、第一次地方制度改革を先んじようとした理由は十分に理解し得る。

条例の制定改廃請求の導入理由

このような事情から第一次地方制度改革が急がれ、また民主的制度の具体的「証拠」の一つとして直接請求制度は取り入れられたと考えられる。それではなぜ他の直接請求とは性格が異なる(端的には政策指向性の相違)¹⁵ 条例の制定改廃請求までも、この時期導入されたのだろうか。その政府の理由づけについては、国会答弁資料の中に見つけることができる。

すなわち、第一に、議員や首長が条例や規則の制定改廃に理解を有さず熱意を欠く場合には、住民が自ら条例や規則を発案する権利を認めることが、地方住民の自治に対する関心を高め自治の進展をもたらすと信じていること、第二に、このような直接参政の途を拓くことが暴力による行動を抑止し、地方自治の健全な発達を促す所以であると考えること、第三に、これによって今後地方自治の上に住民の意思が強く反映することになり、議員や市町村長らが責任を自

覚し行政運営が一部の者の利益によらず、広く一般の公共の福祉の増進に行われるようになると思うこと、の三点がそこでは挙げられている。¹⁶⁾

確かにこれらは、いずれも民主的改革を導入するに当たつての真つ当な理由に見える。しかし、これまでも触れてきたように、新憲法制定後も旧制度を墨守したい政府の本音はまた別のところにあつたというのが自然な理解である。

見てきたように、政府としては、旧制度を新憲法制定以降も実質的に温存させる意図で第一次地方制度改革を急ぎ、また新憲法の精神を取り込んだと表向き見せる改革（例えば「知事公選」に象徴される）を行つてきた。¹⁷⁾ とすると、ここからは筆者の推測の域を出るものではないが、他の直接請求と共に条例の制定改廃請求をそれに加えたこと自体に特段意味はなく、表向きの民主的改革の「証拠」の一つ（＝総司令部に民主的改革を行ったと納得させる取引材料）に過ぎないというのが妥当なところであろう。条例の制定改廃請求が加えられたことには、実はそれほどの強い意味合いはないのではないか。

従つて、内務省官僚が直接請求制度の導入を主導したことは事実であっても、彼らの関心は「旧制度の持続」これ一点にのみあつたのであり、特に民主主義の拡大・深化を意図して導入を図つたわけでは決してないのである。

後年条例の制定改廃請求導入の主導者と目される鈴木は、税等の賦課徴収を除外する法改正で政府答弁を行つているが、そこでの発言は住民自治への関心の希薄さを極めて如実に表している。¹⁸⁾

第一次地方制度改革（特に条例の制定改廃請求）の内容

このような背景をもとに行われた第一次地方制度改革の内容を見ておく。先述の東京都制の一部を改正する法律ほかの計四つの法律の主な改正事項は、①公民及び名誉職制度の廃止、②地方議会議員の選挙権・被選挙権の拡張、③名誉選挙権の廃止と住所要件の例外規定、④条例規則制定の直接請求、⑤知事・市町村長・議員等解職の直接請求、⑥地方議会解散の直接請求、⑦監査の直接請求などであった¹⁹。直接請求制度に関するものはこのうちの④～⑦だが、本稿が焦点を当てる④条例規則制定の直接請求に関して、記しておくべきトピックは次の二点である。

政府原案では、必要な署名数について都は二万人以上、府県区市町村は原則五〇分の一以上とし、その数が府県で一、一万、市および東京都の区で一、千、町村で百を超えるときはそれぞれの数で可とした²⁰。その根拠として政府は、「請求に必要な署名者の数は、住民に自由な意思を表明する機会を与える必要と余り少数では慎重を欠くおそれのあることを考慮して、通常の議案の発議に必要な三人の議員が実質上支持を受けている選挙人の数に相当するところに基準をおいた」という点を挙げている²¹。

必要とされる署名数が「議案の発議に必要な三人の議員が実質上支持を受けている選挙人の数（点線筆者）」とする点は、些か根拠としては心許ない。加えて、それを地方自治体の種別に関係なく適用するのは到底無理がある。だがこの根拠を基にした制度は現在まで連綿と続いているのである。

この原案は審議の過程で修正が加えられ、必要とする署名数に関しては、東京都も他の自治体と同様五〇分の一以上の署名数に改められ、また上限規定（道府県一万人、市一千人、町村一〇〇人）は削除された。加えて首長が修正案を議会に提出する際には、必ず原案を添えることになった²²。結果としては、ほぼ現在と同様の内容を有した制度として

出発したということが出来る。

二 制度導入直後の変動期

一九四七（昭和二二）年の地方自治法制定（②）

この年の五月三日、日本国憲法と地方自治法は同時に施行された。この地方自治法は、第一次地方制度改革において改正された東京都制の一部を改正する法律、府県制の一部を改正する法律、市制の一部を改正する法律、町村制の一部を改正する法律の内容に改正を加え、一つの法律にまとめたものである。当時の植原悦二郎内務大臣が法案の提案理由の中で述べているように、地方自治法は「憲法附属法典」とも言うべき性格を有していた。⁽²³⁾

直接請求制度に関しては、第一次地方制度改革における内容の殆どを取り入れている。なお条例の制定改廃請求に関する改正の諸点は、総司令部の意向を受けて第二二条、第七四条第一項の条文中に見られた「条例又は規則の制定」という文言を、「条例の制定又は改廃」と改め、また「規則」という文言を除いた点である。これは「改廃」の意味をはつきりさせるためと、「規則」は長が制定することからそれを削除したものである。⁽²⁴⁾

既にこの時点で署名要件は、「その総数の五十分の一以上の者の連署」（第七四条第一項）と規定され、また新たに施行された地方自治法施行令でも、署名収集の期間は都道府県二箇月以内、市町村二箇月以内（第九二条第四項）と現行制度とほぼ同様（近年政令市については二か月以内に改正された（後述））の規定を見つけることができる。

一九四八（昭和二三）年の地方自治法の一部改正（③）

条例の制定改廃請求の制度史上最も悪しき改正と言われるものが、導入後間もないこの年に行われた。具体的には、導入時には制限を設けていなかった請求対象について、この改正で地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収をその対象から除いたのである。⁽²⁵⁾ この点は現在まで変わることなく残存しており、住民の請求対象の範囲を狭める制度的欠陥としてこれまでつとに批判されてきている。⁽²⁶⁾

この改正の理由には、安易な税等の負担軽減を目的とした請求が濫用され自治体財政を脅かす点にあったとされるが、このような内務省の考え方は当時の高名な学者である田中二郎なども理解を示していたように、比較的一般的なものであったように思われる。⁽²⁷⁾ 実際どの程度そういった類いの請求が行われていたかという点、総務省に拠れば、一九四八（昭和二三）年八月一日施行の地方自治法改正前に行われた条例の制定改廃請求で判明しているもののうち、都道府県に対するもの一一件中全て、市町村に対するもの八件中七件が、税条例及び乗車料条例改正を求めるもので、都道府県の場合不明や請求取り下げを除き明らかになっているものは全て議会で否決されている（表2）⁽²⁸⁾。全国レベルのこの期間この件数で果たして濫用とまで呼びうるのかについては疑問なしとは言えないが、何よりこの内務省の過敏に過ぎる対応の本音は、税等の請求が直接請求に馴染むか馴染まないかという本質的な問題より別のところにあった。

税負担等軽減の請求は、一般の住民にとっては負担を軽減し好ましいものであるが故、署名の収集は可能である。しかし、自治体財政で必要な経費は賄わなくてはならない以上議会は必ずそれを否決する。つまり真の狙いは、事の成り行きが最初から分かっていることに多額の経費を使うことへの疑問という点にあったというのである。⁽²⁹⁾

表2 昭和23年8月1日地方自治法改正法施行前に行われた都道府県に対する
条例制定・改廃請求（地方自治月報第6・7合併号）

府県名	請求期日	署名数 (法定署名数)	請求事項	備考
北海道	S23. 4. 2	545,801 (36,035)	北海道税条例改正	S23. 5.29 否決
福島県	S23. 7.10	282,355 (19,842)	電気ガス税鉱産税条例改正	S23. 7.29 否決
神奈川県	S23. 6.15	44,938 (23,738)	電気ガス税賦課徴収条例改正	S23. 7.27 否決
滋賀県	S23. 7.15	15,367 (9,460)	県税条例改正	S23. 7.24 否決
京都府	S23. 5.26	不明	電気ガス税条例改正	S23. 7.29 否決
大阪府	S23. 7.28	48,197 (36,052)	電気ガス税条例改正	請求取下
兵庫県	S23. 5.16	不明	電気ガス税条例改正	不明
奈良県	S23. 6.28	13,309 (8,896)	県税条例改正	S23. 7.27 否決
和歌山県	S23. 7.22	11,843 (10,748)	県電気ガス税及び鉱産税条例改正	S23 7.27 否決
岡山県	S23. 6.22	32,952 (17,655)	県税賦課徴収条例改正	S23. 7.10 否決
愛媛県	S23. 6.11	17,880 (15,244)	電気ガス税条例改正	不明

(出典) 総務省「第30次地方制度調査会第1回専門小委員会配布資料1」、2011年。

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000131330.pdf)

この点について、橋本勇は、議会で否決されることが分かっている請求に時間と金をかけるのは無駄という考え方に疑問を呈した上で、「税の減免の請求に対して誠実に検討することが効率的な行政運営を考え、事務事業の選択に真剣に取り組むことになり、納税者意識を高めることに繋がるのではなからうか。」と述べているが、筆者も全く同意見である³⁰。

一九五〇（昭和二五）年の地方自治法の一部改正（④）

この年直接請求制度の諸点について、比較的大きな改正が行われている。条例の制定改廃請求に関わる点は、①署名の審査・効力の決定、署名簿の縦覧、

③署名に関する争訟手続、③無効の署名と関係人の出頭証言、④違法な署名に関する罰則等の規定などである（第七四条の二～四）。これらは、それまで直接請求の手続きに関し特段の規定がなされておらず、署名の際に不正な行為が見られたことを理由に、その防止・是正の観点から制度の整備が行われたとされる。³¹

しかし、この改正については、「住民の直接請求に対するチリング・エフェクト（萎縮効果）を結果するもの」（浜川清³²）という指摘や、「（当時の制度の濫用の＝筆者補足）原因は制度をいかしきれなかつた政治土壌の古さ、住民意識の低さに求めるべきであつて、制度そのものの手続の厳格さとか、制度への警戒を強めることは、本末転倒であり、的外れといえる。」（高寄昇³³）という手厳しい批判もなされている。

今日署名の適正化を図るという意味で、手続を定めるこの条項の全てが不必要とは思わないが、このような規定があるばかりに住民の直接請求活動に実際に支障（過度の萎縮）をきたしているのであれば、定める内容を緩和するなど柔軟な対応が取られるべきであろう。

三 安定期の中の制度改正

この期においては、さほど大きな制度改正は行われていない。その意味では制度的に安定している時期とも言えるが、その中での幾つか諸点の改正事項を留めておく。

一九六三（昭和三八）年の地方自治法の一部改正（⑤）

この改正では、財務会計制度の改正に伴い、条文中の字句の修正を行った。具体的には、従前「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収」とあった一文を、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」に改めた（第七四条第一項）。これは、「賦課徴収」を地方税だけに係るようにし、用語の使い方を明確化するという趣旨であった。⁽³⁴⁾

一九六九（昭和四四）年の地方自治法の一部改正（⑥）

この改正によって、地方公共団体の区域内で衆・参議員選挙、地方議会の議員、長の選挙が行われる時には、その間直接請求のための署名を求めることができないものとした（第七四条第七項）。

立法担当者に拠れば、本来の制度趣旨から外れ選挙にある種の影響を与えるべく行われたと疑念を抱かせる請求が少なくない現状を鑑み、選挙と直接請求の両者の運動の時期的重複を避けるために改正が行われたとされる。⁽³⁵⁾ すなわち改正理由は単に事務手続き上の煩雑さ―選挙事務と直接請求の事務―によるものではなく、まさにある種の影響を与えるべく行われる直接請求をこそ問題にしているということになる。

だが、果たしてこのような考え方は妥当なのだろうか。法的に許されたあらゆる制度を使いこなし、選挙に影響をもたらそうとする行為は、たとえばそれが本来の制度趣旨から外れたものであろうとも、政治参加の活性化、民主主義の拡大に資するものである以上政治戦略としては特段問題ないものと筆者は捉えている。その意味においては、この改正により署名収集の期間に制限が加えられたことは、直接請求に一つの制約を課したと見做さざるをえないだろう。

一九六九（昭和四四）年の地方自治法施行令の一部改正（⑦）

一九六九（昭和四四）年にはまた地方自治法施行令だが、直接請求を拡大する比較的重要な改正が行われているの
でここに留めておく。この改正では、地方自治法施行令第九十二条第一項中の「署名し」という文言を、「署名（盲
人が公職選挙法施行令（昭和二五年政令第八十九条）別表第一に定める点字で自己の名前を記載することを含む。以下同じ）を
し」に改めた。

公職選挙法に基づく選挙の際には点字投票が認められてきたが、筆跡判定の不可能な点字署名は本人の署名かどう
かの確認が困難であるとの理由で、これまで直接請求では認められてこなかった。この改正で点字署名が認められる
ようになったものである。³⁶

四 平成以後の制度改正

二五年近くもの間目立った制度改正は行われてこなかったが、平成に入って幾つかの改正が行われている。

一九九四（平成六）年の地方自治法の一部改正（⑧）

これまで直接請求の請求者名簿への署名は自署に限定されてきたが、この改正により身体の故障等により自署でき
ない選挙権を有する者にも代筆での署名が認められることになった（第七四条第八項、それに関する罰則規定は、第七四
条の四第三項・第四項）。代筆署名の具体的な方法は、その者の属する市町村の選挙権を有する者に委任し、自己の氏

名を直接請求の署名簿に記載させるといふものである。⁽³⁷⁾

二〇〇二(平成一四)年の地方自治法の一部改正(9)

この改正により、条例の制定改廃請求により付議された事件の審議を行うに当たっては、議会はその請求代表者の意見を述べる機会を与えなければならなくなった(第七四条第四項)。

これまで首長は議会に意見を付けて条例案を付議してきたが、他方請求代表者は議会に直接意見を述べる機会が全く与えられてこなかった。この点を受けた対応であり、立法担当者に投げれば、「住民が自らその請求の趣旨や内容を議会で説明する機会を設けることにより、議会における審議の充実を図るといふ観点」に基づくものとされる。⁽³⁸⁾

長の意見とバランスをとるといふ点で、また議会の実質的審議に効果が期待されるという点で請求者側に配慮した改正である。

二〇一一(平成二三)年の地方自治法の一部改正(10)

この改正では、直接請求における請求代表者の資格制限の創設と署名に関する罰則の規定が加えられた。これは高知県東洋町における町議会議員の解職請求をめぐる事件の最高裁判決を受けたものである。具体的には、選挙管理委員会委員・職員等は条例の制定改廃請求を含め直接請求の請求代表者になれないこと(図1)、その他選挙人名簿に表示されている者で選挙権の停止・失権、転出者、選挙人名簿から抹消された者(死亡、国籍喪失等)も請求代表者になれないことを明確にし(第七四条第六項)、また公務員等の地位を利用した署名運動への罰則措置などを設けた

図1 2011（平成23）年の直接請求制度の改正

	改正前		改正後	
	投票を伴う 請求 (議会の解散、 議員・長の解職)	投票を伴わない 請求 (条例制定・改廃、監査、 主要公務員の解職)	投票を伴う 請求 (議会の解散、 議員・長の解職)	投票を伴わない 請求 (条例制定・改廃、監査、 主要公務員の解職)
国家公務員 及び 地方公務員 (一般職・特別職)	×	○ (注1)	○ (注1)	○ (注1)
選挙管理委員会 の委員及び職員	×	○ (注1)	×	×

公務員等の地位利用を伴う署名運動に対して罰則措置
(投票を伴わない直接請求を含む)

(注1) このほか、国家公務員及び地方公務員については、服務規律の観点から、公務員法等による制約がある。

(注2) 上記の表のほか、改正法においては、①死亡や国籍喪失等により選挙人名簿から抹消された者、②選挙に関する犯罪等により選挙権を有しない者、③転出して住所を有しなくなった者についても、請求代表者たり得る資格を制限することとしている。

(出典) 新田一郎「地域主権改革関連三法③地方自治法の一部改正」『時の法令』第1891号、2011年、50頁。一部文言を変えた。

(第七四条の四第五項)³⁹。

二〇一三（平成二五）年の地方自治施行令の一部改正 (11)

地方自治法施行令の改正ではあるが、近年になり変更点と思われるのでここに留めておく。

これまで直接請求制度全般において署名収集期間は、都道府県においては二か月以内、市町村においては一か月以内と定められてきた（旧地方自治法施行令第九二条第四項）。この点に関して、二〇一三（平成二五）年三月の地方自治法施行令の一部改正により、指定都市の署名収集期間が都道府県並みに延長された（新施行令第九二条第三項）。これは、署名収集期間を都道府県と市町村というカテゴリーで区分してきたことが現状に対応できていないことへの一つの対応と言えよう。地方自治体の種類によらず人口比に応じた収集期間が

望まれるとともに、この点については、さらに性格の異なる直接請求の全てが同じ収集期間であることや連署の要件のあり方などを含め全般的に問題を含んでいる点をここでは指摘しておく。⁽⁴⁰⁾

結び

以上条例の制定改廃請求について、その制度の成り立ちとその後の変遷を振り返ってきた。見てきたように、改めて制度としての基本的内容は既に導入時にほぼ完成していることを確認した。⁽⁴¹⁾ また導入後の主な制度改正は十回ほどを数えるが、その大半は直接請求制度全般に向けて行われたもので、こと条例の制定改廃請求だけを対象にしたものは数少ないことなども明らかになった。

本稿を終えるにあたり、現時点で結論的には制度改正の変遷をいかに評価できるだろうか。果たして住民自治の拡大・深化の方向に進展していると判断しうるのか、それともそれを抑制する方向に逆行しつつあると判断しうるのか。この点に関して、金井利之は概略的にその変遷を辿る中で、一九四八（昭和二三）年の税条例等の請求対象からの除外、一九六九（昭和四四）年の選挙時の署名活動の禁止、二〇一〇（平成二二）年の請求代表者の資格制限や地位を利用して署名運動を行った公務員等への罰則規定などの例を以て、基本的には直接請求を制限する方向での動きが強いと評している。⁽⁴²⁾ 確かにそれらは新たに直接請求を制約しかねない改正であった。住民自治の制度としては明らかに従来より後退しており、その意味では「改悪」と呼ぶことができよう。

しかし、このような否定的な評価が可能な一方で、他方では、一九六九（昭和四四）年の点字署名を可能とした点、

一九九四（平成六）年の障がい有する人の代筆署名を可能とした点、二〇〇二（平成一四）年の議会における条例案審議の際の請求代表者の意見陳述、そして、二〇一三（平成二五）年の政令指定都市における署名収集期間の緩和など、住民自治の拡大に繋がる改正も近年まで断続的に行われてきているのも事実なのである。

金井はまた、一九九四（平成六）年や二〇〇二（平成一四）年の住民自治に積極的な改正を例に（因みに、この時期は第一次地方分権改革の時期にあたる）、「直接請求という住民自治も、国自治体間の分権改革という団体自治の進展する時期にのみ、進むようである。」⁽⁴³⁾と述べているが、表1を見ても明らかのように、必ずしもそうとは受け止められない展開が見い出せる。制度は前進と後退を脈絡なく繰り返し、時代状況に沿った特段の一貫性を見出すのは困難なのである。

以上のことから、なおその制度史上の評価は難しいというのが偽らざるところである。⁽⁴⁴⁾ いずれにしても住民自治の制度として課題が山積していることだけは確かであり、より良い制度に向けた不断の努力が必要とされることは、誰しも異論をはさむ余地はないはずである。

注

- (1) さしあたり、この分野の代表的な文献を幾つか紹介しておく。地方自治制度の通史としては、杉村章三郎『地方自治制綱要「三訂版」』弘文堂、一九五四年、佐久間彊『地方自治制度講義』良書普及会、一九六六年、橋本勇『地方自治のあゆみ』、良書普及会、一九九五年など。また戦後直後の地方制度改革に関しては、天川晃「第六章 地方自治制度の改革」東京大学社会科学研究所戦後改革研究会編『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会、一九八一年、同「第一部 地方自治」天川晃・小田中聰樹『シリーズ日本国憲法・検証 1945-2000 資料と論点 第六卷 地方自治・司法改革』小学館、二〇〇一年など。

なお本稿では、これまでの拙稿で部分的に触れてきた制度の史的経緯や課題について一部重複している箇所があることをあらかじめお断りしておく。

(2) 但し、そこに入手資料の偏りという問題が立ちだかる点は注意が必要である。本稿の一部は戦後地方制度改革の検討と重なり合う部分があるが、この時期のこのような分野の検討は、多く旧内務省（及びその関係者）の資料に拠らざるを得ないという研究上の制約を持っている。入手可能な資料が現状ではそれしかないためだが、その点で内務省関係資料というフィルターを通した制度の一面史に過ぎないという批判は、甘んじて受けなくてはいけないだろう。この点に関する有益な指摘として以下を参照。小倉裕児「敗戦直後の地方制度改革の動向」『一橋論叢』第一〇八巻第二号、一九九二年、二五八―二五九頁。

(3) 本稿の記述にあたって、特に参照した文献を挙げておく。沢井勝「直接請求制度導入の経過と問題」『討議資料1978年8月コンメンタール直接請求』地方自治総合研究所、一九七八年、松野光伸「現行直接請求制度の制定過程」『島大法学』第二四巻第二・三号、一九八一年、小西敦「地方自治法改正史」信山社、二〇一四年、現代地方自治全集編集委員会編『現代地方自治全集25 地方自治総合年表』ぎょうせい、一九七九年、橋本勇、前掲書、佐久間彊、前掲書、など。この他次のウェブサイトも度々活用した。国立国会図書館「日本法令索引」(<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/index.jsp>)、国立公文書館「デジタルアーカイブ」(<https://www.digital.archives.go.jp/>)。

(4) この数字は、表1との対応を分かりやすくするために付したものである。以下も同様。

(5) 新憲法制定までの過程と第一次地方制度改革関連の動きを時系列で表すと、次のようになる。

一九四六（昭和二一）年二月二三日 G H Q から憲法改正草案（G H Q 草案）を交付

三月 六日 政府はG H Q 草案に対する憲法改正草案要綱を公表

四月一七日 政府は要綱を修正し憲法改正草案を公表

七月 二日 第九〇回帝国議会に第一次地方制度改革関連の改正法律案を提出

九月二七日 第一次地方制度改革関連の改正法公布

十月 五日 第一次地方制度改革関連の改正法施行

七日 日本国憲法可決
一月三日 日本国憲法公布
一九四七（昭和二二）年四月一七日 地方自治法公布
五月三日 日本国憲法施行
地方自治法施行（第二次地方制度改革）

(6) 天川晃、前掲論文、二八四頁。

(7) 内務省編『改正地方制度資料第一部』、一九四七年、七二五頁。またその検討として、高木鉦作「知事公選制と中央統制」
溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制 下』東京大学出版会、一九七四年、小倉、前掲論文、天川晃、
前掲論文、二六八頁以下。

(8) 松野光伸「前掲論文」、九七一—一〇二頁、沢井、前掲論文、七七—七八、八四—八八頁。

(9) 内政史研究会『内政史研究資料第二三集 鈴木俊一氏談話記録第五回 昭和五〇年二月二四日』、一九七五年、六六
頁。

(10) 内政史研究会、前掲書、二八—二九頁。また鈴木俊一『回想・地方自治五十年』ぎょうせい、二四—二五頁も参照。鈴木
及び内務省主導に関する言及は、沢井、前掲論文、八〇—八三頁、松野、前掲論文、九三頁、及び平松弘光「分権時代の政策
法務 分権時代の市民立法—条例制定・改廃の直接請求—」『レポート21 2000年度』二〇〇〇年、一八—二〇頁など。

(11) 自治大学校編『戦後自治史Ⅱ（昭和二十一年の地方制度改革）』一九六一年、三七頁。
(12) 佐久間彊、前掲書、二〇—二二頁。また山縣の原文は次の通りである。

「…自治制ノ効果ハ、啻ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ、併セテ行政参助ノ智識経験ヲ得シムルカ爲メ、立憲政治ノ
運用ニ資スル所至大ナリトイフニ止マラス、中央政局異動ノ餘響ヲシテ、地方行政ニ波及セサシムルノ利益、亦決シテ鮮尠
ナラスト爲ス。…（以下略）…」〔公爵山縣有朋談「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」〕『國家學會創立滿三十年記念明治憲政經
濟史論』有斐閣、一九一九年、所収）

- (13) 高木鉦作「第1章 住民の権利と自治体の責任」高木鉦作編『住民自治の権利』法律文化社、一九七三年、九頁。
- (14) 沢井、前掲論文、七九頁。
- (15) 他の直接請求は、過去の行為に対する住民の判断という事後的指向（Ⅱチェック機能）を有しているのに対し、条例の制定改廃請求は住民が将来的な政策案を提案するという事前的（Ⅱ未来）指向を有していると言える。
- (16) 「九、其の他の参考資料(ロ)地方制度改正關係答辯資料」内務省編『前掲書・第一部』、一二〇〇—一二〇一頁。
- (17) 松野、前掲論文、九五頁、沢井、前掲論文、七九頁、水飼幸之助「終戦直後の第一次地方制度改革—改正法律の立法過程をめぐって—」『法学論集』第九号、一九七二年二月、一九八頁。
- (18) 地方自治庁編『改正地方制度資料第五部』、一九五一年、四九—五一頁。なお（これは、自治大学校編、前掲書Ⅶ、二五七—二六〇頁でも読むことができる。後述一九四八（昭和二三）年の地方自治法の一部改正（③）も参照。
- (19) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、九七—一一七頁。
- (20) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、一〇六—一〇七頁。
- (21) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、一〇七頁。但し、この鍵括弧内の文言は自治大学校編で要約されたもので、実際の政府の答弁資料には次のように記されている。
- 「(一) ……最終的な決定は、都府縣會、市町村會に一任せられ、何らその議決を拘束する所がないので、請求に必要な選挙人の数は餘り多くを要求せず、努めて自由な意思を表明する機會を多く與へることが適當である。
- (二) さりとて、餘り少數にすると發案に槓重を缺き適當でない。議員の發案は、議員三人あればなすことが出来るから、議員三人が實質上支持を受けてゐる選挙人の數と概ね同數の選挙人の連署があれば發案を爲し得ることとするのが相當である。
- …(略)…
- (三) (略)
- (四) 以上の理由によつて、都は二萬としたが道府縣市町村については、有権者の五十分の一としたのである。而してこの五十分の一の數が餘りに多いときは以上の趣旨に反することになるので最高限を押へ、道府縣は一萬、市は千、町村は百とし

たのである。例へば人口五萬の市で有権者二萬五千とすればその五十分の一で五百である。而して右の数は名簿の確定後直に都長官、市町村長等が告示することになつてゐる。」（九、其の他の参考資料（ロ）地方制度改正關係答辯資料」内務省編、前掲書・第一部、一二九一—一二九二頁。）

(22) 自治大学校編、前掲書・Ⅱ、一〇七頁。なお、この点の衆議院修正要綱の原文は次の通り。

「三、條例又は規則の制定請求の際首長が原案の趣旨に反しない範囲内でこれを修正した場合には、原案を添へて議會に付議しなければならぬものとする。」（内務省編、前掲書・第一部、七二二頁。）

(23) 植原内務大臣による地方自治法の提案理由には、次のようなくだりがある。「∴地方自治に関する事項は、その基礎を直接憲法にもつてゐるのであります。地方自治に関する法律は、憲法附屬の法典と申すべきものでありますから、日本國憲法の規定および精神に即応した地方自治法を制定し、憲法と同時にこれを施行し、地方行政の民主化をさらに徹底し、もつて國政民主化の基礎を培うことが、特に必要であると考えられたのであります。∴（以下略）∴」内務省編『改正地方制度資料第二部』、一九四七年、六四頁。及び、橋本勇、前掲書、一六〇—一六二頁も参照のこと。なお点線は筆者による。

(24) 自治大学校編『戦後自治史Ⅴ（地方自治法の制定）』一六〇頁。なお条文中の「制定又は改廢」に改める理由は、当時の鈴木俊一行政課長の説明による（内務省編『改正地方制度資料第二部』、一九四七年、二〇三頁）。

(25) この改正に至る過程では、この他「地方公共の秩序の維持、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉の保持に関する條例」もその請求対象から外す方向で審議が進んでいたが、最終的には總司令部の命令で税等の賦課徴収のみを除外することになつた。自治大学校編『戦後自治史Ⅶ（昭和二二・三年の地方自治法改正）』自治大学校、一九六四年、二五五—二五六頁。

(26) この問題点については、以下の拙稿で詳しく論じた。賀来健輔「條例の制定又は改廢の直接請求に関する課題とその一考察—制度の積極的活用の観点から—」『地方自治研究』第二九卷第二号、二〇一四年、三一五頁。

(27) 田中二郎「地方自治法に現われた代表的民主主義と直接的民主主義」『自治研究』第二五卷第二号、一九四九年、二一〇頁。田中はこの論文で、請求の動向を「濫用」と表現した。

(28) 総務省「第三〇次地方制度調査会第一回専門小委員会配布資料1」、二〇一一（平成二三）年、ウェブサイトで参照可能

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000131330.pdf)。なお参考までに紹介しておく。鶴飼信成に拠ると、条例の制定改廃請求は一九四七(昭和二二)年五月から翌年六月までの約一年間ほどで一七件で、そのうち府県は一〇件で全て電気ガス税条例の廃止を請求するもので、市町村は七件で一件を除き市町村税の賦課方法の改正に関するものであったという(但し、このデータの出所は不明)。そしてそのいずれもが議会で否決されている。鶴飼信成「地方自治法における直接民主政治―直接請求の実態と意義」『法律時報』第二二巻第七号、一九四九年、二〇頁。

(29) 衆議院治安及び地方制度委員会の鈴木俊一政府委員の発言にそれは、明確に表れている。地方自治庁編『改正地方制度資料第五部』一九五一年、四九―五一頁。なおこれは、自治大学校編、前掲書Ⅶ、二五七―二六〇頁でも読むことができる。

(30) 橋本勇、前掲書、二二二頁。なお改正当初から税等財政的な事項を除外する規定に関しては、疑問視する向きは多かった。例えば、鶴飼信成、前掲論文、二〇―二二頁、浜川清「直接請求による条例制定」佐藤竺編『条例の制定過程』学陽書房、一九七八年、二四二―二四三頁、高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房、一九八〇年、二六九―二七二頁ほか。

(31) 立法担当者は改正の趣旨を述べる中で、当時の状況を、「…選挙人の代筆、偽筆等が、ともすれば行われ勝ち(ママ)であり、また、選挙人を欺罔して署名を求める等の事例も少なからず存在し、常に紛議的となつていた実情にあつた。選挙管理委員会が署名を審査する場合でも、これがため非常に困難を感じていたのである。…(以下略)…」と記している。高辻正巳「地方自治法の改正について」『自治研究』第二六巻第六号一九五〇年、四頁。またこの論説の三一七頁、及び降矢敬義「地方自治法の一部改正法律の解説」『自治公論』第一七巻第五号、一九五〇年、二―一頁も参照。

(32) 浜川清「直接請求による条例制定」佐藤竺編『条例の制定過程』学陽書房、一九七八年、二五三頁。

(33) 高寄昇三『住民投票と市民参加』学陽書房、一九八〇年、二七三―二七七頁。比較的近年でも同様の意見として、金井利之は、「手続を明確にする技術的な改正とも言えるが、署名収集のハードルを官僚制的に高めたともいえる。」と述べている(金井利之「(第2編) 第1章 直接請求制度」『市区町村における住民参加方策に関する調査研究』財団法人地方自治研究機構、二〇一三年、九〇頁)。

(34) 総務省地方制度行財政検討会議第一分科会第7回資料2 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000087295.pdf)

二〇一六年六月六日閲覧。及び森繁一他「地方自治法の一部改正の概説」『時の法令』第四七一号、一九六三年、二一―五頁も参照のこと。

- (35) 河合代悟「都議会定数の特例と直接請求制度の合理化」『時の法令』第六八〇号、一九六九年、二八―三〇頁。
- (36) 河合代悟「前掲論文」、三〇頁。
- (37) 江畑賢治「中核市制度と広域連合制度の創設等」『時の法令』第一四九八号、一九九四年、一七頁。
- (38) 佐々木浩・島崎邦彦「地方自治法等の一部を改正する法律の概要（市町村合併特例法関係を除く）について」『地方自治』第六五四号、二〇〇二年、二七頁。
- (39) 新田一郎「地域主権改革関連三法③地方自治法の一部改正」『時の法令』第一八九一号、二〇一二年、四八―五二頁、及び工藤学「地方自治法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』第三六〇号、二〇一二年、一七―二五頁。
- (40) この点については、新藤宗幸「直接請求制度と住民参加」自治大学校研究部編『地方公務員セミナー住民参加と行政』一九七六年、八七頁、岡田彰「逐条解説 条例の制定・又は改廃の請求とその処置」地方自治総合研究所『コンメンタール直接請求』地方自治総合研究所、一九七八年、一六九頁、及び高寄昇三『住民投票と市民参加』学陽書房、一九八〇年、二七四頁などを参照のこと。
- (41) 沢井 勝、「前掲論文」、七三頁、松野光伸「前掲論文」、九〇頁。
- (42) 金井利之、前掲論文、九〇頁。
- (43) 金井利之、前掲論文、九〇頁。
- (44) その意味では、前稿執筆時の「『地方税等の賦課徴収に関する事項』を請求対象から外したことを除けば、十分とは言えないものの概ね直接請求を行う住民の側に立った制度変更が行われてきたといっても差し支えないだろう。」との認識は、やや勇み足であった。（賀来健輔「条例の制定又は改廃の直接請求―来し方行く末の残された課題―」『政経研究』第五二卷第二号、二〇一五年、一五二頁。）。このような見解をしたのは、本文で示したような住民自治に対するプラスの改正の諸点を強く認識していたことや、また金井の挙げる「制約」の諸点が実際どこまで住民に負担を与えるものなのかをよく測り兼ねている

ことに由来する。

条例の制定又は改廃の直接請求に関する制度改正史（賀来）

一〇一（二五九）

外務省国際法局研究序説

——政軍関係への影響に注目して——

1. はじめに
2. 外務省国際法局とは何か？
3. 政軍関係における国際法
4. 外務省国際法局が政軍関係に与える影響
5. おわりに

小 森 雄 太

1. はじめに

1-1. 問題の所在

本稿は、政軍関係研究の一環として、我が国における国際法の解釈や運用を一手に担っている外務省国際法局の実態を解明し、政軍関係の形成に国際法がどのような影響を与えるのかを明らかにすることを目的としている。

近代以降の我が国における政軍関係、具体的には文民統制と安全保障の相互関係を考察する際、北岡伸一『官僚制としての日本陸軍』や瀨瀬厚『近代日本における政軍関係の研究』、小林道彦『政党内閣の崩壊と満州事変』等の様に政府首脳や議会、或いは陸海空軍といった主要な政治アクターの行動を分析対象とすることが多い。また、太平洋戦争までの政治過程を扱った野中郁次郎等『失敗の本質』や戦時予算に注目した大前信也『昭和戦前期の予算編成と政治』等といった政策や戦略、予算の観点から政軍関係を考察した研究も存在する。そして、伊藤孝夫『大正デモクラシー期の法と社会』の様に法解釈学の観点から、大日本帝国憲法に代表される主要アクターの行動を規定する国内法令の解釈に関する研究も発表されている。しかし、三宅正樹等『総力戦の時代』等の様に第一次世界大戦以降の我が国を始めとする各国の政軍関係に大きな影響を与えた総力戦概念に注目する研究は存在するが、総力戦概念の背景にある国際関係や国際関係を形成する国際法、或いは国際法を所管する政府機関（我が国の場合は外務省国際法局）の政軍関係への影響を考察した研究はそれ程多くはない。

行政機関としての外務省に関する研究は、日本政治外交史において、外政機構研究の文脈で取り扱われることが多く、佐藤元英「革新派外務官僚の対米開戦指導」や坂野正高『現代外交の分析』、三上昭美「太政官制下における近

代外政機構の形成」等といった優れた研究が存在している。また、外務省自身も一九六九年に『外務省の百年』を刊行すると共に、一九五七年から刊行を開始した『外交青書』において、各号の編集時期に行われた我が国の外交政策を取り上げ、その経緯や意義について紹介している。この様に日本政治外交史を中心として、外政機構研究は取り組まれているものの、外務省が当時の政治権力、特に政軍関係にどの様な影響を与えたのかについては、十分解明されていない。また、外務省に関する研究自体の数が大蔵省や防衛省、警察庁といった省庁を取り扱った研究と比較すると多くはない。その結果、外務省の実態は伝聞により、断片的に知られるのみである。特に国際法局はその規模の小ささにより、北米局やアジア大洋州局などの地域局と比較すると注目を集めることは少なく、その実態はべールに包まれている。

その一方で、本研究で取り扱う国際法局は、安全保障を含むあらゆる政策分野における国際交渉に関与しており、国際協定を締結する際には、国際法局関係者が帯同し、条約に記載される文言の解釈を行っている。従って、国際法局が安全保障政策に大きな影響力を有していることも事実である。その為、国際法局の実態を解明し、国際交渉における国際法局の影響力を明示的に評価することが、安全保障政策の形成過程を明らかにする為に強く求められている。

1-1-2. 政軍関係と国際法局

これまでに、私は太平洋戦争以前の我が国における政軍関係について、軍部の行動を規定する慣習や規範を明らかにする為、現代政治理論の一つである新制度論の中でも、アクターの行動を規定する規範や慣習に注目する社会学的制度論を用いた分析を行った。その結果、軍部の行動を規定した軍事的プロフェッションナリズムが明治後期以降に形

成され、大正期以降強化・確立されたこと、また、昭和初期以降の軍部の政治介入が文民の軍部への迎合によって拡大したことを理論的に説明した(小森二〇一二)。

これらの研究成果を踏まえ、民主主義を尊重し、かつ安全保障を担保する文民統制を確立する為に必要な文民の行動を規定する規範の解明に取り組んだ(小森二〇一三)。しかし、これらの研究に取り組んだ結果、協調的な外交・安全保障政策や本来内政上の課題であるはずの文民統制の確立に対し、国際法に代表される国際関係や国際法の対象となる安全保障環境の変化等の影響を無視することが出来ないという結論に至った(小森二〇一四)。

現実の政軍関係を鑑みると、先進工業国は勿論、一般的に法制度の整備が不十分とされる発展途上国においても、国連憲章を始めとする国際法の影響を無視することは出来ない。例えば、第一次世界大戦以降に列強諸国において批准されたワシントン海軍軍縮条約(The Washington Naval Treaty: The Treaty Between the United States of America, the British Empire, France, Italy, and Japan for the Limitation of Naval Armament) (一九二二年)やロンドン海軍軍縮条約(The London Naval Treaty: The Treaty for Limitation and Reduction of Naval Armament) (一九三〇年)の締結により形成された国際秩序は、我が国の政軍関係に対し、大きな影響を与えた。従って、国際条約を含む国際法が締結国内においてどの様に取り扱われ、締結国内の政軍関係に取り込まれていったのかを説明することは、近代国家における政軍関係の形成要因を説明する上で不可欠である。

本稿においては、最近の政軍関係研究の研究動向及び私のこれまでの研究成果を踏まえ、政軍関係に影響を与える国際法を取り扱う国際法局の実態を明らかにする為の予備的考察を行い、政軍関係研究を発展させるための学術的基盤の強化に寄与することを目指す。なお、外務省国際法局は、二〇〇四年以前は条約局であったが、本稿においては、

特記無き場合は原則としては全て国際法局と表記して論を進めることとする。⁽¹⁾

2. 外務省国際法局とは何か？

2-1. 行政機関としての外務省国際法局

我が国の外務省は、外務省設置法において「平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体的かつ積極的な取組を通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする」(第三条)と規定された中央官庁であり、同法第四条において、その所掌事務が規定されている【表1】。

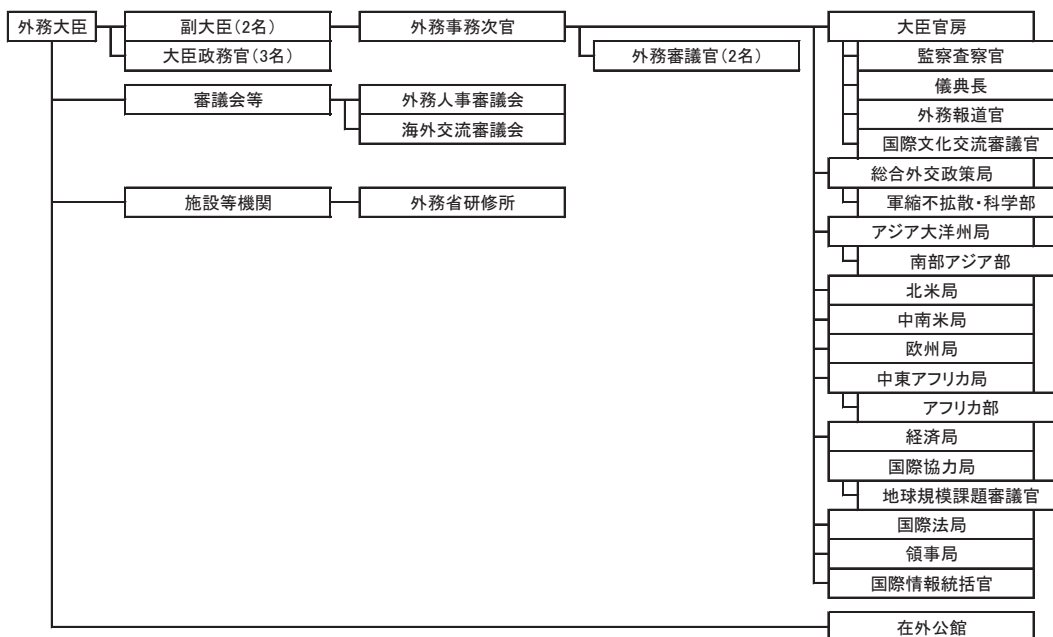
この様に外務省は、我が国の外交政策を一手に担う中央官庁であり、その所掌事務は安全保障や対外経済関係、経済協力、文化その他の分野における国際交流に止まらず、条約その他の国際協定や海外邦人の保護、旅券や査証の審査及び発行、外交史料の編纂、といった業務も所管している。中でも本稿で取り上げる国際法局は、外務省組織令(第二条)で規定された外務省の内局であり【図1】、同令第一二条において、その所掌事務が規定されている【表2】。

この国際法局の所掌業務の中でも、「条約その他の国際約束及び確立された国際法規の解釈及び実施に関すること(同令第一二条第二号)」は、特筆すべき業務として挙げられる。一般的に法令へ大きな影響力を有しているとされるのは内閣法制局であるが、少なくとも内閣法制局設置法において規定された権限は、法令の審査或いは意見に関するもののみである【表3】。また、会計検査院は、その設置根拠である会計検査院法(第三七条)において、「国の会計経

【表1】 外務省の所掌事務（外務省設置法第4条より抜粋）

一	次のイからニまでに掲げる事項その他の事項に係る外交政策に関すること。 イ 日本国の安全保障 ロ 対外経済関係 ハ 経済協力 ニ 文化その他の分野における国際交流
二	日本国政府を代表して行う外国政府との交渉及び協力その他外国（本邦の域外にある国又は地域をいう。以下同じ。）に関する政務の処理に関すること。
三	日本国政府を代表して行う国際連合その他の国際機関及び国際会議その他国際協調の枠組み（以下「国際機関等」という。）への参加並びに国際機関等との協力に関すること。
四	条約その他の国際約束の締結に関すること。
五	条約その他の国際約束及び確立された国際法規の解釈及び実施に関すること。
六	日本国政府として処理する必要のある涉外法律事項に関すること。
七	国際情勢に関する情報の収集及び分析並びに外国及び国際機関等に関する調査に関すること。
八	日本国民の海外における法律上又は経済上の利益その他の利益の保護及び増進に関すること。
九	海外における邦人の生命及び身体の保護その他の安全に関すること。
十	海外における邦人の身分関係事項に関すること。
十一	身分関係事項その他の事実について内外の公の機関が発給した文書の内外にわたる証明に関すること。
十二	旅券の発給並びに海外渡航及び海外移住に関すること。
十三	査証に関すること。
十四	本邦に在留する外国人の待遇に関する関係行政機関の事務の連絡調整に関すること。
十五	海外事情についての国内広報その他啓発のための措置及び日本事情についての海外広報その他啓発のための措置に関すること。
十六	外国における日本文化の紹介に関すること。
十七	外交文書の発受その他の外交上の通信に関すること。
十八	外交官及び領事官の派遣に関すること。
十九	外交官及び領事官の接受並びに国際機関の要員の受入れに関すること。
二十	外国の勲章又は記章の日本国民による受領に関しあっせんを行うこと並びに外国人及び外国に居住する邦人に対する栄典の授与に関し推薦及びあっせんを行うこと。
二十一	前三号に掲げるもののほか、儀典その他の外交上の儀礼に関すること。
二十二	外交史料の編さんに関すること。
二十三	外地整理事務に関すること。
二十四	政府開発援助全体に共通する方針に関する関係行政機関の行う企画の調整に関すること。
二十五	政府開発援助のうち有償の資金供与による協力に関する関係行政機関の行う企画及び立案の調整に関すること。
二十六	政府開発援助のうち技術協力に関する関係行政機関の行う企画及び立案の調整に関すること。
二十七	前各号に掲げるもののほか、対外関係事務の処理及び総括を行うこと。
二十八	政令で定める文教研修施設において所掌事務に関する研修を行うこと。
二十九	前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき外務省に属させられた事務

【図1】 外務省の組織と機構



出典：外務省 HP (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/>)

【表2】 国際法局の所掌事務（外務省組織令第12条より抜粋）

一	国際法に係る外交政策に関すること。
二	条約その他の国際約束の締結に関すること。
三	条約その他の国際約束及び確立された国際法規の解釈及び実施に関すること。
四	日本国政府として処理する必要のある涉外法律事項に関すること。
五	国際司法裁判所、常設仲裁裁判所、国際法委員会及びアジア・アフリカ法律諮問委員会に関すること。
六	第二号から前号までに掲げるもののほか、条約その他の国際約束及び確立された国際法規並びに日本国政府として処理する必要のある涉外法律事項に関する対外関係事務の処理及び総括に関すること。

理に関する法令を制定し又は改廃するとき」及び「国の現金、物品及び有価証券の出納並びに簿記に関する規程を制定し又は改廃するとき」に「意見を表示することができない」ことが規定され、人事院も一般職の職員の給与に関する法律（一般職給与法）（第二条）において、「この法律（一般職給与法・著者注）の実施及びその技術的解釈に必要な人事院規則を制定し、及び人事院指令を発する」ことが規定されているものの、意見陳述或いは法律より格下

の規則や政令の制定・改廃に関する権限に止まっている。そして、財務省や警察庁を始めとする他の省庁に至っては、内閣法制局の様な権限すらも有していない^②。その為、国際法に限られるものの、国際法局は法令の解釈権限が法律に規定されたほぼ唯一の行政機関であると看做すことが出来る。

この様に大きな権限を有している国際法局であるが、その規模は三課一官(国際法課、条約課、経済条約課、社会条約官)であり、北米局(三課)や中南米局(二課)よりは大きいものの、本稿執筆段階で外務省本省に設置されている一二の内局(大臣官房及び国際情報統括官を含む)の中でも小規模な部類に入る【表4】。

また、国際法局には、前述の三課一官に加え、外務省組織規則に基づき、国際法課には海洋法室及び国際裁判対策室が設置され、局内各課の所掌事務の内、一部の事務を所掌している【表5】。

そして、予算に注目すると、平成一四年度(二〇〇二年度)ベースでは一億円である。この額は政府開発援助(ODA)を所管する経済協力局^③(四二七七億円)や外務省内において政策等の総合調整を行う大臣官房等(八一七億円)、我が国の外交政策の基本方針を策定する総合外交政策局(七〇九億円)には遠く及ばず、欧州局(一億円)と同額であり、外務省内においては最低額である。その為、予算規模から見ても、条約局は外務省内において、最小規模の部局である【表6】^④。

2.1.2. 人事から見た外務省国際法局

前記の様に、法令上又は予算上、外務省内において、国際法局の規模は大きいとは言えない。しかしながら、幹部人事に注目すると、上記の評価は必ずしも当て嵌まらないことは明らかである。

【表 3】 内閣法制局の所掌事務（内閣法制局設置法第 3 条より抜粋）

一	閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること。
二	法律案及び政令案を立案し、内閣に上申すること。
三	法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること。
四	内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと。
五	その他法制一般に関すること。

【表 4】 外務省各局の課などの数（本省のみ）

局などの名称	課などの数	局などの名称	課などの数
大臣官房	8 課 2 官	中東アフリカ局	2 課（1 部 2 課）
総合外交政策局	5 課（1 部 2 課）	経済局	5 課
アジア大洋州局	5 課（1 部 3 課）	国際協力局	9 課
北米局	3 課	国際法局	3 課 1 官
中南米局	2 課	領事局	4 課
欧州局	4 課	国際情報統括官	4 官

外務省組織令を基に作成。

【表 5】 海洋法室及び国際裁判対策室の所掌事務

海洋法室の 所掌事務	一	海洋の分野に関する国際法に係る外交政策に関すること（条約課、経済条約課及び社会条約官の所掌に属するものを除く。）。
	二	海洋の分野に関する確立された国際法規の解釈及び実施に関すること。
	三	日本国政府として処理する必要がある渉外法律事項のうち海洋の分野に係るものに関すること。
	四	確立された国際法規及び日本国政府として処理する必要がある渉外法律事項に関する調査及び研究のうち海洋の分野に係るものに関すること。
	五	第二号から前号までに掲げるもののほか、確立された国際法規及び日本国政府として処理する必要がある渉外法律事項に関する対外関係事務の処理及び総括のうち海洋の分野に係るものに関すること。
国際裁判 対策室の 所掌事務	一	国際法に係る外交政策に関する助言を行うこと（条約課及び経済条約課並びに社会条約官の所掌に属するものを除く。）。
	二	確立された国際法規の解釈及び実施に関すること。
	三	確立された国際法規に関する調査及び研究に関すること。

外務省組織規則を基に作成。

【表6】局別予算一覧集計表 (平成14年度) (単位：億円)

	歳出				歳入			備考
	国	地方	特殊法人等	計	一般会計		地方計	
					うち特定財源	特別会計 うち特定財源		
(総額)	5,611	8	1,847	7,466	7,466		7,466	
大臣官房等	817		147	964	964		964	
総合外交政策局	709			709	709		709	
アジア大洋州局	79			79	79		79	
北米局	3			3	3		3	
欧州局	1			1	1		1	
中南米局	26			26	26		26	
中東アフリカ局	6			6	6		6	
経済局	145			145	145		145	
経済協力局	2,569	8	1,701	4,277	4,277		4,277	●無償資金協力2,296億円。 国際協力事業団事業費1,701億円。
条約局	1			1	1		1	
国際情報局	14			14	14		14	
在外公館	1,242			1,242	1,242		1,242	

出典：自由民主党行政改革推進本部資料1

国際法局の前身である条約局が設置されたのは、大正八年（一九一九年）であるが、それから現在（二〇一四年）に至るまで、延五二名の局長（名称変更による留任及び事務取扱を含む）が補職されている。外務省におけるキャリアパスについては、秦郁彦や竹本信介等による論考においてある程度解明されており、又本稿の目的が国際法局の政軍関係への影響の解明である以上、深く立ち入ることはしないが、国際法局長のキャリアパスとして特徴的なのは、最高裁判所裁判官及び（内閣）法制局長官或いは国際司法機関（国際司法裁判所（International Court of Justice）や国際海洋法裁判所（ITLOS: International Tribunal for Law of the Sea）等）の裁判官に転任する可能性がある⁽⁵⁾ことが挙げられる【表7】。例えば、一九四七年（昭和二二年）に最高裁判所が設置されてから、外交官出身の裁判官は七名任命されているが、その全てが国際法局長経験者である。内閣法制局長官についても、キャリアパスが確立されていない太平洋戦争以前と確立された太平洋戦争後にそれぞれ一名を輩出している。そして、国際司法機関の裁判官に至っては、国際法学者を除くとそのほとんどが国際法局長経験者である⁽⁶⁾。

また、外務省事務方の頂点である外務事務次官についても、太平洋戦争以前は皆無であったものの、太平洋戦争以後は、国際法局長経験者（三八名）の内一名が就任している。外務省は後述する様に、我が国の外交政策の展開に伴い、部局数を増加させてきた為、単純に国際法局以外の他の部局と比較することが難しいことを考慮する必要があることは事実である。しかしながら、前述の国際法局長のキャリアパスは、外務省内において、国際法局がその規模とは異なり、枢要な部局として取り扱われていること、特にその傾向が太平洋戦争以後顕著に見られることを示している。

【表7】 歴代条約局長及び国際法局長一覧

	氏名	着任日	離任日	外務事務次官及び 司法機関判事着任の有無	
1	条約局長	松田 道一	1919年7月2日	1920年9月25日	
2	条約局長	山川 端夫	1920年9月25日	1925年8月10日	法制局長官
3	条約局長	長岡 春一	1925年8月20日	1926年6月21日	常設国際司法裁判所判事
4	条約局長	佐分利 貞男	1926年8月27日	1927年8月27日	
5	条約局長(心得)	栗山 茂	1927年8月13日	1927年11月25日	最高裁判所判事
6	条約局長	松永 直吉	1927年11月25日	1930年10月31日	
7	条約局長	松田 道一	1930年10月31日	1933年5月26日	
8	条約局長	栗山 茂	1933年5月26日	1937年5月4日	
9	条約局長	三谷 隆信	1937年5月4日	1940年9月5日	
10	条約局長	松本 俊一	1940年9月5日	1942年11月1日	外務次官
11	条約局長	安東 義良	1942年11月1日	1944年8月23日	
12	条約局長(事務取扱)	松本 俊一	1944年8月23日	1944年11月18日	外務次官
13	条約局長	柳井 恒夫	1944年11月18日	1945年6月20日	
14	条約局長	渋沢 信一	1945年6月20日	1945年9月28日	外務次官
15	条約局長	杉原 荒太	1945年9月28日	1946年2月1日	
16	条約局長	萩原 徹	1946年2月1日	1947年10月28日	
17	条約局長(心得)	鶴岡 千仞	1947年10月28日	1947年12月10日	
18	条約局長	西村 熊雄	1947年12月10日	1952年5月30日	
19	条約局長	下田 武三	1952年5月30日	1957年1月23日	外務事務次官、最高裁判所判事
20	条約局長(心得)	高橋 通敏	1957年1月23日	1957年2月12日	
21	条約局長	高橋 通敏	1957年2月12日	1960年10月13日	
22	条約局長	中川 融	1960年10月13日	1964年3月19日	
23	条約局長	藤崎 萬里	1964年3月19日	1967年12月26日	最高裁判所判事
24	条約局長	佐藤 正二	1967年12月26日	1969年12月5日	外務事務次官
25	条約局長	井川 克一	1969年12月5日	1972年1月18日	
26	条約局長	高島 益郎	1972年1月18日	1973年8月7日	外務事務次官、最高裁判所判事
27	条約局長	松永 信雄	1973年8月7日	1976年1月22日	外務事務次官
28	条約局長	中島 敏次郎	1976年1月22日	1977年9月16日	
29	条約局長	大森 誠一	1977年9月16日	1979年2月13日	
30	条約局長	伊達 宗起	1979年2月27日	1981年9月16日	
31	条約局長	栗山 尚一	1981年9月16日	1984年1月27日	外務事務次官
32	条約局長	小和田 恆	1984年1月27日	1987年1月23日	外務事務次官、国際司法裁判所判事
33	条約局長	斎藤 邦彦	1987年1月23日	1989年1月27日	外務事務次官
34	条約局長	福田 博	1989年1月27日	1990年8月31日	最高裁判所判事
35	条約局長	柳井 俊二	1990年8月31日	1992年7月14日	外務事務次官、国連海洋法裁判所長
36	条約局長	丹波 實	1992年7月14日	1994年8月1日	
37	条約局長	折田 正樹	1994年8月1日	1995年8月4日	
38	条約局長	林 暘	1995年8月4日	1997年8月1日	
39	条約局長	竹内 行夫	1997年8月1日	1998年7月28日	外務事務次官、最高裁判所判事
40	条約局長	東郷 和彦	1998年7月28日	1999年8月16日	
41	条約局長	谷内 正太郎	1999年8月16日	2001年1月6日	外務事務次官
42	条約局長	海老原 紳	2001年1月6日	2002年9月20日	
43	条約局長	林 景一	2002年9月20日	2004年8月1日	改正外務省組織令施行に伴う名称変更のため
44	国際法局長	林 景一	2004年8月1日	2005年8月2日	
45	国際法局長	小松 一郎	2005年8月2日	2008年7月1日	内閣法制局長官
46	国際法局長	鶴岡 公二	2008年7月29日	2010年8月20日	
47	国際法局長	長嶺 安政	2010年8月20日	2012年9月11日	
48	国際法局長	兼原 信克	2012年9月11日	2012年12月26日	
49	国際法局長(事務代理)	越川 和彦	2012年12月26日	2013年1月18日	
50	国際法局長	石井 正文	2013年1月18日	2014年7月4日	
51	国際法局長	秋葉 剛男	2014年7月4日	2015年10月6日	
52	国際法局長	斎木 尚子	2015年10月6日		

出典：秦 (2001)、秦 (2013)、『官報』各号、『毎日新聞』各号及び『時事ドットコム』各号

3. 政軍関係における国際法

3-1. 政軍関係に国際法が影響を与えた事例

政軍関係が「文民統制と安全保障の相互関係」であることは、周知の事実である。その一端を担う文民統制 (civilian control of/over the military) は、国家の政治体制に直結する概念であり、具体的には政治家等の文民が軍隊に代表される軍部をどの様に統制するのかということである。その為、主体的文民統制 (subjective civilian control) 或いは客体的文民統制 (objective civilian control) といった考え方の差異はあるものの、本質的には国内問題であり、国際法或いは国際関係とは基本的には無縁である。

一方、政軍関係を構成するもう一つ概念である安全保障 (national security) は、安全保障の目的或いは対象が冷戦以降、それまでの国家を対象とする伝統的安全保障から人間を対象とする非伝統的安全保障の台頭に代表される大きな変化があるものの、その実施過程においては、他国と何らかの接点が生じる可能性が高く、換言すると国際法の影響を受ける可能性が非常に高い。

近代以降の我が国において、安全保障に国際法の影響を受けた事例としては、日米和親条約を始めとする幕末に欧米列強と締結した国際条約を除くと、下関条約 (一八九五年) やポーツマス条約 (一九〇五年)、サンフランシスコ平和条約 (一九五二年) 等といった講和条約、或いは前述のワシントン・ロンドン両海軍軍縮条約等といった軍縮条約、日米安全保障条約 (一九五二年) に代表される相互安全保障条約等が挙げられる。これらの国際条約が我が国における政軍関係に大きな影響を与えたことは、皆目の一致するところである。その為、安全保障を検討する際には、国際

条約に代表される国際法の影響を考慮する必要がある。

その端的な事例としては、我が国における集団的自衛権の取り扱いが挙げられる。我が国においては、サンフランシスコ平和条約第五条において、「日本国が主権国として国際連合憲章第五十一条に掲げる個別的又は集団的自衛の固有の権利を有すること及び日本国が集団的安全保障取極を自発的に締結することができる (Japan as a sovereign nation possesses the inherent right of individual or collective self-defense referred to in Article 51 of the Charter of the United Nations and that Japan may voluntarily enter into collective security arrangements)」とされ、日米安全保障条約の前文においても、「(日米：著者注) 両国が国際連合憲章に定める個別的又は集団的自衛の固有の権利を有している (they have the inherent right of individual or collective self-defense as affirmed in the Charter of the United Nations)」とされ、明らかに有しているにも拘らず、内閣法制局による憲法解釈により、集団的自衛権は行使することが出来なかった。

二〇一二年一二月に民主党から自由民主党に政権が戻り、第二次安倍内閣が発足したが、この内閣の下で、我が国における集団的自衛権の解釈や運用を改めようとする動きが起こった。この動きを受け、活動を再開したのが「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会(安保法制懇)」である。

安保法制懇は、二〇〇七年四月一七日に第一次安倍内閣によって設置され、二〇〇七年五月一八日に第一回会合が開催された。その後四回(二〇〇七年六月一日、二〇〇七年六月二九日、二〇〇七年八月一〇日及び二〇〇七年八月三〇日)の会合が開催され、報告書が取り纏められた。しかし、二〇〇七年七月二九日に開催された第二回参議院議員通常選挙の敗北やその後の体調不良により、二〇〇七年九月一二日に安倍首相は退陣を表明し、具体的な安全保障法制の議論は行われることは無かった。しかも、安保法制懇自体も第一次安倍内閣の総辞職を受け、二〇〇七年九月二六日

に発足した福田康夫内閣以降、二〇一二年二月二十六日に第二次安倍内閣が発足するまでの間、開催されることは無かった。

この様な経緯を経て、二〇一三年以降は精力的な活動を行い、二〇一三年二月には第一回会合（二月八日）が開催され、その後六回（二〇一三年九月一七日、一〇月一六日、十一月三日、十二月一七日、二〇一四年二月四日及び五月一五日）の会合が開催され、報告書が取り纏められた。最終的に、二〇一四年七月一日に「国の存立を全うし、国民を守る為の切れ目のない安全保障法制の整備について」と題する閣議決定が行われ、我が国も他国同様に集団的自衛権を行使できる最低限の環境が整った。そして、様々な議論を経て、二〇一五年九月三〇日に平和安全法制（平和安全法制整備法及び国際平和支援法）として結実している。⁷

この一連の安保法制を巡る過程において、重要な役割を担ったのが、国際法局関係者である。第二次安倍内閣発足後に活動を再開した安保法制懇において座長を務めた柳井俊二（一九九〇―九二年）や事務局である内閣官房国家安全保障局の局長である谷内正太郎（一九九九―二〇〇一年）、内閣官房副長官補で内閣官房国家安全保障局次長を兼ねる兼原信克（二〇一二年）、そして、これまでの我が国における憲法解釈に絶大な影響力を有している内閣法制局の長官である小松一郎（二〇〇五―〇八年）は全て国際法局長経験者である。この人事構成についてはメディアも指摘しており、『朝日新聞』は二〇一四年六月二六日に「(集団的自衛権)影で動いた外務省 旧条約局出身者、与党協議に影響力」と題した記事を掲載している。

なぜ、この様な人事構成に至ったのかについて、本稿執筆段階においては、直近の事案である為、明確な理由を挙げることは難しい。しかしながら、安倍首相の安全保障法制制定に対する熱意に加え、『朝日新聞』が二〇一四年

一〇月三〇日に掲載した「〔検証 集団的自衛権〕内閣法制局編・三「憲法か国際法か」深い対立」において指摘している様に、「外務省条約局と内閣法制局の「一〇〇年戦争」と言われる根深い対立があった」ことや国際条約に代表される国際法と憲法を始めとする国内法という所掌の違いはあるものの、「法律の専門家」として国際法局関係者が評価されていたこと等が要因なのではないかと考えられる。

この様に政軍関係、特に安全保障においては、国際法が様々な分野に関与してくる。一般的に安全保障は最上位の政策 (policies) から戦略 (strategies)、作戦 (operations)、戦術 (tactics) という階層構造になっていると考えられるが、国際法はこれらの全ての階層に関わり得るものである。従って、分析対象次第ではあるものの、政軍関係を考察する際には、国際法の影響も考慮した分析視角の設定が求められている。

3-1-2. 政軍関係研究における国際法

政軍関係、特に安全保障に国際法が大きな影響を与えることは前述の通りである。その為、政軍関係研究においては、国際法の影響を考慮することが求められるが、実際の研究動向を鑑みると必ずしもその通りとはなっていないのが実態である。

例えば、国立情報学研究所が提供している学術情報ナビゲーターであるCINI Articleにおいて、「政軍関係」というキーワードで検索すると、二〇一六年六月一〇日現在で一六三件という検索結果になるが、その殆どが文民統制のあり方に注目した論考であり、安全保障は勿論、国際法との関係性に注目した論考は皆無である。又恐らくは全くの偶然であると思われるが、この検索結果で一番古い論考は、一九六三年に『法学雑誌』に掲載された神谷不二の「政

軍関係 (Civil Military Relations) にかんする「考察—シヴィリアン・コントロールについて」であり、その副題が我が国における政軍関係研究の動向、即ち文民統制への注目度合いを端的に示している。

しかしながら、我が国を事例とすると、ワシントン海軍軍縮条約を端緒とする太平洋戦争以前の協調外交体制や太平洋戦争以後の米国主導の集団安全保障体制が構築される過程において、国際条約を始めとする国際法が与えた影響を無視することは出来ない。また、政軍関係研究自体が地域研究を含む比較政治学或いは政治過程分析を含む政治外交史の文脈で取り扱われることが多い(笹岡二〇〇七、永井一九九三)。確かに政治制度としての文民統制を取り扱う際に憲法や行政法の観点から研究が行われることがあるもの(松浦二〇一四、武蔵二〇一三)、本質的には政治学の分野である。

また、政軍関係研究の学説史を論じることが本稿の目的ではない為、詳細については割愛するが、三浦瑠麗が『レヴァイアサン』に「滅びゆく運命?—政軍関係理論史」と題した意欲的な論考を寄稿し、政軍関係研究の変遷を概観しているので、多少触れておきたい。この論考において、三浦は『ミリタリズムの歴史』を発表したファークツ (Vagts) に代表される軍国主義研究からハンチントン (S. P. Huntington) による古典的政軍関係理論の確立及び批判、そして、二〇世紀末以降に巻き起こった主体的文民統制の教条化及びイラク戦争 (二〇〇三—二〇一一年) を機縁とした客体的文民統制への回帰という政軍関係研究の変遷を概観し、政軍関係が政治体制の民主化と密接に関係していることを指摘した上で、「逆にいえば、どのように民主化が進んでも、いやデモクラシーが存在し続ける限り、政軍関係という問題は消滅してくれない」と結論付けている。この論考は政軍関係研究の変遷を平易に説明しており、政軍関係研究の潮流を把握するという点において、優れた論考であるが、この論考においても、国際法が政軍関係にどのような

影響を与えたのかという視点を見出すことは出来ない。また、米国で一九八六年に施行された国防総省再編法 (Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (PL 99-433)) の制定が政軍関係に与えた影響を考察した秀逸な論考も発表されており (部谷二〇一〇)、国際環境に極めて大きな影響を与えたことは周知の事実であるが、本質的には国内問題と看做しており、国際法との関係性についての関心は薄い。

このような研究動向を踏まえると、国際法が政軍関係に影響を与え得るものでありながら、政軍関係研究において国際法は殆ど取り扱われていない現状を改善する為にも、国際法の影響力を織り込んだ分析モデルの構築等といった積極的な取り組みが急務である。

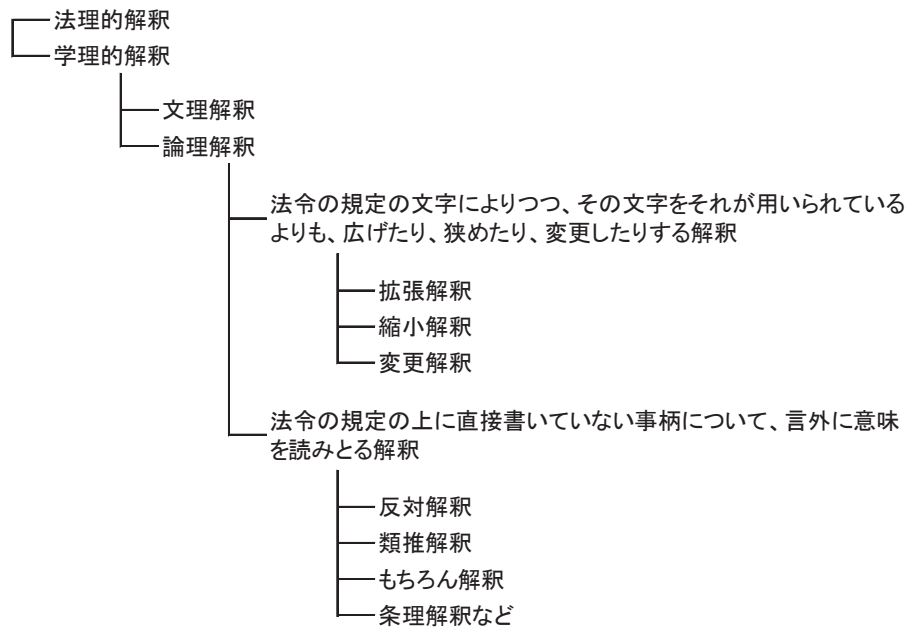
4. 外務省国際法局が政軍関係に与える影響

4-1-1. 法令の有権解釈

政軍関係に国際法が大きな影響を与えること及び国際法を所掌する国際法局が大きな影響力を有することについて、これまで縷々述べてきた。以下においては、なぜこのような構造になるのかについて検討し、政軍関係への国際法及び国際法局の影響を検討したい。

法治国家において、最も理想的な法令運用とは、立法府が想定されるあらゆる事態に対応する条項を規定した完璧な法令を制定し、行政府或いは司法府が完璧な解釈によつて運用することである。しかしながら、現実にはその様な状況は有り得ず、そもそも法令の解釈自体が政府のみならず、法令の影響を受ける国民は勿論、法令の研究に取り組

【図2】 法令解釈の手法の種類



出典：長谷川（2008：404）

む法学者や法曹も行い得るものである。従って、法令を解釈するアクターの数だけ解釈も存在し得るが、国家或いは統治の安定性を考慮すると、ある程度統一的な解釈を行うことが求められる。

法学者や法曹を含む政府以外の団体や個人による法令の解釈を無権解釈（私権解釈）と称するのに対し、政府を始めとする公的機関による法令の解釈を有権解釈（公権解釈）（authentic interpretation）と称する。無権解釈には、法学者等による研究過程における解釈（学理的解釈）も含まれる。また、行政機関による有権解釈を特に行政解釈と称する場合もある。

無権解釈と有権解釈を区別する理由は、有権解釈が事実上法令と同様の拘束力を発揮することが挙げられる。その為、この区別は解釈の主体（誰が解釈をするのか？）或いは解釈の効力（誰を拘束するのか？）等に関する形式的なものであり、この区別を基に法令の解釈が異なるという性質のものではない。しかし、有権解釈は国民に大きな影響を与え得るものである為、その解釈については、現行法令を最大限尊重し、法的安定性が

より強く要求される。また、有権解釈は当該機関がその解釈を変更するまでは、他の下位諸機関を法的或いは事実上(判例上)拘束することとなり、法的安定性を担保することとなる(長谷川二〇〇八・三九五―三九九)。

この様な性格を有する有権解釈であるが、全く問題が無いという訳でもない。前述の様に、法令を制定する際には詳細な規定を設けることが望ましいが、過度に行つた場合、柔軟な解釈や運用が難しくなり、法的安定性を逆に悪化させる可能性がある(長谷川二〇〇八・四二九―四三二)。その為、立法府が当該法令を運用する機関や職員に対し、一定の範囲で法令の解釈権限が委任されている場合もある(裁判官総合研修所二〇一〇・一〇、裁判官総合研修所二〇〇八・八)。この場合の有権解釈は、一般国民をも広く拘束することになる(長谷川二〇〇八・三九九―四〇〇)。

4-1-2. 国際法の有権解釈機関としての国際法局

法令の有権解釈の位置付けについては、前述の通りであるが、以下においては、国際法の有権解釈機関として、国際法局の実態に注目したい。

日本国憲法において「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である」(第八一条)と規定されている様に、最高裁判所及び下級裁判所は法令等の合憲性或いは違憲性を決定する機関である。その為、裁判所法においては「裁判所は、日本国憲法に特別の定のある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する」(第三条)と規定されるのみならず、法的安定性を担保する為、「上級審の裁判所の裁判における判断は、その事件について下級審の裁判所を拘束する」(第四条)と規定されている。また、日本国憲法は「この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命

【表8】 国会の承認を経るべき条約の範囲

国会承認を経るべき条約	国会承認を経る必要が無い条約
<ul style="list-style-type: none"> ・ 法律事項を含む国際約束 ・ 財政事項を含む国際約束 ・ わが国と相手国との間あるいは国家間一般の基本的な関係を法的に規定するという意味において政治的に重要な国際約束であって、それゆえに、発効のために批准が要件とされているもの 	<ul style="list-style-type: none"> ・ すでに国会の承認を経た条約 ・ 国内法あるいは国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束

出典：『第72回国会衆議院外務委員会議録』第5号

令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」（第九八条）と規定し、法令の合憲性を担保することを義務付けている。

一方、国際法については、日本国憲法においては、「条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する」（第六一条）と規定し、国会承認を原則としているものの、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする（第九八条第二項）」と規定しており、国内法制と国際法が対立した場合の具体的な対処方針は示されていない。なお、国会承認を経るべき条約の範囲については、一九七四年二月二〇日の衆議院外務委員会において、大平正芳外相が答弁している（中内二〇二二）【表8】。

例えば、太平洋戦争以後、砂川事件や恵庭事件、長沼ナイキ訴訟、百里基地訴訟等といった日米安保条約或いは安全保障政策に起因する訴訟が少なからず提訴されている。しかし、何れの訴訟も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に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う刑事特別法（砂川事件）や自衛隊法（恵庭事件）、森林法（長沼ナイキ訴訟）、民法（百里基地訴訟）等といった国際法を運用する為に制定された国内法やその法源となる憲法に反するか否かが問われたのであり、日米安保条約をはじめとする国際法の合憲性について問われた訴訟ではなかった。しかも、最高裁判所は長沼ナイキ訴訟

と百里基地訴訟においては、統治行為論を根拠として、合憲性の判断すら回避している。

4-1-3. 国際法局が国内政策に対する影響力を発揮した事例

この様な我が国における国際法の取り扱いに対し、国際法局は国際法について主導的な役割を担っている。その具体的な事例としては、一九七二年五月の米国からの沖繩返還に際し、米国による占領に伴い、左側通行となっていた車両通行を右側に変更したことが挙げられる。

二〇一三年一〇月一三日の時事通信によると、「調整役の総理府は当時、「琉球政府としては主として経済的観点から右側通行を変更したくない考えで、警察庁も沖繩の交通事情を勘案し、同様の見解」と報告。「復帰後も右側通行を存続する方向に方針を固めたい腹つもりだ」と伝えていた。（改行）ところが、外務省が精査した結果、日本も加盟している道路交通条約は、車両の通行する側を各国内の「全ての道路」で統一するよう義務付けていることが判明。沖繩を例外にすれば「条約違反になる」と判断した。（改行）運輸省は沖繩返還に合わせて同条約を改定し、例外を認めてはどうかと提案したが、外務省は「条約の精神に逆行するような改定は到底不可能」と反論。条約脱退案にも「いったん国会を通過して順守を誓った条約から軽々に脱退するのは望ましくない」と退けた。」という経緯を経て、それまでの右側通行を左側通行に決定したことが報道された。また、同記事において、「ただ、通行方向が変われば高速道路の出入り口や信号機、道路標識の位置も変更しなければならない。運輸省は「一番の問題はバス昇降口の切り替えだ」と指摘。調整の結果、三〜五年の移行期間を設けた上で左側通行に切り替える案で、各省庁が折り合った。」と最終的な解決策も決定されたことが報道されている。

この報道において、「外務省」とされているのが当時の条約局、即ち国際法局である。この報道の情報源となった「外交記録―平成二五年度外交記録公開(1)―No.2」に所収されている「002」交通分科会」ファイルに保存されている「沖縄復帰問題に関する「交通分科会」の開催」によると、国際法局は、一九七〇年九月二日に総理府（沖縄・北方対策庁）で開催された交通分科会（司法・法務部会）において、「一九四九年九月一九日ジュネーヴで作成され、わが国が一九六四年八月七日加盟した「道路交通に関する条約」第九条一は「道路において同一方向に進行する車両は道路の同一の側を通行するものとし、その通行する側は、それぞれの国においてすべての道路に統一されていなければならない。……。」と規定して」いること、「沖縄がわが国に復帰した場合、前記条約は自動的に沖縄に適用されることとなるので、沖縄においても本土の制度に合わせて左側通行を実施しなければ前記条約違反となる」こと及び「復帰の日から直ちに実現することは物理的に不可能と思われるので左側通行実施実現まである程度の暫定期間を設けることが許容されよう」ことを表明し、沖縄返還後に速やかに車両通行を本土と同様に左側通行にする必要性を指摘した。

この外務省の意見に対し、警察庁と法務省は「外務省と全く同意見、復帰後可及的速かに左側通行を実施したく、この点今後とも外務省の協力を得たく出来れば一年以内に行いたい、運輸省その他関係省との調整もあるので遅くとも二年以内に実現したい意向である（警察庁）」及び「出来るだけ早い時期に左側通行を実施すべきだと考える（法務省）」と賛意を示したのに対し、運輸省は「目下検討中である。一番の問題はバスの昇降口の切換えである。（検討中と確答を避けたが、同省は暫定期間を出来るだけ引き延ばしたい意向が感ぜられた）」と消極的な反対を示した。しかし、総理府（陸上交通安全調査室）が「特に速かに左側通行にすべきとも考えないが条約違反となるならば左側通行早期実施もやむを得まい」と述べている様に、全体としては可及的速やかに左側通行への変更を実施する方向に纏まること

となり、国際法局の意向に沿うこととなった。

また、同史料の「004」第一回会議（4/26）」ファイルに保存されている「沖縄の道路通行区分の切り替え時期等に関する会議」によると、一九七一年四月二六日に警察庁で開催された「沖縄の道路通行区分の切り替え時期等に関する会議」においても、外務省は「なお、一定期間を三年とすることにつき、当方の意見を求められたのに対し、国際協定課林事務官より、一定期間として三年位は不相当ではないと考えられるが、道路交通に関する国際条約との関係上沖縄の通路区分の切替えは早い程望ましい」との意見を表明し、国際法のみならず、関連する国内法制の運用についても、影響力を発揮している。

道路交通に代表される社会インフラは、社会の安定に寄与するのみならず、有事の際にも重要な役割を果たすものである。そのため、この事例は社会インフラのあり方について、国際法局が国際条約等の解釈や運用を通じて、大きな影響力を示した好例である。この過程においては、米国との外交関係を所管する北米局（北米第一課）も関係者を会合等に派遣し、日米関係の観点からの意見表明を行っている。これは冷戦華やかりし当時の国際情勢を踏まえると、日米安保体制も視野に入れた観点であることが容易に想像し得るものである。その為、この事例は国際法局が政軍関係に直接的或いは間接的に影響力を行使し得る組織であることを示した好例である。しかも、この事例において注目すべきは、我が国における車両通行に関する国際法の影響について、裁判所が解釈に関与はしておらず、国際法局の解釈が公定解釈として採用されたことである。

この様な事例を踏まえると、国際法の解釈についてのみに限ったものではあるが、国際法局の権限は、裁判所と同等とも言い得るものがある。当然、これまで述べてきた国際法の中には、前述のジュネーヴ条約の様な経済活動に関

係するもののみならず、日米安全保障条約に代表される安全保障関連の条約も含まれ、その影響は国内の政軍関係の形成や展開にも大きな影響を与え得るものである。その為、国内の政軍関係を考察する際には、その構造を決定する要因の一つとして、国際法及び国際法所管部局、即ち国際法局に注目することが構造を説明する上で、有意義であると結論付けられる。

5. おわりに

以上、政軍関係と国際法、特に国際法所管部局との関係性或いは影響について、我が国を事例として考察を進めてきた。本稿での分析を通じて、一国内の政軍関係であっても、国際関係やそれによって形成される国際法の影響を逃れ得ないこと、また、特に我が国の場合、国際法を所管する外務省国際法局が裁判所と同等の有権解釈権を有していると看做し得ることを明らかにした。これらの知見を踏まえ、国際法局を研究することにより、政治学研究において、どのような学術的意義があるのかについて、若干述べたい。

第一の意義としては、政軍関係研究への貢献が挙げられる。政軍関係研究においては、内閣や議会、陸海空軍等といった主要な政治アクターによる行動に関心が集まることが多く、それぞれの政治アクターを構成する外交・安全保障政策の企画や実施、評価を実際に行う国際法局や陸海軍両省軍務局、防衛省防衛局等といった実務担当部局に関する分析はあまり行われてこなかった。その為、本稿で取り扱った国際法局の分析により、国際法に関する実務、特に有権解釈に強い影響力を有する国際法局の実態を説明することが可能となるばかりでなく、国家の政軍関係を具現化

したものである外交・安全保障政策の形成過程をより実証的に解明する第一歩となるものである。

第二の意義としては、行政機関研究への貢献が挙げられる。近代日本の行政機関に関する先行研究は、豊富に存在している。しかし、外交交渉の実務を担う外務省の実態を明らかにした研究は、前述の竹本信介による研究等が僅かに存在するのみである。また、外務省内において、国際法の解釈や運用に関する諸問題に対し、どの様に対応しているのかといった実務的な側面に注目した研究は皆無である。その為、国際法局を多角的に分析することにより、明治維新以降の我が国に大きな影響を与えた国際法がどの様に処理されたのかを明らかにするだけでなく、国際法への対応を一手に担う外務省の実態を明らかにする為の橋頭堡を構築することが可能となる。

最後に、今後国際法局に関する研究への取り組みに際し、想定される課題を挙げておきたい。第一の課題としては、どの学問分野に位置付けるのかということである。本稿においては、政治学、特に政軍関係論の観点から国際法局の実態解明に取り組んだが、国際法局が行政機関である以上、行政学からの分析も有益であると想定される。又、国際法局が取り扱う業務が国際法に関するものであることを踏まえると、国際関係論或いは政治外交史の視座から分析することも有効である。その為、今後の関連諸分野の研究動向に依存する面があるものの、どの様な学問分野に位置付けるのかを検討することが求められる。

第二の課題としては、どの様な分析手法を用いるのかということである。本稿においては、今後本格的な研究を実施する為の基盤を構築するという観点から法学或いは制度論に専ら依拠して論を進めたが、国際法局が有する権限の淵源を解明するということであれば、史的分析が有効であろうし、将来的にその権限や影響力がどの様に変化するかということであれば、理論分析も有効である。また、これらの分析手法を組み合わせることにより、複眼的な分析

視角を獲得することも不可能ではない。その為、どの様なリサーチ・クエスチョンを設定するのかという大前提はあるものの、どの様な分析手法を用いるのかについても、検討することが求められる。

これらの課題は国際法局に関する研究に限ったものでもなく、政治学において取り扱われる諸課題に共通の課題であり、専門的な見地からのより精緻な分析が求められている。その為、私も政軍関係論を専門とする政治学者の一人として、今後もこれらの課題に取り組む所存である。

(1) なお、条約局から国際法局に名称が変更になった経緯において、当時進められていた所謂「外務省改革」の影響があると推測されるが、本稿の主たる目的ではないので割愛する。

(2) 但し、法令の制定や解釈といった法律実務において、内閣法制局が「(行政府における)法の番人」と称される程の権勢を誇り、政府予算の編成を担当する財務省主計局と共に「二局支配」を担う存在と看做され、その権限が絶大であることは論を俟たないことは周知の事実である(西川二〇〇〇、西川二〇〇二、西川二〇一三)。また、警察庁や経済産業省、国土交通省等といった広範な所管業界を有する省庁が許認可権を駆使して、大きな権勢を誇っていることについても、留意する必要がある(安永二〇〇四)。

(3) 二〇〇六年七月二六日の外務省組織令の改正により、大臣官房国際社会協力部と統合され、二〇〇六年八月一日からは国際協力局に改編されている。

(4) 外務省の予算及び決算については、外務省HP (http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/mofa_yosan_kessan/) において公開されているが、項目別になっており、局別に比較することが困難であるため、本稿においては、自由民主党の資料を使用している。

(5) なお、海老原伸国際法局長(当時)の北米局長への異動及び林景一大臣官房審議官の国際法局長(当時)への新任並びに

越川和彦大臣官房長（当時）の国際法局長事務代理任免について、『官報』人事事項に掲載されていなかった為、本稿においては、新聞掲載の人事情報（『毎日新聞』二〇〇二年九月二〇日夕刊、『時事ドットコム』二〇一三年一月一五日及び同紙二〇一三年一月一七日）を基にしている。

(6) 国際司法機関の裁判官へ至るキャリアパスについて、「国際法局に所属していたこと」と条件を拡大しても、その対象から外れるのは、齋賀富美子（国際刑事裁判所裁判官）のみとなり、国際法局に所属することが国際司法機関の裁判官に任命されるための重要な要素となることは明らかである。

(7) 平和安全法制整備法案（正式名称・我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律）は、自衛隊法や周辺事態法、船舶検査活動法、国連PKO協力法等の改正により、自衛隊の役割拡大（在外邦人等の保護措置、米軍等の部隊の武器保護のための武器使用、米軍に対する物品役務の提供、「重要影響事態」への対処等）と、「存立危機事態」への対処に関する法制の整備を目的としている。一方、国際平和支援法案（正式名称・国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律）は、「国際平和共同対処事態」における協力支援活動等に関する制度を定めることを目的としている（内閣官房等二〇一五）。

引用・参考資料

- 石原直紀「大正初期の外政機構―二局四課制の確立から臨時外交調査委員会設置に至る過程」『社会科学ジャーナル』第二〇巻第一号（一九八一年一〇月）一一三―一二二頁。
- 石原直紀「第一次大戦後の外政機構改革」『社会科学ジャーナル』第二五巻第二号（一九八七年三月）一〇九―一二六頁。
- 伊藤孝夫『大正デモクラシー期の法と社会』（京都大学学術出版会、二〇〇〇年）。
- 大前信也『昭和戦前期の予算編成と政治』（木鐸社、二〇〇六年）。
- 上野裕久「憲法第九条の有権解釈の検討」『修道法学』第七巻第一号（一九八四年）一一三五頁。
- 神谷不二「政軍関係（Civil Military Relations）にかんする一考察―シヴィリアン・コントロールについて」『法学雑誌』第一〇

卷第二号（一九六三年二月）一—四三頁。

仮野忠男「論壇 外務省改革は大胆に―検討に値する「条約局」の廃止〔含 茂木敏光衆院議員インタビュー〕」『月刊官界』第二八卷第九号（二〇〇二年）一三二—一四三頁。

北岡伸一『官僚制としての日本陸軍』（筑摩書房、二〇一二年）。

北山孝次「法改正重点要望項目―総務省が有権解釈回答」「行政書士会が行う官民からの業務受託」を明確化―行政書士会の業務受託推進に大きな弾み」『月刊日本行政』第四五〇号（二〇一〇年）一—三頁。

瀨瀬厚『近代日本政軍関係の研究』（岩波書店、二〇〇五年）。

小林道彦『政党内閣の崩壊と満州事変―一九一八―一九三二―』（ミネルヴァ書房）。

小森雄太「近代日本における政軍関係の新制度論的分析」明治大学二〇一一年度博士學位論文（二〇一二年三月）。

小森雄太「政軍関係研究―戦術・作戦領域への文民の過剰関与に注目して―」『政経研究』第四九卷第四号（二〇一三年三月）五七九—六〇五頁。

小森雄太「政軍関係のあり方に関する一研究―文民統制と安全保障のあるべき均衡に注目して―」『政経研究』第五〇卷第三号（二〇一四年三月）八六三—八八九頁。

近藤聡「租税法における公定解釈としての文書回答手続の法制化―国税通則法の改正を視野に入れて―」『富士大学紀要』第四四卷第一号（二〇一一年）四七—八六頁。

裁判所総合研修所監修『民事訴訟法講義案（再訂補訂版）』（司法協会、二〇一〇年）。

裁判所総合研修所監修『民事実務講義案Ⅰ（四訂版）』（司法協会、二〇〇八年）。

笹岡伸矢「ソ連崩壊と集団的アクター 軍隊・反対政党・民族共和国」『国際政治』第一四八号（二〇〇七年）五九—七三頁。

佐々木順二「公権的解釈の範囲を逸脱・乱用―図書館法第一七条についての専門委員会報告（小特集 図書館の無料原則を考へる―電子情報の利用―）―」『図書館雑誌』第九三卷第二号（一九九九年）一二四—一二五頁。

佐藤元英「日中関係と外政機構の研究―大正・昭和期」馬場明著『国学院雑誌』第八五卷第一二号（一九八四年二月）六一

一六九頁。

佐藤元英「革新派外務官僚の対米開戦指導―条約局および南洋局が企図した宣戦布告のシナリオ」『中央大学文学部紀要』第二一六号（二〇〇七年）四一―六八頁。

柴田紳一「皇室典範改正と外務省…条約局長萩原徹の活動を中心に」『國學院大學日本文化研究所紀要』第七九号（一九九七年）一―三四頁。

高見勝利「憲法九条の「公定解釈」をめぐる「法」と「政治」（特集 憲法九条を考える）『ジュリスト』第一二六〇号（二〇〇四年）一三二―一三五頁。

竹本信介「戦後日本外務省内の「政治力学」―外交官試験と外務省研修所の考察を手がかりに―」『立命館法學』二〇一〇年第一号（二〇一〇年）一七九―二四一頁。

竹本信介「外務省の行政責任論」『立命館法學』二〇一〇年第三号（二〇一〇年）三三三―三七七頁。

竹本信介「戦後日本における外務官僚のキャリアパス―誰が幹部になるのか?―」『立命館法學』二〇一一年第三号（二〇一一年）三七三―四八六頁。

竹本信介「戦後日本外交のリサーチ・デザイン―「行政学」から戦後日本外交を考える―」『立命館法學』二〇一二年第四号（二〇一二年）四七九―五三九頁。

竹本信介「戦後日本外交研究の〈パラダイム〉―「戦後日本外交のリサーチ・デザイン」補論」『立命館法學』二〇一三年第二号（二〇一三年）三五七―四二九頁。

歳川隆雄、川口順子「外務省に人事問題以上の衝撃、走る 「条約局廃止」を川口順子外相に質す」『現代』第三六卷第一〇号（二〇〇二年）八六―九四頁。

戸部良一、寺本義也、鎌田伸一、杉之尾孝生、村井友秀、野中郁次郎『失敗の本質 日本軍の組織論的研究』（中公文庫、一九九一年）。

内閣官房、内閣府、外務省、防衛省「「平和安全法制」の概要 我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制

の整備」(<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/gaiyou-heiwanzenhousei.pdf>)。

永井和『近代日本の軍部と政治』(思文閣出版、一九九三年)。

中内康夫「条約の国会承認に関する制度・運用と国会における議論―条約締結に対する民主的統制の在り方とは―」『立法と調査』第三三〇号(二〇一二年)三一―一八頁。

西川伸一『知られざる官庁・内閣法制局 立法の中枢』(五月書房、二〇〇〇年)。

西川伸一『知られざる官庁・新内閣法制局 立法の中枢』(五月書房、二〇〇二年)。

西川伸一『これでわかった!内閣法制局 法の番人か?権力の侍女か?』(五月書房、二〇一三年)。

秦郁彦編『日本近現代人物履歴事典(第二版)』(東京大学出版会、二〇一三年)。

秦郁彦編『日本官僚制総合辞典』(東京大学出版会、二〇〇一年)。

坂野正高『現代外交の分析 情報・政策決定・外交交渉』(東京大学出版会、一九七一年)。

部谷直亮「ゴールドウォーター・ニコルズ法の制定過程―政軍関係の視点を中心に―」『国際情勢』第八〇号(二〇一〇年二月)二三九―二六七頁。

藤田昇三「日中関係と外政機構の研究―大正・昭和期」馬場明著『国史学』第二二三号(一九八四年五月)五六―六二頁。

三浦瑠麗「滅びゆく運命?―政軍関係理論史」『レヴァイアサン』第四六号(二〇一〇年)一五五―一六三頁。

三上昭美「外務省設置の経緯―わが国外政機構の歴史的研究(1)―」『国際政治』第二六号(一九六四年)一一―二二頁。

三上昭美「外政機構の確立に関する一考察―わが国外政機構の歴史的研究(2)―」『国際政治』第二八号(一九六五年)一七―三七頁。

三上昭美「太政官制下における近代外政機構の形成」『中央大学文学部紀要』第三三六号(一九六五年)九一―一二〇頁。

三宅正樹、庄司潤一郎、石津朋之、山本文史編著『検証 太平洋戦争とその戦略―総力戦の時代』(中央公論新社、二〇一三年)。

武蔵勝宏「安全保障政策に対する民主的統制―補給支援特措法の立法過程―」『同志社政策科学研究』第一五卷第一号

（二〇一三年）一―一三頁。

安永弘「日本を蝕む官僚組織の病巣―許認可権を楯に権力を増大―」『月刊経済』第五一卷第八号（二〇〇四年八月）三五―三七頁。

吉原恒雄「集団的自衛権行使違憲論」批判Ⅱ有権解釈の矛盾と変更の必要性Ⅱ『広島女子大学国際文化学部紀要』新輯第一号（一九九六年）一―二三頁。

データベース「世界と日本」(<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>)

INOUE Masaya's Website (<http://inouemasaya.mokuren.ne.jp/>)

平和学の発展過程と今日的課題

——グローバル化の時代の視点から——

1. はじめに
2. 二〇世紀の平和学を振り返る
3. 世界史における対立の構造
4. 「平和」の多様性と構造的暴力論
5. グローバリゼーションの時代の平和学
6. まとめと展望

佐
渡
友

哲

1. はじめに

平和学 (Peace Studies/ Peace Research) という学問分野は、国際平和研究学会 (IPRA=International Peace Research Association, 一九六三年設立) が誕生してから五二年を経ているが、いまだに大学の教科名としてはマイナーである。それほど歴史の長さに違いはないのに国際関係論や国際政治学はかなりメジャーな教科として親しまれている。平和学が教科としてマイナーな理由はおそらく、教科としての内容がまだ統一されておらず体系化に乏しいこと、「平和」という言葉そのものが抽象的で「幸福」や「愛」と同じように捉えどころがないと思われること、価値や思想が前面に打ち出されているようで「科学」として捉えにくいこと、などではないだろうか。

本稿は、上記のような学問分野の基本的な疑問を明らかにしながら、以下の三つのことを分析するものである。第一に、冷戦時代にはじまった平和学・平和研究 (以下平和学に統一) がどのような研究テーマに取り組んできて、それが時代によってどのように変化してきたかに注目し、平和学の発展過程を明らかにして学問のパラダイムを提示すること。第二に、平和学の発展に革命的な影響を与えた構造的暴力の概念について分析してその今日的な意義を見出すこと。そして第三に、今日のグローバリゼーションの時代に、平和学が何に注目して研究に取り組むかについて明らかにするとともに、平和学のアクティブ・ラーニングについても紹介したい。

2. 二〇世紀の平和学を振り返る

平和学は、第二次世界大戦後の国際情勢の中から誕生した比較的新しい学問分野である。その契機となった国際情

勢とは、第一に、米ソ冷戦がエスカレートして核戦争に発展するという恐怖 (nuclear fear) の世界的な広がりである。人類の生き残りのためには核戦争を回避することが大きな課題となっていたのである。第二に、様々な地域に勃発している紛争をいかに解決するのかという紛争解決 (conflict resolution) の科学的研究に期待が集まるようになったことである。冷戦の時代にも朝鮮戦争、パレスチナ紛争、ハンガリー事件、ベトナム戦争など大国が関わった地域的紛争が絶えることがなく、また冷戦終結後の一九九〇年代にも旧ユーゴに代表されるような民族紛争が勃発したからである。第三に、先進国 (北) と途上国 (南) の経済的格差から発生する貧困、開発、環境汚染、人権などの問題が地球的諸問題 (global problems) として関心を集めるようになったことである。英国の元駐米大使オリヴァー・フランクスが、南北問題が東西問題とともに世界の当面する二大課題となったことを演説で述べたのは、一九五九年末であった。米ソ冷戦の時代に、南北問題 (North-South Problem) という視点が提供されていたのである。

では、平和学とはどのようなことを研究する学問分野なのだろうか。一九六三年に設立された国際平和研究学会 (IPRA) によると、それは「戦争の諸原因と平和の諸条件に関する研究と教育」と簡潔に示されている。ここでは伝統的な「戦争と平和」について言及しているが、欧州には「戦争」についての膨大な研究成果のストックがあるし、「平和」についても概念や使われ方により途方もなく広範囲な議論が可能である。こうした状況の中で、平和学という枠組みで研究する意義はなんだろうか。平和学は、ディシプリンとして成り立つだろうか。こうした疑問については後に説明する。ここではIPRAによる平和学の目標を基本にし、他の学問分野との違いを浮き立たせるために平和学の特徴を五つ指摘しておきたい。

①平和学は、第二次大戦後に脚光を浴びるようになった比較的新しい学問分野である。

② 平和学は、政治学、国際関係論／国際政治学、国際社会論、法律学、経済学、社会学、歴史学、哲学、倫理学、教育学などの研究とも関わる、学際的分野である。

③ 平和学は、研究・教育だけではなくアドボカシー（政策提言）や運動とも結びついている。

④ 平和学は、完成した学問ではなく、いまだ形成・構想中の学問分野である。

⑤ 平和学は、「平和」という価値を追求する科学である。

平和学が新しいディシプリンであるということは、この学問の始まりには誰もが平和学の専門家ではなかったということである。平和学を志す研究者は、もともと政治学や社会学、哲学、宗教学といった伝統的な学問を修めたものとりわけ同じく第二次大戦後に英米の大学で展開されるようになった国際関係論／国際政治学を専攻していたものが多かった。軍事研究や原子力問題に関心を持つ専門家もいた。のちに分析するように、貧困、格差、環境、人権などの課題も「平和」と結びつく。平和学は、平和の多様性を認識しながら、学際的 (inter-disciplinary) なアプローチによって、平和という価値を追求する学問分野であるといえる。こうした多様性と学際性という平和学の特性は、学問の枠組みを捉えにくくしている反面、多様な発想で新しい課題に取り組むことを可能にしているともいえる。また平和学が理論的研究や学校での教育のみならず、問題解決へ向けての実践性をも重要視していることは、その大きな特徴といえる。すなわち社会に対する政策提言 (advocacy) や平和運動とも結びついていることである。

いかなる学問も、体系化が完成し、そこから発展・進化がなくなるということはない。だが、特に平和学が現在なお形成・構想中であるといえるのは、「平和」という価値を追求しつつ時代によって関心事や研究テーマが変化し、

【図表】 20世紀（冷戦時代）における平和学の展開

年代	研究領域／方法論	中心概念	目標
1950年代中 ～ 60年代前	紛争解決、核戦争防止 核抑止論、平和の条件 東西緊張緩和	東西問題	紛争解決 (消極的平和)
1960年代末 ～ 70年代前	ゲーム理論、従属理論 中心－周辺理論、軍縮論 経済開発論、構造的暴力論	南北問題	構造的暴力の除去 (積極的平和)
1970年代中 ～ 80年代	社会正義、構造的暴力論 南南問題、新国際経済秩序 平和教育、軍拡メカニズム	新国際秩序	世界秩序形成 (創造的平和)

それが学問的發展を促しているという点にある。【図表】は、二〇世紀の冷戦時代に平和学の研究者が関心をもった出来事や研究テーマを時代順にまとめたものである。

筆者の観察によると、一九六二年一〇月に勃発したキューバ危機の前後までは、核戦争の危機を回避しようとする研究が中心であった。国際政治の研究者の間では主流であった核抑止論だけではなく、核兵器の管理、原水爆実験の禁止など、平和運動と結びついた平和研究の視点が登場した。これはラッセル・アインシュタイン声明をきっかけに一九五七年に始まったパグウォッシュ会議の影響が強かったように思う。一九六〇年代後半からは南北問題が注目されるようになると同時に、平和学に革新をもたらした「構造的暴力」概念の登場（一九六九年）により南北関係から生じる抑圧、格差、人権などの課題が注目されるようになった。構造的暴力については後で詳しく説明する。また七〇年代には、ケネス・E・ボールドディング『紛争の一般理論』やアナトール・ラポポート『現代戦争と平和の理論』などに代表される紛争研究も盛んであった。そして七〇年代中頃からは、ドネラ・H・メドウズ他『成長の限界』やアーヴィン・L・ラズロー『地球社会の目標』など世界的な課題や秩序について研究の関心が向けられていたように思う。ただ注

意をしなければならぬことは、【図表】の年代区分を研究のパラダイムとしてだけ捉えるのではなく、年代を超えて続けられる研究についても注目する必要があることである。紛争解決、南北問題、構造的暴力論などは今日でも平和学の主要なキーワードであることに違いない。

ここで、平和学の誕生から底辺に流れている二つの疑問に答えておこう。①平和学は明確な体系がなく、枠組みも不明確で学問分野として認められるのであろうか、②平和学は「平和」という価値を追求する科学というが、科学は客観性を重視するため研究者の「価値」を排除しなければならないのではないか、という二つである。第一の疑問については、第二次大戦後の多くの大学で平和研究所が設立され、大学でも平和学の科目が設置されて、国内外で研究者による学会が設立されていることを挙げたい。欧米では紛争解決を目標に平和学が始まったことはすでに述べたが、研究所もこうした目標を掲げて誕生している。スタンフォード大学行動科学研究所高等教育センター、ミシガン大学紛争解決センター、ランカスター平和研究センター、オスロ国際平和研究所、ストックホルム国際平和研究所、フロンゲン大学戦争学研究所などは代表例である。後に詳しく取り上げるヨハン・ガルトウングは一九五九年に「オスロ国際平和研究所」を立ち上げ、同時に、オスロ大学に平和研究の講座も発足させている。欧米では、平和についての研究と教育の視点から、小中学校から大学レベルまでがカリキュラム化されつつある。大学の平和学コースなどでは関連科目の体系化がされている。

日本でも大学付属で「平和」と銘打った研究所だけでも一二か所ある。¹⁾ 今日、日本の大学でも「平和学」、「平和研究」という科目名で授業を開講している大学が五〇以上ある。一九七三年に設立された日本平和学会 (PSAJ=Peace Studies Association of Japan) は、日本社会と国際社会の軍事化、様々な暴力を科学的・批判的にとらえて、それらの

克服をめざす研究活動をしてきた(同学会HP)。研究者ばかりでなく教員、院生、NGOスタッフ、公務員、市民活動家など一〇〇〇人規模の会員を擁している。平和学は形成・構想中の学問分野であるとはいえ、求心力をもって展開されていることは間違いないであろう。

第二の疑問については、科学の方法論に関する学問の根本的な課題でもある。自然科学、社会科学を問わず、科学者は、事実を客観的に分析しその中から法則を導き出したり、理論的枠組みを構築することを目的にしている。はじめから自己の思い入れや思想など価値(value)を前面に出してはいけない。価値自由(value free)を大原則にしている。しかし平和学は「平和」という価値を前面に打ち出している、このことをどのように理解するのかという疑問である。価値の問題に深入りすることは本稿の目的ではないので、ここではいくつかの例を挙げて簡潔に説明することにする。例えば刑法を研究する人が、死刑を廃止すべきかどうかについて議論することは、理論的な論争である。しかし多くの研究者の心の中には、社会から殺人事件がなくなつてほしい、という思いがあつてもおかしくはない。こうした「思い」や「価値」をもつことは「客観的分析」と相反することにはならないだろう。また医学を志す者は、治療により疾病の根絶を目指すことを理念や「価値」としている。平和学も紛争解決を目標とすることに代表されるように、暴力の根絶という「価値」を掲げた学問分野と考えてよいであろう。日本における平和学の先駆者の一人である岡本三夫は「平和学は極めて価値指向的な学問的営為であることはつねに確認されていなければならない」と主張している。そして同時に、対立解消や紛争解決を取り上げる平和学は、絶えず諸価値の対立にも敏感にならざるを得ないのである。したがつて方法論としての「価値自由」と、理念としての「価値」とを区別して考えるべきであるかもしれない。平和学の分野でも、科学の方法論としての「価値自由」は尊重されていると考えてもよいのではない

だろうか。

3. 世界史における対立の構造

平和学は基本的に、紛争を解決し暴力の根絶を指向する学問分野である。「紛争」、「暴力」、そして「平和」という概念を分析し、それらを定義つけする作業の中から意味を再確認することは科学としての平和学にとってきわめて重要である。こうした用語の解釈の仕方、定義内容の変遷が平和学の発展を支え、パラダイムを形成してきたといえるからである。本節ではまず「紛争」から確認して、二一世紀の視点から、現実の世界史における主要な対立概念を浮き立たせてみたい。ここでは、「対立」と「紛争」という二つ用語はほぼ同じ概念として、コンフリクト (conflict) という英単語で表現できるものとする^③。なお、暴力と平和の概念についての分析については、次節で取り上げる。およそ千年間の世界史における対立 (conflict) を概観すると、その構造は以下のように指摘できるであろう。

- ① 一〜一三世紀における十字軍の東方遠征とイスラム教徒との対立 ↓ 「文明」対 「文明」
- ② 一七世紀以降の近代西欧国際社会における戦争の歴史 ↓ 「主権国家」対 「主権国家」
- ③ 二〇世紀の第一次、第二次世界大戦 ↓ 「主権国家群」対 「主権国家群」
- ④ 第二次大戦後の米ソ冷戦時代 ↓ 「イデオロギー」対 「イデオロギー」
- ⑤ ポスト冷戦時代に勃発したエスニック紛争 ↓ 「民族」対 「民族」
- ⑥ 二〇〇一年九・一一以降の「テロとの戦い」(新しい戦争) ↓ 「米国その他」対 「テロ集団」

ここでは、何と何が対立しているのかという実態を時代の中で明らかにするために単純化している。実際、二〇世紀の二つの大戦の時代には「自由主義」、「全体主義」、そして二〇世紀に国際社会に登場した「共産主義」という三つ巴のイデオロギーの対立も存在していた。価値の対立である。米ソ冷戦の時代には、資本主義（米国型自由主義）と社会主義（ソ連型共産主義）とうイデオロギーの対立が世界的に展開されていたことは間違いない。だが、より細かな分析をすればそこには、米ソの世界戦略をめぐる外交政策及び軍事レベルの対立、そして、それぞれの国民が相手側にもつ不信感と実際以上の恐怖に基づく行動様式の対立などを指摘することができる。国際社会における対立（conflict）は、明確なアクター間の対立だけではなく、人間が理念として描いたイデオロギーという価値の対立、世界史の通奏低音のように存在する宗教や文明をめぐる対立、人々が心の中に持つ他国民、他民族に対する非難、差別、侮辱などの意識に基づく対立など、様々である。

世紀末と新しい世紀の始まりには、まさに歴史をダイナミックに転換させるような大きな出来事が起こるものである。ここでは具体的な出来事を取り上げて、今日の国際社会に横たわる対立の構造を再確認してみたい。それらの出来事は、第一に、シアトルで開催された「WTO（世界貿易機関）閣僚会議」（一九九九年十一月）に、国連がダーバンで開催した「人種主義に反対する世界会議」（二〇〇一年八月）、そして第二に、「九二一米国同時多発テロ」（二〇〇一年九月）である。そこには新しい対立と、長期的で世界史的な対立の再認識を迫るような対立がある。

(1) シアトル「WTO閣僚会議」以後の構図Ⅱ「主権国家＋IGO」対「地球市民社会」

一九九九年にシアトルで開催された「WTO閣僚会議」を取り囲んだ七〇〇以上のNGO（非政府組織）、約五万人

がとつた行動は、グローバリゼーションの進展により豊かな生活を享受している多くの人々に衝撃を与えた。彼らの主張は「WTOは、グローバル経済から取り残された人々のことを考えよ」「WTOは、多国籍企業が熱帯雨林を破壊し、エビ漁でウミガメが殺されることを助長している」「WTOは、米国のスニーカーメーカーがアジアの労働者を搾取することに手を貸している」⁴など、具体的に切実なものだった。もとより、世界中から集まったNGOの行動は統率のとれたものではなく、環境保護を訴える穏健な団体から農業団体、労働組合、そして反資本主義者やアナキストを自称する団体まで様々で、一部のデモ参加者が暴徒化してコーヒーチェーン店のスターバックスを襲う報道写真が世界を駆けめぐった。一月三〇日の開幕当日は、警官隊の装甲車が動員され催涙ガスが飛び交い、シアトルの街は騒乱に見舞われた。これがジャーナリズムの見方であった。

ジャーナリズムとは異なった視点でこの出来事を分析してみよう。第一に、この出来事は、世界で最初の「反グローバル化運動」についてのまとまった「声」であり意思表示であったといえる。この出来事以来、WTOの会議はもちろん、主要先進国サミット、国連主催の国際会議、世界経済フォーラム（ダボス会議）などの会場では、毎回、「反グローバル化運動」のNGOが取り囲むようになった。今日、すでにこの運動は、一部の過激な集団の行動としてのみ捉えられるのではなく、世界的な広がりをもつようになったのである。

第二に、この出来事は、近代国際社会の基本構造を大きく変えるものであった。周知のように、近代国際社会形成のきっかけを作った一六四八年のウエストファリア条約は、欧州を二分した「三〇年戦争」に終止符を打ち、主権国家を構成単位とする新しい国際秩序を構築した。やがてこの近代国際社会の原型は、植民地支配と共に欧州の外の世界にも広がり、地球規模のシステムとなった。このシステムは、主権国家同士の外交的な手段と信頼関係で秩序を築

くことになっている。誰も主権国家を疑うことはしないシステムである。ところが、シアトルから始まった世界規模の運動は、主権国家と、その主権国家によって設立された政府間国際組織（IGO）への疑いがその基礎となっているといえる。社会学者アルビン・トフラーは、シアトルから始まったこの対立のプロセスのことを「ある意味では、三〇年戦争に匹敵する歴史的な意義を持つている」と看破している。⁵⁾その疑いを運動に発展させた担い手たちは、市民社会の構成員たちであり、地球規模に広がった「地球市民社会（Global Civil Society=GCS）」であるといえるのではないか。

第三に、この出来事は、地球規模の権力の再配分は公平なのか、世界の方向を決めるのは誰なのか、という新たな課題を私たちに突きつけているのではないか。主権国家の首脳たちは、国内では、ほぼ民主的に選ばれ正当性はあるといえるが、WTOの方向性を決定づける政策には誰が関わるのか。もしWTOの政策が世界の方向を決め、それによつて環境破壊や人権問題が発生した場合、誰がそれらを止めることができるのか。世界の方向は民主的手段で決められているのか、など課題は多い。しかしだからといって、NGOの行動には正当性があるわけではない。NGOのリーダーが民主的に選ばれることがあつても、それは単に団体内部のことではしかない。NGOの主張に世界の現場の声が反映されているとしても、何ら正当性はないのである。今、国際社会で起こっていることは、事実上の「権力」が主権国家から流出し、国家以外のIGO、非政府グループや無国籍グループへと拡散しつつあるという現象なのかもしれない。少なくともIGOには、説明責任と代表権に関する非常に重要な課題が残されていることは確かかなうだ。こうした対立は、「主権国家+IGO」対「地球市民社会（GCS）」という構図になるのかもしれない。

(2) 「米国同時多発テロ」以後の構図Ⅱ 「主権国家群」対「テロ集団」

冷戦後の国際政治秩序がまだ確立していない二〇〇一年九月一日に起きた米国同時多発テロは、国際政治のパラダイムの転換をもたらした。思い返すと一九八九年一二月に米ソ首脳によるマルタ会談で「冷戦の終結」が宣言され、「新世界秩序 (the new world order)」(ブッシュ元大統領)の構築が叫ばれたが、世界のあちこちで民族紛争が勃発した。特に旧ユーゴで起こった紛争は、バルカンという地域的な民族紛争ではあったが、カトリック、ロシア正教、イスラムなどの宗教と大国が関わっているため世界を巻き込むようになった。一九九〇年代のこうした時代を「文明の衝突？」(サミュエル・ハンチントン)の時代として私たちは議論するようになったのである。⁽⁶⁾ そんな時に突然起こったのが「九・一一米国同時多発テロ」事件であった。

「九・一一」の直後、ブッシュ大統領は「新しい戦争 (the new type of war)」の時代が始まったことを宣言した。これは「主権国家群」対「テロ集団」の戦争を意味している。そして、ブッシュ大統領は米国単独主義と先制攻撃正当化論を含む「新国家安全保障戦略」(ブッシュ・ドクトリン)を打ち出し、世界へ向かって米国の行動を明らかにした。米国の「反撃」は〇一年一〇月アフガニスタンへの攻撃から始まり、その後、〇三年三月には米英軍三四万人がイラク攻撃を開始して、今日のイラク情勢を作り出したことは周知のとおりである。イスラミック・ステイト (IS) が国際社会に猛威をふるう今日の状況を考えると、文明国と実態がつかめないテロ集団との戦いの時代はまだ続いているといえる。そして十字軍の東方遠征以来の西欧とイスラムの「文明の衝突」が再び噴出した時代なのか。国際政治の新しいパラダイムを見極めるために、私たちは観察を続けなければならないだろう。

(3) 「人種主義に対する世界会議」が示す構図Ⅱ「西欧」対「非西欧」

ところで、「九・一一」があまりにも衝撃的で、その後の米国の世界戦略を大きく変えただけではなく、国連安保理での議論や世界各国の軍事・外交政策にもこれまでにない影響を与えた。そのため、シアトルでの「WTO閣僚会議」から始まった新たな流れが背後に隠されてまった感がある。そしてもうひとつ、近代五〇〇年を総括する世界史的な出来事が全く消されてしまったかに見える。それは、二〇〇一年八月～九月に南アフリカのダーバンで開かれた「人種主義に反対する国際会議」である。「九・一一」直前に国連が主催して開催されたこの会議は、人種主義 (racism) (人種差別主義) を世界的規模と世界史観点から議論することを目的とした世界最初の国際会議であった。会議には、PLOのアラファト議長やキューバのカストロ国家評議会議長ら一六カ国・機関首脳を含む約一五〇カ国・機関の政府代表が集い、会議場に隣接する競技場で開催されたNGOフォーラムには約一万六千人が参加した。

会議では、アフリカ諸国などが求める過去の奴隷制度と植民地支配に対する謝罪と賠償という「過去の清算」をどう扱うか、そしてユダヤ人のシオニズムを「中東のアパルトヘイト」として位置づけるかどうか、の二点が主要な論争となった。開会式で演説した当時のアナン国連事務総長は、「会議の目的は互いを非難することではなく、差別の被害者を救済することだ」と訴えたが、アフリカ諸国側は謝罪や賠償金を求め、欧米側は膨大な賠償金訴訟をおそれ反発した。アラブ諸国は、シオニズムを「中東のアパルトヘイト」として、イスラエルを非難する文書を政治宣言に盛り込むよう求めたが、イスラエルや米国はこれに強く反発し、米国のパウエル国務長官(当時)は退場するという事態にまでなった。

世界史で知られているように、一五世紀から一九世紀までの約四〇〇年間、西アフリカを中心に一五〇〇万人から

三〇〇〇万人といわれるアフリカ人が、植民地での労働力を賄うために、奴隷として南北アメリカやカリブ海諸島に運ばれた。奴隷貿易は、宗主国に莫大な利益をもたらしたが、売買された奴隷は、二〇%が目的地到着前に船内で死亡するなど、非人道的な扱いを受けた。一八世紀末ごろから欧米では奴隷貿易に対する反対運動が活発化し、英国では一八〇七年、米国では一八六五年に廃止された。奴隷貿易や植民地政策に特に深く関わった英国、オランダ、スペイン、ポルトガルの四カ国は、この会議では「謝罪」に慎重な姿勢であった。ドイツなど一カ国は当初、謝罪に應じる姿勢を示したが、水面下での交渉により結果的に、EU全体として「謝罪」に応じないことになった。

この会議の最終日、九月七日に「宣言」が採択された。「宣言」では、奴隷制と奴隷貿易は「人道に対する罪」であると明記されたが「謝罪」の文句はなく、奴隷制が引き起こした多大な苦しみを認め、「遺憾の意」を表明することにとどまった。また、「賠償」という言葉は避け、欧州その他の先進国は、アフリカ諸国への「経済支援の提供」、「投資の促進」そして「債務の減免」に努めることになった。この結果は、アフリカ諸国の代表者の中に不満を残したが、奴隷制の部分で黒人の尊厳が認められた、という評価もあったようだ。この会議での議論は、近代五〇〇年の「人類史の総括」という様相である。ミレニアムに当たり西欧キリスト教世界と国連が試みた「総括」は、アフリカやアラブ世界が満足できるものではなかった。この会議が閉幕した四日後に、「九・一一」が勃発したのである。

(4) 世界の対立の構図を見る平和学の視点

こうして二〇〇〇年という年の前後に起きた二つの出来事を考えてみると、平和学や国際関係を研究する上で重要なテーマが浮かび上がってくる。まず第一に、二〇〇〇年というミレニアムは、キリスト紀元の西暦だけに、西欧世

界にとって歴史の回顧と反省の機会となったことである。⁽⁷⁾ 第二に、シアトルの会議とダーバンの会議は、非西欧世界から国際関係を見る視点の重要性を提供している。いわば国際関係の歴史を裏から捉え直すような視点である。私たちは、当たり前ではあるが、自国の視点から世界を見ているし、西欧世界からの視点については想像できるかもしれない。しかし、イスラム世界の人々が今の国際関係や西欧世界をどのように見ているかについては、想像する機会さえないであろう。話題を面白くするためにイスラム世界から見た国際社会を想像してみると次のようになるのではない。すなわち、①一世紀に十字軍の遠征が始まった時、イスラム文明は西欧文明に優とも劣らなかつた、②アラブ諸国が国家として自立する前には西欧列強の支配下にあつた、③イスラエルは国連決議に反してパレスチナの地域を占領しつづけているが、それに対して欧米諸国は黙認している、④湾岸戦争以降、サウジアラビアには異教徒である米軍人が約五〇〇〇人も駐留している、などである。

第三に、シアトルの会議で明らかになつたグローバリゼーションについての課題は、今日の平和学や国際関係論の大きなテーマともなっている。グローバリゼーションの進展は、本当に世界の人々を等しく豊かにしていくのか。世界に格差をもたらすのか。先進国だけに利益をもたらすのか・・・など議論は尽きない。私たちがグローバリゼーションにより海外から資源や食料を輸入して豊かな生活をしていることは誰も疑わないが、それらを供給する側の人々がどうなっているかについてはほとんど関心が向けられない。グローバリゼーションは自然現象ではない。少なくとも①流通革命やIT化などの技術革新、②政府による自由化（規制の緩和や撤廃）、の二つが必要条件として機能する現象である。グローバリゼーションの時代における平和学の課題については、後述することになる。

第四に、ダーバンの会議で行なわれた議論は、今日の南北問題を考えるための基本的な国際関係の構造を示してい

る。近代五〇〇年の歴史にある西欧と非西欧の出会いが、先進国と途上国のそれぞれの立場と関係を形成してきたのである。いまだに途上国に残っている農園制度やモノカルチャー経済、先進国に依存しなければならない産業構造などは西欧と非西欧との出会いの中で生まれたものだ。今日のアフリカなどの貧困問題や累積債務問題もこの延長線上で理解することができる。そして、これらの問題は、同時に、グローバリゼーションの進展の中で生じている問題でもある。

4. 「平和」の多様性と構造的暴力論

(1) 平和概念の多様性

これまで世界史における対立の概念について述べてきたが、ここでは、平和学の発展にとって核心となる「平和」の概念の変遷について分析してみたい。二〇世紀後半に青春を過ごした人々にとって戦争とは、第一次、第二次大戦、そして朝鮮戦争やベトナム戦争などである。平和とは、これらの体験や記憶の対極にある概念であるといえる。トルストイの長編小説「戦争と平和」のはるか前から、人類は「戦争」の対極に「平和」を位置づけていた。つまり戦争のない状態を平和と考えてきたのである。このような「戦争と平和」という伝統的な二分法ではなく、「平和」を新たな概念で捉え直そうとしたのがインドのスガタ・ダスグプタとノルウェーのヨハン・ガルトウングであった。

ダスグプタは一九六五年のIPRA (国際平和研究学会) の総会で、戦争はしていなくても平和ではなく貧困と餓死が続いているインドの現状を、「平和ならざる状態 (peacelessness)」と呼んだ。⁽⁸⁾ 底辺の人々の視点に立つと、貧困、飢餓、栄養失調、疾病、失業、差別などの日常の中で、宗教や民族、資源をめぐる紛争も発生し、それらに巻き込

まれる。平和の対極にあるのは「非平和」というわけである。また、ガルトウングは、平和とは「暴力の不在 (absence of violence)」を意味する、と一九六九年の論文で主張した。そして暴力の概念を「直接的・物理的暴力」と「間接的・構造的暴力」の二つに分類した。前者は戦争やテロ、暴行や殺傷を意味し、後者には貧困、搾取、差別などが挙げられる。平和の対極は「暴力」であり、暴力には物理的暴力と構造的暴力があるとの主張は、平和学におけるパラダイム転換をもたらしたといえるだろう。これについては後述する。

ところで平和の多様性については民族や文化の側面からも分析することができる。平和という言葉に対する概念やイメージは、世界・人類がみな共通にもつものではない。例えば「あなたにとって平和とは」というジャーナリストの問いかけに対して人々は次のように応えている。ニューヨークにおいて、フリーカメラマン (男性二二歳) は「本当の平和なんてない、それがテロで以前よりはつきりしてきた」、養護施設職員 (女性五五歳) は「家族と一緒にいて、その家族が安全な時」と応えている。アフガニスタンのカブールにおいて、政府職員 (男性五二歳) は「国民が和解し、平穏で普通の生活が続けられること」、ストリート・チルドレン (男性年齢不詳) は「『平和』なんていう言葉は聞いたことがない、意味が分からない」と応じている。また日本においては、「地震災害や戦争などにおびえないで暮らせること」(地方公務員・男性三八歳)、「経済的な心配がなく、孫の世話ができること」(主婦・六二歳) とそれぞれ発言している。⁹⁾

平和の概念が文化により、歴史的な時期によって異なっていることを明確にしたのは、日本の平和学の先駆者の一人、石田雄である。平和研究者の誰もが古典的著作として認めている『平和の政治学』において彼は、世界史においてそれぞれの文化圏でみられる「平和観」の違いについて類型化をしている。すなわち、古代イスラエル (ユダヤ・

キリスト教)における「シャールーム (shalom)」は神の意志による正義の実現、ギリシャの「エイレーネ (eirene)」は秩序とまとまりのある状態、ローマの「パックス (Pax)」は征服によって実現された秩序、インドの「シャーンティ (santi)」は乱れることのない心の状態、中国・日本の「平和 (和平)」は心の静寂を、それぞれ強調したものと説明している¹⁰⁾。そして、シャールームによる正義への積極的指向、エイレーネおよびパックスにおける秩序の強調、そしてシャーンティおよび平和における心的状態重視、この二者のどれもが平和を考える上で重要な構成要素をなしている、としている¹¹⁾。この類型を例にすると、ガンディはキリスト教的理念に接し、インド的平和観が心の状態に力点をおいて政治的無関心に陥りやすい欠陥を、非暴力直接行動によって克服したし、マルティン・ルーサー・キングは正義のためには銃をとって戦うという開拓者精神の欠陥を、ガンディの理念を借りて克服したことになる¹²⁾。

これまで述べてきたように、平和という概念が「戦争と平和」という単純な二分法の中だけで語られてきたことを克服するという意味で、平和の多義性を指摘することは大変重要である。しかし平和学の発展には、さらに科学的、政策的な視点が必要であった。その一つが、平和学の発展に大きな影響を与えたガルトウングの構造的暴力論である。

(2) 構造的暴力論の視点

構造的暴力 (structural violence) とは、平和研究者ヨハン・ガルトウング (Johan Galtung) が一九六九年の論文で明らかにした概念である。「平和とは暴力の不在を意味する」という考え方に基づき、暴力について六つの視点を提供している。すなわち①物理的暴力と心理的暴力の区別、②影響力の積極的行使と消極的行使との区別、③傷つけられる客体が存在するか否かという区別、④行為を行う主体 (人間) が存在するか否かという区別、⑤意図された暴力と

意図されない暴力との区別、⑥顕在的暴力と潜在的暴力との区別、である。⁽¹³⁾そしてガルトウングは、暴力行為を行う主体（人間）存在する場合はその暴力を「個人的または直接的暴力」、暴力を行使する主体が存在しない場合を「構造的または間接的暴力」とした。また構造的暴力が存在する状態を社会的不正義と呼んでいる。具体的にいうと、避けることが可能であるにもかかわらず人が飢えている場合、上層階級の平均寿命が下層階級のそれの二倍である社会では、そこには構造的暴力が行使されているということになる。⁽¹⁴⁾この論文が公開されて以来、私たちは飢餓、貧困、抑圧、不平等など社会的不正義のことを「構造的暴力」と呼ぶようになった。そして、この構造的暴力のない状態を「積極的平和 (positive peace)」、戦争など直接的 (物理的) 暴力のない状態を「消極的平和 (negative peace)」といわれるようになったことは周知のとおりである。ガルトウングの「積極的平和」の概念と、近年、安倍政権が提唱している「積極的平和主義」とはまったく異なる内容であることを認識することは重要である。⁽¹⁵⁾「平和とは暴力が存在しない状態である」という新しいテーゼは、ただ単に平和の多様性と暴力の多義性を提示しただけではなく、平和学のパラダイムを変える程の大きなインパクトを私たちに与えたのである。

これまでもガルトウングは研究の傍ら、国際紛争の解決のために当事者間の調整に参加したり、紛争当事国の間に入って対話のできる人材を養成するために、国連職員や外交官などのトレーニングを行うワークショップに関わってきた。そして、トランセンド (TRANSCEND) という国際NGOを立ち上げ、従来の紛争解決とは違った新しい概念と方法を編み出している。二〇〇三年にはトランセンド平和大学 (TPU) を主宰している。トランセンドとは、「転換する」「超越する」という意味である。それは紛争状態にある双方の対立の妥協点を単に調整するのではなく、対立や矛盾から飛躍して新しい創造的な解決法を探し出すという方法で、「超越法 (Transcend Method)」と呼ばれて

いる。¹⁶⁾

ガルトウングの構造的暴力の概念は、今日の世界的な文脈で議論することができる。構造的暴力を現実の国際社会の中で具体的にわかりやすく説明したのが同じく平和研究者チャドウィック・アルジャーである。彼は一九四五年から九〇年代にかけての国際社会において構造的暴力という課題に対する運動や目標を歴史の順に示している。すなわち、民族自決、人権、経済開発、経済的公平、情報配分の公平、生態系のバランス、コモンズ（共有財）のガバナンス、非暴力、自力更生、ジェンダー、平和教育などである。¹⁷⁾ この中で特に今日のグローバル化の時代に注目すべき構造的暴力は、第一に、南北問題の文脈の中で展開される途上国の経済開発すなわち先進国や国際機関による技術移転や開発援助の問題、つまり国際協力をめぐる南北問題である。第二に、ブレトンウッズ体制として戦後誕生した国際経済秩序は公平なルールを提供しているのかという秩序をめぐる南北問題である。第三に、冷戦終結後の九〇年代から国連機関などで急速に取り上げられるようになった生態系のバランス、すなわち温暖化や森林破壊などの地球環境問題である。そして第四に、水資源、地下／海洋資源などコモンズの管理と資源の分配をめぐる問題も重要である。これらはいずれも今日のグローバル化の課題として議論されるものである。

5. グローバリゼーションの時代の平和学

(1) 現代における平和学の課題

これまで検討してきたように、平和学は、世界史における対立の構造を理解し、「西欧」対「非西欧」の大きな歴史的枠組みの中から南北問題の構造を浮き彫りにして、そこから見えてくる世界的な構造的暴力を回避する方法を探

ることが研究の潮流になってきた。もちろんこうした構造的暴力や内戦という直接的暴力の恐怖から逃げ出し、地中海を渡って欧州をめざす人々の「人間安全保障」をも確保する方法を見つけ出さなければならぬ。シリアや北アフリカから欧州へ向かう難民 (refugee) や移民 (migrant) が体験する人間の「不安全感 (insecurity)」な状況は、グローバルゼーションという時代の到来により、問題がより複雑化し、新たな構造的暴力を生み出している様相である。⁽¹⁸⁾今日のグローバルゼーションの時代に、平和学が取り組まなければならない大きな課題は二つである。一つ目は、緊急な「人間安全保障」の課題、他の一つは、進展するグローバル経済に中にある構造的暴力の課題である。

第一の課題は、現在六〇〇〇万人を超える人々が暴力や迫害を逃れて難民や国内避難民になっていて、その半分は子どもであるという状況に関わっている。難民と国内避難民の数は、第二次大戦後最大となったのである。二〇一六年五月に国連の潘基文事務総長は声明を出し、戦争、人権侵害、開発の遅れ、気候変動、自然災害などにより、故郷を離れる人々がかつてないほど増えていることに警鐘を鳴らしている。実際、より良い機会を求めて、あるいは生き延びるために、移住労働者 (migrant worker) になっている人々は二億二五〇〇万人達している。同事務総長はこのことを、数の危機ではなく世界の連帯の危機であると言いつつ切っている。彼によると難民の約九割は途上国が受け入れていて、八か国に世界の半数以上の難民が集中している。そして次のような「世界連帯の五つの提案」を示した。すなわち、①我々が同じ人類であることを認識すること、②難民や移民は脅威ではなく、経済成長や発展に貢献してくれる人々であると考えること、③政治やコミュニティの指導者は差別に反対する声を上げ、恐怖をおおって票を稼ごうとする者に抗する責任があること、④避難の原因への対処にもっと関心を払うべきこと、⑤人々の大規模な移動にうまく対応する国際システムを強化する必要があること、というものであった。⁽¹⁹⁾

グローバルゼーションの時代における国境を超える「人の移動」には、生命、疾病、負傷など「人間安全保障 (human security)」とともに、貧困、差別、人権などの構造的暴力とも密接に関わってきているのである。実際、内戦下のシリアなどから欧州をめざして地中海を渡る人々は、人間の安全を奪われたために国外への避難を試みるが、受け入れ側の欧州では時に、「不法」入国する犯罪人として扱われ、入国管理と警察当局からも人間の安全を侵害されているのである。欧州(北)では、南から難民や移民に紛れてテロリストが不法入国することへの監視体制が強化されることになる。平和学の開拓者である武者小路公秀は、北側の入国管理体制が作り出すこうした状況も構造的暴力だとし、また、「北側の市民の安全の追求のために、南側の弱い立場にある貧困層やマイノリティの、とくに女性の人間安全が保障できない状況」を「人間安全保障のジレンマ」と呼んでいる⁽²⁰⁾。平和学は、こうした人間安全保障と構造的暴力を無視することができなくなったのである。

第二の課題は、グローバル経済がもたらす貧困、格差、環境破壊などの地球規模での構造的暴力である。グローバルゼーションの進展について私たちは、地球は小さな「地球村」になる、富や技術が世界に広がり人々が経済的に豊かになる、民主主義や人権の思想が世界に普及する、などと肯定的に考えることもある。しかし現実には、世界的な貧富の格差をもたらし、地球温暖化を促進し、多国籍企業に利益が集中するのでは、などとする懸念も否定できない。社会学者のアンソニー・ギデンズが「暴走する世界 (runaway world)」と表現したように、世界はすでに簡単には制御できない情況に陥ってしまった⁽²¹⁾。平和学が取り上げなくてはならない課題は、市場の自由競争にすべてを任せようとする市場原理主義 (market fundamentalism) によって推進されている新自由主義 (neoliberalism) グローバル経済である。つまりグローバルゼーションという現象そのものではなく、カジノのような金融取引に引き

ずられた、特定の人々に富が集中する、南の弱者の生活に負の影響を与える、多国籍企業に過度の自由を与える国家（政府）の政策価値や国際機関（IGO）の制度・方針によってもたらされるグローバル経済である。

一九八〇年代から九〇年代にかけて、米国の大手化学薬品メーカーのインド、ポパール工場での大爆発によって多数の死者を出した事故、世界最大の穀物企業が遺伝子組み換え種子を世界中に普及させようとするビジネス、大手スポーツ用品メーカーの途上国における契約工場での過酷な労働環境などがNGO／市民社会から告発された。リオにおける地球サミット（一九九二年）での市民による環境保護運動や、前節で紹介したシアトルのWTO閣僚会議（一九九九年）での反グローバル化運動は、こうした時代背景を反映したものであった。ところがその後の米国同時多発テロ事件やリーマン・ショック、そして新興国の台頭とG20サミットの登場などにより、こうしたグローバル経済の陰の部分は、メディア報道の話題から遠ざけられてしまう。「持続可能な社会」が叫ばれながら、自由貿易と規制緩和、「小さな政府」の推進により、グローバル競争、商品化文明の拡大、大量生産・大量消費・大量廃棄の時代を生み出している。こうしたグローバル経済は私たちの生活を便利で豊かなものにしていてある面があることも確かである。だが、その連鎖と恩恵とは無縁の人々、その急激な進展により逆に深刻な影響を受けている途上国問題、いわゆるグローバル・サウスの問題にも注目しなければならないのである。

ところで、新自由主義グローバル経済は、成長によって得られた利益が徐々に貧困層に滴り落ちるという「トリクルダウン理論（trickle-down theory）」に支えられている。世界銀行は、グローバルバリエーションは勝者と敗者をつくり出すこと認めつつも、新しくグローバル化している途上国に住む絶対的貧困の人口は、一九八八年から一〇年間に半減したと説明している（二〇〇二年報告書）。トリクルダウン理論は、新自由主義政策を推進する先進国や国際機関の根

拠になっている中心的理論である。しかし時代は、この理論に疑問が投げかけられるようになったのである。国際経済学者でノーベル経済学賞受賞者のジョセフ・スティグリッツは、市場原理主義の限界を語り、トリクルダウン理論を否定している⁽²²⁾。スティグリッツはホワイトハウスや世界銀行のスタッフを経験し、世界の現場を熟知している研究者だけに、説得力がある。適切に管理されたグローバルバリゼーションならば、途上国と先進国の双方に大きな利益をもたらす、と彼は主張する。

(2) 地球市民社会のネットワーク

次にこうした新自由主義的グローバル経済に抵抗する市民社会について考えてみよう。地球サミットやWTO閣僚会議の以降に、主要国首脳が集まる国際会議ではその会場周辺でNGO／市民社会の数万人規模の集會が開催されている。こうした単発の集會ばかりではなく、組織化されたグローバル市民社会の運動も出現した。企業のCEO、投資者、政治家、官僚などによるグローバルな討論の場である世界経済フォーラム(WEF)通称ダボス会議)に対抗する目的で、二〇〇一年にブラジルのポルトアレグレではじめられたのが世界社会フォーラム(WSF)である。この組織は、「新自由主義に支配されない、もう一つの世界は実現可能である」をスローガンに環境保護団体、労働組合、農民運動団体、先住民、女性グループ、人権団体など多くのNGOや個人が参加する。WSFを呼びかけたのは、フランスのNGO「ATTAC」(市民を支援するために金融取引への課税を求めるアソシエーション)であった。ATTACは一九九七年にアジア諸国を襲った通貨危機に際し、為替取引に課税を求める運動をするために一九九八年に設立された。スイスでは取り締まりが厳しく、大規模な運動ができなかつたため、ブラジルのNGOとの話し合いの中から、

南の国々でWSFを開催しようとするアイデアが生まれた。

また、ヴァーチャルな地球市民社会も誕生している。国境を超える地球市民社会は、「表」のマスメディアではなく、SNSのような「裏」のメディアを利用することによってアドボカシー活動やネットワークづくりを行っている。例えば「Avaz. Org」はネット上の地球市民団体で、地球市民の価値観によってグローバルな意思決定の形成が確保されることを目的としている。そして実際のグローバル政策決定者である政府や国際機関、あるいは大手企業に働きかけ、またメディアに直接働きかける力をもつために、一般市民を支援している。団体の情報は、四大陸で行われているキャンペーンチームによって管理されている。貧困問題、地球環境問題からモンサント社の遺伝子組み換え作物の阻止まで様々な課題について、日本語を含む一四言語でキャンペーン活動を行っており、最近のHPによると会員は一九四か国で三八八〇万人になっている²³。こうした地球市民社会をどう評価するかについては、その存在を認めるかどうかも含めて、大いに議論されるべきであるが、その運動と活動の方向性については意味がある。なぜなら国際社会には依然として「民主主義の欠損 (democratic deficit)」状態が続いているからである。グローバルな政策決定に関わるのは政府や政府間国際機関であって、市民の意見は直接反映されず、したがって民主主義に「欠損」があるという意味である。ここに平和学がアドボカシーや運動と結びついているという理由がある。

(3) 平和学におけるアクティブ・ラーニング

大学においてもあるいは市民活動の中も、平和学に関係する「平和教育」や「開発教育」がある。日本にはヒロシマ、ナガサキを原点とした平和教育はじめ、歴史的にも多様な啓蒙活動があるが、ここではアクティブ・ラーニング

(能動的学修)と呼ばれる体験型学修の手法を利用したものを紹介することにする。例えば先進国と途上国の関係を自らその国(グループ)のメンバーになって体験できる「貿易ゲーム」がある。それぞれを国家と見立てたグループを五つくらい会場に設置する。グループは超大国、先進国、中進国、途上国、最貧国などが想定されており、それぞれに「資源」として用紙が、「技術」として定規、コンパス、ハサミなどが与えられるが先進国には多く、最貧国には少なく配分されている。こうした「資源」と「技術」を使ってある決められた形に裁断し商品として「グローバルマーケット」に提出すると現金がもらえるというルールである。資源のない途上国が発展するためには何が必要か、世界になぜ格差があるのか、途上国を援助する国際協力とはどのようなものか、などを体験的に学修することができる。

次に私たちが着ているTシャツが、生産される途上国のコットン畑から先進国の店に飾られ消費されるまでを追体験する「このTシャツはどこからくるの?」というワークショップである。ここではインドのコットン畑で働く子ども、その親、縫製会社の社員、中国のアパレル企業の社長、日本の小売店の店員、消費者など、コットンをめぐりグローバルに関わる人物が登場し、それぞれが現場で体験したことや意見が台詞カードになっている。参加者はグループに分かれそれぞれの人物に扮して各自の台詞を読み上げる。いわゆるロールプレイを行いながら、インドではなぜ児童労働があるのか、コットン畑にまかれる農薬でどのような被害があるのか、なぜ私たちは安価にTシャツが買えるのか、などについて討論する。参加する学生たちは、グローバル経済の中でどのような構造的暴力があるのかについて気づき、考え、その解決策を模索する。今、平和学の教室でこうしたアクティブ・ラーニングの重要性がますます高まっているといえる。²⁴⁾

平和学におけるアクティブ・ラーニングは、直接現場を体験するスタディツアーをも含んでいる。ここでは海外でのスタディツアーについて紹介することにする。近年、有志の学生たちを途上国の農村地域へスタディツアーに連れて行く平和学の担当教員も少なくない。その大きな目的は、グローバル経済における構造的暴力を、現場の状況から気づき、目や耳、身体で体験し、現地の人々と共に考える機会をもつことである。筆者も有志の学生十数人を伴って毎年、タイやインドの農村地域を訪問する機会があるが、日常的に居心地の良いカプセルの中で生活している日本の学生（留学生）が、そのカプセルから飛び出して新しい体験をする。大都市の国際ホテルに宿泊し豪華な観光バスで窓越しから市内見学をするような観光旅行ではなく、現地の生活者との出会いから始まるツアーには現場主義の実践と学び²⁵がある。今日、観光旅行とは異なるスタディツアーということばは広く使われるようになった。現場に出かける学習形態として、文化人類学や社会学の分野ではフィールドワークという言葉を使う傾向がある。筆者は、スタディツアーにはその内容や目的に応じて次の三つに分類できるのではないかと考えている。

- ① フィールドワーク (Fieldwork) : 現場でその社会と人々を客観的に調査する。学生／研究者が調査の主体となり、現場の人々は調査の客体となる。
- ② フィールドスタディ (Field Study) : 現場でその社会や出来事、人々の生活から学ぶ。現地でセミナーやワークショップに参加し、現場で体験し感じたことを学び合う。
- ③ エクスポージャー (Exposure) : 現場の社会の中に自分をさらけ出し (expose)、現地の人々と自分がともに主体として教え合い、双方向的な関係を創る。

平和学のスタディツアーの目的が、グローバル経済の中にある構造的暴力に気づき、現地の人々と共に考え、将来の研究に結びつけることだとすれば、フィールドスタディとエクスポージャーは意義のある手法である。長年、国際平和学現場研修という授業でエクスポージャーに取り組んでいる横山正樹は、「自分たちを全体として包み込んでいく構造的暴力を克服していこうとする共同の営為の第一歩がエクスポージャーなのである」と解説している。⁽²⁶⁾ 今日、平和学を学修する人々にとって、教室の中と外でのアクティブ・ラーニングは、教員と学生、学生同士の対話の場をつくることによつて、好奇心を促進し、理解度を深め、そして将来の研究に結びつける機会を提供するものとなっている。

6. まとめと展望

平和学は冷戦時代に誕生し、核戦争の回避、紛争解決、南北問題の解明、構造的暴力の除去、人間安全保障の実現など、その研究課題が変化してきたことについて述べてきた。また世界的な視点から西欧と非西欧の関わり方について再確認してきた。この七〇年間に米ソの冷戦、民族紛争、「文明の衝突？」など大きな対立も体験したり議論したりしてきた。そして二一世紀の今日、平和学の二つの大きな課題を提示した。第一に、第二次大戦後最大の国境を超える「人の移動」の時代を迎え、世界各地で人間安全保障が脅かされていることである。第二にグローバル経済がもたらす貧困、格差、環境破壊などの地球規模の構造的暴力である。構造的暴力は可視化しにくく、メディアに取り上げられる機会も多くはない。あまりにも多様な広がりを見せているので捉えにくいことも確かである。しかし、日常の新聞・雑誌やテレビのニュースにも見出し出すこともでき、国境を超える市民社会の活動の中に注目することも大

切である。

平和学の研究の本質を理解しようとするときには、本稿ですでに述べたように、平和学が価値指向的な学問分野であることを再認識しなくてはならない。その「価値」が軸足を置いているのは、次のような視点ではないかと考える。すなわち①市場経済や富の配分が公正であるかに注目する視点、②貧困、環境、開発、格差、人権などの地球的諸問題の中に「構造的暴力」を見つけ出す視点、③「人間安全保障」と「非暴力」の視点、④経済成長より持続可能性を重視する視点、⑤「生活の場」から考えるローカルの視点、⑥「西欧」と「非西欧」の双方から考える視点、などである。平和学に関わる人が皆、兵役に良心的忌避を公言し平和運動に積極的なクエーカー教徒である必要はないし、虫をも殺さない仏教徒である必要もない。要するに構造的暴力を見抜くセンスと公正 (justice) な地球社会を実現しようとする志向性が必要なのである。

注

- (1) 「平和」と銘打った大学付属の研究所は以下のとおりである。沖縄国際平和研究所、国際基督教大学平和研究所、京都市国語大学国際言語平和研究所、創価大学平和問題研究所、東海大学平和戦略国際研究所、長崎総合科学大学平和文化研究所、広島大学平和科学研究センター、広島市立大学広島平和研究所、明治学院大学平和研究所、明治大学軍縮平和研究所、立教大学平和・コミュニケーション研究機構、早稲田大学平和学研究所。
- (2) 岡本三夫「平和学へのアプローチ——平和・暴力概念を手がかりに」、藤原修・岡本三夫編『いま平和とは何か』法律文化社、二〇〇四年、一一八～一一九頁。
- (3) 広範囲な意味をもつコンフリクト (対立) という概念には、戦争 (war)、争い (dispute)、闘争 (struggle)、衝突

(clash) 不和 (strife) 混乱 (trouble) 口論 (quarrel) 葛藤 (turmoil) 紛糾 (imbroglione) などが含まれる。コンフリクト概念を分類すると、国家間の戦争とそれ以外、暴力を伴うものとそうでないもの、個人間のもとの社会的なもの、内面的なものとの外的なもの、などが挙げられる。平和学は、戦争を含めた国際社会のコンフリクトを主な対象にしているが、民族など人間集団や個人のコンフリクトも排除するものではない。

(4) *Newsweek*, December, 12, 1999.

(5) *The Daily Yomiuri*, January 17, 2000.

(6) ハンチントンが最初に「文明の衝突?」というタイトルで米国の外交雑誌で論文を発表したのは、一九九三年であった。Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, FOREIGN AFFAIRS, Summer, Volume 72, Number 3, 1993, pp. 22-49. 冷戦後のバルカン半島の旧ユーゴスラヴィア連邦で民族紛争が激化している時代で、この論文で懸念されている衝突(対立)は、「西欧文明」対「イスラム文明+儒教文明」であった。パキスタンやイランが北朝鮮と核開発や武器貿易で協力しているというのがその根拠であった。タイトルには「?」が付けられていて、「九・一一」の八年前の論文であった。八〇〇年前の十字軍東方遠征の時代を思わせる「文明の衝突」という概念が、「九・一一」以降に再び、その賛否両論をめぐり世界的な話題となったのである。「文明の衝突」は世界史の通奏低音のように時として、振動を響かせるようであるが、あくまで世界の対立の一側面を説明しようとする概念であると考ええる。ここでは「西欧」対「非西欧」の文脈で捉えることとする。そして「文明の衝突」よりも「文明の対話」、「多文化主義/多文化共生」、そして「アイデンティティの複合化」に注目したい。アイデンティティの複合化 (identity complex) とは、個人が一つのアイデンティティだけではなく、いくつものアイデンティティを同時にもち合わせている状態である。例えば、二〇一六年五月にロンドン市長に選出されたパキスタン移民二世のサディク・カーン氏(労働党下院議員)は、「私はロンドン市民で英国人、イングランド人、パキスタン系アジア人、父で夫、サッカーリパールのファン、労働党員そしてイスラム教徒」という複合的アイデンティティを公言している(朝日新聞、二〇一六年五月一八日付)。ちなみにロンドンの人口八一七万人(二〇一一年)のうち、約三七%が英国外の生まれ、英国籍白人は約四〇%、イスラム教徒は一〇〇万人以上で約二・四%であるという。

(7) 筆者も、ミレニアムを翌年に控えた一九九九年の英国滞在中に、日本では有り得ない興味深いテレビ番組を見たことがある。BBC放送だったと記憶しているが、何回かのシリーズ番組に英国国教会やカトリックの神学者、ギリシヤ正教、ユダヤ教、イスラムなどの聖職者たちが登場し、対談しながら十字軍の時代からこの二〇〇〇年を時代ごとに回顧しているのである。熱の入った論争にはならず、それぞれが淡々と語っているのが印象的であった。まさに宗教、文明、そして世界史に流れる対立の通奏低音を考えるよい機会となった。

(8) Dasgupta, Sugata, "Peacelessness and Maldevelopment", *IPRA Studies in Peace Research, Proceedings of the International Peace Research Association Second Conference, 1965*.

(9) 米国同時多発テロから三か月後の取材「あなたにとって平和とは」『朝日新聞』二〇〇一年二月九日。

(10) 石田雄『平和の政治学』岩波新書、一九六八年、一八～三五頁。

(11) 石田雄、前掲書、三四頁。

(12) 石田雄、前掲書、三六頁。

(13) Johan Galtung, "Violence, Peace and Peace Research, *Journal of Peace Research*, 1969. 高柳先男、塩谷保、酒井由美子訳『構造的暴力と平和』中央大学出版部、一九九一年、五～一九頁。

(14) ガルトウング、前掲書、一二～一三頁。

(15) 近年、安倍首相が海外で喧伝する「積極的平和主義」ということばは、直訳すると positive pacifism となり、意図した意味ではなくなってしまう。なぜならば pacifism (平和主義) は、「非暴力」、「反戦」をも意味するからである。実際、首相の国連演説などでは、proactive contribution to peace (平和に積極的に貢献) と翻訳された。ガルトウングの「積極的平和」とはまったく異なった概念であることは確かである。

(16) ガルトウングは、構造的暴力／文化的暴力、積極的平和、紛争転換など平和学の理論的な提唱家として広く知られているが、近年では、国際NGO「トランセンド」の実践家として世界を飛び回っている。日本にもトランセンド研究会があり、毎年ように首都圏と関西圏を訪問し、大学などでワークショップを行っている。「超越法」の理論によれば、紛争・対立などに

は三つの要素がある。①紛争には当事者が二つ以上あり、紛争の双方の他、その周辺にも利害関係をもった当事者が多い(東チモールの独立問題でも東チモール指導者、インドネシア指導者の他、ポルトガル、オーストラリア、米国、日本なども)。②当事者が達成しようとしているゴールをそれぞれの当事者において明らかにすること。③当事者の目標に対立や矛盾がある場合にはそれを非暴力的、平和的方法による紛争転換を目指す。トランセンンドについては以下のサイトや著書を参考にした。
<http://www.transcend.org> <http://www.transcendjapan.net> Johan Galtung, *A Theory of Peace: Building Direct Structural Cultural Peace*, Transcend University Press, 2012. ヨハン・ガルトウング／藤田明史他訳『ガルトウング紛争解決学入門』法律文化社、二〇一四年。ヨハン・ガルトウング／藤田明史編著／安齋育郎他訳『ガルトウング平和学入門』法律文化社、二〇〇三年。

(17) Chadwick F. Alger, "The Expanding Tool Chest for Peacebuilding", Ho-won Jeong ed., *The New Agenda for Peace Research*, Ashgate, 2005, pp.16-21.

(18) 北アフリカやシリアから欧州に流入する人々を、日本では「難民 (refugee)」として報道されているが、欧州ではむしろ「移民・移住者 (migrant)」と報道される傾向がある。その理由は、難民とは「難民条約で認定された人々」ということもあるが、欧州では近所に移住労働者 (migrant worker) が少なくなく、新たに流入する人々も労働者として自国の経済を支える人材になることも期待されてきたからである。ただ二〇一五年から一〇〇万人単位で欧州に押し寄せた移民をめぐり、EU各国が受け入れを拒否する政策に転換すると事態は急変する。「不安全」から逃れようと欧州へやってきた人々が、欧州各国の秩序と安全のために、安全を奪われるという「人間安全保障のジレンマ」に直面することになるのである。

(19) 朝日新聞、二〇一六年五月一二日付。

(20) 武者小路公秀「グローバル化時代における平和学の展望」、藤原修・岡本三夫編『いま平和とは何か』法律文化社、二〇〇四年。この論文の中で、今日のグローバル化時代の平和学は、これまでの「行動暴力」「構造暴力」に「文化暴力」が加わり、新しい問題に対応しようとしていると述べている。行動暴力とは直接的暴力のことであり、文化暴力とは「社会全体を支配する文化が、その中に住んでいるこれと異なる文化の人々の生活を不安定状態に陥れる暴力と定義することができる」

と説明している。なお、世界史の中のグローバリゼーションと人間安全保障との関係については以下の著書を参考にした。アマルティア・セン『グローバリゼーションと人間の安全保障』日本経団連出版、二〇〇九年。

(21) グローバリゼーションの進展についての光と陰の部分、推進力となる新自由主義政策、世界の構図についての理論的分析などについては、拙稿「グローバリゼーションの時代をどう読むか」、佐渡友哲・信夫隆司編『国際関係論「第二版」』弘文堂、二〇一六年、五四～六八頁が参考となる。

(22) Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, W.W. Norton & company, 2006, pp.X-XVII.

(23) Avaz とは、ヒンディー語、ウルドゥー語、ネパール語、などで「声」を意味する。ネット上で誰でもいつでも会員登録ができ、寄付もネットで受け付けている。その他に欧米の大手NGOもネット上でグローバルなキャンペーンを展開している。例えば、Global Social Justice、Global Policy Forum、Oxfam Internationalなどの国際キャンペーン、Stamp Our Poverty (英)、War on Want (英)、ATTAC-Vlanderen (仏)、WEED (独)、11.11.11 (ベルギー)などの各国キャンペーンがネットを有効に活用している。地球市民社会の活動については、拙稿「グローバル時代における政治的価値と地球市民の役割」『開発教育六一号』開発教育協会、二〇一四年二月、一七～二〇頁、が参考になる。

(24) 「貿易ゲーム」は開発教育の教材である。開発教育 (Development Education) とは、一九六〇年代に英国のNGOによってはじめられた途上国理解のための教育啓蒙活動である。日本では開発教育協会 (DEAR, <http://www.dear.or.jp>) が「貿易ゲーム」をはじめ多くの教材を作製し、参加型ワークショップの研修会や研究・普及活動をして「共に生きることのできる公正な地球社会づくりに参加するための教育」(HPより)をめざしている。グローバル経済のなかで生起している貧困、環境、開発、人権、平和などの課題を「知る」「考える」「行動する」という観点から、その解決へ向けて取り組む人材を育成している。その他、平和教育に使用できるワークショップの教材として「世界がもし一〇〇人の村だったら」「地球の食卓」「フードマイレージ」「パーム油のはなし」「コーヒークップの向こう側」などが用意されている。また、ワークショップ「このTシャツはどこからくるの?」は、世界の子どもを児童労働から守るNGO「ACE (エース)」(<http://acejapan.org>) が作製したワークショップ教材である。この他に「おいしいチョコレートの実実」などがありいずれも児童労働に焦点が当てら

れている。DEARやACEの教材は、グローバル経済に潜む構造的暴力という視点から平和学の授業に役立つことはもちろんのこと、いわゆるグローバル教育や文科省が推進している国際理解教育の教材としても使われている。ちなみに筆者の平和学の教室では、これら教材以外にも、途上国の農村に私たちがどのように関わるかについての「ランキング」や日中韓の「学生交流企画書」づくりなどグループ討論を基本としたアクティブ・ラーニングを行っている。

(25) 最近行っている筆者のスタディツアーは、南インドや北タイの農村、少数民族の村などをフィールドにしている。南インドの農村では、乾季に農業用水を確保するための分水嶺開発 (watershed development) の現場や、農民の有機肥料づくりの現場を訪ね、婦人たちの自助グループ (SHG) の集会に参加して銀行から少額のローンを受けるマイクロファイナンスの仕組みや実態を学ぶ。現地NGOの研修所でセミナーに参加し、農家でのホームステイも体験する。学生たちは現場で農業の難さとそれを克服する知恵と工夫を学ぶことにより、農業の大切さと水利や土地、地球温暖化などの影響をうける農業の厳しさを知る。北タイでは、少数民族の村にホームステイして、少数民族のおかれた社会的立場を考え、農業の実態を体験する。スタディツアーでは、教室で学んだ貧困、環境、人権、開発などの知識を現場に即して再入力し、自らの気づきを大切にすることが帰国してからのグループ研究やプレゼン発表、ゼミ機関誌への研究報告書掲載へつながる。スタディツアーから帰国した彼ら／彼女らが目を輝かせて語り、共同研究に取り組む様子を筆者は確認している。

(26) 岡本三夫「平和学の方法」、岡本三夫／横山正樹編『新・平和学の現在』法律文化社、二〇〇九年、三四頁。横山正樹「第三世界と先進工業諸国にわたる市民連帯は可能か」久保田順編著『市民連帯論としての第三世界』文眞堂、一九九三年。

主要参考文献

- ・ Anthony Giddens, *Runaway World*, ProfileBooks,Ltd, London, 1999. 佐和隆光訳『暴走する世界』ダイヤモンド社、二〇〇一年。
- ・ April Carter, *The Political Theory of Global Citizenship*, Routledge, 2001.
- ・ Hans Schattle, *The Practices of Global Citizenship*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2008.

- ・ Johan Galtung: *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, SAGE, 1996.
- ・ Johan Galtung: *A Theory of Peace: Building Direct Structural Cultural Peace*, Transcend University Press, 2012.
- ・ John Cavanagh & Jerry Mander ed., *Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible*, Berrett-Koehler Publishers, 2004. 翻訳グループ「虹」訳『ポストグローバル社会の可能性』緑風出版、二〇〇六年。
- ・ Luis Cabrera, *The Practice of Global Citizenship*, Cambridge University Press, 2010.
- ・ Serge Latouche, *Survivre au Developpement*, Librairie Artheme Fayard, 2004. 中野佳裕訳『経済成長なき社会発展は可能か?』作品社、二〇一〇年。
- ・ Susan George, *Another World is Possible, If...*, 杉村昌昭・真田満訳『オルター・グローバリゼーション』作品社、二〇〇四年。
- ・ 岡本三夫『平和学——その軌跡と展開』法律文化社、一九九九年。
- ・ 岡本三夫・横山正樹編『新・平和学の現在』法律文化社、二〇〇九年。
- ・ 加藤朗『入門・リアリズム平和学』勁草書房、二〇〇九年。
- ・ 君島東彦編『平和学を学ぶ人のために』世界思想社、二〇〇九年。
- ・ 武者小路公秀『人間安全保障論序説』国際書院、二〇〇三年。
- ・ ヨハン・ガルトウング／藤田明史・奥本京子監訳『ガルトウング紛争解決学入門』法律文化社、二〇一四年。
- ・ ヨハン・ガルトウング／木戸衛一・藤田明史・小林公司訳『ガルトウングの平和理論——グローバル化と平和創造』法律文化社、二〇〇六年。
- ・ ヨハン・ガルトウング・藤田明史編著『ガルトウング平和学入門』法律文化社、二〇〇三年。

奄美返還と日米密約

信 夫 隆 司

一・奄美返還時の不公表文書

奄美群島の返還

サンフランシスコ平和条約に基づき、日本が主権を回復したのは、一九五二年四月二八日である。同条約第三条に、「日本国は、北緯二十九度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む。）孀婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする。国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする。」とある。北緯二十九度以南には奄美群島も含まれた。

一九五三年八月八日、アメリカのジョン・フォスター・ダレス国務長官が東京を訪れ、吉田茂総理大臣及び岡崎勝男外務大臣と会談した。同夜、ダレス長官は、奄美群島の返還問題に関し、「米国政府は、日本政府との間に必要な取極が結ばれ次第、日本国が奄美群島に対する権限を回復するために、平和条約第三条に基き同群島に対して有している諸権利を放棄することを希望します。」との声明を発表した。^①このダレス声明により、奄美群島の本土復帰が決まる。ただ、いつ、いかなる条件で復帰するのかを確定する作業が残された。

作業が終了し、奄美群島は、一九五三年一月二五日、本土への復帰を果たす。復帰にあたり、「奄美群島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（奄美返還協定）が交わされた。同協定は、復帰前日の一月二四日に署名され、翌二五日、発効。同協定には附属書が添付され、奄美群島の地理的範囲が記されている。この協定のほか、公表された文書に、ジョン・M・アリソン駐日大使と岡崎外務大臣との交換公文（岡崎・アリソン交換公文）がある。アリソン大使から岡崎大臣宛の公文の主な部分^②は以下である。

奄美群島及びその領水は、日本本土と南西諸島のその他の島におけるアメリカ合衆国の軍事施設との双方に近接しているため、極東の防衛及び安全と特異の関係を有する。日本国政府は、この特異の関係を認め、南西諸島のその他の島の防衛を保全し、強化し、及び容易にするためアメリカ合衆国が必要と認める要求を考慮に入れるものと了解される。

これに対する岡崎大臣の返書には、この了解が繰り返され、「本大臣は、更に、閣下が述べられたことを記録にと

どめ、且つ、前記に掲げる了解が日本国政府の了解でもある」と通報している。

この了解の趣旨は、奄美群島は日本本土と沖縄の米軍基地の双方に近接しているため、極東の防衛と安全に特異の関係があり、日本政府は、この関係を認め、沖縄の防衛にあたり、アメリカの要求を考慮に入れるというものである。ただ、この「アメリカの要求」とはいかなるものなのか、この交換公文では明らかでない。

不公表文書の存在

奄美返還当時、公表された文書は、奄美返還協定と岡崎・アリソン交換公文だけである。しかし、これ以外にも不公表の文書が存在する。それらは、同協定の「公式合意議事録」（交渉議事録）及び日米行政協定下の日米合同委員会の「議事録」である。^③ これまで、奄美返還交渉をめぐり、いくつかの研究成果が著されているが、不公表文書とその意味は研究されていない。不公表文書は密約の証拠として残される場合もあるので、とくに慎重な分析を必要とする。とりわけ、合同委員会は、密約の温床となっている感もあるからだ。

具体的には、奄美返還協定が締結されるわずか二ヶ月前の一九五三年九月、行政協定第一七条（刑事裁判権）が改正された例がある。日本側は、日本国の当局が方針として、日本国にとって実質的に重要であると考えられる事件を除き、米軍関係者には第一次裁判権を行使する意図は有しなかったものである。これは、合同委員会の下部組織に裁判権小委員会刑事部会があるが、その日本側代表・津田實法務省総務課長が一方的に陳述する形式の文書として残された。日米双方とも、この文書は密約ではないとしているものの、交渉過程の詳細な分析から、密約であったことが立証されている。^⑤

奄美返還協定が審議された一九五三年一月二四日の参議院本会議で、日本社会党の曾祢益議員（そねえき）が、岡崎・アリソン交換公文にある奄美群島の特異の関係について、「なぜそういうことを書く必要があつたのか、何故に安全保障条約、行政協定にカバーされるべき本来の日本領土と違う関係をここに打出さなければならぬか、この点の御説明をされておられない。この点について何らか、我々は勿論そういうことは無いと思ひますが、何か裏にあるような感じを与えるような協定をお作りになることは甚だ面白くない。」と政府を追及した。岡崎外務大臣は、「特に別段の意味はないということ念を押しまして、この文句をいれたのであります。」と答えている。⁶⁾

岡崎大臣の言うとおりであるならば、奄美返還にあたり、公式合意議事録及び合同委員会議事録を公表しても差し支えなかつたのではないか。曾祢議員は「何か裏にある」との疑念をいただいたが、不公表文書の存在によつてその疑念は深まつた。この不公表文書は、日本側では、一九九一年一〇月の第一一回外交記録公開で明らかになつてゐるが、これまで注目されてゐない。⁷⁾

本稿の目的

本稿の目的は、これらの不公表文書を取りあげ、奄美返還にあたり、アメリカ側が何を要求したのか、その要求は公式合意議事録及び合同委員会議事録にどのように盛り込まれたのか、不公表文書の交渉過程の分析をおし、明らかにすることである。同時に、なぜ不公表とされたのか、不公表文書の中に密約は存在していなかつたのかを解明する。これにより、その後の小笠原、沖縄へと続くアメリカからの領土返還にあたり、アメリカ側が何を重視していたのか、その一端を解き明かす。奄美返還を取りあげるのは、今日まで続く米軍による基地使用により、米軍が日本に

基地を置きたいとする根本的な理由が垣間見え、今日の在日米軍のあり方を知る上でも重要だからだ。

本稿の構成

本稿は、つぎのように構成される。第二節では、一九五三年一月二四日、アメリカ側が提示した奄美返還に関する原案を検討する。なかでも、米側公式議事録案は、返還後の奄美群島のあり方、あるいは、行政協定をアメリカ側がどのようにとらえていたのかを知るうえで重要である。第二節は、奄美返還交渉のうち、「特異の関係」の意味、並びに、米側公式議事録案をめぐる交渉過程を明らかにする。奄美返還の正式会談は、一月二七日に始まり、米側原案が検討され、一二月初めには交渉当事者間で日米妥協案が成立する。その後、取極の形式は、当初予定していた交換公文ではなく、返還協定となる。第四節は、交渉の核心部分である公式合意議事録及び日米合同委員会議事録は、いかなる内容で決着したのかを明らかにする。奄美群島が有する「特異の関係」とは具体的に何を意味していたのか、密約は存在していたのかを検証する。

二・米側案の提示

八月八日のダレス國務長官による奄美返還の発表後、日本側は早期返還の実現をめざす。当初、返還期日を一月一日にするようアメリカ側に働きかけた。⁸⁾ただ、ダレス國務長官の声明にあつたように、返還はアメリカ側による一方的な施政権の放棄で可能であると考えられていたので、米側案の提示を待つて、話し合いを進めるといふ姿勢を日本側はとらざるをえなかった。

米側案の概要

一月二〇日、国務省から米側案が記された在京米大使館宛公電第一二二二号が発出された⁽⁹⁾。待望の米側案が日本側に提示されたのは、一月二四日午後である。在京米大使館のジョン・J・コンロイ理事官が、外務省に鶴見清彦アジア局第五課長を往訪し、奄美返還に関する米側案を手交した。それは以下の文書からなっていた⁽¹⁰⁾。

米公文案 Draft United States Note

附属書Ⅰ Draft Enclosure I to Note (Military Rights)

附属書Ⅱ Draft Enclosure II to Note (Facilities and Areas)

附属書Ⅲ Draft Enclosure III to Note (Financial and Political Arrangements)

附属書Ⅳ Draft Enclosure IV to Note (Description of Area)

公式議事録案 Draft of Official Minutes

公文案、附属書四通及び公式議事録案である。当初、日米双方は、この米側公文案をもとに、日本側では国会での承認が不要な交換公文で奄美返還を実現しようとした。ただ、最後まで決着がつかなかった問題は、当時、奄美群島に流通していたB円の処理である。アメリカ側は、日本政府がB円を速やかに回収し、米民政府に無償で引渡すよう求めた。これに対し、日本側は、B円は発行者であるアメリカ側の債務であるとの理由から、回収したB円は、全額米ドル又は日本において有する円勘定から支払うよう要求した。この問題は、交渉に早く決着をつけたい日本側が折

れ、米側案通り、B円は無償で米民政府に引き渡されることとなった。これにより、B円の替わりとなる日本円について、新たな予算措置が必要となり、最終的に、交換公文ではなく、国会の承認が必要な協定の形式に変更された。

日米の交渉当事者は、米側案に基づき交渉を進め、一二月初めには、日米妥協案が成立した。ただ、最終的に協定の形がとられたため、当初の米側案、日米妥協案、最終文書と推移した。本稿の目的は、これら文書の全容ではなく、日米安全保障条約及び行政協定との関連で、奄美群島が有する特異の関係並びに同島の軍事的地位がどのように話し合われ、決着をみたのかを説明することである。まずは、一月二四日に提示された米側案の概要を明らかにしておきたい。⁽¹¹⁾

公文案

アメリカ政府は、公文及び附属書の規定に従い、奄美群島の領域及び住民に対し行政、立法及び司法上のすべての権力を行使する権利を日本国のために放棄する。平和条約第三条に掲げる他の島（沖縄等）については、平和及び安全の永続する状態が極東において確立されるまでは、現在行使している限度の管理と機能を維持する。⁽¹²⁾

附属書Ⅰ

返還の日から日米安全保障条約及びそのいかなる実施取極も奄美群島に適用される。附属書Ⅱでは、奄美群島における施設及び区域が規定され、両政府は、それらの施設・区域を行政協定に基づくものと合意した。将来、アメリカ側が奄美群島に追加の施設・区域を設けたいと希望し、その要請をした場合には、合同委員会によって緊急性かつ継

続性を基に検討される。

奄美群島は日米双方の防衛及び安全に特異の関係がある。日本政府はこの関係を十分に認識し、同群島の行政に当り、南西諸島の残余の部分におけるアメリカの軍事的必要を考慮に入れる。

附属書Ⅱ

アメリカが使用している二つの施設及び区域（名瀬にある米民政府奄美チームの宿舍及び沖永良部島のレーダー施設）は行政協定に基づく「施設及び区域」を構成することに日米両政府は合意した。

名瀬の気象観測所は日本政府に引き継がれ、アメリカ側に対し無償で気象状況を知らせる。

附属書Ⅲ

1. 日本政府はB円を速やかに回収し、無償で米民政府に引き渡す。
2. 返還の日以後、日本政府は予算上及び財政上の全責任をとる。
3. 日本政府は奄美群島の郵便制度のすべての財政上の義務を引きうける。
4. 日本政府は銀行を指定し、琉球銀行支店の資産購入の話し合いを琉球銀行と行わせる。
5. 奄美群島の諸機関又は住民が琉球政府その他の機関に負っている債務は、日本政府が肩替りして日本円により支払うこととし、支払日本円は日本から琉球への物資の輸入等の代金決済に充てられる。
6. 日本政府は返還の日までのすべての請求権を放棄するとともに、アメリカ側のすべての作為又は不作為の効力

を承認する。

7. 日本政府は、琉球政府又は米民政府の裁判所の確定判決を執行し、奄美群島にある琉球政府裁判所に係属中の民刑事裁判を継承する。

附属書IV

奄美群島の範囲が明記されている。

議事録案

奄美群島の領水を含む領域及びその上空に対する行政協定第二条及び第三条の適用に特例を設けるようアメリカ側が要求している。

特異の関係と米側議事録案

これらの文書の中で、特に問題となるのは、まず、附属書Iに奄美群島は日米双方の防衛及び安全とに特異の関係があるとされている点である。この「特異の関係」とはいかなる意味を有するのであろうか。

つぎに、議事録案であるが、これは奄美返還の取極に関する議事録の意味である。以下に米側議事録案の全文を紹介する。

米側提示の公式合意議事録案 (Agreed Official Minutes)

1. 行政協定第二条第一項は、奄美群島が日米双方の防衛及び安全にとり特異の関係を有するため、奄美群島における追加の施設及び区域（航空支援、装置、及び航空管制のための用地、並びに、ラジオ及びレーダーが十分に届くのを確保するのに必要な用地が含まれる。）がアメリカ合衆国に許与される必要があると認められるものと了解される。
2. 行政協定第二条第一項は、空間の自由 (freedom of space) の範囲を、奄美群島及びその領水上のすべての地域に拡大しうるものと了解される。
3. 行政協定第二条は、アメリカ合衆国は安全保障条約の実施に関し、奄美群島のすべての領水を利用することが許与されるものと了解される。
4. 行政協定第二条は、今後、必要となりうる追加の施設の候補地の選択に関し、アメリカ合衆国の当局者には、日本国政府に通告の上、奄美群島における用地の視察を行うことが許与されるものと了解される。
5. 行政協定第二条及び第三条は、米軍及び軍事施設の効果的な活動を阻害するとき電波妨害施設等の敵対的又は有害な装置を除去し又は破壊するために、アメリカ合衆国の軍隊が奄美群島の領域、領空及び領水に入ることと許与されるものと了解される。
6. 行政協定第三条第一項は、日本国が、奄美群島における飛行場を含めた防衛施設の設置について計画する場合には、合衆国と日本国との間で協議が行われるものと了解される。
7. 一九五一年九月八日付けのアメリカ合衆国国務長官と日本国総理大臣との交換公文は、奄美大島群島に適用されることが了解される。

議事録案の項目の多くは、行政協定第二条・第三条に関連する。行政協定第二条は、第一項で、日本はアメリカに
対し、安保条約第一条に掲げる目的の遂行に必要な施設・区域の使用を許し、個々の施設・区域の決定に関する事
が規定されている。同条の他の項では、取極の再検討、施設・区域の返還、日本側の使用に関する事が定められて
いる。

この行政協定第二条に関連し、議事録案第一項では、「特異の関係」をふまえ、奄美群島における追加的な施設・
区域がアメリカにとり認められることが必要である、と了解されている。また、議事録案第二項では、領空の範囲は、
「奄美群島及びその領水上のすべての地域に拡大しうる」こと、同案第三項では、アメリカが奄美群島のすべての領
水を利用できることが了解事項となっている。さらに、同案第四項では、奄美群島に追加の施設が必要となる場合、
日本政府に通告の上、候補地の選択にあたり、アメリカの関係者は用地の視察を行うことが許されている。

行政協定第三条には、施設・区域におけるアメリカの広範な管理権が規定されている。これに関連し、議事録案第
五項は、米軍及び軍事施設の効果的な活動を阻害すると思われる電波妨害施設等の敵対的又は有害な装置を除去し又
は破壊するため、米軍は奄美群島の領域、領空及び領水に入ることができるとされている。

議事録案第六項は、日本が奄美群島における飛行場を含め、今後、防衛施設の設置を計画する場合、日米間で協議
が行われるとある。

議事録案第七項では、一九五一年九月八日付けのいわゆる吉田・アチソン交換公文が奄美群島にも適用されること
が了解事項となっている。

米側議事録案は全部で七項からなっており、最終的に、第一項から第五項は合同委員会議事録に組み入れられ、第

六項は公式合意議事録に、第七項は奄美返還協定第七条の一部となった（米側議事録案の推移は、後掲の表1を参照）。このうち、公式合意議事録及び合同委員会議事録が不公表とされた。

米側案を受け取った直後の日本側の反応をみておこう。外務省では、ただちに、米側案に関する省内関係局課との会議が開かれ、一応の結論を得ている。とりわけ、アメリカ側が返還後の奄美群島でいかなる軍事権を行使しうるのかがもつともおおきな問題のひとつとなった。附属書Ⅰ・Ⅱ及び議事録案について、「現在使用中の軍事施設は、日米合同委員会の協議をまたずに直ちに行政協定に基く施設及び区域とみなさんとし、更に、将来における合同委員会の協議を拘束し、或いは奄美群島に対する行政協定の適用に関する解釈を拡張せんとしている⁽¹³⁾」とある。この意味は、交渉過程の分析をとおして明らかにしたい。

三．奄美返還交渉

第一回正式会談

米側案の提示を受け、一月二七日、外務省で第一回正式会談が行われた⁽¹⁴⁾。日本側は中川融アジア局長、下田武三条約局長等が、アメリカ側は在京米大使館のサミュエル・D・バーガー参事官、ジュールズ・バッシン法務官等が出席した。

まず、米側附属書Ⅰにある「特異の関係」について、アメリカ側は、奄美群島が沖縄及び日本本土双方にとり、特異の関係にあると明示されること、アメリカにとつておおきな関心事であり、この点に日本側がとくに留意するよう求めた。日本側は理解を示したものの、この関係を日本側が留意するという表現は、附属書ではなく、議事録に記

載するのが最善であると主張した。また、日本側は、米側議事録案には多数の項目が盛り込まれているが、それらは行政協定が適用されることをたんに繰り返しているにしか過ぎない、と同案に難色を示した。けつきよく、これらの点は、軍事分科会での検討に委ねられることとなった。¹⁵ なお、このとき、軍事、法務、財務の三分科会が設置されている。

この会談で、米側附属書Ⅰの第一項（安保条約等は奄美群島に適用される）及び米側附属書Ⅱ（現行の施設・区域は行政協定に基づく）に替わる日本案が提示されている。以下のとおりである。

一九五三年

以降（筆者注：奄美返還の日付が入る）、日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約及び同条約下のいかなる実施取極も、南西諸島の奄美群島に適用される。

アメリカ合衆国政府及び日本国政府は、奄美群島で合衆国政府が現に使用している二つの設備及び用地は日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条の行政協定第二六条に規定されている合同委員会の協議を通じて決定されるまで、一九五三年 以降も（筆者注：奄美返還の日付が入る）合衆国軍により引き続き使用されることに合意した。¹⁶

日本側は、「現在米側が使用している施設及び区域は合同委員会の決定が行われるまでは、そのまま使用することを暫定的に認め、米側から要求のあった奄美群島のみに関する行政協定第二条及び第三条の特例の解釈等はすべて合同委員会に譲りたい旨の申入れ¹⁷」を行った。この日本側案は、返還後の奄美群島には、安保条約及びその実施取極が

すべて適用され、奄美群島に位置する施設の今後の使用も、合同委員会の決定による、という内容である。

第一回軍事分科会

一月二八日、第一回軍事分科会が開かれた。席上、アメリカ側は、米側案の附属書Ⅰ、Ⅱに替わる先の日本側案では、アメリカ側が重要と考える二点が抜けていると指摘した。ひとつは、将来、アメリカ側が奄美群島に追加の施設を要請した場合、米側案（附属書Ⅰ）では合同委員会によつて緊急に対処されるとなっていたが、この緊急性に関する記述がない。もうひとつは、奄美群島の特異の関係を認める文言がない。軍事分科会では、これらの問題の決着はつかず、次回の正式会談に委ねられることとなった。¹⁸

米側公式議事録案をめぐるやりとりをみてみよう。¹⁹ 日本側は、まず、米側議事録案第一項（追加の施設・区域）について、将来、追加される施設について議事録で言及するのは適切ではなく、替わりに、次回の合同委員会の議事録に同じ内容を盛り込むことを提案した。日本側が示した議事録案とは以下である。

議事録（合同委員会）

合衆国代表は、「奄美群島及びその領水は、日米両国の防衛及び安全にとつて特異の関係を有することを考慮し、奄美群島における追加の施設及び区域に関し、アメリカ合衆国の要請に日本国政府が特別に配慮することを強く希望する。」と述べた。

日本国代表は、「両国の防衛及び安全にとつて、奄美群島が重要であることを十分に理解し、日本国政府は、

かかる要請が、合同委員会を通じ、明確かつ個別になされれば、できる限り好意的に配慮する。」と応じた。⁽²⁰⁾

米側原案では、奄美群島において、アメリカ側が必要とする追加の施設・区域があれば、当然の如く受け入れられるとなっていたが、日本側が提示した合同委員会議事録案では、アメリカ側の要請に対する日本側の応答の形がとられている。行政協定に関する事項は、合同委員会の枠組みに封じ込めることを意図したものである。さらに、アメリカ側の要請は一般的・抽象的なものであつてはならず、「明確かつ個別に」なされる必要がある、ただ、そのようなアメリカ側の要請に、日本側としても、「できる限り好意的に配慮する」とされている。

この日本側案では、追加の施設・区域に関してのみ、アメリカ側の要請と日本側の応答が記されているが、この形式は、最終的な合同委員会議事録の原型となり、他の項目にも用いられることとなる。

米側議事録案第二項（奄美群島の領空飛行の自由）について、日本側は、行政協定下においてすでにアメリカは領空飛行の完全な自由を有すると説明している。アメリカ側は、行政協定の文言は、同案第二項より狭く解釈される可能性があるので、日本側はこの点を明確に了解する旨を表明していただければありがたいと応じた。

米側議事録案第三項（奄美群島の領水の利用）について、これではきわめて広い解釈が可能となるとして、日本側は異を唱えた。射撃区域・演習区域の指定といった事項に対処するのは合同委員会であり、その権限を奪つてしまうというのがその理由である。日本側は、自国の領水をアメリカ側に利用させるにあたり、これまでなんらの問題もなく、ただ、個人の利益や漁業権が含まれる場合は例外であると補足した。アメリカ側は、そのとおりであるが、奄美群島の特異の地理的状况から、米海軍は、同海域を巡回する大幅な自由が必要とされると主張した。日本側は、かかる自

由は行政協定下で与えられているが、同海域における日本船の拿捕や搜索といった活動は許されず、そうした行為は、行政協定の枠外にあり、日本の警察権を侵害することになる、と反論した。

米側議事録案第四項（追加用地の視察）について、日本側は、行政協定下では、用地視察に事前の許可が必要であり、許可なしに用地視察ができるように、行政協定の規定を拡大解釈することはできないと主張した。アメリカ側は、十分な対空警報によつて沖繩を完全に防護するため、レーダー警報装置といった既存の施設を、いつでも移動可能な状態にしておく必要があると反論した。こうした件を東京の合同委員会に諮つていたのでは適時の対応ができず、ただちに視察しうることが絶対必要だという。さらに、日米安保条約第三条には、「アメリカ合衆国の軍隊の日本国内及びその附近における配備を規律する条件は、両政府間の行政協定で決定する。」とあり、同条に基づき、こうした事態に対処するため合意することがゆるされるとの考えもアメリカ側から示された。

日本側は、米側議事録案第五項（電波妨害施設等の除去）について、奄美返還によつて、日本は警察力の行使を引き継ぎ、他国の軍隊が日本の主権に干渉することはゆるされない、と主張した。さらに、行政協定第三条では、このよ様な事態は合同委員会が対処すると規定されており、私有財産の除去や破壊が必要な場合には、法執行機関がその任にあたる、と補足した。確かに、行政協定第三条は施設及び区域におけるアメリカの管理権を規定し、第一項第三文には、「本条で許与される権利、権力及び権能を施設及び区域外で行使するに当つては、必要に応じ、合同委員会を通じて両政府間で協議しなければならない。」とある。

米側議事録案第六項（防衛計画の協議）について、日本側は、この要請は、「受け入れがたい」と主張した。アメリカ側は、奄美群島における利用可能な用地はかぎられており、将来の防衛施設に関する日本の計画を知らせてもらえ

れば多とする、と述べている。そうした施設が、アメリカ側の将来の計画にとって妨げとなるかもしれないというのがその理由であった。日本側は、この問題は、行政協定第三条に、直接、関連するものではないことを強調している。日本側は、米側議事録案第七項（吉田・アチソン交換公文の奄美群島への適用）について、一九五一年九月八日の吉田・アチソン交換公文は、日本全土に適用され、奄美群島が日本に返還されれば、同島にも必然的に適用されるので、同項は不要であり、削除すべきだと主張した。

この第一回軍事分科会で、米側議事録案をめぐる日米双方の主張はほぼでそろった。十一月三〇日、第二回正式会談が開かれ、日本側は、あらためて、米側議事録案の内容は、交渉議事録ではなく、合同委員会議事録に盛り込むよう強く主張した。けつきよく、この会談では、合同委員会の場で日本側代表が米側議事録案の内容に好意的に配慮することを保証するならば、合同委員会議事録で対処は可能であるとの暫定合意にいたった。⁽²¹⁾

第二回軍事分科会及び第三回正式会談

一二月一日、第二回軍事分科会が開かれ、軍事に関する日本側新提案がアメリカ側に手交された。⁽²²⁾ 新提案は、文書1、文書2、文書3からなっている。そのうち、文書2は、米側附属書Ⅰの第一項（安保条約等は奄美群島に適用される）及び附属書Ⅱ（現行の施設・区域は行政協定に基づく）についてであり、アメリカ側の要請を満たしていた。そこで、以下、「特異の関係」の扱い及び米側議事録案についてみていきたい。

文書1は、米側附属書Ⅰの最後の段落（「特異の関係」、及び、米側議事録案第六項（日本の防衛計画）に代替し、以下のとおりである。

（文書1）

奄美群島及びその領水は、日本本土、並びに、南西諸島のその他の島におけるアメリカ合衆国の軍事施設との双方に近接しているため、日米両国の防衛及び安全と特異の関係を有するものと了解される。

この点を了解し、日米安全保障条約の精神にのっとり、奄美群島における防衛施設の設置（飛行場を含む）に關する日本側の将来の計画について、アメリカ合衆国政府と協議することが日本国政府の意思である。

文書1は、最終的な公式合意議事録（交渉議事録）第一項の原型となる。アメリカ側が強く要請していた「特異の關係」が盛り込まれ、また、奄美群島における日本の防衛計画は、安保条約の精神にのっとり、両国間で協議するとなっている。

日本側は、この文書は公式合意議事録（交渉議事録）に盛り込まれ、不公表にすべきだと主張した。アメリカ側は、この文書を研究・討議した結果、米側提案の附属書Iにある「特異の關係」も含まれており、同文書に満足の意を表した。

第一回軍事分科会で、日本側は、米側議事録案に替わり、アメリカ側の要請に日本側が応答する形式の案を提示していたが、その全体像を示したのが文書3であり、四項目からなっている。この日本側提示の案は、アメリカ側との協議を踏まえ、日米妥協案となり、最終的には合同委員會議事録となる。これらは実質的に同じ内容であり、若干の修文がほどこされている。そこで、重複を避けるため、文書3については、後掲表1の最終文書の列にある合同委員會議事録（不公表）1. から4. を参照されたい。ここでは、文書3が提示された際、日米間でどのような議論が

あつたのかを紹介しておく。

第一項（追加の施設・区域）について、日本側は、これは合同委員会で対処されるべきであり、好意的かつ迅速に対応する意思がある旨が表明された。日本側の応答に若干の字句の修正が施され、分科会は、同項を正式会談に提案し、承認を求めることとなつた。

第二項は、米側議事録案第二項（奄美群島の領空飛行の自由）と同案第三項（奄美群島の領水の利用）とを統合したものである。海域を利用するにあたり、米海軍の巡回活動が、合同委員会での協議を必要とする作戦あるいは訓練とならない限り、日本側は異議を述べないとした。分科会は、同項を正式会談に付託し、承認を求めることとした。

第三項は米側議事録案第四項（追加用地の視察）についてであり、日本側は、行政協定下で、用地の視察は、つねに合同委員会に付託し、土地所有者の同意を得る必要があると主張した。事前の承認なしで行われた視察により、私有財産に損害を与え、行政協定第一八条によつて、アメリカがその損害を補償しなければなくなる事態を日本政府は懸念していることが伝えられた。日本側は、アメリカ側が要請する視察に許可が与えられるよう、全権を有する名瀬の現地代表を指名するとの案を合同委員会に提示する考えを示した。これにより、現地の米軍当局は、名瀬の代表に直接かけあえばよく、東京の合同委員会に諮る必要はなくなる。日本側は、アメリカ側からこの代表についての質問を受け、合同委員会はかかる代表を指名することに自信があると答えている。分科会は、同項を正式会談に付託することとした。

第四項は米側議事録案第五項（電波妨害施設等の除去）についてであり、日本側は、アメリカ側の主張に同意した。ただ、行政協定によれば、軍事施設外での警察活動は、日本当局によつて行われる必要があるので、アメリカ側の字

句には法的に同意できないが、日本側としては最善の妥協案としてこの案を提示したと説明した。行政協定下では、たとえ日本への敵対行為がある場合も、日米両政府は協議したうえで、共同防衛措置をとることができるとなっていたからだ（行政協定第二四条）。分科会は、本件を正式会談に付託することで合意した。

翌一二月二日、第三回正式会談が開催された。ただ、会議が立て続けに開かれたため、アメリカ側は検討のための時間を要するとして、次回の第四回正式会談は、一二月七日に開催されることとなった。また、日本側がこれまでの議論を踏まえ、妥協案を作成することとなり、一二月三日、同案はアメリカ側に提示された。これは、公文案 Notes (Draft)、公式合意議事録案 Draft Agreed Official Minutes、議事録案（合同委員会）Draft Minutes (The Joint Committee) という二つの文書からなっていた。

奄美返還協定の締結

一二月初めまでの奄美返還交渉の経緯をたどってきた。奄美返還は、最終的には、国会の承認が必要な返還協定で実施された。協定にいたるまでの交渉記録は、かならずしも十分に残されているわけではないが、いくつか紹介しておきたい。⁽²³⁾ 一二月二日付の在京米大使館から本省宛の電報には、一二月三日に提示された妥協案は、「米側提案の形式とは異なるが、國務省公電第一二二二号に記された当方の基本的立場は実質的に確保された、と考えている。したがって、すべての条項が承認されることを勧告する。」とある。⁽²⁴⁾ この時点で、日米間での実質的な交渉はほぼ終了し、あとは、本省からの承認待ちの状態にあった。

一二月一六日にいたり、奄美群島の返還に関する取極は、前述のように、現地通貨B円を回収後、アメリカ側に無

償で引渡すことに関連して、取極全体を協定の形式とし、国会の承認を求めること、復帰の期日を二月二十五日とすることで交渉当事者間に意見の一致をみた。⁽²⁵⁾同日、下田条約局長は、中川アジア局長とともに、在京米大使館に、バーガー理事官及びバッシン法務官を往訪し、協定案を提示した。バッシンは、協定の内容が交換公文と同じであれば、アメリカ側では上院に諮らないのは当然として、⁽²⁶⁾ 国務省に請訓の必要すらないと述べている。ただちに協定案を検討し、翌一七日、起草委員会を開き、文言を確定することとなった。⁽²⁶⁾一七日には、交換公文、公式合意議事録、「奄美群島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」が作成される。

最終文書を承認する国務省の訓令は、二月二三日午後五時に発せられ（日本時間二月二十四日午前七時）、協定の文言は、二四日午前中に開かれた代表者会談で、最終調整が行われ、確定した。⁽²⁷⁾同協定案は、同日午後五時過ぎに国会の承認を得、午後七時、岡崎外務大臣とアリソン駐日大使との間で協定の調印を終えた。奄美群島は、日付がかわった二五日午前零時を期して、日本に返還された。⁽²⁸⁾

四．不公表文書の意味

岡崎・アリソン交換公文には、奄美群島は、本土及び沖縄の米軍基地に近接しているため、極東の防衛及び安全と特異の関係を有するとある。岡崎外務大臣は、国会で、この特異の関係には別段の意味はないと答弁している。本当に別段の意味はなかったのであろうか。不公表文書はなぜ存在し、その意味は何か、密約はなかったのかを検証したい。

不公表文書

最終的に、不公表文書は二通作成された。ひとつが交渉に関する公式合意議事録（交渉議事録）、他は日米合同委員会議事録である。十一月二十四日、アメリカ側が提示した議事録案は、既に述べたように、おおきく三つに整理された。ひとつは、行政協定第二条・第三条に関連する事項である。これらは米側議事録案では第一項から第五項にあたり、日本側の提案により、合同委員会議事録に盛り込まれた。二つ目は、奄美群島における日本の防衛計画に関する米側議事録案第六項である。この問題は、本来、日本の内政に属することであるが、奄美返還にも関連していることから、公式合意議事録の一部となった。三つ目は、米側議事録案第七項である。これは自明であるが、奄美返還協定第七条で確認された。表1は、米側提示の公式議事録案が、奄美返還協定及び関連文書のなかに、どのように取り入れられたのかを示したものである。以下、公式合意議事録及び合同委員会議事録の順に検討する。

表1 米側公式議事録案と最終文書の比較

	米側公式議事録案 (1953年11月24日)	最終文書 (1953年12月24日)
追加の施設区域	1. 行政協定第二条第一項は、奄美群島が日米双方の防衛及び安全にとり特異の関係を有するため、奄美群島における追加の施設及び区域（航空支援、装置、及び航空管制のための用地、並びに、ラジオ及びレーダーが十分に届くのを確保するのに必要な用地が含まれる。）がアメリカ合衆国に許与される必要があると認められるものと了解される。	合同委員会議事録（非公表） 1. 合衆国代表「行政協定第二条第一項は、奄美群島が日本国及びアメリカ合衆国双方の防衛及び安全と特異の関係を有することとなり、同群島における追加の施設及び区域（航行標識、装置、及び航空管制のための用地、並びに、ラジオ及びレーダーの完全な探知範囲を確保するのに必要な航空管制及び航空警戒管制用地が含まれる。）の緊急な提供が要求されることがある旨を認めているものと了解される。」 日本国代表「両国の防衛及び安全のために奄美群島が有する重要性にかんがみ、日本国政府は、かかる要請が明確かつ個別に施設小委員会を通じて行われたときには、できる限り迅速かつ好意的に配慮する。」
領空・領水の拡大	2. 行政協定第二条第一項は、空間の自由 (freedom of space) の範囲を、奄美群島及びその領水上のすべての地域に拡大しうるものと了解される。 3. 行政協定第二条は、アメリカ合衆国は安全保障条約の実施に関し、奄美群島のすべての領水を利用することが許与されるものと了解される。	合同委員会議事録（非公表） 2. 合衆国代表「安保条約の遂行に関連し、合衆国軍は、奄美群島及びその領水の上空を飛行する自由並びに同群島の領水を利用する自由を与えられるものと了解する。」 日本国代表「日本国政府は、この了解を確認し、かつ、行政協定の下におけるこれらの問題についての慣行に従ってこの自由を許与する。」
追加用地の視察	4. 行政協定第二条は、今後、必要となりうる追加の施設の候補地の選択に関し、アメリカ合衆国の当局者には、日本国政府に通告の上、奄美群島における用地の視察を行うことが許与されるものと了解される。	合同委員会議事録（非公表） 3. 合衆国代表「アメリカ合衆国要員は、将来要求されることのある追加の施設のための区域選定に関連して奄美群島において予備的視察をすみやかに行うことができることが望ましい。」 日本国代表「日本国政府は、合衆国の要望にこたえうような機構の設置に関し、施設小委員会における協議に入る用意がある。」
電波妨害施設等の除去	5. 行政協定第二条及び第三条は、米軍及び軍事施設の効果的な活動を阻害するとき電波妨害施設等の敵対的又は有害な装置を除去し又は破壊するために、アメリカ合衆国の軍隊が奄美群島の領域、領空及び領水に入ることを許与されるものと了解される。	合同委員会議事録（非公表） 4. 両国代表「行政協定の関連規定に従って、日本国当局は、自ら又は合衆国軍の要請に基づき、合衆国軍及びその設備の安全及び保護を阻害するとき敵対的又は有害な装置（例えば、電波妨害施設）を除去し又は破壊するために、奄美群島地域において迅速かつ適切な措置を執る。アメリカ合衆国は、日本国の関係当局の要請に基づき、前記のことを達成するために必要とされる援助を与える。」
日本の防衛計画	6. 行政協定第三条第一項は、日本国が、奄美群島における飛行場を含めた防衛施設の設置について計画する場合には、合衆国と日本国との間で協議が行われるものと了解される。	公式合意議事録（非公表） 1. 奄美群島が日米両国の防衛及び安全と特異の関係を有することにかんがみ、日米安全保障条約の精神にのっとり、同群島における防衛施設の設置（飛行場を含む）に関する日本側の将来の計画について、合衆国は、あらかじめ十分に通報されることが日本国政府の意思である。
吉田・アチソン交換公文	7. 一九五一年九月八日付けのアメリカ合衆国国務長官と日本国総理大臣との交換公文は、奄美大島群島に適用されることが了解される。	奄美返還協定第7条 日本国が当事国である条約及びその他の国際協定（千九百五十一年九月八日にサン・フランシスコ市で署名された日本国との平和条約、同日に署名された日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約及びこれに基づく改正された行政協定、同日に日本国総理大臣とアメリカ合衆国国務長官との間で交換された公文並びに千九百五十三年四月二日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の友好通商航海条約を含む。）は、この協定の効力発生の日から奄美群島について適用されるものとする。

(出典) 米側公式議事録案及び最終文書より筆者作成。

公式合意議事録（交渉議事録）

奄美返還協定の公式合意議事録は四つの項目からなっている。第一項には「特異の関係」が記されている。第二項は、奄美群島にある琉球銀行の五つの支店と鹿児島銀行との間の業務移転に関する了解である。第三項は、琉球政府が沖縄で保管している文書を日本政府に引き渡すとの了解である。第四項には、奄美返還協定第二条第六項にある返還時の主要な債権・債務が記されている。本稿に関連するのは第一項で、以下のとおりである。

1. 奄美群島が日米両国の防衛及び安全と特異の関係を有することにかんがみ、日米安全保障条約の精神にのっとり、同群島における防衛施設の設置（飛行場を含む）に関する日本側の将来の計画について、合衆国は、あらかじめ十分に通報されることが日本国政府の意思である。

公式合意議事録第一項では、日米の防衛及び安全にとって、奄美群島が「特異の関係」を有するとされている。岡崎・アリソン交換公文では、奄美群島は極東の防衛及び安全と「特異の関係」を有するとあった。この違いだけによつて、前者が不公表、後者が公表となっているわけではないだろうが、岡崎・アリソン交換公文では、奄美群島が有する「特異の関係」の意味合いを薄めるためか、極東の防衛及び安全というより広い範囲が対象となっている。

米側議事録案第六項に、「行政協定第三条第一項は、日本が、奄美群島における飛行場を含めた防衛施設の設置について計画する場合には、合衆国と日本との間で協議が行われるものと了解される。」とあり、奄美群島における日本の防衛計画は、アメリカ側との協議事項となっていた。交渉過程を振り返ると、この「協議」とは、軽い意味では

なく、アメリカ側の同意あるいは承認までも含まれる。つまり、日本の防衛計画は、それ自体、内政の事柄であるにもかかわらず、米側原案には内政に干渉する意味合いがあった。ここに、奄美群島の「特異の関係」が表れている。当時、日本の防衛計画をアメリカ側と公式に協議することなど、タブー視されていたからだ。

公式合意議事録第一項の文面は、奄美群島で日本側の将来の防衛計画があれば、アメリカ側に通報されるとトーンダウンしている。この文書を不公表とするよう日本側が要請したことを考え合わせると、もしこの文書が、当時、公表されていたなら、なぜこのような文書が策定されたのか、情報提供とはいかなる意味か、政府は野党側からかならずや追及されたことであろう。なお、この項が合同委員会議事録ではなく、公式合意議事録に盛り込まれたのは、日本の防衛計画という米軍の軍事権とは異質の内容が含まれていたからと思われる。

この点は、一九六〇年の安保改定によって、第四条に「締約国は、この条約の実施に関して随時協議し、また、日本国の安全又は極東における国際の平和及び安全に対する脅威が生じたときはいつでも、いずれか一方の締約国の要請により協議する。」という、随時協議の体制があらたに盛り込まれた。安保改定と同時に設置されたのが、日米安全保障協議委員会であり、2プラス2（現在の日本側メンバーは外務大臣と防衛大臣、アメリカ側は國務長官と国防長官である。）と呼ばれている。こうした場を通じ、日本の防衛計画についての情報もアメリカ側に提供されている。

合同委員会議事録³⁰

米側議事録案第一項では、奄美群島における追加の施設・区域はアメリカ側に許与されるとなっていた。施設・区域の設定は、合同委員会を通じて行われるとする行政協定第二条第一項の趣旨を明らかに逸脱する。アメリカ側は、

奄美群島の「特異の関係」に鑑み、行政協定によらず、奄美群島では施設・区域を自由に設定することを望んでいたのである。

これに対し、合同委員会議事録第一項は、こうしたアメリカ側の要請に、日本側は、「両国の防衛及び安全のために奄美群島が有する重要性にかんがみ、日本国政府は、かかる要請が明確かつ個別に施設小委員会を通じて行われたときには、できる限り迅速かつ好意的に配慮する。」と応じている。アメリカ側の要請に、三つの歯止めがかけられた。まず、アメリカ側からこうした要請があれば、行政協定下の施設小委員会で検討されることが明記されている。つぎに、アメリカ側の要請は、「明確かつ個別に」行われる必要があると釘を刺している。さらに、アメリカ側の要請に「迅速かつ好意的に配慮する」とあり、最終的な決定権は、「配慮」する日本側にあることを示している。日本側は、追加の施設・区域の問題は行政協定の枠組みで対処する、との姿勢を貫いた。

米側議事録案第二項と第三項は、奄美群島をめぐる領空・領水の飛行・航行に関するものであり、合同委員会議事録では第二項にまとめられている。行政協定第三条第一項によって、米軍は施設・区域に限らず、領水・空間等も利用できることとなっている。奄美群島が本土に復帰すれば、安保条約・行政協定も適用されるので、同項は当然のことを念の為に規定したにすぎない。

米側議事録案第四項は、奄美群島において追加の施設・区域が必要になった場合、アメリカ側はその視察を行えるとしていた。第一項の追加の施設・区域にくわえ、その用地の視察も可能とするものである。合同委員会議事録第三項における日本側の応答は、第一項同様、施設小委員会を通じて行うという枠がまずはめられている。ただ、日本側としては、アメリカ側の要請に迅速に応じられるように、「機構」(machine) を設ける用意があるとこたえている。こ

の「機構」とは、交渉過程から明らかかなように、東京の合同委員会に諮っていたのでは、迅速な対応ができないので、当時の名瀬に、日本側現地代表を常駐させ、対応しようというものであった。奄美群島の軍事的重要性が、復帰後、とくに高まるということはなかったと思われる、この「機構」が現実に活用されたか否かは不明である。

合同委員会議事録第一項から第三項は、アメリカ側の要請、それに対する日本側の応答というスタイルであるのに対し、同第四項は、明確に「合意」の形式がとられた。この第四項のみがなぜこのような形式となったのか、興味深いところである。

合意内容は、「行政協定の関連規定に従って、日本国当局は、自ら又は合衆国軍の要請に基づき、合衆国軍及びその設備の安全及び保護を阻害するとき敵対的又は有害な装置（例えば、電波防害施設）を除去し又は破壊するために、奄美群島地域において迅速かつ適切な措置を執る。アメリカ合衆国は、日本国の関係当局の要請に基づき、前述のことを達成するために必要とされる援助を与える。」とある。

行政協定第三条第一項によれば、アメリカ側には、施設・区域だけではなく、その近傍における防衛・管理権も与えられている。ただ、これは、施設及び区域への出入の便を図る場合である。奄美群島に米軍に対する電波妨害施設等があると判明した場合、合同委員会議事録第四項によって、日本側には、それを除去・破壊するため、迅速かつ適切な措置をとる義務が課された。

分析

公式合意議事録（交渉議事録）が、なぜ不公表とされたのかはすでに述べた。最後に、合同委員会議事録が、不公

表となった理由を明らかにしたい。

合同委員会議事録の第一項から第三項は、すでに述べたように、アメリカ側の要請、日本側の応答という形式となつている。米側議事録案では、行政協定の規定を無視し、また合同委員会に諮ることなく、アメリカ側が奄美群島における追加の施設・区域を設定し、あるいは、追加用地の視察も行えるようになっていた。これらに関して、日本側の応答では、「施設小委員会を通じ」、「慣行に従つて」等の字句が付け加えられ、全体として、施設・区域に関しては、合同委員会を通じ、取り決められるという原則が貫かれている。このアメリカ側の要請が公になれば、奄美群島では、米軍は行政協定をないがしろにしようとしているとの批判が噴出するのは必至であつたらう。これが、これらの条項の存在が不公表とされた理由である。

残るは、合意の形をとつた合同委員会議事録第四項である。米軍に対する電波妨害施設等が奄美群島にあれば、日本側はそれを除去または破壊する義務を負っている。米軍はその施設・区域外の電波妨害施設等に直接対処できないので、日本側が対処することを約束したものである。

この電波妨害施設等に関連する行政協定の規定として、第三条第二項第二文に、「合衆国が使用する電波放射の装置が用いる周波数、電力及びこれらに類する事項に関するすべての問題は、相互の取極により解決しなければならぬ」とある。その取極のひとつと考えられるのが、「周波数の分配及び妨害除去」（一九五二年六月）と題する合同委員会合意である。そのなかに、「(14) 電波監視」という項目があり、以下のように合意³¹されている。

(イ) 米軍側が不明な根源からの電波により混信を受けた場合、それを日本側に通報し、日本側はその電波を

監視すること。監視の結果は混信除去のため混信を与えた方の局を管理する機関に送付すること。右の混信が日本国外から来る電波によるものであれば、監視の結果を米軍側に送付し、米軍側がその混信除去の処置をとること。

(ロ) 米軍側が日本国内の不法電波と認められるものを覚知した場合は、それを日本側に通知すること。日本側が監視した結果、それが米軍所属のものであると判明した時は、それを米軍側に通報し、米軍側がその不法運用を除去すること。

(ハ) 日本側は、監視の結果を、要請があれば、米軍側に送付すること。

(ニ) 前記(イ)、(ロ)及び(ハ)の監視に関する情報交換は、郵政省電波管理局と駐日合衆国軍司令部J6部周波数分配課との間で行うこと。

このうち、合同委員会議事録第四項に関連すると思われるのは(ロ)である。ただ、米軍側が日本国内の不法電波と認められるものを覚知したとき、その電波が米軍所属のものについては述べているが、それ以外の場合の対処法はここには記されていない。

一九六〇年の行政協定改定による日米地位協定第三条第二項第三文は、「日本国政府は、合衆国軍隊が必要とする電気通信用電子装置に対する妨害を防止し又は除去するための合理的な措置を関係法令の範囲内で執るものとする。」とあり、日本政府は、法令の範囲内で、米軍の電子装置への妨害を防止・除去することとなっている。この規定は、行政協定の改定によってあらたに追加された条項である。

この規定について、外務省機密文書である「日米地位協定の考え方・増補版」によれば、つぎのような説明がある。

ここでの問題は、米側から電波障害除去のため、米軍通信施設周辺の私人の建築制限を求められた場合日本側としていかなる措置がとれるかという点であるが、電波法は、米軍の使用する通信施設については全面的に排除されている（特例法参照）ため、電波法に定める電波障害除去措置はとり得ないことである。現在のところ、この措置のための特別立法はないので、民法により個々の関係私人に当たり問題を解決（高層建築をしないという不作為義務の設定、買収等）するより方法はない。³²⁾

ここに挙げられている事例は、電波障害となる高層建築の建設の場合であり、合同委員会議事録第四項が想定する事例とは異なるように思える。同項では、敵対的な装置も想定されているからだ。行政協定の改定により、はじめにこのように規定されたが、電波障害除去措置ですら国内法ではかならずしも有効なものはないと解される。

以上のことから、奄美群島が有する特異の關係に「特に別段の意味はない」とする岡崎大臣の言に反し、奄美群島に米軍への電波妨害施設等があれば、それを除去または破壊する義務を日本政府は合同委員会議事録第四項により負ったこととなる。これこそが「特異の關係」の中身である。その意味で、同項は密約と考えて差し支えないだろう。また、この第四項だけが「合意」の形式となった理由は、交渉過程にもあったように、アメリカ側の要請に日本側が理解を示しており、「行政協定の関連規定に従って」という文言はあるものの、行政協定第二条・第三条では律しきれない内容を含んでいる、と日本側が判断したからと思われる。

合同委員会における合意が密約の温床になっている点はすでに指摘したところであるが、その具体例は、なかなか表面に出てこない。先に紹介した刑事裁判権に関する密約は、外務省だけでなく、法務省も関連していたため、きわめて手の込んだ方法が用いられた。これと比較し、この電波妨害施設除去密約は、外務省内だけに秘匿される密約として、明確な合意の形式がとられたと思われる。この事例の解明によつて、日米密約構造の一端がさらに明らかとなった。

(1) 「(仮訳) 奄美群島返還に関するダレス米国务長官の声明」『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第一巻)』(A-0146)、外交史料館。

(2) 本稿で引用する交換公文・協定等は、外務省ウェブサイトによる。

(3) 本稿では、議事録という用語が頻出する。本稿で登場する議事録には二種類ある。ひとつは、奄美返還協定交渉において到達した了解事項の記録である。アメリカ側が最初に提示した公式議事録案や、最終的な公式合意議事録がこれにあたる。もうひとつは、日米合同委員会の議事録である。こちらは、奄美返還に関連しているものの、合同委員会の所管事項として合意されたものである。

(4) 奄美返還についてもっとも詳細な研究は、ロバート・D・エルドリッジ『奄美返還と日米関係―戦後アメリカの奄美・沖縄占領とアジア戦略』南方新社、二〇〇三年である。なお、エルドリッジ氏は、筆者からの資料の問い合わせに、お忙しい中、懇切に対応してくださった。この場を借りて、御礼を申し上げたい。そのほか、杉山茂雄「奄美方式」と沖縄・小笠原の返還」『法律時報』第四〇巻第一号、一九六八年一月、二四―二九頁、梶浦篤「奄美諸島返還をめぐる米国の対日・対ソ戦略」『国際政治』第一〇五号、一九九四年一月、一二―二六頁を参照。奄美復帰全般については、村山家國『新訂 奄美復帰史』南海日日新聞社、二〇〇六年、永田浩三『奄美の奇跡―「祖国復帰」若者たちの無血革命』WAVE出版、二〇一五年を

参照。

- (5) 詳細については、信夫隆司「在日米軍の刑事裁判権放棄に係る日米密約の原型」『法学紀要』第五七卷、二〇一六年三月、一三三—一八二頁を参照。
- (6) 「第十九回国会 参議院会議録第二号」官報号外、一九五三年二月二四日、一五—一六頁。
- (7) 『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係 第一卷(第六卷)』(A-0146)、外交史料館。
- (8) 和田記「奄美大島返還に関する件」、一九五三年九月一日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第一卷)』(A-0146)、外交史料館。
- (9) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1212, November 20, 1953” (Secret), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261, National Archives at College Park, MD. なお、以下に引用する米側文書は、すべてカレッジパークの米国立公文書館所蔵であるので、この点の記述は省略する。
- (10) アジア局第五課「奄美群島の返還に関する件」(極秘)、一九五三年一月二四日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第一卷)』(A-0146)、外交史料館。
- (11) アジア局第五課「奄美群島の返還に関する件」(極秘)、一九五三年一月二四日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第一卷)』(A-0146)、外交史料館、外務省アジア局第五課「奄美群島返還経緯」(部外秘)、一九五四年一月、『南西諸島帰属問題』(A-0146)、外交史料館を参照している。
- (12) 本文では取り上げていないが、この公文案の後段は、最後まで日米間でもめたところである。アメリカ側は、「平和及び安全の永続する状態が極東において確立されるまで」、沖縄等の南西諸島を期限の定めなしに支配することを明文化しようとした。これに対し、日本側は、沖縄等の住民の本土復帰の希望も配慮し、この文言をやらわらげる提案を行った。詳しくは、中川記「奄美返還交渉に関する件」(秘)、一九五三年二月八日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、外交史料館を参照。なお、このアメリカ側の文言は、最終的には削除されている。
- (13) アジア局第五課「奄美群島の返還に関する件」(極秘)、一九五三年一月二四日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米

返還協定関係 (第一巻)』(A-0146) 外交史料館。

(14) 「奄美群島返還経緯」によると、「奄美群島返還に関する日米間の折衝は、米側の意向もあり、交渉 negotiation という表現をさげ、取極に関する打合せ discussion for arrangements ということ」になったという。外務省アジア局第五課「奄美群島返還経緯」(部外秘) 一九五四年一月 三六頁、『南西諸島帰属問題』(A-0146) 外交史料館。ただ、米側文書でも negotiation は用いられており、交渉であることに変わりはない。

(15) “U.S.-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, First General Meeting, November 27, 1953, 9:30 a.m., Ministry of Foreign Affairs, Tokyo” (Confidential), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261.

(16) Ibid.

(17) アジア局第五課「奄美群島返還に関する件」(極秘) 一九五三年十一月二七日、『南西諸島帰属問題 奄美群島 日米返還協定関係 (第一巻)』(A-0146) 外交史料館。

(18) “U.S.-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, First Meeting of Sub-Committee on Military Rights, November 28, 1953, 3:00 p.m., Ministry of Foreign Affairs, Tokyo” (Confidential), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261.

(19) 第一回軍事分科会のおひきあひのりょうぎのていせい “U.S.-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, First Meeting of Sub-Committee on Military Rights, November 28, 1953, 3:00 p.m., Ministry of Foreign Affairs, Tokyo” (Confidential), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261.

(20) “U.S.-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, First Meeting of Sub-Committee on Military Rights, November 28, 1953, 3:00 p.m., Ministry of Foreign Affairs, Tokyo” (Confidential), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261.

(21) “U.S.-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, Second General Meeting, November 30, 1953, 10:00 a.m., Ministry of Foreign Affairs, Tokyo” (Confidential), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261. 外務省 第二回分科会談

の様子を在京米大使館から本省に報告した“Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 1354, November 30, 1953” (Secret), RG84 Japan, U.S. Embassy, Tokyo; Classified General Records, 1952-1963, Box 241322.3 Amami Islands 1953 November-December] を参照。

(22) 第二回軍事分科会については“U.S.-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, Second Meeting of Sub-Committee on Military Rights, December 1, 1953, 11:00 a.m., American Embassy, Tokyo” (Confidential), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261 を参照。

(23) 参考になる文書としては、中川記「奄美返還交渉に関する件」(秘)、一九五三年一月八日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、外交史料館がある。

(24) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 1458, December 12, 1953” (Secret), RG59 Decimal File 1950-54, Box 4261.

(25) アジア局第五課「奄美群島の返還に関する協定案」(極秘)、一九五三年一月八日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、「次官会議説明資料(一月二十二日次官会議)」、一九五三年一月二二日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、外交史料館。

(26) 「備忘」、一九五三年一月一六日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、外交史料館。
(27) 新木大使(米国)発岡崎大臣宛公電第一五四五号「奄美群島返還に関する件」(大至急)、一九五三年一月二三日、『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、「Record of the Meeting of December 24, 1953, Between Representatives of the Government of Japan and the United States of America on the Agreement concerning the Amami Islands” (Confidential), 『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係(第二卷)』(A-0146)、外交史料館。
この会談で、最終的に文書が確定した。この記録は、当然、アメリカ側にも保管されているはずであるが、現時点では、確認されていない。

(28) 外務省アジア局第五課「奄美群島返還経緯」(部外秘)、一九五四年一月、三六頁、『南西諸島帰属問題』(A-0146)、外交

史料館。

- (29) “Record of the Meeting of December 24, 1953, Between Representatives of the Government of Japan and the United States of America on the Agreement concerning the Amami Islands” (Confidential), 『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係 (第一巻)』 (A-0146)、外交史料館。
- (30) “Record of the Meeting of December 24, 1953, Between Representatives of the Government of Japan and the United States of America on the Agreement concerning the Amami Islands” (Confidential), 『南西諸島帰属問題 奄美群島、日米返還協定関係 (第一巻)』 (A-0146)、外交史料館。合同委員会議事録の日本語訳は、条条「奄美返還取極における軍事関係条項」(極秘)、一九六七年一月二四日、『小笠原諸島帰属問題』 (A.6.1.1.5)、外交史料館を参考に行っている。同文書によれば、一九五四年一月七日開催の第八一回合同委員会において、議事録に記載されたとある。
- (31) 外務省ウェブサイトに「日米地位協定各条及び環境補足協定に関する日米合同委員会合意」の「第三条に関連する日米合同委員会合意」による。
- (32) 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、六一―六二頁。

トクヴェイルの政治思想におけるデモクラシーと経済

杉本竜也

はじめに

第一節 デモクラシーと民主的専制

- (1) デモクラシーという名の平等化
- (2) 個人主義と多数者の暴政
- (3) 新たな専制の登場

第二節 「社会問題」の発生

第三節 平等における不平等 産業アリストクラシーの問題
おわりに

はじめに

本稿の目的は、アレクシス・ド・トクヴィルの政治思想におけるデモクラシーと経済の関係性について考察することにある。

長い間、西洋政治思想史では、政治と経済は異なる領域のものとして考えられてきた。それどころか、古代ギリシアでは、これら是对立するものとして理解されてきた。しかし、今では、経済に関する問題は、政治にとつての最大の懸案事項のひとつとなっている。西ヨーロッパにおいて政治と経済の関係性に変化が生じ始めたのは、十九世紀以降のことであった。そして、この問題に取り組んだ代表的な論者が、トクヴィルであった。

トクヴィルのデモクラシー論は、政治的概念というよりも、それも含んだ社会的概念である。おそらく、彼の中には政治と経済を積極的に結び付けようという意識はなかった。だが、彼のデモクラシー理解が政治だけでなく、経済や文化といった多様な要素を射程に入れたものであったために、結果的に彼の理論は社会全体を対象とするものになっている。

そこで本稿では、トクヴィルの政治理論を、政治的（デモクラシー的）側面と経済的側面の両面から考察していく。

第一節では、トクヴィルのデモクラシー論を、彼の「個人主義」と「物質主義」という概念から論じていく。また、その結果として招来される新たな専制形態である「民主的専制」についても考えていく。

第二節では、ヨーロッパの社会・経済問題を論じる際の、アメリカ社会を材料としたトクヴィルのデモクラシー理論の妥当性について考えてみたい。トクヴィルが視察旅行を行った当時のアメリカは本格的な産業化以前の段階にあ

り、いまだ農業中心の社会であつて、絶対的な貧困層も存在していなかった。これに対して、ヨーロッパでは、産業化が急速に進み、都市への人口流入が発生し、貧困に代表される社会問題が顕在化し始めていた。ここに、アメリカ分析に基づいて形成されたデモクラシー理論は、ヨーロッパでも通用するのだろうかという疑問が生じることになる。この節では、この問いを考えてみたい。

第三節では、デモクラシーという平等社会に出現した新たな不平等としての「産業アリストクラシー」について論じることを通して、トクヴィルのデモクラシー理論と彼の社会問題に対する考えとの間にある関連性および隔たりについて考えていく。

第一節 デモクラシーと民主的専制

(1) デモクラシーという名の平等化

トクヴィルによれば、彼の生きた時代は「デモクラシー」(democratie)の時代であつた。より正確に言えば、デモクラシーというものが多くの人の目に見える形で進行し、否が応でもそれを意識せざるを得ない時代であつた。トクヴィルはデモクラシーを普遍的現象と理解しているが、彼がまず注目したのはアメリカであつた。^①

合衆国滞在中、私の注意を引いた目新しいものの中でも、境遇の平等ほど私の目を驚かせたものはなかつた。^②

『アメリカのデモクラシー』の第一巻の冒頭に記されたこの一節は、トクヴィルのデモクラシー観を簡潔かつ的確

に表現している。彼の念頭にあるデモクラシーは、政治制度を意味するだけのものではない。⁽³⁾ トクヴィルにとって、デモクラシーとは政治や経済、社会、そして文化といったさまざまな場面における平等(化)、つまり「境遇の平等」(égalité des conditions)を意味する言葉であつた。⁽⁴⁾

トクヴィルは、平等化を歴史の必然だと考えていた。平等化の原動力は、「平等そのものへの愛(amour)」である。⁽⁵⁾ 平等化が愛という本能に駆り立てられてもたらされた状況だということになれば、あらゆる人々のあらゆる行動が当人の意志とは無関係に、平等化の流れを形成していることになる。いわば、人間の歴史はデモクラシーの歴史であつた。そして、トクヴィルは、歴史的必然としてのデモクラシーを、「神の御業」(un fait providential)と呼んだ。⁽⁶⁾

「providence」という語は神の摂理を示しており、頭文字が大文字になると神(Dieu)自体をも意味する。この概念は、トクヴィルの他にも同時代の思想家によって用いられている。

たとえば、ジョセフ・ド・メーストルは、政治的現象において人間は主体的ではなく、「神の道具」として自らの意志とは異なる方向へと導かれてしまう可能性があると考えていた。そしてそれは、神によって創造されたこの世界に悪が存在する理由を問う神義論との関連で論じられていた。⁽⁷⁾

メーストルとトクヴィルを比較した場合、メーストルは君主政こそ摂理にかなつた政治体制であると考えたのに対して、トクヴィルは摂理に合致しているのはデモクラシーであり、神意を根拠にこれを肯定している。すなわち、メーストルとトクヴィルは同じ「providence」という概念を利用しながら、政治体制に関して正反対の見解を有していることになる。⁽⁸⁾

トクヴィルとメーストルの間に存在する思想的な相違は大きいが、彼らのいずれも自身の考えに対する最高度の理

論的根拠として「providence」という概念を援用していることに違いはない。当時のフランスでいまだに否定的な意味合いを伴っていたデモクラシーという語に積極的な性格を与えようとしていたトクヴィルにとって、「providence」はそれを可能にするために最適な概念であった。⁹そしてトクヴィルは、神の摂理に基づく文明発達の歴史の中に平等化を位置づけることで、デモクラシーを理論的に肯定した。これによって、平等は不可避的かつ普遍的、そして受容すべき事実として位置づけられたのである。¹⁰

その一方で、トクヴィルは同時に平等に起因する危険性についても再三にわたって訴えている。しかし、彼は平等や平等化自体を否定しているわけではない。トクヴィルが警戒したのは、平等そのものではなく、平等によってもたらされるもの、特に平等が人々の内面に及ぼす負の作用であった。

トクヴィルがデモクラシーに対する第一の懸念として挙げているのが、それによってもたらされる同質的人間像の蔓延である。¹¹デモクラシーの平等化効果によって、各人の価値は等しくなる。反面、それは階級社会で階級が与えていた各人の属性が失われることでもある。つまり、デモクラシーでは、各個人は同質化してしまうため、他者との関係構築の必要性が低下することになる。さらに、その結果、同質性が人間としての条件とされるようになり、人々は異質な考えを持つ人物を等価値の人間として認めることが難しくなる。トクヴィルの見るところ、アメリカはデモクラシーの先進国であるため、同質的人間像の浸透度合いは著しかった。彼は、そのようなアメリカについて、「概して、アメリカよりも精神の独立と真の議論の自由が存在しない国を、私は知らない」と記している。¹²同質的人間像の浸透のため、アメリカ社会の思想的同調圧力はきわめて強力である。ここで明確に危険な存在として意識されているのが、多数者の存在である。

アメリカでは、多数者が思想の周囲に恐ろしい棒を設けている。この制限の内側であれば文筆家は自由でいられるが、もしそこから思い切つて出ていくようなことがあれば、彼にとって不幸なことが待ち受けている。火刑を危惧する必要はないが、彼はあらゆる種類の嫌悪的となり、日々の迫害の標的となる。政治への道は閉ざされる。彼は、その道を切り拓くことのできる唯一の権力に背いたのである。誰からも彼は拒絶され、栄光を極めることはできない。意見を表明する前までは、彼も自分を支持してくれる人がいると信じていた。しかし、世間に対して考えを明らかにした今、そのような人々はもはや存在しない。というのも、彼を非難する人々は声高に叫び、彼と同じような考えの人には勇気がなく、黙り込んでしまい、そして彼のもとから離れていくからである。彼は譲歩することになり、ついには日々の苦難の前に屈服する。そして正しいことを口にしたことを後悔するかのようになり、沈黙へと帰っていく。¹³

デモクラシーにおいて、多数者が行使する精神的抑圧の手法は、精神的なものである。多数者は具体的な強制力を用いるというよりも、精神的に少数者を追い詰めていく。支配や統治の対象となるのはいまや人々の肉体ではなく、精神である。ジェームズ・シュライファーは、トクヴィルにおける多数者の概念が抽象的かつ唯一的で本質としては固定的なものであり、また明白かつ一時的な利益ではなく、社会的合意や世論についての基本的態度に関するものであると記している。その上で彼は、トクヴィルにおける多数者を、道徳に関して人々に指令を発する権威・権力であると定義している。¹⁴ いわば、デモクラシーというものは、人々の精神を通じた多数者支配である。

トクヴィルがデモクラシー社会に関して懸念すべき第二の特徴として挙げているのが、そこで生きている人々の

「一般観念」(idées générales) 志向である。トクヴィルは、デモクラシーでは個々の人間が孤立しているにもかかわらず、全体としては共通の方向へと進んでいく原因として、一般観念の存在に注目する。¹⁵ トクヴィルは一般観念自体を否定してはいない。彼は、それを、丹念に知性を働かせた結果として導出されるものと、短期間で安易に導き出されたものに分けている。¹⁶ トクヴィルは、人間の知性の増進に貢献するものとして前者には肯定的だが、後者には批判的である。流動的で活動的なデモクラシー社会では、人々は好奇心に満ちているが、時間的余裕はない。また、彼らは激しい割には精神的に軟弱なところがあり、大成功を収めたいと思っている割に努力は免れたいと望んでいる。そのような人々が安易で簡便な一般観念に飛びつく。要するに、トクヴィルは、一般観念の受容によってもたらされるデモクラシー社会とそこに生きる人々の知的・精神的退廃を批判しているのである。ここでもトクヴィルの意識は、デモクラシーの政治的性格よりも、その精神的作用に向けられている。¹⁷

人々の画一的思考は、政治の場面にも影響を及ぼす。単純な一般観念を好む人々は複雑な体系を嫌い、唯一の集権的権力による統治を望むようになり、「画一的立法」(legislation uniforme) を希求するようになる。¹⁸ 平等社会である以上、人々が法に対しても画一性を求めることは必然であり、それが徹底されることはデモクラシーの深度が増したことを意味すると評価することも可能だが、画一的立法の要求が知的・精神的怠惰に基づいている以上、トクヴィルはそれに対して警戒を抱かざるを得なかった。

画一的思考と画一的立法によって、個人という存在は消滅し、巨大な社会というものだけが残る。トクヴィルはいう。「ひとつの国民においてその境遇が平等になっていくにつれて、個人の姿はより小さく、社会はより大きく見えるようになる。というよりも、それぞれの市民はその他すべての市民と同じような姿になり、大衆の中へと消えてい

く。そしてもはや人民という巨大で壮大な印象しか、見えなくなるのである⁽¹⁹⁾」。

(2) 個人主義と多数者の暴政

デモクラシーがもたらしたものは、真の意味での個人の消滅と単一的な社会の誕生であった。デモクラシーは平等化を通して、個人という存在を解放するはずであった。ところが、デモクラシーが進むにつれて、個人は新たに「人民」(peuple)に糾合されていく。それを経て、匿名的な「社会」(société)が成立する。そして、その社会のみが、全能 (toutpuissant) で唯一の力を持つのである。

デモクラシーは、なぜこのような結果をもたらしたのだろうか。トクヴィルは、その原因として「個人主義」(individualisme)を考える。であった。トクヴィルは「利己主義」(égoïsme)と比較しながら、個人主義の問題点を指摘する。

「個人主義」は、新しい思想が生んだ新しい言葉である。私たちの祖先は、利己主義という言葉しか知らなかった。利己主義は自分自身に対する熱烈で度を越した愛情である。それによって人々は自分中心に考えるようになり、何よりも自分だけを選び好みするようになる。

個人主義は思慮深く、穏やかな感情である。個人主義は、市民のそれぞれを、同胞たちから離れ、家族や友人たちと共に社会の片隅に引きこもりたいという気分させる。その結果として、市民は自分の流儀で小さな社会を作ると、大きな社会のことを自分から捨ててしまう。

利己主義は盲目的な本能から生じ、個人主義は異常な感情というよりも誤った感情から生まれる。個人主義の源は、心の悪徳と同じく知性の欠陥の中に見出される。

利己主義はあらゆる徳の萌芽を枯らす。個人主義は当初は公共の徳の源泉を枯渇させるだけに過ぎない。しかし、それは長期的にはその他すべての徳を攻撃して破壊し、最終的には利己主義の中に取り込まれてしまう。

利己主義は世界のはじまりと同時に生まれた古い悪徳である。これはある形の社会の方がその他の社会においてよりも多く見られるといったものではない。

個人主義はデモクラシー的な起源に由来するものである。それは人々の境遇が平等になっていくにつれて、拡大していく恐れがあるものである⁽²⁰⁾。

トクヴィルにとって、個人主義は道徳的問題であった。彼の中には、徳や公共性は他者との関係の上に成立するものであるという認識があった⁽²¹⁾。トクヴィルにとって、徳とは他者との間主観的関係の中で初めて育まれ得るものであった。個人主義の浸透は、徳が涵養される前提条件の喪失を意味するものであったため、何よりも警戒しなければならなかった。

個人主義という語は一八二〇年にメーストルが最初に使用したといわれており、一八二〇年代の中葉以降はサン＝シモン主義者もこれを多用するようになる⁽²²⁾。ステイーヴン・ルークスによれば、個人主義がメーストルの思想とサン＝シモン主義という正反対の思想の双方から批判されたのは、個人を重視した十八世紀思想に対する批判を両者とも内包していたためであった。十九世紀のフランスにおいて、個人主義は悪徳や社会的結合に対する脅威として認識さ

れており、かつての革命期に行われた法整備や中間団体の排除などの諸施策、中央集権化の原因として問題視されていた。⁽²³⁾ すなわち、十九世紀前半のフランスでは有機的な人間関係の崩壊という問題がすでに認識されており、それ以前の啓蒙と革命の時代にもはやされた個人という概念に対する批判的検証が行われるようになっていたということである。そして、トクヴィルも、同様の問題意識を有していた。

デモクラシーはその最大の特質である平等化によって既存の秩序体系を破壊し、それまで人々を拘束すると同時に擁壁にもなっていた階級や中間団体などを消滅させた。人間はむき出しの個人として放り出され、次第に自分とその周囲のごく小さな人間関係に引きこもるようになる。同時に、人々は自らの脆弱さを痛感して寄せ集まるようになり、大きな「塊」(masse) すなわち「大衆」(masse) を形成する。人々は自らも属している「塊」という多数の理屈に合わない存在を排すると共に、自身も少数派に転落して排斥の対象とならないようにその理屈に隷属するようになる。これに、非現実的な一般観念への志向性も加わる。トクヴィルは、これらの結果として生み出される、大衆という多数者による画一的な統制状態を「多数者の暴政」(tyrannie de la majorité)⁽²⁴⁾ と呼んだ。

(3) 新たな専制の登場

近代政治思想、そしてトクヴィルも自身の政治理論の前提としたのは、個人という存在であった。個人という存在について、たとえば丸山眞男は「彼の現実性そのものが窮極の根拠でありそれ以上の価値的遡及を許さざる如き人格」⁽²⁵⁾ と評し、これを近代社会の基礎と考えた。伝統社会では、絶対君主でさえ、伝統や慣習などによる一定の制限を課されていた。ところが、近代に入ると、個人は政治・社会理論上において一切の外部的拘束から自由で、絶対的な

「窮極の根拠」として措定される。丸山はこれを肯定的に理解して、伝統社会に対する近代社会の優位を主張した。しかし、丸山とは異なり、トクヴィルは、個人の絶対性が確立されることの中に危険性を見出した。というのも、平等性および多数性という特質を備えたデモクラシーと、外部的価値規範の遡及を免れる完全無拘束の人間という観念が結びついた時、そこに成立する社会状況や体制はそれまで類を見ないほど強力な全能的性格を有することになるからである。

トクヴィルは、個人やそれによって構成された社会が全能性を帯びることに対して警戒を示している。キリスト教圏では、人間を神になぞら準えることは、不正義であり、罪である。そのため、トクヴィルも人間によって全能の力が行使されることを「それ自体悪しく、危険なもの」と考え、「何でも行える権利と権能を何らかの権力に対して授けられたのを目にした時、そしてそれが人民と呼ばれようと王と呼ばれようと、またデモクラシーと呼ばれようとアリストクラシーと呼ばれようと、それを行使されるのが王政であろうと共和制であろうと私から見ればそれは暴政の萌芽であり、私は別の法の下で生きようとする⁽²⁶⁾ことだろう」と述べて、統治権力の全能性を完全に否定している。

ところが、産業化や市場経済化の進展によって社会的摩擦がひき起こされることによって、人々は国家や政府の統治に対して全能性を要求するようになる。トクヴィルはその全能的支配を、「専制」(tyrannie)と呼んだ。

トクヴィルの著作には、 \wedge tyrannie \gg と \wedge despotisme \gg という二つの語が登場する。松本礼二は、政治概念の研究で知られるメルヴィン・リクターらの業績を踏まえて、これらを次のように整理している。⁽²⁷⁾ \wedge tyrannie \gg も、 \wedge despotisme \gg も、いずれも悪しき政体を指しているが、これらはその起源である古代ギリシアから十八世紀頃までは明確に区別されて用いられてきた。 \wedge tyrannie \gg は「僭主政」という訳語の存在からもわかるように正統性の欠

如した支配を意味しており、権力行使の様態は問題とされていなかった。この語は、本来は治者と被治者を共通して拘束する規範が存在し、支配は被治者の同意の上に成立しなければならぬという政治文化を前提として、それに対する例外状況における逸脱的支配を示していた。^<tyrannie>^が西洋政治文化内部における逸脱状態であるのに対し、^<despotisme>^はその外部の異質な世界における正常な政治体制を意味する語であり、たとえば東洋の政治体制を指して用いられた。このうち、西洋政治思想において自由に対する脅威として警戒されてきたのは^<tyrannie>^であったが、その状況を一変させたのが絶対王政であった。それまでのヨーロッパ政治史上において存在してこなかった絶対王政という政治体制の成立は、非西洋的な専制がヨーロッパの政治的伝統を内部から侵食していることを意識させるものであった。そしてアメリカとフランスにおける二つの革命がこの傾向に新たな意味を与える。つまり、専制という異常事態からの軌道修正が目的であったとしても、その過程に民衆の暴力が介在し、さらに王政打倒や共和制の導入までが射程に収められるようになると、今度は革命によって成立した体制の中に新種の^<tyrannie>^と^<despotisme>^の危険が見出されるようになる。十八世紀にはこれらの概念の融合が進み、トクヴィルもそれらをほぼ互換的に使用している。しかし、特に『アメリカのデモクラシー』の第二巻の末尾ではまったく新しい種類の専制がデモクラシーに到来することが述べられており、トクヴィルが西洋政治思想史上におけるその新奇性を伝えるために、そこではあえて^<despotisme>^という語を統一的に使用していることに注意すべきだと、松本は述べている。

松本による整理からもわかるように、トクヴィルの専制観には従来のそれと異なる点がある。松本の見解に加えて、本稿において指摘したい点は、従来の専制の主体が被治者とは区別される特定の権力者であったのに対して、トクヴィルが問題視している新たな専制の主体が被治者である人民自身だということである。要するに、デモクラシーで

は治者と被治者が一致しているため、人々自らが専制の主体となり、同時に自身が専制の対象にもなっている。そのため、その専制は、被治者を抑圧すると共に、被治者の要求に応えるという奇妙な性格を有することになる。

専制に対するトクヴィルの懸念が特に強まっていったのは一八四〇年代以降であった。この頃のフランスはようやく社会・政治的安定が訪れ、イギリスから大幅に遅れながらも急激な産業化と経済成長を遂げた時代であった。⁽²⁸⁾ それと比例するように、国家権力の強大化が進み、中央集権体制が確立されていった。アンシャン・レジーム期までは、さまざまな中間権力 (*pouvoirs intermédiaires*) の存在による、社会上および政治的多元主義によって、王権の性格は制限的に定義づけられていた。⁽²⁹⁾ ところが、デモクラシーによつて中間権力が存立基盤を喪失すると、社会には一般の人々と統治権力のみしか存在しない。この状況について、トクヴィルは「中央権力と個人の間にはもはや広大で空虚な空間」しか存在しておらず、そのため中央権力は「社会機構の唯一の原動力のように、政治生活の唯一かつ必要不可欠な動因であるかのように各個人の目には映っていた」と述べている。⁽³⁰⁾ 治者と被治者が一致するデモクラシーにおいて、治者の権限強化は人々の利益増進に資する条件となる。そのため、人々は自らの即物的利益の確保と増大を意図して中央権力の強大化をますます求めるようになる。その結果、「民主的専制」 (*despotisme démocratique*) が成立することになる。

これらの人々の上に、巨大な後見的権力が聳え立っている。この権力は彼らの享樂を保障し、その暮らしの面倒を見る役割を単独で担っている。それは絶対的で細かく、規律正しくて用意周到、そして穏和である。もしその目的が人々を成人させることであつたなら、それは父権と似ているといえるだろう。だが、それとは反対に、この権力は最

最終的に人々を子どものままに押しとどめておこうとする。市民が楽しむことを考えているだけであれば、権力は彼らがそうすること良しとする。この権力は彼らの幸福のために自発的に働くが、その唯一の代理人、単独の審判者でありたいとも望んでいる。それは市民の安全を守り、彼らの求めるものを事前に見抜いて、確実に提供する。人々が娯楽を楽しむことを容易にする。主要な業務を指揮し、産業を営む。相続を規制し、相続財産の分割を行う。そのような権力が、考えることの苦勞と生きるための痛みを取り除くことができないうことがあるだろうか。

それらを通して、この権力は日々、自由意志を行使することの有効性を失わせ、稀なものにする。それは意志の行使をきわめて狭い空間に押し込め、自分の考えで動くということから市民を徐々に遠ざける。平等はこれらすべての事態の到来を人々に準備させていた。平等はこれらすることに耐えられるように人々の気持ちを変化させ、同様にしばしばそれが良いことであるかのよう³¹に思わせる。

主権者はその強力な手のうちに各個人をおさめ、自分の思うままに人々をつくり変えて、社会全体に手を伸ばす。主権者は複雑で微細、そして画一的な規則の網で社会の表面を覆う。最高に独創的な精神も、また最もたくましい魂も、それを突き破って、大衆の中から自らの姿を現すことはまづかなわぬ。主権者は人々の意志を挫くことはしないが、それを柔弱にして従わせ、操る。主権者が行動を強いることは稀だが、行動することに絶えず反対する。破壊することはしないが、新たに生まれることを妨げる。この主権者が暴虐に振る舞うことはないが、行動を妨害し、抑圧し、無氣力にする。人々の熱を冷やし、愚鈍にする。そして最後にはもはや臆病で勤勉な動物へと国民を変質させ、政府を牧者にするのである。³¹

民主的専制が成立する原動力になっているのは、トクヴィルがデモクラシーに生きる人々の特徴として個人主義と同時に挙げる「物質的安寧の追求」(gout du bien-être)や「物質的安寧への情熱」(passion du bien-être)である。⁽³²⁾そして、物質的安寧の追求へと人々を駆り立てるのは「不安」(crainte)⁽³³⁾である。平等化が進むと、階級意識は消滅し、財産分割が加速して、知的程度も向上する。財産所有者たちの財産は完全に満足できるほどには享受できない。また、それなりの物質的満足を得るためには、その満足と相応もしくはそれ以上の努力が必要となる。他方、貧しい人々の間ではより良い生活を求める願望は高まり、一方裕福な者は財産を失うことに脅える。このようにデモクラシーの中で生きる人は平等化の恩恵によって一定の財産を獲得して物質的な満足を得ることも可能になったが、そのために常に活動することが求められ、恒常的な不安に苛まれて⁽³⁴⁾いるのである。トクヴィルは、このような人々の心情について、「人間の心を最も激しく捉えるのは貴重な物を平和裏に所有する点にあるのではなく、その所有の願望が不完全にしか満たされないこと、そして所有した物が失われてしまうという絶え間ない不安(crainte)に襲われることにある」と記している。⁽³⁵⁾

民主的専制は、人々のそのような不安の上に成立する。⁽³⁶⁾民主的専制に求められているのは贅沢品を潤沢に人々に提供し、奢侈を可能にさせるといふことよりも、日々の普通の暮らしを確実に保障することである。人々が抱く「物質的安寧への愛」(amour du bien-être)は抑制的ではあるが、「しつこい」(tenace)⁽³⁷⁾。そのため、人々は自由への思いよりも物質的安寧への執着、「与える」存在となった国家への依存を強めていくのである。トクヴィルは、物質的安寧に執着する人々の精神性を「物質主義」(matérialisme)と呼び、それについて「それは魂を墮落させないとしても、人々を無気力にして、最後にはあらゆる気概を弛緩させてしまうことだろう」との懸念を示している。⁽³⁸⁾

民主的専制がもたらすものは新たな形の服従である。民主的専制は、民衆の不安を解消し、彼らの物質主義を充足する。他方、人々の心の中には個人主義と物質的安寧への執着が存在している。卑近で身近な利得にのみ執着する人々とそれを充足させるために施す権力との関係は、一体的な依存関係に他ならない。シーモア・ドレッシャーは、これを「神の国 (providential state) に対する服従」と呼んでいる³⁹。民主的専制における国家権力は、それに抗するところが不遜と見なされてしまう神のような存在へと変質している。トクヴィルは民主的専制では政府が「牧者」(Berger) になるといつているが、この言葉には神ないし救世主であるキリストという意味もある (Bon Berger)。民主的専制では、本来は人為の産物である国家が神のエピゴーンへと変わっていく。全能性というものに対して警戒的であったトクヴィルが、このようなことを黙認することは不可能だった。

第二節 「社会問題」の発生

デモクラシーの姿は普遍的なものである。トクヴィルは、決して体系的で一貫した理論の構築を目指していたわけではない。だが、デモクラシーを普遍的現象とした以上、それはあらゆる社会現象の根本的な原因として考えられなければならない。

ここで問われるのは、特殊条件が揃ったアメリカという地域を材料として組み立てられた理論の敷衍可能性である。トクヴィルが視察した当時のアメリカには絶対的貧困は存在していなかった。これに反して、イギリスやフランスがまさにこの時に対応に苦慮していたのが「社会問題」(question sociale)、すなわち貧困問題であった。では、アメリカとヨーロッパとの間には、どのような違いや特徴があるのだろうか。

トクヴィルは、社会の性格を考察するにあたって、資産のあり方、とりわけ不動産の所有形態に注目する⁽⁴⁰⁾。

トクヴィルは、十七世紀のニュー・イングランド植民地の形成期にまでさかのぼる。ニュー・イングランドは、「大領主もいなければ、下層民も存在せず、また金持ちもいなければ、貧乏人もいなかった」⁽⁴¹⁾特殊な平等社会であった。また、彼らの多くはそれなりの知識の持ち主であり、知的な点においても平等が実現されていた。トクヴィルはデモクラシーを境遇の平等と定義し、フランスでは平等に向けた革命が起こっていると考えたトクヴィルだが、アメリカという国家では成立時から平等が与件となっていた。いつてみれば、フランスが今後平等へと向かっていく「平等化」社会であったとすれば、アメリカはその成り立ちから「平等」社会であった。

トクヴィルは、アリストクラシーの成立基盤は特権や出自以上に土地を所有することにあると考えた。そのため、「もしその財産が土地に関するものでなければ、そこに富者と貧者が見られたとしても、実際にはアリストクラシーとはいえない」⁽⁴²⁾と判断する。トクヴィルがそこまで考えたのは、「家の精神」(esprit de famille)と「土地の保有」(conservation de la terre)が密接な関係を持っているからである⁽⁴³⁾。長子相続や限嗣相続が採用されている地域では、家族の所有地はそのままの形で何世代も継承されることが多く、家系と土地は一体のものとしてそこに生きる人々の意識に浸透していくことになる。アリストクラシーはそのような社会環境の上に成立する。そして領主層は代々受け継いできた自身の所領を、自ら統治するということに自分の存在意義を見出す⁽⁴⁴⁾。そのため、不動産の問題へのトクヴィルの関心は終生強かった⁽⁴⁵⁾。アメリカにおいても、当初はイギリス流の限嗣相続制が継続していたが、独立革命を機に廃止され、原則として多くの州で均分相続が採用されるようになる。土地の細分化が進む。これを収益の面から考えた時、均分相続制は子に親以上の規模の収益をもたらさない制度であるため、相続者は別に収入の途を模索せざる

るを得ず、土地に対する執着心は限嗣相続の頃と比較すると淡泊なものになることは避けられない⁽⁴⁶⁾。もちろん、土地と一体化していた家に対する意識も希薄になり、アリストクラシーは条件の上でも、人々の意識の上でも成立要件を失うことになるのである。この点について、トクヴィルは、「均分相続法は、二つの道によって推し進められる。それは物に作用することによって人に作用し、人に作用することによって物に作用する。これら二つの方法を通して、均分相続法は土地所有に深刻な打撃を与えるに至り、そして財産だけでなく家までも急速に消滅させてしまうのである」と述べている⁽⁴⁷⁾。

デモクラシーからすれば、このような現象は必然的結果である。財産分割が進むということは多くの人々が一定の土地財産所有者になっていくということ、換言すれば社会の中産階級化が進み、中産階級を主体とした平等社会が生ずることを意味する。トクヴィルは中産階級の心情を次のように描く⁽⁴⁸⁾。中産階級は富裕層と貧困層の中間に位置しているが、財産は多くないため、実は自分たちが貧困の間にいることを痛感している。中産階級ほど革命等の動乱を忌避する階級はいない。「デモクラシーの中で生きる人々は、生来革命を望まないというだけでなく、それを恐れる⁽⁴⁹⁾」。そのため、デモクラシーが進展し、彼らが社会の大部分を占めるようになると、大革命の発生は稀になるとトクヴィルは考えていることになる。

しかしながら、一八四八年にフランスで発生した二月革命は、トクヴィルの理論の妥当性が問われる事件であった。彼の理論が普遍的な理論だとすれば、フランスでも革命の発生は困難になるはずである。それでは、アメリカもフランスも共にデモクラシー化が進んでいたにもかかわらず、なぜフランスでは革命が発生し、アメリカはそれから免れることができたのであろうか。

その原因の第一は、やはり財産所有の違いにある。ここでまず、トクヴィルのいう「アメリカ」について考える必要がある。トクヴィルのいう「アメリカ」とはニュー・イングランドのことであり、彼のいう「アメリカ人」とは「イギリス系アメリカ人」(Anglo-Americans)のことであった。彼らは自ら開墾して農業を営み、そこには独立自営の小規模農民によつて構成された小規模共同体が形成された。また、いわゆるフロンティアの消滅(一八九〇年)よりも半世紀以上前のトクヴィルの時代では、東部に適当な土地が見つからなかったとしても、西部に向かえば土地を獲得することは可能であった。つまり、奴隷制という特殊条件に依拠している南部の大規模農場を除けば、アメリカにおいては土地分割に基づく平等化が進展しており、人々の意識もそれに合わせて変化が生じていた。

他方、フランスの様子を見ると、実は土地分割に関してはアメリカと比べてそれほど大きな差があったわけではない。トクヴィルによれば、フランス革命発生時においてすでにフランスの多くの州では土地分割が行われていた⁵⁰。一七八九年の大革命はその傾向を定着させたに過ぎない。であるとすれば、理論上はフランスにおいても革命は発生しないはずである。それにもかかわらず、フランスにおいて革命が発生したということは、土地所有とは別の部分でアメリカとは異なる社会条件がフランスに存在していたことを示している。

アメリカと比較して、この当時のフランスでは、労働者という階級に急速に形成されていた。アメリカには(これは原住民を無視した考え方であるが)所有者のいない、今後も拡大していく広大な土地を少ない人間で望むだけ分割することが可能であった。これに対して、フランスの場合は土地の分割が行われたといつても、多くの人数による限界のある土地の分割であり、土地所有の利益を十分に享受できない者もいた。ここに急速な産業化と経済成長の影響が加わる。一八三〇年代から一八六〇年代にかけて、フランスは著しい経済成長を実現するが、この成長は人口の約八

割を占める小規模農民層の解体を伴うものであった。彼らの多くは農村家内工業に従事し、共同地を利用して家計の足しにすることで生計を立てていた。⁵¹ 産業化の進展によって地方農村社会で生きていくことが難しくなった人々は、経済成長の中心である都市部へと移動していく。こうして農民から賃金労働者への労働人口の移動が発生する。ロベール・カステルは、この時期に、プロレタリアートという境遇 (condition prolétarienne)、『工場』労働者という境遇 (condition ouvrière)、『賃金労働』という境遇 (condition salariale) という二つの労働形態が生まれたとしている。⁵² ここでは、このうち、第一のプロレタリアートに注目したい。カステルによると、そこには資本と労働の対立、所有と同義の安全と大衆の抱えている脆弱性の対立によって分断された世界がある。貧困とはこの分断が表面化したものであり、この分断が自覚されたものが社会問題なのである。

トクヴィルが問題とした貧困は、産業化の影響と共に、土地財産の分割とその結果としての財産の平等といった状況が加わることによって生じた複合的な社会・経済的要因から発生したものであった。

フランス革命以来の政治混乱が落ち着きを取り戻し始め、産業化・市場経済化が緒について、急速な経済成長の中にあつた十九世紀前半のフランスでは、最大の都市パリに多くの民衆が流れ込み、「労働者階級」(class ouvrière) と呼ばれる新たな階級が誕生しつつあつた。そして彼らは同時に「貧窮者」(indigent) でもあり、彼らの貧困問題 (paupérisme) が社会問題として浮上することになつたのである。

第三節 平等における不平等 産業アリストクラシーの問題

トクヴィルは、社会の形態に関して階級社会であるアリストクラシーと平等社会であるデモクラシーに大別し、こ

れらを対角線上に置く。そして歴史の流れは階級社会から平等社会へと移行していく様子として描かれる。トクヴィルのいう境遇の平等は広範な領域における平等を意味し、意識の上での平等も含意している。また、トクヴィルは、財産所有の形態を、平等化の有力な指標と考えた。前に述べたように、フランスでは土地の分割が実現されており、平等化の度合いは高かったといえる。事実、トクヴィルも、「フランスでは、他国よりも境遇は平等であつた」と記している。⁵³ 彼の見解に従えば、フランスという国は大革命の段階ですでにそれなりの平等化を実現していたことになる。よつて、トクヴィルの理論に従えば、フランスはデモクラシー社会ということになり、アリストクラシー的な要素は介在していないことになる。

ところが、その一方で、トクヴィルは産業分野 (industrie) から新たなアリストクラシーが発生する可能性を指摘している。彼は、それが生じる原因として、「分業の原理」 (principe de la division du travail) を挙げている。⁵⁴ トクヴィルはアダム・スミスが『国富論』の冒頭で紹介しているピン製造の逸話を示し、人生の多くの時間をピンの頭の製造のみに費やしてきた人間に何ができるのかと述べ、分業というものは労働者の退化を招くものだとは批判的に断じている。⁵⁵ その一方で、豊かな人々は産業規模が大規模になるにつれて、積極的にその経営に参画するようになり、莫大な利益を得るだけでなく、多くの知識を身につけるようになる。マルクス主義が物理的条件から労使関係の疎隔に見出したのに対して、トクヴィルにおいて労使を隔てるものは「産業の知識」 (science industrielle) の有無である。⁵⁶ 分業に従事することで知識の幅を狭める労働者に対して、富裕層は経営者として総合的な知識を身につけ、その差は日を追うごとに拡大していく。トクヴィルは、このような資本家や富裕層を、産業アリストクラシーもしくは「工場アリストクラシー」 (aristocratie manufacturière) と呼んだ。

産業アリストクラシーには、知識の不平等の他に二つの特徴がある。

まず、この関係においては労働者と裕福な人々との間に「絆」(lien)が存在しない⁽⁵⁷⁾。これは賃金労働、さらには工業社会には固定的な人間関係が成立しないためである。工場主は労働者に労働しか求めず、労働者も賃金しか求めない。労使関係はきわめて合目的で、一時的なものにとどまっている。

次いで、労使間の新たなアリストクラシーでは、経営者の側は意識の上でも法律上でも労働者を扶助する義務を負っていない。かつての土地に根づいたアリストクラシーは自分に仕えている人を助けることを法的もしくは習慣的な義務だと確信していたが、現代の産業アリストクラシーは労働者を貧しく無気力にした上に、不況になれば彼らを「公的慈善」(charité publique)に委ねてしまう⁽⁵⁸⁾。

デモクラシーの到来を主張したトクヴィルだが、彼の中にはアリストクラシーに関する明確な像とそれに対する特別な思いがあった。彼は、アリストクラシーを、本来の意味としての「貴族」(noblesse)と単なる特権階級である「カースト」(caste)に区別している⁽⁵⁹⁾。この二つを隔てるものが「統治を行う人間集団」としての責務と行動の有無であり、トクヴィルはこれをアリストクラシーに固有の特徴として挙げている⁽⁶⁰⁾。かつてのアリストクラシーは実際に自らの所領を統治し、領民との間に有機的な人間関係を築いていた。それは概して領民にとって抑圧的なものであったが、一方で領主であるアリストクラシーの側は領民を扶養する役目を自覚しており、それに呼応するように領民たちも領主に敬愛の情を抱いていた。これに対して、産業アリストクラシーは、有機的な主従・労使間の人間関係が存在しない点において、従来のアリストクラシーと著しく異なっている。

興味深いのは、公的慈善が、産業アリストクラシーという現象の出現を助けているということである。ここでトク

ヴィルが公的慈善と呼んでいるものは、国費または税によって国家ないし地方自治体が行う社会福祉制度を指している。イギリスの救貧制度はその代表例である。かつてアリストクラシーが自弁で領民に対して実施していた慈善、教会やその他の私的団体が行っていた慈善といった私的な慈善に対して、公的慈善はそれらにかわって国家や自治体が救貧事業等に責任を負う制度である。産業アリストクラシーは、本来アリストクラシーであれば当然負うべきである、領民の生活を保障するという統治者としての義務を担う意識も持っていないし、実際それを求められることもない。トクヴィルがアリストクラシーを「貴族」と「カースト」に大別した際、彼の念頭にあったのは絶対王政期に入り、地方領主としての責務を放棄して、宮中に侍る^{はべ}廷臣と化したかつてのフランス貴族であった。彼らは統治者としての責務が付随する特権は捨てておきながら、免税等の特権には固執した。彼らは「愛情や畏敬の念を抱かせる特権ではなく、憎悪を抱かせる特権を維持した」⁶¹。トクヴィルは、金銭に絡む特権は、重要性は低いが、危険性は高いと考える⁶²。フランス貴族たちは金銭的特権に執着したために、民衆から「君主からの寵愛を受けているよそ者 (étrangers)」⁶²としか見られなくなり、彼らの憎悪を受けることになった。すなわち、アリストクラシーという不平等は、優位な立場にある者たちが劣位にある者たちの境遇を慮るといふ姿勢があつて初めて、許容されるのである。まして平等が所与となつているデモクラシー社会において、もし不平等な制度が許容されるとしたら、その前提は絶対であつた。よつて、デモクラシー社会で姿を見せつつある産業アリストクラシーが内在している危険性には計り知れないものがあった。公的慈善の存在は、産業アリストクラシーがアリストクラシー本来の行動をとることの必要性を求めない。トクヴィルの見方では、このことは産業アリストクラシーにとつて肯定的に働くどころか、労働者や民衆の怨嗟の原因となる恐れがある。絶対王政の際はそれがフランス革命に至る遠因となつたが、産業アリストクラシーが新たな摩

擦と衝突の理由にならない保証はないのである。

おわりに

トクヴィルは、自らの時代に関して「偉大なるデモクラシー革命」が進行していると述べている⁽⁶³⁾。また、彼は自身の時代が「産業革命」の時代であるともいつている⁽⁶⁴⁾。つまり、トクヴィルが生きた時代は、デモクラシーと産業化という二つの大きな社会革命のただ中であつた。そして彼の思索や政治家としての活動はその間隙で行われたものであり、彼の営為はデモクラシー革命と産業革命の結節点をなすものであつた。デモクラシーも産業化もそれぞれの範疇にとどまるものではなく、広く他の領域にも影響を及ぼす伝播力を持った現象である。また、それらは双方の作用が重なり合うことで、かつてなかつた新たな現象を生み出していった。トクヴィルが取り組まなければならなかつたのは、そのような未知の現象であつた。

デモクラシーは、個人主義と物質主義という二つの心理的影響を人間の内面にもたらした。そして、産業化等の影響も受けた結果、「与える」専制としての民主的専制が成立する。これは古来からある強圧的な専制とは異なる新手法の専制であり、トクヴィルが直面しなければならなかつた未知の現象の典型であつた。本来、政治と経済は別個の論理を有している。政治体制が「与える」という物質的性格を伴うようになることは、政治的要素と経済的要素との結び付きを促すことになるだろう。そして、賃金労働者という新たな階級の成立は、将来の社会・政治動乱の原因となつていく。また、平等社会であるはずのデモクラシーには存在するはずのない不平等である産業アリстокラシーは、アリстокラシー本来の意味から外れた存在であるために、これもさらなる摩擦の原因となる。

政治と経済、より正確に言えばデモクラシーと経済は、元来異なる範疇に属するものであった。それらを形成する原理も異なったものであり、対立的でもある。そのデモクラシーと経済がそれぞれ進展し、相互に絡み合いながら新たな現象をひき起こしていったのが十九世紀前半のフランスの状況であった。つまり、社会問題とは、デモクラシーと経済の関係、政治と経済の関係の歪みの中で発生し、認識された問題であったということができるだけだろう。トクヴィルが取り組まなければならなかった問題は、そのような未知の現象であった。

〔本稿は、本稿執筆者による学位論文「アレクシス・ド・トクヴィルの政治・経済論 デモクラシー・産業化社会における道徳性に関する考察」（二〇一五年）の一部に対して、加筆修正を施したものである。〕

(1) アメリカに対するトクヴィルの関心は、かなり以前から存在していた。少年時代の彼は、フランス革命から逃れるためにアメリカにやって来たフランス貴族夫妻がオナイダ湖に浮かぶ孤島に暮らす『オナイダ湖への旅』*Voyage au Lac Oneida* という小説をよく読んでいた [Huge Brogan, *Alexis de Tocqueville, A Life* (New Haven, Yale University Press, 2006), p. 136]。それ以上に、アメリカに対するトクヴィルの関心をかき立てた存在として、フランソワールネ・ド・シャトーブリアン Francois-René de Chateaubriand (1768-1848) が挙げられる。フランス・ロマン主義を代表するこの文学者は、トクヴィルの母方の親戚に当たる。シャトーブリアンは一七九一年に渡米し、その時の経験をもとに小説『ルネ』*Réne* (1802) を著す。高山裕二は、トクヴィルのアメリカ旅行には、シャトーブリアンの足跡をたどる、「自分探しの逃避行、社会を逃れた自己への旅」という性格があつたと論じている [高山裕二『トクヴィルの憂鬱 フランス・ロマン主義と〈世代〉の誕生』(白水社、二〇一二年) 六九頁]。この高山の見解に対して、松本礼二は、トクヴィルがアメリカの辺境で見出したものはシャトーブリアン

アンが感じ取ったようなアメリカの原始性や自然人の徳性などではなく、開拓時代が本格的に始まった「19世紀アメリカの現実」「コモンマンのアメリカの近未来」だったと述べている。「松本礼二」「トクヴィルの憂鬱」の憂鬱」（『思想』第一〇七七号、二〇一四年）九五頁】。

(2) *DAI*, Introduction, p. 3. [邦訳第一卷（上）九頁】。

(3) 古代よりデモクラシーという概念は存在したが、概してそれには「悪しき多数政」といった類いの定義が与えられてきた。そして社会における多数派は貧者であることが多いため、デモクラシーは貧者支配も意味していた。たとえば、プラトンはデモクラシーについて「貧しい人々が闘いに勝って、相手方の人々のうちのある者は殺し、あるものは追放し、そして残りの人々を平等に国制と支配に参与させるようになったとき、民主制というものが生まれるのだ」【プラトン『国家』（上）藤沢令夫訳（岩波文庫、一九七九年）二〇三頁】と記している。プラトンのデモクラシー定義は貧しさという社会的要素を含んでいて、基本的には政体論の範囲にとどまるものである。それと比較すると、トクヴィルのデモクラシー論はより広範であり、明確かつ意識的に社会的要素を組み込んだものといえる。

(4) トクヴィルの政治思想の根本概念である *égalité des conditions* の訳語としては「諸条件の平等」が久しく一般的であったが、松本礼二の訳による岩波文庫版では「境遇の平等」という訳語が採用されている。平等の定義には様々なものがあるが、よく知られたものとしては「機会」(opportunity) の平等と「結果」(result) の平等に分類する定義がある。これに則した場合、「諸条件の平等」という訳語表現では、*égalité des conditions* が「機会」の平等と同義と誤解される恐れがある。詳細は本研究内で述べていくが、トクヴィルによるデモクラシーの定義はより広範なものであり、たとえば「機会」の平等と「結果」の平等という定義に基づけばそのいずれも包含しうるものである。そのため、*égalité des conditions* の訳語としては、誤解を生じやすい「諸条件の平等」よりも「境遇の平等」の方が適切だと判断されるため、本研究でもこの訳語を採用する。

(5) *DAII*, 2:1, p. 607. [邦訳第二卷（上）一六七頁】。

(6) *DAI*, Introduction, p. 7. [邦訳第一卷（上）一四頁】。

- (7) 川上洋平『ジョゼフ・ド・メーストルの思想世界 革命・戦争・主権に対するメタポリティークの実践の軌跡』（創文社、二〇一三年）一六頁。
- (8) 川上は、トクヴィルが \wedge providence \wedge という語を用いた意図は、メーストルのような先鋭的なデモクラシー反対論者がこの概念を中心にして持論を展開したことを逆用することにあつたとしている（川上、前掲書、四五頁）。
- (9) ヨーロッパと比較するとアメリカでは比較的早い時期からデモクラシーという言葉の印象が肯定的なものへと変化したが、それはトクヴィルがアメリカを訪問した一八三〇年代のことであつた（斎藤眞『アメリカとは何か』（平凡社ライブラリー、一九九五年）二二―二二頁）。その点を考慮すると、一八三五年のフランスにおいてデモクラシーという言葉が題名に含んだ著作を発表したのは挑発的なことだつた。
- (10) マリナス・オッセヴァルドは、トクヴィルがアリстокラシーからデモクラシーへの移行と古代異教からキリスト教への転向とを重ねて見ていたと考えている [M.R.R. Osseward, *Toqueville's Moral and Political Thought, New Liberalism* (London, Routledge, 2004), p. 118]。このような解釈は極端なようにも思えるが、歴史的営為は撰理に基づくとこの歴史観に立てば、デモクラシーへの移行とキリスト教への転向を同一の尺度で評価し、それらに等しい価値を見出すこと自体にさほど不自然さはないように思われる。むしろトクヴィルが西洋社会に決定的影響を与えたキリスト教化と等しくデモクラシー化を評価していたということは、彼の思索におけるデモクラシーという現象の大きさを物語っているように思われる。
- (11) *DAI*, 1:17, p.585. [邦訳第二卷（上）一三二頁]。
- (12) *DAI*, 2:7, p. 292. [邦訳第一卷（下）一五三頁]。
- (13) *DAI*, 2:7, p. 293. [邦訳第一卷（下）一五四頁]。
- (14) James T. Schleifer, *The Making of Tocqueville's Democracy in America, Second Edition* (Indianapolis, Liberty Fund, 2000), pp. 270-271. シュライファーによると、トクヴィルも影響を受けた『ザ・フェデラリスト』の著者であり、アメリカ合衆国第四代大統領であるジェームズ・マディソンは、一時的で流動的、そして多元的な存在として多数者を理解していた。
- (15) *DAI*, 1:3, p. 526. [邦訳第二卷（上）二七頁]。

- (16) *DAI*, 1:3, pp. 526-527. [邦訳第二卷(上) 三九—四〇頁]。
- (17) マックス・ホルクハイマーとテオドル・アドルノによれば、啓蒙が採用した手法が抽象化であり、そして自然の一切を反復可能なものとする抽象性の支配と、産業のために支配が自然における一切を整備する状況の下では、あらゆるものが水酸化され、解放されたはずの人々が、結局はヘーゲルが指摘した「群」^{トルップ}になってしまふと述べている。「ホルクハイマー／アドルノ『啓蒙の弁証法 哲学的断層』徳永恂訳(岩波文庫、二〇〇七年) 三九頁」。本研究ではホルクハイマーやアドルノに与えたトクヴィルの思想的影響まで取り扱うことはできないが、水酸化⇨平等化が人々の解放と凝集化という相反する作用をもたらすという所見はトクヴィルと類似している。ただ、人々の凝集化した状態について、ホルクハイマーとアドルノが「*Tripp*」という語を用いているのに対して、トクヴィルは「*masse*」を用いている。これらの語は人間が寄り集まった状態を指している点では共通しているが、意味合いには若干の相違がある。
- (18) *DAI*, 4:2, p. 808. [邦訳第二卷(下) 一一四—一一五頁]。
- (19) *DAI*, 4:2, p. 809. [邦訳第二卷(下) 一一五頁]。
- (20) *DAI*, 2:2, p. 612. [邦訳第二卷(上) 一七五—一七六頁]。
- (21) トクヴィルは、親戚であり親しい友人でもあったルイ・ド・ケルゴルレ Louis Gabriel César de Kergorlay (1804-1840) に送った書簡の中で、トマス・ア・ケンピスの『キリストにならう』がこの当時関心を集めていたことに懸念を示している。トクヴィルは「この手の本の著者が教えるままにしていると、このような本の読書を心の糧に生きている人は、わずかな私的な徳を得るために、公的な徳を形成するあらゆるものを失うことになるだろう」と記している [OC, XIII-2 [Correspondance d'Alexis de Tocqueville et de Louis de Kergorlay (4 août 1857)], p. 328]。ここには、それほど宗教的に敬虔な生活を送っていたとしても、それは市民社会における徳にはなり得ないという彼の考えが示されている。
- (22) S. M. ルークス『個人主義』間宏監訳(御茶の水書房、一九八一年) 四—一〇頁。
- (23) ルークス、前掲書、一六一—一七頁。
- (24) *DAI*, 2:7, pp. 287-291. [邦訳第一卷(下) 一四六—一五〇頁]。

- (25) 丸山眞男『日本政治思想史研究(新装版)』(東京大学出版会、一九八三年)二三八頁。
- (26) *DAI*, 2:7, p. 289. [邦訳第一卷(下)一四九頁]。
- (27) 松本礼二『トクヴィル研究 家族・宗教・国家とデモクラシー』(東京大学出版会、一九九一年)四七―五五頁。
- (28) ただ、モーリス・レヴィールボワイエは、十九世紀前半のフランスにおける経済成長を「産業革命」と評することに反対している[モーリス・レヴィールボワイエ『市場の創出 現代フランス経済史』中山裕史訳(日本経済評論社、二〇〇三年)九―一〇頁]。彼は、フランス経済に対してこの用語を使用することを誤用だと考えている。イギリスにはオランダ資本がロンドンに移転したことを主因として、産業が急速に発展したという事実が存在するが、フランスにおいては「革命」という言葉が示すような急激な変化は見られなかった。フランスにおいて見られたのは、第一にイギリス技術の導入、第二にバーゼル資本による若干の工業地域の創設を特徴とする漸進的な発展のみであった。
- (29) Lucien Jaume, “Le citoyen sans les corps intermédiaires, discours de la Chapelier,” *Les cahiers du CEVIPPOF*, No 39 (2005), 38.
- (30) *AR*, 2:6, p. 109. [邦訳一九八頁]。
- (31) *DAI*, 4:6, p. 837. [邦訳第二卷(下)二五六―二五八頁]。
- (32) *DAI*, 2:10, p. 643. [邦訳第二卷(上)一二四頁]。
- (33) *DAI*, 2:10, pp. 641-643. [邦訳第二卷(上)一二二―一二四頁]。
- (34) モンテスキューは専制政体の原理として「恐怖」(*crainte*)を挙げ、専制における支配者の絶対優位を説いている[モンテスキュー『法の精神』(上)野田良之／稲本洋之助／上原行雄／田中治男／三辺博之／横田地弘訳(岩波文庫、一九八九年)八二―八六頁]。モンテスキューもトクヴィルも[^]*grainte*[^]という語に注目しているが、彼らがこの語に込めた意味合いには相違がある。そしてその違いの原因は、やはりトクヴィルがデモクラシーの到来という時代変化を考慮に入れた上で思想を展開している点にある。治者と被治者が一体化している社会において人々が何よりも感じるのは、暴虐な支配者に対する恐怖ではなく、平等で流動的、そしてなにより不安定な社会の中で生きていかなければならないという不安である。なお、モンテスキューは、すべての者が命令することができ、誰も命令されないことを目指す「極端な平等の精神」が民主政を専制へと導

くと述べている「モンテスキュー、前掲書、二二三―二二七頁」。モンテスキューはデモクラシーをあくまでも政治ないし政治体制の問題として把握しており、その点においてそれを社会全体に関する概念としても理解していたトクヴィルとは隔たりがあるが、デモクラシーを不適切な形で放置した場合にそれが専制を招来すると懸念している点については一致している。

(35) *DAI*, 2:10, pp. 641-642. [邦訳第二卷(上) 二二三頁]。

(36) ポール・ラーエによると、不安に関する議論はフランスの哲学者、特にモンテーニュやパスカルにおいて継続的に思索されてきた主題であった [Paul A. Rahe, *Soft Despotism, Democracy's Drift, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville and the Modern Prospect* (New Haven, Yale University Press, 2009), pp. 170-171]。トクヴィルの思想にはジャンセニストやモラリストの影響が見受けられるが、当然ながらモンテーニュやパスカルの議論はデモクラシーを射程には含んでいない。すなわち、トクヴィルの考える不安の概念は、前述の通りモンテスキューのそれとも異なるが、ジャンセニスト的・モラリスト的な不安観とも完全に一致するものではない。パスカルは「われわれはしつかりとした足場と、無限に高くそびえ立つ塔を築くための究極の不動な基盤を見いだしたいとの願いに燃えている。ところが、われわれの基礎全体がきしみだし、大地は奈落の底まで裂けるのである」[パスカル『パンセ』前田陽一／由木康訳(中公文庫、一九七三年) 四八頁 (L199)]と記している。パスカルの描く人間像は普遍的だが、トクヴィルの場合は同様の人間像をデモクラシーという歴史的状况の中で把握することに努めた。なお、ラーエの著作で採り上げられているのは *inquietude* という概念だが、ここでトクヴィルが問題視しているのは *crainte* である。これらの語義は本来完全に一致するものではないが、デモクラシーにおいては人々の精神の全体的傾向としてが物質的な安寧を志向すると考えるトクヴィルにおいて、これらの語はかなり近接した意味を持つと考えられる。

(37) *DAI*, 2:11, p. 645. [邦訳第二卷(上) 二二七頁]。

(38) *DAI*, 2:11, p. 646. [邦訳第二卷(上) 二二九頁]。

(39) Seymour Drescher, *Dilemmas of Democracy, Tocqueville and Modernization* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1968), p. 48. [シーモア・ドレッシャー『デモクラシーのディレンマ』桜井陽二訳(荒地出版社、一九七〇年) 四一

頁】。

- (40) トクヴィルは、「国民の富の第一のものは不動産であり、動産は第二のものである」と記している [DAII, 2:5, p. 245 [邦訳第一卷(下) 八六頁]]。
- (41) *DAI*, 1:2, pp. 34-35. [邦訳第一卷(上) 五四頁]。
- (42) *DAI*, 1:2, p. 32. [邦訳第一卷(上) 五一頁]。
- (43) *DAI*, 1:3, p. 53. [邦訳第一卷(上) 八〇頁]。
- (44) アリストクラシーにおいて、自身の権力と権威の根拠として貴族たちが考えていたのが、所領の存在とそれを実際に統治しているという実績であった。すなわち、貴族の権力は自らが自らの土地を支配するということをもって自己完結しているのであり、その権威の源泉は自生的である。トクヴィルは、自らの権力と権威に関する貴族の自己完結性が王権に対する「抵抗の精神」(esprit de résistance) を生み出したと考える [DAI, 2:9, p. 362 [邦訳第一卷(下) 二五六頁]]。トクヴィルは「デモクラシーを必然と考え、それを最大限評価したが、アリストクラシーに対する憧憬と懐旧の情も強く抱いていた。ただ、彼の理論では階級社会と同義であるアリストクラシーがデモクラシーにおいて成立することはないため、アリストクラシーに対する彼の思いも内面的なものとなっている。逆にいえば、内面的なものであるからこそ、彼がデモクラシーにおいてアリストクラシーに思いを寄せたとしても、理論的な矛盾が生じないのである。
- (45) 土地に対するこだわりは、トクヴィル自身の中にも見られた。トクヴィルは、一八三六年にコタンタン半島にある自家の城館を継承すると、妻と共にこの城館に強い愛情を寄せ、毎年夏と秋はそこで過ごすのが常であった。また、彼は自らが有していた伯爵の称号を用いることは拒んでいたが、貴族としての生活様式には愛着を抱いていた [André Jardin, *Alexis de Tocqueville, 1805-1859* (Paris, Hachette, 1984), pp. 359-366. 「アンドレ・ジャルダン『トクヴィル伝』大津真作訳(晶文社、一九九四年) 四一七—四二五頁]]。
- (46) トクヴィルは「デモクラシーは祖先を忘却させ、子孫を覆い隠してしまう」と述べている [DAII, 2:3, p. 614 [邦訳第二卷(上) 一七八頁]]。デモクラシーは個人主義によって人間を同時代人からも遠ざけるのみならず、歴史的な流れの断絶もも

たらず。

- (47) *DAI*, 1:3, pp. 54-55. [邦訳第一卷(上) 八一頁]。
- (48) *DAII*, 3:21, pp. 770-771. [邦訳第二卷(下) 一五八—一五九頁]。
- (49) *DAII*, 3:21, p. 770. [邦訳第二卷(下) 一五八頁]。
- (50) *ES*, p. 21. [邦訳四二頁]。
- (51) 中木康夫『フランス政治史(上)』(未來社、一九七五年) 七〇—七一頁。
- (52) Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat* (Paris, Gallimard, 1995), pp. 519-520. [ロベール・カステル『社会問題の変容 賃金労働の年代記』前川真行訳(ナカニシヤ出版、二〇一二年) 三六〇—三六一頁]。
- (53) *ES*, p. 39. [邦訳七一頁]。
- (54) *DAII*, 2:20, pp. 672-673. [邦訳第二卷(上) 二七一頁]。
- (55) *DAII*, 2:20, p. 672. [邦訳第二卷(上) 二七〇頁]。
- (56) *DAII*, 2:20, p. 673. [邦訳第二卷(上) 二七一頁]。
- (57) *DAII*, 2:20, p. 674. [邦訳第二卷(上) 二七二頁]。
- (58) *DAII*, 2:20, p. 675. [邦訳第二卷(上) 二七四頁]。
- (59) *ES*, pp. 7-8. [邦訳一一—一二頁]。
- (60) *AR*, 2:9, p. 122. [邦訳二二二頁]。
- (61) *ES*, p. 10. [邦訳一七頁]。
- (62) *ES*, pp. 11-12. [邦訳一八頁]。
- (63) *DAI*, Introduction, p. 4. [邦訳第一卷(上) 一〇頁]。
- (64) *S*, 2:1, p. 777. [邦訳一一〇頁]。

参考文献

【トクヴェイルの著作】

Tocqueville, Alexis de, *Oeuvres, Bibliothèque de la Pléiade, t. 1-3* (Paris, Gallimard, 1991-2003).

トクヴェイル『アメリカのデモクラシー』第一巻(上・下)・第二巻(上・下) 松本礼二訳(岩波文庫、二〇〇五―二〇〇八年)。

——『旧体制と大革命』小山勉訳(ちくま学芸文庫、一九九八年)。

——『フランス二月革命の日々 トクヴェイル回想録』喜安朗訳(岩波文庫、一九八八年)。

※トクヴェイルの著作のうち、『アメリカのデモクラシー』(第一巻・第二巻) *De la démocratie en Amérique, t. 1-2* (一八二五年
および一八四〇年)、『回想録』*Souvenirs* (一八九三年)、『アンシャン・レジームと大革命』*L'Ancien Régime et la
Révolution* (一八五六年)、『一七八九年以前と以後におけるフランスの社会・政治状況』*Etat social et politique de la
France avant et depuis 1789* (一八三六年)、『貧困に関する覚書』(第一論文) *Mémoire sur le paupérisme* (一八三五年) お
よび第二論文 *Deuxième article sur le paupérisme* (未刊) については、それぞれ *DA I / DA II*、*S' AR' ES' P1 / P2* と
う略記号を用いて出典元を表記する。それら以外の文献を引用する場合、基本的には上記のガリマール版全集を使用し、OC
という略記号を用いて示す。

【参考文献・論文】

Brogan, Hugo, *Alexis de Tocqueville, A Life* (New Haven, Yale University Press, 2006).

Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat* (Paris, Gallimard, 1995). (ロブール・カ
ステル『社会問題の変容 賃金労働の年代記』前川真行訳(ナカニシヤ出版、二〇一二年)。

Drescher, Seymour, *Dilemmas of Democracy, Tocqueville and Modernization* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press,
1968). シーモア・ドレッシャー『デモクラシーのディレンマ』桜井陽二訳(荒地出版社、一九七〇年)。

ホルクハイマー／アドルノ『啓蒙の弁証法 哲学的断層』徳永恂訳(岩波文庫、二〇〇七年)。

トクヴェイルの政治思想におけるデモクラシーと経済(杉本)

川上洋平『ジョゼフ・ド・メーストルの思想世界 革命・戦争・主権に対するメタポリティークの実践の軌跡』(創文社、二〇一二年)。

Jardin, André, *Alexis de Tocqueville, 1805-1859* (Paris, Hachette, 1984). [アンドレ・ジャルダン『トクヴィル伝』大津真作訳(晶文社、一九九四年)]。

ルークス, S. M. 『個人主義』間宏監訳(御茶の水書房、一九八一年)。

丸山眞男『日本政治思想史研究(新装版)』(東京大学出版会、一九八三年)。

レヴィールボワイエ, モーリス『市場の創出 現代フランス経済史』中山裕史訳(日本経済評論社、二〇〇三年)。

松本礼二『トクヴィル研究 家族・宗教・国家とデモクラシー』(東京大学出版会、一九九一年)。

——『トクヴィルの憂鬱』の憂鬱 『荒野の二週間』の読み方から社会主義観まで』(『思想』第一〇七七号、二〇一四年) 八七—一〇六頁。

Osseward, M. R. R., *Tocqueville's Moral and Political Thought, New Liberalism* (London, Routledge, 2004).

パスカル『パンセ』前田陽一／由木康訳(中公文庫、一九七三年)。

プラトン『国家』(上・下) 藤沢令夫訳(岩波文庫、一九七九年)。

Rabe, Paul A., *Soft Despotism, Democracy's Drift, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville and the Modern Prospect* (New Haven, Yale University Press, 2009).

中木康夫『フランス政治史』(上・中・下)(未來社、一九七五年)。

斎藤眞『アメリカとは何か』(平凡社ライブラリー、一九九五年)。

Schleifer, James T., *The Making of Tocqueville's Democracy in America, Second Edition* (Indianapolis, Liberty Fund, 2000).

高山裕二『トクヴィルの憂鬱 フランス・ロマン主義と〈世代〉の誕生』(白水社、二〇一二年)。

紛争地取材とジャーナリストの専門職倫理

——後藤健二の事例を中心として——

塚 本 晴 二 朗

はじめに

二〇一五（平成二七）年の過激派組織「イスラム国（IS）^①」による日本人人質殺害事件は、日本中に強い衝撃を与えた事件であった。しかし、ジャーナリストとして取材のためシリア入りした後藤健二の行動に対しては、さまざまな評価がなされた。その中には、所謂「自己責任論」という形で、その活動に対する否定的な評価もみられた。

そもそもなぜ、これまで多くのジャーナリストが紛争地で拘束されたり、人質になったり、殺害されたりしてきたのに、危険を冒してまで取材をするのだろうか。本論はそうした紛争地取材を、ジャーナリストの専門職倫理という

観点から考察してみる。

一 事件の概要

まずは事件の経緯を時系列に辿ってみる。

後藤は、一九九六（平成八）年に映像通信社インデペンデント・プレスを設立し、ビデオ・ジャーナリストとして活動していた。同社の公式サイトによれば『戦争・紛争』『難民』『貧困』『エイズ』『子どもの教育』の5つの人道分野にフォーカスし、困難な環境の中で暮らす子ども達にカメラを向け、世界各地取材している⁽²⁾。二〇〇六年（平成一八）年には、「平均寿命が世界で最も短い国⁽³⁾」とされる紛争地シエラレオネの少年兵取材した『ダイヤモンドより平和がほしい』で、第五三回産経児童出版文化賞フジテレビ賞を受賞した。

後藤がシリアに入国したのは、二〇一四（平成二六）年一〇月二四日で、「邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会検証報告書⁽⁴⁾」で確認されている事実関係によれば、当時のシリアの状況は、二〇一一（平成二三）年四月二六日に外務省は既に、シリア全土への退避勧告を出しており、同省ホームページ等を通じて広く発信していた。また、シリアの日本大使館は、シリア国内の治安状況が悪化したことから、二〇一二（平成二四）年三月二一日をもって一時閉館し、ヨルダンの日本国大使館内の臨時事務所において、その業務を継続している、という状態だった。そのため外務省は後藤に対して、「9月下旬及び10月上旬には電話で、10月中旬には直接の対面により、同氏にシリアへの渡航を止めるよう働きかけを行っていた。しかしながら、その時点においては、同氏がシリアに再度渡航する意向が明確ではなかった⁽⁵⁾」こともあり、同氏に対してシリアへの渡航を思いとどまらせることはできなかった⁽⁵⁾。

後藤は、「報道を遮断する『イスラム国』に支配された市民の生活ぶりを明らかにすると共に、友人の湯川さんを助け出したい」としてシリアに入国したが、ISの取材に向かう前に撮影した動画では「これからラッカへ向かいます。『イスラム国』の拠点と言われますけども、非常に危険なので、何か起こっても私はシリアの人たちを恨みませんし、どうかこの内戦が早く終わってほしいと願っています」「何が起こっても責任は私自身にあります。どうか、日本の皆さんもシリアの人たちに何も責任を負わせなくてください。まあ、必ず生きて戻りますけどね⁶」と言っている。しかし、その後連絡を絶ち、一月一日後藤の家族から後藤が行方不明であるとの連絡が入った。そして、後藤を拘束している旨のISからのメールに、一月二日になって後藤夫人が気づき開封し、外務省に相談した。一月二〇日ISから発出されたとみられる動画が確認された。これにより種々の対応がなされたが、二月一日、後藤とみられる人物が殺害される映像がネット上に配信された⁷。二月七日には、シリア渡航を計画していたフリーカメラマンの杉本祐一が、「応じなければ逮捕もありうる⁸」と告げられて、旅券法一九条一項二号⁹に基づき、外務省に旅券の返納を命じられた。

二 紛争地取材に関する意見

後藤の紛争地取材に関して、『朝日新聞』『毎日新聞』『読売新聞』の三紙に掲載された意見をみていくことにする。まずは政府の立場だが、シリアの入国に関して「一般の退避勧告とは別に、外務省はジャーナリスト向けに、『いかなる理由であつてもシリアに入国することは、不測の事態に巻き込まれる可能性が高く、非常に危険』として、取材を見合わせるよう求めて¹⁰」おり、二〇一一年五月から外務省のジャーナリストに対する「シリアへの渡航見合わせ

を『強くお願いする』などとする『注意喚起』¹¹は一〇回に及んでいた。

後藤の行動に批判的な意見は、こうした政府の立場をふまえたものが中心であった。

国内メディアとしては、二月二日の『読売新聞』社説が「ジャーナリストの後藤さんは昨年10月、退避勧告が出たシリアにあえて入国した後、『何か起こっても責任は私自身にある』とのメッセージを残していた。『自己責任』に言及したものだ、結果的に、日本政府だけでなく、ヨルダン政府などの多くの関係者を巻き込み、本人一人の責任では済まない事態を招いたのは否定できない」としている¹²。

政府・与党の関係者では、岸田文雄外務相が「退避勧告が出ている周辺地域への渡航は厳に控えていただくよう、改めてお願い申し上げます」¹³と述べ、二階俊博自民党総務会長は「規制の是非について研究・検討する必要がある」と¹⁴渡航の強制的な制限に言及し、高村正彦自民党副総裁は「後藤さんが3度にわたる日本政府の警告にもかかわらずテロリスト支配地域に入ったことは、どんなに使命感があつたとしても、蛮勇というべきものであつた」と批判している¹⁵。

海外のジャーナリストでは、国際ニュース専門サイト、グローバル・ポストの設立者フィリップ・バルボニは「イスラム国との交渉は過去は可能であつても、いまは違う。支配地域に行くのは自殺を図るようなものだ」¹⁶とし、ロイター通信の記者デビッド・ロードも「遺憾だが、いまは記者はシリアに行くべきでない。シリアの人々の苦しみが世界から覆い隠されているのは悲劇だが、記者が危険を冒すべきだとは道徳上、言えない」¹⁷とする。

一方後藤の行動に肯定的な意見は、ほとんど「フリー・ジャーナリスト」といわれる人達のものである。まず、フリー・ジャーナリストの安田純平は「誰も報じなければ、現地の状況は伝わらない」「中東の現状は日本も支持した

戦争の結果。日本も無関係、無責任ではないことを伝えたい¹⁸」とし、独立系通信社ジャパンプレス代表の佐藤和孝は「いかにリスクを減らすか、現場に肉薄するか、そのせめぎ合いの中でジャーナリストは常に悩む。だが、現場に行かないという選択肢はない」「消防士や警察官が命がけで救助に当たると同じように、命がけで伝える¹⁹」とする。また、写真家の八尋伸は「現地に行かなければ分からないことがある。取材したい、伝えなければならぬことにアクセスする権利を規制してほしくない²⁰」とし、ジャーナリストの綿井健陽は「自粛や規制を広げるのではなく、情報や取材方法の共有、協力態勢を厚くすることが重要だ²¹」と指摘する。フォート・ジャーナリストの豊田直巳は「自粛すれば、『イスラム国』の実態は分からない。読者や視聴者は、この事態にどう対処していいのか分からなくなるばかりだ。そこに光を当てるのがジャーナリズムだ²²」とする。さらに、『ニューズウィーク』日本版元編集長竹田圭吾は「マスメディアであれフリーであれ、紛争の現場に直接自分の目と足で伝えるべきものがあると判断したのなら、ジャーナリストは行くべきだ。政府の退避勧告が出ているからとか、最悪の場合、国に迷惑がかかるからといった理由で自粛してしまつたら、メディアの自殺行為だ。ただ、それ相応の心構えと備えが必要だ。米国のメディアの一部は戦地取材の際、単なるコーディネーターや通訳だけではなく民間軍事会社と契約を結ぶなど膨大な予算をつける。日本の場合もボディーガードや安全装備を増やす必要がある。契約したフリーランスを派遣する場合、さらに待遇を手厚くすべきだ。フリーに対し、一方的にリスクを負わせている現状があるからだ。そうした準備を施し、現場に記者を送ることがメディアの『自己責任』だ²³」とする。フリー・ジャーナリストの土井敏邦は「政府の警告に従っているばかりでは『伝えられない事実を伝える』仕事はできません。悪の権化と伝えられる『イスラム国』。その支配下にある数百万の住民はどう生きているのか、支配者をどう見ているのか。それは今後の『イスラム国』の行方を知る

上で重要な鍵であり、将来の中東の政治地図を占う上で不可欠です。現在は危険で困難ですが、それを伝えられるのは現場へ行くジャーナリストです⁽²⁴⁾とする。

民間団体ジャーナリスト保護委員会事務局長のジョエル・サイモンは、ジャーナリストが拘束された事実が、ISの映像公開まで報じられないことが多いことについて「良い結果を生んでいると思えない。情報管理を彼らに委ね、宣伝に使われている⁽²⁵⁾」と述べている。

三 旅券返納問題に関する意見

杉本の旅券返納問題では、外務省の幹部はその理由として「ISが日本人を殺害すると明示的に言っており、そこが違う。今回はあくまでも例外的な措置だ。憲法22条は尊重しないとイケないが、止めないわけにもいかない⁽²⁶⁾」とし、菅義偉官房長官も「ISIL（過激派組織『イスラム国』の別称）が活動する地域は極めて危険な状況。日本人を対象に殺害を継続していくと宣言している。生命に直ちに危険が及ぶ可能性が極めて高い⁽²⁷⁾」と説明した。この問題に關しても、『朝日新聞』『毎日新聞』『読売新聞』の三紙に掲載された意見をみていくことにする。

返納命令に肯定的な意見のうち、政府に近い立場のものとしては、公共政策調査会研究室長の板橋功が「邦人保護の観点から今回の措置は妥当と考える。シリアはIS支配地域だけが危険なのではなく、過激な各種勢力が混在している。本人の意思で現地入りしたとしても、いずれかの組織に拘束されれば国は対応を迫られる。現地の大使館を閉めている状況で、邦人を守るために出国段階で措置をとるしかない⁽²⁸⁾」とし、元イラク公使の宮家邦彦立命館大学客員教授は「テロがグローバル化し、日本も聖域ではない。残念ながら、今後は国民の生命と財産を守る観点から、公共

の利益のために基本的人権を制限できるかという議論が必要になる。今回の旅券法適用も一例だ。場合によっては一般市民の通信傍受や手荷物・車両検査など、警備・安全上の措置も検討せざるを得ない。日本ではまだそうした議論が十分ではないが、各国ではテロの脅威に対応し、通信や検査などではある程度の権利制限を行っている。第二、第三の事件を防ぐためにも必要な措置を考へるときに²⁹来ている」とする。

フリーのジャーナリストとしては、報道カメラマンの横田徹が「大手メディアが足を運ばない地域に入つて取材をすることにフリーの存在意義がある」が「今のイスラム国は危険度が増しており、行くべきでない。命令はやむを得ない³⁰」とする。

メディアとしては、『読売新聞』が二月一日の社説で「シリアは今、現地ガイドや仲介者が外国人の誘拐に頻繁に加担するような治安情勢にある。一民間人が自らの安全を確保できると考えていたら、認識が甘く、無謀だと言わざるを得ない。シリアでの取材経験が豊富な後藤健二さんが、イスラム国によって拘束、殺害された事実を、きちんと踏まえる必要がある。仮に日本人が再び拘束された場合、様々な要求が日本政府に突きつけられよう。事件対応に厩大な人員やコストを要するうえ、日本の外交政策が制約され、ヨルダンなど関係国にも悪影響が及ぶ。それは先の事件で明らかだ。イスラム国にとって、日本人人質の利用価値が高まっている。本人一人の『自己責任』では済まされない展開が想定されることを、きちんと自覚せねばなるまい³¹」と述べている。

これに対して、返納命令に批判的な意見には、後藤の行動に肯定的な意見と同様に、「フリー・ジャーナリスト」といわれる人達のものが多い。まず杉本人は「足を踏み入れなければ、そこで暮らす人々の気持ちを理解できない。我々はみんな宇宙船地球号の一員。無知ではいけないはずだ³²」としている。安田は「政府が取材をしてはいけない場

所を自由に決められることになってしまふ。極めて問題だ」「政府が善しあしを判断して取材を制限していい問題ではない⁽³³⁾」と主張し、八尋は「何の目的でどこに行く人の旅券を没収するのか、基準があいまい。取材活動への締め付けを感じる⁽³⁴⁾」とした。また綿井は「外務省の対応は、憲法が保障する『渡航の自由』を侵害しており、民主主義国家としてありえない。さらに『逮捕する』という趣旨の発言をするなど強権的な手法を取って返納させていたのであれば、強く抗議したい。シリア⁽³⁵⁾』ではなく、杉本さんの入国を即危険と判断するのは一足飛びの議論だと思う。外務省は慎重な対応をすべきだった」と述べ、竹田も「政府がジャーナリストの渡航を制限するのは危険だ。『生命保護』という名目で報道の自由、知る権利が侵されたら、損失の方がはるかに大きい。権力にとって都合の悪い取材は規制できるという前例を作りかねない。ただ、危険を承知で行く以上、言論の自由をうたう側にも、『責任』が伴う。身の安全を確保するための備え、取材経験と現地での人脈、そして初めて伝えられる『事実』、すなわち『結果』が求められる。政府の意向やネット上の批判にとらわれる必要はないが、『自己責任』を貫いた上で現地に行くべきだ⁽³⁶⁾」とする。さらに佐藤は「前例ができたことで今後も様々な渡航が規制され、何も報道できなくなる可能性があるのではないか⁽³⁷⁾」と疑問を呈する。

批判的なものの中には、海外の政府関係者の意見もみられる。アメリカのジョン・ケリー国務長官は、一月二〇日に国務省が開いた報道関係者とジャーナリストの安全について話し合う会議で、「ジャーナリズムには危険が伴い、リスクを完全に取り除く方法はない。唯一の例外は沈黙を守ることだが、これは降伏だ。何が起きているか、世界に伝える必要がある。沈黙は独裁者や圧政者に力を与える⁽³⁸⁾」と述べた、と伝えられている。また、フランスでも外務省が「シリアやイラクといった紛争地について、渡航の自粛や退避を呼びかけており記者も例外ではないものの、当局

が渡航を禁じることまではない。そもそも外務省には、パスポートの返納を命じたり、渡航を禁じたりする権限はない³⁹⁾として、伝えることを伝えている。

三紙に掲載された意見の中で唯一のジャーナリズム研究者といえる、専修大学教授の山田健太は「行くべきか、行くべきでないかは報道機関、ジャーナリストが自ら判断すべきだ。旅券返納命令は憲法が保障する移動の自由、報道の自由を侵害しかねない」「危険だからとの理由で渡航を強制的に止めてしまえば、戦争当事国からの一方的な情報しか流れない状態になる恐れもある⁴⁰⁾」としている。

メディアとしては、毎日新聞が二月一〇日の社説で「入国計画を把握した外務省などが当人に渡航中止を求めるのはやむを得ないことだ。残念なのはその手段である。過去に旅券の返納命令が出されていないというのは、その重大さの裏返しであろう。旅券がなければ所持者の海外渡航は事実上、不可能になる。いかに緊急性があつたとしても、憲法上の権利に対する強制的な制限を避けるべく、別の方法を最後まで追求してほしかった。外務省はこれまで海外の危険度に応じて渡航自粛の要請や退避勧告を行ってきた。与党内では今回のようなケースに対応するために、より実効性のある措置を求める意見が出ている。しかし、それでは『邦人保護』の名の下に政府が国民生活により広く介入することになり、間接的なメディア規制にもつながる。政府は抑制的に対応し、今回の措置を例外にとどめるべきだ⁴¹⁾」と主張する。

四 紛争地への渡航規制に関する意見

紛争地への渡航規制に関しては、五月二二日に発表された政府の『邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会検

証報告書』の中に「有識者からは、自由主義に基づく民主主義の不可欠の要素であるジャーナリストの渡航の自由を制限することは原則として行うべきではないが、邦人が拘束されるなどした結果、テロに屈しないという基本方針と人命尊重の原則との間で難しい判断を迫られる事態が生じるため、政府は、危険地域への渡航を企図する個人や企業に対し、注意喚起や渡航延期の要請に全力を尽くすとともに、拘束事案への政府による対応の限界も示し、渡航の是非の判断や対処能力の向上等の危険地域への渡航に伴う責任の自覚を促す必要がある^{④2}」という指摘があったため、この点に關しても、旅券返納問題と類似した意見が三紙に掲載された。

渡航規制に肯定的なものとしては、板橋が「今後、重要な課題となってくるのが、事件後、シリア北部への渡航を計画していた新潟市の男性フリーカメラマンに外務省が旅券（パスポート）の返納を命じたケースだ。……今回の人質事件がなければ、返納命令という政府の行為はやり過ぎととらえられたかもしれないが、あの状況での判断は妥当だったと思う^{④3}」とし、読売新聞も五月二三日の社説で「事件の未然防止のため、危険地域への無謀な渡航を制限する方法についても、検討が必要だ^{④4}」としている。

否定的とまではいえないが、規制に対して慎重な意見として、独協大学教授右崎正博は「渡航制限は必要最小限にするのが大原則」とした上で「制限を設ける場合、その地域や期間が妥当かどうか、刻々と変わる現地の状況をふまえ、客観的に判断できる第三者機関などを設置すべきだ^{④5}」とした。また、東京外国語大学教授青山弘之も「政府は、危険地域に邦人を渡航させないことに終始するのではなく、現地の情報をできるだけ把握し、発信する態勢作りに注力すべきだ^{④6}」としている。

渡航規制に否定的なものとして、佐藤は「多くのジャーナリストが戦場取材で命を落としているが、渡航を抑制す

る国は聞いたことがない。紛争地帯の実情が報道されないことで、援助が行き届かなくなってしまうこともある。国は渡航制限以外の方法で責任を果たすべきではないか⁽⁴⁷⁾とした。そして、朝日新聞は五月二三日の社説で「無謀な渡航はもちろん慎まなければならぬ。ただ、民間による報道や人道支援には意義がある。おしなべて規制する方向に進むべきではない⁽⁴⁸⁾」と主張した。

五 専門職としてのジャーナリスト

本論では、ジャーナリストを専門職と位置づけている。そもそも専門職 (Profession) とは、なんだろうか。「(1) 専門職は高度な体系的知識や理論をもち、それゆえにまた (2) 権威をもち、(3) 社会的な特権を認められてきた。同時に専門職は、(4) その権威や特権の代償ないし担保として自ら倫理綱領を定め、自らの行動を厳しく律してきたが、(5) そのことは専門職に特有の文化を生み出すことになる。ただし、(6) 専門職がその名称を誇ることができるのは、まさに彼らが社会的に重要なサービスを提供するからである⁽⁴⁹⁾」とされるものである。

ジャーナリストにあてはめれば、まず (1) の高度な体系的知識や理論ということでは、新聞学あるいはジャーナリズム・スタディーズといわれる学問領域が確立しており、大学や大学院での研究教育機関及び国内外の学会等も確立している。日本で大学教育としてのジャーナリズム教育が本格化するのには、第二次世界大戦後のGHQ (連合国軍総司令部) の占領期である。GHQは、日本の民主化のためにアメリカと同様な大学のスクール・オブ・ジャーナリズムでのジャーナリスト養成を強力に奨励した。そうした流れの中で、一九四六 (昭和二二) 年には、慶應義塾大学が新聞研究室を、早稲田大学が政経学部新聞学科を、そして一九四七年には、日本大学が法文学部に新聞学科をそれ

ぞれ開設する等、ジャーナリズムの高等教育機関が設置されだした。日本大学の新聞学科設立要旨は「平和国家として又、文化国家として更生する日本の現状及将来にとって、新聞の担う使命の重大さに鑑み、新聞に関する科学的研究と新聞人として活躍せんとする人材の育成を主眼とする」⁵⁰となつてゐる。これをみてもわかるように、この時期に開設された各大学のジャーナリズム教育機関は、専門職教育機関として開設されたのである。⁵¹

(2) の権威についていえば、かつて何かを専門的に解説するような人は、「〇〇評論家」とか「〇〇研究家」と名乗つていたものだが、昨今「〇〇ジャーナリスト」と名乗る人が非常に増えてきたことが象徴的である。ジャーナリストと名乗ることが権威づけになつてゐるわけである。マス・メディアに接触する時間が減る傾向にある今日においても、世の中の日々の出来事の真相を、多くの人々がジャーナリストを介して認識してゐる、という意識の表れである。このことはジャーナリストの不祥事が、一般人であれば報道されないような微罪であつても新聞等で報道されてゐる、という事実からも説明できるだろう。

(3) の社会的な特権に関しては、最高裁は「報道機関の国政に関する報道は、民主主義社会において、国民が国政に参与するにつき、重要な判断の資料を提供し、いわゆる国民の知る権利に奉仕するものであるから、報道の自由は、憲法二一条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なもの」⁵²としてゐる。そうした解釈を受けた憲法理論では「報道機関というものが、平等と自律を基本的な生活原理とする市民社会のうちに出发点を置きながら、同時に民主主義な統治構造の構成要素ともなつてゐるという事情の中に存在してゐるように見える。こうした報道機関の二重の社会的地位は、それに対応する二重の憲法的地位の、つまり、一般市民と平等の法的地位と、一般市民とは区別される特別の法的地位との、微妙な共存を要請せざるをえないと考えられる」⁵³といわれている。ジャーナリストには、憲

法に根拠づけられた社会的な特権が認められているのである。

(4) の倫理綱領は、今や各メディアに存在するが、その代表的なものは日本新聞協会の新聞倫理綱領である。日本新聞協会と新聞倫理綱領もGHQが奨励したものである。GHQのCIE(民間情報教育局)のインボデン新聞課長が「日本の新聞の倫理水準を高め、それを監視する有力な組織⁵⁴⁾」を作り、その組織の倫理綱領を制定するように指示したのである。その際ASNE(American Society of Newspaper Editorsアメリカ新聞編集者協会)の倫理綱領の「抜粋やその他の注意を箇条書きにしたメモ⁵⁵⁾」等が渡され、それを「有力各社の主筆および編集局長からなる小委員会が慎重に逐条審議し、意見がまとまった部分を英訳して新聞課へ持参、するとここかしこを修正して返される。これをまた日本語に訳して小委員会で検討する。このようなことを何回もくりかえして⁵⁶⁾」一九四六年に制定されたものである。大学のジャーナリズム教育機関と同様に、新聞倫理綱領は、GHQの方針に沿って、日本のジャーナリストが専門職業人たり得るために制定されたものなのである。

(5) の専門職に特有の文化とは、法曹を象徴するものとして古代ローマの正義の女神ユスティティアが秤と剣を持った姿で描かれたように、その専門職独自の価値観のようなものがある。ジャーナリズムには「ペンは剣よりも強し」という象徴的な言葉があるように、言論の自由を重んじ、権力や暴力に屈しない、という精神はジャーナリズムの文化といえるだろう。また、「ギョーカイ」とカタカナで書くと、マス・メディアに関係した職業を意味するのも、特有の文化の存在が意識されている象徴といえるだろう。

(6) の専門職が提供する社会的に重要なサービスとは、例えば(3)の特権の説明と同様の、国民の知る権利への奉仕である。インターネット等の発達により、自分の欲しい情報が必要な時に手に入るようになったが、それはあく

まで自分が入手しようと思う情報であつて、何の関心も動機づけもない情報を入手しようとはしない。しかし、世の中には関心や動機づけがなくても、知る必要がある情報もある。今何が起きていて、何について知るべきかを、すべて個人が判断して情報収集するのは不可能である。ジャーナリストが行うサービスは、我々が日々何について知る必要があるのかを認識させるという、社会的に極めて重要なサービスなのである。ジャーナリストはまさに専門職業人なのである。

六 ジャーナリストの倫理的行為規範

ジャーナリストが専門職業人であるということは、それに相応しい倫理的な行為が求められる、ということになる。それでは、ジャーナリストの倫理的な行為とはなんだろうか。

トーマス・W・クーパーは、コミュニケーションの倫理に関わる比較研究の困難さを認めながらも、国際的な宣言やコミュニケーション法等の明文化されたようなものは、調査可能とし、⁵⁷中でもメディアの倫理綱領は比較研究の最も有効な手段である、と考えた。⁵⁸その結果、真実・責任・表現の自由という三つの概念が、解釈や文脈上の問題があるものの、多くの倫理綱領に共通した原理であり得る、とした。⁵⁹

ヨーロッパの三〇カ国の三一のメディア倫理綱領の内容を比較した研究では、「情報の真実、誠実、正確」と「誤報の訂正」は、九〇%の二八の倫理綱領に規定されており、最も多くの綱領に共通する項目であることが、見出されている。⁶⁰

ジョン・C・メリルは、真実とは何かという問題があることを指摘しつつも、真実を追究することは、ジャーナリ

ズムにとっての、基本的な倫理的教義であり、義務倫理学に属するものとしている。⁽⁶¹⁾

エドモンド・B・ランベスは、真実という言葉は、ジャーナリストが明確に理解し尊重しなければならない多くの重要性を持つ、とする。そして、ASNE原則声明の「ニュースの内容が正確で、偏見なく、事実に沿ったものである」ということと、いかなる観点も公正に記述されるということを保証するためにあらゆる努力がなされなければならない」という規定の中の、特に「あらゆる努力」に注目する。つまり真実のために最善を尽くそうという姿勢を、ジャーナリストはとるべきと考える。⁽⁶²⁾

クリフォード・G・クリスチャンズは、言語が社会を構成する主要な手段であるから、真実是最優先されなければならないもので、そうでなければ人間の存在は不可能である、とする。それゆえ、真実を述べることは、生命の神聖不可侵というクリスチャンズ倫理学の根本原理に伴う、基本的な原理の一つなのである。真実を述べるということは、メディアには選択の余地がない、自らの義務として全うしなければならない規範なのである、とクリスチャンズは考⁽⁶³⁾える。

ジャーナリズムという活動が、ニュースを伝える活動である限り、真実を伝えるということは大原則なのである。このように、真実を伝えるということは、ジャーナリズムの倫理として、世界共通のものといつていいだろう。まさに普遍的な規範といえる。

では真実を伝えるということは、どういうことを意味するのだろうか。

ニュースとなるような日々の出来事の中には、多くの事実が含まれている。しかし、その出来事に含まれる事実をすべてニュースとして、伝えるのは不可能である。つまり、真実を伝えるということは、そうした事実の中から

ニュースとして伝えるべき本質的なものを選び出し、それを伝えることといえるだろう。

しかし、事実の中から本質的なものを選び出すということは、真実を伝えるということが、何を本質と考えるかという価値判断を伴うものである、ということの意味する。そうであるとすれば、真実を伝えることがジャーナリズムの普遍的な行為規範だとしても、ジャーナリストの独りよがりの勝手な価値判断による真実では、多くの受け手からは受け入れられないだろう。では逆に、ジャーナリストが伝えるニュースが、真実として多くの受け手から受け入れられるということは、何を意味するのだろうか。それは、ジャーナリストの価値判断を信頼しているということではないだろうか。もしジャーナリストの価値判断を信頼していなかったら、その受け手は、伝えられたニュースを真実かどうか疑うだろうし、そんな疑わしい情報のために、新聞を読んだりテレビを観たりしないだろう。「真実」と「信頼」は表裏一体なのである。

もしジャーナリストの伝達しているニュースが、信頼されていなかったら、どうなるだろうか。そのニュースは、無意味なものといってもいいのではないだろうか。同様に、もし報道機関が、信頼されなくなったらどうなるだろうか。おそらくその報道機関は、存在することさえできないだろう。ジャーナリストにとって、何よりも重要なことは、受け手からの信頼である、といえるのではないだろうか。社会においてジャーナリズムと呼ばれる活動をしていくためには、その担い手たるジャーナリストは、受け手としての社会の成員からの信頼を獲得する必要がある。そうでなければジャーナリストの活動は、無意味なものとなる。そもそも信頼されていないものをジャーナリズムとはいわない、といってしまってもいいだろう。ジャーナリストの行為規範として、信頼を得ることをあげることができるだろう。

ジャーナリストが、誰からも信頼され、真実を伝えるということを行為規範とする、としたが、それは一体何のためだろうか。

ランベスは、プレス自由委員会の報告書『自由で責任あるプレス (A Free and Responsible Press)』を「二〇世紀のメディアに関する最も重要な声明」⁽⁶⁵⁾として高く評価する。そしてこのプレスの自由委員会の「社会的責任論」の中心をなすものとして、「ステイワードシップ」という概念を用いる。ジャーナリストは、その職業の性格上、世の中の正義のあり方がどのようなものであるかを監視するのに、他の社会の成員以上の立場に位置する。それゆえジャーナリストは、表現の自由のためのステイワードとしての責任を持つ、とランベスは考えるのである。⁽⁶⁶⁾

同様にプレスの自由委員会の「社会的責任論」を重要視するクリスチャンズは、倫理的なジャーナリズムは「古典的リベリズムの消極的自由と対照的に、規範的なコミュニティは社会変容のために市民をエンパワーする」⁽⁶⁷⁾ものとして位置づける。

プレスの自由委員会は、『自由で責任あるプレス』において、「人々に対するプレスの重要性は、マス・コミュニケーションの手段としてのプレスの発展によって、著しく増加した。同時に、マス・コミュニケーションの手段としてのプレスの発展は、プレスを通じて自らの意見や考えを表現することができる人々の割合を、著しく減少させた」⁽⁶⁸⁾という当時のアメリカの状況を、プレスの自由の危機と捉えた。

そのような危機に対応すべきジャーナリストが、ランベスの考える、ステイワードとしてのジャーナリストであり、クリスチャンズの考えるエンパワーするジャーナリストである。両者は「著しく減少」した「自らの意見や考えを表現する事ができる人々」に「マス・コミュニケーションの手段」を付与することを責務としている、といえるだろう。

つまり、ジャーナリストを、社会の成員の自由にコミュニケートする権利の受託者として捉えているのである。

このような考え方は、古典的なマス・コミュニケーション理論とも通じるものである。

例えばハロルド・D・ラスウェルは、マス・コミュニケーションには「コミュニティとコミュニティの構成要素の、価値の位置づけに影響を及ぼす、脅威や機会を明らかにする」⁶⁹環境監視機能があることを指摘した。社会においてどのような現象が生じているかを知らせ、それに対応するように対応すべきか、あるいは、どのような意見を持つべきか、そうしたことを促す機能である。今日においてそのような機能を担う活動は、ニュース報道という形になることが多い。「社会が順調に機能し、存続していくためには、内外の変化に対応し、さらにはそうした変化をコントロールする必要がある。したがって、環境監視というコミュニケーションの機能は、社会にとっては不可欠なものである。現代社会では、一般の人々はこうした環境監視機能の大部分を、ジャーナリストやジャーナリズム組織に依存している」⁷⁰。社会の成員が、自らの意見を形成し、自らの権利を行使し、自らの「声」持つようになるためには、目下のところマス・メディアによる「環境監視」は不可欠である。受託者としてのジャーナリストには、「環境監視」だけに留まらず、自らの「声」を社会全体に伝えられない社会の成員の「声」を、代理人として伝える役目もある。これらの役割が、ランベスのいうステイワードシップである。しかし、肝心の「声」がなければ、代理人を務めようがない。個々の社会の成員が、自らの「声」を持つようにすること、それがクリスチャンズのいう「エンパワーメント」である。

つまり、ジャーナリストが、誰からも信頼され、真実を伝えるということを行為規範とするのは、他の社会の成員の「受託者」たるため、ということができらるだろう。

では受託者としてのジャーナリストは、具体的にどのようなことを行うべきなのだろうか。

ジェローム・A・バロンは、言論、表現の自由がすべての人に保障されるためには、メディア・アクセスの権利が憲法的に保障される必要があると考えた。その問題意識とは、次のようなものであった。

……思想の自由な交易は存在していない。大衆社会における思想は、テレビ、ラジオおよびプレスというマス・コミュニケーション・メディアで伝達されている。それらに出るのを認められると、評判と公衆の反響が保証される。出るのを認められないと、世に知られず、明らかに欲求不満がもたらされる。

われわれは、論争と議論を妨げるものは、州が評判の悪い論争や刺激的な議論に加えることがあるような刑罰だけである、と考えている。しかしながら、表現の自由に関するわれわれの法は、表現の自由の機会を保障するためにはほとんど何も行なってこなかった。

思想に関する伝統的なりべラルの立場は、本質的にはダーウィン主義である。思想は死闘の生活を送り、最適な思想が生き残る。この闘争において、絶えざる脅威は政府であることが分かった。私的権力が、勝者を前もって決定するほど思想の闘争をコントロールするかもしれないとは考えられもしなかった。しかし、私的検閲は、最悪の政府の検閲官と同様に徹底的かつ峻厳に思想を抑圧するのにますます役立つようになってきている。⁽¹⁾

バロンは、メディア・アクセス権を憲法的に保障された権利と考えたのであって、ジャーナリストに受託者の役割を期待したわけではない。しかし、権力としてのマス・メディアを、個々の社会の成員が手段として使用できない限

り、その言論の自由は存在しないのと同様である、という考え方が根底にあることでランベスと共通する。バロンは、マス・メディアを個々の社会の成員のものとするための方法として、メディア・アクセス権という憲法的な権利を提唱した。これに対してランベスは、倫理的に行動するジャーナリストが、ステイワードとしての責務を果たすこと、すなわち多種多様な意見等を取り上げて、実質的に個々の社会の成員がメディアにアクセスできているのと同じ状況にすることによつて、その言論の自由を担保しようと考えた。両者の差は、法的に強制するか、ジャーナリストの倫理観に委ねるかの違いである。

マス・メディアは、第四の権力とか私的権力という言い方をされることがあるが、「権力」といわれるほどその影響力が大きいことが、悪なものではない。社会の成員の「声」の検閲官となってしまうから、問題なのである。バロンの理論は正しいが、ジャーナリストの行動に、法的な介入の余地が広がるわけで、慎重に考慮すべき点は少なくない。時間や紙幅の限界といった物理的な問題も伴う。必ずしも実現が容易ではない。この問題は、簡単に解決する問題ではないが、法的な問題として扱うことの危険性を考えれば、遠回りにみえても、ランベスのように倫理の問題として扱うべきだろう。

さらに受託者としてのジャーナリストは、社会の成員のメディア・アクセスを支援するだけでは、その責務は果たせない。なぜならば、意見や考えは正しい情報がなければ、形成することはできないからである。そこで受託者としてのジャーナリストは、社会の成員のメディア・アクセスを支援するとともに、情報アクセスをも支援しなければならない。

日本において社会の成員の情報へのアクセス権、すなわち知る権利の憲法上の根拠は、憲法前文・一条（国民主

権）・一三条（個人の尊重・幸福追求権）・二一条（表現の自由）・二五条（生存権）・二六条（教育を受ける権利）とされている。しかし知る権利とは、必要な情報にアクセスすることを要求する権利である。換言すれば、自分が知りたい情報を所有している官庁等に向かって、その情報の開示を請求する権利である。憲法上の根拠をみればわかる通り、我々が社会生活を送っていく上で必要な情報とは、多岐にわたっている。このような多岐にわたる情報のすべてを法的な請求権の保障のみで、情報アクセスの支援が事足りると考えるのは、非現実的である。請求権を保障しただけは、どこに自分にとって必要な情報があるのか、あるいはどのような情報を知るべきなのか、個々の社会の成員に判断を任せる、ということになってしまう。今現在どのような情報が存在していて、そのうちのどのような内容のものを知るべきか、自分で判断できる人が多数派であるとは思えない。

何について知るべきなのか自体を、我々はジャーナリストを通じて知るのである。個々の社会の成員の情報アクセスを支援するには、法的な請求権保障だけでは間に合わないのである。倫理的に行動するジャーナリストが、受託者としての責務を果たすことによって、知る権利を担保しなければ、知る権利は単なるお題目に過ぎないのである。

つまり、受託者としてのジャーナリストが、具体的に言うべきことは、メディア・アクセスと情報アクセスという、社会の成員の二つの「アクセス」を支援することなのである。

七 多元的視点と新世界情報・コミュニケーション秩序の理念

ジャーナリストとは、社会の成員の自由にコミュニケーションする権利の受託者として、メディア・アクセスと情報アクセスを支援するために、真実を伝える、信頼されるべき存在である、ということを明らかにした。既述のように、

真実を伝えるということは、事実の中からその本質を見つけ出し、それを伝えるという価値観が伴うものであると考える。もしジャーナリストが偏った価値観によってジャーナリズムという活動を行えば、社会の成員からは、真実を伝えているとはみなされまいだろうし、信頼も得られまいだろう。それは、受託者たることも、アクセスの支援も、できないことを意味するだろう。つまり、偏りのない多元的な価値判断ができなければ、社会の成員のコミュニケーションする権利の受託者たりえないし、アクセスの支援もできないのである。多元的視点を持たないジャーナリストを、社会の成員は信頼しないだろうし、真実を伝えているとは認めまいだろう、ということである。

後藤が危険を冒してまで取材に行こうとしたのは、シリアのIS支配地域のニュースが必要と考えたからである。しかし、ISのニュースが、日本に全く報道されなかったわけではない。日本に報道されているISのニュースに、足りないものがある、と考えたから後藤はシリアへ取材に行ったはずである。後藤の行動が倫理的に肯定されるか否かを考えることは、日本におけるIS報道に足りないものは何か、を考えるのと同じことである。そのためにどうしても認識しておく必要があるのが、「新世界情報・コミュニケーション秩序 (New World Information and Communication Order)」に関する議論である。

一九四八(昭和二三)年の国連総会で採択された、世界人権宣言の一九条には「すべて人は、意見及び表現の自由に対する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とにかかわらず、情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む⁷²⁾」と規定されている。つまり世界中の誰もが、自由で平等に情報をやり取りできる、と規定されているのである。しかし、実際の国際的な情報の収集伝達は、欧米先進国の大手国際通信社の独占状態であった。そうした中であって、一九七〇年代に入り発展途

上国を中心に提唱され出すのが、新世界情報・コミュニケーション秩序という考え方である。この考え方を明文化したものととして、ユネスコ（国連教育科学文化機関）が一九七八年に採択した所謂「マス・メディア宣言」の六条があげられる。そこには「公正で永続的な平和のための制度と、発展途上国の経済的、政治的独立に資する情報の流れの、新しい均衡とより大きな互恵主義を確立するために、発展途上国への、または発展途上国からの、さらには発展途上国間の、情報の流れの不均衡を是正することが必要である。この目的のために、発展途上国のマス・メディアが、力を得て発展するようにし、そして発展途上国間でも先進国のマス・メディアとも協力し合えるようにする、状態と資源を有するべきであることが肝要である」と規定されている。⁽⁷³⁾新世界情報・コミュニケーション秩序が提唱された背景としては次のようなものがあげられる。

(1) 先進国と発展途上国との間では、情報・コミュニケーション媒体や能力の分布に大きな不均衡が存在し、その格差は年とともに拡大する一方であり、これは帝国主義的植民地支配の歴史的遺産である。この不均衡が是正される必要がある。

(2) 国際的な情報の収集・伝達は先進国側のごく少数の巨大な国際通信社に独占されており、それ以外の世界の国民は、国際通信社の眼を通じて相手を見、自分自身を見せるよう強いられている。この状況も是正されるべきである（巨大な国際通信社として槍玉にあげられたのは、AP、UPI（以上アメリカ）、ロイター（イギリス）、AFP（フランス）、タス（ソ連）の五社で、ただし、非同盟側の人でも、五大通信社という人と、タスを除外して四大通信社という人がいるのは興味深い）。

(3) 国際的な情報の流通において、発展途上国が世界の平和や経済協力、自国の経済的社会的発展のために注いでいる努力の報道は、過少で、偏見があり、かつ歪曲されて伝達されてきた。このような不公正は是正される必要がある。

(4) 国際的な情報の均衡のとれた流通をはかるためには、各国の国家的、文化的独自性（アイデンティティ）を相互に十分に確認し尊重することが必要である。

(5) 各国の情報メディアの開発は、それらの国の政治的・経済的・文化的独立の中核である。したがってマス・コミュニケーションのインフラストラクチュア（基盤）の整備育成のため、各国はそれぞれ協力する必要がある。⁷⁴

先進国と発展途上国との経済的、政治的、文化的格差を是正するためには、先進国の目からみた情報だけではなく、発展途上国の視点も必要である、という考え方である。そしてその阻害要因として、AP、ロイター、AFPといった大手の国際通信社による世界の情報の流れの独占をあげているのである。

例えば、紛争地の報道であれば、欧米先進国がその紛争をどうみているかばかりでは、多角的な視点からの報道とはいえない。その紛争の当事者や現地の人々はどう思っているのか、という視点も必要だということである。このような新世界情報・コミュニケーション秩序という考え方は、ニュースを多角的な視点で捉えるべき、というジャーナリズム観と繋がっているといっているいいだろう。ジャーナリストは、多角的な視点で報道をするべき、という考え方が国際的に議論され、明文化されているのである。

しかし、新世界情報・コミュニケーション秩序の議論が起こった後も、世界的な大手通信社が報道を独占する状況

は、大きく変わりはしなかった。現在もA P、ロイター、A F Pの三大通信社が確固たる地位を維持している。⁽⁷⁵⁾ もちろん、だからといって大手通信社が意識的に偏向報道をしている、というわけではない。そこに所属している一人ひとりのジャーナリストも、専門職業人としての高い意識を持っているだろう。むしろ長い間、国際報道を担ってきた「老舗」であるから、自国の利益に関係なく、真実を伝えようと努めてはいるだろう。

しかしながら、既述の通り真実を報道するということが自体が価値判断を伴う活動である。その上、A F Pに至ってはフランス政府から補助金をもらっている「半国営」の通信社である。⁽⁷⁶⁾ 多かれ少なかれ、自国や所属組織の視点という束縛から完全に逃れることはできないだろう。ごく少数の巨大通信社が、国際情報の収集伝達を独占してきたことへの批判こそが、歴史的にそれを証明しているといえるだろう。それゆえに、現地の声を直接世界に伝えようとする、所属組織からの影響が少ないフリー・ジャーナリスト達の報道は、貴重なのである。紛争が起きているような地域には、当然のことながら価値観の対立が存在しているはずである。現に後藤が取材しようとしたシリアでは、アメリカ、ロシア、トルコ、サウジアラビア、イラン、シリア体制派、反体制派等のさまざまな立場が存在する。

そうした地域でジャーナリストとして活動するためには、すなわち社会の成員の自由にコミュニケーションする権利の受託者として、メディア・アクセスと情報アクセスを支援するために、真実を伝える、信頼されるべき存在であるために、多元的な視点が必要なのである。国益や価値観というものが交錯する国際報道においては、フリー・ジャーナリストは多元的視点からの報道のために必要な存在なのである。

おわりに

「後藤さんを取材したのは、日本ユニセフ（国連児童基金）協会から紹介されたことがきっかけだ。シリアでは、外務省が日本大使館をヨルダンの首都アンマンに退避させるほど危険な内戦が続く。大手メディアが入らないシリアの激戦地アレppoで、支援を待つ市民や子どもたちを紹介する後藤さんの報道を、ユニセフは人道・教育支援に貢献するものと高く評価していた⁷⁷」という記事が毎日新聞に掲載されていた。報道がなければ、人道的な支援さえ届かないところがあるのだ。

後藤の行動は、結果として本人や家族ばかりではなく、日本政府やヨルダン政府にも迷惑をかけるものであったかもしれない。しかし後藤は、専門職業人としてのジャーナリストとして、シリアへ赴いたのである。ジャーナリストとは、社会の成員の自由にコミュニケーションする権利の受託者として、メディア・アクセスと情報アクセスを支援するために、多角的な視点から報道し、真実を伝える、信頼されるべき存在である、ということを明らかにした。特に国際報道の場合、AP、ロイター、AFPといった大手国際通信社に報道を独占されており、フリー・ジャーナリストの報道は、受け手にとっても欠かせないものである。そうした事を考えたとき、後藤の行動は少なくとも「蛮勇」等という言葉で非難されるべきではない。危険な紛争地域には、本来誰も立ち入らない方が望ましいだろうが、だからといって、その地域の情報が全くいらない、という話にはならない。ジャーナリストが専門職である限り、世界にとつて必要なニュースを取材し報道しようとする行為は倫理的なはずである。

註

- (1) 本論では以降「IS」と表記するが、引用文に関しては、その文の表記に従う。
- (2) インデペンデント・プレス公式サイト <http://ipgoto.com/about> 二〇一五（平成二七）年八月二八日アクセス。
- (3) 後藤健二（二〇〇五）『ダイヤモンドより平和がほしい 子ども兵士・ムリアの告白』（汐文社）四頁。
- (4) 邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会（二〇一五）『邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会検証報告』（首相官邸ホームページ）一頁
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syria_h27/pdf/kensho.pdf#search=%E3%82%A4%E3%82%B9%E3%83%A9%E3%83%A0%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E8%B3%AA%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E6%A4%9C%E8%A8%BC%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%B8 二〇一五（平成二七）年八月二八日アクセス。
- (5) 同報告書 四頁。
- (6) 『朝日新聞』二〇一五年一月二二日夕刊。
- (7) 前掲報告書 四四頁。
- (8) 『朝日新聞』二〇一五年二月九日夕刊。
- (9) 旅券法一九条 外務大臣又は領事官は、次に掲げる場合において、旅券を返納させる必要があると認めるときは、旅券の名義人に対して、期限を付けて、旅券の返納を命ずることができる。
 - 二 一般旅券の名義人が、当該一般旅券の交付の後に、第一三条第一項各号のいずれかに該当するに至つた場合
（参考）旅券法二三条 外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給又は渡航先の追加を受けようとする者が次の各号のいずれかに該当する場合には、一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。
 - 七 前各号に掲げる者を除くほか、外務大臣において、著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者
 - 2 外務大臣は、前項第七号の認定をしようとするときは、あらかじめ法務大臣と協議しなければならない。

- (10) 『読売新聞』二〇一五年一月二五日。
- (11) 『朝日新聞』二〇一五年二月三日。
- (12) 『読売新聞』二〇一五年二月二日。
- (13) 同紙。
- (14) 同紙。
- (15) 『朝日新聞』二〇一五年二月四日夕刊。
- (16) 『読売新聞』二〇一五年二月一日。
- (17) 同紙。
- (18) 『朝日新聞』二〇一五年二月三日。
- (19) 同紙。
- (20) 同紙。
- (21) 同紙。
- (22) 同紙。
- (23) 同紙。
- (24) 『朝日新聞』二〇一五年二月一日。
- (25) 『読売新聞』二〇一五年二月一日。
- (26) 『毎日新聞』二〇一五年二月九日夕刊。
- (27) 『朝日新聞』二〇一五年二月一日。
- (28) 『毎日新聞』二〇一五年二月九日夕刊。
- (29) 『朝日新聞』二〇一五年二月一日。
- (30) 『読売新聞』二〇一五年二月一日。

- (31) 『読売新聞』二〇一五年二月一日。
- (32) 『朝日新聞』二〇一五年二月八日。
- (33) 同紙。
- (34) 同紙。
- (35) 『毎日新聞』二〇一五年二月九日夕刊。
- (36) 『朝日新聞』二〇一五年二月一〇日。
- (37) 『読売新聞』二〇一五年二月一〇日。
- (38) 『朝日新聞』二〇一五年二月一〇日。
- (39) 同紙。
- (40) 『毎日新聞』二〇一五年二月一〇日。
- (41) 同紙。
- (42) 前掲報告書 四〇頁。
- (43) 『読売新聞』二〇一五年五月二二日。
- (44) 『読売新聞』二〇一五年五月二三日。
- (45) 『読売新聞』二〇一五年五月二三日。
- (46) 同紙。
- (47) 同紙。
- (48) 『朝日新聞』二〇一五年五月二三日
- (49) 新田孝彦(二〇一三)「第三部 専門職倫理序論」『専門職倫理の統合的把握と再構築 研究成果報告書』(平成21年度)24年度 科学研究費補助金 基盤研究(B)(一般) 研究課題番号21320001研究代表 新田孝彦) 一二頁。
- (50) 日本大学法学部新聞学研究室編(一九五八)『日本大学新聞学科十年史』日本大学法学部新聞学科 三頁。

- (51) 拙著 (二〇一〇) 『ジャーナリズム倫理学試論―ジャーナリストの行為規範の研究―』南窓社 一〇四頁―一〇八頁。
- (52) 最小一決昭五三・五・三一 刑集三二卷三二四四七頁。
- (53) 浜田純一 (一九九〇) 『メディアの法理』日本評論社 七〇頁。
- (54) 日本新聞協会 (一九六六) 『日本新聞協会20年史』 九〇頁。
- (55) 日本新聞協会 (一九五六) 『日本新聞協会10年史』 五六四頁。
- (56) 同書。
- (57) Cooper, Thomas W. (1989) “Global Universals: In Search of Common Ground.” In Cooper, Thomas W., Christians, Clifford G., Plude, Frances Forde, & White, Robert A. (eds.), *Communication Ethics and Global Change*. New York: Longman. pp.22-26.
- (58) Ibid., pp.30-31.
- (59) Ibid., pp.31-37.
- (60) Laitila, Tiina (1995) “Codes of Ethics in Europe.” In Nordenstreng, Kaarle (ed.), *Reports on Media Ethics in Europe*. University of Tampere. pp44-46.
- (61) Merrill, John C. (1997) *Journalism Ethics: Philosophical Foundations for News Media*. New York: St. Martin's Press. pp.174-177.
- (62) Lambeth, Edmund B. (1992) *Committed Journalism: An Ethic for the Profession, 2nd ed.* Bloomington: Indiana University Press. pp.24-27.
- (63) Christians, Clifford G. (1997) “The Ethics of Being in a Communication Context.” In Christians, Clifford. & Traber, Michael (eds.), *Communication Ethics and Universal Values*. Thousand Oaks: Sage Pub. pp.13-14.
- (64) プレスの自由委員会については米国プレス自由委員会の渡辺武達訳 (二〇〇八) 『自由で責任あるメディア』論創社前掲拙著参照。

- (65) Lambeth, Edmund B. (1992) *op. cit.*, p.8.
- (66) *Ibid.*, p. 32.
- (67) Christians, Clifford G., Ferre, John P., & Fackler, P. Mark (1993) *Good News: Social Ethics & the Press*. New York: Oxford University Press. p.91.
- (68) Commission on Freedom of the Press (1947) *A Free and Responsible Press*. Chicago: University of Chicago Press. p. 1.
- (69) Lasswell, Harold, D. (1960) "The Structure and Function of Communication in Society," In Schramm, Wilbur (ed.), *Mass Communications*. Urbana: University of Illinois Press. p.130.
- (70) 大石裕、岩田温、藤田真文 (二〇〇〇) 『現代ニュース論』有斐閣 二二六頁。
- (71) Barron, Jerome A. (1973=1978) *Freedom of The Press for Whom? The Right of Access Mass Media*. Bloomington: Indiana University Press. p.321. (清水英夫、堀部政男、奥田剣志郎、島崎文彰 『アクセス権 誰のための言論の自由か』日本評論社 二七六頁)。
- (72) 訳は伊藤正巳、清水英夫編 (一九六六) 『マスコミ法令要覧』現代ジャーナリズム出版会 二二五頁。
- (73) 「平和及び国際理解の強化、人権の促進並びに人権差別主義、アパルトヘイト及び戦争の扇動への対抗に関するマスメディアの貢献についての基本的原則に関する宣言(マス・メディア宣言)」 http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13176&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html (文科省ホームページ) 二〇一六(平成二八)年五月二二日アクセス。
- (74) 内川芳美 (一九八九) 『マス・メディア法政策史研究』有斐閣 四八九頁〜四九〇頁。
- (75) 武田徹、藤田真文、山田健太監修 (二〇一四) 『現代ジャーナリズム事典』三省堂 一九九頁〜二〇〇頁、藤竹暁 (二〇二二) 『図説 日本のメディア』NHK出版 五一頁〜五二頁参照。
- (76) 通信社の業態はAPが含まれる「組合主義通信社モデル」、ライターが含まれる「商業主義通信社モデル」、AFPが含まれる「国営・半国営通信社モデル」の三つに分類できる。前掲『現代ジャーナリズム事典』三省堂 二〇〇頁参照。

(77) 『毎日新聞』二〇一五年二月一七日。

*本論は「科学研究費助成事業（学術助成基金助成金）挑戦的萌芽研究 平成二七年度～平成二九年度『偏向報道・極化』問題における実証的研究と倫理学的研究の統合的把握」の成果の一部である。

米軍統治下における立法院議員選挙

——米民政府の選挙干渉と裁判移送問題——

照屋寛之

はじめに

沖縄は一九四五年第二次世界大戦敗戦後、不本意にもアメリカの統治下に置かれ、一九五二年四月二八日サンフランシスコ講和条約第三条によって日本本土から切り離され、一九七二年の本土復帰までアメリカの統治下に置かれた。この間、県知事は「行政主席」となり、県議会は「立法院」と呼ばれるようになった。行政主席は、他府県で県知事を選挙するように、県民が選挙で選ぶのではなく、一九六八年の主席公選を勝ち取るまでは高等弁務官が直接間接に指名した^①。立法院議員は一九五二年から実施されるようになった^②。ところが、民主的な選挙には程遠く、米民政府に

とつて好ましくない候補は被選挙権がはく奪されることもあった。このような選挙干渉は、他府県においては全く行われることはなく、米軍統治下における沖縄の立法院議員選挙の実状であった。

沖縄の選挙史に残る選挙干渉の事例として語り継がれている最初の事例は「天願事件」であった。一九五三年四月一日特別選挙で天願朝行氏（社大党）が当選人と決定されたが、同人は、一九五三年四月一日布令第一一一号により当選無効とされ、再選挙が行われ、城間盛茂氏が無投票で当選した^③。事の発端は、選挙結果に対して民主党は、天願氏の被選挙権に疑義（横領罪に問われる疑い）があるとして、当選無効の異議申し立てをした。一方、当時の軍政官ルイス准将は、群島選管委の照会に回答を送り「天願氏は破廉恥罪に該当する」ことを明らかにし、同氏の失格が確定するまで当選者の決定を保留するよう指示してきた。しかし、群島選管委は軍の指示にも関わらず、独自の立場で天願氏の当選を告示したため、ルイス准将は「天願氏の当選無効、補欠選挙のやり直し」を命じた^④。

さらに、一九六二年第六回立法院選挙では、中石清隆（人民党）、伊志嶺朝常（自民党^⑤）、瀬長亀次郎（人民党）、国吉真栄（人民党）は開票直前になって琉球政府章典（布令六八号）第一二条の規定により失格を宣告され、これらへの投票は無効票として処理された^⑥。

この結果に対して、中央選挙管理委員会は、「これらの立候補者は、布令第六八号『琉球政府章典』^⑦第二二条後段の重罪または破廉恥罪に該当するため、被選挙権を有しないので通知する。なお当該候補者への投票は立法院議員選挙法第七二条第四項『被選挙権のない候補者の氏名を記載したものの』により、当選無効であるので、開票の点検と同時に当該候補者に投じられた票は、全部無効票として処理するよう取り扱われたい^⑧』と発表され、立法院議員立候補者の被選挙権問題に対する選管の考え方がはじめて明らかになった。

米民政府による選挙への干渉は、これだけにとどまらず一九六五年第七回立法院選挙でも行われ、ついに法廷の場で争われるようになった。巡回裁判所では勝訴したが、上訴裁判所での判決が出る前に大統領命令で琉球政府裁判所から米政府裁判所に移送されるという、いわゆる「裁判移送問題」へと発展し、県内の民主団体、市町村議会、教職員会などが米軍の不当な裁判に一齐に立ちあがった。勿論、法曹界も上訴裁の移送判断、高等弁務官の対応に抗議した。立法院は与野党で温度差があつたが抗議するとともに本土政府への要請も行つた。

この裁判移送問題は、アメリカの沖縄統治の基礎になつている布令、布告と「住民自治や人権をいかに守るか」という、沖縄の最も根本的なものが問われた問題であつた。そこで住民の安全、人権、自治を最終的に守る機関である沖縄の「裁判権」を住民はどのように闘つたのか。特に本稿では、米軍統治下における米民政府の選挙干渉^⑩、特に野党議員への選挙干渉、それに対する立法院議員、法曹会、民主団体などの抗議行動、移送裁判の経緯、判決の影響などを中心に論じてみたい。

Ⅱ 第七回立法院議員選挙と野党議員の失格宣告

(1) 選挙結果

この選挙は米軍施政「二十年」に対する意思表示とも受け取れる重要な意義を持つ選挙であり、日本政府、与党自民党^⑪はもちろんのこと野党各党、朝日新聞など本土マスコミも大きな関心をもつていた。

アメリカがこの選挙にどれほど強い関心を持っていたかは、選挙直前の次のような報道で知ることができる。「米政府は一四日の琉球立法院総選挙に対して、これまでにない強い関心を寄せ、与党民主党の勝利、それに伴う沖縄政

局の安定を心から期待している。もちろん國務、国防両省とも現地民の感情を無用に刺激することを恐れて、今のところ積極的な公式論議は控えている。しかし、非公式には誰もが「ベトナム戦争下における琉球立法院の野党支配の影響の大きさは、はかり知れないものがある」との心配を隠そうとしない⁽¹²⁾。政府にとつて与党民主党が過半数を制すれば、基地問題での理解・協力を得ることができるとは思われるが、社大党、人民党、社会党の野党三党は立法院総選挙革新共闘連絡協議会を結成し、統一綱領で日米安全保障条約の打破と、平和条約第三条撤廃による即時祖国復帰を前面に押し出して、与党民主党と対決しており⁽¹³⁾、野党三党が議席を伸ばせば、基地の安定的運用にも支障をきたすことにもなりかねないので選挙には関心を示さざるを得なかったことは当然であろう。

当選者別の勢力は与党民主一九人、社大七人、人民一人、社会二人、無所属三人となった。民主党は過半数の一九議席を獲得した。第二九選挙区で友利隆彪氏が失格したことと与党は一議席得したことになる。野党は社会党が一議席増えて二議席獲得した以外は現状維持に止まった⁽¹⁴⁾。因みに、与野党の得票率を一瞥してみると、民主党は四四・七二%、社大党二七・二〇%、人民党一一・一一%、社会党四・六九%、無所属・諸派一一・二八%となり、議席数とは別に民主党よりも社大、社会、人民の野党三派で四二%と民主党に伯仲し、無所属当選者は三人とも革新系だけに、これを合わせると与野党の支持はまったく逆転することになった⁽¹⁵⁾。もちろん得票数でも与党のおよそ一四万五〇〇〇票に対し、野党は一六万二〇〇〇票でむしろ野党のほうが多かった。しかし、選挙制度が小選挙区制であったため、得票率と議席率のアンバランスが起こり、結果的に議席の獲得では与党民主党に有利になったため、民主党が過半数を占めることになった⁽¹⁶⁾。

(2) 選挙結果への干渉…被選挙権失格宣告

立法院議員選挙の開票は、野党候補者の相次ぐ失格宣言によって異常な開票風景の中で行われ、各地で激しい抗議が行われた。二四区の豊見城村では十一月一四日午後八時一七分から開票が始まった。ところが、八時四〇分検票に入る直前になって又吉一郎候補（人民党）の失格通告が行われた。那覇市の二一区では、一五日午前九時から開票が始まり、その直後の九時五分には人民党の瀬長亀次郎候補の失格宣言が行われた。又吉、瀬長候補の失格通告の出し方から推測すると、失格通告への有権者の反対を恐れて意図的にぎりぎりまで通告を延ばしていたのではないかとの指摘もある。宮古島は三選挙区だが、友利隆彪候補は当選が確定してから追放された¹⁷。瀬長日記によれば、「…九時すぎラジオは又吉一郎にたいして失格宣言を行い一郎に投じられた票は全部無効にするよう中央選管の指示があり。豊見城村会場は千人近くの有権者がとりまいている。五、六〇名の警官が動員されている。大衆の圧力で検票させることができた¹⁸」と記されている。瀬長の得票数は、前回とほぼ同数の五三二八票であった¹⁹。

琉球立法院ではすでに一九六五年七月三〇日『被選挙権を剥奪している布令の規定の廃止を要請する決議』を満場一致で行ない、高等弁務官宛に次のように要請していた。「琉球列島高等弁務官は、一九五七年一月、米国民政府布令第六十八号（琉球政府章典）改正第八号及び米国民政府布令第十七号（改正市町村議会議員及び市町村長選挙法）改正七号を公布し「何人も重罪に処せられ、又は破廉恥に係る罪に処せられた者で、その特赦を受けない者は、立法院議員（市町村長又は市町村議会議員も同じ）の被選挙権を有しないと。」と規定した。民主主義国家の人民が享受している参政権は、何人も奪うことができない基本的人権であって、その剥奪又は不当な制限は、参政権の本質と法の下での平等の原則にもとるものである。よって、本院は、琉球住民の政治に参加する権利を不当に奪っている前記布令の被選

挙権を剥奪している規定をただちに廃止するよう強く要求する²⁰。このような立法院の要請にもかかわらず、弁務官が同布令を廃止しなかったため、第七回立法院議員選挙でも四人の候補者が開票に先立ち中央選挙管理委員会から「被選挙権失格の宣告」を受けることになった。

中央選挙管理委員会が通告した選挙無効の理由は次のとおりである。友利隆彪候補（社大党）は、一九六三年一月二六日に、立法院議員選挙法第八二条第三号「選挙の自由妨害罪」違反で、宣告略式即決によって五〇ドルの罰金に処せられた。同罪の法定刑が「四年以下の懲役若しくは禁固または三三〇ドル以下の罰金」となっており、重罪として投票無効の処分をとった。瀬長亀次郎候補（人民党）の場合は、軍政布令第一号「刑法並びに訴訟手続き法典」の二・二・三一項違反、米民政府布令一二五号「琉球列島出入管理令」第七章第三〇条のほう助および教唆違反、軍政布令第一号「刑法ならびに訴訟手続き法典」の二・二・一八項違反（偽証）、同布令第一号の二・二・一八項違反（偽証）、同布令第一号の二・二・一八号違反（教唆）などの罪で懲役二年の刑を受けているので、琉球政府章典第二二条の「何人も重罪に処せられ、また破廉恥にかかわる罪に処せられたものでその特赦をうけないものは立法院議員の被選挙権を有しない」に該当する。又吉一郎候補（人民党）の場合は、米軍政府布令一号「刑法ならびに訴訟手続き法典」米民政府令一二五号「琉球列島出入国管理令」の規定違反のほう助および教唆によって懲役一年の刑を受けており、これは琉球政府章典に規定する破廉恥罪に該当する。また布令一四四号の一年以上の法定刑を受けたものは重罪とされているので被選挙権はない。大宜見朝徳候補の場合は、布令第二号第二条第三三項「軍政当局のもとに行動するものの如く偽る者」（戦時刑法）違反に基づき、一九六四年に宣告略式即決によって懲役一年の刑に処せられたので重罪に該当し投票は無効である²¹。

このような犯罪事実から、中央選挙管理委員会は立候補者の資格審査会を開き、投票締め切りの一四日午後六時までに「特赦」の恩典がなかったため、選挙法第七二条四項「無効投票」の規定により、四候補の得票は無効と判定した。⁽²²⁾

ところが、友利氏は一九六三年一〇月二六日、宮古巡回裁判所において立法院議員選挙法第一八二条第三号違反に問われ「罰金五〇ドル」の刑に処せられたが、判決において「立法院議員選挙法第二一〇条第一項の規定による選挙権、被選挙権を停止しない」とされていた。また、瀬長、又吉両氏については処罰を受けたのは一一年も前のことであり、大宜見候補に至っては二〇年も前のことであった。しかもこれら三氏については、上記規定は明らかに事後法であった。現に瀬長氏は「人民党事件」⁽²³⁾で処罰を受けた後に那覇市長に当選しており、大宜見氏はその後も選挙の度に立候補していたが、過去一度も失格宣言されたことはなかった。⁽²⁴⁾

このように考えると、失格宣告の理由はすべて合理的根拠に基づくものではなく、説得力がなく、追放の狙いはあまりにも政治的判断だったことが明らかであった。人民党二人の候補の追及は、米軍が人民党の当選を最も恐れていたからであり、友利候補の追放はキビ代闘争以来沖縄で最も急進的な地区になっている宮古で野党が勝利を占めるのを恐れたからである。大宜見候補（親米派、沖繩獨立論の主張者）⁽²⁵⁾の場合は、追放が公正なものであるかのように見せかけるための全くの小細工に過ぎなかったとも見方もあった。

そこで立法院は一九六五年一月三〇日、第三〇回立法院議会（臨時会）で被選挙権を剥奪している布令の規定の廃止を要請する決議⁽²⁶⁾を再度行った。四人が失格宣言を受けていたが、そのうち三人は野党側の候補者であり、しかも二人は人民党の公認であったことは留意すべきことであろう。失格宣言された四人の中で友利氏以外は、選挙区で

最高得票ではなかったので当落には関係なかったが、友利氏の場合は、四、七三一票獲得しており、次点の砂川氏の得票は四、二〇六票であったので、失格宣言がなければ、友利氏が当選していた。以下に見るように友利氏は裁判に訴え、裁判移送問題にまで発展する闘いを展開し、最終的には、勝訴し当選を勝ち取った。

裁判移送問題へと発展した友利氏（社大党）の選挙無効宣言について、友利氏は前述したように立法院議員選挙法二一〇条一項（処刑者の被選挙権の停止）に違反するとして同氏の得票は無効と宣言された。しかし同氏によれば六二年の立法院選挙の際、選挙法第一八二条三項（選挙の自由妨害）で起訴され、六三年一〇月二六日に罰金五〇ドルの判決が確定していた。ところが、立候補に際して上訴検察庁に問い合わせたところ、上訴検次長検事名で「立法院議員選挙法第二一〇条第一項の規定は適用しない」との回答が行われており、選挙投票日前に問い合わせても同様な回答であったといわれていた。²⁷友利氏は中央選挙管理委員会に対して「当選の効力に関する意義申し立て」を行った。異議申し立ての理由は、「立法院議員選挙で中選委の米民政府布令第六六号の適用で被選挙権の失格を受けたが、これは裁判によって公民権を停止しないという判決に反するものであり、選挙法違反にはならない。布令第六八号の適用による被選挙権を停止するという中選委の判断に問題があり、不服である」と訴えたものである。²⁸

（3）失格宣告への弁務官の見解と大統領行政命令の威力

① 弁務官の見解

失格宣言に対する沖縄住民の怒りが渦巻く中、ワトソン高等弁務官は、金門クラブの定期総会でゲスト・スピーカーとして出席し、琉球における民主主義、選挙権という特権、民主主義と法、教育された選挙民というテーマを設定して、今回の立法院議員選挙をふり返って論評し、布令適用による被選挙権の失格について次のような見解を述べ

た。「この問題に関して米民政府はまったく関知していないし、介入した事実はない。あくまで中央選挙管理委が法令に照らして独自に判断した結果である。米国においては三〇の州が、この布令第六八号と同様の法令をもっているし、二〇州が類似した法規定を行っている。問題なのは一度、罪を犯した者が果たして、公職につけるのに相応しい人物かどうかということであり、住民はまずこのことに留意し再考する必要があると思う。」²⁹と述べ、民政府は全く関知していないと公言し、中央選挙に責任転嫁しているが、追放のたびに人民党が中心であるのは単なる偶然と解することはできない。ワトソンは「一度、罪を犯した者が果たして、公職につけるのに相応しい人物かどうか」と述べているが、失格宣告された四人の罪状は、通常の殺人、窃盗など犯罪ではなく、米軍統治下での政治活動の中で起こった罪であったことを考えるならば、米軍統治下でなければ決して罪に問われるものではなかったのではないか。このように考えるならば、ワトソン弁務官はその命令を何ら問題はないことを強調したのであるが、司法権の独立を踏みにじるものであり、当事者はもちろんのこと支持者・有権者が納得するはずはなかった。

② 米軍統治下と行政命令の威力

米軍統治下においては、高等弁務官は、現地軍司令官としての絶大な軍事権限に加えて、行政、司法、立法の権力を一身に集め、文字通り琉球政府の頭上に君臨し、まさしく「沖繩の帝王」であった。弁務官は「安全保障のために欠くことのできない必要」があれば、琉球における全権限を思う存分に行使できた。³⁰さらに、自ら法令を制定、改廃することさえでき、裁判権を民から軍に移送することもできた。

米軍統治下において日本国憲法が適用されず、大統領行政命令が最高法規であり、沖繩住民の人権が高等弁務官の政治的判断でいとも簡単にはく奪されることを裁判移送命令は浮き彫りにした。「沖繩では大統領行政命令が憲法に

変わる存在だが、これは住民に与えられているというより、沖縄を統治する上での弁務官の任務規程的なものだ。だから同行政命令にある基本的人権の規程でも、高等弁務官はこの命令を行うに当たって：住民の基本的自由を：とあるように、憲法のように国民のための明確な規定ではない。本土では、憲法のもとに生きている」という法と国民の血のつながりがあるが、沖縄にはそれが無い。：大統領行政命令に基づく弁務官命令で、大事な裁判所の機能が侵害された。裁判所はそれに従った。³¹。このように米軍統治下で日本国憲法は適用されず、アメリカの統治に都合よく行政命令が適用され、住民の権利が侵害されることがたびたび起こった。

Ⅱ 友利裁判と裁判移送撤回要求運動

琉球上訴裁判所は自らの裁判権を放棄する重大な決定を下した。世にいう「裁判移送問題」である。沖縄の裁判史上、いわゆる友利・サンマ移送裁判ほど以下に見るように熾烈を極めた政治裁判はないと言われるほど、県内はもろんのこと県外（本土）、アメリカの反響を呼んだ事件はないであろう。本稿ではこの二つの裁判のうち友利裁判だけを取り上げ、政治学的視点から考察したい。

中央選挙管理委員会と第二九区から立候補し当選した友利隆彪氏の間で争われている「二九区選挙訴訟の当選無効事件」であり、九六年六月一六日付けで高等弁務官命令により琉球上訴裁判から米国民政府裁判所に移管された。これは当事者が外人でない事件で民政府裁判所に移管された初の事例であった。³²

（1）友利裁判の経緯

一九六五年一月一四日に行われた第七回立法院議員総選挙で第二九区（宮古）から立候補した友利隆彪氏（社大）

は、前述したように、四、七三二票を獲得し、次点の砂川旨誠氏（民主）は、四、二〇六票で、両候補の票差は四九四票であった。友利氏は最高得票で当選したが中央選挙管理委員会は友利氏に失格宣言し、当選無効を言い渡した。中央選挙のこのような対応に対して友利氏はこの無効宣言の取り消しを求めて中央選挙を相手取って中央巡裁に提訴した。失格宣言の理由は六三年の選挙の際、立法院議員選挙法違反「選挙の自由妨害」（投票の強制）で罰金五〇ドル（二万八〇〇〇円）に処せられたこと³³。これは琉球政府章典（布令第六八号第二三条）の「重罪規定」に処せられたものに該当し、まだ特赦を受けていないから立法院議員の被選挙権を有しない、という判断であった³⁴。

この訴訟に対し一九六六年二月二三日中央巡回裁判所は、民裁判所に布令審査権があることを前提としたうえで、「米民政府布令第六八号第六八号改正八号第二二条後段の規定は、大統領行政命令に違反して無効である。仮に有効だとしても、同命令第七節の規定によれば、立法院議員選挙法のような対内的事項に関する立法権限は、琉球『政府』立法院に付与されており、かかる事項について琉球『政府』の立法（民立法）と布令とが併存する場合には、同命令第一一節所定の手続に従って民立法を廃止又は改正することのない限り、民立法が優先適用されるものと解すべきである³⁵」と判示した。この判決に対して、中央選挙管理委員会は、「琉球政府章典は琉球政府の基本法ともいふべきものである。立法、行政、司法の機関を備える琉球政府は、布告、布令に従わなければならない。したがって特別な事情の規定がない限り、裁判所は布令、布告に従う義務を負わされているから、これを審査し、有効、無効を宣言する権限はない³⁶」と判断し、上告した。

（2） 裁判移送問題へ発展

この判決に高等弁務官が異議を唱えたため、沖縄住民の自治権拡大要求に逆行する裁判移送問題が持ち上がった。

ことの発端は一九六六年六月七日、民政官ジェラルド・ワーナーから琉球政府上訴裁判所主席判事仲松恵爽宛に次のような裁判移送命令文書が送られたことであつた。「改正大統領行政命令第一〇七二三号第一〇節(a)(1)項及び(b)(1)項の規定に基づき、高等弁務官は、現在の上訴裁判所に係争中の二つの事件が、合衆国の安全、財産、利益に影響を及ぼす特別重要な事件であることを決定したこれらの事件は、琉球政府上訴裁判所がこれから二つの事件のいずれについても、手続を進行しないよう命ずる。両事件の裁判権は、ここに琉球政府裁判所から取消され、かつ合衆国民政府裁判所に移管せられた。現在、上訴裁判所又はその他の機関が保有している、これらの二事件に関する一切の記録は処理のために、合衆国民政府法務局長あて、可及的速やかに移送されるものとする³⁷⁾」。この申し入れに対して琉球上訴裁判所は、一九六六年六月一六日、友利裁判の移送について「琉球列島米国民政府裁判所に移送する」と決定した。沖繩の人権の砦である琉球裁判所の裁判権が取り上げられたことによつて、軍用地問題以来といわれるほどの抗議の怒りが高等弁務官と上訴裁判所につづけられ、以下に見るようなかつての島ぐるみ闘争を彷彿させる裁判移送反対運動が全体的に展開された。

この事件は沖繩住民からみれば、野党議員が一人増えたからといってアメリカの利益や極東の安全にどのような重大な影響を与えるのか、多くの住民が理解に苦しんだのではないだろうか。アメリカが主張するほどアメリカの安全、財産、利益に影響を及ぼすほどの重要な事件とは受け取られていなかった。それだけにこの移送命令に対する住民の反発が表面化するのに多くの時間を必要としなかった。とりわけ日頃は、何事に付け冷静に構えている法曹界での影響は大きく、抗議決議を行うなど、ワトソン高等弁務官の命令は、司法権の独立を侵すとともに司法自治の後退をもたらすものとして直ぐに批判の声が上がつた³⁸⁾。

(3) 裁判移送撤回要求県民大会の開催

県民の怒りが日増しに高まる中で、裁判移送撤回共闘会議も結成され、「裁判移送撤回要求県民大会」が開催された。反対運動の規模はまさに島ぐるみ闘争の感を呈してきた。会場には、抗議と怒りに満ちた政党、労組、民主団体、市民など一万五千人が結集し、島ぐるみ闘争を背景にかつてないほどに盛り上がり、「裁判移送命令を撤回せよ」「大統領行政命令を廃止せよ」と声高に訴えた。大会では、裁判移送問題のきっかけとなった友利隆彪氏が、次のように挨拶した。「今度の裁判移送はわたし個人の問題ではなく全県民の基本的人権にかかわる問題であり、むしろ光栄に思っている。私は布令のため立法院の席を獲得することはできなかったが、裁判に持ち込めば十分勝つ自信はあった。このような矢先、弁務官は裁判を民政府に移してしまった。これらの問題は単に私自身の問題ではなく、県民一人ひとりの問題であり、みなさんとともに最後まで頑張るつもりだ」⁽³⁹⁾。

大会では、弁務官、米国大統領、国防長官、上下両院議長宛の抗議決議が行われた。「裁判移送命令に対する抗議撤回要求決議」(要旨)「弁務官は上訴裁の裁判権を取り消し、民政府裁判所へ事件の移送を命令した。これは、民主主義を根本から否定し県民の裁判権を侵害したものである。われわれは琉球裁判所において裁判を受ける権利があり、この権利を奪うことは基本的人権をも奪うことにもなる。また、自治権の拡大を要求する県民を無視するもので、このような軍事独裁支配は断じて許せない。戦後二一年もなる今日、いまだに奴隷の地位に甘んじることは絶対にできないものではない。よって九十六万県民は弁務官の措置に強く抗議し、次のことを要求する。

- 一、移送命令を即時撤回すること。
- 一、移送命令権をうたっている大統領行政命令第十節を撤廃すること。

- 一、弁務官による上訴裁判事の任命制と巡回裁判所の判事の承認制を廃止すること。
- 一、県民に係わる裁判権を民裁判所へ移管すること。
- 一、被選挙権剥奪規定を廃止すること。⁴⁰

Ⅲ 裁判移送命令と沖縄住民の怒り

裁判移送問題について、兼島方信氏（当時中央巡裁刑事部長）が、「私の知る限りではこれまでに米民政府から、琉球政府裁判所の裁判について、干渉がましいことのなかったことから、晴天のへきれきの思いで法曹界の人々だけでなく全住民の大半と云っていいほどの人々の関心をひいた事件であった⁴¹」と語るように、これまで裁判への干渉はなかったが、移送問題が起こったことで自主性を堅持してきた裁判所にまで、ついに布令布告を適用してきた。このことは沖縄に真の民主主義がないことを立証するものであり、沖縄県民、日本国民にとって、移送命令は、単に事件当事者間だけの問題としてではなく、沖縄の司法制度の根幹、県民の基本的人権、住民自治の根本に触れる重要な問題として、全県民、全国民の問題となった。⁴²

（一） 裁判移送命令に対する立法院の動き

裁判移送決定が出された立法院では、直ちに野党が合同会議を開いて検討に入った。野党各議員は、移送決定は「単なる友利氏個人の問題ではなく、基本的人権保障の最後のトリデとしての司法権を守るかどうかにかかっている」ことで意見が一致した。さらに、立法院が第三〇回臨時議会（一九六五年二月）で「被選挙権を剥奪した布令の撤廃を要請する決議」をしているだけに、今回の処置は高等弁務官が立法院の意思を踏みにじたものであるとして、

強い抗議決議をする意向であった。ところが、与党民主党の対応は消極的であった。「自治権拡大の面から問題は大きい、移送決定の法制面からの検討を十分に検討すること」とどめ、ただちに抗議決議することには、あまり気乗りしていなかったが、自治権拡大を要求しており、司法権への干渉にはショックを隠せなかった。⁽⁴³⁾

① 立法院議員団のワトソン高等弁務官に対する撤回要求決議

このような怒り渦巻く中で、立法院はワトソン高等弁務官宛の「琉球上訴裁判所に対する訴訟事件移送命令に抗議しその撤回を要求する決議」を全会一致で可決した。桑江朝幸氏（民主）が「今回の裁判移送は民主主義に反し、司法制度を自らの統治に利用しようとするものである。またアメリカが、いくたびとなく言明した琉球政府の権限を順次拡大するというにも反し、自治権の拡大をも無視するものであり、断じて許すことはできない⁽⁴⁴⁾」と決議要旨を朗読し、その後、高等弁務官あての決議が行われた。決議文は次のとおり。「琉球上訴裁判所に係争中であり、それぞれきたる六月二八日及び七月八日を判決言い渡し期日とされていた、いわゆる『友利事件』及び『サンマ課税事件』の二つの事件について、去る六月七日、高等弁務官は改正大統領行政命令第一〇七一三号第一〇節(a)一項及び(b)一項の規定に基づきアメリカ合衆国の安全、財産、利益に影響を及ぼす特別重要な事件であるとの理由で、琉球上訴裁判所の取消しとアメリカ合衆国民政府裁判所への移送を命じ、琉球上訴裁判所は、六月一六日に、この命令に従って両事件の移送を決定した。この移送命令は、民主主義に反し、県民の裁判権を侵害するものであり、かつ、司法制度を自らの統治目的に利用しようとする不当な干渉であるばかりでなく、判決直前にこの命令を出したことは、琉球政府の裁判所の権威を無視する措置である。これはまた、琉球政府の権限を逐次拡大するとのアメリカのいくたびかの言明を自ら否定し、県民が絶えず要求してきた自治権の拡大をも無視する不当な措置であり、断じて許せるもので

はない。よって、琉球政府立法院は、今回の高等弁務官の措置に対し、激しく抗議し、その撤回を強く要求する⁽⁴⁵⁾。

② 立法院代表とワトソン高等弁務官の会見

立法院代表は移送問題で政界が慌ただしく動く中でワトソン高等弁務官と会見することになった。民政側からワトソン民政官立ち合いで行われた。立法院議員と弁務官の移送問題への考えを知る上では貴重な階段であった。その質疑は次のとおりである。まず社会党の岸本利実議員は「①弁務官の今回の措置は裁判権を途中から引き取るものであり、日本国民として当然保護されなければならない権利を奪うものである。②法令審査権は、琉球政府裁判所にあるというのが当然の考え方であり、裁判所もこれを主張している。それを審査権がないとして判決が出される直前に取り下げるのは不当である」。これに対して弁務官は「実績が示すとおり、私は赴任以来二三カ月間の政治は、住民のためのものであったし、特定の政党のためにしたことはない。誰からも人権を奪ったものではないし、大統領が責任を負う裁判所で公平に審理されるであろう」と答えた。しかし、質問に真正面から誠意をもって答えなかった。人民党の古堅実吉氏が「今回の措置に全住民は関心を持っており、撤回を要求しているが、民主主義にかなっていないか」と質した。これに対し弁務官は「あなたが全住民の代表として選ばれたことを聞いたことはない。あなたは二〇年の民主主義の経験しかないが、私は五〇年余の経験を持っている」と答えた。人民党に対しては厳しく反論した。そもそも立法院議員選挙は、小選挙区制であり、全住民の代表として選ばれることがないのは制度上やむを得ない。これもまともな答えではなかった。社大党の平良幸一氏が「①裁判権を途中で取り下げるのは妥当だとは考えられない。②略、③友利事件は、我々に与えられた権限で立法院議員選挙法を制定した。これには被選挙権の規定もちゃんとあり、罰金刑を言い渡され、これを償えば当然被選挙権があることになっている。それに反する布令は、当

然審査の対象になる」と裁判移送の撤回を要求した。与党民主党の桑江朝幸氏も「今回の問題の発端になった被選挙権はく奪の規定は、廃止してほしいし、移送命令も撤回してほしい。今回の措置は双方にとって残念なことであり、自治の後退があらわれた」と弁務官のつた移送命令を批判した。このように立法院の代表が要求したにも関わらず、弁務官からは解決の糸口になるような回答はなく、弁務官の対応、裁判移送への住民の怒りはますます高まっていた。⁴⁶

(2) 本土政府の対応

① 国会審議での対応

社会党など野党は移送問題を衆院予算委員会に取り上げ、政府の対応を質した。興味深い質疑応答であるので、少々長くなるが引用したい。まず社会党の勝間田誠一氏は「沖縄で今重大な問題が起こっている。…ワトソンが米民政府裁判に移送命令を出したことは、沖縄の県民にショックを与えている。大統領行政命令が不満なことは申すまでもないが、こういうことは米国の重大な安全に影響するならともかく、物品税や選挙問題まで『強権』を出して横車を押すことは許されない。立法院は全員撤回要求しており、上訴裁も撤回を要求するという。これは当然だ。日本政府はどうするのか。首相に聞きたい。あなたがどういふかは、沖縄の県民が注目している」。佐藤首相は「理屈よりも、こういう事態は困ったことだ。円満に早く現地で解決できるよう今しばらく現地の推移をみたい。」と答弁したように、この問題にかかわりたくない答弁であった。続けて勝間田氏は「県民の選んだものを好ましくないと失格させるやり方は非民主的政治との疑いを持つ。…しかも裁判まで移すのは悪に悪を重ねるものだ。…現地での解決を望むということではなく、日本政府としては遺憾だといふ。自治拡大のポイントなのだからこれを佐藤内閣は日米協

で話し合って解決すべきではないか。もっと一歩進んだ見解を期待したい。」と詰め寄ったが、佐藤首相は「いま調査していることだし、成り行きによく注意して私たちも善処する気持ちである」と答弁するにとどめた。安井総務長官は「民政府に裁判を移したことは感情から面白くない。ただ米民政府の考え方は米国の重大な利害に関係ありとすれば移せる。裁判の結論に布令布告を沖繩の裁判所が関与して別の結論を出すので移管した物と思う⁴⁷。」と答弁し、「感情から面白くない」と発言しているが、これは感情の問題ではなく、司法の独立を守れるかどうかの重大な問題であるが、総務長官にはこの感覚はなかった。逆に米民政府の移送に理解を示しているようにも受け取れた。政府側としては、沖繩の主張を認めると、その解決策として米民政と交渉をしなければならぬ。しかし交渉力・政治力はなく困惑したのではないか。できるだけ火の粉が降りかかるのは避けたいというのが本音であっただろう。

② 立法院代表への対応

移送命令撤回要求運動は本土政府にも向けられ、立法院は七月三日、長嶺秋夫議長、安里積千代氏(社大)、中村晄兆氏(民主)の二人の代表を上京させた。政府への要請の中で安井謙総務長官は、政府の立場を次のように述べた。「一、この問題は、日本政府が、対米交渉して法律論を戦わせるべき問題ではない。ただ非常に困った問題でこじれて大きくするのは、米流ともに利口なことではない。解決の具体案は、弁務官とワシントンの間でなければ出せないであろう。二、外交交渉してほしいということだが、これは、難しいことだ。一般論としてならば反対ではないが、移送命令を撤回せよとの交渉をすることは難しい。現地で円満に解決できるよう、こちらでも努力したい⁴⁸」。このように本土政府の対応は極めて冷ややかであり、まったく解決の意思はなく、それどころか、交渉によって米国の機嫌を損なうことが心配であったのではないか。

(3) 上訴裁判所への抗議と米軍統治下の司法制度の問題点

① 上訴裁判所への厳しい抗議

この二つの事件については、第一審の中央巡裁判決で「琉球政府裁判所にも布令審査権がある」との見解のもとに弁務官布令の効力を否定し、「勇氣ある判決」として注目されていただけに、司法関係者は「この命令は司法自治の縮小だ」と悲壮感が漂った。仲松恵爽上訴裁首席判事は自治権拡大に向かっていている現状とまた司法自治の向上という面からワーナー米民政官に対し同命令の撤回を米民政府に要請したが、返事は「ノー」の一点張りであった。結局、上訴裁では全判事が出席して合議を開き審理した結果、「やむを得ない」として移送を決定した。仲松首席判事は「残念だと思っているが、しかたがなかった」「弁務官の命令であるので、従わざるを得なかった。大統領行政命令に基づき適法な手続きで、出された命令であり、これ以上反対することは大統領行政命令を攻撃することになる⁴⁹」とその間の事情に理解を求めた。

しかし、上訴裁判所が最終判決を出すことなく、裁判移送に応じたことは、法曹関係者をはじめ多くの沖縄住民を失望させ、同時に怒りを買ったことは言うまでもない。移送問題について、琉球法曹界は、臨時総会を開催した。総会には検事、弁護士、書記官ら約二〇〇人が出席した。岸本利男弁護士が「裁判移送命令が司法権の独立を危機に陥らせている。裁判所の威信が傷つけられたことは法律家として残念だ。住民の人権を守る最後の砦を守り、住民の信頼に応えるためにも抗議の意思表示をすべきである。」と緊急動議を提出し、満場一致で採択された。上訴裁事務局長は移送命令に応じた経緯について「判決を言い渡すまで待つてもらいたく、できれば移送命令を撤回するよう前後五回にわたって米民政府へ要望したが、聞き入れられなかった。上訴裁としても移送命令の撤回に努力したつもり

だ」と釈明した。これに対して、「沖縄住民の権利自由を守るといふ裁判所本来の姿勢から、職を賭けても移送命令に抵抗すべきであった」「住民の権利を守るためにこれまで司法部の立ち上がりが見られなかった。…命令だから仕方がなかったでは済まされない」と手厳しい批判が相次いだ。その後、「…われわれは、移送命令の早急な撤回を要請するとともに、再びこのような権限行使により住民の司法自治を危機に瀕させぬように強く訴える」抗議文が満場一致で採択された。⁵⁰ 当時、上訴裁判事排斥の先頭に立っていたのが兼島方信（当時中央巡裁刑事部長）であった。兼島氏は「裁判官のわれわれが自負をもって仕事をやってきたが、根底からくつがえされた。裁判官は語らずというが、こんな状況の中では黙っておれない」と語り、裁判移送に強い不満を示していた。

② 米軍統治下の司法制度の問題点

最も根本的な問題は、米民政府の交付する法令である布令、布告等に絶対的優位性が置かれていることである。しかも米民政府の権限を抑制し、沖縄県民の基本的な人権を保障する憲法、またはこれに代わるべき民主的な基本法が存在しないために、その布告、布令の中には米軍の都合によって、かなり恣意的に制定され、改廃されているものがあった。裁判移送で問題となった米民政府布令第六八号改正八号、高等弁務官布令第一七号改正三号もその一例に過ぎないと指摘されている。⁵²

さらに、米軍統治下の沖縄では、上訴裁判官が任命制であることの問題点も指摘しなければならない。「この移送を決定した上訴裁判所の五判事がアメリカ側の任命者であることも我々は見逃すことができない。もし、上訴裁判の判事たちが住民の任命であったら今度のようにすぐ移送命令に応じたかどうかは疑問である」との指摘もあり、米軍統治下の司法制度とはいえ、その民主性への疑問が出たのは当然であった。今度の裁判移送問題では「五人の判事が

重大な責任を取らなくてはならないのではないか。民政府から命令が出されたのなら、その命令をみんなに知らせ、いっしょになって問題点を明らかにしていくべきではないか。上訴裁で移送を決定したというのだからなおさらだ⁵⁴。『琉球新報』「社説」は、「米国の利益と住民生活」の見出しで移送問題を批判し、同時に、裁判権の民移管を訴えている。「裁判権の移送問題も『米国の安全、財産または利益』と『沖繩住民の基本的権利』とが天秤にかけられた重大問題である。…大統領行政命令や布告、布令については、裁判制度や布告、布令など積極的な改善を働きかけたうらみがあつたが、今回の問題をきっかけに、行政府、立法院、裁判所が十分意見を調整して、強く施政権者に当たり、移送の撤回、行政命令の改正、裁判権の民移管を実現しなければなるまい⁵⁵」と訴えた。

V 移送裁判の開始

(1) 裁判官任命

ワトソン高等弁務官は、松岡主席、長嶺立法院議長、仲松上訴裁首席判事ら三権の長と立法院特別委員会の大浜委員長ほか関係議員を米民政府に招いて、高等弁務官によつて民政府裁判に裁判移送された⁵⁶「サンマ課税事件」と「友利選挙訴訟」の二つの裁判を規定方針どおり審理することになった。ところが、移送を受けた米民政府裁判所には、当時本件を審理すべき裁判所（官）は存在しなかつた。そこで、裁判直前に、ワトソン高等弁務官は次の三氏を米民政府民事裁判所の判事に任命したことを明らかにした⁵⁶。いずれも在日米軍関係者であつた。

裁判官が決まつたことで、裁判移送問題は急展開することになった。その結果、六月に移送が決定してから約三ヶ月にわたつて沖繩を混乱に陥れた二つの裁判についての命令の撤回は、これで事実上拒否されることになった。この

日に任命されたのは、首席判事がステイブン・H・シムズ判事（在日米陸軍司令部法務部付）、アブラハムブラック判事（在日米陸軍調達庁法務部付）、ジョン・A・マッキーニス判事（在日米陸軍輸送司令部法務部付）の三人であった。民政府スポークスマンは「この三人の判事任命の措置はワシントン政府の指示に基づくものであり、民政府上訴裁判所の判決が最終的なものとなる⁵⁷」と語った。移送裁判が民政府裁判所で審理されることになり、判事が任命されたことは、裁判移送撤回運動が高まっていた時だけに、各方面に大きなショックを与えたことは間違いない。

各種民主団体は「裁判移送は民主主義を踏みにじるもの、米民政府裁判所での裁判を阻止し移送撤回を勝ち取るまであくまで戦う」と怒りを禁じえなかったのも当然であった。前鹿川金三琉球法曹会副会長（上訴裁事務局長）は「米民政府は裁判移送が重大権利侵害だということを反省しなかった。全住民の要求が不当に踏みにじられたことに怒りを感じる⁵⁸」と述べた。

長嶺秋夫立法院議長は「裁判移送問題に対しては、各種団体、法曹会、立法院が立ちあがって民政府にその撤回を強く要求し、また本土政府にもその協力を要請したが、それが入れられず残念である。ラスク・佐藤会談でラスク国務長官は『よい解決策があるので目下検討中である』と述べたので大きな期待をよせていたが、住民の願望が入れられないのはかえすがえす残念でならない。今度の裁判移送は大統領行政命令からしても疑問があり、政治的にも自治拡大にもとるので問題がある。撤回してほしい⁵⁹」と述べたが、その声は全く届くことはなかった。

（2）友利氏の出廷拒否

裁判当日、裁判移送共闘会議の民主団体、労働組合員ら約二〇〇人が徹夜の座り込みによる抗議渦巻くなかで移送裁判は開廷された。抗議団は夜明けとともに労働歌を歌い「異民族の裁きを受けるな」「移送裁判を阻止せよ」を訴

えた。すわり込み団が早朝から出動したおよそ四〇〇人の警官隊と対峙することになったが、警察本部からの退去命令で民政府裁判所前から撤退し、立法院前に結集し抗議行動を続けた。開廷した法廷では裁判移送共闘会議の代表や関係者が傍聴したが、警官隊が外側を固めているためか傍聴希望者は少なかった。法廷内は緊縛した空気に包まれて審理は行われた。しかし、法廷には友利氏の姿はなく、公判は午後延ばされた⁽⁶⁰⁾。出廷しない理由について友利氏は次のように語った。「私は絶対に米民政府裁判所に出廷しない、たとえ欠席裁判が開かれて私が立法院に出られなくても、異民族の裁く裁判には断固拒否するという沖縄の勇敢な民族意識をアメリカに知らしめたい」「移送問題はわたし個人の問題ではなく九〇万県民の問題であり、わたし自身県民のひとりとして戦っている。わたしが最も懸念することは、移送裁判が開かれ、われわれがこれに応じた場合、移送裁判の前例をつくることである。その結果は今後もしばしば移送裁判が米民政府裁判所で開かれることになる。法律とは慣習から出発したものである。風俗習慣の違う異民族がどうして異民族を裁き得ようか、アメリカ側は大きなミスを犯している⁽⁶¹⁾」。

(3) 判決と布令の撤廃

ワトソン高等弁務官の命令で米民政府裁判所に移送され、六ヶ月間にわたって撤回闘争が行われ、多くの沖縄住民に注目されていた友利裁判について判決が下った。

① 判決要旨…(イ)琉球「政府」裁判所には最終的なものではないが行政命令に照らして高等弁務官の立法行為を審査する権限(布令審査権)はある。従って中央巡回裁判所は本件判決をなすにつき、無権限ではなかった。(ロ)中央巡回裁判所が布令六八号改正八号第二二条後段を無効と判決した事は誤りであり、さらに友利氏が一九六三年に、宮古巡裁で重罪により有罪判決を受けたと判断した事も誤謬である。(ハ)よって、友利氏は布令第二二条後段の「重罪を犯

した者」に該当せず、一九六五年一月の立法院総選挙において資格を有する候補者であったから、中央選管のこれに対する失格宣言および砂川氏の当選決定（告示）は誤りであり、友利氏こそ当選人と宣言されるべきであると考え⁶²る。

この判決は、多くの沖縄住民の不安を吹き飛ばすものであり、大方の予想に反していた。特に布令審査権について、米民政府の移送命令した際の公式見解で「中央巡裁判決は、米国統治への挑戦であり、布令審査権は米国民政府裁判所にだけある」としていた。しかし判決はこれを覆した。琉球政府裁判所に布令審査権があるということを明示したことはまさに画期的なことであった。このようなことを考慮すると、この判決では中央選管の敗北と同時に米民政府、沖縄の帝王を自認していた高等弁務官が敗北したということになる⁶³。

その判決のもつ意義は、「単に原告・被告人が勝訴することにより立法院議員の資格を回復したことに止まるものではなかった。同判決中の傍論と思われる部分において、琉球政府裁判所に布令審査権を認めるに至ったことも、これについて明示的な規定がなく、また民政府裁判にも先例がなかっただけに画期的な事件であった⁶⁴」。同時に、三人の裁判官が高等弁務官の政治的配慮を顧みることなく、法律家としての良心に従い、独自の見解を打ち出したことも注目されるべきである。米民政府の政治的思惑が、琉球の法体系、司法の独立、引いては民主主義を踏みじろうとしたとき、米国の法律家が、これにブレーキを掛けたということは、法律というのが、一国の利害を超越した存在であることを改めて認識させたことは極めて意義深いことであった⁶⁵。

② 布令の廃止へ

松岡主席は、判決後早々に、米民政府のワーナー民政官に、布令第六八号（琉球政府章典）の第二二条後段の「重

罰」と「破廉恥罪」規定を削除するよう申し入れた。「目下検討中であるが、要望に答えるであろう。同条項を廃止する容易がある」と、「廃止する考えがある」ことを初めて明らかにした⁽⁶⁶⁾。同布令の廃止に向けては、民主党三役もワナー氏にその廃止を申し入れた。桑江幹事長は、「廃止の用意があるというだけでは納得できない。廃止すると約束せよ」と迫ったところ、ワナー民政官は「すみやかに廃止することを約束する⁽⁶⁷⁾」と語ったと発表した。アンガー高等弁務官は、すみやかに米民政府布令第六八号（琉球政府章典）の改正第一一号を公布して、同布令第二二条後段で規定している立法院議員の被選挙権の欠格条項である「重罪」と「破廉恥罪」の規定を廃止し、この改正は即効力を発することになった。沖縄住民にとっては、悪法の見本のように言われてきた同布令がやっと廃止されることになった⁽⁶⁸⁾。

さらに、裁判の余波は判事の任命にまで波及した。これまで判事の任命は高等弁務官であったが、今後、高等弁務官の権限で、上訴裁首席判事をはじめ上級裁判初判事の任命をする意思がないことを明らかにした。同時に、これら上級裁判所判事の任命権を行政主席に委ねることを示唆した⁽⁶⁹⁾。

あとがき

裁判移送問題をとおして米軍統治下において司法の独立が脅かされ、被選挙権が時の権力者によつていとも簡単に奪われるかを実感させられた。しかし、このような不条理な米軍の圧政にも県民は諦めることもなく勇敢に戦い権利を勝ち取った。はく奪された権利でも民衆の戦いによつて勝ち取ることができるといふ貴重な体験をした。本裁判移送問題は、当事者の友利氏が「移送問題はわたし個人の問題でなかった。九〇万県民の問題であり、わたし自身

県民のひとりとして戦っている」と語っているように、単に一人の候補者の問題でなく、はく奪された権利を回復するために米民政府、高等弁務官を相手に戦ったことは有意義なことであった。民主主義国家の先駆者を標榜するアメリカも統治下の沖縄では植民地意識が強く、沖縄の司法、立法、行政に事あるごとに介入した史実は後世に残すべきである。

裁判移送問題が起こってから、地元の新聞は連日のようにかなりの紙面を割いて報道していた。これは、問題が米軍統治下とはいえ、全く見逃すことにできない事件であったことの証左である。本論において詳細にみたように、立法院、法曹関係者はもちろんのこと、県内の多くの民主団体が事件の不当性を訴えるために立ち上がり、県民大会を開催するなど、全県的な戦いへと発展した。沖縄の『琉球新報』、『沖縄タイムス』を丹念に調べ、考察しなければならぬが、本論文では、時間の制約などの事情もあり、十分な資料収集ができなかった。『沖縄タイムス』まで調べることができなかったのは心残りである。米軍統治下における選挙研究によって米軍統治下においていかに県民の権利が抑圧されていたかを論及することは、研究上も有意義であり、研究を積み重ねその実相を後世に残し、伝え継ぐことは研究者の重要な役割でもある。裁判移送問題は、本論文において十分論じ尽くすには、あまりにも論ずべきことが多すぎることを痛感したものである。まだまだ論ずべきことは多いが、紙幅の都合もあり、他日を期してさらに論じてみたい。

(1) 大統領行政命令で高等弁務官には、「一法令の公布や琉球政府の立法に対する拒否権、二刑の執行停止・変更または恩赦や裁判の移送権、三いかなる公務員でもその職から罷免する権限、四琉球政府行政主席の任命」という絶大な権限が与えられ

ていた（松田米雄編『選後沖縄のキーワード』七〇―七二頁）。

(2) 第一回の立法院議員選挙は中選挙区制度が採用され、第二回からは小選挙区制で行われた。

(3) 『沖縄県議会史』第一七巻 資料編一四、八二三頁参照。

(4) 沖縄県選挙史編集委員会『沖縄戦後選挙史』第三巻、沖縄県市町村会、三八八頁参照。前掲『沖縄県議会史』八二三頁参照。

(5) 戦後の沖縄における自民党、民主党の系譜。民主クラブ（一九五二年四月九日結成）↓琉球民主党（五二・八・三）↓沖縄自由民主党（五九・一〇・五）↓沖縄民主党（六四・一二・二六）↓沖縄自由民主党（六七・一二・九）↓沖縄自由民主党県連（七〇・三・八）当山正喜『沖縄戦後史 政治の舞台裏』（沖縄県における政党の流れ）参照。

(6) 前掲『沖縄県議会史』八六四頁参照。

(7) 「米国統治下の沖縄における基本法の一つ。琉球政府の組織、権限ならびに運営について規定している。七章三六カ条からなり、米国の統治権の及ぶ地理的管轄区域、米国の統治権に服すべき琉球住民の人的範囲、およびその権利・義務・行政府・立法府・司法部の具体的組織や運営、琉球政府と市町村との関係などについて、かなり詳細に規定している（『沖縄タイムス大百科事典 中』沖縄タイムス社、八九一頁参照）。

(8) 『沖縄タイムス』一九六二年一月二三日。

(9) 「沖縄統治にあたって沖縄現地の米国政府機関（米軍政府。米国民政府など）が制定・公布した法令の形式。…米国統治下における沖縄の法体系は、おおまかにいって、これらの米国の制定する法令と琉球政府をはじめとする住民の自治組織によつて制定される法令（いわゆる民立法）とによつて構成され、米国側の法令が沖縄側の法令に対して上位法規としての地位を有した。…」（『沖縄大百科事典 下』沖縄タイムス社、三六二頁）。

(10) 正式名称は「琉球列島米国民政府」。「一九五〇年二月二五日、「米極東軍司令部が在琉球米軍司令部に対して発した『琉球列島米国民政府に関する指令』に基づいて、それまでの米軍政府を廃して、新たに設立されたもの。沖縄の長期的統治のため従来の占領政策では住民の協力を得難いとの米国側の判断から、たとえ形式的にしる軍政から民政へ移行することが必

要であったという考えがその背後にあった（『沖縄タイムス大百科事典 中』沖縄タイムス社、四一二頁参照）。

(11) 政府自民党にとって、日米安保体制の安定的運用を考えると、民主党が過半数を占め、基地を容認しない社会党、共産、社大党が議席を伸ばさない選挙結果を期待するのは当然である。このことは戦後七一年、復帰後四四年経っても基地が過重にある沖縄の選挙には今でも大きな関心があり、選挙のたびに支援している。

(12) 『朝日新聞』一九六五年二月二一日。

(13) 琉球新報社編『不屈 瀬長亀次郎日記』第三部 日本復帰への道、二二六頁参照。

(14) 『琉球新報』一九六五年二月一六日（社説）。

(15) 『琉球新報』一九六五年二月一七日。

(16) 『沖縄県議会史 第十七巻 資料編一四』八六五―八七二参照。

(17) 牧瀬恒二『沖縄三大選挙―一九七〇年問題と沖縄』太平洋印刷社、二二八―二二九頁参照。

(18) 前掲書、『不屈 瀬長亀次郎日記』二二三頁。

(19) 同上、二二七頁。

(20) 『沖縄県議会史 第二十一巻 資料編』一九七頁。

(21) 牧港・前掲書、二二二頁参照。

(22) 『琉球新報』一九六五年二月一五日。

(23) 「一九五二年四月の琉球政府発足式典において、立法院議員の瀬長亀次郎が起立せず、USCAR（ユースカー、琉球列島米国民政府）に対する宣誓を拒否した事件。その後、USCARは、あからさまに人民党を敵視するようになる」（琉球新報社編『不屈 瀬長亀次郎 日記 第一部獄中』琉球新報社、三三三頁）。

(24) 「法律時報」日本評論社、一九六八年三月号（臨時増刊 沖縄白書）、七五―七六頁参照。

(25) 牧港・前掲書、二二二参照。

(26) 前掲書『沖縄県議会史第二十一巻』二四六―二四九頁参照。

- (27) 『琉球新報』一九六五年一月一六日。
- (28) 『琉球新報』一九六五年一月一九日。
- (29) 『琉球新報』一九六五年一月二四日。
- (30) 大田昌秀『沖繩の帝王 高等弁務官』朝日文庫、二六頁参照。
- (31) 『琉球新報』一九六六年六月三日。「裁判権」(六)〈議員の抵抗〉。
- (32) 「琉球政府裁判所で公判中の事件を途中で米民政府裁判所に移送した例は、一九六二年、民間土建会社と米人商社間の「工事請負い代金請求事件」と、同年の台湾人による「通貨偽造行使事件」の二件、この二つの事件では、いずれも当事者の一方が外人であり、移送については特に問題にならなかった(『琉球新報』一九六六年六月一七日)。
- (33) ところが「友利氏は一九六三年五月、選挙の自由妨害により宮古巡裁で『罰金五〇ドル』の刑を受けたが、裁判官の情状裁量で立法院議員選挙法(民法)の被選挙権を認められ、しかも一九六五年の選挙前まで城辺町長をつとめていた。」(『沖繩の証言(激動の二五年)』三五―三五二頁)。そのときの判決文には、「被選挙権は継続する」ということが明記されている(新崎盛暉『未完の沖繩闘争』二二三頁)。
- (34) 佐久川政一「民政府裁判にみる布令無効判断の回避―友利裁判をめぐって―」『沖大論叢』第九卷第一号、一一頁参照。
- (35) 「法律時報」日本評論社、一九六八年三月号(臨時増刊 沖繩白書)、七五頁。
- (36) 「琉球新報」一九六六年六月一九日。
- (37) 『沖繩県祖国復帰闘争史』一〇八〇頁。
- (38) 大田・前掲書、三二八頁。
- (39) 『琉球新報』一九六六年七月九日。
- (40) 前掲書・『沖繩県祖国復帰闘争史 資料編』一〇八四頁。
- (41) 兼島方信『苦悩する裁判官』那覇出版社、一七六頁。
- (42) 前掲・「法律時報」七四頁。

- (43) 『琉球新報』一九六六年六月一七日。
- (44) 『琉球新報』一九六六年六月二二日。
- (45) 『沖縄県議会史 第二一巻、資料編』三三二―三三三頁。
- (46) 『琉球新報』一九六六年六月二六日。
- (47) 同上。
- (48) 『琉球新報』一九六六年七月五日。
- (49) 『琉球新報』一九六六年六月一七日。
- (50) 『琉球新報』一九六六年六月二二日。
- (51) 当山正喜『沖縄戦後史 政治の裏舞台』あき書房、四二四頁。
- (52) 前掲・「法律時報」七九頁参照。
- (53) 『琉球新報』〈社説〉一九六六年六月一八日。
- (54) 『琉球新報』〈座談会 裁判移送は司法権の侵害〉一九六六年六月一八日。
- (55) 『琉球新報』一九六六年六月一九日。
- (56) 前掲・「法律時報」、七七頁。
- (57) 『琉球新報』一九六六年九月二九日。
- (58) 同上。
- (59) 同上。
- (60) 『琉球新報』一九六六年一〇月五日。
- (61) 同上。
- (62) 前掲・「法律時報」七七―七八頁参照。
- (63) 『琉球新報』（記者座談会 上）一九六六年二月三日。

- (64) 佐久川・前掲一九頁参照。
- (65) 『琉球新報』〈社説〉一九六六年二月三日。
- (66) 『琉球新報』一九六六年二月六日。
- (67) 『琉球新報』一九六六年二月七日。
- (68) 『琉球新報』一九六六年二月八日。
- (69) 『琉球新報』一九六六年二月二三日。

自民党総務会の研究

——そのしくみと機能への接近——

西川伸一

《目次》

はじめに

1 総務会の会議体としての基本事項

2 総務会の構成と任期

3 総務会の機能

4 総務会の議決方法

むすび

はじめに⁽¹⁾

自民党についてはもちろん豊富な研究蓄積がある。しかし、それらの多くは政治史的アプローチによる通時的なものか、自民党の全体的な党内構造や派閥力学を共時的に把握するものであった。⁽²⁾ 一方、より踏み込んで、自民党の各内部機関に特化して接近した研究は少ないのではないか。⁽³⁾ そこで、本稿は中でも総務会に着目し、そのしくみと機能を明らかにする。というのも、総務会こそ自民党の事実上の最高意思決定機関だからだ。

もとより、党則上は党の最高機関は党大会である(党則二七条)。ただ、党大会は原則的に年に一回しか開催されない(同二八条)。ゆえに、党則三三条一項には「特に緊急を要する事項に関しては、両院議員総会の決定をもつて党大会の議決に代えることができる」との定めがある。

たとえば、総裁が任期途中で辞職した場合は、「党大会に代わる両院議員総会」で後任総裁が選任される(同六条二項)。このように、両院議員総会の決定によって党大会の議決に代えるためには、党所属の衆院議員・参院議員の三分の二以上の出席が必要となる(同三三条一項ただし書き)。

加えて、「特に緊急を要する事項」でなくとも「党の運営及び国会活動に関する特に重要な事項を審議決定する」機関として、両院議員総会がある(同三三条一項)。これについては、「党大会に代わる両院議員総会」とは異なり、党則上定足数の規定はない。ちなみに、国会開会日には国会内で両院議員総会が必ず開かれる。

それでは「特に重要」でない事項はどうなるのか。党則二八条は「総務会は、党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」としている。つまり、自民党の意思決定は、事柄の重要度に応じて、党大会↓「党大会に代わ

る両院議員総会」↓両院議員総会↓総務会とその場を変えていく。これらのうち、総務会こそ常設の意思決定機関なのである。

元首相で、総務会長を一九六八年一二月から一九八〇年七月まで断続的に九期歴任した鈴木善幸は、こう述べている。「党における党大会、これはしばしば開けませんから、総務会というのは、党大会にかわる党議決定機関というわけですね」（鈴木一九九一・一六二）。鈴木は総務会長通算在職期間は自民党史上最長である⁽⁴⁾。

総務会は自民党の党運営と国会活動にとって不可欠の議決機関である。それにしても、その内実はあまり知られていない⁽⁵⁾。本稿では、まず総務会についての客観的事実の把握からはじめて、それがいかに作用しているかへと考察を進めたい⁽⁶⁾。

1 総務会の会議体としての基本事項

会議室と定例日

自民党本部六階に総務会室がある。細長い楕円形のテーブルに三〇席以上の椅子が配置されている。さらに、会議室の四面の壁を背に多くの椅子が並べられている。国会閉会中はここで総務会が開かれる。国会開会中は国会内の衆院第十五控室で開催される。国会内には、登院した議員が本会議や委員会に出席するために待機する部屋として議員控室がある。各会派へのその割り振りは、各会派の所属議員数に依っている（浅野・河野二〇一四・八五）。

自民党は結党以来、民主党政権期を除く期間で常に衆院で比較第一党なので、割り当てられる部屋数は多い。衆院

第十五控室は他会派に譲られることなく、自民党の総務会室用の部屋としてずっと使われている。

総務会は原則として毎週火曜日と金曜日の一時から開催される。召集者は総務会長である（党則四〇条二項）。特段の議題なしと総務会長が判断すれば開かれない。一方、臨時総務会が設定されることもある。直近では二〇一六年八月三日（水）に安倍晋三首相は第三次内閣の再改造を行った。その日、首相は自民党総裁として一〇時三三分に臨時総務会に出席している。総務会の承認が必要な幹部人事を順当に固めたのち、午後一時三三分に臨時閣議を開催し、二時三五分に組閣本部を設置した（二〇一六年八月四日付『朝日新聞』）。

開催時間はたいがい一五分ほどである。どんなに延びても正午には終えざるを得ない。昼食の出る会合がどの出席議員にも必ず設定されているので、出席者がいなくなってしまうからだ。また、開催に必要な定足数は定められていない。それは後述する議決の全会一致の慣例に起因する。

総務の定員

総務会の構成員を総務とよぶ。定員は二五名である（党則三七条）。全員が自民党所属の国会議員である。ただし、例外的に非議員が総務を務めることもある。一例を挙げれば、二〇一六年九月九日に死去した加藤紘一は、二〇一二年一月一六日から二〇一三年一月一〇日まで総務を務めている。彼は二〇一二年一月一六日の総選挙で落選したが、引き続き約一か月間、総務であり続けた。そもそも、衆議院が解散されれば、その時点をもって衆院議員としての地位は失われるので、たとえば加藤と同じ期間に総務であった河野太郎も、解散日の二〇一二年一月一六日から総選挙で当選する前日の同年一月一五日までは、非議員の総務だったことになる。

総務の定員は一九五五年一月一五日の自民党結党時には四〇名と党則で決められた。当初は旧日本民主党と旧自由党それぞれの所属議員二〇名ずつとすることが、党首脳間で申し合わされた（一九五五年一月一八日付『朝日新聞』夕刊）。五年後には三〇名に減員される。第八回臨時党大会二日目の一九六〇年七月一四日に決定された党則の一部改正に基づく。これに先立って設置された党則改正特別委員会は、少数精鋭主義の観点から二〇名に半減する改正案要綱をまとめていた。それが総務会で押し戻され三〇名で落ち着いた。⁸⁾

以来四〇年近くも総務の定員は三〇名で変わらなかった。ところが、二〇〇一年三月一三日の第六七回党大会における党則の一部改正で三一名になった⁹⁾（自由民主党二〇〇六・五七）。その後、民主党政権を誕生させた二〇〇九年の総選挙で、自民党公認候補者の当選は一一九名にすぎなかった。後述のとおり、総務と兼職できない慣例になっている役職が数多く存在する。それらを補していったあとに総務の選任手続きに入る。その際、当時は所属議員数激減のため、衆院議員に割り当てられている総務の定員を満たすことができなかった。

そこで、二〇〇九年一月一三日開催の総務会で、田野瀬良太郎総務会長が定員の二五名への削減を発議し了承された。次回の一月二〇日開催の総務会より二五名が定員となった。そして、二〇一〇年一月二四日の第七七回党大会における党則の一部改正により、この減員が追認された。つまり、一月二〇日からこの党大会までの総務会では、党則上は三一名が定員であったが二五名への減員を先行実施していたことになる。

自民党は二〇一二年の総選挙で二九四議席を獲得する大勝を収め、二〇一四年総選挙でもその勢力を維持した。となれば、総務の員数を二〇〇九年の下野以前に戻すべきだと声が上がってもよさそうなものである。なぜかそのようなことはなく、二五名のまま今日に至っている（党則二七条）。

総務会の出席者

総務会に出席するのはこの総務二五名だけではない。そのほかに、次の党役員ポストにある国会議員も出席するが、総務でない彼らに議決権はない。

副総裁・幹事長・政務調査会長・国会対策委員長・選挙対策委員長・組織運動本部長・広報本部長・参議院議員
総会長・参議院幹事長・参議院政策審議会議長・参議院国会対策委員長・青年局長・女性局長

総裁も出席することがある。上記の臨時総務会には安倍総裁が出席して、幹事長以下主な党役員の人事が諮られた。さらに、副幹事長の総務会担当と国会対策副委員長の総務会担当、加えて総務会担当の事務局の職員が陪席する。職員は総務会室内の楕円形のテーブル席にはつくことはできず、壁を背にした席に座る。総務会室の四面の壁際には、三面に次に述べる傍聴する議員のための椅子が、一面に職員用の椅子がある。自民党は議員政党だけあって、職員用の席はパイプ椅子だが、議員用にはもっと上等の椅子が置かれている。ちなみに、職員は会議記録はとるが、総務会としての正式な議事録は存在しない^⑩。議事録に残ることを意識して、議員の発言が萎縮するのを防ぐためである。

二〇一六年五月一六日に死去した堀内光雄元総務会長によれば、「総務会は自民党議員ならば誰でも室内に入つて会議を傍聴できるし、誰もが番外発言と称する意見を述べることができる」（堀内二〇〇六：六〇）。福井（一九六九：一〇五）にも「総務会に出席して発言する権利は事実上自民党所属国会議員全員に認められており」と書かれている。総務会の開かれた有り様は自民党の伝統とみてよからう。とはいえ、傍聴を希望する議員はあらかじめ総務会長にその旨を申し出るのが慣例になっている。また「番外発言」をする場合も、総務会長に事前通告しておくことが一般的である。それがなければ、総務会長は「番外発言」を無視する。

2 総務の構成と任期

総務二五名の選出枠別構成

二五名の総務はどのように選任されるのだろうか。党則三九条はそれを次のように定めている。

- 一 党所属の衆議院議員の公選による者 十一名
- 二 党所属の参議院議員の公選による者 八名
- 三 総裁の指名による者 六名

より具体的には、「一」に基づく「公選」は衆院の比例代表選出議員の選挙区ごとに置かれている一一のブロック両院議員会（党則七七条）によって選ばれる。たとえば、北海道の小選挙区と比例ブロックのいずれかで当選した衆院議員と参院北海道選挙区で当選した参院議員は、北海道のブロック両院議員会に所属する。各ブロック両院議員会が「公選」した総務が任期を迎えれば、そこで後任が「公選」されるのである。そこには、ブロック両院議員会長の判断が大きく作用する。以前であれば派閥の思惑が人選に強く反映され、「非地縁的派閥間の均衡の必要を充分考慮するものであることを見のがしてはならない」と指摘された（福井一九六九・一〇四）。

「二」は参議院執行部が選んでいる。「三」は実質的には、総裁、幹事長、総務会長の三人で指名する議員を考慮する。総務就任を希望する議員は多く、「一」の枠で自分の所属するブロックから「公選」されなかった議員を救済することもある。とまれ注意すべきは、「一」と「二」には総裁以下の意向が及ばない制度設計になっている点だ。

二〇一六年一月一三日時点での総務二五名を三つの選出枠別に示せば、表1のとおりとなる。

表 1 : 2016年 1 月13日時点での総務25名の選出枠別構成

選出枠	総務氏名	比例 ブロック	当選回数	備考
一	武部 新	北海道	2	
	鈴木 俊一	東北	8	会長代理 (副会長)
	丹羽 雄哉	北関東	12	
	平沢 勝栄	東京	7	副会長
	櫻田 義孝	南関東	6	
	山本 拓	北陸信越	7	
	島田 佳和	東海	2	
	武村 展英	近畿	2	
	逢沢 一郎	中国	9	
	村上 誠一郎	四国	10	
	野田 毅	九州	15	
二	岡田 広		3 b	初当選は2003年の補欠選挙
	片山 さつき		1 b	副会長；衆院で1回当選
	金子 原二郎		1 b	衆院で5回当選
	木村 義雄		1 a	衆院で7回当選
	小坂 憲次		1 b	衆院で6回当選
	武見 敬三		4 a	副会長；3選 (2012) は繰り上げ当選
	中川 雅治		2 b	会長代理 (副会長)
	山本 一太		4 a	
三	二階 俊博		11	会長・衆院議員
	今村 雅弘		7	副会長・衆院議員
	衛藤 征士郎		11	衆院議員；参院で1回当選
	金田 勝年		3	副会長・衆院議員；参院で2回当選
	望月 義夫		7	衆院議員
	山口 俊一		9	衆院議員

(注) 参院議員の当選回数あとの「a」は任期前期 (改選が次々回通常選挙)、

「b」は任期後期 (改選が次回通常選挙) を指す。

(出典) 自民党から提供された資料を参考に筆者作成。

総務それぞれの当選回数に注目すれば、当選回数二回の衆院議員三名を例外として、議員歴の長いベテランが総務に就いていることがわかる。

党則四〇条には、総務会の役職として、総務会長一名と副会長九名以内を置くことと定められている。二〇一六年一月時点では、表1の備考欄に示したとおり副会長は七名で、衆院議員四名と参院議員三名という構成である。さらに同四〇条は「総務会長は、副会長のうちから総務会長代行一名と総務会長代理を指名することができる」とあり、衆参それぞれから一名ずつが会長代理に指名されている。

追記 本稿の二校校正中の二〇一六年八月三〇日に、同年八月三日の内閣改造・党役員人事を受けての新たな総務二五名が決まった。それまで空席だった会長代行に総務会長経験者の塩谷立が就き、二名だった会長代理が一名（武見敬三）となった。衆院議員当選二回の総務が三名いるものの、ベテラン議員中心のメンバー構成は変わっていない。閣僚経験の豊富な石破茂と甘利明が新たに総務になったことが注目される。

総務会が「改革つぶしの元凶」

ベテランに偏した総務構成が問題となったのは、一九九三年の政治改革関連法案の取り扱いをめぐる党内抗争の際である。同年三月三十一日に開かれた臨時総務会は、衆院への単純小選挙区制の導入を主眼とした政治改革関連四法案を党議決定した。ただし、「野党との話し合いなどで修正する場合は総務会などでの党内手続きを再度やり直す」などの条件がつけられた（一九九三年三月三十一日付『朝日新聞』夕刊）。四月二日には自民党衆院議員二四人による議員立法として、これら四法案は衆院に提出された（葉師寺二〇一四：五一）。

しかし、単純小選挙区制は野党が絶対に受け入れない案であり、これを押し通すことは選挙制度改革を事実上放棄することを意味していた。中選挙区制を維持したい議員にとっては、実現不可能ゆえに好都合な改革案だった。一方、竹下派から分裂した羽田派や若手議員は、野党と妥協してでも法案を成立させることを求めた。そこに立ちはだかったのが、総務会を牛耳る古参の議員たちだったのである。当時の総務三〇人の平均年齢は六五歳で、衆院議員の総務二二人の平均当選回数¹¹は実に七・八回に達していた。六月一日の総務懇談会¹¹で改革に与したのは三人のみであった（一九九三年六月二日付『アエラ』・六八）。

六月一四日夜、「政治改革を実現する若手議員の会」のメンバーが宮沢喜一首相の自宅を訪れ善処を要望した。だが、首相は「総務会は党の意思決定機関であり、軽く扱う訳にはいかない」として、総務会での党議決定を重視する考えを示すにとどまった。政治評論家の伊藤昌哉は「一番の勝利者は、自民党の党議決定は総裁でも覆し得ないと認めさせた佐藤孝行総務会長だと思う」と解説した（一九九三年六月一日付『朝日新聞』）。

こうして迎えた六月一五日の総務会は、改革派の若手議員が総務会室前に押しかけ、入室しようとする総務に強引に説得を試みたため混乱をきわめた。この総務会で野党に対する譲歩は事実上行わないことが公式に確認された（六月一六日付『同』）。翌一六日の臨時総務会で、首相は三月の党議決定どおり政治改革関連四法案を衆院政治改革調査特別委員会で採決する方針を容認した（六月一七日付『同』）。当時は参院で野党が多数を占めており、仮に同法案が衆院で可決されても参院で否決されることは明らかだった。首相の意向は政治改革を頓挫させることと同義であった。

六月一八日に野党が提出した内閣不信任案に羽田派ら自民党議員も賛成票を投じて、事態は解散・総選挙になだれこんでいく。その結果、自民党は結党以来初の野党に転落し、五五年体制は崩壊する。

内閣不信任案に賛成票を投じたあと自民党を離党し、新党さきがけに移った梁瀬進衆院議員は、総務会が「改革つぶしの元凶」だったと強く批判する。「総務会は全会一致が慣例。過半数というだけでは意思決定できない。いまの自民党は改革などできない仕組みであることが痛いほどわかった」（一九九三年六月二〇日付『読売新聞』）毎日新聞も六月一八日付社説で、「総務会は党の最高意思決定機関だが、今回の政治改革つぶしで見せた運営ぶりは、現在の自民党の守旧的体質を象徴的に表している」と書いた。

梁瀬がこきおろした総務会の全会一致の議決慣例については後述する。

政友会協議委員の選任原理を受け継ぐ

さて、上述のとおり、総務の定員は四〇→三〇→三一→二五と変化しているが、総務をこれら三つの選任枠を用いて選んできたことは一貫している。結党当初の党則二七条を引こう（村川一九九八・四二一）。

総務は、それぞれ次の各号に定める方法によって選任する。

- 一 党所属の衆議院議員による公選
- 二 党所属の参議院議員による公選
- 三 総裁の指名

このときは、それぞれの枠から何名とは定められていない。ただ、一九五五年一月一七日に、三木武吉総裁代行委員、岸信介幹事長、および河野一郎農相が協議して、党則で四〇名と定められた総務の割振りを衆院議員三〇名、参院議員一〇名とすることが合意された（一九五五年一月一八日付『朝日新聞』）。

その後、一九五七年二月八日には選任枠ごとの総務名簿が発表される。それによれば「一」は二〇名、「二」は一〇名、そして「三」が一〇名である。もちろん、当時は衆院の選挙制度は中選挙区制なので「比例ブロック」ごとの選任はありえない。「地区選出」として、北海道一名、東北二名、関東四名、信越二名、東海三名、近畿二名、中国・四国三名、九州三名が選ばれている。興味深いのは、総裁指名のうち九名は衆院議員だが一名を非議員（菅家喜六）としていることである（一九五七年二月八日付『朝日新聞』および『読売新聞』）。

一九六〇年七月四日の党大会における党則の一部改正で、総務が三〇名へと減員されたとき、各選任枠の人数は「一」が一五名、「二」が七名、「三」が八名であった（自由民主党二〇〇六・五〇）。「一」の地区選出の割り振りは、北海道一名、東北二名、関東三名、北信越一名、東海二名、近畿二名、中国一名、四国一名、九州二名となっている。また「三」は全員が衆院議員である（一九六〇年七月二日付『読売新聞』夕刊）。

三〇名という定員のみならず、各選任枠の人数配分もずっと維持されていく。その規定が変更されるのは四〇年後の二〇〇〇年一月一九日の第六六回党大会においてである。党則の一部改正を行い、「一」を一四名、「二」を六名、「三」を一〇名とした。理由ははっきりしないが、参院側から「一」と「二」の人数配分を再調整してほしいとの要望があり、結局「三」を増員することで決着させたようである。その上、二〇〇〇年三月一三日の党大会における党則の一部改正によつて、「三」が一〇名から一一名に増員され、総務の定員は三二名となった。

すなわち、総務選任の特徴をまとめると、衆院議員の総務は地方単位で選ばれること、および、それとは別枠で総裁指名枠が設けられていることである。実はこの選任方法は政友会の協議委員のそれに由来している。遠く一九〇三年一二月の政友会党大会で採択された規定によれば、協議委員三〇名のうち二〇名は党所属衆院議員により地方別に

互選され、一〇名は総裁が指名するとされていた（福井一九六九：二五）。

その「伝統」は戦後も自由党系の政党に引き継がれ、自民党もこれを採用するのである。⁽¹²⁾

総務と兼職できないポスト

総務の定員が三一から二五へ削減された理由が、二〇〇九年総選挙での自民党大敗の結果であることはすでに述べた。兼職禁止の慣例から総務に就ける有資格者が払底してしまったのである。党、政府、および国会の表2に掲げた役職に就いている者は、慣例的に総務と兼職できない。直近では一六六名に及ぶ。これらのポストの者が仮に総務に就いたとしても総務会に物理的に出席できないか、あるいは「利益相反」になってしまうためだ。

ただし、国会の常任委員会の中にはあまり開催されない常任委員会がある。その委員長に就いている者は、総務会長が兼職を認めている。一方、表2には挙がっていないが、衆参両院それぞれの議院運営委員会（議運）の理事は総務と兼職させないように配慮されている。というのも、議運の定例理事会は毎週火曜、木曜、金曜の一一時からであり、総務会が開催される曜日・時間と重なっているためだ。

党則八〇条一項は「役員任期は、総裁については三年とし、その他はすべて一年とする」と定める。もちろん総務も役員である。自民党所属の国会議員は政府のポストに就く者を除く全員が、党のいずれかの役員に就く。そして同条五項は「総裁が新たに選任された場合は、第一項の規定にかかわらず、役員任期は、終了するものとする」となっている。従って、新総裁が誕生すれば、表2の党役員の入替えが行われ、それに連動して総務の顔ぶれも変わる。あるいは、新内閣が発足する、ないしは内閣改造が行われれば政府のポストに就く議員は当然変わるので、やは

表2：総務と兼職できないポストとその員数

	役職名	2016.4.1時点の員数	備考	
党	総裁	1		
	副総裁	1	空席の場合もある。	
	幹事長	1		
	幹事長代行	1		
	幹事長代理	2		
	選挙対策委員長	1		
	副幹事長	18		
	人事局長	1		
	経理局長	1		
	国際局長	1		
	情報調査局長	1		
	政調会長	1		
	政調会長代行	1		
	政調会長代理	6		
	政調副会長	8		
	部会長	13		
	組織運動本部長	1		
	団体総局長	1		
	広報本部長	1		
	国対委員長	1		
	財務委員長	1		
	党紀委員長	1		
	両院議員総会長	1		
	衆議院議員総会長	1		
人事委員長	1			
	小計	67		
政府	大臣	18	首相は数えていない。	
	副大臣	22		
	大臣政務官	24		
		小計	64	
国会	衆) 常任委員長	13		
	衆) 特別委員長	8		
	参) 常任委員長	9		
	参) 特別委員長	5		
		小計	35	
		合計	166	

(出典) 自民党および衆議院・参議院のHP。

表3：直近6年間の総務の任期

着任	離任	任期
2011年10月14日(金)	2012年9月26日(水)	11か月と23日
2012年10月16日(火)	2013年1月10日(木)	2か月と26日
2013年1月10日(木)	2013年10月15日(火)	10か月と6日
2013年10月15日(火)	2014年9月19日(金)	11か月と5日
2014年9月19日(金)	2015年9月24日(木)	1年と6日
2015年10月27日(火)	2016年8月30日(火)	10か月と3日
2016年8月30日(火)		

(出典) 自民党から提供された資料を参考に筆者作成。

り総務の構成に影響が出る。さらに国会会期ごとに常任委員長・特別委員長は交代する。これによっても総務について異動が生じる。

総務は入れ替えが頻繁に起こるポストなのである。

総務の実際の任期

上記の党則八〇条一項に則れば、総務の任期は一年である。ところが実際は党内事情により、びたり一年の任期になるほうが珍しい。過去六年間の総務の任期は表3のとおりである。

この表で明らかのように、総務が不在の期間が存在する。二〇一二年九月二七日から同年一〇月一五日および二〇一五年九月二五日から同年一〇月二六日である。この空白期間はどのように対処するのか。たとえば、二〇一五年一〇月七日午後には安倍首相は第三次内閣の改造を行った。同日午前中に臨時総務会が開かれ、首相は幹事長以下の執行部人事を固めた後に内閣改造に着手した。しかし、表3にあるとおり、九月二四日で総務の任期は終わっている。

すると適用されるのが次の党則八一条である。「役員は、その任期が満了又は終了した後でもそれぞれの手続を経て後任者が決定するまでは、引き続きその職に在るものとする」。この規定によって、一〇月七日の臨時総務会には前

総務が出席した。

二〇一二年九月二六日は自民党総裁選が行われ、谷垣禎一総裁に代わって安倍が総裁に選出された。先に引いた党則八〇条五項に沿って、総務の任期もここで終了した。ではなぜ新総務の選任までこのときは二〇日もかかったのか。

総裁が代われれば、幹事長以下主要な役員も交代する。上述の総務と兼職できない役職にも異動が生じる。これらすべてを整えたあと総務の人選に入るので時間がかかるのである。二〇一五年一〇月七日の内閣改造のあと新総務が選任されるまでやはり二〇日かかっているのも、同様の理由による。

また、二〇一二年一〇月一六日に選任された総務は、三か月弱の任期しかなかった。同年一二月一六日の総選挙で自民党は大勝した。新首相を指名するための特別国会の召集日は一二月二六日であった。その前日に臨時総務会が開かれ、幹事長以下の主要な役員が選任された。翌日組閣がなされ、総務と兼職できない役職も順次決めていって、翌年一月一〇日に臨時総務会が開かれ、留任と新任の総務が補された。従って、前年一〇月選任の総務の在任期間は三か月ほどしかなかった。

ただし、党則八〇条六項に「総裁以外の役員の内任期については、その補欠の場合には、前任者の残任期間とし」とある。一月に補された総務の任期は、「前任者」が選任された二〇一二年一〇月一六日から一年後の二〇一三年一〇月一五日までの残任期間にあたる一〇か月あまりとなった。

二〇一四年九月一九日と二〇一六年八月三〇日で一年を満たさずに任期が区切られたのは、二〇一四年九月三日と二〇一六年八月三日にそれぞれ内閣改造と党役員人事が行われたためである。

二〇一五年九月二四日は両院議員総会が開かれた日である。九月八日の自民党総裁選において無投票で再選された

安倍総裁を、そこで正式に決定する手続きがとられた。上記党則八〇条五項に則り、総務の任期もこの日をもって終了した。すでにこの時点で一年の任期を超えていたが、後任の総務がすぐに選任されなかったのは、上述の一〇月七日の内閣改造と党役員人事を待っていたからである。

食い違う総務会長と総務の着任期日

もちろん、総務会長も役員であるから任期は一年である。党則第四〇条五項に「総務会長及び副会長は、総務会において互選する」とある。なので、総務会長は総務でなければならず、かつ総務によって互選される。

現職の細田博之総務会長は二〇一六年八月三日(水)午前の臨時総務会で「総裁の指名による者」の選任枠で総務となり、同時に総務会長に互選された。同日午後の第三次安倍内閣の再改造に先立つ人事である。臨時総務会でのその諮り方はおおよそ次の手順となる。招集者および議長は細田の前任の二階俊博である。二階の議事進行の下、総裁が細田を二階に代わる総務に指名し、二階の後任の総務会長に推薦する。二階が「総裁による総務会長のご推薦にご異議ございませんか」と出席総務に諮る。異議なしとなり細田が総務会長に「互選」され、二階が総務会長から退席して細田がそこに座る。このように、新旧総務会長の離着任の日付は同日となる。また、このような段取りで決められるので、総務会長は必ず「総裁の指名による者」の選任枠で総務に就く。

片や総務は既述のとおり、党、政府、および国会の総務と兼職できない役職が固まってからでない¹³と決められない。ゆえに、平の総務の着任期日は総務会長のそれからはどうしても遅れることになる。すなわち、総務会長は自分を「互選」した総務とは異なる総務を率いて、総務会を運営せざるを得ない。もちろん、留任する総務もいるが¹⁴。総務

会長の民主的正当性の点で問題がないとはいえない。

3 総務会の機能

繰り返し、党則二八条を引けば「総務会は、党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」とある。ここに総務会の機能が端的に謳われている。以下、それぞれについてみていく。ちなみに、自民党結党当初はこの規定は二六条に置かれていた¹⁵。その後の党則改正で条数に変更はあったものの、この文言自体は結党以来変わっていない。

党の運営に関する重要事項

党運営の要は幹部人事である。これに対して総務会に与えられている権限は強い。自民党の執行機関の一つに役員会がある。党則二五条二項によれば、役員会は次の八名によって構成される。

総裁、副総裁、幹事長、総務会長、政務調査会長、選挙対策委員長、参議院議員総会長、参議院幹事長

中でも、幹事長、総務会長、政調会長、および選対委員長を党四役という。幹事長、政調会長、および選対委員長は「総務会の承認を受けて、総裁が決定する」（同九条、四六条、五三条七項）。一方、総務会長は総務会で互選される。つまり、党則上は総務会長の決定権は総裁にはない¹⁶。総裁は意中の総務会長候補者を総務会に推薦するのみである。幹事長、政調会長、および選対委員長についても、総務会が承認しなければ、総裁は決定できない。

表4：内閣発足に先立って開催された臨時総務会

内閣	臨時総務会	組閣本部設置
第二次安倍内閣	2012. 12. 25 15時	2012. 12. 26 16時47分
第二次安倍改造内閣	2014. 9. 3 10時5分	同日13時41分
第三次安倍内閣		2014. 12. 24 16時25分
第三次安倍改造内閣	2015. 10. 7 10時32分	同日13時44分
第三次安倍再改造内閣	2016. 8. 3 9時33分	同日14時35分

(注) 第三次安倍内閣発足時には党役員人事が行われなかった。

(出典) 新聞各紙。

表5：総務会が担う「党の運営に関する重要事項」（幹部人事の承認を除く）

総務会での手続き方法	事項（根拠党則等条文）
総務会の議を経るもの	党大会開催の決定（28条）、総合政策研究所長（49条2項）・顧問（69条）・参与（72条）・党友（74条）・賛助員（76条）の委嘱、党則79条機関の設置、表彰（91条）、賞罰（93条）、党費の額の決定（96条）、総裁選の施行期日の決定（総裁公選規程8条）
総務会の議に付するもの	党紀処分不服者の再審査請求に相当の理由があると認めるか否か（党規律規約2条5項）
総務会に報告し、その決定を経るもの	政調会において決定した政策に関する事項（45条5項）

他の要職についてみれば、組織運動本部長と広報本部長は上述の党四役と同じ選任手続きを経る（同一七条、二二条）。幹事長代行と国対委員長については、「総務会の承認を受けて、幹事長が決定する」（同一〇条、二四条二項）。

要するに、「総務会の承認」がなければ、党の幹部人事は進まないのである。そこで、新内閣発足や内閣改造とそれに連動する党役員人事が行われるときは、まず総裁出席の下、臨時総務会が開催される。たとえば、第二次安倍内閣、第二次安倍改造内閣、第三次安倍改造内閣および第三次安倍再改造内閣発足に先立って、表4のよう

に臨時総務会が開催された。

幹部人事の承認以外に、総務会が担う「党の運営に関する重要事項」は、党則などによれば表5のとおりである。

国会活動に関する重要事項

自民党が政策を議案として国会に提出するには「政務調査会の議を経なければならない」（同四二条二項）。まず政策の立案は、政調会に置かれる各部会で行われる。各部会から出される政策案は、これも政調会に設けられている政調審議会で審議決定される（同四五条一項）。そして、「政調審議会において決定した政策に関する事項は、速やかに総務会に報告しその決定を経なければならない」（同四五条五項）。

この「速やかに」は、政調審議会の定例開催曜日・時刻が毎週火曜と木曜の一〇時であることによって担保される。火曜日の政調審議会で決定した政策は直後の同日一時から開催される総務会に、木曜日の場合は翌金曜日の総務会にかけられる。ここで法案を説明するのは政調審議会にその法案を上げた政調部会の部会長である。部会長には衆院議員であればほぼ当選三回の若手議員が就く。農林部会長の小泉進次郎衆院議員も当選三回である。説明の巧拙で総務を務める古手の議員からの評価が決まる。そのチャンスを活かして政治的階梯を昇ろうと、彼らは「説明語句の一語一語を吟味」（村川一九八九・二七九）して自らの力量をアピールするのである。

総務会で了承されれば「党内手続きを経た」ことになり、法案は閣議にかけられ閣議決定を経たのち国会に提出される。総務会の了承により、自民党所属国会議員は党議拘束をかけられ、自らの信条に反した法案でも国会では「採決マシン」に徹するほかない。もし採決時に「党議にそむく行為」を冒せば、党規律規約に基づく処分を受ける

(党則九二条)。

最近の例では、安保法制を構成する一一法案は、二〇一五年五月一日(月)の関連部会、一二日(火)一〇時からの政調審議会で決定をみたあと、ただちに同日一一時からの総務会で「審議決定」された。これを受けて、五月一四日に閣議決定、翌日に国会提出という運びとなった。この法案が衆院本会議で採決されたのは七月一六日である。かねてより、党内にあつて同法案への反対を表明していた村上誠一郎衆院議員は、この本会議を「五年前に手術した右ひざが前日から悪化し、二三日静養するよう医者から指示されたため」との欠席届を提出して欠席した(二〇一五年七月一七日付『朝日新聞』)。

一方、政調審議会で決定された法案でも、総務会で了承が得られなければ慣例的に閣議には上げられず、政調審議会へ差し戻される。「丁度、「最高裁判所と下級裁判所」の関係と同じく、政務調査会に案件を差し戻し、改めて調整を求める」(村川二〇〇〇・五四)。「重要法案となると総務会の段階でもいろいろな意見が出てきて、政審に差し戻すもの、修正を加えて再提出させるものもある」(堀内二〇〇六・五七)。総務会が自民党による法案や予算などの事前審査制⁽¹⁷⁾の最終関門なのである。

たとえば、一九八〇年に当時の大平正芳政権が、「家庭の日」という祝日を六月第一土曜日に設ける意向を示した。すでに大平は前年の総裁選で「家庭基盤の充実」を公約の一つとして掲げていた。四月九日には党内の「家庭基盤充実特別委員会」と内閣部会の合同会議は、「家庭の日」を創設する祝日法改正案の国会提出を目指すことを決めた。四月一二日付『毎日新聞』には「家庭の日六月第一土曜に」との大見出しが躍った。それでも、総務会は野党の強い反対を理由に政調審議会に差し戻した(村川一九八九・二七八)。結局、五月八日の政調審議会は同改正案を「政調会

長預かり」とし、国会提出を事実上断念した（一九八〇年五月九日付『毎日新聞』）。

4 総務会の議決方法

全会一致の「良識」

党則四一条は「総務会の議事は、出席者の過半数で決し、可否同数のときは、議長が決するところによる」と定めるとはいえ、実際には全会一致を慣例としてきた。その理由について、二〇〇一年から二〇〇四年まで総務会長を務めた上記の堀内はこう説明する。

「自民党総務会は、多様な意見を持つ議員の意見を集約する場であり、政権を支える与党の最高意思決定機関であるから、異論が続出しても最後には全会一致の原則を守ってきた。これは、国民党としての自民党が約四十年にわたって維持してきた良識であり、議院内閣制のわが国の政治が安定していた基盤である」（堀内二〇〇六・五五）。

なおその中には、議決に際してある総務が「反対」と繰り返し発言し、ついには沈黙してしまったことをもって、全会一致とみなしているケースもある。いずれにせよ、堀内によれば、総務会での議決を全会一致とする原則は一九六二年の赤城宗徳総務会長時代からこのことである。その意義について堀内は、「①時間をかけても、努力して反対者をなくすこと／②党を割らないために最大限の努力をすること」の二点を挙げている（同：五八）。しかし、先に述べた政治改革関連法案をめぐる混乱にあっては、皮肉なことにこの議決慣例が旧弊とみなされ、「改革派」は離党した。

前出の鈴木は総務会長在任中、総務会で採決に至ったのは二回のみだったという。一つ目は沖縄の国政参加選挙をめぐるものだった。一九六九年一月二一日の佐藤栄作首相とニクソン米大統領による共同声明で、一九七二年に沖縄の施政権がアメリカから日本に返還されることが確認された。国会内では、返還が事実上決まったことから、沖縄返還協定の批准前でも沖縄代表の国政参加を可能にすべきだとの気運が生まれた。対して、自民党内には批准ののちとするのが筋だとの「正論」も唱えられた。

そこで鈴木総務会長は結論を急がず、衆参それぞれの法制局長と内閣法制局長官からなる三長官会議を設けて検討させた。「そうしたら、国会でこれを認めれば憲法上許されるという結論がでた。そこで私は総務会に三長官会議の結論を報告して、国会承認すれば違法ではない。(略)憲法上疑義がないんだから、これは国政参加を認めるべきだと、我党はこれを支持しようということに採決した。満場一致でしたね」(鈴木一九九一・一六二―一六四)。

二つ目は、一九七二年の日中共同声明に基づき一九七四年四月二〇日に北京で署名された日中航空協定の国会承認の問題である。これに党内の親台派議員が猛反発した。鈴木は「徹底的に論議を尽くしてもらおう」方針を堅持した。「とうとう、「親台派の」藤尾君も玉置君も音を上げてね、私のところへみえて、「我々は反対は崩しませんが(略)我々が席を立つから、その時、総務会は採決なり何なり結論を出して下さい」と(略)。そして、その両君に自発的に総務会の席をはずしてもらって、満場一致というかたちで日中航空協定を党議決定した」(同…一六五―一六六)。

藤尾と玉置は総務会の全会一致の議決慣例を尊重して気を利かせたのである。途中退席を想定しているため、総務会の定足数は設定できない。

異例の挙手採決

ところが、二〇〇五年六月二八日の総務会で、この慣例がついに破られた。久間章生総務会長が郵政民営化関連法案の修正案をめぐって、挙手による多数決採決に踏み切ったのである。その総務会を閉じるにあたって、久間は「なお総務会として決定をしましたので、衆議院の修正だけでなく、本会議においても、参議院も含めて党議拘束されま

すので」と念押しした（堀内二〇〇六：一一二）。ただ、堀内は「挙手の数は数えておらず、採決に際し、賛成何名、反対何名とははつきり表明できなかった」と指摘する（同：一一三）。

のちの衆院本会議採決で郵政民営化法案に反対票を投じて離党を余儀なくされる野田聖子衆院議員は、当時総務ではなかったが、この総務会を傍聴していた。翌年に、野田は自民党に復党し二〇一二年一月には総務会長に就いた。その在職中の二〇一三年五月に、ウェブ版「ハフィントン・ポスト」のブログに、「総務会長という仕事」と題して、上述の異例の採決について書いている。

「賛成派からも多数が動員されて、多くの人たちが参加していました。そして採決になったときのこと。忘れもしません。まだ多くの意見が出ていたのに、当時の久間章生総務会長が議論を打ち切って採決を強行。怒号の飛び交うなか、総務会のメンバーでもない人たちが「賛成」と手を挙げて、「賛成多数」とされて法案は総務会を通ったことになりました。（略）党をまとめる役目の総務会長としては、あのときはああするしかなかったのかもしれない。でも、正当な手続きだったのか？／そう思って、長らく総務会を担当する自民党の事務方に聞いてみました。すると、「たとえ少数でも総務会長が『多数』といえは、多数となる」のだそうです¹⁸」

これ以降は挙手採決はなく、従来の議決方式が続いてきた。だが、例外は一度限りとはならなかった。前出の安保

法制を構成する一法案が了承された二〇一五年五月一二日の総務会で、一〇年ぶりに挙手採決が行われたのである。村上誠一郎総務は反対を主張したが、採決前に途中退席したため「全会一致」となった。二階総務会長は挙手採決とした意図について、「賛成か反対かわからずその場にいたというのでは困る」と述べた（二〇一五年五月二三日付『日本経済新聞』）。

むすび

二〇一六年二月一日に死去した政治学者の京極純一は、名著『日本の政治』の中で日本型意思決定の特徴を「和の方式」とよんでいる。そこにおいては、「決定に関する伝統的な制度において、成員全員に平等な参加資格があり（参加の政治）、また、全員が拒否権をもつ（全員一致）上に、票決を用いて、対立ないし多数派少数派分化を、成員の眼に見えるように、表示することは、できる限り、回避すべきこととされている」（京極一九八三・二〇八）。

まさに自民党総務会そのものである。京極の次の記述も、総務会をめぐる党内文化を言い当てていよう。「票決によつて」集合体なり集団のなかに「シコリが残る」ことは避けがたい。したがって、「和」を尊重する人々は根回し（事前工作）による対決の回避に熱心となる」（同：二二〇）。

決定の要所に全会一致が議決慣例の総務会を必ず置くことで、党内政治の「和の方式」が確保されているのである。自民党総務会の本質を一言にまとめれば、「和の方式」の維持装置となるのではないか。執行部が「和」の党運営を行うためには、だれが総務になるかは大きくかわる。上述の選出枠「一」と「二」からの総務の「公選」には、執

行部は制度的に影響力を及ぼし得ないだけに、総務会長の手腕が問われる。「和の政治」を政治理念とする鈴木だからこそ、その職務を九期も成し遂げられたのだろう。

ところで、歴代の総務就任者のリストをみると、特定の議員が何期も総務を務めている。⁽²⁰⁾「総務族」とでもよぶべきか。次の課題はその精査である。

注

- (1) 本稿は拙稿「自民党総務会とはなにか」『フラタニティ』第二号 (二〇一六) 一四—一九頁を大幅に加筆したものである。
- (2) たとえば、北岡伸一 (一九九五) 『自民党 政権党の38年』読売新聞社は前者の代表的な研究といえる。最近では、中北浩爾 (二〇一四) 『自民党政治の変容』NHKブックスが出されている。一方、後者の古典的な研究に福井治弘 (一九六九) 『自由民主党の政策決定』福村出版がある。加えて、佐藤誠三郎・松崎哲久 (一九八六) 『自民党政権』中央公論社、および村川一郎 (一九八九) 『自民党の政策決定システム』教育社などがある。
- (3) 政務調査会を取り上げたものに、日本経済新聞社編 (一九八三) 『自民党政調会』日本経済新聞社が、青年局に注目したものに、常井健一 (二〇一四) 『誰も書かなかった自民党 総理の登竜門「青年局」の研究』新潮新書がある。奥健太郎・河野康子編著 (二〇一五) 『自民党政治の源流 事前審査制の史的検証』吉田書店の各章には、総務会 (第三章・小宮京)、政務調査会 (第五章・奥健太郎)、外交調査会 (第六章・河野康子) に関する政治史的分析が収められている。幹事長ポストないしは幹事長室については、宮崎吉政 (一九八一) 『No.2の人 自民党幹事長』講談社、浅川博忠 (二〇〇二) 『自民党幹事長と「お仕事を」』亜紀書房、さらには奥島貞雄 (二〇〇二) 『自民党幹事長室の30年』中央公論新社がある。
- (4) 鈴木善幸の九期におよぶ総務会長歴は次のとおりである。

	総裁	総務会長在任期間	在任日数
I	佐藤栄作	一九六八・一一・一〇～一九七〇・一一・一二	四〇八
II	佐藤栄作	一九七〇・一一・一二～一九七〇・一〇・二九	二九
III	佐藤栄作	一九七〇・一〇・二九～一九七二・七・五	二五〇
IV	田中角栄	一九七二・七・六～一九七二・一二・二三	一七一
V	田中角栄	一九七二・一二・二三～一九七三・七・六	一九六
VI	田中角栄	一九七三・七・六～一九七三・一一・二五	一四三
VII	田中角栄	一九七三・一一・二五～一九七四・一一・一一	三三二
VIII	田中角栄	一九七四・一一・一一～一九七四・一二・九	二九
IX	大平正芳	一九七九・一一・一六～一九八〇・七・一五	二四三
	合計		一八一五

(注) 離着任日が同日の場合、合計の際に重複カウントはしていないので、最下段の合計と在任日数各セルの合計とは日数が合わない。

(出典) 鈴木(一九九二)巻末の「鈴木善幸関係年譜」および自由民主党(二〇〇六・一九八二―二〇三八)に基づき筆者作成。

(5) 自民党総務会については、現職あるいは元職の総務会長へのインタビュー記事は数多く存在するが、総務会それ自体を論じたものはきわめて少ない。『選択』一九九七年一月号に掲載された無署名記事「日本のサンクチュアリシリーズ二七八 自民党総務会——政権の安定度をはかるバロメーター——」がある。また、村川一郎(二〇〇〇)『政策決定過程』信山社の第一部第三章が「総務会」と題され、その沿革、組織、および運営を検討している(同・四五―五八)。最近では、小宮京「総務会に関する一考察——一九五三(昭和二八)年の警察法改正を中心に——」(前掲、奥・河野編著(二〇一五)所収)が出され、自民党総務会の機能がその前身政党の中でいかに整えられ、自民党に受け継がれていったかを考察した。また、福井(一九六九)には四頁(二〇二―一〇六)にわたって、村川(一九八九)には九頁(一一九―一二六、二七七―二七九)にわ

たつて、自民党総務会に関する記述がある。

(6) 文中で総務会に関する典拠のない記述は、ソースを伏せることを条件として私が得た情報に基づいている。従つて、お名前を明かすことはできないが、情報提供にご協力いただいた方々に感謝申し上げます。

(7) この開催曜日は自民党の単独政権時代から変わっていない（村川一九九七：二二七）。

(8) これについての経緯は次のとおりである。一九六〇年六月、新安保条約批准書の交換・発効をもつて、岸信介首相の退陣表明が既定路線となると、川島正次郎幹事長らは党則を改正して、新総裁を公選する方針を固める。総務会についても、少数精鋭主義による機能強化が目指された（一九六〇年六月二一日付『読売新聞』）。船田中政調会長を委員長とする党則改正特別委員会が設置され、七月六日には改正案要綱が同委員会です承された。総務会の定員は半減の二〇名とされたが、現行どおりを求める意見もあるので対応を総務会に一任した（七月七日付『同』）。総務会は三〇人とすることでもとまり、七月一二日の総務会でそれを決定する（七月一二日付『同』夕刊）。それが、七月一二日から開かれる党大会に提出された。

(9) この増員の背景には、どうしても総務になりたいと求めるある議員のわがままを執行部が聞き入れざるを得なかったという属人的理由もあった。

(10) 堀内（二〇〇六：六）には「本書は、いままで表に出たことのない自民党総務会議事録をもとに、小泉首相の政治運営の問題点と大義のない郵政選挙に突入した流れを明らかにし」とある。しかし、この「議事録」はないことになっている非公式のものである。

(11) 正規の総務会との違いは議決をとらないことである。

(12) 日本自由党党則…

第四条 総務委員ハ党所属代議士十名（五捨六入）ニ付一名ノ割合ヲ以テ地方別ニ代議士中ヨリ単記無記名投票ヲ以テ選挙ス但シ総裁ノ指名ニヨリ広ク黨員中ヨリ十名ヲ置ク

自由党党則（改正）…

第二十二條 総裁の選任は、次の各号による。

一、各地区別（別表）所属代議士二十名（九捨十入）につき一名の割合によって、単記無記名投票で、各地区別（別表）に、互選する。

二、所属参議院議員のうちから、単記無記名投票で、議員十名（四捨五入）につき一名の割合によって、互選する。

三、総裁は、その指名によって、所属国会議員又は国会議員以外の党員のうちから、十名に限り選任することができる。

改進黨系でも自民党の前身となった日本民主党の場合、党則三三二条で総裁が総務を推薦できる規定を置いていた。「党総務は其の定数を二十名とし、内十二名を両院議員総会に於て公選し、内八名を総裁の推薦により両院議員総会に於て決定する。」

（村川 一九九八・三六一、三六七、三九九―四〇〇）。

(13) 直近六人の総務会長の離着任期日とその下での総務の着任期日は次のとおりである。

総務会長	着 任 日	離 任 日	総務着任日	備 考
小池百合子	二〇一〇. 九. 九	二〇一一. 九. 三〇	二〇一〇. 一〇. 五	
塩谷 立	二〇一一. 九. 三〇	二〇一二. 九. 二八	二〇一一. 一〇. 一四	
細田 博之	二〇一二. 九. 二八	二〇一二. 一二. 二五	二〇一二. 一〇. 一六	
野田 聖子	二〇一二. 一二. 二五	二〇一三. 九. 一七	二〇一三. 一. 一〇	二〇一二. 一二. 二六 第二次安倍内閣発足
野田 聖子	二〇一三. 九. 一七	二〇一四. 九. 三	二〇一三. 一〇. 一五	留任
二階 俊博	二〇一四. 九. 三	二〇一五. 一〇. 七	二〇一四. 九. 一九	二〇一四. 九. 三 第二次安倍改造内閣発足
二階 俊博	二〇一五. 一〇. 七	二〇一六. 八. 三	二〇一五. 一〇. 二七	留任・二〇一五. 一〇. 七 第三次安倍改造内閣発足
細田 博之	二〇一六. 八. 三		二〇一六. 八. 三〇	二〇一六. 八. 三 第三次安倍再改造内閣発足

（出典）新聞各紙および自民党から提供された資料に基づき筆者作成。

- (14) 二〇一六年八月三〇日に着任した二五名の新総務のうち、留任者は一〇名である。
- (15) 戦前の保守政党においては、総務会（総務委員会）は議決機関であると同時に執行機関でもあり、党運営の要の位置を占めていた。戦後もこの性質は受け継がれ、中でも自由党系にあつては吉田茂総裁が党運営に当たつて、総務会の存在に手を焼いた。吉田は総務会の力を徐々に削ぐことで、自らのリーダーシップの確立を図つた。自民党結党二年前の一九五三年九月の自由党党則改正では「総務会は議決機関として、党の政策、人事及び会計その他重要事項を審議する」（二二条）とされ、総務会は議決機関へと「形骸化」した（奥・河野編著二〇一五・一一九―一二〇）。そして、自民党が党則で総務会についてこの規定を設けたことで、「総務会の権限が確定した」（同・一四三）。
- (16) 自民党の二つの前身政党でもこの点は同じであつた。自由党は党則（改正）二二条で「総務会長は、総務の三分の二以上出席した総務会で、無記名投票により、決定する」と定めていた。一方、日本民主党の党則三三条は「総務会長、副会長は総務会に於て互選する」となっている（村川一九九八・三六七、四〇〇）。
- (17) 奥・河野編著（二〇一五）によれば、「事前審査とは、内閣が国会に予算・法案等を提出するにあたり、閣議決定前に自民党が審査する手続きである。（略）自民党の了承がない限り閣議決定できない慣習が成立している。自民党政権のなかで慣習として定着し、制度として機能するようになったこの手続きを、本書は事前審査制と定義する」（同・一一）。その起点は一九六二年二月二三日付で当時の赤城宗徳総務会長が大平正芳官房長官に送つた次の書簡とするのが、「通説」である。「法案審議について／一月二三日の総務会に於て法案審議に関し左記の通り再確認致したので御了承を願ひ度い／記／一、各法案提出の場合は閣議決定に先だつて総務会に御連絡を願ひ度い 尚政府提出の各法案については総務会に於て修正することのあり得るにつき御了承を願ひたい」（奥二〇一四・四八）
- これに対して、奥（二〇一四）は『政調週報』のデータを検証することで、事前審査制の起点は自民党結党のほぼ一か月後に召集された第二四回国会（会期・一九五五年一月二〇日～一九五六年六月三日）であつたと結論づけている。上記のいわゆる赤城書簡はそれに総務会の了承を加えたものであつて、事前審査制の起点ではなく、「制度化の最終局面を意味する文書」だという（同・七四）。さらに小宮は、総務会の議事手続きを確認した一九六三年一月二四日の総務会申し合わせの存在を指

摘して、赤城書簡の一年後でもまだ総務会の議事手続きが不徹底であったことが「推察可能」と述べている（奥・河野編著 二〇一五：一四四）。

(18) http://www.huffingtonpost.jp/seiko-noda/post_4852_b_3323853.html (最終閲覧日：二〇一六年八月一〇日)

(19) 二〇一六年八月三〇日に了承された新総務に石破や、現金授受問題で閣僚を辞任した甘利が就いたことについて、細田総務会長は「衆院議員は11の地区ブロックでの協議に基づき選出するのが慣例だ」と述べた（二〇一六年八月三一日付『朝日新聞』）。執行部は人選に関与できないことを強調している。ただ党内には甘利の起用について、甘利と親密な安倍の内意が付度されたのではとの観測もあった（同日付『毎日新聞』）。

(20) 自民党から提供された総務就任者リストのうち、二〇一〇年一月二二日から二〇一五年一月一八日までの総務就任者に限ってみれば、この間に三期以上総務に就任した者は以下のとおりである。

期数	氏名	備考
八	野田毅	二〇一五年九月二五日の一日だけの就任も含む。
五	小坂憲次、村上誠一郎	
四	衛藤征士郎、岡田広、木村義雄	
三	愛知治郎、大島理森、大野功統、加藤紘一、金子一義、金子原二郎、山東昭子、高村正彦、二階俊博、望月義夫	

その後、二〇一六年八月三〇日に行われた新たな総務の決定で、野田、村上、衛藤、岡田、木村、金子原二郎は再任され、就任期数を一つずつ増やした。

引用・参考文献

浅野一郎・河野久編著（二〇一四）『新・国会事典 第3版』有斐閣。
 奥健太郎（二〇一四）「事前審査制の起点と定着に関する一考察 自民党結党前後の政務調査会」『法学研究』八七巻一号。

奥健太郎・河野康子編著 (二〇一五) 『自民党政治の源流 事前審査制の史的検証』吉田書店。

東根千万億 (二〇〇四) 『等しからざるを憂える。元首相鈴木善幸回顧録』岩手日報社。

京極純一 (一九八三) 『日本の政治』東大出版会。

自由民主党編纂 (二〇〇六) 『自由民主党五十年史 資料編』自由民主党。

鈴木善幸〔述〕 (一九九一) 『元総理鈴木善幸 激動の日本政治を語る 戦後40年の検証』岩手放送。

中北浩爾 (二〇一四) 『自民党政治の変容』NHKブックス。

福井治弘 (一九六九) 『自由民主党の政策決定』福村出版。

堀内光雄 (二〇〇六) 『自民党は殺された!』WAC。

村川一郎 (一九八九) 『自民党の政策決定システム』教育社。

—— (一九九七) 「自由民主党の政策決定過程の軌跡—形式的政府から実質的政府への変容—」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究—立法における政府の役割—』信山社。

—— (二〇〇〇) 『政策決定過程 日本国の形式的政府と実質的政府』信山社。

—— 編著 (一九九八) 『日本政党史辞典 上』国書刊行会。

葉師寺克行 (二〇一四) 『現代日本政治史 政治改革と政権交代』有斐閣。

コーポレート・ガバナンス・コードにおける攻めの ガバナンスの実践とエンゲージメントならびに 株主総会改革

—— ESG責任投資と統合報告、海外機関投資家の議決権行使、二〇一五年英国現代奴隷法のコモンスセンス・アプローチと域外適用、人権デュー・デシリジエンスの交錯など——

藤 川 信 夫

第一章 問題意識とコードにおけるエンゲージメントと株主総会のグラウンドデザイン

I. 問題意識

我が国では安部晋三内閣の成長戦略の一環として企業のガバナンス改革を推進するべく、長期的観点の企業価値向上を目指し、二〇一四年六月会社法改正と合わせて、既に二〇一四年二月機関投資家向けに金融庁から公表された日本版スチュワードシップ・コードが導入された。更に二〇一五年株主総会における導入を視野に入れ、同じく金融庁により経営陣に向けた日本版コーポレート・ガバナンス・コードが策定され、二〇一五年六月一日より東証上場規則の内容として適用がされている^①。両コードの理論と実践について、二〇一五年以降の株主総会などにおいて上場企業において焦眉の急の課題となっている。

特に株主・機関投資家と企業のエンゲージメント・対話に関して、スチュワードシップ・コードが強く求め、投資先企業との建設的な目的を持ったエンゲージメント・対話等を通じて当該企業の企業価値の向上、持続的成長を促すことにより顧客・受益者の長期リターンの拡大を図ることが期待されている。機関投資家の行うスチュワードシップ活動は株主総会の議決権行使に止まらず、企業と対話を行うことを含めた幅広い活動を指すものとされる。攻めのガバナンスの実践、中長期的企業価値向上の実現を通じ、我が国経済社会の発展に資することが期待されている^②。

コーポレート・ガバナンス・コードの趣旨をコンプライ（遵守）するためには、①実質的な株主権行使の機会を提供すること、②適切な情報を提供することが求められ、②では非財務情報の提供方法、そのための環境整備が必要となる。実質株主の議決権行使、ESG投資ならびに統合報告書等の論点に繋がる。コードの適用開始まもなく、先行

研究の少ない領域であるが、本稿では両コード導入から最初の株主総会を終えた現在、新たな観点からコード概念の中核をなすエンゲージメント・対話、議決権行使のあり方、株主総会の機能と改革に加えて二〇一五年英国現代奴隷法のコモンセンス・アプローチと域外適用リスク、人権デュー・デリジエンスの交錯等の論点も包括的に考察せんとする。研究の意義は大きいと思料する。紙幅の制約もあり、残された課題については今後の研究としたい。

Ⅱ. コード施行後の法制度設計の展望とエンゲージメント

1. 株主総会関係

二つのコード策定・施行を踏まえて今後の法制度設計について、①株主総会関係、②開示関係、③取締役・取締役関係の三つの視点から検討が進みつつある⁽³⁾。株主総会関係では、株主の側から見た攻めのガバナンスとして、我が国会社法上の株主権自体は比較法的に充実しており、問題は実効的な行使の評価にかかっている。実効的な行使を妨げてきた原因、株主総会への参加・議決権の実効的行使の障害、エンゲージメントの不十分さ、ひいては企業情報・コーポレート・ガバナンス関連情報の開示の不十分さ、スチュワードシップ責任の不徹底が挙げられる。

二つのコード制定、施行・実践を踏まえた制度・立法論が問われ、ソフトローとハードローの新たな関係が模索されよう。株式会社法における機関設計、社外役員についての義務・責任論、上場会社法（有価証券報告書提出会社法）、開示・監査の調整・統合、金融商品取引法とコーポレート・ガバナンスの関係など、大枠からの考察が求められる。

具体的課題として、株主総会日の集中、議案の検討期間の不足、年度末を議決権行使基準日とする実務面からのエンプロティ・ボーディング（議決権行使の基準日株主と実質株主の乖離）、外国人株主にとっての総会参加・議決権行使の困難性が挙げられる。また直近において、(i) 株主総会招集通知等の電子化⁽⁴⁾、(ii) 有価証券報告書の総会開催前の

開示^⑤、(iii) 総会の七月開催^⑥、(iv) 名義株主以外の海外機関投資家の株主総会への出席^⑦、(v) 議決権行使プロセス全体の電子化の促進、(vi) 早期（発送前）WEB開示の促進などが各機関等から相次いで提示されている。

例えば株主総会招集通知等の電子化について、会社法の立法論として(a)株主の意思確認手続（定款変更等）の要否とその手続、(b)書面による提供を原則とする情報の範囲、(c)電子提供を原則とする情報の範囲（招集通知、議決権行使書面、株主総会参考書類、招集通知添付書類（事業報告、計算書類等））、(d)電子提供に関する株主からの事前承認の要否と手続、(e)株主の書面交付請求権の要否などが主要な論点となる。

2. 開示関係—開示内容の整理・共通化・合理化—

開示関係では、日本版スチュワードシップ・コードおよび東証コーポレートガバナンス・コードにおける建設的な対話（エンゲージメント）の実現に向け各開示制度の目的に適う有用且つ十分な情報が効果的・効率的に提供されているか、複数の開示制度が重なることで情報開示の不効率性、後発事象の取扱いの問題が生じていないか等が課題となる。具体的には決算短信および四半期決算短信のあり方、有価証券報告書の記載事項、新たに非財務情報の開示、選択的開示の禁止ルール導入などが検討される。取引所規則（決算短信）、会社法開示（計算書類・事業報告）、金融商品取引法開示（有価証券報告書）の各開示制度の目的、開示方法、決算日からの開示時期、公衆縦覧期間、財務情報、監査の要否、虚偽記載の罰則の有無等が問われる^⑧。

決算短信・四半期決算短信では①速報性・非監査性という決算短信の性質を重視した見直し、②四半期情報開示について株主の短期的業績重視を助長するものであり、四半期報告制度を廃止し四半期決算短信に一本化する提案などが出される^⑨。

有価証券報告書では、①経営方針・戦略等の記載を追加、②MD & A (Management's Discussion and Analysis of Financial Condition and Results of Operations 経営者による財政状態および経営成績の検討と分析) の記載合理化、③新株予約権の記載合理化、④「大株主の状況」につき所有割合の算定基礎となる発行済株式の自己株式控除等が検討事項となる。

非財務情報では、発行体の事業・業績に重要な影響を与える非財務情報は有価証券報告書のMD & A、事業等のリスクの欄などに記載し開示する必要があり、東証のコーポレートガバナンスに関する報告書、自主的開示(CSR (企業の社会的責任) 報告書、環境報告書) が存在する。投資者の投資判断に真に必要な情報が、当該情報が証券市場において浸透し投資者が誤解なく利用できるものか、開示を求めることにより開示企業の負担するコストや投資者等による情報の獲得と評価のために負担するコストなど市場全体のコストが過大とならないか、他の法律により開示が要求されているか等証券市場における公正かつ効率的な価格形成に資する情報の視点から検討を進められよう。

開示関係ではこの他に、未公開内部情報の選択的開示の禁止ルール(フェア・ディスクロージャー・ルール)の導入の是非が問われる。米国におけるRegulationFD、EUにおける市場詐欺行為指令に相当する規制である。選択的開示の禁止ルールは発行者等が重要かつ未公表の内部情報を第三者に選択的に開示することを禁止するルールであり、欧米においては、「証券の発行企業等が、その発行企業又は発行証券に関する重要かつ未公表の情報を特定の情報受領者に対して開示する場合、①意図的な開示の場合には同時に、②意図的でない開示の場合には速やかに、当該情報を公表しなければならない」というルールが導入されている。我が国では金融商品取引業者等が未公表の重要な情報であつて顧客の投資判断に影響を及ぼすものを提供して勧誘することは禁止されている(金商業府令第一一七条一項一四号)。

同様の情報を発行者等が提供することを禁止するフェア・ディスクロージャー・ルールは導入されていない。^⑩ ① 開示の公平性・公正性の確保にとつての必要性、② ルールの規範性(法令または取引所の自主規制か)、③ 対象となる情報の範囲(重要事実に限定またはそれ以上に拡大か、企業による情報開示の努力や実効的エンゲージメントを阻害しないものであること)、エンフォースメントのあり方が問われる。

3. 取締役・取締役関係

取締役・取締役関係では、① 取締役会への上程事項の範囲を決定する上での考慮要素(任意設置の指名委員会・報酬委員会、社外取締役選任、内部統制システム)、② 社外取締役の役割・機能等、社外取締役の監視義務の範囲など、③ 会社補償およびD&O(会社役員賠償責任)保険として、会社補償の可能性(事前の補償契約の締結・手続、悪意・重過失を除外、補償の対象・実行など)、D&O保険の保険料の会社負担の可能性、④ 新しい株式報酬導入としてPerformance Share(PS)中長期的業績目標の達成度合いにより交付される株式報酬)、Restricted Stock(RS)一定期間の譲渡制限が付された株式報酬)導入の手続(金銭報酬債権の現物出資方法)が会社法上の検討課題となる。^⑪

① 取締役会の上程事項では、(i) 重要な業務執行の該当性の判断が容易でないとの理由から、広範な事項が取締役会の決議事項として実務上は取り扱われていることにつき、判断を容易にするための立法的な措置、(ii) 監査役会設置会社においても取締役会がモニタリングモデルを容易に採用できるように一定要件が認められる場合において取締役会が重要な業務執行の決定を取締役に委任できるようにすべきとの考え方が問われる。

② 社外取締役の役割・機能等では、(i) 改正会社法(平成二六年法律第九〇号)施行後の社外取締役の選任状況の評価、(ii) 改正会社法附則第二五条を踏まえた社外取締役制度の今後のあり方、(iii) 社外取締役がMBO

(Management Buyout 経営陣による買収)において買付者との間で交渉を行うことは通常は会社の業務執行には該当しないとの解釈もあり、業務執行の意義と立法的措置の要否、(iv) 社外取締役の情報収集権が問われる。

③ 会社補償およびD & O保険、④ 新しい株式報酬では(i) 会社法上、会社補償に関する規定を設けるべきか、(ii) 取締役報酬関連の規律の見直しを図るかが検討課題となる。⁽¹²⁾

二つのコードにより求められる機関投資家・株主と経営陣のエンゲージメント・対話の視点から、議決権行使さらに株主総会の機能と改革などに焦点を絞り考察を深めたい。

第二章・二〇一五年株主総会の変化にみる攻めのガバナンスの実践

―資本政策、英国 Senior Management Regime (SMR) の接点―

I. 英国 Senior Management Regime (SMR) の概要と我が国ガバナンス改革の接点

二〇一五年株主総会におけるコーポレート・ガバナンス・コードと攻めのガバナンスの実践について、経営・財務面の資本政策さらには同様の改革が進められる英国 Senior Management Regime (SMR) との相似についても検討を進めたい。⁽¹³⁾

英国では二〇一六年三月施行を目指して、Senior Management Regime (SMR) の枠組み構築が進められて、英国金融サービス市場法を根拠法とし、一連のコードなどにより形成されるソフトローミックスである。従前の上級管理者を対象とした規制当局の個別の事前承認制度である Approved Persons Regime (APR) を下部経営層や従業員にまで継承・拡大するもので、実際に企業価値創造を担う執行陣に対する規律である点で、とかく独立性や多様性、専

門性などの議論が主となっていた監視機能を担う社外取締役にかかる議論とは、関連性は強いが、一線を画するものともいえる。コーポレート・ガバナンスの根幹をなす議論の一つでもあるが、投資家の観点に立つスチュワードシップ・コードよりも、より企業経営の実践の現場に近い領域の考察となる。

背景には国際的金融危機、近年のLibor金利不正事件(二〇一五年)では集団的意思決定、経営判断による個人責任の追及が困難となっており、不正・コンプライアンスに止まらず、戦略面にかかる意思決定、即ち適切なりスクテイクを採って企業価値向上を図らなかつたという経営戦略・実行面の積極的妥当性に関する経営陣の責任も含めて論点となったものと思料する。中長期的観点の企業価値向上に向けた積極的な経営の取組み、適切なりスクテイクと対応したインセンティブ報酬設定などが問われ、英国SMRとは軌を一にするものといえる。

Ⅱ. 二〇一五年六月株主総会にみる攻めのガバナンスの実践

1. 二〇一五年六月株主総会とコーポレート・ガバナンス・コード

二〇一四年改正会社法(二〇一五年五月施行)、スチュワードシップ・コード(二〇一四年二月導入)およびコーポレート・ガバナンス・コード(六月導入)が揃った初の株主総会が二〇一五年六月に開催され、企業と投資家の対話の促進を含め¹⁴⁾、従来と異なる傾向が窺われる。二〇一五年六月株主総会とコーポレート・ガバナンスの状況について¹⁵⁾ 上場企業の最新の動向を概観し、英国 Senior Management Regime (SMR) の接点に論及していきたい。

(1) 株主総会の日程

二〇一五年六月二六日に集中したが、分散化、招集通知情報の発送前Web開示も進んだ。

(2) 議案の状況

監査等委員会設置会社に移行するに当たり、業績連動型報酬制度を導入する企業が増加し、役員報酬改定議案を提案する企業数が増加している。

(3) 定款変更

今次総会では会社法改正に伴う定款変更の提案が増加し、指名委員会等設置会社の移行は四社、また監査等委員会設置会社の移行は八五社に上っている。監査等委員会設置会社の移行時を含め、取締役の員数を増加させる企業が増えている。また会社法改正に関して、業務を執行しない取締役および監査役に対する責任免除の提案が多かったが、機関投資家は監査機能強化の観点から賛成する傾向が強い。他方、社内取締役については反対の立場を明確にしている。機関投資家が少なく、このため社内・非業務執行取締役の責任免除については反対する機関投資家も存在している。

(4) 役員報酬―攻めのガバナンスと取締役会評価、SMRの接点―

攻めのガバナンスの関連で、適切なリスクテイクに対する報酬付与の議論がされる。コーポレート・ガバナンス・コードへの対応の関係で、退職慰労金制度を廃止する企業が増加し、業績連動型報酬の導入が増加している。有利発行としてのストック・オプションの場合、総会の特別決議を毎回要するため、株式報酬型ストック・オプションが増加している。付与対象者、希薄化の二点で機関投資家が判断することになり、前者では社内の業務執行取締役（ED）、従業員の場合は賛成し後者では、非業務執行取締役（NED）、監査役の場合は反対票を投じている。後者では、新株発行に伴う希薄化率が5%を超える場合、否定的に判断する株主が増加する傾向にある。我が国ではグロー

バルにみて報酬水準が低いとされるが、責任内容に見合ったものであることを投資家に説明することが望まれる。

適切な役員報酬の付与の議論は、今後大きなテーマになってくるとみられ、コーポレート・ガバナンス・コード導入により、①第一段階として形式・手続き面の整備が図られ、社外取締役導入、責任制限規定の整備が進められた。当初は社外取締役の独立性、構成などに主眼があつたが、質の面の確保に重点が移行する。②第二段階として取締役会の機能の実効性をいかに確保するか、に焦点が移ってくる。いかなる基準・手続きで取締役に報酬を支払うか、が問題となり、取締役会評価 (Board Evaluation) の論点に繋がってくる。英国 S M R の接点となる部分であり、英国でもコーポレート・ガバナンス・コードの整備が先行し、続いて取締役会評価と合わせて、金融業界を対象に Approved Persons Regime (APR)、S M R の導入が図られ、取締役や上級執行役員などの実質面の確保に重点が移ってきている。その場合、報酬面の改革が同時に進められている。

中期計画に対するコミットメントとして、中期計画を軸に役員報酬を定めていくことになるが、計画数値の達成か未達か、未達の場合には退任を迫るか、の選択手段ではなく、経営者の目標達成に関する評価として用いることで、報酬に反映させ、固定報酬 (現金) と業績連動型報酬の組み合わせが適切とみられる。

今次総会の役員報酬に関する特徴をみると、コーポレート・ガバナンス・コード導入に伴い、報酬の構成に対する投資家の視線は厳格化し、中期経営計画へのコミットメントの評価、固定報酬 (現金) と業績連動型報酬 (現金賞与と株式報酬型ストック・オプション) ならびに短期報酬 (一年) と長期報酬 (三―五年) のバランスが焦点となっている。

退職慰労金支給議案について、二〇一五年六月に退職慰労金支給議案を提案した企業は一七六社で、うち三六社は退職慰労金制度の廃止に伴う精算支給である。支給対象者に社外者 (社外取締役あるいは社外監査役) が含まれる会社は

一一〇社である。退職慰労金の支給金額の開示も定着し、一八社が開示を行っている。

有利発行を伴うストックオプション、労務対価と相殺する形で、公正価格で発行される株式報酬型ストックオプション（役員報酬額改定のうち株式報酬を含むに該当する）の論点として、付与対象者は社外取締役、監査役、顧問・社外協力者など業務執行からの独立性や業績向上に直接関与しないと考えられる者に対する付与は否定的に判断される場合がある。有利発行を伴うストックオプションは五〇社で提案され、うち対象者に監査役が含まれる会社、顧問・社外協力者等が含まれる会社が各一社、社外取締役が含まれる会社が五社存在した。役員報酬額改定議案を提案した二六一社のうち、一七一社は金額等の変更である。監査等委員会設置会社に移行する企業において、監査等委員でない取締役、監査等委員である取締役について、各々報酬額改定議案が提案された。株式報酬型ストックオプションを提案した九〇社のうち、七社は社外取締役にも付与する。

（５）株主提案

機関投資家は、株主提案に対して株主共同の利益の観点から判断を行っている。特定の株主の利益に関する問題には賛成せず、透明性やコーポレート・ガバナンス向上に寄与すると判断される情報開示強化等は賛成する傾向が強い。

（６）企業の社会的責任（CSR）

機関投資家は投資先企業に法令違反、反社会的行為等が認められた場合は社会・経済的影響を勘案して役員選任議案、退職慰労金支給議案等に反対する等の判断を行う場合がある。スチュワードシップ・コードの導入により、海外情報の取得が容易となり、リスクマネジメントの上で国内グループ企業のみならず海外現地法人を含めたグローバル・サプライチェーン全体としての共通理解が重要となってくる。

(7) 取締役・監査役の状況および監査等委員会設置会社導入

取締役・監査役の状況については、会社法改正および社外取締役二名以上の導入を求めたコーポレート・ガバナンス・コードが影響を与えており、事実上の基準として機能していると考えられる。二〇一六年六月総会時点で九八・四％の企業が社外取締役を選任しており、六五・六％の企業は二名以上を選任している。二〇一五年六月総会終了時点の一社当たり平均取締役数は九・三名で、うち社外取締役は二・〇名である。監査役設置会社において社外取締役を採用する会社は一〇五〇社から一二七一社に増加した。これに伴い、全般的に取締役会の規模が縮小している。監視機能への特化を示しているよう。二一名以上の企業は二〇〇五年六月四一社から二〇一五年六月四社に減少した。監査等委員会設置会社は二〇一五年六月に八五社が移行し、監査等委員の平均人数は三・五名、うち社外取締役二・六名である。

社外取締役および社外監査役の独立性については、取引関係・借入先・顧問関係、大株主上位一〇位以内で銀行・保族会社出身、親族関係（三親等以内の親族が当社等の従業員・役員である場合の基準をもって検討すると、依然として株主・取引関係などの属性に関して課題が残る。また社外取締役の方が社外監査役よりもやや独立性は高い。

(8) 取締役会・監査役会の開催と役員出席率

取締役会、監査役会共に月一回程度の開催が平均的で開催頻度は低下傾向にある。平均出席率は、社外取締役は九四・一％（昨年九二・四％）、社外監査役は取締役会に九四・九％（同九四・七％）、監査役会に九七・二％（同九七・三％）となっている。社外監査役は設置が義務付けられている反面、監査役設置会社における社外取締役は設置が任意であること、他社の経営者、研究者等を配置していることなどが出席率が低下している原因の一つとみられる。出席率が

一定水準（七〇％―七五％程度）以下の役員候補者に対しては否定的に判断する投資家も少なくない。

（9）買収防衛策の動向

二〇一五年六月時点で全上場会社のうち四八〇社が買収防衛策を導入しているが、二〇〇八年五六四社をピークに二〇一〇年以降は廃止する企業が増加している。機関投資家としては反対の立場が定着し、エンゲージメントの余地も少ない。

2. 社外取締役とアドバイザー機能の相違―質の確保と Senior Management Regime ―

（1）社外取締役の質の面の確保

形式面からコーポレート・ガバナンス・コードが求める社外取締役導入の体裁は整えられつつあり、今後はコードの内実面の充足として、攻めのガバナンスの観点から、独立性と主に質の面の整備が求められる。当該社外取締役がいかに関具体的に関営面で貢献できるのか、その説明を株主に図ることが求められる。法律・会計など専門性を備えたアドバイザー機能とは分けて考えて、経営の執行と監督の分離の観点から、執行部門担当から提示された戦略・経営計画の肯定、あるいは差戻して修正させる判断を下せる機能を果たすことが求められる。必ずしも同業他社の役員経験者でなくとも、多様な業種であつても企業経営の実践に経験の豊富な、単なるご意見番でなくCEOに対して経営面の駄目出しのできる人材が適任となろう。私見であるが、こうした社外取締役の質の面の確保について、法文やコードに記載しても実効性の確保は難しく、SMRにおいて述べたCR (Certification Regime) のような自主的な社内認定制度と規制当局の監督の組み合わせが規制コスト削減の点からも望まれよう。コード規範導入が効果を発揮する上でもかかる制度スキームは望ましい。コードの実効性確保の観点から、関係官庁の縄張り争いも絡み、類似規制の

重複と詳細なガイドラインなどの類出を生み出し、規制を受ける企業側の混乱を引き起こしかねない。ソフトローであるコードのルール・ミックス化に伴う、必然的な転換期の問題点といえる。

（2）社外取締役とアドバイザー機能の相違

社外取締役において求められる判断事項としてプロセスにおけるFairnessが重要となる。リスクの過剰さ、攻めのガバナンスの姿勢などにおいて、公平性のある意思決定がなされているかどうか、の判断を行うことである。

社外取締役に求められる役割は、各個人毎に各々異なっていようが、企業の成長ステージで見れば上場企業など成熟企業の場合、グローバル企業の経営の経験者が就くことは不可欠である¹⁶。整合性、成長性などの視点で大局的に市場と企業をみていくことが求められる。新興・非上場企業では、財務面、銀行取引面の経験者、営業実務面のネットワークを保有している人員が必要となろう。

社外取締役とアドバイザー機能の相違として社外取締役には視野の広さ、経験の豊富さ、企業人としての人間性等が重要さを増し、意思決定プロセス、リスクなどガバナンスに関わる機能が求められるが、アドバイザー（顧問）の場合は、CEOのアドバイザーとして諮問会議（アドバイザー・ボード）の形で助言することになる。専門家が自身の専門性は狭いとして固執した場合も、社外取締役としての責任を回避はできないことになる¹⁷。

取締役会の監査を行う必要性があり、例えば市場替えなどの時に東証の事後監査も困難で、取締役会評価、自己評価あるいは第三者評価の開示が求められる。適切な第三者としては、監査役、監査法人は利害相反などの問題が生じる。

社外取締役にについてアクセル役か、ブレーキ役か、三つの会社形態に応じて役割は異なると考えられる。米国型モニタリング機能重視の指名委員会等設置会社では、社外取締役に社内の役員人事マターは理解しがたい面はあり、

経営側も人事・報酬面を委ねるには躊躇もある。監査等委員会設置会社へのシフトが増加している所以でもある。⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾

第三章・スチュワードシップ・コードおよびコーポレート・ガバナンス・コードの実践

―上場企業における取組みとエンゲージメント、説明責任ならびに取締役会評価―

I. 問題意識

上記を踏まえて上場企業に対する二つのコード、就中コーポレート・ガバナンス・コードの履践状況、今後の検討課題を見ていきたい。⁽²⁰⁾

1. コーポレート・ガバナンス・コードへの対応状況

高い実施（コンプライ）率が挙げられる。二〇一五年六月コーポレート・ガバナンス・コードの適用開始を受け、各上場会社によるコーポレート・ガバナンス報告書の提出が進み、各原則のコンプライ率は高く、独立社外取締役導入が進むほか、株式政策保有についての方針開示も進捗している。高いコンプライ率等が真に実質を伴ったものか、検証していく必要があるが、同時に企業と投資家の対話の過程において深度ある建設的な議論が行われることが期待される。

2. エクスプレインへの取組み

提出されたコーポレート・ガバナンス報告書に関して、コンプライを所与とし説明（エクスプレイン）を躊躇する傾向も見受けられるが、形式的コンプライよりもコンプライしない理由を積極的にエクスプレインする方が評価に値するケースも少なくないと指摘が出された。現状ではむしろコンプライしない方が企業価値向上に繋がるといった形で

の踏み込んだエクस्पレインが足りないとの指摘もなされた。

コンプライシつ、併せて具体的取組みについてエクस्पレインしているものもあり、企業と投資家との間の建設的な対話に資するもので、他の企業においても参考とされるべきとの指摘もされた。エクस्पレインの方法等について、各企業において更なる工夫がなされることが期待される。

Ⅱ. ガバナンス議論の検証の必要性

ガバナンス体制強化が形式のみでなく実質を伴ったものか、ガバナンス体制強化が中長期的に経済の好循環に繋がっていくか、企業と投資家の対話が建設的な形で進んでいるか等の観点から議論の検証が求められている。

1. ガバナンス議論の検証とエンゲージメント

(a) 取締役会の役割

各企業の取締役会がコーポレート・ガバナンス・コードにおける「独立した客観的な立場」（原則四―三）を真に実現していると表明するために、独立社外取締役の設置に留まらず、監督と執行の分離のあり方等を含めたガバナンス全体についての真剣な検討、それに基づいたガバナンス体制の全般的な見直しが必要となる。

(b) 経営陣トップの選解任

コーポレート・ガバナンスを考える上で経営陣トップの選任・解任は極めて重要な問題で、後継者計画（サクセションプラン）策定、それに基づく経営陣トップの選任・解任をいかに進めていくべきか、課題となる。

(c) 株式の政策保有

株式の政策保有の水準は歴史的にピーク時（一九九〇年代初頭）に比べ低水準にあるが、現在もなお一定の水準にあ

る。金融機関については政策保有の方針の開示が進んでいるケースも見られるが、事業法人の対応等も含め検証していく必要がある。

(d) 企業と機関投資家の対話

機関投資家は企業経営者に「気づき」を与える企業との質の高い対話が期待されているが、国内における対話はその水準に達していない。資産運用者（アセット・マネージャー）に運用を委託している資産保有者（アセット・オーナー）としての機関投資家の役割も重要であり、議決権行使助言会社の推奨と活用のある方についても検証する必要がある。(d)については、エンゲージメント・対話ならびにグローバルな機関投資家等の株主総会への出席に関するガイドラインに関して述べてきた。従前のように単なる総会における議決権行使基準の問題に留まらず、中長期的企業価値向上に向けた双方の対話・エンゲージメントの観点からの検討が求められている。

2. 取締役会等をめぐる論点―会社の持続的成長と中長期的な企業価値の向上に向けた取締役会のあり方―

(a)、(b)については、コードと攻めのガバナンス、取締役会等をめぐる論点として以下のように問題点の指摘がされている。⁽²¹⁾

コーポレート・ガバナンス・コード（コード）導入に伴い、取締役会の果たすべき監督機能が議論され、各上場企業において独立社外取締役の選任が進み、監督機能の発揮を目指すべくモニタリング型に移行する例も見られる。一方、取締役会の実効性評価に関する原則はコード原則の中でコンプライ（実施）率が最も低くなっているなど、コードに対応した取締役会構成・運営・評価・改善は今後の取組みに拠るところが大きい。

上場企業が持続的に成長し、中長期的に企業価値を向上させるために最高経営責任者（CEO）を中心とする経営

陣が先見性のある適確な経営判断を行うことが必要である。CEOの果たす役割が重要であり、選解任においては客観性・適時性・透明性あるプロセスが求められ、CEOなど経営陣を監督する取締役会は独立性・客観性を確保する必要がある。経営理念等の確立、戦略的な方向付けを行い、経営陣幹部による適切なりスクテイクを支える環境整備と実効性の高い監督を行う上で必須の要素である（原則四―一―三）。

取締役会がその役割・責務を果たすため、①取締役会の構成において適切な資質・多様性を備えた取締役会の実現と独立性・客観性の担保、②取締役会の運営においては経営戦略や取締役の選解任等に関する議論の充実、③取締役会の評価（board evaluation）においては取締役会の実効性の評価によるPDCAサイクルの実現などの取組みが求められる。

こうした取組みが形式的対応ではなく、取締役会機能の実質の充実に繋がる実効的取組みとする観点からは、コード適用等について以下の指摘がされる。

（1）取締役会構成（原則四―七―九、四―一―一）等

適切な資質・多様性を備えた取締役会の実現を図り、独立性・客観性を担保していくことが重要である。

（i）取締役会の構成（原則四―一―一）について、自らが成長分野と位置づけている分野における専門家等の選任、自社と異なる事業分野における経験・見識を重視してメーカーや金融の経営経験者等の選任、国際的な事業展開のためグローバルな人材の選任が事例として見られる。独立した客観的な立場から持続的成長と中長期的な企業価値の向上を後押しできる適切な資質・多様性を備えた取締役会の実現を図っていくことが必要である。

（ii）独立社外取締役にについて、各上場企業では選任が進んでおり、自主的判断により、取締役会の三分の一以上

(原則四―八)の独立社外取締役を選任している企業も東証第一部上場企業の一割以上に上る。ステイクホルダーの関心は、独立社外取締役の人数の増加だけでなく資質のバランス、多様性の充実に移っている。社内で得られない知見・経歴を有し、中長期的企業価値の向上に向けた経営戦略、取締役の選解任など経営の監督に貢献できる資質を持った独立社外取締役が多く選任されるような取組みが期待される。

(iii) 取締役会構成、独立社外取締役選任にかかる取組みのほか、取締役会の独立性・客観性を一層担保するため取組みを行っている上場企業の例を掲げる。CEOと取締役会議長の分離、米国事例も踏まえて取締役会と経営陣の実効的な役割分担を図るための筆頭独立社外取締役 (Lead Independent Director) 設置、独立社外取締役の選任プロセスに対する独立社外取締役の主体的関与。

(iv) コードでは、取締役会等の構成に関する考え方、取締役候補の指名、経営陣幹部の選任に関する方針・手続の開示、個々の選任・指名についての説明 (補充原則四―一一①、原則三―一 (iv) (v)) が求められる。かかる開示・説明の内容については、取締役会が役割をいかなる構成をとることにより実効的に果たそうとしているか、中長期的な企業戦略の関係について、具体的に理解できるものであることが重要である。

(2) 取締役会の運営 (原則四―八、四―一〇、四―一二―一四)

持続的成長と中長期的企業価値の向上を図るべく取締役会による戦略的な方向付け、適切な業績評価とこれに基づく経営陣幹部の人事等の議論を充実させることが必要である。

(i) 先ず、戦略的方向付け等について議案の絞込み、十分な審議時間の確保 (補充原則四―一二①) が必要となる。上場企業の取組み事例として、事業活動の上で戦略的に重要と考えられる議案については金額基準にとらわれずに取

締役会で議論を行いつつ、議案数の絞り込みのために業務執行決定権限の経営陣委任を進める。取締役会議案として報告事項、決議事項に加えて審議事項を導入し、重要なテーマについては決議に先立ち取締役会で議論する。審議時間について議案一件あたりの時間として少なくとも二〇分程度を充てる。

(ii) 社内取締役は取締役会における職責が執行者としての職責とは異なることについて認識を深めることが重要となる。(iii) 独立社外取締役が取締役会における戦略的方向付け等の議論に貢献できるようにするべく環境整備に向けた取組みが求められる。

従来の独立社外取締役に關しては、独立性の強化などに重点が置かれていたが、攻めのガバナンスにおいては社内取締役・執行陣に対するインセンティブ作りもさることながら、独立社外取締役の役割をコンプライアンスあるいは消極的妥当性のみならず、戦略策定など積極的妥当性にまでいかに拡大できるか、これにより独立社外取締役に求められる資質にも大きく影響を及ぼす部分であり、これまでの独立社外取締役に關する議論とは異なった検討が重要になる（私見）。

上場企業の取組み事例としては、独立社外取締役への報告・情報提供の工夫を行うこと、エグゼクティブセッション（独立社外者のみを構成員とする会合）を活用する（補充原則四―八①）こと、独立社外取締役と監査役等との間での情報交換を行うこと、監査役会・監査等委員会設置会社を中心に指名・報酬等にかかる任意の諮問委員会等を活用する（補充原則四―一〇①）こと、その際に独立社外取締役を過半とし委員長を独立社外取締役にすること、より付加価値のある助言を得るため社内者だけでなく、独立社外取締役にも適切なトレーニングの機会を提供する（原則四―一四）ことが挙げられる。

(iv) 独立社外取締役の役割・責務として、少数株主などステイクホルダーの意見を取締役に適切に反映させること(原則四―七(iv))が重要である。

(3) 取締役会の実効性評価(原則四―一二)

取締役会の資質・多様性、運営を充実させるための取組みが有効に行われていることなど取締役会全体としての実効性の分析・評価を行い、新たな取組みに繋げることが重要である。

(i) 二〇一六年五月末にコード適用開始から一年が経過し、各企業が取締役会の資質・多様性、運営状況等の実効性について適切に評価を行うことが期待される。評価の実施に際し、企業の状況に応じて様々な取組みが考えられ、取締役会の各自による率直な評価が先ずは重要となる。取組みの例として以下の通り。指名委員会や独立社外取締役のみによる会合も活用するなど独立社外取締役の主体的な関与を確保すること、評価の対象には任意委員会も含め取締役会に設置された各委員会の運営状況等も含めること、英国の経験も踏まえ外部の視点も入れた評価や評価機関名の公表を行うこと。

(ii) コード策定の趣旨である持続的な成長と中長期的企業価値の向上に鑑み、取締役会の実効性の評価と開示においては取締役会が持続的な成長と中長期的企業価値の向上を独立した客観的な立場から支援できていることの検証にも重点が置かれるべきこと。

(4) 最高経営責任者(CEO)の選・解任の実際

CEOの解任権の問題は古くて新しい課題といえよう。エンロン事件等を受けて社外取締役主体の米国型ガバナンスに対する疑問が出され、監査役会設置会社によるガバナンス改革を指向する立場からは、監査役会に解任権を付与

する制度改革なども予てより議論されてきたところである。コンプライアンスならびに経営の妥当性のチェックの観点から、経営陣規律を図るべきコーポレート・ガバナンスの根幹ともいえる部分である。⁽²²⁾

持続的な成長と中長期的企業価値の向上の観点から、最高経営責任者(CEO)の選解任は上場会社にとり最も重要な戦略的意思決定である。選任のための後継者計画策定においては客観性・適時性・透明性を担保する手続が求められる。適切に会社業績等の評価を行い、CEOに問題があると認められる場合にCEOを解任できる仕組みを整えておくことが必要である。かかる取組みを更に進め、CEOが客観性・適時性・透明性ある手続により適切に選解任されるべきである(補充原則4-3①)。取組み事例として、(a)取締役会内部においてCEOの候補者を明確にし、一定の時間をかけ独立社外取締役も含め取締役会が候補者の資質を見極めるプロセスを設ける。(b)企業の中長期的戦略を踏まえ、将来のCEOに求められる資質やあるべき像を十分に議論してCEOの選任を行う。(c)CEO選・解任に独立社外取締役の十分な関与を得るため、指名委員会、指名にかかる任意委員会を活用する。この際に指名委員会等において審議時間を十分にとる。

(a)については、従来から経営諮問委員会による次期CEOの育成・決定を図ってきた事例として株式会社帝人のガバナンス改革が挙げられるが、決して今般のコード導入を契機としたものではない点は留意される。また他の二つの事例(b)(c)にしても同様であり、中長期的戦略を踏まえること、指名委員会等において時間をかけて独立社外取締役による関与を図るなどはそもそもその制度の趣旨として当然のことである。これまでそうした手法による運営がされてこなかったとすれば、逆に形式的な米国制度導入に留まっていた、だからこそ不祥事が繰り返され、あるいは妥当性監視が十分になされていなかったことの証左となる。コードなどソフトローによる、プリンシプルベースとしつつも、

一定の強制力ときめ細かい上級管理者機能（Senior Management Functions SMFs）の設定による、英国を範とした攻めのガバナンスに係る規律づけが必要となるか（私見）²³。

（5） 監査機能の適切な発揮

不祥事防止等の観点から、監査機能の適切な発揮に関連して以下の指摘がされている。内部通報機能を発揮させるためレポートラインとして社外監査役・社外取締役に通報できる仕組みが必要であること、監査役会等はほぼ全員独立者であるべきで、監査役会等の構成を企業不祥事の再発防止の観点から検討すべきこと、第三者委員会の役割は本来は監査役会が果たすべきこと。この他、監査機能の適切な発揮に関して以下の課題が検討される。

(a) 監査役・監査委員等の選任において、CFO経験者が監査委員長に就任する例があるが、独立・客観的立場から役割・責務を果たす観点からの妥当性。(b) 内部監査部門の機能を有効に活用する観点から、内部監査部門から監査役会等への適切に情報提供体制を確立することが重要（補充原則四―二三③）。内部監査部門と取締役会や監査役会等との連携の現状とあり方の検討。(c) 外部会計監査人による適正な監査の確保に向けて、監査役会と取締役会は以下の対応を行うべきこと（補充原則三―二①、②）。

監査役会は（補充原則三―二①）、外部会計監査人候補を適切に選定し外部会計監査人を適切に評価するための基準の策定、外部会計監査人に求められる独立性と専門性を有しているかの確認を行う。

取締役会および監査役会は（補充原則三―二②）、高品質な監査を可能とする十分な監査時間の確保、外部会計監査人からCEO・CFO等の経営陣幹部へのアクセス（面談等）の確保、外部会計監査人と監査役（監査役会への出席を含む）、内部監査部門や社外取締役との十分な連携の確保、外部会計監査人が不正を発見し適切な対応を求めた場合

や不備・問題点を指摘した場合の会社側の対応体制の確立。

第四章. コーポレート・ガバナンス・コードにおける資本政策とグランドデザイン

— ROE、最適資本構成など—

I. 資本政策の基本的な方針と日本版コード

取締役会評価の項とも関連するが、攻めのガバナンスの前提として、企業において資本コストを上回る収益を上げるべき最適資本構成の構築が主題となる。かかる資本政策の基本的な方針に関して、日本版コード原則一―二では、上場会社は資本政策の動向が株主利益に重要な影響を与え得ることを踏まえ、資本政策の基本的な方針について説明を行うべきである。原則五―二では、経営戦略や経営計画の策定・公表に当たっては収益計画や資本政策の基本的な方針を示すとともに、収益力・資本効率等に関する目標を提示し、その実現のために経営資源の配分等に関し具体的何を実行するのかについて株主にわかりやすい言葉・論理で明確に説明を行うべきである。

資本政策において資本構成（自己資本比率等）、資本効率（自己資本利益率（ROE）等）、株主還元（配当、自己株式取得等）を勘案することになる。²⁴⁾

II. ROEと最適資本構成

ROEもさることながら、最適資本構成の議論を踏まえると、ROA（総資本に対する営業利益の割合）を勘案したROE指標が業績評価の基準となる。レバレッジ効果、利率とROEの差等の理論が前提となる。ROE \parallel ROA+負債比率 \times (ROA-利率) \times (1-税率)の図式において財務レバレッジ効果については、①「ROA-利

子率」がプラスの場合は株主側の要望に応じ財務レバレッジ高めることが許容されるが、金利の上昇リスクが懸念される。有利子負債の支払利息は税法上損金算入され、支払利息に税率を乗じた分は税金を払わなくてすむ（負債の節税効果）。財務レバレッジについて、安全性の面からは財務レバレッジが低い（株主資本比率が高い）ことが好ましいが、収益性の面からは財務レバレッジが高い（株主資本比率が低い）方が一定の制約下では好ましいともいえる。最適資本構成を経営陣は各局面に応じて模索することになる。

こうした前提で経営陣には配当と内部留保・ROE、翌期の利潤を生み出す株主還元政策の構築が求められる。単に当期の株主配当性向、ROEをいかに設定するか、数字ではなく、中期経営計画に連動したブランドデザインが重要となる。企業の競争力の観点からは投資家は投資収益の上がる有効な投資の判断を下すことになるが、結果として企業側も企業価値創造に向け目指す点は同じでROAの検討が資本政策の視点で必須となる。対外的な目標としてROE数値、内部収益率（IRR）を開示するとしても、攻めのガバナンスの視点から経営の内部面の深化としてキャッシュフローの管理が大切であり、フリー・キャッシュフローの黒字化が長期的な投資資金を生み出す好循環を創造することになる。

第五章・企業価値向上に向けたエンゲージメントの実践、非財務情報と統合報告書ならびにESG責任投資、議決権行使の関係、ガバナンス責任者の関与

―二〇一五年英国現代奴隷法のコモンセンス・アプローチと域外適用リスク、人権デュー・デ
イリジェンスの交錯―

I. 攻めのガバナンスの実践を踏まえたエンゲージメントの実際

1. 中長期的企業価値向上と長期投資家としてのコミットメント形成

短期投資型ではない中長期的企業価値向上を主旨とするエンゲージメント型・対話重視型ファンドの対話の取組みの一例をみると、①企業と投資家の対話（エンゲージメント）の理念は、双方向のコミュニケーションであること、情報格差の是正を図るものであること、企業の持続的成長をサポートすること、全てのステイクホルダー（利害関係者）に資するものであること、②投資理念としては、長期厳選投資（ポートフォリオ占有率上位五銘柄五〇―七〇%、平均保有期間五年）、エンゲージメント投資（責任を持った対話と信頼関係構築、企業文化の尊重）、社会貢献投資（全ステイクホルダーのための中長期的成長と企業価値向上、国民の資産形成・社会貢献）等が挙げられている。²⁵

2. エンゲージメントの具体的な内容と株主総会機能

エンゲージメントの具体的な内容としては、経営陣・社外役員との定期的ディスカッション、中期経営計画・IR開示資料におけるベスト・プラクティス共有、国内外の競合他社・ビジネス環境の調査・分析の共有、企業経営・IR活動の情報交換・IRミーティングと投資先企業同士の横の繋がりの機会設定、店舗・物流センター・製造拠点

の実地見学、自然災害時における投資先企業との支援、投資先企業の社外取締役・監査役就任、株主総会出席・経営陣支援等が掲げられる。

長期投資家は全ステイクホルダーのために議決権行使を行い、投資先企業とのコミットメント形成を図る。即ちコミットメントについて、①上場企業側は、経営者が描く将来のあるべき姿とロードマップを中長期経営計画等で示すこと、資本効率目標を含む具体的な重要業績評価指標 (Key Performance Indicators KPI) を設定し、PDCA (PDCA cycle、plan-do-check-act cycle) を実行すること、経営トップ・独立役員と株主との定期的なミーティングを図ることが内容となる。②長期投資家側は、中長期的目線と企業理解を常に保ち、長期に亘り企業に資すること、全ステイクホルダーの観点から経営をサポートすること、経営環境悪化時も純安定株主として保有を継続することが内容となる。

この他、建設的対話の基礎として、①友好的アクティビストとして上場企業に対し非上場ベンチャー企業に資するベンチャーキャピタル的機能を発揮すること、②外部・少数株主として企業の内部変革を促すこと、③戦略策定・再構築とオペレーション改善による事業価値自体の向上を図ることならびに流動性・コミュニケーション・ガバナンスの各面における企業価値と理論的株主価値のディスカウント解消を図ること、この場合ガバナンスのディスカウント解消策としては資本効率向上、株主還元方針明示、取締役構成変更、買収防衛策の内容変更などが挙げられること、④建設的対話の場合は財務・株価等における改善のみならず、長期展望・競争戦略・人材確保などがエンゲージメントの内容となること等が具体的内容の一例として列挙される。

従来の大規模・支配株主主導の改革とは異なり、理念型としては当該企業に対する株主における忠実義務を意識した株主主体のエンゲージメントとなろうか (私見)。アクティビストである機関投資家による株主総会における議決

権行使活動は、スチュワードシップ・コード、コーポレート・ガバナンス・コードが求める対話・エンゲージメント行動の中の一つの場面に過ぎないことが理解される。株主総会機能の変容と位置付けられる。

Ⅱ. 非財務情報の重視と国際統合報告書とESG責任投資、議決権行使の関係ならびにガバナンス責任者による関与

1. ESG責任投資—SRI（社会的責任投資）の異同—

長期投資家の責任投資とエンゲージメントの関係として投資意思決定プロセスにおけるESG（Environmental、Social、Governance）の組み込み、投資先企業との建設的対話・エンゲージメント、受託者としての議決権行使が責任投資の内容となる。責任投資としてのESG投資はSRI（Socially Responsible Investment 社会的責任投資）から派生したものであるが、理念をやや異にする²⁷。SRI（社会的責任投資）の場合、市場メカニズムを通じて株主が議決権など権利を行使してCSR（企業の社会的責任）に配慮した持続可能な経営を経営陣に求めるが、ESG投資では投資先企業がESG課題を考慮すること自体が機関投資家においてその社会的責任を果たすことになる。

ESGに関しては非財務情報として重要性を増し、経済産業省も投資家・年金基金等を対象に、投資に際しESGなどの非財務情報を重視しているか、ESG投資に関する意識・状況の把握および財務情報と非財務情報の統合的報告あるいは統合報告書²⁸をどの程度活用しているかなど状況把握を目的として調査報告書を発出している²⁹。統合報告書は、投資家などのステイクホルダーに対して財務情報および非財務情報（企業の経営戦略、ガバナンス、パフォーマンスなど）の関連性を比較可能な形で取りまとめ提供するもので将来志向のストーリー性、必要な定量情報を併せ持つと共に企業、投資家双方が積極的に投資材料、対話の材料として活用することが期待される。

2. 国際統合報告書とESG投資、エンゲージメントならびに報告境界

(1) 国際統合報告書とESG投資

統合報告書 (Integrated Reporting) は組織の外部環境を背景として組織の戦略、ガバナンス、実績および見通しがいかに短、中、長期の価値創造を導くかに係る簡潔なコミュニケーションとなる。新たなガバナンス領域として注視され、以下で内容を精査しておきたい。

投資家はESG情報を長期的企業価値向上の観点から評価し、ESG情報を通じた投資家・企業間の対話促進を期待する。投資家はESG情報を長期的な投資先企業の価値創造の向上の観点から評価し、リスク回避あるいはSRI (社会的責任投資) におけるネガティブスクリーンなどのマイナス要素の排除よりもポジティブな観点から評価せんとする姿勢を示している。しかしながらESG情報については企業・投資家間にギャップも存在し、海外の統合報告書と比較した場合、ESG情報を重視する投資家を中心にガバナンス、ストーリー性、トップメッセージ、情報の網羅性について質的に不足しているとの回答が多数出され、投資家の期待の高い要素について必ずしも十分な情報が記載されていない可能性がある。投資家の視点から統合報告書の情報開示について、企業価値に重要な影響を及ぼすCSR (企業の社会的責任) の要因 (マテリアリティ、重要課題) やKPI (重要業績評価指標) を中心とした企業価値創造等に関するストーリー性を重視する簡潔な情報開示を行うべきこと、事業の全体像の把握、恣意性の排除および比較可能性の観点から網羅的な情報開示を行うべきことが求められる。こうしたギャップを埋めることでESG投資の更なる深化・拡大が期待される。

（2）欧州におけるSRI（社会的責任投資）とエンゲージメント

欧州におけるSRI（社会的責任投資）の投資手法は、一般的定義として投資ユニバースの構成において環境保護・保全、社会貢献などを積極的に行う企業を組み込むポジティブスクリーン、宗教教義や人権・開発問題等の観点からアルコールやタバコ、軍需産業などへの投資を控えるネガティブスクリーンに大別される。SRI団体であるEurosif (European Sustainable Investment Forum 欧州責任投資フォーラム³⁰)の定義ではSRIを広義(Broad)とコア(Core)に大別し、広義のSRIは、①タバコ産業や兵器産業を排除する簡素な基準を用いる手法、②ESG項目の評価が将来企業価値に与える影響を他のファクターと統合して評価するインテグレーション手法、③ESG課題につき企業に働きかける投資家行動としてのエンゲージメントに三分類される。欧州のSRI市場の残高は約五兆ユーロ(七兆ドル(五六兆円)、二〇〇九年末)に達したと推定され、大きな市場誘因となっている³¹。後述の二〇一五年英国現代奴隷法と域外適用リスク、人権デュー・デシリジェンスの交錯に繋がる論点となる。

欧州委員会は二〇〇三年EU（欧州連合）指令である会計法現代化指令を発して企業に国際会計基準（IFRS）導入と年次報告書に事業の環境や社会的側面に関する情報を盛り込むことを求めた。英国政府も一定規模の企業に対し、環境問題が経営に与える影響について年次報告書の一部である取締役会報告書への記載を求めている。大部分の企業は義務づけられた財務情報と環境・CSRなど非財務情報を別々に提供しているが、非財務的な取り組みや知的資産、経営方針が財務や経営の実績に与えた影響が分かり難く、必要な情報を明確・簡潔に示す報告書の登場が期待されるに至った³²。我が国企業も統合報告書に対する取組みを進めつつあり、ESG投資更にはスチュワードシップ・コードが求めるエンゲージメント・対話の基礎資料を形成するものと期待されよう。

3. 指導原則と内容要素ならびに報告境界

(1) 統合報告書の主たる目的と指導原則

二〇一三年 IIRC (国際統合報告評議会) の発した国際統合報告書 (The International <IR> Framework - Integrated Reporting) についてみると、その主たる目的は財務資本の提供者 (providers of financial capital invest) に対し、組織が長期にわたりいかなる価値創造を行うかを説明することにある。以下では、国際統合報告書の内容について、THE INTERNATIONAL <IR> FRAMEWORK - Integrated Reporting (the IIRC)、「国際統合報告フレームワーク」(二〇一三年二月) をみていきたい⁽³³⁾。統合報告書には関連する財務情報とその他情報の両方が含まれる。統合報告書は従業員、顧客、サプライヤー、事業パートナー、地域社会、立法者、規制当局および政策立案者を含む組織の長期に亘る価値創造能力 (the ability of the financial reporting entity to create value) に関心を持つ全てのステイクホルダーにとり有益なものとなる。そのフレームワークは、プリンシプルベース (原則主義) に基づくものである。統合報告書はフレームワークに準拠して作成され、以下の内容を含むガバナンス責任者からの表明が示される。①統合報告書の誠実性を確保する責任に関する同意、②ガバナンス責任者の集团的思考に基づき統合報告書が作成、表示されたことに関する同意、③報告書がフレームワークに準拠して表示されたかについての意見または結論。

統合報告書は、組織がいかに長期にわたり価値創造を行うかについて説明している。価値は組織単独で組織内部のみで創造されるものではなく、外部環境の影響を受け、ステイクホルダーの関係性を通じて創造され、多様な資源に支えられている。統合報告書は、以下についての洞察の提供を目的とする。①組織に影響を与える外部環境、②財務、製造、知的・人的、社会・関係、自然に分類される組織が利用し、影響を与える資源および関係。フレームワークで

はこれらを資本として取り扱っている。③短、中、長期に価値を創造するための組織における外部環境および資本の相互作用。

組織に関する価値創造と他者に対する価値創造として、組織が長期にわたり創造する価値は、組織の事業活動とアウトプットにより資本が増加、減少または変換された形で現れ、相互に関係し合う次の二つの側面を有している。①組織自身に対して創造される価値であり、財務資本提供者への財務リターンに繋がるもの。②他者に対して創造される価値、ステイクホルダーおよび社会全体に対する価値。

統合報告書に関わる指導原則 (guiding principles) は以下の通りで、報告書の内容および情報の開示方法に関する情報提供により統合報告書作成の基礎を提供している。①戦略的焦点と将来志向 (strategic focus and future orientation) : 統合報告書は組織の戦略、および戦略がいかに組織の短、中、長期の価値創造能力や資本の利用および資本への影響に関連するかについて洞察を提供する。②情報の結合性 (connectivity of information) : 組織の長期に亘る価値創造能力に影響を与える要因の組合せ、相互関連性および相互関係の全体像を示している。③ステイクホルダーとの関係性 (stakeholder relationships) : 組織と主要なステイクホルダーとの関係性について性格および質に関する洞察を提供すると同時に組織がステイクホルダーの正当なニーズと関心および期待をどの程度理解・考慮し、対応しているかの洞察を提供している。④重要性 (materiality) : 組織の短、中、長期の価値創造能力に実質的な影響を与える事象に関する情報を開示している。⑤簡潔性 (conciseness) : 統合報告書は簡潔なものとする。⑥信頼性と完全性 (reliability and completeness) : 統合報告書は、重要性のある全事象を、正と負の両面につきバランスのとれた方法かつ重要な誤りがない形で含む。⑦首尾一貫性と比較可能性 (consistency and comparability) : 統合報告書の情報は(a)期間を超えて首尾一

貫し、(b)組織の長期に亘る価値創造能力にとり重要性のある範囲において、他組織との比較を可能にする方法により表示する。

(2) 統合報告書の内容要素とガバナンス

統合報告書は以下の八つの内容要素 (content elements) を含むものとされる。組織概要と外部環境、ガバナンス、ビジネスモデル、リスクと機会、戦略と資源配分、実績、見通し、作成と表示の基礎。

①ガバナンスに関して、統合報告書は以下の問いに対する洞察を提供している。(イ)組織のガバナンス構造 (the organization's governance structure) はいかに組織の短、中、長期の価値創造能力を支えるか。(ロ)統合報告書は次の事象が組織の価値創造能力といかに関連付けられているか。(a)組織のリーダーシップ構造 (The organization's leadership structure) ・ガバナンス責任者のスキルおよび多様性 (the skills and diversity) (経歴の範囲、性別、能力および経験)、制度的要請が組織のガバナンス構造の設計に影響を与えるかなど。(b)戦略的意思決定 (strategic decisions) を行い、組織文化 (the organization's culture) を形成しモニタリングするための特定のプロセス・リスクに対する姿勢、誠実性および倫理上の問題に対処するためのメカニズムなど。(c)組織の戦略的方向性 (the strategic direction of the organization) およびリスク管理アプローチ (its approach to risk management) に影響を与え、それらをモニタリングするためにガバナンス責任者 (those charged with governance) が取った具体的な行動。(d)組織の文化、倫理および価値 (主要ステイクホルダーとの関係性を含む) が資本の利用および資本への影響にいかに関係されるか。(e)組織が法的要請を超えたガバナンス行動を取るか。(f)イノベーションの促進および実現に関するガバナンス責任者の責任。(g)報酬およびインセンティブ (remuneration and incentives) は組織の短、中、長期の価値創造といかに関連付けられているか。報酬およびイ

ンセンチブにつき組織による資本の利用および資本に及ぼす影響といかに関連付けるかなど。

②リスクと機会 (risks and opportunities) について、統合報告書は以下の回答を提供する。(イ)組織の短、中、長期の価値創造能力に影響を及ぼす具体的リスクと機会は何か。組織はそれらに対していかなる取組を行っているか。(ロ)統合報告書は組織固有の主要なリスクと機会を特定する。このリスクと機会には短、中、長期の、資本に組織が与える影響、当該資本の継続的な利用可能性、質および経済性に関するものを含む。(ハ)次を特定することも含む。(a)具体的なリスクと機会要因 (the specific source of risks and opportunities) (内的、外的、またはその両方)。外的要因には外部環境に起因するものを含む。内的要因には組織の事業活動に起因するものを含む。(b)リスクと機会が現実のものとなる可能性と影響の大きさの組織による評価。リスクまたは機会が現実のものとなる具体的状況の検討を含む。かかる開示には常に一定の不確実性 (a degree of uncertainty) が内在する。(c)主要なリスクを低減・管理し、または主要な機会から価値創造するための具体的手順。関連する戦略目標、戦略、方針、目標およびKPI (key performance indicators 重要業績評価指標) を識別することを含む。(d)リスクの発生可能性が極めて小さいと考えられる場合でも短、中、長期的にかかわらず組織の継続的な価値創造能力の根源に関わると共に、極めて重大な結果をもたらす可能性がある場合は指導原則である重要性 (materiality) を考慮し、当該リスクに対する組織のアプローチを統合報告書に含む。

③統合報告書は作成と表示の基礎を説明し、以下のものを含む。組織による重要性の決定プロセスの要約、報告境界の説明およびその決定方法、重要性のある事象を定量化または評価する上で重要な枠組みおよび方法の要約。

重要性の決定プロセスの要約 (a summary of the organization's materiality determination process) について、統合報告書は組織の重要性の決定プロセスおよび主要な判断の要約を含む。要約には次を含む場合がある。関連性のある事象を

特定し、その重要度を評価し重要性のある事象 (material matters) に絞り込むプロセスに関する簡潔な説明。

(3) 統合報告書の報告境界

重要性決定プロセスの鍵となるのは報告境界 (the reporting boundary) の概念である。報告境界は指導原則の重要性 (FW3.30-3.35) において事象が組織の統合報告書に含められる関連性を有するか否かの境界と説明され、統合報告書にいかなる範囲まで含めて開示するかの問題である。⁽³⁴⁾

統合報告書の報告境界の決定は以下の二つの側面を有する。①財務報告事業体 (財務報告を目的として利用される境界)、ならびに②価値を創造する財務報告事業体の能力に重大な影響を与える財務報告事業体以外の他の事業体およびステイクホルダーに起因または関連するリスク、機会およびアウトカム。

報告境界の中心となるのは財務報告事業体 (entities that are included in the financial reporting entity) である。理由は以下の二つである。財務資本の提供者の投資対象は財務報告事業体であり、当該事業体の情報を必要とする。また財務報告事業体を用いることにより、財務諸表情報 (the information in the financial statements) を統合報告書内の他の情報を関連付ける際の基礎または参照ポイントとすることができる。

統合報告書は報告境界を特定し、決定方法を説明する。即ち、(a)組織の統合報告書において、財務報告事業体に含まれる事業体に起因または関連する重要なリスク、機会およびアウトカム (成果) を報告する。(b)他の事業体およびステイクホルダーに起因または関連するリスク、機会およびアウトカムは財務報告事業体の価値創造能力に重要な影響を与える範囲において統合報告書上で報告される。(c)実務上統合報告書に開示できる情報の性質や範囲について、以下の制約が存在する可能性がある。財務報告事業体が支配しない事業体について信頼性のあるデータの利用可能性、

ならびに財務報告事業体の価値創造能力に特に長期に亘って重要な影響を与える全てのリスク、機会およびアウトカムを特定することの本来的な困難性。かかる制約および克服のために実施された行動についても、統合報告書における開示が適切とも思料される。

重要な枠組みおよび方法の要約について、(a)統合報告書は、重要性のある事象を定量化または評価する際に用いられた重要な枠組みおよび方法（財務情報を作成する際に適用される財務報告基準（financial reporting standards）、顧客満足度（customer satisfaction）を測定する際に企業が定義した計算式、またはリスクを評価する際に業界で使用される枠組み）についての要約を含む。詳細な説明が他のコミュニケーションにより提供される場合もある。(b)統合報告書の情報が組織による他の公表情報に類似、またはこれに基づく場合、統合報告書の情報を当該他の情報と同一の基準により作成、または当該他の情報と容易に調整が可能な形で作成する。KPIが組織の財務諸表またはサステナビリティ報告書における公表情報と類似、または当該情報を基礎とした問題を取り扱う場合、KPIは当該他の情報と同一基準、同一期間を対象として作成する。

④ 一般報告ガイダンス（general reporting guidance）について、報告上の一般事項は以下の様々な内容要素と関連する。重要性のある事象の開示、資本に関する開示、短、中、長期の時間軸（time frames for short, medium and long term）、集約と細分化（aggregation and disaggregation）。

重要性のある事象の開示について、組織は重要性のある事象の性質を考慮し、以下の内容の提供を検討する。(a) 主要な情報の例として事象および組織戦略、ビジネスモデルまたは資本への影響に関する説明。原因と結果についての理解に資する関連する相互作用・相互関係（interactions and interdependencies）。事象に対する組織の見解。事象に対す

る行動および効果。事象について組織が管理可能な範囲。量的および定性的な情報開示 (quantitative and qualitative disclosures)、これには前期の比較情報および将来期間の目標を含む。(b)事象に関して不確実性が存在する場合に、不確実性に関する開示の例を説明する。将来アウトカム(成果)の幅 (the range of possible outcomes)、関連する前提および前提が説明の通りにならなかった場合、情報がいかに変化するか。期待収益率が期待通りとなる価格変動性 (volatility)、提供された情報に関連する確実性の範囲 (certainty range) または信頼区間 (CI: confidence interval) ⁽³⁵⁾ あるいは信頼限界 (CL: confidence limits)。(d)事象に関する主要情報が不確実と考えられる場合にはその事実と理由に関する情報提供。(e)競争優位を失う場合 (loss of competitive advantage)、事象に関する具体的・詳細な内容でなく一般的性質に関する開示。

複雑性、相互関係およびトレード・オフ (trade-off) について、フレームワークは統合報告書により組織がグローバルな資本ストックに与える影響の全てが記録される形で、全ての多様な資本間の複雑な相互関係について網羅的な説明を求めるものではないが、統合報告書において、報告境界の決定に際して考慮する相互関係および長期的価値創造に影響を及ぼす以下の重要なトレード・オフにつき開示されることは重要となる。(a)資本間または資本の構成要素間のトレード・オフ (trade-offs: between capitals or between components of a capital) (例として環境に悪影響を与える活動を通じて雇用の創出)。(b)異なる時点間のトレード・オフ (例としてより大きな資本の増加に繋がる行動には時間を要することから他の行動を選択すること)。(c)組織に帰属する資本と他者に帰属または誰にも帰属しない資本間のトレード・オフ。

短、中、長期の時間軸として統合報告書を作成、表示するに当たり、組織が考慮する将来の時間軸は他の報告形態の場合よりも長期に亘ることが想定される。短、中、長期各々の時間軸の長さは組織の事業、投資サイクル、戦略、

主要ステイクホルダーの正当なニーズおよび関心 (their legitimate needs and interests) を参考にして組織が決定する。各々の期間についてその長さを規定するべき回答は存在しない。時間軸は以下の二つにより異なる。業種またはセクター (自動車産業における戦略計画は通常八年から一〇年に亘る二つのモデルサイクル周期 (model-cycle terms) を対象とし、一方でハイテク業界における時間軸は極端に短い)、ならびにアウトカムの性質 (自然または社会・関係資本に影響を与える一部の事象はその性質から長期的な場合が多い)。報告における時間軸の長さとその理由は、統合報告書に開示される情報の性質に影響を与える可能性がある。例として長期的事象は不確実性に影響される可能性が高く、それらに関する情報はより定性的なものとなる場合が多い。短期的事象 (shorter term matters) に関する情報は定量化、更には金額評価に適している場合がある。しかしながら時間軸毎に事象の影響を開示する必要はない。

集約と細分化について、(a) 個々の組織は各状況に適した情報を提供する集約レベル (国、子会社、部門または事業所など) を決定する。細分化または集約 (disaggregate or aggregate) して報告された情報をもたらす追加的な有用性 (any added meaningfulness)、情報を細分化または集約するために必要な努力のバランスを取ることを含む。(b) 状況により情報集約により意味が大きく失われる可能性があり、特定領域における良い実績または悪い実績が不明瞭となる可能性もある。一方で過度の細分化は情報の散乱をもたらす (unnecessary disaggregation can result in clutter)。その理解に悪影響を及ぼし得る。(c) 組織は上級経営陣およびガバナンス責任者 (senior management and those charged with governance) がいかに組織を経営、監督するかを特に考慮した上で、情報を適切なレベルに細分化または集約する。通常は財務報告の目的において使用される事業別または地域別セグメント (the business or geographical segments) に基づき情報の開示を図ることになる。

4. ガバナンスに責任を負う者による関与ならびに価値創造

国際統合報告評議会（IIRC 二〇一〇年設立）は国際的な新たな枠組の企業情報開示の枠組みを開発するため、二〇一三年四月統合報告フレームワークコンサルテーション草案（コンサルテーション草案）を公表して意見募集を行い、二〇一三年二月九日フレームワークを公表した。同時にコンサルテーション草案に対する回答者の意見から提起された課題に関して BASIS FOR CONCLUSIONS および補足資料である SUMMARY OF SIGNIFICANT ISSUES も公表している。³⁶

ガバナンスに責任を負う者による関与（Issue6: Involvement of those charged with governance）に關し、統合報告書においてガバナンスに責任を負う者の表明書を要求事項として追加するべきとの意見が寄せられ、IIRCの対応としてフレームワーク（一・二〇）に要求事項としてガバナンスに責任を負う者が統合報告書に關して責任を有する旨の表明書を含めることとした。統合報告の普及が遅れかねないという懸念よりも、統合報告書の信頼性が損なわれ、統合報告の活動自体の信頼が失墜することを危惧したためとされる。

エンロンの不正会計事件の教訓から内部統制強化、監査人の独立と行動規範の厳格化を規定した二〇〇二年米国サーベンス・オクスレー法（Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002 企業改革法）二〇二条（財務報告における会社の責任）において、CEOとCFO（最高財務責任者）がSEC（証券監視委員会）に提出する年次報告書、四半期報告書に宣誓する義務が規定されている趣旨と軌を一にしよう（私見）。

また作成・開示および保証の基準（Issue 7: Suitable criteria for preparation, presentation and assurance）として、フレームワークでは内容要素として新たに作成と開示の基礎（四H：四・四〇―四・四八）を追加し、重要事項の定量化や評価

の方法、重要性の決定プロセス、報告境界とその決定方法についての以下の記載を求めている。重要性決定プロセス・適合性を有する事象について重要性を評価し、重要性を有する事象の優先付けについてのプロセスの記載（四・四二）。報告境界および報告境界がどのように決定されたか・組織および組織に重要な影響を及ぼす団体・ステークホルダーに関する重要な機会・リスク・実績は報告情報に含める（四・四三―四・四五）。重要事象がいかなる方法で測定・評価されたか（適用された会計基準、評価に使用した外部の基準、業界で使用されている指標等）（四・四七―四・四八）。

フレームワーク上の基準は監査における明細な作成・開示基準を規定するものではなく、統合報告書の開示情報・報告境界の決定方法、情報の測定・評価に用いた指標等が具体的に何かを記載することに主眼が置かれ、比較可能性を考慮し、組織の状況により判断して記載することになる。

価値・価値創造および資本 (Issue 5: Value/value creation and capitals) について、その意味合いあるいは内容、定量化の必要があるかについて、IIRCの対応としては価値の構成要素は個々の組織の状況により異なり、特定の観点から価値の定義を行なわないこととした（価値創造の概念についてフレームワークの二・四―二・六に説明を追加）。創造される価値には次の二種類がある。①組織そのものの価値、②他者への価値（ステークホルダーや社会）（二・四）。財務資本提供者は①と共に組織の価値を高めることができる②も関心がある（二・五）。組織そのものの価値創造は他者への価値創造と結び付き、他者との取引、組織外での活動、社会の関係構築等により組織自体の価値が高まる（二・六）。

組織の価値創造は、組織そのものに直接影響するもの（売上額や製品製造数等）のみならず、他者への価値（組織の工場周辺の環境整備によりコミュニティーの関係を良好に保ち安定した製品生産が可能となる等）も含む。価値および価値創造を全て定量化する必要はないとのコンサルテーション草案における考え方を再確認し、価値評価は報告書の利用者

が判断するものとしている。

Ⅱ・企業のESGリスクとエンゲージメントの関わり——二〇一五年英国現代奴隷法のコモンセンス・アプローチと
域外適用リスク、人権デュー・デイルジェンスの交錯——

1. 企業のESGリスク

上場企業はESG（環境・社会・ガバナンス）リスクの対処が求められ、他方GPPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）による責任投資原則の署名、コンダクトリスクに関する規制強化を受け、投資家・金融機関に対しても責任ある投資の要請が高まっている³⁷。

ESGに関する課題が不十分な企業に対する法令違反・レピュテーションリスク（ESGリスク）が認識されつつあり、海外からの規制強化ならびに域外適用、更にコーポレート・ガバナンス・コード（CGC）、スチュワードシップ・コード（SWC）、両コードにおいて求められるエンゲージメント・対話との関わりも検討課題となる。CGCに基づく上場企業に対する社外取締役増員要請は、ESGリスク、不祥事防止の取組みを一層要求するものとなり得る³⁸ことが指摘される。

CGCにおいても、基本原則二、原則二―二、原則二―三、同補充原則、基本原則三などでESG課題への対処、CSRへの取組みの必要性が窺える。原則二―三補充原則では、取締役会はサステナビリティ（持続可能性）を巡る課題への対応は重要なリスク管理の一分であると認識し、適切に対処すべきことが規定されている。更にCGCではESGのうち、ガバナンス(G)に関する開示事項の範囲が拡大されているといえよう（原則一―四、原則一―七、原則三―一、補充原則四―一①、原則四―八、原則四―九、補充原則四―一①②③、補充原則四―一四②、原則五―一）。

2. 欧米におけるESG関連の法規制―二〇一五年英国現代奴隷法のコモンセンス・アプローチ、域外適用など―

(1) 欧米におけるESG関連の法規制強化と二〇一五年英国現代奴隷法

欧米ではガバナンス分野に限らず、サプライチェーン全体を通じてESG情報の開示を義務付ける法規制が導入されている。二〇一三年米国紛争鉱物規制開始、二〇一四年EU非財務情報開示指令採択、二〇一五年英国現代奴隷法採択等により、自主的取り組みであったCSR調達が法的義務ないしは準じる義務へ引き上げられつつある。ハードローとソフトローの接近といえようか（私見）。

背景には二〇一一年国連ビジネスと人権指導原則採択を通じ、法的責任・国内法令遵守を超えた前国家的・普遍的上位概念として企業活動における人権尊重責任が位置付けられたことがある。他方、CSRは企業の法的責任を超える倫理上の責任とされる。

二〇一五年三月英国現代奴隷法 (Modern Slavery Act 2015) は、業種を問わず、一定規模の売上の企業に対し、強制労働・人身取引に関する開示を法的に義務付けている。現代奴隷が存在しないことを確実にするための手続に関する声明を毎年度行うことを要求し、手続を取っていない場合にはその旨の声明を要求する（同法五四条）。

(イ) 英国現代奴隷法のコモンセンス・アプローチと域外適用

二〇一五年一〇月には内務大臣が同法五四条九項に基づき、サプライチェーン等における現代奴隷法透明性実務ガイド (Transparency in Supply Chains etc. A practical guide) を発出し、二〇一六年三月を年度末とする企業が最初に二〇一五―一六決算年度に関する声明を発表することが要求され、決算年度末から六か月以内の報告が推奨されている（実務ガイド八・四）。

本邦企業も英国で事業の一部を行う場合、同法の域外適用リスクが生じる。適用範囲（同法五四条三・四項および実務ガイド3章）につき、（1）英国で事業の全部または一部を行い、（2）商品またはサービスを提供し、かつ（3）世界全体で三六〇〇万ポンド（約六〇億円）以上の年間売上を有する、（4）商業組織（Commercial Organization）が対象とされる。英国で事業の全部または一部を行っているかは一般常識に基づき判断される（commonsense approach）（実務ガイド三六、二・七）。規制当局の裁量範囲が大きいといえる。

英国で明白な事業の実体（demonstrable business presence）を有していない企業は、一般常識に基づく判断の観点から本条は適用されない（実務ガイド三・八）。実務ガイド三・八は、子会社は親会社および他のグループ会社とは完全に独立して活動し得ることから、英国子会社を有することのみをもって親会社が英国で事業を行っていることを意味しない旨規定しているが、英国子会社が親会社から独立性を有していない場合、本邦親会社も英国で事業の一部を行っている⁽³⁹⁾とみなされる危険性がある⁽⁴⁰⁾。

個々の事例の事実に即して最終的には英国の裁判所が判断することになる（The courts will be the final arbiter）。即ち、内務省実務ガイドによれば基本的にコモンセンス・アプローチ（common sense approach）により判断され、英国において明白な事業実態を保有していない（do not have a demonstrable business presence in the United Kingdom）組織体には本条項は適用され⁽⁴¹⁾ない。英国贈収賄防止法のガイダンス第七条五項（UK Bribery Act 2010 guidance Section 7: Failure of commercial organisations to prevent bribery）においても同様の記述がなされるところであり、⁽⁴²⁾英国贈収賄防止法に関する議論同様、域外適用のリスクは皆無とはいえないこととなろう。

英国に駐在事務所または支店を有する本邦企業は英国国内で事業の全部または一部を行っている（carrying on a

business or part of a business) ことになるが、英国子会社を有するのみでは本邦本社は原則として該当せず、他の要素と重ねて該当する可能性が生じるといえる。英国子会社単独では該当することは当然である。売上高は子会社・事業⁽⁴³⁾の分も含めて計算され、業者間割引 (trade discount) 付加価値税 (value added tax) ならびにその他諸税を控除後の金額となる。他方フランチャイズ形式 (Franchise models) では、フランチャイザーとフランチャイジーは別個独立の組織体であり、親子会社関係でもなく売上高は別個に算定される (実務ガイド三・二項、三・三項、三・九項、三・一〇項)。⁽⁴⁴⁾

(ロ) 英国現代奴隷法の情報開示

次に、こうした商業組織 (commercial organisation) が求められる情報開示・報告 (A slavery and human trafficking statement for a financial year) は (法五四条四項)、(i) 自社事業およびサプライチェーンにおいて、奴隷労働 (隷属状態および強制労働を含む) ならびに人身取引が派生しないことを確保するために前会計年度中にとった措置、または (ii) かかる措置をとらなかったことである。

サプライチェーンにはチェーンに連なる子会社のみならず、英国内外で事業活動を行う第三者が含まれ、英国外で事業活動を行う子会社も包含される。現在奴隷法がサプライチェーンの範囲を限定せず、大手チェーンが多国籍・多層化していることに鑑みれば本邦企業において適切な情報開示を行うことは容易でないと⁽⁴⁵⁾思料される。

同法において開示が期待される六つの要素 (法五四条五項) は以下の通り。⁽⁴⁶⁾ (a) 企業の組織、事業およびサプライチェーン、(b) 奴隷労働および人身取引に関するポリシー、(c) 自社の事業およびサプライチェーンにおける現代奴隷に関するデュー・デリジエンスプロセス、(d) 現代奴隷が発生しているリスクのある自社の事業およびサプライチェーンの部分および企業がリスクを評価・対処するために実施した手続、(e) 適切と考える業績評価指標で測定された、自

社の事業またはサプライチェーンで現代奴隷が発生していないことを確認する方法の実効性、(f)従業員に対する現代奴隷に関する研修ならびに能力工場（キャパシティ・ビルディング）。実務ガイドは開示の前提としての現代奴隷に関するデュー・デイリジェンスプロセスの方法に関して解説し、内容は国連指導原則に基づく人権デュー・デイリジェンスを踏まえている。こうした情報を報告することが実務上の基準になることが予想される。

対象企業内の承認手続きとして、上記報告内容につき取締役会の承認ならびに取締役の署名が求められる（同法五四条六項(a)）。取締役としては本邦企業であれば代表取締役、日系の英国企業であれば *managing director* が想定される。罰則として、対象企業が報告を怠る場合、英国内務相（*the Secretary of State*）は英国高等法院（*the High Court*）に同法の遵守を求める強制履行命令（*an injunction*）の発出を申し立てることができる（法五四条一一項）。命令に従わない場合は法廷侮辱罪（無制限の罰金刑）（*contempt of a court order, which is punishable by an unlimited fine*）に問われる（実務ガイド二・六項）。

このように同法は対象範囲が広範囲でエンフォースメントも強く、本邦企業としてもガバナンス・CSRに関する最新の国際的規範・基準の動向を踏まえてコンプライアンス内部通報制度、グループガバナンス体制整備の一体的な充実を図ることが急務となろう。

(2) 二〇一四年EU非財務情報開示指令

二〇一四年EU非財務情報開示指令では、広範なESG分野に関して情報開示を要求される。適用対象は、従業員五〇〇人超の公的な利益を有する企業（上場企業・金融機関）に対し年次報告書における開示を要求する。開示分野は、(i) 環境・社会および従業員に関する事項に加え、(ii) 人権に対する尊重、(iii) 腐敗・贈賄防止に関する事項につ

いても開示分野を拡大する。開示事項は、(i) 上記分野に関する会社の方針、(ii) これらの方針の結果、(iii) 上記分野に関連するリスクおよび会社によるそれらのリスクへの対処方法、(iv) 重要業績評価指標（KPI）（サプライチェーンに関する情報も含む）である。開始時期は、二〇一六年二月六日までにEU各国において国内法化の必要があり、ガイドラインが二〇一六年二月六日までに欧州委員会より発表される予定である。指令に基づく開示は国内のフレームワークに基づくことが許容されるが、ドイツはジャーマン・サステナビリティ・コードを既に発表している。

非財務情報開示に関する国際基準について、既に本邦企業を含む多数のグローバル企業がこうした基準に基づき開示を行っている。我が国も二〇一五年一月から金融庁ディスクロージャーワーキング・グループにおいて「ガバナンスや中長期計画その他の非財務情報の開示」を検討課題の一つに挙げている。他方で規制ギャップも指摘され、我が国企業は欧米との規制のギャップがあり、我が国に非財務情報の法定開示がないことはESGリスク対応やESG情報開示に関する企業の取組みを遅らせる一因となりかねない。我が国の投資家においてもESG情報を重視し始めていることが窺える⁴⁷⁾。

欧州ではESG投資に関して、ESGリスクの高い企業は投資対象から排除される危険性がある。European SRI Study²⁰¹⁴によれば約半数の金融機関がESG投資を採用し、ExclusionがESGの手法として機関投資家の運用資産の四一％に採用されている。

Exclusionは、ESGの観点から問題がある企業・業界をポートフォリオから除外する（ネガティブスクリーニング）。その他、Norm based screening（国連グローバルコンパクト・OECD多国籍企業ガイドラインなどのESG規範に準拠する手

法)、ESG Integration (アセットマネジャーにおいてシステマチックなプロセスや適切な調査源に基づき金融分析や投資判断においてESGに関するリスクや機会を含めて評価を行う手法)、Engagement and voting (投資先企業に対するESG課題に関して建設的な対話(エンゲージメント)や議決権行使を通じて働きかけを行う手法)がある。Engagement and votingは、スチュワードシップ活動として行われることが多い。

3. ESG投資とコンダクトリスク

ESG投資とコンダクトリスクに関して、リーマン金融危機を契機にコンダクトリスクが金融機関のみならず金融市場全体に影響を与えることが認識されている。金融機関の不適切な行動により、金融機関や金融市場に対するステイクホルダーの信頼が損なわれることがシステミックリスクを生じさせる怖れがあることが認識され、リスクカルチャアの醸成、リスクガバナンスの構築が求められている。

G20傘下の金融安定理事会(FSB)も、コンダクトリスクの対応の必要性に言及し、FSBが発表した「効果的なりスクアペタイトフレームワークのための原則」(二〇一三年)において「マネーロンダリングおよび倫理に反する実務と共に、レピュテーションリスク、コンダクトリスク等の計量化が困難なリスクもリスク管理において考慮すべき旨を規定している。

英国FCA(金融行動監視機構)はコンダクトリスクに対する監督を強めており、FCAは毎年コンダクトリスクを中核とするリスクの概況としてFCA Risk Outlookを発表し、監督方針としてFCA Business planを発表して優先的にモニタリングを行うリスク分野などを公表している(二〇一五年以降は両文書を合体)。英国FCAはコンダクトリスクについて明確な定義を行っておらず、広い規制・監督の裁量を残している。

FCA Risk Outlook 2013はコンダクトリスクを高める要素として、固有の要素では情報の非対称性、消費者のバイアス・能力不足、組織・行動に伴う要素では利益相反、企業文化、競争の不足、環境に伴う要素では経済・市場のトレンド、技術進歩、規制・政策の変化などを挙げている。Business Plan2015/2016は、企業行動に関するリスクとして企業文化・消費者行動・利益相反・金融犯罪・不公正取引などの項目を掲げる。

金融片も金融機関のコンダクトリスク対処への関心を強めていると推察される。平成二六事務年度金融モニタリング基本方針、平成二七事務年度金融行政方針における重点施策として「6. ビジネスモデルの持続可能性とガバナンス態勢を検証」、「7. 顧客の信頼・安心感を確保するため、情報セキュリティの確保、インターネットバンキング不正送金、サイバー攻撃等への対応状況、業務継続体制の整備、反社・マネーロンダリング対応等の取組みを検証」する。ESG投資とコンダクトリスクについて、金融機関のコンダクトリスク対処は金融機関によるESG課題対応とも位置付けられる。

ESGリスクへの対処としてリスクベースアプローチにより高リスク分野への重点的な対応が有効とされる。リスクベース・アプローチは外国公務員贈賄規制、マネーロンダリング対策規制、金融制裁規制などコンプライアンス実務における重要な手法となり、ビジネスと人権に関する指導原則二四もリスクベース・アプローチを明記する。非財務情報開示の実務ではマテリアリティが重要原則とされ、リスクベース・アプローチと整合する。

今後は投資先企業のESGリスクへの対応として、自主規制を超えた広義のコンプライアンスとして幅広いステークホルダーへの配慮が求められ、従来の法令遵守を超える領域の不適切な行動（コンダクト）といったグレーゾーンへの対処が重要となり、攻めのガバナンスとの接点となろう。

4. 責任投資の実際―議決権行使との関係など―

かかる責任投資のフローの実際として、①アクティブな株式投資の場合、ESG要因を考慮した投資先企業選定、ならびに対話としてのIR（インベスター・リレーションズ）ミーティングを行うことで銘柄選択を行い、付加価値を追及し、投資リターンの向上が得られれば投資決定を実行するが、得られなければ投資を行わない。②他方、パッシブな株式投資では、ベンチマークの全銘柄に対する持ち切り方針の投資（バイアンドホールド）を行い、SR（シェアホルダー・リレーションズ）ミーティング等⁽⁴⁸⁾を経て β （ベータ）リスク⁽⁴⁹⁾の向上を図る。ESG責任投資としてみれば、投資先企業が対応すれば機関投資家における投資リターン向上・超過収益獲得のみならず、株式市場全体のリターン拡大にも資することとなる。ここで投資先企業側の対応が図られなければ、機関投資家は行使方針に従って株主総会において議決権を行使し、対応を促していくことになる。

こうした責任投資の一環として対話・エンゲージメントがあり、その内容もアクティブ投資では超過収益の源泉、パッシブ投資では長期投資家の視点で投資先企業・株式市場全体の実効性を高めることに主眼が置かれることとなる。投資家においては株主総会における議決権行使にとかく議論の重点が置かれることが多いが、株主総会の出席あるいは議決権行使に限定されず、スチュワードシップ・コードの実践により投資家サイドにおける投資の考え方の局面が大きく変化することとなり、投資先企業におけるコーポレート・ガバナンス・コードの実践、攻めのガバナンスの取組みと合わせて日本経済の転換、成長戦略の実現を目指すこととなる。

第六章 グローバルな機関投資家等の株主総会への対応と会社法制 — 実質株主との対話・エンゲージメント作りと法的論点 —

I. グローバルな機関投資家等実質株主との対話・エンゲージメント作り

以下では、スチュワードシップ・コードの適用を受ける機関投資家等の投資家サイドに関して、グローバルな機関投資家等の株主総会への対応を考察していきたい。対話の場としては株主総会に限定されるものではなく、エンゲージメント形成に向けて検討領域は大きく拡大してきたこと、議決権自体は主としてアクティブ投資において行使されることなどを述べた。他方で、株主総会の出席あるいは議決権行使は依然として株主と経営陣の対話においては重要な役割を有している。特にグローバル機関投資家においては、信託銀行口座等を通じた実質株主との対話・エンゲージメント作りが焦点となる。必ずしも議決権行使のみならず、対話の貴重な機会である株主総会にスチュワードシップ・コードに沿って実質株主が対話・エンゲージメントに加わることが望まれ、企業価値向上に向けた実質株主の総会出席に関する法理論の整理と理解などが重要となる。

前項では責任投資の実際として、議決権行使との関係などのフローの一例を示してきたが、二つのコードの実践段階への進展と共に、アクティブ投資あるいはパッシブ投資について今後は必ずしも明確に各フローの流れが区分できるものではなく、議決権行使に関しても対話・エンゲージメント形成に向けた役割部分が拡大し、責任投資全体として一元的・同質化するベクトルが働くようになるのではないか（私見）。

その観点から、従来はとかく活動的な機関投資家であるアクティビストに焦点を当てて、株主総会における経営陣

提案の議案に対する反対投票の基準策定として議決権行使ガイドラインが意識されてきたが、今後は二つの日本版コードの導入に合わせ、株主総会出席も含めた経営陣との対話形成に向けたグローバル機関投資家全般を念頭に、実質株主に対する基準策定の重要性が増大していこう。

経済産業省策定の「持続的成長に向けた企業と投資家の対話促進研究会報告書」（二〇一五年四月二三日）では、名義株主となっていない機関投資家等で株主総会に出席する合理的な理由が認められる者が名義株主から代理権の授与を受けて株主総会への参加を望む場合の考え方や対応についての検討が期待されること、関係団体等において実務上の対応についてのガイダンスの策定が望まれることが述べられている。

二〇一五年六月三〇日閣議決定「日本再興戦略」改訂二〇一五⁽⁵⁰⁾においても、名義株主以外のグローバル機関投資家等が株主総会に参加する上での企業の基本方針作りを円滑化するため、関係団体等におけるガイダンスの本年末までの策定を促すことが述べられている。以下では、グローバルな機関投資家等実質株主との対話・エンゲージメント作りに関して、全国株懇連合会「グローバルな機関投資家等の株主総会への出席に関するガイドライン」（二〇一五年一月二三日）の内容を中心にみていきたい。

企業と投資家との建設的な対話を通じ、持続的な企業価値向上が図られると考えられ、両者が中長期的視点から企業価値および資本効率を高め、持続的成長を促す「目的をもった対話」を通じて認識の共有、問題の改善に努めることの重要性が認識される。株主総会は企業経営陣が業績、課題や中長期的な経営戦略を直接株主に語ることができる株主と企業の間での対話の貴重な機会となる。株主総会における機関投資家等との対話の活性化は、機関投資家等が形式的な議決権行使を行うデメリットも予防する効果が期待される。

上場会社は株主総会基準日において株主名簿に記載されている株主（名義株主）を把握することができるが、信託口を通じて株式を保有するような場合、受託者の背後で議決権行使の指図をする委託者等を把握することはできない。株主判明調査も行われているが、機関投資家等による株主総会への出席要請、機関投資家等と企業の交渉は名義株主の背後の委託者等を知ることのできる機会にもなる。

名義株主でないグローバル機関投資家等の株主総会への出席については、実務的取扱いは確立しているとはいえない。株主総会は会社法上の法定の決議機関であり、株主総会に法的に出席できない者は出席して質問や議決権行使等をすべきでない。株主数が多数に及ぶ場合、議決権行使状況の正確な把握、円滑かつ安定した株主総会運営の要請等の観点から名義株主制度が設けられ、名義株主とならないグローバル機関投資家等が株主総会に出席することについて、株主総会の法的性格等を踏まえ許容される範囲、条件等についての法的な考え方を整理することが求められる。

株主は代理人により議決権を行使できる（会社法三〇条一項）が、上場会社において代理人は株主に限る旨の定款規定が置かれることが多く、定款規定は株主総会が株主以外の第三者による攪乱の防止、会社の利益保護の趣旨から法的にも有効な制約であると考えられる（最判昭和四三年一月一日民集三二卷二二四〇二頁等参照）。名義株主でないグローバル機関投資家等の株主総会出席を検討するに当たり、定款規定との調整も論点となる。

Ⅱ．グローバル機関投資家等の株主総会出席の方法とエンゲージメント・対話形成

議決権代理行使の定款規定、議決権の不統一行使などの会社法規律等を踏まえて、グローバル機関投資家等が上記の定款規定が置かれている上場会社の株主総会に出席するルートとして以下の(a)、(b)、(c)、(d)の四つが想定され、今後の検討が進められる。

(a) 株主総会の基準日においてグローバル機関投資家が一単元以上の株式の所有者となり、一〇〇単元の名義株主の名義株式に係る代理権を授与して総会に出席する方法である。

利点として、代理人資格を名義株主に限定する定款規定の下でも代理人となることができることは明らかであり、法的安定性が高い。留意点として、議決権行使の基準日時点で一単元以上の名義株主であることが必要となる。外国人機関投資家では、管理上の問題、利益相反を理由に名義株主にはなれないという指摘もある。

(b) 会社側の合理的裁量に服した上で、株主総会の当日に株主総会を傍聴する方法である。機関投資家等は株主総会前に議決権行使を行っており、決議の可否は事前に判明していることが多い。⁵¹⁾

利点は、株主総会参加により経営者の振る舞い・姿勢等の非言語情報を得られ、議決権行使でなく株主総会の状況等を把握を求める場合に活用できる。定款規定の例外に当たるか否か、また議決権の二重行使の処理の問題も生じない。留意点として、総会における議決権行使・質問等の株主権行使はできず、傍聴の可否等は会社側の合理的裁量に服する。

(c) 判例法理で示される解釈に従い、株主総会に出席すべき特段の事情を発行会社に証明し、名義株主の代理人として総会に出席する方法である。特段の事情としては、グローバル期間投資家による議決権の代理行使を認めても株主総会が攪乱され会社利益が害される怖れがないこと、議決権の代理行使を認めなければ議決権行使が実質的に阻害されることとなる等が想定される。利点は、議決権行使の基準日時点で一単元以上の名義株主ではなくとも定款変更を経ることなく出席が認められる。留意点として、特段の事情の解釈等が必ずしも明確でなく、法的安定性の面で課題が残る。

判例では、代理行使を認めても株主総会が攪乱され会社利益が害される怖れがなく、却ってこれを認めないと株主の議決権行使の機会を事実上奪うに等しく不当な結果をもたらす場合、非株主を代理人とした議決権行使が認められる（最判昭和五一年二月二四日民集三〇卷一〇七六頁。県、市、株式会社が職員または従業員を代理人として株主総会に出席させる事案）。その他、重病で入院中の個人株主が親族を代理人とする場合（大阪高判昭和四二年八月八日下民集一七卷七―八号六四七頁）⁵²、未成年者の法定代理人である親権者の場合、常任代理人の場合が例示される。

投資信託及び投資法人に関する法律（投信法）一〇条二項は、代理人の数に関する会社法三一〇条五項の適用を排除し、投信法一〇条の適用を受ける投資信託の委託者に該当する場合、名義株主でない委託者指図型投資信託の委託会社である機関投資家は、名義株主の代理人として総会出席が許容されると解される。⁵³

今後の問題点として、グローバル機関投資家等には投信法一〇条の適用を直接には受けませんが、忠実義務（金融商品取引法四二条一項二号）ならびに善管注意義務（同条二項）に服した投信法一〇条の投資信託に準じた構造を有するものが少なくなく、出席が認められる特段の事情について解釈の蓄積が待たれる。⁵⁴

議決権行使は共益権であり、適正な議決権行使の確保は他の株主の利害にも重要となるため、特段の事情の判定に当たり適正かつ正確な手続を経る必要がある。特段の事情の要件を充足すること等について、名義人から一定の証明書を得る必要がある。委任状合戦（proxy fight）が生じている総会において総会検査役等が選任されている場合、グローバル機関投資家等の出席について個別調整が図られることになり、発行会社と機関投資家間で建設的対話・エンゲージメント等が積み重ねられ、発行会社が特段の事情について適正な判断が行える場合は柔軟な運用も考えられる。一般的な委託者指図型投資信託では議決権行使の指図権者は委託者、委託者非指図型投資信託では議決権行使者は

名義株主となる。投資顧問付特金・投資一任等では契約によるが指図権者は委託者であることが多く、委託者には善管注意義務がある。自主運用特金等では受益者が議決権行使の指図を行う。匿名組合、私募の組合型ファンド、合同・単独運用指定金銭信託では一般に議決権行使者は名義株主となる。

総会出席による議決権行使は、出席株式についての従前の書面投票等の議決権行使結果に優先することになるが、紛争予防等の観点から、グローバル機関投資家が総会に出席して議決権を行使する名義株式について、排他的に議決権行使権限が帰属していることの確定が必要とされる。

(d) 発行会社が定款規定を変更して、実質株主であるグローバル機関投資家が名義株主の代理人としての総会出席を認める方法である。利点としては、定款変更手続を経るため定款自治に基づく株主意思も明確となり、③における特段の事情に係る不確実性等と比較して、明示的に定款規定の例外として定め、総会出席できる範囲を明確にでき法的安定性が高い。また広い範囲で総会出席を認めることができる。留意点は、定款変更決議が必要なこと、対象の機関投資家の範囲および必要書類は定款の授權を受けた株式取扱規程で定めることとなり、具体的な規定について各社で検討が必要になる。

(a)、(b)では会社側の対応は容易となるが、法的安定性については(b)、(c)、(d)の順に低下することになる。

第七章 株主総会のグローバル化対応と活性化議論ならびにエンゲージメント

I. 株主総会活性化とスチュワードシップ・コードの融合

日本版スチュワードシップ・コード導入は、国際的展開を図る企業において株主総会のグローバル化対応と一体の

ものとなる。コードについて株主総会のグローバル化、更に株主総会活性化の観点から関連づけてみたい。株主総会の役割と活性化についてはコーポレート・ガバナンスの議論と絡めて議論が重ねられてきたが、二つのコードの導入により大きな転換点に当たり、新段階に入ってきたといえよう。ガバナンス改革を要求し、議決権行使により会社提案の議案に反対票を投じる海外機関投資家・アクティビストの動向を受けて近時株主総会が具体的な議決権争奪、委任状合戦(proxy fight)の場となりつつあり、株主総会の形骸化とは対照的な方向が現出してきているところ、更に総会自体の本来的な決議機関の復活ならびに対話の場の一部としての機能が改めて見直されることになる。他方、取締役の説明義務の限定を図る考え方からは報告事項に関する質疑の説明義務は付属明細書程度に留まり、総会運営方法の選択として決議事項先議の考え方にも繋がる旨が指摘されている⁵⁵。

我が国企業の課題の一つはグローバル化対応であるが、組織行動面のグローバル化対応としてガバナンスの質の向上が求められ、日本的な組織行動の象徴であり続けてきた株主総会を如何に活性化・改革するか、具体的には株主との対話の場の提供として平時における株主と経営陣の対話・エンゲージメント形成の一環あるいは端緒になり得るかが問われている。株主総会に関しては従来形骸化したため不要論、他方で様々な観点からの活性化論が起こされてきたが、海外機関投資家による敵対的買収とこれに対する防衛策導入等から総会機能が軽視されることはなくなりつつある段階といえるが、ダブルコード導入から上記の意味合いも加わり、一層の活性化議論が進んでいくものと思料される(私見)。

スチュワードシップ・コード導入、グローバル化対応の課題と対応は、従来の株主総会活性化論議⁵⁶の中では情報開示、コミュニケーションの場としての機能を重視する見解、加えて折衷的・新機能付与論と称する議論と方向性が合

致しているといえる。総会不要論からの脱却、株主総会の機能活性化の方向性と親和し、情報開示あるいはコミュニケーションの場の機能を加えた多面的な新たな総会のあり方が問われる。コード導入と市場対応型の新しい方向性に重きを置く考え方との融合と位置付けられよう。

即ち株主総会のグローバル化を必要とする背景・事情には、①外国人株主の増加があり（二〇一二年度東京証券取引所などの調査では外国法人等の株式保有比率は二八％）、株主属性として最大のステイク・ホルダーとなっている。②外国人株主の議決権行使行動には議決権行使助言会社ならびにその発出するガイドラインが大きく関わる。アクティビスト機関投資家による会社提案議案の否決が増加し、増加傾向にある株主提案への対応は企業法務の重大な問題となっている。対話の実現に向け、会社法改正によるコンプライ・オア・エクスプレインのルール導入、スチュワードシップ・コード導入（二〇一四年二月二六日）の動きに合わせた企業実務の具体的な対応が求められている。

かかる視点から普段の株主と経営陣の企業価値向上、持続的成長に向けた対話・エンゲージメントの一環として総会が位置づけられる。第一に、近時はアクティビストと経営陣が中期計画等に関する他の株主に対する賛同を求め、委任状合戦、議決権の争奪などが活発化している。総会前、総会当日の議論も踏まえて株主が議決権行使の判断を行うことになり、防衛策の機能が発揮される最終局面ともなる。第二に、対立型の側面からの総会機能活性化に加えて、対話・エンゲージメントを通じた中長期的企業価値向上のスキーム形成の一場面として情報開示、コミュニケーション等を含め、本来的な総会の最高決議機関としての機能が見直されることになる。新たな多機能、新機能付加論といえよう（私見）。

Ⅱ. まとめにかえて—エンゲージメントとソフトロー、ガバナンス改革—

コードにおける攻めのガバナンスではステイクホルダーへの配慮が強調され、中長期的な企業価値向上を目標に ESG 投資と統合報告、海外機関投資家による議決権行使、更には英国現代奴隷法ならびに人権デュー・デイルリジェンスなど包括的視点からの考察が重要となり、第一義的には自主的な取締役会評価などの PDCA サイクルの取り組みが求められることになる。

ダブルコードを通じて、企業の株主と経営陣の関係は従前の対立・緊張関係から協調して中長期的な企業価値向上と持続的成長を目指すべきものに変容しつつある。株主総会の機能あるいは活性化に関する議論にも、コーポレート・ガバナンスの議論の進展と併せて大きな変化をもたらすものとなる。議決権行使にしてもアクティビストを念頭にした会社提案の社外取締役に賛否を唱える一環として議決権助言機関である ISS 等からガイドライン、助言の提供を受け、会社側に情報開示を求めるといったこれまでの対立型手法とは大きく変化し、コード導入によりコンプライ・オア・エクスプレインのアプローチが導入され、上場会社、機関投資家ともにコーポレート・ガバナンスに対する取組み姿勢、説明のあり方に影響が出てくることが考えられる。あるべき望ましい実務慣行としてのベストプラクティスを示しつつ、当事者の実態に応じ実施できる範囲で対応すればよく、実施できない場合に理由を説明すればよいとの対応は、異なる企業文化を相互に許容することにも繋がる。攻めのガバナンス体制の強化として、①中長期的な企業価値向上のためのインセンティブ創出、②取締役会の監督機能の活用、監督機能を担う人材の流動性の確保と社外取締役の役割・機能の活用、④具体的な取組み（プラクティス）と制度整備が求められ、機関投資家側も全ステイクホルダーのために議決権行使を行い、対話重視型、コミットメント形成の姿勢が求められる。アクティビス

トである機関投資家による株主総会における議決権行使活動は、スチュワードシップ・コード、コーポレート・ガバナンス・コードが求める対話・エンゲージメント行動の中の一つの場面に過ぎないことが理解される。全ステイクホルダーを念頭に置きESG責任投資、統合報告書など非財務情報の重要性、ガバナンスとリスクマネジメントの一体的把握が一層増すことに繋がる。グローバルな機関投資家等の株主総会への対応と法的論点について、背後の実質株主との対話・エンゲージメント作り、実質的な議決権行使の課題も生じる。持続的成長と中長期的な企業価値の向上に向けた取締役会のあり方が新めて問われ、取締役会構成、取締役会の運営・評価として取締役会の実効性評価(BE)の重要性が増加する。

株主総会とエンゲージメントならびに最適資本構成など資本・ファイナンス政策も考察課題となり、株主総会の活性化あるいは機能に関する議論に大きな影響を与えよう。今後の会社法制などハードローへの影響も考えられる。ソフトローはハードローで対処しがたい領域をプリンシプルベース等で柔軟に対処せんとするものであるが、ハードローへの揺り戻しにも繋がる。従来と異なるソフトロー発展の新局面に入りつつあると思料される。

海外機関投資家も含めて株主に係る議決権行使のあり方を検討したが、コードの求めるエンゲージメントは議決権行使に限らない。中長期的視点の持続的成長には平時の関係作りのウェイトが高まり、総会改革に関しても企業側、制度設計共に従来と観点を変えて取り組むことが求められる。議決権行使も通過点の位置づけとなり、会社提示の議案の検討のみならず普段の企業戦略、経営方針を踏まえた機関投資家のプラクティスの発現の場となる。議決権行使助言会社の発するガイドラインなどにも影響を与え、単なる反対票の基準、プロクシー・ファイトの手法等に留まらず、中長期的視点に立った助言を如何に凶るかが問われる。ガバナンスに関する議決権助言会社自身に対しても自主

的なガバナンス規律付けが求められ、あるいは競争環境に曝されることになる。ダブルコードの本格的履践を通じ、歴史的にもガバナンス改革の第三段階⁵⁷⁾に入りつつあることを示している。

またコードに記載のないグループガバナンスに関して、IT活用により革新的金融サービス事業を行うFinTech台頭により金融持株会社としての構造を如何に考えるかという新たな課題も生じている。IT関連企業と合弁子会社形態で事業を行うが、少数株主が存在し企業カルチャーは大きく異なる⁵⁸⁾。リスクマネジメント、コンプライアンスを含めた金融グループの経営管理、会社法の視点から持株会社の指揮命令権限、子銀行取締役の任務懈怠責任のあり方などが再検討され、銀行主体の縦割りのガバナンス構造のみでなく、経営形態の多様化⁵⁹⁾に応じ業務横断的で広範なガバナンスを考えていく必要があるだろう。

- (1) 金融庁「コーポレートガバナンス・コード原案」会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上のために」(二〇一五年二月五日)、金融庁「責任ある機関投資家」の諸原則(案) ※日本版スチュワードシップ・コード」投資と対話を通じて企業の持続的成長を促すために」(二〇一四年二月二六日)。東京証券取引所「コーポレートガバナンス・コードの策定に伴う上場制度の整備について」(二〇一五年三月五日)。
- (2) 拙稿「英国スチュワードシップコード、コーポレート・ガバナンス・コードの理論と実践―英国における新たなガバナンス規範と非業務執行取締役ならびに我が国の導入に向けて―」法学紀要第五六卷(二〇一五年三月)三五―一四〇頁。
- (3) 神作裕之「ダブルコード適用下のコーポレートガバナンスにかかわる制度面の動向」参照。武井一浩「攻めのガバナンスへの実務対応と上場企業法制上の論点」東京大学第五〇回比較法政シンポジウム『ダブルコード時代の攻めのコーポレートガバナンス』(二〇一六年三月二八日)。

- (4) 「日本再興戦略 改訂二〇一五（平成二七年六月三〇日）」、金融審議会ディスクロージャーWG第二回参考資料。
- (5) 金融審議会金融分科会「我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ報告」上場会社等のコーポレート・ガバナンスの強化に向けて」（平成二二年六月一七日）。
- (6) 金融審議会ディスクロージャーWG第四回事務局資料（平成二八年三月一四日）。
- (7) 全国株懇連合会「グローバルな機関投資家等の株主総会への出席に関するガイドライン」（平成二七年一月一三日）一―二二頁。
- (8) 金融審議会ディスクロージャーWG第二回・第四回資料、日本公認会計士協会「開示・監査制度の在り方に関する提言」（二〇一五年一月四日）。
- (9) 経済同友会「企業と投資家の対話促進に関する意見」（二〇一五年二月）。
- (10) 金融審議会ディスクロージャーWG第三回事務局資料（平成二八年二月一九日）。
- (11) 黒田嘉彰・経済産業省産業組織課長補佐「経営陣への適切なインセンティブ付与に向けた取組について」日本コーポレート・ガバナンス・ネットワーク講演（二〇一六年五月二五日）。
- (12) 経済産業省「コーポレート・ガバナンスの実践―企業価値向上に向けたインセンティブと改革―」コーポレート・ガバナンス・システムの在り方に関する研究会（座長神田秀樹教授）報告書（二〇一五年七月二四日）第三の二、別紙三『法的論点に関する解釈指針』。
- (13) 拙稿「英国金融法制とSenior Management Regime―コーポレート・ガバナンス・コードの交錯、裁判例を通じたソフトウェアの変容、上級管理者機能（SMFs）および域外適用―」日本法学第八一卷二号（二〇一五年一〇月）一―六一頁。
- (14) 経済産業省「持続的成長に向けた企業と投資家の対話促進研究会」報告書（二〇一五年四月）一―一四一頁参照。
- (15) 上田亮子「二〇一五年六月株主総会とコーポレート・ガバナンスの状況」『二〇一五年の株主総会の総括と二〇一六年の株主総会に向けた対話のポイント』スチュワードシップ研究会講演（二〇一五年八月）。
- (16) 東芝における会計不正事件発覚後の新たな社外取締役選任がその例であろう。二〇一六年三月三十一日東芝コーポレートガ

バナンス報告書。

(17) 藤沢久美「社外取締役の立場からみた、課題と期待」日本証券アナリスト協会講演(二〇一五年八月一日)。専門家のプライオリティは高くなく、監査役あるいはアドバイザーが適当とみられる。

(18) 米国のように人事コンサルタントを活用することを通じて、将来的には米国型に収斂する可能性もある。私見であるが、執行と監督機能の分離徹底のみならず、米国のようにCEOなどが社外から招聘されることが多くなることが前提となろうか。多様な業種の経営経験者がCEOに就くシステムが構築されるようになれば、社外取締役にも、自身が経営経験が豊富な場合、役員人事の判断は一定程度行うことが可能となろう。

(19) ①我が国独特の顧問・相談役制度の存在が、現在の経営陣の意思決定面の足枷となり、また報酬の終身的保証から社長時にリスクテイクを避けて積極策を採らず、また社長を退いた後も経営経験を活かして他社の社外取締役就任を忌避する一因ともなる。この連鎖を断ち切るには、取締役会会長を社外取締役に委ねることが考えられる。②二〇一五年三月期に年間の取締役開催回数が急減しているが(五八回から二〇回へ)、総会後の社外取締役比率の上昇(六・三%から一二・五%)、従来の日常業務的議題は社外者に理解し難いため、監督面などの高次元の事項に絞ったことが考えられる。③コンプライ・オア・エクスプレイン (comply or explain) について、説明の必要がある場合に投資家が理由を認識できるのは実際には総会後になるため、開示の問題が出てくる。株式会社ISS Japan 代表石田猛行「一般の株主総会と海外機関投資家の動向」証券経済学会報告(二〇一五年八月二二日)。

(20) 金融庁「スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードのフォローアップ会議」意見書(二〇一五年一〇月二〇日)にコードへの対応状況に関する問題意識が示されている。第三回会議(二〇一五年十一月二四日)資料。

(21) 金融庁「第四回フォローアップ会議」(二〇一五年十二月二二日)資料(花王株式会社門永宗之助取締役会議長、杉山忠昭執行役員)、第五回(二〇一六年一月二〇日)資料。

(22) 金融庁「フォローアップ会議」第五回(二〇一六年一月二〇日)。

(23) 拙稿・前掲注(2)一―六一頁。

- (24) 資本政策の基本的な方針に関して、デット・エクイティ比率などの具体的方針、政策保有株式に関する方針（原則一—四）および株主の利益を害する可能性のある資本政策（原則一—六）の対応など原則の背後にある基本的な考え方が議論された。有識者会議（第七回）における議論。
- (25) 『エンゲージメント型・対話重視型ファンドの「対話」の取り組み』スチュワードシップ研究会セミナー・講演（二〇一六年一月）参照。
- (26) 経営者ではなく株主の担う忠実義務として、拙稿「忠実義務と非業務執行取締役の考察—米国の忠実義務の規範化概念と英国会社法の一般的義務、英国スチュワードシップ・コードとApproved Persons 制度等の接点—」日本法学『山川一陽教授古希記念』第八〇巻三号（二〇一五年一月）四三九—四九二頁。
- (27) 荒井勝「SRI・ESG投資」社会的責任投資フォーラム（JSIF）（二〇一四年一〇月五日）。
- (28) 新日本有限責任監査法人「統合報告書の導入」。http://www.ejapan.jp/topics/ir/index.html
- (29) 「投資家等を対象としたESG情報の活用状況に関するアンケート調査報告書二〇一四」経済産業省産業技術環境局環境政策課環境経済室（二〇一五年三月）一—二五頁。投資家の視点から統合報告書の情報開示について、非財務情報のうちガバナンス、トップメッセージ、ステイクホルダーとの対話、経営情報・財務状況、その年の特集、環境経営・環境マネジメント、コンプライアンス、女性活躍に関する情報、資源の有効活用、職場環境づくり（人材育成、ダイバーシティ、ワークライフバランス等）、地球温暖化防止、生物多様性保全、社会貢献活動等が重視されている。
- (30) http://www.eurosisf.org/images/stories/pdf/Research/eurosis_sri_study_2010.pdf
- (31) 鈴木裕・横塚仁士「欧州の社会的責任投資（SRI）市場が拡大」大和総研Strategy and Economic Report（二〇一〇年一〇月一九日）一—五頁。
- (32) 柴田英樹「統合報告の必要性についての検討とその課題」弘前大学経済研究第三六号（二〇一三年二月二六日）七四—八五頁。馬場未希「世界三五〇社が発行「統合報告書」って何？大手機関投資家が注目」日経ビジネス（二〇一六年一月二二日）。

- (33) THE INTERNATIONAL <IR> FRAMEWORK - Integrated Reporting. <http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2013/12/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-2-1.pdf>. 「The International <IR> Framework (国際統合報告フレームワーク)」 December 2013 by the International Integrated Reporting Council (the IIRC 国際統合報告評議会) (二〇一四年三月日本語訳) 一―四〇頁に統合報告に関して詳説されており、本文第五章Ⅱ3.3.において参照した。 http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/International_IR_Framework_JP.pdf. 経済産業省「国際統合報告フレームワーク案の概要」IIRC Technical Taskforce Member 森洋一 http://www.meti.go.jp/english/policy/economy/corporate_accounting/pdf/pdf.
- (34) 中本義昭・山田惇依「戦略アプローチからの統合報告」Deloitte 季刊企業リスク (二〇一四年四月) 三二―八四頁。有限責任監査法人トーマツ「会計情報 国際統合報告フレームワークの解説」(二〇一四年二月)。 <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/jp/Documents/strategy/ec/jp-ec-ir-enterprise-risk201404.pdf>
- (35) 信頼区間は平均値の信頼性を示す統計的指標で、母数の存在範囲の推定の指標となる数。調査結果から推定値を求める場合、真の値を含む可能性が非常に高い推定値の範囲を示すものが信頼限界として統計的解析結果に適用される。九五%信頼限界では、真の値がエラー・バー(信頼区間)の範囲内に含まれない確率が5%に止まる。
- (36) 新日本有限責任監査法人「国際統合報告フレームワークについて」(二〇一三年一月二四日)を参照した。 <http://www.shimihon.or.jp/services/assurance/ccass/ir/topics/2013-12-24.html>
- (37) 高橋大祐「ESGリスクの投資・企業価値に対する影響と対処策―非財務情報開示・ガバナンスコード・コンダクトリストをめぐる規制の最新動向をふまえて―」日本証券アナリスト協会(二〇一六年四月一三日)参照。
- (38) 経済産業省「社外役員等に対するガイドライン」「五・一社外役員を含む非業務執行役員の役割」(二〇一四年六月)。
- (39) 現代奴隷法実務ガイド三・五項ないし三・八項。 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/471996/Transparency_in_Supply_Chains_etc_-_A_practical_guide_-_final_.pdf. 蔵元左近「第四回「責任あるサプライチェーン」に関する各国の法令の最近の動向(上)―英国「現代の奴隷制法二〇一五」(Modern Slavery Act 2015)の内容お

よび実務上の留意点を中心に」NBL No.1073 (二〇一六年五月一日) 七六―八一頁を参照した。

- (40) 高橋大祐・前掲注(37)。
- (41) Likewise, having a UK subsidiary will not, in itself, mean that a parent company is carrying on a business in the UK, since a subsidiary may act completely independently of its parent or other group companies.
- (42) UK Bribery Act 2010 guidance. <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>
- (43) The Company Act 2006, section1162.
- (44) フランチャイジーの活動の自己ブランドへの影響に鑑み (to consider the impact on their brand of the activities of franchisees)、フランチャイザーが全体として奴隷労働および人身取引防止のために採った措置を報告することは可能である。実務ガイド三・九項。
- (45) NGOによる対象企業の報告内容の精査につき、米国カリフォルニア州法であるサプライチェーン透明法に関して開示内容の不正確さから損害賠償請求を起こす事例が既に出現している。蔵元左近・前掲注(39)八一頁(注21)。
- (46) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/section/54/enacted>
- (47) 経済産業省「投資家等を対象としたESG情報の活用状況に関するアンケート調査二〇一四」一―二七頁。
- (48) 事業報告書、株主通信など任意開示関連サービス。「IR・SRコンサルティング」三井住友信託銀行株式会社参照。
<http://www.smtb.jp/business/agency/ir.html>.
- (49) W.Sharpe が提示した資本資産評価モデル (Capital Asset Pricing Model : CAPM) において β (ベータ) は個別株式のリスク尺度で個別株式がマーケット・リスクに影響される程度を表す。高ベータ株式ほどハイリスク・ハイリターンとなる。 $RE = RF + \beta \times (RM - RF)$ 。 http://www.sigbase.co.jp/useful/corp_finance/capm.html. CAPMモデルが母集団のパラメータと確率変数の区別なく説明されファイナンス理論モデルか、実証分析の確率モデルかが不明確なことにつき、斯波恒正「 β を考える…理論と実証のモデル」証券アナリストジャーナル Vol.54No.6 (二〇一六年六月) 四九―五三頁。
- (50) 全国株懇連合会理事長・永池正孝「グローバルな機関投資家等の株主総会への出席に関するガイドライン」の制定につ

いて」日本コーポレート・ガバナンス・ネットワーク講演(二〇一六年一月二八日)に詳しく報告され、参照した。全国株懇連合会「グローバルな機関投資家等の株主総会への出席に関するガイドライン」(二〇一五年一月一三日) 一―三二頁。
https://user.kabukon.net/pic/42_1.pdf

(51) 経済産業省・前掲注(14)六〇―六五頁。入場資格の確認方法、傍聴を認める場合の場所、外国人の場合の通訳の同席の可否等の点で、一般的な場合の傍聴許可との平仄が問われる。

(52) 岩原紳作編『会社法コンメンタール(7)』「山田泰弘」(二〇一三年九月) 一七八頁、稲葉威雄・宇佐見隆男・柳田幸三・寛康生・永井紀昭・吉戒修一編集『実務相談株式会社法2』(一九九二年一〇月) 九三三―九七七頁。

(53) 佐々木功・松本崇『△特別法コンメンタールV証券投資信託法貸付信託法』(一九七六年一二月) 一一九頁以下。投信法一〇条二項を根拠に投資信託委託会社が名義人から代理人として議決権行使の委任を受けることは定款上の制約に抵触しないと解される(野村修也・三浦亮太・石井裕介「会社法下の株主総会における実務上の諸問題」商事法務一八〇七号(二〇〇七年)六八頁、山田和彦『株主提案権の行使と総会对策』商事法務(二〇一三年三月) 一一三頁、鴻常夫「証券投資信託と株主議決権の行使」商事法務四四五号(一九九九年七月) 一五頁)。投資信託委託会社から更なる委任を受けた復代理人(外部弁護士等)については、大盛工業事件、投信法一〇条二項の趣旨等に照らして、非株主であっても代理人として総会に出席する権利がある者には該当しない可能性が高い。全国株懇連合会「グローバルな機関投資家等の株主総会への出席に関するガイドライン」(二〇一五年一月一三日) 一〇―一頁注(16)―(19)参照。

(54) 投信法一〇条適用の投資信託では、投資信託委託者が議決権行使の指図を行い(金融商品取引業者の忠実義務につき金融商品取引法四二条一項二号、善管注意義務につき同条二項)、受託者はこれを受け容れる義務がある。グローバル機関投資家が顧客のために株式投資・指図および議決権行使の判断を行い、善管注意義務に服する場合に名義人・受託者も受諾する義務を負う場合には投信法一〇条の投資信託に準じたものに該当する例と考えられる。復代理人については、非株主であっても代理人として総会に出席する権利がある者には該当しない可能性が高い。また投資顧問付特金における投資一任業者で当該株式について議決権行使義務を有しているグローバル機関投資家について、①投資運用業を行う金融商品取引業者として顧客に対

して善管注意義務を負っていること、②名義人（信託銀行）が指図を受ける立場であること、③議決権の指図権限が投資一任業者のみに帰属することなど投信法の投資信託と同様の構造である限り、投信法を援用して特段の事情が認められるかが論点となる。注(50)参照。

(55) 渡邊顯『ベストプラクティス株主総会―コーポレートガバナンス・コード対応』商事法務（二〇一六年）五四―六〇頁参照。

(56) 株主総会の存在根拠にかかる議論として、法的コントロールシステム（新山雄三教授）、コミュニケーション機能（末永敏和教授）、情報開示の場（奥島孝康教授）、コミュニケーション論（久保利英明弁護士）、市場コントロール論（落合誠一教授）などが提示されている。末永敏和『コーポレート・ガバナンスと会社法―日本型経営システムの法的変革』中央経済社（二〇〇〇年）一〇三頁以下参照。

(57) 神田秀樹教授は予てより経営陣、株主に次いで助言機関を対象にしたガバナンスの段階に入る旨、また対話重視による規律付けの低下の懸念を述べられる。ガバナンス問題は株式会社制度がオランダ東インド会社創設により作られた当初から内在する制度面のフリクション、根幹的な欠点を解決する必要な仕組みで株式市場拡大、投資家の変化を受けて制度と実務の組み合わせが求められる。業界、企業毎にガバナンスのあり方は異なり、各機能の役割分担の最適組み合わせに向けて容易な問題ではない。厳密にはガバナンスの発展形態は、①社外取締役など経営陣における自己規律的ガバナンス、次に株主による経営陣に対する規律付けの時期から、②スチュワードシップ・コードによる株主自身に対する規律（受託者責任、株主自身の負う対会社の忠実義務等）、③更に格付機関、議決権行使助言会社など企業に対するアドバイス機能を有する機関における自己規律の順に進展し、格付機関に対するガバナンス規制は米国ドッド・フランク（金融改革）法において既に盛り込まれた。神田秀樹「総括コメント」前掲注(3)シンポジウム。現時点では①―③の全てが重畳的に発現していると考えられようか（私見）。

(58) 座談会「FinTechがもたらす未来の金融サービスはどうなるか」（福田慎一発言）証券アナリストジャーナル第五四巻第六号（二〇一六年六月）六一―二八頁。金融審議会（座長岩原紳作教授）「金融グループを巡る制度のあり方に関するワーキング・グループ」報告（二〇一五年十二月）一一―一九頁。完全親子会社関係を主とする従前の中央集権的持株会社体制からの転

換を余儀なくされようか。

(59) 従来の金融検査も金融モニタリングに改められ、平成二五事務年度基本方針ではベスト・プラクティスの把握とテーマ別水平的レビューの重視に転換されている。金融庁「金融モニタリングレポート」（二〇一四年七月）六三―六六頁。杉野聡「金融機関のガバナンス・コード対応」（二〇一六年六月七日）日本コーポレート・ガバナンス・ネットワークワーク講演。

〔本稿は、財団法人民事紛争処理研究基金の研究助成金を利用した研究成果の一部である〕

EC加盟申請と労働党の政策転換

三澤真明

1. はじめに
2. 分析枠組み
3. EC加盟をめぐる特別党大会
4. EC加盟反対と労働党の分断
5. おわりに

1. はじめに

本稿では、一九七一年に保守党が表明したEC加盟申請に対して、なぜ労働党は加盟反対に回ったのかを明らかにするものである。第二次世界大戦以後、労働党は、ヨーロッパ統合に対して、反対こそしていないものの、そこに参

加するという選択をとってこなかった。保守党の第一次E E C加盟申請に際して、労働党は、当初こそ態度を明確にしていなかったものの、次第に加盟反対の姿勢を強めていった。^①一九六七年に、労働党政権は第二次E E C加盟申請を行っており、E E C加盟に対しては積極的な姿勢を見せていた時期もあった。労働党は、第一次E E C加盟申請と第二次E E C加盟申請で、異なる態度を表明したのみならず、E C加盟申請では、再び方針を転換している。

保守党に目を向ければ、一九六四年に第一次E E C加盟申請を行って以来、少なくとも党指導部の方針としては、一貫して加盟に賛意を示し続けている。^②イギリスを取り巻く環境は、保守党、労働党ともに同一であるにも拘わらず、保守党と労働党の間で、ヨーロッパ統合に対する対応の変化が見られるということは、何らかの国内的な要因、とりわけ政党政治が作用していると考えられる。

ヨーロッパ統合と加盟の問題に関しては、外交史によるアプローチが大半を占めてきた。外交史アプローチで扱われるのは、政府の外交政策であり、野党に焦点を当てることはほとんどない。また、研究成果においても、アメリカとの特殊関係 (special relationship)、コモンウェルス関係の変化、経済財政状況の悪化など、イギリスという国家の置かれた状況に即した説明がなされてきた。

外交史アプローチでは、イギリスの外生的要因が加盟申請をもたらしたとする研究が大半であり、内生的な問題は対象外であった。しかしながら、政府の政策といえども、ひとたび政党内で議論されれば、決して一致した結論が見出されるわけではない。政党には多様な意見が集約されており、加盟賛成派もいれば、加盟反対派も存在する。

そこで問題となるのは、党内でいかに意見の集約がなされるかである。議院内閣制を採るイギリスは、議会多数派の安定した支持に基づく政権運営が求められている。いかにイギリスが置かれた国際環境が変化しようとも、政党内

の意見集約なくして、安定した外交政策は不可能である。

そこで、本稿では、ヨーロッパ統合問題を国内政治、とりわけ政党政治における問題として捉える立場を採る。政党政治という視座に立つことによつて、なぜ労働党が再び政策転換を行ったのかということに答えるものである。

2. 分析枠組み

イギリスとヨーロッパ統合を扱つた研究の多くが、加盟問題を外交上の分析対象として捉えている。確かに国家間の条約の積み重ねによつて、深化と拡大を重ねてきた歴史を鑑みれば、外交史の分野による分析は重要な一視点と言えるだろう。

一方で、ヨーロッパ統合は国家主権を共有するという性質を有していることから、国内政治にも大きな影響を及ぼす。EUの設立以降、多くの政策分野で、ヨーロッパ委員会が定める規則によつて、国内法は制限されている。いわば、EU法が国内法に優越する状態になっている。このことは、主権国家の有する主権の一部が制限されていることを意味する。

主権の制限は、なにもEUの設立以降に始まったものではなく、ECS設立当初からのものである。ECSがEEC、ECと発展的に主権の共有範囲を広げていったことから、一国が持つ主権は徐々に制限されていった。主権の制限は、一国が独自に政治を行うことを困難にし、EUとの関係性を考慮にいれなければ、自国の法制定や政策の実行であつたとしても、自由には行えないことになっていく。

ヨーロッパ統合へ参加することは、主権国家の主権が奪い取られ、ヨーロッパ統合という組織体に主権を譲渡する

ことになるのである。一国政府が自国内でのことであっても、独自に政策を行えないのであれば、ヨーロッパ統合問題は国内政治にも大きな影響を与えていることになる。

ゆえにヨーロッパ統合問題を国内政治という文脈から分析する視点も重要となる。とりわけ、国内政治の主要なアクターである政党に焦点を当てることは、大きな意味を有している。政党には、利益の表出、集約機能があり、イギリスの二大政党である保守党と労働党は、二党で多くの有権者の利益を代表していたことからしても、政党に焦点を当てる重要性がある。一九五〇年代から七〇年代初頭までのイギリスにおいて、二大政党に対する支持は依然として高い水準⁽³⁾にあり、両党が国民の意見の大部分を包含できていたと考えられる。

そこで政党を分析対象とし、その対応を検証していくことで、なぜイギリスのヨーロッパ統合政策が賛成と反対の間で揺れ動いたのかという問いに答えることが可能であろう。

分析枠組みであるが、本稿では政党政治という大きな枠組みを用いる。政党研究の中で、政党政治とは何かという一致した見解が見られるわけではないが、本稿では政党政治の一側面として、政党内競合と政党間競合という視点でヨーロッパ統合問題を分析していく。

よく知られているように保守党は、党首の強力なリーダーシップの下に党の意思決定がなされていくのに対して、労働党は院外組織が強力であり、いわば下からの圧力が大きな影響力を有している⁽⁴⁾。そもそも労働党は、一九〇〇年に誕生した労働代表委員会 (Labour Representative Committee) に起源を有しており、労働代表委員会は六八の労働組合、社会民主連盟、フェビアン協会、独立労働党の連合体であった。

労働党は、ほかのイギリスの主要政党 (保守党や自由党) と比べても独特な党組織を有している。その特徴とは、先

述したように、議会外の活動から党が創設されたことに起因している⁽⁵⁾。このことは、議会内の議員のグループ分けに端を発している保守党や自由党とは大きく異なる点である。労働党はその特殊性により、保守党や自由党とは異なった意思決定システムを備えている。労働党の議会外組織は、意思決定に際して大きな影響力を有しており、年次党大会の持つ意味は、保守党に比べてはるかに大きい。そして年次党大会において圧倒的な議決権を持つ労働組合が院外組織の中心的な機関である。

労働党は、議会労働党 (Parliamentary Labour Party) よりも院外組織が大きな役割を担っていた。党の規定では、議会労働党は党大会の指導に服すると定められている。このような労働党の党構造を前提にすると、政党間競争の場である議会や選挙にだけ着目しているのでは不十分であることが分かるだろう。

よって、本稿では政党内競争を検討するために、年次党大会で多くの議決権を有している労働組合の議論、議会労働党議員の議論という二つの次元を検討していく。この二つの次元を検討することで、広義の意味での労働党がどのような意思形成を図ったのかを明らかにする。

ベヴァン (Aneurin Bevan) が社会主義者の唱える計画経済とヨーロッパ統合に伴う自由貿易の矛盾を喝破したが、⁽⁶⁾ 社会主義を党是とする労働党は、本来であれば、ヨーロッパ統合に反対姿勢を採ることが整合性をもった選択となる。より厳密に言うならば社会主義者を支える労働組合は、ヨーロッパ統合への参加に難色を示すと予想される。また、党大会では労働組合が圧倒的な議決権を握っているため、党大会の趨勢も労働組合の意見へと傾くことが多い。

労働組合がもつばら経済的な利害に基づいて立場を決定するのに対して、議会労働党は、支持母体である労働組合の意向に左右され得るものの、イギリスや労働党が置かれた立場という政治的な要素も考慮して立場を決定しなければ

ばならない。従って、議会労働党の党内意見は二分される可能性を秘めていたということが出来る。よって政党内に
関して言えば、ヨーロッパ統合参加の是非をめぐって、労働組合と議会労働党が協調するか、反発しあうのが重要
な問題点となってくる。

また、政党を分析する上でのもう一つの視点は政党間競合である。サルトーリ (Giovanni Sartori) が政党を「選挙
に際して、提出される公式のラベルによって身元が確認され、選挙 (自由選挙であれ、制限選挙であれ) を通じて候補
者を公職に就けさせることができるすべての政治集団」⁽⁷⁾ であると定義していることから分かるとおり、政党は常に
選挙を念頭に置いている。イギリスには典型的な二党制の国と言われているが、イギリスの二党制の特徴は「敵対政
治 (adversary politics)」⁽⁸⁾ であるとも言われている。この「敵対政治」という観点からすると、保守党のヨーロッパ統
合政策に対して、労働党は敵対的になることが考えられる。

以上のことから、本稿の仮説は次の通りとなる。

政党内競合において、深刻な意見の対立が見られる場合は、政党間競合を意識して、敵対的な政策を提示する。

すなわち、政党内を二分するような争点に対して、無条件での賛成、反対を示してしまうことは党内の分裂を招い
てしまう。従って、政府に敵対的であるという選択をすることで、政権獲得という共通利害に基づく行動が可能とな
る。また、本稿の文脈で言うならば、政府に対する敵対的態度は、原則的なEC加盟反対を示すわけではなく、あく
までも保守党政権によるEC加盟反対を意味する。これは、労働党が政権を獲得すれば、EC加盟に方針転換出来る

余地を残すことも意味するのである。

3. EC加盟をめぐる特別党大会

一九七〇年総選挙に勝利した保守党は、ヒース (Edward Heath) 政権を樹立させた。ヒースは、一九六一年にマクミラン (Harold Macmillan) 政権が行った第一次EEC加盟申請の交渉で首席全権を務めるなど、ヨーロッパ統合に深く関わってきた経験を有していた。そしてヒースは、「ECの理念に完全なる賛意を示してきたただ一人のイギリス首相であった⁽⁹⁾」と言われるほどに、ヨーロッパ統合に対する熱意を有した首相であった。ヒースは、政権の第一課題にEC加盟を挙げており、実際に一九七〇年総選挙のマニフェストにも、「EC加盟は短期的には不利益であるものの、長期的な利益に適うものである⁽¹⁰⁾」として、加盟交渉に前向きな姿勢を示していた。

加えてEC加盟にむけて弾みとなったのは、一九六九年にフランスでドゴール (Charles de Gaulle) が退陣し、ポンピドー (Georges Pompidou) が後を引き継いでいたことである。イギリスの二度にわたるEEC加盟申請を拒んできたドゴールは、「フランスの栄光」という理念がゆえにイギリスの加盟を拒んでいた。しかし、ポンピドーはドゴールとは異なり、イギリスの加盟に前向きな態度を示していた。

EC内部においても、ハーグ首脳会議によって、統合の「完成・深化・拡大」を謳ったハーグ・コミュニケ⁽¹¹⁾が採択されており、フランスを含む六カ国が合意していた。このように、イギリスがEC加盟へと向かう環境が整いつつある中で、一九七〇年六月にECとの加盟交渉が始まるのである。

だが、環境が変化したからといって、直ちに加盟が実現したわけではなかった。イギリスのEC加盟にあたっては、

法案を議会で通過させる必要がある。すなわち、野党である労働党は、イギリスのEC加盟に対する方針を打ち出す必要性に迫られていた。党の方針を決する上で、重要な役割を担っているのが年次党大会である。¹² ヨーロッパ統合に関する問題は、これまでも、度々党大会で議論されてきたが、EC加盟問題に関しては、今まで以上の関心呼び、一九七一年の年次党大会とは別に、共通市場に関する特別党大会が開催された。¹³

特別党大会で、圧倒的な議決権を有していたのは労働組合であり、各種団体・個人に割り振られた票数全体の六〇五万九千票のうち、八八・六%にあたる五三六万七千票を労働組合が確保していた。¹⁴ このことは、党大会で大きな発言力を有しているのは誰かということを浮き彫りにしていた。

丸一日を費やすことになる特別党大会での議論は、全国執行委員会 (National Executive Committee) が立場を示すことで、開始された。全国執行委員会の声明は次の通りである。

「七月二八日に開催される会議において、全国執行委員会は、政府白書に含まれている条件で、ヨーロッパ共同体にイギリスが加盟するかということを問う、七月一七日の特別党大会の議事によって得られた立場に同意するものである。

本決議は、この問題に対して反発する他の動議を伴う、年次大会の討議に対して提案されるだろう。また、本決議は、七月二八日に選挙区労働党や連携団体に回覧され、決議に対する修正は八月二〇日まで受け入れられるだろう。九月には、全国執行委員会は、選挙区労働党や連携団体に、この問題を議論する年次大会を支援することを目的とした、事実関係を調査したレポートを回覧するだろう。

全国執行委員会は、提案した日程、手続きを承認するかを、特別党大会に諮りたい。⁽¹⁵⁾」

全国執行委員会は、一九六二年に「基本的条件」⁽¹⁶⁾とする声明を出しており、保守党政権の加盟申請を否定する立場を示していた。⁽¹⁷⁾ 特別党大会における、全国執行委員会の声明は、これまでの立場を一步後退させており、特別党大会の議論に対して、中立で臨むことを示したものとなった。

特別党大会の議論は、賛否入り混じるものとなったが、争点の一つが、保守党政権が獲得した条件での加盟を認めるかという点であった。この観点から、動議を提出したのが議会労働党のモリス (Alfred Morris) であった。彼は E C 加盟問題に関して、以下のような動議を提出した。

「共通市場に関する全国執行委員会声明に留意する一方で、当会議は①現政府によって交渉され、政府白書に定められた条件に基づき、共通市場へのイギリスの加入に反対するものである。②加入に関する問題が、総選挙において、イギリス国民に問われなければならないと確信するものである。⁽¹⁸⁾」

モリスの動議は、党大会議事設定委員会 (Conference Arrangement Committee) の報告に基づいて出されたものであり、E C 加盟問題に対する、労働党の態度を明確にするべきであると求めるものであった。全国執行委員会の提案が、E C 加盟賛成派と反対派の双方に配慮し、決定的な亀裂を避けていたのに対して、モリスの動議は E C 加盟反対という結論を求めていた。

確かに、第二次E E C加盟申請を行った時点でも、加盟賛成派と反対派は存在しており、反対派は、下院で反対投票を行うか、棄権をしていた。⁽¹⁹⁾ こうした経緯もあり、全国執行委員会としては、賛成派、反対派の双方に配慮する必要があった。全国執行委員会の懸念は、特別党大会全体でも広く共有されており、モリスの動議は否決されることになる。⁽²⁰⁾

特別党大会の議事進行は、加盟賛成派、反対派に配慮した、バランスの取れたものであった。議長に選任されたミカード (Ian Mirkard) は、ヨーロッパ統合に対して前向きな姿勢を示していたこともあったが、結局は加盟に反対するようになっていた。加えて、これまでの、二度にわたるE E C加盟申請は、ドゴールの存在を前にして、実現する見込みが少ない試みであった。加盟反対派からすれば、強硬な抵抗を行わなくても、ドゴールが最終的に加盟を拒否することで、E E C加盟は頓挫すると考えていた。従って、党内対立も激化することがなかった。党執行部にしても、第二次E E C加盟申請時に造反した議員に対する懲罰を見送ったことから、決定的な対立を避けようとしていたことが伺える。

一方で、イギリスを取り巻く環境の変化によって、E C加盟申請を行えば、加盟が実現してしまう可能性が高まった状況では、特別党大会での議論が白熱することが予想された。だからこそ、ミカードは議事進行に際して、加盟賛成派と反対派を相互に発言させることで、混乱を避けようとした。

その結果、数多くの議会労働党、選挙区労働党 (Parliamentary Labour Party) そして、労働組合の代表者の発言があった。議会労働党からは、ウィルソン (Harold Wilson) 政権で閣僚を務め、下野した後もシャドーキャビネットで国防大臣に指名されていた、トムソン (George Thomson) が発言を行っている。

トムソンは、EC加盟に当たって、一定の譲歩をする必要性を認識しており、次の様な発言を行っている。

「労働党政権下で理想的な条件が獲得できたとは誰も信じてはいない。全ての労働組合員たちは、もし我々が重要な交渉に入ったとしても、完全な条件を要求できないし、熟慮した、受け入れ可能な妥協のチャンス認めなければ、そこ（EC）に加盟することはできないと分かっている。」⁽²¹⁾

その上で、ECに加盟することのメリットとして、次の点を指摘している。

「我々の国内市場に比べ、五倍も巨大で、二倍の速さで成長している共通市場に加入することによって成長率を上昇させることが出来るし、数年にわたるわずかな負担増は、我々の生活水準を向上させるうえで、多大なる労力を払う価値のある投資となるだろう。」⁽²²⁾

加盟賛成派が、第二次EEC加盟申請以来、一貫して主張していたのが、加盟に伴ってアクセス可能となる共通市場から得られる経済的な利益であった。第二次EEC加盟申請をめぐる議論で、全国一般都市労働組合（National Union of General and Municipal Workers）のヘイデイ（Frederick Hayday）が指摘していた様に、共通市場を構成する六カ国とイギリスの経済指標は大きな差が開いていた。⁽²³⁾ また、国際収支も第二次EEC加盟申請時より悪化しており、EC加盟に対する誘因が、一層高まっていた。⁽²⁴⁾

閣僚経験者であるトムソンがEC加盟のメリットを示してはいたものの、同じく、ウィルソン政権において、閣僚であったシヨアー（Peter Shore）は、加盟そのものを問うのではなく、政党間対立を念頭に置いた議論を展開していった。シヨアーは、EC加盟に関して、「（保守党政権が）今まで交渉し、ルクセンブルクやブリュッセルから持ち帰った条件は不完全であり、恐ろしいほどに悪い⁽²⁵⁾」と糾弾していた。

シヨアーの発言は、自身の反ECという態度に基づいていたものの、EC加盟反対の理由付けとして、真つ先に言及したのが、加盟によるデメリットではなく、保守党政権に対する批判であった。シヨアーは第二次EEC加盟申請をめぐる下院投票で、賛成票を投じていることからも明らかのように、ヨーロッパ統合に完全な反対を示していたわけではなかった。第二次EEC加盟申請からEC加盟申請へと至る中で変化したのは、労働党がもはや政権党ではなくなったということであった。

労働党は、一九七〇年総選挙のマニフェストにおいて、ヨーロッパ統合に関して次のように記している。

「われわれはEEC加盟申請を行ってきたおり、交渉は数週間のうち再開されることになっている。イギリスやコモンウェルスの基本的利益が保証されることが認められた上で、拡大する共同体に加入するという提案は熱意を持って進められる⁽²⁷⁾だろう」

少なくとも労働党は、政権を失う前の時点では、一定の条件付きながらも、ヨーロッパ統合に参加することを公約としていた。この公約は、党大会で承認されていることから、シヨアーを始めとした議会労働党議員に対しても、一

つの方向性を与えていた。

七〇年総選挙の敗北は、この方向性の前提条件を変える結果となった。そもそも、賛否が分かれる政策課題であるヨーロッパ統合問題について、野党の立場から論ずる場合、イギリス政治の特徴である、「敵対政治」に陥りやすい。従って、保守党政権がEC加盟申請を行うのであれば、それに反対する可能性が高まる。保守党政権のEC加盟申請に反対するためのレトリックとして用いられたのが、「保守党政権が獲得した条件」での加盟に反対であるというものである。

特別党大会での議論で、多く見られた発言が、この「保守党政権が獲得した条件」への反対であった。加盟賛成派であるトムソンが指摘したように、労働党が政権を獲得したとしても、必ずしも完全な条件が得られるわけではないのだが、政党という存在を前にした時に、広範な理解を得るための理由が、保守党に対する「敵対」であった。

このように、議会労働党議員が、EC加盟への賛否を表明する中で、労働組合からの発言も多くみられた。特別党大会で、多くの議決権を有する労働組合ではあるが、労働組合会議 (Trades Union Congress) として、一致した見解を示せないでいた。⁽²⁸⁾ そのような中で、存在感を示したのが労働組合として最大規模を誇る運輸・一般労働組合 (Transport & General Workers' Union) のジョーンズ (Jack Jones) であった。

ジョーンズは議会労働党議員と同じく、保守党によって獲得した加盟条件を非難しつつ⁽²⁹⁾、労働組合としての利益を訴えた。彼は、保守党政権によって獲得した条件でEC加盟を行えば、深刻な価格上昇が起こるばかりでなく、失業を増加させ、イギリスの経済、政治、国家構造の独立性を破壊すると主張した。⁽³⁰⁾

運輸・一般労働組合は一九七〇年の党大会においても、次のようなEEC加盟に反対する動議を提出しており、一

貫した反対姿勢を明確にしていた。七〇年党大会の動議は、「完全雇用、食料品の値上げや生活費の上昇、付加価値税（Value Added Tax）の導入、経常収支に対する負担、政治・経済・外交政策の決定権喪失という、脅威を及ぼす条件でのE E C加盟には反対すべきであることを宣言するとともに、連邦国家における一つの州のごとく、イギリスが埋没してしまうことへの反対を宣言する³¹」ものであった。

運輸・一般労働組合が一貫して主張していたのは、次の点であった。すなわち、共通市場を基にした、自由貿易を推進するヨーロッパ統合は、ベヴァンが指摘した通り、社会主義思想との矛盾を抱えているということである。ジョーンズにとつて、共通市場に加盟することで、むき出しの国際競争にさらされることになるということは、イギリスの労働者を競争にさらすことと同義であった。また、ローマ条約や共通農業政策（Common Agriculture Policy）を始めたとした、国家主権を制限する制度は、イギリス革命以降、定着していた議会主権に対する、決定的な挑戦にほかならなかった。

E C加盟がリスクをもたらすというジョーンズの認識に反して、ヘイデイは真つ向から異を唱えていた。ヘイデイは一九六七年党大会で、「当会議はヨーロッパ経済共同体への加盟を申請し、イギリスの加盟に対して満足のゆく条件を交渉するための政府の決定を歓迎するものである³²」という動議を提出しており、E E C加盟に賛成を示していた。その上で、ヘイデイは、特別党大会においても、六七年当時と立場が変わっていないことを宣言した³³。

彼は、六七年党大会でも、具体的なデータを出しながら、E E C加盟に伴うメリットを指摘していたが、改めて、E C加盟のメリットを訴えた。ジョーンズとの認識とは異なり、ヘイデイは、E C加盟によって経済は拡大し、成長率も向上し、生活水準の向上をもたらすと考えていた³⁵。さらに、過去一五年間を遡って考えたときに、イギリスは、

経済成長において、EC加盟国と対等ではないし、このままでは、更に落ち込んでしまうと、ヘイデイは考えていた。⁽³⁶⁾ ジョーンズにしても、ヘイデイにしても、EC加盟という同様の政策が、異なる帰結をもたらすと考えているという意味において、自己の信念に基づく発言をしていた。ただし、自己の信念に基づく発言だからこそ、特別党大会での議論で、妥協点を見出すことが困難であり、労働組合間でも意見対立が深刻であることを露呈したのである。

こうした、深刻な意見対立を前にして、ウィルソンは自身の立場を示す必要性に迫られることになる。特別党大会の議論を締めくくる演説として、ウィルソンが明らかにしたのは、保守党政権が獲得した条件での加盟に反対であるということであった。⁽³⁷⁾ この立場は、EC加盟そのものを否定するものではないが、今のままでは、加盟反対であるということである。すなわち、党内に存在するEC加盟反対派の意見を取り入れながらも、賛成派に対しては、将来的な加盟も選択肢にあるということを示したものであった。

特別党大会では、EC加盟に関する結論は出なかったため、七一年七月二八日に、全国執行委員会の会議が開かれることになった。全国執行委員会の結論は、保守党政権が交渉によって獲得した条件での共通市場への加入に反対する⁽³⁸⁾、というものであった。この結果を受け、同年一〇月四日から開催される年次党大会に、報告することによって、改めて労働党は、ヨーロッパ統合に対する方針を検討することになる。

4. EC加盟反対と労働党の分断

七一年一〇月に開催された年次党大会では、先の全国執行委員会の決定が、ヒーリー (Denis Healey) によって提案された。

「英国とヨーロッパ共同体に関する政府白書を熟慮してきた、当会議は、保守党政権によって交渉された条件での共通市場加入に反対するものである。

すなわち、可能な限り、長期にわたる利益に反して、共同体に加盟し続けることで被るコストを完全に評価するために必要な事実を、国民に提供することを拒絶した、政府を遺憾に思う。

特に、政府に対して、可能な限り、事実を説明するための特別委員会の設置を拒んだ首相を遺憾に思う。

さらに、保守党の経済、社会政策は極めて脆弱であり、国民を分断するものであり、市場の内外にいる我々の生活水準を改善するための、イギリスの能力を貶めてきたと判断する。

そして、選挙期間中の『おそらく、イギリス国民の願いに反して、イギリス政府が、我が国を共通市場に加入させることはない』という首相の発言ゆえに、総選挙による民主的な判断に従うことを首相に求めるものである。従って、議会労働党に対して、これらの要因と当会議の決定を考慮し、全力で一致協力して、政府の政策に、³⁹⁾反対投票することを求めるものである。」

ヒューリーは、EC加盟に対して、賛成と反対の間を揺れ動いた、著名な議員である。一九五〇年に発表された全国執行委員会声明で、イギリスの政策は、「民主主義的社会主義の諸原則、およびコモンウェルスの一員であり世界共同体の一員でもあるイギリス国民の利益に基づいて決定され」、⁴⁰⁾ ECSCに対しては、「需要の拡大と完全雇用の維持に基づかないならば、ヨーロッパ石炭・鉄鋼計画によって誕生するいかなる機関も、限定的かつ私的カルテルの性質を備えたものとなってしまいうだろう」と指摘して、ヨーロッパ統合とは一線を画していた。その後は、一九七一年の

『デイリーミラー』の中で、EC加盟に対する賛意を示したように、ヒューリーは立場がはっきりしていなかった。⁽⁴²⁾

『デイリーミラー』での意見表明から、まだ日が浅いうちに開催された党大会で、ヒューリーは再び加盟反対の立場を明確に示していた。彼はEC加盟について、「もし、我々の経済が強力ならば、申し分のない成果を獲得できるが、経済が弱体なら、致命的な衝撃をもたらす」と考えており、⁽⁴³⁾加盟賛成派とは、異なる帰結になると理解していた。加盟賛成派からすれば、イギリス経済が弱体化しているからこそ、共通市場に加盟することで、新たな市場を確保出来ると考えていた。

しかしながら、年次党大会では、圧倒的に加盟反対派が勢いを持っていた。特別党大会では、賛成派と反対派の双方に配慮し、交互に発言を認めていたのに対して、年次党大会での発言者は、圧倒的に加盟反対を訴えていたのである。

ヒューリーの動議が採決にかけられた結果、賛成五〇七万三〇〇〇票、反対一〇三万二〇〇〇票と大差で可決されたのである。こうして党大会の方針も加盟反対という形で決定された。一方で、根強い賛成を示していた一部の議会労働党議員の間では、この決定に対する反発が公然と噴出していた。党大会の決議を受け入れた労働党指導部は、こうした賛成派議員を牽制するために、下院での投票に党議拘束をかけることを決定した。この党議拘束は、登院厳重命令 (three-line whip) であり、強力な引き締め策が、党執行部から発せられていた。⁽⁴⁴⁾

年次党大会での決定を受けて、下院審議に臨むことになった労働党は、EC問題に決着をつける時を迎えていた。一九七一年一〇月一九日から始まった下院での審議は、賛成派、反対派ともに自らの信念を語っていたが、影の内閣のメンバーは連帯責任制の適用を受けて発言が許されなかった。その中でも、下院で公然と党の方針に反対を示した

のが、スチュワート (Michael Stewart) であった。

スチュワートは、党議拘束を破ることが、どのような事態を招くかを覚悟した上で、EC加盟によって物価上昇を招くと主張する反対派に対して、反論を加えた。彼は、物価の上昇があることを認めた上で、賃金や給料の上昇が物価上昇を上回り、生活水準が向上するのだと主張した。⁽⁴⁵⁾ その上で、傷病者や年金受給者は、政府による慎重な対策抜きには、恩恵を受けることは出来ないとも指摘していた。⁽⁴⁶⁾

スチュワートの指摘は、EC加盟によってもたらされる結果が、全て良いものであるとか、悪いものであるといった、感情的な議論から一步離れた、冷静なものであった。EC加盟によって、経済的な恩恵を受けられる可能性が高いとはいえ、全てのイギリス国民が、その果実を手にすることが出来ないかもしれないという現実こそ、社会主義政党が改善すべき目標であった。

この時点ではすでに、ヨーロッパ統合に参加し、「第三勢力」を構築することによって、社会主義的施策を実行していくという、キープレフトのような主張は見られなくなっていたし、EC加盟の是非は、保守党政権が獲得した条件次第という争点に変化していった。そうした中で、スチュワートは、改めて、労働党がEC加盟に伴って考慮すべき論点を浮き彫りにしていったのである。

党執行部の党議拘束に従い、EC加盟反対の論陣を張っていったのが、ヒーリーやショアー、ジェイ (Douglas Jay)、キャッスル (Barbara Castle) らであった。彼らは、EC加盟に伴うコストを強調することで、自身の正当性を主張していった。例えば、ショアーは、共通農業政策に伴うコストが、一九六七年には、年間六〇〇万ポンドであるのに対し、一九七一年時点では、一一〇〇万ポンドになっており、一九七八年には、少なくとも見積もっても一六〇〇万

ポンドに膨れ上がると指摘していた。⁽⁴⁷⁾

また、キャッスルは、三度の戦争を経験したフランスの歴史を振り返りながら、ヨーロッパ統合が持つ、政治的な意義を認めつつも、イギリス国民がEC加盟を望んでいないと主張した。キャッスルによれば、『ランカシャーイブニングテレグラフ』の調査によって明らかにしたのは、イギリス国民の一八・九%しか加盟賛成がおらず、七七・三%は反対しているということであった。⁽⁴⁹⁾

この世論調査は、労働党が敵対的な政策を採ることの合理性を示したともいえる。政権獲得のためには、保守党がEC加盟を打ち出している以上、EC加盟に不満を持つ有権者に対する受け皿を提供する必要がある。そのためにも、労働党は加盟賛成を打ち出すわけにはいかなかったのである。

EC加盟をめぐる下院審議での、労働党からの発言は、スチュアートのような、党の方針に反するものもあったが、全体として、加盟反対の論調が圧倒的であった。その意味で、党大会によって、下院決議での反対が決定し、「three-line whip」の党議拘束がかけられたことは重要であった。しかし、同月二八日に採決された結果は驚くべきものであった。決議の結果は、労働党から六九人の党議拘束違反者が出て、政府に賛成し、二〇名が棄権という事態となった。⁽⁵⁰⁾ 決議そのものは政府提案が賛成多数で可決されたのだが、造反者にはスチュアートを始め、トムソンやリーヴァー (Harold Lever)、後の労働党党首となるスミス (John Smith) などの有力者も含まれていた。⁽⁵¹⁾

加盟反対派はこうした行動に憤慨したが、ウィルソンは造反者に対して処分を下さなかった。彼が志向したのはあくまでも党内融和であり、加盟賛成派に含まれていたトムソンやリーヴァーといった有力議員を処分すれば、党の分裂を巻き起こしかねなかった。ウィルソンからすれば、党が分裂することで責任政党としての統治能力に疑問符が付

けられてしまい、政権の獲得が困難になるといった苦悩があったからでもあった。

また、反対派に対しても全面的な賛意を示すことは難しかった。ウィルソンは、自身が政権を握っていたときにEECの加盟申請を行っており、政権を失つてすぐに立場を変えてしまうことはできなかった。もし立場を変更してしまえば、イギリスが直面している困難な課題であるEC加盟問題について、無責任さと一貫性のなさをさらけ出してしまうことになる。さらには、彼の指導者としての信頼性までも掘り崩されてしまうことにもなるため、ウィルソンは、反対派の意見を全面的に採用することができなかった。

結果的に党内宥和を優先したウィルソンは保守党が獲得した加盟条件では反対であるというレトリックを用いて、EC加盟に反対することで、自身が首相であった時に行った、第二次EEC加盟申請を正当化するとともに、EC加盟に原則反対するわけではないということを内外に示したのである。

5. おわりに

労働党は、一九六七年の与党時に第二次EEC加盟申請を行うという選択をした。それは、イギリス外交が伝統的に重視してきた、コモンウェルス諸国との関係やEECに対抗するために創設したEFTAだけでは、国際収支赤字を回復させることが出来ないことを認識したからであった。コモンウェルス諸国との貿易量は低下の一途を辿っていた上に、EFTAとの貿易量も劇的な伸び率を見せたわけではなかった。

こうしたイギリス経済の停滞を打破する道が、EEC加盟であると気づいたからこそ、第二次EEC加盟申請であった。しかしながら、六七年にEEC加盟申請を行ってから、わずか数年のうちに、労働党は一八〇度方針転換を

することになった。一九七〇年総選挙での敗北を受けて、野党になると、それまでの経済状況が好転したかのように、EC加盟を打ち出さなくなってしまう。総選挙のマニフェストでは、加盟交渉への熱意を語っていたにも関わらずである。

経済状況が好転しているどころか、相変わらずの停滞を見せていた中で、労働党がEC加盟反対を打ち出さなければならなかったのは、イギリス政治を特徴付ける「敵対政治」のためであった。EC加盟を議論する特別党大会での議論は、EC加盟に伴う実利というよりは、保守党政権への批判が大半を占めていた。こうした傾向は、議会労働党議員だけではなく、労働組合の間でも共有されていることであった。

党大会で最大の議決権を有する労働組合でも、同じ認識を共有しているために、労働党は党の方針として、明確にEC加盟反対を打ち出すことになるのだが、重要なのは、「保守党政権が獲得した条件」での加盟には反対という点であった。なぜならば、年次党大会では、圧倒的に加盟反対論者の発言が多かったといえども、党内には、根強い加盟賛成派も存在したからである。実際に、年次党大会によって、党の方針が確定し、下院での議決に「three-line whip」がかかっていたが、閣僚経験者でもあるスチュアートは、下院審議で、公然とEC加盟賛成を打ち出していた。他にも、トムソンやリーヴァーなどは、影の内閣の閣僚であったため、連帯責任の原則から、下院での発言は許されなかったが、EC加盟に賛成していた。

労働党全体としては、EC加盟反対派が優勢ではあったものの、加盟賛成派の中には、有力者が多く混ざっていたのである。そのため、ウィルソンとしても、党議拘束に反したからといって、六九人にも上る議員を処分するわけにはいかなかった。政権獲得の手段として、「敵対的」な政策に変更したにも拘わらず、造反議員を処分してしまえば、

統治政党としての資質が問われるだけではなく、党の分裂さえも招いてしまいかねない。

イギリスを取り巻く環境が、六七年に比べて大きく変動していないのに、労働党がEC加盟反対を打ち出した理由は、労働党を構成する議員や労働組合の間で、「敵対政治」という意識があったことである。そうした状況を利用した、ウィルソンにしてみれば、保守党政権が獲得した条件でのEC加盟反対というレトリックは、加盟反対派の意見を取り入れる一方で、EC加盟に原則反対ではないという意味で、賛成派にも一定の望みを残す選択肢であった。

だが、下院審議で、EC加盟へ向けた取り組みが承認された以上、EC加盟が現実化する可能性は、限りなく高くなった。そうした中で、再び政権に返り咲くことになるウィルソンにとって、この選択は、ECに加盟しなければならぬと考えると自身と、増大した反対派の前で、問題を先送りにしたにすぎなかった。そして、その問題が再燃するのが七五年の国民投票になるのである。

- (1) 第一次EEC加盟申請に関しては、拙稿を参照されたい。三澤真明「第一次EEC加盟申請と政党政治―イギリス労働党の動揺」『政経研究』第五二巻、第二号、二〇一五年。
- (2) もちろん、党全体を見たときに、ヨーロッパ統合問題は一大争点であり、強力な反ヨーロッパ統合派が存在している。一九九〇年代には、党首の進退を左右するほどの争点になったものの、二〇一六年に至るまで、脱退方針を示したことはない。
- (3) 総選挙で二大政党が獲得した得票率は、一九五一年が九六・八%、一九五五年が九六・一%、一九五九年が九三・二%であるのに対し、一九六四年が八七・五%、一九六六年が八九・九%と減少傾向にあるものの高い水準を保っている。
- (4) Fisher, J., *British Political Parties*, Prentice Hall, 1996, p. 65.
- (5) Cole, M. and Deighan, H., *Political Parties in Britain*, Edinburgh University Press, 2012, p. 61.

- (9) Lieber, R. J., *British Politics and European Unity*, University of California Press, 1970, p. 144.
- (7) Sartori, G., *Party and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. 1, Cambridge University Press, 1976, p. 63. 岡沢 憲美・川野秀之訳『現代政党学——政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部、一九八〇年、一一一頁。
- (8) Finer, S. E., *Adversary Politics and Electoral Reform*, Anthony Wigram, 1975.
- (9) George, S. *An Aukward partner: Britain in the European Community*, Oxford University Press, 1998, p. 49.
- (10) Dale, I., *Conservative Party General Election Manifestos, 1900-1997*, Routledge, 2000, p. 196.
- (11) 遠藤乾編『原典ヨーロッパ統合史』名古屋大学出版会、二〇〇八年、四二〇—四二二頁。
- (12) 労働党規約によれば、労働党の行為は、党大会の指導、管理の下に置かれると規定されている。labourlist.org/wp-content/uploads/2013/04/Rule-Book-2013.pdf (最終閲覧日二〇一六年六月九日)
- (13) 特別党大会は年次党大会に先駆けて、七月一七日に開催された。
- (14) Labour Party, *Report of the 70th Annual Conference*, Transport House Smith Square, 1971, p. 314.
- (15) *Ibid.*
- (16) Labour Party, *Report of the 61st Annual Conference*, Transport House Smith Square, 1962, p. 246.
- (17) 三澤、前掲、五三八—五三九頁。
- (18) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 315.
- (19) *Hansard*, 10 May 1967, Series5, vol. 746, cols. 1650-1655.
- (20) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 316.
- (21) *Ibid.*, p. 323.
- (22) *Ibid.*
- (23) ハイデイは「六カ国の生活水準はわれわれを追い抜かしている」と断じ、イギリスの優位性を否定してみせた。例えば、賃金に関しては一九五八年以来、ドイツは五〇%、オランダで四〇%、フランスは三五%、ベルギーで三〇%、ルクセンブル

クベ二五%上昇したのに対して、イギリスでは十四%に過ぎなかった。Labour Party, *Report of the 66th Annual Conference*, Transport House Smith Square, 1967, p. 273.

- (24) Butler, D. and Butler, G., *British political Facts 1900-1994*, Macmillan Press, 1994, p. 389.
- (25) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 329.
- (26) *Hansard*, 10 May 1967, Series5, vol. 746, col. 1653.
- (27) Dale, I., *Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997*, Routledge, 2000, p. 179.
- (28) Trades Union Congress, *Report of 103rd Annual Trades Union Congress*, Authority of the Congress and the General Council, 1971, p. 223.
- (29) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 326.
- (30) *Ibid.*
- (31) Labour Party, *Report of the 69th Annual Conference*, Transport House Smith Square, 1970, p. 188.
- (32) Labour Party, *Report of the 66th Annual Conference*, Transport House Smith Square, 1967, p. 272.
- (33) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 327.
- (34) 六七年党大会の議論に関しては、以下を参照されたい。三澤真明「第二次EEC加盟申請への道——イギリス労働党と政党政治」『法学紀要』第五七巻、二〇一六年、二七八—二八〇頁。
- (35) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 327.
- (36) *Ibid.*
- (37) *Ibid.*, p. 360.
- (38) Wheaton, Michael A., “The Labour Party and Europe 1950-71”, in Ionescu, G. (ed.), *New Politics of European Integration*, Palgrave Macmillan, 1972, p. 84.
- (39) Labour Party (1971), *op cit.*, p. 114.

- (40) Labour Party, *Report of the 49th Annual Conference*, Transport House Smith Square, 1950, p. 3.
 - (41) *Ibid.*, p. 85.
 - (42) *Daily Mirror*, 26 May 1971.
 - (43) Healey, D., *The Time of My Life*, Michael Joseph, 1989, p. 359.
 - (44) Liddle, R., *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, I. B. Tauris, 2014, p. 30.
 - (45) *Hansard*, 26 October 1971, Series5, vol. 823, col. 1519.
 - (46) *Ibid.*
 - (47) *Hansard*, 27 October 1971, Series5, vol. 823, col. 1781.
 - (48) 普仏戦争、第一次世界大戦、第二次世界大戦。
 - (49) *Hansard*, 27 October 1971, Series5, vol. 823, col. 1838.
 - (50) *Hansard*, 28 October 1971, Series5, vol. 823, col. 2217.
- 第二次世界大戦後のイギリスで、これほどの造反者を出した採決は初めてであり、ヨーロッパ統合への参加という問題が、いかに大きな争点となっていたかが伺える結果であった。しかし、後の二〇〇二年にイラク問題をめぐって、大規模な造反が起つた。
- (51) Daddow, O. (eds.), *Harold Willson and European Integration: Britain's Second Application to join the EEC*, Frank Cass, 2003, pp. 253-255.

長崎県島嶼部の平成の大合併と地域おこし

山田光矢

- 一 長崎県の特徴
- 二 長崎県の明治の大合併と昭和の大合併
- 三 長崎県の平成の大合併の特徴
- 四 長崎県の平成の大合併後の島嶼部市町の特徴
- 五 五島市の地域おこしと地域おこし協力隊
- 六 新上五島町の地域おこしと地域おこし協力隊
- 七 長崎県島嶼部の地域おこしの今後

一 長崎県の特徴

二〇一五(平成二七)年一〇月一日の国勢調査人口速報集計結果と、国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調査」によれば、人口二三五一万二七三四人の東京都と五七万三六四八人で最下位の鳥取県では約二四倍の面積七万八四二・二六平方キロメートルの北海道と一八七六・七二平方キロメートルの香川県では約四二倍の、人口密度六一六八・〇四の東京都と六八・六五の北海道では約九〇倍の開きがある。そうした中で、長崎県は人口一三七万七七八〇人で全国二九位、面積四二二・〇九平方キロメートルで三七(狭い順で二二)位、人口密度は三三三・四三で全国一八位となっている。都道府県の平均人口が二七〇万四四六九人、平均面積が七九三五・四八平方キロメートル、人口密度は三四〇・八一であり、長崎県の人口や面積は平均の約半分となっている。いかえれば長崎県は、日本で下から一番目の狭い面積の県ではあるが、ほぼ中位程度の人口を有することから、若干人口密度の高い県となっているのである。^①

二〇一三(平成二五)年時点での長崎県は、総面積四一〇五・八八平方キロメートルで、全国総面積のほぼ一・一パーセントで全国三七七位(狭い方からは二一位)であり、九州で比較すると九州全面積の九・二パーセントの六位の広さの県である。総人口は一三九万六七八五人で全国総人口のほぼ一・一パーセントで二九位、九州の総人口一四五二万九三四人の九・六パーセントで五位の県である。人口密度は三四〇・一九であるが、可住地面積は一六二四・三平方キロメートルであり、県の総面積の三九・八パーセントで全国平均三二・八パーセントより七・〇ポイント広い、全国一五番目で九州では四番目の県である。^②長崎県は「陸地は平坦地に乏しく、いたるところに山岳、丘陵が起伏し」と^③

の言葉は、ある程度の広さの可住地面積を有しているとはいえ、勾配のある地形が多いことを物語っている。長崎県の地形的なもう一つの特徴は島の多い県であるということである。本州、北海道、九州、四国をそれぞれ一つの島とみた場合、日本の島の総数は六八五二島となっている。長崎県には全国の島の一四・二パーセントの九七一島が帰属している。二位の鹿児島県の六〇五島より三六六島多いことからみても、長崎県の特徴の一つが理解できる。⁽⁴⁾

長崎県の海岸線の総延長は四一八四キロメートルで、全国の海岸線総延長三万五三〇六キロメートルの二一・九パーセントを占めて二位となっている。ただし一位の北海道の海岸線総延長四四四八キロメートルには北方領土の総延長一三四八キロメートルが含まれており、実際に地方政府の影響下にある地域の面積からいえば、長崎県は日本で一番長い海岸線を有している県ということになる。離島振興法によれば、日本列島は、本州、北海道、九州、四国、沖縄本島と六八四七島の離島に区分されている。この離島のうち六・一パーセントにあたる四一八島が有人島で、残りの六四二九島が無人島である。有人島の中で離島振興関連法規の対象となっているものは三〇五島（七三パーセント）であり、一一三島（二七パーセント）は対象外となっている。三〇五島のうち二五四島（八三・三パーセント）は離島振興法の対象地となっており、残りは三九島が沖縄振興特別措置法の、八島が奄美群島振興開発特別措置法の、四島が小笠原諸島振興開発特別措置法の対象となっている。長崎県の有人島は七二島（二七パーセント）であるが、離島振興法の対象となっているものは県内有人島の七〇・八パーセントにあたる五一島である。⁽⁵⁾

長崎県の離島振興法指定地域とされている有人島は、一部島名に重複はみられるものの七地域五一島で構成されている。この長崎県の五一の有人島などには一三万六九八三人（長崎県一〇〇の指標）では一三万七六九八人が住んでいる。その中で、対馬島、海栗島、泊島、赤島、沖ノ島、島山島の六島で構成されている対馬島地域には、

七〇四・七一平方キロメートルの中に二万四四〇七人が住んでいる。壱岐島、若宮島、原島、長島、大島の五島で構成されている壱岐島地域には、一三六・六九平方キロメートルの中に二万九三七七人が住んでいる。中通島、頭ヶ島、桐ノ小島、若松島、日ノ島、有福島、漁生浦島、奈留島、前島、久賀島、蕨小島、椀島、福江島、赤島、黄島、黒島、島山島、嵯峨島の一八島で構成されている五島列島地域には、六一四・九一平方キロメートルの中に六万二六九六人が住んでいる。黒島、青島、飛島、大島、度島、高島、六島、野崎島、能島、小値賀島、黒島、大島、斑島、宇久島、寺島、高島、黒島の一七島で構成されている平戸諸島地域には、七七・六五平方キロメートルの中に八六九四人が住んでいる。江島、平島の二島で構成されている蠣浦大島地域には、八・〇九平方キロメートルの中に四一三人が住んでいる。松島と池島の二島で構成されている松島地域には、七・四五平方キロメートルの中に八九八人が住んでいる。高島一島で構成されている高島地域には、一・一九平方キロメートルの中に四九八人が住んでいる。市町村の中の有人島でみると、長崎市では七島のうち池島と高島の二島が、佐世保市では八島のうち黒島、高島、宇久島、寺島の四島が、平戸市には五島のうち度島、高島、大島の三島が、対馬市では六島全部が、壱岐市では五島全部が、五島市では一一島全部が、西海市では九島のうち寺島、江島、松島の三島が、北松浦郡小値賀町では七島全部が、南松浦郡新上五島町では七島全部が離島振興法指定地域に指定されている^⑤。

日本全国の離島振興関連法規の対象となつている有人離島の総人口は六三万六三六一人である。そのなかで長崎県の島嶼部には全国二位の一三万七六九八人（「長崎県一〇〇の指標」）が住んでおり、一一・六パーセントを占めている。一位は一七万一六五二万人で二七パーセントの鹿児島県であり、三位は二二万七七六六人で二〇・一パーセントの沖縄県である。これら九州の三県で四三万七一一六人であり、全国の六八・六九パーセントを占めている。四位が六万

三〇九三人の新潟県、五位が二万七四〇一人の東京都となっており、この三県の島嶼部人口の突出した状態が理解できる。なお残りの九州五県には合計で一万三三三四人が住んでおり、九州全体では四五万三五〇人の七〇・八パーセントが住んでいるのであり、九州の地形的な特殊性が伝わってくる。⁽⁷⁾

二 長崎県の明治の大合併と昭和の大合併

一八七八（明治二一）年七月二二日に郡区町村編成法が制定され、行政村を中心としていた地方公共団体の単位が自然村に戻されることとなった。その結果、長崎県内では、対馬を除く地域に一〇の郡がおかれるとともに、一区八三町二二九村の合計三三三三区町村が、対馬には二つの郡と一〇町一〇〇村がおかれた。長崎県全体では一区九三町三三九村の合計四三三三区町村がおかれたのである。このことは、県庁所在地が区とされ、一〇の郡の中に一部で町が設置されたものの、多くの小集落がそのまま村とされた事実を伝えている。特に長崎県は島嶼部が多く、島を一つの単位あるいは島内の集落を一つの単位とした町村の設置が行われたことも町村数に反映され、村の多さにつながったものと思われる。

明治の大合併における、北海道と沖縄県を除く四五の都・府・県（東京都の誕生は昭和一八年であるが、現在との比較が必要なことから東京は府ではなく都と記載する）の市町村数を多い順に並べると、上位一〇位は、岐阜県（九六四）、新潟県（八一六）、愛知県（六一四）、広島県（四六五）、岡山県（四五五）、兵庫県（四三〇）、福島県（四一三）、埼玉県（四〇九）、長野県（三九一）、福岡県（三八四）であり、少ない都府県は、東京都（八六）、宮崎県（一〇〇）、鹿児島県

(二一六)、佐賀県(二三六)、徳島県(一四〇)、奈良県(一六二)、青森県・栃木県(共に一七二)、福井県(一七八)、香川県(一八二)の順であった。長崎県は一市五町一八〇村の合計一八六市町村が設置されたが、その数は下から一位であった。明治の大合併期の長崎県の市町村数は面積と同じ下から一位であり、妥当な合併であったといえる一面が認められる。

長崎県の明治の大合併では、長崎市が長崎区と八七町の合併で誕生し、一区八七町で一市となった。西彼杵郡では五五村のうち一六村で合併がおこなわれて七村となったことから、九村減で四六村となった。東彼杵郡では一町二〇村の二一町村のうち大村が大村と西大村の二村となったことから、大村町と二一村の二二町村となった。北高来郡では一町三六村の三七町村のうち三〇村で合併が行われ一一村となったことから、諫早町と一七村の一八町村となった。南高来郡では二町三四町村のうち一一村で合併が行われて五村となったことから、湊町と島原町の二町と二八村の三〇町村となった。北松浦郡では一町五〇村の五一町村のうち二七村で合併が行われて一三村となったことから、平戸町と三六村の三七町村となった。南松浦郡では二二村のうち四村で合併が行われて二村となったことから二〇村となった。壱岐郡では一一村のうち一〇村で合併が行われ四村となったことから五村となった。石田郡では一一村のうち七村で合併がおこなわれて三村となったことから七村となった。このように、明治の大合併によって対馬を除く長崎県内では、一区八三町二二九村の合計三二三区町村が、一市五町一八〇村の一八六市町村に統合されたのである。なお、一九〇二(明治三五)年に佐世保村に市制がひかれ佐世保市が誕生した。佐世保市は村が一気に市になるという変化を経験しているのである。

その後明治政府は、一九〇八(明治四二)年四月一日に対馬国に島嶼町村制を施行することで、対馬島内の町村合

併を推進した。一〇町六四村存在した下県郡では、一〇町五村が合併し巖原町が、九村が合併して与良村が、八村が合併して佐須村が、五村が合併して竹敷村が、七村が合併して鶏知村が、それぞれ一〇村（合計三〇村）が合併して船越村、仁井村、如加岳村の三村が誕生し一町七村となった。四五村が存在した上県郡では、一四村が合併して豊崎村が、七村が合併して琴村が、一一村が合併して仁田村が、三村が合併して佐須名村が、一〇村が合併して峰村が誕生し五村となった。この結果、現在の長崎県の地域内においては、四三二区町村が、二市六町一九一の一九九市町村となったのである。

島嶼部を単位としてみた場合、西彼杵郡の島嶼部には高島村、伊王島村、沖ノ島村、神ノ島村、樺島村、黒瀬村、崎戸村、江島村、平島村の九村がおかれていた。北松浦郡では平戸島に平戸町、中ノ村、獅子村、紐差村、中津良村、津吉村、志々伎村、小値賀島には笛吹村、前方村、柳村が、宇久島には平村、神浦村が、他の島嶼部には平戸村、大島村、生月村、黒島村、福島村、高島村の合計一町一七村がおかれていた。前述のごとく、五島列島には三二村が、壱岐には壱岐郡一一村と石田郡七村の一六村が、対馬には下県郡に一〇町五五村、上県郡に四五村の一〇町一〇〇村がおかれていたのである。島嶼部だけでも一一町一五四村がおかれたのである。島では船が用いられることも多く、各集落が若干孤立していた状態がこうした状況を生み出した一因となったと考えられる。^⑧

大正時代の長崎県では諫早町、島原町、大村町、平戸町や小値賀村や大正村などの新設のための合併や市や町への編入によって市町村数は徐々に減少していた。第二次世界大戦終了前までの昭和期においても、島原市、諫早市、大村市や新御厨町の新設や市町村への編入を通じて市町村数は徐々に減少していた。一九五三（昭和二八）年から一九六一（昭和三六）にかけて実施された昭和の大合併では、福江市、平戸市、松浦市をはじめ複数の町や村の新設

に応じた合併や市町村への編入が行われ、八市五〇町二八村の八六市町村にまで減少していた。二〇世紀末の長崎県の市町村数は八市七〇町一村の七九市町村であり、多くの村が単独もしくは合併を通じて町制へ移行していったことがわかる。この時期に長崎県には村は大島村一村となっていたのである。

平成の大合併直前の一九九九(平成一二)年の三二五市町村をみると、一位の北海道(二二二)を別格と考えた場合、北海道以外の都府県の上位一〇は、長野県(二二〇)、新潟県(二二二)、岐阜県(九九)、福岡県(九七)、鹿児島県(九六)、熊本県(九四)、埼玉県(九二)、兵庫県(九二)、福島県(九〇)、神奈川県(八四)の順となり、下位は富山県(三五)、福井県(三五)、神奈川県(三七)、鳥取県(三九)、石川県(四二)、香川県(四三)、山形県・京都府・大阪府・宮崎県(共に四四)となっていた。長崎県は七九市町村で上から一五位であった。こうした明治の大合併後から昭和の大合併をへて平成の大合併直前の一九九九(平成一一)年三月三十一日現在の、各都道府県における市町村の減少の経過を見ていくと、市町村の減少数の上位一〇位は、岐阜県(八六五)、新潟県(七〇四)、愛知県(五六〇)、岡山県(三七七)、兵庫県(三三九)、福島県(三三三)、埼玉県(三一七)、茨城県(二九二)、福岡県・熊本県(共に二八七)であり、下位一〇位は、鹿児島県(二〇)、東京都(二三)、宮崎県(四三)、佐賀県(八七)、徳島県(九〇)、青森県(二〇四)、長崎県(二〇七)、奈良県(一一五)、栃木県(一二二)、宮城県(二二八)の順であった。減少率(進捗率)からみると上位一〇位は、岐阜県(八九・七%)、兵庫県(八八・八%)、神奈川県(八八・五%)、静岡県(八八%)、和歌山県(八七・四%)、富山県(八七・一%)、大阪府(八六・四%)、新潟県(八六・三%)、石川県(八五%)、京都府(八四・三)であり、下位一〇位は、鹿児島県(一七・二%)、東京都(二六・七%)、宮崎県(五六%)、長崎県(五七・五%)、青森県(六〇・八%)、佐賀県(六四%)、徳島県・宮城県(共に六四・三%)、群馬県(六六%)、大分県(六九・二%)の順であった。

長崎県は減少数では下位七位、減少率では下位四位であり、あまり合併が進捗しなかった県の一つといえるが、実際には村が一つとなるほどの合併は進展していたともいえるのである。⁹⁾

三 長崎県の平成の大合併の特色

平成の大合併の結果、市町村数の上位一〇位は、北海道（一七九）、長野県（七八）、埼玉県（七〇）、東京都（六二）、愛知県・福岡県（共に六〇）、福島県（五九）、千葉県（五六）、熊本県（四七）、鹿児島県（四五）の順であり、下位一〇は富山県（一五）、福井県・香川県（共に一七）、大分県（一八）、石川県・滋賀県・鳥取県（一九）、山口県・愛媛県・佐賀県（二〇）、の順になっており、一位には島根県・長崎県（共に二一）が続いている。進捗率からみると、上位一〇位は長崎県（七三・四％）、広島県（七三・三％）、新潟県（七二・三％）、愛媛県（七一・四％）、大分県（六九・〇％）、岡山県（六五・四％）、山口県（六四・三％）、秋田県（六三・八％）、滋賀県（六二・〇％）であり、下位一〇位は東京都（二・六％）、大阪府（二・三％）、神奈川県（一〇・八％）、北海道（一五・六％）、奈良県（一七・〇％）、山形県（二〇・五％）、沖縄県（二二・六％）、埼玉県（二三・九％）、千葉県（三〇・〇％）、愛知県（三一・八％）の順となっている。長崎県は平成の大合併進捗率第一位の県であり、現存する市町村数は二二で少ない方から上位一位であり、市町村の減少数は五八で多い方から上位一位となっており、平成の大合併が最も進んだ県といえる一面を有している。

長崎県の平成の大合併の特徴の一つとして、島嶼部において特に合併が促進されたことをあげることができる。昭和の大合併が終わった後の日本では、社会資本の再整備や拡充の影響により人々の生活圏が拡大してきたことから、

既存の地方公共団体の区域と人々の生活圏に大きな齟齬がみられるようになっていた。昭和の大合併直後の再合併は困難と考えられたために、政府は広域行政圏の設定を通じてスケール・メリットを確保し、この問題への対応を図った。政府は一九六九（昭和四四）年から三大都市圏を除く地域に広域市町村圏を設定した。長崎県には一九六九（昭和四四）年から四年かけて、島原地域広域市町村圏（一部事務組合方式）、県央地域広域市町村圏（一部事務組合方式）、下五島地域広域市町村圏（一部事務組合方式）、佐世保地域広域市町村圏（協議会方式）、上五島地域広域市町村圏（一部事務組合方式）、壱岐地域広域市町村圏（一部事務組合方式）、長崎地域広域市町村圏（協議会方式）、対馬地域広域市町村圏（一部事務組合方式）、伊万里・北松地域広域市町村圏（一部事務組合方式）の八圏域が設定された。六の一部事務組合には複合一部事務組合制度は採用されていない。

島原地域広域市町村圏組合は旧南高来郡の大半の一市一町で構成された。県央地域広域市町村圏組合は旧西彼杵郡の一部と旧東彼杵郡の一部と旧南高来郡の一部の二市一〇町で構成された。下五島地域広域市町村圏組合は旧南松浦郡の一部の一市五町で構成された。佐世保地域広域市町村圏協議会は旧北松浦郡の一部と旧西彼杵郡の一部と旧東彼杵郡の一部の一市一三町で構成された。上五島地域広域市町村圏組合は旧南松浦郡の一部の五町で構成された。壱岐地域広域市町村圏組合は旧壱岐郡と池田郡の四町で構成された。長崎地域広域市町村圏は旧西彼杵郡の一部の一市一〇町で構成された。対馬地域広域市町村圏は旧上県郡と下県郡の六町で構成された。伊万里・北松地域広域市町村圏組合は佐賀県の旧北松浦郡と長崎県の北松浦郡の一部の三市八町一村で構成されたが、長崎県の部分は二市六町一村で構成されていた。広域市町村圏が旧郡を対象としていることからみて、長崎県の圏域はいずれも複数の郡を統合するか、複数の郡の一部を組み合わせて設定されたところに特徴がある。

広域市町村圏のなかで、県央地域広域市町村圏はふるさと市町村圏と地方拠点都市地域に指定された。下五島地域広域市町村圏はふるさと市町村圏に指定された。佐世保地域広域市町村圏は地方拠点都市地域、モデル定住圏、地域経済活性化対策推進地域、地域経済基盤強化対策推進地域に指定された。上五島地域広域市町村圏はふるさと市町村圏に指定された。杵岐地域広域市町村圏はふるさと市町村圏に指定された。長崎地域は地域経済活性化対策推進地域に指定された。対馬地域広域市町村圏組合はふるさと市町村圏に指定された。また長崎県の地方生活圏は、島原地域・県央地域・長崎地域で構成される長崎地方生活圏、佐世保地域を範囲とする佐世保地方生活圏、上五島地域と下五島地域で構成される五島地方生活圏、杵岐地域を対象とする杵岐地方生活圏、対馬地域を対象とする対馬地方生活圏の五圏域が設定された¹⁰⁾。長崎県は九州本島部分と三つの島嶼部分に大別されていることが理解できる。

平成の大合併を見ると、島原地域広域市町村圏域の島原市と一一町では、有明町は島原市への編入を選択したが、八町は合併して南島原市を、国見町と瑞穂町は県央地域の五町と合併して雲仙市を新設した。県央地域広域市町村圏の諫早市と大村市と一〇町では、大村市は合併に参加しなかったが、五町が諫早市と合併して改めて諫早市を新設し、残りの五町は島原地域の二町とともに南島原市を新設した。下五島地域広域市町村圏の一市五町は合併して五島市を新設した。佐世保地域広域市町村圏の佐世保市と一三町では、北松浦郡の四町が佐世保市への編入を選び、四町は長崎地域の大瀬戸町とともに合併し西海市を新設したが、東彼杵町、川棚町、波佐見町は東彼杵郡に、小値賀町と佐々町は北松浦郡に合併せずに町として残った。なお、おなじ北松浦郡に位置することから、伊万里・北松地域の江迎町と鹿町町も佐世保市への編入を選んだ。上五島地域広域市町村圏の五町は合併して南松浦郡の新上五島町となった。杵岐地域広域市町村圏は四町が合併し杵岐市となった。長崎地域広域市町村圏の長崎市と一〇町では、七町が長崎市

への編入を選び、大瀬戸町は佐世保地域の四町と合併し西海町を新設し、長与町と土岐津町は合併せず西彼杵郡に残った。対馬地域広域市町村圏の六町は合併して対馬市を新設した。伊万里・北松地域広域市町村圏の長崎県域の平戸市と松浦市と六町一村では、平戸市と二町一村が合併し改めて平戸市を、松浦市と二町も合併し改めて松浦市を新設し、江迎町と鹿町町は佐世保市編入を選んだ。こうした結果は、長崎県の圏域が複数の郡の統合や複数の郡の組み合わせで設定されたことの影響があつたことがわかる。¹¹

昭和の大合併が進展しなかつたこともあつて長崎県は、一九九九（平成一二）年四月に全国に先駆けて合併推進室を設置し、県内を長崎・西彼南部地域（人口四五万人）、佐世保・北松南部地区（人口二五万人）、島原半島地域（人口一六万人）、諫早・北高地区（人口一四万人）、大村地域（人口八万八千人）、平戸・松浦・北松北部地域（人口八万四千人）、西彼中部地区（人口八万二千人）、下五島地域（人口五万人）、西彼北部地区（人口四万三千人）、対馬地域（人口四万一千八百人）、東彼地域（人口四万二千四百人）、壱岐地域（人口三万四千人）、上五島地域（人口二万八千人）の一二地域に分け、大村市以外の地域では市町村合併の推進をはかることとした。この地域区分は島嶼部を除くと広域行政圏と一致していなかつたこともあり、島嶼部以外では合併が難航し、市町村の合併の特例に関する法律が経過措置を予定していた二〇〇六（平成一八）年の三月三二日までに、長崎県の市町村は一三市一〇町の二三市町まで減少していたが、その中の一市九町は合併をしなかつた。長崎県はその後、小値賀町、江迎町、鹿町町、佐々町の佐世保市への編入と、東彼杵町、川棚町、波佐見町の合併を提示したが、最終的には江迎町と鹿町町の佐世保市への編入で平成の大合併は終了した。

長崎県は大村市と長崎市のベッドタウンである長与町と時津町の存続を財政力指数の高さから容認した。大村市の

ベッドタウンである東彼杵町、佐世保市のベッドタウンである川棚町、波佐見町は経済圏域の相違もあり、同じく佐世保市のベッドタウンである佐々町とともにある程度財政力があることから合併を回避している。小値賀町は住民投票の結果合併を回避している。小値賀町には活力ある離島としての評価がなされていることも合併が回避された要因といわれている¹²。長崎市は「平成二三年一月四日、長崎市は、本市と生活圏・経済圏が一体化している長与町、時津町と定住自立圏を形成することを目指し、その圏域の中心的な役割を担う『中心市』として、圏域全体が活力に溢れ、魅力的な地域づくりを表明した『中心市宣言』をおこないました」との情報を発信し、一市二町で広域圏としての行政を推進していく予定であることを表明し、実質的合併に向かう予定があることを表明している。五島市も中心都市宣言をしている¹³。

長崎県には地方公共団体の組合として、長崎県総合事務組合¹⁴、南高北部環境衛生組合、東彼地区保健福祉組合、県央地域広域市町村圏組合、島原地域広域市町村圏組合、有明海自動車運送船組合、雲仙・南島原保険組合、県央県南広域環境組合、北松北部環境組合、長与・時津環境施設組合、長崎県病院企業団の一一の一部事務組合と長崎県後期高齢者医療広域連合が存在している¹⁵。長崎県は当初一一の市と上五島町の一二市町を予定していたものと思われる。その後長崎県が東彼杵町、川棚町、波佐見町の合併を提示した理由は、この三町の人口が約四万人であり、当時の合併特例（市となる要件の三万人以上への緩和）で一二市一町となることができたと考えられる。長崎県の計画において、当時上五島町の人口が三万人を超えることができれば、長崎県はイギリスに類似した市だけの県となる可能性もあったといえる¹⁶。長崎県の現状は、平成の大合併後もある程度の広域行政組織が必要なことと、長崎県の平成の大合併が複雑なものであったことの証明ともいえる。

四 長崎県の平成の大合併後の島嶼部市町の特徴

長崎県の八市七〇町一村は平成の大合併によって一三市八町の二二市町となった。この合併を時系列的に追うと、二〇〇四（平成一六）年には、三月一日に対馬地域では六町の合併により対馬市が、壱岐地域では四町の合併により壱岐市が新設され、八月一日に下五島地域では福江市と南松浦郡の五町の合併により五島市が、上五島地域では南松浦郡の五町の合併により南松浦郡新上五島町が新設されている。二〇〇五（平成一七）年には一月四日に六町が長崎市に編入され、三月一日に諫早市と五町が合併して改めて諫早市を設置し、四月一日に二町が佐世保市に編入されるときともに、五町の合併により西海市が新設され、一〇月一日に平戸市が二町一村と合併して改めて平戸市を設置し、一〇月一日に七町の合併により雲仙市が新設されている。二〇〇六（平成一八）年には、一月一日に有明町が島原市に編入され、松浦市が二町と合併して改めて松浦市を設置し、一月四日に長崎市が琴海町を編入し、三月三十一日に八町の合併により南島原市が新設され、二町が佐世保市に編入されている。二〇一〇（平成二二）年には二町が佐世保市に編入されている。このように長崎県の平成の大合併では、最初に島嶼部だけの合併が行われ、広域市町村圏を単位として三市一町が新設されたが、他の地域では若干の混乱がみられたことがわかる。なお、島嶼部では広域市町村圏を単位に三市と一町が誕生したことから、広域市町村圏におかれていた一部事務組合は消滅した。現在島嶼部には対馬市に長崎県病院企業団がおかれているだけである。

通勤圏が合併の一つの単位であったことからみて、島嶼部には「離島の中では、対馬市（市役所は厳原町）のように通勤中心を形成しないところもあるが、五島市では福江市、新上五島町では上五島町、壱岐市では郷ノ浦町がそれぞれ

れ小規模な通勤中心をなしている」¹⁷との説明は、長崎県の島嶼部の特徴を示している。二〇一〇（平成二二）年の国勢調査の結果では、一五歳以上の就業者五九六一万一千人のうち、第一次産業就業者は二八三万一千人で全体の四・二パーセント、第二次産業は一四二万三千人で全体の二五・二パーセント、第三次産業就業者は三九六万六千人で全体の七〇・六パーセントとなっている。第一次産業の内訳は、農林業が二二〇万六〇〇人で三・七パーセント、漁業が一七万七千人で〇・三パーセントとなっている。農業と林業の仕分けはないが、二〇〇五（平成一七）年では農業四・六パーセント、林業〇・一パーセント、漁業〇・四パーセントであったことから比較すると、林業は〇・一パーセントをかなり下回っていると推測できる。¹⁸この数字とそれぞれの島嶼部を比較すれば、合併でできた三市一町の特徴が読み取れる。

五島市は総面積四二〇・〇四平方キロメートルで、有人島一一島と無人島五二島の合計六三島からなる市である。有人島の総面積は四〇八・〇六平方キロメートルであり、最大の福江島の面積は三二六・三一平方キロメートルで、市の総面積の七八パーセント弱を占め、日本の八位の面積を有する島である。海岸線は五五・八キロメートルで、長崎県の海岸線の一三・三パーセントを占めている。総面積の構成は、田が二〇・五平方キロメートルで全体の四・九パーセント、畑が五九・五平方キロメートルで一四・二パーセント、宅地が九・八九平方キロメートルで二・四パーセント、山林が九二・八平方キロメートルで二二・一パーセント、原野が二二・七九平方キロメートルで五・四パーセント、その他が二一四・五平方キロメートルで五一パーセントとなっている。

五島市の二〇一〇（平成二二）年の総人口は三万九一一七人で、産業別一五歳以上就業者数は一万七〇〇九人であり、農林漁業従事者は二六九五人で一五・八四パーセント、第二次産業従事者は四〇五六人で二三・八四パーセント、

第三次産業従事者は一万〇〇二五人で五八・九三パーセントとなっている。五島市の総生産における農業の割合は三・二パーセント、林業は〇・二パーセント、漁業は三・五パーセントとなっており、林業従事者は極端に少ないものの、農業と漁業の就業人口にはあまり差がないことが推測できる。五島市の第一次産業就業人口の割合は全国割合の三・六倍、第二次産業は全国割合の九五パーセント、第三次産業は全国割合の八三パーセントとなっており、島嶼部四市町の中では特に第二次産業の比率が高い市である。福江島の人口は三万五九〇五人で全人口の九二パーセントが住んでいる。¹⁹⁾

対馬市の面積は七〇八・六六平方キロメートルで長崎県の一七・三二パーセントで、最大の対馬島の面積は六九六・一〇平方キロメートルで、総面積の九八パーセント強であり、日本で三番目の面積を有する島である。海岸線は九一五キロメートルで県の海岸線の二一・八パーセントとなっている。²⁰⁾ 総面積の構成は、田が六・一三平方キロメートルで全体の〇・八七パーセント、畑が四・〇一平方キロメートルで〇・五七パーセント、宅地が六・八二平方キロメートルで〇・九六パーセント、森林が六三三・〇二平方キロメートルで八九・三二パーセント、原野が四・一六平方キロメートルで〇・五九パーセント、その他が五四・五二平方キロメートルで七・六九パーセントとなっている。

対馬市の二〇一六（平成二八）年五月の総人口は三万二〇三一人、産業別の総人口は一万五五〇七人であり、第一次産業は三三五七人で二二・六五パーセント、第二次産業は一九一〇人で一二・三二パーセント、第三次産業は一万〇二二三人で六五・九二パーセントを占めている。第一次産業では農業が五八五人で三・七七パーセント、林業が一七三人で一・二二パーセント、漁業が二六九九人で一六・七六パーセントとなっている。対馬市は自らを、「対馬は山林が面積の八九%を占める自然豊かな島です。厳原町の竜良山と美津島町の白嶽には原始林が残り、国の天然記念

物に指定されています。島の地形は標高二〇〇〜三〇〇mの山々が海岸まで続き、場所によっては高さ一〇〇mの断崖絶壁もあり、「勇壮な自然を目にすることができませ²¹⁾」と説明していることからわかるように、林業が一定の就業者を抱える地場産業となっているのである。²²⁾

壱岐市は隠岐本島と二一の属島（有人島四・無人島一七）の総面積は一三八・五六平方キロメートルで、最大の壱岐本島の面積は一三三・八平方キロメートルの日本で二〇番目の面積を有する島である。²³⁾ 海岸線は一九一キロメートルで県の海岸線の四・五六パーセントとなっている。総面積の構成は、田が二四・四平方キロメートルで全体の二七・六パーセント、畑が一四・六平方キロメートルで一〇・五パーセント、宅地が六・五六平方キロメートルで四・七パーセント、森林が四八・七七平方キロメートルで三五・二パーセント、原野が八・六八平方キロメートルで六・三パーセント、その他が二七・九四平方キロメートルで二〇・二パーセントとなっている。二〇一〇（平成二二年）の総人口は三万〇三三六六人、産業別総人口は一万五五一三三人で、第一次産業は四一三〇人で二六・六二パーセント、第二次産業は一七・二二パーセント、第三次産業は八六八九人で五六・〇一パーセントとなっている。農業就業人口は二五八五人で一六・六六パーセントであり、漁業組合員数は三四八八人で二一・四八パーセントとなっており、広い農用地で農業を営むかたわら漁業もやっており半農半漁で生活を営んでいる人達が多いことがわかる。²⁴⁾

上五島町は中通島と若松島を主体とした七つの有人島と六〇の無人島から構成されており、総面積は二二二・九八平方キロメートルで、最大の中通島の面積は一六八・四一平方キロメートルで、日本では一七番目の面積を有する島である。総面積の中では、田が二・六七平方キロメートルで全体の二・二パーセント、畑が一五・一九平方キロメートルで七・一パーセント、宅地四・三三平方キロメートルで二・〇二パーセント、山林が一三八・七五平方キロメートルで

六四・八四パーセント、原野が二・五七平方キロメートルで一・二パーセント、その他が五〇・四七平方キロメートルで二三・五八パーセントとなっている。二〇一四(平成二六)年三月末の総人口は二万一二八五人、産業別就業者数は八六五一人であり、第一次産業は九八二人で一・四パーセント、第二次産業は一三二八人で一六パーセント、第三次産業は六二八八人で七二・七パーセントであり、第三次産業依存度が高い町である。農地の狭さが主たる要因であることは、第一次産業のうち農業は五五人で〇・六パーセント、林業は一九人で〇・二パーセント、漁業は九〇八人で一〇・五パーセントとなっていることからも読み取れる⁽²⁵⁾。

三市一町では第一次産業依存度が相対的に高く、第二次・第三次産業依存度が相対的に低い。それでも個々の自治体ごとの特徴が認められる。対馬市では第一次産業は全国割合の五・二倍、第二次産業は全国割合の約半分、第三次産業は全国割合の約九三パーセントとなっており、かなり第一次産業の比率が高くなっているが、その中でも、全国割合に近い農業を除くと、林業は一〇倍以上、漁業は六〇倍近い割合となっている。壱岐市では第一次産業は全国割合の六・三倍、第二次産業は全国割合の六八パーセント、第三次産業は全国割合の約七九パーセントとなっており、対馬市と同様の第一次産業の割合が高くなっている。特に農業は全国の割合の四・五倍となっており、漁業も半農半漁の影響もあることから八〇倍強の割合となっている。新五島町では第一次産業は全国割合の二・七倍、第二次産業は全国割合の六四パーセント、第三次産業は全国割合の約一・〇二倍となっている。こうした三市一町の地域おこし策の方向性は、それぞれの自治体の「地域おこし協力隊」(対馬市では「地域おこし協働隊」)の採用計画や方針や現状分析からも読み取れる。

五 五島市の地域おこしと地域おこし協力隊

二〇〇四（平成一六）年八月一日に、福江市と南松浦郡の富江町・玉之浦町・三井楽町・岐宿町・奈留町の一市五町の合併で誕生した五島市では、二〇一〇（平成二二）年の国勢調査における四万六二二人の人口のうち、福江町に六〇パーセントにあたる二万四五四八人が居住しており、残りは富江町に五〇五二人、玉之浦町に一五八九人、三井楽町に二九六七人、岐宿町に三六五九人、奈留町に二八〇七人が分散して居住している。また二〇一五（平成二七）年三月の人口を見ると、三万九一一七人の人口のうち福江島に九二パーセントにあたる三万五九〇五人が住んでおり、残りの三二二二人のうち二四三九人は奈留島に住んでおり、残りの九つ島には三四〇人から二人までしか住んでいないのである。こうした五島市の福江地域への一極集中への対応が求められているのであり、それも含んだ形で地域おこし協力隊員（隊員）や集落支援員（支援員）が配置されている。

福江地域は福江・緑丘、奥浦、崎山、本山、大浜、椀島（人口一五〇人）、久賀島（人口三四〇人）に区分され、残り
は富江地区、玉之浦地区、三井楽地区、岐宿地区、奈留島（人口二四三九人）に区分されている。福江・緑丘には隊員
一名と支援員二名が、奥浦、崎山、本山、大浜にはそれぞれ支援員一名が、椀島には隊員一名が、久賀島には支援員
二名が、富江地区隊員と支援員各一名が、玉之浦地区には隊員二名と支援員一名が、三井楽地区、岐宿地域、奈留島
には隊員と支援員各一名が配置されている。五島市は市を一二の地区（福江・緑丘は福江地区と緑丘地区に分けられてい
る）に分け、それぞれに地区公民館（奈留島にはおかれていない）をおき、「暮らしを守る」をテーマに「市民主役の地
域活動支援」策として「地域をもっと住みやすく、もっと元気にするため、『地域の絆再生事業』を推進し、市民が

主体となる地域活動を積極的に支援します。平成二六年度のモデル地区での成果を踏まえ、平成二七年度は、市内全域へ拡大します」との計画を掲げ、公民館単位での拠点づくり（コミュニティ組織体制）とその活動を支えることを目標に、まちづくり交付金の導入により地域おこしを積極的に推進していくことを強調している²⁶。こうした地区公民館設置地区と奈留島地区を対象に隊員と支援員が配置されているのである。五島市の地域おこし協力隊員の実際の活動は以下のように整理できる。

玉之浦町中須地区のA隊員は、二〇一三（平成二五）年四月一日の着任で、実際の仕事は地域支援が中心であり、地域からのオーダーに応じて活動を行っている。当初は作業支援（草刈等）が多かったが、現在では残った野菜の販売（無人販売所）の運営や、中須地域を知らせるための看板（モザイクアート）作成や、月二回行われている老人会の集まりで体操や話し合いの会を実施している。地域外からの現金収入確保が必要であることから、余剰野菜の無人販売のほか、リメイク品の試作に取り組んでおり、古い着物のクッション等への再利用やTシャツから布草履をつくることなどにチャレンジしている。地域住民とのかかわりとして施餓鬼の時の七夕飾りを幼稚園児とともに作成したり、キャンドルナイトを年一回実施しているとのことであった。本人は住民との交流があることに満足している反面、住民に危機感がないことや、行事の経費が出てこないことから縮小傾向にあることに危機感を持っていた。生活してみてもぜいたくな暮らしをさせてもらっていることに感謝している。旬のものや取れたての食材そして鮮度のいいものを食べて生活ができていると話してくれた。

玉之浦町小川地区のB隊員は横浜市出身で二〇一三（平成二五）年四月一日の着任で、高島で空き家を利用したコミュニティ活動を行っている隊員と会ったことがきっかけで応募した。美大出身のため、最初に身近な情報を入れた

地図「FUKUJIMAP」を作成した。これは印刷物になり一般に配布されている。また写真を展示し住民に投票してもらい、地域の風景を入れた春夏秋冬の四パターンの便箋をつくった。これは地域住民の地域の見直しにも役立つている。またよそに住む地域出身者との交流も目的の一つとして「小川だより」を創刊し地域の情報を発信した。さらに夏休み企画として、一年目に英語を使ったゲーム、二年目に造形ワークショップ、三年目に布に絵を描いて子供とも交流を図った。お盆の時には集会所をコミュニティの場と考え、気軽に飲める会を開き、住民と帰省者の交流をはかった。またUターン者の伴侶の方との交流を主目的とした「かたらん会」を開催している。これは島の男性出身者が夫婦で帰島した場合の、非出身者である伴侶の交流の場として企画したものであり、住民は日常生活に追われてゆとりがないことから、奥さん方の交流の場として始めたものである。今後は島に残り荒川地域でゲストハウスとカフェをやる準備を、地元の友人（Uターン者）と一緒に進めているとのことであった。

奈留地域のC隊員は二〇一三（平成二五）年一〇月一日の着任で、二〇一一（平成二三）年の震災後に三陸でのボランティアの経験から、地域に入って地域とつながっていける仕事をしたいと考え、地域おこし協力隊のことを知り応募したとのことであった。旅行社に勤めていた経験もあり民泊を中心にした活動とまちづくり協議会の事務を担当している。仕事の大半は奈留支所で行っていることから、若干住民との交流が不足していると感じている。民泊は修学旅行が来なくなることへの対応策の一つとして、五島市内では最初に立ち上げたものである。体験交流協議会とともに支所が窓口となっており、どう民間に移すかが課題となっている。民泊では体験型観光・イベント（出会い交流体験）・教会（教会守が維持）訪問が主たる内容となっている。民泊に参加している家は一六軒で一軒には四名から六名の宿泊が可能である。民泊の主体は高齢者であり、楽しいといってくれるものの持続性に不安がある。体験ではタ

コ釣り、シーカヤック、かまぼこづくり、船釣り、木工アクセサリー作りなどが行われており、修学旅行の復活も模索されている。まちづくり協議会の事は支援員と協力して実施しており、町内会部会・文化教育部会・地域振興部会の三部会を通じて実施している。島民は本当はぜいたくな暮らしをしていることに気がついていないと感じているとのことであった。

三井楽地区のD隊員は二〇一三（平成二五）年四月一日の着任で、海外青年協力隊員として二年間セネガルの小学校で活動した経験があり、その時の同僚が五島列島出身者であったことから島に興味を持ち応募した。二〇一四（平成二六）年四月から体験型観光を推進している。最初に民泊を引き受けてくれる家探しから始め、保健所からの許可等を得て事業を開始した。二〇一五（平成二七）年一月一七日・一八日にモニターツアー「みいらく椿物語ツアー」を、長崎港から一泊二日で実施した。修学旅行をメインとして、第一回は五月一九日から一九日の日程で奈良県五条中学校生を、第二回は六月三〇日から七月二日の日程で生駒高等学校生を、第三回目は七月一八日から二一の日程で長崎県内の小中学校生を受け入れた。この時は六〇名が来島したので三〇名は玉之浦で受け入れた。これまでの修学旅行はみんなが同じ状態で行うことが前提であったが、民泊なのでそれぞれの宿泊先での差異は受け入れてもらった。夕焼けマラソンには韓国や台湾からの参加者もあり、民泊を活用して参加してもらった。地域おこし協力隊の仕事はわりと保守的な仕事である。定住は、隊員活動と並行した副業が認められないことから、自立への準備期間が少なく難しいと考えていると話してくれた。

岐宿地区のE隊員は二〇一四（平成二六）年四月一日の着任で、ご主人が五島市で仕事をしていることから、隊員に応募し来島した。現在、民泊一六件と協力し、体験型観光を中心に活動している。昨年度は二〇一四（平成二六）

年九月と二〇一五（平成二七）年一月に二回のモニターツアーを実施した。今年度は五月と六月に修学旅行を受け入れた。夕焼けマラソンにおいても民泊を参加者の宿泊先として活用した。私的な民泊利用も増えてきており、島の人々がどんどん元気になってきている気がすると話してくれた。島の人はもてなし好きであり、体験指導のために宿泊者にいろいろなことを教えることを通じて誇りを持てるようになってきている。「孫が定期的に来てみたいだ」といった感想も聞かれるとのことであった。しかし高齢化の進展からみて継続が難しいように思えるとの感想を持つていた。支庁の職員は、若者の帰島（U・Iターン）には何らかの仕事が必要であり、企業と農業研修や漁業研修を有効に活用することが必要であると話してくれた。

久賀島地区のF隊員は二〇一四（平成二六）年九月一六日の着任で、現在、廃校になった小学校を活用した会員制で運営している「久賀島ファーム」で仕事をしている。ここでは特産品の開発・生産・販売を通じた地域おこしを目標に、鱻の南蛮漬け、ウニ、まふのり（一般には「あかのり」として販売・海藻サラダ用）、とさか（海藻の女王）、あおさ（売上第一位）をそろえ、四月からためしで販売を開始し、五月には五島フェスタで販売した。彼は定住を望んでいるとのことであった。

富江地区のG隊員は二〇一五（平成二七）年の着任で、両親が五島列島に移住したことから隊員に応募し来島した。与えられている仕事は、体験型交流と商工業の可能性の追求と島の情報発信である。民泊には保健所の許可を得た九軒が登録しており、今後三軒が追加される予定である。これまで長崎市東中学校と大宰府少年の船の一行が来島している。支援員とともに地域の絆事業に参加している。敬老会活動や「くちびるに歌を」に関するイベントを八月七日と九日に実施した。市の補助金を活用した地域コミュニティにおける郷長がリーダーとなって実施している町内会事

業にも参加している。また新規事業のペタンクにも協力しているとのことであった。

椀島地区のH隊員は二〇一五(平成二七年)四月一日の着任で、シユノーケリングが趣味で五島を訪問した時に地域おこし協力隊のを知り応募したとのことであった。人口一四四人の椀島には本寮地区と伊富貴地区二つの中心となる集落(郷)が存在する。本寮郷の住民の職業は漁師と福江島で働くサラリーマンが半々であり、出張所と公民館と診療所分院と消防団九分団がおかれている。伊富貴郷の住民は漁師が大半であり出張所分室と公民館と診療所消防団九副分団が置かれている。両地域の間立派な小・中学校が存在するが、現在生徒は小学五年生一人である。両地域を行き来して情報伝達や地域活動支援や集落支援も仕事のひとつとなっている。隊員の仕事のひとつに体験型観光の推進があるが、保健所の許可を持つ民宿は一軒しかなく実績はない。運動会は公民館合同で学校のグラウンドで行われている。空き家バンクの整備の指導を市から受けており調査中である。ふるさと納税リストに掲載されている増栄丸の水産加工品に関する情報発信もしていると話してくれた。

福江港にある市の観光交流課に配属されているI隊員は二〇一五(平成二七)年四月一日の着任で、五島市全域が活動範囲となっていることから幅広い活動が期待されている。観光協会と協力した民泊事業の拡大や、規制緩和を含めたグリーンツーリズム対応の協議会設置などをてがけている。人口減少が激しい久賀島や玉之浦地区が最初に民泊を受け入れ成功していることから、修学旅行を中心とした体験型観光の拡充を模索している。将来はアパレル関係の起業をし、東京とつながりをつくることが目標とのことであった。観光交流課にはもう一人CLAIRのJETプログラムに応募して来島した、国際交流員の韓国人のJさんがいる。彼女は韓国から立教大学観光学科に留学し、東京で三年生活した後帰国し、一年後にCLAIRの試験に合格し来島した。彼女は現在韓国人観光客への対応と島民へ

の韓国語講座を行っている。⁽²⁷⁾彼女の採用は、「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」の世界遺産登録後の韓国人観光客の増加への対応を予定したものである。現在五島市において世界遺産候補となっているものは、久賀島の「旧五輪教会堂」と奈留島の「江上天主堂」だけであり、福江島にある一四の教会はその対象とはなっていないこと⁽²⁸⁾から、何らかの島独自の対応が必要となっており、Iさんの役割への期待度は高いものがあるといえる。

六 新上五島町の地域おこしと地域おこし協力隊

新上五島町の誕生は合併前の各町の借入金が多かったことも一因となっている。それゆえ合併後の公共事業の縮減が仕事減となり人口減を誘発したことから、合併した後に職員の給与を減額した最初の町となった。また水産業中心といいつながら公共事業への依存率が高いことも問題視されている。町の田畑や宅地は島全体の約一〇パーセントにすぎず、山林・原野その他が約九〇パーセントを占めている。それゆえ高校卒業者の九割が島を出る。仕事をつくるために、大学生のインターシップを通じた起業、サーフィンやカヤック等のツアー事業、空き家バンクなどを推進している。空き家は、仏壇の存在やお盆等の行事のための帰島を考え貸しながらいない人が多く、一部の住宅を使い、お試し住宅や年二回田舎暮らし体験ツアーを実践している。林業ではバイオマス工場設置計画あり、チップ材がそろふことが条件となつてはいるが工場建設計画がある。また異業種間の連携による特産品として、五島牛カレーに牛肉の代わりにマグロの胃袋を入れた漁師カレーを開発した経験を踏まえ、異業種間の連携による新商品の開発などを模索している。

島の代表的な特産品は五島うどんと椿と焼酎である。焼酎は土地が痩せていてサツマイモしかできなかつたことから生まれた商品である。その他水産加工品やジビエとしてのイノシシの肉があるが、地元の人には野生動物を食べないので販路開拓が必要である。椿の事業化を最初に取り組んだのは旧新魚目町である。新魚目町では一九七三（昭和四八）年に新魚目町振興公社を設立し、町の活性化を目的に椿の事業化や国民宿舎の運営にあつたのである。旧国民宿舎は現在企業に業務委託し、ホテルマルゲリータとして運営されている。さらに外部の力で島の振興を実践するために、地域おこし協力隊員として椿工房にK氏、L氏、有川にある観光物産館（うどんの里）にMさんとNさん、文化財課（有川ターミナル・鯨賓館）にOさんとP氏を迎え入れている。また、新上五島町では文化財課が「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」の世界遺産登録業務を推進している。韓国人の林さん受け入れは、巡礼コースの拡充による韓国人信者の来島者の増加を目的とした政策の一つである。

昭和六〇年には三万人を超えていた人口は、現在二万二八四人まで減少しており、当時人々が暮らしていた住宅地や田畑は草木に覆われている。山の斜面と思われる緑地も、近くで見ると段差のある平らな土地となっており、かつてそこが宅地や田畑であったことがわかる。それが後述する土地所有者不詳や耕作放棄地問題の一因となっていることが伝わってくる。そこに目立つものの一つが椿の木であり、椿産業は地域の代表的な産業となっている。資生堂からの注文もあり需要が増えているが供給が追いついていない。また椿の木に関する相続問題や財産権の問題も課題となっている。それゆえ長崎県は、五島市と新上五島町をエリアとする『日本一の椿の島』づくり」を目的とした地域活性化総合特区として「椿による五島列島活性化特区」の特区申請を行い、二〇一五（平成二七）年七月二五日に第二次指定を受けている。²⁹

特区では、「自生椿林の環境保全と活用促進」のために「森林内の作業環境の整備」と「未相続椿林・所有者不在椿林の活用促進」をおこない、「相続未登録となつている自生椿林を有効に活用するための特定法の制定」と「所有者が不明である自生椿林を有効に活用するための使用権の設定」等を提案している。また「椿苗の植栽による耕作放棄地の解消と椿林の拡大」のために「耕作放棄地に多い未相続農地及び所有者不在農地の活用」をおこない、「相続未登記となつている共有農地利用権設定に係る土地同意要件（同委の範囲、利用権存続期間）の緩和」等を提案している。さらに「椿を活用した新たな商品開発と販路拡大」のために「付加価値の高い椿油製品や工芸品等の開発」や「流通ルートの開発と販路拡大」をおこない、「六次産業化推進整備事業に係る事業実施主体の対象拡大」等を提言している。過疎地域における資産価値の低下と若者の離島等により、五島列島では農地や森林等の未相続や所有者不在といった状況が常態化していることが、地域産業の復興や発展にとって障害となつていることを伝えている。椿を活用した地域おこし策の一つとして、上五島町では椿を通じた観光の発展を期して、長崎県立大学との相互協力協定事業のひとつとして平成二十二年三月に、「新上五島町つばきマップ」を作成している³⁰。

財団法人新上五島町振興公社・椿油加工事業部「椿工房」には二名の地域おこし協力隊員がいる。K氏は仕事で五島へ来たことが縁で隊員となった。伊豆大島の隣の島で椿の生産日本一の渡島での調査を通じて椿のことをより深く学び、現在は販路の拡大を模索している。地元の女性と結婚したので定住を考えているが、今後の仕事に若干不安を感じていると話してくれた。L氏はカヤックが好きで新上五島町に来たので椿に関する知識はなかったものの、自然にひかれたことから隊員として着任した。二人とも、椿公社での仕事のため地域との交流が弱く、公社に就職したよくな感じであり自分たちを知らない住民も多いことを心配していた。仕事は、住民が九月ころから採取した椿を一一

月上旬ころまでに買い取り、準備を整えて一月から三月あたりに採油し販売している。椿は年によって実りが大きく異なり、最大の時には三九トンほど採れるが、不作の年は一・六トンほどしか採れず、安定した生産と販売の確保が重要な課題となっている。平成二三年から資生堂との取引が始まり経営の安定化が進んだが、生産のばらつきから椿の在庫が少ないことから、資生堂とこれまでの契約者への販売のバランスに苦慮しているとのことであった。

観光物産館(うどんの里)にも二人の隊員がいる。Mさんは、中国からの留学生で、東京での仕事で二回ほど五島列島を訪れたことが縁で、三年前から隊員として活動している。二〇一四(平成二六)年に四月に学生ビザを就労ビザに切り替えたことから、二年間の滞在延長が許可され現在も活動している。世界遺産登録に備えた韓国巡礼団の招致に対応するとともに、中国からの観光客受け入れ態勢の整備もしており、現在は物産の中国での販売を企画しているとのことであった。Nさんは(夫婦夫はPさん)で来島し隊員として活躍している。新聞記者時代の地域密着型の仕事を楽しかったことから、地元密着型の仕事をしたくて夫婦で隊員を希望し来島した。特に新聞記者の経験が生かせる情報発信が出来ることから上五島町を選んでいる。まだ来島間もなく実績はこれからということであった。

文化財課(有川ターミナル・鯨ひん館)では、船着き場にあることから観光情報の提供や案内といった業務の傍ら世界遺産登録を担当している。長崎県の教会群の世界遺産登録を目的としたこの活動において、町は国の重要文化財に制定されている教会を中心に、町内の一四教会の登録を企画している。まちおこしには地場産品のPRや開発が必要であるとともに、観光も主要な要素となる。ただし観光は形が見えにくいことから、町は世界遺産登録に力を入れているのである。O隊員は二〇一五(平成二七)年四月の着任で、両親の出身地であり、地域おこし協力隊に関心があり応募したとのことであった。現在は重要文化的景観のPRを担当している。ブログを発信し福岡から三年で五〇組

ほど呼び込んだ。U・Iターンへの影響を自覚した情報発信に力をいれているとのことであった。P氏は、定住（Iターン）を目的に来島を決意し、隊員に応募し夫婦（Nさんと）で来島した。自然が豊か・美しい・歴史や文化遺産が多い（教会群等）この島の特徴を伝えることで、いいIターンの道標の一つになれるような活動をしたとのことであった。

新上五島町有川支所で活動している韓国人のQ氏は、二〇〇七（平成一九）年にサッカーの日本・韓国・台湾の交流会に参加し初来日している。慶州大学観光科卒業後、長崎大学に留学し立教大学大学院進学予定であったが、三・一一で断念し、滋賀県にインターンシップで一か月滞在した後に来島し、現在は臨時職員として働いている。韓国のキリスト教の信者は巡礼がさかんで海外へ行くことを当然視している。二〇一一（平成二三）年に韓国のカトリック巡礼を招致し二九教会を巡った。新上五島町では頭が島の教会が有名で、巡礼者には自然と教会が素晴らしいと評判であり、昨年は五〇〇人ほどの信者が来島している。巡礼者へのアテンドではなく、信者間の日韓交流会として韓国の教会の子供たちのホームステイや、町内の中学生の韓国を中心とした教育委員会の「未来にはばたく海外研修事業」の支援事業も担当している⁽³¹⁾。

新上五島町が「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」の世界遺産登録に力を入れている理由の一つが、町の遺産候補は堂ヶ島の長崎県内唯一の石造りの教会である「堂ヶ島天主堂」一つだけであるが、町内には二九の教会があり、これらを総合的に活用することで町の活性化につなげたいためであった。韓国人巡礼者は長崎県に来てくれるが、どうしても長崎市周辺の本島中心になりやすく、新上五島町はその行程の中で一時立ち寄り地域にしかなく、韓国人巡礼者は朝方に船で島に立ち寄り、堂ヶ島天主堂を訪問して午後には移動していく、あるいは午後に堂ヶ島天

主堂を訪問し夕方には本島あるいは韓国に向けて移動することが多い。こうした巡礼団を新上五島町に滞在させ、二九の教会の巡礼のために宿泊させることが目的となっている。信仰心の熱い韓国巡礼団にける新上五島町の熱意が伝わってくる。このように新上五島町の地域おこしの中心事業に、樁を中心とした産業の拡充と、韓国や台湾そして中国との交流を通じた観光事業の拡充、そして定住促進も含めた日本人の来島者の増加がおかれていることが、隊員や外国人職員の配置から読み取れる。教会群の世界遺産登録にかけるまちの期待の大きさが伝わってくる。³²⁾

七 長崎県島嶼部の地域おこしの今後

長崎の島嶼部は二〇一五（平成二七）年に日本遺産に認定されている。「日本遺産 (Japan Heritage)」は、地域の歴史的魅力や特色を通じて我が国の文化・伝統を語るストーリーを「日本遺産 (Japan Heritage)」として文化庁が認定するものであり、長崎の島嶼部は「国境の島ものがたり」として認定されている。地域の特徴は、「日本本土と大陸の中間に位置することから、長崎県の島は、古代よりこれらを結ぶ海上交通の要衝であり、交易・交流の拠点であった。特に朝鮮との関わりは深く、壱岐は弥生時代、海上交易で王都を築き、対馬は中世以降、朝鮮との貿易と外交実務を独占し、中継貿易の拠点や迎賓地として栄えた。その後、中継地の役割は希薄になったが、古代住居跡や城跡、庭園等は当時の興隆を物語り、焼酎や麺類等の特産品、民俗行事等にも交流の痕跡が窺える。国境の島ならではの融和と衝突を繰り返しながらも、連綿と交流が続くこれらの島は、国と国、民と民の深い絆が感じられる稀有な地域である」との言葉で紹介されている。

「国境の島ものがたり」は「日本は大小六八五二の島から成り、長崎県には日本最多の九七一の島がある。朝鮮半島との間に飛び石のように浮かぶ壱岐と対馬、大陸との間の東シナ海に鎖状に浮かぶ五島列島は、いにしえより、日本と大陸を結ぶ『海の道』の要衝であり、大陸との交流のインターフェースでもあった。とりわけ、朝鮮半島と指呼の間にある国境の島、壱岐と対馬は、その最前線であった。」との言葉で始まっている。ものがたりは三部構成となっており、第一部の「邪馬台国へと続く『海の道』に浮かぶ国際交流の都」では、壱岐と対馬が中国の施設の朝鮮半島を経由して日本に入る最初の島として描かれている。第二部の「朝鮮半島との関係に左右される日本最果ての島」では、六六三年の白村江の戦い以降、遣唐使が壱岐、対馬を経て中国に渡るルートから、五島列島を経て東シナ海を渡る危険なルートをとらざるをえなくなったことを通じて五島の位置づけが強調されている。第三部の「国交断絶から復活へ」朝鮮通信使がつないだ日朝交流の架け橋」では、「豊臣秀吉の朝鮮出兵による国交断絶後、対馬藩が朝鮮との国交回復交渉を成功させ、江戸時代最初の朝鮮通信使来日に成功し、それが約二〇〇年に渡り、合計二二回の日朝修好の象徴である朝鮮通信使の来日が続いたことと、そうした交流の痕跡が島の特産品や民俗行事などに残っていることと、日韓（韓日）の交流が現在まで続いていること」を強調している³³。

壱岐市には現在、「海女さん後継者」、「滞在型交流観光・情報発信担当」、「雑穀・古代米ブランド化支援担当」、「物産振興・特産品開発担当」の四人の地域おこし協力隊員がおり、³⁴対馬市には、第2期生として「民間伝承保全担当」、「生物多様性保全担当」、「有害鳥獣ビジネスコーディネーター」の三名、第3期生として「島の食材プロフェッショナル」、「島の森林再生チャレンジャー」、「島のタウンマネージャー」の三名、第4期生として「つしまミュージアム・プロモーター」二名、「域学連携教育コーディネーター」、「対馬農協・島のもん魅力発信デザイナー」、「島の

循環型農法推進プランナー」の五名の隊員がいる。⁽³⁵⁾各地域の地域おこし協力隊の役割や配置を見ると、それぞれの地域の地域おこしの目標や内容が伝わってくる。

対馬と壱岐は「朝鮮通信使」の関係地を世界遺産にするべく、韓国側の関係者や関係地と日本各地の関係地と活動が続けている。五島列島では長崎教会群の世界遺産登録に力を注いでいる。この二つの世界遺産がうまくジョイントできれば、この島嶼部の将来に明るい兆しが見えるものと思われる。現在の三市一町の地域おこし協力隊員の活動から、それぞれの地域の特色や目指しているものが見えてくる。そこから浮かんでくる各地域の特徴を生かしながら、日本遺産としてのつながりも大切にしながら、地域おこしをより素晴らしいものにしていってもらいたい。

註

はじめに…論文が縦書きのため、資料等の数字は筆者が可能な限り漢数字に換えた。また単位等の記号も可能な限りカタカナに換えた。

- (1) 都道府県市町村「市町村変遷情報・市制町村制施行時の情報・長崎県」(http://uub.jp/upd/s_nagasaki.html) 参照。
- (2) 長崎県県民生活部統計課『二〇一四年改訂版掲載データ(都道府県編)』「一. 総面積、二. 可住地面積、九. 総人口」(<http://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kankoubutsu/100shihyou/195308.html>)
- (3) 長崎県HP「長崎県のすがた」(<https://www.pref.nagasaki.jp/sugata/>)『みんなの知識ちよつと便利帳』全国各地名読み方・都道府県の地名【長崎県(長崎県)の地名】(<http://www.benricho.org/chimei/gappei/42.html>)、長崎県県民生活部統計課『第六二版 長崎県統計年鑑(平成二七年)』(<https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/toukeijoho/kankoubutsu/nenkan/231403.html#tochi>)等を参照し整理した。
- (4) 長崎県・『二〇一四年改訂版掲載データ』「一. 島の数」

- (5) 長崎県・二〇一四年改訂版掲載データ「四. 海岸線総延長」、総務省「離島振興法の概要」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000166444.pdf)
- (6) 長崎県企画振興部『長崎県離島振興計画』平成二五年五月、地域づくり推進課 (https://www.ref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/rito_keikaku/) 長崎県県民生活部統計課「長崎一〇〇の指標―較べてみれば―」二〇一四年改訂版掲載データ (都道府県編) (<http://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/toukeijoho/kankoubutsu/100shihyou/195308.html>)
- (7) 長崎県・二〇一四年改訂版掲載データ「一〇. 島の数」
- (8) 『地理のページ』「郡の変遷・郡区町村編制法下の郡・区 (1889年1月) 42長崎県」Bonvenon al la Hejmpago de ISSIE (<http://www.tt.rim.or.jp/ishato/index.html>) を参照し整理した。島嶼部の船を使用したことによる各地域や集落の孤立性の高さは、五島市や上五島町での聞き取り調査の説明や島の実態調査を通じた評価である。
- (9) 明治の大合併・昭和の大合併・平成の大合併に連なる市町村数の変遷や人口の変遷は、「総務省」の資料 (<http://www.soumu.go.jp/menu/seisaku/chiho/index.html>)、「都道府県市町村」(<http://unb.jp/>)、矢野恒太郎記念会『データでみる県勢二〇〇九年版』同記念会 (二〇〇八年) 等を参照して整理した。その内容は、拙著「市町村合併と広域行政 ―平成の大合併と定住自立圏の関係を中心として―」日本大学法学会『政経研究』第四六巻第三号 (平成二十一年十二月二十日発行) にまとめてあるので参照されたい。
- (10) 自治省行政局振興課監修『平成六年改訂 広域行政圏要覧』第一法規、平成七年三月三十一日、geografi (em) aj paghoj「地理のページ・チリデータ集・郡の変遷」(<http://www.tt.rim.or.jp/ishato/tiri/gun/gun.htm>)
- (11) 「長崎県の市町村合併の状況 (平成の大合併)」(<http://www.isahayacci.com/xls/1599.pdf>)、長崎県合併効果等研究会『長崎県合併効果研究会』報告書、長崎県、平成二二年二月 (<https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2013/08/1376031447.pdf>)
- (12) 森川洋著「九州における『平成の大合併』の比較考察 (中)」地方自治総合研究所『自治総研』(通巻四〇四号) 参照

- (13) 長崎市HP、「定住自立圏構想」(<http://www.city.nagasaki.lg.jp/syokai/730000/732000/p006861.html>) および五島市HP「五島市定住自立圏」(http://www.city.goto.nagasaki.jp/contents/city_ad/index129.php)
- (14) 「長崎県市町村総合事務組合」(<http://www.nagasaki-soukumi.jp/>)。なお長崎県総合事務組合の「組合の概要」には「長崎県市町村総合事務組合は、平成八年、地方自治法に基づき設立された特別地方公共団体（一部事務組合）で、県下全市町村と一一一部事務組合、一広域連合の特定業務を総合処理しています」との記載がある。特定業務としては「退職手当事業」、「消防団員等公務災害補償等事業」、「議会の議員その他非常勤職員の公務災害補償等事業」、「公立学校等公務災害補償事業」、「交通安全共済事業」、「会館管理事業」、「公平委員会」である。なお「東京市町村総合事務組合の概要」には「東京市町村総合事務組合は、東京都の全市町村（二六市五町八村）で組織する複合的一部事務組合という形態をとっており」との記載があり、総合事務組合が複合的一部事務組合であることを強調している (<http://www.ctv-tokyo.or.jp/>)。
- (15) 「一部事務組合平成二八年五月一三日現在（法人番号）」(<http://www.houjin-bangou.nta.go.jp/setsume/images/partnership.pdf>)
- (16) イギリスでは一層制と二層制の地方自治組織が混在しているが、基礎自治体の平均規模は約一四万人の市だけである。住民の日常生活の単位である地域はパリッシュやコミュニティとよばれる準自治体となっている。日本での地域自治組織の設置が認められており、もし長崎県が市だけの県となった場合には、どのような形で地域自治組織を活用するのかと考えると残念である。ただし、定住自立圏における各地域は地域自治組織的な性格を有することになるので、今後長崎の中心都市としての資格を有している地域の対応が楽しみである。
- (17) 森川、前掲論文（中）七〇頁
- (18) 総務省統計局「第八章 産業」の平成二二年版 (<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/final/pdf/01-08.pdf>) と平成一七年版 (<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/sokuhou/03.htm>) を比較して推測した。
- (19) 五島市情報推進課「市勢要覧 二〇一六年度版 しまの豊かさを創造する海洋都市五島市」(http://www.city.goto.nagasaki.jp/contents/city_ad/index835.php)

- (20) 島の大きさは離島振興関連法規によっており、北方領土と沖縄本島は含まれていない。ここでは「日本の島・大きい順に1000」(<http://www.2u.biglobe.ne.jp/iwao-elt/islands.html>)、「長崎県のしま紹介」(<http://www.pref.nagasaki.jp/sima/island/gotou/profile/>)を参照したが、前者では第一位を沖縄本島としているので、島の順は一つずつ繰り上げた。
- (21) 「第一章 市の概要 —対馬市」(<http://www.city.tsushima.nagasaki.jp/policy/images/haikibutsupdf/haiki01.pdf>)
- (22) 「対馬市オフィシャルホームページ」(<http://www.city.tsushima.nagasaki.jp/deta/>)
- (23) 「日本の島・大きい順に1000!」、「長崎県のしま紹介」
- (24) 杵岐市役所「杵岐いきねっと」(<http://www.city.iki.nagasaki.jp/>)
- (25) 長崎県新上五島町「合併10周年記念誌 新上五島町調整要覧 『しんかみごとうちょう』(ふるさとの宝を共に目指そう 世界遺産へ)」平成二六年八月一日
- (26) 五島市地域推進課「市勢要覧 二〇一五年度版 しまの豊かさを創造する海洋都市五島市」平成二七年三月、一〇頁と、二〇一五(平成二七)年九月一日から四日にかけて五島市で実施した聞き取り調査の内容を整理した。
- (27) 五島市での聞き取り調査の内容を整理したもの。久賀島のもう一人の隊員であるR氏には仕事の関係で対面がかなわなかったが、関係者の話では民泊における体験交流を参加している八軒と、支援員とともに空き家バンク対策などを行っているとのことであった。なおJETプログラム(The Japan Exchange and Teaching Program)は語学指導等を行う外国青年招致事業のことである。また久賀島ファームの関係者は、「五島は年を取りすぎた。後継者が必要であるが、そのためには資金も必要となる。その結果補助金に対するぶら下がり体質が醸成されてきているという傾向が見られ、この体質をどのようにして排除していくのが課題となっている。農業は減反を通じて補助金にぶらさがれる傾向があり、漁業は赤字を強調することによって補助金の獲得行動をとっている。漁業従事者のうちきちんとやっているものは黒字経営をしていることから、自立体質の確立こそ必要である。「久賀島ファーム」は熊本県菊池市での成功例をモデルとしている。ここでは売上が八〇〇万円ほどとなっており、一部市からの補助はあるものの、自然の家とのセットで実施することで成功している。これは地域おこし協力隊員が始めたものであり、私たちも地域おこし協力隊員の活躍に期待している」と話してくれた。

- (28) ここでいう世界遺産は「長崎の教会群とキリスト教関連遺産」のことであり、現在長崎県が進めている世界遺産登録計画の一つである。長崎県HP「長崎から世界遺産を 長崎の教会群とキリスト教関連遺産」長崎県世界遺産登録推進課 (https://www.pref.nagasaki.jp/s_isan/)
- (29) 新五島町役場の関連部署での聞き取り調査を中心にしてまとめたもの。新五島町の人口の変動は、長崎県・市町別時系列データ・総人口及び一般世帯人員 (<http://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/toukeijoho/jikeiretsu/77898.html>) を参照した。なお久賀島ファームの関係者は、「五島地域と上五島地域の相違を、五島地域は第一次産業が中心の地域で比較的豊かであり、上五島地域は商人が多く生産・加工と販売という第二次・第三次産業中心として生活している地域である」と説明してくれた。
- (30) 首相官邸HP【地域活性化総合特区】椿による五島列島活性化特区【五島市、新上五島町、長崎県】 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toe_ichiran/toe_page/pdf/t32_tsubaki.pdf)
- (31) 地域おこし協力隊や韓国人職員については、新上五島町での地域おこし協力隊員へのインタビューの内容と、新上五島町HP「地域おこし協力隊に仲間が増えました！」 (<http://official.shinkamigoto.net/gotofull.php?eid=01420&g3=1&ccid6=c6x00001x0&bcid=100>) 等を参照し整理した。
- (32) 「長崎から世界遺産を」と聞き取り調査の内容を整理したもの。
- (33) 国境の島ものがたり (<http://kokkyonoshima.com/>)
- (34) 杵岐市・杵岐いきねっと「杵岐市地域おこし協力隊 隊員紹介」
- (35) 対馬市HP「対馬市地域おこし協力隊」 (http://www.city.tsushima.nagasaki.jp/web/post_332.html)

最後に

私が杉本先生と最初にお会いしたのは、日本大学大学院の杉山逸男先生の講義を通してであった。学部は先輩で大学院は後輩

として入学された杉本先生には、人生の先輩として、学研の同僚として親しく付き合いをさせていただいた。特に人生経験の豊かな杉本先生には教わることはかりであり、酒を酌み交わしながらでさえ、学問や人生の指針をいただき、それが現在まで続いていることに感謝しております。

人望熱く責任感の強い杉本先生は、学部長職にも全力で取り組んでおられた姿には、ひたすら頭の下がる思いが残っています。イギリス留学中にはロンドンまで押しかけ、私とは別の視点から見つめられたイギリスの思いを、ビターを片手に語ってくれたことも懐かしい思い出です。

多くの思い出を残してくださった杉本先生には、多くのことを書くとともに御礼を言いたいこともたくさんあるのですが、それは今後も酒席などで語り明かしたいと思います。とにかく定年までご苦労様でした。これからも健康に留意されご活躍されることを望んでおります。まだまだ長い人生が待っています。これからも健康で、楽しく酒を傾けながら、ご指導や叱咤をくださいますようお願いしてお礼の言葉とさせていただきます。ご苦労様でした。そしてありがとうございます。

バハオーフェンにおける「国家」の観念について

——バーゼル大学教授就任講演「自然法と歴史法の対立」を手がかりに——

吉 原 達 也

はじめに

『バハオーフェン全集』第一巻が刊行されたのは一九四三年のことである。^①第一巻の編者の一人マックス・ブルクハルト (Max Burkhard) は、同巻に収録された『ローマ民族の国家生活に関する政治的諸考察』^②についての解題の中で「バハオーフェンの生涯と仕事の中で政治的なもの (Das Politische) が重要な役割を果たしているが、しかしなお細部に至るまで解明し尽くされてはいない。」として、次のように述べている。

「バハオーフェンという名前の名声は決して政治学の領域と結びつくことはない。たしかに国家は最も広い意

バハオーフェンにおける「国家」の観念について (吉原)

四六九 (六二七)

味で彼のテーマであったが、何よりも生涯の後半期にその名を博した作品の中で新しい驚くべき視点から行われた学問的考察の対象としてであった。このことがバハオーフェンのすべてではないことを示す第一の証拠は『自叙伝』⁽³⁾である。この私信として書かれた彼の最初の四〇年にわたる回顧は、自己告白としても同時にドイツ語の散文作品としても貴重な記録であるが、その中で、政治的なものが学生時代と研究計画についての記事と並んで重要な位置を主張している。ローマ法研究に取り組んでいた初期の時代の叙述と、新たな学問的発見の叙述との間に、激動の時代、つまりバハオーフェンを大きな不安へと陥れた一八四八年の革命の時代が挟まれている。彼が事件によって疎外された層、まさにスイスにおいて精神的に重要な多数の人々がそれに数えられる層に属することは疑いない。もしバハオーフェンがこの事件をたんに興味深い記憶として叙述したにすぎないのであれば、彼の生涯の劇的な背景として記録にだけ留めておくこともできよう。しかし彼は、新聞に自らの意見を公表したことを語り、その題名をも挙げることで、事件への個人的な関心を強調しているのである。⁽⁴⁾」

バハオーフェンにとっての政治的関心とはどのようなものであつたらうか。バハオーフェン家はバーゼルでは名門の富裕な家柄であつたが、バーゼルの重要な役職者を輩出していたわけではない。⁽⁵⁾バハオーフェン自身、若くしてカントン議員を辞任して以後バーゼルにおける政治的要職に就いていないのも、むしろこうした家門の伝統から逸脱したものでなかつたともいえる。例外的に数十年に涉つて控訴裁判所に公職を得ていたが、もとより法学徒としての素養があつたにせよ、これとても義務としてその勤めを果たしていた感がある。⁽⁶⁾カントン議員を辞任したのも、「カントン議会は、最近のスイスの政策の方向と一致しないこともあり、優勢な意見に対してつねに反対の態度をとることが役に立つよりもむしろ感情を害するだけ」⁽⁷⁾という理由であつた。

バハオーフェンの生涯を通じて、政治的なもの、国家とはどのようなものであったのか、以下、若干の考察を試みたい。先のM・ブルクハルトも述べるように、たしかに『自叙伝』には一八四〇年代後半におけるバハオーフェンの政治的な体験が綴られている。全集版『母権制』編者モイリ (Karl Meuli) も、四〇年代後半に示されたバハオーフェン「国政に関する信仰告白」(staatspolitisches Bekenntnis) は、終生を通じて変わらざる「指導理念」(Leitmotiv) をなすこととなると語っている。⁽⁸⁾ 確かに、四〇年代後半のヨーロッパにおける革命時代がバーゼルそしてスイスにもたらした影響は、その中でバハオーフェンの思想と深く関わったであろうことは否定できない。しかし、『自叙伝』においては、それ以前の二八四二年から四三年にかけての最初のイタリア滞在が「精神的な革命」(geistige Revolution) として語られているのと比較してみると、四〇年代後半の経験が唯一バハオーフェンの政治的な態度にとって決定的であったと果たしていえるのかという疑問が残る。バハオーフェンはイタリア体験をこう振り返っている。

「私はあのローマの滞在から、より豊かな精神を、つまり、私の将来の生活のために、より深い厳肅な心と、私の研究のために、より生き生きとした確かな背景を故郷へと持ち帰った。ローマで、人生の車輪は、より深く、その轍の跡を刻みこんだ。」⁽⁹⁾

確かに政治的な心情として、バハオーフェンは一貫して保守主義的な立場に立っていたといえることはできる。⁽¹⁰⁾ しかしそれだけでは、バハオーフェンの思想の多様性ないしは微妙なニュアンスを捉えきえることはできないのではないか。四〇年代後半以後の十年ほどの時期はヨーロッパの将来を決定する重要な時代であった。五四年の『自叙伝』にもそのような時代の意識が反映されているといえる。ただその前後の時代のバハオーフェンの著作を振り返ってみるならば、そこに大きな断絶があるというよりはむしろ一貫したものを見ることができるようになる。まず、バハオー

フエンにおける政治的なものないし国家の観念を考える場合、まず、『自叙伝』の中で語られる一八四一年のバーゼル大学ローマ法教授就任講演「自然法と歴史法の対立」¹¹と、「ローマ民族の国家生活に関する政治的諸考察」に目を向けなければならないが、本稿では、紙数の関係で、前者のみの考察に留めざるをえない。

一 教授就任講演における学問的方法

バハオーフエンはバーゼル大学ローマ法教授就任にあたって、一八四一年五月七日に「自然法と歴史的法との対立」と題する教授就任講演を行っている。その六週間前の三月一三日、バーゼル大学ローマ法講座正教授の一つに招へいされた¹²。ときに二五歳¹³、ローマ法は、就任報告をかねたベルリン時代の旧師サヴィニー及びドルフに宛てた手紙に記されるように¹⁴、彼にとって「お気に入り科目」(Lieblingsfach)であった。就任講演は、長きにわたるグラント・ツァアの時代のあと、狭いバーゼルの小世界の人々の前に初めて登場し、その期待と好奇のまなざしもとに行われた。この講演によつてバハオーフエンは大学におけるローマ法史の講義を始めた。講演は、一見、歴史法学の領域において論争が終熄して久しい「自然法対歴史法」をテーマにしているように見える。しかしバハオーフエンが必ずしも十分にその意味を意識しているようには見えず、ベルリンやゲッチンゲンでの日々、サヴィニーらの師匠たちとの直接的な接触がむしろ混乱と誤解しかもたらさなかつたのではないかと考えざるを得ないような内容になっているように思われる。実際のところ、バハオーフエンはこの講演で誰に論争を挑もうとしたのであろうか¹⁵。

バハオーフエンは、後年の『自叙伝』の中で、この講演が「歴史的現象の価値を認めたことによつて、哲学者 (die

philosophische Naturen) を、法の体系が人間の専断から独立したより高次の根源を有することを示すことによって政治家 (die Staatskünstler) を、驚かせ」たと記している。¹⁶⁾

「ある人は私に、それでは君はより高次の絶対的な真理を認めようとはしないのですかと、非難しましたし、またある人は、法が実際に深く根ざしたものなのか、そしてそのような法に対して、立法者が果たす活動とはそれほどささやかな役割しか果たさないのか、と考えたものです。私は、講演の名宛人として意図した二種類の人に不安と警告とを与ええたことに満足したものでした。それでも人々はこのように私に絶望しませんでした。おそらくちよつと試してみようというつもりだったのでしょう。私が決して革命的な人間ではなく、むしろ逆にあまりにもサヴィニー先生の信奉者すぎるのではないかと思われたでしょう。¹⁷⁾」

バハオーフェンは、このように、教授就任講演の聴衆を二つのグループに分けて、それぞれを、哲學家 philosophische Naturen と政治家 Staatskünstler という語で特徴付けている。この哲學家と政治家の対立から、法学における哲学派と経験派の対立という問題へと講演の方向を転じていく。

「哲学的法律家は、彼らに神によって植えつけられた理念から、いかなる時代にもいかなる場所でも等しく妥当する絶対的に完全な法、所謂自然法を導き出そうと試みる。嘲笑と侮蔑をもって彼らはあらゆる歴史的生成物を見る。……合理主義者「理性主義者」の判事席の前では、……かの純粹理性の創造物しか存在しえないのであり、現実世界の墮落はその創造物に抵抗できない。……彼らは経験のカオスを放置する。この迷宮からは誰もその精神の自律性を救済することはできない!、と錯覚している。¹⁸⁾」

こうした哲学的法律家に対して、経験主義家のあり方をこう述べている。

「これに対して、経験主義家の態度はいかに異なったものであろうか！ 彼らの理性の用い方たるや、それはいかに異なったものであろうか！ 理性は経験主義家にとって生成の秘密を照らし出す光である。その舞台は歴史であり、その役割は、歴史的な法制度の精神の認識である。経験主義家にとって、あらゆる事象と同じく、法の中に、完全なる始原もなければ、絶対的な完成もない。すべては、継起的な発展、持続的な生成であり、自然な順序で連鎖を形成し、かの詩的寓意によれば、その連鎖の一方の端はゼウスの足台につながれている。彼ら経験主義家たちが真実を求めるのは、自らの小世界ではなく、万物の大世界の中にある。彼らが問いかけるのは、自らの精神の神託ではなく、歴史という書物である。¹⁹」

さらに経験主義家の学問についてこうも述べている。

「経験主義家にとって、尽きることなき歴史が完全なる所以は、それが人間的恣意が生み出した中途半端な瓦礫の山だからではなく、旧約聖書に言われるように、*opus quod operatur Deus a principio usque ad finem*、つまり、神が初めから終わりまで造られた御業だからである。²⁰」

「彼らの学問はピラミッドのようなもので、その土台をなすのが歴史であり、その頂点はいまだその目が届かない、つまり、『頭は雲のあいだに隠れている』というごときである。歴史的に与えられた素材は、経験主義家の眼前で息吹き込まれ、生き生きとしたものとなる。その豊穡なる現象は無限りわまるため、一見広大なるもののように見えようとも、限られた人間精神の理論には到底捉えきれものではない。²¹」

バハオーフェンは学問の方法として、哲学的方法と経験的・歴史的方法とを対置し、そのいずれかを選択すべきことを宣言する。

「かくして両陣営は戦うべく相対峙する。戦いの目標は、およそ法制度なるもの、総じて国制なるものありようである。勝利の栄冠は、人類の法発展の総和である。自らの学問的立場を鮮明にせんとする者は、いずれかの陣営に与しなればならない。およそ学問方法、就中教授方法なるものはひとえにこの決断にかかっている。この点で、いずれかを選択する岐路に立たされているのであって、中道を行くことは許され²²ない。」

バハオーフェンは、自然法原理の信奉者を、「古今を通じて、天賦の才に長けた孤高の人々」であり、彼らは歴史全体に対抗する存在として描いている。

「プラトン、トマス・モア、そしてカントがこの世に生み出した作品群は、たしかに世界に賛嘆の念を起こせるであろう。しかし、それが空想上の国家のために生み出されたものであること、それらの舞台はユートピアのなかにあること、無限の裂け目によってそれらがわれわれの大地から切り離されていることは、ただただ残念なことである。彼らは実際のところ、あまりにも高所にありすぎるため、その光が地上にほとんど届かないあの星々に等しい。世界はあまりに彼らの下方にありすぎるのだ。彼らの体系は無の深淵の上方にかかっており、歴史という光に当たれば、霧の像のように溶けてしまう。」²³

二 教授就任講演における政治的なもの及び国家の観念

このようにバハオーフェンの教授就任講演は、哲学的方法よりも、経験的歴史的方法への傾斜を示している。そしてこのバハオーフェンの学問的方法の選択は、彼の国家の観念の理解と深く結びついている。若きバハオーフェンに

とつて、国家とは、人間の恣意により「捏造された被造物」ではなく、歴史の中に認識される現象であった。こうしたバハオーフェンの思想を解く鍵を、一般的な政治観、その後の著作に頻繁に登場する反自由主義的観念に、例えばモイリによつて「人民主権という有害な謬説²⁴」という言葉に集約されるような観念に果たして求めることはできるのだろうか。例えば、シモニウスは、就任講演についての全集版解説の中でこう述べている。

「スイスに生成した法はバハオーフェンの時代には民主制の拡大に向けた動きによつて脅威に晒される。バハオーフェンは生涯を通じてこうした動きに対する反対者であつたし、それどころか、彼の出自及び社会的地位によつて期待される以上の先鋭な反対者でさえあつた。彼の保守的な立場をバハオーフェンは一八四八年に書かれた『ローマ人の国家生活に関する諸考察』において詳細に論じている。立法改革は、彼にとつて神によつて創造された盟約共同体「スイス連邦」の基礎を揺るがし、その市民の自然な起源との関係を危険にさらすように思われた。バハオーフェンはすでに一八四一年に同じように考えており、それゆえ当時の自由主義的運動を、古い自然法を普遍的に妥当する恣意的に設立された秩序をめざす思い上がりそのもの、人間理性の過大評価、掴もうとしても掴まえられぬ《亡霊》を追い求めることを糾弾したと考えるべきではないか？ 講演のパトスはそのときに理解できるものとなる。講演は明らかにその意図において法律学の問題の領域をはるかに超えるものとなつた²⁵。」

シモニウスは一八四一年のバハオーフェンと一八四八年に示される思想とを重ね合わせている。モイリも、教授就任講演に触れて「純粹な歴史研究の告白にもかかわらず、当時の政治的スローガンによつて強く規定されている」と述べている。モイリは、講演における自然法論批判の隠れた直接的な名宛人として、ヴェイルヘルム・スネル²⁶（Wilhelm Snell, 1789-1851）の可能性を示唆している²⁷。フスコ教授の論稿は、バハオーフェンの国家についての観念を

めぐって、重要な示唆に富んでいるが、この点についてその判断を留保されているので、この問題について簡単に触れておきたい。⁽²⁸⁾

ヴィルヘルム・スネルは、兄のルートヴィヒ・スネル (Ludwich Snell, 1785-1854) とともに、一九世紀前半のスイスにおける自由主義的運動における指導者の一人であった。一八三〇年からスイス憲法が成立した一八四八年までの期間は、スイス憲法史においては「新生」(Regeneration) の時代といわれる。スイスにおける新生化運動の契機となったのは、隣国フランスの七月革命であった。各地で自由主義的な新しい憲法の制定を求める大規模な住民集会やランズゲマインデが開かれ、武力闘争も発生した。一八三〇年から三一年にかけて、一〇のカントンにおいて新憲法が制定されたが、こうした運動は必ずしもすべてのカントンで成功したわけではなかった。バハオーフェンの地元、バーゼルの場合は複雑な様相を呈していた。カントン・バーゼルは都市部と農村部の不平等が著しく、そのために新生化運動は、農村部住民によって展開された。その目標は、都市部と農村部の不平等の解消、とくにカントン議会における平等な議席配分の実現であった。しかしその要求は都市部により拒否され、運動は武力闘争へと発展した。結果的には、三二年春、バーゼルは、バーゼル・ラント (Basel-Land) とバーゼル・シュタット (Basel-Stadt) の二つの半カントンに分裂し、前者においてのみ新生化された憲法が制定された。⁽²⁹⁾

ヴィルヘルム・スネルは、一八一〇年代前半、ギーセン、マインツ、ハイデルベルクを中心にフリーメイソンの政治的秘密結社——主要なメンバーの名前に因んでホフマン・スネル・グルナー・ブントと呼ばれる——を結成し、プロイセン王国のもとにドイツ統一を目指したとされる。ナッサウでの筆禍事件を契機にその地を去り、一八一九年に一時的にドルパットで大学教授職に就任後、亡命のようなかたちで、一八二一年にバーゼル大学法学教授に招聘さ

れ、一八三三年までその地位にあった。三〇年代初頭のバーゼル・ラントとバーゼル・シュタットの分離の騒擾に際して、バーゼル・ラントを支持した主要人物の一人であり、国庫分割のあたっては法律顧問を引き受けた。そのこともあって、バーゼルからの退去を余儀なくされ、チューリヒのローマ法・民事訴訟法教授を経て、三四年に新設のベルンのローマ法・刑法教授職へと移った。バーゼル大学の法学教授職は、その後、アガトン・ウンダーリヒ (Agathon Wunderlich) やヨハネス・シュネル (Johannes Schnell) のような保守的人物によつて占められる。『自叙伝』の中に「裁判官職も神に由来するのであって、この職権を行使する者はより高次の起源を有する法を行使する。」⁽³⁰⁾とあるが、この「裁判官職は神に由来する」という言葉は、民事裁判所長を勤めたシュネルが傍聴席に掲げさせた銘でもあり、⁽³¹⁾両者の思想的傾向をうかがい知ることができる。ウンダーリヒ及びシュネルが先任教授であったバーゼル大学に三人目の教授として二五歳のバハオーフェンが招聘されたのであり、彼らの前で果たして自然法論者スネルを意識した講演を行いたかどうか、フスコ教授の疑問とされるところである。⁽³²⁾

たしかに三〇年代初頭のスイスにあって、スネルは、兄ルートヴィヒとともに自由主義的運動において影響力は大きかったとしても、彼自身バーゼルを去つてすでに久しく、それは就任講演の八年以前のことであり、その支持層はベルンの若き法学徒たちに限られていたのではないかと思われる。⁽³³⁾スネルの自然法思想を知る手がかりは彼の著書『自然法』に求めることができ、このベルンで講じられた自然法に関する講義の内容が出版されたのはスネルの没後三年にあたる一八五七年のことである。⁽³⁴⁾果たしてバハオーフェンが自然法批判の名宛人としてスネルをどれだけ意識したかは必ずしも明らかにすることはできない。実際スネルの『自然法』には、バハオーフェンの就任講演における当代の理性主義者批判の論調と一見重なり合うように見えるところもあるが、一致点を見つけ出すことは難

しい。スネルもまた、プラトン、トマス・モア、カントの国家論の批判者でもある。プラトンの「幻想国家」(Phantasierepublik)は「誤謬にして愚説」と評され、⁽³⁵⁾トマス・モアのユートピア国家も「およそ実現不可能な夢想」に基づくとされる。⁽³⁶⁾ドイツ国家論で注目されているのは、「哲学者」カントやフィヒテではなく、むしろユストゥス・メーザー(Justus Möser, 1720-94)、『モーザー(Friedrich Carl Moser, 1723-17898)』、シュピッター(Timotheus Spittler, 1752-1810)やフリードリヒ大王の「実用的国家学」(praktische Staatsweisheit)であつた。⁽³⁷⁾そうした視点は、バハオーフェンの就任講演には見られない特徴といえる。スネルは啓蒙的自然法論の文脈で読み解かれるべきと思われるのであり、バハオーフェンの自然法論批判とは直接には結びつきがたいように思われる。

では、バハオーフェンの教授就任講演の目指すところは何であつたか。たしかに当時のスイスにおける政治的な文脈の中でこの講演を読み解くことは可能であるとしても、ここでは、そこから離れて、バハオーフェンの語るところに耳を傾けてみたい。

一八五四年の『自叙伝』の中でこう記されている。

「学者が、自分の研究と最も高次の事物との関係を真摯に語り、両者の間に正しい位置づけを行う時期が必ずやってくるものである。その時、事物の永遠の意味に、少なくとも、たとえわずかでも接近したいという希望、いや何がなんでもそうしたいという欲望もまた生まれるであろう。外皮だけではもはや満足できないのである。⁽³⁸⁾」

このことは、教授就任講演においては、先にも述べたように、国家のありようをめぐる二つの立場の対立への言及と重なりあうところがある。それは、日常的な政治活動の立場の選択ではなく、むしろ学問的態度の選択と結びつけられている。

「一般的に自分の学問に対してどのような態度をとるべきか、明白に自覚しようとするどの一派も、両陣営のどちらか一方に味方しなければならぬ。学問的取り扱い方の全体、および、すぐれてその教授方法をどうすべきかは、本質的にこの決断次第である。」³⁹⁾

もとよりこうした言葉が投げかけられる名宛人は、講演の末尾にも示されるように、学界の専門家たちである。

「わたしがこの課題を引き受けるとき、わたしにそのための勇気がわいてくるのはもっぱら、自分の努力が孤立無援の状態にあるのではなく、いまやわたしもその一員になったことをうれしく思っている学界において、つねに新たな励ましの言葉が得られるであろうという思いからである。」⁴⁰⁾

就任講演から浮かび上がってくる国家及びその起源の概念はどのようなものとして描かれるか。これはバハオーフェンの歴史に関する一般的な観念と切り離しては考えることができない。チェザーナ教授は、「バハオーフェンが歴史について語るとき、たんなる出来事という意味での過去以上の何かをつねに意図している。」と指摘する。⁴¹⁾ 歴史は、バハオーフェンにとっては、神による創造の計画の表明である。この根本観念に基づいて、ロマン主義的な「端緒」(Antänge)の重要性が強調されるのであり、⁴²⁾ あらゆる継起的発展はすでにその萌芽においてすべて予定されている。⁴³⁾ そして若きバハオーフェンの国家の概念もまさにこうした歴史観に基づいているのであり、単純な法学的枠組みでは捉えることできない。フスコ教授は、バハオーフェンにとって、「国家」とは、組織された人間生活を一般的に示唆するメタファであるとされる。⁴⁴⁾ しかもそれは、「民族」(Volk)と歴史の関係を通じてはじめて定義されうるものである。「民族」は、バハオーフェンにとっては、古典的な国家論のように、国家の構成要素ではない。

「いかなる民族にとっても必要かつ不可欠な基本装備とは、宗教と言語と法である。そしておよそ国家生活な

るものはこれらなしには考えることができないからである。」⁽⁴⁵⁾
歴史に関して、バハオーフェンが理性主義的自然法論者に対して異議申立を行った観念とは、次のようなものであった。

「その理論によれば、わが人類の原状態は完全な状態であり、それゆえ実定的な国家制度など必要ではなかった、とされる。存在の第二期になってはじめて、人間が墮落した結果、その救済手段として、恣意的に創られた制度、すなわち国家それ自体とその内的な制度が生まれるに至った。国家と法は、この見解によれば、本源かつ必然的な人間の高次の本性にそぐわず、またその本性によってかつそれとともに存続する制度でもとうていないので、その結果、国家と法は、むしろ人間が自由意思によって自覚的に創り出した作品として、その姿を現すつまり、国家と法は、われわれのより良き本性の産物ではなく、われわれの墮落の産物であり、国家と法は、われわれの使命を促進するというよりも、むしろ、われわれの更なる退廃を阻止するためのものである。この見解によれば、およそ国家学なるものは、人間の道徳的欠損を治癒する単なる医術と刻印され、常設のダムとして、道徳的欠損の蔓延を阻止せんとする試みにすぎない。」⁽⁴⁶⁾

国家と個人の分離はかかる理論に還元されるのであり、そこでは人類の歴史も、人の歴史というよりもむしろ国家形式ないし法形式の歴史として捉えられることになる。バハオーフェンは、原初の完全性という証明できない仮説をこう批判している。

「君たち、この原初の完全性を主張する君たちは、人間が国家状態へ入るとき、それ以前の存在の最良部分をあきらめたこと、すなわち、人間が自分の自由そのものを国家形式と法形式という秩序のために犠牲に供したこ

とについて、どのように立証するのかね？」⁽⁴⁷⁾

「キリスト教や原初のゲルマン精神に基づく新しい時代は、いかに異なった様相を見せていることか！そこでは宗教と国家と習俗が一つにまとまり、その各々がそれぞれの領域において、個人、人格、目立つもの、個別といったものすべての登場を後景に斥け、消し去ってしまう。習俗はとりわけ個人が全体秩序に絶対服従することを要求する。国家は自らのうちに、個人も法人も団体もすべて飲み込んでしまう。このような国家の理念のなかで、いつさいの個としての存在は失われる。すなわち、それがわれわれ現代の国法のアルファとオメガであり、それが共和国と君主国を等しく支配している。」⁽⁴⁸⁾

バハオーフェンによれば、近代の国家概念に由来する制約を免れてはじめて、人々の内的一体性とその歴史がいまだ損なわれず、その痕跡から原初の状況がなお辿りうる時代を認識することができる。古代は記録を伝えると同時に遠く離れた端緒の証明である。古代は、その文化、その制度の中に、原初の時代の徴が生きており、それを通じて端緒を読み解くことができる。

「反対に、歴史を手がかりに、人類の最初の諸時代へと遡れば遡るほど、国家と個人との結合がますます緊密になっていくことを知ることになると、わたしは信じる。古代には国家のなかにすべてが含まれていた。宗教自体、国家から分離された独立の存在物ではなかった。古代はこの信仰をたしかに人類の最初の諸時代から保持していたのであり、そして始まりの諸時代は国家も法もない状態をその懐に蔵していたわけではなく、人間と国家とが完全に一体となり、最高度の調和のなかにあつたという真理の証拠を、古代はその信仰を通して現代のわれわれに送り届けた。したがって、まさにこの国家状態以上に、人類の自然状態もしくは自然法的な状態と呼ぶにふさわしい

かなる状態があるだろうか。⁽⁴⁹⁾」

バハオーフェンはこのような国家状態を「自然状態＝自然法な状態」と呼ぶことにより、自然ないし自然法という言葉に新しい意味づけを与えている。自然と自然法との同定により、いわゆるバハオーフェンが批判する「自然法」に代えて、バハオーフェンが「歴史法」と呼ぶものが位置づけられる。そのことによつて、自然法と歴史法はバハオーフェンにおいては対立を解消されることになる。しかもバハオーフェンのいう自然ないし自然法の中には発展ないし進歩という観念が組み込まれている。こうした観念が依拠するものはバハオーフェンの独特の歴史観である。フスコ教授によれば、バハオーフェンの歴史は、一方で個人と国家、他方で民族と国家を結びつける「魔法の杖」である⁽⁵⁰⁾、とされる。歴史を通じて人間と国家とが結びつけられ、その結びつきから価値の増大が生じる。それゆえ、その基礎である歴史に、次のような意味が与えられる。

「歴史、とくに法の歴史は、頹廢の深刻化という悲劇的な展開のなかにあるのではなく、より大きな完全性に至る発展の常なる進行のなかにある！」⁽⁵¹⁾

こうしたバハオーフェンの進歩の観念からすれば、国家は、本源的なものであり、歴史の産物ないし結果ではなく、むしろ「自然的原理」ともいわれるべきものである。

「国家は人間の最奥の本性そのものから取り出されているのである。国家は墮落した人類の捏造でも、われわれの道徳的欠損の隠れ蓑でもない。国家はむしろより良き人間本性の具現化なのであって、より大きな退廢を阻むダムではなくて、最高の諸目的を達成するための兄弟の契りなのである。」⁽⁵²⁾

国家は、より良き人間本性の具現化より大きな退廢を阻むダムではなくて、最高の諸目的を達成するための兄弟の

契り (Verbrüderung) である、とされる。バハオーフェンはアリストテレスが「人間は国家的な存在である」と語っていたとする⁽⁵³⁾。若きバハオーフェンがアリストテレスをどのように理解していたかその詳細についてはここでは留保せざるをえないが、あえていえば、アリストテレスにその祖型があるとされる国家有機体説との近似性を指摘することはできるのではないかと考える。

では、バハオーフェンのいう「兄弟の契り」とはいかなるものであるか。

「すべての学問、すべての芸術、すべての徳性、すべての成就においていつさいのより良き諸力を一つに結合するものである！ しかし、そのような兄弟の契りという目標は一代ではもちろん、数世代でも達成できるものではないので、国家は生きている人間の兄弟の契りであるのみならず、生きている人と死んだ人とさらには生まれてくる人との兄弟の契りなのである！ —さらに個々のどの国家も、全人類の大きな普遍的な兄弟の契りの中にある単に一部分の兄弟の契りであるにすぎない。つまり、低次の本性の持ち主と高次の本性の持ち主とを、目に見える世界と目に見えない世界とをつなぐ大きな鎖を形成するための一分肢である！ それが目であり、それが国家の使命である。まことに、人間本性の最高の側面がそれ自身のなかにおいて啓示する使命である！ それゆえ、われわれは、あの自然法体系の支持者たちが言う最初の状態の破壊された完全性を、また彼らの言う失われた楽園も羨まないようにしよう！」⁽⁵⁴⁾

国家の使命とは、「人間本性の最高の側面がそれ自身のなかにおいて啓示する使命である」⁽⁵⁵⁾。このように見てくると、バハオーフェンの国家の観念は、時代の政治的保守主義的観念の結果というよりもむしろ、こうした保守主義的観念自体が、バハオーフェン自身に胚胎する国家の観念の結果というべきものである。⁽⁵⁶⁾

小結

バハオーフェンが考える「国家」とは何か、あるいはどのようなものとしてイメージしたらよいかという問題について、本稿では、バーゼル大学教授就任講演「自然法と歴史法の対立」の中で、具体的に「国家」についてバハオーフェンが語るところを見てきた。一八四一年の就任講演は、たしかにランケ、サヴィニー、グリムらのいわゆる歴史学派の観念に忠実なところも見受けられる。しかしそれがすべてではない。ベーコン、バークらに頻繁に言及しつつ、バハオーフェンはまずは自らを経験主義者と位置づけ、特定の個人、特定の世代の特殊な観念から離れた「客観的事実」の理解を存在するものに委ねようとする。これに対して、バハオーフェンが理性主義者（合理主義者）と呼ぶ者たちは、存在するものを無視し自らの精神に基づく恣意的な理論の構築者として糾弾される。こうしたバハオーフェンのスタンスは、例えば近代の法理論のいくつかの支柱となったホッブズのペシミズムに対する拒否という姿勢を示すことになる。⁵⁷ 国家も法も、バハオーフェンによれば、人類の頹廢の結果でも、さらなる頹廢の拡大を阻止するためのものでない。もとよりそれは、ブルクハルトのいう「精緻な構築体としての国家」(der Staat als Kunstwerk)でもない。⁵⁸ いかにも歴史を遡ろうとも、人間は法も組織された共同体なしに生きることができない。逆に、いかなる民族にとつても、宗教と言語と法は必要不可欠のものであり、「およそ国家生活なるものはこれらなしには考えることができない」と語られるように、両者は不即不離の関係にある。国家は「より良き人間本性の具現化」であり、「より大きな頹廢を阻むダムではなくて、最高の諸目的を達成するための兄弟の契り」であるともされる。法と国家は、サヴィニーの学徒として、宗教及び言語と同じく「民族精神の無意識の発露」でもある。

「宗教の教義は感情の噴出として現われ、言語は民族構成員相互の内的で無意識の共感に基づいており、法的諸原理そのものは民族の真の信仰項目として存在していたのだから！ それゆえ、それらはすべて本質的に同一の本性を有しているのである。つまり、それらは決して恣意的な、いわば勝手気ままな性質を身につけているのではなく、むしろ、国家そのものと同じように、内在的な必然性という刻印を帯びているのである。それらは民族精神の無意識の発露であり、民族精神の最奥の素質の具現である。⁵⁹」

そのようなものとして、法と国家は、不変不動のものではなく、発展するものであり、その役割は人間と社会がより高貴な精神的・道徳的達成の実現をもたらすことにある。

「有限なるもののなかに無限なるものの啓示を見、現世的なものなかに完全性への漸次的な発展を見るのは、まさしくその歴史的考察方法ではないのか？ 歴史的考察方法は、一見したところカオスと見えるものなかに魂と調和をもたらすのだ！ 歴史的考察方法は、生成されたものを、恣意と無法則性の産物だという非難から洗い清めてやるのだ！ 歴史的考察方法は、大いなる発展のなかのどの時代についても、それ固有の独立した意義があることを認めるのであって、その意義は、それ以前の法則を破壊することではなく、それを実現させることにある。つまり、歴史的考察方法はどの時代にも、理性法則の実現と提示において一つの改善、一つの進歩があるのを見るのであって、その理性法則は、発展の最終目標として歴史的考察方法が各時代の始まりではなく、その終わりに立てるものである。⁶⁰」

歴史学派の目的は、歴史的なものを恣意と無法則性という批判を免れるさせる点にある。逆に歴史学派はあらゆる歴史のもの、あらゆる時代に、そのあるべき場所と意味を与える。

バハオーフェンの民族 (Volk) ないし国民 (Nation) も歴史との関連であらためて理解しなおされねばならない。

「いかに多くの人が、国民的なゲルマン法に対する殺人者となつてしまったローマ法の責任をとがめているのか！ しかしながら、この弾劾が聞き入れてもらえるのは、自分自身の国民性のためには人類全体の発展を躊躇なく犠牲にする人びとにおいてのみである。すなわち、国民的な制約性のなかに囚われ、個々の民族はまさに全人類を結びつけている大きな鎖の一分枝にすぎないこと、つまり、それゆえ自分自身の国民性の発展はまったくのところ民族存在の究極の目標ではあり得ないことを、決して理解しようとしないう人びとにのみ聞き入れてもらえるのである。国民性が最高の法律であるならば、それはますます諸国民を孤立化させ、諸国民の相互交流をますます遮断し、同一の目標を協同して達成しようとする努力をまったく不可能なものにしてしまうだろう。かくして歴史もまたまったく別のもう一つの原理を実現してきた。われわれは、ある国民が別の国民の廃墟の上にその支配を打ち立てるのを見ており、ローマ自身がその歴史の大海のなかでは、古代世界の教化された諸民族すべての歴史を、海にそそぐ同じくらい多くの川の流れと同じように、受容しているのを見ている。⁶¹」

バハオーフェンの国家の観念について、なお語るべきことが多く残されている。一八四〇年代後半以後に登場する『ローマ民族の国家生活に関する政治的諸考察』また法の進歩、発展の観念についても本稿では検討することができなかった。これらの問題を含め、今後の課題としたい。

(1) *Johann Jakob Bachofens Gesammelte Werke*, Erster Band, hrsg. Max Burkhardt, Matthias Gelzer, Gustav Meyer, August Simonius, Peter Von der Mühl, Benno Schwabe & Co. Verlag, Basel, 1943. (以下) *Bachofens GW I* として引用。バハオー

フエンの国家の概念について' Fusco, Sandro-Angelo, La concezione dello stato in Johann Jakob Bachofen, in: *Quaderni di storia* 28 (1988), 53-85. が貴重であり、本稿はその考察に大きな示唆を受けている。バハオーフェンの古代学全般について、吉原達也「バハオーフェンの古代学」*広島法学*一〇巻四号(一九八七年)一四五頁のほか、「バハオーフェン『母権制』とローマ養子法の一側面」*法政研究*第七〇巻四号(二〇〇四年)五〇三頁、「バハオーフェン『母権制』における法の諸相」*広島法学*第二九巻第二号(二〇〇五年)、一四五頁。吉原達也訳「バハオーフェン『タナクイルの伝承』序説抄」*日本法学*八〇巻四号(二〇一五年)及び解題を参照。上山安敏『神話と科学』岩波書店・一九八四年、二七三頁以下。

(2) バハオーフェン「ローマ民族の国家生活に関する政治的諸考察」*Politische Betrachtungen über das Staatsleben des römischen Volkes*, in: *Bachofens GW I*, 25-62 の目次を以下に掲げよう。

- I. ローマ国家の神的基礎について Über die göttliche Grundlage des römischen Staates
- II. 至高の国家権力としての神 Die Gottheit als oberste Staatsgewalt
- III. 公職者の聖別 Die Weihe der Magistratur
- IV. 鳥占権の継続について Über die Fortpflanzung der Auspizien
- V. パトリキ Das Patriziat
- VI. 合法性について Über die Legitimität
- VII. 国家の変動「革命」について Über Staatsumwälzungen
- VIII. 慣習と徳について Über Hekommen und Zucht
- IX. 国家的関係に関する所謂哲学的考察 Über die sogenannte philosophische Betrachtungen der Staatsverhältnisse
- X. 迷信について Über den Aberglauben
- XI. 共和政国家における貴族の慈善行為について Über die Wohlthätigkeit edler Geschlechter in einem republikanischen Gemeinwesen
- XII. 市民的諸関係における愛について Über die Liebe in den bürgerlichen Verhältnissen

- (3) 1. Johann Jakob Bachofen, Eine Selbstbiographie, zugleich ein Gedenkblatt zu seinem hundertsten Geburtstag (22. Dezember 1915), hrsg. von Josef Kohler, *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft* Bd. 34 (1916), SS.337-380. 2. Autobiographische Aufzeichnungen von Prof. Johann Jakob Bachofen, hrsg. von Herman Brocher, *Basler Jahrbuch* 1917, 295-348. 自叙伝の各種刊本について、バハオーフェン・吉原達也訳『母権制序説』筑摩書房・二〇〇二年の解題を参照。3. Autobiographie 1854, in: *Johann Jakob Bachofens Gesammelte Werke*, Neunter Band IX, Basel, Schwabe Verlag 2015, 471sq. 本稿では以下、全集版に於ける『Bachofens GW IX』として引用する。二〇一五年はバハオーフェン生誕二百年であったが、その機会に一九四三年に刊行が始まった『バハオーフェン全集』の未刊の二巻のうち、第九巻が刊行された。『自叙伝』（一八五四年）が詳細な編者注を付されて一新され、これまでも部分的に刊行されていた『ギリシア紀行』（一八五一年）のほか、『南エトルリア紀行』（一八五一年）、ドイツ文献学会での講演記録『女権制について』（Vortrag über das Weiberrecht）（一八五七年）などが収録されている。Johann Jakob Bachofen, Mutterrecht und Urreligion: Eine Sammlung der einflussreichsten Schriften, Yahya Elsaghe (Hrsg.), Kroener Alfred GmbH + Co.; 7. Auflage 2015 450S. Yahya Elsaghe, Die seltsamste Gelertenerscheinung, Vor zweihunder Jahren wurde Johann Jakob Bachofen geboren, der Erfinder des Mutterrechts, in *Neue Zürcher Zeitung*, 19.12.2015, Internationale Ausgabe, S.27.Elsaghe の論稿について、大川四郎氏の『ご教示に深甚なる謝意を表す』。
- (4) M.Burckhardt, in: *Bachofens GW I*, 479.
- (5) 山口勉彦『母権的ロマン主義受容史——バハオーフェンを中心にして——』山口勉彦著訳集第四巻・二一九頁以下に、バハオーフェン家の系譜についての詳細な検討を参照されたい。
- (6) バハオーフェンの裁判官時代の研究として、Garré, Roy, *Fra diritto romano e giustizia popolare : il ruolo dell'attività giudiziaria nella vita e nell'opera di Johann Jakob Bachofen (1815-1887)* (Ius commune : Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main / herausgegeben von Helmut Coing, Sonderhefte. Studien zur europäischen Rechtsgeschichte ; 126), V. Klostermann, 1999.
- (7) *Bachofens GW IX*, 499; 吉原訳「自叙伝」『母権論序説』創樹社・昭和六三年刊所収、四九頁。

- (8) K. Meuli, Nachwort, in: *Bachofens GW III*, 1943, 1038. モイリに「こゝでは」
- (9) *Bachofens GW IX*, 496, 吉原訳「自叙伝」四四頁。
- (10) Fusco, *op.cit.*
- (11) Bachofen, Das Naturrecht und das geschichtliche Recht in ihren Gegensätzen, in *Bachofens GW I*, 5sq. 邦訳として、平田公夫訳「バハオーフェン・自然法と歴史法の対立」岡山大学法学会雑誌第六一卷第四号 (二〇一二年) 九三頁以下 (以下邦訳として引用)。本稿に引用は平田氏の達意の訳稿に依拠しており、深甚なる感謝を申し上げます。本稿の文意のつながりのため、訳文を変更させていただいた点もある。何とぞご寛恕を乞いたい。またこれに付せられた平田氏の解説も貴重である。
- (12) バーゼル大学に二つあった法律学講座の第二講座、一八三八年に亡くなっていたアドルフ・ブルクハルト (Adolf Burckhardt, 1809-1838) の後任にあたる。契約では週五〜八時間の講義、給与は八〇〇フランとのことであった。招聘当時の第一講座担任はアガトン・ヴンダーリヒ (Agathon Wunderlich, 1810-1878)、第二講座担任はヨハネス・シュネル (Johannes Schnell, 1812-1889) であった。H.F. Fusner (Hrsg.), *Bachofens Gesammelte Werke*, X (Briefe), 18 n.2 を参照。一八三九年一月、パリ滞在中にバーゼルの友人シュパイヤー (Carl von Speyer) に宛てた書簡の中でこう述べている。バハオーフェンはフランスでの体験から、その公開性 (例えば美術コレクションなどは無償で見ることができ、施設などを誰でも利用できる点ではフランスはドイツより上だとしている) と集中化に注目している。「無制約な公開性と並ぶ第二の原理は法外な集中化であり、当地のあらゆる機関や施設はそれによって大きなものとなっています。ただ一つの法学部だけで、ベルリン大学全体に匹敵するだけの学生数を数えます! 力が一つになればなるほど、その結果はますます大きく重大になるということです。この単純きわまりない命題をわれわれのスイスに当てはめてみれば、私たちが、三つの小さな、あまり意味のない、いやまったく意味のない大学ではなく、一つの重要な中心大学を、少なくともより重要なドイツ語圏のカントンに、持つべしということになります。私はずっとこのような考えを抱いておりましたが、故アドルフ・ブルクハルト氏の八〇〇フランのポストに教授が見つからないという話を聞いて、あらためてその思いを強くしました。八〇〇フランの教授職とは何と悲惨なことでしょう! カントン間で競争、羨望そして妬みが広がり、八〇〇フランの三倍あれば何かよいことができるのに、八〇〇フランでは誰も

どうすることもできません。ではどうしたらよいのでしょうか。何もありません。現状では何もよくなるならいいことだけは確かです。私たちの子孫たちは自分たちの教養や教育を、これからもずっと我々が国家としては軽蔑する、せいぜい憐憫の情を催すハノーファーのような土地に求めなければなりません。」Nr.2, an C.von Speyer, 15.1.1839 in: *Bachofens GW X*, 12,

(13) 当時の同僚であったヴンダーリヒは、ゲッチンゲン七教授事件を契機にゲッチンゲンの私講師からバーゼルに招聘され、一八三八年に員外教授を経て、三九年〜四二年まで正教授。バーゼルへの招聘には当時ゲッチンゲンにいたバハオーフェンが仲介役を果たしたともされている。シュネルはバーゼル出身でサヴィニーの弟子にあたり、バーゼル大学で一八三七年に私講師、三八年員外教授、三九―七八年正教授（スイス民法及び刑法）。二人が正教授になったのは二九歳ないし二七歳の年のことであり、バハオーフェンの二五歳は確かに異例であったとはいえ、年齢的に同僚たちとかけ離れていたわけではない。前任のA・ブルクハルトにしても教授就任は二六歳の年で、バハオーフェンとほとんど変わらない。

- (14) Nr.9, an F. C.von Savigny, 26.3.1841; Nr.10, An A.F. Rudorff, 26.3.1841, in *Bachofens GW X*, 19-23.
- (15) Fusco, *op.cit.* 56.
- (16) *Bachofens GW IX*, 489.; 吉原訳「自叙伝」三二二頁参照。
- (17) *Bachofens GW IX*, 489.; 吉原訳「自叙伝」三二二―三二三頁。
- (18) *Bachofens GW I*, S.8.; 平田訳九四頁。
- (19) *Bachofens GW I*, S.8.; 平田訳九五頁。
- (20) *Bachofens GW I*, S.9.; 平田訳九四―九五頁。
- (21) *Bachofens GW I*, S.9.; 平田訳九五頁。
- (22) *Bachofens GW I*, 9-10.; 平田訳九五頁。
- (23) *Bachofens GW I*, 10.; 平田訳九五―九六頁。
- (24) Meuli, Nachwort in: *Bachofens GW III*, 1041.
- (25) Simonijs, Anhang, Die Atntrittsrede, in, *Bachofens GW I* 475

- (26) Wilhelm Snell (ウィルヘルム・スネル) Historisches Lexikon der Schweiz/Dictionnaire historique de la Suisse/Dizionario storico della Svizzera (eHLS/eDHS/eDSS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13292.php> の項目を参照。初出は *Historisches Lexikon der Schweiz*, Schachtel - St GB, Bd. 11, Schwabe, Basel 2012 (未見)。以下本文におけるスネルの経歴についての叙述は主として以上によっている。
- (27) Meuli, Nachwort: in *Bachorens GW III* (Mutterrecht), 1038 n.4.
- (28) ナポレオン没落以後、スイスでも復古政治が力を回復し、スイスが二州からなる連邦協約が成立し(一八一五年八月)、永世中立国として承認(一八一五年一月)されたのは、ちょうどバハオーフェンの生年にあたる。復古の時代には、ヨーロッパ中で反動の空気が吹き荒れたが、その中でスイスはいわゆる革命運動家と称される人々にとって一種の楽園の観を呈していたのであり、フランスのジャコバン派、追放されたドイツの大学急進派教授たち、北イタリアの革命家たちが大挙スイスに亡命してきた。ドイツの教授たちの中にフォレン、スネル兄弟、デ・ヴェツテ (De Wette)、メンツェルらは、バーゼル大学その他の学校に受け入れられ、熟練した教師として歓迎された。瀬原義生『精説スイス史』文理閣・二〇一五年、一三四—一三六頁を参照。ドイツからの亡命教授たちの中で、バハオーフェンと何らかの関係が認められるのはデ・ヴェツテである。一八三四—三五年にかけてバーゼル大学在籍中歴史学及び文献学を学んでいたことはよく知られている。ペダゴギウム以来と同じゲルラッハ教授(ラテン語)、ヴィルヘルム・フィッシャー＝ビルフィンガー (Wilhelm Vischer-Bilfinger) (ギリシア語)のもとで学びつつ、ゴスマン教授は、おそらくデ・ヴェツトの神学の授業にも出ていたのではないかと推測しており、その教えがその後のバハオーフェンの著作にさまざまなかたちで反映していると考えられる。デ・ヴェツトは旧約聖書と新約聖書とを結びつけて、歴史的事実よりはむしろ神話ないし象徴を歴史的理解における有効な根拠として解釈を施している点で、その友人フリードリヒ・クロイツァー (Friedrich Creuzer) の影響関係が認められるところ。Gossmann, *Basel in the Age of Burchardi*, 117.
- (29) 関根照彦『スイス直接民主制の歩み』尚学社・一九九七年、八二頁以下及び代議制連邦国家の成立——一八四八年のスイス連邦憲法——」森田安一編『スイスの歴史と文化』刀水書房・一九九九年、一六〇頁(前掲書一二四頁以下所収)。森田安

一編『スイス・ベネルクス史』山川出版社・一九九八年、一〇五頁以下、矢田俊隆・田口晃編『オーストリア・スイス現代史』山川出版社・一九八四年、二七〇頁以下を参照。

- (30) *Bachofens GW IX*, (329); *GW I*, 35f.
- (31) J. シュネルの「*Meuli, op.cit., Bachofens GW III*, 1041n.3. Fusco, 59. Cfr. H.Christ, *Der Basler Gerichtspräsident J. Schnell, Basler Jahrbuch* 1930, 177 (未見‘*Meuli*」)。
- (32) Fusco, *op.cit.*, 59.
- (33) Fusco, *op.cit.*, 59.
- (34) 初版は一八五七年であるが、本稿で参照できたのは一八五九年版である。Snell, Wilhelm, *Naturrecht: Nach den Vorlesungen*, Huber, 1859, 271S. <https://books.google.co.jp/books?id=V8wGAAAACAAJ&dq=wilhelm%20snell%20naturrecht&hl=ja&pg=PR3#v=onepage&q=wilhelm%20snell%20naturrecht&f=false>
- (35) Snell, *op.cit.*, 186.
- (36) Snell, *op.cit.*, 189.
- (37) Snell, *op.cit.*, 191.
- (38) *Bachofens GW IX*, 507; 吉原訳100頁。
- (39) *Bachofens GW I*, 10; 平田訳九五頁。
- (40) *Bachofens GW I*, 24; 平田訳107頁。
- (41) Cesana, Andreas, *Johann Jakob Bachofens Geschichtsdeutung. Eine Untersuchung ihrer geschichtsphilosophischen Voraussetzungen*, Basel, Boston und Stuttgart 1983 (= *Basler Beiträge zur Philosophie und ihrer Geschichte* 9), 35. Cesana, Andreas, Die innere Geschichte der Menschheit. Zu den geistesgeschichtlichen Voraussetzungen von Bachofens Geschichtsvision, in: *Johann Jakob Bachofen (1815-1887). Eine Begleitpublikation zur Ausstellung im Historischen Museum Basel* 1987, 59.
- (42) *Bachofens GW II* (Mutterrecht), 15. 「われわれが歴史と関りをもつべきは、その前提として、歴史的存在には、

バハオーフェンにおける「国家」の観念について (吉原)

べて先行する段階があることが忘れられてはならない。つまり、端緒があればかならず継続があり、原因があればかならず結果があるということである。「何であったか」という問いに答えるだけにとどまらず、「どこからきたか」を発見し、そしてそれに「どこへ行くか」を結びつけるときにはじめて、真の学問的認識は完結する。知識は、起源、継続、結果を把握してはじめて、理解へと高まるのだ。そして、すべての発展の端緒は神話にある。われわれは、古代をいままで以上に深く探究しようとするれば、つねに神話に立ち帰らざるをえない。」吉原訳『母権制序説』一六〇頁、吉原達也・平田公夫・春山清純訳『母権制』上巻・白水社・一九九二年、二六頁を参照。

- (43) Cesana, Die innere Geschichte, 62.
- (44) Fusco, *op.cit.*, 62
- (45) *Bachofens GW I, 13*; 平田訳九七頁。
- (46) *Bachofens GW I, 12*; 平田訳九七頁。
- (47) *Bachofens GW I, 12*; 平田訳九六頁。
- (48) *Bachofens GW I, 23*; 平田訳一〇六頁。
- (49) *Bachofens GW I, 12*; 平田訳九六―九七頁。
- (50) Fusco, *op.cit.* 64.
- (51) *Bachofens GW I, 13*; 平田訳九七頁。
- (52) *Bachofens GW I, 12*; 平田訳九七頁。
- (53) この点、アリストテレスの「人間はポリスの動物である」（『政治学』第一卷第二章）という語の一つの解釈として理解することもできよう。「アリストテレスはすでに「人間は国家的な存在である」と語っていた。そして、同じ考えをより簡潔に、より上手に表現しようとするれば、おそらくさらに二千年が経過するだろう。」（*GW I, 12*; 平田訳九七頁）。アリストテレス・牛田徳子訳『政治学』京都大学学術出版会・二〇〇一年、六頁「人間は自然において国家的動物である。」
- (54) *Bachofens GW I, 12-13*; 平田訳九七頁。

- (55) *Ibid.*
- (56) Fusco, *op.cit.* 64.
- (57) Gossmann, Lionel, *Basel in the Age of Burchardt: A Study in Unreasonable Ideas*, The University of Chicago Press, 2000, 127sq.
- (58) ブルクハルト・新井靖一『イタリア・ルネサンスの文化』筑摩書房・二〇〇七年、第一章の訳による。ブルクハルトの *Kunstwerk* について、差し当たり、下村寅太郎『ブルクハルトの世界…美術史家・文化史家・歴史哲学者』岩波書店・一九八三年、一二四頁以下を参照。
- (59) *Bachofens GW I* 13; 平田訳九八頁。
- (60) *Bachofens GW I*, 20; 平田訳一〇三頁。
- (61) *Bachofens GW I*, 21-22; 平田訳一〇四―五頁。

*本稿は、二〇一三年度～二〇一六年度科学研究費基盤研究（C）研究課題番号 25380013 の研究成果の一部である。この場を借りて御礼申し上げます。

現代イギリス政治とレファレンダム

渡 辺 容 一 郎

1. はじめに
2. 現代イギリス政治におけるレファレンダムとその傾向
3. 党内政治・憲法習律・イギリス保守主義から見たレファレンダム
4. おわりに

1. はじめに

ポスト冷戦期、とりわけ二一世紀のイギリスでは、ハングパーラメント (Hung Parliament) に伴う戦後初の連立政権 (二〇一〇～二〇一五年) の誕生や、レファレンダム実施の増加 (濫用?) など、これまでなかった政治現象が見られるようになった。特にキャメロン (David Cameron) 保守党⇄自民党連立政権の成立以来、結果によってはイギリス

政治を大きく変える可能性もあったレファレンダムが二回実施されている。「小選挙区制存続の是非を問う国民投票」(二〇一一年)ならびに「連合王国からのスコットランド独立の是非を問うスコットランド住民投票」(二〇一四年)では、投票した有権者によって、いずれも「現状維持」が選択された。ところが、当時のキャメロン首相が二〇一五年総選挙マニフェストで掲げた公約に基づき実施された「イギリスのEU離脱の是非を問う国民投票」では、周知のよう¹⁾にEU離脱の選択という結果に終わっている。

そこで本稿は、イギリスにおけるレファレンダム実施の増加という最近の傾向あるいは変化に着目し、その背景や本質を理解するため、イギリスのレファレンダムを多面的かつ概観的に考察する。具体的には、①現代イギリス政治に見られるレファレンダムの傾向、②党内政治や憲法習律から見たレファレンダムの意味、そしてなかでも、③イギリス保守主義、とりわけキャメロン保守主義における位置づけという二つの見地から、「現代イギリス政治とレファレンダム」との関係性を、可能な限り明らかにしていくことにしたい。

2. 現代イギリス政治におけるレファレンダムとその傾向

(1) レファレンダムの種類と役割

先ず、国民投票や住民投票を意味するレファレンダム (referendum, referenda) とは何か。世界政治学会 (IPSA) 監修 *International Encyclopedia of Political Science* の「レファレンダム」の項を執筆した、フランスの政治学者モレル (Laurence Morel) は、ある争点や政策について人びとに直接投票してもらうことによって、その是非を決める直接民主制の一手段 (Morel 2011, p. 2226) と定義づけている。ここから、選挙やリコールに代表される person voting

ではなく、issue voting に関するものがレファレンダム (Ibid.) であり、そして言うまでもなく、直接民主制の一手段ないし手続の一つでもあることが分かる。

また、イギリスの政治学者バッジ (Ian Budge) によると、レファレンダムの特徴は以下のとおりとなる。「たいていの場合、一定の政治機関を通じて、そしてそのほとんどが与党の呼びかけで実施されている。政府の自由裁量で投票が可能な場合、あるいは政府側が勝てそうな (あるいは Yes or No を問うても党内分裂を回避できそうな) 場合のみ、レファレンダムは実施される。このレファレンダムを通じて政府には、かなり戦略的なアドバンテージが与えられる。同時に、民衆票の効き目を弱めることも可能になる」 (Budge 2006, p. 602)。

これらの説明を見ると、レファレンダムは相反する二つの「顔」を併せ持っていることが分かる。一つは特定の争点・政策に関する「下からの選択による決定」という顔である。もう一つは、政権側の都合で意図的に実施される「上からの戦術」という顔である。仮に、前者を「スイス型」とすれば、後者は「イギリス型」と言えるかもしれない。いずれにせよ一口に「レファレンダム」と言っても、それほど単純なものではないということが理解できる。言い換えるとレファレンダムは、比較考察の対象となり得る反面、一般化した言及が困難 (Morel 2011, p. 2226) になりやすいのである。

このように存外「複雑な顔」を持っているため、レファレンダムの種類や実施方法は当然バリエーションに富んでいる。レファレンダムの種類については、おそらく次のような分類が一般的であろう。一つ目は、「法律上必須の (換言すれば、強制的かつ義務的な) レファレンダム」と「例えば執政部や立法部などの制度的アクターと、野党ならびに民衆のイニシアチブで開始されるレファレンダム」という分類法である。

二つ目の分類法としては、以下のような分け方もある。

- ① その目的別 △審議中あるいはペンディングとなった立法のため、立法提案のため▽
- ② それが扱う立法行為のカテゴリー別 △通常立法、憲法改正、条約批准など▽
- ③ その内容別 △制度面、テリトリー面、モラル面、経済面など▽
- ④ その投票の法的拘束力別 △諮問的なもの、拘束力のあるもの▽
- ⑤ それが実施されるテリトリー別 △ローカル、リージョナル、ナショナル▽
- ⑥ その他

(Morel 2011, pp. 2226-2227)

ここからも、レファレンダムの多様性ないし多面性、あるいはレファレンダムを単純に理解することの難しさなどが浮かび上がってくる。したがって上記の様々な組み合わせ次第では、レファレンダムの意味や効果が大きく変わると言っても過言ではない。そうだとすると、およそレファレンダムとは無縁——もしくは理論上対立関係にある——と思われるがちなイギリス保守主義にも、レファレンダムとの関連性が何らかの形で見出せるのではないかと思われるのである。

次に、現代イギリスを代表する政治学者リンチ (Philip Lynch) らは、国民投票を通じて決めることが可能な政策領域として、「憲法改正・国家構造改革」「ナショナルテリトリー・地方分権・自律性拡大・分離独立、これらをカバーするテリトリー上の諸問題」「対外政策」「離婚、妊娠中絶、同性愛などモラル上の諸問題」そして「環境問題」の五つを挙げている。さらに最重要ポイントとして、「政府というのは、その中核をなす政策について、これをレファレンダムで国民に問うことを望まない。それゆえ、政府与党でコントロール可能なら、党内分裂を引き起こしそうな：

左か右かの抗争になりそうな争点については、これを投票でカバーしようとはしない」(Lynch and Whitaker 2013, pp. 605-606)と指摘した。

上記五つの政策領域を見ると、表1のとおり、過去イギリスで実施されたレファレンダムの争点全てが、これらのおおむねに当てはまることが分かる。見方を変えれば、とりわけイギリスの場合、レファレンダムの争点となりやすいテーマは、党内分裂を引き起こしがちな経済政策や社会政策ではなく、地球規模の問題群とか、「主権国家」あるいは「道徳」といった、党派を越えた普遍的なテーマに関するものが大半だということである。それゆえ、個々の争点を投票で最終決着する傾向が増加しているとするならば、レファレンダムは「民衆の選好と公共政策との間に不可欠な民主的コネクションを危険に晒すことなく、むしろその民主的コネクションを拡充する役割を持つ」(Bridge 2006, p. 608)ことになる。また、後述するようにレファレンダムには、本来党内分裂を回避する、もしくはそれをある程度和らげる効果も期待できると思われるのである。

他方で、スイスで見られるレファレンダムのように、それが行政をチェックするいわば「野党」的役割を担う場合もある。周知のようにスイスで実施されているレファレンダムに関しては、議会が可決した法案を事後的に無効にできる「任意レファレンダム」、憲法改正や外交・安全保障に関する事柄を必ず国民投票にかけるとした「義務的レファレンダム」(吉田 2015, pp. 16-17)が比較的よく知られている。

以上のように、レファレンダムには複雑かつ多様な形態と役割があることがあらためて確認された。では、世界的に見た場合、レファレンダムの実施は増加傾向にあるのだろうか。

(2) レファレンダム実施頻度の国際比較

先ず、前述した *International Encyclopedia of Political Science* には、一九八〇年代から二〇〇八年にかけて実施されたレファレンダムの「国別実施頻度」比較が四段階で示されている。その結果は以下のとおりである。レファレンダムを、

- ・「頻繁に実施している」：スイス、イタリア、リヒテンシュタインなど
- ・「よく実施している」：アイルランド、パラオ、コロンビア、リトアニア
- ・「ほどほどに実施している」：ボリビア、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニア、ニュージーランド
- ・「実施していない」：アメリカ、ドイツ、中国、インド、日本、イスラエル

(Morel 2011, pp. 2228-2229)

このデータを見ると、スイスが最多を誇っている。ここから読み取れるのは、イタリアを除くと、レファレンダムを比較的多く実施しているのはイメージどおり小規模国家に多いという点、そしてアングロサクソン圏ではニュージーランドが最多となっているもの、「ほどほどに(七〜十三回)実施している」程度でしかなく、総じて少ないという事実である。

では、全国レベルで実施されるレファレンダムの頻度は過去に比べ増えているのだろうか。同じ *International Encyclopedia of Political Science* とモレルによると、一九五〇年代から一九七〇年にかけて二六二回だったのが、一九八〇年代から二〇〇八年にかけては九〇〇近くとなっており、ほぼ三倍に増加したことが明らかとなっている (*ibid.*)。つまり、世界的に見るとレファレンダムは増加傾向にあると言えるのである。その根本的な背景として、冷

戦終結後の民主化や（例えば旧ソヴィエト連邦の解体などに伴う）独立国家の増加などが考えられる。加えて、ヨーロッパ統合の深化と拡大、「脱・原発」に象徴される脱・物質主義的傾向の増大や、その新たな政治争点化なども、世界規模でのレファレンダム実施の増加に関係が深いと思われる。

とはいえ、レファレンダムの実施が世界的に増加した理由を一般化した理論は、これまで存在しなかった（*ibid.*, pp. 2229-2230）。レファレンダムの影響力に関する明確な経験的理論が皆無であったことに加え、レファレンダムの長所や短所を立証することも——既述のように、その多様性ゆえ——比較的困難だったからである。また、レファレンダムそのものを支持する立場と批判する立場が並立するため、*レ*共通のグラウンド^レが創りにくかったことも無視できない（*ibid.*）であらう。

しかしそういう状況だったからこそ、現代政治学においては、レファレンダムとそのあり方の研究がますます必要かつ重要になってくることは間違いない。いずれにしてもイギリスでさえ——世界規模で見れば依然その頻度は少ないとはいえ——*レ*ナショナル^レと*レ*リージョナル^レ—二つのレベルにおいて、レファレンダムの実施が目立つようになってきた。世界的な傾向から見れば、これは決して不自然な流れではないことになる。そこで今度は考察の対象をイギリスに限定し、その特質や現代イギリス政治における位置づけなどを明らかにしていくことにしたい。

(3) 二一世紀のイギリス政治とレファレンダム

歴史的に見た場合、レファレンダムはスイス、アメリカ、フランス三か国に関係が深いとモレルは指摘する。モレルによれば、とりわけスイスやアメリカのレファレンダムのルーツは、地方レベル・住民集会での直接民主制的伝統に求められる。これに対し、フランスのレファレンダムにそうした伝統はないものの、革命以来憲法の制定をめぐる

表1 イギリスで実施されたレファレンダム

年	対象地域	争点	国民投票/住民投票	結果	投票率
1973	北アイルランド	北アイルランドの英国残留	住民投票	残留	58.1%
1975	全国	イギリスの EC 残留	国民投票	残留	63.2%
1979	スコットランド	スコットランドの地方分権	住民投票	否決	63.8%
1979	ウェールズ	ウェールズの地方分権	住民投票	否決	58.3%
1997	スコットランド	課税権を持つスコットランド議会設置	住民投票	設置	60.4%
1997	ウェールズ	ウェールズ議会設置	住民投票	設置	50.1%
1998	大ロンドン市	公選市長と公選議会の設置	住民投票	設置	34.0%
1998	北アイルランド	北アイルランド平和協定	住民投票	賛成	81.0%
2001	30以上の自治体	公選市長の設置	住民投票	—	64%~9.8%
2004	イングランド北東部	地域議会の設置	住民投票	否決	郵便投票で48%
2005	エジンバラ市	渋滞税導入の是非	住民投票	否決	61%
2008	マンチェスター市	同上	住民投票	否決	53%
2011	ウェールズ	ウェールズ議会の権限拡大	住民投票	賛成	35.0%
2011	全国	国政選挙制度の変更	国民投票	否決	41.8%
2014	スコットランド	連合王国からの独立の是非	住民投票	否決	84.6%
2016	全国	イギリスの EU 離脱の是非	国民投票	離脱	72.2%

出典 M. Moran (2011) p. 249, J. McCormick (2012) p. 99 ほかに基づき筆者作成。

て、さらには二人のナポレオン統治時代を経て、第五共和制における大統領の国民投票利用に繋がった (Morel 2011, p. 2227) とされている。

議会主権の伝統ゆえ国民投票の実施が総じて少なく、また地方選挙が準・国政選挙として位置づけられるため住民投票も相対的に少ないとされるイギリスでは、レファレンダムはどのような特質を持ち、そしてどのような位置づけがなされるのだろうか。

イギリス人の「レファレンダム」観について政治学者のヘイウッド (Andrew Heywood) は、議会制民主主義の原理と相容れないため、「イギリス的でない」という理由でレファレンダムを嫌悪する傾向があったと述べている。また、平均的なイギリス人が考えるレファレンダムの短所という点については、議会の権威を危険に晒す可能性を指摘している。他方でレファレンダムの長所に関しては、政治家の知恵に依拠せず有権者による直接的意思決定が可能となり、しかも一連の諸政策ではなく特殊な問題に焦点を当てることが可能になるため、レファレンダ

ムを選挙以上に有益とする評価もあることが、ヘイウッドによって紹介されている (Heywood 2011, p. 44)。

このようなイギリスにおいても、レファレンダムが従来以上に利用されるようになってきた(表1を参照)。ヘイウッドは、そのきっかけとなった年——ターニング・ポイント——を一九九七年としている。確かに表1を見ると一九九七年以降今日に至るまで、レファレンダムの実施頻度がそれ以前より多くなっていることが分かる。その理由としてヘイウッドは、ブレア (Tony Blair) 政権時代の一九九七年から二〇〇一年にかけて、(スコットランド議会復活など) 地方分権改革に象徴される国家構造問題が主要争点になっていたことを挙げている。ヘイウッドによれば、イギリスを統治する手段について、単にこれを議会で決めてもらうより、直接有権者に承認してもらったほうが望ましいとする考え方が次第に受け容れられるようになった。その結果、重要な国家構造改革(憲法改正)を行う場合は常にレファレンダムという方法でその是非を当該有権者に問うべきとする「新たな憲法習律」(a new Constitutional Convention) がつくられるようになった (ibid.) からである。

この点については政治学者のマコーミック (John McCormick) も、「一九九七年以前・以後」を区別する重要性について以下のように言及している。かつては、ある争点(一九七五年の場合、イギリスのEC残留など)をめぐって政府与党が分裂した際、特別に実施される程度だったが、一九九七年以降は地方分権改革関連やEU関連などの争点でレファレンダムの実施が増加している。そして今日では、既述のように「憲法上の慣行」(Constitutional Practice)の一部として、レファレンダムも受け容れられるようになった (McCormick 2012, p. 99)。

要するにイギリスでは、前述のリンチが指摘した五大政策領域のうち二つ(国家構造改革、テリトリーの諸問題)が比較的大きな争点となった一九九七年を境にレファレンダムが「憲法習律」化、換言すれば「不文憲法」化したため、

その実施頻度もある程度増加する結果となったのである。

以上の指摘あるいは主張を踏まえると、最近イギリスでレファレンダムの実施が増えてきた背景ないし理由については、次のように考えることも可能になる。第一に、近年におけるレファレンダム実施の増加傾向は、保守・労働二大政党への支持率や投票率が相対的に低下し始めた一九七〇年代以降の傾向、言い換えれば議会・政党・政治家に対する不信や不満の増大と関係があるかもしれないという点である。第二に、ニューレーバー政権によって開始され、一九九七年以降受け容れられるようになったとされる「新たな憲法習律」は、キャメロン(連立・単独)政権でのレファレンダム利用傾向にも影響をおよぼしているのではないかという点である。

第二の点は次章で検討するため、ここでは第一の点を検討することにした。

「イデオロギー／ポピュリズム／レファレンダム」、これら二つの関係について研究したイギリスの政治学者リーチ(Robert Leach)は、次のように述べている。「イギリスにおける現在の)ポピュリズムは、議会主権よりは国民主権を、また代表制民主主義よりはレファレンダムや公選政治家へのリコールを含めた直接民主制を強く志向するので、ポピュリズムには国家構造的かつイデオロギー的な意味合いもある」(Leach 2015, p. 198)。保守党・労働党支持の相対的低下、英国独立党(UKIP)に象徴される反EU・反移民政党や、スコットランド民族党(SNP)に代表される地域民族主義政党の抬頭からも明らかのように、ウェストミンスター議会を中心とする既成政党や政治家(政治エリート)への幻滅はイギリスでも増加している。したがって、現代イギリス政治におけるレファレンダム実施の増加傾向は、とりわけ「保守党・労働党中心型政治」への不満や不信に対する既成政党側の反応あるいは対応策として理解することもできそうである。

表2 戦後のイギリス政治と21世紀のイギリス政治

	第二次世界大戦後	21世紀
統治の目的	団体の運営	選択権の付与
代表の様式	政党政治 (party government)	民主政治 (popular government)
基盤となる原則	議会主権	国民主権
社会の基盤	階級	個人
社会の性質	固定的	流動的

出典 V. Bogdanor (2011) p. 143の表より。

二〇一〇年総選挙でのハンダパーラメント出現と、それに伴う保守党⇨自民党連立政権の成立を踏まえ、イギリスの憲法学者ボグダナー (Vernon Bogdanor) は、こうしたイギリス政治の変化を「コレクティブな社会」から「ポスト・ビュロクラティックな社会」への変化と関連づけて論じている。二二世紀今日のイギリス政治を従来の「団体中心型」の政党政治で捉えるのは最早時代遅れだとボグダナーは主張した。そして、もっと流動的な「個人中心型」の政治に変容していることを認識したうえで、例えばキャメロンの言う「ポスト・ビュロクラティックな時代と社会」に相応しい政治こそ必要だ (Bogdanor 2011, pp. 123-144) と訴えたのである。

第二次世界大戦後のイギリスで展開された「団体中心型⇨コレクティブな社会の政治」と、二二世紀の実情に適した「個人中心型⇨ポスト・ビュロクラティックな社会の政治」との違いを明らかにするため、ボグダナーはそれぞれの特徴を表2のように示している。

ボグダナーによると、戦後のいわゆる「コレクティブな社会の政治」は「階級」に基づけられた政党政治の特徴としており、政府の目的や存在理由は団体運営、即ち経済運営や福祉国家の維持にあるとされる。それゆえ「コレクティブな社会の政治」とか「ビュロクラティック」などと形容されるのである。他方で、二二世紀今日の「ポスト・ビュロクラティックな社会の政治」は、「個人」を中心としたインディビジュアル

リステイックな政治でなければならない。ゆえに、二一世紀における政府の目的や存在理由も、個人の選択の幅を広げたり、個人の多様な願望をなるべく多く反映したりするよう努力することに他ならない (ibid., pp. 143-144)。

確かに歴史的には、現在の保守党も労働党も近代における議会主義や階級対立の産物である。だとすれば、今日のように流動的かつ複雑な個人主体・(国内) 地域主体の時代になればなるほど、両党が持つ (べき) 社会代表機能が従来以上に低下していくのも当然だと考えられる。それに比例して、両党の意思決定機能も理論的には従来以上に低下していくと考えられるのである。そうした意味で、議会政治の伝統を有するイギリスでも、レファレンダム実施の意義は従来以上に大きくなっていると云わざるをない。

しかし他方で、イギリス直接民主制研究の第一人者バッジは、既述のようにレファレンダムの多様性に注目して次のように述べている。「政府側が投票日程や方法をコントロールできるという点で与党に有利なこの種のレファレンダムは、総選挙を除けば、憲法上国民に相談するいかなる手段・規定も持たないウェストミンスター・モデルにおいて最も一般的な方法となる。それゆえ、レファレンダムに関しては、popular vote を認めて政府が実施する施しという形態を取るのである」(Budge 2006, p. 603)。

以上のように、二一世紀イギリス政治の現状や課題を考慮すると、レファレンダムの持つ意味は従来以上に大きくなっている。その意味では——世界的な傾向も踏まえると——レファレンダム実施の増加傾向もそれなりに理解することができる。

しかし同時に、過去のイギリス政治で見られたレファレンダムの役割ないし位置づけは、どちらかという副次的なものであり続けた。また、レファレンダムの実施は増加傾向にある。しかし一九九七年以降重要な国家構造改革を

行う場合レファレンダムを実施することが新たに「憲法習律」化したとはいえ、基本的にレファレンダムの多くは議会政治や政党政治を補完する「脇役」でしかない。なぜならリンチの指摘にもあるように、レファレンダムの実施とその結果が比較的大きな意味を持ち、しかもレファレンダム——その重要性も問題点も確かに増大しつつあるにせよ——に馴染みやすい分野は、既述のとおり五〜六個程度に限られてしまうのが現状だからである。

また、ヴェイレンス・イシュー (valence issue) の代表格・経済運営などをめぐる意思決定、あるいはより専門的かつ日常的な諸問題の解決については、政党政治のほうがレファレンダム以上に馴染みやすい側面があることも否定できない。さらにバッジによれば、総じて野党は与党を当惑させるためにレファレンダムという機会を利用する一方、新党は自らの大義や自らの存在そのものを促進させる目的でレファレンダムを活用する (bid) ことがあるとされる。いずれにせよ今日のイギリスでは、その課題も指摘される反面、レファレンダムと政党政治は切っても切り離せない関係にあると言える。そこで次章では、前述した第二の点も踏まえ、党内政治や憲法習律、さらにイギリス保守主義 (キャメロン保守主義) との関連という新たな視座から、「現代イギリス政治とレファレンダム」との関係性を検討してみることにしよう。

3. 党内政治・憲法習律・イギリス保守主義から見たレファレンダム

(1) 党内政治と憲法習律

表1からも分かるように、一九九七年以前に全英規模で実施された一九七五年のレファレンダム (国民投票) は、当時のEC/EEC (あるいは共同市場) 残留の是非を問うものであった。ヘイウッドによれば、これは、政治的なア

ドバンテージを考慮して実施が決定されたレファレンダムとされている。というのも、当時「ヨーロッパ統合」をめぐる分裂していた与党・ウィルソン (Harold Wilson) 労働党 (一九七四～一九七六年) を団結させる “device” としての役割が、このレファレンダムに期待された (Haywood 2011, pp. 44-45 ほか) からである。

また、ヨーロッパ問題がサッチャー (Margaret Thatcher) 元首相退陣の引き金の一つだったことはよく知られている。さらにヨーロッパ問題は、とりわけポスト・サッチャー時代 (一九九〇年代以降) の保守党を深刻な分裂状態に陥らせ、一九九七年総選挙地滑り敗北と、それ以降の長期低迷の一要因となった。このように「ヨーロッパ統合」をめぐる問題は、政権与党を分裂させやすい争点の一つと言えよう。したがってヨーロッパ統合が深化すればするほど、イギリスの二大政党は、党内分裂を回避する何らかの方策を講じる必要が出てきたのである。

国政選挙において小選挙区制を採用するイギリスでは、歴史的に見た場合、主要政党の党内分裂が総選挙結果にひいては政権の奪回・維持の成否に重大な影響をおよぼすことがある。そこでイギリス主要政党の党内政治を分析しているリンチらは、党内分裂を回避する具体的な手段として以下の七つを指摘した。即ち、候補者選定への介入、パトローネージ、党内規律、たいしたことのない造反であればこれを認めてやること、政策面での妥協と決定の据え置き、レファレンダム実施を約束すること、そして他のアジェンダを設定すること (Lynch and Whitaker 2013, p. 333) がそれぞれである。

こうした指摘からも分かるように、ヨーロッパ統合に関するレファレンダムの実施には、既述のとおり深刻な党内緊張関係を多少なりとも和らげる効果が期待できそうである。それに加えて「与党」であれば、レファレンダムの実施時期をコントロールできるだけでなく、有権者の要求に応えるとか、党執行部に不満のある院内多数派を合理的に

説得できるといったメリットもある (Ibid.)。そして何より、不満の多い現代政党政治に民主的正統性を付与する効果もあると言えよう。

さらに、イギリスにおける「二〇一一年欧州連合法」(the European Union Act 2011)⁽²⁾では、「レファレンダム・ロック」(a referendum lock)なるものが定められている。リンチらによると、これはイギリスからEUへのあらゆる権限委譲を伴う条約を将来定める場合、拘束力あるレファレンダムを通じて国民に問わなければならないという決まりである。欧州懐疑的傾向が強いとされる英国民にレファレンダムという手段を通じて判断してもらえば、ヨーロッパ統合のさらなる深化を阻止する可能性が広がる。また、一定の——言葉は悪いが——「ガス抜き」効果もあるという意味で、政府与党側からすれば二重の効用があることは間違いない。

以上の点を踏まえると、レファレンダムに代表される「直接民主制」が——ケース・バイ・ケースではあるにせよ——政党あるいは政党政治を弱体化させるとは必ずしも言えないことが分かってくる。この点についてバッジは、「直接民主制は政党間競争の回復力を強化する」とか「直接民主制が政党を弱体化した証拠は一切ない」という他の研究者の指摘を引用しながら、次のように結論づける。「もちろん、他の集団や有権者のさらなる介入を認めていく場合に限るけれども、逆に直接民主制は政党のレパートリーを増やす」(Budge 2006, p. 602)。

したがって、「レファレンダムの実施イコール政党政治の劣化」とは必ずしも断言できない。むしろ争点や利用の仕方次第では、社会代表機能が低下したとされる主要政党にとって「松葉杖」のような役割もレファレンダムには期待できるのではないかと思われる。いずれにせよ、「反・政治」の時代とされる現代イギリスの政党や党内政治からすれば、「単なるレファレンダムの実施」というより、「必要に応じた、レファレンダムの有効な活用」こそ不可欠

になりつつあると言わざるを得ない。

最後に、前章でも触れた第二の点、即ちニューレーバー政権で開始され、一九九七年以降受け容れられるようになった「新たな憲法習律」が、当時のキャメロン政権でのレファレンダム利用に影響をおよぼしたかどうかという点について考察してみることにはしたい。

結論から言えば影響をおよぼしたと思われる。なぜなら、国家構造問題やヨーロッパ問題など最重要争点をめぐるレファレンダム実施が今日新たに憲法習律化したとされる以上、それを文字どおり「保守」するのがイギリス保守主義と保守党の伝統的役割だからである。

また、イギリスの「憲法習律」が持つ性質^③から見ても同様のことが言える。加藤紘捷氏によれば、イギリスの憲法習律は議会制定法や司法的判例とは異なり、憲法の運用上成立した慣例である。この憲法習律は多岐にわたっており、裁判所によって実現されるものでないにもかかわらず、不文憲法の国・イギリスでは憲法の重要な法源としての扱いを広く受ける。実際、政府による憲法習律の遵守率は極めて高いとされている。裁判所を通じて実現されるものでもないにもかかわらずその遵守率が高いのは、これを政府が遵守しなかったとしたら、世論の反発を受けるなど政治的な制裁を余儀なくされるからである（加藤 2002, pp. 153-154）とされる。

それゆえイギリスでは、ブレア労働党政権がいったん「新たな憲法習律」として定着させた政治的慣行を、総選挙という民主的な政権交代の結果を理由に、例えばキャメロン保守党政権がこれを根本から全否定することはあり得ない。このようにイギリスの憲法習律は、明文化した議会制定法以上に運用面で柔軟性・融通性が高いというメリットがあり、政治的にも存外重要な役割を果たす。したがって、「憲法習律」はイギリス政党政治を理解するための一つ

のカギと言えるかもしれない。

しかし、ここでも別の疑問が残る。上記のように、経験的に導入され不文憲法化したとはいえ、一定の重要争点をめぐる直接民主制的な「レファレンダム」の実施は、急進主義勢力ならいざ知らず、歴史的にイギリス保守主義者が最も好まない方策だった筈である。しかも、労働党のブレア政権による「住民投票制度の積極的活用は、議会重視の伝統からの軌道修正にほかならない」(戒能 2003, p. 235) という指摘もあるように、元来「国王と議会」の混合政体を維持を重視してきたイギリス保守主義からすれば、議会主義を軽視するかのような「レファレンダム」とは基本的に相容れない。政府として尊重すべき「憲法習律」とはいえ、イギリス保守主義者のキャメロンが「レファレンダム」を利用することに問題点や矛盾はないのだろうか。

(2) イギリス保守主義とレファレンダムは両立するのか

イギリス保守主義の起源は、いわば「アンチ・フランス革命」に求めることができる。フランス革命の急進性に反発してバーク (Edmund Burke) が著した『フランス革命の省察』(*Reflections on the Revolution in France*, 1790) は、周知のように、イギリス保守主義と呼ばれる思想や態度の出発点と位置づけられた古典的著作である。直接民主制に関するバークの考えは、同書の以下の部分に見ることができる。少々長くなるが、その箇所を引用してみたい。

「現在のフランスの支配権力をどのような部類に属させて考えるべきか、私には判りません。それは純粹民主政を装ってはいますが、また、程なく有害低劣な寡頭制に直接繋がって行くのではないかとも思われます。しかし、差し当りは看板通りの性質と効果を持った機軸と認めることにしましょう。私は如何なる統治形態であれ、抽象的原理か

らだけでは非難は致しません。純粹民主政の形態が必要な場合もあり得るでしょう。それが明らかに望ましい場合も時にはあるでしょう(ただし極めて僅かな、極めて特殊な状況の下でだけです)。だが、これがフランスとかその他の大國に当嵌るとは私は思いません。……古代人はそれについてより良く知っていました。……絶対的民主政は絶対的王政に劣らず正統な統治形態には数え難いという彼らの意見に同意せざるを得ません。彼らはそれを、一國家の健全な國制であるよりはむしろ腐敗墮落と考えています。もしも私の記憶が正しければ、民主政には暴政との驚くべき共通点が数多くある、とアリストテレスは見ています。この問題に関して私は確信を持ってこう言えます。即ち、民主政において、多数者市民は少数者市民に対して最も残酷な抑圧を加えることができます。」(Burke 1987, pp. 128-129; 半澤孝麿訳二〇〇四、一五七—一五八頁)。

これを見る限り、バークが直接民主制に好意を持っていないことは確かであろう。無論一八世紀と二一世紀では時代も文脈も異なるが、イギリスの伝統的國家構造たる議會制を軽視または無視するようなレファレンダムにイギリス保守主義者として賛成できないのは当然ということになる。では、なぜキャメロンは保守主義者でありながら直接民主制、即ちレファレンダムの実施にさほど抵抗感がない(ように見える)のだろうか。言い換えれば、現在において「イギリス保守主義」と「レファレンダム」は両立できるのだろうか。

この疑問を解く一つのカギは、イギリス保守主義の性質あるいはその特殊性に見出すことができる。「保守主義」(conservatism)には、「変化を嫌う人間性」「川の本流」という、人間の本能的部分と、そこから必然的に生じる「現状と社會秩序の維持」「川の支流」という、具体的な態度の部分とが、併存していると考えられる。それが、一八世

紀末のフランス革命勃発という出来事を通じて——革命そのものと革命派のやり方に賛成か反対か——という形で争点化・論争化した結果、例えば「反・急進主義」「反・社会主義」という形で、受動的ではあるが一定のイデオロギー的側面を保守主義は帯びるようになっていった。したがって、保守主義は元来「本能」「態度」であり、そして後から「思想、哲学、イデオロギー」など政治的かつ多面的な性質も帯びるようになったのである。

また、一九世紀初頭のイギリスでフランス革命とその急進主義に反対する政治勢力は小ピット (William Pitt) の指導の下、のちに「トーリー」(Tory) と呼ばれる政治勢力として再結集するようになった。この党派 (小ピット派) が今日の院内保守党の直接的ルーツとなっている。それゆえ「イギリス保守主義」は、フランスやアメリカなど他国の保守主義とは異なり、「イギリス保守党」という議員集団 (政党) との繋がりが極めて深く、両者はほとんど一心同体と言っても過言ではない。要するにイギリス保守主義は、「イギリス保守党」の存在や生き残りとも直結した、包括的かつ多様性のある政治原理として理解しなければならない。

以上の点から筆者は、現代イギリス保守主義を以下のように定義づけることにしたい。

イギリス保守主義とは「イギリス保守党に所属する政治家の政治的言説・行為・政策などのバックボーンをなす、あるいはイギリス保守党を支持する知識人や著述家などの思想的立脚点となる、世界観・理念・思想・言動・企て・試みなどの総体」である。換言すれば「イギリス保守党を主体として発現する多様な政治現象の本質ないしプリンシプル」でもある。

このような極めて大雑把な定義を踏まえると、イギリス保守主義は単なる政治思想やイデオロギーだけではなく、例えば政策やリーダーシップスタイル、ステイトクラフト、政権維持奪回戦略、ヘゲモニックプロジェクトなど、

様々な姿で発現し展開する多元的・包括的な政治原理として捉えることもできよう。

ここでイギリス保守主義とレファレンダムとの関連を理解するうえで重要かつ不可欠と思われるのが「ステイトクラフト」(statecraft)、即ち「政治技術」とか「統治術」「国政術」などと訳されている側面ないし概念である。キャメロンのイギリス保守主義とレファレンダム利用との関連については、イギリス保守主義を単なるイデオロギーとして捉えるより、ステイトクラフトの一種として理解したほうが、より正確に把握できると思われるからである。

そこで、サッチャリズムを「イギリス保守主義者固有のステイトクラフト」という側面から捉え、かつては非・保守主義的だと党内から批判されたこともある「サッチャリズム」と「イギリス保守主義」との関連を分析して、学術的影響力も強いブルピット (Jim Bulpitt) の所論に基づき、一見正反対に思える「イギリス保守主義」と「レファレンダム」が両立するかどうか検討することにしよう。

ステイトクラフトとは何か。ブルピットによれば、それは政党指導者たちの政治手腕であり、言い換えれば選挙で勝利を収める技術 (art)、とりわけ政権として必要な統治能力を勝ち取る技術 (Bulpitt 1986, p. 19) (傍線引用者) とされている。さらにブルピットは、ステイトクラフトを「政権担当能力を成就させること」と定義しており、プラグマティズムや便宜主義と関係はあるが同義ではないとも述べている。要するに「ステイトクラフトとは、主として、いついかなる時でも、党が直面している選挙上ないし統治上の諸問題を解決することに関係が」あり、「結果としてステイトクラフトは、政治の『何』、に加えて『いかにして』とも関係がある」(ibid., p. 21) ことになる。

ステイトクラフトはこのように定義されるが、ブルピットによると、その種類と範囲は五つあるとされる。即ち、①「党運営」、②「人目を惹く戦略」、③「政治論争におけるヘゲモニー」、④「統治する能力」、そして⑤「人目を惹

くその他の戦略」(ibid., pp. 21-23) がそれである。ここで注目されるのは、これら五つが結局「いかに上手く統治するか」というテーマに行き着くという事実である。歴史的に「当然の与党」(natural party of government) を自任してきたイギリス保守党(保守主義者) からすれば、抽象的な単一のドクトリンやドグマより、こうしたプラグマティックなステイトクラフトにウェイトを置きたくなるのは、ある意味当然だと言えよう。

では、「イギリス保守党のステイトクラフト」は、いつ、そしてどのように成立したと考えられているのであろうか。それは、イギリスで大衆民主主義が確立した一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけてと見られている。なおブルピットは、この時期の保守党政権——特に首相ソールズベリ(3rd Marquis of Salisbury)——によって展開されたステイトクラフトと、第一次サッチャー政権で展開されたステイトクラフトとの類似点を、「ハイポリティクス」問題での中央の自主性再建に伴う統治能力獲得(とその成功)という事実に見出した(ibid., p. 19)。

民主政治(Popular government)の時代が到来したことを受けて、「持たざる多数派」支配に対抗するべく「持てる少数派」(保守党側)は、自らの生き残りをかけてどのようなステイトクラフトを編み出したのか。ブルピットによれば、当時イギリス保守党が採用したステイトクラフトは、例えば北米や西欧の保守政治家が行使したものは別次元の内⁽⁴⁾容だったとされている。イギリスの保守主義者が追求したステイトクラフトは、それらとは異なる以下の三つの次元で構成されていた。即ち、「可能な限りいつでも自力で中央の権力を勝ち取ろうとする努力」「選挙に勝って政権を獲得維持するためならどこからでもクライアレントを求めつつ、利用できるものなら何でも利用すること」、そして「権にある場合は国内的・対外的圧力から可能な限り自らを隔離して、無関心を装うこと」(ibid., p. 27)の三つがそれぞれである。加えてブルピットは次のように指摘する。

「手短に言うと、統治において保守党が達成したがっていたものは、どんな特別な場合でも彼らが『ハイポリティクス』と呼んでいた諸問題に関する、中央（内閣および高級官僚（ホワイトホール））に対する相対的自主性だったのである。これは他の様々な戦略を通じて維持された。例えば、……諸勢力との基本的媒体として議会を利用すること、潜在的に扱いにくい問題を政治とは無関係にしてしまうこと、『ローポリティクス』と呼ばれる多くの問題を中央以外の政府機関に任せてしまうこと、がそれである。そのうえ、経済運営に関する限り——第一次世界大戦以降、これは次第に『ハイポリティクス』のカテゴリーに取り入れられねばならなかったが——保守党の理想とは、金本位制のように全ての問題を政治と無関係にしてしまうような自動的なパイロットを見出すことにあつた」（*ibid.*, pp. 27-28）

キャメロン保守党にとって、「小選挙区制廃止」「スコットランド独立」、そして「EUからの離脱」といった問題は、いずれも「できれば実現して欲しくはないが、今日の情勢では何らかの対応ないし判断をしないと有権者が納得せず、前に進めない」問題だったであろう。少なくとも、保守党と政府にとって扱い難い問題であるに違いない。現在では経済運営などを政治とまったく無関係に解決するのは不可能に近いけれども、イギリス保守主義者からすれば「なるべく自らの手を汚さず、しかもダメージを受けることなく、何とか切り抜きたい」というのが本音ではないかと考えられるのである。

したがって、ブルピットの研究成果を踏まえると、「反・政治、緊縮財政、そして政党不信」の二一世紀現在におけるレファレンダムの実施とその利用は、一見矛盾するようだが実は皮肉なことに、イギリス保守党やイギリス保守主義を——結果にもよるが——ある程度「助ける」役割も果たし得ると考えられるのである。イギリス保守主義のと

りわけ「戦略」的側面を重視すると、レファレンダムとイギリス保守主義は——テーマや争点にもよるが——「ステイトクラフト」の二一世紀版として両立可能と言うこともできる。もつとも、キャメロンや党内キャメロン派議員たちの本音からすれば、これは単なる「瀬戸際戦術」にすぎなかったのかもしれないが。

このようにイギリス保守主義を「ステイトクラフト」や「戦略」の側面から捉えようと、レファレンダムの実施と利用は両立するし、またそれなりの意味を持つことも分かってくる。さらにつけ加えると、イギリス保守主義の「思想」面から見ても、とりわけサッチャリズムを支え、「自由経済と強い国家」を志向した保守党ニューライト派や伝統的保守主義者のなかに、ヨーロッパ問題に関するレファレンダム利用を厭わない傾向が出てきたという指摘もある。

例えばニューライト政治哲学の研究者バリー (Norman Barry) によると、「興味深いことに、ヨーロッパをめぐる終わりの見えない危機が続いた結果、歴史的に保守主義者が嫌っていたもの——レファレンダムという手段でなされる直接民主制への愛情が、トーリーのなかで新たに芽生えつつある。これ (※レファレンダム) は暴民支配のライセンスとして軽蔑されることが多かつたけれども、ヨーロッパに関しては国民投票を通じて保守党的な見解が承認されやすいため、伝統主義者にとってレファレンダムは従来以上に魅力的な存在になりつつある」(Barry 2005, pp. 48-49) とさえ指摘されている。

以上のように、理論上は対立関係にあるようにも見える「イギリス保守主義」と「レファレンダム」は、今日では使い方によっては、それなりに両立可能にもなり得ると考えるべきであろう。

(3) キヤメロン保守主義におけるレファレンダムの位置づけ

キヤメロン保守主義は、周知のようにキヤメロン自身によって「現代的で、思いやりのある保守主義」(modern, compassionate Conservatism) とか、「リベラル保守主義」(liberal Conservatism) などと表現されている。あるいはそれを「中道的かつプラグマティックな保守主義」として特徴づけることも可能ではないかと思われる。いずれにせよ、そのイデオロギーの特徴は、従来の「政府」や「市場」というより、「社会」や「集団」、そして「共同体のなかの個人」にウエイトを置く点に求めることができる(渡辺 2015b, 2016 ほか)。

この点については、野党党首時代のキヤメロンがインタビューで次のように答えていることから明らかである。即ち「僕は人間性については根っからの楽道家なので、政治は——専らそれを担う政府の代替物となるものをもっと信頼すべきだと思うし、また自分たちで何か行おう力を外部の人たちや庶民にも与えるなどして、人びとやコミュニティを信じることでなければならぬ」(Cameron on Cameron 2010, p. 350)。これだけで即断することはできないが、この見解をキヤメロンによる「条件つきでのレファレンダム肯定」と解釈できないこともない。またこれは、イギリス保守主義者としては比較的「リベラル色の濃い」キヤメロン特有の考え方とすることもできよう。やや右傾化していた当時のクレッグ (Nick Clegg) 自民党との——イギリスでは極めて稀な——「連立」に踏み切って五年間(二〇一〇～二〇一五年)それを維持できたのも、上述した「キヤメロン保守主義」もあつたがゆえと考えられるからである。

しかしながら二〇〇五年以降、キヤメロン保守主義においてレファレンダム利用が従来以上に定着した背景として、既述の「憲法習律」化や「キヤメロン独自の理念」の他に、自民党との連立効果もあつたことを忘れてはならない。

因みにイギリス自民党は、従来から、例えば上院改革や国政選挙制度改革に象徴される「国家構造」改革を主張してきた。また、自民党はイギリス主要政党のなかで最も親・欧州の傾向が強い政党として知られている。その結果、二〇一〇年五月における両党の連立政権綱領にも、いくつかの重要争点に関するレファレンダム実施が言及されることになった。

こうした事情から、キャメロン政権下でレファレンダム利用傾向が再び勢いづいた理由について、ヘイウッドは以下の三点を指摘している。まずは、前述のように一九九七年以後の慣行（憲法習律化）に基づき、重大な国家構造改革には公的な承認が必要になったこと。第二に、自民党の連立政権入りによって、国家構造改革が本格的な争点になったこと。そして、民主主義の促進という大義に基づき、自民党が保守党や労働党以上にレファレンダムをオープンに言及していたこと。これら三つがその主な理由である。これに加えてヘイウッドは、保守党と自民党の「連立政権運営」に関する懸念や実務的諸問題への関心も少なからず重要だ（Heywood 2011, pp. 45-46）としている。

ここから分かるのは、自民党の連立政権加入によってキャメロン保守主義にもたらされた、レファレンダム相対的重視傾向である。それゆえ、イギリスにおける「レファレンダム」利用の流れ、換言すれば「憲法習律」化については、先ずブレアのニューレーバー政権が一九九七年から二〇〇一年にかけて、その「きっかけ」をつくった。そしてその後、比較的「リベラルな」キャメロン保守党政権と、「レファレンダム推進に熱心な」自民党が連立を組んだことで、二〇一六年現在、キャメロン保守党単独政権においてもその流れは消えなかったと考えてよい。

さらにつけ加えるならば、既に触れたように、党内政治の側面から見ても体質が「水と油」の関係にありながら「最小勝利連合」を組んだ保守、自民両党にとって、選挙制度改革やEUへの権限委譲などをめぐるレファレンダム

の実施は、党内団結を促進・強化するメカニズムとしてむしろ役立つたのかもしれない。例えば保守党の場合、レファレンダムを実施する——前述した「レファレンダム・ロック」を用いる——ことでヨーロッパ統合の進展を遅らせたたり、また自民党側としては党益も兼ねた選挙制度改革実現の願望を後押ししたりすることで、共通の「目標」を無理にでも設定することが可能になるからである (ibid., p. 46)。

したがって、キャメロン保守主義という側面から見ても、好むと好まざるとに関わらずレファレンダムの実施とその利用は最早避けられない状況になっていたことが分かる。そうした意味で、キャメロン以後の保守党政権においても、争点次第では「レファレンダム」を有効に——ステイトクラフトの一種として——「逆利用」していく必要性が出てきたとも言えるであろう。

4. おわりに

今日のイギリスでレファレンダムの実施が増加した背景には、ポスト冷戦期（二世紀）の複雑な世界情勢と、それに伴い多様化・流動化した現代社会でこれを実施する必然性があつたことは間違いない。そうした世界的な流れを反映して、現代イギリス政治においても、とりわけ地方分権改革や選挙制度改革、連合王国からの独立などに代表される国家構造改革の要求や、ヨーロッパ統合の深化・拡大に伴うEU離脱の要求に対し、何らかの対応が迫られるようになった。そして、そうした重要問題を解決するべく「レファレンダム」という手段を採ることが、二世紀以降新たな憲法習律として定着するようになっていった。こうして、従来のイギリス政治では「脇役」にすぎなかつた——基本的には今でも脇役のままであるが——レファレンダムの実施頻度も比較的多くなり、結果としてその動向が

次第に注目されるようになったのである。

したがって本論で考察されたように、イギリスにおけるレファレンダム実施増加傾向の本質として、「反・政治、緊縮財政、政党不信」の時代とも言える二一世紀の今日、その社会代表機能が低下したとされる主要政党側の「対応策」的側面を先ず挙げなければならない。また、イギリスにおける新たな憲法習律化や党内政治との関連で言えば、重大で厄介な政治問題の最終的決着を「上から下に委ねる」ことで民主的正統性を一応確保すると同時に、与党内分裂を何とか阻止して切り抜きたいとする、主要政党側の「生き残り戦術」的要素も指摘することができよう。

さらに、イギリス保守主義とレファレンダムの両立あるいは関連という点については、バークの時代（一八世紀末）ならともかく、二大政党中心型政治に不信や不満が多くなった現在であれば、決して不可能でないことも分かった。むしろ、現在において伝統的国家構造や議会政治を「保守」したいのであれば、イギリス保守主義に不可欠な「ステイトクラフト」の「現代版」という形で、状況に応じてレファレンダムを活用していく姿勢と知恵が求められる。さらに、キャメロン保守主義という観点から見た場合、キャメロン自身「社会や集団、共同体のなかの個人に権力や選権を付与したい」と考える現代的な保守主義者と言える。加えて、リベラルな保守主義者として政権奪回・維持、そして自身の党内基盤を強化するため、換言すれば党内圧倒的多数派を占める「欧州懐疑派」を宥める (Gifford 2014, p. 173) ため、あえて自民党との「連立」さえ実現させたことを踏まえると、連立ジュニアパートナー・自民党の存在もまた、キャメロンのレファレンダム利用に一定の影響をおよぼしたと推察されるのである。

そうした意味で、「現代イギリス政治とレファレンダム」は、イギリスの憲法習律はもちろん政党政治や党内政治、あるいは（とりわけキャメロンの）イギリス保守主義とさえ、「切っても切り離せない」関係になったと言えるであろう。

う。「二〇一六年EUレファレンダムの実施によってイギリスが分断^クされてしまった」という批判が、たとえばあったとしても。

註

(1) これら二つのレファレンダムの結果は以下のとおりである。

・「小選挙区制存続の是非を問う国民投票」（二〇一一年五月五日）

選択投票制（AVシステム）導入に、賛成： 六、一五二、六〇七票（約三二%）

反対： 一三、〇一三、一二三票（約六八%）

投票率 四一・八%

・「連合王国からのスコットランド独立の是非を問うスコットランド住民投票」（二〇一四年九月一八日）

スコットランド独立に、賛成： 一、六一七、九八九票（約四五%）

反対： 二、〇〇一、九二六票（約五五%）

投票率 八四・六%

・「イギリスのEU離脱の是非を問う国民投票」（二〇一六年六月二三日）

EU離脱支持： 一七、四一〇、七四二票（約五二%）

EU残留支持： 一六、一四一、二四一票（約四八%）

投票率 七二・二%

前二者のレファレンダムに関する分析については、渡辺容一郎『イギリス政治の変容と現在』晃洋書房、二〇一四年の第四章「小選挙区制はなぜ生き残ったのか―二〇一一年国民投票結果とその意味―」ならびに渡辺容一郎「二〇一四年スコットランド住民投票と政党政治」『政経研究』第五一卷第四号、日本大学法学会）を、それぞれ参照されたい。

- (2) 二〇一一年欧州連合法の詳細については、さしあたり以下を参照のこと。
〈<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents>〉
- (3) ここでいう「習律」とは、政府の各部門、とりわけ行政府の権限と義務、およびそれら各部門間の関係を定めた、法的効力を持たない規則を指す。それゆえ、首相や政府には「権限」が伴う反面、それを遵守する「義務」も伴うと言える。例えば、イギリスを代表する憲法習律の一つ・「内閣連帯責任の原則」には、閣議における「議論の守秘義務」や「全員一致で決定に従う義務」が課せられている。また、最近では「首相」の権限強化に伴い、新たな習律も徐々に定式化されつつある。エリック・バーレント（佐伯宣親訳）『英国憲法入門』成文堂、二〇〇四年、五一―五二頁を参照。
- (4) 西欧諸国の場合、これは比例代表制と類似した、憲法上・制度上の多元主義とも言うべきマジソンの戦略（多数派の専制に対する少数派の権利の擁護）であった（Bulpitt 1986, p. 27）。これをもう少し簡単に説明すると、少数者の権利・主張を擁護するため、比例代表制や連立政権、あるいは合意や協調などを通じて、可能な限り多数派の意見を尊重していく戦略とも言える。
- (5) この点については、拙稿とりわけ渡辺（2016）「二〇一〇年連立政権とキャメロン保守党」（『法学紀要』第五七巻、日本大学法学研究所・政経研究所）を参照されたい。

主要参考・引用文献

- A Guide to the UK's planned in-out EU Referendum – BBC News 〈<http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>〉
- Barry, Norman (2005), 'New Right', in Hickson, Kevin (ed.), *The Political Thought of the Conservative Party since 1945*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bogdanor, Vernon (2011), *The Coalition and the Constitution*, Oxford, Hart publishing.
- Budge, Ian (2006), 'Direct Democracy', in Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. and Rockman, B. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

- Bulpitt, Jim (1986), 'The Discipline of the New Democracy: Mrs. Thatcher's Domestic Statecraft', *Political Studies*, 34.
- Burke, Edmund (1987), *Reflections on the Revolution in France*, New York, Prometheus Books.
(半澤孝磨訳『フランス革命の省察』みすず書房、二〇〇四年)。
- Cameron on Cameron: Conversations with Dylan Jones* (2010), fourth edition, paperback, London, Harper Collins Publishers.
- Gifford, Chris (2014), *The Making of Euroceptic Britain*, second edition, Farnham, Ashgate publishing
- Heywood, Andrew (2011), *Essentials of UK Politics*, second edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Leach, Robert (2015), *Political Ideology in Britain*, third edition, London, Palgrave.
- Lynch, Philip and Whitaker, Richard (2013), 'Where There is Discord, Can They Bring Harmony? Managing Intra-Party Dissent on European Integration in the Conservative Party', *The British Journal of Politics and International Relations*, 15-3.
- McCormick, John (2012), *Contemporary Britain*, third edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Morel, Laurence (2011), 'Referenda', in Badie, B., Berg-Schlosser, D. and Morlino, L. (eds.), *International Encyclopedia of Political Science*, Volume 7, London, Sage.
- Moran, Michael (2011), *Politics and Governance in the UK*, second edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- エリック・バーレント (佐伯宣親訳) (2004) 『英国憲法入門』成文堂。
- 戒能通厚編 (2003) 『現代イギリス法事典』新生社。
- 加藤紘捷 (2002) 『概説 イギリス憲法—由来・展開そして改革へ』勁草書房。
- 吉田徹編 (2015) 『野党とは何か—組織改革と政権交代の比較政治—』シネルヴァ書房。
- 渡辺容一郎 (2014) 『イギリス政治の変容と現在』晃洋書房。
- 渡辺容一郎 (2015a) 「二〇一四年スコットランド住民投票と政党政治」(『政経研究』第五一卷第四号、日本大学法学会)。
- 渡辺容一郎 (2015b) 「デーヴィッド・キャメロンの『大きな社会』構想とイギリス保守主義」(『政経研究』第五二卷第四号、日

本大学法学会。

渡辺容一郎 (2016) 「二〇一〇年連立政権とキャメロン保守党」『法学紀要』第五七巻、日本大学法学研究所・政経研究所。

〔付記〕 本稿は、二〇一六年度日本選挙学会研究会報告ペーパー（未定稿）をもとに、加筆・修正した内容である。学会報告当日は会員諸氏から貴重なコメントやアドバイスを戴いた。記して感謝の意を表したい。

政治哲学の可能性と京都学派

和田 寛 伸

〈「京都学派・高山岩男」から「ハーバード白熱教室・マイケル・サンデル」へ〉

一 政治哲学の曖昧さ

「政治哲学は一般的権力現象の集中的表現としての政治現象についての反省の学といえるが、必ずしも縁辺を持たない。：政治哲学を規範的研究のみに限定することは困難であろう」（平凡社『哲学事典』昭和五一年）

『哲学事典』という哲学に軸足を置いた書籍の解説ではあるが、右の哲学事典の出版された昭和五一年（一九七六年）時点では、政治哲学は政治研究の学問領域であることは承認されてはいても「必ずしも明確な縁辺を持たない」

輪郭不鮮明な研究分野と見做されており、「規範的研究」を担う積極的独立性を担保し得ない学問領域として位置付けられていた。爾来四十年の歳月を閲して、日本語圏の学問環境において政治哲学の学問的位置付けや定義に変化はあったであろうか。二〇一〇年、ハーバード「白熱教室」のマイケル・サンデル教授による『これからの「正義」の話しよう』の登場までは、残念ながらその立場は大筋において変わりはなかったと言わざるを得ない。少なくとも政治哲学が政治学という学問領域の先頭打者となることはなかった。政治哲学は社会科学としての政治学であるのか、それとも形而上学としての思弁的哲学であるのか、その学問的本籍が不安定な「仮の棲み分け」にとりあえず預け置かれたまま、したがって研究対象や研究領域の守備範囲も不鮮明なまま「政治学」と「哲学」の合成語として名称だけが生き延びてきたといっても過言ではない。

二一 ロールズの『正義論』

二十一世紀も三十年近い歳月が経過した現在では既に古典として扱われるであろう、ハーバード大学のJ・ロールズの『正義論』(一九七一年)の公刊は、哲学のみならず法律学・法哲学・政治学・政治哲学等々のそれまでの英語圏における人文学と社会公共学の議論土俵の様相を一変してしまった。特に古代ギリシャ以来の伝統的テーマであるノモス(人為)とピュシス(自然)の対立軸に由来する人定法対自然法の優先論争や、法実証主義と自然法論との論争の出口の見えないアポリアに時間を費やしてきた法哲学界にとって、ロールズの『正義論』は大きな衝撃であった。実証的「科学」対思弁的「哲学」の法哲学の主導権争いは、哲学を「科学に奉仕する論理学」と位置付ける論理経験主義の優勢さに押され続け、ともすれば社会科学としての法哲学が思弁哲学としての法哲学を凌駕せんとする勢いに

あった。ロールズの『正義論』はこの潮流の堰き止め石となり、法哲学の学界に全くパラダイムの異なる議論土俵を提供することとなった。正義論自体も、プロタゴラス以来の価値相對主義と規範的正義論の水掛け論的議論から久しく沈滞してきた状況を一転して、「原初状態」の想起という新たな論争地平に立つことを余儀なくさせられたのである。正義とは何かをめぐる議論はロールズの『正義論』によつて広範な社会的関心に支えられた学問的営為として復権したと言える。ロールズ以前と以降を区別するロールズ・インダストリー (Rawlsian industry) なる言葉も生まれたように、以来、法哲学は「正義」(厳密に絞り込めば「公正としての正義」)を明確な論争課題として活発な議論を戦わせるに至つたのである。先述したように、この「ロールズ現象」は英語圏の学界では哲学とかかわる社会公共学全般に強い衝撃を与えて、学際的にその影響力の波紋を広げていった。その中でも最大の衝撃を受けた分野はもちろん「正義」に最もリッパサービスを払わなければならない法律学の分野であつたことは言うまでもないが、同様に、自由と平等と公正を模索し続ける規範的政治理論 (normative political theory) の研究分野も強烈な影響を受けたことは確かである。以降、ロールズの言説に同感する立場は自由主義 (liberalism)、そしてリベラリズムがあまりにも共同体の存在を軽視していると批判する立場は共同体主義 (communitarianism) と仕分けされ、政治学・法学・経済学等の枠を超えて、「正義」をテーマとする活発な議論を展開するに至つた。

ロールズ「正義論」はもちろん日本にも輸入され、日本語圏学界も正義論の斬新さに大いに刺激を受けたことは言うまでもない。ただ、その受け入れた窓口が狭く「法哲学」に限定されていたということも否定できない。ロールズ以降の規範的正義論の活況は、日本語圏学界では学際的諸分野に延焼する規模の大火として燃え上がることはなかつたのである。さらには、当の法哲学も、規範的正義論の可能性を原理的に否定する実証主義的法哲学の価値相對主義

との論戦がまず要求されたために、それとの対峙と論争にエネルギーを傾注することを余儀なくされ、「正義論」は法哲学の議論土俵から外部に延伸することが困難であった（例えばケルゼンは『正義とは何か』一九五三、で「絶対的正義は非合理的概念である。合理的認識からすれば相対的正義のみがある。それは反対の理念を排斥しない」とに^①べもなく断じて、規範的正義論の議論自体を非合理主義的として真っ向からこれを退けている）。加えて、この時代の日本では、論理経験主義から実証主義的法哲学に連なる立場の支持者は圧倒的に学界内多数であった。法哲学界の世界的大御所ケルゼンによる非合理的概念（絶対的正義）の排斥は当時にあつては、後にM・サンデルが「思うようにならないもの」を受け入れる姿勢の重要性」を説く^②ような非合理的概念に目を向ける正義論の立場には同情を寄せることはなかったのである。このような知の環境の中にあつて、日本語圏政治哲学が「正義論」に目覚めるのには、今しばらくの（四半世紀の）時間が必要であつた。

三 M・サンデル『これからの正義の話をしよう』

ハーバードの政治哲学教授M・サンデルの学教科目「Justice（正義）」の講義は延べ一万四千人以上の履修者を記録し、あまりの人気にハーバード大学は建学以来、初めて講義を一般公開することを決定し、その模様が全世界にテレビ放映されたこと周知の如くである。日本でもNHK教育テレビが二〇一〇年、一二回に亘って「ハーバード白熱教室」として放送したことは記憶に新しいところである。

サンデル教授の一連の講義が前出の著書『JUSTICE What's the Right Things to Do?:2009』（日本語版『これからの正義』の話をしよう いまを生き延びるための哲学）早川書房、二〇一〇年）に纏められて、瞬く間に世界的ベストセラー

になったこと世上の知るとおりである。

テレビ放映という普遍的方法で発信されたサンデルの「ハーバード白熱教室」の刺激は「学界」という閉ざされた世界を乗り越えて、いきなり一般社会の隅々までその衝撃波が到達した。政治哲学者M・サンデルの正義の議論は、日本語圏政治哲学の世界にも、その外側からと内側からの双方向から覚醒の刺激を与え、結果的にこれまで政治哲学を覆っていた（自立的学問分野としての）曖昧さのベールを強引に引き剥がすこととなった。この刺激を受けて、（法哲学界に遅れること四半世紀）政治哲学界の内部でも「正義」と「公正」を主体的研究課題として取り上げる動きが現れてきた。さらにこの動きは、法学・経済学・政治学等の公共学を名乗る社会科学の領域のみならず、倫理や道徳を研究する領域でも「より多くの人がそう考え、そう選択し、そう判断し、そう行動する」ことが正しいことであり正義であると考える功利主義的正義論と正面から対決することに勇気を与え、さらに何が正義で何が公正かという問い立て自体に真正面から取り組むことに廉恥を要求する価値相対主義のシニカルな嘲笑を無視して、実質的な社会正義原理を体系的に展開することは必ずしも外的外れではないことの自信を与えた。要するに、正義や公正も（真理や善までも）「その時代」の中で作り上げられた価値基準であることを認めつつ、同時に自由・平等・社会経済福祉の増進という規範的価値を追求することも別に問題意識の矛盾ではないということの新たな認識と勇気を獲得したのが現在の日本語圏政治哲学の内部変化であると言えよう。サンデルの『これからの「正義」の話しよう』で日本語圏政治哲学も主体的学問領域の自覚に覚醒したのである。政治哲学はM・サンデルが言う「いまを生き延びるための哲学」として「これからの正義の話」を積極的に領導する知的使命に目覚め、政治現象を哲学的に反省するだけではなく、「正義の政治の選択」や「政治にとって正義とは何か」を主体的に発言していかなければならない可能性と責任を与

えられたと言えよう。

ならば、学問としての縁辺を持たない輪郭の曖昧さのベールを脱ぎ捨てて、「正義の研究」という明確な研究課題と向き合うことの自覚に覚醒した政治哲学がとりあえず試行しなければならぬ行動とは何か。踏み出すべき第一歩の道筋はやはり過去の反省に求められ、その反省に基づいた方向選択でなければならぬだろう。

四 京都学派の再考察

いま振り返って、日本の哲学史・政治哲学史を眺めてみると（もちろん、これまで述べてきたようにそもそも日本では「政治哲学」という独立した学問体系の輪郭が不鮮明であったがために、政治哲学の歴史を振り返るということは、哲学の流れを遡るか、政治現象（時局）と哲学者との接近や関係の事件史を遡及的に辿るしか道はない）、一九四五年以降今日までの日本哲学界の歴史はオーソドックスな哲学史の解説と、欧米哲学の紹介の道筋であったといえる。紹介された哲学（者）は、例えばサルトル、デリダ、フーコー、レヴィーストロース、ラカン、メルローポンティ、カダマー、ハーバーマス（ハイデッガーやヴィットゲンシュタインの紹介も一時熱を帯びて為された）、クーン、ポパー、クワイン、ロールズ：等々。いずれも命がけの思索を厭わない知の冒険者たちであり、各々の思想は賛否好嫌の鮮烈な毒素と刺激的魅力を振り撒く独創的哲学であった。しかし、紹介される欧米哲学（者）がいくら身震いするような独創性と魅力をにじませていようと、あるいは凍り付くような殺気や毒素を発散させていようと、かの諸哲学が持ち込まれこれを紹介する日本の知的舞台は（後述する京都学派一掃後の）完全な空白地帯であり安全地帯であった。欧米最新哲学の知の戦闘能力や爆発力を呼び込んで、これと正面から対決し格闘することによって、自らの哲学の独創性の構築や改良と成長を目論む

「日本人の哲学」が陣営を構えて準備されていたわけではなかった。欧米の独創的哲学の紹介は知の輸入の一方通行であり解説であった。言わば平坦な舗装道路の両脇に山脈河川の雄大で変化に富んだ看板がずらりと並べられた一方通行道路を見学しながら安全運転で走行するようなものである。そこに展示されている個性的独創的な哲学の「看板」はみな欧米人の思想であった。この日本哲学史を遡及する平坦で安全な道路上には日本人自身による政治と哲学の接触の痕跡などは微塵も見当たらず、まして「政治哲学」などという「変化」や「異物」の影も形も見えない。

だが、この何の凹凸もない平坦な日本哲学史の道程も一九四五年時点まで遡るといきなり高峻かつ巨大な山塊に突き当たる。「京都学派」の哲学である。ともに文化勲章受章者、西田幾多郎、田辺元の二人を二座の山頂に仰ぐ独創的哲学者の一団である。

もちろん今日も京都学派を語る場合、そもそも京都学派とは何なのかの定義を怠るわけにはいかない（注、初めて「京都学派」という名称を使ったのは戸坂潤であると言われている^③）。それは西田幾多郎、田辺元の両巨頭は京都学派の頂点^④として揺るぎないものの、両者を取り巻く哲学者群は複雑な人間模様と多面的位置関係に彩られ、ある位置からは京都学派の一員と見られる人物も別の立場からは別人に入れ替わって見直しがなされ、算入と積算の解が一定しない。あたかも巨大山脈がこれを望む位置や角度によって山容や表情が異なるように、誰と誰を京都学派のメンバーに数えるかの定義は困難である。万人を納得させる解の発見は不可能であると言ってもよい^④。したがって今日もなお、京都学派を語る際は「自分の定義する京都学派」の明示を怠ることが許されないのである。

五 「悪名高い」京都学派・高山岩男

したがって本稿も前車の轍を踏むところから出発しなければならない。そこで本稿では「政治哲学」を論じる視野から、①「現実の政治と深くかかわり、時局と最も濃密な接触をした京都学派の哲学者」という限定と、②京都学派の哲学と称するからには、「京都大学文学部哲学科」を基軸にして、その中心講座であった「哲学哲学史第一講座」（一般には「純哲」と称された）を担当した哲学教授、の二点に絞って「学派の骨格」を具現化したいと思う。なぜならばこの①②の単純な絞り込みによって特定される人物こそが京都学派の本流をなす核心的人物と見做すことができるからである。

まず京都大学文学部哲学科の要であり看板講座である「哲学哲学史第一講座」担当者の推移を辿ってみると、学部創立時点担当者（主宰者）で後に東大に移る桑木巖翼に始まり↓京都学派の出発点をなす御大西田幾多郎に引き継がれ（担当期間一九一四～一九二七年）↓西田に懇請されてその後を受け継いだ田辺元（一九二七～一九四五年）を経て↓高山岩男（一九四五年）へとバトンタッチが行われている。この引き継ぎは言うまでもなく前任者の強力な推挽が連続紐帯となり、その継承には前任者による後任者への積極的期待と強い信頼が血脈として流れている。一九四五年四月より高山岩男が田辺元の後任として哲学第一講座の担当を継承した時、高山はまだ助教授であった。教授の肩書よりも学問的継承の積極的連続性を重んじた田辺の情熱が窺われる（高山は翌一九四六年教授に昇進）。「京都（大学の哲）学派」の連山は西田幾多郎から田辺元へと峰を連ね高山岩男に第三座の地位を継承したのである（竹田篤司は、『物語「京都学派」』の中で、「数ある講座の中でも「純哲」と称される「哲学」（正しくは哲学哲学史第一講座）こそ、哲学科全体の要で

あり、西田、田辺と受け継がれ、いわゆる「京都学派」の核心であり、花形というべき講座だった」と述べている⁽⁵⁾。

そしてこの高山岩男こそは、アカデミカルな京都大学「純哲」講座の正統継承者であるとともに、日本で哲学と政治が最も接近した時局において、哲学の側の最先端で活動した「京都学派」の代表的論客でもあったのである。

戦後、京都学派を「悪名高い京都学派」と痛罵する陣営の「悪名」の根拠に名指しされるのが二つの座談会であることは周知のことである⁽⁷⁾。一つは一九四一年から四二年にかけて高坂正顕、西谷啓治、高山岩男、鈴木成高の四人の京都大学文学部の気鋭学者（前三人は哲学者、鈴木は歴史学者）によって二度にわたって行われた座談会である。これは雑誌『中央公論』に掲載され、一九四三年、『世界史的立場と日本』と題されて中央公論社から出版された。また、二つ目は先の座談会とほぼ時を同じくして一九四二年雑誌『文学界』紙上で「シンポジウム―近代の超克」のテーマで河上徹太郎を司会者にして行われたものである。この座談会には亀井勝一郎、林房雄、小林秀雄、諸井三郎、菊池正士、中村光夫、三好達治、津村秀夫、吉満義彦らの文学者や神学者、作曲家、映画評論家に加えて、下村寅太郎、西谷啓治、鈴木成高の三名の京都大学文学部の学者が参加している。

世上「悪名高い」座談会とはこの「中央公論座談会」と「文学界座談会」の二つを指すが、確かに二つの座談会に跨って参加した西谷啓治・鈴木成高の二名と、両名と並んで同じく西田幾多郎・田辺元の愛弟子である京都大学の下村寅太郎が参加していることもあって、二つの座談会は（京都学派を中心に行われたものとして）同格に見られ勝ちである。しかし、後に戦後文化人の代表者の一人、哲学者廣松渉が「『文学界』座談会は）率直に言って、座談会は単にまとまりが悪いというだけでなく、内容的に見ても余り実のあるものとは評価できない⁽⁸⁾」と評しているように、内容の「充実度」から見れば前者の高坂正顕・西谷啓治・高山岩男・鈴木成高の『世界史的立場と日本』の方が勝っている

といえよう。実際その故を以て、高坂・高山の二名は戦後、「戦争責任」を問われGHQの所謂「公職追放ページG項三」に該当するとして追放指令を受けている。加えて西谷・鈴木の二名は京都大学自体が発動した教職追放による公職追放であった（竹田篤司は著書『物語「京都学派」』の中で、GHQの指令は免れたものの、戦後直ぐに京都大学自らが行った「教職」適格審査委員会」で不適格（＝公職追放）の烙印を押された西谷・鈴木の両名について「審査の」経緯や内容は知る由もないが、海軍との関係や座談会『世界史的立場と日本』での発言が問題にされたのであろう」と、この座談会出席の重みを追放の理由に推理している⁹）。つまり廣松渉・竹田篤司の見解を総合してみると、「悪名高い京都学派」の震源地は（高坂正顕・西谷啓治・高山岩男・鈴木成高の『世界史的立場と日本』の）「中央公論座談会」と特定しても差し支えないと思われる。そして更に「悪名」の源は、例えば日本政治思想史の神島二郎によると「明治時代に受け入れられた社会進化論は、『優勝劣敗・強者の権利』という形で、生存闘争・適者生存の論理を展開し、それが民族闘争論としても展開されてくるが、それが文化論に拡大されると、高山岩男の『文化類型学』（一九三九年）になり、さらにすすんで日本の世界史的使命とモラリッシュ・エネルギーを説く『世界史の哲学』（一九四二年）となる。…この悪名高き京都学派¹⁰」と京都学派を高山岩男一人に絞り込んで名指しするに至る。また廣松渉が「京都学派。西田や田辺の哲学…高坂正顕、高山岩男というような思想家…彼らの歴史哲学その他にそのまま頭を下げる気は毛頭ありませんけれども…良し悪しは別としてオリジナリティもあります…」と述べるように、¹¹ここでも高山岩男の名が連ねられてくる（蛇足ながら、廣松がこの文のあと「…戦後派の場合、哲学に関しては残念ながらそういう大物というか、アクの強い体系家ということになると…戦後三十年も経ちますけど、いまのところ目立ちませんね」と続けているのには考えさせられる¹²）。（また、前出の竹田篤司は、「高山の「追放」によって空席となった哲学哲学史第一講座に、西谷啓治（哲学）と鈴木成高（西洋史）兩名を教職追放した

「適格審査委員会」の哲学の委員長を務めた山内得立自らが就いたこと（西洋史は原随園）により、「いまや京大では、自分で考える (Selbstdenken) の哲学は〈全滅〉し、安全無事な哲学史が支配するに至った」との辻村公一の言葉を紹介し、「(戦後の) 京大哲学科の「再建」はとりもなおさず、「京都学派」そのものの「解体」にほかならなかった」と述べている⁽¹³⁾。

六 「戦争責任」と京都学派（田辺元・高山岩男師弟）

言うまでもないことであるが、この「京都学派・高山岩男」の「悪名」は「戦争協力」に由来する。「公職追放」はその戦争協力に対する「戦争責任」として下された処分と言えよう。

つまり、「京都学派・高山岩男」の「悪名」は、学派の名称と学者としての人格に当初から並行して同時存在として付随していたものではない。一九四五年に敗北という形で終結したあの戦争の「敗戦」による「責任追及」の結果、戦後になって遡及的に冠せられた後付けの修飾である。先にも記したGHQの所謂「公職追放パージG項三」は「言論、著作若くは行動に依り好戦的国家主義及侵略の活発なる主唱者たることを明にしたる一切の者」を指名した。強調するまでもないが、これは勝者による敗者への一方的な「指名」である。ということは勝者GHQに「公職追放パージG項三」で「指名」されない限りは「悪名」が冠せられることはなかったのである。

二〇〇〇年（平成一二二年）哲学者故大島康正の東京東大泉自宅に秘匿されていた膨大なメモが哲学者大橋良介の手によって発見された。そのメモは、翌年二〇〇一年（平成一三年）発行された大橋良介『京都学派と日本海軍』(PHP新書)の著作の中に「大島メモ」と名付けられて所収された。著作の副題にも「新史料「大島メモ」をめぐる」とその名が記された。大島康正は京都大学で田辺元、高山岩男に教えを受けた哲学者であり、「京都学派」の哲

学連山の最後の山容を形造った人物である（後に東京教育大学、筑波大学等教授を歴任）。大橋良介は「京都学派」下村寅太郎の弟子筋にあたり現代における西田哲学と京都学派の研究者である。

詳細は一次史料を掲載した同書『京都学派と日本海軍』を当たる外はないが、要はこの大島メモは一九四二年（昭和十七年）一月から一九四五年（昭和二十年）七月にかけて「つまりは太平洋戦争のほぼ全期間を通じて、「京都学派」の哲学者たちを中心とする京都大学の学者グループが海軍の一部（米内光政系）の要請と協力を受けて月に一、二度、時局を論じるひそかな会合¹⁵」を、当時京都大学で田辺、高山の副手を務めていた大島康正が記録したものであった。海軍側は調査課の高木惣吉少将が窓口になり、京都学派側は高山岩男助教授が連絡係を務めるといふ秘密会合であった。大橋良介はこの会合をこう述べる。「この秘密会合は、軍部政権の「翼賛」であるよりは、むしろ軍部の方針を是正せんとする「反体制」の行動でもあった：軍部政権といっても、その内部では「陸軍」と「海軍」が対立していた。京都学派はこの海軍の一部と協力して、国策の是正をはかった。対米戦争を避けること、そして戦争が始まったあとは、現実の戦争の理念転換を試みることだ。：京都学派の行動は、結果として「戦争協力」になったと言えるだろう。ただしそのように言うとき、すでに「戦争協力」という語の意味は大幅に訂正されている。それは、「非協力を含む協力」だったからだ。当時にあつてその非協力が意味する危険は、会合が「秘密」裏におこなわれたということがすでにリアルに物語っている¹⁶」

先にも記したように、大島メモの内容の詳述は同書に譲らざるを得ないが、注目すべきことは、この秘密会合に「京都学派」の当時の頂点に君臨していた田辺元が何度も出席しており（西田幾多郎は一九二八年すでに京都大学を退官）、イデオロギーメーカーとして積極的に時局に向けた発言を重ねていたということである。例えば昭和十七年九月二九

日の第九回会合では「共栄圏の論理について」と題した基調発言を行い（ペーパーも残されている）「家」「国家」「共栄圏」のそれぞれの関係性の論理的整合を試みている。そしてこの発言の最後は「共栄圏というものが無差別的な悪平等や上下の権力関係のみの帝国主義の方向に赴くのを免れんが為には、その共栄圏構成の原理に於いて先後の秩序が即同時的な平等、平等が却って先後の秩序という円環的な指導と協力に於いて真の統一を計らなければならない¹⁷」と、半世紀後のEUやTPPの議論にも通じる「政治哲学」を開陳して結ばれている。

大島メモに残された田辺・高山らの出席した会合が秘密裏に行われたものであり、同じく高山の参加した『世界史的立場と日本』が公表された座談会であったということと、秘密会合の最大の問題意識が現在継続中の戦争という下敷きの上にあることの了解と呼応して、議論の内容がより詳細で戦争との関わりが具体的なのは圧倒的に「大島メモ」の会合の方である。高山・高坂らにGHQの「公職追放パージG項三」の「言論、著作若くは行動に依り好戦的国家主義及侵略の活発なる主唱者たることを明にしたる一切の者」を適用したならば、「好戦的国家主義及侵略の活発なる主唱」は両文献ともにあまり明示的には発見できないが、「大島メモ」の方が臨場感に富んだ時局性が勝っている故を以て、これが公表された会合であったならば寧ろ会合の出席者達の大半にこそ同じ理由で適用されてしかるべきであろう。この秘密会合では、一貫して大御所田辺元の発言にブレはない。しかし戦後思想界で田辺元が「悪名高い京都学派」の批判の矢面に立たされることはなかった。糾弾の対象「京都学派」は、田辺の愛弟子の高山岩男であり、高坂正顕であり、西谷啓治であり、鈴木成高らの『世界史的立場と日本』の座談会メンバーであった。秘密会合の「秘密」は当時の陸軍だけではなく、GHQにも戦後の論壇・思想界にも漏れることはなかったのである。秘密会合の出席者・田辺元が文化勲章を受賞した一九五〇年、京都学派の田辺の後継者・高山岩男は未だ「公職追放」の身であつ

た(因みに、田辺は文化勲章受章式を欠席、代理人を立てた。高山岩男は一九五一年公職追放解除)。

ここで、本稿が述べたいことは、「京都学派」の本流を継承した師弟が、ほぼ同じ立ち位置からほぼ同じ方向を向いた発言をし、ともに哲学者として真摯に時局に相對峙したのに、師は文化勲章の榮譽に祭られ、弟子は戦争責任の悪名に晒されたのかといった不平等な扱いへの不満や告発では決してない。戦後、田辺が北軽井沢の地に隠棲し高山が公職追放中浜名湖畔積志村に移り住んだ後も、田辺・高山両者の揺るぎない尊敬と木目細かな情愛の師弟関係は続いたのであるから¹⁸。問題は、戦後の世間と論壇の両者への扱いの違いが、GHQの仕分け指標を唯一の色分け基準として、高山が『世界史的立場と日本』の座談会に出席したという一事のみに集約して「京都学派・高山岩男」に「戦争責任」の「悪名」が冠せられたとしたら、その根拠は何とも薄弱なものではなかったのかということである。戦後の論壇・文化人達自らが自分の頭で考えて主体的に下した判断ではなく、勝者GHQの託宣を鵜呑みにしただけの追従でしかないと言わざるを得ない。戦後文化人が京都学派・高山岩男に冠した「悪名」は、大橋良介が「(戦争の)渦が去ったあとの、安全地帯からの石投げであった¹⁹」と言うように勝者への諂^{へつち}いによる自己保身が透けて見えるものであった。同じく敗戦国ドイツでもM・ハイデッガーがナチス協力の故を以て教職追放されたが後に復職しているのと高山の追放解除はよく似ている。しかし、ハイデッガーは(フライブルグ大学総長時代、末端黨員だったとはいえ、かつ一年足らずでナチスと衝突し総長を辞任してはいるが)自らナチスに入党し、最も社会的影響力のあつた総長就任時はナチス礼賛の発言もしている(NHK放映の記録フィルム『新・映像の世紀 第③集』にはその発言映像も残っている)。しかし、戦後の日本とドイツの論壇の違いは、一九五一年ハイデッガーと高山達の追放が解除された後、ドイツ思想界では第二次ハイデッガー・ブームとでもいふべき現象が起き、(ナチス協力の「過去」に目を瞑ることはしないが、それと彼の哲

学の功績は別として、ひとまず脇に置き)ハイデッガー哲学の復権がなされたということである。承知のごとく現在でもドイツではナチスの犯罪性への追求は厳しく、ナチス流の右手を高く上げる敬礼も禁止されている。だが、知の世界においてはナチスの政治的痕跡とハイデッガーの哲学の功績は冷静に切り離されて取り扱われている。これに比べて日本ではハイデッガー・ブームに匹敵する哲学の復権は皆無であったし、「京都学派」という「当時の国際的な哲学の水準からいって決して低くはない」⁽²⁰⁾ 独創的哲学の再興などは日本の論壇のどこからも声の一つも聞こえてくることはなかった。

七 哲学と「戦争責任」

ところで「京都学派」や哲学者・高山岩男の「戦争責任」とは一体何であろうか。古くはソクラテスの刑死もプラトンの(哲人王制の実現を目指した)シユラクサイでの挫折もホッブズやロックやマルクスの亡命も「哲学」と「政治」の接近の結果であった。(細分化した現代の科学哲学や技術哲学の分野はさて置くとして)古来より伝統的「哲学」と現実の「政治」の実際は、時として糾える縄のごとく絡み合い相互に発熱と冷却を繰り返す近接関係にあったと言える。政治は哲学に対して「政治の正しさの根拠」を解説することを求め、哲学は政治に「政治行動の指針と自信」を与える役割を担う運命に導かれた両者、とすることができよう。だから伝統的哲学は必然的に政治性を帯びざるを得ないのである。

そして未だに戦争を現実の政治から切り離すことに成功していない人類は、必然的に「哲学」を「戦争」との関わり合いの闘技場に持ち込まざるを得ないのである。戦争とは手段を異にした政治の延長である、と言ったのは「総力

戦」のクラウゼヴィツであるが、今日もなお哲学は戦争を正当化する「知の武器」としての役割から卒業していないのである。しかしこのことは哲学の側の「責任」ではない。現実の政治が哲学の「脱走」を許さないのである。だからこそ、両者の宿命的近接性を了解した上で、寧ろ我々は最近の英語圏正義論が「正義の政治」の考察から（必然的にと言つてよからう）「正義の戦争」のテーマと向き合うに至ったことの迫真性に目を向けるべきであらう。

先のJ・ロールズは雑誌『ディセント』一九九五年夏号の誌上シンポジウム《ヒロシマから五十年》で、「正しい戦争のルール (jus ad bello)」として六つの原則を挙げている（長きに亘るので、「日本一のロールズ・オタク」を自認する川本隆史氏の著作『ロールズ』から要約して紹介する）。

一【正しい戦争の目標】 まともな (decent) 民主社会が当事者となる正しい戦争 (a just war) の目標は諸民衆の間——とりわけ目下の敵との間——に成立すべき正しくかつ永続的な平和である。

二【敵国の政情】 まともな民主社会の戦争相手国は、民主的ではない国家である。このことは、民主的な国家は相互に戦争を起こさないとという事実から帰結する。

三【戦争責任の軽重を判別する原理】 戦争を遂行するうえで、民主国家は三つの集団——①相手国の指導者と要職者、②兵士たち、非戦闘員である住民——を注意深く区別しなければならない。こう区別する理由は、〈責任の原理〉に基づいている。すなわち、交戦国が民主的でない国家であるため、その社会の非戦闘員・民間人は戦争を組織し引き起こした張本人ではありえない。戦争を起こした責任を負うのは、相手国の指導者・要職者たちであつて、彼らは戦争犯罪人と認定される。民間人には戦争責任は問えない。上級将校を除外しておくなら、兵士たちも——

民間人と同様に――戦争責任を問われることはない。(和田注…この場合、「民間人・京都学派」はどう仕分けされるのであろうか)

四【人権の尊重】まともな民主社会は、相手国の非戦闘員、兵士双方の人権を尊重しなければならない。これには二つの理由がある。〈諸民衆の法〉に基づいてこそ、民間人・兵士ともそうした人権を有しているから、というのが第一の理由。第二の理由は、こうした戦時においても人権が効力を有するという実例を自ら率先垂範することによって、敵国の兵士および非戦闘員に人権の内実を教えるべきだということ。そうすることで彼らは人権の意義を心底から悟ることになるだろう。

五【戦争目標の公示】(略)：軍事行動と〔交戦国や国際社会に対する〕声明・布告との両面において正義を自負できる民衆は、自分たちが目標とする平和がどのようなものであるか、自分たちが求める国際社会はどのようなものなのかについて、戦争中において予め示すべきである。…(略)

六【目的と手段の選択】(略)：戦争遂行の諸規範が、個々の正当な軍事行動を一定の限度内にとどめるための境界線を引く。戦争計画や戦略、そして個別の戦闘行為はそうした境界の内部に収まるものでなければならない。⁽²¹⁾

周知のように「正戦論」(the theory of just war)は四〜五世紀の教父アウグスティヌスが聖書を解釈して、平和を確保するという目的とその適切な手段に限定される限りにおいて必要悪としての戦争も時には「聖戦」として正当化される⁽²²⁾と体系的に説いて以来、形を変え品を変えて唱えられてきた。もちろん「正戦論」の多くは自分たちの行う戦争こそが「正しい戦争・正義にかなった戦争」であることの主張であったし、戦争当事国は自らの戦争の正戦性を展開

してこれを強力な思想兵器として使用してきた。そして多くの戦争で、「勝利によって証明された戦争」が「真の正戦」とジャッジされて生き残ってきたのである。ただここで、ロールズの分析に斬新さが認められるのは、ロールズの規定に外れれば、勝者の戦争にも「悪」が存在し、勝者必ずしも「正義」ではないということにある。右のロールズの規定によると「ヒロシマへの原爆も日本各都市への焼夷弾攻撃もさまざまに道徳的な悪行 (great evils) であつて、そうした悪行を避けることが、政治家たる者の義務として求められていたし、しかもそれは、ほとんど犠牲を払わなくても回避可能な悪だつた」ということになる。²²⁾

また、ロールズに刺激を受けた現代の正戦論では、先のロールズを批判する「共同体論者」^{コミュニタリアン}の一人であるアメリカの歴史家マイケル・ウォルツァー (Michael Walzer) の『正しい戦争と不正な戦争』(Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations, 1977) や同じ著者の『戦争を論ずる』(Arguing about War, 2004) がその代表といえるであろう。ウォルツァーは現代の「正しい戦争」が成立するための構成要件として次のようなものを挙げている(これも長きに亘るので、ウォルツァーに造詣が深い気鋭の政治哲学者松元雅和氏の解題から抜粋・紹介する)。

まず戦争それ自体の正・不正の判断にかかわる要素 (jus ad bellum) としては、

- 一 【正しい大義】 侵略に対する自衛といった理由に基づく
- 二 【正しい意図】 版図拡大のような隠された意図に基づかない
- 三 【適切な権威】 私人の独断ではなく適切な政治プロセスに則った公的権威の承認の存在

四【最終手段】 外交交渉のような非軍事的手段による解決の余地が尽きている

五【成功の蓋然性】 戦争に訴えることでそもそもその原因が解決される可能性が十分に存在する

六【批判性】 戦争がそもそもの原因の解決に釣り合った手段である

の六点に加えて、戦争中になされる個々の戦闘行為の正・不正の判断にかかわる要素（和田注：先のロールズの言う「正しい戦争のルール」 *ius in bello*）⁽²³⁾、

七【非戦闘員保護】 正しい大義に基づく正しい戦争においても、敵国の非戦闘員を攻撃対象とはしないこと

八【比例性】 戦争目的に見合った戦闘手段を選択することが挙げられている。⁽²³⁾

ロールズとウォルツァーは（先に記したM・サンデルもそうであるが）ともに「正義」を巡って議論を戦わす相互批判の立場にあるが、しかし両者ともに「正戦論」を主張することにおいては共通の地平に立っている。両者の「正しい戦争」に共通する理念は、大規模で後戻り出来ない戦争（つまり「悪い戦争」）を防止するための小さな戦争（これが「やむを得ない戦争＝正しい戦争」）でその芽を摘むという地下水脈に伏流している。

しかし、ロールズもウォルツァーも第二次世界大戦の勝利国であり日本にGHQを置いたアメリカ合衆国の国籍を持つ思想家である。ならばここで、これら勝者の国の「正戦論」の立場から見れば「京都学派・高山岩男」の「戦争責任」はその視野にはどう映るのであるか。確かにロールズは勝者にも「悪」の側面のあることを告発したし、ウォルツァーは「大義に基づいた戦争」と、戦争が「それ以外に選択する道のない最後の手段であること」を指摘し

た。だがそれは戦争の「開戦責任」と「経過責任」を免責するものではあっても、必ずしも勝敗の「結果責任」の免責にまで言及するものではない。

ならば「正戦」は「敗者」の側にも主張の余地が残されているのであろうか。「正戦論」は勝者も敗者もかわりないどこまでも中立的なものであり得るだろうか。国際日本文化センター助教授(当時)の牛村圭氏は、『検証 戦争責任』Ⅰ(読売新聞社二〇〇六年)で「戦争責任は…国内的なものと国外的なものに分かれる。戦争の中でも開戦の責任…戦争の経過の責任…さらには結果責任。日本の場合は敗戦の責任…と分けた上で戦争責任を考える」と述べている(傍点和田)。²⁴「結果責任≡敗戦責任」であるとき、ここには敗者の「正戦主張」の余地は少ない。「勝利」よりは「敗北」の方が「責任」に密着していることは確かである。勝者の悪は影薄く敗者の悪は濃厚である。勝者の側には胸を張った正戦主張が許されても、敗者のそれは単なる「言い訳」でしかない。完全に中立・客観的な正戦論はあり得ないし、敗者には牛村圭氏の言う「結果責任(としての)敗戦責任」が免れないのである。一九四五年三月十日の東京大空襲を指揮し一夜にして十万人以上の日本人を死に至らしめたことをはじめ、終戦の間際まで日本全土無差別爆撃を指揮したカーチス・ルメイ(Curtis E. LeMay, 一九〇六～一九九〇)アメリカ空軍大将に、一九六四年一月七日、当時の佐藤内閣は「勲一等旭日大綬章」を授与している。²⁵名目は日本の航空自衛隊の育成に貢献したという理由であったが、背景に「勝者」と「敗者」の違いが、前者の経過責任や行為責任を封殺してそれが後者からの感謝や称賛(実は銜い?)へと転換する両者の立場の違いが透けて見えよう(勲一等旭日大綬章は大将という階級に慣例的に呼応するものであるが、昭和天皇がルメイ大将に慣例の手渡しの親授を行わなかったことは有名である)。

もちろん本稿も、日本のあの戦争が正しかったとか、「ハルノート」で追い詰められて開戦するよう仕向けられた

やむを得ない戦争であったなどの意見に与する積りは毛頭ない。ましてあの日本の戦争が「正戦」であったなど言う積りもない。頼まれてもいないのに他国に出かけて行き、そこを戦場にして血を流す戦争は決して「正しい戦争」であるわけではない。明治開国以来日本の行ってきた一連の戦争はロールズ・ウォルツァー・牛村圭の規定に照らすまでもなく徹頭徹尾正戦であったなどはとても言えるものではない。だから大陸に向いて戦った日露戦争も必ずしも正戦ではない。日露戦争の勝利にも「勝者の悪は影薄く敗者の悪は濃厚」の原理が宿っている（日清戦争は戦争当事国の領土で彼我の矛を交えた戦争だからその点は少しは免責されよう）。

問題は、その「正戦ではない戦争」の敗北の責任の一翼が果たして時局の渦中に協力を求められた哲学それ自体と哲学者自身に帰せられることが正当であるかどうかの反省と検証にある。

八 高山岩男の政治哲学

高山岩男の愛弟子にして大作『高山岩男』（一九九九年）の著者、花澤秀文氏は師高山の「政治哲学」を「政治哲学とは、哲学の一特殊分野で、政治の究極的原理や本質について、すなわち『政治とは何か』を考究する学問であるが、社会科学としての『政治学』が個々の具体的な政治現象の問題の解明に関心を寄せるのに対して、哲学の一分野としての『政治哲学』は、政治の全領域を普遍的、全体的な観点から把握しようとする²⁶」と述べ、（冒頭の『哲学事典』とは対照的に）政治哲学を「哲学の一分野」と規定している。

高山岩男自身も大著『哲学とは何か』（一九六七創文社）で同書前編の第十一章に「政治哲学」の章を設け、「政治は特に優れて人間的な現象だと言わなければならぬ。…古来政治の政治たる固有の本質、即ち政治のアプリオリを、

政治に特有のものに見出せず、：政治の一構成要素を以て政治の全本質としたのも、政治の人間学的現象に徹見しなかつたため⁽²⁷⁾と述べて、政治を人間学としての哲学の立場に吸収してこれを人間学としての哲学から見直す「政治哲学」を展開している。この立場から権力と權威の異同、多数決(功利主義)と普遍意思の異同、平常時と非常時の行動原理、自由と平等の原理的相克、保守と革新・革命と反動の異同、等々の政治に関わる原理的問題が分析されていく。⁽²⁸⁾

抵抗反発の感情を否定できない「力」の行使の権力と、心服と敬意の絶対服従の權威を同一視したり、本来真理や価値とは無縁でどこまでも集団行動を円滑ならしめる政治的手段としての經驗的・実証的な意思の集合の多数決と、例えばルソーが説く *volonté générale* (普遍意思) やカントの説く *Vernunftwill* (理性意思) のような先驗的・超經驗的価値的原理を混同したり、あるいは時間的契機と無縁の平常時と時間的緊張感が最優先する非常時との行動原理の区別に無頓着であったり、原理の深層では一時も両立しない、互いを否定する対立価値である自由と平等を対等価値の同質のものとして安易に並立共存させようとする無頓着さや、互いに創造の両輪である革新と保守の理念を、革命と反動という否定と破壊の原理でしかない両者と曖昧に混同する政治姿勢の危険性の指摘等々。

ところで、これら高山の政治哲学の核心を要約すれば「一元主義」と「多元主義」の対立と総合の問題、換言するならば数(量)的契機に帰着する「一般」と質的契機に根差す「特殊」の見極めと双方の総合の問題に還元して考えることができよう。それは、師西田幾多郎の「純粹經驗」が個人の主観と客観的經驗の対象を同一の相に総合した哲学的立場と、あるいは「場所的論理」が、「場(全)」に「個」が於いてあるものとして所を得ることによつて全は単なる個の集合ではなく、個はまた全の単なる一分子ではなくなるという哲学的立場の延長でもある。さらにもう一人の師田辺元の「種の論理」が、普遍的抽象的「類」と特殊的原子的「個」を一定の秩序と構造を持つ社会的存在とし

て結びつける媒介として「種」の概念を構想した哲学的姿勢とも当然連結しているだろう。古代においてプラトンが感覚的個物は真実在であるアイデアの影でしかないとの普遍主義を唱え、対抗してアリストテレスが、個物こそ実在であるとの個体主義を主唱したのにはじまり、普遍の存在を实体とするか単なる原子的個の総体としての名称的便宜的のものとするのかの実念論と唯名論の中世西欧（から啓蒙期へ）の伝統的普遍論争は姿を変えて京都学派にも流れ込んでいたとみるべきであろう。⁽²⁹⁾そして高山の政治哲学の「普遍と個物」→「一般と特殊」→「一元主義と多元主義」への関心は高山初期の代表作『文化類型学』（一九三九年）に結実する。

そもそも人類の「文化」を歴史の主体的要素として捉えた思想はシュペンゲラー（Oswald Spengler, 1880～1936）が近代では嚆矢と言えよう。彼は『西洋の没落』（Der Untergang des Abendlandes, 1918～22）で、多元的に複数存在している文化（Kultur）は文明（Zivilisation）に一元的に発展して、最終的には没個性化して没落（Untergang）するとの警鐘をうちならした（言うまでもなく、ここには同時代の社会学者テンニエス（Ferdinand Tönnies, 1855～1936）の運命共同社会のゲマインシャフト的「文化」と、人工的契約社会のゲゼルシャフト的物質「文明」の対立図式の影響が読み取れる）。『西洋の没落』は第一次大戦直後公刊され、多大な反響を呼んだが、シュペンゲラーが大学に所属しない市井の著作家であったことと、第二次大戦に向かう混乱の中で人物も思想もいつしか忘れ去られていった。第二次大戦後、大作『歴史の研究』（A Study of History, 1934～61）で世界的に有名になった歴史家トインビー（Arnold J. Toynbee, 1889～1975）によってマルクスの唯物史観と並んで決定論的歴史観の先駆者としてシュペンゲラーが再発掘され再評価されたことは知られるとおりである。

高山岩男の『文化類型学』も、人類の「文化」を歴史の主体的要素として捉えた思想であることにおいてはシュペ

ングラーと近い。しかし、『文化類型学』は「文化」と「民族」の関係を作られたものが作ったものを作るの弁証法的関係として捉え直す点においては、シュペンゲラーの「没落」とは逆に「発展的」である。よく一般的抽象的「人類」を具体的に仕分けする指標に人種や国民が挙げられるが、人種が肌の色や骨格の形状で決定される生物学的概念であつて、また国民が国境や国籍によつて区別される政治的概念であるのに比べて、民族とは同じ物の見方と考え方や同じ価値観・同質の歴史認識の共有を紐帯として連結した人間集団である。民族が個性的民族文化を創造し、個性的文化史を刻み残す。その個性的文化がまた独特の民族精神を涵養し、民族の個性を規定し輪郭づける。ここに両者の作られたものが作ったものを作るの生産的弁証法的関係が成立する。だから文化とはすなわち民族文化であり、民族とは生物的概念の人種とも、政治的概念の国民とも異なる文化的概念である。そして個性的であるということは、民族文化が地球上において多元的に存在するということでもある。さらにこの多元性は歴史の縦軸と地球の地理的環境の横軸の相違に呼応してそれぞれが個性的特色を有することは言うまでもない。加えて個性や特色には優劣や序列の段階は無縁である。一つの民族文化が別の民族文化を何の了解もなく否定したり毀損・破壊したりすることは許されることではない。それぞれの民族文化はお互いの個性を尊重しあい、自他の文化の運命共同性を了解しつつ、且つ相互に影響しあいながら共に成長する共存共生の關係に結ばれた存在である。これが高山岩男の『文化類型学』である。そして高山は人類の文化を「ギリシャ文化」「インド文化」「キリスト教文化」「仏教文化」「中国文化（支那文化）」「西洋文化」「日本文化」に類型して分析している（勿論、歴史の縦軸と地理の横軸に呼応してこれらの多元的文化が独立性と並行して相互に重複や包摂の關係にあることは言うまでもない）。

この共存共生の多元主義的「文化類型学」の対極にあるのが一元論的世界史の主張である。代表的な思想がマルク

スの唯物史観であり、「労働者に祖国無き」の共産主義インターナショナルリズムであることは言うまでもない（さらに、コミニズムに対抗する勢力のナチズムもまた人類の文化を「文化創造者（アーリア人）」「文化支持者（アーリア文化の模倣・日本人）」「文化破壊者（ユダヤ人）」と優劣の序列で区分し³⁰、他文化の破壊・征服と他民族の迫害や隷従を正当化する論理を掲げる点において高山「文化類型学」と対立するものである）。ロシア革命の後、爆発的勢いで影響力を拡大するマルキシズムに否定的に呼応する形で、高山岩男の多元主義的文化類型学は「世界史の哲学」に進まざるを得なかった。

人類の文化が多元的であるということは、歴史もまた多元的文化史の相のもとに認識されなければならない。畢竟世界史も文化類型学の延長の「多元的世界史」として理解されなければならないことである。地球上に複数存在する各国史の総和は単なる個の算術的集合の万国史でしかなく、それ自体が積極的意義を持つ世界史そのものではない。世界史とは各国史の密接な相互依存と影響の関係性の総合として創造された独特の個性を持つものでなければならない。例えば同じ地球上に同じ時期に存在したものであっても古代地中海世界と古代東洋世界は相互の歴史創造に有機的関係性は薄い。したがって古代ギリシャ文明から中世キリスト教世界に発展し、ルネサンスや宗教改革や産業革命を経験して出来上がった近代西洋世界の歴史の姿が必ずしも唯一の世界史ではないし、世界史の範型でもあり得ない。確かに十八〜十九世紀の西洋（十九世紀以降は「欧米」と称するのが適切であろう）の自然科学の発達とそれに呼応した機械技術の進歩と産業構造や社会構造の合理化の姿は、欧米近代社会をして他の世界の追隨を許さない前進性と優位の普遍的「近代文明の覇者」の位置に立たしめたが、転じて、その発展段階の歴史が欧米以外の世界に強制的に欧米近代を「範型」や「一般」として押し付けるものであつてはならない。マルキシズムの発展段階の一元の唯物史観はその点において西洋近代史一元主義の典型的思想と見做される。これに対して、どこまでも世界史を個性的多元

的相において捉えるのが高山岩男の『世界史の哲学』(一九四二)の立場である。

一九七〇年代、建築の様式をめぐる用語として使われたのが発端となり一九八〇年代には欧米近代を普遍とみなし、その均一性に抵抗する立場の概括として世界の思潮にまで拡大した概念「ポスト・モダニズム」の多様性主張や歴史性主張は日本の論壇・思想界でも一時の流行を見たこと記憶に新しいところである。ところが、「ポスト・モダニズム」の言葉の登場する半世紀以前に、西洋近代世界史一元論に異を唱えた京都学派・高山岩男の「近代の超克」『世界史の哲学』の哲学の存在に関心の目を向けた人々は少ない。

また、一九九六年、ハーバード大学の政治学教授サミュエル・ハンチントンの『文明の衝突』(Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*, 1996. 初出は *The Clash of Civilization? Foreign Affairs* 1993.) が公刊されたとき、日本の論壇は「グローバル化」と「ナショナリズム」の議論で沸騰した。ハンチントンが文明を「西欧」「中国」「日本」「イスラム」「ヒンドゥー」「スラブ」「ラテンアメリカ」「アフリカ」の八つの極に分類して、世界に普遍的文明が生まれつつあるという考え方は間違っており、西欧のリベラルなデモクラシーを普遍的なものとするのは西欧の考え方であって、他の文明圏から見れば、それは帝国主義と映る、という多極的文明論の結論に至る政治哲学の展開に、日本の論壇・思想界は飛びついて、その斬新な思想を称賛した。世界の紛争はイデオロギー対立よりも文明のアイデンティティの統合や分裂に起因する異文明間の衝突であることに根差している、というハンチントンの主張は現代日本にとっても有意義な警鐘と受け止められた。³¹しかし、この議論の沸騰の中でも、半世紀以上に京都学派・高山岩男が提唱した「文化多元論」『文化類型学』の存在に思いを馳せた日本人は数少なかっただろう。戦争責任の公職追放と勝者に銜った悪名の石投げは(悪名だけを残して)日本人の頭脳から生み出された独創的で

先進的な政治哲学をも追放し投げ捨ててしまったのである（注、最近でも、山口正『思想家としての石橋湛山』（春風社二〇一六年）の書評に、「…（石橋と）同時代にくり広げられた「近代の超克」や「世界史の哲学」などの空疎な観念論とは対照的に…」という表現を見て改めて「悪名」の根の深さを痛感した³²）。

九 マイケル・サンデルと高山岩男の相似

前出の高山岩男の哲学の核心は、「特殊」は単に「一般・全体」の構成要素にしか過ぎず、それは「一般」や「全体」よりも価値的下位に位置するという乱暴な一元化志向の思想に疑義を呈するものであった。「一般」や「全体」の数量的一元化志向に安易に真理や正義を重複させることに警鐘を打ち鳴らし、文化にしても世界史にしても質的契機が勝義である個性的多元的「特殊」にこそ主体性が存することの重要性を指摘する哲学であった。相似して、M・サンデルの哲学も、素朴な「一般」や「多数者の選択」に真理や正義を重ね合わせようとする数量的一元化志向の中から敢えて「特殊」を拾い上げてその質的重要性の自覚を迫る哲学であると言える。

サンデルといえば、『これからの「正義」の話しよう』で問いかけられた「暴走する路面電車」の例題があまりにも有名である。

「あなたは路面電車の運転士で、時速六〇マイル（約九六キロメートル）で疾走している。前方を見ると五人の作業員が工具を手に線路上に立っている。電車を止めようとするのだが、できない。ブレーキがきかないのだ。五人の作業員をはねれば、全員が死ぬとわかっているからだ。ふと、右側へそれる待避線が目に入る。そこにも作業員が

いる。だが、一人だけだ。路面電車を待避線に向ければ、一人の作業員は死ぬが、五人は助けられることに気付く⁽³³⁾。さあ、あなたがこの路面電車の運転士ならばどうする、という例題である。

実は、この例題はM・サンデルのオリジナルではない。元ハーバード大学進化生物学・心理学教授のマーク・D・ハウザー (Marc D. Hauser, 1959-) の「暴走トロッコ」の例題の変形である（付言すれば、当時世界的に有名であったマーク・ハウザーが、二〇一一年、論文の不正発覚でハーバードを去ったことは記憶に新しい）。

「暴走トロッコが来る。あなたは線路の切り替えスイッチを握っている。何もしなければ本線上にいる五人の人間が死に、支線に切り替えれば支線上にいる一人が犠牲になる」さあ、あなたならならどうする、という問題である⁽³⁴⁾（因みに、この問題の原型はハウザー以前の一九六〇年代に英国の哲学者・倫理学者のフィリップ・フット (Phillipa R. Foot, 1920-) が創作した思考実験に由来するという）。

ハウザーは「一人を犠牲にする」を選ぶ人が多いことを想定範囲内しつつも、「献血に來た青年の臓器を摘出して、移植を待つ五人の患者を救うこと」の場合は一人を犠牲にしても五人を救う点では同等だが、抵抗感後の例の方が大きいと、数の多寡と人間の倫理観とは単純に正比例しないことを指摘しつつも、少数を犠牲にしても多数を守るといふ傾向は、国や民族、年代や性別を超えて共通している、敬虔なキリスト教信者と無神論者の間でも違いがなく「倫理・道徳には、無意識に働く人類共通の仕組みがある」という結論に到達している⁽³⁵⁾。倫理・道徳に「人類共通」を結論付けるハウザーには個（個人や個別の事件・歴史）の質的相違に基づく「質的要素」を拾い上げるよりは

「人類」や「共通」に結びつく「数の契機」の方が勝義である。

これに対して、M・サンデルは「暴走する路面電車」の例題から「多くの命を救うために罪のない一人の人を殺さざるをえないという状況に直面すると、われわれは道徳的に板挟みになる。どちらの原理がより重要なのか、あるいは、こうした状況ではどちらがより適切なのかをはっきりさせなければならぬ」と述べて、次々と畳みかけるように、スパイかどうか不明な民間人を殺すことの正義から、ベンサム流功利主義の最大多数の最大幸福の「多数者という名の少数者への冷血さ」と、「どんな人間でも自由への基本的権利を有する」と主張する自由至上主義者達（和田注：直ちにJ・ロールズが思い浮かばれよう）に疑問を呈する³⁷。もし「他人が同じことをする権利を尊重するかぎり、みづからが所有するものを使つて、みづからが望むいかなることも行うことが許される権利」が無際限に認められたならば、そこに内在するのは単に「数の契機」のみであり、各「みづから個人」を包摂する集団や団体や国家といったコミュニティは不必要となり、もし存在したとしてもそれは原子論的「個人」の総和としての没個性的「コミュニティ全体」という無記中性的な抽象的社会にしか過ぎないではないか。ベンサム流功利主義にもリバタリアンにも「特殊」という「質の契機」が欠落しているのではないか、という疑問である。質的に何の差異も特徴もない無記中性的「個人」はロールズの想起する「原初状態」のような理念の世界に原子的単位として存在するだけであつてその多寡は確かに数（量）的説得力を有するものではあるが、それがそのまま現実の世界に直結するものではない。現実の世界は数の契機と質の契機の総合である。数の契機が「一般・全体」の原理となるとき、質の契機は「特殊」を擁護する原理である。もし数の契機を優先させて先の「暴走路面電車（トロッコ）」の例題を見れば、極悪非道な殺人鬼一〇〇人の生命と、自分の最も愛する家族や同胞一人の生命との選択にも「少数を犠牲にしても多数を守るといふ人

類共通の傾向」に正義の軍配が挙げられる可能性を否定できないことになるだろう。「人類共通」の普遍主義⁽³⁹⁾は必ずしも正義や真理と直結するものではないというのがマイケル・サンデルと高山岩男の七〇年の時を超えて結びあう哲学の相似である。

十 結語に変えて

言うまでもなく、法は「何人も^{なんびと}」の「一般」を対象としてその普遍的効力を発揮する社会的規範であるが、わが刑法でも犯人蔵匿の親族特例(一〇五条)や窃盗罪の親族相盗の特例(二四四条)を定め、場合によっては一般より特殊の優先する「関係性」の重視を容認している。特殊の優先とは人間社会が一般と特殊の複合的総合の構造にあることの容認であり、その構造が単に数量的契機のみで構成されているわけではないことの自覚からの容認である。

政治における「正義」も必ずしも数的多数の一般や歴史の趨勢の一元的潮流の中にのみ発見できるものではない。本稿はそのような政治哲学の再確認をM・サンデルと京都学派・高山岩男の相似の連結から読み取ってみた試論である。

最後に忘れずに付言しておかなければならないことは、公職追放の解除を受けて、京都学派・高山岩男を「政治哲学」の教授として教壇に迎え入れた大学こそ、日本大学法学部であったという事実である。お世辞にも学派^{しやうはく}と言われような山容を築き上げたわけではないが、戦後の公職追放とその後の「悪名」の石投げ^{いしなげ}の中で、かつての京都学派の哲学の独創力と活気の中から生み出された「政治哲学」の血流を絶やすことなく、知の財産として後の時代に継承することに意を注いだ日本大学法学部と高山岩男の哲学の系譜に次代の日本人による独創的政治哲学の可能性を期待

するところである。

- (1) Hans Kelsen, Was ist Gerechtigkeit?, Franz Deuticke, Wien 1953. ハンス・ケルゼン『正義とは何か』(ケルゼン選集二) 木鐸社、一九七八年、四五頁。
- (2) 読売新聞、二〇一六年二月二日紙面。宗教学者・島蘭進の論稿。
- (3) 戸坂 潤『京都学派の哲学』一九三二年。現在は『戸坂潤全集』勁草書房、一九六八年、一七一〜一七八頁。
- (4) 大橋良介編『京都学派の思想』人文書院、二〇〇四年、二三〜一三七頁。大橋良介『近代の超克』と京都学派の哲学、『脱西欧の思想』(岩波講座・現代思想一五) 岩波書店、一九九四年、一〇三〜一一〇頁。
- (5) 竹田篤司『物語「京都学派」』中公叢書、中央公論社、二〇〇一年、二二二頁。
- (6) 神島二郎『日本人の発想』講談社現代新書、講談社、一九七五年、一〇八頁。
- (7) 轟 孝夫『戦後の「京都学派」像』、大橋良介編『京都学派の思想』前掲所収、六三頁。
- (8) 廣松 渉『近代の超克』論』朝日出版社、一九八三年、二四頁。
- (9) 竹田篤司『物語「京都学派」』前掲、三二頁。
- (10) 神島二郎『日本人の発想』前掲、一〇八頁。
- (11) 五木寛之・廣松 渉『哲学に何ができるか』中公文庫、中央公論社、一九九六年、二〇九〜二一〇頁。
- (12) 五木寛之・廣松 渉『哲学に何ができるか』前掲、二二〇頁。
- (13) 竹田篤司『物語「京都学派」』前掲、二二一〜二二六頁。
- (14) 本稿が「あの戦争」と表現した戦争は、別に「大東亜戦争」「太平洋戦争」「十五年戦争」「第二次世界大戦」等とも称されてきた昭和の初期から全体の四分の一を占めた日本が関わった戦争である。戦争の期間や地域を考慮すればそぐわない点もあるとの考慮から、読売新聞は「あの戦争」を「昭和戦争」と呼称する提言を行っている。『検証 戦争責任』Ⅱ、中央公論

社、二〇〇六年、二〇七〜二〇八頁。

- (15) 大橋良介『京都学派と日本海軍（新史料「大島メモ」を巡って）』PHP新書、PHP研究所、二〇〇一年、一二頁。
- (16) 大橋良介『京都学派と日本海軍（新史料「大島メモ」を巡って）』前掲、一二一〜一二三頁。
- (17) 大橋良介『京都学派と日本海軍（新史料「大島メモ」を巡って）』前掲、「大島メモ」に残された田辺元の発言、二二七〜二四二頁。
- (18) 師弟各々が北軽井沢と浜名湖畔に蟄居しながら高山は師田辺に自著『場所的論理と呼応の原理』を献呈し、長文に亘る真摯な批評の返信書簡を受け取っている（花澤秀文『高山岩男』人文書院、一九九七年、二〇二〜二〇三頁）。高山自身も『場所的論理と呼応の原理』の改訂版（創文社、一九七六年）の序に田辺の死後書庫で発見した同書に高山への書簡の他に詳細に書きつけられた賛否の批評を読み「なんとなくほっとする気持ちになった」と述べている（四頁）。
- (19) 大橋良介『京都学派と日本海軍（新史料「大島メモ」を巡って）』前掲、七八頁。
- (20) 五木寛之・廣松 渉『哲学に何ができるか』前掲、二〇九頁。
- (21) 川本隆史『ロールズ（正義の原理）』現代思想の冒険者たち第二三巻、講談社、一九九七年、二四八〜二五一頁。
- (22) 川本隆史『ロールズ（正義の原理）』前掲、二五二頁。
- (23) Michael Walzer, *Arguing about War*, 2004. マイケル・ウォルツァー『戦争を論ずる（正戦のモラル・リアリティ）』風行社、二〇〇八年、松元雅和氏解題、二八〇頁。
- (24) 前掲『検証 戦争責任』I、中央公論社、二〇〇六年、二四七〜二四八頁。
- (25) ルメイ米空軍大將は一九六二年十月のキューバ危機に際しては当初の空爆攻撃をケネディ大統領に強硬に進言し（『ロバート・ケネディ13日間』毎日新聞社外信部、一九六八年、二九頁）、ベトナム戦争では大規模な北爆を推し進めたことでも有名である。
- (26) 花澤秀文『高山岩男』前掲、二二三〜二三四頁。
- (27) 高山岩男『哲学とは何か』創文社、一九七〇年、一八三〜一八四頁。

- (28) 高山岩男『哲学とは何か』前掲、一八三〜二二二頁。
- (29) 田辺元も「種」に苦心し、トーマス団体やベルグソンの閉じた社会や、マルクスの階級なども考えたらしいが（高山岩男『京都哲学の回想』燈影社、一九九五年、二九頁）本稿ではこれ以上触れる余裕はない。
- (30) ヒトラーの『我が闘争 (Mein Kampf)』で、日本人を「文化支持者」でしかなく日本文化は「（アリア人の）文化の模倣」と侮蔑した原書で一一頁半に及ぶ箇所は戦前の日本語版では訳出されなかったこと今日では周知のとおりである。角川文庫『我が闘争』（上）一九七二年。
- (31) Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*, 1966. サミュエル・ハンチントン『文明の衝突』集英社、一九八九年。（因みにハンチントンは「文明 (Civilization)」の定義を初出の *Foreign Affairs* では「人々の文化 (Culture) 的集団の最上位にあり…人々が持っている文化的アイデンティティの中で最も広義のもの」とし、さらに「文明は最も大きな文化的枠組み (邦訳一九二頁)」と定義して、特に「文化 (Culture)」に言語共同体としての集団性を見ているが、高山岩男のように「民族」と「文化」の有機的呼応関係に注目することはない。ハンチントンにとっては民族は部族や人種や国籍と並んで文明を形作る下位の一つのアイデンティティではない（邦訳一九二頁）。）
- (32) 納富信留、読売新聞、二〇一六年一月一七日、書評欄。
- (33) Micaer Sandel, *JUSTICE Whats the Right Things to Do?* 2009. マイケル・サンデル『これからの「正義」の話をしよう』早川書房、二〇一〇年、三二頁。
- (34) 読売新聞、二〇〇八年一月二六日紙面。
- (35) 読売新聞、同。
- (36) マイケル・サンデル『これからの「正義」の話をしよう』前掲、三五頁。
- (37) マイケル・サンデル『これからの「正義」の話をしよう』前掲、八〇頁。
- (38) マイケル・サンデル『これからの「正義」の話をしよう』前掲、八〇頁。
- (39) 本稿の用いる「普遍主義」に含意されている意図は、一面では井上達夫の言う「多元性を開く普遍」（井上達夫『普遍の

再生』岩波書店、二〇〇三年）の意味に近いが、「戦争責任」を氏が「実は勝敗は本質的ではない」（二二頁）という地点からは袂を分かつ。そこから本稿は、大場 健が言うような「たとえ時代が違い、文化が異なっていたとしても、およそ同じ地球上に生き、同じ人間であるかぎり、基本的な事柄にかんしては、ひとはみな、根本的には似たようなことを考え、似たような願いをもっているはずだ：」の暫定的普遍主義に立ち返つて、同じく同氏が疑問を抱く、ならばそこで語られる「ひと」や「みな」の中心軸が「我々」ならば、畢竟その自然主義的普遍主義は「自文化中心主義」のエゴイズムの自縛から脱せず、この問題を消化しない限りは「西欧近代Ⅱ近代文明Ⅱ普遍」の文脈を脱することはできないという反省の道筋に進行方向を照準している（大場 健「普遍主義の文脈」『近代／反近代』（岩波講座・現代思想一四）岩波書店、一九九四年、一二七―一五八頁参照）。本稿の共感する「多元性を開く普遍主義」とは、異文化・他文化は理解し（寛容）肯定し（同化）しながらも他者の運命的特殊性の相違は尊重し続けなければならない、特殊性の強権的否定や同化の押し付け、若しくは進歩史観に基づく強引な（革命によるような）一元化は不満反発抵抗の要素の培養でしかない、と考える立場である。

謹んで、この小論を 杉本 稔 教授の古希の祝いに捧げる。

昭和四九年（一九七四年）氏が大学院法学研究科政治学専攻に入られた時、私は前年入学の一期上級生であった。しかし学部卒業年次は氏が四期上の先輩であり、学問の実力でも人格・指導力でも氏の足元にも及ばぬ私を「和田ちゃん」と愛称で呼んでもらい、氏を「杉さん」と敬称で呼ぶことにして、以来先輩・杉さんと後輩・和田ちゃんの大学院からの交流は家族ぐるみのお付き合いに延伸して四〇年以上の時を閲した。「杉さん」の研究・教育・学生指導・学政行政その他、八面六臂のご活躍、常人のなせる業ではない。気が付けば「杉さん」は古希。かつて青年期、大学院の部屋で口角泡を飛ばして議論をし、また私の家族も世話になつて部屋まで準備して頂いた英国ロンドンのフラットでビールを片手に議論した日々を思い出しながら満腔の喜びと感謝の念を籠めて、この拙文を献呈する次第である。


~~~~~  
論 説  
~~~~~

新局面を迎えたイギリス行政審判所制度

— Donoughmore, Franks, Leggatt Report を中心として—

和 知 賢太郎

目 次

はじめに

1. 近代的行政審判所の出現とダナモア委員会報告
 - (1) 委員会設置の背景
 - (2) 報告書の概要とその後
2. フランクス委員会報告
 - (1) 委員会設置の背景
 - (2) 報告の概要
 - (3) 改革点
3. 審判所審議会特別報告
 - (1) 特別報告の概要
 - (2) 改革点
4. レガット報告
 - (1) 委員会設置の背景
 - (2) 報告の概要
 - (3) 改善点
5. レガット報告以降の行政審判所（結びにかえて）

はじめに

イギリスでは、大陸法系諸国の行政裁判所制度とは異なり、行政分野ごとに専門的知識と能力を有した別個の行政審判所を設けて事案を処理するという制度を発展させてきており、これはイギリスの行政紛争解決手段の大きな特色といえる。行政審判所の発展史のなかで、これまでダナモア委員会報告（1932年）をはじめとして、特に、審判所制度改革の大きな転換点といえるフランクス委員会報告（1957年）が重要な役割を果たし、また、同報告の提言に基づいて創設された審判所審

議会の活動とその報告によって改革が着実に積み上げられてきた。しかし、その間にも行政審判所はますます増殖し、その活動も複雑化して、2001年にはアンドルー・レガット卿により「利用者のための審判所—一つの制度、一つの局—」という報告書⁽¹⁾が提出された。その当時、規制機関を別にすると、70の行政審判所があり、年間で約100万件の事案を処理しており、行政審判所制度の現状分析と問題点の検討が行われ、制度の在り方に関する多くの提言がなされた。これは、44年前にフランクス委員会⁽²⁾が行政審判所の再検討を行って以来のことである。

本稿では、現在の改革に至る過程で公表された主要な報告書を軸に、イギリス行政審判所制度史の観点から法と行政の関係性について考察してみたい。

1. 近代的行政審判所の出現とダナモア委員会報告

行政審判所⁽³⁾の発達は福祉国家の出現と密接に関連しており、まさに20世紀的産物であるといえる。イギリスの福祉国家化への転機は、1902年の教育法 (Education Act)、1908年の老齢年金法 (Old Age Pensions Act) なども挙げられるが、何といても1911年の国民保険法 (National Insurance Act) であるといわれている⁽⁴⁾。この法律はドイツの社会給付制度に倣って制定され、その紛争解決手段も同様に採用された。不服がある場合には仲裁裁判所 (Court of Referees) に対して、さらに審判人 (Umpire) に上訴が認められた。この当時、4つの紛争解決方法が考えられ、労働補償は県裁判所判事、老齢年金は地方自治体、失業保険は審判所、国民健康保険は共済組合又は保険会社に紛争解決が委ねられた。この中で失業保険について法的資格を有せず、当事者と同等の立場にある代表者から構成された地方審判所である仲裁裁判所が審判所の原型となり、他の分野に波及したと考えられている⁽⁵⁾。

行政審判所制度が、既存の伝統的法制度と並んで重要な役割を担う

ようになった背景を考えると、その根底にある考え方及び制度的母体はチューダ朝、スチュアート朝まで遡り、長い歴史の経験に基づいているといわれている。イギリス憲法は法と行政を峻別することに意を注いできたが、その過程である種のプラグマティックな救済手段が用いられてきた。通常のコモン・ロー裁判所で救済が得られないと、国王を司法の淵源と考える人々は国王に請願を提出し、大法官にその処理が委ねられると、請願の増加にともない大法官裁判所が設置された。この時点では、既存の裁判所に比較して、より便宜で、より良い選択をなさしめ、それまでの厳格な手続と先例に拘束されない新しい手段であった。やがて、大法官裁判所の手続、制度が純化されて、裁判所制度の不可欠な部分となったのである。この大法官裁判所創設の端緒は、審判所設置の経過と類似しているといえる。また、行政審判所はイギリスの統治制度にとって異質なものではなく、チューダ朝の国王評議会 (King's Council) では、通常裁判所の不足から行政官が司法権を行使するようになった。すなわち、国王評議会を中心にして多くの機関に分化していくが、なかでも星室庁 (Star Chamber) は刑事上だけでなく、民事上の様々な裁判権を有し、政策的理由から裁量権の行使により迅速かつ効果的な救済を図ろうとした。貧困者の少額請求に対して簡易な手続により救済を与えようとする少額請求裁判所 (Court Requests) のように、機能的には行政的役割を果たす裁判所もあった⁽⁶⁾。これらの裁判所は大権裁判所 (Prerogative Court) であり、コモン・ロー裁判所に委ねられてきた分野に法の修正が必要であり、また救済が得られないものが大権裁判所へ、さらに新たな時代に新たな法分野が生じて来ると、必要に応じて特別の裁判所を設置するという方法をとったのである。これは中世以来確立してきたコモン・ロー裁判所の地位を脅かすものではあったが、スチュアート朝の国王と議会の対立の中で、やがて長期議会により大権裁判所の大部分は廃止され、名誉革命の余波で司法制度に組み込まれていった。このようにして大権裁判所は根絶されたが、のちに、ダイシーはこの司法機構の断絶がフラ

ンス行政裁判所との対比で際立った長所であり、行政権限の拡大という新たな時代の到来にあたり、フランスが行政裁判所を発展させたその時期に、新たな機構を必要としなかったと考えた。イギリスでは、通常裁判所がケース・ローを蓄積し、自然的正義の原則を精緻なものに仕上げ、この断絶を埋めることに多大な努力を積み重ねてきたのである⁽⁷⁾。しかし、19世紀の産業革命を契機として、それに伴う国家観の変化が徐々に現れてきて、新しい形での行政審判所が出現してきたといえる。

(1) 委員会設置の背景

議会と行政の関係にも大きな変化が顕在化してきた。本来、裁判所が潜在的に権限を有する領域であっても、議会は保険、福祉、教育などの分野で準立法的、準司法的権限を大臣に委ねてきた。その状況に対して、1929年にはヒューアト卿が「新たな専制主義」の傾向を「古き専制主義は、議会に挑戦し敗北しさった。新たな専制主義は依然として敗北してはおらず、議회를麻痺させている。その戦略は異なるが、目指す目的は同じである。それは議会を従属させ、裁判所を回避して、執行部の意思又は恣意を拘束することなく、最高にすることである」⁽⁸⁾と述べた。それは、当時の官僚の手中にある裁量権の拡大と裁判所の役割の衰退を示していたといえる。各省の委任立法、準司法的決定という手段により、大臣又はその監督の下で行使されている権限のあり方に警告を発し、議会主権の形骸化を指摘し、法の支配の再認識を強調して「行政の無法状態」の現状を批判したといえる⁽⁹⁾。同年、政府は「大臣の権限に関する委員会 (Committee on Minister's Powers, ダナモア委員会)」を設置し、1932年、議会主権及び法の支配という憲法原理を確保するためにどのような保障が必要なのかについて、その報告書が公表された。

(2) 報告書の概要とその後

同委員会は裁判所権限の及ばない大臣に委任された規則制定権、既存の議会制定法を修正することを委任された権限、上訴のない司法

的・準司法的権限を中心に検討した⁽¹⁰⁾。ダナモア委員会が設置された当時は、今日に比べれば行政審判所は僅かしかなく、例外的と考えられていた。同委員会は問題となる行為を「行政的」か「司法的」かに分類し、議会が執行部、司法的機関、裁判所に機能を配分するというアプローチをとった。制定法が一般的に行政に関するものであれば、行政を執行する各省に委ねるべきであるが、制定法を執行する過程で生じたものであって、真に司法的決定がその解決に必要とされる場合は、通常裁判所の決定にとどめ置かれるとし、特別の場合に限って、司法的決定が審判所に与えられるとした⁽¹¹⁾。審判所という手段は、権限の濫用の可能性はあるが、基本的には誤った方向に向かうという根拠はないとし、司法的権限は通常裁判所に委ねられるべきであるが、大臣の決定にさいして利害関係があり、そのため準司法的権限を公正に行使できないと考える場合、議会はその決定を審判所に委ね、大臣を拘束することが望ましいかを考慮すべきであるとした⁽¹²⁾。

また、ダナモア委員会は、司法的決定と準司法的決定を区別し、両者の重要な相違点は、前者は争点となる事実を認定し、法を適用することにより問題を処理するが、後者は大臣の自由な選択により決定される性質を有している。準司法的機能はいくつかの点であたかも司法的であるかのように行使し得ることを法が求めている行政的機能であり、政策と便宜によるが、その手続は自然的正義の原理に服する⁽¹³⁾と考えたのである。

報告書は、委任立法、司法的または準司法的決定を中心に検討し、その結論として「全体としては、大臣による司法的・準司法的、行政審判所 (Ministerial Tribunals) による司法的権限の行使を認める議会の現在の慣例に根本的な誤りはない」⁽¹⁴⁾として、ヒューアート卿の批判に根拠はないとした。報告書は、主として、委任立法の提言を行い、その中でもその印刷及び公布並びに委任立法に対する議会の監督に関しては、1946年に「制定法的文書法 (Statutory Instruments Act 1946)」が制定された。そのため、報告書は行政法の発展には画期的であるが、

審判所に関する限りは歴史的な関心事に過ぎず、過度な法的アプローチをとっているという批判もあり、審判所制度に対するインパクトはほとんどないといわれている⁽¹⁵⁾。

行政と司法の二分法は過度の単純化と、法と政策を分けることができるとの仮定から成り立っているが、様々な諸力により両者が互いに引き合う領域が存在していることも事実である。ある決定が政府各省の内部でなされるべきか、審判所のようにそれらから独立した機関によってなされるべきかを決める場合に、どのような原理・原則が適用されるのか、また、法と行政の境界に存在する制度として行政審判所制度を統治機構の中でどのように位置づけるのかという課題は残り、その後の改革を待たなければならなかった。

2. フランクス委員会報告

(1) 委員会設置の背景

第2次大戦後、旧来の行政機構が拡大し、社会福祉行政が必然的に数多くの少額請求を含んでおり、まさに行政的理由によって行政審判所が活用され、その数も激増することになったが、また、制度の歪みも明らかになってきた。審判所の裁決に対する理由付記、法定代理、宣誓に基づく証拠採用、上訴権など、その運用は変則的で、各省によって定められた異なる手続規則によっていた。これらの矛盾をさらに悪化させたのは、審判所を時々に応じて設置するという政策である。新たな計画が導入されると既存の審判所とは別の審判所の裁決に委ねた。従って、新たな社会計画の導入は市民の利益のためであったにもかかわらず、市民は新たな管轄権の中で途方にくれ、どの審判所に不服を申し立てることが分かっている場合でさえ、その裁決基準に不満を感じざるを得なかった⁽¹⁶⁾。

そのような状況の下で、1950年代初頭のクリケルダウン事件⁽¹⁷⁾をきっかけに、約1年後、政府は「行政審判所及び審問に関する委員会

(Committee on Administrative Tribunals and Enquiries)」を設置し、その報告書が提出された。クリケルダウン事件は、大臣の審問という行政手続をめぐる問題であり、審判所制度に関わるものではなかった。しかし、その特徴でもある略式性、簡易性、迅速性、経済性などにより、審判所制度が本来有している目的が犠牲になっているのではないかという市民感情が、制度に対する不満の高まりを反映していたといえるだろう⁽¹⁸⁾。フランクス委員会設置以前は、審判所制度が伝統的な裁判所制度に対するものであり、両者は互いになじまないものと考えられていた。しかし、各種の社会福祉サービスなどから生ずる紛争解決は、旧来の通常裁判所により確立された諸原則に拘束されない独自の審判所制度により運用されるべきものであり、審判所が有する略式・簡易・迅速という特性からだけでなく、福祉国家実現のためには、独自の法哲学と法制度の必要性を認めたものといえるであろう。フランクス委員会報告書の中で示された典型的な行政審判所は次のようなものであった。①他の審判所又は裁判所への上訴、審査のみに服しそれ以外は最終的決定権を有する。②審判所は大臣及び省から独立しており、それとの関連で行政の影響力からの自由、構成員の任免、独自の事務スタッフ及び施設の問題がある。③審判所は司法的と性格付けられる公開の聴聞を行う。④基本的に裁決に理由を付することを要求される。⑤特定分野の専門知識を有する。⑥法律問題に関する上訴は審判所から高等法院に対して行われる⁽¹⁹⁾。

(2) 報告の概要

フランクス委員会の報告で示された基本テーマは、公開性 (Openness)、公明性 (Fairness)、公平性 (Impartiality) の原理に基づいて手続が行われ、各タイプの行政審判所ごとに審判長などの任命方法・資格、聴聞の公開、代理権、裁決に対する理由付記、上訴権の確立など、制定法上の手続原則を形成するための提言を行った。

同委員会は「行政的」行為と「司法的」行為の区別に関しては、ダナモア委員会とは異なるアプローチをとり「ある種の決定をなす任務

は、審判所又は大臣に課せられるのか、審判所と大臣の間の既存の決定の配分は適当かどうかを決める根拠の確実な原理を生み出してはいない⁽²⁰⁾とした。司法的機能と行政的機能を区別することは困難であり、両者の区別は審判所に管轄権を付与することを決定する十分な根拠とはなりえないとした。そして、行政審判所と行政との関係については、「審判所は通常裁判所ではないが、政府各省の付属物でもない。行政側の証言の多くは、…審判所は、正確には行政機構の一部とみなされるべきであり、そのために政府は徹底した継続的な責任を負うべきであるという考えを示しているようである。従って、例えば、社会福祉の分野では、審判所はサービス行政自体の付属物とみなされている。われわれはこの見解に組みしなない。審判所は行政機構の一部というよりは、正確には議会によって設けられた裁決機関とみなされるべきである⁽²¹⁾」との考えを示した。さらに、審判所の利点は費用の低額さ、利用の容易さ、技術的な束縛からの自由、専門的知識による迅速な処理という点にあり、原則的には、審判所に決定させることを適当とする特別の理由がない限り、通常裁判所に委ねるべきであるとした。しかし、審判所が、新たな制定法によって生み出される増大する通常裁判所の負担を軽減し、裁判所制度の維持に積極的に貢献している⁽²²⁾とした。審判所の柔軟性という特性から制度の存在を認め、フランクス委員会は、審判所制度を動かす諸原理にメスを入れるというよりは、既存の審判所網を改善し、主として手続的保障の確保に力を注いだといえる。

(3) 改革点

フランクス委員会の提言に基づいて、1958年に「審判所および審問法 (Tribunals and Inquiries Act 1958、1958年法は同名の1971年法、1992年法へと改正された)」が成立した。フランクス委員会の勧告はそのほとんどが政府の機敏な対応により実施されたが、その理由としては次のことが考えられる。第一は、行政審判所自体が統治制度の不可欠な一部となっていたことである。第二に、審判所手続の一般原則を定めたこ

とである。第三に、新たな常設の審判所審議会を設けることにより制度に関する関心、知識、監視のための中心的機関となり、様々な方法で審判所の地位の改善のための装置を作り出したことである。行政審判所と通常裁判所との関係については、第四に、上訴審判所及び裁判所への統一的な上訴制度を定めたことである。第五に、法律問題に関する上訴権、通常裁判所と法的資格を有する審判長および法定代理権によって法曹との融合を図ったことである。第六に、行政との分断をある程度確保したこと⁽²³⁾などが挙げられるであろう。

1) 行政審判所の独立性

フランス委員会は、審判所が政府各省の付属物ではなく、議会によって設けられた裁決機関であることを強調した。そのため各省からの独立性を確保するために、同委員会は、審判長が大法官、他の構成員が審判所審議会により任命されるべきであるとした⁽²⁴⁾。1958年法第7条は、同法第1表に列挙された審判所に関しては大法官が審判長の名簿を作成し、関係大臣が任命するものとした。しかし、他の構成員に関しては言及されず、同報告は部分的に受け入れられたといえる。また、審判所構成員の罷免権は大法官に付与されるべきとしていたが⁽²⁵⁾、1971年法第8条で具体化された。

2) 審判所手続

同委員会は、手続的公正の確保に力点を置いた。審判所における聴聞に先立つ手続として、市民に不服申立ての権利があることを周知させ、「あらかじめ相当な期間」に「対立する主要点を明示した文書」を受けとるべきであるとした。この告知原則は、制定法に規定されなかった。聴聞前の段階で基本的に柔軟性が求められる場合、審判所ごとに異なった手続に従うことを認めており、統一的な一連の手続原則を定めることは不適切であると考えた⁽²⁶⁾。

手続原則に関する同委員会の主要な提案を挙げると、第一に、聴聞の公開について、同委員会は、公開性という観点から聴聞の公開はすべての審判所に求められるべきであるとした。しかし、公共の安全に

関わるもの、私事または経済的事項に関わるもの及び職業的能力・名誉に関わるものの3タイプは非公開とするとした⁽²⁷⁾。この提言は、必要に応じて手続規定の改正を通じて行われた。

第二に、原則的に法定代理権を与えられるべきであり、例外的に制限されるべきであるとした。また、これと関連して審判所の手続過程に法律扶助の制度を拡大するよう提言した⁽²⁸⁾。しかし、法律扶助が可能とするものは土地審判所⁽²⁹⁾など一部に限られてきた。

第三に、裁決のための理由付記の原則を確立したことは、フランス委員会が審判所手続の領域で果たした大きな業績であろう。同委員会は、審判所手続が市民に対して公正であるとするれば、可能な限り書面で理由が付されるべきであり、上訴権がある場合、そのための適切な判断材料になるとした⁽³⁰⁾。1958年法第12条では、裁決若しくはその通知の時又は事前に、要求があれば、本法第I表に列挙された審判所は裁決理由を書面又は口頭で述べることを求めている。1971年法第12条では、裁決に対する理由は「裁決の一部をなし、記録に加えらる」とする点で、記録上の瑕疵のために審判所の裁決を破棄する裁判所の管轄権を議会が認める根拠となった。

第四に、同委員会は、より高度な裁決基準を促すということから、第1次審判所から上訴審判所への上訴を強く求めた⁽³¹⁾。審判所からの上訴には種々の類型があり、議会は多くの上訴手続を作り出しているが、制定法によって付与されなければ上訴権は存在しない。社会保障分野のような審判所間の上訴、国民健康保険分野のように審判所から大臣への上訴、審判所から裁判所への上訴というように、何ら一貫したパターンに従っているわけではない。一般的原則としては、法律問題については審判所から高等法院への上訴があるべきであるとされていた。1971年法第13条では、家賃評価委員会のように多くの場合、法律問題に関する上訴権が付与された。また、社会保障コミッショナーへの上訴⁽³²⁾、土地審判所のように、直接、控訴院への上訴が認められているものもあった。

上訴権に関しては、1952年以降、控訴院が正式記録上の瑕疵に関する司法審査を復活させ、1958年法による裁決に対する理由付記の権利の付与によって、審判所に対する司法審査のあり方が基本的に変化したといえる。法律上の瑕疵を含む裁決が、移送令状に基づいて破棄され得るため、法律問題に関する上訴権の規定はもはや必要ないように思われ、制定法上の規定の有無にかかわらず、裁判所は広範な審査権を有することになった⁽³³⁾。

3) 審判所審議会の創設

フランクス委員会の主要な提案の中でも重要なものは、その後の審判所制度改革のために中心的な常設機関である審判所審議会 (Council on Tribunals) が1958年法により創設されたことである。その複雑化し増大した審判所の最も顕著な特徴はその多様性にあるが、特殊な機能を果たすように考案されるため、その性格も様々であった。しかし、審判所の組織及び手続の多様性は、一般的で一貫性のある原則を適用するというより、ほとんどは特定目的のための決定、政治状況、歴史的偶然性の結果であった⁽³⁴⁾。審判所は政策決定というよりは、事実に関規則を適用して得られる客観的な裁決に関わるものである。家賃審判所、農地審判所のように大部分の審判所は、命令及び規則に従って個々の事例を解決するのであり、通常裁判所の手続に類似している。しかし、そこで必要とされるのは、通常裁判所に比べて形式的手続に拘束されず、迅速に数多くの小さな問題を処理し、各省の責任を軽減する審判所であった。したがって、審判所が適切に組織されるとすれば、審判所制度は十分に機能する補足的な法制度であるが、監督なしでは、審判所が無秩序にはびこるだけであった⁽³⁵⁾。

このような状況の下で、フランクス委員会は、イングランド及びウェールズ並びにスコットランドに「新たな審判所設置の提案がある場合、その助言が求められ、既存の審判所及び手続を継続的に監督する常設機関」の必要性を強調し、「主要な機能は…本報告書で示された構成、組織及び手続に関する一般原則が、如何にして様々な審判所に対

して詳細に適用されるかを提案すべきである。審議会はこの機能を遂行するにあたり、既存の全ての審判所に対して原則の適用を決定し、その後、審判所を審査し、提案された新しいタイプの審判所の構成、組織及び手続に関して助言すべきである」⁽³⁶⁾とした。また、同委員会は勧告的、諮問的機能だけでなく、たとえば、審判員の任命、手続規則の立案などに責任を有する行政的機能を審議会に付与することを提言した。しかし、1958年法では連合王国全体で一つの審判所を設置し、スコットランドにはスコットランド委員会の特別の規定が定められた。また、行政的機能は与えられず、審議会は関係機関に対する命令権はなく、審判所の監視役としての性格を有するものであった。

3. 審判所審議会特別報告

(1) 特別報告の概要

審判所審議会は、1960年に第一報告を公表して以来、年次報告を積み重ねてきた。そして、1980年、審議会の機能に関する特別報告を公表し、審判所制度の改善のための提案を行った。①審議会は、行政裁決の全域及び審判所組織に関する全体的な類型化と組織化に対して、諮問機関としての役割を果たす明確な包括的権限（1971年法の別表1に列挙されている審判所の監督に加えて）が付与されるべきである。②審議会は、その管轄の範囲に影響を与えるような原案段階の一次立法で生ずる問題に関して、助言を求められる明確な権利が付与され、意見を述べる資格が与えられるべきである。③手続規則に関して助言を求められる審議会の資格は、より明確で包括的な文言に言い換えるべきである。④審議会が助言を求められた一次的立法及び二次的立法が議会に提出される場合、関係大臣は、審議会の最終的な助言の内容を明らかにする義務を負うべきである。⑤審判所及び審問に関する審議会の管轄権についての文言上の相違をなくすべきである。審判所及び審問のいずれの場合も、求められると否とに関わらず、「特別に重要」なも

のとみなされる事項がないとしても、審議会は一般的又は特別の事項について助言する広範な権限を有すべきである。⑥審議会は、審判所及び審問手続に関する原則上の問題を提起する不服を調査し、調査結果を公表する制定法上の権限を有すべきである。これに関連して、審議会は審判所及び政府各省から関係文書を求める権限を与えられるべきである。⑦審議会メンバーは、審議会の監督下にある審判所の非公開の聴聞を視察し、これらの審判所手続の審議段階に出席する明確な権限を有すべきである。⑧適切な時期に、北アイルランドの審判所及び審問に対する監督をさらに検討すべきである。以上の提案は関係立法を求めるものであるが、さらに、⑨審議会との協議規程は大法官と関係各省により承認され、⑩審議会の財源及びスタッフは強化されるべきであるとした⁽³⁷⁾。

(2) 改革点

その後、この報告による大きな変化はみられず、審議会は主要な提案が認められなかったことに遺憾の意を表明している⁽³⁸⁾。しかし、審判所審議会特別報告で示された提案は、フランクス委員会報告後20数年を経た審判所制度のもつ改善点及び審議会のその後の活動の方向性を知る上で、貴重であるといえる。

1) 審議会の組織

審議会は、大法官 (Lord Chancellor) 及び法務総裁 (Lord Advocate) によって任命される10名以上15名以下のメンバーから成り、さらに、職務上の構成員として議会行政コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration、議会オンブズマン) がこれに加わる。審議会のスコットランド委員会は、法務総裁により指名された2名または3名の審議会メンバー、審議会に属さない3名または4名のメンバーから成り、議会行政コミッショナーも職務上、委員会のメンバーである⁽³⁹⁾。たとえば、1995年の審議会は15名であり、そのうち1名は、ウェールズの利益を主として代表する者であった。スコットランド委員会は、3名の審議会メンバーを含めて7名である⁽⁴⁰⁾。任期は3年で、

メンバーのほとんどは再任される。任命にあたっての慣例は、法的な技術・経験を有する者及びその他の技術・経験を有する者との均衡を保つようになっていた。たとえば、前者は開業弁護士、法学者、開業してはいないが法廷弁護士資格を有する者、後者は社会保障などの行政分野での調査に特別の経験がある学者、労働組合、社会福祉、消費者保護、行政、事業、農業などの経歴を有する者がいるが、全体として非法律家が数の上で優勢となっている⁽⁴¹⁾。フランクス委員会も、9名または10名から成るかなり小規模のメンバーを想定しており、非法律家を多数とした構成に有利な点があるとしている⁽⁴²⁾。しかし、その多くが法技術的な資料を扱う能力と、体系的な行政法の知識が求められているため、このようなメンバーの異質性は審議会の職務に適さないという指摘もあった⁽⁴³⁾。

審議会の事務局はロンドンにあり、事務局の構成は局長に加え、課長、主任法律補佐官、上級行政官、行政官及び事務職員から成り、規模は小さい。運営上のため、審議会組織は大法官省 (Lord Chancellor's Department) に属し、独立の予算はない⁽⁴⁴⁾。事務局に関する問題点としては、審議会のような非常勤の機関が効率的に任務を果たすためには、多大な専門的・技術的な援助を必要とするが、小規模のスタッフからなる事務局はもっぱら日常の事務に従事しており、広範な調査研究を行い、特別の実地調査で重要となる予備的資料を準備する機会をほとんど見出せないでいる⁽⁴⁵⁾。この点に関しては、フランクス委員会が提案した審議会が常設的な機関であったが、非常勤のメンバーから成り立っていること、財源及び調査能力について何も触れられていないことから、1980年以降の審議会の活動の沿革は、いかにしてこれらを実現するかにあることを示しているともいえよう。

審議会には、スコットランド委員会を除き、それぞれの活動分野に6つの委員会があり、審議会のかんりの予備的作業および経常的な作業は委員会に委ねられている⁽⁴⁶⁾。

2) 審議会の権限

審議会に付与された主要な権限は、次の如くである。審判所に関しては、第1に、1992年法の別表1に明示された審判所の組織および活動を継続的に審査し、適宜に報告すること、第2に、別表1に明示されていると否とにかかわらず、通常裁判所ではない審判所に関して、大法官及び法務総裁により審議会に付託された特別の問題に関して検討し、報告すること、第3に、大臣により若しくは大臣に代わる制定法上の審問の開催を必要とし若しくは必要とすることがある行政手続に関する事項、又は審議会が特別重要であると考えられる事項について検討し、報告すること⁽⁴⁷⁾とされている。したがって、審議会が審判所の裁決に干渉する権限を有せず、審議会の権限は行政的ではなく諮問的、勧告的なものである。この点については、フランクス委員会の提案に比べてより制限されたものとなっている。

1980年の特別報告の提案後、審議会の中心的な任務は、関係各省と審議会との協議に関する手続の作成であった。1981年、審議会は「審議会との協議に関する実務規程」(Code of Practice on Consultation with the Council)を作成し、大法官及び法務総裁により承認された。この結果、審議会は、関係各省の協議の求め方について全体的に改善がみられる点を評価しているが、検討に要する十分な時間が与えられない場合があるとしている⁽⁴⁸⁾。また、審判所を創設し、または審判所に影響を与える立法について、政府が審議会と協議する制定法上の義務はなく、協議が適切な時期に行なわれるという保障はないため、審議会は、自らの提案に対する反応に満足しなかった。

3) 審判所手続の監視

審議会の年次報告は、審議会の任務の性質を浮き彫りにしている。初期の報告では、設備の問題を含めて、審判所の実務及び手続の予備的な視察並びに調査に終始していたことを示していた。しかし、やがて審議会は、特に、審判所手続に関する実質的な諸問題について提言をするようになった。そもそも、フランクス委員会の提言では、審議

会が手続規則を起草すべきであるとしていたが、審議会は協議を求められるのみで、手続的領域では審議会の役割は縮小されたものとなった。しかし、手続規則に関する協議は、審議会の最も重要な機能である。それは審判所手続の高度の統一化を促進し、特に、手続規則に司法的な公正という本質的要素を植え付けるのに役立つからである⁽⁴⁹⁾。審議会は、現行法上の手続に関する協議機能を果たすことで、審判所手続に関する様々な規則を検討してきた。手続規則を綿密に調べるにあたり、審議会は、審判所の独立性をはじめとして聴聞の公開、代理権、理由付記、上訴権、反対尋問権などの諸問題に特に留意しながら、いわゆる手続の簡易さ、明確さ、一貫性を促進することに努力してきた。政府も、しばしば、新たな審判所を設置するにあたり、提案された立法に関して審議会に協議を求める場合があった。しかし、1980年代に政府の社会保障政策の改革に伴い、社会保障上訴審判所（Social Security Appeal Tribunals）への上訴権の消滅という上訴手続に関して、政府と審議会が対立した事例があった⁽⁵⁰⁾。

審議会は、通常、関係各省との協力により活動するが、省の中には審議会の専門的助言を受けることを好まないものもあった。その場合、審議会は、フランクス委員会が強調した審判所が保持すべき公正、公開、公平という特質を各省に想起させるよう尽力してきた。ある省が審議会の助言を受け入れない場合には、審議会は年次報告にその事実を公表することができた⁽⁵¹⁾。審議会は、「その手続により、要するに、国民にとって審判所が容易に利用でき、手続が低額、迅速であり、専門性に拘束されないことである。手続全体が強者および専門家にも、しかしまた弱者にも、独立、公平、公正であり、外観上もそうであるべきである」⁽⁵²⁾と述べているが、これは審議会が行なっている審判所手続の監視の目的を端的に示しているといえよう。しかし、一方で、手続規則に関する実際上の問題は、各省との意見の相違にあるのではなく、法案作成の構造、つまり、より良く、簡易で、明確な規則を立案するための組織を考案することにあるともいわれており⁽⁵³⁾、この点、

審議会自体が規則立案の責任を与えられれば、この問題はなくなることになる。

4) 審判所の視察と不服の調査

審議会メンバーは、審議会が決定に助力した手続の実際上の運用を監視するため、審判所を視察してきた。これは審議会の監督機能に基づくものである。また、メンバーは、聴聞の前後に審判所長と審判所の活動を議論する機会をもち、施設を見学し、訪問後は、審議会に書面で報告をし、報告書は審議会の会議で検討される⁽⁵⁴⁾。審議会のメンバーが非公開で開かれている聴聞に出席する資格や、公開又は非公開の聴聞の後、審議段階にメンバーがとどまることについて問題点が指摘されているが、審議会はこれらの権限を付与されることを望んでおり、視察の重要性とこの種の権限強化が審議会の影響力と権威に寄与すると考えた⁽⁵⁵⁾。審判所長としての実務経験者の証言でも、フランス委員会によって描かれていた性質の監督を欠いていることについて関心を表明しており、特に、審判所が実際にどのように活動しているのか、管轄権の妥当性、多様な審判所の裁決の質などに関する詳細な知識の欠如を指摘した。審議会メンバーによる散発的な審判所の視察は、この種の体系的な知識を提供しえない⁽⁵⁶⁾、という問題を解決しえないでいるとした。

審議会は審判所の視察と同時に、不服の調査を行っていた。不服に関する管轄権を有しないが、現実には、不服を処理していた。1958年法制定に至る審議過程では、政府スポークマンにより審議会による不服処理を可能とすることが示され、審議会の活動の初期段階では、不服の処理がかなりのものとなった。審議会は、規則の改正または行政実務の変更を必要とする手続上の難点に注意を向けるために、それらの不服が役立つと考えていた⁽⁵⁷⁾。しかし、不服を処理する広範な制定法上の権限が審議会に付与された場合、いくつかの問題が生じることにも予想できる。すなわち、①審議会メンバーのより一層の多忙さをもたらす仕事量の増加、②それに伴う職員配置と設備への影響、③政府

各省との関係の悪化などの可能性が考えられ、長期的にみて、審議会の仕事のバランスが著しく変化し、現行の制定法上の機能に優先して審判所に対するオンブズマン的役割に集中してしまうことにもなり、審議会も望ましくないと考えた。審議会は、この点、不服の処理に特定の責任を付与されることを提案したが、それには管轄権の範囲が明確に定められることが重要であるとした⁽⁵⁸⁾。大部分の不服の処理は、事実上、事務局により行なわれており、事務局は、現実の対応として不服を受け取ったことを知らせるさい、審判所の機能、処理することのできない理由、助言を求める機関を説明した印刷物を添えている。不服の申立てによって適切な手続が遵守されていないことが明らかな場合には、事務局は、この主の欠陥の改善に関心のある審判所長に書状を送付することがあった。また、より詳細に不服を調べてみると、審判所で行なわれている聴聞の不合理的な遅滞、特定の審判所の手続自体の欠陥・不備が明確になることがあった。これらは、審判所または各省が処置を行なう必要がある行政的、手続的欠陥を示しており、場合によっては、問題の性質および程度について、さらに進んだ調査をすることもあった⁽⁵⁹⁾。しかし、結果的には、審議会は権利侵害を救済する権限を有せず、手続的欠陥を是正するためにとる行為は、不服申立者の直接的利益というよりは、一般的利益のためのものである。審議会は特定の事例における決定に影響を与えるという疑惑を避けるため、審判所の決定がなされるまでは、通常、不服の調査を開始しない⁽⁶⁰⁾。

5) 審判所審議会の限界

審議会は、創設以来、年次報告書および特別報告書の中で数多くの実際的な助言をなし、また、重要な提言を行ってきたが、もっぱら、フランス委員会が示した精神に従って審判所が運営されることを確保するためのものであった。審議会は、これまでみてきたように、大別すると、新たな審判所の設置および審判所制度全体の機構に関して助言すること、審判所の手続規則の起草に参加すること、審判所の活動に関して不服を処理すること、という3つの機能を果たす諮問機関

であるといえる。しかし、第1の機能に関しては、審議会はほとんど影響力をもたないとされ、第2の機能については、審判所が議会オンブズマンの管轄権に入り、特に、第3の機能において、審議会が重要な役割を演じているといえる⁽⁶¹⁾。そのため、議会行政コミッショナーと比較して、審議会の立場はその任務遂行のために不十分だとする指摘もある。すなわち、議会行政コミッショナーが有効な権限と規模の大きいスタッフを有しているのに対して、審議会は、政治的に弱い立場と僅かな財源の下で活動していること、関係法案との関連で、審判所の組織に関する審議会の見解を周知させることを確保できないため、目立たない諮問機関となっているといえよう⁽⁶²⁾。

また、1980年代の終わりに公表されたジャスティス・オールソールズ報告書は、審議会が審判所制度を監督する不可欠の役割を有していることを評価した上で、審判所の活動に関する包括的で最新の情報を得るにあたり、不十分な財源を理由に妨げられるべきではないとし、必要な財源を配分することで、さらに審議会の管轄権をすべての審判所に拡大する時期にきていると指摘した⁽⁶³⁾。また、同報告書は、行政審判全体を監視することを任務として、議会に年次報告をし、十分な財源、特に適切な調査能力をもつ、政府から独立した常設の行政審査委員会 (Administrative Review Commission) の創設を提案した。そして審議会との関係では、その任務を審議会に転換することは困難としているが、委員会との密接な協力により、審議会は審判所および審問の日常的活動を監視する機関として存続すべきであるとした⁽⁶⁴⁾。

審議会の発達は、例えていうならば、個人の不服の救済という観点からの消火活動 (Firefighting) の制度から、行政の一般的監視という火災監視 (Firewatching) の制度への行政法上の動きを反映しているという見解⁽⁶⁵⁾ もあった。審議会をめぐる議論は、イギリスにおける行政監視への関心の高まりでもあったが、審議会のもつ機能の不十分さについては、審議会自体も認めるところであり、それ以降は、権限の拡大とそれを裏付ける財源の確保という課題が残されることになった。

4. レガット報告

(1) 委員会設置の背景

2000年5月、大法官は「審判所制度は長い間にわたり顧みられてこなかった。したがって、年間47万人を上回る人々の生活に多大な影響を与える行政的正義のシステム全体を新たに注視する潮時である」として、審判所の再調査を表明した⁽⁶⁶⁾。1957年にフランクス委員会によって審判所制度が検討され、その多くの提言が実施され、特に、フランクス委員会報告書によって創設された審判所審議会の努力は高く評価されるとしても、当時とでは時代が様変わりした。1950年代には30ほどの審判所でしかなかったものが、2000年代には100に近い数となり、審判所に加えて、同様の司法的機能を有するオンブズマンや多くの他の規制機関が加わり、行政的正義のシステムは、司法裁判所より多くの事件を処理するようになった。加えて、これまでの審判所の計画性のない増加、複雑な上訴の途などの現状から、審判所の構造、管轄権、手続、救済及び上訴手続などに関して包括的な再調査の必要性を認めたといえる。

こうして、控訴院裁判官 (Lord Justice of Appeal) であったアンドルー・レガット卿を中心に、ロンドン大学LSEのキャロル・ハーロウ教授などの専門家によるアドバイスを加えて、審判所が直面している主要な問題点、また、利用者の要求を満たす新たな、一貫したシステムの創設のために必要な改革に関する共通認識を確認し、2000年5月から2001年3月31日の期間にわたり、再調査が実施された⁽⁶⁷⁾。

(2) 報告の概要

フランクス委員会報告後、審判所が裁判制度の重要な部分を構成しているが、審判所の数が増加し、その任務も複雑化する一方、その方法はしばしば旧式で、利用者を落胆させるものであるとした。また、研修、情報技術 (IT) は予算不足で、審判所の数が多く、多様であるため審判所を管理するさいにかなりの予算の無駄が認められ、何より

も責任省庁からの独立が確保されていないという現状認識がなされた。したがって、報告書の主要な目的は、第一に、70の審判所を一つの審判所制度に統合すること、第二に、一つの審判所局（Tribunals Service）によって管理されることで、責任各省から審判所を独立させること、第三に、審判所によって格別に求められる対人関係能力において審判長および審判員の研修を改善すること、第四に、代理人を立てない利用者が、効果的に、不安なく審判所手続に参加することができることであるとした⁽⁶⁸⁾。

1) 独立性の確保

責任省庁と審判所の関係を独立性という観点から見直し、大法官がすべての審判所に対して責任を負い、審判所構成員の任命は大法官が行なうという提言をした。特定の行政分野の政策と立法に責任を有する省庁に依存しているまさにその審判所に対して、そこから生ずる紛争の解決を委ねるということによって、審判所が責任省庁と同一の事務の一部のように利用者が考えてしまうという危惧があったとした。この独立性に対する侵食は、責任省庁が審判所の構成員の給与・手当を決定し、支払っていること、非法律家の構成員を任命していること、審判所のための行政サービスを提供する機関に資金を供給していること、審判所の手続原則を制定していること、各省庁のシステムへのアクセスを通じて情報技術（IT）の支援を行っていることなどにもみられる。また、場合によっては、審判所における一方の当事者が大臣であることもあり、ヨーロッパ人権条約6条1項に関連して審判所の裁決が問題とされる事例も出てきている⁽⁶⁹⁾。そのため、審判所とその管理に関する責任は、政策と決定を有する者の手中にあるべきではないとした。

かつて、フランクス委員会は、前述したように「審判所は行政機構の一部というよりは、議会によって設けられた裁決機関とみなされることが適切と考える」という見解を述べ、審判所に独立性を与える議会の意図は明白であるとした。しかし、フランクス委員会は、後述す

る大法官の下に、審判所に対する行政支援を集中させるという考えを結果として否定し、責任省庁からの行政的支援、特に、人的支援は継続するべきであるとしていた⁽⁷⁰⁾。責任省庁との関係で、審判所の独立性が常に問題とされてきたといえる。

2) ヨーロッパ人権条約との関係

本報告書への付託事項に、「これらの意思決定手続を支える行政上、実際上の制度が独立性・公平性との関係で、ヨーロッパ人権条約⁽⁷¹⁾の要求を満たしていること」が挙げられている。これまで審判所審議会もその年次報告で、人権法施行後、すべての審判所は条約を考慮し、条約に定められた権利に抵触しないよう法を解釈しなければならないとして、人権条約に関する審判所構成員に対する研修を強化する方針を打ち出していた⁽⁷²⁾。また、人権条約6条との関係で、新たに設置される審判所の独立した上訴機構問題、審判所の作成した「審判所手続のモデル原則」などについて大法官省などと協議し⁽⁷³⁾、さらに司法調査会の情報と合わせて、各審判所で進行中の研修調査、現状報告を行った⁽⁷⁴⁾。

レガット報告書が特に重要であるとしているヨーロッパ人権条約6条1項は「何人も、自己の民事上の権利及び義務又は自己に対する刑事上のいかなる起訴の決定において、合理的な期間内で、法によって設置された独立、公正な裁判所によって、公平で公開の審理を受ける権利を有する。判決は公開で言い渡される。ただし報道機関及び国民に対して、民主社会における道徳、公の秩序若しくは国の安全のため、未成年者の利益若しくは当事者の私生活の保護のため必要とされるとき、又は公開が裁判の利益を侵害する特別な状況の下において裁判官の見解による必要な範囲で、裁判の全部若しくは一部を公開しないことができる」としている。6条1項は、審判所手続に直接の影響を与える規定であり、特に、審判所の審理について問題とされる。それは事件を審理し、裁決に関与するものは独立、公正でなければならないことを求めているとした。ヨーロッパ人権裁判所は、審理の質を評価す

る場合、裁決過程を全体として捉えなければならないとしているため、手続の各段階が人権条約に従うことを確保することが重要であるとした。審判所の裁決に至る段階で人権条約が求める独立性などの要求を満たすことができなければ、手続の他の段階にも不都合な影響を与えたとした⁽⁷⁵⁾。

多くの審判所の機能は、当初から行政過程の中に組み込まれて発展してきた。つまり、市民が、裁判所よりも迅速で、簡易で、費用のかからない独立の争訟手段を必要とすることが明確であるために設置されてきた。したがって、審判所は裁判所と同様の独立性、公正性の水準を示さなければならないとした⁽⁷⁶⁾。

3) 一つの審判所局

レガット報告は、審判所制度に対する行政的支援のための新しい行政機関の設置を提案した。すなわち70の審判所は、大法官省の下にある行政機関として、共通の管理部門である一つの「審判所局」(Tribunal Service)により支援されるべきであるとした。それによって施設の提供、共通の基礎的研修、ITの使用などの点で無駄を省くことが可能となり、行政効率、利用者との集約的接点、共通基準、審判所の適切な地理的分布、組織的一体感、審判員と行政職との良好な関係などが促進されたとした⁽⁷⁷⁾。

4) 大法官省

政策及び行政決定が審判所により審査される大臣と、審判所の構成員を任命する大臣とを明確に分離し、審判所の独立性の確保のため、大法官省による行政上の支援が必要であるとした。大法官は、裁判所の管理に広範な経験を有し、すでに審判員の任命も行っており、裁判官の研修を監視する行政に責任がある。また大法官は、裁判制度の適切な機能のために大臣として議会に責任を有しており、審判所の独立性を保障するためにまさに適任であるとした。審判所が真に独立していることを利用者に納得させる唯一の方法であり、また、大臣責任(Ministerial Responsibility)という観点からも、議会と国民に責任を負う

大法官が、審判所の行政及び審判所構成員の任命に責任を有すべきであるとした⁽⁷⁸⁾。

5) 利用者の視点

レガット報告書が特に強調していることは、より利用し易い制度の確立である。利用者にとって、審判所による紛争解決の利点は、①審判所による裁決が法的及びその他の専門知識を有する者によってなされること、②審判所手続が、裁判所のそれに比較して簡易で略式であることである。審判所が市民にとって利用し易いものであるかどうか、利用者が求めるものを提供しているかどうかというように、審判所は利用者のために存在しているという原点を確認した⁽⁷⁹⁾。そのため、利用者が自ら準備し申立てをすることができるようにするための情報として、政策決定者及び審判所の詳細な情報が提供されるべきであるとした。

法定代理人に関しては、代理は不必要な費用、形式化、遅延の原因であるだけでなく、潜在的な利用者を含めた人々にとって利用し易いという目的に反することにもなる。したがって、審判所は、例外を除いて、利用者自らが直接に申し立て可能な簡易で利用しやすい制度であるためには、人権擁護の要請を満たしつつも、法定代理を必要とする審理をできるだけ少なくする必要があるとしている。そのためには、良質の情報と助言、効果的な手続、適切な審理運営、有能で十分な研修を受けた審判所構成員などの各要因の結合が、申立人の理解を助け、自ら申し立てることに役立つとした。審判所制度が参加型であると考えることが重要であるといえる⁽⁸⁰⁾。一方で、法的助言を与えるボランティアの利用者助言グループの重要性を強調した。

6) 審判所制度

各審判所は特別の問題を解決するものとして発展してきており、これまでほとんどの審判所は、それ自体が自己充足的なもので、異なる実務、基準を用いて別個に活動してきた。しかし、この制度の一貫性の欠如は、審判所の裁決が良質で矛盾せず、十分な情報、助言、支援

が利用者にとえられ、各審判所の本来的な業務が行なわれ、費用対効果に優れた運営がなされていけば問題はないが、審判所の現状からはそのような確証がえられないとした⁽⁸¹⁾。実態は、行政支援の制度が審判所及びその利用者の要求を満たしておらず、利用者側が審判所の異なる要件により混乱しているだけでなく、事務弁護士その他のアドバイザーも個別的な審判所実務の特質を評価できない。したがって、利用者が審判所を区別しないで、入り口ですべての審判所を利用でき、紛争解決を求める一つの制度の創設を求めた⁽⁸²⁾。具体的には次の如くである。

第一に、審判所制度内の「部」を創設することである。内容に応じて審判所をグループ化することで組織内に「部」を設け、利用者に分かり易い組織にする。新たな審判所が設けられた場合にも、適当と思える部に組み入れていく。「部」は改変または追加可能な弾力的なもので、審判所の仕事量を管理し、裁決の質を改善し、利用者に対するサービスに集中することが目的である⁽⁸³⁾。第1次管轄権を有する「部」としては、移民部、社会保障・恩給部、土地・評価部、財政部、運輸部、保険・社会事業部、教育部、規制部、雇用部の9部とし、その上に、各部に対応したグループ化した上訴審判所を置くことを提案した⁽⁸⁴⁾。

なお、当事者同士の紛争を処理する雇用部を除き、8つの部は市民と国家との間の紛争を処理する審判所群であり、また、審判員は特定の「部」に配置されるが、必要な研修の後、他の「部」で審理することもでき⁽⁸⁵⁾、組織配置の柔軟性が求められている。

第二に、審判所長制度 (Presidential System)⁽⁸⁶⁾については、上訴審判所の一つに席をおく高等法院の裁判官が首席審判所長 (Senior President) となり、移民、社会保障・恩給、土地・評価、財政、雇用の各上訴審判所または「部」を統括する複数の審判所長 (President) を置き、いずれも原則として裁判官とした⁽⁸⁷⁾。各審判所長の機能は、指導力と調整力をもって、各責任分野を通じての裁決の一貫性、実務及び手続の統一性を促進することとした⁽⁸⁸⁾。

第三に、審判所制度は審判所委員会 (the Tribunals Board) の監督下に置かれるものとした。委員会は各審判所長、審判所審議会長 (the Chairman of the Council on Tribunals)、司法調査局の審判所委員長 (the Chairman of the Tribunals Committee of the Judicial Studies Board)、審判所局長官 (the Chief Executive of the Tribunals Service) から構成され。委員会の機能としては、審判長及び審判員の資格に関する大法官省への助言、審判員の任命の監視、研修の調整、審判員に対する不服の調査、各部の手續規則に関する提言などを挙げた⁽⁸⁹⁾。

第四に、上訴審判所を新たに設置することである。審判所裁決に関して不服がある場合、上訴の道は混乱するほどに多様であり、結果として、最終的な裁決に至るまでに遅延が生じることにもなる。そこで、上訴権自体は非常に重要ではあるが、審判所裁決に関しては、許可を得て、法律問題のみに上訴を認めるべきであるとした。その場合、各部の第一次管轄権を有する審判所から、対応する上訴審判所へ、さらに上訴審判所から控訴院へという道を原則とした。すべての審判所からは一つの上訴審判所へというように一つの上訴ルートとするとした。したがって、このことは教育、保健・社会事業及び規制の分野を含む上訴審判所を新たに創設する必要がある。この3分野及び運輸については常設ではなく、必要に応じて求められる審判員が任命されるものとした。例外として、航空機・造船業仲裁審判所 (Aircraft and Shipbuilding Industries Arbitration Tribunal) など若干の審判所は、上訴審判所ではなく、直接に控訴院へ上訴が可能なものとし、また、著作権審判所から高等法院への上訴は維持されるべきであるとした。上訴審判所は、裁決を破棄、差戻し、宣言的救済をなす権限を有すべきであり、原則として、原審判所の裁決の後6週間を上訴期限とするとした。また、上訴審判所に与えられる高い地位に鑑み、上訴審判所は第1次審判所を拘束する裁決をなすことができること、高等法院の監督的管轄権から除外されることを求めた⁽⁹⁰⁾。

第五に、審判所審議会は今後も存続し、新たな役割を果たすべきで

あり、新しい審判所制度を監視し、政府各省の実務及び手続が人権条約に対応しているかをチェックすべきであるとした。審議会は審判所制度の中核的役割を果たすものであり、利用者、審判所局、関係省庁、司法調査局から制度の運営状況について調査を行なうという監督機能を有すべきであるとした。また、審議会は、審判長および審判員の研修、手続変更の提案、ITの促進、利用者にとって審判所サービスが利用し易いものであるかを監視するとした。さらに、審議会は、各省庁が第一次立法に関して審議会に助言を求める義務があるという制定法上の権限を有すべきであり、審判所の審理に出席する権利を有し、その視察後、審判所制度の審判所長及び関係審判部の審判所長に報告を行うとした。審議会の活動は、関係大臣及び適当な特別委員会に報告され、年次報告はより広く公表されるべきであって、政府は、審議会の特別報告書に対して正式に回答すべきであるとした⁽⁹¹⁾。

レガット報告書は、審議会のこれまでの活動を積極的に評価した上で、長期的役割として行政的正義のシステムを維持し、絶えず再検討し、行政法における発展を監視して、行政審判制度にとってなされるべき改善について大法官に提言をしていくことが重要であることを指摘した⁽⁹²⁾。その他の主要な提案として審判長と審判員の任命制度、研修制度、審判運営など、報告書に示された提言は広範囲にわたった⁽⁹³⁾。審判所の手続、情報技術の充実、イングランドとウェールズに管轄権を有する審判所とスコットランド、北アイルランドの審判所との関係、オンブズマンなどの関連機関との関係、財源などが重要である。

(3) 改善点

レガット報告書が述べているように、その提言はセットになっている。計画の実施は、まず、司法調査会が研修の準備をし、審判所審議会の権限が拡大された後、審判所局が創設される。次に、大法官省の下にある審判所が核となって、他の省庁の下で行政的支援を受けているその他の審判所が加わって統合される。グループ化された審判所で各部を構成し、審判所制度が形成されるという順番が想定された⁽⁹⁴⁾。

レガット報告後、審判所の独立性にとってその果たす役割を高く評価していた「大法官省」に代わった「憲法問題省 (Department of Constitutional Affairs)」⁽⁹⁵⁾は、2004年、白書「公共サービスの構造転換：苦情、救済及び審判所」⁽⁹⁶⁾を公表し、紛争解決機関の体系的見直しを表明した。レガット報告は、審判所が不服のある市民の救済手段の一つであり、二層構造の審判所制度だけでなく、すべての他の救済手段の間の関係を監督し、利用者の観点から「行政的正義」のシステムが一貫性をもち、効率的に活動すべきであるとした。これを受けて、2004年白書は、解決、改善の観点から、ある紛争にもっとも適切な解決手段を見つけるという意味で「比例的紛争解決」(Proportionate Dispute Resolution)という新たな概念を述べて、行政分野での紛争解決手段の範囲を提示した。

2006年4月には、「審判所局 (Tribunals Service)」が創設され、2007年には憲法問題省提出による「審判所、裁判所及び執行法 (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)」が成立し、2階層の審判所制度が創設された。同年11月1日、審判所審議会に代わり「行政的正義及び審判所審議会 (Administrative Justice and Tribunals Council)」が設置された。しかし、早くもレガット報告の提案に基づいて創設された2006年4月から2011年3月までの審判所局に代わり、2011年4月1日、イングランド及びウェールズの全ての裁判所及び審判所並びにスコットランド及び北アイルランドの特定の審判所に関する管理が、司法省の一機関である「裁判所・審判所局 (HM Courts & Tribunals Service)」に委ねられた。また、2013年8月、司法省によって「行政的正義及び審判所審議会」も廃止され⁽⁹⁷⁾、ここに、名実ともに「審判所審議会」はその役割を終え、行政審判所制度改革の流れは依然として流動的であるといえる。

5. レガット報告以降の行政審判所（結びにかえて）

イギリス行政審判所の制度発達史は、福祉国家化への傾向が政府に新たな任務を課し、政府権力の拡大が各省に司法的または準司法的権限の付与をもたらした。それに伴って、法の領域と行政をめぐる議論が表出し、大臣の権限、行政と司法の関係、審判所の役割などに関して法の支配の原理が改めて問われることになった。

当初は、行政と司法との二分法をとり、それは過度の単純化、さらには法と政策を分けることができるとの仮定から成り立っていたが、様々な諸力により互いに引き合う領域に審判所制度は存在していたといえる。従って、行政と司法の間を「スペクトル」に喩えて、左右の一端に位置する①行政決定から、②ある種の司法手続的要素を含む審問を必要とする行政決定、③規制機関による決定、④大臣の決定に対する上訴に関する審判所の裁決、⑤議会が制定法により定めた地方審判所の裁決、⑥私人間の争いに裁決を下す「特別審判所」の裁決、⑦ある審判所が他の審判所に上訴する場合の上訴審判所の裁決、そして、スペクトルの他端に位置する通常裁判所の決定というように色づけることができよう⁽⁹⁸⁾。また、行政と司法の混合領域に位置する行政審判所は、裁判所代替型審判所と大臣がその審判所に手続及び政策に関しての監督権を留保していることが基本的特徴である政策指向型審判所に分けることも可能であろう⁽⁹⁹⁾。

ダナモア委員会は2分法のアプローチをとり、議会が司法的権限を審判所に委ねるとした。また、フランクス委員会は、審判所が行政機構の一部ではなく、議会によって設けられた裁決機関とみなし、公開性、公明性、公平性の原理に基づく手続、すなわち自然的正義の原則により活動することを強調した。その後は、審判所審議会による各審判所の組織と活動の監視、中でも手続的公正の確保という点から手続的側面の整備を図ったが、審議会のもつ機能の限界により、その不十分さを拭えなかった。

行政審判所の発展の動きをみると、それは法と行政の狭間にあった審判所の制度改革とその「司法化」の過程であるといえる。レガット報告以後の改革の特徴として次のことが挙げられる。第一に、レガット報告を踏まえた改革の方向は、内向というより外向きの改革ととらえることもできる。人権法の施行に伴い、ヨーロッパ人権条約との整合性を図るため、審判所制度全体の組織改革を図る必要性を強く感じたといえよう。第二に、「行政的正義」という概念を中心にして改革が進行していることである。「行政的正義及び審判所局」は、行政的正義のシステムを構成するものは、地方及び中央政府並びにその他の公的機関の第一次的決定、オンブズマン、規制官、審判所、審問、裁判所、ADR などをも含むとしている⁽¹⁰⁰⁾。前述の「スペクトル」の帯をさらに広くとり、そのシステムにより行政的正義を実現しようとしているといえる。第三に、法の支配の原理、自然的正義の原則の観点からは、行政審判所の「司法化」は大きな進展といえる。しかし、行政的正義という原理の下で多様性を特徴とする審判所制度をどのように位置づけるのかという課題は依然として残っている。第四に、一連の改革が、憲法改革法（Constitutional Reform Act 2005）による貴族院改革、最高裁判所の創設と司法制度改革を含む憲法改革と同時並行で行われたことである。その立役者である憲法改革に責任を有する政府機関であった憲法問題省が役割を終えて司法省に代わると、その一機関である「裁判所・審判所局」の下に主要な審判所の運営が組み込まれるなど、イギリスの統治機構の構造改革の流れは速い。

レガット報告のスケジュールに沿った計画が進行する過程で試行錯誤が行われているが、今後は、法と行政が複雑に絡みあう領域に位置する行政審判所を含めた大きなシステムの構築をめざし、その中心的な原理として登場した「行政的正義」の諸原則（Principles of “Administrative Justice”）の明確化が求められよう。また、裁判所・審判所局を核とした改革の進行により、その後に出現する新生行政審判所制度がどのように姿を変えていくのか、新たな局面を迎えた改革の動

きに注目したい。

(注)

- (1) Tribunals for Users - One System, One Service, 2001, [Online] at <http://www.tribunals-review.org.uk/leggatthtm/leg-00.htm>, accessed 10 Oct 2001.
- (2) 行政審判所及び審問に関する委員会 (Committee on Administrative Tribunals and Enquiries) の通称で、1955年から57年まで設置され、その勧告に基づいて翌58年に審判所及び審問法 (Tribunals and Inquiries Act) が成立することとなり、審判所制度の基本法になった。
- (3) ① Administrative Tribunal、② Statutory Tribunal、③ Special Tribunal というように審判所を修飾する語の意味はこの制度の特徴を表しているといえる。②は審判所が各々の議会制定法により創設されていることを意味し、③は様々な分野の紛争を解決するため、特定の審判所にその管轄権が委ねられていることを意味する。①は審判所が行政と関連し、もっぱら市民と行政の間に生じた紛争に関するものという意味で用いられている。しかし、行政審判所という用語法に批判があった。第一に、審判所は大臣の裁量または委任立法によってではなく、制定法によって直接に設置されている。第二に、審判所の裁決は、政策を考慮することなく事実を認定し、法を適用するという意味で司法的であり、審判所が行政的であるとされるのは、大臣が議会に対して責任を有する行政計画の一部であり、審判所を選択するのは行政的理由であるというだけである。第三に、審判所は家賃審判所のように私人間の紛争を処理することもある。第四に、審判所は独立しており、行政的干渉に服するものではないH. W. R. Wade, *Administrative Law* (6th ed. 1988), pp. 899-900。そのため、Wadeは、制定法上の審判所という用語を用いている。また、後述するドノモア委員会報告書では Ministerial Tribunal、フランクス委員会報告書では Administrative Tribunal の用語を用いているが、本稿では、一般的用語の行政審判所を用いる。
- (4) Wade, *op. cit.*, p 3.
- (5) R. E. Wraith & P. G. Hutchesson, *Administrative Tribunals* (1973), pp. 33-35.
- (6) *Ibid.* pp. 17-21.
- (7) Committee of Administrative Tribunals and Enquiries, Memorandum submitted by H. W. R. Wade (1956), pp. 544-45.
- (8) Lord Hewart, *The New Despotism* (1929), p. 17.
- (9) 「イギリスの行政『法』」は、実際には何ら一つの制度であるのではなく、制定法によって明示された一定の事項に関する恣意的権限の行使に過

ぎず、その権限行使も明確な原理に基づくのではなく、偶然にも、その事項が裁判所の統制外に置かれ、執行部及び官吏の無統制な命令に委ねられるという考えに基づいているのである」(Ibid. p. 46)、また、司法的性質を有する権限行使のさいの独立性、証拠原則、公開性を考慮した上で、このような恣意的権限は「長期的には専制主義となることは確実で、いわゆる、行政『法』という手段が、基本的には無法状態ではあるが、その確立に数世紀を要して獲得した自由の喪失を伴って拡大されるとすれば、そこに危険が存在しているのである」(Ibid. p. 52) とした。

- (10) Committee on Minister's Powers (1932), Cmd 4060, p. 1. ダナモア委員会は序文で特別に関心をもった著書、論文として、K.C.Allen, *Law in the Making* (1927)、C. T. Car, *Delegated Legislation* (1921)、A. V. Dicy, *The Development of Administrative Law in England*, 31 LQR 148 (1915)、J. Dickinson, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the U. S.* (1927)、Lord Hewart of Bury, *The New Despotism* (1925)、Sir Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms* (1901)、E. W. Patteson, *The Insurance Commissioner in the U. S.* (1927)、F. J. Port, *Administrative Law* (1929)、W. A. Robson, *Justice and Administrative Law* (1929) を挙げている。
- (11) Ibid. p. 92.
- (12) Ibid. pp. 97, 99.
- (13) Wade, *op. cit.*, p. 45.
- (14) Cmd.4060, pp. 115-6.
- (15) R. E. Wraith & P. G. Hutchesson, *op. cit.*, p. 37.
- (16) フランクス委員会設置以前の審判所の現状については、Sir Caletton Allen, *Administrative Jurisdiction* (1956), P. L. pp.13-109 に詳しい研究がある。「今日の社会・行政計画の中で、多くの様々な審判所の増殖ほど注目すべきものはない」Ibid. p. 13. と述べて、当時、種々の制定法の下で大法官省のみが約 41 の審判所及び類似の機関の長または審判員団の任命責任があると述べ、社会福祉分野など、審判所を分類した上で各審判所を分析している。
- (17) クリケルダウン (Crichel Down) として知られているドーセットのある土地が、第二次大戦前の 1937 年、空軍演習のために当時の空軍大臣により緊急立法下で強制収用された。その時点では、使用の必要なしと認められるときは、土地所有者に買戻しの機会が与えられるとしていた。大戦後、その土地の管轄権が農業大臣に移り、隣接地を所有する娘婿が買戻しの申請を行ったが却下され、第三者に売却されてしまった。そのため、地元の議員に働きかけて長い運動の結果、農業大臣による審問が行われ、サー・アンドルー報告及び議会討論の後、大臣は辞任した。詳細は、*Report of Public Inquiry* (1954), Cmd 9176 を参照。

- (18) 委員会は、クリケルダウン事件が委員会設置の主たる理由であるとした上で、そこでの審問はアド・ホックなものであり、「制定法上」の審問ではなく、フランクス委員会の調査の範囲外としている (Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries(1957), Cmnd. 218, para. 15) が、この分野をめぐって、やがてオンブズマンの議論へと発展していった。詳しくは Frank Stacey, *The British Ombudsman* (1971) を参照。
- (19) J. A. Farmer, *Tribunals and Government* (1979), pp. 185-186.
- (20) Cmnd. 218, para. 30.
- (21) Ibid. para. 40.
- (22) Ibid. paras. 38-39.
- (23) W. A. Robson, *Administrative Justice and Injustice: A Commentary on Franks Report*(1958), P. L. 12, pp. 30-31.
- (24) Cmnd. 218, paras. 48-49.
- (25) Ibid. paras. 53-54.
- (26) Ibid. paras. 71-72.
- (27) Ibid. paras. 76-81.
- (28) Ibid. paras. 87-89.
- (29) 土地評価に関するすべての事項を一つの審判所に集約することが、フランクス委員会により好ましいとして提案されていた。土地審判所は、審判所の運営を統括する1名の審判所長と委員から構成され、そのリーディング・ケースは年報により公表される。なお、大法官法律扶助諮問委員会の勧告によって、1970年に審判所の手続過程で法律扶助が利用可能となった David Foulkes, *Administrative Law* (6th ed. 1986), pp. 160-161.
- (30) Ibid. para. 98.
- (31) Ibid. para. 105.
- (32) 給付の決定に対する法律問題の上訴を審理する補足給付上訴審判所は (S. B. A. T.)、1970年代、その構成、審判所長の資格、上訴などの問題について批判された。この批判に対して Kathleen Bell は、保健・社会保障省の委託に基づいて S.B.A.T についての調査、勧告を行った。詳細は *Research Study on Supplementary Benefit Appeals*(1975) を参照。上訴に関しては、1978年～1980年まで高等法院への上訴が認められていたが、1979年の社会保障法6条により、国民保険コミッショナー (1980年法で社会保障コミッショナーに改称) への上訴に変更され、ベル報告の勧告に基づいて二段階の上訴制度が採用された。
- (33) Wade, *op. cit.* p.910. 行政審判所の裁決に対して上訴権を認めることは、次のような利点がある。通常裁判所が行う審査には移送令状 (certiorari) と上訴 (appeal) の二つがあり、前者は正式記録に基づいて審判所の裁決を破棄し、自判できないが、後者は必要とあれば、自判が可能である。なお、審判所の裁決に対する上訴は控訴院までである David Foulkes,

Introduction to Administrative Law (4th ed. 1976), pp. 83-84。フランクス委員会でも上訴の利点を挙げた。

- (34) Cmnd. 218 para. 128.
- (35) H. W.R. Wade, “The Council on Tribunals” P.L. (1960), pp. 352-353.
- (36) Cmnd. 218, para. 133.
- (37) The Functions of the Council on Tribunals, Cmnd. 7805 (1980), para. 10.1.
- (38) The Annual Report for 1980-81, p.7.
- (39) Tribunals and Inquiries Act 1992, s. 2.
- (40) The Annual Report for 1994-95, Appendix D.
- (41) Cmnd.7805, para. 3.4.
- (42) Cmnd.218 (1957), para. 134.
- (43) Wade, op. cit. p. 920.
- (44) Cmnd.7805, para. 3.10. なお、報告書は、事務スタッフの適切な増員を勧告したが、1995年当時の事務局スタッフは、局長を含めて11名であり、1980年の8名より増員された。
- (45) Ibid. para. 5.7.
- (46) The Annual Report for 1994-5, Appendix C. ①教育審判所委員会 (Education Tribunals Committee)、②保健・社会保障委員会 (Health and Social Security Committee)、③法律委員会 (Legal Committee)、④開発手続委員会 (Planning Procedures Committee)、⑤代理・援助委員会 (Representation and Assistance Committee)、⑥視察委員会 (Visits Committee) があった。なお、委員会の関心分野の変化に応じて名称も変わり、審判所審議会 of 最終年次報告では、①社会問題委員会 (Social Affairs committee)、②経済・規制委員会 (Economic & Regulatory committee)、③利用者問題グループ (User Issues group)、④紛争解決グループ (Dispute Resolution group)、⑤審判長委員会 (Chairman’s committee)、⑥小委員会 / グループ (Sub committee/groups) となっている Annual Report 2006-2007, HC 733 Appendix B.
- (47) Tribunals and Inquiries Act 1992, s.1.
- (48) The Annual Report for 1984-85, para.2.3. 実務規程によると、関係各省は審議会に対して、提案された立法に関する意見表明を準備し、提出するために可能な限りの時間を与えること、最大限の協議期間は、所定の事項に関しては2ヵ月、原則に関わる主要な問題を提案が含んでいる場合は4ヵ月とし、最小限の期間は、各々4週間と6週間とすることなどとしている。なお、実務規定の全文は、1986-87年の年次報告の付録Cに記載されている。
- (49) Stanley de Smith and Rodney Brazier, Constitutional and Administrative Law (6th ed. 1989), p. 615.

- (50) 社会保障給付に関する審判所が再編成され、1986年、社会基金 (Social Fund) が設立された。1988年からの新制度の下では、請求権者は裁決官の決定に対する上訴権を失うことになった。審議会は、この一時支給に関する上訴権の消滅に関して特別報告書を発表して次のように結論づけた。すなわち、この提案によって最も影響を受ける者は、社会的弱者であること、そのような状況で、50年以上にわたって存在していた上訴権を廃止するには十分に正当な理由が必要であること、また、1958年法によって審議会が創設されて以来、最も重要な独立の審判所に対する上訴権の廃止といえるとして厳しく批判した。The Reform of Social Security, Cmnd. 9519 (1985), Social Security-Abolition of Independent Appeal under the Proposed Social Fund, Cmnd.9772 (1986), pp. 6-7.
- (51) E. C. S. Wade and A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law (11th ed. 1993), p. 652.
- (52) The Annual Report for 1985-86, para. 2.9.
- (53) P. P. Craig, Administrative Law (2nd ed. 1989), p. 123.
- (54) Cmnd. 7805, para. 3.7.
- (55) Ibid. para. 3.8.
- (56) Ibid. para. 8.6.
- (57) Ibid. paras. 7.3, 7.5.
- (58) Ibid. paras. 7.17-7.18.
- (59) The Annual Report for 1994-95, para. 3.20.
- (60) The Annual Report for 1985-86, para. 2.15.
- (61) Peter Cane, An Introduction to Administrative Law (2nd ed. 1992), p. 336.
- (62) Wade, op. cit. p. 920.
- (63) Justice-All Souls, Administrative Justice-Some Necessary Reforms- (1988), p. 218.
- (64) Ibid. pp. 75-83.
- (65) Carol Harlow and Richard Rawlings, Law and Administration (1984), p. 166.
- (66) Annual Report of the Council on Tribunals for 1999-2000, paras. 1-2.
- (67) 本報告書作成のための付託事項は以下の通りであった。①関連法分野の体系的な発展を促し、上位裁判所と合わせて、行政的正義を行なうための首尾一貫した機構をなす意思決定のための有効な枠組みの中で、紛争を処理する公正で時宜を得た、バランスのとれた効果的な制度が存在すること、②これらの意思決定手続を支える行政上、実際上の制度が独立性・公平性の点で、ヨーロッパ人権条約の要求を満たしていること、③紛争に関する人々の権利や責任に関して認識と理解を高める十分な仕組みがあり、審判所及び他の機関がこれらの権利・責任を現実のものにするように機能

すること、④政府各省による審判所又はその他の機関の財源・管理のための枠組みが効率的、有効かつ経済的であって、司法的独立性、財源の管理に対する大臣責任に当然の配慮をすること、⑤審判所の活動基準に一貫性がある矛盾がなく、周知されており、これらの基準を監視し、履行する手段が確立されていること、⑥審判所全体が行政的正義を実現するために一貫した組織をなしていることを保障するために、通常裁判所以外の審判所を通じた正義の実現を再調査することとしている the Reggatt Review, para.2.

(68) Ibid. para. 2.

(69) Ibid. para. 11.

(70) Cmnd.218, pars. 59-61.

(71) 1953年の「人権及び基本的自由の保護に関する条約（ヨーロッパ人権条約）」に国内法的効力をもたせた1998年の「人権法（Human Right Act 1998）」は、2000年10月2日に施行され、審判所制度と人権の問題が審判所審議会を中心に議論されてきた。

(72) Annual Report of the Council on Tribunals for 1997-98, paras. 1.52-1.56.

(73) The Annual Report for 1998-99, paras. 1.1-1.13.

(74) The Annual Report for 1999-00, paras. 11-15.

(75) the Reggatt Review, para. 2.16.

(76) Ibid. para. 2.18.

(77) Ibid.paras. 4, 5.4.

(78) Ibid. paras. 2.23, 2.31-2.32.

(79) Ibid. para. 4.1.

(80) Ibid. para. 4.21.

(81) Ibid.paras. 3.2-3.3.

(82) Ibid. para. 3.8.

(83) Ibid. para. 6.3

(84) Ibid. Table C. 報告書では、例えば、推定処理事件数が25,000件の移民部の場合、移民裁決官（Immigration Adjudicators）、特別移民上訴委員会（Special Immigration Appeal commission）、移民上訴審判所（Immigration Services Tribunal）からなり、移民上訴審判所（Immigration Appeal Tribunal）に上訴するなどが挙げられる。

(85) Ibid. para. 6.6.

(86) 所長制度は、審判所審議会が年間の処理事件数の多い特定の審判所について、その利点を列挙してこれまでもたびたび導入を提言してきた。（Annual Report of the Council on Tribunals for1982-3, paras. 2.15-2.16.）

(87) the Reggatt Revie, para. 6.37.

(88) Ibid. para. 7.13.

- (89) Ibid. para. 6.40.
- (90) Ibid. paras. 6.10, 6.12-6.15, 6.34. 既に、William Robson がフランス委員会 で主張した一般上訴審判所の設立を提案していたが、その主張は受け入れられなかった (Committee of Administrative Tribunals and Enquiries, Memorandum submitted by W. A. Robson (1956), pp. 43-47, Cmnd. 218, para. 120-123)。
- (91) Ibid. paras. 7.48-7.51.
- (92) Ibid. para. 7.54.
- (93) Ibid. paras. 7.7., 7.12., 8.8.
- (94) Ibid. para. 30.
- (95) 2003年6月、政府は憲法問題省の創設及び大法官府の廃止、また、連合王国最高裁判所の創設も同時に発表した The Prime Minister's Office, Modernising Government - Lord Falconer appointed of Secretary of State for Constitutional Affairs (a press release), 12 June 2003. 憲法問題省の設置は、立法及び司法の機能を併せ持つ特異な大法官が有していた裁判官と貴族院議長 の役割の終焉をもたらし、独立した司法任命委員会の設置、貴族院上訴委員会に代わる最高裁判所の設置、貴族院議長職の改革を行った。そのため、2005年には憲法問題省によって提出された「憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005)」が成立して立法機能と司法機能の分離が行われた。憲法問題省は貴族院改革が司法改革に及ぶ立役者として重要な役割を果たしたが、2007年、司法省 (Ministry of Justice) の創設により廃止され、短命に終わった。
- (96) Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals, Cm 6243, July 2004.
- (97) Annual Administrative Justice and Tribunals Performance Report, 2013-2014, Cm 8873, June 2014, [Online] at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/321468/cm8873-ajt-annual-report-2013-2014.pdf, accessed December 2015.
- (98) R. E. Wraith & P. G. Hutchesson, *op.cit.*, pp. 223-230.
- (99) Farmer, *op. cit.* p. 190.
- (100) Administrative Justice & Tribunals Councils, Principles for Administrative Justice (November 2010), para. 4. そもそも行政的正義とは何かはまだ、明確でないように思われる。AJTC は、「公的機関によって行われる決定は、個人的にも経済的にも私人に大きな影響を与え、政府、その機関及び地方自治体が、われわれに影響を与える正しい決定を迅速で、公正になすことにかかっており、そうでなければ、オンブズマンへの不服申立て、審判所への訴え、その他の方法によって挑むことができる。決定をなす公的機関及び救済をもとめる機関は行政的正義のシステムの一部である」している。(Ibid. Annex 1)

ケインズの乗数効果分析と レオンチェフの生産波及効果分析

武 縄 卓 雄

目次

はじめに

- 1 ケインズの乗数効果と所得波及メカニズム
 - 1-1 ケインズの乗数効果
 - 1-2 ケインズの所得波及メカニズム
- 2 レオンチェフの産出量決定と生産波及メカニズム
 - 2-1 レオンチェフの産出量決定
 - 2-2 レオンチェフの生産波及メカニズム
 - 2-3 第二次波及効果以降のプロセス
- 3 レオンチェフの産出量波及メカニズムの確認
 - 3-1 投入係数表と逆行列係数表の特性
 - 3-2 生産誘発効果の特性

むすびにかえて

はじめに

レオンチェフの産業連関論は、ケインズのマクロ経済理論の不備を補充している、ワルラスの一般均衡理論を実証可能にしているという評価を得ている。新飯田(1978)によれば、「しかし、学説的には、レオンチェフがアメリカの産業連関表の研究に着手したのは1931年であり、その最初の研究成果は、1936年にハーバード大学で編集されている *Review of Economic Statistics* (現在の *Review of Economics and Statistics* の全身) 紙上に発表されているから、イギリスにおけるケインズの『一

般理論』の誕生とほとんど同じ時期に、アメリカで産業連関分析の理論は独立に形成されたと見なされるべきであろう」と指摘している⁽¹⁾。著者自身も新飯田の意見に反対する者ではないが、レオンチェフの産業連関論が様々な学説とどのような位置にあるかを整理することを、著者は研究目標の一つとしている。したがって、ケインズの乗数理論を手掛かりにして、それに関するレオンチェフの産業連関論の功績と欠点を明らかにすることが本稿の意図である⁽²⁾。

以下、第1章ではケインズの所得決定論を要約した後、乗数理論の波及メカニズムを整理し、ケインズの乗数理論の不備を指摘する。第2章ではレオンチェフの産出量決定を要約した後、産出量波及メカニズムを整理し、第1章で指摘したケインズの乗数理論の不備が対応できているのかどうかを考察する。第3章では、金額ベースの取引基本表を使って、波及効果に関するケース・スタディーを行い、ケインズの乗数理論と対比しながら、レオンチェフの産業連関論の特性を整理する。

1 ケインズの乗数効果と所得波及メカニズム

1-1 ケインズの乗数効果

まず、ケインズの乗数理論を要約しておこう。

乗数理論の前提にある、ケインズの財市場における所得決定法については以下の式に要約できる。

$$Y=C+I \quad (1-1)$$

$$C=C_0+cY \quad (1-2)$$

$$I=I_0 \quad (1-3)$$

ここで、 Y は所得、 C は消費、 $C_0 (>0)$ は基礎消費、 c は限界消費性向 ($0 < c < 1$) である。(1-1) 式に (1-2) 式と (1-3) 式を代入して、所得 Y について解くと、財市場を均衡させる均衡所得 Y^* が、

$$Y^*=(C_0+I_0)/(1-c) \quad (1-4)$$

として得られる。

(1-4) 式において、投資が ΔI だけ増加したときの所得の変化分を ΔY_I とすると、

$$\Delta Y_I = \Delta I / (1-c) \quad (1-5)$$

となる。同様に、基礎消費が ΔC だけ増加したときの所得の変化分を ΔY_C とすると、

$$\Delta Y_C = \Delta C / (1-c) \quad (1-6)$$

となる。この時、 $\Delta I = \Delta C$ である場合には、それらによって生じる所得変化分も等しく、

$$\Delta Y_I = \Delta Y_C \quad (1-7)$$

となる。消費の増加は消費財産業での需要増加、投資の増加は投資財産業での需要増加をもたらすとともに、それによって生じる所得変化分が同一になることは一般にはあり得ないことである。しかし、ケインズモデルでは、いずれの産業で需要増加が生じても、結果として生じる所得の変化分は同一になるということになる。別言するならば、どの産業でも良いから需要さえ生じれば、目標とする所得変化が社会全体として生じるというモデルになっているのである。また、生じている所得変化は社会全体の総計値であり、その所得変化が社会のどの部門で生じているか、つまり、生産活動の変化がどの部門で生じているかは不明となっている。これらの点に関しては、レオンチェフ体系の産出量決定のメカニズムの項で改めて検討しよう。

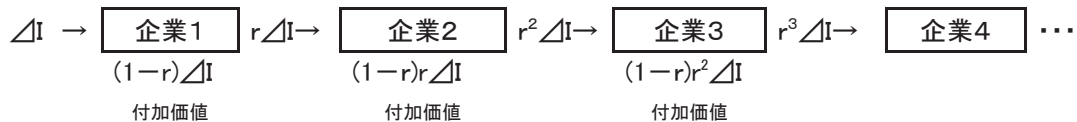
1-2 ケインズの所得波及メカニズム

次に、これらの所得変化をもたらすメカニズムを、投資の変化が ΔI だけ生じた状況を想定して整理する。

最初の投資変化分 ΔI が企業 1 へ発注されたとする。企業 1 はそれを生産するために原材料を購入する。ここで原材料購入比率を r とする。この原材料 $r\Delta I$ が企業 2 へ発注されることになる。それと同時に、企業 1 には $(1-r)\Delta I$ の付加価値が発生する。原材料購入比率 r を一定とすると、企業 2 は $r\Delta I$ の生産物を生産するための原材料 $r^2\Delta I$ を企業 3

へ発注すると同時に、企業2には $(1-r)r\Delta I$ の付加価値が発生する。さらに、企業3は $r^2\Delta I$ の生産物を生産するための原材料 $r^3\Delta I$ を企業4へ発注すると同時に、企業3には $(1-r)r^2\Delta I$ の付加価値が発生する。これらの波及プロセスに関するフローチャートが図1-1で示されている。

図1-1 投資の波及メカニズム



付加価値は周知のように、生産に参加した経済主体へ所得 Y として分配される。したがって、投資の変化分 ΔI によって生じた所得の変化分を ΔY_1 とすると、 ΔY_1 は、

$$\begin{aligned} \Delta Y_1 &= (1-r)\Delta I + (1-r)r\Delta I + (1-r)r^2\Delta I + \dots \\ &= \Delta I \\ \therefore \Delta Y_1 &= \Delta I \end{aligned} \quad (1-8)$$

と求められる。(1-8)式は投資が増加した場合、その投資の増加分つまり、需要の増加分に等しい所得の変化が生じることを意味している。

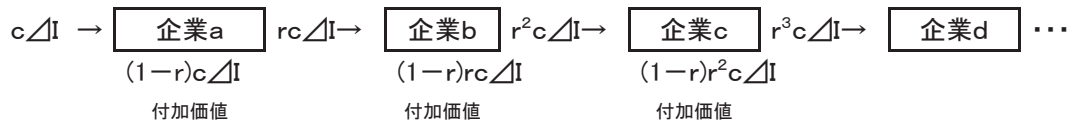
この所得変化 ΔI は、(1-2)式の消費関数を通じて新たな消費需要の増加 $c\Delta I$ をもたらす。この消費需要の増加分 $c\Delta I$ によって、図1-1で示されたのと同様の波及過程が新たに生じる。つまり、需要増加分 $c\Delta I$ が企業 a へ発注されたとする。企業 a はそれを生産するために原材料を購入する。原材料購入比率は r で一定であるから、この原材料 $rc\Delta I$ が企業 b へ発注されることになる。それと同時に、企業 a には $(1-r)c\Delta I$ の付加価値が発生する。企業 b は $rc\Delta I$ の生産物を生産するための原材料 $r^2c\Delta I$ を企業 c へ発注すると同時に、企業 b には $(1-r)rc\Delta I$ の付加価値が発生する。企業 c は $r^2c\Delta I$ の生産物を生産するための原材料 $r^3c\Delta I$ を企業 d へ発注すると同時に、企業 c には $(1-r)r^2c\Delta I$ の付加価値が発生する。これらの波及プロセスのフローチャートが図1-2で示されている。ここで生じた所得の変化分を ΔY_2 とすると、 ΔY_2 は、

$$\begin{aligned}\Delta Y_2 &= (1-r)c\Delta I + (1-r)rc\Delta I + (1-r)r^2c\Delta I + \dots \\ &= c\Delta I\end{aligned}$$

$$\therefore \Delta Y_2 = c\Delta I \quad (1-9)$$

と求められる。(1-9)式は消費が増加した場合、その消費の増加分つまり、需要の増加分に等しい所得の変化が生じることを意味している。

図1-2 消費増 $c\Delta I$ の波及メカニズム



さらにこの所得変化 $c\Delta I$ は、(1-2)式の消費関数を通じて新たな消費需要の増加 $c^2\Delta I$ をもたらすとともに、新たな所得の変化分 ΔY_3 を $c^2\Delta I$ だけ生じさせることになる。初期投資 ΔI が引き起こすこれらの所得波及合計を ΔY_1 とすると、 ΔY_1 は、

$$\begin{aligned}\Delta Y_1 &= \Delta Y_1 + \Delta Y_2 + \Delta Y_3 + \dots + \Delta Y_n \\ &= \Delta I + c\Delta I + c^2\Delta I + \dots + c^{n-1}\Delta I\end{aligned}$$

$$\therefore \Delta Y_1 = \Delta I / (1-c) \quad (1-10)$$

と求められる。この(1-10)式は(1-5)式と同義である。これは、初期投資 ΔI が外生的に与えられた場合、 $1/(1-c)$ 倍、つまり ΔI 以上の所得増加 ΔY_1 を実現することを意味している。そして限界消費性向 c が所得変化要因のすべてとなっている。

(1-10)式で明らかのように、所得変化分 ΔY_1 の大きさを決定する要因は限界消費性向であるが、限界消費性向は家計という経済主体に統合されたマクロ経済の一側面に関する情報である。岡崎・金子(1966)は「たとえば、所得階層別グループとか、産業別グループなどのように分割された段階を念頭においた場合には、これらすべてのグループの家計の限界消費性向が、同一の値をとると期待することは、きわめて非現実的であろう」と指摘している⁽³⁾。レオンチェフ体系の均衡産出量決定のメカニズムを通して、この点を次項で整理しよう。

2 レオンチェフの産出量決定と生産波及メカニズム

2-1 レオンチェフの産出量決定

議論を単純化するために、輸出入が存在しない国内経済を想定する。産業は産業1と産業2からなる2部門モデルとする。各産業は生産物を1つだけ生産し、結合生産は無いとする。以上の状況を反映させたのが表2-1である。

表2-1 2部門モデルの雛形

	産業1	産業2	最終需要	国内生産額
産業1	$P_1 \cdot x_{11}$	$P_1 \cdot x_{12}$	$P_1 \cdot F_1$	$P_1 \cdot X_1$
産業2	$P_2 \cdot x_{21}$	$P_2 \cdot x_{22}$	$P_2 \cdot F_2$	$P_2 \cdot X_2$
付加価値	$w_0 \cdot N_1$	$w_1 \cdot N_2$		
国内生産額	$P_1 \cdot X_1$	$P_2 \cdot X_2$		

ここで、 P_i は産業*i*の生産物価格、 x_{ij} は産業*j*の生産活動に必要な産業*i*からの生産物投入量、 F_i は産業*i*の生産物に対する最終需要量、 $X_i(j)$ は産業*i(j)*の国内生産量、 w_j は産業*j*の本源的生産要素価格、 N_j は産業*j*の本源的生産要素投入量である。

この表2-1を基にして均衡産出量ベクトル X の導出法を要約しておく。表側の産業1から右方向へ読むと、右端に記載されている産業1の国内生産額 $P_1 \cdot X_1$ の内、中間生産物として産業1へ $P_1 \cdot x_{11}$ 、産業2へ $P_1 \cdot x_{12}$ を販売し、最終生産物として家計へ $P_1 \cdot F_1$ を販売している関係が理解できる。つまり、産業1の需給バランス式が得られるのである。同様に、表側の産業2から右方向へ読むことにより、産業2の需給バランス式が得られる。したがって、産業1と産業2の需給バランス式は次のようになる。

$$\begin{aligned} P_1 \cdot x_{11} + P_1 \cdot x_{12} + P_1 \cdot F_1 &= P_1 \cdot X_1 \\ P_2 \cdot x_{21} + P_2 \cdot x_{22} + P_2 \cdot F_2 &= P_2 \cdot X_2 \end{aligned} \quad (2-1)$$

(2-1) 式の第1行の両辺を P_1 で除し、第2行の両辺を P_2 で除すと、(2-1) 式は (2-2) 式のように、数量ベースの需給バランス式に書

き改められる。

$$x_{11} + x_{12} + F_1 = X_1 \quad (2-2)$$

$$x_{21} + x_{22} + F_2 = X_2$$

ここで産業 j の生産物 1 単位当たりの生産に必要な産業 i からの生産要素投入量を a_{ij} とすると、

$$a_{ij} \equiv x_{ij} / X_j \quad (2-3)$$

となる。この a_{ij} を一覧表にした表 2-2 が投入係数表である。

表 2-2 投入係数表

	産業 1	産業 2
産業 1	a_{11}	a_{12}
産業 2	a_{21}	a_{22}

(2-3) 式から、

$$x_{ij} = a_{ij} \cdot X_j \quad (2-4)$$

となるので、(2-2) 式に (2-4) 式を代入すると、需給バランス式は投入係数 a_{ij} を用いて次のように書き改められる。

$$\begin{aligned} (1 - a_{11})X_1 - a_{12}X_2 &= F_1 \\ -a_{21}X_1 + (1 - a_{22})X_2 &= F_2 \end{aligned} \quad (2-5)$$

(2-5) 式を行列表示すると、

$$\begin{bmatrix} 1 - a_{11} & -a_{12} \\ -a_{21} & 1 - a_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} F_1 \\ F_2 \end{bmatrix} \quad (2-6)$$

$$\therefore \left[\begin{bmatrix} 1 & 0 \\ 0 & 1 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{bmatrix} \right] \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} F_1 \\ F_2 \end{bmatrix} \quad (2-7)$$

となる。ここで以下のように行列とベクトルを定義する。

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 \\ 0 & 1 \end{bmatrix} = I, \quad \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{bmatrix} = A, \quad \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} = X, \quad \begin{bmatrix} F_1 \\ F_2 \end{bmatrix} = F$$

その結果、(2-7) 式は、

$$\begin{aligned} (I - A)X &= F \\ \therefore X &= (I - A)^{-1}F \end{aligned} \quad (2-8)$$

となり、均衡産出量ベクトル X が求められることになる。 $(I - A)^{-1}$ はレオンチェフの逆行列と呼ばれている⁽⁴⁾。

2-2 レオンチェフの生産波及メカニズム

[第一次波及効果]

(2-8) 式は、投入係数行列 A の要素である投入係数 a_{ij} を一定と仮定することにより、部門別の最終需要ベクトル F が与えられると、その F を実現するのに必要な部門別の産出量ベクトル X が得られることを表している。この点は、(1-5) 式で示されたケインズの均衡所得決定式において、限界消費性向 c を一定と仮定することにより、最終需要として $C_0 + I_0$ が与えられると所得 Y が決定できるというメカニズムと比較して、両者ともに最終需要を与えることにより、供給サイドの大きさを決定している点で共通している。

(1-5) 式をベースにしたケインズの所得波及メカニズムを整理したのと同様に、ここでは、(2-8) 式をベースにしたレオンチェフの産出量波及メカニズムを整理しておく。

ここで、産業 1 に対してだけ 1 単位の最終需要が生じたとして、

$$\begin{bmatrix} F_1 \\ F_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 \\ 0 \end{bmatrix} \equiv F^1,$$

と F^1 を定義する。この場合、 F^1 は産業 1 にだけ発注されるので、産業 1 にはそれに等しい生産量の実現する。この効果を直接効果と呼ぶ。なおこの時、産業 2 の生産量は 0 である。したがってこの時の生産量ベクトル X^{11} は次のようになる。

$$X^{11} = \begin{bmatrix} X_1^1 \\ X_2^1 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 \\ 0 \end{bmatrix} = F^1,$$

産業 1 はこの 1 単位の生産物を生産するための原材料を購入することになる。その発注量は、表 2-2 の投入係数表に照応させると、産業 1 へ a_{11} 単位、産業 2 へ a_{21} 単位となる。これを第一次間接波及効果 X^{12} と呼ぶ。ここで、 X^{12} は、

$$X^{12} = AX^{11} = AF^1$$

となる。次に、産業 1 は a_{11} 単位の生産物を生産するための原材料として、産業 1 へ $a_{11} \cdot a_{11}$ 単位、産業 2 へ $a_{11} \cdot a_{21}$ 単位を発注する。同様に

産業2は a_{21} 単位の生産物を生産するための原材料として、産業1へ $a_{21} \cdot a_{12}$ 単位、産業2へ $a_{21} \cdot a_{22}$ 単位を発注する。これらの生産波及を第二次間接波及効果 X^{13} と呼ぶ。ここで、 X^{13} は、

$$X^{13} = AX^{12} = A^2F^1$$

となる。この生産波及はさらに X^{14} 、 $X^{15} \dots X^{1n}$ と続いていくことになる。この X^{11} から X^{1n} の一連の生産波及過程を第1次波及効果と呼ぶ。この第1次波及効果を X^1 とすると、

$$\begin{aligned} X^1 &= X^{11} + X^{12} + X^{13} + \dots \\ &= F + AF^1 + A^2F^1 + \dots \\ &= (I - A)^{-1}F \\ \therefore X^1 &= (I - A)^{-1}F^1 \end{aligned} \quad (2-9)$$

となる。この(2-9)式は(2-8)式と同値である。

ケインズの所得決定式では限界消費性向 c の大きさが所得 Y の決定要因であったのに対し、レオンチェフの産出量決定式では投入係数 a_{ij} の大きさが生産量 X の決定要因となっている。投入係数は技術係数であり、ケインズモデルにおける原材料購入比率 r に対応する概念である。このように、決定要因は異なるが、それぞれの値が大きいと所得 Y および生産量 X が大きくなるという点では一致している。

さらにレオンチェフモデルでは、最終需要量ベクトルと投入係数ベクトルという形で情報が提供されると同時に、産出量もベクトルという形で得られている。つまり、ケインズの所得決定式では不明だった点(どの部門で最終需要が生じているか、どの部門で結実しているか)がレオンチェフ体系では明らかにされている。実証分析において、この点の功績は無視できないと考える。

2-3 第二次波及効果以降のプロセス

この生産波及効果は、理論的には無限に続いていくのであるが、実際の産業連関分析における経済波及効果は次に述べる第二次波及効果までとなっている。第三次波及効果以降の大きさは限りなく小さくな

るとというのが主たる理由である。したがって、経済波及効果の範疇である第二次波及効果のプロセスを整理しよう。

考え方はまず、ケインズの所得波及効果と同じで、所得増加分 ΔY から生じる消費増加分 ΔC を求める。次に、その消費増加分 ΔC が新たな生産量増加分 ΔX と、新たな所得増加分 ΔY を生じさせるというプロセスである。

ただし、(2-9)式で求められているのは総生産量 X であるため、まず所得ベクトル Y を求め、次にその所得ベクトル Y から生じる消費ベクトル C を求める手続きが必要になる。

X^1 から Y^1 の導出

上述したように、レオンチェフモデルでは所得 Y を決定するのではなく、産出量 X を求める形式である。そこで、 Y を所得ベクトル、 P を価格の対角行列、 V を付加価値率の対角行列として、それぞれを次のように定義することにより、(2-8)式から所得 Y が求められる。

$$\begin{bmatrix} Y_1 \\ Y_2 \end{bmatrix} = Y, \quad \begin{bmatrix} P_1 & 0 \\ 0 & P_2 \end{bmatrix} = P, \quad \begin{bmatrix} v_1 & 0 \\ 0 & v_2 \end{bmatrix} = v,$$

X は部門別産出量ベクトルであるから、この X の左から価格の対角行列 P を乗じることにより、部門別産出額ベクトル PX が得られる。さらに、部門別産出額ベクトル PX の左から付加価値率の対角行列 v を乗じることにより、部門別付加価値額ベクトル V がつぎのように得られる。

$$V = vPX$$

したがって、(2-8)式を考慮すると、

$$V = vPX^1 = vP(I-A)^{-1}F^1 \quad (2-10)$$

となる。なお、産業 j の付加価値率 v_j は次のように定義される。

$$v_j \equiv P_j N_j / P_j X_j$$

付加価値額ベクトル V の各要素を合計すると定義上、所得 Y になる。ただし、ここで注意すべき点がある。実際の取引基本表の付加価値部

門には、所得統計では中間生産物と判断されて付加価値部門に含まれていない「家計外消費支出」という項目が含まれている。その結果、基本取引表における付加価値合計額は「家計外消費支出」の大きさだけ GDP や GNP より大きくなる。

Y¹ から F² の導出

Y¹ から新たな最終需要 F が以下に示す手順によって求められる。

(手順)

- ① Y¹ に平均消費性向を乗じて消費総額を求める。

平均消費性向は家計調査年報から引用する。平成 27 年 (2015 年) における二人以上の世帯のうち勤労者世帯の場合、73.8% である (総務省 2016.2.16 の P.18 参照)。平均消費性向の対角行列を ac とし、(2-10) 式の左側から ac を乗じると消費総額は、

$$\text{消費総額} = ac \cdot v \cdot P(I-A)^{-1}F^1$$

と求められる。

- ② 基本取引表の民間最終消費支出のデータにおいて、各部門の民間最終消費支出を民間最終消費支出合計によって除すことにより、部門別民間最終消費支出構成比を求める。これを対角行列 c とする。
- ③ ①で得られた消費額行列の左側から、②で得られた消費構成比対角行列 C を乗じて、部門別消費額ベクトル C を求める。

$$\text{部門別消費額ベクトル } C = c \cdot ac \cdot v \cdot P(I-A)^{-1}F^1$$

(2-11)

この (2-11) 式で得られた部門別消費額ベクトル C を新たな最終需要額ベクトル F^2 とし、その F^2 を (2-9) 式の F^1 に代入すると、 X^2 が求められる。次いで、この X^2 を (2-10) 式に代入すると、新たな付加価値額ベクトル V^2 が求められる。この V^2 が Y^2 となることは前述した。このようにして得られた産出量 X^2 と付加価値額 V^2 までの生産波及が第二次波及効果である⁽⁵⁾。

3 レオンチェフの産出量波及メカニズムの確認

以上が、初期値としての最終需要ベクトル F^1 から、 X^1 、 Y^1 、 F^2 、 X^2 そして Y^2 に至る波及プロセスである。 X^1 を求める (2-9) 式の段階では投入係数が唯一の決定要因であったが、 Y^1 以降には平均消費性向という消費要因が登場している点を看過してはならない。ここでは、波及効果の大きさを雛形を用いて確認する。

3-1 投入係数表と逆行列係数表の特性

ここでは、2部門モデルに数値を当てはめて、レオンチェフの産出量波及メカニズムを確認してみる。我々が入手できるのは金額ベースの取引基本表であるから、まず、表3-1aのような2部門モデルの金額ベースの取引基本表を想定する。ここでも、議論を単純化するために輸出入は考慮されていない。表2-1と形式的に似ているが、消費財需要としての消費と、投資財需要としての投資という二つの項目に最終需要項目を分割した点が異なっている。

表3-1a 金額ベースの取引基本表

	産業1	産業2	消費	投資	国内生産額
産業1	3,000	4,000	5,000	3,000	15,000
産業2	6,000	10,500	9,000	6,000	31,500
付加価値額	6,000	6,500			
国内生産額	15,000	31,500			

ここで、 $P_1=10$ 、 $P_2=15$ 、 $w_1=3$ 、 $w_2=5$ とすると、表3-1bの数量ベースの取引基本表が入手できる。

表3-1b 数量ベースの取引基本表

	産業1	産業2	消費	投資	国内生産量
産業1	300	400	500	300	1,500
産業2	400	700	600	400	2,100
付加価値量	2,000	1,300			
国内生産量	1,500	2,100			

これらの基本取引表に対応した投入係数表と逆行列係数表が表3-2のaとb、および表3-3のaとbである。

投入係数表をみると、金額ベース、数量ベースのいずれにおいても、主対角要素の値が 0.2 と 0.333333 で同じである。これは、金額ベースの投入係数を計算する際、 $p_i \cdot x_{ij} / p_j \cdot X_j$ において $p_i = p_j$ の箇所である主対角要素では、数量ベースの値と金額ベースの値が等しくなるためである。したがって、このような投入係数表から導き出された逆行列係数表でも同じように、主対角要素の逆行列値が等しくなっている。このように、いずれのベースであっても、特性は一致しているが、生産誘発効果の大きさを単位の異なる数量ベースで比較するのは不可能であるため、ここでは、金額ベースの値を用いて議論を展開する⁽⁶⁾。

表 3-2a 金額ベースの投入係数表

	産業 1	産業 2
産業 1	0.2	0.126984
産業 2	0.4	0.333333

表 3-2b 数量ベースの投入係数表

	産業 1	産業 2
産業 1	0.2	0.190476
産業 2	0.26666667	0.333333

表 3-3a 金額ベースの逆行列係数表

	産業 1	産業 2
産業 1	1.381579	0.263158
産業 2	0.828947	1.657895

表 3-3b 数量ベースの逆行列係数表

	産業 1	産業 2
産業 1	1.381579	0.394737
産業 2	0.552631	1.657895

3-2 生産誘発効果の特性

表 3-4 では、最終需要額行列と、それによって生じる生産誘発額行列が示されている。それによると、消費財需要額 50 兆円、投資財需要額 50 兆円という全く同じ内容の最終需要が、産業 1 と産業 2 の生産物に対して提示されている。この 2 行 2 列の最終需要行列を表 3-3a の逆行列係数表の右側から乗じることにより、最終需要項目別生産誘発額が求められている。

表 3-4 最終需要項目別生産誘発額(1) (単位：兆円)

	最終需要額		生産誘発額		
	消費	投資	消費	投資	計
産業 1	50	50	82	82	164
産業 2	50	50	124	124	249

まず、同一産業内で同量の消費財需要額 50 兆円と投資財需要額 50 兆円が生じた場合、それらから誘発される生産誘発額は、産業 1 では 82 兆円ずつ、産業 2 では 124 兆円ずつとなっている。つまり、同一産業内であれば、消費財需要であれ投資財需要であれ生産誘発額は同一になる。この点だけに絞れば、ケインズの乗数効果と同じ波及メカニズムになる。しかし、レオンチェフの場合は、両産業に対して同じ内容の最終需要が生じた場合でも、産業 1 には 164 兆円、産業 2 には 249 兆円というように、異なった効果をもたらすことが示されている⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

次に、産業 1 において消費財需額 50 兆円、投資財需要額 30 兆円生じたケースが表 3-5a に、産業 1 において消費財需額 30 兆円、投資財需要額 50 兆円生じたケースが表 3-5b に示されている。二つの表を比較すると、同一産業内では、異なった最終需要部門でも、生じた最終需要額が同じ場合には、生産誘発額が同じになっていることがわかる。つまり、30 兆円の最終需要額に対しては 55 兆円の生産誘発額、50 兆円の最終需要額に対しては 82 兆円の生産誘発額となっている。

本稿での議論では輸出入を無視した国内モデルになっている。つまり、本稿での最終需要は「国内最終需要」であり、本来の最終需要を取り扱うには、「輸出」を考慮する必要がある。この「輸出」を含んだ最終需要とした場合、「同一部門内で同じ金額であれば、波及効果は同じになる」という結論は次のように修正させる必要がある。

日本では輸入された財・サービスがそのまま輸出されることはないと仮定しているので、輸出額が例えば消費額と同一であっても、輸出の波及効果は消費の波及効果より大きくなる。

表 3-5a 最終需要項目別生産誘発額(2) (単位：兆円)

	最終需要額		国内生産誘発額		
	消費	投資	消費	投資	計
産業 1	50	30	82	55	137
産業 2	50	50	124	108	232

表 3-5b 最終需要項目別生産誘発額(2) (単位：兆円)

	最終需要額		国内生産誘発額		
	消費	投資	消費	投資	計
産業 1	30	50	55	82	137
産業 2	50	50	108	124	232

むすびにかえて

本稿において、ケインズ経済学の中心的分析手段の一つである乗数理論との関連性に焦点を当てて、レオンチェフの生産波及メカニズムの特徴を検討した。

レオンチェフが 1936 年に産業連関論を発表した際、彼の狙いはワルラスの一般均衡理論を実証可能にする方法の提示であり、ケインズが目論んでいた失業救済策の提示ではなかった。

それにもかかわらず、両者のモデルには共通点があった。その一つは、最終需要という需要サイドが、供給サイドの大きさを決定するという構図である。ただし、この形式的共通性は、内容的な面まで両者が同じであることを意味しているのではない。ケインズが求めたのは所得 Y であり、レオンチェフが求めたのは全ての生産成果を示す総生産 X であり、明らかに異なっている。

第二の共通点は、両モデルが集計量を扱っているという点だ。しかし、ここでも集計化の手法について差異がある。ケインズが国民経済の態様をとらえるために所得 Y という 1 個の変数に集計する手法を採用したのに対して、レオンチェフは国民経済を複数部門に分割・統合する手法を採用した。この点が、ワルラスの一般均衡理論の実証分析に耐えうるモデルにする一端である。

これらの共通点から、両モデルの間に親近感を感じるのは当然である。それを決定的にしたのは、レオンチェフのモデルが初版において展開したクローズドモデルを第 2 版ではオープンモデルに改良した点にあると私は考える。レオンチェフも山田・家本 (1959, p198) において、「…この手続きの一般論理は、いささかはっきりしない形ではあるが、

ケインズの乗数分析というこれと異なる模型として展開されたものと本質的に同一である」と述べている。

ケインズとレオンチェフ、それぞれが独自のモデルを発案するだけでなく、他者のモデルの利点を導入する形で自分のモデルを改良しつづけるという姿勢に敬意を表したい。

山田・家本（1959）の次の言葉を以てむすびとしたい⁽⁹⁾。「投入産出分析が経済構造のより現実的な実証分析の手段として考えられていることをことごとくここでくどくどしく述べる必要はない。それは本書が雄弁に物語ってくれているからである。マーシャル流の実証分析やケインズ学派の実証分析には掬しきれない味の良さがあることはいまさらいうまでもない。それに劣らず、あるいはそれにも増して、投入産出分析に尽きることのない魅力を感じるのには、これらの伝統的な実証分析の用具が果たしえなかった、細分された産業部門間の相互依存関係を研究の対象としているからである。このことは、日本でも産業連関表が具体的に作成されている現在⁽¹⁰⁾、これによって日本経済の現実的な実証分析を企図しようとする意欲をかり立たせる」

注釈

はじめに

(1) 新飯田（1978）の P.7 から引用。

(2) 新飯田（1978、pp.7～8）は、「…レオンティエフの著書『アメリカ経済の構造』（The Structure of the American Economy, 1941）には、「均衡分析の経験的適応」という副題が付され、ワルラス…（中略）…との密接な関係が論じられることがあっても、分析の端緒としてケインズの『一般理論』が引用されることはない」とも述べている。

第1章

(3) 岡崎・金子（1966）の p.88 から引用。なお、同ページには、「チップマンやグッドウィンの多部門乗数に関する研究は、集計的なケインジャン乗数の分割にとって見逃すことの出来ない業績である。そこでは、多部門モデルにおける乗数過程の現実的意味づけと拡張とが、レオンティエフ体系との形式上のアナロジーにもとづいて試みられている」とある。

第2章

(4) 逆行列表を B とし、その要素である逆行列係数を b_{ij} とする。この場

合、 b_{ij} は産業 j に対して 1 単位の最終需要が生じた場合、それを満たすのに必要な産業 i の生産量である。このことは次のようにして確認できる。まず、 b_{ij} を用いて (2-8) 式を次のように書き改めることができる。

$$\begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} b_{11} & b_{12} \\ b_{21} & b_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} F_1 \\ F_2 \end{bmatrix}$$

ここで、産業 1 に対してだけ 1 単位の最終需要が生じたケースを仮定する。つまり、 $F_1=1$ 、 $F_2=0$ としたケースである。その時、 $X_1=b_{11}$ 、 $X_2=b_{21}$ となる。この産出量は逆行列係数表 B の第 1 列の要素である。次に、産業 2 に対してだけ 1 単位の最終需要が生じたケースを仮定する。つまり、 $F_1=0$ 、 $F_2=1$ としたケースである。その時、 $X_1=b_{12}$ 、 $X_2=b_{22}$ となる。この産出量は逆行列係数表 B の第 2 列の要素である。

以上より、「逆行列係数 b_{ij} は産業 j に対して 1 単位の最終需要が生じた場合、それを満たすのに必要な産業 i の生産量である」と理解できる。

- (5) 本稿では、平均消費性向を与件として外部から与えているが、宮沢 (1995, pp.167—174) は、家計内生モデル (消費内生モデル) を展開している。

第 3 章

- (6) 金額ベースの取引基本表では、数値を縦方向にも横方向にも足し算可能であるが、数量ベースでは個々の部門の単位が異なるので、横方向への足し算は可能であるが、縦方向への足し算はできない。その意味でも、金額ベースの取引基本表は扱いやすい。
- (7) 表示されている数値は、計算結果を小数点第 1 位で四捨五入している。以下同様である。
- (8) 本稿では単純な 2 部門モデルであるが、最近の日本の取引基本表は付表 1 に示されるような形式で準備されている。また、各部門に含まれる財・サービスについて、出来る限り細かく分割した方が、取引基本表の精度が上がるとされていることから、平成 12 年表では約 3,800 品目、平成 17 年表では約 3,600 品目そして平成 23 年表では約 3,400 品目ごとに推計が行われた後に、これを積み上げて基本分類による取引基本表が作成されている。このような分類表が準備されている国にはない。

付表 1 部門分類数の推移

		平成 12 年表	平成 17 年表	平成 23 年表
(1)基本分類	行	517	520	518
	列	405	407	397
(2)統合小分類		188	190	190
(3)統合中分類		104	108	108
(4)統合大分類		32	34	37
雛形		13	13	13

資料：総務省 (2015.6, 2009.3, 2004.6) より作成。

むすびにかえて

- (9) 山田・家本(1959)の訳者序文より引用。
- (10) 日本の最新版の取引基本表は、2015年(平成27年)6月16日に公表された平成23年版の全国表である。この全国表をベースに、2016年(平成28年)6月7日時点では、47都道府県の中の25都県で、都県ベースの産業連関表が発表されている。

参考文献

- ・岡崎不二雄・金子敬生(1966)『産業連関の経済学』春秋社
- ・新飯田 宏(1978)『産業連関分析入門』東洋経済新報社
- ・宮沢健一編(1995)『産業連関分析入門 第6版』日本経済新聞社
- ・山田勇・家本秀太郎訳(1959年)『W.W.レオンチェフ アメリカ経済の構造』東洋経済新報社

参考資料

- ・総務省(2016.2.16)『平成27年(2015年)家計調査年報』
<http://www.stat.go.jp/data/kakei/2014np/gaikyo/pdf/gk03.pdf>
(2016.6.3 参照)
- ・総務省(2015.6)『平成23年(2011年)産業連関表(一総合解説編一)』
http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/data/io/011index.htm
(2016.05.30 参照)
- ・総務省(2009.3)『平成17年(2005年)産業連関表(一総合解説編一)』
http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/data/io/005index.htm
(2016.05.30 参照)
- ・総務省(2004.6)『平成12年(2000年)産業連関表(一総合解説編一)』
http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/data/io/000index.htm
(2016.05.30 参照)

グローバル化が所得分配と 所得税率に与える影響

坂 井 吉 良

- 1 序
- 2 基本モデル
 - 2.1 閉鎖経済の所得分配
 - 2.2 開放経済の所得分配
- 3 開放経済の要素価格決定と所得分配
- 4 開放経済の最適税率と所得再分配政策
- 5 実証分析
- 6 むすび

1 序

市場への参加の自由と競争による市場経済の所得分配システムは、所得の不平等を生み出すが、多くの国は、この市場の失敗である所得の不平等を是正する課税制度や年金・失業保険等の社会保障制度を整備している。しかし、経済発展段階や経済制度により所得の不平等の程度や、異なる民主主義制度により所得再分配制度も異なり、結果として各国の所得の不平等の程度は異なっている⁽¹⁾。

表1は、OECD諸国29カ国の2012年のジニ係数とその改善度を示したものである。まず、可処分所得（再分配後所得）のジニ係数は、Denmarkの0.249が最低で、Mexicoの0.457が最高で、29カ国の平均が0.306、標準偏差が0.05である。そして、OECD諸国29カ国の同年の市場所得（当初所得）のジニ係数は、Switzerlandの0.368が最小で、

表1 OECD諸国のジニ係数と改善率(2012)

Country	market	disposable	不平等改善	改善率	Country	market	disposable	不平等改善	改善率
Australia	0.463	0.326	0.137	29.6	Luxembourg	0.502	0.302	0.2	39.8
Austria	0.495	0.276	0.219	44.2	Mexico	0.472	0.457	0.015	3.2
Belgium	0.488	0.268	0.22	45.1	Netherlands	0.402	0.281	0.121	30.1
Czech	0.455	0.256	0.199	43.7	New Zealand	0.461	0.333	0.128	27.8
Denmark	0.436	0.249	0.187	42.9	Norway	0.41	0.253	0.157	38.3
Estonia	0.489	0.338	0.151	30.9	Poland	0.465	0.298	0.167	35.9
Finland	0.488	0.26	0.228	46.7	Portugal	0.536	0.338	0.198	36.9
France	0.518	0.306	0.212	40.9	Slovak	0.412	0.25	0.162	39.3
Germany	0.501	0.289	0.212	42.3	Slovenia	0.466	0.25	0.216	46.4
Greece	0.569	0.34	0.229	40.2	Spain	0.511	0.335	0.176	34.4
Hungary	0.485	0.289	0.196	40.4	Sweden	0.431	0.274	0.157	36.4
Iceland	0.399	0.257	0.142	35.6	Switzerland	0.368	0.285	0.083	22.6
Ireland	0.582	0.304	0.278	47.8	Turkey	0.424	0.402	0.022	5.2
Israel	0.481	0.371	0.11	22.9	USA	0.513	0.351	0.162	31.6
Italy	0.509	0.327	0.182	35.8	平均	0.473	0.306	0.168	35.1
					標準偏差	0.050	0.049	0.059	10.9

注1 market は市場所得、disposable は可処分所得のジニ係数、所得は New income.

注2 不平等改善 = 市場所得のジニ係数 - 可処分所得のジニ係数

注3 改善率 = $(1 - \text{可処分所得} \div \text{市場所得}) \times 100$

注4 資料出所: OECD.Stat Dataset: Income Distribution and Poverty

Ireland の 0.582 が最大であり、平均 0.473、標準偏差は 0.05 である。この可処分所得と市場所得のジニ係数の差が、所得再分配政策による不平等の改善度であり、Ireland の 0.278 が最大、Mexico の 0.015 が最小で、OECD の平均は 0.168、標準偏差は 0.059 となっている。なお、日本の 2011 年の当初所得と再分配後のジニ係数は 0.554 と 0.379 であり、いずれのジニ係数も大きく、日本の個人間の所得格差は大きいと考えられる (坂井 (2015)、表 4.2)。

また、2012 年の OECD 31 カ国の当初所得の貧困率の平均と標準偏差は、28.7%、6.5% であるが、再分配後の貧困率のそれは、10.9%、3.8% であり、先進国の課税や社会保障制度による所得分配の不平等の是正を確認することができる (OECD.Stat: Income Distribution and

Poverty)。

このようにわれわれは、各国の所得分配の不平等を是正するための所得再分配制度を採用している事実が把握できるとともに、各国の所得再分配制度が異なり、結果として再分配による不平等の程度が異なっていることも確認できる。さらに、Keeley (2015) による OECD 諸国の所得の不平等が、2013 年または近年と 1985 年との比較において、拡大していることが報告されている。不平等が低下したのは Turkey 一国のみであり、Belgium、France、Greece、Netherlands の 4 カ国は変化ないが、他の OECD 諸国は日本を含め不平等が拡大していることが示されている (p.34)。

先進国はグローバル化とともに高齢化に直面しており、「…格差・貧困問題に対処するための所得再分配機能の強化と、資本所得に対する効率的な税制の構築を図りつつ、いかに財源調達機能を強化していく課題に悩まされている」(森信 (2011),p.3)。

他方、「いわゆる「グローバル化」による世界的な競争激化によって、今後世界の所得と富の分配がどのようになるのか、あるいはそもそも過去 100 年を見て、不平等が進行してきたのか否か、についての根拠ある定説はまだ存在しない。不平等化に関する「事実」と perception にも差があるだろう」(猪木 (2003),p.252)、という指摘もある⁽²⁾。

本稿は、Acemoglu and Robinson (2015) の経済と民主主義の相互依存モデルに基づき、グローバリゼーションが先進国の所得格差を拡大させ、同時に、多数派である低所得層の選択する所得税率を引き上げるということを明らかにする。換言すると本稿のモデルは、国際貿易による要素価格の変化と民主主義の中位投票定理に基づいた所得税率変更による所得の不平等を是正する所得再分配政策を導出することができる。そして、本稿は以上の理論命題に基づき、グローバル化が所得分配の不平等を拡大させているかどうかを、さらに、民主主義がこの不平等を是正するように機能しているかどうかの実証分析を試みる。この実証分析は、グローバル化率と当初所得のジニ係数との相関が正

である場合、グローバル化率と再分配後所得（可処分所得）のジニ係数との相関が、正や負になっていることに注目し、民主主義の再分配政策の意思決定について考察するものである。すなわち、前者の相関において、グローバル化が所得の不平等を拡大させている事実を確認し、後者において、その不平等の拡大を民主主義が、是正しているかどうかを検討するものである。

この序に続く第2節では、基本モデルを提示し、貿易のない閉鎖経済と世界との貿易を行う開放経済の所得分配を明らかにする。この所得分配は市民（労働者）と富裕層（物的資本と人的資本の所有者）との社会経済階級における政治的対立を引き起こしている。第3節では、開放経済における要素価格決定と所得分配について検討する。本節では、国内の要素賦存量と世界の要素賦存量との関係から要素価格が国際価格に向かって調整されるという、国際貿易論の基本的定理である要素価格均等化定理が成立するメカニズムについて説明する。このグローバル化のメカニズムが先進国の賃金を引下げ、物的資本と人的資本の価格を引き上げ、市民と富裕層の所得分配の不平等を拡大させることを明らかにする。第4節では、経済モデルと政治モデルをリンクさせ、所得分配に対応して、民主主義制度が選択する所得再分配制度に基づき、多数派である低所得者（市民）の選好する最適税率を導出する。その最適税率は、低所得者の所得と負の関係であることが導かれる。すなわち、低所得者の所得の低下は、低所得者の再分配額を増加させるために、民主主義は最適税率を引き上げるという、社会選択に至ることを意味している。そして、第5節では、グローバル化が所得分配の不平等を拡大させているがどうかの実証分析と、グローバル化によって引き起こされる所得の不平等を是正する民主主義のメカニズムが、先進諸国に備わっているかどうかを、OECDのデータを利用して実証分析を行う。最後に要約と今後の課題について述べる。

2 基本モデル

2.1 閉鎖経済の所得分配

グローバル化と民主主義とのリンクを研究するために、経済構造（生産要素の賦存量）または経済制度が、市民や富裕層の便益に影響を与える場合、経済的要因が政治制度（民主主義）に影響を及ぼしているだけでなく、政治制度が利害関係者の便益に影響を与えている経済と政治の相互依存モデルである Acemoglu and Robinson (2005), Cha.10 に基づき、市場メカニズムによって決定される所得分配の変化が、政治的意思決定に与える影響を考察する。まず、閉鎖経済における所得分配を描きだし、それから世界経済に統合され、他の国との貿易が開始されるという手順で、グローバル化が所得分配と所得再分配に与える影響を検討する。

集計的生産関数は、物的資本、労働、人的資本が直接利用されているのではなく、生産要素投入物として異なる3つの中間財を利用しているものと仮定する。 Y は最終財の生産量であり、 Y_K, Y_H, Y_L は、 Y を生産するために利用している3つの中間財である。そして、集計的生産関数は、Cobb-Douglas 型の次式である。このモデルは坂井 (2014b) のモデルと基本的に同じである⁽³⁾。

$$(2.1) \quad Y = (Y_K + \sigma Y_H)^\theta Y_L^{1-\theta}, \quad 0 < \theta < 1, \sigma > 0$$

閉鎖経済では、貿易はなく、中間財は国内の生産要素によって生産されている。中間財のサブスクリプトは、資本集約的 Y_K 、人的資本集約的 Y_H 、労働集約的 Y_L であるかを示す。開放経済では、この中間財が国際的に取引される。生産サイドの最も簡単な世界において、すべての3つの中間財が、各財それぞれの生産要素のみを用いて生産されているものとする。すなわち、各中間財の国内生産は、以下によって与えられる。

$$(2.2) \quad Y_K=K, Y_H=H, Y_L=1-\delta$$

市民 citizen は労働の提供者であり賃金所得者であり、 $N=1-\delta$ 人の市民（労働者数）がおり、富裕層 elite は δ 人である。富裕層は市民より豊かであり、物的資本 K と人的資本 H を保有している。しかし、いかなる労働者も物的資本 K と人的資本 H 保有してはいないものとする。

まず、国際貿易がない場合、閉鎖経済における所得分配の状況を描き出すことにする。国際貿易を除くと、問題の国は、生産に資本、人的資本、労働集約的な中間財のその国内生産を利用しなければならない。(2.1) に (2.2) を代入すると、次式を得る。

$$(2.3) \quad Y=(K+\sigma H)^\theta(1-\delta)^{1-\theta}, 0<\theta<1, \sigma>0$$

まず、労働 N （人的資本を除く）、人的資本 H 、物的資本 K の3つ生産要素を利用して、最終財 Y を生産している完全競争経済を仮定する。最終財の価格は1であり、この財がニューメールである。生産関数は規模に関して収穫一定であり、完全競争から要素価格は限界生産物であり、それに基づき報酬が支払われる。したがって不平等は、限界生産物が異なることの帰結となる。なお、 σ は人的資本 H と物的資本 K の代替のパラメーター、 θ は労働以外の生産要素に対する分配率、 $1-\theta$ は労働の分配率である。

以上から、実質要素価格である賃金 w 、資本価格 r 、人的資本の価格 v は次式となる。

$$(2.4) \quad w=(1-\theta)\left[\frac{K+\sigma H}{1-\delta}\right]^\theta, r=\theta\left[\frac{K+\sigma H}{1-\delta}\right]^{\theta-1}, v=\sigma\theta\left[\frac{K+\sigma H}{1-\delta}\right]^{\theta-1}$$

そして、各生産要素の所得のシェアは、それぞれ次式で表わされる。

$$(2.5) \quad s_N \equiv \frac{wN}{Y} = 1-\theta, s_K \equiv \frac{rK}{Y} = \theta \frac{K}{K+\sigma H}, s_H \equiv \frac{vH}{Y} = \theta \frac{\sigma H}{K+\sigma H}$$

さらに、人口が1であることから、生産量=消費量=平均所得であり、特に、平均所得を \bar{y} と表せば、次式となる。

$$(2.6) \quad Y = \bar{y} = (K + \sigma H)^\theta (1 - \delta)^{1 - \theta}, \quad 0 < \theta < 1, \quad \sigma > 0$$

市民の所得は労働所得のみであることから、市民の平均所得 y^p は、賃金 (= 限界生産物 = 分配率 \times 総所得 \div 市民の人口) に等しく、次式で表わされる。なお、スーパースクリプト p は市民 (労働者であり、富裕層より poor である)、 r は富裕層 rich である。

$$(2.7) \quad y^p = w = (1 - \theta) \left[\frac{K + \sigma H}{1 - \delta} \right]^\theta = (1 - \theta) \frac{(K + \sigma H)^\theta (1 - \delta)^{1 - \theta}}{1 - \delta} = \left[\frac{1 - \theta}{1 - \delta} \right] \bar{y}$$

また、富裕層の平均所得 = 資本所得と人的資本所得の合計 = 富裕層の分配率 \times 総所得 \div 富裕層の人口から、富裕層の所得は次式となる。

$$(2.8) \quad y^r = \frac{rK + vH}{\delta} = \frac{\theta (K + \sigma H)^\theta (1 - \delta)^{1 - \theta}}{\delta} = \frac{\theta}{\delta} \bar{y}$$

なお、市民の所得 $y^p <$ 富裕層の所得 y^r という仮定をおくと、富裕層の人口比率 δ は、労働分配率 θ よりも小さくなる。すなわち、次式が成立している。

$$(2.9) \quad \frac{y^p}{\bar{y}} = \frac{1 - \theta}{1 - \delta} < \frac{y^r}{\bar{y}} = \frac{\theta}{\delta} \Leftrightarrow \delta < \theta$$

この (2.9) 式は、市民は富裕層より貧しく、市民一人当たりの所得は、平均所得以下であり、逆に、富裕層は豊かで、富裕層 1 人当たりの所得は、平均を超えていることを示している⁽⁴⁾。

2.2 開放経済の所得分配

開放における貿易は、中間財が国際的に取引される。中間財と生産要素のすべての市場が完全競争であると仮定する。最終生産物の価格は 1 で、この財が numeraire である。中間財の 3 つの価格は p_K, p_H, p_L と表し、これらの価格を決定するために、生産費用を最小化するようにインプットの需要を選択するという、企業の費用最小化問題を検討する。形式的に、企業は、(2.1) の制約条件の下で、3 つの中間財を利用する費用を最小化する以下の問題を解く。

$$\min_{Y_K, Y_L, Y_N} (p_K Y_K + p_H Y_H + p_L Y_L) \quad \text{S.T.} \quad Y = (Y_K + \sigma Y_H)^\theta Y_L^{1-\theta}$$

この問題の各生産要素の一階の条件は、次式となる。

$$\begin{aligned} \lambda \theta (Y_K + \sigma Y_H)^{\theta-1} Y_L^{1-\theta} &= p_K, \\ (2.10) \quad \lambda \theta \sigma (Y_K + \sigma Y_H)^{\theta-1} Y_L^{1-\theta} &= p_H, \\ \lambda (1-\theta) (Y_K + \sigma Y_H)^\theta Y_L^{-\theta} &= p_L \end{aligned}$$

なお、 λ はラグランジュ乗数である。資本価格と人的資本の比および資本価格と賃金の比から次式が得られる。

$$(2.11) \quad \frac{p_K}{p_H} = \frac{1}{\sigma} \quad \text{および} \quad \frac{p_K}{p_L} = \frac{\theta}{1-\theta} \frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H}, \quad \frac{p_H}{p_L} = \frac{\theta \sigma}{1-\theta} \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{-1}$$

これらの方程式は、次式が成立していることを意味する⁽⁵⁾。

$$\begin{aligned} p_K &= \frac{p_H}{\sigma} = \theta \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{1-\theta} \\ (2.12) \quad p_L &= (1-\theta) (Y_K + \sigma Y_H)^\theta Y_L^{-\theta} = (1-\theta) \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{-\theta}, \\ p_H &= \theta \sigma \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{1-\theta} \end{aligned}$$

各生産要素の1単位はその各々の財を生産するために利用され、要素市場が完全競争であることから、各生産要素は、その限界生産物の価値が支払われる。すなわち、賃金率 w 、物的資本の価格 r と人的資本の価格 v は次式になる。

$$(2.13) \quad w = p_L, \quad r = p_K, \quad v = p_H$$

(2.2) と (2.12) を用いると、次式が得られる。

$$\begin{aligned} p_L &= (1-\theta) \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{-\theta} = (1-\theta) \left[\frac{1-\delta}{K + \sigma H} \right]^{-\theta} = (1-\theta) \left[\frac{K + \sigma H}{1-\delta} \right]^\theta, \\ (2.14) \quad p_K &= \frac{p_H}{\sigma} = \theta \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{1-\theta} = \theta \left[\frac{1-\delta}{K + \sigma H} \right]^{1-\theta} = \theta \left[\frac{K + \sigma H}{1-\delta} \right]^{\theta-1}, \end{aligned}$$

$$p_H = \theta \sigma \left[\frac{Y_L}{Y_K + \sigma Y_H} \right]^{1-\theta} = \theta \sigma \left[\frac{1-\delta}{K + \sigma H} \right]^{1-\theta} = \theta \sigma \left[\frac{K + \sigma H}{1-\delta} \right]^{\theta-1}$$

閉鎖経済の要素価格は、前節の(2.4)で与えられる。そして、その閉鎖経済の要素価格と開放経済における要素価格は等しい。帰結として、要素価格は閉鎖経済と同じであり、要素シェアも同じであり、開放経済も(2.5)によって与えられる。そして、市民と富裕層の所得、そして労働者と富裕層の所得の関係は、それぞれ(2.7), (2.8)と(2.9)で与えられる。以下では、この社会的経済的階級と所得分配の状況が政治的対立となっていることに焦点を当てる。すなわち、所得再分配額の市民と富裕層の対立が生まれる⁽⁶⁾。

3 開放経済の要素価格決定と所得分配

国が世界貿易体制に統合し、摩擦を伴うことなく、全ての国と貿易を行うことができる。

貿易統合がグローバル化の1つの側面と考えることができる。1つの財のみ生産する場合、それを貿易するインセンティブはない。しかし、最終財を生産するための投入物である中間財を取り引きするインセンティブが各国にはある。それは、各国は生産要素を利用して生産しているからであり、その各国の生産要素賦存量が異なっているからである。ここでは、生産要素の貿易はできないと仮定する(i.e. 資本の移動や移民がないものとする)。中間財を生産するために、物的資本、人的資本、労働の国内ストックを単に利用するだけでなく、各国が世界各国と貿易ができる開放経済となっている。世界価格で物的資本、人的資本、労働集約の中間財を生産・販売し、最終財の異なる生産水準を達成する物的資本、人的資本、労働集約の中間財の世界価格を \underline{p}_L , \underline{p}_K , \underline{p}_H とするとき、この国の予算制約は、次式となる。

$$(3.1) \quad \underline{p}_K Y_K + \underline{p}_H Y_H + \underline{p}_L Y_L = \underline{p}_K K + \underline{p}_H H + \underline{p}_L (1-\delta)$$

左辺は、この国の世界価格での中間財の総支出であり、右辺は、こ

の国が世界価格で中間財の生産と販売によって得られる総収入である。

国際価格の決定は、国際市場の均衡において決定されると仮定し、以下のようにする。

$$(3.2) \quad \underline{p}_L = (1-\theta)\psi^\theta \quad \underline{p}_K = \frac{\underline{p}_H}{\sigma} = \theta\psi^{\theta-1} \quad \underline{p}_H = \sigma(1-\theta)\psi^{\theta-1}$$

ここで ψ は、世界経済の労働に対する資本と人的資本の合計の比とみなすことができる。(2.4)において、国内価格決定について問題であったことは、 $1-\delta$ に対する $K+\sigma H$ の比であった。これは労働に対する物的資本と人的資本の合計の比であることを意味した。世界経済において、生産要素の世界の総ストックに基づいた同じ内容をもつ比を考えることができる。もし、世界のすべての国が貿易し、関税や貿易摩擦がない場合、(2.4)式から、国際賃金と国際資本価格の比である以下の比が存在する。

$$(3.3) \quad \frac{\underline{p}_K}{\underline{p}_L} = \frac{\theta}{1-\theta} \frac{\sum_j L_j}{\sum_j K_j + \sigma \sum_j H_j}$$

なお、 j は j 国であり、 L_j , K_j , H_j は各国の生産要素量である。この場合、 ψ は世界の労働人口の合計に対する物的資本と人的資本の合計の比に等しい。すなわち、 ψ は次式で定義される。

$$(3.4) \quad \psi = \frac{\sum_j K_j + \sigma \sum_j H_j}{\sum_j L_j}$$

もし、貿易があり、貿易摩擦がある場合、 ψ はこの比率とは異なることが予想される。本稿の分析は、経済発展した先進国で、かつ民主主義国に焦点が当てられている。非民主主義国は、典型的に貧困で物的資本や人的資本より労働が豊富である。したがって、その国においては資本が相対的に希少であると考ええる。一方、先進国は、豊かで労働よりも物的資本や人的資本が豊富である。そこで、先進国の生産要素について以下の関係を前提とする。

$$(3.5) \quad \psi < \frac{K+\sigma H}{1-\delta}$$

この仮定の最も重要な帰結は、(2.4) と (3.2) とを比較することによって、貿易が開放された後の要素価格の変化である。資本のインセンティブ要因である中間財の価格がその国で上昇する。それは、比較的物的・人的資本が豊富な国であることが一貫して前提とされる。直感的に、この国は世界経済に比較して、物的・人的資本が比較的豊富であり、国際貿易がない場合には、それは、資本集約的中间財の価格を押し下げる。国際貿易は、その中間財の需要増加が、資本集約的な財の価格を世界標準に押し上げることである⁽⁷⁾。

これらの中間生産物の価格が与えられると、この経済の労働や物的と人的資本の要素報酬は、世界価格で評価される適正な限界生産物の価値によって与えられることになる。すなわち、貿易後の各国の要素価格は以下の式で表される。

$$(3.6) \quad \underline{w} = \underline{p}_L, \underline{r} = \underline{p}_K, \underline{v} = \underline{p}_H$$

これは国際貿易が物的資本や人的資本の価格に比較して賃金を引き下げることを意味する。これらの要素価格の変化は、国際貿易が民主主義にどのような影響を与えるかの重要なチャンネルとなっている。

ここでは要素価格が均等化するメカニズムを暗黙的に仮定している。すなわち、労働に対する世界の物的資本や人的資本比率 ψ 、そして限界生産物で評価させる世界価格 $\underline{p}_L, \underline{p}_K, \underline{p}_H$ によって、閉鎖経済における(2.4)のような要素価格が、他の国の要素価格と均等化することと同様になる⁽⁸⁾。この要素価格均等化の実現は、貿易摩擦のない自由貿易という条件付きであり、必ずしも各国の要素価格が均等化するかどうかは明確ではない。しかし、ここでの重要なことは、相対的に豊かな国にとって、豊富な生産要素が物的資本や人的資本であり、労働は相対的に希少であるということであり、貿易開始後、豊富な資本の価格が他の要素価格に比較して上昇し、逆に賃金が下落することである。すなわち、賃金は、資本が豊富な国において高く、この賃金が貿易によって低下し、一方、資本価格は上昇するということ

である。

また、最近の国際貿易の増加が、より高度な熟練労働者の所得をさらに増加させているという事実の存在である (Acemoglu and Robinson (2005), p.330)。この事実は、人的資本の価格を上昇させ、所得分配の不平等の背景要因となっているものと考えられる。資本・労働比率が上昇しているが、実質利子率が安定的であることは、Kaldor の事実として知られている。この事実の背景要因として、資本の限界生産物が低下することを相殺する技術進歩との相互作用があげられる。そして、現在、世界中で人的資本は増加しているが、人的資本の報酬が低下しない事実は、人的資本の需要の増加が背景となっていると考えられる (Jones and Romer (2010), pp.240-241)。

(3.2) と (3.6) を組み合わせると、貿易後の要素価格が次式によって与えられる。

$$(3.7) \quad \underline{w} = (1-\theta)\psi^\theta, \underline{r} = \theta\psi^{\theta-1}, \underline{v} = \sigma\theta\psi^{\theta-1}$$

従って、貿易前と貿易後の要素価格は、仮定 (3.5) から以下の関係が成立している。

$$(3.8) \quad w = (1-\theta) \left[\frac{K+\sigma H}{1-\delta} \right]^\theta > (1-\theta)\psi^\theta = \underline{w},$$

$$r = \theta \left[\frac{K+\sigma H}{1-\delta} \right]^{\theta-1} < \theta\psi^{\theta-1} = \underline{r},$$

$$v = \sigma\theta \left[\frac{K+\sigma H}{1-\delta} \right]^{\theta-1} < \sigma\theta\psi^{\theta-1} = \underline{v}$$

(3.8) は、市場を開放した貿易後は、閉鎖経済おけるより、賃金はより低く、人的資本と物的資本に対する報酬はより高いということを示している。このことは、要素価格均等化定理から導かれる命題である。すなわち、国際貿易理論は、資源賦存量が相対的に豊富な国の要素価格は上昇し、資源賦存量が相対的に希少な国の要素価格は下落し、世界各国の要素価格が均等化することを予想している。この本稿のモ

デルは、資源賦存量が異なる各国の要素価格が、貿易を通して国際価格に平準化すること示している。したがって、グローバル化は、発展途上国の賃金を引き上げ、物的資本と人的資本の価格を引き下げることが予想される。

(3.8) のこれらの要素価格を利用すると、貿易後の市民と物的資本 K と人的資本 H をもっている富裕層の所得は次式となる⁽⁹⁾。

$$(3.9) \quad \underline{y}^p = (1-\theta)\psi^\theta, \underline{y}^r = \frac{\theta}{\delta}\psi^{\theta-1}(K+\sigma H)$$

したがって、貿易後の世界の労働者1当たりの物的・人的資本の蓄積量 ψ の増加が、労働者の所得を引き上げ、富裕層の所得を引き下げるといふ所得分配の代替が起こる。

そして、貿易後の平均所得 \bar{y} は次式となる（上の式に、労働者数 $(1-\delta)$ と富裕層の人口 δ を掛ける）。

$$(3.10) \quad \bar{y} = \psi^{\theta-1}((1-\theta)(1-\delta)\psi + \theta(K+\sigma H))$$

このように国民の平均所得は、生産要素の国内の賦存量や技術的關係とともに、国内の賦存量が国際的な賦存量との関係に依存している。特に、重要なことは、世界の労働者1人当たりに物的・人的資本の蓄積量 ψ の増加が、先進国の平均所得 \bar{y} を引き下げるといふメカニズムである。すなわち、(3.5) 式から、 \bar{y} と ψ は負の関係になっている。

$$\frac{d\bar{y}}{d\psi} = \theta(1-\theta)\psi^{\theta-1} \left[1 - \frac{K+\sigma H}{\psi(1-\delta)} \right] < 0$$

なお、(3.10) の発展途上国の貿易後の平均所得は、 ψ の増加関数となる⁽¹⁰⁾。

4 開放経済の最適税率と所得再分配政策

課税制度は資源に関係なく、所得に単一税率が課せられる。その課税制度は多数派である市民の選好する税制であり、課税から得られる税収は、政府の予算制約の政府支出（移転支出）に等しくなる。そして、

市民が選好する税率は、市民の間接効用が最大となる税率であり、貿易前と貿易後の税率をそれぞれ、 τ^p と $\underline{\tau}^p$ とする。

民主主義の下では多数派である市民は、彼ら自身が好む政策を設定する権力を持っている。しかし、市民が望む政策を設定する可能性が制約されるひとつの要因は、経済的要因によっても制約されている。それは、Laffer curve に関わるものである。すなわち、税率は富裕層のインセンティブに影響を与え、彼らの経済活動と彼らが保有している資源配分に影響を与えるからである。このことから課税の費用関数 $C(\tau)$ は、以下のことを仮定する⁽¹¹⁾。

$$(4.1) \quad C(0) = 0, C' > 0, C'' > 0, C'(0) = 0, C'(1) = 1$$

要するに税率が低いとき、課税のコストは低く、税率が高水準では、そのコストが急激に上昇するということを意味している。そして、最後の2つは内点解のための条件である。

貿易後の市民の可処分所得 $\underline{y}d^p$ は、労働所得 \underline{y}^p から所得税 $\underline{\tau}^p \underline{y}^p$ を控除し、かつ、政府からの移転支出 T を加えた次式となる。 $\underline{\tau}^p$ は、貿易後市民が選好する税率である。

$$(4.2) \quad \underline{y}d^p = (1 - \underline{\tau}^p) \underline{y}^p + T$$

移転支出 T は、次式の政府の予算制約式を満たしている。

$$(4.3) \quad T = \delta \underline{\tau}^p \underline{y}^r + (1 - \delta) \underline{\tau}^p \underline{y}^p - C(\underline{\tau}^p) \bar{y} = (\underline{\tau}^p - C(\underline{\tau}^p)) \bar{y}$$

この式は、富裕層と市民が納税した税収の和から、課税費用 $C(\underline{\tau}^p) \bar{y}$ を控除した政府の収入が、移転支出（政府支出） T と等しいという、政府の予算制約式となっている。この課税や移転支出が富裕層と市民の間の分配上の対立を生み出している。 $C(\underline{\tau}^p)$ は課税の費用関数であり、 $C(\underline{\tau}^p) \bar{y}$ は課税による国民の負荷を示しており、課税の負荷が国民の平均所得に比例して増加する関係となっている⁽¹²⁾。

市民の間接効用関数は、(4.2) 式の市民の所得の線形関数であり、

次式で定義される。市民はこの効用を最大化するように税率 $\underline{\tau}^p > 0$ を選択する。

$$(4.4) \quad V(\underline{y}^p | \underline{\tau}^p) = (1 - \underline{\tau}^p) \underline{y}^p + (\underline{\tau}^p - C(\underline{\tau}^p)) \underline{y}$$

このような民主主義の意思決定の枠組みを利用すると、市民が最も選好する税率が得られる。それは、次の一階の条件を満たしている。

$$(4.5) \quad \frac{\underline{y}^p}{\underline{y}} = 1 - C'(\underline{\tau}^p), \text{ 又は } \frac{1 - \theta}{(1 - \theta)(1 - \delta) + \theta \frac{K + \sigma H}{\psi}} = 1 - C'(\underline{\tau}^p),$$

(3.5) により、 $\frac{K + \sigma H}{\psi} > 1 - \delta$ から、市民所得の貿易後と貿易前の関係は次式となる。

$$(4.6) \quad \frac{\underline{y}^p}{\underline{y}} = \frac{1 - \theta}{(1 - \theta)(1 - \delta) + \theta \frac{K + \sigma H}{\psi}} < \frac{1 - \theta}{1 - \delta} = \frac{\underline{y}^p}{\underline{y}}$$

したがって、貿易前 τ^p と貿易後 $\underline{\tau}^p$ の市民の選好する税率は、次式の関係が成立している。

$$(4.7) \quad \tau^p < \underline{\tau}^p$$

すなわち、(3.8) により、貿易前よりも後貿易後の労働者の所得 \underline{y}^p が低下することによって、課税の最適条件の $1 - C'(\underline{\tau}^p)$ が低下することを意味する。それは、市民が選好する税率 $\underline{\tau}^p$ を貿易前の税率 τ^p よりも高く設定することによって実現する。換言すれば、 $\underline{y}^p / \underline{y} = 1 - C'(\underline{\tau}^p)$ は、貿易前よりも貿易後に低下しており、それは労働者の所得（分配率）低下を意味し、それに伴って市民は税率を引き上げ、分配の公平性を実現する選択となっている。要するに、グローバル化が所得の不平等を拡大させるゆえに、民主主義は労働所得税率を上げ、市民への再分配を多くしているということである。この労働所得税率の引き上げは、勤労意欲の低下と失業を生じさせ経済の停滞を招くという議論もある（森信（2011）,p.7）。しかし、所得の不平等も勤労意欲の低下と失業を生み出すという背景要因ともなっている。特に「民主主義におい

て明確な結果をもたらす有権者が、ときに中間層であるという」、中間層の所得の低下は、社会の不安定要因であり、民主主義のコスト増を意味している。

このように市民は、労働供給から得られる市民所得に、貿易後高い税率を設定することを選好する。多くの人は増税に反対するが、移転所得の増加には賛成する。この増税と移転支出の増加は、表裏一体の関係となっている。市民は、増税による負担を受け入れると同時に、多くの再分配所得を得ることを選択している。しかし、日本では前者の増税については、市民の支持が得られず、後者の再分配所得の増加については、反対の表明は少ないように思われる。このことが巨額な財政赤字と結びついていることが予想される⁽¹³⁾。

5 実証分析

表2は日本と英国及びOECDの当初所得の不平等（ジニ係数%、貧困率）とグローバル化率（(輸出+輸入)/GDP：%）の相関関係を示したものである⁽¹⁴⁾。時系列データによる日本とUKのグローバル化率と所得の不平等との関係は、われわれの理論モデル予想と一致している。すなわち、グローバル化が、先進諸国の所得の不平等を拡大させるという相関関係となっている。しかし、日本も英国も標本期間が異なる場合、その統計的関係は有意ではない。日本の場合、1981年～2011年、英国は1987年～2011年の期間では統計的に有意ではない。一方、1987年～2011年の日本、1977年～2013年と1981年～2011年の英国は、統計的に有意であり、両国間においてグローバル化率と所得の不平等との関係は異なっていることが予想される。このことは、両国の制度や時代背景がグローバル化率と所得の不平等の関係を変化させていることを意味している⁽¹⁵⁾。その大きな要因は経済成長であり、高い経済成長が所得分配の不平等を緩和または促進していることが考えられる。日本の場合、1980年代の実質GDPの平均成長率は4.5%と高く、この高い経済成長率が、グローバル化率による所得の不平等の

表2 グローバリゼーションと所得の不平等の推定結果 (OLS)

当初所得

標 本	日本 11	日本 9	英国 37	英国 31	英国 25	OECD 26カ国	OECD 30カ国	OECD 31カ国
従属変数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	貧困率
切 片	36.491	30.486	45.1995	47.7446	51.133	47.2265	46.9452	26.938
グローバル 化率	0.3956 (0.3295)	0.7592 (0.1289) ^a	0.3324 (0.1256) ^b	0.2215 (0.0841) ^b	0.0412 (0.0485)	-0.0021 (0.0162)	-0.0004 (0.0162)	0.0167 (0.0187)
R-Square	0.04232	0.8081	0.1629	0.1651	-0.0117	-0.0409	-0.0357	-0.0068
DW	0.236	1.436	0.125	0.318	1.155			
標本期間	1981-2011	1987-2011	1977-2013	1981-2011	1987-2011	2011年	2012年	2012年

注1：() 内の値は標準誤差であり、*a*は1%、*b*は5%、*c*は10%で有意である。

注2：R-Squareは、自由度調整済み決定係数である。DWはダービン・ワトソン比

注3：日本と英国は当初所得、OECDは市場所得に基づくジニ係数 (%)

注4：グローバル化率は、(輸出+輸入)÷GDP (%)

注5：データ出所：付録 データの詳細参照

拡大を緩和するように、低所得層の所得を引き上げるというメカニズムが考えられる（「2009（平成21）年度国民経済計算確報」）。

表2のOECDのクロスセクションデータでは、ジニ係数が理論予想とは異なる負の相関関係である。また、貧困率は正の関係であるが、いずれも統計的に有意ではなく、各国間においてグローバル化の所得分配に与える影響が異なっていることが予想される。貿易が要素価格や所得分配に与える影響は、各国の要素賦存量や対外依存度さらには対外政策に依存しているものと考えられる。従って、クロスセクションデータによるグローバル化と所得分配の関係の解明は、他の経済的政治的諸要因をコントロールすることが必要である。

表3は、グローバル化と課税及び移転所得後の可処分所得に基づくジニ係数との相関関係を示している。この表は民主主義の再分配政策が把握可能となっている。すなわち、グローバル化による所得分配の不平等の拡大を是正する再分配政策は、その相関関係は負であり、不平等の拡大に対応しない再分配政策は、正の関係となることが予想さ

表3 グローバリゼーションと所得の不平等の推定結果 (OLS)

再分配後所得

標本	日本 11	日本 9	英国 37	英国 33	英国 27	OECD 27カ国	OECD 29カ国	OECD 31カ国
従属変数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	ジニ係数	貧困率
切片	35.9439	33.8443	29.4265	31.9003	37.0443	32.7873	34.098	12.5
グローバル化率	0.0136 (0.1256)	0.1396 (0.0750)	0.2178 (0.1273) ^c	0.0968 (0.1051)	-0.1689 (0.0527) ^a	-0.0251 (0.1202) ^b	-0.0301 (0.0143) ^b	-0.0149 (0.0109)
R-Square	-0.1097	0.2357	0.0508	-0.0048	0.2632	0.115	0.1099	0.028
DW	0.418	1.174	0.186	0.308	1.411			
標本期間	1981-2011	1987-2011	1977-2013	1981-2013	1987-2013	2011年	2012年	2012年

注1: () 内の値は標準誤差であり、*a*は1%、*b*は5%、*c*は10%で有意である。

注2: R-Squareは、自由度調整済み決定係数である。DWはダービン・ワトソン比

注3: 日本は再分配後のジニ係数、英国とOECDは可処分所得のジニ係数(%)

注4: OECDの可処分所得はnew income

注5: データ出所: 付録 データの詳細参照

れる。特に、グローバル化率と当初所得ないしは市場所得のジニ係数が正で、グローバル化率と可処分所得のジニ係数が負の場合、その国の民主主義は、所得分配を是正するメカニズムが内包されていると考えることができる。この符号が正の場合は、民主主義の意思決定に問題があるとの指摘も可能である。また、両者が独立ならば、民主主義が十分に機能していないとも考えられる。そこで可処分所得のグローバル化率の係数は、当初所得のグローバル化率の係数が正である場合に注目して検討する。

表2の当初所得のグローバル化率の係数が正で、かつ、統計的に有意である3つの推定結果に対応している表3の再分配後の推定結果もすべて正である。この事実は、民主主義が所得分配の是正を行うというよりも、所得分配の不平等を一層拡大させているように思われる。特に、1977年～2013年の英国の推定結果は、統計的に有意であり、英国の民主主義制度は、グローバル化による所得分配の不平等の拡大を、長期的に是正していないことを示唆している。それは、1%のグロー

バル化率の上昇がジニ係数を年 0.2%悪化させる関係となっている。

また、日本の 1987 年～ 2011 年と英国の 1981 年～ 2013 年の係数は統計的に有意でないが正であり、日本と英国の民主主義は、所得の不平等の是正が不十分であることを示唆している。このことは所得分配の不平等という市場の失敗を、民主主義制度が是正できないことを示唆している。しかし、英国の 1987 年～ 2013 年の標本は、その係数が -0.1689 であり、かつ、統計的に有意である。この期間の英国は、1%のグローバル化率の上昇がジニ係数を年 0.2%改善させる関係となっている。近年の英国の所得再分配政策は、本稿の理論モデルが予想する民主主義の意思決定に対応している。

日本の所得分配の不平等に関する多くの実証分析が蓄積されてきた。大竹 (2005) は、技術革新説、グローバル化説、外国人労働者の増加による未熟練労働者の賃金低下、労働組合組織率低下による労働者内賃金格差拡大とブルーカラー労働者の賃金低下の 4 つの仮説についての検証を行っているが、いずれの仮説も日本の賃金格差を説明できないという結論を導いている⁽¹⁶⁾。その格差の主要因は日本の人口の高齢化にあると結論している。

また、小塩 (2010) は、1997 年から 2006 年の短期間の日本の世帯は、総じて貧困化しているが、格差や貧困の格差は大きな変化がなく、所得の二極化も若年層を別にすると進んでいない、という分析を行っている (第 2 章)。しかし、大竹 (2003) は、年齢内の所得格差の拡大は小さいという分析をしている。

本稿の実証分析は、いつの時代もグローバル仮説は妥当していないが、低成長経済におけるグローバル化は、その仮説を支持するものとなっている。したがって今後、日本の低成長経済下におけるグローバル化は、所得分配の不平等の拡大は避けられないことと考えられる。このような所得の不平等の背景要因は、日本の人口の高齢化要因と重なり、さらに所得の不平等を拡大することが予想される。われわれの理論モデルと実証分析は、高齢化に伴う所得再分配額を自動的に増額

表4 グローバリゼーションと所得の不平等の推定結果 (OLS)

市場所得

標本	Austria	Belgium	Canada	Czech	Finland	Greece	Iceland	Ireland
切片	42.56	52.8055	44.8162	45.5175	47.96	25.9221	32.392	27.91
グローバル化率	0.0637 (0.0866)	-0.028 (0.0284)	-0.012 (0.0204)	0.0009 (0.0260)	0.0041 (0.0304)	0.465 (0.1972) ^c	0.075 (0.0131) ^c	0.1587 (0.0210) ^c
R-Square	-0.0609	-0.0034	-0.0699	-0.1426	-0.0891	0.363	0.8	0.8753
DW	0.636	0.647	1.48	0.77	0.909	0.862	2.097	1.568
標本期間	2004-2012	2004-2012	2001-2011	2004-2012	2001-2013	2004-2012	2004-2012	2004-2012
標本	Italy	Luxembourg	Poland	Portugal	Slovak	Slovenia	Spain	UK
切片	39.7492	34.9317	83.6897	38.7054	57.9736	41.4227	46.4966	39.6297
グローバル化率	0.1824 (0.1168)	0.0389 (0.0183) ^c	-0.431 (0.1388) ^a	0.1987 (0.0517) ^a	-0.094 (0.0276) ^a	0.023 (0.0523)	0.0227 (0.2442)	0.1998 (0.0768) ^b
R-Square	0.1526	0.3055	0.5196	0.6324	0.5681	-0.1121	-0.1414	0.4364
DW	1.148	1.588	1.204	1.962	0.768	0.67	0.254	1.578
標本期間	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2001-2010

注：従属変数は市場所得のジニ係数。表3の注参照

させなければならない日本の社会保障制度だけでなく、グローバル化とともに再分配額を変更する仕組みが必要であることを示唆している。

表3のOECDのクロスセクションデータの3つの標本のグローバル化率の係数は、すべて負であり、先進国の民主主義制度に基づく所得再分配が機能していることがうかがえる。特に、2011年と2012年のジニ係数が従属変数であるグローバル化率の係数は、有意となっている。

表4は、OECD 16カ国の市場所得のジニ係数とグローバル化率との相関関係を示したものである。16カ国中4分の3の12カ国が正であり、統計的に有意な国は、Greece、Iceland、Ireland、Luxembourg、Portugal、UKの6カ国である。そして、係数が負で統計的に有意である国は、Poland、Slovakの2カ国あり、グローバル化が所得分配の不平等を悪化させる傾向にあるが、必然的な要因ではないことも示している。しかし、2012年のPoland、Slovakの2カ国の1人当たりのGDPは、OECDの平均37,010ドルよりもかなり低い22,783と25,848ドルである(OECD Factbook 2014)。したがって、この2カ国は(3.5)

表5 グローバリゼーションと所得の不平等の推定結果 (OLS)

可処分所得

標本	Austria	Belgium	Canada	Czech	Finland	Greece	Iceland	Ireland
切片	26.115	35.0864	32.1926	27.999	23.9558	33.9107	33.5618	36.5888
グローバル化率	0.016 (0.0547)	-0.0535 (0.0232) ^c	-0.0056 (0.0116)	-0.015 (0.0112)	0.031 (0.0180) ^b	-0.0047 (0.0401)	-0.0706 (0.0447)	-0.0336 (0.0159) ^c
R-Square	-0.1291	0.3515	0.0116	0.0911	0.2523	0.1406	0.1573	0.3046
DW	1.03	1.787	2.259	1.784	1.38	1.536	1.323	1.552
標本期間	2004-2012	2004-2012	2001-2011	2004-2012	2004-2013	2004-2012	2004-2012	2004-2012
標本	Italy	Luxembourg	Poland	Portugal	Slovak	Slovenia	Spain	UK
切片	33.3765	18.45	53.2559	46.5502	33.9847	23.487	34.8419	28.1487
グローバル化率	-0.0215 (0.0591)	0.03 (0.0131) ^c	-0.2684 (0.1105) ^b	-0.1592 (0.1152)	-0.0494 (0.0260)	0.0064 (0.0169)	-0.036 (0.0967)	0.1032 (0.0375)
R-Square	-0.1217	0.3477	0.37998	0.102	0.2463	-0.0494	-0.1206	0.422
DW	1.06	2.188	1.633	0.9	2.35	0.943	0.56	2.095
標本期間	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2004-2012	2001-2010
標本	Denmark	Estonia	France	Germany	USA			
切片	18.4076	30.8645	18.2439	24.4587	32.4304			
グローバル化率	0.0614 (0.0516)	0.0163 (0.0234)	0.2034 (0.0784) ^b	0.0584 (0.0217) ^b	0.2001 (0.0671) ^b			
R-Square	0.0648	-0.069	0.3639	0.3839	0.418			
DW	0.908	0.933	0.558	1.655	2.417			
標本期間	2005-2011	2004-2012	2001-2011	2001-2011	2001-2012			

注：従属変数は市場所得のジニ係数。表3の注参照

式の不等式が逆であることが考えられ、グローバル化が賃金を引き上げることから、ジニ係数が低下するが予想される。

表5はOECD 16カ国とOECD 5カ国の可処分所得のジニ係数とグローバル化率との相関関係を示したものである。前者の16カ国は表4の16カ国と対応しており、後者の5カ国は、市場所得のジニ係数が把握されていない。

ここでの関心は、表4のグローバル化率の係数が正で、かつ、統計的に有意な先の6カ国である。表5の6カ国のグローバル化率の係数が負であるのは、Greece、Iceland、Ireland、Portugalの4カ国であり、統計的に有意な国は、Irelandの1カ国のみである。そして、係数が正

である Luxembourg と UK は、Luxembourg の係数が有意となっている。

以上の推定結果は、Ireland は所得の不平等に対応して、民主主義による所得再分配制度が有効に機能している代表的国家であると考えられる。Ireland の再分配後のジニ係数は 0.304 となっており、所得分配の公平性が実現されていることがうかがえる⁽¹⁷⁾。なお、表 5 の Iceland の係数は有意でないが、再分配後のジニ係数が 0.257 であり、所得再分配制度が機能していると予想される。

一方、Greece と Portugal は所得再分配が十分に機能していないことを示唆している。そして、Luxembourg は再分配後のジニ係数とグローバル化率とが有意に正であり、グローバル化が所得分配の不平等を引き起こしている要因となっており、その不平等を改善する制度の不完全性が指摘できる。Greece、Portugal、Luxembourg の再分配政策による改善度は、40.2、36.9、39.8% であり、巨額な所得再分配を行っていると考えられる。しかし、可処分所得のジニ係数は 0.3 を超えている(表 1 参照)。この 3 カ国のジニ係数と表 5 の推定結果は整合的である。

また、表 5 の最後の 5 カ国のグローバル化率の係数はすべて正であり、再分配後のジニ係数はグローバル化率の上昇とともに上昇している。特に、France、Germany、USA の 3 カ国は、統計的に有意であり、所得再分配制度の不完全性が指摘できるとともに、グローバル化が不平等を拡大している背景要因のひとつと考えられる⁽¹⁸⁾。

Keeley (2015) による OECD 諸国の所得の不平等が、30 年前と現在との比較において、ほとんどの国で拡大していることが報告されている (p.34)。本稿の標本期間は 2000 年以降の直近を対象としていた。したがって、本稿の実証分析結果は Keeley (2015) とは整合的でないが、所得分配の不平等の拡大に対応して、税率を引き上げ、所得の不平等を是正する所得再分配制度を利用している Iceland や Ireland のような先進国がある一方、所得の不平等を是正する民主主義の所得再分配制度が十分機能していない Greece と Portugal のような先進国もあることが明らかにされた。そして、1987 年以降の英国も、グローバル化に

対応した所得再分配政策を行っているが、日本はそのような政策対応がなされていないことも示唆している。

以上の本稿の実証分析結果は、市場の失敗である所得分配の不平等を民主主義の意思決定に基づき、是正している先進諸国があることを示しているとともに、民主主義の意思決定を十分利用していないまたは利用することが困難な先進諸国が多いことも明らかとなった。Tavares and Wacziarg (2001) は、民主主義と経済との相互依存関係を解明する計量モデルに基づく実証分析結果から、民主主義制度が以下のようなものであると述べている。「それは、教育機会を拡大させることと所得の不平等を引き下げることによって、貧しい人々の要求に応えるというものである。しかし、それは物的資本の蓄積を犠牲にして行うという制度である」(p.1341)。本稿の実証分析結果は、民主主義の意思決定による所得分配の是正が困難であることを示唆している⁽¹⁹⁾。

「なぜある社会が、他の社会よりも一層貧困であるかという問いは、なぜある社会が他の社会よりも、多くのさらに悪い制度を持つかという問いに密接に関係している」(Acemoglu et al(2005), p.389)。これは発展途上国と先進国との経済格差の基本的な原因の指摘として説得的である。民主主義制度が、政治制度と経済制度及び政策選択を決定し、その制度と政策選択が所得分配の不平等を決定している。したがって、以上のわれわれの実証分析は、「なぜある社会が、他の社会よりも一層不公平であるかという問いは、ある社会の効率と公平に関する価値判断とともに、なぜある社会が他の社会よりも、多くのさらに悪い制度を持つかという問いに密接に関係している」。

6 むすび

グローバル化による貿易の拡大が、先進国の労働者の賃金を引き下げ、物的資本と人的資本の報酬を引き上げるという、本稿の国際貿易モデルは、グローバル化による所得分配の不平等の拡大が、低所得層の選好する税率を引き上げ、所得分配の公平性を実現すると

いう、民主主義制度のモデルとリンクしていた。このモデルの帰結と近年の OECD 諸国の不平等の拡大の事実は、民主主義制度の欠陥を示唆するものである。

発展途上国との比較において、先進国の労働は相対的に希少、物的資本と人的資本は相対的に豊富であるという要素賦存量を前提とするならば、このモデルの帰結は、グローバル化が各国の要素価格を国際価格に向かって調整されることにより、先進諸国の所得分配の不平等を拡大させることになる。そして、この所得分配の不平等を是正する民主主義の意思決定は、低所得層の再分配額を拡大させるために、所得税率を引き上げるという社会選択に至るというものである。しかし、Keeley (2015) の報告が示すように、30年前との比較において、日本を含む先進諸国は、所得の不平等が拡大している。

そして、本稿の実証分析は、グローバル化が先進国の所得の不平等を拡大させている事実とともに、その不平等の是正が不完全であることを明らかにした。

この所得分配の不平等の背景のひとつに人口の高齢化があげられる。日本の国民は、この高齢化による所得の不平等を是正するために、消費税率を段階的に引き上げ、世代間の所得再分配を行うという、社会選択を支持していると思われる。本稿はグローバル化に伴う所得分配の不平等を是正するためには、累進税率の強化が必要であることを強調している。しかし、OECD 諸国は、1980年以降2000年頃まで高額所得に対する大幅な減税を行ってきた。そして、グローバリゼーションが進展した2000年以降もその税率は引き下げられている傾向にあり、引き上げる方向とはなっていない (Keeley (2015), p.61)。このような課税政策が、先進諸国の所得分配の不平等を拡大させていることが予想される。そして、グローバル化に対する日本の所得再分配政策は英国とは異なり、グローバル化に伴う所得の不平等を是正するという、再分配政策を採っていないと思われる。したがって、グローバル化の進展とともに累進税率を自動的に引き上げる課税制度が、経済と

政治をリンクさせる最適税制と考えられる。

本稿の実証分析は簡単な相関分析であり、因果関係の解明を行っていない。また、各国の複雑な税制を踏まえた分析を行っていない。さらに、各国の標本期間は短く、グローバル化の指標も簡単なものであり、改善の余地を多く残している。これらのことは今後の研究課題としたい。

* 本稿作成の過程において、坂本直樹准教授（山形大学）から貴重なコメントを頂いた。記して感謝申し上げたい。残る過誤は筆者の責任である。

注

- (1) 本稿は国内の所得の公平性をテーマとしているが、国家間の所得格差、いわゆる南北間の所得格差の是正も緊急を要するテーマである。Jones and Romer (2010) は、New Kaldor Facts として、大きな国家間の所得格差を指摘している。かれらは、国家間の所得格差の背景要因として、制度やグローバル化を指摘している。
- (2) 日本の所得や資産の不平等に関する survey は、樋口他 (2003)、大竹 (2005)、小塩 (2010) 参照。
- (3) Acemoglu and Robinson (2005) のモデルの生産要素は、資本、土地、労働であり、市民（低所得者）が労働の提供者であり、資本と土地は富裕層が保有しているというモデルである。坂井 (2014b) のモデルは、生産要素が物的資本、人的資本、労働である。
- (4) (2.9) 式は次式のように表すことができる。

$$y^p = \left[\frac{1-\theta}{1-\delta} \right] \bar{y} < y^r = \frac{\theta}{\delta} \bar{y} \Leftrightarrow \delta < \theta$$

したがって、富裕層は市民より多く国民所得を得ている。

- (5) ラグランジュ乗数 λ は限界費用であり、最終生産物の価格が 1 であることから、限界費用 λ は 1 である。 $\lambda = 1$ から (2.11) と (2.12) が導出される。
- (6) 市民と富裕層の政治的対立に関する説明は、Acemoglu and Robinson (2005), Cha.4, 及び坂井 (2014a)、(2014b) を参照。
- (7) 発展途上国の資源賦存量と世界の賦存量との関係は、 $\psi > (K + \sigma H) / (1 - \delta)$ (i.e. 世界 < 発展途上国) であり、この仮定から発展途上国の要素価格の国際価格への均等化の議論ができる (Acemoglu and Robinson (2005), Cha.10 参照)。
- (8) P.A.Samuelson の要素価格均等化定理は、生産要素が豊富な国は、そ

の生産要素を集約的に利用する産業が比較優位となることから、貿易がその産業の輸出を増加させ、その国の生産要素の需要増加と価格上昇を生じさせる。一方、生産要素が相対的に希少な国は、その生産要素を集約的に利用する産業が比較劣位にあることから、貿易がその産業の輸入を増加させ、その国の生産要素の需要減少と価格低下が生じるというものである。

- (9) 富裕層の総所得は、 $\theta\psi^{\theta-1}K + \sigma\theta\psi^{\theta-1}H = \theta\psi^{\theta-1}(K + \sigma H)$ であり、1人当たりの所得は、 $\theta\psi^{\theta-1}(K + \sigma H)/\delta$ となる。
- (10) 発展途上国の平均所得が ψ の増加関数となるのは、発展途上国の労働者1人当たりの物的・人的資本が、世界の平均より低いという、 $\psi > (K + \sigma H)/(1 - \delta)$ の仮定による（(3.5)式の不等号が逆である）。この仮定とグローバル化が発展途上国の労働者の賃金を引き上げ、平均所得の上昇と所得税率の引き下げというメカニズムが、民主化の促進や民主主義を強固にすることが予想される（Acemoglu and Robinson (2005), cha.10）。
- (11) この課税の費用関数に関する詳細は、Acemoglu and Robinson (2005), cha.4、及び坂井 (2014a)、pp.218-220 参照。
- (12) 生産要素への課税と課税の負荷及び最適条件に関する説明は、Acemoglu and Robinson (2005), Cha.4、及び坂井 (2014b) pp.346-350 参照。
- (13) 日本の財政法は均衡予算ルールを政府に課しているが、財政規律が遵守されないのは、国民の増税反対、政府の移転支出賛成という、国民政策選好も背景と考えられるが、坂井 (2015a) は不安定な財政政策を推し進める政府の政策に問題のあることを指摘している。
- (14) データの出所の詳細は付録に提示している。また、本稿の統計・計量分析は、統計解析ソフト SAS を利用している。
- (15) 坂井 (2016) は、日本と UK の所得分配と所得再分配政策について、両国のジニ係数について以下のように要約している。第1に、日本は2000年代前半までは、当初所得のジニ係数はUKよりも小さく、日本の所得分配が平等であった。しかし、2005年以後の日本のジニ係数は0.5を超えて、UKよりも大きく、現在の日本はUKよりも所得分配が不平等となっている。第2に、日本の当初所得の不平等度は、1981年以後拡大傾向にあるが、UKは多少変動しているが、不平等度のジニ係数は0.5前後で安定している。第3に、所得再分配政策後の所得不平等度の平均値が、日本0.36とUK0.37であり、両国とも所得再分配政策後の所得分配の状況がほぼ同様な状況になっていることである（表5.2、pp.70-72 参照）。
- (16) この4つの仮説の技術革新説を除いた3つの仮説は、グローバル仮説として包含することができる。それは、第3の外国人労働者の増加と第4のブルーカラー労働者の賃金低下は、グローバル化の影響によって起こっているものと考えられる。また、樋口+財務省財務総合政策研究所 (2003)、第1章参照。
- (17) Ireland は、2012年の市場所得のジニ係数は、0.582であり、2004年

から 2012 年の平均でも 0.544 という、極めて当初所得の不平等が大きい国である。この大きな不平等を是正するために、47.8%という大幅な所得再分配政策を実施している。その結果、可処分所得のジニ係数は 0.304 となり、OECD の平均にほぼ等しくなっている（表 1 参照）。

- (18) France、Germany、USA の 3 カ国の改善度は、40.9、42.3、31.6%と高いが、可処分所得のジニ係数は、それぞれ 0.306、0.289、0.351 であり、France は OECD の平均であり、Germany は平均より低く、USA は OECD の平均よりも高い。
- (19) 坂井 (2013) は、Tavares and Wacziarg (2001) の経済成長を決定し、かつ民主主義に影響されるという両方の側面をもつ変数を特定化し、そのような変数の相互依存関係を前提とする民主主義と市場経済との連立方程式体系に基づく、日本の実証分析結果から、日本の民主主義制度を以下のように要約している。「民主主義制度とは、物的資本の蓄積を促進しているが、所得の不平等の是正、教育機会の拡大、貿易の市場開放さらには政府消費の削減を実現することが容易い制度ではなく、むしろ困難な制度とも予想される。それは、また、政治的安定を実現する制度であるが、豊かさを犠牲にして行うという制度でもある」(303-4)。

付録：データの詳細

1. ジニ係数 (OECD：市場所得と可処分所得のジニ係数)：OECD Stat：Income Distribution and Poverty
<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
2. 貧困率：課税移転前 (OECD Stat：Income Distribution and Poverty)
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=IDD>
 再分配後 (OECD inequality poverty rate 2012)：OECD Stat
<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>
3. グローバル化率 (OECD：(輸出+輸入)/GDP)：National Accounts at a Glance 2015 - ISSN - © OECD 2015
 11.3 Exports of goods and services Percentage of GDP
 11.4 Imports of goods and services Percentage of GDP
http://www.oecd-ilibrary.org/economics/national-accounts-at-a-glance_22200444
4. ジニ係数 (UK：Gini coefficients (per cent) Original、Disposable income)
 Table 27：Gini coefficients for the distribution of income at each stage of the tax-benefit system and P90/P10 and P75/P25 ratios for disposable income for all households, 1977 to 2013/14、The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2013/141 - Reference Tables：Office for National Statistics
<http://www.ons.gov.uk/ons/datasets-and-tables/index.html?pageSize=50>

&sortBy=none&sortDirection=none&newquery=The+Effects+of+Taxes
+and+Benefits+on+Household+Income&content-type=Reference+table&
content-type=Dataset

5. グローバル化率 (UK : (輸出+輸入) / GDP) : Gross Domestic Product (Expenditure)、Balance of Payments: Trade in Services: Total exports、Balance of Payments: Trade in Services: Total Imports Publication: UKEA United Kingdom Economic Accounts
6. ジニ係数 (日本 当初所得=所得+税金+社会保険料、再分配所得=所得+年金・恩給+医療+その他、厚生労働省「所得再分配調査」
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001024668>)
7. グローバル化率 (日本 : (輸出+輸入) / GDP) : 内閣府「2014年度国民経済計算年報 (2005年基準・93SNA)」、 「2003 (平成15)年度 国民経済計算年報 (2000年規準・93SNA) (1980年~2003年)」
http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kakuhou/kakuhou_top.html

参考文献

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge.
- , Simon Johnson and James A. Robinson (2005), “Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth,” Aghion, Philippe and Steven N. Durlauf, ed. *Handbook of Economic Growth*, Vol.1A, North-Holland, 385-472.
- 猪木武徳 (2003) 「第12章 なぜ、所得格差が問題か」、樋口美雄・財務省財務総合研究所 (2003) 『日本の所得格差と社会階層』日本評論社。
- Keeley, Brian (2015), “Income Inequality The Gap between Rich and Poor,” OECD Insights, OECD.
- 樋口美雄・財務省財務総合研究所編著 (2003) 『日本の所得格差と社会階層』日本評論社。
- 小塩隆士著 (2010) 『再分配の公正分析 公平と効率を問う』日本評論社。
- Jones, Charles I. and Paul M. Romer (2010), “The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital,” *American economic Journal: Macroeconomics*, 2, 224-245.
- 森信茂樹 (2011) 「グローバル経済下での租税政策—消費課税の新展開—」、財務省財務総合政策研究所「ファイナンシャル・レビュー」第102号、3-30。
- 大竹文雄 (2005) 『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』日本経済新聞社。
- 坂井吉良 (2013) 「民主主義のチャンネル効果と経済成長」『政経研究』第49巻第3号、292-326。
- (2014a) 「経済構造と民主主義との相互依存関係に関する研究」『政経

- 研究』第51巻第1号、199-230。
- (2014b) 「人的資本と民主主義および経済成長」『政経研究』第51巻第2号、314-354。
- (2015a) 「財政規律と日本の長期費用」『政経研究』第52巻第1号、56-82。
- (2015b) 「中間層の所得と所得再分配費用」『政経研究』第52巻第3号、55-84。
- Tavares, Joses and Romain Wacziarg (2001), “How Democracy affects Growth,” *European Economic Review*, 45, 1341-78.

杉本稔教授
略歴

杉本稔教授 略歴

生年月日 一九四六年一〇月一二日

【学歴】

- 一九六五年四月 日本大学法学部政治経済学科入学
- 一九六九年三月 日本大学法学部政治経済学科卒業
- 一九七四年四月 日本大学大学院法学研究科修士課程政治学専攻入学
- 一九七六年三月 日本大学大学院法学研究科修士課程政治学専攻修了（政治学修士）

【職歴】

- 一九七〇年四月 社団法人発明協会入職
- 一九七〇年八月 社団法人発明協会退職
- 一九七〇年九月 明治学院大学（教務部）入職
- 一九七四年五月 明治学院大学退職

- 一九七六年四月～一九七八年一月 日本大学法学部副手
一九七八年一月～一九八四年四月 日本大学法学部助手
一九八三年四月 日本大学通信教育部インストラクター
一九八四年四月～一九八八年三月 日本大学法学部専任講師
一九八八年四月～一九九八年三月 日本大学法学部助教授
一九九〇年四月 日本大学通信教育部講師（兼任）
一九九一年四月～一九九七年三月 日本大学商学部講師（兼任）
一九九八年四月～現在 日本大学法学部教授
二〇〇一年四月～現在 日本大学大学院法学研究科分科委員会委員
二〇〇一年四月～二〇〇三年六月 日本大学法学部キャンパス整備委員会委員長
二〇〇四年四月 日本大学大学院法務研究科講師（兼任）
二〇〇五年四月～二〇〇六年二月 日本大学法学部研究担当（研究委員会委員長）
二〇〇八年四月～二〇〇九年六月 日本大学法学部キャンパス整備委員会委員長
二〇〇九年七月～二〇一五年六月 日本大学法学部長
二〇〇九年七月～二〇一五年六月 日本大学大学院法学研究科長
二〇〇九年七月～二〇一五年六月 日本大学評議員
二〇〇九年七月～二〇一五年六月 日本大学理事

- 二〇〇九年七月 日本大学通信教育部学務委員会委員
- 二〇〇九年九月 日本大学財務委員会委員長
- 二〇〇九年九月 日本大学特別財務委員会委員長
- 二〇一〇年四月～二〇一五年六月 日本大学大学院新聞学研究科長
- 二〇一〇年四月～二〇一五年六月 日本大学大学院知的財産研究科長
- 二〇一〇年四月 日本大学公務員試験支援センター長
- 二〇一〇年一〇月～二〇一五年六月 学校法人土浦日本大学学園理事
- 二〇一二年九月～二〇一三年八月 日本大学副学長（研究、産官学連携知財センター担当）

【学会・社会活動】

- 一九九〇年一〇月～一九九一年一〇月 日本政治学会文献委員会委員
- 一九九八年五月～二〇〇二年五月 日本選挙学会理事
- 二〇〇〇年五月～二〇〇二年五月 日本選挙学会文献委員会委員長
- 二〇〇〇年一〇月～二〇〇二年一〇月 日本政治学会幹事
- 二〇〇二年一〇月～二〇一〇年一〇月 日本政治学会理事
- 二〇〇二年一〇月～二〇〇三年一〇月 日本政治学会企画委員
- 二〇〇四年八月～二〇〇六年七月 独立行政法人日本学術振興会特別研究員等審査会専門委員

- 二〇〇四年一〇月～二〇〇五年一〇月 日本政治学会文献委員会委員長
- 二〇〇五年一〇月～二〇〇八年一〇月 日本政治学会査読委員会委員長
- 二〇〇六年五月～二〇〇八年五月 日本選挙学会理事
- 二〇〇六年五月～二〇〇八年五月 日本選挙学会選挙管理委員会委員長
- 二〇〇六年五月～二〇〇八年五月 日本選挙学会大会運営委員長
- 二〇〇七年一月～二〇〇八年一二月 独立行政法人日本学術振興会科学研究費委員会専門委員
- 二〇〇八年四月～二〇一〇年三月 日本私立学校振興・共済事業団私立大学等経常費補助金特別補助審査専門委員
- 二〇〇八年一〇月～二〇一〇年一〇月 日本政治学会国際交流委員会委員長

杉本稔教授 主要業績

杉本稔教授 主要業績

【著訳書】

- 『政治学の課題と展望』 共著、三和書房、一九八二年四月。
- 『現代政治の基本知識』 共著、北樹出版、一九八五年四月。
- 『比較政治学』（G・アーモンド、B・パウエル著）共訳、時潮社、一九八六年一二月。
- 『西洋政治史』 共著、御茶の水書房、一九八七年四月。
- 『アメリカ政治学の形成』（R・セイデルマン）共訳、三嶺書房、一九八七年一二月。
- 『政治学入門』 共著、北樹出版、一九八八年四月。
- 『新保守主義の政治理論——ライト・プリンスブルズ』（L・アリソン）共訳、三嶺書房、一九八八年七月。
- 『紛争と平和の世界的文脈』（国際連合大学編）共訳、国際書院、一九八九年一二月。
- 『政治学概論』 共著、日本大学通信教育部、一九九二年四月。
- 『公民科教育法』 共著、日本大学通信教育部、一九九二年六月。
- 『アメリカ政治学の展開』（J・ファア、R・セイデルマン）共訳、サンワコーポレーション、一九九六年二月。
- 『現代政治思潮』 共著、日本大学通信教育部、一九九六年四月。

- 『現代政治へのアプローチ』共編著、北樹出版、一九九六年四月。
- 『現代政治の解明』共編著、北樹出版、一九九六年五月。
- 『現代政治へのアプローチ（増補版）』共編著、北樹出版、一九九八年四月。
- 『イギリス労働党史研究——労働同盟の形成と展開』北樹出版、一九九九年一二月。
- 『政治の世界』共編著、北樹出版、二〇〇四年四月。
- 『政治学原論』共著、日本大学通信教育部、二〇〇六年四月。
- 『現代ヨーロッパ政治史』、北樹出版、二〇〇七年五月。
- 『デモクラシーの政治学』、北樹出版、二〇〇八年四月。
- 『デモクラシーの政治学（増補版）』、北樹出版、二〇一一年三月。
- 『現代ヨーロッパ政治史（増補版）』、北樹出版、二〇一二年四月。
- 『西洋政治史』共編著、弘文堂、二〇一四年二月。

【学術論文・翻訳】

- 「英国労働党成立史の一考察」『法学研究年報』第六号、一九七六年一月。
- （共訳）「ヒュー・セシル 保守主義（1）」『政経研究』第一四卷、第一号、一九七七年六月。
- （共訳）「ヒュー・セシル 保守主義（2）」『政経研究』第一四卷、第二号、一九七七年一月。
- （共訳）「ヒュー・セシル 保守主義（3）」『政経研究』第一四卷、第三号、一九七八年三月。

- 〔共訳〕「ヒュー・セシル 保守主義 (4)」『政経研究』第一五卷、第一号、一九七八年七月。
- 〔共訳〕「ヒュー・セシル 保守主義 (5)」『政経研究』第一五卷、第二号、一九七八年十一月。
- 〔共訳〕「ヒュー・セシル 保守主義 (完)」『政経研究』第一五卷、第三号、一九七八年三月。
- 〔共著〕「開発と住民」『法学紀要』、第一九卷、一九七八年二月。
- 〔第一次世界大戦と英国労働党——その連立参加の意義』『法学紀要』第二〇卷、一九八〇年二月。
- 〔英国労働党外交政策の理念と現実——第一次マクドナルド内閣の一考察』『法学紀要』第二二卷、一九八一年二月。
- 〔英国労働党の形成過程——一九一八年規約に至る論争を中心として (1)』『政経研究』第一七卷、第二号、一九八一年二月。
- 〔英国労働党の形成過程——一九一八年規約に至る論争を中心として (2)』『政経研究』第一七卷、第三号、一九八一年三月。
- 〔英国労働党の形成過程——一九一八年規約に至る論争を中心として (3)』『政経研究』第一九卷、第一号、一九八二年七月。
- 〔英国労働党一九一八年規約の一考察——その独立労働党との関係をめぐって』『法学紀要』第二五卷、一九八四年二月。
- 〔紹介〕「ポール・ホワイトレイ『英国労働党の危機』」『政経研究』第二二卷、第三号、一九八五年三月。
- 〔イギリス二党制の動揺』『法律・政治および行政の諸問題——杉山逸男教授追悼論文集』一九八六年五月。
- 〔第二次マクドナルド内閣と独立労働党』『日本大学法学部創立百周年記念論文集』第二卷、一九八九年十一月。
- 〔イギリス労働党の一九三一年危機』『政治学をめぐる諸問題——鵜澤義行博士古稀記念論文集』一九九〇年六月。

「イギリス労働党における危機の構図」『政経研究』第二七巻、第一号、一九九〇年六月。

「イギリス労働党の七〇年代抗争」『政経研究——中山政夫博士古稀記念特別号』第二八巻、第一号、一九九一年六月。

「イギリス労働党の党内改革——政策再検討の評価をめぐって」『政経研究』第三三巻、第一号、一九九六年四月。

「J・ケアールハーディと労働同盟の形成（1）」『政経研究』第三五巻、第一号、一九九八年七月。

「J・ケアールハーディと労働同盟の形成（2・完）」『政経研究』第三五巻、第二号、一九九八年十二月。

「J・ケアールハーディと女性参政権問題」『政経研究——中山政夫名誉教授追悼号』第三九巻、第三号、二〇〇二年
十二月。

「J・ケアールハーディと第一次世界大戦」『政経研究——本田弘教授古稀記念号』第四一巻、第四号、二〇〇五年三月。

「イギリス労働党における党首イメージと党首選挙」『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
十一月。

（共著）「イギリス二党制の地殻変動——イギリス独立党の台頭」『政経研究——日本大学法学部創設一二五周年記念
号』第五一巻、第二号、二〇一四年一月。

【学会活動】

（討論）「西欧社会主義の『終わりなき課題』」一九九〇年日本政治学会研究大会、一九九〇年一月。

（討論）「政党組織と選挙」二〇〇二年日本選挙学会研究大会、二〇〇二年五月。

（司会）「ヨーロッパ政治における統合と分裂」二〇〇三年日本政治学会研究大会、二〇〇三年一月。

(司会) 「ヨーロッパ政治におけるオポジションの機能」二〇〇八年日本政治学会研究大会、二〇〇八年一〇月。
(司会) 「選挙、議員、党首」二〇〇八年日本政治学会研究大会、二〇〇八年一〇月。

執筆者紹介（掲載順）

入江正俊 元日本大学非常勤講師

岩井義和 日本大学専任講師

岩崎正洋 日本大学教授

賀来健輔 茨城大学教育学部教授

小森雄太 明治大学研究・知財戦略機構
研究推進員

佐渡友哲 日本大学教授

信夫隆司 日本大学教授

杉本竜也 日本大学専任講師

塚本晴二朗 日本大学教授

照屋寛之 沖繩国際大学法学部教授

西川伸一 明治大学政治経済学部教授

藤川信夫 日本大学教授

三澤真明 日本大学助教

山田光矢 日本大学教授

吉原達也 日本大学教授

渡辺容一郎 日本大学教授

和田寛伸 日本大学非常勤講師（工学部）

和知賢太郎 山梨学院大学法学部教授

武縄卓雄 日本大学准教授

坂井吉良 日本大学教授

Issues in Political History and the Social Sciences

CONTENTS

Dedication

Masatoshi Irie, *Bolingbroke's Theory of Glorious Revolution*
—Focusing on Constitutional Government and
Democracy—

Yoshikazu Iwai, *The Role of Public Relations in the Consensus
Process*

Masahiro Iwasaki, *Issues in Presidentialization*

Kensuke Kaku, *Historical Changes of Initiative in the
Enactment, Amendment and Abolishment of
Ordinances*

Yuta Komori, *An Introduction to the Study of the International
Legal Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs
of Japan: Focusing on Influences on Civil-
Military Relations*

Tetsu Sadotomo, *The Growth of Peace Studies and Its
Contemporary Tasks*

Takashi Shinobu, *Transfer of the Amami Islands and a Japan-
US Secret Agreement*

Tatsuya Sugimoto, *Democracy and Economy in Tocqueville's
Political Thought*

Seijiro Tsukamoto, *Covering Conflicts and Professional Ethics
of Journalists*

Hiroyuki Teruya, *The Election for the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands under USCAR*

—*Focusing on U.S. Government Intervention and the Problem of Trial Transfers to the U.S. Administration*—

Shin-ichi Nishikawa, *A Study of Basic Features of LDP General Council*

Nobuo Fujikawa, *The Practice of Governance in Promoting Growth and the Engagement of Corporate Governance Code, Reform of General Meeting of Shareholders*

Masahiro Misawa, *Application to Join the EC and Policy Changes in the Labour Party*

Mitsuya Yamada, *Amalgamation in the Heisei Era and Rural Development of Minor Islands in Nagasaki Prefecture*

Tatsuya Yoshihara, *The Concept of “State” in J.J. Bachofen’s Inaugural Lecture 1841*

Yoichiro Watanabe, *A Study of the Use of Referendums in the UK*

Hironobu Wada, *The Possibilities of Political Philosophy and the “Kyoto-School”*

Kentaro Wachi, *The Administrative Tribunal System Taking a New Phase in the UK*
—*The Donoughmore, Franks, and Leggatt Reports*—

Takuo Takenawa, *Comparative Analysis of the Multiplier Effect of Keynes and the Ripple Effect of Leontief*

Yoshinaga Sakai, *The Effects that Globalization Gives to Income Distribution and Income Tax Rate*

Career and Main Works of Professor Minoru Sugimoto

○ 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

S E I K E I K E N K Y Ū
(Studies in Political Science and Economics)

Vol. 53 No. 2 October 2016

Issues in Political History
and the Social Sciences

Special Edition in Honour of
Professor Minoru Sugimoto's 70th Birthday