

ISSN 0287-4903

政経研究

第五十六巻 第二号 2019年7月

岩淵美克教授追悼号

民主主義の礎

——ジャーナリズム・メディア・政治・選挙・世論——

日本大学法学会

政経研究 第五十五巻第四号 目次

論 説

長野県の地方制度の特質

——広域連合を通じた広域行政の特殊性と他の都道府県への影響——

：山田 光 矢

論 説

地方自治と都市レジーム研究

——欧米における議論を中心に——

……………鈴木 隆 志

自由貿易協定締結交渉と政府開発援助

……………横 溝 えりか

政党政府論に対する大統領制化論の意義

……………荒 井 祐 介

社会関係資本をどう継承するか

——長野県須坂市のケースからの考察——

……………稲 葉 陽 二

雑 報

政経研究 第五十五巻 索引

政経研究 第五十六巻第一号 目次

論 説

「八月ジャーナリズム」の形成

——終戦期（一九四〇年代）におけるシオ、新聞による戦争関連報道の展開——

……………米 倉 律

研究ノート

世代間交流と社会関係資本の継承

——長野県須坂市調査と首都圏2自治体調査の比較からの知見——

……………稲 葉 陽 二 他

アメリカの地方自治と協働に関する一考察

——地域におけるその特徴と機能を中心に——

……………鈴 木 隆 志

論 説

いかに世代間交流を促進させるか

——Free Rider型・Gift型・Balance型の社会関係資本・健康関連の影響——

……………戸 川 和 成
……………稲 葉 陽 二



岩 淵 美 克 教 授 遺 影

献呈の辞

平成三〇年七月十七日、敬愛する岩渕美克先生のご訃報に接して、早くも一年余の月日が流れました。六〇歳という若さで突然この世を去ることになり、その驚きと悲しみは、とても言葉で言い尽くすことができないほど、大きなものでした。

岩渕先生は、世論及び選挙の研究者として、慶應義塾大学大学院在学中より注目され、以来この分野の第一人者として学界をリードしてきました。一九八〇年代に、議題設定機能や沈黙の螺旋理論といったマス・コミュニケーションの効果研究モデルをマス・メディアと政治の実証的研究に応用していますが、これは日本における同種の研究の先駆けといえるもので、その後の多くの研究者に多大な影響を与えました。岩渕先生の研究は、政治学とマス・コミュニケーション研究を方法論的に結びつけた、数量的な調査により実証的な知見を得ようとするものです。現在では、ごく一般的なアプローチとなっておりますが、それこそが岩渕先生のご業績の賜物と言えます。

また岩渕先生は、戦後五五年体制の終焉が選挙制度改革だけではなく、人々の政治意識と投票行動にも変化をもたらしたことに注目しました。そのような政治システムの変容が選挙をメディア型選挙に変えていくことをいち早く見抜いたのは、岩渕先生の慧眼を物語るものです。メディアが選挙キャンペーンに積極的に活用され、世論形成の主要因子になるという知見は、英米圏における研究動向のタイムリーかつ的確な把握と学会等での積極的な学術的交流

から導き出された岩渕先生ならではの見識です。その見識からは、同時に日本の民主主義のあるべき姿を規範的に問題提起しようというスタンスにも繋がっていきました。このような一九九〇年代以降の世論及び選挙とメディアの関連に主題をおいた岩渕先生の経験的アプローチ研究は、現在のデジタル・メディア環境におけるソーシヤル・メディアと選挙の結びつきを検証する研究分野の発展にも寄与しています。

世論研究、選挙研究の泰斗として、戦後政治を一貫して検証し続け、その見識は学界のみならず、政治を中心としたジャーナリズムにも多大な貢献を果たしました。政治に関する問題が生じたときに、岩渕先生が新聞やテレビでコメントを求められないことはないと言いきれるほど、政治ジャーナリスト達に信頼されていました。そのことは、単にジャーナリズムの業界内にとどまらず、政界はもちろんのこと、広く日本の国民に影響を及ぼしていたことを意味します。また、全国の多くの自治体等での講演活動を通じて、選挙制度の公正な運用に向けた社会的な啓蒙活動も精力的に行ってきました。これらは、岩渕先生の問題意識である、日本にいかにして民主主義の政治文化を根付かせるかというテーマに沿った活動でした。単に研究室に閉じこもって研究を行うというのではなく、あくまでも日本の社会に貢献しようとしてきた岩渕先生の真摯な姿勢の表れであるといえるでしょう。

岩渕先生は、すぐれた教育者でもありました。日本大学法学部新聞学科という伝統あるジャーナリズムの高等教育機関にあつて、長い間その基幹科目たるマス・コミュニケーション理論の講義を担当なさつてこられました。岩渕ゼミナールには、岩渕先生を慕つて、毎年多くの学生がその門をたたきました。極めて多忙であつた岩渕先生ですが、学生達と接する時間を本当に大切にしておられました。講義や研究指導を熱心に行つておられたことはいうまでもありませんが、それだけにとどまらず、いろいろな学生との会合にも時間を作つて顔を出しておられました。このよう

な岩渕先生の薫陶を受けて、現在ジャーナリズムを中心に社会の第一線で数多くの卒業生が活躍しています。

岩渕先生は、本学の執行部の一員として学部運営にも多大な貢献をなさってきました。日本大学法学部に赴任して以来、様々な形で入試関連の業務に携わってこられました。産業としての大学という業界は、必ずしもその前途が明るくはありません。そのような中で、魅力ある大学とは何か、受験生に選ばれる大学とは何か、そうしたことを常に懸命に考えてこられました。少子化の流れの中でも、日本大学法学部が大幅な志願者減にならなかつた一つの理由として、岩渕先生の存在をあげることができます。

日本大学大学院新聞学研究科の創設に関しても、岩渕先生の存在を抜きにして語ることができません。大学院を立ち上げるには、煩雑な手続等が伴い、それだけに専念しても、なかなか処理しきれないような大変な労力を伴います。しかしながら、岩渕先生は研究と教育と学部運営に忙殺される中でも、理想のカリキュラムを追求し、それが文部科学省の承認を得るために並々ならぬ情熱を注いでくださいました。新聞学研究科が開設にこぎ着け、日本で唯一の新聞学、ジャーナリズム学の大学院として、今日を迎えているのは岩渕先生のおかげです。

本論文集は、岩渕先生を心から敬愛する研究者によって編まれました。岩渕先生が一貫して研究テーマとされてきた「民主主義」の礎の多角的な研究論文が多数寄せられました。岩渕先生のご逝去を悼むのに相応しい論文集であると思います。一周忌にあたり、故岩渕美克先生の御魂に本論文集を献呈致します。

令和元年七月吉日

日本大学法学部長 小田 司

故
岩
渢
美
克
教
授
略
歷

故 岩淵美克教授 略歴

生年月日

一九五八年四月一日

【学 歴】

一九八二年三月 慶應義塾大学法学部政治学科卒業

一九八四年三月 早稲田大学大学院政治学研究科政治学専攻修士課程修了（政治学修士）

一九八七年三月 慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程単位取得満期退学

【職 歴】

一九八七年四月～一九八九年三月 慶應義塾大学新聞研究所研究員

一九八九年三月～一九九三年三月 聖学院大学政治経済学部専任講師

一九九三年四月～一九九六年三月 日本大学法学部専任講師

一九九六年四月～二〇〇二年三月 日本大学法学部助教授

二〇〇二年四月～二〇一八年七月 日本大学法学部教授

故 岩淵美克教授 略歴

- 二〇〇五年四月～二〇一〇年三月 日本大学大学院法学研究科分科委員会委員
二〇〇七年四月～二〇一〇年三月 日本大学法学部新聞学研究科次長
二〇一〇年四月～二〇一八年七月 日本大学大学院新聞学研究科分科委員会委員
二〇一〇年四月～二〇一四年三月 日本大学法学部入試委員会委員長
二〇一一年六月～二〇一五年一二月 学校法人洗足学園評議員
二〇一四年四月～二〇一五年六月 日本大学法学部新聞学研究科所長
二〇一六年三月～二〇一八年七月 学校法人洗足学園監事
二〇一六年四月～二〇一七年三月 日本大学法学部企画・広報担当
二〇一七年四月～二〇一八年三月 日本大学法学部新聞学研究科所長

【学会・社会活動】

- 二〇〇二年五月～二〇一四年五月 日本選挙学会理事
二〇〇三年五月～二〇〇七年六月 日本マス・コミュニケーション学会理事
二〇〇四年七月～二〇一八年七月 政策研究フォーラム常務理事
二〇〇九年六月～二〇一三年六月 日本マス・コミュニケーション学会理事
二〇一一年六月～二〇一一年一二月 「国際青年育成交流」事業ドミニカ共和国派遣団団長
二〇一四年五月～二〇一六年五月 日本選挙学会理事長

故
岩
渕
美
克
教
授
主
要
業
績

故 岩淵美克教授 主要業績

【著書（共編著）】

- 『政治社会学』一藝社 二〇〇四年
『日本の連立政権』八千代出版 二〇一八年

【著書（共著）】

- 『管理とデモクラシー』学陽書房 一九八四年
『危機とデモクラシー』学陽書房 一九八五年
『投票行動と政治意識』慶応通信 一九八六年
『日本の総選挙 一九八六年』九州大学出版会 一九八七年
『現代の政治Ⅰ——日本の選挙と政党政治』北樹出版 一九九七年
『メディアと公共政策』芦書房 一九九九年
『国家のゆくえ——二一世紀世界の座標軸』芦書房 二〇〇一年
『政治学・行政学の基礎知識』一藝社 二〇〇四年
『地球型情報化の危機——グローバル化の断面図』芦書房 二〇〇五年

『グローバル化の危機管理論』 芦書房 二〇〇六年

『演習ノート 政治学』 法学書院 二〇〇七年

『比較政治学の新フロンティア——二一世紀の政策課題と新しいリーダーシップ』 ミネルヴァ書房 二〇一五年

『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 二〇一六年

【学術論文】

「マス・メディアの政治的效果——第一三回参院選におけるTVニュースの内容分析」『慶應義塾大学大学院法学研究科論文集』第二〇号 一九八五年

「意識調査にみる『若者の政治離れ』」『改革者』一月号 一九八六年

「政治的争点と世論形成過程——沈黙の螺旋理論の実証研究」『聖学院大学論叢』第二卷 一九八九年

「争点報道と争点選択——議題設定機能の検証」『慶應義塾大学新聞研究所年報』第三三三号 一九八九年

「地方選挙の争点形成とマス・メディア」『都市問題』第八二卷第一〇号 一九九一年

「地方紙の社会的役割と経営戦略——朝日新聞と埼玉新聞の内容分析」『聖学院大学論叢』第四卷第一号 一九九一年

「地方政治と情報化——都・県議会議員の情報度調査」『慶應義塾大学新聞研究所年報』第三八号 一九九二年

「予測報道と投票行動の決定——九二年の参議院選挙の分析」『聖学院大学論叢』第五卷第一号 一九九二年

「日米摩擦報道におけるマス・メディアの役割」『レヴアアサン』第一二二号 一九九三年

- 「選挙制度と世襲議員」『改革者』七月号 一九九三年
- 「地方紙の報道と販売戦略」『政経研究』第三〇卷第三号 一九九四年
- 「予測報道とアナウンスメント効果——第四〇回衆議院選挙の分析」『政経研究』第三〇卷第四号 一九九四年
- 「東京都知事選における無党派層の投票行動」『選挙研究』第一一号 一九九六年
- 「無党派層とマス・メディア」『世界と議会』一二月号第二九八号 一九九六年
- 「日本における選挙キャンペーンとマス・メディア」『政経研究』第三三卷第四号 一九九七年
- 「政党支持なし層と選挙キャンペーン」『政経研究』第三四卷第三号 一九九八年
- 「『無党派層』と政治意識の変化——新たな無党派層の出現と意味」『政経研究』第三四卷第四号 一九九八年
- 「政権を左右する世論のパワー」『改革者』第三九卷第六号 一九九八年
- 「一九九八年参議院選挙と情勢報道」『政経研究』第三六卷第一号 一九九九年
- 「世論と政権——内閣支持率とマス・メディア」『政経研究』第三六卷第二号 一九九九年
- 「政党に対する失望と個人への期待感——投票行動にみる石原都知事誕生の深層断面」『改革者』第四〇卷第六号 一九九九年
- 「情報流通とコミュニケーション・ギャップ——韓国における日本情報」『政経研究』第三六卷第四号 二〇〇〇年
- 「世論・政治・マス・コミュニケーション」『桜文論叢』第五五卷 二〇〇二年
- 「世論と政治——政治不信とマスコミ」『世界と議会』第四五七号 二〇〇二年
- 「内閣支持率と政治報道」『法学紀要』第四四卷 二〇〇三年

「政策なき政権運営——小泉政治の出口なき特質」『改革者』八月号 二〇〇五年

「黎明期のネット選挙——どうする？どうなる？インターネットを使った選挙運動」『CYBER SECURITY

MANAGEMENT』第七卷第七五号 二〇〇六年

「地方政治と情報化——都道府県議会議員調査を中心に」『政経研究』第四二卷第三号 二〇〇六年

「メディア政治の行方」『公明』一二月号 二〇〇六年

「政治とメディア」『マス・コミュニケーション研究』第七〇号 二〇〇七年

「ネット選挙の可能性」『ジャーナリズム&メディア』第二号 二〇〇九年

「世論と世論調査報道」『日本大学法学部創設二二〇周年記念論文集』第二卷 二〇〇九年

「メディア政治と世論」『政経研究』第四六卷第二号 二〇〇九年

「第四五回総選挙の分析——民主党の勝因とメディア効果」『ジャーナリズム&メディア』第三号 二〇一〇年

「補欠選挙の研究」『政経研究』第四九卷第三号 二〇一三年

「政治制度の再検討——二院制と選挙制度を中心に」『政経研究』第四九卷第四号 二〇一三年

「一八歳選挙権引き下げは選挙を変えられるのか？——公選法改正にみる現代選挙事情」『改革者』第五六卷第六号

二〇一五年

「舛添問題に見る政治資金規正法の不備——政治資金を問題化しないために」『改革者』第五七卷第九号 二〇一六年

【研究ノート】

- 「政権交代後の政治報道に関する考察——民主党政権と取材体制」『ジャーナリズム&メディア』第六号 二〇一三年
「参議院議員選挙制度改革に関する考察」『ジャーナリズム&メディア』第九号 二〇一六年

【資料（単独）】

- 「日韓調査の分析」『政経研究』第二七卷第三号 二〇〇〇年
「ジャーナリスト教育調査の分析」『政経研究』第四〇卷第一号 二〇〇三年

【翻訳（単独）】

- 「ポー・サルヴィック 現代スウェーデンの政党制と選挙の趨勢」『選挙研究』第一号 一九八六年

【翻訳（共同）】

- 『国家興亡論——「集合行為論」からみた盛衰の科学』PHP出版社 一九九一年

【その他】

- 「マス・メディアと政治過程」『桜門春秋』第六五号 一九九五年
「政治意識の諸相」『選挙研究』第二二号 二〇〇六年

故 岩淵美克教授 主要業績

【学会報告（単独）】

「売上税法案にみる新聞報道の影響」日本新聞学会 一九八七年

「地方新聞の経営——社会的意義と役割」日本新聞学会 一九九一年

「日本における選挙キャンペーンとマス・メディア」日本選挙学会 一九九六年

「テレビの政治的役割に関する史的分析」日本マス・コミュニケーション学会第二七期第一七回研究会 二〇〇〇年

「日本におけるインターネットと政治」第一〇回日韓国際シンポジウム「メディアと政治」 二〇〇二年

【学会報告（共同）】

「選挙の争点分析——有権者の争点と新聞の争点報道に関する考察」日本選挙学会 一九八四年

「東京都議選——投票行動と地域特性、財政、政治意識」日本選挙学会 一九八五年

「情報化と政治リーダー——国会議員の情報化調査をふまえて」日本マス・コミュニケーション学会 一九九二年

目 次

献呈の辞

故 岩渕美克教授 略歴

故 岩渕美克教授 主要業績

「政治漫画」の考察

——二〇二二年八月「領土問題」に関する「政治漫画」の分析——

茨木正治……………三

無投票当選に関する一考察……………

石上泰州……………三

連立政権下のジュニアパートナーの問題……………

岩崎正洋……………五

秘密漏示罪と取材……………

設楽裕文……………七

選挙とファクトチェック……………

——沖縄の場合——

柴田秀一……………一〇五

クリフォード・G・クリスチャンズの
「トランスフォーメティブ」(Transformative 変容的)・ジャーナリズム

塚本晴二郎……………一四二

スチュワードシップ・コードならびに コーポレートガバナンス・コード改定後の グローバル企業のガバナンス改革	藤川信夫……………	一六五
——新たなハードローミックスならびにプラクティス、多様なステークホルダー 重視と資本コスト、英国のダブルコード改定を踏まえて——		
東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性	山田光矢……………	一三三
イギリス保守主義から見た一九二二年政変の再検討		
——スタンリー・ボールドウィンの保守主義思想を中心として——	渡邊容一郎……………	二七三
戦前期日本の「南洋」認識とメディア言説		
——『日本及日本人』の「南洋」関連記事を題材として——	石川徳幸……………	三〇一
メディア・ポピュリズム論の再検討		
——その現代的展開と分析枠組みの構想に向けて——	三谷文栄……………	三三七
政党規模にもとづく交付金の傾斜配分	浅井直哉……………	三三四
歴史にかかわる法令についての考察		
——「記憶法」を中心に——	田上雄大……………	三六七

都市レジーム研究の再検討	……………	鈴木隆志……………	四四
——アメリカ政治発展アプローチの導入を中心に——	……………		
リスク回避と信頼に関する実証研究	……………	宮脇健……………	四五〇
——東京都卸売市場の移転に関する住民へのWeb調査——	……………		
1975年国民投票後のヨーロッパ統合をめぐ る労働党の党内分裂	……………	三澤真明……………	四七六
投票方向の記憶が後の政治意識・投票参加に与える効果	……………	岡田陽介……………	五〇〇
アイルランド共和国政府にみる行政広報の役割	……………	岩井義和……………	五三六
政治学における「受容的・応答的」思考・言説様式の可能性	……………	荒井祐介……………	五五四
日本の国策と国益の漂流と企業利益	……………	築場保行……………	五九〇
政治メディアの熟慮誘発機能測定尺度の開発	……………	小川恒夫……………	六〇八
——原発を争点とした新有権者の実験室的調査から——	……………		

岩泐美克教授追悼号

「政治漫画」の考察

——二〇二二年八月「領土問題」に関する「政治漫画」の分析——

茨 木 正 治

I 問題の所在

本論文は、新聞掲載の二コマ漫画（「政治漫画」）が二〇二二年八月の日本と諸外国の「領土問題」をどのように描いているかを明らかにするとともに、それを通じて現代ネット社会における「政治漫画」の意義を再確認することを目的とするものである。

携帯電話やスマートフォンなど新しいメディアは、受け手の主体的な情報接触と選択を「可能に」した。しかし、こ

れらは従来のメディア（「伝統メディア」、竹下・藤竹、二〇一八）の特徴を失ったわけではない。テレビやラジオのような映像音響メディアと新聞・雑誌のような文字・活字メディアの双方の特徴の一部を継承している。そこには負の側面もある。例えば、情報の即時接触が即時理解を強いる。その結果ステレオタイプ認知がなされ、それに適合した態度や行動が養成される。また、情報の主体的な選択可能性が選択的接触行動を促進させ、好きなものしか接しない、他のものは拒否するという「閉じた情報空間」を生成する。ここに、認識や態度が一定の極端な方向に集中する「(分)極化」が生まれる。そこでの表現は過激になり、他者や異なる集団との分断が差別や偏見、包摂の強要と排除をもたらす。

ネットメディアの接触時間が放送メディアに近づき、端末普及率は九割を超えた状況にある現代、当該メディアの存在を無視することはできない、かつ上記の問題を考えるにあたり、「伝統メディア」からのアプローチをする必要があるのではないか。本稿では、「政治漫画」にその糸口を見出すことを試みる。

「政治漫画」はその画像的屬性として、感情（身体的表出を伴うような、一時的で急激な感情の動き）である情動——喜怒哀楽のような——を含む）を喚起させる働き——見て笑う——がある。一方、多様な情報を集約して提示する凝集機能——見てわかる、あるいは見方によっていろいろ見えるはたらき——をも持つ。それらが、「笑い」という感情表出のスタイルを纏って表現されることが多い。ここでは「笑う自分」と「笑われる対象」とを意識する「対象化」が行われる（河合、二〇〇六）。この「対象化」、少なくとも「立ち止まって考える契機をあたえるもの」を「政治漫画」は有している。この機能がネットメディアの負の側面を抑制する可能性をもつ可能性がある。

反面、「政治漫画」は、「笑い」以外の感情を人々に喚起させることもある。第二次世界大戦中、国策プロパガンダ

として敵国の首脳を悪魔のように描いた漫画が登場したのがよい例である。この場合には、ネットメディアにおける意見の「極化」を促進させる恐れがある。

本稿では、「政治漫画」の感情喚起における上記のような一つの側面を明らかにすべく、「政治漫画」の対象素材として、「外交問題」を取り上げる。「外交問題」は歴史的に国民感情を刺激する事例が多い争点である。また、決定過程が受け手からは不透明であり、かつ日常生活からは距離がある。人々にとって「難しくてわかりにくい」と感じやすい争点でもある。そのため、人々はメディア情報に依存しやすく、かつ「わかりやすい」（感情に訴える）情報を求める。そこにステレオタイプの認知が介入し、感情の昂進や意見の「極化」を招く契機がある。そうした場面に「政治漫画」はどのように作用するか。感情を「笑い」によって抑制または解消させるか、はたまた、怒りを促進させるか。こうした問題を明らかにすべく、二〇一二年八月、韓国と竹島を、中国と尖閣諸島をそれぞれ「領土問題」として抱えた時期のメディア報道に「政治漫画」がどのように関与したかを探る。

Ⅱ 研究の背景となる理論

ここでは、本研究が従来の研究のどこに位置するかだけでなく、理論的背景となる諸研究の特徴と限界を紹介し、本論文の分析への繋がりを示す。本論文では「政治漫画」という画像が何を（内容）を扱い、どのように描き（修辭技法）、その背景にどのような見方・考え方（認知枠組みⅡ「フレーム」）があるかを明らかにすることを試みる。その目的に従来の研究を適合させようとする。

(1) 「政治漫画」研究

1 フレーム研究

もの見方に含まれる認知枠組みである「フレーム」研究は、心理学(スキーマ/シエマ)、社会学、現象学(現実構成)、マス・コミュニケーション研究(議題設定、フレーム)など多方面にわたり、かつ数量的分析や質的分析等、種々の方法論が用いられている。いずれも、もの見方が考え方や振る舞い方を規定することが前提として存在する。本論文では「政治漫画」という画像の分析を行うため、Gansonらの諸研究(Ganson and Lasch, 1981, Ganson and Modigliani, 1989, Ganson and Stuart, 1992)を基にした。

2 レトリック研究

「政治漫画」の読み取りを体系づけたのが、Mehurst & Desousa (1981)であった。この研究では、画像解釈(何が描かれているか)の側面と、図像学的な側面(何を意図して描いているか)と両方の点で整理されていないところがあった。彼らの分類では、「主題設定」とその主題に関する「主張」や「意図」の引き出し方(創案)の項目は詳説されていたが、主題と意図との関係についてのレトリックの説明が不十分であった。また、画像解釈の面では、画像を解釈する際のいわゆる「コンテキスト」の構造——画像内の文字情報、画像外の掲載媒体上の文字や画像、掲載媒体を超えた「状況」一般——への考察が不明瞭であった。本研究では、メディアとしての属性をもつ「政治漫画」そのものと掲載媒体との関係と、掲載媒体外の政治・社会その他の諸状況とを区別した。

(2) 嫌悪感情研究

集団の統合や分断に、他者と認知される対象への感情が関与することは民族・人種差別や偏見の諸研究から明らかになっている(北村・唐沢、二〇一八)。たとえば他者への嫌悪が自集団の統合や凝集に影響することは、「外交問題」が内政問題を棚上げすることを想起すれば理解しやすい。「外交問題」への政治意識・態度を考察する際に、「態度」それ自体が社会心理学では「認知成分」、「感情成分」、「行動成分」に分けられるとされている。他国への「対立」をいかに解決すべきかという場合に、他国へのステレオタイプという「認知」が、嫌悪という「感情」によつて、どのような「行動」を生み出すかが問われるというわけである。

嫌悪感情の研究は主に対人魅力研究として行われてきた(金山、二〇一六)。その中で金山らは、嫌悪感情を嫌悪対象に対する嫌悪の原因と嫌悪者の反応に分けて考察した(金山、二〇〇二、金山・山本二〇〇五)。また、集団間のネガティブ情動としての嫌悪としての位置づけがされてきた(北村・唐沢、二〇一八)。「外交問題」では、しばしば対象国を擬人化して表現することがある。たとえば、「中国は……する」、「アメリカは……する」という言説は、実体のない中国、アメリカ合衆国という国家を擬人化して表現したものとみなされうる。そこで本研究では、金山らの対人レベルの嫌悪感情研究の枠組みを、その限界を考慮しつつ利用することにした。

Ⅲ 二〇一二年八月の日・中・韓「領土問題」に関する政治漫画の分析

(1) 分析方法

1 分析対象

全国紙発行部数の多い順3紙『読売新聞』『朝日新聞』『毎日新聞』（以下「読売」、「朝日」、「毎日」と略記）に二〇一二年七月一日から同年八月三十一日までの間掲載された一コマ漫画（「政治漫画」）八五点（「読売」二六点、「朝日」三五点、「毎日」二四点）を分析対象とした。この期間の「政治漫画」を、各紙縮刷版の目次分類を参考にし、「政治」、「外交」、「経済」、「運輸」、「労働」、「世界」、「文化」、「社会」の八項目に分け、一点ずつ一項目に分類した。分類は筆者を含め二名で行い、最終的には筆者が判断を下した。

2 方法

1 「政治漫画」のテーマ（フレーム）とレトリック

これらの「政治漫画」について、Ganson (1984) の「フレーム」概念と Medhurst & Desousa (1981) のレトリック手法を組み合わせて、領土問題に関する八点の「政治漫画」を分析した。「政治漫画」に描かれている①「領土問題」とは何であったのか、それは②どのような視点に基づくもので、③どういった手法（レトリック）によって表現されているのかを明らかにしようとした。

まず①について、「領土問題」を構成するテーマを構成する要素「指標となる要素」を抽出して、複数の「政治漫

画」に登場する要素群を「パッケージ」として見出した。

次に、②として、個々の「政治漫画」に描かれているテーマに関する主張を構成するものとして、「パッケージ」を作る「ルール」（「フレーム」）を、新聞記事や「領土問題」に関する諸情報を基にして見出した。

それから、③として、①、②のそれぞれについて、すなわち、「パッケージ」と「フレーム」を導く手法を、Medhurst & Desousa の画像のレトリック手法であるA1「創案」（主題設定）と作品の意図を抽出するレトリック手法であるA2「意向」とA4「記憶」（世界観の想起）を用いた。そして、このA1「創案」とA2「意向」相互に関連するレトリック手法として、いわゆるマンガ一般の表現に用いられる——マンガの描き方に登場することの多い——A4「表現形式」を援用した。

レトリックの枠組みは以下のとおりである。

2. 極化と嫌悪感情

茨木（二〇一八）における記事の嫌悪感情表現を援用した（表2、表3）。日・中・韓「領土問題」を描いた「政治

表1 「政治漫画」分析のためのレトリック

- A 1 「創案」：テーマ想起のための、レトリック
 - ① 政治常識：「政治過程」を想起させる事物・人物。
 - ② 文化的示唆：大相撲の力士で与野党の対立を象徴させることなど
 - ③ 個人の性格・容姿：キャラクター描写。似顔
 - ④ 状況：特定の事象・事件、社会・政治的背景
- A 2 「意向」：主題誘導：フレーム
 - ① 対比・対照
 - ② 解説
 - ③ 矛盾対立
- A 3 「表現形式」：指標要素、パッケージ
- A 4 「記憶」：世界観の共有；（メタ）フレーム
- A 5 「所作」：「外的情報」との関連

表3 嫌悪者の反応

- 1 取り入り
- 2 穏便解決、迎合
- 3 積極的解決、関係修復・維持
- 4 わりきり、局外者扱い
- 5 接触回避
- 6 陰口
- 7 意地悪な行為・態度
- 8 その他

表2 嫌悪の原因

- 1 身勝手
- 2 傲慢
- 3 異質さ
- 4 計算高さ
- 5 否定的態度
- 6 非魅力的外見
- 7 その他

漫画」に描かれている内容に対する嫌悪感情を、嫌悪の対象（中国・韓国）に対する嫌悪の度合い、それが生じた原因（嫌悪原因）、および嫌悪者がとった対応（嫌悪者の反応）の三つの項目に分類した。

3. A5 「所作」の考察

「政治漫画」のフレームとレトリックをより明確にするために、「政治漫画」の画像とその外部環境との関係を探った。具体的には、「政治漫画」掲載された新聞（朝日）の同時期に掲載された社説・論説（記名コラム含む）——「天声人語」、「素粒子」——および読者投稿——「声」（投書）、「かたえくぼ」（コント）、「朝日川柳」——について、分析方法1. 2.を用い、フレームと表現技巧、嫌悪感情の度合いを測定し、「政治漫画」のそれらと比較した。

(2) 分析結果と考察

1. 全体的傾向

上記の「分析対象」における分類から、「領土問題」に関する「政治漫画」を抽出した。それらは、「外交」の項目だけにあり、七月に二点、八月に五点の計七点であった、これらはすべて「朝日」掲載の「政治漫画」であった。七月の「外交」における作品は、北方領土とアメリカ軍垂直離着陸輸送機オスプレイ配置の問題に関するものであった。

表4 2012年8月の日中・日韓の「領土問題」に関する主な出来事

- 8・10 李明博韓国大統領竹島上陸
- 8・13 李明博大統領が韓国忠清北道での勉強会で「天皇謝罪」を要求
- 8・15 香港活動家魚釣島上陸 野田首相抗議
- 8・17 魚釣島上陸活動家香港強制送還決定
日本地方議員ら魚釣島へ上陸
- 8・22 李明博大統領日本からの親書受取り拒否
- 8・24 野田首相領土問題で記者会見
- 8・27 丹羽駐中国大使の車が襲われる

「政治漫画」の考察（茨木）

また、「政治漫画」には、七・八月を通じて、「政治」特に内閣の政治運営と「領土問題」を組み合わせているものが「読売」が五点、「朝日」と「毎日」がそれぞれ一点ずつあった。

「政治漫画」には、複数の題材が用いられていることが知られている（茨木、一九九七）。そこで、「政治」と「外交」を組み合わせた七点と八月の米口を扱った「外交」の二点を、「領土問題」を描いた「政治漫画」の「所作」とみなした。すなわち、「政治」と「外交」の七点と、米口外交の七月の二点を「外交」を表わす「政治漫画」の基準点として、それらからの逸脱状況をのちの項でみることにした。

2. 二〇一二年八月の「領土問題」を扱った「政治漫画」の分析と結果

——「テーマ」と「フレーム」・「レトリック」による分析——

八月において日韓・日中の「領土問題」として生じた主な出来事を表4のようにまとめた。

二〇一二年五月に温家宝・野田佳彦両国首相による北京での会談が行われた後、六・七月に台湾活動家、中国漁船団の領海侵犯という出来事が生じた。それを受けてまず「政治漫画」では中国との尖閣諸島問題を扱っている、それを皮切りに、

図1 (12・8・17 「朝日」)



ロシア首相国後島訪問と李明博大統領の竹島上陸を扱った「政治漫画」が続く。そして、一度「領土問題」における外交姿勢を問う「総括的な」政治漫画」が掲載された後、李明博大統領の竹島上陸問題が再燃して「政治漫画」のテーマとなった。

八月の「領土問題」を扱った「政治漫画」における「テーマ」と「フレーム」は、表5のようにまとめることができる。

これをもとに、個々の「政治漫画」について、どのようなレトリックが用いられているのかを見てみよう。図1は、尖閣諸島の「中国による占拠」に対して、ようやく毅然とした対応をすると発言した野田佳彦首相の顔が描かれた島の画である。図1ではA1からA3までの技法が使われている。A1の「創案」主題設定」では、「政治問題」であることを示すべく、政治家の似顔(野田首相と温家宝中国首相)が描かれ、「状況」描写は政治家似顔と島嶼の画とプラカードの文字情報から読者が読みとれるようになってい

表5 2012年8月の「領土問題」をテーマとした「政治漫画」の「フレーム」

月日	キャラクター	内容	関連する出来事	指標となる要素	メッセージ	フレーム
12・08・17	ようやく強気	野田首相の顔の尖閣諸島が、雲に描かれている温家宝中国首相の顔に向かつて「尖閣諸島 別名厳正に対処島」のプラカードを示している。	8・16 尖閣で14人逮捕 香港船 不法上陸・入国容疑 強制送還 野田首相 中国大使に抗議	A1②プラカード＝抗議、抵抗；③野田首相・温家宝首相似顔「厳正に対処」野田首相のクリーシェ ④尖閣列島香港船問題 島に顔 A2 対比対象：尖閣(地)「プラカード」⑤雲(天) A3 ②対等な大きさ(温家宝＝野田) ④ようやく～厳正に対処(毅然) ⑤位置関係：前景(野田) 背景(温) 主役は野田 上下/天地 温>野田	A1② A3④ ⑤抵抗の意思表示と(見える)結束(A2)対比 A3⑤(上下))	A1、A3 尖閣諸島の占拠に日本として強く抗議するという意思表示⇒野田首相が初めて?見せた「強気」の外交姿勢
12・08・18	続々とやってくる	構える野田(首相) 捕手に向かって、ホーム(領土問題)を狙うメドベージェフ・ロシア首相と李明博・韓国大統領	7・3 メドベージェフ首相 国後島訪問 8・10 李明博大統領 竹島上陸	A1:②文化 野球 走者(口:韓) ホームインを狙う捕手(日) ホームベース(領土問題:島の画) ③似顔(野田・李明博・メドベージェフ) ④竹島・北方領土 A2①:対比対照 走者(口:韓) ホームインを狙う＝攻撃 捕手(日) 守備 A3 ②大きさ(日韓露)同じ ③互いに対決姿勢 ④画像<キャラクターン「続々と…」攻撃側主眼 ⑥本塁突入(露・韓) 動⇄ホームブロッカー(日) 静	A1②野球 攻守(A2①、A3⑥) 外交交渉の攻守	領土占有の主張・実行に野田首相(日本)がどう立ち向かうか
12・08・22	「歴史にちよつと細工をすれば簡単に島も手に大るさ」という思想	歴史書に、島(竹島)を書き足す人	8・11 領土実効支配 第三国の承認得ず統治(日経)	A1②文化捏造:歴史 ④竹島上陸(李明博韓国大統領) A2③矛盾対立 悪意強調 A3 ①暗いトーン ②島の大きさ 影絵 ③人物不明 怪しさ ④「歴史に…細工」	A1②文化捏造:歴史 ④竹島上陸(李明博韓国大統領) A2③矛盾対立 悪意強調 A3 ①暗いトーン ②島の大きさ 影絵 ③人物不明 怪しさ ④「歴史に…細工」怪しさ・陰謀	領土問題の正統化に歴史の捏造がある
12・08・23	「領土オリンピック」負けたら大変赤っ恥国	国際司法裁判所で判断される領土問題が多数	8・11 国際司法裁へ提訴検討 竹韓島問題で玄奘光一邸外相表明 国高官「提訴応じぬ」	A1①「国際司法裁判所」の文字 ②地球＝国際 五輪＝国家競争③提訴国:真面目、深刻な顔⇄裁判官:地球の無表情、機械的な口調のフキダシ ④竹島問題提訴 ロンドン五輪 A2:①深刻な提訴側の表情⇄顔の機械的処理 ②解説:キャラクターン+文字 A3④文字と画像 ⑤上部集中:提訴案件の多さ⇄機械的処理(机上にサイコロ/裁判官＝地球のフキダシ)	A3④文字と画像 ⑤上部集中:提訴案件の多さ⇄機械的処理(机上にサイコロ/裁判官＝地球のフキダシ) ⇒提訴国真剣、裁判所側—やつつけ	領土問題は五輪同様「国の威信」をかけた事案だが、裁く方は熱意なし。
12・08・24	これが「韓流支持率稼ぎ」!? 修繕費は自分で払うんでしような!自分で!	日韓関係の架け橋を李明博大統領がハンマーで壊している	8・21 2012年大統領選与党候補に朴槿恵氏 8・22 竹島問題で一時帰国 駐韓大使、帰任へ 8・22 竹島過熱に懸念 日本 冷静対応 アビール 韓国「国益か」疑問視も 8・23 竹島問題、異例の対応 野田首相親書 韓国が返送へ	A1:②吊り橋＝架橋 ③李明博大統領 ④竹島問題 韓国大統領選挙 A2:②解説:関係破壊(ハンマーで吊り橋破壊) ③矛盾対立:破壊行為への反感情勢 吊り橋から自ら落ちることを示唆⇒愚鈍 A3:②吊り橋>李明博大統領 日韓関係の大きさ 破壊行為の重大さ ③李明博大統領の顔:エキセントリック ④行為責任の追及	A1:②吊り橋＝架橋 A3:②吊り橋>李明博大統領 日韓関係の大きさ 破壊行為の重大さ ③李明博大統領の顔:エキセントリック ④行為責任の追及	李明博の行為は日韓関係において極めて被害甚大だ。彼自身のあるのは、大統領再選の低さを反映か。

る。「プラカード」は政治・社会的運動をする際に、よく用いられる「政治・文化的示唆」である。前述した5月の北京での会談の当事者がこの二人であることから、尖閣諸島をめぐる「領土問題」であることを示唆する。図1ではA2の「意向」は、A3の「表現形式」と組み合わせられている。日中の首脳、「外交問題」に関する政治的優位性の違いが、「対比」のレトリックで表わされている。すな

わち位置関係でみると、この絵の中心には野田首相が、温家宝首相は画像の左上部に描かれている。ここだけ見れば野田首相の方が優位にあるように見える。しかし、これは諷刺の対象として野田首相が注目されているにすぎない。むしろ図1では、天 \parallel 雲で描かれた温家宝首相と、地 \parallel 島で表現された野田首相との「対比」が重要である。「尖閣諸島、厳正に対処島」と書かれたプラカードを持っていること自体が、抗議する反対派 \parallel 権力的に弱者、というイメージを彷彿させる。

これに対して、悠然と構える「雲の上の人」である温家宝首相は、彼個人の立場というよりは、中国という国家が有する「尖閣問題」に関する日本への優位性を示している。雲の上の存在が地の人たちとの差異を示す例として米国建国期の

図2 B・フランクリンが描いたとされる1枚画
(茨木、2007 p23)



Non Votis Benjamin Franklin Plan Truth, 1747.

図3 (19・2・16 「毎日」)



フランクリンによる画(図2)や、この世の存在とあの世の存在を峻別する(個人を透明もしくは雲の上に置く描き方)手法のもの(図3)があげられる。

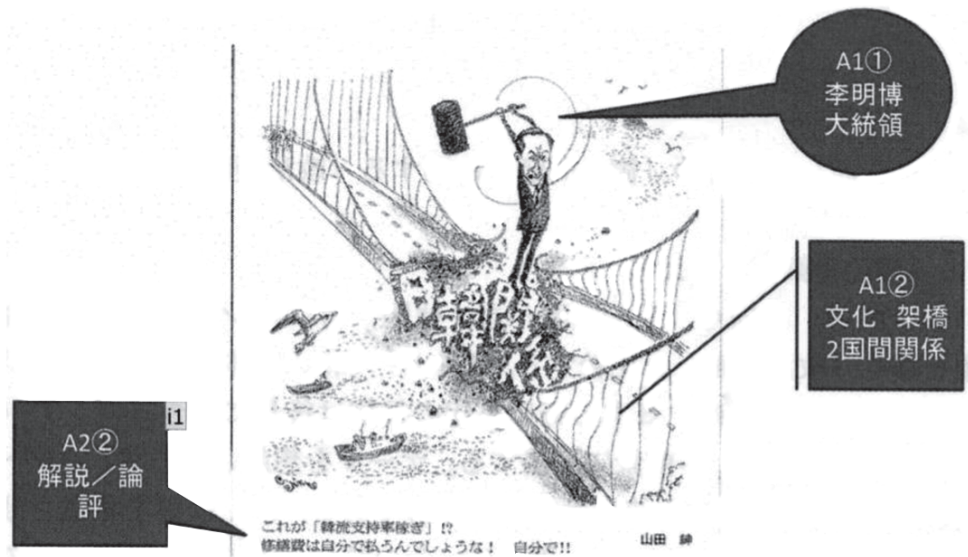
また、A2「意向」のサブカテゴリーである「対比」は、「キャプション」(見出し)と連動している、「ようやく強気」という見出しから、「尖閣諸島」をめぐる問題について日本側の姿勢がどうであったのかが示されている。ところが、「厳正に対処」という表現は、野田首相が当時使っていた決り文句でもあった。そうすると、

「対比」は、尖閣諸島に対する中国側の占有に抗議する仕方の積極性を述べているというよりも、「(文字通りには)ようやく強気(しかし…)」という含みを持った「腰の引けた強気な態度」を意味するともみられよう。

これらのレトリックが、中国との領土問題に対する野田首相の対応を「弱腰」と批判する「フレーム」を導いているのである。

図4では、李明博韓国大統領が、自ら竹島に上陸したことを背景に日韓関係という吊り橋をハンマーで破壊しようとしている「政治漫画」である。A1「創案」では、政治家の似顔を図1と同様に使ってそれによって「政治」を讀者に想起させる。日韓関係をA1の②で読者に喚起させたのち、「日韓関係」という説明のついた「架橋」を破壊す

図4 (12・8・24 「朝日」)



る行為の問題性を指摘する。二国間関係を「架橋」で表わすことは、その橋の長さ・大きさが相互間の隔たりの大きさを表わす。加えて、架橋の長さは、関係の歴史の長さを象徴している。A2で示そうとする「意図」は、破壊行為そのものへの非難である。それゆえ、見ればわかるという意味で「解説」のレトリックが用いられている。それとともに、その背景をA3「表現技巧」の「キャプション」に書かれている文字情報が補足する。なぜ李明博大統領は日韓関係を破壊しようとしたのか、その理由の一つを「政治漫画」は「韓流支持率稼ぎ」、つまり次期大統領選挙を見据えた国内支持率の回復策であるとしている。これらのA群のレトリックによって、「政治」≪「日韓関係」≫「破壊行為」≪「竹島上陸を軸とする一連の日本攻撃」というように焦点を讀者に絞らせるのである。

3. 「所作」レトリックを通した8月の「領土問題」に関する「政治漫画」の分析

i 近隣テーマの「政治漫画」との比較

日韓・日中の「領土問題」を描く「政治漫画」を、他国、特にロシ

図5 (12・7・5 「朝日」)



ア・アメリカ合衆国との「外交」問題を描く「政治漫画」と比較する。図5では、日本とロシア首脳が対峙する構図になっている。これらでは、日本の野田首相の役割は後景に退き、ロシア（プーチン大統領、メドベージェフ首相）が前景に登場する。テーマを想起させるA1のレトリックでは、図5で柔道（プーチン大統領は実際に柔道の有段者である）が、交渉を象徴させるものとして「文化的示唆」要素を形作っている。問題は、その関わり方である。図1では、温家宝首相が超然とした存在であり、野田首相の対応も決まり文句であるため実効性に疑いはあるという視点ではある

が、交渉において、相手国の領土侵犯を「厳正に対処」しようとする姿勢は示している。「厳正に対処」というプラカードを持つという「抗議行動」で示すことは、相手がこの行為に対して何らかの意味を読み取ることを期待していることでもある。それに対して、図5では、六月に日ロ首脳会談を終え、交渉が進もうとするときに、メドベージェフ首相の国後島訪問時の発言（「一寸たりとも返さない」）の強い意志が、画像上のメドベージェフ首相の動き（礼をせずに動き出す）に表わされている。

A3の表情、動き、キャプションが、A2の二重の「対比」を生み出し、「領土問題」を契機としたロシアという国への不信感、判断のしにくさを「フレーム」として持っている

ることがわかる。つまり、大統領は礼をし、首相は非礼であるという対照的な振る舞いが、「対比」であり、それとともに（それを見た）野田首相の「驚き」と大統領の「無表情」が対照的であることの二重の「対比」が用いられている。これによって、ロシア首脳の二重基準が示されるため、日本側から見て「何を考えているかわからない」という不信感が醸成される。



図6は、垂直離着陸機オスプレイの在日米軍基地への導入をめぐる「政治漫画」である。オスプレイそのものが描かれており、しかもその両方の翼にオバマ大統領と野田首相が「乗って」いる。A1は似顔と軍用機から「外交」「防衛」軍事問題であることがわかる。ここで注目すべきは、オスプレイの両翼に日米首脳が乗っていることである。オスプレイに同乗しているということは、米軍に少なくとも野田首相は同化しているということである。両首脳が一応日米両国を代表する存在とすれば、日米関係は日本が合衆国に包括されているとみることができる。

ここで、「政治漫画」にみられる日本と韓国・中国・ロシア・合衆国とのこの時期の関わり方について整理するならば、

次のようになる。韓国には批判可能な関係であり、中国に対しては批判の意思はあるが、相手との距離は大きい。ロシアには不信感と不透明感をもち、対処に苦しむ姿が描かれる。合衆国に至っては、恭順の対象であり同化・包摂関係であるため批判的姿勢は政府においては存在しない。

ii 文字テキスト（論説・コラム／投稿）との比較

前項までの「政治漫画」の考察は、「政治漫画」を掲載媒体から切り離れたひとつの独立したメディアとして、その内容を探るものであった。実際に「政治漫画」を読むときには掲載媒体である新聞紙上において読む。つまり、掲載媒体の他の文字テキストからの影響を考慮する必要がある。以下では、「政治漫画」のメッセージ性（「評論」性）に着目して、それに比する新聞紙上の二つの種類の「文字テキスト」との比較を行った。一つは、新聞編集側の意向が直接反映される「論説・コラム」である。もう一つは、新聞読者の投稿による「投書」である。

その1 論説・コラムと「政治漫画」（表6）

八月の「朝日」に掲載された「領土問題」に関する論説・コラムは、四一件あった。識者コメントは六件であった。この中で、魚釣島に香港の活動家が上陸したことに関する「評価」（主張・感想）を除くと、中国の「尖閣問題」を単独で扱ったものは「社説」の一件のみであった。それに比べて、韓国との「竹島問題」を単独で取り上げたのは、「社説」八件中四件、「天声人語」二件中一件、「素粒子」三二件中六件であった。ここから、この時期の「朝日」は、中国と日本の領土問題を論評する際の多くは、韓国とセットであったことがわかる。ここにおいても、「政治漫画」

表6 「領土問題」の「論説・コラム」

(「社」は「社説」、「素」は「素粒子」、「川」は「朝日川柳」をそれぞれ示す)

月日	種類	見出し
8月4日	社	オスプレイ 普天間移設の道筋示せ
	素	オスプレイは「安全に作戦任務を遂行する」と米国防長官。力点は任務遂行の方に。ではいつ安全宣言かの問題。
8月11日	社	竹島への訪問 大統領の分別なき行い
	川	いろいろな場所でやってる日韓戦
	声	日韓のネット批判に心痛める
	素	すきを突いた韓国の速攻。自陣のラインががたがたで防ぎ切れず。増税の日を狙ったかのように李大統領が竹島に。
		中国ともロシアとも韓国ともギクシャク。元より北朝鮮は話にならず。いよいよ米国頼みの単細胞になりそうな。
		あふれる韓流やKポップ。どこにでもある韓国食材。この落差は何? 在日の友とマッコリ飲みながら考えよう。
8月12日	社	韓国大統領の竹島入り 大國らしからぬ振る舞い
8月15日	素	昔、母に聞いたお手玉歌。日清戦争、三韓征伐…。すり込まれた歴史。李大統領の目に「恨」の文字が見える。
8月16日	天声人語	韓国大統領「ご乱心」
	ニュースがわからん	竹島問題、なぜおさまらないの? 併合の歴史が韓国の反日感情をかき立てるんだ
	社	近隣と靖国 互いにいがみ合う時か
	川	調子はずれの真夏のソナタ
		唐突に隣のおやじの胴間声
		内閣の助言と承認知らぬ李氏
	素	ナショナリズムという怪物が海から上がってくる。いざ迎撃。よく見りゃ着ぐるみかもしれぬ。
		追悼の週に周囲の海が騒がしい。前世紀のつけが一度に回ってきたような。それぞれ事情はもつれあい絡み合い。
		毅然として冷静に。海に囲まれ海に生き、海の恵みも怖さも知る民として。四海波静かにならねば国も治まらぬ。
8月17日	社	尖閣上陸 混乱招かぬ備えを
	川	どの国も島が不満の捌けどころ
		煮えたぎるチゲにどじょうは泥の中
		東海の小島の磯のお戯れ
	声	竹島、国際世論へ訴えかけよ
	素	「愛してる」って言えますか。恋人にだって気恥ずかしい。まして国に。「好き」なら言えそうな気もするけど。
		ホー・チ・ミンは別名「阮愛国」。むき出しの愛国は独立闘争の中でこそ。中国も韓国ももう立派な主要国なのに。
		愛の字を分解すると、ゆっくり歩きつつ振り返る心。「過去に根ざしながら未来に向かう優しさ」と阿辻哲次さん。
8月18日	声	韓国に政府の真剣さを示せ
	川	活動家などと呼ぶから付け上がる
		活動家ふだんは何をしてるやら
		鯨も呆れる非難合戦
	素	誓死光復釣魚台列嶼。漢字の羅列には遊びがない。強硬の一本槍。巡視船に投げ込んだ四角く硬い煉瓦のごとく。
		香港活動家ノゴツイ顔ト李大統領ノ鋭イ目ガ当分頭カラ離レナイ。ヨッテタカッテイジメラレテイルミタイダヨ。
		ちよいとみなさん。さわぎゃあいいってもんじゃないでしょ。そこおすわんなさい。ちゃんとはなしをするのよ。
8月20日	素	投げ返すれんがはブロックになり岩になり。また回り始めるか日中の負のサイクル。沖縄の人の目にはどう映る。

8月21日	天声人語	焦げつきやすい領土問題
	社	尖閣と竹島 政治が対立をあおるな
	声	尖閣 事なかれ主義はやめよ
		強制送還だけでは再発防げぬ
	川	反日のデモか銀座のパレードか
		上陸のマナーは日中変わりなし
		丁寧な扱いに感謝また来ます
	インタビュー 田中均	中韓に日本はどう向き合うか 勘定は国益を損なう「大きな絵」を描き共通の利益を追え
8月23日	社	竹島提訴 大局に立つ日韓関係を
	声	不法上陸 重罰化では解決せず
		領土問題 経済外交に重点を
		オスプレイ、操縦ミスこそ問題
	川	人為ミス操作が難しい証拠
	素	宛先不明でなし。読まずに食べたわけでなし。親書返送の奇手。開けちゃったけど見なかったことにしたいわけ？
8月24日	声	尖閣上陸 強制送還は妥当だ
		日中友好「魚釣りの島」を夢想
	川	投げ出した事も忘れて旗の下
		官房長官何が起きてても遺憾だけ
		太公望ぜひ釣りしたい島があり
	素	払うときの大変さは知りながら。強気や自尊がぶつかって掛け金ばかりが上がり上がる。どちらも勝てない日韓勝負。
		米国産の渡り鳥。羽音が大きく飛ぶのが下手でハワイじゃ飛ばせてもらえない。だから山口や沖縄で羽を伸ばす？
8月25日	素	いきなりリングに飛び込んできた李大統領。ならばとロープをくぐる野田首相。任期終了ゴングまでならみ合う？
8月26日	社	日本と韓国 非難の応酬に益はない
	声	「活動家」の扇動に乗らないで
		領土問題で溝つくらないで
		駐中国大使交代に疑問感じる
	かたえくぼ	『今年の漢字』 島 日本政府
	ニュースがわからん	国際司法裁判所って何じゃ？国どうしの争いを審理する、国連の機関だよ
8月27日	声	領土問題は冷静に話し合おう
8月28日	川	過去未来すべての事故は人為ミス
		日中韓天気晴朗波高し
		句作りが過激になって困ってる
	かたえくぼ	『親書返送』 食べちゃえ 白ヤギ黒ヤギ
	声	サミット開き情と理の外交を
8月29日	社	近隣外交 挑発に振り回されまい
	記者有論	日韓関係 日本の努力知ってほしい
	声	こだわりを捨て歩み寄りを（西部）
	素	薄皮がはる間もなく、かきむしる輩多し。しかも隣人の傷を。中国にも韓国にも日本にも。そっと我慢ができず。
8月31日	川	オスプレイぜひ郵送で返したい
	耕論	中韓ともつれる日本
		戦略的なパイプ作りを急げ
		経済力で押す時代ではない
		多元的な関係が「防波堤」に
	池上彰の新聞 ななめ読み	尖閣報道 テレビより詳しい解説を
	素	世界の人の半分が住む東アジアが自由貿易圏を目指す。日中韓も。ちまちまもめてないで、大きな話がしたいね。
		うれしいのは韓国に勝ったからでなく。なでしこの妹分元気よし。スキーの高梨紗羅は15歳で高卒の大ジャンプ。

それ自体の分析で言及したように、「領土問題」については中国と韓国との関わり方に違いがみられる。

ここでは、図4と関連する論説・コラムとを主題設定と意向Ⅱ「フレイム」の点から比較する。「社説」では、「分別なき行い」（8/11、八月一日掲載の略 以下同じ）、「大国らしからぬ振る舞い」（8/12）など、大統領個人の行為を倫理的に咎める姿勢が目につく。「天声人語」（8/16）の「ご乱心」、「素粒子」の「すきを突いた韓国の速攻」（8/11）、という茶化した表現も、大統領個人に還元する含みがある。図4のキャプションでも「：修繕費は自分で払うんでしょ！自分で！」とあった。図4の「政治漫画」では、李大統領個人への批判が、韓国政府・韓国国民へ向けられる可能性があった。しかし、「韓流、Kポップ、どこにでもある韓国食材、この落差は何？」という主張がすでに八月一日付「素粒子」によって語られている。

ここに、韓国大統領という役職や韓国政府という組織と、李明博氏個人とを切り離そうとする試みの萌芽が見える。この姿勢が論説やコラムが八月後半になって、ナショナルリズムやポップリズムの覚醒や極端化につながることを懸念する主張に連動する。これは、中国を含めた「領土問題」一般に関する主張ともつながるとともに、国際司法裁判所への竹島問題の提訴や、韓国政府による親書返送という個別的行为についても「社説」では、「大局に立つ」（8/23）、「非難の応酬に益はない」（8/26）、「素粒子」では、チキン・レースの様相を危惧する「どちらも勝てない日韓勝負」（8/24）といった主張をすることになるのである。

その2 投書と「政治漫画」（表7）

文字テキストにおいて、論説・コラムは発信者が掲載新聞に属する（それに関わる）人たちであるから、掲載媒体の意向を直接反映するものであった。ここで扱う投書・投稿は掲載媒体の受け手（読者）によるものである。それゆ

表7 「領土問題」の「投書」

(「川」は「朝日川柳」を示す、(西部)は、西部版掲載の作品を示す)

月日	種類	見出し
8月11日	川	いろいろな場所でやってる日韓戦
	声	日韓のネット批判に心痛める
8月16日	川	調子はずれの真夏のソナタ
		唐突に隣のおやじの胴間声
		内閣の助言と承認知らぬ李氏
8月17日	川	どの国も島が不満の捌けどころ
		煮えたぎるチゲにどじょうは泥の中
		東海の小島の磯のお戯れ
	声	竹島、国際世論へ訴えかけよ
8月18日	声	韓国に政府の真剣さを示せ
	川	活動家などと呼ぶから付け上がる
		活動家ふだんは何をしてるやら
		鯨も呆れる非難合戦
8月21日	声	尖閣 事なかれ主義はやめよ
		強制送還だけでは再発防げぬ
	川	反日のデモか銀座のパレードか
		上陸のマナーは日中変わりなし
		丁寧な扱いに感謝また来ます
8月23日	声	不法上陸 重罰化では解決せず
		領土問題 経済外交に重点を
		オスプレイ、操縦ミスこそ問題
	川	人為ミス操作が難しい証拠
8月24日	声	尖閣上陸 強制送還は妥当だ
		日中友好「魚釣りの島」を夢想
	川	投げ出した事も忘れて旗の下
		官房長官何が起きても遺憾だけ
		太公望ぜひ釣りしたい島があり
8月26日	声	「活動家」の扇動に乗らないで
		領土問題で溝つくらないで
		駐中国大使交代に疑問感じる
	かたえくぼ	『今年の漢字』 島 日本政府
8月27日	声	領土問題は冷静に話し合おう
8月28日	川	過去未来すべての事故は人為ミス
		日中韓天気晴朗波高し
		句作りが過激になって困ってる
	かたえくぼ	『親書返送』 食べちゃえ 白ヤギ黒ヤギ
	声	サミット開き情と理の外交を
8月29日	声	こだわりを捨て歩み寄りを (西部)
8月31日	川	オスプレイぜひ郵送で返したい

え、当該媒体の意向を直接無媒介には反映しない。本論で扱う投書は、いわゆる新聞投書である「声」、コントの形をとる投稿「かたえくぼ」、および「朝日川柳」である。これらが、図4を読むための「所作」としてどのように作られているかをみる。

八月の投書で「領土問題」に関するものは、「声」が一六通、「かたえくぼ」が二通、「朝日川柳」が二一句であった。そのうち、韓国に関するものは、「声」三通、「かたえくぼ」一通、「朝日川柳」六句である。八月一七日香港活動家の魚釣島上陸とほぼ同時に、韓国を個別に扱う投稿は減少し、投書子の関心が香港活動家―尖閣諸島―中国の反日運動と中国との「領土問題」に移っていく。

投書における竹島に関する具体的な内容をみると、最初は、「いろいろな場所でやってる日韓戦」（朝日川柳）8/11、「調子外れの真夏のソナタ」（朝日川柳）8/16）や「東海の小島の磯のお戯れ」（朝日川柳）8/17）と韓流スターの竹島上陸と李明博大統領上陸とを組み合わせて笑いに落とし込んでいた。それが、「唐突に隣のおやじの胴間声」（朝日川柳）8/16）、「煮えたぎるチゲ」（朝日川柳）8/17）と不快感を露わにし、「国際世論へ訴えかけよ」（声）8/17）「韓国に政府の真剣さを示せ」（声）8/18）という対応への提言に至る。

こうした投書子の対韓国ないし韓国大統領の行為への反感を背景として、図4が八月一六・一七日前後に登場すれば、当該「政治漫画」と投書との関係が見出せる。「政治漫画」は韓国問題への「極化」に貢献した、と。

しかし、そうはならなかった。図4は八月二四日の掲載であった、「所作」は時空間的に直接であることが有効であることは、演説の身ぶり手振りを見ればわかる。「政治漫画」はこの時期、「オピニオン」欄として「社説」、「声」「かたえくぼ」「朝日川柳」と同じ紙面に掲載されている。仮に、上述したように一方で感情を昂進させる表現をしても、それを鎮静させる表現が同じ紙面に登場していれば、相殺され「両論併記」として相殺されるはずである。残念ながらこの八月二四日の「オピニオン」欄はそれには貢献しなかった。論説や投書の関心は中国との領土問題（尖閣諸島問題）に移っていた。この問題は、魚釣島に香港活動家と日本の地方政治家が互いに上陸を試みたことによる

「泥仕合」の様相を呈してきた。紙面が、韓国竹島と中国尖閣問題をまとめて収束させようとする方向にあった。その流れに「抗して」図4が登場したところで、もはやこの作品は李明博大統領個人の資質を問われる問題として理解されるにとどまったとみることができる。

4. 嫌悪感情と「政治漫画」

国家間の利益対立がしばしばナショナリズムを喚起させる。その喚起の触媒に「国民感情」がよく用いられる。その「国民感情」を煽るものの一つに対立国への嫌悪感情がある、そこで、「領土問題」に関する「政治漫画」の実相をより鮮明にするために、嫌悪感情を新たな分析指標として設定した（表2、表3）。

「領土問題」における「政治漫画」を嫌悪感情の指標をもとに評定し、「政治漫画」そのものの嫌悪の様相を探った。次に、関連する論説・コラムと投書から見られる嫌悪感情結果と比較し、「政治漫画」の嫌悪状況の相対的位置を明らかにしようとした。その理由は、3.1iiで述べたように読者が「政治漫画」を実際に新聞紙上で読むときには、掲載媒体の諸テキストとの関係づけて読むことが予想されるからである。

i 「領土問題」に関する「政治漫画」の嫌悪の様相

嫌悪原因については、合衆国やロシアとの外交を扱った「政治漫画」と同様に、「非魅力的外見」要素が指摘された。好意的とは思えない相手国のメディアを介した言動が「政治漫画」を見て活性化される。これは、「領土問題」「外交」一般を語った「政治漫画」の特徴とも類似していた。また、嫌悪対象への対応も、「穏便解決」を志向するこ

とが示され、これも合衆国やロシアとのそれと類似している。

これに対して、韓国との「領土問題」を扱う「政治漫画」に関しては、前述の国々とは違った傾向を見せている。嫌悪主体の「傲慢さ」を嫌悪の原因とする評価がなされ、嫌悪対象への当該行動の是正や改善を求める「積極的な解決」や嘲笑や皮肉を含んだ「意地悪な」悪意ある言動を示す「表現志向が示された。こうした点からも、3-iで明らかにした日本と合衆国・ロシア・中国との関係が、少なくとも日本から見ても対等から依存・恭順関係である一方で、韓国に対しては対等それ以下の存在としてみていることが示唆される。

ii 「領土問題」に関する「政治漫画」の相対的嫌悪の様相

「領土問題」に関する「論説・コラム」や「投書」は、4-iで示したことと同様に、中国と韓国とは異なった反応を見せている。「嫌悪原因」「嫌悪対応」とも中国を対象にしたものは、「論説・コラム」では、程度の広がりを持った傾向を示す。それに対して、韓国を対象にした「論説・コラム」では、嫌悪の原因が日本と異質な存在であるがゆえ生じたものであり（「異質（性）」）、かつ積極的にその行為や姿勢の改善を求める「積極的解決」に集約される。中国との「領土問題」に関する「投書」については、「嫌悪原因」は多様であり、「領土問題」一般に起因する国益や国民感情を重視したものを包含するものであった。「嫌悪対象への反応」は、積極的解決を希求するものと「わりきった」対応を求めるものに二分された。韓国の「領土問題」に対する投書は、主に否定的態度への嫌悪が中心であったが、「対応」においては、取り入りや迎合はせず、ある時には改善を求め、ある時には米中口以外の諸外国のように客観的あるいは接触を回避し、時によっては陰口や相手を貶める言動をする、などと多種多様な対応が見ら

れた。

中国に対する「領土問題」への嫌悪感情の傾向が、一般的な「領土問題」へのそれと類似していることは、「論説・コラム」だけでなく、「投書」にも「嫌悪原因」までは反映している。つまり、他国との「対外政策」としての「外交」（国益の現実的配分）が意識されているとみられる。ただし、感情のしかも嫌悪レベルにおいてどうコントロールしてどう対応すべきかという段階においては、まだ十分な検討はされていない。それは、「積極的な解決」という「正論」を主張しにくいところに表れている。

韓国に対する「領土問題」への読者の感情は、「交際」に対する「否定的な態度」に嫌悪感をもつが、どのように対応したらよいか中国に対する場合よりも戸惑いがある。有効な関係を築くための積極的な提言をするだけでは収まらないものを韓国（政府・大統領個人）に感じているとみられる。李明博大統領が日韓関係の架け橋を破壊する「政治漫画」が描かれる背景として、こうした読者の感情があったと考えられる。

IV 結論と課題

二〇一二年八月の「領土問題」を扱った「政治漫画」について、テーマとレトリックの視点、および文字情報との関連、嫌悪感情の視点から考察を行った。

「領土問題」と直接関係のないアメリカ合衆国との関係を含めた「政治漫画」から、日本との関係を読み取ることができた。すなわち、中国、ロシア、合衆国に対しては、程度の差こそあれ、包摂、忌避、批判と無力感といった劣

位状況を意識させる「フレーム」が見出された。それに対して、韓国については、感情的な非難や嘲笑を含めた批判的表現が見出され前の三国の様な劣位・劣等意識を見出せなかった。

新聞紙面の「文字テキスト」との比較においても、ほぼ同じような傾向が見出された。批判の点から見れば、個別事象への批判から「領土問題」一般への問題提起に移行していく流れも「論説・コラム」や「投書」では同様に見ることはできた。その場合には、韓国に対する「政治漫画」や「投書」には、韓国という国家に対する批判や非難に転嫁する可能性は見られたが、大統領個人の言動として責任を問うような形で収束させようとする動きが見られた。

個々の画像を含めた言説の相互関係をより鮮明にするには、S・アイエンガーの「エピソード・フレーム」と「テーマ・フレーム」などを用いて、それらの時系列的变化を辿ることが求められよう。

ネットの「領土問題」に関するデータをこの研究では取り上げていない。そのため、ネットメディアとの関係については推測の域を出ない。マス・メディアを素材としたこの分析から、韓国と中国との「領土問題」を扱った「政治漫画」のテーマがアイエンガーの「エピソード」的であれば、嫌悪感情を喚起させ、「テーマ」的であれば、諦観を含めた一般的、静態的な対応の提言を想起させることが読み取れた。このことを敷衍すれば、嫌悪感情の喚起を抑制させるには、「テーマ」的フレームを活性化させる「政治漫画」を描くことが手掛かりになることが予想される。あるいは、「所作」として、嫌悪感情抑制的な「コラム／論説」や読者「投稿」——とくに「コント」や「川柳」——が同じ日の同じ紙面に掲載されることで、仮に嫌悪感情喚起させてしまう「政治漫画」が掲載されても、嫌悪感情抑制的な「コラム／論説」や読者「投稿」によって嫌悪度が相殺される可能性があると考えられる。今後の課題としたい。

引用・参考文献

- 藤竹暁・竹下俊郎、二〇一八、『図説 日本のメディア「新版」 伝統メディアでネットはどう変わるか』、NHK出版。
- Ganson, William, A., and Lasch, Kathryn, E.1981, "The Political Culture of Social Welfare Policy," paper presented for the Pinhas Sapir International Conference on Development:Social Policy Evaluation: Health, Education, and Welfare, Tel Aviv University, Israel, December, 1980.revised.
- Ganson, William, A., and Andre Modigliani, 1989, "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach," *American Journal of Sociology*, 95, (1), 1-37.
- Ganson, William, A., and David Stuart, 1992, "Media Discourse and Symbolic Contest:The Bomb in Political Cartoons," *Sociological Forum*, 7, (1), 55-86.
- 茨木正治、一九九七、『政治漫画』の政治分析』、芦書房。
- 茨木正治、二〇一八、『極化』報道の実証研究（ミクロ）——2012年8・9月の日韓報道の極化——』（上村崇・塚本晴二朗（編）『極化』現象と報道の倫理学的研究』、印刷学会出版部、所収）八三頁—一一六頁。
- Iyengar, S., 1991, *Is anyone responsible?* Chicago. IL: University of Chicago Press.
- 金山富貴子、二〇〇一、『対人嫌悪原因の構造』、『日本心理学会第六六回大会発表論文集』、一四〇頁。
- 金山富貴子・山本眞理子、二〇〇五、『所属集団内の対人嫌悪事態における嫌悪者の行動』、『筑波大学心理学研究』三〇号、一三—二四頁。
- 金山富貴子、二〇一六、『組織や集団内における対人嫌悪』、『心理学ワールド』七四号、二〇一六年七月号、一三頁—一六頁。
- 河合隼雄、二〇〇六、『対話する生と死』、大和文庫。
- 北村英哉・唐沢穰、二〇一八、『偏見や差別はなぜ起こる？ 心理メカニズムの解明と現象の分析』 ちとせプレス。
- Medhurst, Martin, J., and Michael, E. Desousa, 1981, " Political Cartoons as Rhetorical Form: A Taxonomy of Graphic Discourse", *Communication Monographs*, 48(3) :197-236.

無投票当選に関する一考察

石 上 泰 州

一 はじめに

日本の公職選挙法においては、議会の選挙で立候補者数が選挙区の定数以下だった場合、また、首長（都道府県知事、市区町村長）の選挙で立候補者数が一名だった場合は、投票を行わず、無投票でその立候補者の当選が決定する。こうした無投票当選は、国政選挙においては戦後ほとんど例がないもの^①、地方選挙においては相当な頻度で発生している。二〇一九年の統一地方選挙では、道府県議と町村議の約四分の一が無投票当選である。さらに、立候補者数が定数を下回って定数割れとなることもあり、先の統一地方選挙で定数割れとなったのは八町村（北海道厚真町、興部町、中札内村、浜中町、長野県辰野町、山ノ内町、愛知県幸田町、熊本県津奈木町）にのぼり、前回の統一地方選の四町村から倍増している。

議会選挙における無投票当選は、町村を中心とする小規模自治体に多くみられる現象であったが、市議会が無投票当選と無縁というわけではない。今年（二〇一九年）に入ってから、すでに熊本県阿蘇市、長野県小諸市、山梨県上野原市、静岡県焼津市、長野県須坂市などの市議会選挙が無投票当選となり、四月の統一地方選においては、北海道歌志内市、山形県寒河江市、茨城県結城市、新潟県小千谷市、福井県敦賀市、愛知県みよし市、長久手市、佐賀県多久市、大分県津久見市、宮崎県小林市、鹿児島県枕崎市の十一市が無投票当選となった。

また、無投票当選は議会選挙だけでなく、むしろ首長選挙において頻繁にみられる現象である。最近の市長は約四分の一、町長は半数近くが無投票当選である。なかには、首長選挙と議会選挙が両方とも無投票当選という例もあり、北海道秩父別町や愛知県豊根村、熊本県水上村では二〇一九年の選挙で首長選挙と議会選挙の両方が無投票となって^①いる。住民の代表機関である首長と議員の全員が、選挙の洗礼を受けることなく選出されている自治体すら存在しているわけである。

こうした無投票当選が発生する背景としては、圧倒的に強い候補者を前にして他の候補者が立候補を見送らざるをえないといった状況の他、立候補予定者らが選挙戦になるのを回避するため、事前に調整を行った結果というケースも少なくなかった。これらは、いずれにせよ、首長や議員といった地方政治家のポストをうかがう潜在的候補者自体は存在していることが前提の「無投票」であった。

しかし、近年では、人口減少や高齢化が進行する小規模自治体を中心に、議員のなり手不足が深刻化して、候補者を集めたくても集まらないというケースが増えている。朝日新聞のアンケート調査によると、議員のなり手不足が課題であると回答したのは全町村議会の約半数、四九%にのぼっている。^②地方政治家のポストそのものが魅力を失いつ

つあるのであり、無投票当選の動向は、現代の日本の地方自治が抱える課題を浮き彫りにしているともいえる。本稿では、地方選挙における無投票当選の動向を時系列的に整理するとともに、これをもたらし背景について考察することにした。

二 首長選挙における無投票当選

首長選挙（知事選挙と市区町村長選挙）は、自治体の全域を一つの選挙区とする定数一の選挙であり、無投票選挙となるのは立候補者が一名しかいなかった場合である。図表1は、第一回（一九四七年）以降の統一地方選挙時に実施された首長選挙について、無投票当選の占める割合の推移を示したものである。なお、知事選挙は無投票当選の件数が少ないため省略している。これによると、町村長選挙は一貫して三分の一以上の選挙が無投票となっており、特に、一九七〇年代の末から八〇年代の後半にかけては、半数以上の選挙が無投票である。市長選挙（政令指定都市、特別区を除く）は、時代によって状況は異なるが、多い時で三分の一程度が無投票であり、近年は八〇年代のピーク時に並ぶ水準となっている。

なお、統一地方選挙における選挙の執行率は低下傾向にあり、二〇一九年の統一地方選挙の執行率（統一地方選挙時に選挙を行う自治体が全自治体に占める比率）は、首長選挙では一二・九%にすぎない^③。そこで、統一地方選挙時に実施された選挙に限らず、すべての首長選挙について、鷺見（二〇一七）の集計をベースに、近年（一九九五年から二〇一八年）の無投票当選の割合を四年ごとに示したのが図表2である。こちらには知事選挙の状況も掲載してある

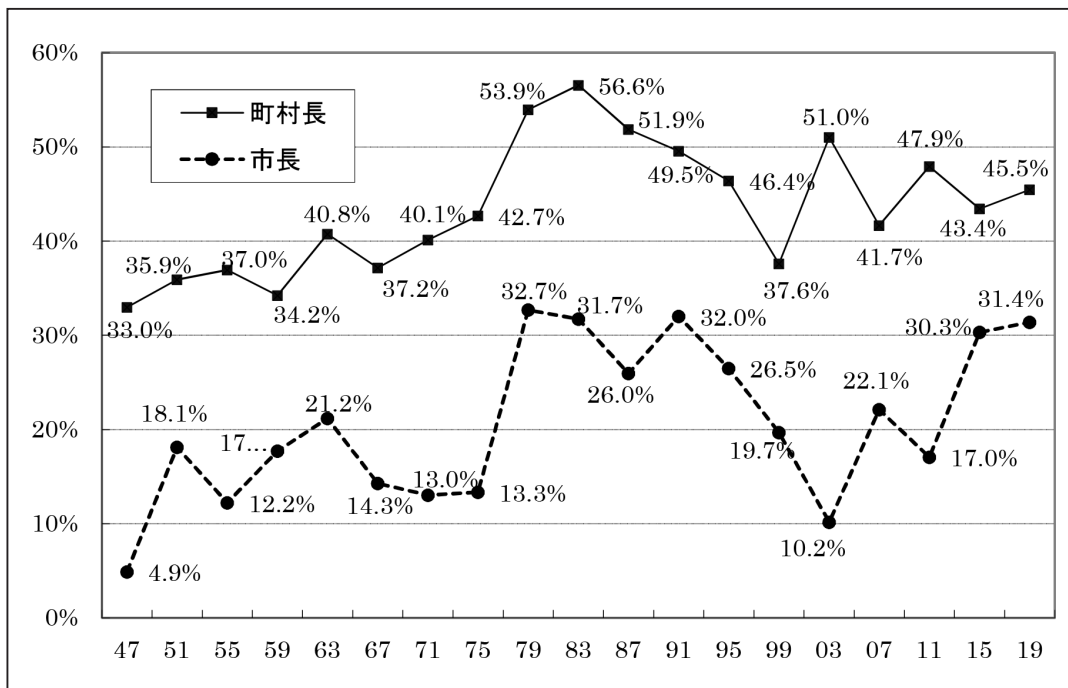
が、知事選挙の無投票当選の件数はほぼゼロが続いていたところ、近年、増加の傾向を示している。他方で、町村長選挙については、その四〇～五〇%が、市区長選挙については、その二〇～二五%が無投票となっている。首長選挙については、無投票当選が多いのは、町村長選挙、市区長選挙、知事選挙の順であり、基本的には自治体の規模が小さいほど無投票が多くなる傾向があるものと考えられる。以下では、知事選挙、市区町村長選挙の順に、首長選挙における無投票当選の状況を整理していこう。

（一）知事選挙における無投票当選

知事選挙における無投票当選は、件数としてはそれほど多いわけではない。一九四七年に知事公選制が導入されるからの七〇余年の間に、無投票当選の件数は二〇件を数えるのみである（[図表3](#)）。ただし、この間の長期的な傾向としては、一九五〇年代が六件、六〇年代が四件、七〇年代が二件、八〇年代が一件、九〇年代はゼロ件と減少傾向が続いていたところ、二〇〇〇年代は一件、二〇一〇年代は六件と、近年は一転して増加傾向にある。二〇一〇年代は、知事選挙における無投票当選がピークだった一九五〇年代と同水準になっている。以下では、知事選挙における二〇件の無投票当選について、政党間の対立枠組みを中心に整理しておくことにしよう。

まず、公選制導入直後の一九四七年から一九五〇年代前半の知事選挙は、保革対立、あるいは保守同士の対立を中心として、激しい選挙戦が繰り広げられることが多く、無投票となるケースは皆無だった。知事選挙における最初の無投票当選は、二回目の統一地方選挙となる一九五五年の島根県と岡山県の選挙である。島根県では、前回（一九五一年）、民主党が社会党と相乗りして、自由党推薦の候補を破るといふ選挙で恒松安夫知事が誕生していたが、

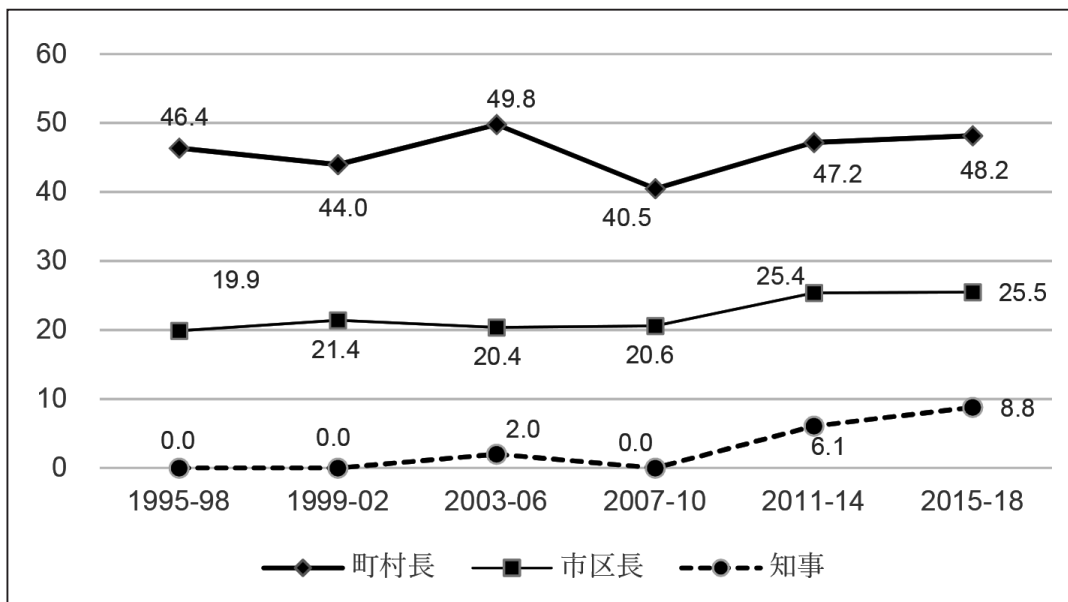
図表1 首長選挙における無投票当選の割合の推移(統一地方選挙)



出所：総務省『地方選挙結果調』(各版)より作成。2019年は『朝日新聞』。

注) 市長には政令市長、特別区長を含まない。

図表2 近年の首長選挙における無投票当選の割合(全数)



出所：1995～2014は鷲見(2017)86頁より作成。2015-18は「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙執行件数調」各年版より作成。

二期目には民主党と社会党の相乗りに自由党も合流して保革相乗りが形成され、対抗馬があらわれずに無投票となった。当時は保守合同による自民党結党(一九五五年十一月)の前であり、保守の民主党、自由党の片方に左右社会党の一方、又は両方が相乗るといった枠組みの選挙が少なくなかった。

岡山県もまったく同様の状況であり、前回(一九五二年)、民主党に社会党が相乗り、自由党推薦候補を破って三木行治知事を誕生させていたところ、二期目は自由党も合流して保革相乗りが形成されて無投票となった。一九五八年の広島県の大原博夫知事(三期目)、一九五九年の山形県の安孫子藤吉知事(二期目)も、ほぼ似たような経緯で無投票となった。

これに対して、保守合同後の、一九五八年の金子正則知事(香川県)、一九五九年の原菊太郎知事(徳島県)、一九六三年の池田直知事(佐賀県)、黒木博知事(宮崎県)、田部長右衛門知事(島根県)、寺園勝志知事(鹿児島県)は、一本化された強固な保守地盤を前にして、共産党を含め、野党が候補者を立てられずに、無投票となったケースである。無投票選挙となる一期前の選挙における得票率をみると、金子知事八八・七%、原知事七一・三%、池田知事六五・八%、黒木知事七九・五%、田部知事五一・九%、寺園知事八八・二%と、島根の田部知事以外は圧倒的な勝利をおさめている。

一九七〇年代から八〇年代にかけて無投票当選となったのは、埼玉県の畑和知事と滋賀県の武村正義知事のみである。畑知事は、一九七二年に社会、民社、共産の推薦を得て、自民党公認候補との一騎打ちを制して知事の座に就いた。二期目は公明党も加わって、オール野党の相乗りが形成される一方で、自民党は候補者を擁立できず、無投票となった。畑知事の三期目も自民党は不戦敗となったが、他の候補が出馬したため投票が行われた。四期目、五期目は

自民党が候補者を擁立して保革対決の選挙となったものの、いずれも畑知事が勝利した。

武村知事は、一九七四年に社会、公明、民社、共産のオール野党の推薦を受け、自民党推薦候補との激戦を制して知事の座に就いた。二期目と三期目は、オール野党の相乗りに自民党も加わって、主要政党による総与党の相乗り連合が形成されたことで、二期連続で無投票当選となった。知事選挙において、自民党から共産党までの主要政党が相乗りするケースは珍しかった。

畑、武村の両知事に共通しているのは、共産党の支援を受けているという点である。無投票となるか否かは、事実上、共産党が勝敗を度外視して対抗馬を擁立するか否かにかかってくる場合が少なくないので、共産党を含む相乗り連合が形成されている場合は、無投票になるケースも生じてくることになる。

武村知事が一九八二年に無投票となって以降、二〇〇三年までの約二〇年、知事選挙における無投票当選は姿を消す。当時は、共産党を除く保革相乗りが全盛の時代であるが、共産党が積極的に候補者を擁立したため、結果的に無投票当選は回避されていた。

二〇年ぶりの無投票当選知事となったのが、二〇〇三年の鳥取県の片山善博知事である。片山知事は、初当選となる前回選挙（一九九九年）では、共産党を除く主要政党の推薦を受け、自民党の分裂候補らを破って知事の座に就いた。二期目となる二〇〇三年選挙では、あえて政党からの推薦を求めず、「無党派」として選挙に臨んだが、共産党が片山知事を一定評価するとして候補者の擁立を見送ったため、無投票当選となった。

二〇一〇年代には無投票当選の知事が再び増加することになる。高知県の尾崎正直知事は、初当選となる二〇〇七年の選挙では、自民、民主、公明、社民の推薦を受け、自民党の分裂候補らを破って知事の座に就いた。尾崎知事の

二期目（二〇一二年）は、相乗りの枠組みはそのままであったが、共産党も尾崎県政を一定評価していたため候補者擁立を見送り、無投票当選となった。三期目（二〇一五年）も、基本的には同じ状況のもとで無投票当選となっている。

秋田県の佐竹敬久知事は、初当選の二〇〇九年選挙は、自民党と社民党の支持、連合秋田の推薦を受け、民主党・国民新党推薦の候補を破って知事となった。二期目（二〇一三年）は、公明党の支持も加えるなか、民主党が候補者擁立を見送って自主投票となり、無投票当選が決まった。

山形県の吉村美栄子知事は、初当選の二〇〇九年選挙は、民主党、共産党、社民党の支持・支援を受けて、自民党推薦の現職候補を破って当選をはたした。二期目（二〇一三年）は、「県民党」を標榜して各党に推薦を求めなかったが、事実上の支援の枠組みは継続し、自民党が独自候補の擁立を断念して自主投票となったため無投票が決定した。続く三期目（二〇一七年）も、同様の状況が続き、無投票となった。

岩手県の達増拓也知事は、初当選の二〇〇七年選挙は、民主党の推薦を得て、自民党推薦候補や共産党推薦候補らを破って知事の座に就いた。二期目（二〇一一年）もほぼ同様の対立枠組みのもとで選挙が行われ、達増知事が再選をはたした。三期目（二〇一五年）は、共産党も達増知事を支援する一方で、自民と公明が候補者を擁立する予定であったが、最終的には出馬に至らず、無投票での当選が決まった。

知事選挙における二〇件の無投票当選の特徴を整理すると、第一に、無投票当選知事は、「無党派」を除くと、自民系（六件）、非自民系（四件）、相乗り系（九件）の三パターンがあり、いずれのパターンについても、共産党の動向がカギを握っている。特に、「共産党を除く相乗り」が主流となった七〇年代後半以降は、共産党が対抗馬を擁立す

図表3 無投票当選の知事一覧

年	都道府県	知事名	期	主たる前歴	支援政党 (区分)
1955	岡山県	三木 行治	2	医師・厚生省	自由・民主・左社・右社推薦 (相乗り)
1955	島根県	恒松 安夫	2	大学教授・県議	自由・民主・左社推薦 (相乗り)
1958	香川県	金子 正則	3	裁判官	自公認 (自民)
1958	広島県	大原 博夫	3	県議・衆院	自・社推薦 (相乗り)
1959	山形県	安孫子 藤吉	2	農林省	自・社推薦 (相乗り)
1959	徳島県	原 菊太郎	2	市議・市長	自推薦 (自民)
1963	佐賀県	池田 直	2	会計検査院	自推薦 (自民)
1963	宮崎県	黒木 博	2	県庁	自推薦 (自民)
1963	島根県	田部 長右衛門	2	実業家・衆院	自公認 (自民)
1963	鹿児島県	寺園 勝志	3	内務省	自推薦 (自民)
1976	埼玉県	畑 和	2	県議・衆院	社・公・民・共推薦 (非自民)
1978	滋賀県	武村 正義	2	自治省	自・社・公・民・共・ク・連推薦 (相乗り)
1982	滋賀県	武村 正義	3	自治省	自・社・公・民・共・ク・連推薦 (相乗り)
2003	鳥取県	片山 善博	2	自治省	なし (無党派)
2011	高知県	尾崎 正直	2	財務省	自・民・公・社推薦 (相乗り)
2013	山形県	吉村 美栄子	2	教員・行政書士	民・社・共支援 (非自民)
2013	秋田県	佐竹 敬久	2	県庁	自・公・社支援 (相乗り)
2015	岩手県	達増 拓也	3	外務省・衆院	民・維・共・生支援 (非自民)
2015	高知県	尾崎 正直	3	財務省	自・民・公・社推薦 (相乗り)
2017	山形県	吉村 美栄子	3	教員・行政書士	民・社・共支援 (非自民)

出所：「無投票当選をした知事一覧」(全国知事会 HP) をもとに著者作成。

るか否かが、無投票となるかを左右している。第二に、新人が無投票当選となる例は皆無であり、無投票当選は、現職の二期目、又は、三期目の選挙に限られている。四期目以降が無投票となる例はなく、多選に対しては、反発が生じて対抗馬が出やすいとみられる。

(二) 市区町村長選挙において無投票当選をもたらす環境

先述の通り、市区町村長選挙については、近年、町村長選挙の半数弱、市区長選挙の約四分の一が無投票当選となっているが、ここでは、どのような社会・経済的、政治・行政的環境において無投票当選が生じて

いると考えられているのか、整理しておこう。

まず、社会・経済的な環境については、市区長選挙よりも町村長選挙のほうが無投票当選が多いことから示唆されるように、人口規模が小さく、また、産業構造が農村的であることが無投票当選をもたらしやすいと考えられる。例えば、石上(二〇〇三)は、二〇〇三年の統一地方選挙時に実施された市区長選挙について、無投票当選だった自治体とそれ以外の自治体の単純な比較を行っているが、それによると、無投票当選だった自治体の社会・経済的な特徴としては、人口規模が小さく、人口減少率が高く、DID人口比が低く、財政力指数が低いといった傾向があるとしている。⁽⁴⁾

また、小林(二〇一五)は、二〇〇三年から二〇一五年までに実施された市区長選挙と町村長選挙を対象として、無投票当選か否かを従属変数とし、いくつかの社会・経済的変数を独立変数とするロジスティック回帰分析を行っている。⁽⁵⁾ 分析の結果、市区長選挙については、①人口変動率(絶対値)が大きいほど、②人口密度が小さいほど、無投票当選の確率を高めるとしている。なお、人口の変動は、減少するにせよ、増加するにせよ、人々の連帯を弱め、市民社会を弱めるとの立場から、人口変動率(絶対値)を「自治体における市民社会の強さ」をあらわす指標として用いている。また、町村長選挙については、①第一次産業比率が高いほど、②県民所得が低いほど、無投票当選の確率が高まるとしている。町村部においては、より農村的な特徴の強い自治体ほど、無投票となっている傾向を示している。

また、鷲見(二〇一七)は、二〇一〇年七月から二〇一四年六月末までに実施された七五九の市区長選を対象に、無投票当選(一九六市区)の発生確率を推定するマルチレベルロジット分析を行っているが、そこにおいては、人口

規模が小さい自治体ほど、無投票になる確率が高いことを明らかにしている。⁽⁶⁾

次に、政治・行政的な環境については、無投票当選した首長の前職や当選回数、市町村合併との関係などが指摘されている。石上(二〇〇三)は、無投票当選した市区長の前職は、行政職出身者が多く、議員出身者が少ない傾向があるとしている。鷺見(二〇一七)においては、市区の幹部出身であることが無投票当選となる確率を高めるとしている。議員出身者の多くは党派性を帯びるので、行政職出身者などに比べてオール与党の体制を築きにくいことによるものと考えられるだろう。

当選回数については、牛山(二〇一八)によれば、当選回数が多くなるほど無投票当選の割合が増加するという傾向が示されている。⁽⁷⁾二〇一六年五月から二〇一七年四月の一年間に実施された二三七の市区長選挙について、無投票当選となったのは、当選一回目は八・八%に過ぎないものの、二回目で三三・九%、三回目で二六・七%、四回目で三八・七%、五回以上では四四・四%となっている。石上(二〇〇三)も当選回数が多い市長ほど無投票当選の割合が高いとしているが、当選回数が四回以上となると無投票当選の割合は低下するとしている。鷺見(二〇一七)も同様に、二期目から四期目までの現職については、統計的に有意に無投票当選の確率が高いことを明らかにしている。

その他の政治・行政的環境として、鷺見(二〇一七)は、市町村合併との関係について、合併後二回目の選挙が無投票になる確率が高くなると指摘している。また、前回の選挙が無投票であること、県内市区の無投票当選が全体的に多いことも、無投票当選の発生確率を高めるとしている。なお、政党支援のパターンについては、無投票に対しては、相乗り(自民・公明のいずれか一つ又は両方の支持、及び、民主・社民・共産のいずれか一つ又は複数の支持)がプラスに、自公系、野党系がそれぞれマイナスに作用するものの、統計的に有意な関係は確認できないとしている。

三 議会選挙における無投票当選

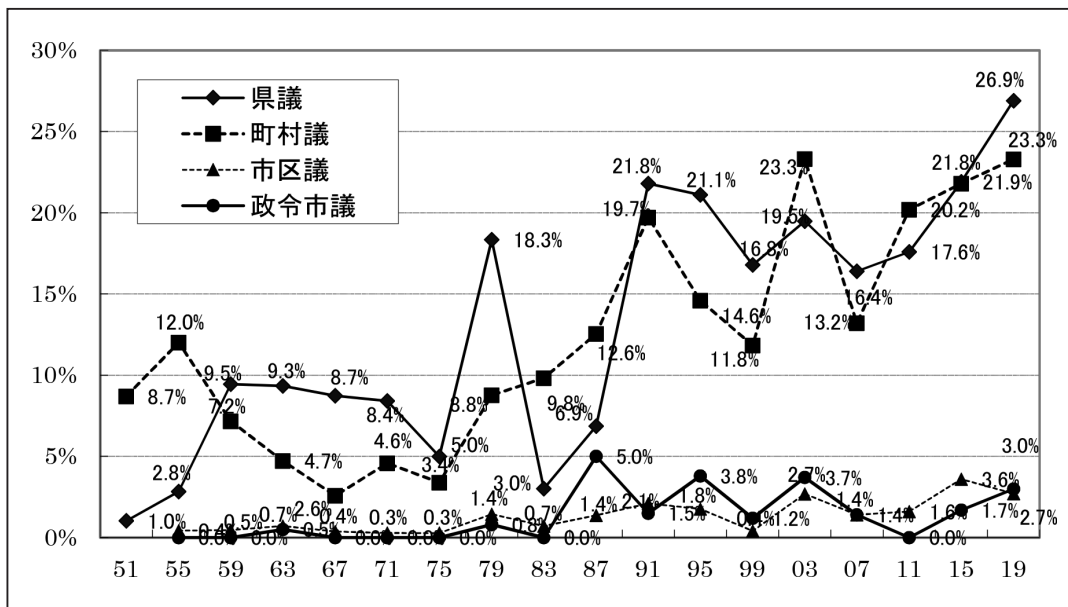
次に、議会選挙における無投票当選の動向を確認しておこう。図表4は、統一地方選挙時に実施された議会選挙について、無投票当選の占める割合の推移を示したものである⁽⁸⁾。これによると、都道府県議会選挙と町村議会選挙において無投票当選が多く、一九八〇年代以降、ともに増加傾向にあり、近年は四分の一前後の水準である。他方で、政令指定都市を含む市区議会選挙では無投票当選は数%程度と少なく、近年も増加傾向にあるわけではない。

なお、市区町村議会選挙の統一地方選挙における執行率は首長選挙よりは高いものの四割程度なので、すべての選挙の動向についても補足しておこう。図表5は、統一地方選挙時に実施された選挙に限らず、すべての市区町村議会選挙について、近年（二〇〇六年～二〇一八年）の無投票当選の状況を示したものであるが、これによると、市区議会の無投票当選については、近年はおおむね四%前後と比較的低い水準を推移しており、特に増加傾向にあるわけではない。これに対して町村議会の無投票当選は、年による変動がかなりあるものの、基本的には増加傾向にある。以下、議会選挙における無投票当選の状況を整理していくが、まずは、無投票当選と議会の選挙区制の関係から確認しておきたい。

（一）議会における選挙区制と無投票当選

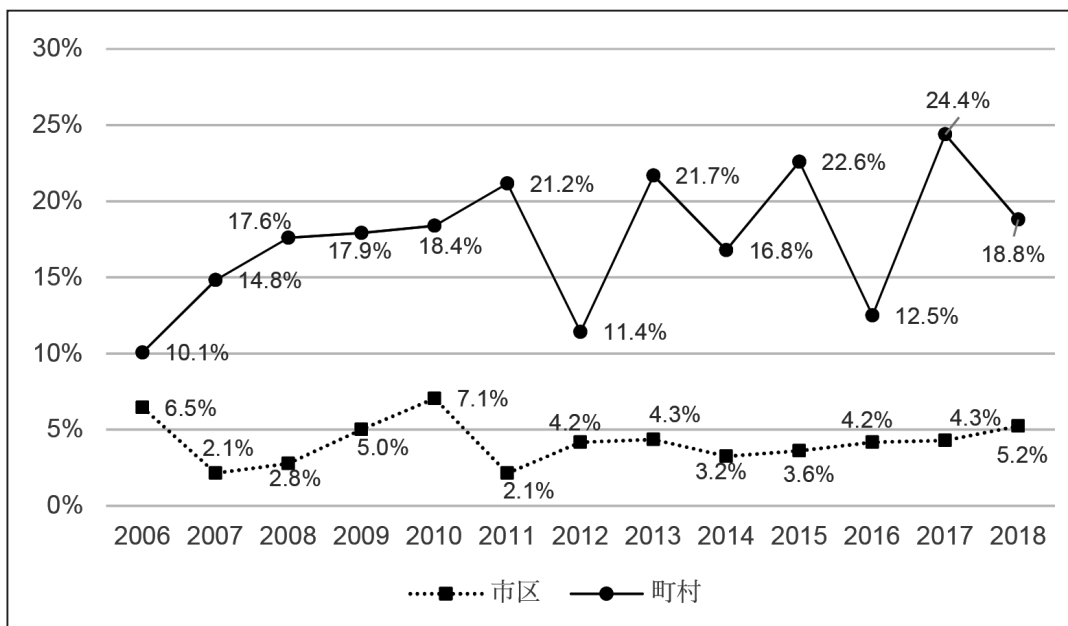
日本の地方議会の選挙制度は、有権者が複数の候補者から一人を選んで投票する単記式であるという点については共通しているが、選挙区制が都道府県議会選挙と市区町村議会選挙とで異なっており、そのことが無投票当選の動向

図表4 議会選挙における無投票当選の割合の推移(統一地方選挙)



出所：総務省「地方選挙結果調」より作成。2019年は『朝日新聞』。

図表5 近年の市区町村議会選挙における無投票当選の割合(全数)



出所：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」(各年版)より作成。

にも影響している。

まず、都道府県議会の選挙は、域内をいくつかの選挙区に区分して実施しており、選挙区は、①市の区域、②市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域、③隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによるとされている。かつては、市と「郡」を選挙区とするのを原則としていたが、現在は、「郡」を構成する町村を一つの単位として扱う必要がなくなっている。

各選挙区の議員定数は、選挙区の人口に応じて配分されているので、人口の少ない選挙区は議員定数一の一人区であり、人口の多い選挙区は議員定数が複数名の二人区以上となる。なお、都道府県議会の選挙区で議員定数が最大なのは、鹿児島県議会の鹿児島市・鹿児島郡選挙区の一七である。したがって、都道府県議会の選挙区の定数は一から一七までと多様であり、選挙区制において、小選挙区制（一人区）、いわゆる中選挙区制（二〜五人区）、そして、いわゆる大選挙区制（六人以上）が混在するかたちになっている⁹⁾。全体の分布としては、一人区が四〇・四%、二人区が三〇・一%、三人区が一三・〇%、四人区が七・二%、五人区〜一七人区が九・三%である¹⁰⁾。

なお、一票の価値の格差是正の観点等から、選挙区を「合区」することは、各議会の判断により可能であり、また、市町村合併の動向などにもよって、市町村の数や人口規模も各都道府県によって異なるため、選挙区の設定状況は各都道府県によって多様である。例えば、岐阜県は議員定数四六に対して選挙区が二六あるが、議員定数がほぼ同じである愛媛県（四七）、沖縄県（四八）の選挙区は半数の一三しかない。選挙区の数が多いということは、定数一の一人区が多いことを意味し、岐阜県の場合は一人区が一七ある。他方で、選挙区の数が少ないということは、一人区が少ないことを意味し、愛媛県の一人区は四、沖縄県の一人区はゼロである。後述するように、一人区では無投票当選が

多くなる傾向が強いため、一人区の多い岐阜県議会は、今回の統一地方選において、無投票当選者の割合が四七・八%と全国最多であった。

次に、市区町村議会は、原則として、地域ごとの選挙区を設けず、自治体全域を一つの選挙区としている。ただし、政令指定都市は、人口規模が大きいことから、行政区をもって選挙区としている。政令指定都市以外の市区町村も、条例によって選挙区を設けることは可能であり、例えば、市町村合併が行われた際に、一時的に旧市町村の区域を選挙区とすることがあるが、平成の大合併が一段落した現在、その例はない。¹¹⁾

市区町村議会の議員定数は、法定の上限の範囲内で、おおむね人口規模に応じて設定され、現在は最小で五（沖縄県北大東村、和歌山県北山村）¹²⁾、最大で五〇（船橋市、鹿児島市、世田谷区、練馬区、大田区）である。市区町村議会は、いわゆる大選挙区制であるといえる。なお、政令指定都市は行政区を選挙区としており、選挙区の定数は二から二〇と多様であるが、一人区は存在しない。¹³⁾

このように、日本の地方選挙における選挙区制は多様であるが、選挙区制と無投票当選との間には相関関係がある。すなわち、選挙区の議員定数が少ないほど無投票当選の割合が多く、議員定数が多いほど無投票当選は少ないという傾向である。議員定数が最小である一人区（小選挙区）では最多票を獲得しなければ当選できないので、当選するためのハードルは基本的の高いといえるが、逆に、議員定数が多くなるほど、当選するためのハードルは低くなる。例えば、議員定数が五〇名の船橋市や鹿児島市の議会選挙では、当選に必要な最低得票率（最下位当選者の得票率）は、それぞれ一・二七%、一・三四%である。¹⁴⁾このように議員定数が多いほど、当選のハードルが高くないと認識されるため、立候補する誘因が高まり、結果として無投票当選は少なくなると考えられる。他方で、議員定数が少ないほど、

図表6 県議選の選挙区定数別の無投票当選（2003年～2015年の統一地方選挙）

議員定数	選挙区数（A）	無投票選挙区数（B）	（B） / （A）
1	1713	747	43.6%
2	1205	320	26.6%
3～5	891	100	11.2%
6～10	152	5	3.3%
11～	77	2	2.6%
（総数）	4038	1174	29.1%

出所：茨木（2017）143頁より作成。

注）2003年、2007年、2011年、2015年の統一地方選挙時に実施された41道府県の議会選挙が対象（別日程で実施されている茨城、東京、沖縄、岩手、宮城、福島の6都県は対象外）。

当選のハードルが高いと認識され、立候補を躊躇することになり、結果として無投票当選が増えると考えられる。

図表6は、茨木（二〇一七）の集計に基づき、近年の道府県議選挙について、選挙区の議員定数ごとに無投票当選の状況を整理したものである。⁽¹⁵⁾二〇〇三年から二〇一五年までの四回分の統一地方選挙において実施された選挙が対象であるが、全体としては約三割、二九・一%の選挙区が無投票である。これを議員定数ごとに分けて整理すると、無投票となった選挙区の割合は、一人区では四三・六%、二人区で二六・六%、三～五人区で一・二%、六～一〇人区で三・三%、一人以上で二・六%となっており、議員定数が少ないほど、特に、一人区において無投票当選が多くなるという傾向が明らかである。逆に、議員定数が六名以上になると、無投票当選の割合は三%前後であり、総じて低くなっている。

（二） 議会選挙において無投票当選をもたらす環境

次に、どのような社会・経済的、政治・行政的な環境の議会選挙において無投票当選が多く生じているのか、整理しておこう。社会・経済的な環境については、より農村的な特徴の強い自治体の議会において、また、政

治・行政的な環境については、議員定数が少なく、議員報酬の水準が低い自治体において、無投票当選が多くなっていることなどが指摘されている。

小林（二〇一五）は、二〇〇三年から二〇一五年までの市区議会選挙と町村議会選挙を対象として、無投票当選か否かを従属変数とするロジスティック回帰分析を行い、市区議会については、人口変動率（絶対値）が大きいほど、また、人口密度が低いほど、無投票当選の確率を高めるとしている¹⁶。町村議会については、人口変動率（絶対値）が大きいほど、第一次産業比率が高いほど、また、人口密度が低いほど、無投票当選の確率が高まるとしている。市区のなかでも、また、町村のなかでもより農村的な特徴の強い自治体ほど、無投票となる傾向が強いことが示されている。

次に、長野（二〇一九）は、全国の一七二七町村を、直近の議会選挙が無投票であった一九一団体と無投票でなかった（投票が行われた）七三六団体に分け、主要な指標の平均値を比較している（図表7）。分析対象期間は、二〇一一年四月一日～二〇一七年七月一日である¹⁷。これによると、議会選挙が無投票であった町村の特徴として、①人口が少ない、②第一次産業従事者比率が高い、③財政力指数が低い、④議員の月額報酬が低い、⑤議員定数（条例）が小さい、といった点が指摘されており、町村の中でも、より農村的な特徴をもつ自治体の議会が無投票となる傾向があることが示されている。さらに、無投票か否かを従属変数とするパス解析を行った結果、月額報酬が低いことと、議員定数が少ないことが、無投票となることに対して統計的に有意な影響を与えていることが示されている。こうした分析結果から、長野は、議員報酬の低さと議員定数の少なさが無投票当選につながっており、無投票当選の発生を避けるためには、議員報酬と議員定数を一定の水準に保つ必要があると指摘している。

図表 7 無投票当選の町村議会の特徴

項目	選挙	平均値
国勢調査人口（H27）	無投票	9,681 人
	投票あり	12,373 人
第 1 次産業従事者比率 （H27）	無投票	18.5 %
	投票あり	14.5 %
財政力指数（H27）	無投票	0.34
	投票あり	0.39
月額報酬（議員）	無投票	195,496 円
	投票あり	217,446 円
議員定数（条例）	無投票	11.16
	投票あり	12.38

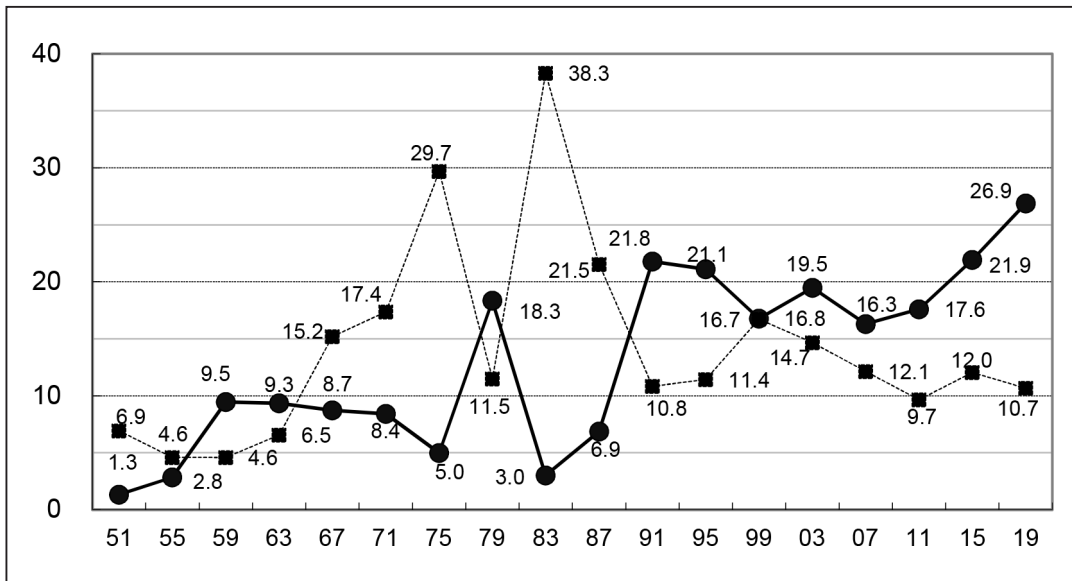
出所：長野（2019）32 頁より作成。

注）いずれも平均値の差に 5% 水準で有意差あり。自治体数は、無投票 191、投票あり 736。

は、両者の関連性は弱まっているようにみえる。二〇〇七年選挙では前回にくらべて共産党が候補者を減らしたにもかかわらず、無投票当選は増加している。逆に、二〇一五年選挙では前回にくらべて共産党が候補者を増やしたにもかかわらず、無投票当選は増加している。

なお、政治・行政的な環境については、共産党の候補者戦略も無投票当選と関係していると考えられる¹⁸⁾。共産党は、ときに勝敗を度外視して候補者を立てることがあるが、共産党が積極的に候補者を擁立すれば、無投票当選は減少し、逆に、共産党が候補者の擁立を見送るケースが増えれば、無投票当選が増加する。図表 8 の実線は、統一地方選挙における県議選の無投票当選の割合の推移を再掲したものであり、破線は、県議選の改選定数に対する共産党候補者数の比率である。例えば、一九八三年の統一地方選挙では、共産党は前回にくらべて大幅に候補者を増やし、改選定数の四割近い数の候補者を擁立した。そして一九八三年の無投票当選の割合は当時としては最低レベルの三％に低下しているなど、実線（無投票当選の割合）と破線（共産党の候補者数）は、逆比例の関係で推移しているとみることができるといえる。ただし、二〇〇七年以降

図表 8 県議選における無投票当選者と共産党候補者の推移（統一地方選挙）



出所：総務省『地方選挙結果調』（各版）より作成。2019年は『朝日新聞』。

注) 実線は改選数に占める無投票当選者数の割合、破線は改選数に占める共産党候補者数の割合。

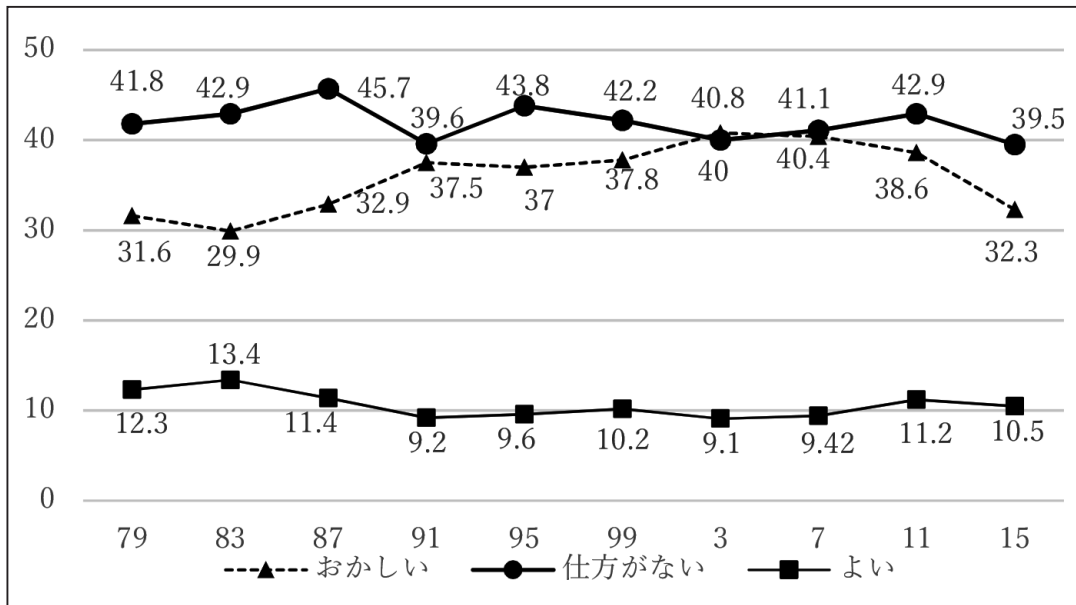
四 むすびに

以上、無投票当選の動向を整理してきたが、最後に、有権者は無投票当選をどのように受け止めているのかをみておこう。

明るい選挙推進協会が統一地方選挙に際して実施している世論調査では、無投票当選に対する意識を質問している。「今回の統一地方選挙では、道府県議選や市区町村長選などに無投票当選がありますが、これについてあなたはどうか思われますか。」という質問に対して、「公職者（首長や議会議員）は投票で決めるのが本すじであるのに、投票なしに決まるのはおかしい」、「定数を超える候補者が立たないのだから、無投票になっても仕方がない」、「選挙のわずらわしさや、あとに対立が残ることや、また経費のことなどを考えると、無投票当選もよい」といった選択肢が示されている。

図表 9 は、一九七九年から二〇一五年の調査結果の推移を示したものであるが、無投票当選を「おかしい」と考える割

図表9 無投票当選に対する有権者の意識



出所：総務省・明るい選挙推進協会「統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」（各年版）より作成。

合よりも、「仕方がない」と考える割合の方が、総じて多い状況が続いており、無投票当選に対する有権者の意識は、それほど厳しいものとはいえないことがわかる。特に近年は、二〇一五年の調査で「おかしい」が三二・三％に対して、「仕方がない」が三九・五％を占めるなど、無投票当選を否定する意識は弱まっている。さらには、無投票当選を「よい」と肯定的にとらえる回答も一〇％前後を占め続けており、有権者の意識において、無投票当選は強く否定されているとはいえない状況があることも事実である。

とはいえ、無投票当選は、有権者から代表者を選択する機会そのものを奪う、間接民主制の根幹を揺るがしかねない由々しき問題である。無投票当選の蔓延は、低投票率以上に深刻であるといわなければならない。無投票当選をできるだけ減らすために、小規模自治体や農村部の自治体を想定しながら、より立候補しやすい環境を整えていくことが喫緊の課題であろう。また、無投票当選が決まると、選挙公報の発行手続きが中止されるため、公約が有権者に明示されないうまま公選職に就いてしま

うといった弊害もある⁽¹⁹⁾。無投票当選した首長や議員に対する有権者の監視機能を確保する手立てを考えていくことも、重要な課題であるように思われる。

〈引用・参考文献〉

- 市村充章（二〇一四）「都道府県議会の議員選挙における選挙区の設定と定数配分」『白鷗法学』二〇一四年一月号、九〜五四頁）
- 茨木瞬（二〇一七）「県議選一人区における無投票選挙区」（公共選択学会『公共選択』六七号、二〇一七年、一四〇〜一五七頁）
- 石上泰州（二〇〇三）「第一五回統一地方選挙の分析―「脱政党」と無投票当選」（日本選挙学会『選挙学会紀要』一号、二〇〇三年、五〜二〇頁）
- 牛山久仁彦（二〇一八）「自治体首長選挙の動向と地域政治―「相乗り」回帰は進むのか―」（自治総合研究所『自治総研』四七五号、二〇一八年五月号、一〜二六頁）
- 牛山久仁彦（二〇一五）「統一地方選挙に見た無投票選挙の実態と低投票率」（全国町村議会議長会編『地方議会人』四六巻一号、二〇一五年六月、二三〜二六頁）
- 河村和徳（二〇一八）「無投票当選がもたらすインパクト」（『月刊自治研』二〇一八年八月号、三六〜四二頁）
- 小林秀高（二〇一五）「地方選挙における無投票当選と投票率低下の分析」（拓殖大学海外事情研究所『海外事情』第六三巻一一号、二〇一五年一月、六五〜八四頁）
- 鷺見英司（二〇一七）「首長選挙における無投票当選の発生要因」（公共選択学会『公共選択』六八号、二〇一七年、八五〜一〇二頁）
- 総務省・明るい選挙推進協会『統一地方選挙全国意識調査―調査結果の概要―』各年版

総務省自治行政局選挙部『地方選挙結果調』各年版

総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」各年版

「地方議会・議員に関する研究会」報告書・参考資料（二〇一七年七月）

長野基（二〇一九）「議員報酬・定数等に関する調査結果の分析」（町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会『町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告』平成三十一年三月、一一～三七頁）

- (1) 第一回参議院選挙（一九四七年）の岐阜選挙区が無投票。補欠選挙としては、一九五一年の愛媛選挙区が無投票。
- (2) 『朝日新聞』二〇一九年二月一七日。
- (3) 総務省「平成三十二年統一地方選挙執行予定団体に関する調」。
- (4) 石上（二〇〇三）、五～二〇頁。
- (5) 小林（二〇一五）、六五～八四頁。
- (6) 鷺見（二〇一七）、八五～一〇二頁。
- (7) 牛山（二〇一八）、一二頁。
- (8) 改選定数に占める無投票当選者数の割合。
- (9) 日本では、かつての衆議院における三人区から五人区を中心とした選挙区制を中選挙区制と呼んでいたことから、ここでは、五人区までをいわゆる中選挙区制、六人以上をいわゆる大選挙区制としている。
- (10) 総務省調べ（平成二五年九月一日現在）。
- (11) 最近では、伊達市、栃木市、高崎市、富山市、関市、飯塚市などが一時的に選挙区を設けていた。「地方議会・議員に関する研究会」参考資料集、二四頁。
- (12) 和歌山県北山村は、二〇一九年三月の村議会において議員定数を六から五に削減する条例案を可決した。『朝日新聞』

二〇一九年三月二日。

(13) 政令指定都市の選挙区定数の分布状況は以下の通り。定数二〜四が二一・九%、定数五〜七が四三・九%、定数八以上が三三・二%。総務省調べ（二〇一七年三月一日現在）。

(14) 船橋市は二〇一五年選挙、鹿児島市は二〇一六年選挙における最下位当選者の得票率。

(15) 茨木（二〇一七）、一四〇〜一五七頁。

(16) 小林（二〇一五）、六五〜八四頁。

(17) 長野（二〇一八）、一一〜三七頁。

(18) 石上（二〇〇三）、一七〜一八頁。

(19) 無投票当選の「副作用」については、河村（二〇一八）を参照。

連立政権下のジュニアパートナーの問題

岩 崎 正 洋

1 なぜジュニアパートナーに注目するのか

連立政権の研究において、連立を構成する個々の政党について取り扱った研究は意外と少ない^①。とりわけ、「ジュニアパートナー (Junior partner)」の政党を正面から論じているものは、ほとんどみられないように思われる。本稿は、連立政権におけるジュニアパートナーに焦点を向けることにより、連立政権研究において、これまで注目されてこなかった論点に光を当てるとともに、ジュニアパートナーの研究という新たな視点を導き出すことを企図している^②。

連立政権の形成と、政権の安定的な存続の過程においては、まず、連立を構成する政党の組み合わせという問題が重要になる (Gansson 1961; Riker 1962; Beyme 1985; Budge and Keman 1990; Strøm, Müller and Bergman 2008)。連立政権が常態化している場合には、議席数の上でも政権担当能力の上でも中心的な位置を占める主要政党と、補完的ないし監督

の機能を果たす他の小政党との存在がみられるが、それぞれの役割は分担され、棲み分けがなされている。

連立政権の研究では、連立形成にかかわる政党を説明するものとして、これまでも「かなめ政党 (pivotal party)」や「支配的プレイヤー (dominant player)」、「メデイアン政党 (median party)」などの概念が提示されてきた。⁽³⁾しかし、「ジュニアパートナー政党」について正面から論じられたり、ジュニアパートナーという概念が体系的に論じられたりすることはなかった。⁽⁴⁾

かなめ政党という概念は、連立形成において、どのような政党が参加するのによつて連立の行方が大きく影響を受ける場合に用いられており、連立におけるキャスティングボートを握る政党の存在を表現する場合に使われる。かなめ政党も一つのジュニアパートナーであるが、かなめ政党とジュニアパートナー政党とは置き換え可能な用語ではない。ジュニアパートナーは、かなめ政党になることがあるとしても、すべてのジュニアパートナーがかなめ政党になるというのではない。

支配的プレイヤーは、二つ以上の複数の政党が相互に排他的な関係にある連立において、「かなめ」となる政党のことである(加藤 二〇一一…二三五)。いかなる政党の組み合わせであれ、支配的プレイヤーを除いて政権を獲得することはできないため、支配的プレイヤーは、連立形成に際して、他の政党よりも優位な立場となる。その意味において、支配的プレイヤーは、連立政権における主要政党ともいえる立場であり、ジュニアパートナーとは対極的な立場に位置する政党である。支配的プレイヤーに対して、ジュニアパートナーは従属的なプレイヤーとして存在する。

メデイアン政党とは、「単一イデオロギー次元において、順に政党を並べ、いずれかの端から政党の議席数を足していった場合、その議席数を足すことによつて、勝利連合のラインを越える政党のことである(加藤 二〇一一…

「二四二」という。その意味からすると、メデイアン政党は、連立形成において「かなめ」となる存在である。メデイアン政党は、ジュニアパートナーの一つになる場合があるとしても、ジュニアパートナーがすべてメデイアン政党になるわけではない。

このように、従来の連立政権研究においては、連立を構成する政党のタイプに関して、異なる概念が提起されてきた。しかし、いずれもジュニアパートナー政党を正面から説明することはなかった。連立政権は、単独政権とは異なり、主要な一つの政党だけで成り立つのではなく、複数の政党の組み合わせによつて形成されるのであり、連立政権におけるジュニアパートナーへ注目がなされなかったり、あるいは、ジュニアパートナーの存在が自明であったとしても、明確に言及されなかったりした。この点は、これまでの連立政権論における死角であった。したがって、連立政権の研究においては、主要政党とジュニアパートナー政党とのそれぞれが果たす役割について明らかに区分されなければならないのである。

本稿においては、まず、連立政権を構成している政党のうちで、主要政党に從属する立場にある小政党のことを「ジュニアパートナー」政党として捉えることとする⁵⁾。ただし、ここでは、連立を組んでいるすべての政党をジュニアパートナーとして取り扱うのではないし、当然のことながら、すべての連立パートナーに注目する必要があると指摘するのではない。本稿では、主要政党との関係からみて、連立パートナーの立場という点において最も序列が上位に位置していると思われる政党を対象として議論を進める。

したがって、以下の行論においては、連立政権におけるジュニアパートナー政党に注目する意義や、これまでの連立政権の研究で取り扱われてきた論点との関連について検討する。また、日本においても一九九三年の政権交代以来、

連立政権が常態化してきたことをふまえ、日本の連立政権におけるジュニアパートナー政党も念頭に入れながら、議論を進めていくこととする。^⑥

2 ジュニアパートナーになるのは誰か

(1) ジュニアパートナーになる政党とは

連立におけるジュニアパートナーとは、具体的にどのような政党を意味するのであろうか。ジュニアパートナーは、連立における主要政党以外のすべての政党のこととして理解できるが、それだけでは表層的な理解になりかねない。連立における主要政党と、それ以外の小政党との役割の違いや特徴を明らかにすることには意味があるとしても、単なる二分法に終わってしまうのならば、あえて「ジュニアパートナー」を正面に据えて連立政権について考える意味が薄れてしまう。

ジュニアパートナー政党には、さまざまなタイプの政党がある。たとえば、数合わせのために連立に参加しただけの政党は、政権運営に影響力を行使することはなく、政権において独自色を出すこともなく、政権内の「傍観者」ないし「イエスマン」のような立場に留まり続ける。このようなタイプの政党は、連立における主要政党の別働部隊として存在するのであり、主要政党のサポーターとしての役割を果たすため、政党間の関係において、一定程度の補完機能を果たすことができるかもしれないが、監督機能を果たすことができないとは考えにくい。

それに対して、主要政党との関係が補完的であるとともに、監督的な機能を果たす場合は、まさに連立パートナー

としての役割を果たす政党として捉えられる。このような政党は、連立における主要政党に従属する立場の小政党であるとしても、あくまで一つの独立した政党として機能しているのであり、主要政党とは異なる独自の政党組織として活動し、政権内における政党間の交渉や調整などを通じて自らの存在感を示しつつ行動する。一見すると、連立を構成する個々の政党の自律性が確保されているといえるが、それぞれの政党に相互拒否権が認められているとしたら、ときには、ジュニアパートナー政党による少数派の拒否権が行使され、政権運営に支障をきたす可能性もある。

ジュニアパートナー政党に注目するとはいえ、主要政党に従属する政党すべてに目を向けるのではなく、連立における有意性のある政党のみを対象とすることが必要である。この点は、政党システムにおける有効政党数 (effective number of parties) が政党システムそのものを考える際には重要であるという見方と共通する⁽⁷⁾。有意性のある政党だけに注目することは、政党間の相互作用の本質的な部分を観察することになり、政党システムの形成や安定、さらに、変容について説明することが可能となる (Sartori 1976)。

したがって、ここでは、連立における主要政党に従属する小政党のうちで、有意性のある政党のみを「ジュニアパートナー」政党として扱うこととする。有意性のある政党は、連立パートナーの候補たりえる存在であり、小政党のうちでも連立パートナーとなる可能性が高い立場にある。このような政党は、主要政党のパートナーとなる候補としての序列が上位に位置している。

(2) 政党の規模

それでは、ジュニアパートナーになる可能性をもつ政党は、どのような政党であるといえるのであろうか。まず、

政党の規模という点からジュニアパートナーについて考える。ここでいう政党の規模とは、政党の勢力のことであり、具体的には、議会における議席数を意味している。

選挙の結果として、ある一つの政党が多数の議席を獲得したとしても、議会の総議席数のうち単独で過半数を獲得できなかった場合は、一つないし複数の他の政党と連立を組まなければ政権を獲得することはできない。連立形成にあたっては、どのような政党の組み合わせとするのが重要になる。少なくとも議会の過半数議席が政権の獲得には必要な数字であり、主要政党が既に確保している議席数は、どの政党をジュニアパートナーにするのかという基準にかかわる。

主要政党が過半数に近い議席を有している場合は、過半数に足りないわずかな議席をもつ政党をジュニアパートナーにすればいいのであるから、主要政党プラス一つのジュニアパートナー政党の組み合わせにより、連立政権が実現する可能性がある。しかし、主要政党が議会内の比較第一党であったとしても、過半数に程遠い場合は、主要政党プラス複数のジュニアパートナーが必要となる。あるいは、それ以外の可能性として、主要政党に匹敵するか、主要政党に次ぐほどの議席数をもつ大政党と、主要政党とが連立を組む場合もあるかもしれない。

主要政党は、政権獲得のための数合わせを基準として、どの政党をジュニアパートナーにするかを判断することができる。それに対して、他の小政党は、主要政党に選ばれやすい程度の議席数をもっていなければ、パートナーの対象にすらなれない。たとえば、一桁しか議席をもっていない小政党がジュニアパートナーになりやすいのか、それとも二桁以上の議席をもつ小政党がなりやすいのかは、主要政党の議席次第であるとはいえず、有意性のある政党という点からすれば、一桁よりも二桁以上の議席をもつ政党のほうが連立政権の運営において実効的に役割を果たすと考え

られる。一桁しかもたない政党が連立のパートナーとなった場合は、政権内の「傍観者」の地位に留まり、形式的に連立を組んでいるに過ぎないということになりかねない。

連立形成にあたって、最小勝利内閣を目指すのか、過大規模内閣なのか、それとも少数派内閣なのかという違いも無視できない (Dodd 1976; 岡澤 一九八八・一九九七)。ここでは、最も多くの国でみられる最小勝利内閣を目指して連立政権交渉が行われると考えることとする。最小勝利内閣は、政権獲得という意味で、議会の過半数議席を集めることにより実現する。ここで注意しなければならないのは、二院制の場合に上下両院において過半数の獲得が必要な場合かという点である。

たとえば、日本の「ねじれ国会」のように、衆議院の議席分布においては、主要政党が単独で過半数議席を獲得しており、単独政権が実現可能であったとしても、参議院で与党が過半数割れを起こし、野党が過半数を占めている場合には、衆参両院で過半数を確保する必要性から連立が組まれる。このような場合の連立形成は、政権獲得というよりも、衆参両院の議会運営をスムーズに行うことが目的となる。

(3) 連立が組まれるアリーナ

連立が組まれるのは、政権形成や維持といった場面に限定されるわけではない。連立は、選挙、議会、内閣という三つの異なるアリーナで目撃できる。これらのアリーナでみられる政党間の関係は、連立における主要政党とジュニアパートナー政党との関係を理解するための具体的なイメージを提供する。

第一に、選挙における連立は、政党同士の選挙協力というかたちで実現する。選挙協力は、政党間で候補者調整を

行い、それぞれの政党の議席を確実に確保できるような戦略を採る。ある選挙区では、一方の政党の候補者を擁立し、他の選挙区では、もう一方の政党の候補者を擁立する。それぞれの政党は、自党の候補者を擁立している選挙区だけでなく、協力関係にある政党の候補者がいる選挙区においても同様に選挙運動を行う。自党の候補者がいない選挙区では、自党の支持者に対して、連立のパートナーとなつている政党の候補者を支援するように依頼する。

たとえば、二つの政党が協力して選挙運動を行うことにより、選挙における連立が成り立つ。選挙での連立は、主要政党であれ、ジュニアパートナー政党であれ、両党とも一定程度の数の候補者を擁立できることに加え、候補者が当選できるような選挙基盤をもつことが前提になる。それぞれの選挙基盤があるからこそ選挙協力が意味のあるものとなるのであり、候補者擁立を調整することで当選の可能性を高めることができる。

実際のところ、選挙協力が默示的に、選挙後の議会や政権で連立を組むことを意識しているとしても、明示的に、事前に連立政権の形成をうたつて選挙共闘を行うとは限らない。しばしば、選挙共闘がみられるとはいえ、選挙での連立には、選挙共闘だけでなく、広義に捉えると、候補者調整などの選挙協力も含まれる。

次に、議会における連立は、議会での法案提出や法案審議、法案の採決などでみられる。場合によっては、異なる政党同士が議会で会派を組むこともあるし、会派を組まないとしても、法案をめぐる協力関係を構築することがある。議会における連立は、議院内閣制における首班指名が象徴的である。議会での連立は、そのまま政権での連立につながることから、首班指名に際して、各党が誰を指名するのかという点は、連立を組んでいるか否かを識別する基準となる。政党間の関係は、議会で連立を組むことにより、同一の首班指名を行い、その後の連立政権の形成へとつながる。

たとえば、この点は、日本の「ねじれ国会」対策として、連立が組まれた事例を想起できる。日本の場合は、選挙、国会、内閣という三つのアリーナで連立が組まれた事例として取り扱うことができる。この点は、連立を組む政党同士の関係がどの程度まで密接なものであるのかを判断する際の手掛かりになるし、政権の安定性を考える際にも役に立つ視点である。

第三に、内閣における連立が挙げられる。いかえるなら、連立政権ということである。多くの場合に、連立政権という表現は、内閣における連立を意味している。本稿では、連立がみられるアリーナとして、選挙、議会、内閣の三つの側面を挙げ、内閣での連立を「いわゆる」連立政権として位置づけている。連立政権においては、いくつかの政党が連立を組んで政権を獲得し、政権を担当する。議会における連立が立法の領域でみられたのに対し、内閣における連立は、執政の領域でみられる。

閣外協力は、連立の一つの形態であるが、議会での連立としてよりも、内閣での連立として捉えられる。閣外協力という言葉は、いくつかの政党が連立を組んで政権を担当しているにもかかわらず、一部の政党は内閣に参加せずに、内閣の外側に位置して、政権を支える場合に用いられる。その意味で、閣外協力は、執政の側面における連立パートナーとしての役割よりも、立法の側面におけるパートナーという役割に重点が置かれる可能性をもつ。

この場合は、執政面での役割が事実上あまりなく、議会運営のためにパートナーの存在が必要なときなどが該当する。同様のことは、二院制において、上下両院の勢力分布が異なる場合に、連立が組まれる場合にも該当する。この場合は、必ずしも閣外協力ではなく、議会においても内閣においても連立が組まれることがある。

これまでみてきたように、連立のアリーナとして、選挙、議会、内閣という三つの側面が挙げられる。これらはい

ずれも相互に関連しており、いずれか一つの側面で連立を組んだとしても、結果的に他の側面の連立に関連し、一連の政治過程に影響を及ぼすことになる。もちろん、それぞれの側面を切り離して、個々の側面における政党間の相互作用に注目することもできる。

三つのアリーナのいずれをみても、単に議会に議席を有しているだけの政党では、政権を構成するパートナーとして「有意性」があるとはみなされることがわかる。それぞれのアリーナで有意性のある存在として行動できる政党がジュニアパートナーになることができるのである。

選挙においては、一定数の候補者擁立が可能であるとともに、選挙協力に耐えられる選挙基盤の強さも求められる。議会においては、一定数の議席をもっていなければならないし、議会運営に際して、連立を組む主要政党の影に埋没してしまうのでは、ジュニアパートナーの存在意義が問われる。内閣においては、政権と一緒に構成するパートナーに適していると主要政党から認められる政党がジュニアパートナーになるが、そのためには、ジュニアパートナー候補となる小政党のイデオロギーや政策などの政治的対立軸上の位置をはじめ、政権において期待される役割や、政権内での待遇などを考慮に入れなければならない。

3 どのような政党がジュニアパートナーになるのか

連立政権は、どのような政党の組み合わせなのかによって性格が大きく異なる。たとえば、連立を組んだとしても安定的に政権が存続できない場合や、不安定ながらも政権が存続する場合などが考えられる。連立形成においても、

連立政権の存続においても、まず、連立を構成する政党の数や議席数が必要な条件であるとしても、それだけでは不十分である。連立の形成や存続には、連立を構成する政党のイデオロギー的な立場や政策上の立場が大きく影響するからである。従来、連立政権論においては、左右のイデオロギー的距離にもとづく政治的対立軸のどこに位置する政党が連立を組むのかという点に関心が向けられてきた (Castles and Mair 1984)。いずれの政党も左右のイデオロギーを示す一次元的な軸上のどこかに位置し、政党間の競合を繰り広げている。連立形成において、政党は、左右軸上の最も近似の立場にある他の政党を連立パートナーとする可能性がある。政治的対立軸上に隣接する政党は、イデオロギー的にも政策的にも近い立場にあり、連立を組むために交渉しやすい関係にある。お互いが近い立場であることから交渉の結果により、それぞれが妥協し、連立形成の実現につながる可能性が高い。

連立は、議席数という数の基準だけでなく、政治的対立軸上の位置や、そこでの政党間の距離も一つの基準となる。連立の主要政党は、議会の過半数を獲得するには、どの政党を連立パートナーとして選んだらいいのかという問題だけでなく、どの政党ならばイデオロギー的にも政策的にも足並みをそろえることができるのかという問題も考慮に入らなければならない。

この時点において、主要政党が主導権を握り、連立形成のための政党間交渉を行う可能性がある。それ以外の可能性としては、主要政党に近似した立場にある小政党がジュニアパートナーとして名乗り出るかもしれないし、小政党が能動的に連立の組み合わせを模索し、政党間交渉を開始することがあるかもしれない。連立形成の過程において、どの政党が主導的に動くのかによつて、最終的にまとまる組み合わせは異なる。連立の歴史をふりかえると、これまでに形成されてきた無数の連立には、単なる数合わせで複数の政党を寄せ集めた事例もみられるし、お互いのイデオ

ロギー的および政策的な立場を考慮して連立を組んだ事例もみられる。

連立形成において、主要政党の思惑通りに連立が組まれるという保証はどこにもない。連立がつくられるまでの段階では、議席の多寡による大政党と小政党という勢力の違いがみられるとしても、連立を組むパートナー同士という意味では、お互いがフラットな関係にある。したがって、この段階において、小政党が存在感を示し、主導的に連立形成に関与する可能性も考えられる。

交渉の過程では、連立における主要政党とジュニアパートナー政党との位置づけが明確になり、それぞれの役割分担も顕在化する。議会内の勢力分布に応じて、連立与党の棲み分けがなされ、組閣に際しては、各党の勢力に比例するかたちで閣僚の配分がなされる。内閣におけるポストの配分は、政党間の力関係を示しており、各党に割り当てられる閣僚数は、内閣における序列を示すことになる。また、各党の獲得するポストが何であるのかによって、それぞれの政党が行使できる影響力も異なってくる⁽⁸⁾。

実際の連立は、左右軸上の中道右派に位置する政党の組み合わせにより、政権がつくられることが多い (Budge and Kenan 1990)。中道右派による連立の場合は、比較的に安定して政権が存続する傾向がみられるようである。もちろん、「中道右派の連立政権であれば、長期にわたって安定して存続する」という科学的な法則が存在するのではない。あくまで世界の事例を概観すると、一つの傾向がみられるに過ぎない。

政治的対立軸上の政党の配置は、それぞれの国の歴史や文化、政治状況によって異なっている (Pridham 1986)。また、時代の違いによっても異なる。歴史的にみると、革新勢力が強い時代の連立の組み合わせと、保守勢力が強い時代の連立の組み合わせとは大きく異なっており、中道に位置する政党がときには革新側の連立に組み込まれたり、とき

には保守側の連立の一員になったりすることがある。⁽⁹⁾

イデオロギーや政策にもとづく対立軸だけでなく、社会的亀裂にもとづく対立軸も無視することはできない(Lijphart 1982)。社会的亀裂は、言語、民族、宗教などの違いに沿ってもたらされた亀裂であり、歴史的に形成されてきたものである。政党システムにおいて競合している政党は、それぞれ社会的亀裂に沿って歴史的に登場してきたのであり、ある政党は左右軸上の立場に大きく規定されているとしても、別の政党は宗教的な亀裂に規定されているだけで、左右軸上の立場は中道に位置している(Lipset and Rokkan 1967)。

より具体的にいえば、ある政党は、左右軸上では右派に位置しており、特定の宗教的な立場をもっていないため、宗教的というよりも世俗的な立場に位置づけられる。他方で、別の政党は、左右軸上は中道に位置しており、特定の宗教を信仰する有権者を代表していることから世俗的というよりも宗教的な立場にもとづく。このような政党は、宗教的亀裂に規定されており、連立の組み合わせにおいては、右派であろうと左派であろうと、連立パートナーの候補になりやすい。宗教的亀裂に規定される政党は、異なる宗教に規定される政党と連立を組むことは困難であるが、世俗的な立場の政党とは左右を問わずに連立を組むことが可能である。

それに対して、左右軸上において、左派に位置する政党と右派に位置する政党とが連立を組むことは容易ではない。⁽¹⁰⁾これらの政党は、左右の政治的対立軸上において真逆に位置しており、それぞれのイデオロギーや政策は全く異なっている。そのため、左右の連立が組まれる場合は、過大規模の大連立となる可能性がある。過大規模内閣は、頻繁に形成されるタイプの連立ではないし、多くの国でみられる形態でもない。

たとえば、右派の政党と宗教政党とによって連立が組まれる場合は、最小勝利内閣をつくることができるが、この

ような組み合わせは、世界でみられる連立政権の事例の多くが該当する。宗教政党は、中道に位置していることから、連立におけるジュニアパートナーとして政権に参加することが左右に位置する政党よりも比較的容易であるように思われる。

いかえると、主要政党は、どの政党に連立交渉を行うのが適切なのか、連立形成が容易な組み合わせはどの政党と組むことなのか、ジュニアパートナーとして一定の議席数をもつとともに、近似の立場にある政党はどこなのかという点を考慮に入れて、連立パートナーを選ぶことになる。その際に、右派政党からすれば、政治的対立軸上で隣接しており、中道に位置する宗教政党を相手にするものには、合理的な判断であるし、数だけでなく、イデオロギー的にも政策的にも連立を組みやすく、安定的に連立を維持できるということになる。その意味では、実際にみられる連立政権が中道右派政権であるという点も理解可能になる。

4 連立におけるジュニアパートナーをどのように捉えるか

紙幅の都合上、これまで述べてきたことをふまえ、日本の事例を考える際の論点をいくつか指摘して、本稿を終えることにしたい。当初の予定では、さらに、日本の連立政権におけるジュニアパートナーに注目し、具体的な事例に言及するつもりであった。しかし、それはまた稿を改めて行うこととし、ここでは、一九九三年以降の日本でみられた連立政権におけるジュニアパートナーを考える際のいくつかの論点を指摘して、本稿をまとめることとする。

まず、日本の連立政権は、一九九三年の細川非自民連立政権の誕生以来、常態化しており、観察可能な事例が蓄積

されてきているにもかかわらず、ジュニアパートナーの政党について、正面から取り扱われる機会があまりなかったため、連立政権におけるジュニアパートナーの研究が空白状態にあるという点である。たとえば、細川政権は、八党派の組み合わせによってつぐられ、政治改革関連法案が成立した後に細川首相自身の金銭問題が発覚したことで、首相が辞任を表明し、九か月弱で政権は終わった。それに続く羽田政権も八党派でつぐられたが、政権発足直後の社会党の連立離脱により少数派内閣となり、約二か月で退陣した。

これら二つの政権はいずれも八党派からなり、ジュニアパートナーの数が多かったこと、首班指名を受けた人物が連立を構成する政党内の比較第一党ではなく、小政党の党首であったこと、連立形成や政権運営において中心的な役割を果たしたとされるのが政党というよりも、新生党幹事長の小沢一郎や公明党書記長の市川雄一のように、特定の人物であり、政党の要素よりも人の要素が強かったことなどの特徴をもつ。そのため、両政権については、特定の一定ないし複数の政党をジュニアパートナーとして挙げるのが容易ではなく、かりに特定の政党を挙げたととしても、ジュニアパートナーとしての役割を政党そのものが果たしたといえるのかどうかという点において懸念が生じる。

第二に、日本の連立政権におけるジュニアパートナーの具体的な事例として、どの政党に注目することが適切なのかという点を考えると、かなり対象が絞られてしまうという点が指摘できる。たとえば、新党さきがけ、公明党などをジュニアパートナーの事例として取り扱うことは可能であると思われる。

社会党は、羽田政権誕生の翌日には政権から離れてしまったが、新党さきがけは、細川政権に参加した後、羽田政権、村山政権、さらに、それに続く橋本政権にも参加した。細川政権から橋本政権までの四つの連立政権に入っていたという意味で、一つのジュニアパートナーとして、新党さきがけについて改めてふりかえることは、連立に参加す

る政党の行動について理解するのに役立つと思われる。

小渕政権が自由党との連立を組んだことや、公明党との連立を組んだことは、それから現在に至るまでの自民党と公明党との連立政権の出発点という意味で注目し値する。この点は、連立における小政党の行動を考えるのにも有用な事例を提供する。小渕政権では、自民党と自由党、自民党と自由党と公明党、自民党と保守党と公明党という三つの連立の組み合わせを示し、それぞれの組み合わせにおいて、小政党がどのような戦略を立てたのか、どのように行動したのか、また、主要政党である自民党がどのような立場をとり、どのように行動してきたのかについて考えるのに多くの情報を蓄積することになった。

自民党と公明党の連立は、それ以降も政権形成だけでなく、選挙協力、国会運営などの場面でもみることができ。一九九九年一月に自民党と自由党との連立政権が始まり、同年一〇月には、公明党が連立に加わり、小渕恵三を首相とする自公連立政権が誕生した。二〇〇〇年四月一日には、自由党が連立を離脱したが、自由党を離脱した国会議員によって新たに保守党がつけられたことで、小渕政権は、自民党と公明党と保守党による三党連立となった。二〇〇三年一月に、保守党は自民党に吸収されたため、自民党と公明党による二党連立となり、その後、自公連立政権は、二〇〇九年九月の麻生内閣の退陣まで続いた。

自民党と公明党との連立は、開始時に自由党も一緒に政権を構成していたとはいえ、結果的に、一九九九年一〇月から二〇〇九年九月までの約十年にわたり存続した。二〇〇九年には、民主党の鳩山由紀夫を首相とする政権が民主党と社民党と国民新党の連立によって誕生した。自公連立政権は、この時期をはさんで、その後もつけられた。二〇一二年一二月の総選挙の結果、自民党と公明党は再び連立を組み、政権を担うようになった。第二次安倍内閣は、

そのときから現在に至るまで続いており、自公連立は、選挙、国会、内閣の三つのアリーナにおいて目撃できるのである。

過去四半世紀における日本の連立政権をふりかえると、公明党が連立におけるジュニアパートナーとして一貫して政権に参加してきたことがわかる。自公連立だけでもかなりの期間になるが、さらに、細川、羽田の両連立政権に参加していたことや、自自公および自公保による三党連立の時期を考慮に入れると、一九九三年以来、日本の政党のうちで最も長期にわたり政権に就いていた政党は公明党であり、日本の事例を考える素材として役立つことは明らかである。¹¹ 連立政権におけるジュニアパートナーとしての公明党をどのように捉えるのかという問いは、本稿をふまえて議論を発展させるのに有用な課題であり、稿を改めて別の機会に論じたいと思う。

(1) 連立政権論において、政党が主たるアクターとして扱われているのは、先行研究からも明らかである。たとえば、連立形成において、個々の政党がどのような戦略を採るかという論点は、連立政権の研究の初期の時点から注目されてきたし、連立政権と政党政治とのかわりについては、非常に多くの議論が展開されている(たとえば、Gansson 1961; Riker 1962を参照のこと)。ここでいう個々の政党とは、「ジュニアパートナー」政党のことを意味している。

(2) 連立政権に関する代表的な先行研究としては、たとえば、以下の書物を参照されたい (Browne and Dreijmanis 1982; Bogdanor 1983; Beyme 1985; Budge and Keman 1990; Laver and Schofield 1990; Müller and Strøm 2000; Strøm, Müller and Bergman 2008)。

(3) これらについて簡潔にまとめたものとしては、たとえば、以下を参照 (加藤 二〇一一)。

(4) 我が国の連立政権論において、ジュニアパートナーという用語を用いて議論したものとしては、「第一党に、ジュニア・

パートナーを一つ加えるかたちの連合政権は安定度が高い」という指摘がみられる程度である（岡澤 一九九七・一五〇）。

(5) 本稿では、暫定的に「ジュニアパートナー」政党をこのように定義づけて議論を進めていく。

(6) 日本においては、連立政権そのものを取り扱った研究が意外と少ない。一九七〇年代には、ジャーナリスティックな議論がみられ、一九八〇年代には、（篠原 一九八四）のような学術的な書物が刊行された。一九九三年の細川連立政権が誕生した頃には、ジャーナリスティックな論考はもちろん、学術的な論考もみられたが、特に二〇〇〇年代以降には、ほとんどみられなくなっているのが現状である。一九九三年以降の日本では、連立政権が常態化しているにもかかわらず、このような状態にあることは見逃せない。

(7) 有効政党数については、たとえば、以下を参照されたい（岩崎 一九九九・二〇一一）。

(8) この点は、ポトフォリオ・アロケーション・モデルにもかわる点である。ポトフォリオ・アロケーション・モデルについては、たとえば、以下を参照（加藤 二〇一一・加藤／レイヴァー／シェプスリー 一九九六）。

(9) この点は、たとえば、日本の事例を想起すれば明らかである。一九七〇年代には、社会党、公明党、民社党による連立政権の可能性について議論されたが、一九九〇年代以降、とりわけ、一九九四年六月以降は、中道右派の連立政権が実現し、議論の対象となっている。

(10) それにもかかわらず、日本では、自民党と社会党とが連立を組み、村山政権が誕生したことは、長く記憶に留まる出来事である。その後、社会党の凋落傾向に拍車がかかったのは、自社さ連立政権の実現ともかわることである（一九九六年一月の村山首相の退陣後、日本社会党は、党名を社会民主党に変更した）。

(11) 公明党について取り扱った書物は、数多く出版されているが、学術的な観点から参考文献として言及することができるものとしては、たとえば、以下を参照されたい（堀 一九七九・一九九九・薬師寺 二〇一六）。

参考文献

(日本語文献)

- 網谷龍介・伊藤武・成廣孝編(二〇一四)『ヨーロッパのデモクラシー 改訂第2版』ナカニシヤ出版。
- 岩崎正洋(一九九九)『政党システムの理論』東海大学出版会。
- 岩崎正洋編(二〇一一)『政党システムの理論と実際』おうふう。
- 岡沢憲芙(一九八八)『現代政治学叢書 13』政党』東京大学出版会。
- 岡沢憲芙(一九九七)『連合政治とは何か——競合的協同の比較政治学』日本放送出版協会。
- 加藤淳子(二〇一一)『政党と政権』川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙(新版)』有斐閣。
- 加藤淳子/マイケル・レイヴァー/ケネス・A・シエプスリー(一九九六)「日本における連立政権の形成——ヨーロッパ連合
政治分析におけるポルトフォリオ・アロケーション・モデルを用いて」『レヴァイアサン』第一九号、六二—八五頁。
- 加藤淳子&マイケル・レイヴァー(一九九八)「政権形成の理論と96年日本の総選挙」『レヴァイアサン』第二二号、八〇—
一〇五頁。
- 公明党史編纂委員会(二〇一四)『大衆とともに——公明党50年の歩み』公明党機関誌委員会。
- 篠原一(一九七七)『連合時代の政治理論』現代の理論社。
- 篠原一(一九八四)「連合政治の理論的諸問題」篠原一編『連合政治I——デモクラシーの安定をもとめて』岩波書店、一—
五五頁。
- 成田憲彦(二〇〇二)「日本の連立政権形成における国会の論理と選挙制度の論理」『選挙研究』第一六卷、一八—二七頁。
- 新川匠郎(二〇一二)「いかに、ヨーロッパで連立政権は成立しているのか?——連立形成の理論を政党システムに関する研究
との対比から再考する」『上智ヨーロッパ研究』第四号、一〇七—一二四頁。
- 新川匠郎(二〇一三)「西ヨーロッパ諸国に見る過大規模連合の政権と説明モデル——混合研究法から」『上智ヨーロッパ研究』
第五号、九三—一一五頁。

- 堀幸雄 (一九七九) 「公明党」白鳥令編『革新勢力』東洋経済新報社。
- 堀幸雄 (一九九九) 『公明党論——その行動と体質』南窓社。
- 増山幹高 (二〇一五) 『シリーズ日本の政治7 立法と権力分立』東京大学出版会。
- マイケル・レイヴァー&加藤淳子 (二〇〇一) 「政権の形成と政党交渉力決定構造——1990年代の日本の事例をめぐって」『レヴァイアサン』第二九号、九一—一二二頁。
- 薬師寺克行 (二〇一六) 『公明党——創価学会と50年の軌跡』中公新書。

(外国語文献)

- Beyme, Klaus von (1985) *Political Parties in Western Democracies*, English translation by Eileen Martin, Aldershot: Gower.
- Blondel, Jean (1968) 'Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies,' *Canadian Journal of Political Science*, 1 (2): 180-203.
- Bogdanor, Vernon (ed.) (1983) *Coalition Government in Western Europe*, London: Heineman.
- Browne, Eric C. and John Dreijmanis (eds.) (1982) *Government Coalitions in Western Democracies*, New York: Longman.
- Browne, Eric C., John P. Frensdries and Dennis W. Gleiber (1984) 'An "Events" Approach to the Problem of Cabinet Stability,' *Comparative Political Studies*, 17 (2): 167-197.
- Budge, Ian and Hans Keman (1990) *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford: Oxford University Press.
- Castles, Francis G. and Peter Mair (1984) 'Left-Right Political Scales: Some 'Expert' Judgments,' *European Journal of Political Research*, 12 (1): 73-88.
- Daalder, Hans (ed.) (1987) *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*, London: Frances Pinter Publishers.

- Dodd, L. C. (1976) *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton: Princeton University Press. 岡沢憲美訳 (一九七七) 『連合政権考証——政党政治の数量分析』政治広報センター。
- Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Paris: Librairie Armond Colin. 岡野加穂留訳 (一九七〇) 『政党社会学——現代政党の組織と活動』潮出版社。
- Fischer, Jörn, Keith Dowding and Patrick Dumont (2012) 'The Duration and Durability of Cabinet Ministers,' *International Political Science Review*, 33 (5): 505-519.
- Ganson, William A. (1961) 'A Theory of Coalition Formation,' *American Sociological Review*, 26 (3): 373-382.
- Grofman, Bernard (1989) 'The Comparative Analysis of Coalition Formation and Duration: Distinguishing Between-Country and Within-Country Effects,' *British Journal of Political Science*, 19 (2): 291-302.
- Herman, Valentine and John Pope (1973) 'Minority Governments in Western Democracies,' *British Journal of Political Science*, 3 (2): 191-212.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,' *Party Politics*, 1 (1): 5-28.
- Kirchheimer, Otto (1966) 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, pp. 177-200.
- Laver, Michael (1974) 'Dynamic Factors in Government Coalition Formation,' *European Journal of Political Research*, 2 (3): 259-270.
- Laver, Michael and Norman Schofield (1990) *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1969) 'Consociational Democracy,' *World Politics*, XXI (2): 207-225.
- Lijphart, Arend (1981) 'Power-Sharing versus Majority Rule: Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies,'

- Government and Opposition*, 16 (4) : 395-413.
- Lijphart, Arend (1982) 'The Relative Salience of the Socio-Economic and Religious Issue Dimensions: Coalition Formations in Ten Western Democracies, 1919-1979,' *European Journal of Political Research*, 10 (3) : 201-211.
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan (eds.) (1967) *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press.
- Moury, Catherine (2010) 'Coalition Agreement and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain the Ministers,' *Party Politics*, 17 (3) : 385-404.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm (eds.) (2000) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm (2000) 'Coalition Governance in Western Europe: An Introduction,' in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-31.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm (2000) 'Coalition Governance in Western Europe,' in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 559-592.
- Pridham, Geoffrey (ed.) (1986) 'An Inductive Theoretical Framework for Coalitional Behaviour: Political Parties in Multi-Dimensional Perspective in Western Europe,' in Geoffrey Pridham (ed.) *Coalition Behaviour in Theory and Practice: An Inductive Model for Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-23.
- Riker, William H. (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- Rokkan, Stein (1970) *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University

- Press, 岡沢憲芙・川野秀之訳（一九八〇）『現代政党学——政党システム論の分析枠組み（Ⅰ・Ⅱ）』早稲田大学出版部。
- Schofield, Norman and Michael Laver (1985) 'Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83', *British Journal of Political Science*, 15 (2): 143-164.
- Strøm, Kaare (1984) 'Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions,' *Comparative Political Studies*, 17 (2): 199-227.
- Strøm, Kaare (1985) 'Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies,' *American Political Science Review*, 79 (3): 738-754.
- Strøm, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (eds.) (2008) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Michael and Michael Laver (1973) 'Government Coalitions in Western Europe,' *European Journal of Political Research*, 1 (3): 205-248.
- Warwick, Paul V. (1994) *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

秘密漏示罪と取材

設 楽 裕 文

- 一 はじめに
- 二 外務省秘密漏洩事件の裁判とその法的評価
- 三 鑑定人医師秘密漏示事件の裁判とその法的評価
- 四 考察
- 五 むすびに

一 はじめに

本稿では、「秘密の漏示が犯罪（秘密漏示罪）とされている場合、その秘密を取材行為によって漏示させること及び取材協力行為として漏示することは、どのようなときに正当化（違法性否定）されるのか」を検討する。検討の素材

（秘密漏示罪と取材（設楽）

として、外務省秘密漏洩事件の裁判（第一審判決…東京地判昭和四九年一月三十一日刑集三三卷三号五三二頁、第二審判決…東京高判昭和五一年七月二〇日高刑集二九卷三号四二九頁、上告審決定…最決昭和五三年五月三十一日刑集三三卷三号四五七頁）及び鑑定人医師秘密漏示事件の裁判（第一審判決…奈良地判平成二一年四月一五日刑集六六卷四号四四〇頁、第二審判決…大阪高判平成二二年二月一七日刑集六六卷四号四七一頁、上告審決定…最決平成二四年二月一三日刑集六六卷四号四〇五頁）を用いる。前者の事件においては、第一審判決では当該取材行為の正当化が肯定されたものの当該取材協力行為の正当化は否定され、上告審決定では、報道のための取材の自由を尊重に値するものと評価した博多駅事件上告審決定（最大決昭和四四年一月二六日刑集三三卷二一四九〇頁）を踏まえつつ、取材行為者が取材協力者の「個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪した」として、当該取材行為の正当化が否定された。後者の事件においては、取材協力者のみが起訴されているところ、第一審判決で当該取材行為の正当化が肯定されたのに当該取材協力行為の正当化は否定され、この判断は上級審で変更されることはなかった。ここから、取材行為の正当化については比較的積極的であるのに対し取材協力行為の正当化については消極的である、という裁判の傾向を看取できる。そこに、「取材行為が正当化されるなら取材協力行為も正当化されてしかるべきではないのか」という疑念が生じる。しかるに、従来の学説は、取材行為の正当化に比して取材協力行為の正当化には関心をもち、前者の事件の上告審決定が当該取材行為の正当化を否定した点についてはかなりの批判を加えているのに、後者の事件の裁判（とくに第一審判決）が当該取材協力行為の正当化を否定した点についてはさほど批判を加えていない。そこで、本稿においては、右の疑念を基礎に、取材協力行為の違法性判断に重きを置いて考察することにした。

二 外務省秘密漏洩事件の裁判とその法的評価

1 事件及び事実関係の概要

外務省秘密漏洩事件とは、沖縄返還交渉に関する書類を見せてもらいたい旨の新聞記者Xの依頼に応じた外務事務官Yが、電信文案二通、受信文写し一通のリコピーを外務省内で作成してXに交付したところ、Yは国家公務員法一〇〇条一項、一〇九条一二号の罪に問われ、Xは同号に掲げる行為を「そそのかし」として同法一一一条の罪に問われた、という事件である。

第一審判決における、Y関係の「事実関係」（刑集三三卷三三三号五三六〜五三八頁）及びX関係の「基本的事実関係」（刑集三三卷三三三号五六七〜五六八頁）の要点は以下のとおりである。Yは、外務事務官任官後、A外務審議官付事務官としてA審議官に回付・配付される文書の授受・整理・保管の職務を担当し、同文書の内容を職務上知ることのできる地位にあった。Xは、甲新聞社政治部記者として、沖縄返還交渉を中心とする外交全般に関する取材活動に従事していた。Xは、前記取材活動の一環として、A審議官に回付・配付される文書の原本・写しをYから入手しようと企て、Yが前記職務を担当し、前記地位にあることを知りながら、一九七一年五月二二日に、渋谷区内のホテル乙内において、Yに対し、「A審議官のところへ回ってくる書類を見せてくれないか」という趣旨の申入れ及び「沖縄返還交渉と中国代表権問題とに関する書類をA審議官のところから持ち出してきて見せてもらいたい」という趣旨の依頼をし、Yは、これに応じて、同月二四日から同年六月一二日頃までの間、十数回にわたり、Xのために、沖縄返還交渉に関する書類をA審議官の所から持ち出してXに見せた。その一環として、①同年五月二六日頃、XはYに対し、日本国

外務大臣と駐日米国大使との会談の「関係文書、特に請求権関係の書類を頼む」との指示を与え、Yは、同会談の概要が記載されている電信文案(一〇三四号電文)がA審議官に回付されるに際し、秘書室から持ち出して、外務省内でリコピーを作成した上、同リコピーを同年六月三日にXに交付し、②同年六月七日頃、XはYに対し、パリにおける日本国外務大臣と米国國務長官との会談の「関係文書を頼む」との指示を与え、Yは、同月一〇日に、日本国外務省条約局長と駐日米国大使館公使との間で行われた会談の内容が記載されている電信文案(五五九号電文)及び日本国外務大臣と米国國務長官との間で行われた会談の内容が記載されている電信文(八七七号電文)を秘書室から持ち出して外務省内で各リコピーを作成した上、同各リコピーを同月一二日にXに交付した。

第二審判決が認定した罪となるべき事実にみられる事実関係の要点は以下のとおりである。一九七一年五月一八日、「従前それほど親交のあったわけでないYと一夕酒食を共にしたうえ肉体関係を結んだ被告人Xは、肉体関係ができたので頼めば役所の書類を見せてもらえるのではないかと考え」、同月二二日、渋谷区内のホテル乙に誘って「再び肉体関係をもった直後、『取材に困っている、助けると思っただけでA審議官のところに来る書類を見せてくれ。君や外務省には絶対に迷惑をかけない。特に沖縄関係の秘密文書を頼む。』という趣旨の依頼をして懇願し、一応同女にこれを受諾させたうえ、同月二四日『たのむぞ。何とかしてくれ、ニューオータニの玄関で待っている。』と連絡し、同日夕刻、A審議官あてに回付された書類のうち基地リストを含む沖縄関係の秘密書類の提供を受けたが、別れ際に、今度は赤坂の丙事務所に来てくれ、地図は後でとどけると告げ、翌二五日所在場所の略図と毎日七時に来て欲しいという趣旨とを書いたものを渡し、同女をして、その指示により、同日夕刻から同所で落ち合っては同女が外務省から持ち出した書類を渡すことを日課とさせていたところ」、Xは、「同月二六日ころ、その与えた影響力により、同女が

改めてその指示に従うかどうかにつき意思決定をするゆとりのない状態になっていることを知りながら、この状態を利用し、丙事務所においてYに対し「『五月二八日愛知外務大臣とマイヤー大使とが請求権問題で会談するので、その関係書類を持ち出してもらいたい。』旨申し向け、もつてYが職務上知ることのできた秘密を漏らすことをそそのかした」(高刑集二九卷三号四五四～四五五頁)。

上告審決定においては、Xの取材行為が正当な取材活動の範囲を逸脱しているか否かの判断に際して、以下の事実が認定されている。X(被告人)は、一九七一年五月一八日頃、「従前それほど親交のあつたわけでもなく、また愛情を寄せていたものでもない前記Yをはじめ誘つて一夕の酒をともしたうえ、かなり強引に同女と肉体関係を持ち、さらに、同月二二日原判示『ホテル乙』に誘つて再び肉体関係をもつた直後に、前記のような秘密文書の持出しを依頼して懇願し、同女の一応の受諾を得、さらに、電話でその決断を促し、その後も同女との関係を継続して、同女が被告人との右関係のため、その依頼を拒み難い心理状態になったのに乗じ、以後十数回にわたり秘密文書の持出しをさせていたもので、本件そのおかし行為もその一環としてなされたものであるところ、同年六月一七日いわゆる沖繩返還協定が締結され、もはや取材の必要がなくなり、同月二八日被告人が渡米して八月上旬帰国した後は、同女に対する態度を急変して他人行儀となり、同女との関係も立消えとなり、加えて、被告人は、本件一〇三四号電文案について、その情報源が外務省内部の特定の者にあることが容易に判明するようなその写を国会議員に交付していること」などが認められ、一連の行為を通じて見ると、「被告人は、当初から秘密文書を手入するための手段として利用する意図で右Yと肉体関係を持ち、同女が右関係のため被告人の依頼を拒み難い心理状態に陥つたことに乗じて秘密文書を持ち出させたが、同女を利用する必要がなくなるや、同女との右関係を消滅させてその後は同女を顧みなく

なったもの」である（刑集三三卷三号四六四頁）。

2 裁判の内容

第一審判決は、Yを懲役六月に処し（二年間刑の執行を猶予）、Xを無罪とするものであった。

第一審判決は、国家公務員法上の秘密漏示罪の「秘密」につき、「通常の知識経験を有する多数の者にいまだ知られておらず（非公知性）、秘匿の必要性を具備している事項（知識、文書又は物件）」を意味し、「秘匿の必要性」とは、刑罰による威嚇をもって漏示を禁止する必要性であつて、公務の民主的かつ能率的な運営を国民に保障するために漏示を防止しておく必要があるということ、換言すれば、「当該事項が漏示されるならば公務の民主的かつ合理的な運営を国民に保障し得なくなる危険性が存在することを意味する」と解釈し、「秘密」であるためには、このような実質秘性が必要であるとした（刑集三三卷三号五三九〜五四〇頁）。その上で、第一審判決は、一〇三四号電文、五五九号電文、八七七号電文の実質秘性を検討し、いずれの電文も実質秘性は有しているものの、それは高度なものではなかつたとしている。この判断は、後述のように、Xのそそのかし行為の違法性判断に影響してくる。

第一審判決は、Yの所為（一〇三四号電文、五五九号電文、八七七号電文のリコピーをXに交付したこと）が秘密漏示罪にあたるとしつつ、「取材協力行為としての正当行為性」について判断している。それによれば、秘密漏示行為が正当行為性を具備するものとして社会通念上許容されるためには、当該行為が、「報道機関の公共的使命に奉仕して公益を図るといふ積極的意図」の下に行われたものであつて（目的の正当性）、かつ、手段方法の相当性が認められることを要するところ、YはXとの肉体関係が明るみに出されることへの危惧とXに対する同情心や行為からXの申入れを受諾したものであつて、目的の正当性は認められず、電文の持出しの態様は「部内の連絡文書をその重要性も何ら判

断しないで持ち出していること、及び本件三通の電文の漏示はいずれもリコピーによる漏示であつて文書自体の持ち出しとほとんど差のない方法によつており、又、被告人Xがこれらリコピーを持ち帰ることさえ許容していることが認められるのであつて、秘密保持義務を負う国家公務員の取材協力行為としては、著しく軽率且つ不用意であつたといわざるを得ない」ので、手段方法の相当性も認められず、Yの所為は正当行為ではない、ということになる（刑集三三卷二号五六四～五六六頁）。

第一審判決は、Xの罪責に関し、まず、しようようの対象とされている行為（被しようよう行為）は、①一九七一年五月二六日頃のしようようにおいては、A審議官の所に回付・配付される書類の中で、沖縄返還協定に関する文書の内、同年五月二八日に行われる予定の日本国外務大臣と駐日米国大使との会談の内容を要約記載した来電・発信電案その他の参考資料を持ち出してXに見せることであり、②同年六月七日頃のしようようにおいては、A審議官の所に回付・配付される書類の中で、沖縄返還協定に関する文書の内、同年六月七日以後に行われる予定の日本国外務大臣と米国外務長官との会談の内容を要約記載した来電・発信電案その他の参考資料を持ち出してXに見せることであるとし（これにより、五五九号電文に相当するものを持ち出してXに見せることは被しようよう行為に含まれないことになる）、つぎに、国家公務員法一一一条の「そそのかし」を解釈した上、Xの所為（①②のしようよう行為）はそそのかし罪の構成要件に該当するとし（刑集三三卷二号五七〇～五七五頁）、最後に、そそのかし行為の正当行為性について判断して、取材行為の正当行為性が肯定されるのは、①報道機関の公共的使命を全うする目的をもつてなされたものであるという事情、②具体的に用いられた手段方法が同目的を達成するために必要であるか、これに通常随伴するものであり、例えば行為時の具体的諸事情に照らして他にこれに勝る方法がない場合など当該手段方法を用いたこと自体に対して

は社会通念上特段の非難を加えることができないと考えられるという事情、③その行為によってもたらされる利益がその行為の結果損なわれる利益と均衡を保ち、またはこれに優越していると認められる事情などを総合考慮して、「当該行為が全体としてなお法秩序の精神に照らして是認できると認められる場合」であるとし、Xのそのおかし行為については、①の目的の正当性は肯定され、②の手段方法の相当性は欠如するものの「その相当性欠如の程度は、他の諸事情例えば法益の比較衡量を考慮に入ればなお正当行為性を帯びるといい得る程度のものであり、③の法益の比較衡量によれば、電文の実質秘性の程度があまり高度なものであったとは認められず秘密保護の必要性の程度はあまり高くなかったと認められることから、正当行為性を肯定できるとした（刑集三三卷三号五七六―五八五頁）。

検察官が控訴し、第二審判決は、一九七一年五月二六日頃の所為につきそのおかし罪が成立する旨判断して、Xを懲役四月に処した（一年間刑の執行を猶予）。同判決は、取材活動として公務員に対し秘密漏示をしようとする行為のうち、「取材の対象となる公務員が、秘密漏示行為に出るかどうかについて、自由な意思決定をすることを不可能とする程度的手段方法を伴ってなされる秘密漏示行為のしよう行為、及び取材者の加えた影響力により、取材の対象となる公務員が、秘密漏示行為に出るかどうかについて、自由な意思決定をすることが不可能な状態になっていることを認識し、その状態を利用してなされる秘密漏示行為のしよう行為」が「そのおかし」に該当すると解釈し、このような「そのおかし」に該当する限り、秘密保護の必要性の程度の高低やそのおかしによつて生じる利益と秘密保護の利益との比較衡量を考慮して正当行為性を肯定する余地は原則として存在しない、として、このような解釈の下で、そのおかし罪が成立するかどうかを判断し、Xが一九七一年五月二六日頃、及び、同年六月七日頃、Yに對し指示を与えた時点で、Yは「意思決定をする心のゆとりが全く存在していない状態」であり、Xは、Yがこのよ

うな状態になっていることを知りながら秘密文書の漏示をしようとしたものと認定できるから、Xの各しようよう行為は「そそのかし」に該当するといえるものの、六月七日頃指示を与えた時点でXが「秘密」の点についての認識を欠いていたとの疑いを打ち消すに足りる証拠はなく、六月七日頃の行為は罪とならないものと判断するしかない、とした（高刑集一九卷三号四三二～四五三頁）。

Xが上告し、上告審決定は、上告を棄却し、職権で、以下のような判示をした（刑集三三卷三号四六一～四六五頁）。

①秘密とは「非公知の事実であつて、実質的にもそれを保護するに値すると認められるもの」をいい、一〇三四号電文が秘密にあたるとした原判断は相当である、②国家公務員法一一一条にいう「そそのかし」とは、同法一〇九条一二号、一〇〇条一項所定の秘密漏示行為を実行させる目的をもって、公務員に対し、「その行為を実行する決意を新たに生じさせるに足りる慫慂行為をすること」をいい、Xの行為は「そそのかし」にあたる、③そそのかし行為の違法性については、報道機関の国政に関する取材行為は「国家秘密の探知という点で公務員の守秘義務と対立拮抗するものであり、時としては誘導・唆誘的性質を伴うものであるから、報道機関が取材の目的で公務員に対し秘密を漏示するようにそそのかしたからといって、そのことだけで、直ちに当該行為の違法性が推定されるものと解するのは相当ではなく、報道機関が公務員に対し根気強く執拗に説得ないし要請を続けることは、それが真に報道の目的からでたものであり、その手段・方法が法秩序全体の精神に照らし相当なものとして社会観念上は認められるものである限りは、実質的に違法性を欠き正当な業務行為といふべきである」ものの、「報道機関といえども、取材に関し他人の権利・自由を不当に侵害することのできる特権を有するものでないことはいうまでもなく、取材の手段・方法が贈賄、脅迫、強要等の一般の刑罰法令に触れる行為を伴う場合は勿論、その手段・方法が一般の刑罰法令に触れないもので

あつても、取材対象者の個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪する等法秩序全体の精神に照らし社会観念上是認することのできない態様のものである場合にも、正当な取材活動の範囲を逸脱し違法性を帯びるものといわなければならぬ」のであつて、Xは「Yの個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪したものといわざるをえず、このような被告人の取材行為は、その手段・方法において法秩序全体の精神に照らし社会観念上、到底是認することのできない不相当なものであるから、正当な取材活動の範囲を逸脱しているものといふべきである」。

3 裁判に対する従来の評価

前節の裁判には、かなりの批判が加えられている。

前節の裁判は、第一審以来、国家公務員法一〇九条一二号、一〇〇条一項の秘密につき実質秘説と同様の解釈をしつつ本件電文は秘密にあたるとしてしているところ、この認定を疑問視する見解がある。^①

第二審判決の「そのかし」の解釈を疑問視する見解もある。公務員に「心のゆとりが全く存在しない場合」に限り「そのかし」にあたるとすると、スパイ行為による場合などが処罰しえなくなつて不合理であり、かといって報道機関の取材行為に限って限定解釈することもできないことを考えると、「そのかし」の限定解釈ではなく違法性を肯定できるかという面からアプローチした方がよい、というものである。^② また、同判決の解釈は、そのかし罪の目的が、第一義的には、公務員に対する外部からの働きかけを処罰して守秘義務のある公務員を保護することにあるとの理解を前提にしているところ（高刑集二九卷三号四三三、四四三頁参照）、同罪の保護するものは国家秘密であつて、そのような理解には無理がある、とする見解もある。^③

第一審判決の正当化基準（利益衡量論）に対する批判もある。①国民に報道する利益があれば実質的な秘密ではな

いということになるはずであり、「秘密にする利益」と「国民に報道する利益」とを比較衡量できるかは疑問である^④とか、②利益衡量的アプローチを貫くと秘密が重大な場合には手段方法の当否にかかわらず違法性を肯定することになり、また、③取材の時点では利益衡量は不可能であつて取材活動を委縮させるおそれがあり、妥当でない、といったものである^⑤。もつとも、②の点については、「逆の方向への相対化を拒否することができるとすれば、この比較衡量は評価されてよい」との反論がある^⑥。

上告審決定が、報道機関が取材目的で公務員に対し秘密漏示をそのかしたからといって直ちに違法性が推定されるわけではないとしたことについては、積極的に評価する見解がある^⑦。もつとも、一般的に構成要件該当性が違法性を推定させる・させないということ自体妥当とはいえない、とする見解もある^⑧。

上告審決定が個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪したことを理由に正当化を否定した点については、批判的な見解が多い。まず、そもそも人格の尊厳の蹂躪といったものを違法性判断の要素にすることを疑問視する見解がある。具体的には、そのかしの罪の保護するものが国家秘密であることからすると、取材活動の態様いかんは違法性の判断とは関係がなく、基準として曖昧に過ぎる、とする見解や倫理規範に違反することをもって刑法的な違法性を肯定することには問題がある、といった見解がそれである^⑨。もつとも、倫理的な点も違法性判断の一要素とはなりうる^⑩か、人格という基準を持ち出すのは「荒唐無稽」なことではなく問題は具体的な基準いかんであるとして、同決定の違法性判断の枠組を支持する見解もある。つぎに、同決定が、Xが「当初から秘密文書を入手するための手段として利用する意図で右Yと肉関係を持ち、同女が右関係のため被告人の依頼を拒み難い心理状態に陥つたことに乗じて秘密文書を持ち出させたが、同女を利用する必要がなくなるや、同女との右関係を消滅させてその後は同女を顧みない

「なくなった」として、Yの個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪したと判断した点も疑問視されている。具体的には、右の事実は第二審判決が認定摘示していないものであり、これを記録によって認定した点は手続法的に口頭主義・直接主義の観点から疑問がある¹³、といわれ、「総論できびしい要件を設定したので、被告人の有罪を維持するためには、これを人格低劣で自分勝手な、大へん悪らつな記者と認定せざるをえなかったのである」、真の問題は「そのあまりにも勇敢な事実認定にこそある」といった批判さえなされている¹⁴。また、そのかし行為後の事情を可罰性の根拠としている点で、罪刑法定主義的観点から疑問がある、ともいわれる。さらに、右の事実があつたとしてもYの人格を著しく蹂躪したとは評価できない、とする見解もある¹⁶。

三 鑑定人医師秘密漏示事件の裁判とその法的評価

1 事件及び事実関係の概要

鑑定人医師秘密漏示事件とは、医師Zが、少年Aに対する保護事件（以下、「本件保護事件」という。その具体的内容は、犯行時一六歳のAが、母親及び弟妹が現在する自宅一階の台所床等にサラダ油を撒いて放火し三名を一酸化炭素中毒により死亡させたほか、逃走中に放置自転車の横領や民家への侵入盗、電話線の切断をした、というものである¹⁷）に関し、家庭裁判所からAの精神鑑定を命じられ、鑑定資料としてA及びその実父Bらの供述調書や陳述調書等の写しを交付されていたところ、同事件につき取材を始めていたフリージャーナリストCからの依頼に応じて、Cに、二〇〇六年一〇月五日、Z方で、前述の鑑定資料の写しを閲覧させ、同年一〇月六日、甲ホテル客室内で、鑑定のため臨床心理士が作成したAの心理状態等を表わす心理検査の結果等が記載された書面を閲覧謄写させ、同年一〇月一日、料理店乙で、Aの精神鑑定

の結果等が記載されたZ作成の書面を交付し、Zが業務上取り扱ったことについて知りえたA及びBの秘密を漏らした、として、刑法一三四条一項の秘密漏示罪に問われた、という事件である（第一審判決判示の罪となるべき事実による。刑集六六卷四号四四〇～四四一頁）。

Cの取材行為及びZの取材協力行為に関する事実関係の要点を第一審判決の認定したところから以下に示すことにする（刑集六六卷四号四四二～四四三頁による。なお、二〇〇六年中のできごとである）。

Zは、事件当時、丙病院（京都市内）で神経精神科副部長を務める医師であったところ、二月頃、講演会に講師として参加した際、知人の大学医学部教授Dの紹介により、Cと知り合った。Zは、八月七日、家庭裁判所から、Aが非行に及んだ精神医学的背景、Aの非行時及び現在の精神状態、その他Aの処遇上参考になる事項を鑑定し、その経過及び結果を一〇月一三日までに書面で提出することを命じられ、八月一日、鑑定資料として本件保護事件の事件記録の写し（A、B、Bの母Eなどの供述調書写し等を含む、合計一〇分冊のもの）の貸出を受けてこれをZ方（京都市内）に保管し、鑑定に着手した。Aの事件につき取材を開始したCは、Zが鑑定人となったことを知り、会いたい旨の要望を電子メールで伝え、九月八日、料理店丁で、雑誌編集者FとともにZと会って、飲食しながら、本件保護事件やその他の話題につき話をした。この席で、CやFは、Zに、広汎性発達障害に関する記事を月刊誌に掲載し最終的に一冊の本にしたい旨話し、Zは、事件記録が一〇冊あること、Aと面接した際の様子、心理検査の結果、Aに計画性や殺意はないこと、週刊誌等で既に報道されていた内容の一部は事実でないことなどをCらに具体的に話し、今後のAとの面接予定や鑑定書の提出期限等を明らかにした。Zは、九月二八日、Cの求めに応じて、料理店丁で、C及びG（出版社の関係者）と飲食しながら話をし、CやGから調書を見せてほしい旨頼まれ、当初は消極的な態度を示した

ものの、結局、一〇月四日午前七時三〇分にCらがZ方を訪れて調書類を見ることを応諾した。その後、電子メールのやりとりにより、調書類を見せる日は一〇月五日に変更され、翌六日にZが鑑定内容をCらに説明することになった。Cは、一〇月五日午前七時三〇分頃、カメラマンを含む出版社関係者とともZ方に赴いて、病院に出勤するZから鍵を受け取り、入れ違いとなる形でZ方に入って、段ボール箱に入っていた事件記録を手分けして見始め、当初、調書類を見ながらコンピュータに入力する方法でメモをとっていたものの、量が多すぎるため、最終的にはカメラマンに調書類を接写させるという方法をとった。Cらは、同日午後六時頃までかけて、事件記録の一部を写す作業を続けた（デジタルカメラにより撮影されたデータの個数は二六二二個に及んだ）。Cらは、作業を終えた後、料理店でZと会食したものの、その場では、Zに事件記録の閲覧に対する謝礼を述べたにとどまり、デジタルカメラで撮影するなどして写しをとったことは告げなかった。Zは、一〇月六日午前、家庭裁判所で、Aの診断結果、広汎性発達障害の特徴、同障害としてのAの行動に関する内容を記載した「Aに関する精神鑑定の解説」と題する書面（以下、「解説書面」という）に基づいて、裁判官らに鑑定内容を説明し、その後、Cらが宿泊している甲ホテルに行つて客室内でC及びGと話をした。Zは、そこで、Cらに解説書面を渡ししてコピーを許した上、鑑定書の提出日やAの審判期日の見込みなどを話し、解説書面の内容を説明し、解説書面とともに家庭裁判所に持参したAの心理検査に関する書面を示し、Cらからコピーを求められるとすぐに了解して同書面を渡しコピーをさせた。さらに、Zは、Aに関する精神鑑定書を家庭裁判所に提出した後、一〇月一五日、料理店乙で、同鑑定書のデータに基づき印刷した書面をCに渡した。

なお、第一審判決は、Zが本件事件記録のコピー作成を許諾したことはなく、CらはZに本件事件記録をコピーしない旨述べたにもかかわらず独自の判断でデジタルカメラで撮影したことを認定し、ZにおいてCらが本件記録のコ

ピーを作成することはないと「信頼したのには相応の理由があったといえる」としている（刑集六六卷四号四六四～四六五、四七一頁）。

2 裁判の内容

第一審判決は、Zを懲役四月に処する（三年間刑の執行を猶予）というものであった。

第一審における実体法的争点は、(1) Zの行為は、(I) Zは「医師」にあたらず、(II) 鑑定は「業務」にあたらぬ以上、(III) 供述調書等の内容は本罪によって保護されるべき「秘密」にあたらぬから、本罪の構成要件に該当しないのではないか、(2) Zは、Aの利益を図るため、及び、Cの行う取材に対する協力として、Cに供述調書等を閲覧させるなどしたのであり、その目的は正当であり手段も相当であるから、Zの行為は「正当な理由」があるものであつて、違法性が阻却されるのではないか、というものであつた（訴訟法的争点は、有効な告訴があるといえるか、本件公訴は検察官の訴追裁量の範囲を逸脱した違法なものではないか、というものであつた）。これらの争点につき、同判決は弁護人の主張を排斥した。

第一審判決は、争点(1)の(I) (II) について積極に解し、(III) については、本罪が個人の私生活上の秘密を保護法益とするものであることからすれば、「秘密」とは、「一般に知られていない非公知の事実であつて、これを他人に知られないことが本人の利益と認められるもの」をいうと解されるところ、本件保護事件が少年事件として審判手続きが進められているさなかにあり、Aに関してさまざまな報道が繰り返されていたものの一部誤った事実も報じられていたこと等からすれば、ZがCに閲覧させるなどした各書面は存在及び内容が一般に知られていなかったものと認められ、さらに、「A、Bの家庭内に関する諸事情、Aの生育歴や学校の成績、Aの精神状態を判断するために行わ

れた各種心理検査の結果やその所見、精神鑑定の内容となるAの家族歴、本人歴や症状、診断等いずれもAやBのプライバシーに極めて深くかわる個人的な事項を内容とするものであるから、これらは一般的にみて何人も他人に知られることを欲しない事項といえ、他人に知られないことがA及びBによって利益であると認めることができる」などと述べて、前記各書面はA及びBの「秘密」にあたるとした（刑集六六卷四号四五三～四五九頁）。

争点②についての弁護人の主張は、①Zは、鑑定作業を進めるうち、Aに殺意がなかったことを知り、誤った報道で広がった世間の認識を正してAの将来を守るためには真実を明らかにする必要があると考え、Cに対し、Aには殺意がなく供述調書の内容はAの内面に関しては信用することができない旨を繰り返し説明し、供述調書をコピーしないこと、内容をそのまま引用するのではなく形を変えて出すこと、事前に原稿をチェックさせることにつき約束を取り付けた上で供述調書等を閲覧させるなどしたのであり、Zの行為はAの利益のために行われたものであって、その手段も相当である、②Zは、報道機関の公共的使命に奉仕して公益を図るCの取材に対する協力的行為として、公益を図る目的で、Cから前述の約束を取り付けた上で、実際にCの記事の内容をチェックして記述の正確性を確保しようとしたのであるから、行為の目的は正当であり、その手段も相当である、といったものであった。同判決は、①に關し、Zが「報道内容に疑問をもっており、Aに殺意がないことを対外的に明らかにしたいとの思いを抱いていた」ことは認めたものの、そのような「思いは主観的なものにとどまっていた」と見ざるをえず、手段の相当性についても、少年審判手続進行中に、本件事件記録を、自ら立ち会わず対象も何ら限定しないで、Cらに自由に閲覧させ、解説書面や心理検査の結果等の書面を閲覧謄写させたり、鑑定書と同等のものを交付したりしたことは、非公開である少年審判手続きの制度趣旨に反し、A及びBのプライバシー等の秘密に対する配慮を欠いた「非常に軽率な行為とい

うほかはなく、手段の点においても、その相当性を著しく欠くものと認められる」とし、②に関し、取材協力行為が秘密漏示罪に該当するか否かの判断にあたっては、「取材協力であることから直ちにその違法性が阻却されると考えるべきではなく、取材行為の目的、手段及び方法に係る正当性、取材協力行為を行った者の立場、目的、同行為の態様等と、漏示対象となる秘密の内容や秘密の主体の受ける不利益を具体的に考慮し、取材協力行為として『正当な理由』があるといえるかどうかを判断すべきものと解するのが相当である」とし、C及び出版社関係者の一連の取材行為については、「その目的、手段及び方法が正当でないとする特段の事由は認められない（Cらが、被告人に本件事件記録をコピーしない旨述べたにもかかわらず、メモと変わるところはないとしてデジタルカメラで撮影した点は、取材におけるモラル等につき種々の問題を含むといえるが、このことをもって、直ちに本件におけるCらの取材行為の一部又は全部が違法であるとして評価するのは困難である。）」として正当性を肯定しつつ、ZがAに関して抱いていた思いが主観的なものにとどまっていたこと、少年審判手続進行中に鑑定人の立場にありながらCらに事件記録を自由に閲覧させるなどしており手段の相当性を著しく欠くこと、記録等の内容はA、Bのプライバシー等に関わるものであること等からすると、Zの行為は取材協力行為と見ても「正当な理由」に基づくものとは認められない、といったことを述べて、違法性は阻却されないとした（刑集六六卷四号四六一～四六五頁）。

Zが控訴し、第二審では、第一審と同趣旨の弁護人の主張がなされた。これらの主張を、第二審判決は全て排斥し控訴を棄却した。同判決は、前述の争点②に関し、Z（被告人）が秘密を漏らした当時、本件保護事件が家庭裁判所に係属中であつたという状況の下で「被告人が本件保護事件に関して抱いた個人的見解を公に報道するために、フリージャーナリストに本件書面等を閲覧させて人の秘密を漏らす行為が、少年の利益になるとか、許されるなどとは

とてもいえないし、また、少年審判の非公開性に優越する公益性があるなどとも到底いえない」として「正当な理由」はなく違法性は阻却されないと判示している（刑集六六卷四号四七九頁）。

Zが上告し、上告審決定は、上告を棄却したものの、職権で、①鑑定医が行う鑑定はあくまでも「鑑定人の業務」であつて「医師の業務」ではなく、鑑定人の業務上知った秘密を漏示しても秘密漏示罪には該当しない、②本件でAやBはZに業務を委託した者ではなく、秘密漏示罪の告訴権者にあたらぬ旨の主張について判示した（「正当な理由」ないし違法性阻却について言及のない点は、第一審判決、第二審判決の結論をそのまま是認する趣旨であると理解されている¹⁸）。まず、法廷意見は、「本件のように、医師が、医師としての知識、経験に基づく診断を含む医学的判断を内容とする鑑定を命じられた場合には、その鑑定の実施は、医師がその業務として行うものといえるから、医師が当該鑑定を行う過程で知り得た人の秘密を正当な理由なく漏らす行為は、医師がその業務上取り扱ったことについて知り得た人の秘密を漏示するものとして刑法一三四条一項の秘密漏示罪に該当すると解するのが相当である。この様な場合、『人の秘密』には、鑑定対象者本人の秘密のほか、同鑑定を行う過程で知り得た鑑定対象者本人以外の者の秘密も含まれるというべきである。したがつて、これらの秘密を漏示された者は刑法二二〇条にいう『犯罪により害を被つた者』に当たり、告訴権を有すると解される」と述べている。つぎに、裁判官千葉勝美の補足意見は、一三四条は、第一次的には、患者等の秘密を保護すること、第二次的には、患者等が安心して医師に対し秘密を開示することができるようにし、医師の基本的な医行為が適正に行われるようにすることを企図し、「いわば医師の業務自体を保護することも目的として制定されたものといえる」としつつ、医師の業務のうち、基本的な医行為ないしそれに類する行為を行う過程で知りえた秘密、すなわち患者等との信頼関係に基づき知りえた秘密のみが「秘密」にあたるという解

釈は、「解釈論としては無理」であり、同条が人の秘密に接する業務を行う主体である医師に着目して秘密漏示罪の構成要件にしたことの根底には「医師の身分を有する者に対し、信頼に値する高い倫理を要求される存在であるという観念を基に、保護されるべき秘密（それは患者の秘密に限らない。）を漏らすような倫理的に非難されるべき行為については、刑罰をもって禁止した」との考えがあり、同条は、「患者の秘密に限定せず、およそ人の秘密を漏らすような反倫理的な行為は、医師として慎むべきであるという崇高な考え」を基礎にするものである旨述べている。

3 裁判に対する従来の評価

前節の裁判は、おおむね肯定的に評価されている。補足意見が秘密漏示罪の保護法益に関し第二次的に「医師の業務自体」をあげた点は、「倫理違反を刑罰に直結させる表現には疑問もあろう」としつつ、「注目に値する見解」と評価する見解があり、⁽¹⁹⁾一三四条一項の「秘密」を医師と患者との信頼関係に基づくものに限定する解釈は採用できない、とする見解もある。⁽²⁰⁾鑑定人を本罪で処罰することは罪刑法定主義に反するのではないか、という点についても、本件のような精神鑑定が「医師」の「業務」として行われるものかという観点から検討されるべき問題である、⁽²¹⁾とか、本件鑑定が医師の本来的な業務と密接な関係があり鑑定における秘密の保持が医師の業務に対する社会的信頼を左右するといえることから、「その限度で医師の業務性を肯定したのは適切と思われる」⁽²²⁾とされる。

違法性阻却の点についても、第一審判決、第二審判決と同様の理由で否定的に解する見解が多い。⁽²³⁾もつとも、「報道は一定の取材協力行為があつて初めて成り立つものであり、取材協力行為についても『違法性の有無については、慎重な判断を要する』というべきであろう。少年審判の非公開という制度趣旨や推知報道の禁止の趣旨に抵触するか否かは報道の仕方に左右される。結果的に無断で資料が謄写されてそのまま書籍の表紙に用いられるといった事態を

招いたとしても、そのことをもって直ちに取材協力が違法であったと断じることができないと思われる」として、「公共の利害に関わる報道のための取材協力については、優越的利益の保護が認められる限度で違法性阻却を認めるべきである」とする見解もある。ただ、この見解によっても、「家裁に係属中の少年事件に関わった鑑定医による供述調書等の流出という事態は、医師の業務に対する信頼性を大きく低下させるといえるから、これを考慮に入れると、本事案で正当化が否定されたのはやむを得ない」とされる²⁴。

四 考察

以上を踏まえて、取材行為、取材協力行為の違法性判断について考察する。

第一に、違法性判断基準について私見を述べる。まず、刑法が適正かつ合理的な処罰を実現するために刑罰権行使をコントロールする法であることに鑑みて、一般的な違法性判断基準としては、当該行為によって損なわれる利益ともたらされる利益とを比較衡量し、かつ、当該行為の目的、手段方法（態様）を考慮する、というものが適切であると考える。刑法の謙抑性から、当該行為によって損なわれる利益がもたらされる利益に優越しないときには、手段方法に欠点があっても、違法性は否定されるべきであり、逆に損なわれる利益が優越しても当該行為が目的、手段方法の点で欠点がないときは、違法性は否定されるべきである。利益の比較衡量の点で問題がないのに行為態様に問題があるから違法性を肯定するというのは、過度の行為無価値論であり、賛成できない。さらに、刑法における違法性判断が当該行為が当該犯罪の構成要件に該当することを前提とするものである以上、「当該行為によって損なわれる利益」は当該犯罪の保護法益を意味する、と考える。当該行為によって保護法益以外の利益が損なわれるからといって、

そのことの故に当該行為の違法性を肯定するべきではない。⁽²⁵⁾ つぎに、取材行為に呼応して取材協力行為として秘密漏示がなされた場合の違法性の判断は、右に述べた基準に従って、秘密を漏示することによって損なわれる（秘密の主体の）利益と秘密を漏示することによってもたらされる利益（こちらは秘密の主体の利益に限らない）とを比較衡量してなされる。そして、取材行為、取材協力行為のいずれについても同様の基準で違法性が判断されるべきであり、通例、一方の行為の違法性が否定されれば他方の行為の違法性も否定されることになる。

第二に、私見の基準に照らして外務省秘密漏洩事件の裁判について考える。私見の基準によるならXの取材行為の違法性は否定される。第一審判決は利益衡量論により同様の結論に達しており、この点は支持できる。これに対し、上告審決定が、Yの「個人としての人格の尊厳を著しく蹂躪した」として、秘密ないし保護法益の主体でない者の権利・利益を害したことを理由に違法性を肯定したことは不当である。同決定に対する「違法の質を無視するものとして、妥当でない」という批判⁽²⁶⁾には頷けるものがある。Yの取材協力行為についても、特段の事情は認められないので、私見の基準によれば違法性は否定されることになる。この点に関し、第一審判決は、取材協力行為の違法性が否定されるためには、刑法二三〇条の二を考慮して「公益を図るといふ積極的意図」が必要であるとし、このような意図がないことを違法性肯定の理由にしている。しかし、公務員の秘密漏示罪の正当化要件を名譽毀損罪の正当化要件を考慮して加重することは疑問であること、裁判例や多数説が公益目的要件を緩やかに解していること、⁽²⁷⁾取材協力行為についてののみ「積極的意図」を要件とする理由が不明であることから、支持できない。

第三に、私見の基準に照らして鑑定人医師秘密漏示事件の裁判について考える。私見の基準によっても、Cの取材行為については、第一審判決の結論と同様に、違法性が否定されよう。問題なのは、同判決がZの取材協力行為の違

法性を肯定している点である。その理由として、同判決は、① ZがAに対して抱いていた思いが主観的なものにとどまっていたこと、② 少年審判手続進行中に鑑定人の立場にありながら、「Cらに本件事件記録を自由に閲覧させるなどしており」手段の相当性が著しく欠けること、③ 「その記録等の内容はA、Bのプライバシーにかかわるものであること」をあげている。しかし、①については、Zが報道内容に疑問をもちAに殺意がないことを対外的に明らかにしたいという思いを抱いていたことは同判決も認定しているのであり、事実関係に鑑みて、そのような思いがCらに表出されず主観的なものにとどまっていたともいい難いように思う。また、②については、少年審判手続進行中であることをいう点は、少年審判を非公開にすることの利益を考慮しているようにも思え、違法の質を無視するとの批判を免れ難いように思う（同判決は、取材協力行為正当化の基準として「秘密の主体が受ける不利益」を考慮すると述べているので、この点との整合性も不明である）。鑑定人の立場にあったことを咎める点も本件が医師としての秘密漏示の事案であることを考えると整合性に欠けるように思う。さらに、事件記録を自由に閲覧させたとする点も、ZがCらを信頼して、コピーをとらない等の約束をした上で閲覧させていることを考えると、「相当性を著しく欠く」と断じることができないように思う。③については、本件事件記録の内容がA、Bのプライバシーに関わるものであることから、これらが要保護性のある、漏示によってA、Bの利益が相当程度害される秘密であると考えている点に問題がある、といえる²⁸。結局、同判決がZの取材協力行為の違法性を肯定したのは妥当ではなく、この判断を変更しなかった第二審判決、上告審決定も妥当ではない、ということになる。

五 むすびに

私見に対する想定される反論に答えて本稿を結ぶことにする。一つの反論は、「取材行為は知る権利に奉仕する重要なものであるから厚く保護されてしかるべきであり、取材協力行為より緩やかな要件で違法性が否定されてしかるべきである」というものである。しかし、取材は取材行為と取材協力行為とから成り立つものであるから取材行為が保護されるべきなら取材協力行為も同様に保護されてしかるべきである。取材協力行為がなければ報道はなしえないのであつて、その保護を取材行為より薄いものにしてよい理由はない。いま一つの反論は、「秘密漏示罪の可罰性は、身分として掲げられている職業・地位にある者には厳格な守秘義務が課せられているのに、これに違反して、職業・地位に対する社会的信頼を害するところにある。取材協力行為はこのような義務に反するものであるから、取材行為の違法性が否定されても、違法性を肯定されてしかるべきだ」というものである²⁹。しかし、鑑定人医師秘密漏示事件上告審決定の補足意見も述べているように、一三四条は第一次的には秘密を保護するための規定であり、身分たる職業の保護は反射的、あるいは二次的に考慮されるに過ぎない。一三四条の秘密漏示罪は親告罪であるし、秘密の主体たる「人」の同意があれば構成要件該当性が否定されると考えられることから、同罪の保護法益は「秘密の主体の秘密にすることによつて得られる利益」と考えるべきである。したがつて、守秘義務違反の故をもつて取材協力行為の違法性を基礎づけることはできない。

他にも秘密漏示罪には不明確な点が多々ある（右に述べた「秘密にすることによつて得られる利益」の内容さえ明確とはいえない）。これらについては別の機会に検討するしかない。

「ま、今日はこの位で」と言う岩淵先生の笑顔を想像しつつ攔筆することにする。

注

- (1) 斎藤文男「判批」芦部信喜ほか編『憲法判例百選Ⅰ』一六二頁以下（有斐閣、第四版、二〇〇〇年）の一六三頁、卷美矢紀「判批」長谷部恭男ほか編『メディア判例百選』一〇頁以下（有斐閣、第二版、二〇一八年）の二二頁、参照。
- (2) 堀籠幸男「判解」法曹会編『最高裁判所判例解説刑事篇（昭和五三年度）』一二九頁以下（法曹会、一九八二年）の一六五頁、田宮裕「そそのかし罪と取材の限界」判例評論二二六号一二八頁以下（一九七八年）の一三〇頁、平野龍一「公務員に秘密漏泄をそそのかす行為と取材行為の正当性の限界」警察学論集五八巻一号五〇頁以下（一九八七年）の五四頁、参照。
- (3) 斎藤・前掲注(1)一六三頁参照。
- (4) 平野・前掲注(2)五三頁参照。
- (5) 斎藤・前掲注(1)一六三頁、田宮裕「判批」平野龍一ほか編『刑法判例百選Ⅰ総論』六四頁以下（有斐閣、第二版、一九八四年）の六五頁、参照。
- (6) 中山研一「外務省秘密漏えい事件最高裁決定をめぐって―「そそのかし」と取材の自由を中心に―」判例タイムズ三六五号五頁以下（一九七八年）の一三頁参照。
- (7) 米田泰邦「判解」ジュリスト六九三号（昭和五三年度重要判例解説）一八七頁以下（一九七九年）の一八八頁、田宮・前掲注(5)六五頁、参照。
- (8) 平野・前掲注(2)五四頁参照。
- (9) 斎藤・前掲注(1)一六三頁、宇都宮純一「判研」法學四五巻六号一三七頁以下（一九八二年）の一四二頁、参照。
- (10) 堀部政男「判解」ジュリスト六九三号（昭和五三年度重要判例解説）一五頁以下（一九七九年）の一七頁、米田・前掲注(7)一八八頁、平野・前掲注(2)五五頁、清水英夫「判批」伊藤正己ほか編『マスコミ判例百選』一六頁以下（有斐閣、第二

版、一九八五年)の一七頁 卷・前掲注(1)一一頁、参照。

(11) 堀籠・前掲注(2)一七四頁参照。

(12) 田宮・前掲注(2)一三二頁参照。

(13) 米田・前掲注(7)一八八頁、宇都宮・前掲注(9)一四二頁、参照。

(14) 田宮・前掲注(2)一三二～一三三頁参照。

(15) 田宮・前掲注(2)一三三頁、米田・前掲注(7)一八八頁、参照。

(16) 田宮・前掲注(5)六五頁、齊藤愛「判批」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅰ』一七〇頁以下(有斐閣、第六版、二〇一三年)の一七二頁、丸山雅夫「判批」山口厚ほか編『刑法判例百選Ⅰ総論』三八頁以下(有斐閣、第七版、二〇一四年)の三九頁、参照。

(17) 刑集六六卷四号四四二～四四三頁、矢野直邦「判解」法曹会編『最高裁判所判例解説刑事篇(平成二四年度)』八九頁以下(法曹会、二〇一五年)の九二頁、参照。

(18) 矢野・前掲注(17)九五頁、松宮孝明「判解」ジュリスト一四五三号(平成二四年度重要判例解説)一五九頁以下(二〇一三年)の二六〇頁、参照。

(19) 松宮・前掲注(18)一六〇頁参照。

(20) 豊田兼彦「判解」新・判例解説編集委員会編『新・判例解説 Watch』(速報判例解説一二卷)一四二頁以下(日本評論社、二〇一三年)の一四二頁、佐久間修「判批」甲斐克則ほか編『医事法判例百選』五六頁以下(有斐閣、第二版、二〇一四年)の五六頁、参照。

(21) 矢野・前掲注(17)九六～一〇六頁参照。

(22) 辰井聡子「判批」長谷部恭男ほか編『メディア判例百選』一二頁以下(有斐閣、第二版、二〇一八年)の一三頁。

(23) 豊田・前掲注(20)一四三頁、佐久間・前掲注(20)五七頁、参照。

(24) 辰井・前掲注(22)一三頁参照。

- (25) 山口厚『刑法総論』（有斐閣、第三版、二〇一六年）一〇七頁は、処罰を正当化する違法性を基礎づけられるのは当該構成要件中に規定された結果惹起に限られるとする。この見解は基本的に正当である。ただ、私見は行為の危険性をも考慮する。
- (26) 佐伯仁志『刑法総論の考え方・楽しみ方』（有斐閣、二〇一三年）一〇四頁参照。
- (27) 大塚仁ほか編『大コンメンタル刑法第一二巻（第二三〇条～第二四五条）』（青林書院、第二版、二〇〇三年）四六頁〔中森喜彦〕参照。
- (28) 外務省秘密漏洩事件第一審判決と鑑定人医師秘密漏示事件第一審判決とを比べてみると、前者では三電文の内容と秘密保護の必要性が検討され実質秘性はさほど高度のものとは認められないとされているのに対し、後者では「供述調書、陳述調書等」、「心理検査の結果等が記載された書面」、「精神鑑定の結果等が記載された書面」のどの部分がどのような実質秘性を有しているのかが十分吟味されていない。供述調書等の内容であっても、既に報道されていることは非公知の事実とはいえ「秘密」にあたるとはいえないし、秘匿することが本人の利益にならない事実や刑法上保護するに値しない事実も「秘密」にあたるとはいえない。「非公知」とか「他人に知られないことが本人の利益になる」とかいったことは程度（量）のある概念であり、例えば、Aの学校の成績や教育状況、その他家庭の事情が全て「秘密」にあたるかといえるかは疑わしい。この点につき、供述調書等に「プライバシーにかかわる情報も大量に含まれている」とか「非公開で行われる家庭裁判所の審判手続が進行中であった」とかいうことから、Zが明らかにした情報が秘密にあたることは明らかであるとする見解もあるもの（矢野・前掲注（17）一〇九頁参照）、そのようなことから直ちに「秘密」にあたるという結論は導けまい。
- (29) 一三四条の秘密漏示罪につき、特定のプロフェッションに対する社会的信頼を保護したものと見る見解につき、佐久間・前掲注（20）五七頁参照。曲田統「秘密漏示罪の成立要件と共犯―最決平成二四年二月一三日を素材として―」法學新報一一九巻九・一〇号五五九頁以下（二〇一三年）の五七七～五七八頁は、一三四条の身分者には取材行為者の要求を「厳にはねのけ続けるだけのプロフェッションとしての強い自覚」が求められているとする。しかし、同罪が保護しているのは個人の秘密にすることにより得られる利益である、と解するべきである。

選挙とファクトチェック

——沖縄の場合——

柴田 秀一

はじめに

現職の翁長雄志知事死去に伴い、二〇一八（平成三〇）年九月一三日告示、九月三〇日投票・開票で沖縄県知事選挙が行われ、玉城デニー候補が三九万六千票余りを獲得し、事実上一騎打ちの、佐喜真敦候補に八万票の差をつけ当選した。

この選挙期間中、沖縄県の地元新聞、琉球新報社、沖縄タイムス社の二紙は、それぞれ紙面で「ファクトチェック」を謳い記事を書いた。選挙期間中に、候補者や関係者の発する言葉などの真偽を「ファクトチェック」として記

事化する試みは、新聞媒体の選挙報道の中では極めて珍しいことである。

そこで、日本ではまだ、ほとんど根付いていない、この「ファクトチェック」について、本文では、「ファクトチェック」とは何かから、二紙が沖縄では初めて行った試みを調査、「ファクトチェック」の必要性、方法論を考え、今後のニュース報道の在り方を考察する。

本稿の項目

- ファクトチェックとは
- ファクトチェックの方法
- 沖縄二紙の試みとFIIJ 沖縄タイムスの場合 琉球新報の場合
- FIIJ「ファクトチェック・イニシアチブ」
- 「フェイクニュース」検証と「ファクトチェック」の違い
- まとめ

○ファクトチェックとは

ファクトチェックは、「言説の内容が事実に基づいているものか正確なのかどうか調べ結果を発表する事⁽¹⁾」と明確ではあるが、これを「事実確認」と置き換えてしまうと途端に明確ではなくなる。この辺りのことをきちんと分けて

書いているのが、「ファクトチェックとは何か 立岩洋一郎 楊井人文 著 岩波ブックレットNO.982」であり、分かりやすいのでポイントを引用する。

「事実確認」⇨メディアの報道や研究発表など対外的発表に誤りがないように取材や調査のプロセスで慎重に事実関係を調べる作業⇩調査の過程で不正確な情報、誤りは外し、事実と確認されたもののみを発表する。

「ファクトチェック」⇨すでに公表された言説の内容が正確かどうかを第三者が事後に調査検証し発表⇩調査の結果「ある情報が不正確だった」ことが判明すれば、それを積極的に公表し社会と共有する。

調査過程での不正確なものは除いて公表しないのが「事実確認」とすれば、ファクトチェックは、不正確なものを積極的に公表する。

従って「ファクトチェック」⇨(イコールではない)「事実確認」である。

今までのマスコミ報道記事では「事実確認」は普段からずっとやってきて、事実と確認できる事を記事にしているので、敢えて「ファクトチェック」をやる必要はない。そう考える人がいるとすれば、それは解釈の誤りで、「ファクトチェック」と「事実確認」は「似て非なる」全く目的が違うことである。

調査した結果「不正確」や「嘘」の情報を公表し共有するのが、「ファクトチェック」なので、訳語は「事実確認」ではなく「言説の真偽検証」ともいえるものである。

更に、「ファクトチェック」は、いわゆる「フェイクニュース」を調べて「嘘」を暴くものでもない。意図的に嘘の情報を流す意味で「フェイクニュース」を捉えると、発信者が誰で、どういう動機で、偽情報を流したか、といった本人の主観面を調べ、それが重要な視点になる。しかし「ファクトチェック」は、そうした言説の背景や本人の地

位や人格、意図には全く関係のない「言説内容が事実に基づくかどうか」を検証するものである。「フェイクニュース検証」とは違っている。つまり「ファクトチェック」≠「フェイクニュース検証」である。

加えて、扱った「言説」の評価をするものではないので、政治的な方向性や立場、政策の合理性等とは関係ないものである。このあたりで、従来の新聞、雑誌、TV等における記事・原稿とは一線を画するものになる。ニュース性の高さ（ニュースバリュー）も関係なく、事実としてどうかという点に絞っている。

また、事実（ファクト）と意見（オピニオン）を分け、見解を述べたに過ぎないものは、事実（ファクト）にならず、単なる意見として扱わない。⁽²⁾

では、「ファクトチェック」の原則とは何か。

国際標準があり、五つにまとめられている。⁽³⁾

- ① 非党派性、公正性（特定の政治目的のために行わない）
- ② 情報源の透明性（原則、情報源を明示。明示しないときは信頼に値するか、何故秘匿するか詳しく説明）
- ③ 財源と組織の公正性（ファクトチェック組織の資金源、どんな経歴の人物が関わっているか、責任者は誰か明示）
- ④ 方法論の透明性（対象言説範囲・判定基準・判定手順を明らかにする）
- ⑤ 訂正の公開性（ファクトチェックの記事に誤りがあれば、誠実に説明し、責任を果たす）

二〇一八年の沖縄知事選挙で、地元二紙が行った「ファクトチェック」は、おおむねこの基準に沿って行われた。

琉球新報は、FIJ（「ファクトチェック・イニシアチブ」FactCheck Initiative Japan）⁽⁴⁾とともにいい、沖縄タイムスは、法政大学の藤代裕之准教授に協力を仰いで、やはり国際基準に準拠して行った。

ここで、触れておきたいのは、沖縄県の地元紙は県内での購読率が極めて高いことである。

「都道府県統計とランキングで見る県民性」⁽⁵⁾統計によると、各都道府県の上位三紙発行部数に占める地方紙の発行部数の割合（二〇一七年）を比較すると、全国での地方紙（その道府県・地域しか発行していない新聞）比率の全国平均が四四・八九％であるのに対し、最も地方紙比率が多いのが沖縄県で九八・二一％。二位は石川県で九五・三六％。三位は青森県（九三・三七％）となっている。新聞を読まない世代が据えたとはいえ、影響力はあり、「ファクトチェック」というものが、定着する端緒になる可能性があるわけだ。

○沖縄タイムスの場合

沖縄タイムスは創刊一九四八（昭和二三）年七月一日、本社は沖縄県那覇市久茂地、年商九二億七千万円（二〇一四年三月期）（以上ホームページ）、発行部数約一五六〇〇〇部（二〇一五年 株・メディアバリュー調べ）⁽⁶⁾

知事選で「ファクトチェック」を担当した総合メディア企画局デジタル部 與那覇里子氏に聞いた、知事選での「ファクトチェック」記事作成は次のようであった。――

与那覇氏はデジタル担当であるので、日頃からSNSを見てみると、事実に基づかない主張や誹謗中傷、疑問に思

う表現が多いと思ひ検証する必要性を感じていたが、すぐには出来なかつたという。

二〇一七年九月三〇日投票の沖縄県知事選挙では、琉球新報が早くから記事を出していた（九月八日）「ファクトチェック」について会議で検討し、実行することになった。F I J（「ファクトチェック・イニシアチブ」FactCheck Initiative Japan 前出）からも知事選での「ファクトチェック」に他メディアとともに参加しないかとの要請はあつたが、かねて、連絡を取っていた「ファクトチェック」に詳しい法政大学藤代研究室と共同で行うことにし、F I Jとは別に独立してチェックすることにした。

スカイプ（Skype）を使ったテレビ会議で、初めての経験である「ファクトチェック」を藤代裕之法政大学准教授が原則から説明し、「国際ファクトチェック・ネットワーク（前出）」の基準をはじめ、ベリファイケーション【verification】（確かめること、証明、検証）のノウハウを情報共有した。

九月一三日（告示日）に「ファクトチェック」をする記事「知事選偽ニュース確認 本紙と法政大事実チェック」を出し、読者にも情報提供協力を要請した。（図1）

与那覇氏を含めファクトチェック班ともいえる一二人（政治部・県政二人、社会部九人（内訳・警察担当三人、デスク二人、次長、社会部三人））が、二班（六人ずつ）に別れ、偶数日と奇数日に担当を分けてパトロール（ツイッター画面を）し、まず情報収集をした。それぞれの担当者は、担当日に毎朝、一五分Twitter、Facebookを中心にSNSをチェックし、事実に基づかない疑わしい発言を探した。何故一五分に限ったかという点、誹謗中傷などのきつい言葉が多く並ぶ画面を長時間見ていると、朝から心的に影響を受けることが分かつていたからである。更に、投稿フォームを作り、パトロールで見つかった疑わしい情報の日時、内容などを書いて投稿し、情報集約して共有した。

図1 沖縄タイムス 2018年9月13日 ファクトチェック始める

掲載日:2018年09月13日, 面名:二社, 記事ID:KIJ20180913_A0028000100634004

(C)沖縄タイムス社

知事選偽ニュース確認

沖縄タイムスは30日投票の
 県知事選に向け13日から、イン
 ターネット上の「フェイクニユ
 ース」を確認するプロジェクト
 を始める。法政大学の藤代裕之
 研究室が協力する。期間は投票
 前日の29日まで。
 知事選に関連したフェイクニ
 ユースの内容や経路、拡散など
 を知り、対策を進めるきつかけ
 にする目的。国際ファクトチェ
 ック・ネットワーク(IFCN)
 の基準を参考に、ファクトチェ
 ックを実施する。
 チェックの基準は、①全て同
 じ基準で事実をチェックする。



本紙と法政大
事実チェック

一方を支持したりしない。公平
 を保つ②読者も検証できるよう
 に、情報源の詳細も公開する③
 フェイクニュースを選択した理
 由、編集、修正などを読者に説
 明する④など5項目。
 選挙終了後にフェイクニユ
 ースの課題などを総括する。
 フェイクの可能性が高いニ
 ユースの情報は、沖縄タイム
 スのLINE@まで。

選挙とファクトチェック (柴田)

記者が、必ずしもPC等デジタル機器に詳しいわけではない。例えば、「証査を『スクショ』で撮る（与那覇氏談）」と言つても、やったことがない記者もいる。「スクショ」とは「スクリーンショット」のことで、PCのスクリーン（デスクトップ）に表れている画像をそのまま記録に残す（いわば写真に撮り残す）やり方だ。まずスクリーンショットの残し方から説明したというSNSは膨大な情報が流れていて、あとから見つけ出すことは難しいし、ホームページですら、消えてなくなっている（削除される）ことは少なくないので、その時に証拠を取っておくことは重要である。

そうして得られた情報収集で六五件のチェックすべき事柄が見つかった。そこから、検証可能とみられる事柄を一七件に絞った。検証可能な事柄というのは、疑わしい言説に対し、統計資料がある事や、過去の発言がある、直接取材できる、発言者が誰か分かる、等の確かめる手掛かりのある事柄である。そうした「ふるい」にかけられた後の一七件の事柄に取材をできるものとして難易度をつけて、取材担当の六人がすべてに当たったという。

情報収集で最初に絞った六五例について、どういふものがあつたかは残念ながら公表してもらえなかった。

パトロール開始から、取材可能な一七の事柄に絞るまでに一〇日かかった。一七件の取材結果の内訳は、取材の途中様々な理由で真偽のわからなかったもの（相手方の取材拒否を含む）一〇件（約六割）、正しいとみられた四件、正しいとは言えないが、真偽判断が難しいもの一件、偽情報と判断されたのは二件（約一割）であつた。

この結果、偽情報二件、判断が難しいもの一件を九月二七日に記事化した（図2）

記事では、①Twitterで「共産党出馬の翁長知事が訪米しても政府関係者の誰にも会えなかったし、沖縄の米軍基地すら入れなかった」↓誤り 共産党「翁長知事が共産党から出馬した事実はない」、沖縄タイムス記者「アメリカ政府関係者との知事面会を取材」、沖縄県基地対策課「知事が基地内に入れないということはない」

図2 沖縄タイムス 2018年9月27日 一票惑わす偽情報

掲載日:2018年09月27日, 面名:社会, 記事ID:K1J20180927_A0027000100534001

(C) 沖縄タイムス社

フェイクニュース (主にツイッターで拡散) の一部	
内容	本紙が虚偽と判断した理由
佐喜真氏の政策文字数は2.2万字を超えて、デニーの政策の文字数は約800字。佐喜真氏は具体的	比較の根拠が異なる。佐喜真氏は政策集。玉城氏はホームページから主要ポイントの抜粋
共産党出馬の翁長知事が訪米しても政府関係者の誰にも会えなかったし、沖縄の米軍基地の中にすら入れなかった	共産党県委「翁長前知事が党から出馬したことはない」。訪米に同行記者「政府関係者と会った」。県「知事は米軍基地の中に入れる」



1票惑わす偽情報

誤り 翁長氏 米面会できず 政策文字数 候補で差

ネットで拡散検証

30日投票の原知事選を巡り、候補者をおとしめるとする虚偽情報「フェイクニュース」が飛び交っている。多くのツイッターなど言動交流サイトSNSで一気に拡散するため、専門家は「有権者の判断をゆがめかねず、民主主義の根幹を揺るがす」と警鐘を鳴らす。佐喜真氏(54)、玉城デニー氏(58)の2候補に關するニュースの中から沖縄タイムスが検証した一部を紹介する。

ツイッター「共産党出馬の翁長知事が訪米しても政府関係者の誰にも会えなかったし、沖縄の米軍基地の中にすら入れなかった」

玉城氏が遺志を継ぐ翁長雄志前知事について、共産党県委員会は「党から出馬した事実はない」と説明。2014年に翁長前知事が就任して以降の訪米を本紙記者が同行取材し、国務省や国防総省などの関係者との面談で沖縄の基地負担軽減を直訴した記事を掲載している。

トは、副知事や知事公室長が対応し「基地内に入れない」ということは一切なかったとの見解を示した。

ツイッター「佐喜真氏の政策の文字数は2・2万字を超えて、玉城氏は約800字」

「政策」の文字数を比較した上で、佐喜真氏は「具体的だが、玉城氏は「具体的な何をするか全くない」とし、「その差が文字数となって表れている」と主張している。

これに対し、玉城氏選対の関係者は「全くの事実無根」と否定。「9月10日の記者会見で政策を発表している。選挙母体のホームページなどでも多種多様な政策を具体的に公開している」と説明した。

佐喜真氏が豊後市長を務めていた17年度、市の給食費は小学生が1人月額3900円から4300円に、中学生が4500円から4900円に値上がりした。食料費の高騰が理由。ただし、小学生については市長1期目の13年度から始まった給食費の助成制度で、毎年度1900

2150円が助成され、保護者負担は実質半額まで軽減されている。一方、中学、生は助成対象外で、市学校給食センターは「財源的な問題が大きい」と説明する。

選挙とファクトチェック (柴田)

② Twitter で「佐喜真氏の政策の文字数は二・二万字超えて、玉城氏は約八〇〇字」↓誤り 「比較の根拠が異なる 佐喜真氏は政策集で、玉城氏はホームページから主要ポイントを抜粋した数」

③ Twitter で「佐喜真氏は宜野湾市長選で給食費無料化を掲げて当選したが、給食費は値上がりした。」↓取材結果 真偽ははっきり判断できず「値上がりしたのは、食料費高騰が理由。小学生は半額助成が実現したが、中学生は財政上の理由で助成対象外なので上がった。」

「ファクトチェック」記事化の結果について、与那覇氏は、「ファクトチェック」検証にはたいへん時間がかかる。情報収集をして怪しいと思われるものから、それを検証できるのか、根拠がないと思われる投稿は「ふるい」にかけ落とす。取材拒否にあうと真偽はそれ以上分からない。「正しい」というものも意外に多くあった。メディアとして出す記事と、SNSの中で行われている事とは違い、メディアは、「ファクトチェック」していなくても、公人の発言の裏取りは当たり前に行っている。だが、SNSの中で語られるものは、もともと裏取りも、事実の発信の義務などもなくされているので、その真偽を問う様にできていない。それをどう扱ったらいいのか当惑したという。

一方で、「ファクトチェック」の意義は、メディアが、民主主義を守る役割を果たす為、必要なこと。特に選挙で間違った情報を信じて投票するということを防ぐために意味があると話した。

沖縄タイムス社の与那嶺一枝編集局長は初めて行った「ファクトチェック」について、

『普段から確かな情報を載せているにもかかわらず、「ファクトチェック」と打ち出したのは、ネット等にあふれる情報の真偽をチェックするという普段はあまりやらない取材、記事掲載になったから。事実の確認は普段からやっていることと思わなくもなかったが、打ち出すことに特段の違和感はなかった。普段からやっているので「ファクト

チェック」は特段やる必要はないという意見は、編集局内からは聞いてない。

労力と時間がかかり、特にネットの場合はキリがないという側面がある。ただ、最近は政権、政治の場の発言について、「ファクトチェック」の必要性を痛感し、「ファクトチェック」という言葉を使うか否かは脇においても、引き続き政権・政治家の発言等についてはチェックしていきたいと考える。

また、ネット情報については、選挙等節目のときのチェック、連載等で追っていきたいと考えている』と答えた。

○琉球新報の場合

株式会社琉球新報社は、発行一八九三（明治二六）年九月一五日、本社は沖縄県那覇市泉崎、新聞発行売上高九五億五千二百万円（二〇一五年度）（以上ホームページ）、発行部数一五八〇〇〇部（二〇一五年）株・メディアバリュートゥー（調べ）

琉球新報は、九月八日（知事選告示前で投票日の三週間以上前）に「ファクトチェック」第一弾の記事を出した。

「虚構のダブルスコア 沖縄県知事選、出回る『偽』世論調査」（図3）

この記事ではまず、立候補予定者（告示前なので）の氏名が書かれていない。告示後も立候補者の名前は記していなかった。このことは、特に選挙期間中（公示前だが）に配慮した結果で、まず、特定候補を利するものではないことを表したものである。（ただし、言説や、行動を見れば、事実上の一騎打ちだった知事選では、玉城、さきま、どちらの候補か

琉球新報



政治

ファクトチェック フェイク監視 知事選 9・30

虚構のダブルスコア 沖縄県知事選、出回る「偽」世論調査

2018年9月8日 10:27

共有する

13日告示、30日投開票の沖縄県知事選を巡り、主な立候補予定者の支持に関する「世論調査」の情報が複数飛び交っている。調査結果の数字はおおむね傾向が一致し、主な立候補予定者2人のうち、一方の立候補予定者がダブルスコアでもう一方を上回るという結果となっている。その中には「朝日新聞の調査結果」とされる数字も含まれているが、朝日新聞社は本紙の取材に「事実無根。調査していない」と答え、偽（フェイク）情報であることが分かった。このほか「国民民主党の調査」もあるが、同党も調査を否定した。

「朝日新聞の世論調査」とされる情報は「朝日新聞が52対26」という表現のもので、取材を通して得られる情報として出回っている。調査は9月1、2日に行われたとされており、主な立候補予定者2人のうち、一方への支持が52%、もう一方が26%と、2倍近い差がついている。朝日新聞社広報部は、この数字の真偽について「これは事実無根だ。弊社の数字ではない。そもそも調査も何もしていない」と調査自体を否定した。

「朝日新聞」以外でも、政党が調査したとされる数字で「56・8対21・3」や、「34～35ポイント差がついている」といった情報が出回っている。

そのうち「国民民主党の世論調査」とされるものは8月25、26日の調査で、「サンプル数2000」との情報とともに「ある立候補予定者がもう一方を13ポイントリード」とされている。国民民主党は本紙の取材に対し「調査をやったという話は確認できない。承知していない」と答えた。

（18知事選取材班）

※特定の立候補予定者や陣営を利することにならないよう、立候補予定者の名前は伏せました。

※飛び交っている「世論調査」の情報については、取材の中で得られる情報として出回っているものもあります。

「朝日新聞の世論調査」とされる数字についても、その一つであることから記事中に「取材を通して得られる情報として出回っている」との文を追記しました。



■ファクトチェックーフェイク監視■

2016年の米大統領選でネット上において拡散され問題になった「フェイクニュース」。琉球新報は30日投開票の知事選に関するデマやうそ、フェイク（偽）情報を検証する「ファクトチェックーフェイク監視」を随時掲載します。LINE「りゅうちゃんねる」で情報も募ります。

陣営かの予想はつく) 記事は、特にSNSから得られた情報か、取材中で接した情報か明らかでないが、朝日新聞世論調査、国民民主党世論調査の名で、出ている世論調査が候補予定者にダブルスコアの差がついているというもので、いずれも朝日新聞社と国民民主党に確認し、偽情報として掲載している。

琉球新報社の瀧本匠(現・東京支社報道部長) 氏に聞いた。

ファクトチェックのきつかけは――。

FIJ(「ファクトチェック・イニシアティブ」FactCheck Initiative Japan 前出)とは、FIJが県知事選のプロジェクトを立ち上げて沖縄に調査に入った時に、一緒にやりませんかと声かけをしてきた。はじめは、プロジェクト同士、この言説をどうしましょうと話し合うのかと思った。すると編集権の問題など色々出てくるが、そうではなく、我々が書いた記事をFIJに送り、FIJの基準で、これはファクトチェックですねとHPに載せることであると聞き、では是非ということで、一緒にやった。

元々、二〇一八年二月にあった県内の名護市長選挙(現職と新人の立候補)で、名護で春季キャンプをしていたプロ野球日本ハムが撤退するという情報が、市長の政策が悪いのでそういうことが起きると、現市政の批判として流れた。実際には、スタジアムの補修のために、別のところを借りてやる事を考えるというような話が出たところで、「撤退」という言葉が独り歩きした。候補本人が言っているのではない、陣営の応援演説などで言っていることに一々記事にはしないのが従来の選挙報道で、そのままにしておいた。選挙が終わってから改めて有権者に聞いてみると、「日ハム撤退だってね。」と広がっていたことが分かり、それを「間違い情報」と正さなかった事を、当時の選挙取材班に

いたメンバーが悔いた。

滝本氏自身は入社以来アメリカ軍基地担当が長く、選挙報道は今回初めてで、しかもキャップの任だった。

これまでは、一読者として選挙報道を読んでいたが、記事は面白くない。選挙後に出る、あの時はこうだったあぁだったと振り返る記事は面白かった。なぜ、そのような記事が選挙中に書けないか。書けないのもわからないではないが、名護のような間違った情報が流布する事を投票前に有権者に知らせられないのか、との問題意識があったという。今回の知事選取材班のメンバーに名護市の取材をした記者もいた。

実際、知事選取材班は七人（キャップ、政治部五人（県議会担当、サキマ候補担当一人、玉城候補担当一人を含む）、社会部一人）で、他にメインの取材があるので、ファクトチェック班と分けて作っていた訳ではなく「ファクトチェック」も一体でやっていた。具体的には、二人ずつ記者を配した、さきま候補、玉城候補者の取材で、本人の言葉、応援演説者の言葉、そこで「ちよつとおかしいな」と思ったこと、候補者の公式ツイッター、YouTube、そこに紐づく一般人のもの、そういったものを毎朝ルーティーンでチェックした。ファクトチェックの為にではなくて、どう言う事を言っているか、何が取り上げられているか、その中で「バスの（SNSなどで多数が話題にし、やり取りが激しい状態）」や、あの人もこの人も言っているなどで、議論になっている事がある場合や、対立する両陣営間で議論沸騰していることや、自然に目に入ってくるものがある筈なのでそれを調べていくという方法を取った。更に、専門にSNS等を調べるデジタル部員二人も加わって、「ファクトチェック」を行った。（図4）

図4 琉球新報電子版 2018年9月24日 安室さんが特定候補者支援は偽情報

選挙とファクトチェック (柴田)



政治

ファクトチェック フェイク監視

安室さんが特定候補者支援は偽情報 支持者が投稿、陣営は否定

2018年9月24日 05:00

共有する

沖縄県知事選の勢力図。

vs ではあるけど
翁長雄志 vs 安倍晋三
安室奈美恵 vs 今井絵理子

どっちと沖縄の未来を作りたい？
とうぜん安室ちゃんも支持する翁長さんの遺志を継ぐ、と一緒
に新時代沖縄を作りたい！



安室奈美恵さんが特定候補者を支援しているとするツイート画面 (画像を一部修正しています)

沖縄県知事選を巡り、インターネット上で安室奈美恵さんと翁長雄志知事、特定の知事選候補者の顔写真を並べた画像が飛び交っている。東京都の女性が「安室ちゃんも支持する翁長さんの遺志を継ぐ(候補者)と一緒に沖縄を作ろう」と応援を呼び掛ける内容を短文投稿サイト・ツイッターに投稿したのが発端だった。取材の結果、安室さんが特定候補を「支持する」とする事実はなく、写真が並んだ候補者の陣営も否定した。

女性は安室さん、翁長知事、候補者の3人と対立する形で、今井絵理子参院議員、安倍晋三首相、別の知事選候補者の3人の顔写真を合わせた画像を作成し「沖縄県知事選の勢力図」「どっちと沖縄の未来を作りたい？」などの文章と併せて投稿した。だが、安室さんは翁長知事が亡くなった時に追悼のコメントを寄せたものの「支持する」との表現は確認できなかった。

女性は11日に文章と画像を投稿した後、県内に住む知人から「安室さんを選挙に絡めるのは慎重にした方がいい」と連絡があり、数日後に投稿を削除した。

女性は本紙の取材に対し「(ある特定の)候補者を応援する立場だ。安室さんの追悼文を見て翁長知事を支持していると考え、作成した」と説明した。

投稿された候補者の陣営は安室さんから支持や推薦を受けたという事実はないとし「選対本部として発信したものでなく、コメントできない。一般論として正確な情報に基づいて発信されるべきだ」と述べた。

安室さんのマネジメントを担ってきたエイベックス・エンタテインメントは、安室さんが翁長知事と特定の候補者を支持しているのかを尋ねた本紙の取材に対し「安室奈美恵は引退し私人となったため、取材を一切受け付けていない」と回答した。(18知事選取材班)

一一九 (二六一)

その、SNSの動きについて担当した琉球新報編集局デジタル編集担当局付き部長・宮城久緒氏に聞いた。――
SNSについては「スペクテイー」という会社にお問い合わせして、ツイッターで呟かれている知事選挙に関しての言説を集めてもらった。この会社は二〇一八年五月から、協力をお願いしているが、本来、ツイッターで呟かれていることから事件事故が起きている可能性があるという警報（アラート）発信をお願いしている。選挙の協力はやったことがなかった。ツイッターに限定して知事選告示の三日か四日前からの資料をもらった。

最初に送られてきたツイッターの件数は二〇万件（リツイートではなく本ツイートだけで）という膨大な量で、読むだけで丸一日かかった。ツイート資料を読めば読むほど、ほとんどが個人への中傷で驚いた。二〇万件は両面コピー資料で薄い電話帳くらいの厚みがあり読むのに丸一日かかった。

当初、ツイッター分析の網にかかって真偽が問題になりそうなツイートを宮城氏が知事選班に持って行ったが、既知に知っていたり、取材に着手し始めていたものだったりしたので、知事選取材班キャップと宮城氏とが、三日に一回くらいの割合で情報交換した。実際、沖縄タイムスの様に、投網をかけて上がってきた情報から絞り込んで「ファクトチェック」をするのではなく、琉球新報の場合はツイッターで出てきたものを知事選班とデジタル班で共用しながら、取材で出てきたものと合わせて出来るものから通常取材も同時に真偽を調べていくやり方の方であった。

宮城氏によると、怪文書の類は余程のことがない限りは読んで捨てる。読んでからコピーし、配る様なことは滅多にない。しかしツイッターは一瞬の間に広がる。しかも、リツイートに一言加えると余計に言葉は過激になっていく。つまり捨てられる運命にある紙の怪文書と、怪文書と同じ内容のツイッターでは伝播力が全く違うのである。

宮城氏は九月二〇日に今回の知事選のツイッター分析記事を出しているが、告示当日のツイッターで玉城候補を批

判するツイートが、さきま候補のおよそ五倍となり、選挙期間を通して玉城候補批判のツイートが多い結果になった。本当に記事を読んでくれて、偽情報が投票行動に影響していないのか疑問だが、九月二〇日の分析記事を出した後に、さきま陣営から「中傷合戦はやめよう」という知らせが出た。「ファクトチェック」は全く無駄ではないと感じたと話した。

しかし、ツイッターとファクトチェックは、スピード感が違う。と宮城氏は言う。ツイッターは一瞬でリツイート、拡散し、ファクトチェックは時間的に何十倍もかかる。後手になる。また、ツイッターで沖縄問題を簡単に語れない。そんな短い文面では議論できない。(新聞が) オールドメディアである事は、今までの取材ノウハウと蓄積がある。ファクトチェックで偽情報を見破るうえで、その蓄積は生かされるのではないかと考えたという。

ツイッターとファクトチェックは、スピード感が違う。そのスピード感の違いについて、知事選挙で取材に当たった政治部の中村万里子記者の取材経験である。――

中村記者は玉城デニー氏に関する ○大麻疑惑と、○遠山清彦衆議院議員(比例九州ブロック選出) がツイッターで拡散させた小沢一郎氏の別荘地購入に関する動画の取材を担当した。

○大麻の件は二〇代のころの玉城氏が大麻を吸引したというもの。

○別荘地問題は、知事選に出る前は自由党で幹事長(玉城氏)と代表という関係であった小沢一郎氏の豪華な別荘を地元業者が嫌がるのを玉城氏が無理やり説得したというものでその動画を遠山清彦衆議院議員(比例ブロック九州)がツイッターで拡散したというもの。

中村記者によると、告示前の九月七日、出どころ不明のメール爆弾のようなものが同僚記者に届き、玉城デニー氏

の二〇代前半時代の楽器運搬会社勤務時代に同僚が大麻吸引で逮捕され、社長が確かめたところ玉城氏も大麻吸引を認めたと書いてある。具体的に名前もあり断定している。同日中に取材、二日後九日には、代理人弁護士から「毅然と対応する必要がある」とコメントを取り、「告訴状を提出へ」で記事化相談をしたが、「ファクトチェック」で出来ないか検討、記事化せず、翌日一〇日、玉城氏代理人弁護士は那覇警察署を訪れ、名誉毀損の容疑で被疑者不詳の告訴状を提出した。

もともと「ファクトチェック」と「フェイクニュース対策」は分けて考えるべきとの助言を複数の専門家から受けていたが、「ファクトチェック」のやり方では、本人や当時の社長に聞き、本人の前歴ないことが客観的に証明できる資料がないか探す。玉城氏本人は全く否定、そこで働いてもいないという。書かれていた会社社長も否定、玉城氏の前歴調査の客観的資料は見つからなかった。だが、刑事告訴では告訴人自身も調べられることになるので、捜査当局は玉城氏も調べることになり、民事の名誉毀損とは違う。これは玉城氏の弁護人も指摘し、告訴して、もし関与があったということになれば偽証罪に問われかねないので、告訴自体が関与していないことの証明であるとの主張であった。この時点でネット上に情報は拡散して、前の沖縄県南城市長の古謝景春氏も、真偽不明の情報「噂される」とが如何なものか」とツイートしている状態だった。

更に名誉棄損について、フェイクニュースの専門家や弁護士に取材。大麻の件と同時に、土地取引の動画拡散も法的にどうか調べた。公職にある人がそのような内容を広めること自体が問題なのではないか、一方、土地の売却について誰が誰に売却し、玉城氏はどのような形で関わったのか、当時の関係者に当たる必要があるということも出てきた。大麻と土地の両方を盛り込んで、「ファクトチェック」で記事化する方針になった。

遠山氏のコメントがとれ「私としてはデニーさんの地元の選挙区にデニーさんが属していた党の党首がああいう豪奢な別荘をもっていて、その門にデニーさんのポスターと自由党の党首のポスターが貼られているという事実を有権者の皆様にしつていただきたいということとで投稿した。(中略)ご判断は有権者の皆様に見て頂いた方々に委ねるという立場だ」などと話した。玉城氏の代理人弁護士「別荘地の話はあまりに荒唐無稽で本人から聞いていないことや、建築業者が嫌がる原因が不明である」との言は得たが、売却のくわしい経緯もわからない。このままだと情報の真偽検証が不可能な記事になる。この時点で告示から一〇日以上が過ぎ、メールが来てから三週間近くなった。ここでは真偽の確認が不明の情報でも、選挙期間中に公の立場にある人がそうした情報を拡散することの問題性を広く提起するためという会社の判断で、「ファクトチェック」というタイトルつけずに、九月二六日朝刊一面で記事を書いた。(図5)

選挙班では、当初からファクトチェックにできないかキャップから言われたが、犯罪歴がないことを証明する資料や土地売買の件についての調べが時間的・物理的に出来なかったことで真偽不明となり、残念ながら「ファクト」に届かなかった記事である。お読みいただいたように、検証には時間がかかった。その結果、正しいとか、あと一步で真偽分からずになる件もある。沖縄タイムスの例でも取材した六割近くが真偽不明だった。

これほど労力がかかる「ファクトチェック」は意味があることなのか、中村記者に聞いた。――

正直、物理的にも体力的にも厳しいと思う。しかし、これから(ネット時代)の選挙取材は日々の動静や情勢など日々の取材と出稿をしながら、加えて、「フェイスニュース」対応、「ファクトチェック」をするのも仕事ということなのだと思えた。膨大な仕事量だと感じたが、「ファクトチェック」をしていくという覚悟も、メディアの人間として担う必要が出てきたということなのだと思う。また、偽情報拡散のスピードとの闘いもあるが、ファクト

図5 琉球新報 2018年9月26日1面 真偽不明情報が大量拡散

(1) 総合1版 (1964年2月2日第3種郵便物認可)

(日印)



4 中部商業がグランプリ
ローソン仲興の商品開発プロジェクト最終審査会があり、グランプリに中部商業チームのアイデアが選ばれた。

5 観光業、非正規42%
2017年度の県内観光産業の実態調査によると従業員のうち非正規社員の割合は16年度比1.73%増の42.7%だった。

8 「伊方3号機 再稼働容認」
9 「新潮45」休刊へ

11 コーチ、交際選手にDV

26 なりやまやかく大会特集

9.30 知事選
2 竹富と津堅、あす投票

30 聞いて！わたしたちの声

Table with election results for the 9.30知事選. Columns include candidates (竹富 2, 津堅 3), party (自由民主党 27, 28, 29), and other details.

リクナビクイズ (Rikunabi Quiz) section with a question about a school and a list of options.

きょうの天気 (Today's Weather) section with a forecast table for various regions.

Table with weather forecasts for different parts of Okinawa, including temperature and precipitation.

おきなわ技能五輪・アビリンピック2018 (Okinawa Skills Competition) section with a photo of a participant and event details.

金融商品 (Financial Products) advertisement for a bank, featuring interest rates and service details.



光文堂コミュニケーションズ(株) (Kobundo Communication Co., Ltd.)

ニュース・情報提供 098-865-5158

広告のお申し込み 0120-43-5059

購読・配達のお問い合わせ 0120-39-5069

本社営業部 098-865-5253

読者相談部 098-865-5656

琉球新報 THE RYUKYU SHIMPO 第39396号

2018年(平成30年) 9月26日 水曜日

真偽不明情報が大量拡散

知事選巡りネットに 9.30 知事選

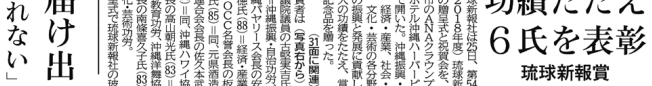
国会議員、首長経験者も発信

主権は国民にあるから、国民が... 選挙権を行使する権利がある... 選挙結果は国民が決める... 選挙結果は国民が決める... 選挙結果は国民が決める...

貴乃花親方退職届け出 告発内容「曲げられない」

大相撲の貴乃花親方も、ついに退職届を出した。... 告発内容「曲げられない」... 貴乃花親方は、大相撲の元横綱で、現在は親方として活動している。...

功績たたえ 6氏を表彰 琉球新報賞



高価買取 (High Value Buyback) advertisement for various items like gold, silver, and jewelry.

散り椿 (Scattered Camellia) advertisement for a book or publication.

悪いものが、来ませんように (The bad things won't come) advertisement for a book or publication.

入り婿侍商へ帖 (Postcard for the bridegroom merchant) advertisement for a book or publication.

黒い紙 (Black Paper) advertisement for a book or publication.

みずうみの妻たち (The wives of Mizuumi) advertisement for a book or publication.

チェックで「真偽不明の情報」を検証する難しさを感じたという。真偽不明情報について、確かな裏を取れなければそれを報じなくてもいいということではないと思うと言っている。

この辺りは小職も同意見であり、「情報が存在していること」を報道する意味やニュースバリュー、背景状況を述べた上で書くこと、公表することは「ファクトチェック」の行為と必ずしも相いれない点も存在する。

前出の知事選取材班キャップ滝本匠氏は、日本記者クラブ会報で、「こだわったのは、選挙期間中に記事を出すこと。有権者の投票行動の判断材料にならないければ意味がない。」と述べ、更に、「『ファクトチェック』で『偽』かどうか判別がつかないものも少なくなかった。一様に『偽』とは断じられない中『検証不能』の判定基準を設けるのも検討の余地あり」と書いている。

琉球新報社の普久原均編集局長は初めての「ファクトチェック」記事化について――

「ファクトチェック」の定義についてはいくつかあるが、今回、われわれは、「SNSなどインターネット上で流布している情報について、その情報の真偽を確認する」という意味で用いた。それをわれわれで可能な範囲で実行した。沖縄県知事選では大量の情報がネット上に出回り、その中には完全な虚構、デマともいえるものがかかなり混ざっていた。その真偽を確認する作業をいくつか実行したが、ファクトチェックには時間がかかり、情報の中には、明らかに虚偽と判定できるものがある一方で、当事者しか知りえない、あるいは判定できないものも多々ある。確認作業を進める中で、虚偽を流布するのは簡単だが、その真偽を確認する作業には膨大な手間がかかるという労力の非対称性を実感した。

ただ、今後の報道機関の役割はこうした作業の中にもあると考える。過去、情報の出し手としての役割は報道機関がほぼ独占していたが、今はだれでも情報の出し手となりえる。

但し、世に流通する膨大な情報は、正しいものとそうでないもの、あるいはただちに真偽を確認できないものとの混在状態だ。報道機関はこれまで普段の仕事の中で確認作業（ファクトチェック）をした上で情報を発信してきた。真偽の確認作業、いわゆる「裏取り」についてはいわばノウハウを一定程度蓄積している。そのノウハウを生かして、現代の「膨大な情報の海」における「水先案内人」にはなりえるのではないか、と考えた。しかし、この作業には労力の非対称性があり、できる範囲は非常に限られる。今の段階で今後について確定的な方針はなく、ファクトチェックの必要性は感じている一方で、できる範囲を模索していくしかないと考えている。という。

○FIJ（「ファクトチェック・イニシアチブ」FactCheck Initiative Japan 前出）

FIJは、二〇一八年九月に日初旬に日本記者クラブで沖縄知事選挙「ファクトチェック」のプラットフォームとなることを発表、これに賛同した六媒体（ニュースのタネ（SNJ）、Japan In-depth（JID）、琉球新報、BuzzFeed Japan（BFJ）、GoHoo、Wasagg）⁽⁸⁾がファクトチェックを実施。選挙後にFIJの特集サイトで、ファクトチェック・ガイドラインを満たした一三本の記事をHP（ホームページ）上で紹介した。⁽⁹⁾

その中に、琉球新報の九月二四日の記事「安室さんが特定候補支援は偽情報」が一本含まれている。

琉球新報の「ファクトチェック」で出した記事四本のうち、他の三本は入らなかつた。入らなかつた三本は「虚構

のダブルスコア」(九月八日)これは、その真偽不明情報が実際に流通しているかどうかをネット上や文書などにより客観的に確認できなかったこと。

「『一括交付金導入で候補者関与はうそ』は偽情報」(九月二日)で公明党議員のツイッター投稿を「偽情報」と判定したものだだったが、見出しのカギカッコ内で公明党議員が使っていない「関与」という言葉が引用されていたこと¹⁰⁾

もう一本「携帯電話の料金を下げると公約としていたが、国にも県知事は権限がない」(九月五日)は、検証の対象とした言説が何か明確でなく、公約の実現可能性はファクトチェックの対象とならないことで外れた。

F I Jが沖縄県知事選でまとめた記事一覧資料によれば、この三本は一三本の「ガイドラインを満たす記事」には入らなかったが、それに類した「検証記事」が載っているものとしてリストアップされ、更に、二本(玉城氏を批判する沖縄知事選サイトが複数出現九月一二日。「ゆくさー(うそつき)」は強い表現だった九月二七日。)合わせて五本がリストアップされている

また、沖縄タイムスは一緒に「ファクトチェック」は行っていないが、九月二七日記事は、「ガイドラインは満たさないが、それに類した検証記事」として「一票を惑わす偽情報ネットで拡散 検証」(九月二七日)記事内の三件がリストアップされている。(表1)

表 1 沖縄タイムス 琉球新報 フラクトチェック状況

沖縄県知事選 フラクトチェック 状況 2018年9月					
新聞社	期間	担当者人数	言説・情報の絞り方	フラクトチェック記事化	FIJの判断
沖縄タイムス	9/13～29 開始日は記事掲載日とした。 後に検証記事	政治部2人＋ 社会部9人(警察担当3人、部員他3人、デスク2人、次長)＋デジタル1人 合計12人	偶数・奇数日で担当分け毎日15分SNSチェック/ 検証可能65件 →更に17件/ 全て取材に着手	○共産党出馬の翁長知事、沖縄の米軍基地すら入れなかった。(誤) ○佐喜真氏の政策の文字数は2.2万字超えて、玉木氏は約800字(誤) ○さきま氏は過去市長選で給食費無料化を掲げて当選したが、給食費は値上がりした。(正誤なし)	全てフラクトチェックの周辺関連検証記事
琉球新報社	9/8～9/29 開始日は記事掲載日とした。 後に検証記事と連載記事	知事選班(社会部2人＋政治部6人)8人 ＋デジタル編集2人 計10人	スペクテーター社から告示3～4日前にTwitter資料20万件＋順次デジタルと取材班で分析→取材・記事化	○虚構のダグラスコア知事選で偽世論調査(誤) ○一括交付金導入で「候補者関与はうそ」(誤) ○安室さんが特定候補支援(誤) ○知事選公約「携帯料金を削減」	○安室さんが特定候補支援(誤)の記事は、フラクトチェック記事としてHP掲載。

FIJ = 「フラクトチェック・イニシアチブ」 FactCheck Initiative Japan) 本文中説明

沖縄知事選挙「ファクトチェック」を手がけた理由を楊井人文事務局長^①に聞いた。――

沖縄知事選を意識して、やらなくてはいけないなど考えていた。沖縄の選挙であれば、いろいろな言説が飛び交い、真偽の分からないものも出る可能性があると考えていた。

「ファクトチェック」をやることで、従来の伝統的ニュース報道を否定しているわけではない。内容が事実かどうかを検証することを目的としたのが「ファクトチェック」、従来のストレートニュース、解説、主張とは、性格が異なるので区別する必要があると考える。

ウソニュースつぶし（フェイクニュースつぶし）が「ファクトチェック」の本来の趣旨ではない。例えば、公明党の遠山議員の「玉城氏が言ったことはゆくさー（嘘）」という言説は、そもそもの玉城候補が言ったことは真実なのかどうか問題なので、玉城氏が言ったことが事実かどうかを検証した。その結果、国会での質疑、総理官邸への提言等のエビデンスを確認できたので、「ほぼ事実」という判定になった（「ニュースのタネ」の記事）。つまり、遠山議員の言説が不正確だったことになるが、ファクトチェックの手法としては、玉城氏の言説を取り上げて判定することもできる。

大手メディアは一般のニュース記事の中で、自分たちで真偽を確かめるということはやっていないかった。例えば、「与党はこういったが、野党がそれは嘘だと主張」というのは伝えるが、それぞれの言い分を伝えるだけで、本当はどっちが正しいのかをメディアの責任で独自に真偽を調べるといふことはしなかった。それをやるのが「ファクトチェック」だ。

メディア報道では、情報提供者は容易に明かせない。証拠を出すと情報提供者やニュースソースを明かすという問

題になるが、という問いには――

何がウソかという根拠を示さないと証拠がない、と言われて相手にされない。

すべて明かせというのではないが「ファクトチェック」は証拠を示すのが原則、それは読者にもわかるようにしておくてはいけない。大事なのはなぜ「誤り」になったか、その証拠を読者自身が納得することだ。

また、従来のメディアは自分たちの出した「誤報」を検証することは嫌がる。だがファクトチェックをすることによつて、メディア自ら、きちんと自分たちの報道も正確性をこれまで以上に重視しないと、第三者の言説をファクトチェックできなくなるという副次的効果もある。

影響が広がっていないと、多くの人がそれは本当か？と疑問に思っていないと「ファクトチェック」をする意味がないのではないか――

ある程度情報が拡散していないと、ファクトチェックする意味がない。だめだと。例えば、「Twitter」ならば、四桁くらいツイートがあると、それなりに拡散しているという認識になる。

つまり「ファクトチェック」の国際的基準でいえば、発言者、言説は誰か、どんなメディアを使い、いつしたか、どんな内容のどの言説を調べるか、誤り、正しい、とする評価の証拠はなにか。が必要なのだ。

○「フェイクニュース」対策、検証と「ファクトチェック」の違い

県知事選の「ファクトチェック」をめぐる、一番の疑問だったのは「ファクトチェック」と「フェイクニュース」

対策、検証は、どこが違うのかというものだった。似て非なるものと一言で片づけるが、その違いは難しい。

琉球新報の中村記者が直面した例が分かりやすい。「大麻疑惑」については、「あつたこと」を証明するより「なかつた」ことを証明することが難しい。いわゆる「悪魔の証明」である。

また、土地取引は誰が斡旋し、誰が売って、誰が買って、誰が建てたか：これが揃わないと無理やり取引を進めた、進めなかつたことの証明にならない。ここで中村記者は、「ファクトチェック」と「フェイクニュース対策」は分けて考えるべきとの助言を複数の専門家から受けて、「ファクトチェック」とは違う記事を書いた。

これは、出すべき内容の記事と私は思う。

従来、取材情報が、このままにしておくかどうかとどんどん古くなってしまい、記事になっても鮮度ばかりか、ニュースバリューも落ちるといふ時に、「事実か事実でないか」のみに重点を置くより、こういう話が出ているが、真偽はここまで迫った結果不明である、という記事が、従来は出ていた。F I Jの楊井氏が言うところの「従来の伝統的ニュース報道」である。事の真偽はさておき、「こういう情報が駆け巡っているのだ。」という書き方だ。だが、これは、「ファクトチェック」ではない。正しいか間違っているかの根拠がない。「ファクトチェック」として書けないのだ。「フェイクニュース」検証はどうか。これも間違つた情報か正しい情報か証拠を積み重ね、誰がいつ、どこでどういふ発言をどんなメディアでしたか、を押さえ真偽を明らかにする。「ファクトチェック」と変わらない。

だが、「フェイクニュース」の検証の場合、単なる「嘘」を伝播させるのではなく、発信者が何らかの意図をもってやるのが主だ。発言者の地位や背景が情報の受け手との関係や地域などが重要な要素になる。

ところが「ファクトチェック」は言説の内容の正誤であるから、発言者の地位や社会的背景、受け手の地域の問題

などは要素にならない。むしろそういうことを入れないチェックをする。

二〇一六年アメリカ大統領選挙の時に「フェイクニュース」は誰でも知るところとなる言葉となった。選挙で相手に打撃を与えるために、ありもしない事柄を並べる。対立候補だから、対立候補を支援する国だから、更に、にわかには証明できない嘘情報を出す。

二〇一九年二月北マケドニアと国名を変えたマケドニア（当時）の小さな町が、二〇一六年アメリカ大統領選挙のフェイクニュースの発信源だったことが指摘され、政治的対立とは全く関係なく、フェイクニュースが拡散したことによる広告収入で生活費を稼ぐために、インターネットが使える現地の若者が大量にフェイクニュースを作り、送っていた。政治的意図はなくても、経済的個人的な意図で、遠く離れたアメリカの大統領選挙に影響を与えてしまうか否かより、自分の生活の豊かさを選んでそうした行為をした。これは、「ファクトチェック」にはなじまない。勿論情報は「誤り」だが、社会的背景を解かなくては、何の意味もない。発信者の地位、地域の問題等フェイクニュースが出た背景は触れない「ファクトチェック」とフェイクニュース対策、検証との違いがお分かりいただけるだろうか。

○まとめ

選挙というある種、祭りのような熱気を帯びた状況から、真偽の分からない情報がしばしば出てくる。

A・プラトニカスとE・アロンソンの書いた「プロパガンダ」にはこう書かれている。¹²——

事実もどき (factoid) という言葉を作り出した小説家ノーマンメイラーは、これを「雑誌や新聞に表れるまで存在

しない事実（ファクト）」と定義している。われわれは、事実もどきを証拠によって裏付けられない事実の主張と定義したい。なぜなら、通常、その事実は間違いであるか、その主張を支持するような証拠が得られないからである。事実もどきは、広く事実として扱われるような仕方でも提示される。我々の職場や近隣では、噂やゴシップがこれにあたる。

——— 事実もどきは何故流布するかについて、著者らは二つの理由を挙げた。———

第一に事実もどきが真実か否かを確かめる試みがほとんど行われないこと。

第二に事実もどきは、しばしばいくつかの心理的欲求を満たしてくれるため、われわれはそれを受け入れてしまう。たとえば、多くの事実もどきはとても面白く、われわれの注意を引き付ける。

最後に、これがおそらくもつとも重要な点であるが、事実もどきは説得のお膳立ての機能を果たす。事実もどきは社会的なりアリティーを作り出す。事実もどきの一片、一片を組み合わせて我々は世界を描き出す。

——— 選挙に「事実もどき」が跋扈する理由はこうしたことによりピタリと当てはまる。

さて、「ファクトチェック」先進国アメリカでは、こういう指摘がある。

「ファクトチェックは 発言に拘泥せず、イシューを見よ」

トム・ローゼンステイル氏の発言をデジタルウォッチャーの平和博氏が紹介している¹³———¹⁴

ファクトチェックは、選挙戦での論争や、地域が直面する大問題といった、中核となるイシューからスタートする。次の段階で、それらのイシューについて、情報が正しかったり間違っていたりした時に、人々がどんな印象を受ける

か、という影響を見極める。

このシステムの中で、個別の発言の内容は、おおむね三番目の要素だ。個別の発言は、ある 이슈について混乱や論争を巻き起こす要素ではあるかもしれないが、話の本筋ではない。

「ファクトチェック」が、逆に間違った情報への確信を強めてしまうという（ダートマス大学教授のブレンダン・ニーハンさんが明らかにした「バックファイアー効果」¹⁵）への対処が必要で、ファクトチェックには政治的な立場による分断があり、自分の支持する人物が対象となった場合には、そのファクトチェックに反発する傾向が強くなる。

「ファクトチェック」は逐語的になりすぎたり、焦点が狭くなりすぎたりすると「なるほど、彼はその数字を間違えた。だが私の大きな信念が揺らぐことはない。移民は多すぎるし、システムは不正操作されているし、九・一一のテロを実際には幸運だったという特定の宗教の信者たちはいるのだ」

——「ファクトチェック」は言葉の問題だが、あまりに一語一語にこだわると、元々「ファクトチェック」が生じる原因となった問題や状況からかけ離れて、語句解釈が独り歩きし、その語句を「間違い」と公表することが、あるいは公表してもそんなことは信じないという逆の効果が起こったりすることが既に報告されている。

これは大統領選でトランプ氏が選出されたときにトランプ氏の支持者がとった行動そのものではないか。

今後のファクトチェックは。

本研究中、最も気になったのは、新聞記事（テレビ・ラジオ・雑誌の原稿・記事も含めて）は、普段から人の言説が正しいか間違っているか、本当にそう言いいうことをいたのか、確かめた上で記事を書き、あるいは放送するのが原則で

あるので、「ファクトチェック」をするということが「今まではきちんと調べていなかったのか？」と誤解を生むことにならないかという点であった。

また、選挙運動でメールはだめだが、WEBが使えるようになって、「偽」情報は、やはりSNSに良く流れるようになった。SNSの言説は無数である。すべてを把握することは到底困難である。

F I Jの調べでは、去年の沖縄県知事選挙の言説のチェックでは、二分の一が候補者本人、四分の一が有識者、評論家で、一般国民の言説が俎上に乗ってファクトチェックの対象となることはなかった。

ショックだったのは、沖縄タイムスが行った大学生・専門学校生五二五人に対する世論調査¹⁶で、SNSで流れた「フェイクニュース」を八九・五%の学生が知らなかったことだ。こうした学生・専門学校生は、ほとんどニュースサイトを見る習慣がないようであり、「Twitter」などにもあまり接していない。一方で「フェイクニュース」に触れた学生は一一・四%で、普段からニュースサイトや「Twitter」をチェックしていてメディアリテラシーが高いという結果が出た。これは「フェイクニュース」が投票行動に影響を与えたとみる向きとは違う結果である。

本稿では、世界の「ファクトチェック」についてほとんど触れられなかった。欧米は勿論だが、アジア、アフリカ、中南米でも「ファクトチェック」は動き出しているそうであり、日本は後塵を拝している。

世界の動きについては今後の研究課題としたい。

沖縄知事選の「ファクトチェック」で琉球新報は新聞労連のジャーナリズム大賞を受賞した。新聞労連の南彰委員

長は今後の「ファクトチェック」について、「昨年一二月の新聞研究部長会議で、ファクトチェック・イニシアチブと連携し、組合の新聞研究活動の一環として、新聞労連が独自にファクトチェックを行うことを視野に入れながら、基準づくりを進めることを決めた。基準作りの議論を進めている。

ファクトチェックで事実を確認することは記者としての基本的な営みだが、これだけ注目を集めるようになったのは、SNSなど多様な情報発信が広がるなか、フェイクニュースなど人々の目に触れる情報の正しさを検証し、伝えることも、これからの報道機関の役割になっていると考える。」と述べている。

統一地方選挙や参議院通常選挙の年である今年二〇一九年、日本国内で更に「ファクトチェック」が行われるようになるか注目したい。

注

- (1) ファクトチェックとは 立岩陽一郎 楊井人文 岩波ブックレット NO.982 P.2
- (2) 同右、P.2～P.7
- (3) 国際ファクトチェックネットワークがまとめ、二〇一六年九月に綱領として発表
(International Fact-Checking Network fact-checkers' code of principles)
- (4) FIJ 「ファクトチェック・イニシアチブ」FactCheck Initiative Japan
二〇一七年設立、誤った情報に惑わされない社会を築くために、ファクトチェックの普及の為、様々な支援・啓発活動を行っているNPO法人。ファクトチェックのプラットフォームを担う。HP <http://fj.info/about/about-2>
- (5) 都道府県別統計とランキングで見る県民性

<https://todo-ran.com/t/kiji/13920>

- (ABC調査を用いた読売新聞広告局の「地域別上位3紙統計」を基に作成したもの)
- (6) 株式会社メディアバリュー (全国の都道府県単位紙の広告管理等業務)
www.m-value.jp/newspaper/local.html
- (7) 日本記者クラブ会報 NO.585 二〇一八年一月一〇日
- (8) ニュースのタネ 調査報道のための非営利団体「ニュースのタネ(旧アイ・アジア)」。志を同じくする世界のジャーナリスト、研究者、市民と連携して取材・調査を行い、発信する。
<http://seedsfornews.com/>
- Japan・In・depth 元フジテレビ解説委員安倍宏行が二〇一三年一〇月に創刊したウェブ・メディア「ニッポンの深層」ニュースを深掘りし、読者に「KIZUKI」を提供、社会の課題を解決していく「ACTION」へと導くメディアを目指す。
<https://japan-indepth.jp/>
- BuzzFeed・Japan (BFJ) アメリカのニュース&エンターテイメントメディア「BuzzFeed」と日本のインターネット最大手「Yahoo! Japan」の合弁会社。
<https://www.buzzfeed.com/jp>
- Gohoo (ゴフー) マスメディアの報道の正確性などを検証し、「報道品質」向上やメディア・リテラシーに有益な情報を提供するニュースサイト。一般社団法人日本報道検証機構が運営。FIJ事務局長楊井人文氏が代表理事を務める。
<http://gohoo.org/>
- Wasega 早稲田大学政経学部ジャーナリズム・メディア演習(瀬川至朗ゼミ)のゼミ生が発信するWebマガジン。
http://wasega.com/archives/category/factcheck_article
- (9) FIJホームページ <http://fj.info/> 沖縄知事選二〇一八
- (10) 参照：<http://fj.info/archives/1719>

- (11) 楊井文人（やない・ひとふみ） F I J（「ファクトチェック・イニシアティブ」 FactCheck Initiative Japan）事務局長、弁護士、元産経新聞記者
- (12) プロパガンダ A・プラトニカス/E・アロンソン 著訳∥社会行動研究会 誠信書房 二〇一一年六月一五日一三刷 P.83～ 抜粋
- (13) トム・ローゼンステイル氏∥アメリカニュースメディア連合（N M A、旧米国新聞協会）傘下の調査研修機関であるアメリカン・プレス研究所（A P I）の所長。
- (14) 「ファクトチェックの何がダメなのかを第一人者が指摘する」平和博 朝日新聞記者（デジタルウォッチャー） H A F F P O S T https://www.huffngtonpost.jp/kazuhira-taira/fact-check-problem_b_15751074.html 二〇一七年〇四月〇三日〇〇時三一分 J S T 抜粋
- (15) ダートマス大学教授、ブレンダン・ニーハンさんらの二〇〇五～二〇〇六年の調査では、政治的なテーマ（イラクに大量破壊兵器があったかどうか、など）について、事実を示した後でも、政治的立場によって、全く効果がなかったり、逆に誤解への確信を強めてしまうケース（バックファイアー効果）が見られた、という。
イラクに大量破壊兵器はなかった、という事実については、特に保守派にこのバックファイアー効果、つまり反発が顕著だったようだ。「新聞紙学的」平和博 <https://kazutaira.wordpress.com/2016/12/31/%e5%81%bd%e3%83%8b%e3%83%a5%e3%83%82%b9%e3%81%ae%e8%a6%8b%e5%88%86%e3%81%91%e6%96%b9-%e3%83%9d%e3%82%b9%e3%83%88%e3%83%88%e3%82%a5%e3%83%ab%e3%83%bc%e3%82%b9%e6%99%82%e4%bb%a3/>
- (16) 沖繩タイムス二〇一九年一月七日朝刊「幻想のメディア」

参考資料

- ファクトチェックとは何か 立岩洋一郎／楊井人文著 岩波ブックレット NO.982 二〇一八年四月五日第一刷
- 流言・デマ・フェイクニュースとマスメディアの打ち消し報道／福長秀彦 放送研究と調査 二〇一八年一月／NHK放送

文化研究所

- プロパガンダ A・プラトニカス／E・アロンソン 著訳Ⅱ社会行動研究会 誠信書房 二〇一二年六月二五日一三刷
- 「フェイクニュース」考察から現代における中央メディア・放送の在り方を問う 金山勉 調査情報二〇一八年一一―一二号
- 朝日新聞二〇一八年一月一〇日朝刊 沖縄のフェイクニュース 地元二紙がチェック
- 毎日新聞二〇一九年一月一七日朝刊 平成という時代第三部 変化⑥
- メディア批判 神保太郎 連載135回 世界 岩波書店 二〇一九年二月号
- 記者の連帯がなぜ必要か 南彰 世界 岩波書店 二〇一九年二月号
- メディア情報リテラシー教育におけるファクトチェック実践の可能性 坂本旬 法政大学キャリアデザイン学部紀要 15巻 二〇一八年三月
- <http://hdl.handle.net/10114/13759>
- ファクトチェックの何がダメなのかを第一人者が指摘する 平和博 朝日新聞記者(デジタルウォッチャー) HAFPOST https://www.huffnpost.jp/kazuhito-taira/fact-check-problem_b_15751074.html 二〇一七年〇四月〇三日〇〇時三二分JST
- 沖縄知事選ファクトチェックは成功したか 中立性・公平性めぐる課題も JCAST NEWS <https://www.j-cast.com/2018/11/07343083.html?p=all>
- 都道府県別統計とランキングで見る県民性 <https://todo-ran.com/t/ki/j/13920>
- 株式会社メディアバリュー (全国の都道府県単位紙の広告管理等業務) www.m-value.jp/newspaper/local.html
- 株式会社 琉球新報社 <https://ryukyushimpo.jp/>
- 株式会社 沖縄タイムス社 <http://app.okinawatimes.co.jp/plus/>

クリフォード・G・クリスチャンズの

「トランスフォーメティブ (Transformative 変容的)・ジャーナリズム」

塚 本 晴 二 朗

はじめに

アメリカ・ジャーナリズム倫理学研究が、一九八〇年代に「成長産業」⁽¹⁾に転じたとされたのを象徴するのが、一九八五年の世界初の専門誌 *Journal of Mass Media Ethics* の創刊である。その権威と歴史のある学術雑誌において、唯一個人の特集を組まれた研究者が、クリスチャンズである。⁽²⁾

クリスチャンズが目指したものは、コミュニティにおける「相互関係 (Mutuality)」を基盤としたコミュニケーションニズムに基づく、ジャーナリズムの規範倫理学確立であった。クリスチャンズはジャーナリズムとは、市民の「トラ

ンスフォーメーション（Transformation 変容）を担うもの、と考える。なぜならば、コミュニティの成員たる市民は、相互関係を踏まえて、コミュニティが如何にあるべきかを考え、熟議する必要がある、それこそがデモクラシーと考えるからである。つまりそうした熟議に市民が参加できるようにトランスフォームしないと、デモクラシーは存立しえない、と考えるのである。

以上のようなクリスチャンズのトランスフォーメティブ・ジャーナリズムの思想的構造を解明していくのが、本論の目的である。

一、クリスチャンズの問題意識

クリスチャンズは、一九七七年に書いた論文の中で、自らの問題意識を次のように述べている。

マス・メディアは、信じられないほど権力を持った「テクノストラクチャー」[Techno-structure]となった。しかしその他の主な現代の制度とともに、不信という伝染病に感染しつつ、しっかりした理論を欠いたまま、「一九七〇年代の旋風」に直面することとなった。その結果、状況主義が促進され、正誤がはつきりしなくなり、より一層都合主義に迎合するようになった。倫理学を弁えた者であれば、結果が行為を正当化することはないが、今日の報道はそうしたやり方になっている。全体的な傾向として、合法性を優先している。明らかに道徳的なものを法的なものよりも低くしようとする者はいないが、強制力を持つ倫理学的原理を欠き、事実上我々は、自身を拘束する法律を容認している。全ての理論は、一様に法律的な要求と倫理学的な責務を区別するが、ジャーナリズムの実務では、その区別が実質的に消失してしまった。疑いなく法学的研究は、非常に重要であるが、実質的に相容れないものまで法学的

な研究にしてしまうことは、信じられない歪みをも生み出すのである。プレスとの自由とは歴史的、哲学的、文化的、社会的、倫理的、政治的諸側面をもまた持っている。例えば、プレスの自由を憲法の問題だけにしてしまうことは、法律的な解決へと我々の目をそらす。そうすると、我々はジャーナリストの特権を生じさせる知る権利や情報の自由に関する諸法を、一貫して奨励してしまう。一度法律的な問題とみなしてしまうと、プレスの自由等は法学的に扱われるのが必然のようになるが、然るべき答えは、他の学問領域にも存在しうるのである。法学のような日々の状況を説明するものと、長期的な努力の典型的なものを置き換えることはできない。実務的な問題は、熟考を必要としないわけではない。最近の倫理に関する大切なことの一つは、我々はディシプリンとしての、すなわち行為の規範科学としての、倫理学を改めて強調する必要がある、ということである。柔軟性を欠く規定を避けつつ、意義深い倫理学的指針を公式化することは可能である。ジャーナリズム倫理学の教育に携わる者の課題は、何を行うことが正しいのか、何が適切な道徳規範なのかを、ジャーナリストが決定する確かな手助けをすることである。マス・メディアに関する長期的な研究は、即役立つ実務的な知恵も、絶対安全な倫理学理論も生み出しはしないかもしれないが、倫理学的問題を克服しようとする試みは、不適切なものとして簡単に片付けられるものではないのである。

結果だけに注目し、倫理学的に正しい行為とは何か、というようなことに頓着しない風潮を、クリスチャンズは「一九七〇年代の旋風」と呼んだ。ジャーナリズムは、一九七〇年代にその影響力を増大させた。しかし一九七〇年代の旋風に直面したジャーナリスト達は、結果として法を犯しさえしなければよしとし、倫理規範など顧みようとしなくなっている。クリスチャンズはそう考え、大きな危機感を持ったのである。

二、啓蒙主義 (Enlightenment) 批判

クリスチャンズは、啓蒙主義を次のようなものと捉えている。

一八世紀以来の啓蒙主義思想を理解するには、「個人」と「自律」という二つの言葉を必要とする。人間はいかなる権威からも独立して君臨し、個人はそれ自体が目的であると考えられた。自律は人間性の核であり、生活の中心をなす理想となった。自己決定は最高善となった。⁽⁴⁾

アイザック・ニュートンは、世界を無生物的な機械が数学的法則を構成し、画一的で自然科学的な根拠を構築するようなものとして描いた。全ての現象は、各々の細部にわたる秩序の結果として説明した。数的なもの以外のいかなるものも、詭弁や神秘とみなした。ルネ・デカルトは、いかなる主観的なものとも区別する客観的中立的思想を前提とした。純粋な知識は、状況により最小限手を加えられるに過ぎない純粋に数学的な、単線的様式において構築される。デカルトは、「私」が存在する絶対的な証明を追求した。デカルトの関心は、現実から幻影を区別することであつた。「我思う。ゆえに我有り」とは、たとえ「私」が何ごとをも疑っているとしても、それゆえに「私」が思考しているということは疑う余地がない、ということである。ジョン・ロックは、人間の認識の様式と範囲に関する説明において、全ての知識は感覚から引き出される、とする。また社会は、利己的な機械的に行動する者の集合と、個人の自由・生命・財産を守るための相互の合意によって制度化された策略としての政府、ということになる。このゆえ、本質的に二つの別個の秩序、すなわち私的内的な感覚の世界と公的社会的な言語の世界が存在する、とする。以上のように、典型的な啓蒙主義はデカルトの合理主義、ニュートンの機械論的宇宙論、ロックの個人主義によって理

解される。⁽⁵⁾

このように把握した啓蒙主義に対するクリスチャンズの批判は、次のようなものである。

個人のアイデンティティは独立してではなく、「善」を交渉する社会過程を通じてのみ構成される。我々が個人的な達成と考えるものの多くは、実際には共有の努力である。全ての道徳的な問題は、コミュニティと関わっている。ゆえにロックの思想のような、個人と社会の二重性は、コミュニティリズムにおいて克服される。我々の幸福は我々がともに仕事をし、生活するコミュニティの人々の健全さと活力に連動される。⁽⁶⁾

ただし、クリスチャンズのいうコミュニティリズムとは、個人よりもコミュニティに重点を置く、ということではない。重要なのは相互関係である。相互関係とは他者とケアしあったり、育みあったり、エンパワーしあうような互恵関係に基づくもので、個人かコミュニティかではなく、コミュニティ全体の幸福への相互作用やコミットメント、すなわちコミュニティの中で関係し合う個々人が基本となる。つまり個々人が関係し合うコミュニティを支えようとする行為は道徳的に正しく、自己中心的な行為は間違っている、というのである。⁽⁷⁾

以上のようにクリスチャンズは、コミュニティにおける相互関係を重視し、啓蒙主義を源流とする自律した個人を中核とする考え方を批判するのである。

三、自由主義 (Liberalism・Libertarianism) 批判

クリスチャンズは、個人の自由を最も重要な基盤とする思想に批判的である。ここで考察する自由主義とは、既述の啓蒙主義と明確に区別できるものではない。また、自由至上主義 (Libertarianism) と自由主義 (Liberalism) をあえ

て区別していない。要するに、他人に迷惑がかからない限り、各自が自由で平等に自身の選択をする権利を最優先する、というような考え方に対して批判的なのである、ということに焦点を絞る。クリスチャンズが「権利の政治学」と呼ぶ場合もある、自由を中核とした思想の批判についてみる。クリスチャンズの批判の対象となるのは、次のようなものである。

全ての人間は、社会の福祉や多数者の利益を理由に侵されることのない権利を有している。つまり社会制度は、正義に基づいて個々人に対等の市民としての権利を保証すべきものである。なぜならば、善は個人的な達成目標である。個人的な達成目標であれば、他人のそれと価値的な衝突、あるいは逸脱のようなことが起こる可能性もあろう。そうしたものに制約条件を課すのが、正義なのである。正義が善に優先するのは、そもそも何が善であるかの範囲を社会制度の中に設定するのが、正義の原理なのであるから、正義に善が優先することはありえないのである。ゆえに個々人が達成目標を選択するのであって、あらかじめ達成目標が設定されているのではない。まず個々人が存在し、その個々人が数多くのものの中から目的を選択するのである。そして、その選択を行う前提として、正義があるのである。したがって、正義に基づく社会制度は、個々人に対して平等な自由の権利を保証しなければならぬ⁽⁸⁾。

クリスチャンズは、個人の自由と権利を中心とした考え方を批判する。クリスチャンズによれば、個人の権利の政治学においては、公正の過程は共通善の概念を上回る優先権を持つが、そのためには、我々個々人のアイデンティティが歴史や文化から分離して確立されうる、ということを前提とすることによってのみ、我々はそのような優先権を受け入れることができる。しかし、我々人間のアイデンティティは、善の社会的な概念の中で構築されるから、我々は個人の権利を政治的秩序の礎石にはできない。このようにクリスチャンズは、公正としての正義に基づく個人

の権利が、共通善に優先することを否定する。なぜならば、個々人の権利は、個々人のアイデンティティの確立なくして、存在しえない。しかし、個々の人間のアイデンティティというものは、自らを取り巻く歴史や文化等の中から確立されていくものである。ところが、共通善もまた歴史や文化等の中で確立していくものである。そうであるとする、権利が共通善に優先するということは、権利は歴史や文化等と別個に確立するということである。要するに、個々人のアイデンティティの確立よりも先に、個々人の権利が確立するということは考えられないから、個人の権利が共通善に優先するということは考えられない、ということである。クリスチャンズは、何が保護する価値であるかは、人間のアイデンティティや利害といったものの枠組みとなる、特定の社会状況の中でのみ確かめることができる、と考える。クリスチャンズによれば、我々の個性は、どこからともなく形づくられるのではない。我々は、価値や意味が前提とされ、それらの交渉が行われる、社会文化的な世界の中に生まれるのである。社会システムとしてのコミュニティは、その居住者よりも先から存在し、その居住者が去った後も持続する。それゆえ、道徳的に適切な行為はコミュニティに向けたものである。もし我々の自由が他者の繁栄の助けとなっていないかかったならば、我々自身の福祉は否定されるのである。我々の達成感とは、決して孤立して到達できるものではなく、人間の結びつきを通じてのみ到達できるものである^⑨。

クリスチャンズは、社会制度における、個人的な選好から完全に分離した、平等な自由の権利のための制約としての正義を否定する。自由主義の観点からすれば、自我が達成目標を選択するのであって、あらかじめ達成目標が設定されているのではなく、まず自我が存在し、その自我が数多くのものの中から目的を選択するのであるが、クリスチャンズは逆である。我々のアイデンティティというものは、どこからともなく湧いてくるものではない。各

自が生まれたコミュニティにおいて形成されるのである。そして、そのコミュニティには、独自の歴史や文化がある。我々は、自らが生まれ育ったコミュニティの歴史や文化を前提としたアイデンティティを確立する。自我が、このコミュニティを前提としたアイデンティティと切り離されることはない。一方、自由主義が達成目標と位置づける善も、コミュニティの歴史や文化を前提として形作られる。したがって、自我と達成目標としての善は、別個のものとして存在することはありえない。

クリスチャンズによれば、我々が、価値や意味が前提とされ、それらの交渉が行われる、社会文化的な世界の中に生まれる以上、自我と善は別個に存在しえない。自由で平等な権利を保証するだけでは、価値としての善の衝突を避けることはできない。そこで必要なものは、共通善なのである。

四、功利主義 (Utilitarianism) 批判

クリスチャンズは、功利主義を次のようなものと捉えている。

功利主義の原理は「最大多数の最大幸福 (the greatest happiness for the greatest number)」とされているが、これは誤解させる言葉である。ジョン・スチュアート・ミルがいう「最大多数」とは、多数派が獲得するものという意味を含んだ、数値的な言い表し方であるから、「全体集計の最大幸福 (the greatest happiness for the aggregate whole)」とすべきである。功利主義における道徳的に正しい選択とは、最大差で悪を上回る善である。正誤選択の決定に最終的に重要なのは、促進されるべき善と抑制されるべき悪の合計である。ジェレミー・ベンサムとミルの伝統的な見解は、善の目的は幸福と快楽であると把握する快楽主義である。しかしながら、二人の後の功利主義者は、もし快楽がある人

の欲求の対象であるならば、すべての人がその対象を欲求するわけではない、ということに注目した。正誤は最終的に生み出された価値の全合計によって評価される、と主張したのである。このように考えれば、功利主義は我々の倫理的選択を手助けするための明確な指針を提供する。功利主義とは、我々が最も良心的な方法で、自身に対する様々な選択の起こりうる結果を計算させようとするものである。そうした計算の仕方が完成されたならば、我々は価値を最大化し、喪失を最小化する道徳的義務を負う。行為者は「全体的にみた幸福の最大の合計」に焦点を絞るのである。功利主義は、やがて行為功利主義と規則功利主義に区別されるようになった。行為功利主義では、個々の行為が問題であるから、ある状況におけるある行為が悪を上回る善を生じることが問われる。規則功利主義は、最大の一般的福祉を促進する基盤として道徳的規則を規定する。問題なのは個々の行為が最大の功利性をもたらすかどうかではなく、行為の基盤となる一般的な規則が最大の功利性をもたらすかどうかである¹⁰。

このように把握した功利主義に対するクリスチャンズの批判は、次のようなものである。

功利主義は、事実の問題として人間は幸福を欲するから、それゆえ、幸福は規範的に望ましい、ということ的前提にする。つまり「である」を「すべき」にしたのである。したがって、功利主義は神や自然法のような信念を要求せず、道徳的行為は有効性や有害性の程度に基づくのだから、神聖な基準や道徳の形而上学的理論というようなものを必要としない、ということになる。功利性には哲学的正当性や理論的正当性、あるいは根本的命題や普遍的命題といったものを要求しない。功利性は行為者の動機や性格ではなく、行為の結果のみで評価する。功利そのものが善なのであり、非功利そのものが悪なのである。窃盗や詐欺そのものが誤りではなく、その他の選択肢よりも行為の結果が非生産的である場合にのみ誤っているのである。規則功利主義であれば、個々の行為の結果によってではなく、

行為の一般的な規則になるものの結果によって正当性や不当性を判断する。しかし規則功利主義は、誰もがその方法で行ったと仮定した場合の結果に基づいて、広く応用されうる規則を作る。その規則は最大の功利性を作り出すという基盤の上で正当化されなければならない。正しい行為を選ぶのであろうと規則を公式化するのであろうと、最大の人間の幸福のみが道徳的価値を持つのである。功利性の正確な判断は、事実に基づくデータにより中立的に行われるべきものである。そこで問題になるのは、判断の手段のみであり、行為の目的ではない。しかし功利性をどのように判断するか、という事は道徳外のものである。つまり行為の目的は行為の正当性判断の範囲の外なのである。また功利主義は、結果に関して我々が正確な測定を行えるかどうか左右される。しかし日常の出来事の中では、我々の選択の結果はしばしば不鮮明である。長期的なことにに関してであれば、なおさらである。その上功利主義は、社会を各自がそれぞれの欲求や目的を持つ個々人の集合とみている。そのため公共善を私的な善の合計であるという、誤った考え方をするのである。¹¹⁾

以上のようにクリスチャンズは、功利主義の結果主義的な面と多数決主義的な面を否定的に評価するのである。

五、道具主義 (Instrumentalism) 批判¹²⁾

クリスチャンズは二〇〇八年の論文¹³⁾で道具主義を次のように批判する。

メディアは性格において技術的なものであり、技術が関わる争点はメディアの制度や実務に集中する。メディアは、一般的に人間の倫理学よりもむしろ機械の道具的な価値に従う。一方ジャーナリストは、メディアの技術に導かれて取材し、メディアが命ずる面白い方法でそれを伝える。もともと人間の生活は、自然を中心に有機的に構成されてい

た。西洋においては、ソクラテスが人間を中心にする以前は、哲学者は大地・空気・火・水等を論じた。人間の思考は、最初自然に根ざしていた。その後の文明化は、社会的な制度・コミュニティ・法等を構築し、人類は自らに向かい合うようになった。そして今や高度化した工業諸国は、主に技術に準拠し、道路・建物・機械・コンピュータ等が我々の生活を有機的に構成している。技術的な世界がそれまでの秩序を凌駕し、自然や社会は二次的な環境となり、力を失った。技術革新が進行した専門職は、技術的な策略となり、技巧的な熟練を必要とされるようになった。もちろん、技術は歴史を通して、人間とともに存在したが、今やそれが秩序になっている。特にメディアの専門職はそれがいえる。

機械的な精神と道徳的な判断は相容れないものである。我々は、効率という機械的な命令のために、倫理学を槍玉にあげる。工業化社会とそこでの専門職においては、道具主義的世界観は人間の精神を侵し、人間の生活の哲学の中に潜り込む。効率や機械性は、人間の価値を浸食する。技術的世代を駆り立てる道具主義は、道徳的判断をする能力を蝕む。そうした中であっては、生活は道徳的態度が存在せず、道徳という範疇を欠く、道徳外のものである。確かに殺人や詐欺というような不道徳は存在するが、道徳的な語彙は聞かれぬし理解されない。不道徳ではなく、道徳外である。規範に反するのではなく、規範の存在しない真空状態である。信頼は、人間の世界に属する。信頼は、人々の中の関係に依存する。機械が信頼を届けたり受けたりできるかは、明らかではない。機械性に忠実な、生産性や効率の価値が、現在の技術的な過程を支配する。我々は、道徳的な面を欠いた管理上の問題である、費用や時間的効率に心を奪われる。かつて、人々は、石を動かすためにこを使用した。人々は、特定の技術を制御していた。しかしながら、もはや制御しているのは、道具を使用している人間ではなく、人間を飲み込んでいる技術的秩序である。

我々は新しいパラダイム、すなわち思考のトランスフォーメーションを必要とする。道具的な世界観は、ひっくり返されなければならない。技術的な効率の世界では、革命が起こされる必要がある。現在の技術的な問題を解決するのではなく、解放される必要がある。今現在アメリカや日本等の国々が、全面的に道徳外である本格的な技術的秩序なわけではないが、道具的価値等は、何処にでも存在しトランスフォーメーションを必要とする。しかし魔法のような答は、存在しない。唯一の解決策は、時間をかけることである。教育を通じて、進歩・専門技術・規模の大きさ等に関する信念は、人間の生命の神聖不可侵に根ざした価値に置き換えられなければならない。

以上のように、クリスチャンズは技術が秩序を形成する道具主義の世界では、倫理・道徳・規範等といった範疇自体が存在しない、とするのである。

六、相対主義 (Relativism) 批判

クリスチャンズが批判する、相対主義とは次のようなものである。

人類を他の種と区別する理性と、道徳的基準を正当とする合理性による倫理学的合理主義は、かつて倫理学における支配的パラダイムであった。この見解において、時代を超越した道徳的眞実は、人間の本質に根ざされ、特定の社会の慣習から独立したものとされてきた。しかし、一八世紀以降の啓蒙主義を中心とした倫理学が社会秩序の本質である、という伝統的信念に対して、グローバル化と地域のアイデンティティの高まりにより、敵対的な声が大規模な攻撃へと急速に成長していった。そして二〇世紀には不変の普遍的な規範は、一般的に無効とされてきた。抽象的善を擁護することはもはや有益なものとしてではなく、むしろ多様なコミュニティの道徳的判断を支配する帝国主義

とみられるようになった。規範そのものの概念が蝕まれ、道徳原理は、当該社会から独立したいかなる客観的な応用も前提とされなくなった。正当性とか妥当性というものは、ある一定の地域やその言語においてのみ理解される、とされた。わかりやすい文脈、真実である命題、妥当である主張、正誤の判断等は、文化内の基準のようなもので受け入れられる、と考えられた。そしてそれゆえ、以上のような概念、命題、主張、判断等は、他のどこかでは妥当性を持たないことも考えられる、とされるようになった。個々人の権利、国益、民族的アイデンティティ等は、その潜在的効果において相対的精神を育む。それに対して、人生における善を作り出すものは、極めて不明瞭である。よって、確実に相対主義は勝利を得るし、普遍性に関するいかなる営みも妥当性の危機に直面するのである。¹⁴

クリスチャンズは文化や価値は多元的なものと考ええる。しかしコミュニティにおける相互関係を重視し、自律した個人を中心とする啓蒙主義を批判するクリスチャンズにとって、文化や価値の差異を克服するための普遍性は、重要なものである。クリスチャンズは、そもそもすべての文化が相対的である、と主張すること自体が、その主張を無視することになる、とする。その主張自体によって、相対主義は取り消されることになる、と考えるのである。なぜならば、すべての文化が相対的である、という普遍性の主張になってしまふからである。

クリスチャンズの論点は、コミュニティの価値そのものではなく、普遍的なものであり、コミュニティ内の善として理解される共通善ではなく、もつと普遍的な意味での共通である。なぜなら共通善へのコミットメントなくしては、我々はトリバリズムの不協和音を避けられないだろうからである。啓蒙思想家によって了解されたような、コミュニティで生活するために、契約によって合意をするバラバラの個々人からなる社会と、正反対のものが全人類の社会である。すべての個人主義に対する究極的な切り札は、グローバルな統一性である。普遍主義はその根本において個人

主義を否定する。そしてコミュニタリアン倫理学の焦点は、コミュニティそのものではなく、全体としての人間の連帯である。⁽¹⁵⁾

そこで後述するように、クリスチャンズのコミュニケーション倫理学においては、「原初的規範」(Protonorm)とそれから引き出される二つの「基本原理」(Basic Principle)の普遍性が主張されるのである。

七、クリスチャンズのコミュニケーション倫理学

クリスチャンズのコミュニケーション倫理学は、原初的規範とそれから引き出される二つの基本原理を基盤としている。原初的規範とは、人間を共通の統一性で結びつけるものであり、それを「生命の神聖不可侵」(Sacredness of Life)としている。その論理は次のようなものである。

新しい生命が誕生した時、自身との関係を議論するなどということはなく生命を保護する、という人間の義務は、我が子に対する両親の責任と同様のものと理解される。このような義務は、時間を超越した交渉の余地のない、先天的な責務なのである。生命の保護は、我々人間の役割や契約に関わりがない、普遍的で原初的な人間共通のものなのである。つまり人間の行為の哲学的根拠は、地球上の生命への敬意である、ということが出来る。原初的規範としての生命の神聖不可侵は、善という抽象的な概念を一般化するというよりもむしろ、命あるものすべてと人間を普遍的に結びつける触媒なのであり、倫理的原理の具体化へと導くものなのである。⁽¹⁶⁾

さらに、生命への敬意という規範を理解するのに、コミュニケーションという文脈は、特に適切であるとして、クリスチャンズは次のように述べる。

コミュニケーションは、決して一つの孤立した要素ではない「我・汝」「我・それ」という、二重の機能を持つ過程である。コミュニケーションは、単なる知識の伝達ではなく、ともに創造しあう主体間の対話的遭遇である。それゆえメディアを介したコミュニケーション・システムは、不可避的に人間の創造物である。例えば文学や映画における、話の発端、筋書き、設定、全体的なトーン、葛藤等の中に込められた不可欠の論点は、すべて価値主導型のものであり、一定の文化の価値システムに拘束されるか、理解されないかのどちらかである。つまり、人間を身体と思考に分ける西洋的な二元論とは対照的に、対話的世界観は、精神も含めた三位一体論であって、合理的、生物学的要素に加えて、表象的すなわち解釈的な要素が加わるのである。対話理論において、コミュニケーションは、解釈的能力すなわち精神に基づくのである。解釈が言語的なものであり、言語がコミュニティの基盤であるならば、人間の結びつきは理性や行為によってではなく、解釈において共通の意味を見いだすことによって構築される。このような相互的な人間性は、不可避的な他者との絆を共有するために自身の良心を働かせるという道徳的義務によって、エネルギーを与えられるのである。一方、生命への敬意というような原初的規範は、ローカルに再確認され、文化的に銘記されるしかないものである。このような規範は、概念的に述べた普遍的秩序であって、人間の種としての共通状況を反映したものである。しかし、人間は地理的、民族的、イデオロギー的に直面する現実を通して、そうした規範を実践する。普遍性は一定の地域において明白なのである。よって、コミュニケーション倫理学は被造物としての人間の位置を定め、道徳的判断のしつかりとした見解を必然的に伴うのである。道徳的コミットメントは、我々が現実に関する見解を共有し、人間のコミュニティを確立するという世界観の中に記される。このことは、道徳的行為者を独特の存在にしまつて、全ての者から切り離すのを拒絶し、日々の生活の中で道徳的想像力が作用すると密接な

である。文化的、人種的、歴史的境界を越えた相互的人間は、倫理学の基本である。¹⁷⁾

クリスチャンズは、人間は一人で生きているわけではない、ということに注目している。一人では生きられないから、自分以外の他の人間、あるいは他の生物や物体と何らかの関係を持つ。それがコミュニケーションである。個人としての人間は、「身体 (Body)」と「思考 (Mind)」という二元的な捉え方もあるが、原子のように孤立して存在しているわけではない。主体としてコミュニケーションの発信者となるばかりではなく、客体からのメッセージの受信者となりうる。そうであれば、客体からのメッセージを解釈するということをしなければ、人間は生きていけないことになる。そのような解釈をするのが「精神 (Spirit)」である。人間の価値観は、生まれ育ったコミュニティによって形成される。したがって、異なるコミュニティで生まれ育った人間同士は、異なる価値観を持つことになる。つまり、異なる価値観を理解しようとする、倫理的な姿勢で、解釈を行わなければ、異なるコミュニティの人間同士の相互関係は、成り立たないことになる。ゆえにクリスチャンズは、原初的規範と人間の普遍的な倫理的行為とを結びつけるものとして、コミュニケーションを位置づけるのである。

コミュニケーション倫理学の基本原則とは、次の三つである。

第一に「人間の尊厳 (Human Dignity)」である。クリスチャンズはこの原理の象徴として「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳と平等で譲ることのできない権利とを承認することは、世界における自由、正義及び平和の基礎である」という世界人権宣言の前文をあげ、いかなる子供も女性も男性も、宗教、階級、ジェンダー、年齢、民族等に関わりなく、神聖不可侵の地位を有する、とする。このようなすべての人間に共通する神聖不可侵性は、公正な社会の概念を生み出すために共有されたコミットメントなのである。

第二に「真実を述べること (Truth-telling)」である。言語は社会を構成する主な手段であり、人間が真実への最優先のコミットメントなくして存在することは、不可能である。美辞麗句にとどまることもあるが、メディアの倫理綱領は、社会的コミュニケーションの土台として典型的に真実に訴えるのである。つまり、メディアは、本質的な価値を自らの倫理綱領という方法で反映しているのである。我々が、生活する象徴的な舞台の主な担い手として、マス・メディアは選択の余地なく、その使命や原理に対する義務として、真実を述べるという規範を遵守しなければならないのである。

第三に「非暴力 (Nonviolence)」である。非暴力は、人間がともに平和に生きるためのコミットメントであり、二つの原理同様、生命の神聖不可侵に根ざした不可譲の規範である。心の奥底に抱く肉体的な虐待に対する世間一般の嫌悪感や、残忍な犯罪や野蛮な戦争への狼狽は、この原理の妥当性を反映する希望の光である。非暴力という原理によつて、我々は普遍的な責務として無辜の者を害さない、という倫理学理論を明言するのである。

クリスチャンズによると、以上の三つの基本原理が確立されると、メディアの倫理的慣行や倫理綱領を批判する準拠枠が手に入る。この原理は、ジェンダーを包括した文化的に多様である間主観的モデルや、理論的パラダイムに向けたものである。基本原理によつて、より効果的にコミュニケーション理論やメディアの実践を形成するためには、グローバルな観点において我々の道徳的責務を把握する、より多くの試みが必要とされる。共有すべき世界の資源を乱用することには、今や道徳的反響を帯びる。国政・医療・教育・軍事・交通等は、全て生活を維持向上させるのか、全体的な人間の幸福に貢献するのか、といったことの最終的な評価が下される以前に、判断されるべきものである。マス・メディアが挑むべきものは、ニュースでの政治的洞察や娯楽での美的な魅力だけではなく、道徳的識別でもあ

る。それこそが、単に政治や娯楽そのものに焦点を絞ることを拒否し、普遍的規範に争点を結びつけ、我々の思考に語りかけるばかりでなく、精神に生気を与える公的な議論を潤すような、討議なのである。我々の道徳的想像力を活気づける過程において、マス・メディアは、読者や視聴者が、同種の人間の価値を巡る良心と葛藤する他者にも、共鳴することを可能にする¹⁸。

コミュニケーション倫理に関して、クリスチャンズは次のように結論づける。

原初的規範やそれから引き出された倫理的原理なくして、我々はどのようなにして、虐殺や環境破壊を間違っているとか、非道であるとか、卑劣であるとか、悪であると主張することができるのか。何を根拠に、暗殺によって政治的目的を達成しようとするテロリストは、非難されるのか。なぜ我々は、ヒトラーを非難することができ、アンネ・フランクの保護を賞賛できるのか。その人自身の私利私欲を超越した規範へのコミットメントなくして、道徳的主張は単なる感情的好みでしかない¹⁹。

八、クリスチャンズのトランスフォーマティブ・ジャーナリズム

クリスチャンズは、トランスフォーマティブ・ジャーナリズムを提唱する。それは次のようなものである。

自由主義において、ジャーナリズムの中立性は個人の自由のために必要である。個人の自由を至上のものとして保障するために、社会の基本的な制度は、善というような相対的に異なるような概念について中立的であるべきなのである。市民は、多数決原理により、善き生活の概念を自由に選べるべきなのである。しかし、コミュニタリアニズムにおいて、ジャーナリズムの使命は、中立的なデータを偏りなく報道することではなく、市民のトランスフォーマー

ションである。受け手に正しい資料を供給するばかりでなく、ジャーナリズムの最終的な目的は、道徳的リテラシーを持たせることである。コミュニタリアニズム倫理学において、ジャーナリストは、コミュニティ発展の担い手であつて、単なる客観情報の伝達という、ニュースに関する主流の規範は、否定されるべきである。コミュニティの生活を活気づけるために、ジャーナリストは、責任ある行為とは何かというようなことを理解し、説明する必要がある。ニュースを客観的な情報と考えることは、グローバルな時代における文化的政治的複雑さに対しては、狭義に過ぎる。ジャーナリズムの使命は、知識そのものではなく、コミュニティの活力を生み出すことである。問題なのは、市民が自らの社会を改善するには何が必要か、そのようなトランスフォーメーションは、どうすれば達成されるのか、ということである。人間の尊厳という原理に従えば、報道されるコミュニティが健全であることは、ジャーナリストが健全であるために不可欠である。市民が最も適切な行為を相互に決定し合える時には、受け手に対する敬意とコミットメントが存在する、ということである。ジャーナリズムの主な使命は、ウォッチドッグの役割ではなく、市民社会を促進することである。そのため様々な社会構造（家族、宗教団体、学校、統治機構）等の問題は、市民社会の枠組みの中で取り組まれるのである。コミュニティに基づく報道は、表明された市民の態度、定義、言語等に共鳴するものである。市長や警察署長や最高経営責任者等によって定義された、上意下達の争点を提示される存在ではなく、市民は積極的に責任あるものと考えられるのである。それゆえジャーナリズムは、コミュニティが直面する問題自体に対応することを、可能にするのである。我々の道徳的判断基準は、コミュニティによって引き出され、共有された討議を通じて育まれるものである。ジャーナリズムが、ニュース、社説、特集記事、調査報道等において道徳の範疇を扱う時、その内容はコミュニティの中で深く認識されている必要性和、見合ったものになるのである。⁽²⁰⁾

以上がクリスチャンズのいうところの、トランスフォーマティブ・ジャーナリズムであり、あるべきジャーナリズムの姿なのである。

クリスチャンズは、多数決で五一%が賛成すれば、四九%は不本意でも沈黙しなければならない社会をデモクラシーとは考えない。すべての社会の成員が、熟議に参加し共通善を見いだせる社会が、デモクラシーといえるのである。そのために個々の成員が熟議に参加できるように、市民をトランスフォームするのが、ジャーナリズムの役割である、とクリスチャンズは考えるのである。

おわりに

クリスチャンズが、啓蒙主義や自由主義に批判的なのは、コミュニティタリアンであるから当然のように思える。しかしクリスチャンズ思想の特徴は、倫理学原理としてコミュニケーションが中心に存在する、ということである。人間は、生まれ育ったコミュニティによって、価値観を確立するが、その一方でコミュニケーションなくしては生きていけない。コミュニティが異なる人間同士が、コミュニケーションを成立させるためには、コミュニティを超えた普遍的な規範を踏まえた、倫理的な姿勢が必要なのである。そのため相対主義を批判することになる。また、啓蒙主義や自由主義における、自由な個人を中心にすることは、結局自由なコミュニケーションの根拠を憲法で保障された「権利」で説明することになる。すると、自由なコミュニケーションの問題は、個人のアイデンティティや善といった倫理学の問題ではなく、権利を中心とした法律の問題となってしまう、法律的な規制を受け入れることに繋がってしまう。そのため啓蒙主義や自由主義を批判するばかりでなく、その根底で多数決という点で繋がってくる功利主義

も批判の対象となるのである。自由なコミュニケーションによってコミュニティの成員一人一人が熟議に参加し、共通善を追求していくような社会には、コミュニケーションのツールとして、人間のためのメディアが必要である。そのためには、道具主義は克服されなければならない。そして、道具主義を克服したメディアによって、個々のコミュニティの成員が、自らの意見を明確に述べて熟議に参加できるように、ジャーナリズムは、各成員をトランスフォーミュムする必要がある。それがトランスフォーティブ・ジャーナリズムなのである。

*本論は、「科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）…極化現象の分析と『ポスト・トゥルース』時代の倫理学的視座の探求（研究種目：基盤研究（C）一般 研究課題番号：一八K〇〇〇四九…二〇一八年四月一日～二〇二〇年二月三日）」による研究成果の一部である。

- (1) Christians, Clifford G. (1991) "Communication Ethics," *Communication Research Trends*, Vol.11, No.4, p.1.
- (2) Wilkins, Lee (ed.) (2010) "Special Issue: The Scholarship of Clifford G. Christians." *Journal of Mass Media Ethics*, Vol.25, No.2, pp.97-159.
- (3) Christians, Clifford G. (1977) "Fifty Years of Scholarship in Media Ethics." *Journal of Communication*, Vol.27, No.4, pp.19-29.
- (4) Christians, Clifford G., Fackler, Mark & Ferré, John P. (2012) *Ethics for Public Communication: Defining Moments in Media History*, New York: Oxford University Press. p.x.
- (5) Christians Clifford G. (2010) "On Living in Nirvana." *Journal of Mass Media Ethics*, Vol.25, No.2, p.141.

- (9) Christians Clifford G. (2015) "The Communitarian Perspective." In Babcock, William A. & Freivogel, William H. (eds.) *The SAGE Guide to Key Issues in Mass Media Ethics and Law*. Los Angeles: Sage. pp.29-31.
- (7) Christians, Clifford G., Ferré, John P., & Fackler, P. Mark (1993). *Good News: Social Ethics & the Press*. New York: Oxford University Press., pp.61-75.
- (8) ハビド述べてく自由主義の観点からの権利の政治学等については Rawls, John (1971=2010) *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press. (川本隆史、福間聡、神高裕子訳『正義論 改訂版』紀伊國屋書店参照)。
- (6) Christians, Clifford. (2006) "The Case for Communitarian Ethics." In Land, Mitchell & Horraday, Bill W. (eds.) (2006) *Contemporary Media Ethics*. Spokane: Marquette Books. pp.61-62
- (10) Christians, Clifford G., Fackler, Mark, Richardson, Kathy Britain, Kreshel Peggy J. & Woods, Robert H. Jr. (2017) *Media Ethics: Cases and Moral Reasoning, 10th ed.* New York: Routledge. pp.21-22.
- (11) Christians, Clifford G. (2007) "Utilitarianism in Media Ethics and Its Discontents." *Journal of Mass Media Ethics*, Vol.22, No.2&3, pp.113-131.
- (12) クリスチャンズはジャック・エリユール研究者としても世界的に著名であり、道具主義批判はエリユールの影響が大きい。島尾永康・竹岡敬温訳『技術社会・上』すぐ書房 一九七二年と、島巢美知郎・倉橋重史訳『技術社会・下』すぐ書房 一九七六年参照。
- (13) Christians, Clifford G. (2008) "Trust and a New Ethics." 『ジャーナリズム&メディア』日本大学法学部 新聞学研究所 第一号 七〇〜七三頁。
- (14) Christians, Clifford G. (2005) "Ethical Theory in Communications Research." *Journalism Studies*, Vol.6, No.1, pp.3-6.
- (15) Christians, Clifford G. (1997) "The Common Good and Universal Values." In Black, Jay. (ed.) (1997) *Mixed News: The Public / Civic / Communitarian Journalism Debate*. New York: Routledge. pp.19-23.
- (16) Christians, Clifford G. (1997) "The Ethics of Being in a Communications Context." In Christians, Clifford. & Traber,

Michael (eds.) (1997) *Communication Ethics and Universal Values*. Thousand Oaks: Sage. pp.6-8.

- (17) Ibid., pp.8-12.
- (18) Ibid., pp.12-15.
- (19) Ibid., p.16.
- (20) Christians Clifford G. (2015) *op. cit.*, pp.38-40.

スチュワードシップ・コードならびに コーポレートガバナンス・コード改定後の グローバル企業のガバナンス改革

——新たなハードローミックスならびにプラクティス、多様なステークホルダー
重視と資本コスト、英国のダブルコード改定を踏まえて——

藤 川 信 夫

序論 ダブルコード改定と企業のガバナンス改革

一．スチュワードシップ・コード改定と影響

二．コーポレートガバナンス・コード改定とプラクティスにおける課題と展望

——株主の対話とエンゲージメント、情報開示、資本コストなどを通じた企業価値向上——

- 三. 改訂コーポレートガバナンス・コードの制度設計とプラクティス
- 四. ガバナンス規律の見直しとプラクティスにかかる企業側の対応、
多様なステークホルダーならびにハードローとソフトローのバランス
- 五. ヘッジファンドのアクティビズムと取締役派遣ならびに株主の権利
- 六. EU第二次株主権指令、議決権助言会社規制ならびに部分的ハードロー形成
- 七. 英国スチュワードシップ・コードの改定案公表
— Apply and Explain、我が国スチュワードシップ・コードの次期改定に向けて—
- 八. ステークホルダーの多様化と企業価値向上、ならびに部分的ハードローによるハードローミックス
まとめにかえて

序論 ダブルコード改定と企業のガバナンス改革

アベノミクスの成長戦略を支えるスキームとして二〇一五年会社法改正施行とともにスチュワードシップ・コード、コーポレートガバナンス・コードの策定がなされているが、二つのコードについては近時相次いで改定が図られた。金融庁等の主導の下、スチュワードシップ・コード（SSC）およびコーポレートガバナンス・コード（CGC）のフォローアップ会議、スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会等において、形式から実質化に向けて改訂に向けた議論が進められてきた。二〇一九年会社法改正により、社外取締役の義務付けなどのガバナンス関連制度の整備も予定されている。

企業側のコーポレート・ガバナンス改革については、独立社外取締役の選任等の対応が進んでいるが、ガバナンスの実質面において以下の課題が指摘されてきた。^① ①経営陣と投資家との間で、資本コストの水準の把握や企業のリターンが資本コストを上回っているかに関する認識に相違があり、かかる要因等を背景に事業ポートフォリオの見直し等の果敢な経営判断が必ずしも十分に行われていない。②企業の手元資金について、多くの投資家が適正水準を上回っていると認識し、設備投資、研究開発投資、人材投資等に十分活用されていない。③CEOの選解任に関し、指名委員会の設置等は進んでいるが、選解任の具体的基準の整備は途上にあり、後継者計画も取締役会による十分な監督が行われている企業は全体の四分の一程度に留まっている。④取締役会構成をみるとジェンダー、更に国際性の面において必ずしも多様性が十分に確保されているとはいえない。⑤政策保有株式について、多くの投資家から企業のバランスシートにおいて活用されていないリスク性資産であり、資本管理上非効率ではないか等の指摘があるにも拘わらず、必ずしも保有目的や効果についての検証が十分行われていない。

コーポレートガバナンス・コード改訂については、こうした指摘を踏まえてフォローアップ会議において、政府の「新しい経済政策パッケージ」（二〇一七年二月八日閣議決定）に沿って提言が行われ、二〇一八年六月「投資家と企業の対話ガイドライン」（対話GL）策定とコーポレートガバナンス・コード改訂が行われた。^② また経済産業省では二〇一八年九月改定コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針（CGSガイドライン）^③を打ち出し、二〇一八年一二月金融庁はESGなど非財務情報に関し、ルールへの形式的な対応にとどまらない開示の充実を図るべく企業が経営目線で経営方針・経営戦略等、経営成績等の分析、リスク情報等を開示していく上でのガイダンス（案）を提示するなど、ガバナンス改革をめぐる規制動向の進展は目まぐるしいものがある。

本稿は、ダブルコードの改定内容や最新の規制動向などを踏まえて今後の我が国グローバル企業のガバナンス改革について敷衍し、そのリスクマネジメントとプラクティスに向けた一定の私見を提示せんとするものである。⁽⁴⁾二つのコードの内容は多岐・広範に亘り、以下では主としてCEO・取締役会、資本コスト等の経営あるいはリスクガバナンス機能等に焦点を当てて考察を進めていきたい。

一・ スチュワードシップ・コード改定と影響

1. スチュワードシップ・コード改定における規律の明確化

二〇一七年五月二九日日本版スチュワードシップ・コード（SSC）の改訂版が公表され、形式から実質への深化を目的とし、機関投資家のスチュワードシップ活動の見える化を進めるものと評価できる。

改訂SSCでは独立した取締役会、議決権行使の意思決定・監督のための第三者委員会などのガバナンス体制整備が求められ、独立社外取締役の活用や第三者委員会の構成が課題となることが指摘されている。具体的な利益相反管理方針策定なども要求され、運用機関は金融商品取引法などに基づく利益相反管理方針等も策定している。必要に応じ、集团的エンゲージメントが有益な場合もあり得るという規定を新設し、機関投資家としてはインサイダー取引規制、法人関係情報規制、フェア・ディスクロージャー・ルール上の問題も考慮して参加の要否を判断することとなる。

取締役会などのリスクガバナンスをめぐってコーポレートガバナンス・コードの内容や履践にかかるものであり、

実質へ深化に向けてダブルコードの一体化が進むことが示されているといえよう。日本版SSCは、趣旨に賛同する機関投資家が受け入れることを期待する諸原則で、法的拘束力を有する法規範ではないが、主要な機関投資家は受け入れており、改訂により年金基金等のアセットオーナーと投資運用会社等の運用機関を含む機関投資家の実務に影響を与えることが見込まれる^⑤。

SSCの対象となる機関投資家には資産保有者としての機関投資家と資産運用者としての機関投資家が含まれるとされ、機関投資家から業務委託を受ける議決権行使助言会社等に対してもSSCが当てはまる。議決権行使助言会社に対しても個別的な指針を追加している。

主たる改定内容は、①アセットオーナーによる実効的なチェック（改訂SSCコード指針1-3、1-4、1-5）、②運用機関のガバナンス・利益相反管理等（指針2-2、2-3、2-4、7-2）、③パッシブ運用における対話等（指針4-2）、④議決権行使結果の公表の充実（個別開示）（指針5-3）、⑤運用機関の自己評価（指針7-4）、⑥議決権行使助言会社（指針5-5）、⑦集团的エンゲージメント（指針4-4）、⑧ESG要素（指針3-3）、⑨コンプライアンド・エクスペレインの推奨（前文12）である。

2. 改訂スチュワードシップ・コードの影響

スチュワードシップ・コード改訂後における今後の課題として、フェア・ディスクロージャー・ルール（二〇一八年四月一日施行）のスチュワードシップ活動に及ぼす影響、議決権の個別開示が機関投資家の行動や組織に与える影響、アセット・マネージャーの自己評価と活用、議決権行使助言会社の行動や組織に与える影響と機関投資家による利用の実態、スチュワードシップ・コードがコーポレート・ガバナンスに与える影響などが指摘されている^⑥。

SSCの場合、ソフトローとしてエンフォースメントが弱い面は否定しがたく、米国において従前SSC導入に消極的であった理由の一つは、企業年金を運用する機関投資家に受託者責任を課する一九七四年米国エリサ法 (Employee Retirement Income Security Act 従業員退職所得保障法) のように、規律すべき時はハードローによつてエンフォースメントを確実にした上で策定する傾向があったためであるが、もつとも最近ではハードロー、ソフトローの連関を重視して議論と実務を進める傾向が窺われると指摘されている。⁽⁷⁾

二. コーポレートガバナンス・コード改定とプラクティスにおける課題と展望

―株主の対話とエンゲージメント、情報開示、資本コストなどを通じた企業価値向上―

1. 改訂コーポレートガバナンス・コードと対話ガイドラインの位置付け

対話ガイドライン (GL) は、機関投資家と企業との対話において重点的に議論することが期待される事項を取り纏め、コーポレートガバナンス・コードとスチュワードシップ・コードの附属文書と位置付けられ、それ自体について Comply or Explain の対応が求められるものではない。各原則を実施する場合 (各原則が求める開示も含む)、実施しない理由の説明を行う場合に対話GLの趣旨を踏まえることが期待されている。⁽⁸⁾

2. 改訂コードの内容

- (1) 経済環境の変化に対応した経営判断および投資戦略・財務管理の方針―資本コストの的確な把握―
- ① 経営戦略や経営計画の策定・公表 (原則5-2)

事業ポートフォリオの見直し等の果敢な経営判断と方針の明確化を求める。改訂コードでは経営戦略や経営計画の策定・公表は自社の資本コストを的確に把握した上でなされるべきことが明確化され、資本コストの強調は今般の改訂における顕著な特徴を形成している。資本コストは、自社の事業リスクなどを適切に反映した資金調達に伴うコストで資金提供者が期待する収益率と考えられる。適用場面に応じ株主資本コスト、WACC（加重平均資本コスト）、あるいはCAPM（Capital Asset Pricing Model 資本資産評価モデル）、配当割引モデルDDM（Dividend Discount Model ゴードンモデル）が用いられる場合が多い。

- ② 投資戦略・財務管理の方針（原則5-2）―資本政策の基本的な方針、経営資源の配分等―
- (2) CEOの選解任・取締役会の機能発揮等
- ① CEOの選解任・後継者計画（補充原則4-3③、補充原則4-1③、補充原則4-10①）
- ② 経営陣の報酬決定（補充原則4-2①）
- ③ 取締役会の機能発揮

取締役会の構成の多様性にはジェンダーや国際性の面を含むことが明確化され、多様性と適正規模を両立する形で取締役会を構成すること（原則4-11）、多様性および規模に関する考え方を定めて開示することが求められる（補充原則4-11①）。

④ 独立社外取締役の選任・機能発揮

改訂コードでは①独立社外取締役を少なくとも2名以上選任すべきこと（原則4-8前段）の記述を維持しつつ、②少なくとも三分の一以上の独立社外取締役を選任することが必要と考える上場会社は、十分な人数の独立社外取締役

を選任すべきとされた（原則4―8後段）。

(3) 政策保有株式

① 政策保有株式の適否の検証等（原則1―4）

② 政策保有株主との関係（補充原則1―4①、補充原則1―4②）

(4) アセットオーナーの取組み、開示と利益相反の管理（原則2―6）

三. 改訂コーポレートガバナンス・コードの制度設計とプラクティス

1. 制度設計の視点―会社法、金商法とコードの在り方―

私見を交えつつ改訂コードの制度設計とプラクティスにおける課題について考察しておきたい。大規模公開会社の規律付けに関しては中小零細企業も対象に含む会社法（ハードロー）ならびに取引法としての金融商品取引法が存在するのみで、⁹⁾ 公開会社法制を持たない我が国の場合、その詳細はソフトローとしてのガバナンス・コードに委ねざるを得ない背景がある。上場規則としてエンフォースメントは一定程度備えているが、ソフトローによる規律付けも限界もあり、今後は税制を含めてハードローのインフラ面の整備の必要性がある。

2. 制度設計とプラクティスの要諦

(1) 経営環境の変化に対応した経営判断の制度設計とプラクティス

コードの実質化の観点から、実務面における制度設計が細かく決められるにつれてコーポレート・ガバナンス制度

の本来有する柔軟性が失われる恐れがある。四つの課題の中でも、特に企業への影響が大きい「経営環境の変化に対応した経営判断」と「CEOの選解任・取締役会の機能発揮等」等に焦点を当てて考察を進める¹⁰⁾。

「経営環境の変化に対応した経営判断」では自社の資本コストの的確な把握がポイントとして挙げられるが、企業が資金調達する場合のコストを意味し、負債（他人資本）調達のみならず株主資本（自己資本）にも発生する。改訂コードのパブリックコメントではWACC（Weighted Average Cost of Capital 加重平均資本コスト）等に言及しているが、¹¹⁾最適資本構成を念頭に置くものと考えられる。

負債コストである金利は每期変動し得るものであり、加えて銀行側の与信評価、あるいは社債における格付け機関の審査結果も必ずしも一定ではない。一方で、株主資本コスト（Cost of Capital）は株主が期待する収益（Expected Return）率であると説明されるが、改訂版では規定としての明示はされていない。しかも株主コストは、配当還元モデルやCAPM（Capital Asset Pricing Model 資本資産評価モデル）で算出しても、割引率、ベータリスクなどの選定において恣意性が入り込みやすいことがつとに指摘されている。資本コストの開示や説明をすることも企業側が苦慮することにならないだろうかと案じられる。

実際上は、中期経営計画の投資プロジェクトにおける投資採算や投資回収年数などを踏まえ、予想バランスシートあるいは資金計画表を策定することになる。企業はこの前提で整合性をもって資本コストを算定、さらには説明することになる。

資本コストについて正しく理解する独立社外取締役の資質も求められる。M&A（企業買収）の計画段階におけるデューデリジエンス（Due diligence 詳細調査）の理解、戦略決定におけるノウハウなどに関して企業経営の経験値の

備わった社外人材の発掘が重要となろう。

「経営環境の変化に対応した経営判断」では、企業に対して果敢な経営判断とその方針の明確化を求めている。この実行には、企業が積極的にリスクテイクを行った場合の報酬面などにおけるインセンティブ付けが重要となる。ただし、コードに準拠してインセンティブを導入したとしても実際にはなかなか損金算入されにくいという税制面の制約があるため、今後は会社法（ハードロー）の規律付けとしての制度整備が求められる。

他方で、積極的なりスクテイクを行った結果として多大の損害が生じた場合、法令・定款に違反しないとしても次の段階として善管注意義務、任務懈怠、あるいは監視義務を問う形で株主代表訴訟による責任追及の可能性が生じる。

取締役会の監督と執行を分離し、社外取締役など十分に配してモニタリング機能を重視した組織においてなおも、経営執行部隊における戦略のミスに対する監督責任の追及が個々の取締役に対しては実際には十分なされていない現状が背景にある。集団的責任（group thinking）、あるいは経営判断原則（business judgement rule）による壁ともいえよう。リスクテイクをした結果、特に会社の破綻に繋がりにかねないような経営ミスを招来した場合は、刑事責任を含めた経営者の責任を追及する手段があってもいいのではないかと考える¹²。

今後実務のプラクティスをコードの中に落とし込むに当たり、英国の二〇一八年改訂コーポレートガバナンス・コードのように（原則F-1、各則9-16ほか）、取締役会議長の役割分担の明確化、さらに筆頭独立社外取締役が一般株主の利益代表として株主との対話の窓口になるほか、この取締役会議長に対する監督・評価を行う責任を明確化することが考えられる。

英国の二〇一八年改訂コーポレートガバナンス・コードでは、非業務執行取締役は建設的な批判（constructive

challenge) 戦略的な指導 (strategic guidance) および専門的な助言を行い、経営陣に対して責任を問うべきとする。また取締役会議長は取締役会を統括し、取締役会の実効性に責任を担い、客観的判断 (objective judgement) と寛容で闊達な企業文化 (a culture of openness and debate) を推進し、各取締役に正確且つ明確な情報提供を確保すること (原則 F)、CEO と分離すべきこと (各則 9)、主要株主との定期的なエンゲージメントを図ること (各則 3) など重要な役割を担う。また Independent Non-Executive Directors (独立非業務執行取締役) の中の一名を Senior Independent Director (筆頭独立社外取締役) として指名すべきとし、他の取締役と株主の仲介人 (an intermediary for the other directors and shareholders) としての役割を果たさせる。この Senior Independent Director の主導により、年一度は取締役会議長の職務執行を評価するための会合を取締役会議長の不在の下で行うべきとする (各則 12)。

その場合、独立社外取締役に對する社内外の情報が集まりやすくする組織内のプラクティスの整備も重要であり、単に内部監査部の充実や監査委員会、外部監査人との連携 (三様監査) を深めれば解決できるという問題ではない。

次に経営の失敗を未然に防ぐべく事前予防の視点から、重要な M & A (企業買収) の詳細調査 (Due diligence デューデリジエンス) の局面において社外取締役に關して、場合によっては計画にストップをかけられるように資質の向上を図り、また必要な情報を付与するべく情報開示請求権の付与を制度整備することも考えられる。またグローバル企業では、海外の現地法人 (overseas affiliated company) や合弁企業 (Joint Venture) などにおける税制や税率の相違もあり、グローバル内部統制とコンプライアンス態勢の整備と併せて、いかにグローバルに整合性と実効性のある組織設計を行うかが中期経営計画の策定などにおいても重要になるう。

取締役会の多様化については、ジェンダーとともに国際性の文言が改定コードに入ったが、グローバル展開を行う

企業では外国人の社外取締役あるいは国際経験の豊富な人材の選任が求められ、社外役員の人材不足の露呈が女性の経営経験者のみならず、深刻化することになるろう。

(2) CEOの選解任・取締役会の機能発揮等の制度設計とプラクティス

CEOの選解任においては、任意の指名・報酬委員会の導入が事実上強制されることになるが、監査等委員会設置会社を導入した企業では、指名権や報酬権限がCEOから剥奪され、監査等委員会設置会社の持つメリットが少なくなるリスクもある。また任意の委員会であれば、米国型の指名委員会等設置会社と異なり、最終的には取締役会で新任員の指名議案を決定することになるため、取締役会規定などにおいて任意の指名委員会で決定した事項をいかに尊重するのを書き込んで担保することになるろう。

3. 更なる実効性確保に向けて——リスクマネジメント、独立役員機能——

(1) 会社法規律におけるリスクマネジメントの齟齬

特にアベノミクスにおける果敢なリスクテイクを促す攻めのガバナンスと「損失の危険の管理」（会社法上の内部統制システム）の記載に不調和感を禁じ得ない。

(2) 独立社外取締役の機能、役割と責任の不明確さ

戦略・経営計画、コンプライアンス、経営陣を指名する目利きなのか、求められる専門性はなにか、大学教授や弁護士などの独立役員に次期社長選定の判断がどこまで可能か、という疑問が残る（大杉謙一教授¹⁴）。経験や実績のある異分野の社外人材をCEO（常勤）に招聘することとは別異の要因となるろう。

株主との対話において、その相手は経営陣なのか、独立社外取締役か、¹⁵独立社外取締役を株主の利益代表とすれば

根本的に矛盾があると指摘されている（神田秀樹教授¹⁶）。また株主における短期主義の弊害が唱えられる中、長期的企業価値向上を目指す根拠もどこに存在するのか、企業文化、風土などの相違する我が国では比較的容易に中長期的視点を経営陣は取ってきたとみられるため、疑問となる。

この点において社外取締役は、取締役役会のリスクガバナンスの機能を担うとすれば、最終の防衛線には通常議論がされるような内部監査ではなく、取締役役会のリスクガバナンスの機能を配するという最近の米国研究者から提示された考え方¹⁷に親和すると言えようか。社外取締役はCROとしての監督機能を有するものとすれば、経営陣の代表でなくステークホルダーの代表として株主とエンゲージすることの意味合いが整合しよう。

4. コーポレートガバナンス・コードにおける任意の諮問委員会活用とプラクティス

(1) 任意の諮問委員会の活用とプラクティス

我が国の改定コーポレートガバナンス・コードにおいて強化される任意の諮問委員会に関する規律付けについて、私見を交えて検討していきたい。

改定CGCでは任意かつ独立した諮問委員会の活用について、会社法上指名委員会と報酬委員会の設置が強制される指名委員会等設置会社以外の監査役会設置会社または監査等委員会設置会社であつて、独立社外取締役が取締役会の過半数に達していない場合には、独立社外取締役を主要な構成員とする任意かつ独立した指名委員会・報酬委員会などを設置することにより、独立社外取締役の適切な関与・助言を得るべきとされ（補充原則4-10①）、改定前は諮問委員会の設置は方法論の例示にとどまっていたところ、改訂により諮問委員会の設置という方法をとるべきことが明確化されている。

当該規定の趣旨について、取締役候補者の指名、取締役の報酬決定等の会社と取締役との利益相反が生じ得る局面では、取締役会判断の独立性・客観性を確保するために独立社外取締役の積極的関与を可能とする工夫を講じる必要があることが指摘されている。¹⁸⁾

議決権行使局面において発生する顧客・受益と運用機関・グループ会社の利益相反に関して、その判断の独立性・客観性を確保するSSC（指針2-3）とも主旨を同じくするものがある。¹⁹⁾

CGCにおいては諮問委員会の構成員について、独立社外取締役を主要な構成員とする旨が規定され、人数・構成割合などは記載されないが、取締役会の判断の独立性・客観性の確保の観点からは当然独立社外取締役が諮問委員会の過半数を占めるべきものと考えられる。もともと社外取締役が不在の諮問委員会設置もCGCの内容をコンプライヤしていることになり（補充原則4-10^①）、二〇一七年版の経産省CGSガイドラインにおいては社外監査役、社外有識者を含む社外者が少なくとも過半数、または社内者・社外者が同数であって委員長が社外者であることが提示されている。²⁰⁾

この点について、改定CGSガイドラインでは一層の細分化を図り、委員会の諮問対象者（社長・CEO、それ以外の経営陣、社外取締役）、諮問事項（指名（新任・再任・解任）、報酬）には様々なものがあり、望ましい委員会の構成や運営の在り方も一様ではないと考えられると述べ、①社長・CEOなど経営陣の指名や報酬決定については社内事情に精通している社内者が委員に加わることは一定の合理性がある場合もある。②監督者である社外取締役の指名や報酬決定については、経営陣からの独立性を確保するため社外取締役が主導することが望ましく、委員会の過半数を社外取締役とし、かつ委員長も社外取締役とすることも考えられる。更には社長・CEOなど経営陣の指名・報酬決定

とはプロセスを分け、社外取締役のみで委員会を構成すべきという指摘もされる。③社長・CEOの指名に関する事項として、後継者計画のプロセスにおいては、社内の情報・事情を熟知している現社長・CEOが指名委員会における議論にオブザーバーとしての役割も含め、積極的に関与することには合理性がある反面、指名委員会において社長・CEOの再任や解任の適否を判断する場合は、社長・CEO自身は直接的な利害関係を有し、議論に関与することは基本的に望ましくない。社長・CEOが指名委員会の委員に含まれている場合は該当者不在の場で議論できる工夫が必要になる。

(2) 監査等委員会設置会社と任意の指名・報酬委員会にかかる意見陳述権

―プラクティスとしての役割・機能の変容―

任意の指名・報酬委員会に関して、監査等委員会設置会社との関係で意見陳述権が問題となる。監査等委員会設置会社の場合、監査等委員会の選定する監査等委員は監査等委員以外の取締役の指名と報酬に関して会社法上の意見陳述権を有しており、意見陳述権と任意の指名委員会・報酬委員会の答申内容、取締役会の決定権限の関係について実務面の整理を図られている。⁽²¹⁾

(3) 諮問委員会について役割・機能面の変容と意見陳述権

指名委員会等設置会社以外の形態において、任意の諮問委員会によるガバナンス体制構築が進むと元来が指名委員会等設置会社のような法定された指名・報酬委員会が存在しないことの補完機能としての役割を担うべき諮問委員会について、役割・機能面の変容が想定できる。また兼任状況については、後継者計画・サクセッション・プランの審議など任意の指名・報酬委員会の機能の実効的な発揮に向けて審議事項、開催回数も増加することが予想され、随時

見直しを図ることになる。⁽²²⁾

任意の指名・報酬委員会が独立社外取締役を主要構成員とし、指名・報酬の決定プロセスの独立性と客観性を確保するコーポレート・ガバナンス体制が構築されている場合は、監査等委員会は決定プロセスの実効性について審査し、指名・報酬の内容面の実質的な検討は任意委員会に委ねることも合理性がある。任意の指名・報酬委員会において諮問事項に対応した適切な審議事項が設定され、十分な情報提供がされていること、合理的な審議によつて決定され、取締役会において任意委員会の答申等を尊重する決定がされていることなどの場合、監査等委員会としては内容面の妥当性監査を行わず、指摘事項が存在しない旨が述べられる。逆に決定プロセスに重要な問題がある場合は、業務監査等を通じて得た情報に照らして、内容面の妥当性に踏み込み、意見陳述権行使の要否を検討することが考えられる。⁽²³⁾

監査等委員会の指名・報酬に関する意見陳述権について、実質的に法廷の指名・報酬委員会と同等の機能を果たすことを期待する見解⁽²⁴⁾に対しては、任意の指名・報酬委員会を活用したガバナンス体制下では任意の委員会の実効性を補完的に支える権限として位置付ける旨が指摘されている。⁽²⁵⁾

(4) 諮問型の指名・報酬委員会委員と監査等委員会委員に関する私見

① 諮問型の指名・報酬委員会の業務に対しても監査等を行うことがその監査等委員会の職務内容に入るとすれば、指名・報酬委員会委員と監査等委員会委員とは利益相反関係にあるともいえ、基本的には兼任は避ける方が望ましいのではないか（以下、私見）。もつとも監査等を行うためには関連情報の知悉が必要であり、特に社外取締役においては情報不足に陥りやすいため、内部取締役の監査等委員を置き、指名・報酬委員会として加えることが考えられる。その場合、オブザーバーとしての常時出席でも一定の機能は果たせようか。監査等委員会の構成として、社内

取締役ならびに社外取締役の双方の参加が可能となっている会社法上のスキームの実務上のメリットの一つといえよう。

②また監査等委員全員が社外取締役である場合、法的には内部統制システムを活用でき、補助者を要しないとされるところであるが、実際には監査等委員会室などの実務担当を配下に設置し、情報収取せざるを得なくなる。三名のうち、一名以上は指名・報酬委員会の兼任となることの必要性も生じ得る。

③もつとも監査等委員三名全員が指名・報酬委員会の兼任となれば、三名が全員社外出身であれ、内部者が含まれているにせよ、両委員会の決定内容等を改めて監査等の対象にすることにはやや違和感を禁じ得ない。

④諮問委員会である指名・報酬委員会、法的な監査等委員会の三委員会において、各委員の重複が著しい場合、例えば三委員会ともに全く同じメンバーである場合、全員が社外者であっても馴れ合いに墮する懸念は捨てきれず、かかる場合は最終的に取締役会自体によるリスクガバナンス機能を担保とせざるを得ないのではないかと。取締役会の構成について過半数を社外独立取締役とし、監査等委員会以外の社外者も任用すること、内部取締役にも監視・監督（コンプライアンスやリスク委員会、財務など）の担当者を配するといった工夫が有用であろう。この場合、現状でも社外の適任者不足に悩まされている中で、一層の社外取締役を発掘するというネットワークが存在する。

⑤形式面から任意・諮問型の指名・報酬委員会が独立社外取締役を主要構成員とし、指名・報酬の決定プロセスの独立性と客観性を確保するガバナンス体制が構築されているという推定が働く場合は、プロセス監査が主となり、監査等委員は全員が社外者であっても機能するといえようが、指名・報酬委員会が独立社外取締役の審議・決定内容に対する歯止めが効かない懸念は残る。指名・報酬委員会委員である独立社外取締役自体の選任において、チェック機

能を残すべく、監査等委員から兼任者を出す意義はある。この場合は、指名・報酬委員会の主要メンバーではない社外取締役が監査等委員となって兼任することがポイントとなろう。

⑥ 決定プロセスに重要な問題がある場合、監査等委員会は妥当性の審査も行わざるを得ないが、グローバル企業においては意思決定など迅速化が求められる、会社法上の意見陳述権を毎回行使することによる時間面、手続面のロスを考えれば、実際上は酬委員会の構成を変更することの方が望ましいとも思料する。またかかる場合こそ平時からの態勢整備として、内部統制システムに依拠するのみならず、監査等委員会室のスタッフ整備、内部者の監査等委員を置いて連携を図るといった対応が重要になる。なお監査役会設置会社では、そもそも妥当性監査ができないという考え方に立てば、かかる問題点では取締役会の監視機能頼みとなるが、妥当性監査が可能としても内部統制システムの利活用は法制度上でできず、監査役の補助スタッフ整備が一層重要になる。何れにしても監査役会設置会社では監査等委員会のような指名・報酬にかかる意見陳述権はない。指名委員会等設置会社においては法定委員会の権限行使に関しては、監査委員会は内部統制システムを活用して補助スタッフなく妥当性監査を行うことになるが、情報不足などに関しては内部監査部を事実上の補助スタッフとして配することで監査機能の十全を図ることが考えられる。会社法上の規定がない内部監査部の位置づけに関しては、(a) 監査役会、監査委員会あるいは監査等委員会の下部スタッフすること、(b) CEO・代表取締役の直属機関とすること、(c) 取締役会の直属とすることなどの類型が考えられる。(a)では業務監査機能の強化、就中法定の補助スタッフを有していない指名委員会等設置会社、監査等委員会設置会社における機能強化に資することになるか。(b)では意思決定の迅速化が重要な業態・業界では有用になる。半面で、内部監査長やスタッフのCEO等経営陣からの独立性確保が課題となる。(c)では取締役会構成が独立社外取締役主体で

内部者が少数といったガバナンスの利いた形態において有用性を発揮しようか。監査等委員会設置会社の意見陳述権の関係では、(a)のように監査等委員会の補助スタッフとして内部監査部を配置することで一層有効性が高まろう。上記の通り、内部監査部との連携を活用して任意の委員会の構成や内実に応じ、監査等委員会などの監視機能強化を図ることが想定できる。

⑦社外者も長期の任用となれば指名・報酬委員会の次期CEOの選定などにおいて内部情報には詳しくなるというメリットもあるが、事実上は内部取締役化して苦言を呈することを避けるようになる恐れもあり、形式面で指名・報酬委員会が社外取締役中心に構成されていることのみを持つて妥当とすることができないのは当然である。社外者における五年程度のローテーションは必須となろう。ガバナンスの実効性確保の視点から、改めて独立社外取締役の独立性をいかに実質面で担保するかという本来的テーマの重要性に帰着することになる。

なお、取締役会機能において意思決定重視の場合、独立社外取締役でなく、社内事情に熟知した社内者である非業務執行取締役が取締役会議長となることの利点があることが指摘されている²⁶。この場合、独立社外取締役に關する常時の情報提供体制について、上記に比して社内の負担は軽減される面があるが、(a)筆頭独立社外取締役および独立社外取締役のみによる会議の開催、取締役会議長に対する独立社外取締役の業績評価の態勢整備が意味合いを有することになる(私見)。改定された英国コードにも記載のあるところである。(b)また英国の公開企業のように、経営陣において会社秘書役(Company Secretary)類似の職制を設定し、業務執行部門と非業務執行部門の双方の情報提供などを速やかに進める機能が実効性を発揮する局面ともいえよう。コーポレート・ガバナンス対応を一元的に統括する部署・担当者を配置し、対外的な一元的窓口を設置すると共に、株主等との意思ある対話(エンゲージメント)を担

うこと、統合的戦略を踏まえた情報提供の主体となることが期待される。⁽²⁷⁾

四．ガバナンス規律の見直しとプラクティスにかかる企業側の対応、

多様なステークホルダーならびにハードローとソフトローのバランス

1. 「実効性あるコーポレートガバナンスへの改革に関する意見」（関経連）

— ROE重視か ROICかの指標選択 —

以下では、内外の最新の動向を踏まえて、我が国におけるガバナンス規律の見直しとプラクティスにかかる企業側の対応などについて更に多面的に考察を進めたい。二〇一九年会社法改正（予定）における社外取締役の義務付け等の内容については、紙幅の制約もあり本稿では省略する。

公益社団法人関西経済連合会のまとめた二〇一八年四月一七日「実効性あるコーポレートガバナンスへの改革に関する意見」の内容を掲げておきたい。⁽²⁸⁾ 会社法改正やコードの改定に対して経済界側の反応を示すものとして傾聴できるものがある。

①企業価値向上に向けては多様なステークホルダーとの中長期的なビジョンに則った建設的な対話を促すことが重要である。企業統治の仕組みについては、個別企業ごとに柔軟な制度設計とすべきである。

②四半期開示の義務付けを廃止すべきである。短期的利益志向を助長し、開示内容も形式的なものとなる。取締役の構成について各社の事情に応じた制度にすべきである。政策保有株式等について柔軟な制度設計とすべきである。

議決権行使助言会社の規制について本格的な議論を開始すべきである。議決権行使助言会社の発信情報に対する透明性の確保などが必要である。経営指標として期的利益志向、株主利益重視のROEを過度に重視すべきではなく、ROICなどにより企業の成長性、果たしている役割は、より多面的に判断されるべきである。

私見としてROE（株主資本利益率）、ROIC（投下資本利益率）の指標選択は、議論が噛み合わない神学論争の呈をなすが、経営者の経営能力を図る場合、機関投資家目線か、長期的企業価値かの優先度合いにもなる。ROA（総資産利益率）も同様であり、経営者としては借入利率と比較してROEが上回るなど、借入金・社債を金融資本市場・経済局面によつては優先的に導入し、総資産としての効率アップを選択することもあり得る。

SSCを強化して中長期的な目線へ機関投資家を誘導しようとしても、機関投資家の場合、国民などから資金を受託し、受託者責任を担う限り、最終的受託者の国民自身の視点が短期主義から転換する必要がある。そうでない限り、機関投資家がROEに固執することは無理からぬ、必然といわざるを得ない。その場合経営者は、直接金融市場において資金調達時には高いROEの実績を示さざるを得ない。

ROICにしてもあくまで経営者の視点での投下資本（インプット）に対するアウトプットとしての経営の効率性を示すものであり、機関投資家などは配当やキャッシュピタルゲインを重視するという上記の根本的な視座が変化しない限り、議論はかみ合わない様相を呈する。

反面、徐々に長期的展望がアナリストからも重視されるようになるが、少なくとも年金基金のように長期的視点を取りうる機関投資家は別として、他の機関投資家においてはSSCの締め付けが強まってもROE重視の傾向は急には変化するとは考えにくい。ガバナンスの意識改革は一朝一夕に進まず、こうした議論の積み重ねの延長上に拓け

るものと思料される。

2. ACGAのCG Watch2018

—ハードローとソフトローのバランス、CEOの概念整理と社長決裁規定も踏まえて—

ACGA (Asian Corporate Governance Association) のCG Watch2018⁽²⁹⁾が提示され、我が国のガバナンス規律においてハードローとソフトローのバランスが課題として指摘されている。今後はハードローミックスとして会社法などに根拠付け規定を置き、ソフトローにかかるエンフォースメントの強化を図ることが課題となる。

前提としてCEO (Chief Executive Officer) とCOO (Chief Operating Officer) あるいは会長、取締役会議長、筆頭独立取締役 (Lead Independent Outer Director (米国), Senior Independent Director (英国))、業務執行取締役 (Executive Director)、非業務執行取締役 (Non-Executive Director)、内部監査 (Internal Audit) などコード (英国コードを含む) において使用される役職名、術語について、ハードローとしての会社法上の代表取締役、社外取締役などの概念整理を図ることが実務上の混乱を避け、エンフォースメントを会社法に置く場合の予測可能性維持にも繋がる。特にCEO、COOについて形式的な代表権限の有無、実際の担当業務の社内外の区分けなどが会社により区々になっているのが現状であろう。

CEOが会長職あるいは社長職なのか、取締役会議長を会長兼任とするか、あるいは議長職は社外取締役に任せて会長職を別に置きCEOが担うのか、各場合において権限、責任などは変化し、コード規定を昨今のように詳細にする傾向が強まるほど、企業側の対応は狭まり、柔軟性も失われる。取締役会議長に社外取締役に就く場合はともかく、CEO、会長が兼任するのであれば議長としての業務を監視し評価する機能を独立社外取締役のみで構成する独立社

外取締役会議に付与する意味合いが根拠を有することになる。かかる規定は、英国コードにはあるが、我が国コードには存在していない。

取締役会議長の職責として英国コードでは、ガバナンス・戦略にかかる業績についての意見を理解すべく、株主総会とともに定期的エンゲージメントを主要な株主と図ること、取締役会全体として株主の意見を明確に理解できるよ
うに整えること（各則3）、取締役会を統括し会社を運営するにおいて取締役会が全ての面で実効性を有することに対
して責任を負うこと、在任期間を通じて寛容かつ闊達な議論が行われる企業文化を維持すべきこと、建設的な取締役
会のリレーションおよび全非業務執行取締役の実効的な貢献の促進を図り、取締役が性格、適時、明確な情報取得が
できることを確保すること（原則F）等が規定されている。³⁰

取締役会議長と独立非業務執行取締役、更に筆頭独立取締役の関係について、筆頭独立取締役は取締役会が独立非
業務執行取締役の中から一名を指名し、取締役会議長に広報の手段（a sounding board）を提供し、他の取締役と株主
の仲介人の役割を果たす。非業務執行取締役は筆頭独立取締役主導により、少なくとも年一回その他必要に応じて取
締役会議長の出席しない形で取締役会議長の職務執行の評価を行うための会合を行うべきである（各則12）。非業務執
行取締役は業務執行取締役の選解任主要な役割を有する。取締役会議長は、業務執行取締役が出席しない非業務執行
取締役のみによる会議を開催すべきである（各則13）。

監督機能の主要な取りまとめ役となる取締役会議長に対する更なる監督機能を規定しており、取締役会議長が内部
昇格によるCEO経験者・会長である場合に、有用な内容を有している。独立非業務執行取締役のみの会合を持ち、
その代表として筆頭独立取締役を指名することも同様に評せよう。若干の懸念として、筆頭独立取締役は取締役会が

行い独立非業務執行取締役の互選でないこと、非業務執行取締役のみによる会議の主権がなおも取締役会議長となっていることが挙げられる。実効性確保は独立非業務執行取締役の構成割合にもよるが、過半数を独立非業務執行取締役に占めていることが前提であり、英国では取締役会の半数以上は取締役会が独立性を有すると判断した非業務執行取締役であるべきである（各則11）。その場合にも、経営陣寄りの独立非業務執行取締役が筆頭独立取締役に指名される危惧は残り、独立非業務執行取締役の互選が望ましい。また取締役会議長の職務評価はコード（各則12）に記載されているが、その他必要に応じて随時独立非業務執行取締役のみの会合を開催したい場合、なおも取締役会議長の開催発議が必要なのか。取締役会議長の直接の職務内容ではなくとも間接的に関わっている場合などについて調査・検討したい場合に、取締役会議長と関係なく独自の開催権限が認められるのか。認められるとして、独立非業務執行取締役の中の一名の発議でよいか、独立非業務執行取締役間の多数決によるか、我が国の監査役機能を敷衍すれば独任制として単独発議が筋であると思料する。また独立非業務執行取締役のみの会合における決定権限等についても議論が一致しない場合に多数決か、筆頭独立取締役の最終的な役割をどうするか、こうした点は、実際には各社の内部管理規定等に委ねられることになろう。

次にCEOと取締役会議長職を分離すべきことは監督機能と執行機能の分離徹底の視点から予てからいわれてきたが、CEOが業務執行権限を代表し得ることが前提であり、CEOが代表取締役であるにせよ実は会長としての対外的な業界活動が主であり、社内の業務執行の事実上の最終的な決定権限はCOOが別途代表取締役として存在する場合、かかる会長（CEO）と議長職の分離徹底を図るべき重要性は低下する。必ずしも議長に対する独立社外取締役会議による監視、評価は必要にではない嫌いもある。会長（CEO）として代表取締役である場合が少なくないのは、

業界活動などを行う上で代表権限の肩書があれば行動しやすい面があり、必ずしも業務執行権限の最高決定者に位置付けられていないケースも多いであろう。社内決定・稟議上、形式的に最終決定者となつていても、事実上代表取締役社長（COO）の段階で決済され、会長（CEO）としては追認するのが実態ということもある。決済権限の中でも監査役会設置会社における取締役会の決定事項であれば集団的意思決定（group thinking）、経営判断原則などの機能する領域となるが、取締役会内部規則でなく社長決裁規定以下の領域ではこうした問題があり、果たしてコードに内容を漏らさず書き込めるのか、プリンスプルベースの重きの方にやはり回帰すべきでないか、という疑問も生じる。

英国では英国会社法一七二条で取締役会の企業価値向上義務など比較的大枠のみを定め、詳細はコードに規定し、内容面は我が国コード以上に詳細に亘っているが、市民法社会に根付いた企業文化・経営者風土が背景にあつて機能していると思われる。今後我が国において会社法や金商法などとコードの在り方をいかに制度設計するのか、概念整理を含めた根本的な問いに対応しないまま、コードの詳細化あるいはプラクティスの区々に分かれた分離の縦割り行政による提示を精力的に進めることには、企業側の対応において不安を生じさせないか一抹の懸念を感じざるを得ない。会社法上のガバナンス三類型（監査役（会）設置会社、指名委員会等設置会社、監査等委員会設置会社）毎に株主総会あるいは取締役会の会社法上の権限などは相違するが、実際には内部規定等により各々の取締役会決定内容は近接している傾向がある。プリンスプルベースによる規律回帰あるいはミックス化も再考される面があるだろうか。

コードの詳細化はガバナンスの柔軟さを失いかねないとの指摘が関経連からなされているが、そもそもプリンスプルベースのガイドダンスとして実務・プラクティスの誘導を図ること自体、背理と言えなくもない危惧がある。

ガバナンス三類型に止まらず、実態としては企業ごとに業態、グローバル度、株主構成、持株会社化、更には企業

文化等の相違もあって企業実態は区々な様相を呈する。持株会社といっても親会社である持株会社を上場させるか、逆に親会社を非上場として子会社を上場させるか、また親子会社ともに上場させるかなど、資金調達・企業戦略に並び、あるいは時節の経過によって変化も見せる。中央集権的な運営を図るか、分散型運営を図るかといった組織形態とは別に運営面の相違も出される。

取締役会機能として意思決定重視型か、モニタリング型かという二択でもなく、連結持株会社内において併存もし得る。その全ての類型に亘って事例を掲げ、社外取締役、経営陣などの権限・役割、義務・責任等をマトリックス化することは、経営企画・法務面の対応が十分でない企業において一定の基本類型を示すメリットもあるが、既存の企業の分類を試みた場合の後追的な類型化に止まるリスクもあろう。上場会社の全てにおいて、策定したマトリックスあるいはスタンダードなどの何れかに該当するはずとしてガバナンスの方向性に枠をはめ、外れたものを不適合とみなすようになることは避けたい。

反面で経済産業省の二〇一八年改定ガイドラインにおいては、顧問や相談役の在り方、会社秘書役の提言など課題となっている新しいガバナンス領域を積極的に取り込んでおり、大いに評価できる。企業におけるCGCの実質化と対応の中で、必然的に生じたものではあるが、企業側としては適宜に取り込み、あるいは参考とすべきものである。柔軟であるべきガバナンス改革、プリンシプルベースの導入のそもそもの経緯や主旨などとの整合性は重要である。エンフォースメントを伴わないのであれば、上場規則化して一定の強制力のあるCGCとの適用関係、逆にCGCとの一体的な運用の在り方が問われる。

3. 統一性ある開示ルール策定

開示情報の充実に関して、金融審議会ディスクロージャーワーキング・グループ報告（二〇一八年六月公表）において記述情報・非財務情報についてプリンシプルベースのガイダンスの策定が進められる。かかる分野は企業としても導入当初の取組みの混乱を避け、統一性を図る上でも重要性は高い。プリンシプルベースに関しては、上場企業における直近のCGCに対するコンプライア率が高いこともあつて、ESGやSDGsの対応が急務の中、コードの実質化に向けプリンシプルベースのガイドラインが策定されてきた面もあろう。今後は、既存のガバナンス報告書との開示面の整理、有価証券報告書による一本化も含めて、わかりやすく統一性のある開示ルールの策定が望まれる。ガバナンスの柔軟性維持からプリンシプルベースに対する一定の重視は変えないとしても、コード実質化を図る上で、ハーローとの概念整理を進めることは必須と思料する。

4. 多様なステークホルダーと英国 Green Paper の提案

二〇一六年英国 Green Paper⁽³¹⁾では、業務執行取締役の報酬規制の見直し・強化、二〇〇六年会社法一七二条の規律を前提に株主以外のステークホルダーの意見を取締役会レベルの意思決定等に反映させる新たな枠組みの模索、大規模非公開企業 (large privately-held businesses) 等におけるコーポレート・ガバナンス強化について、会社法改正の要否を含め所要の見直しを行う方針を表明した。⁽³²⁾

経営陣側、株主側の双方からの改善提案を図る手法は、ステークホルダーの利益の反映、重視に向け、我が国のコード改訂やガバナンスの改善を図る具体的手法として、大いに参考となろう。単なる筆頭独立社外取締役の選任、あるいは独立社外取締役会議の設定に限らず、明確に当該独立社外取締役が一般株主あるいは少数株主の利益代表で

もなく、ステークホルダーの代弁者としての立場を法的に明確化する点で、興味深いものがある。我が国のガバナンス・コードが会社法上の根拠規定のないまま、CEO等の概念の統一も図らず相場規則化され、ハードローほどでないにしてもエンフォースメントを備えていることと対比される。

もつとも取締役会においてステークホルダー間の利害対立の代弁者という新たな問題が法的な根拠を伴って生じることになり、他の取締役との利益相反問題、取締役会全体としての企業価値向上に向けた一般的義務との相克などが危惧され、更に多数決に向けて人数配分などを如何に決定するのか、指名委員会で決定するのであればそのメンバー構成が重要になるが取締役会でこれを決定するか、そもそも特定のステークホルダーの利益を代弁する独立社外取締役は一名となるのであれば少数に留まり、多数派の意見に流されかねない。またステークホルダー代表取締役として代表権を付与するのであれば、非業務執行取締役が担うとするのは法的に整合性がとれるか。正しく社外取締役に業務執行を委託するという今般の我が国会社法の改正点にも繋がる議論となる。ステークホルダーの利益を担うのであれば、事業部門などの特定業務を抱える業務執行取締役を充てることはそもそも考えにくい。こうしたプラクティスに向けた新しい問題も生じてこよう。従業員でなく債権者の利益を代表する非業務執行取締役であれば、少なくとも従業員と異なり、完全に外部の存在でもあり会社の業績向上等と背反することにはなりにくい。その場合も代表権付与は想定しにくい。英国におけるGreen Paperの提案・議論は一考に値すると思料される。

五. ヘッジファンドのアクティビズムと取締役派遣ならびに株主の権利

1. アクティビストからの取締役受入れの動き―オリンパス「企業変革プラン」―

二〇一八年一月一日オリンパスは企業変革プラン「Transform Olympus」を発表し、最大株主 ValueAct Capital Management L.P. より一名（同社パートナー）を受入れて二〇一九年六月株主総会で選任する取締役候補者とする⁽³³⁾ことを示した。取締役会のダイバーシティの一環であり、グローバルな知見や経験を取締役に取り込まんとし、他の新任二名の取締役候補者についても ValueAct の助言を参考にする予定と述べる。また監査役会設置会社から、指名委員会等設置への移行を図る。企業価値を一層向上させ、ステークホルダーの期待に応えるための諸施策と述べている。

ValueAct はアクティビストとして活動するが、プロキシ・ファイト（委任状合戦）などの経営陣対立型ではなく、友好的・協調して戦略提案、事業企画提案などを行うことが多く、米国のようにモノ言う株主から取締役を受け入れる動きとして注視される。

CGC に定める取締役会における多様性・国際性の充足にも繋がり、ダブルコードにおいて重視されている対話・エンゲージメントの究極の発現形態ともいえる。反面で、少数株主保護をいかに図るか、株主によるガバナンス機能は緊張関係が薄れてしまうことで機能するかといった将来的な課題もあろう（私見）。

2. ヘッジファンドのアクティビズムと株主の権利―ウルフパックと情報格差―

(1) ウルフパックと情報格差

アクティビストからの取締役受入れの動きに関連して、ヘッジファンドのアクティビズムと株主の権利について考察がされている。アクティビスト・ファンドは通常は保有株式数が数%程度に止まり、議決権争奪戦 (Proxy Fight) の局面では前提として他のアクティビスト・ファンドと多数派工作のために協同行動をとることが多くなる (Wolf Pack)。私的和解 (private settlement) により取締役の派遣や経営改善を求めることにより情報を取得し (Information Leakage 情報漏洩)、多数派株主ですら超過収益を巡って情報格差による不利益を蒙ることになりかねないリスクがある。³⁴⁾

かかる株式大量保有報告制度の対象にならない形で複数ファンドが協調的意思の下に独自に株式を買い進める対応に対して、米国デラウェア州の近時の裁判例は低水準の発動基準を持つ買収防衛策を肯定し、上場企業の取締役会が中長期的利益の最大化の視点に立って正当な事業戦略を有する場合は、当該戦略に対し脅威となり得る短期的利益の実現行動に裁判所は少なくとも助力しないとのスタンスを明らかにしている。³⁵⁾

(2) 重要事項と情報漏洩―独立取締役とファンド従業員出身取締役の相違―

アクティビスト・ファンドは秘密裏に対象会社と交渉し、要求項目について私的和解を行うが、全ての開示義務はない。ファンド側の役員を受け入れた場合、多くのケースでCEO交替も起きている。かかるファンド側の役員はファンドの従業員が多く、役員会に参加すれば重要事項の漏洩のリスクがある。即ち独立取締役と異なり、ファンド従業員が役員に選任されれば重要事項 (Material Information) の公表前に漏洩が起きかねない。更にはファンド提案が

私的和解によって会社提案となることがあり、多数派株主ですら不利益を蒙ることになりかねない。こうした情報の不平等は株主平等原則違反として認識すべきことが指摘される³⁶。私的和解の成立阻止と証券法制に関して、①私的和解のプロセスに機関投資家を関与させること、②私的和解に株主の情報開示を義務化することが提示されている(Coffee教授)³⁷。後者についてはインサイダー取引・法人関係情報の規制として、ウルフパックにつき集合体(group)として把握し、非公開の情報授受により集合体としての認定を図り、開示規制を適用せんとする。

(3) 我が国法制への示唆

我が国法制への示唆としては、①アクティビスト・ファンドによる私的和解のみならず、CGC、SSC、更には対話ガイドラインに基づく株主との対話においても重要情報については株主平等原則を適用するべきである。②フェアディスクロージャー・ルールは既に存在するが完全には機能しておらず、法人関係情報やインサイダー取引規制など証券法制によりかかる情報の平等性に対応すべきである。株主には共通の情報を得る権利があるのであり、タイムリーなディスクロージャーが求められる。フェアディスクロージャー・ルールについて、上場会社の運営、業務または財産に関する公表されていない情報であって、投資者の投資判断に重要な影響を及ぼす情報(重要情報)の伝達を上場会社が行う場合、原則として当該重要情報を同時に公表する義務が規定されている(金融商品取引法二七条の三六第一項)³⁸。主要株主との対話において、重要情報を伝達することも同時に公表する必要性があることを前提にして対話を図るべきである。IRあるいは対話によって適時開示が求められる。自己売買や勧誘規制のみで十分か、株主間の情報の平等性を担保する機能を持たせるべき提案がされている³⁹。

アクティビスト・ファンドの従業員出身取締役は本来的な独立取締役と異なり、あくまで出身ファンドの利益のた

めに働く使命を担っていることがポイントとなり、一般的株主あるいは少数株主の立場で中長期的企業価値向上、ステークホルダーの利益のために機能するとは限らないということであろうか。ステークホルダーとしての債権者についても同様の趣旨が当てはまり、同じく長期安定資金供給を行う銀行間でもメインバンクか否か等により内部情報格差、役割の相違は生じ得る（私見）⁽⁴⁰⁾。

3. 第三者委員会と弁護士依頼者秘匿特権ならびに取締役の株主に対する説明責任

独立社外取締役の役割・機能に関連して、第三者委員会と弁護士依頼者秘匿特権ならびに取締役の株主に対する説明責任が新たに問題となつている。スルガ銀行の第三者委員会調査報告書（二〇一八年九月七日）⁽⁴¹⁾では業務執行取締役のみならず常勤監査役にも善管注意義務違反を認めているが、有効に機能するために必要な情報が提供される体制になつた社外取締役、社外監査役には法的責任は認められないとしている。また社外取締役が第三者委員会に加わる場合の業務執行性の問題については、今般の会社法改正要綱案において対応が盛り込まれている。

第三者委員会に関連して弁護士依頼者秘匿特権⁽⁴²⁾の問題、その対処が議論になつてきている⁽⁴³⁾。神戸製鋼所における品質不正の原因にかかる調査委員会報告書（二〇一八年三月六日）について、調査委員会は外部の弁護士等で構成され、報告書の開示が米国では弁護士依頼者秘匿特権（Attorney-Client Privilege）の放棄とみなされ、会社に不利益になるとして不開示とし、まとめて記者会見した事例が生じている⁽⁴⁴⁾。これに対して第三者委員会報告書格付け委員会（久保利英明委員長）は低評価とした上で、外部調査委員会の調査報告書には弁護士依頼者秘匿特権が及ばず、独立性の高い第三者委員会と弁護士依頼者秘匿特権は相容れないのではないか等のコメントがされた（二〇一八年三月三〇日）⁽⁴⁵⁾。

神戸製鋼所は報告書全体が秘匿特権で守る対象であることを前提に、その判断を企業自らが行った上で、第三者委

員会報告書とは別に調査報告書に基づき自らの報告書を作成して提出している。コーポレートガバナンス・コード（基本原則3）、会社法規定（三五五条、三五七条）などにより、取締役の株主に対する説明責任は株主・投資家、消費者、顧客・取引先、更には従業員など全てのステークホルダーに対する義務として拡張して理解される。秘匿特権を主張することには取締役の責任を問われかねない点で取締役会のリスク判断となり、特に独立社外取締役がかかるリスクを勘案して正しい判断と助言をする役割・責務を担っているとも考えられ、その点に独立社外取締役の機能が期待されていようか。⁽⁴⁶⁾

六．EU第二次株主権指令、議決権助言会社規制ならびに部分的ハードロー形成

1．EU第二次株主権指令―株主が誰であるかを知る権利、株主権の行使とエンゲージメントの促進―

企業の持続的成長に向けた株主・機関投資家と経営者の対話・エンゲージメントの強化に向けた議論がグローバルレベルで活発化し、具体的には①パッシブ運用主体の中で株主権行使やエンゲージメントによるコーポレート・ガバナンス向上をいかに確保・促進するか。②インベストメントチェーンの複雑化と地理的拡大の中で、株主権行使をいかに図るか。③機関投資家のスチュワードシップ責任、経営者との建設的対話促進に向けた規範のソフトロー化あるいは部分的ハードロー化の進展が想定される。④株主外のステークホルダーの利益、社会・環境問題への配慮の要請が強まり、機関投資家に対する2006年国連責任投資原則（PRI）、機関投資家におけるESG投資の重視、投資先企業におけるSDGs（Sustainable Development Goals）に向けた経営（二〇一五年国連「世界を変える…持続的発展の

ための二〇三〇年の「アジェンダ」などに対する整合性が求められている。⁽⁴⁷⁾

2. EU第二次株主権指令と株主が誰であるかを知る権利

EUでは二〇一七年五月一七日EU第二次株主権指令 (EU Shareholder Rights Directive II 長期的な株主のエンゲージメントの促進に関するEU指令を改正する指令)⁽⁴⁸⁾ が発出され、EU加盟国は第二次株主権指令を二〇一九年六月一〇日までに国内法化することを義務付けられた。背景には二〇一二年一月二日欧州委員会アクションプランがあり、株主と持続可能な会社との間のエンゲージメントを促進する現代的な法的枠組みに向けて、欧州委員会は長期保有株主によるエンゲージメントを奨励し、投資先企業と投資者の間の透明性を向上させるためにコーポレート・ガバナンス分野で多くの提言を行うこととなっている。

第一のポイントとして、長期保有株主をキーワードにし、会社が株主を特定する権利を定め、議決権割合が〇・五%以下であれば加盟国の自由裁量とするが、〇・五%を超えると強行法規化する内容を定めている。EU指令というハードローの中の更なるハードローといえる。株主権の行使とエンゲージメントの促進のためには、会社において株主が誰であるかを知る権利が重要であると位置付ける。

第二のポイントとして株主権行使の促進に関し、会社情報の提供についてインベストメント・チェーンである仲介機関に義務付けを行った。そのために発行会社が招集等の情報を提供することになる。

更に機関投資家および資産運用業者の行為規範の策定を図る。機関投資家および資産運用業者の議決権など株主権行使と経営者の協働に関する透明性向上を図るべく、英国SSCを範とするもので、投資者にそのような透明性の重要性を気付かせ、投資者による最適な投資決定を可能にする。また会社と株主の対話を容易にし、株主と投資先企業

の協働を促進すると共に、ステークホルダーや市民に対する説明責任を強化せんとする。

3. 株主が誰であるかを知る権利と我が国への示唆

①株主が誰であるかを知る権利に関し、EUではハードローレベルで企業開示制度を制定しているところ、立法論として我が国へ導入が図れるかが検討される。英国では企業買収において秘密保持義務もあり買収防衛策を導入しにくい背景がある中で採られた手法でもあり、直接に導入することは考えにくい面もあろう。

②パッシブ運用における株主と経営者の対話の在り方として、スチュワードシップ責任の開示について部分的にハードロー化する必要があるか、ソフトローとしてのスチュワードシップ責任のままではエージェンシー問題を解決できないのではないかが課題となる。

③スチュワードシップ活動やESG問題などステークホルダーとの対話が会社役員や資産運用業者の善管注意義務あるいは忠実義務と抵触する怖れはないか、については中長期的視点を導入し洗練された株主利益最大化論を採り、株主利益との統合あるいは両立を図らんとしている英国における議論や法制度の検討がなされる。むしろ中長期的利益の増大に繋がり、株式市場の効率性を念頭に市場全体のリターンの底上げに資するという考え方もある。ステークホルダーへ配慮することが取締役の等の視点を含め、株主、投資家、金融資本市場を相互的に考慮した施策が必要となる。⁴⁹⁾

4. EU第2次株主権指令における議決権行使助言会社規制

EU株主権利指令（SRD II）では、開示規制として議決権行使助言会社において助言等に関する以下の内容を毎年開示させること等を含む規制を加盟国が導入することを求める。利用している方法・モデルの特徴、主な情報源、

サービスの質およびスタッフの資質を確保するための手続、各国市場・法規制・対象企業に係る個別事情の考慮の有無・内容、市場毎の議決権行使助言方針の特徴、対象企業・ステークホルダーとの対話の有無・内容、利益相反管理方針。その他、機関投資家等において議決権行使助言会社の利用に関する説明を含む対話方針をどのように実施しているかについて、毎年開示するか、開示できない場合には説明を求める（comply or explain）。

利益相反への対応状況等の開示について、議決権行使助言会社においてサービスに影響を与える可能性のある利益相反・事業上の関係（潜在的なものを含む）の内容、利益相反の管理等のために実施している対応内容を顧客に開示させる規制を加盟国において導入することを求める。また欧州証券市場監督局（European Securities and Markets Authority ESMA）の要請を踏まえ、議決権行使助言会社にて構成される機関（Best Practice Principle Group）が二〇一四年に議決権行使助言会社の助言活動に関する原則（Best Practice Principle）を策定しているが、指令改正に伴い当該原則の改訂に向けて検討中である⁵⁰。

七．英国スチュワードシップ・コードの改定案公表

— Apply and Explain、我が国スチュワードシップ・コードの次期改定に向けて—

1．英国FRCによるスチュワードシップ・コード改定案—EscalationとCollaboration—

二〇一九年一月三〇日英国FRC（財務報告評議会）は英国スチュワードシップ・コードの改定案を公表した⁵¹。二〇一二年改定以降の実務動向、二〇一七年第二次EU株主権指令（EU Shareholder Rights Directive II）の内容も踏ま

えて大幅な改定に至っており、機関投資家によるスチュワードシップ活動について高度な期待を示すもので注視されている。

主要な改定内容は、①コードの構成の見直し、②組織の目的等の設定とガバナンス強化、③ESG要素の考慮である。改定案の構成として原則・ガイダンスの二段階から、原則・各則(Provision)・ガイダンスの三段階構成に変更し、英国コーポレートガバナンス・コード(二〇一八年七月改訂)と構成を合わせる観点に立っている。運用機関、アセストオーナーについては共通の原則を設け、各則・ガイダンスを規定する。サービспロバイダー(運用コンサルタント、議決権行使助言会社を含む)については別途、原則・各則・ガイダンスを規定した。第一章目的・目標・ガバナンス、第二章投資アプローチ、第三章積極的なモニタリング、第四章建設的な対話・明確なコミュニケーション、第五章権利の行使と責任と構成している。各原則について適用を義務付けるApply and Explainを求めている。

スチュワードシップを受益者・経済・社会の持続可能な価値を創造するための機関投資共同体を超えた責任ある資産配分と管理と定義し、署名者に組織目的の設定とスチュワードシップの目的やガバナンス体制等の開示を要求する。債券等、上場株式以外の形で投資する場合においても原則の適用を奨励してESG要素の考慮を明確に要求する。活動と結果に関する年間報告(Annual activity and Outcome Report)の提出・開示を要求する。開示等については、EUの第二次株主権利指令を前提に高水準を要求する内容である。

次期の我が国SSC改定に向けては、投資家の意思決定のファクターの中にESG要素をインテグレーションし、金融市場の安定性を求めてシステマティック・リスクの観点を取り込むこと、投資家との対話ではEscalationとCollaborationを図るプロセスが重要であること等の指摘もされている。⁵²⁾

2. コードの構成の見直しと適用範囲拡大—Apply and Explain—

英国スチュワードシップ・コード改定案ではコード全体の構成を見直し、章立てを変更している。また二〇一八年改定の英国コーポレートガバナンス・コードに沿って原則 (Principles)、各則 (Provisions) に整理し、指針 (Guidance) を設けている⁽⁵³⁾。

各則に関しては Comply or Explain が求められるが、他方基本的な内容を示す原則については適用したうえでの態様を示す Apply and Explain が新しく求められる。EU株主権利指令 (SDR) と平仄を合わせる必要もあってシンプルベースの下でルール化を強めるものといえる。またアセットオーナーと運用機関、議決権行使助言会社等のサービスペロバイダーに適用される規律が明確に分けられている。

コードの適用範囲について拡大し、機関投資家の顧客・受益者に対するスチュワードシップ責任の視点から、上場株式のみならず非上場株式や債券など他の幅広い分野に投資する場合も機関投資家が影響力や権利を有する場合にコードの適用対象としている。

3. 組織の目的等の設定とガバナンス強化

機関投資家は組織の目的を設定し、かかる目的や戦略、価値観、組織文化がいかにしてスチュワードシップ責任を果たすことに繋がるのかについて開示すべきとする (原則A)。英国CGCで採用されている組織文化や組織活動全体に対してコードの精神を織り込んでいくアプローチと同じ趣旨といえる。

機関投資家のガバナンスに関しては、機関投資家はスチュワードシップ責任を果たす観点からガバナンスに関する適切な方針、体制を整備すべきこと (各則3)、組織としての適切なインセンティブをいかにして確保しているかを説

明すべきこと（各則5）などが規定されている。概して、名宛人が機関投資家であるか、あるいは経営者であるかは相違するが、内容・趣旨がCGCと同様のものとなり、かつ詳細になりつつある感を受ける。経営者が担うべき注意義務、忠実義務と機関投資家が担うFiduciary Duty⁵⁴あるいはスチュワードシップ責任に関して、名宛人などは異なるが共に受託者責任と称して包摂される内容であり、持続的成長と企業価値向上を目指して対話・エンゲージメントを行う上で当然示される方向性といえようか（私見）。

4. ESG要素の考慮

機関投資家は気候変動問題を含む重要なESG要素をいかに考慮しているかについて示さなければならない（原則E）。機関投資家による長期的企業価値向上に結びつくESG投資の増加を踏まえ、機関投資家に対して長期的視点に立つべく投資時間軸（time horizon）に関する開示を求め（各則10）、多くの場合に長期的視点が求められることを示唆している（指針10）。

英国の改訂スチュワードシップ・コードの原案では、機関投資家は重要なESG要素をどのように考慮しているかを示さなければならないこと等を記載し、二〇一八年九月企業年金受託者は投資プロセスにおいて財務的に重要であると考えられるESG要素を考慮する必要あること等を示した企業年金制度に関する規則を改正している⁵⁵。

他方、ESG要素の考慮の必要性は全投資家に共通課題であるものの、個別企業の限られた経営資源の投入においては問題が異なるとの指摘がされている⁵⁶。投資先企業におけるSDGs経営の問題は幅広いステークホルダーにかかるとして普遍的要因が強いが、これに投資を行う投資家においては受託者責任を担っている受益者に対するリターン確保の問題は不可欠であり、ESG投資を凶る上での考慮が求められることが示唆されているようか（私見）。

八・ステークホルダーの多様化と企業価値向上、

ならびに部分的ハードローによるハードローミックス

1. ステークホルダーの多様化と資本戦略

ダブルコードの改定や最新の規制動向などを踏まえ企業のガバナンス改革についてリスクマネジメントとプラクティスなど、主としてCEO・取締役会、資本コスト等に焦点を当てて考察を進めてきた。CEO・取締役会についてはソフトローとハードローミックスの在り方、特にプラクティスを促すガイドラインとしての役割とガバナンスの柔軟さのバランスなどが課題となる。資本コストについては具体的指標の設定と重視の程度、対話・エンゲージメントにおける提示などが検討され、超過利潤のトレードオフや資本コストを重視しすぎると成長分野への投資がしにくくなるという根本的な問題もあり、今後のプラクティスの改善、対話・エンゲージメントの深化、規制の制度設計に向けた官民挙げての一層の取組みが期待される。

2. 英国コーポレートガバナンス・コード改訂の示唆

二〇一八年英国コーポレートガバナンス・コードの改定に関して、そのたたき台の役割を担った二〇一六年Green Paperにおいては、業務執行取締役の報酬規制の強化、二〇〇六年会社法一七二条を前提とする株主以外のステークホルダーの意見を取締役会の意思決定等に反映させる新たな枠組みの模索、大規模非公開企業におけるコーポレート・ガバナンス強化等について会社法改正を含め、見直しを行う方針が示された。

また英国ガバナンス・コード改定においては二〇〇六年英国会社法一七二条が取締役に対して求める内容が実質的に義務化されているが、今後の英国スチュワードシップ・コード改定において同様の内容を投資家にも義務化することに賛同がされている。これもまたダブルコードの整合性のある改定を通じて実質化を進めていく局面において、ハードローミックスの重要性を示す内容となろう。我が国のガバナンス規律については、直近においてAGGAからもハードローとソフトローのバランスの悪さが指摘されているところである。

開示面の強化については、ショートターミズム是正等の視点もあり、四半期開示の撤廃が唱えられ、またコーポレート・ガバナンス報告書と記述情報にかかる有価証券報告書の一体化も今後の課題となる。その場合、金融商品取引法とコーポレート・ガバナンスとの接近の傾向が窺える中で、⁵⁷新たなガイドラインとガバナンス・コードの整理も金商法の規定も含め検討が求められることになる。

ガバナンス向上に向けて開示面の強化、非財務情報を含めたグローバル基準との整合性なども投資リターンを求める機関投資家において共通する面も少なくないだけに重要な課題となる。欧米や政府内の整合性を図り、コード以外にも企業開示、各ガイドライン等を含めた全体の見直しを進める方向性は参考となる。SSCにおいてESG要因など広範な社会的影響を明示的に盛り込み、取締役の職務遂行の上で必要性を明確化することが検討される。ダブルコード間の平仄合わせ、整合性もプラクティスの面で一層重要になってこよう。

特にステークホルダーの多様化への対処が問題となってきたり、バランスシートにおけるEquity（資本）とDebt（負債）の利害対立も表面することに繋がる。EUにおける透明責任への対処、実質株主の具体化、更には英国二〇〇六年会社法一七二条にみるようなDebt（負債）サイドのステークホルダーへの考慮などの新しい傾向にその萌

芽がみられる。⁽⁵⁸⁾

3. ステークホルダーとしての債権者と社外取締役のアナロジー——中長期的企業価値向上に向けて——

(1) 社外取締役に対する歯止め、監視の必要性——銀行融資機能とのアナロジー——

今後の課題として、ステークホルダーの中でも一定の債権者と社外取締役の間には、当該企業の中長期的企業価値向上の役割を果たす上でアナロジーが窺えることを付言しておきたい（以下、私見）。当該企業におけるサステナブルで中長期的な企業価値向上の真の担い手、あるいは公平に体现できる者についての公平な視点や利益の複線的な担保の必要性でもある。株主は社外、社外取締役は社内にあつてその役割を担うはずの者であるが、社外取締役は株主、特に一般株主や少数株主の利益代表としてその意見を絶対視する傾向がなしとしない。社外取締役の全般的なパフォーマンスの評価については、取締役会内部の相互チェック機能、指名委員会や独立社外取締役会議あるいは筆頭独立取締役制度、更には取締役会評価（board evaluation）等によってチェックを受け、最終的には株主総会における選解任という洗礼を受けることになる。しかしながら議決権行使助言会社の示すガイドラインもまた形式的に厳格なものとならざるを得ず、格付機関や決権行使助言会社に対するガバナンス規律の必要性も議論に上りつつある。

形式的に独立性の高い社外取締役、一般あるいは少数株主等に対する過度の依存もまたリスクを伴いかねない。社外取締役は、株主更には広く企業価値向上に向けステークホルダーの利害を担っているとすれば、銀行の融資担当者とのアナロジーが浮かび上がる。

現在の我が国の状況では、社外取締役が不足し、社外取締役に対する研修の必要性が説かれる。現状ではまだ顕在化していない問題と考えるが、いずれ人材の流動化など成熟段階に入れば、検討課題としてその暴走に対する一定の

歯止めの予防的設定も遡上に上ろうか。エンフォースメントの弱い内部管理規定、あるいはコードやガイドラインによる対応も考えられる。

社外取締役の意見がもとより全て天の声でもなく、在任期間が長期に及び、更に社内の特定勢力と結合する潜在的なリスクもなしとしない。實際上、社外取締役を業とする職業専門家も今後は生じかねず、自身のポストの維持に拘泥することも考えられる。これ自体は、欧米のように経営陣の人材の流動化を示すものとして是とされる面は勿論存在する。

取締役会評価を内部の自己評価のみならず第三者機関にも委ね、かつ評価対象について社外取締役を含む個別取締役のパフォーマンスにも拡大し、合わせて任期更新にも年数制限の歯止めをかけることがプラクティスの任意規律として提示できる。就任当初こそCEOほか経営陣と中立であったが、長期に及び、業界環境や会社業務のみならず、社内の人脈等の事情に通じ、あるいは取締役会における多数決の議決権争奪に自然と巻き込まれる怖れもある。もともと社内の派閥争い自体は企業の活力の源泉の一つでもあり、それ自体は決して無価値なものではない。あるいは社外取締役に対しては第三者委員会による事後的評価・監視のほか、独立社外取締役会の職責として常時監視を図ることも考えられる。

指名・報酬委員会などにおいてバーゲニングパワーを社外取締役が握ることは、社外取締役に求められる当初の制度趣旨でもある。それだけ社内社外の事情を掌握し、社内の信頼も得てきていることの証左であろう。年数が長期化するほど職務遂行能力、判断力も向上しうる、当該企業としても有能な人材を活用しえたことになり、社外取締役導入のパフォーマンスも良好ということにはなる。

この点で銀行の融資担当者とのアナロジーが想起される。筆者の銀行融資の経験からも、例えば融資担当者は取引先企業に常駐していなくとも、財務面の定量分析は当然として定性的な非財務・記述情報、社内の人事内容も熟知し、一体感も持つに至る、またそうでなければ大企業の巨額の設備資金に対して責任ある融資の詳細な審査はできない。取引先企業から膨大な資料を徴し、何度もミーティングやCEOとの面談も繰り返すこともある。だからこそ、三年程度のローテーションで融資担当は異動するという人事システムを多くの銀行では採り、公正性等を担保せんとする。社外取締役も一定の長期に亘れば、CEO等の経験者ではなくとも当該企業の社内社外の事情に通じ、大きな監視機能を発揮し得るに至ると考える。取締役会が戦略立案型もさることながらモニタリング機能主体型で構成メンバーを少数に絞り、社外取締役が過半数を占め議論や決定において比重が大きくなれば一層こうした傾向は強まると思料される。

反面で、そういう時期になればこそ適度のローテーションが重要になることを指摘したい。銀行の融資担当者の場合も、在任が長いほど、融資先企業の経営陣等に対するグリップも効き、当該取引先が有力、高業績企業であればライバル銀行との融資競争にも遅れをとらないメリットが当該銀行にあることと類似するが、それでも単に融資先とのコンプライアンス違反となるような癒着の防止のみでなく、違反性は全くなくとも廉潔性、自己規律等の維持から一定の人事ローテーションが必須となっていることと相似しよう。この点で、総合商社などでは入社時以来、社員は総じて転勤こそあつても同一業界を担い続け、商社力を強めんとする傾向が強いことと対比される。コンプライアンス違反が許容されるということではない。銀行の場合は、取締役の善管注意義務が預金を源泉とする公益性などから、他の業界の善管注意義務よりも水準が高いとされることとパラレルに考えられようか。社外取締役が、支配株主の利

害でなく一般株主あるいは少数株主の利益を代表するべきという考え方に馴染もう。二〇〇六年英国会社法のように我が国も取締役の企業価値向上義務について、少なくともコードに明記するべき時期が近付いていよう。

英国の二〇一六年 Green Paper では株主以外の労働者・顧客その他の広範なステークホルダーの意見を会社経営上の意思決定に適切に反映させるための枠組み作りを検討項目に掲げる⁽⁶⁰⁾。制度的背景には、二〇〇六年会社法が規定した長期的な会社事業の成功を促進する取締役の一般的義務(同法一七二条)の存在があるとされる。

現下の我が国の上場企業の大部分はジェンダー、国際性を含め社外取締役の人材難の局面であり、社外取締役の会社法による義務付けもようやく今般導入される段階であり、上記のようなリスクの発現には年数がかかるであろうが、考慮すべき今後の課題と考える。

その場合、米国エンロン事件後においてSOX(サーベンス・オクスリー)法(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002 上場企業会計改革および投資家保護法)などにより米国ではコーポレート・ガバナンス改革が進められ、財務報告プロセス厳格化、情報開示の強化と合わせて監査の独立性強化が図られたが、再びリーマン金融危機においてガバナンスの欠如の問題が議論になり、ドッド・フランク法制定等に繋がった。形式的な独立性の強化を一層求めるものではなく、粉飾決算や財務諸表の信頼等会計不正や法的な不祥事の対応が主題となっているのではない。法令遵守、コンプライアンス違反はいかなる場合にも宥恕されないことは当然として、コーポレート・ガバナンスのもう一つの究極目標である経営の妥当性の局面、指名・報酬やリスクマネジメントなどが対応の課題になってきている。経営判断(business judgement)、Group Thinking にかかる領域で取締役の信頼の原則などにも関わる。その時点では正誤のつけにくい、あるいは当該社外取締役など社外役員に対する責任追及を行いにくい領域の課題である。

る。⁶¹ 社外役員には大きな権限を付与し、実際には責任追及がされにくい。また代表訴訟に対する防波堤として、社外取締役には会社補償あるいはD&O保険の整備も会社法上進められる。

戦略決定のミスで大きなビジネスチャンスを喪失し、あるいは会社破綻の危機を招く場合には、社外取締役といえども積極的妥当性にかかる責任追及の枠組みを構築できないか。萎縮効果を招き、結果責任を問うことになるとの反論もあるが、一定の歯止めの必要性を提言しておきたい。

監査法人同様、社外取締役のローテーションについては既に議論になっているところであるが、ガバナンスの議論の深化に伴い、比重を高めて遡上に上る問題である。人材不足の折でもあり、強制力は伴わずともコードや上場規則に織り込み、Comply or Explainの対象としてガバナンス報告書の記載事項を求めるか、プラクティスのガイドラインとして一層の規律を図るか。エンフォースメントある規律付けは想定しにくく、更なる設計に向けた検討になろう。

(2) ステークホルダーとしての債権者と中長期的企業価値

ステークホルダーとしての債権者と中長期的企業価値向上について、銀行の場合は債権者として、ステークホルダーの立場で経営陣と対話、エンゲージメント構築を図ることとなる。要すれば、特に長期安定資金を提供している金融機関がガバナンス改善に向けた適切な役割を担い得ること、対象企業としては財務面が健全な構成の状態にある中で成長機会を模索する場合であることを指摘しておきたい。短期資金借り換えを継続するケース、あるいは限度枠設定のケースも、実質的な長期運転資金として固定長期適合率の検討においては安定資金として算入し、将来のバランスシート試算に織り込むことも有意なこととなろう、特に金利の下降局面ではこうした事態が想定し得る。以下で、具体的に検討していきたい。

株主とは相違し、四半期決算の報告を徴し、あるいは月次の決算報告を毎月受けていても配当やキャピタルゲイン目的といった短期的な視点にはならず、勿論例外もあろうが、基本的には企業の中長期的な成長を視野に置くことになる。短期の運転資金融資でなく、大型の設備投資融資やプロジェクト・ファイナンス(PF)の場合は特にその傾向が強まる。

一部の利益追及を優先する銀行、あるいは融資でなく株式取得がメインの投資銀行型業務ではこの限りではなからうが、長期設備資金に対する融資業務では特に短期的視野の株主と債権者の利害相反が顕在化することになる。長期資金融資の場合は当該融資プロジェクトに関して、ROIと趣旨を同じくする当該プロジェクトの投資回収年数の算出、債務償還年数試算、これをセグメントの一つとした全社の中長期的損益表と予想バランスシート、資金計画表の算定等を銀行側が独自に連結企業グループを含めて試算し、場合によっては企業の申し出数値の修正も求めている。その場合は財務数値のみならず生産販売状況、経営陣、リスクマネジメントなど記述情報も詳細に調査、ヒヤリングを行う。第一義には銀行が融資期間における貸付金回収を確実にすることが念頭にあろうが、そうすることで企業側の見透しの甘さは是正を図り、ひいては中長期的な成長、企業価値向上にも株主とは異なった公平な視点から資することになる。銀行あるいは間接金融によるガバナンス効果といえよう。⁶²⁾

経営陣と株主との対話の内容、債権者である銀行との対話の目的等には当然異同もあり、更に銀行の融資の具体的な内容、メインバンクかシンジケート団の一員かなど当該企業との立ち位置の相違も加わって債権者としての銀行と言つても一概に括れない。更にメインバンクといつても短期的な運転資金融資によって資金繰りにおいて決定的な力を有するのか、あるいは負債比率は元来低く、固定長期適合率⁶³⁾が一〇〇%以内など長期安定的な調達状況下で設備資

金におけるメインバンクとなっているのか等、設備投資など資金需要と調達のデュレーション (duration)⁽⁶⁴⁾ あるいはマッピングも加味し、状況に応じてその役割、位置付けも多様である。この場合、短期資金借り換えを継続する場合は、長期安定的な調達として分母に加えることもあり、借入資金の分類は実質的に検討する必要がある。プロフィールおよび債務の残存期間に応じて説明することにもなる。

社外取締役の役割、機能にしても同様に区々にマトリックス化を図ることは可能であろうが、その軽重、今後の変容の可能性など明快な図式化を図ることの意義は一概には言えない。逐一の詳細なプラクティスのガイダンスを示すか、あるいはプリンシプルベースと説明責任の組み合わせにウエイトをおくべきかなど検討が必要になる。

プロジェクト融資など長期資金融資になればなるほど、こうした銀行のガバナンス効果は中立的かつ適切さを増すことになる。機関投資家の場合は受託者責任を担う限り、SSCの規律には限界もあり、支配株主と少数株主の相克などもあって株式保有と議決権の分離の制度的な議論が出される所以ともなってくる。株主によるガバナンスを最終の拠り所とする場合の問題点ともなり、社外取締役が果たして誰の利益を代表しているかなど議論が堂々巡りしかない背景ともなる。

アベノミクスの攻めのガバナンスの根本において、我が国のCGCの冒頭に述べられた通り、債権者などのステークホルダーをも重要視せんとするのであれば、コードに書き入れるかはともかく、債権者の行動にかかるガバナンスの機能あるいは規律についてガイダンスその他で適切な誘導をはかり、当該企業の中長期的な価値向上に向かわせることができないか。

英国ガバナンス・コードでは、ステークホルダーのうち従業員について今般改訂によって記述が加えられた。取締

役会に従業員の意見が届くシステムとして三つの手法が改訂コード各則5 (Provision 5) に規定された⁽⁶⁵⁾。即ち取締役会は①従業員代表の取締役招聘、②従業員に諮問する正式な会議の設置、③従業員との対話を担当する非業務執行取締役の配置のうちいずれか、または組合せを選択しなければならない。いずれも選択しない場合は、自社にとり実効的な代替策を実効的であるとする理由と併せて説明することになる。

もつとも英国では元来、経営陣には従業員出身者が多くなく、米国同様に経営陣の人材が流動化していることが従業員重視に傾いていることの背景にあり、我が国では従業員出身の経営陣が大半であること、少なくとも経営執行陣には流動的な職業経営者の登用はまだまだ少ない我が国とは実状が異なる。

金融機関の政策投資株式保有に対しては改訂ガバナンス・コードによって金融庁から制限が強まっているが、銀行の場合は元々5%ルールがあり、本来は事業会社に対する支配株主を目論むものではない。

中立、中長期の視点から継続的な企業の成長に資するべく、一部の特別な趣旨を目的とした投融资は別とし、あるいは制約をかけて、特に一部上場企業などにおいて長期安定資金の調達先であるメインバンクなどを念頭に経営陣あるいは独立取締役が大口債権者である金融機関と対話、エンゲージメントを一層促進する方向の制度設計が考えられないか、一石を投じたい。英国ガバナンス・コードと異なつて、ステークホルダーについては従業員もさることながら、債権者に関する規律、あるいはその機能の活用を検討の対象として提示しておきたい。全ての機関投資家等との対話・エンゲージメントを縮小していくのではなく、債権者との対話に拡大し、就中適切・有意義なエンゲージメントを構築できる金融機関等に対しては関係構築の深度を深めていくことが有意と考える。

その場合、金融機関特に銀行経営の根幹を揺るがしかねない現下の FinTech・AIの台頭、クラウドファンデイン

グ活用、あるいはそもそも直接金融のウエイト増大、今後の預金と融資を前提とした銀行自身のビジネスモデルの変容の可能性など、金融構造の大きな変革期に差し掛かっていることにも十分な考察を加えることは当然であり、やみくもに長期資金融資の機能のガバナンスへの利活用を推挙するものではない。もつとも大手上場企業においては、当面は中期のプロジェクト資金の調達において銀行など金融機関の融資は、社債と異なり、資本市場の変動の影響が相対的に少なく、依然として安定的な調達先として我が国ではなおも機能しうろと思料される。対話、エンゲージメントを通じ、経営陣はサステナブルな中長期的企業価値向上に理解を示す株主と、更には金融機関に対する経営陣からの逆選別に向かうことが考えられよう

4. 適切な部分的ハードローによるハードローミックス

現下の新しい課題として規制の面では、①株価低迷の折、パッシブ運用が主流となる中でパッシブ運用に対してもスチュワードシップ責任が問われ、議決権助言会社に対する依存度が高まっている。議決権助言会社に対する規制強化の在り方が問われている。②更に、EU法制において会社においては株主が誰であるかを知る権利があるとき、議決権行使など適切な株主権行使の前提として情報開示とともに制度設計が問われている。EU第二次株主権指令では、株式預託機関・機関投資家など仲介機関に対して上場会社の在り方について包括的な役割を担わせようとしている。そのためにかかるインベストメント・チェーンである仲介機関の透明性向上を図り、機関投資家や資産運用業者、議決権行使助言会社に対して一定の義務を課することは企業の成果に大きな役割を果たし得ることから正当化される。③もつとも情報開示・透明性については、投資ノウハウを同業他社に知られたくない機関投資家・ファンドからは、Comply or Explain ルールの下でも私企業の営業秘密への介入として批判も出される。規制による情報開示の在り方

が問われソフトロー、ハードローミックスの手法にかかってくる。④株主のみならず、多様化し幅広いステークホルダーに対する配慮が英国二〇〇六年会社法一七二条における取締役の義務として求められ、株主価値最大化に関する考え方がステークホルダー重視にまで拡大、洗練されつつある。株主コストのみならず Debt（負債）面も考慮した全体としての資本コストあるいは最適資本構成を重視する方向性といえる。機関投資家側の国連PRI原則（責任投資原則 Principles for Responsible Investment）に依拠したESG（Environment' Social' Governance）投資、投資先企業におけるSDGs（Sustainable Development Goals 持続可能な開発目標）の一七項目の自社の事業活動への取り込みなど、幅広いステークホルダーに対する配慮が企業と社会の共通価値創造（CSV）を通じ、企業価値の持続的向上、機関投資家の長期的リターン拡大に繋がる新しいコーポレート・ガバナンスの発現の局面に向かいつつある。アベミクスにおける攻めのガバナンス、株主以外のステークホルダー重視とも整合する。従来のコーポレート・ガバナンスの考え方はともすれば株主とステークホルダーを分けて考え、ROE指標を重要視し、またコンプライアンス（法令遵守）と効率性向上を二律背反的に位置付ける傾向があったことと大きく方向性を変えてきている。むしろ総合的なリスクマネジメントとして全体の組織態勢を整え、株主とステークホルダー間の調整をいかに図るのか、ESGなど非財務面も含めて資本コストをいかに想定し、統合報告書（Integrated Reporting）⁽⁶⁶⁾などの開示を通して中長期計画策定に反映させるか、企業としては経営企画部・財務部・法務部の垣根を取り払った態勢整備が求められよう。⁽⁶⁷⁾

債権者の利益代弁を担うべき非業務執行取締役の機能をコードに規定することも想定されるが、具体的な選任方法と取締役会内部の主導権争い、利益相反のリスク、取締役としての一般的義務との相克、更には代表権の付与において第三者委員会など業務執行性が生じかねないことに対する手当のほか、予定される会社法改正の重要事項にも関わ

る論点が内包され、実際には容易でない。CEOと代表取締役などの概念の統一に加え、こうした視点から今後のコードの実質化に向けた議論やプラクティスの整備を図る上でも、ハードローミックスとしてはハードローである会社法あるいは金融商品取引法に根拠を有したソフトローとしてのコード鼎立に向け、更なる検討が求められる。

英国はコモンローの背景の下、会社法では企業価値向上義務等を定め、個別の詳細はガバナンス・コードで規定を置く形を採っており、コードが明確に会社法の補完性機能を果たしているとみられる。我が国は会社法に組織法の根本規定を置き、会社法とは切り離してガバナンス・コードでは比較的に概括的内容を載せていたが、今般の改訂により徐々に詳細になってプリンスプルの良さを失ないつつあり、コーポレート・ガバナンスが持つ本来の柔軟さもなくなってきたと評される。公開会社法を持たない我が国において、ガバナンス・コードがその実質的な機能を果たし、強行法規化の傾向を見せつつあるといえようか。いきおい、開示面などにおいて金商法とコードの整理の必要性が求められることになる。またコードの実質化を支えるべく、縦割り行政のもと、ガイダンスの詳細化も進んでいるが、これについても実務界から疑問が出されている。金商法は本来取引法であり、情報開示をテコにコードとの組立てを進め、かつ強制力のないプラクティスの重層化によるスキームには限界も感じられよう。

英国の多様なステークホルダーに対する会社法上の義務設定とコードの組合せという部分的ハードロー化も、法制度の背景に関する彼我の相違はあるが参照されるところである。我が国の場合、上場企業などに対してはメインバンクによる規律が有効であった。形を変えてステークホルダーとしての債権者を特に注視し、財務バランスあるいは非財務情報を含め、資本コスト重視の経営に繋がる。

5. グループガバナンスと上場子会社のガバナンス強化のガイドライン化

直近では親子間のグループガバナンスに踏み込んだ検討も開始され、経済産業省CGS研究会はグループガバナンスの在り方に関する実務指針を策定し、企業グループ全体の価値向上を図る観点からガイドラインを二〇一九年六月頃に公表予定とする（座長・神田秀樹教授⁶⁸）。特に支配株主による完全子会社化の局面での利益相反は最も深刻と考えられ、一般株主の利益を保護するための公正性担保措置の在り方について指針の策定に向けた検討を行っている。要点として、上場子会社においては支配株主からの独立が重要となるため、独立社外取締役の独立性判断基準については少なくとも支配株主出身者（二〇年以内に支配株主である親会社に所属していた者）は選任しないこと、上場子会社の取締役会の独立社外取締役比率を高めること（三分の一以上または過半数）を目指すこと、利益相反取引が発生する具体的な局面においては独立社外取締役または独立社外監査役のみ、または過半数を占める委員会において少数株主の利益保護の観点から審議・検討し、取締役会において審議結果が尊重される仕組みをつくることが示される。

会社法の未解決領域であり、親会社取締役の子会社に対する責任などハードローの規定なくソフトローでどこまで強制力ある規律付けが可能か、プラクティス面の整理を示すにとどまらず、会社法などと一体化した対応が重要になり、経済産業省と法務省が連名で発した二〇〇五年五月二七日企業買収防衛策指針（企業価値・株主共同の利益の確保又は向上のための買収防衛策に関する指針⁶⁹）などと比して、現時点で企業側のプラクティスについて実務先行によりガイドライン化する手法の在り方も問われよう。コンプライアンスを含め、喫緊の課題であればなおのことハードロー整備が重要になると思料される。

買収防衛策指針ではニッポン放送事件⁷⁰でライツプランの適法性が否定されたことを受け、経済界の要望もあつて事

実上、司法判断基準となり得る内容を提示したものとされる。法務上のプラクティスに止まるものとしても今後の親子会社法制の議論に少なからぬ影響を与えると考えられる詳細な内容だけに、制度設計上の位置付けを明確にしておくことが期待される。同時にプラクティスを前提にしなければ実効性を保てない領域でもある。

まとめにかえて

1. 我が国ではアベノミクスの成長戦略の根幹として、主として英国コードの制度設計に依拠しつつ、政府主導ともいえる精力的なガバナンス改革推進に向けた取り組みが示されている。機関投資家と経営陣の対話・エンゲージメントによる協働化が特徴となるが、現下の急激な変動に柔軟に即応するべくコードというソフトロー中心に改革を進めんとする手法は規制コスト節減の面からも首肯できる。

2. 改訂コーポレートガバナンス・コードの制度設計とプラクティスを考える場合、今後のガバナンス改革の鍵となるのは情報開示とともに資本コストが挙げられ、資本コストの計測手法、ROEとROICなどの業績評価基準などにおいて、経済界の実務とは必ずしも統一されていない面がある。更には昨今の新しい動きとして、ESG投資、SDG対応といった非財務情報を含む統合報告書の開示なども求められている。情報開示に反映させるべき内容となるだけに、海外投資家が増加しつつある現在、特にグローバルに展開する企業においては整合性のある説明責任を果たすうえで対応が苦慮されるところであろう。

3. 社外取締役においても、従前は株主の利益代表としてCEOなど経営陣の不正防止や御意見番的な役割を期待

されていたが、コンプライアンスあるいは業績悪化の防止にとどまらず、戦略面の積極的な役割も期待される場合が増加してきた。取締役会をモニタリング型、あるいは戦略・計画策定型設計とするか、という当該企業の経営方針にもかかるが、単に独立社外取締役として、CEOなど経営執行陣からの独立性の強化をガバナンス改革の柱としてきたこれまでのポリシーとは異なる要因が求められつつある。

加えて従業員、地域社会、債権者など多様なステークホルダーを見据えた中長期的企業価値向上、持続的成長を柱とする我が国のコーポレートガバナンス・コードの本旨からも社外取締役の機能、役割については制度設計上、一層の検討が重ねられることになる。

また社外取締役といっても一様でなく、投資先企業に改善を迫るアクティビスト・ファンドから派遣された社外取締役の場合、従来の社外取締役の概念とも異なり、派遣元のアクティビスト・ファンドに関する情報の非対称性という問題を内包することになる。取締役会において、内部取締役と社外取締役の対立、のみならず社外取締役間の多様性、差別化の方向も顕れてくる。

我が国上場企業が、形式的なコード規範の遵守から踏み込み、コードの実質化あるいはコードの義務化への対処という新たな段階に入ってきた中、いかにして当該企業の企業価値向上に向けて取締役会が纏まって機能するか、またそれを如何にして誰が評価するのか、根拠付けとして会社法など部分的ハードローの形成が視野に入る。EU第二次株主権指令の内容なども参考とされる。

二〇一九年三月にはグループガバナンスのガイドライン化など、詳細なプラクティスのあり方について、政府主導で次々にガイダンス等の形で公表されている。会社法の未解決領域であり、実効性を持たせるうえで一定のガイドラ

イン化にはやむを得ない面もあるが、エンフォースメントの視点から今後ガバナンス・コードに織り込んでいくことはコードの彫大化にも繋がり、上場企業において柔軟性を奪うことにもなりかねない。

彼我の相違を踏まえて、英国のダブルコードや Green Paper から受ける制度設計にかかる先駆的な示唆を活用していくことが、ガバナンスの柔軟さを維持しつつ実質化を進める重要な鍵となろう。現状の制度構成のまま、コードにこれ以上内容を盛り込み続けることには無理もあろうか。我が国の法体系全体において、コードの根源的位置付けにつき改めて整理が必要になってきつつあるといえよう。

〔本稿は財団法人民事紛争処理研究基金の助成金に基づく研究成果の一部である〕

- (1) 金融庁「変革期における金融サービスの向上にむけて」金融行政のこれまでの実践と今後の方針（平成30事務年度）（二〇一八年九月）四六―四九頁。
- (2) 株式会社東京証券取引所「コーポレートガバナンス・コード」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（二〇一八年六月一日）、金融庁「投資家と企業の対話ガイドライン」（二〇一八年六月一日公表）。
- (3) 経済産業省「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針（CGSガイドライン）」（二〇一八年九月二八日改定）一―一三八頁。
- (4) 筆者の日本リスクマネジメント学会全国大会研究報告「コーポレートガバナンス・コード改訂と対話ガイドラインの策定にみる新たなリスクマネジメント―CEO・取締役会、任意の独立委員会、資本コスト等を中心に―」於関西大学（二〇一八年九月二九日）を基にその後のフォローを図った。

- (5) 有吉尚哉「スチュワードシップ・コードの改訂」西村あさひ法律事務所M&Aニューズレター(二〇一七年五月号)一四頁。
- (6) 神作裕之「日本版スチュワードシップコードの改訂について」東京大学公共政策大学院第二回金融資本市場のあり方に関する産官学フォーラム(二〇一七年二月二日)一一二五頁。上田亮子「日本版スチュワードシップ・コードの改訂」機関投資家の役割と実効性の強化」月刊資本市場No.三八二(二〇一七年六月)二六―三四頁。
- (7) 大崎貞則・小野傑・湯山智教「スチュワードシップ・コード改訂と責任ある機関投資家像を考える」第2回「金融資本市場のあり方に関する産官学フォーラム」における議論を通じて」金融財政事情(二〇一八年三月一九日)三六―四一頁、神作裕之発言四一頁。
- (8) 有吉尚哉・五十嵐チカ「コーポレートガバナンス・コード改訂と対話ガイドラインの策定」パブリック・コメント結果を踏まえて」西村あさひ法律事務所金融ニューズレター二〇一八年七月号一一頁参照。田原泰雅(金融庁総務企画局企業開示課長)・渡邊浩司(前東京証券取引所上場部企画グループ統括課長)・染谷浩史(金融庁総務企画局企業開示課長)・安井桂大(前金融庁総務企画局企業開示課専門官)「コーポレートガバナンス・コードの改訂と」投資家と企業の対話ガイドライン」の解説」商事法務No.二二七一(二〇一八年七月五日)四―二〇頁、中村慎二「コーポレートガバナンス・コードの改定と資本コスト」商事法務No.二二七四(二〇一八年八月五日)四一―五一頁。
- (9) 神作裕之「金商法の観点から見たコーポレートガバナンス・コード」日本証券経済研究所金融商品取引法研究会研究記録第五五号(二〇一六年五月二六日)一一―二九頁。
- (10) 拙稿「コーポレートガバナンス・コードの初めての改訂」コードと会社法が混在する中、ハードローミックスによる実効性確保が課題」Regulations Vol.14(二〇一八年九月)一八一―一九頁。
- (11) コーポレートガバナンス・コード・パブコメ回答三五番。
- (12) 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」日本法学第八一卷第二号(二〇一五年一〇月二〇日)一一

六一頁。

(13) 英国コーポレートガバナンス・コードにおいて取締役会は、業務執行取締役と非業務執行取締役に二分され、理論上は非業務執行取締役の中に独立社外取締役と内部出身の非業務執行取締役の二つがあり得る。例としてコード各則9の記載では、独立性を有すると考える非業務執行取締役について、と書かれており、非業務執行取締役は全員が独立性を有するかは文言からは必ずしも一義ではない。CFO (Chief Financial Officer) など内部の非業務執行取締役も執行陣からは社内業務とは一線を画し独立しているはずであるが、独立性として我が国のように社外独立性を指すものとすれば、CFOのように内部者で社外性のない非業務執行取締役の存在は肯定しうる。業務執行取締役と非業務執行取締役(社外者と内部者を含む)の協働による取締役会運営あるいは業務監査等におけるメリットに関して、我が国で二〇一五年改正会社法により導入された監査等委員会設置会社をみると、監査等委員会の構成として外部出身の監査等委員、内部者の監査等委員の協働によって十分内部情報に知悉した監査あるいは監督が行い得る点、同趣旨にも解しうる。もっとも、実際には英国で非業務執行取締役といった場合は殆どの場合社外取締役を指しているものと考えられる。本稿では我が国コード同様に、独立社外取締役という文言を使用しておきたい。

(14) 大杉謙一「ガバナンス・コードに関する実務上の課題(グローバル対応の視点も含めて)」(コメント…双日株式会社法務部長守田達也) 国際取引法フォーラム報告(二〇一八年七月二八日)。

(15) 米国では独立社外取締役が代表訴訟の防弾チョッキ(bulletproof)の機能を果たし、形式面の免責要因となってきた背景がある。

(16) 神田秀樹「コーポレートガバナンス・コードの改訂」資料版商事法務No四二二(二〇一八年七月) 九一一頁。

(17) Implementing enterprise risk management: from methods to applications, James Lam, author. 2017 Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, pp1-405.

(18) 油布志行・渡邊浩司・高田洋輔・浜田宰『コーポレートガバナンス・コード原案』の解説「IV・完」商事法務No二〇六五(二〇一五年四月一五日) 四九頁。

- (19) 横山淳「改訂日本版スチュワードシップ・コード」3つの論点とその対応」大和総研調査季報Vol.二八(二〇一七年秋季号) 六六―九七頁。
- (20) 経済産業省「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針(CGSガイドライン)」(二〇一七年三月二日) 一―八五頁。
- (21) 経済産業省・前掲注(3)改定版CGSガイドライン八三頁。
- (22) 太子堂厚子・吉田瑞穂「TOPIX500構成銘柄企業にみる監査等委員会設置会社の指名・報酬の規律―指名・報酬に関する意見陳述権の行使状況を中心に―」商事法務No.二一八六(二〇一八年二月二五日) 一四―二四頁。
- (23) 高い職業意識の下、指名・報酬の決定内容の妥当性について積極的な意見形成を行っている監査等委員会の活動を否定的にとらえるものではない。意見形成をしなければならないと考える必要はない。太子堂厚子・吉田瑞穂・前掲注(22)二〇―二二頁。
- (24) 江頭健治朗「会社法改正によって日本の会社は変わらない」法律時報八六巻一一号(二〇一四年) 六四頁(注二七)。
- (25) 太子堂厚子・吉田瑞穂・前掲注(22)二二頁。
- (26) 株式会社アイ・アールジャパン「Company Secretary (カンパニー・セクレタリー) 概要」経済産業省CGS研究会資料(二〇一六年一〇月二〇日) 一―四頁。
- (27) 経済産業省・前掲注(3)改定版CGSガイドライン一九頁。
- (28) 公益社団法人関西経済連合会「実効性あるコーポレートガバナンスへの改革に関する意見」(二〇一八年四月一七日) 一―五頁参照。
- (29) Jamie Allen, Secretary General, ACGA, CG Watch2018—Hard Decisions, ACGA'S PRESENTATION, December 5, 2018, pp1-34.
<https://www.acga-asia.org/cgwatch-detail.php>. 富永誠「直近四半期(2018/11月〜2019/1月)のコーポレート・ガバナンスの動向」『第23回コーポレート・ガバナンス連絡会』日本コーポレート・ガバナンス・ネットワーク報告

- (二〇一九年一月三〇日) 一―五頁。
- (30) 須磨美月「英国コーポレートガバナンス・コードと改訂の概要―日本企業は英国コーポレートガバナンス・コード改訂から何を学ぶべきか―」資料版商事法務四一四号 (二〇一八年九月) 一四―五三頁。Financial Reporting Council, The UK Corporate Governance Code, July 2018.
- (31) CORPORATE GOVERNANCE REFORM (2017). “The Government response to the green paper consultation” p26-27.
- (32) 中村信男「イギリスにおける会社法改正構想―2016年緑書「コーポレート・ガバナンスの改革」に示された会社法改正構想の概観と示唆―」比較法學五一巻二号 (二〇一七年二月) 七五―一一頁参照。
- (33) オリンパス「企業変革プラン」[Transform Olympus]について (二〇一九年一月二一日)。 https://www.olympus.co.jp/news/2019/contents/nr01098/nr01098_00000.pdf.
- (34) 山田剛志「ヘッジファンドアクティビズムの隆盛と株主の権利」東京大学比較法政シンポジウム『グローバル・ガバナンスの実務と最新諸論点―日本企業の国際競争力強化に向けて―』(二〇一九年二月二七日) 一―三七頁参照。米国プロクター・アンド・ギャンブル (P & G) の取締役の地位を巡り、アクティビストのトライアン・ファンド・マネジメントが委任状争奪戦を仕掛け、ファンド側の役員の選任を求めた事例 (P&G vs Triam Fund Management (TFM)) につき同二二―三〇頁。山田剛志・井上健「わが国におけるヘッジファンド・アクティビズムに対する法的対応と課題 (1)―(9)」商事法務ポータル (二〇一八年五月八日)。
- (35) 米国デラウェア州の近時の裁判例ではアクティビスト・ファンドの買増しに対する買収防衛策について、株主総会の議決権行使による判断の前に株式売買を通じた支配権取得により決着がつくことを上場企業側が一時停止させる行為 (当該時点の株主構成で株主総会での決選投票を行うために必要な行為) を広く許容する法解釈を展開し、ウルフバック戦術に言及しつつ、対アクティビスト・ファンドとの関係で議決権の一〇%という従前の実務よりも低水準の発動基準を持つ買収防衛策を肯定した。Third Point LLC v. WR CA No. 9469-VCP (Del. Ch. May 2, 2014). 石崎泰哲「近時のアクティビスト・ファンドの動きと日本の上場会社に求められる対応」西村あさひ法律事務所 M&A ニューズレター (二〇一八年一月号) 五―九頁。フリーラ

イダーのケースも多い。岩谷賢伸「米国アクティビスト・ファンドの実態と資本市場における役割」野村資本市場クォーターリー(二〇〇七年秋号)二〇〇—二一七頁。

(36) ヘッジファンド・アクティビズムでは短期的指向が強く、インデックス投資を行う Silent Majority 株主を支配し、多数派も阻害される。水平エージェンシーコスト (horizontal agency cost) であり、垂直的エージェンシーコスト (vertical agency cost) ではない。山田剛志・前掲注(34)二八頁。

(37) John C. Coffee, The Agency Costs of Activism: Information Leakage, Thwarted Majorities, and the Public Morality, European Corporate Governance Institute (ECGI) - Law Working Paper No. 373/2017.

John C. Coffee, Jr. & Darius Palia, The Wolf at the Door: The Impact of Hedge Fund Activism on Corporate Governance, Columbia Law and Economics Working Paper No. 521.

(38) 金融庁「金融商品取引法第27条の36の規定に関する留意事項(フェア・ディスクロージャー・ルールガイドライン)」。

(39) フェアディスクロージャー・ルールも現時点では十分に機能しているといい難い。山田剛志・前掲注(34)三一—三五頁。

(40) 投資家・株主とは異なり、債権者平等原則は主に当該企業の採算悪化時などを想定し、平時からの法制整備は馴染みにくい面もある。平時には債権者が株主を兼任することは別として、特に早期の資金回収を図る必要性もないであろうか。もともと長期資金供給を行う金融機関のガバナンス規律の効果、有用性としては少なからぬ影響が生じよう(私見)。

(41) 「スルガ銀行第三者委員会調査報告書(公表版)」(二〇一八年九月七日)一一三—一一四頁。

(42) 矢吹公敏「企業ガバナンスと『弁護士との通信秘密保護制度(いわゆる弁護士依頼者秘匿特権)』の重要性」東京大学比較法政シンポジウム・前掲注(34)一一九頁参照。

(43) 日本弁護士連合会「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」(改訂二〇一〇年二月一七日)一一六頁。

(44) 株式会社神戸製鋼所「当社グループにおける不適切行為に関する報告書」(二〇一八年三月六日)一一八一頁。
http://www.kobelco.co.jp/releases/files/20180306_report.pdf

(45) D評価三名、F評価六名。第三者委員会報告書格付け委員会(評価日二〇一八年三月三〇日)一一三—一一四頁。

<http://www.rating-tpcr.net/wp-content/uploads/fcfdcaec65688725d484784e82ca152d17.pdf>.

- (46) 第三者委員会報告書に弁護士依頼者秘匿特権が及ばないとすれば、開示による同特権の放棄、そして莫大な民事責任や刑事責任を問われることを恐れて、かえって、第三者委員会の調査に支障をきたすことは明らかである。他方で、事実調査や法律分析の専門家である弁護士を第三者委員会の委員として任命しないことも、実態解明を弱体化させることになる。矢吹公敏・前掲注(42)八―九頁。
- (47) 神作裕之「企業の持続的成長と会社法・金商法上のいくつかの論点」東京大学比較法政シンポジウム・前掲注(34)一―五〇頁参照。
- (48) Directive (EU) 2017/828 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Directive 2007/36/EC as regards the encouragement of long-term shareholder engagement.
- (49) 神作裕之・前掲注(47)四九―五〇頁。
- (50) 金融庁企画市場局「コーポレートガバナンス改革の更なる推進に向けた検討課題」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」(第一八回)資料(二〇一九年三月五日)一―二四頁参照。
- (51) Consultation on Proposed Revisions to the UK Stewardship Code, Financial Reporting Council, Jan 2019, pp1-27.
<https://www.frc.org.uk/getattachment/8caae9e-58bb-41b2-923e-296223755174/Consultation-on-Proposed-Revisions-to-the-UK-Stewardship-Code-Jan-2019.pdf>. 金融庁企画市場局・前掲注(50)五頁参照。
- (52) EU株主権利指令(SDR)と平仄を合わせる必要から Apply and Explainを導入したが、英国FRCは投資家に原則の遵守を要求し、他の良い代替案があれば説明を求めるという趣旨の Comply or Explainの途も残されている。活動と結果に関する年間報告(Annual activity and Outcome Report)の提出・開示は重要であり、アセットオーナーに対してLiabilityに応じた戦略を示すことを求めている。また投資家と経営陣の対話が上手くいかないときに(Escalation)、まず投資家が他社とのCollaborationを図るプロセスが重要になるが、我が国SSCには欠落している。金融庁・前掲注(50)フォローアップ会議(第一八回)における Kerrie Waring 委員(Chief Executive Officer, ICGN)発言。ICGN(International Corporate

Governance Network) は二〇一六年六月年次総会でグローバル・スチュワードシップ原則を採択している。

- (53) パブリックコメント手続きは二〇一九年三月二十九日まで。「英国スチュワードシップ・コードの改定案」商事法務No. 二一九一(二〇一九年二月二十五日) 五五頁参照。
- (54) 受託者責任の限界とスチュワードシップによる広範囲の関係性の網羅等について、上田亮子「英国スチュワードシップ・コードについて」金融庁「日本版スチュワードシップ・コードに関する有識者検討会」資料(二〇一三年九月一八日) 一―三三頁。
- (55) 金融庁・前掲注(50) フォローアップ会議(第一八回)「参考資料」六頁。
- (56) SSCは機関投資家と最終投資家のAgency問題を解決するものでなく、最終投資家との利益相反問題が残される。金融庁・前掲注(50) フォローアップ会議(第一八回)における神作裕之委員発言。
- (57) 神作裕之「金商法の観点から見たコーポレートガバナンス・コード」日本証券経済研究所金融商品取引法研究会研究記録 第五五号(二〇一六年三月二二日) 一―二一九頁。
- (58) 武井一浩「課題総括」東京大学比較法政シンポジウム・前掲注(34) コメント参照。二〇一八年六月改定のわが国CGCにおいて資本コストが強調され、また政府の「未来投資戦略2018」においてはガバナンス改革としてROEでなく、ROAにおける目標値が示され、関経連においてもROIC重視の姿勢が示されるなど、株主・機関投資家のみでなく、Equity(資本)とDebt(負債)の最適資本構成による資本コスト改善に向けた施策、経営者による能力発揮の方向性が示されつつあるものといえようか(私見)。
- (59) 拙稿「銀行取締役の追加融資責任に関する考察―東和銀行損害賠償請求等訴訟事件と関連事案の検討ならびに米国の比較法的研究を通じて―」法学紀要第五四卷(二〇一三年三月一日) 五五―一六一頁。
- (60) 中村信男・前掲注(32) 八〇頁。山口幸代「英国会社法上の社会的配慮に関する企業責任の取扱い」熊本法学一二三号(二〇〇八年) 一一七頁、川島いづみ「〈新版〉英法系諸国の会社法〔35〕」国際商事法務四五卷七号(二〇一七年七月) 九五九―九六二頁。Brenda Hannigan, *Company Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2016, paras. 10.22-10.27.

- (61) 「スルガ銀行 第三者委員会調査報告書」・前掲注(41)二四三―二七三頁。
- (62) メインバンクのコーポレート・ガバナンスにおいて果たす役割については従前から定量・数理解析等の多くの実証分析が試みられてきたところである。堀内昭義・花崎正晴「日本企業のガバナンス構造―所有構造、メインバンク、市場競争―」日本政策投資銀行設備投資研究所・経済経営研究第二四巻第一号（二〇〇四年一月）一―九五頁。植田和男・福田慎一・大石英生・中村純一「日本企業のコーポレートガバナンス…産業の新陳代謝、サステナビリティ経営に向けた課題と展望―2016年東大・設研共同主催シンポジウム抄録―」経済経営研究第三七巻第二号（二〇一七年三月）一―八三頁。
- (63) 固定資産投資が自己資本の枠内を超えるものの、長期的資本（自己資本と固定負債）の枠内に収まり、長期安定的な調達ができているかを示す指標で、固定比率と合わせて分析に用いる。銀行審査などでは、当該投資プロジェクト稼働後の将来の予想バランスシート算定にも用いる。
- (64) 資金あるいは投資にかかる平均回収期間。
- (65) Financial Reporting Council, A UK Corporate Governance Code that is fit for the future, 16 July 2018, 1-15pp. 「英国コーポレートガバナンス・コード改訂の概要」2018年6月に改訂された日本のコーポレートガバナンス・コードとの比較」BUSINESS LAWYERS ニ菱UFJ信託銀行法人コンサルティング部会社法務コンサルティング室（二〇一八年九月二二日）参照。須磨美月・前掲注(30)四六―四七頁、上田亮子「英国コーポレートガバナンス・コード改訂と日本への示唆」月刊資本市場No.三九五（二〇一八年七月）二四―三四頁、三井千絵「英国事例に学ぶガバナンス対話の充実に向けた企業開示整備」金融ITフォーカス二〇一六年六月号一四―一五頁。
- (66) 国際的NGOであるIIRC（The International Integrated Reporting Council）国際統合報告評議会）が財務情報と非財務情報を統合的に公開する国際的ガイドライン「国際統合報告フレームワーク The International <IR> Framework」を公表した（二〇一三年二月）。
- http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/International_IR_Framework_JP.pdf
- (67) 拙稿「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、二〇一五年英国現在奴隷法のコンセンサス・アプローチと域外適用、人権デュー・デリジエンスの交錯など」政経研究第五三巻第二号（二〇一六年一月一日）三二七―四〇四頁。

(68) 法的対応の重要性は当然として、時間がかかるため、先ずは実務的対応のガイドラインを示さんとするものと述べられる。経済産業省「グループ・ガバナンス・システムに関する実務指針（仮）」の骨子案について「コーポレート・ガバナンス・システム（CGS）研究会（二〇一九年二月一三日）一―二四頁。政府は二〇一九年三月七日未来投資会議で新たな指針として定める方針を決めている。二〇一九年三月八日読売新聞。

(69) 経済産業省・法務省「企業価値・株主共同の利益の確保又は向上のための買収防衛策に関する指針」（二〇〇五年五月二七日）一―一七頁。経済産業省企業価値研究会報告書「企業価値報告書〈公正な企業社会のルール形成に向けた提案〉」（二〇〇五年五月二七日）一―二七頁、同「近時の諸環境の変化を踏まえた買収防衛策の在り方」（二〇〇八年六月二〇日）一―一七頁。

(70) ニッポン放送による新株予約権発行の差止請求事件（東京高決平成一七年三月二三日判例時報一八九九号五六頁、東京地決平成一七年三月二一日商事法務一七二六号四七頁（原審仮処分決定）。田中亘「買収防衛策の限界を巡って―ニッポン放送事件の法的検討―」IMES Discussion Paper Series 2007-J-27（二〇〇七年一〇月）一―七五頁。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性

山田 光 矢

- 一 東京都の三地域の特徴
- 二 東京都の市町村（地方公共団体）の歴史と自治制度の特徴
- 三 東京都の区市町村の自治制度の特徴
- 四 東京都の町村と全国の小規模自治体（村）の選挙の実態
- 五 東京都の町村の自治制度変革の方向性と今後

一 東京都の三地域の特徴

東京都は人口一三七五万四〇四三人で全国一位、面積二一九三・九六km²で全国四四位の極端に人口密度の高い広域

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性（山田）

一三二（三七三）

的な普通地方公共団体（広域地方公共団体）である。⁽¹⁾都制がひかれている唯一の広域地方公共団体であることから、表1からもわかるように、東京都以外の広域地方公共団体である道府県の区域が、いずれも基礎的な普通地方公共団体である市町（村）に区分されているのに対して、東京都の区域は、二三の特別区（特別地方公共団体）がおかれている旧東京市に相当する特別区地域と、二六市・三町・一村の合計三〇市町村（基礎的地方公共団体）がおかれている多摩地域と、二町・七村の合計九町村（基礎的地方公共団体）がおかれている島嶼地域の三地域で構成されている、総計六二の区市町村に区分されている広域地方公共団体である。基礎的地方公共団体の特性から、東京都の内部を区部と市部と町村部に区分する場合もある。

一八六七（慶応三年）一月一四日の大政奉還の後、一八六八（慶応四年）年閏四月二二日に新政府は「政体書」を発し、「府・藩・県三治制」による地方制度を確立した。続いて新政府は閏七月一七日に「江戸ヲ称シテ東京ト為スノ詔書」を発して東京府を設置し、八月一七日には東京府庁を開設した。九月八日には年号が明治に改元された。明治天皇は一〇月一三日に東京に行幸し、一二月初旬まで東京に滞在した。翌年二月に再度東京に行幸した天皇は、二月二八日に東京城（旧江戸城）に入り、東京城を皇城（皇居）と改め実質上の遷都を行った。東京府は三月一六日に、江戸市中とされていた区域（朱引）の九八二町を一番組から五〇番組の五〇区に再編し、戸数人口調査を行い、東京朱引内市中の戸数は一二万六〇六軒、人口は五〇万三七〇三人であることを明らかにした。四月八日には朱引外の一九〇町八九村を一番組から五番組の五区に再編した。

東京府は、廃藩置県に先立つ一八七一（明治四年）年六月九日に、朱引外を六大区二五区に、一三日に朱引内を四四区に区分した後、朱引外の二五区を朱引内の四四区に続けて第四五区から第六九区に改めた。続いて一月二八日に

表 1

東京都三地域 (区部・市部・町村部) の人口と面積

区 部 (23 区)	人 口			面 積		
	人口	順位	全体 順位	面積	順位	全体 順位
千代田区	61,420	23	47	11.66	19	49
中央区	157,484	22	31	10.21	22	56
港区	253,940	17	21	20.37	12	31
新宿区	343,494	12	14	18.22	13	33
文京区	227,224	19	23	11.29	21	51
台東区	203,219	21	25	10.11	23	57
墨田区	264,515	16	19	13.77	17	44
江東区	510,692	8	9	40.16	6	16
品川区	398,732	10	12	22.84	10	25
目黒区	283,153	15	17	14.67	16	43
大田区	728,437	3	3	60.83	1	10
世田谷区	921,708	1	1	58.05	2	11
渋谷区	229,994	18	22	15.11	15	42
中野区	335,813	13	15	15.59	14	40
杉並区	575,691	6	7	34.06	8	18
豊島区	297,946	14	16	13.01	18	47
北区	348,274	11	13	20.61	11	28
荒川区	216,098	20	24	10.16	21	54
板橋区	573,966	7	8	32.22	9	19
練馬区	731,360	2	2	48.08	5	15
足立区	677,536	5	5	53.25	3	13
葛飾区	450,815	9	10	34.8	7	17
江戸川区	690,614	4	4	49.9	4	14
(平均)	412,266			27.29		

東京都の人口と面積と全体平均

東京都 (67 区市町村)	人 口	面 積
	13754043 人	2193.96km ²
(全体平均)	221839.4 人	35.39km ²

市 部 (26 市)	人 口			面 積		
	人口	順位	全体 順位	面積	順位	全体 順位
八王子市	576,907	6	1	186.38	2	1
立川市	179,326	30	9	24.36	24	7
武蔵野市	146,333	34	12	10.98	52	21
三鷹市	190,356	28	7	16.42	38	14
青梅市	135,527	35	13	103.31	5	2
府中市	261,403	18	3	29.43	20	5
昭島市	111,903	39	17	17.34	35	12
調布市	235,430	20	4	21.58	26	8
町田市	433,843	11	2	71.55	9	4
小金井市	123,868	37	15	11.3	50	20
小平市	192,716	27	6	20.51	30	10
日野市	188,183	29	8	27.55	23	6
東村山市	150,030	32	10	17.14	36	13
国分寺市	124,493	36	14	11.46	49	19
国立市	74,647	45	23	8.15	59	25
福生市	58,140	48	25	10.16	53	23
狛江市	82,360	42	20	6.39	60	26
東大和市	84,674	41	19	13.42	45	17
清瀬市	75,329	44	22	10.23	55	22
東久留米市	116,328	38	16	12.88	48	18
武蔵村山市	71,652	46	24	15.32	41	16
多摩市	147,541	33	11	21.01	27	9
稲城市	90,270	40	18	17.97	34	11
羽村市	55,130	49	26	9.9	58	24
あきる野市	80,326	43	21	73.47	7	3
西東京市	202,069	26	5	15.75	39	15
(平均)	161,107			35.12		

町村部 (5 町 8 村)	人 口			面 積		
	人口	順位	全体 順位	面積	順位	全体 順位
西多摩郡	57,514		①	375.86		①
瑞穂町	33,064	50	1	16.85	37	11
日の出町	17,321	51	2	28.07	21	7
檜原村	2,092	58	9	105.41	4	3
奥多摩町	5,037	54	5	225.53	1	1
島 部	25,620			406.58		
大島支庁	12,362		②	140.99		②
大島町	7,552	52	3	90.76	6	4
利島村	346	60	11	4.12	62	13
新島村	2,623	56	8	27.54	22	8
神津島村	1,841	59	10	18.58	32	10
三宅支庁	2,716		⑤	75.8		⑤
三宅村	2,372	57	7	55.26	12	6
御蔵島村	344	61	12	20.54	29	9
八丈支庁	7,469		③	83.01		④
八丈町	7,292	53	4	72.23	8	5
青ヶ島村	177	62	13	5.96	61	12
小笠原支庁	3,073		④	106.78		③
小笠原村	3,073	55	67	106.78	3	2
(平均)	6,395			60.19		

東京都内三地域の人口と面積

	人 口	(%)	面 積	(%)
都区部	9,482,125	68.94%	627.57	28.60%
多摩地域	4,246,298	30.87%	1159.81	52.86%
島嶼地域	25,620	0.08%	406.58	18.53%

註：東京都「リンク集／都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html) を参照して作成した。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性 (山田)

一三三三 (三十七五)

は府下を六大区・九七小区に改編し「大区・小区制」に対応した。一九七三（明治六）年に大区の区割り変更が実施され、朱引内は一大区から六大区に、朱引外は七大区から一一大区に区分された。一八七八（明治二一）年七月二二日に明治政府は、郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則（いわゆる三新法）を制定し、新しい地方制度の確立に着手した。その時三つの府には複数の区が設置され、開国によって開港された五港と人民輻輳の一二の都市はそれぞれ区とされた。東京府は一月二日に一一大区一〇三小区を廃止し、市街地（旧朱引内）に一五区、郷村地（旧朱引外）に三八〇余の町村からなる六郡を置いた。この一五区・六郡がおかれた区域がほぼ現在の二三区に相当する区域である。

一九八八（明治二二）年四月に市制町村制が制定されが、新政府は翌年四月一日に、東京・京都・大阪への市制適用の阻止を目的とした、例外規定である「市制特例」を制定した。その内容は、「従来の区を存し、区域全体に1市を置くものの市長・助役は置かず、その業務は府知事・書記官が行うこと」とするものであった。それを受けて五月に東京府一五区を市域とする東京市が発足するとともに、七月八日に東京市条例第一号「区会条例」が公布された。一八八九（明治二二）年五月一日の市制町村制の施行を受け、一五区の範囲に基礎的的地方公共団体としての東京市が設置され、区はその下部組織となったが、区会を通じた自治権は確保された。周辺六郡には町村合併（明治の大合併）によって八五の町村が置かれた。一八九六（明治二九）年には、南豊島郡と東多摩郡が合併して豊多摩郡となり、六郡は五郡に、また八五存在した町村もその後の合併で八二に減少した。

こうした東京府の基礎的的地方公共団体の改編の背景で、東京府の区域を拡大するような政策も推進されてきた。一八七八（明治二一）年一月には伊豆諸島が静岡県から東京府に移管され、一八八〇（明治二三）年一〇月には、

一九七六（明治九）年に日本帰属が確定し内務省の管轄とされていた小笠原諸島が東京府に編入され、東京府の領域が島嶼部に拡大した。さらに一八九三（明治二六）年四月一日には神奈川県から西多摩郡、南多摩郡、北多摩郡の三郡一八町一六〇村が東京府に編入された。この結果、本州における東京府は一五区八郡二八〇町村となった。こうした東京府の領域拡大策によって、東京府の領域は約二・三倍に拡大し、現在の東京都の領域が確定したのである。この結果、東京都は旧来の東京府の区域（現在の特別区地域）と多摩地域と島嶼地域の三地域に区分されたのである。^②

一八九八（明治三一）年六月には市制特例が廃止され、東京市・京都市・大阪市の三市が一般市と同等の権利を獲得した。ただし三市に置かれていた「従来^①の区」や「従来^①の区会」は残ることになった。一九一一（明治四四）年四月七日に市制町村制の全面改正があり、市制と町村制に区分されるとともに、市町村の「法人格」や「公共事務」、「団体委任事務」、「機関委任事務」の規定が整備された。また「勅令をもって指定する市の区はこれを法人とす。その財政及び営造物に関する事務その他法令により区に属する事務を処理する」との規定も置かれたが、実際に指定されたのは東京市・京都市・大阪市の三市のみであった。三市内の区は地方制度に組み込まれている状況は継続されることになったのである。

発展を続ける東京にあつては、東京市の区域を新たに設定する必要が生まれてきた。一九二二（大正一一）年四月の総理大臣公告は、東京の都市計画区域を東京駅より半径一〇マイル内とした。東京市の市域の拡大に合わせて、一九三二（昭和七）年一〇月に、旧来の東京府の区域にあつた五郡の八二町村（北多摩郡千歳村と砧村を除く地域）を編入し、そこに二〇の区を設置した。旧来の一五区と新設二〇区の合計三五の区が東京市とされた（いわゆる「大東京市」）。さらに一九三六（昭和一一）年一〇月一日には、北多摩郡千歳村と砧村が世田谷区に編入された。

一九二〇（大正九）年の東京府の人口は三六九万九八三九人で、東京市に二一七万三三〇一人、隣接五郡に一一七万七四二九人、その他の地域に三四万九二〇九人が住んでおり、東京市の人口は東京府全体の五九%であった。一〇年後の一九三〇（昭和五）年の東京府の人口は五四〇万八六七八人まで増加したが、東京市は二〇七万九一三人に減少し、隣接五郡は二八九万九二六人と約二・五倍まで増加し、その他の地域は四三万七八三九人となり、東京市の人口は東京府全体の三八%まで低下した。東京府の増加した人口が一五区周辺五郡に集中したことがわかる。隣接五区を編入し三五区となった一九三二（昭和七）年の東京府の人口は五七七万二〇〇人で、拡大した東京市には五三一万四七〇二人、その他の地域に四五万五四九八人が住んでおり、東京市の人口は東京府全体の実に九二%まで拡大したのである。

一九四三（昭和一八）年三月二〇日の市制・町村制、府県制の改革を受け、七月一日には「東京都制」が制定され、東京府と東京市が廃止され、東京府の範囲に東京都が設置された。この時成立した東京都は基礎的的地方公共団体とされた。都制が実施された後でも三五区は都の下部組織として存続することとなった。このように東京都が基礎的的地方公共団体となったことから、多摩地域や島嶼地区の市町村は法律上の普通地方公共団体としての性格を失い、都の下部組織となった。その後、終戦にともない、大村・扇村袋澤村・北村・沖村・硫黄島村の五村で構成されていた小笠原島はアメリカの統治下に移された。一九六八（昭和四三）年に日本に返還され小笠原村が設置されたが、自治権が回復するのは一九七九（昭和五四）年四月二二日に第一回村長および村議会議員選挙が実施された後であった。

こうした日本の官治集権的な地方制度が自治分権的な地方制度に転換するのは、一九四七（昭和二二）年五月三日の日本国憲法と地方自治法を中心とする地方自治関連法規等の施行によってであった。東京都では憲法施行に先立つ

三月一五日に、三五区を二二区に整理統合している。この二二区は地方自治法の施行にともない特別地方公共団体（特別区）となった。その後、八月一日に板橋区から練馬区が分離して二三区となった。東京の区は、地方自治法施行以前は、基礎的地方公共団体である東京市や東京都の下部組織であった。各区は区会が設置されており、区独自の財産・営造物の維持管理等の区固有の事務を処理する権限を有しており、法令で定められた国や府の事務を処理する法人格を有する独特の存在であった。

地方自治法の施行にともない、東京都は広域地方公共団体となり、一三区（当初は二二区であった）は特別区（特別地方公共団体）となり、多摩地域と島嶼部に存在する市町村は基礎的地方公共団体となった。都制の関係から、東京都と二三区の関係は数度の改革が見られてきてはいるが、独得な関係にある。東京都と多摩地域や島嶼地域の市町村との関係は、他の道府県と道府県内の市町村との関係と同じである。江戸から東京へと呼称が変わり、東京府と東京市が誕生し、東京府に最初に島嶼部が移管され、後に多摩地域が編入されて現在の東京都が形成された歴史をたどるように、東京都内は特別区地域と多摩地区と島嶼地域に区分され、それぞれが異なった特徴を有する自治を展開しているといえるような形態を整えてきているのである。³⁾

二 東京都の市町村（地方公共団体）の歴史と自治制度の特色

島嶼地域が全て東京府の管轄下に入った翌年の一八八一（明治一四）年には、伊豆諸島では大島に新島村・岡田村・泉津村・野増村・波浮港・差木地村の五村一港が、八丈本島には大賀郷・三ッ根村・檜立村・中野郷村・末吉村

の一郷四村が、八丈小島には鳥打村・宇津木村の二村が、青ヶ島には青ヶ島が、利島には利島が、新島には本村・若狭村の二村が、神津島には神津島が、三宅島には神着村・伊豆村・伊ヶ谷村・阿古村・坪田村の五村が、御蔵島には御蔵島がおかれた。鳥島には町村等はおかれなかった。小笠原島では少し遅れて父島に大村・扇村袋澤村（以前は扇村と袋澤村の二村であった）の二村が、母島には北村・沖村の二村がおかれた。硫黄島に当初は町村はおかれなかったが、後に硫黄島村がおかれた。

一九〇八（明治四二）年に大島と八丈島に「島嶼町村制」が施行され、大島の波浮港が波浮港村となり、八丈本島の大賀郷が大賀郷村となり、大島の六村と八丈島の五村に村長がおかれた。翌年大島の新島村は元村となった。一九二三（大正一二）年に伊豆諸島全域に「島嶼町村制」が施行され、利島は利島村、新島の本村は新島本村に、神津島は神津島村に、御蔵島は御蔵島村となり、三宅島の五村とともに村長がおかれた。一九四〇（昭和一五）年に島嶼部にも「普通町村制」が施行され、伊豆諸島の青ヶ島と新島の若狭村、小笠原島の大村・扇村・袋澤村、母島の北村・沖村、硫黄島村に村長がおかれた。終戦後の小笠原島がアメリカの統治下にはいり、東京都の島嶼部は二二村となった。一九四六（昭和二二）年には三宅島の神着村・伊豆村・伊ヶ谷村の合併で三宅村が誕生した。一九四七（昭和二二）年には八丈本島の三ッ根村・檜立村・中野郷村・末吉村と八丈小島の鳥打村が合併して八丈村が誕生した。

伊豆諸島の村は、昭和の大合併期に主要な島を単位とした合併が行われ、八つの町村となった。大島は大島町に、八丈大島と八丈小島は八丈町に、新島では新島本村と若郷村が合併し新島本村の一村となった。三宅島では三宅村と阿古村・坪田村が合併して三宅村の一村になった。一九八八（昭和六三）年に青ヶ島は青ヶ島村となり、一九九二（平成四）年に新島本村は新島村になったことで、伊豆諸島の島はすべて中心となる島の名称を冠した二町六村となっ

た。小笠原村は、一九七九（昭和五四）年に村長と村議会がおかれることで自治権を回復し、東京都の島嶼地域の町村は二町・七村で現在にいたっている。

戦後の島嶼地域では人口減少と少子高齢化の波にさらされている。大島町の人口は一九六〇（昭和三五）年には一万二〇九〇人であったが現在は七五五一人に、八丈町は一万一八一八人が七二九二人に、新島村は四四二八人が二六二三人に、三宅村は六六二五人が二三七二人に、神津島村は二六六七人が一八四一人に、利島村は三五四人が三四六人に、青ヶ島村は四〇二人が一七七人に減少している。例外は御蔵島村と五〇年前に返還され日本人の帰島が許された小笠原村で、御蔵島は二八七人の人口が一九七五（昭和五〇）年に一七七人まで減少したが現在では三四四人に、小笠原村では一九七〇（昭和四五）年の七八二人が現在では三〇七三人へと増加している。島嶼部の人口は三万八八八一人が二万五六二〇人へと、全体では三分の二まで減少している。

多摩地域には、一八八四（明治一七）年に三五六町村が存在していたが、一八八九（明治二二）年の明治の大合併によって八一の町村と一組合村の八二町村まで統合が進んだ。多摩地域が東京府に移管された一八九二（明治二六）年には七町・五二村・七組合村の六六町村となっていた。終戦時の多摩地域は二市・一九町・四三村の六四市町村となっていたが、昭和の大合併によって一〇市二〇町四村の三四市町村となり、平成の大合併後は二六市三町一村の三〇市町村となった。市の増加は、平成の大合併以前に多摩地域における市町村合併が進展したことで、東京一極集中の影響を受けて人口増加が大きかったことを示している。

多摩地域の人口は一九六〇（昭和三五）年の一三七万五〇九四人が、二〇一八（平成三〇）年には四二四万六二九八人へと、実に三倍強まで増加している。市部においては八王子市が五七万七五二三人で最大人口となっており、最小

人口は五万五八三三人の羽村市であり、二六市すべてが地方自治法の定める市の最小人口五万人を超えている。人口五〇万人台は八王子市のみであり、四〇万人台は町田市、二〇万人台は府中市・調布市・西東京市の三市、一〇万人台は小平市・三鷹市・日野市・立川市・東村山市・武蔵野市・多摩市・青梅市・国分寺市・小金井市・東久留米市・昭島市の一二市、一〇万人未満が稲城市・東大和市・あきる野市・狛江市・清瀬市・国立市・武蔵村山市・福生市・羽村市の九市である。西多摩郡の三町一村では明暗を分けている。瑞穂町は一九六〇（昭和三五）年の一万二〇九二人が二〇一八（平成三〇）年には三万三〇六四人へと二・七倍に、日の出町は八〇四七人が一万七三二一人へと二倍強にまで増加している。逆に奥多摩町は一万三七八五人が五〇三七七人に、檜原村は五六五〇人が二〇九二人になり、双方ともほぼ三分の一に減少している。

二〇〇六（平成一八）年の平成の大合併終了時に、日本の市町村数は七七七市・八四六町・一九八村の合計一八二一市町村となった。平成の大合併を見ると、東京都は田無市と保谷市の合併によって西東京市が誕生しただけの一団体減で、その進捗率は一・六%で全国で最下位となっている。特に平成の大合併で全国五六八村は一八八村となり、全国平均では各都道府県は四村となるほどに減少したのである。現在では一八三村となり、都道府県平均では四を切っている。さらに村が存在しない県が一三県となったことから、村が残存した四三都道府県の村の平均は五・四村となったが、東京都では八村がそのまま残ったのである。村の多い都道府県の順位を見ると、最多は長野県で三五村、二位は沖縄県で一九村、三位は北海道と福島県で一五村、五位は奈良県の一二村、六位は青森県、群馬県、東京都、熊本県の一都三県の八村である。これら六位までの一都一道七県の村の数は合計一二八村で、全国のほぼ七割で平均一四・二村となっている。残りの二五府県の村は五五村にすぎず平均村数は二・二村となっている。都道府県

は多くの村が残ったところと、村が若干残ったところと、村が無くなったところに大別できるのである。⁽⁴⁾

東京都の村の特徴を見ると、多摩地域は檜原村一村であるのに対して、残り七村は島嶼地域に位置している。福島県の被災地にある五町二村を除く村の人口を比較した場合、日本で一番人口の少ない村は東京都八丈支庁の青ヶ島村で一七七人、第二位が東京都三宅支庁の御蔵島村で三四四人、第三位が東京都大島支庁の利島村で三四六人である。人口一千人未満の三三村を見ると、島嶼に存在する村が一二村、その他が二二村である。都道府県別でみると最多が七村の長野県、第二が五の沖縄県、三位が四の奈良県、四位が三の東京都、五位が二の北海道、山梨県、高知県、鹿児島県、九位が一の福島県、新潟県、和歌山県、岡山県、島根県、熊本県となっている。沖縄県の五村、東京都の三村、鹿児島県の二村、新潟県と島根県の一村はいずれも島嶼の村である。⁽⁵⁾

歴史から見れば、東京都の区域は現在の二三区(特別区地域)に島嶼地域と多摩地域を編入することによって確立されたものである。それゆえ東京都内の自治制度は、特別区地域と多摩地域と島嶼地域に区別されている。表2からわかるように、特別区地域は東京都の二八・五%の面積に六八・三%の人口が住んでおり、多摩地域は五三%の面積に三一・五%の人口が住んでいるのである。多摩地域の一七市で構成される北多摩地域には多摩地域の二二・六%の面積に五六・八%の人々が住んでおり、平均面積は一五・四五km²で平均人口は一四万二千人である。五市で構成される南多摩地域には二八%の面積に三三・七%の人々が住んでおり、平均面積は六四・一九km²で平均人口は二八万人である。四市三町一村の八市町村で構成される西多摩地域には四九・四%の面積にわずか九・五%の人口しか住んでおらず、平均面積は七一・五九km²で平均人口は約五万人である。多摩地域は三地域に分けて見た場合には大きな違いが認められるのである。

表2

多摩地域の人口・面積・人口密度

北多摩 17 市				南多摩 5 市				西多摩 4 市・3 町・1 村			
	人口	面積	人口密度		人口	面積	人口密度		人口	面積	人口密度
立川市	178194	24.38	7309	八王子市	563482	186.31	3024	青梅市	137833	103.26	1335
武蔵野市	140527	10.73	13097	町田市	426222	71.64	5949	福生市	58821	10.24	5744
三鷹市	180194	16.5	10921	日野市	179571	27.53	6523	羽村市	56837	9.91	5735
府中市	253288	29.34	8633	多摩市	147681	21.08	7006	あきる野市	81912	73.34	1117
昭島市	112905	17.33	6515	稲城市	86169	17.97	4795	瑞穂町	33904	16.83	2014
調布市	223691	21.53	10390	合計	1403125	324.53		日の出町	16932	28.08	603
小金井市	117001	11.33	10327	割合	33.70%	28.00%		檜原村	2461	105.42	23
小平市	186339	20.46	9107	平均	280625	64.91	5459.4	奥多摩町	5659	225.63	25
東村山市	152088	17.17	8858	東京都の人口と面積				合計	394359	572.71	
国分寺市	118697	11.48	10339					割合	9.50%	49.40%	平均
国立市	74385	8.15	9127		人口	面積	人口密度	東京都の人口と面積の割合			
狛江市	77923	6.39	12195	多摩地域計	4158361	1159.9	3585				
東大和市	85297	13.54	6300	島しょ	27338	405.78	67	島嶼地域	0.20%	18.50%	
清瀬市	74216	10.19	7283	特別区	9016342	622.99	14473	特別区地域	68.30%	28.50%	
東久留米市	116417	12.92	9011	東京都計	13202041	2188.67	6032				
武蔵村山市	72169	15.37	4695								
西東京市	197546	15.85	12463								
合計	2360877	262.66									
割合	56.80%	22.60%									
平均	138875.12	15.45	9210								

註：表は東京市町村自治調査会「多摩地域データベース」(www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/.../zentai.pdf) 4頁「1-1人口、世帯及び面積」を参照して作成した。

こうした地域的特徴に合わせて、東京都区内の特別区地域と多摩地域と島嶼地域では異なった形で地方自治を推進している。民主的な地方自治を推進していくためには住民参加が重要となる。そうした中では東京都民の選挙への関心の低下（投票率の低下）を問題視せざるを得ない。区市町村長選挙投票率（統一分）をみると、一九五五（昭和三〇）年の八〇・六三％をピークに減少傾向が見られ、二〇一五（平成二七）年には四四・八七％となっている。区市町村議会議員選挙投票率（統一分）をみると、一九五一（昭和二六）年の七七・二二％をピークに減少傾向が見られ、二〇一五（平成二七）年には四三・九九％となっている。表6からもわかるように、人口が多い自治体では投票率が低くなる傾向があり、町村部では投票率が高いものの、無投票となった選挙の存在も少なからず認められる。こうした小規模自治体に対しては、自治制度の改革も含めた抜本的な見直しが必要となってきたといえるのである。⁶⁾

三 東京都の区市町村の自治制度の特色

東京都の地方自治制度は、広域的地方公共団体の中で東京にだけ都制が適用されていることや、その結果、地域も特別区地域、多摩地域、島嶼地域に大別することができることから、他の道府県とは異なった東京独自の特徴がある。表2からもわかるように、東京都の人口と面積を対比すると、特別区地域は東京都の面積の二八・五％であるが、ここには東京都の全人口の六八・三％が住んでおり、単純に言えば東京都の四分の一強の面積に三分の二強の人が住んでいる。多摩地域は五三％の面積に全人口の三一・五％の、単純に言えば半分強の面積に三割強の人が住んでいる。島嶼部は一八・五％の面積に全人口の〇・二％しか住んでいないのであり、二割弱の面積があるもののごくわずかな人

しか住んでいない。高層マンション等の増加により、特別区地域の人口の増加傾向があることが指摘されており、町村部では一部の例外を除き少子高齢化による人口減少化傾向が認められるのである。

多摩地域を北多摩、南多摩、西多摩の三地域に細分化した場合、一七市で構成されている北多摩地域には、多摩地域の二二・六％の面積に人口の五六・八％の、単純に言えば四分の一弱の面積に半分強の人が住んでいるのである。北多摩地域の市の平均面積は一五・四五^{km}であり、平均人口は一三万九千人である。五市で構成されている南多摩地域には、多摩地域の二八％の面積に人口の三三・七％の、単純に言えば四分の一強の面積に三分の一の人が住んでいるのである。北多摩地域の市の平均面積は六四・九一^{km}であり、平均人口は二八万人である。四市・三町・一村の八市町村で構成されている西多摩地域には、多摩地域の四九・四％の面積に人口の九・五％の、単純に言えば半分強の面積に四分の一弱の人が住んでいるのである。それゆえ北多摩地域の市の平均面積は七一・五九^{km}であり、平均人口は約五万人である。

こうした地域的特徴を背景に、東京都の各地域は、広域連合や一部事務組合等の特別地方公共団体制度等を活用し、多様な広域行政を実施している。表3からもわかるように、都区内の区市町村は、後期高齢者医療保険に関しては、他の道府県と同様に、東京都内の全区市町村が加盟する東京都後期高齢者医療広域連合を創設し対応している。しかし、その他の広域行政に関しては東京都の特徴が明確に表れている。東京都を特別区地域と市町村地域（多摩地域と島嶼地域）に大別した場合、一般行政に関するものとしては、特別区地域には二三区全てが加盟している「特別区人・厚生事務組合」が、市町村地区には二六市・五町・八村全てが加盟している複合一部事務組合である「東京都市町村総合事務組合」が創設されている。同時に特別区地域には「特別区協議会」が、市町村地区には「（公財）東京

市町村自治調査会」が創設されている。⁽⁷⁾

東京都内を特別区地域と多摩地域と島嶼地域に区分した場合、市町村地域が多摩地域と島嶼地域に区分されることになる。そうした場合に多摩地域は他の道府県の市町村と同様、地理的に関連した区域を中心に複数の事務組合等を創設し、広域化に適した行政を共同処理している。これに対して本州からは切り離されている島嶼部においては、島嶼部全体での広域行政の推進姿勢が認められる。それが「東京都島嶼町村一部事務組合」である。この組合の事務は

- (1) 島嶼会館の設置、管理及び運営に關すること
- (2) 一般廃棄物の最終処分場等の設置・運営
- (3) 島嶼の振興を因るため、共同で実施する調査、研究に關すること
- (4) 救急搬送に伴う添乗及び短期派遣の医療従事者に対する傷害保険等に關すること
- (5) 島嶼の産業振興のため、共同で実施する広報に關すること
- (6) 島しょ町村の義務教育修了者のうち、島外進学者に対する学生会館等、必要な入寮施設の確保・支援に關すること

といったものである。加えて島嶼地域では、「(公財) 東京島しょ振興公社」を創設し、「東京愛ランド」を通じた観光推進を中心とした活動を行っている。⁽⁸⁾

一部事務組合の設立状況を項目を単位に分析すると、表4からもわかるように、特に多摩地域の西多摩・南多摩・北多摩の三地域の特性がより鮮明となる。最初に清掃に關してみた場合、特別区地域には「東京二三区清掃一部事務組合」と「東京二三区清掃協議会」が設置されている。西多摩地域では、青梅市・福生市・羽生市・瑞穂町によって

表 3

東京都の地方公共団体等

地方公共団体	特別地方公共団体 (特別区・広域連合・一部事務組合・財産区)	広域行政機構
都：区市町村	東京都後期高齢者医療広域連合	
特別区 (23区)	特別区人事・厚生事務組合 東京二十三区清掃一部事務組合 特別区競馬組合	特別区協議会 東京二十三区清掃協議会
市町村 (26市5町8村)	臨海部広域斎場組合 (5区) 東京都市町村総合事務組合 [複] (26市・5町・8村) 東京都市町村議会議員公務災害補償等組合 (10市・8町・5村・16一部事務組合) 東京都市町村退職手当組合 (10市・8町・5村・14一部事務組合) 東京たま広域資源循環組合 多摩ニュータウン環境組合 ふじみ衛生組合 西多摩衛生組合 浅川清流環境組合 多摩川衛生組合 小平・村山・大和衛生組合 柳泉園組合 西秋川衛生組合 湖南衛生組合 南多摩斎場組合 瑞穂斎場組合 立川・昭島・国立聖苑組合 秋川流域斎場組合 稲城・府中墓苑組合 羽村・瑞穂地区学校給食組合 青梅・羽村地区工業用水水道事業団 東京都十一市競艇事業組合 東京都三市収益事業組合 東京都六市競艇事業組合 東京都四市競艇事業組合 福生病院組合 昭和病院企業団 阿伎留病院企業団 多摩六都科学館組合 財産区：あきる野市 (戸倉財産区) 瑞穂町 (殿ヶ谷財産区・箱根ヶ崎財産区・石畑財産区・長岡財産区) 東京都島嶼町村一部事務組合 財産区：大島町 (泉津財産区・野増財産区・差木地財産区)	(公財) 東京市町村自治調査会
高嶼地域 (2町7村)		東京愛ランド：(公財)東京都島しょ振興公社

註：表は東京都「リンク集／都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html)、「都内区市町村ページ | 東京都」(www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyo/profile/.../kushichoson.html)を中心に、一部事務組合等コード表(平成31年1月21日現在) (www.soumu.go.jp/main_content/000606227.pdf)、「財産区 平成30年10月31日現在 - 法人番号」(www.houjin-bangou.nta.go.jp/.../property_ward.pdf) および区市町村ならびに各特別地方公共団体や広域行政機構等のHPを参照し作成した。

「西多摩衛生組合」が、あきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町によって「西秋川衛生組合」が創設されている。南多摩地域では八王子市・町田市・多摩市で「多摩ニュータウン環境組合」が創設されている。北多摩地域では三鷹市と調布市で「ふじみ衛生組合」が、小平市・東大和市・武蔵村山市で「小平・村山・大和衛生組合」が、東久留米市・清瀬市・西東京市で「柳泉園組合」が、南多摩地区と北多摩地区の市の間で、日野市（南）・国分寺市（北）・小金井市（北）で「浅川清流環境組合」が、府中市（北）・国立市（北）・狛江市（北）・稲城市（南）で「多摩川衛生組合」が創設されている。北多摩地区の立川市、武蔵野市、昭島市、東村山市は、清掃等に係る一部事務組合には参加していない。

斎場・墓苑等に関しては、特別区地域の港区・品川区・目黒区・大田区・世田谷区が「臨海部広域斎場組合」を創設している。西多摩地域ではあきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町が「秋川流域斎場組合」を、福生市・羽生市・瑞穂町が武蔵野市（北）・入間市（埼玉県）と「瑞穂斎場組合」を創設している。南多摩地区では日野市を除く八王子市・町田市・多摩市・稲城市で「南多摩斎場組合」を、北多摩地域では立川市・昭島市・国立市で「立川・昭島・国立聖苑組合」を、府中市は稲城市（西）と「稲城・府中墓苑組合」を創設している。

し尿処理に関しては、北多摩地域の小金井市・東大和市・小平市・東久留米市・武蔵村山市・武蔵野市が「湖南衛生組合」を創設している。病院に関しては、西多摩地域の福生市・羽生市・瑞穂町が「福生病院組合」を、あきる野市・日の出町・檜原村で「阿伎留病院企業団」を、北多摩地域では小金井市・東大和市・小平市・東久留米市・清瀬市・西東京市・東村山市で「昭和病院企業団」を創設している。加えて西多摩地域では、青梅市と羽村市で「青梅・羽村地区工業用水事業団」を、羽村市と瑞穂町で「羽村―瑞穂地区学校給食組合」を創設している。また、小平市・

東久留米市・清瀬市・西東京市・東村山市には「多摩六都科学館組合」(「多摩北部都市広域行政圏協議会」)がある。

収益事業の競馬に関しては、特別区地域の二三区が「特別区競馬事務組合」を創設している。競輪に関しては八王子市(南)・町田市(南)・調布市(北)・武蔵野市(北)・昭島市(北)・小金井市(北)・日野市(南)、東村山市(北)・国分寺市(北)・小平市(北)、青梅市(西)で「東京都十一市競輪事業組合」を、南多摩地区の多摩市・稲城市と北多摩地区のあきる野市で「東京都三市収益事業組合」を創設している。競艇に関しては八王子市(南)・町田市(南)・調布市(北)・武蔵野市(北)・昭島市(北)・小金井市(北)で「東京都六市競艇事業組合」を、日野市(南)、東村山市(北)・国分寺市(北)・小平市(北)で「東京都四市競艇事業組合」を創設している⁹⁾。

市町村地域の一部の市町村と、島嶼地域の市町村では、表5からもわかるように二つの一部事務組合が創設されている。その第一のものが、福生市(西)・狛江市(北)・東大和市(北)・清瀬市(北)・東久留米市(北)・武蔵村山市(北)・多摩市(南)・稲城市(南)・羽生市(西)・あきる野市(西)・瑞穂町(西)・日の出町(西)・檜原村(西)・奥多摩町(西)と島嶼地域の大島町・利島村・新島村・神津島村・三宅村・御蔵島村・八丈町・青ヶ島村・小笠原村の一〇市・五町・八村の二三市町村と、阿伎留病院企業団・多摩川衛生組合・瑞穂斎場組合・西多摩衛生組合・青梅、羽村地区工業用水事業団・羽村―瑞穂地区学校給食組合・東京都三市収益事業組合・西秋川衛生組合・多摩ニュータウン環境組合・福生病院組合・多摩六都科学館組合・柳泉園組合・湖南衛生組合・小平・村山・大和衛生組合・秋川流域斎場組合・稲城・府中墓苑組合の一六の一部事務組合で創設された「東京都市町村議会議員公務災害補償等組合」である。もう一つが同じ一〇市・五町・八村と阿伎留病院企業団・多摩川衛生組合・瑞穂斎場組合・西多摩衛生組合・青梅、羽村地区工業用水事業団・羽村―瑞穂地区学校給食組合・東京都三市収益事業組合・西秋川衛生組合・

表4 東京都に存在する広域連合・一部事務組合・財産区およびその他の団体や区域等①

一般行政関係		水道・環境・衛生・ごみ・し尿処理・斎場・墓苑等			収益事業・病院等		
特別区地域	千代田区	千代田区	東京二十三区清掃一部事務組合 (東京二十三区清掃協議会)	港区	臨海部広域斎場組合	千代田区	特別区競馬事務組合
	中央区	中央区		品川区		中央区	
	港区	港区		目黒区		港区	
	新宿区	新宿区		大田区		新宿区	
	文京区	文京区		世田谷区	文京区		
	台東区	台東区			台東区		
	墨田区	墨田区			墨田区		
	江東区	江東区			江東区		
	品川区	品川区			品川区		
	目黒区	目黒区			目黒区		
	大田区	大田区			大田区		
	世田谷区	世田谷区			世田谷区		
	渋谷区	渋谷区			渋谷区		
	中野区	中野区			中野区		
	杉並区	杉並区			杉並区		
	豊島区	豊島区			豊島区		
	北区	北区			北区		
	荒川区	荒川区			荒川区		
	板橋区	板橋区			板橋区		
	練馬区	練馬区			練馬区		
足立区	足立区		足立区				
葛飾区	葛飾区		葛飾区				
江戸川区	江戸川区		江戸川区				
多摩地域	八王子市	八王子市	東京たま広域資源循環組合	八王子市	南多摩斎場組合	八王子市	東京都六市競艇事業組合
	立川市	多摩ニュータウン環境組合		町田市		町田市	
	武蔵野市	多摩市		多摩市		調布市	
	三鷹市	ふじみ衛生組合		三鷹市	武蔵野市		
	青梅市	西多摩衛生組合		青梅市	昭島市		
	府中市			福生市	小金井市		
	昭島市			調布市	東村山市		
	調布市	瑞穂町		羽村市	日野市		
	町田市	日野市		瑞穂町	国分寺市		
	小金井市	浅川清流環境組合		府中市	小平市		
	小平市	国分寺市		稲城市	青梅市		
	日野市	小金井市		小平市	多摩市		
	東村山市	府中市		東大和市	稲城市		
	国分寺市	国立市		武蔵村山市	あきる野市		
	国立市	多摩川衛生組合		武蔵野市			
	福生市	小平・村山・大和衛生組合		福生市	福生市		
	狛江市	柳泉園組合		羽村市	福生病院組合		
	東大和市			瑞穂町			
	清瀬市			武蔵野市			
	東久留米市			(入間市)			
武蔵村山市		立川市	昭と病院企業団				
多摩市		昭島市					
稲城市		国立市					
羽村市							
あきる野市							
西東京市							
瑞穂町							
日の出町							
檜原村							
奥多摩町							
島嶼地域	大島町	大島町	東京都島嶼町村一部事務組合	あきる野市	秋川流域斎場組合	あきる野市	阿伎留病院企業団
	利島村	利島村		日の出町		日の出町	
	新島村	新島村		檜原村		檜原村	
	神津島村	神津島村		奥多摩町			
	三宅村	三宅村					
	御蔵島村	御蔵島村					
	八丈町	八丈町					
	青ヶ島村	青ヶ島村					
	小笠原村	小笠原村					

註：表は東京都「リンク集／都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html)、東京都総務局行政部「行政部－区市町村行政－」(www.soumu.metro.tokyo.jp)、行政部－区市町村行政－東京都総務局行政部のページ(www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html)、東京 東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHPの資料等を整理して作成した。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性(山田)

表5 東京都に存在する広域連合・一部事務組合・財産区およびその他の団体や区域等②

市町村関係一部事務組合		財産区		振興山村
福生市	東京都市 町村議会 議員公務 災害補償 等組合 (10市、5 町、8村、 16一部事 務組合)	福生市	あきる野市	檜原村 奥多摩町 (1町1村)
狛江市		戸倉財産区	過疎地域 檜原村 奥多摩町 大島町 新島村 三宅村 青ヶ島村 (2町4村)	
東大和市		殿ヶ谷財産区		
清瀬市		箱根ヶ崎財産区		
東久留米市		石畑財産区		
武蔵村山市		長岡財産区	小笠原諸島 小笠原村：返還50周年（H30） 世界自然遺産登録：H23年6月 小笠原諸島振興開発特別措置法 振興開発計画（H26-30：5年間） (30余の島々)	
多摩市		泉津財産区		
稲城市		野増財産区	離島振興地域 大島町 利島村 新島村 神津島村 三宅村 御蔵島村 八丈町 青ヶ島村 (8町村9島)	
羽村市		差木地財産区		
あきる野市		小笠原諸島	東京愛ランド 大島町 利島村 新島村 神津島村 三宅村 御蔵島村 八丈町 青ヶ島村 小笠原村 (9町村)	
瑞穂町		小笠原村：返還50周年（H30） 世界自然遺産登録：H23年6月 小笠原諸島振興開発特別措置法 振興開発計画（H26-30：5年間） (30余の島々)		
日の出町		東京都市 町村職員 退職手当 組合（10 市、5町、 8村、14 一部事務 組合）	〔(公財)東京 都島しょ振興 公社〕	
檜原村				
奥多摩町				
大島町				
利島村				
新島村				
神津島村				
三宅村				
御蔵島村				
八丈町				
青ヶ島村				
小笠原村				
阿伎留病院企 業団				
多摩川衛生組合				
瑞穂斎場組合				
西多摩衛生組合				
青梅・羽村地区 工業用水水道 事業団				
羽村・瑞穂地区 学校給食組合				
東京都三市収 益事業組合				
西秋川衛生組合				
多摩ニュータ ウン環境組合				
福生病院組合				
多摩六都科学 館組合				
柳泉園組合				
湖南衛生組合				
小平・村山・ 大和衛生組合				
秋川流域斎場 組合				
稲城・府中墓苑 組合				

註：表は東京都「リンク集／都内区市町村」（www.metro.tokyo.jp/link/link04.html）、東京都総務局行政部「行政部－区市町村行財政－」（www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html）、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等の資料を整理して作成した。

多摩ニュータウン環境組合・福生病院組合・多摩六都科学館組合と東京都島嶼市町村一部事務組合、東京都市町村職員退職手当組合、東京市町村総合事務組合の一四の一部事務組合によって創設された「東京都市町村職員退職手当組合」である。⁽¹⁰⁾

北多摩地域では、環境・衛生・ごみ処理・し尿処理・斎場・墓苑等多くの事業を、地域の实情に合わせ、様々な組み合わせによって一部事務組合を創設することに対応している。本来、北多摩地域は人口二五万人から七万人までの中規模な市によって構成されており、それぞれの市が自立可能な行財政能力を備えた地域となつていゝといえる。「多摩六都科学館組合」の母体となつてゐる「多摩北部都市広域行政圏協議会」は、一九八七（昭和六二）年に、大都市周辺地域広域行政圏の一つとして設定された「多摩北部都市」を対象に創設されたものである。その対象となつた市は小平市・東久留米市・清瀬市・田無市・保谷市・東村山市の六市であつたことから「多摩六都」されたが、二〇〇一（平成一三）年に田無市と保谷市が合併して西東京市となつたことで現在は五市構成となつたが、一部事務組合の名称には「六都」が残つてゐるのであり、この地域の結びつきの強さが読み取れる。

南多摩地域では八王子市・町田市・多摩市で「多摩ニュータウン環境組合」が、また八王子市・町田市・多摩市・稲城市で「南多摩斎場組合」創設されてゐることからみると一体化が進んでゐる地域のようにも見える。しかし八王子市・町田市・日野市は「東京都十一市競輪事業組合」に加盟し、多摩市と稲城市はあきる野市と「東京都三市収益事業組合」を創設してゐるのであり、五市の人口を比較しても十分に自立して活動できる市の集合体といふことができる。

西多摩地域は、青梅市・福生市・羽生市・瑞穂町（青梅地域）で「西多摩衛生組合」が、青梅市を除く二市・一町

では「福生病院組合」や「瑞穂斎場組合」（武蔵野市と入間市を含む）が、青梅市と羽村市で「青梅、羽村地区工業用水事業団」が、羽村市と瑞穂町で「羽村―瑞穂地区学校給食組合」が創設されている。他方あきる野市・日の出町・檜原村・奥多摩町（あきる野地域）で「西秋川衛生組合」や「秋川流域斎場組合」が、奥多摩町を除く一市・一町・一村で「阿伎留病院企業団」が創設されている。このことから西多摩地域は、青梅地域とあきる野地域に区分して考えることも可能となっている。西多摩地域の面積は多摩地域の半分強であり、ここを青梅地域とあきる野地域に二分しても、それぞれ多摩地区のほぼ二五％となっている北多摩地域や南多摩地域と類似した面積となるのであつて、数字的には受け入れ可能といえる。

しかし表2からもわかるように、青梅地域の人口は二八万七三九五人で西多摩地域人口の約七三％となっており、都心部のベッドタウンといえる状況を見せている。他方あきる野地域は表4からも明らかのように、あきる野市が人口の八割を占めている反面、檜原村と奥多摩町は過疎地域であり山村振興地域であつて少子高齢化の著しい地域である。それゆえ逆に西多摩地域の一体化を促進する形の計画も存在する。それが一九八三（昭和五八）年に、青梅市・福生市・秋川市・羽村市・瑞穂町・日の出町・五日市町・檜原村・奥多摩町の四市・四町・一村の九市町村をエリアとして設定された設定された西多摩地域大都市周辺広域行政圏であり、この地域を対象として創設された「西多摩地区広域行政圏協議会」である。

一九九五（平成七）年に秋川市と五日市町が合併してあきる野市となったことで、西多摩地域大都市周辺広域行政圏は四市・三町・一村の八市町村となった。それゆえこの「西多摩地区広域行政圏協議会」は自らを、「西多摩地域8市町村（青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、檜原村、奥多摩町）によつて構成され、西多摩地域の

一体的な整備と住民の福祉増進を図るため、各種事業を実施して⁽¹¹⁾いるものと説明している。こうした八市町村のつながりは「西多摩ネットワーク」とも称されている。こうした背景からみた場合、西多摩地域は一体化した地域として活動することが求められていた地域であり、今後も一体化した広域行政組織を確立して活動することも考えるべき地域といえる。

一九六九（昭和四四）年の新全国総合開発計画に合わせて広域市町村圏が設定され、一九七七年（昭和五二）年に大都市周辺地域広域行政圏が設定されている。それを受けて一九八八（昭和六三）年には地域経済活性化対策推進地域が、一八九四（平成六）年には地域経済基盤強化対策推進地域が設定された。大都市周辺地域広域行政圏が二か所しか設定されなかった東京都では、大都市圏の中心である東京都においても、広域市町村圏が設定されるべき状況にあったといえる伊豆諸島と小笠原が、地域経済活性化対策推進地域と地域経済基盤強化対策推進地域に指定されている。こうしたことは、東京都の西多摩地域や島嶼地域が一体化した対応を必要としている地域であることを政策によつて示したものともいえる。⁽¹²⁾

四 東京都の町村と全国の小規模自治体（村）の選挙の実態

日本の区市町村の中で、特別区は市町村と完全に類似した基礎的地方公共団体ではないが、地方自治法の改正と都からの権限移譲等によつて基礎的な地方公共団体となった。日本の区市町村は、三七四万一三一七人の横浜市から人口一七七人の青ヶ島村までが、全てがほぼ類似した自治権を有する完全自治体とされている。しかし人口一万人以下

の市町村が完全自治体たりうるかについては地方制度調査会でも議論となっている。¹³⁾ 東京都の人口一万人未満の町村は西多摩地区の三町・一村と島嶼地域の二町・七村の合計五町・八村の一三町村である。表6にあるように、過去一五年の選挙を見ると、人口三万三〇六四人の瑞穂町と人口七五五二人の大島町では無投票の選挙はないが、他の三町・七村では無投票選挙を経験しているのである。

人口一万七三二人の日の出町では二〇一八(平成三〇)年の首長選挙が無投票であった。人口七二九二人の八丈町では二〇一五(平成二七)年の首長選挙と、二〇一八(平成三〇)年の議員選挙の二回の選挙が無投票であった。人口五〇三七人の奥多摩町では二〇一六(平成二八)年の首長選挙と議員の補欠選挙での二つの選挙が無投票であった。人口三〇七三人の小笠原村では二〇一一(平成二三)年の首長選挙が無投票であった。人口二六二三人の新島村では二〇〇五(平成一七)年と二〇一七(平成二九)年の議員補欠選挙と、二〇一九(平成三二)年二月の議員選挙の三回の選挙が無投票であった。人口二二七二人の三宅村では二〇一六(平成二八)年首長選挙が無投票であった。人口二〇九二人の檜原村では二〇〇七(平成一九)年と二〇一一年の二回の首長選挙が無投票であった。

人口二千人未満の村を見ると、人口一八四一人の神津島村では二〇〇六(平成一八)年と二〇一〇(平成二二)年の首長選挙と、二〇一四(平成二六)年と二〇一六(平成二八)年の議員の補欠選挙と二〇一五(平成二七)年の議員選挙の五回の選挙が無投票であった。人口一千人未満の村を見ると、人口三四六人の利島村では二〇〇八(平成二〇)年と二〇一二(平成二四)年と二〇一三(平成二五)年の三回の首長選挙が無投票であった。人口三四四人の御蔵島村では二〇一一(平成二三)年の首長選挙と二〇一五(平成二七)年の首長選挙と議員選挙の二回の選挙が無投票であった。人口一七七人の青ヶ島村では二〇〇五年の首長選挙、二〇〇九(平成二二)年の首長選挙と議員選挙、二〇一七(平成

表6

東京都：町村の選挙結果

選挙期日	人口	多摩地域						島嶼地域						
		瑞穂町	日の出町	奥多摩町	檜原村	大島町	八丈町	小笠原村	新島村	三宅村	神津島村	利島村	御蔵島村	青ヶ島村
2019	33,064	17,321		5,037	2,092	7,552	7,292	3,073	2,623	2,372	1,841	346	344	177
(H19)	首長選挙													1月無投票
2018		3月無投票												
(H18)	議員選挙													
(H30)	議員選挙	補選1/2 審不明												
2017		4月3人 88.51												
(H29)	議員選挙													9月無投票
2016				5月：無投票										9月6/6 無投票
(H28)	議員選挙			補選2/2 無投票										
2015					2人 81.31	2人：81.43	9月無投票	7月2人 68.61	10月2人 84.35	2月無投票	2月 8/10 76.85	補選7月2/2 無投票	10月6/7 94.49	無投票
(H27)	議員選挙	16/20 50.35	8月14/15 61.54	11月：12/13 74.93	9/11 81.31	14/18 81.43		8/9 76.92	2月10/13 81.3		8/7 無投票・欠員1			6/6 無投票
2014			3月2人 60.96								9月2人 84.75			
(H26)	議員選挙						10月14/17 78.67				8月補選1人無投票			
2013			4月2人 40.73											9月2人 76.09
(H25)	議員選挙													9月6/7 76.09
2012														
(H24)	議員選挙			5月2人 70.83										
2011														
(H23)	議員選挙	16/17 44.64	8月14/18 66.07	11月12/15 77.8	無投票	7人：82.75	9月2人 77.06	7月無投票	10月2人 80.54	2月3人 81.68	2月 8/9 81.68	無投票	10月6/7 83.75	無投票
2010			3月2人 68.01		9/14 81.99	14/15 82.73		8/9 78.63	2月10/13 85.38		8/11 68.99			6/9 92.31
(H22)	議員選挙		補選3月1/26 79.5								9月 無投票			
2009			4月2人 47.34				1月2人 74.08							9月無投票
(H21)	議員選挙													9月6/6 無投票
2008				5月2人 71.39										
(H20)	議員選挙													
2007														
(H19)	議員選挙			11月12/15 79.36	無投票	2人：82.91		7月3人 73.14	1月10/14 87.84		8/11 85.32			2人 97.3
2006			16/21 55.06	8月14/17 71.00		9/11 83.26	14/17 82.93	8/9 79.88			10月 無投票			6/7 90.0
(H18)	議員選挙		3月2人 73.39											
2005														
(H17)	議員選挙		4月2人 44.06											9月無投票
2004														9月6/7 73.25
(H16)	議員選挙													
2003														
(H15)	議員選挙	16/20 54.61	8月16/19		2人 89.38	2人：86.43	9/13 89.34	14/17 86.43	7月3人 81.22	12月3人 87.68	2月3人 79.75			

註：表は選挙ドットコム (go2senkyo.com/local/jichitai/)、政治山 (seijiyama.jp/area/card/3624/6C1PDC/M?S) 及び関係町村のHPの情報を整理して作成した。
人口は東京都「都内区市町村マスタ」(www.metro.tokyo.lg.jp/osei/tokyo/oto/profile/.../kushichison.nha.go.jp/.../property_ward.pdf) から引用した。

二九）年の首長選挙と議員選挙、二〇一九（平成三二）年一月の首長選挙の六回の選挙が無投票であった。

一三町村全体では合計二八回の選挙が無投票となっており、平均二・二回が無投票である。無投票を経験した一一町村（瑞穂町と大島町を除く）では平均二・五回の無投票となっている。人口二千人未満の島嶼地域の五村では一七回の無投票選挙があり、平均三・四回の無投票となっている。また二〇一四（平成二六）年から現在までの五年間に行われた三五回の選挙の内一六回が無投票であり、五年間の選挙の四六%と約半分が無投票となっている。また全無投票選挙の内五七%と半分強がここ五年間に集中している。このことは、近年の政治への無関心化の高まりすなわち「おまかせ民主主義」¹⁴の浸透の強さを感じさせる。

多摩地域の選挙を見た場合、人口三万人台の瑞穂町では、二〇一七（平成二九）年の首長選挙は八八・五%であったが、それ以前の選挙は四〇%台か五〇%台と低下している。人口一万人台の日の出町では、七〇%台から六〇%台の後半から前半への低下傾向が見られる。人口五千人台の奥多摩村は七〇%台で推移しており、人口二千人台の檜原村は八〇%台で推移している。人口と投票率には反比例の傾向が認められる。

島嶼地域では人口七千人台の大島町は八〇%台で、八丈町は八〇%台から七〇%台後半で推移している。人口三千人台の小笠原村は八〇%台から七〇%を経由して直近の首長選挙は六〇%台後半であった。人口二千人台の新島村は八〇%台で推移し、三宅島は七〇%後半から六〇%台を経て八〇%台となったが、直近の議員選挙は首長選挙が無投票になったこともあり七〇%台後半となっている。人口一千人台の神津島村は九回の選挙の内五回が無投票であり、投票率は八〇%台後半、六〇%台後半、八〇%台後半、七〇%台後半となっている。人口三〇〇人台の利島と御蔵島はともに三回の無投票も見られるが投票率はともに九〇%台を維持している。人口一七七人の青ヶ島村は六回が無投票

票で三回の選挙は七〇%台後半となっている。このように東京都島嶼地域の町村の投票率でもある程度人口と反比例した数字が読み取れる。¹⁵⁾

人口で全国下位の二〇村の選挙結果を見ると、表7にあるように、各村で少なくとも一回は無投票を経験している。調査可能であった一二回の選挙を見るとその五三%にあたる六四回が無投票であり、平均すると一村あたり三回強となっている。選挙が行われた場合の投票率はほとんどが九〇%を超えており、ほぼ全員といえるほどの有権者が投票に行っている。ただし、無投票の内訳をみると、六五回の首長選挙の五五%強にあたる二六回が無投票であり、五六回の議員選挙の五〇%にあたる二八回が無投票であった。単純には選挙の二回に一回は無投票となっているのである。議会選挙においては議席数に満たない候補者しかおらず、定員割れで無投票当選となり、補欠選挙が行われたケースも見られ、その際の無投票を入れると無投票はもっと増加する可能性もある。¹⁶⁾

二〇一九（平成三二）年の統一地方選挙においては、地方議員の無投票当選の一段の拡大が危惧されている。こうした流れに警鐘を鳴らしたところが高知県の大川村である。人口三八五人の大川村は離島以外で最も人口の少ない村である。大川村は二〇一七（平成二九）年六月に議会を廃止し村民総会の設置を検討することを表明した。住民総会の設置は、地方自治法第九十四条の「町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」と、第九十五条「前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する。」との規定によるものである。大川村は翌年七月、総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」の設置をうけて村民総会の検討を中断した。研究会は二〇一八（昭和三〇）年三月に、町村総会に関する具体的な規定がないこともあり、「町村総会の実効的な開催を困難」と結論づけ、地方議会のあり方に関する提言を行った。

表7

福島県の被災地7町村を除く日本の人口下位20村の選挙の実態

		青ヶ島村	御蔵島村	利島村	栗島浦村	大山村	三島村	野迫山村	平谷村	渡名喜村	北山村	上北山村	壳木村	丹波山村	榎枝岐村	黒滝村	北大東村	知夫村	小菅村
	都道府県	東京都	東京都	東京都	新潟県	高知県	鹿児島県	奈良県	長野県	沖縄県	和歌山県	奈良県	長野県	山梨県	福島県	奈良県	北海道	岩手県	山梨県
選挙期日	人口	177	344	346	364	385	387	387	415	417	426	445	528	529	571	605	633	658	701
2019	首長選挙	無投票																	
(H31)	議員選挙																		
2018	首長選挙																		
(H30)	議員選挙																		
2017	首長選挙	無投票		3人94.05															
(H29)	議員選挙	無投票																	
2016	首長選挙																		
(H28)	議員選挙			6/7 94.49															
2015	首長選挙																		
(H27)	議員選挙			無投票															
2014	首長選挙																		
(H26)	議員選挙			無投票															
2013	首長選挙	2人76.09																	
(H25)	議員選挙	6/7 76.09																	
2012	首長選挙																		
(H24)	議員選挙			無投票															
2011	首長選挙			無投票															
(H23)	議員選挙			6/9 92.31															
2010	首長選挙																		
(H22)	議員選挙																		
2009	首長選挙	無投票																	
(H21)	議員選挙	無投票																	
2008	首長選挙																		
(H20)	議員選挙			無投票															
2007	首長選挙																		
(H19)	議員選挙			2人97.3															
2006	首長選挙																		
(H18)	議員選挙			6/7 90.0															
2005	首長選挙	無投票																	
(H17)	議員選挙	6/7 73.25																	
2004	首長選挙																		
(H16)	議員選挙																		
2003	首長選挙																		
(H15)	議員選挙																		
	無投票の数	6 (9)	3 (6)	3 (7)	6 (8)	3 (7)	1 (7)	4 (7)	5 (7)	3 (8)	2 (5)	3 (6)	2 (5)	3 (5)	4 (6)	3 (9)	5 (7)	4 (6)	4 (6)

注：表は選挙ドットコム (go2senkyo.com/local/jichitai/)、政治山 (seijiyama.jp/area/card/3624/6CIPDC/M?S) 及び関係町村のHPの情報を整理して作成した。選挙結果が確認できなかったものは「—」で示した。/は分子が議席数、分母が候補者数であり、後ろは投票率である。無投票の()は選挙の総数である。

これに対して大川村は、議員確保と議員選挙の実施を目的として、「議員兼業条例」を二〇一九（平成三二）年三月四日に成立させた。大川村は、地方自治法第九十二条の二の「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができな^い」の規定が、人口の少ない町村の議員資格者の範囲を狭めすぎているとの判断によるものである。人口一千人未満の自治体では議員報酬が十分ではないために、専業議員は一〇人に一人となっている。その結果、兼業の禁止範囲の緩和が問題とされているのである。ただし、地方自治法との兼ね合いもあり、大川村の条例は規制の範囲を明確にすることで制限する内容にとどまってお^り、抜本的な解決策にはなっていないといわざるを得ない。

研究会は地方議会の新たな形態として「集中専門型」と「多数参加型」を提言している。「集中専門型」は、議員数の削減により個々の議員の一定の報酬を保障し専業議員とする反面有権者から裁判員のようにくじ等で新たに「議会参画員」を選任し、議会への参加を義務づけて議会への民意の反映の確保を目的とする制度である。他方「多数参画型」は集落の代表や議会各地区の区長などに議員の仕事の兼職を求め、議会の権限をある程度縮小するもの、兼業の禁止を緩和し多様な立場の住民の参加の確保を目的とした制度である。¹⁷ 東京都の町村も、市町村合併だけではなく、広域連合、連携中枢都市圏、定住自立圏、あるいは地域自治組織、地域運営組織、町村総会等の活用により、現状にあった自治制度を選択すべきである。

五 東京都の町村の自治制度変革の方向性と今後

主要国の狭域的地方自治制度を比較した場合、大規模型、中規模型、小規模型に区分できる。表8からわかるように、大規模型の代表は平均人口約一五万人のイギリス、中規模型が平均人口約三万人のオランダやスウェーデン、小規模型が一万人未満のドイツ、フランス、イタリアとなつている。日本は平均人口七万人強でイギリスの約半分とはいえ、中規模型の二倍強であることから大規模型に入ることになる。ただし日本の基礎的¹地方公共団体（区市町村）は、前述のように、人口三七〇万人強の横浜市から一七七人の青ヶ島村が同じ完全自治体となつている。しかし日本の基礎的¹地方公共団体には、行財政能力においては大きな格差が認められるのである。そのギャップを埋めるためには、何らかの地方自治制度の改革を行う必要がある。

イギリスは、グレーター・ロンドン・カウンシルと八の地域開発公社とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの一二の広域地域の下に、原則一層制の基礎的¹地方公共団体であるユニタリーがおかれている。その平均人口が約一五万人なのであり、そこには小規模自治体は存在していない。イギリスの小規模自治体は、イングランドではパリッシュ、その他の地域ではコミュニティとよばれる準自治体がおかれているのである。パリッシュやコミュニティには人口五万人を超えるものも存在しており、ユニタリーは完全自治体としての規模を確保している基礎的¹地方公共団体なのである。パリッシュやコミュニティも地方公共団体であると考えた場合には、イギリスは三層制の地方自治制度ということも可能な国家なのである。スウェーデンも、平均人口四五・四万人のランスティングの下に人口三万人強のコミューンがある二層制の国家である。ただしスウェーデンにおいてもイギリス同様に、準自治体としてパリッ

シュがおかれており、実質的には三層制の自治制度を有している国家といえる側面も有している。

小規模自治体の国家のフランスでは、基礎的¹⁸地方公共団体は平均人口二千人弱のコミューンであり、日本の都道府県並みの人口を有するレジオンが広域的¹⁹地方公共団体であるが、その中間に平均人口約六八万人のデパルトマンがあり、実質的には三層制の自治制度を有する国家といえる。フランスの「コミューンは規模としてはイギリスのパリッシュユやコミューニティに相当するものといえる。またドイツは平均人口約七千人のゲマインデ（市町村）が基礎的²⁰地方公共団体であり、平均人口約二〇万人のクライスが広域的自治体である。ただしドイツは連邦国家であることから、国家を細分化した形で領邦である平均人口約五百万人のラントがおかれており、実質的には三層制の自治制度となっているといえる。

イングランドの小規模パリッシュでは住民総会制を採用している。自治権の範囲が狭いので住民総会制のパリッシュは定期総会は年二回であり、議会を置くパリッシュも年一回の住民総会を招集している。議会や議会内の委員会は月曜日の夜に開かれている。その議員は原則無給（実費のみ経費として支給）であり、女性議員も多く、多様な視点からの地域運営を推進している。

ドイツのゲマインデは、単一のゲマインデと市町村連合となつているゲマインデに分かれている。市町村連合やゲマインデに区がおかれている場合には、ゲマインデの首長と議会議員の選挙と区や連合町村の首長と議員の選挙が行われている。一部の地域では区や連合町村の首長はゲマインデ議員との兼職が認められており、首長が議員になれなかつた場合にはゲマインデ議会にオブザーバーとして出席することが認められている。地域の意見をゲマインデに反映させる制度が確立されているのである。¹⁸このようにヨーロッパ主要国家の地方自治制度は、実質的には広域的¹⁹地方

公共団体と基礎的地方公共団体（完全自治体）と準自治体的地方公共団体の三層制となっており、選挙を中心とした地方自治制度が定着しているのである。

日本では規模の大きく異なる基礎的地方公共団体が、完全自治体として配置されている。日本の地方自治制度は明治の大合併・昭和の大合併・平成の大合併を通じて大規模化が図られてきた。しかし島国で険しい山岳地帯と離島が多く、集落を単位とした集落が多く、合併に至らなかった小規模自治体も多く存在している。特に平成の大合併は各地方公共団体の自主性に任せたことから、合併を通じて広域行政を確立した地方公共団体と、小規模自治体にとどまった地方公共団体と、山間地や離島のために合併できずに小規模自治体にとどまらざるを得なかった地方公共団体が混在することになったのである。

多様な地方公共団体が混在していることが、日本の地方自治行政を混乱させている一因といえる。社会福祉や社会保障を担当する完全自治体と、地域おこしや地方創生を担当する準自治体を区分し、自治制度を状況に合わせて多様化させる形で改革していく必要がある。日本では町内会や自治会等の地縁団体では、団体そのものの存在すら認知されていないことも多く、民主的な運営が行われていないといえるような場合も見られる。特に「多数参加型」議会の設置を目指す場合には地縁団体の民主化が必要不可欠である。それゆえ多数参加型議会の創設が地縁団体の民主化に貢献する可能性も考えられる。

東京の西多摩地域では、一九八三（昭和五八）年に、青梅市・福生市・秋川市・羽村市・瑞穂町・日の出町・五日市町・檜原村・奥多摩町の四市・四町・一村の九市町村で西多摩地域大都市周辺広域行政圏が設定され、「西多摩地区広域行政圏協議会」創設されている。一九九五（平成七）年の秋川市と五日市町の合併であきる野市が誕生し、四

表8 日本とヨーロッパ諸国の自治制度（2017年）

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
地域圏	道州	広域地域	レジオン	ラント（州）	
数	13	12	26	16	
平均面積(km ²)	29,064	20,146	21,212	22,319	
平均人口	983万人	515万人	250万人	511万人	
広域自治体	都道府県	(カウンティ)	デパルトマン	クライス(郡)	ランステイング
数	47	[27]	96	412	20
平均面積(km ²)	8,039		5,515	867	22,498
平均人口	272万人		67.74万人	19.85万人	45.4万人
基礎自治体	市町村	ユニタリー他	コミューン	ゲマインデ	コミューン
数	1,718+23	406	36,673	11,933	290
平均面積(km ²)	217.02	669.34	15.04	29.78	1,552.74
平均人口	73,469	152,216	1,827	6,818	33,069
準自治体	地域自治組織	パリッシュ他			(パリッシュ)
数	274	約12,000			
平均面積(km ²)	72.8	約11.0			
平均人口	11,805	約1,500			

註：フランスのコミューンは規模としてはイギリスのパリッシュに類似。

ドイツのゲマインデはイギリスのパリッシュやフランスのコミューンの数倍程度の規模。

ドイツのクライスは301であるが、3自治州の4市と111の郡独立州を加えたものである。

イギリス：二層制はカウンティとディストリクトで構成、一層制はシティ、ロンドン・バラ、大都市ディストリクト、ユニタリー、北アイルランドのディストリクトで構成。

日本の地域自治組織は、地域審議会（40団体・110審議会）、地域自治区（一般制度：15団体148自治区）、地域自治区（合併特例：12団体・26自治区）の合計3種67団体274となっている。

ここでの平均面積と平均人口は地域自治区（一般組織）を対象として計算した数字である。

市・三町・一村の八市町村となり「西多摩ネットワーク」として、今では西多摩地域広域行政圏計画「平成二八（二〇一六）年度～三二（二〇二〇）年度」を策定して広域行政の充実に向かって活動している。

この体制を拡充するためには、この四市・三町・一村が合併をして一つの市になるか、合併が無理な場合には広域連合を形成し、全体で首長と議会を置いて広域的な視点での行政サービスを充実させることも考えるべきである。その際に、人口一万人以上の市と町は複数の地域自治組織をおき、人口一万人未満の奥多摩町と檜原村はそのまま地域自治組織となつて、地域の民主的な運営をはかることも一つの選択肢といえる。この広域議会の議員は原則として小選挙区制とし、人口に応じて単一の地域自治組織か複数の地域自治組織あるいは地域自治組織を細分化するかそこでは大選挙区制で選出することを考えるか、各地域自治組織の長を議員として、必要に応じて残りの議員の選挙を実施することも考えてみるべきである。

東京の全市町村が加盟する東京都市町村総合事務組合や、多摩地域の小規模な一〇市・三町・一村と一六の一部事務組合とともに東京都市町村議会議員公務災害補償等組合や、多摩地域の小規模な一〇市・三町・一村と一四の一部事務組合とともに東京都市町村退職手当組合に加盟していることから、島嶼地域の二町・七村の九町村は、多摩地域の市町村として協力せざるを得ない状況にある。面積が四〇五・七八km²と広く、島々が広大な空間（竹芝棧橋から小笠原・父島まで船で順調にいつて二四時間）の中に点在する、総人口二万七三三八人で、平均約三千人の九町村はかなり行財政能力が低い状況にあるといわざるを得ない。それゆえ島嶼地域の二町・七村の九町村は、東京都島嶼町村一部事務組合と東京愛ランド（公財・東京都島しょ振興公社）を創設して、一体化して一定の行政サービスや地域おこし等を推進しているのである。¹⁹ そうしたこともあり、島嶼地域の町村は一体として、地域経済活性化対策推進地域や地域経

済基盤強化対策推進地域に指定されているのである。

島嶼地域の九市町村が協力し合うことと、それぞれの町村が競い合って地域おこしを推進することも大切である。完全自治体を維持するだけの行財政能力がほとんど認められない島嶼地域では、完全自治体としての行政サービスは、大島支庁・三宅支庁・八丈支庁・小笠原支庁を通じて、これまで以上の東京都の協力を得ることも必要といわざるを得ない。特に島嶼地域の一体的な発展を考えるのであれば、島嶼地域全体を全部事務組合化する広域連合を設置し、議会はテレビ電話を使用した会議で対応するといったことも考慮すべきである。

小笠原村では小笠原諸島の自然回復に向けて多くの活動が展開されている。カメの生態観察や保護には本土からのボランティアの学生の協力が継続していた。外来生物や外来植物の排除にもボランティアの協力が不可欠である。ゲーム感覚で参加できるようなイベント等を住民や外部の人々のアイデアでつくりだし、協力を得ることが必要である。そうしたアイデアを出し合うような新しい会議体やSNSの活用が必要といえる。これまでの議会に住民総会型の参加の機会を加味したような、参加型の地域おこしのスタイルを確立すべきである。²⁰⁾

島嶼地域全体では、長野県が確立したような、総人口五万人以下の地域にも、国や都から資金やソーシャル・キャピタルを受けることができる、定住自立圏に代わる柔軟な制度の導入が望まれる。大島町と八丈町の人口は多いといってもわずか七千人台に過ぎない。各地域あるいは各市町村の意見を出し合い全体の発展を考えるのであれば、広域連合の活用が現状では望ましい制度といえる。それゆえ長野県では県内を区分する一〇の地域に全て広域連合を設置している。しかし複数の市町村の連合体である広域連合では参加市町村の合意をえなければ意思決定ができない。特に中心市と財源的な責任は負わないにもかかわらず主張だけをする周辺市町村の対立が、組織の硬直化を招いてい

る。その解決策として長野県の多くの広域連合が採用した政策が、中心市がリーダーシップを発揮しやすい定住自立圏や連携中枢都市圏の活用であった。²¹⁾

しかし東京都の島嶼地域は、町村は広範に点在する島々にあり、人口を見ても全部が小規模町村であり、強いリーダーシップを取れる町は存在しない。それでも一体化した政策の確立と遂行を望むのであれば、広域連合に頼らざるを得ない。特に人口百人台の三村は村民総会の方が望ましいともいえる。イングランドのパリッシュの住民総会の参加者は全体の一〇%程度であった。それでも合意を得れば行政の責任者はリーダーシップを発揮しやすく、半年に一回程度の総会でリーダーの対応をチェックしていくしかないといえる。小規模町村では議員報酬すら重荷といえる。全体を広域連合に依存しつつ、地域の問題はみんなで判断するという参加型の住民総会等の活用も考えるべき価値はある。無駄を省いた参加型の民主政治の遂行が望まれる。

東京都の特別区地域と北多摩地域には行財政能力の高い区や市が多く、若干行財政能力が低い市は合併か広域連合等による対応も必要である。南多摩地域は中核市である八王子市を中心にして連携中枢都市圏を形成することも、全体で一四〇万人を越す政令指定都市への移行も、八王子市と日野市だけの合併で七〇万人程度の政令市指定都市への移行も可能な地域である。西多摩地域は、合併によって中核市を目指し行政権限の拡充を図るか、広域連合西多摩地域とよる共同処理の推進が望ましい地域といえるが、場合によっては青梅市とあきる野市を中心市とする定住自立圏を確立して、活力ある展開をはかることも考える価値のある地域である。

他方島嶼地域では、長野県が独自の導入した「連携自立圏」や「広域自立圏」の創設を参考に、経費をかけずに地域創生をはかることのできるような制度の導入が望まれる。²²⁾ 西多摩地域と島嶼地域各町村と島嶼地域全体のバランス

をとるような独自の制度を、国と都の協力を得て展開することが必要といえる。加えて日常生活圏を対象とした住民自治を推進するためには、西多摩地域や島嶼地域だけではなく必要と考える地域が、地域自治組織や地域運営組織等の導入をはかり、実質的な三層制による自治制度への転嫁をはかることを考えるべきである。西多摩地域と島嶼地域を中心に、地域の実情に合わせ、地域の特徴を活用した弾力的な自治制度を東京都と都内の区市町村がどのようにして確立していくかが今後の課題といえる。

註

- (1) 東京都の人口と面積は、東京都「都内区市町村マップ」(www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyoto/profile/.../kushichoson.nta.go.jp/.../property_ward.pdf) から引用。
- (2) このように東京都の地域の三区分の代表的なものは、地方公共団体の種類を前提とした、特別区部・市部・町村部という区分と、地理的そして東京都の領域の拡大の歴史を前提として、特別区地域・多摩地域・島嶼地域という区分の二つとなる。ただし普通地方公共団体と特別地方公共団体の区分に従えば、東京都は特別区(二三区)地域と市町村地域(多摩地域と島嶼地域)の二地域となることから、本論文では特別区地域・多摩地域・島嶼地域という地理的・歴史的三区分を中心に論じた。
- (3) 東京都の歴史は、特別区協議会「東京23区のおいたち」(www.tokyo-23city.or.jp/publish/seido.../basicText01.pdf)、東京都総務局「大東京35区物語—15区から23区へ—東京23区の歴史—」(www.soumu.metro.tokyo.jp)、国土交通省「首都機能移転問題と『東京遷都』—国会等の移転ホームページ—」(www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/onlinelecture/lec16.html) 等を参照し整理した。

一五区は麴町区、神田区、日本橋区、京橋区、芝区、麻布区、赤坂区、四谷区、牛込区、小石川区、本郷区、下谷区、浅草区、本所区、深川区であり、六郡は荏原郡・東多摩郡・南豊島郡・北豊島郡・南足立郡・南葛飾郡である。なお小笠原に関し

ては小笠原村役場HP「歴史」(www.vill.ogasawara.tokyo.jp/history/)を参照し整理した。

- (4) 東京都内の市町村の歴史と現状については、東京都市長会「多摩・島しょ自治体変遷一覧」(www.tokyo-mayors.jp/soshiki/jichitai.html)や平成の大合併の進捗状況は総務省HP『地方行政』「地方自治制度」のなかの「広域行政・市町村合併」を参照し整理した(<http://www.soumu.go.jp/menu/seisaku/chiho/index.html>)。平成の大合併の実態については拙著「市町村合併と広域行政——平成の大合併と定住自立圏の関係を中心として——」日本大学法学会『政経研究』第四六卷第三号(平成二二年二月二〇日発行)、を参照されたい。

- (5) 日本の小規模市町村の人口は、【全国の市区町村】人口ランキング・面積ランキング・人口密度ランキング(uub.jp/rnk/ctv_j.html)参照した。

- (6) 市町村の人口については、都道府県市区町村【市区町村】人口・面積・人口密度ランキング(<https://uub.jp/>)や東京都「都内区市町村マップ」を参照し整理した。東京都内の区市町村の人口推移に関しては統計メモ帳「市町村の統計 日本」(ecitizen.jp/Population/City/)や東京都総務局「東京都の統計」(www.toukei.metro.tokyo.jp/dyosoku/dy17r17f0000.pdf)を参照し整理した。都内区市町村の投票結果については東京都選挙管理委員会「都内選挙日程/データ」(www.senkyo.metro.tokyo.jp/election)を参照して整理した。

表1と表5の人口と面積の数字の相違は、利用した資料の出典が東京都と東京市町村自治調査会という別途のものであるためである。筆者は当事者の資料を重視したことから、東京都全体に対しては東京都の資料を、三多摩に関しては東京市町村自治調査会の資料を使用した。数字の出典や難題により若干の相違は認められるが、全体としては大きな問題はないことから二つの資料を用いた。

- (7) 東京都「リンク集/都内区市町村」(www.metro.tokyo.jp/link/link04.html)、東京都総務局行政部「行政部—区市町村行財政—」(www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/index.html)、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等の資料参照。
- (8) 東京都島嶼町村一部事務組合HP (toshu-ichikumi.jp/)、東京都島嶼町村一部事務組合規約 (vill.kouzushima.tokyo.jp/reiki/reiki.../g159RG00000318.html)、公益財団法人東京都島しょ振興公社HP「東京愛らんこ」(www.tokyoislands-net.jp)

参照。

(9) 東京都「リンク集／都内区市町村」、「行政部―区市町村行財政―」、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等参照。

(10) 東京都「リンク集／都内区市町村」、「行政部―区市町村行財政―」、東京都の区市町村や関連する一部事務組合のHP等参照。

(11) 西多摩広域行政圏協議会HP：「西多摩ネットワーク」(www.nishitama-kouiki.jp/)

(12) 広域市町村圏、第都市周辺地域広域行政圏、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ついては、自治省行政局振興課『平成6年改訂 広域行政圏要覧』第一法規・平成七年発行等を参照して整理した。

(13) 総務省・広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会編『広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書』平成二九年七月 (www.soumu.go.jp/main_content/000495505) や「第27次地方制度調査会第33回専門小委員会 次第及び議事録」(www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/.../No27_senmon33.html) 参照。

(14) おまかせ民主主義については、佐高信編『さらばおまかせ民主主義』岩波ブックレット・一九九七を参照されたい。

(15) 選挙ドットコム (go2senkyo.com/local/jichitai/)、政治山 (seijiyama.jp/area/card/3624/6CIPDC/M?S) 及び関係町村のHP参照。

(16) 選挙ドットコム、政治山、関係市町村等のHP参照。

(17) 大川村については、日本経済新聞「列島追跡 高知。大川村で村議資格巡り新条例」(二〇一九年三月二九日朝刊)、毎日新聞「19統一地方選 自治はどこへ」(二〇一九年三月二九日朝刊) NHK「なり手不足 地方議会はどうか？」：くらし解説 (www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/294803.html)、地方議会・議員に関する研究会著『地方議会・議員に関する研究会 報告書』総務省 (www.soumu.go.jp) を参照し整理した。なお日本のこれまでの村民総会については榎澤幸広著、地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点―八丈小島・宇津木村の事例から―、名古屋学院大学論集・社会科学篇・第四七巻第三号(二〇一一年一月)にくわしい。

東京における町村の現状と選挙および自治制度変革の必要性(山田)

(18) ヨーロッパの地方制度については、拙著「第1章 地方制度と自治論」「第15章ヨーロッパ主要国の地方自治」・福島康仁編『地方自治論』弘文堂・二〇一八年四月を参照されたい。パリッシュについては拙著『パリッシュ』北樹出版、二〇〇四年を参照されたい。

(19) 東京都「リンク集／都内区市町村」、「都内区市町村マップー東京都」、一部事務組合等コード表（平成三十一年一月二一日現在）等参照。

(20) 小笠原については、小笠原諸島返還五〇周年記念・日本島嶼学会設立二〇周年「小笠原エクスカーション&ミニシンポジウム」二〇一九年三月四日（月）～三月九日（土）において行った現地調査の内容である。

(21) 長野県については拙論文「長野県の地方制度の特質」・日本大学法学会『政経研究』二〇一九年三月二五日・第五五巻四号を参照されたい。

(22) 長野県庁HP「とりまとめ」、日本経済新聞「地域経済（長野）」二〇一八年一〇月六日朝刊参照。

最後に

私が岩渕先生に初めてお会いしたのは、木曜日の寒河江先生を中心にした懇親会の席だったと思います。先生のやや太い声と、理詰めに関詰める話し方に、学者としての姿勢を教えてくださいました。それ以来、時折話をする機会をいただき、楽しい思い出をたくさん作ることができました。先生を中心に色々な方々のつながりができたことに深く感謝いたしております。ありがとうございました。

私事になりますが、お忙しいにもかかわらず、私の兄のためにわざわざ山形の実家までお線香をあげに来ていただいた時の先生の姿は今も心に残っています。先生にはただ感謝を申し上げるしかありません。

また先生とのつながりで大きかったもの一つに選挙学会のことがあります。理事として学会活動を話すこともあ

りました。報道と選挙に関心の深かった先生の、饒舌の中にこの分野にかける先生の情熱が熱く伝わってきたことは、忘れることができません。

私より若く健康に見えていましたから、先生が私より先に行かれるとは思いませんでした。公私ともにお世話になった先生に捧げたくて執筆させていただきました。講評はあちらで聞かせていただきます。しばらく待っていてください。(合掌)

イギリス保守主義から見た一九二二年政変の再検討

——スタンリー・ボールドウィンの保守主義思想を中心として——

渡 邊 容 一 郎

- 一、はじめに
- 二、一九二二年政変をめぐる諸問題
- 三、政治思想から見た一九二二年政変
- 四、おわりに

一、はじめに

イギリス保守党史において、一九二二年^①という年は極めて重要な意味を持つ。

この年の一〇月一九日、カールトン・クラブ^②で開催された保守党議員総会（以下 保守党議員総会）ならびに議員投票の結果、自由党ロイドジョージ (David Lloyd George) 連立内閣（一九一六～一九二二年）から離脱することが決まったからである。しかもそれは、当時の保守党下院指導者で事実上の党首でもある連立維持派オースティン・チェンバレン (Austen Chamberlain) たち党幹部の方針に逆らう決定でもあった。

下院の多数議席を占める保守党^③に支えられ、第一次世界大戦後四年ほど続いた「自由党ロイドジョージ派と保守党多数派を軸とする『平時』連立政権」は、この保守党議員総会での投票を通じてあっけなくその幕を閉じた。その結果、保守党議員総会の当日ようやく連立離脱支持を明らかにした前下院指導者（在任一九一～一九二二年）アンドリュー・ボナロー (Andrew Bonar Law) が、一〇月二二日の保守党議員総会で党史上初の——形式的ではあるもの——党内民主主義的手続きを経た「党首」^④に推挙され、後継の保守党単独内閣首班に就任する運びとなったのである。

それゆえ、一九二二年の政治史的意義は非常に大きい。かかる党内造反に伴う政権交代、即ち政変を——イギリス政治史用語としては必ずしも一般的ではないかもしれないが——本稿では「一九二二年政変」と呼ぶことにしたい。

本稿の目的は、病気のため就任からおおよそ半年で辞任を余儀なくされたボナローの後継者として以後一四年間保守党党首を務め（在任一九二二～一九二七年）、この政変最大の功労者でもあるスタンリー・ボールドウィン (Stanley

Baldwin)の保守主義思想という観点からこの政変を再検討し、新たな解釈を提供することにある。

連立内閣の閣僚(商務相)でありながらロイドジョージを批判して連立離脱の急先鋒となったボールドウインの立場からこの政変を見た場合、通説では、彼自身の道徳観や政党観、あるいは保守党による選挙上の打算といった側面がその動機として強調されやすい。⁵⁾

しかしながら本稿では、一九〇〇～一九一〇年代のロイドジョージに象徴される新自由主義(New Liberalism)への反発、そしてそのオルターナティブの必要性も、一九二二年政変でボールドウインがイニシアチブを発揮し得た要因だったのではないかと考えている。

では、自由党との連立解消、即ち保守党独自路線の追求を目指した彼の保守主義思想の「核」は一体何だったのであろうか。このような問題意識を踏まえ本稿では、その後ボールドウイン党首・首相を通じて具体化される萌芽期の「戦間期イギリス保守主義」についても、可能な限り触れていくことにしたい。

二、一九二二年政変をめぐる諸問題

本章では先ず、一九二二年政変の流れを大まかに振り返り、政変に至った経緯をはじめ、政変の基本的性格や本質を明らかにする。さらに、一九二二年政変に関する先行研究や従来の解釈の分析から浮かび上がった疑問点も指摘していく。

(1) 一九二二年政変に至る経緯

一九二二年政変に至った経緯を把握するためには、保守党が前述の保守党議員総会を開催した背景から検討しなければならぬが、実はその前に検討を要する問題もある。第一次世界大戦の終結から四年間(一九一八〜一九二二年)、平時⁶にもかかわらず、ロイド・ジョージの下で連立政権が続いたのはなぜかという疑問がそれである。

この点について、イギリス保守党史研究の泰斗ブレイク (Robert Blake) は「連立を持続させた動機は、党利に基づく打算というよりは、戦争直後は国家的団結が望ましいという願望にあったようだ」と分析している。「当時は、戦争を勝利に導いた者が戦後の平和も勝ち取るべしというのが一般の期待であり、そしてまた当然視されていたようである。ボナローの文書等を調べてみても、ロイド・ジョージ首相の下に留まることの是非について、保守党幹部が長時間議論したとか、疑問を持っていたことを示す証拠は無い」と言う。さらにブレイクは、「党としての立場から引き続き連立に留まる理由が保守党にあったとすれば、それは自力で選挙に勝つことを予想していたからだと考えてよいと思う」と述べている。⁶ そうした捉え方の背景には、当時の自由党が「連立派・ロイド・ジョージ首相派」と「反連立派・アスキス (Herbert Asquith) 党首派」に激しく分裂 (註(3)の一九一八年総選挙結果を参照) しており、結果的に自由党支持層が弱体化していたという事情があった。それゆえ保守党側からすれば、イギリスに勝利をもたらした首相の下に団結さえしていれば選挙戦では、鬼に金棒⁷、と考えたとしても全く不思議ではない。

したがって、終戦から四年経っても保守党が連立を解消しなかった理由は、戦後の再建に向けた国民的団結の必要性という「大義名分」(タテマエ)と、次期総選挙勝利・政権維持のための打算的な「党利党略」(ホンネ)が混ざり合った結果と見るのが自然である。

では、それにもかかわらず、保守党が最終的にロイドジョージを見捨てて、連立解消に踏み切ったのはなぜだろうか。

前述したブレークの分析を踏まえれば、戦後の国家的団結が軌道に乗った可能性と、保守党側から見てロイドジョージが最早選挙対策上役に立たなくなっていた可能性を指摘することができよう。とりわけ後者は保守党にとって大きな意味を持っていた。大戦後のロイドジョージ首相の言動や振る舞いをめぐり、連立シニア・パートナーの保守党から生じた不満ないし批判として、通例、以下の点が指摘されるからである。例えば、議会や閣議を軽んじたその大統領的振る舞い、売勲スキヤンダルや個人的私生活の乱れ、カンヌやジェノヴァで開かれた国際会議の不成功、アイルランド自由国 (Irish Free State) 成立を認めたこと (これは、アイルランド等の分離・独立は認めないとするユニオンズムを一九世紀後半以来党是としてきた統一党、即ち保守党としては容認し難い出来事であった)、一九二一年九月に起きたチャナク危機 (Chanak Crisis)⁽⁷⁾、そしてロイドジョージ本人を軸に「反・労働党、反・社会主義」勢力の結集を目的とした、党派横断的な「中央党 (the Centre party)」⁽⁸⁾ 結成構想がそれである。

「保守党議員総会実施↓連立解消」に至るプロセスの背景として就中注目されるのは、中央党結成構想をめぐる問題であろう。ロイドジョージ主導による中央党結成構想と、その新たな「連立」をベースに次期 (一九二二年) 総選挙を断行したいロイドジョージの思惑に対し、保守党の上層部以外から異論が噴出したからである。それに加え、保守党選挙対策の責任者ヤンガー (George Younger) が、そのような状態で総選挙に突入したら、保守党が完全に分裂するだけでなく、連立与党全体で一〇〇議席以上失う可能性も否定できないと主張していた。いずれにせよ、「連立維持・ロイドジョージ支持派」の保守党下院指導者オースティン・チェンバレンと党組織会長ヤンガーの公然た

る意見の不一致は、前代未聞のことであつた。⁽⁹⁾

このような状況から、大戦後のロイド・ジョージ人気の陰りや保守党幹部の党内求心力低下、あるいは連立シニア・パートナーから首相が出ていないことに伴う弊害だけでなく、単独政権獲得・維持を当然視するイギリス的政党政治観なども垣間見ることができよう。

こうした経緯を経て、当時事実上の党首だつたオースティン・チェンバレンは、「連立維持か、それとも連立離脱か」を党内で議論するため、前述したカールトン・クラブでの保守党議員総会実施を余儀なくされたのである。

そこで、この保守党議員総会——党議員総会と言っても、貴族・上院議員は採決に加わることができないため、基本的には党下院議員のみの投票結果が党の意志となる——で指導的役割を果たした政治家三人、オースティン・チェンバレン（連立維持派）、ボナロー（中間派、連立維持派⇓連立離脱派）、そしてポールドウィン（連立離脱派）に焦点を当てながら、最初に前者二人の心情等を説明することによって、一九二二年政変の本質に迫ってみることにしよう。

(2) 一九二二年政変の基本的性格①——オースティン・チェンバレンとボナローに見る政変の本質

先ず、保守党の下院指導者でありながら、「中央党結成⇓解散総選挙断行・勝利⇓個人商店的？長期政権の半永続化」というロイド・ジョージのシナリオに表立って異論を唱えなかつた保守党幹部の代表者オースティン・チェンバレンに着目して、最近編集・刊行された彼の『日記・書簡集』を手がかりに、その心情を明らかにしてみたい。

それによると、オースティン・チェンバレンは中央党結成構想に対する保守党内の反発を予想していたと同時に、彼自身も中央党への参加にさほど乗り気でなかつたことが分かる。本人によると、ロイド・ジョージは「ボナローの支援を受けて」(AC5/1/63, 2 March 1918, Barton St Mary, To Hilda) 中央党を結成したがっていた。しかしそうだった

ら「ボナローは、絶対彼（※ロイドジョージ）にアゴで使われてしまうだろうし、そうなったら統一党内でボナローの影響力が相当弱まっていくことも彼には分かっていた。もちろん、そうなった場合には、統一党もその新党に吸収され、事実上その新党の主流派的存在に過ぎなくなるであろう。ボナローはこうした事態に甘んじるかもしれないが、統一党の他の同僚は満足しないだろうし、しかも常に船上に居るウェールズおやじ（※ロイドジョージ）という重荷を自ら背負い込む気持ちも、さらさら無いのではないか」（AC5/1/66, 20 March 1918, 9 Egerton Place, To Ida）⁽⁹⁾と見ているからである。

それから四年経って連立が崩壊し、単独与党となったボナロー保守党の下で圧勝を収めた一九二二年総選挙⁽¹¹⁾が実施された直後の一月二日、次のように書き送っている。「…ロイドジョージ、バークンヘッド（Birkenhead）、ウィンストン（Winston）、ウォーシー（Worthy）、グールディング（Goulding）、ブル（Bull）、マクナマラ（McNamara）ほか複数の客人と協議した後、私は全員にこう言った。…ロイドジョージと我々の同盟に基づく総選挙実施を妨げたのはロイドジョージのほうであり…、自分としては今後とも統一党に留まるつもりだから中央党なるものに参加する気はなく…、今度の新政権を攻撃したり批判したりする意思もないことが、彼（※ロイドジョージ）にも分かるに違いない」（AC5/1/252, 21 November 1922, Twitt's Ghyll, To Ida）⁽¹²⁾。

これだけで即断するわけにはいかないが、こうした考えを身内に吐露していることから察するに、一連のロイドジョージ構想に関して、オースティン・チェンバレンは必ずしも当初から積極的なわけではなかったと評価せざるを得ない。いずれにせよ、一九二二年の段階でオースティンの異母弟ネヴィル・チェンバレン（Neville Chamberlain）が指摘していたように、中央党という新党構想は当時のロイドジョージ「連立内閣の中から育ってきた」⁽¹³⁾ものである

ことだけは間違いなさそうである。それゆえ、オースティン・チェンバレンの心情を理解するためには、彼が一〇月一九日の保守党議員総会で行った演説内容を読み解いていかねばならない。

その演説内容で注目されるのは、「労働党政権を実現させないためには連立が必要」という主旨の内容を、異例とも言える三〇分もの時間をかけて繰り返し強調している点である¹⁴。したがって、一連のロイド・ジョージ構想には、本人の「個人的影響力永続願望」とは別に、とりわけ一九一八年以降独自の社会主義綱領を採択したり支持率や議席を増やしたりしていた労働党の「封じ込め願望」も内在していたことが分かる。それは、「社会主義の防波堤」を構築するためにも、保守党と自由党ロイド・ジョージ派などを軸とした連立、ひいては「中央党」という中道右派的新党結成が必要不可欠という考えに基づくものとも言える。オースティン・チェンバレンら保守党議員の一部が、消極的ながらも連立維持派であり続けた大きな理由は、「労働党への不信や社会主義への怖れ」に、先ず、求められねばならないであろう。

次に、一九二二年政変の流れ・結果に多大な影響をおよぼす存在となった前下院指導者ボナローの心情に注目してみたい。ここからは、彼やボールドウィンの懐刀的側近で当事者の一人でもあったデーヴィッドソン (John C. Davidson) 議員の『回顧録および関連文書』などを手がかりとしていく。

ロイド・ジョージに比べれば迫力には欠けるものの、その正直さ・誠実さで党内の信頼を集めてきたボナローの去就が保守党議員総会の行方を左右するであろうことは、当時から認識されていた。ボナローは、ボールドウィンら造反者に内心では共鳴する一方、党下院指導者オースティンへの忠誠心や義務感、そして物事を荒立てない彼特有の気質と健康不安がそれを抑える役割を果たしてきた¹⁵。そのため、彼は「中立的立場」に位置づけられ、当初は保守

党議員総会に出席するのも嫌がっていた。その彼が一転カールトン・クラブに出向いて「連立離脱支持」を表明したことから、敗北すれば議員辞職も考えていたポールドウィンら造反組に勝利が転がり込んだわけである。ボナローの態度を決定づけた要因については諸説あるが、下院指導者として党内団結の必要性を痛感していたこと、説得されて党内情勢の変化を確信したこと、そして何より重要な動機として、健康に不安を抱えながらも、一九〇五年に総辞職したバルフォア (Arthur Balfour) 内閣以来実に一七年ぶりとなる「保守党単独内閣の首相」に就任するチャンスが巡ってきたという事実も無視することはできないと思われる。

以上二人の言動などから、「反・労働党、反・社会主義、政権獲得・維持、党内団結保持」を最優先する以上、非・保守主義者の現首相に不満があつたとしても、現況では連立維持こそベターだとする心情もあつたと言える。しかし同時に、事実上の党首オースティン・チェンバレンには保守党としての独自性やアイデンティティを追求する熱意が感じられない、といった問題を指摘することも可能であろう。

(3) 一九二二年政変の基本的性格②——ポールドウィンと議員投票結果に見る政変の本質

デーヴィッドソンの回顧録によると、ロイドジョージと、彼の独断的リーダーシップに不満を持っていたボールドウィンは、お互いを本能的に嫌うほど人生観も正反対だつたとされる¹⁷。そこで、閣僚でありながら党内外では比較的無名だつたにもかかわらず、ロイドジョージの連立、ひいては自分の「主」に反旗を翻すこととなつたボールドウィンの心情、そして保守党議員総会当日の模様と投票結果をデーヴィッドソンの回顧録から検討し、政変の基本的性格や本質をさらに掘り下げてみよう。

一九二二年一月一九日の保守党議員総会当日、その前日にニューポート (Newport) で行われた補欠選挙結果が

会議開始直前に報告された。保守党の独自候補が自由党連立派候補に大差をつけて当選を果たした⁽¹⁸⁾というその知らせは、「逆の結果とその議員投票への影響」を期待して保守党議員総会を補欠選挙翌日にセッティングしたオースティン・チェンバレンを失望させたに違いない。そして会議が始まると、オースティンが口火を切つて長時間の演説を行い、連立政権の実績、党への忠誠心の大切さ、そして、既述のとおり「反・労働党、反・社会主義」の前衛たる連立存続の必要性を主張した。

これに対しポールドウインは、八分間の短い演説を通じて次のように訴えている。

「…連立というのは自由な意思で形成されるべきものなので、どんな特殊な形にせよ、合体するよう強制されて形成されるものではないし、一九一八年に締結した連立協定を続けたのかどうか党として検討せず解散総選挙実施に同意したこともまた、致命的誤りだったと思われる。…今朝のタイムズは、ある名高い貴族の言葉を借りて、首相（※ロイドジョージ）のことをやり手（a live wire）と書いていた。大法官のもっと分かりやすい言葉を借りると、私やその他の人に言わせれば、首相はエネルギーな実力の持ち主（a dynamic force）であり、まさにその言葉どおりだと思う。彼はエネルギーな実力の持ち主だが、我々からすればその名称は、彼のせいであが党が混乱に陥っているという事実そのものに由来している。エネルギーな実力の持ち主は実に嫌な奴でしかない。彼は諸君を打ちのめす可能性を秘めてはいるが、必ずしもそれが達成されるとは思えない。…彼の本籍地・自由党が粉々になつてしまいか否かは、このエネルギーな実力の持ち主の動向次第であり、そしてまた、その顕著なパーソナリティ次第ということにもなるが、やがて同じようなことがわが党にも起きると、私は確信するものである。…」⁽¹⁹⁾

ボールドウィン演説の一部分に過ぎないとはいえ、ロイド・ジョージという政治家個人に対する不満・不信は言うまでもなく、保守党としてのアイデンティティに関する危機感も読み取ることができる。その後、連立離脱派の意向を受けて、「保守党としては次期総選挙を独力で——即ち、今すぐ連立を解消して——戦うべきだ」とするプレティマン動議 (Pretymán's motion) が議員投票にかけられた。そしてその投票結果に基づいて、保守党はロイド・ジョージとの連立に別れを告げることが正式に決まった。

プレティマン動議をめぐる投票結果は以下のとおりである。

賛成 (連立離脱賛成) 一八五

反対 (連立離脱反対) 八八

棄権 一

この投票結果を分析してみると、興味深い事実が少なくとも二つあることに気づく。一つ目は、ロイド・ジョージ連立内閣を構成する保守党系閣僚ならびに大臣二八名が投票して、閣僚 (閣内大臣) 五名のうち、賛成はボールドウィン他一名、反対がオースティン・チェンバレンら三名であり、そして大臣二三名のうち賛成一二名、反対七名、棄権四名という結果になった点である。⁽²¹⁾ここから、党幹部議員も真つ二つに分裂していたことに加え、政変の実質的中心人物はボールドウィンだったことが明らかとなる。

二つ目は、平時連立政権がスタートした一九一八年の総選挙実施以前から議員だった者の中で、賛成に回った人数 (二五九名) が、同じ条件の者で反対に回った人数 (八四名) よりも二倍多いという事実である。⁽²²⁾これについては、保守党議員による伝統的ニ党制回帰傾向の表れと見ることができよう。そして三つ目は、賛成派議員の内訳である。党

地方組織や党独自の選挙対策を司ることからロイドジョージと縁を切りたい前述のヤンガーをはじめ、アイルランド自由国成立に反発した「頑固な保守派（the Die Hard）」、当時党内で少数派となっていた自由貿易論者のセシル（Hugh Cecil）、⁽²³⁾それとは逆に熱心な関税改革（保護貿易導入）派として知られるエーメリー（Leo Amery）や、社会改革提案の大切さを早くから党内で提唱してきたスチールメイトランド（Arthur Steel-Maitland）、そして連立に伴うポスト配分削減に不満のあった一般議員など、党内の諸傾向・グループをそれぞれ代表する著名議員が比較的多く名を連ねている点が注目される。

それゆえ、ポールドウィンとボナローの背後で一九二二年政変を演出した原動力は、単にロイドジョージ個人に対する不満・不信や反発、あるいは個人的な野心だけではなく、それらも含めて、保守党独自のイデオロギーや諸政策を追求・遂行したいという議員たちの「アイデンティティ確立願望」だったとも考えられるのである。

以上の考察を踏まえると、一九二二年政変、言い換えれば、一九二二年一月一九日にカールトン・クラブで開催された保守党議員総会の基本的性格および本質は、「自由党少数派を率いる存在に過ぎないロイドジョージ個人に大戦後も振り回され続けた現状への不満、それを容認し続ける党幹部への不信、そして選挙の文脈から見た将来への不安、これらを併せ持つとりわけ一般議員たちが、大戦後の新しい社会に相応しい保守党独自のアイデンティティ確立を目指して起こした造反」として理解すべきかもしれない。

しかし疑問も残る。ポールドウィンを中心とする連立離脱派は、個人的感情や選挙上の打算、あるいはアイデンティティ確立願望のみで、この造反劇を実現させたのであろうか。戦間期に相応しい保守党独自のアイデンティティ確立が念頭にあったとすれば、その根底には政治思想や方法・戦術などをめぐる対立や主導権争いもあるはずではな

いのか。仮にそうだとすれば、ボールドウィンとその保守主義の政治思想的側面とは一体どういうものだったのか、などの疑問がそれである。

三、政治思想から見た一九二二年政変

そこで上記の疑問を解明するため、本章では、二〇世紀初頭のイギリス政治思想からこの政変の本質に迫っていく。そして、一九二二年政変の新たな解釈を示すとともに、それをボールドウィンに象徴される戦間期イギリス保守主義の萌芽として位置づけてみたい。

(1) ロイド・ジョージの新自由主義と保守党

ウェールズ出身の非国教徒という点で、当時のイギリス政界ではアウトサイダー的マイノリティの代表とされる民衆政治家・ロイド・ジョージ⁽²⁴⁾には、大統領的首相、自由貿易論者、福祉国家の創始者、あるいは新自由主義者といったレッテルが張られることが多い。本稿では、「新自由主義者」としてのロイド・ジョージに着目し、その政治思想を先ず明らかにしてみたい。

周知のように新自由主義は、「自由主義本来の課題とされた特権の廃棄とか自由の拡大といった政治改革よりも、階級間の分裂や反目の緩和と、社会における各人の可能性の実現を阻害している諸条件の改善とを目的とする社会改革こそが当面の急務であり、国家は社会改革の直接の推進主体として積極的に介入すべきであるという主張」ないし「新しい潮流」⁽²⁵⁾である。つまり消極的な古典的自由主義とは異なり、社会を改良する目的で国家（中央政府）の介入を

容認する積極的な現代型自由主義を意味している。この新自由主義に基づく諸改革は、第一次世界大戦前の自由党アスキス政権時に始まったが、戦争の長期化に伴い中止に追い込まれていた。ある最近のロイドジョージ伝によると、一九二〇年夏、マンチェスターに拠点を置く実業家や学者、ジャーナリスト数名が、自由党を再び新自由主義に注目させる方法について検討した。その結果、新自由主義的理念に基づく方策が自由党失業対策プランの土台になったとされている。彼らの目標は、「戦時社会主義 (the war socialism)」を拡張し、それを産業政策と積極的に結びつけることだった。⁽²⁶⁾

新自由主義の理念に基づく一連の社会立法としてよく知られているのが「無拠出型老齢年金制度」「職業紹介制度」「児童の栄養改善と保健」「健康保険・失業保険制度」(いずれも一九〇六年総選挙で圧勝した自由党政権の下、一九〇八―一九一一年にかけて制定された)などの社会改革である。さらにこれらを通じてイギリスは、「伝統的救貧法体制」から「現代型福祉国家体制」への移行・脱皮を達成していくことになる。⁽²⁷⁾ そうした中、一九〇九年の「人民予算 (People's Budget)」⁽²⁸⁾と、それをめぐる保守党との攻防から生まれた一九一一年議会議法成立に伴う貴族院改革、いわゆる「下院優位原則」の確立を通じて、新自由主義の勢いはそのピークを迎えた。そして何より、これら諸改革のアーキテクト兼アドミニストレーターの役割を担ってきたのが、一九〇八年アスキス内閣で蔵相に就任したロイドジョージだったのである。それゆえ、政治家ロイドジョージの政治思想の底流には新自由主義的要素が確実に存在したと言える。本稿の問題視角から見た場合、新自由主義には注目すべき点が二つある。一つ目は、このような新自由主義を標榜ないし実行することで、自由党と労働党の政策上の違いが曖昧になってしまうという点である。換言すれば、「右派の保守党」に対峙する「左派・進歩派」としての地位を新興勢力・労働党と自由党で競い合わなければならないとい

うことを意味する。一九二〇年代以降の総選挙結果からも明らかのように、生き残りをかけて両党が革新票を奪い合った結果、進歩的な自由党支持層は次第に労働党に吸収されていった。結局、第二次世界大戦後は、自由党に代わり、労働党が戦後社会民主主義という形で新自由主義の役割を引き継ぐことになったと言っても過言ではない。そのため、自由党と労働党のいわば、勝ち抜き合戦を右派の第三者的立場から遠隔操作して、そこから漁夫の利を得ることすら可能な立場にあったのが、ポールドウィンとその保守党だったと考えられるのである。

注目すべき二つの点は、当時深刻化しつつあった失業問題・失業対策に関する国家・政府の果たすべき役割をめぐって、「新自由主義」と「保守主義」の間で論争が展開された可能性が高いという点である。既に知られているように、第一次世界大戦後、とりわけ一九二〇年頃から、イギリス経済は慢性的不況と失業増加の問題に悩まされるようになっていた。戦前の輸出産業で大きな割合を占めていた綿業部門と石炭業部門が戦前の水準に戻らず、しかもそうした輸出産業部門に占める労働人口の割合が依然高い状態で推移していたのが理由の一つとされている²⁹。それゆえ、失業対策上国家・政府の介入を認める「新自由主義」の自由党に対抗し、さらに総選挙を単独で戦うためにも、ロイドジョージとも新自由主義とも異なる——従来どおり市場に任せるのではなく、また国家・政府の全面介入にも依拠しない——保守党独自の理論武装を速やかに行う必要に迫られていたのが、当時における保守党の内情だったと考えてよい。

そうした意味では「ロイドジョージとの連立や中央党結成」に基づく中道右派連合勢力結集もまた、オースティン・チェンバレンら一部の当事者からすれば、それなりに意味のあるオルターナティブだったとも言えよう。しかしながらこれでは、自由党と労働党の両方に対抗できる、保守党独自のアイデンティティに基づいたオルターナティブ

にはなり得ない。

さらに、研究上の視座から見た場合、政治家という存在は対内的組織化や忠誠心を維持するためにも、感情や目標といった「共通の基盤 (a common basis)」なるものを必要とする。それゆえ、政治家の持つイデオロギー的側面や民衆的支持基盤を無視して、単なる権力追求者集団としての視点だけで政治家を研究するのは、全く無意味³⁰と言わざるを得ないであろう。

では、保守党「連立離脱派」の理論武装については、どのように説明することができるのであろうか。その手がかりは、前述した連立離脱派を構成していた諸傾向・グループを束ねることのできる「軸」が何だったのか見出すことにある。自由貿易論者から保護貿易論者に至るまで、また「安泰」選挙区選出の地主層が多い頑固な保守派から、実業界に基盤を置く中産階級出身の保守主義者まで、幅広く雑多な意見・利害関係を内包する連合体の共通軸をあえて絞り出すとすれば、それは「反・労働党、反・社会主義」に加え、「新自由主義者ロイドジョージへの反発」しかあり得ない。保守主義者から見れば、国家・政府を利用して社会の平準化や社会秩序の急激な変革を推し進めようとする点では共通の敵となるからである。

しかし現実的に見た場合、一八六七年以降増大してきた労働者階級有権者の包摂に成功しない限り、政権与党として保守党が生き残ることは難しい。したがって、一九二二年政変で保守党の連立離脱派が追求しようとしたのは、自前の政党基盤を直接持たない「エネルギーシユな実力の持ち主」にこれ以上頼ることなく、保守党単独で労働党を相手にしていく路線、換言すれば——かつての労働運動が「リブ・ラヴ主義 (Lib-Lab. ism)」を放棄して、独立労働主義をその基本方針としたように——いわば「独立」保守主義を政治思想の面から支える指導原理ではなかったかと考

えられる。それは、方法・戦術論的に見れば、アスキス派も含め、自由党をイギリス政治の二大勢力から完全排除してしまうことにほかならない。そしてそれ以来、そうした指導原理に基づいて「保守党対労働党」という現代型二党制を慎重に築き上げることに成功したのが、後述するボールドウィンだったのである。

したがって、新自由主義をさらに標榜・追求し続ける可能性のあった——実際、世界恐慌後、ケインズ主義の導入を提案している——ロイドジョージ自由党と完全に訣別し、今後は労働党を「左派・進歩派」唯一の代表と認めよう。その政治思想に対抗し得るオルターナティブを模索しようとする試みこそ一九二二年政変である。そしてその試みが保守党に不可欠であることを実証したのが一九二二年総選挙だった、と言うこともできるであろう。

そこで次節では、「自由党の新自由主義」や「労働党の社会主義」に対抗できるオルターナティブとして評価可能であると同時に、しかも当時はまだ萌芽期だったと思われる「ボールドウィン保守主義」の政治思想的側面などについて検討していくことにしたい。

(2) ボールドウィン保守主義の萌芽と一九二二年政変

第一次世界大戦の前後、従来以上に大きな意味を持つようになった政治問題として、大衆民主主義の到来に伴う社会福祉や失業対策の必要性を挙げるができる。これらを解決する担い手として、ロイドジョージに代表される新自由主義者やケインジアンは、周知のように国家、即ち政府の役割を重視する。これに対し、ボールドウィンが体現するそのオルターナティブとしての新しい保守主義は、その担い手を何に期待していたのであろうか。その答えはフレンドリー・ソサイエティ (Friendly Society) ——友愛協会、共済組合³¹などに代表される「社会と、その構成要素となる諸集団」ではなかったかと考えられる。そしてその思想的根拠は、一九二四年二月一八日にストーリーポート

(Stourport) で彼が行った演説に見出すことができる。その中でボールドウィンは次のように述べている。

「偉大なフレンドリー・ソサイエティ運動で展開された主張を実現することに異論は無い。その他数多の良き物と同じく、この運動はイギリスの発展を通じて純粹に芽生えてきたものであり、またその起源は極上品を数多提供してくれた名も無き人びとに求められるからである。∴大勢の人びとを対象とするその救済活動が、この国の公共サービスや社会活動を豊かにするうえでいかに役立っているかは私も理解している。この運動全体を支えている精神は他者への奉仕であり、そしてそれは他の何にもまして、イギリスをはじめ今日世界中に必要な精神なのだ。∴フレンドリー・ソサイエティから教えられた奉仕の精神をわが国民にも教えてやれば、わが国のデモクラシーをより適切かつ高貴なものにしていくうえで役立つだろうし、またそうすれば、自分たちだけではなく、世界中の人びとを手助けすることにもなるであろう⁽³²⁾」。

これだけで即断するのは無論禁物だが、この演説内容からも分かるように、ボールドウィンが少なくともフレンドリー・ソサイエティなど自発的結社の果たす役割に注目していたことは間違いない⁽³³⁾。

イギリス保守主義の理論的側面に即して言えば、彼のこうした考え方は保守主義特有の「有機体的社会観」の一つの表れと見ることができる。イギリスの政治イデオロギーを研究しているリーチ (Robert Leach) は、保守主義者の共通点として、「社会 (society)」をその構成メンバー一人ひとりの単なる塊以上の存在として認識する点を挙げている。具体的には、個々人・家族・集団・階級、これらの相互依存的結びつきを必然的に含む複雑な有機体を社会とし

て捉えるのが保守主義者だと述べている。社会を構成する個人と集団は全て相互依存し合うので、そこには社会的な義務と責任が伴うことになるからである。³⁴

また、最新のボールドウィン研究によると、右に示したボールドウィン演説の中に出てくる「奉仕 (service)」という概念は、彼が公式に発した言葉の中で最も重要なものとして位置づけられている。奉仕、即ちサービスという言葉は、ボールドウィンが保守主義の価値をどのように理解していたかを表すものであると同時に、保守主義が労働党や社会主義の価値以上に優れた価値であることを示す存在でもあった。³⁵ 加えて、奉仕という倫理は、民間企業等に道徳を説くだけでなく、階級闘争や社会主義、共産主義あるいはファシズムを脇へ追いやり、しかも保守党支持を拡大できる力を秘めた「保守主義的理想主義 (a conservative idealism)」を構成する存在でもあるとされる。³⁶

いずれにしても、「ボールドウィンにとって『奉仕』とは、個人とコミュニティを非社会主義的なやり方で調停する存在³⁷」(傍線引用者) という意味を持つ。それゆえ、国家・政府をスポンサーとする新自由主義や、社会民主主義なども含めた広義のコレクティヴィズムに対抗可能な、「保守」の側からの新しいオルターナティブの「核」および政治思想的基盤になり得る概念として評価できると言えよう。したがって、戦間期のボールドウィンに象徴される新しい保守主義の萌芽は、一九二二年政変の舞台裏に隠された「反・ロイド||ジョージ、反・新自由主義」という側面にも求めて行かねばならないと思われるのである。

最後に、一九二二年政変をイギリス保守主義の別の部分から捉えてみることにしよう。³⁸ 既に触れたとおり、ロイド||ジョージの中央党結成構想の背景には、首相でありながら実は自由党党首でなかったことから自前の政党基盤を持ちたがっていたことに加え、労働党や社会主義に対抗可能な中道右派連合の結集という側面もあった。ところが大衆

デモクラシーの進展に伴う労働党や社会主義の脅威に対抗し得る具体的な方法・戦術に関しては、当初保守党内にも明確なコンセンサスは無かったのである。そうした方法や戦術をめぐって保守党では、大別して、以下の二つのアプローチが議論されてきたと考えられている。

一つ目のアプローチは、労働運動など急進主義勢力のパワーを減少させるため、利用できれば何でも利用することによって、これに対抗するという方法である。そして二つ目のアプローチは、労働者階級の声を可能な限り聴くことによって、労働運動との和解・調和を促進し、さらにこれを体制内に取り込むことで、労働運動などの急進化・過激化を防止するという方法である。

保守党内におけるこれら二つの方法・戦術をめぐる対立または主導権争いという図式で一九二二年政変を捉えた場合、当時の保守党連立維持派は前者であり、連立離脱派の中でも、とりわけボールドウィン³⁹は後者であったと見ることがができる。この時期の保守党史に詳しいラムズデン (John Ramsden) によれば、二つ目のアプローチを保守党で支持していたのはボールドウィン以外一人しかいなかったとされる。しかしながら、結局一九二二年政変の成功と、それに続くボナロー辞任を受けてボールドウィンが後継首班・党首に選ばれたため、党内少数派の主張する二つ目のアプローチが、一九二三年以降、最終的に保守党の指導原理となったのである。そのため、ボールドウィン時代に入ってからには、そのアプローチをめぐって——特に党内右派からの批判に基づく——党内対立が続くことになる。

それゆえ、ボールドウィンの保守主義に象徴される戦間期イギリス保守主義の形成過程をより深く理解するために、こうした「対労働党観」も考察していかねばならないが、紙幅の都合上その分析は別の機会に譲りたい。

四、おわりに

一九二二年政変を従来の解釈で説明すれば、一九一八年総選挙結果で明らかとなった保守党の圧倒的優位¹¹単独政権実現可能性に基礎づけられた、同党の方向性再確認——次期一九二二年総選挙を連立に頼らず独力で戦い、保守党単独政権をほぼ一七年ぶりに実現すること——だったと言える。さらに通説では、選挙上の利害関係や、ロイド¹²ジョージ個人に対する道徳・感情面での批判を重視する傾向が強かったと言つても過言ではない。

しかしながら本論で考察されたように、一九二二年政変でピークに達した、保守党連立離脱派によるロイド¹³ジョージ批判は、保守党独自のアイデンティティ確立願望と、とりわけその中心人物ボールドウインの政治思想・新しい保守主義の要素を含むものであったと言ふこともできる。この視点から見ると、一九二二年政変とは、新自由主義などに対抗可能な新しい保守主義を模索する過程において、例えば「国家・政府を経由した因習的サービス提供に対する一つのオルターナティブとして、フレンドリー・ソサイエティなどの役割を再認識した結果でもあった」⁴⁰。

そうした意味で、選挙や個人的感情といった従来の見地からの説明だけで一九二二年政変を理解するのは、政治史研究の視点として実に不適切と言わざるを得ないのである。

本稿では、紙幅の制約上、ボールドウインの保守主義思想に関する史料のエビデンスを十分紹介することができなかった。また、ボールドウインの保守主義とマクドナルド (Ramsay MacDonald) 労働党との関係や、ボールドウインの対労働党観についての分析も残されているため、戦間期イギリス保守主義研究における今後の研究課題としたい。

(1) 周知のようにイギリス保守党は、一八八六年から一九二二年にかけて、アイルランドの分離・独立に反対し、連合王国の統一を維持する立場から「統一党 (Unionists)」という党名も併用していた。本稿では、混乱を避けるため、原則として「保守党」という名称を用いるが、当時の党組織の正式名称などを表記する場合や、引用箇所を原文どおり示す場合は、「統一党」という名称も用いている。

なお、イギリス保守党では、役職を持たない一般議員たちの「空気」を幹部議員に伝えるフォーラム的役割を果たしたり、今日では党首選挙管理委員会の役割も担ったりする重要な党内機関・一九二二年委員会 (the 1922 Committee) が一九二三年に設置され、今日に至っている。

しかしながら「一九二二年」という委員会名称の由来は、一九二二年政変（カールトン・クラブにおける保守党議員総会↓議員投票）ではなく、政変の半年後に同委員会を結成する保守党議員たちが初当選した（ロイド・ジョージとの連立を解消した後）に実施され、ボナロー新党首・首相の下で保守党が単独で大勝利を収めた（一九二二年総選挙に求められるとされる。したがって、「一九二二年政変」と「一九二二年委員会創設」との因果関係については、必然的というより、偶然の一致であったと見なければならぬであろう。

Cf. Philip Norton, 'The Parliamentary Party and Party Committees', in Anthony Seldon and Stuart Ball (eds.), *Conservative Century The Conservative Party since 1900* (Oxford: Oxford University Press) 1994, p. 105.

(2) カールトン・クラブ (Carlton Club) は、第一次選挙法改正 (the First Reform Bill) をめぐる党派間論争がピークに達していた一八三二年三月、選挙法改正に反対するトーリー系議員たちを中心にカールトン・テラス二番地で結成された。いわゆる「クラブ政治」全盛期の一九世紀前半においては、事実上の保守党本部的機能を果たしていくことになる。君塚直隆「議会政治の結社 カールトン・クラブ」(川北稔編・綾部恒雄監修『結社のイギリス史 クラブから帝国まで』山川出版社、二〇〇五年所収) 一三六―一三七頁。

(3) 労働党連立派の離脱前に実施された一九一八年における三党の総選挙結果は以下のとおり。

定数 七〇七議席 投票率 五八・九%

連立派	四七八議席	保守党三三五議席(三二・五%)	自由党一三三議席(一二・五%)	労働党一〇議席(一・五%)
反連立派	二二九議席	保守党二三議席(三・四%)	自由党二八議席(一二・一%)	労働党六三議席(二二・二%)
	その他			

Cf. Roger Mortimore and Andrew Blick (eds.), *Butler's British Political Facts* (London: Palgrave Macmillan) 2018, p. 377. この総選挙結果を見ても、ロイド・ジョージ連立政権の実態は「保守党に支えられた政権」であったことが分かる。

(4) イギリス保守党で「Leader of the Conservative Party」(保守党党首)という名称が公式に用いられるようになったのは、本文にもあるように、一九二二年政変(党内連立離脱派の勝利)直後、the Hotel Cecilでの保守党議員総会において、ボナローを満場一致で「党首」に選出した一九二二年一〇月とされている。Anthony Seldon and Stuart Ball (eds.), *op. cit.*, p. 773. それゆえ、今日的な意味での「初代」保守党党首はボナローとすることができるとは、恐らく出来ない。

一九二二年一〇月二三日に行われたこの形式的な議員総会では、保守党下院議員二二〇名、上院議員一五二名、下院議員候補者六七名が集まり、出席者の満場一致でボナローが新党首に推挙された。この時ボナローは、ロイド・ジョージ首相の辞任・連立内閣総辞職の後、国王によって後継首班に任命されている。従来慣例では、その場合自動的に「指導者」として党内外から認識されてきたが、保守党「党首」として党内から正式に承認されない限り組閣はできないとボナロー自ら強い拘りを見せたため、この議員総会が実施される運びとなった。R. J. Q. Adams, *Bonar Law* (London: John Murray) 1999, p. 329.

因みにブレックによると、ボナローのこうした(党内民主主義的)言動は前例がなく、保守党史上初となる党下院議員の公選によってヒース(Edward Heath)を党首に選出した一九六五年まで、歴代保守党党首は誰一人として、ボナローの前例を踏襲しようとはしなかったとされている。R. Blake, *The Conservative Party from Peel to Thatcher* (London: Fontana Press) 1985, p. 209. (早川崇訳『英国保守党史 ピールからチャーチルまで』労働法令協会、一九七九年、二四六頁)。なお、引用にあたって訳文を若干改めさせていただいた。

ボナローのこうした言動の背景には、彼自身の——ロイド・ジョージとは対照的な——誠実な人柄に加え、党内分裂だけ

は回避したいという強い決意があったと考えてよい。換言すれば、ロイドジョージをめぐる党内対立がそれだけ深刻だった証左とも言えよう。

なお、それ以前の保守党では、「上院指導者」および「下院指導者」という二つの役職が、それぞれ党首のような役割を果たしていた。そして二つのうち、「現職の首相」もしくは、特に下院優位の原則が確立した一九一一年から一九二二年にかけては「下院指導者」(ボナローとオースティン・チェンバレン)が、事実上の「保守党党首」として党内外から認識されていた。

(5) そうした見方を強調する代表的先行研究として、さしあたり以下の著作を挙げるができる。

・ Keith Middlemas and John Barnes, *Baldwin A Biography* (London: Weidenfeld and Nicholson) 1969.

・ Robert Blake, *op. cit.*. (前掲訳書)。

・ Anne Perkins, *Baldwin* (London: Haus Publishing) 2006.

(6) R. Blake, *op. cit.*, p. 197. (前掲訳書、一三四頁)。

(7) 因みにカンヌ会議は、一九二二年一月にフランスのカンヌで開かれた連合国最高会議のことであり、ドイツによる賠償金支払い猶予要請などを協議した。一方ジェノヴァ会議は、一九二二年四月から五月にかけてイタリア北部のジェノヴァで開催され、第一次世界大戦後のヨーロッパ経済復興問題を協議したものの、これといった成果をあげることができなかった国際会議として知られる。

また、チャナク危機とは、ギリシャ軍がトルコ軍と小競り合いを起し、トルコ西岸のチャナクでトルコ軍がイギリス軍とも衝突した際に(チャナク事件)、連立パートナー保守党の意向を無視したロイドジョージが武力行使によって決着を図ったその強圧的な外交姿勢を指す。これをきっかけに、保守党が閣僚の引き揚げを行ったことから、一般的にはこの出来事が連立崩壊を決定づけたとされることが多い。

(8) 比較的最近ロイドジョージの伝記を著した元労働党副党首ハタスリー (Roy Hattersley) によれば、この中央党結成構想はロイドジョージが一九一八年以降考えたアイデアで、中央党を結成し、それに基づき自らのイニシアチブで総選挙を実

施したうえで、勝利した暁には引き続き首相を務めるというものである。換言すれば、「合意が得られた諸政策」と「中央党リーダーの名声」との組み合わせに基づく新たな政権獲得・維持の試みでもあった。しかし保守党一般議員の大半は、保守党政権関与の永続性を相対的に高める可能性を持つ「連立」には肯定的だったとしても、「ロイド・ジョージ率いる連立」だけは御免被りたいという考えを持っていたと、ハタスリーは述べている。Roy Hattersley, *David Lloyd George* (London: Abacus) 2012, pp. 559-560, p. 570.

(9) R. Blake, *op. cit.*, pp. 202-204. (前掲訳書「一三九—二四〇頁」)。

(10) Robert Self (ed.), *The Austen Chamberlain Diary Letters the Correspondence of Sir Austen Chamberlain with His Sisters Hilda and Ida, 1916-1917* (Cambridge: Cambridge University Press) 1995, p. 76, 81.

(11) 一九二二年総選挙結果 (三党) は以下のとおり。

定数 六一五議席 投票率 七一・二%

保守党 三四五議席 (二八・二%) 自由党連立派 六二議席 (一・六%) 自由党反連立派 五四議席 (一七・五%)

労働党 一四二議席 (二九・五%) その他

Cf. R. Mortimore and A. Blick (eds.), *op. cit.*, p. 377.

周知のようにこの総選挙では、労働党がイギリス憲政史上初めて議会第二党 (最大野党) に躍進した。一方自由党は、「中央党」の結成どころか、従来どおり「ロイド・ジョージ派 (六二議席)」と「アスキス派 (五四議席)」に分裂したまま総選挙を迎えてしまったため、両派の議員を合わせても労働党の獲得議席にはおよばなかった。その意味で、保守党連立離脱派の造反 (一九二二年政変) は、保守党側から見れば結果的には正しかったと言えよう。

(12) R. Self (ed.), *op. cit.*, pp. 208-209.

(13) R. Self (ed.), *The Neville Chamberlain Diary Letters, vol. 2, The Reform Years, 1921-27* (Aldershot: Ashgate) 2000, p. 47.

(14) K. Middlemas and J. Barnes, *op. cit.*, p. 122.

(15) Robert James, *Memoirs of a Conservative J. C. C. Davidson's Memoirs and Papers, 1910-37* (London: Weidenfeld and

Nicolson) 1969, p. 120.

(16) *Ibid.*, pp. 126-127.

(17) *Ibid.*, pp. 114-115.

(18) Cf. Chris Cook and John Ramsden (eds.), *By-elections in British politics* (London: UCL Press) 1997, p. 273.

この補欠選挙結果についてタイムズは、有権者が下した「連立政権への三行半」という位置づけで報じていたという。
Cf. K. Middlemas and J. Barnes, *op. cit.*, p. 122.

(19) 一九二二年一月一九日のボールドウィン演説に関しては、ヤング (G. M. Young) が著したボールドウィン伝に、その全文が掲載されている。G. M. Young, *Stanley Baldwin*, (London: Rupert Hart-Davis) 1952, p. 41.

(20) プレティマン動議をめぐる投票結果と、賛成議員、反対議員全員の顔ぶれ等については、R. James, *op. cit.*, pp. 129-133を参照のこと。

(21) *Ibid.*, p. 128.

(22) *Ibid.*, p. 129.

(23) 自由貿易論者のセシルは、イギリス保守主義を理論面から考察した名著 *Conservatism* (1912) (采田卓弘訳『保守主義とは何か』早稲田大学出版部、一九七九年)の著者としても知られている。

(24) ロイドジョージのリーダーシップに関する研究書としては、高橋直樹『政治学と歴史解釈』東京大学出版会、一九八五年などがある。

(25) 松浦高嶺『イギリス現代史』山川出版社、一九九七年、一三八頁。

(26) R. Hattersley, *op. cit.*, p. 600.

(27) 松浦、前掲書、一三八―一三九頁を参照。

(28) 周知のように「人民予算」は、社会福祉を実現しその財源を確保するうえで、社会的弱者の税負担を軽減する代わりに、土地所有者をはじめとする高所得者層を増税の対象として、当時のロイドジョージ蔵相が一九〇九年に提出した大胆かつ急

進的な予算案を指す。

- (29) 青山義信・今井宏・越智武臣・松浦高嶺編『イギリス史研究入門』山川出版社、一九八七年、二八八頁。
- (30) Martin Pugh, *The Making of Modern British Politics 1867-1939*, second edition (Oxford: Blackwell) 1993, p. 220.
- (31) フレンドリー・ソサイエティは、産業革命とほぼ同時進行で登場してきたとされ、基本的には「相互扶助活動を中心とし、宴会を開いたり、会を誇示する行事を催したりする自発的結社」である。また、その機能面では「基金積立協会」と「収益分配協会」に大別される(篠塚信義)。フレンドリー・ソサイエティの詳細については、篠塚信義「産業革命と民衆の結社 友愛協会」(川北稔編・綾部恒雄監修、前掲書所収)一一八―一二三頁を参照のこと。
- (32) Cf. Stanley Baldwin, *On England and other Addresses* (London: Phillip Allan) 1926, pp. 263-264.
- (33) これとほぼ同様の見解・研究成果として、Philip Williamson, *Stanley Baldwin Conservative leadership and national values* (Cambridge: Cambridge University Press) 1999, pp. 132-135 を参照された。
- (34) Robert Leach, *Political Ideology in Britain*, third edition (London: Palgrave) 2015, p. 60.
- (35) P. Williamson, *op. cit.*, p. 212.
- (36) *Ibid.*, p. 217.
- (37) *Ibid.*, p. 218.
- (38) 本稿におけるイギリス保守主義の定義は以下のとおりである。
「イギリス保守党に所属する政治家の政策や政治的言説・行為と、それら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の思想的立脚点となる、世界観・理念・思想・言動・企てなどの総体」。
- 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、一八一―一八二頁。
- (39) John Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin 1902-1940* (New York: Longman) 1978, p. 155.
- (40) David Willets, “Response to Charlie Ellis”, in Simon Griffith and Kevin Hickson (eds.), *British Party Politics and Ideology after New Labour* (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 2010, p. 151.

〔付記〕 本稿は、日本大学法学部平成二九年度中期国外研究員として実施した在外研究（「戦間期イギリス保守主義の形成過程・基本構造・今日的意義に関する研究」）成果の一部である。

戦前期日本の「南洋」認識とメディア言説

——『日本及日本人』の「南洋」関連記事を題材として——

石川 徳幸

- 一 問題の所在
- 二 「南進」の歴史的展開
- 三 「南洋」関連記事の顕出性
- 四 メディア言説にみる「南洋観」と昭和期「南進」の論理
- 五 結語

一 問題の所在

上皇・上皇后両陛下は、天皇在位中、戦没者慰霊のために先の大戦における激戦地を行幸啓してきた。終戦五〇年にあたっては平成六年二月に硫黄島（東京都）を、終戦六〇年にあたっては平成十七年六月にサイパン島（米国自治領）を、終戦七〇年にあたっては平成二七年四月にペリリュー島（パラオ共和国）、平成二八年一月にはフィリピンを歴訪している。マス・メディアによる報道が集合的記憶の形成に寄与することは周知のとおりであるが、こうした慰霊の旅が報道によって伝えられることで、太平洋の島々を舞台として展開された戦争の歴史的記憶が継承される契機となってきた。

しかしながら、「なぜ日本人が遠く太平洋の島々で戦ったのか」、そもそも「なぜ日本人が南へ進出したのか」といった根本的な成因について、一般的な理解が広がっているとは必ずしも言いがたい。一方、多くはないが学術面においては、いわゆる「南進」に関する研究の成果は着実に蓄積されてきている。まずは、それらの主要な業績を概観し、そのうえで本稿の目的を明示することにした。

一―一 先行研究

「南洋」地域における日本人の活動に関して、戦前に刊行されたもののなかでは、入江寅次の『邦人海外発展史』（井田書店、一九四二年）^①が詳しい。戦後では、一九七〇年代に当該分野における研究の発展がみられたが、その先鞭をつけた研究が矢野暢による『「南進」の系譜』『日本の南洋史観』（中央公論社、一九七五年・一九七九年）^②である。その後、一九八〇年代以降に当該領域における研究の進展がみられ、地域ごとに詳細な分析がなされていった。^③近年

も、後藤乾一によって『東南アジアから見た近現代日本』・『近代日本の「南進」と沖縄』（岩波書店、二〇一二年・二〇一五年）といった成果がもたらされており、当該地域における日本人移民の実態が明らかにされている。また、日本人の南方への関わりが国策にもとづいた「南進」政策となった時代に関しては、いわゆる「大東亜共栄圏」研究として多くの蓄積がなされている。⁴⁾

メディア史・ジャーナリズム史の領域においては、近年、「南洋」地域において発行された邦字新聞の復刻が相次いでいる。二〇一七年にゆまに書房が『スマトラ新聞』を復刻したほか、これまでに『ジャワ新聞』を復刻した龍溪書舎が『ボルネオ新聞』の復刻版の刊行を継続している。「南洋」地域における邦字新聞の本格的な分析はまだ少ないが、富塚秀樹「太平洋戦争下における南方新聞政策」（『法政論叢』三九巻一号、二〇〇二年）や、織田康孝「日本軍政下ジャワ島における占領地統治構想とメディア」（『メディア史研究』四二号、二〇一七年）などによって、その実態が明らかにされつつある。

こうした当該領域に関する研究状況について、町田祐一は「地域・分野ごとに膨大な研究が存在」するものの「広大な空間を統一する知的枠組みはない」状態であることを示し、とりわけ「（当該地域への人の〔引用者註〕移動と日本人社会の実態を示す研究はなおも継続と実態解明の蓄積が不可欠」であると指摘している。⁵⁾ 筆者もまた、ジャーナリズム史研究の観点から当該領域における研究の一層の進展を企図している。

一―二 本稿の目的と方法

本稿の目的は、国策として「南進」政策が採られるようになる過程において、当時の日本人は「南洋」地域に対していかなる認識をもっていたのかを、当時のメディア言説から明らかにしようとするものである。「昭和のある時期

に不都合なまでに「南進論」者の水ぶくれ現象が生じた^⑥との指摘がなされているが、日本社会に「南進論」がそこまで瀰漫するようになったエポックメイキングな出来事とは何だったのだろうか。また、そのような状況下で展開された「南進論」とはいかなる論理を持つものであったのだろうか。前節で概観したように、当該領域に関する研究は汗牛充棟の感があるが、いわゆる「南進論」に焦点をあてる場合、明治期であれば志賀重昂や田口卯吉、昭和期であれば松岡洋右などといった代表的な論者に注目することが常であった。そうした研究の意義は十分に認めつつも、一方で社会一般に「南進論」が流布した状況をとらえるためには、当時の主要メディアであった新聞の記事や、当該問題に関して二次的・三次的な評論をおこなった現代では名の知られていないような論者による記事にも注目する必要があることを指摘しなければならない。本稿は、そのようなメディア言説に関して、当時の日本社会において生成された思想の一端が文章化されて表出したものとしてとらえ、その分析を通して、当時形成されていた「南洋」をめぐる対外思潮にアプローチする。

その方法として、まずは中央紙（東京で発行された主要紙）が掲載した「南洋」関連記事および「南進」関連記事の件数を量的に分析する。ここでは、記事件数の増加を新聞読者が知識を得る機会の増加として捉えることで、いわゆる「南進論」が高まった時期や出来事について考察する（第三章）。続いて、当該時期において「南洋」関連の論説を掲載した雑誌の事例として『日本及日本人』を取り上げ、昭和前期において展開された「南進論」の論理を分析する（第四章）。これらの分析課題と考察を通じて、本稿の目的を果たしたい。

一―三 「南方」・「南洋」・「南進」の概念既定

本稿において、「南方」・「南洋」・「南進」という用語がそれぞれ何を指し示すのか、あらかじめその意味する範囲

を限定しておく必要があるだろう。矢野暢によれば、「戦前は、はじめ「南洋」がいちばん正統な表現であり、やがて「南方」「南方圏」という言い方もそれに劣らず親しまれるようになった⁽⁷⁾という。本稿においても「南洋」と「南方」に関しては厳密な差別化を図ってはいない。ただし、戦前期に用いられた「南洋」について、「内南洋（裏南洋）」と「外南洋（表南洋）」とに分ける場合には注意が必要である。「内南洋（裏南洋）」とは、現在のミクロネシア地域で、第一次世界大戦後に日本の委任統治領となつた南洋群島を示すものである。一方、「外南洋（表南洋）」はフィリピンやボルネオやジャワなどインドネシア諸島からなる地域の島嶼部を示すものである。この「外南洋（表南洋）」には、仏領インドシナやマレー半島など大陸の一部を含む用例も少なくないため、範囲を限定することが難しい⁽⁸⁾。

「南進」に関しては、あとに記事数数の分析を行う際にも確認するが、日清・日露戦争期においては単に「部隊を南進させる」といったような単純に物理的な移動を意味する用法も当然見られる。ただし、本稿で注目するのは、いわゆる「南進論」と呼ばれるものである。すなわち、「南洋」地域を日本にとって重要な利益圏として捉え、そこへの進出を正当化しようとする思考様式と、そうした外交イデオロギーのもとで実践された政策である。このような思考様式に関しては明治期から検討することが可能であるが、本稿では昭和前期にみられる国策化した過程の中での論理を中心に検討する。

二 「南進」の歴史的展開

本稿の分析課題に取り組む前に、いわゆる「南進」がどのように展開されたのか、その概要を確認しておきたい。

矢野暢は、「日本人の南方との自然な関わりの総体を『南方関与』と呼び、そして『南方関与』が国策と結びつき、望ましくない傾向を帯び始めた局面についてだけ、『南進』という表現を用いる」ことを提言している。⁹ そのうえで、矢野は「南方関与」の時代区分を以下の三つに分けて説明している。¹⁰

- (一) 明治初頭にはじまる「娘子軍」の進出とそれに寄生するごくプリミティブな経済様式がみられた時期
- (二) 明治末以降、「トコ・ジュパン」と呼ばれる商業資本が形成された時期
- (三) 昭和一〇年代、国策としての「南進」政策が表に出てくる時期

ここでいう「娘子軍」とは、いわゆる「からゆきさん」¹¹ のことであり、「南洋」地域において女郎屋が開業するとともにそれに付随して雑貨店なども開業するといったかたちで、経済的には未成熟ながらも邦人コミュニティが徐々に形成されていった。その後、商業活動の規模が大きくなり、「日本人の店」を意味する「トコ・ジュパン」が形成され、商社や銀行の支店が進出してくるようになる。航路も整備され流通が盛んになり、こうした功利的な経済活動を基盤とした発展が大正期にみられた。こうした民間による「南方関与」から一転して、「南進」政策が国策として表出されるようになり、「大東亜共栄圏」構想へと展開していくことになる。

「南洋」地域が国策上で重要視されるようになった背景には、満洲事変後に日本の国際的孤立が深まっていったなかで、同地域が経済的にも国防上においても不可欠のものとして見做されるようになったことがあげられる。日本の南方進出が、国策として公式の場にあらわれたのは、廣田弘毅内閣のもとで開かれた五相会議（首相・外相・蔵相・陸相・海相）で提起され、一九三六年八月に閣議決定された「国策ノ基準」が最初である。¹² そこには、「南方海洋殊ニ外南洋方面ニ対シ我民族的経済的發展ヲ策シ努メテ他国ニ対スル刺戟ヲ避ケツツ漸進的和平的手段ニヨリ我勢力ノ進出ヲ

計り以テ滿洲国ノ完成ト相俟ツテ国力ノ充實強化ヲ期ス¹³」との方針が示されていた。

これと全く同時期に、「孤立的環境ヲ打開セムカ為」に講じられた「帝国外交方針」¹⁴には、「南洋方面ハ世界通商上ノ要衝ニ当ルト共ニ帝国ノ産業及国防上必要欠クヘカラサル地域」として位置づけられ、「我民族發展ノ自然的地域トシテ進出ノ地歩ヲ固ムヘキ」であると記して、外交方針としての凶南の意志を明白にしている。ただし、先に引いた「国策ノ基準」にも示されていたように、「帝国外交方針」においても「嚴ニ刺戟的言動ヲ慎ミ關係諸国ノ帝国ニ対スル危惧ノ念ヲ除去スルニ努メ平和的且漸進的ニ經濟的関係ノ増進ニ力ムヘシ」との文言があり、この時期においては同地域に利害關係をもつイギリス・アメリカ・フランス・オランダなどの衝突を避けるように配慮していたことがうかがえる。

その後、日本が本格的に国策として「南進」に舵をきったのは、第二次近衛文麿内閣のときである。その背景には、日中戦争の泥沼化によって南方の資源を獲得する必要に迫られたことや、欧州の戦局におけるドイツの優勢を受けて武力的進出を講じる機運が高まったことなどがあげられる。一九四〇年七月の大本営政府連絡会議で決定された「世界情勢ノ推移ニ伴フ時局処理要綱」¹⁵には、その第一条で「〔中略〕對南方施策ニ関シテハ情勢ノ變転ヲ利用シ好機ヲ捕捉シ之カ推進ニ努ム」と、状況をみて南方への行動を推進することが掲げられ、第二条の三（イ）では「仏印（広州湾ヲ含ム）ニ対シテハ援蔣行為遮断ノ徹底ヲ期スルト共ニ速ニ我軍ノ補給担任、軍隊通過及飛行場使用等ヲ容認セシメ且帝国ノ必要ナル資源ノ獲得ニ努ム」としたうえで、「状況ニヨリ武力ヲ行使スルコトアリ」と定められており、国策としての「南進」が武力行使を伴うものとなることまで進められた。

そして、一九四〇年九月四日、四相会議（首相・外相・陸相・海相）において「独伊トノ交渉ニ於テ皇国ノ大東亞新

秩序建設ノ為ノ生存圏トシテ考慮スヘキ範圍ハ日滿支ヲ根幹トシ、旧独領委任統治諸島、仏領印度及同太平洋島嶼、泰国、英領馬來、英領「ボルネオ」、蘭領東印度、「ビルマ」、（濠洲、新西蘭）竝ニ印度等トス⁽¹⁶⁾と、日本が掲げた大東亜新秩序の生存圏の範圍が秘密裏に規定された。同月二三日、日本軍は北部仏印に進駐し、武力を背景とした「南進」政策が遂に実践されたのである。

ここまで、日本人が民間レベルでの「南方関与」の展開から、国策としての「南進」が実施されるまでの流れを概観した。こうした流れのなかで、日本人は「南洋」をどのように捉え、「南進」をどのように争点化して論じていたのかを次章以降で検討していきたい。

三 「南洋」関連記事の顕出性

本章では、戦前の日本において「南洋」が注目された時期と出来事との相関を明らかにする。その方法として、中央紙二紙の「南洋」関連記事を量的に分析することによって、「南洋」が時の話題／争点として顕出された頻度を表出させる。この分析は、当時の新聞が読者に対して、どの時期にどれだけ「南洋」に関わる情報を提供したのかを明らかにすると同時に、当時の新聞読者がどの時期にどれだけの「南洋」に関わる知識を獲得し得たのかという点を示すものである。

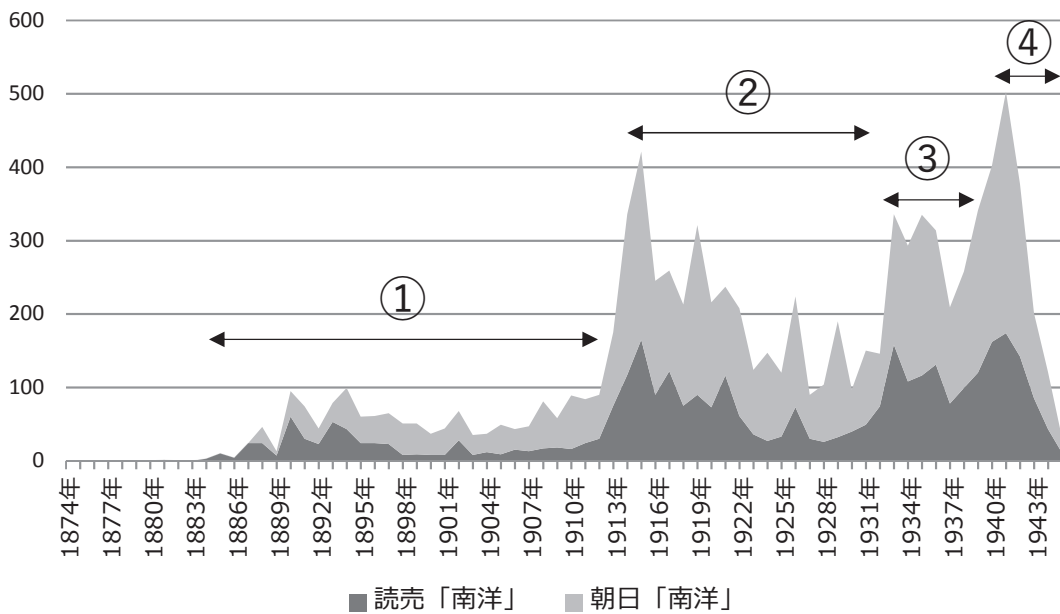
もちろん、量的な変化だけをみて、当時の日本人が「南洋」をどのように認識していたのか、いわゆる「南洋観」を論じることは不可能である。そうした問題は、次章でおこなう言説分析の結果を組み合わせながら考察することに

なる。ここでは、あくまでも日本人が新聞記事を通じて「南洋」に関する情報に接触し得た機会として認知レベルの経年的変化を示すことで、時代的な特徴をつかむことを目的とする。

歴史研究においては、提唱された時代の異なる社会理論を援用することは忌避すべき行為であるとの批判もあるだろうが、ここでは敢えて「ある争点の顕出性が増大すると、公衆の側でも知識が増大し、より強い意見が生じるようになる¹⁷」というマコームズらの知見を引いておきたい。本稿の視座においても、新聞紙面に「南洋」が顕出することによって、読者の側の「南洋」に関する知識が増え、「南洋」に対する認識や意見が強まったと考える。社会理論を歴史研究に用いることに関して、ピーター・バークは「(社会学の) デイシプリンにおいて使われている概念、モデル、方法のいくつかは、過去についての研究においても有用であるし、加えて現代社会についての事例は、それ以前の世紀との稔り多い比較と対比を示唆するだろう¹⁸」と述べているが、筆者もこうした視座に立ったうえで、戦前期日本における「南洋」関連記事の顕出性を分析する¹⁹。

分析対象は、『朝日新聞』と『読売新聞』の二紙とした。いずれも東京で発行された紙面に限定している。一九四〇年九月以前の『朝日新聞』に関しては『東京朝日新聞』の題号を冠するものであり、また『読売新聞』に関しては一九四三年八月以後は『読売報知』に改題しているが、便宜的に本稿ではそれぞれ『読売新聞』と『朝日新聞』と呼称する。今回の分析対象に戦前期日本における最有力紙であった『東京日日新聞』（一九四三年以降は『毎日新聞』と改題）を含んでいないことに関しては、若干の弁明が必要であろう。今回の分析では経年的な変化をみるために、対象紙の創刊年からアジア太平洋戦争の終戦の年である一九四五年までの「南洋」関連記事を抽出した。七十年余りの対象期間の全紙面を紙媒体で分析することは困難であるため、各社が提供しているデータベースを使用し

図表1 戦前期日本の「南洋」関連記事数推移



た。⁽²⁰⁾ 毎日新聞社が提供している「毎索」は優れたオンライン記事データベースの一つであるが、今回の分析対象期間の検索機能に関しては、他二紙のデータベースと比して明らかにアルゴリズムが異なるため、今回は分析から外すこととした。

また、今回の分析に使用した二紙のデータベースに関しても、検索システムが異なるため単純に両紙の記事数を比較するといった目的には適さない。ここではあくまでも、両紙のデータベースから得られた記事数の総量を、当時の新聞読者が知識として接触し得た機会の一部としてとらえるものとする。

図表一のグラフは、『読売新聞』の創刊年である一八七四年以降、終戦の年である一九四五年までの「南洋」に関連する記事数をまとめたものである。『朝日新聞』に関しては、『東京朝日新聞』が創刊された一八八八年以降の記事を扱っている。両紙を合わせた記事件数が多かった年は、一九四一年の五〇三件が最も多く、次いで一九一五年の四二二件、以下順に三〇〇件を超えた年为例示すると、一九四二年の三七七件、一九三九年の三四一件、一九一四年と一九三三年の三三六件、一九三五年の三三五件、一九一九年の

三三二一件、一九三六年の三一四件であった。

この図表一をもとに、戦前期日本において「南洋」に関する情報量が増え、話題として争点化され得た時期について検討する。記事数が上昇する時期に照らして、以下の四つに区分けして考察する。

第一期 明治期から大正初期（一九一〇年代前半）まで

この時期は、相対的に少ない記事数で推移している。「南洋」の現地では、前章で紹介した矢野暢の時期区分でいうところの「(一) 明治初頭にはじまる「娘子軍」の進出とそれに寄生するごくプリミティブな経済様式がみられた時期」に相当するため、そもそも日本国内で扱われるニュースに乏しい。

それでも、この時期の新聞記事をつぶさに確認していくと、「南洋」に向けた開拓期の活動に関する記事が見られる。例えば、田口卯吉の「南島商会」の設立と南洋航海に関する記事があげられる。士族授産金制度が打ち切られた一八八九年、東京府に下付されていた授産金処理の用途として、東京府会副議長であった田口卯吉は南洋群島における貿易事業を発案して「南島商会」を設立した。その翌年には自ら「南洋」に渡航し、その見聞記も新聞に寄せられている。⁽²¹⁾ こうした渡航者による見聞記は他にも見られ、「南洋」の気候や現地民の文化などを紹介する連載もあった。⁽²²⁾ また一九〇二年には、ラサ島（沖大東島）の開拓を詐謀した事件に関する連載なども見られた。⁽²³⁾ 総じて、この時期の新聞記事は初期の「南洋」開拓者に関連する内容に特徴があった。

第二期 第一次世界大戦（一九一四年）から昭和〇年代半ば（一九三二年頃）まで

この時期、「南洋」の現地では英領シンガポールや蘭領ジャワなど外南洋を中心として、前章の矢野暢の時期区分でいうところの「(二) 「トコ・ジュパン」と呼ばれる商業資本が形成された時期」を迎えている。商業活動の活性化

によつて経済記事が増えており、日本国内でも俄かに「南洋」に対する関心が高まっていたことがうかがえる。例えば、一九一三年に錦城生の名で『読売新聞』紙上に連載された「南洋の大勢」²⁴では、「南洋発展は日本の天職なり」といった謳い文句のもとに、「南洋」への「平和的膨張」を主張するものが見られた。

一九一四年、日英同盟を理由にドイツに宣戦布告をした日本は、ドイツの租借地であった中華民国山東省の青島を攻略するとともに、ドイツ領であった南洋群島を占領した。この戦争報道によつて、一九一四年は「南洋」関連記事が急増している。次いで一九一九年にも記事件数が増加しているが、これは第一次世界大戦が終結して、パリ講和会議が開かれた年である。日本が占領した赤道以北の旧ドイツ領南洋群島は、新たに設立されることになった国際連盟の規約に基づき委任統治領となった。委任統治領となった内南洋においても、一九二二年三月、日本政府は南洋庁の本庁をパラオのコロール島に設置し、海軍臨時南洋群島防備隊から引き継ぐかたちで本格的な施政が行われるようになった。この時期の「南洋」関連記事は、貿易に関わるもののほか、第一次世界大戦後の戦後経営のなかで新たに注されるようになった内南洋に関するものが特徴的であった。²⁵

第三期 昭和〇年代後半（一九三三年頃）から昭和一〇年代前半まで

この記事件数の推移から分けた第三期と次にあつかう第四期は、それぞれ前章で取り上げた矢野暢の時代区分でいうところの「(三) 国策としての「南進」政策が表に出てくる時期」にあたるが、記事件数の局面としては大きく異なる動きを見せているため、本稿では二つに分けて論じることとする。

一九三三年、満洲国問題に関する国際連盟総会での投票結果を受けて、日本は国際連盟の脱退を通告した。先述のとおり、南洋群島の委任統治は国際連盟の規約に基づくものであったため、斎藤実内閣は「帝国ノ国際聯盟脱退後ノ

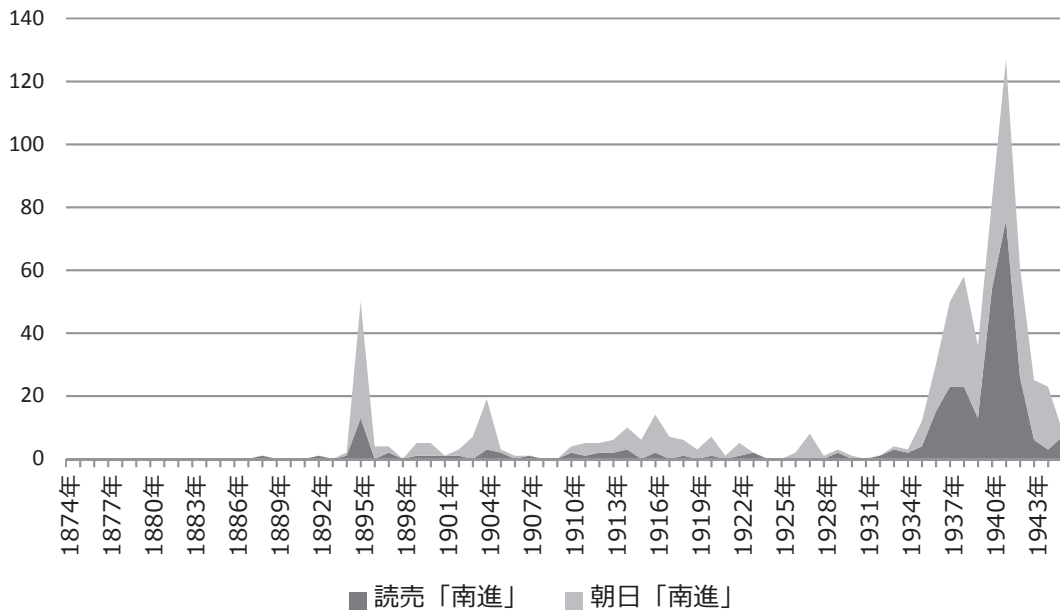
南洋委任統治ノ帰趨ニ関スル帝国政府ノ方針」を閣議決定し、「旧独領諸島ニ対シ委任統治ヲ行フノ権利ハ一九一九年五月七日巴里最高会議ノ決議ニ基キ帝国ヲ含ム主タル同盟及聯合國ヨリ附与セラレタルモノニシテ國際聯盟ヨリ附与セラレタルモノニ非サル²⁶」との主張を打ち出して、委任統治の根拠をヴェルサイユ条約第一一八条・第一一九条に求めることで、引き続き内南洋の統治をおこなった。こうした外交的な動きに合わせて「南洋」関連の記事数も増加している。

また、大正期に南洋への関心が高まったことで、冒険譚や未開の地への憧れといった、実態と乖離したいわゆる「南洋幻想」の類とも言うべき言説が見られるようになったのも、この時期の特徴である。例えば、当時「南洋通」として名を馳せた作家の安藤盛が一九三三年に『読売新聞』に連載した「怪奇と夢幻の南洋²⁷」には、「性」に生きる者²⁸」や「野郎万歳の島」といった扇情的な文句が躍っている。

第四期 仏印進駐（一九四〇年）からアジア太平洋戦争期（一九四五年まで）

前章において、日本が一九四〇年に北部仏印進駐に至った経緯を確認したが、その後、翌年六月に開かれた第三三回大本営政府連絡懇談会において南部仏印への進駐が決定し、「仏国政府又ハ仏印当局者ニシテ我カ要求ニ応セサル場合ニハ武力ヲ以テ我カ目的ヲ貫徹ス²⁹」とする国策としての「武力南進」が実行された。日本の南部仏印進駐はアメリカの態度を硬化させ、対米交渉を悪化させる原因となり、遂に十二月八日の対英米開戦へと至る。翌一九四二年一月にはオランダにも宣戦布告を行い、「マレー作戦」によって英領マラヤ・シンガポールを占領したことを皮切りに、日本軍は英領北部ボルネオ、蘭領南部ボルネオ、蘭領ジャワ、蘭領スマトラ島へと侵攻した。図表一からは、こうした過程において一九四一年と一九四二年の「南洋」関連記事数が急増していることが確認できる。

図表2 戦前期日本の「南進」関連記事数推移



なお、その後に終戦の年に至るまで記事数が減り続けているのは、戦局の悪化に伴い報道内容が制限されたなどといった理由もあるが、新聞用紙の統制による紙幅の減少に因るところも大きいと思われる。用紙の制限のため、新聞は一九四一年の開戦当初でさえすでに四頁立てになっていたが、終戦の年には一枚紙裏表のみの二頁立てにまで減少している。

以上、ここまでに図表一から四つの時期に分けて、その特徴を示してきた。報道による読み手の知識量の増加が、当該問題に関するより強い意見を生み出すことに寄与するという社会理論に依拠するならば、「南進論」が醸成された時期も自ずと示唆される。「南洋」関連記事数の高まりは、第一次世界大戦と南洋群島委任統治を契機として、国際的孤立化といった外交問題に影響を受けながら、最終的に「武力南進」という国策の展開によってピークを迎えていた。これらの局面において、どのような「南進論」が唱えられたのか、次章で政論雑誌を事例として検討する。

また、当時の日本人が「南進」という言葉をどのように用いていたのかは、図表二から考察することができる。実際に当時の紙面を

確認すると、日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦など戦争報道のなかで「南進」という言葉が使われる場合は、部隊の物理的な移動を意味する文脈で用いられており、言葉の持つ意味としてはそれ以上でも以下でもなかった。ところが、いわゆる国策として「南進」政策が採られた時期から記事数としても増加しはじめ、言葉の使われ方としても、資源の獲得といった政治的文脈において用いられる機会が増えていったのである。

四 メディア言説にみる「南洋観」と昭和期「南進」の論理

本章では、雑誌『日本及日本人』に掲載された「南進論」に関わる論説記事を分析し、その論理を明らかにする。もちろん、特定の雑誌一誌のみをもって、その時代の「南進論」を代表させようとは考えていない。あくまでも、その時代に表出したメディア言説の一部として扱うものであるが、同時代の人びとが共有していた対外思潮の一端を明示することは可能である。ただし、そうした見方をするためには、バイアスを極力排するためにも雑誌そのものの特徴をあらかじめ押さえておく必要がある。そこで、言説分析を行う前に、雑誌『日本及日本人』について簡単に触れておきたい。

雑誌『日本及日本人』は、一九〇六年に陸羯南から新聞『日本』の経営権を譲り受けた伊藤欽亮による紙面改革に反発した日本新聞社の社員たちが連袂退社し、翌年一月から政教社の発行する雑誌『日本人』に合流するかたちで誕生した雑誌である。その後、『日本及日本人』を発行する政教社では、一九二三年の関東大震災後の再建策をめぐって社内対立が起り、継続前誌である『日本人』の創刊から携わってきた三宅雪嶺が退社して雑誌『我観』を創刊し、

政教社は井上亀六が引き継いで第二次『日本及日本人』（『月刊日本及日本人』³⁰）が発行された。分裂後の『日本及日本人』について、日本近代文学研究者の山田博光は、「雪嶺と別れてからは右翼化の傾向を強め、神秘的国体論や戦争協力のウルトラ・ナショナリズムに陥っていった。「中略」全体として思想的偏向が著しく、文芸欄も見るべきものがない³¹」といった評価をあたえている。この「思想的偏向」に関しては、メディア史研究の視座からすれば重要な特徴であり、看過する理由にはならない。一九二九年、政教社の経営に行き詰った井上亀六は、資金繰りのために政財界に顔の利く五百木良三に経営権を譲り、以後は五百木良三の政治的活動の機関誌の役割を担うようになる³²。例えば、ロンドン海軍軍縮条約に反対するキャンペーンや国体明徴運動においては、言論界で主導的な役割を果たしている³³。一九三七年に五百木良三が死去すると、雑賀鹿野らがこれを引き継いだ。発行部数は三〇〇〇〜四〇〇〇部程度であったという³⁴。

まず、誌上にあらわれた当時の日本人の「南洋観」がいかなるものであったのかを検討してみたい。天海・竹井十郎は、「南洋は野蛮国である」と云うよりも、南洋とは野蛮国の異名であるかの如く考へて居るのが、祖国人の今猶ほ懐いて居る南洋に対する概念である³⁵」といった見解を誌上で述べている。天海は一九〇六年に蘭領東印度のジャワに渡り、一九二八年まで在南生活を送った人物である。ジャワでは『大阪朝日新聞』の通信員を務めたほか、一九〇八年から一九一五年には蘭領印度総督府の囑託を受けている³⁶。在南中の一九二七年には、本国の日本人による在外邦人の認識について、次のような批判も行っている。

海外発展とは労働移民の出稼ぎのみを意味してゐるものではない。凡べての経済的発展を総称する言葉なのである。国家も国民も頻りに海外発展を奨励する、行け々と勧める時には真面目で親切である。が一旦海外に出

るが最後、国家も国民も出て居るものに対しては全く考える所なく、配慮する所がない。「中略」此忠良なる在外同胞に対する母国民の態度は、情もなく義もなく、国民愛も同胞愛も全くない。彼等は不良民でも祖国に居るものは国民と觀じ同胞と視るも、在外同胞は皆厄介払いでもしたかの如き考へで居るらしい。³⁷⁾

天海の寄稿からは、当時の日本人が「南洋」野蠻国」というステレオタイプを有していたことや、「南洋」にいる在外邦人について考えることがないほど、そもそもが「南洋」に無関心であったことが示唆される。

そうした南洋の位置づけが変化しはじめたのは、前章の区分とも照らして、満洲国問題以降に日本が国際的孤立を深めていった時期であったと考えられる。そうした時期にあたり『日本及日本人』では、重松清行による「新興日本と東南南洋經濟ブロック」と題された論文において、当時形成されつつあった日滿によるブロック經濟を「南洋」地域にも拡大しようとする考えを提起している。その目的には、「南洋」地域にある豊富な資源の獲得と、「南洋」地域を製品を売り込む市場として見込むものであった。そのため、以下に示すような「南洋」地域の蘭領や英領における門戸の開放を求める主張もなされている。

東洋、南洋の諸邦をして老廢列強の羈絆より脱せしめ、我が国はこれ等諸邦の盟主となり、我が国民はこれ等民衆の指導者となつて、これ等の人々の幸福のために東、南両洋の經濟ブロックを結成し、これ等諸接壤地より産出する豊富なる原料を以て我が工業はこれを製品化して低廉なる價格をもつてこれ等諸邦の人々に供給し彼等をして旧勢力の搾取より救ひ出さなければならぬ。³⁸⁾〔圈点は引用者による。以下同〕

満洲国としては建国の当初に於て、既に門戸開放を宣言しその方針を明かにしたのであつた。我が国としてはまた年来の方針に従ひ支那、満洲にその主義を飽くまで実行すると同時に、また南洋諸民族のためにも人道の上より、

正義の立場より、その門戸を開放せしめ、南洋をして同じく満洲の如く支那の如く、世界の自由市場たらしめんことを主張するものである。若し彼等が南洋諸領を開放せず、その機会均等を我に与えざる場合は、吾人は満洲に彼等の立入ることを、また支那に於ける彼等の横暴を黙許する義理合はないのである。³⁹⁾

引用中に圏点で示した日本が南洋諸邦の盟主となるべきといった自民族中心主義的な言説は、この頃からとくに散見されるようになったものである。例えば、南飛生による「我南洋群島の一角より」には「南洋群島は最早島民の南洋群島ではなくて日本人の南洋群島である〔中略〕神勅を奉じて世界皇化を以て志とする日本人には此位なことは朝飯前のこと⁴⁰⁾」といった記述が見られるほか、民俗学者の松岡静雄も「南方経営は天孫民族の使命」と題した論文のなかで、「南方経営は目ざめた天孫民族の一大使命である。南洋の天地は極めて広いが、尚未開の区域が多い。吾々の祖霊はその本郷が吾々後裔の手によつて繁栄に趣くことを希望して居る⁴¹⁾」と述べている。こうした文言が増えた背景としては、当時展開されていた国体明徴運動の影響が多少なりともあったと考えられる。

右の松岡論文を掲載した『日本及日本人』昭和一〇年（一九三五年）一月号は、特集として「南洋問題大特集号」を組んでおり、「伸びよ、南洋へ！」と冠した中扉から一二篇の南洋関連の論文・記事が掲載されている『日本及日本人』が特集として「南洋」を扱ったのはこれが初めてのことであったが、雑誌の企画として取り上げられるまでに、「南洋」に注目が集まっていた証左ともいえよう。この特集における記事タイトルと執筆者は次のとおりである。

「南方経営は天孫民族の使命」松岡静雄（元海軍大佐・民俗学者）

「南洋の政治的情勢」井出諦一郎

「日蘭問題の再認識を促す」匝瑳胤次（海軍少将予備役・著述家）

「南洋群島の価値」梅崎卯之助（海軍中佐）

「山田長政とその軍艦」有馬成甫（海軍大佐予備役）

「ワカナの歌懐し」小倉清太郎

「対南洋輸出貿易の現在及将来」安本重次（東京商工奨励館次長）

「和蘭の植民政策とインドネシア」斎藤正雄（『爪哇日報』社長）

「南方経営と人類学」八幡一郎（考古学者・東大人類学教室）

「世界政策に雄飛したる和蘭東印度会社」板澤武雄（学習院教授）

「南洋方面に於ける我が移植民及殖産事業の概況」川本邦雄（拓務事務官）

「長政時代日本義勇軍行列の図」有馬成甫（海軍大佐予備役）

このように「南洋」に人びとの関心が集まりだした一方で、「南洋進出」という言葉が独り歩きしている状況に対して苦言を呈するものも見られた。『我南洋の正体』（南洋社、一九三三年）などの著作をもつ横田武は、『日本及日本人』の記者が来て、南洋の植民問題に就いて書けと言ふ注文であつたが、実を言ふと、この問題を取り扱ふことは今の場合余り好ましくないのである〔中略〕最近、南洋進出と言ふ言葉が流行つて居るが、全く言ふだけで実績は殆ど上つてゐない」と述べ、「南洋群島の移民は飽くまで資本家の協同が必要だ、資本家なくして赤手空拳で出掛けて行つて成功すると思つたら大きな認識不足である」と、湧き立ちはじめていた「南洋」ブームに対して注意を促している。⁴²

さらに、前章でみた第四期にあたる時期になると、「南洋」を主題とした論説の内容に強硬論が見られるようになる。

る。例えば、匝瑳胤次は「南太平洋確保の緊要性」と題した論文のなかで、次のように蘭印への「勇進」を促している。蘭印は国防上は勿論、貿易、産業、資源上に於いて、日本の生命線であり、この線上に於ける優劣は直ちに国家の消長に重大影響を持つものである。従つて今直ちに南太平洋を確保しなければ百年に悔を貽すものであり、これを断行すれば戦はずして敵を屈服せしめ得ることゝなる。如何にすへき乎と云へば、それは改めて云ふ迄もなく先手を打つことが絶対条件である。日本が肚を決めて行動に勇進すれば米国は泣寝入りする外はあるまい。さうなれば緬甸は独立し、泰は軍事同盟を結び、仏印は共榮圏の一環となり、蔣は永い迷夢を覚まし頭を垂れて来るであらう。〔中略〕

我々は国防及び産業資源上は勿論のことであるが、六千万のインドネシア人を白人の桎梏から解放して其所を得せしめてやらなければならぬものである。⁴³

匝瑳の主張には、日本の「南進」政策にアメリカが泣き寝入りをするしかないという楽観論が見られるが、「南進」の目的として国防と経済圏の確立といった点に加えて、白人支配からのインドネシア人の解放といった論点を加えられていることは注目すべき点である。いわゆる「大東亜共榮圏」の構想が、日本の国益に関する説明だけでなく、その正当性を担保させる理想とともに語られていたのである。

五 結語

本稿では、戦前期日本において「南洋」がどのように認識されてきたのか、昭和期にみられたいわゆる国策として

の「南進」論はどのように展開されたのかといった点に焦点をあてて分析を行った。この作業は、言わば「南洋」をめぐる日本の対外思潮の形成過程を詳らかにしようとするものである。これまでの「南進」論に関する研究は、その先駆的な役割を果たした人物や、理論形成に寄与した人物に関する研究が中心であった。そうした先行研究の知見を踏まえつつ、本稿が目指したのは、それらの「南進」に関する思想様式がメディア言説として社会に広がり、思潮として一般化される過程を照射することであった。すなわち、「南進」論を主唱した人物の研究も重要であるが、そういった主張を再生産して拡散させたメディアの社会的役割に注目することに本稿の意義があるのである。ここまでの作業と考察を振り返り、今後の課題を整理することで、本稿の結びに代えたい。

まず第一章では、これらの問題意識を披歴するとともに、先行研究の整理と本稿の射程を明示した。続いて第二章では、先駆的な研究を残した矢野暢の時期区分を参照しながら、本稿が分析対象とする時代の流れを、外交史料などで追試を行いながら整理した。

第三章では、本稿の分析課題の一つである量的内容分析によって、各年における「南洋」関連記事の顕出性を表出させ、戦前の日本において「南洋」が注目された時期と出来事を明らかにした。具体的には、記事件数の推移をもとに、四つの区分を導き出したうえでそれぞれの特徴を見出した。また、「南進」という用語が使用された時期と頻度に関しても、「南洋」への進出が国策として決定した後に急増したことを明らかにした。

第四章では、前章で導いた区分を参照しながら、雑誌にみられた言説において、具体的にいかなる「南洋観」が示され、「南進」が唱えられたのかを明らかにした。

これらの作業を通じて、当時の日本人の「南洋」認識の形成過程を示すことができたが、課題も残されている。今

回、第四章における分析対象は一つの雑誌を定点観測的に取り上げた。この方法自体は一定の意義を持つものであると自負しているが、異なる媒体を網羅的に分析することで、より緻密な分析が可能となることは否定しない。また、今回の分析は日本国内における言説を分析対象としたが、「南洋」の問題を総体的に追究するためには、「南洋」現地の邦人社会にもアプローチしていく必要がある。これらの課題については、今後の研究の機会を期すこととしたい。

〔本研究は、平成三〇年度日本大学学部連携スタートアップ研究費による成果の一部である〕

脚注

- (1) 筆者が参照したものは、復刻版(上・下巻、原書房、一九八一年)による。このほか、入江寅次『明治南進史稿』(井田書店、一九四三年)がある。また、本稿の第四章であつかう『日本及日本人』にも、入江の寄稿がみられる(『南方発展の先駆者列伝』『日本及日本人』一九三六年七月号、「南方発展黎明期の回顧」一九三六年九月号)。
- (2) 筆者が参照したものは、復刻版(二冊を合冊したもの、千倉書房、二〇〇九年)による。
- (3) 例えば、インドネシアに関して、後藤乾一『昭和期日本とインドネシア』(勁草書房、一九八六年)および『近代日本とインドネシア』(北樹出版、一九八九年)、倉澤愛子『日本占領下のジャワ農村の変容』(草思社、一九九二年)。フィリピンに関して、池端雪穂(編)『日本占領下のフィリピン』(岩波書店、一九九六年)、早瀬晋三『フィリピン近現代史のなかの日本人』(東京大学出版会、二〇一二年)。英領マラヤに関して、原不二夫『英領マラヤの日本人』(アジア経済研究所、一九八六年)、明石陽至(編)『日本占領下の英領マラヤ・シンガポール』(岩波書店、二〇〇一年)などがある。また、本稿が対象とする時期とは異なるが、第二次世界大戦時にインドネシアに派兵された日本人が、戦後に残留日本兵として現地にとどまることで生じた日系インドネシア人に関する研究も示唆に富んでいる(伊藤雅俊「戦争によって海を渡った日本人」『日本大学

国際関係学部生活科学研究報告』四〇号、二〇一七年。

- (4) 枚挙に遑がないが、外交史的視座にもとづくものとして、今泉裕美子「日本の軍政期南洋群島統治（一九一四―二二）」〔『国際関係学研究』一七号別冊、一九九〇年〕、波多野澄雄『太平洋戦争とアジア外交』（東京大学出版会、一九九六年）、森茂樹「枢軸外交および南進政策と海軍」〔『歴史学研究』七二七号所収、一九九九年〕、等松春夫『日本帝国と委任統治 南洋群島をめぐる国際政治 一九一四―一九四七』（名古屋大学出版会、二〇一一年）など、経済史の視座にもとづく研究として、小林英夫『大東亜共栄圏』の形成と崩壊（御茶の水書房、一九七五年・増補版二〇〇六年）、疋田康行『南方共栄圏』戦時日本の東南アジア経済支配（多賀出版、一九九五年）、山本有造『大東亜共栄圏』経済史研究（名古屋大学出版会、二〇一一年）、河西晃祐『帝国日本の拡張と崩壊 「大東亜共栄圏」への歴史的展開』（法政大学出版局、二〇一二年）、安達宏昭『大東亜共栄圏』の経済構想（吉川弘文館、二〇一三年）、河西晃祐『大東亜共栄圏 帝国日本の南方体験』（講談社、二〇一六年）など、文化史的視座にもとづくものとして、池田浩士（編）『大東亜共栄圏の文化建設』（人文書院、二〇〇七年）などがある。

(5) 町田祐一「南方日本人社会研究の可能性」（シンポジウム「二〇世紀前半における日本の「南進」メディアと日本人社会」二〇一九年三月一日）。

(6) 矢野暢『南進』の系譜 日本の南洋史観』千倉書房、二〇〇九年、四三頁および二二七頁。

(7) 矢野前掲書、九頁。

(8) なお、中国の清朝末期には江蘇・浙江・福建・広東各省の沿海地区が「南洋」と呼ばれており、これら以南の大陸部に「南洋」という呼称が用いられたと考えれば、「内南洋（裏南洋）」以外の地域という意味において「外南洋（表南洋）」に大陸部が含まれても不思議ではない。

(9) 矢野前掲書、九頁。

(10) 矢野前掲書、一〇七―一〇八頁。

(11) 「からゆきさん」に関しては、清水洋・平川均『からゆきさんと経済進出』（コモンズ、一九九八年）、嶽本新奈『からゆ

- きさん 海外〈出稼ぎ〉女性の近代』(共栄書房、二〇一五年)、ジェームズ・フランシス・ワレン『阿姑とからゆきさん シンガポールの買売春社会 一八七〇—一九四〇年』(法政大学出版局、二〇一五年)を参照。
- (12) 池井優『日本外交史概説 三訂』慶應義塾大学出版会、一九九二年、二〇八頁。
- (13) 五相会議決定「国策ノ基準」、アジア歴史資料センター、Ref. B02030157900、帝国ノ対支外交政策関係一件 第六卷(外務省外交史料館)。
- (14) 外務省「帝国外交方針」、アジア歴史資料センター、Ref. B02030155800、帝国ノ対支外交政策関係一件 第六卷(外務省外交史料館)。
- (15) 大本営政府連絡会議「世界情勢の推移に伴ふ時局処理要綱」、アジア歴史資料センター、Ref. C12120237300、重要国策決定綴巻一 大本営政府連絡会議々事録 昭和一五年七月—一六年十二月(防衛省防衛研究所)。
- (16) 四相会議決定「日独伊枢軸強化に関する件」、アジア歴史資料センター、Ref. C12120338600、開戦に直接関係ある重要国策決定文書(防衛省防衛研究所)。
- (17) M. マコムズ他(大石裕訳)『ニュースメディアと世論』関西大学出版部、一九九一年—一九九四年。
- (18) ピーター・バーク(佐藤公彦訳)『歴史学と社会理論』慶應義塾大学出版会、一九九二年—二〇〇六年。
- (19) こうした分析の枠組みに関しては、石川徳幸『日露開戦過程におけるメディア言説』櫻門書房(二〇一二年)を参照のこと。
- (20) 読売新聞社のオンラインデータベース「ヨミダス歴史館」と、朝日新聞社のオンラインデータベース「聞蔵Ⅱビジュアル」を利用。
- (21) 『読売新聞』一八九〇年二月一六日、朝刊二頁。
- (22) 有賀文八「南洋叢話」(一)〜(七)『読売新聞』附録一八九二年一〇月二九日—二月九日。
- (23) 「大詐欺師山田為吉 附 南洋のラサ島開拓事件」(一)〜(一六)『読売新聞』一九〇二年七月二五日—八月九日。
- (24) 錦城生「南洋の大勢」(一)〜(二七)『読売新聞』一九一三年八月一日—一〇月五日。

- (25) 例えば、南洋庁の創設以降、予算や官制に関わる記事が増えることで顕出性が増していることが確認できる。
- (26) 「帝国ノ国際聯盟脱退後ノ南洋委任統治ノ帰趨ニ関スル帝國政府ノ方針ヲ決定ス」、公文類聚・第五十七編・昭和八年・第十五ノ二巻・外事(国立公文書館)。
- (27) 安藤盛「怪奇と夢幻の南洋」(一)～(三〇)『読売新聞』一九三三年一月二七日～三月八日。なお、安藤盛に関しては、青木澄夫『放浪の作家安藤盛と「からゆきさん」』(中部大学、二〇〇九年)が詳しい。
- (28) この時期の『読売新聞』の特徴として、読者獲得のためにセンセーショナルな記事を掲載し、エロ・グロ・ナンセンス的な紙面をつくっていた(黒川貢三郎・石川徳幸『日本のジャーナリズム』櫻門書房、二〇一三年)。
- (29) 「南方施策促進に関する件」、アジア歴史資料センター、Ref:C12120202400、重要国策文書 連絡会議議事録 昭和一六年六月二五日(防衛省防衛研究所)。
- (30) 当該雑誌は表紙に『月刊日本及日本人』との表題を冠しているが、月二回発行の半月刊である時期が長いことから、本稿では三宅雪嶺退社後のものを、便宜的に第二次『日本及日本人』として記している。
- (31) 山田博光「日本及日本人」『日本近代文学大事典』第五卷、講談社、一九七七年、三〇六～三〇七頁。
- (32) 五百木良三に関しては、拙稿「五百木良三の『世界綜合論』」(『政経研究』第五十二卷第二号、二〇一五年)などを参照のこと。
- (33) 拙稿「政教社のロンドン海軍条約反対運動に関する一考察」『政経研究』第五一卷第二号、二〇一四年。
- (34) 小林昌樹編『雑誌新聞発行部数事典』金沢文圃閣、二〇一一年。
- (35) 竹井天海「先づ南洋の正体を知れ」『日本及日本人』一九二九年一月一日号、九三頁。
- (36) 後藤乾一『昭和期日本とインドネシア』勁草書房、一九八六年、一九五頁。
- (37) 竹井天海「南洋より観たる祖国の危機」『日本及日本人』一九二七年一月一日号、九三頁。
- (38) 重松清行「新興日本と東南両洋経済ブロック」『日本及日本人』一九三四年七月一日号、一七頁。
- (39) 重松清行「開放の東洋と閉鎖の南洋」『日本及日本人』一九三四年九月一五号、六頁。

- (40) 南飛生「我が南洋群島の一角より」『日本及日本人』一九三四年一月一五号、五五頁。
- (41) 松岡静雄「南方経営は天孫民族の使命」『日本及日本人』一九三五年一月号、五六頁。
- (42) 横田武「南洋移民未だし」『日本及日本人』一九三六年二月号、三四～三五頁。
- (43) 匝瑳胤次「南太平洋確保の緊要性」『日本及日本人』一九四一年一月号、二二頁。

メディア・ポピュリズム論の再検討

——その現代的展開と分析枠組みの構想に向けて——

三 谷 文 栄

1. はじめに

本論の目的は、現代的なポピュリズム政治におけるメディアの役割に関する分析枠組みを構想するために、先行研究や諸概念を整理し、批判的に再検討することにある。

政治コミュニケーションという研究領域にとって、「トランプ現象」やヨーロッパにおける排外主義の台頭に代表される一連のポピュリズム現象は、現代的な分析課題の中心であるといえる。例えば、政治コミュニケーションという観点からは、「トランプ現象」の以下のような特徴が注目されうる。第一に、ポピュリストの政治手法や発言が、

主流メディアの批判にもかかわらず、広範な支持を集めるということである。第二に、むしろ主流メディアがポピュリストやその支持者たちにとって「敵」とみなされることである。「トランプ現象」の場合、主流メディアはしばしば「フェイクニュース」と名指しされ、批判されている。第三に、ソーシャルメディアがポピュリズムをめぐる政治コミュニケーションの主要な舞台の一つとなりつつあることである。トランプ大統領は積極的にツイッターを用いた情報発信を行うことがよく知られている。また、主流メディアを批判的にみる一般の人々は、ソーシャルメディアを通じて主流メディアの報道に対して疑問を投げかけ、それらを共有する。そして第四に、これらの政治コミュニケーションの結果、社会が大きく分断されているということである。

それでは、こうしたポピュリズム現象を政治コミュニケーションの観点から分析するために、どのような概念やアプローチが求められるのであろうか。ここで留意すべきは、ポピュリズムとメディアの関係性に注目した研究はこれまでも蓄積されてきたという点である。確かに、「トランプ現象」やイギリスのEU離脱といった現代的なポピュリズムは、二〇一〇年代の後半に顕在化し、昨今の「ポピュリズム研究」の潮流もその過程で発展してきた。しかし、メディアとの関係性を重視する研究は、スチュアート・ホルルの「サッチャリズム」研究にまで遡ることができる(Hall 1988)。また、二〇〇〇年代には「テレビ政治」が注目される中で、ポピュリズムとメディアとの関係が論じられてきた。後に検討するように、ヨーロッパでは、テレビやポピュラー・プレスの役割を重視する「メディア・ポピュリズム」の比較研究が展開されてきた(Mazzoleni 2003など)。日本でも、比較政治研究や政治過程論の文脈で「日本型ポピュリズム」が論じられ(大嶽 二〇〇三)、また小泉純一郎総理大臣が展開した「劇場型政治」や「ワイドショー政治」はメディア研究の中でも分析対象とされてきた(山腰 二〇一二)。

とはいえ、その一方で、今日の新たなポピュリズムの台頭を受けて政治理論を中心にポピュリズム概念の再検討が積極的に行われてきた点も見過ごされるべきではない。また、二〇〇〇年代後半以降、ソーシャルメディアが発展し、主流メディアの地位が揺らいできたというメディア環境の変化も考慮されなければならない。

したがって、先行研究を整理しつつ、政治コミュニケーションにおける今日的な分析枠組みを構築することが重要である。本論ではまず、ポピュリズム概念の今日的な展開を概観し、ポピュリズムとメディアの関係性を分析するうえで中心となりうる特徴を指摘する。それを踏まえつつ、ポピュリズムとメディアの関係性をめぐる先行研究が何を明らかにしてきたのかを論じる。そして今日的なポピュリズム概念の展開やメディア環境の変化を考慮しつつ、先行研究にはどのような困難性や課題があるのかを指摘し、新たな分析枠組みを構想するための手がかりを明らかにする。

2. ポピュリズム概念の今日的な展開

ポピュリズムの特徴を明示して定義することは困難であるといわれている。その背景の一つに、「ポピュリズム」がジャーナリストや人々の関心を多く引き付けるあまりに、その用語が広範に用いられていることが挙げられる。ポピュリズムという用語をいかなる文脈で用いるかで、その用語が指し示す現象が異なるのである。

ポピュリズムが指し示す現象は、一九世紀後半にアメリカやロシアで生じた現象であり、近代的なものであると指摘されている（ミューデ、カルトワッセル 二〇一七 二〇一八、三七）。例えば、アメリカにおいては、一九世紀半ばの農地改革の際の汚れなき人民である農民と、農民から貸し付けて財産を奪おうとするエリートという二項対立図式が適

応された政治現象を指して用いられる傾向がある (Mudde 2018)。それに加えて、二〇世紀の冷戦期の反共運動の中で、愛国を訴える右翼的な運動を指す際にも「ポピュリズム」が用いられている。また、ラテンアメリカの場合では、「ポピュリズム」は自由市場を批判し、配分を訴える、アルゼンチンのペロニズムを指して用いられる傾向がある。すなわち、ポピュリズムという用語が指し示す現象は、時代、地域によって異なっており、多様な事例に適応できるようにポピュリズムを定義づけることは困難なのである。そのため、「日本型」ポピュリズムや「欧州」ポピュリズムといった形で地域を限定し、その地域の特徴からポピュリズムを定義することが少なくない (大嶽 二〇〇三：庄司 二〇一八：谷口、水島編 二〇一八)。このように、ポピュリズムの共通の定義が困難であるものの、反多元主義であること、「人々」の心に訴えるということ、そして「エリート」を糾弾するという特徴が共通しているとされる (Canovan 1999, 7; ミュラー 二〇一六：二〇一七：ミュデ、カルトワッセル 二〇一七：二〇一八、一四一―一七)。

数多くあるポピュリズムの定義は、大別すると二つに分けられるとされる (Kramer 2014)。第一は、イデオロギーとしてのポピュリズムである。ここでは、ポピュリズムは社会が二項対立的な陣営に分かれていると考え、政治は一般意思の表現であるべきだとする「中心の薄弱なイデオロギー」として位置づけられている (ミュデ、カルトワッセル 二〇一七：二〇一八、一四)。ポピュリズムそのものは、社会における平等や自由のあり方といったことを説明するものではない。また、社会で生じる諸問題に対して、解決策や対処法を提案するものでもない。むしろ、他の思想やイデオロギーと結びついて登場するのがポピュリズムなのである。例えば、ヨーロッパ諸国で見られるポピュリズム現象は、主に排他的な極右思想と結びつきながら発展している。しかし、ポピュリズムは排他的な極右思想のみと結びつくのではない。スペインのポデモスやジェレミー・コービン体制のイギリス労働党に見られるように、左派と結び

つくものでもある (Mudde 2018: ムフ 二〇一八||二〇一九参照)。

第二の定義はスタイルやレトリックとしてとらえるポピュリズムである。政治的スタイルとしてポピュリズムを定義するモフィットは、ポピュリズムをイデオロギーとして捉えることに対して、「中心が薄弱すぎる」ゆえに、その概念の妥当性や有用性を失っていると批判する (Moffitt 2016, 19)。彼の定義における政治的スタイルとは、象徴的に媒介されたパフォーマンスのレパートリーとして理解される。そのパフォーマンスは、政府から日常生活という領域にまで影響を及ぼすものであり、政治的なものを構成する権力の場を作り、操縦することに慣れているオーデイエンスに対して向けられる (Moffitt 2016, 38)。より具体的には、複雑な政治的社会的諸問題を、わかりやすく目立ちやすい、砕けた口調で説明するといった形となる。また、常識を疑問視することで「エリート」と「人々」を対立させ、民主主義の代表性に対して対抗する。これらのスタイルを演じることで、多くの喝采を得るというものである。

ポピュリストたちがパフォーマンスで人々に対して訴える際に用いる言説において、「人々」とは単純に有権者を意味するのではない。その言説において、「人々」は以下の三つに分類される (Canovan 1999, 5)。第一が、「統一された人々」を訴えるものである。既存の政治勢力によって、人々は「分裂」されており、ポピュリストによって「人々」を統一し、その意思を政治に反映するというものである。第二に、「われわれ」である。この場合、「われわれ」に属さない人々——例えば、移民や難民などを「彼ら」と位置づけ、「われわれ」と区別する言説編制がなされる。第三に、「一般の人々」である。高度に教育された、権威のあるリベラルな発想を有するエリートとは異なる庶民の意思を自らのみが代表するという、言説が編制される。当然のことながら、こうしたスタイルやレトリックとしてのポピュリズムにおいて、現存する政治的社会的諸問題の解決は見込めない。しかし、「エリート」や「彼ら」の

モラルや倫理といった問題を問うことで、象徴的に様々な問題と「エリート」や「彼ら」を結びつけ、「エリート」を倒すことまたは「彼ら」を排除することを訴え、支持を獲得する。また、演者としてのポピュリストは、「多くの普通の人々を導く、最も非常な個人」であり、カリスマ性を有するといわれている (Taggart 2000, 1)。

こうしたスタイルやレトリックとしてのポピュリズムに対して、「イデオロギー」と区別して考察できるのかという批判もある。すなわち、スタイルやレトリックが完全に中立的であることはなく、どのような目標が設定され、それがいかなる言葉で表現されるのか、といったことはイデオロギーと深く関連するのである (ラクラウ 二〇〇五 二〇一八、一九一三； Krämer 2014, 46)。ラクラウ (二〇〇五 二〇一八、一六三) はこうした二分法を越える定義として「政治的論理」としてのポピュリズムを提示している。

ラクラウは、政治スタイルやイデオロギーではなく、「名づけ」という固有の権力を伴った意味作用に着目する。彼によると、民主主義社会には様々な政治的社会的問題が存在しており、それゆえに人々の要求も多様である。そうした要求は「人民」という名の下に等価性を付される。すなわち、それらの要求は差異がありながらも、「人民」という名により、まとまりが生まれ、包括的な一つの要求へと推移するのである。加えて、「人民」によりまとまりが生じることで、同時に「人民」とそれ以外の人々との間に政治的境界線を形成し、それらは敵対的勢力として構築される。ポピュリズムとは、こうした「人民」という名の下で異なる要求を持った人々がまとまり、敵対的勢力を構築することを可能とする政治的論理なのである (ラクラウ 二〇〇五 二〇一八、一六三)。

政治的論理としてのポピュリズムにおいて、重要なことは、「人民」とは構築されるものであるという視点である。「人民」とは、国民や有権者といったような既存の特定の集団を指すものではない。「人民」は「空虚なシニフィア

ン」であり、「人民」とは誰かをめぐっての闘争が生じるのである。その闘争の結果、構築されるものが「人民」なのである。また、「人民」が広範にわたって社会で支持を獲得する上で、「人民」民主主義」といったようなイデオロギー的要素が重要となる。すなわち、「人民」という名のもとに人々をまとめる際に、「自由」や「平等」といった政治的シンボルを用いられるが、訴えかけられ、節合し、まとめられていく人々は、異なる要求を有した異質な人々たちなのである（山腰 二〇一七参照）。

ラクハウの提示するポピュリズムの理論は政治スタイルとイデオロギーといった二つの視点を含めたものとして、評価することができる。政治的論理としてのポピュリズムという観点にたつと、ポピュリズム現象においては、「人民」の構築という名づけの権力作用を分析することが必要となる。重要な点は、「人民」の構築や名づけの権力作用の過程において、ポピュリストなどの政治エリートだけではなく、メディアもアクターとなるという点である。より具体的には、メディアがいかなる政治シンボルを用いて報道していたのか、それによってどのような人々が呼びかけられたのか、といったことを分析対象とすることが求められる。すなわち、「人民」の構築過程を分析する際には、メディア固有の自律的な機能を分析する必要がある。

3. メディア・ポピュリズムとそのアプローチ

前節ではポピュリズムの定義を見てきたが、それではメディアはポピュリズムにどのように関係しているのか。本論では、前述のようなポピュリスト的なイデオロギーや、二項対立図式を提示し、敵を倒すことによって目

標が達成されるとする政治的スタイルをメディアが報道で用いること、そして「人民」を構築し、それ以外を敵対するものとして報道することを「メディア・ポピュリズム」と定義する (Mazzoleni 2008)。

メディア・ポピュリズムの研究は、近年のポピュリズムへの注目が高まる中、多くの研究がなされている。第一が、政治的なスタイルやレトリックの観点からメディアの報道を分析するものである。この観点から、近年のヨーロッパでのポピュリズム政治におけるメディアの報道内容を分析した研究では、主にポピュリストの活動や発言がどのようにメディアで報道されていたのかということを対象としているものが多く見られる。例えば、オランダの研究では、ポピュリストに関する報道において当選後は徐々に「ポピュリスト」として位置づけられなくなること (Bos and Brants 2014)、また、ポピュリストと既存主要政党の党首のメディアへの依存度を比較し、依存の程度に大きな差異は見られなかったが、主要政党の党首が「ポピュリスト的な」活動や発言をすると、ポピュリスト以上に批判が加えられるといったことが指摘されている (Bos, van der Brug, and de Vreese 2011)。

こうした研究は、ヨーロッパ諸国を中心になされており、様々な国や地域の事例との比較が進められている (Albertazzi and McDonnel 2008 ; Alberg, et. al. 2017など)。これらの研究では、メディア・ポピュリズムの背景には、メディアの商業主義化とタブロイド化があると指摘している。タブロイド紙においては、ポピュリストとされる政治エリートたちは、より好意的に報道される傾向がある。それは、ポピュリストたちが、社会の「常識」や「価値観」と抗争する場合、高級紙などの主流メディアはポピュリストたちを「逸脱者」と位置付けて、報道を控える傾向にあるためである。タブロイド紙は、高級紙が報道しない「逸脱者」をセンサーショナルに報道し、それによって読者を獲得する。一方、「逸脱者」の報道を控える高級紙などの主流メディアは現状を維持する報道を意図せず行うことにな

る (Mazzoleni 2003, 11)。それがポピュリストたちのエリート批判へとつながり、タブロイド紙はより一層報道することになる。すなわち、ポピュリストたちは、「われわれ」「一般市民」は、「エリート」たちを中心とした政治から疎外され、「普通の人々」の声が政治に反映されていないと批判するのである。重要なことは、ポピュリストたちが擁護する「われわれ」や「一般市民」といったカテゴリーの中に、たとえ政権批判を行っているものがあつたとしてもメディアは含まれないのである。なぜなら、ポピュリストたちにとってメディアとは自身と「人々」とのコミュニケーションを阻害するものとして位置付けているためである。このように、ポピュリストの政治的スタイルやレトリック、それが報道にどう反映されているのか、またオーディエンスのそれに対する反応といったことが、ヨーロッパを中心に様々な事例を積み重ねながら比較検討されているのである。

第二のアプローチとしては、メディア・ポピュリズムを効果論の観点から分析するものである。その一つに、スキーマ理論を用いたものが挙げられる。ここでは、社会秩序の表象とポピュリズム現象といった政治的な諸問題の処理に関するスキーマに対するメディアの影響が検証される。例えば、ポピュリストたちが用いるような言葉や世界観が報道されたことよって、政治システムから阻害された一般の「普通の」人々という二項対立図式で政治を捉える「ポピュリスト・スキーマ」が共有されるようになり、そうしたメディアに登場する人々を「典型的」な社会の構成員と判断する「メディアを基礎とした他者化 (media-based othering)」が生じるというものである (Krämer 2014, 55)。また、メディアが日常的にポピュリストたちを報道することで、ポピュリストが用いるようなレトリックが社会で共有されるのである。

メディア・ポピュリズム分析の効果論のもう一つの視点として、「多数派の意見の認知」に着目することも提案さ

れている（ノエル・ノイマン 一九八〇―二〇一三参照）。すなわち、オーディエンスは、社会における主流派の見解をマス・メディアの報道を通じて認知するとされるが、ポピュリストたちの報道により、その認知に偏りが生じ、多数派の意見に関する認知に影響を及ぼしているのではないかというものである（Kramer 2014, 56）。このように、効果論のアプローチからは、メディアがポピュリズム現象を報道することが、オーディエンスにとっていかなる影響を与えるのかという観点からの研究の必要性が指摘されている。

メディア・ポピュリズムの第三のアプローチとしては、言説分析が挙げられる。前述した政治的論理としてのポピュリズムにおいては、特定の政治社会において満たされない不満は要求として表出される。多様な要求は「人民」という名のもとに連関し、敵対的勢力に対して一つにまとまり、統一性が生まれるとされる。その統一性は諸要素が「節合」することによって生じるものである。節合とは相互に関連のない諸要素であったとしても、それらを特定の意味で結びつける、すなわち意味連関を構築することを意味する。

ラクラウらは節合の結果として生じる構造の全体性を「言説」と呼んでいる（ラクラウ、ムフ 二〇〇一―二〇一五、二四〇）。重要なことは、この言説は閉じられたものではなく、常に開放性を有しているということである。節合という意味連関は、意味を「部分的に」固定化する結節点であり、その固定化は部分的であるがゆえに一時点のものに過ぎない（ラクラウ、ムフ 二〇〇一―二〇一五、二五七）。すなわち、あるヘゲモニー的な節合は、敵対的勢力によつて可能となつていたのであり、その対決の結果によつて、再び新たなヘゲモニー的な節合が生じるのである。このように、いかなる「人民」が、どういった意味と節合し、いかなる人々が「敵対的勢力」と位置づけられているのか、それを可能とする政治的論理を明らかにするといった観点から、メディアの報道を言説分析するのである。

これら三つのアプローチは、ポピュリズム政治におけるメディアの役割を考える上で重要な分析の視座を提示するものである。しかし、これらには以下のような問題点がある。第一に、ポピュリストの政治スタイルやその報道を国際比較する研究は、重要であることは確かではあるが、一般化が困難であるということが挙げられる。メディア・ポピュリズムの分析対象の各国の政治社会的な背景が多様である。ポピュリズムの定義も一般的に共有することが困難であるように、各国の様々な事例を積み重ね、特徴を明らかにしても、広く共有されるメディア・ポピュリズムのアプローチを提示することが困難だという限界を有している。第二に、政治スタイルの観点から比較する研究において、ポピュリズムのイデオロギイ的要素が十分に検討されているとはいえないという点である。すなわち、いかなるイデオロギイ的「呼びかけ」があり、その結果「人民」が構築され、いかなる人々に対して敵対性が付与されたのかという点が十分に考慮されているとはいえないのである。第三に、効果論の観点からのアプローチは、政治的スタイルやレトリックに注目するのみならず、分析対象としてオーディエンスを含めることができている点において評価できる。しかし、ポピュリズムという現象が決して「ポピュリスト」たちを起点とした一方向的なコミュニケーションによるものではないことを考えると、効果論という枠組みには限界があることは確かである。第四に、ラクラウラの提示する言説分析のアプローチは、哲学的な議論が背景となり、事例に適応する際の操作化が必要となるという点が挙げられる（山腰 一〇二二…山本 一〇二六参照）。

このように、これらのメディア・ポピュリズムのアプローチは、それぞれに有用な点がありつつも、同時に問題点や限界を有している。名づけや意味づけの権力性、敵対性の付与という過程を、ポピュリストによる一方向的なコミュニケーション過程やメディアのみを分析するという静態的にメディア・ポピュリズムを捉えるのではなく、メ

ディア・ポピュリズムを理論的に深めつつも、オーディエンスを含めた、より動的に捉えた分析枠組みが必要とされていることは明らかである。

4. メディア・ポピュリズムの可能性とその限界

メディア・ポピュリズムを動的に捉えるために、いかなるアプローチが適切なのか。前述の効果論のアプローチは、オーディエンスという視点を提示したが、効果論という一方向的コミュニケーションを念頭に置いた議論には限界があるだろう。すなわち、一つのアプローチだけでは現代のメディア・ポピュリズムの現象を分析するには限界があり、総合的に分析する必要がある。その上で、より動的に分析する枠組みとして重要になってくるのは、ニュースの生産過程と消費過程という視座である。

メディア・ポピュリズムのニュースの生産過程の分析を考える際、フレームという概念が有用である。例えば、エントマンは政策決定者、メディア、世論が互いに影響を与え合うことによって争点のフレームが決定するというカスケード・モデルを提示している (Entman 2004)。マス・メディアは可能な限り多くのオーディエンスにとって理解可能で受け入れやすいものを提示する。ジャーナリストは出来事取材するが、出来事を構成するすべての要素を取り上げてニュースを制作することはできない。そのため、出来事の構成要素を選択するのである。出来事のいかなる構成要素を拾い上げるのかという選択と排除、出来事の解釈や構成要素の強調は、ニュース制作においてパターン化される。このパターン化された出来事の構成要素の選択／排除、出来事の解釈や強調を、メディア・フレームと呼ぶ

(Gitlin 2003, 7)。メディア・フレームには社会で広く共有された価値観が反映されており、その価値観に沿って出来事の構成要素が選択／排除され、組織化されるのである (Gansson and Modigliani 1989)。そして、その価値観に基づいて「必要な」「重要な」情報が判断され選択、強調され、「妥当な」「適切な」解釈が加えられることになる。この価値観は、ジャーナリストのみならず、一般の人々や政治的アクターなど社会で広く共有されているものである。そして、ニュースの言説がオーディエンスである一般の人々や政治的アクターたちの出来事の解釈に影響を与えることによつて、社会ですでに共有されている価値観を再生産するのである (Fairclough 2001)。すなわち、ポピュリストたちの発言や行動が、メディアによつて選択される背景には、オーディエンスたち、そして社会で広く共有されている価値観により彼らのニュースバリューが高まり、選択の対象となるのである。

また、近年のインターネットやSNSにおいてフェイクニュースが拡散され、メディアに対する不信が高まり、これらがポピュリズムの政治を促進している。これらは、オーディエンスの消費過程という観点から分析していく必要があるだろう。例えば、インターネットやSNSにおいて、いかなる「人民」が構築されているのか、そしてフェイクニュースを通じて、いかなる人々に対して敵対性が付与されているのかを分析を通じて明らかにしていくことが求められる。すなわち、インターネットやSNSにおいていかなる「われわれ」と「彼ら」を構築しているのかという視点からの分析を進めることで、メディア・ポピュリズムにおけるオーディエンスの役割を分析の視座に含めることが可能となる。

これらのニュースの生産過程と消費過程の分析を通じて、メディア・ポピュリズムにおける「人民」の構築と敵対性の付与の検証につながる。このように、「人民」と敵対性の意味づけをめぐる政治のプロセスを総合的なアプローチ

チを用いて分析することが、ポピュリズム政治におけるメディアの役割を考える上で必要となるだろう。

【謝辞】本研究はJSPS科研費研究活動スタート支援 (JP18H05734, JP19K20931) の助成を受けたものである。

- (1) 大嶽秀夫は、「劇場型政治」をポピュリズム政治の一形態として論じている。ここでは、政治家や官僚が「甘い汁」を吸う「悪玉」として描き、自らをそれらを退治する、一般の人々を代表する「善玉」として訴え、勧善懲悪のドラマとして政治を演出することを指している (大嶽 二〇〇六、一三)。この場合、政治的スタイルやレトリックとしてのポピュリズムの定義として位置づけることができるだろう。
- (2) メディア研究においてポピュリズムとメディアの研究はオランダで精力的に勧められている。その中でも、ボスとデ・ヴリースが所属するアムステルダム大学は数多くの研究成果を発表している。本文中で紹介した以外にも、Hameleers, Bos, and de Vreese (2017) などが挙げられる。
- (3) ラクラウ自身は事例分析をしているわけではない。ラクハウの言説理論を言説分析として体系化する動きは、エセックス大学を中心に見られる (Howarth 2000 ; 山本 二〇一六参照)。

参考文献

- Alberg, T., Esser, F., Reinemann, C., Strömbeck, J., and de Vreese, C. H. (2017) *Populist Political Communication in Europe*. New York: Routledge.
- Bos, L. and Brants, K. (2014) Populist Rhetoric in Politics and Media: A Longitudinal Study of the Netherlands. *European Journal of Communication*, 29 (6) :703-719.

- Bos, L., van der Brugg, W. and de Vreese, C. (2011) How the Media Shape Perceptions of Right-wing Populist Leaders. *Political Communication*, 28:182-206.
- Canovan, M. (1999) Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, XLVII:2-16.
- Entman, R. M. (2004) *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fairclough, N. (2001) *Language and Power, Second Edition*. New York: Longman.
- Ganson, W.A., and Modigliani, A. (1989) Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95 (1) :1-37.
- Gitlin, T. (2003) *The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. Berkeley: University of California Press.
- Hall, S. (1988) *The Hard Road to Renewal*. London: Verso.
- Hameleers, M., Bos, L., and de Vreese, C.H. (2017) The Appeal of Media Populism: The Media Preferences of Citizens with Populist Attitudes, *Mass Communication and Society*, 20 (4) :481-504.
- Howarth, D. (2000) *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Krämer, B. (2014) Media Populism: A Conceptual Clarification and Some Theses on its Effects, *Communication Theory*, 24:42-60.
- エルネスト・ラクラウ (二〇〇五―二〇一八) 『ポピュリズムの理性』、澤里岳史、川村一郎訳、明石書店。
- エルネスト・ラクラウ、シャントル・ムフ (二〇〇一―二〇一五) 『民主主義の革命——ヘゲモニーとポスト・マルクス主義』、西永亮、千葉真一訳、ちくま学芸文庫。
- Mazzoleni, G. (2003) The Media and the Growth of Neo-populism in Contemporary Democracies, In Mazzoleni, G., Stewart, J., and Horsfield, B. (eds.) *The Media and Neo-Populism: A Contemporary Comparative Analysis*. Westport: Praeger

Publishers.

Mazzoleni, G. (2008) Populism and the Media. In Albertazzi, D. and McDonnel, D. (eds.) *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. New York: Macmillan Palgrave.

水島治郎 (二〇一七) 『ポピュリズムとは何か：民主主義の敵か、改革の希望か』、中公新書。

Moffitt, B. (2016) *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. California: Stanford University Press.

シヤンタル・ムフ (二〇一八||二〇一九) 『左派ポピュリズムのために』、山本圭、塩田潤訳、明石書店。

Mudde, C. (2018) How Populism Became The Concept That Defines Our Age. *The Guardian*, 22 November, 2018.

カス・ミュデ、クリストバル・ロビラ・カルトワッセル (二〇一七||二〇一八) 『ポピュリズム——デモクラシーの友と敵』、永井大輔、高山裕二訳、白水社。

ヤン||ウェルナー・ミュラー (二〇一六||二〇一七) 『ポピュリズムとは何か』、板橋拓己訳、岩波書店。

エリザベス・ノエル||ノイマン (一九八〇||二〇一三) 『沈黙の螺旋理論——世論形成過程の社会心理学』、池田謙一、安野智子訳、北大路書房。

大嶽秀夫 (二〇〇三) 『日本型ポピュリズム——政治への期待と幻滅』、中公新書。

大嶽秀夫 (二〇〇六) 『小泉純一郎 ポピュリズムの研究——その戦略と手法』、東洋経済新報社。

庄司克宏 (二〇一八) 『欧州ポピュリズム——EU分断は避けられるか』、ちくま新書。

Taggart, P. (2000) *Populism*. Buckingham: Open University Press.

谷口将紀、水島治郎編 (二〇一八) 『ポピュリズムの本質——「政治的疎外」を克服できるか』、中央公論新社。

山腰修三 (二〇一二) 『コミュニケーションの政治社会学——メディア言説・ヘゲモニー・民主主義』、ミネルヴァ書房。

山腰修三 (二〇一七) 『ポピュリズム政治における『民衆』と『大衆』』『メディア・コミュニケーション』六七号、一九—二八頁。

山本圭 (二〇一六) 『不審者のデモクラシー——ラクラウの政治思想』、岩波書店。

政党規模にもとづく交付金の傾斜配分

浅井直哉

1 政党交付金の集中

自由民主党（以下、自民党）は、二〇二二年二月に実施された第四八回衆議院議員総選挙において二八四議席を獲得し、政権に復帰した。二〇一六年の第二四回参議院議員通常選挙後には、その後に入党した議員を含め、日本のこころとの統一会派が単独過半数を上回り、衆参ともに単独過半数の議席を得るに至った。これに対して、野党は乱立状態に陥り、すべての党が衆議院において二一議席以下にとどまった^①。今日における国会の勢力は、与党が突出した議席を持つ一方で、小規模な野党が分裂したままという構図になった。メディアでは、自民党が他党に比べて優位な立場にあることを「一強多弱」と称して報道する場面もみられる。これらの状況を踏まえると、自民党は議会運営における強力な基盤を手にしたといえる。

（政党規模にもとづく交付金の傾斜配分（浅井））

三四三（四八五）

「自民党がなぜ強いのか」という問いについて考えるには、それが意味するものについて明示しておかなければならない。たとえば、多数派勢力の形成を「強さ」として扱うこともあるだろうし、党執行部の権力が強化されるようなケースを政党の「強さ」と表現することもあるだろう。研究者の側では、それぞれの現象が生じる要因を明らかにするために、それぞれ異なるアプローチを用意する。「多数派の形成」という点については、ある政党が議席を増やしたり、またある党が議席を減らしたりするのはなぜか、どのような場合に得票が増加し、どのような場合に減少するのかといった問いに関心を向けて、有権者の投票行動を分析の対象とする（三宅 一九九五・松本 二〇〇一・谷口 二〇〇五・山田 二〇〇九・谷口 二〇一一・名取 二〇一四）。党組織の権力に関しては、「強い権力」をある派閥や党執行部への権限の集中と置き換えて、方針の決定に介入することができる個人や集団を特定する分析が行われる。このとき、党内意思決定過程の分析などを通じて、組織における権力の所在の変容過程に目を向けることになる（升味 一九八五・佐藤・松崎 一九八六・川人 一九九六・小宮 二〇一〇・高安 二〇一四・濱本 二〇一五）。

ここで挙げた二つのケースは、日本政治研究や自民党研究の中でも数多くの蓄積がなされてきたテーマである^②。これに対し、本稿では、これまで関心を向けられることが少なかった資金面に光を当て、政治資金、とりわけ、政党組織に関する資金という点において自民党の強さがみられることを明らかにする^③。カネは、「個人にとつても集団にとつても、自らの影響力や権力といった手段を発達させることができる（アレキサンダー・白鳥 一九九五・七）。「政党の発達は、その組織を維持、拡大するための費用を増加させる（岩井 一九九〇・三三）」。現実政治と資金とは不可分の関係にあり、政治資金は「デモクラシーの必要経費」となる（岡沢 一九八九・一八五）。権力の拡大を目指すとき、政党の組織化を目指すとき、そこには必ず資金需要が生まれる。本稿はこの点に目を向け、政党組織と資金を取

りあげることとする。

本稿においては、「自民党の強さ」を「資金の集中」として位置づける。潤沢な資金をもつ政党や候補者は、必然的に運動に投入できる資金量が増加し、選挙運動を有利に進めている可能性がある。また、平時における宣伝活動や党組織の運営など、資金の需要は選挙運動期間以外の日常時においても存在する。川人（二〇〇四）は、わずかであるものの、資金が多く投入された場合に得票が増加するケースの存在を指摘している（川人 二〇〇四）。

次節で後述するように、政党は、本来、党費や支持者および支持団体からの献金によって活動資金を確保すると考えられてきた。今なお、これらの資金が政党組織を支えていることに疑いの余地はない。しかし、党費や献金などの自主財源は以前よりも大幅に縮小し、各党の資金需要に耐え得るものではなくなった。今日、各党の資金を支えているのは政党交付金である。日本では、一九九五年の政党助成制度の開始後、一部の政党を除き、各党の収入は政党交付金を中心になった。日本の政党助成制度では、国会の議席数と国政選挙での得票率をもとに各党への交付額が算出される。そのため、議会第一党に資金が集中しやすい仕組みになっている。メディアでは毎年、各党への配分額が報道されるものの、通時的な情報はあまり蓄積されておらず、学術的にも分析の対象にされてこなかった。本稿では、各党の交付金に注目し、政党助成制度の仕組み上、各党の配分額の相対的な比率は、各党の得票および議席の比率に近似するのではないかという問いを出発点として、有効政党数の算出方法を援用し、配分額の差を分析する。次節では、日本の政党助成制度の枠組みに注目し、各党への配分額が国会における勢力に近似することを確認する。続く第三節では、日本における有効政党数の推移に目を向け、第四節において、政党交付金の配分における集中の程度と有効政党数の比較を行う。第五節では、本稿の結論とそこから導き出される知見について論じる。

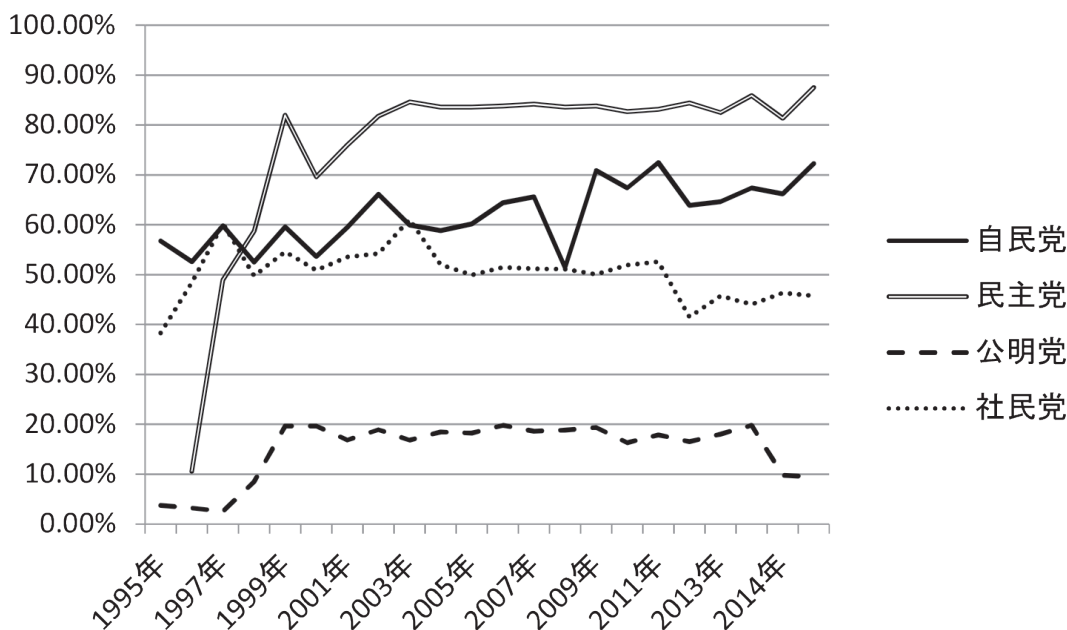
2 日本における政党助成制度

大衆政党 (mass party) や包括政党 (catch-all party) に関する議論によれば、政党は、支持者からの献金を募り、その資金を活動費に充てる (Duverger 1951; Kirchheimer 1966)。しかし、今日の政党は、カルテル政党 (cartel party) 論が説明するように、有権者や企業からの献金ではなく、国からの助成金によって支えられている (Katz and Mair 1995)。日本の政党も、この状況に当てはまるものと考えられる。日本の政党助成は一九九五年に始まり、今日までに六、〇〇〇億円以上の資金が三〇以上の政党に交付された。二〇〇四年分の政治資金収支報告書をみると、各党の年間収入において政党交付金が占める割合は、自民党で約六七%、民主党 (当時) で約八六%となっている⁽⁴⁾。政党助成法は、「政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保を図り、もって民主政治の健全な発展に寄与すること」を目的としている。

政党助成法には、「政党交付金の交付に当たっては、条件を付し、又はその用途について制限してはならない」と明記されており、原則として使途は定められていない。政党交付金は、最近の国勢調査によって示された人口に二五〇円をかけた額を総額としており、年間でおよそ三二〇億円となる。政党交付金を各政党に配分するための計算には、主に二つの方法が採用されており、総額の二分の一ずつの金額が該当する。一つ目の計算方法は、議員数割と呼ばれるものである。

議員数割は、交付を届け出た政党に所属する議員数をもとに各政党の勢力を算出する。分母となる値は、衆参両院の議員総数ではなく、届け出を行った政党に所属する議員数となる。国会に議席を有する政党のうち、届け出を行わ

図1 主要政党の年間収入に占める政党交付金の割合



出典：「政治資金収支報告書の概要」『官報』より筆者作成。

（政党規模にもとづく交付金の傾斜配分（浅井）

なかつた政党があれば、その政党が受け取る予定であった資金は総額分に組み込まれたままとなるため、結果的に、交付の申請を行った政党に上乗せして交付されることになる。

残りの二分の一の額は、得票数割によって算出される。得票数割は、さらに四分の一ずつの額に分けられ、前回衆議院議員総選挙での得票率、前回および前々回の参議院議員通常選挙における得票率に応じて配分される。いずれも、選挙区と比例区に分けて計算され、通常選挙においては、前回選挙と前々回選挙の得票率の平均をもとに算出される。ここでも、分母となる値は有効投票総数に対する当該政党の得票数ではなく、届け出を行った政党が獲得した得票を合算した数となる。それゆえ、得票数割においても、届け出政党が少ないほど、届け出政党に支給される額が大きくなる仕組みとなっている。日本では、支給資格を満たすほとんどの政党が政党交付金を受給しているが、共産党は、制度が導入された当初から交付金を受給していない。共産党が受け取ることのできる額は、交付を届け出た政党に上乗せされている。

政党が交付金を受給できるか否かは、以下の二つの基準により

表1 政党交付金配分額の算出方法

区分	計算
議員数割：政党交付金総額の1/2	議員数割(1/2) × 当該政党の国会議員数 / (届出政党の国会議員数の合計) …①
得票数割：1/2 総選挙 (前回) 小選挙区	得票数割(1/2) × 1/4 × 得票割合 …② a
得票数割：1/2 総選挙 (前回) 比例代表	得票数割(1/2) × 1/4 × 得票割合 …② b
得票数割：1/2 通常選挙 (前回・前々回) 小選挙区	得票数割(1/2) × 1/4 × 得票割合の平均 …② c
得票数割：1/2 通常選挙 (前回・前々回) 比例代表	得票数割(1/2) × 1/4 × 得票割合の平均 …② d
各政党への配分額	① + ② (a ~ dの合計)

出典：総務省ホームページ「政党交付金の額の算定と交付手続」

http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seitoujoseihou/seitoujoseihou04.html

をもとに筆者作成 (2019年3月29日閲覧)。

規定されている。第一に、衆議院ないし参議院に議席をもつ議員が五人以上いる政党が交付対象となる。第二に、前回の総選挙、あるいは前回、前々回の通常選挙において、二%以上の得票率を得た政党に受給資格が与えられる。各党が受給できる交付金の額には、制度導入当初、前年収入額の三分の二という上限が設けられていた。これにより、事実上、新党は結成の翌年以降でなければ交付金を受給することができなかった。前年に収入実績がない場合には、交付額が算定されない。しかし、この条項は一九九六年に廃止され、交付額の算出に際して前年の収入実績は反映されないこととなった。したがって、国政選挙に一度も候補者を擁立したことがない政党であっても、現職の議員が五人以上いれば、政党交付金を受給することができる。

また、前回の総選挙か、前回および前々回の通常選挙において、政党として二%の得票実績があれば、ある時点において国会議員が五人以上在籍していなくて

も、政党交付金の受給資格が生じる。受給に際して、政党は、基準日における政党の名称や会計責任者、所属議員の氏名などを総務省に届け出る。基準日は、基本的に、交付金が交付される当該年の一月一日と定められており、しばしば現職議員による新党が年末に結成されるのはこのためであると考えられる（山本 二〇一〇）。

日本の政党助成制度には、以下のような二つの特徴がある。第一に、新党や規模の小さな政党にも交付を受ける機会が開かれていることである。フランスでは五〇以上の選挙区に候補者を擁立することが受給資格を得る条件の一つとなっている（桐原二〇〇四）。ドイツでは、前年の収入実績が配分額の上限となるため、助成金を得るには、党費や献金を集めることが欠かせない（桐原二〇〇四）。日本の場合には新党であっても五人以上の現職議員が所属していれば交付を受ける資格が発生するため、両国に比べ、開かれた受給要件が設けられている。

第二の特徴としては、金額の配分に偏りが生まれることである。配分額の算定は、議席数と得票数をもとに決定されるため、必然的に、議席の多い政党ほど多額の資金が配分される。各党に同額の資金を提供するのでない限り、何らかの方法によって配分額に傾斜をつけなければならない。日本では、議席数と得票数によって金額の差が生まれるように設計されている。見方を変えたと、多数派勢力には多額の資金が供給されるのに対し、その他の政党は、党勢が小さくなればなるほど交付金も少額になる。すなわち、各党への配分額には、各党の議席および得票における勢力が反映されていると考えられる。そこで、有効政党数の指標を援用し、実際にそうであるのか、勢力に沿った配分がなされているのならば、議席および得票のどちらの値に接近しているのかを明らかにする。

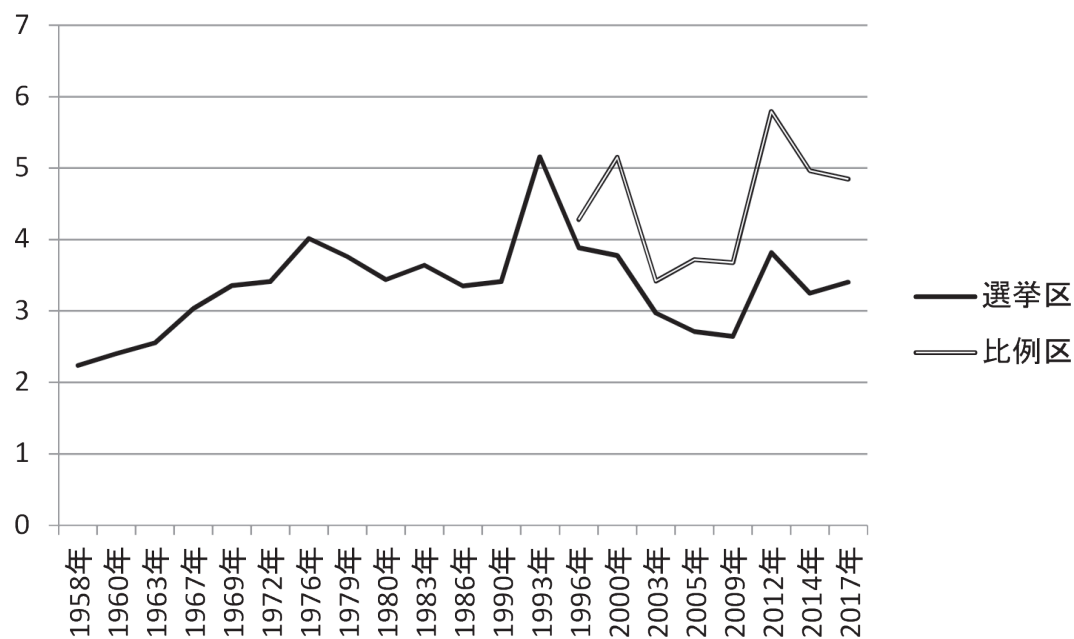
3 日本における有効政党数の推移

各党への交付金の規模を析出する前に、日本の有効政党数の推移と、各選挙において得票および議席を得た政党数の推移を概観する。有効政党数とは、ラークソー (Markku Laakso) とターガペラ (Rein Taagepera) によって考案された指標であり、各党の議席数や得票率をもとに、勢力的に有効とみなすことのできる政党の数を示す (Laakso and Taagepera 1979)。各党が同規模程度の勢力をもつ場合には、政党システムに存在する政党の実数に近い値が算出される。これに対し、突出した議席数をもつ政党が存在するとき、有効政党数は一に接近する。

図2をみると、総選挙における有効選挙政党数は、選挙区ではおおむね三党〜四党の間で推移していることがわかる。⁽⁵⁾ 民主党が単独で圧倒的な議席を獲得した二〇〇九年には二・六四が記録されている。数値が三未満であることから、総選挙における選挙区では、純粋な二党制ではないものの、ほぼそれに近い傾向がみられるといえる。比例区の部分に目を移すと、選挙区に比べて政党数が増加していることがわかる。この点からは、比例代表制が併用されていることにより、小党による議席獲得の可能性が高められていることを確認できる。小選挙区では、有効な勢力を獲得する政党が三未満であるが、比例代表制によって一定の勢力を得る政党が増加しており、数の点からすると、衆議院では多党制の傾向がみられる。

ここでは、日本の政党システムの状況を論じることを目的としているのではなく、勢力的に有効とみなすことのできる政党と、そうでない政党の数の差にどの程度の開きがみられるのかを確認しておきたい。表2は、一九五五年以降に実施された総選挙において票を得た政党の数と、図2で示した有効政党数を一覧にしたものである。これを見る

図2 有効選挙政党数（衆議院）の推移



出典：筆者作成。

（政党規模にもとづく交付金の傾斜配分（浅井）

と、票を得た政党の総数に対し、有効な勢力をもつとされる政党数は半分以下の値で推移していることがわかる。選挙区に比べ、小党でも票を得やすいとされる比例区の部分でさえ、有効政党数は実際に得票した政党の半分以下に圧縮される。表3では、総選挙において議席を獲得した政党の数と有効議会政党数を、表4では、参議院議員通常選挙において票および議席を獲得した政党の数と有効政党数を比較している。総選挙において議席を獲得した政党については、一九九六年以降の選挙区部分における政党数の圧縮が顕著となっている。特に、二〇〇五年以降、小選挙区において議席を獲得した勢力は八つ前後存在しているのに対し、有効議会政党数は二を下回っている。参議院の有効政党数は、選挙、議会ともに衆議院を上回っているが、票および議席を実際に獲得した政党と比較すると、衆議院での傾向と同様に半分以下の値となる。二〇〇一年以降の通常選挙では、六〜八つの勢力が議席を獲得しているのに対して、有効政党数は三前後で推移している。通常選挙では、地域によって選挙制度にばらつきがみられるが、おおむね、衆議院の傾向と重なっている。

表2 衆議院議員総選挙において得票した政党数と有効政党数の比較

	実数 (選挙区)	実数 (比例区)	有効政党数 (選挙区)	有効政党数 (比例区)
1958年	5		2.24	
1960年	6		2.40	
1963年	6		2.55	
1967年	7		3.03	
1969年	7		3.35	
1972年	7		3.41	
1976年	8		4.02	
1979年	9		3.76	
1980年	9		3.44	
1983年	9		3.64	
1986年	9		3.35	
1990年	8		3.41	
1993年	11		5.16	
1996年	9	8	3.88	4.28
2000年	11	10	3.78	5.15
2003年	10	5	2.97	3.42
2005年	9	8	2.71	3.72
2009年	11	11	2.64	3.68
2012年	12	12	3.82	5.79
2014年	10	11	3.25	4.97
2017年	9	11	3.40	4.85

出典：筆者作成。

表3 衆議院議員総選挙において議席を得た政党数と有効政党数の比較

	実数	実数	有効政党数	有効政党数
	(選挙区)	(比例区)	(選挙区)	(比例区)
1958年	5		1.98	
1960年	6		2.00	
1963年	5		2.15	
1967年	6		2.41	
1969年	6		2.50	
1972年	7		2.67	
1976年	7		3.18	
1979年	8		3.29	
1980年	8		2.74	
1983年	8		3.23	
1986年	8		2.57	
1990年	8		2.70	
1993年	10		4.14	
1996年	8	5	2.36	3.84
2000年	9	6	2.36	4.72
2003年	8	5	2.28	3.03
2005年	6	8	1.76	3.15
2009年	7	7	1.70	2.91
2012年	9	9	1.57	4.95
2014年	9	6	1.69	4.14
2017年	8	7	1.71	4.20

出典：筆者作成。

（政党規模にもとづく交付金の傾斜配分（浅井））

表4 参議院議員通常選挙において票および
議席を得た政党数と有効政党数の比較

	実数 (選挙区)	実数 (比例区)	実数 (議会)	有効政党数 (選挙区)	有効政党数 (比例区)	有効政党数 (議会)
1956年	7	7	6	2.62	3.55	2.59
1959年	6	7	6	2.54	3.49	2.44
1962年	8	8	7	2.94	3.39	2.58
1965年	7	7	6	3.17	3.29	2.49
1968年	7	7	6	3.29	3.43	2.74
1971年	7	7	6	3.22	3.62	2.82
1974年	7	7	7	3.87	3.80	3.33
1977年	11	11	10	4.09	5.03	3.18
1980年	8	9	8	3.73	4.12	2.87
1983年	8	10	11	3.72	5.10	2.94
1986年	8	10	10	3.60	4.68	2.72
1989年	9	9	11	5.03	4.43	4.21
1992年	7	9	10	4.00	5.44	3.01
1995年	9	8	9	5.42	4.65	3.84
1998年	8	7	7	4.94	5.83	4.63
2001年	8	8	8	4.27	4.58	2.92
2004年	7	6	6	3.36	3.75	2.89
2007年	11	11	7	3.55	3.83	2.86
2010年	13	12	8	3.55	5.01	3.09
2013年	14	12	9	4.22	5.23	3.03
2016年	13	12	8	4.03	4.70	3.36

出典：筆者作成。

4 政党交付金配分の偏り

前節では、実際に票および議席を得た政党数と、有効政党数の計算によって算出された政党数との間に、どの程度の差が生じ得るのかを確認した。有効政党数の議論は、選挙および議会レベルにおいて、各党の勢力を相対的に比較し、一定の規模を上回る政党の数を算出する。この性格を政党助成に援用し、交付金の配分がどの程度の数の政党に集中しているのかを明らかにする。待鳥(二〇一五)によると「有効政党数は、大政党と小政党が混在する議会の実質的な勢力関係を明らかにする」のに有用な指標であるという(待鳥 二〇一五)。配分額が議席数と得票数をもとに算出されること、金額の大きな政党と小さな政党が存在していることの二点から、政党交付金は、有効政党数の援用可能性をもつ。

表5は、交付を受けた政党の数と、他党よりも相対的に大きな金額の交付を受けたとみなされる政党の数を示している。これを見ると、有効政党数のように、実際の数よりも五党以上減少し、三前後の値で推移していることがわかる。これは、一定程度の資金を得ている政党が三前後に集中しているということを意味している。最大値は、一九九八年に記録された三・四五であり、同年に実際に交付を受けた政党数は一二党であった。特筆すべきは、二〇〇三年以降、ほとんどの年において、交付金が三党以下の政党に集中している点である。政党交付金総額のうち、議会第一党と第二党が大部分を占め、残りの金額が一〇党前後に配分されていることになる。

図3は、衆議院、参議院における有効政党数と交付金の集中の程度を比較している。得票する政党よりも議席を得る政党の方が少ないため、有効政党数は、一般的に、選挙レベルよりも議会レベルの方が小さな値となる。これらの

表5 政党交付金を受給した政党と配分額の集中の比較

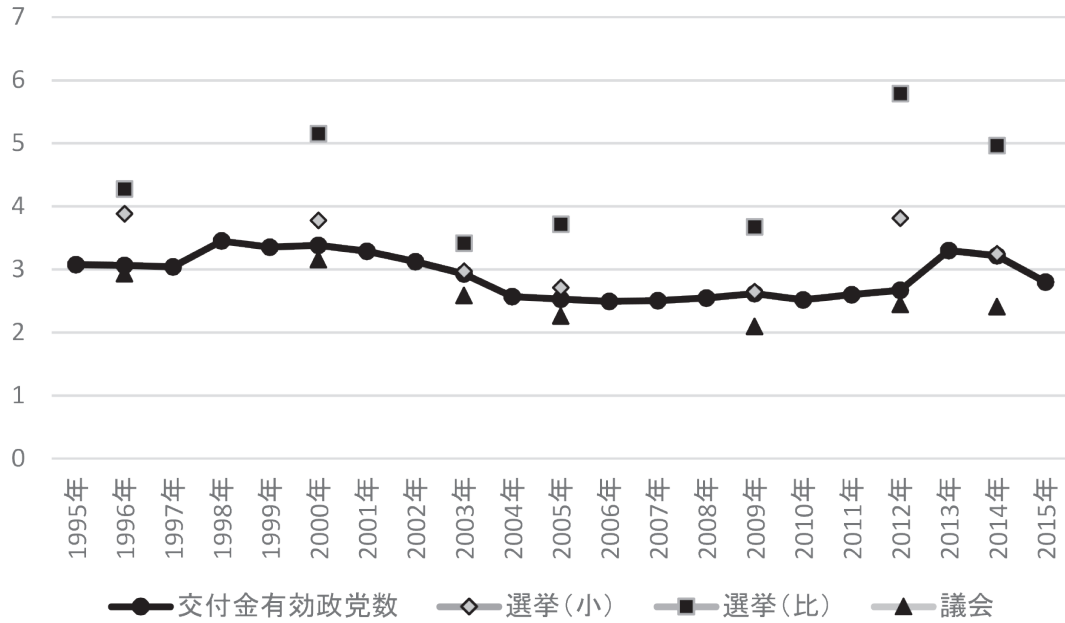
	交付金受給政党数	政党交付金集中度
1995年	8	3.08
1996年	10	3.06
1997年	9	3.04
1998年	12	3.45
1999年	10	3.35
2000年	11	3.39
2001年	10	3.29
2002年	8	3.13
2003年	8	2.93
2004年	6	2.57
2005年	7	2.53
2006年	7	2.49
2007年	6	2.51
2008年	6	2.55
2009年	8	2.62
2010年	9	2.52
2011年	9	2.60
2012年	11	2.67
2013年	9	3.30
2014年	11	3.22
2015年	10	2.80

出典：筆者作成。

政経研究 第五十六卷第二号（二〇一九年七月）

三五六（四九八）

図3 有効政党数と政党交付金の集中度の比較



出典：筆者作成。

値と比較し、資金配分の集中度が有効選挙政党数の選挙区部分と有効議会政党数の間に位置し続けていることから、政党交付金は、小選挙区部分の得票ないし議会における議席配分に近い状況のもとに配分がなされている。これらのことから、政党交付金に関し、配分の計算方法は複雑なものの、資金配分はおおむね議席状況を反映しているといえる。

単年での傾向をみていくと、政党交付金は、議会レベルの勢力に近似しており、配分の比例性が高い。一方で、通時的な見方をすると、資金総額に対する各党への配分額はいくつかの政党に集中し、そのような状況が常態化していると指摘できる。第二節でみたように、資金配分の算出は所属議員数と得票率が基準となる。この二つの条件は、二〇〇九年や二〇一二年の総選挙のように、選挙結果に大きな変動が起きない限り固定される。言い換えると、一度の選挙結果が数年の間において資金的な差を生み出す。

5 結論と含意

政党交付金の配分額を相対的にみると、約三党前後に集中しているとみなすことができ、議会勢力、あるいは総選挙における選挙区レベルの勢力を反映するかたちになっているという実態が明らかになった。前節でも指摘したように、現行制度上、政党間には資金的な差が生まれやすく、さらには固定化しやすい状況にあるといえる。これは、とりわけ、年間収入の多くを政党交付金に依拠している政党にみられる傾向である。これらのことから導き出される知見として、以下の三点を挙げることができる。

第一に、各党の得票や獲得議席と資金の関係について、政党助成という点からみると、選挙と資金との間には、選挙結果の差が資金力の差を生み出すという関係が存在する。冒頭でふれたように、多額の資金が選挙運動に投入されるとき、得票が増加するのはわずかであり、政党資金と議席の関係性については、さらなる分析の余地が残されている。しかし、選挙で勝ち続けることが資金の増加につながり、資金の増加が選挙での勝利をより確かなものにしていくとするならば、政党助成は、自民党の一角優位という状況を促進する要因として作用していることになる。あくまでも、本制度は得票と議席に応じて資金を傾斜的に配分するというロジックのもとに成り立っている。そうであるとしても、実際には、選挙結果によって資金力の差がもたらされ、その差が固定化されるような実態が浮かび上がる。政党助成の開始から二〇年以上が経過した今日、現行の制度がもたらす効果や影響を検証し、制度の在り方を見直す余地があるように思われる。

この点については、政治資金規正法との関連や、献金の在り方とのつながりを踏まえた議論が求められる。政治資

金との直接的な結びつきは、配分額の集中度から導き出される第二の含意となる。日本において、個人献金は定着しておらず、政治改革時に期待されたような状況は生まれていない。当時、個人献金の促進が期待されたのに対し、企業献金は規制の対象となった。企業献金については、基本的にネガティブなものとしての見方が先行している。^⑦ もちろん、一九七〇年代から一九九〇年代にかけての汚職にまつわるイメージが存在していることを無視することはできない。しかしながら、現実には、各党の収入が交付金によって支えられている以上、献金の在り方と助成の位置づけを関連づけた議論が求められることになる。個人、企業や団体などといった私的な領域からの資金が政党に流れ込まない限り、各党の資金が変動する余地は少ない。^⑧ したがって、政治献金の取り扱いを改めて問い直す必要があるといえよう。

第三の点は、各党の資金量が政党、とりわけ野党の選挙戦略に影響を及ぼす可能性をもつことである。得票および議席の増加が自らの資金の増加をもたらすとき、各党は、得票の最大化を目指すような選挙戦略を打ち立てると想定できる。資金的な余裕を欠く政党は、たとえ議席の獲得に結びつかなくても、得票の増加に傾倒する。このとき、政党交付金は、野党間における政党間協力を阻害するものとなる。統一候補の擁立は、野党の候補者の勝率を高める選挙戦略として位置づけられる。統一候補を擁立したとき、得票は、当然のことながら一本化された候補者が所属する政党のものになる。戦略が功を奏し、統一候補が与党候補を破つたと仮定すると、これまた当然のことながら、議席はその当選者の政党の数に組み込まれる。この候補者ないし当選者の政党は、票、議席ともに伸張することができ、結果的に交付金の配分の増加も見込まれる。これに対して、相乗りの側にまわった政党は、実績を上積みすることができず、選挙運動にコストを投入するのみとなり、直接的なメリットを欠く。

今日における自民党の「一強多弱」の状況は「一強多弱」とも称され、なぜそのような政治状況が生じているのかについては、複合的な要因が存在する。本稿では、その一端として政党資金、とりわけ、政党交付金に注目し、この点においても自民党の「一強多弱」の状況が形成されているとともに、その状態が固定化しているものであることを指摘した。本稿が政党助成を取りあげたのは、今日の政党が収入の大部分を交付金で賄っているからである。このことは、必ずしも各党の資金が政党交付金のみによって支えられているということの意味するものではない。第一節でもふれたように、交付金に比べて小さな規模ではあるものの、各党とも、党費や献金による収入を得ている。

ただし、この点においても与野党間には資金の差がみられる。たとえば、自民党の年間収入において、約二〇%は自主財源が占める。これに対し、野党の自主財源は数%程度にとどまる場合が多く、資金を調達することができていない。政治資金は、多くの党員を抱え、組織的に資金を確保するための仕組みが整備されている政党や、与党として政策決定に影響力を行使することができる政党に集中する。すなわち、与党に比べて、野党は自主財源の調達が困難なものとなる。このような流れが存在するうえで、今や各党の最大の資金源となった政党交付金にも偏りがみられることから、資金の集中は、政党の強さに関する一つの側面をなすという説明が可能となる。

政党助成制度は、政治改革のときに掲げられた政党本位の政治を実現するための具体策であり、制度設計や期待される効果には当時の政治状況が反映されている。この意味で、本稿が明らかにしたのは、政党助成に関して、政治改革時には予期されていなかった影響が生じているということである。今後、政治改革の検証が進められ、政治資金の改正をめぐる論点が再び提起されるならば、政党組織、さらには政党助成の在り方について包括的な議論がなされなければならない。この点は、本稿の射程では論じることができない課題であり、本稿の立ち位置は、あくまでも問題

提起を行ったにすぎない。今後、この議論をより深めていくためには、さらなる研究蓄積が求められる。とりわけ、早期に取り組まれるべき論点としては、各党の資金の多寡と選挙結果の関係がどのようなものであるのか、各党の支出はどのようなに成されており、政党交付金が占める割合はどの程度であるのかなどの問題が想起される。これらの点は、今後の研究課題としたい。

(1) 第四八回総選挙の結果より。

(2) ここでは、数多くの研究蓄積のうちの一部を取りあげている。

(3) 日本の政治資金に関する主な研究業績として、広瀬(一九八九)、岩井(一九九〇)、アレキサンダー・白鳥(一九九五)、佐々木・谷口・吉田・山本(一九九九)、川人(二〇〇四)、Carlson(2007)などを挙げる事ができる。なお、政党助成を取り上げているものとしては浅井(二〇一六・二〇一七・二〇一八)を参照。

(4) 各党の年間収入に占める政党助成の割合をみる限りにおいて、日本の政党はカルテル政党論が指摘するような特徴をもっている。その一方で、カルテル政党の特性は資金面以外にも論じられており、資金面にのみ注目して、日本の政党がカルテル政党であると論じることは難しい。中北(二〇一一)は、政党助成の点においても、日本の政党をカルテル政党とすることは早計であると指摘する。本稿でも論じているように、日本の政党助成は国政選挙を中心とした制度設計が施されている。政党が資金を獲得するためには、選挙での得票、議席獲得の増加を目指す必要があることから、彼は選挙至上主義政党であると論じている(中北 二〇一一:一二五)。

(5) 総務省が公表する選挙結果調にもとづいて、「諸派」および「無所属」をそれぞれ一つのグループとみなして算出された値を示している。

(6) 前節と異なり、政党交付金を受給した政党のみを対象とした値を示している。共産党は、折れ線グラフで示している交付金の集中度に含まれていない。

- (7) 民主党は、政党本部のレベルにおいて、企業・団体献金の受け取りを拒否する姿勢をみせている。
- (8) 白鳥（一九九五）は、自主財源によって資金を充足できないような政党は、国民からの支持を得ることができていないことを意味し、消滅しても仕方がないと考える見方があると述べている。同時に、それでもなお、選挙運動において共通の場を設けることが必要であると論じ、公的な助成は選挙公営のようなものにとどめられるべきであるとの立場を示している（白鳥一九九五：二四三）。

（日本語文献）

- 浅井直哉（二〇一六）「日本の政党助成制度とカルテル政党の形成」『法学研究年報』第四四号、一七五—二〇七頁。
- 浅井直哉（二〇一七）「政党助成制度の導入による収支構造の変容と政党交付金の実態」『法学研究年報』第四五号、一二一—一四九頁。
- 浅井直哉（二〇一八）「民主党における政党助成の役割」『法学研究年報』第四六号、一二四—一〇三頁。
- 岩井奉信（一九九〇）『政治資金の研究——利益誘導の日本の政治風土』日本経済新聞社。
- 岩崎正洋（一九九九）『政党システムの理論』東海大学出版会。
- 岩崎正洋（二〇〇二）『議会制民主主義の行方』一藝社。
- 岩崎正洋（二〇〇七）「一党優位政党制の条件」『政経研究』第四四卷第二号、四五—四七一頁。
- 岩崎正洋編（二〇一一）『政党システムの理論と実際』おうふう。
- 岩渕美克（二〇一〇）「第45回総選挙の分析——民主党の勝因とメディア効果」『ジャーナリズム&メディア』第三卷、四一—五二頁。
- 岡沢憲芙（一九八八）『現代政治学叢書 一二三 政党』東京大学出版会。
- 加藤秀治郎（一九九二）「西ドイツの比例代表制と公費補助」『選挙研究』第六卷、六三—七九頁。
- 川人貞史（一九九六）「シニオリティ・ルールと派閥」『レヴアエアサン』臨時増刊号、一一—一四五頁。

川人貞史（二〇〇四）『選挙制度と政党システム』木鐸社。

桐原康栄（二〇〇四）「欧米主要国の政治資金制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF』第四五四号。

小宮京（二〇一〇）「保守党における派閥の一考察——1920—1960年代」『選挙研究』第二六卷第一号、五—一三頁。

佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編（一九九九）『代議士とカネ』朝日新聞社。

佐々木毅編（一九九九）『政治改革一八〇〇日の真実』講談社。

佐藤誠三郎・松崎哲久（一九八六）『自民党政権』中央公論社。

白鳥令（一九九五）「政治改革の原則は何か」H・E・アレキサンダー&白鳥令編『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』二二—二四頁、新評論。

砂田一郎（一九七七）「一党優位型政党システムの安定と変動の諸条件——政党イデオロギーの問題を中心に」『東海大学紀要 政治経済学部』第九巻、五五—七二頁。

田中宗孝（一九九七）『政治改革六年の道程』ぎょうせい。

谷口将紀（二〇〇五）「衆議院総選挙候補者の政策位置」『年報政治学』第五六卷第二号、一一—二四頁。

谷口尚子（二〇一一）「二〇〇九年政権交代の長期的・短期的背景」『選挙研究』第二六卷第二号、一五—二八頁。

中北浩爾（二〇一一）『現代日本の政党デモクラシー』岩波新書。

名取良太（二〇一四）「2012年衆院選における政党投票と候補者投票」『情報研究——関西大学総合情報学部紀要』第四一巻、七一—八四頁。

広瀬道貞（一九八九）『政治とカネ』岩波新書。

浜田泰弘（二〇一一）「政党国庫補助の政治的意義と憲法的问题——ドイツにおける政党助成の概観」『現代社会研究』第八号、六三—七〇頁。

濱本真輔（二〇一五）「首相と党内統治——人事と造反」『選挙研究』第三二卷第二号、三二—四七頁。

升味準之助（一九八五）『現代政治——一九五五年以後 下』東京大学出版会。

松本正生 (二〇〇二) 『政治意識図説——「政党支持世代」の退場』中公新書。

村上信一郎 (一九九二) 「政党活動に対する国家助成——イタリアの経験から」『選挙研究』第六巻八〇—一〇八頁。

三宅一郎 (一九九五) 『日本の政治と選挙』東京大学出版会。

山田真裕 (二〇一〇) 「2009年総選挙における政権交代とスウィング・ヴォーティング」『選挙研究』第二六巻第二号、五一—四頁。

山本健太郎 (二〇一〇) 『政党間移動と政党システム——日本における「政界再編」の研究』木鐸社。

(外国語文献)

Alexander, Herbert E. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press.

Alexander, Herbert E., and Rei Shiratori (eds.) (1994) *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder: Westview Press. 岩崎正洋他訳 (一九九五) 『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』新評論。

Carlson, Matthew (2007) *Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices*, Boulder: Lynne Rienner Pub.

Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Librairie Armond Colin. 岡野加穂留訳 (一九七〇) 『政党社会学——現代政党の組織と活動』潮出版社。

Hopkin, Jonathan (2004) 'The Problem With Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics,' *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, pp. 627-651.

Laakso, Markku and Rein Taagepera (1979) "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe,' *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1, pp. 3-27.

Nassmacher, Karl-Heinz (2006) 'Regulation of Party Finance,' In Richard Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*, SAGE.

Katz, Richard S., and Peter Mair (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy,' *Party Politics*, Vol. 1,

- No. 1, pp. 5-28.
- Katz, Richard S., and Peter Mair (2009) 'The Cartel Party Thesis: A Restatement,' *Perspective on Politics*, Vol. 7, No. 4 pp. 753-766.
- Kirchheimer, Otto (1966) 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton : Princeton University Press, pp. 177-200.
- Panebianco, Angelo (1982) *Modelli di Partit: E Potere Nei Partiti Politici*, Societa Editrice Il Mulino, Bologna. 村上昌一訳 (二〇〇五) 『政党——組織と権力』ミネルヴァ書房。
- Scarrow, Susan E. (2006) 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 619-639.
- van Biezen, Ingrid (2005) 'On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 44, No. 1, pp. 147-174.
- van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký (2014) 'The Cartel Party and The State: Party-State Linkages in European Democracies,' *Party Politics*, Vol. 20, No. 2, pp. 170-182.

歴史にかかわる法令についての考察

——「記憶法」を中心に——

田 上 雄 大

はじめに

- 一 「記憶法 (memory laws)」とは何か
- 二 「記憶法」の分類
- 三 「記憶法」にかかわる論争
- 四 「記憶法」の強度
むすびにかえて

はじめに

法令のなかには、歴史に対して特定の見解を表明したり、反対の見解に対して罰則を規定したりすることで、直接的または間接的に特定の歴史観を正当なものとするものがある。こういった法令は、「客観的意味がある」歴史^①と主観的意味がある「記憶」^②とが混じり合っていることから奇異なものといえる。なぜなら、一つしか存在しえない「歴史」に対して、集団ごとに存在する「記憶」のうちの一つが法令を通して影響を及ぼそうとするからである。

こういった歴史観に少なからず関係する法令に対する呼称として、「記憶法 (memory laws)」というものが存在する。「記憶法」のもともとの語は、フランスで特定の法令を指すために生まれたものである。それゆえに、我が国では、フランス法研究者をはじめとして、フランスを研究対象とする研究者によってこういったフランスにおける「記憶法」が取り上げられてきた。

近年、この「記憶法」という概念は、フランス以外の国でも扱われるようにもなり、そして、より普遍的な用語として用いられるようになっていく。しかし、この意味での「記憶法」は、我が国においてあまり取り上げられていないように思われる。

本稿では、この「記憶法」について、その概要を紹介するとともに、その特徴を分析することで、「記憶法」そのものの強度について考察するものである。

なお、本稿において、特定の歴史的出来事の有無については言及しない。それは、本稿の目的が「記憶法」について論ずることであり、歴史的出来事の有無や正誤について論ずることではないからである。

一 「記憶法 (memory laws)」とは何か

(一) 「記憶法」の概要

まず「記憶法」という語は、比較的に新しいものである。「記憶法」という語が直接その名称に含まれている法律としては、たとえば、スペインの「歴史記憶法 (Ley de Memoria Histórica)」⁽³⁾が存在する。しかし、ここでいうところの「記憶法」は、もちろんこの「歴史記憶法」のことではなく、また、これに限定されない。当然、何かを覚える方法 (method) としての「記憶法」ではない。

この「記憶法」という語は、フランス語の「lois mémorielles」⁽⁴⁾として、二〇〇〇年代にフランスにおいて生み出されている。⁽⁵⁾二〇〇八年のアコワイエ委員会の報告書によれば、この「lois mémorielles」という語は、一九九〇年に制定されたゲソ法をはじめとした歴史認識に関係する法令群に対して向けられたもので、二〇〇五年に登場している。⁽⁷⁾つまり、「記憶法」とは、「憲法」や「刑法」のように具体的な法律そのものを指す語ではなく、「行政法」のような関連している法律の総称なのである。

この報告書では、「記憶法」という語の存在どころか、その概念自体がごく最近のものであるとしている。ゆえに、専門的な議論が登場してきたのもまた、最近になってからである。⁽⁸⁾

当初、この「記憶法」という概念は、この報告書に出てくるような「記憶法」に対して反対の立場をもつ者によつて用いられ、強い皮肉のニュアンスを含んでいた。⁽¹⁰⁾しかし、この概念は、現在、中立的なものとなっている。⁽¹¹⁾

なお、前述の報告書において「lois mémorielles」という語がその対象として向けているのは、ゲソ法⁽¹²⁾(一九九〇年)、

アルメニア法⁽¹³⁾（二〇〇一年）、トビラ法⁽¹⁴⁾（二〇〇一年）、メカチエラ法⁽¹⁵⁾（二〇〇五年）である。ゲソ法は、ホロコーストの存在を否認することへの処罰を、アルメニア法は、オスマン帝国下における一九一五年のアルメニア人虐殺をジェノサイドとする認定を、トビラ法は、奴隷制度や奴隷貿易が人道に対する罪であるとの宣言を、そして、メカチエラ法は、アルジェリア戦争におけるフランス側の犠牲者が苦痛と犠牲を伴っていたという認定を規定するものである。

「記憶法」という概念や用語がごく最近のものであるものの、法令と記憶との結びつきそのものは、「記憶法」という語の出現より前から既に存在している。⁽¹⁷⁾「記憶法」という語の嚆矢の地であるフランスでは、上記のもの以外の歴史に関する法令も、一九九〇年以前にすでに存在している。たとえば、「死亡確認証書または死亡確認判決に『強制収容所での死亡』という特記を加えることに関する一九八七年一〇月八日のアレテ⁽¹⁸⁾」がある。このアレテは、特定の人物の死亡状況に関して、「強制収容所での死亡（mort en déportation）」というフランス政府の歴史に対する価値観を反映させるものである。⁽¹⁹⁾また、この法令のもととなったのは、「フランスのための死（mort pour la France）」という概念を加える法令である。⁽²⁰⁾⁽²¹⁾

しかし、これらは、前述のアコワイエ委員会の報告書において、「記憶法」のなかに数えられていない。⁽²²⁾その理由として、前者のアレテについては、この委員会が「記憶の義務（le devoir de mémoire）」⁽²³⁾というアジェンダに基づいて「記憶法」に関する言及をしていたということがあげられる。⁽²⁴⁾この「記憶の義務」は、「一九九〇年代はじめからフランスにおける公的な議論の中心的なテーマとなっている」ものである。⁽²⁵⁾アコワイエ報告書によれば、「記憶の義務」の達成こそが委員会であげられた「記憶法」の目標であり、かつ、言及された「記憶法」が共通して持っているものであるという。⁽²⁶⁾また、後者については、後者の法令が昨今の身近な出来事ではなく、現代人にとって遠い存在であるこ

とが、そうなった考えられうる理由とされている。⁽²⁷⁾

この委員会での「記憶法」に該当するか否かというのは、あくまでこの委員会において対象となる「記憶法」についてのものであるので、アコワイエ報告書によって「記憶法」としてあげられなかった法令が一般化した「記憶法」の概念に該当するか否かは別問題といえるだろう。ここでいうところの、つまり最近の学術用語としての「記憶法」は、「常にセンシティブな扱いを受ける歴史についての官製の解釈を宣言するためにつくられた、現行法令及び法令案を指している」のである。⁽²⁸⁾ この目的に加えて、内容についてより詳細に言えば、「『歴史上の人物、日付、象徴および出来事に関する特定の見解を規定または禁止する』ことに資するもの」と定義される。⁽²⁹⁾ こういった意味においては、いずれも「記憶法」に該当する法令といえるだろう。

(二) 言語間における「記憶法」の意味の差異

次に、言語間における「記憶法」の意味の差異についてである。異なる言語の場合、おおよそ同じものを指す語であつても、わずかばかりニュアンスが異なるという現象は、少なからずある。場合によっては、同じものを指しているようにみえる語であつても、(まったく)異なる意味を持つていること⁽³⁰⁾もありうる。ここでは「記憶法」という語が主として使用されている言語の英語とフランス語から、その差異を比較する。

英語での「記憶法 (memory laws)」は、フランス語での「記憶法 (lois mémorielles)」に相当する語である。⁽³¹⁾ これらも、これらは、あくまで相当するにすぎない。これらの単語はそれぞれ異なった言語であるため、当然ながら、「memory laws」と「lois mémorielles」とでは、その意味が完全に一致していないからである。⁽³²⁾ 英語での「記憶法 (memory

「laws」は、「歴史的な記憶を統制する法令 (laws regulating historical memory)」や「単に記憶に関する法令 (simply laws on memory)」を意味している。⁽³³⁾

これに対してフランス語の「記憶法 (lois mémorielles)」は、「ホロコースト否認主義を処罰する立法、または、特定の出来事を人道に対する罪と認定しつつも、その否認を禁止まではしない立法を指す言葉として」つくられたものである。⁽³⁴⁾ そのため、「memory laws」は、「lois mémorielles」に比べてより広い概念となっている。⁽³⁵⁾

なお、英仏以外の言語における「記憶法」の意味は、「フランス語モデルと英語モデルとの間で揺れ動いている」。⁽³⁶⁾ ただし、「記憶法」という語が用いられる際には、たいてい、「過去に関するあらゆる表現を統制するすべての法令」という意味で、とりわけ、この意味に含まれるホロコースト否認の禁止やこれと同種の法令を指して、この語が用いられている。⁽³⁷⁾

二 「記憶法」の分類

「記憶法」という概念は、分類を目的としてつくられたわけではないゆえに、分類に用いることに完全に適したものであるのではないとされる。⁽³⁸⁾ しかし、「記憶法」という概念が存在する以上、これを理解するためにこの概念は整理され、さまざまな分類が行われている。

(一) 狭義の「記憶法」と広義の「記憶法」

まず、「記憶法」には、狭義の「記憶法」と広義の「記憶法」があると考えられている⁽³⁹⁾。

狭義の「記憶法」は、まさに特定の事象に対して直接的に向けられたものを指す。つまり、特定の歴史に対する「記憶法」である。この狭義の「記憶法」に該当する形態として考えられる法令には、たとえば、特定の歴史の見解を表明することを禁止する法令や特定の歴史の出来事に関係するモニュメントの建造を認める法令などがあげられる。前者は、公的な見解を積極的に表明するもの、後者は、消極的に表明するものであるといえる。

これに対して、広義の「記憶法」は、「公の記憶に影響を及ぼす法令 (laws affecting public memory)」のことであり、これは、「固有かついつそう広範な現象」とされている⁽⁴⁰⁾。この広義の「記憶法」は、記憶にかかわるあらゆる法令を含むものであるため、直接的にだけでなく間接的にも歴史観について言及していない法令も含んでいるのである。たとえば、極右や極左といった思想背景を持つ政党の存在を認めないような法令などが、まさにこれに含まれていると考えられる。

なお、マルク・フランジ (Marc Frangj) は、「ある事実の存在を承認することを目的とし、規範性を持たないもの」を狭義の「記憶の法律」とし、狭義の「記憶の法律」にあるような目的に加えて、「拘束力ある規定をおくことによつて規範的な帰結を引き出すもの」を広義の「記憶の法律」としている⁽⁴¹⁾。要するに、この定義は、昔から存在していた「公の記憶に影響を及ぼす法令」を狭義とし、これに昨今議論の対象となった——ゲソ法のような——「罰則を伴う」法令を含めたものを広義としていると考えられる。

（二）「記憶法」の中核と周辺層^{ハイトコア}

「記憶法」については、その中核と周辺層とに分けて考えることができる。⁴²この分け方によれば、「記憶法」という範疇には、中核とこれを取りまく周辺層とが存在する。そのうち、「記憶法」という範疇の中核は、過去に関する言説を処罰する立法を中心に成しているものである。⁴³これに対して周辺層は、過去に関する言説を処罰するに至らないさまざまな種類の法令があげられる。

例としてあげられている法令の内容には、「歴史的な出来事にオフィシャルな評価を与え、その評価というものに特定の出来事を人道に反する罪として認定することを含んでいる、宣言的な記憶法」、「国家の象徴、祝日、記念日、記念式典に関する法令」、「歴史的な人物や出来事を記念するために都市や通り及び公共機関の名称変更をする法令」、「博物館の創設、モニュメントの建立及びアーカイブの整理に関する法令」、「歴史教育を統制する教育を行うことに関する法令」、「退役軍人に関する立法及び戦死した兵士の記憶に関する立法」、「たとえばパリコミューンやスペイン内戦といったような）特定の歴史的出来事に参加したことへの恩赦を認める法令、または抑圧による犠牲者の名誉を回復する法令及び過去の不法行為に対する補償を行う法令」、「以前の体制の協力者から公共機関を清めることを目指す浄化法」、そして、「特定の象徴、政党及び（歴史的評価を含んだ）イデオロギーを禁止する法令」がある。⁴⁴なお、これらの列挙が「記憶法」の形態のすべてを網羅しているわけではないことは、留意しておかなければならない。⁴⁵

列挙された周辺層とされる「記憶法」にみられるように、「記憶法」は、「歴史的な記憶を統制するということ」とどまっていない。⁴⁶「記憶法」は周辺層になればなるほど、歴史的な記憶の統制から離れていくものであるというところがいえるだろう。逆に、法令が含んでいる「記憶」という要素（memorial component）が明白になればなるほど、よ

り範疇の中心に向かつていくことになるのである。⁽⁴⁷⁾

なお、「記憶法」という概念自体は、この範疇の中核にあたる法令が出現したのちに生み出されたものであるが、周辺層の「記憶法」についていえば、これに分類される法令の種類のひとつが「記憶法」という概念の出現よりはるか以前から存在している。⁽⁴⁸⁾

(三) 罰則の有無からみた「記憶法」の分類

罰則の有無からみた「記憶法」の分類には、「記憶法」を、まず、「非規制的 (non-regulatory)」規範と「規制的 (regulatory)」規範とに二分し、「規制的」規範を「罰則を伴う (punitive)」規範と「罰則を伴わない (non-punitive)」規範とにさらに二分する分類方法がある。⁽⁴⁹⁾

「非規制的」規範は、「反対意見の表明を処罰することなく、単に、過酷な過去に莊嚴さを付与するために制定された、純粹に『宣言的な (declaratory)』もの」である。⁽⁵⁰⁾ つまり、「非規制的」規範とは、換言すれば「宣言的」規範なのであり、「厳密な意味における宣言的規範は、罰則を伴わないのみならず、より一般的には、非規制的」なのである。⁽⁵¹⁾

「規制的」規範のうち、「罰則を伴う」規範は、「別様の意見を罰するものであることから、抑圧的なもの」である。⁽⁵²⁾ これに対して、「罰則を伴わない」規範は、「罰則を伴う」規範のように、処罰規定を包含していないものの、「特定の行為をする権限を政府に与える」という特徴がある。⁽⁵³⁾ 「記憶法」を分類する際に「宣言的」規範と「罰則を伴う」規範との二項ではなく、「罰則を伴わない」規範を分類で用いた背景として、この二項だけでは、前述の狭義の「記

憶法」という概念をとらえきれないからである。⁽⁵⁴⁾つまり、「罰則を伴わない」規範は、「単に宣言的なものである」というよりは、罰則を伴わないものであるというべき法令⁽⁵⁵⁾なのである。この「罰則を伴わない」規範の例としては、記念庭園、記念切手あるいは国民の祝日を定める法令などがあげられる。⁽⁵⁶⁾

「罰則を伴わない」規範は、直接的にその歴史的な出来事に対して見解を示しているわけではない。しかし、「罰則を伴わない」規範は、記念物や祝日というように、有形無形の何らかの形にすることで、間接的に公的な歴史の見解を示している。こうすることによって、「罰則を伴わない」規範は、人々に対して無意識のうちに、歴史的出来事への公的な評価を印象づけるのである。このことが直接的に見解を表明する「宣言的」規範と異なる点である。そして、表明は間接的であるがその内容に関して積極的な影響力を随伴するのが「罰則を伴う」規範なのである。

そうとはいえ、「罰則を伴う」規範も「罰則を伴わない」規範も、それぞれ「罰則を伴って自由を制約する」、あるいは、「罰則を伴わないが一定の国家行為を定めるようなやり方で、行為を行う権限を認める」というかたちで、歴史認識に関してアプローチする手段は異なるものの、「規制的」だという点では一致している。⁽⁵⁷⁾

なお、前述の「記憶法」の定義における、「禁止する (proscribe)」という語と「規定する (prescribe)」という語に着目すると、前者の語は、「罰則を伴う」規範を、後者の語は、「罰則を伴わない」規範と「宣言的」規範の両方を含んで意味するものと解される。⁽⁵⁸⁾

三 「記憶法」にかかわる論争

(一) 罰則の有無と論争

「記憶法」の是非が激しい議論にさらされるのは、「罰則を伴う」法令に限らない。激しい議論の対象には、罰則を伴わない「記憶法」でさえもなりうる。ホロコーストへの加担や大西洋横断奴隷貿易があったことを認知するような善意の「宣言的」法令ですら、「学術的能力が追いつかない領域に介入する政府を過剰に支援すること」で、「歴史研究を不当に歪めることになる、と主張する人は多い」のである。⁵⁹

たとえば、「罰則を伴わない」法令が問題となった例としては、二〇一四年に、「ナチス・ドイツによるハンガリー占領七〇周年追悼記念碑設置」⁶⁰に対する非難が各方面から相次いだことがあげられる。⁶¹ 批判が相次いだのは、「ナチスの」行った残虐行為に向けたものとして記念碑を設置することで、当時のホルティ体制がこれに加担したというハンガリー側の罪を隠蔽しようとして企てているとされたためである。⁶²

なお、問題が生じるのは、こういったセンシティブなものに限らない。「ハイドパークのウエールズ妃ダイアナ記念噴水のように無害にみえるものですら、君主主義的プロパガンダだとの侮蔑を受けることとなる」⁶³のである。

「宣言的」なものが議論の対象となった例としては、オスマン帝国によってアルメニア人大量虐殺がなされたことを認定するドイツ連邦議会の決議がある。⁶⁴ この二〇一六年の決議は、ドイツに対するトルコの強い反発を引き起こしている。⁶⁵

（二）国家体制と「記憶法」との関係

国家が民主主義国家として成熟している場合、「宣言的」または「罰則を伴わない」「記憶法」の存在は、歴史解釈を伴った議論において、国家が中立の立場に立つことを妨げるものでないだろう。しかし、この中立とはあくまで、国家が議論に介入し、特定の見解を発するものを罰することがないという点についてである。つまり、表現行為を規制するにあたっての価値中立にすぎない。国家がこの点での中立的な立場を失うのは、要するに、「罰則を伴う」法令（「記憶法」）を介して、表現規制に価値判断を持ち込む場合である。

けれども、表現規制に価値判断を持ち込むか否かにかかわらず、国家は、立場上、歴史的な見解に対して完全に中立の存在たりえない。国家は、「必然的に、歴史について特定の立場に立つものであり、そうでないことはほとんどありえない」のである。⁶⁶「認可されたすべての小学校の歴史のカリキュラムは、まさに、「特定の歴史解釈にお墨付きを与えるもの」である。⁶⁷我が国についていえば、教科書検定といったものがこれに該当するといえる。そうはいつても、「完全な倫理性または政治的中立性が確保できないことを理由に歴史教育を放棄しようとする現代民主義国家は、ほとんどない」のである。⁶⁸

なお、非民主主義的または準民主主義的な体制において、歴史に関する独自の公的見解が宣言された場合、その公的歴史的見解は、歴史調査と歴史教育にとっての大きな障害となりうる。⁶⁹

四 「記憶法」の強度

(一) 絶対的な「記憶法」の強度

「記憶法」といえど、ここまであげたように、さまざまなタイプのものがある。個々の「記憶法」を見ていくにあたって、その「記憶法」がどの程度強力であるのかは、第一に、その法令の内容からうかがうことができる。

たとえば、「罰則を伴う」法令であるか否かという点が強度の基準の一つとなりうる。

前述のとおり、「記憶法」は、たとえ「罰則を伴う」ものでなかったとしても、その制定や存在に関して、さまざまな議論の対象にされる可能性がある。そうはいつても、「宣言的」であったり、「罰則を伴わな」かったりする場合、「記憶法」を通じた公的な歴史的見解の表明は、専制制の国などでない限り、通常、公的な見解と相容れない見解の自由な表明を妨げるものでない。これに対して、「罰則を伴う」法令は、特定の歴史的見解の表明などを理由に罰則を科すものである。

それゆえに、表現の自由に関する問題が生じやすいのは、基本的に、この「記憶法」のうち「罰則を伴う」ものに対してである。この場合、「記憶法」は、罰則を通して表現の自由をはじめとする諸権利を制約する。このため、「宣言的」な場合または「罰則を伴わない」場合よりも、「記憶法」としては、「罰則を伴う」場合のほうが単純に実体として強力であるといえる。また、特定の行為をする権限を政府に与えるという点では、「罰則を伴わない」方が「宣言的」なものより強力といえるだろう。加えて、「罰則を伴う」ものであっても、その法令によって、処罰の対象となる行為や処罰内容の強弱といったような差異がある。このことから、処罰対象となる行為の幅が広がったり、処罰

内容がより重かつたりするなど、諸権利をより制約しうる法令の方が、当然ながら強力な「記憶法」ということができるだろう。つまり、前述の定義で扱った「記憶法」の中核に近づけば近づくほど強力な「記憶法」となり、周辺層になればなるほど歴史的な記憶の統制から離れるため、弱い「記憶法」といえる。⁷⁰

とはいえ、どのような規定がどの程度強力であるのかといった明白な強度の数値といったものは存在しないため、強弱を判断するにしても、罰則を伴っているから強いとか、罰則がより厳しいから強いとか、そういった判断にすぎない。このため、明確に数値化できるわけではないが、少なくとも法令の実体のみで判断することから、これを、絶対的な「記憶法」の強度とすることができるだろう。つまり、「記憶法」の絶対的な強度については、その法令の内容で判断することができる。通常、「記憶法」の法令としての強度が論じられる場合には、この絶対的な強度に基づいて語られているように思われる。たとえば、ここでいう絶対的な「記憶法」の強度という点から見た場合、欧州におけるホロコースト否認立法は、一般的に、強いものであるといえる。

（二） 相対的な「記憶法」の強度

「記憶法」の強度は、相対的な面からもみることができると考えられる。相対的な「記憶法」の強度は、「記憶法」が制定された国とその「記憶法」で扱われている歴史的出来事との関係度合と、「記憶法」の実体の強度（絶対的な「記憶法」の強度）との比例または反比例という観点からみることができよう。

この相対的な「記憶法」の強度を判別するにあたって、当該国と出来事との関係性が絶対的な「記憶法」の強度に対して比例的であれば、その「記憶法」は、相対的に弱い「記憶法」ということができる。

ホロコースト否認立法を例にすると以下のようになれる。ホロコーストに何らかの形でかかわっていた国は、当然ながら、何もかかわっていなかった国に比べると関係性は高い。そのなかでも、その現場となった国やそれを起こしたとされる国、地域などは、さらに関係性が高いものであるといえるだろう。それゆえに、こういった国々がホロコーストを否認することを禁止する法令（「記憶法」）を制定することは、相対的に弱い「記憶法」であるといえる。他国より関係性の強い国が他国よりも絶対的に強力な「記憶法」を制定したとしても、この相対的な観点からいけば、そういった法令は、弱い「記憶法」といえるのである。

逆に、ある国が歴史的な出来事とあまりかかわりがないにもかかわらず、「記憶法」が存在している場合、とりわけ、厳しい罰則規定を含むような絶対的に強力な「記憶法」を制定したのであれば、それは相対的に強力な「記憶法」となる。場合によっては、非常に政治的な干渉の様相を持つこともありうるだろう。それゆえに、いくつかの国が絶対的な「記憶法」の強度といった観点からいえば同じくらい強力な「記憶法」を制定した場合であっても、歴史的出来事との関係がある国とあまりない国とでは、相対的な「記憶法」の強度が異なってくるのである。

欧州におけるホロコースト否認立法や旧東側諸国における脱共産主義的な法令は、この相対的な「記憶法」の強度からいえば、それぞれ差はあるものの、相対的に弱いものに分類することができるだろう。

なお、「記憶法」を一切制定していない場合、「記憶法」そのものが存在しないので、絶対的にも相対的にも「記憶法」の強度はゼロということが出来る。この場合、当該国が他国にある「記憶法」のなかで扱われている歴史的な出来事とあまりかかわりを持っていないのであれば、その歴史的な出来事にかかわる「記憶法」を国が制定しないのは、なんらおかしいことではないだろう。意味もなく他国間の歴史問題に踏み込んでも厄介事に巻き込まれるだけである。

これに対して、歴史的な出来事との関係は深いものの、これにかかわる「記憶法」を一切制定していないという場合も考えられる。⁽²⁾ いずれも、「記憶法」が存在していないことで、「記憶法」による表現の自由をはじめとする諸権利への制約が一切なされないため、何らかの「記憶法」が存在する場合より表現の自由に対してより寛容な姿勢であるといえる。

相対的な「記憶法」の強度の観点から見た場合、歴史的な出来事とのかかわりが深いにもかかわらず、それに反比例して、「記憶法」がより「規制的」でないのであれば、単に「規制的」でない場合と比べて、諸権利に対してより寛容であるといえるだろう。加えて、その出来事との関係の深い国が被害を受けたとされる側である場合、諸権利に対して比較的寛容といえるだけでなく、場合によっては相手に対する「赦し」の要素も見出すことができるかもしれない。逆に加害側とされる国がこのようなことを行った場合（つまり、絶対的に弱い「記憶法」しか制定しない場合、または「記憶法」を一切制定していない場合）、非難を受けることもありうるだろう。

つまり、相対的な「記憶法」の強度は、表現の自由などへの制約の強さという絶対的な「記憶法」の強度を示すX軸と、対象となる歴史的な出来事と当該国との関係の深さを示すY軸との組み合わせでイメージすることができる。

(三) 相対的な「記憶法」とディアスポラとの関係

これまでの「記憶法」の整理から、相対的な「記憶法」の強度という観点について考察した。そのうえで、相対的な「記憶法」の強度を考察するには、ここまでで触れた方法だけでは不十分だと思われる。というのは、歴史的な出来事とその国との関係度合をみる際に、ディアスポラをどのように考えるかという問題がある。

ディアスポラとは、国家を失い、各地に離散したことで生じたコミュニティのことを指す。本来、ディアスポラは、ユダヤ人によるものを指していたが、現在では、ユダヤ人によるものに限られていない。⁽⁷²⁾ このディアスポラを、「記憶法」で扱った歴史的出来事と国との関係を見る際に、どのようにとるかで相対的な「記憶法」の強度が異なってくる。なお、同じようなことは、単なる移民のコミュニティなどについても当てはまるだろう。

まず、ディアスポラのある国を、ディアスポラを形成している民族とかかわりのあるできごとに対する関係性があるとみなした場合である。この場合、共通する基準として、以下のことが考えられる。

第一に、ディアスポラの数と規模である。その国のなかにあるディアスポラの規模が大きかったり、数が多かったりする場合、小規模であった場合や全体的な人数が少なかった場合と比べて、ディアスポラを形成している集団と関係するであろう歴史的な出来事との関係度合も高いといってもいいだろう。

第二に、たとえディアスポラが存在していたとしても、ディアスポラの構成民族がディアスポラを抱える国の国民として同化していけばいくほど、関係性が薄れていくこともありうると思われる。というのは、同化していけばいくほど、ディアスポラの一員というよりも、その国の一員となってしまうからである。⁽⁷³⁾ そうなれば、最終的にディアスポラの解消に繋がることもないとはいえない。

第三に、(かかわり方にもよるが)ディアスポラ形成に対象となる歴史的出来事に関係していた場合には、かかわっていない場合に比べて、関係度合がより強くなると考えられる。ディアスポラ形成のきっかけとなった歴史的な出来事なのか、それとも単にディアスポラの構成民族と関係があるというだけの歴史的な出来事なのかでは、その関係度合は異なってくるといえるだろう。

そのうえで、おおよそ二つのパターンが考えられる。

一つ目は、国内にディアスポラは存在するが、国自体は対象となる歴史的出来事との関係が薄い場合である。この場合、国内にディアスポラがなく、対象となる歴史的出来事との関係が同じくらい薄い国と比べると、関係性は同等かそれ以上であるといえる。当然ながら、国そのものが対象となる歴史的出来事との関係が強い場合よりは関係性が薄いということができる。

二つ目は、国内にディアスポラが存在し、さらに国自体も対象となる歴史的出来事との関係が強い場合である。こちらの場合も、同じくらい関係性のある国と比べると、関係性は同等かそれ以上と考えられる。

問題点としては、そこにディアスポラが存在していた場合、その国が特定の歴史的な出来事とあまり関係ないにもかかわらず、否応なしに歴史認識の問題にかかわってしまうおそれがある⁷⁴。そのため、場合によっては厄介な歴史戦に巻き込まれる危険性が高まるのである⁷⁵。

次に、ディアスポラのある国を、ディアスポラを形成している民族とかかわりのある出来事に対する関係性がないとみなした場合である。この場合、単純に対象となる歴史的出来事とその国との関係性のみでとらえることができる。このため、相対的な「記憶法」の強度の判断は、前述のものよりもシンプルに行うことが可能である。

問題点としては、国とその国に含まれるディアスポラ構成民族とかかわりのある歴史的出来事との関係性を一切認めないことで、ディアスポラ形成にその歴史的出来事がかかわっていた場合さえも考慮に入れないことになってしまう。こうなってしまうと、一切考慮に入れないのは、少しばかり極端であるようにも思われる。

それゆえに、相対的な「記憶法」の強度を分析する際のディアスポラのとらえ方としては、前述の二つの折衷的な

ものがよいのではないだろうか。つまり、国と対象となる歴史的出来事との関係性を考える際には、ディアスポラ形成に対象となる歴史的出来事がかかわっている場合、国と歴史的な出来事との関係性をみるにあたってディアスポラを考慮に入れ、そうでない単に構成民族そのものと関係があるに過ぎない歴史的出来事の場合、考慮に入れない、または少しばかり考慮する、とするのである。こうすることで、ディアスポラの存在する国が単に歴史認識問題に巻き込まれただけなのか、あるいは関係のある問題なのかを判別し易くなり、相対的な「記憶法」の強度を分析するのに資するのではないだろうか。

むすびにかえて

歴史と政治とが不可分であることから、⁷⁶ 政治を通して生み出される法律もまた、歴史と関わり合いを持つことを避けることができない。歴史というものがこの世に存在し、人間によってその存在が認識されている以上、人間によって作りだされる法律が歴史と何かしらの関係を持つことになるというのは、なんら不自然なことではないだろう。「人間社会が存在する限り、法律は、本質的に過去の出来事に関する公式見解を映し出す」⁷⁷のである。これが歴史認識の法律化などといったかたちで現れるのである。このなかには、本稿で扱ったように表現の自由を制約するような「記憶法」も含まれる。

本稿では、「記憶法」の概要を複数の角度からまとめたいので、絶対的と相対的の二つの観点から「記憶法」の強度を分析した。「記憶法」の分類に関しては、どのように「記憶法」を分類するかということについていえば、分類

のところで論じたように、さまざまである。そうはいつても、いずれの分類も罰則の存在に程度の差こそあれ、着目していることがうかがえる。本稿において「記憶法」の強度を分析するにあたって、罰則の存在を重要な基準として用いている。

また、本稿で行った「記憶法」の強度の分析では、絶対的な強度と相対的な強度という観点に加えて、ディアスポラをどのように扱うかについて論じた。単に法令による諸権利の制約の強度だけをみるのであれば、絶対的な強度のみをみればことたりるだろう。しかし、「記憶法」は、単純に諸権利を制約するものでなく、歴史という要素を不可欠としている。結局のところ、「記憶法」は、歴史を前提にして存在しているのである。このため、「記憶法」にかかわる歴史と国との関係をみずに絶対的な強度の観点からのみで、諸権利に対する強い制約であるにとらえてしまうのは、一面的には正しいが、背景を鑑みない不十分なものともいえる。

「記憶法」には、表現の自由などを制約するものがあるが、他の法令と同様に、表現の自由が制約されることが必ずしもその法令の不適正さに繋がるわけではない。各国の憲法によって保障されているであろう表現の自由またはそれに類するものを保障する規定などに照らし合わせて考える必要がある。

しかし、仮に「記憶法」で語られている歴史的事実が「真実」でなかった場合、これに加えて、それにかかわる特定の歴史的な見解に対する罰則が規定されている場合、憲法上、基本権保障に反していないといっても果たしてこのような「記憶法」は適正であるといえるのであろうか。「記憶法」が「記憶法」として適正であるためには、他の法律に求められる適正さだけでなく、前提となる歴史のしつかりとした分析が不可欠であろう。そのうえで、法律そのものとしての適正はもちろん、「記憶法」の内容を議論することが適切だと考えられる。

現在、我が国において、「記憶法」のうち「罰則を伴う」ものは存在しない。ただ、「記憶法」自体は普遍的なものであるため、「罰則を伴わない」ものは存在する。しかしながら、歴史認識に関しては、さまざまな議論が存在することから、今後、我が国においても「罰則を伴う」法令の制定に向けた議論が高まる可能性を完全に否定することはできない。また、我が国に関係する「記憶法」は、諸外国において少なからずみうけられる。そのため、「記憶法」の問題というのは、我が国にとって無関係ととらえてよいものではない。

今後は、地域ごとの特色や「記憶法」よる表現の自由の制約の許容範囲などといった点から、この「記憶法」についてさらに研究を進めていきたい。

(1) 野口健格「スペインにおける「歴史記憶文書センター」と「歴史記憶回復協会」の現状と課題——歴史の記憶へのアクセスは憲法上の保護の対象となるか?——」中央学院大学『法学論叢』第三〇巻一号(平成二八年)五三頁。

(2) 「歴史」と「記憶」との関係については、大嶋えり子「記憶の承認を考える——フランスにおけるアルジェリア関連の記憶を中心に——」早稲田大学大学院政治学研究所『早稲田政治公法研究』第一〇六号(平成二六年)九頁以下が詳しい。

なお、「記憶は集団間の闘争やある集団による権力に対する要請の中心になり得る」ため、「記憶をめぐる論争は、過去をめぐるものでありながら現代的な論争である」(大嶋・前掲註(2)九頁)。

(3) 「歴史記憶法」はあくまで通称である。黒田清彦「スペイン「歴史の記憶に関する法律」2007年12月26日法律第52号」『南山法学』第三二巻第一号(平成二〇年)一五一頁以下では、正式名称を「市民戦争および独裁の間に迫害または侵害を受けた者の権利を承認して拡大し救済手段を設けるための二〇〇七年一月二六日法律第五二号(LFY 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura)」と訳している。加藤伸吾「スペイン「歴史記憶法」の成立過程」(2004

（2008年）』『外務省調査月報』二〇〇八年度第四号（平成二〇年）一頁以下では、正式名称を「内戦及び独裁の間迫害あるいは暴力に苦しんだ人々のため、権利を認知及び拡張し措置を定める法律」、通称を「歴史記憶法」としており、また、遠藤美純「スペイン「歴史的記憶法」とカタルーニャ」創価大学社会学会『ソシオロジカ』第三五卷第一・二号（平成二三年）一〇五頁以下では、正式名称を「内戦および独裁期に迫害あるいは暴力を受けた人々のため、権利を承認し拡大し措置を定める法律」、通称を「歴史的記憶法」と訳している。

(4) 曾我部真裕「フランスにおける表現の自由の現在——「記憶の法律」をめぐる最近の状況を題材に」京都大学『憲法問題』第二五卷（平成二六年）七五頁以下では、「lois mémorielles」を「記憶の法律」と訳している。本稿では、「lois mémorielles」も「memory laws」同様「記憶法」と訳して用いる。

(5) Kopusov, Nikolay, *MEMORY LAWS, MEMORY WARS* (Cambridge University Press, 2018), p. 1.

(6) アコワイエ委員会とは、記憶法の適法性を調査するために設置されたフランス議会の特別委員会のことである (*Ibid.*, p. 3.)。

(7) *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur les questions mémorielles*, n° 1262, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2008, p. 11.

(8) Heinze, Eric, "Beyond 'memory laws': Towards a general theory of law and historical discourse," in Antonina Bakardjeva Engelbrekt and Joakim Nergelius (eds.), *Law and Memory: Addressing Historical Injustice by Law* (Cambridge University Press, 2016), p. 6.

(9) こういふ反対者には、ルネ・レモン (René Rémond) やピエール・ノラ (Pierre Nora) といった高名な歴史家や、小説家のフランソワーズ・シャンデルナゴル (Françoise Chandernagor) などがある (Kopusov, *op. cit.*, p. 1.)。

(10) *Ibid.*

二〇〇五年の引揚者援護法（メカチエラ法）をきっかけとした歴史認識問題に対する新たな問題提起として、「歴史の自由アピール」がリベラシオン紙に出されている。このアピールでは、思想家が裁判に巻き込まれていることが憂慮され、「自由

な国において、歴史的真理を確定する権利を持つているのは議会や司法権ではない」として、「メカチェラ法を含む四つの『歴史の記憶』関連の法律」の廃止が要求されている。「歴史の自由アピール」については、丸岡高弘「戦争の記憶と記憶の戦争―フランスにおける植民地主義の評価をめぐる論争―」南山大学『ヨーロッパ研究センター報』第一三三号（平成一九年）八七―八八頁による。

(11) Kopusov, *op. cit.*, p. 1.

(12) 正式な法律名は、「『人種差別、反ユダヤ主義その他の排外主義的行為を抑圧するための一九九〇年七月一三日法』…九〇―六一五号法 (Loi no 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe)」である。

ゲソ法は、「民族・人種・国民・宗教にもとづくあらゆる差別を禁止することを主眼とした法律」である。ゲソ法の九条は、一八八一年の出版自由法を改正する条項を含んでいる。そしてこれは、八〇年代に「歴史学の常識に反してナチスによるユダヤ人虐殺の存在自体を否定する見解が頻繁に繰り返されて」きたことに対処するために、一九四五年の「ロンドン協定で定義された人道に反する罪で有罪になった組織のメンバーその他がおこなった罪を否定する見解をなんらかの手段により公表した場合」に処罰する規定を含んでいる。ゲソ法の正式名称の訳及び概要については、丸岡・前掲註(10)八八―八九頁による。

ゲソ法をはじめとしたフランスにおける「記憶法」の分析には、ほかにも曾我部・前掲註(4)七五―八六頁や松沼美穂「植民地支配の過去と歴史・記憶・法 近年のフランスでの論争から」東京大学大学院総合文化研究科・教養学部ドイツ・ヨーロッパ研究センター『ヨーロッパ研究』(平成一九年)一一九―一二四頁などがある。

(13) 正式な法律名は、「『一九一五年のアルメニアにおけるジェノサイドを確認する二〇〇一年一月二九日法』…二〇〇一―七〇号法 (Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915)」である。正式名称の訳については、丸岡・前掲註(10)八八頁による。

(14) 正式な法律名は、「『奴隷売買と奴隷制度を人道に反する罪と認める二〇〇一年五月二二日法』…二〇〇一―四三四号法 (Loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité)」である。正式名称の訳については、丸岡・前掲註(10)八八頁による。

- (15) 正式な法律名は、『フランス人引揚者に対する国家の感謝表明と交付金支給に関する二〇〇五年二月二三日の法律』：二〇〇五—一五八号法 (Loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés) である。正式名称の訳については、丸岡・前掲註(10)八〇頁を参照した。
- (16) Kopusov, *op. cit.*, p. 3.
- (17) Heinze, *op. cit.*, p. 6.
- (18) Arrêté du 8 octobre 1987 relatif à l'apposition de la mention «mort en déportation» sur les actes ou jugements déclaratifs de décès (*J.O.R.F.*, 14 nov. 1987, p. 13295).
- (19) このアレテは、一九八七年一〇月八日付の、退役軍人大臣補佐によるアレテによって、以下の死亡確認証書または死亡確認判決に『強制収容所での死亡』という特記を加えることを決定した」とし、この文言に次いで、対象者の氏名、出生地、出生年月日、没地、没年月日について言及している。
- (20) Loi du 2 juillet 1915.
- (21) Kopusov, *op. cit.*, p. 4.
 本文にあるような特記 (mention) には、ほかに、「二〇一一—一四三二号法 (la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012) 一二条による「国民役務のための死」という特記がある (Secrétariat Général pour l'Administration, *Les mentions, mise à jour* : 28 octobre 2018 (<https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-a-votre-service/monde-combattant/les-mentions/les-mentions>) [Online Available: 2019/3/14])。
- (22) Kopusov, *op. cit.*, p. 4.
- (23) 大嶋えり子博士は、「記憶する義務」という訳を用いている (大嶋・前掲註(2)一三頁、大嶋えり子「フランスによるアルジェリアに関連する記憶の承認——国立移民歴史館の事例を中心に——」日本政治学会『年報政治学』第六五巻第一号 (平成二六年) 二九八頁)。
 なお、フランスにおいて、「ユダヤ人虐殺に関する記憶の義務はほとんど市民的な義務」となっている (丸岡・前掲註(10)

九〇頁)。

- (24) Korosov, *op. cit.*, p. 4.
- (25) *Ibid.*
- (26) *Ibid.*
- (27) *Ibid.*, pp. 4-5.
- (28) Heinze, *op. cit.*, p. 6.
- (29) *Ibid.*, p. 7.
- (30) じつじつたじつを指す語として「翻訳者の偽りの友人 (Ложные друзья переводчика)」というものがある。この概念は「Les faux amis du traducteur」として、ケスラー (Maxime Koessler) とデロキニー (Jules Derocquigny) によって一九二八年にはじめて用いられたものである (Грипкина Е. Н. «Ложные друзья переводчика» как один из аспектов лексических трансформаций // Актуальные вопросы филологической науки XXI века : сборник статей по материалам III Всероссийской научной конференции молодых ученых с международным участием (8 февраля 2013 г.). Ч. 1. / Екатеринбург : УрФУ, 2013. С. 364-365)。人は、いずれかの言語に関する知識を持っている場合、別の言語に非常によく似た単語が出てくると、(加えて、語派などが同じであれば特に) 辞書を引かずとも、知っている言語と同じ意味の訳語を当ててしまいたくなるのが少なくない。しかし、そうした際に、意味が言語間で異なっている場合、誤訳が生じる。このようなことが生じうることから、「偽りの友人」といわれるのである。たとえば、カタカナで表記すると「ビリオン」に相当する語として、英語では「billion」、ドイツ語では「Billion」という単語があるが、これらの意味をそれぞれ日本語にすると、(現在使用されている主たる意味では) 前者は「一〇億」、後者は「一兆」であり、数の単位として異なっている。また、ロシア語の「уродливый」ウロドливыйとウクライナ語の「вродливий」ウロдливиийに至っては、それぞれ露語「醜い」と宇語「美しい」といった体で全く反対の意味になっている。
- (31) Heinze, *op. cit.*, p. 6.

- (32) Kopusov, *op. cit.*, p. 2.
- (33) *Ibid.*
- (34) *Ibid.*, p. 1.
- (35) *Ibid.*, p. 2.
- (36) *Ibid.*
- (37) *Ibid.*
- (38) *Ibid.*, p. 1.
- (39) Heinze, *op. cit.*, p. 6.
- (40) *Ibid.*
- (41) 曾我部・前掲註(4)七六頁参照。
- (42) Kopusov, *op. cit.*, p. 6.
- (43) *Ibid.*
- (44) *Ibid.*
- (45) *Ibid.*
- (46) *Ibid.*
- (47) *Ibid.*
- (48) *Ibid.*
- (49) Heinze, *op. cit.*, pp. 6-7.
- (50) *Ibid.*, p. 6.
- (51) *Ibid.*, p. 7.
- (52) *Ibid.*, p. 6.

- (53) *Ibid.*
- (54) *Ibid.*
- (55) *Ibid.*
- (56) *Ibid.*
- (57) *Ibid.*, p. 7.
- (58) *Ibid.*

ただ、ここでの分類において、特定の歴史的評価に基づいて金銭的な補償などを行う「記憶法」の場合、いずれの規範に該当するかというのがはっきりしない。あくまで補償などは歴史的評価に付随するものといえるので、このことからいえば、この類の「記憶法」は、「宣言的」規範に付随して補償などがあるものと考えられる。たとえば、スペインの「歴史記憶法」一〇条などがあげられる（黒田・前掲註(3)一六〇頁参照）。

- (59) Heinze, *op. cit.*, p. 8.

(60) この記念碑設置は、二〇一三年二月三十一日の官報において、ハンガリー政府によってその旨が発表された。このなかでハンガリー政府は、二〇一四年三月一九日にブタペスト第五区の自由広場に記念碑を設置することを「社会政治的に重要な目標」としたのである。この日は、ドイツによって第二次大戦中にハンガリーが占領されてから七〇年の節目にあたる。そして、これを受けたブタペスト市第五区議会は、記念碑設置を賛成多数で承認したのである。なお、ロガン第五区長は、この記念碑について、「ナチス・ドイツの占領を手助けした者を讃えるものではなく」「ハンガリーの主権が停止したこと」及び「数十万人のホロコースト犠牲者を追悼するものである」ことを説明した。以上の設置の概要については、在ハンガリー日本大使館『政治経済月報（二月号）』（平成二六年）六―七頁による。

また、オルバーン首相は、記念碑について、ユダヤ系米国議会議員らへの返事で以下の旨を説明している。首相は、この返事において、この記念碑が、①ホロコーストに関する記念碑や記念館がすでに別途存在していることもあわせて、ホロコースト記念碑でないこと、②自由を奪われた痛みに対して戦う人々を示していること、そして③主権の喪失が国民の生命や国家全

体に甚大な被害をもたらしたことを想起させるものであること」を述べている。(Orbán, Viktor, “Letter to Congressmen” (4. June 2014), Budapest : <http://accessibility.government.hu/download/0/6a/41000/Letter%20to%20Congressmen.pdf>, accessed 2017-11-30)。

(61) Heinze, *op. cit.*, p. 6.

非難や抗議は、ハンガリーのユダヤ人団体である「ハンガリー・ユダヤ教連盟 (Mazsibisz)」や左派政党である社会党や「共に二〇一四年」、ホロコースト研究者、海外有識者、在ハンガリー・ドイツ大使館などからあった（在ハンガリー日本大使館、前掲『政治経済月報（二月号）』七―八頁参照）。これらの結果、当初計画していた日の記念碑設置は流れた（在ハンガリー日本大使館『政治経済月報（二月号）』（平成二六年）九頁参照）。また、在ハンガリー米国大使館からは、ホロコーストに対する正当な評価を求める声明が出されている（在ハンガリー日本大使館『政治経済月報（四月号）』（平成二六年）一一頁参照）。結果として、記念碑の完成は七月になり、予定していた除幕式典は中止された（在ハンガリー日本大使館『政治経済月報（七月号）』（平成二六年）六―七頁参照）。また、記念碑反対のデモでは、「歴史の捏造と幸福の侵害」への反対が標榜された（在ハンガリー日本大使館、前掲『政治経済月報（四月号）』一〇頁参照）。

(62) Heinze, *op. cit.*, pp. 6-7.

(63) *Ibid.*, p. 7.

(64) Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8613, S. 1ff.

(65) Heinze, *op. cit.*, p. 8.

(66) *Ibid.*

国家の持つ歴史観というのは、遺産といったような文化財からもうかがうことができる。なぜなら、そこに残された文化財は、ありのままの「過去」が残るのではなく、国家によってその国の歴史観に基づいて取捨選択されるため、「遺産を保全すべき」という意識・観念」は、当該国における支配的な歴史観の支えによるものだからである（四方田雅史「両義的遺産」としての共産主義遺産―チェコ・ポーランドにおけるスターリン様式建築を中心に―」静岡文化芸術大学『研究紀要』第一五巻

(平成二六年) 四五頁参照)。

(67) Heinze, *op. cit.*, p. 8.

(68) *Ibid.*

教科書は、その国の歴史の見解が大きく反映されるので、他の国家との関係に関して、完全中立な歴史となりえないのである。なお、日教組のドンと言われた輿石東がかつて発言したような教育の政治的非中立性(「産経抄」『産経新聞』平成二九年三月四日、第一頁)とは意味するところが異なるといえるだろう。

(69) Heinze, *op. cit.*, p. 8.

たとえば、中国では、共産党政権を維持するために、共産党中央宣伝部によって、報道や教科書だけでなく、書籍や映画に至るまですべての「公的な言論」を管理していることから、マスメディアは、政府の意見や主張を代弁することになる(猪狩典子「庄司昌彦「中国の情報通信における「強い政府」と「奔放な社会・市場」」国際大学グローバル・コミュニケーション・センター『智場』第一一三号(平成二二年)五二頁参照)。また、インターネット上にある情報へのアクセスも同様に制約されるため、天安門事件といった「中国政府にとってセンシティブな情報を含むサイト」は、制約の対象になるのである(市川類「インターネットとセキュリティに係る米国・中国間の通商・外交動向」情報処理推進機構『ニューヨークだより』二〇〇九年三月(平成二二年)一四頁参照)。言論統制を脅かすインターネットに対して中国政府が投入した「通信の接続規制や遮断を行う巨大検閲システム」である「金盾(Great Firewall)」の存在は、日本においても知る人が少なくないだろう(猪狩「庄司・前掲註(69)五三頁参照)。なお、中国においては、二〇一七年に「中華人民共和国サイバーセキュリティ法」が施行されている。これについて詳しくは、山本賢二「中華人民共和国サイバーセキュリティ法」日本大学法学部新聞学研究所『ジャーナリズム&メディア』第一一号(平成三〇年)一六一頁以下参照。

(70) Kuposov, *op. cit.*, p. 6.

(71) ただ、逆に一切「記憶法」を制定しないことによっても、効力を発揮することがある。「法的な力は、現存する法律を通じてだけでなく、法律が存在しないことによってもまた、働くのであり、「表向きは中立を装う、すなわち表面的には静観

を維持することによって」「本質的に倫理的な立場に立つことを避けるのは、学校や公的機関にとって力となる」のである（Heinze, *op. cit.*, p. 10.）。

(72) 早尾貴紀「ユダヤ・ディアスポラとイスラエル国家、そして難民的存在としてのパレスチナ人」大阪経済法科大学『アジア太平洋研究センター年報』第一号（平成一五年）三頁以下参照。

ユダヤ系ディアスポラの歴史については、井口泰「ユダヤ系ディアスポラとイスラエルの経済発展——「スタートアップ・ネーション」の移民政策」移民政策学会『移民政策研究』第六号（明石書店、平成二六年）九六頁以下が参考になる。

(73) 『「適応」が新旧の文化が混ざり合って融合する追加的なプロセスであり、自文化の拒絶・取替え、民族的アイデンティティーの喪失を必要としないのに対し、『同化』は民族的グループやマイノリティー個人が文化的に吸収・併合され、民族性の過剰補償・犠牲を伴うものである」からである（森田京子「アイデンティティー・ポリティクスとサバイバル戦略」日本質的心理学会『質的心理学研究』第三号（平成一六年）二四頁）。

また、ディアスポラのように文化的な境界が引かれることで、「教育、メディア、小説、記念館、見物などのようなさまざまな慣行において現れ、物語を通じて人びとの共通の経験、歴史的記憶に関する意識を与えることによって、社会的慣行や言説のなかで構築され」るため（金成玖「流動する「境界」——60—80年代における日韓のメディア空間と文化越境に関する考察——」東京大学大学院情報学環『情報学研究』第八二号（平成二四年）四頁）、その他の国民と同化することで、文化的境界が薄れ、「歴史的記憶に関する意識」も薄れてくるのである。

(74) たとえば一例として、歴史問題に絡んで、「祖国に存在感を誇示しようとしている」「韓国系移民者の『遠距離ナショナルリズム』と、それに連動する韓国政府による『ディアスポラ関与政策』」がアメリカで行われていることなどがあげられる（春木育美「バージニア州の韓国系移民者による「東海」併記運動のプロセスと背景」移民政策学会『移民政策研究』第七号（明石書店、平成二七年）一七九頁）。

(75) 「ディアスポラ意識に基づき、出自社会の文化を、同胞およびホスト社会の人びとに広めるべく活動するプロフェッションナルもしくはボランティア」を指す概念として、「ディアスポラ・エージェント」というものがある（白水繁彦「ディアスポ

ラ・エージェンツ研究——オーストラリアにおけるブラジル映画祭主催者の事例——」駒澤大学グローバル・メディア・スタ
ディーズ学部『Journal of Global Media Studies』第一九号（平成二八年）七一頁以下）。

(76) 政治は、記憶に干渉することで管理しようとするものであり、政治と歴史は、無関係でいることができないのである（丸
岡・前掲註(10)九七頁参照）。

(77) Heinze, *op. cit.*, p. 24.

政治メディアの熟慮誘発機能測定尺度の開発

—原発を争点とした新有権者の実験室的調査から—

小 川 恒 夫

(1) 問題所在

本稿の目的は、政治報道の読者・視聴者を「じっくり考えさせる」機能を熟慮誘発機能と定義し、その効果を測定する尺度の開発を検討することである。2007年6月24日朝日新聞朝刊（総合3面）は「『世論』って」という特集を組んでいる。全国有権者から層化無作為2段階抽出法により3000人を選んで郵送法で「もしあなたが世論調査の対象に選ばれたら、どのように回答するか」（有効回答2166票で回答率72%）を尋ねている。回答内容は「直感で考える方だ」60%、「じっくり考えて」32%となっている。直感派は若い人ほど多く20代男性で72%、30代女性では80%に達している。60代以上は「じっくり考えて」が約40%であるが、それでも「直感派」が上回っている。もし、同じ争点について、十分な情報を与えられて「じっくり考え」た本人の意見が異なるようであれば、世論とは何かということが問題となる⁽¹⁾。

佐藤卓巳は、この「じっくり考えて」と「直感で」の公的意見の違いを、明治・大正期に使われた概念である輿論と世論を使って説明している。「輿論」（Public Opinion）とは、争点双方の相互理解に基づいた公的意見であり、「世論」（Popular sentiments）とは、国民感情に基づいたものである。国民感情としても「世論」が「いま・ここでの快適さ」を前提とする即時的報酬を目指しているのに対し、輿論が将来の安定

を意識する遅滞報酬をも視野に入れ複眼的思考を必要とする。「輿論」は、各種の意見を想定し、時には少数であるが合理的な意見を重視する場合に歴史的に使用されてきたとして、その根底には熟慮があることを佐藤は主張する。「2030年時点での日本社会の原発の在り方」について、2012年8月に行われた「国民的議論に関する検証会合」（内閣官房国家戦略室所管）の専門委員として検証会合に参加した佐藤は、討論型世論調査による「世論の輿論化」の可能性に注目した経験から次のように述べている。遅滞報酬も視野に入れた時間的耐久性を持つ輿論を作り上げるためには、①反転可能性（利害が対立する相手との立場が変わっても許容できる意見であること）、②繰り延べ可能性（時間経過・環境変化が起こっても保持できる同じ意見であるかということ）の2つの自問に耐えるものでなければならない。佐藤はこれを「直感で」を、「じっくり考えて」に変えるための“内省の思考チェック”として民意のリテラシーと呼んでいる（佐藤卓巳、2016）。

政治争点を「じっくり考えて」判断するならば、争点を多次元的に認知している度合いが問題になる。政治学の分野では有権者の「政治的洗練度」（Political sophistication）や選挙時の「認知的複雑性」調査として研究が続けられている分野であるが（Luskin,1987）、本稿では、それらが獲得される前段階「じっくり考えよう」とする動機解発状態について検討する。

（2）「じっくり考えて」の難しさ

フェイクニュースなど情報操作からの回避や長期的な国民福利向上には、争点判断を「じっくり考えて」行うことが望ましい。それは、佐藤の区分でいう「輿論」であり、そのために政治報道が機能するならば、説得や誘導の装置ではなく、対立双方の相互理解を促進し妥協点を探るための装置になることを意味する。

斎藤純一は、有権者の「熟慮」が発生する端緒を「心の動揺」とし

て、以下のように述べている。「これまで知らない偶発的な情報流入＝同質的でない他者の情報の侵入によって、共感が媒体となり『感情の交流』が行われるときに起こるものが『心の動揺』である。そこでは、偶発的な情報の流入が、自らにとって重要である一尊敬に値する—という評価に結びつくとき、自らの利害や価値観を脱中心化しようとする。これによって、同質的で閉塞した空間を打ち破り「欲求—嫌悪の構造」という選好変容の可能性が生まれるのである」（斎藤純一、2010）。つまり、偶発的な情報との接触が共感を伴って感情交流に結び付くとき、同質的で閉塞した空間を打ち破り、自説を疑うことも含め、「もっと知りたい」「考えてみたい」という動機の解発が始まるという。

しかし、伝統的なマス・メディア報道が賛否双方の相互交流について貢献できる可能性について、長年 NHK 解説委員として原子力と被ばくを専門の1つとして数々の番組で解説を担当してきた岩本裕は以下のようにコメントしている。「この問題を TV で解説することは非常に難しいことでした。（中略）原子力の問題は推進と反対の立場で意見が交わることがありませんでした。原発の構造、放射性物質の種類の高さと性質の違い、それが人体に及ぼす影響などの問題が非常に多く、前提となる知識が膨大に必要なため、どんなに解説をしてもなかなか有意義な議論に結び付きにくいと感じていました」（岩本、2015）。特に、低線量の被ばくで癌が増えるかについては、70年前の広島と長崎での原爆による被ばくデータ以外に根拠となるものがほとんどないため、現代の科学レベルでは明確なことがわかっていない。中立の立場で意見を述べるようにしていた岩本は「放送後、SNSなどで原発推進派からも反対派からも強い批判の声が上がっているのを見て、落ち込んだ」としている。ここに報道が、賛否双方の「じっくり考えて」を促進し、相互に認知的複雑性を高めていくことの難しさがあると思われる⁽²⁾。

公共政策学からも、原発問題のように高度な専門的知識を必要とする争点に対して、①その科学領域の専門家が持つ知識と認識構造（理論知）、②実務を行う官僚機構が持つもの（経験知）、③非専門家としての

一般市民が持つもの（現場知）が異なることを前提に、3者の「知」を融合させることの重要性が指摘される一方で、その融合には、「計画」された偶発的接触＝専門家も入れた形での少数市民間の対話や討議がなされるミニパブリックやコンセンサス会議、討論型世論調査などが必要とする研究者も多い（秋吉ほか、2010；若松征男、2010）。そこでは、市民・行政・専門家間の対話・討論によって現実知を理論知・経験知に融合させる要請が働き、一般市民にも「議論」や「熟慮」しやすいメディア・フレームの変更（リフレーム）が行われやすいという（秋吉、2012）。

一方、一般の人々の熟慮が、多様な情報チャンネルからもたらされる可能性をドナルド・R・キンダーは以下のようにコメントしている。「もし人々が、確固たる意見を形成するもとなるさまざまなことを考慮しているとするならば、意見を形成できるか否かは、各問題をどのように規定し理解すべきかについて、他の人からどれだけ多く助けられるかにかかっている。つまり、各有権者が確固たる意見を形成できるか否かは、問題がどのようにフレームされるか、各人が意見の調理法（レシピ）を知れるかにかかっている。エリートの論争が有用なフレームを提供することで、人々は確固たる意見を形成することができるに違いない。」（キンダー、R.D.2004）。意見の調理法（レシピ）を知らせる他者は、家庭・地域・学校からだけでなく、勿論、マス・メディアからであってもいいと思われるが、様々な属性・体験・知識をもつ受け手に対して、適切で有用なレシピ（フレーム）とは何かを検討することが重要になろう。

このような視点から、先の方原発に関するNHK報道を見ると、高度に専門的な争点に対して放送後にSNSなどで批判意見が相次いだということと、他の多くの視聴者がどう思ったのかということは別の問題であるようにも思われる。そこでは、視聴後、物言わないが秘かに「もう一度、考えてみよう」と思った視聴者を探るための測定尺度が必要になる⁽³⁾。

すべてのマス・メディアが重要争点に対して、常に適切で有効な熟

議誘発のためのレシピ（フレーム）を提供できるかは、経営問題や政府規制を含めた別の課題でもある（Benjamin, 1996）。しかし、どのような属性を持った受け手に、どのような「フレーム」が熟慮動機の解発を支援しやすいかという問いも、メディア効果研究の1つの課題になる。本稿ではその前提として、熟慮動機の解発状態を測定する尺度（以下：熟慮誘発度尺度）を検討する。それは、有権者が争点の是非判断をめぐり、どのような思考プロセスを辿れば「じっくり考えた」ことになるのかの検討でもあり、従来の認知・評価・イメージを測定軸としてきたメディア効果測定尺度とは異ったものである。

（3） 熟慮誘発度の測定尺度構成の試み

尺度構成のポイントになる政治争点への有権者の熟慮とは何かについては、政治学分野でも未だに議論が続いている。単なる政策内容・成果についての主体的学習に留まらず、自分たちの行為の帰結について十分な予測を行うための能力（知識）を増加させること、争点に対する公的政策のメリットについての論理性のある理由付け（Reasoning）、結果予測についての自己内での対話、反対意見者との対話過程を含むか、かつ、有権者の基本的な価値観や選好の変化を伴うものかといった議論である（ルピア&マカビンズ1985；Fiskin 1992、アーサー,L. & マシュー,D. 1998；Elster 1998；フィシュキン2009）。このようにしてみると、その定義は一定ではないが、そこには単なる思い付きや感情的な好き嫌いからの争点是非判断ではなく、先の「心の動揺」が生じる過程のように、自分の利益・価値観にどのような影響を与えるかという予測・思考過程が含まれているように思われる。

本稿で、この過程をモデル化する際にさらに参考にしたのは、ブラジル国内の政治争点となった「低所得労働者への国家からの支援措置の是非」をめぐり、各自の意見を彫琢する過程を、実際の会話内容分析から詳細に行っている Rousiley の研究である。彼は、「調査参加者

たちは、自分たちの主張を強め、要求や疑問を提示し、間違いであることを証明し、新しい方向で自分自身の主張を再定義するためにメディア材料を使用した」(Rousiley 2012)として、個人の熟慮過程を以下のように4分類7項目にまとめている。研究手法としては、一般市民から選ばれた27歳から60歳まで各グループ3人から8人で構成される8つのフォーカスグループに分かれた女性を対象に、2003年から2006年の間に刊行された全国レベルの318本の記事を読んでもらい⁽⁴⁾、各人の判断過程を記録している。

1、争点背景にある前提条件の提示

- ① (相手の立場に身を置く架空の役割取得)
- ② (自分たちの正当性と対峙する対話者たちの主張の基礎となる前提理解)

2、反論反駁の準備

- ③ (批判的で合理的な反論の詳細化)

3、討論のリスクを冒すか否かの判断

- ④ (潜在的に許容できる理由の提供)
- ⑤ (他者側反証に照らした自らの興味やニーズの再評価)

4、問題の解釈と全参加者たちの相互理解に向けた方向付け

- ⑥ (参加者が提示した状況の解釈と相互尊重)
- ⑦ (代替解決策を提示するための模索)

(Rousiley 2012、252)。

ここでの熟慮過程モデルは、冒頭で佐藤が輿論を作り上げるための条件として示した2要件、①反転可能性(利害が対立する相手との立場が変わっても許容できる意見であること)、②繰り延べ可能性(時間経過・環境

変化が起こっても保持できる同じ意見であるかということ)とも関連性が高い。佐藤の示す①の反転可能性の模索は、「相手・自己側の利益構造の認識(外部情報の摂取と意見根拠理解):1②.2.3⑤.4⑥」であり、佐藤②の繰り延べも「自己側利益構造の再認識(自己内での対話と内省):1①.3④.4⑦」によって完成する。

つまり、討論参加主体の熟慮を構成しているのは「自他の利益構造の認識」と、その認識に基づいた「自己の利益構造を支える価値観への内省」という2分類と捉え、ここから、有権者の熟慮動機の解発を測定する暫定的な尺度として、まず(A1)相手・自己側の利益構造の認識項目4問、(A2)自己の利益構造を支える価値観への内省項目5問を設定した。さらに、上記の認識や内省を放棄する項目として(B)自己判断放棄を想定する項目5問を設定した。計14項目の回答はすべて「まったくそう思わない」から「どちらとも言えない」を中間に「とてもそう思う」までの5件法で回答を求め、争点に関する情報を読む前と後に5件法で記入してもらうことで前後の熟慮度の比較ができるように構成した。

Table 1 争点判断に対する熟慮動機尺度

A1	相手・自己側の利益構造の認識(熟慮志向性①)
1	もっと原発に関連する賛否両者側の情報に接したい:(両面情報志向性)
2	原発を放棄した海外の実情や根拠をもっと知りたい:(海外事情志向性)
3	周囲の友人がこの問題を話題にしたら会話に参加する:(会話参加性)
4	自治体主催「原発是非についての講演会」に参加したい:(講演会参加性)
A2	相手・自己側利益構造の妥協点の内省(熟慮志向性②)
5	この争点への関心がある:(関心性)
6	もっと時間をかけて考えてみたいテーマだと思う:(熟慮欲求解発性)
7	最終意見は、もう暫く考えてから判断したい:(判断留保性)
8	原発是非について国民投票制度が設けられれば必ず行く:(国民投票参加性)
9	この争点は身近な問題として考えやすい:(争点身近性)
B	自己判断放棄
10	専門的で難しい問題で素人が考えてもわからないことだ:(素人判断困難性)
11	周囲に深刻な影響が出ないまでは馴染めないテーマだ:(深刻さ意識性)
12	このテーマのわたしの関心は高くない:(低関心性)
13	親しい友人とでも話題にするには堅すぎるテーマと思う:(会話困難性)
14	今は、まだ原発の是非をじっくり考える気がしない:(熟慮放棄性)

(4) 測定尺度を使用した模擬実験

次に、上記の測定尺度の有効性を検証するために、特定争点に関する情報を用意し実験参加者に読んでもらうことで、読前後で熟慮の度合いに有意差が検出できるかを実験室的調査によって検討した。実験計画は以下の通り。

本稿での実験上の模擬争点は、先の岩本氏の経験談と合わせるため、「原子力発電の是非」に設定した。また、この争点は調査時期的にも適合性が高いと判断したためである。第1の理由は、同争点は本調査実施の1か月前に実施された第48回衆議院選挙（2017年10月22日）でも、安全保障関連法、共謀罪を成立させた安倍政治決算、憲法改正、と並ぶ3大争点の1つであったこと。第2の理由としては、同争点は、2010年3月の東日本大震災以降、成人有権者を対象に我が国政府が初めて試みた討論型世論調査（2012年8月）の争点であり、その時には内閣府から討論解説資料として、原発を2030年時点で0%にした場合の肯定的意見と否定的意見が“社会的利益”情報を中心に記載された資料としてすでに存在する。同資料を使用することは、有権者が接する初期情報フレームとして、両面併記情報から争点への熟慮誘発度測定しやすい情報構成と考えたからである。

実験参加者は、(株)日経リサーチの全国パネルモニターの中から層化2段階無作為に抽出された者をそれぞれ175名計350名の18歳～19歳の新有権者である。この参加者を実験群とコントロール群に分け、2種類の情報を読む前後での争点への熟慮誘発度の変化を測定した。属性分布は以下の通り。（男性176人・女性174人）（18歳136人・19歳214人）（北海道26・青森5・岩手6・宮城10・秋田2・山形3・福島6・茨城9・栃木3・群馬6・埼玉22・千葉14・東京47・神奈川28・新潟7・富山2・石川6・福井4・長野4・岐阜5・静岡7・愛知15・三重4・滋賀6・京都5・大阪20・兵庫13・奈良9・和歌山1・鳥取3・島根1・岡山5・広島11・徳島2・香川4・愛媛1・高知3・福岡13・佐賀2・長崎1・熊本3・大分1・宮崎2・鹿児島2・

沖縄1：合計 350 人)

調査期間は 2017 年 11 月 10 日から 11 月 30 日までである。提示資料として付与した内容は以下の通りである。2012 年の原発是非を争点とした討論型世論調査時に政府（内閣府）が提供した「2030 年原発 0 シナリオ」是非判断に提供された資料では、「安全」「安定供給」「コスト」「温暖化」の 4 項目からメリット（6 意見）・デメリット（9 意見）意見がまとめられているため、それを今回はメリット・デメリット双方とも各 1 情報で計 4 項目にまとめ構成した（Appendix 1）。また、対称コントロール群として、同じ 4 項目でメリットとデメリットをより生活圏での変化が見えやすい内容を示した資料を作成した（Appendix 2）。“対称コントロール群情報”の特徴は、今回実験協力者となった 18 歳から 19 歳でも、原発是非の影響をイメージしやすいように生活面への変化予測を強調した点である。内容は、新聞報道や関連書籍から抽出して構成した。現実の情報環境では、両フレームがミックスされて受け手に提供されていると思われるが、ここでは、熟慮誘発度と情報フレームとの関連を測定するためにあえて両者を分離した点がポイントである。尚、調査内容には、日経リサーチ社の内部倫理委員会と筆者所属機関の研究倫理委員会での審査承認を得た。

（5） 尺度の有効性に関する分析結果

14 項目からなる熟慮誘発度尺度はオリジナルであるため、この尺度について因子分析を行い、各因子の信頼性を確認した後、因子群ごとに測定値を平均化し、読前・読後の熟慮志向性を比較検討した。

まず 14 項目の平均値と標準偏差を算出し、天井効果とフロア効果を示す項目がないことを確認した。次に、資料読後の 14 項目について最尤法でのプロマックス回転による初回因子抽出後の「共通性」に問題がなく、因子負荷量は充分（.35）ではあるが両因子にほぼ同じ値を示した項目 7「最終判断はもう暫く考えてから判断したい」を除外して、

計 13 項目で再度同様の因子分析を最尤法で行った結果、予想通り下記の 2 因子が抽出された (Table 3)。第 1 因子は「争点を再度熟慮してみたい」「反対賛成両派の意見を再度聞いてみたい」「関心がある」「原発を放棄した海外諸国の情報をもっと知りたい」「争点に関する会話に参加してみたい」「争点に関する講演会に参加する」「この争点は身近な問題として考えやすい」の 8 項目からなる争点「熟慮志向性」因子である。第 2 因子は「まだ是非をじっくり考える気がしない」「素人には判断が難しい争点である」「まだ関心はあまり高くない」「周囲に深刻な影響が出るまでは馴染めない争点だ」「会話をするには固すぎるテーマだ」の 5 項目からなる争点「熟慮放棄性」因子である。当初から想定した 2 因子構造が確証的因子分析によって検証された。

Table 2 熟慮動機尺度の因子分析結果 (最尤法・Promax 回転後の因子パターン)

項目内容	I	II
第 1 因子：熟慮志向性 (8 項目)		
6._ 争点をもっと時間をかけて考えてみたい	.778	.047
1._ 反対賛成両派の意見を再度聞いてみたい	.771	-.104
2._ 原発を放棄した海外の事情や根拠を知りたい	.763	-.044
5._ 関心がある	.743	-.098
8._ 国民投票があれば参加する	.592	-.275
12._ 身近な問題として考えやすい	.583	-.146
10._ 周囲の人が話題にしたら会話に参加する	.572	-.252
4._ 原発是非に関する講演会に参加したい	.505	-.262
第 2 因子：熟慮放棄性 (5 項目)		
9._ 関心は高くない	-.474	.671
7._ まだ是非をじっくり考える気がしない	-.294	.665
3._ 素人には判断が難しい争点である	-.110	.617
11._ 周囲に深刻な影響が出るまでは馴染めない争点だ	-.118	.564
13._ 会話をするには固すぎるテーマだ	.005	.502

因子ごとに信頼性係数 (クロンバックの α 係数) を算出すると、第 1 因子 (熟慮志向性) では $\alpha = 0.863$ (標準化 0.865)、第 2 因子 (熟慮放棄性) では $\alpha = 0.748$ (標準化 0.750) となり、各因子の信頼性は確認され、両因子間では弱い負の相関も見られた (Table 4)。また、この熟慮動機尺

度の妥当性については、既存の「政治的関心尺度：6項目」および「政治的有効性感覚尺度：14項目」（原田、1994）との並存的妥当性の関係から考察した。この調査は、18歳から20歳までの調査者が勤務する大学の大学生70人を対象に、各尺度項目データを採取して行われた。Table4で示された結果では、「政治的関心」「政治的有効性感覚」との関係ともに中程度の正の相関関係が見られた。これらの結果は、「争点への熟慮動機」の下位尺度には、「政治的関心」や「政治的有効性感覚」が存在するであろうという、本研究の仮説を支持しており、同尺度の妥当性はある程度確認されると判断した。

Table 3 熟慮動機尺度の下位尺度間相関および α 係数

	熟慮志向性	熟慮放棄性	α 係数
熟慮志向性	1.00	-.285**	.863
熟慮放棄性	-.285**	1.00	.748

** $P < 0.01$

Table 4 並存的妥当性検討のために用いた変数間の相関

	1	2	3
1. 学習・熟慮動機		.416**	.356**
2. 政治的関心	.416**		.367**
3. 政治的有効性感覚	.356**	.367**	

** $P < 0.01$

読前・読後の「熟慮誘発度」を算出するためには、読前・読後に質問している全13項目のうち、熟慮志向性因子（8項目）と熟慮放棄因子（5項目）で構成された2因子を用いて、以下の計算式を用いた。読前の熟慮誘発度＝（読前の熟慮志向因子の平均値－読前の熟慮放棄因子の平均値）。読後の熟慮誘発度＝（読後の熟慮志向因子の平均値－読後の熟慮放棄因子の平均値）。まず、読前の熟慮誘発度を用いて、実験群と対称群との間のサンプル同質性の推定（ランダムイゼーション）を検証した。両者間で“事前”熟慮誘発度の[対応のない] t検定を行ったところ有意差は検証されなかったため（ $t(348) = .224, P > 0.1$ ）、実験参加者間の同

質性を想定した。次に、両情報パターンごとに、読前と読後との間で[対応のある] t検定をおこなった。内閣府資料では、前後の熟慮誘発度で有意差は検出されなかったが ($t(174) = .715, P > .10$)、今回、同じ下位争点項目を入れて作成された対称コントロール群資料では5%水準で有意性が検出された ($t(174) = 2.00, P < .05$)。このことは、付与信息によって、読後の受け手熟慮誘発度が異なる可能性があることを今回作成した熟慮誘発度の測定尺度が検出したことを示唆するものである⁽⁵⁾。

(6) 「じっくり考えて」と「争点情報フレーム」研究の課題

選挙時に政治争点を「直感で考える方だ」が多数派を占めるということは、報道から議題が設定された後も、「直感で」を刺激するプライミング機能が強く生じているとみることもできよう (Leeper, T.J. & Slothuus, R. 2016)。それが中長期的に国民利益の対し問題を生じさせるというのであれば、既存のジャーナリズムメディアだけでなく、SNSメディアのフレーミングにも何らかの工夫が必要になる。その際、①どのような有権者に対して、どのような報道ニュース番組や記事が熟慮誘発度を持っているか (短期)、②時間の経過に伴って有権者はどの程度熟慮誘発度を変化させているか (中長期)、を測定する尺度を持つことは有効である。このことは、争点熟慮誘発要因を、受け手側の情報処理能力 (メディア・リテラシー) の問題としてだけでなく、付与側の情報フレームとの関係からも捉えることを可能にする⁽⁶⁾。

今回の実験参加者は18歳から19歳までの新有権者であったが、2022年度から順次実施する高校の次期学習指導要領では、公民の新設科目「公共」で、主権者として必要な資質を育むため、討議を経た模擬選挙などの体験型授業が要請されている。このような教育現場での動きは、模擬的投票のための有効な資料を必要とし、その有効性を熟慮誘発面から測定する尺度も必要になろう。特に、実社会での生活体

験が少ない分、生活体験から政治争点を判断する度合いが低い新有権者に対する政治情報フレーム研究には一般有権者以上の工夫が必要である（小野、2009）。今後も、熟慮誘発度を測定するための尺度開発を進めることによって、報道フレームと熟慮誘発度との間に受け手や争点属性ごとの相関が検知できるならば、政治メディア・フレームの「じっくり考えて」要因を中範囲の理論で検討することにもなる（Mutz 2008;Steiner 2012）。

Appendix 1【内閣府世論調査資料：社会圏への影響予測情報】

（注1）2012年8月4日（土）、8月5日（日）民主党野田政権下で実施された討論型世論調査実施時に政府（内閣府）が討論参加者に事前に配布した資料（エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査実行委員会作成資料 32 ページ）を下記4項目に編集。

（2030年：原発0%シナリオのデメリット）

①【電力供給】再生可能エネルギー（太陽光・風力など）の稼働率変動の幅を考えると、供給が不安定になってしまうおそれがあります。石油やガスなどの化石燃料の依存度が高まり、それらを海外に依存する我が国での安定供給が損なわれる可能性が高まってしまう。
②【電力供給コスト】再生可能エネルギーは発電コストが高く、供給量が少なく、将来的にも価格低下が確定的とはいえません。また、化石燃料の輸入額の増加は、費用が高く、経済活動への影響はほかのシナリオと比較すると、実質GDPの低下がより大きくなってしまいます。その結果、エネルギーのコスト増は、エネルギー多消費産業の海外移転を招きます。 ●実質GDPへの影響
0%原発にすると実質GDPへの影響（2010年）511兆円→2030年：563～628兆円
20%原発にすると実質DGPへの影響（2010年）511兆円→2030年：581～634兆円
③【地球温暖化】原発を有効活用できないため、石油やガスなどの化石燃料からのCO ₂ 排出による温室効果ガスの削減を経済的に行うことができません。
④【安全性】原発のゼロは、原子力を担う人材が減り、安全管理技術が劣化して廃炉などがきちんとできなくなります。その結果、廃炉過程での重大事故を誘発するリスクが上がります。

(2030年：原発0%シナリオのメリット)

① 【安定供給】 原発維持のための研究開発コストが減少することで、再生可能エネルギー（太陽光・水力など）代替可能エネルギー・省エネ技術の開発に資金や人材への集中的投入が可能になることで、自然再生エネルギー技術開発が加速され安定供給が可能になります。
② 【電力供給コスト】 技術開発コスト、立地対策コスト、廃炉や使用済燃料の処理・処分コスト、事故処理の際の費用を含めると、原発の発電コストは高く、このコストを最小限にできます。また、実現可能性が低く、コストも高い核燃料サイクル政策（使用済燃料から再度核燃料をつくれるシステム）をとらなくてもよくなり、総発電コストの低下に貢献できます。
③ 【地球温暖化】 原発0%にすることで逆に、省エネ技術の早期開発や国民的な省エネ活動に関心を集めることが可能で、逆に温室効果ガスの削減を経済的に行うことができます。
④ 【安全性】 使用済核燃料や放射性廃棄物の発生を抑制し、地震・事故などによる原発の重大事故が起こるリスクが大きく減少します。 (了)

Appendix 2【1の影響予測をより生活圏へ分かりやすくした資料】

(2030年：原発0%シナリオのデメリット)

① 【地球温暖化】 現在日本は、 CO_2 （二酸化炭素）排出量が原子力の30倍とされる天然ガスや50倍といわれる石炭による火力発電をフル回転したことにより、国内発電施設からの排出量は国内で過去最高を記録しています。 CO_2 拡大は温暖化を招くため、日最高気温が上昇し熱中症患者が増えるほか、「熱帯性感染症」の広がりが懸念されます。2014年8月に熱帯性感染症であるデング熱感染者を国内で初めて出し、一時期は立ち入り禁止となった東京都内代々木公園では感染源である蚊を駆除するための殺虫剤の散布が行われました（2014年8月29日東京新聞朝刊）。
② 【地球温暖化】 原子力なしで CO_2 排出量を削減するためには、需要側でも大幅な省エネを実行することが不可欠です。発電効率の悪い製品の販売制限や禁止など、社会全体がより厳しい規制や制度変更を受け入れていく覚悟が必要です。例えば、夏場の昼時に電力消費量が高いエアコン機器について、このような規制が課せられる可能性があります。(1) 省エネ性能に劣る空調機器の省エネ改修を義務付け (2) 省エネ性能に劣る住宅・ビルの新規賃貸制限など。出典『今後の省エネルギー政策の展開について』平成24年1月資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部」

- ③ 【電力供給コスト】東京電力管轄下、2011年福島原発事故以降の2015年までの一般家庭用電力料金の上昇率をみると、原発を停止し総発電量の9割を火力発電に切り替えたことで化石燃料（石炭・ガス・原油燃料）の輸入費が年額3.6兆円増。その結果、事故前と比べて一般家庭の電気料金が30%近い上昇を示しています。化石燃料費の場合、為替レートや輸入コストの変動を大きく受けやすいために、原発0%では電力料金の単価は高くなります。出典 電力需要実績確報（電気事業連合会）「11年から16年までの一般家庭電力料金の折れ線グラフを添付」
- ④ 【電力供給】2011年3月の福島原発事故で原発がすべて停止した結果、電力不足を補うため実施された「計画停電」が実施されました。たとえば、「計画停電」で電車の本数が減り、乗車を待つ長い乗客の列が多く駅の見られました（2011年3月14日朝日新聞朝刊での写真を添付）。その後も原発稼働がない2015年8月の電力最大需要日（8月7日午後13時～14時）では東京電力管轄下で残りの電力予備率は8%まで低下し計画停電の可能性もありました（2015年8月8日朝日新聞朝刊）。原発なしの暑い夏では、計画停電の可能性が十分にあります。

（2030年：原発0%シナリオのメリット）

- ① 【安全性】2015年10月に岡山大学の津田敏秀教授（生命環境学・環境疫学）らの研究グループは、福島原発事故以降、放射能によって子供に発生しやすい甲状腺がんの発生状況を通常の発生率と比較した結果を発表しました。100万人あたり3人程度といわれる同年齢の日本全国での1年間あたりの発症率と比較した倍率では、福島市と郡山市の間で約50倍、福島原発周辺地域で約30倍、少ない地域でも20倍となっています（2015年11月19日朝日新聞朝刊）。「福島県内地域ごとの発症率の表を添付」
- ② 【安全性】1976年米国スリーマイル島原発事故の後に足が7本ある牛が生まれました。これは、放射能被ばくにより施設周辺の動植物の遺伝子が損傷を受け、次世代に影響を与えることで発生したと言われていています（2008年7月27日朝日新聞朝刊）。
- ③ 【安全性】1986年ソ連チェルノブイリ原発事故周辺のウクライナでは、今も300万人の被曝（ひばく）者が苦しんでいます。死者は5万人です。今なお多くの子供たちが白血病・甲状腺がん・呼吸器疾患・消化器疾患などで苦しんでいます。被曝児も結婚世代になり、子供をつくることへの不安が広がっています（1997年9月28日朝日新聞朝刊）。
- ④ 【安全性】京都大学原子炉実験所の小出裕章先生は静岡県御前崎市の浜岡原発で1986年旧ソ連チェルノブイリ原発並みの大事故が起こった場合の被害状況を想定し発表しています。風の向きによっても異なりますが、半径50キロ圏では全数死亡、半径100キロ内では半数死亡、150キロ圏では著しい急性障害と指摘しています。「浜岡原発最大事故時の名古屋・首都圏に及ぶ被害想定地図を添付」出典（小出裕章（2011）『原発はいらない』幻冬舎、107頁）

脚注

- (1) この問題について筆者は、世論形成につながる各人の情報処理過程を3ルートに分類し検討している。「じっくり考えて」ルートが望ましいとしても、情報処理過程は、他の2方向に流される可能性を多分に含んでいる。第1ルートでは、主体は自己の体験・知識だけに依存して判断を行う。マス・メディア効果論が示すところの限定的効果や選択的認知とも呼ばれる現象である。外部情報はあくまでも、既存意識の活性化のためだけに消費されていることになる。第2ルートにおいては、主体は信頼のおける他者の意見の依存している、あるいは、マス・メディアの中の多数派と思われる意見（雰囲気）に依存しているだけで、外部情報を参考にして「じっくり考えて」いるとは言えない。従来の効果モデルである「第三者効果」や「沈黙の螺旋効果」もここに分類されよう。第3ルートである「じっくり考えて」に必要なことは、評価結果を主体的に予測することであるが、この過程が作動しない場合は、各人の情報処理過程は前2ルートに流されやすいとするモデルである（小川、2006）。
- (2) その一方で、「現在、米国では約6割の人が能動的にSNSでニュースを読んでおり、日本でも増加傾向にある。関心があり、役立つと思えるニュースばかり読むため、馴染みの少ない硬いニュースは読まれなくなっている」（林香里、朝日新聞、2017年5月23日）という現在の報道の状況は、「偶発的な情報との接触が共感を伴って感情交流に結び付く」という経緯を減少させている、とも捉えられる。
- (3) この有用なフレーム＝リフレーミングのあり方を、小集団内での討論会での解説資料説明に限ったものではなく、マス・メディア報道にも当てはめる研究者にカペラとジェイミソンがいる。彼らの測定軸は「政治のことは考えたくない」という思いの強さ＝Cynicism（冷笑）であるため、この冷笑的な反応を阻止できる情報フレームとして、関係者による「語り」と「対話」によって構成される報道フレーム（Narrative News Frames）を提案している。具体的な例として、米国の「健康保険制度」改革を巡っての1996年NBCテレビのある特別番組を挙げ、この番組が、一般視聴者の同争点に対する学習の増大と、蔓延しつつあったシニシズムの緩和に大きな効果を及ぼしたことから、その報道フレームの特徴を以下の6点にまとめている。①非専門技術的な話、②一般市民の自己関心の語り、③専門家・政治家・一般市民との同じ視線での話し合い、④専門家や政治家が特定の立場だけを主張しなかったこと、⑤報道側が政治家の隠れた本音などについて皮肉的な言い方をしなかったこと、⑥すべての陣営が共通項を探し、存在すれば認め互いを尊重しあったこと。これらの要件を整えば、争点の自分との関連性の低さ、重要度認識の低さ、争点の複雑性は、シニシズム発生 of 文脈要因ではないのではないかと述べている（カペラ&ジェイミソン,1997/邦訳2005）。そこでは、一般市民の素朴な疑問語りや専門

関係者間の相互尊重的対話が、視聴者の「心の動揺」と「じっくり考えて」を引き起こす報道フレームのポイントになっているように思われる。

- (4) 記事の種類は、一般記事・第一面・引用・インタビュー・コラム・読者の手紙・備考・レポートの8種類であるが、討論参加者の記事の参照は58%が「レポート」、10%「用語解説」、9%「読者の手紙」、8.5%「コラム」からなされている。
- (5) この尺度で今回使用した2種類の資料間の熟慮誘発度の違いも検討した。情報資料ごとの読後と読前熟慮誘発度の平均値の差（読後の熟慮誘発度－読前の熟慮誘発度）を[対応のない] t検定で検定したところ、両付与情報資料間の熟慮誘発度には有意差が検定されなかった（ $t(348)=.858$ $P>.01$ ）。このことは、配布資料のフレーム構成によって、読後の受け手熟慮誘発度には違いが生じていたが、今回配布の資料間には、熟慮誘発度のレベルに明確な差がなかったということを示している。
- (6) この捉え方は、政治コミュニケーションの定義を影響という概念よりも「相互作用の中での意味の創造」を強調する「構築主義」の考え方にも符号するものである。構築主義の考え方では、受け手はマス・メディアから影響をうけるだけでなく、熟慮動機が解発された後、自らも学習し熟慮して判断する存在として想定されている（ニューマン,W.R. & マリオン,R.J. 1992）。

引用文献（英文）

- ・ Benjamin,I.Page. (1996) “Who deliberates? Mass media in modern democracy” University of Chicago Press, 125-128.
- ・ Elster,j. (Ed.). (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- ・ Fishkin.J.S. (1992) “Beyond Teledemocracy: America on the Line”, *The Responsive Community*, Vol.2, No.3.
- ・ Leeper,T.J.& Slothuus.R. (2016). “*Deliberation and Framing*”. Oxford Handbook of Deliberative Democracy.
- ・ Mutz,D.C. (2008). “Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory?”. *Annual Review of Political Science*, 11 (1), 521-538.
- ・ Rousiley C.M.Maia (2012). “*Deliberation, the Media and Political Talk*, HAMPTON PRESS, 252.
- ・ Luskin,R.C. (1987).“Measuring political sophistication. *American Journal of Political Science*,31,859-899.
- ・ Steiner,J. (2012). “*The Foundations of Deliberative Democracy: Empirical Research and Normative Implications*”, Cambridge University Press.

(邦文)

- ・アーサー・ルピア&マシュー・D・マカビンズ (1998) 『民主制のディレンマ』山田真裕訳 (2005)、木鐸社、98.
- ・小川恒夫 (2006) 『政治メディアの熟慮誘発機能』八千代出版、小川恒夫、63-74.
- ・秋吉貴雄 (2012) 「政策学習論の再構築に向けて」熊本大学社会文化研究、10号、1.
- ・秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2010) 「公共政策学の基礎」、有斐閣.
- ・岩本裕 (2015) 『世論調査とは何だろうか』岩波新書、219.
- ・小出裕章 (2011) 『原発はいらない』幻冬舎、107.
- ・小野耕二 (2009) 「政治学の実践化への試み：政治参加の拡大へ向けて」『学術の動向』日本学術協力財団、10月号、36-49.
- ・カペラ,J.N. & ジャイミソン,K.H. (1997) 『政治報道とシニシズム』平林紀子・山田一成監訳 (2000)、ミネルヴァ書房、345.
- ・キンダー,R.J. (1998) 『世論の政治心理学—政治領域における意見と行動』加藤秀治郎・加藤祐子訳 (2004)、世界思想社、64.
- ・齋藤純一 (2010) 「政治的空間における理由と情念」『思想』、1033号、岩波書店、26.
- ・佐藤卓巳 (2016) 「世論調査の「よろん」とは？—世論観測から輿論2.0へ」『放送メディア研究13』、NHK放送文化研究所、37-39.
- ・ニューマン,W.R. & マリオン,R.J. (1992) 『ニュースはどのように理解されるか—メディア・フレームと政治的意味の構築』川端美樹・山田一成監訳 (2008)、慶応義塾大学出版会、22-26、141.
- ・フィッシュキン,J.S. (2009) 『人々の声が響き合う時—熟議空間と民主主義』曾根泰教監修・岩木貴子訳 (2011)、60-73.
- ・原田唯司 (1994) 「政治的有効性感覚、政治に対するイメージと政治的態度の関連」『静岡大学教育学部研究報告』第44号.217-234.
- ・若松征男 (2010) 『科学技術政策に市民の声をどう届けるか』東京電機大学出版社.

* 本研究調査の一部は、東海大学学部研究補助金からの支援を受けて行われた。(了)

日本の国策と国益の漂流と企業利益

築 場 保 行

はじめに

I. 国益、国策と企業利益

(国益論と日本の国益) (国策の諸概念、国策をめぐる議論) * 主要な国策
* 政策と関連産業、利害関係、諸問題

II. 国益の概念と変遷

1. 国益の概念とその変遷、破綻 ・江戸時代の国益概念 ・明治啓蒙期の国益概念—尊王志士からの転向と渋沢栄一の国益観、実業思想— * 渋沢の功績 ・渋沢の「士魂商才」思想と道德経済合一説
2. 戦前・戦時期の経済思想と国益 (戦時経済体制の思想と国益) ・「所有と経営の分離」の構想と企業活動の統制 ・新経済体制思想の矛盾と破綻—笠信太郎の経済思想と三木清の協同主義—

III. 戦後日本の国益の漂流

1. 戦後の日本再建と国益 (終戦後国益論) * 日本の復興と石橋外交 (貿易立国による国益と安全保障論の変遷推移) (米国依存の安全保障と高度成長・所得倍増政策、政治運動の低迷)
2. 日本経済の転換期と国益の米国依存度の上昇と問題 (日本経済の転換期と市場の開放) * 米ハゲタカファンドによる長期信用銀行の買収・再上場と譲渡利得の実現 * 金融自由化とアジア金融危機
3. 民営化に関わる議論と国益のドリフト (郵政民営化と不透明な国有財産の処分)
4. 日本企業の多国籍化、海外資産の増大、企業内国際分業の進展と国益の可変要因の増大 (為替変動と国益の変動) * 為替レート推移とその影響 * 為替変動と企業利益 (莫大な米国債権残高、売却できない債権) (莫大な債権価値の低下と国家損失) (失われる会社の資産と自社株買いにより奪われる株主の利益) (国益の貨幣資本投資リスク増大と国益リスクへの反省)

むすびにかえて

はじめに

本稿でははじめにⅠ. 国益、国策と企業利益において、国策と関連した事業活動、企業経営、そして事業利益・企業利益の一般的な関連を紹介考察する。もともと国益は国家ないし国民にとっての利益やその方向に関わる概念であり、国策は国益を実現するための政策、方向に関わる概念である。ただ国民が一致して同じ国益・国策を是とすることは少なくなっている。また同じ国策が利害関係者の対立をとともなうことも多い。国益を論じること自体簡単ではないということであるが、多様な国策と関連する事業利益の関係について紹介し論じる。

歴史を顧みれば幕末から今日までの間だけでも国家の方向、国益をめぐる日本国中を熱くする政治運動や議論が戦わされたことを忘れることはできない。以下、Ⅱ. 国策・国益論の変遷において、幕末から最近までの代表的な議論を紹介し国益として何が議論されてきたか、特に経済的利益としての国益に関する議論について検討する。まず検討するのは幕末の国益論である。つぎに幕末から明治期の代表的な国益・国策論を紹介し国益とは何であったのか、またその概念の転換を考察する。すなわち幕末まで国益とは藩益である。また周知のように開国は国論を二分する。開国を進める幕府と尊王攘夷運動の国論の対立である。そこには開国による経済の混乱も反映していた。

ところが明治維新後は一転して文明開化と殖産興業が国論となった。明治初年の一致した国論は外国商人からの「商権回復」であり、不平等条約の改正である。また廃藩置県後には国益の概念は藩益に代わり海外との貿易による日本国の国富、国益の増大へと拡張されたのは至極当然であった。

殖産興業のためには外国貿易の奨励だけでなく文字通り近代産業を国内に移植しなければならない。そして産業を興し国益の発展のために会社制度の普及が論じられたのも必然であった。殖産興業論を代表するのは福沢諭吉の「尚商工論」や「実業論」であるが、会社制度の

啓蒙と実践に自ら貢献した渋沢栄一思想を紹介検討する。ただ同じ殖産興業推進のため、また国益のために積極的に実業を奨励し私利を肯定する福沢と異なり「道德経済合一論」による渋沢栄一は公益を私利に優先させた。いずれにしても実業が国富・国益を増大とする点では両者は一致している。

II-2においては戦前・戦時期の経済思想と国益論について紹介する。日清・日露戦争の戦勝により日本は海外領土を獲得する。また朝鮮の併合そして第一次大戦参戦を経て、日本は中国大陸進出の足場を築くだけでなく、太平洋方面でもドイツ領を委任統治領として獲得した。1920年には国際連盟に英仏伊に列し常任理事国として参加する。日本の国益・国策論が大きく右旋回するのは海外領土が一挙に拡大したことと無関係ではない。また昭和不況の長期化のなかで満州事変を多くの国民が支持し、まもなく国策により満蒙移民団が組織され、多くの移民が送り込まれた。

国論の右傾化を代表するのは「大日本主義」である。日本が支配領域を海外にまで広げ、国土を増やすことで経済の繁栄を目指す思想である。なお大日本主義に対し経済合理性の観点から大日本主義を批判し海外領土の放棄を主張した三浦鍬太郎、石橋湛山の「小日本主義」思想は大勢とならなかった。ちなみに戦後史上における石橋の功績は、小日本主義による経済再建と、冷戦の解消・東西和合をめざす「日中米ソ平和同盟」の構想であった。大戦後、日本の選択した米国依存の路線に問題がないわけではなく、彼の所論は今日でも検討に値する。

昭和不況の深刻化は国家の経済への介入、統制によるその打開を主張する統制経済論を登場させる。また満州事変を惹き起し中国への侵略が拡大されるなかで戦争を準備するための国防経済体制論が登場した。こうした自由主義的経済の統制、経済の組織化及び国家の経済への介入という資本主義経済の新しい局面に関する認識は、欧米とくにドイツの経済学説や当時の経済学的認識から大きな影響を受けていた。『統制経済原理』の著者である向井鹿松や本位田祥男らは統制経済の理

論化だけでなくその実務を担うことになった。

満州事変から日中戦争そして太平洋戦争へと戦線が拡大するなかで経済活動に対する国家的な介入は、一層拡大・強化された。1938年、近衛内閣の下で国家総動員体制が確立する。国民生活のすみずみまでに国家統制が及ぶことになった。こうした経済体制の政策思想では私利を抑制する「公益優先原則」が最も重要な位置を占めることになるが、それは私利を積極的に肯定した福沢やその公益との両立を論じた洪沢の公益論とも異なる自由主義を否定したファシズムの公益思想であった。したがって統制経済政策は敗戦以前に深刻な矛盾に直面し事実上、破綻を迎えていた。

Ⅲにおいて戦後日本の再建から復興、そして復興から高成長への途をたどり国益の漂流を明らかにする。それは米国依存の安全保障下で輸出主導により実現された高成長への途であったが、やがて石油ショックを契機に転換期を迎える。転換期を乗り越え成長した日本経済は為替の自由化、資本取引の自由化により市場を開放する一方で海外輸出を主導にさらに発展する。ただそれは輸出の米国依存度をかえって上昇させる結果となった(Ⅲ-2)。その帰結は国家主権と国益の米国への従属の途であった。「日米構造協議」をはじめ定期的に開催される協議で米国の要求をつぎつぎと受け入れさせられる。金融の自由化が進められ国有財産が金融的な手法で奪われる(Ⅲ-3)一方、米国の要求で日本政府の米国債への投資が増大していく(Ⅲ-4)。民間でも米国債ほかの証券への投資は増大し金融資産への投資のウェイトが増していることである。しかし米の高金利がいつまでも続くこともありえないし金融資産の価格がいつまでも上昇することもありえない。その意味で米の金融資産に対する依存度が高いことは危険である。そして最後に米国依存一辺倒に代わる途を検討する。

I. 国益、国策と企業利益

(国益論と日本の国益)

国益とは何か？国内では実は余り議論されることがないといえる。S・ハンチントン Hntinton, Samuel、H・モーゲンソー Morgenthau, Hans J. などによる議論もあるが、国益概念自体について考察するのが本稿の目的ではないため、以下主にドナルド・E・ネクタライン Nuechterlein, Donald E. の定義に基づいて国益概念について整理し、そして日本の国益について検討したい⁽¹⁾。

彼によれば、国益は国防、経済、国際秩序の3つに分かれるという。その国防の概念、いいかえれば国益を守るための国防の意義はH・モーゲンソーの国益の第一義的利益と同じである。すなわち「国の物理的・政治的・文化的一体性の保持および他国からの脅威に対する自己保存」である⁽²⁾。つぎに経済の国益とは他国との貿易を通じた利益である。そして第三の国際秩序の国益とは、国際的な平和を維持することで国防や経済の利益を保つことである。

それでは日本の国益とはどのようなものだろうか、またどのようにして確保されるか、されているのか。具体的に日本の国益を考えてみると、第一の国防の目的、利益とは、領土の保全、国民の生命・財産の維持、国家主権の維持、政治的・社会的秩序の維持である。ちなみに次元は異なるが「国体の護持」は戦前において最大限求められた政治的・社会的秩序の維持であり、また国防の理由、目的であったといえる。

第二の経済的利益であるが、ネクタラインの定義では、今日では余りにその範囲が狭いといえる。貿易の利益は平和国家の日本、資源のない日本にとって重なる意味をもつが、貿易による利益以外の貿易外収支として海外の資産から得られる配当や利子が経済的利益に含まなければならない。その意味で海外資産を守ることは国益を守る国防の目的と重なることになる。それだけではない。後述するように、経

済的利益の範囲はきわめて広い。もとに戻すと、経済的利益を確保するための海外の市場環境の安全確保、また海外資源を確保し輸入するためのシーレーンの防衛が必要となる。

第三の国際秩序に関しては、日本は憲法上、自衛を除く戦力を持つことができない建前である。1952年に最初の日米安保条約が締結され、今日まで米国により安全保障が維持される国際秩序の下にあることはいうまでもない。それより先に対日講和条約締結をめぐる全面講和か西側諸国との部分講話を進めるべきかで国論が二分され、その後の安全保障論議の出発点になった。今日では安保論議は低調になったが、その要因は日米安保条約の下で平和と経済的繁栄が長く続き反対論者は劣勢なためである。ただ覇権国家の中国が台頭し国際関係は大きく変わった。今後、国際関係が緊張することが確実ななかで安全保障の問題、また憲法改正の問題に答えを出さなくてはならない時が来たといえる。そしてその選択と決定、そしてそのおよぼす影響は日本の安全保障のみならず将来の日本の国益また民間企業の利益の方向を決定するといえることができる。

(国策の諸概念、国策をめぐる議論)

国益を実現する国家の政策が広い意味での国策であるとすれば、以下のように非常に多くの分野の政策を列挙することができる(適宜、語尾の政策を略)。一応基本的なものとは二次的な政策に分ける。

* 主要な国策

：主要な国策の領域：外交 安全保障 経済・産業 通商政策 資源エネルギー政策 教育・科学技術

：二次的政策：財政金融 運輸・流通 商業 農林水産 厚生・医療福祉 社会保障・保険 環境 国土保全 社会政策 人口政策

：(近年重視されるようになった)：先端技術開発 代替資源開発 観光政策(来日外国人増加策) 金融/サービス産業の輸出 農業財産権(ブランド果物、和牛受精卵など) 保護

これらの多岐にわたる政策は広い意味で国益を増し守るための政策である。たとえば教育投資や先端技術の研究の奨励は短期的に成果は出ないが軽視すれば国富・国益の低下の要因になり、企業の競争力、収益力は低下しイノベーションも誕生しない。国策は国益を守るための政策であり、法により担保されなければならない。法案が国会に提出されるならば議論も生まれる。国策をめぐる議論は前述のような外交や安全保障をめぐる議論だけでないということだ。

富国強兵は現在では国策となっていないが明治維新から第二次大戦敗戦まで一貫した国策であった。同じく殖産興業も幕末以来、長く最重要の国策であった。そして製品を輸出することで日本の商圈を世界に広めることが国益であると考えられていた。戦後は富国強兵も殖産興業が論じられることはないが、貿易立国が国是であることにかわりない。経済・産業政策、通商政策の基本は国内の産業と輸出の振興である。ちなみに近年ではブランド果物や和牛受精卵など農業財産権の保護とともに農産品の輸出が奨励されるようになった。

ただ日本と日本を取り巻く国際環境の変化により、国策はその変化に対応しなければ日本の国益を守れない状況になっている。すなわち日本の経済大国化以降、単純な輸出振興は相手先の国からは歓迎されない。経済摩擦の原因にもなった。発展途上国の開発に地道に協力することも将来の国益になる。伝統的な国策も調整が必要になっただけでなく変化に対応する新たな政策が必要になったということである。

日本の経済復興、高度成長、そして安定成長・低成長さらに国際化の進展にともない金融面では為替の自由化、資本の自由化そして金融の自由化のように日本経済はこれまで世界に開かれてきた。為替政策、金融政策とその対応に国も企業も失敗すれば国は国益を守れないだけでなく民間企業、特に輸出企業は莫大な為替損失を被ることになる。詳しくは後述する。

以上の国策、法により守られなければならない国益は多様であるということが出来る。一応それらの関連項目のみをあげれば以下のとお

りだが、同じ国策でも個人、企業、産業によって受ける影響は利害相反し多様であり、国論も割れる理由でもある。

* 政策と関連産業、利害関係、諸問題

- 1) 通商政策—自由貿易・グローバル化 X 保護貿易論争 (中小企業・農業などへの打撃) / (経済大国化後の) 内需振興・輸入振興政策 X 農漁業・中小企業保護政策 (産業企業間や輸出企業・内需企業間の利益不一致)
- 2) 安全保障—関連軍事産業・商社——受注利益 X 予算制約
米国との同盟関係強化—日本・中国との経済関係、関係企業に影響
- 3) 金融政策—低金利政策 (企業収益 X 金融機関利益)、国外債権投資増大 (投資リスク増大) 為替介入 X 外国政府
- 4) 医療費増大—製薬企業利益 X 社会保険医療費削減
- 5) 公共投資増—インフラ系企業受益 X 予算制約
- 6) 環境・エネルギー政策—省エネ産業市場拡大 X 自動車産業、石油産業 (代替技術開発—輸出競争力向上、その補完効果)
- 7) 社会保険制度、福祉国家論—介護・シルバー産業受益 X 予算制約

II. 国益の概念と変遷

1. 国益の概念とその変遷、破綻

・江戸時代の国益概念

明治期の維新官僚や民間人が書き残した建議・論説類には「国益」という言葉がしばしば登場するが、これは藤田によれば「これは当然なのであって、『国益』という用語は江戸時代には、随分と使われたものなのである」⁽³⁾という。まず江戸中期における国益思想の成立とその概念について述べると、国益という用語は、江戸中期の宝暦～天明期 (18世紀の後半) に、諸大名の間で領国の商品生産・手工業生産における国産物の自給自足と藩経済自立化の思想をあらわす経済概念として登場したものである。また1765年から85年に林子平が仙台藩に提

案した一連の上書から、それがより積極的に国産物を藩外への販売する藩策へと発展したことを見ることができる。林子平は国産物自給と販売により、金・銀・国益の蓄積を論じた⁽⁴⁾。

そして幕末に開港され外国貿易が開始されると、国益概念は海外との交易を含めた概念に拡張される。以上のように、「国益」は藩益を表す概念から諸外国との交易から獲得する国益、国富を表す概念になったといえることができる。

・ 明治啓蒙期の国益概念—尊王志士からの転向と渋沢栄一の国益観、実業思想—

渋沢の国益観と実業思想は彼の生い立ち、青年期の活動と無関係でない。また渡欧経験が彼の明治以降の実践と経営思想に与えた影響は大きい。まず彼の国益観の土壌は幼少期の教育により育まれた。農民の出自でありながら武士と同様に幼少から儒学と国学を学び、北辰一刀流の千葉栄次郎の道場に入門し剣術修行に励む。その傍ら勤皇の志士たちとの交わりをもつ。尊皇攘夷の志士として、倒幕運動に参加し危うく捕縛される体験をしている。

ところがその後、一転して徳川御三家の一橋家に勤務。幕末に一橋慶喜が将軍になったため旗本として遣欧使節に参加する機会を得てフランス他に滞在する。尊王思想が渋沢と慶喜の接点となり、渋沢の転向を可能にしたともいえるが、この点は自身で多くは語られていないため実に不明である。

いずれにしても倒幕側から一転して幕府の旗本にまでなったことは奇異であることは否定できないが、彼が一橋家の御家人ついで幕府旗本に成り上がった理由から考えると理解できなくはない。すなわち一橋家に登用され重用されたのは彼がすぐれた実務能力を発揮したことが認められたためである。その経緯は彼自身の回顧録である『雨夜譚—渋沢栄一自伝—』⁽⁵⁾に詳しい。彼自身も自身が本領を発揮する場合は政治運動ではなく実務の世界であることを改めて登用された後に自覚

したことであろう。

ただ時間が経つのは早い。慶喜が15代将軍に就任し遣欧使節の随員として渡欧を命じられる。欧州で目の当たりにしたものは先進国の経済力、軍事力であり、わけても進んだ貨幣金融制度であった。彼自身もフランスで公債の売買で利益を得る経験をする。こうした経験が彼を尊王攘夷の志士から文明開化と殖産興業の指導者へ彼を転向させる契機となったことは疑いない。

：尊王攘夷から殖産興業への転換と渋沢の思想

明治時代以降の政治指導者をはじめ多くの分野で指導者となった者の多くは、幕末に洋学を学び、また留学の機会を得た者も少なくない。志士から新政府の高官に転じた副島種臣、大隈重信、井上馨、伊藤博文はいずれも洋学を学び井上、伊藤は幕末に英国に滞在している。また大久保利通は木戸孝允らとともに明治4年の岩倉具視を正使とする岩倉使節団に参加し、2年近い期間、欧米を視察した。彼らの多くは幕末まで尊王攘夷の志士であったが、世界情勢を知るにつれ、日本の遅れを思い知らされた。尊王攘夷思想から正反対ともいえる欧化思想へ転向し近代文明を移植し富国強兵の途を進めることが共通感覚になり国策となったといえる。

* 渋沢の功績

明治元(1868)年、新政府から帰国を命じられまで欧州の先進産業や貨幣金融制度を見聞する。新知識は帰国後の実務の面で実践される。

：会社制度の啓蒙活動

帰国後、渋沢はフランスで知った株式会社制度を日本にも作ることを考え、明治2(1869)年一月、静岡で「商法会所」を設立した。その後、まもなく明治政府から出仕を命じられ、大蔵官僚として最初は租税司、後に新設の民部省「改正掛」(当時、民部省と大蔵省は事実上統合されていた)として国立銀行条例の制定や度量衡の制定など企画立案、制

度改革などに携わった。

会社制度の普及のために明治4年、大蔵省は会社制度に関する2冊の啓蒙書を出版した。それらは『会社弁』および『立会略則』である。当時、一般の人びとは会社の仕組みについてほとんど無知であった。大蔵省は会社制度の普及を通じて企業活動の活性化を考えていた。その手始めに啓蒙活動が試みられたわけである。『会社弁』は福地源一郎訳述、『立会略則』は渋沢栄一述とされている。前者は訳書であり、後者は著作になる。二人とも大蔵省に在職中であった。『会社弁』がウェーランド F. Wayland の経済学その他の諸書から抄訳してまとめられたものであるのに対し、『立会略則』は『会社弁』を読む者の参考として発行されたものである⁽⁶⁾。渋沢の著作になる『立会略則』というのは、会社を設立する略則という意味である。『立会略則』では通商会社および為替会社についての説明がなされている。通商会社というのは今日の商事会社であり、為替会社は銀行に相当する。

また商の本質について、つぎのように述べられていることが重要である。すなわち「商とは物を商量し事を商議するの義にして、人々相交り相往来するより生ずるものなり、故に物と事とについて各思慮勘考するの私権（……）によりてこれを論究し、其善悪可否を考へ相融通して利益を求むるこそ商の本義といふへし。⁽⁷⁾」

このように会社設立論ともいうべき立会略則のなかで、商業活動に関して政府が干渉することは好ましくないとし、私権と利益の追求を認め、会社が利益を追求することを積極的に肯定する。その考えは経済自由主義の表われといえよう。ただ渋沢の面目躍如たる所以は利益の追求だけでは不十分であり、同時に公益が尊重されなければならない、と主張している点である。すなわち「商社は会同一和する者の、利益を謀り生計を営むものなれとも、又能く物貨の流通を助く、故に社を結ぶ人、全国の公益に心を用ゐん事を要とす。⁽⁸⁾」

このような私の利益の追求と公益の尊重を同時に追求する姿勢が渋沢の原点であり、それは渋沢の生涯を通じて追求され実践された。

：会社制度の普及、日本資本主義の父としての活動と公益活動

明治6（1873）年に退官後は民部（大蔵）省時代に自らが指導していた第一国立銀行の頭取に就任する。渋沢はこれ以降、民間の実業家としての道を歩み始める。渋沢は第一国立銀行だけではなく七十七銀行など設立間もない多くの地方の国立銀行で指導的な役割を果たす。銀行以外でも設立に関わった企業は500社以上といわれ、代表的なものに、現在の東京ガス、東京海上火災保険、王子製紙、秩父セメント（現太平洋セメント）、帝国ホテル、秩父鉄道、京阪電気鉄道、東京証券取引所、キリンビール、サッポロビールなどがある。

・渋沢の「士魂商才」思想と道德経済合一説

以上のような渋沢の行動は、のちに「論語と算盤」論や「道德経済合一説」としても度々提唱されたものであり、以下に明瞭に語られているようにそれは彼の思想、信念でもある「士魂商才」の精神を基礎としていたといえることができる。

彼が実業界に身を委ねるようになったのは、国力を充実させ、国を富ませるためには、まず農工商、なかでも商工業を盛んにしなければならないと考えたからである。そこで前述のように資本を集めて各種の会社組織創設に尽力したのであるが、渋沢は「自分らは（その実業界は…物を増殖する努めであるが）それが完全でなければ国は富を成さぬ、その富をなす根源は何かといえば、仁義道德、正しい道理の富でなければ、その富は完全に永続することはできぬ、ここにおいて論語と算盤という懸け離れたものを一致せしめる事が、今日の緊要の務と自分は考えている」とする。

そして続けて和魂漢才に習って商売の根底には「人間の世の中に立つには武士的精神が必要であることは無論であるが、しかし武士的精神のみに偏して商才というものがなければ、経済の上からも自滅を招くようになる、ゆえに士魂にして商才がなければならぬ、その士魂を養うには…やはり論語は最も士魂養成の根底になると思う」とし、「ま

た商才というものも、もともと道徳をもって根底としたものであって…商才は道徳と離れべからざるものとすれば…論語によって養える」とする。

なお会社をうまく経営するに当たって、いちばん必要な要素は会社を切り回す人材である。人材が得られないならば結局その会社は失敗する。そこで銀行や各種会社の経営を成功させるためには、実際の運営に当たる人に、事業上だけでなく一個人として守り行うべき規範・規準がなくてはならないとし、日常の心得を具体的に説いた『論語』がその規準にうってつけで、『論語』が物差しになるとする⁽⁹⁾。

このように「国力を充実させ…会社組織創設に尽力」することこそ国富を実現することであり、またあわせて事業を運営する人にとって、判断に悩むときに『論語』が「守り行うべき規範・基準…物差し」であったとしている。

また重要なのは実業活動とともに彼が生涯をつうじて社会公共活動とかかわったことである。教育機関や福祉活動への支援にとどまらず老身を鞭打って民間外交に取組み渡米している。こうした活動も形は異なるものの彼の事業活動と表裏一体の広い意味で公益を追求する活動の一環であったといえる。渋沢が幼い時に読んだ『論語』を生涯、拠り所とし、経済と道徳の両立を実践したということが出来るが、まさに前述の公益概念、国富概念に道徳的観念が重なっているといえる。

ただ道徳とか倫理観の形成は一般に生い立ち、家庭環境により影響を受ける。渋沢も例外ではない。この角度から彼の福祉の思想を含む思想形成を掘り下げなければならないが、本稿の範囲ではない。とりわけ中国思想には福祉に類する観念はほとんどみられないし渋沢の見聞記録にも西欧の福祉についての記述は少ないからである。実業観の根底に西欧から学んだ経験、事業思想、また『論語』をはじめとする儒学の考え方の影響を考慮するのはもちろんであるが、生い立ちや家庭環境より受けた影響も排除できないと考える所以である。

：私益と国益の一致

前述のように多数の会社の設立にかかわった渋沢が新会社を設立する際に外国技術の導入によって西洋式の製造方法を取り入れて事業を始めることは私益の追求であり、また国益とされた。私益は国益に対立する概念でもなかった。企業は自己の企業活動の拡大によって産出量を増やすことが国益を実現する道であると考えることができた。なお私利の追求をもっとも積極的に主張したのが福沢諭吉である。「実業論」また「尚商工論」において実業家の私利の追求が富国の観点から肯定されている。こうして後に两大戦間に統制経済が強化されるまで、企業家たちは私利の追求を犠牲にして国益の追求を迫られることはなかった。商工業の振興が国益とされ、また企業家の共通の価値観となり事業の拡大を企業目標とするような経済観がしばらく強い影響力をもつことになる。

2. 戦前・戦時期の経済思想と国益

日本の国益・国策論が大きく右旋回するのは海外領土が一挙に拡大したことと無関係ではない。また国論の右傾化を代表するのは「大日本主義」である。日本が支配領域を海外にまで広げ、国土を増やすことで経済の繁栄を目指す思想である。そして昭和不況の深刻化は国家の経済への介入、統制によるその打開を主張する統制経済論を登場させる。また満州事変から日中戦争そして太平洋戦争へと戦線が拡大するなかで経済活動に対する国家的な介入は一層拡大・強化された。1938年近衛内閣の下で国家総動員体制が確立し、国民生活のすみずみまでに国家統制が及ぶことになった。こうした経済体制のなかで公益優先の思想が最も重要な位置を占めることになる。だがそれは私利を積極的に肯定した福沢やその公益との両立を論じた渋沢の公益論とも異なる自由主義を否定したファシズムの公益思想であった。

(戦時経済体制の思想と国益)

・「所有と経営の分離」の構想と企業活動の統制

経済活動に対する国家的な介入は、満州事変から日中戦争・太平洋戦争にいたるアジアへの軍事的侵略と戦争体制の下で一層拡大・強化された。この経済新体制の政策思想において「所有と経営の分離」の構想が「公益優先原則」のなかで最も重要な位置を占めることになった経緯は以下のとおりである。

すなわち近衛の私的ブレーンの「昭和研究会」の会員の一人、笠信太郎の経済思想の柱であった「所有と経営の分離」に関する構想の影響である。それはまた革新官僚や軍内部の革新派にも影響を与えた。もともと所有と経営の分離は個々の株式会社における株式の所有と経営・経営者の関係にすぎない。個人資本家の利益が否定されても社会全体の経済メカニズムが変わらなければ資本主義であることに変わりはないし統制は結局成功しない。それでも資本家の吝嗇、儲けすぎが批判される世相のなかで、資本所有（資本家）と経営（者）の分離の構想は革新的な思想として受け入れられた。

実はこの構想は1910年代に上田貞次郎によって先駆的に唱えられ、1930年代に増地庸治郎によって展開され、個別企業を超える産業合理化を主張する統制経済論の重要論者・向井鹿松によって「超株式会社」の構想としても論じられていた⁽¹⁰⁾。こうして新経済体制のなかで公益優先原則のために個別企業、資本家の営利第一主義を超える企業の合理的経営を重視する考えとして盛り込まれたのである。

・新経済体制思想の矛盾と破綻—笠信太郎の経済思想と三木清の協同主義—

こうして笠信太郎はこの統制経済の進展の中に、これまで企業の収益性を優先してきた資本主義経済システムの欠陥を除去し、公益性を優先させながら生産力を拡大する新たな経済システムを構想しようとしたのである。それは文字通り彼の著書『日本経済の再編成』として

構想されている⁽¹¹⁾。

それはまた国家が私的資本の利潤追求に制限を加えるとともに、資材や労働力の配分にも権力を持って介入する必要がある、という考え方に発展していく。ところが日中全面戦争以降は、戦争遂行に必要な軍需生産は拡大しなければならないが、必要な物資や資金は逆に不足してゆくという現実には直面するのである。こうしたジレンマの中で統制は金融機構の再編成や物資の配給制度など国家による統制が一段と強化されなければならなかった。こうした矛盾のなかで日本経済は全面的な戦時統制経済へと移行していったのである。

：統制の全面化とその思想、論理

商品価格を引き下げするためには利潤率の引き下げを目的とする利潤統制をおこなわなければならない。これと並んで「全産業の生産性向上を目指して一切の企業の仕組みの編成替が必要⁽¹²⁾」であり、そのために経営形態と企業形態の転換をはからなければならない。さらに利潤本位の資本活動に拘束されないで経営者がイニシアチブのとれる「自主統制」が必要になる。このもとでは政府機関との連絡をスムーズにするためにも産業行政的組織が必要となるとされ、産業団体の統合組織の必要性が指摘されている。またそれを有効にするためには企業経理の全面公開が必要とされる⁽¹³⁾。

そのためには経営を所有から分離して経営者が資本家の思惑を考慮せずに生産の増大に専念できるようにしなければならない。また経営にあたっては技術の公開を重視し生産力拡充に役立てていかなければならないとされた⁽¹⁴⁾。

こうして以上の論理、すなわち所有と経営の分離による経営の所有からの独立の必要性、利潤の統制と経理の公開、技術公開の重要性の指摘、そしてこれらが総体として生産力拡充にむけられ、かつ強制ではなく自主的に経済統制がおこなわれるために、三木清の提唱した「協同主義」の思想により思想統一の必要が論じられるのである。

まさにこれはファシズムの経済と経営の思想にほかならないが、現実に軍需会社法の理念となり企業そのものの国家管理にまで発展していくのである。この軍需会社法のねらいは軍事力の強化のために、所有と経営を分離して事実上、企業の民有国営方式を確立しようとしたことである。これによって、企画院が経済新体制でめざした「所有と経営の分離」が文字どおり上から軍部の力により強力に実現されることになったのである。

Ⅲ．戦後日本の国益の漂流

1．戦後の日本再建と国益

(終戦後国益論)

敗戦により戦前立法化された国家総動員法、軍需会社法、統制令など経済関係の法令は廃止された。いわば戦前の否定が出発点であったが、日本の敗戦について明治以降の大国主義の歴史的破産であったことへの認識が十分であったか否かを問うことは簡単でない。それは占領下で新憲法が拙速に制定されたことと無関係ではない。大国主義がなくなったとはいえないし、小国主義が主流になったともいえない。いずれにしても新憲法の国家理念、平和主義は、結果として石橋湛山の小日本主義、平和主義、自由主義の理念と重なることになったといえることができる。

*日本の復興と石橋外交

戦後日本が直面した問題はなによりも日本の復興である。そのためには経済を再建しなければならない。敗戦によって多くの知識人が打ちのめされているなかで、石橋は更生日本の途をつぎのように説いた。すなわち「従来の日本帝国の総面積は半分のおよそ 37 万 km² に減少したこと」、そして復員による人口増のために食糧難に直面するけれども、復興のために第一に「国内の自給経済」を達成し、第二に「外国貿易

を利用する方法」により、「国民の工夫と努力しだいで」その達成が可能であることを強調している。そのために主張されたのが積極的な財政・金融政策の発動である⁽¹⁵⁾。

また外交政策においては平和原則を掲げ、各国外交において一切の排除原則を設けず、日米関係（当初は日米安全保障条約に反対を表明したがその後、認知）を基軸としつつもソ連、中国など周辺国との関係の修復に努めることを目指した。けだし国内の経済政策の実現のためにも安定的な外交政策は不即不離の関係にあるという認識が強かったからであろう。いうまでもなくこれは自民党主流によって進められ方向とは異なる。

（貿易立国による国益と安全保障論の変遷推移）

1950年前後、復興期末の経済界の政策議論などには「貿易立国を国是とする日本」という表現が見られる。当時の経済界の共通感覚は、日本は資源も市場ももたない「貧しい国」という認識である。それゆえ投資主導型の経済拡大は、外貨の制約と過剰生産力に帰結するという二つの懸念から否定され、輸出主導型の経済発展が唯一の選択肢と認識されていた。外貨の制約というのは輸入が増えると国際収支が悪化し、それが成長の制約になることである。そうした危機意識から国内の消費の制限が是とされ貴重な外貨を使い海外から資源を確保しそれを加工し輸出する「貿易立国」が国民経済の目標として設定されていたといえる。その意味で、産業の合理化や育成を目標とする産業政策が「国益」にかなうものとして正当化された。

安全保障については敗戦の反省から平和国家論が大勢であったが、米ソ間そして米中間の国際関係が緊張するにともない、国論は二分する。すなわち全面講和論対単独講和論の対立であり、またその後の後者の支持者の増大である。この間の変化は戦前の日本を代表する自由主義者であり国際協調主義者であったの石橋湛山の思想の変遷からも知ることができる。

石橋湛山は戦後、第一次吉田茂内閣（1946-1947年）に大蔵大臣として入閣し、1956年には首相に就任した。戦後日本の方向に関する石橋の議論からは彼を平和国家論者といえることができる。その点では戦前戦後一貫している。戦後もはじめは積極的に平和憲法を肯定していた。

ただ単純な平和論者とはいえない。きわめて現実主義者でもあった。とりわけ再軍備問題と日本国憲法第九条について、冷戦の発生前後で所論に変化が生じている。すなわち日本の再軍備については、当初の軍備不要論から限定的再軍備論に転ずるとともに、憲法第九条についても「戦争の放棄」という文言を期限付きで停止することを提唱した。これは朝鮮戦争に伴う国際情勢、とりわけ東アジア地域の緊張の高まりを踏まえた現実的な対応であった⁽¹⁶⁾。

（米国依存の安全保障と高度成長・所得倍増政策、政治運動の低迷）

単独講和後、まもなく日米安全保障条約が締結される。日本の安全保障が完全に米国に依存するようになったことが戦後日本経済の経済発展の方向を決定した。短期間で復興を実現し、1950年代後半から高度成長が始まる。60年代前半の短期間の調整をへて65年から再び長期の好景気、高度成長を達成する。こうした長期の高度成長は西側諸国に対する輸出によって主導されたものである。

54年から春闘が始まるが労働側の要求は成長のパイの分配が主要な目標となる。こうして高度成長の長期化のなかで労働運動は以後体制内化していく。これは政府の所得倍増計画に対応したものである。また学生運動は多数のセクトに分裂し60年安保反対闘争時のように盛り上がることはなくなる。こうして60年代以降、多くの日本人の関心は政治ではなく経済にシフトしていった。所得倍増と高度成長といった経済目標が国是となったといえる。

すなわち60年に総理となった池田準人は10年間で所得を2倍にする「所得倍増計画」を政策とした。当初は不可能とも考えられたが、日本経済は池田退陣後も成長を続け、わずか4年で名目G N Pを2倍

増、10年でなんと4倍増を達成したのだ。

こうした海外からミラクルともいわれた日本の高度成長、所得倍増は日米軍事同盟により巨額の軍事費の負担を免れたため、社会資本の整備、低金利での企業融資、産業構造の高度化、科学技術の振興、住宅建設、工業用地開発など、経済成長に必要な全般的な投資を実現できたことにより達成されたものである。ただ安全保障を米国に依存するために米国と対立関係にある国々、中ソを筆頭とする国々との貿易取引は安全保障上、制限されることになった。

2. 日本経済の転換期と国益の米国依存度の上昇と問題

(日本経済の転換期と市場の開放)

ところが73年の「石油危機」を契機に高度成長は終焉する。ただ海外輸出の勢いはとまらなかった。むしろ反対に日本経済の輸出依存度、日本企業の海外依存度は上昇し、欧米との間で貿易の不均衡、特に米国の日本からの入超が増大し日米間の経済摩擦は激化した。

不均衡を是正すべく開催された日米間の交渉では、はじめは個別の米輸入品目が問題になった。問題となった輸入品目は、70年代の繊維・鉄鋼から始まってカラーテレビ、そして80年代は自動車、電機、通信、医療、医薬品、林産物、輸送機器であった。衝突が起こるたびに協議が行われ、アメリカによる報復措置による脅しで日本の要求が抑え込まれることが繰り返された。

89年から日米間の経済交渉は「日米構造協議」、また93年からは「日米包括経済協議」として定期化された。米側の要求は貿易不均衡の是正に加えて、日本の内需拡大、市場開放要求へとエスカレートした。さらに94年から「年次改革要望書」の中で、金融の面での規制緩和、自由化を強力に要求した。97年には、クリントン・橋本会談で、「規制緩和及び競争政策に関する日米間の強化されたイニシアチブ」(日米規制緩和協議)が開始された。

以下こうした規制緩和が現実には日本の国益の損失に帰結した象徴的

な事例、ついでアジア金融危機の事例を紹介する。

***米ハゲタカファンドによる長期信用銀行の買収・再上場と譲渡利得の実現**

バブル崩壊後経営破綻し98年国有化された日本長期信用銀行(現・新生銀行)には8兆円に及ぶ公的資金が投入されたが、2000年わずか10億円で外資ファンドのリップルウッドを中心とする投資家グループに売却された。長銀を引き継いだ新生銀行に1200億円出資した投資家グループは新生銀行の東証再上場の際、買い取った株式の3分の1を売却して、1000億円以上の莫大な譲渡利益を実現する。

リップルウッドの社外取締役にはクリントン政権財務長官ロバート・ルービン氏が就任している。同氏は同ファンド創業者と同じくゴールドマンザックス共同経営者であり、また同ファンドはゴールドマンザックスと密接な関係をもつ。

***金融自由化とアジア金融危機**

アジア金融危機(通貨危機)とは、1997年7月よりタイを皮切りアジア各国を襲った急激な通貨下落(減価)をきっかけとする経済危機である。その前に米国は日本以外の国にも規制緩和を要求し米の金融会社がロシア、ヨーロッパ、そしてアジアのタイ、インドネシア、そして韓国に進出していた。金融会社をつうじ為替や証券の売買利益を目的とする短期の資金が大量に流入し先物売りから通過暴落が始まり多くの銀行や企業が倒産した。日本へも波及したが、通貨防衛により回避することができた。

3. 民営化に関わる議論と国益のドリフト

明治時代の国有財産払い下げによって官営工場や官営鉱山の払い下げを受けた民間事業家はその後その資産を基に発展し財閥が生まれた。日本資本主義の成長の基盤になったことは否定できない。ところで昭

和・平成時代の日本国有鉄道（現JRグループ）、日本電電公社（現NTTグループ）、そして日本郵政公社（現日本郵政グループ）の民営化に際しても明治時代の払い下げと同様に国の財政負担を軽減化することが大きな理由とされた。また郵便貯金が財政投融资をつうじてこれらの国有の事業や道路公団など特殊法人に融資され、不透明に使用されていること、その返済の見通しが厳しいことが問題になっていた。その負の繋がりを断ち、民間への資金循環の途を進めることが民営化のメリットとされた。そのほか官公労の最大の母体である国営事業の労働組合を弱体化せることも狙いでもあったといわれている。いずれにしても国による経営は低効率、赤字体質であり、官僚の天下り先になっている、税金の無駄遣いなどの批判が多くあった一方、国営維持賛成論は、国民生活に必要なサービスは民営化すれば維持が不可能になる、不採算事業の継続は困難になることを論拠としたが劣勢であった。

昭和・平成の民営化が明治時代の払い下げと異なる主要な点は民営化される国家事業のサービスが国民生活と関連が深くその影響が大きいことである。第二に民営化の後は株式会社として上場することである。まず前者についての問題は、確かに民営化後、必要なサービスを享受できない国民が増えている。元来、国民生活上、価値がありながら市場化できないサービスが存在すること、それも国民の利益であるということである。また国は株式の上場とその売却益によって確かに一時的な利益を得ることができるが、そもそも永く国民に享受されてきたサービスの価値を市場が正確に評価できるのか、また市場の一時的な評価額が国有資産の価値に照らして妥当な評価なのか問題がある。

（郵政民営化と不透明な国有財産の処分）

郵政民営化はもともと米政府が年次改革要望書の中で1995年から要求していた。その最大の関心は世界一の資産350兆円を誇る郵便貯金銀行の預金の処分であったといえる。まず郵政事業を100%日本国政府保有（財務大臣所有）の公共企業体の日本郵政公社に改組し、ついで

2007年民営化された。そして（持株会社）日本郵政と同傘下事業の郵便事業株式会社、郵便局、ゆうちょ銀行、かんぽ生命保険のうち後二社が2015年11月、東京証券取引所第一部に上場された。この間、2009年日本郵政の資産売却など経営のあり方をめぐって、鳩山邦夫総務相（当時）が三井住友銀行出身の同社西川社長の再任を強く批判し、政治問題化した⁽¹⁷⁾。

かねてより日米間の協議をつうじて求められていた国家事業の民営化、そして上場の方向がこうして現実のものとなった。その背景ではルービン元財務省長官がリップルウッドファンドに参加しているように、世界の投資ファンド、特に米のファンドの影響力が政策に作用していたことも明らかである。こうして日本の国益が米国の一部の金融資本の金融行動に影響される方向へ歩みが進められただけでなく、同じく国内企業に対しても国家資産の不透明な売却が進められた。

このように転換期以降の大きな変化は、日米間で通商だけでなく規制緩和、市場開放などについて協議する恒常的な協議機関が設置されるようになったこと、そして現実はその方向へ進められたことである。さらに特に金融自由化が進められた後、日本に参入した米ファンドにより日本企業はその巧妙な金融技術により貴重な資産が換金され奪われていったことである。そこでは日米の金融機関の金融技術と競争力の差をまざまざ見せつけられたのであった。

久しく貿易立国日本の企業は戦場ともいえる国内外でより多くの利益と外貨獲得のために戦ってきた。しかしいまや日本国内の市場は米国ファンドに席卷された金融市場が象徴するようにいわば米国の親方衆が談合で決めた方向と米式ルールのもとで、米国の親方衆が食べ残したパイを国内企業同士で争うような図式を描いている。

また規制緩和、市場開放により海外の企業や金融機関により官民の資産が狙われ売買の対象になった事例は上述の長期信用銀行の売却の事例にとどまらない。国費を投下した有形の資産は国富にほかならないが、長銀の資産価格は市場でわずか10億円に評価された。またそれ

が再上場によって10倍の1000億円に化けたように、資産の証券化というマジックにより元国有資産が莫大な譲渡利潤を米国の金融資本にもたらしたのである。

4. 日本企業の多国籍化、海外資産の増大、企業内国際分業の進展と国益の可変要因の増大

このほかの大きな変化は、貿易立国の日本の国益の確保と増大のためには単に輸出の増大によるだけでなく海外投資、現地生産が必要になったことである。これは特に主要輸出先の欧米諸国政府が現地の雇用の増大と第三国への輸出の増大のために日本企業に対し現地生産を積極的に要請し、日本企業がそれに応え現地生産を始める形で増大した。こうして日本経済が輸出立国から直接投資立国へと急速に転換していったといえることができる。

それはまた日本企業の企業内・系列内国際分業が構築される形で進められた。すなわち日本企業が欧米諸国への製品輸出だけでなく、直接投資による現地生産を進めるのと並行して、米英独仏の周辺国やアジアの国々の日系企業の子会社で生産された部品・半製品が欧米の取引先、関係企業へ納入され、また日本国内へも輸出（逆輸入）される企業内・系列内の補完的な国際分業が構築される形で進められたということである。

こうして日本の大企業の多国籍企業化が進んだ結果、海外現地生産が増え、日本企業の貿易の中味も子会社からの輸入である企業内貿易や子会社からの第三国への間接輸出の比率が高くなっていった。それは摩擦回避のためだけでない。海外での生産コストは日本国内より低いためであり、また為替リスク対応のためである。すなわち円高に対応して海外現地調達比率を高める、あるいは海外子会社からの製品輸入を増大させるなど、それらは国内外の企業間競争に対応しとられた企業政策の結果である。

それは日本国富に占める企業の海外資産とその生み出す果実が海外

の経済環境の変化や為替変動によって大きな影響を受けるということである。平時にあっては多少の為替変動に対しては企業として利益を確保するためには為替対策で対応するが、急激な為替変動では損失を回避できない。またいわゆる国家リスクの高い国での事業のリスクは予測できず回避するのは困難なことが多い。

(為替変動と国益の変動)

1985年9月、先進5カ国蔵相・中央銀行総裁会議でいわゆる「プラザ合意」によりドル高の是正が決まる。ドル円レートは、合意前は1ドル240円台だったのに対し、同年年末には1ドル200円台へ。さらに1987年末には1ドル120円台となり、日本経済は一時的に円高不況に陥る。

為替レートのおおよその推移は以下のとおり。円の購買力や実需と無関係に相場が投機的に形成され短期的に変動する。国際情勢や政治状況、そして特に米の為替政策が変動の主要要因である。

* 為替レート推移とその影響

1949年—360円（固定相場） 1971年—300円（変動相場制へ移行）
 1978年—200円 1985年—200円 1987年—120円 1995年—80円
 （バブル崩壊後） 1997年—140円 1999年—100～130円 2008年—
 87円（リーマンショック後） 2010年—83円（ユーロ危機） 2011年—76
 円（東日本大震災、戦後史上最高値） 2012年—93円 2014年—120円
 2016年—120～102円 2017年—113～110円 2018—19年2月現在、
 為替レートは112,3—110円台。

ドル円相場の上昇（円安）を受けて、日本経済が享受するメリットと被るデメリットのいずれが大きいか。一般に、為替レートが円安に振れた場合、他の条件が同じであれば、総じて円安による価格競争力が改善する。また、日本企業のグローバル展開が加速するなか、円安・外貨高によって海外売り上げや海外現地法人の利益の円建て評価

が膨らみ、円安は業績の上方修正要因になることが多い。

一方、円安の進行により海外から購入する石油、金属鉱石などの各種天然資源、また飼料、小麦粉、建築資材などの中間素材が値上がりすれば、電気代や生活必需品などの値上がりを通じて、事業活動を営むあらゆる形態の企業にとって必要経費や生産コストの上昇要因になり物価全体が上昇する。一般の消費生活者にとっては、広く生計を圧迫する要因にもなる。

為替変動による同様な利益相反は、個人や法人が保有する外貨資産や負債の円換算価格の変動によっても生じている。マクロ統計でみると日本は対外純資産国であり、貿易収支は赤字でも所得収支はまだ大幅な黒字である。その点に着目すれば円安による海外純資産の円建て価格の上昇や海外からの利子・配当受け取り額の円換算額の増額効果は大きい。

* 為替変動と企業利益

もとより為替変動の企業利益に対する影響は内需企業と輸出企業では相反する。たとえば石油を大量に消費する電力会社にとって円高は燃料コストの低減をもたらすが、輸出企業にとっては輸出価格を上げなければ利益は減少する。円安は以上と反対の作用をする。その意味で為替変動が企業収益全体また国益にどれほど影響するのか一概にはいえないところだ。円高による燃料費の低下や石油価格の低下は日本企業にとっても消費者一般にとっても所得効果がある一方、輸出企業が製品価格を上げれば同種製品を生産する企業に市場を奪われ収益は減少する。

ところで相殺された全体として貿易収支が黒字であれば円高も大きな問題とされないことが多い。また輸出企業にとって受け入れ可能な円高水準について議論されることがある。主に購買力平価説に基づく議論では、例えば20年前と現在の日本と米国の物価水準の変化を比較して日本の物価が安く安定しているから、現在では80円で1ドルの貨

幣価値に等しいから 80 円でも良いなどとする議論である。その議論では現在の 110 円近辺の為替レートでは超円安ということになる。ただこの 80 円水準で利益をあげることができる企業はきわめて少数である。この理論は現実を説明できないということだ。いずれにしても企業が為替対策に取り組んでも円が急変動すれば個々の企業も経済全体としても調整は簡単でなく企業収益、そして国益が減少するというのである。

ちなみに 2018—19 年 2 月現在、為替レートは 112,3—110 円代で 2018 年以前より比較的円安に推移している。その理由は米経済の資金需要が高く金利が高いこと、10 年もの国債の金利が 2017 年 11 月にはほぼ 3.2% に上昇し、3% 近くの状態が 2018 年の間、持続した。FRB（連邦準備銀行）が 2017 年から数回の利上げをおこなっており、米金利が高いために世界の資金が米に引き寄せられているためである。米ドルを買うためにドル以外は売られている。円が売られる最大の理由も同じで日本国内外の過剰資金の円が売られドルが買われているのは日米間の金利差のためである。円安の結果、2018 年 3 月決算ではトヨタなど輸出企業で史上最高益を実現した企業が少なくない。また日本企業の海外資産が増え、円安であれば受け取り利子や配当の円換算額は増大する。

このように 2017 年以降、現在までの為替変動の最大要因は米と他国との金利差である。もちろんそれは現在のところ作用している主要因であるが、中長期的にはその他の要因によっても為替は変動し為替利益額が変動する。いずれにしても国益が海外の金融的な事情によって大きく変動するということである。

（莫大な米国債権残高、売却できない債権）

日本政府は、2018 年 2 月現在、米国債を 1 兆 600 億ドルおよそ 119 兆円（1 ドル = 112 円）、2019 年 1 月現在、同じく 1 兆 700 億ドルおよそ 120 兆円（1 ドル = 112 円）保有している⁽¹⁸⁾。財源が不足し消費税増税

が論じられている今こそ売却すべきともいえるし、反対に金利収入が経常黒字に貢献している面も無視できない。かつて国会でも問題になったこともある。元経産省官僚で当時みんなの党・衆院議員の江田憲司氏によれば、米国債の満期償還の返済金の年平均 15 兆円は外為特別会計に入金されるはずだが、実際の返済金増加規模は年換算で年平均 720 億ドル（7.2 兆円規模）である。江田氏の証言が正しければ、年平均 8 兆円規模の米国債満期償還の返済額が不足している。その大半は米ドルに化けて主に米国に還流しているためとみられる。こうして巨額な国富が海外に流出し米国債ばかりに投資されているのは問題があるということである⁽¹⁹⁾。

確かにこれは重用な問題であるが、米国への遠慮なのか日本のマスコミで報道されることはない。またドルが値上がりしたなら、ドル高の局面でドルを円に換金し利益を実現すべきとする議論が可能であるが、円に替えれば、円高ドル安になる局面もあり簡単でない。「売りたいくても売れない」という状況もあるということだ。実状は米国への配慮で米国債を実際は売却できないということである。これは単純に資金需要や運用利益を得る目的では売却できないということだ。その意味で市場原理に反する。これまで橋本総理の時に総理が売却を考慮していると発言し米国が問題にしたように、米政府は米債が大量に売られるのを好まない。米債が大量に売却されれば市場の混乱は必至で金利上昇の要因になりかねないことも一要因である。

（莫大な債権価値の低下と国家損失）

1980 年代に入り、どん底の経済状況に陥ったアメリカは、対日貿易赤字を理由にジャパン・バッシングを続け、日本に米国債を買うよう要求した。特に 2004 年から急増し 6000 億ドル台に達し、7000 億ドル台を超えることはなかったが、2008 年のリーマンショック以降、年々増加し 2014 - 15 年の間では 1 兆 2000 億ドルを超えた。ほぼ一貫して増大してきたがその後は若干減少している。

さて、長期米国債の満期は30年、20年、10年ものなどがある。例えば40年前の1978年に平均1ドル195円のレートで買った30年もの米国債は2008年の償還時のレートは87円で55%の損失が発生している。いくら金利がついたとはいえ減損分に追いつかない。20年前でも平均1ドル約130円、10年前で同113円だ。したがって20年もの米債も10年もの米債も減損が発生している。85年のプラザ合意以降、アメリカの思い通りに円高ドル安が進み、87年までに円は1ドル201円から122円まで跳ね上がった。ドルが下がった分、借り手の米国は得をし、日本は損したことになる。

ただ厳密に残高の評価損、評価益を計算するには1) 取得した米債の価額(原価)とその現在時価との差額と、2) 為替変動によるその為替損益を計算しなければならない。償還されていれば取得価額と償還額についてその差額、また受け取り利子総額とあわせた総額について、同じく2)を計算しなければならない。いずれにしても為替レートの変遷はわかるが、取得時の取得額そして残高が経年で公開されていなければ損益額をトータルに計算することはできない。なお円高は2011年の最高値を転機に若干収束傾向にある。それでも85年からほぼ2011年まで円高が進み日本政府の所有する米国債で失った損失は余りに大きい。

しかも、これは政府・日銀が保有するものに限られた話だ。日本の銀行や生保や証券会社、年金が顧客から集めた資金で買ったため米国債の残高も膨大であるからその含み損も莫大であるということだ。日本のメガバンクをはじめとする主要銀行だけでも年々の財務諸表を精査分析すれば評価損失や売却損を知ることはできるかもしれないが、民間部門全体の総損失を計算するのは簡単ではない。財務省は把握していてもメディアで報道されることはない。ただ政府と異なり民間の投資スタンスは短期的で政府よりも市場原理で行動するし、日本政府所有の米国債がFRBの金庫に預けてあり事実上、売買できないのとは異なり、損失は少ないかもしれない。

日本の金融機関の投資の米国債依存度が高い理由はその収益力が低い
ためである。日本のメガバンクの預かり資金は規模では世界最大で
ある。だが欧米の金融機関にくらべれば収益力が低い。他の金融機関
も同じくグローバルな市場への展開力も低く経験も少ない。またバブ
ル崩壊後、現在まで低金利政策が続き運用利益はジリ貧状態である。
近年、米国債への依存度が上昇しているのはこのためであるが、それ
が大きな損失リスクを抱えていることは政府の所有米国債と同様であ
る。それでも日本国民の貯蓄性向が高いためであろうか、多くの金融
機関の預かり資金は依然として巨額である。それが日本の金融市場か
ら特に米国に流出し、日本から元々流出した資金が米国から還流して
日本の資産に投資されることも多い。

(失われる会社の資産と自社株買いにより奪われる株主の利益)

東芝は、米国の原発子会社ウエスチングハウスと同グループの再生
手続きによる損失などで2017年3月期に1兆2428億円の損失を計上、
5529億円の債務超過に陥った。債務超過を解消するために、営業利益
の大半を稼いできた半導体事業を日米韓連合に2兆円で売却する必要
に迫られた。そして海外のヘッジファンドなどや「物言う株主」に対
して同年12月、6000億円もの第三者割当増資をおこなった。

ところが海外ヘッジファンドは、その後株価が回復すると巨額の株
主還元を求めたのである。すなわち自社株買いの要求である。車谷暢
昭・会長兼最高経営責任者（CEO）は、「M & A（合併・買収）が重要」
と発言。これは事業再建のためにM&Aが必要であり、そのために資
金が必要だということだ。しかしこれにファンド側が態度を硬化させ、
「株主総会で車谷CEOの取締役選任議案に反対票を投じる」と経営陣
に圧力をかけたのである。2018年11月からの7000億円の自社株買い
はこれに屈した結果である。

自社株買いの発表後、東芝の株価は後場には一時、一株351円をつ
けて、始値の316円から11%も上昇した。株価上昇の恩恵は東芝の全

株主に及ぶが、同社の株価は2015年の不正会計発覚前は500円を超えており、まだ多くの株主が損失を抱えたままのはずだ。ところで2017年12月の第三者割当増資に応じることができたのは大手の海外のヘッジファンドだけであり、第三者割当増資の払い込み価格は一株262.8円であった。まさに、彼らのために行われた自社株買いであって、株主平等の原則を逸脱する増資であったといえる。増資と自社株買いが初めからセットであった疑いがある。いずれにしても事業転換を迫られている東芝にとっても株主にとっても7000億円は手元に確保しておかなければならない資金であるはずだ。

半導体事業会社を売却してしまい、いよいよ中核事業がなくなってしまった東芝が再生できるか否か岐路に立たされているが、会社の存続よりもキャピタルゲインを得ることがヘッジファンドの目的なのである。こうしたマジック、錬金術はヘッジファンドがよく使う手法で今後も、東芝はヘッジファンドなどから搾り取られることだろう。

(国益の貨幣資本投資リスク増大と国益リスクへの反省)

米国債を所有しているのは日本政府だけではない。日本の民間銀行や証券会社や年金が米国債の投資運用をおこなっている。国債以外にも米株式の所有残高が増大している。現在世界中の資金が米国に集中している理由は米金利が他国よりも高いため、米国で運用するほうが有利なためである。米で資金需要が旺盛な原因は好景気が続いているためであるが、問題は実物資産への投資よりも金融資産への投資のウェイトが増していることである。しかし米の高金利がいつまでも続くこともありえないし金融資産の価格がいつまでも上昇することもありえない。その意味で米の金融資産に対する依存度が高いことは危険である。

既述のように為替変動により貿易収支、貿易外収支額の計算値は変動する。また国富に占める国、民間ともにその所有資産のうちの海外金融資産の割合が増大した。その結果、国内外の景気、為替変動によ

り国富残高、同フローの円換算価額が大きく変動する。なお政府・日銀、民間の米国債や米国株式に対する投資が増大しているだけでなく、現在の阿部政権下で政府・日銀の国内ETF（上場投資信託）買い入れ額が増大し、GDPの約三分の二に達する。ほかに年金積立金管理運用独立行政法人GPIFや共済年金の莫大な資金も同じく証券投資に投下されている。このように日本国内でも国民の莫大な資金が高リスクの証券に投資されていることはきわめて危険である。

むすびにかえて

2018年は明治維新から150年、また敗戦から73年が経過した。日本が歩んできた途を振り返ると、富国強兵・殖産興業の国策により維新後わずか50年で世界の大国に仲間入りした。その成功の歩みは奇跡といってもよい。しかし大国主義そして軍国主義の思想が途を誤らせ日本歴史上、最大の悲惨な被害を国内外の人々にもたらした。国土と民間、企業の多くの富が失われた。

敗戦そして占領下の日本はわずか5年余りで復興を達成する。そして独立日本は西側自由主義国の一員として歩みを始める。それは日本の外交と安全保障政策の選択の余地は広くなく選択肢は他になかったからである。米英等の西側自由主義国により占領されていたこと、また米・中・ソ連の国際関の緊張が高まるなかで西側諸国と講和しその一員として歩む以外になかった。ただその後の途は余りに対米従属的であり、高度成長を達成し経済大国化した以降は安全保障の面だけでなく政治経済面でも従属が一層深化した。国策の方向は事実上、米国の要求を受け入れる二国間協議で決定されるようになったのである。

日本の官民とも米国債、米国会社証券の所有高が増大しているのは、既述のように一つはこうした米国の要求に応えた結果である。また為替防衛の結果でもあった。民間の米国証券所有残高の増大の原因は日本国内の成長機会の減少のためでもあり、金融機関をつうじて莫大な

資金が米国に投下されている。しかしこうした歩みを今後も続け高リスクの金融証券に投資することは危険であり、本来の企業のあるべき姿勢ではない。

こうした米国証券への依存度が高い要因は米国一辺倒の安全保障が一因である。将来新たに求められるべき方向性は米国一辺倒の安全保障政策からの方向転換である。日米同盟に完全に代わるオプションを選択するのは現実的ではないのであれば太平洋諸国を含む米国主導の地域安保体制の構築が代替策である。もちろん国境を接する中国、ロシア、北朝鮮、韓国との関係も配慮しなければならない簡単ではない途である。

これは米国に偏重した経済関係からこれら諸国との多局的な安全保障の関係を構築することは経済安保の面からも有益な方向である。すなわち太平洋諸国だけでなく、中、ロとの新たな関係を基礎に経済関係を結ぶことができれば国益はバランスがとれ安定するであろう。

ただ2018年来、米中関係が緊張を強めている。新たな覇権国家として台頭した中国に対し米国は封じ込め政策を進めようとしている。これは単なる貿易問題ではなく米国の中国の共産主義体制に対する攻撃である。現在、米中間で構造協議を進めている段階であり交渉中であるが、その結果が日本経済に与える影響については予断を許さない。日本の国別貿易依存度では近年、中国は米国を上回る。それだけに日本の立場は微妙であり、日本の国益、特に民間企業経済は米中両国との経済関係と米中関係に依存しているといえる。

日本の国益が海外の事情に大きく左右されることがなく、安定であることがもちろんのぞましい。明治以来、貿易立国を国是としてきただけにその方向を転換するのは簡単ではない。敗戦以降も戦前と同様にまっしぐらに貿易振興に努め他の政策が顧みられることが少なかったといえる。国際関係を考慮すれば改めて外需に代わる内需の事業を見つけ育てていかなければならない所以であり急務である。本稿のI章で考察したように国益を増やす政策は輸出に限らない。例えば厚

生・医療サービス、観光サービスなどの部門で国内のみならず海外からの需要が増大すれば事業者の収益は増大するであろう。それはそれら部門にかぎられない。既存の事業部門に加えて新たな部門を新規開拓し事業者が新たなサービスを開発し商品化すれば海外からの需要も増大し収益は増大する。事業家の創業者精神の発揮が期待されるのである。そのためには多くの国との友好関係が前提である。本稿で考察したように戦前の国益や戦中期の公益の思想、日本を盟主とするアジア協同主義の精神が破綻したことは敗戦によって明らかであるが、そうした戦前の精神に代わる平等で互惠関係に基づく国民と国民の国際交流こそ海外の日本のサービスへの需要を増大する。

外需を増やすためにも諸外国との友好関係が重要なことはいうまでもないが、自動車や機械などの工業製品を主とする輸出依存のありかたはすでに限界に来ているとあってよい。こうしたモノに代わる新しいサービスを売り利益をあげることが重要であるが日本はこのことを忘れていたといっても大袈裟でない。ちなみに米企業で最も収益力の高いのはもはやゼネラル・モーターズやゼネラル・エレクトリックやエクソンではなく GAF A (Google、Apple、Facebook、Amazon) に代表される情報系企業であり、金融や製薬や消費者関連サービス分野の企業がこれに続く。これらは製造業に代わる成長企業を象徴する企業と産業であるが、これら分野の日本企業のブランド力、開発力は現在のところ米企業に劣り収益力にも大きな差がある。それでも今後の成長分野であり日本企業の活躍が期待される分野である。こうした分野の企業利益が増大すれば国益が増大することはいうまでもない。

注

- (1) ドナルド・E. ネクタライン著、『変化する世界とアメリカ』（鹿島出版会、1976年）。
- (2) H・J・モーゲンソー著、平和研究会訳『国際政治学』（福村出版、1986年）
- (3) 藤田貞一郎著「明治期経営者国益思想の源流」（『日本経営史1 近世的

- 経営の展開』岩波書店、1995年) 265p.
- (4) 同上、pp.269-70.
- (5) 長幸男校注『雨夜譚—渋沢栄一自伝—』(岩波文庫、1984年)
- (6) 尾佐竹猛「会社弁・立会略則解題」(『明治文化全集(第9巻経済篇)』日本評論社、1939年) 7p.
- (7) 渋沢栄一著『立会略則』(『明治文化全集(第9巻経済篇)』日本評論社、1939年) 114p.
- (8) 同上、114p.
- (9) 渋沢栄一著『論語と算盤』(国書刊行会、1985年) pp.2-3.
- (10) 向井鹿松著『産業の合理化』(日本評論社、1931年) pp.7-8.
- (11) 笠信太郎著『日本経済の再編成』(中央公論社、1939年)
- (12) 同上、103p.
- (13) 同上、125p.
- (14) 同上、153p.
- (15) 石橋湛山著「更生日本の針路」(1945年)(『石橋湛山評論集』、岩波文庫、1984年) pp.257 ~ 261
- (16) 石橋湛山著「第三次大戦の必至と世界国家」(『石橋湛山全集』第16巻、東洋経済新報社、2011年) 513p.
- (17) 日本郵政が所有する「かんぼの宿」70施設は、土地の取得や建設などの費用が約2400億円もつぎ込まれていたため、現在の評価額との差が大きすぎるのではないかと、ましてや今回、一括入札での競り落とし額109億円との差もさらに大きく、専門家による委員会評価は厳しすぎる、いや、甘すぎるのではないかと議論が後で出てくることになる。
- 所管大臣である鳩山総務相は、日本郵政が08年12月26日にオリックス不動産への一括売却を決めたと公表した後、1月6日になって、急に譲渡見直しを求める、と注文をつけた。そのさい、1) 土地取得や建設に要した2400億円に比べて譲渡額109億円は安すぎるのではないか、2) なぜ今のような厳しい経済状況の時に売り急ぐのか、3) なぜ一括売却なのか。個別に売却する方向を打ち出せば地元資本も買いやすくなり地域経済活性化につながるのではないか、4) 競争入札でオリックス・グループが落札したとはいえ、一括売却は納得がいかない。グループ代表の宮内義彦氏はかつて政府の総合規制改革会議の議長として郵政民営化の旗を振っていたはず。世間から出来レースでないか、と疑われるといった4つの「なぜ」を示したのだ。
- (18) Major Foreign Holders of Treasury Securities - Treasury International ... ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt Department of the Treasury/Federal Reserve Board. April 15, 2019
- (19) <http://www.rui.jp/ruinet.html?i=200&c=400&m=296739> 2011年8月22日

参考文献

渋沢栄一著『論語講義』（一）～（七）—全七巻—、（講談社学術文庫、1977年）

土屋喬雄著『渋沢栄一』（吉川弘文館、1989年）

渋沢青淵記念財団竜門社編『渋沢栄一伝記資料』（渋沢栄一伝記資料刊行会、1955～1965年）

政治学における「受容的・応答的」 思考・言説様式の可能性

荒 井 祐 介

- 1 問題の所在
- 2 フェミニズムの諸潮流における近代西欧的認識論の理解
- 3 リベラル・フェミニズムおよびラディカル・フェミニズムにおける政治
- 4 多様性フェミニズムにおける政治
- 5 政治学における「受容的—応答的」思考・言説様式

1 問題の所在

本稿の目的は、政治学において「受容的—応答的」思考・言説様式の契機を見出すことができるのか、という点について検討を加えることにある。「受容的—応答的」思考・言説様式とは、「合理的—断定的」な思考・言説様式との対比によって捉えられる視座であり、スタンディッシュ (Paul Standish) は、前者を「女性的」な思考・言説様式、後者を「男性的」な思考・言説様式と呼んでいる (Standish 1993; 2012)。フェミニズム研究が鋭く指摘してきたように、政治学のみならず社会科学全体においては、「合理的—断定的」な思考・言説様式が主流の位置をしめてきた。周縁的な「受容的—応答的」思考・言説様式を性差の別なく誰もが受け入れ、それによって人々の思考様式と言語そのものが変化し、人々の足場が揺さぶられるような契機は、政治学に見出されうるのだろうか。

「受容的—応答的」思考・言説様式に関して、スタンディッシュは、マイケル・ボネット (Michael Bonnett) が、近代的技術の時代における教育の問題に関して対立する2つの思考方法を区別していることを引き合いに出す。少し長いが引用しよう。

「合理的—断定的ないしは『計算的』なものと、受容的—応答的ないし『思索的』なものである。これを例証するために、彼は帆船の航海と動力船の航海の違いについての例を、ハロルド・アルダーマンから引いている。

帆船の場合、人は——潮流、風力、方向などについて適切に判断するために——自然と一層調和する必要がある。他方、動力船の場合、こうした諸力はおおかたのところ無効にされ忘れ去られうる——ただ、スロット・レバーを上げ窓を閉めさえすればよいのである。そしてこうした諸力について思い出す必要があるならば、それは調和の対象ではなく、むしろ壊されるべき障害であるとされる。本質的な見方をするならば、帆船で航海をする時、人はいわば自然と共にそこに居るのであり、動力船で航海する場合には、そうではないのである。

そうであるなら、帆船での航海は他者志向的であるが、動力船での航海はそうではないということになる。受容的—応答的思考様式は世界を受け入れて認めるが、合理的—断定的思考様式は世界を踏みこむ。嵐の中でリアは服を脱ぎ去り、風と雨の力をより直接に感じられるようになる。思考が「計算的」で断定的である間、彼は愛する者、国、彼自身に対しておぞましいほどの受難を生み出した。だが受容的—応答的になるにつれ、彼は、他者への妥当な敬意を伴い道徳的な強さの基礎であるような、より明瞭な心理の展望を獲得する」 (Standish 1993; 2012: 60- 61)。

このような「受容的—応答的」思考・言説様式は、政治学においてどのように立ち現れているのか。本稿では、フェミニズム研究と政治学との関連性の中から、その契機を見出すことを目的とする。フェミニズム研究において、政治を「受容的—応答的」思考・言説様式で捉え語っているとすれば、それはどのようなものであろうか。

本稿では、まず、フェミニズムの諸潮流における近代西欧的認識論についての共通理解、およびその構造に対する応答の相違について、ヘックマン (Susan Heckman) の研究を概観する。そのうえで、フェミニズムの諸潮流における戦略的相違について確認し、またそれぞれの潮流における政治像の相違についても確認する。この作業を通じて、政治学において「受容的—応答的」思考・言説様式により政治が捉えられ語られている契機を見つけ出したい。結論を先取りしていえば、「受容的—応答的」思考・言説様式により政治を捉え語りうるものとして、多様性フェミニズムの潮流に位置づけられるヤング (Iris Marion Young) のコミュニケーション的民主主義を挙げる。

2 フェミニズムの諸潮流における近代西欧的認識論の理解

ヘックマンによれば、フェミニズム研究の諸潮流のあいだでは、近代西欧の認識論について以下の理解が共有されているという (Heckman 1990, 土場 1999: 192)。すなわち、(1) 近代西欧の認識論は、合理性／非合理性という二項対立を土台としていること、(2) 合理性／非合理性の二項対立には前者の優位と後者の劣位という価値づけが含意されていること、(3) 合理性／非合理性の二項対立は男性性／女性性という二項対立と対応づけられていること、したがって (4) これらのことから男性性の優位と女性性の劣位が帰結すること。

このような近代西欧的認識論についての共通理解がありながらも、ヘックマンによれば、この構図に対してどのような対応をとるかという点になると、フェミニズムの諸潮流は見解を異にするという (Heckman 1990, 土場 1999: 192-193)。

第1に、リベラル・フェミニズムは、合理性／非合理性という二項対立、および前者の優位と後者の劣位という価値づけは受け入れるが、男性性／女性性という二項対立との対応づけは拒否する。第2に、ラディカル・フェミニズムは、合理性／非合理性という二項対立、およびそれと男性性／女性性という二項対立との対応づけは受け入れるが、前者が優位で後者が劣位という価値づけは拒否する。第3に、ポストモダン・フェミニズムは、合理性／非合理性という二項対立そのものを拒否する。

このことから、フェミニズムの各潮流が取る戦略も大きく異なることになる。各潮流の採用する戦略について、スクワイアーズ (Judith Squires) は、「平等 (equality)」、「差異 (difference)」、「置換 (displacement)」という用語を用いて説明している (Squires 1999: 115-139)。

まず、リベラル・フェミニズムは「平等」戦略をとるとされる。リベラル・フェミニズムの主張は、平等というリベラルな原理を約束する政治体制は、女性に対して、男性と同等の権利を保証し、公的領域の中に男性と同等に参加できるようにしなければならないというものである。リベラル・フェミニズムは、ジェンダーの違いは男性の利益に適うかたちでつくられ永続してきたものであり、したがって、このジェンダーの違いは超越されなければならないと主張する。女性は公的領域での活動に必要な合理的・抽象的・一般的な論理的思考能力をもたない、という考え方は、女性と男性は同等であるという主張によって打ち碎かなければならない。平等という戦略からみれば、ジェンダーの違いというのは、女性が劣位にあることと同意義である。それゆえ、女性を公的領域に真に「包摂」することによって、ジェンダーの違いを拒絶しなければならない。

ラディカル・フェミニズムは「差異」戦略をとるとされる。ラディカル・フェミニズムは、ジェンダーの違いを受け入れ、男性と女性は異なるということを認めるが、それは優劣を示すものではないとする。

ジェンダーの違いは生物学的所与ないし社会的状況の帰結であるが、いずれにしてもジェンダーの違いは容認かつ称揚すべきであるとする。ラディカル・フェミニズムの「差異」戦略は、男女の差異を積極的に認めたくえで、世の中の既存の秩序を「反転」させるところに狙いがある。周縁化されていたものを中心へ置き、低く評価されていたものの評価を高め、従属的地位にあるものに特権を与えるということであり、すなわち、女性に特有の養育、平和を愛する心、直観的・感情的特性を劣位にみるのではなく、むしろ称揚するのである。

スクワイアーズは、第3のフェミニズムの潮流を「多様性フェミニズム」と呼び、それは「置換」戦略をとるとしている。多様性フェミニズムは、リベラル・フェミニズムのように既存秩序への統合を目指すのではなく、既存秩序の変容を目指すという点において、ラディカル・フェミニズムと共通している。すなわち、既存の体制に女性を「包摂」という「平等」戦略とは異なるということ、ジェンダーの重要性の観点から政治理論のまさに根底部分を問題とすること、政治理論の支配的様式が家父長制的な序列化のもとに構築されていることを認識することである。

しかしながら、ラディカル・フェミニズムと多様性フェミニズムとは、それぞれが描く変容の方向性に大きな違いが存在する。前者が、家父長制的なジェンダーの序列化を「反転」させることを目指すのに対して、後者は、そのような家父長制的な秩序を「置換」することを目指す。多様性フェミニズムは、ラディカル・フェミニズムとは異なり、一方の代価のうえに他方を特権的に扱うということではなく、全員が保全されるためのコストについて探求する。ラディカル・フェミニズムが「女性を中心へ置くこと」を目指しているのに対して、多様性フェミニズムは、「中心を脱構築すること」を目指している。多様性フェミニズムは、政治理論を女性を中心に据えて再構築することを目指すのではなく、全ジェンダーの共存という観点から政治理論の脱中心化を目指すのである。

3 リベラル・フェミニズムおよびラディカル・フェミニズムにおける政治

リベラル・フェミニズム、ラディカル・フェミニズム、多様性フェミニズムは、近代西欧的認識論について共通理解をもちつつもその構図にどのような対応をとるかという点で異なっており、それはそれぞれの戦略の違いにつながっている。そして、この戦略の違いからも明らかのように、各潮流では「政治」の捉え方も異なっている。

田村哲樹は、フェミニズムの諸潮流における政治像の違いについて検討している（田村 2009: 9-26）。田村は、リベラル・フェミニズムの論者としてオーキン（Susan Moller Okin）、ラディカル・フェミニズムの論者としてジュディス・バトラー（Judith Butler）、そして多様性フェミニズムの論者としてアイリス・ヤングを取り上げ、それぞれの議論における政治像を描き出している。端的に言えば、オーキンは「政治＝国家」、バトラーは「政治＝社会における権力と抗争」、ヤングは「政治＝意思決定のプロセス」と捉えているという。この節では、田村の所論に依りながら、オーキンとバトラーの議論の概観とそこにあらわれる政治像を見ていく（田村 2009: 9-26）。

オーキンは、「公的領域」における男女平等を追求するという一般的な意味でのリベラル・フェミニズムとは異なり、ラディカル・フェミニズムと同じく、私的領域における性差の不平等にも注目する（田村 2009: 11）。オーキンは、性差の不平等は公的領域のみに存在するのではなく、家族における不平等が政治・市場に波及し、政治・市場における不平等が家族に波及するというかたちで循環すると捉える（Okin 1989: 113）。そこで、オーキンは、私的領域である家族における不平等を是正するために、ロールズ（John Rawls）が『正義論』においてその適用範囲から外していた家族へも「正義」の原理を適用することを主張する。

オーキンの議論において、政治はどのようなかたちであらわれてい

るのだろうか。田村によれば、オーキンの政治像の独自性は、国家の位置づけにあるという（田村 2009: 13-14）。オーキンの狙いは、国家の公共政策と法を通じて、公私領域の不平等の相互関連を克服し、家族内にも正義を実現するところにある。すなわち、社会的に形成された男女間の序列化の作用が女性の「私生活」を「侵入と統制」することを問題視し、その是正のために部分的であれ国家権力の行使を求めている（田村 2009: 14）。

バトラーは、一連の著作を通じて「アイデンティティと主体性の形成」に関心を寄せ、人がどのような主体になることができるかの範囲は、その人の主体性によってではなく、規範によって境界を定められた発話可能性によってあらかじめ定められており、その境界線の外部に主体が存在することはできないとする（Butler 1997: 142, 田村 2009: 15-16）。バトラーは、主体をつくりあげる規範の作用に権力を見出している。すなわち、主体とは、権力を行使するものではなく、権力によってつくられるものであり、権力の効果であるという（Butler 1997: 139）。

バトラーの議論において、政治はどのようなものと捉えられているのだろうか。田村によれば、バトラーは、第1に、主体を形成する権力の作用という意味で政治を捉えており、第2に、紛争・対立という意味での政治像があらわれている（田村 2009: 19-21）。性差別はある発話が中傷の意味合いをもつことにより生じるのであり、性差別を是正・解消するためには、当該発話の反復を通じた「意味づけ直し」が必要である。そして、バトラーにとっては、この「意味づけ直し」は「抗争」であることが強調されている。確かに、バトラーは、男性や女性といった主体の所与性を前提には置いておらず、男性性／女性性という二項対立の構図はとっておらず、その意味では多様性フェミニズムの潮流に位置づけることも可能である。とはいえ、政治を権力と抗争という観点から捉えている点において、ラディカル・フェミニズムの流れに位置づけられることになる。

4 多様性フェミニズムにおける政治

多様性フェミニズムにおいては、政治を国家や権力・抗争とは異なる視点で捉える論者も存在する (Pateman 1983; Dietz 1998; Dietz 2003)。ペイトマン (Carol Pateman) は、政治と権力を同一視することを拒否するフェミニストの存在を見出し、そこでの議論は、男性権力の拒否が政治的なるもののオルタナティブな構想に依拠していることを指摘する (Pateman 1983: 344)。ディーツ (Mary Dietz) は、フェミニストが子供、家族、学校、労働、賃金、ポルノグラフィ、中絶、虐待などの社会的・経済的関心の諸問題にのみ焦点を当てている限り、真の政治的ビジョンを表出することも、シティズンシップの問題に取り組むこともできないと主張する (Dietz 1998: 390)。

多様性フェミニズムの潮流においては、フェミニストの政治的实践を民主主義にどのように関連づけるかという点に多くの関心が寄せられている。そのような議論においては、民主主義の概念化を敵対的な相互作用や紛争という現実から開始する点や、公的領域をどのように作動させるか、民主主義をどのように実現するかを焦点にする点では共通性が見られるものの、理論化される民主主義の姿には著しい多様性が存在している。

ディーツは、民主主義における多元性・多様性について論じるフェミニズムの議論には、大きく分けて2つの流れがあるという (Dietz 2003: 419-422)。ひとつは、「アソシエーション民主主義 (associational democracy)」と呼びうる流れである。アソシエーション民主主義の流れに位置づけられるフェミニズムでは、民主主義を多重的かつ横断的なアイデンティティ・自我・集団による拡散・交渉・調整という点から概念化し、真に民主主義的なディスコース、コミュニケーションによる相互作用、連帯という点に関心を寄せる。

もうひとつは「闘技的民主主義 (agonistic democracy)」と呼びうる流れである。この流れに与するフェミニズムにおいては、政治は恒常的

な構成的紛争として概念化されており、(単数形であれ複数形であれ) アイデンティティは、論争・変容・攪乱的誘導に常に脆弱性を示すものとされる。闘技的民主主義の流れに位置づけられるフェミニズムでは、政治的熟議や政治的同盟のための条件を主題にすることも、民主主義における同意や合意、コミュニケーション能力について理論的議論を行うこともあまりない。

多様性フェミニズムにおける「アソシエーション民主主義」の流れに位置づけられるヤングは、その基本的問題関心として、性別にかかわらず人々を広く包摂しているように見える政治のあり方が、いかにして特定の人々を「異質な者」として排除しているかという点に焦点を合わせている(田村 2009: 22)。そして、差異と排除の問題を集合的意思決定としての政治と関連づけ、その望ましいあり方を模索している。

排除の形態として、ヤングは、外在的排除(external exclusion)と内在的排除(internal exclusion)を提示する(Young 2000: 53-55)。外在的排除とは、特定の個人や集団が討議や意思決定過程の場から排除されている一方で、別の個人や集団に対しては支配的なコントロールを認める形態の排除である。内在的排除とは、形式的には討議や意思決定の場に包摂されている人々が、要求を真剣に取り上げてもらえず、また対等な敬意をもって扱われていないと感じるようなかたちでの排除である。そこでは、特定の個人や集団の主張や表明は、愚かで単純で考慮に値しないものとして、他の個人や集団から無視され、退けられ、見下されるように扱われる。

ヤングは、内在的排除の例として「熟議民主主義」を挙げる。熟議民主主義についての特定の理解は、主張や提案などの議論に関する政治的コミュニケーションを制限する傾向があるという。なぜなら、そのような熟議民主主義においては、主張や提案にあたって、他者にも受け入れ可能な理由を示すことを求めるからである。さらにいえば、熟議民主主義における議論では、語法や様式の面でも内在的排除の傾

向を示す (Young 2000: 56)。熟議民主主義における分節性 (articulateness) の規範は、論理的つながりが不明確な主張や理由づけを低く評価する。公平性 (dispassionateness) の規範は、身振り手振りの表現、感情的な言い方、そして比喩的表現などを評価せずに退けてしまう。すなわち、何を語ったかではなく、どのように語ったかを理由にして、特定の人々の主張や提案は真剣な熟慮の場から排除されてしまう。規律性 (orderliness) の規範は、辛辣であったり感情的であるような言い方は、それが人々の関心を誘発したり重要な点を指摘するのに効果的であったとしても、議論の場からは排除されてしまう。

熟議民主主義にその傾向が確認される内在的排除を克服するために、ヤングは、議論の場に「挨拶 (greeting)」、「レトリック (rhetoric)」、「物語 (narrative)」という3つのコミュニケーション様式を導入する「コミュニケーション的民主主義 (communicative democracy)」を提起する (Young 2000: 52-80)。ヤングにとって、包摂性とは、全てのメンバーが公式的に平等性を認められていること、すなわち外在的排除が解消されていることのみを意味するものではない。内在的排除を克服することも包摂性には必要なのであり、社会に存在する相違や分断を認め、さまざまな立場の人々がそれぞれのニーズや利益、意見、考えを表明することを促進することが極めて重要になる。多様な背景をもつ人々が討議において自らの意見や考えを表明するためには、分節性、公平性、規律性の規範に縛られることなく、多様なコミュニケーションの様式が認められなければならない。

挨拶とは、最も日常的で非政治的なコミュニケーションやジェスチャーであり、挨拶や握手、ハグ、飲食の提供、本格的な議論に入る前の世間話などである (Young 2000: 57-62)。挨拶を行うことで、話者は、相手に話を聴く準備ができており、相手との関係に責任をもつことを伝える。また、挨拶を行うことで、対立関係にある者同士がその問題の解決を目指し、異なる他者、とりわけ異なる意見・利害・社会的地位にある他者を討議に包摂された相手であると認識することができる。

さらに、挨拶を行うことで、生活が全く異なり互いにほとんど分かりあえないような人や、根本的な部分での利害関係がある人との間でも、その人の話を真剣に聴き、きちんと応答することが義務付けられることになる。

レトリックは、次のようなコミュニケーションを含むものである (Young 2000: 63-70)。第1に、会話は、恐怖、希望、怒り、楽しさ、およびその他の感情が表出されるような感情的なトーンの話である。第2に、直喩、暗喩、駄洒落、提喩などの比喩的な表現、およびそのような比喩的表現から生まれる態度（ふざけ、ユーモア、皮肉、無表情、嘲り、厳粛、雄大など）である。第3に、発話に依らない主張のやり方であり、たとえば、視覚媒体、サインやバナー、街頭デモ、街頭演劇などである。政治的コミュニケーションにこれらのレトリックを用いることによって、議論において次のような効果を得ることができる。すなわち、ある争点を熟議のアジェンダとすることが可能となり、当該の状況とそこに含まれる人々にふさわしい方法で主張し議論することが可能となり、人々を考える段階から最終的な判断の段階へと移行させる動機づけをもたらすことが可能となる。

ヤングのいう物語（政治的物語）は、一般的な意味での物語とは目的や聴衆のコンテキストが異なっている (Young 2000: 70-77)。政治的コミュニケーションにおける物語は、人々を楽しませたり、自分語りをするのではなく、主張をするために行われる。すなわち、政治的討議において、明示や描写、あるいは何かを正当化することが目的である。物語という政治的コミュニケーションによって、全くことなる経験をもつ人々や重要視する前提が全く異なる人々の間での共通理解を促進し、差異を超えて議論を深めることを可能にする。

ヤングにとって政治はどのように理解されているのであろうか。ヤングは、政治が集合的意思決定をとる点や強固な意識を持っている (田村 2009: 23)。そして、内在的排除を乗り越えるコミュニケーション的民主主義を提起するなかで、意思決定過程においてより多くの人々の主張

や提案が真剣に聞き入れられること、および人々がその意思決定過程を通じて自身の主張を変容させうる点を強調している。

コミュニケーション的民主主義においては、人々を平等に敬意をもって尊重することや、排除されていた利益や意見が政治の場に表出されることは、正義を実現するための民主的コミュニケーションの経験的かつ重要な資源を提供するものと捉えられる。ヤングは、コミュニケーション的民主主義による包摂性をもつ重要な機能として、異なるニーズや利益、経験をもち多様な社会的地位にいる他者に自らの主張を説明することを通じて、人々が、利己的な観点にもとづく言説を正義の観点にもとづくものに変容させうる点を指摘する (Young 2000: 115-120, 田村 2009: 24-25)。

ある人が「私はこれを望んでいる」や「この政策は私の利益に合致している」といった利己的な観点にもとづく主張を行ったとしても、社会的地位やニーズ、利益、経験が異なる他の人々は容易に受け入れるとは限らない。そのような異なる他者に要求を受け入れてもらうためには、彼らをもつ背景の多様性を考慮に入れつつ、彼らが理解可能で受け入れ可能な要求としなければならないであろう。そして、異なる他者にとって理解可能で受け入れ可能な要求とするためには、自身の要求を正義の観点に基づいて構成することが求められる。

民主的な討議に異なる社会的地位の人々を包摂し関与させることによって、討議に参加する個々人は、自身の意見や考えが全体の中の部分に過ぎないことを自覚し、意見や考えの偏りを修正する可能性をもつことになる。自身の意見や考えとかけ離れた他者と意見を交わし討議することにより、他者が自分をどのように理解しているのか、そしてどのような関係性と捉えているのかに気付かされることになる。

5 政治学における「受容的—応答的」思考・言説様式

ここまで、フェミニズムの諸潮流として、リベラル・フェミニズム、ラディカル・フェミニズム、多様性フェミニズムを取り上げ、それぞ

れの議論の概要とそこに見られる政治像の違いを確認してきた。これらの議論において、政治を「受容的—応答的」思考・言説様式で捉え語っている契機を見出すことはできるのだろうか。

リベラル・フェミニズムとラディカル・フェミニズムの議論においては、政治を国家、あるいは権力と抗争という視点で捉えている。そうであるとすれば、そこに「受容的—応答的」思考・言説様式の契機を見出すことは難しいと思われる。リベラル・フェミニズムであれラディカル・フェミニズムであれ、結局は二項対立的な思考様式を土台としており、我々 vs 彼らという思考様式・言説になっているからである。ヘックマンの議論に従えば、リベラル・フェミニズムは、男性性／女性性という二項対立を拒否するが、そこでの思考様式・言説は、公的領域への参加のための政治的権利と法的権利の獲得をめぐる男性との闘争に彩られており、男性との調和や協奏という側面はあまり見られない。ラディカル・フェミニズムは、男性性／女性性という二項対立における優劣を拒否する。そこでの思考様式・言説は、一方の代価のうえに他方を特権的に扱うことを要求するものであり、家父長制的な序列化によって構築された男性優位の秩序は倒すべき相手として見なされる。リベラル・フェミニズムおよびラディカル・フェミニズムにおいては、男性は「調和の対象ではなく、むしろ壊されるべき障害」と見なされている。

それに対して、多様性フェミニズムの潮流に位置づけられるアソシエーション民主主義を描く議論においては、政治が「受容的—応答的」思考・言説様式で捉え語られていると思われる。とくに、ヤングのコミュニケーション的民主主義の議論は、熟議民主主義において非合理的、非理性的として退けられるようなコミュニケーション様式の重要性を指摘し、むしろ積極的に導入することを提案している。すなわち、挨拶やレトリック、物語というコミュニケーション様式を導入することで、内在的排除を回避し、多様な背景をもつ人々がお互いに平等に敬意をもって尊重され、排除されていた利益や意見が政治の場

に表出されることを可能にする。そして、コミュニケーション的民主主義の意思決定過程においては、人々は、利己的な議論に固執することから引き剥がされ、自らの視座の偏狭さ・狭隘さに気付かされ、偏見も是正される可能性が見出される。それゆえ、周縁的な「受容的—応答的」思考・言説様式を、性差の別なく誰もが受け入れ、それによって人々の思考様式と言語そのものが変化し、人々の足場が揺さぶられるような契機を、ヤングの議論に見出すことができると思われる。

〔謝辞〕 本稿は、日本哲学会第77回大会（於 神戸大学）公募ワークショップ「哲学の〈女性—性〉再考：クロスジェンダーな哲学対話に向けて」における報告論文に加筆修正を加えたものである。ワークショップを企画して頂いた齋藤直子先生、およびフロアから質問をしてくださった先生方に御礼申し上げます。なお、本研究はJSPS 科研費・基盤研究 (C) 「〈哲学の女性性〉とアメリカ哲学のグローバルな再生：政治教育の実践哲学教育」（研究代表者：齋藤直子 課題番号：17K04542）の助成を受けています。

参考文献

- Arai, Yusuke (2019) 'Modern Democratic Theories and Political Education in Japan,' *Educational Studies in Japan: International Yearbook*, 13: 67-79.
- Butler, Judith (2004) *Excitable speech: a politics of the performative*, Routledge. (竹村和子訳 (2015) 『触発する言葉：言語・権力・行為体』岩波書店)
- Dietz, Mary (1998) 'Context is All,' in Ann Philips (ed.) *Feminism and Politics*, Oxford University Press.
- Dietz, Mary (2003) 'Current Controversies in Feminist Theory,' *Feminist Theory*, 6: 399-431.
- Gilligan, Carol (1982) *In a different voice: psychological theory and women's development*, Harvard University Press. (岩男寿美子監訳／生田久美子・並木美智子訳 (1986) 『もうひとつの声：男女の道德観のちがいと女性のアイデンティティ』川島書店)
- Heckman, Susan (1990) *Gender and Knowledge: Elements of a Postmodern*

- Feminism, Polity Press. (金井淑子ほか訳 (1995) 『ジェンダーと知：ポストモダン・フェミニズムの要素』 大村書店)
- Hooks, Bell (2014) *Feminist Theory: From Margin to Center*, 3rd edition, Routledge. (野崎佐和・毛塚翠訳 (2017) 『ベル・フックスの「フェミニズム理論」：周辺から中心へ』 あけび書房)
- Kittay, Eva (1999) *Love's labor: essays on women, equality, and dependency. Thinking gender*, Routledge. (岡野八代・牟田和恵訳 (2010) 『愛の労働あるいは依存とケアの正義論』 白澤社)
- Millett, Kate (1970) *Sexual Politics*, Doubleday & Company (藤枝滯子訳 (1973) 『性の政治学』 自由国民社)
- Nagl-Docekal, Herta (2002) *Feministische Philosophie: Ereignisse, Probleme, Perspektiven*, Fischer Taschenbuch Verlage, 2. Auflage. (平野英一訳 (2006) 『フェミニズムのための哲学』 青木書店)
- Okin, Susan M. (1979) *Women in Western political thought*, Princeton University Press. (田林葉・重森臣広訳 (2010) 『政治思想のなかの女：その西洋的伝統』 晃洋書房)
- Okin, Susan M. (1989) *Justice, gender, and the family*, Basic Books. (山根純佳・内藤準・久保田裕之訳 (2013) 『正義・ジェンダー・家族』 岩波書店)
- Pateman, Carole (1983). 'Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy,' in S. I. Benn and G. F. Gaus (eds.) *Public and Private in Social Life*, Croom Helm.
- Pateman, Carole (1988). *The Sexual Contract*, Polity Press. (中村敏子訳 (2017) 『社会契約と性契約：近代国家はいかに成立したのか』 岩波書店)
- Pateman, Carole (1989) *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory*, Stanford University Press. (山田竜作訳 (2014) 『秩序を乱す女たち？：政治理論とフェミニズム』 法政大学出版局)
- Squires, Judith (1999) *Gender in Political Theory*, Cambridge University Press.
- Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.
- Young, Iris Marion (2011) *Responsibility for Justice*, Oxford University Press. (岡野八代・池田直子訳 (2014) 『正義への責任』 岩波書店)
- 有賀美和子 (2011) 『フェミニズム正義論：ケアの絆をつむぐために』 勁草書房。
- 井上匡子 (2006) 「フェミニズムと政治理論：寄与と挑戦」川崎修・杉田敦編『現代政治理論』有斐閣、193-216。
- 衛藤幹子 (2017) 『政治学の批判的構想：ジェンダーからの接近』 法政大学出版局。

大嶽秀夫 (2017) 『フェミニストたちの政治史：参政権、リブ、平等法』 東京大学出版会。

大嶽秀夫 (2011) 『20 世紀アメリカン・システムとジェンダー秩序：政治社会学的考察』 岩波書店。

岡野八代 (2012) 『フェミニズムの政治学』 みすず書房。

越智博美・河野真太郎編 (2015) 『ジェンダーにおける「承認」と「再分配」：格差、文化、イスラーム』

エヴァ・フェダー・キテイ／岡野八代・牟田和恵訳 (2011) 『ケアの倫理からはじめる正義論—支えあう平等』 白澤社。

進藤久美子 (2004) 『ジェンダーで読む日本政治：歴史と政策』 有斐閣。

田村哲樹 (2009) 『政治理論とフェミニズムの間：国家・社会・家族』 昭和堂。

田村哲樹・松元雅和・乙部延剛・山崎望 (2017) 『ここから始める政治理論』 有斐閣。

土場学 (1999) 『ポスト・ジェンダーの社会理論』 青弓社。

アイルランド共和国⁽¹⁾政府にみる 行政広報の役割

岩 井 義 和

はじめに

現代において、各国政府にはそれぞれ、Public Relations（以下PR）の専門家が必要とされる。なぜなら、複雑化する社会では、国民と政府の間を結びつける重要な架け橋が必要となり、彼らがそうした役割を担うからである。日本の場合も、地方自治体では、広報課などが存在し、行政広報という形で住民との関係づくりを行っている。しかし国レベルで考えた場合、特に国民との橋渡し役という観点で見ると、その活動はあまり活発とは言えない状況にある。すなわち、活動の代表例が一方的な記者会見であり、国民はメディアからの情報を得るといのが大半である。また実際に、行政との距離を考えた場合、これは各行政機関のホームページの接触という意味でも、市区町村・都道府県・国の順番で遠くなっていく。

しかし、実際の行政というものは国と地方自治体との関係は非常に密接であり、さらに言えば、国の政策によって地方自治体の行政は非常に影響を受けるものである。言いかえると、国の政策が住民の生活に直結しているということである。そのため欧米では、政府のPR担当の職務は、対象である国民との関係に関する技術スキルや組織目的、公的活動といった多様な側面を擁している。これはPRが伝統的に専門職として扱われてきたあらわれであり、現在の実務はさらに幅広い

ものになっている。その大きな要因が、政府の意思決定に関して、政府と国民との間で、PR 担当者が介在することによって、コミュニケーションを促進していかなければならないという理由からである。具体的には、国民の権利を擁護し、その要求に応える政策実施が求められているのである。

そうしたことから、本来であるならば PR を担当する人間は、その組織の文化や政策、その所掌事務、有識者などを十分に理解し、それらを結び付けたうえで総合的なコミュニケーションを行っていかなければならない。つまりこの場合、PR 担当者には、相当のコミュニケーション・スキルならびに PR の専門的な技術・知識が求められる。しかもそこには、宣伝のように人を巧みな言葉を使って操るということは許されず、だからこそ PR 倫理が必要となり、PR の名称のもと、法的制約に基づく行動が求められる。また、人材同様にもう一つ重要となってくるのが、最前線となる PR 組織の問題である。前述のように、日本は地方自治体では、広報課を設け、さらに細分化された支所というかたちである意味、住民との距離を近づける努力は行っている。しかし、これもあくまでも行政側の考えであり、住民にとって身近な行政と言えるかは疑問が残る。なぜなら、どうしても「行政との距離」という意味合いでは、その物理的及び精神的距離があり、人はどちらも行政に対しては身近に感じていないと考えられる。そしてこのことは、特に国の政策に関しては、前述の通り地方自治体以上の距離があり、生活に密着しているはずにも関わらず、その接点は限られていると考えられる。

そこで本稿では、アイルランドにおける国民と政府との中間に位置し、まさに架け橋となっている組織を中心に政府の行政広報について論じていく。

(1) 行政と住民の距離

第二次大戦後の民主化のなかで行政広報は導入されたというのが定説である。しかし、現在までに至る広報の理解不足の背景には地方自治制度が、中央集権から地方分権へという、官治から自治へと進むことと大きく関係している。すなわち、日本国憲法制定前の1946（昭和21）年に、東京都政・府県制・市町村制が改正され、選挙権・被選挙権が満20歳以上の男女に拡充し、住民の直接請求制度、都長官・府県知事・市町村長の公選が定められた。これは、地方自治でいうならばまさに住民の権利の拡充であり、非常に重要な出来事である。これこそが、当時の日本の民主化というひとつの具体的な出来事であろう

そうした中、わが国の行政広報の誕生は、占領軍の対日政策のもとに、まさに日本の行政を民主的運営に導くためのPR導入であった。連合軍最高司令官総司令部（＝GHQ）は、PRの導入に際して、連合軍総司令部民間情報教育局（Civil Information Education Office：CIEO）の設置を通じて、その主催で1947（昭和22）年の7月から10月にわたってPR講習会を開き、そこで中央官庁職員を対象に、PRの原則と技術の啓蒙を行っている。この講習会が、わが国で初めての広報講習会であり、タイトルは『Principles & Techniques of Public Information in Japan』であり、その記録は『広報の原理と実際』とされた。

この二つの民主化方策をつなげて考えると、自治体では、1947年4月に、住民の直接選挙による都道府県知事が誕生している。そしてGHQは、PRの実践化の推進のために、PRO（Public Relations Office）を都道府県に設置することを示唆している。そこでの示唆は、知事が、自己の行政を住民に知らせ、また住民の意向を聞いて、できる限り行政にとり入れるようになることを要求している。

すなわち、このように行政広報（PR）の日本への導入には、アメリカというデモクラシーの伝統のある国からの行政機能としてのPR確立を要請する示唆であった。しかし、日本はそれまでの天皇主権、ま

して行政においては天皇の官吏というそれまでの背景であった為、PRとは何かを理解し、その本質をつかむことに苦勞している。GHQによる示唆に伴い、1947年から1949（昭和24）年にかけて次々とつくられた各都道府県のPROの名称は、弘報課・広報課・公聴課・情報課・情報宣伝室・報道室・情報連絡課・調査室・企画広聴課・県民室など、さまざまなものであり、PROの機能についての受け止め方に差があったことがわかる。そして、その根本的問題は、2つ考えられる。①広報手法に通じた人物がいなかったこと、②広報媒体が弱体であったことがある。これは、地方分権を推進するうえで、自治体として手探りで新たな道を切り拓かなければならないという1つの事例でもあり、知事は自らの施策を遂行するうえで、住民に対して民主主義そのものの啓蒙と民主化政策の理解向上を図らなければならないことを意味する。

本来占領軍による行政広報（PR）の確立とは、主として、民主主義と地方自治の確立であったが、実際には選挙制度とは何か、さらには民主主義とは何かを知らせる必要があった。すなわち住民に対するお知らせ活動・教育・伝達を主眼とすることとなり、次第に「行政広報＝自治体から住民へのお知らせ活動」という意識を浸透させていったのである。結果として、広く周知徹底させるという意味に重きが置かれ、広報という用語が組織名としても活動としても定着していくのである。しかし、本来PRは公衆関係・公共関係という対市民関係を意味するものであり、その目的は公衆の理解と信頼を得ることである。これが現代的問題にまで続いており、行政と市民との距離感が根強く残っている。

行政活動をPRと考えた場合、特に情報の流通面だけでとらえると①住民に働きかける側面（広報）、②住民から働きかける側面（広聴）の両面を持ち合わせて初めて正しい活動を行なっていることとなる。しかし従来の広報は、行政→住民への一方的な情報の展開で十分と考え、「広報活動」が重要視されていた。この場合、行政が既に決まった施策を住民に知らせる目的の広報、いわゆる「お知らせ型広報」の域を出

なかった現実がある。こうした場合の広報の役割は、情報を住民に提供することが最優先の役割であり、住民に周知すべきと行政が主体となって考えた情報である。しかし、行政が住民に自らの意思を伝える場合（広報活動）、その活動は、住民が求めているものでなければならない。つまり、自治体が住民の意見を聞き、自らの変革・調整を得ようという努力、広聴（真摯に市民の声を聴く）が行われなければ全く意味をもたない。さらに、伝えたい場合を考えても、住民との距離、すなわち具体的には住民との精神的・物理的距離の問題を無視することはできない。

実際に近年の行政、特に自治体行政では、「市民が主役」であることが強調され、市民参加型行政への急速な転換が求められている。都市化の進む中で住民間での利害関係の複雑多様化、生活環境の悪化、さらには迅速に社会問題へ対応しきれない地方行政組織の非合理化などが、市民参加の契機となっているのである。そうした中、広報・広聴の役割は自治体活動の中で重要な位置づけとなっている。そして、様々なメディアの発達により、一見物理的距離・精神的距離は近づいてきたようには考えられる。

しかし現状の広報活動について考えた場合、広報というお知らせ機能だけから次第に広聴という機能の重要性が認識されてきたが、広報と広聴の機能が行政と市民との間のコミュニケーション、すなわち PR であるという認識は未だ徹底していないように思われる。さらに広報と広聴の機能にしても、広報が従来機能として周知徹底しているかという疑問がのこる。なぜなら、それはあくまでも行政側が「住民が聞いていてくれるだろう、見ていてくれるだろう、知っているはず」という行政側だけの考えが独り歩きしているところが見受けられるからである。実際に、防災の面を考えても、必ず問題となるのが広報の問題と言ってもよい。広報紙などによって確かに知らされているが、それを住民がどれだけ理解しているかは分からない。これは、行政の知らせたいことと、市民の知りたいこととの間にギャップがある一方、

市民の要求や意見が広聴によって吸収され、反映される回路が定着していないことを意味するのである。

もちろん地方公共団体における行政広報が第二次大戦後の日本の地方行政に導入されて以来の歴史的経過の中で、各地方自治体の政策決定過程で広報活動に対する、様々な努力がなされ、評価できる部分も多々ある。しかしその歴史を振り返ると「地域社会の行政需要の充足を図り、安定した地方自治運営を実現達成しようとする地方自治体は、これまでに種々の行政施策を策定し、その実施に努力してきた。その過程における広報活動は、地方自治体の政策を住民に周知徹底せしめ、また住民の政策要求を反映しようとする公聴活動を通じて住民対応体制を一応は形成してきたのであるが、政策の決定過程への住民要請は、いわゆる住民参加として地方行政の長い発展の歴史の中で、いま一つ転換期にある」⁽²⁾と言われてから久しくなるが、その具体化が今重要となってきた。なぜなら広報活動への取り組みに、種々の創意と工夫がなされてきたことも事実であり、その技術的側面、特にメディアの発達により、双方向性の可能性は限りなく近づいた。しかし、実際にはいわゆる情報共有の道具は手に入れたが、その道具を使い切れていないのが事実なのではないだろうか。すなわち、その努力にもかかわらず、広報に真に期待されている課題の理解が不十分なままなのである。だからこそ、情報共有の道具はありつつも、その距離を実際に縮めたかというところには成功したかもしれないが、お互いが行動する情報の共鳴には至っていない。それ故に今日、協働という言葉がクローズアップされているのである。だからこそ今日的意味の広報に課された役割を行政と市民両者が再認識し、お互いの精神的、物理的距離の短縮を考える必要がある。

なぜなら協働とは、従来型の行政によって決定したことによる地方自治体の計画や政策に基づく発展を意味しない。行政とともに民間の企画や計画に基づく発展を生み出していく活動であり、ここではお互いの行動が重要となる。すなわち、行政側が発信した情報に市民が反

応する必要性がある。これは、「住民が聞いていてくれるだろう、見ていてくれるだろう、知っているはず」という思い込みではなしえないものである。さらにメディアに関していうならば、「新しいメディアなら住民に周知でき、反応してくれる」では駄目である。そしてこの場合、重要となるのが反応の中には行政の意見を批判することも含まれ、これをいかに調整していくかが大きな問題となる。ここにPRのマネジメント機能があり、これを従来のように、切り捨てていけば協働はなしえない。なぜならば、この批判も市民側のひとつの反応、あるいは行動であり、お互いの行動を協同し繰り返すことが協働となり、この一方を遮断すれば協働を否定することになるからである。

地域社会の発展のすべてにわたって行政がこれを実施するものではなく、市民とともに望ましい方向に進む役割こそが行政の現代的な課題であり、そのためのPRをいかに実施していくかが地方自治体行政には求められているのである。そしてここで重要となるのが、PR機能の理解でありその活動、すなわち広報・広聴をいかに行っていくかである。言い換えれば、行政PRによって、いかに市民と同じベクトルの方向へ向かい、合意形成に近づく努力ができるかである⁽³⁾。そして実はこのことは、PRにおける住民への周知機能の再検討の議論でもある。それは周知機能だけではなく、いわゆる広報活動によって行政が地域社会の発展を望ましい方向へ導く状況づくりという距離をいかに縮めていけるかの問題である。前述の通り、地域社会の発展は、そのすべてが公共行政としての地方行政の遂行によって達せられるものではなく、住民自身の活動と努力、さらには行政との協働によって成し遂げられる部分もあるという自覚を促し、その成し遂げられるべき分野や行政のサポートも多いという認識をいかに広報活動によって伝え、行動まで結び付け、定着させることができるかという互いの意識及び、距離の問題といえる。

現在行政において、広報活動は、その社会状況を分析し、それを行政情報に加工、提供し、望ましい住民生活の向上や地域社会の発展の

ための方向づけを本来的に担っており、広報の中核的な役割と考える。これは行政にとって、広報が行政組織の一つの窓口部門としてではなく、広く行政の地域経営の命運を左右する機能を発揮する役目を果たしているかの問題である。したがって広報活動は、行政と市民の距離を考えた場合、行政各部門の方向づけを統合して、それを住民へ周知徹底しながら、さらには住民との距離をいかに縮める努力を行うかを検討し、地域社会の向上に住民自身の努力を促進していく役割を果たさなければならないといえる。

(2) 行政広報の社会化の問題

このことは別の側面から考えると、まさに住民の主体的参加による地域社会の発展と大きく関係する問題である。いわば将来の地域の方向性をデザイン誘導し、先導する行政を広報活動によって行うからである。そのためにはもちろん、行政需要の的確な把握と分析、すなわち広聴を的確に行い、そのうえで広報の素材が形成されなければならない。その素材、すなわち現代社会における解決策などの判断材料、あるいは住民が求める情報内容を的確に用意し、将来への方向性を行政の内容として確立していかなければならない。だからこゝこに広報担当者の専門性が要請される。つまり行政広報が住民と行政との間で中立性を保ち、公式・正確という形での広報活動でなければならないということである。それほど、行政広報は責任と倫理を伴うものである。

したがって行政の広報活動は、主に広報担当者の仕事となるわけだが、ここに専門職としての位置づけを行い、いかに全庁的なものとして行っていくかが問題となる。ここに各原課と広報専担組織との間のリレーションシップ、つまりPRの内部関係の問題がある。とかくPRとなると狭義の行政広報、すなわち外部関係との関連で考えられがちだが、もう一つ重要になるのは組織内での関係プレーの緊密性であり、組織内でのネットワークづくりである。これは言いかえれば、組織内

での協力者づくりであり、これがないからこそ、それぞれの部署ごとの対応という、いわゆるセクショナリズムとして住民側からは批判され、さらには総合的な地域としての方向性を示すことは困難である。だからこそこのような機能としての広報に対する首長の理解が問題となり、ここに地域の基本構想という、いわゆる首長によって地域の方向性は示したものの、その方向に住民が向いているか、あるいはその方向性を的確に知っているかといった問題が出てくるのである。これはPR組織の位置づけの問題となり、本稿で詳細は述べないが、首長などトップ・マネジメント階層が立案する基本構想・基本計画は、まさに行政の望ましき姿なり、地域社会の将来の方向づけを行うものである。そしてそれを実施するための具体化への取り組みが行われていく訳だが、これは実は、PR戦略・戦術と重なる部分、あるいは本来はPR戦略をもって立案されるべきものであり、住民の望む良き方向性でなければ意味がない基本構想となる。だからこそ、PR担当組織はトップ・マネジメントに組み込まれ首長を補佐する重要な組織上の位置づけがなされなければならない。この位置づけがなされないが故に、実は行政と住民の距離、あるいは行政が行う広報というものが、一般的にその重要性が認められていない要因となり、現実に行政の広報活動によって影響を受けて地域の方向性を住民が自覚、あるいは反応しているか分からないという状況なのである。従って住民が行動しても、そこでは従来型の広報（お知らせ）によって、住民が動いたケースが多く、住民の自発的な行動や持続的に活動するためのマネジメントを行政・市民協働で行っているとは言い難い状況といえる。すなわち、行政主導型の協働が多数見られ、住民主導型の協働が少ないということである⁽⁴⁾。だからこそ行政における広報に課せられた役割を、その住民との距離とともに再考しなければならないと考える。

行政広報はあくまでも行政についての広報の枠組みを出るものではない。だからこそ、広報内容が受け手側の住民に提供されると、その行政情報は公式・正確な情報として市民には受け取られ、社会性を帯

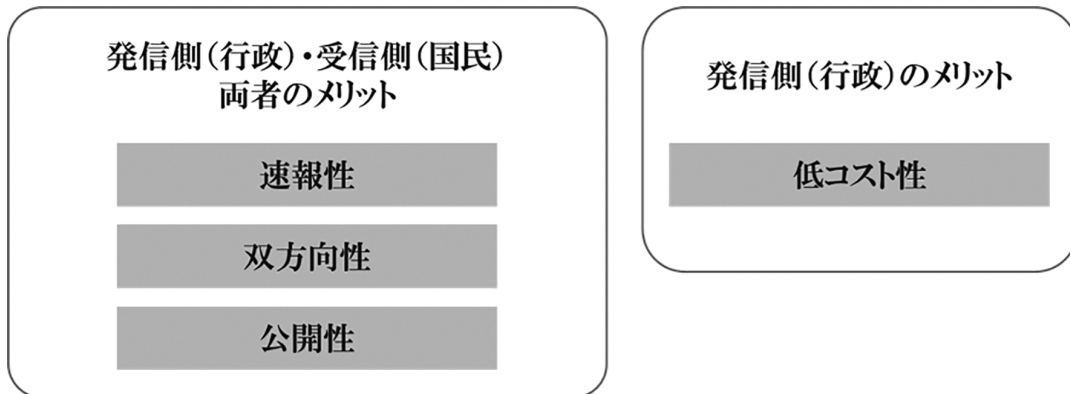
びることに留意しなければならない。実際に、昨今の状況をみると多くのフェイクニュースがあふれ状況下では、まさに政府の発信する情報の公式・正確性はより重要であり、だからこそ検討すべき問題である。すなわち、広報のマネジメントをいかに行っていくか、これは行政広報の今後、特に情報発信の社会性を政府としていかに位置づけていくかということである。このことは、行政と市民の距離との問題にもつながるものである。一見 SNS などによって近づいたようには見えるが、それが公式・正確性を帯びているかは、大きな問題であり、拡散の可能性も含め、いかに公式・正確性を担保しつつ、社会性を帯びた行政広報として情報を発信していくかという、近々の問題である。

この問題とは、従来からの広報の社会化、すなわち生活に密着した広報の要請というものを、さらに一步進めた広報の社会化の要請である。それは従来の社会化に加え、市民との距離・公式・正確性を備えた広報の社会化であり、さらに行政広報に課せられた現代的使命である。なぜならこの社会化がない広報は地域社会に定着していないといわざるをえない。民間企業の広報・広告活動は、不特定多数の消費者等を対象として極めて大きな影響力を持つが故に、広報の社会化を保つために、時代に応じた様々な努力・手法・戦略が使われている。それは時代とともに対象である消費者、社会が変化してきているからである。インスタ映えという言葉が流行語となる時代、様々な企業がマーケティングの手法で取り入れているのもその表れである。行政の広報も、その点ではその時代の社会・対象を考え変化させて新たな社会性をもった行政広報を検討すべきである。

ところが、行政広報は民間と比較するとその社会化に顕著さがなく、新しいメディアが出てくればそれに飛びつく程度で、行政側の広報としての次元でのみ受けとめられているに過ぎない。すなわち、行政の都合、あるいは他がやっているから同じように行う程度で、その根本にあるはずの、「住民のため」「住民の求める」という視点は乏しく、そのため行政広報に対する住民の注視力は低調と言わざるを得ない。

つまり現在の行政広報が、住民の日常生活と密接に結合しておらず、そのことは行政自体の社会化・日常化への努力の欠落、あるいはだからこそ後追い行政と揶揄されてしまうところでもある。本来、行政は住民の日常生活と密接不可分であるはずであり、広聴によって社会を知り、それを行政活動に反映させていくべきものである。都市化などによって生活構造は変化したが、その変化に対応せずにいた結果、行政広報への注視力はますます散漫化していると考ええる。事実、新しいメディアを導入、あるいは指針は作るものの、果たしてそれを住民がどのように捉えているかは疑問が残る。東日本大震災では、ソーシャルメディアがクローズアップされ、行政機関は情報の更新をタイムリーに提供でき、その拡散力による情報伝播力に着目し、以降行政情報を多くの国民に迅速に提供できると考え、その利用を開始している。「こうした中、近年、一般市民がソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）を活用し、時々刻々と変化する情報を数多く発信しています。これら SNS により発信される情報は、災害現場又はその近辺からの発信である場合や、災害発生直後、場合によっては災害発生前後の時間経過に合わせて発信される等、臨場感、即時性を有する貴重な情報源であると言えます。このため、SNS により発信される情報を上手に収集・分析し活用することにより、市民に対する避難指示や被災者への支援等に関し、より効果的な対応に繋げることができると考えられる」⁽⁵⁾としている。これは、ある意味では距離を縮めた部分が増したという点で評価できる。しかし、前述のように公式・正確という側面ではどうだろうか。例えば職員個人の場合、これは明らかに公式とは言えない。さらに首長の個人での発信はどうであろうか。これもまた、選挙に落選した時点で公人ではなくなることを考えれば明らかに公式・正確とは言い難い。

さらに、コストの面だけに着目すれば、SNS は民間企業が提供しているツールのため、行政には非常にメリットがある。しかし「ソーシャルメディアは、民間企業が提供する無料ツールであるため、情報

図1 SNSのメリット⁽⁶⁾

出所：内閣官房 情報通信技術（IT）総合戦略室平成 26『防災・減災における SNS 等の民間情報の活用等に関する検討会報告書（案）の概要』に基づき筆者作成

システム全体の信頼性やセキュリティの面の問題の発生がある可能性がある。例えば、「アクセスの集中によりサイトにつながらない、予告なしでサービスが使えなくなるなど」⁽⁷⁾の指摘がすでになされている。そうした中、内閣官房 IT 総合戦略室は、平成 27 年 7 月⁽⁸⁾に、地方自治体による SNS 活用を促進するため、SNS を活用した情報検索用語集を作成し公表している。まさにメディアの使用目的が先に来ている、行政の都合がうかがえる。なぜなら、ソーシャルメディアは、前述のように様々な問題があり、運用の仕方、あるいは利用ガイド・ラインの策定がなされているとは言い難い。つまり、公式・正確の基準が曖昧であり、これは国民目線からはずれている。だからこそ組織内部・外部にむけたガイド・ラインを作成し、デマなどを防ぐことを目標とすることを忘れてはならないのである。そうでなければ、一瞬にして行政に対する信頼は失われて、行政と市民の距離はかけ離れたものになってしまう。ただの効率性ではなく、ここに行政の「公益」の部分があり、いかに公益にかなう形で広報できるかを考えるべきである。

これは行政広報の社会性の貧困が、結局は前述したようにすぐに新しいメディアに飛びつくという姿勢を醸成するといえる。新しいメディアを検討し、使用することは重要ではある。しかし行政広報の社

会性なり、社会化とはいかなるものかを考えた場合、それは、広報が住民の生活の基軸となり、人々の生活のガイド・ラインとしての機能を果たすことであり、そのためには、公式・正確を伴う公共性を決して忘れてはならない。そしてこれを加味したうえで、広報の効果が住民生活に真に浸透させる必要がある。なぜならとかくソーシャルメディアは、災害対策として検討されがちだが、災害に対する知識・理解がまず前提であり、これらはメディアの問題ではなく、行政広報の社会化の問題であり、すなわち情報が住民生活に真に浸透しているかの問題である。したがって、行政広報は社会的価値を生むという非常に重要な役割を果たすことが必要なのである。ここに行政広報の社会的責任があるのである。逆説的には、社会的責任を負っていない行政広報は、広報として評価できない。

(3) 国民と行政広報

広報は元来 PR であり、広報の社会性、社会化という状況は、行政広報の枠組みを超えたものではない。つまり PR である以上、現在までの行政の広報の枠組みを超えた領域での効果の検討とは、行政が公共性、あるいは公正性をもって活動する以上、広報の結果や成果も同じく公共的であり、正確でなければならない事を意味する。ここに住民との関係性を作り上げる行政広報の意義があり、だからこそこに社会性を検討することは当然である。したがって広報活動において、いままでのような社会性ではなく、PR としての機能が重視されねばならないのである。こうした行政にとっての行政広報＝PR の再認識の欠如は、結局、広報を単に従来型の行政活動の一貫としてのみ理解し、庁内のマネジメントとの連動ではなく、対外的なとりあえずのお知らせ活動としてのみの活動に終始してきた結果であり、広報の役割は発揮されていない。

行政広報＝PR が行政の一方的な活動であって良いはずがない。PR

とは、すなわち、住民と行政との善意友好の関係を設定するものであり、だからこそ広報活動に住民がかかわること、さらに住民のためであることは当然のことだといえる。現在、住民参加、あるいは協働が円滑に行われているといえない理由がここにある。

そもそも日本の広報活動に対する理解は、前述のようにその歴史的問題もあるが、効果を得るということを目指して情報を対象に向けて送信するという具体的行為のイメージが強い。しかしこうした対外的に情報を発信する活動と同時に、行政の正確な判断と、軌道修正、適切な再送信に役立つように、外部の環境変化や社会からの要請を知り、その調査や分析を行なうなど、広く外部から情報を集める活動がある。これこそが、広報主体としての環境認識能力の必要性であり、「行政広報におけるコミュニケーション戦略にとどまらず、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いかに作っていくかも大きな問題であり、既存の仕組みにとどまるのではなく、現在の行政環境変化に対応する行動変化を行政が考える必要がある」⁽⁹⁾。すなわち、行政は自分たち組織の置かれた状況を認識し、内容・メディア選択をその都度考えていかなければならないのである。情報活動という点でいうならば、広報には車の両輪のごとしといわれる「広報」における発表する・送信する広報活動（狭義の広報）と、耳を傾ける・調査する「広聴活動」とがある。そして、現在求められている広報は、広聴を含む広義の「広報」に、さらにマネジメント機能を加え、まさに住民との関係性をその都度“調整すること”が求められているのである。

実際に我々が行っているコミュニケーションは、一方的な流れではなく、双方向の情報交換・交流によって当事者間の理解に達する活動である。ここに人ではなく組織が登場することによって、このコミュニケーションが困難な状況になった。すなわち、これが一方的で強力な流れをもつメディアを使用する広報活動というものであり、だからこそできるだけ逆の流れを確保し、社会からの意見や考え方を聞き入れる工夫が必要となると言われてきた。このコミュニケーション活動

に関する議論は、双方向 :two-way であるが、マス・コミュニケーションの発達に伴い、一方向 :one-way の状況が生れ、そうした状況下では、情報が大量に伝えられるマス・コミュニケーションと、市民同士のパーソナル・コミュニケーションの間の中間的コミュニケーションが自ずと必要となってくる。それは言いかえれば、行政・市民の共通の関心領域に必要なコミュニケーション機能の要請であった。すなわち、このコミュニケーション機能の要請とは、市民の日常生活に活かすことができる情報の共有であり、行政と市民生活の距離の短縮の要請であった。そこでは既存のマス・メディアでは、広く市民の意見を吸い上げることは不可能に近く、不十分である。言ってしまえば、マス・メディアの発達が市民レベルでの情報の流通を阻んだ要因とし、必要とされるのは、行政と市民の情報の共有と、行政に対して市民が意見を広く表現出来るコミュニケーションというものである。つまりこのコミュニケーションとは、行政・市民相互が共通の意識をもち、社会内部で直面した問題について、お互いが意見を述べるためのコミュニケーション回路の問題であり、ここにコミュニケーション活動としての行政広報の意義が強調されている。しかしながら、ここにメディアの発達が加わると、前述のように現在は双方向性のメディアが発達し、さらに行政・市民の情報共有に関するメディアは整ってきている。しかし、行政と市民との距離が縮まったかというところには疑問が残り、さらにお互いの行動を伴う、協働、共鳴の部分は未発達と言わざるを得ない。ここでもやはり、ただ単に新しいメディアに飛びつき、真の国民との距離は忘れ去られ、行政広報の意義も抜け落ちているのである。

行政の政策決定への住民意思の反映と政策実施過程へのそれが要請される現在、住民による行政参加に占める行政広報＝PRの比重は増大している。行政広報は、組織内に向って広聴によって得た民衆の意向を分析・伝達し、行政自身の方向性を決定、時には修正を行ない、外に向っては行政の意思を様々な表現手段を用いて住民に伝達する活動を担っている。これをさらに前進させるため、真の社会化、すなわ

ち広報活動を生活の基軸とする形で住民を登場させ、あるいはそこから住民参加・協働に近づけていくことを検討すべきである。住民不在の広報は行政広報ではなく、単なる行政の自己満足のお知らせであり、広報の計画・作成の過程で、住民との精神的・物理的距離をなんらかの形で縮め、住民が参画する広報が求められ、そして積極的に行政・住民の意思を直接表明する“場”としての広聴が実現してこそ、市民・行政のお互いの参加による行政広報が確立する。

もちろん、このことは簡単になしうることではない。しかしながら、その努力は必要である。すなわち、広報活動を市民参加のひとつの形態と考え、広報活動の結果からフィード・バックされる市民の要求や意思を行政に反映させるための参加の装置をどう設定するかを検討する必要がある。この場合、市民一般は行政技術の素人であり、専門的な行政、さらには行政情報を知らない。このような市民を行政に参画してもらおう、いわば参加技術を開発する必要があるのである。これは住民の参加による広報を実現する場合、市民を行政に参画してもらおう、いわば参加技術の開発となるが、距離の問題や生活の基軸という言葉を考えて場合、そのまさに第一歩として、行政に関わってもらおう、あるいは行政サービスの受け方など、行政との接触としての第一歩が重要となる。そして、そうした意味での組織、権限、要員等を検討要素として、行政への参加につなげる、効果的な広報方式の検討が必要と考える。参加による広報とは、言葉だけの住民の参画する広報だけではなく、住民によって行政が使われ、さらにそこに不都合がある場合、直接要求が語られ、説明を受け納得しない場合は、他の機関も含め、直接国民が行政の監視する機能も合わせ持つものとして期待される。すなわち、広報の技術指向の傾向の中にあって、参加指向、あるいは市民の行動を軽視する実態上の問題を払しょくするため、まさに直接の機会をいかに行政側が提供していくかという問題である。まさに、このことは、実は行政が一番苦手としてきた部分である⁽¹⁰⁾。すなわち、いかに市民とコミュニケーションをしないか、いかに自分の考

えのままの方向性でいくかという従来型の行政からの脱却であり、それこそが現代に求められる行政の説明責任⁽¹¹⁾である。そこには、もちろん市民側からの批判も加わることになる。これを避けていたのが、従来型の行政であり、ここに行政のマネジメント能力がいかに発揮できるかが現在問われており、これがなされない限り、真の協働はありえないと考える。その意味で、行政と市民の距離を物理的・精神的に近づける努力として、その場が重要となってくる。

(4) 市民の責任と情報サービス

現在政府は、社会のあらゆる側面に関係しており、本来そのほぼすべての局面においてPRに依存するか、あるいは密接に連携することで、対象とのコミュニケーションを図っている。そして、その主な目的として、少なくとも以下の7つの項目にまとめられる⁽¹²⁾。

- 1、有権者に政府機関の活動に伝える。
- 2、国家プログラム（投票、舗道のリサイクリング）への積極的な協力や、規制プログラム（シートベルトの着用義務、禁煙条例）を順守することを確実にする。
- 3、制定した政策やプログラムをパブリックが支援するよう育成する。例えば、国勢調査への協力、近隣による犯罪監視活動や個人の健康キャンペーン、災害救援活動支援など。
- 4、政府閣僚に対してパブリックの主張を伝える。例えば、世論を意思決定者に伝達する、組織内の公共問題を管理する、一般人が政府関係者に面会できるよう奨励する。
- 5、内部のために情報を管理する。例えば、職員向けの組織に焦点を絞ったニュースレターや電子掲示板、組織のインターネット・サイトのコンテンツ。
- 6、メディア・リレーションズを円滑にする。具体的には、地方報道

機関との関係を維持することやあらゆるメディアからの照会に組織の窓口として対応すること、そして組織自体や、その方針を報道機関に知ってもらう。

- 7、コミュニティと国家の建設。政府が後援する国民健康キャンペーンやその他の国民安全保障プログラムを利用し、各種の社会プログラムや開発プログラムを促進する。

以上のように、政府のPRの基本的仕事は、特に情報を伝えることとされる。そしてこの7つを見ると、やはり非常に重要かつ膨大な範囲にその役割や責任が及んでおり、政府外だけではなく、政府内外の人々との継続的かつ持続的な関係づくりのため、確実に情報の流れを保つ、すなわちコミュニケーションの流れを確保していくことが重要視されている。さらに現在のようなグローバル化の時代では、国内だけではなく、国外へのコミュニケーション対策も必要となり、この場合はさらにその対象は複雑なものとなり、その国なりの文化・社会背景や制約なども含めて活動は行われなければならない。

さらにコミュニケーションの規模を考えると、大規模な活動として組織や国に対してだけでなく、一人の対象に対する行政サービスの情報提供までと、その範囲は多岐にわたるのものである。しかも、ここでもただ単に組織外という考えではなく、組織内外が強調されることで、いかにマネジメント機能を果たすかが問題となる。具体的には、国・地方関係であれば、国の政策や予算によって地方は影響を受ける。また、行政自体を考えれば、まさに外部からの影響、すなわち議会・住民・関係団体の意向を無視してはならない。すなわち、これらの対象との調整が重要となり、ここにPR＝広聴・広報・調整の諸要因がある。そしていずれの場合も、Publicである対象に、その活動や行政サービスについて情報を伝えることが重要となる。すなわち、ここに情報サービスという大きなキーワードがあり、とかく日本ではこの情報サービスは情報伝達を意味し、ここに従来の広報への理解とされる

「お知らせ」の理解にとどまる原因がある。PRにおける情報サービスを考えた場合、単なる情報伝達ではなく、対象である人々に影響を与えるものでなければならない。だからこそ、海外に対して、自国と同じ考えのもとで情報伝達を行った場合、そこでは対立関係を生み出す可能性が含まれるのである。本稿では、対国外について言及はしないが、影響を受ける情報サービスこそが、まさに広報の社会化であると考える。広報によって影響を受けるということは、そこでは生活との関連があるとの理解があり、ここに生活の基軸としての広報が生まれ、だからこそなおさら公式性・正確性をもった形で行政における情報サービスは行われなければならない。

前述のように、現代において市民は市民としての責任と義務に関する知識を身につけ行動する必要がある。そのためには、その知識等を広げる必要がある。これは行政が提供するサービス、あるいは規制行政にしても同じことが言え、これらをまずは周知徹底することが求められるが、ここで社会化された広報、すなわち従来の情報サービスととらえ、ただ単に情報伝達だけのいわゆるキャンペーンを行っていても、そこではある意味効果は限定的になり、いわゆる「知っているはず」「分かっているはず」というものになってしまう。

例えば、予防接種がその良い例である。2005（平成17年）年7月29日、予防接種法施行令の一部を改正する政令が公布され⁽¹³⁾、2006年（平成18年）4月1日以降、（ア）麻疹及び風疹の第1期の予防接種は、麻疹・風疹混合ワクチン（MR）ワクチンにより、生後12カ月から生後24カ月に至るまでの間にある者に対し、1回行う、（イ）第2期の予防接種は、MRワクチンにより、5歳以上7歳未満の者であって小学校就学の始期に達する日の1年前の日から当該始期に達する日の前日までの間にある者（小学校就学前1年間にある者）に対し、1回行う、そして、2006年3月31日以前に麻疹又は風疹に係る定期の予防接種を受けた者については、前項ア．及びイ．にかかわらず、第1期及び第2期のMRワクチンの対象者とはならないとしている。すなわち、3月31日まで

に受けたものは、第2回目は公費負担にならないということである。この2006年4月1日から、麻しん・風しん混合ワクチン（MRワクチン）に一本化するとともに、従来の1回から「2回接種」に変更されたことは、それ自体は良いことであるが、この改正では、第2期のMRワクチンの接種（小学校就学前の1年間に接種）を受けられるのは、「生後12～24ヶ月の間に第1期のMRワクチンを受けた児童」だけとなったのである。すなわち、麻しん単独か、風しん単独のワクチンを受けた児童や、麻疹あるいは、風疹を既に罹患してしまった児童は、第2期のMRワクチン接種の対象外になってしまうため、大きな矛盾点として批判的になるのはあたりまえである。実際に、良心的な病院は、4月1日以降に接種することを進めていたが、行政はその逆で、4月1日改正されるのでなるべく早く接種するようにと、郵送で通知したところもある。また、メディアもこの件をとりあげ、早期の接種を促していた。これは、まさに国民のための政策とは言えず、また国民のための情報サービスではない。結局批判にさらされ厚生労働省は、2006年6月2日施行で、以上のような児童も、第2期のMRワクチンの対象とすることに決め、予防接種法施行令の一部を改正する政令を再び出す結果となっている。すなわち、4月の改正では、麻疹及び風疹の単独（単抗原）ワクチンを既に接種した児童は、第2期の定期予防接種の対象とはされていなかったが、2か月後の改正により、第2期の接種が受けられるようになったのである⁽¹⁴⁾。この変更は良い方向へと向かったわけだが、2006年4月から麻疹・風疹の予防接種が混合ワクチン（MRワクチン）の2回接種に変更になったばかりのものが、変更から2か月で、また制度が変更されたということであり、現場はもちろんのこと、このサービスを受ける側の住民は混乱するのは必然である。まさに、国民の立場に立った政策を、初めから決めるべきだったと考える。なぜならば、最初の公付以前に、日本小児科学会からは以下の要望が厚生労働省に出されている⁽¹⁵⁾。

麻疹及び風疹定期予防接種の2回接種の導入および その接種スケジュールについての要望

感染症発生動向調査によれば、過去10年間には年間約1～3万人の麻疹患者が報告されてきましたが、各方面の理解と努力により平成15年は8,285件、平成16年は1,554件（暫定値）と、患者報告数は減少傾向にあり、推計値も数年前における年間20～30万人から、年間1～2万人まで減少しております。しかし、すでに麻疹 Elimination をほぼ達成した米国、韓国等と比較すれば、依然として、数多くの患者が発生している状況にあります。このため、今後も麻しん予防接種の一層の推進に各関係機関、関係者が努力すべきであります。一方、患者数減少に伴い野生ウイルスによるブースター効果が弱まり予防接種によって付与された免疫力の低下が今後生ずることが予測されること、及び接種率の増加に伴って primary vaccine failure も蓄積されることから、さらなる麻疹発生数の減少のためには WHO が推奨する高い接種率の維持に加えて複数回のワクチン接種を導入することを、我が国においても実施する段階に達していると考えられます。

風疹の予防接種は、風疹流行を阻止し、妊婦感染を防ぐという考え方に基づき、現在「生後12月から生後90月に至るまでの間にある者」を対象に接種が行われています。この制度への経過措置として、昭和54年4月2日から昭和62年10月1日生まれの者は、平成15年9月30日までは定期予防接種の対象とされました。しかし、経過措置対象者を中心に若年成人の間で風疹抗体を持たない者が少なからず存在しており、いったん風疹が流行した場合にはその影響を受けた先天性風疹症候群（CRS）の発生が懸念されています。平成16年には CRS が年間10例報告され、風疹対策の強化が行われているところです。CRS の発生阻止のためには、流行の発生を阻止すること、すなわち風疹の排除が不可欠です。麻疹と同様、わが国においても風疹排除を目標としてさらなる対策の強化を図るべきであり、このため、麻疹と共に風疹予防接種の2回接種を導入し、より強固な集団免疫の獲得を目指す必要があると考えられます。

これらの点から、当学会は国の提案である麻疹・風疹ワクチンの定期接種としての2回導入について全面的に賛成するものであります。

しかしその実施に当たり、国の提案される1期月齢12～18ヶ月、2期就学6ヶ月前の短い期間に限定することには、強く反対するものであります。その理由は、極めて狭い範囲のみ定期接種と限定することは、その範囲における被接種者数は現在よりも向上することが期待され、またそのように努力すべきであることは理解されますが、一方では、狭い期間に限定された範囲では医学的理由などから接種できなかった者、うっかりを含めて接種漏れとなった者などの感受性者の集積、そしてその間での麻疹の発生の持続が危惧されるからで「子どもに対して優しい」感染予防対策と言えるものでは到底ありません。また WHO は、elimination 達成のためには、免疫保有95%以上

の維持が必要であるとしていますが、この目標への到達も国の提案方式では困難になることが予測されます。ことに elimination 達成には多くの国ではある時期での一斉投与 (catch up campaign) が必要であるとされますが、我が国では制度上これを行うのはおそらく困難であると考えられ、したがって elimination を目標とする以上、定期接種での高い接種率の維持をいかに実施するか最大限配慮していく必要があります。

これらの点より実施にあたって、国案に代わり以下の提案を致します。

1. 麻しんおよび風しんワクチンの接種においては、予防接種法施行令で定める対象者は、1 期月齢 12 ヶ月 - 24 ヶ月に達するまで、2 期月齢 60 ヶ月 - 90 ヶ月に達するまでとし、1 期は 12 - 15 ヶ月の間に、2 期は就学 6 ヶ月前から就学までの間に終了することを強く勧める。
2. これらの接種を、何らかの理由で接種し損ねていることが判明した場合、保護者および接種者がこれを受けやすくできるような方策を配慮し、麻疹 elimination の方針を尊重する。
3. 接種にあたっては、1) 現在承認申請中の麻しん・風しん混合 (MR) ワクチンを 2 回接種、2) 麻しんワクチンと風しんワクチンを同時に接種、3) 麻しんワクチン接種後 27 日以上あけて風しんワクチンを接種する などの方法が考えられ、保護者による選択を当面可能にする。
4. 未接種者のチェック、それらに対するワクチン接種機会の提供は、1 歳半健診、就学時健診および就学時などを最大限活用する

以上、日本小児科学会は我が国および世界における重要な課題である麻疹、風疹対策の一環として、上記の 4 点を我が国に於いて実施にあたっての考え方として検討して頂くことを要望いたします。

また、現場である地方公共団体の対応は、三重県感染情報センター⁽¹⁶⁾の当時のホームページを見ると以下になる。

麻疹風疹混合ワクチンの 2 回接種制度の導入 (平成 18 年 4 月 1 日～) に加え、麻疹、風疹単抗原ワクチンの接種も追加導入 (同年 6 月 2 日～) されました。

(2005 年 9 月 28 日)

(2006 年 4 月修正)

(2006 年 6 月修正)

麻疹 (はしか) と風疹 (三日はしか) の対策を一層強化するため、定期の予防接種制度 (予防接種法に位置づけられている制度) として、平成 18 年 4 月 1 日から麻疹・風疹混合ワクチンの 2 回接種が導入されましたが、これに

加えて、平成18年6月2日から麻疹、風疹単抗原ワクチンの個別接種も追加導入されました。

- ① 麻疹や風疹は幼児期早期にかかってしまうことが多いため、麻疹と風疹の予防接種は、お母さんからの免疫がなくなる生後12月以降なるべく早期に接種することが、お子様自身の予防だけでなく、社会全体の感染症の予防（まん延防止）のため大変重要です。
- ② 平成18年3月までは、生後12月から90月の間に、麻疹ワクチンと風疹ワクチンを1度ずつ接種するという制度でしたが、平成18年4月からは乾燥弱毒生麻疹風疹混合ワクチン（MR混合ワクチンと呼ばれています）を使用することで、麻疹と風疹の予防接種は一度で済むようになりました。
- ③ また、より高い予防効果を得るためには、2回接種を新たな制度として導入し、お子様がより大きな集団生活（小学校）を始める前に接種することが望ましいため、小学校就学前の1年間に2回目の接種を行うことになりました。
- ④ しかしながら、上記の制度は、定期の予防接種として適用されるのはMR混合ワクチンのみで、従来の麻疹、風疹単抗原ワクチンは除外されていました。
- ⑤ 今回の改正（平成18年6月2日施行）により、麻疹、風疹単抗原ワクチンのいずれか一方の接種を受けたお子様、あるいは麻疹、風疹のいずれか一方に罹患したことのあるお子様も、定期の予防接種として、当該他方の単抗原ワクチンの接種を受けることができるようになりました。
- ⑥ なお、麻疹と風疹の双方の予防接種率の確保と向上、接種を受けるお子様の利便性、経済的・肉体的負担の軽減等の観点から、上記⑤に掲げるお子様を除き、MR混合ワクチンの接種が勧奨されることに何ら変更はありません。
- ⑦ 詳細については、お住まいの市町役場予防接種担当窓口にお尋ねください。

このように見てくると、果たして、政府は専門家の意見を聞き、当初から国民の声を尊重したマネジメントを行ったであろうか。さらに言えば、行政情報を提供する三重県を見ても、一応変更の知らせは伝達しているものの、詳細は窓口という、まさに「人」と「場」という、いわば人間メディアという精神的にフィード・バックを受けやすいメディア、そして窓口というまさに行政への入り口という距離を選ぶことで対処している。ここに、まさに行政広報＝PR、さらには行政広報の社会化の問題があり、ただ単に「知っているはず」「分かっているはず」、さらには「自分たちは国民のために行動した」という一方的な形ではなく、行政・市民相互の行動をトータルに導く、市民側から言え

ば生活の基軸となり、行政側からすれば、まさに行政活動に理解を得るような PR 活動、情報サービスが必要になるのである。

(5) アイルランド Citizens Information Board (市民情報提供局)

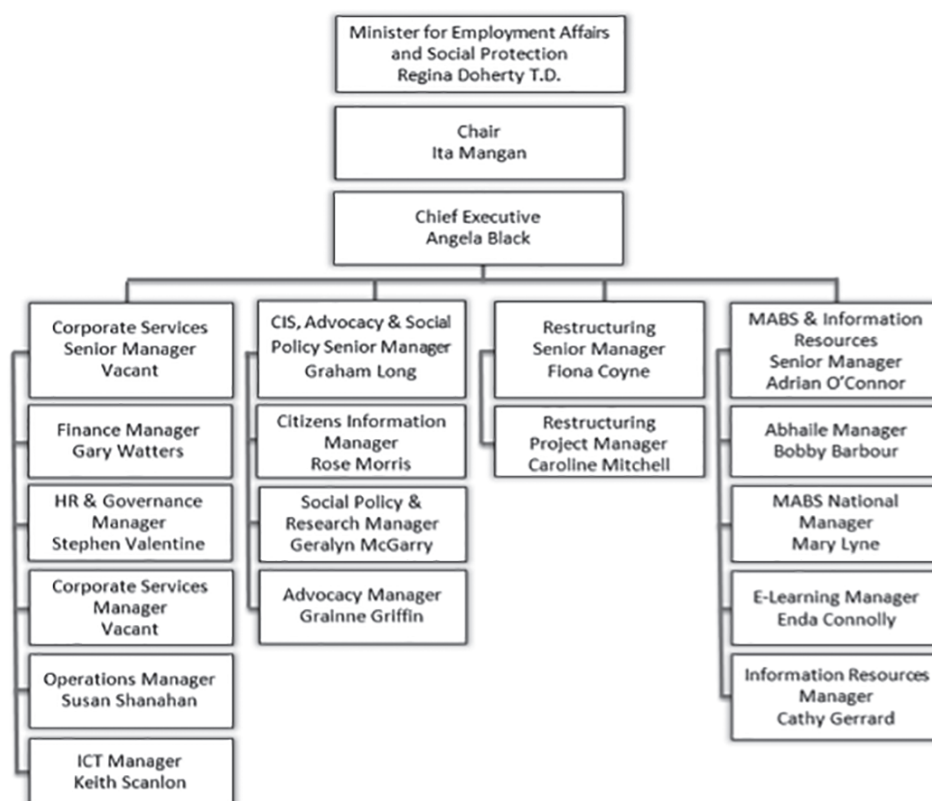
そうした中、アイルランドではまさに「人」と「場」という、いわば人間メディアという精神的にフィード・バックを受けやすいメディア、そして窓口という行政への入り口という距離を短縮させる役割を担っている部署として Citizens Information Board (以下 CIB) がある。

CIB は、社会サービスとその権利に関する情報提供、アドバイス、アドボカシーの支援を担当している。すべての任命は大臣によって行われ、CIB の Board メンバーは、the Comhairle Act, 2000、および the Citizens Information Act 2007 によって規定され、Board はメンバー 15 人からなる。メンバーのうち 1 名を議長とし、任期は 5 年を超えてはならないとされる。メンバーには、大臣が 1 名、障がい者代表者 3 名、Board 職員 1 名が含まれるものとされている。理事会のメンバーは 6 名以上が女性で、6 名以上が男性でなければならない。また、Board のメンバーは、5 年の任期を過ぎて失効した場合、Board のメンバーとして再任する資格があると規定している。現在 Board の最終任命は 2016 年 9 月に行われている⁽¹⁷⁾。

CIB は、幅広い公共サービスおよび社会サービスに関する情報提供、アドバイス、アドボカシーの提供を支援する法定機関であり、市民情報ウェブサイト「citizensinformation.ie」を提供し、the network of Citizens Information Centres と電話サービスのネットワークをサポートしている。また、マネー・アドバイス・バジェット・サービス (MABS) に資金を提供し、サポートしている。現在、the Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2008・the Citizens Information Act 2007・the Comhairle Act 2000 の適用によって、雇用・社会保護省の任務を遂行している。法律で定義されている CIB の権限は以下になる⁽¹⁸⁾。

- ・個人が社会サービスに関する正確で包括的かつ明確な情報にアクセスできるようにする
- ・個人、特に障がいを持つ人々を支援し、支援し、ニーズやオプションを特定し理解する
- ・ソーシャルサービスのアクセシビリティ、調整、一般市民の意識を高める
- ・現行の社会政策とサービスの有効性に関する情報の提供を支援し、促進し、開発し、それらのサービスの利用者にとって懸念される問題を強調する
- ・障がい者のためのアドボカシーサービスの提供を支援するため、または直接提供する
- ・マネー・アドバイス、バジェット・サービスを通じた個人の負債とマネー管理に関する助言の提供を支援する

図2 Citizens Information Board 組織図⁽¹⁹⁾



まさに、CIB は、社会サービスに関する情報提供、アドバイスおよびアドボカシーの提供、および個人のマネー・アドバイス、バジェット・サービスの提供を支援することを担当する国家機関である。

表1 Citizens Information Board Members⁽²⁰⁾
February 2018

Name of Member	Term of Office
Ms Ita Mangan - Chairperson	12/06/2015 - 11/06/2020
Ms Josephine Henry	04/03/2015 - 03/03/2020
Mr Tim Duggan	01/09/2017 - 31/08/2022
Ms Nicola Walshe	05/11/2017 - 04/11/2022
Mr Sean Sheridan	17/11/2015 - 16/11/2020
Dr Joanne McCarthy	15/06/2016 - 14/06/2021
Mr Cearbhall O'Meadhra	15/06/2016 - 14/06/2021
Mr John Saunders	15/06/2016 - 14/06/2021
Mr Niall Mulligan	15/06/2016 - 14/06/2021
Ms Tina Leonard	15/06/2016 - 14/06/2021
Mr Ian Power	15/06/2016 - 14/06/2021
Ms Mary Higgins	15/06/2016 - 14/06/2021
Mr James Clarke	05/09/2016 - 04/09/2021

この活動の中でも、特筆すべきは Citizens Information Services (CISs)⁽²¹⁾ であり、前述でいうならば the network of Citizens Information Centres の運営である。これは一般に対面型サービスを提供しており、彼らの活動は、CIB によって支援され、資金提供されている。市民への情報サービスは、無料で公平に行われ、守秘義務をもってアドバイス、アドボカシーを提供している。各市民情報サービスは、全国または都市部の一部の地理的エリアをカバーし、Citizens Information Services (CISs) のネットワークを通じてそのサービスを提供している。

Citizens Information Services ホームページ

Home / Services / Citizens Information

Services

- Citizens Information
 - Citizens Information Online
 - Citizens Information Phone Service
 - Citizens Information Services
- Money Advice and Budgeting Service (MABS)
- National Advocacy Service
- Sign Language Interpreting Service
- Social Policy and Research
- Training
- Voluntary Sector
- Accessibility

Citizens Information

The Citizens Information Board supports the delivery of information through three channels: online, telephone and face-to-face.

- Citizens Information Online**
Citizensinformation.ie has current, comprehensive information on social and public services in Ireland.
- Citizens Information Phone Service (CIPS)**
CIPS is a nationwide service that can be reached on [0761 07 4000](tel:0761074000), Monday to Friday, 9am to 8pm.
- Citizens Information Centres (CICs)**
CICs provide free, impartial information, advice and advocacy from more than 260 locations around the country.

The Citizens Information Board also produces a range of booklets and publications for various groups, including publications for older people and people with disabilities. These are available in a variety of formats. [View our online publications section.](#)

http://centres.citizensinformation.ie/

Find a Citizens Information C...

ファイル(F) 編集(E) 表示(O) お気に入り(A) ツール(T) ヘルプ(H)

Citizens Information

Categories ▾ My Situation ▾ Find a Centre ▾ What's New ▾ Online Services ▾

Please choose a county to view the centres in your area

Map of Ireland | Carlow | Cavan | Clare | Cork | Donegal | Dublin | Galway | Kerry | Kildare | Kilkenny | Laois | Leitrim | Limerick | Longford | Louth | Mayo | Meath | Monaghan | Offaly | Roscommon | Sligo | Tipperary | Waterford | Westmeath | Wexford | Wicklow

地図 航空写真

Google

ダブリン市内の Citizens Information Centres⁽²²⁾



Citizens Information Centres への道路標識



アイルランド共和国政府にみる行政広報の役割 (岩井)

五一一 (六五三)

2016年のCIB実績に関しては、以下になる⁽²³⁾。

- ・ 2016年にCitizen Information Serviceに電話をかけた人は607,913人、問い合わせ件数は101万人。
- ・ Citizensinformation.ieは2016年に1930万人以上の訪問者を獲得し、月平均911,887人の訪問者を抱えていました。年間でサイトは5350万の閲覧を記録。
- ・ Citizens Information Phone Service (CIPS)の情報担当者は、139,426件の電話問い合わせを処理し、1,164件の直接の問い合わせに対応。
- ・ 移動(車)による市民情報部門は、2016年に巡回で20週間を費やしている。
- ・ 607人のCISのスタッフは、春と秋の期間に行われた39のイベントにCIB National Calendar of Training Eventsに出席。
- ・ Money Advise & Budgeting Service (MABS)は2016年に40,000人以上のクライアント/電話相談に対応。また新しいクライアント17,366人、情報クライアント2,500人、MABSヘルプラインには20,832件の電話相談があった。
- ・ “It Makes Sense”⁽²⁴⁾ローンでは2016年末に78の信用組合から、2017年4月現在で225のサイトを表示し105の信用組合から情報を入手可能にした。

さらに付け加えると、手話サービスにも対応しており、1,355件の要請に応え、3,127件の遠隔通訳セッションを提供している。これらを見ると、人口476万人に対して、Citizen Information Serviceに相当数の人が何らかの形で接触し、この対応に直接的に人間メディア、すなわち「人」が関与していることが分かる。さらに、ホームページのCitizensinformation.ieに関しては、その閲覧は人口を超えている。

図3 Citizensinformation.ie のカテゴリー ⁽²⁵⁾

Social Welfare
<ul style="list-style-type: none"> ・ Social welfare payments ・ Irish social welfare system
Employment
<ul style="list-style-type: none"> ・ Employment rights and conditions ・ Types of employment ・ Retirement ・ Migrant workers ・ Equality in work ・ Unemployment and redundancy ・ Enforcement and redress ・ Employment and disability ・ Starting work and changing job
Housing
<ul style="list-style-type: none"> ・ Housing grants and schemes ・ Planning permission ・ Local authority and social housing ・ Renting a home ・ Owning a home ・ Losing your home ・ Taxes, charges and reliefs ・ Building or altering a home
Money and Tax
<ul style="list-style-type: none"> ・ Tax ・ Personal finance ・ Budgets
Death and Bereavement
<ul style="list-style-type: none"> ・ Money matters after a death ・ Sudden or unexplained death ・ Before a death ・ After a death ・ The deceased's estate ・ Bereavement counselling and support
Health
<ul style="list-style-type: none"> ・ Health system ・ Medical cards and GP visit cards ・ Health services ・ EU healthcare ・ Drugs and medicines ・ Legal matters and health ・ Food safety
Travel and Recreation
<ul style="list-style-type: none"> ・ Motoring ・ Transport and disability ・ Travel abroad ・ Traffic and parking ・ Travel to Ireland ・ Recreational activities in Ireland ・ Vehicle standards ・ Roads and safety ・ Air travel ・ Public transport
Moving Country
<ul style="list-style-type: none"> ・ Irish citizenship ・ Moving to Ireland ・ Moving abroad ・ Asylum seekers and refugees

Family and Relationships

- ・ Separation, divorce and dissolution ・ Getting married
- ・ Civil partnerships ・ Problems in marriages and other relationships
- ・ Cohabiting couples ・ Civil annulment ・ Married couples
- ・ Children's rights and policy ・ Parenting alone
- ・ Miscarriage and stillbirth ・ Before your baby is born
- ・ Adoption, fostering and surrogacy ・ After your baby is born
- ・ Services and supports for children

Justice

- ・ Legal aid and advice ・ Law and rights ・ Civil law
- ・ Courts system ・ Criminal law ・ Arrests ・ Witnesses
- ・ Victims of crime ・ Prison system ・ Crime and crime prevention
- ・ Courtroom ・ Evidence ・ Children and young offenders
- ・ Probation and welfare services ・ Law enforcement ・ Court offices

Consumer Affairs

- ・ Motoring ・ Consumer protection ・ Food ・ Media
- ・ Energy and water services ・ Waste services ・ Financial services
- ・ Telecommunications and postal services ・ Travel

Education and Training

- ・ Third-level education ・ Primary and post-primary education
- ・ Irish education system ・ Vocational education and training
- ・ European education programmes ・ Returning to Education
- ・ Pre-school education and childcare ・ State examinations

Government in Ireland

- ・ Elections and referenda ・ Government departments
- ・ Local and regional government ・ The President ・ Irish Constitution
- ・ European government ・ Security and emergency services
- ・ National government ・ Data protection

Environment

- ・ Planning and development in Ireland ・ Environmental law
- ・ Waste management and recycling ・ Agriculture and forestry
- ・ Water services ・ Environmental protection
- ・ Animal welfare and control

出所：Citizens Information ホームページに基づき筆者作成

<http://www.citizensinformation.ie/en/categorytree.html>

おわりに

以上のようにアイルランドの情報サービスの提供を見た場合、非常に国民と国の行政との距離が近いと考えられる。確かに、アイルランドは、人口が日本よりも少なく、面積も北海道位と小さいものである。さらに、日本との違いとしては、地方自治に関しては、31の地方自治体があり、それぞれに地方自治体の権限がある（内訳：County Councils 26、City Councils 3、City and County Councils 2）⁽²⁶⁾が、日本とは少々異なる事情がある。

County Councils

- ・ Carlow County Council ・ Cavan County Council ・ Clare County Council
- ・ Cork County Council ・ Donegal County Council
- ・ Dun Laoghaire / Rathdown ・ Fingal County Council
- ・ Galway County Council ・ Kerry County Council
- ・ Kildare County Council ・ Kilkenny County Council
- ・ Laois County Council ・ Leitrim County Council
- ・ Longford County Council ・ Louth County Council
- ・ Mayo County Council ・ Meath County Council ・ Monaghan County Council
- ・ Offaly County Council ・ Roscommon County Council
- ・ Sligo County Council ・ South Dublin County Council
- ・ Tipperary Co Council ・ Westmeath County Council
- ・ Wexford County Council ・ Wicklow County Council

City Councils

- ・ Cork City Council ・ Dublin City Council ・ Galway City Council

City and County Councils

- ・ Limerick City and County Council ・ Waterford City and County Council

出所：Department of Housing, Planning and Local Government ホームページ：
www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-authorities/local-authorities に基づき筆者作成。

アイルランドは、地方自治体制度の整備が他のヨーロッパ諸国と比

較して遅れたとされ、1990年台の初頭から地方自治体の権限の拡大を図るとともに、2001年に、地方自治体の内部構造の改革にも着手し、地方自治体の効果的かつ効率的な運営が進められた⁽²⁷⁾。その中でも、2001年地方自治法（Local Government Act2001）がアイルランドの地方自治の集約的存在であり、当時次の4つ①地方議員の役割を高めること②地方自治体の運営に地域のコミュニティ等の参加を促すこと③地方自治体に関する法整備を行うとともに、地方自治体が効果的かつ効率的に運用されるよう、財政や行政手続の新たな枠組みを示すこと④地方自治体改革のための計画を強化することがポイントとされ⁽²⁸⁾、その後も地方自治には改正が加えられている。しかしながら、そうした改正が進んでいるが、国による支援が大きく、そのための省が存在していることから、国の行政というものが国民には近い存在である。だからこそ、CIBの活動が活発、あるいはその情報サービスが行政と市民の距離を縮めているといえるかもしれない。しかしながら、一方において日本で考えた場合、同じような情報提供サービスは自治体でもなされているが、アイルランドのように活発化しているかという点、そうとは考えられず、その距離は遠い。すなわち、市民の求める情報サービス、行政広報になっているかと言えばそうではなく、行政側のあくまでも「これで市民に伝わっているはず」という、側面が強い。実際にホームページに関して、アクセシビリティの観点から、行政のホームページは見にくく、使いづらいとの指摘が多々見られる。つまり市民本位のものではなく、あるいは価値の共有がないからこそ、生活の基軸となりうる行政広報になっていないと言える。

行政にとって、情報を持たない市民にいかに関係を伝え、さらに現在では豊富な情報をもった市民との協働が必要であり、こうした市民とのコミュニケーション無くして真の市民のニーズや利益を発見することは難しい。いくら、予算を費やしても人々が理解しなければ意味がないし、さらに早急に対処しなければならないニーズを見落とす可能性もある。こうした事が明るみに出た場合、問題点を理解せぬまま

行政が問題に対する説明を行い、さらに問題が複雑になることが多々起こってしまうのである。すなわち、現在もなお、市民と行政のコミュニケーション・ギャップがあり、このギャップを埋める「場」の日常化、さらには日常化による精神的距離の短縮が必要なのである。だからこそ、政府が市民の利益に直接対応することを忘れてはならないのである。そこに、まさに行政の責任、あるいは説明責任がある。なぜなら、PRの根本には「(1) 民主主義政府は国民にその活動を知らせる義務がある。(2) 効果的な行政府は国民の積極的な参加と指示が必要である」⁽²⁹⁾という前提がある。それを政府が、情報化の流れ、あるいは情報の洪水化によって、国民のニーズが複雑化したことに応えきれなくなっているというのは言い訳に過ぎない。そうした中で、その対応策として、広報手法の技術論やメディア利用に終始するのではなく、住民価値という視点から広報広聴の本質と手法を議論することを忘れてはならないと考える。

だからこそ、国・行政の規模など、アイルランドと日本では異なる部分は多々あるが、CIBの活動には見習うべき点が多々ある。なぜならそのレポートには、「Citizen first : The focus is on organising ourselves and delivering services to get the best outcome for citizens」をかけた実践しているからである。具体的には、2015年から2018年の3年間にCitizen firstの戦略計画を設定し、市民ニーズのさらなる対応向上を目指している⁽³⁰⁾。さらに言えば、やはり「情報の質」の問題も提起されており、ここに情報サービスをいかに行っていくかという問題意識がうかがえ、単に日本のように従来の業務の一環ではなく、研修なども行われてれている。そして政策や行政サービスに関して言えば、まさにCIBにその不備などが市民から訴えられ、政府にフィード・バックされるという機能も担っている。これは政府と市民の中間に位置するものであり、PRの位置づけとされる、中立性と合致するものである。さらにCIBが、法的機関でもあり単なる民間の情報サービスではなく、公式・正確な機関であり、ここに本稿で述べてきた、行政広報の今後

の在り方にも合致するのである。紙幅の関係上、本稿で詳細は述べないが、だからこそ CIB は、行政広報と深く関係する情報自由 (Freedom of Information Act) 法の対象となっており、行政情報は本来主権者市民のものという考えを反映していると考えられる⁽³¹⁾。このように、ただ単に効率性を求めるのではなく、まさに民主主義を大前提とする以上、コミュニケーションの努力なしに活動することは許されない。さらに政府の行政広報は、今後はさらに公式・正確性を意識しつつ、いかに市民との精神的・物理的距離を短縮するか (社会化) を検討していくかが大きな課題となり、主語を「自分たち行政が」ではなく、他者である「市民が」にいかに変換して、行政広報を含め行政活動を考えていくことが必要と考える。

註

- (1) 外務省によると、アイルランド共和国は、面積7万300平方キロメートル (北海道とほぼ同じ)、人口約476万人 (2016年アイルランド国勢調査)、首都はダブリン (約134万人アイルランド国勢調査)、アイルランド語 (ゲール語) 及び英語、宗教はカトリック教徒が約78% (2016年アイルランド国勢調査) である。また、地方自治体制度の整備が他のヨーロッパ諸国と比較して遅れをとっている部分がある。
- (2) 本田弘『行政広報』(サンワコーポレーション、1995年)、p29を参照。
- (3) 拙者論文「合意形成における行政広報の役割」
- (4) 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、2005年)を参照。
- (5) 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室平成29年3月『災害対応におけるSNS活用ガイドブック』を参照。
- (6) IT 総合戦略本部 (2014)「防災・減災におけるSNS等の民間情報の活用等に関する検討会」報告書を参照。
- (7) 北村倫夫「ソーシャルメディアを利用した行政広報のガバナンスのあり方」『NRIパブリックマネジメントレビュー 2012年10月号』野村総合研究所を参照。
- (8) 内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室『SNSを活用した情報収集検索用語集—防災・減災—』2015年7月 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon_bunka/pdf/kensakuyougosyu.pdf
- (9) 拙者論文「行政広報の現代的課題とコミュニケーション戦略」政経研究第50巻第3号所収 (日本大学政経研究所、2014年)を参照。

- (10) 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、2005年）を参照。
- (11) 村上弘「フリードリッヒ・ファイナー論争と説明責任」、村上弘・佐藤満編著『よくわかる行政学』（ミネルヴァ書房、2009年）p100～101を参照。
- (12) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10th Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. pp.406-407. 及び、Scott M. Cutlip, Alenn H. Center, and Glen M. Broom (2000), *Effective Public Relations (8th Edition)*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. スコット・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、2008年）、p490を参照。
- (13) 厚生労働省「予防接種法施行令の一部を改正する政令及び予防接種法施行規則及び予防接種実施規則の一部を改正する省令の施行について（施行通知）」平成17年7月29日公布、平成18年4月1日施行。
- (14) 厚生労働省「予防接種法施行令の一部を改正する政令及び予防接種法施行規則及び予防接種実施規則の一部を改正する省令の施行について（施行通知）」平成18年5月31日公布、6月1日施行。
- (15) 公益社団法人 日本小児科学会「麻疹及び風疹定期予防接種の2回接種の導入およびその接種スケジュールについての要望」平成17年6月26日を引用・参照。 http://www.jpeds.or.jp/modules/activity/index.php?content_id=194
- (16) 三重県感染情報センター：<http://www.kenkou.pref.mie.jp/topic/yobousesshu/MRyobousessyu060602.htm>
- (17) Department of Employment Affairs and Social Protection（雇用・社会保護省）ホームページ：<http://www.welfare.ie/en/Pages/Citizens-Information-Board.aspx>
- (18) Citizens Information Board ホームページ：<http://www.citizensinformationboard.ie/en/about/>
- (19) Citizens Information Board ホームページ：http://www.citizensinformationboard.ie/en/about/organisation_chart/
- (20) Department of Employment Affairs and Social Protection（雇用・社会保護省）ホームページ：<http://www.welfare.ie/en/Pages/Citizens-Information-Board---Board-Members.aspx>
- (21) Citizens Information Board ホームページ：<http://www.citizensinformationboard.ie/en/services/citizensinformation/cis.html>
- (22) 場所はダブリン市のオコネル・ストリートという目抜き通りに面したところにあり、アクセスは非常によく、多くの市民が訪れている。また、このセンターは様々なところにあり、ダブリン近郊だけでも25設置され、

各地に設置されている。

- (23) Citizens Information Board“Annual Report 2016”を参照。
- (24) 個人ローンに関するサイトである。<http://itmakessenseloan.ie/>
- (25) Citizens Information ホームページ：<http://www.citizensinformation.ie/en/categorytree.html>
- (26) Department of Housing, Planning and Local Government ホームページ：www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-authorities/local-authorities
- (27) 財団法人自治体国際化協会「アイルランド共和国の地方自治」平成15年3月を参照。
- (28) 財団法人自治体国際化協会、前掲参照。
- (29) 前掲、Glen M. Bloom (2009), 411. 及び、日本広報学会監修、p497を参照。
- (30) Citizens Information Board“Annual Report 2016”を引用、参照。
- (31) アイルランド共和国の情報公開法制については、日本における行政機関情報公開法の制定より2年早い1997年に情報自由法が制定されており、個人情報保護法制については、日本における行政機関個人情報保護法の制定より15年早い1988年にデータ保護法が制定されている。その成立経緯としては、イギリスにおける議会主権（ウェストミンスター型議院内閣制）の強い影響を受けつつ、1997年4月21日に1997年情報自由法として成立している。これは行政改革の一環としての位置付けもあり、同法は、2003年4月11日に2003年情報自由（修正）法として1997年情報自由法を改正し、現在では2014年情報自由法となっている。財団法人 行政管理研究センター『アイルランドにおける情報公開制度及び個人情報保護制度の運用実態に関する調査報告書』平成21年1月、アイルランド共和国 The Freedom of Information Website：<https://foi.gov.ie/>を参照。尚、行政広報と情報公開制度の関係、すなわち行政情報と市民の関係については、今後の筆者の研究課題でもある。

投票方向の記憶が後の 政治意識・投票参加に与える効果

岡 田 陽 介

1 はじめに

政治的社会化研究では、初期社会化、後期社会化何れにおいても、有権者の政治的行動や経験がその都度政治意識を強化・形成したり行動に影響を与え、さらには時間軸上の過去の要因である有権者自身の政治的経験が後の政治意識や投票行動にも影響を与えるとされる (Greenstein 1965; Dawson, Prewitt & Dawson 1977)。ただし、政治的経験自体は経験時点の事象であり時間の媒介はできない。従って、経験が後に影響を及ぼすという前提においては、媒介要因の検討が必要となる。

また、有権者は選挙での投票選択に際して様々な情報を用いて意思決定を行うが、過去の業績を基に判断する場合や (Fiorina 1981)、候補者に対する評価を基に判断する場合など (Kelley & Mirer 1974 ; Lodge, McGraw & Stroh 1989)、政党や候補者にまつわる様々な記憶を意思決定に用いていることが前提となっている。つまり、政治的経験を有権者自身が覚えていることが時間的媒介要因となり得る。

本稿の目的は、こうした時間的間隔を埋め、後の政治意識や投票行動に影響を与え得る媒介要因として、有権者自身の政治的出来事の記憶である「政治的エピソード記憶」に焦点を当てることにある。また、特に後期社会化の視点から、選挙間の投票行動に焦点を当て、過去の選挙での投票経験の記憶が後の政治意識や投票参加を促進することを

明らかにすることで、有権者個人の記憶に目を向ける認知心理学モデルに対して調査データからの基礎づけを行うものでもある。

2 先行研究

2.1 選挙間の投票行動の一致・不一致

有権者自身の過去の投票経験と後の投票行動の関連は、パネル調査を用いた分析によって、選挙間の投票行動・投票方向の一致・不一致に焦点が当てられてきた。

まず、選挙間の投票行動・投票方向の一致は継続して同一政党・候補者に投票し続けることから、習慣的投票として位置づけられる。Richardson (1986) は同一政党に投票を行う習慣的投票者を示したが、習慣的投票者の存在は投票方向だけでなく投票参加についても報告されている (Gerber, Green & Shachar 2003; Green & Shachar 2000; Plutzer 2002; Fowler 2006)。しかしながら、これらの習慣的投票は選挙間の行動の一致を検討したものであって、選挙間の時間的間隔の媒介要因やその効果が検討されているわけではない⁽¹⁾。

次に、選挙間の投票行動・投票方向の不一致は選挙ごとに投票先を変更するスウイング・ヴォーティング (swing voting) として位置づけられる。山田 (2017) は、スウイング・ヴォーターについて、見識を持って投票先を変更しているのであれば「代議制民主主義体制におけるアカウントビリティ・メカニズムを担保する存在」(山田 2017: 24) であるものの、スウイング・ヴォーターは必ずしも高い政治関心や政治知識に裏打ちされていないとしている。また、三浦ら (三浦・楠見 2014) は、スウイング・ヴォーターが実際と記憶で投票政党の調査回答が一致しない割合が高いことを示している。

政党や候補者にまつわる情報、特に、過去の業績を判断するには、そもそも有権者自身が過去の選挙においていずれの政党・候補者に投票を行ったかを正確に振り返ることができなければ、選挙間の行動が

一致している場合であれ、一致していない場合であれ、業績の評価そのものもが不可能になる。つまり、有権者自身が自身の投票行動を正確に有しているか否かは、代議制民主主義における理想的市民、すなわち、高い政治関心や政治知識、そして、政党や候補者、さらには自身の投票行動にまつわる様々な情報を有し、理性的に意思決定を行う市民の存在の基礎的要件となろう。

2.2 投票行動研究における記憶

政治的事柄にまつわる記憶が後の政治意識や投票行動に果たす役割は小さくなく、認知心理学的アプローチを基にしたスキーマ（池田 1991, 1994, 1997；稲増・池田 2007）や政治知識を中心に研究蓄積がなされてきた。例えば、政治知識研究では政治知識が投票行動を説明する要因群に対して持つ効果や、より直接的に政治参加を促進する効果も指摘されている（今井 2008; Delli Carpini & Keeter 1996; 山崎 2008）。以上の研究は、有権者の記憶が投票行動を左右することを示しているが、こうした政治的記憶を対象とした研究では、これまで記憶の性質についての分類は考慮されてこなかった。

そもそも人間の長期記憶は、意味記憶とエピソード記憶とに分類される。意味記憶とは抽象的で知識としての記憶であり、「知っている・分かる」（know）ということに関連する。一方、エピソード記憶とは個人的な出来事や経験にかかわる記憶であり、「時間」や「場所」に関連し、「覚えている」（remember）ということに関連する（Tulving 1972, 1983）。この分類に従って従来の政治的記憶研究を見ると、スキーマは「特定事象に関する属性的・因果的・相関的・規約的な知識や信念の構造」（池田 1991：142）、政治的知識は「長期記憶に貯蔵されている政治についての事実にまつわる情報の範囲」（Delli Carpini & Keeter 1996：10）と定義されることから、何れも記憶の抽象的・知識的側面である意味記憶を分析対象としている。確かに、抽象化された記憶も有権者の経験を反映しているが、その過程で具体的情報が捨象されているとすれ

ば、そうした情報を捨象しないエピソード記憶の直接的な分析は有権者の経験をより反映した分析を可能にするであろうし、たとえ一度きりの経験であっても、エピソード記憶として保持・想起されることで、後の行動選択において影響を与え得る⁽²⁾。

このエピソード記憶を政治的事柄に拡張したものとして政治的エピソード記憶がある。政治的エピソード記憶は「個人の経験を通して形成される、政治的な出来事にまつわる時間や場所に関連づけられた記憶」(岡田 2017: 73) と位置づけられる。

政治的エピソード記憶にまつわる諸研究では、有権者は「初めての投票参加の経験の記憶」や「子供のころの政治的経験のポジティブな記憶」を多く有し、これらの記憶が政治参加への規範意識や実際の投票参加を促進する効果や(平野・岡田 2014)、投票にまつわる記憶は他の政治的エピソード記憶と比べてポジティブな記憶として保持されている割合が高く、それが政治関心や政治的有効性感覚、投票義務感を促進する効果が確認されている(岡田 2011)。また、投票行動の記憶により焦点を当てれば、投票に参加したことの正確な記憶は投票義務感や投票参加を促進し、棄権の正確な記憶は投票参加を阻害することや、正確な投票方向の記憶量が習慣的投票参加を促進することが示されている(岡田 2015, 2017)。

こうした知見は、政治的エピソード記憶がポジティブな記憶として保持・想起されることで、後の政治意識や投票参加を促進することを示している。つまり、投票行動の経験が次の選挙時点まで良い記憶として保持されることが、投票参加や投票行動の行動選択場面において重要となるのである。

ただし、先述の政治的エピソード記憶研究では、主に投票参加の記憶が後の政治意識や投票参加の促進要因となっているが、投票参加の記憶を政治的エピソード記憶として扱う際には、その正確さと内容について、より注意が向けられる必要がある。まず、時間経過はエピソード記憶の想起や正確さを阻害するため(Linton 1982)、仮に記憶を

持ち合せていたとしても、必ずしも正確であるとは限らない。故に、投票に参加したことの想起のみを用いると、記憶の効果の過大評価につながることから、記憶の有無だけではなく、その正確さの考慮が求められる⁽³⁾。次に、投票参加の記憶には参加したことに留まらず、何れの政党や候補者に投票したのかという投票方向の記憶も付随する。投票方向の記憶の検討は投票参加の記憶を細分化し、記憶の正確さの詳細な検討を可能にする点で、政治的エピソード記憶研究の質的拡充を可能にする。

3 仮説

選挙間の投票政党の一致を示した習慣的投票者 (Richardson 1986) の存在は、行動間の一致に留まらず、投票行動の正確な記憶という有権者の政治的エピソード記憶の一致が存在し、それが投票行動や投票参加に影響を与えることを予測させる。本稿は政治的エピソード記憶として過去の投票方向とその記憶を位置付け、投票参加を分析射程とすることから、「過去の選挙における投票方向についての正確な記憶は後の投票参加を促進する」との仮説が導かれる。

なお、記憶の正確さには棄権の記憶も存在するが、棄権の正確な記憶は投票参加の阻害要因であることから (岡田 2017)、投票方向を含めた分析においても投票参加を促進する効果はないと予測される。ただし、いつも投票に参加しているにも拘らず、特定の1回の選挙でやむを得ず棄権した場合には、その棄権を正確に記憶している可能性には留意が必要である。

他方、たとえ投票方向の不正確な記憶であっても、棄権の正確な記憶と比べれば投票参加を促進すると考えられる。不正確な記憶には「実際には投票したが想起時点で間違った」場合と「実際には投票していないが想起時点で何れかの政党に投票したと回答した」場合とがある。前者は、投票方向は不正確であっても投票参加自体の記憶は有し

ており、後者は、実際には投票していないが投票したという想起を行っている。つまり、不正確な記憶とは、実際の投票または想起の何れか一方には投票参加へのベクトルを有していることから、実際に棄権し想起においても棄権したと回答する棄権の正確な想起に比べれば、投票参加を促進すると考えられる。

分析に際しては、既存の投票参加のモデルで提示される政治関心や政治的有効性感覚、投票義務感などの政治意識や、エピソード記憶に対置される意味記憶としての政治知識を統制した上で、記憶が投票参加に与える直接的な効果を確認する。ただし、政治的エピソード記憶は政治意識の促進要因であることから（岡田 2011, 2017）、投票参加に対する分析に先立ち、本稿においても、政治的エピソード記憶としての投票方向の記憶が、投票参加を説明する既存の独立変数である政治意識を促進することを確認したい。また、そもそも記憶の正確さの規定要因について、時系列的視点に基づき、記憶の記銘時点（過去の投票時点）の政治意識の効果を検討することで、政治意識が投票方向の記憶の正確さを促進し、その記憶が後の新たな政治意識や投票参加を促進するという一連の流れを確認する。

4 データ

分析では全国面接調査である JES III パネル調査データを使用した⁽⁴⁾。JES III 調査は 2001 年（参院選）、2003 年（衆院選）、2004 年（参院選）、2005 年（衆院選）を調査対象とし、何れのパネルにおいても過去 2 回の選挙での投票政党を尋ねていることから、パネルを遡ることで実際の投票政党との一致を確認できる。「実際の投票×想起」とすると、「2001 年×2003 年」「2001 年×2004 年」「2003 年×2004 年」「2003 年×2005 年」「2004 年×2005 年」の組合せが作成できる。なお、調査期間中の国政選挙は衆院選と参院選とが交互に行われている。従って、過去 2 回の選挙のうち、前回選挙は異なる制度間、前々回選挙は同一の制度

間の組合せとなる。分析においては比例区の投票政党とその想起を用いた。これは、調査では小選挙区（選挙区）の質問項目も存在するが、投票候補者の「政党」を尋ねたものであり、候補者の政党認知の違いに起因する不正確さを排除できないためである。

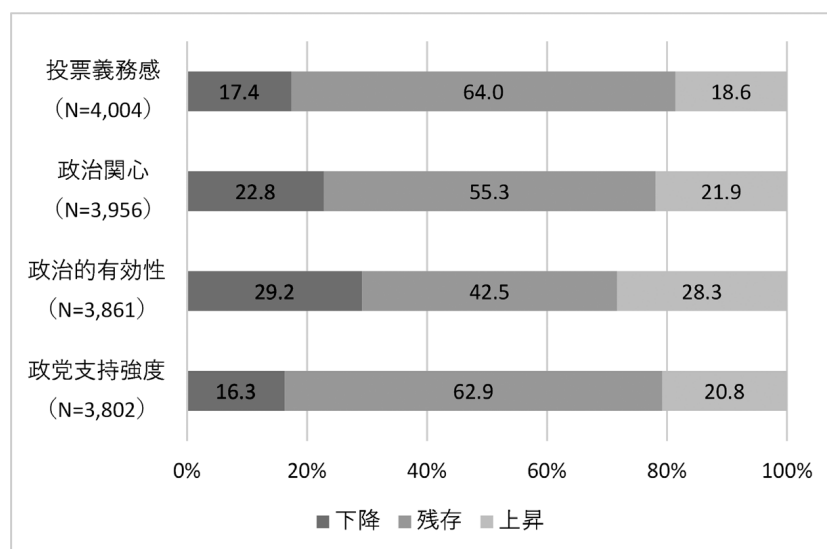
ここで、分析に先立ち、本稿の従属変数である投票参加および主要な政治意識変数について、パネル・データの特徴を活かしその変化を確認する。表1は投票参加の全パネルでの t-1 時点から t 時点における遷移行列を、図1は各政治意識の遷移行列を基に t-1 時点から t 時点における値の変化を図示したものである。一般に、世論調査において投票参加を尋ねる質問項目では「参加」との回答が多く、政治意識も高い値となる。また、パネル調査ではその傾向は安定的に強くなる。図表からは確かに同一質問項目では同一値に留まる割合が相対的に高いことが示されるが、そうした中でも、投票参加や政治意識の在り方が変化し得るものであることが確認できる⁽⁵⁾。

表1 投票参加の推移

		t		
		棄権	投票	合計
↓	棄権	133 (44.9)	163 (55.1)	296 (100)
	投票	134 (4.2)	3,034 (95.8)	3,168 (100)
	合計	267 (7.7)	3,197 (92.3)	3,464 (100)

1) 上段は度数、下段は%。

図1 政治意識の推移



1) 遷移行列を基に t-1 時点から t 時点の値の移動を集計。

5 分析

5.1 過去の投票方向とその想起

表2は過去の選挙の投票政党と想起とについて、各年度の組合せに基づいて作成したクロス表である。

投票政党別では、自民党投票者で想起においても正確に自民党に投票したとの回答割合が高く、年度によって幅はあるが70%台前半から80%台後半となっている。また、民主・公明・社民・共産の政党投票者についても、概ね50%から60%と、それ以外の政党と比べて相対的に高く、何れの年度においても、自民・民主・公明・社民・共産の投票者では、当該政党への投票の正確な想起割合が最も高い傾向にある。また、棄権の正確な想起についても40%から60%の割合となっている。他方、「その他の政党」を含むそれ以外の政党投票者では自民党に投票したとの想起割合が高い結果であった。

これらの結果に対しては次のような解釈が可能である。まず、実際の投票政党と想起との一致については、政党支持の効果があろう。支持政党と投票政党とが一致している場合には、支持政党の変更がない限り同一政党への投票が継続し、結果として他政党への投票経験は減少することから、正確な想起がもたらされる割合が高まるといえる⁽⁶⁾。

次に、「その他の政党」を含むそれ以外の小規模政党への投票者で自民党に投票したとの想起割合が高い結果については、「社会的期待迎合バイアス」(西澤・栗山, 2010)の効果があろう。こうした傾向は自民以外の野党投票者や棄権との回答者でも一定数確認できる。何れの年度も選挙結果は自民党が第一党であり、面接調査の投票政党の想起場面で、与党自民党の回答が増加したと考えられる。さらには、有権者の投票行動認知において、与党自民党が参照カテゴリーの役割を果たし、自民党に投票したか否かの記憶として抽象化されているともいえる。

投票方向想起の正確さについて、クロス表を基にDK・NAを除いた上で、「正確な棄権想起」「不正確な想起」「正確な方向想起」の3つの

表2 過去の投票方向と想起のクロス集計

	投票方向想起(比例区)2001年×2003年												投票方向想起(比例区)2001年×2004年											
	自民	民主	公明	社民	共産	自由	その他	忘れられた	棄権	DK	NA	合計	自民	民主	公明	社民	共産	自由	その他	忘れられた	棄権	DK	NA	合計
投票方向(比例区)2001年	自民党	225	15	8	2	4	0	35	8	3	7	307	197	22	3	2	3	0	27	2	2	3	261	
		(73.3)	(4.9)	(2.6)	(0.7)	(1.3)	(0.0)	(11.4)	(2.6)	(1.0)	(2.3)	(100)	(75.5)	(8.4)	(1.1)	(0.8)	(1.1)	(0.0)	(10.3)	(0.8)	(0.8)	(1.1)	(100)	
	民主党	29	51	1	3	2	1	0	11	0	0	1	99	17	56	0	2	0	0	11	1	0	0	87
		(29.3)	(51.5)	(1.0)	(3.0)	(2.0)	(1.0)	(0.0)	(11.1)	(0.0)	(0.0)	(1.0)	(100)	(19.5)	(64.4)	(0.0)	(2.3)	(0.0)	(0.0)	(12.6)	(1.1)	(0.0)	(0.0)	(100)
	公明党	15	1	31	0	0	0	6	1	0	2	56	9	3	27	0	0	0	4	0	0	0	43	
		(26.8)	(1.8)	(55.4)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(10.7)	(1.8)	(0.0)	(3.6)	(100)	(20.9)	(7.0)	(62.8)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(9.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	
	社民党	5	11	0	12	2	1	1	6	0	2	40	5	10	1	9	1	0	3	0	1	0	30	
		(12.5)	(27.5)	(0.0)	(30.0)	(5.0)	(2.5)	(2.5)	(15.0)	(0.0)	(5.0)	(100)	(16.7)	(33.3)	(3.3)	(30.0)	(3.3)	(0.0)	(10.0)	(0.0)	(3.3)	(0.0)	(100)	
	共産党	3	0	0	2	14	0	0	7	2	0	28	3	2	0	1	10	0	2	0	1	1	20	
		(10.7)	(0.0)	(0.0)	(7.1)	(50.0)	(0.0)	(0.0)	(25.0)	(7.1)	(0.0)	(100)	(15.0)	(10.0)	(0.0)	(5.0)	(50.0)	(0.0)	(10.0)	(0.0)	(5.0)	(5.0)	(100)	
	保守党	5	1	2	0	0	0	0	0	1	0	9	7	1	1	0	0	0	0	0	0	0	9	
		(55.6)	(11.1)	(22.2)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(11.1)	(0.0)	(100)	(77.8)	(11.1)	(11.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	
	自由党	14	5	0	0	2	6	3	1	0	0	31	8	6	0	0	1	5	6	1	0	1	28	
		(45.2)	(16.1)	(0.0)	(0.0)	(6.5)	(19.4)	(9.7)	(3.2)	(0.0)	(0.0)	(100)	(28.6)	(21.4)	(0.0)	(0.0)	(3.6)	(17.9)	(21.4)	(3.6)	(0.0)	(3.6)	(100)	
自由連合	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1		
	(100)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	(100)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
その他	4	1	0	0	1	0	1	0	0	0	7	1	2	0	0	0	0	2	0	0	0	5		
	(57.1)	(14.3)	(0.0)	(0.0)	(14.3)	(0.0)	(14.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	(20.0)	(40.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(40.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
投票	4	2	1	0	0	0	2	1	0	1	11	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4		
	(36.4)	(18.2)	(9.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(18.2)	(9.1)	(0.0)	(9.1)	(100)	(75.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(25.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
しなかった	21	2	2	0	0	0	6	21	0	2	54	16	2	2	0	1	0	5	18	1	0	45		
	(38.9)	(3.7)	(3.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(11.1)	(38.9)	(0.0)	(3.7)	(100)	(35.6)	(4.4)	(4.4)	(0.0)	(2.2)	(0.0)	(11.1)	(40.0)	(2.2)	(0.0)	(100)		
棄権	61	8	5	5	4	1	0	31	3	1	124	50	19	5	4	6	0	18	2	1	6	111		
	(49.2)	(6.5)	(4.0)	(4.0)	(3.2)	(0.8)	(0.0)	(25.0)	(2.4)	(0.8)	(100)	(45.0)	(17.1)	(4.5)	(3.6)	(5.4)	(0.0)	(16.2)	(1.8)	(0.9)	(5.4)	(100)		
DK	387	97	50	24	29	9	1	108	38	4	767	317	123	39	18	22	5	79	24	6	11	644		
	(90.5)	(12.6)	(6.5)	(3.1)	(3.8)	(1.2)	(0.1)	(14.1)	(5.0)	(0.5)	(2.6)	(100)	(49.2)	(19.1)	(6.1)	(2.8)	(3.4)	(0.8)	(12.3)	(3.7)	(0.9)	(1.7)	(100)	
合計																								

	投票方向想起(比例区)2003年×2004年												投票方向想起(比例区)2003年×2005年											
	自民	民主	公明	社民	共産	自由	その他	忘れられた	棄権	DK	NA	合計	自民	民主	公明	社民	共産	自由	その他	忘れられた	棄権	DK	NA	合計
投票方向(比例区)2003年	自民党	443	30	5	2	2	38	11	1	10	542	355	19	14	2	5	0	29	6	2	8	440		
		(81.7)	(5.5)	(0.9)	(0.4)	(0.4)	(7.0)	(2.0)	(0.2)	(1.8)	(100)	(80.7)	(4.3)	(3.2)	(0.5)	(1.1)	(0.0)	(6.6)	(1.4)	(0.5)	(1.8)	(100)		
	民主党	71	265	3	10	11	32	11	3	6	412	62	203	7	7	9	0	24	5	2	2	321		
		(17.2)	(64.3)	(0.7)	(2.4)	(2.7)	(7.8)	(2.7)	(0.7)	(1.5)	(100)	(19.3)	(63.2)	(2.2)	(2.2)	(2.8)	(0.0)	(7.5)	(1.6)	(0.6)	(0.6)	(100)		
	公明党	32	2	67	0	3	6	0	0	2	112	27	3	51	0	0	0	10	1	0	0	92		
		(28.6)	(1.8)	(59.8)	(0.0)	(2.7)	(5.4)	(0.0)	(0.0)	(1.8)	(100)	(29.3)	(3.3)	(55.4)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(10.9)	(1.1)	(0.0)	(0.0)	(100)		
	社民党	4	7	0	16	3	6	0	0	1	37	6	7	0	13	1	0	3	0	1	0	30		
		(10.8)	(18.9)	(0.0)	(43.2)	(8.1)	(16.2)	(0.0)	(0.0)	(2.7)	(100)	(20.0)	(23.3)	(0.0)	(43.3)	(3.3)	(0.0)	(10.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
	共産党	9	5	0	0	29	6	1	1	2	53	8	3	0	1	23	0	4	0	0	5	44		
		(17.0)	(9.4)	(0.0)	(0.0)	(54.7)	(11.3)	(1.9)	(3.8)	(1.0)	(100)	(18.2)	(6.8)	(0.0)	(2.3)	(52.3)	(0.0)	(9.1)	(0.0)	(0.0)	(11.4)	(100)		
	その他	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1		
		(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	(100)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
	投票	6	1	0	0	0	2	0	0	0	9	4	1	0	1	0	0	1	0	0	0	7		
		(66.7)	(11.1)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(22.2)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	(57.1)	(14.3)	(0.0)	(14.3)	(0.0)	(0.0)	(14.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
しなかった	21	2	3	0	2	5	59	0	2	94	13	2	2	0	3	0	7	32	0	1	60			
	(22.3)	(2.1)	(3.2)	(0.0)	(2.1)	(5.3)	(62.8)	(0.0)	(2.1)	(100)	(21.7)	(3.3)	(3.3)	(0.0)	(5.0)	(0.0)	(11.7)	(53.3)	(0.0)	(1.7)	(100)			
棄権	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	2	0	1	0	5			
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	(100)	(20.0)	(20.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(40.0)	(0.0)	(20.0)	(0.0)	(100)			
白票・無効票	1	0	0	0	0	0	0	2	0	3	13	5	1	2	2	0	3	0	1	6	33			
	(33.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(66.7)	(0.0)	(100)	(39.4)	(15.2)	(3.0)	(6.1)	(6.1)	(0.0)	(9.1)	(0.0)	(3.0)	(18.2)	(100)			
DK	18	5	1	0	1	11	0	1	10	47	499	244	75	26	43	1	93	44	6	22	1033			
	(38.3)	(10.6)	(2.1)	(0.0)	(2.1)	(23.4)	(0.0)	(2.1)	(21.3)	(100)	(47.3)	(23.6)	(7.3)	(2.5)	(4.2)	(0.1)	(8.0)	(4.3)	(0.6)	(2.1)	(100)			
NA	605	317	79	28	51	106	82	8	35	1,311	合計													
	(46.1)	(24.2)	(6.0)	(2.1)	(3.9)	(8.1)	(6.3)	(0.6)	(2.7)	(100)														
合計																								

	投票方向想起(比例区)2004年×2005年											
	自民	民主	公明	社民	共産	自由	その他	忘れられた	棄権	DK	NA	合計
投票方向(比例区)2004年	自民党	365	16	5	3	3	12	8	0	7	419	
		(87.1)	(3.8)	(1.2)	(0.7)	(0.7)	(2.9)	(1.9)	(0.0)	(1.7)	(100)	
	民主党	113	262	5	8	9	40	19	2	14	472	
		(23.9)	(55.5)	(1.1)	(1.7)	(1.9)	(8.5)	(4.0)	(0.4)	(3.0)	(100)	
	公明党	28	4	93	0	0	16	4	0	0	145	
		(19.3)	(2.8)	(64.1)	(0.0)	(0.0)	(11.0)	(2.8)	(0.0)	(0.0)	(100)	
	社民党	7	12	0	14	3	5	0	1	1	43	
		(16.3)	(27.9)	(0.0)	(32.6)	(7.0)	(11.6)	(0.0)	(2.3)	(2.3)	(100)	
	共産党	7	6	1	1	35	5	4	1	2	62	
		(11.3)	(9.7)	(1.6)	(1.6)	(56.5)	(8.1)	(6.5)	(1.6)	(3.2)	(100)	
	みどりの会議	4	1	1	0	3	6	1	0	0	16	
		(25.0)	(6.3)	(6.3)	(0.0)	(18.8)	(37.5)	(6.3)	(0.0)	(0.0)	(100)	
	女性党	0	1	0	1	1	2	0	0	0	5	
		(0.0)	(20.0)	(0.0)	(20.0)	(20.0)	(40.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)	
維新政党	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1		
	(0.0)	(100)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
・新風投票	4	1	0	2	0	1	1	0	0	9		
	(44.4)	(11.1)	(0.0)	(22.2)	(0.0)	(11.1)	(11.1)	(0.0)	(0.0)	(100)		
しなかった	28	13	3	1	2	10	78	2	3	140		
	(20.0)	(9.3)	(2.1)	(0.7)	(1.4)	(7.1)	(55.7)	(1.4)	(2.1)	(100)		
棄権	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1		
	(100)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
白票・無効票	5	0	0	0	0	6	0	0	0	11		
	(45.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(54.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(100)		
DK	16	5	4	0	3	10	6	3	10	57		
	(28.1)	(8.8)	(7.0)	(0.0)	(5.3)	(17.5)	(10.5)	(5.3)	(17.5)	(100)		
NA	578	322	112	30	59	113	121	9	37	1,381		
	(41.9)	(23.3)	(8.1)	(2.2)	(4.3)	(8.2)	(8.8)	(0.7)	(2.7)	(100)		
合計												

1) 網かけは正確な想起, 2) 回答のあった組合せのみ表示, 3) 上段は度数、下段は%。

表3 過去の投票方向とその想起の一致

想起時点 想起対象	2003年 2001年(参)	2004年 2001年(参)	2004年 2003年(衆)	2005年 2003年(衆)	2005年 2004年(参)
正確な棄権想起	19 (3.1)	17 (3.3)	58 (4.7)	32 (3.3)	77 (6.0)
不正確な想起	264 (42.4)	201 (38.5)	352 (28.6)	298 (30.6)	432 (33.8)
正確な方向想起	339 (54.5)	304 (58.2)	820 (66.7)	645 (66.2)	769 (60.2)
合計	622 (100)	522 (100)	1230 (100)	975 (100)	1278 (100)

1) 括弧は%。

カテゴリを作成したものが表3である⁽⁷⁾。先述の通り、特定の1回の選挙でやむを得ず棄権した際の記憶の正確さを考慮するため、調査期間中計4回の選挙(2001年、2003年、2004年、2005年)において、想起対象(2001年、2003年、2004年)の何れか1回のみ棄権しているケースを欠損とした。正確な方向想起の割合は概ね60%程度であることから、全体としてみると、何れかの政党への投票者のうち、半数近くは過去の投票行動を忘れてしまうといえよう。また、正確な棄権想起と合わせても投票行動を正確に記憶しているのは60%から70%であることが分かる。

5.2 想起の正確さの規定要因

表4は投票方向の想起パターンを従属変数とした多項ロジットの結果である。独立変数には、社会的属性として性別、年齢、教育程度、居住年数、都市規模、また、政治意識として記銘時点(過去の投票時点)の政党支持強度、政治的有効性感覚、政治関心、投票義務感、そして、政治知識を投入した⁽⁸⁾。なお、従属変数の参照カテゴリは「正確な棄権想起」とした。

結果を見ると、社会的属性では年齢の正の効果の不正確な想起に対しても正確な方向想起に対しても認められている。参照カテゴリが正確な棄権想起であることから、これは年齢の高さが投票への参加自体を促進する効果であるといえる。

次に、政治意識では投票義務感で安定した効果が確認される。正確

表4 想起の正確さの規定要因（多項ロジット：参照カテゴリ＝「正確な棄権想起」）

想起時点 想起対象	2003年 01年(参)		2004年 01年(参)		2004年 03年(衆)		2005年 03年(衆)		2005年 04年(参)	
	不正確な 想起	正確な 方向想起	不正確な 想起	正確な 方向想起	不正確な 想起	正確な 方向想起	不正確な 想起	正確な 方向想起	不正確な 想起	正確な 方向想起
性別	.041 (1.081)	.151 (1.096)	.789 (.980)	.394 (1.001)	-.012 (.512)	-.089 (.509)	.617 (.734)	.645 (.736)	.038 (.485)	.008 (.488)
年齢	.047 (.049)	.055 (.049)	.134 + (.069)	.134 + (.069)	.055 * (.022)	.060 ** (.021)	.080 ** (.028)	.088 ** (.028)	.028 (.021)	.042 * (.021)
教育程度	.831 (.743)	.836 (.749)	.916 (.776)	1.117 (.782)	.386 (.310)	.490 (.307)	.771 + (.452)	.892 * (.452)	-.044 (.331)	.230 (.330)
居住年数	.434 (.525)	.453 (.535)	.114 (.516)	.411 (.526)	.300 (.231)	.276 (.228)	-.042 (.317)	.089 (.319)	.250 (.239)	.186 (.241)
都市規模	-.039 (.316)	-.065 (.322)	-.062 (.345)	-.174 (.350)	.139 (.177)	.170 (.176)	-.147 (.233)	-.155 (.233)	.164 (.160)	.037 (.160)
政党支持強度	.989 (.631)	1.418 * (.636)	1.301 * (.603)	1.799 ** (.609)	.257 (.239)	.555 * (.237)	-.344 (.318)	-.044 (.319)	-.086 (.218)	.251 (.219)
政治的有効性感覚	.555 (.374)	.771 * (.382)	.394 (.377)	.430 (.382)	.228 (.217)	.142 (.215)	.303 (.280)	.180 (.280)	-.135 (.238)	-.064 (.237)
政治関心	1.288 + (.710)	2.019 ** (.722)	2.187 ** (.814)	2.573 ** (.824)	.310 (.351)	.309 (.349)	.588 (.441)	.646 (.445)	.702 * (.324)	1.027 ** (.327)
投票義務感	1.607 * (.704)	2.125 ** (.724)	1.547 * (.749)	1.904 * (.763)	1.321 ** (.407)	1.753 *** (.405)	1.986 *** (.538)	2.472 *** (.542)	1.357 *** (.347)	1.652 *** (.349)
政治知識	-1.245 (.870)	-1.400 (.878)	-3.143 ** (1.141)	-3.483 ** (1.147)	.543 (.371)	.621 + (.368)	.457 (.485)	.697 (.486)	-.208 (.314)	.016 (.315)
定数	-9.363 ** (3.553)	-14.286 *** (3.682)	-11.431 * (4.748)	-14.452 ** (4.834)	-8.324 *** (2.110)	-9.418 *** (2.103)	-9.546 *** (2.843)	-11.833 *** (2.866)	-3.955 + (2.148)	-7.025 ** (2.175)
N	400		326		751		602		664	
Cox & Snell R2	.237		.249		.141		.174		.179	
Nagelkerke R2	.301		.315		.183		.226		.225	

1) 独立変数の政治意識は記銘時（過去の投票時点）のものを使用，2) 括弧は標準誤差，3) *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1。

な方向想起に対しても不正確な想起に対しても正の効果であることから、年齢の効果と同様に投票への参加傾向を示すものであろう。他方、政党支持強度、政治的有効性感覚、政治関心では、主に正確な方向想起に対して効果が認められ、記銘時点での政治意識が高いほど、投票政党の正しい記憶を有していることを示しており、過去の投票時点の選挙に対する心理的コミットメントの高さが投票方向の政治的エピソード記憶の正確な保持・想起を促進させている。

なお、政治知識については一部で負の効果が見られた。政治知識が高いほど「正確な棄権想起」に比べて、不正確な想起や正確な方向想起が阻害されることを示していることから、逆にいえば政治知識の高さは棄権を正確に保持・想起させる効果を持つといえよう。

5.3 投票方向の想起の正確さが政治意識に与える効果

表5は各年度間の政治意識の差を従属変数とした重回帰分析の結果である。独立変数には、前回選挙および前々回選挙における投票方向の想起ダミーを用いた。参照カテゴリは「正確な棄権想起」である。

統制変数には社会的属性および記銘時点（過去の投票時点）の政治意識、政治知識を加えた⁽⁹⁾。

結果を見ると、投票方向の正確な想起が政党支持強度および投票義務感を上昇させる効果が確認できる。岡田（2017）は、投票に参加したことの記憶が政治意識を促進する効果を示したが、本稿の結果は、投票に参加したことの記憶の中でも投票方向の正確な記憶の保持と想起とが、より効果を持つことを示している。

なお、前回選挙と前々回選挙における記憶の効果の違いでは、不正確な想起において顕著な違いが確認できる。前回選挙の想起では、不正確な想起の効果は投票義務感と政党支持強度何れに対しても確認できるが、前々回選挙の想起では、その効果は投票義務感に対してのみとなっている。前回選挙の記憶の効果とは、何れかの政党への投票経

表5 政治意識に対する政治的エピソード記憶の効果

	政党支持強度						政治的有効性感覚					
	前々回選挙想起			前回選挙想起			前々回選挙想起			前回選挙想起		
	2003年	2004年	2005年	2003年	2004年	2005年	2003年	2004年	2005年	2003年	2004年	2005年
不正確な想起	-	.092	.133	.256 +	.074	.203 *	-	-.012	-.019	.108	-.069	.037
正確な方向想起	-	.265 +	.295 **	.376 *	.195 *	.287 ***	-	-.016	-.009	.139	-.083	-.004
性別(男性)	-	.013	.025	.044	-.001	-.003	-	-.121 *	-.085 *	-.203 ***	-.091 **	-.099 **
年齢	-	.037	.140 **	.111 +	.042	.121 **	-	.031	.048	.072	.002	.057
教育程度	-	-.044	-.039	-.012	-.044	-.047	-	-.174 **	-.113 **	-.091 *	-.141 ***	-.089 *
居住年数	-	-.061	-.027	-.009	-.018	-.032	-	-.021	-.023	-.033	.001	-.031
都市規模	-	-.031	-.022	-.007	-.052	-.001	-	-.031	-.052	-.074 +	.012	-.113 ***
政党支持強度	-	-.615 ***	-.636 ***	-.637 ***	-.567 ***	-.608 ***	-	-.144 **	-.067 +	-.086 +	-.045	-.030
政治的有効性感	-	.021	-.037	-.090 +	-.041	-.109 ***	-	-.706 ***	-.630 ***	-.663 ***	-.642 ***	-.572 ***
政治関心	-	.090	.002	-.062	.023	.047	-	-.084	-.131 **	-.120 *	-.086 *	-.161 ***
投票義務感	-	.064	.040	.077	.074 *	-.003	-	-.001	.025	-.046	-.041	.012
政治知識	-	-.048	.009	.022	.034	.018	-	-.128 *	-.044	.020	-.081 *	-.030
N	-	304	576	381	718	736	-	271	565	392	724	732
Adjusted R2	-	.293	.338	.340	.269	.325	-	.427	.307	.369	.315	.269
	政治関心						投票義務感					
	前々回選挙想起			前回選挙想起			前々回選挙想起			前回選挙想起		
	2003年	2004年	2005年	2003年	2004年	2005年	2003年	2004年	2005年	2003年	2004年	2005年
不正確な想起	-	.150	.031	.119	.001	.151 +	-	.368 **	.389 ***	.568 ***	.259 **	.235 **
正確な方向想起	-	.187	.121	.076	.065	.194 *	-	.477 ***	.474 ***	.643 ***	.383 ***	.267 ***
性別(男性)	-	.101 +	.111 **	.181 ***	.120 ***	.084 *	-	.035	-.062 +	-.017	-.022	-.084 **
年齢	-	-.033	.146 **	.130 *	.033	.174 ***	-	.029	.148 ***	.117 *	.031	.129 ***
教育程度	-	.021	.072 +	.140 **	.035	.072 *	-	.004	.039	.037	-.002	.016
居住年数	-	.089	.021	.028	-.015	-.021	-	-.010	-.037	-.003	-.011	.035
都市規模	-	.089 +	.057	.035	.080 *	.095 **	-	-.031	.015	-.045	-.024	-.013
政党支持強度	-	.074	.053	.049	.094 **	.088 *	-	.121 *	.104 **	.060	.056 +	.068 *
政治的有効性感	-	-.090 +	-.080 *	-.118 **	-.093 *	-.113 **	-	.043	-.006	.038	.002	-.036
政治関心	-	-.712 ***	-.638 ***	-.731 ***	-.605 ***	-.613 ***	-	.026	.070 +	.068	.067 +	.086 **
投票義務感	-	.048	.121 **	-.012	.138 ***	-.019	-	-.673 ***	-.730 ***	-.698 ***	-.635 ***	-.713 ***
政治知識	-	.024	.120 **	.043	.063 +	.014	-	.036	-.042	.000	-.004	.028
N	-	304	579	395	723	738	-	306	578	394	728	739
Adjusted R2	-	.348	.272	.386	.267	.271	-	.365	.435	.396	.335	.428

1) 標準化係数, 2) 独立変数の政党支持、政治的有効性感覚、政治関心、投票義務感、政治知識は記銘時（過去の投票時点）のもの, 3) 2003年については前々回選挙想起の変数が作成できないため分析から除外, 4) *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1。

投票方向の記憶が後の政治意識・投票参加に与える効果 (岡田)

験とその記憶の蓄積が制度を超えて効果を持つことを意味する。つまり、政党支持強度に対する効果とは、投票における特定政党への投票経験とその記憶の正確さが党派性をより強化することを示すものであろう。そうした視点で投票義務感に対する効果を見れば、投票義務感には参加に対する「市民の義務」の側面に留まらず、党派性を帯びた側面を併せ持つ。三宅ら（三宅・西澤 1997）は有力者への忠誠の証しや特定の候補者を応援するような「社会的な『圧力』に対して応える」意味の投票義務感を指摘したが、投票方向の正確な記憶が投票義務感を促進する結果は、特定政党への投票経験とその記憶が新たな義務感を生むことを示している。

他方、前々回選挙の記憶の効果とは同一制度下の選挙であることから、より特定の候補者、同一の候補者に結びついた効果となる。従って、投票義務感や政党支持に対する前々回選挙の正確な記憶の効果は、前回選挙に増してさらに党派性に基ついた投票経験の記憶の効果であるといえる。なお、先述の通り、不正確な記憶は投票時点、想起時点何れか一方には投票参加のベクトルを有していることから、前々回選挙の不正確な記憶の投票義務感に対する効果とは、同一制度の投票参加についての記憶の効果である。そうした意味では、投票義務感には参加そのものに対する側面と党派性を帯びた側面とが存在することが示唆される。

5.4 投票方向の想起の正確さが投票参加に与える効果

表6は各年度の投票参加を従属変数とした ReLogit モデル (King & Zeng 2001) の結果である。独立変数には前回選挙、前々回選挙に対する投票方向の想起ダミーを投入した。また、統制変数には社会的属性と政治意識、政治知識とを投入した。なお、政治意識は当該選挙時点のものを扱い、これら統制変数のみのモデル (Model 1) と投票方向の想起ダミーを加えたモデル (Model 2) とを推定した。

結果を見ると、何れの年度においても投票方向の想起の正確さが投

表6 投票参加に対する政治的エピソード記憶の効果

	2003年		2004年		2005年	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
不正確な想起(前回選挙)		1.987 * (.914)		2.570 + (1.389)		2.241 * (.893)
正確な方向想起(前回選挙)		2.740 * (1.239)		3.729 * (1.516)		3.603 ** (1.333)
不正確な想起(前々回選挙)		-		-278 (1.367)		1.054 (1.004)
正確な方向想起(前々回選挙)		-		.833 (2.013)		2.862 * (1.366)
性別	-.181 (.710)	-.050 (.817)	.305 (.713)	.661 (1.158)	-.129 (.570)	.090 (.876)
年齢	.029 (.024)	.018 (.025)	.034 (.031)	.040 (.031)	.011 (.023)	.002 (.028)
教育程度	.339 (.535)	.036 (.558)	.017 (.346)	-.096 (.281)	.358 (.344)	.281 (.324)
居住年数	-.141 (.296)	-.284 (.399)	-.576 (.619)	-.962 (1.088)	.367 (.316)	.386 (.443)
都市規模	.121 (.231)	.117 (.287)	.182 (.204)	.160 (.267)	.126 (.152)	.267 (.234)
政党支持強度	.307 (.263)	.044 (.348)	.352 (.300)	-.269 (.482)	.466 + (.255)	.098 (.339)
政治的有効性感覚	-.016 (.271)	-.028 (.315)	.546 * (.270)	.751 + (.402)	.267 (.222)	-.072 (.306)
政治関心	-.066 (.447)	-.172 (.426)	.552 (.532)	1.014 (.681)	.691 (.521)	.070 (.713)
投票義務感	1.871 *** (.508)	1.514 ** (.541)	1.198 * (.491)	.545 (.608)	.986 * (.400)	-.117 (.713)
政治知識	.146 (.459)	.167 (.382)	.266 (.413)	.260 (.439)	.467 (.425)	.252 (.428)
定数	-4.009 (2.792)	-2.907 (3.086)	-4.840 * (2.283)	-6.265 ** (2.304)	-6.559 ** (2.427)	-4.229 (2.695)
N	356	356	275	275	523	523
Cox & Snell R2	.103	.132	.112	.186	.073	.146
Nagelkerke R2	.348	.447	.326	.538	.271	.545

1) ReLogit モデル, 2) 括弧は頑健標準誤差, 3) 擬似決定係数はロジスティック回帰の値, 4) 2003 年は前々回選挙想起の変数が作成できないため変数から除外, 5) *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$, + $p < 0.1$, 6) Model1 は Model2 の N を用いて推定を行った。パネル次波調査協力者が対象となるため利用可能な N より減少しているが利用可能なサンプルを用いた Model1 の推定においても同様の結果が得られた, 7) 独立変数の政治意識は想起時(当該選挙時点)のもの。

票参加を促進する効果が確認できる。前回想起、前々回想起何れにおいても参照カテゴリは「正確な棄権想起」であるので、棄権の正確な記憶に比べ、たとえ記憶が不正確であっても、何れかの政党に投票したとの記憶を保持していること、さらには、その記憶を正確に保持・

想起可能なことがより投票参加を促進することを示す結果となった。

統制変数の効果としては、Model 1 では投票義務感、政治関心、政党支持強度でその効果が認められる。しかしながら、政治意識の効果は、投票方向の想起ダミーを投入した Model 2 では一部の投票義務感の効果を除いてその効果が確認できない。これは、先述の分析において、投票方向の記憶の正確さが、政治意識に対して効果を持っていたことを併せて考えれば、投票方向の記憶の正確さは政治意識の規定因であり、同時に、投票参加を直接的に促進する要因となっているといえる。こうした結果は、政治的エピソード記憶が政治意識を包含する要因となっていることを示唆するものでもある。さらに、意味記憶的側面として政治的エピソード記憶と対置した政治知識の効果が確認できなかった結果は、意味記憶とエピソード記憶とではエピソード記憶においてその効果が認められるといえよう。

前回想起と前々回想起の効果との違いでは、前回選挙における正確な方向想起の安定的効果が認められる。両効果は「時間的距離の効果」と「異なる制度の効果」との違いを示唆している。まず、前回選挙と前々回選挙との比較では、前回選挙において当該選挙との時間的距離は短い。従って、時間的距離の異なる記憶を比較すれば、より直近の経験とその記憶が投票参加に対してより影響を及ぼすといえる。ただし、前々回選挙の効果も示されていることから、たとえ時間的距離の離れた経験であっても、経験とその記憶は投票参加に対して効果を持ち得るのである。次に、異なる制度の効果も示唆される。先述の通り、調査期間中は、衆院選と参院選とが交互に行われている。従って、何れの年度においても、前回選挙の効果は衆議院と参議院との異なる制度間の効果を示している。勿論、前々回選挙の効果、即ち、同じ制度間の効果も示されてはいるが、たとえ異なる制度、異なるレベルの選挙における投票の経験であっても、その経験と記憶は投票参加に対して効果を持ち得るといえよう。

6 結論と含意

本稿は政治的経験が後の政治意識や投票参加に影響を及ぼす効果における時間的間隔の媒介要因として有権者の政治的エピソード記憶を提示し、投票方向の記憶を中心概念として位置付け、その記憶の正確さを検討に含めた分析によって、政治的エピソード記憶研究の質的拡充を行った。本稿で明らかになったことは以下の通りである。

第1に、有権者は自身の投票行動の記憶を必ずしも正確に保持し想起可能であるわけではない。記憶の正確さを左右するのは、政治意識の効果であり、過去の投票時点での選挙に対する心理的コミットメントが投票方向の記憶の正確さを規定する。また、投票方向の正確な記憶は後の政治意識を促進する。これは、投票参加や投票行動に対する主要な独立変数である政治意識の形成要因として政治的エピソード記憶が位置付けられることを示唆している。

第2に、投票方向の正確な記憶は後の投票参加を促進するが、前回選挙と前々回選挙の記憶の比較では、時間的距離の近い前回選挙においてより効果が認められる。これは政治的エピソード記憶が異なる制度の選挙に対しても効果を持つことを示しているが、国政選挙間の効果に留まらず、国政選挙と地方選挙のような「異なるレベル」の選挙における政治的エピソード記憶の機能を示唆している。既存の投票行動研究では、衆院選と参院選、さらには国政選挙と地方選挙とは、異なる制度であるが故に独立して分析が行われてきたが、政治的エピソード記憶は異なる制度の選挙を連続的に扱い、同一の分析組上に載せることを可能にさせる。

最後に、本稿の知見は、政治意識や投票行動を説明する1つの中心的概念である政治的社会化研究に対して次のような含意を持つ。即ち、政治的社会化過程においてより重要であるのは、政治的経験を如何に記憶しているかである。また、たとえそれが一度きりの経験であってもエピソード記憶として保持・想起されることで、後の行動選択にお

いても影響を与え得る。本稿は投票経験の記憶という後期社会化過程に焦点を当てたが、こうした知見は、有権者となって初めての投票経験の記憶がその後の投票行動に対して持つ影響の大きさを示唆するものでもある。さらには、本稿のアプローチは初期社会化過程に対しても有用であり、未成年期の政治的経験が有権者となった後で想起され投票行動を左右する効果も想定可能である。ただしその記憶は必ずしも正確であることだけが求められるわけではない。勿論、正確な記憶は、より政治意識や投票行動を促進するが、たとえ不正確であっても、投票に参加したという記憶や何れかの政党に投票したという記憶は政治意識や投票行動の促進要因となり得るのである。そうした意味では、投票参加、ひいては、それに基づく民主主義の維持とは、記憶は不正確ではあるが、投票への参加の志向を持った有権者によっても支えられているのである。

なお、本稿には課題もある。まず、本稿は投票方向を従属変数とした分析は行っていない。政治的エピソード記憶の効果は投票参加のみならず投票方向の選択に対しても効果を持つことが予測される。次に、投票候補者の記憶の分析も求められる。政党および候補者への接触頻度を考慮すれば、投票の意思決定において候補者にまつわる政治的エピソード記憶の効果も無視できないであろう。また、本稿で用いたJES IIIデータには投票方向の記憶の良し悪しを測る質問項目が存在しないため感情を含めた分析は行えなかった。こうした分析については、実験的手法等も視野に入れつつ稿を改めたい。

<補遺>

変数のコーディングは以下の通り。

投票参加

0：「棄権」、1：「投票」。

投票方向の想起

1：「正確な棄権想起」、2：「不正確な想起（間違い・忘れた）」、3：「正確な方向想起」。

性別

0：「女性」、1：「男性」。

年齢

調査時点における満年齢。

教育程度

1：「新中学・旧小・旧高小」、2：「新高校・旧中学」、3：「高専・短大・専修学校」、4：「大学・大学院」。

居住年数

1：「3年以下」、2：「4～9年」、3：「10～14年」、4：「15年以上」、5：「生まれてからずっと」。

都市規模

1：「町村」、2：「10万未満」、3：「10万以上」、4：「20万以上」、5：「13大市」。

政治関心

「あなたは政治上のできごとに、どれくらい注意を払っていますか」について、1：「全く注意していない」から4：「いつも注意を払っている」。

政治的有効性感覚

「自分には政府のすることに対して、それを左右する力はない」について、1：「そうは思わない」から5：「そう思う」。

政党支持強度

支持政党の有無と支持政党を持つ回答者に対する、「熱心な支持者」か「あまり熱心でない支持者」かの質問項目との組合せから、0：「支持政党なし」から3：「熱心な支持者」。

投票義務感

1：「投票に行くかどうかは有権者が決めることなので、必ずしも選挙に参加しなくてもよい」、2：「有権者はできるだけ選挙に参加した方がよい」、3：「投票に行くことは有権者の義務であり、当然、選挙に行かなくてはならない」。

政治知識

省庁名の認知数（最大14）を基に4段階（0個、1～4個、5～9個、10～14個）。ただし、2004年は省庁名の質問項目が存在しないため、「日本の首相になれる条件」、「憲法改正を発議するための条件」、「衆議院の選挙制度」についての正答数（0～3の4段階）。

註

- (1) 媒介要因に適応学習を想定する投票参加の説明では、過去の参加経験とその評価が後の参加を促進することが示されている（Bendor, Diermeier & Ting 2003；荒井 2006, 2014）。
- (2) エピソード記憶が行動選択に与える効果は主に消費者行動研究で示され、関心や欲求といった心理的要因が記憶を媒介して行動に影響を与えることや、エピソード記憶の想起喚起が、広告や製品の評価を上昇させたり、製品特性の考慮や製品特性への注意を減少させるとされる（Hall [1924] 1985；Baumgartner, Sujan & Bettman 1992；Sujan, Bettman & Baumgartner 1993）。
- (3) 世論調査における投票参加の質問項目では、「社会的期待迎合バイアス」を背景とした「過大申告」の問題がある（西澤・栗山 2010）。さらには、時間経過による「記憶の正確さ」が阻害されている状態においては、過去の選挙の想起に対して、その傾向がより拡大するともいえる。しかしながら、本稿は調査データの二次分析であるため、そうした考慮は行えない。調査時点における過大申告や記憶の正確さ、さらには記憶の過大申告等の関連については稿を改めたい。
- (4) JES III データは、「平成 14～18 年度文部科学省科学研究費特別推進研究「21 世紀初頭の投票行動の全国的・時系列的調査研究」に基づく

「JES III研究プロジェクト」(参加者・池田謙一：東京大学教授、小林良彰：慶應義塾大学教授、平野浩：学習院大学教授)によるものである。

- (5) 紙幅の都合でt-1時点からt時点の変化の合計のみ示したが、個別の各パネル間についても同様の変化が確認された。また図では上昇、残存、下降に統合したが、何れの値においても変化は確認された。
- (6) 支持政党別の当該政党への正確な想起の割合を算出すると、各政党とも上昇することが確認された(支持別%－全体%の年度毎の平均：自民＝6.7、民主＝21.0、公明＝30.6、社民＝20.9、共産＝21.6)。
- (7) 実際の投票と想起の政党名等の選択肢が統一されていない組合せも存在する。そのうち、投票時には「比例区では投票しなかった」とし、想起では「棄権した」との回答については、投票していないことを正確に想起していることから「正確な棄権想起」とした。その他、正確さを確認できないものについては「不正確な想起」とした。なお、厳密には不正確な想起には「想起したが間違っていた」場合と「投票政党自体を忘れてしまった」場合とが存在する。また、DKやNA、さらには「棄権」の想起をそれぞれ独立のカテゴリとして扱うことも可能であるが、そうした分類は不正確な想起をケースの少ない複数のカテゴリに分割し、結果の解釈を複雑にさせるため本稿では採用しなかった。これは、不正確な想起が意図的なものか否かの判別が不可能なことにもよる。
- (8) 政治意識には記銘時のものと想起時のものとがあるが、先述の通り本稿では、時間的先行性に基づき記銘時の効果を確認する。なお、両者を投入した予備的分析では記銘時点の効果が確認されている。
- (9) 従属変数はtからt-1時点のものを引いたものであるため、統制変数のt-1時点の政治意識は、経済学モデルで知られる「条件付き収束」の分析同様に負の効果となる。

参考文献一覧

- 荒井紀一郎. 2006. 「参加経験とその評価にもとづく市民の政治参加メカニズム」『選挙学会紀要』第6号, 5-24頁。
- 荒井紀一郎. 2014. 『参加のメカニズム－民主主義に適應する市民の動態』木鐸社。
- Baumgartner, Hans, Mita Sujana and James R. Bettman. 1992. “Autobiographical Memories, Affect and Consumer Information Processing,” *Journal of Consumer Psychology*, 1: 53-82.
- Bendor, Jonathan, Daniel Diermeier and Michael M. Ting. 2003. “A Behavioral Model of Turnout,” *American Political Science Review*, 97 (2): 261-280.
- Dawson, Richard E., Kenneth Prewitt and Karen S. Dawson. 1977. *Political Socialization*, 2nd ed., Boston: Little Brown & Company.
- Delli Carpini, Michael X. and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know*

- About Politics and Why It Matters*, New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fowler, James H. 2006. "Habitual Voting and Behavioral Turnout," *Journal of Politics*, 68 (2): 335-344.
- Gerber, Alan S., Donald P. Green and Ron Shachar. 2003. "Voting May Be Habit-Forming: Evidence from a Randomized Field Experiment," *American Journal of Political Science*, 47 (3): 540-550.
- Green, Donald P. and Ron Shachar. 2000. "Habit-Formation and Political Behaviour: Evidence of Consuetude in Voter Turnout," *British Journal of Political Science*, 30: 561-573.
- Greenstein, Fred I. 1965. *Children and Politics*, New Haven: Yale University Press.
- Hall, S. Roland. [1924] 1985. *Retail Advertising and Selling*, New York: Garland Publishing.
- 平野浩・岡田陽介. 2014. 「選挙・投票にまつわる有権者の政治的エピソード記憶—JES IV 自由回答データのテキストマイニング—」『法学会雑誌』, 第50巻第1号, 151-172頁。
- 池田謙一. 1991. 「投票行動のスキーマ理論」『選挙研究』第6号, 137-159頁。
- 池田謙一. 1994. 「政党スキーマと政権交代」『レヴァイアサン』第15号, 73-103頁。
- 池田謙一. 1997. 『転変する政治のリアリティ—投票行動の認知社会心理学』木鐸社。
- 今井亮佑. 2008. 「政治的知識と投票行動—「条件付け効果」の分析」『年報政治学 2008—I』283-305頁。
- 稲増一憲・池田謙一. 2007. 「政党スキーマ・小泉内閣スキーマから見る小泉政権」池田謙一（編）『政治のリアリティと社会心理—平成小泉政治のダイナミックス』木鐸社, 3章, 69-105頁。
- Kelley, Stanley and Thad W. Mirer. 1974. "The Simple Act of Voting," *American Political Science Review*, 68 (2): 572-591.
- King, Gary and Langche Zeng. 2001. "Logistic Regression in Rare Events Data," *Political Analysis*, 9 (2): 137-63.
- Linton, Marigold. 1982. "Transformation of Memory Life in Everyday Life," In *Memory Observed: Remembering in Natural Contexts*, ed. Ulric Neisser and Ira E. Hyman, San Francisco: W H Freeman, 77-81.
- Lodge, Milton, Kathleen M. McGraw and Patrick Stroh. 1989. "An Impression-Driven Model of Candidate Evaluation," *American Political Science Review*, 83 (2): 399-419.

- 三浦麻子・楠見孝. 2014. 「批判的思考態度・リスクに対する態度と投票行動— 2012年衆議院選挙と2013年参議院選挙の Swing vote 分析」『選挙研究』第30巻2号, 49-59頁。
- 三宅一郎・西澤由隆. 1997. 「日本の投票参加モデル」三宅一郎・譲治綿貫『環境変動と態度変容』木鐸社, 183-219頁。
- 西澤由隆・栗山浩一. 2010. 「面接調査における Social Desirability Bias — その軽減への full-scale CASI の試み—」『レヴァイアサン』第46号, 51-74頁。
- 岡田陽介. 2011. 「政治的出来事のポジティブな記憶が政治意識に与える効果」『日本社会心理学会第52回大会報告論文集』47頁。
- 岡田陽介. 2015. 「政治的エピソード記憶と習慣的投票参加—投票行動の記憶にまつわる JES III パネル・データ分析—」『カルチュラル』, 第9巻第1号, 17-29頁
- 岡田陽介. 2017. 『政治的義務感と投票参加—有権者の社会関係資本と政治的エピソード記憶』木鐸社。
- Plutzer, Eric. 2002. “Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood,” *American Political Science Review*, 96(1): 41-56.
- Richardson, Bradley M. 1986. “Japan’s Habitual Voters: Partisanship on the Emotional Periphery,” *Comparative Political Studies*, 19(3): 356-384.
- Sujan, Mita, James R. Bettman and Hans Baumgartner. 1993. “Influencing Consumer Judgements Using Autobiographical Memories: A Self – Referencing Perspective,” *Journal of Marketing Research*, 30(4): 422-36.
- Tulving, Endel. 1972. “Episodic and Semantic Memory,” In *Organization of Memory*, ed. Endel Tulving and Wayne Donaldson, New York: Academic Press, 381-403.
- Tulving, Endel. 1983. *Elements of Episodic Memory*, New York: Oxford University Press.
- 山田真裕. 2017. 『二大政党制の崩壊と政権担当能力評価』木鐸社。
- 山崎新. 2008. 「政治知識が投票参加に与える影響— GLOPE2005 データによる実証分析」『早稲田政治公法研究』第88号, 1-10頁。

1975年国民投票後のヨーロッパ統合を めぐる労働党の党内分裂

三 澤 真 明

1 はじめに

本稿では、1975年の国民投票以後、労働党が急速にEC加盟反対へと傾いていった経緯を辿っていく。党としては中立で臨んだ国民投票であったが、党内のEC加盟賛成派と反対派のバランスは、危うい均衡点に支えられているものであった。EC残留が決まったからといって反対派が消滅することはなかった。国民投票以後、党内にいた賛成派の意思に反して、反対派が望む政策に、なぜ労働党がコミットしたのかを考察していく。

しばしば、労働党は、イデオロギー的傾向が強いと指摘されることの多い政党であるが、ヨーロッパ統合をめぐることは、イデオロギーが党の立場を決定する要因とはなっていない。党内議論の中で、議会労働党 (Parliamentary Labour Party)、選挙区労働党 (Constituency Labour Party) や労働組合 (Trade Union) といった諸アクターは、それぞれが完全雇用の達成や基幹産業の国有化といった社会主義的イデオロギーにもとづく意見の表明を行ってきたものの、党のイデオロギーに沿った発言は、党内の多様なアクター間での議論に正統性をもたせただけで過ぎなかった。しかし、党のイデオロギーは、必ずしも一つの結論を導き出すわけではなく、統合賛成と反対のどちらの根拠ともなり得ていた。したがって、イデオロギーが党の立場を決定する要因と

なったという主張は、党内議論の多様性を示すことができても、労働党がヨーロッパ統合に対する態度を変化させた説明にはならない。

そこで本稿では、ヨーロッパ統合への態度を決定する要因となったのは、労働党のプラグマティズムであるという立場をとる。党内の意見が多様である場合、党としては統合賛成派と反対派の分裂を防ぐ戦略が必要になる。ヨーロッパ統合では意見を異にするものの、賛成派と反対派に共通する目的は権力獲得・維持である。この目的は、両派にとって一致したものである。権力獲得・維持は、政党間では政権の獲得・維持というかたちで現れ、政党内では党首としての影響力を獲得・維持するというかたちで現れる。

イギリス政治の特徴は「敵対政治 (adversary politics)⁽¹⁾」であるといわれている。「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⁽²⁾。ファイナー (Samuel E. Finer) が指摘しているところによると、敵対政治において、政権の獲得・維持のために党を団結させる必要性から、党の立場は党内の左右両派の中間に妥協点を設定する⁽³⁾。すなわち、ヨーロッパ統合政策にかんしても、賛成派と反対派の両方にとって、妥協的な政策に収斂していく。政策的な収斂は、しばしば「保守党の」加盟申請や条件に反対というかたちとなっていった。政策が中間に収斂し、権力の獲得・維持を目指すことで、労働党は野党時代には、保守党との敵対性を示していく。

そこで、以上の点に着目し、労働党のヨーロッパ統合政策は、イデオロギーの実現という判断よりも権力の獲得・維持を目指すプラグマティックな判断によって影響を受けたという立場をとる。したがって、本稿での仮説は以下の通りとなる。

ヨーロッパ統合問題をめぐり、労働党内において意見の分裂がみられる場合、政党指導部は、イデオロギーにもとづく政策判断ではなく、プラグマティックな判断によって政策を決定する。

- a 労働党が野党である場合、党指導部は、権力（政権）の獲得を志向して、保守党の政策に敵対的となる。
- b 労働党が野党である場合、党指導部は、党内権力の維持を志向して、党内分裂を避けた融和的な政策をとる。
- c 労働党が与党である場合、党指導部は、権力の維持を志向して、包括政党としての立場から戦略的な政策をとる。

国民投票の実施にあたって、ウィルソンは、非常に注意深くかつ党を分裂させない方針を示してきた。党内で意見が激しく割れた状況下にあつて、国民投票のキャンペーンでは、労働党として片方の立場にコミットすることはしなかった。一方で、政府としては、加盟条件の再交渉をした責任から EC 残留勧告を出している。その上で、政府の構成員に連帯責任の原則を課さずに、政府の立場から自由に国民投票キャンペーンに加わることを許した。ウィルソンは、党と政府としての立場を使い分けることで、政府に対する国民の支持を調達しながらも、党内の分裂を避ける選択をとった。

国民投票の結果は、加盟反対派の期待を裏切って、大差での残留が決まることとなった。イギリスの重要問題は、国民の手で決すべきと主張していた反対派にとって、国民投票での敗北は、ヨーロッパ統合の決着であった。ウィルソンの党内分裂回避の動きは、達成されたかにみえる結末となった。

しかしながら、労働党のヨーロッパ統合問題は、決して収束したわけではなかった。確かに、国民投票の敗北は直視すべき結果であったが、加盟反対派が賛成へと改宗することはなかった。反対派の当面の目標は、イギリスがこれ以上、統合に組み込まれないように監視することであった。このような反対派が問題としたのがヨーロッパ議会への直接選挙導入問題であった

ウィルソンは、党内融和に努めていたものの、国民投票後すぐに首相を辞任し、同時に党首の交代がなされた。後任のキャラハン（James

Callaghan) は、ウィルソン政権で外相としてイギリスの加盟条件再交渉にあたってきた経験を持ち、穏健なリーダーシップを有していると目されていた。

そのキャラハンが党首としてのリーダーシップを発揮するにあたって、議会労働党、労働組合、選挙区労働党のそれぞれが異なる意見で対立していた。議会労働党の対立は社会民主党の結党を招くことになった。また社会民主党の結党は、労働党内の加盟賛成派の立場を著しく弱めることになってしまった。結果的に労働党は、1983年総選挙の公約にEC脱退を掲げて戦うことになるものの大惨敗を喫してしまう。

本稿では、この一連の流れを党指導部、議会労働党、労働組合、選挙区労働党といったアクターに着目しつつ、どのような政党政治が行われたのかを検討することで、なぜ労働党がEC脱退を公約として掲げたのかを明らかにしていく。

2 ユーロッパ議会選挙と選挙制度

国民投票では、労働党支持者、肉体労働者、労働組合員など様々な社会的属性を持つ有権者からのEC残留支持を受けて、労働党内のEC加盟反対派は勢いを失った。国民投票の実施を声高に主張していた反対派にとって、投票結果は衝撃的であったが、国民の手でイギリスの将来を決めるべきと主張していた以上、受け止めなくてはならない現実であった。EC残留を勝ち得た労働党政権は、再交渉で得られた加盟条件の下でEC加盟国としての責任を果たしていくことを約束した⁽⁴⁾。同時に国民投票のキャンペーンで傷ついた党内の連帯を回復していくことが求められた。議会労働党や労働組合、選挙区労働党に至るまで、院内外の党組織はECをめぐる鋭く対立してきた。

ウィルソンの方針に沿い、ECとの関係性を正常化する動きが議会労働党においてもみられるようになった。その一つが今までボイコットをしていたヨーロッパ議会への代表派遣である。労働組合もECとの

関係改善を目指し、それまで参加を拒否してきた経済社会委員会 (Economic and Social Committee) などの EC 機関に加わることを決めた⁽⁵⁾。ウィルソン政権の反対派閣僚でさえも EC の政策を実行していく過程で協力姿勢をみせる必要性に迫られてきた⁽⁶⁾。党内で EC への宥和的態度が醸成される中で、表立って EC 脱退を訴えることが困難になっていった反対派にとって、残された道はイギリスが EC 脱退をすべきということではなく、イギリスがいかにして EC 統合の深化に飲み込まれないかを監視していくことであった。

閣僚の中でもキャンペーンで反対派の先頭に立ったベン (Tony Benn) は、国民投票後に大きな打撃を受けた⁽⁷⁾。彼は、それまでの産業相からエネルギー相へとスライドさせられた。ベンの日記によれば、後任のヴァーリー (Eric Varley) にベンが左遷された理由として告げられたのは、ウィルソンが産業界との間でベンを有力な閣僚の地位から排除することを約束していたからであるということであった⁽⁸⁾。

ベンの左遷はむしろ例外的な事例であり、国民投票によって反対派は確かにダメージを受けていたが、党内での勢力は温存されていた。反対派の中心を占めていた党内左派は、内閣では困難に直面していたが、院外組織では多数の労働組合の支持を得て、党大会に大きな影響力を残していた。党大会への影響力を残しているということは、党の執行機関である全国執行委員会での発言力も保持していたということである。全国執行委員会の委員の選出基盤のうち、選挙区労働党部門と女性部門の委員が左派代表だったことに加え、労働組合部門選出の委員は有力労働組合の代表から選ばれていたため、積極的に左派優勢を打ち崩すような選出が図られていなかった⁽⁹⁾。

EC 加盟反対派が表立って EC 脱退を訴えられなかったからといって、賛成派に改宗することはなかった。1975 年 11 月には、ベン、ショアー (Peter Shore)、キャッスル (Barbara Castle) など反 EC 閣僚を中心に 50 人ほどの労働党議員が集まり、労働党共同市場セーフガード委員会 (Labour Common Market Safeguards Committee) を結成した。同委員会の

目的は、先述した EC 加盟がイギリスにもたらす悪影響を見逃さないように監視することであった。1976年2月には、労働党共同市場セーフガード委員会が主導して、イギリスセーフガードキャンペーンが結成された。同キャンペーンは労働党共同市場セーフガード委員会の目的に加え、ヨーロッパ議会に対する直接選挙の導入を阻止するという具体的な目標を掲げていた⁽¹⁰⁾。

残留を支持していた加盟賛成派は、国民投票の勝利を決めた1975年6月6日が第二の D-day であるとして⁽¹¹⁾、第二次世界大戦のノルマンディー上陸作戦を引き合いに出すほどの喜びをみせていた。加盟賛成派は EC 残留という目的を果たしたが、彼らの中心人物であるジェンキンス (Roy Jenkins) は必ずしも党内基盤を強化したとはいえない状況であった。EC 残留と並んで労働党党首の座をうかがっていたジェンキンスは、ウィルソンの突然の辞任の後に行われた党首選挙で思ったほどの票を獲得できないでいた。ウィルソンの突然の辞任は、ジェンキンスにとって突然のことであったが、キャラハンには事前に知らされていた。ウィルソンはキャラハンを後継に指名したわけではなかったが、キャラハンが3月11日には辞任について聞かされ、ジェンキンスが3月16日の辞任表明当時まで知らなかったことを考えれば、どちらを後継者にふさわしいと思っていたかは明らかである。ウィルソンからすれば、左遷したベンにしるジェンキンスにしる国民投票キャンペーンで、あまりに対決色を強めた人物を党ないし政府の中枢に置くことは党の分断回復という観点から望ましくなかった。

党首選挙は左派からフット (Michael Foot) とベンが、中道と右派からはキャラハン、ジェンキンス、ヒーリー (Denis Healey)、クロスランド (Anthony Crosland) が出馬していた。第一回投票では、有効投票数314票中、ジェンキンスは56票しか獲得できず、フットの90票とキャラハンの84票に大きな差をつけられていた⁽¹²⁾。制度上、第二回投票に参加できるものの、勝利の見込みがないジェンキンスは撤退を余儀なくされた。

ジェンキンスの支持がそれほど集まらなかったのは、加盟問題を通してキャラハン支持に転向したものが少なくなかったことが挙げられる。ジェンキンスはそうした状況を認識しており、庶民院議員のアームストロング (Ernest Armstrong) が労働党の分断状況においては、キャラハンの穏やかなリーダーシップが必要であると述べていたのを知っていた⁽¹³⁾。ジェンキンスとともに労働党の EC 賛成派の中心を担ってきたハタズリー (Roy Hattersley) でさえもキャラハン支持へと動いていった⁽¹⁴⁾。

ジェンキンスに対する支持が伸び悩んだのは、反対派の牙城でもある左派がいまだに党内で勢力を維持していた以上、180 度異なる見解を持つ人物を党首に選ぶことはできないという判断が働いたからである。アームストロングが懸念したように、ジェンキンスの EC 残留をめぐる発言は、ベンを個人攻撃するなど苛烈な対決姿勢をみせていた。対照的にキャラハンは外務大臣として EC 残留の政府勧告を出すことに尽力したが、不用意に反対派を挑発することもせずに再交渉、国民投票キャンペーンに臨んできた。ウィルソンが党内融和を考えていたのと同様に、残留を勝ち取った賛成派が次に望んだのはあくまでも党内が分裂しないことであった。党首の座に就く道が断たれたジェンキンスにとって、もはや党内での復権は厳しい状況であり、次に目指したのはヨーロッパ委員会の委員長であった。

党首選挙を終え、次に浮上したのがヨーロッパ議会に直接選挙を導入するか否かという問題であった。ヨーロッパ議会への直接選挙の導入は EEC 設立条約 (ローマ条約) 第 138 条第 3 項で言及されていた。同条約では、「ヨーロッパ議会は、すべての構成国において一律の手続きにしたがう直接普通選挙が行われるように草案を作成する⁽¹⁵⁾」とされていた。加盟国の手続きとして、「理事会は、ヨーロッパ議会の多数決による同意を得た後に、全会一致により、適切な規定を定め、構成国に対して、それぞれの憲法上の要件にしたがいその規定を採択するように勧告する⁽¹⁶⁾」とされている。EC 加盟国の間でも当初はフランス、

後にデンマークやイギリスの承認が得られずに直接選挙の導入は見送られていた。そのためにヨーロッパ議会議員は加盟国国会議員の互選による間接選出がなされていた。

直接選挙導入が再び持ち上がったのはフランス大統領ジスカールデスタン (Valéry Giscard d'Estaing) のイニシアチブによってであった。イギリスでは国民投票を控えたタイミングということもあって、この問題に対する自国の態度を保留していた。イギリスのこの態度は1974年のパリ EC 首脳会議声明に書き込まれたものであり、各国に認められたものであった。同声明では、「連合王国の首相は、女王陛下の政府が他の加盟国政府のヨーロッパ議会直接普通選挙に向かっていくことを妨害することはないと説明した。女王陛下の政府は、再交渉の過程が終了し、その結果がイギリス国民に対して提出されるまでは（直接選挙に関する）提案について立場を決めることはできない⁽¹⁷⁾」としていた。

ヨーロッパ議会への直接選挙導入問題をめぐる労働党の対立は、国民投票キャンペーンと似た構図を持っていた。すなわち内閣の多数派が直接選挙を受け入れる一方で、内閣の少数派、全国執行委員会と党大会が反対するというかたちである。ウィルソンとキャラハンは、既に他の加盟国に対して、ヨーロッパ議会に対する直接選挙を支持すると約束をしており、それはイギリスの EC 加盟の必然の帰結であるとして、閣僚にも賛成を訴えかけていた⁽¹⁸⁾。反対派からすれば、EC 残留は変え難い現実であるとしても、イギリスがますます EC にコミットしていくのを許すはずはなかった。直接選挙の導入は、イギリス議会主権の制限を意味し、他方で EC が統合を深化させ連邦主義的性格を強めていくことにつながりかねない危険性があった。

反対派の抵抗にあいながらも内閣は直接選挙の受け入れを決め、1976年2月に政府緑書で明らかにした⁽¹⁹⁾。続いて9月の外相理事会において、クロスランドがヨーロッパ議会直接選挙法案に署名することによって、EC 内における手続きを進めていった。

政府が内閣と EC のそれぞれで、着々と直接選挙導入手続きを進め

ていったのに対して、全国執行委員会は正反対の方に進んでいった。1976年1月の段階で、全国執行委員会は、この問題が党大会において議論されるまで立場を明確にするべきではないと政府に主張していた⁽²⁰⁾。クロスランドが署名をした後、全国執行委員会は、党大会での討議のために作成した賛成と反対についてのそれぞれの論拠を示した文書で、同問題に反対する姿勢を明確に示していた⁽²¹⁾。文書の中で示された反対論の論拠は「国家主権」の存在であった。全国執行委員会文書は次のことを指摘している。

「もし労働党が国家主権を掘り崩す恐れのあるヨーロッパ統合の深化に反対するならば、ヨーロッパ議会に対する直接選挙の導入にも反対するべきである。(直接選挙の導入は) 国民国家の議会に比べてヨーロッパ議会の権威を高めることになり、国家主権を掘り崩す恐れがある⁽²²⁾」。

加えて、EC 諸機関に対する民主的統制が拡大されるという議論に対しては、以下のように返答していた。

「民主的統制というものは、国民国家の議会に責任を持つ各国政府によってのみ行使されるので、ヨーロッパ議会に対してこれまで以上の権限付与を行えば、国民国家の議会の権限削減につながり、ECの民主的統制は拡大どころか減少する⁽²³⁾」。

国家主権の削減をもたらしかねないヨーロッパ統合の深化に対して、断固として抵抗する姿勢をみせていた EC 反対派がヨーロッパ議会の直接選挙に反対していたのは先見性のある行動であった。その後、直接選挙によって選出された議員が EC 市民から直接選ばれたという民主的な正統性を背景に、ヨーロッパ議会の権限を拡大し、現在では委員会メンバーや立法手続きにも関与の度合いを高めていった。

全国執行委員会が直接選挙導入に反対している中、1976年10月には党大会が開かれた。党大会でも全国執行委員会の立場は大きな支持を集めることになった。議決は401万6,000票対226万4,000票と二倍近くの差をつけての可決であった。一般討議でも選挙区労働党のハルステッド (George Halstead) から以下のような動議が提出されている。

「本大会は、イギリスがEEC議会直接選挙を導入することに反対する。導入についての賛否は国民投票で有権者によって委任されていないことである。直接選挙は、イギリス国民が自分自身達の出来事に対して持つ国内でのコントロールを弱体化させ、ますます手を離れていっているイギリス労働党の基本綱領を実行していく可能性を弱めるような新たな超国家とイギリスを混ぜ合わせることになる大きな一歩として企図されている⁽²⁴⁾」。

ハルステッドの議論の根本にあるのはこれまで何度となく繰り返されてきた、自国のことを自分達で決められなくなるという批判であった。全国執行委員会声明に多くの支持が集まったのと同様にこの動議も可決された⁽²⁵⁾。一方で直接選挙に賛成する立場として選挙区労働党のポッツ (Fred Potts) からも動議が提出されたが⁽²⁶⁾、否決される結果となった⁽²⁷⁾。

この党大会で明らかになったことは、政府の多数派が直接選挙導入に積極的ではあるものの、全国執行委員会や労働組合からは導入に反対されているという国民投票と同じ構図が固定化されているということであった。少なくとも国民投票の時に直面した困難は、国民の判断という正統性の前にうまく乗り切れたが、直接選挙導入問題では国民投票を用いるという選択肢が難しい以上、解決がより難航する懸案であった。

ただし、国民投票時との違いは、労働党の勢力であった。国民投票では単独で過半数を維持していた労働党であるが、キャラハンの党首

就任以後の補欠選挙で敗北を重ねることで、過半数を失ってしまった。この状況を受け、1977年初頭には自由党と閣外協力を経ての政権運営を迫られており、労働党はヨーロッパ議会の直接選挙導入問題で自由党の要求を飲まざるを得なかった。政権維持のためには自由党の要求である直接選挙導入を飲まなければいけないというのは、反対派を説得する上で有効なロジックになりうる。もし自由党の要求を飲まずに閣外協力を失えば、総選挙を行わなければならない、イギリス経済低迷で労働党政権の支持が落ちている現状で政権喪失は確実視されていた。EC 反対派もこのことは十分承知しており、強硬な圧力をかけることはできなかった。

閣外協力合意で「1978年のヨーロッパ議会に対する直接選挙のための法案は今会期中に提出される⁽²⁸⁾」とあったことから、キャラハンは合意を実行に移していく。反対派は下院に法案提出することは止められなかったが、採決では自由投票を行えるという譲歩を指導部から引き出した。1977年11月24日の下院投票では、連帯責任の原則をもつ反対派閣僚は投票を棄権することで、内閣崩壊の引き金を引くことを避けた。しかし、棄権に回った閣僚や閣外相は合計で26人にも上っており⁽²⁹⁾、大きなしこりを残した。陣笠議員の反対や棄権が多かったものの、保守党や自由党の議員の大多数が法案に賛成したこともあり、381票対98票の大差で可決されることになる⁽³⁰⁾。

ヨーロッパ議会に対する直接選挙の導入に関して、もう一つ対立の争点になったのは、どのような選挙制度を採用するかという点であった。自由党は閣外協力に関する交渉の中で、直接選挙を比例代表制で行うことを求めているが、キャラハンは自党の議員の支持を得られないとして、合意事項に盛り込むことが難しいとしていた。党としての合意事項に加えることが困難であるものの、キャラハンは、自由党党首のスティール (David Steel) に個人的には比例代表制を支持すると伝えている⁽³¹⁾。

小選挙区制ではなく比例代表制を導入することの是非について、多

くの閣僚の間で支持がみられていた。比例代表制への支持の理由は、現実的な状況から導き出された答えであった。他の加盟国との合意期日である1978年中に直接選挙を行うには、実質的に比例代表制しかなかった。もし小選挙区制を導入すれば、次に待っているのはヨーロッパ議会選挙のための選挙区画定作業であった。時間のかかる選挙区画定を行えば、間違いなく1978年中の選挙実施ができなくなり、他の加盟国との合意を破ることになる。また、労働党への支持が低迷していた状況下で小選挙区制による選挙を実施すれば、惨敗を喫する可能性が高かった。さらにヨーロッパ議会選挙での保守党の勝利の勢いそのままに総選挙が実施されれば、労働党は致命的なダメージを受けることになる。対して比例代表制を採用すれば、労働党の敗北は避けられないまでも、得票数以上の議席差が生じず、保守党の大勝を阻むことができると期待されていた⁽³²⁾。

閣僚の間に広がっていた比例代表制容認論に対して、全国執行委員会はこの動きを牽制するように、「党の方針として、既存の小選挙区制から比例代表制を含む他のいかなる選挙制度への変更にも反対である⁽³³⁾」という声明を出している。ヨーロッパ議会に比例代表制を採用することに対する全国執行委員会の反対論は、それが庶民院議員選出方法として小選挙区制を廃止して比例代表制に変えるという選挙制度改革を求める動きを強化しかねないというものに裏打ちされていた。労働党では、特に左派を中心として総選挙に比例代表制を用いることに反対が多かった。比例代表制の下では、一つの政党が単独多数政権を形成する可能性は低く、政権に就くためには連合しなければならない。諸政党との間で連合する際に、政策は穏健なものへと収斂していくことによって、労働党左派の社会主義的政策は実行が事実上不可能になってしまう。

このように左派を中心として反対論が根強かったために、キャラハンはヨーロッパ議会議員を選出する選挙制度の問題について、労働党としては自由投票で臨まざるを得なかった。選挙制度の問題について

は保守党が小選挙区制を支持していたために、ヨーロッパ議会選挙に比例代表制を導入する法案は、1977年12月13日の下院投票において222票対319票で否決される結果になった⁽³⁴⁾。146人の労働党議員が賛成投票していたが、反対投票を行った議員は116人にのぼった⁽³⁵⁾。閣僚の中では14人が賛成し、反対した閣僚は4人であった⁽³⁶⁾。

比例代表制の導入が議会で否決されたことにより小選挙区制の導入が決まったが、このことにより、1978年中にイギリスがヨーロッパ議会選挙を行うことが不可能になった。結局、ヨーロッパ議会選挙は一年遅れの1979年6月に実施された。

3 ヨーロッパ議会選挙をめぐる対立

ヨーロッパ議会選挙に直接選挙を導入するか否かについて、選挙制度に比例代表制を用いるかという問題を通して、労働党指導部と加盟反対派の対立が深まる中、EC加盟の経済的側面に対する批判が勢いを増してきていた。

経済的な側面からのEC加盟に反対する議論の復活は、1974年から76年にかけて発生した大規模な経常収支赤字を改善するために行った緊縮財政がきっかけになっていた。緊縮財政の実施は国民生活にダメージを与え、EC加盟の経済的有効性が疑われたのである。このような状況下で経常収支赤字を減らす手段として、緊縮財政でなく輸入統制を求める声が高まった。加盟反対派は、EC加盟が経常収支赤字の主因であるだけでなく、その解決策である輸入統制や産業に対する政府の介入を阻む障害になっていると主張した⁽³⁷⁾。労働党セーフガード委員会の演説の中で、貿易相のショアーは、「工業製品に関するECとの間での20億ポンドの赤字は深刻な問題であり、それがECにおいて解決されなければ、イギリス政府は必要とあれば単独でも解決にあたらなければならない⁽³⁸⁾」と述べていた。

EC加盟によってもたらされたとされる経済的な困難や、それを解決

する手段に対して EC 加盟が足かせになっているということについて、労働党党内で不満が高まる中、全国執行委員会もそのような党内情勢を反映して、さらに EC に敵対的な態度をとるようになっていた。

労働党内の EC に対する反感が公然と EC からの脱退を求める要求に発展するのを恐れたキャラハンは、党大会が開かれる直前の 1977 年 9 月に、全国執行委員会に対して手紙を書いている。この手紙は、EC 加盟がイギリス経済に対して悪影響を与えているという主張に反論したものである。キャラハンは手紙の中で、「EC 加盟の真の長期的影響は、今の時期に正確に測定するのは不可能である。なぜならこの時期、石油価格が五倍に上昇し、世界が過去 40 年間で最悪の景気後退を経験しているからである。EC 加盟の影響について、イギリスで表明されている不満を考えてみると、このような状況が十分に考慮されているとは思わない⁽³⁹⁾」と述べている。

キャラハンも、現在の EC が加盟国に対して行う政策の中には、イギリスの利益になっていないものもあることは認めていたが、EC 脱退が問題の解決をもたらすという主張には断固として反対をしていた。彼は、EC 脱退が「イギリスとヨーロッパとの関係ばかりか、より広いアメリカとの関係をも大混乱に陥れる⁽⁴⁰⁾」という理由から反対していた。

しかしながらキャラハンの手紙の力点は、いくつかの政策領域におけるヨーロッパ統合の深化に対してネガティブな態度を表明した点にあった。まず、国民国家の政府と議会の権限を維持する必要性が強調された。さらに、EC 諸機関に対する民主的統制を拡大する必要性について述べられていたが、その内容はヨーロッパ議会の権限拡大ではなく、国民国家の議会による EC の監視機能強化を意味していた⁽⁴¹⁾。EC からの干渉を受けずに、各国政府が独自の経済、地域、産業政策を展開する自由を持つことも強調されていた。キャラハンは、共通農業政策改革が行われることを望んでいたし、加盟国の拡大についても「EC の過剰なまでの中央集権化、官僚制化、協調化の危険は、九カ国より

も一二カ国の方がずっと少ない⁽⁴²⁾」とも考えていた。

彼の手紙のネガティブなイメージは、他の加盟国を当惑させたが、党内に広がっていた EC 加盟反対の動きをコントロールする上で十分に機能した。1977 年党大会では、再び国民投票を求める動議が選挙区労働党のライアン (Michael Ryan) から提出された。

「本大会は、事態が今や次のことを示していると確信している。イギリスが EEC メンバーとして居続けることは、労働者階級の政治や経済的生活状態をただ単に悪化させており、ゆえに 1978 年中に国民に、イギリスが EEC メンバーとして留まるべきか否かを定める機会を与える国民投票を実施することを政府に求めるものである⁽⁴³⁾」。

わずか 3 年あまりしか経っていない状況であり、かつ事態が急変したわけではないにもかかわらず国民投票の実施を求めるのは無理があった。党大会の議論では、キャラハンの手紙の内容を受けたかのように、ライアンに反対する発言がみられた。たとえば選挙区労働党のグリフィス (David Griffith) は、「ソ連やアメリカのような巨大なマーケットがヨーロッパに構築されており、そこにアクセスできるという利点は大きなものである。世界経済が一時的に停滞しているからといって保護主義的施策を行うのは間違っている⁽⁴⁴⁾」と反論している。結果的にこの動議は否決されることになる⁽⁴⁵⁾。

しかし、1977 年党大会の動議が否決されたからといって、党内の EC に対する不満が消えることはなかった。1978 年の党大会でも EC 脱退を求める動議が提出されていた⁽⁴⁶⁾。この動議は否決されたが、EC による政策のほとんどを否定するような内容の動議が提出され、484 万 6,000 票対 163 万 9,000 票の大差で可決されたのである⁽⁴⁷⁾。その動議は以下の通りである⁽⁴⁸⁾。

「本大会は全国執行委員会に対して、次期総選挙に向けた党のマニ

フェストの作成にあたり、次のような公約を含めること求めるものである。

- (a) 1972年ヨーロッパ共同体法を改正し、EECのどの規則、指令、決定が連合王国に適用されるかについて、下院が決定できるようにすること。
- (b) 共通農業政策の根本的な改革によって、世界市場からの食糧輸入を可能にし、(ECの)過剰農産物の解消、加盟国による(農家の所得に対する)最低限保障制の採用を実現すること。
- (c) ローマ条約を改正し、ヨーロッパ委員会の権限を削減し、加盟国が独自の経済、産業、地域政策を追求する権利を認めること。
- (d) 経済通貨同盟への動き、およびヨーロッパ議会の権限拡大を含めた加盟国の自決権に対するいかなる侵害をも拒否すること。
- (e) イギリス固有の燃料(北海油田)はイギリス国民によって所有されること。
- (f) EECを独立国家が相互に関心のある問題を会合して議論するために拡大され、改革された、より柔軟な機構に改革すること。

この動議に加えて、一般討論では、1978年7月に行われたブレイメン理事会において、原則的に合意がみられたヨーロッパ通貨制度(European Monetary System)に対して、多くの厳しい批判が加えられていた⁽⁴⁹⁾。1978年党大会は全体として、例年以上にECに対する反発が強くみられた。

こうした反発の高まりに対応するかのようにして、労働党指導部はEC関連問題について批判的な態度へと振れていった。1978年党大会でのEC批判を重く受け止めたキャラハンは、労働党政権として、当面の間、ヨーロッパ通貨制度に参加することはないという立場を明らかにした。キャラハン自身、ヨーロッパ通貨制度が安定的な通貨圏をもたらすかという点に疑問を持っていたのに加えて、ヨーロッパ通貨制度への参加のために、厳しい緊縮政策が必要になるかもしれないと

いう懸念を抱いていた⁽⁵⁰⁾。この立場は、キャラハンにとって労働党をこれ以上混乱させないための配慮でもあった。

EC加盟はイギリスの国益を損なっているという加盟反対派からの攻撃を逸らすために、指導部が選んだもう一つの問題は、EC予算に対するイギリスの過剰負担であった。加盟に伴う過渡的な措置によって負担が削減されていたにもかかわらず、1977年の段階でイギリスは西ドイツに次ぐ純負担の大きな国となっていた⁽⁵¹⁾。試算では、過渡的措置が終了する1980年には、加盟条件の再交渉で得られた還付金の枠組みを用いても、イギリスはドイツを抜いてトップの純負担国になるとみられていた⁽⁵²⁾。

1978年のギルドホール演説において、キャラハンはEC予算に対するイギリスの過剰負担を看過できないという態度を明確にした。キャラハンにとって、イギリスはEC加盟国の中で生活水準の高さからすると九カ国中七番目に位置しているにもかかわらず、EC予算最大の純負担国となるのは認められなかった⁽⁵³⁾。相対的貧困という問題は、外相のオーウェン (David Owen) が下院で行った演説でも強調された。オーウェンは、「一人当たりの国内総生産の数字に関して、共同体の中で連合王国は三番目に貧しいのに」、EC予算に対して二番目に大きな純負担をしているという状況は、「連合王国にとってだけでなく共同体全体にとっても決してよいものとはいえない⁽⁵⁴⁾」と語った。彼は政府として、「連合王国の過剰な予算負担を削減するために、特に農業に対する支出を中心にしてEC予算の改革に全力を尽くす⁽⁵⁵⁾」ことを約束した。

1979年にはヨーロッパ議会選挙の実施が決定されていたため、加盟反対派は、争点をEC加盟そのものの是非を問うという戦術を考えた。ヨーロッパ議会選挙に向けたEC反対派の努力は二つの点で報われることとなった。一つは、ヨーロッパ議会選挙の労働党候補者の多数をEC反対派が占めたことであった。全体で78人の候補者のうち、8割に当たる60人がEC加盟反対派で占められていたといわれている⁽⁵⁶⁾。

もう一つは、キャラハンの反対にもかかわらず、1978年党大会の動議に示されていた要求が満たされなければ、労働党はEC脱退を考慮するという項目がマニフェストに加えられたことであった。マニフェストでは、以下のように書かれている⁽⁵⁷⁾。

「われわれは次のことを宣言する。もしこのマニフェストに掲げられた根本的な改革が一定期間内に達成されなければ、労働党としては、EEC残留が果たしてイギリス国民の国益にかなっているかどうかということに関して、真剣な検討を行わざるを得ない」。

EC加盟賛成側からすれば、労働党の中でECに対するネガティブな態度が広がっていくことを不安視していたが、彼らにとって、労働党が公然とEC脱退を考慮すると掲げていることは受け入れられるものではなかった。こうして1979年初頭には、深刻な党内分裂の兆しをみせていたのである。

しかしながら、この時点ではまだ分裂にまでは至らなかった。それはEC加盟反対派の中でも、ECからの脱退を公然と要求するのではなく、ECの制度と政策に関して根本的な変化を求めるという控えめな要求に留まる主張があったからである。EC加盟反対派は、差し迫っていた総選挙を前にして、賛成派と抜き差しならない状態になり、有権者に悪印象を残すことを避けたかった。消極的な理由とはいえ、EC加盟反対派が賛成派に歩み寄りの態度をみせたことで緊張関係が緩和された。政権獲得という誘因が働くことにより、党の分裂が回避されたとみることができる。

こうした両派の妥協は1979年総選挙のマニフェストで具現化された。その中で、共通農業政策やEC予算に対する批判は述べられていたが、反対派の要求していたイギリス議会がECの決定を修正、拒否するための1972年ヨーロッパ共同体法の改正は削除されていた⁽⁵⁸⁾。党内でのECに対する反発が増大したにもかかわらず、1979年5月の総選挙

直前に、労働党はイギリスの EC 加盟問題に直接触れないという妥協によって、賛成派と反対派の分裂を防ぐことに成功した。しかし総選挙に敗北したことで、労働党は EC 加盟問題をめぐり、党の分裂を招いてしまうことになる。

4 EC 脱退と党内分裂

1979 年総選挙の敗北は、反 EC メンバーが中心であった左派が指導部に攻撃の口実を与えるきっかけとなった。総選挙敗北の責任を負うべき指導部は、左派の批判の前に受け身の立場に置かれることになった。この時期の党内闘争で中心的な争点となったのは、規約改正問題、とりわけ党首選出方法の改革、下院議員の強制的再選考、選挙マニフェスト作成に対する全国執行委員会のコントロールであった。加えて EC 残留をめぐる問題も重要な争点であった。

1979 年 6 月に行われた影の内閣の選挙では、EC 加盟反対派が勢力を伸ばしていることが明らかになった⁽⁵⁹⁾。トップ当選はヒーリーであり、2 位にシルキン (John Silkin)、3 位がショアーと EC 反対派が上位を占めたのである⁽⁶⁰⁾。この結果を受けて、キャラハンも影の外相を交代させざるを得なかった。キャラハンは、それまで労働党政権で外相を務めていたオーウェンからショアーに交代させた。

EC 反対派の勢力拡大を受けて、党大会も EC に対して敵対的な立場を強めていった。1979 年の党大会では、選挙区労働党のゾット (Ivor Zott) が以下のような動議を提出していた。

「イギリスの共同体予算へのますますの負担、共通農業政策の増加するコストや浪費、イギリスと EC 諸国間で生じている工業製品貿易収支の赤字の固定化、そしてイギリス議会権限の侵食を指摘することで、本大会は、これらのすべての傾向がイギリス国民にとって破滅を招き、労働運動という夢に完全に反するということを確信して

いる。

また本大会は次のことを確信するものである。

- (a) EEC の農業政策は完全に修正されねばならず、この永久に続く奇怪なものに支援することから手を引くことを政府に要求する。
- (b) この状況を改善するためのただ一つの方法は、ヨーロッパ議会選挙のマニフェストに記載した急進的な改革政策を実行することである。1980 年代初頭までに変化がない場合は、イギリスの EEC 加盟継続の問題は再考されねばならない⁽⁶¹⁾」。

急進的な動議ではあったものの、反対派が勢いを増す状況下では圧倒的な多数で可決された⁽⁶²⁾。こうして労働党が EC 脱退を公式に訴えていく可能性が着実に増大していった。1979 年 12 月の全国執行委員会でもベンによってなされた、以下のような提案が可決された。

「ダブリンサミットにおいて、イギリスの要求が受け入れられなかったことを勘案すると⁽⁶³⁾、イギリスは即座にすべての EEC 税の払い込み停止、および EEC 会合に対する閣僚の参加停止の措置をとった上で、EEC からの脱退を含めたあらゆる選択肢の検討を行い、代替策を準備するべきである⁽⁶⁴⁾」。

1980 年 5 月に開かれた特別党大会に提出された全国執行委員会の政策文書でも EC 加盟に対して厳しい批判が展開された。その中で、イギリス議会の立法、徴税権を完全に回復するために、1972 年ヨーロッパ共同体法の改正が打ち出されていた⁽⁶⁵⁾。反対派の究極的な目標は、労働党を公式に EC 脱退の立場にコミットさせることであった。当然のことながらこのような目標は、加盟賛成派にとって容認できるものではなかった。シルキンが署名した労働党共同市場セーフガード委員会の声明が明らかになると⁽⁶⁶⁾、即座に賛成派も反対声明を発表した。

この声明に名を連ねたのは、オーウェン、ロジャース (William Rogers)、ウィリアムズ (Shirley Williams) の3人であり、彼(彼女)たちは後に「3人組 (Gang of Three)」と名づけられた。

「3人組」は声明で、もし労働党が次期総選挙のマニフェストの中で、EC脱退を公約として掲げるようなことがあれば、自分達はそのような公約とは何の関係ももたないだろうと警告を発していた⁽⁶⁷⁾。このやりとりで「3人組」は、場合によっては労働党から離れることもあり得ると表明したのだった。

「3人組」の脱退が現実的なものに近づいたのは、1980年党大会であった。この党大会ではマニフェストにEC脱退を盛り込むことを求めた動議が可決された。この動議は、「次期総選挙のマニフェストの中に、EECからの脱退を最優先項目として入れるよう⁽⁶⁸⁾」に求めている。一般討論の中でも激しい論戦が行われた。反対派のショアーは、「(EC加盟は) イギリス国民、イギリス議会、そして憲法上の権利に対するレイプである⁽⁶⁹⁾」と断じた。なぜなら「ヒース首相がわれわれの意思に反し、議会や憲法上の正当な手続きを踏まずにそれ (EC加盟) を行ったから⁽⁷⁰⁾」であった。それゆえに労働党は、「国民投票という特別な手段に訴えた⁽⁷¹⁾」のであった。一方で、「もしわれわれが次期総選挙のマニフェストの中で、はっきりと (EC脱退) 政策を掲げれば、もう一度国民投票は必要ない⁽⁷²⁾」と論じていた。

こうした反対派の議論に対して、賛成派からはオーウェンが、「1975年にはイギリス国民に決定権を与えておきながら、今度は彼ら自身の運命を決定する機会を与えないといのは憲法上犯罪的な行為である⁽⁷³⁾」と強く反論を加えた。

反対派と賛成派の議論は、1975年の国民投票がいかに両者に影響を与えていたかを明らかにする。1975年の国民投票を強く求めていたのは反対派であったにもかかわらず、今や国民投票を否定する立場に変わってしまった。賛成派にしても、1975年の国民投票は反対であったが、賛成へと転向している。反対派からすれば、以前の悪夢が頭をよ

ぎり、同じ結果が繰り返すことを恐れた。賛成派は以前の成功体験から、次も国民投票に持ち込めば残留を勝ち取れると期待していた。しかしながら、党大会での動議は、反対派が圧倒的な差をつけて可決していた⁽⁷⁴⁾。

加盟賛成派への打撃は、EC加盟に関してではなかった。加盟賛成派の中心は党内右派であったが、党首選出方法の変更や総選挙候補者指名、安全保障問題とEC問題以外の争点でもことごとく左派の意見が通っていたのである。まるで党大会は左派の支配下にあるのではないかという印象を与えていた。

党大会後も右派の後退は続いた。1980年10月に、キャラハンは党首を辞任することを発表した。新たな党首選出方法は、従来の庶民院議員のみで選出する方法から庶民院議員、労働組合、選挙区労働党の三つを組み合わせた選挙人団から選出することに変更することが決められていた。しかし、具体的な実施方法は1981年の特別党大会で決定することになっていたため、従来通りの手法が用いられた。

キャラハンは後継者としてヒーリーを望んでいたが、その望みは打ち碎かれることになる。従来の選出方法ならば、まだ可能性があると考えていたキャラハンであったが、第一回投票の結果はヒーリーが112票、フットが83票、シルキンが38票、ショアーが32票であった⁽⁷⁵⁾。この結果はヒーリーの敗北とほとんど同義であった。決選投票において、熱心なEC反対論者であるシルキンやショアーの支持者が、同じくEC反対派のフットに投票すると予想されたからである。予想通り決選投票では、フットがヒーリーを破り党首の座に就くのである。

労働党を去る意思を強めつつあった「3人組」にとって、フットの党首就任は決定的な出来事となった。「3人組」は、ヒーリーが党首になれば、徐々に左派に対して巻き返しを図り、EC脱退のコミットメントを撤回させるチャンスもあると考えていた。左派出身で、長い間EC批判を展開してきた経歴をもつフットの就任は、彼らのようなEC賛成派の淡い期待を打ち砕くことになった。

「3人組」は、1981年特別党大会まで、左派に対する抵抗を続けるも、彼が出した党首選出方法は議論されることなく否決され、左派が求めていた選挙人団による選出方式が確定した。これにより次期党首選出の希望も断たれた「3人組」は、ジェンキンスを加えた4人で「ライムハウス宣言 (Limehouse Declaration)」を出すのである。この宣言によって、労働党を離れて新党を結成することを明らかにした彼らは、1981年3月に社会民主党を結党するのである。この時点で14人の労働党議員が新党に参加し、さらに1年ほどの間に12人の労働党議員が加わることになる。

労働党のEC賛成派議員が次々と新党に参加していく中で、党内のバランスはさらに崩れ、ますます反対派が大きな発言力をもつようになっていた。こうした状況下では、労働党にEC脱退方針を撤回させることは不可能となっていた。1981年の党大会では、EC脱退を求める全国執行委員会声明が621万3,000票対78万2,000票の圧倒的な差で可決されている⁽⁷⁶⁾。一方で、もう一度国民投票を行うという動議が提出されたが、こちらは583万票対107万2,000票で否決されている⁽⁷⁷⁾。こうしてEC脱退は総選挙のマニフェストに盛り込まれることで、国民投票を行わずに、国民の信を問うというかたちが決まってくるのである。

実際に1983年総選挙のマニフェストでは、労働党が政権を獲得した後、一議会会期中にEC脱退を達成することを約束している⁽⁷⁸⁾。また、マニフェストでは、EC脱退が友好的かつ秩序だてで行われるため、雇用が損なわれたり、ヨーロッパ諸国との経済関係が損なわれることもないとも書かれている⁽⁷⁹⁾。こうしたことがどこまで実効性を持っていたかは疑問ではあるが、結果的にこの公約が果たされることはなかった。1983年総選挙での争点がEC問題だけでないことは確かであるが、労働党は保守党から統治能力に欠ける無責任な政党と批判され、大敗北を喫するのである。そして労働党は、この選挙を最後に、EC脱退を公約として国民に問うことはなかった。

5 おわりに

ECに直接選挙を導入することが連邦主義的色彩を強める契機になると懸念していた反対派は、政府の方針に反して、直接選挙問題に強く抗議をしていった。全国執行委員会も直接選挙導入には反対意見を示しており、この立場は党大会でも承認されていた。政府からすれば、自らの方針と逆の立場が党大会によって示されたことで、大きな困難が生じた。政府は、党大会の方針に反して、直接選挙の導入を決めることになるが、その判断の背景には、権力の維持という動機があった。キャラハンの党首就任以降、補欠選挙での度重なる敗北により、労働党は、過半数の議席を失うこととなった。政権維持のために閣外協力していた自由党は、直接選挙導入に対して前向きな姿勢を示していた。そのため、直接選挙導入に反対し、自由党の協力を失ってしまうことは、安定的な政権基盤を喪失してしまうことにつながる。

政府は、権力維持という大義を用いることで、党内の反対派の反発を抑え込む戦略をとった（仮説c）。同時に、反対派の反発を和らげるために、直接選挙導入の是非を問う議会での投票に党議拘束をかけず、自由投票とすること決めた。また直接選挙導入にあたって、選挙制度を小選挙区制にするか比例代表制にするかという投票においても自由投票が認められた。結果として、政府は、自らの方針を貫きながらも党内分裂を避ける戦略に成功するのである。

しかし1979年に政権を失うと、改めてヨーロッパ統合が問題となった。選挙での敗北によって、それまで親ECであった指導部は、加盟反対派に攻撃の糸口を与えてしまうことになる。加盟反対派は、ECにおけるイギリスの負担の重さを理由に脱退を求めるようになってきた。EC加盟を見なおす動議が党大会で可決されたことから、党内の加盟反対の論調は日増しに強くなっていった。同時に、党内では、キャラハンの党首辞任を受けて、党首選挙が行われていた。党首選挙では、加盟反対派のフットが勝利を収めることになり、労働党のEC政策が

転換することが確実視されていた。

フットの党首就任以降、急激に左傾化した労働党は、保守党政権への批判と対立軸を明確にするために、改めてEC脱退を打ち出すことになった(仮説a)。フットの選択は、全国執行委員会や党大会での支持を得ていることから、党内権力の維持に適ったものであった(仮説b)。このフットの選択は、確かにプラグマティックな戦略としてみるができるが、一方で社会民主党の結成を促している。その意味で、フットの行動は、新たな混乱を招くものであった。

国民投票後も引き続き党内の争点であり続けたヨーロッパ統合に対する態度は、キャラハン政権期とその後、野党に転落したフット期において、大きな違いを見せるようになった。しかしながら、この態度の違いは、ヨーロッパ統合そのものの変質に起因するというよりも、イギリス国内の政治状況を反映したプラグマティックな判断に根差したものであった。その結果、国民投票直後にはECに対して親和的であった労働党の態度は、国民投票から8年後のマニフェストでEC脱退を公約とするほどに変節してしまっただのである。

- (1) Samuel E. Finer (1975) *Adversary Politics and Electoral Reform*, London: Anthony Wigram.
- (2) 梅津實 (1985) 「イギリス二大政党制のもたらしたもの——『対決の政治』か『合意の政治』か?」『同志社法学』第37巻第1・2号、8-9頁。
- (3) Finner, *op. cit.*, pp. 18-19.
- (4) *Hansard*, 22 June 1975, Series5, vol. 892, col. 1525.
- (5) Trades Union Congress (1975) *Report of 107th Annual Trades Union Congress*, London: Authority of the Congress and the General Council, p. 438.
- (6) Anthony King (1977) *Britain Says Yes*, Wasington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 137-138.
- (7) Harold Wilson (1979) *Final Term: The Labour Government 1964-1976*, London: Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, pp. 143-144.
- (8) Tony Benn (1989) *Against the Tide: Diaries 1973-76*, London: Hutchinson, p. 390.
- (9) Labour Party (1975) *Report of the 74th Annual Conference of the*

- Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 62.
- (10) *The Economist*, 7 February 1976, pp. 61-62.
- (11) *The Times*, 7 June 1975.
- (12) 第4位以下の得票数は次の通りである。ベン (Tony Benn) が37票、ヒーラーが30票、クロスランドが17票であった。Labour Party (1976) *Report of the 75th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 64.
- (13) Roy Jenkins (1991) *A Life at the Centre*, London: Macmillan, p. 435.
- (14) *Ibid.*, p. 431.
- (15) ローマ条約に関しては以下のサイトを参照。European Commission, http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf. (accessed 15 February 2017).
- (16) *Ibid.* (accessed 15 February 2017).
- (17) Parliamentary Papers (1974) *Text of the Communiqué Issued by the Heads of Government of Nine States of European Community at Their Meeting in Paris on the 9th and 10th of 1974*, London: Her Majesty's Stationery Office, p. 5.
- (18) PRO, CAB122/40, CC (68), 22 January 1976, *Memorandum*.
- (19) Parliamentary Papers (1976) *Direct Election to the European Assembly*, London: Her Majesty's Stationery Office.
- (20) Labour Party (1976) *op. cit.*, p. 35.
- (21) *Ibid.*, pp. 369-371.
- (22) *Ibid.*, p. 371.
- (23) *Ibid.*, p. 371.
- (24) *Ibid.*, pp. 241-242.
- (25) *Ibid.*, p. 255.
- (26) *Ibid.*, p. 243.
- (27) *Ibid.*, p. 255.
- (28) *The Times*, 24 March 1977.
- (29) *Hansard*, 24 November 1977, Series5, vol. 939, col. 1891.
- (30) *Ibid.*
- (31) David Steel (1980) *A House Divided*, London: Weidenfeld and Nicolson, p. 39.
- (32) David Owen (1992) *Time to Declare*, London: Penguin Books, p. 276.
- (33) Labour Party (1977) *Report of the 76th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 13.
- (34) *Hansard*, 13 December 1977, Series5, vol. 941, col. 421.
- (35) *Ibid.*
- (36) *Ibid.*

- (37) David Gowland and Arthur Turner (2014) *Britain and European Integration 1945-1998: A documentary history*, London: Routledge, p. 169.
- (38) Michael Newman (1983) *Socialism and European Unity*, London: Junction Books, p. 241.
- (39) *The Times*, 1 October 1977.
- (40) *Ibid.*
- (41) *Ibid.*
- (42) *Ibid.*
- (43) Labour Party (1977) *Report of the 76th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 251.
- (44) *Ibid.*, p. 252.
- (45) *Ibid.*, p. 259.
- (46) Labour Party (1978) *Report of the 77th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 305.
- (47) *Ibid.*, p. 425.
- (48) *Ibid.*, pp. 303-304.
- (49) *Ibid.*, pp. 303-311.
- (50) Peter Ludlow (1982) *The Making of the European Monetary System*, London: Butterworth, p. 218.
- (51) EC 予算に対するある国の負担からその国に対する EC 予算支出を引いた額。
- (52) Stephen George (1998) *An Awkward partner: Britain in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, pp. 131-132.
- (53) *The Times*, 14 November 1978.
- (54) *Hansard*, 14 November 1978, Series5, vol. 958, col. 214.
- (55) *Ibid.*
- (56) Newman, *op. cit.*, p. 241.
- (57) Labour Party (1979) *European Assembly Elections: Manifesto Adopted by the National Executive Committee of the Labour Party*, London: The Labour Party, p. 11.
- (58) Iain Dale (2000b) *Labour Party General Election Manifestos, 1900-1997*, London: Routledge, p. 182.
- (59) 労働党の影の内閣は、大多数が選挙によって選任され、党首は特別な理由がないか限り選挙によって選任されたメンバーを解任することはできない。
- (60) Labour Party (1979) *Report of the 78th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, pp. 101-102.
- (61) *Ibid.*, pp. 327-328.
- (62) *Ibid.*, p. 332.

- (63) ダブリン理事会では、イギリスの負担削減問題は解決されなかった。
- (64) Tony Benn (1990) *Conflicts of Interests: Diaries 1977-1980*, London: Hutchinson, p. 561.
- (65) *Ibid.*, p. 629.
- (66) この声明は、労働党を EC 脱退の立場にコミットさせることを明示した内容となっていた。 *The Times*, 6 June 1980.
- (67) *The Sunday Times*, 7 June 1980.
- (68) Labour Party (1980) *Report of the 79th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 126.
- (69) *Ibid.*, p. 130.
- (70) *Ibid.*
- (71) *Ibid.*
- (72) *Ibid.*
- (73) *Ibid.*, p. 128.
- (74) 先に挙げた動議は、504万2,000票対209万7,000票で可決された。
Ibid., p. 297.
- (75) Labour Party (1981) *Report of the 80th Annual Conference of the Labour Party*, London: Transport House Smith Square, p. 26.
- (76) *Ibid.*, p. 244.
- (77) *Ibid.*, p. 245.
- (78) Dale (2000b) *op. cit.*, p. 194.
- (79) *Ibid.*

リスク回避と信頼に関する実証研究

—東京都卸売市場の移転に関する住民への Web 調査—

宮 脇 健

1. 研究目的

本稿は東京都卸売市場の移転という政策決定に関して、リスク回避を志向する人がどのように評価したのか、そして、その評価と様々なステークホルダーや制度に対する信頼とがどのように関連しているのかについて明らかにする。また、食のリスクに受容的な人とそうでない人の違いが政策決定の評価にどのような影響を及ぼしているのか、実証的に明らかにすることを目的としている。

2016年8月に小池百合子東京都知事により、豊洲への市場移転の先送りに関する政策決定とその後の一部移転という政策決定がなされた⁽¹⁾。

小池都知事が就任する以前に、築地から豊洲への市場移転は前東京都知事である石原慎太郎、東京都、東京都議会、東京都卸売市場関係者といった利害関係者の中では決まっていた事案であった。しかしながら、小池都知事は就任後に、記者会見において、市場の移転先である豊洲の予定地から基準値を超える土壤汚染が確認されたことを発表し、それとともに東京都を含む利害関係者の都民に対する情報の未開示や意思決定過程のプロセスが不透明であることを理由に、その場で、豊洲への市場の移転の先送りが検討される事態になった⁽²⁾。

このような状況下のもと、豊洲の土壤汚染に関する再調査や過去の豊洲移転に関する都知事、都議会、行政機関である東京都の意思決定

過程のプロセスについての再調査と検討がなされ、結果として、豊洲への一部市場の移転が2017年6月に小池都知事により決定がなされた。

豊洲への移転の撤回もしくは他の場所に代替を検討する際には、土壌汚染の可能性を含めて、食品を売買する市場として人々の健康面で影響が出ないかといった、極めて科学的かつ専門性を有する知見が根拠として提示される必要があることは言うまでもない。しかしそれだけでなく、前述したような、市場に関わる様々な利害関係者の政治的な側面も有している。市場移転という政策決定の過程において、不透明と思われるプロセスを経たとされる、行政機関である東京都、当時の決定者、すなわち首長である都知事、議会で決議を行う都議会といったアクターに対する小池知事の不信がこの先送り決定に大きな影響を与えたことは考慮する必要がある。また、当然のことながらこの事実が正確であれば、政策決定過程に関わるアクターへの東京都民の信頼、または決定のプロセスと制度そのものへの信頼が損なわれかねない。

一方で、食の安全を考えた場合にも、次々と規制値を超えるような、土壌汚染が確認されたことに対する不信感や食の安全が担保されているのかといった不安が行政機関など関係するアクターに対する信頼の低下を招いたとも考えることが出来る。この会見後、小池知事に対する東京都民の支持率は高く、市場移転問題に対して、行政や都議会に対する信頼が低くなっていったことも、この先送りの議論や再調査を後押しする一因になったと考えられる。ただし、支持率を後押しに、再調査があったものの、その後、小池知事の移転を巡る政策は豊洲への移転の見送り、築地の再利用等、転換があったため混乱が生じたと言え、政策への支持が制度や個人のアクターへの信頼とかかわっているのかは一概に言い切れない事例でもある⁽³⁾。

では、こうした公共性が高く、多くの人々にとってリスクとなりうるような政策は、食の安全に関してリスク回避を行う人と、食の安全に関して寛容である（リスク受容者）人に対して、どのように受け入れ

られていたのでしょうか。受け入れられていた場合は、既存の政治システム、またはアクターに対する不信もしくは信頼といったものが影響を及ぼしたのでしょうか。そもそも信頼は欠如していたのでしょうか。

本研究では、まず、豊洲移転に関する政策決定に関わるステークホルダーに関する東京都民の信頼について明らかにする。そして、次に、豊洲への一部市場移転という政策決定について、東京都民はどのような政策に対する評価を示したのかについて明らかにする。

上記の2点を踏まえ、小池都知事の豊洲への一部移転の決定についてどのように評価しているのかといった政策決定に関する評価と東京都（行政）、東京都議会、といった既存のシステムに関わるアクターへの信頼がリスクを回避する志向を持つ集団とそうでない集団（リスク受容グループ）の政策に対する態度にどのように影響を及ぼしているのか明らかにする⁽⁴⁾。

そのため、東京都民の土壌汚染に関するリスク認知と専門的知識の有無といった統制変数を考慮に入れた上で、市場の移転という政策の評価にどのように影響を及ぼしていたのかを東京都民へ実施したWebによるアンケート調査結果を分析し、解明することを目的としている。

市場の移転のような食の安全や安心に関わる公共性の高い政策に対して、様々なアクターからの情報を得ながら不確実性下で人々がどのような意思決定過程を行っているのかを分析を試みることで、既存のシステムに対する信頼もしくは不信がどのように住民の政策に関する態度に影響を及ぼしているのかを解明する。

2. 先行研究の整理と問題点

豊洲への市場移転の問題のように、食の安全、安心に関する人の意思決定とリスク管理者に対する信頼については、リスク研究、中でも社会心理学の研究においてなされており、専門的な知見から望ましくない情報が一般の人々に提示された場合には、リスク回避を選択する

傾向にあるという結果が明らかになっている⁽⁵⁾。そして、食の安全だけでなく、リスクを管理する行政機関などのアクターに関する評価や信頼は、リスク回避をするグループとリスクを受容するグループとでは異なることも明らかになっている⁽⁶⁾。その理由として、当事者であるのか、ないのかにより、ある問題に対する関心の度合いが異なり、その結果、当事者にとって望ましくない帰結をもたらすような対応を行うステークホルダーに関しては信頼が低くなる傾向がある。一方で、当事者にとって、望ましい帰結をもたらすような信頼に値する行動をとる可能性があるアクターに関しては政策に関する態度が肯定的になることを示している。つまり、リスクを管理するアクターに対する人の信頼が、公共性が高く、ある人にとって損益をもたらすような政策の賛否に影響を及ぼすことがある。理由は、住民が直接的に公共政策に関与することはほとんどなく、そのため政策に関わるアクターや機関の信頼性が手続き的な公正感に影響を与えるためである⁽⁷⁾。豊洲への市場移転の先送り問題に関しては環境問題とともに食の安全と安心も含む、複数の社会的な調整がはかられる問題である。そのため、都民は政策決定が転換された際にどのようなリスクを受容するのか、またその対策に対して納得できるのかという点が重要になる⁽⁸⁾。ゆえに、その政策決定を受容できるか否かということには、政策を提示したアクターないし、既存のシステムに対する信頼が関わっていると考えられる。

行政の信頼に関する研究では、中央政府、地方政府を問わず、職員の不祥事や問題が近年増加しているために、行政の信頼をいかに担保するのが、地方分権などの政策に関する影響を及ぼすことが明らかになっている⁽⁹⁾。また、地方分権や市町村合併など、住民により利害対立が予想されるような問題に際しても、地方政府の信頼は合併が時として、新しい市役所などの行政と住民の関係を阻害する要因になる可能性を指摘する研究もある⁽¹⁰⁾。更に、行政の信頼を規定する要因と政策に関する研究では、行政の信頼を規定する要因として行政改革な

どの政策の業績の評価が影響を及ぼしていることを定量的な統計分析により明らかにしている⁽¹¹⁾。以上のように、高度経済成長を経て成熟した社会が構造的に抱える多様な問題に対して、市民の行政への信頼が、その問題を解決するための政策を推進、もしくは推進できない一つの要因として考えられており、それゆえ、地方政府に対する市民の信頼にはどのような変化があるのか、焦点をあてて研究が進められていた。先行研究と本稿との違いを考えると、本稿がある政策決定に関して、行政を含めた政策決定に関わるアクターに対する住民の信頼がどのような影響を及ぼしているのか、という関心があるとすると、行政の信頼に関する先行研究は中央政府及び地方政府への市民の信頼が担保される、もしくは不信に変わる理由はどのようなメカニズムなのか、という信頼そのものに研究関心があるといえる。

以上の点において、行政機関の信頼に関する一連の研究では、市民の政策に関する評価という態度が信頼とどのように関係があるのかという点には十分に焦点を当ててこなかったと考えられる。本稿や政策研究では、政策を規定する要因の一つとして信頼を考えており、その点で、従属変数と独立変数の関係が反転していることがわかる。

つまり、政策に関する評価に、市民の行政の信頼がどのように影響を及ぼしているかという本稿と信頼に何が影響を及ぼすのかという、政治学で行われてきた研究とでは問題関心の射程に違いがあると考えられる。また、公共政策に関わる政策態度に関する研究では、リスク回避の要因に関する研究は行われているものの、リスクを管理するアクターや制度に対する信頼が政策態度にどのような影響を及ぼすのかについて導き出すことを目的とした研究ではないため、人々の信頼と政策決定にかかわる、心理的なメカニズムに関して焦点を当ててきたとは言い難い⁽¹²⁾。

豊洲への市場移転のような、多くの市民に影響がある公共性が高い問題の政策に関する評価は、当事者である住民の関心や専門性を持つアクターへの信頼、リスク認知、彼らが有する専門的知識の程度など、

市民の意思決定を考慮した上でその評価を規定する要因を考える必要がある。近年では、こうした問題の解決のために、市民の合意や政策への参画など様々なステークホルダーの合意形成を行う、リスクコミュニケーションの重要性が指摘されている⁽¹³⁾。公共政策に関する市民の意識を理解し、ある政策がなぜ評価されるのか、もしくはされないのかといったことを常に還元しながら、政策決定にかかわるアクターはその決定を行わなければならない。なぜなら、市民は政策を直接決定できなくとも選挙という過程や世論を通じて、政策の転換を促すことが可能だからである。

では、今回の豊洲への一部市場移転に関する問題について食の安全を重視する東京都民（リスク回避志向）と食の安全をある程度許容するグループでは、政策決定に関してどのような評価をしているのだろうか。また、その政策決定に関する評価に既存のアクターや制度に対する信頼は影響を及ぼしているのだろうか。

次に研究方法と分析方法について検討していくことにする。先取りになるが、食の安全に関してリスク回避を志向する人にとって、豊洲への市場移転に関する政策決定は、意思決定の研究においては「手続き的公正感」となる、物事の検討、決定、実施に至るプロセスの公正さ、すなわち、手続きの透明性や妥当性、意思決定者（機関）の信頼性が影響を与えていると考えられる⁽¹⁴⁾。特に、豊洲、築地に限らず土壤汚染の問題やデータの不透明さなど、様々な問題点が明らかになったため、リスク回避をしたいと考える人にとっては、政策の転換が食の安全を担保するきっかけになると考えると、今回の政策決定、すなわち豊洲への移転の先送りを評価すると仮定できる。その際に、政策決定の評価を規定する要因として、小池都知事への価値観の共有という意味での信頼が影響を及ぼしていると考えられる。一方で、東京都（行政）、東京都議会といったリスクを管理すべきアクターへの信頼性は低く、マイナスの効果を与える可能性があるかと仮定できる。

食のリスクを受容する集団においては、当事者ではあるが移転問題

に対する関心はリスク回避集団よりも相対的に低いため、小池都知事に対する信頼は高いとしても、手続き、公平性という点でリスクを管理するアクター（行政機関）への信頼性は低いと考えられる。ただし、前提として、食に対するリスクを受容する傾向にあるために、市場移転の政策決定に関わるアクターや制度への信頼の高低がリスク回避のグループよりも、政策に対する評価に影響を及ぼすことはないと仮定できる。また、信頼よりも専門的知識やリスク管理者の能力が政策に関する評価に影響を及ぼすと考えられる⁽¹⁵⁾。

そのため、本稿では、中谷内らの先行研究に従い、意識構造が異なる、当事者としての意識が強いであろうリスク回避グループとリスクを受容するグループの2つにわけ豊洲移転に関する分析を試みることにする⁽¹⁶⁾。

3. 研究方法

では、次に本稿で用いるデータセットと調査概要の説明と分析方法について説明を行う。

まず、本稿で用いるデータセットの調査対象者は、豊洲市場、築地市場の食品を直接食べる機会があり、東京都の選挙権を有する東京都23区に居住する18歳以上の男女である。サンプルは株式会社楽天リサーチにモニター登録している人の中から、スクリーニングを行い、東京都の23区内の居住人数が均等になるように500サンプル目標として回収をした。そのため、有意抽出になる。つまり、東京都の人口構成比とは異なるのでサンプルの代表性は落ちる。その点は留意しながら分析と考察を行う。

調査対象者：東京都23区に在住している18歳以上（選挙権を有するもの）

調査回収数：500サンプル（データでは425サンプル）

調査方法：Webによるアンケート調査

委託企業：株式会社楽天リサーチ

実施期間：2017年7月7日～9日

有意抽出法：東京都23区内で均等割り付け

また、スクリーニングの際に、回答データの時間の遅いモニターなどはサンプルとして排除してもらった⁽¹⁷⁾。このようなWebによる調査の教示文章を読まない回答者を排除する試みは重要ではある。埴淵らの研究結果によると、回答者の不良回答データに関しては、Webモニターとして登録しているために、ポイント稼ぎによることが原因として挙げられる⁽¹⁸⁾。そのため、Web上での回答への質問の移動の速度、すなわち、質問項目に対する回答時間の遅い早いで判断できることが彼らの調査結果から明らかになっている。その結果では、回答時間が短いユーザーほど不良回答の割合が高くなり、回答時間が長くなるほどに不良回答の割合が低くなることが示されている。そのため、本研究の調査の実査を行う楽天リサーチでは、短時間回答者についてはあらかじめサンプルに含めないようにしてもらい、またポイント稼ぎと考えられる、複数のアンケート調査に関して頻繁に回答しているようなケースがあれば、そのサンプルに関してもこの調査に含めないようにしてもらった措置をとってもらった。

その結果、500サンプルからの回収を目標として設定し、その回収したデータを用いて分析を試みることにする。ただし、本稿の目的である、豊洲移転をめぐる一連の対応に関する評価の質問に関して「5. どちらともいえない」という回答をした75名については、欠損値として扱った。そのため、本稿で分析対象となるのは425名である。

このデータセットを用いて、豊洲への一部移転という政策決定に関して評価をするのか、それともしないのかを従属変数とする順序ロジット分析を行う。この分析を行うことでリスク回避を志向するグループとリスクを受容するグループの豊洲問題に関する政策決定の評価を規定する要因として、行政への信頼、各アクターへの信頼が影響

を及ぼすのか、否かが明らかになるからである。すなわち、極めて専門的かつ公共性の高い政策課題に関する評価の高低が、住民の潜在意識の中の何により規定されるのかを明らかにすることで、公共性の高い政策に関する住民の合意形成は如何にしてはかられるのか、理解することが出来る。また、リスク回避を志向する人々の政策決定の評価に、東京都知事の信頼や行政機関への信頼が影響しているのか、明らかにすることが出来る。

そのため、本稿では、豊洲移転の一連の問題に関してどの程度各ステークホルダーに信頼を寄せていたのかをまずは明らかにし、その心理的な構造を明らかにする。その上で、政策に関する評価に関して、「4. とても評価が出来る」、「3. やや評価が出来る」、「2. あまり評価できない」、「1. 全く評価できない」の4つの尺度を連続尺度と捉え、順序ロジット分析を行うことで、豊洲移転という政策決定に関する住民の評価の効果について分析することを試みる⁽¹⁹⁾。

その際には、当然のことながら、豊洲への移転に際して、もともと食品の安全について、リスク受容するのか、それともしないのかという点は、政策決定に関する評価を判断するにあたり重要な要素となるため、リスクを受容するグループとリスクを受容しないグループ（リスク回避）の2つのグループに分けることで、その政策に関する意思決定に関して、違いがあるのかを分析により証明することを試みることにした。先行研究にもあるように、リスクを回避する傾向にあるのか、それともないのか、といった点は政策評価を左右する可能性が高い。実際に、今回の豊洲への移転問題は東京都民全員が当事者であるが、リスク回避を志向するグループ（すなわちリスク回避グループ）とリスクを受容できる志向を持つ集団では、公共性が高い政策に関する評価とその意思決定に違いがあると考えられるため、両方のグループに分けて分析する⁽²⁰⁾。質問紙では、「食の安全に関して、以下のAとBのどちら考えに近いですか。あてはまるもの1つに○をつけてください。」という質問のうち、「A. 100%安全といえる食品はないので、偏りな

く色々なものを食べることは大切だ」に賛成と回答した人を「リスク受容グループ」と名付けた (N=245)、一方で、「B. 食品は100%安全が望ましいので、できる限り不安のある食品は避けるべきだ」と回答した人々を、リスクを受容しないグループ、すなわち、リスク回避グループと名付けた (N=180)。

4. 分析結果

では、ここからは分析結果を見ていくことにする。

リスク回避のグループとリスク受容のグループの記述統計量は表1、4の結果である。両グループで差がみられることはない。そして、リスク回避のグループとリスク受容グループの信頼に関する単純集計の結果は以下のとおりである⁽²¹⁾。

リスク受容グループの各アクターへの信頼については「小池都知事」が「とても信用している」(12.20%)、「やや信用している」(56.30%)を合計すると68.5%と7割近くの人が市場移転に関する小池都知事への信頼が高いことがわかる。一方で「東京都議会」については「とても信用している」(2.40%)、「やや信用している」(20.0%)と22.4%と低く、「東京都(行政)」も「とても信用している」が2.0%と「やや信用している」が27.3%と合計すると29.3%とリスク管理者に対する信頼は高くないことが明らかになった。「専門家」についても「とても信用している」が2.0%、「やや信用している」が43.7%と半数の50%を下回る値になっている。

以上の点から、リスク受容グループでは、政策決定に直接関与するアクターでは小池都知事に対しての市民の信頼は高いがそれ以外のアクターに対する信頼は概ね高くないことが図表1から明らかになった。

次に、リスク回避グループの信頼についての結果をみていくことにする。各アクターへの信頼については「小池都知事」が「とても信用している」(17.20%)、「やや信用している」(52.80%)を合計すると71%とリスク回避グループでも市場移転に関する小池都知事への信頼が高

図1 リスク受容グループの信頼について (N = 245)

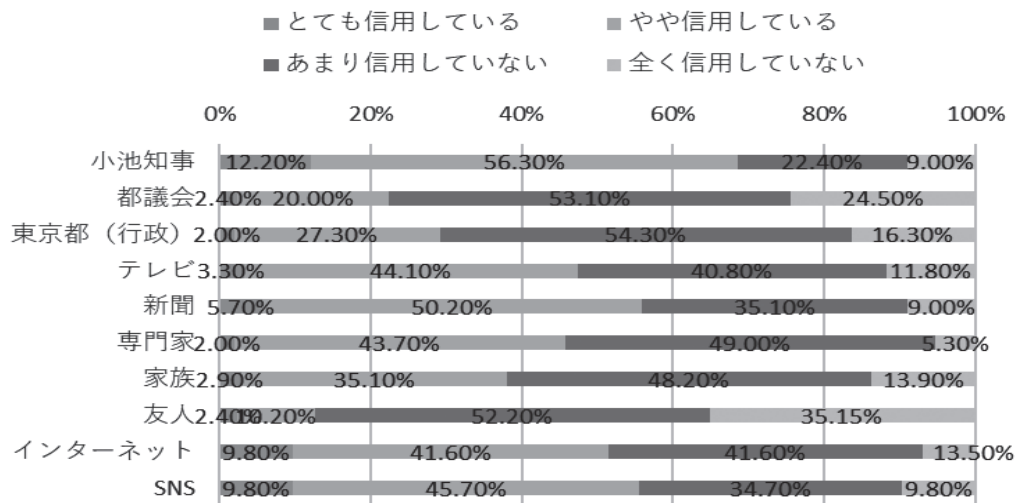
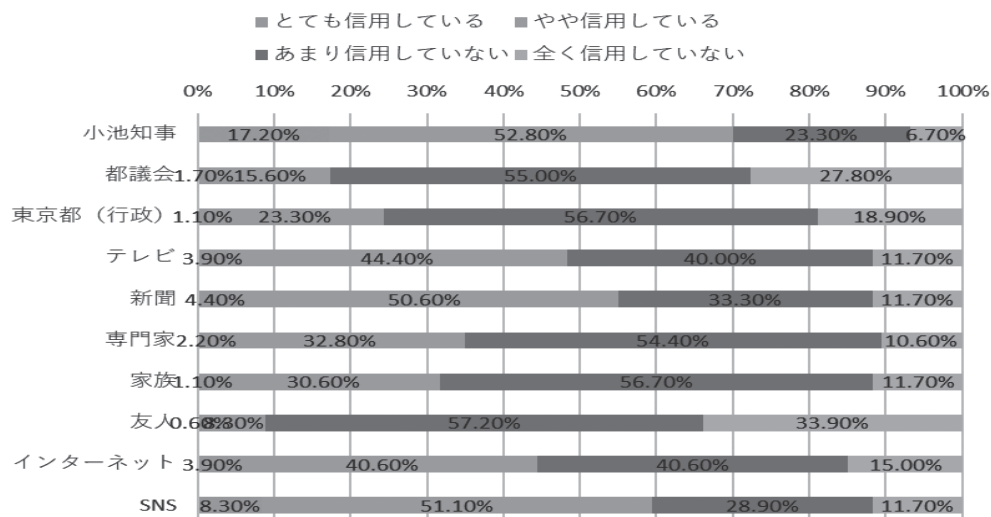


図2 リスク受容グループの信頼について (N = 245)



いことがわかる。

一方で「東京都議会」については「とても信用している」(1.70%)、「やや信用している」(15.6%)と17.3%と低く、「東京都 (行政)」も「とても信用している」が1.1%と「やや信用している」が23.3%と合計すると24.4%とリスク管理者に対する信頼は高くないことが明らかになった。「専門家」についても「とても信用している」が2.2%、「やや信用している」が30.6%と半数の32.8%を下回る値になっている。

結果として、両グループともに小池知事の信頼が高く、リスク管理

表1 信頼に関する変数の記述統計

	グループ	ケース数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
小池知事	リスク回避	180	2.81	0.799	4	1
	リスク受容	245	2.71	0.793		
東京都議会	リスク回避	180	1.91	0.703	4	1
	リスク受容	245	2	0.738		
東京都 (行政)	リスク回避	180	2.07	0.682	4	1
	リスク受容	245	2.15	0.705		
テレビ	リスク回避	180	2.41	0.745	4	1
	リスク受容	245	2.39	0.736		
新聞	リスク回避	180	2.48	0.758	4	1
	リスク受容	245	2.53	0.739		
専門家	リスク回避	180	2.27	0.674	4	1
	リスク受容	245	2.42	0.627		
家族	リスク回避	180	2.21	0.652	4	1
	リスク受容	245	2.27	0.731		
知人	リスク回避	180	1.76	0.622	4	1
	リスク受容	245	1.80	0.716		
インターネット	リスク回避	180	2.33	0.777	4	1
	リスク受容	245	2.35	0.751		
SNS	リスク回避	180	2.56	0.806	4	1
	リスク受容	245	2.56	0.801		

表2 リスク回避グループのアクターへの信頼に関する因子分析

	1	2	3	4	5
小池知事	0.1220	0.0300	0.0970	0.1980	0.9570
都議会	0.1410	-0.0270	0.0730	0.8130	0.2790
行政	0.1000	0.0640	0.1570	0.8880	-0.0040
テレビ	0.9120	-0.0080	0.0470	0.1350	0.0590
専門家	0.5650	0.0060	0.3120	0.2820	0.1130
新聞	0.9200	0.0890	-0.0430	-0.0120	0.0410
家族	0.1500	0.1060	0.8370	0.1200	0.0720
知人	-0.0220	0.2230	0.8260	0.1050	0.0400
インターネット	0.0260	0.8670	0.3220	0.0410	0.0340
SNS	0.0500	0.9410	0.0530	0.0020	0.0030

因子抽出法：主成分分析

回転法：Kaiser の正規化を伴うバリマックス法

アクターである都議会と東京都、そして政策に関して進言する専門家への信頼は高くないという傾向が明らかになった。

市民の信頼に関する傾向が明らかになったが、次にこの市民の信頼はどのような心理的な構造があるのかを明らかにするために、それぞれのアクターを信頼しているかどうかについての質問項目を因子分析し、市民の信頼構造を明らかにする。

市民の信頼構造を抽出する理由としては、2つある。1つは、それぞれのグループによる信頼構造は異なるのかどうかを確認し、市民の豊洲問題に関する政策決定アクターに対する信頼構造を知ることにある。そして、2つ目としては、その信頼構造が政策決定の評価にどのように

影響を及ぼしたのかを明らかにする際に、独立変数として使用するためである。

行政機関のようなリスク管理者の信頼についてはリスク回避、リスク受容のグループにおいても政策態度に影響を与える要因になる。それぞれのアクターが発する豊洲に関する情報についてどの程度信頼しているのかどうかについて、順序尺度を用いて質問を行った。その結果を因子分析することにより、信頼に関する潜在的な意識構造に関して5つの因子を抽出することができた。その結果が表2である。

第一因子がテレビ、新聞、専門家といったマスメディアを通じて知るアクターや情報源になるため、「マスメディア因子」と名付けた。そして、次に第二因子として、インターネットとSNSという情報源にあたるため、「インターネット因子」と名付けた。3つ目の因子として、家族や知人といった自身の身近にいるアクターの関する信頼のまとまりが形成されたため、「家族因子」と名付けた。更に、東京都議会と東京都（行政）といった豊洲移転に関するリスク管理を行うアクターがまとまったため、「リスク管理因子」と名付けた。最後に、5番目に、豊洲への市場移転に関する政策転換を行った小池東京都知事への信頼に関する因子が抽出されたため、「知事因子」と名付けることにした。この5つの因子が市民の潜在的な信頼構造として意識にあることが明らかになった。

この5つの因子のうち、リスク回避のグループに関しては前述したように、豊洲への市場移転により、食の安全に関する疑問を東京都議会や東京都（行政）に対して抱いている可能性が高い。そのため、リスク管理アクターに関する信頼が低い場合は豊洲移転に関する政策に関して評価をしている傾向にあると考えられるので、正の影響を及ぼすと考えられる。一方で、仮説でも指摘したように、食に関するリスク回避を志向するグループにとって、この公共政策の転換は自身のリスク回避（食の安全を守ることになるので）小池知事の信頼は政策評価につながると考えられる。つまり、正の影響を及ぼすと仮定できる。因子

表3 リスク受容グループのアクターへの信頼に関する因子分析

	1	2	3	4	5
小池知事	0.2170	0.1940	0.0720	-0.0140	0.9470
都議会	0.1490	0.8820	0.0420	0.1130	0.2070
行政	0.0670	0.9160	0.1060	0.1420	0.0300
テレビ	0.9000	0.0810	0.1030	0.1400	0.1730
新聞	0.9320	0.1260	0.0480	0.0050	0.0780
家族	0.0960	0.0790	0.0890	0.8930	0.0600
知人	0.0350	0.1810	0.2690	0.7720	-0.0780
インターネット	0.0740	0.0660	0.8390	0.3110	0.0350
SNS	0.0770	0.0790	0.9230	0.0670	0.0530

因子抽出法：主成分分析

回転法：Kaiser の正規化を伴うバリマックス法

表4 独立変数・統制変数の記述統計

	グループ	ケース数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
リスク認知	リスク回避	180	1.6	0.622	2	0
	リスク受容	245	1.64	0.558		
土壌汚染知識	リスク回避	180	0.91	0.772	2	0
	リスク受容	245	1.17	0.715		
同居	リスク回避	180	0.45	0.499	1	0
	リスク受容	245	0.44	0.497		
年齢	リスク回避	180	51.17	11.473	70	18
	リスク受容	245	48.87	11.436		
学歴	リスク回避	180	4.19	1.227	5	1
	リスク受容	245	4.36	1.095		
性別 (男性)	リスク回避	180	0.66	0.475	1	0
	リスク受容	245	0.7	0.46		

分析を行うことで抽出された5つの因子のそれぞれの因子得点を独立変数として投入し、政策決定の評価にこの5つの信頼構造の因子がどのような影響を与えたのか、分析を試みるために用いる。

同様にリスク受容グループに関しても因子分析を行った。結果は表4のとおりである。

その結果、第一因子はテレビ、新聞といったマスメディア媒体であった。そのため、リスク回避の際と同様に「マスメディア因子」と名付けた。次に、第二因子として東京都議会と東京都（行政）といった、市場の移転のリスク管理を行う管理者がまとまったため、この因子も「リスク管理因子」と名付けた。そして、第三因子としてインターネットとSNSという情報源にあたるため、リスク回避グループと同様に

「インターネット因子」と名付けた。第四因子として、家族や知人と
いった自身の身近にいるアクターの関する信頼のまとまりが形成され
たため、「家族因子」と名付けた。最後に、豊洲への市場移転に関する
政策転換を行った小池東京都知事への信頼に関する因子が抽出された
ため、「知事因子」と名付けることにした。リスク受容グループでも、
この5つの因子が市民の潜在的な信頼構造として意識にあることが明
らかになった。

市民の豊洲問題に関する信頼構造が明らかになったが、次に、その
信頼構造以外で政策決定の評価に影響を及ぼしそうな変数を独立変数、
そして統制変数として投入するののかについて説明をする。一つ目はリ
スク認知である。リスク認知（情報）に関しては2つの質問を知ってい
るのか、知らないかという、回答を足した合計数である。そのため、
最大値が2で最小値が0となる（表4を参照のこと⁽²²⁾）。

リスク回避グループに関しては、豊洲と築地市場に関する情報を認
知している可能性が高く、かつそうした人ほど、政策決定に関して評
価をする傾向にあると考えられる。なぜなら、食のリスク回避の志向
が高ければ、当然ながら豊洲や築地の食の安全に関する情報を得て
いる可能性が高いためである。そうした人は、後述の土壌汚染の知識
の有無と同様にリスク回避のために情報を得ようとするので政策決定
を評価する傾向にあると考えられる。リスク受容グループの場合は、
どちらの場合でも、害をこうむる認識は低いため、政策決定を評価す
る場合もそうでない場合もある。

そこで、以下の質問を用いて、豊洲と築地に関する情報量（リスク認
知）をはかることにした。「2017年4月の豊洲市場での地下水調査でも
最大100倍のベンゼンが検出されたことを知っていましたか」という
質問の（1. よく知っている、2. ある程度知っている、3. ほとんど知らな
かった、4. 全く知らなかった）「知っている」にあたる、1と2の回答を
1と再定義し、3と4の回答を「知らない」にあたる0と再定義した。
また、「築地市場の土地に以前はクリーニング工場があり、有害物質を

使用していました。そのため、土壤汚染の可能性があることが指摘されていますが、この情報をあなたは知っていますか。」という質問も同様の再定義を行い、リスク認知を定量化して独立変数に投入することにした。この両方の質問を選んだ理由は、豊洲に関しても築地に関してもどちらにも土壤汚染のリスクがありうるため、両方の質問を聞き、合計化することで回答の偏りを減らす意図がある。

また、リスク認知に関わる土壤汚染に関する知識の有無も、政策決定の評価に影響を与えると考えられる⁽²³⁾。東京都民にとって土壤汚染という極めて科学的かつ専門的な問題であるため、理解することは難しい問題ではある。また、科学的な合理性や知識だけでは判断つかない問題でもある。しかしながら、専門的な知識の有無、もしくは高低(理解の度合い)は当然のことながら、今回の豊洲への一部移転の根拠の政策を評価する判断材料の一つになりうる。そのため、専門的ではあるが、土壤汚染に関する質問を2つ用意し、その回答の正誤の合計を土壤汚染の知識として独立変数としてあつかう⁽²⁴⁾。特にリスク回避のグループにおいては、土壤汚染の程度により食の安全に結びつく可能性が高くなることから、知識がある場合には、豊洲での土壤汚染の問題に関して懸念を示す可能性が高いため、政策決定の評価に関して、当該の問題を可視化したことによる評価が期待される。一方で、リスク受容のグループの場合は、知識がある場合でも、有していない場合でも、食のリスクに寛容であるため、豊洲への一部移転に関して評価する人もいれば、評価しない可能もあると考えられる。

この変数に関連して、前述のリスク認知と土壤汚染の知識という両変数と関わる学歴も統制変数として投入する⁽²⁵⁾。

また、豊洲への移転の問題は、食の安全にかかわるため、同居している家族によって政策に関する評価に影響が変る可能性がある。そのため、同居している家族の有無もリスク回避とリスク受容の影響を統制するために変数として加えた⁽²⁶⁾。同居している家族が乳幼児や妊婦または高齢者といった場合、食の安全は健康へのリスクを高めるため、

同居している家族の成員、構成によりリスク回避かリスク受容のグループになるのかに影響を及ぼすためにその効果を統制する目的がある。最後に、統制変数として、性別も投入することにした。食の安全や土壌汚染などリスクについては、性別により政策の評価に対して態度が分かれると考えられる。そのため、変数として投入する⁽²⁷⁾。

リスクを受容しない、リスク回避グループは豊洲移転に関しては食の安全の観点から反対である可能性が高く、その意味では、土壌汚染やベンゼンの検出などに関する問題を明らかにした小池都知事に対しては情報の提供者としての信頼が高く、他のアクターへの信頼は低いと考えられる。また、家族、とりわけ小さな子供や老人など同居する人により食品に気を使わないといけない場合が生じるために、リスク回避グループは、その同居人の影響により政策に関する評価をすることになる。豊洲移転により問題が生じたことに関して、リスクが発見されて延期もしくは移転中止ということに関しては評価する可能性が高いと考えられる。もちろん、政策転換を不信と捉えた場合には、負の影響が出る可能性はある。以上の点を踏まえながら順序ロジット分析を行うことにする。

では、ここから分析の結果をみていくことにする。まず、政策評価に影響を与えた要因について分析する前に、豊洲問題の政策決定に関して、両グループともにどの程度評価していたのかを確認することにする。

リスク回避グループ（ $n = 180$ ）では、「とても評価できる」（11.7%）、「やや評価できる」（48.9%）を合計すると、60.6%が評価できると考えている。

一方で、リスク受容グループ（ $n = 245$ ）に関しては、「とても評価できる」（10.6%）と「やや評価できる」（48.2%）を合計すると、59.8%が評価しており、お互いのグループともに評価に関する差はないことがわかる。

次に、豊洲移転の政策決定の評価を従属変数として、各アクターの

表5 豊洲問題の政策評価

とても評価できる	11.70%
やや評価できる	48.90%
あまり評価できない	27.80%
全く評価できない	11.70%

リスク回避グループ (n = 180)

表6 豊洲問題の政策評価

とても評価できる	10.60%
やや評価できる	48.20%
あまり評価できない	27.80%
全く評価できない	13.50%

リスク受容グループ (n = 245)

信頼、リスク認知などの独立変数がどのように影響を与えたのか、順序ロジット分析を試みた結果が表7になる。

この分析結果から、リスク回避グループでは、小池都知事への信頼が統計的な有意であることがわかる。つまり、豊洲問題の政策評価に関しては知事への信頼が高い人ほど、政策評価をする傾向にあることが明らかになった。また、家族に対する信頼も記述統計では低い数値であったが、信頼が高い方が政策決定を評価する傾向にあるということがわかった。また、乳幼児や妊婦、もしくは高齢者と同居している方が豊洲問題に関する政策決定を評価する傾向にあることも明らかになった。

以上の点から、リスク回避グループにおいては、知事への信頼、家族への信頼、そして同居している人により、政策評価が変わることが了解できる。食に対するリスク回避を考えている人にとって、今回の豊洲への一部市場移転は、小池都知事の対応により、土壌汚染の問題が明るみになり、そのことで、食の安全を見直すきっかけになったと考え、政策決定が評価をされたと推察することが出来る。

しかしながら、そうしたことを認知するリスク情報や土壌汚染の知識の高低が政策決定を評価する要因として有意な差を示さなかったことも明らかになった。この両変数よりも、食の安全という共通の価値観を持つ知事に対する信頼が、政策決定を支持する理由につながったと考えられる。すなわち、専門的知識の有無や情報ではなく、食の安全に対する危機という考えが共有されているアクターへの信頼が政策を評価するのかもしれないのかに影響を及ぼすといえる。同居人がおり、

表7 政策評価を従属変数とする順序ロジット分析（リスク回避）

	β	SE
リスク情報	0.233	0.264
土壌汚染知識	-0.004	0.198
同居	0.743 *	0.28
年齢	0.011	0.013
学歴	0.008	0.125
性別	-0.313	0.303
知事	2.421 ***	0.185
家族	0.479 **	0.139
インターネット	0.039	0.137
リスク管理	-0.175	0.136
マスメディア	-0.106	0.138
Cut1	-2.77 **	1.046
Cut2	1.477	1.012
Cut3	4.564 ***	1.091
-2 Log L	489.135	
Nagelkerke R2	0.387	
N	180	

***:p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

そのため食に対するリスクへの認識が高いのかどうかは検討が必要である。

一方で、リスク受容グループにおいて、豊洲問題に関する政策決定の評価に影響を与えた変数について順序ロジット分析の結果をみていくことにする。

表8の結果から、知事への信頼が高い人ほど、豊洲への一部移転の政策決定に関する評価が高いことがわかる。一方で、マスメディアへの信頼が高い人の方が政策決定に関して評価をする傾向にあることも明らかになった。また、リスク情報や土壌汚染の知識がある人の方が政策決定を高く評価する傾向にあることが明らかになった。

リスク受容グループでは、知事の信頼と同時にマスメディアを通して情報を収集し、情報と知識を得ることで、その対応を評価したと推察できる。その点では、信頼が政策決定にもたらす過程は両グループで異なるのではないだろうか。ただし、この点はロジット分析では明らかにはできないが、規定する要因の変数が異なることは明らかになったと言える。

しかしながら、両グループともに、知事への信頼が政策評価を高め

表8 政策評価を従属変数とする順序ロジット分析（リスク受容）

	β	SE
リスク情報	0.443 †	0.264
土壌汚染知識	0.34 †	0.198
同居	0.195	0.28
年齢	-0.01	0.013
学歴	0.046	0.125
性別	0.272	0.303
知事	1.916 ***	0.185
家族	-0.235 †	0.139
インターネット	-0.006	0.137
リスク管理	0.22	0.136
マスメディア	0.266 †	0.138
Cut1	-3.574 ***	0.912
Cut2	0.084	0.871
Cut3	2.665 ***	0.902
-2 Log L	428.675	
Nagelkerke R2	0.542	
N	245	

***:p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05

る要因になったものの、その知事と対立関係にあった、リスク管理アクターの負の影響は見る事が出来なかった。この結果は、リスク管理する側に対しても、低い値ではあったものの一定の信頼はあり、そのため結果が出なかったと考える事が出来る。

5. 結論

豊洲への市場移転のような、東京都民の食の安全や安心に関わる公共性の高い政策に対して、様々なアクターからの情報を得ながら不確実性下で食の安全を担保したいリスク回避を志向するグループにとって、豊洲への市場の一部移転は、土壌汚染や移転先の建物の不備など様々な形で問題を抱えることになったが、その問題が可視化されることを評価し、そのことにより政策決定を高く評価したと考える事が出来る。このグループにとっては、豊洲の一部移転、先送りの問題は当事者意識が高く、リスクを回避する機会があるため、知事への信頼をする人ほど、知事が決断した政策決定に関する評価が高くなったと考える事が出来る。それは、同居している家族の影響もあると考えられる。ただし、同居人の関係に関しては、同居人がいるから、リス

ク回避を志向になるという問題はある、それが当事者としての意識につながると考えることが自然のため、その点は再度分析をする必要はある。

リスク受容のグループも当事者としての意識が低いと想定していたが、知事の信頼が政策を評価する傾向を高めることが明らかになった。これも、前述の分析結果と同様であると考えられる。ただし、リスク受容グループはリスク回避グループと異なり、知事の信頼の他に、マスメディアへの信頼とリスク情報と土壌汚染の知識の有無という要因が政策決定を評価する影響を及ぼしていたことになる。

豊洲への市場移転のように、不確実かつ公共性の高い政策転換の事例を扱ってきたが、環境問題や食の安全といった、複雑な問題を抱える場合には、リスクの当事者意識が高いと想定されるグループでもそうでないグループでも、その決定をだれがしたのか、その決定したアクターが信頼できるのかという点が政策決定に関する評価を高める要因となっており、公共政策におけるステークホルダーの対応とその対応により得た信頼の高低が政策を支持、もしくは評価することにつながるといえる。そのため、行政機関への信頼、または既存のシステムへの信頼が高くなるとも、知事という、地方政府のトップの信頼が、政策決定時により高ければ、その場合には政策を支持する傾向にあるといえる。ただし、この場合には、専門性が高く、複数にまたがるため、その問題に対する価値の共有があった上での信頼が前提となる。本稿では、豊洲への市場移転にはリスクがあるかもしれないという価値である。そして、そのリスクに対する何らかの政策の転換が必要となる。そのため、こうした事例の場合、いかに市民に対して知事や行政機関の政策に関する信頼を醸成できるか否かが、政策決定を転換する、もしくは政策を支持してもらうための鍵となるといえる。

しかしながら、限界も存在する。本稿では、政策決定の評価に関わると考えられる、リスク不安や豊洲と築地の安全性に関する質問などの変数を投入した分析をしていない。他の要因として考えられる変数

を入れたさらなる精緻な分析をする必要があるといえる。また、アクターや制度に対する信頼が政策決定の評価を高めるのか、政策を評価するので、知事への信頼が高くなったのか、という因果の逆転に関する問題がある。その点は今後の課題としたい。

- (1) 「小池都政、まず築地市場 土壌安全確認まで移転延期へ 費用増・五輪準備、不安視も」、『朝日新聞』、2016年8月31日。
- (2) 「築地市場、移転延期へ 豊洲、土壌確認「不十分」都知事方針」、『朝日新聞』2016年8月30日。
- (3) 後述の分析と調査データとも関連するが、本稿では東京都議会議員選挙後に調査を行っている。そのため、小池知事と関係がある都民ファーストが大勝し、小池都知事の支持率が高いことが市場移転に関する一般市民の態度を高めたことは当然との指摘があるかもしれないが、そうとは限らないことを指摘しておく。東京都議会議員選挙の争点は東京都の議会改革の話であり、豊洲問題は争点としての注目度は必ずしも高くない。また、東京都民の争点は多様にあり、その中でも、政策が確定せず、科学的にも不確実性の高いような事案の場合、そのリスクが自分にとって危険であると感じる人（リスク回避群）は、小池都知事を選挙では応援するものの、小池都知事の豊洲移転問題に関する政策を支持する可能性もあるが、政策に対する対応を不信だと思えば評価は下がる可能性も十分にあり、分析と考察をしないとわからない問題である。
- (4) 調査実施時点では、まだ豊洲への完全移転ではなく、一部移転が案として提示されていた。
- (5) Cvetkovich, G. T., & Lofstedt, R. E. (1999) *Social trust and the management of risk*. London: Earthscan, Earle, T. C., & Cvetkovich, G. (1995) *Social trust: Toward a cosmopolitan society*. Westport, CT: Prager Press.
日本では、工藤大介・中谷内一也 (2014) 「東日本大震災に伴う風評被害：買い控えを引き起こす消費者要因の検討」『社会心理学研究』30、pp.35-44. を参照のこと。
- (6) 中谷内一也・野波寛・加藤潤三 (2010) 「沖縄赤土流出問題における一般住民と被害者住民の信頼比較 リスク管理組織への信頼規定と政策受容」『実験社会心理学研究』第49巻第2号、pp.205-216. を参照のこと。
- (7) 藤井聡 (2004) 「TDMの受容問題に関する意思決定フレーム」『土木計画学研究・論文集』Vol.21、no.4 pp.961-966、永松俊雄 (2015) 「政策過程における協働的住民参加と合意形成—米国環境法を事例として—」『崇城大学紀要』第40巻、pp.33 を参照のこと。

- (8) 永松 (2015)、pp.32. を参照のこと。
- (9) 菊池端夫 (2010) 「政府間関係, ガバナンス改革と市民の自治体への信頼」『年報政治学』(2010-I)、pp.85-106. を参照のこと。
- (10) 秋月謙吾 (2010) 「地方政府における信頼—地方公務員の意識を中心として」『年報政治学』(2010-I)、pp.68-84. を参照のこと。
- (11) 池田謙一 (2010) 「行政に対する制度信頼の構造」『年報政治学』(2010-I)、pp.11-30. と善教将大 (2013) 『日本における政治への信頼と不信』木鐸社を参照のこと。
- 信頼と人の意思決定に関する研究は、渡辺孝太郎 (2015) 「政策形成過程において科学と社会の間に生じるギャップの要因分析：科学技術社会論に関する先行研究の整理」『熊本大学政策研究』6号、pp.109-119. と山岸敏男 (1998) 『信頼の構造』東京大学出版会を参照のこと。
- (12) 飯田健 (2013) 「リスク受容的有権者がもたらす政治的帰結—2012年総選挙の分析」『選挙研究』29巻2号、pp.48-59. と飯田健 (2015) 「有権者のリスク態度と政権基盤の強化：2013年参院選における分割投票」『選挙研究』31巻1号、pp.71-83 を参照のこと。
- (13) 大沼進 (2014) 「リスクガバナンスのための討議デモクラシー」、pp.193-216. 広瀬幸雄編 (2014) 『リスクガバナンスの社会心理学』ナカニシヤ出版、福田充 (2010) 『リスクコミュニケーションとメディア』北樹出版を参照のこと。
- (14) 藤井 (2004)、永松 (2015) pp.32 を参照のこと。また、馬場健司・杉本卓也・窪田ひろみ・脇岡靖明・田中充 (2011) 「市民の気候変動適応策への態度形成の規定因—気候変動リスクと施策ベネフィット認知、手続き的公平感と信頼感の影響—」『環境システム研究論文集』第39巻、pp.405-413 の pp.408 を参照のこと。馬場らの論稿では、市民の政策の受け入れに関して、重要な点として手続きの公正感と分配の公正感を挙げている。公平な手続きを望む理由として、政策に対する知識も少なく、何が起こるのかの判断が難しいために、専門家や行政当局に上記の手続きを求めていると言及している。
- (15) 佐藤浩輔・大沼進 (2013) 「公共的意思決定場面において当事者性と利害関係が信頼の規定因に与える影響」『社会心理学研究』第29巻第2号、pp.94-103. pp.95 を参照のこと。
- (16) 佐藤・大沼 (2013) は当事者である関心と社会的背景を分けたうえで分析する必要性を論じているが、本稿でもそれらにあたる独立変数は統制した上で分析を行う。
- (17) インターネットによるアンケート調査のサンプリング方法に関しては実験調査を善教・秦 (2017) らが、三浦・小林 (2015) の Web 実験に基づきながら行い、分析の精度を高める試みをしている。これらの研究によると、web でのオンライン調査の回答者の中にはいい加減に回答するモニ

ターが一定程度おり、その回答者が調査結果をゆがめていることが明らかになっている。そのため、その回答者を如何にして、除去し、適切なサンプルを得るのか検討を行っている。ただし、本稿では、埴淵ら (2015) の不良回答者は短時間で設問を回答しているという研究に基づき、短時間回答者の除去を行い、いい加減な回答者を是正する試みを行った。

善教将大・秦正樹 (2017) 「なぜ「わからない」が選択されるのか：サーベイ実験による情報提示がDKに与える影響の分析」『年報政治学』(1)、pp.159-180と三浦麻子・小林哲郎 (2015) 「オンライン調査モニタのSatisficeはいかに実証的知見を毀損するか」『社会心理学研究』31 (2)、pp.120-127. を参照のこと。

(18) 埴淵知哉・村中亮夫・安藤雅登 (2015) 「インターネット調査におけるデータ収集の課題—不良回答、回答時間、および地理的特性に注目した分析」『E-journal GEO』vol.10(1)、pp.81-98. を参照のこと。

(19) 政策の評価に関する質問は、「豊洲と築地への市場移転問題に関してあなたの見解をお伺いします。豊洲に一部移転する案で方針が決まりましたが、あなたはこの政策に関してどのように評価しますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。」である。

(20) 前述の中谷内・野波・加藤 (2010) を参照のこと。リスク回避のグループ分けに関しては、記述統計のデータを参照のこと。

(21) 信頼については以下の質問を用いた。

「あなたは市場移転に関する以下の人・メディアについて、どれくらい信用していますか。それぞれの人、メディアについて1～4段階の中であてはまるもの1つずつをお選びください。」

「4. とても信用している」

「3. やや信用している」

「2. あまり信用していない」

「1. 全く信用していない」

(22) 記述統計の結果をみると、独立したt検定により土壌汚染の知識に関して有意な差があったものの ($t = 3.585, df = 423, p < 0.01$)、それ以外には有意な差は見られない。また、リスク回避志向のグループとリスク受容グループに平均値の偏りも見受けられない。

(23) 土壌汚染の知識については、関澤純の『豊洲市場移転に関わる食のリスクコミュニケーション』の報告スライドに記載されている知識を尋ねる質問2つを用いて測定した。

URL http://www.nposfss.com/cat9/toyosu_1220.html (最終閲覧日 2019年3月14日)

(24) 土壌汚染の知識については、前述の2つの質問を用いた。

「土壌汚染対策に関する質問です。どちらの見解が正しいと思いますか。あてはまるもの1つをお選びください。」

「1. 対策前の1万分の1程度とはいえ、一度でも地下水環境基準の超過が見つかったら健康影響（発がん）の可能性は大きい」

「2. 環境基準は人の健康と生活環境保全のため、年間平均値の目標として設定されており、超過が一度見つかったからといって健康影響の可能性が大きいとは考えにくい」（正解）。

「豊洲敷地201地点の地下水調査の8回目に1地点でヒ素が環境基準（0.01mg/L）を超過して見つかりました。この地下水1Lを仮に一度飲んだ時に有害影響（病原菌による食中毒でなく、ヒ素による皮膚がん）が見られると思いますか。あてはまるもの1つをお選びください。」

「1. 影響の可能性がある」

「2. 影響の可能性はない」（正解）

「3. どちらともいえない」

この2問を質問紙で尋ねて、正解した場合に1点、不正解を0点として、合計点を変数として投入をして分析を行う。そのため、最大で2、最小で0点となる。

(25) 学歴に関しては、最終学歴を尋ねた。それぞれの項目を順序尺度とみなし、「5. 大学・大学院」、「4. 専修学校・各種学校」、「3. 短大・高等専門学校」、「2. 高等学校」、「1. 中学校」という質問の回答を変数として入れた。

(26) 質問紙では、「1. 単身」、「2. 同居家族（乳幼児・妊婦（自信を含む）がいる）」、「3. 同居家族（小学生がいる）」、「4. 同居家族（中学生）がいる」、「5. 同居家族（高校生又は高校生相当の子供）がいる」、「6. 同居家族（65歳以上の方）がいる」、「7. 同居家族（上記以外）がいる」の質問項目のうち、2.と6.を、乳幼児や高齢者といった健康リスクに危険がある家族がいるため1と再定義し、それ以外をそうした家族がいない0と再定義し分析のための変数として用いた。

(27) 「1. 男性」、「2. 女性」という質問項目で聞いているため、「女性」を0と再定義した値を入力して分析の際には使用した。

本稿は2018年日本公共政策学会研究大会自由公募セッションIの報告論文の内容を大幅に加筆、修正したものである。

都市レジーム研究の再検討

—アメリカ政治発展アプローチの導入を中心に—

鈴木 隆 志

【目次】

はじめに

1. 都市レジーム分析
2. アメリカ政治発展アプローチとアメリカ都市政治研究
3. 現代のアメリカ都市政治への応用—都市レジーム分析への「政治秩序」の応用
4. 結びに代えて

はじめに

アメリカの地方自治・都市政治研究においては、この約30年間、都市レジーム分析が中心的な研究であるとされてきた⁽¹⁾。そして、アメリカのみではなく、ヨーロッパをはじめ、世界各国で都市レジーム分析は利用されてきた。しかしながら、このように展開する一方で、その理論としての在り方や都市レジームの研究への応用方法などについては、議論や修正的検討が行われてきた。

都市レジーム分析をめぐっては、近年でも、その分析概念としての有用性についての議論が行われてきた⁽²⁾。特に、ランベレット(Lambelet)は、スイスを事例とし、都市レジームを用い、都市レジーム分析が、現在でも有用であることを検証している⁽³⁾。

アメリカにおいては、2000年代の中頃からアメリカ政治学の中での地方政治・都市政治研究の影響力について議論がなされてきた。かつて地域権力構造（community power structure）論争などはアメリカ政治学に対する影響力を有していたが、現在のアメリカ都市政治研究に関してはそうした影響力がなくなってきたのではないかと指摘されてきたのである⁽⁴⁾。そうした状況のもと、都市レジーム分析に改めて注目が集まっている。近年、特に、都市レジーム理論の確立に貢献したストーン（Clarence N. Stone）はアメリカ政治発展（American Political Development）という新たなアプローチを導入することを試みている⁽⁵⁾。

日本において、都市レジームの分析への応用などは行われている⁽⁶⁾。しかしながら、近年のアメリカ都市政治研究における都市レジーム分析の動向や位置づけ等について、触れられることはほとんどない。

また、都市レジーム分析はこの約30年間、アメリカ都市政治研究の中で中心的な研究とみなされていることを示したが、都市レジーム分析の最新動向を明らかにすることは、アメリカ都市政治研究の現在の状況あるいは、アメリカの地方自治・都市政治の現状を明らかにする手がかりとなる。

本稿においては、最近のストーンのアメリカ政治発展アプローチに関する研究を取り上げ、なぜアメリカ政治発展アプローチを用いるのか、アメリカ政治発展アプローチを用いることにより、どのような意義が見出されるのか、それを用いることがどのような進展を都市政治研究にもたらすのか、都市レジーム分析との関係はどのようなものか等について考察をしたい。

まず、アメリカ政治発展アプローチは、研究としてどのような特徴があるのか、都市レジーム分析との関係はどのようなものがあるのかなどについて考察する。また、なぜアメリカ政治発展アプローチを用いる必要が生じたのかについては、時代の変化の影響があるのか、都市レジーム分析への批判的検討とそれへの対応によるものなのかに関して考察する。さらに、アメリカ政治発展アプローチあるいはその特

徴の1つである「政治秩序」(political order)をとり入れることにより、現代の都市政治を分析するにあたり、都市レジーム分析をどのように発展させ、その説明の可能性をどのように広げることが可能となったのかなどについて考察をしたい。

これらの考察を行うことにより、現在のアメリカ都市政治研究の動向を明らかにすることができ、アメリカ都市政治研究の理解を深めることができる。日本においては、地方分権改革を経て、住民自治の拡充が一つの課題として取り上げられてきた。また、第二次世界大戦後、民主化の文脈でアメリカと同様の二元代表制や直接民主制などの地方自治制度が取り入れられてきた経緯もある。このようなデモクラシーの観点からアメリカの地方自治の研究を行うことは日本の地方自治の研究や実践においても有益である。そうしたアメリカの地方自治を理解する上でも、本研究においてアメリカの地方自治・都市政治研究の動向やその意義について明らかにすることにより、日本の地方自治研究等に貢献することができると考える。

1. 都市レジーム分析

上述したように、都市レジーム分析は、アメリカ都市政治研究において近年の主要な研究の1つであり、その提唱者であるストーンは、都市レジーム分析を念頭においた上で、アメリカ政治発展アプローチを導入して、説明を試みている。

そこで、まず都市レジーム分析について説明をする。

都市レジーム理論は、ストーンが1989年に発表した著書『レジーム政治 (Regime Politics)』によって確立されたといわれる⁽⁷⁾。都市レジームとは、統治に係る意思決定と実施を可能にするために都市などの自治体 (public body) と企業などの私的利益 (private interest) が相互に機能する非公式なアレンジメントとされる⁽⁸⁾。

そして、この都市レジームあるいは統治連合は、都市の主要な政策

課題 (agenda) のもとに、それらを解決する資源を有するアクターが集まり、政策の選択が行われる。そして、この統治連合は一定期間存続する。こうした理論化を試みたのが、ストーンであった⁽⁹⁾。

都市レジーム分析の原則は、統治のアレンジメントを維持するためには、達成すべき政策課題と同等の資源が必要であるということである。統治連合に参加する主体としては、政府のみではなく、選挙を介し影響を与える市民、市民間のネットワーク、法令順守または監督などの資源を有している非政府的アクターなどが挙げられる。また、それぞれのアクターの要求は、組織化された協議や交渉を通して通常満たされる⁽¹⁰⁾。

ストーンは1946年から1988年のアトランタ市の都市政治を研究対象とした。アトランタ市の事例を用い、都市レジーム理論を構築、検証したのであった。アトランタ市では、1973年に初のアフリカ系アメリカ人のメイナード・ジャクソン (Maynard Jackson) 市長が選出されたが、その際に適合化が行われたとされる。ストーンが研究対象とした第二次世界大戦後は、他都市と同様にアトランタ市でも、開発政策が追求されていた。そして、アトランタ市においては、当初、人種的な排除や隔離が行われたが、後に同市の政策は行政と経済界が協力する方向に変化した。すなわち、アフリカ系アメリカ人の市長も白人市長と変わらずに、経済界と協力をするようになったのである。

この理論の主要な研究課題は、様々な主体やそれらの有する資源がどのように調整されるのかということである。そのため、政策課題を発見した際に独立している主体は統治連合を形成し、相互に協力をするようになる。そして、政策課題が解決されるとそれらの連合は解消されるのである⁽¹¹⁾。

この都市レジーム理論が登場した当初は、1960年代以降のアメリカの都市社会の変化、すなわち人種的多様性の広がりや女性の社会進出などを経験したアメリカ都市政治について説明する理論として有用であった。その後、都市レジーム分析は、アメリカ本国はもちろん、

ヨーロッパをはじめ、世界各国で応用されるようになった。そうした展開とともに時間が経過すると、グローバル化の進行などとも相まって、都市レジーム分析の限界など批判的検討が行われるようになった。2000年代以降もそうした議論が行われ、適宜、修正等が行われてきたのだが、明確な結論に至らず今日に至っている。

ストーンは、都市レジーム分析の構成要素として次の2つを挙げる。第1の要素は、主要な政策課題を解決するために、どのように統治のためのアクターのアレンジメントが行われるのか、という都市政治の内部に注目した分析（内部の秩序 [close-order] についての分析）である。一定の期間に高度に統合される都市レジームは、かつて連邦による補助金が潤沢であった再開発の政策課題のもとに形成されており、この時代においては、都市政治内部の分析は十分に行うことができた。しかしながら、時代の背景の変化によって、そうした政治的状況は変化してしまっただけで、新たなアイデアが必要とされるのである。第2の要素は、文脈的であり、長期間の政治的変動を重視するというものである。国家の状況等によって時間の経過とともに一般化には制限が生じる。そうした中、歴史的な転機に注目することにより、一連の歴史的变化を説明することができるのである。そして、都市レジーム分析の本質を、特定の期間の多くの地域の政治を的確に捉えるレンズとして考えることが必要であるとストーンは主張する⁽¹²⁾。

都市レジーム分析にはいくつかの批判的検討がこれまで行われてきた。アメリカ政治発展の視点がなぜ導入されたのかを考察するために、都市レジーム分析への批判的検討について触れ、それがどのように最近の研究に反映されているのかについて考察をしたい。

都市レジーム分析は政治的变化に対する広範な説明ができないのではないかという点について批判的検討が行われた。都市レジーム分析では、上述したように資源を持ち合わせたアクターが政策課題の下で連合する。このように統治連合の形成に関する説明は都市レジーム分析では十分行われている。それに対して、その解消については、詳細

な説明が行われていないのではないかという指摘がなされてきた。この点に関しては、後述するアメリカ政治発展アプローチは変化を前提とし、歴史的変遷に注目をしており、この批判的検討に対する回答になり得るものと考えられる。

ストーカー (Stoker) は、都市レジーム分析に対してエリートに過度に注目をしており、広範な市民と政府との関係にあまり注意が払われていないと指摘した⁽¹³⁾。それに対し、ストーンは、モレンコフ (Mollenkopf) の研究において、統治連合の例として選挙での提携について詳細に調査がなされており、エリートと市民がいかに政治的関係を形成するのにかについて述べられていることを挙げ⁽¹⁴⁾、エリートと市民の連携については説明が可能であると述べている。また、連邦政府の誘導による特権的に保護された郊外への都市住民の移動などの大衆の行為については、政治的要因が否定できないことも指摘している⁽¹⁵⁾。こうした都市レジーム分析の内容に関する批判的検討については、これまでのアメリカ都市政治における研究やアメリカ都市政治の実態から都市レジーム分析では、エリートに過度に注目をしているわけではないことが主張されている。

都市レジーム分析に対しては、時代の変化へ対応ができるのかという批判も存在する。ストーンがかつて研究をした 1980 年代以前とその後の都市政治をめぐる状況は変化していることが指摘されるのである。すなわち、グローバル化の進展によって企業の国際化やそれに伴って都市における企業の在り方も変化してきたというのである。国際的な政策が導入されることによる都市への影響も考慮する必要も生じてきた。また、アメリカの連邦政府と州、自治体の関係を考えると、連邦政府からの補助金は、現在、かつてのそれと比較すると減少している。このように、時代の変化への対応が都市レジーム分析の課題の 1 つとされてきたのである。

このような批判的検討が存在する中、ストーンは、都市レジーム分析をより広範な視点から変化について考察を行うために、アメリカ政

治発展のアプローチを採用したのであった。

2. アメリカ政治発展アプローチとアメリカ都市政治研究

ここでは、最近ストーンが研究に取り入れているアメリカ政治発展アプローチについて概説し、これまでストーンが取り組んできた都市政治研究、その中で中心的な研究とされてきた都市レジーム分析に影響を与えうるのかについて考察を行いたい。

アメリカ政治発展アプローチは、新制度主義の立場から現代アメリカの政治制度や政策の特徴との関連をも視野に入れながら、歴史的事象を理論的に説明する⁽¹⁶⁾。ストーンは、アメリカ政治発展アプローチについてオレンらの業績に依拠しながら議論を展開している⁽¹⁷⁾。

アメリカ政治発展アプローチの中で、制度等の歴史的変遷を考える上で重要な概念が、「併発性」(intercurrence)である。すなわち、1つの統合された政治システムの他に、異なる時期に異なる目的のために作られた複数の「秩序」(order)が不均衡に存在し、様々な構成要素の間で絶え間なく摩擦を受ける政治的状况が存在する。そして、こうした不一致が生じたとき、安定的なシステムは崩壊し、政治的な変化が生じると考えられるのである⁽¹⁸⁾。

アメリカ政治発展アプローチでは、基本的に、多くの活動は自律的であると考えられ、「中範囲」の視点から研究が行われる。そして、詳しくは後述するが、一定のきまりとなる「政治秩序 (political order)」が構築される。しかし、それらは不完全に統合されており、したがって緊張関係を内含する。ただし、その「政治秩序」は単純にそれらの寄せ集めではないと考えられる。このようにして政治は歴史的に構築されるという理論的な原則が導き出される。それゆえ政治的な変化は、単一のロジックに従わず、相対的配置の連続の構成から成り立つと捉えられるのである⁽¹⁹⁾。これがアメリカ政治発展アプローチの概略である。

こうした説明をする上では、まず時代区分が必要となる。時代区分により都市における政治的行動（大衆やエリートとの関係など）を重層的な視点から考慮することが可能となるのである。また、ある都市の「政治秩序」が他のものに移行する過程を、より広範で複数の要因によって説明することが可能になるのである。さらに、時間や空間を超えた視点で都市政治を捉えることによって、重大な経済的、技術的変化が生じた際に、都市における中心的な関心が主要な検討課題となることを見出すことができるのである。このような考えに基づきストーンは、第二次世界大戦後の期間の概要を説明できるとし、この時期を「再開発期」と位置づける。そして、この期間には、アフリカ系アメリカ人の政治への動員と都市の社会的・政治的構造の変化に基づいた運動が行われ、アトランタ市では人種を超えた統治連合が形成されていたとする。こうした「再開発期」の状況は、詳細な部分は地域ごとに異なることもあるが、アメリカ全土に広まったと考えられている。

ただし、時期区分は注意深く扱われる必要がある。なぜなら、政治的連合は決して固定的ではなく、いかなる「政治秩序」においても内部の緊張関係は存在し、外的な要因も変化をもたらす力として存在するためである。そして、内的小および外的要因は政治的行為を創造的なものにし、活力を与える。しかしながら、こうした中でも政治的連合は一貫した継続する結合性を有した。例えば、『レジーム政治』が扱った年代のほとんどは、再開発期であった⁽²⁰⁾。そのため、都市レジーム分析により都市政治を説明することが可能であった。すなわち、急速な人種的变化と再開発を通しての経済発展を結合した政治をする都市として一定の期間の特徴を表すことができたのである。

このアメリカ政治発展アプローチの中で、重要な概念の1つが「政治秩序」である。

「政治秩序」とは、時代によって区分される統治のアレンジメント、ガバナンスの1つの歴史的区分を他のものと区別する、関係や活動のパターンとして解される⁽²¹⁾。『レジーム政治』においては、統治連合

の形成に主に焦点を充て研究を行ってきたが、その解消についてはあまり扱われていなかった。そこで、「政治秩序」を扱うことによって統治連合の解消過程も説明できると考えられるのである⁽²²⁾。

このように、都市レジーム分析においては、都市の官民のアクターが統治連合を形成すると考えていたことに対し、アメリカ政治発展アプローチでは時期によって形成される「政治秩序」が異なると考えることにより、いかにして都市の政治が行われているかを考えるのである。

次に、アメリカ政治発展アプローチを都市レジーム分析に導入することの意義について考察をしたい。ストーンは、都市レジームの概念をより包括的なアイデアにすることや政治的変化へのアプローチとして進展させるために、時代区分をし、時間を超えた比較をすることによって、政治変化が起こる中でどのように影響力を持つ主体が異なる方法で結合されるのかを強調するとしている。また、都市においては優先度の高い課題をめぐって団結し、安定的で結合力のある統治連合が存在すると都市レジーム分析において考えられる。ただし、今日の都市においては、こうした状況は変化している。その上、組織的な不均質が見出されることがあるのである。この不均質に対しては修正しようとする反応も見られ、そこでは組織 (structure) と活動 (agency) の関係性から解決を見出すことが考えられている。さらに、都市の「政治秩序」の中では、統治連合に関わるアクターの多層構造が見られ、それを通して都市政治が論じられる⁽²³⁾。

すなわち、都市レジームにおいては、統治連合に参加するアクターを官民という区別以外は特段設けていなかったが、「政治秩序」のもとでは、それぞれ都市内で構成される属性によるアクターの層が存在しており、それらの関係から都市政治を考えることができるというのである。

また、都市レジーム分析にアメリカ政治発展アプローチを導入することにより、一都市の研究からより大きな枠組みや歴史的な分析へとそ

の性格を変化させることができる。

都市レジーム分析がしばしば都市の中での政治のみを対象にし、都市の内部で完結する政治を前提として研究していると指摘されることがあるが、連邦政府などの外的要因も考慮している「中範囲」の理論であると、ストーンは主張する。このような性格を有する都市レジーム分析にアメリカ政治発展の視点を導入することによって、より広範な説明ができると考える。例えば、アトランタ市の都市政治の分析を南部の問題として取り上げることによって、バーミングハムやニューオーリンズなどの他の深南部 (Deep South) の都市といかに異なるかということを説明できるのである。

また、南部の時代背景の変化の中で、公民権運動が再開発との関係でどのような役割を演じたかについて説明できる。さらに、時代区分としての「大恐慌期」に視点を移すと、アトランタ市では労働組合などの影響が弱く、政党の影響の弱い「グッド・ガバメント」(Good Government) の政治が行われていた。そのため、ニューヘヴンやシカゴとは対照的な政治が行われていたと説明できるのである⁽²⁴⁾。

このように、都市レジーム分析は歴史的な視点による研究の余地をはらんでいたため、アメリカ政治発展アプローチにも対応が可能であり、時代ごとの都市政治の特徴やそれらの変遷について説明が可能になると考えられるのである。また、アメリカ政治発展アプローチを用い、歴史を通じた比較によって、説明の範囲も広められ、より詳細な都市政治の考察が可能になると考えられるのである。

3. 現代のアメリカ都市政治への応用—都市レジーム分析への「政治秩序」の応用

1) 歴史的分析と都市レジーム分析

上述したように、かつてストーンが研究したアトランタ市などの事例は、再開発期と位置づけられた。現在の都市政治をアメリカ政治発

展アプローチの枠組みで捉えるに当たっては、どのような時代として捉えられるかを考える必要がある。広範な歴史的文脈に今日を落とし込むと、『レジーム政治』で検討された統治の連合は、一般的に有効なものではなく、特定の時期の状況に見られたものであると解される。数十年が経過して、都市の状況は変化しており、経済成長が時間の経過とともに広がった一方で、再開発期に見られた産業都市は衰退し土地利用にも大きな変化をもたらした。そして、かつてそうした時代の文脈において普及していた再開発にかかわる政策課題は変化し、それに伴い都市の統治の結合は弱まってきた。こうした時代の変化を経た現在の都市政治は、再開発から情報の過程や知識に基づいたサービスを強調する「脱工業」(post industrial) という文脈へと変化したとされる⁽²⁵⁾。

では、歴史の流れの中で、この脱工業時代の都市はいかに位置づけるかということが出来るのだろうか。その手掛かりとして、ストーンは、都市レジーム分析をめぐる次の論点を指摘する。それらは、地方政治の自主性あるいはその特性に関するものや構造的な説明に関するものであり、それぞれは関係している。

グローバリゼーションの進展や時代の変化とともに、地方政治の自主性、政府間関係やその政治的関係について修正が求められてきた。例えば、ブレナーは、都市を「資本主義的発展と政府の規制の広範で多様な過程における」重要なものと位置づけている⁽²⁶⁾。このように、資本主義的な発展の過程や上位政府からの規制等の影響を受けるものとして都市は捉えられることがある。また、『レジーム政治』では都市はより閉鎖的な空間として捉えられていたとの指摘もある。

このように都市を資本主義的発展の文脈で捉えることに対し、ストーンは、『レジーム政治』では社会経済的な変化がアトランタ市の統治連合の変化に影響を与えたことも考慮しているが、単純に資本主義的な発展による変化としてではなく、再開発にあたっては鉄道中心の輸送手段から自動車中心のものへと変化したという要因を考慮してい

たと主張している。そして、彼は都市の内部に限定された分析の限界に関する指摘についても都市レジーム分析は都市内部の政治のみに注目したのではなく、グローバリゼーションなどの影響も考慮し、「中範囲」の分析を行っているとは主張する。ただし、アメリカの歴史を考察する上では、地方への注目が必要である。すなわち、20世紀のアメリカの政治の展開は、中央と地方の緊張に基づいているとされる。例えば、「ニュー・ディール」や「偉大な社会」(Great Society)などの政策の命運は、地方政府の職員や有権者によって決定されていたのである。また、アメリカの自由主義に基づく政府の特性を理解するためにも、地方への注目が必要である。すなわち、自由主義に基づく政治を考慮する際には、「場所の政治」を視野に入れることが不可避なのである。例えば、州と地方は連邦の政策の実施や意義をめぐる上でも争いの場となってきたのである⁽²⁷⁾。

そして、アメリカにおける社会政策は、ジム・クロー時代南部における奴隷所有をはじめアメリカの社会における人種の位置づけの変化を経験した地方の状況を考慮に入れないと理解できない。アメリカにおける人種的不平等は、地方のレンズを通してのみ十分に理解されるのである。また、ストーンは、地方を重視することへの批判は、資本主義的発展の視点への固執によって生じていると指摘する⁽²⁸⁾。すなわち、新自由主義が資本主義の軌道上にあると考える先のブレナーの分析では、新自由主義の思考態度は国家レベルの政策形成を導き、そしてその結果として生じる政策が都市政治を形成すると考えられるのである。しかしながら、実際は地方にも独自の要因が存在し、それを考慮する必要があるのである。

このように、現在を歴史的な文脈でどのように位置づけるかに当たっては、現在の都市政治をとりまく時代的背景すなわちグローバリゼーションや資本主義、地方および政府間関係の捉え方なども考慮に入れる必要があるのである。いずれにしても、現在の都市政治をめぐる時代区分は、脱工業期であり、かつてストーンが都市レジーム理論を確

立した時期とは大きく異なるのである。

2) 都市レジーム分析の精緻化

これまで示したように、アメリカ政治発展アプローチを導入することによって、都市レジーム分析がこれまで説明してきたものよりも広範なあるいは詳細な説明が可能となる。

都市レジーム分析にも資源の重視、連合の構築の必要性、目的と政策課題の主要な役割など有効な要素はたくさんあるものの、今日までの都市レジーム分析の展開によって、不必要な要素も加えられてきた。そして、統治連合が安定的で結合的であるという想定は、時代の変化と共に変わった。再開発期には、開発に対する連邦の助成金が潤沢にあったことなども影響して、都市における政策課題の優先度も明確であり一般的であったのだが、現在はそれらの状況も変化し、都市における課題の断片化などが見られる。こうした政治的变化を考慮しながら、ストーンは、静的な統治のアレンジメントとしてではなく、国際的に展開するグローバリゼーションなどの動的な過程を反映し得る都市の「政治秩序」の概念の導入を試みたのである⁽²⁹⁾。

都市の「政治秩序」の概念では、都市レジーム分析と同様に、統治連合に係るアクター間の緊張関係やその結合、統治連合の維持などに焦点を充てる。また、都市の「政治秩序」の概念は、地域間の比較や時間を越えた比較が可能である。そして、都市の「政治秩序」は、都市の内部の統治に関わるアクターからなる多層構造とそれらの関係などが反映された結果としてあらわれる都市政治を捉えることができる。

この「多層」という用語は、都市のガバナンスにおける協力や活動に関わるアクターにより構成される都市内の政治的な構造を指す。各層とは次の通りである。「上層」は主要な政策課題の決定、重要な資源を伴ったエリートにより構成される。「中間層」は多少資源を用いることができ、施行された政策に若干関わるすることができる。ちなみに、「中間層」は都市から郊外への移動などによって政治的な影響を与える可

能性はあるが、微力である。「下層」は不利な状況に置かれ、そうした状況を変える資源をわずかに保持する社会的に周辺的な人々により構成される⁽³⁰⁾。これらの3層の活動は、相互に影響することもある。こうした多層構造が都市の政治の性格を特徴づけるのである。例えば、再開発期と現在を比較し、都市政治がどのように変遷したのか、変化したのかという分析が行えるのである。また、基礎的な文脈の変化と、その変化がどのように政策あるいは政治に影響しているのかを考察することもできるのである。

この多層構造の再開発期から脱工業期の変化は、次のように概説される。第二次世界大戦期には、都市のリーダーは郊外の急速な成長への対応や産業都市の衰退に対処するという難局に直面していた。都市における交通手段は鉄道から自動車中心のものへと変化し、土地利用を変えた。そして、高速道路の建設や都市の再興を通して、再開発は連邦の補助金によって手厚く補助されていた経済界と役所の連携によって促進され、優先される課題になったのであった。また、アフリカ系アメリカ人が郊外から締め出され都市へと向かったアフリカ系アメリカ人の大移動 (Great Migration) などは、中間層、低所得層の地域に大きく影響した。白人の中間層は、連邦による補助もあり、郊外への退出が促進された。1968年に連邦政府により住宅に関する差別反対に関する法律が施行されるまでに、裕福な白人の郊外への退出、貧困層・アフリカ系アメリカ人の都市への集中という傾向が固まりつつあった。そして、市民による騒乱が各地で頻発すると、こうした傾向はより深まった。また、金融機関等が都市の低所得者等へ不利な対応をとったレッドライニング (redlining) やブロック・バスティング (block busting) などは、都市の近隣、地域に広範な「負の投資」を強いていた。このように、再開発期には、経済の改革、「中間層」の郊外への退出、「下層」の根本的な無視や差別という主要な課題が生み出された。人種的な人口構成の変化やアフリカ系アメリカ人の中間層への成長のための足掛かりをもたらしたアフリカ系アメリカ人の公的な雇用

を促進する「偉大な社会」のイニシアティブが導入され、ささやかであるが政策の調整の可能性が見出されてきた。1980年頃に再開発期が終了したと考えられるのであるが、それ以降は都市の衰退や郊外の成長を経験するとともに、国家の政策や政治は右派的に変化していた。連邦政府によって補助された都市に関連した事業に対しては、増税に反対する勢力による見直しが進んでいた⁽³¹⁾。

このような政治的文脈と具体的な変化が多層構造の枠組みを通して見出せるのである。都市レジーム分析でもこうした文脈での変化を明らかにできた部分もあったとストーンは主張する。すなわち人種を超えた連合がアトランタ市の統治連合になった文脈を確認できるというのである。上述した主要なテーマが変化したことによる顕著な地方の変化とともに、アトランタ市やほかの都市で都市レジームの形成や運営に関し、共通する広範な文脈を形成したとされる。もう一方で、上記のような説明は、国家の政治的文脈の変化の結果として政府間の変化が生じてきたことを示している。

以上のように、アメリカ政治発展アプローチの特徴的な概念である「政治秩序」を用いることによって、時代の変化による都市政治の特徴の変化という時間を横断した研究が可能になる。また、「政治秩序」の内部的な構造として多層構造の枠組みを用いることにより、都市における政治的变化はもちろん、その都市の政治的特徴やその動態についても説明が可能になるのである。このようにして、ストーンは分析枠組みとしての都市レジーム分析の精緻化を試みているといえるのである。

3) 都市の「政治秩序」の変化と都市政治の変化

近年のアメリカの都市においては、政策課題や都市内部におけるアクターの特性の変化やそのアクターにより形成される統治連合にも変化が生じてきた。

ここでは、そうした都市政治をめぐる状況の変化について「政治秩

序」を用いた研究の視点を通して、どのように概観できるのか、そして、どのような特徴があると指摘できるのかについて考察を行う。

グローバル化が進展する中で、アメリカの都市は顕著な変化を経験してきた。再開発期には経済の再興を引き起こすものとして土地利用が主要な対象であったが、脱工業期の都市では主要な場所に人的資源が動くようになり、注目されるようになった。都市の変化の根本的性格は、再興などの物理的な問題ではなく、人的な要素の問題に変化してきた。すなわち、知識や情報の時代では、学校の改革や「クリエイティブ・クラス」と呼ばれる人々の誘因・養成が中心的な関心になってきたのである。土地利用は主要な要素のままであるが、現在、都市の主要な関心は「都市への回帰」(great inversion) (都市へのより裕福な人々、若い人々の誘引)を経験する都市の拡大となっている⁽³²⁾。

かつて工業が中心であった時代には、ダウンタウンの経済的活力を求める企業などが都市政治に集合的に関与していた。しかし、経営者の国際的な流動性が高まると、多くの都市において、エリートらによって構成される「上層」の都市の政策形成等への参加は減少し、市民のリーダーシップがより普及してきた。そして都市における優先的な目標が、かつては「上層」のリーダーらによる安定した連合によって戦略的な方向付けが行われていたが、現在はそのように形成されることは稀である。すなわち、かつて多くの都市で集合的な経済界等のリーダーシップにより形成される長期の安定した計画が存在していたものが、そのようなリーダーシップの結集度も弱まり、短期間の利益を追求するような計画へと変化したことがうかがえるのである。

現在の都市においては医療や教育分野は主要な関心分野であるが、集合的な勢力が存在するわけではない。こうした分野では、慈善団体が大都市で主要なプレイヤーとなってきた。例えば、彼らは自分たちの財産を用い、戦略的な学校改革を展開してきた⁽³³⁾。

都市におけるエリート層は、時代の変化等を経たのち現在も全体的に見れば都市政治における主要なアクターであるのだが、再開発期の

ように持続的に主要な目標に対して集合するという特徴は失いつつある。

実際のアメリカ都市政治の変化を「政治秩序」の観点から見ると以上のように概観することができる。

次に、より一般的に「政治秩序」の内部における多層構造を構成する各アクターがどのように変化したのかについて考察したい。

上述したように都市の「政治秩序」において都市の住民は、重層的に存在している。すなわち、基本的に企業の経営者などの「上層」、
「中間層」、低所得者等の「下層」である。

それぞれの層は、次のとおり変化するとされる。「再開発期」には、「上層」の構成員は都市のエリート層として、都市の主要な政策課題を決定していた。また、それにより安定的で継続的な都市の政治が確保されていた。しかしながら、現在の脱工業期においても土地利用等は主要な関心の一つであるが、「上層」のアクターの利益が必ずしもまとまらなくなってしまったのである。

「中間層」については、再開発期には政治的影響力等が停滞しつつある白人とアフリカ系アメリカ人のコミュニティの対立が顕著であったのに対し、脱工業期においては移民にその関心が集まっている。

そして、「下層」については、「負の投資」などによって家を手放さなければならなくなった低所得者が脱工業期には現れてきた。ただし、こうした状況に対し、地域や労働者に基づく団体などにより最低賃金の保障などが行われてきている。また、大学、特に医学部や病院が低所得者との建設的関係を確立するよう努めている⁽³⁴⁾。

この「政治秩序」およびそれをめぐる変化の背景には、都市の政策を行う上での資源の変化もある。すなわち、かつて再開発期には連邦政府からの補助金等が潤沢に支給されていたが、現在は減少してきている。そうした財政面などの資源の変化が指摘されるのである。

このように、地方あるいは都市の重要性は変わらないが、脱工業期の現代においては、希少な資源や構造的な不均衡によってかつてより

も都市の統治連合は流動的になったのである。

4) 時間横断的な比較の枠組みとして

これまで見てきたように、都市レジーム分析にアメリカ政治発展アプローチで生成されてきた「政治秩序」を用いることによって、再開発期から脱工業期へと時代の変化に対応することができ、さらに都市内における政治的な重層構造を見出すことによって、都市政治の動的な変化を見ることができるようである。そして、これらによって時間横断的な分析が可能になるのである。次に、この時間横断的な分析の理論的な側面について考察を行っていききたい。

この分析の基礎となる視点は、都市の「政治秩序」に基づく重層構造とそこでのアクターの動態である。

都市レジーム分析に対しては、資本主義的経済の発展の帰結として都市政治が決定されるという経済的決定論の立場からの批判的検討がある。

それに対して、都市内の政治的重層構造の視点に基づきストーンは経済的階層や人種等の非経済的要因による構造的不均衡が都市においては存在し、それらが政治に影響することを指摘する。

ストーンは、1999年のコーヘンの研究を取り上げ、都市政治においては有力な支配層が存在していても周辺的なグループに発展可能性があることを指摘する。そこでは、政治に対する影響力を有するか否かではなく、影響力の程度に注目し、周辺的なグループが資源へのアクセスを得ることや排除に対抗する能力の変化を通して、集団内の関係やその結合の程度や組織化のレベル、リーダーシップの素質の出現、有する情報の質、コミュニケーションの手段やその範囲の変化などが考察された。そして、都市の政治において独占的な地位を有する層の性格や結合性が変化したために、周辺的なグループが自らの課題を克服できるかということが示されたのであった。このようにストーンは都市政治においては「上層」が主導権を握るのみではなく、「下層」の

努力や重層構造内の相対的な関係の変化によって都市の政策課題の決定が変わるということを主張し、「政治秩序」が都市レジーム分析に応用できることを示した⁽³⁵⁾。

かつて都市レジーム分析では都市レジームの形成に際しては、政策課題のもとにその課題を解決できるアクターが集合するということが指摘されていた。すなわち、都市における政策選好が存在し、主要な政策は自ずと絞られるとされたのである。しかしながら、これまで述べたように長期的な政策課題に対して集合するアクターが減少する傾向が見出せるのであれば、都市レジーム分析の登場以前に主要な理論の一つであった権力多元論が説明するような政策ごとの参加者が多数存在する状況も生じることが想定できる。

しかし、都市レジーム分析の大きな貢献はその権力観の転換であり、それが権力多元論などの特徴を大きく分かつ。都市レジーム分析の登場以前には、権力は支配や対抗というものに親和的であった。しかしながら、都市レジーム分析においては、権力は「何かによる力」(power over)ではなく、「何かをする力」(power to)として政策等を実行するために複数のアクターからなる統治連合によるものと捉えたのである⁽³⁶⁾。このような点で権力多元論とは異なり、時代の変化に伴って新たな視点を都市レジーム分析は提供してきたのであり、現在も有効なのである。

アクター間の相互関係の変化によって都市政治が変化するという分析枠組みにより時間横断的な分析が可能となることが指摘される。そして、「政治秩序」の考えを導入すると次のように考えられるのである。まず、都市政治における影響力に関しては、システムの要素である階層化した資源の配分が連携の形成に影響すると考えられるのである。すなわち、市場の不平等性や社会的ヒエラルキーは政治の関係にも影響し、それが統治連合の形成に影響するのである。次に、優先される政策課題を遂行するための能力についてである。これは前もって与えられるものではなく、構築され、維持されるものである。そうした能

力の構築は流動的なアクターの参加によって行われるが、その関与できるアクターに関しては多くの資源を有するアクターの方が資源の少ないアクターよりもその能力の構築に影響することができるのである⁽³⁷⁾。

こうした枠組みは、再開発期から脱工業期においても共通するものと考えることができる。このような枠組みは、都市レジーム分析と共通するのであるが、「政治秩序」の概念は、変化が生じる過程の中で調整が行われる際に、都市政治を行うための能力が強化されるのか、あるいは弱められるのかということを説明することを可能にするのである。すなわち、時間横断的な視点を強化するのである。

再開発期から脱工業期に変遷する中で、多くの都市において、交通手段は自動車中心のものになり、グローバリゼーションによって経済界のリーダーの影響力は弱まり、連邦からの資金は減少し、行政のとり得る手段も限られたため、再開発期には結合された力が弱まってきたのである。その一方で、草の根的な動員は、支持されるようになった。人的資源が強調されたことによって、多くの都市では「教育や医療」分野の重要性の高まりやコミュニティと警察の関係性の変化、「都市への回帰」が進行している。

「上層」の影響力が弱まるとともに、都市の政策課題への凝集性は低くなり、特定の資源の蓄積を伴った新たなそしてより多様なアクターが登場してきた。近年は、都市において、「中間層」は郊外へ退出せず、都市の利益を守るようになった。その上、新たな草の根の連合の構築や各層間の連携の形成の余地も広がった。「下層」に関しても、信仰に基づいたコミュニティや資源を提供する財団の助力もあり、政治に関わる機会は拡大してきた⁽³⁸⁾。

このように、「政治秩序」の観点から都市政治分析を行うことにより、都市においてどのように統治連合が変化するのか、さらにその変化の際にはどのように統治連合のアクターが変化するのかという点について動的により詳細に分析をすることが可能になったのである。

4. 結びに代えて

ストーンは、アメリカ政治発展の視点、「政治秩序」の視点を取り入れることにより、都市レジーム分析の精緻化を図った。すなわち、彼は時代の変化とともに、都市政治の説明能力について批判的な考察がなされた都市レジーム分析をより広範で詳細な説明ができるものへと進化させる可能性を見出したのである。

都市レジーム分析においては、その利用方法について様々な研究者による応用あるいは都市レジーム分析の展開があったことによって理論としての複雑性や曖昧さが高まっていた。この度、アメリカ政治発展アプローチのとり入れや中でも「政治秩序」という概念を用いることにより、理論としての方向付けも可能になったと考える。ただし、これがアメリカの文脈におけるものであるもので、これを他国において、特にヨーロッパ等で用いることができるのかについては、今後の研究の成果が待たれる⁽³⁹⁾。

また、都市レジーム分析に「政治秩序」の導入が必要とされた背景には、実際のアメリカの地方自治、都市政治の変化も存在していた。1990年代中頃から時代の変化と共に、都市を取り巻く環境、それに伴う都市の社会経済的要因の変化が生じており、それに対する都市レジーム分析の説明の限界も指摘されていた。現代のアメリカ都市政治をかつての再開発期と脱工業期として区別することにより、連邦政府等と都市の関係やグローバル化に伴う企業の変化等への対応を可能にした。ただし、この時代区分についてはさらなる留意が必要である。ストーンは第二次世界大戦後の経済成長期を再開発期としている。しかしながら、実際の都市では、1960年代後半以後、政治参加する人々の多様化など政治的な変化を経験している。このような変化を考慮した時代区分等を検討する必要があると考える。

都市レジーム分析にアメリカ政治発展アプローチ、「政治秩序」の概念を導入することにより、統治連合がどのように変化するのかという

点に関して、説明することが可能となった。すなわち、都市の内部の統治連合に関しては、参加するアクターを多層構造から捉えることにより、それらがどのように影響力を有するのか、行動するのかについて分析することを可能にした。また、そのような視点から捉えることによって歴史的にどのような変遷があったのかについても説明することが可能になったのである。さらに、これらの変化の要因をその都市の属する地域、時代的变化、政府間関係から捉えることによって一都市のみの分析ではなく、アメリカ都市政治の広範な流れの中での位置づけをすることを可能にしたのである。

これまで特に都市レジーム分析とアメリカ政治発展という視点で考察を行ってきたが、都市政治研究の文脈ではいかなる評価が可能であろうか。上述したように、2000年代中頃から、都市政治研究のアメリカ政治学における影響力の議論などが行われてきていた。アメリカ政治学の中で地方自治・都市政治の分野以外の異なった分野のアプローチを利用していることには、アメリカ政治学における都市政治学の位置づけを高めるねらいがあるのではないかと考える。すなわち、都市レジーム分析は一都市の研究として捉えられがちであるが、同じ時代背景を有する都市間、あるいは地域に属する都市との比較やそれらの都市の説明をすることができるようになることで、より普遍的な特徴を見出すことができるのである⁽⁴⁰⁾。

ストーンはかつて1993年にそれ以前のアメリカ都市政治研究の業績から都市レジームの類型を導き出し、都市レジーム理論の前進を試みていた。アメリカ政治発展の視点を取り入れ、近年の都市政治の状況を捉えなおすことにより、新たな理論構築が可能になると考える。ただし、このように新たな理論を形成していく上では、その理論を適用した事例研究による検証が必要になると考える。そして、今後の課題として、こうした理論の確立あるいは分析手法の確立や検証について、アメリカ都市政治研究におけるその動向を追うとともに、自身の研究でもそうしたものの手がかりを探っていきたい。

【註】

- (1) Levine (2015) など
- (2) Pierre (2014) など
- (3) Lameblet (2017) ; 鈴木 (2019)
- (4) Judd (2005); Sapotique et al (2007)
- (5) Stone (2015): Stone (2018)
- (6) 中澤 (2005) など
- (7) Stone (1989)
- (8) Ibid., p.6.
- (9) ストーンは、アメリカ都市政治研究の業績から、類型化を行い理論化を試みていた (Stone [1993])。このような取り組みからかつては「都市レジーム理論」 (urban regime theory) と呼ばれていたが、現在は、「都市レジーム分析」 (urban regime analysis) と呼ばれることが多い。
- (10) Stone (2015), op. cit., p.102.
- (11) Ibid., p.102.
- (12) Ibid., p.102.
- (13) Stoker (1995): p.60.
- (14) Mollenkopf (1992): p.79.
- (15) Stone (2015), op. cit., pp.105-106.
- (16) 伊藤 (2006) : 4 頁。
- (17) Orren and Skrowneck (2004); Stone (2016): p.6, 23.
- (18) Rast (2005): p.140; Orren and Skrowneck, op. cit., pp.108-118.
- (19) Stone (2015), op. cit., p.109.
- (20) Ibid., pp.105-106.
- (21) 伊藤、前掲書、10 ~ 11 頁。
- (22) Rast, op. cit., p.139; Lucas (2017): pp.4-5.
- (23) Stone (2015), op. cit., pp.101-102.
- (24) Ibid., pp.104-105.
- (25) Ibid., p.106.
- (26) Brenner (2009): p.134.
- (27) Stone (2015), op. cit., p.108.
- (28) Ibid., p.108.
- (29) Ibid., p.115.
- (30) Ibid., pp.109-110.
- (31) Ibid., pp.110-111.
- (32) Ibid., p.111.
- (33) Ibid., pp.111-112; Stone (2018): p.14.
- (34) Ibid., pp.112-113.
- (35) Ibid., p.114. See also, Cohen (1999): p.25.

- (36) Stone (1989), op. cit., p.229.
 (37) Stone (2015), op. cit., pp.114-115.
 (38) Ibid., pp.115-116.
 (39) ちなみに、カナダの事例への応用はなされている (Lucas [2017])。
 (40) ストーンは、サポティクネら (2007) が、都市レジーム分析の進展を要求しており、それに対する反応であることを言及している (Stone [2015] : p.116.)。

【参考文献】

- 伊藤正次 (2006) 『『新しい制度史』と日本の政治行政研究：その視座と可能性』『法学会雑誌』第47巻第1号、1-20頁。
 小松茂久 (2006) 『アメリカ都市教育政治の研究—20世紀におけるシカゴの教育統治改革』人文書院
 鈴木隆志 (2015) 「アメリカ都市政治と政策決定に関する一考察—ワシントン州シアトル市政を事例として—」『法政論叢』第51号第2巻、55～73頁。
 鈴木隆志 (2019) 「地方自治と都市レジーム研究—欧米における議論を中心に」『政経研究』第55巻第4号
 中澤秀雄 (2005) 『住民投票運動とローカルレジーム—新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社
 安岡正晴 (1995) 「アメリカ政治学における『都市レジーム・アプローチ』の発展—コミュニティ・パワー研究についての含意—」『早稲田政治公法研究』第48号、1～27頁。
 安岡正晴 (1998) 「レジーム理論による、アメリカ都市政治の計量的分類」『早稲田政治公法研究』第58号、1～27頁。
 Cohen, J. C. (1999) *The Boundaries of Blackness: AIDS and the Breakdown of Black Politics*, University of Chicago Press.
 Dilworth, R.,ed. (2009) *The City in American Political Development*, Routledge.
 Florida, R. (2003) *The Rise of the Creative Class*, Turtleback Books.
 Judd, D. R. (2005) “Everything is Always Going to Hell—Urban Scholars as End-Times Prophets,” *Urban Affairs Review*, 41 (2), pp.119-131.
 Key, V.O. (1949) *Southern Politics in State and Nation*, Alfred A. Knopf.
 Levine, M. (2015) *Urban Politics: Cities and Suburbs in a Global Age [ninth edition]*, Routledge.
 Lambelet, S. (2017) “Filling in the Resource Gap of Urban Regime Analysis to Make It Travel in Time and Space,” *Urban Affairs Review*. [https://doi.org/10.1177/1078087417740974]
 Lucas, J. (2017) “Urban Governance and the American Political Development

- Approach,” *Urban Affairs Review*, 53(2), pp.338-361.
- Mollenkopf, H. J. (1992) *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch Coalition in New York City Politics*, Princeton University Press.
- Mossberger, K. and G. Stoker (2001) “The Evolution of Urban Regime Theory - The Challenge of Conceptualization,” *Urban Affairs Review*, 36(6), pp.810-835.
- Orren, K. and S. Skowronek (2004) *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press.
- Pierre, J. (2014) “Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, Vol 50, Issue 6, pp.864-889.
- Rast, J. (2015) “Urban Regime Theory and the Problem of Change,” *Urban Affairs Review*, 51(1), pp.138-149.
- Sapotichne, J., B. D. Jones and M. Wolfe (2007) “Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics,” *Urban Affairs Review*, 43(1), pp.76-106.
- Stoker, G. (1995) “Regime Theory and Urban Politics,” In *Theories of Urban Politics*, edited by Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H., Sage, pp.54-71.
- Stone, C.N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993) “Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach,” *Journal of Urban Affairs*, 15(1), pp.1-28.
- Stone, C. N. (2005) “Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis,” *Urban Affairs Review*, 40(3), pp.309-341.
- Stone, C.N. and R.P. Stoker et al. (2009) *Urban Neighborhoods in a New Era: Revitalization Politics in the Postindustrial City*, The University of Chicago Press.
- Stone, C. N. and R. K. Whelan (2009) “Through A Glass Darkly: The Once and Future Study of Urban Politics,” in *The City in American Political Development*, R. Dilworth ed., Routledge.
- Stone, C. N. (2015) “Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order,” *Urban Affairs Review*, 51(1), pp.101-137.
- Stone, C. N. (2016) “Trends in the Study of Urban Politics: A Paradigmatic View,” *Urban Affairs Review*, 53(1), pp.3-39.
- Stone, C. N. (2018) “V. O. Key Goes Urban: Toward Understanding a Changing Political Order,” *Urban Affairs Review*. [<https://doi.org/10.1177/1078087418771214>]

Sugrue, J.T. (2003) "All Politics Is Local: The Persistence of Localism in Twentieth Century America," In *The Democratic Experiment: New Directions in American Political History*, edited by Jacobs, M., W. Novak and J. E. Zelizer, Princeton University Press, pp.301-326.

執筆者紹介（掲載順）

茨木正治	東京情報大学総合情報学部教授
石上泰州	平成国際大学法学部教授
岩崎正洋	日本大学教授
設楽裕文	日本大学教授
柴田秀一	日本大学教授
塚本晴二朗	日本大学教授
藤川信夫	日本大学特任教授
山田光矢	日本大学教授
渡邊容一郎	日本大学教授
石川徳幸	日本大学准教授
三谷文栄	日本大学助教
浅井直哉	日本大学助教
田上雄大	日本大学非常勤講師
鈴木隆志	日本大学助教

宮脇健	日本大学専任講師（危機管理学部）
三澤真明	日本大学専任講師
岡田陽介	拓殖大学政経学部准教授
岩井義和	日本大学准教授
荒井祐介	日本大学准教授
築場保行	日本大学特任教授
小川恒夫	東海大学文化社会学部教授

The Foundations for Democracy

CONTENTS

Dedication

Masaharu Ibaragi, *A Consideration of Political Cartoons: a Discourse Analysis of Political Cartoons on Territorial Problems in August 2012*

Yasukuni Iwagami, *A Study of Uncontested Local Elections in Japan*

Masahiro Iwasaki, *Junior Partners in Coalition Governments*

Hirobumi Shitara, *News Gathering and Crimes of Unlawful Disclosure of Confidential Information*

Shuichi Shibata, *Elections and Fact checking: the Case of Okinawa Prefecture*

Seijiro Tsukamoto, *Clifford G. Christians' Transformative Journalism*

Nobuo Fujikawa, *Governance Reform in Global Companies after Revision of the Stewardship Code and Corporate Governance Code — Based on New Hard-Law Mix and Practices, Diverse Stakeholders and Capital Costs, and UK Double Code Revision —*

Mitsuya Yamada, *The Necessity of Change to Electoral System and Local Government System in Tokyo, Especially Towns and Villages*

Yoichiro Watanabe, *A Study of the 1922 Carlton Club Meeting: the Significance of Stanley Baldwin's Conservatism*

Noriyuki Ishikawa, *A Study of the Media Discourse about What Japanese Regarded as the “South Seas” in Pre-WWII Japan*

Fumie Mitani, *A Reexamination of the Media Populism: its Conceptual Development and Analytical Framework*

Naoya Asai, *Distribution of Party Subsidies in Japan*

Yuta Tanoue, *A Study of Laws on History, especially “Memory Laws”*

Takashi Suzuki, *Reconsideration of Urban Regime Analysis — Focusing on the Introduction of American Political Development Approach*

Takeshi Miyawaki, *Empirical research on risk aversion and trust — Web Survey of Residents on Relocation of Tokyo Wholesale Market —*

Masahiro Misawa, *The Labour Party Split on European Integration after the 1975 Referendum*

Yosuke Okada, *The Effect of Voting Memory on Political Attitudes and Electoral Participation*

Yoshikazu Iwai, *The Role of Public Relations in the Republic of Ireland*

Yusuke Arai, *The Possibility of “Receptive and Responsive” Thinking and Discourse in Political Science*

Yasuyuki Yanaba, *The Drift of National Policy and Interests of Japan and Japanese Companies*

Tsuneo Ogawa, *Development of a “Deliberation Priming Function” Scale to Evaluate Mass Media Reports on the Nuclear Power Issue*

Career and Main Works of Professor Yoshikazu Iwabuchi

- 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。

日本大学法学部ホームページ (<http://www.law.nihon-u.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ございましたら、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 東京都千代田区神田三崎町 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. 56 No. 2 July 2019

The Foundations of Democracy

Special Edition Dedicated to the Memory
of Professor Yoshikazu Iwabuchi