

ISSN 0287-4903

政経研究

第五十六卷 第三号 2019年9月

日本大学法学部

創設百三十周年記念号

日本大学法学会

政経研究 第五十六卷第一号 目次

論 説

「八月ジャーナリズム」の形成

——終戦期（一九四五年）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

——Frederick 型 Civic 型 Balance 型への社会関係資本、健康関連の影響——

… 戸川 和 成
… 稲葉 陽 二

政経研究 第五十六卷第二号 目次

岩渕美克教授追悼号

民主主義の礎

——ジャーナリズム・メディア・政治・選挙・世論——

日本大学法学部

創設百三十周年記念号

刊行の辞

明治二二（一八八九）年一〇月四日、学祖山田顕義伯爵によって日本大学の原点である日本法律学校が創立されました。それ以来一三〇年の歳月を経て、令和元年（二〇一九）一〇月、日本大学法学部が創設一三〇周年という記念すべき年を迎えられましたことは、法学部教職員一同にとってこのうえない喜びであります。

今日、少子高齢化が進む中、一八歳人口の大幅な減少が予想され、また文部科学省による入学定員超過率及び定員充足率の引き下げとその管理の厳格化等により、本学のみならず私立大学を取り巻く環境は非常に厳しいものとなっております。そのような状況の下、我々法学部の教職員一同は、法学部の長い歴史と伝統を誇りに、一丸となって教育、研究及び学部運営に取り組んでいかなければなりません。長い歴史と伝統に安住することなく、法学部をさらに発展させるために「社会において魅力ある学部」「社会の注目を集める学部」を目指して精一杯努力していかなければなりません。

一三〇周年記念事業としては、令和元年一〇月四日に大学本部が主催する日本大学創立一三〇周年記念式典・祝賀会が開催されます。また、法学部では創設一三〇周年を記念して政経研究所主催のシンポジウム、法学部校友会の後援による日本大学管弦楽団の特別演奏会、法学部所蔵のコレクションの展示会等が開催されます。

大学にとって学生の教育は最も重要な職務であります。教育と研究は一体のものであり、研究活動も教員にとって重要な職務の一つです。そこで、この記念すべき年に、法学部では創設一三〇周年記念事業の一環として、教育と並んで大学の大きな使命である研究に関して、法学部の機関誌である『日本法学』『政経研究』そして『桜文論叢』

を法学部創設一三〇周年記念号として刊行することにしました。法学部創設一二〇周年の際には、記念事業として特別な『日本大学法学部創設百二十周年記念論文集』全三巻を刊行しましたが、今回は『記念論文集』という特別なものではなく、学部にも所属する専任教員の研究水準を端的に表している法学部機関誌を記念号という形式で刊行することにより、私たちの日常的な研究活動の一端を公表することにしました。日本大学法学部は、他の同僚大学の法学部とは異なり、法律学科に加えて政治経済学科、新聞学科、経営法学科、公共政策学科の五学科を擁しており、この五学科で展開されている専門科目を担当する専任教員の研究領域は多種多様です。それに加えて総合科目・外国語科目を担当する充実したスタッフにも恵まれています。この法学部創設一三〇周年記念号には、様々な分野の研究者を擁している法学部の誇るべき特質が反映されていると言えます。

この一三〇周年記念号の企画から刊行に至るまで、必ずしも十分な時間が確保されていた訳ではありません。そのような中で、この記念号に多数の多角的な研究論文をお寄せいただきました。玉稿をお寄せいただいた先生方に対し心よりお礼を申し上げます。また、窮屈な日程の中で、予定された期日通りに刊行して下さった機関誌編集委員会の委員の皆様のご努力に心より感謝の意を表します。さらに、決して潤沢とは言えない財政状態の中で、機関誌編集委員会を支えてくれた事務局の皆さんにも厚くお礼を申し上げます。

この記念号は、法学部創設一三〇周年を慶賀するのに相応しい論文集となりました。この一三〇周年記念号に寄せられた論稿が、それぞれの学界に裨益することを祈念して、刊行の辞といたします。

日本大学法学部長 小田 司

目 次

刊行の辞

日本とイギリスの冷戦終焉期以降の 地方自治制度改革の歴史と日本の今後	山田光矢	一
第一次マクドナルド内閣とポールドウィン保守主義	渡邊容一郎	三七
ジョン・C・メリルの実存主義ジャーナリズム	塚本晴二郎	六九
日本における政党助成制度の逆進性—— 政党交付金は新党の組織化を促進するのか	浅井直哉	七三
公職選挙法制定と選挙運動規制	安野修右	一三二
ドイツ駐留NATO軍地位補足協定と刑事裁判権	信夫隆司	一五三
沖縄の米軍基地	山城秀市	一五九

ズネンフェルス『ポリツァイ、 商業および財政の基本原則』第一巻の改訂について ——第一巻第四版(一七七四年)の発見とあわせて——	.....	川 又 祐	.....	二七
「AIの影響に関する意識調査」の概要と予備的分析	.....	稲葉 陽 二	.....	二六六
都市部、都市郊外、市部における 世代間交流傾向の地域差の研究 ——ソーシャル・キャピタルからみた文脈効果の推定——	.....	稲戸 葉 川 陽 和 成	.....	二九六
The Quality of Local Government and Firm Strategy: The Case of Japanese Divestment in China	.....	羽 田 翔	.....	三八
個人倫理、組織倫理及び専門職倫理の 関係からみた経営倫理の課題	.....	鈴木 貴 大	.....	三三六
アメリカの広域行政の特質に関する一考察 ——ポートランド都市圏・メトロの廃棄物広域計画を中心に——	.....	鈴木 隆 志	.....	三七〇
行政における Public Relations ——専門職形成の必要性——	.....	岩 井 義 和	.....	四〇二

編集者としての五百木飄亭	石川徳幸	四三〇
民主的市民の政治的態度形成と政治教育	荒井祐介	四六〇
日本における民主主義の経済成長効果に 関する実証的試論	坂本智幸 坂本直樹 瀧本太郎 中瀧憲一	四九四
Reflections on the value added of social capital	稲葉陽二	五二六

日本とイギリスの冷戦終焉期以降の 地方自治制度改革の歴史と日本の今後

山田光矢

はじめに

- 一 冷戦終焉期以降のイギリスの政権交代と地方自治制度改革の歴史
- 二 冷戦終焉期以降の日本の政権交代と地方自治制度改革の歴史
- 三 日本とイギリスの地方自治制度改革の共通性
- 四 日本とイギリスの地方自治制度改革の相違点
- 五 日本の地方自治制度改革の今後の方向性

はじめに

一九八〇年については、「石油危機後の調整期間を経て、世界の経済活動の枠組みが大きく転換した分水嶺をなす年であった^①」と考える見方がある。そこでは一九八〇年代を、「それまでの二〇年ほどの間の政治的・社会的民主化傾向への『揺りもどし』^②」として、ニューライト、ポピュリスト・コンサーバティブと呼ばれる社会運動が世界的に顕著になった^③」時期と考えている。それゆえ一九八〇年代は、新自由主義あるいは新保守主義を前提として改革が行われた時期といえるのである。その改革を実践した代表的な人物が、一九七九年から九〇年までイギリス首相として改革を実践したサッチャーと、一九八一年に大統領に就任し八年間アメリカ大統領として改革を実践したレーガンと、一九八二年から八七年まで首相として改革を実践した中曽根康弘である^④。この時代の地方自治制度改革の共通点としては、分権改革に加えて、民営化や民間活力の活用といったものが見られる。

こうした改革の背後で、戦後の東西冷戦も終焉を迎えていた。一九八九年一月六日に開催され七日に共同声明を公表したAPEC（アジア太平洋経済協力会議^⑤）の閣僚会議は、参加一二ヶ国がアジア太平洋地域経済協力に向けて活動する必要性を内外に表明した^⑥。そのわずか二日後の十一月九日、東ドイツ政府による「旅行及び国外移住の大幅な規制緩和の政令」の発表を受け、ベルリンの壁に殺到したベルリン市民の圧力によつて国境検問所が開放され、翌一月一〇日にベルリンの壁の撤去が始まり、実質的な東西冷戦の終結が内外に示された。こうした地球規模の大転換は、一月二～三日に地中海のマルタ島で行われた米ソ首脳会談で確認されることになった。冷戦の終焉とグローバル化の進展が示されたことから、一九八九年は、一九八〇年に次ぐ世界史におけるもう一つの転換の年であったと

いえる。そこでは新しい理念に基づく地方自治制度の改革も実践されていったのである。

一 冷戦終焉期以降のイギリスの政権交代と地方自治制度改革の歴史

一九九〇年一月にイギリス政府は、保守党の党首交代により、サッチャー政権からメージャー政権に移行した。一九七九年に発足したサッチャー政権は、一一年六か月にも及ぶ長期政権であったが、地方制度改革に着手したのは一九八三年の総選挙の後であった。サッチャー改革以前のイギリスの地方自治は、イングランドとウェールズがイングランド地方自治法の、スコットランドがスコットランド地方自治法の、北アイルランドが北アイルランド地方自治法の適用を受け、若干異なった地方自治制度が実践されていたが、形態的にはカウンティとディストリクトの二層制であることは共通していた。ただしイングランドはロンドンとアーバン・エリアとルーラル・エリアに区分され、それぞれの地域で若干異なった地方自治制度が実施されていた。またイギリスの、ロンドンを除く各地域には、準自治体であるパリッシュやコミュニティの設置も認められていた^⑥。サッチャー内閣以降のイギリスの地方自治制度改革の歴史とその当時の首相は表1の通りである。

サッチャー内閣はこれまでの王立委員会に基づく地方制度改革の伝統には従わず、与党の総選挙での勝利を選挙公約（マニフェスト）への国民の支持と判断し、一九八五年地方自治法を通じて、地域レベルではグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC）、と六のメトロポリタン・カウンティ・カウンシルを廃止した。イングランドでは、首都ロンドンとメトロポリタン地域（イングランドの大都市圏域）における地方政府が一層制へ移行した。サッチャー改革によりイングランドの地方政府は、ロンドンがシティ・オブ・ロンドンと三三二のバラの一層制に、メトロポリタ

表1 これまでの英国と日本の地方自治制度改革の歴史

年代	イギリスの首相と政権与党	地方自治制度改革	日本の首相と政権与党	地方自治制度改革
1989	サッチャー (保守党) 1979.5.～1990.11.	1985年地方自治法：メトロポリタン・エリアを一層制に移行 1988年地方財政法：コミュニティ・チャージを導入	竹下登 (自) → 6月：宇野宗助 (自) → 8月：海部俊樹 (自)	昭和→平成 竹下内閣：ふるさと創生 4月：消費税導入 (3%)
1990	11月：メージャー (保守党)		↓	1月：首都機能移転問題に関する懇談会設置 12月：首都機能移転問題を考える有識者会議設置
1991	↓		11月：宮澤喜一 (自由民主党)	機関委任事務制度改革他
1992	↓	PFI導入 1992年地方財政法：コミュニティ・チャージ廃止を規定	↓	12月：国会等の移転に関する法律制定
1993	↓	コミュニティ・チャージ廃止	8月：細川護熙 (8党派)	地方六団体の意見具申権容認
1994	↓	イングランドを8地域に区分：Government Officesを設置 1994年ウェールズ地方自治法制定：22のUA設置 1994年スコットランド法：32のUA設置	4月：羽田孜 (9党派) 6月：村山富市 (自・社・さ)	中核市制度 (人口30万人以上) 及び広域連合制度の創設
1995	↓		↓	1月17日：阪神淡路大震災 地方分権推進法制定
1996	↓		1月橋本龍太郎 (自・社・さ)	
1997	5月：ブレア (労働党)	1997年地方自治法：PFI導入→PPP (PFIを含む概念) 重視	↓ (自民) ↓ (社・さ) 閣外協力	外部監査制度の導入
1998	↓	1998年地域開発公社法：地域開発公社、地域会議設置 1998年スコットランド法制定：7月スコットランド議会正式発足	7月小淵恵三 (自由民主党)	特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置付け他
1999	↓	1999年地方自治法：ベスト・バリュエー制度整備 1999年GLA法 (Greater London Authority Act) 制定	↓ (自民・自由)	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律 (地方分権一括法) 制定 平成の大合併開始 (2020年まで)
2000	↓	5月4日：市長と議員 (25名) の選挙→GLA発足 2000年地方自治法：地域政府改革、自治範囲・倫理規定等拡大	↓ (自・保・公)	特別市制度 (人口20万人以上) 創設→2015年に廃止：施行時特別市に移行
2001	↓		4月小泉純一郎 (自・保・公)	
2002	↓	2002年北アイルランド地方自治法：ベスト・バリュエー制度法制化	↓	直接請求制度の要件緩和等、中核市の指定要件の緩和他
2003	↓	2003年スコットランド地方自治法：ベスト・バリュエー制度導入	↓	指定管理者制度の導入他
2004	↓		↓	地域自治区の創設他
2005	↓		↓	三位一体の改革 (2006年まで)
2006	↓	2006年ウェールズ政府法：翌年ウェールズ議会政府設立 2006年北アイルランド法：翌年から北アイルランドの自治復活	9月：安倍晋三 (自民・公明)	出納長・収入役制度等の廃止、市町村助役の副市町村長移行 定員の廃止、中核市要件の緩和他
2007	6月：ブラウン (労働党)	10月：2007年地方自治法…ロンドン下のバリュエー設置容認 →イングランド13サテライト郡創設構想 2007年GLC改正法	9月：福田康夫 (自民・公明)	地方分権改革推進本部設置 財政健全化法制定
2008	↓		9月：麻生太郎 (自民・公明)	国土形成計画 定住自立圏構想
2009	↓	2009年地域の民主化と経済の発展と建設に関する法	9月：鳩山由紀夫 (民・社・国)	地域主権担当大臣任命
2010	5月：キャメロン (保) 連立政権	合意プログラム：大きな社会、地域主義	6月：菅直人 (民・国新)	平成の大合併終了

2011	↑ グレンツェ (自民) と連立	2011年地域主義法：地域コミュニティへ権限移譲…包括的権限付与 2011年公的団体法：地域開発公社廃止、自治体リーダー委員会廃止	↑ 9月：野田佳彦 (民・国新)	3月11日：東日本大震災発生 議員定数の法定上限の撤廃、全部事務組合等の廃止他
2012	↑	2012年地方財政法：ノン・ドメスティック・レポートの50%地方保持	↑ 12月：安倍晋三 (自民・公明)	大都市地域特別区設置法制定 消費税8%へ 条例による通年会期選択制度導入、議会と長の関係見直し他
2013	↑		↑	地方分権改革推進室設置
2014	↑	9月：スコットランドの独立を問う住民投票実施→否決	↑	指定都市制度の見直し、中核市制度と特別市制度の統合他
2015	↑ 5月：キャメロン (保守党)		↑	第二次国土形成計画、連携中核都市圏構想
2016	↑ 7月：メイ (保守党)	1月：2016年都市・地方分権法成立 3月：スコットランド法制定 5月：北アイルランド法 6月：EU残留を問う国民投票→否決→辞任	↑	選挙年齢の18歳への引下げ (公職選挙法改正)
2017	↑ (民主統一閣外協力)	1月：フェールズ法制定…国の保留権限の明記・他は地方の権限 3月29日EUに脱退通告	↑	内部統制に関する方針の作成他
2018	↑	EU脱退を巡り混乱	↑	
2019	↑ 7月：ジョンソン (保守党)	10月31日にEU離脱を表明	↑	

表は拙著『パブリック』北樹出版・2004年、『英国の地方自治』自治体国際化協会ロンドン事務所 (www.jlga.org.uk/jp/information/img/pdf/UK_tihoujichi.pdf)、内貴滋著『英国地方自治の素顔と日本』ぎょうせい・平成28年を参照し作成した。

ンエリアは三六のディストリクトの一層制に、ノンメトロポリタンエリアは四七のカウンティと三三三のディストリクトの二層制になった⁽⁷⁾。サッチャーの地方制度改革の柱の一つである地方政府の一層制化は、イギリス各地で現在も継続されている。

新自由主義を容認するサッチャーは、地方財政の効率化にも取り組み、住民の納税者意識の覚醒、あるいはエージェンシー (独立行政法人) 化や民間活力の活用等による経費削減に取り組んだ。そのサッチャーの地方財政制度改革の柱が、一九八七年にスコットランドで導入され、順次その他の地域に導入されたコミュニティ・チャージであった。コミュニティ・チャージはその名の通り、住民への地方自治体による行政サービスに対して、受益者がその費用を受益者負担として支払うことを求めたものであった。それは全ての住民に、収入や家族構成等にかかわらず、均等な比率 (同額) の負担を求めるものであった。給付と負担の平等を前提としたこの税制改革はポール・タックス (人

頭税)との批判を受け、一九九〇年の暴動につながり、結果的にはサッチャー退陣の大きな理由となった。それゆえサッチャーの跡を継いだメージャー内閣はコミュニティ・チャージの廃止に向かわざるをえなかったのである。⁽⁸⁾

効率化を前提とするサッチャー改革の方向性を重視しながら、メージャー首相は地方行財政改革に取り組んだ。「一九九二年地方財政法」では翌年のコミュニティ・チャージ廃止に道筋をつけた。また「一九九二年地方自治法」ではイングランドのルーラル・エリアの一層制を可能とした結果、四六のユニタリー・オーソリテイ(単一自治体)が誕生し、カウンティは三九が三四に、ディストリクトは二九六が二三八へと減少した⁽⁹⁾。同年には効率性と民間の資金と活力の活用を目的とするPFI制度の導入にも踏み切っている。また一九九四年にはイングランドのロンドン以外の地区を八地域に区分し、それぞれに国の出先機関である地域事務所(Government Offices)を設置した。

イングランド地方自治法から独立した形での「一九九四年ウェールズ地方自治法」の制定は、ウェールズのイングランドからの分離を法制度上からも保証したものであり、イギリスの四地域はそれぞれ独自の地方自治法に基づいて、地方自治制度改革を実践していくことになった。ウェールズは一九九六年に八カウンティと三七ディストリクトの二層制から、二二のユニタリー・オーソリテイによる一層制へ移行した。スコットランドも「一九九四年スコットランド自治法」制定を受けて、一九九六年に九リージョンと五二のディストリクトの二層制から、三二のユニタリー・オーソリテイによる一層制へ移行した。⁽¹⁰⁾一九七三年から二六のディストリクトの一層制であった北アイルランドを加えれば、イギリスで二層制を保持しているのは、イングランドのノン・メトロポリタン・カウンシルとディストリクトで構成されている一部地域だけとなったのである。その地域は人口ではイギリス全体の約三八%、面積では全体の約三七%であり、イギリスのほぼ三分の一の面積と人口の地域で二層制は導入されているのである。

表2 英国の地域 (12regions)

地域名	人口	順位	面積 (km ²)	順位	中心都市
South East	8,634,750	1	19,095	5	Portsmouth
London	8,173,941	2	1,572	12	London
North West	7,052,177	3	14,165	8	Manchester
East of England	5,846,965	4	19,120	4	Norwich
West Midlands	5,601,847	5	13,000	10	Birmingham
South West	5,288,935	7	23,829	2	Bristol
Yorkshire and the Humber	5,283,733	8	15,420	7	Leeds
East Midlands	4,533,222	9	15,627	6	Leicester
North East	2,596,886	11	8,592	11	Newcastle upon Tyne
イングランド：計	53,012,456		130,420		London
イングランド：平均	5,890,273		14,491		
スコットランド	5,424,900	6	78,759	1	Edinburgh
ウェールズ	2,979,900	10	20,777	3	Cardiff
北アイルランド	1,870,800	12	13,588	9	Belfast
UK (12 リージョン) の総計	63,288,055		243,544		
UK (12 リージョン) の平均	5,274,005	0	20,295		

一九九七年に政権を奪取した労働党のブレア内閣は第三の道を提唱し、地方分権の拡充と効率化や民間活力の活用策を同時に進めていき、一九九七年地方自治法ではPFIを含んだPPPの導入による民間活力活用の拡充に努めた。一九九八年地域開発公社法では、メージャーの設置した地域事務所の管轄区域に地域開発公社を設立し、当該区域に公選議員で構成する地域議会を置き、その下にはユニタリー・オーソリテイのみを配置し一層制を実現させようとした。表2からもわかるように、イングランドの九地域とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの合計二二区は、表3からもわかるように、平均人口五三〇万人・平均面積二万km²で、平均人口五百十五万人・平均面積二二万km²のドイツのラントに類似している。このように、一定程度の人口と面積を有するユニタリー・オーソリテイに国の権限を委譲し、自治権を拡大しようとするブレア政権の地方制度改革の方向性が読み取れる。¹¹⁾

さらにブレア内閣は一九九八年スコットランド自治法を

制定し、スコットランド議会を正式に発足させた。さらに一九九八年グレーター・ロンドン・オーソリテイ(以下GLAと記す)住民投票法による投票でGLA設置が受け入れられたことから、一九九九年GLA法を制定し、二〇〇〇年五月四日の選挙で市長と二五人の議員の選出を受けてGLAを正式に発足させた。⁽¹²⁾二〇〇六年には二〇〇六年ウェールズ政府法と二〇〇六年北アイルランド法が制定され、翌年にはウェールズ議会が設立され、ウェールズと北アイルランドの自治が復活した。ブレアは一二の地域に議会を設置し、国からの権限移譲を通じた地方分権化策を推進してきてはいたが、イングランドではGLAのみにとどまった。ただしGLAをイングランドの中心的な地域組織と考えれば、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの四地域にはそれぞれ地域政府が創設され、自治分権型の地方自治制度が拡充したともいえる。

ブレア労働党政権を継承したブラウン政権は、二〇〇七年地方自治法によってロンドンに地域開発公社を設立するとともに、パリッシュの設立を容認した。⁽¹³⁾またGLAを除くハリージョンに「現在の行政区域を超えるもの大都市圏都市よりは小規模な地方圏(Sub-Region)をおく提案を明らかにした」⁽¹⁴⁾のである。それらは①タイン・アンド・ウエア圏、②ティーズ・バレー圏、③リーズ大都市圏都市圏、④ハル・アンド・ハンバーポート圏、⑤サウスヨークシャー圏、⑥グレーター・マンチェスター圏、⑦リバプール大都市圏都市圏、⑧ファイルド・コースト圏、⑨ベニー・ランカスター圏、⑩バーミンガム・コベントリー・アンド・ブラックカントリー圏、⑪アーバン・サウスハンプシャー圏、⑫ボンマス・プール・アンド・ドーセット圏、⑬ウエスト・イングランド圏である。⁽¹⁵⁾加えて二〇〇九年地域政治の民主化、経済発展、地域建設法を通じて、イングランドの広域行政の推進の一環として、ハリージョンの地域審議会を「自治体リーダー委員会」に改編したのである。⁽¹⁶⁾

二〇一〇年総選挙の結果政権はキャメロンを首班とする保守党と自由民主党の連立政権となった。連立政権は大きな社会と地域主義を柱とする合意プログラムを作成し、新しい地方自治制度改革に取り組んだ。二〇一一年の地域主義法は、イングランドの地方自治体および地域コミュニティの権限強化を規定し、ロンドン開発公社と自治体リーダー委員会を廃止するとともに、地方自治体に対し包括的権限 (general power of competence) を付与した。また二〇一一年公的団体法によってロンドン以外の地域開発公社を廃止した¹⁷。さらに連立政権は議会で承認を受けたグレーター・マンチェスター設置令を受けて、グレーター・マンチェスター合同行政機構を設置した。合同行政機構は二〇一四年に四地域で設置された。このように連立政権は、労働党内閣の表2にある一二のリージョンを単位とした地方分権化政策に対して、ロンドン以外のハリージョン内の地方自治体の自主性を重んじた広域自治の推進を容認する政策に転換したのである。また同年にはスコットランドの独立を問う住民投票も実施された。しかしスコットランド独立の提案は承認されなかった¹⁸。

二〇一五年に発足したキャメロン保守党政権は、二〇一六年一月に二〇一六年都市・地方分権法を制定し、合同行政機構における公選首長の設置を通じた権限の拡充政策の遂行を明確にした。こうした流れの中で同年には二つの地域合同組織が設置された。また同年三月には、前年の総選挙でスコットランド民族党の議席が六議席から五六議席へと大幅に増加したことから、選挙後に行われたスコットランドへの権限移譲の交渉結果の保証を目的としたスコットランド法が制定された。四月には二つの合同行政機構が設置され、五月には二〇一六年北アイルランド法が制定された。しかしキャメロン政権は六月に実施したEU残留に関する国民投票で提案が否決され辞任した。二〇一六年七月に成立したメイ政権の下、翌年一月に二〇一七年ウェールズ法が成立し、四地域に関する分権法が揃うことになっ

た。四月には二つの合同行政機構が成立し、イングランドの広域分権がさらに進んだ。しかしメイ政権はEU離脱をめぐる混乱の中で辞任を表明し、次の保守党党首が決定した後で辞任することが確定した。¹⁹ 保守党首選挙の結果、前ロンドン市長・前外相のボリス・ジョンソン氏が勝利し、七月二四日に首相の座についた。ジョンソン首相は一〇月三一日までにEUを離脱する旨を表明した。

二 冷戦終焉期以降の日本の政権交代と地方制度改革の歴史

一九八九年は平成元年であり、ここで扱うものは平成時代の日本の政権交代と地方制度改革の歴史ということになる。表1からわかるように、この時期のイギリス首相はサッチャーであったが、翌年メージャー内閣に代わり、ブレア内閣、ブラウン内閣、キャメロン保守・自由連立内閣、キャメロン内閣、メイ内閣・ジョンソン内閣と八つの内閣が存在している。他方日本では一九九八年だけで竹下内閣から宇野内閣、海部内閣と政権が交代し、その後も宮沢内閣、細川内閣、羽田内閣、橋本内閣、小渕内閣、森内閣、小泉内閣、第一期安倍内閣、福田内閣、麻生内閣、鳩山内閣、菅内閣、野田内閣、第二期安倍内閣と一六回の政権交代(二七内閣の誕生)を経験している。一内閣平均四年を超えるイギリスに対して、日本は平均一年九か月という短さである。五年五か月の小泉内閣と現在までで六年八か月(二〇一九年八月一日現在)の第二期安倍内閣を除くと、他の内閣はほぼ一年ごとに交代していることになる。それでも分権改革が進んできたのは、官僚組織のバックアップがあつたからと言わざるを得ない。

平成時代の幕開けには、バブルの絶頂期と前年から継承されていた竹下内閣の「ふるさと創生事業」が存在した。その前提となつたものが一九八七年六月に策定された第四次全国総合開発計画(四全総)であり、同年十一月に成立

した竹下内閣は、第四次全国総合開発計画の多極分散型国土の形成に向けて、地域の主体性と創意工夫を基軸としつつ、地域特性を生かした個性豊かな地域づくりを積極的に進める政策として「ふるさと創生事業」を立ち上げたのである。具体的には、地方交付税交付団体を対象に、一市町村当たり一律に一億円（昭和六三「一九八八」年度補正で二千万円、平成元「一九八九」年度当初で八千万円）を地方交付税の基準財政需要額に加算する形で交付したのである。⁽²⁰⁾ それに続いたものが消費税（三％）の導入であった。

しかし一九九〇年にはバブルは崩壊し、政府は福祉八法の改正を通じて低成長下の福祉政策のあり方を模索することになった。そこで問題となったものの一つが東京一極集中であり、首都機能移転が政治課題となったのである。同年一月の首都機能移転問題に関する懇談会が設置され、一月には「国会等の移転に関する決議」が衆参両院でなされ、一二月には首都機能移転問題を考える有識者会議も設置されている。一九九一年八月には「国会等の移転に関する特別委員会」が両院に設置され、一九九二年一二月には「国会等の移転に関する法律」が制定された。その後も多様な活動が起こったものの、首都機能移転論は現在のところ目立った動きは見られていない。⁽²¹⁾

一九九三年は細川八会派連合政権が誕生したが、八か月後の一九九四年四月に羽田内閣に交代し、六月には自民・さきがけ・社民連立の村山内閣が誕生している。同年六月に地方自治法が改正され、中核市制度と広域連合制度が創設され、中核市制度は翌年四月から、広域連合制度は六月から施行されている。こうした新しい広域行政制度の導入は、宮澤内閣から細川・羽田内閣を経て村山内閣に引き継がれる形で実現している。その元となったものは一九八九年の第二次臨時行政審議会の「国と地方の関係に関する答申」であった。この答申では地方中核都市、都道府県連合制度、市町村連合制度等の創設が提案されており、この改革は日本型コーポラティズムの一例といえる。⁽²²⁾

平成時代の日本の地方自治制度に関する大きな改革は一九九九年に始まったといえる。この年は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(地方分権一括法)」が制定され、1. 機関委任事務制度の廃止と自治事務及び法定受託事務の創設、2. 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のルールの確立、3. 国・都道府県の関与についての係争処理制度の創設や、中核市の要件緩和と特例市の創設などがなされた年である。²³ またこの年は二〇一〇年まで続いた平成の大合併が開始された年でもある。日本の地方自治制度改革で代表的なものは、明治の大合併と昭和の大合併であるが、明治の大合併の後は地方公共団体の組合制度が創設され、昭和の大合併の後は広域市町村圏などの広域行政組織が創設され、合併後に新たな広域行政制度が創設されている。二〇一〇年三月の平成の大合併終了に合わせて、二〇〇九年には定住自立圏が創設されている。²⁴

平成の大合併の間に登場した小泉内閣は、二〇〇三年に指定管理者制度を導入し、二〇〇五年には三位一体の改革を導入し、地方財政の健全化に向けた対策を実施した。また合併した市や町における旧町村や集落の自治や地域創生等の主体の一つとして地域自治区を創設している。福田内閣では二〇〇八年に第五次全国総合開発計画に相当する国土形成計画を閣議決定し、平成の大合併後の広域行政施策として定住自立圏構想を提示したが、定住自立圏が創設されたのは麻生内閣になってからであった。鳩山・菅・野田と続く民主党中心の連立政権が動き始めた二〇一〇年三月末で平成の大合併は終了した。地域主権改革を提示した民主党政権は、結局毎年総理が交代する混乱の中で退陣することになったのである。

こうした中で小泉内閣は二〇〇六年二月二十八日に、第二八次地方制度調査会(以下「調査会」という)から「道州制のあり方に関する答申」を受け取っている。調査会は答申においてまず都道府県制度に、「現在の都道府県制度のま

まで、社会経済情勢の変化に対応できるか、「二層の地方分権改革の担い手たり得るか」といった疑問を投げかけ、「広域自治体改革と道州制」をテーマに、「広域自治体改革は、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づける」ことができるとし、「こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる」と結論づけている。その結果、広域自治体として都道府県に代えて道州を置く、道州及び市町村の二層制が望ましいとの答申を行ったのである。²⁵ これを受けて小泉内閣と安倍内閣は道州制への理解を示したが、第一期安倍内閣が短命に終わったこともあって道州制に関する議論は停滞している。

二〇一二年一二月に再度総理の座についた安倍晋三自由民主党総裁は、二〇一四年の地方自治法改正を通じて、指定都市制度改革の一環として総合区制度を創設した。また中核市と特例市制度を統合して、中核市の人口要件三〇万人以上を特例市の要件であった二〇万人以上に改め、それまでの特例市は中核市に移行するか、施行時特例市に留まるかの選択を求めたのである。加えて指定都市や中核市が核となって、連携して広域的な圏域を設定して事務の共同処理を行うことを可能とする連携中核都市圏制度も創設した。広域行政圏を中心とした自治分権化が継続して実践されてきているのである。²⁵

三 日本とイギリスの地方自治制度改革の共通性

日本とイギリスの地方自治制度改革の共通性として第一に挙げることができるものは広域行政化の流れである。イギリスでは労働党政権時代に一二リージョン化を、日本では小泉内閣から第一期安倍内閣で一三道州を案の一つとする道州制への移行が議論された。表3からもわかるように、日本とイギリスの地域圏の面積は日本がほぼイギリスの

表3 道州制を前提とした日本とヨーロッパ諸国の自治制度の相違

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
面積	377,829	241,752	551,695	357,111	450,295
人口	12,791	6,180	6,699	8,177	959
地域圏	道州	リージョン	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(万人)	983	515	250	511	
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)	ランスティング
数	47	[26]	96	412	20
平均面積(km ²)	8,039		5,515	867	22,498
平均人口(万人)	272		67.74	19.85	45.4
基礎自治体	市区町村	ユニタリー等	コミューン	ゲマインデ	コミューン
数	1,718+23	382	36,673	11,933	290
平均面積(km ²)	217.02	737.05	15.04	29.78	1,552.74
平均人口	73,469	161,780	1,827	6,818	33,069
準自治体	地域自治組織	パリッシュ等			(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、ユニタリィ、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。

一・五倍であり、人口もイギリスの二倍弱である。フランスのレジオン、ドイツのラント、スウェーデンのランスティングの面積と人口はほぼイギリスのリージョンと類似しているものであり、単純な比較はできないとしても、日本の道州は少し広すぎるといえる²⁷⁾。

基礎自治体を比較した場合、日本の基礎自治体は一七四一市区町村であり、平均面積は二二七・〇二km²、平均人口は七万三四九人であり、イギリスの基礎自治体は表3の通り三八二ユニタリー等となっており、平均面積は七三七・〇五km²、平均人口は一六万一七八〇人である。イギリスのユニタリー等の面積は日本の約三・四倍、人口は約二・二倍となっている。ただし他の国々と比較した場合、スウェーデンのコ

表4 イングランドのユニタリー・オーソリテイ（単一自治体：56）

	設立	人口	順位	面積 (km ²)	順位	ユニタリー・オーソリテイ	設立	人口	順位	面積 (km ²)	順位
Bath and North East Somerset	1996	188,700	32	346.00	18	North Somerset	1996	212,800	25	374.68	17
Bedford	2009	169,900	37	476.40	14	Northumberland	2009	319,000	10	5014.00	1
Blackburn with Darwen	1998	148,800	44	137.00	33	Nottingham	1998	329,200	9	74.61	42
Blackpool	1998	139,720	48	34.85	54	Peterborough	1998	198,900	28	343.38	19
Bournemouth, Christchurch and Poole	2019	194,800	30	46.00	49	Plymouth	1998	263,100	17	79.83	39
Bracknell Forest	1998	120,400	52	109.38	35	Portsmouth	1997	214,700	23	40.25	52
Brighton and Hove	1997	288,200	12	82.79	38	Reading	1998	163,100	39	40.00	53
Bristol	1996	459,300	4	110.00	33	Redcar and Cleveland	1996	136,000	49	244.80	23
Central Bedfordshire	2009	280,000	13	715.70	11	Rutland	1997	39,500	55	381.80	15
Cheshire East	2009	378,800	5	1166.00	8	Shropshire	2009	317,500	11	3197.00	4
Cheshire West and Chester	2009	338,000	8	916.70	9	Slough	1998	148,800	45	32.54	55
Cornwall	2009	561,300	1	3546.00	2	Southampton	1997	252,400	21	50.00	48
County Durham	2009	523,700	2	2226.00	6	Southend-on-Sea	1998	181,800	33	41.76	51
Darlington	1997	106,300	53	197.50	26	South Gloucestershire	1996	279,000	14	496.94	13
Derby	1997	257,000	19	78.03	41	Stockton-on-Tees	1996	196,500	29	205.00	25
Dorset	2019	151,300	42	65.00	45	Stoke-on-Trent	1998	255,400	20	93.45	37
East Riding of Yorkshire	1996	338,100	7	2479.00	5	Swindon	1998	220,400	22	230.10	24
Halton	1998	127,600	51	79.08	40	Telford and Wrekin	1998	175,800	34	290.31	21
Hartlepool	1996	93,000	54	93.56	36	Thurrock	1998	170,400	36	163.38	32
Herefordshire	1998	191,000	31	2180.00	7	Torbay	1998	135,200	50	62.87	46
Isle of Wight	1995	141,000	46	384.00	16	Warrington	1998	209,700	26	180.60	30
Kingston upon Hull	1996	260,700	18	71.00	44	West Berkshire	1998	158,500	41	704.17	12
Leicester	1997	353,500	6	73.30	43	Wiltshire	2009	496,000	3	3255.00	3
Luton	1997	214,700	24	43.35	50	Windsor and Maidenhead	1998	150,100	43	198.43	27
Medway	1998	277,600	15	192.03	28	Wokingham	1998	165,000	38	178.98	31
Middlesbrough	1996	140,600	47	53.88	47	York	1996	208,200	27	271.94	22
Milton Keynes	1997	267,500	16	309.00	20	Isles of Scilly		2,300	56	16.37	56
North East Lincolnshire	1996	159,800	40	191.90	29	合 計		12,641,920		33529.94	
North Lincolnshire	1996	171,300	35	864.30	10	平 均		225,749		598.75	
ダーリントン、ハートリプトル、ミドルズブラ、レッドカー・アソシエーション、サウス・グロスターシャー、ストックトン・オン・テーズでテーズ・バレー合同行政機構を2016年に創設											
バーミンガム、ノーサンプトン、サセックスとトリストルとサウス・グロスターシャーでウェスト・オズ・イングランド合同機構を2017年に創設											

註 表は“Local government structure and elections - GOV.UK” (www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections) と“Local government structure - politics.co.uk” (www.politics.co.uk) を中心に、それぞれの Unitary Authority のHP を参照し整理して作成した。

表5 イングランドのメトロポリタン・カウンティ (6) とメトロポリタン・ディストリクト (36)

メトロポリタン・カウンティ (6)	カウンティ人口 (2017)	面積 (km ²)	メトロポリタン・ディストリクト (36)	ディストリクト数と平均人口	平均面積 (km ²)	合同行政機構
Greater Manchester	2,798,800	1,276	Manchester, Bolton, Bury, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford, Wigan	10 : 279,880	127.6	グレーター・マンチェスター合同行政機構 : 2011年創設
Merseyside	1,416,800	645	Liverpool, Knowsley, St Helens, Sefton, Wirral	5 : 283,300	129.0	リヴァプール・シテイ・リージョン合同行政機構 (2014) ハルトン (U A) が追加加盟
South Yorkshire	1,393,400	1,552	Sheffield, Barnsley, Doncaster, Rotherham	4 : 348,350	388.0	シェフイーールド・シテイ・リージョン行政機構 : 2014年創設
Tyne and Wear	1,129,500	538	Newcastle upon Tyne, Gateshead, South Tyneside, North Tyneside, Sunderland	5 : 225,900	107.6	ノースイースト合同行政機構 : 2014年創設 カウンティ・ダーラム (U A) が追加加盟
West Midlands	2,897,300	902	Birmingham, Coventry, Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall, Wolverhampton	7 : 413,900	128.9	ウエスト・ミッドランズ合同行政機構 (2016) 準構成自治体 : テルフォード・アンソル・レキントン (U A) とカノック・チェース、ヌートン・アソルト・ヘッド・ワース他2のディストリクト
West Yorkshire	2,307,000	2,029	Leeds, Bradford, Calderdale, Kirklees, Wakefield	5 : 461,400	405.8	ウエスト・ヨークシャー合同行政機構 (2014)
合計	11,942,800	6,942				
平均	1,845,017	1,157		307,503	192.8	

註 表は“Local government structure and elections - GOV.UK” (www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections) と“Local government structure-politics.co.uk” (www.politics.co.uk) を中心に、それぞれのメトロポリタン・カウンティのHPを参照し整理して作成した。

ミューンの人口が約三万三千人で、日本の四五%程度、イギリスの二〇%程度にすぎない。フランスのコミューンは面積一五・〇四km²で人口は一八二七人にすぎず、イギリスと比較すれば面積が二%程度で人口が一%程度、日本と比較すればそれぞれ七%程度・二%程度となっている。ドイツのゲマインデは面積二九・七八km²、人口は六八一八人であり、イギリスに比べてそれぞれ四%程度・四%程度、日本とは一四%程度・九%程度となっている。特にフランスのコミューンは、イギリスの準自治体であるパリッシュやコミュニティの面積一一km²と人口一五〇〇人に近い。

こうしてみると日本とイギリスの基礎自治体の面積と人口は大きく異なっているようにみえるが、その他の国家と比較すればあまり大きな差はないともいえる。大別すれば世界各国の基礎自治体は、七万人を超える（これでもスウェーデンの倍以上である）日本とイギリスのような大規模型と、スウェーデンやオランダのように三万人前後の中規模型と、フランス、ドイツ、イタリアのような一万人未満の小規模型に区分できる。

それゆえ日本では政令市制度を改正し、人口七〇万人以上で指定都市に、三〇万人以上で（旧）中核市（現在は二〇万人以上に改正）に、一〇万人で（旧）特例市（現在は廃止したが一部は施行時特例市として残存している）になることによつて、人口数に応じて事務権限を委譲させ地方公共団体の自治能力を拡充させる政策を導入したのである。表4にあるように、イングランドのユニタリー・オーソリティの平均人口は二二万人強であり、（旧）特例市（現在のの中核市）に類似しているといえる。また表5にあるように、イングランドのメトロポリタン・ディストリクトは平均人口三〇万人強であり（旧）中核市に類似している。加えて表6の平均人口一〇〇万人強のノン・メトロポリタン・カウンティと、平均人口一四万人程度のノン・メトロポリタン・ディストリクトは、日本の都道府県と市町村の關係に類似したものとみなすことができる。表7にあるように平均人口二七万人強のロンドン・バラは（旧）中核市と（旧）特例市の中間といえるような類似性を見せている。

日本では一部事務組合や広域連合が地方自治体の事務の共同処理を可能なものにしてきている。特に近年では広域連合を活用した定住自立圏や連携中枢都市圏といった大規模な広域行政を展開する自治体が増加してきている。特に長野県は県内全域を対象に一〇の広域市町村圏を設定し、広域圏を単位に広域行政を展開してきた。長野県の平成の大合併の進捗率は、四二市町村減の三五％で全国三六位であり、村も三五村残在した。第二位の沖縄県の一九村から見て

表6 イングランドのノンメトロポリタンカウンティ (26) とノンメトロポリタンディストリクト (192)

ノン・メトロポリ タンカウンティ	人口	面積 (km ²)	ユニタリー・オーソリタリティーを除くノン・メトロポリタンディストリクト	数	平均人口	平均面積 (km ²)
Buckinghamshire	803,400	1,874	South Bucks - Chiltern - Wycombe - Aylesbury Vale	4	200,850	468.5
Cambridgeshire	847,200	3,389	Cambridge - South Cambridgeshire - Huntingdonshire - Fenland - East Cambridgeshire この領域でケンブリッジシャー・アソシエーツ・ピーターバラ合同行政機構を2017年に創設	5	169,440	677.8
Cumbria	498,400	6,768	Barrow-in-Furness - South Lakeland - Copeland - Allerdale - Eden - Carlisle	6	83,067	1,128.0
Derbyshire	1,049,000	2,625	High Peak - Derbyshire Dales - South Derbyshire - Erewash - Amber Valley - North East Derbyshire - Chesterfield - Bolsover	8	131,125	328.1
Devon	1,185,500	6,707	Exeter - East Devon - Mid Devon - North Devon - Torridge - West Devon - South Hams - Teignbridge	8	148,188	838.4
East Sussex	840,400	1,792	Hastings - Rother - Wealden - Eastbourne - Lewes	5	168,080	358.4
Essex	1,820,400	3,670	Harlow - Epping Forest - Brentwood - Basildon - Castle Point - Rochford - Maldon - Chelmsford - Uttlesford - Braintree - Colchester - Tending	12	151,700	305.8
Gloucestershire	907,200	3,150	Gloucester - Tewkesbury - Cheltenham - Cotswold - Stroud - Forest of Dean	6	151,200	525.0
Hampshire	1,837,800	3,769	Gosport - Fareham - Winchester - Havant - East Hampshire - Hart - Rushmoor - Basingstoke and Deane - Test Valley - Eastleigh - New Forest	11	167,073	342.6
Hertfordshire	1,180,900	1,643	Three Rivers - Watford - Hertsmere - Welwyn Hatfield - Broxbourne - East Hertfordshire - Stevenage - North Hertfordshire - St Albans - Dacorum	10	118,090	164.3
Kent	1,832,300	3,736	Dartford - Gravesham - Sevenoaks - Tonbridge and Malling - Tunbridge Wells - Maidstone - Swale - Ashford - Folkestone and Hythe - Canterbury - Dover - Thanet	12	152,692	311.3
Lancashire	1,490,500	3,079	West Lancashire - Chorley - South Ribble - Fylde - Preston - Wyre - Lancaster - Ribble Valley - Pendle - Burnley - Rossendale - Hyndburn	12	124,208	256.6
Leicestershire	1,043,800	2,156	Charnwood - Melton - Harborough - Oadby and Wigston - Blaby - Hinckley and Bosworth - North West Leicestershire	7	149,114	308.0
Lincolnshire	1,082,300	6,959	Lincoln - North Kesteven - South Kesteven - South Holland - Boston - East Lindsey - West Lindsey	7	154,614	944.1
Norfolk	898,400	5,372	Norwich - South Norfolk - Great Yarmouth - Broadland - North Norfolk - King's Lynn and West Norfolk - Breckland	7	128,343	767.4
Northamptonshire	741,200	2,364	South Northamptonshire - Northampton - Daventry - Wellingborough - Kettering - Corby - East Northamptonshire	7	105,886	377.7

North Yorkshire	1,153,400	8,608	Selby - Harrogate - Craven - Richmondshire - Hambleton - Ryedale - Scarborough	7	164,771	1152.6
Nottinghamshire	1,147,100	2,160	Rushcliffe - Broxtowe - Ashfield - Gedling - Newark and Sherwood - Mansfield - assetlaw	7	163,871	308.6
Oxfordshire	682,400	2,605	Oxford - Cherwell - South Oxfordshire - Vale of White Horse - West Oxfordshire	5	136,480	521.0
Somerset	956,700	4,171	South Somerset - Somerset West and Taunton - Sedgemoor - Mendip	4	239,175	1042.8
Staffordshire	1,126,200	2,713	Tamworth - Lichfield - Cannock Chase - South Staffordshire - Stafford - Newcastle-under-Lyme - Staffordshire Moorlands - East Staffordshire	8	140,775	339.1
Suffolk	757,000	3,798	Ipswich - Babergh - East Suffolk - Mid Suffolk - West Suffolk	5	151,400	759.6
Surrey	1,185,300	1,663	Spelthorne - Runnymede - Surrey Heath - Woking - Elmbridge - Guildford - Waverley - Mole Valley - Epsom and Ewell - Reigate and Banstead - Tandridge	11	107,755	151.2
Warwickshire	564,600	1,975	North Warwickshire - Nuneaton and Bedworth - Rugby - Stratford-on-Avon - Warwick	5	112,920	395.0
West Sussex	852,400	1,991	Worthing - Arun - Chichester - Horsham - Crawley - Mid Sussex - Adur	7	121,771	284.4
Worcestershire	588,400	1,741	Worcester - Malvern Hills - Wyre Forest - Bromsgrove - Redditch - Wychavon	6	98,067	290.2
合計	27,072,200	90,478		192		
平均	1,041,238	3,479.9		7.38	141,001	471.2

註 表は“Local government structure and elections - GOV.UK” (www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections) と“Local government structure - politics.co.uk” (www.politics.co.uk) を中心に、各 County と District の HP を参照し整理して作成した。

も村の多さが際立っており、小規模町村が多く残った県なのである。それゆえ長野県では、県内一〇の広域行政圏に広域連合を設置し、平成の大合併の代替としたといえるような形態が認められるのである。しかし構成各市町村が対等な立場で活動する広域連合には限界が見られ、広域行政圏が廃止されたこともあって、定住自立圏が五地域、連携中枢都市圏が一地域、連携自立圏が一地域、広域自立圏が一地域と、連携中枢都市圏意向を意図している圏域が一地域、合併含みで未定が一地域となっており、地域に応じた広域行政が展開されている。⁽²⁸⁾

こうした日本と類似した傾向は、規模はかなり異なるものの、リージョン行政が確立できなかったイングランドの

表7 ロンドン・バラ (32) とシティ・オブ・ロンドンの人口 (2017.6.30.) と面積

呼 称	位置	人 口	順位	面積 (km ²)	順位
Barking and Dagenham	Outer	210,711	26	36.09	20
Barnet	Outer	387,803	1	86.74	5
Bexley	Outer	246,124	23	60.56	7
Brent	Outer	329,102	7	43.24	15
Bromley	Outer	329,391	6	150.15	1
Camden	Inner	253,361	21	21.80	26
City of Westminster	Inner	244,796	24	21.48	27
Croydon	Outer	384,837	2	87.00	4
Ealing	Outer	342,736	4	55.53	11
Enfield	Outer	332,705	5	82.20	6
Greenwich	Inner	282,849	15	47.35	13
Hackney	Outer	275,929	16	19.06	29
Hammersmith and Fulham	Inner	182,998	30	16.40	30
Haringey	Outer	271,224	18	29.59	23
Harrow	Outer	248,880	22	50.47	12
Havering	Outer	256,039	20	112.27	3
Hillingdon	Outer	302,343	12	115.70	2
City of London		7,654		2.90	①

呼 称	位置	人 口	順位	面積 (km ²)	順位
Hounslow	Outer	269,100	19	55.98	10
Islington	Inner	235,000	25	14.86	31
Kensington and Chelsea	Inner	155,741	32	12.13	32
Kingston upon Thames	Outer	174,609	31	37.25	18
Lambeth	Inner	324,048	8	26.82	25
Lewisham	Inner	301,307	14	35.15	21
Merton	Outer	206,052	27	37.61	17
Newham	Outer	347,996	3	36.22	19
Redbridge	Outer	301,785	13	56.41	9
Richmond upon Thames	Outer	195,680	29	57.41	8
Southwark	Inner	314,232	10	28.85	24
Sutton	Outer	203,243	28	43.85	14
Tower Hamlets	Inner	307,964	11	19.77	28
Waltham Forest	Outer	275,505	17	38.82	16
Wandsworth	Inner	323,257	9	34.26	22
合 計		8,817,347		1455.32	
平 均		275,542		45.48	
Greater London		8,825,001		1458.22	

註：表は Greater London (United Kingdom) :Boroughs - Population Statistics, Charts and Map (www.citypopulation.de/php/uk-greaterlondon.php と各バラのHPを参照して作成した。

八リージョン内に創設された九の合同行政機構に見出すことができる。その前触れとなったものが労働党政権時代に提案された一三のサブ・リージョン案であった。労働党政権の提案は実現しなかったが、その一部は二〇一〇年地域主義法をベースに設立された九の合同行政機構となった。その中の六つの合同行政機構は表5のメトロポリタン・カウンティをベースにしたものである。そのなかで最初に設置されたものがマンチェスター、サルフォード、ボルトン、バリー、オールダム、ロッチデール、ストックポート、チームサイド、トラフオード、ウイガンの一〇のディストリクトで二〇一一年に設置されたグレーター・マンチェスター合同行政機構である。²⁹⁾

次いで二〇一四年に設置されたものがシェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構、ノースイースト合同行政機構、リバプール・シティ・リージョン合同行政機構、ウエスト・ヨークシャー合同行政機構の四つである。この中でシェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構とウエスト・ヨークシャー合同行政機構はカウンティ内のディストリクトだけで設置されているが、ノースイースト合同行政機構にはユニタリー・オーソリティのダラムが加盟しており、リバプール・シティ・リージョン合同行政機構にはユニタリー・オーソリティのハルトンが加盟している。

二〇一六年設置されたティーズ・バレー合同行政機構は五つのユニタリー・オーソリティで設置されたものであり、ウエスト・ミッドランズ合同行政機構はカウンティ内の七つのディストリクトを構成自治体、四つのノン・カウンティ・ディストリクトと一つのユニタリー・オーソリティを準構成自治体として設置されたものである。二〇一七年にはウエスト・オブ・イングランド合同行政機構が三つのユニタリー・オーソリティで設置され、ケンブリッジシャー・アンド・ピーターバラ合同行政機構はケンブリッジシャーとその内部にある六都市で設置されたものである。

これらの合同行政機構は日本の定住自立圏や連携中枢都市圏に類似したものとみなすことが出来る。⁽³⁰⁾

四 日本とイギリスの地方自治制度改革の相違点

日本とイギリスの地方自治制度の最大の相違点は、日本が二層制をとるものの、基礎自治体に関しては最大人口の横浜市(約三三三万人)から、最小人口の青ヶ島村(二六六人)までの一七四一市区町村を原則として完全自治体(市町村としては対等)と考えているのに対して、イギリスでは原則一層制の地方自治体とイングランドの大半を占める例外的な二層制の地方自治体が混在してはいるが、人口を見た場合に日本ほどの相違はない。それはイギリスでは完全自治体(基礎自治体)の下に準自治体としてパリッシュやコミュニティがおかれているためである。すなわち福祉国家としての公共サービスを担当する基礎自治体と、住民の日常生活に関する公共的なサービスを提供するパリッシュやコミュニティといった準自治体に、地方公共団体(地方自治体)を明確に区分しているのである。

住民基本台帳統計によれば、日本の市区の中で最も人口が多いのは横浜市の三三三万七八五人、次いで大阪市の二七〇万二四三二人、名古屋市の二二八万八二四〇人となっている。人口一〇〇万人以上の市は一一市で、横浜市、大阪市、名古屋市、札幌市、神戸市、福岡市、川崎市、京都市、さいたま市、広島市および仙台市となっている。逆に人口二万人未満の市は二四市で、人口の少ない方から北海道歌志内市の三〇四八人、北海道夕張市の八三六二人、北海道三笠市の八七八四人の順となっている。逆に人口五万人超の町村は三町で、広島県府中町の五万二〇八一人、愛知県東浦町の五万四〇三人、福岡県那珂川町の五万三四一人である。また人口五〇〇人未満の町村は一〇村で、人口の少ない方から東京都青ヶ島村の一六六人、東京都御蔵島村の三三〇人、東京都利島村の三二二人となっている。

人口最少から三番目までの村はいずれも東京都の島嶼部に位置する村である。⁽³¹⁾

これに対してイギリスにおいて、イングランドのユニタリー・オーソリテイでは表4のように、島嶼部の人口二二〇〇人のシリー諸島を除くと、コーンウォールの五六万人強が最多人口で、ルートランドの四万人弱が最少人口となっている。メトロポリタン・ディストリクトでは表5のように、六メトロポリタン・カウンティでは平均値ではあるが、ウエスト・ヨークシャーの四六万人強が最多人口で、タイニー・アンド・ウエアの二二万人強が最少人口であり、全体平均は三〇万人強となっている。ノン・メトロポリタン・ディストリクトでも表6のように、ここでも平均値であるが、サムレストの三二万人強が最多人口で、カンブリアの八万人強が最少人口であり、全体平均は一四万人強となっている。ロンドン・バラでは表5のようにバーネットの約三九万人が最多人口であり、ケンジントン・アンド・チェルシーの約一五万人が最少人口となっており、平均人口は一五万人弱である。なおシティ・オブ・ロンドンの人口は七六五四人である。

このようにイングランドでは、人口二二〇〇人のシリー諸島や人口七六五四人のシティ・オブ・ロンドンを例外とすると、残りの地域では、最多人口が五六万人強のコーンウォールで、最少人口が四万人弱のルートランドとなっており、全体の平均人口は一九万人強となっているのである。また表8スコットランドのユニタリー・オーソリテイではグラスゴー・シティの六二万人強が最多人口で、オークニー・諸島の二万二千人強が最少人口であり、全体平均は一七万人弱となっている。ウェールズのユニタリー・オーソリテイでは表9のように、カーディフ・カウンシルの三六万人強が最多人口で、マーシィ・タイディフィル・カウンティ・バラの六万人が最少人口であり、全体平均は一四万人弱となっている。北アイルランドのユニタリー・オーソリテイでは、表10のようにベルファストの三四万人

表8 スコットランドのユニタリー・オーソリティ (UA : 32)

U A 名	人口 (2017)	順位	面積 (km ²)	順位	U A 名	人口 (2017)	順位	面積 (km ²)	順位
Aberdeen City	228,800	8	182	25	Inverclyde	78,800	28	167	30
Aberdeenshire	261,800	6	6,317	4	Midlothian	90,100	25	350	21
Angus	116,300	17	2,184	10	Moray	95,800	22	2,237	9
Argyll and Bute	86,800	27	7,023	2	North Ayrshire	135,800	15	888	17
Clackmannanshire	51,500	29	158	31	North Lanarkshire	340,000	4	476	19
Dumfries and Galloway	149,200	13	6,446	3	Orkney Islands	22,000	32	1,025	16
Dundee City	148,700	14	55	32	Perth and Kinross	151,100	12	5,395	5
East Ayrshire	121,900	16	1,275	14	Renfrewshire	176,800	10	263	23
East Dunbartonshire	108,100	20	176	26	Scottish Borders	115,000	18	4,727	6
East Lothian	104,800	21	666	18	Shetland Islands	23,100	31	1,471	12
East Renfrewshire	94,800	23	168	29	South Ayrshire	112,700	19	1,230	15
City of Edinburgh	513,200	2	260	24	South Lanarkshire	318,200	5	1,778	11
Na h-Eileanan Siar	27,000	30	3,070	7	Stirling	94,000	24	2,243	8
Falkirk	160,100	10	293	22	West Dunbartonshire	89,600	26	176	26
Fife	371,400	3	1,340	13	West Lothian	181,300	9	427	20
Glasgow City	621,000	1	175	28	合計	5,424,900		78,759	
Highland	235,200	7	30,659	1	平均	169,528		2,461	

註：表は Local government in England: structures - Parliament UK (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.p>) に各ユニタリー・オーソリティのHPを参照して整理した。

強が最多人口で、フェルマナグ・アンド・オーマグの一万
人強が最少人口であり、全体平均は一七万人強となっている。
イギリス全体でいえば、スコットランドのグラスゴー・シ
ティが最多人口であり、シリー諸島とシティを例外とすると、
やはりスコットランドのオークニー諸島が最少人口となつて
いるのであり、全体での平均人口は表11にある全リージョン
の合計人口によれば一六万五六七六人となっている。このこ
とから、イギリスでは島嶼部や辺境地を除くと平均人口二〇
万人程度が基礎自治体の標準となっているのであり、日本の
現在の中核市程度が一般的な基礎自治体となっているといえ
る。このことからイギリスでは福祉国家に対応する大規模
基礎自治体と、住民の日常生活を中心にした、いわゆる暮ら
しの場合であるパリッシュやコミュニティに地方行政組織は分
けられているのである。

グレーター・ロンドン（GL）と東京都区部を比較すると、
GLの人口は八八三万二六五五人で、前述のように、人口約
三九万人バーネットから人口約一五万人のケンジントン・ア

ンド・チェルシーまで三二のバラが点在し、その中心部には人口七六五四人のシティ・オブ・ロンドンが位置している
 のであり、その平均人口は約一五万人である。これに対して東京都区部は、人口は九四八万二二二五人でGLの
 一・〇七倍となっており、人口九二万一七〇八人の世田谷区から六万一四二〇人の千代田区までの二三区が存在して
 いるが、人口が十万人未満なのは千代田区のみである。下位第二位の中央区の人口は一五万七四八四人であり、人口
 十万人台も中央区のみである。二三区の平均人口は四一万二二六六人であり、GLのバラの平均人口の約二・七倍と
 なっている⁽³²⁾。それでも全人口規模はほぼ似かよっているものであり、中心部がドーナツ化していることにも類似性が認

表9 ウェールズのユニタリー・オーソリタリー（単一自治体22）の人口と面積

ユニタリー・オーソリタリー名	人口	順位	面積	順位
Blaenau Gwent County Borough Council	69,600	21	109	22
Bridgend County Borough Council	144,300	8	246	17
Caerphilly County Borough Council	18,800	5	278	16
Cardiff Council	362,800	1	140	19
Carmarthenshire County Council	186,500	4	2370	3
Ceredigion County Council	73,100	19	1795	4
Conwy County Borough Council	116,900	15	1130	6
Denbighshire County Council	95,200	16	844	8
Flintshire County Council	155,200	6	438	12
Gwynedd Council	123,700	14	2535	2
Isle of Anglesey County Council	69,800	20	714	9
Merthyr Tydfil County Borough Council	60,000	22	111	21

ユニタリー・オーソリタリー名	人口	順位	面積	順位
Monmouthshire County Council	93,600	17	850	7
Neath Port Talbot County Borough Council	142,100	9	442	11
Newport City Council	151,500	7	190	18
Pembrokeshire County Council	124,700	13	1590	5
Powys County Council	132,500	11	5180	1
Rhondda Cynon Taf County Borough Council	239,100	3	424	13
City and County of Swansea	125,500	2	378	14
The Vale of Glamorgan County Borough Council	130,700	12	335	15
Torfen County Borough Council	92,300	18	126	20
Wrexham County Borough Council	135,600	10	498	10
合 計	3,005,500		20723	
平 均	136,614		942	

註：表は Local government in England: structures - Parliament UK (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf>) と Law Wales - Local government bodies in Wales (<https://law.gov.wales/constitution-government/government-in-wales/local-gov/local-gov-bodies-wales>) と Local government in Wales - Wikipedia (en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Wales) を参照して整理した。

表 10 北アイルランドのディストリクト (11)

ディストリクト名	人 口	順位	面積 (km ²)	順位
Antrim and Newtownabbey	141,700	9	572	8
Ards and North Down	160,100	4	461	10
Armagh City, Banbridge and Craigavon	211,900	2	1,337	5
Belfast	340,200	1	132	11
Causeway Coast and Glens	143,900	7	1,980	2
Derry and Strabane	150,500	5	1,238	6
Fermanagh and Omagh	116,300	11	2,857	1
Lisburn and Castlereagh	142,600	8	505	9
Mid and East Antrim	138,200	10	1,046	7
Mid Ulster	146,400	6	1,827	3
Newry, Mourne and Down	179,000	3	1,633	4
合 計	1,870,800		13,588	
平 均	170,073		1,235	

註：表は Local government in England: structures - Parliament UK (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.p>) に各ディストリクトのHPを参照し整理した。

表 11 英国の基礎自治体の実態

	基 礎 自 治 体 名	数	総人口	総面積 (km ²)	平均人口	平均面積 (km ²)
イ ン グ ラ ン ド	ユニタリー・オーソリティ	56	12,641,920	33529.94	225,749	598.75
	メトロポリタン・ディストリクト	36	11,942,800	6924.00	307,503	405.80
	ノン・メトロポリタン・ディストリクト	192	27,072,200	90478.00	141,001	471.20
	ロンドン・バラ	32	8,817,347	1455.32	275,542	45.48
	シティ・オブ・ロンドン	1	7,654	2.09	7,654	2.09
	スコットランドのユニタリー・オーソリティ	32	5,424,900	78759.00	169,528	2461.22
	ウェールズのユニタリー・オーソリティ	22	2,979,900	20777.00	135,450	944.40
	北アイルランドのディストリクト	11	1,870,800	13588.00	170,073	1235.27
	合 計	382	70,757,521	245513.35		
	平 均		185,229	642.71		
	リージョンの人口計 (表2) ⁽²⁾	人口	63,288,055	平均人口		165,767

註1：イングランドの基礎自治体の数については表1に示した資料に準拠した。それゆえノン・メトロポリタン・ディストリクトの数が『地方自治 (概要版)』2017年10頁の201ではなく192とした。

註2：イングランドの総人口を表2の63,288,055人とすると基礎自治体の平均人口は165,676人となる。こうした人口数の相違は各資料の人口の相違から生じたものであり、ここで外務省の数字を参照した。

められる。ほぼ人口規模では類似した首都となっているのである。

このGL内部にも二〇〇七年地方自治法でパリッシュの設置が認められた。その結果、シテイ・オブ・ウエストミンスター・バラのクイーンズ・パーク地域において、二〇一二年五月に住民投票が実施され賛成多数となったことから、六月にバラ・カウンシルにおいてパリッシュ・カウンシルの設置が承認された。これをうけて二〇一四年五月にはパリッシュ・カウンシル議員の選挙が行われ、ロンドン最初のパリッシュが誕生したのである。³³ 東京都区部においても、こうした身近な地域住民組織設置の必要性の有無が議論されるべきである。

五 日本の地方自治制度改革の今後の方向性

日本とイギリスの地方自治制度の大きな相違点は、明確な準自治体（パリッシュやコミュニティに類似するもの）の存在の有無である。イングランドのパリッシュは二〇一五年二月二二日現在一万四四九存在し、カウンシル（議会に相当）をおいていないものは二〇〇にすぎない。ウエールズには八七〇のコミュニティが存在し、カウンシルをおいていないものは一四〇である。スコットランドには約一二〇〇のコミュニティが存在し、カウンティをおいていないものは約二〇〇となっている。それゆえ北アイルランドを除く地域には約一万二五一九のパリッシュやコミュニティが存在し、その九五%強にはカウンシルが置かれているのであり、残りは住民総会による意思決定に基づいて行政サービスが提供されているのである。³⁴

現在日本にも、市町村の下部的組織として二二六の地域自治組織が置かれている。その内訳は、地域審議会が二九団体に七九審議会、地域自治区（一般制度）が一三団体に一二八自治区、地域自治区（合併特例）が一〇団体に一九自

治区が配置されているだけであり、合併自治区は現在では消滅している。それも直前の数と比べると、二四三の地域自治組織が一七組織減の二二六となっているのである。内訳としては地域審議会が一団体・二審議会、地域自治区(二一般制度)が一団体・一三自治区、地域自治区(合併特例)が一団体・二自治区減少しているのである。一七四一市区町村で考えた場合、地域自治組織はわずか三%の市区町村に存在しているにすぎないのである。平成一年の平成の大合併の開始時から平成三〇年度末までの市町村合併数は六四九件であり、こうした合併市町村でも、八・五%弱にしか地域自治組織は設定されていないのである。³⁵⁾

地域生活密着型の組織としては日本には町内会、自治会、地区会に代表される地縁団体がある。総務省はこの地縁による団体を「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」としている。地縁団体の総数は平成二五年四月一日現在で二九万八七〇〇団体となっている。その中の認可地縁団体は、法律上の権利義務の主体となり、認可地縁団体は法人格を有し、土地、集会施設等の不動産の団体名義での登記が可能であり、団体の活動に資する財産を団体名義で所有、借用できるものである。現在その数は四万四〇〇八団体(全国³⁶⁾の市町村の約八三%に所在)である。³⁶⁾仮にこの地縁団体が日本の全地方自治体をカバーしているとすれば、その平均人口は四二八人となる。この数字はイングラランドのパリッシュが最初に標準と考えた人口(五〇〇人程度)と類似しているが、現在のパリッシュは表3のように平均人口一五〇〇人であり、イギリスと比較しても日常生活圏としては狭いとわざるをえない。³⁷⁾

日本では少子高齢社会の到来により消滅可能性が考えられる集落(限界集落)が増加してきた。そうした問題に対応するために創設されてきているものの一つが「小さな拠点」や「地域運営組織」である。地域運営組織の組織形態

を総務省は、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」であり、地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つもの（二体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある」と説明している。³⁸⁾

地域運営組織の組織形態を見ると、「任意団体（自治会・町内会（その連合組織）を除く）」（六一％）が最も多くなっており、「自治会・町内会の連合組織（法人格を持たないもの）」（二〇％）、「自治会・町内会（法人格を持たないもの。連合組織を除く）」（五％）を加えると、七六％が法人格を持たない任意団体となっている。法人格を有している組織形態の中では、「NPO法人」（二〇％）が最も多くなっている。その活動実績をみると、活動範囲は主に「小学校区」（旧小学校区）（概ね昭和の大合併で消滅した旧村エリア）となっており、全国の六七五市町村に四一七七団体（平成二八年度は全国六〇九市町村の三〇七一団体）が設置されている。現在、一部または全域に地域運営組織が存在しない市町村においても、八六・四％の市町村（有効回答一〇一四市町村のうち八七七市町村）がその必要性を認識していると報告されている。³⁹⁾

地域運営組織の主な活動内容は、高齢者交流サービス、声かけ・見守りサービス、体験交流事業、公的施設の維持管理などであり、主な収入源は市町村からの補助金、構成員からの会費、公的施設の指定管理料、利用者からの利用料となっている。また地域運営組織の活動内容は、総計でみると、「高齢者交流サービス」（五〇％）が最も多くなっており、次いで「声かけ・見守りサービス」（三七％）となっており、高齢者等の暮らしを支える活動が多くなっている。

る。このほか、「体験交流事業」（三四％）、「公的施設の維持管理（指定管理など）」（二五％）、「名産品・特産品の加工・販売（直売所の設既・運営など）」（二三％）も一定の回答があるなど、「公」・「民」・「共」の領域に跨がった幅広い活動が行われていることがわかる。⁽⁴⁰⁾

小さな拠点でみると、群馬県では二三の拠点のうち二二拠点は小学校区か旧小学校区で設定されており、中学校区はわずかに一拠点に過ぎない。⁽⁴¹⁾徳島県では九拠点のうち小学校区や旧小学校区が三拠点、中学校区が二拠点、その他が四拠点となっている。香川県では五拠点のうち小学校区や旧小学校区が四拠点、中学校区が一拠点となっている。愛媛県では四〇拠点のすべてが小学校区や旧小学校区に配置されている。また高知県では四〇七拠点のうち小学校区や旧小学校区が三〇拠点、中学校区が五拠点、その他が五拠点となっている。⁽⁴²⁾このように小さな拠点や地域自治組織の設立単位は、町内会や他の地縁団体を統合した区域が多く、小学校区や旧小学校区が標準となっているのであり、中学校区や旧中学校区はそれほど多くはない。

長崎県五島市では、市内に置かれた一三の公民館の管轄区域を「小さな拠点」とし、各拠点に「〇〇まちづくり協議会」を設置し、住民の声を反映した地域づくりに取り組んでいる。その中の奥浦地区は、平成二六年度の国土交通省「小さな拠点づくり」モニター調査の対象地域に選定された、五島市では最初の小さな拠点である。奥浦地域には一四の集落があり、そこに地縁団体である町内会が配置されていることから、それらの集落を統合する機関として公民館の内部に市の出張所を置き、各集落の声をとりまとめている。奥浦地域には複数の小学校（分校等）が置かれていることから、小学校区や旧小学校区ではなく公民館の管轄区域を小さな拠点の単位としているのである。

小さな拠点の活動機関として奥浦地域では「おくうら夢のまちづくり協議会」（以下協議会という）を設置し、その

下部組織として「地域振興部会」、「防犯防災部会」、「保健福祉部会」、「環境保全部会」、「青少年育成部会」を配置し、「まちづくり基本構想」の策定に取り組んでいる。協議会の広報誌である「よかところ！おくら」（奥浦だより）八月創刊号）には「六月二〇日（金）に行われた第一回総会では、五つの専門部会の構成、活動計画、補助金交付要綱等が承認され、新役員には女性や若者が積極的に起用されました」との記述がある。広く住民の声を協議会に反映させることを目的の一つとして、幅広い人材を活用したことは伝わってくる。しかし民主的な選挙等による協議会議員の選出や会長の選任はおこなわれていない。⁽⁴³⁾

イギリスのパリッシュやコミュニティは準自治体として、多くの自治体と同様に、カウンシルを設置し委員会制度によるか、住民総会制によって民主的な意思決定手続きを通した下からの民主政治を実践している。それに対して日本の地域組織等の大半では民主的な手続きがきちんと定められていない。日本の身近な地域における自治の安定的な成長と発展のためにも、民主的な機関や運用等に関する明確な制度と規定が必要不可欠なものである。現在の日本ではコミュニティの再生が大きな政治的な課題の一つとなっている。それがより効率的に運営されていくためにも、少しいギリスの地方自治制度を参考にした、民主的な日本の地域自治制度の確立が必要といえるのである。

註

- (1) 猪木武徳著『戦後世界経済史』中央公論新社、中公新書二〇〇〇、二〇〇九年五月二五日、二八三頁
- (2) 猪木・前掲書・二八一頁
- (3) 猪木・前掲書・二八一―二八三頁参照。

- (4) APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) を外務省をはじめとする政府機関は「アジア太平洋経済協力」と表記し (https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/index_rekishu.html) し、政策研究大学院大学 (GRIPS) の田中明彦氏などは「アジア太平洋経済協力会議」と表記 (「アジア太平洋経済協力会議 (APEC) 関連文書」 worldjpn.grips.ac.jp/documents/indices/APEC/index.html) している。本論文では後者に従い「アジア太平洋経済協力会議」と表記した。
- (5) GRIPS 前掲資料「第1回APEC閣僚会議共同声明 (骨子)」「エヴァンス豪外務貿易相による議長総括」参照。
- (6) イギリスの地方自治制度改革の歴史に関しては、拙著『パリッシュ』北樹出版二〇〇四年を参照されたい。
- (7) Coin Mellows and Nigel Copperthwaite, 'Local Government in the Community' ICOSA Publishing Limited Cambridge, 1987. P155.
- (8) “The Community Charge ! Economics Help” (<https://www.economicshelp.org/blog/glossary/community-charge/>)、拙著『パリッシュ』北樹出版・二〇〇四年・五九―六〇頁
- (9) カウンティ、デイスリクト、ユニタリィ・オーソリテイの数は、内貴滋『英国地方自治の素顔と日本』ぎょうせい・平成二八年・七六頁
- (10) 内貴・前掲書・79頁
- (11) 拙編著『地方自治論』北樹出版・平成二四年・一〇頁表一―三
- (12) The Greater London Authority - Parliament.uk (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05817/SN05817.pdf>)
- (13) 内貴・前掲書・二〇三頁
- (14) 内貴・前掲書・一四四頁
- (15) 内貴・前掲書・一四四―一四五頁
- (16) 内貴・前掲書・一〇〇頁
- (17) 一般財団法人自治体国際化協会 (CLAIR) 『英国の地方自治 (概要版)』―二〇一七年改訂版― (各国の地方自治シ

リーズ第五七号)・二〇一七年五月二二日、内貴・前掲書・一〇四頁

(18) CLAIR・前掲書・八〇頁、内貴・前掲書・一四六頁。なお内容に関しては石見豊「イングランドの分権改革」『國士館大學政経論叢』第二八卷第二号、中西典子「英国のローカリズム政策をめぐる地方分権化の諸相(一)(二)(三)」『立命館産業社会論集』第五二巻第一号・第三号を参照した。

(19) 合同行政機構については、今井良幸「イギリスにおける自治体の広域化と広域連携―イングランドを中心として―」中京大学総合政策学部『総合政策論叢』第七卷・二〇一六年、CKAIR・前掲書・六四―八三、内貴・前掲書・第四章一三五―一五九頁を参照して整理した。

(20) 岡崎 浩巳「梶山静六自治大臣と『ふるさと創生一億円事業』」総務省『地方自治法施行70周年記念自治論文集』平成三〇年三月 (www.soumu.go.jp/main_content/000562317.pdf)

(21) 首都機能移転問題に関しては、拙論文「日本の地方分権の推進と首都機能移転論」日本大学法学会『政経研究』第三九巻第四号・平成十五年三月十五日を参照されたい。

(22) 「臨時行政改革推進審議会(りんじぎょうせいかいかくすいしんしんぎかい)とは」(kotobank.jp/word/) 臨時行政改革推進審議会-170090参照

(23) 総務省「地方自治制度の歴史」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/history.html)

(24) 定住自立圏については拙論文「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」『政経研究』第四六巻第二号を参照されたい。

(25) 道州制については、「道州制」(www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c.../dousyusei/) を参照して整理した。

(26) 総務省・「地方自治制度の歴史」

(27) 拙著「第一章 地方政府と自治権」九頁、福島康仁編『地方自治論』(第二版) 弘文堂、二〇一八年

(28) 長野県に関しては、拙論文「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―」『政経研究』第五十五巻第四号・平成三十一年二月を参照されたい。

- (29) グレーター・マンチェスター・オーソリティーについては association of greater manchester authorities - GMCA - Meetings (Adobe PDF) (www.gmcameetings.co.uk/.../id/.../agenda_and_reports) を参照した。
- (30) 合同行政機構については Combined authorities | Local Government Association (<https://www.local.gov.uk/topics/devolution/combined-authorities>) と Combined authorities - Parliament.uk (Adobe PDF) (researchbriefings.files.parliament.uk/documents/.../SN06649) とそれぞれの機構のHPならびに CLAIR・前掲書七七一頁を参照して整理した。
- (31) 日本の市町村の人口については、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数 (平成三〇年一月一日現在)」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daiyo/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html) 二三三頁を参照した。
- (32) 東京都「都内区市町村マップ―東京都」(<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyo/profile/gaiyo/kushichoson.html>)
- (33) Parishes and Communities: Office for National Statistics (<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160112001128/http://www.ons.gov.uk>)
- (34) CLAIR・前掲書・一八一―一九頁
- (35) 総務省「地域自治組織 (地域自治区・合併特例区)」(http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html)
- (36) 総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会 (第5回)」(www.soumu.go.jp/main_sosiki/.../02gyosei04_04000049.html) 資料3「これは総務省」参考資料」(Adobe PDF: www.soumu.go.jp/main_content/000472604.pdf) と表記された。総務省事務局が、財務省ホームページ (http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/corporation/217.htm) 掲載の資料に加筆したもの、および内閣府ホームページ (http://www.cao.go.jp/others/koeki_npo/koeki_npo_seido.html) を参照して作成した。ものとの説明がなされている。」と「自治会・町内会等について」(Adobe PDF) (www.soumu.go.jp/main_content/000307324.pdf) を参照した。
- (37) 拙著・前掲書・八九頁
- (38) 官邸「小さな拠点・地域運営組織の形成について」(Adobe PDF) www.kantei.go.jp/.../chiisana_todofukensetumei0601_si

- (39) 総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会(第5回)」・「参考資料」参照
- (40) 総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会(第5回)」・「参考資料」、官邸「小さな拠点・地域運営組織の形成について」等を参照して整理した。
- (41) 拙論文「群馬県の地方創生」『櫻文論叢』第九十六巻・一〇八―九頁・平成三十年二月二十八日発行
- (42) 拙論文「四国四県の地方創生」『法学紀要』第五十九巻・二五〇頁・二五三頁・二五五頁・二五八―九頁・平成三十年三月一日発行
- (43) 五島市HP、「おくうら夢のまちづくり協議会 五島市 まるごと」(www.city.goto.nagasaki.jp/li/island/070/.../index.html)、小さな拠点一覧：既に形成されている小さな拠点(別紙1 1/42 (Adobe PDF) www.cao.go.jp/regional_management/.../h29kizon.pdf)。なお五島市の状況については拙論文「長崎県島嶼部の平成の大合併と地域おこし」『政経研究』第五十二巻第二号を参照されたい。

第一次マクドナルド内閣とボールドウィン保守主義

渡 邊 容 一 郎

- 一、序 論
- 二、第一次マクドナルド内閣の成立をめぐる諸問題
- 三、ボールドウィン保守主義における労働党政権の位置づけ
- 四、結 論

一、序 論

マクドナルド (Ramsay MacDonald) を首班とするその第一次内閣 (一九二四年一月二二日～一月三日) は、イギリス憲政史上初の労働党政権として知られる。わずか一〇か月未満の短命に終わったとはいえ、二大既成政党——保守党

第一次マクドナルド内閣とボールドウィン保守主義 (渡邊)

三七 (七九一)

および自由党——以外の新興政党が初めて政権を担ったという意味で、同内閣の存在は注目に値する。

この第一次マクドナルド内閣は、ハングパーラメント (Hung Parliament)、即ち「単独過半数議席を獲得した政党が皆無の議会」をもたらした一九二三年総選挙⁽²⁾によって実現し、また第二党 (少数与党) となつた労働党を第三党の自由党が閣外協力で支える一種の連合政権でもあつた。さらに自由党は、マクドナルド労働党が提出した内閣不信任決議を支持して時のポールドウィン (Stanley Baldwin) 保守党内閣 (一九二三年五月二二日～一九二四年一月二二日) の打倒にも協力している。それゆえ、このイギリス憲政史上初の労働党政権 (第一次マクドナルド内閣) を当時最も必要とし、その成立にも深く関わつたアクターは、通例、自由党党首のアスキス (Herbert Asquith) 元首相とされることが多い。⁽³⁾

しかし中長期的なイギリス政党政治史の観点から見た場合、当時この労働党政権を必要としたアクターをアスキス (自由党) のみに限定するのは不適切と言わざるを得ない。一九二〇年代前半のイギリス政党政治史は、「三党鼎立」から従来型の「二党制」に復帰していくプロセスである。この時期の自由党と労働党は、右派・保守党と対峙し二大政党の一翼を担い得る「左派・進歩派政党」の座を相争う立場にあつた。それに加え、保守党も労働党に対抗し得る「反・社会主義政党」の座を自由党と競わざるを得ない状況だつたことは、あまりわが国では知られていない。一九二〇年代前半における三党競合の末、結果的に二党制の枠から弾き出されて今日に至つたのが自由党 (現・自由民主党) であると言えよう。それゆえ、第一次マクドナルド内閣の存在意義に関しては、保守党側の視点から分析していく必要もあると思われるのである。

かような問題意識を踏まえた本稿の目的は、「保守党党首ポールドウィンとその保守主義も、イギリス憲政史上初の労働党政権を必要としていた」という主張を論証することにある。

そこで先ず、一九二三年総選挙も含めた第一次マクドナルド内閣成立をめぐる諸問題について検討し、アスキス自由党側の事情のみ強調する従来の解釈の問題点を指摘する。次に、当時における保守党の対労働党戦略や党首ボールドウインの具体的戦術、そしてそれらを定礎する政治思想の面からも考察を加えることによって、上記のとおり、従来とは異なる新しい解釈を提示していくことにしたい。

二、第一次マクドナルド内閣の成立をめぐる諸問題

本章では、第一次マクドナルド内閣を生み出すきっかけとなった一九二三年総選挙を概観すると同時に、同内閣の存在についてアスキス自由党側の事情のみを重視する一般的な解釈（以下「アスキス説」）をより詳しく分析していく。そしてそれらを踏まえながら、第一次マクドナルド内閣の成立に再検討を加えることによって、「アスキス説」の本質や問題点などを指摘することにした。

(1) 一九二三年総選挙と第一次マクドナルド内閣の成立

既述のとおり、イギリス憲政史上初となる労働党政権誕生の舞台は、一九二三年総選挙から生じたハングパラメントである。一九二三年総選挙は、その前年（一九二二年）の総選挙に圧勝した保守党が約一六年ぶりの単独政権——ボナロー（Andrew Bonar Law）内閣（一九二二年一〇月三日—一九二三年五月二〇日）——を担ってからわずか一年しか経っていない一九二三年一月六日、病気で辞任したローの後継党首・首相に就任したばかりのボールドウイン

ンによつて突然実施された（これらの総選挙結果については註（2）を参照）。

一九二三年総選挙実施に至つた背景や経緯を詳述するのは本稿の目的ではない。しかしながら、結果的にハンダパーラメントをもたらし、「自由貿易維持」という共通の公約を掲げて共に議席を伸ばした第二党・労働党と第三党・自由党が協力し合う形で第一次マクドナルド内閣が誕生した以上、この総選挙についても一応概観しておく必要がある。

そこで、少々長くなるが、『岩波講座 世界歴史26 現代3 一九二〇年代』岩波書店、一九七九年所収「二 戦勝国の内政と外交」から、一九二三年総選挙ならびに第一次マクドナルド内閣成立に関する描写を以下のとおり引用することにしよう。

「失業問題や輸出不振への対策として保護貿易の採用を意図したボールドウィンは、間もなく成立後僅か一年の議会を再び解散した。前回の総選挙の際に、ローが、あらためて民意に問わぬ限り保護政策は採らないと約束していたからである。二三年十二月選挙は保護貿易一つをめぐる争われ、保守党の議席は大幅に減少したが、保守党の内部統一は再び確保された。しかし、それ以上に目覚ましい団結を示したのは自由党であつた。第一次大戦中の政権交替以来、自由党はアスキス派とロイドジョージ派に分れて反目していたが、いったん自由と保護が問題になると、後者も再びアスキスの下に結集し、ロイドジョージも不承々々それに従わざるをえなくなったのである。保護関税問題は、それへの反対という点で自由党に対しても結合剤として働くのであり、この年の状況は一九〇六年のそれ（本講座第23巻三〇二―三〇三頁参照）を想起させて興味深い。選挙の結果は、大幅に議席が減つたものの保守党が

二五八名で依然第一党だったが、第二・第三党の労働・自由党の合計三五〇名を九二名下廻っており、保護貿易を争点として敗れたのであるから政権を担当し続けることは不可能であった。労働党は必要があれば責任を引き受ける旨を表明し、最初の労働党内閣が出現しうるか否かは自由党の支持いかんにかかった。アスキイスのもとには、社会主義政党内閣に政権を渡さぬために保守党と連立せよ、など、種々の意見が寄せられたが、結局アスキイスは、議会政治の常道という点からも、またこの安全な機会に労働党にやらせてみようという気持からも、労働党の支持に廻った。ジョージ五世も、労働党にも「公平な機会」を与える道を選んだ。⁽⁴⁾（傍線 引用者）

かかる説明においても「アスキイス説」が採用されていることが分かる。いずれにせよ、ボールドウィンとしては、一九二三年総選挙の敗北（下野）を最初から予想して解散総選挙に踏み切ったわけではなく、もとより、労働党政権が直ちにつくられる状況を生み出そうと考えていたわけでもなかったようである。⁽⁵⁾

さて、上記の引用からも分かるように、一九二三年総選挙は、端的に言えば「保護貿易への転換」（保守党）か、それとも「自由貿易の維持」（労働党、自由党）かを主要争点とした結果、後者の勝利に終わった。とはいえ、ハンダパラメントというイギリスでは稀な結果でもあったため、主要二党の勝敗をめぐる解釈が従来以上に曖昧となったうえ、新内閣の組閣に関して、三党のうち二党による「連立政権」、あるいは「部分連合ないし閣外協力」などに基礎づけられた「連合政権」になることだけは確実視されていたのである。それゆえ、いかなる組み合わせの新内閣が発足するかという点に世間の注目が集まることとなった。

ここで、主要二党から見た一九二三年総選挙結果の意義と各党の動きを整理しておこう。

先ず、保護主義導入提案が国民に拒絶されたという意味で敗北に終わった政府与党・保守党は、前回より議席と得票率を若干減らしつつ、相対多数の第一党・最大会派に踏みとどまった。それゆえ一九二四年一月から始まる新議会においても、保守党は政治の方向性を決定づけることがある程度可能な状態となっていたのである。⁽⁶⁾これは、別の見方をすれば、「いかなる組み合わせで新しい連立がつけられようと、保守党の大部分がその障害になるという点ではポールドウィンに強み・利点がある」⁽⁷⁾ということでもあった。さらに、総選挙結果が出た直後は即座の退陣も考えていたポールドウィンだったが、様々な助言を受け容れた結果、新議会が召集され内閣不信任決議が成立した後に総辞職するというシナリオで閣内の同意を得ることができた。党内右派議員を中心に党首の引責辞任を求め、ポールドウィン降ろし⁽⁸⁾の動きも多少見られたが、党内の大勢が「反・ポールドウィン」のコンセンサスに欠けていたため、幸運にもポールドウィンは党首のまま首相を辞任するだけで、この難局を乗り切ることができたのだと思われる。⁽⁸⁾

次に、単独過半数に届かなかったとはいえ、主要三党の中で獲得議席数を大幅に増やした労働党は、第二党の立場上、同じ自由貿易派の第三党・自由党を利用した連合政権であれば、悲願の政権担当も可能な状況となっていた。政権担当の是非あるいは政権形態などをめぐって党内では様々な意見・論争が見られたが、最終的に次期政権担当を受諾した結果、マクドナルドが後継の新首相に任命された。公式のマクドナルド伝によると、この当時二党制の重要性を熟知しており、また労働党のシンボリック的存在でもあったマクドナルドの真の目標は「Tory Government and Labour Opposition」という地位の確立⁽¹⁰⁾だとされている。さらに、院内労働党が次期政権担当を全面的に受諾した大きな理由として、ここで与党になることを拒んだら自由党より下位の少数会派席に追いやられてしまうという、いわば「下院内座席配置の問題」に拘ったからとする指摘⁽¹¹⁾もあり、その点興味深い。

最後に、前回同様自由党は今回も第三党のままであったが、いがみ合っていた「自由党反・連立派」の党首アスキースと「自由党連立派」の元首相ロイドジョージ (David Lloyd George) の両派が「保護主義導入反対」を掲げて一時的にせよ再団結した効果が表れたのか、獲得議席数では前回を上回る結果となった。総選挙結果が出た直後の一九二三年一月一八日、アスキースは「新議会が一月に召集されても、自由党しては統一党 (※保守党) 政府を支持することはできない」とする公式声明を発表した。そして、既に触れたように、年明け早々召集された一九二四年議会の冒頭、労働党提出の保守党内閣不信任決議に自由党議員のほぼ全員が賛成投票することとなった。その結果、一九二三年総選挙実施から一か月以上経った一九二四年一月二二日、ボールドウィン内閣は総辞職して第二党のリーダー・マクドナルドが組閣を担当することになったのである¹²⁾。

因みに自由党では、一九二二年総選挙で当選した議員のうち四〇人が落選し議席を失っている。イギリスの政治史学者コーリング (Maurice Cowling) によれば、その中の二〇人程度がロイドジョージ派議員だったため、一九二三年総選挙での自由党勝利は、再統一された自由党の勝利とはいえ、事実上「アスキス派 (the Asquithians)」の勝利とされている。このように、アスキースと自由党アスキス派の重要性が相対的に増大した結果、一九二三年総選挙以降、少数派ながらアスキス自由党が政局や新政権樹立の「キヤステイングポート」を握る存在として主役の座に躍り出るようになったことは間違いない¹³⁾。

以上のように、主要三党から見た一九二三年総選挙の意義や総選挙実施直後の各党の動きを整理してみると、自由貿易派で前回以上に議席を伸ばした労働党と自由党が相対的主導権を握るのは、ある意味当然とも言える。しかし他方で、政策面や獲得議席数の面で敗者の立場に追い込まれたボールドウィン保守党も、ハングパーラメントという特

殊な院内状況のおかげで存外無視できない勢力として残った、と見ることも可能になるのである。

そこで今度は、そうした事実を踏まえたくうえで、いわゆる「アスキス説」に対する疑問点をより深く検討してみることしよう

(2) 「アスキス説」とその疑問

先ず、当のアスキス本人は一九二三年総選挙の状況をどのように捉えていたのであろうか。一九二三年総選挙投票日直前の一二月二日付アスキス書簡を見ると、アスキスは労働党をダークホースとして捉える一方、自由党の獲得議席が労働党のそれを上回り、しかも引き続き保守党が政権を十分担当できる程度の議席を確保するような結果が望ましいと考えていたようである。¹⁴つまりアスキスは、総選挙前の段階では、労働党政権の誕生をほとんど想定していなかったと言っても過言ではない。

ところが既述のとおり、一九二三年総選挙結果は、主要三党全てに政権担当可能な状況を与える形となった。イギリス流「憲政の常道」とも言うべき考え方に従えば、組閣の資格が優先的に与えられるのは第二党の労働党になる。しかしながら労働党は、総選挙の公約に、土地などを対象としたいわゆる資本課税や「国有化」などの社会主義的政策も掲げていた¹⁵ので、財界を中心に労働党主体の政権づくりを懸念する声も少なくなかった。

さて、アスキスの伝記を著したスペンダー (John Spender) らによると、一九二三年総選挙結果が出た時点でキャスティングボートを握ったアスキスには、採るべき(採ることの可能な)オプションが以下のとおり三つあったとされている。

- ① ボールドウィンを支持して保守党政権を続行させる
- ② マクドナルドを支持して労働党に政権担当を委ねる
- ③ 保守党の支持を当てにして自分が組閣する⁽¹⁶⁾

シテイなどの要望を受け容れるのであれば、アスキスはその気になれば、③も全く実現不可能ではなかったらしい。しかしそれでも、アスキスが最終的に選んだのは、周知のように、②だったのである。また、これらに加え、「労働党あるいは保守党いずれの政権も支持せず、完全野党として事態を静観する」という四つ目のオプションも可能性としては考えられる。

しかしながら、前述のコーリングによれば、一九二三年総選挙はアスキス派の重要性を増大させたとはいえ、逆に、(今まで敵対してきた)ロイドジョージをどう扱うかといった難題もアスキスに突きつける結果となった⁽¹⁷⁾。また、アスキス自身も認めるように、一九二三年総選挙の意義は一つの戦闘勢力として自由党が再統一強化された点⁽¹⁸⁾に求められる。それゆえ、当時の自由党が「政権」づくりに一切関与せず完全野党として事態を静観した場合、再び党内が分裂状態に陥ったり、アスキス派議員の離反を招いたりするなど、キャスティングボートを握ったアスキス自身の立場・影響力さえ弱まる恐れがあったと推察される。したがって、この四つ目のオプションが実現する可能性はほとんどなかったと考えるべき。

アスキスの伝記作家スペンダーらによれば、労働党に組閣のチャンスを与えるべしとする見解にアスキスは全く疑問を持っていなかったという。その主な理由として挙げられているのは、この段階で労働党から組閣のチャンスを得たら階級対立が一層刺激されてしまうこと、保護主義を掲げたボールドウィンが国民に拒絶されたことに加え、

保護主義を放棄してまで政権を続行するのは現時点では不可能だとポールドウィンが述べていたこと、そして、自由党も保守党と連立を組む準備がまだできていないうえ、今後いつかは労働党政権が実現する可能性もある以上、その実験を行うのであれば、労働党が少数与党の今チャンスを与えたほうがリスクも少なく済む、という三点⁽¹⁹⁾である(傍線 引用者)。

かような労働党政権づくりを当時必要不可欠な「実験」とする捉え方や、上記三つの理由については、一九二三年一月一八日にナショナル・リベラル・クラブ (the National Liberal Club) で開催された自由党議員総会でのアスキス発言からも明らかとなる。彼の覚書に基づくその内容は以下のとおりであるが、その議員総会で彼が述べた「助言」の内容とは、上述した三つの理由のことを指している。

「……自由党議員総会で、私は自ら助言⁽²⁰⁾できる機会をいち早く得ることができた。……この助言についてはマクドナルド氏もサー・ジョン・サイモンも完全に同意できると言っていたし、また自分でも議論の余地がないほど賢明な内容だと思っていたので、党内でも受け容れてもらうことができた。それゆえ、年明けに召集された新議会で、保守党政権を倒すための形式的手続きが終わるや否や、ラムゼイ・マクドナルドとその労働党の仲間たちが政権を担うことになったのである。その一年後、労働党内閣が倒れた際に、私はリフォーム・クラブで演説し次のように述べた。『我々があの実験⁽²¹⁾を認めたことについて、私はこれっぽっちも後悔していない。あの実験⁽²²⁾を認めてやったことで大勢の人びとの迷いが消えたとし、またそうすることによって、わが国の種々の利益や名誉に危険が生じると思われていた時代が(全く文字どおり)幕を下ろすことになったからである⁽²³⁾。』」(傍線 引用者)

要するに、状況的に見ても次期政権づくりの裁量権は自由党にあるし、そしてまた、自由党は保守・労働両党の付属物になるつもりもないというアスキスなりの意思表示であった。これらを読む限り、「アスキス説」には非の打ちどころがないように見える。アスキス本人がそれを証言しているからである。しかし、アスキスだけが自分の自由意思で積極的に第一次マクドナルド内閣の存在と必要を認め、これをアシストしたのであるか。

そこで今度はこの疑問に答えるため、通説として位置づけられた「アスキス説」を再検討していくことにしたい。

(3) 「アスキス説」の再検討とポールドウィン側の事情

イギリス保守党史研究の泰斗ラムステン (John Ramsden) によれば、一九二三年総選挙時とはかく、アスキス同様ポールドウィンも労働党政権誕生の可能性を従前から予見していたので、労働党には比較的寛容であった。同時に、労働党が政権担当を経験し穩健化していくことまでポールドウィンは期待していたという。そのため一九二四年一月の退陣に際し、マクドナルドが組閣しやすいよう、そしてまたマクドナルドが組閣に明確な責任を負えるよう、ポールドウィンは様々な準備作業まで行っていたとされている。⁽²¹⁾

さらにラムステンは、それ以上に重要な点も指摘している。自由党の弱体化は、アスキスやロイドジョージを通じてではなく、ポールドウィンによつて進行していったという指摘がそれである。その根拠として、ポールドウィン保守党は実行しようと思えば実行できたはずなのに、何らかの提携の誘いをアスキスに一度も示したことがなかったからだと⁽²²⁾言うのである。こうしたラムステンの指摘に基づき複数の関連史資料をより詳細に分析してみると、完全な断定はもちろん不可能だし即断も禁物ではあるが、確かにそうした見解にも説得力があると思われる。例えばポール

ドウインの議員秘書で側近のデーヴィッドソン (John C. C. Davidson) は、一九二三年一月二日付の私的書簡において、労働党の組閣を阻止する目的で保守党と自由党が「いかにも不誠実なコンピネーションを組んでしまったら」、革命に至る道をまた一歩踏み出してしまうことになるとしている。しかし、実はこれがボールドウインの本音だったとも見られている⁽²³⁾。また、国王ジョージ五世 (George V) の秘書による一九二三年一月一日付覚書きにも、いかなる組み合わせになろうと連立には全く反対だという意見をボールドウインは述べていた⁽²⁴⁾とある。

だとすれば、一九二三年総選挙結果が明らかになった後、自由党と連立を組むべきとする提案をボールドウインは一切拒絶していたと見てほぼ間違いないと思われる。ボールドウインが一九二三年総選挙実施に敢えて踏み切った真の理由は、註(4)でも示したように党内団結の確保にあった。それゆえ、これまで自分の政敵だった保守党旧・連立維持派の増長やロイド・ジョージを軸とした「中央党 (The Centre party)」構想再現に至る可能性の高い「自由党との提携」を、ボールドウインが「労働党政権誕生阻止」以上に優先するとは思えない (詳細については註(4)を参照)。

したがって、こうしたボールドウイン側の事情を踏まえると、「ボールドウインを支持して保守党政権を続行させる」こともできず、「保守党の支持を当てにして自分が組閣する」こともできず、そしてもちろん「完全野党として事態を静観する」など論外だった第三党首アスキスとしては、上述した「三つのオプション」のうち、与党・保守党を政権から追い出す代わりに、「マクドナルドを支持して労働党に政権担当を委ねる」しか選択の余地がなくなつた⁽²⁵⁾という見方も可能になる。換言すれば、新政権構想に関してボールドウインが自由党との協力を一切拒絶したからこそ、アスキスは結局第一次マクドナルド内閣を必要とするようになった (あるいは可能な限りそれを支えざるを得なくなった) と理解すべきかもしれない。「アスキス説」の本質や問題点はこういう部分に求められるであろう。

以上の分析ならびに再検討を通じて、従来の解釈とは異なり、間接的かもしれないが保守党のボールドウィンもまた、第一次マクドナルド内閣の存在を何らかの意味で必要としていた可能性が出てきた。そこで次章では、戦間期イギリス保守主義の特質や当時の保守党における対労働党戦略のほか、とりわけ党首ボールドウィンとその保守主義にスポットを当てることによって、イギリス憲政史上初の労働党政権について新たな視点から解釈を試みたい。

三、ボールドウィン保守主義における労働党政権の位置づけ

本章では先ず、戦間期イギリス保守主義の特徴を確認する。さらに、ボールドウィン保守主義の基本的性格なども踏まえたうえで、彼の保守主義における対労働党観を中心に、その戦術面と思想面から当時における第一次マクドナルド内閣の必要性などを明らかにしていく。最後に、労働党のマクドナルドを「保守主義者」として捉える斬新な解釈を通じて、その政治思想とボールドウィン保守主義との関連性などにも若干触れていくことにしたい。

(1) 戦間期イギリス保守主義とボールドウィン

本稿では「戦間期イギリス保守主義」を「ボールドウィン保守主義」とほぼ同義で用いている。周知のように、戦間期（一九一八～一九三九年）の歴代保守党党首の中ではボールドウィンの党首在任期間（約一四年間）がとびぬけて長く、それゆえボールドウィンがイギリス保守党・保守主義におよぼした影響も必然的に大きいと考えられるからである。そのため、イギリス保守党史において戦間期は、「ボールドウィン時代 (the Baldwin Era)」と呼ばれることも少

なくない。

帝国主義やユニオニズム (Unionism) あるいは関税改革 (tariff reform) などに代表されるヴィクトリア朝 (Victorian) およびエドワード朝 (Edwardian) のイギリス保守主義と比較した場合、とりわけ一九〇六年から一九一四年にかけて実現し、アスキス自由党政権下で拡大した「コレクティヴィズムの法制化」、即ち政府介入を志向する「新自由主義 (New Liberalism)」⁽²⁶⁾の進展と同時期の労働運動ないし社会主義の脅威に影響を受けて形成された保守党側の具体的な反応こそ、当時のボールドウィン党首・首相に象徴される「戦間期イギリス保守主義」と考えられる。そしてこの時期に保守党が標榜した前述の関税改革は、自由党の新自由主義と労働党の社会主義の「挑戦」に対する保守党側の一つのオルターナティブ、もしくははその独自の対応として捉えることも可能であろう。⁽²⁷⁾

上述した「オルターナティブ」に関連づけてボールドウィン保守主義を分析してみると、例えばオゴーマン (Frank O'Gorman) は、戦間期イギリス保守主義の特質として、「左翼イデオロギーと右翼イデオロギーの両者に代わる、穏健で程良い「オルターナティブ」になろうとした」点を指摘している。それゆえ、「ボールドウィン流のプラグマティズムや、社会階級間の和解を語るような保守主義が入る余地も生まれた」として、そこにボールドウィン保守主義の存在価値を見出す。加えて、ボールドウィンの「新しい保守主義 (New Conservatism)」を特徴づけるポイントとして挙げているのが、「社会の調和」「党執行部と党員の一体化」「社会改革」「弱者の保護」である。そのうえで、階級対立よりも国民的団結を促したり、国民のニーズに応える政府を重視したりするレトリックを一九一四年(※第一次世界大戦の勃発)以前に採用した保守党政治家は一人も居なかつた⁽²⁸⁾とも、オゴーマンは主張している。

以上の考察を踏まえると、戦間期に保守党のリーダーとして登場したボールドウィンは「社会主義を非難し、労働

組合を制約するが、労働党はアシストしていく⁽²⁹⁾新しいタイプの——一九二〇年代前半という時代の流れにも合致した——保守主義者として評価することもできよう。では、かような特徴を持ったボールドウィン保守主義において、マクドナルドの労働党とその第一次内閣は、具体的にどのような意味を持っていたのであろうか。

(2) ボールドウィン保守主義における労働党政権の意義とその思想的基盤

前述のラムスデンによると、一九二一年頃の保守党では「労働党のインパクト」に対抗する具体的手段をめぐって意見の一致は見られず、保守主義者として採るべき戦術や方法についても、以下の二つの路線の間で対立(党内主導権争い)があったとされる。

その一つ目は、当時保守党下院リーダーのオースティン・チェンバレン (Austen Chamberlain) や、ボールドウィンの比較的リベラルな本能に反発していた⁽³⁰⁾バークンヘッド卿 (Lord Birkenhead) など保守党旧・連立維持派や幹部議員に多い立場である。自由党のロイドジョージ主導の下、両党が融合して「中央党」なる「反・社会主義連合」を新たに結成し、労働運動のパワーを削減すべく抵抗を続けるという戦術もその一つの表れであった。しかし、この路線・戦術では、保守・自由の二大既成政党が提携しながら「社会秩序の擁護者」としての責務を負うことで、逆に両党の独自性やプリンシプルが弱まってしまったため、党としてのアイデンティティも希薄になる恐れがあった。

それに対して二つ目は、マクドナルドに代表される労働党穏健派と組むことによって二党制の枠から自由党を排除し、今や「落ち目の」老舗政党・自由党ではなく、「抬頭著しい」新興政党・労働党を今後「左派」の代表として認めるべきとする路線・戦術である。換言すれば、労働党を責任野党、即ち潜在的政権政党 (the Opposition) として国

家構造の一部に組み込むことよつて同党の「急進性」を払拭し、むしろ唯一の「社会秩序の擁護者」たる保守党が、自由党に代わる「政権担当能力を備えた進歩派政党」として左派代表・労働党を「育てていく」ことを意味していた。当時の党首ボールドウインの考え方や言動ないし対応(保守主義)がこれに該当し、またそれは、前述したマクドナルドの目標('Tory Government and Labour Opposition'の地位確立)にも沿うものであつた。⁽³¹⁾

しかしボールドウインが後者の路線を実現するためには、ロイド・ジョージ連立政権を院内多数派の保守党が支えていた一九二二年当時の状況をストップさせ、保守党独自の方針に基づき、その単独政権(ボナロー保守党政権)下で解散総選挙(一九二二年総選挙)を行つて勝利を収めることが必要不可欠であつた。そして、一九二二年一〇月のカールトン・クラブ保守党議員総会での連立離脱決定と、その直後に成立したボナロー政権期を経て、当時蔵相だつたボールドウインが後継の新党首・首相に推挙・任命された。⁽³²⁾このような経緯を通じて、最終的に二つ目の路線、換言すれば「ボールドウイン保守主義」が戦間期保守党の基本方針となつたのである。そしてそれ以降ボールドウイン保守主義は、世界恐慌の結果生じた挙国一致内閣(連立政権)時代も含めて一九三七年まで、マクドナルド労働党と共にイギリス政治を特徴づけていくことになる。

以上により、戦間期のボールドウイン保守主義においては、「責任野党としての労働党もしくは(少数議席に基づく短期間の)労働党政権」が必要不可欠な位置を占めており、しかも存外重要な意味を持つていたことが明らかとなつた。次に、かようなボールドウイン保守主義の「戦術」面を規定する政治「思想」面について説明してみたい。

政治家引退を間近に控えた一九三六年六月のある夕食会で、若手保守党議員へのアドバイスを求められたボールドウインは、次のように語つたという。「労働党を絶対へこませようとはするな。あるいは、労働党を犠牲にしてこれ

を小馬鹿にするようなことを言ってはならない。院内で政党間対立を激しくするようなことは絶対するな。故意に労働党をイライラさせたり、怒らせたりしてはならない。彼らが必要とする日が突然やってくるかもしれないということとを我々は忘れてはならない」(傍線 引用者)。彼のこうした見解は、上述した一連の考察結果とも一致する。保守党党首ボールドウィンが、当時の保守主義者の多数派と異なる対労働党観を持っていた一つの背景として、家業の鉄器製造業経営を通じて実際に労働組合や労働者を扱った経験があることに加え、一九〇八年に死去するまで保守党議員を務めてきた父アルフレッド (Alfred Baldwin) の労使協調経営に影響を受けたことも大きかったと言われている。³⁴それが過激な存在とならない限り、労働者や労働党に対してサービス精神旺盛かつ寛容的な態度を取ることができた理由の一つは、このようなボールドウィンの経歴やバックグラウンドにも求められると言えよう。

さらにここで、ボールドウィン保守主義と労働党との関連性の根底をなす政治思想的基盤について、今や古典的にも言えるラムスデンの所説に最新の二つの先行研究成果を加えた、計三つの先行研究成果を手がかりとして再考察してみたい。

先ず、「保守主義に対するボールドウィンの貢献は、抽象的な理論とか具体的な政策に関するものというより、態度や対応に関するものだった」³⁵と見るラムスデンは、ボールドウィン保守主義を分析する際のキーワードとして、以下の五つの性質を指摘した。即ち、①日常 (ordinary) 性、②専門 (professional) 性、③道徳 (moral) 性、④イングリッシュ (English) 性、そして⑤非挑発 (unprovocative) 性がそれである。ラムスデンによると、③は「権利より義務」を重視するものであり、④は譲歩の原理を尊重するとされ、③と④の両者は、⑤の具体的表れとも言うべき和・宥和・妥協の根本になるとされる。³⁶

これら五つのうち、ボールドウィン保守主義と労働党との関連性を見るうえで特にポイントとなるのは、⑤の非挑発性であろう。既述のように、当時バークンヘッド卿に代表される大半の保守主義者たちは、労働党に対して尊大な態度を見せたり、保守・自由の両党連立をベースに「対決」姿勢を示したりしていたからである。したがって、ボールドウィンが示した労働党への理解や寛容さの底流には、(穏健な院内)労働党も含めたイギリス社会全体の調和に対する何らかの道徳的「義務」感があつたのではないかと推察することができる。

次に、近年ボールドウィンに関する最新の政治学的分析を試みたウィリアムソン (Philip Williamson) は、ボールドウィンの政治的リーダーシップ観の発生源として「家族・教育歴・ヴィクトリア朝後期の文化的側面・地方政治の特殊性」の四点を指摘したほか、ボールドウィンの社会経済関連ドクトリンの一つとして、彼が「キリスト教的保守主義者 (a Christian Conservative)」の立場にあつたことを強調している。ウィリアムソンによれば、このキリスト教的保守主義は、安定し調和の取れたコミュニティを高く評価するとされている。なぜなら、そうしたコミュニティでは、富裕層も貧困層も相互に尊重し合うと同時に、相互の義務を認め合うことになるからである(傍線 引用者)。

こうしてウィリアムソンは、ボールドウィン保守主義を、道徳的義務感に基づき労使間の調停や和解に向けて努力する「保守主義的アイデアリズム (conservative idealism)」と位置づける。保守主義的アイデアリズムは、個人とコミュニティを非・社会主義的な方法を通じて調停するものであり、その中核となる倫理は「奉仕 (service)」に求められるとされる。⁽³⁸⁾ また、「戦術面では自由党の崩壊を促し、そのメンバーと支持者をできるだけ多く獲得しようとするボールドウィン」がマクドナルドと共有していた理念について、ウィリアムソンは「fairness', 'co-operation', 'brotherhood', 'service', 'democracy」の五つを挙げている。⁽³⁹⁾

ボールドウィン保守主義と労働党、あるいは第一次マクドナルド内閣との関連性をその政治思想的側面から結びつける理念という意味では、とりわけ「service」が重要な意味を持つのではないかと思われる。その理由として、ボールドウィンの主要公式演説の分析を通じてボールドウィンの使用頻度が比較的高いキーワードを明らかにしたテイラー (Andrew Taylor) が、ボールドウィンの演説の中で多く言及された代表的な言葉として「イングラント (England)」や「労使間の平和 (Peace in Industry)」を挙げているほか、彼の考え方の基準となる言葉として、「奉仕 (Service)」ならびに「自由 (Freedom)」の二つを指摘しているからである。⁽⁴⁾

このような捉え方に従うと、社会への「奉仕」を個々人の道徳的義務と考えるボールドウィン保守主義は、自由党の新自由主義や労働党の社会主義に対抗する保守党・保守主義の側から見た一つのオルターナティブになり得ると同時に、保守党独自のアイデンティティ構築にも役立つ政治思想だと言えるかもしれない。因みに、ボールドウィン自身、一九二四年総選挙に勝利を収め、首相に返り咲いた直後の一九二四年一月四日にアルバートホールで行った演説の中で、「奉仕」の重要性を以下のように述べている。

「この国の発展に関わる責任は、政府だけでなく、この国の男女全員にあるのです。国民の願いを無視してしまつたら、政府だつてこの国を発展させることはできません。大切なのは、新しい方法で協力していくのを厭わないことです。……その最終的な責任は、政府というより本当は国民のほうにあるのです。今はデモクラシーを試す時です。……今日、わが国に奉仕 (service) するという意味で、おそらく我々は今まで如何なる政党も経験したことのない素晴らしい機会に遭遇していると思うのです。……我々皆がその一部を構成するこの偉大なデモクラシーを教育してい

くことこそ諸君の義務なのであり、かつ諸君が率先して取り組むべき義務なのであります。……私が強く訴えたいのは、諸君にも可能なあらゆる奉仕を地域社会共通の福利にしていくのが偉大な統一党(※保守党)である以上、諸君はその目標に向かって全員働くべきだということなのです。……党のため働いてくれる全ての人たちや議員の諸君に向けて、最後に結びの言葉として、私は次のように申し上げたい。自分の生涯をそうした奉仕に捧げない限り、諸君の党に、そしてまた諸君の党を通じて諸君の祖国に、より良く奉仕することもできなくなるのです。⁽⁴¹⁾」

以上のように、ボールドウィン保守主義における第一次マクドナルド内閣の必要性やボールドウィン保守主義との関連性を示す政治思想的基盤は、戦間期という大衆デモクラシーの時代にボールドウィンが「責任野党・潜在的政権政党として労働党を『教育』し、それを国家構造に組み込んでいくためにも、保守主義者の義務として非挑発的な『奉仕』という理念およびその役割を比較的重視していた」⁽⁴²⁾点に求めることができるのである。

(3) 社会主義者マクドナルドの「保守主義」思想とボールドウィン

最後に、「労働党の、人ではなく、その思想のみを慎重に攻撃した⁽⁴²⁾」とされる保守主義者ボールドウィンと社会主義者マクドナルドとの関係について若干触れてみたい。

雄弁家、出版人、オルガナイザー、戦略家、そして政治思想家など多彩な「顔」を持つ政治家マクドナルド⁽⁴³⁾が伝統的二党制論者だったことは既に述べた。加えて、ボールドウィンとマクドナルド二人の個人的関係や相性が、偶然とはいえ極めて良好だったことも明らかとなっている。例えばチャーチル(Winston Churchill)は、その自著で次のよう

に述べている。「よつてはじつに、'the Baldwin - MacDonald Régime」と呼んで差し支えない一四年間がスタートした。最初は交互に、しかしその後、段々政治的な兄弟のようになっていった二人の政治家がこの国を統治した時代がそれである。普段なら相対する政党、正反対のドクトリン、そして相対立する利害関係を代表するこの二人は、イギリス憲政史における二人以外のあらゆる首相と比べてみても、見解・気質・方法が事実上ほとんど似かよっていた。各々お互いの感情は、お互いの領域に奇妙なほど十分浸透していた。⁽⁴⁴⁾昔ながらの保守主義者 (the old Tory) が持っている感情の多くをラムゼイ・マクドナルドは大切にしていた。」(傍線 引用者)

ここで注目されるのは、マクドナルドが保守主義者の側面を有していたというチャーチルの描写である。この点についてマクドナルドの伝記作家モーガン (Kevin Morgan) は、保守・自由・労働イギリス主要三大政党いずれの内閣でも閣僚として居座ることが可能で、しかもほとんどそれに近いことをやってのけた唯一の首相がマクドナルドだったとしている。加えてマクドナルドの社会主義には、自由主義的要素や保守主義的要素を社会主義と結びつける折衷的な性格が常にあつたとも分析している。さらに、マクドナルドの保守主義は、社会主義の否定ではなく、彼自身の社会主義に深く根差したものであり、しかもマクドナルドの政治哲学の基盤は「有機体的社会観」にあつたと主張している点⁽⁴⁵⁾も興味深い。

二〇世紀初頭以来、社会問題や政治問題に関する著作を複数世に送り出してきたマクドナルドは、その有機体的社会観を、彼の著作の中で次のように述べている。「社会は、山盛りの砂みためにバラバラな個々人の単なる寄せ集めなのではなく、人びとや諸階級がそれぞれの役目をそれぞれ果たす一つにまとまった、しかも組織化された諸関係から成る一つのシステム⁽⁴⁶⁾」である。同時に「社会の本質的特徴に関する捉え方として、私は有機体的タイプの組織に好

意を寄せており、そしてまた、有機体的社会観こそ政治的実験の手引きとして最も有益だと言いたい。でも、全ての社会主義者がそれと同じ意見であるとか、同じ意見を持つべきだと言うつもりはない。社会主義者には既に教条主義が結構内在しているからである⁽⁴⁷⁾とも述べている。

周知のように有機体的社会観は、保守主義者に共通する社会認識の一つである。有機体的社会観とは、マクドナルドも述べているように、社会を「合理的で利己的な個々人が意図的に創るやや人工的な構造物としてではなく、その構成員たる個々人・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んで複雑に生きる有機体⁽⁴⁸⁾」とする捉え方である。さらに、この有機体的社会観は、「社会を構成する個人と集団は相互に依存し合っているので、そこには社会的な義務と責任が伴うことになり、それゆえ個人の権利や自己の利益だけを追求するようなことがあつてはならないという戒め⁽⁴⁹⁾」でもあるとされる(傍線 引用者)。これを見る限り、労働党のマクドナルドが、上述したポールドウインの演説内容や保守主義思想に直接繋がる考えの持ち主であったことも明らかとなる。

このように「有機体的社会観」という観点からポールドウインとマクドナルドを検討してみると、両者の間には、個人的な気質面のみならず政治思想の面においても、相性の良さに基礎づけられた類似性ないし関連性を見出すことができる。したがってポールドウイン保守主義においては、「労働党政権」というよりも、「社会主義者でありながら実は保守主義者でもあつたマクドナルド率いる穏健な労働党政権(第一次マクドナルド内閣)」こそ必要不可欠な存在で、なおかつ重要な意味を持っていたと言つたほうが、より適切であろう。

四、結論

イギリス憲政史上初の労働党政権、即ち第一次マクドナルド内閣とは何だったのか。分かりやすく例えるなら、それは、イギリス政治の世界に「左」と「右」の二つしか置かれていない指定席を二党で奪い合う、椅子取りゲームに自由党が敗れて誕生した政権と言い換えることもできる。さらに、ボールドウィンとマクドナルドの共通目標、即ち「二党制枠からの自由党排除」を完成し再確認した出来事こそ一九二四年総選挙（註(2)を参照）であり、またその結果成立した第二次ボールドウィン保守党内閣（一九二四年一月四日～一九二九年六月四日）であった。

当時第一次マクドナルド内閣を必要とし、その成立に直接関わっていたのは、確かにアスキスとその自由党だった。しかしながら、社会の秩序を護るため、換言すれば保守党が唯一の右派「反・社会主義政党」として生き残るため⁵⁰、そして自由党を弱体化するため、保守主義者、マクドナルド率いる穏健な——しかし強くない——労働党政権を必要としていたという点では、当時のボールドウィン（保守党）も同じだったのである。

本論でも考察されたように、ボールドウィンとマクドナルドには、気質や政党政治観だけでなく、「保守主義者的社会観」という点でも類似性が見られる。他方で、戦間期のボールドウィン保守主義は、新自由主義や社会主義、そして自由党や労働党にも対抗し得る、保守党独自のオルターナティブの意味を持つ。同時に、階級対立や大衆デモクラシーの時代に相応しい新たなアイデンティティを保守党に提供する役割も併せ持っていた。「対立」よりも「融和」を重視するボールドウィン保守主義の政治思想的側面を第一次マクドナルド内閣との関連性で捉えると、社会の調和や秩序安定のためにも労働党を責任野党として認め、それを国家構造の中に組み込んでいく必要性から、保守主義者

としての道徳的義務感や社会への「奉仕」を重視する独自の性格を備えていたと言うことができよう。したがって、戦間期、とりわけ一九二〇年代前半だったからこそボールドウィン保守主義もまた、その戦術・思想両面において、イギリス憲政史上初の労働党政権を必要としていたと見なければならぬ。

今回の論究では、紙幅の制約もあり、ボールドウィンが首相・保守党党首に就任した経緯を詳述することができなかった。また、イギリス保守主義全体におけるボールドウィン保守主義の位置づけに関する考察も必要となってきたので、今後の研究課題としたい。

(1) 院内労働党リーダーのマクドナルドを首相兼外相とする「第一次マクドナルド内閣」には、上院保守党関係者（枢密院議長 Parnoor 卿、海相 Chelmsford 子爵）をはじめ、自由党とゆかりのある人物たち（大法官 Haldane 子爵、農業漁業相 N. Buxton、教育相 C. Trevelyan、ランカスター公領総裁 J. Wedgwood）も入閣した。

第一次マクドナルド内閣の関係リストについては、Roger Mortimore and Andrew Blick (eds.), *Butler's British Political Facts* (London: Palgrave Macmillan) 2018, p. 12などを参照のべし。

(2) 一九二二年、一九二三年、一九二四年各総選挙結果（定数六一五議席）は以下のとおり。（獲得議席数と得票率％）

保守党	
345	38.2
258	38.1
419	48.3

	労働党		自由党	
1922年	142	29.5	116	29.1
1923年	191	30.5	159	29.6
1924年	151	33.0	40	17.6

これらの結果を見ても分かるように、この中では一九二三年総選挙のみ、単独過半数議席（三〇八議席）を獲得した政党がない。「ハングパラメント」が生じる結果となった。

(3) こうした評価に基づく代表的な邦書としては、本文でも引用されているように、石原司、早坂忠「二 戦勝国の内政と外交」〔岩波講座 世界歴史26 現代3 一九二〇年代〕岩波書店、一九七九年所収）を参照されたい。

(4) 前掲書、一一〇頁。

政府与党内では疑問視する声も多かったが、新首相ボールドウィンは、深刻化した失業増への対応ならびに活発化する労働運動対策と、そのための社会保障財源確保の一環として「関税改革」、即ちこれまで大英帝国の経済的繁栄を貿易面で支えてきた伝統的「自由貿易政策」を放棄する代わりに輸入産品に保護関税を導入する「保護関税政策」を、公式の政府・与党政

として採用した。

ところが一九二二年総選挙時の党首（首相）ボナローは「今議会（一九二二年議会）が終了するまで国の財政制度に抜本的な変更は加えない」と公約していた。その背景には、かつてジョセフ・チェンバレン（Joseph Chamberlain）の音頭で関税改革を提案し、野党・自由党に大敗した一九〇六年総選挙（定数六七〇議席・保守党一五七議席、自由党四〇〇議席、労働党三〇議席）の二の舞を避けようとする意図があった。

関税改革の支持者は保守党の支持基盤である農村地域などの生産者層に比較的多く、逆に自由党や労働党の地盤である都市部・消費者層では自由貿易の支持者が相対的に多かつたと考えられる。関税改革、即ち保護主義導入を通じて購入面で選択の自由が狭まり、「割高なのに美味しくないパン」を買わされることを、労働者階級の多い都市部・消費者層が懸念したと思われるからである。それゆえ、関税改革が争点となった場合、伝統的自由貿易の擁護者を自任する自由党と、相対的に低所得者層を支持基盤とする労働党は、共に保守党に対抗して「関税改革反対」を掲げ、連携・協力しやすくなる傾向があった。

一方、鉄器製造業経営を家業とするポールドウインは、当時党内を代表する関税改革論者であった。加えて彼は、一九二二年一月一九日に実施されたカールトン・クラブの保守党議員総会で、閣僚（商務相）でありながら党内「連立離脱派」の代表として、党幹部議員を中心とする「連立維持派」に造反し、自由党連立派と保守党多数派から成る「ロイド・ジョージ連立政権」（一九一六年二月六日～一九二二年一月一九日）を瓦解に導いた経歴の持ち主でもあった。

したがって、ポールドウインからすれば、敗北の危険を承知で敢えて関税改革を争点に解散総選挙を断行した理由としては、上述した関税収入に基づく財源確保の役割に加え、保守党全体が「関税改革＝保護貿易導入」の旗の下に一致団結し総選挙を戦うことで、党内の政敵である「旧・連立維持派」を「旧・連立離脱派」と和解させる狙いもあったのではないかと推察される。言い換えると、前回総選挙から一年しか経っていないのにポールドウインが大胆にも解散総選挙に踏み切った根本的背景には、かつての「連立維持派」が保守党と自由党を横断し一大勢力となつて団結・再復活するのを阻止する狙い（あるいは、その底流に何らかの恐怖心）があったと考えることができるのである。

こうした解釈を補強する史料としては、ポールドウインの議員秘書を務めたデーヴィッドソンの回顧録などがある。CF

Robert James, *Memoirs of a Conservative* J. C. C. Davidson's *Memoirs and Papers 1910-37* (London: Weidenfeld and Nicolson) 1969, pp. 185-186.

なお、一九二二年カールトン・クラブ保守党議員総会を舞台とした「政変」に関する新しい解釈・分析については、渡邊容一郎「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——」〔『政経研究』第五六巻第二号、日本大学法学会、二〇一九年〕を、そして第一次世界大戦後のイギリス経済状況については、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、一九八七年や、松浦高嶺『イギリス現代史』山川出版社、一九九七年を、それぞれ参照されたい。

- (5) Maurice Cowling, *The Impact of Labour 1920-1924 The Beginning of Modern British Politics* (Cambridge: Cambridge University Press) 1971, p. 361.
- (6) John Ramsden, *The Age of Balfour and Baldwin 1902-1940* (London: Longman) 1978, p. 181.
- (7) Philip Williamson and Edward Baldwin (eds.), *Baldwin Papers A Conservative Statesman 1908-1947* (Cambridge: Cambridge University Press) 2004, p. 139. (以下 Baldwin Papers の略記)
- (8) Keith Middlemas and John Barnes, *Baldwin A Biography* (London: Weidenfeld and Nicolson) 1969, pp. 250-251.
- (9) 杉本稔『イギリス労働党史研究 労働同盟の形成と展開』北樹出版、一九九九年、一三五頁。渡辺容一郎『イギリス・オポシジョンの研究 政権交代のあり方とオポシジョン力』時潮社、二〇〇九年、六六一―六七頁。
- (10) David Marguand, *Ramsay MacDonald* (London: Jonathan Cape) 1977, p. 291.
また、マクドナルドは一九二四年に首相として行った初の演説で連立を非難しており、また別の演説では「イギリスは常に二大政党を必要としている。それはわが党と反動的トリー党だ」と述べるなど、労働党も二党制の一翼を担うべきだと考えていたとされる。さらに、この演説で興味深いのは、本文でも触れているように、労働党が今後向き合うべき真の競争相手は自由党ではなく保守党だと彼が考えていた、という事実である。 *Ibid.*, p. 289, pp. 311-312.
- (11) Sidney Webb, 'The First Labour Government', *The Political Quarterly*, 32-1, 1961, p. 7.

- (12) ボールドウィン内閣不信任決議をめぐる院内採決では、党の方針に反発し「保守党支持」で投票した自由党議員が一〇名ほど居たとされている。それゆえ、再統一されたとはいえ自由党は決して一枚岩になつたわけではなく、「労働党政権を支える」とした党首アスキスとその方針に同調できない議員も自由党内に少なからず存在したことが窺える。 Cf. R. James, *op. cit.*, p. 189.
- (13) M. Cowling, *op. cit.*, pp. 346-347.
- (14) Herbert Henry Asquith, *Letters of the Earl of Oxford and Asquith to A Friend, second series 1922-1927* (London: Geoffrey Bles) 1934, pp. 90-91.
- (15) Cf. 'Labour Party General Election Manifesto 1923 Labour's appeal to the nation', in Iain Dale (ed.) with an introduction by Dennis Kavanagh, *Labour Party General Election Manifestos 1900-1997* (London: Routledge) 2000, p. 25.
- (16) John Spender and Cyril Asquith, *Life of Herbert Henry Asquith, Lord Oxford and Asquith*, Vol. II (London: Hutchinson) 1932, p. 343.
- (17) M. Cowling, *op. cit.*, pp. 346-347.
- (18) The Earl of Oxford and Asquith, K. G., *Memories and Reflections 1852-1927*, Vol. 2 (London: Cassell and Company) 1928, p. 207.
- (19) J. Spender and C. Asquith, *op. cit.*, p. 343.
- (20) The Earl of Oxford and Asquith, K. G., *op. cit.*, pp. 208-209.
- (21) J. Ramsden, *op. cit.*, p. 182.
- (22) *Ibid.*, p. 183.
- (23) R. James, *op. cit.*, p. 189.
- (24) Stamfordham Memorandum 10th December 1923, RA PS/GV/K. 1918/34, in *Baldwin Papers*, p. 136.
- (25) J. Ramsden, *op. cit.*, p. 183.

因みに第一次マクドナルド内閣が成立した際、自由党は協力のための条件などに関する合意を労働党から事前に取りつけていなかったとされている。したがって、これ以降自由党は、具体的な文書もインフォーマルな諒解もないうまま、完全に独立した立場で労働党政権を支える破目になってしまった。その結果、自由党としては労働党からの暗黙の協力を期待したにもかかわらず、労働党からの見返りは一切なかったため、この点については自由党側の完全な失策として厳しく評価されている。

Robert Blake, *The Conservative Party from Peel to Thatcher* (London: Fontana Press) 1988, p. 223. (早川崇訳『イギリス保守党史 ピールからチャーチルまで』労働法令協会、一九七九年、二六一頁)。

(26) 周知のように、この新自由主義は、消極的な古典的自由主義とは異なり、社会を改良するために国家、即ち中央政府の介入を容認した積極的な自由主義を意味する。新自由主義の理念に基礎づけられ、主に一九〇八〜一九一一年にかけて自由党政権下で制度化された一連の社会立法としては、健康保険・失業保険制度、児童の栄養改善と保健、職業紹介制度、無拠出型老齢年金制度などが挙げられる。そして、一九〇九年のいわゆる「人民予算 (People's Budget)」(社会福祉を実現しその財源を確保するため、社会的弱者や貧困層の税負担を軽減する代わりに、土地所有者など富裕層を増税の対象として、当時の蔵相ロイド・ジョージが提出した極めて急進的な内容の予算案)と、それをめぐる野党・保守党との攻防から生まれた一九一一年議会議法に基づく貴族院改革、即ち「下院優位の原則」の確立を通じて、新自由主義の流れはそのピークを迎えた。松浦、前掲書、一三八―一三九頁などを参照。

(27) Matthew Forde, *Conservatism and Collectivism 1886-1914* (Edinburgh: Edinburgh University Press) 1990, p. 96.

(28) Frank O'Gorman, *British Conservatism Conservative Thought from Burke to Thatcher* (Harlow: Longman) 1986, pp. 42-43.

(29) *Ibid.*, p. 46.

(30) John Charmley, *A History of Conservative Politics, 1900-1996* (Basingstoke: Macmillan) 1998, p. 76.

(31) J. Ramsden, *op. cit.*, pp. 154-155. M. Cowling, *op. cit.*, pp. 1-2.

(32) 結論でも触れたとおり、紙幅の都合上、また本稿のテーマとの関連で、ボールドウィンの首相・党首就任プロセスに関する

る詳細な言及は省略せざるを得なかった。この点についての説明ないし描写については、さしあたり渡邊、前掲論文をはじめ、R. Blake, *op. cit.*, pp. 211-214. (前掲訳書「二四七―二五二頁」)などを参照されたい。

- (33) Ben Pimlott (ed.), *The Political Diary of Hugh Dalton 1918-40, 1945-60* (London: Jonathan Cape) 1986, p. 205.
- (34) P. Williamson, *Stanley Baldwin Conservative Leadership and National Values* (Cambridge: Cambridge University Press) 1999, pp. 238-239. J. Charnley, *op. cit.*, p. 72. Martin Pugh, *The Making of Modern British Politics 1867-1939*, second edition (Oxford: Blackwell) 1993, pp. 270-271. Anne Perkins, *Baldwin* (London: Haus Publishing) 2006, p. 2.
- (35) J. Ramsden, *op. cit.*, p. 207.
- (36) *Ibid.*, pp. 208-214.
- (37) P. Williamson, *op. cit.*, p. 143, p. 167.
- ウィリアムソンは、ホールズウィーンの社会経済関連シクトリンの残り二つとして、「産業資本主義を重視する」(製造業者としての経験から)、「収支のバランスが取れた健全財政を尊重する」(シティの指導者的立場と大蔵省での経験から)、「経済に対する限定的な国家介入ならば容認する」(関税改革論者としての立場から)を挙げている。*Ibid.*, p. 167.
- (38) *Ibid.*, p. 187, pp. 217-218.
- (39) *Ibid.*, pp. 346-347.
- (40) Andrew Taylor, 'The Oration of Stanley Baldwin', in Richard Hayton and Andrew Crines (eds.), *Conservative Orators from Baldwin to Cameron* (Manchester: Manchester University Press) 2015, p. 15.
- (41) Stanley Baldwin, *On England, and other Addresses* (London: Philip Allan) 1926, pp. 70-74.
- (42) A. Perkins, *op. cit.*, p. 43.
- (43) Kevin Morgan, *Ramsay Macdonald* (London: Haus Publishing) 2006, p. 85.
- (44) Winston Churchill, *The Second World War Vol 1 The Gathering Storm*, ninth edition, third impression (London: Cassell) 1977, p. 20.

- (45) K. Morgan, *op. cit.*, p. 86, p. 107.
- (46) James Ramsay MacDonald, *Socialism and Society*, sixth edition (London: Independent Labour Party) 1908, p. 36.
- (47) *Ibid.*, p. xvii.
- (48) Robert Leach, *Political Ideology in Britain*, third edition (London: Palgrave) 2015, p. 60.
- (49) *Ibid.*, p. 60.
- (50) 自由党について、ボールドウィンは次のように考えていたとされる。「ボールドウィンは保守党こそ社会主義に対する主な防波堤だと考えていたので、可能な限り大勢の自由党支持者を保守党に投票するよう仕向けたかと思っていたのである——ボールドウィンがその願いを実現したのは、イギリス憲政史上初の労働党政権の誕生をアスキスが支える決断をした、まさにその瞬間であった。」 J. Charmley, *op. cit.*, p. 73.

〔付記〕 本稿は、日本大学法学部平成二一九年度中期国外研究員として行った在外研究（「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。同時に、令和元年度第六九回日本西洋史学会大会現代史部会自由論題報告「第一次マクドナルド内閣の成立とスタンリー・ボールドウィン——戦間期イギリス保守主義研究序説——」を論文としてまとめたものである。学会当日は会員諸氏から有益なご質問やご指摘をいただいた。この場を借りて関係各位に篤く感謝の意を表したい。

ジョン・C・メリルの実存主義ジャーナリズム

塚本 晴二朗

はじめに

一九三〇年代から一九六〇年代にかけてのアメリカ・ジャーナリズム倫理学研究の低調期は、一九七〇年代に入つて、メリルの社会的責任論批判により、活気を取り戻す。エドモンド・B・ランベスやクリフォード・G・クリスチャンズといった、プレス(1)の自由委員会の報告書 *A Free and Responsible Press* と、その内容を「社会的責任論」として理論化した『マスコミの自由に関する四理論(2)』(以下『四理論』とする)を評価する研究者たちが、メリルの批判に答えるべく、社会的責任論に道徳哲学的な基盤を付与しようとしたのがきっかけであった。メリルの社会的責任論批判が、アメリカ・ジャーナリズム倫理学の大きな発展に繋がったのである。しかし当時メリルが提唱した実存主義ジャーナリズムは、今現在さほど注目されることはない。

ジョン・C・メリルの実存主義ジャーナリズム(塚本)

六九(八二三)

本論はこの事実を踏まえ、アメリカ・ジャーナリズム倫理学研究におけるメリルの位置づけを再検討しようというものである。

一、メリルの社会的責任論批判

一九七〇年代に入る頃には、社会的責任論はジャーナリズムにとって重要な理論となっていた。この主流となった理論を強く批判したのが、一九七四年に刊行されたメリルの *The Imperative of Freedom: A Philosophy of Journalistic Autonomy* である。これは、アメリカのジャーナリズム倫理学研究がその低調期を抜け出た、一九七〇年代の代表的な文献とされている⁽³⁾。

メリルはまず「社会的責任」という言葉の定義に疑問を投げかける。それは次のようなものである。

社会的責任論の支持者は、社会的責任論がリバタリアニズムから発達したものと考えているのだから、リバタリアニズムを意味しないことは確かである。ということは「責任」というものに関してジャーナリストは、自分で決定したり自律的であったりすることを意味しない、ということになる。なぜならそれが個々のジャーナリストに許されるのであれば、リバタリアニズムと何も変わらないからである。社会的責任論は自由を強調する代わりに、社会への責任を強調する。この理論でいう責任が、自由意志による協力ではないならば、それは結局、当該社会を統治する政府によってメディアに課されるということが、必然的なものである。プレスの自由は、正確で有意義な文脈において事実を報道するための社会的責任によって制限される。このような考え方は、プレスの行為を監視し「相応に」プレスが機能し続けるための規制システムの唱道へと導く。政府の規制のいくつかの類型は、プレスが自らの責任を受け入

れるために必要とされるかもしれない、ということを示唆するものである。この理論は心地良い響きと、多くの人が否定しがたい魅力を持つ。ジャーナリズムに関わるリベタリアニズムへの疑念と不満を含んだ、世界中に存在する傾向である。このような傾向に内在するものは、統治に関わる集団が社会的に責任あるものを定義し決定できるし、しなければならぬという主張であり、ジャーナリストが、自由に社会的に責任あるものとは何かを決められない、ということもまた意味する。つまり、もしパワー・エリートが当該プレスは責任あるものではないと決定したら、憲法修正一条でさえジャーナリストの自由を守れない、ということである⁽⁴⁾。

ある意味では、政府に監視されているプレスは、より責任あるものである。センセーショナルな報道は、プレス内で規制されるからである。常に統治を支援し、公的政策を後押しするものとなりうる、異口同音の国家のためのプレスは、当該国家という社会に対して責任あるものである。責任あるものの定義は、政府等から画一的に定義され、実行されることにおいて機能的なのである。ある国家のプレスの社会的責任が、必然的に政府の統制を意味するものではない、というかもしれないが、その定義は相対的で漠然としたものである。つまり、社会的責任の理論が、いかなる国においても何某かの意義を持ちうる唯一の方法は、当該政府のパワー・エリートが、プレスの社会的責任という類型の定義者と強制者であることである⁽⁵⁾。

社会的責任という言葉を定義づけるのが、国家の側であり、国家の社会政治的哲学が当該国家のプレス・システムを決定すると想定するならば、プレス・システムはすべて社会的責任があるものということになる。例えば、所謂「共産主義」のプレス・システムは、自らを社会的に責任あるものと考え、明らかに自身の社会システムに責任を持っている。マルクス理論において、社会的責任と共産党や政府への支援は、ほぼ同義であるから、多元的で自律

的に活動している資本主義のプレスは、共産主義にとっては想像できる限りで、最も無責任なプレス・システムである。同じことは、所謂「権威主義」のプレス・システムでもいえる。権威主義のプレス理論では、ジャーナリストが国家の指導者や指導者の統治に対する責務の下にあるということになる。国家の権威、国家の安定等が支援され、保護されなければならない。それがプレスの社会的責任である。自律的で多元的な批判的プレスは、国家の政策を蝕み国家の調和を混乱させる傾向があり、権威主義国家においては、呪われたものでありうる。こうした文脈においては、批判的プレスは極めて無責任なものと考えられる。このように責任と無責任の定義は、ある特定の国家社会に依じて相対的なばかりでなく、個々の国家社会においてさえ、その用語はその時点での状況次第で多くの意味をもつのである。^⑥

社会的責任という言葉を批判した後、メルルは『四理論』の内容に触れながら、理論としての社会的責任論に次のような批判を加えていく。

『四理論』では、「政府は、介入する必要が大きく、かつ、それによってもつとすぐれた結果が得られるようなばあいのみ介入するべきであり、したがって、慎重に介入すべきである^⑦」としている。つまりこの理論は、政府が強圧的であるべきではない、としているのだが、それでは、政府が介入するための必要度の十分さや、得られた結果の十分さに関して疑問が生じる。政府によるどれほどの介入が「強圧的」であるのに十分なのか。^⑧

また、「人間の良心にたいする義務が、社会的責任理論のもとにおける表現自由の権利の基本的な基礎をなしているのである^⑨」としている。これは、必要度が高ければ政府は介入すべき、ということとどう関係になっているのだろうか。人の良心に対する義務というものは、極めて相対的であるから、ある良心的なジャーナリストがすべきで

ないと感じたことを、他のジャーナリストがすべき義務であると感じた場合、どちらかのジャーナリストは社会に対して無責任なのだろうか。^⑩

さらにプレス自由委員会は、「プレスの行動というものは、無統制になんでも勝手にやらせておいてもかまわないとすることには疑問の余地がある、と考えている。市民には情報にたいする道徳的権利があるのであって、かつ、情報にたいする緊急の必要に迫られているのである」^⑪としている。アメリカのプレスが、市民にそのような権利を与えていないというのである。疑問なのは、いかなる情報に対する、あるいは誰の情報に対する道徳的権利なのだろうか。社会的責任論の支持者は、リバタリアニズムの自律的な情報システムを十分なものと考えていない。しかしそれは、いかなる証拠もない、リバタリアニズムがもはや有用ではなくなり、社会的責任によって取って代わられるべきであるということを感じる人々のまさに「感覚」や「意見」である。確かに、プレスが受け手に伝える情報には、ギャップが存在する。社会の誰もが全ての場合に、自分が好む種類と量の情報を得るわけではない。しかし大概の人が、常にそうしたギャップが存在するであろうことを知っている。異なる記者が観察した情報を伝えれば、様々な見解が存在するだろう。異なる編集の決定作成者が、リバタリアニズムのプレス・システムから他の何かへ変えたところで、このような情報のギャップはなくなるまいだろう。^⑫

リバタリアニズムの社会では、すべてのメディアから受け手に達する情報の全てが、信頼性があり、誠実で、完全で、公正で、社会的に責任あるものであるということとは、間違いなく主張されはしない。そんなものがどれほどあるのか誰も知らない。既存の社会的責任の定義は存在しないから、我々のメディアが従おうと努めるべき標準は現実には存在しない。全てのプレス・システムは、当該社会のために責任あるものと自称しうるが、当該社会にさまざまな

意見や思想を注入する自律的なメディアの思想は、リバタリアニズムのシステムのみが正当に主張できるものである。リバタリアニズム、すなわちプレスの自律は、「無責任」と考えられる程他の理論から逸脱した、いくつかの報道機関の正当性、少なくとも存在する可能性、を受け入れなければならぬ。無責任なジャーナリズムという言葉や概念がアメリカから姿を消した時、あるいは姿を消す間近にまで来た時、その時はジャーナリズムの自由や自律が死滅する時である。⁽¹³⁾

二、メリルのジャーナリズム倫理学

メリルは、ジャーナリズムにおける倫理学を次のようなものと位置づける。

倫理学は、自身のジャーナリズムにおいて行うべき正しいことを、ジャーナリストが決定する手助けをする哲学の一分野である。倫理学は、まさに自発的行為のための規範科学であり、必然的に「自己規制」や「自己強制」を扱う。

もちろん、倫理学は法と関わるけれども、異なる本質を持つものである。法は、ある一定の時期の社会における倫理的価値から生ずる場合が極めて多く、しばしば倫理学を反映したものである。しかし法は、社会的に決定され社会的に強制されるものである。一方倫理は、個人的に決定し個人的に強制されるか、あるいはされるべきものである。倫理学は、ジャーナリストが行為の正誤・善悪・責任無責任等を判断することができる確かな基本的原理や標準を、ジャーナリストに供給すべきものである。法は、何が合法的であるかを問題とするが、合法的であっても、倫理的ではない多くの行為が存在する。何が倫理的かを論じることの方が、常に困難である。倫理学的論争を解決するため参照する「倫理規範の一覧表」は存在しない。倫理学に、すなわち自身の行為の質に、関心を持つジャーナリスト

は、有徳であることを望む者である。どのような人が有徳であるか、ということは「道徳的あるいは倫理的な」人とは何か、という疑問に戻る。しかしながら、徳の本質は、もし我々が歴史的に偉大な思想家にいくらかでも敬意を持つていれば、実際にはそれほど相対的でもないし漠然としてもいない。たとえ徳が、少なからぬ意味論的雑音を含む用語で概念化されたとしても、一般的に哲学者の中の意味づけには少なからぬ共通性が存在する¹⁴。

メルルは、倫理学をジャーナリストが正しい自発的行為を行うための規範科学、と位置づけるのである。そして倫理学に則って行為するジャーナリストを有徳なジャーナリストとするのであるが、その有徳なジャーナリストの規範とは次のようなものである、としている。

有徳な行為を決定するための一般的な倫理的標準には、主に目的論的理論と義務論的理論という二つのものがある。目的論的理論は行為の結果をみる。つまり、結果を検討し行為の道徳的正誤を決定するものとして、結果のみを考えるのである¹⁵。この理論には二つの問題点がある。第一に、実際に多数派のためであるかどうかで善を決定するという問題と、第二に、多数派の意見や行為と「善」を同等と考えることによって提起される問題である。例えば、記事にするかどうかの決定において、ジャーナリストはどの行為が最大多数の人々の最大善を生ずるかを知る正しい方法を持たないので、ジャーナリストは、それが最大善になるといって、推測や期待ができるだけである。また「多数決の道徳性」であるため、個人の担った責任や個人の理性を放棄して、「人々が欲したものを人々に与える」という類の倫理的立場へジャーナリストを導くことになる。

義務論的理論はその行為が道徳的に正当であるかどうかを、結果以外の何か他のものが決定すると把握する点で、まさに目的論的理論とは極めて異なる¹⁶。義務論の最良の例はイマニュエル・カントである。カントは、我々の行為の

指針のために採用すべき、具体的な倫理的規則を決定するための必然的原理として「君の意志の格律が、いつでも同時に普遍的立法の原理として妥当するように行為せよ」⁽¹⁷⁾という「定言的命法」を提示した。要するに、カントは、人が同じ状況にあれば、誰もが応用するものを自分の規則にするよう気をつけるならば、倫理的に行為している、とするのである。義務論にとって重要なものは、行為がなされてきた原理である。格律を適用するためのテストは、結果から独立したものでなければならない。定言的命法は、ジャーナリストが行為するすべての格律をテストすること、当該ジャーナリストに許すであろう原理や一般的規則である。定言的命法は、特定の事例で応用される特定の規則について、考える指針となるよう奉仕する。もしジャーナリストが定言的命法を受け入れるならば、当該ジャーナリストは、自身が従うための特定の規則や指針を思い続ける必要はない。当該ジャーナリストがさまざまな場合に、定言的命法のテストを通過するならば、それに基づいた行為は倫理的に健全であり、当該ジャーナリストは有徳であると考えられるのである。⁽¹⁸⁾

つまりメリルのいう有徳なジャーナリストに相応しい倫理学理論とは、目的論的な功利主義倫理学ではなく、カントの義務倫理学と考えるのである。

三、実存主義ジャーナリズム

メリルは、有徳なジャーナリストが目指すべきジャーナリズムとして、実存主義ジャーナリズムを唱道する。それは、次のようなものである。

もし我々が、カントに例証されるような、倫理学の絶対的な理論を投げ出すならば、その場合道徳性の議論は好み

や勝手な選択といった、分別の類とはかけ離れた議論にしなければならない。「これは正当なジャーナリズムの決定である」という見解は、まさにある人が、ただ「私はこの決定が好きだ」ということを意味するに過ぎない。倫理学が相対主義の形をとれば、文脈Aの中では、あるジャーナリストの行為が、極めて善であり倫理的である一方で、同じ行為が文脈Bの中で行われると、悪か非倫理的かもしれないということである。換言すれば、状況が倫理学を支配することになり、文脈が正誤を決定するということである。相対主義は、その個人主義的な雰囲気のために興味をそそるけれども、拒否しなければならない。相対主義は、全く倫理的な立場ではない。むしろ相対主義は「非倫理学」または「反倫理学」である。倫理学の問題が客観主義、すなわち状況や文脈へと希釈される時、その問題は倫理学としてのすべての意味を失うのである。それではジャーナリストの倫理学は、「個人的なもの」であるべきなのだろうか。それとも「集団的に是認」された社会的な道徳性や規範である綱領、信条、標準、その他集団的に決定された協定等によるべきなのだろうか。要するに、ジャーナリストは自分自身の倫理綱領を決定すべきなのだろうか、それとも集団の価値を受け入れるべきなのだろうか。今日ジャーナリズムの世界のあちこちで、オンブズマン、プレス評議会、プレス・コートのような、新しい機関が生まれている。このような機関や調停者は、個人的自律的倫理学から、社会的に圧力をかけられ強制される倫理学へと移行する傾向をもつものである。¹⁹

相対主義が実用的な効率性、個人主義、個人の自律等と同一視されるアメリカのプレスにおいて、カント倫理学は、絶対的形式主義的理論であるがゆえに、あまり好意的にはみられない。しかしカント倫理学は、極めて一貫して自由を伴うものである。事実、自由はカント倫理学にとって絶対的な要求である。倫理学的命法は、自由に選択するものであつて、他から強制されるものではない。カント主義者は、自分自身の道徳的指針を自由に選ぶという意味で明らか

かにリバタリアンである。⁽²⁰⁾

ジャーナリストにとつて、自律は最高の価値であり、自己以外の決定に従う者は自身を裏切り、自らの本質や本性を喪失する。ゆえに自由はジャーナリズムの中心をなす問題である。これは、基本的に実存主義的立場でもある。⁽²¹⁾

実存主義の至高の徳は、誠実さである。人は自分で自分の行為を決定する選択ができなければ誠実さを保つことはできない。実存主義者は選択という行為を構成するものを、人の最も本質的なものと考え、選択は自由の結果であり、換言すれば、選択は自由な雰囲気においてのみ実際の意味を持つ。人が自分の生活をしている時、生活の価値はその人がその生活の中に注いだものによつて判断される。価値は人の個人的自由の投影である。実存主義者にとつて、自由は人の本質を構成するものとほぼ同義であり、人の最も基本的な欲求は独立のための、自由な選択である。実存主義者は自由の拠り所を責任と考える。人は自分自身のために、あるいはその人の行為や行為の結果に責任を持つ。他の誰も、その人のことのために責任は取れない。各自は自由に行為しなければならぬし、その行為の責任を受け入れなければならない。⁽²²⁾

つまりジャーナリズムにおいて、自由の重要性を強調するのであれば、実存主義ジャーナリズムを唱道するということは極めて妥当、とメリルは考えるのである。⁽²³⁾

四、カール・ノルデンシユテレンクとの論争

メリルの所論は、多くのジャーナリズム倫理学研究者との論争を呼ぶことになる。その中でも代表的なものとして、「新世界情報コミュニケーション秩序」をきつかけとする、ノルデンシユテレンクとの論争をみてみることにする。

社会的責任論の浸透は、一九八〇年代にはいるとジャーナリストにグローバルな指針を示そうという動きと組み合わせ、社会的責任論の再評価へとつながっていった。世界のジャーナリストが共有できる、グローバルな指針を作り出そうとする中で、社会的責任論に備わっている普遍性が注目され出すのである。プレス自由委員会の五つの要請のうちの「日々の出来事の意味がわかるような文脈において、そのような出来事の誠実で、包括的で、理性的な説明をすること」は、どの社会でも共通して必要とする、真実を述べるといふことの要請であり、「社会を構成する諸集団の代表的な実像を映し出すこと」は、すべての人間が尊厳を与えられているという、原理を反映したものであるから、社会的責任論のワールドワイドな理解は、ジャーナリストを国際的な理解や平和にコミットさせる、という見解がある。⁽²⁴⁾ この考え方が示すように、社会的責任論をアメリカに特有なものと考えず、たまたまアメリカで生まれただけで、世界に共通するグローバルなものとする把握の仕方があり、その考え方の中心人物が、ジャーナリズムの倫理綱領研究の第一人者である、フィンランドのノルデンシュテレンクである。そして、その主張を後押ししたのが、所謂新世界情報コミュニケーション秩序の一連の動きであった。

国連の経済社会理事会の中に設けられた情報・新聞自由小委員会は、一九五〇年に、ジャーナリストの国際的な倫理綱領の問題を取り上げ、その草案を作成した。この国際的な倫理綱領の草案は、その前文で「新聞およびその他の報道機関に従事するものが、真実を探求し事実を報道又は批判することについての責任感を、各自の自発的行動を通じて、不断に維持、促進することによって最もよく保障され得る」⁽²⁵⁾ ための職務遂行上の基準、としている。この案は結局、案のまま終わる。その理由は、その主旨が第三世界の国々にとっては、国際的なニュースの流通の改善と受け取られたが、リベタリアニズム的な言論・表現の自由を支持する国にとっては、自由を抑制しうる、何らかの義務

を課すものと受け取られたためのものである。マス・メディアやジャーナリズムのあり方に関する議論は、その後もユネスコ（国連教育文化機関）で活発に行われた。しかもその流れは、国際理解への貢献や偏見の排除といったものより強調するようになっていく。象徴的なものが、一九七八年にユネスコで採択された、所謂「マス・メディア宣言」の六条にみられる。そこには「公正で永続的な平和の確立と、発展途上国の経済的、政治的な独立に資する情報の交流の、あらたな均衡とより大きな互恵主義を確立するため、発展途上国へのまたは発展途上国からの、ならびにそれらの国間の情報の交流の不均衡を是正しなければならない。そのためには発展途上国のマス・メディアが、強力となり発展し、自分たちの間においても、また発達した国々のマス・メディアとも相互に協力しうる、十分な資源を有することが肝要である⁽²⁶⁾」としている。ここには、リバタリアニズム的な言論、表現、報道の自由の保障が、国際的な情報流通の自由や民主的な国際コミュニケーションの促進を、必ずしも意味しない、との考え方が垣間見える。この流れが、新世界情報コミュニケーション秩序という考え方や、マクブライド委員会の報告書等⁽²⁷⁾へとつながっているのである。このような流れの中で、ジャーナリズムの倫理を国際的に比較分析しようとする動きが生じてきた。そうしたジャーナリズム倫理の国際比較研究の代表的なものが、*Communication Ethics and Global Change* とされている⁽²⁸⁾。*Communication Ethics and Global Change* は、一三カ国のコミュニケーション倫理に対するアプローチの仕方に関する論文を掲載し、コミュニケーション倫理に関する各国の相違を理解することにより、その共通の目的を追求しようというものである⁽²⁹⁾。この中で注目されるのが、ノルデンシュテレンクとメリルとの論争である。グローバルなジャーナリストの倫理綱領を制定することの賛否に関する、まさにディベートのような両者の論文が掲載されているのである。

ノルデンシュテレンクは、Professionalism in Transition: Journalistic Ethicsと題して、⁽³⁰⁾新世界情報コミュニケーション秩序の考え方に則った、ジャーナリズム倫理学のあり方を次のように主張する。

新世界情報コミュニケーション秩序の考え方からすると、ジャーナリズムは、社会的な責任を担った専門職である。このような責任を担う理由は、一方では、客観的現実という真実の像を獲得する人民の権利から、もう一方では、人道主義の普遍的価値から生ずる。真実へのコミットメントは、真実の本質に関する諸伝統間の明白な相違は存在するけれども、原理的には、リバタリアン・ジャーナリズムの主流と同様に把握される。しかし国際的なコミュニティによつて確立されたような普遍的な価値へのコミットメントは、典型的な西洋的伝統からの意義ある逸脱と、社会主義国や発展途上国で一般的に理解された専門職の概念へ向けた動きを意味する。このようなジャーナリズムの倫理学は、真実の追求より他にいかなる社会政治的義務からも自由であり続ける、という情熱を伴うリバタリアニズムの伝統による典型的な把握を超越する二つの意義深い段階を含む。第一には、ジャーナリストが普遍的に認識された多くの理想を支援し対応する悪と戦うよう促すことである。これは、同様にすべての市民に当てはまる、一般的な社会的コミットメントである。しかしながらそれ以上に、件の普遍的な価値は、真実へのコミットメントやその他の専門職特有の慣行と同様、ジャーナリズムという専門職の極めて重大な構成要素として理解されることによつて、特別な専門職的コミットメントに含まれる。それゆえ、一般的な真実ばかりでなく、同様に人道主義的な普遍的価値をもまた追求することが、すべてのジャーナリストの専門職としての役割になる。換言すれば、ジャーナリストという専門職の定義は、様々な社会政治的な利害や価値から独立的かつ中立的に事実や意見を伝達する仕事である、というリバタリアニズムの概念を大きく飛び越えるものである。人は、平和と戦争、デモクラシーと専制政治、国家の解放と植民地

主義等々の諸概念が、戦略的な利害にしたがった実質的にいかなる解釈にもなる、単なるスローガンではない、ということを理解できる。これらの諸概念のほとんどは、国際法下では特定の意味を持つ。戦争宣伝というような場合には、ジャーナリズムへの広い応用が存在し、それは、本質的に普遍的な価値や原理を巡り、解釈や政治的争いの余地はある。しかし人間の本質や行為と同等の価値を持つ、何らかの概念をも伴う。普遍的価値の妥当性に関する懐疑主義とは、かかわる争点への典型的な無視に基づいているのである。結局、ジャーナリストはまさしく国際法や国際秩序の基盤を構成する諸価値に率直にコミットするようになるのである。例えば、もし平和へのコミットメントが、政治的に急進的な立場として了解されるならば、平和に貢献する価値が政治的急進主義を表すことを証明するよりもむしろ、平和の普遍的な価値の無視をあらわにするものである。このようにジャーナリズムにおける新しい専門職倫理は、情報の分野の中に、いかなる特定の「政治化」をももたらすものではない。そうした新しい専門職倫理は、平和、デモクラシー等の価値を守る安全装置を供給するだけである。ジャーナリズムが高度に政治的な分野であり、あり続けるということは、いうまでもないことである。専門職倫理のいかなる選択も直接的にも間接的にも、政治的立場を表すものである。問題となるのはどれが政治的でどれが非政治的かではない。問題なのは唱道された政治的方向付けがいかなるものか、ということである。この点で、この新しい専門職倫理は、想像されうる限りの「不偏不党」の基盤を持つ。すなわち国際コミュニティの普遍的価値、という基盤である。

ノルデンシュテレンクは、社会的責任論でいわれる社会的責任の内容を、国際コミュニティの普遍的価値と捉えている。ジャーナリストが、国際コミュニティの普遍的価値を共有することは可能であり、それを基準にして行為することが、ジャーナリストの社会的責任なのである。そしてジャーナリストの行為規範となる普遍的価値を学ぶものが、

ジャーナリズム倫理学なのである。ゆえにノルデンシュテレンクは、ジャーナリストの行為規範を明文化した国際的な綱領も、制定可能であり、制定すべきと考えるのである。

これに対してメリルは、*Global Commonalities for Journalistic Ethics: Idle Dream or Realistic Goal?*⁽³¹⁾と題して、次のように反論する。

新世界情報コミュニケーション秩序の考え方は、西洋のジャーナリストの観点からすると、ほとんどはジャーナリズムの範囲を超え、ジャーナリストを国家の政策や政治的イデオロギーの領域に関与させるようだ。例えば、西洋のジャーナリストは、アパルトヘイト、専制体制、植民地主義、病気、栄養不良等の除去にいかなる大きなコミットメントも持つべきである、とは感じない。西洋のジャーナリストは、個人的にはそのようなことに反対かもしれないが、そういうことはジャーナリズムの問題ではない。異国民や異文化との原理に基づくコミュニケーションは、とても難しく、たぶん倫理的に行うことは不可能である。我々が、異国民、異文化が関わるジャーナリズム倫理学を考察する時、送り手の社会的政治的システムにごく密接に結びついた価値を扱わなければならないが、加えて、受け手の国家の文化的政治的文脈に結びついた価値を扱わなければならない。その時ジャーナリストは、自分自身の倫理的原理に従うのか、それとも自身の原理とは相容れないかもしれない受け手の側の原理に従うのか。この疑問は、国境を越えて倫理的に行うしよとするジャーナリストに直面する、基本的な問題である。もし政治的イデオロギーを押しつけるような、政治中心の「綱領」が問題の解決になるとするならば、それは疑わしい。我々が、国際コミュニケーションにおける倫理学を話す時、まさに我々の関心は、国家間あるいは国家内でなされているコミュニケーション行為の正・誤である。このような関心は、我々を相違する価値システムと国家の伝統に直接関与させる。個人と同様に、国

家や文化は、普通それ自体の価値の傾向と極めて密接に結びつけられ、いかなる他の価値も倫理的なものと考えられるを困難にする。このことは、いかなる意義深いものにおいても、価値システムの相対性の認識なしに、倫理学の考察は不可能であることを意味する。そのような認識に立てば、国際的な倫理学も相対的で、ジャーナリストの倫理的な行為に関する、実質的ないかなる合意も決して存在はしないだろう。つまり国際的倫理綱領は不合理で不可能である。普遍的であるいくつかの広い原理が存在する、という認識はあるが、このような原理は道徳意識を持つジャーナリストが、追求する必要がある。しかしながら、そうした原理は、他者を規定する倫理綱領を、うまく列挙し提示することに手を貸すような類いの原理ではない。むしろ、グローバルなジャーナリストの行為に役立つと感じて、受け入れたジャーナリストによつてのみ使用されるための、倫理的行為の根本的な原理である。そうした原理が、成文化されることや、ジャーナリストのいかなる専門職機関によつて持たれることも、絶対的に試みられるべきではない。ジャーナリズムにおいて、個人的な価値システムと調和する一定の倫理的格律は、公式化すべきではあるが、それは国際コミュニケーション改善に向けた長い道のりを行くことである。たぶん国際的なジャーナリストの行為は、実際には決して自身の価値システムを超えることはできない。すべてのジャーナリストは、ある程度「伝道師」である。ジャーナリストが他国のジャーナリストとコミュニケーションしている、あるいはコミュニケーションしようとしている、というまさにその事実が、一種の伝道師的精神を示している。換言すれば、ジャーナリストは、異文化の文脈や価値システムの中に異なる思想や情報を注入しているのである。このようなことをすることは、ある種の「伝道」を意味する。個人としてあるいは国民として我々が、ある種の利己的で自民族中心主義的な動機なしにコミュニケーションすることはめつたにない。我々がそんなことを意図しない時でさえ、我々はある種の思想、原理、価値、関心

領域、技術等を推奨しているのである。ある国民が、他の国民を「コミュニケーション帝国主義者」と呼ぶことは驚くことではないし、そのような呼称を使用するというまさにその事実の中には、そう非難した国民自身が、典型的な「コミュニケーション帝国主義者」である、ということである。

ここまでの主張の内容に関して、メルルは、ジャーナリストの共通の基盤として奉仕する普遍的な倫理的基準や、原理が実際に存在しない、とする点、そしてジャーナリズム倫理学は自民族中心主義的であり、ジャーナリストが倫理的であろうとすること、自民族中心主義的な政治的社会的システムを結びつけてしまう点等は、以前の自分の主張に反さないのか、疑問に思う人がいるかもしれない、とする。その上で、実際に、世界規模の倫理的共通基盤が存在するとまさにいつてきたし、道徳性に関するいくつかの国際原理を支持さえしたが、その一方で、倫理綱領として、そういう原理を成文化しようとしたり、イデオロギー的な陣営の宣伝的な面に、そうした原理を授けようとするいかなる試みにも反対してきた、とする。また、ある一定の政治的社会的価値システムを至る所に広げるといふ、試みにジャーナリズム倫理学の国際綱領を使用しようとすることは、生産的ではない、と考えるとする。要するに、国際ジャーナリズムの文脈で倫理学について考えることは、健全な企てであるが、倫理学の国際綱領の成文化を試みることは、非現実的で不毛な努力である。個人的国家的な価値システムの最重要性を忘れることなく、グローバルな道徳性という天蓋を形成しようとする、倫理学原理をジャーナリズムに関係つけた議論は、世界的な視野を持ったジャーナリストの増加に、明らかに役立つ。しかしある種の「ワン・ワールドイズム」へ誘う規範的倫理綱領は、世界コミュニティにおいて、基本的で重要な政治的社会的相違に対して、破壊的であるばかりでなく、個々のジャーナリストが、個人的に持つ価値の終焉をもまた引き起こすかもしれない。アメリカには、ほとんどのジャーナリストに

よつて合意された、ジャーナリズムの一定の共通する倫理学原理がいくつかあるにもかかわらず、特定の倫理綱領が、アメリカのジャーナリストに何らかの意義ある指針を提供することには、惨めに失敗してきた。倫理綱領が議論的となるなどの事例においても、多くのジャーナリストは、成文化した倫理綱領の信条や規制を受け入れはしなかった。その主な理由は、アメリカのような国のジャーナリズムが、理論的にも現実的にも多元的であるということである。ジャーナリズムの対象や方法は、多様なのである。もし倫理綱領やその他の国家的ニュース評議会のような「専門職を方向付ける」指示的な強制力が、アメリカのような国で有意義でなく、うまくいかないならば、ジャーナリズム倫理の国際綱領を、どうして誰かが真剣に提案するだろうか。そんな綱領は、政治的宣伝文書であるか、一般的な格言や抽象的な格律の寄せ集めであつて、そういうものは、意義や有効性を失うほど実質や限定性を欠くのである。ある人が、様々な編集哲学やニュースの定義に沿つて、世界中のプレス的所有や経営の異なるシステムを検討する時、国際倫理綱領の概念は、空想の範囲を帯び始めるのである。ジャーナリストの倫理学は、その人自身の背景と価値システムから生じ、その人の国家の政治的社会的システムに結びつけられる。そのような認識は、国際倫理綱領という思想にほとんど支持を与えない。このことは、一定の基本的な個人的伝統的価値を普遍化して、世界的なものを企てるべきではないといつていのではない。もしある一定のコミュニケーションの最優先概念が、自身の国のジャーナリズムにとつて重要であるのなら、そのような概念を自身の国以外で扱う時に、自身にとつて重要でなくなる理由があるだろうか。国際ジャーナリストは、共感的なばかりでなく、他の国の人々の見地や必要を、実際に理解しようという欲求をも持つ。国際ジャーナリストは、現実の実質的な争点と重要な思想を扱うことを欲する。国際ジャーナリストは、誠実で、率直で、正直で、正直で、明確でありたいと欲する。国際ジャーナリストは、決して個人や政治システムに

対して論争を向けるのではなく、受け手を尊重し、自身の文化から生じる自身の倫理的基準に貢献するが、そうあることが重要であれば、柔軟であろうとする。以上が、忘れるべきでない、基本的な態度である。こうした態度は文化と国家の架け橋となり、国際的な道徳性にいくつかの共通性を与えうる、倫理学的原理や格律を生む手助けとなる。

以上のようにメリルは、何が倫理的な行為かの判断は、あくまで個々のジャーナリストに任せられるべきなのであつて、明文化された倫理綱領の必要性を認めようとはしない。それどころか、価値の多様性を理由に、明文化された倫理綱領を制定しようとする⁽³¹⁾こと自体を「無駄」と、切り捨ててしまふのである。

おわりに

ノルデンシュテレンク以外にも、メリルの社会的責任論批判を受けて、ランベスは、プレス⁽³²⁾の自由委員会の報告書 *A Free and Responsible Press* を高く評価する立場から *Committed Journalism: An Ethic for the Profession* を著して、ジャーナリズム倫理学の確立に大きな役割を演じた。*Good News: Social Ethics & the Press* を初めとする⁽³³⁾コミュニティアン・ジャーナリズムの理論を確立し、アメリカ・ジャーナリズム倫理学史の中でも高い評価を受けるクリスチャンズも、その研究はメリルの批判に対抗するべく、社会的責任論に道徳哲学的な基盤を付与しようとする⁽³⁴⁾ことが発端であつた。また、メリルとノルデンシュテレンクの論争は、ジャーナリストの国際的な倫理規範構築への動きを刺激することとなるのである。

社会的責任論は、ジャーナリズム倫理学において、今でも重要な理論であるが、登場した時期は、アメリカのジャーナリズム倫理学研究の低調期とされていることからわかるように、必ずしも倫理学的な理論とはいえない。

その点を倫理学研究の視点から批判したのが、メリルであった。

メリルは、ジャーナリズム倫理学研究の興隆、すなわちジャーナリストの専門職倫理を確立する気運をもたらした功労者として、評価されるべき研究者である。換言すれば、あくまでも、ジャーナリズム倫理学史の位置づけはそこまできとどまる。世界的なレベルでジャーナリズム倫理学の基盤となった社会的責任論に対して、倫理的・哲学的不備を批判し、ジャーナリストに必要な倫理観として、実存主義ジャーナリズムを提唱したことは、アメリカ・ジャーナリズム倫理学研究の低調期を脱する大きなきっかけであったし、それはイコール、世界のジャーナリズム倫理学研究の暗黒時代脱出の切っ掛けになった、といっても過言ではない。しかし、今現在メリルの実存主義ジャーナリズムは、評価されていないし、顧みられることもほとんどない。あまりにもリバタリアニズムを前面に押し出すメリル倫理学は、自由の国アメリカでさえ、受け入れがたいものだったようである。しかし、現在社会的責任論が、ジャーナリズム倫理学の基盤であり続けられるのは、メリルの批判に対し、社会的責任論を肯定する立場から、倫理的・哲学的根拠を示して対抗しようとした、ランベスとクリスチャンズの存在が極めて大きい。つまり、メリルの実存主義ジャーナリズムという理論は、その考え方をどう評価するかは別として、ジャーナリズム倫理学が大きな発展を遂げるのに必要な起爆剤だったのである。

*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～二〇二〇年三月三十一日）」による研究成果の一部である。

註

- (1) Commission on Freedom of the Press (1947) (reprint 1974) *A Free and Responsible Press: A General Report on Mass Communication: Newspapers, Radio, Motion Pictures, Magazines, and Books*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2) Siebert, Fred S., Peterson, Theodore & Schramm, Wilbur (1956=1959) *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*. Urbana: University of Illinois Press. (内村芳美訳『マス・コミュニケーションの自由に関する四理論』東京創元社)。
- (3) Lambeth, Edmund B. (1988) “Marsh, Mesa, and Mountain: Evolution of the Contemporary Study of Ethics of Journalism and Mass Communication in North America.” *Journal of Mass Media Ethics*, Vol.3 No.2. pp.20-25.
- (4) Merrill, John C. (1974) (reprint 1990) *The Imperative of Freedom: A Philosophy of Journalistic Autonomy*. New York: Freedom House. p.86-87.
- (5) Ibid., pp.87-88.
- (6) Ibid., pp.88-89.
- (7) Siebert, Fred S., Peterson, Theodore & Schramm, Wilbur (1956=1959) op. cit., p.95. (内村芳美訳 前掲書一七六頁)。
- (8) Merrill, John C. (1974) (reprint 1990) op. cit., p.90.
- (9) Siebert, Fred S., Peterson, Theodore & Schramm, Wilbur (1956=1959) op. cit., p.97. (前掲書一七九頁)。
- (10) Merrill, John C. (1974) (reprint 1990) op. cit., p.90.
- (11) Siebert, Fred S., Peterson, Theodore & Schramm, Wilbur (1956=1959) op. cit., p.101. (前掲書一八八頁)。
- (12) Merrill, John C. (1974) (reprint 1990) op. cit., p.90.
- (13) Ibid., p.91.
- (14) Ibid., p.160-161.
- (15) Ibid., p.163.

- (16) Ibid., p.164.
- (17) Kant, Immanuel. (1788=1979) *Kritik der praktischen Vernunft*, in: *Immanuel Kants Werke, Bd. 5*, Berlin 1922, S.35. (波多野精一・宮本和吉・篠田英雄訳『カント 実践理性批判』岩波書店七二二頁)。
- (18) Merrill, John C. (1974) (reprint 1990) *op. cit.*, pp.164-166.
- (19) Ibid., p.168-170.
- (20) Ibid., p.179.
- (21) Ibid., p.203.
- (22) Ibid., pp.188-189.
- (23) Ibid., p.203.
- (24) Nordenstreng, Kaarle & Christians Clifford G. (2004) "Social Responsibility Worldwide." *Journal of Mass Media Ethics*, Vol.19, No.1, p.25.
- (25) 訳は第七次新聞法制研究会 (1981) 『国際的な情報交流の自由に関する研究会報告書 国際的な情報交流の自由に関する研究』日本新聞協会研究所 八二頁。
- (26) 訳は同書 九〇頁。
- (27) The International Commission for the Study of Communication Problems, (1980=1980). *Many Voices, One world*. Paris: UNESCO. (永井道雄監訳『多々の声、一つの世界』日本放送出版協会)
- (28) Christians, Clifford G. (1991). "Communication Ethics" *Communication Research Trends*, Vol.11, No.4, p.2.
- (29) Cooper, Thomas W., Christians, Clifford G., Plude, Frances Forde, & White, Robert A. (eds.) (1989) *Communication Ethics and Global Change*. White Plains: Longman. pp.xxvi-xxx.
- (30) Nordenstreng, Kaarle. "Professionalism in Transition: Journalistic Ethics." In Ibid. pp.277-283.
- (31) Merrill, John C. "Global Commonalities for Journalistic Ethics: Idle Dream or Realistic Goal?." In Ibid. pp.284-290.

- (32) Lambeth, Edmund B. (1986) *Committed Journalism: An Ethic for the Profession*, Bloomington: Indiana University Press.
- (33) Christians, Clifford G., Ferre, John P., & Fackler, P. Mark (1993). *Good News: Social Ethics & the Press*. New York: Oxford University Press.
- (34) ランベスについては「エドモンド・B・ランベスの『ステイワードシップ (Stewardship・受託者の任務)』』『ジャーナリズム&メディア』一二号 一二二頁〜一二三二頁参照。また、クリスチャンズについては、「クリフォード・G・クリスチャンズの『トランスフォーマティブ (Transformative・変容的)』『ジャーナリズム』『政経研究』第五六巻第二号一四一頁〜一六三頁参照。

日本における政党助成制度の逆進性—— 政党交付金は新党の組織化を促進するのか

浅井直哉

1 政党助成における「支出」への注目

本稿では、日本の政党助成制度が各党の組織化に寄与していないことを明らかにする。スキヤロウ (Susan Scarrow) によれば、制度的な規定に左右され得るものの、原則的に、政党助成は、勢力の小さな政党や新たに登場した政党にとって組織化の足掛かりになる可能性をもつという (Scarrow 2006: 623)。日本では、一九九五年から政党助成が開始し、今日、政党交付金は多くの党の資金源として機能している。スキヤロウの議論を出発点にすると、小党や新党は政党助成に支えられ、組織化を進めていくものと考えられる。

しかし、日本の新党に目を向けると、組織や党勢を維持することができず、解党や合併を迎えるケースが散見され

る。山本(二〇一五)によれば、一九九〇年一月一日から二〇一四年一月三〇日までの期間に結成された新党は四八党あり、そのうちの六党以外は合併や解散を経て消滅したという(山本二〇一五:四七一―四七二)。二〇一五年以降の期間においても同様の傾向がみられる。たとえば、維新の党は二〇一四年一月時点において存続していたが、翌年に分裂を経験し、新たに、おおさか維新の会、改革結集の会が結党された。分裂時に維新の党に残った議員、および改革結集の会を設立した議員の一部は、後に民進党に参加した。その後も政党の離合集散は続き、二〇一八年には、民進党が分裂し、希望の党、立憲民主党、国民民主党が登場した。

新党のうちには、五人の国会議員が集まって作られるものや、一二月に作られるものが多くみられる。いずれも政党助成を受けるために必要な条件となり、新たな政党は、政党助成法の規定に沿って作られるものが多くみられる。政党助成と新党との間には、政党助成が新党の結成を促す、政党助成が新党をかたちづくるというような関係がみられる(山本二〇一〇)。しかしながら、新党が早々に消滅するという事実を踏まえ、政党助成と新党との関係を考える、いずれの政党も、助成を受けながらも長期間にわたって存続することができていない。政党助成は、新党の結成を促す一方で、新党の存続に寄与していないのではないかといえる。

この点は、交付金が組織の維持や運営にかかわる費用として支出されていない可能性を示唆している。スキャロウは、規模の大きな助成総額や、比較的小さな勢力の政党でも満たすことのできる受給要件など、一定の条件が揃う限りにおいて、政党助成が新党を支える資金としての性格をもつと論じた。このとき、各党が資金を組織運営に関する支出に充てている限りにおいて、²⁾政党助成は各党の組織化を促すものとなる。

このように考えると、助成が実施されているにもかかわらず新党が早々に消滅する要因の一つとして、交付金が組

織運営以外の用途に多く支出されている可能性を挙げることができる。それゆえ、政党助成をめぐる、収入面のみならず、支出面にも目を向ける必要が生じる。政党に対する公的助成という性格上、収入面に注目が集められ、資金の用途については見逃されてきた。各党の収入を支える財源としての特徴のほか、支出面にも注目することにより、制度が運用されていく中で、各党がどのように交付金を扱い、結果的に政党助成がどのような資金としての性格を帯びることになったのかという点を明らかにすることができる。

本稿では、政治資金収支報告書および政党交付金使途等報告書をもとに、党の組織化に向けた交付金の支出が行われていないことを示す⁽³⁾。対象は、制度の運用が開始して以降に交付を受けた全ての政党とする。そのため、本稿における新党は、一九九五年以降に登場した政党に限定される。各党の交付金支出のうち、人件費や事務所費などの経常経費に投入される資金の割合が他の項目よりも高かったり、あるいは数年間にわたって上昇したりするとき、政党助成は、政党の組織化を促す費用としての性格を持つものとなる。これに対し、経常経費として支出される割合が低かったり、あるいは一定の水準のまま推移したり減少したりするとき、政党助成は、事実上、組織の整備に向けた資金という意味合いを持たない。

次節では、スキヤロウの議論を援用し、日本の政党助成がどのような効果をもたらすのかについて整理する。第三節では、政党研究の蓄積をもとに、各党がどのように資金を支出すると考えられるのかについて仮説を導出する。ここでは、政党研究の知見だけでなく、政党助成の制度的な特徴にも目を向ける。続いて、第四節では、交付金の支出にみられるパターンを析出する。最後に結論と含意を示し、政党助成制度をめぐる課題と日本の政党助成制度における新たな特徴を指摘する。

表 1 政党助成が政党間競合に及ぼすとされる影響

		支給総額	
		小	大
助成を受ける敷居	低	小政党や新たな競合者にプラスの効果	小政党や新たな競合者にプラスの効果
	高	わずかな影響	小政党や新たな競合者にマイナスの効果

Scarrow (2006: 625) をもとに筆者作成。

2 日本の政党助成における制度的特徴

スキヤロウは、支給要件と助成総額という二つの次元を提示し、政党助成が政党間競合にどのような影響を及ぼすと考えられるのかという問題を論じている。彼女によれば、支給要件の敷居が高いか低いか、助成総額が小さなものであるか大きなものであるかによって、新党にもたらされる影響が異なるという (Scarrow 2006: 625)。

日本の政党助成制度では、国会議員が五人以上いる政党、あるいは前回の衆議院議員総選挙、および前回、前々回の参議院議員通常選挙において、二%以上の得票率を得た政党に支給資格が与えられる。いずれかの条件を満たせば、資格が発生する。年間の交付金総額は、最近の国勢調査によって示された人口に二五〇円を乗じた額となり、約三二〇億円となる。スキヤロウの基準に照らすとき、支給要件が厳格なものであるか否か、総額が高い制度であるか否かを判定する必要がある。

まず、政党が助成を受けるための条件に目を向ける。結論を先取りすると、日本の政党助成の支給要件は、必ずしも厳格なものではない。スキヤロウは、選挙における政党要件と政党助成を受けとるための政党要件をとり上げて、それぞれの特徴の組み合わせによって政党間競合への影響が異なることを示している。この点を日本のケースに援用するために、得票率による政党要件を考える。上記のように、政党助成の政

党要件では、直近の総選挙、ないし、前回、前々回の通常選挙において二%の得票率が求められる。これに対し、公職選挙法では、直近の総選挙ないし通常選挙における二%の得票率が基準となっている。両者の枠組みを比べると、通常選挙の扱いにおいて、前々回の結果までを対象とする政党助成法上の要件の方が、公職選挙法上の要件に比べて低い基準を採用している。この点から、日本の政党助成制度の受給要件を低いものとして位置づける。

続いて、政党助成の金額に目を向ける。年間収入において、政党交付金以外の項目がもつとも大きな割合を占める政党は、公明党と共産党以外にみられない。それ以外の政党は、交付金が年間収入において相対的にもつとも大きな割合となっている。また、一九九五年以降に登場した政党に目を向けると、結党一年目には新党参加者による準備資金が軸となるケースもみられるものの、助成を受けてからの期間においては交付金が主な資金源となる。このうちには、八〇%以上に達するものがある。各党が自主的に確保する財源に比べて、交付金の規模の相対的な大きさが浮き彫りになる。

以上の点から、日本の政党助成は、受給要件の敷居が低く、金額が大きな制度として位置づけられる。この点を踏まえてスキヤロウの枠組みを援用すると、日本の制度には小党や競合への新たな参加者を支える効果があると考えられる。この「支え」が組織化の足掛かりであるとする、新党における党組織の発達が見込まれることになる。しかし、日本の新党は次々に消滅し、組織化が進む前にかたちを失っている。そこで、各党の政党交付金の支出を検証することが必要となる。

3 政党助成の支出をめぐる仮説の導出

交付金が組織維持にかかわる資金として支出されていないのではないかという問いは、政党が資金を支出する要因について考えることになる。政党は何らかの目的をもっており、目的の実現のために資金を投入する。そうであるとすると、政党が資金を使う動機という点から議論を進める必要がある。そこで、政党の抱える目標について論じている先行研究に目を向ける。ミュラー (Wolfgang C. Müller) とストローム (Kare Strom) によれば、政党は、得票、政権、政策の順に目標達成を目指すという (Müller and Strom 1999: 5-9)。政党が政策追求、および政権追求を充足するには、両者に先行し、可能な限り多くの票を得て、一定の立場や勢力を保持する必要がある。政党の目的の一つに集約することは困難であるが、それらの結びつきや順序的な条件を考慮すると、政党が得票の最大化を目指すという理解に疑問の余地はない。

類似した見解を示すものとして、建林 (二〇二二) の議論を挙げることができる。彼は、議員の目標についての議論において、再選、昇進、理想とする政策の実現という三つを挙げた。このうち、昇進と政策実現という目標は、再選を果たしてからはじめて追求可能になるものであるとし、後者二つは、再選目標に従属すると論じている (建林 二〇二二: 二〇)。議員は、当選可能性の上昇を目的として政党に所属し (ダウンス 1980; Aldrich 1995)、政党は、公職保持者を当選させようとする (Epstein 1967)。このように考えると、政党は、当選議員を維持ないし増加させるために得票の最大化を目指し、目的を果たすために資源を投入する。

また、日本の事例に限ると、制度の仕組みそのものが政党にとって得票の最大化を目指す誘因になる。各党への配

分額は、各党の議員数と、前回の総選挙、前回および前々回通常選挙における得票率をもとに算出される⁽⁴⁾。すなわち、国政選挙の結果と交付額とが連動しており、得票および獲得議席を拡大すればするほど、党としての収入が増加する。このような仕組みは、各党に、選挙が実施される年における支出の増加と、選挙が実施されない年における支出の抑制を促すと考えられる。さらに、政党交付金は、議員や候補者の活動資金にも充てられる。政党助成は、各党の本部に交付され、議員個人に交付されるのではない。しかしながら、政党交付金には、議員や候補者の活動費となる側面がある。各党は、選挙区や地域を単位とした政党支部を設立し、その選挙区出身の議員や立候補予定者を支部長に任命する。政党本部は、組織の活動の一部として各支部に資金を提供する。このようにして、議員や候補者個人を支援するための資金とすることが可能となっている。議員が政党を結成したり参加したりするのは、政党に所属するメリットがあるからであり、政党助成がその要因の一つとして位置づけられるのは、個人への資金提供が前提になるからである。

政党助成は、政党本部、すなわち党執行部にとって、現職議員を自党にとどめておくための資源となり、議員や候補者個人にとって、政党本部からの資金提供を期待して政党に所属する誘因となる。これらの点を本稿の問題関心に重ねると、政党は、政権獲得および政策実現、所属議員の当選欲求を充足するために、投票の最大化を第一義的な目標に据えており、選挙などの政治活動に関する費用、議員個人の活動費用に対して優先的に資金を投入し、自らの組織運営に投入する費用を抑制するのではないかという仮説を導き出すことができる⁽⁵⁾。

4 政党交付金の支出パターン

(1) 全体の傾向

政党交付金の用途は定められておらず、各党の裁量に委ねられている。ただし、交付を受けた政党は、年に一度、総交付額や支出額、繰越額などを記載した報告書の提出が義務づけられている。⁶⁾ 報告書における主な支出項目は、経常経費、政治活動費、支部政党交付金の三つとなる。上記の仮説との関連においては、政治活動に関する費用を政治活動費に、議員個人の活動を支部政党交付金に、組織運営に関する費用を経常経費に対応させる。⁷⁾ ここでは、山本(二〇一五)がとり上げた新党のうち、一九九五年以降に登場し、なおかつ政党交付金を受け取った経験を持つものを対象とする。⁸⁾

表1は、各党が年間で支出する交付金のうち、支部政党交付金、経常経費、政治活動費の割合における党ごとの平均値を示している。これをみると、各党は、支部政党交付金および政治活動費への支出に比重を置き、経常経費への支出が小さな割合になっていることがわかる。対象とした二二党のうち、支部政党交付金が最大値を記録したものは一四党あり、八党は政治活動費であった。逆に、経常経費の割合が最小値となった政党は一五党であった。経常経費が小さな割合となるのは、各党に共通してみられる傾向である。

すべての政党の平均値をみると、各党は経常経費としての支出を抑えているといえる。しかし、この中には一年や二年などの短命で消滅したものも含まれており、そのような政党は、特殊な支出を行っている場合がある。二〇一三年一二月に結成された結いの党は、翌年の日本維新の会との合併を迎えるまで交付を受けた。結いの党には、みんなの党に所属していた議員のうち、日本維新の会との合併を目指す議員らが参加した。実際に合併に至るか否かについ

表1 1995～2017年に登場した政党の交付金支出における項目ごとの割合

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
民主党	48.34%	11.66%	40.00%
自由党	19.58%	13.33%	67.09%
自由連合	16.10%	18.87%	65.05%
新進党	54.09%	14.04%	31.86%
新党改革	62.97%	11.96%	25.07%
無所属の会	67.91%	19.36%	12.73%
保守党	27.97%	8.44%	63.59%
国民新党	19.86%	13.70%	66.44%
新党日本	21.33%	33.03%	45.63%
みんなの党	67.24%	7.12%	25.64%
たちあがれ日本	47.32%	39.41%	13.27%
新党大地	39.38%	20.25%	40.37%
新党きづな	89.18%	5.15%	5.67%
生活の党	43.55%	19.85%	36.60%
日本維新の会（旧）	67.72%	5.74%	26.54%
結いの党	85.47%	9.40%	5.13%
維新の党	56.24%	3.12%	40.64%
次世代の党	41.20%	22.89%	35.91%
日本を元気にする会	62.28%	15.34%	22.39%
日本維新の会	47.98%	17.17%	34.85%
希望の党	0.00%	17.15%	82.85%
立憲民主	0.00%	30.98%	69.02%
平均	44.81%	16.27%	38.92%
標準偏差	24.35%	9.00%	21.53%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

日本における政党助成制度の逆進性——政党交付金は新党の組織化を促進するののか（浅井）

ては不確実性がともなっていたとしても、当時の彼らの行動をみると、結いの党は腰掛け的に作られた政党であった可能性がある。二〇一四年には、支部政党交付金が八九・一八%を占める。これは、結いの党に交付された資金のほとんどが所属議員に移譲されたことを意味する。

結いの党と同様に、希望の党も特殊な支出を行っている。希望の党は第四八回総選挙前に設立され、選挙のために結成された政党の典型的な事例である。二〇一七年の支出は政治活動費が一〇〇%を記録しており、すべての交付金が選挙を含む政治活動に投入された。両党とも極端な支出を行っており、特殊な事例としてみなす必要がある。⁹⁾ いずれも単年で消滅した政党であることから、一定程度の期間にわたって存続した政党のみを対象とし、推移を確かめる五年以上にわたって交付金を受給した一〇党について、各党の背景を考慮に含めながら、時系列順にそれぞれの傾向を観察する。¹⁰⁾

(2) 政党別の傾向

対象とする政党は、結成順に、民主党、自由党、自由連合、無所属の会、国民新党、新党日本、新党改革(改革クラブから改称)、みんなの党、生活の党(現在は自由党に改称)、日本維新の会である。¹¹⁾ 表2は、民主党における交付金支出の傾向を示している。全党の傾向から逸脱することなく、支部政党交付金および政治活動費がそれぞれ四〇%以上を占める一方、経常経費は一・六六%にとどまっている。民主党の年間収入の八〇%以上が政党助成によるものであったことを踏まえると、組織運営への費用は小さな割合となっている。民主党は二〇一二年に政権を手放し、その要因として所属議員らの凝集性を高めることに失敗したことが指摘される(三浦二〇一三、堤・森二〇一五)。支部

表2 民主党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1997年	28.97%	25.64%	45.39%
1998年	41.98%	13.22%	44.80%
1999年	57.81%	18.57%	23.61%
2000年	45.35%	7.57%	47.08%
2001年	36.97%	14.20%	48.83%
2002年	61.52%	21.16%	17.33%
2003年	29.51%	8.34%	62.15%
2004年	47.34%	9.87%	42.79%
2005年	35.63%	7.79%	56.58%
2006年	60.07%	16.44%	23.49%
2007年	35.28%	4.22%	60.50%
2008年	56.10%	11.77%	32.14%
2009年	45.18%	6.70%	48.11%
2010年	49.88%	8.00%	42.12%
2011年	68.99%	13.20%	17.81%
2012年	73.24%	7.92%	18.85%
2013年	40.20%	8.98%	50.81%
2014年	51.90%	8.87%	39.23%
2015年	47.63%	13.79%	38.57%
2016年	55.57%	6.51%	37.93%
2017年	46.07%	12.02%	41.91%
平均	48.34%	11.66%	40.00%
標準偏差	11.75%	5.20%	13.14%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

政党交付金に重点が置かれているのは、交付金が民主党にとって各議員に所属を促すためのコストになっていたためであると考えられる。

自由党(一九九八年結成)は一九九九年を除き、政治活動費が支出の中心となっていた。二〇〇〇年から二〇〇三年には、八六・四七%、八五・六四%、七七・八一%が政治活動費に充てられ、各支部への配分は全体の二割程度にとどまった。経常経費についても一九九九年を除くと、一割程度の水準で推移していた。自由連合は、一九九八年から受給要件を満たし、二〇〇六年まで交付を受けた。九年間の平均値を算出すると、経常経費が支部政党交付金を上回っている。それでも、経常経費の割合は一八・八七%にとどまり、六〇%以上が政治活動費として支出されていた。

無所属の会は、政党というよりも、政党助成法の要件を満たした政治集団であり、政党交付金と議会内会派に支給される立法事務費を得るためのものであった。¹²二〇〇一〜二〇〇三年の支出には、このような性格が如実に表れており、全支出額の八〇〜九〇%が支部政党交付金に充てられた。集団としての活動を指向していないため、当然のことながら、経常経費への支出はもっとも小さな割合となっている。¹³

二〇〇五年には複数の政党が設立された。二〇〇五年の総選挙直前に登場した国民新党は、自民党を離脱した議員らによって設立されたという背景があり、設立年の支出は全てが政治活動費に充てられた。その後、政治活動費がもっとも大きな割合を占め続けたが、経常経費の割合が徐々に拡大していた。この点から、国民新党には、組織の整備を進めていた可能性がある。しかし、第四六回総選挙が執り行われた二〇一二年には、経常経費が前年の規模から圧縮され、政治活動費の割合が増加した。

国民新党と同じく二〇〇五年に設立された新党日本には、他党と異なる傾向がみられた。助成を受けた八年間では、三〇%を超える資金が経常経費に充てられた。支部政党交付金は小規模な支出にとどまり、経常経費と支部政党交付金の割合が拮抗する年もみられた。当時の文脈から考えると、第二節で挙げたように、二〇〇七年以降、新党日本に

所属する議員は一名となり、支部に資金を配分する必要性が低下し、結果的として経常経費に資金を充てることが可能になったものと思われる。

二〇〇八年には改革クラブが誕生した。⁽¹⁴⁾ この政党も、経常経費の割合がもっとも小さく、七年間の平均値は一・九六%であった。ただし、二〇一四年、二〇一五年と経常経費の割合が上昇し、支出のバランスには変化がみられた。新党改革も、二〇一二年時点において党所属の議員が一名となったため、支部政党交付金の需要が低下したと考えられる。二〇一三年に支部政党交付金が七一%を記録しものの、二〇一四年、二〇一五年には経常経費が増加した。新党日本のケースと合わせて考えると、資金の支出には所属議員数が影響を及ぼしている可能性を指摘できる。

みんなの党、生活の党も経常経費がもっとも小さな割合となっており、支部政党交付金と政治活動費のいずれかが五〇%を上回っていた。とりわけ、みんなの党は、ほとんどの年で政党支部への資金提供が六〇%以上を占めており、用途をあらかじめ定めていたと思われる。日本維新の会も経常経費がもっとも小さな割合の項目である。ただし、現在の日本維新の会に至る二〇一六年と二〇一七年に上昇しており、今後、組織維持の費用に一定の割合が充てられていく可能性がみられる。

5 結論と含意

政党交付金の支出の傾向をみると、ほとんどの政党が支部政党交付金と政治活動費としての支出を手厚くし、経常経費は相対的に小さな割合となっていたことがわかった。五年以上にわたって交付を受けた政党を対象として、それ

ぞれの推移に注目しても同様の結果がみられる。これらことから、制度の運用の結果、日本の政党助成は、政党としての政治活動か、所属議員および候補者に提供される資金としての性格が強まっているといえる。本稿の検証からは、以下の四点の含意が導き出される。

第一に、各党の収入をとりまく状況とあわせて考えると、政党助成制度の在り方について、交付金の使途を限定することの有効性が見いだされる。現行制度において、議席数と得票率をもとに配分額が算出されるため、政党交付金は大政党に集中し、そのような状況が固定化する。各党の収入源のうち、党費や献金といった自主財源は失われていないものの、年間収入に占める自主財源は多くの政党で三〇%未満にとどまっている。とりわけ、本稿で扱った新党は、現職議員による離合集散が起源になっており、リソースの供給を行うような外部組織をもたずに設立される。

選挙や日常的な宣伝活動など、各党とも資金需要は一致するのに対し、収入の多寡によって、実際に投入することができる資金には差が生じる。資金の量が選挙結果を左右するとは限らないが、少なくとも、多額の資金を準備する政党は、選挙キャンペーンや宣伝活動の機会を多く得ることができるといえる。これに対し、新党は、限られた資金を政治活動などに充て、組織の発展を迎えることなく消滅する。そこで、政党交付金の一部について、使途と支出額とに制限をかけ、支出の偏りに歯止めをかけることが有効となる。支出の制限により、小規模の新党に対して組織運営や拡大に向けた費用を確保させることができる。資金の使途制限と上限を設けることにより、各党に一定の余剰財源を創出させ、組織化に向けた資金的な余力をもたらす。その結果、各党が組織化を進めると、所属する議員には一つの政党組織を維持するインセンティブが生まれると考えられる。組織化にともなって分業化が生じると、一度抱えた人的資源や物的資源を維持し続ける必要が生じ、政党の解散に対するコストが上昇する。また、所属している限り資金を得つ

づけることができるので、所属そのものが利益となり、政党間移動の誘因が低下する。結果的に、政党組織がこれまでにみられたものよりも長い期間にわたって維持される余地を創出することができる。

この点は、政党の存続期間を延長するための施策といえる。政党の延命が目指される理由は、政党交付金に一つの意義を与えるためである。現状では、交付を受けた政党が短期間で消滅しており、政党に対する公的助成が何をもち得るのか、どのような効果がみられるのか、政党助成の意義が不透明になっている。なぜ政党助成が必要であるのか、政党助成にどのような効果を期待するのかを見直す必要がある。

第二の含意は、政党助成が党組織の発展を支えていく可能性がみられることである。本稿の結論は、政党助成が党組織の発展に寄与していないというものであり、含意と矛盾するように思われる。しかし、わずかではあるものの、国民新党と日本維新の会の傾向から、経常経費の割合の増加がみられた。これは、本稿が出发点に据えた問いのように、交付金が組織を支える資金として作用する可能性を示す。わずかな期間における傾向にとどまるため、引き続き観察していく必要があるものの、今後、上昇傾向がみられるとすると、政党は、一定期間を過ぎた後でなければ、組織を維持するための整備を行わない、あるいは行うことができないという仮説が導き出される。

第三に、各党の特徴と支出のパターンとの間の関連性を明らかにすることができる可能性を挙げることができる。¹⁶⁾ 民主党、新党改革、みんなの党、日本維新の会が支部政党交付金への割り当てを重視したのに対し、自由党は政治活動費に軸足を置いていた。前者はいくつかのグループの合同によって設立されたものであり、後者は小沢一郎個人のリーダーシップによって設立されたものである。支部政党交付金か、それとも政治活動費のいずれに重きが置かれるのかという点は、政党が設立された経緯に左右される可能性がある。デュベルジェ (Maurice Duverger) やパネビアン

□ (Angelo Panebianco) が論じるように、政党の基盤、あるいは発生期モデルと組織の特徴との間に何らかの類似性がみられるならば、新党の結成に至る文脈と支出のパターンとの間にも関連性がみられるかもしれない。いくつかの政党やグループが合併する場合、新党の執行部は、離党や分裂を招かないよう、彼らをつなぎとめておく必要がある。反対に、特定の個人のリーダーシップに率いられた政党は、資金によって凝集性を高めるような措置を必要としない。そのため、政党単位での支出を重視することができ、政治活動費の支出を重視するに至る。この点を明らかにするためには実証分析が求められる。

第四に、本稿の問いの出発点としたスキヤロウの議論をめぐり、政党助成の影響を一般化するためには、各党の支出にも目を向けなければならないという点が明らかになったことである。理論上の知見をもとに政党助成の影響を推測することが重要であるとしても、国ごとに制度的な違いが大きく (Pierre et al 2000)、現時点では、政党助成の影響について国ごとのさらなるデータを追加し、そのうえで理論の構築に向かうというような段階にある。そのためには、まず、各国の制度を比較し、政党助成制度の構成要素、共通する事項や特殊な事項が整理されなければならない。最後に、本稿の議論からは明らかにされない点を整理し、今後の課題として示しておきたい。本稿は、政党助成が各党の組織化をもたらす資金として支出されているのか否かに目を向けた。本稿の関心は、政党がどのように資金を支出するのかという問いにあり、各党がどのような意図や戦略にもとづいた支出を行うのかについては議論の射程に含まれていない。

本稿では、新たに登場した政党が議会外組織や地方組織の整備を行うものとして位置づけられるが、必ずしも組織の整備を求めない新党の場合には、戦略的に経常経費以外の支出に資金を費やすと考えられる。このような状況を想

定すると、政党は組織化を志向するのか否か、志向するものとそうでないものがあるならば、その違いはどのような要因から生じ得るのか、政党の行動に関する研究蓄積との接合が求められる。たとえば、政党組織論の蓄積を援用し、幹部政党モデルに近い組織を目指す場合と大衆政党モデルに近い組織を目指す場合とでは、支出の傾向に違いがみられるのか否か、みられるならばどのような違いであるのかという問いを導き出すことができる。このとき、政党組織の特徴と資金支出の関連を明らかにするためには、新党に限らず、既成政党における支出の傾向にも注目して、より広い視野から政党助成の影響を考える必要がある。

政党助成はあくまでも公的助成であり、目的や意義が明確にされるとともに効果が点検されなければならない。しかしながら、これまで、交付金が各党にとってどのような位置づけの資金となっているのか、政党助成が正面からとり上げられることは多くなかった。本稿の取り組みは初歩的なものにとどまるものであるため、導き出された含意を今後の研究課題とし、政党助成に関する分析を深めていきたい。政党助成は、制度として取り扱う視点と政党研究の視点の両者からのアプローチを通じ、さらなる知見の蓄積が求められる。

付表

付表1 自由党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1998年	25.17%	10.66%	64.16%
1999年	48.91%	29.71%	21.38%
2000年	6.88%	6.66%	86.47%
2001年	6.80%	7.57%	85.64%
2002年	10.12%	12.07%	77.81%
平均	19.58%	13.33%	67.09%
標準偏差	16.16%	8.42%	24.21%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表2 自由連合における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1998年	17.94%	10.69%	71.55%
1999年	17.75%	10.19%	72.06%
2000年	15.96%	15.95%	68.09%
2001年	3.70%	11.89%	84.41%
2002年	15.96%	11.60%	72.43%
2003年	0.86%	37.32%	61.82%
2004年	0.12%	22.44%	77.44%
2005年	15.75%	20.72%	63.53%
2006年	56.81%	29.08%	14.11%
平均	16.10%	18.87%	65.05%
標準偏差	16.00%	8.90%	19.12%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表3 無所属の会における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
1999年	46.64%	37.42%	15.94%
2000年	74.23%	15.00%	10.77%
2001年	83.65%	6.52%	9.83%
2002年	90.96%	5.58%	3.46%
2003年	93.35%	3.96%	2.68%
2004年	18.62%	47.69%	33.69%
平均	67.91%	19.36%	12.73%
標準偏差	26.92%	17.03%	10.40%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表4 国民新党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2005年	0.00%	0.00%	100.00%
2006年	41.97%	6.26%	51.77%
2007年	18.21%	8.30%	73.48%
2008年	34.69%	19.16%	46.15%
2009年	11.32%	11.58%	77.10%
2010年	3.96%	22.41%	73.63%
2011年	29.35%	28.39%	42.26%
2012年	19.39%	13.45%	67.16%
平均	19.86%	13.70%	66.44%
標準偏差	13.79%	8.65%	17.87%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表5 新党日本における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2005年	37.13%	0.00%	62.87%
2006年	54.04%	23.89%	22.07%
2007年	17.00%	40.73%	42.27%
2008年	10.95%	51.54%	37.51%
2009年	15.07%	25.72%	59.21%
2010年	8.39%	34.92%	56.68%
2011年	13.51%	41.73%	44.76%
2012年	14.58%	45.72%	39.70%
平均	21.33%	33.03%	45.63%
標準偏差	14.83%	15.29%	12.61%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表6 新党改革における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2009年	85.42%	2.33%	12.25%
2010年	64.91%	17.09%	18.00%
2011年	90.30%	5.83%	3.87%
2012年	54.49%	9.58%	35.93%
2013年	71.26%	9.02%	19.73%
2014年	39.43%	13.91%	46.65%
2015年	34.97%	25.99%	39.03%
平均	62.97%	11.96%	25.07%
標準偏差	19.76%	7.29%	14.50%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表7 みんなの党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2009年	61.63%	4.06%	34.31%
2010年	69.01%	4.23%	26.75%
2011年	80.02%	8.46%	11.52%
2012年	75.68%	7.24%	17.08%
2013年	59.61%	9.91%	30.48%
2014年	57.50%	8.82%	33.68%
平均	67.24%	7.12%	25.64%
標準偏差	8.39%	2.24%	8.53%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表8 生活の党における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2013年	31.26%	8.38%	60.36%
2014年	37.96%	12.46%	49.58%
2015年	55.78%	38.80%	5.43%
2016年	36.65%	12.82%	50.53%
2017年	56.10%	26.79%	17.11%
平均	43.55%	19.85%	36.60%
標準偏差	10.36%	11.34%	21.35%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

付表9 日本維新の会における政党交付金の支出

	支部政党交付金	経常経費	政治活動費
2013年	66.29%	3.44%	30.28%
2014年	69.15%	8.05%	22.80%
2014年	63.09%	2.96%	33.95%
2015年	49.39%	3.29%	47.33%
2016年	50.15%	14.52%	35.33%
2017年	45.82%	19.82%	34.36%
平均	57.31%	8.68%	34.01%
標準偏差	9.13%	6.43%	7.29%

出典：「政党交付金使途等報告書」『官報』より筆者作成。

主要参考文献

- 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、一一二—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。
- 岩崎正洋編 (二〇一一) 『政党システムの理論と実際』おうふう。
- 上神貴佳・堤英敬編 (二〇一一) 『民主党の組織と政策』東洋経済新報社。
- 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。
- 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 (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』第四五四号。
- 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。
- 季武嘉也・武田知己編 (二〇一一) 『日本政党史』吉川弘文館。
- 建林正彦 (二〇〇四) 『議員行動の政治経済学——自民党支配の制度分析』有斐閣。
- 谷圭祐 (二〇一八) 「政党の戦略的行動が政党間移動に与える影響」日本政治学会編『年報政治学—II 選挙ガバナンスと民主主義』二〇〇—二二三頁、木鐸社。
- 谷口将紀 (二〇〇二) 「政治資金 候補が自分でカネ集め——使途・源泉・問題点」『世界』二〇〇一年八月号、八二—八六頁。

谷口将紀(二〇〇九)「小選挙区制で政治にカネはかからなくなったのか」『都市問題』第一〇〇巻第一〇号、一八―二三頁。

堤英敬・森道哉(二〇一五)「政党組織と政権交代——民主党政権の「失敗」論を超えて」前田幸男・堤英敬編『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房、三二九―三三二頁。

藤村直史(二〇一六)「政党の選挙戦略と党内の資源配分——内閣総理大臣による選挙期間中の候補者訪問」日本政治学会編『年報政治学2016—II 政党研究のフロンティア』木鐸社、九九―一一九頁。

間柴泰治(二〇〇四)『2000年政党、選挙及び国民投票法』の制定とイギリスにおける政党助成制度』『レファレンス』第六四三号、七〇―七九頁。

三浦まり(二〇二三)「政権交代とカルテル政党化現象——民主党政権下における子ども・子育て支援政策」『レヴァイアサン』、秋号、三五―五六頁。

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』第六卷、八〇―一〇八頁。

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。

山本健太郎(二〇一五)「政界再編期における新党のタイプロジー」『北海学園大学法学部五十周年記念論文集』四六五―四九二頁。

(外国語文献)

Alexander, Herbert E. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*, 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(1995)『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』新評論。

Aldrich, John H. (1995) *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University Of Chicago Press.

Carlson, Matthew (2007) *Money Politics in Japan: New Rules, Old Practices*, Lynne Rienner Pub.

Detterbeck, Klaus (2005) 'Cartel Parties in Western Europe?', *Party Politics*, Vol. 11, No. 2, pp. 173-191.

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Brothers. 古田精司監訳(一九八〇)『民主主義の経済理

日本における政党助成制度の逆進性——政党交付金は新党の組織化を促進するのか(浅井) 一一五(八六九)

論』成文堂。

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。

Epstein, Leon D. (1967) *Political Parties in Western Democracy*, Praeger.

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.

Miller, Wolfgang C., and Kaare Strøm (eds.) (1999) *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press.

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.

Kirchheimer, Otto (1966) 'The Transformation of the Western European Party System,' in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, pp. 177-200.

Kitschelt, Herbert (2000) 'Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies,' *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 2, pp. 149-179.

Koole, Ruud (1996) 'Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party,' *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 507-523.

Krašovec, Alenka, and Tim Haughton (2011) 'money, organization and the state: The Partial Cartelization of Party Politics in

Slovenia,' *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, pp. 199-209.

Krouwel, André (2006) 'Party Models,' In Richard S. Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*, Sage.

Krouwel, André (2012) *Party Transformation in European Democracies*, State University of New York Press.

Pierre, Jon, Lars Svåsand and Anders Widfeldt (2000) 'State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality,' *West European Politics*, Vol. 23, No. 3, pp. 1-24.

Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party systems: A framework for analysis*, Cambridge University Press. 岡沢憲美・川野秀之訳 (二〇〇〇) 『現代政党学——政党システム論の分析枠組み【普及版】』早稲田大学出版部。

Scarrow, Susan E. (2006) 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?', *West European Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 619-639.

注

(1) 新党という用語について、共通したイメージをもつことができるとしても、どのような政党を新党として扱い、どのような政党を新党から除外するのかについて、基準の設定や定義づけがなされていない。本稿は、政党助成が開始した一九九五年以降に登場し、交付金を受給した政党を新党として取り扱うこととする。助成を受けるには、所属する国会議員がいなければならぬため、本稿における新党は、山本(二〇一五)における「衆参どちらかに所属国会議員が存在する政党」を「存続する政党」と重なりをもつ。

(2) スキャロウは、政党間競争という点から資金をとり上げているが、本稿では、自らの組織にかける資金をとり上げる。そこで、政党交付金使途等報告書における「経常経費」に注目する。

(3) 本稿では、政党本部レベルに焦点を絞って、交付金の支出にみられるパターンを明らかにする。政党組織全体を射程とするためには、所属議員や候補者に提供される交付金の使途までも明らかにする必要がある。この点は別稿において論じることとする。

(4) 政党助成法上、各党への配分額の算出は、総務大臣に政党届を提出した党に所属する議員および得票率のみが対象となり、届け出を提出しない政党や、受給要件を満たさなかった政党および政治団体が得た票や議席は計算から除外される。

- (5) 資金の支出と得票率の関係については学術的な分析が進められておらず、これまでに蓄積されてきた研究も、議員や候補者個に焦点を当てたものが中心となっている。川人（二〇〇四）では、資金をより多く投入すればするほど、得票数が増加する可能性を指摘した。なお、得票の変動の幅は大きなものでなく、資金の有効性を積極的に論じているのではない。また、Carlson（2007）は、比例区のみの方の立候補者よりも、選挙区および重複での立候補をしている者の方が資金を多く投入する傾向にあることを明らかにしている。
- (6) 政党助成法では、各党が使いきることのなかった資金を「特定の目的のために政党交付金の一部を積み立て」ることが認められており、報告書には、翌年以降への繰越金として政党基金という項目が設けられている。
- (7) 本稿の関心は支出パターンの析出に向けられており、各項目の相対的な比率を示すものとどまる。政党がどの程度の資金、割合を組織運営に充てるのかといった一般的な基準を引き出すためには、政党間比較、あるいは国際比較を通じた分析が求められる。
- (8) ここでは新進党も対象としている。新進党の結党は一九九四年であり対象外とすべきであるが、政党助成の受給を目的に結成されたと思われるような、いわゆる一二月新党であることから分析に含めた。
- (9) 結いの党や希望の党のような事例を踏まえると、結党一年目と二年目以降の傾向が異なる可能性がある。
- (10) 総選挙と通常選挙を少なくとも一度以上を経験すると考えられる期間として五年という期間を設定した。これは、国政選挙の経験の有無、および総選挙と通常選挙という差異の影響を防ぐためである。ここでは、名称変更をした政党もそのまま同一政党として扱った。紙幅の都合上、本文に掲載しなかった政党の支出は付表に記載した。
- (11) 日本維新の会は、二〇一三年に設立された日本維新の会が解散していることから政党助成法上の連続性は認められないが、党執行部の継続性を鑑み、二〇一五年の維新の党を含めて同一の政党として扱った。
- (12) 受給要件を満たす限り、政党としての機能や組織体の形成を目指す集団も助成対象となる。
- (13) ただし、最後に助成を受けた二〇〇四年には四七・六九%が経常経費として支出されている。
- (14) 改革クラブは、二〇一〇年に新党改革に改称した。改称後の期間の方が長いいため、本稿では新党改革として扱っている。

(15) この点は、資金の支出を規定する要因が政党の存続期間とは異なるものである可能性をも示唆することになる。

〔付記〕 本稿は、二〇一九年度日本公共政策学会（二〇一九年六月八日・九日に追手門学院大学で開催）における分科会「若手報告セッションⅢ」に提出した報告論文「日本における政党助成制度の逆進性・政党交付金は新党の組織化を促進するのか」をもとにしたものである。

公職選挙法制定と選挙運動規制

安野修右

一 はじめに

本稿は一九五〇年に制定された公職選挙法（以下、五〇年制定法ないし五〇年法と省略する）における選挙運動規制の評価を目的としている。もともと、この問題に関しては戦前の選挙運動規制の導入までに遡って既に多くの研究成果がある。たとえば柚正夫は、一九二五年衆議院議員選挙法改正における厳格な選挙運動規制の創始から一九五二年公職選挙法改正にいたるまで、その経緯に関し膨大な業績を残している^①。また弁護士である斎藤鳩彦も、戦前から一九七〇年代までの選挙運動規制の変遷について非常に緻密な研究を行っている^②。あるいは昨今では法制史や行政学の分野から選挙運動規制の問題に対しアプローチする試みも盛んになっている。たとえば法制史の分野については、三枝昌幸によるイギリスの規制までも視野に含めた選挙運動規制の変遷に関する重要な業績が存在する^③。あるいは行

政学の分野については、堀内匠による一九五〇年公職選挙法制定における全国選挙管理委員会などの各アクターの動向を明らかにした貴重な業績がある。⁽⁴⁾

以上のように、一九五〇年公職選挙法制定をめぐる一連の研究は、それに関連する研究も含め既に膨大な蓄積がある。そしてそうした一連の研究は、五〇年制定法に関して、戦前の反民主的な選挙運動規制を戦後政治に継承させたものとして否定的に評価している。その詳細な理由については後述するが、その要点は、特殊日本の選挙運動規制の方式である「包括的禁止・限定解除の方式」⁽⁵⁾が維持・継承されたことにある。つまり日本の選挙運動規制は、欧米の選挙法が違法となる選挙運動を個別具体的に列挙しているのとは対照的に、選挙運動そのものを全面的に禁止し合法となる運動を個別具体的に列挙していることに特徴がある。ゆえにこの方式のもとで、選挙運動は、その方法・期間・主体にいたるまで極めて膨大な領域が規制される。そしてこの厳格な規制は、第五代警察庁長官を歴任した新井裕が戦前の「選挙取締には政治警察的な考慮が加えられて来たように思われる」⁽⁶⁾と述べているように、主として戦前における選挙干渉の手段として用いられたとされている。⁽⁷⁾こうした事実関係を踏まえれば、五〇年制定法が批判的に評価されることは極めて妥当なものであるといえる。

しかしながら、五〇年制定法をめぐる一連の先行研究に対しては、主に二つの重大な問題点を指摘することができる。一つ目の問題は、柚や斎藤の業績において顕著な態度であるが、「包括的禁止・限定解除の方式」という規制の枠組が反民主的であることを自明視し過ぎており、その枠組内での制度変更にはさほど関心をもちないことである。これは五〇年制定法の評価に関して、後述するウィリアムズ (J. Williams) といった当事者らの評価との不整合を生じさせている。二つ目の問題は、既存の研究が五〇年制定法を一九二五年衆議院議員選挙法改正からはじまる選挙運動

規制強化の終着点として取り扱う傾向にあり、戦後の規制強化の出発点とはみないことである。そしてこの先行研究の態度は、戦後に行われた各種改正の評価・議論を著しく困難にしている。

そこで本稿は、これらの二つの問題を解決することに力点を置きつつ五〇年制定法の再評価を試みる。具体的に本稿は以下の構成をとる。まず次章では、一九二五年衆議院議員選挙法改正及び一九三四年衆議院議員選挙法改正の経緯を中心として、戦前における選挙運動規制の導入・強化の経緯、及び戦前における厳格な規制の正当化理由を明らかにする。第三章では、終戦直後に行われた一九四五年衆議院議員選挙法改正を対象としつつ、占領統治期の選挙運動規制の維持・存続の方針に大きな影響を及ぼすこととなる「マッカーサー裁定」が下される経緯を明らかにする。第四章では、一九五〇年公職選挙法制定の発端である「インボーデン声明」の公表から公職選挙法の制定過程までを明らかにすることを通じて、戦前の選挙運動規制が戦後政治へと継承される際にその存在理由がどのように変質したのかを明らかにする。そして最後には、一連の経緯を踏まえつつ、一九五〇年制定法の戦後政治史における位置づけを明らかにする。

二 戦前における選挙運動規制と私的選挙運動の自由制限原理

前述したように日本の厳格な選挙運動規制は、「包括的禁止・限定解除の方式」の原則を大きな前提としている。だがより詳細にいえば日本の規制は以下の特徴を伴う。まず「包括的禁止」の原則のもと、あらゆる手段・時期・主体の選挙運動が全面的に規制される。そして「限定解除」の原則のもと、合法的な運動が個別具体的に列挙されていくが、こうして合法とされる運動に対しては「選挙公営」の名のもとに公的助成が行われる。言い換えれば、日本の

選挙運動規制の要点は、国家が容認し助成する運動のみを認めることにある。

こうした一連の規制は前述したように戦前期に形成された。より詳細に言えば、戸別訪問の禁止規定や第三者運動の禁止規定などの厳格な選挙運動規制の導入、つまり「包括的禁止」の原則の確立は、一般的に一九二五年衆議院議員選挙法改正時に行われたとされている⁸⁾。だが一方で厳格な選挙運動規制と選挙公営制度との間の明確な対応関係の発生、つまり「限定解除」の原理の確立は、一九三四年衆議院議員選挙法改正時に生じたと理解されている⁹⁾。ゆえに日本の選挙運動規制の基本的原則は、概ね二五年改正及び三四年改正の二つの改正をへて形成されたことになる。同時にそれは包括的禁止・限定解除の方式の規制を下支えする原理も両改正で登場したことを意味する。

そして一連の先行研究は、「包括的禁止・限定解除の方式」の規制を正当化する言説として、戦前期において「私的選挙運動の自由制限」原理が主に利用されたと指摘している。またその主唱者が東京帝国大学で社会学の講座を担当していた建部遯吾であったことも柚らの先行研究により広く知られていた¹⁰⁾。だが彼の主張の詳細については、選挙公営制度の歴史的展開を主題とする三枝の最近の業績¹¹⁾まで必ずしも明確化されてはいなかった。そこで以降では、柚や三枝の業績を踏まえつつ、一九二五年改正における建部の動向及び一九三四年改正の経緯について明らかにしたい。

まず三枝によれば、建部は、厳格な規制が最初に導入される一九二五年衆議院議員選挙法改正以前から、当時の選挙過程で跋扈する様々な腐敗行為を「廓清」¹²⁾することを目的として、「私的選挙運動の自由制限」原理及びそれにもとづく独自の選挙法改正案を明らかにしていたという。その基本的な内容は、私的選挙運動が金力にもとづく影響力行使に用いられているという前提のもと、以下の二つの方策を徹底することにある。すなわち①選挙運動費用を極限までに制限すること、②選挙が私事ではなく国務であるとすむいわゆる「選挙国務観」を徹底すること、の二つであ

る。¹³

そしてこの二つの原理を現実政治に落とし込み、政界腐敗を排除するための具体的な制度に関して、建部はさらなる言及を行う。第一に、建部はいかなる主体・方法も問わず、選挙運動を全面的に禁止すべきであると主張する。これについて建部は、「交渉なしに決意せる所の投票が、是れ最も神聖なる投票である¹⁴」として、有権者との「情誼」を含む「運動の禁圧は必ず絶対的、でなければならぬ¹⁵」という立場をとる。第二に、選挙が国務である以上、政見を公表することは原則上当然という考えから、公営による政見演説の制度を設けるべきであるとする¹⁶。こうして建部は現在の「包括的禁止・限定解除の方式」の枠組の原型となる規制の導入を主張するのであるが、これをより徹底するための手段として、①選挙運動員の廃止、②選挙事務所の禁止、③印刷物配布の禁止、④政見の新聞発表の制限、⑤候補者推薦広告の禁止、などの各種制限規定もまた導入すべきと主張する¹⁷。

建部は、一九二二年に東京帝大を退官し、普通選挙法制定時には憲政会所属の衆議院議員の立場にあった。そのため建部は普選法制定過程においても、自らの選挙公営論を展開している¹⁸。その内容は、前述したものときほど大きな相違点はなく、①選挙費用の公費支弁、②候補者の公示、③演説会場の公設の他は、私的選挙運動を一切禁止すべきであると主張した¹⁹。建部は、こうした措置をとることで、公務に参加する主体である候補者間の機会均等、ひいては選挙の公正が実現されるとした。もつとも、彼の主張をまとめた三枝によれば、こうした建部の意見が法案作成作業に取り入れられることはほとんどなかったとされている²⁰。

事実、一九二五年改正において導入された規制は、法定選挙運動者以外の第三者による選挙運動の禁止規定（いわゆる第三者運動の禁止規定）や戸別訪問・個々面接及び電話による選挙運動の禁止規定、内務省令にもとづく文書図画

制限などの厳格なものであったが、一方で、第三者運動の禁止規定には「演説又は推薦状による運動」を可とする但し書きがあり、私的選挙運動として利用可能な文書図画には量的制限が設けられておらず、演説会についても特段の制限がないなど、現在の規定と比較して簡便・明瞭な点も少なからず存在した。⁽²¹⁾ また選挙公営制度に関しては、イギリスの一九一八年国民代表法を参考にして、⁽²²⁾ ①郵便物の無料利用制度、②公立学校などの施設の無料利用制度が導入されたが、これについて三枝は「最初の選挙公営は純粹に選挙運動への公的補助として導入されたのであり、このことは注目されてよい⁽²³⁾」としている。

以上を要約すると、建部の私的選挙運動の自由制限論は、一九二五年改正時において限定的な影響力しか発揮できなかった。だがその後の一九三四年衆議院議員選挙法改正の法案作成作業において、建部の主張は衆議院議員を中心として次第に支持を集めるようになり、一九三四年改正そのものに大きな影響力を及ぼすことになった。⁽²⁴⁾ 建部の主張が影響力をもった直接的原因については現時点で不明確な点が多いが、その背景には一九二五年の男子普通選挙法成立後初の総選挙であった一九二八年総選挙で大規模な腐敗行為が横行したことがあった⁽²⁵⁾。事実、二八年総選挙直後の一九三〇年には浜口雄幸内閣のもと衆議院議員選挙法改正審議会が設置され、選挙費用逓減のための選挙公営制度の強化・拡充が答申されている。⁽²⁶⁾ もっとも、「選挙法改正審議会の結論は浜口雄幸民政党内閣では首相の遭難、死去のため法案に具体化されなかった⁽²⁷⁾」が、この選挙公営制度の拡充・選挙運動規制強化案は、一九三二年に斎藤実内閣のもとで設置された法制審議会においても答申されている。⁽²⁸⁾

この法制審議会の内容は、審議会の答申のかなりの部分が一九三四年改正の政府原案に取り入れられたため、三四年改正を理解するにあたり極めて大きな重要性をもつ。そして、この過程においては、建部に代わり、清瀬一郎や岡

田忠彦らに代表される衆議院議員が私的選挙運動の自由制限を主張した。その具体的な内容は、清瀬の意見を要約した柚によれば「①選挙運動の方法をきわめて狭く解釈する。その方法で訴える内容は候補者の運動体が用意し、これは自由である。②方法が演説と文書に限られるのは戸別訪問や個々面接など運動体と有権者との対話による直接の接触方法を切断していることから来るとかれは判断する。③選挙公営はこの運動の方法、換言すれば手段を国家が担当することである。選挙運動の公営化はこうして私的選挙運動の制限強化とやら、おもての関係におかれる」と要約している。また柚は、その背後にある原理について、「全面的な私的選挙運動の禁止を主張した公営論者」、いわゆる「完全公営論者」と呼ばれる立場をとった岡田の見解を要約することで明らかにしている。すなわち「公営論の根柢の中に選挙公務観があった……岡田の主張は、①選挙運動罪悪論である、したがって私的な運動を全面的に禁止し、公営の言論・文書運動に限って赦す。②およそ運動が禁止されるのであるから買収など腐敗行為も締め出され、またあつても取締りが容易になる³¹⁾」としている。

法制審議会における公営論者の主張に対しては、斎藤隆夫や美濃部達吉が反対の論陣をはったが、その内容は現行制度への問題提起としても十分通用するので、ここでその内容を要約する。まず斎藤の批判は、私的選挙運動の自由制限原理にもとづく公営制度の拡充が「要するにこれは言論集会の自由を極端に制限しておるのであります。私はこういうことは実に憲法違反であると思います……個人の言論集会は一切禁止する、こういうことをば法律において規定することになりましたら、全く立憲政治の破壊であります³²⁾」と原則論の観点から徹底的に批判した。一方で美濃部は、選挙運動費用の肥大化が政治腐敗を招きつつあることを認めつつも、私的選挙運動の自由制限が却って「非合法的の潜行運動を為すものが多くなる……果たして選挙運動の費用がそれに依って減ずるか、減ずるとしてもその代り

平生の培養費が余計掛かるので、果たしてその目的が達せられるかどうか疑わしい」と現実論・技術論の観点から批判を展開した。

美濃部は他にも、公営論者が選挙過程における候補者以外の主体のもつ役割を捨象していることも問題視した。たとえば美濃部は、前述した岡田に対し、私的選挙運動の自由制限原理のもとで政党の選挙運動はどう理解されるべきかを問うている。⁽³⁴⁾これに対し岡田はそれが候補者の選挙運動に及ばない限り容認するより他にないと答弁しているが、柚はこの岡田の意見の背後には次のような認識があると指摘している。すなわち「岡田は政党の選挙活動は止めようがないという認識と政党活動に対する低い評価をもっていたと思われる。かれのいう私的運動の全面禁止をやっても、政党活動が抜け穴になっては効果はあげられないけれども、政党の役割を小さく見ておれば、その抜け穴は問題にしくなくてもよいのである。政党に対するこの低評価は当時として一面の現実性をもっていたかも知れない。しかしこの政党観は政党の存在否定に通ずる恐るべき芽を蔵していたといえる。⁽³⁵⁾また政党と同様の議論は、新聞の選挙報道や有権者の選挙運動にも当てはまるが、とくに新聞の選挙報道の問題については松本忠雄が批判論を展開している。⁽³⁶⁾

こうした議論を経て行われた法制審議会の委員らによる採決では、一〇対九と一票差で公営制度の拡充と規制強化を原則とする答申が採択された。⁽³⁷⁾こうして一九三四年衆議院議員選挙法改正においては、私的選挙運動の自由制限を原則として、選挙公営制度の拡充及び選挙運動規制の厳格化を伴う原案が作成された。まず選挙公営制度の拡充については、①公の営造物で開催する演説会の公営制度（各営造物につき一回限の公費負担）②地方長官による候補者の政見等を掲載した選挙公報の発行の制度が設けられた。一方で選挙運動規制の厳格化については、選挙公報を発行する

区域における、①公営で認められる無料郵便、②演説会告知のための文書、③第三者運動の禁止規定の例外として認められている推薦状を除き、選挙運動のための文書図画を頒布することが禁止された。⁽³⁸⁾

この政府原案は、衆議院においてさしたる反対意見も出ず賛成多数で可決された。⁽³⁹⁾ 一方で貴族院では選挙運動規制、とりわけ衆議院議員選挙法第九六条で定められていた第三者運動の禁止規定に対し強い批判が生じ、演説や文書図画による選挙運動に関して、候補者と意思を通じない第三者による演説と文書を用いた選挙運動は自由に行うことができるという修正が加えられた。⁽⁴⁰⁾ だが衆議院は貴族院修正に同意せず、結果として両院協議会が設置されることとなった。⁽⁴¹⁾ ここで衆議院側は、私的選挙運動の自由制限原理から政府原案が選挙公営制度の拡充及び選挙運動規制の強化を軸としているのにもかかわらず、貴族院修正が私的選挙運動を広く認め過ぎることを問題視する議論を展開した。一方で貴族院側は、選挙公営のために言論文書による選挙運動が制限されていることは選挙運動自体を拒絶することと同様の結果を生ずると批判した。結果、第三者運動の禁止について「命令ノ定ムル所ニ依リ」との文言を追加することで議論は決着したが、⁽⁴²⁾ この事実関係は、以上の経緯をまとめた三枝昌幸が指摘するように興味深い対称性を示している。すなわち「通常は保守的と見られる貴族院の方が国民の選挙運動の自由を強調し、衆議院の方が選挙運動規制の強化を主張していることである。このことは、選挙公営や選挙運動規制が議員本位（衆議院議員本位）で作られている可能性を示唆している」。⁽⁴³⁾

三 一九四五年衆議院議員選挙法改正について

三―一 改正案可決までの動向

本章では、厳格な規制の維持を軸とする一九四五年二月一五日の衆議院議員選挙法改正に対してGHQが不介入の方針をとった、いわゆる「マッカーサー裁定」が下された経緯を明らかにする。いうまでもなく、日本の非軍事化・民主化を志向する占領統治期において、GHQは、選挙法の制定・改正・運用などを決定的に左右する重要なアクターである。そして選挙国務観及び私的選挙運動の自由の制限原理にもとづく選挙運動に対する各種規制は、表現の自由・言論の自由を重視する米政府及びその代理人であるGHQの意向とは凡そ相いれないものであると推測される。そうであるにもかかわらず、GHQは同改正以後も「マッカーサー裁定」を遵守する立場を崩さなかった。そしてこのGHQの態度は、最終的に五〇年法制定並びに戦前の規制が戦後に継承される大きな遠因となった点で、柚などの先行研究において否定的に評価される傾向にある⁽⁴⁴⁾。

そこで一九四五年衆議院議員選挙法改正の経緯について詳細な研究を行った三枝の業績を軸にしつつ、この経緯について言及すると、その発端は、選挙法改正に関してGHQの本格的な介入を恐れた堀切善次郎内相及び坂千秋内務次官らが主導して、選挙法改正の政府原案を作成し、それを一九四五年一月二七日に帝国議会に提出したことにあ⁽⁴⁵⁾る。この政府原案の主な内容は、①大選挙区制限連記制の導入、②選挙権・被選挙権年齢の引下げ、③女性参政権の容認、にあつたと一般的には理解されている。だが一方で政府原案には、内務省内で選挙法の専門家として著名であつた坂次官を筆頭として「元来リベラルな雰囲気にあつた」⁽⁴⁶⁾内務省地方局の官僚の意向が大きく反映された結果、⁽⁴⁷⁾

選挙運動の方法に関する各種制限は、戸別訪問の禁止及び関係官公吏の関係区域内における選挙運動の禁止を除いてこれを撤廃すること、⁴⁸という大幅な自由化案も盛り込まれていた。⁴⁹

しかしながら、この政府原案に対して、衆議院議員側は、選挙権年齢の引下げや女性参政権容認などその他の点については賛成したものの、制限連記制の導入及び選挙運動の自由化に関しては難色を示した。その際、現職議員は主として「選挙の公正」の観点から政府原案を批判したが、その内容について三枝は「金の無い者であっても、金のあ
る者と等しい運動ができるようにすることが「公正」なのである。それは選挙運動方法の機会均等のことであり、選
挙法を通じて全ての候補者に均一化・画一化された共通の運動方法を提供することである⁵⁰」と要約している。すなわ
ち現職議員は「選挙の公正」と微妙に言葉を変えてはいるが、実際には戦前の私的選挙運動の自由の制限原理から厳
格な規制を擁護した。

結果として、政府原案は、第三者運動の禁止規定こそ廃止されたものの、事前運動の禁止規定や文書図画制限に関
する内務省の命令委任権が残存するなど、内務官僚が当初意図したものよりも大幅に自由化の程度が後退したかたち
に修正され衆議院を通過した。これを受け政府は、貴族院に対し衆議院修正部分を政府原案に再修正するよう働きか
けをおこなった。実際問題、同法案を主導した堀切内相は、貴族院の委員会審議において、厳格な選挙運動規制を存
続させることに対し強い不満を述べている。⁵¹だがこうした働きかけに対して、貴族院側は、全体としては衆議院修正
を消極的に支持する自制的態度をとった。⁵²その結果、制限連記制の導入については再修正するが選挙運動規制の部分
について大きな修正をしない案が提出され、この修正案が最終的に可決成立することとなった。⁵³

三―二 マッカーサー裁定の動向

以上の選挙法改正の過程についてはGHQ内でも大きな関心がもたれていた。GHQは改正選挙法が成立した直後の一九四五年一月二〇日から内務省に改正選挙法の英訳の提出を求め、それを容認検討に着手することとなる。三枝によれば、まず一月三十一日の会議には、「民生局関係者をはじめ、政治顧問部 (POLAD)、民間情報教育局 (CIE)、参謀第二部 (G-2)、連合軍翻訳部 (ATIS)、民間諜報局 (CIS)、参謀室長 (OCS) などの代表者」が参加し、改正案容認の是非について討論を行った。⁵⁴ この討論における賛成派の筆頭はロウスト (P.K. Roset) 少佐であったが、彼の見解について、三枝は「選挙運動規制は多くの日本人に受け入れられており、日本の実情に適したものであるから、日本側の対応を支持すべきと主張したのである。ただし、第三者による選挙費用の支出を自由にする」と、財閥等が巨額の資金を投入して支持候補者を当選させるおそれがあるため、この点についてのみ制限の必要がある⁵⁵」と要約している。一方で反対派の筆頭であるラウエル (M.E. Rowell) の見解については、「戸別訪問の禁止や文書図画頒布制限等に関して勅令へ委任している点などが行政機関に広範な権限を付与していると批判する。こうした行政機関への広範な権限付与は、恣意的に運用されることで政府を支持する候補者に有利になる⁵⁶」と要約している。

以上の議論を経て、「改正選挙法は日本における自由にして民主的な選挙の基礎となり得るか」について参加者による投票が行われた結果、二〇対七と反対が多数であった。だがホイットニー (C. Whitney) 民生局長は、会議に民生局以外のメンバーが出席し投票したことに不快感を示した。そこでこの問題に関し一九四六年一月二日に民生局員のみで再度投票を行ったが、それでも一五対四と反対派が多数であった。⁵⁷ このようにGHQ内部では、改正選挙法に関し否定的な見解をもつ者が多数であった。だがロウストは、一九四五年一月二十九日の段階で、「改正選挙法が日本

の実情に適しており、たとえ改正する必要があるとしても、それは選挙後の新しい議会の手で行われるべきである⁽⁵⁸⁾というメモランダムを残していた。そしてホイットニー民生局長は、一月四日、マッカーサー元帥に対し、二九日付のロウストの見解にもとづき改正選挙法による選挙の実施を認可するように進言し、マッカーサー元帥もこれを承認した。⁽⁵⁹⁾

こうしてGHQが日本政府に選挙法の再改正を求めないとする「マッカーサー裁定」が下された。GHQ内部の多数派が選挙運動規制に否定的であったにもかかわらず、ホイットニー民生局長及びマッカーサー元帥が少数派のロウストの意見を採用した理由について、竹前栄治は「①極東委員会が活動を始める前に、アメリカないしGHQのインシアチブで総選挙を実施したいという意図があった、②ロウストの個人的魅力⁽⁶⁰⁾がホイットニー及びマッカーサーを説得しえた⁽⁶¹⁾」と推測している。だが一方で柚正夫はロウストの日本の選挙過程への理解について次のような疑問を呈している。すなわち財閥等が巨額の費用をもって選挙過程に介入する危険性があるというロウストの前述の見解は、当時財閥が選挙運動に莫大な費用を支出することが現実的にはほとんどありえないことを考慮すると「ルースト少佐は日本の選挙界の実情にまったく無知であったといわなければならない⁽⁶²⁾」ことを示す証拠であるという。

いずれにせよ、マッカーサー裁定にいたる一連の過程は、柚によれば「総司令部は選挙法立法にはかなりあまいという日本側の総司令部対策上の認識を残⁽⁶³⁾」す結果に終わったとされている。事実、日本側は、四五年改正から後述する一九四九年総選挙にいたるまで、四五年改正において自由化された選挙運動規制を再度戦前レベルのものまでに厳格化する選挙法改正を「戦前には見られなかった議員立法方式⁽⁶⁴⁾」で行うことになる。具体的には、一九四七年「文書図画等の特例に関する法律」では敗戦後の物資不足を理由にした文書図画活動の規制強化が行われ、翌一九四八年

「選挙運動等の臨時特例に関する法律」では、言論演説などの選挙運動に関する規制強化が行われている。⁽⁶⁵⁾

四 一九五〇年公職選挙法制定

四―一 「インボーデン声明」とその対応

一九五〇年公職選挙法の過程に関する研究は数多あるが、本章では主に前述の堀内の文献を参照しつつ、その内容を記述していく。まず一九五〇年公職選挙法制定の発端は、前四九年一月二三日総選挙に際してGHQ民間情報教育局新聞課長であるインボーデン (D.C. Imboden) 少佐によって発せられた声明にある。具体的に、四九年総選挙に当時は、前述の四八年臨時特例法にもとづき、新聞の報道に対して一定の制約が課されていると理解されていた。だがこの規定は、実際の報道内容をどの程度制約するものであるのかについて解釈の余地を多分に残すものであったため、その適用範囲に関する苦情が新聞各社からGHQ宛に殺到した。そこでインボーデンは「日本の選挙法で特定の候補者を支持することは禁止されているということについて私のいうことは次のことだけである、もしこのような法律があるとするれば、それは明らかに公衆の利益に反するものであり、また外部から判断する限りにおいてこれは言論の自由を確立した日本の新憲法に矛盾するものである。従って私としては日本の新聞社が候補者及び政党についてその思うところを進んで述べることを勧告する⁽⁶⁶⁾」という声明を一九四九年一月一四日に発表した。

このいわゆる「インボーデン声明」の内容は、臨時特例法における新聞規制が明確に新憲法に反するものであるにもかかわらず、日本政府がそれを存置することを痛烈に批判するものであったため、日本側の受けた衝撃は大きかった。また「インボーデン新聞課長は新聞の自由が日本の選挙で制限されていることの違憲問題を民生局へもちこんだ。

立法領域は民生局の所管であったからである⁶⁷とあるように、新聞報道に関する制限の問題は民生局にも持ち込まれた。そこでホイットニー民生局長は一月一五日に、鈴木俊一全国選挙管理委員会事務局長及び武藤文雄国家地方警察本部刑事部長など政府関係者を呼び、「選挙法規の運用が憲法原則に従わなければならないことのテーマで当局首脳に説教⁶⁸」した。これは「日本政府の自主性尊重に大きく転換していた⁶⁹」この時期の占領統治全体の方針からすれば、極めて異例の介入とされている。

ホイットニーの勧告に関する当時の鈴木俊一の国会審議での証言は長いので要約するが、概ね総司令部が日本の自治権を可能な限り尊重しているにもかかわらず、日本政府が新憲法で保障された表現の自由規定を侵害する選挙法の運用を行っていることを暗に批判するものであった⁷⁰という。この内容は、インボーデン声明の内容を超えて、臨時特例法における厳格な選挙運動規制全体が日本国憲法に反していることを示唆するものであったために、日本側に与えた衝撃は大きかった。そこで日本側は、その後「何十回となく司令部に足を運んで⁷¹」折衝を続けたが、これは「総司令部側の憲法原則尊重要求を緩和してもらおう方向で進められた⁷²」とされている。だがこうした日本政府側の折衝は功を奏さなかったと推測される。そのことは、四九年総選挙において、臨時特例法にある文書図画規定などの形式犯罪の違反で検挙された二二三名のうち、起訴にいたった人員がわずか二一名に留まったことからわかる⁷³。

もつとも、インボーデン声明に端を発する一連のGHQの介入は「国会の制定した法律を明らかに憲法に違反するものと決めつけながら、その改廃を要求せず、憲法精神に従った「解釈運用」だけを要求した⁷⁴」段階に留まった。これは四五年改正時にとられた日本側の自治権を最大限尊重するという「マッカーサー裁定」に則った措置であると推測される。だが同時に、この一連の介入は、日本側に対しGHQがマッカーサー裁定を遵守するうちに、つまり選挙

法の本格的な改廃にGHQが乗り出さないうちに、選挙運動規制の自由化を行う必要性を痛感させることとなった。

四―二 一九五〇年公職選挙法の制定過程

「インボorden声明」に端を発する一連のGHQの介入を受け、最も早期に選挙法の改正案の作成に着手したのは、内務省解体後に成立した旧地方局系の組織である全国選挙管理委員会（以下、全選管）であった。全選管は、四九年総選挙直後から、「各地方選管の実情からする意見を徴し、さらに新聞・言論界、学会の意見も聞き、法務庁、国警本部の三者の協力で選挙運動規制の改革案を作った」⁷⁵。その後、一九四九年三月一四日には、海野普吉全国選挙管理委員会委員長がウィリアムズGHQ・GS政治・国会課長のもとへ訪問し、選挙運動の自由化を軸とする案の他、①全選管の権限強化案、②衆参地方各種選挙法を統合案、を提出している⁷⁶。

しかしながら、堀内は、ここで全選管が自らの権限強化を行う提案をしたことがGHQの全選管への不信を招いたとしている⁷⁷。具体的にウィリアムズは、全選管設置法などの旧内務省系の権限強化を狙う法案の設置について、否定的な内容のメモ及び海野への失望感を露わにする覚書を複数残しているという⁷⁸。だが三月一四日における会談で海野から提示された案は、全選管の権限強化につながる全選管設置法案については「国会に選択を迫る目的」⁷⁹で許可され、四月一六日に閣議決定にいたった。一方で選挙運動規制の自由化に関する部分については、臨時特例法の改正要綱案が作成された四月四日付の朝日新聞一面で公表されることになった。その内容は、①文書図画制限の全面的撤廃と各種公営制度の拡充、②戸別訪問の禁止規定の撤廃、③事前運動の禁止規定の撤廃、など選挙運動の大幅な自由化を伴うものであった⁸⁰。

しかしながら、全選管設置法閣議決定数日後に、国会に招かれたウィリアムズは、選挙立法にあたっては政府に頼ることなく国会で特別委員会をつくり自ら法案作りを行うべしと主張した⁽⁸¹⁾。その際、新選挙法の内容が、「第一は、この法改正について向こう五年程度は修正しなくても良いように十分研究を行うこと、第二は、選挙法規については公正を旨とすべきこと、第三は、人民主権の観点から単なる政治家のためでなく、特定の政党に偏らず超党派的に、全体の利益を考えるべきこと⁽⁸²⁾」という基本的方針を示した。このウィリアムズの方針は、選挙法改正の主導権掌握を望む全選管の意図を大きく挫く内容であった。その動機について、堀内は、ウィリアムズ自身が「議会の法案作成機能を重視し、選挙法作成に関しても立法府による議論を尽くすことが望ましいとする基本方針を有していた⁽⁸³⁾」こと以外に、「選挙関連法の作成にあたって、旧内務省を遠ざけようとする目的⁽⁸⁴⁾」があったと指摘している。

こうして新選挙法は国会主導で行われることが確定し、その具体的な法案作成作業については衆議院法制局、より具体的には三浦義男法制局長が担うこととなった⁽⁸⁵⁾。この顛末は、三浦を選挙の素人とみる旧内務省系の官僚にとって是不快なものであり、その後、旧内務省系の官僚による公職選挙法への批判が噴出する遠因となった⁽⁸⁶⁾。だが同時に、この事実関係は国会において新選挙法制定の主導権を衆議院が掌握したことを示唆する証拠でもある。具体的に、衆参両院の特別委員会の設置に続き、六月には内閣総理大臣の諮問機関として選挙制度調査会が設置され、ここでも新選挙法制定について大幅な自由化を志向するかたちで審議が行われたが、その内容が国会で顧みられることは全くなかった⁽⁸⁷⁾。また参議院についても、「参議院制度の部分についてはかろうじてイニシアティブをとった様子だが、翌年六月に任期満了で通常選挙が予定されていたため、参議院では、衆議院の案を基本に相違点について検討を行う程度⁽⁸⁸⁾」の影響力を行使することしかできなかった。

さらにいえば、新選挙法制定に関する重要事項の審議は、衆議院特別委員会の小委員会においてなされたが、その詳細は、議事録が作成されていない関係上不明な部分が多い⁸⁹。だがその大まかな推移は、柚が「分散している選挙法制の総合の目標が加わり、最終的には総合が自由化より優先した⁹⁰」と述べているように、必ずしもインボードン声明に沿ったかたちでなされたわけではなかった。その最終的な内容は、堀内が「既存の衆議院議員選挙法を軸とした制度体系を引き継ぐ⁹¹」ものとなったと指摘しているように、戦前の私的選挙運動の自由制限の原則を色濃く残す部分と規制緩和がなされた部分が混在するものであった。

具体的に、私的選挙運動の自由制限原理は、①事前運動の禁止規定の存続、②文書図画・言論に関する包括的禁止・限定解除の方式にもとづく制限の残存、③それに付随する選挙運動への第三者規制の実質的存続、④新聞広告や政見放送などの選挙公営制度の拡充、などのかたちで存続された⁹²。一方で①選挙運動期間を含む政党の「政治活動」に対して何ら制限が設けられていないことによる政党の活動の実質的な自由の保障、②「親類縁者」に対する戸別訪問の解禁、③公職選挙法第一四八条による新聞雑誌の選挙報道の自由の完全な容認、などが規制緩和の部分に相当する。そしてとくに第一四八条の導入は、インボードン声明の経緯から考えれば当然の帰結であるが、五〇年法制定時において「公正原理の強調は憲法違反に導くことを知っていた⁹³」とされる保守系政治家から相当の反発が生じた。

以上の五〇年制定法における包括的禁止・限定解除の方式の原理の実質的な温存に際しては、「自由化論に対して一つの制度擁護論⁹⁴」もあらわれた。その内容は、前述した海野普吉全選管委員長が特別委員会の審議に招聘された際の答弁に要約されうる。すなわち海野は、候補者の選挙運動の機会均等を重視する「選挙運動制限は、ある意味においては候補者相互の協定なのであります。決して私はこれは取締るとか制限を加えるとかいう外力的な観点のみから

考えないで、候補者各自の協定の方面も相当にあるというふうを考えます。たとえて申しますならば、スポーツのルールも同様なものである。フェア・プレーで行こうという点において各自が協定をして行くという点から考えますと、自由の制限だというふうのみ見なくてもいいのでありまして、幾分かはその点において自由を制約するという結果になりました。これまた選挙という一つの部分社会における福祉の維持のために、やむを得ないのだという理論的構成も成立つ⁹⁵と述べている。そして柚は、この相互協定説について、選挙運動規制を憲法の表現の自由原理から切り離し技術法として割り切り、かつ選挙戦を争う自立的規律を議員立法で定めていることを評価したことに特徴があるとしている⁹⁶。

かくして公職選挙法は、一九五〇年三月二日成立したが、それと並行してGHQ内では、成立が確定しつつある公選法の内容を容認するか否かについての議論が行われていた。そしてGHQ内では公選法上の規制の容認に反対する意見が主流であった。たとえば法務局(LS)は、選挙運動規制が「①憲法の権利保障と明らかに矛盾する、②自由選挙を損ねる、③占領目的に反する、④既存の規制が濫用されなかつたのは、単に占領軍の存在とその指導的影響力があつたからに過ぎず、占領軍がいなくなれば規制が日本における代表民主制を破壊するであろうこと、⑤このような法案が可決されると、日本のみならず、占領軍の同盟国からも強い批判が出るであろう⁹⁷」と厳しく批判している。だが最終的には「国会に任せることが国民にとつて最善であるはずとやや単純に考えていた節が散見される⁹⁸」ウィリアムズや「内政面では最大限の自由を日本にゆだねるというマッカーサー原則に固執した⁹⁹」ホイットニーなど意向によつて、公職選挙法の可決を容認することがGHQ内で決定された。

五 一九五〇年公職選挙法の評価

以上が一九五〇年公職選挙法制定の概要である。またその記述のほとんどは、本稿の冒頭で紹介した先行研究に由来している。その意味で本稿は、五〇年法の制定過程そのものについて何ら新たな事実関係を提供するものではない。それではこの問題に関して本稿が提供できる貢献は何であろうか。それは冒頭でも述べたように五〇年制定法の評価に関係している。筆者は、冒頭で柚に代表される先行研究が五〇年制定法の評価について、重大な視点の欠落があると主張した。そのことを端的に示す事例としては、ウィリアムズの五〇年制定法に対する回顧がある。すなわち彼は五〇年制定法を「米国の基準からはさほど民主的でないにせよ、日本史上最もリベラルな選挙法¹⁰⁰」と評価した。

このウィリアムズの評価のうち、「米国の基準からはさほど民主的でない」という視点については、柚に代表される先行研究で論じつくされている感がある。すなわち五〇年制定法は、選挙公務観及び私的選挙運動の自由制限の原則にもとづく包括的禁止・限定解除の方式の規制を排除するまではいたらなかった。ゆえに同法が、厳格な選挙運動規制を新憲法に反するものとみなす「インボーンデン声明に答えるかたちとはならなかった¹⁰¹」ことについては、おそらくこの問題に関心をもつほとんど全ての研究者が同意するだろう。同時にそうした研究者らは、GHQが、日本側の自治権を重視するGHQ内部の少数派の見解よりも、表現の自由原理を重視する多数派の意見を尊重し、厳格な選挙運動規制を含む五〇年法の承認を拒否すれば、戦後政治に厳格な規制が継承される見込みが全くなかったことについても同意するだろう。¹⁰² 換言すれば、五〇年制定法は、当時の政治情勢下でかろうじて成立をみたが、本質的には日本国憲法で規定された表現の自由原理に適合し難い存在であるといえよう。

繰り返すが、こうした五〇年制定法の問題点は、既に先行研究で論じ尽くされているものである。一方で先行研究はウィリアムズが「日本史上最もリベラルな選挙法」と評した五〇年制定法の側面に関心をもたない。つまり五〇年制定法の内容は、その制定過程を考慮する限り、確かに日本国憲法に適合するものであるとは評価し難いが、それでも二〇一九年現在においてさえ「日本史上最もリベラルな選挙法」であり続けているのである。すなわち包括的禁止・限定解除の方式という反民主的な枠組が戦前から現在まで存続していることを前提とし、そうした枠組やその正当化の原理内での自由化の程度を評価するという立場をとることが重要である。そうした視点にもとづけば、五〇年制定法の内容は、とくに政党の政治活動・新聞雑誌による選挙報道を全面的に解禁した点で、戦後において候補者・政党・有権者の選挙運動を最大限擁護したものととして評価可能である。

以上を総括すると、五〇年制定法の内容は、GHQ、とくにインボードン声明による選挙運動規制の自由化要求と、日本側、とくに現職議員による規制擁護の要求の境界線上にあると評価することができる。そしてこの評価は、五〇年制定法の戦後政治史における重要性の問題に直結する。すなわち戦後の選挙運動規制の出発点である五〇年制定法の内容は、それ以降に行われた数多の公職選挙法改正及びそこで生じた選挙運動規制の変化が、日本国憲法に適合するの可否かを判断するにおいて最も有益な「ものさし」として機能する。このことは、換言すれば、ある公職選挙法改正の内容が、五〇年制定法の内容に照らし合わせて選挙運動規制の自由化を伴うものであれば、それは日本国憲法にある表現の自由原理の明確な擁護であり、一方でその逆は、同原理の明確な侵害であると判断されるより他にないと意味する。

そして一九五〇年公職選挙法以降の選挙運動規制は、五〇年法の内容から大幅に後退するよう推移した。とりわけ

日本の主権回復直後、あるいは一九五二年総選挙の直前に行われた五二年公職選挙法改正においては、五〇年法の内容を明らかに逸脱するような選挙運動規制の強化が行われた。たとえば前述した政党の政治活動の自由は、それが「選挙の際に政治活動が無制限に行われるということになりますと、ともすれば選挙運動そのものと紛らわしい」ものになりうることを理由にして、法定の要件を満たす政治団体に法定の枠内での活動のみを認める確認団体制度の導入によって、ほとんど全面的に制限された。あるいは一部自由化された戸別訪問の禁止規定も五二年改正で再度全面的に禁止するものと改められた。そして最後に、第一四八条の導入により容認された新聞雑誌による選挙報道の自由は、そうした制限規制の導入が「インボーション声明」から逸脱することについて五〇年法の制定段階で合意が得られていたにもかかわらず、¹⁰⁴発行後六か月が経過した新聞雑誌にのみ限定された。¹⁰⁵

こうした戦後の規制強化の過程において、重要な正当化根拠となったものは、議員立法として定められた選挙運動規制を「候補者相互の協定」とみなし、「フェア・プレイ」を重視する前述した海野の言説である。この正当化根拠は、戦前に提示された選挙運動規制の様々な正当化根拠のうち、候補者間の機会均等論のみを強調したものと理解することができる。¹⁰⁶そしておそらく読者の一部には、この海野の見解と、戸別訪問の禁止規定の違憲性を争う裁判において伊藤正己最高裁判事によって示された「選挙ルール論」¹⁰⁷との間に一定の類似性を見出す者もいるだろう。だが両説の間に一定の類似性があると仮定して、海野説が、事実上、戦前の私的選挙運動の自由制限原理にもとづく厳格な選挙運動規制を占領統治下で維持・継承させるためのある種の詐術的な弁法に過ぎなかったことは重要である。¹⁰⁸実際問題、この「候補者相互の協定」は、五二年改正の経緯にも顕著にみられるように、私的選挙運動の自由制限の原理と同様に、候補者のみを選挙運動の主体とし、それ以外の全てを客体として扱う協定、言い換えれば政党、新聞、そ

他の団体あるいは有権者といった主体でさえ、その参入が排除される協定として機能したのである。

こうした五〇年制定法以降の一連の規制強化は、五〇年制定法自体を否定的に評価する柚などの先行研究の立場においてはもちろんのこと、その内容を一定程度評価しようと試みる本稿の立場においても到底擁護できない。だがさらなる問題は、戦後の選挙運動規制が、ある時期から「私的選挙運動の自由制限」原理ないし「候補者相互の協定」原理から逸脱するようにさえ推移したことにある。具体的に、以下の三つの公職選挙法改正は、候補者間の運動の機会均等を損なう点で「候補者相互の協定」説からの明らかな逸脱として評価可能である。第一に一九七五年公職選挙法改正では、ポスター、ビラ、ハガキなどの選挙公営について、供託金没収者を対象から除く規定が加えられた¹⁰⁹。第二に、一九八二年参議院議員比例代表制導入では、政党（確認団体）に所属する候補者とそうでない候補者との間で容認される選挙運動に関して著しい差異が生じた¹¹⁰。第三に、一九九四年政治改革では、八二年に導入された規制がさらに拡大され、既成政党の所属候補者とそれ以外の候補者で受けられる選挙公営の内容に隔絶した差異が生じることとなった¹¹¹。しかも一連の制度変更は、基本的に「政党本位の選挙の実現」を目的としてなされたが、その結果容認された政党の活動は一九五〇年制定法で容認されていた水準にさえ達していないのである。

以上をまとめると、現行の選挙運動規制は、日本国憲法の表現の自由原理はもちろんのこと、戦前の私的選挙運動の自由制限原理のいずれからも擁護不可能という致命的な問題を抱えている。換言すれば、現行の規制は、相反する二つの原理のいずれかを遵守するとしても、抜本的な改革を受けることなくして許容されえない。もし前者の原理を重視するのであれば、現行の選挙運動規制は、選挙運動の自由を最大限擁護するような抜本的な是正を受ける必要がある。一方で後者の原理を重視するのであれば、現行の規制は法定の主体以外が参入不可能な協定として再設計され

ることが望ましい。だがこの矛盾は、この二つの方法以外の第三の方法によっても、暫定的であれ確実に解決されることを指摘して本稿を終えたい。それは、すなわち現行の選挙運動規制の内容を、両原理の境界線上にあると一応容認された一九五〇年制定法の内容まで回帰させることである。

- (1) 柚の選挙運動規制に関する研究は多岐にわたるが、その総括にあたるものとしては、柚正夫『日本選挙制度史』（九州大学出版会、一九八六年）がある。
- (2) 斎藤鳩彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』（日本評論社、一九七七年）。
- (3) 三枝の主な業績は、三枝昌幸「選挙運動の自由と公正…立法過程の議論に着目して」（平成二八年明治大学大学院博士後期課程学位論文、二〇一六年）でまとめられている。なお同論文の引用については、本人と連絡を取る手段が存在せず許諾をえられていない。そこで本稿では、可能な限り学位論文を構成する各種公刊論文から引用するよう努めているが、一部では内容上やむを得ず学位論文から直接引用している箇所もある。その点、予めご了承願いたい。
- (4) 堀内匠「自治体選挙法の消滅（上）…公職選挙法への統合をめぐる」（『自治総研』第四三卷第一〇号、二〇一七年）。
- (5) 柚・前掲注（二）二六一頁。
- (6) 新井裕「選挙と警察」（『警察研究』第三二卷第一号、一九六一年）四四頁。
- (7) 一九二八年総選挙における選挙運動規制を介した選挙干渉の詳細については、柚・前掲注（二）一〇〇—一〇四頁。
- (8) 一九二五年衆議院議員選挙法改正については、柚などの文献以外に、小南浩二「男子普通選挙法の導入と選挙運動規制…普選制度の論理とファシズム」（『兵庫教育大学研究紀要』第四四号、二〇一四年）がある。
- (9) 柚・前掲注（二）一〇〇頁。
- (10) 柚正夫『選挙制度啓発史』（明るく正しい選挙推進協議会、一九七二年）一六〇—一六六頁。
- (11) 三枝昌幸「選挙公営の起源と展開」（『法律論叢』第九〇卷第六号、二〇一八年）。

(12) 建部の主張については、三枝・前掲注(一一)二三三―三三七頁でまとめられている。また建部自身の見解は、建部遯吾『政治改革』(冬夏者、一九二二年)で示されている。なお本文のうち三枝の論文と建部の原典の両方を参照している場合は、引用元として両者を併記することとしたい。

(13) 三枝・前掲注(一一)二三四頁、建部・前掲注(一一)二三〇頁。

(14) 建部・前掲注(一一)二三四頁。

(15) 建部・前掲注(一一)二三四頁。傍点は原著。

(16) 三枝・前掲注(一一)二三五頁。建部・前掲注(一一)二三五―三三七頁。

(17) 三枝・前掲注(一一)二三五―三三六頁、建部・前掲注(一一)二三七―二四三頁。

(18) 三枝・前掲注(一一)二三八―三三九頁。

(19) 同上二三八頁。

(20) 同上二四〇頁。

(21) 同上二三七―三三八頁。

(22) イギリス国民代表法における公営制度の導入過程については、伊藤唯史「選挙運動に対する公的補助と費用規制…イギリス一九一八年国民代表法における公的補助制度導入とその論議」(『二橋論叢』第一二〇巻第一号、一九九八年)を参照。

(23) 三枝・前掲注(一一)二四〇頁。

(24) 三枝・前掲注(一一)二四〇頁。

(25) 一九二八年総選挙については、玉井清『第一回普選と選挙ポスター…昭和初頭の選挙運動に関する研究』(慶應義塾大学出版会、二〇一三年)を参照。

(26) 衆議院議員選挙改正審議会については、柚・前掲注(一一)一一七―一二九頁を参照。

(27) 柚・前掲注(一一)一三〇頁。

(28) 法制審議会の経緯については、柚・前掲注(一一)一三一―一四六頁を参照。なお柚は各種発言について法制審議会の議事録

を出典として示しているが、筆者が原典を確認できていないため審議会の発言内容などについては柚の書籍から引用することとした。

- (29) 同上二三五頁。
- (30) 同上二三五頁。
- (31) 同上二三六頁。
- (32) 同上二三九―二四〇頁。
- (33) 同上二四四頁。
- (34) 同上二三六―二三七頁。
- (35) 同上二三七頁。
- (36) 同上二三七頁。
- (37) 同上二四六頁。
- (38) 三枝・前掲注(二)二四八頁を参照。その他一九三四年改正の政府原案に関しては、柚・前掲注(二)一六一―一六四頁、も詳しい。
- (39) 衆議院での審議については、柚・前掲注(二)一六四―一七〇頁を参照。
- (40) 三枝・前掲注(二)二四九頁。なお三枝によれば、政府原案において第三者は候補者・選挙事務長の許諾をえて選挙演説会に出演すること以外は一切の選挙運動を禁ずるとしていたという(三枝・前掲注(二)二四九頁)。
- (41) 両院協議会の内容については、三枝・前掲注(二)二四九頁を参照。
- (42) 同上二四九頁。
- (43) 同上二五〇頁。
- (44) たとえば柚は、後述する公職選挙法成立について「もしこの選挙運動の自由化圧力への解答として立法されたならば、それは普選法以来の言論・文書運動制限体制の基本的改革となっていたであろう」と述べている(柚・前掲注(二)二八六頁)。

- (45) 三枝昌幸「一九四五年選挙法改正における選挙運動規制論議」〔『法学研究論集』第三七号、二〇一二年〕。
- (46) 佐藤俊一「日本における内務官僚達の戦前と戦後（上）鈴木俊一氏を中心に」〔『自治総研』第三六卷第二号、二〇一〇年〕六一頁。
- (47) 坂千秋の発言については、自治大学校『戦後自治史』（文生書院、一九七七年）一〇頁を参照。他にも「率直に申して、この改正だけは、選挙のエキスパートが自分たちの意見で独自にやった日本では最初にして最後の改正ではなかったのかと思うんです」という小林与三次の証言もある（鈴木俊一、吉岡恵一、小林与三、藤井貞夫、金丸三郎、松村清之「戦後における選挙制度を語る（座談会）」〔『選挙』第一二巻第一号、一九五九年〕四〇頁）。
- (48) 自治大学校・前掲注（四七）一二頁。
- (49) 前掲・三枝（四五）一五四―一五五頁。
- (50) 三枝・前掲注（四五）一六一頁。
- (51) 一九四五年第八回帝国議会貴族院衆議院議員選挙法律案特別委員会第三号三頁。
- (52) 三枝・前掲注（四五）一六七―一六八頁。
- (53) 三枝・前掲注（四三）一六九頁。
- (54) 三枝・前掲注（四三）一七〇頁。
- (55) 三枝・前掲注（四三）一七一頁。なおロウストのメモランダムの出典は、福永文夫編『GHQ民選局資料・占領改革二…選挙法・政治資金規正法』（丸善、一九九七年）二六頁。
- (56) 三枝・前掲注（四三）一七一頁。なおラウエルのメモランダムの出典は、福永・前掲注（五五）八六頁。
- (57) 三枝・前掲注（四三）一七二頁。
- (58) 三枝・前掲注（四三）一七二頁。なおロウストのメモランダムの出典は、福永・前掲注（五五）八六頁。
- (59) 三枝・前掲注（五五）一七二―一七三頁。
- (60) ロウストについて竹前は「オランダのライデン大学医学部卒、シカゴ大学で文化人類学および社会学で博士号を取得。さ

らに南カリフォルニア大学で、国際関係、法律、経済学を学ぶという博識の人物で……このようにロウストは秀れたバックグラウンドを持った典型的占領行政官で、生来の学者的資質と学問的手法をフルに利用してGHQのスタッフだけでなく、日本人の官僚などから十分に意見を聞いて政策決定に反映させたと考えられる」と述べている（竹前栄治「戦後初期の選挙制度改革（一）」昭和二〇年衆議院議員選挙法改正とGHQ」〔『東京経大会誌』第一二九号〕九七頁）

- (61) 同上九六―九七頁。
- (62) 柚・前掲注(二)二二〇頁。
- (63) 同上二二〇頁。
- (64) 柚・前掲注(二)二二〇頁。
- (65) この経緯については、柚・前掲注(二)二四一―二六七頁。
- (66) 一九四九年一月十五日付朝日新聞朝刊。
- (67) 柚・前掲注(二)二七一頁。
- (68) 同上二七二頁。
- (69) 同上二七二頁。
- (70) 鈴木俊一の発言（一九四九年五月一三日付衆議院選挙法改正に関する特別委員会第三号、二頁）。
- (71) 柚・前掲注(二)二七二頁。
- (72) 同上二七二頁。
- (73) 宮下明義法務府事務官の発言（一九四九年七月二三日第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会第一一六頁）。またこの検挙方針にインボorden声明が影響を及ぼしたという旨の当時の法務府事務官の答弁も存在する（高橋一郎法務府事務官の発言。一九四九年七月二三日第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会第一一七頁）。
- (74) 斎藤・前掲注(二)二〇二頁。
- (75) 柚・前掲注(二)二七二―二七三頁。

- (76) 堀内・前掲注(四)五七―五八頁。
- (77) 同上五八頁。
- (78) 同上五八頁。
- (79) 堀内・前掲注(四)六二頁。ジャスティン・ウィリアムズ(市雄貴・星健一訳)『マッカーサーの政治改革』(朝日新聞社、一九八九年)三三七頁。
- (80) 堀内・前掲注(四)、五九―六〇頁。
- (81) 同上六〇―六一頁。なお堀内によれば、この発言は両院法規委員会において行われたとしている。
- (82) 同上六一―六二頁。
- (83) 同上六一頁。
- (84) 同上六二頁。
- (85) 同上七〇―七一頁。
- (86) 旧内務省官僚の公職選挙法への批判については、堀内匠「自治体選挙法の消滅(下)…公職選挙法への統合をめぐる」、『自治総研』第四三巻第一号、二〇一七年)、を参照。
- (87) 堀内・前掲注(四)六五―六六頁。
- (88) 同上、六七頁。
- (89) 柚・前掲注(二)三〇三頁。
- (90) 同上、二八五頁。
- (91) 堀内・前掲注(四)六八頁。
- (92) 柚・前掲注(二)二八一―二八五頁。
- (93) 柚・前掲注(二)二九七頁。
- (94) 同上、二八八頁。

- (95) 一九四九年七月一日第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会第七号五頁。
- (96) 柚・前掲注(二)二八八頁。
- (97) 三枝・前掲注(三)九四頁。なお法務局の見解の出典としては、福永・前掲注(五二)四七九―四八〇。
- (98) 堀内・前掲注(四)七二頁。
- (99) ウィリアムズ・前掲注(七九)三三九頁。
- (100) 同上、三三八頁。
- (101) 堀内・前掲注(四)七三頁。
- (102) 一例として、米政府は、沖縄立法院が一九六二年に本土並みに厳格な選挙運動規制を有する「公職選挙法」案を可決させた際、沖縄の自治権よりも同国の表現の自由原理の尊重を優先し、この案の承認を拒否、廃案に追い込んでいる（この経緯については、一九六二年七月一六付朝日新聞夕刊、一九六二年八月五日付朝日新聞夕刊、一九六二年八月二六日付朝日新聞朝刊を参照）。
- (103) 岡原昌男法務省刑事局長の発言（一九五三年三月一九日付第一五回国会参議院地方行政委員会閉二号三頁）。
- (104) この問題について自治省選挙部長及び自治事務次官を歴任した大林勝臣は、五〇年法制定時の段階で同様の試案が既に存在したが、新聞協会がインボイデン声明を根拠にその導入を拒絶したことを明らかにしている（大林勝臣「公職選挙法演習…新聞紙の選挙に関する報道評論の自由について」『選挙』第一九卷第九号、一九六六年）一三三頁）。
- (105) 一九五二年公職選挙法改正の経緯については、安野修右「一九五二年公職選挙法改正の政治過程」『法学研究年報』第四九号、二〇一八年）を参照。
- (106) 三枝・前掲注(二)二六五―二六六頁。なお三枝自身は、選挙公営制度に関する様々な議論を参照しつつ、公営論者のいう機会均等論の実現が現実には困難であり、公営制度と選挙運動規制の自由化を両立させるような発想の転換が必要であると結論している（三枝・前掲注(二)二六七―二七〇頁）。
- (107) 最三小判一九八一（昭和五六）年七月二一日計週三五卷五合五六八頁。

(108) 五〇年制定以後の正当化原理の崩壊については、斎藤・前掲注(二)二五八―二八九頁。

(109) 一九七五年改正における選挙運動規制の改正については、常本照樹「選挙二法昭和五〇年改正と憲法問題…公職選挙法改正をめぐる国会審議を中心として」(『北大法学論集』第三二卷第二号)がある。

(110) 一九八二年改正については、岡田信弘「選挙法改正のプロセスと論理―…参議院比例代表制導入の場合(上)」(『明治学院論叢』第四八九号)、岡田信弘「選挙法改正のプロセスと論理―…参議院比例代表制導入の場合(中)」(『明治学院論叢』第四九六号)がある。ただし選挙運動規制の改正を主題としたものは筆者の知る限り存在しないと思われる。

(111) 一九九四年政治改革については、三枝、前掲注(三)一〇一―一二六頁。

ドイツ駐留NATO軍地位補足協定と刑事裁判権

信 夫 隆 司

一・ 刑事裁判権問題の本質

ドイツと刑事裁判権

日本に駐留する米軍兵士等が日本で罪をおかした場合、その裁判権は日米どちらにあるのか。この問題は、刑事裁判権を定めた日米行政協定第一七条が一九五三年に改正され、NATO軍地位協定（北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定）並みとなったことによつて一応の解決をみた。NATO軍地位協定（改正行政協定第一七条）によれば、被害が派遣国（アメリカ）のみに及

ぶ犯罪、および、公務執行による犯罪を除き、その他の犯罪については、受入国（日本）が刑事裁判権を有すると規定されている。その後、一九六〇年に日米安保条約が改正され、行政協定は日米地位協定と改称される。同第一七条はそのまま地位協定に引き継がれた。

一九五五年にNATOに加盟したドイツ連邦共和国（以下、ドイツと称す）の場合、ドイツ駐留NATO軍地位補足協定（ドイツ連邦共和国に駐留する外国軍隊に関する北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定を補足する協定）を一九五九年に締結した^①。ドイツ駐留

NATO軍地位補足協定（以下、ドイツ補足協定と称す）と改正された行政協定第一七条を比較すると、ドイツ補足協定の場合、ドイツにとって不利と思われる条項が含まれている。

ドイツは全面的な刑事裁判権放棄を受け入れているからだ。これだけを見ると、ドイツは、同協定の交渉で、派遣国側の要求に屈したとも受け取れる。さらに、同協定が成立しなければ、派遣国側は引き続き専属的裁判権を行使できた。このことを考え合わせると、こうした見方にはいつそう説得力がある。

しかしながら、ドイツ補足協定の交渉過程を分析すると、こうした見方を覆す事実が浮かび上がってくる。ドイツは、派遣国側、とりわけアメリカと対等に渡り合った結果、ドイツ補足協定では刑事裁判権をある程度確保できたのではないかというものである。ある程度とは、刑事裁判権の最終的な決定権をドイツ側は確保したとの意味である。もちろん、同協定にドイツが一〇〇%満足しているわけではない。それでも、ドイツ議会および国民を納得させるだけの成果を挙げたと言えるかもしれない。ドイツの交渉戦略ならびにその結果は、同じ敗戦国

である日本にとって、刑事裁判権とはいかなるものか、その改定をいかにすべきかを考えるうえで、重要な示唆を与えてくれるように思われる。

本稿は、これまでほとんど研究されることのなかったドイツ補足協定の交渉過程に焦点を絞る。これにより、当事国間、とりわけ、ドイツとアメリカの主権をめぐる相克を描き出すことを目的とする。分析の対象はふたつある。ひとつは、刑事裁判権は派遣国あるいは受入国のいずれにあるのかである。具体的には、ドイツが、どの程度裁判権を放棄するのが問題となる。もうひとつは、派遣国が公務執行による犯罪であることを証明する公務証明書を発給した場合、その証明書の効力如何である。最終的な決定権が派遣国あるいは受入国のいずれにあるのが問題となる。これらは、刑事裁判権問題の本質にかかわる。

NATO軍地位協定

NATO軍地位協定は、一九五一年六月、ロンドンで署名され、一九五三年八月に発効した。同協定は、NATO諸国に駐留するNATO軍の地位を定めた基本

条約である。同協定では、加盟国は派遣国にも受入国にもなりうる。まず、この協定が刑事裁判権をどのように規定しているのかを確認しておきたい。

同協定第七条第一項(a)によると、派遣国軍隊の構成員、軍属、および、それらの家族が受入国で罪をおかした場合、軍隊派遣国に刑事裁判権を行使する権利が与えられている。同時に、同項(b)によつて、受入国も裁判権を有する。したがつて、ほとんどの犯罪では、派遣国および受入国の双方に、裁判権が与えられる。

第七条第二項(a)は、派遣国の法律によつて罰せられるものの、受入国の法律によつては罰せられない犯罪の場合、派遣国が専属的裁判権を有すると規定している。逆に、同項(b)は、派遣国の法律によつては罰せられないものの、受入国の法律によつて罰せられる場合には、受入国が専属的裁判権を有する。その典型的な例に、派遣国あるいは受入国に対する反逆の罪がある。派遣国への反逆の罪は、受入国の法律では罰せられない。逆もまた同様である。

第七条第三項は、第一項の裁判権が競合する場合、派遣国あるいは受入国のいずれに裁判権があるのか、その

解決法を規定している。

第三項(a)は、派遣国の軍当局が、受入国に優先して裁判権を行使できる（これを第一次裁判権という）場合を規定している。以下の(i)(ii)のふたつである。

(i) 派遣国の財産もしくは安全のみに対する犯罪、それに、派遣国の構成員等間の身体または財産のみに対する犯罪。

前者は、派遣国の兵士が派遣国の管理下にある物品を窃取した場合、後者は、兵士同士の喧嘩で、相手にケガを負わせたような場合が典型的な例となる。

(ii) 公務執行中の作為又は不作為から生ずる犯罪。

第三項(b)には、以上を除き、その他すべての犯罪で、受入国側が第一次裁判権を有するとある。このように、受入国側に広範な裁判権を認めるのが、NATO軍地位協定の原則なのである。

第三項(c)には、裁判権放棄に関する規定が置かれている。第二次裁判権を有する国が、第一次裁判権を有する国に裁判権の放棄を要請する場合である。この放棄の要請は、第一次裁判権の放棄が特に重要であると第二次裁判権を有する国が判断する場合におこなわれる。この要

請に対し、第一次裁判権を有する国は、好意的考慮を払わなければならない。事件ごとに個別に要請する場合は想定されている。

ボン会議

ドイツ補足協定を交渉するためのドイツ駐留軍地位会議は、一九五五年一〇月、ドイツのボンで始まった。^③このボン会議は、一九五七年四月までおこなわれ、中止にいたる。その後は、ドイツ側の要請により、大使級会議がおこなわれた。ボン会議が中止にいたった理由は、この会議体では、各国の代表は本国からの訓令に縛られ、自由な議論がおこなえず、ドイツの状況を理解してもらえない、とドイツ側が同会議に不満をいだいたためである。こうした経緯を踏まえ、一九五九年八月、ドイツ補足協定が締結された。この協定が発効するのは、一九六二年七月である。同協定は、交渉開始から四年を経て交渉がまとまるものの、発効までにさらに四年を要した。ただし、刑事裁判権に関しては、一九五七年四月までのボン会議でほぼその内容が固まったといつてよい。本稿では、ボン会議における交渉過程を分析の対象とす

る。

ボン会議に参加したのは、受入国としてドイツ、派遣国としては、アメリカ、イギリス、フランス、カナダ、ベルギー、デンマーク、オランダである。受入国・派遣国合わせて八ヶ国となる。そのうち、デンマークは、ドイツ国内からデンマーク軍が撤退した後の一九五八年四月に交渉から手を引いている。^④ボン会議が開催された当時、ドイツに駐留するNATO軍の内訳は、アメリカ三〇万人、イギリス一〇万四〇〇〇人、フランス六万六〇〇〇人、ベルギー四万七〇〇〇人、オランダ一万人、カナダ九八〇〇人、それに、デンマーク若干名であった。^⑤

ボン会議の議長を務めたのは、M・ケッケンベーク(M. Kaackenbeck)博士である。同氏は、ベルギー国籍で、著名な国際法学者として、参加国の全会一致で議長に選出された。^⑥ボン会議における主要な意思決定機関は、運営委員会(Steering Committee)であった。本稿でも、この運営委員会における議論を中心に、その下部組織である法律委員会および作業班を含め、刑事裁判権をめぐる協議の様子を跡付けたい。

まず、ボン会議はなぜ開かれるようになったのか、その理由を明らかにしておこう。ドイツが主権を回復するのは、一九五五年五月五日である。その前年の一九五四年一〇月、ドイツを占領していたアメリカ・イギリス・フランスとドイツの四ヶ国がパリで会議を開き、占領終了にともなうドイツの主権回復、再軍備、それに、NATOへの加盟を承認するパリ諸条約を締結した。このなかに、「ドイツ連邦共和国における占領制度の終了に関する議定書」がある。同議定書により、一九五二年五月に署名された「三国とドイツ連邦共和国との関係に関する条約」(以下、ドイツ条約と称す)、「ドイツ連邦共和国にある外国軍隊及びその構成員の権利及び義務に関する条約」(以下、軍隊条約と称す)、「財政条約」、「戦争及び占領から生ずる問題の解決に関する条約」が修正され、同議定書と同時に発効する旨が規定された。⁷⁾

ドイツ条約修正第八条で、軍隊条約は、「三国の軍隊及び連邦共和国の領域内に軍隊を有する他の国の権利及び義務を掲げる新取極の効力発生の時まで引き続き効力を有する。」とされた。また、「新取極は、連邦共和国に駐留する軍隊に関して存在する特別の状況にかんがみ必

要な規定によって補足した一九五一年六月一九日にロンドンで署名された北大西洋条約の当事国の軍隊の地位に関するこれらの国の間の協定を基礎とする。」とある。⁸⁾

このように、軍隊条約は、新取極の効力発生まで、引き続き効力を有するとされたのである。それでは、軍隊条約における刑事裁判権の規定はどうなっていたのであろうか。同条約第六条第一項に、「軍隊当局が軍隊構成員に対する専属的刑事裁判権を行使する。」とある。⁹⁾

この派遣国の専属的裁判権、「連邦共和国に駐留する軍隊に関して存在する特別の状況」、さらには、ドイツ補足協定はNATO軍地位協定を基礎とするという三つの要件をいかに調整するかが、ドイツに駐留する軍隊の刑事裁判権問題を解決する核心をなすこととなった。

ドイツ補足協定

NATO軍地位協定とドイツ補足協定とはどのような違いがあるのかを中心に、ドイツ補足協定第一八条および第一九条の問題点を把握しておきたい。¹⁰⁾

まず、ドイツ補足協定第一九条の刑事裁判権条項である。第一項は、派遣国の要請に基づき、ドイツは

NATO軍地位協定で認められた第一次裁判権を放棄するとある。ドイツ側がからみると、NATO軍地位協定の原則から大幅な後退を意味する。いわゆる「全面的な刑事裁判権放棄」が規定されているからだ。「全面的」とは、前述のNATO軍地位協定第七条第三項(c)が規定する個別の裁判権放棄の要請とは異なるもので、裁判権をすべて放棄するとの意味である。つまり、ドイツは、NATO軍地位協定第七条第三項(b)が規定する第一次裁判権をすべて放棄した。ドイツはなぜこのような案をのんだのかとの疑問が生ずる。また、「派遣国の要請」とあるのは、ドイツ側による第一次裁判権の放棄が必要であると、派遣国すべてがとらえていたわけではなかったからだ。NATO軍地位協定第七条と同じ内容でもよいとする派遣国もあった。

第二項は、裁判権放棄に該当する個別の事件を、派遣国の軍当局がドイツ当局に通告するとの規定である。本項は、ドイツ側の要請で挿入された。その意味はふたつある。ひとつは、通告がないと、裁判権放棄が適用される犯罪の情報ドイツ側に提供されないとの問題があったからだ。これでは、ドイツ議会で刑事裁判権の放棄を

正当化できないというのがドイツ側の主張であった。もうひとつは、つぎの第三項の裁判権放棄の撤回と密接に関連する。つまり、ドイツ側が裁判権放棄を撤回しようとする場合、派遣国側から犯罪に関する通告があつてはじめて、裁判権放棄の撤回権を行使できる。

第三項は、ドイツ側が裁判権放棄を撤回できる旨を規定している。第一項でドイツ側が全面的な裁判権の放棄を受け入れた。第三項では、一定の場合、ドイツ側は裁判権の放棄の撤回、つまり、裁判権を取り戻せると記されている。第一項と第三項は、表裏一体の関係にある。ドイツ側にとって、全面的な裁判権放棄の見返りに、裁判権を取り戻せる規定を置くことが必要だったのである。第三項の要点はふたつある。ひとつは、いかなる場合に、ドイツ側が裁判権放棄の撤回を要請できるのかである。同項によれば、「ドイツ司法の重大な利益にとつて不可欠」な場合とされている。具体的にどのような場合なのかの問題となる。もうひとつは、撤回の要請はいつまでできるのかである。同項では、基本的に、「第二項に定める通告の受理後二日以内」とされている。したがって、ドイツ側は、裁判権放棄をいつまでも撤回でき

るわけではない。二一日という時間的制約がある。

ドイツ側が裁判権放棄を撤回した場合、すべてそのとおり撤回されるわけではない。その後、ドイツと派遣国の当局との間で、撤回について協議される。協議が整い、いずれに裁判権があるかが決まれば、裁判権の問題は解決する。問題は協議が整わない場合である。このことが第四項に規定されている。当該派遣国の外交使節はドイツ政府に対し異議の申し立てができる。その結果、「連邦政府は、ドイツの司法上の利益及び派遣国の利益の双方に相当なる考慮を払った上で、外交問題の分野における権限を行使して不一致を解決するものとする。」とされている。

以上、第一項から第四項までを概観した。かなり複雑な手続を経ることになっている。問題の核心は、刑事裁判権を行使する最終的な決定権が、ドイツあるいは派遣国のいずれにあるかである。この問題は、交渉過程の分析をとおして明らかにする必要がある。

つぎに、ドイツ補足協定第一八条は公務執行中の犯罪について規定している。この場合、NATO軍地位協定第七条第三項(a)(ii)によれば、派遣国側が第一次裁判権を

有する。同協定には、それ以上詳しい規定は置かれていない。第一八条も第一九条同様、最終的な決定権がドイツ側にあるのか、それとも派遣国側にあるのかの問題である。ただ、第一八条の場合、問題点はよりわかりやすい。要は、公務の執行による作為あるいは不作為によって犯罪が生じたとき、軍が公務証明書を発給した場合、その証明書は最終的なもので、ドイツの裁判所を拘束するのだからである。

第一八条第一項によれば、派遣国軍兵士等の犯行が、公務執行中の作為又は不作為によって生じたのかを決定する必要がある場合、その決定は、当該派遣国の法律に従っておこなわれるとある。原則として、公務執行中であるか否かの決定権は派遣国側にある。その場合、派遣国の最高当局は、ドイツの裁判所に、この件についての証明書を提出できるとなっている。

第一八条第二項では、公務証明書が発給された場合、ドイツの裁判所は、その証明書に基づいて決定するとある。しかし、ドイツの裁判所が、公務証明書に納得がいかない場合、どうなるのであろうか。同項に、「同証明書は、例外的な場合には、ドイツの裁判所又は当局の要

請により、連邦政府と連邦共和国に駐在する派遣国の外交使節の間での討議を通して再審査の対象にできる。」とある。こうなると、一見、シンプルなようでも、最終的にどのような決着がはかられるのか、という問題が生じる。

なお、冷戦終焉後の一九九三年、ドイツ補足協定は大幅に改正されている。しかしながら、同協定第一八条および第一九条は、基本的にそのままであった。そのため、ドイツ補足協定の交渉時の議論は、今日においても意味がある。⁽¹¹⁾

ドイツ補足協定の先例

第一節を締めくくりにあたり、オランダ、それに、日本の刑事裁判権について触れておきたい。というのも、NATO軍地位協定とは別に、アメリカとオランダが締結した刑事裁判権取極（オランダ方式）は、派遣国の代表といえるアメリカ、および、受入国であるドイツにとっても、受け入れ可能な最低線と考えられていたからだ。つまり、両国にとって、オランダ方式が交渉の落としどころだったのである。

オランダ方式では、米軍の受入国であるオランダは、刑事裁判権を行使する権限を放棄することに同意している。ただし、オランダが、裁判権の行使を特に重要と決定する場合はそのかぎりではない。⁽¹²⁾ この方式の特徴は、裁判権を放棄する場合と、放棄しない場合に二分しているところにある。受入国はまず広く裁判権を放棄するもの、受入国が特に重要と決定する場合、裁判権を行使できる。この決定は、受入国の専権事項とされている。派遣国としては、受入国になるべく広く裁判権を放棄してもらいたい。受入国は、特に重要な事件では裁判権を譲れない。オランダ方式とは、この両者の要望を折衷させたものといえる。

アメリカとオランダがオランダ方式で取極を結んだのは、一九五四年八月である。これに先立つ約一年前、日米行政協定第一七条が改正された。改正以前は、アメリカによる専属的裁判権が認められていた。ただし、同条では、NATO軍地位協定の発効を見越して、発効の暁には、同条がNATO軍地位協定の刑事裁判権条項並みに改正されることが予告されている。

NATO軍地位協定は一九五三年八月に発効する。こ

れに伴い、行政協定第一七条も改正された。行政協定第一七条はNATO軍地位協定並みとなったものの、日米間で密約が交わされていたことが明らかとなっている。¹³

密約締結の舞台は、日米合同委員会の下部組織である刑事裁判権分科委員会である。同委員会の日本側代表を つとめていたのは、法務省総務課長の津田實であった。津田は、日本国の方針として、日本にとって実質的に重要な事件を除き、米軍兵士等に対し、第一次裁判権を使用するつもりがない旨を陳述している。これはあくまでも一方的陳述の形をとっている。しかし、ここにいたるまで日米間で十分な協議がなされ、一方的陳述の形はとるものの、日本は米軍兵士等に対し、日本にとって実質的に重要な事件を除き、裁判権を行使しないことをアメリカ側に約束したのであった。

したがって、日米間の刑事裁判権密約は、オランダ方式に先立ち、交わされていた。オランダ方式と刑事裁判権密約との違いは、前者が公表されているのに対し、後者はまさに密約とされている点である。とはいえ、オランダ方式にある「特に重要」と刑事裁判権密約にある「実質的に重要」との間におおきな違いはない。した

がって、刑事裁判権密約は、オランダ方式の先例である。

ドイツは、刑事裁判権密約に関する情報をアメリカから入手していた。さらに、ドイツが関心を示したのは、一九五七年一月、群馬県の相馬ヶ原演習場で起ったジラード事件である。同事件では、同演習場に弾拾いにきっていた地元の主婦が、演習中のウィリアム・S・ジラード三等特技兵に招き寄せられ、威嚇にあい、逃げようとしたところを後ろから撃たれ、即死した。¹⁴この事件の争点は、ジラードの発砲行為が公務執行中の行為によるものであったか否かである。ちようどこの時期、ボン会議は山場を迎え、公務証明書の効力をめぐって、議論がたたかわされていた。ジラード事件が、ボン会議にどの程度影響を及ぼしたのかも明らかにする必要がある。

二．派遣国側が提起した刑事裁判権方式

アメリカの基本的立場

ドイツ補足協定の交渉が始まる前から、アメリカは、刑事裁判権の全面的な放棄をドイツ側に求めることを方針としていた。その理由に、NATO軍地位協定の批准にあたって、アメリカ上院が、NATO軍地位協定第七

条は、将来、アメリカが締結する地位協定の先例とはならないとの意向を示したことによる。¹⁵ また、前述のように、ドイツ条約修正第八条で、ドイツ補足協定は、「連邦共和国に駐留する軍隊に関して存在する特別の状況」を考慮する必要があるとされていた。したがって、この特別の状況を考慮してドイツ補足協定は締結されなければならぬ、とアメリカは考えた。では、この「特別の状況」とはいかなるものか。

一九五五年一月二三日に開かれたボン会議運営委員会で、アメリカ側代表は、アメリカ側が専属的裁判権を保持する必要性を次のように説明している。第一に、米軍の使命および米軍の駐屯する場所である。米軍は、東西冷戦の最前線に駐屯している。したがって、西側諸国の防衛には、最高度の規律の保持が必要になるため、刑事裁判権を確保する必要がある。第二に、ドイツ国内には多数の米兵が展開・集中している。ドイツに駐留する米軍は三〇万人であった。NATO軍地位協定第七条によれば、軍事裁判所で裁判がおこなわれるのか、それとも、ドイツの裁判所で裁判がおこなわれるのかを決める必要がある。そうになると、その行政的負担が非常に重く

なる。アメリカが専属的裁判権を行使できれば、そうした負担はなくなる。第三に、米軍およびドイツ当局も、軍隊条約の下で米軍が専属的裁判権を行使してきたこれまでの制度になっている。第四に、もしこれまでの制度を変更するとすると、アメリカ国民および議会への説明がむずかしくなる。¹⁶

派遣国側は全部で七ヶ国である。ただ、派遣国側はけっして一枚岩ではなかった。交渉では、これがドイツ側に有利に作用している。七ヶ国のうち、派遣国の刑事裁判権を最大限に確保しようとしたのは、アメリカ、フランス、および、ベルギーの三ヶ国であった。¹⁷ これに対し、自国にとって特に重要な事件で、ドイツ補足協定における刑事裁判権を確保できれば十分だと考えていたのが、イギリス、カナダ、それにオランダである。このうち、イギリスは、もともと、ドイツの刑事裁判権は、NATO軍地位協定並みで足りるとの立場であった。¹⁸ デンマークの場合、若干名しかドイツに駐留しておらず、NATO軍地位協定第七条以上の裁判権を必要としていなかった。¹⁹ このように、派遣国のなかに、刑事裁判権について考え方の違いがあったことに留意しておく必要が

ある。

派遣国会議

派遣国七ヶ国の意思統一をはかるため、派遣国会議が何度も開かれている。派遣国会議で検討された案は、「自動的な裁判権放棄方式」(Automatic Waiver Formula)、および、「選択的な裁判権放棄方式」(Optional Waiver Formula)である。まず、前者の自動的な裁判権放棄方式からみていくことにしよう。

この案をもっとも強く推したのはアメリカである。アメリカの交渉に臨む方針は、NATO軍地位協定第七条によって、受入国側に認められている第一次裁判権をドイツがすべて放棄することであった。理由として、ドイツに駐留する軍隊は特別の状況にあるので、派遣国当局は、通常以上に、その軍隊内の秩序および規律を保持する義務を負っているからとある。そのため、ドイツは、同協定第七条第三項(b)(裁判権が競合する場合)の第一次裁判権を放棄する必要がある。これにより、派遣国当局が、派遣国構成員等に対する刑事裁判権を行使できる²⁰。繰り返すと、「自動的な裁判権放棄方式」とは、

NATO軍地位協定上、ドイツに与えられるはずの第一次裁判権をドイツは放棄する。その結果、第二次裁判権を有する派遣国側が裁判権を行使できる。「自動的」とは、派遣国側が放棄の要請をしなくても、ドイツ側が、裁判権を放棄するからだ。ドイツ補足協定第十九条第一項では、派遣国側が放棄の「要請」をしなければならぬ。「要請」が挿入されたのは、派遣国すべてが裁判権の放棄を望んでいたわけではなかったからだ。

NATO軍地位協定では第一次裁判権と第二次裁判権とを、派遣国および受入国にそれぞれ配分している。この方式は明らかにそれを逸脱している。したがって、この案を提示しても、ドイツ側に拒絶される可能性が高かった。そこで、次善の案として、イギリスは、「選択的な裁判権放棄方式」を提示した。その内容は以下である。

特別の状況の存在によって、派遣国当局はその軍隊の秩序・規律を保持する必要があるとの点は、「自動的な裁判権放棄方式」とまったく同じである。それを踏まえ、派遣国側の要請に基づき、派遣国側が裁判権の行使を特に重要と考える犯罪あるいは犯罪の種類について、ドイ

ツはNATO軍地位協定上の第一次裁判権を放棄する。ドイツと派遣国当局との間に特段の合意がなければ、このような犯罪あるいは犯罪の種類では、ドイツの裁判所は刑事裁判権を行使せず、派遣国当局が裁判権を行使できる。²²⁾

NATO軍地位協定第七条第三項(c)は、裁判権の放棄に関して規定している。繰り返すと、第二次裁判権を有する国が、第一次裁判権を有する国に、裁判権を事件ごと²³⁾に放棄するよう要請する。放棄の要請は、第一次裁判権の放棄が特に重要であると第二次裁判権を有する国が判断する場合おこなわれる。この要請に対し、第一次裁判権を有する国は、好意的考慮を払わなければならない。「選択的な裁判権放棄方式」は、これをさらに押し広げ、一定の犯罪あるいは犯罪の種類では、ドイツがより広範に裁判権を放棄しなければならない。

「選択的な裁判権放棄方式」とNATO軍地位協定第七条第三項(c)との違いを明らかにしておきたい。まず、「選択的な裁判権放棄方式」では、ドイツが裁判権を放棄するのは、派遣国の個別の要請に基づくのではなく、派遣国が決める「犯罪あるいは犯罪の種類」についてで

ある。また、決定にあたって、派遣国は裁判権の行使を特に重要だと判断すれば足りる。さらに、ドイツはこの要請に好意的考慮を払うのではなく、当然、裁判権を放棄しなければならない。「選択的な」とは、派遣国の判断によって、ドイツの裁判権放棄の範囲が決められることを意味する。

このように、この方式では、ドイツが裁判権を放棄する範囲を、派遣国側が一方的に決めることができる。²²⁾ 現に、もし同案が採択されれば、アメリカは、すべての事件が特に重要である旨をドイツ側に通告するつもりであった。²³⁾ そうなると、「選択的な裁判権放棄方式」は、「自動的な裁判権放棄方式」と変わりがなくなることとなる。ただし、その場合、見返りとして、アメリカ側は、個々の事件でドイツ側が裁判権を取り戻せる案を考慮していた。²⁴⁾

「自動的な裁判権放棄方式」

派遣国会議では、アメリカ案（自動的な裁判権放棄方式）、あるいは、イギリス案（選択的な裁判権放棄方式）のいずれかを運営委員会に提案するかをめぐって議論が続

いた。一九五五年一月一日の派遣国会議で、交渉戦術という点から、より厳しい案である「自動的な裁判権放棄方式」をまず提案する。その案がドイツ側から拒絶された場合、「選択的な裁判権放棄方式」を提案することとなった。⁽²⁵⁾

一月二三日の運営委員会で、アメリカ側代表は、前述の特別の状況を陳述した。そのうえで、「自動的な裁判権放棄方式」を提案している。⁽²⁶⁾これに、ドイツ側はつぎのように反論した。

まず、アメリカ側提案とNATO軍地位協定第七条との関係についてである。アメリカ側提案は、同協定第七条第三項(c)に規定された裁判権放棄の範囲を大幅に逸脱している。同項(c)は、裁判権が競合する場合、特定の事件について、第一次裁判権の放棄を可能にすることを目的とする。アメリカ側提案は、同項(b)に規定されたドイツの第一次裁判権を幅広く放棄するよう求めている。これを可能にするためには、第七条の改正が必要である。NATO軍地位協定第一七条には、同協定の改正の規定が置かれている。ドイツ側としては、全NATO加盟国にこれを適用できるよう、同協定第七条の改正に協力す

る用意がある。さらに、ドイツ代表が知るかぎり、この会議に出席している派遣国の領土内に他のNATO軍が駐留している場合、アメリカ案にあるような協定を締結しているとどこにもない。⁽²⁷⁾

また、ドイツ代表は、アメリカ代表が主張したドイツの特別の状況の存在についても反論している。反論の要点は以下である。核戦争の時代にあつて、戦略的な状況がおおきく変化した。したがつて、前線と前線から離れた地域との差はなくなっている。ドイツが前線に位置しているのとらえること自体、時代遅れである。ドイツ補足協定の刑事裁判権問題の解決を正当化するため、ドイツの特別の状況の存在を理由にはできない。また、アメリカ側は、ドイツに米軍が多数駐留していることをドイツが裁判権を放棄する根拠に挙げている。これに対し、ドイツとしては、だからこそドイツの利益を守る必要があると考える。そのためには、NATO軍地位協定の下でドイツに与えられる裁判権行使の権限はゆるされるべきである。⁽²⁸⁾

ドイツが、もつとも関心を示したのは、他のNATO諸国と対等な地位が認められることであつた。他の

NATO諸国とは扱いが異なる、あるいは、差別されていると受け取られると、結局、そのような案はドイツ国民から拒絶されるだけだといふのである。⁽²⁹⁾ この結果、アメリカが提案した「自動的な裁判権放棄方式」は、一九五六年三月二二日の運営委員会で、ドイツ側から正式に拒否される。その主たる理由に、他のNATO諸国で全面的な放棄を受け入れているところはないことが挙げられている。また、この方式を正当化するための根拠とされている「特別の状況」は存在しないとドイツ側は主張した。⁽³⁰⁾

三月二二日の運営委員会で、ドイツ側は対案を提示している。この対案は、基本的に、オランダ方式にならったものであった。オランダ方式では、オランダが「特に重要」と判断する場合を除き、裁判権は放棄される。これに対し、ドイツ側対案では、「特に重要」が、「ドイツ司法が重大と考え、ドイツの裁判権行使が不可欠である場合」となっている。ドイツ当局は、このような場合を除き、関係派遣国の軍事当局の要請により、NATO軍地位協定第七条第三項(c)に応じて、裁判権を行使する権限を放棄する。⁽³¹⁾ ただし、この放棄は、アメリカ案にある

ような全面的なものではなく、あくまでも派遣国側からの個別の要請に基づく。⁽³²⁾

また、ドイツ司法が重大と考える犯罪とは、いかなるものが問題となる。ドイツ側は、アメリカおよびフランスの質問に答える形で、(1)殺人、強姦、強盗、(2)連邦憲法裁判所が管轄する安全にかかわる事件、(3)派遣国兵士とドイツ人の共犯による犯罪の場合、ドイツ司法の利益から、犯罪すべてがドイツの裁判所で裁判すべきとされるもの、(4)通貨の取り締まりに違反する犯罪、と述べている。⁽³³⁾

「選択的な裁判権放棄方式」

ドイツが、アメリカ案の「自動的な裁判権放棄方式」を拒否したことから、派遣国側では今後の対応が協議された。三月二六日の派遣国会議で、「選択的な裁判権放棄方式」を提案することで意見の一致をみた。⁽³⁴⁾ 同方式は、三月二八日の運営委員会で、アメリカ案とドイツ案との妥協案としてイギリス代表によって提案されている。⁽³⁵⁾ 同案の内容は、前述のとおりである。⁽³⁶⁾

ここで、「自動的な裁判権放棄方式」と「選択的な裁

「判断権放棄方式」の違いを整理しておきたい。前者の場合、派遣国の要請の有無にかかわらず（これが、「自動的」の意味である）、ドイツは、NATO軍地位協定第七条第三項(b)によって、ドイツに与えられる第一次判断権をすべて放棄する。これに対し、後者の場合、同項(b)の第一次判断権は、依然として、ドイツ側に残る。しかしながら、ドイツ側は、派遣国からの要請があれば、要請されたすべての事件で判断権を放棄しなければならない。このすべての事件とは、派遣国が自国にとって特に重要と考える犯罪あるいは犯罪の種類であればなんであれ、これに含まれる。

「選択的な判断権放棄方式」の最大の利点は、その柔軟性にあった。派遣国それぞれが特に重大と考える事件について判断権の放棄を要請するかを決定できる。また、判断権の放棄は個別の要請ではなく、一定の犯罪類型についての要請なので、実際の解決策を提示してくれる。さらに、ドイツ側にとって特に重大と思われる事件では、判断権を取り戻す可能性は排除されない³⁷。

「選択的な判断権放棄方式」に対するドイツ側の反応はいかなるものだったのだろうか。同方式が提案された

三月二八日の運営委員会で、ドイツ側はつぎのように述べている。

イギリスの提案（「選択的な判断権放棄方式」）は、アメリカの提案（「自動的な判断権放棄方式」）に比べると、NATO軍地位協定第七条の規定により近い。ただし、ドイツが置かれている「特別の状況」は、繰り返し述べてきたように存在しない。一見するかぎり、イギリスの提案は、ドイツ議会から受け入れられる可能性はない。ドイツの判断権の放棄は、派遣国のみが判断できることとなっているからだ。したがって、イギリス案を、この問題の討議の基礎にすることはむずかしい³⁸。このように、イギリス案に対するドイツ側の反応は否定的であった。

「選択的な判断権放棄方式」とオランダ方式にならったドイツ案とを比較してみよう。いずれも「特に重要」なあるいは「ドイツ司法が重大と考える」場合を除き、判断権が放棄される。その意味では、いずれもNATO軍地位協定第七条第三項(c)の枠組みの下にある。ところが、どちらが重要と考えるのかで逆転する。「選択的な判断権放棄方式」では派遣国側であるのに対し、ドイツ

案ではドイツ側である。したがって、裁判権の放棄を決める最終的な決定権は、「選択的な裁判権放棄方式」では派遣国側、ドイツ案ではドイツ側にある⁽³⁹⁾。

五月四日の運営委員会で、ドイツ側はイギリス案を正式に拒否する。ドイツ代表は、派遣国側が「自動的な裁判権放棄方式」とドイツ案との妥協をもたらす努力をしていることに謝意を表したものの、この問題は、NATO軍地位協定第七条の枠組みでしか解決できないと述べている。また、あらためて、ドイツには「特別の状況」は存在しないことを強調した。派遣国側が裁判権放棄の対象を決めることができる「選択的な裁判権放棄方式」を、ドイツは交渉の基礎にできなかつたのである。この方式は、NATO軍地位協定第七条の基本原則とは根本的に異なるので、政治的に受け入れられない、というのがドイツ側の拒否の理由であった。また、ドイツ側が受け入れ可能なのは、オランダ方式である旨も述べている⁽⁴⁰⁾。ドイツ側はオランダ方式を基にした案を運営委員会にすでに提示している。アメリカ側も、受け入れ可能な最低線はオランダ方式であると考えていた⁽⁴¹⁾。したがって、ドイツがイギリス案を拒否した後の交渉は、オ

ランダ方式を中心に展開することが予測された。

三．オランダ方式をめぐる攻防

ケッケンベーク方式

ドイツ側が「選択的な裁判権放棄方式」を拒否したことを受け、妥協案の模索が始まる。そうしたなか、ボン会議議長ケッケンベークは、会議参加国代表との非公式協議を踏まえ、妥協案を示す。これがケッケンベーク方式といわれるものである。概要は以下となる。

(1)ドイツが第一次裁判権を有する事件の場合、派遣国側は、個々の事件について裁判権の放棄を要請する。(2)合理的な期間内(一五日間くらいを想定)に、その要請にドイツ側から返答がなければ、放棄の要請はドイツ側が受け入れたものとみなす。(3)ドイツ側にとって特に重要とされる事件の場合、裁判権を放棄しないとの決定は、ドイツ政府によってのみ「宣言」される。(4)ドイツ政府が裁判権の放棄の要請を拒否する場合、派遣国代表と協議するものとする。(5)ドイツ政府が裁判権を放棄する意思がない場合、派遣国はこの件を非公式な調停団に委ねるよう要請できる。この調停団は、派遣国からの代

表一名、ドイツ政府からの代表一名、さらに二名の中立委員から構成される。(6)調停団の勧告は最終的ではないものの、ドイツ政府は、調停団が下した多数決による勧告を、最終的な決定の基礎とすることに同意する⁽⁴²⁾。

かなり複雑な内容となっている。ケッケンベーク方式とオランダ方式との主な違いは何であろうか。まず、ケッケンベーク方式では、ドイツ政府が、派遣国からの放棄の要請に何ら対応しなければ、その要請は自動的に認められる。つぎに、裁判権を放棄するか否かをめぐって、派遣国とドイツ政府とで意見が一致しない場合、それを調整するため、調停団に委ねるとされている。これにより、最終的な決定権はドイツ側にあるものの、調停団の多数決による勧告に基づき、ドイツ側は決定することと同意する。つまり、ドイツ側は自由に決定できるわけではなく、調停団の勧告という制約下で決定するのである⁽⁴³⁾。

敷衍すると、オランダ方式では、裁判権を放棄しない「特に重要」な犯罪とは何かをドイツ側が一方的に決定できる。これに対し、ケッケンベーク方式では、ふたつの制約が課される。ひとつは、派遣国からの放棄の要請

にドイツ側が何ら対応しない場合、一定の期間が過ぎれば、その要請は自動的に認められる。もうひとつは、裁判権の放棄をめぐって、ドイツ側と派遣国側との間で意見の不一致が生じた場合、調停に委ねられる⁽⁴⁴⁾。

ケッケンベーク方式は、一九五六年六月一五日の運営委員会に提案された。この案を基にして協議される。七月一〇日の法律委員会で、新たなドイツ案が提示された。その内容は以下である。

(1) 以下の(2)に列挙した犯罪類型を除き、ドイツ政府は、特に重要な事件では裁判権を取り戻せることを条件に、第一次裁判権を全面的に放棄する。ただし、特別な事件の特別な状況によって、ドイツ司法の重大な考慮から、ドイツ当局が裁判権を行使するのが不可欠であると判断する場合はこのかぎりでない。

(2) (1)にある全面的な裁判権放棄は、以下の犯罪類型には適用されない。殺人、強姦、強盗、通貨犯罪、連邦最高裁判所の管轄下の犯罪、これらの犯罪の未遂および共犯である。これらの事件における派遣国側の裁判権放棄の要請は、NATO軍地位協定の第七条第三項(c)に沿っておこなわれなければならない。ドイツ側に三週間

以内に裁判権を放棄するよう要請する通告がなければ、この裁判権放棄の適用除外、つまり、ドイツによる裁判権の行使は認められたものとみなす。

(3) 適格なドイツ当局が、裁判権の行使が不可欠であると判断した場合、あるいは、(2)の派遣国による裁判権の放棄要請をドイツ当局が拒否した場合はつぎのようになる。ドイツに駐留する関係派遣国の最高軍事当局は、派遣国による裁判権の行使がドイツのそれより重要と判断した場合、ドイツ政府に意見を陳述できる。

(4) (3)の意見についての協議が三週間以内に合意にいたらない場合、派遣国の最高軍事当局は、この問題を混合委員会に付託するよう要請できる。混合委員会は、関係派遣国代表一名およびドイツ政府代表一名から構成される。ドイツ当局は、混合委員会の提案に対して、同情的考慮を払う。⁽⁴⁵⁾

混合委員会は、ドイツ補足協定第三〇条に規定されることとなった。ただし、同条では、NATO軍地位協定第七条およびドイツ補足協定の実施を促進し、その統一的運用を確保するためというように、一般的な規定となっている。⁽⁴⁶⁾

このように、ドイツ側は、一定の犯罪は裁判権放棄の対象とはされず、また、裁判権を放棄した場合でも、裁判権を取り戻せることを条件に、全面的な裁判権放棄をはじめて認める案を提示した。このドイツ案が、ドイツ補足協定第一九条の原型となる。

ドイツ案に対し、派遣国側は以下のふたつを問題点として挙げた。ひとつは、ドイツ側は、オランダ方式の特に重要な犯罪に対して裁判権を限定するのに代わって、ドイツ司法の重大な考慮という基準を設けている。いまひとつは、(2)に示された犯罪類型である。これらは、ドイツ側にとって特に重要でない場合でも、ドイツの裁判権の対象にされることがありうるのではないかである。⁽⁴⁷⁾

派遣国側の新提案

その後、ボン会議は、夏の休暇に入る。九月以降、法律委員会や作業班での協議を経て、運営委員会は一月九日に開かれた。同委員会で、派遣国側は、つぎを骨子とする新提案をおこなった。

(1)派遣国側からの要請があれば、ドイツは刑事裁判権を全面的に放棄する。(2)特別な事件の場合、ドイツは、

裁判権を取り戻す権利を有する。(3)派遣国がドイツに事件を通告することによつて、ドイツには裁判権を取り戻す権利が与えられる。(4)現地レベルおよび外交レベルでの協議で、どちらが裁判権を行使するのか意見が一致せず、その不一致を調整できない場合、ドイツ政府が最終的に判断する。(5)ドイツ司法の重大な考慮から、ドイツは裁判権を取り戻すことができる。(6)全面的な裁判権放棄を望まない派遣国の場合、オランダ方式の線に沿つて、事件ごとに裁判権の放棄が要請される⁽⁴⁸⁾。

一月九日の運営委員会で、派遣国側、とりわけ、イギリスとフランスは、この案で大幅に譲歩した旨を強調した。さらに、意見の不一致を調整するとの同じ精神でドイツ側も臨むよう要請した。これに対し、ドイツ代表は、派遣国側がドイツ側に譲歩をしたとの主張をはねつけている。NATO軍地位協定第七条の基本原則から考へると、派遣国側は極端な立場から後退しただけで、それは譲歩にあたらなないと反論した。ドイツ側にとつて、刑事裁判権問題の解決策といえるのは、ドイツ側が派遣国側と同等と位置づけられることであつた。その意味で、特別な事件では、ドイツ当局に裁判権を行使できる最終

的な決定権が認められることをドイツ側は重視したのである⁽⁴⁹⁾。

派遣国側の新提案で、派遣国が譲歩したとされる点を整理しておこう。第一に、特別な事件における裁判権は、ドイツ当局が決定するとの原則を受け入れる。第二に、事件が発生した場合、適切な行政取極で問題を解決する柔軟性をもつて、派遣国側はドイツ側に事件を通告する負担を受け入れる。第三に、裁判権放棄の制度を、全面的なものと同別的なものに限定し、このふたつの制度間の変更を認めない。第四に、ドイツ側が裁判権を行使する「ドイツ司法の重大な考慮」とは何かを詳細に定義することを断念する。その結果、ドイツ当局がその適用を誤らないことに信頼する⁽⁵⁰⁾。

ドイツ側最終案

運営委員会は、一月一五日および二三日にも開かれ、ドイツ側は柔軟な姿勢をみせている⁽⁵¹⁾。一月九日の運営委員会では、派遣国側が大幅な譲歩を強調するとともに、ドイツ側に譲歩を迫つた。そのため、議論がいささかヒートアップした感があつた。一月一五日の運営委員

会では、冷静な議論がなされ、それが一月二三日のドイツ側最終案の提示へとつながる。その案とは以下である。

(1) ドイツは、管轄権が競合する場合、派遣国の要請で、NATO軍地位協定第七条第三項(b)でドイツ当局にゆめされる第一次裁判権を放棄する。その場合、以下の第二項から第四項にしたがうものとする。

(2) 派遣国の軍事当局は、ドイツ当局に対し、上記第一項に規定された裁判権放棄に該当する各事件を通告するものとする。

(3) 適格なドイツ当局は、特定の事件の特殊事情により、ドイツ司法の重大な考慮から、第一項に規定された裁判権放棄を撤回できる。この撤回は、ドイツ当局が、第二項で想定される通告の受領後三週間以内に陳述書を送付しておこなわれる。ドイツ当局はまた、第二項で想定される通告を受領する前でも陳述書を送付できる。

(4) 適格なドイツ当局は、第三項にしたがい、特定の事件で裁判権の放棄を撤回したものの、当該当局間での協議が整わない場合、派遣国の最高軍事当局は（必要に応じ、当該派遣国の外交使節の助力を得て）、ドイツ政

府に異議を唱えることができる。ドイツ政府は、その異議を検討したうえ、ドイツ司法の利益および当該派遣国の利益に十分に配慮するものとする⁵²。

これに加え、第一項に関する合意議事録案、および、第三項に関するドイツ側の一方的宣言案が示された。以上のドイツ側最終案は、若干の修文を経て、ほぼそのまま正文に受け継がれる。

ドイツ補足協定に関する合意議事録および宣言では、第三項にいうドイツ司法の重大な利益から、とくに以下の犯罪ではドイツ側が裁判権を有すると宣言されている⁵³。

(1) 第一審及び最終審で連邦裁判所の管轄に服するか、又はその公訴を連邦裁判所で連邦検事総長が提起できるような犯罪。

(2) 人の死を招来する犯罪、強盗、強姦。ただし、派遣国軍隊の構成員、軍属又はそれらの家族に対するものは除く。

(3) 上記の犯罪の未遂及び共犯。

(1)にある連邦裁判所の管轄下にある犯罪とは、主に、国家や元首に対する反逆の罪、外国の政治家の命をねら

う行為、あるいは、ジェノサイドなどである。連邦検事総長が公訴を提起できる犯罪とは、反逆をうながす文書の配布、国家の存立にとって危険な行為、スパイ行為、国家の安全を危うくする行為などである。⁵⁴

一月二三日の運営委員会での議論の様子も紹介しておこう。派遣国側の新提案に対して、ドイツ代表は柔軟に対応している。

ドイツ代表は、ドイツ政府にとっての重大な関心事項をつぎのように説明した。(1)全面的な裁判権放棄と個別の裁判権放棄という複数の制度が存在すること。(2)ドイツ側が裁判権を放棄しない犯罪類型が明記されること。(3)派遣国側とドイツ側とでどちらが裁判権を行使すべきか意見が対立する場合、ドイツ政府が最終的に決定できること。⁵⁵

(1)について、全面的と個別のふたつの制度が並存することとなった。ドイツ補足協定の合意議事録では、第一次裁判権を全面的に放棄するようとの派遣国の要請は、同協定発効時になされることが原則となっている。⁵⁶

(2)について、裁判権を行使できる犯罪類型の列挙は国内の政治的理由から、ドイツ側はどうしても必要だと主

張した。ただし、ドイツ側は、犯罪類型をドイツ補足協定の本文には盛り込まず、会議の正式な記録として、一方的に宣言する案を提示している。これに対し、アメリカ側は、この宣言を運営委員会の議事録に留める案を提示した。ドイツ側はアメリカ案を拒否している。⁵⁷最終的にこの一方的宣言が、前述のように、正式記録として残された。

(3)の場合、連邦の外交に関する権限を行使して、ドイツ政府が最終的に決定する。ドイツ基本法第三二条によつて、外交関係は連邦によりとりおこなわれるとされているのがその根拠である。

ドイツ側がもつとも重視したのは、全面的な裁判権放棄を受け入れたことをドイツ議会で正当化できることであつた。そのため、ドイツが裁判権を行使すべきと考える事件では、その権利の保証が重要となる。⁵⁸

ドイツ側が裁判権の全面的な放棄を受け入れたことは、アメリカ側に驚きをもつて迎えられた。全面的な裁判権放棄の案をドイツ議会に提示すれば、困難に直面する、とドイツ側はアメリカ側に非公式にもらしていたからだ。その解決策となつたのが、裁判権の行使が「ドイツ司法

の重大な考慮」から不可欠であるとの理由で、ドイツ側が裁判権放棄を撤回できることであつた。この文言は、最終的には、「ドイツ司法の重大な利益」となつた。その際、重要な働きをなすのが派遣国側からの犯罪の通告である。この通告によつて、州の当局は、第一次裁判権を有するすべての事件を知ることができるようになる。さらに、一方的宣言で、ドイツ国民が注目する重大な犯罪とは何かを示されている。こうして、裁判権を全面的に放棄したとしても、重大な犯罪ではドイツの裁判所が裁判権を行使できる仕組みとなつた。⁵⁹

ドイツ側最終案は、一月二〇日の運営委員会で承認された。⁶⁰ 繰り返すと、同案の核心部分は、ドイツ側が NATO 軍地位協定下の第一次裁判権を全面的に放棄するのと引き換えに、「ドイツ司法の重大な利益」からドイツの裁判権行使が不可欠な場合、第一次裁判権を取り戻す権利を有することにある。⁶¹

アメリカ側にとつて、同案は、オランダ方式に比べると、つぎのような利点があると考えられた。まず、ドイツ側が裁判権を全面的に放棄した。これにより、原則として、アメリカ側が裁判権を行使する。また、ドイツ側

が裁判権を取り戻す権利を有するとしても、さまざまな段階を経たうえで、最終的にドイツ政府が決定する。ドイツ政府は決定に際して、派遣国の利益にも十分に配慮する必要がある。これらの点から、ドイツ側最終案は、最低線とされたオランダ方式に比べ、アメリカ側にとつて有利と判断された。⁶²

四・公務証明書の効力

公務執行によるとされる犯罪が本当に公務によることを、どのようにしたら証明できるのであるのか。NATO 軍地位協定では、公務執行により生じた故意・過失は、派遣国が第一次裁判権を有すると規定されているだけである。ドイツ補足協定の場合、公務証明書がそれを判断する材料となっている。しかし、問題は、公務証明書は最終的なもの、つまり、公務証明書だけで公務執行による犯罪と認定できるのかである。この点をめぐつて、ドイツ側と派遣国側との間で交渉が続けられた。

公務執行をめぐるイギリス案

公務証明書についての案は、一九五六年三月二八日の

運営委員会でイギリスにより提示された。その案とは以下である。

ドイツの裁判所で刑事手続がおこなわれ、刑事手続の主題である故意または過失が、軍隊のための公務の執行であるかを決定する必要がある場合、ドイツの裁判所はその手続を一時停止したうえで、関係派遣国の軍事当局にただちに通告する。軍事当局は通告を受領した後二日以内に、証明書をドイツの裁判所に送付すべきである。この証明書には、当該の公務の範囲、および、故意または過失が公務の執行によるものが記される。同証明書は最終的なものである。派遣国の軍事当局は、前記の通告を受領したか否かにかかわらず、ドイツの裁判所にこの証明書を提出できる。かつ、事件がドイツの裁判所で審議されるか否かにかかわらず、同証明書をドイツの裁判所にいつでも提出することが可能である⁽⁶³⁾。

イギリスは、この公務に関する案を提示した際、NATO軍地位協定には、軍事当局による公務証明書についての規定が存在しないので、イギリス案に沿って取り極める必要があると説明している。また、イギリス側は、軍隊条約第一六条を援用している⁽⁶⁴⁾。同条は、イギリ

ス案とほぼ同じ内容である。ところが、両者には、一点、重要な違いがあった。軍隊条約第一六条第三項に、公務証明書は当該人物の公務の範囲に関してのみ証拠となる、その範囲で最終的なものとする、とあるからだ⁽⁶⁵⁾。したがって、軍隊条約における公務証明書は、公務の範囲を証明するだけで、公務に基づく犯罪であることを証明するものではない。

イギリス側の説明に対して、ドイツ代表はつぎのように述べている。NATO軍地位協定第七条第三項(a)(ii)では、このような場合、軍側に第一次裁判権が与えられている。したがって、公務の執行から生じた犯罪に、ドイツ側が同意できない場合にのみ問題となる。軍隊条約第一六条をめぐる議論は長期化し、同条には問題があった。したがって、同様の規定をドイツ補足協定に盛り込んだとしても、ドイツ議会から受け入れられない⁽⁶⁶⁾。

ここでの最大、かつ、唯一の問題は、同証明書が「最終的なもの」とされている点であった。ドイツと派遣国との間では、同証明書の効力をめぐって、その後、議論がたたかわされる。

ドイツ側は、五月一日の運営委員会で、イギリス案

を拒否した。その理由は、証明書が最終的な性質を有するとしている点にあった。裁判所はあらゆる証拠を判断する自由を有しなければならず、それが制約されることは受け入れられないというのだ。また、イギリス案は、前述の軍隊条約第一六条に比べ、ドイツ側にとって不利なことともその理由として挙げた。ただ、ドイツ代表は、たんにイギリス案を拒否しただけではなく、派遣国側とドイツ側との協議によつて問題を解決する方法も示唆している。⁶⁷

ドイツ案

六月一四日の運営委員会で、アメリカ側は、イギリス案に対する修正案を提示した。それは、「この証明書は最終的なものである。」との文言の後に、つぎのような文言を付け加えるものであった。「状況から見て、証明書に含まれる内容と異なる結果が提示されると思われる場合には、派遣国は、ドイツ裁判所の要請、および、両者の協議を踏まえ、証明書を再検討する⁶⁸」。このように、証明書の再検討が付け加えられている。

アメリカ側修正案に対して、六月二一日の運営委員会

で、ドイツ側は、協議の条項を追加したとしても、その根本的主張を充たすものではないと述べている。なぜなら、依然として、証明書は最終的なものとされていたからだ。⁶⁹ドイツ側は対案を提示した。その概要は以下である。

ドイツの裁判所で刑事訴訟手続がおこなわれ、犯行が公務執行による故意また過失によるかを確認する必要がある場合、ドイツの裁判所は、関連派遣国の軍事当局に遅滞なく通告する。軍事当局は、通告の受領後二一日以内に、ドイツの裁判所に証明書を送付するものとする。同証明書には、当該の公務の範囲、および、公務の執行から故意または過失が生じたかが記載される。証明書は、反証のないかぎり、当該の公務の範囲の十分な証拠とする。派遣国の軍事当局は、通告を受け取ったか、または、刑事裁判手続がすでにおこなわれているかにかかわらず、ドイツの裁判所にこうした証明書を送付できる。⁷⁰

ドイツ案は、イギリス訪問軍法および日米行政協定の先例にならっている。証明書の効力が、「反証のないかぎり」とされているからだ。さらに、軍隊条約第一六条も踏襲している。証明書の効力は、公務の範囲に限定さ

れている。

アメリカ側修正案

六月二八日の運営委員会で、アメリカ側は、文言をさらに追加した修正案を提示する。証明書が最終的なものであるという点は変わらないものの、証明書は、大佐級と同等の者によって発給されるとされた。さらに、証明書は、ドイツ当局の要請により、ドイツ政府と関係派遣国の外交使節との協議の主題にできる、となっている。このように、犯罪が故意または過失によって生じたかについて、外交レベルで交渉されるとの案を提示したのである。⁽⁷¹⁾

この提案に、ドイツ側は、検討を約束したものの、依然として、証明書が「最終的なものである」ことに不満を表明した。また、ドイツ案に示されているように、日米行政協定およびイギリス訪問軍法にある方式（「反証のないかぎり」）⁽⁷²⁾ がなぜ受け入れられないのかを派遣国側に問うている。アメリカ側修正案は望ましいようにみえるものの、証明書に拘束力があるとされている結果、ドイツの裁判所の役割を侵害するというのである。した

がって、受け入れられない、とドイツ側はアメリカ側修正案を拒否した。⁽⁷³⁾

八月二日の運営委員会で、ドイツ代表は、アメリカ側修正案をあらためて拒否している。ドイツ側はアメリカ代表と非公式の協議を続けたものの、結局、証明書が最終的なものであるとの問題で行き詰まったことを報告した。ドイツ側は、証明書がドイツの裁判所を拘束することは絶対には受け入れられず、ドイツ案で行くとの立場を断言している。⁽⁷⁴⁾

派遣国の法律によって罰することができる犯罪

夏の休暇明けの九月二八日、ドイツ側とアメリカ側は非公式に会談している。派遣国のなかで公務の問題に関心をもっていたのは主にアメリカであったからだ。この非公式会談で、ドイツ代表は、アメリカ案をのむことはむずかしい旨をあらためて明らかにしている。その理由として、前述のように、イギリスと日本の先例を挙げた。先例では反証がゆるぎされている。アメリカ案はこれら先例に反することになる。また、公務証明書は「最終的なもの」であることを正当化するため、刑事裁判権の場合

と同様、アメリカ側は「特別の状況」の存在を主張した。これに、ドイツ側は、こうした「特別の状況」は存在しない旨をふたたび強調している。⁷⁵

一月二三日の運営委員会で、ドイツ側は、公務証明書の効力の問題を解決するため、アメリカ側との協議の結果を報告している。そのうえで、ドイツ側は、証明書に「拘束力がある」、あるいは、証明書を「最終的なものとする」との方式はまったく受け入れられないとあらためて主張した。しかしながら、派遣国の要請をみたすため、「派遣国の法律で罰することができる犯罪」⁷⁶の規定に沿って解決する容易があるとして、アメリカとの合意案を提示した。

「派遣国の法律によって罰することができる犯罪」は、NATO軍地位協定第七条第二項(a)に規定されている。こうした犯罪は、派遣国が裁判権を行使できる。ただ、どの犯罪が派遣国の法律によって罰することができる犯罪なのかを明確にする必要がある場合、ドイツ補足協定第一七条は、つぎのように規定している。

派遣国の法律によって罰することができるか疑義がある場合、ドイツの裁判所はそのことを派遣国側に通告す

る。派遣国側は、通告を受理した後二日以内に、同行者が派遣国の法律によって罰しうるかについての証明書を提出できる。ドイツの裁判所は、同証明書にしたがい決定する。ただし、例外的な場合には、ドイツの裁判所の要請にしたがい、同証明書は、ドイツ政府と派遣国の外交使節との間の討議を通じて、再審査の対象にできる。⁷⁷

ドイツ側最終案

ドイツ側は、「派遣国の法律によって罰することができる犯罪」で用いられる方式を、公務犯罪の場合にも適用することを提案した。ドイツ案の概要は以下である。

軍隊の構成員または軍属に対するドイツの裁判所または当局での刑事手続で、公務執行中の作為または不作為による犯行であるかを決定しなければならない場合、関係派遣国の軍事当局は、この件に関する証明書をドイツの裁判所または当局に提出できる。ドイツの裁判所または当局は、その証明書に基づいて決定するものとする。しかし、例外的な場合、同証明書は、ドイツの裁判所または当局の要請で、ドイツ政府とドイツに駐留する関係

派遣国の外交使節との討議を通じて、再検討の主題にできる。⁽⁷⁸⁾

運営委員会は、このドイツ案を承認した。⁽⁷⁹⁾ところが、同案をめぐって波乱が起きる。年が明け、一九五七年年一月一五日・一六日の法律委員会で、ドイツ案が行き詰ってしまふ。理由は、フランスが、「外交レベルで合意にいたらない場合には、証明書は最終的なものである。」と主張したからだ。

フランスの主張に対し、ドイツ代表は、証明書は最終的なものであるとの議論を蒸し返すものだど遺憾の意を表している。そのうえで、アメリカとドイツの二国間交渉を振り返りながら、ドイツ案がこの問題を解決する最良の妥協案であるので、同案を受け入れるよう求めた。ドイツ側は、同案は派遣国の要望にも最大限応える内容になっていると主張した。アメリカ側も、同案は派遣国側を完全に満足させるものではないものの、現状では、もつとも望ましい取極だとして、受け入れる用意がある旨を述べている。⁽⁸⁰⁾

二月五日・六日の法律委員会で、フランスは前回の案を取り下げ、ドイツ案を受け入れることに同意した。フ

ランスは、ドイツ案を受け入れる際、公務は、派遣国の法律を基礎に決定することを明確にして欲しいと要望した。ドイツ法を基礎に公務の判断がくだされないようにするためである。これに対し、ドイツ代表は、この点がこれまで議論になったことはなく、外国の規則や概念を導入すると、派遣国軍隊の活動に混乱をもたらすとのフランス側の主張に同意した。フランス側の要求を充たすため、適切な文言を追加することで折り合いがついた。その結果、ドイツ補足協定第一八条第一項に、公務執行中の行為であるかは、「当該派遣国の法律に従って決定されるものとする。」との文言が追加されたのである。

二月一三日の法律委員会で、公務に関する最終案が合意され、これまでの案に二点追加された。ひとつは、右に述べたように、公務の決定は、派遣国の法律にしたがっておこなわれる。もうひとつは、公務証明書は、派遣国の「適格な最高当局」により提出される。ドイツ側が、証明書は責任ある部署が発給する必要があると主張したからだ。⁽⁸¹⁾これらの修正を加えた案は、二月二日の運営委員会で承認された。⁽⁸²⁾

ドイツ補足協定第一八条にあるように、公務証明書は

最終的なものとはされていない。しかし、ドイツ側は、その証明書に基づいて、犯罪が公務によるかを決定することとなった。この決定について、ドイツ側と派遣国側とで意見が一致しない場合、外交レベルで再検討される。ドイツ補足協定第一八条は、ここまでしか述べていない。外交レベルでも解決できない場合、どうなるのであろうか。

これにはひとつの前提が置かれている。豊富な知識と経験を有する外務大臣と派遣国の大使が協議するならば、この問題でかならず合意にいたるとの前提である。⁸³これはフィクションであるかもしれないけれども、こうしたフィクションを置き、この問題をこれ以上追究しないこととなった。

五．ドイツと日本

NATO軍地位協定とドイツ補足協定

ドイツ補足協定で、ドイツは刑事裁判権という主権をどの程度確保できたのであろうか。NATO軍地位協定とドイツ補足協定との比較から明らかにしておきたい。⁸⁴この交渉の出発点を振り返っておこう。軍隊条約では、

ドイツ占領軍の兵士等に対する裁判権は、派遣国が専属的に有していた。ドイツの主権回復およびNATOへの加盟によって、ドイツに駐留するNATO軍の地位を定める必要が生じた。その場合、ひとつの尺度と考えられたのがNATO軍地位協定第七条である。

アメリカ側は、軍隊条約の刑事裁判権条項がドイツ補足協定にそのまま引き継がれることを望んだ。その根拠としてドイツの特別の状況がある。冷戦下、ドイツは戦争状態に置かれているのと変わらず、戦時における派遣国の専属的裁判権がそのままドイツに適用されるべきだといっているのである。それが、アメリカ側提案の「自動的な裁判権放棄方式」として具体化された。

これに対し、ドイツ側はアメリカ側の提案に猛烈に反対した。それではドイツの主権が侵害されるだけでなく、他のNATO諸国との対等な地位が確保されないからだ。ドイツがNATO諸国のなかで二流国家と位置づけられ、てしまうと反発したのである。

では、NATO軍地位協定第七条の原則は、ドイツ補足協定ではどのように変わったのであろうか。

NATO軍地位協定第七条では、派遣国と受入国の裁

判権が競合する場合、派遣国の安全・財産に対する罪、派遣国の兵士等同士の身体・財産に対する罪、それに、公務犯罪を除き、受入国側（ドイツ）が第一次裁判権を有する。これに対し、ドイツ補足協定では、ドイツは、第一次裁判権を全面的に放棄することに同意した。ただし、ドイツ側は、裁判権の行使が、「ドイツ司法の重大な利益にとつて不可欠である」と判断する場合、派遣国による犯罪の通告から三週間以内に、第一次裁判権を取り戻すことができる。「ドイツ司法の重大な利益」は明確に定義されたものではないものの、一方的宣言でその具体例が示された。

ドイツ側が裁判権を要請したのに対し、派遣国側が同意しない場合、この意見の不一致は、より高次のレベルの検討へと持ち込まれる。最終的には、派遣国の大使とドイツ外務大臣との間で解決がはかられる。なお、ドイツ側に裁判権が認められる場合でも、派遣国側は、被疑者の不起訴または被告に判決が言渡されるまで、その者を拘禁できる。

つぎに、いわゆる公務犯罪の場合、ドイツ側は、派遣国の発給した公務証明書を基に、ドイツの裁判所が裁判

権を決定することに同意した。ただし、例外的な場合には、同証明書は、派遣国大使とドイツ外務大臣との間で再検討の主題にできる。

以上から、ドイツは刑事裁判権という主権をどの程度確保できたのである。アメリカ側からみれば、ドイツ側が全面的な裁判権放棄を受け入れたことは、派遣国側の勝利ととらえられるかもしれない⁸⁵。しかし、出発点として、ドイツには外国軍隊に対する裁判権がまったくなかったことを考える必要がある。また、ドイツ補足協定が締結されなければ、裁判権は引き続き派遣国側が行使する。ドイツは交渉をまとめる必要があったのに対し、派遣国側は、交渉を決裂させても痛痒を感じるところはなかったのである。

刑事裁判権の問題では、ドイツが全面的な第一次裁判権の放棄を受け入れたとはいえず、裁判権の行使がドイツ司法の重大な利益にとつて不可欠である、とドイツ側が判断すれば、裁判権を取り戻すことが可能な仕組みになっている。したがって、ドイツは、自国にとつて重要だと思われる事件については、裁判権を行使できるのである。

ただし、複雑な手続を経て、ドイツ側が裁判権を取り戻すことができることを考えると、オランダ方式に比べ、ドイツにとってドイツ補足協定は不利なのではないか、との疑問がわいてくる。確かに、この点はそのとおりである。ただ、オランダとドイツの違いは、まず、オランダは派遣国としてドイツ補足協定の交渉に参加している。また、オランダはドイツに軍隊を派遣していた。出発点からして、オランダとドイツを同列に論ずることはできない。ドイツの場合には、まったく裁判権を有しないと、いう地点からほぼオランダ方式に近い仕組みを勝ち取っている。その意味で、ドイツが刑事裁判権という主権を確保しようとした執念は実ったと評価できる。

ドイツ補足協定と日本

ドイツ補足協定と日本との関係についても触れておきたい。日本の刑事裁判権密約が、ドイツ補足協定の交渉に、直接、影響したわけではない。とはいえ、アメリカ側も、ドイツが行政協定第一七条の改正問題を取り上げることが確実だと考えていた。同条は、規定上、NATO軍地位協定第七条にならったものであったから

だ。しかし、前述のように、日米間では刑事裁判権密約が交わされていた。アメリカ側は、この密約をドイツ側に知らせることができれば、ドイツ側から譲歩を引き出す材料として使えるのではないかと考えた。

ドイツがまだ主権を回復してない一九五五年一月、アメリカ側は、刑事裁判権密約をドイツ側に秘密裡に伝えることを検討している。ただ、日米間の密約をアメリカ側の意向だけでドイツ側に伝えることはできない。そこで、在京米大使館を通じて、この件で日本側の意向を聴取し、許可を求めることとなった。⁸⁶一月一日、外務省は、法務省の了解を得て、日米の裁判権取極をドイツ側に極秘裡に明らかにすることに異議がない旨、アメリカ側に伝えている。ただし、法務省は、その取極が洩れないうように十分に注意を払うことを要請した。在京米大使館から本省宛の電報には、「日本側は、日本の取極がドイツの先例になるとワシントンが考えていることに満足の意を表した」とある。⁸⁷このように、刑事裁判権密約は、日本国内では厳重に秘匿されたものの、ドイツには知らされていたのである。

日米間の刑事裁判権密約の構造は、基本的にはオランダ

ダ方式と同じである。オランダ方式の場合、オランダが裁判権を行使するのは、「特に重要」な場合である。これに対し、刑事裁判権密約では、「実質的に重要」と判断する場合、日本側が裁判権を行使できる。ただ、日本の場合、その運用面では「実質的に重要」な場合を極力限定してきた。つまり、裁判権の行使を大幅に控えてきたのである。

このことは、ドイツ補足協定の締結交渉がおこなわれていた一九五七年六月、アメリカのアイゼンハワー大統領が、議会指導者たちへ、日本における刑事裁判権の運用実態を説明したことから明らかである。大統領は、日本側が優先的裁判権を有する一万四〇〇〇件の事例のうち、一万三六四二件で、日本は自発的に裁判権を放棄したと述べている。放棄率は九七%を超えている。一般に裁判権の放棄率は六〇%程度といわれるので、この数値は異常に高いと言わざるをえない。⁸⁸⁾

ドイツ補足協定の交渉過程で参考にされたもうひとつの例に、ジラード事件がある。ジラード事件の最大の争点は、ジラードの犯行が果たして公務の執行によるものであったかである。これをめぐる日米の協議は決着がつ

かないまま、アメリカ側が裁判権を放棄した。これにより、日本で裁判がおこなわれた。公務証明書の効力について、日本の場合、イギリス訪問軍法にならって、公務証明書に対する反証がゆるさされている。具体的には、「日米合同委員会刑事裁判管轄権分科委員会において合意された事項」第四三項に、「この証明書は、反証のない限り、公務中に属するものである」という事実の十分な証拠資料となる。」と記されている。⁸⁹⁾

ジラードの裁判権をめぐって、日米間で協議された時期（一九五七年三月～五月）、ドイツ補足協定における公務証明書の問題はほとんど解決していた。したがって、ジラード事件がドイツ補足協定の交渉に、直接、影響を及ぼしたわけではない。とはいえ、日本における公務証明書の扱いをドイツ側は参考にしていった。ドイツ側にとって、公務証明書は最終的なものではないとする根拠になっていたのである。その意味で、日本における公務証明書の効力は、ドイツの先例になっていた。

最後に、ドイツ補足協定の交渉から日本が得られる教訓とは何かを明らかにしておきたい。日本とドイツは、同じ敗戦国として占領を経験している。両国とも、占領

国の専属的裁判権から脱すること、主権を回復することが外交上のおおきなテーマであった。これにより、国家の威信を回復し、他国との平等な地位を確保しようとしたのである。

日本の場合、もともとの行政協定第一七条で、NATO軍地位協定が発効した時点には、同協定並みに改正されることがうたわれていた。その意味で、日本は恵まれた地点から同条の改正交渉を開始できたといえる。しかし、アメリカ側は、特に重要な事件を除き、裁判権を放棄するよう日本側に迫った。日本側にとっては、表向き、行政協定第一七条がNATO軍地位協定並みになることが重要であった。この結果、裏ではアメリカ側の要請に応じ、刑事裁判権密約を締結したのである。

ドイツの場合、連邦制であるが故に、各州の持つ裁判権をないがしろにできなかった点はあるにしても、裁判権を最終的に行使できる方法を真剣に模索した。日本政府は国会での追及をおそれ、密約の方式に安易に手を染めたのである。ドイツは全面的な裁判権放棄方式を受け入れたにせよ、裁判権を取り戻せることを議会できちんと説明する途を選んだ。こうしたドイツの姿勢に日本も

学ぶべきだろう。

- (1) NATO軍地位協定およびドイツ補足協定の邦訳は、国立国会図書館調査立法考査局『西ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する諸協定』（調査資料七五―三）、一九七六年三月を参考にしている。ただし、条文の翻訳は、以下の英語の正文に基づいている。North Atlantic Treaty Status of Forces (TIAS 2846, June 19, 1951) in Department of State, *United States and Other International Agreements*, Volume 4 in Two Parts, Part 2, 1953, Washington DC: United States Printing Office, 1955; Supplementary Agreement to the NATO Status of Forces Agreement with respect to Forces stationed in the Federal Republic of Germany (TIAS 5351, August 3, 1959) in Department of State, *United States and Other International Agreements*, Volume 14 in Two Parts, Part 1, 1963, Washington DC: United States Printing Office, 1964.
- (2) ドイツ補足協定については、以下の文献を参照。松浦一夫「第二章 ドイツにおける外国軍隊の駐留に関する法制―一九九三年NATO軍地位協定・補足協定改定とその適用の国内法との関係を中心として―」本間浩・他『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出

版、二〇〇三年。本間浩「駐留受入国内において犯罪を行なつた米軍関係者に対する刑事裁判権および刑事手続に関する比較論的考察―日本国の場合とドイツおよび韓国の場合―」『比較法文化』（駿河台大学比較法研究所紀要）、第二十一号、二〇〇三年（二〇〇二年度）、一一三―一三三頁。本間浩「ドイツ駐留NATO軍地位補足協定に関する若干の考察―在日米軍地位協定をめぐる諸問題を考えるための手がかりとして―」『外国の立法』第二十一号、二〇〇四年八月、一一―一〇頁。Serge Lazareff, *Status of Military Forces under Current International Law*, Leyden: A. W. Sijthoff, 1971. Dieter Fleck, "The Development of the Law of Stationing Forces in Germany: Five Decades of Multilateral Cooperation" in Dieter Fleck (ed.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 349-364.

(e) 本会議の概要については Roland Moores, "Conference: Criminal Jurisdiction Under Supplemental Arrangements to NATO SOFA, Judge Advocate Division, Headquarters, USAREUR, Heidelberg, Germany, 15 July, 1957" (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3, p. 1, National Archives at College Park, MD を参照した。本

ドイツ駐留NATO軍地位補足協定と刑事裁判権（信夫）

稿で用いるアメリカの公文書は、すべてメリーランド州カレッジパークにあるアメリカ国立公文書館の所蔵なので、以下、その点の記載は省略する。

- (4) "Statement for Mr. Murphy to use in discussions with Senate Foreign Relations Committee on German Status of Forces Agreements, May 13, 1959," RG59[Entry A1 3070] Records Relating to Germany, 1950-1960, Box 2, National Archives at College Park, MD.
- (5) Fleck, "The Development of the Law of Stationing Forces in Germany," p. 352.
- (6) Moores, "Conference: Criminal Jurisdiction Under Supplemental Arrangements to NATO SOFA," p. 1.
- (7) 「ドイツ連邦共和国における占領制度の終了に関する議定書」は、(財)鹿島平和研究所『現代国際政治の基本文書』原書房、一九八七年、五一九―五五五頁を参照。
- (8) 同上、五四九頁。
- (9) The Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 6 in Five Parts, Part 4, 1955, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1956, p. 4288.
- (10) この検討はまた、Moore, "Conference: Criminal Jurisdiction Under Supplemental Arrangements to NATO SOFA," pp. 3-9 を参照してほしい。Moore は、本会議にアメリカ側代表団の一員として参加した。右は、刑事裁

一八五（九二九）

判権条項がほぼまとまった時点で、軍事法務官主催の会議で講演したものである。

(11) 一九九三年のドイツ補足協定の改定については、本間「ドイツ駐留NATO軍地位補足協定に関する若干の考察」が詳しい。また、改正された同協定の翻訳は、本間浩(訳)、「ドイツ連邦共和国に駐留する外国軍隊に關して北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定を補足する協定」『外国の立法』第二二二号、二〇〇四年八月、二二一―六六頁を参照。

(12) “Netherlands, North Atlantic Treaty, Stationing of United States Armed Forces in Netherlands, Signed at the Hague, August 13, 1954, Entered into Force November 16, 1954,” Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 6 in Five Parts, Part 1, 1955, Washington DC: United States Government Printing Office, 1956, p. 106.

(13) 詳しくは、信夫隆司『米軍基地権と日米密約―奄美・小笠原・沖縄返還を通って』岩波書店、二〇一九年、第一章「刑事裁判権密約」を参照。

(14) 同上、第三章「シラーズ事件」を参照。

(15) “Memorandum For: Mr. Reinstin From John B. Henderson, February 1, 1955” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-

1959, Box 3.

(16) “Criminal Jurisdiction: Statement made by the US Delegate at the Meeting of the Steering Committee on 23 November 1955, SC/WD/36, Status of Forces Conference, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 3.

(17) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3343, March 17, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.

(18) *Ibid.*

(19) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1480, November 5, 1955” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3; “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1556, November 11, 1955” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.

(20) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1141, October 11, 1955”

- (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 21.
- (15) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1487, November 7, 1955” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 – 11/30/1980, Box 1.
- (25) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3343, March 17, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (28) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3558, March 29, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 19.
- (24) “Memorandum From GER – Jacques J. Reinstein to G – Mr. Murphy, Subject: Criminal Jurisdiction; German SOF Negotiations, March 22, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (25) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1556, November 11, 1955” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 – 11/30/1980, Box 1.
- (28) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1707, November 24, 1955” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 – 11/30/1980, Box 1.
- (25) “Criminal Jurisdiction: Statement made by the German Delegate at the Meeting of the Steering Committee on 19 Dec. 1955, SC/WD/62, Status of Forces Conference, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 3.
- (28) Ibid.
- (28) Ibid.
- (28) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3431, March 23, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (15) “Criminal Jurisdiction – German Counter-Proposal

- (Ref.: SC/WD/37), SC/WD/103, March 22, 1956, Conference of Criminal Jurisdiction, Bonn," RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (82) "Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3262, March 14, 1956" (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.
- (83) "Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3431, March 23, 1956" (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (84) "Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3483, March 26, 1956" (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.
- (85) "Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3558, March 29, 1956" (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 19.
- (86) "Criminal Jurisdiction (Proposal put forward by the British Delegation), SC/WD/117, March 29, 1956, Conference of Criminal Jurisdiction, Bonn," RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (87) "Criminal Jurisdiction (SC/WD/117) and Official Duty (SC/WD/118) (Summary of Statements made at the Meeting of the Steering Committee on 28 March 1956 (SC/SR/23, II+III), SC/WD/119, April 5, 1956, Conference of Criminal Jurisdiction, Bonn," RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (88) Ibid.
- (89) Ibid.
- (90) "Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4103, May 5, 1956" (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.
- (91) "Telegram From the Department of State to the Embassy in Germany, No. 2702, March 22, 1956" (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.

- (42) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4409, May 26, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 19.
- (43) Ibid.
- (44) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4630, June 8, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1; “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4793, June 18, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 2.
- (45) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 119, July 11, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1; “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 120, July 11, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.
- (46) 国立国会図書館調査立法参考局『西ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する諸協定』三十一—三十三頁。
- (47) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Germany, No. 137, July 16, 1956” (Confidential), RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (48) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1823, November 10, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (49) Ibid.
- (50) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1866, November 15, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (51) “Telegram from the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1929, November 20, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (52) “Criminal Jurisdiction: Proposal submitted by the

German Delegation on the basis of the principles set forth in Annex A to SC/SR/45, SC/WD/202, November 23, 1956, Conference of Criminal Jurisdiction, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.

(83) 国々国々図書館調査立法者査局『西ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する諸協定』、ヤナーヤ八頁。

(84) “Criminal Jurisdiction – Explanations given by the German Delegation on the Unilateral Declaration of the Federal Government: re paragraph 3 of SC/WD/217, SC/WD/224, January 18, 1957,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.

(85) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 2006, November 26, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 20.

(86) 国々国々図書館調査立法者査局『西ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する諸協定』、ヤナーヤ。

(87) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 2327, December 15, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating

to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.

(88) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 2005, November 26, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 20.

(89) “Letter From Roland F. Moores (Legal Officer) to Raymond E. Lisle (Deputy Director, Office of German Affairs), December 14, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.

(90) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 2443, December 21, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.

(91) “Memorandum (Draft) From Ger – Elbrick to G – Mr. Murphy, Subject: Criminal Jurisdiction; German SOF Negotiations, January 8, 1957” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.

- (23) Ibid.
- (23) “Criminal Jurisdiction Official Duty (Proposed put forward by the U.K. Delegation), SC/WD/118, March 29, 1956, Status of Forces Convention, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (24) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3559, March 29, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 19.
- (25) Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 6 in Five Parts, Part 4, 1955, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1956, p. 4304.
- (26) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3559, March 29, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 19.
- (27) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4206, May 12, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (28) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4774, June 15, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 – 11/30/1980, Box 1.
- (29) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4865, June 22, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (30) “Criminal Jurisdiction: Official Duty (Proposal submitted by the German Delegation), SC/WD/173, June 21, 1956,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 11.
- (31) “Criminal Jurisdiction: Official Duty (US Proposal), SC/WD/178, June 28, 1956, Conference of Criminal Jurisdiction, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 11.
- (32) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 4, July 2, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate

- General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.
- (72) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 171, July 13, 1956” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 1.
- (73) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 538, August 3, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 19.
- (74) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1258, October 2, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (75) “Offences Punishable Under the Law of the Sending State, SOF Restricted SC/WD/163, June 5, 1956, Status of Forces Conference, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 11.
- (76) 国立国会図書館調査立法参考委員会『西ドイツの駐留米軍NATO軍の地位に関する諸協定』一五—二六頁。
- (78) “Criminal Jurisdiction - Official Duty: Proposal submitted by the German Delegation, SC/WD/203, November 23, 1956, Conference of Criminal Jurisdiction, Bonn,” RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (79) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 1989, November 26, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 20.
- (80) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 2723, January 17, 1957” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 2.
- (81) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3127, February 14, 1957” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Office of the Judge Advocate General, Subject Files, 1/11/52 - 11/30/1980, Box 2.
- (82) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 3254, February 25, 1957” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 20.

- (83) Moores, “Conference: Criminal Jurisdiction Under Supplemental Arrangements to NATO SOFA,” p. 8.
- (84) この点も参考になるのは、以下のメモランダムである。 “Memorandum From POL: John Hay to Minister Trimble, Subject: Notes for Discussion with Representative Miller, October 22, 1957” (Confidential), RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (85) “Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, No. 2327, December 15, 1956” (Confidential), RG59 [Entry A1 5212] Records Relating to the Negotiation of the Status of Forces Agreement with Germany, 1954-1959, Box 3.
- (86) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 1415, January 14, 1955” (Confidential), RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (87) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 1718, January 18, 1955” (Confidential), RG84 [Entry UD 2525D] Germany, Bonn Embassy, Political (Status of Forces) Subject Files, 1952-1959, Box 8.
- (88) この点については、信夫『米軍基地権と日米密約』六一―六二頁を参照。
- (89) 法務省刑事局『合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係実務資料「検察提要六」』（秘）資料「一五八」、一九七二年三月、一四三頁。

沖縄の米軍基地

山城秀市

1 安保体制下の沖縄

サンフランシスコ講和条約と日米安保条約

一九四五年八月、敗戦国日本は、七年後の五二年四月までアメリカを主とする連合国の占領下に置かれた。五一年九月八日、サンフランシスコ対日講和条約（平和条約）が締結され、翌五二年四月二八日発効、それに伴って、「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」（旧安保条約）^①という軍事条約に調印、日本は独立と主権を回復した。この条約によってアメリカ占領軍は、在日米軍として日本における平時駐留の権利を得、

アメリカは安保条約第三条に基づき「行政協定」を結び、「施設及び区域」（基地のこと）の使用が許容された。現在の在日米軍と米軍基地の基本的な形はこのときにできたと言ってもよい。とりわけ、激しい地上戦が行われた沖縄における米軍には、行政協定により戦勝国の占領軍として強大な権利が付与されることになった。

新安保条約（旧安保条約に対し新安保条約と呼ぶ。日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約）は、旧安保条約を若干改定し、六〇年六月二三日に発効した。同時に「日米地位協定」（正式名称は日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第

六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定)が発効する。

新安保条約は旧安保条約の露骨な従属的な条項が若干改善されたのみで、七〇年代初頭までは不安定な状況が続き、これによって今日まで安保条約の継続される条件がつくられることになった。しかし、米軍基地の存在は現在の国際秩序のなかで日本の安全保障の根幹をなし、いわば米軍のもつ軍事力のバランスによって、安定と平和を求める日本の安全保障が維持されていると考えられている^②。

沖縄は一九五二年対日講和条約第三条によって、日本から切り離された「三条諸島」と呼ばれる^③。当時、沖縄における最高法規は、安保条約ではなく、一九五七年アイゼンハワー大統領の発布した「琉球列島の管理に関する大統領命令 一〇七一三号」であった。したがって、アメリカの沖縄統治に関する基本法は占領初期のいわゆる「ニミッツ布告」(米国海軍政府布告第一号、一九四五年発布^④)にはじまり、五〇年一月五日発布の「琉球列島米国民政府に関する指令」によって規定された。アメリカの沖縄統治の目的はあくまで軍事的必要性

からである。この「大統領行政命令」のもとでも、依然としてアメリカの軍事目的が優先されていた点に変わりはない。

日米地位協定と対米従属

米軍の沖縄統治には、一九四五年四月米軍の沖縄本島読谷上陸以降、米軍基地・軍人の犯罪と基地被害が枚挙にいとまがないほど発生している。米軍基地の存在は先述のような平和と安定をもたらすどころか、周辺住民に不安と苦痛を与えている。その根源的な原因が日米地位協定にあることは言うまでもない。日米地位協定の条項において米軍および米兵・軍属の特権を法的に規定し、基地被害と犯罪を許容してきた。アメリカ統治期の沖縄には「安保条約」「地位協定」は適用されず、国連の信託統治下の植民地の様相を呈していた。

筆者は約三〇年を日本本土で過ごし最近帰省したが、その状況は今でも大筋で変化はない。六〇年代の沖縄の状況とその当時読んだ西欧史研究者の会田雄次「アールン収容所」(中公新書、一九六二年)を思い出させた。会田は終戦直後のビルマで約一年九カ月の間、イギリス

軍の捕虜として拘束された。そのなかで、イギリス軍女性兵士が日本軍捕虜の面前で全裸のまま平然としている場面がある。日本軍捕虜に対する家畜同然の扱いは、これら捕虜にどれほどの苦痛と屈辱感を与えたことか想像に難くない。六〇年代の沖縄には民間住宅地域のアパートに軍人・軍属の家族が多く住んでいた。かれらの尊大な態度は何度も目撃した。これと会田の経験はどこか似ているものがある。つまり、米軍の沖縄統治には底流にむき出しの占領者意識と差別意識が存在している。最近、公職にある県知事が沖縄の負担軽減と基地撤去を訴える口上のなかで、「うちなーんちゅう うしえーてえな**びらんどー**」(沖縄人をないがしろにはいけませんよ)^⑤と言ったのには驚かされた。沖縄に対しては、アメリカだけでなく日本本土にも潜在的な差別意識や構造的ないし制度的な差別が存在するということを言っているのである。

サンフランシスコ講和(平和)条約、旧安保条約、行政協定は、沖縄の分離をもたらしただけでなく、日本本土の対米従属さえ構造的に常態化させた。地位協定に基づく米軍の沖縄駐留は、平時に戻った現在においても戦

時駐留の形態を持っている。日本を従属のもとに置いたサンフランシスコ体制及び安保体制は、時間的には平和条約(講和条約)―安保条約―行政協定の順序である。しかしながら、その真の意味は、その逆で、行政協定のための安保条約であり、安保条約のための平和条約である。「つまり本能寺(本当の目的)は最後の行政協定にこそあったのだ」^⑥すなわち、米軍の日本(とくに沖縄)駐留は、東アジア情勢に対応するアメリカの国益のためであり、これを担保するための沖縄占領が平和条約発効後も継続したというのが本当のところである。

本章叙述の狙いは、現行の対米従属あるいはアメリカ追従一辺倒の日本の安全保障政策の実態の一端を明らかにする試みにある。そのアメリカ追従と従属の原点がどこにあるのかを考える。対米従属の実態と問題点は既に多くの論者が明らかにしたところであるが、その原点は米軍の沖縄占領と戦時駐留および復帰前の沖縄統治の形態が日常化(慣習化)したことに求められるのではなからうか。

基地の貸与条項

日本の米国従属（孫崎氏は隷属という）が日米安保条約及び日米地位協定に始まったことは、既に述べた通りである。そのなかで、アメリカは旧安保条約第三条の行政協定及び基地貸与（使用）権を規定する新安保条約第六条（行政協定に代わる別個の協定及び合意される他の取極、つまり地位協定）を最も重視する。日米地位協定は変更されることなく、実施運用の改定だけで、現在においても米軍と米兵の行動を規定する。日米地位協定は他の同盟国と比べても不平度なものであり、これまで何度も改訂の俎上に載せられてきたことは周知の通りである。

まず、新安保条約第六条の基地貸与条項である。条文上では基地（ベース）と限定せず「施設及び区域」となっているように、さまざまな用途の基地がある。最も広い面積を占めるのは空軍飛行場で他に海軍施設、射撃場、訓練場、弾薬庫、貯油所、通信施設、住宅地区などがあり、プレスセンター、厚生施設まである。さらに、基地の中には学校や病院、ゴルフ場、ボーリング場等々、生活に必要なあらゆる施設がある。嘉手納飛行場には第

一八航空団が駐留し、戦闘機、給油機、空中警戒管制機などの多様な機種が駐機しており、朝鮮戦争、ベトナム戦争、近年の湾岸・イラク戦争ではイラク爆撃に出動したといわれている。

沖縄の海兵隊はキャンプ・コートニーに司令部を置く第三海兵遠征軍である。海兵隊は本国防衛の任務を持たない遊弋部隊である。また、第三海兵遠征軍は、基本的に約半年のローテーションで米本国から来る、二〇歳前後の新兵で占められ、沖縄の広大な基地はかなりの部分が海兵隊の新兵訓練場として使われる。ここでは、勢い米兵の犯罪が多発することになる。ここに来て、米軍再編成と沖縄の負担軽減が考慮されているのか、在沖海兵隊のグアム移転が報道されている。「沖縄タイムス」二〇一九年五月四日）移動する海兵隊員は約五千人と見込まれている。そうすると、主力の歩兵部隊がグアムに移れば、航空部隊の拠点となる普天間の代替地を沖縄につくる必要性は低くなるという指摘もある。

いずれにせよ、それでも沖縄への基地の集中は異常である。沖縄の基地問題を論ずる際の枕言葉は、在日米軍基地が日本の国土面積の〇・六%しかない沖縄に七四%

が集中しているというものである。沖縄県の面積のうち一〇・二％、沖縄本島では一八・八％が基地として占拠されている。沖縄の米軍基地は、もともと農地や宅地だったところを戦争中に日本軍が軍用地とし、占領中に米軍が大拡充した私有地が多い。住民の日常的な生活の営みの場が戦前の日本軍、戦後の米軍といかに戦争に翻弄されてきたかが分かる。

2 日米地位協定の現実

日米安保条約の対象範囲

新安保条約第五条は、「日本国の施政下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃」に対して、日米両国が「共通の敵に対処するように行動することを宣言する」、日米共同の軍事行動の規定である。しかし、冷戦下の日本周辺の軍事的主体は、主としてソ連、中国、韓国、北朝鮮、台湾であったが、同盟関係にある韓国と台湾は日本の脅威になることはなかった。ソ連、中国、北朝鮮が日本に攻撃を仕掛けるときには少なくとも東アジア全体を巻き込んだ世界的な戦争になる可能性が高い。

五〇年代以降、日本への脅威は、具体的には考えられず、在韓国や在台湾の米軍とともにソ連、中国、北朝鮮の軍事力と対峙して冷戦構造を支えていた。加えて、第六条は「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」、米国に「施設及び区域」を提供することを約束する、と記されている。「それには戦略的に日本が基地を提供し、在日米軍が極東の安定をもたらすという第六条の存在によって、日本の安全は保たれていた^⑧」のである。

大雑把に言えば、第五条はアメリカが一方的に日本を守る誓約を負ったものであり、第六条は、日本がアメリカに一方的に基地とそれに付随するサービスを提供することを約束したものである。通常同盟関係だと形式的であれ相互に防衛関係を設定するのが基本である。それに対して現行の日米安保条約は特殊である。アメリカがこうした特殊性を受け入れたのは、当時の軍事情勢からそうした取決めがアメリカにとって不利益なものではないと判断したからであろう。いわば、安保の構造上の非対称性及び内容においても片務性が存在する。

また、第五条の「日本の施政下にある領域」とは、必ずしも日本の領土の範囲を意味しない。日本が領有を主張しているが、日本の実効的な支配、つまり施政権の及ばない地域は、日米の共同軍事行動の範囲とはならない。たとえば、ロシア(旧ソ連)の支配下にある北方諸島や韓国に占拠されている竹島(韓国名・独島)などは、日本の施政権下にないため第五条でいう日米の共同軍事行動の対象とはならない。日中間で領有権をめぐって争われている尖閣諸島については、実効支配を行っている日本は、日米安保の発動の対象になるとしている。しかし、アメリカは尖閣諸島について態度を明確にしていない。ちなみに復帰前の沖縄は、アメリカの施政権下にあったため、第五条の範囲には含まれていなかった。第五条が想定しているのは、米軍基地が狙われ、それが日本への武力攻撃となるときである。

日米安保条約の第五条、第六条の条文には二つの地理概念が登場する。まず、第五条は日米が共同して武力対処する地理範囲として「日本の施政権下にある領域」である。ついで、第六条は米軍が「施設及び区域」の使用を許されるのは、「日本」と「極東」の平和と安全のため

めであると規定している。いわゆる安保条約の「極東条項」と言われる概念である。米軍の駐留目的の範囲をこのように限定して基地などが提供されていることになる。アメリカの他の二国間や多国間相互防衛条約のなかで、日米安保条約は特異な位置を占める。現在、アメリカの太平洋地域で有効な相互防衛条約には、日米安保条約のほか、米比相互防衛条約、ANZUS条約(アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドの三国間条約)、米韓相互防衛条約などがある。これらの条約に比べると日米安保条約との違いは明らかである。その違いは、他の条約が太平洋地域においてアメリカが武力攻撃を受けた場合、アメリカを防衛する義務が相手国にも定められているのに対して、日米安保では、それが「日本の施政下にある領域」に限定されている。この防衛義務の片務性は戦争を放棄した憲法九条に由来するものであり、アメリカは片務性を相殺する利益を日米安保条約から得ようとした。つまり、アメリカは在日米軍の駐留目的に別の地理概念を入れ、その範囲を「極東」にまで拡大したのである。旧安保条約においては日本に配備する米軍を「この軍隊は、極東における国際の平和と安全の維持に

寄与」(第一条) することを第一義的な目的に掲げたのである。その間、一九五〇年朝鮮戦争が勃発するなど、東アジアの軍事情勢が不安定化する。その結果、新安保条約においても「極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」(第六条) という、いわゆる「極東条項」が存続した。在日米軍の駐留目的が五条の「共同防衛の地理範囲」を超えて設定されたのである。⁹⁾

安保再定義と沖縄

日米安保条約が非対称性を有するにもかかわらず、冷戦終焉後の東アジアの軍事的脅威の高まりのなかで、六条から切り離された五条が重要な意味を持つに至り、日米の安全保障協力の意義を再確認することになった。東アジアの軍事的脅威で最も懸念されたのは北朝鮮の核疑惑である。九三年三月、北朝鮮はNPT脱退を表明し緊張が高まっていた。アメリカにとってはイラクと並ぶ冷戦後の新たな脅威となり、日米関係にとっても重要な課題となった。このような状況のなか、日米両政府は日米安保条約の見直しを行った。細川政権は九四年二月、私的諮問機関として「防衛懇談会」を発足させたが、同懇

談会の報告書を受取る前に連立政権内の対立などで退陣する。九四年六月には、村山社会党委員長を首班とする連立内閣が発足する。

連立政権は自民党、社会党、新党さきがけ、という組合せから関心を呼んだが、日本の安全保障論議に大きな影響を及ぼした。日米安保条約は認めるものの、「集団的自衛権は認めないが、武装自衛隊は海外に出さない」というこれまでの姿勢を大きく変える。アメリカ政府は村山の姿勢に不安を持ったが、同年七月のナポリ・サミットでの日米首脳会談などを通して、その不安は多少払拭された。しかし、アメリカに再び不安と懸念を与えたのは、細川が設置した防衛懇談会が多角的安保体制確立の必要性を主張する報告書を提出したときである。報告書(樋口レポート)は日米安保体制を軽視したわけではなく、日米安保体制の強化が「多角的安保体制」確立の基礎になるとして冷戦後における日米同盟の必要性を示していた。これによる村山の外交姿勢は、日本の「米国離れ」の懸念をアメリカ国内にもたらしていた。¹⁰⁾

また、九五年二月に公表されたアメリカ「東アジア戦略報告」には、「日米関係ほど重要な二国間関係は存在

しない」のであり、日本との「同盟」は、「アジアにおける米国の安全保障政策のかなめ」だと記している¹¹⁾。報告書発表後、日米両政府は冷戦後における安保体制の新たな役割を模索する「安保再定義」に着手する。安保再定義の大きな契機は、一九九五年九月沖縄で米海兵隊員三人による少女暴行事件の発生である。県民の反米・反基地感情が爆発、これを糾弾し、地位協定の見直しを要求する県民総決起大会が八万五千人を集めて開かれた。

こうした状況を受けて、同月二九日には駐留軍用地特措法による使用権取得手続の一部(代理署名)を沖縄県知事が拒否する。また、九五年一月五日の村山首相とゴア副大統領の会談において、「沖縄に関する日米特別行動委員会(SACO)」設置について合意、日米間の協議が急速に進められていく。九六年四月一六日にはクリントン大統領が訪日し、橋本首相との間で「日米安全保障共同宣言——二一世紀に向けての同盟」という共同宣言が発表された。いわゆる「安保再定義」である。同時に、一九七八年に策定された「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」も見直されることになった。「ナイ・レポート」の主張を確認したのである。

他方、懸案の沖縄問題では、SACOプロセスを受けて、「米軍の施設及び区域を整理し、統合し、縮小する」ことで合意した。この合意に先立って普天間基地の返還と辺野古沖に移転することが決まった。日米共同宣言は日米安全保障体制を基調とする日米両国間の緊密な協力関係をうたい、日本の安全及び国際社会の安定を図る上で、引き続き重要な役割を果たしていくものとしている。樋口レポートで生じた日本に対するアメリカ側の不信と疑念を払拭した。

九六年四月の日米共同宣言は、日米安保体制の意義・役割に関する日米間の協議の集大成として発表された。この共同宣言ではまず、日米安保条約を基盤とする日米同盟関係が二一世紀に向けてアジア太平洋地域において安全と繁栄を維持するための基礎であり続けることを再確認した上で、「日本の防衛のための最も効果的な枠組は、日米両国間の緊密な防衛協力であるとの点で意見が一致。この協力は自衛隊の適切な防衛能力と日米安保体制の組合せに基づくものである」第二に、米国の軍事的プレゼンスの維持と米国のコミットメント(関与)を強調した。「米国は、周到的な評価に基づき、現在の安全

保障情勢の下で米国のコミットメントを守るためには、日本におけるほぼ現在の水準を含め、この地域において、約一〇万人の前方展開軍事要員からなる現在の兵力構成を維持することが必要であることを再確認した」第三は、「日本における米軍維持のために、日米安保条約に基づき施設及び区域並びに接受国支援等を通じ適切な寄与を維持する。」¹²⁾

日米安保共同宣言には、日本有事以外の米軍と自衛隊などの具体的な協力を定める「日米防衛協力指針（ガイドライン）」の見通しの開始も記され、新ガイドラインとそれに伴う周辺事態法などの制定につながっていく。また、日米両国政府は大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散について、「両国政府は拡散の防止と既に進行中の弾道ミサイル防衛に関する研究において協力をを行う」としている。

安保再定義後、日米政府はガイドライン改定を開始し、九七年九月新たなガイドライン（九七ガイドライン）が合意された。日米防衛協力では、日常的な平時の協力の仕組みである「包括的なメカニズム」と日本有事や周辺事態における日米の活動を調整するための「日米調整メ

カニズム」を構築することが決まった。ここでは、PKO (Peace Keeping Operation of UN: 国連、平和維持活動) 参加時に日米が密接に協力することが合意され、PKOと安保体制が結びつけられる。周辺事態において日本は米軍基地の提供、自衛隊基地や民間空港、港湾の提供、物資の輸送や補給といった後方支援などの対米協力を行うことが定められた。これは七八ガイドラインで棚上げされていた極東有事における日米協力問題へ答えたもので、日本有事以外での対米軍事協力に一步踏み込んだものである。九七ガイドラインに実効性を持たせるための周辺事態安全確保法（周辺事態法）のガイドライン関連法も整備された。この作業は難航したが、後の集团的自衛権や安保法制につながっていく。

日米地位協定の片務性

戦後日本の安全保障政策の基本的な枠組は、第二次世界大戦における惨めな敗戦と占領期アメリカの安全保障政策によって形づくられた。その結果、地政学的要件に優れた沖縄には、在日米軍専用施設面積の七〇・三%が集中、米軍基地を発生源とする米軍人の犯罪が多発し、

戦後七〇年余に至るも地方自治体や地方議会の課題には「日米地位協定」改定が挙げられるなど、異常な状態が恒常化している。先述、九六年九月の米兵二人による少女暴行事件の対処では日米地位協定の不平等な性格が浮き彫りになり、在日米軍基地のあり方を問うことにもなった。米軍基地被害や米軍人の犯罪の詳細は後述する。日米地位協定は新安保条約第六条「アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される」の条文に基づく米軍基地と駐留軍隊に関する具体的取決めである。そこでは米軍が日本国内で基地を使用することだけを最初に原則として認め、個々の基地はあらかじめ限定しないという方式である。つまり、日本国内のどこでも基地に設定できる可能性が担保されている方式といえることができる。この方式は、後に「全土地基地方式」¹³と呼ばれることになる。基地の運用については、日本が提供し米軍が使用する個々の基地を日米双方の代表で構成される日米合同委員会という組織が決定することになっていた。いわば、白紙委任状のような基地設定規定である。

日米地位協定の正式名称は、「日本国とアメリカ合衆

国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定 (US-Japan Status of Forces Agreement: SOFA)」である。一九六〇年六月安保条約改定と同時に発効した。地位協定は新安保条約の細則であり、米軍の具体的な行動を規定した法規制である。いわば、日本における米軍の強大な権益を日米両政府で取り決めたものだ。米軍に最も寛大な協定であるといわれる。また、アメリカが他国と結ぶ地位協定に比較して日本に対し不公平なものである。無残な敗北を喫したとはいえ、当時においても屈辱的な不平等条約であった¹⁴。

その名称でこそ日米の相互協力が謳われているものの、著しく互恵性を欠くもので米軍に付与された特権のみが目につく。米軍基地の軍人の犯罪に対処して補足協定が結ばれるが、これはあくまで運用改善という弥縫策にすぎず、肝心の安保条約や地位協定改定には至らない。沖縄では地位協定に阻まれて捜査のできない事件・事故が度々おきている。重大事件・事故が起きるたびに米軍の捜査拒否に会い、日本が主権国家ではないことを認識させられる。さらには、日本政府が自ら主権国家であるこ

とを放棄することさえある。近年、宜野湾市の保育園や小学校へ大型ヘリの部品、窓枠などが落下する事故、名護市安部ではオスプレイ墜落事故が起きている。

二〇〇四年の沖繩国際大学への大型ヘリ墜落事故でも日本の捜査当局は、必要な機体の差し押さえさえできなかった。問題は事件・事故とともに非対称的な地位協定にこそ日本が主権国家ではないことの証左がある。

おもいやり予算

おもいやり予算は新安保条約第六条に基づく地位協定二十四条において、在日米軍ないし米軍基地の維持に関連する日本の経費負担を規定する。地位協定第二十四条一項に「合衆国軍隊を維持することに伴うすべての経費」は米国の負担、同二項では「日本国は、第二条及び第三条に定めるすべての施設及び区域並びに路線権（飛行場及び港における施設及び区域のように共同に使用される施設及び区域を含む）をこの協定の存続期間中合衆国に負担をかけないで提供し」そして、これらの借り上げ料と補償費なども日本の負担と規定している。「おもいやり」予算と呼ばれる理由は、日米地位協定の上では

日本が負担する義務のない負担であり、義務のない経費をアメリカへの「おもいやり」で日本が負担するものである。

おもいやり予算は一九七八年度から始まっている。七〇年代に入って、地位協定二四条の原則が崩れ、地位協定の範囲が国際情勢に対応して拡大解釈され、それに伴い日本の負担経費は加速度的に膨らんでいった。原則崩壊の契機は沖繩返還交渉にあった。この交渉過程で基地関連施設の移転や基地労働者の待遇に関する費用など、日本側の負担にすることが日米間で密約のあったことが明らかになっている。その背景については、アメリカは沖繩返還をカード（切り札）に、ここで地位協定の日米の経費負担の垣根を取り払おうとするアメリカの意図が働いている。一九七三年二月二七日に示された地位協定の解釈に関する政府統一見解がある。「大平見解」といわれる文書で、岩国、三沢の両米軍基地の施設整備についてアメリカの求めに応じて兵舎整備にかかる経費一〇億円を「日本側が施設、区域を供給する事業と同様のもの」と判断し、日本側が負担することを明示している。¹⁶

おもいやり予算は日本では特別協定予算と呼ばれ、ア

メリカ側では受け入れ国支援という。一九六八年度六二億円で始まったが、九九年度には四四倍余の二、七五六億円に膨らんだ。それまでの累計では三兆円に近い。おもいやり予算の項目は翌七九年度、老朽兵舎の改築、家族住宅の新築、老朽貯油施設の改築、消音装置の新設、八七年度からは日本人基地労働者の退職手当など八手当、九一年度は日本人基地労働者の基本給及び電気、ガス、水道、下水道などの光熱水費、九五年度には日本人従業員の労務費の全額、住宅や福利厚生施設などの施設整備費の項目で日本側負担となった。ちなみに、米軍駐留経費の一部負担を象徴的に示す「おもいやり」予算という呼称は、金丸信防衛庁長官が一九七八年六月二日に国会(参議院内閣委員会)で行った答弁に由来すると言われている。¹⁷⁾

このような地位協定の拡大解釈による巨額の「おもいやり」予算に依る恩恵を在日米軍に付与してもなお、従属的な対応から脱しきれないのが日本の実態である。そこには日本の安全保障政策における戦略の欠如があり、¹⁸⁾ 外交政策では日本の弱腰があった。冷戦終結後、アメリカは対日戦略を明らかに変えている。今やアメリカには

経済力の強い日本が望ましいという発想はない。

3 米軍基地・軍人の犯罪

刑事裁判権及び刑事手続

日米地位協定が安保条約に基づく非対称的な不平等協定であることは既に述べたところである。日本の安全保障政策が基本的な戦略を欠き、アメリカに一方的に追随するもので、沖縄における米軍基地や軍人の犯罪の対処を巡っては、日本の弱腰姿勢も指摘されている。沖縄における一九四五年以降、発生した強姦殺人、殺人、強盗、交通死亡事故等々、県民の命と尊厳を奪う理不尽な事件・事故は膨大な数にのぼる。その犠牲者は県や民間団体の資料、文献などで確認できただけでも、強盗殺人二二人、殺人事件七五人、交通死亡事故二〇二人、未遂を含む強姦三二一人、生後九カ月の乳児から高齢者まで、少なくとも六二〇人(一九一七年三月時点)が犠牲になった。

一九九五年九月の米兵三人による小学生少女暴行事件が与えた衝撃はきわめて大きなものであった。翌一〇月

には糾弾・抗議する県民総決起大会が参加者八万五千人を集めて開催された。また、これを契機に日米特別委員会（SACO）が発足し、日米両政府は普天間飛行場の五〇七年以内に全面返還することを急ピッチで合意する。翌九六年九月、米軍基地の整理・縮小などの賛否を問う県民投票が行われた。これらは長年にわたって蓄積された不満がいかに大きなものであるかを物語るものである。しかし、この暴行事件では米軍側が地位協定を盾に犯人の身柄を日本側に引き渡さなかつたことが問題になった。地位協定にしたがえば、米軍人や軍属が事件・事故を起こした場合、それが「公務中」なら第一次裁判権は米国籍側に、「公務外」なら日本側に属することになっている。ところが、「公務外」であっても逮捕された所が日本の警察か米軍かによって対応が異なってくる。この場合、第一次裁判権は「公務外」で日本の警察にあつたが、犯人らは犯行後、基地内に逃げ込み米軍側に逮捕されていた。米軍側は地位協定第一七条（刑事裁判権）五項（c）に基づき被疑者二人の引渡しを拒否したのである。ここでは日米地位協定の不平度性が明らかであり、改めて米軍基地のあり方が問われることになった。

同様な被疑者引渡し争われた事件には、一九六三年二月三〇日に発生した国場君轢殺事件がある。当時、中学一年生の国場秀夫君は下校途上、那覇市泉崎橋前の一号线（現国道五八号）で第三海兵師団所属の米兵の運転する大型トラック（CMC）に轢殺された。米兵の信号無視による交通事故だったが、その後五月に開かれた軍法会議は無罪判決を言い渡した。米軍の発表では「背後からの太陽の反射で標識が見えなかつた」というものであつた。その結果、県民の怒りが爆発、教職委員会、PTAなど一二団体で対策協議会が結成され、「国場君轢殺事件無罪判決抗議大会」を開催、抗議運動が展開された。¹⁹

しかしながら、このような軍人による事件・事故に対して沖縄側に裁判権はなかつた。国場君の事件判決においては、これが「公務中」か、否かが問題となつた。地位協定第一七条三項（a）は、「合衆国軍隊の公務中の作業又は不作為から生ずる罪」について米国が第一次の裁判権を行使する権利が規定されている。しかし、公務の定義について、日本の裁判所が「単に公務に従事している勤務時間中という意味ではなく、公務執行中の過程

においてという意味」と狭く解しているのに対して米軍側は、「任務の遂行に付随する公務も含む」と広く解釈する。七四年七月一〇日、伊江島補助飛行場で米兵二人が伊江島の青年に向け発砲、全治三週間の重傷を負わせる事件が発生した。この事件では日本が犯人の米兵らに対する第一次裁判権を放棄し、米兵は米軍側の裁判を受けた。しかし、処罰内容は単に減給を科されただけであり、米軍の裁判が米兵に有利な判決になっているのは国場事件と全く同じである。

刑事裁判権にかかる米軍人の犯罪、とくに女性の人權を蹂躪する性犯罪は前述のケースでも氷山の一角にすぎない。近年の二〇一二年一〇月、米海軍に所属する米兵二人が沖繩市で仕事帰りの女性を暴行する事件が発生。二〇一六年四月には、うるま市で米軍属の元海兵隊員が女性会社員を殺害し恩納村に死体を遺棄したとして逮捕された。シンザト・ケネフ・フランクリン被告は日米地位協定における軍属に分類され、²⁰事件は明らかに「公務外」であり、基地に逃げ込む前に県警察が身柄を確保したことから、問題なく日本の那覇地裁に起訴された。しかし、事件が「公務内」であったならアメリカ側に裁判

権があり、日本は手出しができなかった。ここでは「軍属」の範囲が問題となった。県警察本部の資料には、米軍構成員による犯罪検挙数として分類記録される。ここにおける米軍構成員とは、米軍人、軍属、その家族、²¹そして基地の業務を請け負う民間業者にまで及んでいる。つまり、犯罪被疑者がアメリカ国外の派遣国においても日米地位協定によって、その人權が厚く保護され、対象被疑者の数は相当、広げられているのである。しかも、復帰後二〇一七年までの犯罪検挙数は五、三二八件と膨大な件数にのぼる。施政権が日本に移った後も基地を発生源とする犯罪発生に抑制は全く働いていない。

米軍の特権と基地管理権

二〇一六年一二月一三日午後九時半頃、沖繩名護市安部の東海岸沖合に米海兵隊の垂直離着陸輸送機MV二二オスプレイ一機が墜落した。(日米両政府はこれを墜落ではなく、「不時着水」とした。)墜落現場は民家のある安部集落から八〇〇メートルしか離れておらず、当時、周辺の海では漁をしていた漁民もおり、一歩間違えば大惨事になっていた可能性もある。オスプレイ機の事故は

安部の事故後もオーストラリア沖での墜落、伊江島、奄美、大分での緊急着陸など事故原因が公表されないうちに連続して起きている。名護市安部の墜落事故では、オスプレイへの空中給油訓練が区域外で行われていたことが明らかとなり、米軍機の訓練の実施は提供基地内に限るべきだとし、これ以外の訓練は日米安保条約の趣旨に違反だとする原則を逸脱していることが問題となった。事故を起こしたMV二二はCV二二と同型機である。最近、嘉手納基地を拠点とすることが公表されたCV二二オスプレイ機は、空軍仕様の特殊作戦用で、地形追従装置や電子妨害機能、レーダー探知機能を備える。特殊部隊をひそかに敵地に送り込んだり、紛争地で人質を救出するため夜間飛行など苛酷な条件下で運用される。CV二二はMV二二より事故率が最も高い米空軍機である。一〇万飛行時間当たりの事故数が一七・三六件で、ステルス戦闘機F二二の一三・〇一件、ステルス戦闘機F三五の一・九〇件、戦略爆撃機B一の九・二二件、戦略爆撃機B五二の五・二四件と比較して米空軍機のなかでも突出して高い。開発段階から死亡事故が相次ぎ「空飛ぶ棺桶」「未亡人製造機」などと呼ばれる危険な飛行

機である。⁽²²⁾

前述のオスプレイ機墜落事故の調査・警察権は本来、沖縄県警、海上保安庁等にあり、この場合、海上保安庁にあった。第一一管区海上保安本部は翌一四日の未明にも、乗組員らの過失責任を問う航空危険行為処罰法違反での立件を目指し、米軍に現場検証などの捜査協力を申し入れている。しかし、ここで事故が日本国内で起こったにもかかわらず、日本側がわざわざ捜査申し入れる必要があるのか、疑問が残った。日米地位協定第一七条一〇(a)は米軍による事件・事故に対する警察権の行使を定めている。第一七条一〇(a)は、「合衆国軍隊の正規に編成された部隊又は編成隊は、第二条の規定に基づき使用する施設及び区域において警察権を行う権利を有する。」同時に同(b)項では基地外での警察権の行使は、原則として日本側が行うことが規定されている。但し、同項はまた「合衆国軍隊の構成員間の規律及び秩序の維持のため必要な範囲内に限るものとする」と規定し、必ずしも日本側の警察権を容認していない。これには日米両政府の日米地位協定合意議事録が結ばれており、これで日本は基地の外でも、財産に関して捜査、検証を

行う権利を放棄することを認めている。そのために、日本の捜査機関はアメリカの同意がなければ事故機の調査・捜査ができなかった。結果的に、米軍は海上保安庁の捜査に同意しないまま、機体を解体し、片付けてしまい、海上保安庁が墜落現場を捜査できたのは、米軍が機体をすべて撤去した後のことである。

米軍の事故検証での日本の警察権拒否は、二〇〇四年の沖縄国際大学のヘリ墜落事故においても、またオスプレイ墜落事故のケースと同様の事態があった。二〇〇四年八月一三日、普天間飛行場所属のCH53D大型輸送ヘリコプターが沖縄大構内に墜落した。ヘリが墜落したのは同大学の正面を入ってすぐの広場で、大学連絡板があり、普段、授業前に学生達が立ち寄る場所である。これが夏休み期間中でなければ間違いなく大惨事となっていたところである。事故機は回転翼一枚が機体からはじけ、破片が周辺の住宅地にばらばらに飛び散り、近くのマンションの一室には生後六カ月の赤ちゃんが寝ていた。事故現場は直ちに米軍の検証が行われたが、大学学長の立ち入りさえ許可されなかった。沖縄県警の警察官さえもテープの外に追い出され、墜落現場を遠巻きに眺めて

いるしかなかった。それは、まさに「占領」状態であった。²³

同様に沖縄県警は航空危険行為処罰法違反の容疑で令状に基づき米軍当局に現場検証を申し入れている。しかし、米軍は事故機の検証を拒んだだけでなく、現場周辺の敷地内に立ち入ることも拒否した。しかも事故機墜落現場に残された燃えカスや灰、周囲の土壌までパワーショベルで掘り起こして持ち帰った。作業を行う米兵たちは、防護服を着用し、マスクをつけていた。後に、ヘリの回転翼の安全装置に放射性物質のストロンチウム九〇が用いられていたことが明らかにされている。少なくとも軍用機についていうと、米軍の日本国民の安全と財産への侵犯に対して、米国軍隊の財産は、不可侵性が保証されているのが実状である。

日米地位協定第一七条一〇（b）は、「前記の施設及び区域の外部においては、前記の軍警察は、必ず日本国の当局との取極めに従うことを条件とし、かつ、日本国の当局と連絡して使用されるものとし」、外務省内部文書「日米地位協定の考え方」においても「施設・区域外の警察権は、米軍人の逮捕等を含め、すべて日本側が行

うのが当然であるところ」と原則的な考え方を示している。こうした考え方は、米軍財産の不可侵性が地位協定、合意議事録、合同委員会合意、そして国内法の刑事特別法によって基地周辺住民の生活や安全以上に手厚く保護されてきた。²⁴つまり、沖縄においては長年にわたり、米軍基地の周辺に治外法権状態をいつでも設定しうる法的・政治的状況が形成されてきたといえるのではない²⁵か。地元紙は沖国大のヘリ墜落事故の検証を「墜落機」のない「墜落現場」を検証する屈辱的な結果になった、と報じている。

基地被害

嘉手納空軍基地は西太平洋最大の米航空基地である。その広さは一九・八六平方キロメートル、隣接する嘉手納弾薬庫を加えた面積は四六・四四平方キロメートルある。日本本土の三沢、横田、横須賀、岩国、佐世保の合計面積三二・一四キロメートルを上回る。沖縄戦の際、旧日本軍が建設、一九四五年四月米軍上陸と同時に占領され、整備・拡張された。北側の飛行場地区に約三七〇〇メートルの滑走路が二本ある。²⁶南側は司令部ビ

ル、兵舎、家族住宅などの居住区がある。同基地には第一三三航空師団のほか海軍、海兵隊の航空機を含め約一〇〇機以上の軍用機が常駐している。防空、反撃、空輸、支援、整備などの諸機能を備えた総合基地として戦略的価値がきわめて高い。ベトナム戦争の際には、一九六八年一月戦略爆撃機B五二がベトナム爆撃のため発進、基地内で墜落爆発する事故が起きている。

嘉手納基地は普天間飛行場、伊江島補助飛行場とともに、騒音をまき散らすハリヤー攻撃機の離・着陸訓練などが行われ、地元の反対を押し切ってパラシュート訓練も基地内で行われている。基地内は治外法権下にあるため、規制も及ばず、環境基準をはるかに超える爆音公害を発生させている。近年では、約一〇〇機のF一五イーグル戦闘機とKC三五空中給油機、電子偵察機、対潜水艦哨戒機、連絡機、ときにCVオスプレイ機の爆音禍に加え、²⁷高濃度有害物質の流出による汚染、化学兵器・毒ガス事故、それに基地内のパラシュート降下訓練等々、嘉手納基地はまるで米軍戦時下の駐留状態である。嘉手納基地の被害は爆音・騒音に限らない。一九六七年、大量のジェット機燃料が流出し、井戸に火が付くほど地下

水を汚染した。二〇〇七年に二〇〇リットルのドラム缶四三分、二〇一〇年にも一五本のジェット機燃料が基地外に流出した。嘉手納基地駐機場では発ガン性物質を含む可能性のある黒色粒子の発生とそれに伴う異臭が問題にされた。

嘉手納基地の爆音禍は隣接する北谷町砂辺地区にも及ぶ。ここは滑走路の延長線上に当たり、F一五戦闘機などの米軍機が上空を何度も旋回飛行し、耐えがたい爆音が日常化している。騒音被害は日平均で六〇・五回、月平均でも八五回発生している。(二〇一七年)、第三次嘉手納爆音訴訟(二〇一八年)で那覇地裁沖縄支部が「違法な被害が漫然と放置されてきた」と抜本的対策を講じない日本政府を批判した。²⁸

米軍基地の爆音・騒音被害は普天間飛行場でも平均七〇デシベル(騒々しい街中の音)を上回る騒音を日常的にまき散らし続けている。二〇一九年四月一六日、周辺住民約三四〇〇人が米軍機の飛行差し止めと騒音被害の賠償などを求めた第二次普天間爆音訴訟の控訴審判決が福岡高裁那覇支部であった。一審判決に続き違法な爆音被害は認定したものの、明確な理由を示さないまま賠

償額を減額し、国に約二億二一〇〇万円の賠償を命じた。原告一人当たりの月額で騒音コンター(うるささ指数)七五地域四五〇〇円、W値八〇地域は九〇〇〇円としている。²⁹賠償額が適正値かどうか、専門外の筆者には判断がつかない。爆音や低周波による健康被害について、一審判決は睡眠妨害や高血圧発症など「健康上の悪影響のリスク」を増大させると認定した。第一次普天間爆音訴訟は受忍限度を超える違法な被害が生じていることを認定し、二〇一一年一〇月、国に損害賠償を命じ判決を確定している。

その他基地被害は、普天間飛行場で二〇一七年、北側に位置する宜野湾市野高の保育園に物が落下、前年には隣接する普天間第二小学校のグラウンドにCH五三ヘリの窓枠が落下する事故なども発生している。嘉手納基地や普天間飛行場の周辺では、高濃度の有害物質の汚染が飲料水となる湧水にまで及んでいることが判明した。嘉手納の比謝川取水ポンプ場周辺から検出された有機フッ素化合物のPFOS(ピーホス)やPFOA(ピーホア)である。PFOSやPFOAなどの有機フッ素化合物は、自然界ではほとんど分解されず、汚染された飲み水を飲

み続けたときなどに、体内に蓄積される。これらの有害物質は二〇〇九年、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」に追加されたことで、現在では原則として使用・製造・輸入が禁止となつている。この問題は五月一〇日の衆院環境委員会でも問題にされたが、具体的な調査内容や時期は決まつておらず、米軍との交渉も先行き不透明である。

米軍基地を発生源とする公害は、数え上げればきりが無い。金武町の米軍キャンプ・ハンセンでの実弾射撃訓練では周辺に流弾のような物がいくつも見付かっている。流弾は民家の車両や水タンク、屋根を貫通・損傷させたり、あるいは畑で農作業をしていた人や農道で遊ぶ子供たちに当たる可能性もあつた。また、実弾射撃訓練では山火事が発生、二二時間も燃え続けた例もある。米軍基地の使用条件を定めた「五・一五メモ」（沖縄返還時）では、県内陸上部では北部訓練場、キャンプ・ハンセン、シュワブで実弾射撃訓練が認められている。前述のキャンプ・シュワブではたびたび火災が発生、七二年復帰からこれまでに六一六件もの火災が発生し焼失面積は三八五二ヘクタールで那覇市の面積（三九五七ヘクタール）

ル）に相当する。

本稿はアメリカ追従一辺倒の日本の安全保障政策を沖縄の具体的な事例を通してみてきた。とくに、対米従属の形態は沖縄において顕著に形成され、現在に至るも「主権なき平和国家」と揶揄される始末である。日本本土以上に沖縄における対米従属は露骨な形で継続する。アメリカ追従、従属の定着は、とくに一九七二年以前のアメリカ統治期にその原点があり、形成と展開の過程における沖縄に要因が見出せるのではないかと思われる。つまり、（日本本土を含め）沖縄の人たちには、米軍基地・軍人の日常的強圧的な特権への慣れと容認が積み重ねられ、慣習化されたことに構造的従属の根本的な要因がある。

（注）

（1） 沖縄の地元メディアは、毎年四月二八日社説を掲げ、この日を「屈辱の日」と表現する。講和条約によって、日本は主権を回復したが、沖縄は切り離され、米国に施政権が委ねられた。一九五二年四月二八日、平和条約発効と同じ日に、米軍の特権などを盛り込んだ日米行政協定が発効する。この条約は極端な不平等性を備えていた。

- 〔沖繩タイムズ〕二〇一九年四月二八日）
- (2) 我部政明「米軍基地問題とは何か」〔「世界」二〇〇六年、第七五一号、一〇四～一一一頁〕
- (3) 末浪靖司「対米従属の正体」高文研、二〇一二年六月
- (4) 「ニミッツ布告」は、沖繩における最初の「軍政長官」Chester William Nimitzの名にちなむ。一九四五年米軍の沖繩占領にともない、占領下の南西諸島およびその近海の住民に対する米国海軍政府布告第一号「権限の停止」に関する基本法で、正式な交付年月日は不明。南西諸島住民に対するすべての権限と行政責任が占領軍指揮権たる軍政長官に帰属すること、日本帝国政府の権限の停止、存在する慣習及び財産権の尊重と現行法規の効力持続などを内容とする。
- (5) 方言のニュアンスでは、これでまだ穏やかである。本来、喧嘩腰の「バカにするんじゃないよ！」という強い響きがある。〔沖繩の魂・翁長雄志―発言録〕高文研、二〇一八年二月）
- (6) 孫崎亨「戦後史の正体」創元社、二〇一二年八月、一一七～一一八頁
- (7) これは在日米軍が日本の施設及び区域を使用して、武力攻撃に対する防衛に寄与しうる区域である。ここにおける区域は、フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であって、韓国及び中華民国（台湾地域）の支配
- 下にある地域もこれに含まれている。（大内要三「安保条約は必要か？」窓社、二〇一一年一月、七一頁）
- (8) 「利益論と従属論」の根源には、「人と物の交換」が取引として成立しているかどうかを提起する。日米同盟は半世紀にわたり、「日米両国の安全と繁栄の基盤として機能」してきた。「外交レベルでの同盟擁護論と内政レベルでの対米従属批判が政権に共存しているのであり、その緊張ないし混乱が普天間問題を迷走させていると言つてよいであろう。」つまり、両者の立場は日米同盟に対する日本人の矛盾した感情の表現である。（中西寛『日米同盟の本質を問う契機』、日米安保とは何か、藤原書店、二〇一〇年八月二二～二三四頁）
- (9) 梅林宏道「在日米軍」岩波新書、二〇〇二年五月、二九～三三頁
- (10) 村田晃『冷戦後、9.11以後の日本とアメリカ』五百旗頭真編「日米関係史」有斐閣、二〇〇八年三月、二八九～三二二頁
- (11) 吉次公介「日米安保体制史」岩波新書、二〇一八年一〇月、一四六～一五〇頁
- (12) 剣持一巳編「安保『再定義』と沖繩」、緑風出版、一九九七年三月、二〇四頁
（資料1）「日米安全保障共同宣言―21世紀に向けての同盟」
- (13) このような基地協定は他に類をみない。それこそ

「基地許容国」の「主権」の従属性によって担保される。

(13) 明田川融「日米地位協定」みすず書房、二〇一七年二月、一二～二〇頁

(14) 一九五二年二月に締結した行政協定の内容、とりわけ刑事裁判権に関する規定に対しては、国民の厳しい批判が浴びせられていた。当時、民進党の代議士で後に首相となる中曽根康弘が国会で激しく追求している。(布施裕仁「日米密約―裁かれない米兵犯罪」岩波書店、二〇一〇年四月、三四～三七頁)

(15) 渡辺豪「日本はなぜ米軍をもてなすのか」旬報社、二〇一五年一〇月、一〇七～一〇八頁

(16) 同書、一〇八頁

(17) 明田川融、前掲書、二〇七～二〇九頁

(18) 孫崎亨「日本人のための戦略的思考入門」祥伝社、二〇一〇年九月、三五～三七頁

(19) 同様の事件は、一九七〇年九月一八日夜、糸満町(当時)で酒に酔い速度超過で主婦(五四歳)をひき殺した米兵を米軍法会議が無罪とした「糸満主婦轢殺事件」である。「事故現場の道路が狭く警告灯がなかった」と認定している。国場君の事件と全く同じである。米国民政府は裁判後再検証した結果、判決は誤審だったことが判明した。しかし、これを琉球政府や日本政府は公表しなかったことが明らかになっている。

(20) シンザト・ケネフ・フランクリン被告に対して、那

覇地裁は遺族への賠償を命じる決定をした。刑事裁判の中で賠償命令制度によるものである。しかし、米政府は遺族への補償を拒んでいる。地位協定一八条六項は、「合衆国軍隊の構成員又は被用者に対する請求権」を定めている。被告は事件当時、基地内の民間会社で働いていた。米軍の直接雇用ではないので制度が適用される「被用者」に当たらないという理由である。

(沖縄タイムス)二〇一八年三月一七日

(21) 米側の報告によると、日米地位協定の軍属に関する補足協定(二〇一六年にうるま市で発生した元米軍属の女性暴行殺害事件が契機となった)で定める基準に満たないコントラクター(軍と契約した業者の従業員)が一〇人確認された。今後、軍属の地位を外れるとしていく。一七年一〇月時点で軍属は七〇四八人、そのうちコントラクター二三四一人、一八年一〇月時点での数は、軍属一万一八五七人、コントラクター二二二四人、軍属が大幅に増加している。(沖縄タイムス)二〇一九年一月二六日

(22) 「沖縄タイムス」二〇一八年五月二日、沖縄基地―白書三―

(23) 布施裕仁「日米密約・裁かれない米兵犯罪」岩波書店、二〇一〇年四月、二六頁

(24) 一般に、外国軍隊及びその構成員等は、個別の取決めがない限り、軍隊の性質に鑑み、公務について受け入

れ国の法令の執行や裁判権等から免除されるという考え方が改められ、国内法不適用の根拠としていた「国際法」の文言を消した。国際法の専門家は、主権国家は原則として国内法を適用し、例外として外国法の適用を認めている。したがって、地位協定に書かれていない場合には原則である国内法が適用される。

(25) 明田川融、前掲書、一一七頁

(26) 北側滑走路が修復工事のため一本の滑走路で運用していた。二〇一八年一月一日、F一五戦闘機が一本の滑走路に両方向から緊急着陸進入する事態が起きている。

〔沖縄タイムス〕二〇一九年二月六日

(27) 米空軍三五三特殊作戦群は、CV二二オスプレイを嘉手納基地に暫定配備、定期的に訓練すると発表している。CV二二はMV二二と機体や基本的な機能が同じであるが、事故発生率が「クラスA」とMV二二を上回る。

(28) 「沖縄タイムス」二〇一八年一月二二日

(29) 沖縄県環境調査データ二〇〇七年～二〇一七年の普天間飛行場と嘉手納基地の航空機騒音発生状況を見ると、「うるささ指数」は若干の減少傾向にあるが、騒音発生回数には年ごとに大きな変動があり全体として改善されていない。〔沖縄タイムス〕二〇一九年五月、山本章子「思潮」

ゾネンフェルス『ポリツアイ、 商業および財政の基本原理』第一卷の改訂について

——第一卷第四版（二七七四年）の発見とあわせて——

川 又 祐

- 1 はじめに
- 2 『基本原理』の出版過程
- 3 『基本原理』第一卷各版の構成
- 4 おわりに

1 はじめに

筆者は、前稿「ゾネンフェルスと『ポリツアイ、商業および財政の基本原理』」（川又、二〇一七）において、ヨーゼフ・フォン・ゾネンフェルス（Joseph von Sonnenfels, 1733-1817）の主著『ポリツアイ、商業および財政の基本原理』（以下『基本原理』と略記する）の

出版の歴史を中心に考察した。前稿刊行後、幸運にも『基本原理』第一巻の第四版（一七七四年）を入手することができた（図1¹）。この第一巻第四版は、これまでその存在が、学界では知られていなかったと言えるであろう。そこで、新たに発見された第一巻第四版の紹介と、『基本原理』構成の変化を明らかにしたい。

ゾネンフェルスは、後期カメラリスト、後期官房学派の代表者の一人として知られる。ドイツでは、一七二七年、ハレ大学およびフランクフルト・アン・デア・オーダー大学に官房学の講座が開設された。オーストリアでは、ドイツから四十年ほど遅れて、一七六三年十月三日、マリア・テレジア (Maria Theresia, 1717-1780) が、ポリツァイ学および官房学の講座をウィーン大学に導入することを決定した。そして、その最初の担当教授に任命されたのがゾネンフェルスである。ゾネンフェルスの『基本原理』は、彼がウィーン大学でこうした官房学の講座を講義する際の教科書として執筆された。教科書は三巻に分かれ、第一巻でポリツァイ学、第二巻で商業学、第三巻で財政学を論じている。広義の官房学は、ポリツァイ学、経済学（商業学）、そして財政学の三つから

構成されるが、『基本原理』の構成は、この三つの区分におおむね対応している。

さて、法制史家W・オグリズ (Werner Ogri, 1935-2015) は、二〇〇三年に『基本原理』第一巻の第五・増訂版（二七八七年）を復刻した際、次のように述べていた。

「この〔復刻〕版について

この版では、ヨーゼフ・フォン・ゾネンフェルスの、三部から成る『ポリツァイ、商業、財政（学）の基本原理』第一巻の（現代化された）復刻が課題となっている。本書は、一七六五年から一八二二年の間に全部で八版を数えた。その最後の版は、著者が亡くなった直後に刊行された。三部のそれぞれ——一、ポリツァイ、二、商業、三、財政——によつて、一つの完結した全体が叙述されている。初版も後の版も、その都度、数巻に分けて、また時には数年にわたつて、出版されている。第一巻の初版は、一七六五年に——『ポリツァイ、商業および財政学の原理。政治学研究の手引き』²——という表題で

図1 『基本原理』第一巻第四版⁽¹⁾ 1774年 トラットナー刊

ゾネンフェルス『ポリツアイ、商業および財政の基本原理』第一巻の改訂について(川又)

二二九(九七三)



——、第二版はすでに上述の表題で一七六八年に、第三版は一七七一年に、第四版は一七八六年に、第五版は一七八七年に、第六版は一七九八年に、第七版は一八〇四年に、第八版は一八一九年に刊行されている〔傍点筆者〕。

この〔復刻〕版については、一七八七年の第五版を用いた³⁾。なぜならそれは、ゾネンフェルスにとって、「彼の」公的な名声と、君主制の〔法〕政治に対する影響力とが最高となった時に刊行されたからである。その上、第五版は、一番流布したと言つてよい（そしてそれゆえ、比較的簡単に利用できる）ものであった。第五版は、皇帝・国王の宮廷書籍印刷業者、大書籍商ヨーゼフ・フォン・クルツベックから、八折り本、五五二頁⁴⁾でウィーンで刊行され、表題頁版面としてモンテスキューの肖像画が登場している。

原典の表記法や句読点は、大体において保持されている。ただ、明白な、そして（あるいは）意味を混乱させている誤植は——暗黙の裡に——正してある。節の番号間違いや、注記の配列や順序の間違い

も同様である。こうした校正のために、——疑念がある場合には——一八〇四年の第七版が対照・比較目的に用いられている。間違っている節番号の修正については、さらに校正が広範囲にわたるので、その場合には除外してある（二八一節そして三一節〔sic〕かつ三三二節を見よ⁵⁾）。

原典において、本文では文字を拡大することによって、注記では肉太活字〔ボールド体、Fettdruck〕〔を使用すること〕によって、強調が行われている。そうした箇所は、今や統一してイタリック体にしてある。原典では、その他用いられているひげ文字（フラクトゥール）に代えてローマン体（Antiqua）にされている外国語、とりわけラテン語、フランス語、英語の追加挿入句については、サンセリフ体（ゴチック体）で示してある。ゾネンフェルスが、それぞれの節の終わりに、また状況次第で頁の中央に置いた注記は、その都度、頁末尾の脚注に変更してある。小文字順となっている注記の数え方（a, b, …）は変えていない。章冒頭の体裁は、統一して、第一章を手本にしている。目次（七頁）

は、編者が作成した。・・・(Ogris, pp.299-300.)」
 オグリスは、誤った最後の節番号(段落番号)四三二に合わせる形で、節番号の付け替えをした上で復刻を行っている^⑥。なお、この第五・増訂版原典には、節の通し番号のほか、頁数の表記に誤記が見られる。

2 『基本原理』の出版過程

オグリスは、『基本原理』の書誌に関して、ホルツマン(Michael Holzmam)とポアタイム(Max Portheim)の論稿を訂正する形で、記述している(Ogris, pp.303-308)。「基本原理」に関しては、それぞれ一三番と一九番に示されている。両者の記述を見てみよう。

ホルツマンとポアタイムは、版数としては第八版のみを表記している。版数を逆算すると、ホルツマンとポアタイムも第四版を一七八六年と考えていると解してよいであろう。また彼らは、第一巻初版が一七六五年から一七六七年の二年にかけて、その後第二版が一七六九年に、さらに第三版は一七七一年から一七七七年に刊行されたと記している。これらは誤記であろう。オグリスが訂正しているように、初版の刊行は一七六五年である。もし仮に

一七六七年が第二巻の刊行を指すとしても、第二巻は一七六九年の刊行である。そして第一巻第二版の刊行は一七六八年であり、一七六九年とはそもそも合致しない^⑧。しかしながら、ホルツマンとポアタイム、そしてオグリス以外にも、第四版一七八六年説を見つけることができる。ゾネンフェルスの生存中に彼を紹介したツィカン(Joh. Jak. Heimr. Czikkann)は『メーレンの存命する記

表1 ホルツマン=ポアタイムとオグリスの記述

Holzmann=Portheim, p.200.	Ogris, p.304.
13. Sätze aus der Polizei-, Handlungs- und Finanzwissenschaft. 8° Wien 1765.	13. Sätze aus der Polizey, Handlungs- und Finanz-Wissenschaft. Zum Leitfaden der akademischen Vorlesungen. 8° Wien 1765.
19. Grundsätze der Polizei-Handlung [sic] und Finanzwissenschaft. 8° Wien 1765-1767. Wien 1769. Wien 1771-1777. Wien 1786. Wien 1787. Wien 1804-1805. Wien 1798. Wien 1819. 8. Aufl. 3 Bde. Wien 1822. Übersetzt von Prinz Heraklius. Tiflis 1782 ⁽⁷⁾ .	19. Grundsätze der Polizey, Handlungs, und Finanzwissenschaft. 3 Bde. 8° Wien 1768. Grundsätze der Polizey, Handlungs, und Finanz. Wien 1771. Wien 1786. Wien 1787. Wien 1798. Wien 1804. Wien 1819. Übersetzt von Prinz Heraklius. Tiflis 1782 ⁽⁷⁾ .

述家たち』(一八一二)で、次のように第四版を一七八六年としている。

「10)『ポリツアイ学、商業学、財政学の基本原理』。三部。ウィーン、一七六五年から一七七六年、八折。第二版、ウィーン、一七六九年、八折¹⁰⁾。第三版、ウィーン、一七七七年、八折。第四版、ウィーン、一七八六年、八折。第五版、ウィーン、一七八七年、八折。第六版、ウィーン、一七八八年、八折¹¹⁾(Czikann, pp.158-159.)」

さらに一八一八年のゾネンフェルス追悼記事(「副総裁フォン・ゾネンフェルス伝」『ライプツィガー文芸新聞』)でもやはり、第四版を一七八六年としている¹²⁾。

オグリスは、『基本原理』第一巻の刊行年を上述のとおり、初版一七六五年、第二版一七六八年、第三版一七七一年、第四版一七八六年、第五版一七八七年、第六版一七九八年、第七版一八〇四年、第八版一八一九年としている。しかし一七七一年に刊行されたのは実は、第一巻ではなく第二巻である。第三版の刊行年は

一七七〇年(トラットナー版とクルツベック版の二種類)と、一七七七年とに訂正されなければならない。そして第四版は、今回入手された原典により、一七七四年にやはり訂正されなければならない。さらに第六版(一七九六年?)¹³⁾と第六・増訂版(一七九八年)は区別されなければならない。

問題の第一巻第四版の記載については、次の可能性がある。

①一七八六年刊行の第一巻を、実際には第五・増訂版であったにもかかわらず、オグリスたちが単純にうっかりと表題頁を読み違えて、第四版としたという可能性。

②さらに、オグリスたちが一七八六年刊の第五・増訂版の存在を知らず、第七版、第八版に記載されている第四版序言(Zur vierten Auflage)(年号なし)が、第五・増訂版(一七八七)に記載されている序言(題名なし、一七八六年七月二十日付)と同一であることから、一七八六年に第四版が刊行されていたであろうと誤って推定した可能性。

③オグリスたちが実際に一七八六年刊行の原典を入手していて、第四版一七八六年説を採用していた可能性。

表2 『基本原理』刊行年と出版者（社）

刊行年	第1巻	第2巻	第3巻
1765	初版 トラットナー		
1768	第2・増訂版 トラットナー ⁽⁸⁾		
1769		初版 トラットナー	
1770	第3版 トラットナー クルツベック		
1771		増訂版 クルツベック	
1774	第4版 トラットナー		
1776			初版 クルツベック
1777	第3版 クルツベック		
1786	第5・増訂版 クルツベック		
1787	第5・増訂版 クルツベック	第5・増訂版 クルツベック	第5・増訂版 クルツベック
[1796?] ⁽¹³⁾	第6版 A. カメジーナ (刊行年記載なし)	第6版 A. カメジーナ (刊行年記載なし)	第6版 A. カメジーナ (刊行年記載なし)
1798	第6・増訂版 J. カメジーナ	第6・増訂版 J. カメジーナ	第6・増訂版 J. カメジーナ (刊行年記載なし)
1804	第7・改訂版 カメジーナ社	第7・改訂版	
1805		A. カメジーナ (刊行年記載なし)	第7・改訂版 カメジーナ社
1819	第8版 ホイプナー フォルケ		
1822		第8版 フォルケ	第8版 フォルケ

この③の可能性があるため、一七八六年に、筆者未見の第四版と、すでに存在が知られている第五・増訂版が同時に刊行された可能性が否定されたわけではない。ここで改めて『基本原理』の刊行年と出版者（社）を表2にまとめておく。

本書の出版に携わったのは、

トラットナー (Johann Thomas Edler von Trattner, 1717-1798)

クルツベック (Joseph Edler / Ritter von Kurzböck, 1736-1792)

J・カメジーナ (Joseph Camesina. ?-1827)

A・カメジーナ (Albert Camesina. 1770-1837)

ホイプナー (Johann Gottlieb Heubner. 1778-1859)

フォルケ (Friedrich Volke. 1780-1830)

の六人である⁽¹⁴⁾。

『基本原理』の表題頁に記載されているこれら出版者の肩書は次の表3のようになっている。

A・カメジーナ、ホイプナーそしてフォルケを除いて、上述の人物たちは、皇帝との自らの近しい関係を誇示している。

表3 『基本原理』 出版者の肩書

出版者	肩書
Trattner	Kaiserl. königl. Hofbuchdrucker und Buchhändler 皇帝・国王の宮廷書籍印刷業者、書籍商
Joseph Kurtzböck	Universitätsbuchdrucker 大学書籍印刷業者
	K. k. illyrisch- und orientalischen Hof- wie auch N. Oe. Landschafts- und Universitätsbuchdrucker 皇帝・国王のイリュリア語や東方言語の宮廷並びにオーストリア国家の領邦・大学書籍印刷業者
Joseph Edler von Kurzböck	K. k. Hofbuchdrucker Groß- und Buchhändler 皇帝・国王の宮廷書籍印刷業者、大書籍商
Albert Camesina	Buchhändler 書籍商
[Joseph Camesina] (1798年)	[K. k. privat. Buchhändl.] [皇帝・国王の私設書籍商]
Heubner, Volke	特に記述なし

3 『基本原理』 第一巻各版の構成

ここで新たに入手された『基本原理』第四版（一七七四年）を検討する。まず、第四版の書誌を確認しよう。¹⁵⁾

第四版は八折り本で、全四〇四頁となっている。表題頁（図1）で確認できるように、トラットナーは、この第四版でも、これまでの出版形式を守っていることがわかる。すなわち、ゾネンフェルスの身分、書名を記した後、小屋で、老人男性が燭台の傍ら、足元に地球儀を置きながら、左手にペンを握り、右手を口元に添えている図（このヴィネットに作者署名はない）が描かれている。そしてモットー、“Inglorius dum utilis.”「有用になるまでは、無名」が帯に記され、その帯は風ではためいている。クルツベックもまた、このモットーを表題頁に掲げていることに違いはない。

これは何を意味するのであろうか。トラットナーは、『基本原理』第一巻初版（一七六五）、第二巻初版（一七六九）、第一巻第三版（一七七〇）、そして第一巻第四版（一七七四）、計四点の出版を引き受けている。

Josephs von Sonnenfels, kaiserl. königl. wirkl. N. Oe. Regierungsraths, ordentlichen, öffentlichen Lehrers der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft. Erster Theil, Vierte Auflage. WIEN, gedruckt bey Johann Thomas Edlen von Trattnern, k. k. Hofbuchdruckern und Buchhändlern. 1774.
 [12], [1], 2-20, [21-23], 24-303, 302-303 [i.e. 304-305], 306-404 p.
 Signature:) (⁶ A-Z ⁸ Aa-Bb ⁸ Cc ²

それに対してクルツベックは、『基本原理』第一巻第二・増訂版（一七六八）、第一巻第三版（一七七〇）、第二巻増訂版（一七七二）、第三巻初版（一七七六）、第一巻第三版（一七七七）、第一巻第五・増訂版（一七八六）、第一巻第五・増訂版（一七八七）、第二巻増訂版（一七八七）、第三巻第五・増訂版（一七八七）、計九点の出版を引き受けている。トラットナーとクルツベック両者のヴェネットは、構図はほぼ同じであるが、部分的に異なっている。モットー“*Inglorius dum utilis.*”は、トラットナーとクルツベック

ク両者がともに表題頁に記載しているところから、ゾネンフェルスの意向が大きく働いたのではないかと推測される。ただし、トラットナーは第二巻初版（一七六九）において（図2）、別のモットー“*Altius.*”「高みへ」と“*Lavore et favore.*”「勤勉と好意とによつて」を表題頁に記載している。

次に、『基本原理』第一巻各版の構成と節番号（段落番号）について言及しよう（節番号に見られた混乱は表中で訂正している。また第六版の構成、節番号は、九州大学所蔵本を確認していないので、表に記載していない）。初版は、一七六五年九月二〇日付の初版序言（題名なし）¹⁶の後、「全体の序論」（ルソー「政治経済論」からの引用、I 国家学の領域区分、II 国家学の、そしてそれらの領域の主要原理）と、本論である「ポリツァイ」（ルソー「政治経済論」からの引用、¹⁷序論、対内的な公的安

全〔I 個々の等族や市民の力と国家との関係について、またここで必要となる、ポリツァイの注意点について〕、対内的な私的安全〔I 行動の安全およびそれと関連のある市民の自由について、II 道徳の状態について、そして市民の理性や性質を形成することに対するポリツァイの

図2 『基本原理』第二巻初版⁽¹⁾ 1769年 トラットナー刊

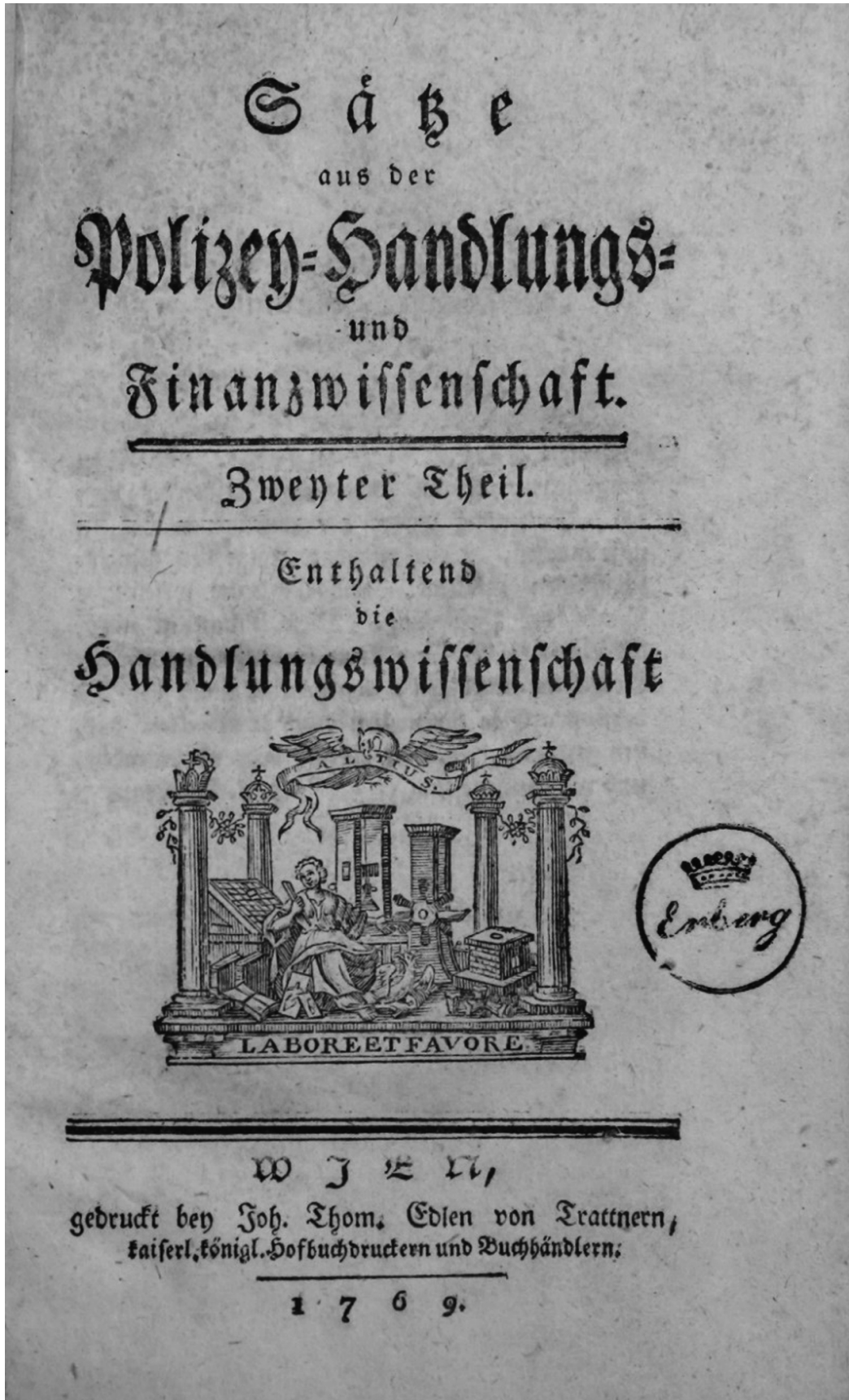


表 4 初版の構成と節番号

構成	1765
表題頁	節番号
[初版序言] 1765年9月20日	
全体の序論	
ルソーからの引用	
全体の序論	
I 国家学の領域区分	1-20.
II 国家学の、そしてそれらの領域の主要原理	21-28.
ポリツァイ	
ルソーからの引用	
序論	29-41.
対内的な公的安全	
I 個々の等族や市民の力と国家との関係について、またここで必要となる、ポリツァイの注意点について	42-62.
対内的な私的安全	
I 行動の安全およびそれと関連のある市民の自由について	63-70.
II 道徳の状態について、そして市民の理性や性質を形成することに対するポリツァイの配慮について	71-123.
III 対内的な私的安全の管理にさらに綿密に関連する法律について	124-126.
個人的安全	127-220.
名譽の保証	221-233.
財産の保障	234-270.
IV 対内的な私的安全を管理する制度	271-297.

表 5 第二・増訂版、第三版、第四版の構成と節番号

構成	1768 ★ 1770 1774 * 1777 *
表題頁	節番号
ローマ皇帝ヨーゼフ 2 世への献辞	
[初版序言] 1765 年 9 月 20 日	
第 2 版 [序言] 1768 年 6 月 30 日 ★	
全体の序論	
ルソーからの引用	
全体の序論	
I 国家学の領域区分	1-20.
II 国家学の、そしてそれらの領域の主要原理 / 国家学の主要原理とそれらの領域*	21-28.
ポリツァイ	
ルソーからの引用	
序論	29-41.
対内的な公的安全	
個々の等族や市民の力と国家との関係について、またここで必要となる、ポリツァイの注意点について	42-72.
対内的な私的安全	
I 行動の安全あるいは市民の自由について	73-87.
II 道徳の状態について、そして市民の理性や性質を形成することに対するポリツァイの配慮について	88-145.
III 対内的な私的安全の管理にさらに綿密に関連する法律について	146-148.
個人的安全	149-251.
名誉の保証	252-264.
財産の保証	265-306.
IV 対内的な私的安全を管理する制度について	307-352

★第二版序言は 1770 年版、1774 年版、1777 年版には記載されていない。

* 1774 年版と 1777 年版は「II 国家学の主要原理とそれらの領域」となっている。

表 6 第五・増訂版、第六・増訂版、第七・改訂版、第八版の構成と節番号

構成	1786-1787-1798	1805-1819
表題頁 肖像画：モンテスキュー	節番号	節番号
キケロからの引用		
[初版序言] 年号なし		
[序言] 1786年7月20日		
全体の序論		
リチャード・ヘイからの引用		
全体の序論		
I 国家学の領域区分	1-22.	1-22.
II 国家学の、そしてそれらの領域の主要原理	23-31.	23-31.
III 人口を計算する方法	32-42.	32-42.
序論		
ポリツァイの最も単純な概念、およびポリツァイが論述される概要	43-60.	43-60.
I 道徳の状態に対する注意点について	61-123.	61-123.
II 立法に関する高等概念を生み出す手段について	124-135.	124-135.
III 国家の権限に対して、個人の権限を従属的均衡の中で維持する配慮について	136-156.	136-156.
[IV] 行動の安全について	157-175.	157-175.
V 個人の安全について	176-239, 238-281 [i.e. 240-283], 281-293 [i.e. 284-296].	176-239, 238-293 [i.e. 240-295], 293 [i.e. 296].
VI 名誉の保証	294-304 [i.e. 297-307].	
VII 財産の保証	305-312 [i.e. 308-315], 322-323 [i.e. 316-317], 415 [i.e. 318], 325-351 [i.e. 319-345].	305-342 [i.e. 308-345].
VIII 刑罰について	352-388 [i.e. 346-382].	343-379 [i.e. 346-382].
IX 対内的な安全を管理する制度について	389-416 [i.e. 383-410].	380-407 [i.e. 383-410].
X より大きな事件における制度の利用	417-432 [i.e. 411-426].	408-423 [i.e. 411-426].

配慮について、Ⅲ対内的な私的安全の管理にさらに綿密に関連する法律について【個人の安全、名誉の保証、財産の保障】、Ⅳ対内的な私的安全を管理する制度（の二部構成となっており、節番号は二九七である）。

第二・増訂版、第三版（一七七〇年、一七七七年）、第四版には、ローマ皇帝ヨーゼフ二世への献辞が追加される。そして第二・増訂版には題名なしの初版序言（一七六五年九月二〇日付）の後、一七六八年六月三〇日付の第二版序言（Zur zweiten Auflage）が記されている（第三版、第四版には、初版序言はあるものの、第二・増訂版序言は記載されていない）。そして第二・増訂版以降は、節番号（段落番号）が三五二へと増やされている。

第五・増訂版（一七八六年、一七八七年）は文字通り、大きな改訂が行われる。そして第六・増訂版は第五・増訂版の構成を引き継いでいる（第六版は上述の通り確認していない）。まず第五・増訂版では、表題頁に、老人に代わってモンテスキューの肖像が登場する（あわせて、モットー“*Inglorius dum utilis.*”も削除される）。さらに主君ヨーゼフ二世への献辞が——皇帝が在位中にもかか

わらず——削除される。第四版まではルソー「政治経済論」から引用文が二か所に掲載されていたが、キケロ¹⁸とリチャード・ヘイ¹⁹からの引用文に変更されている。また、第五・増訂版（一七八六年、一七八七年）にはともに、題名の記載がない序言が二つ掲載されている。ひとつは、初版序言である。もうひとつは、一七八六年七月二〇日付の序言である。

「全体の序論」は、Ⅰ国家学の領域区分、Ⅱ国家学の、そしてそれらの領域の主要原理、Ⅲ人口を計算する方法の三章となる。本論の「ポリツアイ」は、序論（ポリツアイの最も単純な概念、およびポリツアイが論述される概要）の後、Ⅰ道徳の状態に対する注意点について、Ⅱ立法に関する高等概念を生み出す手段について、Ⅲ国家の権限に対して、個人の権限を従属的均衡の中で維持する配慮について、「Ⅳ」行動の安全について、Ⅴ個人の安全について、Ⅵ名誉の保証、Ⅶ財産の保証、Ⅷ刑罰について、Ⅸ対内的な安全を管理する制度について、Ⅹより大きな事件における制度の利用、という十章に細分化された。それにあわせて節番号に関しても、第四版までの三五二節から四二六節（本文では四三二と誤記され

ている)に増えている。⁽²⁰⁾

第七・改訂版、第八版では、初版序言 (Zur ersten Auflage)´ 第四版序言 (Zur vierten Auflage)´ そして一八〇四年二月五日付の第七版序言 (Zur siebenten Auflage) が掲載される。この第四版序言は、上述のとおり、第五・増訂版 (一七八六年、一七八七年) に掲載されている一七八六年七月二〇日付の序言と全く同じ内容である。第七版序言でゾンネンフェルスは第五版などに不満を明らかにしている。それまでの版では「不注意が支配」し、「節番号の脱落や飛び」、行のずれがあり、意味の混乱、概念の矛盾が生じていた。第五版と第六版における誤りを正すことの重要性をゾンネンフェルスは記しているのである。

第七・改訂版、第八版の構成に変化はない。しかしながら、ゾンネンフェルスが第七版序言で指摘していた節番号の誤りはここでもやはり繰り返されてしまう。本文では四二三節とされているが、正しくは第五・増訂版と同じく、四二六節である。

オグリスが『基本原理』第一巻の復刻に第五・増訂版を選択したのは正しかった (しかし、ゾンネンフェルス自

身は、第七版序言において第五版への不満を明らかにしていた)。その理由は、ゾンネンフェルスによつて本論「ポリツァイ」が文字通り大幅に増訂されたのが第五・増訂版であったからであり、また、その後の改訂もわずかであったことがこれらの表から判明するからである。⁽²¹⁾

4 おわりに

『基本原理』は、オグリスの指摘通り、初版 (一七六五年) からゾンネンフェルスの没後の第八版 (一八一九、一八二二年) までを数え、ゾンネンフェルスの生涯とともに歩んだ著作であった。本稿によつて、ゾンネンフェルス『基本原理』刊行の歴史そして構成と節番号に新たな光を投影することができた。しかしながら、これまでの調査とこの第四版の発見は、次の新たな疑問を生じさせる結果となった。

①そもそも、なぜ『基本原理』は、その初期においてトラットナーとクルツベックの二人によつて、刊行が行われたのか。しかも、一七七〇年にトラットナーとクルツベックが別々に第一巻第三版を出版しているのはなぜか。逆に言えば、トラットナーは第四版を最後にして、

『基本原理』の出版から手を引いたのはなぜか。

②筆者の調査によれば、第一巻第四版（一七七四年）と第三版（一七七七年）の構成は同じである。とすればゾネンフェルスとクルツベックは一七七四年版をうけて、一七七七年第三版を順番通りに第四版あるいは第五版とすることも可能であった。しかしその版数の変更はなされずに、第三版のままとされてしまった。従って、ゾネンフェルスとクルツベックはなぜ、一七七七年版を第四版あるいは第五版としなかったのか。

③ここで、第一巻表題頁の変更についても言及しておかなければならない。一七七七年までは各版とも、老人が描かれていたが、一七八六年の第五・増訂版以降、第一巻にはモンテスキュー（Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu. 1689-1755）の、第二巻にはフォルボネ（François Véron Duverger de Forbonnais. 1722-1800）の、第三巻にはシュリー公（Maximilien de Béthune, duc de Sully. 1560-1641）の肖像が描かれている。なぜ一七八六年以降、表題頁が変更されたのか。

④第五・増訂版以降、冒頭の二つの引用文がルソーに

代わってキケロ、リチャード・ヘイに変更されたのはなぜか。

これらの疑問の解明は別の機会を待たなければならぬ。さらに、『基本原理』第二巻、第三巻の構成（と節番号）の検討が残されている。

注

(1) 筆者が入手したのは、表題頁に王冠の下に“Erberg”とある円形の蔵書印が押されたものである。筆者が所蔵している第二巻（図2）にも、同じ蔵書印がある。この第二巻鉛筆書きの書き込みには、Joseph Freiherr von Erberg (k.k. wirklicher geheimer Rath) とある。

(2) オグリスが記述している第一巻初版（一七六五年）の表題は間違っている。正しい表題は“Sätze aus der *Polizey, Handlungs- und Finanz-Wissenschaft. Zum Leitfaden der akademischen Vorlesungen.*”『ポリツァイ、商業学および財政学の原理。大学講義の手引き』である（川又、p.185.）。

(3) オグリスは、自分が使用している原典の書誌を記述していない。ただし復刻版に記載されている表題頁画像は、ウィーン大学図書館所蔵本のものである（Universitätsbibliothek Wien, Sign. 185.096. Ogris, p.309.）。

- (4) 第一卷第五・増訂版には頁数の誤記があり、全体で五六二頁が正しい。
- (5)(6) オギリスは、二八一節を二つ設け、三二二節から三二二節に節番号を飛ばすことで、最終的に四三二節としている。節番号を順番通りにつければ、正確には四二五節となる。表6を参照せよ。
- (7) ホルツマンとポアタイム、そしてオギリスに示されているヘラクリウスの訳書は、筆者未見である。アルターは、「ヨーゼフ・フォン・ゾネンフェルスの『ポリツァイ学の基本原理』、国王ヘラクリウス (Heradius) がペルシャ語からゲルジア語〔ジョージア語〕に翻訳。ティフリス (Tiflis) の王室書籍印刷所にて、1782年、印刷。」と記し、その存在に言及している (Alter, pp.122-123)。アルターの言及が正しいとすると、ゾネンフェルスの『基本原理』の第一巻は、ドイツ語からペルシャ語に翻訳され、それにそれがゲルジア語〔ジョージア語〕に重訳されたことになる。
- (8) 第一巻第二版には二つの異なる版がある。筆者が所収している一七六八年版には索引や正誤表はない。しかし、一橋大学フランクリン文庫に所蔵されている第一巻第二版 (Franklin:6687) は、筆者所蔵本とは異なり、索引や正誤表がついている。フランクリン文庫所蔵本は、刊行年が一七六九年とされている。しかしその表題頁の刊行年印字部分は、四桁目の数字がかすれており、八か九かは判然としていない。
- (9) 初版の刊行は一七六五年であり、「一七六五年から一七七六年」は誤りである。
- (10) 注(8)を参照せよ。
- (11) ゾネンフェルス存命中なので、ここでは当然に第八版は登場しない。
- (12) 「副総裁フォン・ゾネンフェルス伝」は、無署名記事で、「『ポリツァイ学、商業学および財政学の基本原理』。三部。ウィーン、一七六五―一七七六年、八折り。第二版、ウィーン、一七六九年、八折り。第三版、ウィーン、一七七七年、八折り。第四版、ウィーン、一七八六年、八折り。第五版、ウィーン、一七八七年、八折り。第六版、ウィーン、一七九八年、八折り。」とされている (column 1635)。
- (13) 第六版の刊行年は記載がないが、序言に「一七九六年七月二十日」(1796 Julius 20) が記されているので、ここでは一応、一七九六年を挙げておく。あわせて表2を参照せよ。
- (14) この六人を簡単に紹介しよう。まず、トラットナーは、一七一七年七月八日、ハンガリーのギュンス (Güns) 郊外ヤールマンズドルフ (Jahrmansdorf) に生まれた。トラットナーは一五歳の時から印刷業を学び始めた。一七三九年彼はウィーンへ住所を変え、修行するためにヨハン・ペーター・ファン・ゲーレン (Johann Peter van Ghelen) の印刷所に入った。九年後の一七四八年、後援

者の援助を受け、印刷所を購入して、翌年には「大学書籍印刷業者」(Universitätsbuchdrucker)となった。その後、宮廷とも関係を結び、一七五〇年にはマリア・テレジアへの謁見を許された。一七五一年、宮廷書籍商(Hofbuchhändler)の特許を得ている。一七五四年ゲーレンが亡くなると、宮中業務における「印刷特許権」(Privilegium impressorium)が与えられている。そして一七五九年には「領邦書籍印刷業者」(Landschaftsbuchdrucker)となっている。植字工、製本工、活字鑄造工、銅版彫刻工、銅版印刷工を備えた印刷工場をヨーゼフシュタットに建設した。彼は、ヨーゼフ二世の戴冠(一七六四年)の機会に、騎士身分を申請して授与されている。彼はオーストリア内外で活躍した。一七九八年七月三十一日没した(Cf., Mayer, Gloeter)。

クルツベックは、一七三六年十一月二日に生まれ、一七九二年一月一日に没した。一七五五年、父親から大学印刷業を引き継ぎ、イリュリア語や中近東諸国の言語の印刷物に照準を合わせた。活字印刷の功績が認知され、大学書籍部(Universitätsbuchhandlung)を設置することができた。彼は、活字鑄造や印刷で技術的改良を続け、特許権で保護された上述のトラットナーと、装丁の美しさや書籍価格の安さで競争した。マリア・テレジアは、彼を一七七六年オーストリア貴族身分(Adelsstand)に列せしめる(Cf., W., K.)。

フランク(Peter R. Frank)とフリンメル(Johannes Frimmel)によれば、カメジーナ社(Camesina & Comp.)は、一七九四年から一八一六年まで営業している(Frank, Frimmel, p.28)。その間、次のように所有者が変化している。

カメジーナ社の所有者

1794-1798	ヨーゼフ・カメジーナ (Joseph Camesina. ニー ダーエストライヒの バーデン 1827年没)
1794	クリスティアン・フリー ドリヒ・ミスラク (Christian Friedrich Mislac. 1760年ごろライ プツィヒ生まれ、ウィー ン 1794年12月8日没)
1798-1813	アルベルト・カメジーナ (ウィーン [洗礼] 1770 年7月26日、ウィーン 1837年5月2日没)
1813-1816	ヨハン・ゴットリープ・ ホイプナー(ライプツィ ヒ 1778年頃生まれ、 ウィーン 1859年12月 27日没)

カメジーナ社の初代ヨーゼフ・カメジーナは、ミスラクとの共同所有という形で業務を開始したが、そのミラスクが亡くなってしまふ。その後ヨーゼフは、一七九四年まで大学書籍商として活動し、弟アルベルト・カメジーナに業務を引き継いでいる。

さらにヨハン・ゴットリープ・ホイプナーが、

一八一三年にカメジナー社を引き継ぎ、一八一六年まで経営に従事した (Frank, Frimmel, p.28.)。その後ホイプナーは、フォルケと一緒に出版社 (Verlag von Heubner und Volke) を作り、一八一六年、カメジナー社は閉業している。このホイプナーとフォルケの出版社についてはあまり分かっていない。その後、フォルケは、独りで出版業に従事する。フォルケの出版社は、ウィーンでは、イタリア語文献の専門業者と見なされた。

(15) 各版の書誌については前稿 (川又、二〇一七) を参照せよ。

(16) ルソー「政治経済論」からの引用は次のとおりである。

「政治体は、個別的に取りあげれば、人間の身体に類似した、生命をもつ一つの組織体と考えることができる。すなわち主権は、頭をあらわす。法と慣習は脳髓である。それは神経の本源であり、悟性、意志および感覚の中枢である。裁判官と行政官はその機関である。商業、工業および農業は共同の生計の資を用意する口および胃である。公財政は、賢明な経済が心臓の役目をして身体全体に送り返し、栄養と生命を行き渡らせる血液である。市民は、機関を動かし、生きさせ、働かせる胴体および手足である。」 (Rousseau, p.244. 坂上訳, pp.66-67.)

(17) ルソー「政治経済論」からの引用は次のとおりである。「共和国のあらゆる部分に秩序と平和を行きわたらせる

ことは大したことであり、国家が平穏で法が尊重されることも大したことである。しかしそれ以上のことがなにも行われなければ、これらすべてのことは現実のものよりも外見上のものになるであろうし、政府が服従を得ることだけにとどまるならば、服従させることは困難になるであろう。あるがままの人間を用いる術を心得ることはよいことであるとしても、人間をあるべき存在にすることのほうがはるかに良いことである。最も絶対的な權威とは、人間の内面にまで浸透し、行動に劣らず意志に対して働きかける權威である。」 (Rousseau, p.251. 坂上訳, p.74.)

(18) ゾネンフェルスはキケロ『予言について』の原文を一部変更して、引用している。

“quod munus afferre majus, meliusve reipublicae possumus, quam si docemus, atque erudimus juventutem ?” (Cicero, p.374.)

「私たちは、国家に対して、若者を教育し訓練すること以上に、どのような重要で素晴らしい贈り物をする事ができるというのか。」

ゾネンフェルスは、引用先を『予言について』第一巻第三章としているが、正しくは第二巻第二章である。オグリスは、ゾネンフェルスの間違いを訂正せず、Cicero de Divin. I. III. と記載している (Ogris, p.8.)。

(19) リチャード・ヘイ (Richard Hey, 1745-1835) は、数

か月前に刊行されたりチャード・プライス (Richard Price, 1723-1791) の『市民的自由』(Observations on the Nature of Civil Liberty, 1776) への応答の書を執筆している。引用文はそこからのものである。

〔s4〕「数学はしばしばとても難しいと言われる。そして数学に相当の時間と関心とを捧げることをしなかつたひとは、数学の問題についてあえて語ろうとはしない。一方、政治学は、理解するのが簡単であると考えられている。誰もが(あるいはあちこちでひとは)政治の問題について沈黙することは必要とは考えない。それは単にひとが、それを重大で骨の折れる研究の対象としてこなかつたからである。これは、何かを知るといふ現象を手にするために、数学者の場合は自分の考えを区別・整理せざるを得ないのである。彼は、数学者の役を受け入れるためには、現実の知識を獲得するいくつかの困難を体験したに違いない。しかし政治学において、現象は、現実からもっと切り離されている。政治家の頭の中で、完全に別個の当惑しない一つの考えもなしに、政治家は政治の用語と語句を気分次第で使用して、まじめにそして慎重深く考えるひと全員のひんしゆくを買うであろう。ひとは、自分の問題について語る事ができると分かっているのでそれを理解していると考えるのである。誠実な真理探究者がこれら科学の二部門に専念しようとするのであれば、彼は政治学よりも数学のほうが、知識の実際的发展がずっと容易であると理解するで

あろう、と私は信じる (Hey, pp.2-3.)」
 オグリスは著者の名前を Hey ではなく、Hay と記載している (Ogris, p.12.)
 (20) 表6を参照せよ。
 (21) これら各版の改訂において、「全体の序論」第二章の題名が変遷している。

「全体の序論」第二章の題名

初版、第二版、第三版 (一七七〇)	II Hauptgrundsatz der Staatswissenschaft und ihrer Zweige
第四版および第三版 (一七七七)	II Hauptgrundsatz der Staatswissenschaft und ihre Zweige
第五・増訂版以降	II Hauptgrundsatz der Staatswissenschaft, und ihrer Zweige

ゾネンフェルスは、第四版(一七七四年、トラットナー)で「II 国家学の、そしてその領域の主要原理」から「II 国家学の主要原理とそれらの領域」に変更し、第三版(一七七七年、クルツベック)でもその変更を踏襲していた。しかしゾネンフェルスは第五・増訂版で再

びそれを従来の表題「国家学の」としてこれらの領域の主要原理」に戻しているのがある。ただし、第三版（一七七七年、クルツベック）のもうひとつの異版（https://books.google.co.jp/books?id=NuKTAQAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=ja&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false）では「国家学の」としてこれらの領域の主要原理」となっている。

参考文献

川又祐「ゾネンフェルスと『ポリツァイ、商業および財政の基本原理』」『法学紀要』、五八巻、二〇一七年。

Alter, Franz Carl. *Ueber Georgianische Literatur*. Wien, gedruckt bei Johann Thomas Edl. von Trattnern, k. k. Hofbuchdruckern und Buchhändlern. 1798.

http://digital.onb.ac.at/OnbViewer/viewer.faces?doc=ABO_%2BZ158141603

“Biographie des Vice - Präsidenten von Sonnenfels,” in: *Leipziger Literatur-Zeitung. Intelligenz - Blatt*. Am 15. des August. 1818. 1633-1637.

<https://opacplus.bsb-muenchen.de/Vta2/bsb10502173/bsb:6697315?page=171>

Cicero, *De divinatione*. in: *The Loeb Classical Library*. ed., by T. e. Page et alii. v. 154. London. Harvard University Press. 1964.

Czikann, Joh. Jak. Heinr. “Joseph von Sonnenfels,” in: *Die lebenden Schriftsteller Mährens*. Brünn, bey Joseph Georg Tratsler. 1812. pp.154-162.
https://reader.digital-sammlungen.de/de/fsl/object/display/bsb10731871_00158.html.

Gloeter, Hermine. *Johann Thomas Trattner. Ein Großunternehmer im Theresianischen Wien*. 1952. Hermann Böhlau Nachs., Oes. m. b. H., Graz-Köln.

Hey, Richard. *Observations on the Nature of Civil Liberty, and the Principles of Government*. London. Printed for T. Cadell, in the Strand ; and t. and J. Merrill, in Cambridge. 1776.

<https://books.google.co.jp/books?id=BnNbAAAAQAAJ&pg=PP3&lpg=PP3&dq=Observations+on+the+Nature+of+Civil+Liberty,+and+the+Principles+HEY,+RICHARD&source=bl&ots=7aVAphdCSZ&sig=ACFU3U3Bv3s2y9zUJov2quIWhdPHQfJjbg&hl=ja&sa=X&ved=2ahUKEwiN48LV8YPiAhW1GqYKHaU9AXEQ6AEwDnoECAkQAQ#v=onepage&q=Observations%20on%20the%20Nature%20of%20Civil%20Liberty%2C%20and%20the%20Principles%20HEY%2C%20RICHARD&f=false>

Holzmann, Michael. Portheim, Max. “Materialien zu einer Sonnenfels-Biographie,” in: *Zeitschrift für die Geschichte der Juden in der Tschechoslowakai*. 1. Jahrgang. Heft 3.

- Brunn. 1931. pp.198-207. 2. Jahrgang. Heft 1. Brunn. 1931. pp.60-66.
- Mayer, Anton. "Tratner, Johann Thomas Edler von," in: *Allgemeine Deutsche Biographie*. Bd., 38. 1894. pp.499-501.
- Ogris, Werner. hrsg. *Joseph von Sonnenfels Grundsätze der Polizey. Bibliothek des Deutschen Staatsdenkens*. Hans Maier und Michael Stolleis. hrsg. Bd., 12. Verlag C. H. Beck. München. 2003.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Discours sur l'économie politique*. in: *Oeuvres complètes. Du contrat social. Écrits politiques*. Bibliothèque de la Pléiade. Édition publiée sous la direction de Bernard Gagnebin et Marcel Raymond. vol. 3. NFR Gallimard. 1964. ルノー 阪上孝 訳「政治経済論」『ルノー全集』第五卷 白水社 一九七九年。
- Sonnenfels, Joseph von.
1. *Sätze aus der Polizey, Handlungs- und Finanzwissenschaft. Zum Leitfaden der akademischen Vorlesungen*. WIEN gedruckt bey Johann Thomas Edlen von Tratnern, kaiserl. königl. Hofbuchdruckern und Buchhändlern. 1765.
<https://reader.digital-sammlungen.de/resolve/display/bsb10767320.html>
 2. *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft*: Erster Theil: zweyte, verbesserte und vermehrte Auflage. WIEN, bey Joseph Kurtzböck, Universitätsbuchdrucker 1768.
 3. *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft*. Erster Theil, Dritte Auflage. WIEN, gedruckt bey Johann Thomas Edlen von Tratnern, kaiserl. königl. Hofbuchdruckern und Buchhändlern. 1770.
 4. *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft*: Erster Theil. Dritte Auflage. WIEN, bey Joseph Kurtzböck, k. k. illyrisch- und orientali-schen Hof- wie auch N. Oe. Landschafts- und Universitätsbuchdruckern. 1777. Reprint, 2009.
<https://archive.org/details/grundstzederpo01somn>
https://books.google.co.jp/books?id=NuKTAQAQAQAJ&printsec=frontcover&hl=ja&source=gbs_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
 5. *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft*. Erster Theil. Vierte Auflage. WIEN, gedruckt bey Johann Thomas Edlen von Tratnern, k. k. Hofbuchdruckern und Buchhändlern. 1774.
 6. *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz*: von

- Sonnenfels Zu dem Leitfaden des politischen Studiums: Fünfte, vermehrte und verbesserte Auflage. Wien bei Joseph Edlen von Kurzbeck, k. k. Hofbuchdrucker Groß- und Buchhändler. 1786.
7. *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz: von Sonnenfels Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*: Fünfte, vermehrte und verbesserte Auflage. Wien bey Joseph Edlen von Kurzbeck, k. k. Hofbuchdrucker Groß- und Buchhändler. 1787.
8. *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz von Sonnenfels Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Sechste Auflage. Wien, bey Albert Camesina, Buchhändler in der untern Breunerstrasse. 刊行年記載なし。九州大学図書館 Call number: S.G./2014/E (1) Kyushu University Library
9. *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz: von Sonnenfels Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Sechste vermehrte und verbesserte Auflage. Wien bey Joseph Camesina und Compagnie, in der untern Breunerstrasse. 1798.
10. *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz: von Sonnenfels Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Siebente verbesserte Auflage. Wien, 1804 in der Camesinainen Buchhandlung.

<https://catalog.hathitrust.org/Record/011408443>

11. *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz: von Sonnenfels. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Erster Theil. Achte Aufl age. Wien, 1819, im Verlag von Heubner und Volke. Reprint 1970.
- W., K., “Kurzbock, Joseph Ritter von” in: *Allgemeine Deutsche Biographie*. Bd., 17. 1883. pp.431-432.

Summary

On Revisions to Vol. 1 of Joseph von Sonnenfels' *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz* and the Discovery of the Fourth Edition (1774).

Professor Hiroshi Kawamata, Nihon University College of Law

I have inquired into Sonnenfels and his *Grundsätze* in my preceding paper. The existence of the fourth edition was totally unknown to us. After the publication of my paper, I luckily could get the fourth edition of the first volume (1774). Therefore, its publishing history is described as follows. The first edition of the first volume is published in 1765, the second, revised and enlarged is in 1768, the third is in 1770 and 1777, the fourth is in 1774, the fifth, revised and enlarged is in 1786 and 1787, the sixth is without publication year [1796?], the sixth, revised and enlarged is in 1798, the seventh and revised is in 1804, the eighth is in 1819. Werner Ogris says that the fourth edition is published in 1786. But I can't unfortunately find and get it yet.

There are still some unsolved questions. 1. Why had Sonnenfels requested the publication of his *Grundsätze* to

both Trattner and Kurzböck ? But why had Trattner ended the publication of his *Grundsätze* after the fourth edition (1774) ? 2. Why had Sonnenfels and Kurzböck called the edition of 1777 as the third ? 3. Why had Sonnenfels changed the title page's portrait of the first volume from an old man to Montesquieu (the second volume to Forbonnais and the third volume to Sully) ? 4. Why had Sonnenfels changed the two citations from Rousseau to Cicero and Richard Hey since 1876 (the fifth edition) ?

I must inquire into the second and third volume of his *Grundsätze* in the future.

Reflections on the value added of social capital

Yoji Inaba*

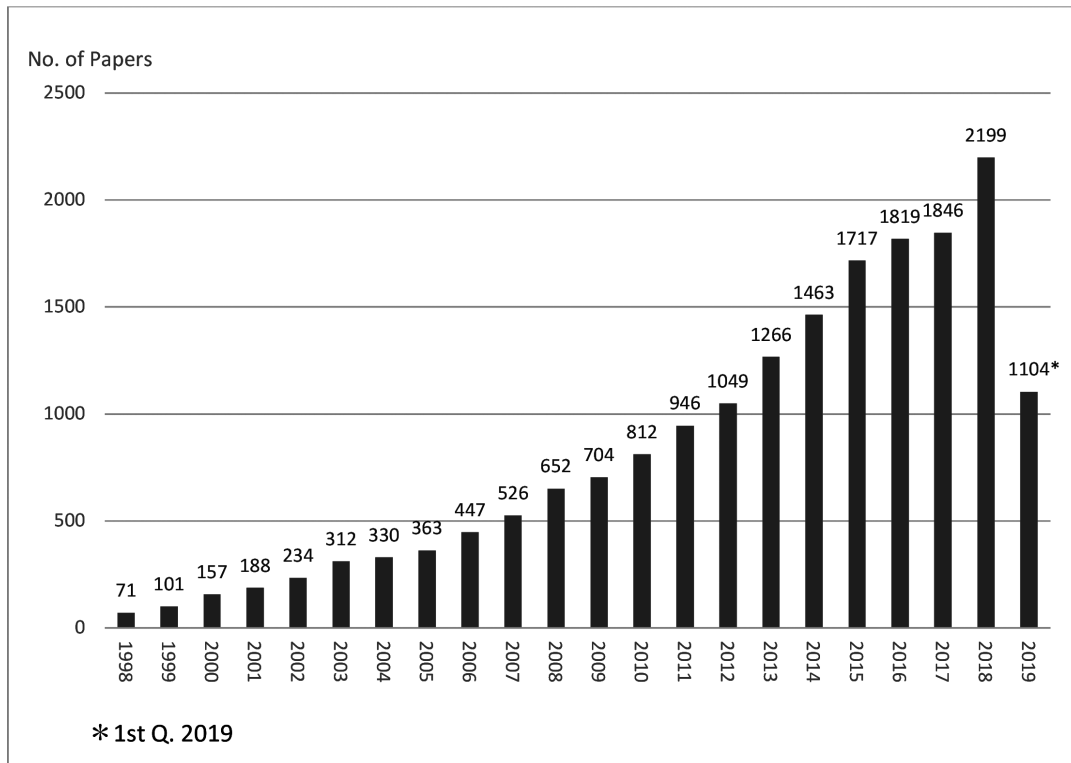
1. Preface

It has been over thirty years since the concept of social capital⁽¹⁾ was advocated by some scholars. At first, the concept was just a minor offspring of heretics. However those heretics included academic giants of sociology, political science, economics, and public health such as Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert Putnam, Gary Becker, Francis Fukuyama, Elinor Ostrom, and Ichiro Kawachi. The concept has been met with some harsh critiques including a total denial of the concept.⁽²⁾

Nowadays, social capital has gained recognition as an academic concept reflecting an accumulation of numerous empirical research works in the past three decades. In 2003, John Field wrote “While there is a spreading literature on the concept, though, there has so far been nothing in the way of an extended introduction.” in his first edition of “Social Capital”. Fourteen years later in 2017, in his third edition, he described as follows.

Today, the idea of social capital is so widely used that it is almost a taken-for-granted part of the researcher’s tool bag. - - - So, on the whole, I think it reasonable to conclude that the concept has indeed

Figure 1 The Number of Academic Papers Related to Social Capital



(Source) Science Direct, accessed on May 1 2019

come of age, and has served an extremely valuable purpose in drawing attention to the resources embedded in social relations and the ways in which people use them. (p.91)

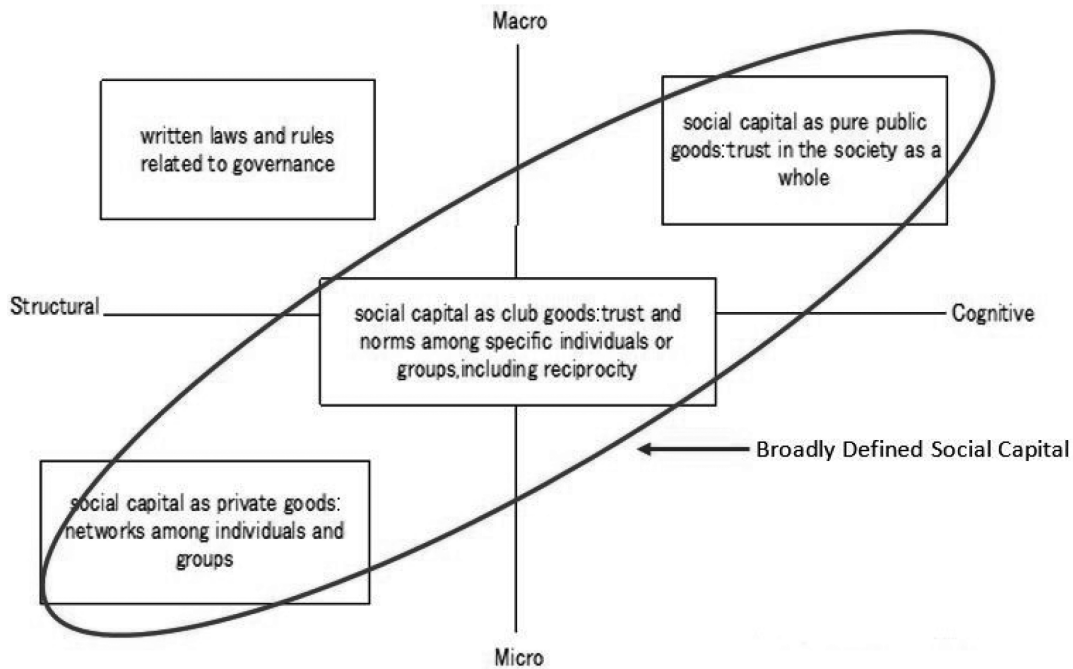
It is true that we can observe a proliferation of literature related to social capital. As shown in Figure 1, the number of academic papers which include social capital as one of key words has been constantly increasing in the past 20 years. However, in spite of this proliferation, controversies on the concept have been far from being over. “Criticisms of social capital are centered on five ambiguities: ambiguity of the definition, ambiguity on the added value derived from social capital, ambiguity on measurement, ambiguity on causality, and ambiguity as policy tools” (Inaba 2013). The author wrote answers to these critiques

titled “what’s wrong with social capital? Critiques from social science” as a chapter for “Global Perspectives on Social Capital” edited by Kawachi, Takao, and Subramanian. The present essay is a follow-up of the chapter mainly focusing on why analyses on the combination of the three basic concepts of social capital, namely, network, norms, and trust have value added?

2. Why the combination of the three basic concepts of social capital, namely, network, norms, and trust has value added?

The most fundamental academic question related to social capital is as follows. “Each of the basic components of social capital such as trust, norms of reciprocity, and social network represents a well-established construct with huge accumulations of academic works in the past.” (Inaba 2013, p326) Existing studies on each of the three concepts would be suffice to shed light on socio-economic matters in the present society. How come we have to create a new concept like social capital? Fine (2010) even denounced social capital as “hack academia.”⁽³⁾ What Fine meant was deep disbelief in those who use the term, social capital. According to Fine, they are just disguising old well established findings as something newly found. If that were the case, those who have been advocating the concept of social capital including the author of this essay should be ashamed of themselves. However, that is not the case. Social capital, especially, broadly defined as the combination of networks, norms, and trust as shown in Figure 2 does have value added to supplement the defects of existing concepts. The theme of this essay is to clarify that Fine’s accusation is totally groundless.

Figure 2 Three Concepts of Social Capital



(Source) Inaba (2005)

2.1 Social Capital has value added as a micro-macro link⁽⁴⁾

Social capital in its broadly defined sense has at least five potentials to provide value added. In the first place, it can function as micro-macro link between individuals and society as a whole using the meso level as a link. Social capital can provide a comprehensive picture of our society by combining individuals, community and the society as a whole into one concept. The author should be modest. However based upon my experience in the past 50 years, I can safely say the followings. That is some academic disciplines strangely lack the concept of community. As a result, they fail to provide the true picture of our world. This causes big problems from the viewpoints of policy makers, because major academic disciplines fail to provide comprehensive policies to deal with various current issues. What they assert is just a patchwork based upon their partial understandings of the real world.

Tett (2015) described the question raised by the Queen of England at the London School of Economics two months after the Leman shock. After a presentation by Luis Garicano, a highly esteemed economist, she asked him “Why did nobody see the crisis coming?” His answer was “though lots of people had understood separate pieces of the picture, nobody had been able to take an overview (pp. 132-133).” I would not say social capital can always present a perfectly comprehensive picture of the real world by putting communities linking both individuals and macro situations. However, social capital in the broadly defined sense could provide a clue to know the whole picture thanks to its micro-macro link function.

2.2 Social capital has value added as a bridge between the past and the future

Social capital as a micro-macro link suggests its snapshot function to gain the comprehensive picture of the present society. However, community social capital is also a reflection of its past defined by history and cultural heritage. Putnam’s seminal work “Making Democracy Work” (Putnam, 1993) described the history of Italy by tracing back to the 11th century. He devoted as many as 42 pages out of the 185-page book for Italian history to explain regional peculiarities of social capital in Italy. Obviously the present social capital is situated at the midpoint of the timeline from the past to the future. Social capital in the broadly defined sense is an embodiment of the past, some elements of which should be inherited to the next generation in the future. In that sense, social capital functions as a bridge between the past and the future.

Many countries have been endowed with local festivals which foster social capital of both intra and inter generations, and the social capital,

cardiovascular diseases.

One of the most successful cases of behavioral change in Japan is Suzaka city located in Nagano Prefecture.⁽⁶⁾ The population of the municipality is approximately 50 thousand. Originally a small local health care movement started from a part of Suzaka city back in the 1940s has grown into a formal city government program which provides education on health to over 280 housewives every two-year period. The program celebrated its 60th anniversary in 2016. As many as 7500 housewives participated in the program during the sixty years. This means over a quarter of housewives in Suzaka city took the health care cause. It has achieved phenomenal changes regarding the health care related behaviors among the residents. In fact, the movement was so successful that other municipalities not only in Nagano prefecture but also municipalities all over Japan adopted the movement. Although the prefecture, which used to be known as the most short-lived prefecture mainly due to excessive intake of salt, has successfully reduced their salt intake. Residents in Nagano prefecture now enjoy longevity. Their life expectancy belongs to the longest group among the 47 prefectures in Japan.

However behavioral changes often do not last long. Even the supposedly strongest incentive like the price hike of tobacco cannot keep people from smoking for a long period. Many smokers resume smoking in 18 months in spite of the price hike.⁽⁷⁾ The difference between the tobacco price hike and the health care education in Suzaka city is whether they utilize social capital or not. Tobacco price hike depending upon behavioral changes of individuals alone cannot achieve a long lasting result. However, health care movement mobilizing social capital of residents can change the norms of residents and bring about a long lasting behavioral change.

Another example is governance.⁽⁸⁾ For instance, changes in rules cannot terminate corporate misdeeds. Japanese government made efforts to enhance entrepreneurship on the part of the management by emphasizing corporate governance. In fact, corporation law has been amended frequently since the middle of the 1990s. First, the government strengthened the power of the auditors, and then, the position of auditors. In addition, they introduced Anglo-Saxon corporate governance systems in 2003. They also introduced Corporate Governance Code, and Stewardship Code for institutional investors. As far as formal rules are concerned, the corporate governance system has been substantially improved. Yet the present situation of corporate governance leaves much to be desired. Investors have been suffered from corporate misdeeds one after another.

Companies set up what they call a third party committee to investigate the cause of the misconduct. Quite frequently, they attribute the misconduct to the company's corporate culture.

What the committee implicitly implies is the management of the company is not directly responsible for the misconduct. However, in my opinion, that is completely wrong because the corporate culture is an intangible asset which has been crafted by the top management. In reality, there are informal rules as Ostrom called institutions behind formal regulations and rules. These informal rules consist social capital of the firm. In any case, corporate misdeeds could have been prevented if information about the organizational social capital were available. Sound social capital is the most important prerequisite for sound corporate governance. By the same token, social capital is a prerequisite for sound democracy as well⁽⁹⁾.

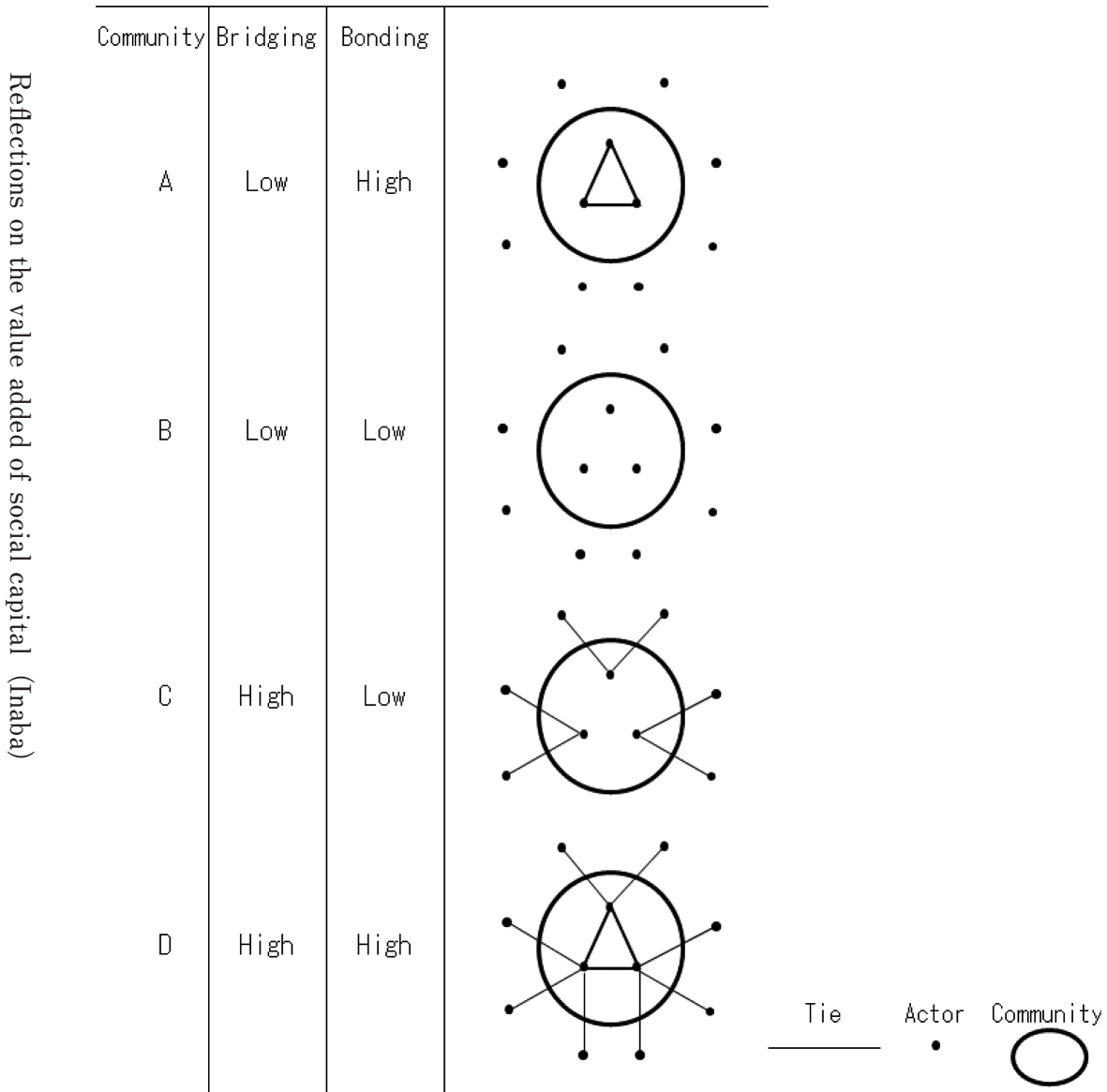
2.4 Social capital has value added by providing comprehensive pictures of communities

The function of social capital as a micro-macro link provide a comprehensive picture of a community. As shown in Figure 3, basically any communities can be classified into four types from the viewpoint of social capital. The residents of the community D has close ties with both the members and non-members of the community, while the residents in the community B are isolated without any ties with others. Those in the community A have ties among the members of the community. However they lack ties with people outside their community. On the contrary, those in the community C do not have ties in the community, but have ties with people outside of their community.

Ishida (2015) found these four types in Tama New Town Area located in the west suburb of Tokyo. One area is a newly developed residential area for relatively wealthy families living in individually detached houses. The residents of the area had abundant outside ties with very poor contacts with his/her neighbors. The area fits the image of the community C mentioned above.

On the other hand, there is an old community located nearby consisted of households residing the area for a long time. Quite naturally, they enjoy close ties among the residents. But they have little outside ties. The area is just like the community A. In the southern center of Tama New Town, there is a public apartment owned by the Metropolitan Tokyo Government. The dwellers of the apartment are mainly old with low income, and in many cases, live alone. They have little contacts with each other and few ties with outsiders like the case of the community B in Figure 3. Just a few blocks away from the apartment, there are residential areas consisted of condos owned by middle income households originally developed & sold by UR

Figure 3 Community Classification by Social Capital



(Source) Inaba (2013, pp.336-337)

五〇七 (一一七)

(Government Housing Corporation). The residents of these areas enjoy ties both among themselves as well as ties with outsiders (community D).

Apparently, what the local government is supposed to do is different depending on the characteristics of social capital of each community. The community D may require no major intervention from the local government, while the local government may be required to assist

dwellers in the community B to prevent them from being isolated by assisting the residents making ties among and outside the community. As for the community A, the local government should help them to create ties with those living outside of the community. On the contrary, as for the community C, the local government should assist the residents to get acquainted with each other.

Nobody would not have any difficulties in understanding the above mentioned logic. However, in reality, it is not so easy for local governments to adopt differentiated policies depending on the characteristics of neighborhoods from the view point of fairness and neutrality in providing public services to tax payers. Social capital gives the local government a logic to differentiate its interventions depending upon the characteristics of social capital.

2.5 Social capital has value added as a missing link between income/wealth gap and the soundness of democracy

Grootaert (1998) suggested social capital is a missing link connecting three types of capital: natural, physical, and human capital. However, in my opinion, social capital in broadly defined sense has a role as a missing link in more significant contemporary issues. That is a link between income/wealth gap and the soundness of democracy. Economists' enthusiasm on widening income/wealth gap is a phenomenon observed in the recent ten years. Until the middle of the 2000s, mainstream economists had been apathetic toward the issue. They said poverty was a big economic issue, not the income/wealth gap. They also said income gap was nothing but a reflection of differences in one's ability and preference. According to them, if there had been economic gap which could not be explained by ability or by preference, the market mechanism would adjust the gap. It will be vanished eventually

in the competitive market. The widening income/wealth gap is a reflection of sound economic activities providing incentives to those endowed with talents. I must mention, to be fair, there were many economists who worried about the widening economic gap. However, they appeared on the main stage of the economics only in the 2010s in spite of the fact, the widening income/wealth gap had been observed since as early as in the 1990s.

While mainstream economists had ignored the negative impact of the widening income/wealth gap, those who advocated social capital correctly pointed out the negative impact of the gap. They argued that the widening income gap deteriorated social capital, thus led to the deterioration of health. The widening income/wealth gap lengthens social distance among people. It will deteriorate trust toward society as a whole (generalized trust), and strengthen the trust among the group he/she belongs to (particularized trust).

Inaba (2008) summarizing the results of preceding works suggests that the causality mainly goes from economic equality to social capital, not vice versa. According to the paper, the mechanisms through which inequality affects social capital can be summarized as follows.

- 1) Inequality increases social distances between income groups. (Wilkinson [2005])
- 2) It is easier for the members of egalitarian communities than for those in communities with wide income and wealth gaps to share the same values. Conversely difficulties in sharing the same values will more greatly damage efforts for collective work between income classes (Uslaner [2002] ; Wilkinson [2005]).
- 3) Economic inequality may deteriorate the self-esteem of the have-nots and thus deprive them of the sense of collective work with the

- rich. This in turn deteriorates the social capital of the community (Uslaner [2002], Wilkinson [2005]).
- 4) Economic inequality may deteriorate the quality of social contacts for the poor. Although there is a strong incentive on the part of the poor to establish contacts with the rich, the rich lack incentives to have contacts with lower classes. Social contacts of the poor tend to be limited to those among the same kind of people, leading to further deterioration of their social capital (Uslaner [2002] ; Field [2003]).
 - 5) Economic inequality may accelerate the asymmetry of information. The have-nots tend to be put in a disadvantageous position in terms of both the quantity and the quality of information they can obtain, while the affluent tend to be in a better position. The latter can take advantage of their position and exploit the former. This makes the poor more distrustful of the rich and results in deterioration of social capital.
 - 6) Increased asymmetry of information caused by inequality may make a higher level of diligence necessary in transactions, thus increasing the transaction costs of the community as a whole. Although transaction costs often reflect the conditions of social capital, the relationship may be the reverse. Higher transaction costs may be accompanied by more friction, which can have an adverse impact on social capital (Zak and Knack [2001]).
 - 7) Excessive economic inequality may hurt people's expectation for the future. People become less optimistic about the future and may lose the get-ahead sentiment. People do not see any reason to conduct inter-class cooperation under a class society with a pessimistic view of the future (Uslaner [2002]). (Inaba 2008, p.5)

Unfortunately all these mechanisms have materialized. Economic inequality has had a seriously adverse impact on our society through the deterioration of social capital, and even has been endangering democracy, while mainstream economists have been concentrating on their patchworks ignoring the serious negative impact of the widening economic inequality.

As mentioned earlier, there is social capital with negative externalities. I would not say that social capital is a wizard's wand, one wave of that brings about solutions to every issue. However, even in the case of negative issues, social capital in broadly defined often provides a clue to identify the hardcore of the problem. Broadly defined social capital is indispensable in dealing with various contemporary issues by providing unique views other concepts cannot reveal.

3. New frontiers of social capital research⁽¹⁰⁾

Having viewed the merits of broadly defined social capital, let me turn to the new frontiers of social capital research. I can raise three points as mentioned below.

3.1 Reevaluation of the Commons in the era of AI

Elinor Ostrom, the first female Nobel laureate in economics became an ardent advocator of social capital in the last one and half decade of her academic life. Since her enthusiasm on social capital was derived from her study on the Commons, her definition of social capital includes institutions in place of norms (Ostrom & Ahn, 2009; Ahn & Ostrom, 2008). What she meant by institution is tilted toward informal rules among community members rather than formal laws and regulations stipulated

by central or local governments.

As illustrated by Ostrom (1990) and her colleagues (Ostrom et al. 2002), social capital functions as a base for the smooth management of the Commons suggesting social capital as a prerequisite for the sound management of the Commons.

Jeremy Rifkin reevaluates the role of the Commons as one of the three governing mechanisms of our society in tandem with the market mechanism and the government.

Until very recently, economists and historians regarded the Commons as a unique economic model whose relevance was inextricably tied to a feudal society. Over the past 25 years, however, a younger generation of scholars and practitioners has begun to reexamine the Commons as a governing model. They sense that its guiding principles, if updated and reworked, might offer a more practical organizational model for a transitioning economy where centralized command and control of commerce is capitulating to distributed, laterally scaled, peer-to-peer production, where property exchange in markets is becoming less relevant than access to sharable goods and services in networks, and where social capital is becoming more valued than market capital in orchestrating economic life. (Rifkin 2014, p.189)

If there is an essential theme to the Commons, it is that the people who know best how to govern their lives are the members of the community themselves. If there are resources, goods, and services that are public in nature and are best optimized by public access and use, then they are often best managed by the community as a whole. (Rifkin2014, p.195)

What was unique about the view point of Rifkin was that he found abundant examples of the Commons in today's high technology domains such as the development of Linux.

The GPL⁽¹¹⁾ became the vehicle for the establishment of a Commons for the free sharing of software. The license incorporated many of the paramount features Elinor Ostrom proposed for effective management of any Commons, most importantly the conditions of inclusion and the restrictions for exclusion; the rights governing access and withdrawal; monitoring sanctions and protocols for self-management; enhancement and stewardship of the resources, which, in this is the code itself. - - - There was a growing awareness of the Internet as a place where human beings create social capital rather than market capital. - - - That operating logic favors an open Commons form of democratic self-management. - - - The idea that much of the social life of our species is best optimized in the public domain makes "common" sense – after all, it is the arena in which we create social capital and trust. (Rifkin 2014, pp.211, 214, 219, the footnote provided by Inaba)

In fact, according to Rifkin, the Commons can be a governing system for the high tech world on the web if social capital prevails. Thus social capital is indispensable for creating high tech Commons. His justification to treat the arena for the development of high technologies as the Commons is as followings. That is, today's successive technological progress reduces marginal cost down to almost zero where goods and services can be treated as public goods.

There is no doubt that we need more detailed analyses before jumping into the conclusion. However, Rifkin did make a very important

proposition worth for further analyses from a view point of social capital study.

3.2 Needs for a national benchmark survey of social capital

Rifkin (2014) reevaluates the role of the commons as a governing mechanism in the era of AI, where social capital is of vital importance. Although there has been many surveys on social capital in Japan focusing on various local areas, there is no nationwide survey which provides a benchmark on the level of social capital. Without a benchmark, the peculiarities of communities from a viewpoint of social capital cannot be identified.

JAGES⁽¹²⁾ (the Japan Gerontological Evaluation Study) has been a phenomenal success revealing a number of evidences on the relation⁽¹³⁾ between social capital and health. They provide diagnoses on the social determinants of health including social capital for each of the participating municipalities. The study originally started as a local survey in Chita Peninsula in Aichi prefecture with the data of just 7057 senior citizens living in two municipalities in 1999. It has grown into a huge survey project. The fifth wave carried out in 2016-2017 gathered the data of as many as approximately 200,000 individuals age 65 or over in 40 municipalities. The results of the projects should be analyzed in comparison with a benchmark data which is a survey nationwide with all generations. However, there has been no nationwide survey on social capital which represents the entire Japanese population including younger generations.

The nationwide benchmark study of social capital could also provide a barometer on the soundness of our communities if it is carried out regularly, for instance, every five-year period like the Census.

3.3 Progress in the assessment of social capital in the era of AI

Progress in network assessment together with space assessment assisted by AI have been opening up a new frontier for social capital analyses. Originally, it was formidably difficult for researchers to draw a sociogram or a comprehensive picture of a community or a group. In addition, it was also formidably difficult for researchers to define the appropriate scope of a research mainly due to difficulties in getting appropriate data. They all suffered from the modifiable areal unit problem (MAUP). That is, the result could be changed depending upon the unit of the area used for the analysis. Because of these difficulties, researchers used proxies such as group participation rates and the frequencies of contacts with neighbors, friends and acquaintances, and so on. In many cases, there is practically no way to overcome the MAUP due to the availability of data. However, if researchers can overcome ethical issues, technological progress of ITC enables us to draw a sociogram of any groups by using, for instances, the exchanges of e-mails and SNSs. ITC also allows us to identify the center of information exchanges and, thus, we can identify the appropriate scope of a network.

4. Concluding Remarks

An eminent statistician Dr. Junji Nakano once made a following comment. “Human beings cannot beat machines. They cannot beat even bikes.”⁽¹⁴⁾

Regardless of our preference, AI will prevail in our society at least in areas currently under the market mechanisms sooner or later. It may be imperative for us to create new types of the Commons in the virtual

space based on our social capital to protect ourselves before the greedy market mechanism takes the fruits of AI.

Acknowledgments

This study was financially supported by Japan Society for the Promotion of Science (JSPS) Grant-in-Aid for Challenging Research (KAITAKU) (Grant No.17H06195). In addition, the author appreciates valuable comments kindly given by Dr. Yoshimichi Sato, Dr. Jun Kanamitsu, and two reviewers.

References

- Ahn, T.K. & E. Ostrom (2008). Social capital and collective action. In: Castiglione, Dario., Jan W. van Deth & G. Wolleb (Eds.) *The Handbook of Social Capital*. Oxford University Press.
- Alexander, J.C., B. Giesen., R. Munch & N.J. Smelser (Eds.) (1987). *The Micro-Macro Link*. University of California Press.
- Field, John (2003). *Social Capital*. Routledge.
- Field, John (2017). *Social Capital-Third Edition*. Routledge.
- Fine, Ben (2001). *Social Capital versus Social Theory*. Routledge.
- Fine, Ben (2010). *Theories of Social Capital: Researchers Behaving Badly*. Pluto Press.
- Gallie, W.B. (1956). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society New Series*, 56, pp.167-198.
- Grootaert, Christiaan (1998). Social Capital: The Missing Link? *Social Capital Initiative Working Paper, No.3*. World Bank.
- Inaba, Yoji (2005). Economic Implications of Social Capital: How should we deal with externalities through our minds? *Planning Administration*, Vol.28. No.4, pp.17-22. (in Japanese).
- Inaba, Yoji (2008). Social Capital and Income- Wealth Gap: An Empirical Analysis on Japan. *The Nonprofit Review*, 8-1, JANPORA pp.1-12.
- Inaba, Yoji (2013). What's Wrong with Social Capital? Critiques from Social Science. In: Kawachi, Ichiro., Soshi Takao & S.V. Subramanian (Eds.) *Global Perspectives on Social Capital and Health*. Springer, pp.323-342.
- Inaba, Yoji (2016). Social Capital-Its Academic Effectiveness and Policy Implications. In: Inaba, Yoji. & Ryoza Yoshino (Eds.) *The World of*

- Social Capital- Its Academic Effectiveness, Policy Implications, and Analytical Method.* Minerva Shobo, pp.1-179. (in Japanese).
- Inaba, Yoji (2017). *What Causes Corporate Misconducts? An Analysis of Organizational Culture from a Viewpoint of Social Capital.* Chuokoron-shinsha. (in Japanese).
- Inaba, Yoji (2019a). Inequality Trap and the Political Extinction of the Middle Class– the Dark side of Social Capital and its Impact on the Civil Society. In: Tsujinaka, Yutaka & Naoto Yamauchi (Eds.) *Social Capital and Civil Society: Politics-How to Form Governance for the Enhancement of Well-being and Trust.* Minerva Shobo. pp.97-139. (in Japanese).
- Inaba, Yoji (2019b, in print). New frontiers of social capital research, *Annals of Sociology 2019*, The Tohoku Sociological Society.
- Ishida, Mitsunori (2015). *Breaking the Bottle Neck to Enhance Social Ties – Revitalization of Local Communities.* Keiso Shobo. (in Japanese).
- Ko, Hiroki (2005). *The Diary of a Danjiri Head Master.* Shobunsha. (in Japanese).
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the COMMONS: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor et al. (2002). *The Drama of the Commons.* National Academy Press.
- Ostrom, Elinor & T.K. Ahn (2009). The meaning of social capital and its link to collective action. In: Svendsen, Gert Tinggaard & Gunnar L. Svendsen (Eds.) *Handbook of Social Capital: The Troika of Sociology, Political Science and Economics.* Edward Elgar.
- Putnam, D. Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton University Press.
- Rifkin, Jeremy (2014). *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism.* St. Martin's Press.
- Tett, Gillian (2015). *The Silo Effect.* Abacus.
- Uslaner, Eric (2002). *The Moral Foundations of Trust.* Cambridge University Press.
- Wilkinson, Richard (2005). *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier,* The New Press.
- Zak, Paul & Stephen Knack (2001). Trust and Growth. *The Economic Journal*, 111 (April), pp.265-321.

* Department of Political Science & Economics, College of Law, Nihon University

e-mail : inaba.yoji@nihon-u.ac.jp

key words: social capital, commons, AI

- (1) With regard to the definition of social capital, Inaba (2013, p.332) defined “social capital as trust, norms of reciprocity, and networks that are associated with externality effects which operate through perceptions and cognitions or in the minds of the actors.”
- (2) “I beg to differ, and insist not only that social capital should be critically addressed, but that it should be discarded as a result” (Fine, 2010, p.207) Fine (2001) and Fine (2010) provide most comprehensive analyses on flaws of social capital. The author owes a great deal to the insights shown in these two books.
- (3) “With all social theory reinterpreted through its prism, a common feature of a typical social capital article can be its adoption of the form social capital plus X, or vice versa. Whatever I or even somebody else, published before, I can publish again as if a new contribution.” (Fine, 2010, p.32).
- (4) My knowledge on the micro-macro link is based on Alexander et al. (1987).
- (5) Ko (2005) gives the detailed description of the annual schedule of a deputy head in charge of the operation of the festival for a neighborhood. The deputy spent 53 days attending 130 meetings during a nine-month period from January to September in 2003.
- (6) The description of this part is based on two mail surveys and over 50 interviews I carried out in the past 12 years.
- (7) Based on a remark made by Prof. Rei Goto at the luncheon seminar 8 titled “Behavioral changes from the viewpoint of behavioral economics – bright sides and dark sides”, at the 75th annual meeting of Japan Society of Public Health on 27th of October 2016 held in Osaka. The remark was made in answer to a question concerning the durability of incentives. Besides the remark, there are numerous cases in which behavioral changes does not last long without social capital.
- (8) Refer to Inaba (2017) for a further detailed analysis on corporate misconducts from the view point of social capital.
- (9) Please refer to Inaba (2019a) on the analysis in which I extended the logic to democracy.
- (10) This section as well as the concluding remarks is based on Inaba (2019b) originally written in Japanese, translated by the author with some

additional modifications.

- (11) The GPL stands for General Public License. It stipulates the framework for free software licensing, which is called “copy left” in contrast with “copy right.” (Rifkin 2014, p.214)
- (12) https://www.jages.net/about_jages/ accessed on May 22, 2019.
- (13) Not an association which might be derived from coincidences.
- (14) A comment given by Dr. Junji Nakano, the former Director General of the Japan Statistical Society, in his speech on AI, January 20th 2018 at Nihon University.

日本における民主主義の経済成長効果に 関する実証的試論

良 幸 樹 郎 憲
吉 智 直 太 一
井 本 本 本 寫
坂 坂 坂 瀧 中

1. 序
2. チャンネル効果と経済成長効果
3. 計量モデルによる分析方法
 - 3.1 チャンネル方程式と成長方程式
 - 3.2 データ
4. 実証分析結果
5. むすび

1. 序

政治制度や経済制度は国を問わず、複雑な歴史的経過をたどり形成され、それらに規定される民主主義や市場経済は国民や政府の意思決定を通じて相互に依存し合っている。こうした民主主義と市場経済との相互依存関係を前提としたうえで、本研究は日本を対象とし、民主主義の質的改善が経済成長に与える効果を定量的に把握することに挑戦する。より具体的には、日本の統計データを用いて、民主主義が人的資本、物的資本、所得分配、市場開放、政府規模といった各経済変

数を介して経済成長に影響を与える個別効果と、それらの和である総効果を推定し、日本の民主主義の経済成長効果の解明を試みる。

Tavares and Wacziarg (2001) は、民主主義の質から影響を受け経済成長に影響を与える変数のことをチャンネル変数 (channel variable) と定義している⁽¹⁾。上述した人的資本、物的資本、所得分配、市場開放、政府規模はこのチャンネル変数に当たり、民主主義と経済成長とをリンクさせる役割を果たしている。本研究では、民主主義の質がチャンネル変数に与える効果をチャンネル効果 (channel effect) と呼び、各チャンネル変数が経済成長に与える効果を経済成長効果 (economic growth effect)、または、単に成長効果と呼ぶことにする。

チャンネル効果と経済成長効果はともにチャンネル変数ごとに存在し得る。あるチャンネル変数に関する両者の積は、そのチャンネル変数を介した民主主義の経済成長効果、すなわち、上述の個別効果を表す。また、すべてのチャンネル変数に関する個別効果の和は、民主主義が経済成長に与える総合的な効果、すなわち、上述の総効果を表している。

本研究の主要な目的は以下の3点である。第一に、Solow (1957) は、労働の増加、資本の増加、技術進歩 (全要素生産性: TFP) の経済成長への寄与を定量的に把握する成長会計を提示した⁽²⁾。一方、本研究では民主主義の経済成長への寄与を定量的に把握することを第一の目的とする。人的資本や物的資本の形成は、経済成長を決定する基本的かつ大きな影響力をもつ経済的要因である。この2つの資本形成とその蓄積量は、経済主体である企業や個人の意味決定に依存しているが、その意思決定は政府の政策によって変化することが予想される。すなわち、市場経済において決定されるあらゆる経済変数は政府の政策と独立ではない。このことは、民主主義が政府の政策決定とその影響を受ける市場参加者の意思決定を通じ、市場経済において決定される人的資本や物的資本等のチャンネル変数に影響を及ぼして、経済成長を変化させることを意味している。

第二に、政治制度に関する研究は、各国の政治制度が各国の経済的パフォーマンスや民主主義の質に影響を与えていることを強調している。例えば、大統領制や議員内閣制のような政治制度に加え、司法制度、議会制度、選挙制度、地方自治制度、さらには、財政制度等のように憲法に規定される統治機構は、経済的パフォーマンスや民主主義の質と密接な関係にあることが指摘されてきた (Persson and Tabellini, 2003, Lijphart, 1999)。しかしながら、本研究は、政治制度等の統治機構が経済的パフォーマンスや民主主義の質にとって重要であるという指摘に止まらず、「われわれが実際に知りたいのは、・・・どの制度の特定の側面がどの結果にとって重要であるか」 (Acemoglu, 2005) ということに着目し、具体的で説得的な政策提言に結びつく分析を目指した実証的試論を行うことを第二の目的とする。ところで、Tavares and Wacziarg (2001) は、民主主義が複数のチャンネル変数を介して経済成長に影響を与える計量モデルを提示している。このモデルにおいて民主主義が経済成長に与える効果はチャンネル変数によって異なり、正值をとる場合も負値をとる場合もある⁽³⁾。本研究は第二の目的に応えるために、このモデルに基づく実証分析を行い、予め設定したチャンネル変数ごとにチャンネル効果と経済成長効果を推定する。

第三に、民主主義と所得水準との関係に関する研究は、Lipset (1959) 以来多くの研究蓄積がある。民主主義と所得水準に関する多くの実証分析は、クロスセクションとパネルデータに基づいて分析されてきた。豊かな国は民主主義国であり、民主主義は経済成長を実現することを示している。しかしながら、民主主義が所得水準に与える正の効果は、民主主義制度が導入された初期段階に限られ、強固な民主主義が定着した段階では負の効果が生じることも指摘されている (Barro, 1996, 1997)。また、Giavazzi and Tabellini (2005)、Persson and Tabellini (2006, 2008, 2009)、Acemoglu et al. (2019) では、民主主義の経済成長効果、すなわち、正の効果が確認されているが、これらの研究が独裁政治から民主主義への移行による効果を推定したものであることには注意を

要する。これに対して、Helliwell (1994) と Tavares and Wacziarg (2001) のように民主主義が所得水準に与える効果を負とする研究もある。これら一連の先行研究に対し、本研究は、日本という民主化後、比較的長い歴史を有する国の民主主義と経済成長に焦点をあて、各国のクロスセクションデータではなく、日本の歴史的経緯を内在した時系列データを用いて実証分析を行うことを第三の目的とする。具体的には、日本において民主主義が経済成長にどのような影響を与えてきたかを把握するために、人的資本、物的資本、所得分配、市場開放、政府規模の5変数をチャンネル変数として設定したうえで、1961年から2014年の日本の時系列データを用いて、これら5変数のチャンネル効果と経済成長効果を推定することを試みる。そして、構造方程式の推定結果から個別効果と総効果を導出し、日本の民主主義が経済成長に与える効果について検討する。

本研究の構成は以下の通りである。第2節では、民主主義と経済成長とをリンクさせるチャンネル変数について説明し、それらのチャンネル効果と民主主義が経済成長に与える効果について考察する。第3節では、本研究で利用する分析方法とデータについて説明する。第4節では、実証分析結果を提示し、最後に、本研究の要約と課題について述べる。

2. チャンネル効果と経済成長効果

Tavares and Wacziarg (2001) はチャンネル変数を複数設定（政治的不安定性、政府の質、人的資本等）し、民主主義が各チャンネル変数を介して経済成長に及ぼす効果について実証分析を行っている。彼らの研究を踏まえた坂井 (2013) もあり、両者は構造方程式を推定する計量モデルによる研究である。

チャンネル変数とは、前述のとおり、民主主義の質から影響を受け経済成長に影響を与える変数のことであり、民主主義と経済成長とをリンクさせる。民主主義の質は政策決定を通じて経済成長という経済

的パフォーマンスに影響を与えることから、チャンネル変数は政治と経済とをリンクさせる変数であるともいえる。例えば、民主主義の状況によって、政変（クーデターや政権交代）の頻度が異なり、政変に伴う統治機構や政策の変更は平和的であることも軍事力によることもあり得る。いわゆる政治的安定性は、民主主義の成熟度によって異なっているとともに、雇用や物価という経済安定や経済成長という経済的パフォーマンスに影響を与えている。この政治的安定性のようなガバナンス指標は、民主主義と経済成長とをリンクさせるチャンネル変数の代表的な例である（坂井, 2013）⁽⁴⁾。

本研究では、民主主義の質がチャンネル変数に与える効果をチャンネル効果と呼び、各チャンネル変数が経済成長に与える効果を経済成長効果と呼ぶこととする。チャンネル効果と経済成長効果はともにチャンネル変数ごとに存在し得るが、あるチャンネル変数に関する両者の積は、そのチャンネル変数を介した民主主義の経済成長効果、すなわち、個別効果を表している。また、すべてのチャンネル変数に関する個別効果の和は、民主主義が経済成長に与える総合的な効果、すなわち、総効果であり、日本の民主主義が経済成長に与える効果と考えることができる。

本研究ではこうした個別効果と総効果を定量化するために、5つのチャンネル変数を設定したうえで、各チャンネル変数を被説明変数とし、民主主義の質を説明変数に含む5本の構造方程式（以下、チャンネル方程式）と、経済成長率を被説明変数とし、5つのチャンネル変数が説明変数である1本の構造方程式（以下、成長方程式）を推定する。これらの構造方程式の推定結果に基づき、チャンネル方程式の民主主義に関する回帰係数と、成長方程式のチャンネル変数に関する回帰係数との積を計算することにより、民主主義の質が各チャンネル変数を介して経済成長に与える個別効果を導出する。さらに、これらを合計することにより、民主主義が経済成長に与える総効果を提示する。このアプローチは、日本の民主主義が特定のチャンネルを介して経済成長

に影響を与えているかどうかを、そして、どのような影響を与えているかを明らかにすることができる。

本研究におけるチャンネル変数は、人的資本、物的資本、所得分配、市場開放、政府規模の5つである。人的資本は教育や経験を通して得られる知識や熟練と定義されることから、教育と労働の関数として表される⁽⁵⁾。さらに人的資本は、知識や熟練だけでなく栄養、医療、健康、寿命等の労働者の能力を引き上げる個人や企業そして社会のストックであり、特に知識は正の外部性があり、公共財の特徴をもっている。したがって、人的資本は政府の教育政策と雇用政策を通じて民主主義から影響を受ける代表的なチャンネル変数であり、民主主義の質的改善が人的資本の蓄積を促進することが期待される。

物的資本は投資の収益率やそのコスト（長期利子率）だけでなく、法人税率やリスクに対する政府のケア、さらには政府の公共投資との競合・補完関係にも依存する。政府支出と民間投資（物的資本の形成）との関係に関する従来からの議論は、政府支出の増加が民間投資を抑制するというクラウディングアウト効果の存在である。民主主義の質的改善が政府支出を増加させるときは、クラウディングアウト効果が存在するならば、民主主義と物的資本との関係は負と予想されるが、クラウディングアウト効果が存在しないならば、両者の関係は正となる。他方、民主主義の質的改善が政府支出を減少させるときは、この正負の関係は真逆になる。生産要素の技術的關係から物的資本の経済成長効果は正であると予想されるものの、物的資本のチャンネル効果の方向は定まらないことから、民主主義が物的資本を介して経済成長に与える効果も定まらない。Tavares and Wacziarg (2001) の実証分析では、その効果は負となっている。

所得分配は政府の分配政策や課税政策によって大きく変化する。政権が富裕層に配慮した分配政策や課税政策では、富裕層への所得と富が集中し、ジニ係数は高く不平等は大きくなる。その結果、労働者の勤労意欲の低下を導くことも予想されるが、富裕層の経済的なインセ

ンティブを損なうことはなく、経済成長を促進することも予想される。一方、中間層や低所得層に配慮した課税政策や所得再分配政策を重視する政権の下では、所得や富の不平等は小さくなる。しかし、この所得再分配政策は富裕層の経済的なインセンティブを低下させるだけでなく、労働者の勤労意欲を低下させ、失業率を高める可能性がある。したがって、民主主義のテーマの一つである所得や富の分配の不平等を是正することが、経済成長に正の効果をもたらすかどうかは明らかではない。

貿易の市場開放は頻繁に政治問題となっている。国際経済学の基礎理論である比較優位の原理は、自由貿易が国民の厚生水準を高めるという命題を導いている。しかし、貿易の自由化は国内の特定の生産者に不利益が集中し、かつ、労働や土地さらには物的資本の短期的調整が困難であることから、国内産業の市場開放には強力な反対意見が常に提起されてきた。一方、国民一人当たりの貿易の自由化の便益が小さいために、大多数の消費者は発言を控えることが市場開放の進展しない背景要因となっている。したがって、民主主義が貿易の市場開放を促進することは困難であり、市場開放の経済成長効果も明確ではない。

政府規模に関する国民の選好について、「ゆりかごから墓場まで」というように、国民のあらゆる生活をケアする大きな政府を選好している北欧諸国や、国民に対する政府の介入・規制を極力排除し、個人の自己責任が貫徹可能な小さな政府を選好するアメリカのような国も存在する。政府規模は国民が政府の役割をどのように考えるかによって大きな隔たりがある。この議論は、その国の長い歴史的過程、民主主義の誕生、民主主義の歴史的過程等に依存しているものと考えられる。したがって、政府規模のチャンネル効果は不確定である。さらに、政府規模の変化が有効需要に与える効果、さらには、民間投資に与える効果も存在することから、政府規模の経済成長効果も複雑であることが予想される。

以上5つのチャンネル変数のうち、人的資本は民主主義の質的改善

によって増加し、その人的資本の増加によって経済成長を促進させると予想されるが、他の4つのチャンネル効果と経済成長効果は政治的・経済的要因や民主主義の歴史等、各国の複雑な歴史的過程に依存していることから明確ではない。すなわち、チャンネル効果と経済成長効果の解明は、極めて実証的な問題であるといえる。

3. 計量モデルによる分析方法

3.1 チャンネル方程式と成長方程式

チャンネル効果と経済成長効果の推定には、Tavares and Wacziarg (2001) と坂井 (2013) に基づく計量モデルを用いる。この計量モデルはチャンネル方程式と成長方程式からなる連立方程式体系であるため、その特徴を踏まえた推定方法が必要となる。

チャンネル方程式は、人的資本、物的資本、所得分配、市場開放、政府規模という5つのチャンネル変数ごとに定式化される。いずれのチャンネル方程式についても、被説明変数はチャンネル変数であり、民主主義の質が説明変数に含まれる。また、成長方程式は、経済成長率を被説明変数とし、すべてのチャンネル変数が説明変数に含まれる。

したがって、推定すべき連立方程式体系は、5本のチャンネル方程式と1本の成長方程式からなる。また、この体系から決定される内生変数は、5つのチャンネル変数と経済成長率の計6つであり、それらはこの体系におけるすべての外生変数によって操作される。以上から、次式のように成長方程式とチャンネル変数を定式化する。

$$(1) \quad \dot{y}_t = \alpha + \sum_{i=1}^5 \beta_i x_{it} + \sum_{h=1}^H \delta_h Z_{ht} + e_t, \quad t=1, \dots, T$$

$$(2) \quad x_{it} = \gamma_i + \mu_i dc_t + \sum_{\substack{j=1 \\ j \neq i}}^5 \varphi_j x_{jt} + \sum_{s=1}^{S_i} \theta_{is} R_{ist} + u_{it}, \quad i=1, \dots, 5, \quad t=1, \dots, T$$

(1) 式は成長方程式である。この方程式において、 $ydot_t$ は第 t 期の経済成長率、 x_{it} は第 t 期のチャンネル変数であり、ともに内生変数である。 Z_{ht} は第 t 期の外生変数であり、その種類は h で表され、その個数は H である。また、 α , β_i , δ_h は推定されるべきパラメータであり、 e_t は第 t 期の攪乱項である。他方、(2) 式はチャンネル変数 x_{it} を説明するチャンネル方程式である。この方程式において、 dc_t は第 t 期の民主主義の質（後述する Democratic Capital）、 R_{ist} は i 番目のチャンネル変数に関する第 t 期の外生変数であり、その種類は s で表され、その個数は S_i である。また、 γ_i , μ_i , φ_j , θ_{is} はパラメータ、 u_{it} は攪乱項である。

各チャンネル変数のチャンネル効果は、(2) 式における dc_t の回帰係数 μ_i によって表される。また、各チャンネル変数の経済成長効果は、(1) 式における x_{it} の回帰係数 β_i によって表される。したがって、民主主義が各チャンネル変数を介して経済成長に影響を与える個別効果は、各チャンネル変数のチャンネル効果と経済成長効果の積 $\beta_i \mu_i$ で表される。そして、すべてのチャンネル変数に関する個別効果の和である総効果は次式で与えられる。

$$(3) \quad \sum_{i=1}^5 \frac{\partial ydot_t}{\partial x_{it}} \frac{\partial x_{it}}{\partial dc_t} = \sum_{i=1}^5 \beta_i \mu_i$$

(1) 式と (2) 式から計量モデルは、6つの内生変数と6つの構造方程式から構成される連立方程式体系である。本研究では、このモデルを3SLSで推定し、そのパラメータの推定値を利用して、個別効果と総効果を推定する。

このモデルの特徴は、民主主義の質がすべてのチャンネル方程式の説明変数に含まれているが、成長方程式には含まれていないことである。その理由は、民主主義の経済成長に与える直接効果ではなく、間接効果を推定することを意図したモデルであり、民主主義の経済成長に与える明確な直接効果に関する理論的關係が解明されていないこと

によるものである⁽⁶⁾。

また、民主主義と経済との関係の解明は、Lipset (1959) の先行研究以後の今日も重要なテーマである。このモデルはこのテーマの解明に挑戦しているだけでなく、「民主主義制度のどの特定の側面がどの結果にとって重要であるか」(Acemoglu, 2005) というテーマへの挑戦を意図していることにも特徴がある。ただし、本研究は、5つのチャンネル変数しか考慮しておらず、また、経済的パフォーマンスも経済成長しか取り上げていないが、資源配分の効率性、物価・雇用の安定性や公平性、さらには経済的自由などの政策目標についても分析が可能である。

3. 2 データ

本研究では、(1) 式と (2) 式を推定するため、1961年から2014年までの日本の経済、財政、金融、人口、民主主義等の時系列データを利用する。主要なデータの出所は、「国民経済計算年報」(内閣府)、「長期統計年鑑」(総務省統計局)、「長期金利」(日本銀行)であり、その詳細は付録Bを参照されたい。

民主主義の質を表す変数については、その時系列的な変動を捉える必要があるため、坂井・坂本 (2017) が毎年の政治意識調査のデータから作成した Democratic Capital を用いることにした。坂井・坂本 (2017) は、年次の民主主義指標が減価しながら Democratic Capital として蓄積されると想定して、その蓄積量も算出している。Democratic Capital は、Persson and Tabellini (2006, 2008, 2009) が「人々や社会が自国と諸外国の民主主義や非民主主義という、歴史的事実に基づく経験や教育を通して得られる民主主義に関する知識の蓄積量である」と定義したものである⁽⁷⁾。坂井・坂本 (2017) は、ある年において国民の選好がどれだけ政策に反映されていたかを表す年次の民主主義指標を作成し、それが民主主義に関する経験や知識となり、Democratic Capital として蓄積されていくと想定している。坂井・坂本 (2017) の民主主義指標は、毎年の内閣支持率と政党支持率等のデータを利用し

て推定したものであり、「人民の選好に基づき、人民による人民のための統治」という民主主義の理念が反映されているため、その蓄積量である Democratic Capital は民主主義の質を表す代理指標として相応しい性質を持っていると考えられる。また、Democratic Capital には年次で変化の大きい内閣支持率と政党支持率の影響が反映されるため、実証分析を行ううえで十分な時系列的な変動を確保することができる。

坂井・坂本（2017）の民主主義指標は年次データであり、各年における内閣支持率と政権政党支持率の類似度（どれだけ近い値をとるか）として定義される。政権政党支持率よりも内閣支持率が低いことは、政府が有権者の選好に合致した政策を実行していないことを意味し、民主主義的ではないとみなされる。他方、政権政党支持率よりも内閣支持率が高いことは、与党を支持しない有権者が内閣を支持していることを意味する。一見、こうした状況は望ましいようにも思えるが、与野党ともに十分に民意を吸収しきれていないことや、ポピュリズムが生じていることが懸念されるため、こうした状況は民主主義的ではないとみなされる。したがって、内閣支持率と政権政党支持率が近い値をとるほど、高い値を示す民主主義指標が定義されている⁽⁸⁾。

ところで、国際機関等が公表する他の民主主義指標は、民主主義の水準を国際比較する上では有用であるが、例えば、日本については近年、常に一定の値をとるなど、特定の国における時系列的な変動に乏しい。一方、本研究の実証分析は、日本において民主主義が経済成長を促してきたかについて検証するために、時系列的な変動のある民主主義指標を用いた分析が不可欠であるが、坂井・坂本（2017）の民主主義指標はこれに応えるものとなっている。もちろん、坂井・坂本（2017）の民主主義指標は、例えば、政治的無関心が強いため、内閣支持率と政権政党支持率がともに低く、両者が類似した数値をとるような状況を民主主義的としてしまったり、内閣支持率と政権政党支持率との大小関係が十分に反映されなかったりする問題を抱えているが、より精緻な民主主義指標の構築は今後の研究課題とし、時系列的変動

が得られることを重視して、この民主主義指標を用いることとする。

以上を踏まえ、本研究では、坂井・坂本 (2017) の Democratic Capital を民主主義の質を表す変数として利用する。この Democratic Capital には減価償却率ごとに 2%、4%、6%、8% の 4 つの指標があり、本研究では民主主義 *dc198*, *dc196*, *dc194*, *dc192* の 4 つのデータを利用している。

経済成長率には、平成 17 歴年基準の実質 GDP 成長率 *gdpdot*、就業者一人当たりの実質 GDP 成長率 *lydot* を用いた。人的資本には、大学進学率 *unirate* と短大・大学進学率 *colrate*、政府の規模には、実質政府最終消費支出の実質 GDP 比 *govesize*、そして、物的資本投資には、実質総固定資本形成の実質 GDP 比 *inveform* を用いた。また、貿易の市場開放は *global* と表記し、 $((\text{輸出} + \text{輸入}) \div \text{実質 GDP})$ を計算した値を用いることとした。

所得分配の不平等 *gini* は、Gini 係数を利用している。このジニ係数は国税庁の長期時系列データ、申告所得税標本調査結果の所得階級別納税者数 (合計) から導出したものである (昭和 26 年～平成 27 年)。

外生変数については次の変数およびデータを利用している。インフレーションには、日本の GDP デフレータの対前年上昇率 *infldot*、世界銀行データに基づく日本の GDP デフレータ上昇率 *dfltadot* を用いた。利子率には、貸出約定平均金利・国内銀行 *inrs90be* (日本の長期統計系列、総務省統計局) のほか、平均約定金利・ストック・長期・都市銀行 *inrs90af* (日本銀行) を用いている。世界貿易の成長率には、*tradedot* (WTO)、人口構成には、15 歳以下人口比 *under15*、65 歳以上人口比 *over65* を用いた。また、年次ダミー変数 *d1* として、オイルショック、ニクソンショック、円高ショック、リーマンショック、阪神淡路大震災・東日本大震災を考慮している。

表 1 は基礎データの要約である。まず、54 年間の成長率の平均値は、実質 GDP 成長率 *gdpdot* が 3.9%、就業者一人当たりの実質 GDP 成長率 *lydot* が 3.2% であり、日本が高い成長率を実現してきたことが確認

表1 基礎データ

変数	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
gdp (10 億円)	54	348801.0	148920.0	79046.0	541803.0
ly (億円 / 万人)	54	579.0	205.6	175.0	857.0
gdpdot (%)	54	3.876	3.811	-3.700	12.200
lydot (%)	54	3.187	3.269	-3.200	11.100
dc192	53	6.382	1.718	0.814	7.660
colrate (%)	54	38.548	12.735	11.800	56.800
unirate (%)	54	29.789	12.248	9.300	51.500
gini	54	52.443	4.315	44.300	60.500
global (%)	54	19.091	6.408	8.500	33.000
govesize (%)	54	13.932	3.514	9.340	19.162
inveform (%)	54	7.348	1.872	3.783	10.313

表2 Pearson の相関係数 N=54

変数	Gdp	gdpdot	lydot	dc192	unirate	colrate	gini	global	govesize
gdpdot	-0.7911 <.0001	1							
lydot	-0.7705 <.0001	0.9805 <.0001	1						
dc192	0.8649 <.0001	-0.7739 <.0001	-0.7846 <.0001	1					
unirate	0.9084 <.0001	-0.7774 <.0001	-0.7275 <.0001	0.7480 <.0001	1				
colrate	0.9455 <.0001	-0.8414 <.0001	-0.8070 <.0001	0.8735 <.0001	0.9697 <.0001	1			
gini	0.6607 <.0001	-0.5053 <.0001	-0.5477 <.0001	0.6915 <.0001	0.6076 <.0001	0.6495 <.0001	1		
global	0.9375 <.0001	-0.7578 <.0001	-0.7322 <.0001	0.7727 <.0001	0.9784 <.0001	0.9530 <.0001	0.6652 <.0001	1	
govesize	0.5177 <.0001	-0.3655 0.0066	-0.2687 0.0495	0.0820 0.5595	0.6785 <.0001	0.5274 <.0001	0.0361 0.7953	0.6347 <.0001	1
inveform	-0.6297 <.0001	0.3730 0.0055	0.3485 0.0098	-0.2736 0.0474	-0.7154 <.0001	-0.5791 <.0001	-0.4652 0.0004	-0.7539 <.0001	-0.6959 <.0001

注：下段の数値は p 値

できる。この期間において実質 GDP は、1961 年の 79 兆から 2014 年には、6.8 倍の約 535 兆円に増加し、就業者一人当たりの実質 GDP は、1 万人当たり 175 億円から 841 億円の 4.8 倍となっている。本稿の目的は、この高い経済成長率の実現に寄与した民主主義のチャンネル効果とその全体効果を把握することである。

表 2 は Democratic Capital および内生変数の相関係数を示している⁽⁹⁾。実質 GDP 成長率 *gdpdot* と就業者一人当たりの実質 GDP 成長率 *lydot* との相関は極めて高い。そして、その 2 つの成長率と Democratic Capital *dc192* 及び内生変数との相関係数は、第 4 行に示されている。この 2 つの成長率と Democratic Capital *dc192* との相関係数は、いずれも負であり、高い値となっている。本稿の民主主義の質を表す変数は、日本の Democratic Capital であり、他の資本と同様に所得（生産性）を上昇させるだけでなく、毎年蓄積されるとともに減価し、さらには毀損するという特徴をもっているが、成長率とは負の相関関係となっている。もちろん、GDP と *dc192* の相関係数は 0.8649 の正であり、高い値となっている。また、*dc192* と内生変数であるチャンネル変数との相関係数は、第 4 列に示されている。*dc192* と政府の規模との相関関係はなく、資本形成とは負であるが、*gini* 係数を含めて他のチャンネル変数とは強い正の相関関係となっている⁽¹⁰⁾。そして、内生変数間の相関係数は第 5 列から第 9 列に示されている。所得分配の *gini* 係数と政府の規模（政府最終消費支出）*goversize* が無相関である以外は、投資率と他のチャンネル変数との負の相関係数も含めて、内生変数間の相関係数は高い値であり、かつ、すべて 1% で統計的に有意である。この内生変数間の強い相関関係は、内生変数に影響を与えている外生変数によるコントロールが重要であることを示している。

4. 実証分析結果

表 3～表 6 は、日本の民主主義がどのように経済成長に影響を与え

ているかの実証分析結果を示したものである。4つの表は、Democratic Capital が *dc192* (減価償却率8%) であり、経済成長率が GDP 成長率 *gdpdot* と就業者一人当たりの GDP 成長率 *lydot* のモデルの2パターンがあり、5つチャンネル変数はすべて同じであるが、人的資本が大学進学率 *unirate* もしくは短大・大学進学率 *colrate* のデータを利用した4つのモデルの推定結果である。また、計量モデルの基本構造は(1)と(2)式に基づいている。表3～表6の推定値は、(1)と(2)式の6本の連立体系を3SLSで推定した構造パラメータの推定値であり、その推定結果の詳細は、付録Aの表7～表10に示されている。

表3～表6の第2列は、異なる5本のチャンネル方程式における民主主義がチャンネル変数に与えるチャンネル効果 μ_k の推定値であり、第1列のチャンネル変数が従属変数、民主主義が説明変数となっている。この値は民主主義の間接効果の大きさである。表の第3列は、成長方程式におけるチャンネル変数の係数 β_i の推定値であり、従属変数が実質GDP成長率または就業者一人当たりのGDP成長率であり、その説明変数は第1列のチャンネル変数であるチャンネルの成長効果となっている。そして、第4列は、民主主義がチャンネル変数を通して経済成長に与える民主主義の成長効果 $\beta_i \mu_i$ の推定値であり、その値は第2列の民主主義のチャンネル効果 β_i と第3列のチャンネルの成長効果 μ_k ($k=i$)の積であり、その総和が民主主義の経済成長に与える全体効果である。

まず、第2列の民主主義のチャンネル効果の推定値は、gini係数が従属変数である第3行目の民主主義が所得分配に与える効果の係数のみが有意水準5%で有意であるが、他の人的資本投資、貿易の市場開放、政府の規模、投資の資本形成の4つのチャンネル効果は、すべて有意水準1%で有意である。この5本のチャンネル方程式の推定結果は極めて安定的結果となっている。このことはこれらのチャンネル変数が日本の民主主義の状況に敏感に反応していることを示している。

人的資本投資、貿易の市場開放と物的資本形成の3つのチャンネル変数は、民主主義の質的改善とともに増加していることが確認できる。

すなわち、日本の民主主義は、人的資本と物的資本投資の蓄積を積極的に進め、日本の市場開放を積極的に推進してきたことを示している。一方、所得分配の不平等は民主主義の質的改善とともに低下するという、所得分配の不平等の是正を推進してきたことを示している。そして、政府の規模である政府消費に与える民主主義のチャンネル効果は負であり、日本は戦後一貫して小さな政府を選択してきたことを示している。

以上のチャンネル方程式の安定的推定結果とは異なり、表の第3列の成長方程式は極めて不安定な結果となっている。政府の規模の3ケース、物的資本の2ケースそして、所得分配の1ケースのみが有意である。

このように第2列の民主主義のチャンネル効果 β_i が有意で、第3列のチャンネル変数の成長効果 μ_k の多くが有意ではないが、次に第4列の各チャンネル変数の民主主義の成長効果 $\beta_i \mu_i$ の推定値の統計的有意性について検定する⁽¹¹⁾。まず、表3では政府の規模と物的資本の2つのチャンネル変数の成長効果が有意であり、このチャンネルの実質GDPの成長効果の和は、マイナス1.2%である。表4では、所得の不平等と政府の規模の2つのチャンネル変数の成長効果が有意であり、このチャンネルの実質GDP成長効果の和は5.1%である。また、表5の就業者一人当たりの実質GDPの成長効果は、物的資本のチャンネルのみが有意であり、その成長効果はマイナス1.9%である。そして、表6では5つのすべてのチャンネルの変数の成長効果は統計的に有意ではない。このように各チャンネル変数を通じる民主主義の成長効果の多くの推定結果が不安定となっている。

民主主義社会はすべてのチャンネル変数が、成長効果を伴っているという理想的な社会ではあり得ない。民主主義は何らかのコストをわれわれに課していることも事実であり、そのコストの一部は分配の公平性の優先が効率性を犠牲にするという、よく知られたトレードオフ関係がある。本研究の民主主義の成長効果 $\beta_i \mu_i$ の実証分析結果は、政府規模に関する政策が国内投資を犠牲にするという関係もあり得ることも示唆している。このような本研究のチャンネル効果は正と負が予

想されるとともに、そのすべてのチャンネルが統計的に有意ではないが、民主主義の経済成長に関する全体効果は正であり、実質 GDP 成長率を年 1.6%～2.1%、1人当たりの実質 GDP を 0.9%～1%引き上げる可能性を示すものであった。特に政府の規模は、日本の経済成長を推進してきた強力な民主主義のチャンネルであった可能性を示唆している。なお、バブル崩壊後の 1994 年以後政府支出がジャンプし、以後増加している。バブル崩壊前後で、政府の規模が日本の経済に与える影響が異なっている可能性も予想される。

表 3～表 6 の第 4 列の民主主義の成長効果の符号のみに注目すると、所得の不平等の是正効果は正であるが、人的資本と物的資本の係数は負であり、この 2 つのチャンネルの民主主義の成長効果は成長促進ではなく、実質 GDP や一人当たりの実質 GDP を引き下げるという影響を与えていた可能性を示している。この推定結果は生産要素と産出量の技術的關係とは整合的ではなく、民主主義の質的改善が人的・物的資本を増加させるが、その増加は産出の増加ではなく、低下させるメカニズムの可能性を示している。企業の一時的な過剰な人材確保や過剰投資が起こることも、また、産出の変動に雇用調整や物的資本の調整が困難であるゆえに一時的に過剰雇用や過剰設備の状態に直面するが、長期間において人的・物的投資が成長ではなく、景気後退を引き起こす要因となっている可能性は肯定できるものではない。しかし、この推定結果は、日本の人的・物的資本の蓄積が成長を促進する効果とそれを抑制する効果の 2 つの効果が相殺している可能性を示唆している。

その実質 GDP 成長率の内訳については、政府の規模が 1.5%であり、貿易の市場開放と所得分配の是正効果は、正の効果を予想させるものであるが明確ではなく、また、人的資本と物的資本の効果も明確ではなく、むしろこのチャンネルは経済成長を抑制していた可能性が高いというものであった。一方、就業者 1 当たりの実質 GDP 成長率の内訳については、貿易の市場開放と政府の規模は支出及び所得分配の不平等是正の効果は、正の効果が予想できるが明確な関係はではない。また、

人的・物的資本の効果も明確ではなく、このチャンネルは経済成長率を引き下げるマイナスの影響が予想される推定結果となっている。

Tavares and Wacziarg (2001) における先進国と発展途上国の 65 カ国のクロスセクションデータ (1970-1989) を利用した実証分析では、民主主義が教育機会 (人的資本の蓄積) を拡大させるが、物的資本を減少させるといふメカニズムであり、前者の経済成長に与える効果は、民主主義の人的資本に与える正のチャンネル効果が経済成長に正の効果を与えている。一方、後者の民主主義の物的資本に与えるチャンネル効果が負であり、その物的資本の減少が経済成長に負の影響を与えている。この民主主義の前者の正の効果が後者の負の効果よりも小さく、民主主義の 2 つの効果の和は負となっている。このような民主主義の個別効果の和が負となり、「民主主義の経済成長に関する全体効果は、どちらかというといふ負である」と要約している。

本研究の実証分析結果は、Tavares and Wacziarg (2001) の結果とは異なり、日本の経済成長に与える民主主義の全体効果は正であった。豊かな国は民主主義国であるという現実と整合的な実証分析結果である。しかし、本稿の民主主義の経済成長に与える全体効果は正であるが、その効果は統計的に有意ではなく、日本の民主主義の全体効果について明確な判断を与えることはできない。この結果も Tavares and Wacziarg (2001) の有意である実証結果とは異なっている。

この日本の民主主義の経済成長に与える全体効果の実証分析結果は、チャンネル効果には正の効果と負の効果が存在し、日本の民主主義と市場経済の関係には複雑なメカニズムが存在していることを示唆している。その一つが人的資本や物的資本のチャンネルを通じた日本の民主主義の成長効果が明らかではなく、むしろ負の効果が予想されたことである (民主主義の質的改善→人的・物的資本の増加→低経済成長)。人的資本と物的資本の蓄積は技術進歩とともに豊かさを決定する最も基本的要因であるが、本研究の実証分析は人的・物的資本の増加は、経済成長に正の効果を与えていることを確認することができないだけでな

く、むしろ負の影響を与えていたことを示唆していた。この人的・物的資本を通じた民主主義の経済成長に与える効果が負であるという実証分析結果は、民主主義の質的改善→人的資本の増加→高成長や民主主義の質的改善→物的資本の低下→低成長という、Tavares and Wacziarg (2001) のチャンネル効果の実証分析結果と異なっており、計量モデルの定式化やデータの改善が指摘できる。しかし、実際に日本の政治と経済をリンクする経路から、この2つの投資が経済成長に負の効果を与えることも予想される。物的投資が非効率な分野に投資され過剰設備の状態が継続することや労働生産性の上昇に結び付かない人材確保や配置転換という過剰雇用も予想される。

日本の労働市場における終身雇用、企業別労働組合、年功賃金という日本的雇用制度やさらには新卒一括採用という日本独特の雇用制度は、経済や労働市場環境の変化に適切に対応した賃金と雇用の最適調整がビルトインされているとは考えにくい。特に、女性の社会進出の遅れや女性の昇進・昇格における男性との大幅な格差は、人的資本の蓄積が労働生産性や経済成長との結びつきを弱くするひとつの要因である。本稿で利用した人的資本は大学進学率 *unirate* と短大・大学進学率 *colrateto* であり、この進学率には女性の進学率も当然含まれている。女性の活躍社会が近年声高に叫ばれているが、このことは日本の人的資本は、女性の人的資本の蓄積が経済的パフォーマンスの改善に反映されていない社会の可能性を示すものであり、女性を含む人的資本の蓄積が経済成長を促進する人材活用政策ではないことを示唆している。もし、以上の推論が正しいのであれば、日本の政治と経済との人的資本チャンネルは、経済成長に正の効果を与える要因とは限らないことになる。また、経済のサービス化は対人的サービスの需要と労働時間の延長が不可避となっている。この需要の増加に対する人的資本の蓄積が、必ずしも生産性上昇に結びついていないことも予想される⁽¹³⁾。

もう一つの複雑なメカニズムは所得分配のチャンネルである。日本の民主主義は所得分配の不平等を是正し、その不平等是正が経済成長

に与える正の効果とその2つの効果による高経済成長が予想される結果となっているが（民主主義の質的改善→所得分配の不平等の改善→高成長）、このチャンネルの成長効果は有意ではない。所得分配の不平等の改善が労働者の労働意欲や企業のビジネスのインセンティブに影響を与えていることが予想される。特に、最低賃金制度や労働所得への課税さらに社会保障制度は、労働意欲のインセンティブに影響を与えている。また、企業利潤に対する課税は、企業の人的・物的投資や技術開発さらには新ビジネスに対するインセンティブを変更させている。このように所得分配の是正という民主主義のチャンネルは、経済パフォーマンスと密接な関係があり、その効果は労働所得、企業所得、そして世代間や性差間の政府の分配政策に依存している。この実証分析結果は、日本の所得再分配政策の改善が高成長を実現する余地のあることを示している。

この実証分析の統計的に有意な推定結果から以下の2つのエビデンスが提示される。政府消費の抑制を通じた政府の規模の縮小という民主主義の経済成長効果が確認されたことである（民主主義の改善→政府の規模の縮小→高成長）。このチャンネルの民主主義の成長効果は、2つのモデルが有意である（表3と表4）。北欧諸国は代表的に大きな政府であり、豊かな国である。一方、アメリカは代表的に小さな政府であり、豊かな国である。本研究の実証分析結果は、民主主義の質的改善→大きな政府→低成長という、Tavares and Wacziarg (2001) のチャンネル効果の実証分析結果と整合的でもあり、日本の小さい政府の選択が経済成長を実現する民主主義のチャンネルが存在していることを示唆している。

経済成長を実現するもう一つの重要なチャンネルが、貿易の市場開放を促進し、その市場開放が経済成長に与える正の効果であった（民主主義の質的改善→貿易の市場開放→高成長）。しかし、このチャンネル効果は有意ではなかった。日本は資源が乏しく、貿易立国と表現されるように、貿易が日本の経済成長を牽引してきたことという事実を支持する実証分析結果ではなかった。繊維、鉄鋼、家電製品、自動車、半導体等が日本の対米輸出急増による貿易摩擦や日本の農産物の市場開放は、

表3 チャンネル効果と経済成長効果の推定結果 I

被説明変数：実質 GDP 成長率 (*gdpdot*)、人的資本：大学進学率 (*unilrate*)

チャンネル変数	民主主義のチャンネル効果 μ_k	チャンネルの成長効果 β_i	民主主義の成長効果 $\mu_i\beta_i$
人的資本 <i>unilrate</i>	6.3261 (1.6299) a	-0.3622 (0.4353)	-2.2911 (2.5608)
所得の不平等 <i>gini</i>	-2.9971 (1.4266) b	-1.2999 (1.0095)	3.8958 (3.6200)
貿易の市場開放 <i>global</i>	2.0128 (0.1902) a	0.5937 (0.6799)	1.1950 (1.4017)
政府の規模 <i>govesize</i>	-1.0016 (0.2093) a	-1.4659 (0.7378) c	1.4682 (0.7666) b
物的資本 <i>inveform</i>	0.7957 (0.1007) a	-3.3094 (1.4884) b	-2.6333 (1.1293) b
総効果			1.6346 (14.1718)
Waldtest (p 値)			0.0133 (0.9082)

注：() 内の値は標準誤差である。a は有意水準 1%、b は有意水準 5%、c は有意水準 10% で有意である。

表4 チャンネル効果と経済成長効果の推定結果 II

被説明変数：実質 GDP 成長率 (*gdpdot*)、人的資本：短大・大学進学率 (*colrate*)

チャンネル変数	民主主義のチャンネル効果 μ_k	チャンネルの成長効果 β_i	民主主義の成長効果 $\mu_i\beta_i$
人的資本 <i>colrate</i>	7.605 (1.7295) a	-0.3769 (0.3033)	-2.8659 (2.4319)
所得の不平等 <i>gini</i>	-3.0278 (1.4235) b	-1.189 (0.663) c	3.6000 (2.1521) c
貿易の市場開放 <i>global</i>	2.0283 (0.1915) a	0.8439 (0.8066)	1.7117 (1.6532)
政府の規模 <i>govesize</i>	-0.9866 (0.2105) a	-1.4793 (0.5881) b	1.4595 (0.6330) b
物的資本 <i>inveform</i>	0.8029 (0.1013) a	-2.2105 (1.3705)	-1.7749 (1.1032) b
総効果			2.1304 (16.0770)
Wald test (p 値)			0.0176 (0.8946)

注：表1の注参照。

表5 チャンネル効果と経済成長効果の推定結果Ⅲ

被説明変数：就業者1人当たりの実質GDP成長率 (*lypdot*)、人的資本：大学進学率 (*unilrate*)

チャンネル変数	民主主義のチャンネル効果 μ_k	チャンネルの成長効果 β_i	民主主義の成長効果 $\mu_i\beta_i$
人的資本 <i>unilrate</i>	6.2396 (1.6315) a	-0.2649 (0.3894)	-1.6526 (2.2846)
所得の不平等 <i>gini</i>	-2.9711 (1.4270) b	-0.9576 (0.8925)	2.8451 (3.0621)
貿易の市場開放 <i>global</i>	2.0253 (0.1906) a	0.3559 (0.5969)	0.7208 (1.2257)
政府の規模 <i>govesize</i>	-0.9888 (0.2098) a	-0.9237 (0.6582)	0.9133 (0.6775) c
物的資本 <i>inveform</i>	0.8022 (0.1009) a	-2.4003 (1.3086) c	-1.9256 (1.0142)
総効果			0.9010 (13.4228)
Wald test (p 値)			0.0045 (0.9465)

注：表1の注参照。

表6 チャンネル効果と経済成長効果の推定結果Ⅳ

被説明変数：就業者1人当たりの実質GDP成長率 (*lydot*)、人的資本：短大・大学進学率 (*colrate*)

チャンネル変数	民主主義のチャンネル効果 μ_k	チャンネルの成長効果 β_i	民主主義の成長効果 $\mu_i\beta_i$
人的資本 <i>colrate</i>	7.6056 (1.7283) a	-0.3149 (0.2772)	-2.3949 (2.1818)
所得の不平等 <i>gini</i>	-2.9991 (1.4235) b	-0.8284 (0.5928)	2.4845 (1.8670) c
貿易の市場開放 <i>global</i>	2.034 (0.1916) a	0.6022 (0.7448)	1.2250 (1.5247)
政府の規模 <i>govesize</i>	-0.9826 (0.2105) a	-0.9149 (0.5369) c	0.8991 (0.5483) c
物的資本 <i>inveform</i>	0.8064 (0.1013) a	-1.5277 (1.2576)	-1.2319 (1.0147)
総効果			0.9817 (15.8143)
Wald test (p 値)			0.0039 (0.9505)

注：表1の注参照。

過去においても現在も、政治的な対立を生み、国民経済に影響を与えてきた問題であった。その日本の対外政策の民主主義のルールに基づいた政策決定は、日本の経済成長に明確に正の効果を与えていると強調することはできない。このことは資源の乏しい日本にとって、貿易によって豊かな経済を実現できる市場と政治をリンクする代表的チャンネル効果の改善の余地があるということである。

以上の日本の民主主義から経済成長というチャンネル経路に関する実証分析は安定的結果ではないが、民主主義と経済成長との間接的なリンクについて2つの示唆を与えている。ひとつは、1つのチャンネルが有意であったことは、民主主義のどのリンクが成長にとって重要であるかを定量的に明らかにしたことである。また、多くのチャンネルが統計的に有意でないことは、モデルが強力なエビデンスを見出すことができなかったこととともに、制度的な欠陥の可能性のあることを示唆している。特に、統計的に有意ではなかった所得分配の不平等の是正や教育機会の公平性の拡大は、民主主義が低所得層のニーズに応えるという意味において価値あることであるが、それは経済成長を犠牲にする可能性もある。この2つ示唆は、チャンネル効果の実証分析の重要性だけでなく、民主主義のコストの最小化と経済的パフォーマンスを最大化するという制度設計の必要性を示している。

5. むすび

Tavares and Wacziarg (2001) は、実証分析から民主主義制度が、以下のようなものであると述べている。「それは、教育への機会を拡大させることと所得の不平等を引き下げることによって、貧しい人々の要求に応えるというものである。しかし、それは物的資本の蓄積を犠牲にして行うという制度である」(p.1341)⁽¹⁴⁾。また、Acemoglu et al. (2019) は、「民主主義は経済改革を策定し、財政力と教育及び健康ケアの提供を改善することによって、そして、おそらくまた、より大きな投資と

より低い社会不安の状態を誘引することによって、より高いGDPを助長している」(p.98)、と要約している⁽¹⁵⁾。

本研究の実証分析は、日本の民主主義を次のように要約できる。「それは、人的・物的資本の蓄積を促進し、所得の不平等を是正し、貿易の市場開放と小さな政府を推進することによって、豊かさを実現することに寄与するものである。しかし、それは同時に、経済成長を相殺するような政策選択に陥ってしまう可能性のある制度でもある」。

本研究の経済と政治とをリンクさせるチャンネル変数である政府の規模が経済成長に与える効果は、統計的に有意であり、戦後からの日本の経済成長を牽引してきた民主主義のチャンネル変数による経済成長要因とすることができる。この民主主義の経済成長の正の効果と人的・物的資本のチャンネル変数の経済成長の負の効果との和である民主主義全体の成長効果は正であり、その民主主義の実質GDP成長率への寄与は年率1.6%～2.1%であった。また、就業者1人当たり実質GDP成長率の寄与は約1%であった。

1961年の2005年価格の日本の実質GDPは、約79兆円、2014年には約535兆円の6.8倍となっている。この期間の実質GDPの平均成長率が3.7%であることを踏まえるならば、本稿の民主主義の成長効果の推定結果は、非現実的とは思われない。むしろこの推定結果は、経済成長が物的・人的資本や技術などの経済的要因だけでなく、民主主義の質的改善にも依存しているというエビデンスを提示している。さらに、民主主義の意思決定が経済成長に正と負の影響を与えているというエビデンスも重要である。

本研究とTavares and Wacziarg (2001) 及びAcemoglu et al. (2019)の実証分析は、民主主義制度と経済的パフォーマンスに与える諸要因との間には多くの相補性が存在していることを明らかにしている。しかし、同時に民主主義の細部にはデビル (Persson and Tabellini, 2006) とは言わないまでも、経済的パフォーマンスに負の影響を与えている好ましくないチャンネルが存在している可能性も示唆している。このこ

とは、政府支出が民間経済活動を抑制しているというクラウディングアウト効果だけでなく、多くの民主主義のチャンネル効果の解明が重要な課題となっている。最後に、本研究におけるこれらの結果は、あくまでも予備的な試みであり、有意でないケースも多く存在するため、チャンネル変数の精査、民主主義指標の改善、モデルの特定化などを通して、より頑健な結論を得ることも今後の課題である。

* 本稿作成の過程において、レフリーから適切なコメント頂いた。記して感謝申し上げたい。残る過誤は筆者の責任である。

注

(1) このチャンネル変数は、民主主義によって影響され、同時に、成長を決定する変数であるが、民主主義によって影響され、同時に、経済的パフォーマンスを決定する多くのチャンネル変数を考えることができる。それは、経済変数だけでなく、政治の安定・不安定、政府の規制、汚職、Accountability等の政治的変数、さらには、雇用や物価のパフォーマンスを決定する変数も重要な候補である (Tavares and Wacziarg, 2001, p.1343, Acemoglu et al., 2019, p.88)。

(2) 「TFPはその本質が残差であり、すべての残差と同じく、それはある意味において無知に関する尺度であり、観察可能なインプットに基づいて説明することができない産出量の変化である」 (Syverson, 2011, p.330)。

Basu et al (2012)、Feenstra, 2015a, 2015 b) の最近の研究を踏まえるならば、TFPは残差であるが、その構成要素は多様である。そして、成長会計と発展会計によるTFPの推定に代表されるように、その推定方法も多様である。経済成長の基本的要因は、労働や資本よりはむしろ残差であるTFPが大きなウェイトを占めている (Jones, 2016)。このTFPには、技術や政府の政策をはじめ、健康、医療、文化、気候さらには制度等の様々な要因が含まれている。詳しい説明は、坂井 (2018) を参照。

(3) Tavares and Wacziarg (2001) は以下の2つの政策に要約している。「民主主義は、政治家を定期的な公的監視につけることや、野党の形成における現実的代替案を推進することによって、権力の乱用を点検しつつ、政策形成の質をコントロールすることをより容易くしている」 (p.1344)。一方、「民主主義は政府の統治機構の質に影響を与えるかも知れない。自由裁量をもつ統治者は、一般国民の支出でインサイダーの小さな集団を利用する歪んだ政策を形成する傾向にある」 (同)。前者の民主主義の側面は、

社会や経済成長に正の効果を与えるが、後者の側面は逆に負の効果を伴うことが予想される（坂井,2013）。

- (4) Tavares and Wacziarg (2001) のガバナンスに関するデータは、Barro and Lee (1993) から各年ごとの革命とクーデター数を政治的安定性の指標として、また、ガバナンスの質（腐敗）の指標として、外国為替市場における公定レートとブラックマーケットレートとの乖離の2つを利用している。21世紀の先進諸国では、前者が観察されることは少なく、また、後者のデータも、その乖離は小さく、変動も小さいことが予想される。坂井（2013）では、世界銀行の6つのWGIを利用している。

WBIは世界銀行のWGIのガバナンスを次のように定義している。「ガバナンスは、政府が行使する諸々な伝統と諸制度から構成されている。これには、政府が選ばれて、監視され、交代するプロセス、正しい政策を効果的に形成し、実行する政府の能力、そして、市民の関心と経済・社会と国民との相互作用を統治する諸制度についての状態が含まれている」。このガバナンスの定義に基づき、以下の6つのガバナンス指標が作成されている。国民の発言権とアカウンタビリティ、政治的安定性と暴力やテロのない社会、政府の完全性（政府の質）、規制の内容と質、法の支配、腐敗の制御である。この6つの指標もチャンネル変数であるが、時系列データとして収集が困難であり、本研究においては利用していない。

- (5) 人的資本は教育 E_i と労働 L_i の関数であり、次式で定義される。

$$H_i = e^{\phi(E_i)} L_i$$
 広い意味で人的投資は、家計の教育支出や一般政府の教育支出さらには企業の人材育成のための支出も含まれる（坂井,2018）。
- (6) この間接効果の重要な点として、Tavares and Wacziarg (2001) は、第1に、民主主義の成長に与える直接的効果は、十分に理論的な基礎がないために、その間接的効果の解明は、この分野の研究の核心的論点を追求していること。第2に、特定の民主主義の因果関係のチャンネルが無関係であるとした場合、どのチャンネルのリンクを分析するかを的確に決定できること。第3に、どの民主主義の特徴が成長にとって最も重要であるかを明確にするために、民主主義のさまざまな効果の大きさを定量的に把握することが可能であるということを挙げている（p.1371-2）、坂井（2013）。
- (7) Persson and Tabellini の一連の研究における democratic capital は、経済的結果に関して直接的効果を伴うことなく、民主主義の安定性に与える変数として、実証分析を行っている。Persson and Tabellini (2009) は、「democratic capital の蓄積は、その国自身の歴史的経験と近隣諸国からの学びを通して生じている」（p.89）と説明している。彼らの democratic capital には、domestic democratic capital と foreign democratic capital の2つの構成要素がある。前者は、その国自身の民主主義と独裁の経験に依存して蓄積され、後者は、他の国で起こる民主主義と独裁の影響にともなって蓄積されている（2006,p.4, 2009,p.101,103）。以上の democratic

capitalの説明は、各国の国民が自国と諸外国の歴史的事実による経験や知識に基づく、「民主主義に関するその国の知性の蓄積量」と考えられる。

- (8) 坂井・坂本(2017)は第 $t-\tau$ 期における政権政党支持と内閣支持の分布を考える。第 $t-\tau$ 期における政権政党支持は、「支持する」、「支持しない」、「わからない」からなる。それぞれが有権者全体に占める割合の分布を $p_{t-\tau}=(p_{t-\tau}^1, p_{t-\tau}^2, p_{t-\tau}^3)$ のベクトルで表記する。同様に、第 $t-\tau$ 期における内閣支持は、「支持する」、「支持しない」、「わからない」の有権者全体に占める割合の分布を $c_{t-\tau}=(c_{t-\tau}^1, c_{t-\tau}^2, c_{t-\tau}^3)$ のベクトルで表記する。これらの表記に基づき、 $p_{t-\tau}$ と $c_{t-\tau}$ の距離を次式で定義する。

$$|p_{t-\tau}-c_{t-\tau}|=\sqrt{(p_{t-\tau}^1-c_{t-\tau}^1)^2+(p_{t-\tau}^2-c_{t-\tau}^2)^2+(p_{t-\tau}^3-c_{t-\tau}^3)^2}$$

$p_{t-\tau}$ と $c_{t-\tau}$ は各々、ベクトルの要素が非負であり、ベクトルの要素の和が1となることに注意するならば、(6)式の最大値は、 $\sqrt{2}$ であることが容易にわかる。また、 $p_{t-\tau}=c_{t-\tau}$ のとき、(6)式は最小値0をとる⁷⁾。以上に基づき、本稿では、最大値が1、最小値が0となるように、民主主義の水準の代理変数とする accountability を次式で定義する。

$$d_{t-\tau}=1-\frac{|p_{t-\tau}-c_{t-\tau}|}{\sqrt{2}}, \tau=0, \dots, t_0$$

この式が本稿で利用している民主主義指標である。

- (9) 本稿の統計・計量分析は統計分析ソフト SAS を利用している。
- (10) Tavares and Wacziarg (2001)の民主主義とチャンネル変数との相関関係では、人的と物的資本は正、ジニ係数と政府消費は負で、グローバリゼーションは無相関となっている(表2)。
- (11) 係数の積の標準誤差は、推定値周りで線形近似することにより計算している(Tavares and Wacziarg, 2001, p.1357)。
- (12) 「労働生産性の国際比較2018」(日本生産性本部)では、日本の生産性はOECD36カ国中20位である。この労働生産性の日本のトレンドが、製造業では諸外国との大きな格差はないが、サービス業は(特に、教育・社会福祉と娯楽・対個人サービス業)、日本の低下傾向が大きいことである。
- (13) 坂井(2013)は、民主主義を次のように要約している。「物的資本の蓄積を促進しているが、所得の不平等の是正、教育機会の拡大、貿易の市場開放さらには政府消費の削減を実現することが容易い制度ではなく、むしろ困難な制度とも予想される。それは、また、政治的安定を実現する制度であるが、豊かさを犠牲に行うという制度でもある」(p.303-4)。
- (14) Acemoglu et al. (2019)は、ダイナミックパネル推定、セミパラメトリックマッチング推定とIV法による実証分析から、「経済成長に関する民主主義の正の因果効果が存在している」というエビデンスも提示している。そして、その効果は有意でかなり大きいだけでなく、経済発展の初期の水準には影響されていない、というエビデンスも提示している。

付録 A 計量モデルの推定結果

表7 3SLS の推定結果 (gdpdot)

従属変数	標本期間 1961 ~ 2014					dc192
	<i>gdpdot</i>	<i>unirate</i>	<i>gini</i>	<i>Global</i>	<i>govesize</i>	<i>inveform</i>
切 片	116.2721	-142.399	83.2834	24.7215	28.2078	9.7772
<i>democapital</i>		6.3261 (1.6299) a	-2.9971 (1.4266) b	2.0128 (0.1902) a	-1.0016 (0.2093) a	0.7957 (0.1007) a
<i>unirate</i>	-0.3622 (0.4353)					
<i>gini</i>	-1.2999 (1.0095)	1.0387 (0.5648) c			-0.341 (0.1202) a	
<i>global</i>	0.5937 (0.6799)					-0.3954 (0.0249) a
<i>govesize</i>	-1.4659 (0.7378) c	3.5671 (0.4273) a	-2.9767 (0.9282) a			
<i>inveform</i>	-3.3094 (1.4884) b			-2.5293 (0.1571) a		
<i>d1</i>			0.3796 (0.6660)			
<i>under15</i>		1.3657 (0.3182) a				
<i>over65</i>			2.2931 (0.6813)		0.7721 (0.0370) a	
<i>infldot</i>		0.2701 (0.1162) b				
<i>tradedot</i>				0.0005 (0.0028)		
SW-MSE	19.5068					
Arsq	0.9144					
自由度	290					

注：() 内の値は標準誤差である。a は有意水準 1%、b は有意水準 5%、c は有意水準 10% で有意である。

注：SW-MSE は、System Weighted MSE, Arsqa は System Weighted R-Square

表8 3SLSの推定結果 (gdpdot)

標本期間 1961 ~ 2014

dc192

従属変数	<i>gdpdot</i>	<i>colrate</i>	<i>Gini</i>	<i>global</i>	<i>govesize</i>	<i>inveform</i>
切片	101.5602	-111.214	83.5767	24.5965	28.5686	9.7413
<i>democapital</i>		7.605 (1.7295) a	-3.0278 (1.4235) b	2.0283 (0.1915) a	-0.9866 (0.2105) a	0.8029 (0.1013) a
<i>colrate</i>	-0.3769 (0.3033)					
<i>gini</i>	-1.189 (0.663) c	0.7418 (0.5619)			-0.35 (0.1206) a	
<i>global</i>	0.8439 (0.8066)					-0.396 (0.0249) a
<i>govesize</i>	-1.4793 (0.5881) b	2.7599 (0.4645) a	-2.9965 (0.9254) a			
<i>inveform</i>	-2.2105 (1.3705)			-2.5257 (0.1570) a		
<i>d1</i>			0.297 (0.6699)			
<i>under15</i>		1.189 (0.3568) a				
<i>over65</i>			2.3078 (0.6797)		0.773 (0.0371) a	
<i>infldot</i>		0.1503 (0.1379)				
<i>tradedot</i>				0.0005 (0.0028)		
SW-MSE	17.5151					
Arsq	0.9154					
自由度	290					

注：() 内の値は標準誤差である。aは有意水準1%、bは有意水準5%、cは有意水準10%で有意である。

注：SW-MSEは、System Weighted MSE、ArsqはSystem Weighted R-Square

表9 3SLSの推定結果 (lydot)

標本期間 1961 ~ 2014

dc192

従属変数	<i>lydot</i>	<i>unirate</i>	<i>gini</i>	<i>global</i>	<i>govesize</i>	<i>inveform</i>
切片	85.0478	-143.279	83.0899	24.6063	28.4178	9.7498
<i>democapital</i>		6.2396 (1.6315) a	-2.9711 (1.4270) b	2.0253 (0.1906) a	-0.9888 (0.2098) a	0.8022 (0.1009) a
<i>unirate</i>	-0.2649 (0.3894)					
<i>gini</i>	-0.9576 (0.8925)	1.073 (0.5655) c			-0.3466 (0.1204) a	
<i>global</i>	0.3559 (0.5969)					-0.3962 (0.0249) a
<i>govesize</i>	-0.9237 (0.6582)	3.548 (0.4275) a	-2.9654 (0.9282) a			
<i>inveform</i>	-2.4003 (1.3086) c			-2.5245 (0.1572) a		
<i>d1</i>			0.3478 (0.6668)			
<i>under15</i>		1.3628 (0.3183) a				
<i>over65</i>			2.2833 (0.6814) a		0.7720 (0.0370) a	
<i>infldot</i>		0.2527 (0.1164) b				
<i>tradedot</i>				0.0005 (0.0028)		
SW-MSE	18.9781					
Arsq	0.9155					
自由度	290					

注：() 内の値は標準誤差である。aは有意水準1%、bは有意水準5%、cは有意水準10%で有意である。

注：SW-MSEは、System Weighted MSE、ArsqはSystem Weighted R-Square

表 10 3SLS の推定結果 (lydot)

標本期間 1961 ~ 2014

dc192

従属変数	<i>lydot</i>	<i>colrate</i>	<i>gini</i>	<i>global</i>	<i>govesize</i>	<i>inveform</i>
切 片	71.3115	-111.229	83.35	24.5338	28.5545	9.7298
<i>democapital</i>		7.6056 (1.7283) a	-2.9991 (1.4235) b	2.034 (0.1916) a	-0.9826 (0.2105) a	0.8064 (0.1013) a
<i>colrate</i>	-0.3149 (0.2772)					
<i>gini</i>	-0.8284 (0.5928)	0.7412 (0.5615)			-0.35 (0.1205) a	
<i>global</i>	0.6022 (0.7448)					-0.396 (0.0249) a
<i>govesize</i>	-0.9149 (0.5369) c	2.7616 (0.4642) a	-2.9835 (0.9253) a			
<i>inveform</i>	-1.5277 (1.2576)			-2.5222 (0.1570) a		
<i>d1</i>			0.3131 (0.6699)			
<i>under15</i>		1.1900 (0.3567) a				
<i>over65</i>			2.297 (0.6797) a		0.7724 (0.0371) a	
<i>infldot</i>		0.1506 (0.1377)				
<i>tradedot</i>				0.0004 (0.0028)		
SW-MSE	17.5151					
Arsq	0.9154					
自由度	290					

注：() 内の値は標準誤差である。a は有意水準 1%、b は有意水準 5%、c は有意水準 10% で有意である。

注：SW-MSE は、System Weighted MSE, Arsqa は System Weighted R-Square

付録 B データの詳細

colrate : 人的資本 (%) : 大学・短大進学率、「就学率及び進学率」(昭和 23 年～平成 17 年) 学校基本調査 年次統計

dfltadot : インフレ率、GDP デフレーター (年率) (%) : 世界開発指標 (World bank data JPN)

gdpdot : 実質 GDP 成長率 (%), 2005 年価格 : 内閣府「国民経済計算」

gdpinfl : GDP デフレーター対前年度上昇率 (%), 2005 年価格 : 内閣府「国民経済計算」

global : 貿易の市場開放 (%), (輸出+輸入) / 実質 GDP, 2005 年価格 : 内閣府「国民経済計算」(2005 年価格)。2000-2010 年平均、OECD Annex Table 5. Real total gross fixed

gini : ジニ係数 : 課税所得 D.Stat (2012)。国税庁 長期時系列データ > 申告所得税標本調査結果、第 2 表 所得階級別表 1。所得階級別納税者数 (合計) (昭和 26 年～平成 27 年) より作成 : <http://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/jikeiretsu/01.htm>

goversize : 政府の規模 (%), 実質政府最終消費支出 / 実質 GDP, 2005 年価格 : 内閣府「国民経済計算」

infldot : インフレ率、GDP デフレーター上昇率 (%) : 平成 17 年基準デフレーター、内閣府、各年「国民経済計算」

intrs90af : 金利 (%) : 約定平均金利、90 年以降日本銀行 貸出約定平均金利、種類別 / 貸付 / 都市銀行 %

[http://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/cgi-bin/famecgi2?cgi=\\$nme_a000&lstSelection=IR04](http://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/cgi-bin/famecgi2?cgi=$nme_a000&lstSelection=IR04)

intrs90be : 金利 (%) : 約定平均金利 90 年以前、総務省統計局、「日本の長期統計系列、第 14 章 金融・保険」、主要金利水準 : 貸出約定平均金利、国内銀行 %

<http://www.stat.go.jp/data/chouki/14.html>

inveform : 実質総固定資本形成 (%), 実質総固定資本形成 / 実質 GDP, 2005 年価格 : 内閣府「国民経済計算」

lydot : 就業者一人当たり実質 GDP 成長率 (%) : (実質 GDP (2005 年価格) / 就業者) 対前年上昇率、就業者数 : 総務省統計局、労働力調査、長期時系列表 1 「a-1 主要項目 (労働力人口・就業者・雇用者・完全失業者・非労働力人口・完全失業率) - 全国、月別結果」

tradedot : 世界貿易の対前年上昇率 (%), WTO Data International trade statistics

Marchandise export by product and destination annual (Million US dollar) : <http://data.wto.org/>

overrop65 : 65 歳以上の人口比率 (%), 総務省統計局 : 人口統計 : 長期時系列データ (平成 12 年～27 年) 及び我が国の推計人口 (大正 9 年～平成

12年)

under15 : 15歳以下の人口比率(%)、総務省統計局：人口統計：長期時系列データ(平成12年～27年)及び我が国の推計人口(大正9年～平成12年)
unirate : 人的資本(%), 大学進学率：短大・大学進学率、「就学率及び進学率」(昭和23年～平成17年) 学校基本調査 年次統計

参考文献

- Acemoglu, Daron (2005), "Constitutions, Politics, and Economics :A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions," *Journal of Economic Literature*, 63,1025-1048.
- Acemoglu, Daron ,S. Naidu , P. Restrepo and J.A .Robinson (2019), "Democracy does Cause Growth," *Journal of Political Economy*, 127,47-100.
- Acemoglu,Daron, Simon Johnson and James A. Robinson (2005), "Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth," Aghion, Philippe and Steven N. Durlauf ,ed. *Handbook of Economic Growth*, Vol.1A, North-Holland.
- Barro,Robert J. (1996), "Democracy and Growth," *Journal of Economic Growth*, 1,1-27.
- (1999), "Determinants of Democracy," *Journal of Political Economy*, 107,S158-S183.—— (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT ress. 大住圭介 / 大坂仁訳 (2001) 『経済成長の決定要因—クロス・カンントリー—実証分析』九州大学出版会。
- and J.-W. Lee (1993) , "International Comparisons of Educational attainment," *NBER working Paper*, No.4349.
- and—— (2004) *Economic Growth*, MIT Press. 大住圭介訳 (2006) 「内的経済成長論」I, II、九州大学出版会。
- Basu Susanto, Luigi Pascali ,Fabio Schiantarelli and Luis Serven (2012), "Productivity and the Welfare of Nations," NBER Working Paper 17971.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2015b. "What is New in PWT 8.1?" www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/v81/what_is_new_in_pwt_81.pdf.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer (2015) , " The Next Generation of the Penn World Table," *American Economic Review*, 105(10) : 3150-3182.
- Giavazzi, F., and G. Tabellini (2005), "Economic and Political Liberalization," *Journal of Monetary Economics* , 52,1297-1330.
- Helliwell, Jhon (1994), " Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth," *British Journal of Political Science*, Vol.24,225-48.
- Jones,Charles I. (2016) , " The Facts of Economic Growth," *Handbook of*

- Macroeconomics*, Vol.2A, Chapter1. North-Holland.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010), “The World wide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues,” *Policy Research Working Paper* 5430, The World Bank.
- Lipset, Seymour M. (1959), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *American Political Science Review*. 53, 69-105.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press.
- and—— (2004), “Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes,” *American Economic Review*, 94 (1), 25-43.
- and—— (2006), “Democracy and Development: The Devil in the Details,” *American Economic Review*, 96 (2), 319-324.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (2006), “Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change,” NBER working paper 12175.
- and—— (2008), “*The Growth effect of Democracy Is It Heterogenous How Can It Be Estimated?*”, Edited by Elhanan Helpman (2008), *Institutions and economic performance*, 544-585, Harvard University Press.
- and—— (2009), “Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1 (2), 88-126.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (2009), “Democratic Capital: The Nexus of Political and Economic Change,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1 (2), 88-126.
- Solow, Robert, M (1957), “Technical Change and the Aggregate production Function,” *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-20.
- Syversen, Chad (2011), “What Determines Productivity?,” *Journal of Economic Literature*, 49:2, 326-365.
- Tavares, José and Romain Wacziarg (2001), “How Democracy affects Growth,” *European Economic Review*, 45, 1341-78.
- 坂井吉良 (2018) 「日本の Democratic Capital が所得に与える効果に関する研究」、『政経研究』第 55 巻第 2 号、pp.75-100.
- 坂井吉良・坂本直樹 (2017) 「日本の Democratic Capital と所得との相互関係に関する」研究」、日本大学法学部『政経研究』第 54 巻第 1 号、pp.99-130。
- 田中勝人 (2010) 「基礎コース 統計学 第 2 版」、新世社
- 日本生産性本部 (2018) 「労働生産性の国際比較」
https://www.jpc-net.jp/intl_comparison/

民主的市民の政治的態度形成と政治教育

荒 井 祐 介

- 1 政治教育の2つの方向性
- 2 政治および民主主義とは何か
- 3 現代民主主義の2つのモデル
- 4 民主的社会における政治的態度
：関与する可謬主義的な多元主義を手がかりに
- 5 民主的市民の政治的態度形成と政治教育

1 政治教育の2つの方向性

近年、我が国では、政治教育についての関心が高まっている。その契機の一つは、選挙権年齢の引き下げによって、学校における政治教育が重要な教育上の課題となったことにある（田中 2015, 広田 2015a, 2015b, 林 2016, 宮下 2016, 桑原 2017）。このような教育現場における政治教育の実践という課題に応じるかたちで、政治学や教育学において政治教育に関する研究業績が蓄積されつつあり（小玉 2003, 2016, 近藤 2005, 2013, 2016, 2018, 長沼・大久保 20012, 北山 2014, 新藤 2016）、日本政治学会や日本教育学会の年報においても政治教育に関する特集が組まれている（日本政治学会 2016, Japanese Educational Research Association 2019）。

民主的社会における政治教育には、大きく分けて、2つの方向性があると考えることができる。第1は、主権者として既存の民主的政治システムに関する情報と知識を学び、政治に関わることの重要性や意義

を習得するというものである。これは主権者教育と呼びうるものである。第2は、基礎的な政治的知識に基づいて、民主政治における市民としての他者との関わり合い方、すなわち政治的態度を学習し習得するというものである。

ビースタ (Gert J. Biesta) は、教育が果たす機能として、資格化 (qualification)、社会化 (socialization)、主体化 (subjectification) の3つを挙げる (Biesta 2010)。資格化は、学習者に対して、知識、技能、理解を提供することであり、あるいは彼らが「何かをする」ことを可能にするような性質や判断の形式を提供することである。社会化とは、教育の機能を通して、我々が特定の社会的、文化的、政治的な秩序の一部となる多くの方法に関するものである。主体化とは、「新参者」を既存の秩序にはめ込むことを表しているのではなく、そのような秩序からの独立を示唆するあり方や、個人がより包括的な秩序の一つの単なる「標本」ではないようなあり方のことを表している。ビースタが示す教育の3つの機能を踏まえると、主権者教育は資格化と社会化の機能を果たし、政治的態度の形成は主体化の機能を果たすものと考えられる。

現在の我が国の教育現場で行われている政治教育は、主に主権者教育として行われている。その背景としては、学校における政治的中立性の遵守が要求されていることがある。第2次世界大戦後の日本の教育では、教育と政治はお互いに関与すべき存在ではないとされてきた。1947年に制定された教育基本法では、政治教育について、「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」としながら、「特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない」として、学校の教育現場における政治的中立性を求めている。そのため、学校教育では、教育の政治的中立性の名のもとに政治的教養やシティズンシップに関する教育は避けられる傾向にあった。

選挙権年齢引き下げにともなって、学校の授業で政治教育を実施す

ることが求められるなかで、教師たちは政治的中立性をどのように維持するかという点で対応に苦慮することとなった。こうした教育現場での混乱を避けるため、文部科学省は、2015年10月29日に通知を出し、高等学校における生徒の政治活動に関して、休日や放課後に行う校外での活動については「生徒が判断し、行う」と認め、これまでの基準を緩和した（文部科学省 2015）。ただし、授業中や生徒会活動、部活動における政治活動については、これまでと同様に禁止された。また、休日や放課後の政治活動についても、校内については他の生徒の支障にならないよう、制限または禁止とされた。校外での政治活動に関して、それが法律に違反するおそれが高い場合には、制限または禁止が必要とされた。文科省はこの通知を出すことで大まかな基準を示したものの、実際の授業においては、教師が政治的中立性を判断する場面が多く存在する。

文科省は、基本的には政治教育を推進する立場をとっており、2015年9月には、総務省と連携して、投票の仕方や選挙の仕組み、模擬投票の仕方などをまとめた副教材『私たちが拓く日本の未来：有権者として求められる力を身に付けるために』をつくり、公表している（総務省・文部科学省 2015）。他方で、同時に作成した、教員が教える際の基準を示した「指導書」では、政治的に意見が分かれるテーマで教員が個人的な意見を言うことを避けるなど、中立性を守るよう繰り返し指摘もしている。

このように、日本の教育現場では、政治的中立性の保持ということが強く求められており、その結果、主権者教育に力点を置く傾向が強くなっている。しかしながら、政治教育には、主権者教育だけでなく、政治的態度の形成も不可欠である。政治教育を主権者教育の方向性のみで実践するならば、既存の政治システムや秩序に従順に従うだけの市民が育つことになり、既存の秩序の改善すべき点を明らかにし、新たな秩序を創造するような市民は育まれないであろう。他方で、政治に関する基礎的な情報や知識を学習することなしに、政治への積極的

な関わり合い方のみを学ぶならば、社会の全体性や公共性をあまり考慮しない利己的な主張を掲げた市民が政治過程に流れ込むかもしれない。それゆえ、政治教育においては、主権者教育と政治的態度の形成という2つの方向性がバランスよく実践されなければならない。

本稿では、民主的社会における市民の政治的態度のあり方について検討を行う。政治教育においては、民主的市民としてどのような政治的態度を習得すべきなのであるか。この問題を考えるためには、そもそも「政治」および「民主主義」をどのように捉えるべきなのか、という点を明らかにしなければならない。政治がどのような営為であり、その政治的営為において民主主義とはどのような仕組みを意味するのか、これらの点を明らかにする作業を通して、民主的社会が要求する政治的市民のあり方が浮かび上がってくると思われる。

まず、第2節において、政治という営みをどのように理解すべきなのかという点を明らかにし、そのうえで、政治的運営方式の一形態である民主主義が、いかなる基本原理をもつシステムであるのか、そして近代社会において再び現実的な統治システムとして採用された際に直面した問題点について論じる。第3節では、その問題点を解決すべく提示された集約的民主主義モデル (aggregative democracy model) の意義と限界について検討し、さらに集約的民主主義モデルの代替的モデルとして提起された熟議民主主義モデル (deliberative democracy model) について取り上げる。第4節では、熟議民主主義モデルが要求する民主社会における市民としての他者との関わり合い方について、バーンスタイン (Richard J. Bernstein) の「関与する可謬主義的な多元主義 (engaged fallibilistic pluralism)」という考え方を提示する。

2 政治および民主主義とは何か

(1) 政治とはどのような営為か

政治とはどのような営為であるのか、という点については、これま

で多くの論者が様々な視座から論じてきており、その意味で唯一絶対の政治の定義は存在していない。政治の意味付けには多様な方法がある。たとえば、現実の政治的営為のいずれの側面に注目するかによって、大まかには次の4つの視座を考えることができるであろう。

第1に、「制御としての政治」である。政治の一つの意味として、主権者が、領土および市民を治めることという意味がある。この治めることとは、社会的状況や人々の生活が悪い状態に陥らないように手当を施し、より健全で望ましい状態へと導く作用を表しており、それは別の言葉でいえば、社会や共同体を制御するということである。この視座に立つ論者たちは、制御する主体である「国家」や「政府」、「統治者」に焦点を合わせた議論を展開してきた。

第2に、「権力としての政治」である。領土および市民を治めるとき、そこには何らかの強制力が働くことになる。この点に注目し、政治の権力的側面に焦点を合わせた議論も展開されてきた。

たとえば、ドイツの政治・社会学者ヴェーバー (Max Weber) の議論を挙げるができる (Weber 1919)。ヴェーバーは、制御の主体である国家は、あらゆる社会的課題に取り組むがゆえに、活動内容から定義することは難しいとする。そこで、国家を定義するとすれば、それが独占的に所有するある手段、すなわち「正当に独占された物理的な暴力の行使」という点に注目すべきであるという。政治とは、国家という政治団体の指導およびその指導の及ぼす権力のことであり、かつ権力の分け前に与ろうとする努力や、権力の分配を左右しようとする努力である。このように、ヴェーバーは、政治は、他者の抵抗を排して強制的に目的を達成するための直接的作用因としての権力の行使、獲得、配分、維持にかかわる活動と規定する。

第3に、「闘争としての政治」である。強制力・権力の行使による対立や利害の調整と社会全体の統合に対して、反対し抗う勢力が存在する可能性もある。ここから、政治の闘争的側面に注目する議論も展開されてきた。

政治を対立と闘争という角度から捉えようとした理論家として、マルクス (Karl Marx) を挙げることができる (Engels und Marx 1848)。マルクスは、『共産党宣言』の冒頭で、次のように述べている。「すべてこれまでの社会の歴史は階級闘争の歴史である。自由民と奴隷、貴族と平民、領主と農奴、ギルドの親方と職人、つまり抑圧するものと抑圧されるものとは、つねに対立し、ときには隠然と、ときには公然と、たえまない闘争をおこなってきた」。マルクスによれば、「政治権力なるものは、まさしく市民社会の内部における階級闘争の公的表現」である。

シュミット (Carl Schmitt) もまた、政治を論じる際にその闘争的側面を強調した (Schmitt 1963)。シュミットは、政治においては、「友と敵」の区別こそが本質であり、「友と敵」の対立が物理的殺戮の現実的可能性、すなわち内戦や戦争の危険が現実化するような場合に、それは政治的対立になるという。

このような、政治を特徴づけるものとして強制力や権力の側面、あるいは闘争的側面に着目することは、政治による価値剥奪的側面への関心を示唆している。しかし、政治には、人々の価値を剥奪するという機能だけではなく、人々に価値を付与・配分する機能も含まれている点に留意すべきである。すなわち、政治の第4の側面として、社会の意思決定を行いそれを実現するという「価値配分としての政治」を挙げることができる。

政治の価値付与的・価値配分的側面を強調するのが、イーストン (David Easton) である。イーストンは、政治とは「社会に対する諸価値の権威的配分」であると規定する (Easton 1953)。人間の求める価値の希少性から必然的に起こる対立があり、これを解決するために政治が権威的決定にもとづいて諸価値の配分を行うことになる。権威的決定というのは、価値の配分を求める人々がその決定に拘束されると考え、それを好むと好まざるとにかかわらず受け入れることを意味する。すなわち、権威とは、権力に正統性が備わっていることを意味する。諸

価値の配分とは、政府が社会からの要求に応じて利益、報酬、徴収、刑罰を配分することであり、実際の政治においては政策を通じて行われることになる。このように政治を理解するならば、価値配分の内容である政策の立案（政策立案）、その政策を決定する行為（政策決定）、その決定内容を実施する行為（政策実施）が含まれることになり、公共政策への関心へとつながっていく。

このように、現実の政治的営為の4つの側面から、「制御としての政治」、「権力としての政治」、「闘争としての政治」、「価値配分としての政治」という視座を得ることができるが、いずれの視座にも共通する要素は、政治が対立を前提にしているということである。つまり、政治という営為の本質的要素は価値の対立という点にある。価値の対立を前提として、その対立の制御やそれをめぐる権力行使、闘争、価値配分という側面が現れると考えることができる。政治の本質が価値の対立にあるという点は、たとえば、「政治は相対立する利益が公然と競合している中心にあって可能であり、実際にそこでもっともよく運営される」という見解や（Crick 1962: 18）、「人々は、政治的な領域では、常に、受容か拒否かという真剣な選択を迫られており、それが政治問題の本質なのである」という主張に見ることができる（白鳥 1968: i）。

政治が価値の対立を前提とするということは、現実の世界には様々な政治的選択肢が存在するということを意味する。そうした様々な政治的選択肢を前にして、我々は、いずれの選択肢を受け入れることができるのか、あるいは受け入れることができないのかという判断を下すのである。様々な選択肢が存在しないところには、政治もまた存在しないということになる。

丸山眞男は、現実を「可能性の束」として捉えることの重要性を指摘した（丸山 1996）。丸山によれば、「現実というものはいろいろな可能性の束」であり、「そのうちある可能性は将来に向かってますます伸びていくものであるかもしれない」し、「これにたいして別の可能性は将来に向かってますますすくなくなっていく可能性であるかもしれない」

という。そして、「いろいろな可能性の方向性を認識」し、「どの方向を今後伸ばしていくのが正しい、どの方向はより望ましくないからそれが伸びないようにチェックする、ということが政治的な選択」であるとする。

(2) 民主主義の基本原則と2つの条件

それでは、次に、このような政治を運営する一つの方式である民主主義とは、いかなる基本原則をもつシステムであるのか、という点を確認する。

民主主義が政治思想および現実の政治形態として登場したのは、紀元前5世紀頃の古代ギリシアのアテネであった。民主主義という用語は、多数者や人民を意味する‘*demos*’と、支配や権力を意味する‘*kratos*’が結合されたものであり、「多数者の支配」という意味である。この語源が示すように、民主主義の本質は、政治権力を多数者である市民が握るという点にある (Crick, 2002; Arblaster, 1987)。先の丸山の言葉を借りれば、様々な可能性のなかから、いずれの可能性を伸ばすのか、あるいはいずれの可能性を摘んでいくのかということ、多数者である市民が認識し、検討し、決定するシステムということになる。

多数者の支配が実現するためには、民主主義には2つの条件が含まれることになる。すなわち、第1に、全ての政治権力の源泉が市民にあるということ (人民主権)、第2に、市民自らが自分たちに関わる事柄について決定を行うこと、別の言い方をすれば自ら統治すること (市民による自己統治)、という2つの条件である。民主主義は、この2つの条件を同時に満たすことを求められるのであるが、とくに、第2の条件である市民の自己統治をめぐる常々悩まされてきたといえる。

アテネの民主主義において、「多数者の支配」という状況を実現するために考え出されたのが「自治の原理」であった (白鳥1984: 220)。多数者の支配とは、支配する多数者と支配される多数者が同時に存在することを意味する。この状況を成立させるためには、支配される者が

みずからを支配するという自治の原理が必要となる。自治の原理に基づく多数者の支配においては、決定は多数者によって下され、決定された結果もまた多数者に対して適用されることになる。アテネの民主主義の場合には、市民全員が集まる市民総会を通じて直接民主主義を実行することで、支配される者がみずからを支配するとのロジックを、たとえ形式的であっても貫徹することができた。

(3) 近代民主主義が直面した問題

アテネの民主主義が紀元前4世紀に崩壊してから18世紀に至るまで、民主主義は、現実の政治形態として登場することはなかった。18世紀に入って再び民主主義が現実の政治形態として採用されたとき、ここでは2つの問題に直面することとなった。

第1の問題は、国家の規模の問題である。アテネの民主主義が多数者の支配を実現できたのは、自治の原理にもとづいて、多数者の支配を「多数者による決定」として正当化し、市民全員が集まる市民総会を通じて直接民主主義を実践することができたからである。近代社会においては、市民全員が集まることを必要とする直接民主主義は物理的に不可能である。そこで、近代社会で採用される民主主義は、直接民主主義ではなく代表制民主主義とならざるをえない。

代表制民主主義において市民の自己統治を実現させるためには、政治的代表者が市民の意志を正確に政治過程に反映させることが必要となる。すなわち、政治的代表者の意志と市民の意志とがイコールで結ばれることで、多数者による決定を維持することができる。公共的な問題についての決定を行うのはあくまでも市民であり、政治的代表者はその市民の代理人に過ぎない存在と理解することで、多数者による支配を維持することはできる。

しかしながら、近代の代表制民主主義においては、政治的代表者である議員は、個別の市民の代理人ではなく信託に基づく全国民の代表者であり、選出母体の意志に拘束されない存在であるとされる。それ

は、市民の側から見れば、ひとたび議員を選出した以上、全国民の利益の判定者である議員の決定に従わねばならず、自己の意志との乖離を理由とした解任はできないということである。代表制民主主義の下では、支配する者は少数者で、支配される者が多数者であることは明らかだったのである。ルソー (Jean-Jacques Rousseau) は、この政治的現実を捉えて、代表制民主主義の下では、市民が自由なのは「議会の構成員を選挙する期間中だけのことで、選挙が終わってしまえばたちまち奴隷の身となり、なきに等しい存在となるのである」と鋭く指摘した (Rousseau 1968; 2005: 339)。

第2の問題は、市民の自己統治という条件に直接的に関わる問題である。すなわち、市民の能力に対する懐疑心という問題である。市民は、複雑で多様な公共的問題について、十分な情報をもち、正確に判断し、適切な解決策を見出すことができる存在なのだろうか。市民の能力に対する懐疑心は古くから提起されており、たとえば、プラトン (Plato) は、民主主義は無知な市民による支配であり国家を墮落させるものと考え、真の意味における哲学に通じ国家と社会を誤りなく洞察できる「哲人王」が統治者として相応しいと主張した (Plato 1974)。

20世紀の大衆社会において、市民の能力にあからさまな懐疑心を示したのがリップマン (Walter Lippmann) である。リップマンによれば、市民による自己統治という理想は、人民が「不可能な任務を背負わされ、達成できない理想を実現するように求められている」に等しいことである (Lippmann 1925; 2007: 14)。市民は、「公的な事柄すべてに意見を持つわけではなく」、「公的な事柄を指図するやり方もわからない」のであり、さらに言えば「何が起きているのか、なぜ起きているのか、何が起きるべきなのかわからない」 (Lippmann 1925; 2007: 27-28)。したがって、「彼がどれほど知りえたか私には想像できず、民衆の無知を結集すれば公的な事柄に持続的な指導力が生まれるとする神秘的な民主主義者の考えには、まったく根拠がない」と言い切る (Lippmann 1925; 2007: 28)。

なぜ市民は自己統治をする能力をもちえないのであろうか。現代の政治生活は多種多様なアクターが関与する複雑で移ろいやすい世界であり、我々はそのような世界を正確に認識し理解するだけの能力をもたない。そうした曖昧で混沌とした政治の世界で、我々は、「見てから定義しないで、定義してから見る」、すなわち「外界の、大きくて、盛んで、騒がしい混沌状態の中から、すでに我々の文化が我々のために定義してくれているものを拾い上げ」、「こうして拾い上げたものを、われわれの文化によってステレオタイプ化されたかたちのままで知覚」するのである (Lippmann 1922; 1987a: 111-112)。ステレオタイプは、秩序だった矛盾のない世界像を提供するものであり、そのような世界像にとって異質なものは排除され、我々は見慣れないものは見ないことにしてしまう (佐々木 2009: 150)。事実がどのように見られるかを決めるのはステレオタイプであり、我々は、その事実について違った見方をする人を「異端の人」あるいは「危険な人」と認定し、対立した見方をする人に対して寛容になれなくなり、遂には反対者は悪しき人間や陰謀を企てる存在と考えるようになってしまう (佐々木 2009: 151)。

このような真偽の基準を失った市民に自己統治を行うことを求めることは、もはや誤った理想である。そうであるとすれば、市民はむしろ政治の部外者としての位置に立ち、政治は公共政策に関わる少数の専門家たちの手に委ねるべきであると、リップマンは主張する。つまり、政治における市民の役割は、受動的で限定的なものに制限されるべきであるという。

「部外者はほとんどの場合、何が関連事項で何が当然なすべき考慮かを自分で判断することはできない。部外者が判断できることは、多分、その決定に利害関係のある諸集団の声に正しく耳が傾けられたか、もし投票があったのならその投票が誠実になされたのか、そしておそらく、その結果が誠実に受け入れられたか、ということであろう。……ある手続きを通じてふつうに

生じた結果が、自分の理想のよい生活と合致しない場合は、その手続自体が正しいかどうか疑問を呈することができる。しかし、もし部外者があらゆる場合にその手続きの代用を自分がつとめようとして、……“世論”をもちこもうとするならば、自分の混乱に輪をかけることになるであろう。彼は何事も一貫して考えつづけることをしなくなるであろう」(Lippmann 1922; 1987b: 261)。

3 現代民主主義の2つのモデル

(1) 集約的民主主義モデル

いま見てきたように、18世紀に再び現実の政治的運営方式として採用された民主主義は、共同体の規模の問題、および市民の能力への懐疑心という2つの問題に直面した。リップマンの議論においては、市民は政治的世界の部外者となり、少数の専門家が政治の主導権を握るという役割分担が示された。すなわち、多数者の支配としての民主主義の条件のひとつである市民の自己統治は、実現不可能なものとして退けられることとなった。それゆえ、現代の民主主義は、多数者の支配という基本的原理をいかに正当化するのかという問題に再び向かい合わねばならなくなった。

この多数者の支配の正当化の問題にひとつの解を示したのが、アメリカの経済学者であったシュンペーター (Joseph Schumpeter) である。

シュンペーターは、現代民主主義を次のように定義する。「民主主義的方法とは、政治決定に到達するために、個々人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行なうことにより決定力を得るような制度的装置である」(Schumpeter 1942: 269)。すなわち、シュンペーターは、少数の者が支配するという現実を受け入れたうえで、多数者の支配を「多数者による決定」ではなく「多数者による決定者の決定」と読み替えたのである。現代民主主義においては、市民の役割は、「何をする

か」を討議を通じて決定することではなく、「誰を統治者にするか」を競争的な選挙によって決めることである。政治において「何をするか」を決めるのは、専ら政治家や政府の役割とされる。

20世紀においては、このシュンペーター流の理解に基づく集約的民主主義モデルが、理論的にも実践的にも有力なものとなった。集約的民主主義モデルでは、個人や集団の選好が政治過程に表出され、それらの選好は互いに競争関係にある。政党や政治家は、可能な限り多くの市民の選好を満たす政策を提示して選挙で競争し、最終的には多数決原理に基づき政策を決定する。市民の選好は所与のものとして扱われ、市民の選好がどのように形成されたのか、政治過程への参加を通じた他者との相互作用の結果として市民の価値観や選好がどのように変化したのか、という点については関心がない。

集約的民主主義モデルにおける市民は、専ら自己利益を追求し、同じ利益を追求する人々と集団を形成し、その利益の実現を約束する政治的代表者を選挙で当選させることで、利益の成就を果たそうとする存在である。自らと異なる利益を追求する他の個人や集団は単なる競争相手であり、互いに影響を及ぼしあうことはない。他者の意見や主張に耳を傾けて自らの価値観を省察することよりも、自らの価値観に従って自己利益を主張する。自らの殻の中に閉じこもりながら自己利益を主張し、政治過程に表出される諸利益の中からいずれの利益を実現するか判断は専ら政治的代表者に委任する、というのが集約的民主主義モデルにおける市民の姿である。そのような市民にとって、必要となる政治的リテラシーは、いかに政治の場面で自分の利益を表明するかの方法だけとなるであろう。

このモデルにおける市民と政治的代表者の関係は、市場における消費者、企業、商品の関係になぞらえることができる。選挙という市場において、企業である政治家や政党が商品である政策を店頭に並べ、消費者としての市民はそれらの商品の中から最も好ましいものを選択する。そのとき、消費者は、同じ価値観を持つ他の消費者とはコミュ

ニケーションをとるかもしれないが、自分と異なる価値観を持つ消費者がどのような商品を選ぶのか、なぜその商品を選ぶのかについては、ほとんど関心を持たない。

集約的民主主義モデルは、第2次世界大戦後はおおむね機能していたと考えられるが、その要因として、第1に、集約的な意思決定を通じて、特定の集団や部門のみが利益を独占することが妨げられ、分散的な利益配分が実現していた点が挙げられる。第2次世界大戦後に民主主義諸国は経済成長を実現し、より多くの集団・部門への利益配分が可能であった。

第2に、先進民主主義国においては、程度の差はあるにせよ、福祉国家を実現できたことで、社会的集団や部門に組織化されていない人々にも恩恵をもたらすことができた。このことは、潜在的な異議申し立てを顕在化させないという効果をもつ。組織化されていない人々にとって、自分の生活だけを考えていても政治的利益配分に与ることができたということは、政治的な意思決定をめぐって他者と討議する必要性がなかったことも意味する。

しかしながら、1990年代に入ると、集約的民主主義モデルは行き詰まりを示すようになった。第1に、第2次世界大戦後に続いてきた経済成長が鈍化し、福祉国家の負担が増えるなかで、政府の利益配分リソースが縮小したため、集団や部門間の競争が激しくなり、利益配分に与れない集団・部門が不満を抱えるようになった。

第2に、財政の健全化および福祉国家の縮小が進められるなかで、特定の集団に組織化されていない、あるいは繋がりをもたない人々に対する利益配分が困難となり、これらの人々が政府や政治的代表者に対して利益実現の要求を突きつけるようになった。

第3に、グローバル化の進展、およびアイデンティティの多様化による多文化主義の台頭である。多文化主義は、集約的な意思決定過程を通じてはその利益を実現できない少数派が民主主義国の内部に存在することを可視化した。多文化主義は、市民に対して、異質な他者と

共生するために自身のアイデンティティや選好を変化させることを要求するものである (Gutmann, 1994)。

集約的民主主義モデルにおいては、個人や集団の選好が表出されれば、それが集約・調整されて利益配分が実現するとされていたが、もはやそのような集約的な意思決定様式では人々が満足するような利益配分を行うことは困難となっている。

集約的民主主義モデルにおいては、自分たちの要求や要望が実現されていないとすれば、それは政治的統治者が自分たちからの委任に对应していないということである。その場合、市民は、その責任を追求して、政権交代を実現したり、政治家を議員のポストから追放することで、自らの選好の実現を目指す。しかし、政権を変更したり、政治家や政党の勢力関係を変更しても、既存の制度や政策の変更には時間とコストがかかり、かつ変更の幅も極めて限定的であるため、政治的意思決定に不満をもつすべての人々の利益を満たすことはできない。このような不満を抱えた市民の間では、政府や政治的代表への信頼感が低下したり、政治に対する自身の無力感の増大が顕著となった。

(2) 熟議民主主義モデル

集約的民主主義モデルが行き詰まりを見せるなかで、それに代わる政治的意思決定の様式が模索されている。ここでは、集約的民主主義モデルと同じく少数の者が支配するという現実を受け入れたうえで、市民の役割は、「誰を統治者にするか」を競争的な選挙によって決めることだけでなく、「何をするか」にも積極的に関与することを目指している。

この20年ほどで、多くの政治理論家が議論し、かつ実践も行われてきたのは、熟議民主主義モデルである (Fishkin, 2009; Ackerman and Fishkin, 2004; Dryzek, 2000)。熟議民主主義モデルにおいては、集約的民主主義モデルとは対照的に、人間は変革されうるものだという見方が取られており、共通善の探求を促進するために熟議を行い、人々の選

好・要求の変更を促す。

熟議民主主義モデルは、数の力や利益の調整ではなく、「理由の検討」を通じて決定を行うことを求める。すなわち、意見を述べる際には他の人々にも受け入れ可能と思われる理由を述べ、その妥当性について吟味する。熟議的な意思決定とは、どの選好に最も数多くの支持があるかを決定することではなく、個人や集団が同意するどの提案が最善の理由によって支持されているかを決定することである (Young 2000: 23)。

フィッシュキン (James Fishkin) は、熟議の経験によって、「より良い市民」を育むことができるという。彼がいう「より良い市民」とは、公共の問題に対処する市民の能力、すなわち情報、有効性、公共精神、政治参加が発達した市民のことである (Fishkin 2009: 143)。

熟議民主主義モデルについては重要な批判もある。熟議民主主義で問題となるのは包摂性と排除である (田村 2017: 25-26)。ムフ (Chantal Mouffe) は、熟議民主主義が「政治的なもの」を理解しそこなっている点を指摘する。ここでいう「政治的なもの」とは和解不可能な敵対関係である。熟議的民主主義では、熟議を通じて合意形成を目指すことになるが、そもそも和解不能で合意に到達できない存在を必然的に排除することになる (Mouffe 2000)。我々は、非理性的なコミュニケーションに基づく意見をもつ人々を熟議の場に包摂することができるのだろうか、あるいは、和解不可能な敵対関係にある人々を熟議の場に包摂することができるのか。

ヤング (Iris Young) は、排除の形態として、外在的排除 (external exclusion) と内在的排除 (internal exclusion) を提示する (Young 2000: 53-57)。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、熟議民主主義がもつ内在的排除の傾向を指摘する。熟議民主主義は、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。非情念性 (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。

熟議民主主義モデルは、人間は自己変容しうる存在であるとの立場をとりながらも、理性的な熟議を必要とする点で、熟議に参加できる市民を制限するという可能性を内包する。ヤングは、それを内在的排除と呼び、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、実質的には排除されることを鋭く指摘した。そうであるとすれば、熟議民主主義モデルにおいて重要な論点となるのは、熟議に関与する人々が、自分とは異なる他者に対して自身を閉じることなく、自己と他者の相互変容をするためには、どのような態度をとるべきなのか、という点にあるといえる。

4 民主的社会における政治的態度

：関与する可謬主義的な多元主義を手がかりに

集約的民主主義モデルでは、市民は専ら自分の利益を追求する存在であり、政治によって何を実現するかをめぐって異なる他者と直接的な開かれた討議を行うことはないとされる。様々な政治的選択肢のうちいずれの選択肢を選ぶのかを直接的に決定するのは、専ら専門家である政治家の役割である。このような集約的民主主義モデルにおいては、市民に求められる政治的リテラシーは、自分の利益を政治過程に表出するための方法だけとなる。

それに対して、熟議民主主義モデルにおいては、市民の自己変容の契機が内包されており、人々は自身に閉じることなく、異なる他者と互いに揺さぶり合うための政治的態度を身に付けることが要求される。この熟議民主主義モデルにおいて市民がとるべき政治的態度を考えるにあたっては、バーンスタインが提唱する「関与する可謬主義的な多元主義」という考え方が大きな示唆をもたらしてくれる。

(1) 関与する可謬主義的な多元主義とは何か

アメリカの哲学者であるバーンスタインは、アメリカのプラグマティストたちの思索から大きな影響を受けつつ、関与する可謬主義的な多元主義と名付けた考え方を提唱する。バーンスタインによれば、関与する可謬主義的な多元主義は、プラグマティズムの伝統の最良の側面を代表するものであり、真に民主主義的なエートスを育むために不可欠のものである。

バーンスタインは、プラグマティストたちの中心的主題として、①反基礎付け主義とデカルト主義批判、②可謬主義、③探求者の共同体と実践の社会性、④多元主義と偶然性、⑤行為者の視座、および理論と実践の連続性、⑥生き方としての民主主義を挙げる (Bernstein 2016: 2)。関与する可謬主義的な多元主義は、これらのプラグマティズムの

中心的主題が有機的に結合された概念であると理解することができる。

関与する可謬主義的な多元主義は、哲学的なレベルにおいては、唯一の普遍的な「神の視点」という考えそのものを拒絶し、互いに競い合う多様な哲学的視座をもちつつ、根源的に異なる様々な視座から学ぶことに対して開かれている義務と責任をもつことを要求する (Bernstein 2016: 3)。そして、実践的なレベルにおいては、見慣れず異質なものへの受動的な寛容にとどまらず、探求が本質的に共同的な自己修正の過程であると信じ、相互理解の達成に向けた真摯な試みを要求する (Bernstein 2016: 3)。

要するに、我々は、自分の先入観や思考様式に傾倒しがちであるが、他者の他者性を否定したり抑圧することなく、その他者の言葉に耳を傾けなければならないのである (Bernstein 2016: 34)。そのためには、次の2つの誘惑に警戒しなければならない。すなわち、他者の言っていることが不明瞭であるとか、もやもやしているとか、つまらないと非難して簡単に退けるといふ防御策を取る誘惑、および異他的なものでもいつでも簡単に自分たちの確立した語彙に翻訳できると思い込む誘惑である (Bernstein 1991: 335, 1997: 522)。

加えて、我々は、偶然性と機会こそが世界と人生の基本的特徴であると考えべきであるという。我々は、これから起こることを完全に統制することも予測することも決してできないのであり、それゆえ、予期せぬ偶然や対立への心構えとなる習慣や徳を育まなければならない (Bernstein 2016: 34)。

このような関与する可謬主義的な多元主義を実践することは、いかにして自身の視野を広げるかを学ぶことであり、それは困難な任務であると同時に決して完結することのない任務である (Bernstein 2016: 34)。

(2) 多元主義について

バーンスタインが提唱する関与する可謬主義的な多元主義をより詳細に理解するために、以下では、「多元主義」、「可謬主義」、「関与する

こと」についてバーンスタインがどのように論じているのかを見ておこう。

多元主義という考えについて、バーンスタインが拠り所とするのはジェイムズ (William James) の多元主義論である。ジェイムズは、世界は多元的であるとして、それは「統一感はあるが、どうやらそれもいろんなものが寄り集まった結果」であり、「こうした寄せ集めのゴツゴツした形を洗練する努力こそ、高次の思考のつとめにほかならない」という (James 2014: 5-6, 1961: 2-3)。そして、より大きな統一性が実際には成り立っていると仮定することで多くの発見と出会うことは否定しないが、「その方向に大きく突き進んでいるものの、絶対的な統一性はいまだ見つかっておらず、それはなおも限界概念にとどまっている」とする (James 2014: 5-6, 1961: 2-3)。ジェイムズは、統一性の意義そのものを否定することはしないが、一元論のようにそれを前提としたり絶対視するのではなく、統一性の中身自体をよく吟味することの必要性を強く要求する。

「もちろんジェイムズは、見たまま、感じたままの世界や経験で十分と述べているわけではない。秩序の探求はやめるわけにはいかないこと、単純化したり、思わぬ場面で統一性を見つけたりする作業が必要なことは、よく承知している。しかしそれでも、たったひとつの均質的な統一性という考えそのものを承服することはなかった。統一性の意義こそ否定しないものの、かたくなな一元論とは違い、それがどんな種類の統一性かを問うのが多元主義の立場なのである。実際にどの程度の統一性が見られるのか、それはどういう意味での統一性なのか、よく確認すべしということだ」 (Bernstein 2010: 59, 2017: 89)。

多元主義の立場をとる際に、我々は一つの問いを投げかけられるかもしれない。様々な考えや主張の間に対立が存在するとして、それら

の間は何らかの確固とした解決策をもたらし、永続的に対立を除去するような普遍的な方法が存在するのか、という問いである。

この点に関して、ポパー (Karl Popper) は、「フレームワークの神話」と呼ぶ考え方を示した。すなわち、我々は、「理論のフレームワーク、過去の期待、言語に囚われた囚人であり」、それらのフレームワークに閉じ込められているがゆえに、根源的に異なるフレームワークやパラダイムに囚われた人たちとコミュニケーションを取ることができない、というものである (Popper 1974: 56, 1985: 82)。この考え方によれば、「異なるフレームワークや語彙、パラダイムは互いに共約不可能なものであり、それぞれのフレームワーク内でなされる主張を評価し是非を判定しようと思っても、そのための普遍的基準はもちろん、共通の基準すら存在しない」ということになる (Bernstein 2010: 54, 2017: 81)。

プラグマティズムの多元主義者たちは、このような「フレームワークの神話」の考え方には与しない。プラグマティズムの多元主義者たちは、我々は所与の観点や志向性に基づいて語るかもしれないが、それらの囚人であるわけではなく、異なる視座をもつ人々と出会うことや自らの視座を広げることが可能であると考ええる。多元的な状況においては対立や不合意は避けられず、また、それらの対立を解決する永続的な合意に到達できる確たる根拠もないかもしれない。しかし、プラグマティズムの多元主義者たちにとって重要なことは、対立にどのように対応するのかという点である。我々はみな、他者の生活に対して明らかに盲目的であるかもしれないが、想像力や共感を働かせて、異なる見解を理解したり高く評価したりすることは可能である。「本気でお互いの相互理解（それは不同意の可能性を排除しない相互理解）を求める対話的応答」こそが、求められるべきことと考えるのである (Bernstein 1991: 336, 1997: 523)。

プラグマティズムの多元主義は、異なる観点を本気で理解しようと努めることを要求するとはいえ、「それを受け入れるとか、批判的な評価を控えるということではなく」、「批判的精神をわすれることなく、

別の観点、別のヴィジョンに向き合うように呼びかける」ものである (Bernstein 2010:62, 2017: 94)。そして、「フレームワークの神話」のような相対主義的な考え方とは対照的に、プラグマティズムの多元主義は、「たがいに手を伸べあい、批判的にかかわりあえる接点を見つけようではないか、と訴えるのである」 (Bernstein 2010:62, 2017: 94)。

社会に存在する対立を解決し除去する方法が存在するのか、という問いに対して、プラグマティズムの多元主義者たちは、「フレームワークの神話」のように共約不可能なフレームワーク同士の解決は不可能であるという考え方を退けるだけでなく、そもそも対立を除去するという考え方に反対する。民主的社会においては、次から次へと対立が生起するが、それらは社会にとって無用で混乱をもたらすものではなく、むしろ社会改革と正義の実現にとって無くてはならないものである。プラグマティストからすれば、「対立の除去は“見込みのない自己矛盾した理想”」でしかなく、社会生活は、個人の生活と同じように、「対立に悩まされながらも“崩れがちな協調関係”を絶えず再建しながら進んで行くもの」なのである (Westbrook 1993: 80)。

(3) 可謬主義について

次に、可謬主義とはどのような考え方であるのかを見てみよう。可謬主義を最初に明確なかたちで論じたのはパース (Charles Sanders Peirce) である。パースは、疑う余地がないだけでなく訂正の必要性すらない確たる事実が存在すると主張する基礎付け主義に反対の立場をとり、「いかなる知識の主張にも (より一般的にいえば、いかなる妥当性の主張にも) 異議の申し立て、修正、さらには棄却の可能性がある」という可謬主義の考え方を示した (Bernstein 2010: 36, 2017: 54)。

パースは、「疑う余地のない」ということと「訂正の必要性がない」ということを明確に峻別している。疑う余地のない信念や命題が存在することは容認するが、それらの信念や命題に疑義が挟まれることはできないという考えを受け入れることはできないのである。

この点で、可謬主義は、認識論的懐疑主義とも異なっている。認識論的懐疑主義は、「正真正銘の知識に訂正はありえないという幻想によって育まれるもの」であり、「知識と称するものが、どれもあとで誤りと判明するかもしれないとしたら、“本当の意味で知っている”といえるものは何もなくなってしまう」と考える (Bernstein 2010: 37, 2017: 54)。それに対して、可謬主義においては、知識の探求とは、「どんな主張も無事が保証されているわけではないが、全部の主張がいちどきに危うくなることもない、みずからを訂正していく企て」であると理解される (Bernstein 2010: 36-37, 2017: 54)。

パースの可謬主義が主張するのは、訂正の必要性がない絶対的な知識という考え方自体が、筋の通らない、捨て去らねばならない考え方だということである。可謬主義の立場に立つということは、知識を主張するにあたって、「可能な限り良質の証拠と強力な論証をそろえたうえで、人間である以上誤りの可能性があることを念頭におきながら、チェックに努める」ことが要求されることなのである (Bernstein 2010: 37, 2017: 55)。

「可謬主義は、頑健な意味で捉えるならば、希薄な認識論的教義ではない。可謬主義は、一連の徳ないし一連の実践から成り立つものであり、それは批判的なコミュニティのなかで慎み深く育まれることが必要である。可謬主義を志向する際には、自身の考えを公の場で審査にかけ、その考えに批判的な人々の声を注意深く聞くことを真に望むことが求められる。新たな仮説や推論を公式化したならば、それを公の場での厳しい審査にかけ、探求のコミュニティによる批評にさらすための想像力が要求される。可謬主義には、不確実性に対する高い寛容性と、最も大事にしてきた信念の誤りが明らかになったときにその信念を変更、修正、そして放棄する勇気が必要である。頑健な可謬主義は、(パースの影響を受けていた) ポパーが『オープン・ソサエ

ティ』と呼んだものを要求する。したがって、可謬主義には、我々と異なる人々や我々の考えに挑戦する人々に対する最低限の寛容以上のものが必要となる。我々は、彼らの批判や異議に正面から向き合い、答えを探す試みを行わなければならないのであり、その際にはお互いを尊重し合うことが求められるのである」(Bernstein 2005: 29-30)。

(4) 関与することについて

では、関与することについて、バーンスタインはどのように論じているのであろうか。我々が住む世界には多元的な考え方や知識が存在し、いずれの考え方や知識も修正や棄却の可能性があることを受け入れて他者と真摯に向き合うべきであるというとき、我々はどのように他者と関わり合うことが求められるのか。

バーンスタインによれば、自らとは異なる他者との関わり合い方ないし論証には2つのスタイルが存在するという。すなわち、敵対的(adversarial)ないし対決的(confrontational)な関わり合い方と対話的(dialogical)な関わり合い方である。

敵対的な関わり合い方とは、誤っているとみなす主張やテーゼと対決するとき、それを容赦なく追い立てるようなスタイルである。自身と異なる他者は敵とみなされ、その敵の立場の何が間違っているのかを具体的に特定し、その弱点を暴き立てることが論証の目的となる(Bernstein 1991: 337, 1997: 523)。敵対的な関わり合い方を実践するためには、敵の考え方や主張の細部に至るまで注意を払ってその誤謬を際立たせたり陳腐さを暴露したりするために、具体的で明確な主張や議論を首尾よく展開することが求められる(Bernstein 1991: 337, 1997: 523-524)。

このような関わり合い方は、曖昧な主張に対しては決して満足することがなく、論争の争点は何であるのかを正確に示すことを助け、さらには対決すべき欠点を曝け出してくれる(Bernstein 1991: 337, 1997:

524)。

対話的な関わり合い方は、敵対的な関わり合い方とは対照的に、他者が我々に何かを語ろうとしている、そして我々の理解に何らかの貢献をしてくれている、という前提から出発する (Bernstein 1991: 337, 1997: 524)。

対話的な関わり合い方においては、他者は敵ではなく対話のパートナーとみなされる。我々は、最大限の注意を払って他者がどのような立場に立っているのかを把握し、他者が語っていることや示すことに絶えず応答しなければならないが、そのためには、想像力と感受性を働かせ、解釈する力を鍛え上げることが求められる (Bernstein 1991: 337, 1997: 524)。

対話的な関わり合い方は他者との相互理解を目指すものであるが、それは必ずしも合意を意味するものではなく、依然として意見や考え方の不一致は存在しうる。しかし、対立は、不合意を明らかにする手段になるという意味で、対話的な関わり合い方においても重要なものとして位置付けられる。

この敵対的な関わり合い方と対話的な関わり合い方は、それぞれ行き過ぎた場合には危険も伴うという。敵対的な関わり合い方は、敵の弱点を暴露することや、誤っていると思われる点の非論理性を示すことに専ら関心が集中してしまうと、他者が何を語っているのかという点や、その議論に他者が貢献しているという事実に対して、盲目になってしまうかもしれない (Bernstein 1991: 337, 1997: 524)。対話的な関わり合い方の場合、他者の考え方や主張を批判的な立場から理解しようと努めない場合には、それは単なる同情的な抱擁に過ぎないものに墮してしまう。

したがって、バーンスタインは、敵対的な関わり合い方と対話的な関わり合い方の双方をバランス良く保つことが重要であると主張する (Bernstein 1991: 337-338, 1997: 524)。我々は、自身とは全く異質で不条理ですらある立場から糾弾してくる他者と向かい合ったとき、それを即

座に拒絶するのではなく、まずは最大限の注意を払って他者がどのような立場に立っているのかを把握し、そのうえで、真剣に批判的な評価を下すことに取り掛かるべきなのである。

5 民主的市民の政治的態度形成と政治教育

今日の民主主義は、集約的民主主義モデルの行き詰まりが明らかになるなかで、熟議的民主主義モデルが理論的にも実践的にも広く模索されている。この熟議的民主主義モデルにおいては、市民は、政治的代表者を選ぶだけの役割にはとどまらず、政治が何を行うかの決定にも関与する積極的な役割を与えられている。熟議的民主主義モデルでは、市民は、異なる他者を前提とし、他者に対して自身を閉じることなく、かつ他者と互いの立場を揺さぶり合う姿勢を保ちつづけ、自己と他者の相互変容を促し、絶えず自身の政治生活を省察することが要求される。

政治教育の一つの方向性は、民主政治における政治的市民としての政治的態度を涵養することである。そうであるとすれば、今日の政治教育に求められるのは、熟議的民主主義モデルにおける政治的市民の役割を果たすための政治的態度を育むことである。

バーンスタインの関与する可謬主義的な多元主義の考え方は、熟議民主主義における政治的態度を考えるにあたって、大きな示唆を与えてくれる。バーンスタインは、互いに競い合う多様な視座の存在を前提にして、自身の考えが誤っている可能性を否定せず、異なる視座から学び、自己変容を忌避することなく、他者との相互理解に向けて真摯に取り組むことを提唱する。

この関与する可謬主義的な多元主義の精神を育むことにより、市民は、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をもつことになる。このような政治的態度を涵養する政治教育を実践することにより、

自分たちに関わる事柄について決定を行う市民という、民主主義の一つの条件の克服に一步近づくことができると思われる。

〔付記〕 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)、および JSPS 国際共同研究加速基金 (国際共同研究強化 B) 「他なるものとの共存に向けた政治教育：日本先導によるアメリカ実践哲学の国際対話研究」(研究代表者：齋藤直子 課題番号：18KK0064) の助成を受けています。

参考文献

- Ackerman, Bruce and James Fishkin (2004) *Deliberation Day*, Yale University Press. (川岸令和・谷澤正嗣・青山豊訳 (2014) 『熟議の日：普通の市民が主権者になるために』早稲田大学出版部)
- Arai, Yusuke (2019) 'Modern Democratic Theories and Political Education in Japan,' in *Educational Studies in Japan: International Yearbook*, 13, 67-79.
- Arblaster, Anthony (1987) *Democracy*, Open University Press. (澁谷浩・中金聡訳 (1991) 『民主主義』昭和堂)
- Biesta, Gert J. J. (2010) *Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics, Democracy*, Paradigm Publishers. (藤井啓之・玉木博章訳 (2016) 『よい教育とはなにか：倫理・政治・民主主義』白澤社)
- Bernstein, Richard J. (2016) *Pragmatic Encounters*, Routledge.
- Bernstein, Richard J. (2010) *The Pragmatic Turn*, Polity Press. (廣瀬寛・佐藤駿訳 (2017) 『哲学のプラグマティズム的転回』岩波書店)
- Bernstein, Richard J. (2005) *The Abuse of Evil: The Corruption of Politics and Religion since 9/11*, Polity.
- Bernstein, Richard J. (1991) *The New Constellation: The Ethical-Political Horizons of Modernity/Postmodernity*, Polity Press. (谷徹・谷優訳 (1997) 『手すりなき思考：現代思想の倫理—政治的地平』産業図書)
- Crick, Bernard (2002) *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press. (添谷育志・金田耕一訳 (2004 年) 『1冊でわかるデモクラシー』岩波書店)
- Crick, Bernard (1962) *In Defence of Politics*, University of Chicago Press. (前田康博訳 (1969) 『政治の弁証』岩波書店)

- Dahl, Robert (1998) *On Democracy*, Yale University Press. (中村孝文訳 (2001) 『デモクラシーとは何か』 岩波書店)
- Dahl, Robert and Edward Tufte (1973) *Size and Democracy*, Stanford University Press. (内山秀夫訳 (1979) 『規模とデモクラシー』 慶応通信)
- Dryzek, John (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press.
- Easton, David (1953) *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, Second Edition*, Alfred A. Knopf. (山川雄巳訳 (1976) 『政治体系：政治学の状態への探求〔第2版〕』 ぺりかん社)
- Engels, Friedrich und Karl Marx (1848) *Manifest der Kommunistischen Partei*, Gedruckt in der Office der “Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter” von J. E. Burghard. (大内兵衛・向坂逸郎訳 (1971) 『マルクス・エンゲルス 共産党宣言』 岩波書店)
- Fishkin, James (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press. (曾根泰教監修・岩木貴子訳 (2011) 『人々の声が響き合うとき：熟議空間と民主主義』 早川書房)
- Gutmann, Amy (ed.) (1994) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press.
- James, William (2014) *The Will to Believe: And Other Essays in Popular Philosophy*, Cambridge University Press. (福鎌達夫訳 (1961) 『信ずる意志』 日本教文社)
- Japanese Educational Research Association (2019) ‘Special Issue: Democracy and Political Education,’ in *Educational Studies in Japan: International Yearbook*.
- Lippmann, Walter (1922) *Public Opinion*, Harcourt, Brace and Company (掛川トミ子訳 (1987a) 『世論 (上)』 岩波書店；同訳 (1987b) 『世論 (下)』 岩波書店)
- Lippmann, Walter (1925) *The Phantom Public*, Harcourt, Brace and Company. (河崎吉紀訳 (2007) 『幻の公衆』 柏書房)
- Plato (1974) *The Republic*, Penguin. (藤沢令夫訳 (1979) 『国家〈上〉〈下〉』 岩波書店)
- Popper, Karl (1974) ‘Normal Science and its Dangers,’ in Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, 51-58. (森博監訳 (1985) 『批判と知識の成長』 木鐸社)
- Rousseau, Jean-Jacques (1968) *The Social Contract*, Penguin. (小林善彦・井上幸治訳 (2005) 『人間不平等起源論 社会契約論』 中央公論新社)

- Schmitt, Carl (1963) *Der Begriff des Politischen: Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot. (田中浩、原田武雄訳 (1970) 『政治的なものの概念』 未来社)
- Weber, Max (1919) 'Politik als Beruf,' in *Gesammelte politische Schriften*, Drei Masken Verlag. (中山元訳 (2009) 『職業としての政治 職業としての学問』 日経BP社)
- Westbrook, Robert B. (1993) *John Dewey and American Democracy*, Cornell University Press.
- Young, Iris M. (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.
- 北山夕華 (2014) 『英国のシティズンシップ教育：社会的包摂の試み』 早稲田大学出版部。
- 桑原敏典編 (2017) 『高校生のための主権者教育実践ハンドブック』 明治図書。
- 小玉重夫 (2016) 『教育政治学を拓く：18歳選挙権の時代を見すえて』 勁草書房。
- 小玉重夫 (2003) 『シティズンシップの教育思想』 白澤社。
- 近藤孝弘 (2018) 『政治教育の模索：オーストリアの経験から』 名古屋大学出版会。
- 近藤孝弘 (2016) 「政治教育を通じた市民の育成」 佐藤学ほか編 『グローバル時代の市民形成 (岩波講座 教育 変革への展望 第7巻)』 岩波書店、73-96。
- 近藤孝弘編 (2013) 『統合ヨーロッパの市民性教育』 名古屋大学出版会。
- 近藤孝弘 (2005) 『ドイツの政治教育：成熟した民主社会への課題』 岩波書店。
- 齋藤直子 (2009) 『<内なる光>と教育：プラグマティズムの再構築』 法政大学出版局。
- 佐々木毅 (2009) 『政治の精神』 岩波書店。
- 白鳥令 (1968) 『政治発展論』 東洋経済新報社。
- 白鳥令 (1984) 「現代世界の民主主義理論」 白鳥令・曾根泰教編 『現代世界の民主主義理論』 新評論、213-229。
- 新藤宗幸 (2016) 『「主権者教育」を問う』 岩波書店。
- 総務省・文部科学省 (2015) 『私たちが拓く日本の未来：有権者として求められる力を身に付けるために』。
- 田村哲樹 (2017) 「熟議民主主義論：熟議の場としての市民社会」 坂本治也編 『市民社会論：理論と実証の最前線』 法律文化社、20-38。
- 田村哲樹 (2008) 『熟議の理由：民主主義の政治理論』 勁草書房。
- 長沼豊・大久保正弘編 (2012) 『社会を変える教育：英国のシティズンシップ教育とクリック・レポートから』 キーステージ 21。
- 奈須正裕 (2017) 『「資質・能力」と学びのメカニズム』 東洋館出版社。
- 日本政治学会編 (2016) 「特集 政治と教育」 『政治と教育〔年報政治学 2016-I〕』 木鐸社。

- 林大介（2016）『「18歳選挙権」で社会はどう変わるか』集英社。
- 広田照幸（2015a）『教育は何をなすべきか：能力・職業・市民』岩波書店。
- 広田照幸監修／北海道高等学校教育経営研究会編（2015b）『高校生を主権者に育てる：シティズンシップ教育を核とした主権者教育』学事出版。
- 丸山眞男（1996）「政治的判断」『丸山眞男集』第7巻、岩波書店。
- 宮下与兵衛（2016）『高校生の参加と共同による主権者教育』かもがわ出版。
- 文部科学省（2015）「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」。

編集者としての五百木飄亭

石 川 徳 幸

1. はじめに

愛媛県松山市日の出町は、かつて伊予国小坂村の新場所と呼ばれ、手漉き和紙の生産が盛んであったことから紙の里として知られた。

現在、日の出町を訪ねてみると、金刀比羅神社を石手川の対岸にのぞんだ土手沿いに小さな公園があり、そこには正岡子規と五百木飄亭（本名、良三⁽¹⁾）の顕彰碑が並んでいる。本稿の主題に示した五百木飄亭は、この新場所において、松山藩士である父作平の長男として1871年2月3日（明治3年12月14日）に誕生した。

1-1. 先行研究と本稿の位置づけ

五百木飄亭（1871-1937）は、明治中期から昭和初期にかけて活躍した俳人であるが、俳人としての業績のほかに、医師、新聞記者、政治活動家、出版社社長といった多様な経歴を持つ人物である。メディア史の領域に関しても、飄亭は1901年に貴族院議長だった近衛篤磨が創らせた雑誌『東洋』の編集長を務めたほか、1929年から1937年までのあいだには政教社の社長として雑誌『日本及日本人』を主宰している。飄亭のこうした経歴には、正岡子規との出会いが深く関わっている。しかし、正岡子規との関係から飄亭の名は近代文学の領域において一定の知名度を得ているものの、飄亭個人の活動の全容は長らく明らかにされてこなかった。

しかし、近年になって、飄亭の新聞記者時代や政治活動家としての

活動に関する研究成果が発表されるようになってきたほか、初めて本格的な評伝が出版されるなど、飄亭に関する再評価が行われるようになった。例えば、飄亭に関する唯一ともいえる本格的な評伝として、松本健一『昭和史を陰で動かした男：忘れられたアジテーター・五百木飄亭』（新潮選書、2012年）がある。松本書は近代政治史における五百木飄亭の位置づけを<浪人>として論じたものであり、その<浪人>としての位置づけを決定づけた契機は日露講和条約反対運動にあったと紹介している⁽²⁾。同書では、五百木飄亭が丸山眞男のいうところの「天皇制ファシズム」を支えた浪人でありながら、丸山眞男以降の研究者に一度も取り上げられなかった理由について、以下の点を指摘している。すなわち、五百木飄亭には北一輝や井上日召のような非日常的なカリスマの要素がみられず、むしろ浪人仲間からの人望の厚い「無邪気な善人」であったために、浪人の代表的存在として見なされなかったという点である。政治活動家としての五百木飄亭が閑却されてきた理由は、松本書の指摘のとおりであろう。近年に至って、五百木の政治活動やメディア史上の業績に関する研究が整理されつつある⁽³⁾。

一方、文人としての業績に関しても、正岡子規という偉人の陰に隠れて注目されてこなかった。飄亭自身が主題として論じられた例は稀有であり、例えば山上次郎『歌人森田義郎と子規・飄亭』（古川書房、1972年）などのように、周辺人物との関係の中で取り上げられているものはあったが、飄亭の業績は正岡子規に関連する文脈の中で簡単に取り上げられることが多く、飄亭を主題とした研究は管見の限りにおいてほとんど見られなかった⁽⁴⁾。もちろん、史料の少ない五百木飄亭を研究するにあたっては、周辺人物との関係からアプローチする方法は有用であり、本稿でもそうした手法を採用する。ここで指摘しておきたい点は、これまでの研究の視座において、飄亭が果たした業績に関しても正岡子規を中心に捉えてきたために、飄亭の役割が過小評価されてきた嫌いがあるということである。

また、先述のように飄亭はメディア史の領域において注目すべき役

割を果たしているにも関わらず、とりわけ彼の晩年の業績に関しては、死後に刊行された『飄亭句日記』を除いて、ほとんど知られていないのが現状である。また、彼のそうした活動の源流ともいえるべき、句作を中心とした文芸活動に関しても、十分な整理がなされていない。

こうした先行研究の状況を踏まえ、本稿の目的は、多様な経歴を持つ飄亭の生涯の中で、前掲の先行文献の中では十分に捉えられてこなかった編集者としての五百木飄亭の活動を詳らかにし、彼が残した業績の歴史的意義について再評価を試みることにある。研究の手法としては、史料実証主義に基づいた歴史学の手法を採用する。具体的には、飄亭が編集者として関わった活動の要所を、時系列に即しつつ、史料にもとづいて明示したあとで、それらの意義について考察を行っていく。

1-2. 飄亭の出版人としての業績および俳人としての評価

飄亭が関与した代表的な出版物には以下のものがあげられる。まず、正岡子規と共同で『富士のよせ書』という研究書を編纂している。その後、正岡子規が編集長を務めた新聞『小日本』において雑報を担当し、日清戦争後には、新聞『日本』で貴族院担当の記者として活躍した。貴族院議長であった近衛篤磨が主宰した経緯社の雑誌『東洋』の編集長として割愛された後、再び日本新聞社に戻って編集長として『日本週報』などを手がけた。日露戦争の前年に日本新聞社を辞したあとは、出版やジャーナリズムの世界から離れて政治活動に傾注する。この間の業績は、政治活動に関するパンフレットを数点発行した程度である。その後、1929年に乞われて政教社の社長に就任し、死去するまで雑誌『日本及日本人』を主宰した。また、これらの業績のほかに、医学専門紙に関与したことや、俳誌『芭蕉』や『鶏頭』などに連載を持っていたことが明らかになっている。本稿では、以上の業績の中から、飄亭が中心となって編集に携わった事例について考察し、先行研究で触れられてこなかった彼の生涯における転機と出版およびジャーナリズムとの関係について明らかにする。

こうした飄亭の業績において、俳句は重要な意味を持つものである。しかし、本稿では主旨と異なるため飄亭の詠んだ句を具体的に取り上げて分析することはしていない。とはいえ、飄亭が俳人としていかなる評価を得ていたのかという点に関しては、史料で確認できる範囲において明らかにしておく必要があるだろう。そこで、本論に入る前に、同時代人による飄亭の評価を整理しておきたい。

まず、飄亭に「文学的感化」を与えた正岡子規は、俳人としての飄亭をどのように評価していたのであろうか。飄亭が政治活動に傾注するようになる以前の、1896年10月頃に書かれた人物評から引いてみたい。

明治二十二三年の頃より多少俳句に心ざし、者五百木飄亭、新海非風の二人あるのみ。非風早く文学を廃し東西に流浪し俗界の人となる。残る所只飄亭あり。飄亭の文学に於ける一種の天才あり、一たび文学趣味の上に大悟せし後は滔々数千言猶尽くる所を知らず、恰も大地裂けて熱泉涌くの勢あり。其俳句に於けるも亦然り。明治二十三四年の頃吾人の俳句は未だ俳句を為さざるに当りて飄亭の句已に正を成す⁽⁵⁾。

このように、明治23年(1890年)頃においては、子規より飄亭の方が俳人として優れていたことを述べている。この頃は、本稿で取り上げる『富士のよせ書』を2人で編纂した時期にあたる。しかし、飄亭自身が「仕事が多かつたため、二十九年頃から我輩は、俳句の方をやつてゐられなくな⁽⁶⁾」ったと述懐しているように、飄亭は新聞記者としての仕事に追われ、また政治活動に熱中していくうちに、自ら俳界から距離を置くようになるのである。

子規の弟子である河東碧梧桐や高浜虚子にとっても、飄亭は一目置く存在であった。河東碧梧桐と高浜虚子は、京都の第三高等中学校の学生であった1893年に飄亭と会している。その時の印象について、碧梧桐は次のように振り返り、飄亭を讃述している。

飄亭は、見るもの聞くものを珍しがって、郵便配達がノロノロ歩いていると言って笑った。梅畑の婆さんの紺の前掛がいいと嬉

しがった。そうして十歩に一句、二十歩に一句と吐いた。それが皆事実ありのままの叙事であって、そうしてちゃアんと一句にまとまっていた。私はその豪傑笑いの尾について空虚な笑い声を立てながら、その尽きない句作に心から驚かされてしまった。平生見なれ聞なれていたものが、飄亭の句によって美化されて行く輝かしい世界に幻惑されてしまった。

私は何よりもこの時始めて写生の意義を明かに体得したことを感謝せねばならなかった。人の見ないものを探ったり、滅多に気づかないものを見つけることが写生の真意義ではないのだ、という抽象論を具体化した詩人飄亭を心から渴仰せねばならなかった⁽⁷⁾。

高浜虚子もこの時の様子を、「その年の十二月に京都の吉田の下宿に除隊になった飄亭が国に帰る序に立ち寄つて初めて遭つたのであります。下宿には碧梧桐も同居して居つたので、二人とも学校に出かけて居る時分に飄亭はその辺を散歩して沢山の句を作つて戻つて来る。又三人で一緒に散歩をする時でも多量の俳句を作るといふ有様で、私達は其すさまじい勢に少々、驚かされたものでありました」と述懐している⁽⁸⁾。

碧梧桐が「十歩吟」と評し、虚子も驚嘆させられた圧倒的な多作は、当時の俳人としての飄亭の特徴を捉えたものである。その多作ぶりは兵役を共にした佐藤肋骨の回想からも窺うことができる。

明治廿五年には青山の兵営内に飄亭君を中心にした四人の俳句仲間が存在し、所謂「子規派の兵隊組」として知られたものである〔中略〕。この頃開催された俳句会で今記憶に残つて居るものは飄亭君の下宿龍岳窟での会と古白君の下宿であつた戸塚の畑の中の藁家での会であつた。〔中略〕この場合飄亭君にいつも咄嗟的に奇想天外の句をならべて全勝を博したものである⁽⁹⁾。

これらの評価に関しては、飄亭の生前に書かれたものも、飄亭の死後に追悼記事として寄せられたものも含んでいる。そのため、こうした文章が書かれた背景も考慮しなければならないが、同時代人による

飄亭に対する俳人としての評価は決して低いものではなかった。少なくとも、「日本俳句草創期」の主要人物の一人として認知されていたことは間違いないと言えるだろう。

以上、少々長い紹介となったが、本論で扱う飄亭の編集者としての道が拓かれるためには、正岡子規からの信頼を得ていたという点が不可欠な要素となるため、史料をもとに詳述した。こうした背景と前掲の問題意識をもとに、飄亭の編集者としての活動に関して具体的に見ていきたい。

2. 医学から「文芸方面」への転身

2-1. 医学と漢学の修養

1883年の秋、愛媛県は松山病院の構内に県立医学校を開設した。この前年に、文部省が医師養成の教育機関を整備する目的で「医学校通則」を公布しており、同校はこれを受けて設立されたものである。1883年に生徒の募集が行われ、実際の講義は翌年に入ってから実施された。五百木飄亭は、この松山県立医学校に1885年に入学している。

当時の医学校は甲種と乙種に分けられており、松山県立医学校は乙種の学校であった。「乙種ハ簡易ノ医学科ヲ教授シ以テ医師ノ速成ヲ図ル⁽¹⁰⁾」ためのものであり、甲種の学校と比べて修業年限が短く、設置される必修科目の数も少なかった。しかし、卒業時に医術開業免許状が下付される甲種に対して、乙種の場合は国家試験に合格しなければ免状を得ることができなかった⁽¹¹⁾。

こうして松山に新設された医学校で、飄亭は勉学に励んでいたわけであるが、1886年9月に愛媛県は突如として松山県立医学校の廃止を決定する。廃校の理由は、「乙種校は十分な専門教育が施されず入学希望生徒の僅少であることが松方デフレによる経済恐慌下の財政窮迫での整理の対象とされた⁽¹²⁾」ためであったという。医学校が廃校となってしまった飄亭は、翌1887年に大阪に上り、今橋5丁目で開業してい

た小野田医師のもとに寄寓して、医学の実地を学びながら試験に備えた。こうして、飄亭は1888年に19歳で内務省所管の試験に合格し、開業免許状を取得したのであった。

また、飄亭は松山県立医学校に通っていた同じ時期に、河東静溪の主宰する千舟学舎にも入塾しており、ここで漢学を修めている。河東静溪は藩校明教館の教授を務めた人物であり、のちに新傾向俳句によって大成する河東碧梧桐は静溪の五男にあたる。同郷の正岡子規も千舟学舎で学んでいるが、子規は飄亭よりもおよそ3才年上であり、1883年には上京して共立学校に入学している。そのため、松山時代の2人には直接の交流はほとんどなかったと考えられる。

千舟学舎では、河東邸の敷地内に塾生用の長屋が建てられており、十数名の塾生が寝食を共にして生活したという。静溪の四男である河東蕭城の回想には、「良三君を入塾前より松山の県立医学校に通学して居りし為、其入塾は通学の便宜が主なる目的なりしならんも、塾生の課業なる朝未明の素読生に対する助読、午後の経書の聴講史子の輪講など缺さず出席して、四五歳も年長の諸生に伍し、更に劣る處なく、其の識見文章の其根を此時に培養した⁽¹³⁾」とあり、飄亭が千舟学舎の寮から医学校に通っていたことがうかがえる。ただし、飄亭の千舟学舎への入塾が松山県立医学校への入学の後であったかは定かではない。それは、飄亭とともに千舟学舎に入塾した従兄の藤田禎一郎の回想によれば、千舟学舎への入塾は1882年ないし1883年頃で、そこから中学校に通ったとあるからである。なお、藤田禎一郎は「十五六年頃から松山市千舟町に在りし儒者河東坤先生の塾に我等兩人茲でも揃つて入塾し同師の厚き指導を受けた。要は彼の風格と精神と漢学的素養は茲にて此師より培養せられたりと信ずる⁽¹⁴⁾」とも述べており、先の蕭城の述懐と同じく、飄亭の素養がこのころに培われたものであることを指摘している。

2-2. 正岡子規との出会い

さて、10代で開業医の免許を取得した飄亭であったが、未成年のう

ちの開業は認められていなかった。そこで、1889年にドイツ語の勉強を目的として上京し、旧伊予藩主の久松家が育英事業として経営していた常磐会の寄宿舍（現在の文京区本郷4丁目付近）に入る。この前年、常磐会には第一高等中学校本科への進学を期に正岡子規が入舎していた。正岡子規は一高の予科生の頃に大原其戎から俳諧の指導を受けており、一時は哲学に関心を寄せたものの、飄亭と出会った頃にはすでに文学に志を持っていたと言ってよい。飄亭は、この頃に正岡子規から「文学的感化」を受けたことに関して、次のように書き記している。

確か明治二十一、二年頃と思ふが、内藤鳴雪翁が舎監をやつてゐた常磐舎で我輩は子規を知つたのである。それ以前には我輩は他の人々とは違ひ、少々方面違ひの医学を大阪で勉強してゐたのであるが、開業医の免状を得たので、今度は大いに独逸語を研究してみようといふ志で上京し、国の久松伯が経営してゐた常盤舎へ這入つたのである。当時正岡は一高に通つてゐたが、文学を志して、俳句を勉強したりしてゐた。我々は此の時、初めて文学、特に俳句を子規より手ほどきされたのである。〔中略〕さうして寄宿舍内丈けの回覧雑誌を出して銘々に勝手なことを書き合つてゐたのだが、正岡は之に文学論や俳句を記してゐた。我々は此の雑誌を中心として、正岡から大いに文学的感化を受けたのであつた⁽¹⁵⁾。

かくして、飄亭は常磐会で出会った正岡子規の影響を受けて、文学、とくに俳句に身を入れることになるのである。もともと、飄亭の意識には「医学を修学の動機はそこなら学資を出すと云はれたからであつて、好きで選んだのではない⁽¹⁶⁾」という気持ちがあつた。父親の勧めのまま医師の免状を取得したものの、飄亭は郷里を遠く離れた東京の地で、あらためて自分の進むべき道を模索した。飄亭自身が、「我輩は医学を勉強したのだが、医者が嫌ひで何か他にやりたいと思つていた所へ、正岡の感化影響で、文学へ頭を突込み、いつか文芸方面へ進み出した⁽¹⁷⁾」と振り返っているように、このようにして飄亭の「文芸方面」への道が拓かれることになったのである。

五百木飄亭は、正岡子規が俳句に目覚めて試行錯誤した時期、つまり習作期とも言うべき時期を共に過ごした。子規と飄亭の文学上の親交は書簡からも窺うことができる。例えば、飄亭は兵役のために1892年に常磐会寄宿舍を出るのだが、その頃に子規が飄亭に宛てた手紙を見ると、「爾後文況如何。此頃は一題百句といふこと相はやり、已に相すみ候もの鹿、露、蕃椒の三題也。今は笠（秋季）百句の考中也。吾兄も仲間入りし給ふては如何⁽¹⁸⁾」とあり、新しく始めた「一題百句」という試みについて、飄亭を勧誘している様子が窺える。子規が手紙で誘っているように、飄亭は休みの日に子規のもとを訪ねては句作に興じていたようである。1891年に松山から上京して、当時、常磐会寄宿舍に入っていた河東碧梧桐は、飄亭が子規の部屋を訪ねてきたときの様子を次のように語っている。

兵隊の服装をした人が、日曜によく子規の処へ遊びに来た。一人は五百木飄亭で、今一人は新海非風であった。その外にも連れ立って来る兵隊さんが二、三人あった。〔中略〕

飄亭は故郷で父の千舟学舎の塾生であったこともあり、十九で医者 of 前期後期の免状もとった秀才というので、会えばきと言葉をかわしながら、心から親しむ気持よりも、遠くから尊敬している心持だった。まだ丁年前後の若さでありながら、物に動じない落ち着きと、深く物を考え入っているとも見える凹んだ羊のような目つきとは、大抵の人が人相を一変する兵隊の幾何学的の線の交錯と、生ま生ましい原色の露出である色彩でさえも覆い紛らすことは出来なかった。飄亭は生れつき色が黒かった。が、その色の黒さは、この人がどういう未来を持つかの運命の謎を一層深くするのに役立っていた。〔中略〕

時折この二人が子規の部屋に落ち合う時などは、時代物、世話物、悲劇喜劇の役者ぞろいと言った形で、歡樂は他の舎室を圧していた⁽¹⁹⁾。

このように、子規にとって飄亭は親交の深い人物のひとりであった

ことがわかる。先の子規から飄亭に宛てた「一題百句」の書簡においては、俳句に関する話題に加えて「小生両三日来、痰に血痕を印し候へども格別の事もなかるべと歩行なども致居候處、今にやまず殊に今朝のはやや深紅に相成候故、何となく宸襟安からず候。尤名にしあふ根岸には竹庵先生許り故、いまだたれの診察も乞はず。敢て大兄の御處方を請ふ」とあり、医者である飄亭に結核の症状を相談している姿も窺える。このように、子規にとって飄亭の存在は、俳句の同志であるとともに、年下ながらも頼れる友人であったことが分かる。

2-3. 『富士のよせ書』の編纂

このように文学上の親交を深めていった飄亭と子規は、常磐会寄宿舎に居た際、共同で『富士のよせ書』という3巻立ての本を編纂している。

『富士のよせ書』は、古くからの文献を渉猟して富士山に関する記述を蒐集したものであり、古来日本人がいかに富士山を見てきたのかをまとめたアンソロジーである。一種の富士山事典であるとともに研究書としての性格をもつ『富士のよせ書』は、以下のような構成となっている。第1巻には、地誌、紀行文、随筆といったいわゆるノンフィクションの作品から蒐集した内容が収められている。第2巻の表紙には「和歌・俳句」とあるが、ここに俳句はおさめられておらず、ページ数もこの第2巻だけが他に比べて少ない状態になっている。ここに俳句が収められていない理由については、元々ここに収めた富士に関する俳句を、あとになって正岡子規が俳句分類の作業を行った際に別に移したことが指摘されている⁽²⁰⁾。第3巻では、「狂句・狂歌・都都逸・端唄・小説・院本・音曲・和文・漢文・詩」と、その他の雑多のものから富士に関する記述を抜き出したものが収められている。

この本は公刊されたものではないため、正確な成立時期は明らかになっていない。成立時期に関しては、例えば、同じ講談社版の『子規全集』に寄せられた解説文においても見解が分かれている。第20巻附録の月報12号に収められている新田次郎「富士のよせ書に寄せて」で

は、『富士のよせ書』は子規と五百木瓢亭との共同編集といわれているが、出来上った年代も明治22年頃という漠然としたものではっきりしていない」と記されているのに対し、第20巻に収められた上田三四二「解説・事典的方法」においては、『富士のよせ書』は明治23年、子規数え年24歳のころに主として蒐集が進められ、その翌年に完成したと推定される」と書かれている。これらの点に関しては、1890（明治23）年の瓢亭と子規の手紙のやり取りの中で同書の作業について触れられているため、1889（明治22）年頃に成立していたとする説は明らかな誤りである。

この『富士のよせ書』に関しては、正岡子規が中心となって編纂したものであり、瓢亭がその作業を援けたかのように論じられる嫌いがある。例えば、『子規選集』（増進会刊）の編者であり、「折々のうた」でも著名な大岡信は、『富士のよせ書』に関して「子規は瓢亭に指示して、いろいろ下調べをさせた」という見解を述べている⁽²¹⁾。また、瓢亭の名があまり知られていないためか、『富士のよせ書』については「これは途中から正岡子規一人では出来なくて寒川鼠骨にも手伝ってもら⁽²²⁾」ったと、別の人間と間違われたと思われる例さえみられる。寒川鼠骨は子規より8歳年下で、当時はまだ松山にいる人物であり、同書の編纂に関わったとは判じ難い。ただし、正岡子規は1890年に松山に帰省しているため、その際に寒川鼠骨と何らかの接点があった可能性は否定しない。

しかしながら、本稿ではこのような見解に対して、以下の観点から『富士のよせ書』の編纂は五百木瓢亭が主体となって行ったものであり、正岡子規が補佐を担ったものと考え。『富士のよせ書』の各巻の表紙には、それぞれに次のように記名されている。

第1巻「ふし乃よせ書」 鉄面生・馬骨生 編

第2巻「富士のよせ書」 瓢々堂主人・スケ獺祭漁史

第3巻「富士乃与勢書」 瓢亭編輯・西子補助

このうち、「鉄面生、瓢々堂主人」は瓢亭のことである。これは当時、

飄亭が正岡子規に宛てた書簡にある「花のお江戸本郷の里真砂の尽きぬ数の十八番常盤の色の濃きうちに住ふなる 飄々堂鐵面再拜⁽²³⁾」という記述から見ても明らかである。一方の「馬骨生、獺祭漁史、西子」はそれぞれ正岡子規の別号である。第3巻を見ると、「西子補助」とあり、編輯は飄亭が行ったと明記されている。第2巻には、獺祭漁史の上に「スケ」の文字があり、この「スケ」が第3巻で記された「補助」と同じ意味と思われる。第1巻には、作業分担を示す記述は見られないが、連記されている2人の名前の序列に着目した場合、常に飄亭が縦書きにおける上位の右側に位置している点は重要である。飄亭がこの編纂作業において主格であったことの証左とも言えよう。第2巻、第3巻の記名の仕方と照らしてみても、第1巻の内容も飄亭が主体となって編集を行ったと見做すべきであろう。原史料に即するかぎり、飄亭を子規の補佐役として捉えることは、誤りであると言わざるを得ない⁽²⁴⁾。

編集者としての五百木飄亭（石川）

図 『富士のよせ書』第1巻～第3巻の表紙



(出典：国立国会図書館デジタルコレクション)

また、飄亭が『富士のよせ書』の編纂作業の主体であったことは、大正末期にアルス版『子規全集』を企画して発刊させた俳人の寒川鼠

骨による、「富嶽に関する文献集の一編の如きは、名は二人の合著であるが其草稿の今猶ほ子規庵に残つてゐるのを見ると、子規居士の筆に成るものは極めて小部分で、十中の八九は飄亭君の筆に成つてゐるのだ。如何に熱心に図書館通ひをして集めたものであるか、推察に餘りあるので、英俊と健筆とに於て、一步も子規居士に負けぬものであつたことを證してゐる⁽²⁵⁾」という、草稿の筆跡に基づく見解からも明らかである。

次に、具体的な収集作業の様子について見ていく。1890年は子規が高等中学を卒業し、9月から帝国大学に入学する年にあたる。子規は高等中学を卒業後、いったん松山に帰省しており、その間に交わされた書簡において『富士のよせ書』に関する作業を確認することができる。

御留守中家事万端用心堅固に候。火の要心もいと嚴重に候。当地雨はかり毎日／＼たいくつ千万なり。富士のよせがき百余枚出来たり。然しまだ十分の一と申處にも致らず。〔中略〕雨のため毎日図書館へ通えず空をにらんで怒るのみ。集中歌発句地理等一番沢山あり。今頃は歴史地理等に取りかゝれりとても夏休中にはおぼつかなし⁽²⁶⁾。

このように飄亭は松山にある子規に作業の進捗状況を伝えている。また、この手紙から、資料の収集作業は上野の東京図書館に通って行っていたことが分かる。現在の本郷4丁目にあった常磐会寄宿舎から東京図書館のある上野公園までは至便であったと思われるが、それでも梅雨の季節には毎日通うことができずに不満を感じていた様子がかがえる。一方、子規は「富士のよせがき百余枚出来候由祝着存候。しかし百枚や二百枚にては中々富士山を貼り尽すことは出来ざる故御辛抱の程奉願候⁽²⁷⁾」との返事を書いている。この返書を受けた後、飄亭はさらに子規に対して「此節暑さ中々にて骨も肉もとろけん計り、それ故図書館の方も暫時馳の道切りとなり、従てふじ山も未だ裾野にいたづらに八朶をなかめ居る耳、らちのあかぬことにて候。大器晩成先づあちつきかへりをり候。又々その内にはちりも積ればとやら完

全な山も出来上がるべし⁽²⁸⁾」と書き送り、作業の遅滞を伝えている。

ただし、すでに20歳になっていた飄亭は、1890年の秋には徴兵に甲種合格して、以後3年間の兵役生活に入ることになる。そのため、飄亭による収集作業は、それ以前に大方の作業を終えていたものと考えられる。兵役によって飄亭が残すことになった作業を子規が補ったという意味で、子規の名前に「補助」と記した可能性もあるが、現存する史料だけでは実証し得ないため、ここに付記するにとどめる。

メディア史の観点からこの『富士のよせ書』の特徴をあげるとするならば、まずは富士を題材とした文学作品を蒐集した画期的なアンソロジーとしての特徴があげられる。3巻構成の本書の中で引用された書目は170種余りにも及び、江戸以前の富士山に関する記述が集められている。この事典としての意義を有する資料としての価値のほかに、『富士のよせ書』は時代的な成立条件もメディア史上の特徴としてあげることができる。すなわち、いくら当時の書肆に近世以前の文献が残っていたとしても、まだ学生であった子規や兵役に就く頃の飄亭に170種余りの資料を個人で集められるわけがなく、2人の書簡から作業の様子が窺えたように、これらの底本のほとんどが上野の東京図書館の蔵書に拠ったものと推測される。つまり、『富士のよせ書』の成立は、明治20年代に近代的な図書館が整備されたことが学問的な発展の画期となったことを示す事例として位置づけられるのである。

この『富士のよせ書』は、一般に正岡子規の研究編著として知られており、飄亭が子規を補佐したものと解されることもあったが、本稿で指摘したように飄亭が果たした役割については過小評価されていると言わざるを得ない。『富士のよせ書』は、この後に新聞社や雑誌社の編集長を務めることになる飄亭が初めて成した編集作業である。すなわち、『富士のよせ書』は、従来の研究の中で指摘されてきたように子規にとっては「俳句分類」に連なる作業として位置づけられる一方、のちに新聞や雑誌の編集に携わるようになる飄亭にとっても、初めて本格的に実践した編集作業として位置づけることができる作品なので

ある。こうした子規との共同作業を経て、文学上の信頼関係を築いたことは、兵役後に子規の周旋によって記者生活をはじめることにも繋がっていくことになる。

3. 文芸からの乖離と政治への傾注

3-1. 『小日本』記者

飄亭が兵役に就いていた1892年、子規は帝国大学を中退して日本新聞社の社員となった。硬派な政論によって発売頒布禁止処分に遭うことの多かった日本新聞社は、明治27年2月に本紙『日本』とは別に、別働隊として『小日本』を創刊している。硬派な本紙との差別化を図るため、『小日本』は小説などを掲載する家庭向きの紙面が企図され、子規がこの新しい新聞の編集長を任された。そこで、子規は前年に兵役を終えていた飄亭を『小日本』の記者として招き入れている。飄亭は除隊を前にして、「追々除隊近き候。サア／＼どうしよう／＼と今に泣づらかくこと眼前に相迫り候が、さりとはあはて候ても何のやくに立ち申間敷おかしなものに候。なるべくならハ本職ハやめたく存居候。是非こらへねハ糊口的にやらねハならぬときも有べしといいつゝやりたくなし。右御含み被下度願上奉り候⁽²⁹⁾」と、医者を続ける意思のないことを子規に相談していたのであった。

子規に『小日本』に招かれた飄亭は、この新聞の三面記事を担当した。こうして新聞記者となった飄亭は、当時のことを次のように述べている。

我輩をして、元来厭であった医者の学問を断然茲に思ひ切らして、己れの好いた方向に自由の翼をのばさせしめたのも、直接でないが自然彼〔子規のこと：引用者註〕の感化で有たらう。我輩をして新聞記者の見習生として、此の活社会に接触させたのも彼であった。然り明治廿七年二月二十一日の紀元節に生れた『小日本』は、実に書生生活より直に兵隊生活に入った所の我輩をして、

初めて此の活社会に接触せしめた舞台であって、爾後今日に至る迄『日本』の編集室の一隅に其の見習生を継続しつつあるのは、全く彼の斡旋と誘掖とによるのである⁽³⁰⁾。

このように飄亭にとって子規は、まさに人生の転機をもたらした人物であった。しかし、朝鮮の政情をめぐって日本と清国間で緊張が高まったことで、6月15日に飄亭のもとに召集令状が届き、広島へ向かうことになる。こうして、飄亭の『小日本』における記者生活は僅か4ヵ月で終わったのであった。

3-2. 「従軍日記」連載

広島に滞在中の飄亭に対して、正岡子規は「朝鮮事件いよいよものに相成候様にていさましく候。病院付と御変り被成候由御渡韓などは思ひもよらぬ事と存候。〔中略〕御多忙と御不平とは思ひやられ候へども時々は五頁種御製造御送付被下度候⁽³¹⁾」といった書簡を送っている。こうした要望に応え、看護長として日清戦争に従軍することになった飄亭は、戦地から日本新聞社の子規宛てに「従軍日記」を書き送り、これが本紙『日本』に連載されることとなった。

犬骨坊の号で連載された「従軍日記」は、明治27年8月29日から翌年8月3日にかけて、73回に分けて掲載されている。写生的な俳句を交えた文章を特徴とした飄亭のレポートは好評を博し、通常3面に掲載されたこの「従軍日記」は1面にも29回登場している。この連載の中で挿入された飄亭の俳句は475句を数え、これは1回あたり平均して6～7句の俳句が載せられていた計算になる。俳句紀行の趣を持ちつつも生々しい戦場の様子を活写した「従軍日記」によって、飄亭は大いに文名を馳せることとなった。この「従軍日記」の連載が始まってから8ヶ月後、1895年4月には正岡子規も病を押して従軍を志願し、「陣中日記」と題した連載を始めている。「陣中日記」も俳句を交えた見聞録の体裁を採っており、写実的な俳句を交えて戦地の様子を伝えた飄亭の「従軍日記」の影響がうかがえる。

日清戦争の終結後、飄亭は召集前に勤めていた『小日本』が廃刊に

なってしまうため失職した状態にあった。そのため、正岡子規は飄亭の行く末を案じて、「大兄方向については今後如何なされ候や。それも伺度又愚考をも申上度存候へども書面にては尽きまじく、いづれ帰郷の節、御面会の上と致すべく候。但し、御考案も有之候は至急御報下され度候。事によれば、陸に依嘱する事にも相成申べく或は万一陸の方で予め一考する所ありしかも知れずと存候。併し、これは憶測故其つもりにて御含み置被下度候⁽³²⁾」といった手紙を書き送っている。子規が新聞『日本』社長の陸羯南に頼んで、飄亭の就職を周旋しようとしていたことがうかがえる。この結果、飄亭は正式に日本新聞社の社員となり、しばらくして貴族院の担当をまかされるようになった。

3-3. 経緯社および日本新聞社の編集長

当時の貴族院議長であった近衛篤磨は、もともと対外硬運動を通して陸羯南ら日本新聞社の面々とは交流の深い人物であったが、飄亭も次第に近衛の知遇を受けるようになる。飄亭自身、「私は正岡子規と一緒に俳句をやつたりして、その関係で日本新聞へ入つたので、最初は文芸を以て立たうなどと考へてゐたのですが、一度公爵に御縁があつて以来、すつかり方針が変わつてしまつて、対外問題に没頭するやうになつた⁽³³⁾」と述べている。次第に政治問題に傾注するようになった飄亭の関心は、文芸から乖離していったのである。こうした飄亭の変化を正岡子規は快く思わなかったようであり、この時期の飄亭に対して置酒豪遊と文章の冗長さを諷めるかたちで苦言を呈している⁽³⁴⁾。

この近衛篤磨との出会いが、飄亭にとっての第2の転機となる。義和団事件のあとに設立した国民同盟会の会長となった近衛篤磨は、その機関紙的な役割を果たす雑誌の創刊を計画し、1901年に経緯社を立ち上げるのであるが、ここで発行する雑誌『東洋』の編集長に飄亭を抜擢し、日本新聞社から引き抜いたのである。1901年3月10日付の近衛篤磨の日記には「面会 陸実 日本社より五百木を経緯社に転せしむる事に付相談其他」と記されている⁽³⁵⁾。雑誌『東洋』は1901年4月か

ら同年12月まで半月刊の形で17冊が発行されており、飄亭は近衛篤磨の片腕となって同誌の編集にあたった⁽³⁶⁾。

その後、1902年1月に近衛篤磨が日本新聞社に出資する約束が交わされると、経緯社の社員を日本新聞社が引き受けることや、雑誌『東洋』と日本新聞社が毎週月曜日に発行していた『日本週報』とが合併すること等が決まった⁽³⁷⁾。この取り決めによって、飄亭は日本新聞社に編集長の立場で復帰することとなった。五百木飄亭を編集長に就かせた近衛篤磨の底意には、自らの翼下で動く人物を編集の責任者に置くことによって、日本新聞社に対して金銭面の庇護者であることにとどまらず、実質的に編集面で影響力を行使しようとしたことがうかがえる。しかし、まだ若い飄亭の編集長就任は、先輩らの嫉視を受けて円満にいかなかったことを、当時記者として日本新聞社にいた寒川鼠骨が次のように述懐している。

飄亭君の編輯長就任は拔擢であるが順序を過つて居ると反感を抱く者もあつた。其爲めに働らかない者が多かつた。現今の新聞のやうに材料の多い中から選り食ひすることは出来ず、登載材料の少いの苦しむ場合が多かつた。それに働らかぬ者が多いのだから猶更ら材料難を告げたが飄亭君は、そんな事にはビクともしない。午後三時締切りに至つて工場から未だ何段足りませんと警告して來る事が屢々あつた。ソナ時には君は直ちに「よし來た」と言つて傍らに在る私を顧み「おれが一段書くから君も一段やつて呉れ」といふ。二人で筆を執つて漸く間に合せるやうな事が屢々あつた。そんな事が度重なるので、私は「又埋め立て工事かな」と言つて笑ひ乍ら取掛ると君は「ホントダまるで二人は埋め立て係だね」など言つて大笑したこともあつた⁽³⁸⁾。

こうして日本新聞社に復帰後、編集長自ら閑文字を埋めるような仕事に追われることとなった飄亭は、次第に近衛篤磨を中心とした対露問題をめぐる実践的な政治活動の方へ傾注していくようになる。

4. 政教社社長時代

4-1. 句作の再開

正岡子規が逝去した翌年、1903年の秋に飄亭は日本新聞社の編集長としての立場だけでなく、新聞記者としての職そのものを辞した。これは、かねてより志を移していた政治活動に専念するためであった。政治活動の要であった近衛篤磨が1904年の初めに薨去するという不運に見舞われるものの、これ以後、飄亭は日露講和条約反対運動や日韓併合推進運動、宮中某重大事件に関わる運動などに関与していく。

政治活動に奔走した時期の飄亭の活動については、ほとんど記録が残されていない。しかしながら、1911年に興った子規庵保存会に名を連ねるなど、俳句を通じて築いた人脈との交流も維持していたことが確認できる。政教社の『日本及日本人』が正岡子規号を企画した際も、子規との思い出を寄稿している。

政治活動に従事していたあいだは、そもそも句作に興じる機会は少なかっただろうが、例えこの頃に作品がつくられていたとしても、それらは政治活動の関係で家宅捜索を受けたときに押収された物品に紛れたか、関東大震災の災禍で焼失した可能性が高く、現存していないと見做すのが妥当である。

しかしながら、1924年末に同人から句作を求められたことを契機として、翌年初春から句日記を認めるようになり、20余年ぶりに文芸活動を再開する。その経緯を、飄亭自身の記述から引くことにする。

余の俳句は子規を中心とせる明治俳句革命の原始時代に属し、二十七八年日清役当時新聞「日本」に連載せる従軍日記（犬骨坊の名にて）に終れり。爾後日本記者として社務に追はれ、境遇の変と共に句作の余地もなく興趣も起らず、漸次俳界を脱して既に二十有余年に及びぬ、此の間偶々興にふれて発するの句も多くは一時の即興として記憶に留むるなく、多少記録せしものも十二年の大震災に焼失して悉く烏有に帰せり。然るに十三年末、雑誌芭蕉社

同人来つて切りに余の駄作を求めしを動機とし、死灰再燃の縁ありてや俳想微かに動くを覚え、十四年初春より句日記を思ひ立つに至れり、而も本年に入りて政海波瀾漸く重畳し来るにつれ、自から詩情興らず、句作も亦甚だ疎也。果して今後幾日を継続するや、我ながら心細し。

大正十五年三月 飄亭誌⁽³⁹⁾

こうして、数え 33 歳で日本新聞社を退社してから、只管、浪人の立場で政治活動を行ってきた飄亭は 55 歳に至って再び句作を行うことになった。また、五百木飄亭が社長を務めていた時期に政教社にいた阿部里雪は、1932 年に俳誌『鶏頭』を創刊するために飄亭に相談を持ち掛けた際、「俺は日比谷の焼き打ち事件のあった時、日記をつけていたのを警視庁の家宅捜索で見つけられ友人たちに迷惑をかけたことがあった。爾来日記は句日記にした⁽⁴⁰⁾」という話を聞いたことを述べている。これらの作品は飄亭の死後、政教社から『飄亭句日記』として刊行された。そこに収められた内容は、「『鶏頭』所載のもののほか、寒川鼠骨氏刪定の「句日記抄」と政教社同人であった雑賀博愛氏所蔵の写本 2 冊を加え大正 14 年 1 月から最後の昭和 12 年 6 月までの句日記が収録⁽⁴¹⁾」されたものである。

4-2. 『日本及日本人』

句作を再開したとはいえ、あくまで飄亭の関心は政治にあり、それは 1929 年 9 月に乞われて政教社の社長に就任してからも変わらなかった。政教社の発行する『日本及日本人』は、かつて飄亭が編集長を務めた新聞『日本』の流れをくむ雑誌である。1923 年に同誌で内紛が起きて以後、飄亭は政教社後援会に名を連ねて陰に陽に同社を援助してきた。その縁から、経営難に陥っていた同誌の再建を期待されて社長を任されたのであった⁽⁴²⁾。

飄亭は 1929 年の社長就任直後と、1935 年の夏の 2 度にわたって『日本及日本人』の誌面改革を実施している。政教社社長に就任した当初は、【表】にも見られるように自ら筆を執る機会は少なく、編集にもあ

まり口出しをしなかったようであるが、1935年の誌面改革以降は、毎月自ら署名入りで論説を掲載するようになる。飄亭は当時、天皇機関説排撃運動から国體明徴運動に関与しており、『日本及日本人』は実質的に飄亭の政治活動と連動した誌面構成を取るように変化している。

こうした政論以外においても、文芸に関する誌面の変化が見られた。飄亭の社長就任当時、『日本及日本人』には子規の系譜を継ぐ「日本俳句」欄が置かれており、この選者を河東碧梧桐が務めていた。しかし、飄亭は碧梧桐が提唱していた新傾向を俳句と見做さなかったため、193号（1930年1月15日発行）から「三味句」欄へと改称させている。この名称は、1925年に河東碧梧桐が中心となって創刊された雑誌『三味』によった新傾向の一派に由来するものである。なお、「日本俳句」欄の名称は1937年に碧梧桐が逝去した後、寒川鼠骨の選によって復活している。

また、飄亭の社長時代、1931年に政教社から村上霽月が『霽月句集』を出版しているが、ここに飄亭が序文を寄せている。この中で飄亭は「今や我が俳壇の盛んなる、真に千紫万紅の観がある。而かも党を組み派を樹て、互に覇を争ふ。当さに落花繚乱の一戦場である」と当時の俳壇を評している。飄亭がこうした文学に関する意見を披瀝する機会には、政論の掲載に比べてはるかに少ないが、1936年1月4日には「国體觀念と俳句」を題したラジオ講演を行っており、時局問題を俳人としての立場から論じるといった試みもみせていた。

表 政教社社長時代における五百木飄亭の『日本及日本人』掲載記事一覧

西暦	号	発行日、掲載頁	記事タイトル	署名
1929年	188	11月1日、4-18頁	日本民族の個性と其使命	無署名
1931年	223	4月15日、76頁	「霽月句集」に題す	飄亭
1932年	251	6月15日、76頁	「聖雄押川方義」に題す	飄亭
	261	11月15日、5-9頁	日満両国民の使命	五百木良三
1934年	290	2月1日、59-88頁	近衛霞山公追憶座談会記	五百木良三ほか
	295	4月15日、2-3頁	日満国民大交驩会開会の辞	五百木良三
	305	9月15日、67-73頁	我が見たる子規	五百木飄亭

1935年	318	4月1日、2-10頁	所謂機関説問題は昭和維新第二期戦展開の神機	五百木良三
	319	4月15日、2-6頁	東は王道の和光、西は霸道の暗影	五百木良三
	319	4月15日、7-8頁	逆縁的使命	無署名
	326	8月1日、2-10頁	先づ此の妖雲を排し此の魔気を払え	五百木良三
	327	8月15日、108頁	奥多摩涼味即興	瓢亭
	329	10月、2-6頁	白人文化の自壊作用	五百木良三
	330	11月、2-6頁	国運の進展と国体問題の推移	五百木良三
	331	12月、2-6頁	歩々是れ維新道場	五百木良三
1936年	332	1月、4-8頁	昭和維新第三期	五百木良三
	333	2月、2-6頁	歩々の進出と歩々の退却	五百木良三
	333	2月、84-87頁	国体観念と俳句	五百木瓢亭
	334	3月、2-6頁	是亦維新の一過程	五百木良三
	335	4月、3-6頁	時局観片鱗	五百木良三
	336	5月、2-6頁	次で来る問題	五百木良三
	337	6月、2-3頁	無言の主張	五百木良三
	338	7月、2-6頁	独歩の国運	五百木良三
	339	8月、2-6頁	行くべき順路	五百木良三
	340	9月、2-6頁	天祐か神罰か	五百木良三
	341	10月、2-6頁	皇化使命必然の一道程	五百木良三
	342	11月、2-6頁	赤魔調伏は世界平和の先決要件	五百木良三
	343	12月、2-6頁	此の一年	五百木良三
1937年	344	1月、4-8頁	戦国の春	五百木良三
	344	1月、90-98頁	「防共協定を語る」日独懇談会	五百木良三ほか
	344	1月、259-275頁	「ソヴェート生活」を語る座談会	五百木良三ほか
	345	2月、2-6頁	順当なる維新過程	五百木良三
	346	3月、2-6頁	自然日本への還元作用	五百木良三
	346	3月、48-56頁	「オーディエ大佐」と語る座談会	五百木良三ほか
	347	4月、2-6頁	時局収拾の要諦	五百木良三
	347	4月、109-112頁	革命児碧梧桐	五百木瓢亭
	348	5月、2-6頁	是亦た時代促進の一転機	五百木良三

結語

冒頭に掲げたように、本稿の目的は、五百木飄亭が編集者として携わった活動を詳らかにし、彼が残した業績の歴史的意義について再評価を試みることにある。飄亭に関しては近年、〈浪人〉としての生涯を論じた評伝や政治活動に関する論考が発表されているが、その著作や出版ないしジャーナリズムに関する業績に関する考察は充分に行われてこなかった。そうした問題を補完することが研究上の位置づけでもある本稿に関して、得られた知見を以下にまとめることで結びに代えたい。

まず、本稿のはじめに記した同時代人の評価でも明らかなように、明治期における飄亭は、正岡子規に伍して草創期の俳界を牽引するだけの実力を備えていた。この時期に子規と編纂した『富士のよせ書』に関しては、従来、子規が飄亭の手助けを得て編んだものであるかのように論じられてきたが、原史料や周辺人物の回想などをもとに再検討した結果、飄亭の果たした役割が大きい作品であったことを明らかとなった。また、メディア史の観点からも、特筆すべき特徴をもつ作品であることを指摘した。

飄亭が医者仕事を擲って文芸をもって身を立てようと決心した際に、記者の仕事を手伝ったのは子規であったが、その背景には、句作や『富士のよせ書』の共同編纂といった作業による文学を通じた信頼関係があったといえる。飄亭の写生を旨とした句作の才は、子規をはじめ碧梧桐や虚子ら弟子筋も認めるものであったが、17字の中に「見るもの聞くもの」を「事実ありのままの叙事」としてまとめる飄亭の観察眼と表現力は、日清戦争期に「従軍日記」として遺憾なく発揮され、子規の周旋によって記者としての道を拓いたのであった。

なお、この時期に俳人としての飄亭を高く評価していた子規は、飄亭に宛てた手紙の中で「小生の共に心を談ずべき者唯貴兄あるのみ⁽⁴³⁾」と述べている。「文学はやうやく佳境に入りぬ」と締めくくられる子

規の書簡の中でも有名なこの手紙は、自分に残された時間の少なさと後継者を得られない焦りの感情が爆発したものであり、「病魔に襲われた者の、その発病時に感ずる発作のように、未来を否定する一種の幻想である⁽⁴⁴⁾」とさえ評されたものである。だが翻ってみれば、子規にとって飄亭は、それだけ精神的に衰弱したときでさえ頼ることのできる相手であったとも言えるだろう。総じて、正岡子規の習作期にあたる時期を『富士のよせ書』を編纂するなど共に過ごしたことは、飄亭が筆で身を立てるといふ人生の道筋を定める重要な出来事であった。

しかし、その後、飄亭は記者の仕事で出会った近衛篤磨を中心とした対外硬派の運動に感化され、文芸から離れて政治活動に傾注するようになっていった。近衛篤磨のもとで雑誌『東洋』や新聞『日本』および『日本週報』の編集長を務めた時分には、近衛篤磨のアジア主義にもとづく主張を口述筆記によって論説にまとめるなどの経験をし、自ら実践的な活動に身を置くようになったのである。その一方で、数え 32 歳の若さで編集長となった日本新聞社では先輩記者の嫉視を受けて苦労を重ねたことも明らかとなり、こうしたことも飄亭が新聞社を辞して政治の世界に入っていた背景にあったことを明らかにした。

晩年は、『日本及日本人』に掲載した数々の論説や、文芸関連の記事において「国体観念と俳句」といった論題から見られるように、彼の表現活動は政治的な活動と不可分のものであった。また一方で、この時期の飄亭は編集者ないし出版経営者としての才能を発揮している。政教社の経営を任された飄亭は、誌面改革と人脈を駆使した資金集めで一時的に経営を安定させることに成功した。また、飄亭が主宰した『日本及日本人』は政論中心の雑誌であったが、和歌・俳句・漢詩を扱う文芸欄が常設されており、俳誌などの専門雑誌とは異なる立場から近代日本文学の一翼を担っていたと言えるだろう。

本稿では、その目的において飄亭の編集者としての業績に関して彼の生涯を総体的に扱って論じることを主眼としたため、個々の事象に

関して細かく論究する違はなかったが、従来の研究で看過されていた『富士のよせ書』や、飄亭の内在的な変化を探るうえで重要な契機に関わる事柄を新たにすることができた。とくに一部の先行研究による『富士のよせ書』の編纂に関する誤りを正した意義は大きい。こうした知見が、五百木飄亭研究およびメディア史研究だけでなく、文学研究など周辺の領域にも波及することを期して、まとめに代えたい。

脚注

- (1) 以下、本稿では号を使用しはじめた時期を問わず飄亭と呼称する。なお、飄亭は政論の執筆など政治的な活動においては本名の「五百木良三」を用い、文学に関する活動においては「五百木飄亭」を用いていた。
- (2) 松本健一 (2012) 『昭和史を陰で動かした男 忘れられたアジテーター・五百木飄亭』新潮選書、9頁および18頁。なお、同書に関する書評論文には、石川徳幸 (2013) 「松本健一『昭和史を陰で動かした男 忘れられたアジテーター・五百木飄亭』」(『史叢』第88号所収、51～58頁)があり、同書の特長と問題点が示されている。
- (3) 石川徳幸 (2013) 「対外硬派と櫻田倶楽部：小川平吉と五百木良三の活動を中心として」(『法政論叢』49巻2号所収)、石川徳幸 (2014) 「ロンドン軍縮条約反対運動における政教社に関する一考察」(『政経研究』第51巻第2号所収) など。メディア史上の業績に関しては、石田惟道「五百木良三社長時代の政教社を対象としたメディア史研究の射程」(『メディア学』第33号所収) が詳しい。
- (4) 五百木飄亭に関して論じたものには、以下のものが挙げられる。柴田宵曲 (1943) 「五百木飄亭」『子規居士の周囲』六甲書房、亀田小蛄 (1960) 「五百木飄亭と正岡子規」『大阪経済評論』43巻9号所収、阿部里雪 (1961) 「五百木飄亭」『子規門下の人々』愛媛タイムス、亀田小蛄 (1967) 「五百木飄亭居士の寸描」『子規時代の人々』うぐいす社、山上次郎 (1972) 前掲書。
- (5) 正岡子規 (1927) 「五百木飄亭」『俳諧大要』所収、友善堂、175頁。初出は、『日本人』明治29年10月5日号、および『ホト、ギス』第1巻第4号(明治30年4月号)。
- (6) 五百木飄亭 (1928) 前掲書、99頁。
- (7) 河東碧梧桐 (2002) 前掲書、231頁。
- (8) 高浜虚子 (1937) 「五百木飄亭」『日本及日本人』351号、194頁。
- (9) 佐藤肋骨 (1937) 「日本俳句草創期の子規と飄亭」『日本及日本人』351号、12頁。

- (10) 「医学校通則（明治15年文部省達第4号）」『法令全書 明治15年』内閣官報局、780頁。
- (11) 「明治15年太政官布達第4号」『法令全書 明治15年』内閣官報局、99～100頁。この布達には、「文部卿ノ認可ヲ得左ノ條件ヲ具ヘタル医学校ノ卒業生ハ詮議ノ上試験ヲ要セス直チニ開業免状ヲ下付スル」とあり、その条件には「四年以上ノ学期ヲ定メ」るものとあるため、修業年限が3年しかなかった乙種の医学校は、この特例に該当しなかったことが分かる。
- (12) 愛媛県史編さん委員会編（1987）『愛媛県史 社会経済6（社会）』愛媛県。デジタルデータベース「えひめの記憶」愛媛県生涯学習センターを参照。
- (13) 河東蕭城（1937）「五百木君と千舟学舎」『日本及日本人』351号所収、8頁。
- (14) 藤田禎一郎（1937）「幼かりし日の思ひ出」『日本及日本人』351号所収、7頁。
- (15) 五百木飄亭（1928）「追憶断片」『日本及日本人』160号所収、98頁。
- (16) 今村道子（1937）「病床に於ける父の言葉」『日本及日本人』351号所収、155頁。
- (17) 五百木飄亭（1928）前掲書、98頁。
- (18) 高浜清編（1907）『子規書簡集』上巻、俳書堂、pp286-287。明治25年9月9日付、五百木飄亭宛正岡子規書簡。
- (19) 河東碧梧桐（2002）『子規を語る』岩波文庫、49～51頁。底本は汎文社版、昭和9年。
- (20) 蒲池文雄・白方勝「解題」（1976）『子規全集』第20巻所収、740頁。
- (21) 大岡信（1995）『正岡子規』岩波書店、203頁。
- (22) 大岡信（1999）『名句歌ごよみ秋』所収、角川文庫、262頁。
- (23) 『子規全集』別巻1、講談社、24頁。明治23年7月8日付正岡子規宛五百木飄亭書簡。
- (24) 前掲の蒲池・白方（1976）前掲論文においても、「少なくとも巻二、巻三は飄亭が主として作業に当たった」としている。ここでは、「子規の性格からすれば、この収集の発想と主導権は、やはり子規にあったとみるのが妥当であろう」との解釈もなされているが、史料で確認できる範囲においてはどちらの発想であったのかは定かではない。
- (25) 寒川鼠骨（1937）「追憶何にや彼や」『日本及日本人』351号所収、19頁。
- (26) 『子規全集』別巻1、講談社、25頁。明治23年7月8日付正岡子規宛五百木飄亭書簡。
- (27) 『子規全集』第18巻、講談社、160頁。明治23年7月16日付五百木飄亭宛正岡子規書簡。
- (28) 『子規全集』別巻1、講談社、27頁。明治23年7月19日付正岡子規

- 宛五百木飄亭書簡。
- (29) 『子規全集』別巻1、講談社、34頁。明治26年2月26日付正岡子規宛五百木飄亭書簡。
- (30) 五百木飄亭(1936)「嗚呼子規」河東碧梧桐編『子規言行録』所収、政教社、pp38-39。復刻版は長谷川泉監修(1993)『近代作家研究叢書133「子規言行録」』日本図書センター。
- (31) 『子規全集』第19巻、講談社、477～479頁。明治27年7月(下旬)五百木良三宛正岡子規書簡。
- (32) 高浜清編(1907)前掲書、501～505頁。
- (33) 「近衛霞山公追憶座談会」『日本及日本人』290号、85頁。
- (34) 『子規全集』第19巻、講談社、210～215頁。明治30年11月4日付五百木良三宛正岡子規書簡。
- (35) 『近衛篤磨日記』鹿島出版会、1901年3月10日。
- (36) 経緯社の雑誌『東洋』に関しては、石川徳幸「雑誌『東洋』と『日本週報』」(『出版研究』43号所収、2013年)が詳しい。
- (37) 『近衛篤磨日記』鹿島出版会、1902年1月7日。
- (38) 寒川鼠骨(1937)前掲書、22頁。
- (39) 五百木飄亭(1958)『飄亭句日記』政教社、1頁。
- (40) 阿部里雪(2004)『新編 子規門下の人々』愛媛新聞社、272頁。
- (41) 阿部里雪(2004)前掲書、137頁。
- (42) 飄亭の政教社社長就任の経緯に関しては、石川徳幸「ロンドン軍縮条約反対運動における政教社に関する一考察」(『政経研究』第51巻第2号所収、2014年)を参照。
- (43) 『子規全集』第18巻、講談社、642頁。明治28年12月(10日頃)五百木飄亭宛正岡子規書簡。
- (44) 河東碧梧桐(2002)前掲書、296頁。

行政における Public Relations

—専門職形成の必要性⁽¹⁾—

岩 井 義 和

はじめに

Public Relations の根本的な大義として、民主主義がある。すなわち政府の活動を国民に知らせ、その声を聴くというものである。これは、効果的な行政活動を行うため、国民の積極的な参加を促し、さらに政府に対する支持を獲得する目的で Public Relations を機能させていくというものである。そうした中、現代において国民のニーズは複雑多岐にわたるものとなり、それに対応する形で政府活動も複雑なものになっていった。しかしそれは、別の見方をすると、Public Relations によって国民を政策などに巻き込んでいくことで、社会のニーズに政府が応えていく必要性が増加したともいえるが、実際にはそうした Public Relations の役割は軽視され、あるいは役割を果たような活動ができていない。つまり政府が国民ニーズに応えることは困難な状況となっている。また、Public Relations をただ単に情報発信と捉えた場合、ここに大きな問題として Public Relations の「プロパガンダ化」があらわれ、様々なメディアを駆使しつつ、情報の操作が行われ、国民はある特定の方向に導かれかねない。

また、特に自治体が顕著であるが、行政は意思決定プロセスに住民が関与することをすすめて、奨励している。その理由として、財政難などを背景とする行政単独の意思決定や政策では、現代社会を乗り切る

ことは出来ず、住民による支援、または協働という言葉で、行政・住民の両方で、地域を発展させていく必要性が浮き彫りになっているからである。しかし、行政組織というものはまさに官僚による専門的な組織であり、そのプロセスは社会の要請と共に複雑になり、住民側からは分かりにくいものとなっている。その結果、ニーズとサービスに矛盾が生じる場合も多く、ここに住民の日常生活と行政組織の間にギャップが生まれ、両者の問題のやり取りや、理解がおろそかにされ対立構造を生み出すこともしばしばである。

そうした中 Public Relations、あるいは Public Relations 担当者（日本では広報課の場合が多いが）は、そもそも組織体が他者との間に善意友好関係を確立、維持するための活動を担うものである。すなわち、行政と住民の価値や意見を様々な形で共有させ、お互いの意見・行動を調整する最前線に位置づけられるものである。別の言い方をすれば、行政と住民の中間に位置づけられ、片方の足を行政に、もう片方の足を住民側におき、その両者の橋渡しをするという役割を担っている。だからこそ、Public Relations は直訳すれば「公的な諸関係」というものになり、この様々な関係をいかに調整し、良き関係づくりを行い、それを維持していけるかが大きな課題となるのである。この課題を解決することは、実際には非常に難しいものであり、だからこそ特殊技能や能力を持ったプロフェッショナルと呼ばれる個人・集団が本来必要であると考えられる。つまり、諸関係を調整するマネジメントを行えるプロフェッショナルが社会に対し様々な影響力を持ち、大きな責任をもって活動する必要性がある。実際にアメリカでは、Public Relations 担当者を専門職とみなし、大学での専門教育や業界団体として倫理綱領を制定する活動などが広く行われている。一方日本ではこうした活動は少なく、ただ広報（お知らせ）と捉え、専門職という文化とリンクしていない。特に、行政広報の場合、地方自治体と住民との間のコミュニケーション（一方向的）であり、Public Relations だという認識は低い。そこで本稿では、日本における Public Relations の担

当者の専門性の育成・開発の必要性について倫理教育を中心に論じていく。

(1) 行政広報モデル

日本において行政広報は、行政組織とそれを取り巻く人々・集団との関係を円滑にし、お互いが信頼できる関係をつくり、その関係を維持する考えであり、その技術とされ、これまでも行政活動の様々な場面で使用されてきた。そうした中、特に住民との接点に着目し様々な理論が唱えられ、代表的なものが井出による「行政PRによる循環理論」、三浦による「連続性理論」「非連続性理論」、中村による「中間者としての広報・広聴行政」「管理者としての広報・広聴行政」である。これらの理論の特徴は、本来、広聴活動が広報活動の前提として行われなければならないが、行政・住民との関係を考えた場合、さらに広聴活動によって住民意識を開発していかなければならないことが強調されている。そしてこのことは、今日的意味での行政広報に課された役割を再認識することの必要性につながっていると考えられる。すなわちこれらの理論モデルはいわば行政とは何かの問い、あるいは行政にとって行政広報とは何かというものであり、その対象である住民との関係の位置づけを論じている。そして今後の課題は、行政広報（広報・広聴：井出が言うPRプログラム）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（井出の言う行政プログラム）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であり、既存の仕組みに留まるのではなく、現在の行政環境変化に対応する行政の行動変化を考える必要性である。

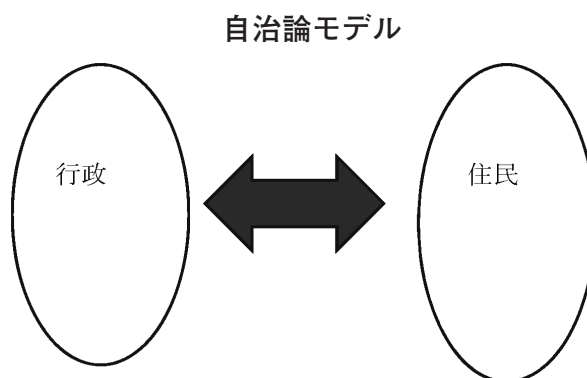
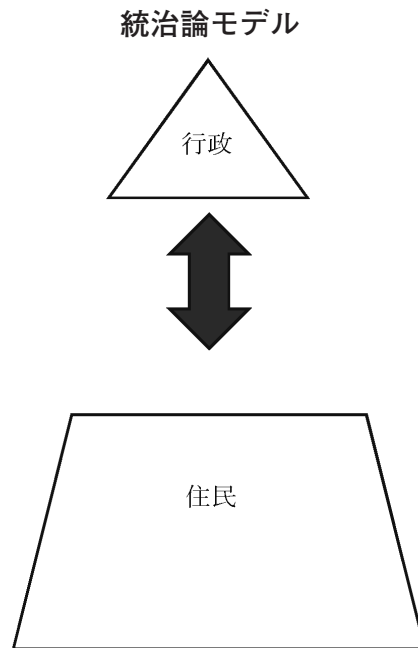
特に井出のモデルを見ると、第2式における行政体における、マネジメントをいかに行政が行っていくか、あるいは広聴結果をいかに行政施策に反映していくかというコミュニケーション戦略が今後の大きな課題である⁽²⁾。そして、この言わばブラックボックス的な部分をいかに住民に説明できるか、第1式における結果に基づき、次の広報・

広聴に反映し、いかに住民との行政 Public Relations、すなわち良き関係を築き上げ、それを持続するための活動を、行政・住民で行っていくかが問題である。ここに協働型広報の重要性があると考え⁽³⁾。

しかしながら、現代社会では、Public Relationsにおける広報（情報発信）主体もさることながら、その対象である Public も多元化してきている。これは、行政活動においても同じことが言え、公的領域の多元化⁽⁴⁾、または行政サービスの担い手の多元化（民間による提供）という状況がある。すなわち、従来、公共の担い手は行政と決まっていたものが崩れ、現代はその担い手が多元化し、行政任せではなく、住民も民間も、あるいはそのサービス供給を行政に代わって誰が行うかを選択する必要性が出てきている。この場合、行政の役割としては、その公共サービスの担い手としてふさわしい団体などを選定していく、またはその方向性を決定していく必要性がでてくる。もちろんこの場合、住民のニーズに合わせなければならない。すなわち、ここに行政活動としてプランを作るだけでなく、地域のプロデュースを行っていくことが求められるのである⁽⁵⁾。

その一端を担うのが行政広報であるが、広報さらには Public Relations の手段であるメディアも高度化・複雑化してきているため、結果的に良き信頼関係を築き上げ、その関係を維持していくことが非常に困難な状況になってきている。特に、その関係維持という部分は、非常に重要でありながら、この部分が一番困難なものである。なぜならば、とりあえず良い情報を流す、いわゆる「やりっぱなし広報」を行い、それに成功したとしても、その後正しい行動がとられなければ、この良き関係性は簡単に崩れるのである。

こうしたことを考えた時、井出後の広報に関するモデルを見ると、以下の2つが有名である。統治論モデルを見ると行政と住民の位置づけが大きな問題とされ⁽⁷⁾、すなわち、上に行政があり、下に住民という位置づけである。この統治論モデルは、まさに上意下達の形が典型的であり、たとえ下から情報が伝えられたとしても、その情報を採用



(出所) 伊吹勇亮・川北真紀子・北見幸一・関谷直哉・園部靖『広報・PR論 パブリック・リレーションズの理論と実際』所収、有斐閣 (2014年)、p.260。

ならざるを得ない。そうした中、いかに専門家集団の行動と社会の要求にギャップを生じさせず、一致させるかが大きな課題となる。このギャップをなくし、一致させるものが、本来 Public Relations であり、ここに行政組織の内なる問題があり、公務員倫理、Public Relations 倫理の問題が存在しているのである。そして倫理の問題をいかに克服していくかが大きな課題である。

(2) アメリカにおける専門性（専門職要素）と Public Relations 倫理

前述の通り、Public Relations 担当者の仕事は本来多岐にわたっており、組織外部との関係はもちろん（特に日本ではこの部分が強調されがちであるが）のこと、組織内の他部門との協力を促進する意味でも、他とは異なる、人間関係をマネジメントする能力やスキルを要求されることが多い。そのため Public Relations 先進地域である欧米では、一般的に Public Relations 担当者は専門職とみなされている。

Public Relations 研究者であるカトリップらやコーネルセンによると、専門職を形成する要素として大きく3つをあげている⁽⁸⁾。1つ目は体系的な知識である。Public Relations の専門職は個々のスキルのみで長けているだけという個人任せというものではなく、Public Relations 活動に関する全体的かつ体系的な知識をもち、それに基づいて個々の Public Relations 活動を展開することが求められる。2つ目は資格制度である。業界団体が専門職の要件を具体的に定め、それを資格試験という形で専門家として認定するという制度である。例えば米国 Public Relations 協会では、APR という資格を、国際ビジネス・コミュニケーター協会では ABC と呼ばれる資格をそれぞれが認定する制度をもっている。3つ目は倫理綱領の存在である。専門職が専門職であると他者に認められるためには、実務スキルはもちろんのこと、その活動が倫理的に望ましいものであることが必要である。そのため、多くの業界団体は倫理綱領を制定し、それを会員が遵守することを要求している。

欧米においては、これら3つの要件を満たす広報専門職とリンクする形で、広報専門職を養成するための教育が、主に総合大学のコミュニケーション・スクールやジャーナリズム・スクールにて展開されている（スクールは日本における学部と近い関係性にある）。これらのスクールでは体系的なカリキュラムを整備しており、その卒業生は企業やNPOの広報部門、あるいはPublic Relations エージェンシーに就

職し、広報担当者として働くことが多い。また、シャ⁽⁹⁾の研究によると、広報専門職の資格を所持していることが自身のキャリアアップに結びついていることが明らかになっており、広報担当者が資格取得を通じて専門職になるという文化が定着しているといえる⁽¹⁰⁾。さらに、アメリカでは他の活動として、広報教育委員会 (The Commission on Public Relations Education) を設置しており、広報教育のための基準を提示するなど、大学教育にとどまらず、広報修士課程教育のための基準を設定するなどの活動も盛んに行われている⁽¹¹⁾。

例えば、2011年に行われた Annual Meeting of PRSA Foundation⁽¹²⁾ 年次会合では、Public Relations 大学院プログラムの数はほぼ2000年以来三倍にしながら、一貫性のないカリキュラムや学位の要件の問題性に着目し、財団による、Public Relations 活動に影響を及ぼす研究と公益に役立つ研究に資金を提供するという支援を行い、2012年には以下の基準を設定している⁽¹³⁾。

広報教育委員会 修士課程教育のための基準

- ・戦略的広報管理
- ・基本的なビジネスの原則とプロセス
- ・コミュニケーション/広報の理論と研究方法
- ・広報の実践に関するグローバルな影響
- ・倫理

そして、The Commission on Public Relations Education の報告書である『Fast Forward: Foundations and Future State, Educators and Practitioners The Commission on Public Relations Education 2017 Report on Undergraduate Education』⁽¹⁴⁾ では、世界の変化の複雑性の中における倫理が強調され、その章では Public Relations の専門職としての倫理が深く掘り下げられている。

それに対して日本では、大学における Public Relations の体系的なカリキュラムは、ごく一部の例外を除き、ほとんど整備されていない

とっていい。その多くの人々が大学時代に体系的な Public Relations についての授業を受講した経験がないのである。また、日本においては資格制度が 2007 年に開始しているものの、資格取得が広報専門職の要件であるとは思わないという採用担当者がほとんどであり、学生もこの資格を持つことによるメリットはあまり感じていないと考えられる。なぜなら、この日本の資格自体の認知がされていない、あるいは採用側の意識はさほど高いといえないからである。そしてここに日本では広報担当者が専門職として理解されていないという、根本的課題があるのである。その証拠として、広報部門への配属も、ジョブ・ローテーションの一環である場合が多く、一定の時期が経てばまた他の部署に転出する担当者も多い。

それでは、いかにしてアメリカで Public Relations 専門職の要請を行っているかという、アメリカの大学教育での Public Relations 教育で使われる代表的な本では、一章を割いて倫理とプロフェッショナルリズムという項目が置かれており、次のようなことが学習目標の到達点とされる⁽¹⁵⁾。

- ・ Public Relations の倫理面における哲学的規範の理解
- ・ 倫理的な意思決定を行う際の功利主義的アプローチと義務論的アプローチとは何かの理解
- ・ Public Relations の実務において、専門家の倫理に関する考え方の背後にある主要な動機の明確化
- ・ 社会的責任を負う Public Relations の 5 項目のプラス面、および公共の利益に反する Public Relations に付随する 3 項目のマイナス面
- ・ 実務家の資格制度と認定について、主要な賛否両論の要約
- ・ Public Relations 分野の主な専門家組織と団体の理解
- ・ アメリカ Public Relations 協会の専門職基準

これを見ると、大きなキーワードとして、ここでも倫理観の必要性

と社会的責任が強調されている。その背景としては、実施段階での Public Relations 活動は、結局のところ情報発信側の意図する方向へと導くものであるという批判や、プロパガンダや情報操作と同一視されがちという問題からくると考えられる。だからこそ、Public Relations の実務にあたっては、倫理と社会的責任が強調される必要性があるのである。

なぜならならば、特殊技能や能力をもったプロフェッショナルと呼ばれる個人・集団は、さまざまな影響力をもち、同時に大きな責任を負うことが常である。だからこそプロフェッショナル、すなわち専門家は社会から高い期待が寄せられる以上、それはある意味で固有の信頼感をもつものであり、多くの場合その発言や行為が無条件に信頼される傾向にあると自覚しなければならない。その代表的なものが、官僚制であり、官僚制の発達ほまさに複雑多岐にわたる問題解決のため社会の期待に応えるために発達したものであり、ここに行政国家と呼ばれる所以がある。しかしながら歴史を見ると、この専門家集団である官僚の不祥事などにより、国民の不信感が醸成された日本を見ると、倫理観の必要性と社会的責任という言葉のキーワードの重要性が理解できる。すなわち、プロフェッショナルとして適正に職務を遂行するには、目先の独善的な利益追求にとらわれず、みずからを律する「プロ意識」とそれを支える「倫理観」が不可欠となるのである。公務員に関しては、だからこそ公務員の倫理が問題となり、法律によって律するのか、それとも自己の倫理観によって律するかなど行政統制や行政責任が大きな課題となり、重要な議論となる。同じように、Public Relations における倫理観不在の活動は、批判にあるように情報発信者に有利な不確実な情報を一方的かつ強力に発信する、いわゆる「プロパガンダ」に陥る危険性をはらんでいるのである。

さらに現代は、従来のように個人は受け手という状況ではなく、個人を含め組織体が一アルタイムで情報の発信・受信が可能な社会となった。こうした状況は、情報を発信した側が受け手の反応、すなわ

ち個人・組織体の行動や対応を正確に見極める、あるいは注意して情報発信を行わなければならないことを意味する。これは従来想定されていた関係ではないと言うものもいるが、本来の Public Relations の機能を考えれば、まさに今こそ Public Relations の役割を再検討すべき時と考える。なぜなら、「個人・組織体の行動や対応を正確に見極める」というのは、Public Relations における自分たちの置かれた状況をいかに把握するかという、いわば環境認識能力であり、ここに広聴の役割があるはずである。そしてその対象である Public に「注意して情報発信を行わなければならない」ということは、広聴結果を分析して広報内容やメディアを決定していくということである。そしてこれを繰り返していくことが、Public Relations であり、Public Relations のマネジメント機能たる所以である。つまり行政広報を Public Relations と捉えなおし「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性」⁽¹⁶⁾があるのである。

こうしたことから Public Relations には、常に高い倫理観が求められる。そしてこれを行政機関が行う場合、公務員として、さらに Public Relations 担当者はその両方の倫理を肝に銘じなければならないということになる。しかし、このことは別の見方をすると、行政＝Public Relations 組織ともいえる。なぜなら、現在日本の行政は民主主義を前提に行われており、さらに前述のように Public Relations の根本にも民主主義がある。つまり両者には、大きな根幹として民主主義というものを共通に持っているのである。だからこそ、自治体では住民参加が叫ばれ、その取り組みが盛んに行われているのである。したがって行政組織において、公務員＝Public Relations 担当者であり、あるいは Public Relations 会社の実務家が介する場合でも、Public すなわち対象である住民を考え、行政組織のトップはその役割を果たし、さらには行政マネジメントを真摯に行わなければならない。なぜなら

倫理観をベースにした行動が公務員・Public Relations 担当者に求められるのは、結果としてそのことが最短距離で目標達成を可能にすること、あるいはこれが組織の透明性の立場に立つこととなり、組織内における暴走の歯止めとなる役割と機能を果たし、行政と住民のギャップを埋めることになるからである。しかしこうしたことができない、あるいは従来のように個人が単なる受け手という状況ではなく、個人を含め組織体がリアルタイムで情報の発信・受信が可能な社会になったため、この状況への対応ができないというマイナスと捉える発想があるということは、今まで正確に Public Relations の機能を理解していなかった、あるいは機能させていなかったあらわれといえる。ここでは倫理観が欠け、いわゆる自分本位の情報発信しかしていなかったということであり、だからこそ行政と住民の間にギャップが生まれ、ここでは行政自身が主体との考えがある。先のように公務員＝Public Relations、あるいは大きく言えば行政＝Public Relations と捉えると、主体は他者である国民・住民である。ここに両者の共通する根幹である民主主義が存在しているのである。現代はグローバル化という言葉で、自治体でも他国の人々やその文化、慣習などを尊重する必要性が出てきている。この場合も他者を主語とする姿勢が重要となり、この場合様々な倫理観が必要とされるため、倫理観を持ち合わせないでいると、その行政は単なる一方的な都合による情報発信しかしないプロパガンダ集団でしかなくなる。

(3) Public Relations 関係団体と倫理綱領

以上のようなことから、Public Relations 関係団体の倫理綱領を見ていく。まずは、国際 Public Relations 協会 (IPRA) であるが、以下のような倫理綱領になる。

IPRA 倫理綱領・行動規範⁽¹⁷⁾

IPRA 倫理綱領・行動規範（2011年採択）は、IPRA 会員ならびに世界のパブリック・リレーションズ実務家に勧める職業倫理および行動規範を確認するためのものである。

当倫理綱領・行動規範は1961年ベニス、1965年アテネ、2007年ブラッセルで採択されたものを統合し、一つにまとめたものである。

1. 国際連合憲章において「基本的人権、人間の尊厳及び価値についての信念を再確認し」と定めること
2. 1948年採択の「世界人権宣言」とりわけ第十九条（訳注）
3. パブリック・リレーションズとは、情報の自由な流れを促進し、すべての関係者の利益に資するものであること
4. パブリック・リレーションズおよびパブリック・アフェアーズは、民主主義において欠かすことができない「公共の機関に対し意見を表明する行為」であること
5. 広く伝えるためのコミュニケーション技術を有するパブリック・リレーションズ実務家は、職業倫理綱領・行動規範の順守により、その影響力を行使する手段を抑制すべきであること
6. インターネットやその他のデジタル・メディアなどのコミュニケーション・チャネルは、間違っただ情報や誤解を招く情報を広範に流布しかつ変更できない媒体であり、従ってパブリック・リレーションズ実務家は信頼と信用を維持するために特別の注意を要するものであること
7. インターネットやその他のデジタル・メディアは、個人、クライアント、従業員および同僚のプライバシーへの特別の注意を要するものであること

以上7つの項目に鑑み、パブリック・リレーションズ実務家の倫理綱領・行動規範は：

1. 順守：国連憲章と世界人権宣言の理念を順守すること
2. 誠実：パブリック・リレーションズ実務家は確信をもって常に正直かつ誠実に行動すること
3. 対話：対話のための倫理的、文化的および知的条件を確立するよう努めると同時に、事例を紹介し見解を述べるにあたり全ての関係諸団体の権利を認識すること
4. 透明性：名前、組織、および代表する利害を表明するにあたり、公平で透明性を保つこと
5. 利害の対立：職業上の利害の対立を避ける、また、対立が起こってしまった場合はその影響を受ける関係者に公表すること

6. 機密保持：提供された機密情報の保持を厳守すること
7. 情報の正確性：提供された全ての情報の真偽と正確性を確実にするための責任ある手順を踏むこと
8. 虚偽の情報：誤った情報や誤解を招くような情報を故意に流布しないようあらゆる努力をし、過失によってそのような事象がおきた場合は、適切な処置を施し、ただちに修正すること
9. 不正な情報入手：他人を欺いて、不正な手段を用いて情報を入手しないこと
10. 情報公開：実際には公表されない利益のために、大義をふりかざし、組織をつくり、利用しないこと
11. 情報の不正販売：公共的な機関から入手した書類の複製を第三者に対し利益目的で販売しないこと
12. 不正利益：PR のサービスを提供する上でクライアントの窓口から得た情報を利用して利益を得るような行為を行わないこと
13. 利益誘導：直接的あるいは間接的に、公的な利害代表者、メディア、その他ステークホルダーに対し金銭的またはその他の利益誘導を行わないこと
14. 影響：公的な利害代表者、メディア、その他ステークホルダーに対し不当な影響を及ぼす行為を提案、実施をしないこと
15. 競合他社：故意に、他の PR 実務者の職業的レピュテーションを傷つけるような行為を行わないこと
16. 侵害：不当な方法により、他の PR 実務家のクライアントを奪い取ろうとしないこと
17. 雇用：公的利害団体や自社の競合企業から人材採用する場合、当該組織のルールや機密保持の規約を尊重すること
18. PR 実務者：IPRA 会員および世界中のパブリック・リレーションズ実務家に関連したこの倫理綱領・行動規範を遵守すること

IPRA 会員は、この倫理綱領・行動規範を守り、違反した場合は懲戒処分を受けることに同意するものとする。

訳注：世界人権宣言 第十九条

ここで注目すべきは、この倫理綱領の冒頭の 1961 年ベニス、1965 年アテネ、2007 年ブリュッセルで採択されたものを統合し、一つにまとめたとした部分における下線を引いた 4 に、本稿の最初に述べた Public Relations の根幹である「民主主義」が述べられていることである。

国際 Public Relations 協会 (IPRA) 倫理綱領・行動規範 (原文)

4 RECALLING that the conduct of public relations and public affairs provides essential democratic representation to public authorities

※下線は筆者によるものである。

次に全米 Public Relations 協会 (PRSA) 会員倫理綱領ガイドラインであるが、要約すると次のようになる⁽¹⁸⁾。

PRSA 倫理綱領 序文

PRSA 倫理綱領は、Public Relations 活動における、倫理の実務に関して作られている。また PR は、公共の善に奉仕するものであり、PR に携わる実務者全員が倫理的に行動する義務を負っている。倫理は PRSA 会員の重要責務であり、違反した者に対して、会員資格の剥奪・除名などの処分を行なう。

PRSA メンバーの専門職としての声明

ADVOCACY (擁護)

PRSA メンバーは、人々のために責任にある行動によって公益を提唱し、擁護する。また PRSA メンバーは、人々が公に議論できるようなアイデア、事実、視点を提供する。

HONESTY (誠実)

PRSA メンバーは、人々の利益を高めるため、その代理として人々とコミュニケーションを行うとき、高い水準の正確性と真実性をもってコミュニケーションを行う。

EXPERTISE (専門性)

PRSA メンバーは、Public Relations に関する専門的な知識と経験を

身に付け、責任を持って利用する。また PRSA メンバーは、継続的な専門能力開発、研究、そして教育を通して職業を向上させていく。さらに PRSA メンバーは、さまざまな機関や人々との間での相互理解、信頼性、関係性の構築に貢献する。

INDEPENDENCE (独立性)

PRSA メンバーは、クライアントに客観的な助言を行う。そして PRSA メンバーは、説明責任を負う。

LOYALTY (忠誠)

PRSA メンバーは、公益に役立つという義務を尊重しながら、クライアントに忠実である。

FAIRNESS (公平性)

PRSA メンバーは、クライアント、雇用主、競合他社、同業者、ベンダー、メディア、そして一般の人々と公正な取引関係を築く。そして我々は、すべての意見を尊重し、表現の自由を支持する。

PRSA Code Provisions of Conduct (PRSA 綱領に基づく行動規範)

FREE FLOW OF INFORMATION (情報の自由な流れ)

民主主義における意思決定に資する、正確で真実に基づく情報の自由な流れを保護し、促進しなければならない。

COMPETITION (競合)

専門職として、健全なビジネス環境を醸成しながら、公正な競争を促進し、倫理的な風土を維持しなければならない。

DISCLOSURE OF INFORMATION (情報の公開)

民主主義における意思決定に資する、開かれたコミュニケーション

を行い、情報を公開しなければならない。

SAFEGUARDING CONFIDENCES (クライアント情報の安全管理)

クライアントの信頼を得るために、守秘義務および個人情報保護などを適切に行わなければならぬ。

CONFLICTS OF INTEREST (利益相反)

現実的、潜在的、あるいは認識されている利益相反を回避するよう心掛け、活動することで、顧客、雇用主、そしてパブリックの信頼を築くことになる。

ENHANCING THE PROFESSION (専門職としての向上)

Public Relations 担当者は、その職業に対する国民の信頼を強化する意識をもって絶えず活動しなければならない。

全米 Public Relations 協会会員倫理綱領ガイドライン (原文)

PRSA Code Provisions of Conduct

FREE FLOW OF INFORMATION

Core Principle Protecting and advancing the free flow of accurate and truthful information is essential to serving the public interest and contributing to informed decision making in a democratic society.

DISCLOSURE OF INFORMATION

Core Principle Open communication fosters informed decision making in a democratic society.

※下線は筆者によるものである。

これを見ると、やはり「民主主義」という言葉が出てくる。さらに言えば、アメリカの場合、倫理について非常に強調されており、ホームページでは、そのトップページに、「Ethics」の部分がある。そこで

は、Public Relations の時代に伴う発展と、それを担当するプロフェッショナルとしての倫理基準の必要性を強調している。すなわち、Public Relations の担当者は、プロフェッショナルとして真実、正確さ、公平性、そして対象である Public に対する責任をもって専門的に活動を行うこと、さらには、個人的能力を向上させ、継続的な研究と教育を通じて職業の知識と熟練を向上させることを目的としている。これは、Public Relations が常に進化するものであり、そのためそれに応じた進化する職業倫理が求められるということともいえる。そして、この倫理が強調される背景には、民主主義があり、いかに「声を聴くか」という課題、そして民主主義である以上、この声をいかに反映していくかが大きな課題と考えられる。なぜならば、民主主義という根幹がない場合、ただ上からの情報を伝えるだけでよく、まさに上意下達という戦前の日本を思い浮かべれば、このことの問題点は容易に想起できる。だからこそ、戦後日本の Public Relations 導入が、「日本の民主化のため」とされるのである。

一方、日本においては、公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会が存在する。この公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会 (PRSJ) は、1980 年に、時代に即した Public Relations のあり方を求め、Public Relations の啓発・普及を図るために設立されている。それまでの企業広報担当者の集まりであった日本 Public Relations 協会と Public Relations を支援する立場の日本 Public Relations 業協会が統合され、1988 年に社団法人として認可され、2012 年に公益社団法人として認定されている。ここでは、企業・団体の広報担当者と Public Relations 業が会員という特徴を活かし、互いの Public Relations に関する知識やノウハウを共有し、実際の広報 Public Relations 活動に役立てるとともに、広報・Public Relations パーソンの教育や倫理の徹底を行うとされ、PRSJ は、Public Relations プロフェッショナルによる Public Relations プロフェッショナルのための団体との説明がなされている⁽¹⁹⁾。そして同団体の倫理綱領は以下のものとなる。

倫理綱領

2016年通常総会にて採択

パブリックリレーションズは、ステークホルダーおよび社会との間で健全な価値観を形成し、継続的に信頼関係を築くための活動である。その中心となるものは、相互理解と合意形成、信頼関係を深めるためのコミュニケーションである。

本協会とその会員は、パブリックリレーションズの社会的影響を良く認識し、常に倫理の向上に努め社会からの信頼に応え、個人、企業、団体、機関、国家など国内外の幅広く多様なステークホルダーの間の対話と相互の理解を促進する。加えて、パブリックリレーションズを通じて新たな社会的価値を創出し、社会的責任を全うする。この綱領は本協会と会員が自らの行動を判断し、行動する際の指針であり、その活動を支えるためのものである。

1. 公共の利益と基本的人権の尊重

われわれは、パブリックリレーションズの諸活動を企画、実施するにあたって、各種の国際規範及び日本国憲法、法律、規則を遵守するとともに、常に公共の利益を意識し、基本的人権と個人の尊厳を尊重して行動する。

2. 公正・正確・透明性の原則

われわれは、メディアが社会に果たす役割を理解し、言論と報道の自由を尊重する。自らのパブリックリレーションズ活動においては、公正、誠実に諸活動を行い、国内外のステークホルダーに事実を正確に、適宜・適切に開示し、透明性を高める。虚偽の情報や誤解を招くような情報は流布しない。

3. 中立性・公平性の保持

われわれは、正しく情報を伝達するとともにその評価を素直に受け入

れ、ステークホルダーとの関係の中で中立・公平な立場を保つ。また、自らを厳しく律し、品格を損なうような行為は行わない。

4. 情報と権利の保護

われわれは、パブリックリレーションズの諸活動を通じて知り得た情報や個人情報等の漏えい、目的外の使用や内部情報を利用し不正に利益を図るような行為は行わない。また、著作権、知的財産権等を尊重しその権利を適切に保護するとともに、個人情報の保護に努める。

5. 社会的価値の創出と持続可能社会の実現に貢献

われわれは、人のため社会のために尽くすという考え方を根底に、多様性を受け入れながら、健全で創造的な社会の発展と新しい社会的価値の創出に寄与する。加えて、良き企業市民としての社会的活動を通じて、地球環境の保全と持続可能な社会づくりに貢献する。

(出所) 公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会 (PRSJ) 倫理綱領：<http://prsj.or.jp/about/koryo> (2019年5月6日アクセス)

さらに、同協会のPRプランナー資格認定制度に関する案内では、2016年に倫理綱領が採択されるまで以下の内容が記されている⁽²⁰⁾。

公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会 (PRSJ) 倫理綱領宣言

・われわれは、パブリックリレーションズの諸活動を企画、実施するに当たって、常に公衆の利益を重んじ、個人の尊厳と名誉の尊重に深甚なる配慮をもって行動することを誓います。

・われわれは、パブリックリレーションズの諸活動を真実、公正、正確の信条のもとに実施し、いやしくもその品位を損なうような行動を取らないことを誓います。

・われわれは、社会から指弾を受けたり、職務上の名誉を傷つけるような反社会、反道徳的な活動をしないことを誓います。

・われわれは、言論・報道機関の社会に果たす役割を尊重し、その機能を相互に啓発し、高め合うことにあり、かりそめにも意図的に虚偽の情報や、誤解を招くような情報を流布しないことを誓います。

・われわれは、その業務を通じて知り得た情報を当該関係者に無断で公表したり、またその情報を利用して、他に不利益や損害を与えるような行動をしないことを誓います。

・われわれは、常にパブリックリレーションズ活動に関する知識の自己啓発と、技量の向上に務め、各自の職能の熟達をはかることを誓います。

・われわれは、パブリックリレーションズ活動を通じてわが国企業が国の内外を通じ、倫理観に満ちた社会人であり、かつよき企業市民として行動するよう協力することを誓います。

・われわれは、パブリックリレーションズ活動を通じ、地域環境の保護ならびに向上を推進することを誓います。

(出所) 公益財団法人日本パブリックリレーションズ協会『PRプランナー資格認定制度 2015年度後期(第17回)PRプランナー認定申請のご案内』p.3。尚、下線部分は筆者によるものである。

これを見ると、倫理というよりも行動指針である。具体的に言うならば、国際 Public Relations 協会、全米 Public Relations 協会に書かれてある、Public Relations の根幹である“民主主義”という言葉がでてこないのである。さらに日本には関連団体はあるものの、統一的・体系的な倫理はなく、ある意味行動基準的な要素が非常に強い。現在はリンクがされていないが、以前の公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会関連団体などをみると、民間企業を中心とする考えが強い⁽²¹⁾。

日本パブリックリレーションズ協会関連団体としてのリンク先

(財) 経済広報センター・(公社) 公共広告機構・(独) 国民生活セン

ター・(社) 消費者関連専門家会議・(財) 消費者教育支援センター・
 (社) 日本外国特派員協会・日本経済団体連合会社内広報センター・
 (社) 日本広告審査機構・日本広報学会・(社) 日本広報協会・(社) 日本
 在外企業協会・(社) 日本雑誌協会・(社) 日本消費生活アドバイザー・
 コンサルタント協会・(財) 日本消費者協会・(社) 日本書籍出版協会・
 (社) 日本新聞協会・日本ヒープ協議会・(社) 日本民間放送連盟・(財)
 フォーリン・プレスセンター・1%クラブ・国際消費者機構・国際 PR
 協会・世界知的所有権機関

これはまさに、コミュニケーションという言葉は使いつつも、お知らせの要素としてのニュアンスが非常に強く、特にこの場合民間企業における、消費者に対するコミュニケーション戦略への比重が強調される。つまり、いかに利益を上げつつ、自企業と消費者との関係を築いていくかに重きが置かれている。確かに、民間企業はその社会的責任として、社会に無収益・無報酬という形で奉仕し、金銭以外の利益としてその信頼性を高め、信頼関係を築くために Public Relations を利用するという考えが必要になることは理解できる。しかしながら、民間の場合、第一の目的はいかに利益を上げていくかであり、他社との競争にいかにか勝つかという、組織自体の利益が最優先である事実には変わりはない。つまり、自組織の活動を主語とする自分中心の活動と捉えられる。一方、行政機関の責務は、まさに利益は関係なく、ここでは奉仕するという、民間で言うならば無収益で他の人のための活動を行うことこそがその最大の仕事である。だからこそ、行政には営業部門が存在しない。そして、実際にはその社会的責任は、民間企業以上に求められるものである。金銭の面で言うならば、民間企業は自分たちの活動のための金銭を集めるために Public Relations 活動を行う。行政の場合、その活動の原資は税金であり、これは他者のお金を原資とするものであり、これを他者のために使用していくという活動循環である。この場合、当たり前であるが、人のお金を使用する以上、他

者である国民・住民の意見などが重要となり、ここに大きな社会的責任がある。しかしながら、このような形でありながら、Public Relations との関係における社会的責任についての議論は、まさに「やりっぱなし広報」のままであり、責任を果たしているとは言い難い。行政は社会に対して、期待されることや道徳的義務を果たす存在でなければならないはずである。なぜならば、行政が他者の金銭を原資として活動している以上、当たり前であり、さらに専門家集団として存在しているからである。だからこそ、その社会的責任の責務は、その職務全体に課せられるものである。そして行政の行為は、様々な問題を解決する際に、個別の問題だけではなく、社会全体への好影響を考慮しなければならない。つまり、官僚組織を用い、道徳面を含め、社会全体の向上に向けた活動を行い、集団的な力を発揮するというものである。だからこそ、行政（専門家集団）は、社会的責任を果たすため、知識・スキルのみでなく、住民との善意友好関係が求められるのである。ここに Public Relations が存在し、この活動によって社会に与える効果的かつ有効な影響が本来決定されるはずである。

マス・コミュニケーション研究においてジェイ・G・ブラムラー (J.G.Blumler) は、政治環境の変化とメディア環境の変化の中で、政治環境の変化・政治的世界の流動化とともに、有権者の投票行動が不安定化し、浮動者層も増大した結果、政治コミュニケーション過程における広報担当者にも関係することを述べている⁽²²⁾。そこでは、浮動層はかつてのように政治的に阻害された人びとから成立せず、さらに忠実な政党支持者よりも、むしろ豊かな情報を持ち、もっと政治に関心を持つ政党支持転向者であると考えられている。そして多くの有権者は特定の政党の枠に閉じこもるものではなく、その枠を超えて政治問題を判断し、みずからにとって重要な争点をめぐって、いずれの政党が適切に解決する能力を持ち合わせているかどうかによって、支持する政党を選び、決定する傾向が強まってくる。その際に、有権者はその政治判断の材料と指針を主としてマス・メディアに求め、マス・メ

ディアへの依存度を高めざるをえなくなる。そして選挙の勝敗は選挙キャンペーン中で、いかにして浮動者層をとらえ、その支持を獲得するかどうかにかかってくるというものになり、“有権者のムードに巧みに便乗し、マス・メディアで好意的に報道されるような選挙運動のテクニックにたけているパブリシティの専門（広報担当）の役割がますます増大する”というのである。この結果、政治コミュニケーションが単に投票者の先有傾向を補強するにすぎないという可能性が減少して、逆に影響力を振るう可能性が増大するようになるというものである。

このブラムラーの指摘は、いわば浮動者層を獲得するため、選挙運動のテクニックをよく知っている政治における広報のプロを必要とし、戦略的コミュニケーションを確立しようとする側面を述べている。これは、いかにマス・メディアを政治家がうまく利用し、支持を獲得するかということであり、これはイメージ作りの問題とされ、これらを専門職とする広報担当の役割、あるいはその危険性を示唆すると考える。すなわち、こうした状況下で、専門職である広報担当が、クライアントである政治家のために逸脱した活動を行った場合、情報操作になりかねないというものである。

確かに、日本の協会の倫理綱領にもブラムラーの指摘するような行動・コミュニケーション活動を行ってはならないと読み取れる部分はある。しかしながら、関係団体などを見ると、コミュニケーションという言葉にしても、主体は情報発信側にあり、他者という対象であるPublicは見えにくい。別の言い方をすれば、あくまで情報発信側の行動をどのようにすべきかというものであり、対象である“他者を中心”としていないと考えられる。なぜなら、コミュニケーションという言葉を使ったとしても、それは一方的な可能性をもつものであり、実際に日本では、一方向的な広報が行われ、だからこそ広報という言葉が狭義のお知らせ活動として捉えられてきた部分が多い。

これが行政との関係で言えば、特に自治体では、シティプロモーションなどの実施において、行政（最悪の場合、依頼した民間のPublic

Relations 業者) を主語とする形でコミュニケーションが行われ、結果として住民は置き去りにされ、協力を得られないということになる。つまり、自分を売り込む形だけのコミュニケーションになり、本来の主人公である住民は置き去りの形となり、これを効果が上がったと評価することは困難である。さらに、この場合、一時的効果は上がる可能性はある。しかし、本来の Public Relations 活動には、関係を持続させていくという重要な役割がある。つまり持続させていくには、住民との関係を社会背景や地域特性を考えながら、継続してマネジメントしていく必要性が不可欠なのである。すなわち、複雑に変化していく公共問題を覆い隠すのではなく、その都度問題を明確に示し、コミュニケーションを行っていくというプロフェッショナルとして行政は機能しなければならない。その意味で行政 = Public Relations なのである。つまり、行政はある意味で道德機関として社会で機能していかなければならず、そして、行政という専門機関は、Public Relations を通して他者を主語とし社会へのサービスや社会的責任を優先していかなければならないのである。ここに公務員・Public Relations 倫理の重要性が重複して存在していると考えられる。

おわりに

住民参加型行政の芽生は⁽²³⁾、戦後民主主義の成長や所得向上に伴う高学歴化や、革新自治体の登場、公害問題などによる住民運動の広がりの中で生まれてきたとされ、この状況下で広聴の重要性が叫ばれるようになってきた。そしてその後、官から民へ、あるいは行政と住民の協働、新しい公共の時代など様々な言葉で行政と住民の関係について語られてきたが、果たして行政側の対応は変わったであろうか。もっと言うならば、行政と住民の Public Relations は確立されたであろうか。そのために行政広報が使われてきたかは少々疑問が残る。

さらに現在、従来公共は行政が担うというものから変化してきている。だからこそ、理論モデルの統治型から自治型への要請があった。

それは別の言い方をすれば、それまでの統治する主体としての行政という意識の存在の変化と言える。すなわち、それまでの行政任せのいわゆる統治の中での住民という存在ではなく、主体としての住民が登場してきたことを意味する。これは、実は当たり前のことである。なぜならば、民主主義の社会では主権は国民・住民であり、代議制民主主義とは国民・住民の代表が社会を統治する政治形態だからである。この場合、行政は政策を遂行する、あるいはその時代背景における変化に対応しつつ、社会を構成する様々な要素や利害、そして組織などを調整するマネジメントを行う機関なのである。だからこそ、公共＝行政ではなく、行政＝Public Relationsなのであり、まさにPublic Relationsの根幹である“民主主義”という考えが重要となる。これまでも行政は様々な政策を推進し、公権力を行使してきた。これは国民・住民がある意味で、行政に対する信頼の関係、複雑化した社会への素人である国民・住民から、公共の担い手として専門職である行政官僚へその役割を付託し、効率化を図った側面がある。

しかし、この専門職は「信頼関係という固有の価値や信頼関係があるため、社会や特権的地位を保持していた。また、専門家のする仕事は、要求される知識やスキルを開発するために教育や実務が必要なことも手伝って、特に価値があるとみなされる。専門家は、知識やスキルを習得するために多大な時間と努力が必要なだけでなく、その義務と価値を引き受けることで、その地位を守ることを自分自身に課さなければならない」⁽²⁴⁾存在である。そして現在は、政治・行政への住民参加の要求が高まる時代へと変化したのである。つまり、住民＝客体、行政＝主体の統治形態（伝統的ガバナンス）から新しいガバナンスの形態へと変化してきているのである⁽²⁵⁾。

その中で行政におけるPublic Relationsは「マネジメントとは政策目的（policy objectives）の達成にむけて、人々をはじめとした諸資源を調整していくこと」⁽²⁶⁾の最前線の活動であるはずであり、そうでなければならない。なぜならば、行政の場合、Public Relations（日本で言う

ならば行政広報)は行政と我々との間の調整を行う目的、すなわちお互いの善意友好関係を作り上げるといった目的で行われるものでなければならぬ。歴史を見ても1946年12月のGHQによるわが国への通達である「P・R・Oハ政策ニツイテ正確ナ資料ヲ県民ニ提供シ、県民自身ニソレヲ判断サセ、県民ノ自由ナ意志ヲ発表サセルコトニツトメナケレバナラナイ」⁽²⁷⁾という日本の歴史を踏まえて考えると、人々の間に知識を普及させるため情報を提供し、人々に自由な意志を発表させ、その中で行政と我々国民・住民の良き関係を築きあげることが最大の目的といえる。日本では、社会問題・経済・景気など多くの問題の解決について広く現在も行政は期待されている。したがって、行政への不満や期待という我々の声などを反映する活動として行政広報活動(この場合、狭義の広報ではなく、広聴を含めた広報である)・Public Relationsの役割は大きいはずである。

Public Relationsには、その内容である事実を正確に伝えるために、When(いつ)・Who(誰が)・Where(どこで)・What(何を)・Why(どうして)・How(どのように)が必要とされる。したがって、行政広報における情報発信の主体の側面で捉えるならば「誰が(行政が)、誰に向かって(住民に)」「何のために」はキーポイントとなるはずである。さらに行政のマネジメントの側面から考えた場合、Whoであるその担い手である行政の役割は重要であり、その方法論であるHow、そして何をすべきかであるWhatが重要になってくる。確かに前述のように行政広報は、いわば行政組織とそれを取り巻く人々・集団との関係を円滑にし、お互いが信頼できる関係をつくり、維持する考えであり技術とされ、これまでも合意形成の場面などで使用されてきた。しかし合意形成を行う場合、従来型の行政広報は、行政を主体とする運営、あるいは統治論の側面を強調する形で用いられてきた。したがってこの場合、行政運営の視座に基づき、いわば組織・制度を動かす管理型を意味するものであり、行政体と住民が一体となって、行政が考え計画した、あくまでも行政施策を遂行するための手段としての行政広報と

いう形で用いられてきたのである。こうした形での行政広報の運用は行政体が主体になるという意味で権力の正統性の基盤を確立する意図をもち、「上から下へ」というニュアンスは避けられない。

そうした中で日本における行政広報研究は、こうした上下の関係の是正、さらには「広報」を、その言葉のごとく広く＝社会に対して報ずる＝知らせる・伝達するという言葉をそのまま使用すること、すなわち「知らせる」ことに重きを置いて用い、さらに行政の自己表現、自分の売り込みというような意味合いで使われてきたと考えられる。そこにではいわば、広報を情報発信の手法としての側面が強調されているのである。しかし、現在求められる行政広報は、行政経営、つまり民間の持つ経営手法を取り入れた「経営型」行政運営への転換を図ることを代表とする、顧客志向、成果志向、競争原理の導入、現場への権限移譲を取り入れた行政経営手法に直結するものでなければならない。それは、市民重視、成果重視、目的重視に基づいた行政経営であり、そこでは行政広報を基盤としつつ、行政だけの課題解決の「選択」ではなく、選択肢を多くの市民⁽²⁸⁾が「選択」し、さらにいかに行政・住民が協働していくかに着目していくという、行政広報を行政のマネジメントに活かしていくというものであり、それこそが Public Relations であると考えられる。

国際 Public Relations 協会もアメリカ Public Relations 協会にも民主主義に関する文言がある。しかしながら日本には関連団体はあるものの、統一的・体系的な倫理はなく、ある意味行動基準的な要素が非常に強い。さらに関連団体などをみると、民間企業を中心とする考えが強い。そして、何よりもその根幹である“民主主義”という言葉が見られない。実際には日本の歴史にもあったように、Public Relations は民主主義との関連が非常に強いと考えられる。すなわちここに行政広報ではなく、行政 Public Relations への変化の必要性があるのである。これはさらに言えば、広報行政の確立の必要性とも言え、そうした意味でも Public Relations 倫理を行政活動に定着させていく必要がある。

実際にアメリカでは、Public Relations と関連し役立つ実際のコースとして、行政学を推奨している。それはすなわち、前述のように行政＝Public Relations であり、ここにこうした広報行政の考えを公務員システムに導入していくべきと考える。

註

- (1) 本稿は、2017年5月27日に行われた、日本行政学会207年度大会、分科会B「行政と社会の相互作用」にて筆者が報告した発表原稿を、加筆・修正したものである。
- (2) 拙者論文『シティプロモーションにおける行政広報の役割～協働というブランドづく～』、政経研究第51巻第2号所収（日本大学政経研究所、2014年）参照。
- (3) 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）参照。
- (4) 総務省大臣官房企画課『公的領域の多元化と行政に関する調査研究』、本調査研究は、行政制度研究として平成12年度から16年度までの5カ年計画で行われたもので、公的領域の多元化の実態を明らかにするとともに、行政組織、境界領域組織等における統制と責任の在り方を中心に、行政の管理についての市場・競争原理の活用の問題も併せつつ、内外の行政管理の理論、実践例等を調査・検討し、これからの管理についての理論を構築するとともに枠組みを明らかにし、行政の効率化、合理化の基盤となる行政管理の向上に資することを目的として実施されたものである。
- (5) 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）、p.40、p.137参照。
- (6) 井出嘉憲『行政広報論』（勁草書房、1967年）、p.29参照。
- (7) 伊吹勇亮・川北真紀子・北見幸一・関谷直哉・藪部靖『広報・PR論 パブリック・リレーションズの理論と実際』所収、（有斐閣2014年）、p.260参照。
- (8) 伊吹『前掲書』、p.64～65参照。
- (9) Sha, B.-L. (2011) "Accredited vs Non-Accredited: The Polarization of Practitioners in the Public Relations Profession," *Public relations Review*, 37(2), pp.121-128.
- (10) 伊吹『前掲書』、p.66参照。
- (11) The Commission on Public Relations Education : <http://www.commissionpred.org/>
- (12) <http://www.prsafoundation.org/>
- (13) The Commission on Public Relations Education <http://www.commissionpred.org/>

- commissionpred.org/2012/11/commission-on-public-relations-education-sets-standards-for-public-relations-masters-degree-education/
- (14) The Commission on Public Relations Education 『Fast Forward: Foundations and Future State, Educators and Practitioners The Commission on Public Relations Education 2017 Report on Undergraduate Education』,p13 参照。
- (15) Glen M. Bloom (2009), *Cutlip and Center's Effective Public Relations (10th Edition)*, New Jersey: Pearson Education, Inc. スコット・M・カトリップ、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) p148 を参照。
- (16) 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)、p.138を引用、参照。
- (17) 原文は、The International Public Relations Association (国際 Public Relations 協会) ホームページ：<https://www.ipra.org/member-services/code-of-conduct/> から参照することが出来る。翻訳は、国際 Public Relations 協会 (IPRA) 倫理綱領・行動規範で提供されている日本語版を参考にした。尚、下線は筆者によるものである。
- (18) Public Relations Society of America (全米 Public Relations 協会) ホームページ：<https://www.prsa.org/ethics/code-of-ethics/> (2019年5月6日アクセス) に基づき筆者作成。
- (19) 公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会ホームページ「公益社団法人日本パブリックリレーションズ協会について」<http://prsj.or.jp/about> を参照。
- (20) 公益財団法人日本パブリックリレーションズ協会『PRプランナー資格認定制度2015年度後期(第17回)PRプランナー認定申請のご案内』参照。
- (21) 現在日本パブリックリレーションズ協会ホームページ上にPR関連団体のリンクはあるものの、リンク先は存在しなくなっている。筆者は、2016年5月26日に北海道大学応用倫理・応用哲学研究教育センター主催、第一回応用倫理研究会での発表(<http://caep-hu.sakura.ne.jp/event/archive2016.html>)のため、この一覧を作成するにあたって2016年5月にアクセスした際には、存在している。
- (22) 岡田直之『マスコミ研究の視座と課題』(東京大学出版会、1992年)、p192～197参照。
- (23) 佐藤竺「分権化時代の政策過程」、『都市問題』93巻4号、p3～14、2002参照。
- (24) 前掲スコット・M・カトリップ、アレン・H・センター、グレン・

- M・ブルーム、p154 参照。
- (25) 大山耕輔『エネルギーガバナンスの行政学』、(慶應義塾大学出版会、2002年) 参照。
- (26) J. スイス、柿崎平訳、『行政機関のマネジメントシステム』(ピアソン・エデュケーション、2001年12月)、参照。
- (27) 平田栄一『広報論要義』(東京レポリューション出版、2000年) ならびに樋上亮一、『広報の盲点と焦点：体験十五年の研究記録』(第一法規出版、1963年) を参照。
- (28) 本稿で使用する「市民」とは、地域住民はもとより、企業・経済団体・大学・NPO・NGO・コミュニティ活動集団など、協働の主体となりうる多様な存在を含むものであり、住民と表記する場合は、地域に住む一般的な住民を意味する。

論 説

アメリカの広域行政の特質に関する一考察

—ポートルランド都市圏・メトロの廃棄物広域計画を中心に—

鈴木 隆 志

はじめに

近年、特に廃棄物処理において広域的な処理の必要性が議論されている。環境問題、特に水や大気については、自治体の圏域内のみで対処することは難しい。わが国では廃棄物処理の広域化について、リサイクル資源の効率的な収集が見込めること、焼却処分施設の効率的な稼働や廃棄物等の運搬コストの効率化などの利点が見込めるという観点から議論が行われている。

一般的に、行政においては効率性が求められる。効率性を追求するに当たっては、公的機関のみでなく民間の企業や住民などとの協力をする方法が考えられる。また、地方自治においては、単一の市町村のみではなく複数の市町村での事務の執行、すなわち広域的な行政の執行を行う方法が考えられる。前者については、NPMの考え方などとともに、民間への事務の委託や協働といった行政手法が採り入れられてきた。一方、広域行政については、わが国の地方自治法において規定されている一部事務組合や広域連合など自治体の圏域を超えた行政事務の執行を担う制度が用いられてきた。

地方において多数の自治体の形態を有するアメリカでは、広域行政に関する議論が長きにわたって行われてきている。特に、1990年代以降は「新地域主義」(New Regionalism)の議論も行われており、特に大

都市部におけるスマートグロース政策や広域的な計画が注目されている⁽¹⁾。

本稿においては、アメリカの地方自治における広域行政について扱い、その特質について考察を行う。後述するように、アメリカには広域行政に関する制度が複数存在するが、その中でも全米で唯一公選の議会および議長（council president）を有し、かつ住民投票で承認された憲章（charter）を有するオレゴン州ポートランド都市圏の広域政府であるメトロ（Metro⁽²⁾）における廃棄物に関する広域計画を事例として取り上げる。廃棄物行政はメトロの当初からの事務であるためメトロの特質を考察する上では有益であると考え。また、廃棄物に関する広域計画としてはメトロの2019年に策定された「2030地域廃棄物計画」（2030 Regional Waste Plan）を事例として扱う。広域的な廃棄物政策の方針等を示す計画について扱うことにより、政策の策定過程、執行過程および政策の性質を考察することができると考えるため本事例を選択する。

わが国におけるアメリカの広域行政に関する先行研究は複数存在する。まず、アメリカの広域行政をめぐる理論的な展開について、1969年～1970年の村松の研究⁽³⁾や1993年の村上の研究が挙げられる⁽⁴⁾。村松は20世紀に大都市圏が現れて以降の広域行政をめぐる政府形態やその規範的要素、1960年代までの学説的議論などについて詳細な研究を行っている。村上も広域政府をめぐる学説的展開とそれに関する広域政府の形態等について研究を行っている。また、2002年の保井の研究では、近年の広域行政をめぐる議論や広域政府の形態についての学説等が整理され、ツイン・シティズ都市圏の広域行政についての考察が行われている⁽⁵⁾。

このようにわが国においては、アメリカの広域行政をめぐる学説や政府形態について、長年研究が行われてきている。こうした研究は本稿で扱うメトロの位置づけなどをするために参考になる。

本稿で扱うメトロの研究については、主に全米でも先駆けて行われ

た土地利用に関する研究が多く行われている⁽⁶⁾。

メトロおよびその前身の旧メトロポリタン・サービス・ディストリクトでは当初から廃棄物行政を所管していた。このような当初からの事務であった廃棄物行政についての研究は数少ない。

メトロおよびポートランド市の廃棄物政策については、1996年および2001年の自治体国際化協会による報告がある⁽⁷⁾。この報告では廃棄物やリサイクルに関する制度について主に説明されている。これらの研究では廃棄物行政の制度について豊富な情報が提供されているのであるが、廃棄物行政に対するメトロの方針やメトロの主要な役割である広域計画の策定等についての情報は乏しい。また、2001年以降、メトロの廃棄物に関する広域計画などは変化しており、新たな情報による考察が必要であると考え。そのため、本稿においては、メトロの廃棄物に関する広域計画を中心的な事例とし、アメリカの広域行政の特質の一端を明らかにしたい。研究方法は、メトロの公表している行政文書やホームページ、学術論文などの文献研究および現地調査である⁽⁸⁾。

本稿では以下のようにアメリカの広域行政の特質についての考察を進める。まず、メトロはどのように位置づけられ、どのような視点で考察を行うことができるのかということを示すために、アメリカの広域行政に関する理論について扱う。次に、メトロ政府の概要について扱う。その後、メトロにおける廃棄物政策について扱う。そして、「2030年広域廃棄物計画 (2030 regional waste plan)」から広域行政を行う上でのメトロの特質について考察する。その際に、隣接するワシントン州にある同程度の人口規模を有するキング・カウンティの廃棄物に関する広域計画を取りあげ比較を行い、メトロの広域計画の事例から読み取れる特質を示す。ここでは都市圏内のカウンティや自治体を包括し、複数の政策を扱う広域政府を持つ場合 (メトロ) とカウンティの圏域内での自治体間の連携による事例 (キング・カウンティ) の比較を行うことにより、メトロの特質を明らかにしたい。

1. アメリカの広域行政をめぐる理論

1) 広域政府に関する理論

広域政府のあり方については、多様な市民のニーズ等に応え、責任ある公共サービスを提供し、市民の統制に服するにはどうあるべきか、あるいはその形態は分権的であるべきか、それとも集権的であるべきかという論点等が存在してきた。広域政府のあり方をめぐる学説としては、メトロポリタニスト (Metropolitanist) と呼ばれる学派と多中心主義者 (polycentrist) の学派に分けられる。メトロポリタニストは広域圏において中心的な政府を設立することで効率的で安定し、公正な行政サービスを供給できると考える。一方で、多中心主義者は公共選択論にそのルーツがあり、広域圏において複数の政府 (自治体) が存在し、それぞれの間での競争があることが望ましいと考える⁽⁹⁾。

こうした規範的な考え方が、実際の政府形態にも反映されている。

2) 広域政府の設立の歴史的背景とその形態

(1) 歴史的経緯

1950年代以降、高度経済成長のもとアメリカでは都市の拡大、スプロール化を経験した。スプロール化とは都市の拡大に伴い、郊外の無計画な都市開発が生じることを意味する。特に、自動車の普及はそれに拍車をかけていた。そして、自動車を所有することのできない低所得者層などは都市の内部に留まることになった。そうした現象は高所得者、主に白人の郊外への移動を促進した。それは従来、緑豊かな空き地を無秩序に開発することにもつながった。また、このような状況の中で、経済圏、生活圏を共有する都市圏内で、行政サービスを行うためのスペシャル・ディストリクト (special district) の乱立が生じた。

こうした状況を是正するために用いられたのが、広域行政であった。すなわち、行政サービスの不均衡や不公正を改善するために、都市圏あるいは広域を統括する行政が必要とされたのである。

(2) 形態

広域行政については、先述した論点にしたがって次のような形態が考えられる。それらは、①一層型政府（併合、市・カウンティ統合など）、②広域組織の設置、③機能統合、④自治体間協力、⑤「公共選択論」に基づくものである⁽¹⁰⁾。

①一層型政府の例としては、市・カウンティ統合が挙げられるが、これは複数の業務が重なる市とカウンティを合併し、効率性を追求するものである。インディアナポリスやジャクソンビルの事例が挙げられる。②広域組織の設置については、本稿で扱うメトロやミネアポリスのツイン・シティズ都市圏のように複数の政策を扱い、構成する自治体間の連携の調整などを管理するような政府形態である。③機能統合とは、特定の事業を広域で行うために財源や事務を共有するものである。④自治体間協力とは、広域的な枠組みには至らないが個別の自治体間で協力し合うものである。⑤「公共選択論」に基づくものは、広域圏の中で自治体間の連携等を行わず、自治体が独自にサービスを行うというものである。強力な広域的単一政府の導入と正反対の考え方である。

こうした分類の中でメトロは広域的な政府が構成自治体に対して比較的強い権限を有する政府形態を採るものであるということがわかる。また、広域行政の議論では、行政の効率性の重視も重要な視点である。

このように、アメリカの広域行政に関する議論は行われてきている。以上のような視点を考慮しつつ、メトロの特徴等について考察していきたい。

2. メトロ政府の概要

1) 設立の経緯

1950年代、米国内の他の都市圏と同様にポートランド都市圏においてもスプロール化が進展していた。また、中心都市であるポートランド市のポートランド都市圏に占める人口の割合は低下し、市は税収の

低下等を経験していた。そこで、1960年代にポートランド市は周辺の未自治体化地域 (unincorporated area) を併合し、市域の拡大を試みていた。それに対して、周辺の未自治体化地域は警戒し、新たな自治体を設立したのであった⁽¹¹⁾。

こうしてポートランド都市圏には多くの自治体が存在するようになったのだが、問題が生じた。すなわち、行政サービスが過度に細分化されたり、自治体の行財政能力の差によって行政サービスの格差が生じ、行政の非効率性が顕在化したのであった。このような状況に対して、州政府は、広域的な見地から都市化に対応できる地方政府の設立を考えるようになった。1969年には、オレゴン改正州法 (Oregon Revised Statutes) が州議会で承認され、メトロポリタン・サービス地区に関する章が設置された⁽¹²⁾。

翌年、マルトノマ、クラッカマス、ワシントンの3カウンティで広域政府の設立案が住民投票にかけられ、賛成多数で可決した。それによって誕生したのがメトロポリタン・サービス・ディストリクト (Metropolitan Service District) であった。このメトロポリタン・サービス・ディストリクトの目的は、広域的な行政サービスを提供することであり、当初の事務は廃棄物処理のみであった。その後、州憲法や州法の改正および住民投票による承認を経て事務は増加していった。

1973年には、トーマス・マッコール知事により「オレゴンの利益は、土地の貪欲な浪費家たちから守らなければならない」とする演説が行われ、同年、オレゴン州土地利用法 (Oregon Land Use Act) が制定された。この法律では、自然環境保護とのバランスを保ち都市開発等を行うための計画を策定することが義務づけられた⁽¹³⁾。この頃、全米でも先駆的な「都市成長境界線」 (Urban Growth Boundary) がメトロで導入された。

これ以後、メトロの機能は強化されていく。1977年には、オレゴン改正州法によって公選による議会と行政長官 (executive officer) が設置され、管轄区域内における都市計画の立案、執行機能が追加された。

また、土地利用と交通計画を担当していたコロンビア地域政府協議会 (Columbia Region Association of Governments) はメトロポリタン・サービス・ディストリクトに吸収合併され、その結果新たなメトロポリタン・サービス・ディストリクト (メトロ) が 1979 年に設立された⁽¹⁴⁾。

メトロはポートランド都市圏の自治体等によって構成された。そして、その主な役割はメトロの圏域の都市計画案の作成および報告とされた。その後、管轄地域内自治体等との合意や州法の制定によりメトロの役割は拡大し、コンベンションセンターなどの施設運営も行うようになっていたが、メトロの権限は州議会と州法によって定められた権限内に限定されていた。1990 年、州憲法の改正によってメトロのホーム・ルール憲章制定権が認められた。1992 年にはメトロのホーム・ルール憲章が住民参加で可決された。それによって、メトロはポートランド都市圏に関する問題について州法の制約を受けるものの、自らの責任に基づき自由裁量権を持って解決できるようになった⁽¹⁵⁾。

2) メトロの圏域

メトロはオレゴン州北部のクラッカマス、マルトノマおよびワシントンの 3 つのカウンティとポートランド市を含む 24 の自治体等から構成される。メトロの面積は約 1200 平方キロメートル、その人口は約 150 万人であり、オレゴン州全体の約 40% 弱を占める。

3) メトロの政府機構

メトロの政府機構は、公選されるメトロ議会議員と議長等から構成される⁽¹⁶⁾。

メトロ議会の議員は 6 名でメトロ圏域の 6 つの小選挙区からそれぞれ 1 人ずつ選出される。議員の任期は 4 年で、3 期という任期制限がある (ただし、議長として選出された期間は算入されない)。議員は 2 年ごとに半数改選される⁽¹⁷⁾。こうした工夫はメトロ圏域の住民の意思を反映しやすくするものであると考えられる。

そして、議員とは別にメトロ圏域全体から選出される議長が存在する。かつては、公選の行政長官が存在していたが、2003年より現在の体制となっている。それに伴い議会議員もかつては7名であったが6名に変更されている。なお、議長の任期は4年で2期の任期制限がある。議長は、執行権や日常的な事務の監督、議会に対して議案および予算案の提案権を有している。また、行政部門の最高執行責任者（chief operating officer）やメトロの附属機関の各種委員会（committees, commissions, boards）の委員の任命を行う権限を有している⁽¹⁸⁾。議長という名称ではあるが、強力な権限を有しているのである。

このようにメトロは基礎的な自治体政府と同じように、公選による意思決定、執行に係わる代表機関を有しているのである。

4) メトロの役割および政策分野

メトロは都市成長境界線の管理、長期的な成長コンセプトの策定などの土地利用、道路計画や公共交通計画などの交通政策、公園緑地の計画・整備・管理などの自然環境保全、廃棄物処理計画、リサイクル指針などの資源利用管理、都市圏レベルの公共施設の整備・運営などの都市圏における公的事業などを行う⁽¹⁹⁾。公共交通に関してメトロはトライメット（TriMet）というバスや路面電車、ライトレールを運営する部門も所管している。

主要な政策としては、次のようなものが挙げられる。メトロは、1995年には以後50年間の都市成長計画として「2040年成長構想」(2040 Growth Concept)を策定している。この中では土地利用や交通、都市開発、緑化などの諸政策が網羅されている。特に環境保護と調和した都市開発、市街地への主要機関の集中などが重視されている。これにより、一体的な都市圏の都市開発が行われた。また、2008年には地域的气候変動アクションプランの活動を開始しており、環境への意識は高いことがうかがわれる⁽²⁰⁾。なお、メトロは財源の自主的確保が憲章により認められており、連邦政府や州政府の補助金への依存度は低いた

め、自らの政策等について広く裁量があると考えられる⁽²¹⁾。

このように、メトロは都市圏の規模で行政サービスの効率や公正性の必要性が高まった中で設立された。そして、都市圏の調和的な行政を行うために広域的な政府が求められ、現在のような議会や議長などの政府機構、自律的な行政を行うための憲章を有したメトロが成立したのである。

3. メトロにおける廃棄物政策

1) メトロの扱う廃棄物

メトロが扱う廃棄物は、都市固形廃棄物 (municipal solid waste) および建築物の建築や解体から生じる建設解体廃棄物 (construction and demolition debris) である。アメリカでは、一般的に各州が固形廃棄物 (solid waste) に関する法律を定めている。その法律の下でカウンティや自治体は固形廃棄物処理に関する計画を定め、廃棄物等は自治体や自治体が委託する業者によって収集され、最終処分される⁽²²⁾。

2) 廃棄物行政におけるメトロおよび各政府の役割

次に、廃棄物行政に関して政府階層におけるメトロの役割および各政府の役割についてみていきたい。

先述したようにメトロが扱う廃棄物に関しては、州以下の法令が主となるため州、メトロ、カウンティを含む自治体についての役割を扱う。

(1) オレゴン州の役割

州は、廃棄物処理に関する長期計画の策定、廃棄物の減量化やリサイクル・プログラムの策定および実施、環境汚染防止法による規制等を担っている⁽²³⁾。

オレゴン州法では、州内の廃棄物処理に関する責任は自治体にあり、

州は自治体を支援することとなっている。

州の機関としては、環境基準局 (Department of Environmental Quality) が廃棄物行政を含む環境行政を担っている。同局は地方の廃棄物減量計画の承認、技術提供等の提供もしている。そして、州の法律としては、リサイクル資源のカーブサイド収集や目標値を示したオレゴン・リサイクル機会法 (The Oregon Opportunity to Recycle Act)、ビンなどの飲料容器のデポジット制を定めたオレゴンびん法 (The Oregon Bottle Bill) などがある⁽²⁴⁾。

このようにメトロの政策の基礎となる方針などが州の法令等で定められている。

(2) メトロの役割

メトロは、固形廃棄物システムの計画や管理、区域内の埋立地の監視および維持、廃棄物処理施設・リサイクル施設および有害廃棄物施設の所有と運営、環境学習の提供や啓発活動、自治体等が法定の廃棄物減量プログラムの要件を満たしていることを確認すること、区域内の廃棄物処理施設やリサイクル施設への規制などを担当することになっている⁽²⁵⁾。

この中でもメトロの主要な役割は廃棄物に関する広域計画を定めることである。また、メトロは廃棄物を最終処分場に運搬する前に、分別や保管を行う中継施設 (transfer station) をメトロ内の中央部と南部の2か所に所有している。その他にも民間の施設と委託契約を結んでおり、それらの監督も行っている。なお、管轄区域内には埋立地はないが州内の民間の埋立地に廃棄物を搬入している。

メトロは廃棄物に関する広域計画を策定し、その実施に当たり構成自治体との連携や調整を行う役目を果たしているといえる。また、廃棄物処理そのものに関わる事項としては、収集した廃棄物を分別・保管する中継施設の運営や監視も重要な役割である。それに伴って、そうした施設の周辺住民の要望に応えることや環境に影響を与えていな

いかを考慮することや新しい施設を設置するには事前に住民やコミュニティとの対話などを行い、理解を得る努力を行うこともメトロの職員の仕事である。ちなみに、メトロでは有害廃棄物として廃棄されたペンキを再生、販売する事業も管轄している。

(3) 自治体の役割

自治体の主な役割は廃棄物等の収集事業である。また、廃棄物に関する広域計画である「2030 広域廃棄物計画」に記された目標の具体的な行動計画に沿った施策等の実施も自治体の役割である。

廃棄物等の収集について例を挙げると、ポートランド市では行政に許可を受けた業者と住民や企業が直接収集の契約をし、収集される方法である「フランチャイズ方式」が採用されている。また、メトロ内のカウンティ及び自治体では廃棄物を入れる容器の容量によって収集料金が異なる従量制が採用されている。

なお、未自治体化区域ではカウンティが収集サービスを管轄する。また、廃棄物収集業者への規制なども自治体が行う⁽²⁶⁾。

このように、メトロは州の法令と調和を図りながら、廃棄物に関する広域計画を制定し、自治体と共に都市圏内の廃棄物政策を行っている。

3) メトロによる廃棄物政策の成果

時代背景や技術の変化など様々な要因が関係するため注意は必要だが、廃棄物政策の成果の一定の指標として廃棄物の再利用率の変化を挙げることができる⁽²⁷⁾と考える。

メトロでは、廃棄物の再利用率 (waste recovery rate) は、後述する最初の広域的な廃棄物に関する計画が導入された 1988 年には 26%であったものが、2006 年には 59%に上昇した。2006 年の数値はサンフランシスコに次ぐ 2 位であり高いものであるといえる⁽²⁷⁾。

また、2004 年から 2016 年までの間には一人当たりの廃棄物発生量が

23%減少している⁽²⁸⁾。

政策の成果を測ることは難しいが、メトロの廃棄物政策が実行されていく過程で住民の廃棄物の発生抑制やリサイクルに対する意識やそれに伴う行動が変化してきているのではないかと考える。

このようにメトロをめぐる廃棄物行政では、メトロは州の法令等の範囲内で広域計画等を策定し、自治体に対しては広域計画で策定した目標の達成に導くべく、支援や協力を行うという体制になっている。先述のように、メトロは財源的にも独立しており、政府形態としても自治体のように独立した形態を有していることから、主体的に計画を策定し、その実施体制においても自治体に対し先導した行政を行うことができる。そして、そうした計画は自治体での成果もあり、住民の意識や行動に変容を与えていると考えられる。

それでは次に、その広域計画の内容について扱い、そこからどのような特質が見出せるのかについて考察を行いたい。

4. 「2030 地域廃棄物計画」 (2030 Regional Waste Plan)

1) 概要・特徴

(1) 計画の経緯

2019年3月に2030年までのメトロ区域の廃棄物に関する計画を定める「2030 地域廃棄物計画」(2030 Regional Waste Plan)がメトロ議会において制定された。

この計画は1983年に制定された州法の方針に従っている。1988年には「地域的な固形廃棄物マネジメント計画」(the Regional Solid Waste Management Plan)と題された最初の計画が制定された。その後、今回の計画が制定されるまでに、1995年、2008年に改定されている。

1988年の最初の計画では、メトロが管理していた埋立処分場の閉鎖やリサイクル事業などについて触れられていた。続く1995年の計画ではリサイクルの対象が広げられ、事業者等に焦点が当てられた。この

計画では特にリサイクルや廃棄物を扱う民間の設備への投資や有害廃棄物に重点が置かれた。

2008年の計画では、廃棄物を収集する際の容器としてカート（車輪の付いた容器）を用いる方針等が導入された。この計画の大部分は1995年の計画を踏襲していたが、廃棄物の総排出量や有害廃棄物の削減や廃棄物の輸送による環境等への影響への配慮等を強調するものであった⁽²⁹⁾。

このように時期ごとに廃棄物をめぐる変化等に対応しながら、計画が変遷してきた。

(2) 「2030 地域廃棄物計画」の特徴

この計画では、白人以外の人々、移民や難民、低所得者や複数家庭住宅 (multifamily housing) の居住者、英語学習者 (English language learners) など歴史的に不公平や不公正な扱いを受ける傾向のあった人びとと協力することに重点が置かれた⁽³⁰⁾。これについては、後述するように計画策定の初期の段階から上記のようなコミュニティのメンバーに参加してもらうなど、彼らの意思を反映する努力が重ねられた。

2) 計画の策定過程

「2030 地域廃棄物計画」の策定過程は5段階に分けることができる。これ以降、本計画の策定過程を示し、その特徴について考察する。

まず、メトロは計画の策定に当たり、公平性を重視するために公正作業部会 (equity work group) を設置した。この部会は、人種的に多様で、コミュニティなどに関する広い専門知識や経験を有するメンバーで構成されていた。この部会のメンバーは計画策定の全ての段階に参加し、職員と共に計画策定に係わった。この部会のメンバーには女性を代表する団体、環境保護団体、アジア系のコミュニティ、スペイン語を話す住民のコミュニティなどに所属する人々が参加していた⁽³¹⁾。

(1) 第1段階 (2017年3月～7月)

第1段階では、計画の価値 (values) と原則 (principles) を設定するために住民への意見公募等が行われた。この期間中に開催されたイベントで住民と意見交換をする場を設けたり、コミュニティを基盤とする団体 (community-based organizations) と共催した小規模な集団での対話集会等が行われた⁽³²⁾。

また、メトロは、ラティーノの生活のためのサービスを行う団体などと共に、廃棄物処理やリサイクル施設の見学会を企画、開催した。この会には8団体、約100人が参加した⁽³³⁾。

計画策定に当たっては、メトロは4000人以上の地域の住民から廃棄物、リサイクル等のシステムや公共サービスとしての廃棄物政策の将来像についての意見などを聴取していた⁽³⁴⁾。このようなことから、第1段階では、公正性を重視していたことが分かる。

(2) 第2段階 (2017年7月～2018年1月)

第2段階では、今後10年間の廃棄物処理やリサイクルのシステムについて優先順位を設定し、計画のビジョン (vision) と目標 (goal) の設定が行われた⁽³⁵⁾。まず、計画のためのワークショップが行われ、公正作業部会やメトロおよび自治体の職員40名以上が参加した。そして、リーダーシップ・フォーラムでは廃棄物等に関する優先事項について話し合いが行われ、メキシコ系のコミュニティのグループや移民・難民のコミュニティのグループを含む120人以上が参加した。また、廃棄物に関する技術的な事項を取り扱ったフォーラムが行われ、ビジョンや目標についての意見交換が行われた。最終的に公正作業部会、メトロの廃棄物政策に関する諮問委員会 (Solid Waste Alternatives Advisory Committee) とメトロ政策諮問委員会 (Metro Policy Advisory Committee)、自治体の廃棄物関連部門の職員が計画草案におけるビジョンと目標についての見直し作業を行った。このように第2段階の序盤には公正性の観点から広くコミュニティや住民との意見交換等を行った上で、終

盤に近づくにつれ実行性や効率性の観点から技術的、専門的な職員が参加し、計画案を固めていくという手段がとられていた。

(3) 第3段階 (2017年12月～2018年3月)

第3段階では、計画の求めるビジョンと現在のシステム等を比較して分析が行われた⁽³⁶⁾。この段階では廃棄物処理システム等に関するデータが集められ、現状分析が行われた。そして、メトロではこれまで聴取した様々なコミュニティの意見の中から課題となるものを見出し、その対策の実行可能性について検討を行った。ちなみに、このコミュニティの意見交換にはメトロ職員、8つのコミュニティのメンバー、100人以上の住民が参加しており、今まで気づけなかった話も出てきたという。例えば、アパートの住民がコンポストや大きな廃棄物を出すことに苦労していることや高齢者の方が廃棄物処理に関する情報について混乱していることなどであった。これはメトロの職員にも有益であったという。

このように、第3段階ではこれまでの住民の意見を参考にし、実効性の高い計画案の策定が検討された。

(4) 第4段階 (2018年3月～10月)

第4段階では、第3段階で分析された計画のビジョンと現在のシステムのギャップを埋めるための行動計画が検討された。

まず、メトロは8つの技術作業部会を開き、コミュニティ等と協力して採るべき行動を特定し、行動計画を決定した。これらの作業部会は、自治体の代表、廃棄物およびリサイクル施設の運営者、リサイクル推進団体、廃棄物の運搬業者、コミュニティ、その他システムに関心のある他団体から構成され、60人以上が参加した。なお、8つの部会とは次のテーマごとに分けられた。それは、①上質なサービス、②教育と情報、③(廃棄物関連の職業の賃金や地位の補償などを扱う)健全な職 (good jobs)、④経済的繁栄、⑤廃棄物処理・リサイクル事業、⑥(廃

棄物の) 削減、再利用および修理、⑦健康に悪影響のない製品、⑧災害への備えとレジリエンスである。これらのテーマに従って行動計画が検討された。

これらの部会で検討された行動計画をさらに改善するため、全部会をまとめた最終フォーラムが3か月にわたって開催され、行動計画の再検討が行われた。ここには初期段階で計画策定に参加したコミュニティのメンバーの参加が求められ、100人以上が行動計画の再検討に係わった。その後、メトロ職員は、公正作業部会、メトロ議会議員、自治体職員等と連携をとりながら、作業計画のまとめ作業を行った⁽³⁷⁾。このようなことから、第4段階では具体的な行動計画を策定することと公正性を重視した対応がとられていたと考えられる。

(5) 第5段階 (2018年11月～2019年3月)

第5段階では、メトロ議会の審議に提出するために、最終草案の策定が行われた。最終草案の策定にあたって、2018年11月中旬～12月中旬の約1か月の間にパブリック・コメントによる意見の募集が行われた。この期間中に、計画に関する情報はインターネットで公開された。また、職員は4つのコミュニティに対して議会の意思決定プロセスを含む計画案に関する説明会を行った。そして、職員は寄せられた意見を報告書としてまとめた。その後、メトロを構成するカウンティや自治体の議員や技術職員から構成される廃棄物政策に関する諮問委員会とメトロ政策諮問委員会は、メトロ議会に計画の最終草案について採択を行うに当たっての意見を提供するため、最終草案について審議をした⁽³⁸⁾。そして、2019年3月にメトロ議会において計画が可決されるに至ったのである。

このように、この策定段階では公平性や公正性を重視した取り組みが行われたといえる。このような公正性などの考えが反映されてきた背景には、歴史的な要素があるのみではなく、それらに対応できる職員を有していることや関連する他の政策分野を管轄していることなど

広域政府としてのメトロの特性が現れていると考えられる。一方で、計画案の各項目の決定が進むについて、専門的な職員等が参加することにより、実効性の高いものにしようとする意図がみられる。公正性を重視しつつも効率性とのバランスがとれた計画策定が行われたと考える。

3) 計画の実行段階

メトロが策定した「2030 地域廃棄物計画」に基づいて、各自治体はメトロと共に計画の内容を実行するための複数年の作業計画を策定する。「2030 地域廃棄物計画」における目標は繁栄の共有、製品設計と製造、製品の消費と使用、製品の「エンド・オブ・ライフ」管理、災害のレジリエンスなどの大項目があり、その下に19の小項目の目標が設定されている⁽³⁹⁾。

こうした計画の実行に関しては、州や自治体との協力が重視されている。そして、実効性や効率性が加味されていると考えられる。また、廃棄物の発生抑制に関わる製品の設計など、廃棄物“処理”のみならずより広い分野にも関わることができるのは、計画の策定段階と同様に廃棄物分野のみではなく複数の分野を所管する広域行政府としてのメトロの特性が現れていると考えられる。さらに、最終的に計画の策定にかかわるメトロ議会議員は公選により選出され、本計画の策定過程においても住民とのフォーラムに参加するなど民主的な特性があることはメトロにおける広域政策の特徴であるといえる。

4) 比較

ポートランド都市圏はオレゴン州の北部に位置している。そして、オレゴン州の北にはワシントン州が隣接している。また、オレゴン州とワシントン州はアメリカの中で太平洋北西 (Pacific Northwest) 部として分類される。ここでは、ワシントン州の最大の人口を擁するキング・カウンティを取りあげ、メトロの廃棄物政策との比較を行い、メ

トロの特質を導き出すべく考察を行いたい。

キング・カウンティでは、2019年4月に「包括的固形廃棄物管理計画」(Comprehensive Solid Waste Management Plan)案が承認された。この計画の策定には、キング・カウンティの廃棄物政策の影響を受ける自治体の代表により構成されるメトロポリタン固形廃棄物管理委員会(Metropolitan Solid Waste Management Advisory Committee)と行政サービスを受ける者、リサイクル事業者、廃棄物処理事業者、利益団体、自治体の議員などからバランスよく選ばれた者により構成される固形廃棄物諮問委員会(Solid Waste Advisory Committee)などが関与し、計画の策定が行われる。本計画は2019年5月20日から120日間で構成自治体での承認を経て、施行される。なお、この計画に関わる自治体等は37であり、キング・カウンティ区域内にあるシアトル市とミルトン市は本計画の影響下でない⁽⁴⁰⁾。本計画に関わるキング・カウンティ内の自治体等の総人口は約150万人であり、オレゴン州のメトロと同程度の人口を有する。このように、計画の策定期間や人口の規模などから比較の対象としてキング・カウンティの本計画は適切であると考えられる。キング・カウンティにおける廃棄物処理の広域計画を実施体制は、メトロのようにカウンティを包括する広域政府が存在するわけではなく、カウンティ内の自治体間連携である。

(1) 廃棄物行政における各政府の役割⁽⁴¹⁾

メトロの場合と同様に州以下の自治体等の廃棄物政策に関する役割について確認する。

(A) ワシントン州

州の中で廃棄物政策に関わる部局はエコロジー局(Department of Ecology)である。そして、当局は、固形廃棄物に係る規制を行うこと、「包括的固形廃棄物管理計画」の策定権限をカウンティに委任してその計画の審議等を行うこと、固形廃棄物関連の法令実施のための最低限の機能的基準を定めることなどを担っている。

(B) キング・カウンティの役割

カウンティは、先述したように州から「包括的固形廃棄物管理計画」の策定権限を委任されているため、当計画の策定を行う。そして、都市部および郊外のリサイクル資源の回収サービスのレベルを指定することができる。

キング・カウンティは、廃棄物の分別や保管を行う中継施設を10か所所有しており、最終処分場としてシーダー・ヒルズ (Cedar Hills) 埋立処分場を所有している。そのため、キング・カウンティは中継施設や埋立処分場の使用料の設定および中継施設等のサービスのレベルや営業時間を設定する。

カウンティは、廃棄物に関する広域計画を策定し、その実施に関し自治体間の調整や支援を行うことになっているが、実態はカウンティ圏域内の自治体間連携となっている。それは、先述した諮問委員会の構成からも読み取れる。すなわち、これらの委員会の参加者の中心はカウンティ内の自治体の代表であるため、自治体間の連携としての性格を有していると考えられるのである。

(C) 自治体

キング・カウンティ内においては、廃棄物やリサイクル資源の回収は自治体あるいは委託を受けた民間業者によって行われることとなっている。

また、自治体にはカウンティと協力し、「包括的固形廃棄物管理計画」の内容を実施することが求められている。そして、廃棄物の発生抑制およびリサイクル事業を実施することとなっている。

キング・カウンティの「包括的固形廃棄物管理計画」をめぐる主要な役割は、主に自治体間連携の「場」を提供するものであると考える。そして、廃棄物政策の実施は各自治体が主体的に行うこととなる。

(2) 計画の経緯等

1988年7月以来、キング・カウンティ内の自治体等（シアトル市とミルトン市を除く）はカウンティとの間で自治体間協定を締結している。こうした自治体間の協力により、リサイクルのネットワークの強化や中継施設の効率的運営などが成し遂げられてきた。そして、リサイクル率の向上等により埋立処分場への廃棄物の搬入量が減少することによって処分場の寿命が延び、それによって廃棄物処理に係るコストの削減ができてきているという⁽⁴²⁾。

ワシントン州法（RCW 70.95.080）ではカウンティと自治体の協力のもと「包括的固形廃棄物管理計画」を定めることが義務づけられている。この計画は1990年に制定され、2001年に改定されている。1990年の計画では、長期的な廃棄物減量の計画や埋立処分場の維持に重点が置かれていた。なお、この当時は29自治体が自治体間協定を締結している段階であった。2001年の計画では効率的な廃棄物処理システムの運用などが重視されていた⁽⁴³⁾。

2019年に施行される計画は、2040年までの目標を掲げており、環境の質、公平性と社会的正義、財政的責任、経済的活力といった重要な分野に焦点をあてている。

(3) 「包括的固形廃棄物管理計画」の策定過程

メトロは2004年から先述した固形廃棄物諮問委員会を設立し、より広範な関係者が参加できるようにした。

そして、2019年に制定される「包括的固形廃棄物管理計画」については策定過程においてカウンティは次のような住民らが参加できる取り組みを行っている。

計画案の策定は2016年10月より行われており、2017年11月まで毎月諮問委員会において草案の策定が行われていた。そして、2018年1月には、計画案が公表され、60日間のパブリック・コメントの過程に移されることとなった。この案に対しては68件の意見が寄せられた。

その内訳は、個人 40 名、4 団体、5 企業、4 つの政府機関とキング・カウンティ議員 1 名、14 自治体によるものであった。また、この期間中には 3 か所で公開による意見受付 (open house) が行われ、利害関係者との 13 の会議も開かれた。

啓発のためにインターネットや窓口での意見の受付、チラシやケーブルテレビでの広報、印刷物上での広告などが行われた。ちなみに、インターネット上でのアンケートには 487 件の回答があった⁽⁴⁴⁾。

このようにキング・カウンティの策定過程においては、初期段階では諮問委員会が活用され、計画案がある程度定まった段階でパブリック・コメントなど広く住民の参加が行われている。

(4) 「包括的固形廃棄物管理計画」の執行過程

2019 年に制定される「包括的固形廃棄物管理計画」では、「持続可能な物質管理」(sustainable material management) として、2030 までに 70% のリサイクルを目指すことが目標として計画内に定められている。その目標達成のために、資源の有効活用や廃棄物の再利用、リサイクルやコンポストの推進などの政策を行うことを挙げている。そして、公的機関等が先導するなど地域のリーダーシップ、教育やアウトリーチ、技術的支援、施設の管理や維持、補助金、環境にやさしい建築 (green building)、収集などについてそれぞれの自治体の役割などを添えながら、行動目標が決められている⁽⁴⁵⁾。

執行過程に関わる目標や具体的な活動を見ると、自治体の役割などが強調されている。また、この計画の内容に関しては、施設や廃棄物処理、リサイクルに関してのデータなど事業を実施する上での情報が多くみられる。このように執行過程においては、事業の執行に重点が置かれている。

なお、キング・カウンティでは、1 世帯当たりのリサイクル率は最初に「包括的固形廃棄物管理計画」が制定された後の 1993 年に 41% だったものが、1995 年には 46% に上昇し、2001 年には 50% を記録した⁽⁴⁶⁾。

2013年には55%に上昇し、2016年も55%となっている⁽⁴⁷⁾。キング・カウンティの場合もこのリサイクル率の変化が必ずしもカウンティの廃棄物政策の影響のみかという、社会的要因や技術的要因等も考えられるため、政策の直接の評価指標とすることは難しいかもしれない。そして、メトロほどの変化は見られないが、キング・カウンティにおいてもリサイクル率は上昇している。

(5) 考察—比較を通して

まずは、計画の策定段階について考察を行う。

キング・カウンティの場合は固形廃棄物諮問委員会を設置し、関係者の参加を促進しているが、メトロのように計画策定の初期段階からコミュニティのメンバーの参加などが確保されていないようである。

また、執行過程の面にも関わるが、キング・カウンティの場合は事業の執行に重点が置かれている。

なぜ、このような違いが生じるのか考えてみたい。メトロは複数の政策分野を担う広域行政府であるため、メトロには公正性に関する諮問委員会である人種的平等委員会 (Committee on Racial Equity) などが存在していることなど、関係する分野での経験が蓄積されていることが考えられる。また、キング・カウンティも公的な組織ではあるが、先述したようにこの計画に関しては自治体の代表による諮問委員会を中心であり、あくまでも廃棄物処理に関しての自治体間の連携としての性格が強い。そのため、諮問委員会等に参加する自治体関係者は廃棄物処理に関係する部門の職員であることが想定され、自ずと技術的な側面に関心が集まると考えられる。

次に、計画の内容や執行段階等について考察を行う。キング・カウンティの包括的固形廃棄物計画では、廃棄物処理に関する施設の使用料やサービスのレベルなど、廃棄物の処理が中心である。一方、メトロでは公正性や廃棄物の削減に寄与する製品の設計や廃棄物処理業の地位や職としての安定性、環境教育、災害廃棄物への対策など廃棄物

の処理に限定されず、幅広く展開している。これはまさに複数の領域にわたる政策を扱う広域政府としての統一性が反映されているのではないかと考える。

また、政府間関係では、キング・カウンティの方は本来の州の付属機関としての性格が強く出ているように思える。メトロにおいては、カウンティも包括しており、かつ独自の憲章も有していることから州法も視野に入れたうえで、独自の政策を展開できている。

さらに、自治体の規模あるいは都市圏の一体性の問題が存在すると考える。すなわち、メトロの圏域は約1200km²であるが、キング・カウンティに関しては、廃棄物計画に関連する自治体の面積は約5600km²である。このようにキング・カウンティではその広範囲な領域ゆえに自治体の自主性を尊重する必要があるのであろう。

5) 小括

メトロなどの広域行政が導入された理由としては都市化が進展し、都市が拡大するなかでの行政サービスの不均衡や不公正が挙げられる。つまり、広域化は行政効率や公正性の確保のために必要とされたのであった。これらの観点から廃棄物に関する広域計画を通してメトロの特質を考えるとつぎのようにまとめることができると考える。まず、行政効率の点からすると、効率を良くするために自治体間の連携や調整を重視すること、計画策定の初期段階に住民の意見を取り入れ課題の洗い出しを行うことなどが重視されていた。しかしながら、それ以上に公平性・公正性の観点が重視されていたと考える。計画策定に関しては公正作業部会を設立し、彼らが一貫して参加することによって公正性の視点が確保された。それらの影響も考えられるが、計画に挙げられた目標や行動計画は廃棄物処理のみに特化するものではなく、製造段階での商品の設計や廃棄物処理等に係わる職業に関する内容、災害時の対応など廃棄物と関連する広範囲のものであり、より良い生活を行う上で大切なものが掲げられている。

このようにメトロにおいては、効率的な行政運営を目指しつつ、公平・公正なサービスの実施を重視していることが廃棄物政策、廃棄物に関する広域計画から見出すことができた。

5. 結びに代えて

先行研究では、メトロの土地利用に関する計画を主な事例として研究が行われてきた。それらにおいて、メトロのような広域行政を行うことのメリットが挙げられてきた。例えば、村木は、メトロの広域土地利用について考察をした上で広域行政の利点として「基礎自治体の裁量性よりも都市圏全体としての成長をいかに考えるか、自治体間連携や部局間連携が広域行政の計画段階で明確に決められており、それがメリットと言える。」としている⁽⁴⁸⁾。また、岩城は、市やカウンティがきめ細かいサービスを提供する一方で、地域内のすべての広域政策をメトロという一つの機関が統括していることに触れている⁽⁴⁹⁾。

廃棄物に関する広域計画の策定については、メトロが複数の政策を扱い、憲章を有する自律性の高い政府であることが有効に働いたこと、自治体間の単一の政策分野における自治体の連携よりは政策実施の効率性のみではなく公平性・公正性についても配慮することができることが今回のメトロとキング・カウンティの事例から見出すことができた。

しかしながら、メトロが複数の政策を扱う広域政府であるのだから、他の全ての政策との比較考察も行う必要があると考える。その意味では、先行研究において土地利用政策について多くの研究があることから、メトロが設立当初から所管してきた政策である廃棄物政策を扱った本研究がメトロ研究に少しでも貢献できたことを望む。いずれにしても、メトロの広域政府としての性格をより正確に見出すためには、メトロの管轄する政策について総合的に研究する必要があると考える。

そして、メトロには公的な議会および議長といった民主制を担保す

る機関が存在することも大きな特徴であると考え。本研究では住民とメトロ政府の直接的な関係を中心に扱ったが、議会や議長の役割についてより深く考察する必要もあると考える。

本研究では広域行政が主張される要因となった点等から行政の効率性と公正性に注目をして研究を行った。しかし、広域行政の研究の視点では、政府形態とそれをめぐる規範的な立場への注目も欠かせないと考える。すなわち、メトロの場合はカウンティや自治体を包括する広域的な組織の事例であり、キング・カウンティの場合は自治体間の連携の事例であったので、合併を経て一層型になった事例や機能統合あるいは一都市で行う場合との比較が必要であると考え。

今後、これらの課題、すなわちメトロのさらなる研究から新たな政府を設立した場合の長所や短所、他の広域行政等の政府形態との比較などを行うことにより、アメリカの地方自治における広域行政研究に貢献をしたい。

わが国の文脈で考えるとどのようなことがいえるのだろうか。平成の大合併を経たあとも、都市部への人口の集中が進み、経済的社会的あるいは自治体の経営の人材や財政面での問題を抱える自治体は少なくないと考えられる。例えば、合併を経て面積が広がった自治体の上位にさらに上位政府を築くということは人材、財政面でも容易ではないと考えるし、府県レベルの自治体との関係から問題が生じることも考えられなくはない。アメリカにおける広域行政の問題は都市の拡大、すなわち大都市の問題であると考え。わが国においては先述したように都市への人口集中が見られるわけであるが、そうした都市の中には政令指定都市などの大都市制度を導入しているものもある。また、そうした自治体は合併を経ている場合も多い。わが国においては自治体の分割ということは考えられないが、大都市における内部の地域の強化の議論との親和性は高いのではないかと考える。そうした場合、たとえば政令指定都市をメトロのような都市圏と見立てて、その中の自治を活性化することは考えられないであろうか。厳密な意味での広

域行政とは「自治体の区域を超えて複数の自治体を包括する広域を単位とする行政」であるので⁽⁵⁰⁾、単純な比較はできない。あるいは「特別自治市」などとの関連でも議論が可能であるように思える。アメリカの制度と日本の制度が異なること、日本の地方自治制度上の詳細な検討も必要とはなるので、メトロに関する研究およびアメリカの広域行政のさらなる研究が必要とされると考える。

アメリカの地方自治を研究する上では、基礎自治体からカウンティ、州、スペシャル・ディストリクト、学区 (school district) など広範な政府の研究が欠かせない。一步ずつではあるがこうした複雑なアメリカの地方自治制度の理解に寄与すべく研究を続けていきたい。

【註】

- (1) Wheeler (2002) : p.267-278.
- (2) 州の法令等においては、メトロポリタン・サービス・ディストリクト (Metropolitan Service District) とされる。新たなメトロポリタン・サービス・ディストリクトが設立された際に旧来のものと区別するべくメトロと呼ばれた。そして、1992年の住民投票の際にメトロという名称が正式に決定された。(Judd and Hinze [2019] : p.343.)
- (3) 村松 (1969a) ; 村松 (1969b) ; 村松 (1970)。
- (4) 村上 (1993a) ; 村上 (1993b)。
- (5) 保井 (2002)。その他にも、アメリカの広域行政について事例を扱った詳細な研究として次のようなものがある。牧田 (1991) ; 牧田 (1992) ; 牧田 (1996) ; 村上 (1993c) などである。
- (6) 菅澤 (2008) ; 村上 (1998) ; 村木 (2014) ; 村橋 (2001) など。
- (7) 自治体国際化協会 (1996) ; 自治体国際化協会 (2001)。
- (8) 現地調査については、2019年5月1日にメトロ庁舎を訪れ、インタビュー調査等を行った。
- (9) Levine (2015) : pp.262-263.
- (10) 保井 (2002)、前掲書、16頁。See also, Savitch and Vogel (2000).
- (11) 自治体国際化協会 (1996)、前掲書、2頁。
- (12) 同書、3-4頁。
- (13) 吹田 (2010) : 9頁。
- (14) 佐藤 (2014) : 5頁。
- (15) 自治体国際化協会 (1996)、前掲書、4頁。
- (16) メトロの行政機構や財政など政府に関する事項全般について、佐藤

- (2014) が詳しく考察を行っている。
- (17) 佐藤 (2014)、前掲書、6 頁。
- (18) 同書、10 ~ 11 頁；Metro, “Election information - Learn more about elections for Metro Council positions and the Metro Auditor.” [https://www.oregonmetro.gov/regional-leadership/metro-council/election-information]
- (19) 後藤 (2002) : 9 頁；山崎 (2017) : 25 頁。
- (20) 松井 (2016) : 121 頁。
- (21) 2002 年時点で連邦や州の補助金への依存率が 5% 以下であった。後藤 (2002) : 9 頁。
- (22) 自治体国際化協会 (2001)、前掲書、i 頁。なお、アメリカでは資源保全再生法 (Resource Conservation and Recovery Act) によって①有害廃棄物 (hazardous waste)、②都市固形廃棄物に分類されており、わが国における分類とは異なる。そして、都市固形廃棄物とは、事業所等から発生する有害廃棄物を除いた住宅、商業および工業から発生する廃棄物である。
- (23) 自治体国際化協会 (2001)、前掲書、4 頁。
- (24) Metro (2019) : pp.138-141.
- (25) Ibid, p.110.
- (26) Ibid, p.110.
- (27) Bragdon et al. (2008). オレゴン州の廃棄物の再利用率の平均は 1992 年に 27.1% で 2006 年時点では 43.5% であり、州内においてもメトロの再利用率は高いといえる。(Materials Management Program Environmental Solutions Division Oregon Department of Environmental Quality [2017] *2016 Oregon Material Recovery and Waste Generation Rates Report*, Oregon Department of Environmental Quality: p.7.)
- (28) Reid (2016).
- (29) Metro, “Regional Waste Plan” [https://www.oregonmetro.gov/regional-waste-plan]
- (30) Metro, “Regional Waste Plan” [https://www.oregonmetro.gov/regional-waste-plan]
- (31) Metro (2019), op. cit., p.37.
- (32) ---- (2017) “Short survey about garbage and recycling: What’s important to you?” METRO News. [https://www.oregonmetro.gov/news/short-survey-about-garbage-and-recycling-what-s-important-you]
- (33) Triana, G. (2017) “Groups get a look behind the scenes of garbage and recycling,” METRO News. [https://www.oregonmetro.gov/news/groups-get-look-behind-scenes-garbage-and-recycling]
- (34) Metro (2019), op. cit., p.36.

- (35) Ibid, p.38.
 (36) Ibid, p.38.
 (37) Ibid, p.40.
 (38) Ibid, p.40.
 (39) Ibid, pp.49-101.
 (40) シアトル市は独自の計画を有しており、ミルトン市はピアース・カウンティのシステムに参加しているためである。
 (41) King County Solid Waste Division (2019) : pp.39-40.
 (42) Ibid, p.37.
 (43) King county, “Comprehensive Solid Waste Management Plan update.”
 [https://www.kingcounty.gov/depts/dnrp/solid-waste/about/planning/comp-plan.aspx]
 (44) King County Solid Waste Division (2019), op. cit., pp.20-21.
 (45) Ibid, pp.75-82.
 (46) King County Department of Natural Resources and Parks (2004) : p.76.
 (47) King County “KingStat Environmental Indicators and Performance Measures” [https://www.kingcounty.gov/~media/services/environment/data_and_trends/indicators-performance/kingstat/pdf/2013-KingStat.ashx?la=en]
 (48) 村木 (2014)、前掲書、9 頁。
 (49) 岩城 (1999) : 88 頁。
 (50) 牧田 (2001) : 123 頁。

【参考文献】

<邦文>

- 岩城由彦 (1999) 「米国ポートランド・メトロの市民参加制度—広域的なまちづくりにむけて—」『都市問題』第90巻第2号、81～90頁
 後藤太一 (2002) 「オレゴン州ポートランド・メトロ地域—地域経営の成功を支える地域社会システム」『地域開発』通巻451号、9～20頁
 佐藤克廣 (2014) 「アメリカ合衆国の広域地方政府—オレゴン州メトロの組織と機能—」『自治総研』通巻434号、1～25頁8
 自治体国際化協会 (1996) 『大都市圏における広域的行政対応の事例—オレゴン州メトロポリタン・サービス地区にみる廃棄物への取組み (CLAIR REPORT NUMBER115)』自治体国際化協会
 自治体国際化協会 (2001) 「第5章 ポートランド市における一般廃棄物処理対策の現状と課題」『アメリカにおける一般廃棄物処理とリサイクル—アメリカの地方団体の一般廃棄物処理への取組み (CLAIR REPORT NUMBER218)』自治体国際化協会、62～78頁

- 吹田良平 (2010) 『グリーンネイバーフッド』 織研新聞社
- 菅澤紀生 (2008) 「米国土地利用法の動きとオレゴン州ポートランド都市圏の実践—サステイナブルな土地利用法制—」 『法学新報』 第114巻第11・12号、255～281頁
- 土肥 康伸 (2014) 「米国の広域都市圏計画における広域調整機関の役割とその活動内容 (1) シアトル都市圏・ポートランド都市圏」 『中部圏研究』 No.188、18～31頁
- 畢滔滔 (2017) 『なんの変哲もない 取り立てて魅力もない地方都市 それ
がポートランドだった—「みんなが住みたい町」をつくった市民の選
択』 白桃書房
- 保坂展人 (2018) 『〈暮らしやすさ〉の都市戦略—ポートランドと世田谷をつ
なぐ』 岩波書店
- 牧田義輝 (1981) 『アメリカの広域行政』 勁草書房
- 牧田義輝 (1991) 「アメリカ大都市圏の発展と政府再編成 (一)」 『行動科学
研究』 第36号、49～64頁
- 牧田義輝 (1992) 「アメリカ大都市圏の発展と政府再編成 (二)」 『行動科学
研究』 第39号、31～50頁
- 牧田義輝 (1996) 『アメリカ大都市圏の行政システム』 勁草書房
- 牧田義輝 (2001) 『機能する自治体』 勁草書房
- 松井一彦 (2016) 「持続可能な創造都市づくり—米国ポートランド市の事例
から—」 『立法と調査』 No.380、113～126頁
- 宮副謙司、内海里香 (2017) 『米国ポートランドの地域活性化戦略—日本の
先をいく生活スタイルとその充実』 同友館
- 村上威夫 (1998) 「ポートランド・メトロの発展と広域計画」 『地域開発』 通
巻409号、19～25頁
- 村上芳夫 (1991) 「アメリカ・サブステイトリージョンの政府間関係—広域
協議会・COGの展開—」 『北九州大学法政論集』 第19巻第1号、37～
97頁
- 村上芳夫 (1993a) 「アメリカにおける広域行政と政府間関係 (一)」 『北九州
大学法政論集』 第20巻第4号、601～643頁
- 村上芳夫 (1993b) 「アメリカにおける広域行政と政府間関係 (一)」 『北九州
大学法政論集』 第21巻第1号、51～109頁
- 村上芳夫 (1993c) 『アメリカにおける広域行政と政府間関係』 九州大学出版
会
- 村木美貴 (2014) 「ポートランド・メトロから広域土地利用を考える」 『地方
自治』 第803号、3～10頁
- 村橋克彦 (2001) 「ポートランド・メトロにおけるサステイナブル・シティ
計画」 『経済と貿易』 第182号、1～14頁
- 村松岐夫 (1969a) 「アメリカにおける大都市圏広域政府の形成 (一)」 『法學

論叢』第84巻第5号、1～36頁

村松岐夫 (1969b) 「アメリカにおける大都市圏広域政府の形成 (二)」『法學論叢』第85巻第3号、1～36頁

村松岐夫 (1970) 「アメリカにおける大都市圏広域政府の形成 (三)」『法學論叢』第87巻第5号、1～47頁

保井美樹 (2002) 「アメリカにおける広域連携の展開とツイン・シティズ都市圏」『地域開発』通巻451号、15～20頁

山崎満広 (2016) 『ポートランド—世界で一番住みたい街をつくる』学芸出版社

山崎満広 (2017) 「世界から注目を集める米国ポートランド市の都市再生—先進的環境都市の事例から—」『不動産研究』第59巻第2号、23～31頁

<英文>

Bragdon, D., J. Desmond and M. Hogle (2008) “Portland, Oregon: A Regional Approach to Sustainability” [<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/upload/081214seminarkekka/eng/12portland.en.pdf>]

Judd, D.R. and A.M. Hinze (2019) “Governing the Fragmented Metropolis,” in D.R. Judd and A.M. Hinze, *City Politics – The Political Economy of Urban America- (Tenth Edition)*, Routledge, pp. 323-353.

King County (2001) *Final 2000 Comprehensive Solid Waste Management Plan*, King County Solid Waste Division.

King County Department of Natural Resources and Parks (2004) *Measuring for Results: Second Annual Performance Measure Report – 2003*, King County.

King County Solid Waste Division (2019) *2019 Comprehensive Solid Waste Management Plan*, King County.

Lefèvre, C. and M. Weir (2012) “Building Metropolitan Institutions,” in K. Mossberger, S.E. Clarke and P. John, *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, pp.625-641.

Levine, M.A. eds. (2015) “Regional Governance in a Global Age,” in M. A. Levine, *Urban Politics-Cities and Suburbs in a Global Age- (Ninth Edition)*, Routledge, pp.249-279.

Metro (2019) *2030 Regional Waste Plan: Equity, health and the environment*, Metro.

Oliver, J.E. (2003) “Suburban and Metropolitan Politics,” in J. P. Pelissero ed., *Cities, Politics, and Policy- A Comparative Analysis*, CQ Press, pp. 312-334.

Reid, J. (2016) “In Focus: Metro’s Regional Solid Waste Management Plan,” Re-TRAC Connect. [<https://www.re-trac.com/in-focus-metros-regional->

- solid-waste-management-plan/]
- Savitch, H.V. and R.K. Vogel (2000) "Path to New Regionalism," *State and Local Government Review*, 32 (3), pp. 158-168.
- Thiers, P. et al. (2018) "Metropolitan Eco-Regimes and Differing State Policy Environments: Comparing Environmental Governance in the Portland-Vancouver Metropolitan Area," *Urban Affairs Review*, 54 (6), pp.1019-1052.
- Wheeler, S. M. (2002) "The New Regionalism Key Characteristics of an Emerging Movement," *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), pp. 267-278.

個人倫理、組織倫理及び専門職倫理の 関係からみた経営倫理の課題

鈴木 貴 大

1. はじめに
2. 専門職の定義と専門職団体の役割
3. 医療事故の事例からみた個人倫理、組織倫理及び専門職倫理の関係
4. 専門職倫理の課題と専門職団体の役割の再考
5. 専門職倫理の概念拡張
6. 自動車の検査不正からみた「思考の傾斜」問題
7. むすびにかえて

1. はじめに

近年、大企業をはじめとする様々な組織が倫理制度を策定していることから、経営倫理 (business ethics) の重要性は広く社会に認知されていると理解することができよう。一方で、こうした倫理制度を策定している組織が組織不祥事を引き起こすことは決して珍しいことではない。こうした背景には、経営倫理を実践するために重要な機能を有する倫理制度が「認知」のレベルで留まってしまっており、組織における経営倫理の「理論」と「実践」との間に乖離が生じていることがひとつの要因として考えられる。したがって、倫理制度をいかにして組織構成員ひとりひとりの行動に浸透させ、「実践」レベルに結びつけるのが、今日の経営倫理研究をめぐる喫緊の課題であろう。

Barnard (1938) によれば、組織は「個人人格 (individual personality)」

と「組織人格 (organization personality)」との双方を有する組織構成員によって構成される (Barnard,1938,p.185)。個人人格とは「個々の組織構成員がこれまでの経験を通じて形成してきた文化的・宗教的な信念や価値観を反映したもの」である。一方、組織人格とは「組織の枠組みに自らの考えや行動を準拠させ、組織の目的を達成するために組織構成員が共有している価値観を反映したもの」である。組織とそれに属する個人とを対象とした先行研究をみると、組織構成員の個人人格と組織人格とを区別した上で、議論を展開しているものが少なくない⁽¹⁾。しかしながら、組織における個人が経営倫理を実践していくためには、組織人格と個人人格の双方に焦点を当て、これらを区別するのではなく、いかに統合していくのかを考えることが重要であると考えられる。

このことは、組織構成員の行動を規定する価値観においても同様のことがいえる。すなわち、彼(女)らは自身の業務を遂行する上で、倫理的なジレンマに直面した際、彼(女)らがこれまでの経験や他者との関係を通じて培われてきた道徳的価値基準である個人倫理 (individual ethics) と組織内部において共有される暗黙的な道徳的価値基準である組織倫理 (organizational ethics) の双方から行動が規定されるのである。その際、組織倫理が強固であればあるほど斉一性の原理やグループシンクといった弊害が生じやすく、組織構成員の個人倫理は軽視されやすくなってしまふ。こうした組織倫理の逆機能問題を解消するためにも、組織の管理者は、組織構成員個々の個人倫理を組織内に統合する仕組みを構築していく必要がある。

他方で、近年、医療従事者や弁護士など専門的な知識や技術の有する専門職従事者に求められる専門職倫理 (professional ethics) への注目が高まっている。こうした組織における個人は、個人倫理、組織倫理に加えて専門職倫理も有しており、その組織行動はより複雑に規定されているといえる。このことに鑑み、本稿では専門職倫理に焦点を当て、第一に医療事故の事例から個人倫理、組織倫理および専門職倫理

の関係を整理し、専門職倫理の課題を別扱することを試みる。さらに今日、急速に進展している情報通信技術 (Information and Communication Technology) の発展・普及に伴い、企業をはじめとする様々な組織の経済活動においてコストの削減や生産性の向上が期待され、同時に我々の生活はより豊かに、そして便利になることが予想される。一方で、こうした技術の扱い方を誤れば、それによって発生する企業 (組織) 不祥事の影響は甚大なものとなろう。したがって、技術の進展・普及が拡大すればするほど、様々な業種・職種においてそれに伴う専門職倫理が求められるようになるのである。したがって、専門職倫理の課題は決して局所的な問題ではなく、多くの企業や組織に関わる事項であるといえよう。かかる議論を踏まえ、本稿では、個人倫理、組織倫理および専門職倫理の調和を図ることの重要性を示唆し、これを果たすためには組織にどのようなことが求められるのかを考察することを目的とする。

2. 専門職の定義と専門職団体の役割

専門職の概念は、イギリスやアメリカにおいて形成された profession の概念を前提としている (山口、2005、176 頁)。Barber (1965) は、専門職従事者の行動を規定する要素として、「一般的・体系的な高度な知識、個人の自己利益より社会的利益の優先、倫理綱領による行動の自己規制、業績を示す金銭や名誉による報償」を挙げている (Barber, 1965, pp.5-20)。また、中村 (1975) は、「専門家職業 (profession) とは、高度な科学的素養と科学を基礎として確立された専門技術とを体得しているとともに、高邁な倫理的道德観とそれに基づいて確立された厳格な実践規範を身につけた人々を指す」と述べている (中村、1975、167 頁)。このように、専門職の定義は論者によって様々であるが、共通する要件として、①一般的・体系的である高度な専門的知識とそれを実践する技術を体得していること、ならびに②個人の利益ではなく社会

的利益を指向する厳格な規範の存在である。

専門職従事者は、当該職務の遂行にあたり、一般的に不可侵とされる領域への侵入を可能とする権利（例外的特殊権限）⁽²⁾を有する。例外的特殊権限は、必然的に権威（authority）と影響力（influence）を付随するため、これらを正当化（justify）するための根拠を必要とする。したがって、専門職従事者は科学や技術などの高度な専門性と、行為を正当化し得る厳格な専門職倫理を体得し、社会的利益のために活動するために社会から信頼されることが求められるのである（山口、2005、179頁）。このことに鑑みれば、専門職従事者の個人倫理は、組織倫理のみならず専門職倫理からも影響を受けることになり、自身の行動はより厳格に規定されているといえよう。

こうした専門職を規定する要件を遵守・維持、そして推進するために様々な専門職において、組織の枠を超えた専門職団体（professional association）が存在している。専門職団体は、外部に対してはその専門職の存在・承認を求める主張、さらに社会的地位の維持を図る手段を有すると同時に、内部に対しては専門職従事者への教育・資格付与、そして社会的使命の自覚とその目的達成のための自己訓練を促し、専門職としての意思決定・行為に一定の規律を加え、場合によっては懲戒を加えるものである（山口、2005、178頁）。

たとえば、日本医師会は医師の専門職倫理として「医の倫理綱領」を掲げている。その内容は、①医師は生涯学習の精神を保ち、常に医学の知識と技術の習得に努めるとともに、その進歩・発展に尽くす、②医師は職業の尊厳と責任を自覚し、教養を深め、人格を高めるように心掛ける、③医師は医療を受ける人々の人格を尊重し、優しい心で接するとともに、医療内容についてよく説明し、信頼を得るように努める、④医師は互いに尊敬し、医療関係者と協力して医療に尽くす、⑤医師は医療の公共性を重んじ、医療を通じて社会の発展に尽くすとともに、法規範の遵守および法秩序の形成に努める、⑥医師は医療にあたって営利を目的としないことを挙げている⁽³⁾。

このように専門職団体が、組織という枠組みを超えて業界単位で行動指針を明示することは、個々の医療従事者が倫理的課題に直面した際に非倫理的行動へと陥ることを防止する役割を担う。この意味において専門職団体の果たす役割は重要であるといえよう。しかし、現実には、医療事故の発生が社会から注目を集めることは決して少なくない。こうした医療事故において、専門職倫理は医療従事者に対し、どのような影響を与えていたのだろうか。次章では、医療事故の事例からこのことに関して考察していくこととする。

3. 医療事故の事例からみた個人倫理、組織倫理及び専門職倫理の関係

千葉県がんセンターでは、2008年から2014年の期間、腹腔鏡下手術を受けた複数の患者が死亡するという事故が発生した。一連の問題では、50～80代の男女11人が手術当日から約9ヶ月後の期間に死亡した。千葉県の第三者委員会は、対象となる11例のうち、約10例で手術方法の選択、あるいは手術中の対応など診療上の問題があったとする報告書を公表した。残る1例にも手術前の手続きに不備があった。報告書によると、2013年1月に胆管がんの手術を受け、3ヶ月後に死亡した男性（当時74歳）に関して「難度の高い手術を腹腔鏡で行った判断は問題」としている。また、他に少なくとも2例において「腹腔鏡で手術を行うか慎重に検討すべきであった」などと指摘している（千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係わる第三者検証委員会、2015、5-10頁）。

第三者委員による報告書に基づけば、同センターにおける医療事故は、高難度な手術を行うに際して、それを安全かつ、適正に実施するための体制、および医療従事者の意識が不十分であったことが主たる要因であると指摘されている。例えば、同センターでは、倫理審査委員会を設置しており、センター内で倫理的課題が発生した際には、倫理審査委員会で話し合うことが義務付けられていた。しかし、今回の

例では、保険適用のない高難度な手術であったにもかかわらず、倫理審査委員会への事前申請はなかった点が問題であったと指摘される（千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係わる第三者検証委員会、2015、11頁）。さらに、こうした制度が機能しなかった背景には、倫理審査委員の構成に問題があったと考えられる。同センターでは、倫理審査委員会に関して「外部委員を複数名置き、その半数以上は、人文・社会科学面の有識者又は一般の立場とする」と規定されていた（千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係わる第三者検証委員会、2015、11頁）。これにより、医師や看護師といった専門職従事者に傾斜した考えを防止することが期待される。しかしながら、実態はこの規定が遵守されておらず、その結果、制度の形骸化を引き起こす要因となったと考えられる。

また、第三者委員会は、手術の方法については「いずれも問題はない」と評価しているが、手術を担当した医師について「必ずしも十分な経験ではなかった可能性がある」また「高難度手術の担当医師として、経験が不足していたと思われる」と指摘している（千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係わる第三者検証委員会、2015、5-10頁）。加えて、第三者委員会が実施したヒアリング調査によれば、腹腔鏡下手術に関して「リスクについて説明されていない」、「聞いた記憶がない」に加え、「手術の方法が腹腔鏡であると知らなかった」などの発言が患者の家族から挙げられた（千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係わる第三者検証委員会、2015、29頁）。このように、手術の方法が適切であったとしても、それを実施するに際して、患者やその家族に正しい説明を行い、同意を得ることが医療従事者には求められており、こうした説明責任は、誰が手術を担当するのか、あるいはどのような方法で手術を実施するのかといった専門的な知識や技術と同様に重要視されなければならないであろう。

第三者委員会の報告書に基づき、千葉県がんセンターの事例の発生要因を分析してみると、「専門職倫理」あるいは「医の倫理」といった語句はあまり見られず、その主な発生要因は、組織における制度の運

用体制、あるいは個々の医療従事者の意識の低さといった組織倫理、個人倫理に関わることでであると指摘されていた。前述のように、専門職従事者は高度な知識や技術を有しており、重要な社会的使命を担っている。だからこそ、そうした知識や技術を扱う上で、特殊な倫理観（専門職倫理）が求められるのである。しかしながら、実際の医療事故の事例を考察してみると、こうした専門職倫理が、どこまで医療従事者の行動に影響を与えているのか疑問をもたざるを得ない。このことに鑑み、次章では、専門職倫理の課題を考察すると共に、この課題を是正するために専門職団体にはどのようなことが求められるのか、その役割を再考していくこととする。

4. 専門職倫理の課題と専門職団体の役割の再考

本稿では、専門職倫理に焦点を当て議論を展開しているものの、これは専門職従事者の個人倫理や組織倫理が低次であり、専門職倫理が高次であるということを示唆するものではない。専門職従事者が歪んだ個人倫理や組織倫理を有することもまた重大な企業（組織）不祥事を引き起こす要因となり得る。

たとえば、2014年6月、群馬大学医学部附属病院（以下、群大病院と表記）において、2009年以降、同一医師によって腹腔鏡下手術を受けた複数の患者が死亡するという事件が発生した。第三者委員会の報告書に基づけば、高難易度な手術にもかかわらず技術が未熟な医師に執刀させていたことから指導体制や管理体制に問題があった可能性があることなどが指摘されている（群馬大学医学部附属病院医療事故調査委員会、2016、30頁）。加えて、最も大きな要因として、組織内の競争意識の存在が挙げられる。

群大病院には、2015年4月に統合するまで、消化器の手術を担当する外科チームが旧第一外科と旧第二外科に分かれており、それぞれが異なる診療体制をとっていた。旧第一外科と旧第二外科では、肝臓手

術件数に大きな違いがないにもかかわらず、医師の数を比較してみると、2007年から2014年までの期間において旧第二外科は旧第一外科の3分の1以下の医師数となっていた。したがって、旧第二外科は少人数で手術に対応せざるを得ない状況だったのである。さらに、2つの診療科の間には潜在的な競争意識が存在しており、同じ診療分野を担っているにもかかわらず、各診療科で起きた合併症や死亡事例について共同で死亡症例検討会を開催したり、再発防止策が共有されたりすることはなく、個々の診療科内の問題として対応する体制となっていた(群馬大学医学部附属病院医療事故調査委員会、2016、31-32頁)。

院内で、同一診療領域を複数の集団が担当すると、限りある資源(人的・物的・財務的)が分散され、それぞれの好みの手技手法で慣習が並存し、標準化されないために患者の安全性が損なわれる可能性があること、また、集団間に無意識のうちに競争意識や対抗意識が生まれ、診療において良好な情報共有や協働関係を築くことができず、その結果、個々の集団ごとの診療の質が低下する可能性があることなど、様々な弊害が生じることとなる。これを防止するために、それぞれの診療科が連携を緊密に行い、起こりうる弊害を最小化にする努力が求められるのである。しかし、群大病院の消化器外科診療においては、同じフロアに患者を収容しながらも、互いに独立した診療体制をとっており、前述のような弊害を長い期間にわたって改善してこなかったことが、本事件の発生要因、そして発覚の遅れに繋がったと考えられる。

群大病院は特殊な事例ではあるが、こうした組織内における特定の集団間、あるいは個人間での競争意識や対抗意識によって、医療従事者間において重要な役割を担う情報共有が機能しないということは十分に考えられる。だからこそ、組織内において大きな権力を有する医師の個人倫理をいかにして「患者の利益」へと常に方向付けられるかが、医療法人にとって重要な課題であろう。

このように特定の集団や個人が自身の利得を追求した結果、重大な企業(組織)不祥事へと発展する事例もあるが、専門職従事者によって

構成される組織にとって、いかに組織倫理、あるいは組織構成員の個人倫理が健全であったとしても、彼（女）らが倫理的課題に直面した際、組織倫理や個人倫理だけでは対応することのできないこともある。こうした特殊な状況において、彼（女）らがどのように行動するべきかという指針を示す点において専門職倫理の意義は大きいといえよう。しかし、千葉県がんセンターの事例をみてみると、その主な発生要因として挙げられるのは組織倫理や個人倫理に関することである。また、群大病院における医療事故においても、院内に同一診療領域を担当する集団が複数あることによる競争意識が引き起こしたコミュニケーションの不足に加え、手術管理体制、麻酔管理体制、医療安全体制、あるいは倫理審査体制など制度の機能不全が主に指摘されている（群馬大学医学部附属病院医療事故調査委員会、2016、8-14頁）。さらに、同調査委員会の構成員をみてみると、日本医師会など専門職団体は関与していない（群馬大学医学部附属病院医療事故調査委員会、2016、79頁）。もちろん、外部の医療従事者、弁護士、あるいは有識者などが関与していることから、「医療」の分野に傾斜した思考を緩和することはできるものの、改めて専門職倫理の重要性および専門職団体の役割を再考する必要がある。

日本医師会は、前述した「医の倫理綱領」によって、医療従事者に専門職従事者としての指針を示している。さらに「医師の職業倫理指針」を発行することにより、セカンド・オピニオンやインフォームド・コンセントの推進、あるいは他の医療関係者との連携などの重要性を主張している⁽⁴⁾。同様に、医師のみならず看護師⁽⁵⁾や薬剤師⁽⁶⁾など他の専門職団体も個々の専門職倫理を踏まえた指針を示している。繰り返しにはなるが、こうした指針を示すことが有意義であることは議論するまでもないであろう。重要なことは、こうした制度が個々の医療法人さらには医療従事者の行動にまで浸透しているかである。

医療とは必ずしも完成された技術ではなく、医療行為の結果が、意に反して患者への不利益となってしまうこともある。さらに言えば、

こうした医療法人における「患者の不利益」とは生死に関わる極めて重要な問題なのである。日本医師会は、違法行為や非倫理的行動を行った医師に対して罰則規定を設けている。しかしながら、医師が患者に与える影響に鑑みれば、こうした事後的対応のみならず、医療事故を未然に防止するためのより具体的な倫理制度を確立する必要がある。また、文化的要因に基づく国や地域ごとの価値観の多様化、あるいは、グローバル化や情報通信技術の進展に伴う価値観の変化によって、医療従事者に求められる専門職倫理はますます複雑化している。このことから、専門職団体が個々の医療法人と同等の制度を確立し、組織倫理や個人倫理の欠如に基づく非倫理的行動を牽制・防止する役割を担う必要がある。そのためには、日本医師会や日本看護協会などの専門職団体と個々の医療法人との対話が不可欠であり、同時に継続的な教育が求められると考える。

5. 専門職倫理の概念拡張

ここまで医療法人における医療事故の事例を踏まえ、専門職倫理の課題ならびに専門職団体の役割を再考することの必要性を主張してきた。第2章で述べたように、専門職の定義に共通することは、①一般的・体系的である高度な専門的知識とそれを実践する技術を体得していること、ならびに②個人の利益ではなく社会的利益を指向する厳格な規範の存在である。したがって、技術革新が進展し、一般的な企業、とりわけ株式会社における従業員に求められる知識や技術のみが向上することによって、彼（女）らを「専門職」と位置付けることは必ずしもかかる定義に該当するとはいえない。

しかしながら、現実の社会における技術革新、とりわけ AI (Artificial Intelligence: 人工知能) 技術は急速に進展・普及しており、我々の生活を大きく変えることが予想される。実際に、これまで単調な作業に限定されていたコンピューター化が、現在では10年前には不可能と考えら

れていた複雑な作業を行うようになっていく。自動車運転の開発がその一例である。2000年代初頭、様々な研究者が自動車の自動運転に関して、「対向車が走行している中で左折を行うことは多くの要因が伴うため、運転者の行動を再現できる一連の規則を見つけ出すことは不可能である」と指摘した。しかし、そのわずか数年後の2010年には、Googleが自動車の完全自動運転の開発に成功したことを発表したのである（Brynjolfsson and McAfee, 2014）。

近年の自動化に関する研究成果は、ビッグデータの利用可能性の拡大と機械学習の進展により、複雑な認知的作業を明確に定義された命題へと変換することが可能になった結果である。先に挙げた自動車のみならず、既存の職業のいくつかは今後AIやロボットによって代替される日もそう遠くはないであろう。他方、いかに技術革新が進展してもより専門的な知識や複雑な技術が求められる職種、あるいは普及したAIやロボットを管理する職種に関しては求められる能力（知識・技術）がますます高度になると考えられる。この意味において多くの職種に関して専門化が進展するといえよう。こうした現実社会の様相に鑑みれば、従来の専門職の定義をより広範に捉える必要がある。なぜなら、職種ごとの専門化が進展すればするほど、職種間での情報交換が困難となり、専門職従事者における問題のひとつである「思考の傾斜」が生じやすくなるからである。

たとえば、医療従事者は、「医療」という専門的かつ高度な知識や技術を有している。加えて、近年の医療技術の高度化の影響を受けて、こうした知識や技術はますます複雑になってきている。こうした中で、医療従事者に求められる「専門家（specialist）」としての専門性が高くなることに比例して、医療法人内における集団の独立性も高くなる。集団の独立性が高くなることで、医療法人を取り巻く組織外部との閉鎖性のみならず、組織内部においても部門間での閉鎖性が生じることとなる。さらに、この組織内部での閉鎖性が専門職従事者の「思考の傾斜」問題を引き起こすのである。

1995年、半導体メーカーであるインテル（Intel Corporation）の当時CEOが、前立腺癌の診断を受けた際、最善の治療法を見出すためにそれぞれ異なる治療法を実践している有名な医師に助言を求めた。この際、医師たち全員が、自分の専門分野における治療法を選択するように強く勧めたのである（Grove、2002、樫村訳、2002、32頁）。この際、医師たちが自身の利益を優先し、患者の利益を軽視する利益相反行為によって、自身の専門分野における治療法を勧めたのであれば当然問題であるが、さらに複雑なことは、患者の利益を優先していたとしても同様の状況が起こりうるということである。すなわち、専門性の高さとそれに伴う組織内部での閉鎖性によって、医師は他の分野における治療法の情報が不足し、自身の専門分野における治療法が最善であると考え、傾斜した思考になってしまう。その結果、自身の利益となる治療法を選択するか、あるいは患者にとって最善の治療法を提案するかといった倫理的問題に直面していることにすら気づかなくなってしまう⁽⁷⁾。

様々な職種における能力（知識・技術）の高度化が進展するほど、こうした「思考の傾斜」問題は生じやすくなる。以下では企業において、かかる問題がひとつの要因となって生じた企業不祥事の事例を取り上げる。

6. 自動車の検査不正からみた「思考の傾斜」問題

2017年9月、国土交通省は日産自動車株式会社（以下、日産と表記）の子会社である日産車体株式会社湘南工場において、完成検査員に任命されていない者が、完成検査員の付き添い等もなく自動車の完成検査に係る各種検査を行っていることを公表した。さらに国土交通省は、湘南工場に対する立入検査に引き続き他の工場ならびに子会社（栃木工場、追浜工場、日産九州および日産車体九州、オートワークス京都）の調査も行ったところオートワークス京都を除く工場と同様に完成検査の資格

を有さない者が検査していたことが発覚した（西村あさひ法律事務所、2017、10頁）。

こうした問題の背景には、完成検査を行うことのできる人員の不足がしばしば指摘されるが、第三者委員会（西村あさひ法律事務所）の調査によれば、追浜工場では現在と比較し、完成検査のラインに余裕のあった1989年頃から資格を有さない者による検査は行われており、技能に習熟してさえいれば、資格の有無に関係なく完成検査を行っても良いといった思考が広く浸透していたと指摘されている（西村あさひ法律事務所、2017、30頁）。さらに同委員会が従業員を対象に行ったヒアリング調査によれば、工場内の従業員は「完成検査員の資格よりも、習熟した検査員が検査しているかがより重要であり、検査員が習熟期間を経て見極めに合格した段階で、一人で作業することについては、それほど問題であるとの認識はなかった」、また、「検査に習熟して、見極めに合格すれば一人前であり、完成検査員の資格の有無は問題でないと思っていた」、「見極めが済んでいる人は、完成検査員と同等の能力があるという認識だった。」などと述べていたことが明らかになった（西村あさひ法律事務所、2017、31頁）。

かかる企業不祥事に鑑み、日産では完成検査の資格を有する人員配置の見直し、資格を有するまでのプロセスの見直しに加え、関係子会社を含む企業全体で従業員の意識を変えていかななくてはならないことを改善策として公表した。

しかし、そのわずか1年後の2018年7月に出荷前の自動車の排ガスや燃費の測定におけるデータ改ざんが行われていたことが発覚した（朝日新聞、2018年7月10日付、朝刊）。日産における度重なる企業不祥事の要因として、個々の従業員が逼迫した労働環境において自身のノルマを最優先に考え、倫理が後退してしまうという彼（女）らの個人倫理の問題、あるいは組織（工場）全体で資格を有することの意味を軽視してしまったが故に、不正が起きていることにすら気付かないといった組織倫理の問題があることは確かである。しかしながら、今回の事

例のように高度な知識や技術が求められる職場では、外部との閉鎖性、あるいは組織の独立性が強くなる傾向にある。すなわち、第5章で取り上げたように、専門的な知識や技術を有する者の間で外部との認識や考え方のズレが生じ、これが「思考の傾斜」問題を引き起こすのである。加えて、前述した個人倫理や組織倫理の問題がなく、仮に企業やそこで働く従業員が健全な個人倫理や組織倫理を有していたとしても、(専門職の定義を広く捉えた上での) 専門職従事者が「思考の傾斜」問題によって誤った行動をとってしまう危険を完全に払拭することは困難であろう。だからこそ、こうした高度な知識や技術を要する様々な職種に従事する者が組織外部とのコミュニケーションを図ることのできるよう専門職団体を設ける必要があると考える。

しかしながら、単に専門職団体を設けるだけでは、日本医師会など既存の専門職団体と同様の課題に直面することは自明であろう。ここで重要なことは、企業(あるいは組織)と専門職団体との「対話」・「関与」である。専門職団体が単に具体的な行動を規定した制度を確立し、その実践を企業に求めたとしても、制度の上にさらに制度を重ねることに終止してしまう。したがって、企業が適合・調和することの倫理制度を確立し、仮に企業における組織倫理や専門職従事者らの個人倫理が歪んでしまった場合に、それを修正し、非倫理的行動を牽制することに効果的な専門職倫理を企業と専門職団体とが協調してつくりあげていくことが必要であろう。

Epstein (1996) は、経営倫理の実践には公的規制と自主規制の相互に結びつけられることが重要であると述べている(エプスタイン著、中村ほか訳、1996、178頁)。公的規制とは政府によって確立され、施行される諸基準である。一方、自主規制とは、組織が単独で整備・確立する倫理制度のみならず、業界団体や専門職団体が確立する特定の組織に適用される規制も含まれる(エプスタイン著、中村ほか訳、1996、179-182頁)。したがって、企業において経営倫理を実践していくためには、政府、専門職団体との相互コミュニケーションを通じて、既存の制度

のあり方を見直し、専門職従事者らが倫理的行動を実践するための基盤となる、組織倫理、個人倫理、そして専門職倫理の統合を図ることが重要であろう。その上で、専門職従事者らは、様々なステイクホルダーとの「対話」・「関与」によって、相互理解を深めていくことに努めることが企業不祥事の防止へと繋がると思う。

7. むすびにかえて

野村総合研究所が2015年に行った調査によれば、今後数十年にわたって、日本における被雇用者の49%はAIやロボットに代替される可能性が高いとされている⁽⁸⁾。加えて、この調査では、自動化可能性が最も高い職種(表1)と自動化可能性が最も低い職種(表2)を挙げている。

これらの表からもわかるように、自動化可能性の低い職種の多くは、既存の専門職の定義にも該当する職種が多い。他方、自動化可能性の高い職種は比較的単調な作業を主としている。つまり、芸術家など創造性が求められる職種を除けば、高度な知識や技術の求められる広い意味での専門職は、AIやロボットが普及しても社会に残り、今後誕生する職種の多くも同様に高い専門性が必要とされると予想される。かかる理解に鑑み、本稿では専門職倫理に焦点を当て、これが一部の企業や組織にのみ該当する局所的な問題ではなく、より多くの企業や組織に専門職倫理が求められるようになることを指摘した上で、専門職団体の役割ならびにその課題を考察してきた。

表1 自動化可能性が最も高い職種

職種名	自動化可能になる確率
電車運転士：(Train Drivers)	99.8%
経理事務員：(Accounting Clerks)	99.8%
検針員：(Meter Reading Workers)	99.7%
一般事務員：(General Administrative Clerks)	99.7%
包装作業員：(Packing Workers)	99.7%
路線バス運転者：(Route Bus Drivers)	99.7%
積卸作業員：(Loading and Unloading Workers)	99.7%
梱包工：(Balers)	99.7%
レジ係：(Cashiers)	99.7%
製本作業員：(Binding Workers)	99.7%

表2 自動化可能性が最も低い職種

職種名	自動化可能になる確率
精神科医：(Psychiatrists)	0.1%
国際協力専門家： (International Cooperation Experts)	0.1%
作業療法士：(Occupational Therapists)	0.1%
言語聴覚士：(Speech Therapists)	0.1%
産業カウンセラー：(Industrial Counselors)	0.2%
外科医：(Surgeons)	0.2%
はり師・きゅう師： (Acupuncturists and Moxibutionists)	0.2%
盲・ろう・養護学校教員： (Special Education Teachers)	0.2%
メイクアップアーティスト：(Make-up Artists)	0.2%
小児科医：(Pediatricians)	0.2%

出所：野村総合研究所（2015）「日本におけるコンピューター化と仕事の未来」11頁。<https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/journal/2017/05/01J.pdf?la=ja-JP&hash=6B537BB1EB48465D0AF4A3EA1B1138809F916683>（最終アクセス：2019年6月4日）。

医療従事者や弁護士など従来の専門職の定義に該当する職種では、専門職団体を設けるとともに、組織内制度でも専門職従事者が陥る問題を是正する仕組みを構築してきた。たとえば、第3章で取り上げた

千葉県がんセンターでは、医療従事者の専門性による「思考の傾斜」問題を防止するために、倫理的問題が発生した際に、それを話し合う制度として倫理審査委員会を設置しており、その構成に関して「外部委員を複数名置き、その半数以上は、人文・社会科学面の有識者又は一般の立場とする（千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係わる第三者検証委員会、2015、11頁）」と規定していた。しかし実際には、その運用に問題があることもあり、重大な医療事故を引き起こすこととなった。こうした組織内部で生じうる、専門職、あるいは集団における「思考の傾斜」問題をどのように緩和させるのかという仕組み（制度）を構築することに加え、それをいかにして機能させるのかという運用体制まで含めた議論を行うことが、企業や組織が経営倫理を実践していく上で重要な課題事項であろう。

本稿では、「専門職」を広い意味で捉えつつ、これをひとつの枠組みで議論を展開してきた。これにより、専門職倫理における課題（とりわけ、「思考の傾斜」問題）が決して局所的な問題ではないことを指摘した点に意義があると考えられる。他方で、「専門職」を広い意味で捉えることによって、比較可能性の確保という点において課題が残ることも事実である。たとえば、本稿において取り上げた医療従事者と自動車の検査員とでは、職務内容、職務知識、そして倫理意識が大きく異なる。その結果、これら2つの職種を「専門職」の枠組みの中で比較することの客観的な論拠が弱くなっていると指摘されよう。このことに鑑み、再度、「専門職」の概念範囲を吟味する必要がある。

加えて、前述した職種によって求められる専門職倫理が異なること、あるいは技術革新がさらに進展することで社会がより複雑になることによって、異なる専門職従事者間での利害が対立した際の対応にまで議論を進めることができなかつた点も課題であろう。このことは、いかに専門職倫理が求められようと、私有財産制度に基づき、株主利益の最大化を経営の重要課題のひとつと位置付ける企業と、社会的使命の遂行を第一の課題と位置付ける医療法人をはじめとする非営利組織

にも同様のことがいえよう。しかしながら、経営者や組織の管理者とその組織に属する個々のメンバーとが相互に経営倫理の重要性を理解し、組織と個人のどちらかが一方的に組織倫理を形成していくのではなく、相互コミュニケーションを通じて「共創 (co-creation)」していくことの重要性を認識することが、経営倫理を実践する第一歩であると考えられる。

参考文献

- ・ Barber, B. (1965), Some Problems in the Sociology of the Profession in S. Lynn (ed), *The Profession in America*, pp.5-20.
- ・ Barnard, C. I., (1938), *The Functions of the Executive*, Harvard University Press.
- ・ Brynjolfsson, E., and McAfee, A. (2014), *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, WW Norton & Company.
- ・ Grove, A. S. (2002), *Swimming Across: A Memoir*, New York, Grand Central. (樫村志保訳 (2002) 『僕の起業は亡命から始まった—アンドリュー・グローブの半生の自伝』日経 BP 社)。
- ・ Werhane, P. H., Hartman, L. P., Archer, C., Englehardt, E. E., and Pritchard, M. S. (2014), *Obstacles to Ethical Decision-Making: Mental Models, Milgram and the Problem of Obedience*, Cambridge.
- ・ Morland, M. P. (2008), *Business Ethics as Practice*, Cambridge University Press.
- ・ エプスタイン著、中村瑞穂、風間信隆、角野信夫・出見世伸之、梅津光弘訳 (1996) 『企業倫理と経営社会政策過程』文眞堂。
- ・ 桑田耕太郎 (1983) 「組織学習の理論—その概念と課題—」『東京大学経済学研究』26号、1-10頁。
- ・ 桑田耕太郎、田尾雅夫 (1998) 『組織論』有斐閣アルマ。
- ・ 群馬大学医学部附属病院医療事故調査委員会「群馬大学医学部附属病院医療事故調査委員会報告書」2016年7月27日。
- ・ 鈴木貴大 (2018) 「経営倫理研究における行動倫理学アプローチの意義と課題」『商学研究論集』第49号、明治大学大学院商学研究科、33-48頁。
- ・ 千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係る第三者検証委員会「千葉県がんセンター腹腔鏡下手術に係る第三者検証委員会報告書」2015年7月15日。
- ・ 中村瑞穂 (1975) 『経営管理論序説』亜紀書房。
- ・ 中村瑞穂 (1994) 「企業経営と現代社会」丸山恵也、権泰吉『現代企業経

営一理論と実態一』ミネルヴァ書房。

- ・西村あさひ法律事務所「調査報告書（車両製造工場における不適切な完成検査の実施について）」2017年11月17日。
- ・野村総合研究所（2015）「日本におけるコンピューター化と仕事の未来」。
- ・山口厚江（2005）『高齢者介護ビジネスの社会的責任』文真堂。
- ・山下洋史（2005）『情報・知識共有を基礎としたマネジメント・モデル』東京経済情報出版。

参考 URL

- ・日本医師会 HP 「医の倫理綱領」。
<http://dl.med.or.jp/dl-med/doctor/rinri2000.pdf>（最終アクセス日：2019年5月18日）。
- ・日本医師会 「医師の職業倫理指針 [第3版]」、2016年10月。
<http://dl.med.or.jp/dl-med/teireikaiken/20161012.2.pdf>（最終アクセス日：2019年5月10日）。
- ・日本看護協会 「看護者の倫理綱領」。
https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/rinri/code_of_ethics.pdf（最終アクセス日：2019年5月10日）。
- ・日本薬剤師会 「薬剤師倫理規定」。
<http://www.nichiyaku.or.jp/assets/pdf/FIP2014-Ethics-J.pdf>（最終アクセス日：2019年5月10日）。

新聞・記事

- ・朝日新聞 「25% が外部委員不在 医療事故調査の病院報告」2016年11月3日付、朝刊。
- ・日本経済新聞 「腹腔鏡手術『10例に問題』がんセンター 11人死亡 千葉県の第三者委」2015年3月31日付、北海道朝刊。
- ・日本経済新聞 「拠点病院指定更新せず 千葉県がんセンター 腹腔鏡死亡で」2015年4月15日付、沖縄夕刊。
- ・朝日新聞 「日産、不正の連鎖、無資格検査の発覚後もデータ改ざん」2018年7月10日付、朝刊。

- (1) たとえば、桑田と田尾（1998）は、組織における個人は「人間そのものではなく、人間が提供活動や諸力である」と論じ、個人のもつ信念や価値観とその活動とを区別することの重要性を主張している（桑田、田尾、1998、20頁）。
- (2) たとえば、医師による人体の切開行為、薬剤師による危険薬物の取り扱いなどである。
- (3) 日本医師会 HP 「医の倫理綱領」を参照。

<http://dl.med.or.jp/dl-med/doctor/rinri2000.pdf>（最終アクセス日：2019年5月18日）。

- (4) 詳しくは、日本医師会「医師の職業倫理指針 [第3版]」、2016年10月を参照されたい。

<http://dl.med.or.jp/dl-med/teireikaiken/20161012.2.pdf>（最終アクセス日：2019年5月10日）。

- (5) 日本看護協会「看護者の倫理綱領」。

https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/rinri/code_of_ethics.pdf（最終アクセス日：2019年5月10日）。

- (6) 日本薬剤師会「薬剤師倫理規定」。

<http://www.nichiyaku.or.jp/assets/pdf/FIP2014-Ethics-J.pdf>（最終アクセス日：2019年5月10日）。

- (7) 行動倫理学の分野においてこれを「自己中心主義のバイアス」と呼ぶ。詳しくは、鈴木貴大（2018）「経営倫理研究における行動倫理学アプローチの意義と課題」『商学研究論集』第49号、明治大学大学院商学研究科、33-48頁を参照されたい。

- (8) 野村総合研究所（2015）「日本におけるコンピューター化と仕事の未来」5頁を参照。<https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/journal/2017/05/01J.pdf?la=ja-JP&hash=6B537BB1EB48465D0AF4A3EA1B1138809F916683>（最終アクセス日：2019年6月4日）。

The Quality of Local Government and Firm Strategy: The Case of Japanese Divestment in China*

Sho Haneda⁺

Article
June 2019

Introduction

As has been documented, economic growth in China has been driven by its export and inward foreign direct investment (FDI) in recent years (Cole et al. 2009: 1494). Hagiwara (2015) shows that the annual FDI into China is around 110 billion U.S. dollars during 2011–2014. However, the distribution of the inward FDI may be changing due to differences in the quality of local governments and the frequent labour strikes in China. From Japan's perspective, the wage gap between Japan and China has been gradually decreasing, thus the incentive to transfer plants in China to other countries may be growing. Because of such changes, it is possible that the number of Japanese firms exiting China has started to increase (Hagiwara 2015: 12).

On the one hand, as a divestment by a firm refers to the closure of a subsidiary in a host country, it is often seen as a negative event (Boddewyn 1983). Since there are differences in culture, society, policy, among other aspects, between home and host countries, it may be difficult

to accommodate the business environment in another country. On the other hand, recent studies have recognised divestment as one of many firm strategies that take into account the firm's characteristics. Although the research field of divestment is recognised as one of the most important in international trade and management, it seems that only a small number of studies have conducted empirical analyses on the topic (Pattnaik and Lee 2014, Song 2014, Belderbos and Zou 2009). Furthermore, most such studies only take into account a specific industry or use aggregate data, which cannot reflect differences among sectors. The purpose of this paper is to conduct an econometric analysis using data from Japanese firms in both the manufacturing and service sectors to fill this gap.

Our findings are fourfold. First, we find that local government efficiency might not be an important determinant of divestment by Japanese firms. This may be due to the fact that these firms had chosen locations with better quality local governments when originally investing in China, which implies that few Japanese companies will be found in provinces with poorer social infrastructure efficiency (Cole et al. 2009). Second, we find that a higher average wage may increase the likelihood of Japanese plant closures in China. Third, we find that firms that have plants in other countries tend not to be exiting compared with those without such other country plants. This may be explained by the results from Song (2014) indicating that headquarters controls the production volume of each plant when suffering from negative economic shocks such as a rise in production costs. Finally, this third finding applies, in general, to firms in manufacturing sectors.

The remainder of this paper is organised as follows. Section I summarises related studies and presents our hypothesis development while section II reviews our dataset. In section III, we conduct an empirical analysis and the last section concludes.

I. Literature review and hypothesis development

In this section, we summarise results from previous studies on divestment and clarify the gap we fill. First, theoretical works that explore the mechanism of divestment are reviewed. Second, we summarise empirical studies on the determinants of divestment. Finally, our hypotheses that will be tested in the empirical analysis are explained.

1. Literature review

1.1 Divestments as firm strategy

In the field of international trade, there have been a variety of studies on the relationships among firm heterogeneity, export, and FDI⁽¹⁾. However, it seems that little attention has been paid to the topic of divestment in international trade and management in both theoretical and empirical studies. In this subsection, we summarise the results of related studies and construct our hypotheses to be tested in our quantitative analysis section.

Primary studies seem to recognise divestments as failures. Boddewyn (1983) points out that there are differences in features such as politics, society, and culture between home and foreign countries. Thus, foreign divestments may be highly likely due to such heterogeneities and may cause difficulties in assessing firm performance. However, recent studies tend to view divestment as a strategic option in the international division of labour, which means that companies decide to divest to maximise their profits. Furthermore, although a divestment decision may play an important role in international business, the study of this topic might have been neglected (McDermott 2010).

Many studies have conducted empirical analyses on the footloose

effect, which states that multinational companies can more flexibly transfer their production facilities or subsidiaries from their home country to another host country (Inui et al. 2009, Beveren 2007, Görg and Strobl 2003). Since multinational firms have the experience and profits that can cover the fixed costs of FDI, they are highly likely to redeploy their plants when they suffer from negative economic shocks. Although footloose multinationals have been explored, the determinants of divestment or the closures of subsidiaries have not been investigated.

There are a few studies that have conducted empirical research considering both macroeconomic factors and firm specific characteristics (Amankwah-Amoah et al. 2013, Chung et al. 2010, Belderbos and Zou 2009, Belderbos and Zou 2006). We review two papers as main reference works as follows.

Pattnaik and Lee (2014) investigate the effects of nine series of distance, for example, politics, culture, and the business environment, on the foreign plant and subsidiary divestment decision using data from 2,435 Korean subsidiaries in 67 countries over the period 2000–2010. They test three hypotheses in their work. The first covers a variety of distance measures and states that each distance variable has a positive impact on divestment by Korean multinational enterprises. The second states that the effect of distance measures on divestment is stronger among firms that enter foreign markets through joint ventures. The third is on firm performance. The hypothesis states that, in general, more productive firms do not exit the market and the distance effects on closure are weaker among these firms. Using a Cox proportional hazard rate model, they test all hypotheses as well as their results are consistent with this hypothesis. Nevertheless, they do not take into account industrial characteristics in their study.

Song (2014) explores the connection between network effects and the divestment decisions of 101 Korean manufacturing firms in 31 countries

using data for 1,560 plants in labour intensive industries for the period 1990–2008. The study tests two hypotheses. The first is that the volume of intra-firm transactions negatively affects the possibility of exit when local production costs rise. The second is that the higher the intra-firm trade, the lower the likelihood of divestment when the difference in labour costs between the home and host countries is larger. Although the results support the hypotheses, it should be noted that the study only focuses on labour intensive industries and does not mention cross-industrial differences regarding the network effects among multinational firms.

1.2 The quality of local governments

In the studies investigating the public choice theory, there are a number of studies on the connection between the quality of government, for instance policies and the frequency of corruptions, and economic outcomes such as investment and economic growth (Johnson et al. 2011, Swaleheen 2011, Méon and Sekkat 2005). For instance, Johnson et al. (2011) empirically show that corruptions negatively affects economic growth using American state level data. They employ political and governance data as instrument variables controlling for an endogeneity between corruption and economic growth. As Hagiwara (2015) states that the difference in the quality of local government and policy may change the distribution of FDI when firms determine their locations in China. However, the number of studies empirically examining how the level of local government and policy affect divestments of firms seems relatively small, even though also the event might decrease the size of local market and economic growth. Thus, the paper intends to quantify the effect of the quality of local government on divestments in China as a firm strategy.

To fill these gaps, we conduct empirical analyses in section III. In the next subsection, we explain the hypotheses tested in our study.

2. Main hypothesis development

In this subsection, we discuss our hypotheses regarding divestment, which are based on previous studies. There are three main hypotheses in this paper and they include both firm and regional characteristics. First, macroeconomic factors concerning production costs are one determinant of both FDI and divestment (Chung et al. 2010). The rise in the local wage means an increase in production costs. Since firms prefer a lower factor price, for example, wage or rent, higher production costs lead to a higher rate of plant closures. Second, controlling the volume of production in each plant is one key strategy for headquarters (Song 2014). Since the fixed costs of exit of a subsidiary are quite high, managers may avoid payment of such expenditures. To do so, managers control the quantity of production among their plants. Thus, the number of subsidiaries owned decreases the likelihood of divestment. Third, the second point may differ among sectors. As it is more difficult to adjust the operation between affiliates in service industries, the network effects may occur only in manufacturing sectors. Subsequently, we test the following three hypotheses in the empirical section:

Hypothesis 1: The higher the production costs in a host country, the higher the likelihood of divestment.

Hypothesis 2: In general, a firm with more plants in other countries tends not to divest in the host country.

Hypothesis 3: Regarding hypothesis 2, this effect does not apply to service industries.

II. Data

To conduct the empirical study to test the hypotheses, we collect firm- and province-level data from various sources for the period 2008–2014⁽²⁾. In this section, we explain the characteristics of our dataset and the Japanese divestment trend in China.

1. Japanese divestment in China

To explore the determinants of Japanese divestment in China, we need to analyse firm-level data that include records of firm features and locations in China. For a dependent variable, which is the activity of divestment in each year, in our estimation, we use the information from *Kaigai Shinshutsu Kigyo Souran 2007-2014, Toyo Keizai Shimposha*. From this source, we can access the statistics on, for example, the investors and subsidiaries, date of investment and divestment, industry, the number of employees, and addresses of subsidiaries. Employing those variables, we can identify the place and date of Japanese divestments by firm, industry, and region.

The number of Japanese divestments in China is summarised in Table 1. There are mainly three findings in terms of the characteristics of Japanese firm divestment. First, the numbers of closures in 2009 and 2010 are larger than those in other periods, which indicates that the financial crisis in 2008 and 2009 negatively affected the performance of Japanese plants, leading them to close. Second, there is an inequality in the distribution of the closures of Japanese plants in the provinces in China. For instance, the top five divestment provinces are Shanghai (90), Guangdong (36), Jiangsu (33), Zhejiang (16), and Shandong (14), while there are many provinces where no Japanese firm divested during the period: Inner Mongolia, Heilongjiang,

Table 1: The number of Japanese divestments by province

Province	Year							Total	The number of Japanese Investments in 2008 (stock)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Beijing	1	3	2	1	0	1	1	9	1,591
Tianjin	0	2	2	1	2	3	2	12	1,239
Hebei	0	0	0	0	0	1	0	1	307
Shanxi	0	1	0	0	0	0	0	1	2
InnerMongolia	0	0	0	0	0	0	0	0	49
Liaoning	1	2	1	1	2	3	2	12	1,573
Jilin	0	1	0	0	0	0	0	1	107
Heilongjiang	0	0	0	0	0	0	0	0	28
Shanghai	15	23	13	6	14	10	9	90	10,142
Jiangsu	1	10	4	7	1	4	6	33	4,353
Zhejiang	3	2	5	2	3	0	1	16	1,323
Anhui	1	1	1	0	0	0	0	3	146
Fujian	0	0	2	1	1	1	0	5	357
Jiangxi	0	0	0	0	0	0	0	0	28
Shandong	3	2	5	3	1	0	0	14	1,299
Henan	0	2	0	0	0	0	0	2	109
Hubei	0	3	0	0	0	0	0	3	202
Hunan	0	0	0	1	0	0	0	1	88
Guangdong	3	8	8	3	2	5	7	36	4,141
Guangxi	0	0	0	2	0	0	0	2	57
Hainan	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Chongqing	0	1	1	0	2	0	0	4	155
Sichuan	0	0	1	0	0	0	0	1	185
Guizhou	0	0	0	0	0	0	0	0	28
Yunnan	0	0	0	0	0	0	0	0	70
Shaanxi	0	0	0	1	0	0	0	1	130
Qinghai	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Ningxia	0	0	0	0	0	0	0	0	21
Xinjiang	0	0	1	0	0	0	0	1	24
Total	28	61	46	29	28	28	28	248	27,775

Source: *Kaigai Shinshutsu Kigyo Souran 2008-2014, Toyo Keizai Shimposha.*

Note: This table shows the distribution of Japanese divestments in China. The divestment variable includes both the number of plant closures and the subsidiaries that are merged by a third company. There is the difference in the number of Japanese investments in 2008 between table 1 and table 2 as some firms only provide the information on location or industry.

Jiangxi, Hainan, Guizhou, Yunnan, Qinghai, and Ningxia. This fact implies that provincial characteristics may affect the divestment decision of Japanese firms. Furthermore, it could be the case that the distribution of Japanese divestments differs across sectors. To check this, we divide the Japanese plant closures by sector and year.

Table 2: The number of Japanese divestments by industry

Sector									The number of Japanese Investments in 2008 (stock)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	
Manufacturing	13	38	26	17	14	14	16	140	16,474
Rubber and leather	0	0	1	0	0	0	0	1	465
Other manufacturing	0	1	1	0	0	0	0	2	572
Pulp and paper	0	0	1	0	0	0	0	1	241
Chemical and pharmaceutical	1	7	4	6	2	4	5	29	2,619
Machinery	2	3	3	1	0	2	0	11	2,273
Metal products	0	3	2	1	0	0	0	6	793
Automobile parts	2	8	5	0	3	1	1	20	2,049
Grocery	2	1	1	1	2	0	2	9	861
Precision mechanical equipment	0	1	0	1	0	1	0	3	404
Textile industry	1	4	5	1	2	2	2	17	1,506
Steel industry	2	1	1	1	0	0	0	5	414
Electrical and electronic equipment	2	4	2	5	5	4	5	27	3,319
Ceramic manufacture, soil and stone, and glass	0	1	0	0	0	0	1	2	506
Non-ferrous metal	1	5	0	0	0	0	1	7	452
Service industry	15	22	20	12	14	14	11	108	9,614
Consulting and market research	0	0	1	1	2	1	1	6	261
Other services	0	0	4	0	1	0	0	5	381
Other transportation and transportation services	2	1	1	1	1	1	1	8	659
Other wholesale trade and trade	2	1	1	0	1	0	0	5	1,069
Leisure and entertainment	0	0	0	1	0	0	0	1	88
Chemical and pharmaceutical wholesale	0	0	1	0	0	0	0	1	591
Planning , development, and research	0	2	1	0	0	2	1	6	292
Machinery wholesale	2	0	2	0	0	2	0	6	934
Metal products wholesale	0	2	0	0	0	0	0	2	116
Finance	1	0	0	0	0	0	0	1	36
Construction and contractors	2	1	1	1	0	0	1	6	333
Automobile and parts wholesale	0	1	1	0	0	0	0	2	348
Publishing and printing	0	0	0	0	0	1	0	1	76
Retailing	2	0	1	0	0	0	0	3	208
Information services (including software)	1	3	1	1	5	1	4	16	1,046
Staffing industry	0	1	0	0	0	0	0	1	51
Precision equipment wholesale	0	1	0	1	2	0	1	5	282
Textile products wholesale	0	0	1	0	0	1	0	2	310
Warehouse and logistics -related industry	0	3	1	2	0	0	0	6	612
Steel products wholesale	0	1	0	0	0	0	0	1	128
Electrical and electronic equipment wholesale	2	2	3	2	1	5	2	17	1,395
Agricultural and marine products and food wholesale	0	2	0	1	0	0	0	3	92
Non-ferrous metals wholesale	1	0	0	0	0	0	0	1	43
Real estate business	0	1	0	0	0	0	0	1	149
Wood , furniture, pulp and paper wholesale	0	0	0	1	1	0	0	2	114

Source: *Kaigai Shinshutsu Kigyō Souran 2008-2014, Toyo Keizai Shimposha.*

Note: This table shows the distribution of Japanese divestment in China. The divestment variable includes both the number of plant closures and the subsidiaries that are merged by a third company. There is the difference in the number of Japanese investments in 2008 between table 1 and table 2 as some firms only provide the information on location or industry.

Table 2 summarises the number of divestments by Japanese firms by industry and year⁽³⁾. First, firms in the manufacturing industry seem more likely to divest than those in the service industry (138 and 108, respectively). This implies that firms in manufacturing may be more flexible in terms of divesting their plants. Second, even within both industries, there is a variation in Japanese divestment. This implies that we should consider industrial characteristics in our empirical analysis. Next, we check provincial characteristics, namely, local government efficiency in China.

2. Provincial characteristics in China: the quality of local governments

Now, we review the features of the provinces in China. As the divestment decision can be affected by macroeconomic factors, such as market size and wage, we need to consider these conditions in the empirical section. Furthermore, political factors are also important for the FDI decisions of multinational enterprises (Cole et al. 2009). To quantify the efficiency of Chinese local governments, we employ the method developed by Tang et al. (2014). The results are reported in Table 3.

Table 3 represents the provincial characteristics regarding government efficiency. A higher value of the standardised measure (STD) means that the local government is more efficient. From the table, we can see that the top five provinces in 2013 are Beijing, Jiangsu, Shandong, Shanghai, and Tianjin, while the bottom five regions are Yunnan, Sichuan, Gansu, Hainan, and Guangxi. This indicates that the eastern provinces might have more organised local governments than the central and western provinces. Cole et al. (2009) state that where the quality of local governments is worse, the value of inward FDI is lower as well. Therefore, there is a possibility that where there are more efficient local

Table 3: Government efficiency index by province

Province	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	STD	Rank	STD	Rank	STD	Rank	STD	Rank	STD	Rank	STD	Rank	STD	Rank
Beijing	0.70	1	0.74	2	0.49	3	4.37	1	4.76	1	4.36	1	4.35	1
Tianjin	0.35	5	0.19	8	0.18	8	1.79	5	2.38	4	1.63	4	1.40	5
Hebei	0.11	10	0.1	11	0.10	12	0.86	9	0.03	15	-0.36	17	0.10	14
Shanxi	-0.03	16	-0.07	17	-0.07	16	-0.36	18	-0.48	17	-0.05	15	0.28	12
InnerMongolia	0.14	9	0.08	13	0.09	13	0.11	13	0.28	12	0.31	9	0.51	9
Liaoning	0.29	6	0.3	5	0.33	5	0.72	10	0.65	10	0.26	13	0.36	11
Jilin	0.07	11	0.11	10	0.15	9	1.00	7	1.12	8	1.27	7	1.00	7
Heilongjiang	0.16	8	0.26	6	0.21	7	0.66	11	0.05	14	0.28	11	0.70	8
Shanghai	0.68	2	0.75	1	0.56	2	2.82	2	2.42	3	2.20	3	1.58	4
Jiangsu	0.43	3	0.51	3	0.59	1	2.35	3	2.49	2	2.59	2	2.71	2
Zhejiang	0.39	4	0.37	4	0.40	4	1.16	6	1.41	6	1.77	4	1.39	6
Anhui	-0.14	20	-0.19	22	-0.07	16	-1.16	24	-1.09	23	-0.44	18	-0.91	22
Fujian	-0.13	19	-0.15	21	0.04	14	0.10	14	0.06	13	-0.01	14	-0.43	17
Jiangxi	-0.15	21	-0.19	22	-0.11	19	-1.33	25	-1.22	24	-1.29	26	-0.93	23
Shandong	0.29	7	0.21	7	0.31	6	1.92	4	1.63	5	1.68	5	1.98	3
Henan	-0.15	22	-0.12	19	-0.15	22	-1.45	27	-1.39	27	-1.03	23	-0.99	24
Hubei	-0.09	18	-0.09	18	-0.11	19	-0.28	16	-0.61	18	-0.35	16	-0.30	16
Hunan	-0.15	23	-0.21	24	-0.19	24	-0.32	17	-0.80	20	-0.47	19	-0.81	20
Guangdong	0.03	12	0.09	12	0.12	11	-0.07	15	0.42	11	0.31	8	0.26	13
Guangxi	-0.28	27	-0.31	28	-0.29	28	-0.92	22	-1.62	28	-1.49	28	-1.35	27
Hainan	-0.24	25	-0.13	20	-0.25	27	-1.52	28	-1.30	25	-1.45	27	-1.38	28
Chongqing	-0.30	28	-0.26	26	-0.23	26	-0.77	20	-0.68	19	-0.62	20	-0.54	19
Sichuan	-0.18	24	-0.24	25	-0.09	18	-1.35	26	-0.93	22	-0.79	21	-0.84	21
Guizhou	-0.53	30	-0.46	30	-0.55	30	-2.36	31	-2.42	31	-1.80	29	-1.81	30
Yunnan	-0.37	29	-0.29	27	-0.20	25	-2.20	29	-2.23	29	-2.03	31	-1.99	31
Tibet	-0.59	31	-0.84	31	-0.84	31	0.90	8	0.67	9	-1.05	24	-0.52	18
Shaanxi	0.01	13	0.15	9	0.13	10	-0.78	21	-0.12	16	0.27	12	-0.07	15
Gansu	-0.24	26	-0.39	29	-0.32	29	-2.36	30	-2.39	30	-1.91	30	-1.72	29
Qinghai	-0.02	15	0	15	-0.01	15	-1.08	23	-0.85	21	-0.91	22	-1.14	25
Ningxia	-0.07	17	-0.02	16	-0.14	21	-0.63	19	-1.37	26	-1.18	25	-1.35	26
Xinjiang	0.01	13	0.03	14	-0.17	23	0.21	12	1.14	7	0.28	10	0.46	10

Note: STD values in this table show the efficiency of local governments in China. A higher STD value indicates that the local province government is more efficient. The STD measure is calculated using data from the China Statistical Yearbook 2008-2014, National Bureau of Statistics of China. See Tang et al. (2014) for more details

governments, there is a lower likelihood of divestment. In the next section, we explain the specification of our econometric analyses.

III. Empirical analysis

1. Empirical methodology and descriptive statistics

In this section, we explain the specifications of our empirical analysis and discuss the results from the estimations. First, we describe the equations to be estimated by the Cox proportional hazard model⁽⁴⁾. Second, descriptive statistics are summarised. Finally, empirical results are presented and compared with our hypotheses.

1.1 Survival function, hazard function, and Cox proportional hazard model

1.1.1 Kaplan Meier estimation

Survival analysis has been used in medical investigations and the method has been employed as well in economics. One of the most frequently used models is the Kaplan-Meier model. In the model, the survival function is written as:

$$S(t) = p(T \geq t) \quad (1)$$

where T and t denote random variables that associate time with the failure event and the time the firm has survived in the market, respectively. Then, the non-parametric estimation of the survival function can be driven by the Kaplan-Meier estimation:

$$\hat{S}(t) = \prod_{t_j \leq t} \left(\frac{n_j - d_j}{n_j} \right) \quad (2)$$

where n_j indicates the number of firm-province pairs at risk in time t_j and d_j denotes the number of firm-province pairs whose firms exit the market. In addition, the hazard function can be viewed as an alternative way to express the hazard function (rate) as follows:

$$h(t_j) = p(T=t_j | T \geq t_j). \quad (3)$$

Furthermore, the hazard function for the non-parametric estimation is defined as

$$\hat{h}(t_j) = \frac{d_j}{n_j}. \quad (4)$$

Finally, the specific relationship between survival and the hazard functions is expressed as

$$\hat{S}(t) = \prod_{t_j \leq t} (1 - \hat{h}(t_j)). \quad (5)$$

The Kaplan-Meier estimation can capture the relationship between macro- and firm-level factors and firm divestment; however, it seems difficult to quantify the impact of those variables on the firm's choice. Therefore, this paper employs the Cox proportional hazard model to investigate how economic and political factors affect the likelihood of Japanese firm divestment in China.

1.1.2 Cox proportional hazard model

Cox (1972) developed the Cox proportional hazard model, which is written theoretically as:

$$h(t | x_i) = h_0(t) e^{\beta x_i} \quad (6)$$

where x_i denotes the firm-province variant covariates and β indicates an estimated parameter. In this specification, $h_0(t)$ is the baseline hazard rate function and it is non-parametric and left unestimated. The baseline hazard is presented as a result when all covariates are zero. The hazard ratio is higher than one, which indicates that the variable is highly likely to have a positive relationship with the hazard rate, and vice versa.

The specification of the econometric analysis is as follows

$$h(t | X, Z, F) = h_0(t) \exp(\beta \times X_{ijkt} + b \times Z_{jkt} + \gamma \times F)$$

where i, j, k , and t represent firm, province, sector, and year, respectively. X and Z denote the $NT \times c$ matrix that includes the variable regarding provincial and firm characteristics. X consists of industrial GDP, average wage, and government efficiency and Z includes the number of co-parent companies, listed company dummy, the percentage of share of a parent company, the economics zone dummy, and the number of other subsidiaries owned by the parent company in other countries. F includes two fixed effects (province and sector fixed effects). Before we estimate the equation (1), we check the descriptive statistics used in our empirical study.

The mean value and standard deviation of variables in our dataset are summarised in Table 4. The columns (1)-(4) denote the values for the entire sample, the manufacturing sectors, the service sectors, and the exit firms, respectively. There are three features in our dataset. First, the difference in the mean value of the wage in all the columns cannot be seen in our sample. Second, in terms of age, the mean value of the exit firms is smaller than in the other columns, which indicates that the divested firms might be younger firms. Finally, and most important, the

Table 4: Data Description

Variable	Total Samples (1)	Manufacturing (2)	Service (3)	Exit firms (4)
Divestment	0.009 (0.094)	0.008 (0.091)	0.010 (0.098)	1 (0)
GDP	8.658 (1.035)	9.288 (0.692)	7.741 (0.656)	8.556 (1.029)
Wage	10.212 (0.325)	10.149 (0.251)	10.313 (0.393)	10.252 (0.377)
Government	1.167 (1.153)	1.028 (1.089)	1.376 (1.210)	0.942 (0.995)
Listed dummy	0.711 (0.453)	0.706 (0.455)	0.715 (0.451)	0.770 (0.422)
Percentage of share	69.284 (37.690)	68.521 (36.038)	70.251 (40.247)	64.669 (38.874)
Economic Zone	0.437 (0.496)	0.593 (0.491)	0.202 (0.402)	0.427 (0.496)
Other plants	34.871 (82.352)	30.003 (70.017)	42.340 (98.071)	26.101 (65.712)
Observations	27,775	16,698	11,068	248

Note: The table reports the mean value of variables. Standard deviations are reported in parentheses.

mean value of other plants in the exit firm column (4) is also smaller than in the other columns. This could be interpreted as parent firms with fewer plants in other countries being more likely to divest than firms with more plants in other countries. Now, we estimate the equation (1) by maximum likelihood using the robust standard errors option.

2. Empirical results

In this subsection, we summarise our findings and discuss the consistency of the results with our hypotheses⁽⁵⁾.

Table 5 reports the results from our baseline specification. The main findings are threefold. First, the coefficient on wage is statistically significant and larger than the coefficient for firms in manufacturing alone, which is consistent with Hypothesis 1. Our finding indicates that an increase in production costs may lead to Japanese plant closures in China. Second, coefficients on government efficiency are statistically insignificant. This result is discussed later as it is not consistent with findings in a previous study (Cole et al. 2009). Third, the measure of other plants is statistically significant and smaller than one. This verifies hypothesis 2. Thus far, the results mainly support our

Table 5: Results from the baseline specification

Independent variables	All sectors		Manufacturing		Service	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Other plants	0.997** (0.001)	0.997** (0.001)	0.995+ (0.003)	0.995+ (0.003)	0.998 (0.001)	0.998 (0.001)
Listed company	1.461* (0.232)	1.461* (0.231)	1.366 (0.287)	1.367 (0.288)	1.603+ (0.390)	1.604+ (0.388)
Percentage of share	0.997+ (0.001)	0.997+ (0.001)	0.996 (0.002)	0.996 (0.002)	0.998 (0.002)	0.998 (0.002)
Economic Zone	0.999 (0.148)	0.999 (0.148)	1.023 (0.186)	1.025 (0.186)	0.955 (0.246)	0.958 (0.246)
GDP	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)
Average wage	1.615 (0.513)	1.694 (0.565)	10.10** (8.663)	9.882* (9.368)	1.529 (0.839)	1.903 (1.007)
Quality of local government_level	0.977 (0.123)		1.150 (0.208)		0.778 (0.151)	
Quality of local government_rank		1.017 (0.051)		1.016 (0.073)		1.065 (0.072)
Fixed effect						
Province	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sector	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Number of subjects	4,085	4,085	2,452	2,452	1,633	1,633
Number of Failure	247	247	139	139	108	108
Time at risk	27,762	27,762	16,694	16,694	11,068	11,068
Number of observations	27,762	27,762	16,694	16,694	11,068	11,068
Linktest						
Prediction squared	-0.075 (0.078)	-0.082 (0.079)	-0.010 (0.008)	-0.007 (0.063)	-0.242 (0.148)	-0.184 (0.133)
Log pseudolikelihood	-1771.1758	-1771.1153	-921.9512	-921.2274	-671.9826	-672.3092

Notes: Robust standards errors are in parentheses for the Cox Proportional hazard estimation and standards errors are in parentheses for linktest. **, * and + indicate that the results are statistically significant at 1 percent, 5 percent and 10 percent respectively. The dependent variable is the hazard of divestments and it equals 1 if a firm divests and 0 otherwise. All specifications include year, province, and industry fixed effects. (1) uses level of the quality of local government and (2) includes rank of the variable respectively.

hypotheses 1 and 2. Next, we estimate the equation for the sample that includes only the bottom 75% of the firms regarding the other plant variable as the distribution is heavily left skewed.

Table 6 summarises the results for firms in the bottom 75% in terms of the other factories variable. Regarding the wage variable, it remains statistically significant for the estimation of manufacturing firms and

Table 6: Results for quantile analysis: bottom 75% with other plants variable

Independent variables	All sectors		Manufacturing		Service	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Other plants	0.972* (0.013)	0.972* (0.013)	0.949** (0.018)	0.948** (0.018)	1.009 (0.019)	1.009 (0.019)
Listed company	1.585** (0.270)	1.586** (0.270)	1.586* (0.360)	1.585* (0.360)	1.627+ (0.417)	1.631+ (0.417)
Percentage of share	0.995* (0.002)	0.995* (0.002)	0.992** (0.003)	0.992** (0.003)	0.999 (0.003)	0.999 (0.003)
Economic Zone	0.927 (0.157)	0.925 (0.157)	0.986 (0.198)	0.980 (0.196)	0.856 (0.262)	0.859 (0.262)
GDP	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)	1.000 (0.000)
Average wage	2.002+ (0.748)	1.695 (0.647)	11.63* (11.21)	5.767+ (5.991)	2.181 (1.400)	2.446 (1.499)
Quality of local government_level	1.060 (0.141)		1.242 (0.234)		0.847 (0.185)	
Quality of local government_rank		0.943 (0.0485)		0.923 (0.0649)		1.031 (0.0873)
Fixed effect						
Province	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sector	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Number of subjects	3,073	3,073	1,859	1,859	1,214	1,214
Number of Failure	191	191	110	110	81	81
Time at risk	20,882	20,882	12,655	12,655	8,227	8,227
Number of observations	20,882	20,882	12,655	12,655	8,227	8,227
Linktest						
Prediction squared	-0.055 (0.097)	-0.010 (0.091)	-0.013 (0.096)	-0.004 (0.093)	-0.061 (0.143)	-0.042 (0.142)
Log pseudolikelihood	-1311.4452	-1310.882	-694.1474	-694.1171	-482.5576	-482.7641

Notes: Robust standards errors are in parentheses for the Cox Proportional hazard estimation and standards errors are in parentheses for linktest **, * and + indicate that the results are statistically significant at 1 percent, 5 percent and 10 percent respectively. The dependent variable is the hazard of divestments and it equals 1 if a firm divests and 0 otherwise. All specifications include year, province, and industry fixed effects. (1) uses level of the quality of local government and (2) includes rank of the variable respectively.

the coefficient is positive. This can be interpreted as the possibility that Japanese manufacturing company divestments are mainly driven by local average wage in the period compared with firms in the service sectors. The results of the efficiency of local governments are the same as in the previous estimation. This might be because firms tend to choose locations with higher quality local public services. In terms of the other plants variable, there is a difference in the results between

the entire sample and those in the bottom 75%. The coefficient on other plants is smaller in the latter (about 0.95) than in the former (about 0.99), which implies that the number of plants owned by the parent firm plays an important role mainly for companies whose networks are relatively small. The results show that if the variable of other plants increases by one, the probability that a firm will exit the market decreases by about 5% in the latter estimation (about 1% in the former estimation) among firms in manufacturing industries. In addition, the outcome is consistent with hypothesis 3, which states that network effects differ between the manufacturing and service sectors. Notably, we need to use more detailed sector classifications or conduct case studies in further research to explore the network effects more precisely.

Concluding remarks

In this paper, our review of related research and empirical work leads us to the following four conclusions. First, the efficiency of local government does not seem to have an impact on the divestment decision by Japanese firms. This may be a result of the fact that companies are highly likely to locate in regions with more efficient local governments. Second, as our hypothesis indicates, a higher average wage may increase the probability of Japanese firm's divestment. However, our findings also indicate that this might be true only for firms in service industries in our sample. Third, our empirical analysis proves that network effects exist when Japanese firms divest. These results are consistent with our hypothesis and the findings of Song (2014). Finally, our findings fill the gap in previous studies on different network effects among sectors. We find that the impact of firm's network on its divestment decision differs between the manufacturing and service sectors. This outcome is consistent with the hypothesis and answers

questions in a previous study (Song 2014).

The following three points may be important for the future work. The first is that the dynamics of macroeconomic conditions, such as wage and market size, should be considered; this can be done by calculating the differences in the values. The second is that these results only reflect our sample, namely, Japanese divestment in China. Therefore, further studies need to include other countries for comparative research. The third is that our results are statistically averaged, thus we do not reference a divestment decision at the level of an individual firm. Thus, future research should conduct case studies that can consider actual settings.

References

- Amankwah-Amoah, J., Zhang, N. and Sarpong, D. (2013). Leaving Behind a Turbulent Past: Insights of Divestment from China. *Strategic Change*, 22, 295-306.
- Belderbos, R. and Zou, J. (2006). Foreign Investment, Divestment and Relocation by Japanese Electronics Firms in East Asia. *Asia Economic Journal*, 20 (1), 1-27.
- Belderbos, R. and Zou, J. (2009). Real options and foreign affiliates divestments: a portfolio perspective. *Journal of International Business Studies*, 40 (4), 600-620.
- Beveren, I. V. (2007). Footloose Multinationals in Belgium?. *Review of World Economics*, 143 (3), 483-507.
- Boddewyn, J.J. (1983). Foreign and domestic divestment and investment decision: like or unlike?. *Journal of International Business Studies*, 14 (3), 23-35.
- Cameron, A. C. and Trivedi, P. K. (2010). *Microeconometrics Using Stata, Revised Edition*. Stata Press.
- Chung, C. H., Lee, S. H., Beamish, P. and Isobe, T. (2010). Subsidiary expansion/contraction during the times of economic crisis. *Journal of International Business Studies*, 41 (3), 500-525.
- Cleves, M., Gutierrez, R. G., Gould, W. and Marchenko, Y. V. (2010). *An*

- Introduction to Survival Analysis Using Stata, Third Edition.* Stata Press.
- Cole, M. A, Elliott, R. J.R. and Zhang, J. (2009). Corruption, Governance and FDI Location in China: A Province-Level Analysis. *Journal of Development Studies*, 45 (9), 1494-1512.
- Cox, D. R. (1972). Regression models and life-tables (with discussion). *Journal of the Royal Statistical Society, Series B (Methodological)*, 34, 187-202.
- Görg, H. and Strobl, E. (2003). Footloose Multinationals?. *The Manchester School*, 71 (1), 1-19.
- Hagiwara, Y. (2015). Inward FDI in China in the era of New Normal. *Mitsubishi UFJ Economic Review*, 2015-2, 1-13 (in Japanese).
- Helpman, E., Melitz, M. J. and Yeaple, S. R. (2004). Export Versus FDI with Heterogeneous Firms. *The American Economic Review*, 94 (1), 300-316.
- Inui, T., Kneller, R., Matsuura, T. and McGowan, D. (2009). Why are Multinationals “Footloose”?. *GEP Research Paper 2009/27*, 1-26.
- Johnson, N. D., LaFountain C. L. and Yamarik, S. (2011) Corruption is bad for growth (even in the United States). *Public Choice*, 147, 377-393.
- Mcdermott, M. C. (2010). Foreign Divestment: The Neglected Area of International Business?. *International Studies of Management and Organisation*, 40 (4), 37-53.
- Méon, P.-G. and Sekkat, K. (2005). Does corruption grease or sand the wheels of growth?. *Public Choice*, 122, 69-97.
- Pattnaik, C. and Lee, J. Y. (2014). Distance and divestment of Korean MN affiliates: the moderating role of entry mode and experience. *Asia Pacific Business Review*, 20 (1), 174-196.
- Song, S. (2014). Subsidiary Divestment: The Role of Multinational Flexibility. *Management International Review*, 54, 47-70.
- Swaleheen, M. (2011). Economic growth with endogenous corruption: an empirical study. *Public Choice*, 146, 2011, 23-41.
- Tang, R., Tang, T. and Lee, Z. (2014). The efficiency of provincial governments in China from 2001 to 2010: measurement and analysis. *Journal of Public Affairs*, 14 (2), 142-153.

Appendix

Appendix A: Data

To construct our dependent variable, we employ the information from *Kaigai Shinshutsu Kigyo Souran, Toyo Keizai Shimposha*. The variable is equal to 1 if a firm divests and equal to 0 otherwise. This variable reflects both the number of plant closures and subsidiaries that are merged by a third company. The settings of our datasets for the Cox proportional hazard model are the left truncation and right censoring.

Province-level variables are obtained from the *China Statistical Yearbook*. GDP is the log of a sectoral GDP and Wage is the log of an average wage by sector for each province in China. Firm specific measures are collected from *Kaigai Shinshutsu Kigyo Souran, Toyo Keizai Shimposha*. The value of the Listed company is equal to 1 if the parent firm is a listed company in Japan. Percentage of share expresses the percentage of share of a parent company in Japan and Economic Zone takes the value 1 if a subsidiary is located in an economic zone and 0 otherwise. Finally, the measure of Other plants is the number of other subsidiaries owned by the parent company in other countries.

The calculation method for government efficiency⁽⁶⁾ is based on Tang et al. (2014). We include 33 standardised variables and sum all of them by year and province to construct the measure. Also, we used two types of variables, namely level and rank measures.

* The views contained in this paper are of the author and not necessarily of the College of Law, Nihon University. We would like to thank Editage (www.editage.jp) for English language editing.

+ College of Law, Nihon University: haneda.sho@nihon-u.ac.jp

- (1) See Helpman et al. (2004) for a survey.
- (2) See appendix A for the definition of the variables.
- (3) The definitions of the manufacturing and service sectors are shown in Table 2.
- (4) See Cox (1972), Cleves et al. (2010), and Cameron et al. (2010) for more details.
- (5) The Cox-Proportional Hazard model is estimated by *stcox* command in STATA. All specifications pass the linktest.
- (6) The value consists of the following data: Rate of Products with Excellent Quality (%), Three kinds of patents applications granted (per 10,000 people), Transaction Value in Technical Markets (10,000 yuan), Student-Teacher Ratio at Primary School (reverse index), Student-

Teacher Ratio at Secondary School (reverse index), Illiterate Population rate (reverse index), State education budget as a proportion of GDP (%), Number of Books Published for Children and Textbooks (one per 10,000 people), Number of Beds (one per 100,00 people), Health personnel (one per 100,00 people), Three kinds of accident rates (one per 10,000 people) (reverse index), The loss of three accidents per capita (10,000 yuan) (reverse index), Status of Agricultural Meteorological Stations (one per 10,000 people), Earthquake monitoring stations (one per 10,000 people), Urban community service facilities (one per 10,000 people), Industrial waste treatment efficiency (%), Water supply capacity (100 million cubic meters per 10,000 people), Ratio of natural protection area (%), Coverage rate of urban population with access to gas (%), Number of public transportation vehicles per 10,000 people (unit), Per capita area of paved roads (square meters), Per capita public green area (square meters), Number of public lavatories per 10,000 people (unit), The proportion of administrative staff in the total population (one per 10,000 people) (reverse index), The proportion of administrative staff in total employment (one per 10,000 people) (reverse index), Ratio of government consumption and final consumption (%) (reverse index), Ratio of government consumption and GDP (%) (reverse index), Per capita net income of rural households (yuan), Per capita urban disposal income of households (yuan), Engel coefficient of rural areas (%) (reverse index), Engel coefficient of urban areas (%) (reverse index), The consumer price index (CPI) (previous year = 100) (reverse index), Per capita GDP (yuan).

都市部、都市郊外、市部における 世代間交流傾向の地域差の研究

—ソーシャル・キャピタルからみた文脈効果の推定—

戸 川 和 成
稲 葉 陽 二

1. はじめに

今日の現代社会は複雑である。日本は少子高齢社会へと本格的に突入する一方で、その問題に対応するための財源が厳しい状況にある。とりわけ、高齢者の平均余命が長くなる中で、だれもが生きがいを持って、安心して充実した生活を送るためには、国民一人一人が助け合いながら地域社会に参加することが必要とされている。中でも、厳しい財政下にある現在は、高齢者が積極的に地域社会の一員として加わり、自らの健康維持と増進を図ろうとする取り組みが尚一層必要である。マクロな社会経済変化の影響を大きく受ける日本では、「誰もが安心して暮らすことができ、健康で心豊かな長寿社会」を構築する必要がある。

そのような背景の下、少子高齢社会が到来する渦中に、世代間交流研究が果たす役割は大きい。例えば、根本・倉岡・野中ら（2018）の研究によれば、若者との交流を通じて高齢者の主観的健康が良好になり、身体的にも健康を増進することが可能であるという推計結果が示されている。加えて、藤原・室田・手嶋ら（2016）では、遠郊外部では住民

の高齢者と若者同士の間で、互いに得意とする技術・技能を教え合い、学び合うことによって、多世代型の人材資源を活用した相互学習が可能であることが示されている。これらの研究が示唆する点は、一つは、世代間の助け合いを通じて、行政では行き届かない公共サービスが提供できる可能性があることである。二つ目には、些細な交流を通じて健康増進と積極的な社会参加を図ることが可能になると予想される。世代間交流研究は、世代間の助け合いを通じて健康で長生きする高齢社会を支えるしくみづくりの解明に寄与しよう。

しかしながら、世代間交流がもたらす影響が明らかになるにつれて、交流の構造には地域的な差異があることに気づかされる。翻して、世代間交流の程度に地域差が確認されるときは、世代間交流の活発な地域とそうではない地域による格差の問題も議論の一つに挙げられるだろう。しかしながら、世代間交流の地域差を比較して検討した研究は管見の限り見当たらず、その規定要因が定かではない。

本稿は、この点を問題意識として設定する。そして、世代間交流の地域差の実態を考察するとともに、定量的に明らかにすることが可能な藤原（2017）や稲葉（2018）のサーベイ調査データを用いることによって、世代間交流の地域差をもたらす規定要因の分析を行うことにしたい。

2. 世代間交流の地域差に関する先行研究

2.1 内閣府（2013）「高齢者の地域参加に関する意識調査」に基づく知見

内閣府（2013）の調査⁽¹⁾結果によれば、次のような都市や日本の十地方区分による世代間交流の違いが報告されている（表1～表3を参照）。

まず、表1は、日常生活の中で高齢者が若者と交流する頻度について調査した結果を示したものである。それによれば、全体傾向として、4割弱の高齢者（参加している（計）（43.2%））は若者と交流する機会を得ている。一方で、都市規模別の「参加している（計）」と回答した割合をみると、中都市（43.4%）、大都市（43.4%）小都市（45.0%）、の順

に比率が高くなっている。大都市・中都市と小都市の差異は小さい。しかしながら、大都市では、他の規模の都市と比べ、多様な人々が集まるために多様な価値観が醸成されやすく、異質な人々が多くなると考えるのが一般的である。

さらに、日本全国を地域に分けて、若者との交流頻度（参加している（計）の傾向をみてみると、例えば、関東地方（47.6%）に住む高齢者と若者の交流機会が最も多く、次いで、北陸地方（47.0%）、東海地方（44.2%）となっている。一方で、最も低水準である地域は四国地方（35.5%）であり、最も高い関東地方の高齢者と比べて12.1pt（以下、ポイントをptと表記）以上の差異が生じている。これは、地域によって若者との交流の機会を図りやすい地域とそうではない地域で特徴が異なることを意味しており、本稿の問題意識に直結する事例（観察情報）と考えられる。また、「積極的に参加している」と回答した割合は北陸地方（11.0%）が高水準となっており、最も水準の低い北海道（5.9%）に比べて、5.1pt程度高い。他方で、「参加している（計）」では低水準の傾向にある東山地域（40.4%）といえども、「積極的に参加している」という回答者は10.6%程度となっている。つまり、世代間交流には地域内の水準の差も見受けられる。

では、どのような相手と交流する頻度が多いのだろうか。表2によると、全体的に壮年の世代（54.0%）、青年の世代（28.9%）を相手とする高齢者が多く、都市規模別にみても、その傾向に変わりはない。しかしながら、壮年世代の相手との交流は小都市（57.2%）と町村（46.0%）の間に11.2ptという大きな水準の差が確認される。加えて、小学生の世代との交流は町村（22.8）と大都市（13.9%）間に8.9pt程度の差異がみられる。

なお、本稿に表としては示していないが、2009年（平成21）の結果では、高齢者が若者と交流する頻度は大都市ほど多い傾向にある（内閣府2009：106）。他方で、近年ではその傾向が逆転している。さらには、小学生を相手にする高齢者が多いのは町村に住む高齢者であるという

傾向が示された。このような経年変化の傾向については詳細な検討を要するが、近年、町村で高齢者と小学生の子供との交流頻度が比較的高水準である理由は次のように考えられる。それは、町村の地域性が関連し、比較的人口も小規模で、多くの住民が互いに顔見知りの関係にあるため、まとまりが良く、コミュニティの中で高齢者と小学生が交流し合う環境が整っていると想定される。いずれにしても、都市ごとに生じるメカニズムを考える上で、規模だけに関わらず、様々な地域特性が関係していることが予想されよう。

他方で、表3に示した高齢者の「若い世代との交流意向」に関する結果（参加したい（計））によれば、必ずしも若者と関わり合いたいとする意向に大きな地域差はなく、過半数の高齢者が若者との交流を希望している。

これらの結果をまとめると、全国調査の単純集計結果を見た上でも、交流の実態に地域差が生じている。しかしながら、規模の大小によって十分に説明できるわけではないとすると、高齢者の住む環境の特性を踏まえて議論する必要があるだろう。

表1 高齢者の「若い世代との交流への参加」

(a) 都市別の集計結果

Q 16 - 2 (若い世代との交流への参加)

	総数	積極的に参加している	できるかぎり参加している	あまり参加していない	全く参加していない	わからない	参加している（計）	参加していない（計）
全体	1999	9.2	34	24.1	29.5	3.2	43.2	53.6
大都市	459	8.7	34.6	22.7	29.8	4.1	43.4	52.5
中都市	823	10.3	33.0	23.6	30.9	2.2	43.4	54.4
小都市	493	9.1	35.9	25.4	25.6	4.1	45.0	50.9
町村	224	5.8	32.1	26.3	32.6	3.1	37.9	58.9

出所) 内閣府 (2013) 「平成 25 年度高齢者の地域参加に関する意識調査」結果の集計表 36 より引用
設問) [回答票 31] あなたは、若い世代との交流の機会があった場合、どうされていますか。

注) 大都市：東京都区部と政令指定都市、中都市：人口 10 万人以上の市（大都市を除く）、小都市：人口 10 万人未満の市（都市規模の階級は以下、同上）。

(b) 日本十地域区分別の集計結果

Q 16 - 2 (若い世代との交流への参加)

	総数	積極的に参加している	できるかぎり参加している	あまり参加していない	全く参加していない	わからない	参加している(計)	参加していない(計)
全体	1999	9.2	34.0	24.1	29.5	3.2	43.2	53.6
北海道	101	5.9	34.7	28.7	22.8	7.9	40.6	51.5
東北	162	8.0	31.5	24.1	31.5	4.9	39.5	55.6
関東	580	10.5	37.1	24.3	25.3	2.8	47.6	49.7
北陸	100	11.0	36.0	20.0	32.0	1.0	47.0	52.0
東山	94	10.6	29.8	28.7	28.7	2.1	40.4	57.4
東海	215	8.8	35.3	24.7	26.5	4.7	44.2	51.2
近畿	282	6.4	33.0	24.8	34.4	1.4	39.4	59.2
中国	134	9.7	34.3	20.1	32.8	3.0	44.0	53.0
四国	76	6.6	28.9	25.0	35.5	3.9	35.5	60.5
九州	255	10.6	30.6	22.4	33.3	3.1	41.2	55.7

出所) 内閣府 (2013) 「平成 25 年度高齢者の地域参加に関する意識調査」結果の集計表 36 より引用
 設問) [回答票 31] あなたは、若い世代との交流の機会があった場合、どうされていますか。

表 2 高齢者の「属性別にみた交流の相手」

Q 16 - 3 (交流の相手)

	総数	就学前の世代	小学生の世代	中学・高校生の世代	青年の世代	壮年の世代	無回答	回答計
全体	1999	13.1	18.5	11.8	28.9	54.0	11.0	137.2
大都市	459	14.8	13.9	12.4	34.6	52.9	8.3	137.0
中都市	823	13.0	19.3	10.6	26.9	54.8	11.5	136.1
小都市	493	11.8	19.3	12.6	25.8	57.2	11.8	138.3
町村	224	12.5	22.8	13.4	31.7	46.0	12.9	139.3

出所) 内閣府 (2013) 「平成 25 年度高齢者の地域参加に関する意識調査」結果の集計表 37 より引用し、一部筆者修正
 設問) [回答票 32] どのような世代と交流を行いたいと思いますか。この中であてはまるものをいくつかでもお答えください。(M. A.)
 複数回答のため、100%にならない。

2.2 ハードな構造的要因とソフトな地域特性に関する問題

では、どのような要因が、若者と高齢者の交流に地域的な差異をもたらすのであろうか。一つは、地域によって複雑な構造的要因に起因している。例えば、田中・竹田 (2016) では、中山間地域に暮らす後期高齢者の生活環境が厳しく、若者との交流が複雑な環境といえる。中山間地域は、前期高齢者より、後期高齢者が多く、「山間地及びその周

表3 高齢者の「若い世代との交流への参加意向」

Q 16 - 1 (若い世代との交流の意向)

	N	積極的に参加したい	できるかぎり参加したい	あまり参加したくない	全く参加したくない	わからない	参加したい(計)	参加したくない(計)
全体	1999	14.0	45.9	23.9	14.0	2.4	59.8	37.8
大都市	459	15.9	47.7	19.2	14.8	2.4	63.6	34.0
中都市	823	15.8	43.6	24.7	14.2	1.7	59.4	38.9
小都市	493	11.2	47.3	26.2	12.6	2.8	58.4	38.7
町村	224	9.4	47.3	25.4	14.3	3.6	56.7	39.7

出所) 内閣府 (2013) 「平成 25 年度高齢者の地域参加に関する意識調査」結果の集計表 35 より引用
設問) [回答票 30] あなたは、若い世代との交流の機会があった場合、どうされますか。

辺の地域等の地理的及び経済的条件に恵まれない地域」と考えられる(同上: 37)。そして、人口流出に起因して若者が少なく、一人暮らしや高齢者のみの世帯が多く、「身体機能の低下」と、「社会参加活動の減少」、「役割の喪失」が重なり、家に閉じこもる結果、日常的な生活は疎か、地域社会とのつながりを喪失し、多世代との交流機会が狭まるという連鎖を想定することが出来よう(同上: 37)⁽²⁾。

他方で、都市部の生活環境に転じて考えた場合、当然ながら、中山間部や郊外地域と比べて、日常的な生活圏内にコンビニエンス・ストアが備わっており、交通状況も整備され、日常生活で困らない程度の買い物、通院、散歩が可能な生活環境が整っている。都市部に居住する地域では、便利で快適な生活を送ることが可能であろう(松本 1992: 22)。

しかしながら、都市部のうち、とりわけ中心部は「健康で活動力のある者のための、生産、消費の場として、効率性、経済性を重視したものとして、計画され建設されてきた」場所といえる(同上: 22)。それは活力ある高齢者にとっては、都合の良い地域である。しかし、車いす常用者などの障がい者や身寄りのいない独居老人にとってみれば、身体的にも移動することが困難な地域となりうる。そして、身寄りがいないとなると、孤独を感じ、精神的ストレスを高めてしまい、心の拠り所を得ることが難しい環境となってしまう。それは中山間地域も

同様であり、家から外に出れない状態になってしまうと、閉じこもりの問題に悩む高齢者は多くなる。この様にハードな構造的要因により、世代間交流のみならず人との交流さえも途絶えてしまうケースは十分に考えられる。

ところで、若者からみると、都市は魅力的な場所である。都市部は人口流入が激しく、高齢者との関係性がないにせよ、生活しやすい環境条件が整っている。それを踏まえると、陣内・菊池（2018）が論じている様に、世代間交流の機会を因る場所づくりのためには、地域の環境条件に適した高齢者と若者の交流を深める「居場所」を地域の拠点として整備することが重要になると考えられる。

他方で、ハードな面だけでなく、ソフトな地域特性が世代間交流には大きく関わっている。例えば、「世代間交流の主体性」を問題とし、実証研究を行った戸川・稲葉（2019）によれば、世代間交流を積極的に行うか否かは個人の選好に働きかける地域の規範が関連していることが明らかとなっている。

以上より、世代間交流の地域差を生じさせる要因の一つは、住環境の構造的要因であるといえる。都市と中山間地域の構造的要因によって、高齢者の移動可能性と閉じこもりの問題が発生していると予想される。二つ目の要因としては、地域に醸成される価値・規範の問題である。若者の側から多様な価値観を認め、高齢者との交流を図ろうとする意識を醸成させる仕組みとしての地域特性が重要であろう。

3. 本研究の目的

以上の様に先行研究を整理した結果、世代間交流は都市規模だけでなく、各都市の地域特性が関連していると考えられる。一方で、構造的要因だけではなく、世代間交流を促進させようとする価値・規範の問題が地域特性と重なり合って、世代間交流の地域差が生じているといえるだろう。

以上の知見を踏まえ、本稿では、世代間交流に影響を与える地域特性について、後述する三都市データを用いて検証することにした。

4. 分析に用いるデータと変数

本稿は平成28年8月上旬～平成29年1月にかけて、東京都健康長寿医療センター（社会参加と地域保健研究チーム、代表：藤原佳典氏）が実施した神奈川県川崎市A区（N=15,099、有効回答数はN=5,221、回答率34.6%）と東京都B区（N=12,000、有効回答数は3,700、回答率30.8%）の調査と、上記調査と同様の設問票を用いて平成30年2月上旬から3月末にかけて調査を実施した日本大学法学部（代表：稲葉陽二）の長野県C市の調査データ（N=4,000、有効回答数はN=2,230、回収率=55.8%）を用いて分析する⁽³⁾。

分析には、表4に示す加工方法に従い、世代間交流に関する従属変数を作成する。独立変数は、表5に示す通りである。なお、分析に用いたデータの記述統計は表6に示している。

表4 支援の提供・受領関係に関する変数作成・分析モデル

区分	20-40代		50-70代		世代交流		分析1		分析2	
	提供	受領	提供	受領	16 類型	意味	値	カテゴリ	値	カテゴリ
	0	0	0	0	1	交流なし	0	交流なし	-	-
	1	0	0	0	2	20-40 代提供のみ	1	世代内	-	-
	0	1	0	0	3	20-40 代受領のみ				
	0	0	1	0	4	50-70 代提供のみ				
	0	0	0	1	5	50-70 代受領のみ				
	1	1	0	0	6	20-40 代提供・受領				
	0	0	1	1	7	50-70 代提供・受領				
	1	0	0	1	9	20-40 代提供・70 代受領	2	世代間 交流	1	Balance
	0	1	1	0	10	20-40 代受領・70 代提供				
	1	1	1	1	12	20-40 代提供受領・70 代提供受領				
	1	0	1	0	8	20-40 代提供・70 代提供				
	1	1	1	0	13	20-40 代提供受領・70 代提供	3	Free rider	2	Giver
	1	0	1	1	16	20-40 代提供・70 代提供受領				
	0	1	0	1	11	20-40 代受領・70 代受領				
	1	1	0	1	14	20-40 代提供受領・70 代受領	3	Free rider	3	Free rider
	0	1	1	1	15	20-40 代受領・70 代提供受領				

出所) 戸川・稲葉 (2019 : 128)

注) 「20-40代」・「50-70代」の値は1=該当 (提供、受領のいずれか)、0=非該当を意味する。

従属変数：

世代間交流変数＝「手助け・助け合い（以下、手助けと表記）」および「悩み・心配事」に関する「地域での支援の提供・受領」に関する設問⁽⁴⁾を用いて作成。

- ① 世代間交流の3種類の変数（0＝交流なし、1＝世代内交流、2＝世代間交流）
- ② 「20-40代」、「50-60代」、「70歳以上」に対する回答パターンを組み合わせて作成される世代間交流の4種類の変数⁽⁵⁾（1＝提供、受領あり（双方向：Balance型）、2＝提供あり、受領なし（一方向：Giver型）、3＝提供なし、受領あり（Free rider型）、4＝提供なし・受領なし）

表5 分析に用いる変数のまとめ

独立変数	共通	性別	0：男性、1：女性
		最終学歴	1：小・中学校、2：高等学校、3：短大・専門、4：大学、5：大学院、6：その他
個人属性	共通	世帯収入	1：100万円未満、2：100-200万円未満、3：200－300万円未満 4：300-500万円未満、5：500－700万円未満、6：700-1,000万円未満 7：1,000万円以上、8：わからない
		雇用形態	1：自営業主、自営業、2：家族従業、3：正規職員、 4：パート・アルバイト、5：嘱託、6：人材派遣 7：その他雇用、8：会社役員、9：その他、99：不明
		職種	1：管理、2：専門・技術、3：事務、4：販売 5：サービス業、6：農林漁業 7：生産工程、8：建設・採掘 9：運搬・清掃、10：主婦・主夫、11：学生 12：その他 13：無職・引退
		居住形態	0：借家、1：持ち家
		信頼・規範	正規分布に従い、探索的に3水準4水準)にカテゴリ化した
		団体参加 (橋渡し)	〃
		団体参加 (結束型)	〃
		つきあい	〃
		信頼の幅	0～4点尺度
		会話の幅	0～4点尺度
WHO-5	0：不良な健康状態、1：良好な健康状態		
主観的健康	1：健康、0：不健康		
背景：同質性	0：該当、1：非該当		
背景：異質性	〃		

出所) 戸川・稲葉 (2019：119)

表6 データの概要・記述統計

変数	代表値 (平均値±標準偏差または割合 (%))		
	A区	B区	C市
年齢(歳)	55.6 ± 16.06	56.0 ± 16.22	56.51 ± 15.68
性別：女性	57.2%	55.6%	55.7%
学歴：			
小・中学校	8.5%	8.2%	12.2%
高等学校	29.6%	33.2%	45.2%
短大・大卒以上	59.5%	55.6%	40.2%
その他／欠損	2.5%	3.1%	2.4%
配偶者：あり	57.8%	63.2%	71.6%
就労有：(短時間・不定期含む)	60.7%	61.4%	63.5%
居住年数：			
5年未満	12.5%	14.9%	5.7%
5～10年未満	10.0%	8.5%	4.7%
10～20年未満	18.9%	12.1%	10.3%
20～30年未満	18.8%	10.8%	13.6%
30～50年未満	25.5%	27.8%	31.8%
50年以上	12.8%	24.4%	32.5%
欠損	1.4%	1.6%	1.3%
主観的健康評価(とても健康+まあ健康)	80.80%	79.30%	78.0%
主観的経済状態	3.06 ± 0.95	3.09 ± 0.96	3.02 ± 0.93
世帯収入：			
100万円未満	3.8%	3.4%	3.3%
100～200万円未満	10.1%	9.7%	9.0%
200～300万円未満	15.0%	14.3%	17.6%
300～500万円未満	21.5%	20.9%	23.3%
500～700万円未満	16.5%	15.8%	17.2%
700～1,000万円未満	14.0%	13.1%	10.0%
1,000万円以上	8.3%	10.4%	5.6%
わからない／欠損	10.8%	12.4%	13.9%
子供数：いる	67.2%	65.8%	79.1%
孫との関わり：			
孫なし／欠損	71.8%	72.3%	61.1%
孫あり・世話なし	20.1%	19.7%	31.6%
孫あり・世話あり	8.0%	8.0%	7.3%
住民交流頻度(よくある+ときどき)：			
子供・10代の若者	26.1%	24.9%	27.3%
20～40代	40.9%	41.0%	42.2%
50～60代	52.5%	53.0%	60.8%
70代以上	41.8%	45.8%	51.4%
ソーシャル・キャピタル因子：			
信頼・規範	-0.019 ± 0.835	-0.016 ± 0.838	0.0741 ± 9,868
団体参加(橋渡し)	-0.003 ± 0.756	-0.001 ± 0.764	0.0113 ± 0.789
団体参加(結束)	-0.028 ± 0.630	-0.016 ± 0.671	0.0920 ± 0.762
つきあい	-0.010 ± 0.657	0.0087 ± 0.663	0.0104 ± 0.677

出所) 藤原(2017)「多世代が安心して暮らせる地域づくりに向けた調査(世代間交流・互助の意識と実態に関する調査)」および稲葉(2018)「多世代が安心して暮らせる地域づくりに向けた調査」データを基に筆者作成。戸川・稲葉(2019:123)を再掲。

4. 統計解析

4.1 世代間交流傾向に関する属性要因の推定

では、A区、B区、C市に関する世代間交流傾向の回答分布はどのように異なるのであろうか。調査の回答はカテゴリカルデータであるので、基本的には非正規分布といえる。そのため、三都市間の差異をみるべく、ノンパラメトリック検定（Mann-Whitney検定）を行った。

まず、表7より、「世代内／世代間交流」の回答者分布をみると、基本的には最頻値に差異は見当たらず、「交流なし」が過半を占めている。一方で、水準の差異に着目してみると、「手助け」の「世代内交流」はA区（23.5%）よりもC市（29.2%）の方が6.0pt程度高い。また、「手助け」の「交流なし」はA区（64.8%）の方がC市（56.7%）よりも8.1pt程度高い。

他方で、世代間交流の詳しいパターンの違いに着目してみると、「手助け」と「悩み・心配事」を問わず、分布の最頻値は「Giver型」であるようである。そして、地域差に着目してみると、「手助け」に関する世代間交流のうち「Balance型」の回答者比率は都市の郊外よりも地方都市の郊外の方が、若干程度高い。また、「悩み・心配事」の世代間交流では、地方都市の郊外（41.1%）に住むGiver型の回答者の方が、都市の中心部（52.2%）に住むそれより、11.1pt以上高くなっている。

これらの結果は、少なからず、世代間交流のパターンに地域差があることを意味している。単純集計ではあるが、地方都市の郊外では、同世代の交流頻度が多い一方で、異なる世代の人に悩みを打ち明ける「Giver」型の回答者が少ないという特徴が示された。つまり、コミュニティの都市型と農村型という違いによって、世代間交流のパターンの違いが生じている可能性がある。

表7 世代間交流傾向の回答者分布とノンパラメトリック検定 (Mann-Whitney の U 検定) 結果

分析	手助け												悩み・心配事						
	A区			B区			C市			A区			B区			C市			
	N	%		N	%		N	%		N	%		N	%		N	%		
分析 1	世代内 / 世代間	3382	64.8	2253	60.9	1262	56.7	3422	65.5	2371	64.1	1395	62.6						
	交流なし	1229	23.5	941	25.4	650	29.2	1278	24.5	959	25.9	613	27.5						
	世代間交流	610	11.7	506	13.7	315	14.1	521	10	370	10	219	9.8						
分析 2	世代間交流傾向	173	28.4	163	32.2	99	31.4	152	29.2	114	30.8	71	32.4						
	Balance 型	275	45.1	212	41.9	132	41.9	259	49.7	193	52.2	90	41.1						
	Giver 型	162	26.6	131	25.9	84	26.7	110	21.1	63	17	58	26.5						
分析 1	A区 VS B区																		
	性別	男性	0.000		0.281		0.000		0.000		0.000		0.000		0.972		0.000		0.000
		女性	0.355		0.012		0.056		0.000		0.000		0.024		0.326		0.024		0.024
		100万円未満	0.479		0.523		0.205		0.069		0.207		0.010		0.327		0.010		0.010
	世帯収入	100-200万円未満	0.499		0.328		0.620		0.207		0.292		0.944		0.292		0.944		0.944
		200-300万円未満	0.807		0.662		0.808		0.217		0.818		0.368		0.818		0.368		0.368
		300-500万円未満	0.114		0.063		0.001		0.257		0.513		0.093		0.513		0.093		0.093
		500-700万円未満	0.002		0.248		0.000		0.329		0.618		0.167		0.618		0.167		0.167
		700-1,000万円未満	0.011		0.015		0.000		0.119		0.216		0.012		0.216		0.012		0.012
	雇用形態	1,000万円以上	0.004		0.814		0.018		0.004		0.562		0.159		0.562		0.159		0.159
		自営業主	0.205		0.271		0.013		0.363		0.655		0.168		0.655		0.168		0.168
		家族従業	0.443		0.252		0.883		0.842		0.873		0.940		0.873		0.940		0.940
		正規職員	0.000		0.095		0.000		0.000		0.539		0.000		0.539		0.000		0.000
パート・アルバイト		0.775		0.028		0.036		0.553		0.625		0.983		0.625		0.983		0.983	
嘱託		0.952		0.458		0.500		0.548		0.871		0.671		0.871		0.671		0.671	
人材派遣		0.224		0.989		0.417		0.095		0.787		0.403		0.787		0.403		0.403	
その他雇用者		0.939		0.576		0.447		0.691		0.364		0.520		0.364		0.520		0.520	
居住形態	会社役員	0.948		0.261		0.218		0.025		0.662		0.147		0.662		0.147		0.147	
	家庭内職	-		-		-		-		-		-		-		-		-	
	その他	0.601		0.265		0.223		0.651		0.787		0.910		0.787		0.910		0.910	
	借家	0.003		0.326		0.010		0.094		0.275		0.784		0.275		0.784		0.784	
	持家	0.046		0.183		0.001		0.609		0.619		0.986		0.619		0.986		0.986	

出所) 筆者作成
 注) 表の網かけ部分：ノンパラメトリック検定 (Mann-Whitney 検定) を実施し、 $p < 0.05$ の水準で有意結果を示す。 \dagger は $p < 0.1$ の水準で有意傾向であることを示す。

分析	性別	A区VS B区		B区VS C市		C市VS A区		A区VS B区		B区VS C市		C市VS A区	
2	男性	0.532	0.501	0.912	0.506	0.785	0.470						
	女性	0.441	0.803	0.332	0.166	0.056	0.307						
世帯収入	100万円未満	0.895	0.042	0.068	0.028	0.223	0.852						
	100-200万円未満	0.473	0.739	0.351	0.719	0.124	0.210						
	200-300万円未満	0.914	0.934	0.858	0.126	0.271	0.957						
	300-500万円未満	0.456	0.378	0.822	0.999	0.671	0.621						
	500-700万円未満	0.543	0.721	0.822	0.623	0.683	0.977						
	700-1,000万円未満	0.114	0.205	0.905	0.546	0.274	0.496						
	1,000万円以上	0.039	0.821	0.069 [†]	0.138	0.423	0.878						
雇用形態	自営業主	0.012	0.159	0.147	0.277	1.000	0.339						
	家族従業	0.524	0.456	0.170	0.571	0.679	0.206						
	正規職員	0.185	0.381	0.800	0.373	0.894	0.585						
	パート・アルバイト	0.720	0.233	0.323	0.101	0.163	0.864						
	嘱託	0.884	0.177	0.144	0.094 [†]	0.527	0.587						
	人材派遣	0.051 [†]	0.132	0.792	0.914	0.719	0.803						
	その他雇用者	0.905	0.571	0.857	1.000	1.000	1.000						
	会社役員	0.860	0.055 [†]	0.283	0.703	-	-						
	家庭内職	-	-	-	-	-	-						
	その他	1.000	0.480	0.514	-	-	0.414						
居住形態	借家	0.523	0.573	0.819	0.613	0.693	0.844						
	持家	0.362	0.845	0.284	0.253	0.163	0.705						

出所・注) 同上

では、これらの違いは、どのような要因に起因しているのだろうか。前述した表6の記述統計によれば、学歴、子供の有無、孫とのかかわり方、50～60歳代の高年層の間で回答傾向の地域差が確認される。さらに、地方都市郊外に住む回答者は子持ち世代が多く、高齢者との交流頻度が高い傾向にある。つまり、地方郊外地域に住む住民の世代間交流が他の地域より進んでいるという実態は示されている。

そこで、それぞれの属性要因のカテゴリを分けた上で地域差を分析することを目的として、ノンパラメトリック検定法（Mann-WhitneyのU検定）を実施した。ここでは、世代間交流変数を目的変数にとり、その水準（順位、ランク）の地域差を各属性変数のカテゴリ（性別の男性、女性など）別に比較している。表7はその有意差傾向の結果をまとめたもの（網かけ部分）である。それによれば、「手助け」の地域差は、「性別」、「世帯収入」、「雇用形態」、「居住形態」の間に生じている。そして、統計的な有意性は、とりわけA区とB区のような都市の郊外地域と中心部の間の中で、「男性」および「中・高所得者（500万円以上）」、「正規職員」、「居住形態」の間に確認された。しかし、「借家」と「持ち家」を問わず水準の差が有意であるため、居住形態によって差が生じているとは考えにくい。他方で、都市部の郊外と地方都市の郊外のようなB区とC市の間には「女性」、「高所得者（700～1,000万円未満）」、「パート・アルバイト」に統計的な有位性が確認された。つまり、都市の郊外と中心部では、特に正規で働く男性の中・高所得者に関して、地方都市郊外と都心郊外の差は、パート勤務と女性の関連性との間に起因している可能性がある。

一方で、「悩み・心配事」の交流傾向については、「手助け」の特徴とは異なっており、地域差を属性要因から説明できる数が減っている。特に、性差に起因する影響の数が減少している。しかしながら、高所得者と正規雇用の間の地域差は、「手助け」の特徴と共通しているようである。加えて、地方都市の郊外と都市の郊外とでは、「低所得者（100万円）」の間に地域差が統計的に有意であった。

以上の結果をまとめると、世代間交流のパターンの地域差は男性と女性の間で、そして収入を伴う正規雇用と非正規雇用の間のライフスタイルの違いに影響を受けて生じていると示唆される。また、「悩み・心配事」よりも「手助け」の交流パターンの方が、地域差の有意結果が多かったことを鑑みると、属性要因を視野に入れた地域差メカニズムの影響を今後、より詳細にみる必要があるだろう。

なお、表6の記述統計からは、「Giver型」の回答者比率には都市部と地方都市の間に10.0pt程度の大きな差異が見受けられる。これらの結果は、属性要因を統制してもなお、三都市別の世代間交流のパターンには地域差が確認されることや、「Giver型」の回答者傾向の地域差が大きいことを意味している。これより、世代間交流のパターンを考えるにあたり、都市部と地方都市の間に生じる地域特性の「文脈効果(contextual effect)」を視野に入れて議論する必要がある。

4.2 文脈効果を伴うソーシャル・キャピタルの影響

それでは、文脈効果はどのようなメカニズムによって考えられるのだろうか。先行研究によれば、地域に偏在するソーシャル・キャピタル⁽⁶⁾の問題が関係している。

例えば、ジェイコブズは都市計画の観点から、整備されていない路地裏や小道がある所では、隣近所と日常的な関係が築かれており、そのようなコミュニティでは、困ったときに隣近所の助けを得られやすい特徴があるという。彼女は信頼に厚く日常的つきあいの富んだコミュニティの中で確認される好事例の多くが助け合いの「資源」になると考察している (Jacobs 1961 : 56)。

一方で、村山・藤原・福島 (2013 : 41) は、地域のソーシャル・キャピタルと世代間交流の関連性を分析している。それによれば、千葉県の主要都市の分析によってソーシャル・キャピタルと世代間交流型地域活動のポジティブな対応関係が確認されている。地域活動へ「参加なし群」より「参加あり群」の高齢者 (60歳以上) の方が、ソーシャ

ル・キャピタル得点は高い傾向にある。

これらの分析結果を踏まえると、ミクロな個人の間で形成される私的財や地域社会のコミュニティの間で形成されるクラブ財としてのソーシャル・キャピタルは、世代間交流との観点から考えると重要な意味を持つ。戸川・稲葉（2019）によれば、単なる日常的なご近所づきあいといえども、住民同士の協力を招来するものであるから、世代を超えた人々で構成されるコミュニティでは、ご近所づきあいによって形成される信頼が世代間交流に良い効果をもたらすと期待される。すなわち、ネットワークの中で醸成される信頼・互酬性のソーシャル・キャピタル（認知的なもの、cognitive）に富んでいるコミュニティほど、異世代の人々のまとまりが良く、かえって内向きな「Free rider 型」よりも、自ら積極的に手助けを行おうとする「Giver 型」や、他者から利益を享受しやすい「Balance 型」の世代間交流が多いと考えられる。（同上：139）。

本稿の分析データである三都市では、上記の様に推察される傾向について、どのような結果が観察されるのであろうか。筆者は、コミュニティのソーシャル・キャピタルの状況が与える世代間交流への影響をみるべく、三都市よりもさらに細かい地域を集計単位として分析を行った。三都市よりも細かい地域とは、A区やB区内の地域に由来する区分（A区：5地域、B区：4地域）やC市内の9地域によって構成された「町と地域区分（N=18）」を指す。筆者は、18地域別にソーシャル・キャピタル変数の「信頼・互酬性」、「団体参加（趣味・スポーツ）」、「団体参加（近隣・結束型）」、「つきあい」を集計するという作業を行った⁽⁷⁾。同様に、「手助け」と「悩み・心配ごと」の世代間交流パターンに関しては、各パターンの「町・地域区分」別の構成比（%）を代表値として用いることにした。筆者は両者の関係性をみるために、ネストされる「町と地位区分」別の単純な相関分析を行った。表8はその結果を示したものである。

表8 集計データに基づく相関分析結果

	手助け (%)			心配事 (%)		
	Balance型	Giver型	Free rider型	Balance型	Giver型	Free rider型
ソーシャル・キャピタル変数： 信頼・互酬性 (平均)						0.529 **
団体参加 (趣味・スポーツ) (平均)	0.589 ***		-0.548 ***	0.572 ***	-0.704 ***	
団体参加 (近隣・結束型) (平均)	0.460 †				-0.512 **	
つきあい (平均)						

出所) 筆者作成

注) N=18 (町と地域区分)、 $p < 0.01$: ***, $p < 0.05$: **, $p < 0.1$: †

その結果、ソーシャル・キャピタルと世代間交流の地域差は次のように関連していると推察される。まず、信頼・互酬性が世代間交流に直接的に与える影響は、単純な相関分析結果からは確認されなかった。これは、分析に用いた「信頼・互酬性」の総合得点が、上記の先行研究から得られる信頼・互酬性という概念を適切に反映していないことに起因している可能性がある。つまり、世代間交流に対する直接的な効果を確認したいのであれば、コミュニティにおける具体的な異世代の人々に対する信頼や助け合いの関連指標を分析に組み込むべきであろう。

一方で、構造的ソーシャル・キャピタルの「団体参加」は世代間交流の地域差と次の様に関係している。まず、「手助け」の「Balance型」と強く正に関連し ($r = 0.589$, $p < 0.01$)、「Free rider型」と強く負の関連性 ($r = -0.548$, $p < 0.01$) が確認された。同様に、「悩み・心配事」に対しても Balance型と強く正に対応し ($r = 0.572$, $p < 0.01$)、さらに Giver型 ($r = -0.704$, $p < 0.01$) と強く負の対応関係にある。これは、趣味・スポーツなどの多世代の人々と結びつきやすい活動を多く行っているコミュニティほど、世代を超えた人々に対して積極的に交流を行っており、手助けを受けやすい環境が整っていることを示している (身近な手助けに対し、内向きな Free rider型よりも Balance型が多いという特徴)。加えて、Giver型が減り、Balance型が増える傾向にあるのは、同様のメカニズムを支持しているものである。但し、スポーツ・趣味活

動の参加水準が高い地域といえども、Free ride 型の回答者の割合が減るわけではない。世代間交流に内向きである回答者 (Free rider 型) が一定数いるのは、他の原因に起因している可能性がある。

続いて、団体参加 (近隣・結束型) も趣味・スポーツの団体参加と同様に、手助けの「Balance 型」が多い傾向 ($r = 0.460, p < 0.100$) と「心配・悩み事」の「Giver 型」の水準が減る関係にある ($r = -0.512, p < 0.05$)。つまり、ここで示されるような地縁的で同世代の人々が活動する水準が高いコミュニティでは、それが異世代の異なる人々を手助けするための基盤 (異世代の人々を手助けするネットワークの基礎) として重要である可能性がある。その反面、同世代の人々で活動するネットワークが既に構築されているために、異世代の人に悩み・相談事を積極的に話すという水準は減じる傾向にある。趣味・スポーツを目的とした団体参加よりも近隣・結束型の団体参加の相関係数が小さいのは、その目的とは意図しない活動を背景として、世代を超えた人々との関連性が想定されるからであると考えられる。いずれにしても、同世代の人々を対象にした活動といえども、活動の一環として、異なる世代の人々との助け合いを招来するメカニズムがあるということは興味深い。

一方で、住民同士のつきあいが活発なコミュニティの直接的な影響は、集計単位の分析結果からは確認することができなかった。

以上の結果より、コミュニティの違いが世代間交流のパターンの違いに如実に表れるソーシャル・キャピタル因子としては、団体参加のネットワークの違いが強く関連していると考えられる。一方で、集計単位別の結果をみる限りでは、つきあいの影響は統計的に有意ではない。

4.3 ソーシャル・キャピタル要因からみた文脈効果の推定

4.3.1 マルチレベル分析手法の説明

では、集計レベルを単位として分析した結果をより詳細に把握するために、個人がネストされるコミュニティの環境に影響を受けると考

えられる文脈効果を推定することにしたい。具体的にはマルチレベル分析を適用する。

まずは、その分析手法について検討する。本稿では、三都市のソーシャル・キャピタルが、「世代間交流傾向」に及ぼす影響（文脈効果と表記）を分析する。それは分析単位としての人々がネストされる三都市地域のまとまりの影響が、世代間交流に影響すると想定されるからである。そこで、このように分析単位であるサンプル（マイクロレベル）が、集団（マクロレベル）に入れ子構造を有するデータには「マルチレベル分析」が有用であることから、本稿ではその推計方法を採用する⁽⁸⁾。

なお、マルチレベル分析を用いる理由は以下のとおりである。入れ子構造となるデータでは、データ全体の傾向とは別に、マクロレベルの集団ごとに類似した相関関係（級内相関、Intra-class correlation, ICC）があると想定できることから、通常の回帰分析の前提と考えられるサンプルの独立性という条件を満たしていない可能性がある。標準誤差を過小推定してしまい、統計的検定について、第一種の過誤を起こしてしまうかもしれない。そのため、本稿の分析では、特に入れ子構造のサンプルの類似性に伴う級内相関に留意し、三都市に類似した特性を考慮した文脈効果を推定するために、マルチレベル分析の方法を用いることにしたい⁽⁹⁾。

4.3.2 マルチレベル分析に用いる変数

筆者は、先行研究の推定方法を参照した上で、表4に示す変数の値をマルチレベル分析に適切な方法に再変換して分析を行った。

従属変数は、手助けの交流および悩み・心配事に関する支援の提供・受領関係に関する「世代間交流傾向」を「Free rider型 vs Balance型・Giver型（0 = Free rider、1 = Balance・Giver）」に判別する変数を作成した。

加えて、独立変数には、個人の属性・社会経済的状況（性別、居住形態、年齢、雇用形態、学歴）および個人レベル／コミュニティレベルの

ソーシャル・キャピタルに関する変数を設定する。

これらの変数は、カテゴリカルな尺度であり、本来であれば、ノンパラメトリックな推計方法を採用してマルチレベル分析に組み込むべきである。この条件に従って、本稿では、マルチレベルロジスティック回帰分析をSPSSで実行して分析を行った⁽¹⁰⁾。

性別、居住形態、雇用形態、学歴はカテゴリカルな尺度（因子）とし、ダミー変数（0＝平均値未満、1＝平均値以上）に変換されたソーシャル・キャピタル指標群（信頼・互酬性、団体参加（趣味・スポーツ）、団体参加（結束型）、つきあい）を共変量に設定した。

なお、個人がネストされる集計単位には「町・地域区分」を設定している。通常の回帰分析では、説明変数同士の多重共線性の問題が懸念されるので、ソーシャル・キャピタルの影響がその集団によるものか、個人単体の効果によるものなのかを識別させて分析することができない。そこで本稿では、個人単体の影響を除いた上で集団単位が与える影響を分析するために、「中心化⁽¹¹⁾」という作業を実施した。つまり、個人レベルの変数と集団レベルの変数を同時に説明変数として組み込む場合には、個人レベルの回答結果から「ネストされる集団の平均を差し引いた値」を個人レベルの変数としている。その上で、調査の回収サンプル数全体の平均を基準とし、平均値を基準としたダミー変数（1＝平均以上、0＝平均未満）を分析に用いている（_cwcと表記）。そして、集団レベルの変数は「集団平均（_meanと表記）」を用いている。

4.3.2 マルチレベル分析（切片モデル）の推定結果

表9 分析結果：マルチレベル分析（ランダム切片モデル）

世代間交流傾向のオッズ比		手助け (Free rider vs Giver · Balance)			心配事 (Free rider vs Giver · Balance)		
独立変数	従属変数	オッズ比	95%信頼区間	p 値	オッズ比	95%信頼区間	p 値
		【統制要因】					
性別	女性	1	reference		1	reference	
	男性	1.104	0.850 to 1.433	0.459	0.721	0.526 to 0.987	<0.05
学歴	高卒以下	1	reference		1	reference	
	大卒以上 (短大・専門含む)	1	0.768 to 1.304	0.997	1.050	0.762 to 1.447	0.764
年齢	若年層	1	reference		1	reference	
	高年層	1.436	1.089 to 1.894	<0.01	2	1.267 to 2.478	<0.01
居住形態	借家	1	reference		1	reference	
	持ち家	0.998	0.76 to 1.310	0.986	1.208	0.877 to 1.663	0.247
【地域特性】							
背景：異質性	非該当	1	reference		1	reference	
	該当	1.531	1.052 to 2.228		0.870	0.586 to 1.293	0.491
【SC 要因：個人レベル】							
信頼・互酬性__cwc	平均未満	1	reference		1	reference	
	平均以上	1.545	1.162 to 2.053	<0.01	1.406	1.000 to 1.964	<0.05
つきあい__cwc	平均未満	1	reference		1	reference	
	平均以上	1.078	0.815 to 1.425	0.600	0.938	0.673 to 1.309	0.708
団体活動（結束型）_cwc	平均未満	1	reference			reference	
	平均以上	0.994	0.723 to 1.367	0.972			
団体活動 (趣味スポーツ活動のみ)	なし	1	reference		1	reference	
	あり	1.336	0.958 to 1.865	0.088	1.124	0.771 to 1.640	0.543
信頼の幅	平均未満	1	reference		1	reference	
	平均以上	0.788	1.052 to 2.228	0.096	0.558	1.106 to 0.789	0.558
【SC 要因：地域レベル】							
信頼・互酬性__mean	平均未満	1	reference		1	reference	
	平均以上	0.872	0.640 to 1.187	0.382	0.547	0.376 to 0.794	<0.01
つきあい__mean	平均未満	1	reference		1	reference	
	平均以上	1.118	0.822 to 1.521	0.478	1.348	0.948 to 1.919	0.096
団体活動（結束型）_mean	平均未満	1	reference			reference	
	平均以上	1.086	0.800 to 1.473	0.596			
定数		1.494	1.029 to 2.168	<0.01	0.782	1.370 to 3.498	<0.01
精度	N	1329			1024		
	-2 対数尤度	1123.980			730.384		
	判別率	73.1			78.7		

上記の独立変数を投入し、分析したマルチレベルの結果（ランダム切片モデル⁽¹²⁾）を表9に示した。主に、ソーシャル・キャピタル変数の

ミクロレベルとマクロレベルの変数を一緒に投入し、探索的に分析を行った。変数は各モデルの対数尤度比の大小、および予測値によって判別可能である目的変数の判別率を別途計算して、分析結果を評価している。

まず、手助けの世代間交流傾向に関して次の効果が認められた。統制要因のうち、年齢の違いが他の要因に比べて有意な結果である。オッズ比によれば、高年層であるほど、Balance型・Giver型である傾向にある。この結果を受けて、若年層よりも高年層のほうが手助けを通じた交流が上手くいっていることが読み取れる。一方で、性別や学歴、居住形態、地域特性の背景：異質性はマルチレベル分析の結果からは統計的な有意性が消失してしまっている。そのうち、地域特性の背景（異質性）の説明力が消失してしまった理由の一つは、コミュニティの環境を橋渡し型のソーシャル・キャピタルによって説明する変数が増えたことに起因していると考えられる。

また、ソーシャル・キャピタルの効果は次のとおりである。統計的に有意な要因としては、信頼・互酬性と団体活動（趣味・スポーツ活動のみ）、信頼の幅に認められた。オッズ比の大小で比較してみると、他の要因に比して個人レベルの信頼・互酬性（1.545）の値が最も大きく、団体活動（趣味・スポーツ活動のみ）は1.336程度の水準で手助けの世代間交流傾向に影響を与えている。カテゴリの傾向をみると、信頼・互酬性に厚く、スポーツ・趣味活動に参加している回答者ほど、Balance型・Free rider型の特徴に判別されるようである。つまり、構成要素を分けて分析した結果、ソーシャル・キャピタルと世代間交流のポジティブな関係はマルチレベル分析によっても確認された。

しかしながら、予想していなかった結果として、信頼の幅（0.788）が10%水準でFree rider型を判別してしまうことが確認された。これは、信頼できることの裏返しで、日常の手助けをしてもらう経験が多いからこそ、世代を超えた人々への信頼の幅が広がることを意味しているのかもしれない。一方で、信頼の幅が他のコミュニティより広い

地域では、回答者は Balance 方・Giver 型の手助けを行う傾向にあるのかもしれない。本稿ではソーシャル・キャピタル因子得点を基にした変数のみしか集計レベルと個人レベルの要因に分けておらず、信頼の幅に関する文脈効果を推定できていないため、その点に関しては、今後検討が必要であろう。なお、本稿の推定結果では、手助けの世代間交流傾向を判別しうる文脈効果としてソーシャル・キャピタルの影響は確認されなかった。

次に、心配事の世代間交流傾向を判別するモデルの推定結果は以下のとおりである。統制要因の中では、性別と年齢の効果が統計的に有意な結果である。これは手助けの世代間交流傾向と共通して年齢が有意であること、それに加えて悩み・心配事の世代間交流は手助けの世代間交流と比べて、男女の差が大きいことを意味している。オッズ比によれば、女性であるほど、高齢者であるほど、Giver 型および Balance 型を判別する傾向にある。つまり、悩み・心配事を相談するよりも打ち明ける機会が多い属性は若年層や男性よりも高齢者や女性であることが、マルチレベル分析からも確認された。一方で、地域特性の背景（異質性）の説明力はコミュニティレベルのソーシャル・キャピタル変数を組み込んでいるので消失している。

さらに、ソーシャル・キャピタルの効果については次のとおりである。手助けのモデルと同様に信頼・互酬性（1.406）が与える影響は統計的に5%水準で有意であり、オッズ比の値も大きい。加えて、信頼・互酬性に関するコミュニティ単位の変数（0.547）は個人レベルを統制した上でもなお、1%水準で有意な効果を与えている。つまり、信頼・互酬性に厚い回答者は、積極的に悩み・心配事を打ち明け、また相談を受ける Giver 型ないし Balance 型の交流傾向を示すタイプに判別される。さらに、コミュニティ単位の信頼・互酬性の水準が高い地域では、Free rider 型が多いという結果が示された。これらの結果は、整合しており、信頼・互酬性に厚いほど、異世代の人々に心を許し、話を聞いて打ち明けるという関係が成り立つのに対して、信頼・互酬性

に富んだ地域では、信頼できることの裏返しに、悩みを相談しやすく打ち明けやすい環境が整っている可能性がある。いずれも、ソーシャル・キャピタルが世代間交流に対して有効であることを示唆している。

加えて、住民同士のつきあい因子は個人レベルよりもコミュニティ単位の集計結果の方が統計的に有意である。オッズ比によれば、1.348と、つきあいの水準が高くなるほど、Giver 型ないし Balance 型を判別する傾向にある。つまり、コミュニティの中で住民同士のコミュニケーションが円滑に行われている地域では、世代を超えた人々の悩み事や相談を受けることや、打ち明けたりするなどの交流が活発であるという結果が示された。

以上の分析結果より、個人レベルの要因を統制してもなお、ソーシャル・キャピタルの文脈効果は悩み・心配事を通じた世代間交流傾向に対して確認された。

5. 結論

三都市調査データを利用して明らかとなった本稿の知見は以下の通りである。まず、単純集計に基づけば、地方都市の C 市における同世代交流頻度が多く、異世代の人に悩みを打ち明ける Giver 型の回答比率が少ないという特徴が示された。つまり、コミュニティの都市型と農村型という多様性によって、世代間交流のパターンの違いが推し量れる可能性がある。

このような世代間交流の地域差に与える属性要因の影響を探索的に検討したところ、世代間交流のパターンの地域差は男性と女性の間で、そして収入を伴う正規雇用と非正規雇用の間のライフスタイルの違いに影響を受けている。また、手助けの交流パターンの違いを説明する属性要因が多いという結果が確認された。この分析結果を受け、属性要因を視野に入れた影響をさらに細かく検討する必要があるだろう。

他方で、Giver 型の特徴が多いという傾向が確認されることによって、

本稿では文脈効果としてのソーシャル・キャピタルの地域差の影響に関する分析を行った。相関分析によれば、信頼・互酬性の直接効果は確認されない。しかし、構造的ソーシャル・キャピタルの団体参加の水準が高い地域であるほど、バランスの良い世代間交流を促進させる傾向がある。一方で、住民同士のつきあいが活発なコミュニティの直接的な影響を集計単位の分析結果では確認することができなかった。

さらに、マルチレベル分析の結果によれば、世代間交流の地域差の問題は地域の信頼・互酬性が大きく関わっている。信頼・互酬性に富んだ地域では、信頼できることの裏返しに、悩みを相談しやすく打ち明けやすい環境が整っていると考えられる。加えて、住民同士のつきあい因子は地域要因としての説明力が高い。世代間交流を促進させる地域特性としては、日常的な会話程度の住民同士の交流が不可欠であろう。

なお、本稿は定量研究からの知見によるもので、具体的な事例を踏まえることが出来ていない。今後、ソーシャル・キャピタルが多い地域とそうではない地域における世代間交流の違いに着目したケース・スタディを考えることにしたい。

謝辞

調査にご協力いただきました3自治体の皆様、調査にご回答いただいた皆様に心から御礼申し上げます。本稿はC市調査については文科省科学研究費補助金挑戦的研究(萌芽)(課題番号17K18592、研究代表者小藪明生)の、首都圏2区郵送法調査についてはJST/RISTEX「持続可能な多世代共創社会のデザイン—ジェネラティビティで紡ぐ重層的な地域多世代共助システムの開発」(研究代表者 藤原佳典)の助成をいただいで実施したものです。また、査読の労をとっていただきました先生方にも御礼申し上げます。

参考文献

- 稲葉陽二 (2005) 「ソーシャル・キャピタルの政策的含意—心の外部性とどう向き合うか—」、『計画行政』、日本計画行政学会、85 巻、4 号、pp.17-22。
- ジェイコブズ, J. / 山形浩生訳 (2010) 『新版 アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会。
- 清水裕士 (2014) 『個人と集団のマルチレベル分析』、ナカニシヤ出版。
- 陣内雄次・菊池和夏 (2018) 「地域包括ケアシステムにおける多世代交流型居場所の可能性と課題」、宇都宮大学教育学部研究紀、第 68 号、pp.235-248。
- 田中富子・竹田恵子 (2016) 「中山間地域で生活する後期高齢者の世代間交流と生活機能の関連性」、『川崎医療福祉学会誌』、Vol.26、No.1、pp.37-47。
- 戸川和成・稲葉陽二 (2019) 「いかに世代間交流を促進させるか—Free rider 型、Giver 型、Balance 型への社会関係資本、健康関連の影響」、『政経研究』、第 56 巻、第 1 号、pp.102-130。
- 内閣府 (2009) 『平成 20 年度高齢者の地域参加に関する意識調査結果 (全体版)』、<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h20/sougou/zentai/> (令和 1 年 5 月 29 日アクセス)。
- 内閣府 (2013) 『平成 25 年度高齢者の地域参加に関する意識調査結果 (全体版)』、<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h25/sougou/zentai/index.html> (令和 1 年 7 月 18 日アクセス)。
- 根本裕太・倉岡正高・野中久美子ら (2018) 「若年層と高年層における世代内 / 世代間交流と精神的健康状態との関連」、『日本公衆衛生雑誌』、pp.719-729。
- 藤原誠・室田昌子・手嶋裕・高野修一 (2016) 「遠郊外住宅地の多世代間交流に向けた世代間意識の違いと交流可能性—季美の森住宅地を対象として—」、日本都市計画学会編『都市計画報告集』、No.14、pp.347-350。
- 松本暢子 (1992) 「都市環境と高齢者の暮らし」、『公衆衛生研究』、41 号 (1)、pp.22-27。
- 村山陽・藤原佳典・福島富士子 (2013) 「地域高齢者の世代間交流型地域活動への参加とソーシャル・キャピタルとの関連」、『日本世代間交流学会誌』、日本世代間交流学会、3 巻、1 号、pp.41-47。
- 山本英弘 (2017) 「地方政治における政治的機会構造とロビイング——マルチレベル分析による検証」、『山形大学紀要 (社会科学)』、48 (1)、pp.1-17。

(1) 内閣府は、昭和 63 年から平成 5 年、平成 10 年、平成 15 年、平成 19 年、平成 21 年、平成 25 年にかけて、のべ 6 回にも及ぶ「高齢者の地域社会

- への参加に関する意識調査」を実施した（平成19年度のみ、名称を「高齢者の健康に関する意識調査」に変更して実施）。いずれの調査も「全国の60歳以上の男女」を母集団としている。そのうち、本稿の分析に用いた2013年（平成25年）当時の調査は「調査員による面接聴取法」に従い、3,000人を標本数としている。調査期間は、平成25年11月14日～11月24日、有効回収数はN=1,999人／回収率=66.6%、調査不能数はN=1,001人／調査不能率=33.4%であった。調査不能と判断された理由の内訳は転居（64人）、一時不在（224人）、拒否（491人）、長期不在（86人）、住所不明（26人）、その他（110人）のとおりである（内閣府2013：1-2）。
- (2) しかしながら、中山間地域では、地域社会環境が疲弊することから閉じこもりに悩むという構造的要因がある中で、日常的な様々な生活機能を自らで対応しなければならない高齢者にとってみれば、同世代の助け合いの環境が整っていれば、自助・助力と互助の手を借りて、生活できる可能性が実証されている（同上：41-42）。
- (3) 倫理的配慮として、A区調査とB区調査は東京都健康長寿医療センター研究所の研究部門倫理委員会の承認（健経第1042号平成28年6月1日受審、受付番号5）を得ている。また、C市調査の調査票は、A区・B区調査の調査票の開発者の許可を得て、C市役所の検討も踏まえて改訂したものをを用いて、別途日本大学スポーツ科学部の調査倫理委員会による倫理面からの審査を受審し、承認（平成29年2月9日受審、受付番号2017-017）を得ている。いずれの調査においても、調査票とともに送付した依頼状には、回答は任意であり、協力しない場合でも不利益はないこと、得られたデータは個人の名前と切り離して統計的に処理し、研究・当該自治体の施策推進の目的以外では使用しないことを明示した。
- なお、A区調査とB区調査はJST/RISTEX（研究代表者 藤原佳典）の、C市調査はJSPS挑戦的研究（萌芽）（課題番号17K18592 研究代表者 小藪明生）の助成をそれぞれ得て実施したもので、いずれも稲葉が研究分担者として参加している。
- (4) 設問は「近所づきあいや地域活動・余暇活動の中で（1）ちょっとした手助けをする、（2）心配事や悩み事を聞くような機会はどのくらいありますか。あなたが、それぞれの年齢層の人に対して、どのくらいしているかお答えください。ご家族や親戚、仕事関係の人は除きます。（○は一つずつ）」の通りである。「提供」の設問としては（ア）20～40代（イ）50～60代（ウ）70代以上の高齢者に対する「手助けをする」、「心配事や悩み事を聞く」頻度を4件法（1：よくある～4：全くない）で尋ねている。また、「受領」の設問としては、前述した設問と同様の別質問を設けて、上記（ア）～（イ）の年齢対象群から「ちょっとした手助けをしてもらう」、「心配事や悩み事を聞いてもらう」頻度を4件法（1：よくある～4：全くない）で尋ねている。

- (5) 4 種類の作成方法の詳細は、戸川・稲葉（2019：127-129）を参照されたい。
- (6) ソーシャル・キャピタル概念は、諸学者によって様々な定義が成されているが、本研究では「心の外部性を伴う信頼・規範・ネットワーク」をソーシャル・キャピタルと捉えている（稲葉 2005）。それは、単なる住民同士のつきあいや自治会・町内会または趣味・娯楽活動を通して形成された「ネットワーク」をはじめとし、相互作用を通じて得られる信頼や互酬性の規範も含んだ概念として捉えている。契約をせずとも自らの自発的協力の動機を得られることを可能とする概念から、その定義の特徴として「心の外部性」にこそ意味がある（稲葉 2005：17-18）。本研究では人々の心の中で認識されて初めて意味を持つ「認知的なもの（Cognitive）」からネットワークの形として理解できる「構造的（Structural）」なソーシャル・キャピタルまでを含んだ広義の概念を捉えている。
- (7) 集計方法については以下の通りである。本稿では、戸川・稲葉（2019：121）に示す因子分析（回転法：プロマックス回転）によって得られた、ソーシャル・キャピタル変数（因子得点）を用いている。そして、サンプルの全体平均値（平均＝0点、標準偏差＝±1）を基準とし、それ以上の得点を有する回答者の比率を「町・地域区分」別に計算した。そして、「各ソーシャル・キャピタル得点の平均以上の割合（%）」を「町・地域区分」の代表値として用いることにした。
- (8) 本稿では、清水（2014）等のマルチレベル分析を解説した文献の考え方・実践方法に依拠している。
- (9) マルチレベル分析によって考えられる推計モデルに関する解説は山本（2017：9）を参照されたい。
- (10) SPSS では、「一般化線形モデル」による推計方法を選んだ。モデルはロジスティック回帰（二項分布、ロジットリンク）を選定し、コマンドによる推計作業を行った。
- (11) これは、独立変数に設定される、ネストされた集団平均に基づく変数と、ミクロレベルの変数同士の相関を小さくし、多重共線性を防ぐ作業である。「中心化」を施すことにより、ミクロレベルの変数が与える影響を除いたネストされた文脈効果の影響度合いを純粹に測ることができる（清水 2014）。
- (12) 本研究は、世代間交流に対するソーシャル・キャピタルの影響を探索的に考察することを目的としており、目的変数である「世代間交流」の傾向パターンの切片が上昇するにつれてソーシャル・キャピタルの影響力が上昇する（回帰モデルの β 係数が高くなる）という仮説を議論していない。そのような変量効果がありえるのかという議論に関しては、今後より詳細に検討する必要があるだろう。

「AIの影響に関する意識調査」の概要と予備的分析

稲葉陽二

はじめに

筆者の研究グループは2018年9月4日から10日にかけて、WEB調査により「AIの影響に関する意識調査」を実施した。本調査は、AIの影響に関する人々の意識、情報通信技術（ICT）についてのリテラシー、それに加えて信頼、規範、ネットワークなどの社会関係資本⁽¹⁾を調査対象としている。首都圏1都3県（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）在住の20歳から69歳までの住民を母集団として、それぞれの年齢階層から1,000名ずつ、合計5,000名から回答を得た。本稿ではその概要を紹介するとともに、年齢階層別の回答状況、および探索的に実施した予備的分析の一環として、個票データを因子分析にかけ因子得点を用いたOLSの結果を紹介する。

1. 調査の概要

本調査では図表1に示すとおり、回答者について3つのグループがある。グループ1（ $n=5,000$ ）は「AIに関する意識調査」の回答者であるが、東京大学松尾豊氏作成のAIの今後の発展予想図を同氏の承認を得て示して回答を得ている。一方、グループ2（20歳代のみ $n=1,000$ ）は松尾豊氏作成のAIの今後の発展予想図を示さないで回答を得ている。また、グループ3は、グループ1のうち、「AIに関する意識調査」終

図表 1 調査の概要

	Group1	Group2	Group3
調査実施期間	2018年9月4日～10日	2018年9月4日～10日	2018年9月4日～10日
調査方法	WEB調査（株式会社クロス・マーケティングに委託）	同左	同左
サンプリング方法	東京首都圏1都3県在住の20～69歳までの男女5,000人を性別比でほぼ1対1、各年齢階層別に1,000人に近づけるよう配慮し、WEB調査会社の登録者から回答を得る。	東京首都圏1都3県在住の20～29歳までの男女1,000人を性別比でほぼ1対1にし、WEB調査会社の登録者から回答を得る。	Group1回答者のうち追加調査に同意した者。
対象者	（首都圏在住）20歳から69歳の男女5,000人	（首都圏在住）20歳から29歳の男女1,000人	Group1回答者のうち追加調査に同意した者4,414人
回収数	5,000	1,000	4,414
設問内容	IT関連機器およびネットの利用状況、人工知能についての見解、回答者の社会関係資本、回答者のリスクや曖昧性に関する考え、回答者の属性		IT関連機器およびネットの利用状況、人工知能についての見解、回答者の社会関係資本、回答者のリスクや曖昧性に関する考え、回答者の属性に加えて、不確実性のある中での判断
調査1	「AIの影響に関する意識調査」 松尾豊氏による今後の発展予想図つき質問票 5,000票 (20歳代、30歳代、40歳代、50歳代、60歳代各1,000票)	松尾豊氏による今後の発展予想図を削除した質問票 20歳代1,000票	
調査2			「不確実性のある中での判断調査」 上記調査1の回答者のうち、調査1終了後に任意で参加した男性2,220票、女性2,194票の計4,414票

了後、追加調査の実施に同意し「不確実性のある中での判断調査」に回答した者（n=4,414）であるが、本稿ではグループ1の結果のみを紹介する。

1-1 調査目的と設問

〔目的〕

本研究の目的は、AIが社会をどのように変えるか、特に格差と社会関係資本の観点から検討することである。その予備調査として、社会関係資本、ICTリテラシー、将来に関するAIについての人々の認識

図表2 「AIの影響に関する意識調査」 設問の基本的デザイン

現在について	<u>社会関係資本について</u> 問10 具体的ケースでの頼れる人の有無 問12 近所づきあいの程度・頻度 問13 団体活動への参加 問15 人は信頼出来るか、互酬性	<u>ICTリテラシー</u> 問1 ICT関連機器の保有・利用環境 問2 情報関連機器・インターネットの使用頻度 問3 ソフト・機能・サービスの活用程度 問4 AI関連機器の利用経験
	<u>回答者の属性</u> 年齢、性別、居住する市区町村 婚約状況、最終学歴、同居人 住宅、居住年数、職業、配偶者、その他	
将来について	<u>AIに関する認識</u> 問5 AIは我々を幸せにするか 問6 AIがもたらす社会への影響について（好ましい影響か好ましくない影響か） 問7 AIの社会実装への賛否 問8 個人的にAIを利用したいか 問9 具体的なケースでAIか人間かどちらを好むか	

（以下AIパーセプション）との関係を検討するために、本調査を実施した。

[調査内容・設問]

図表2に示すとおり、設問は現在に関する設問と将来についての設問に分かれ、前者は回答者のICTリテラシー、社会関係資本、回答者の属性、後者はAIパーセプションに関するものに分かれている。

具体的には、ICTリテラシーについては、ICT関連機器の保有と利用環境について（問1、設問数8、2件法）、情報関連機器・インターネットサービスの使用頻度（問2、設問数14、3件法）、ソフト・機能・サービスの活用能力の程度（問3、設問数8、4件法）、AI関連機器の利用経験（問4、設問数6、3件法）合計36設問を尋ねている。

また、AIパーセプションについては、AIは我々をより幸せにするか否か（問5、1設問5件法）、AIがもたらす社会の影響について（好ましい影響か好ましくない影響か）（問6、設問数6、4件法）、AIの社会実装の賛否（問7、設問数8、5件法）、個人的にAIを利用したいか（問8、設問数8、5件法）、具体的なケースでAIか人間かどちらを好むか（問9、設問数7、

4 件法)、合計 30 設問を尋ねている。

さらに、社会関係資本について、具体的ケースでの頼れる人の有無 (問 10、設問数 8、6 件法)、他者とのつきあいの程度と頻度 (問 12、設問数 5、5 件法)、団体活動等への参加 (問 13、設問数 4、7 件法)、信頼と互酬性 (問 15、設問数 3、4 件法)、合計 20 設問を尋ねている。

このほか、回答者の属性として年齢、性別、居住する市区町村、婚姻状況、最終学歴、同居人、住宅の状況、居住年数、職業、配偶者、世帯所得についても尋ねている。

1-2 調査・実施主体

設問作成は石田光規、石田祐、小藪明生、佐藤嘉倫、高木大資、(五十音順) が担当し、実施は日本大学法学部 稲葉陽二研究室が (株) クロス・マーケティングに委託して行った。また、倫理審査は東北大学調査・実験倫理委員会に受審し、承認を得ている⁽²⁾。

1-3 調査関連期間

調査票の検討 2017 年 7 月～2018 年 6 月

調査実施期間 2018 年 9 月 4 日～10 日

1-4 調査方法 (株)クロス・マーケティング登録者を対象としてインターネットを通じた WEB 調査

1-5 母集団と調査対象者、対象者のサンプリング方法

[母集団] 東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県在住の 20 歳から 69 歳の居住者

[対象者] 東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県在住の 20 歳から 69 歳の居住者 5,000 名

[サンプリング方法] (株) クロス・マーケティング社登録者で調査内容に同意し、回答に応じた者

図表3 記述統計量 回答者の属性 (Group1)

		N	平均・構成比 (%)	標準偏差ほか	範囲
性別	男性	2,502	50.0		
	女性	2,498	50.0		
年齢		5,000	44.80 歳	13.9	20-69
居住形態	戸建ての自宅	2,040	40.8	最頻値	
	分譲マンションの自宅	1,158	23.2		
	公団・公社の賃貸	142	2.8		
	都営住宅	43	0.9		
	民間の賃貸住宅	1,431	28.6		
	社宅・寮・公務員住宅	117	2.3		
	その他	69	1.4		
最終学歴	中学校	91	1.8		
	高等学校	1,162	23.2		
	短大・高専、専門学校	1,073	21.5		
	大学	2,374	47.5	最頻値	
	大学院	292	5.8		
	その他	8	0.2		
世帯年収	なし	67	1.3		
	200万円未満	311	6.2		
	200～400万円未満	764	15.3		
	400～600万円未満	946	18.9		
	600～800万円未満	637	12.7		
	800～1000万円未満	497	9.9		
	1000～1500万円未満	422	8.4		
	15000万円以上	185	3.7		
	わからない・答えたくない	1,171	23.4	最頻値	
職種	専門職	649	19.8		
	管理職	389	11.9		
	事務職	1,176	35.9	最頻値	
	販売職	266	8.1		
	サービス職	459	14.0		
	生産工程・労務、保安職	318	9.7		
	農林漁業	15	0.5		
雇用形態	臨時雇用・パート・アルバイト	664	20.3		
	派遣社員・契約社員・請負業務・委託業務	361	11.0		
	正規雇用されている一般社員・一般職員 (公務員・教員を含む)	1,801	55.0	最頻値	
	自営業主または家族従業者	297	9.1		
	経営者・会社役員・団体役員	102	3.1		
	その他	47	1.4		

1-6 調査配票数・回収数・回収率

[回収数] 5,000 票 (無効票なし)

1-7 調査実施メンバー

研究代表者 稲葉陽二、研究協力者 宮下淳子、戸川和成

1-8 記述統計量と回答者の属性

2. 調査集計値の概要

図表 4 は集計値からみた ICT リテラシーと AI パーセプションに関する本調査の結果を示している。

2-1 ICT リテラシー (図表 4-1-1)

Q1. 「利用可能な環境にある」の比率

「どれもなし」を含め 9 の選択肢であるが、回答者 1 人あたり 5.31 件利用可能な環境にあり、平均的なパソコン・タブレット・スマホ (Q2-1)・DVD・BD・HDD プレイヤー・無線 LAN の接続環境・デジタルカメラ・電波時計等、回答者の過半がスマホも含めれば 6 種の機器等を利用できる環境にある。

Q2. 使用頻度 「日常的に使用」の比率 (図表 4-2-1 ~ 8)

日常的に使用はスマホ (76.8%)、パソコン (75.6%)、ニュース記事を読む (70.3%)、知り合いとのやりとり (56.0%)、動画を見る (46.0%)、買い物をする (41.7%)、SNS、ブログへの投稿や閲覧 (37.5%)、調べもの (28.9%)、ゲームをする (26.5%)、プリンター・複合機 (21.4%)、タブレット端末 (20.3%) となっている。

Q3. 活用 「できる+ある程度できる」の比率 (図表 4-3-1 ~ 8)

電子メールにファイルを添付し送信 (77.0%)、ワープロ (67.3%)、表計算 (60.3%)、インターネットを利用した銀行振り込み (65.1%)、

パソコンの設定・ソフト追加・関連機器接続 (55.8%)、プレゼンソフト (41.0%)、オンラインストレージやクラウドサービス (37.9%)、画像編集ソフト (25.3%)、と、回答者の7割近くが銀行振り込みを行い、3人に1人がオンラインストレージやクラウドサービスを利用し、4人に1人が画像編集まで行っている。

Q4. AI 関連機器の利用 「使ったことがある」の比率 (図表 4-4-1～6)

おすすめ商品の紹介機能 (26.9%)、SNS で友達を紹介される機能 (23.7%)、パーソナル・アシスタント (15.5%)、ロボット掃除機 (10.5%)、対面ヒト型ロボット (6.8%)、ペット型ロボット (2.7%) となっており、回答者の4人に1人が、おすすめ商品紹介機能や友達紹介機能を利用したことがあり、パーソナル・アシスタントも7人に1人、掃除機も10人に1人が利用している。

2-2 AI パーセプション

Q5. AI により幸せになるか (図表 4-5-1)

「変わらない」(46.6%) がほぼ半数を占めているが、「幸せになる」(34.2%) は回答者のほぼ3人に1人であるのに対し、「幸せにならない」(19.2%) も5人に1人であり、楽観的な回答が悲観的な回答を上回っている。

Q6. AI がもたらす社会について—肯定的か否定的か (図表 4-6-1～6)

人間関係、情報の扱いによる影響、雇用・仕事、創造力が失われるかやりたいことができるようになるか、監視社会か犯罪がない社会か、経済格差について6つの設問があるが、否定的な評価が過半を上回ったのは、経済格差(「拡大」79.2%)、人間関係(「薄まる」67.9%)、監視社会(「監視社会になる」59.2%)、創造力(「創造力が失われる」57.5%) であるのに対し、雇用・仕事は肯定と否定が半々であり、肯定が否定を上回ったのは、情報(「個人の好みに合ったサービスが受けられる」57.3%) のみであった。

Q7. AI 技術の社会実装に関する賛否 (図表 4-7-1 ~ 8)

医療現場で症状診断、危険人物の事前認識、自動運転、介護・調理・掃除、自動翻訳、自律学習し専門職を代行、文化的創作、会話を通じて友人・恋人・話し相手の役割の8つの技術について賛否を尋ねている。文化的創作（「賛成ではない」+「あまり賛成ではない」合計 38.9%）、AI が会話を通じて友人・恋人・話し相手の役割（同上、31.8%）と否定が回答者のそれぞれ4割、3割に達した。他は賛成が反対を上回り、特に専門職の代行、危険人物の事前認識を除けば「賛成」が過半を占めた。特に自動翻訳は「賛成」(73.4%)とほぼ4人に3人が、介護・調理・掃除では7割近くが、医療では6割が賛成である。Q6での社会への影響については否定的な見解が多くみられたが、具体的な技術の社会実装については危険人物の事前認識と専門職の代行を除き、賛成論が多くみられる。

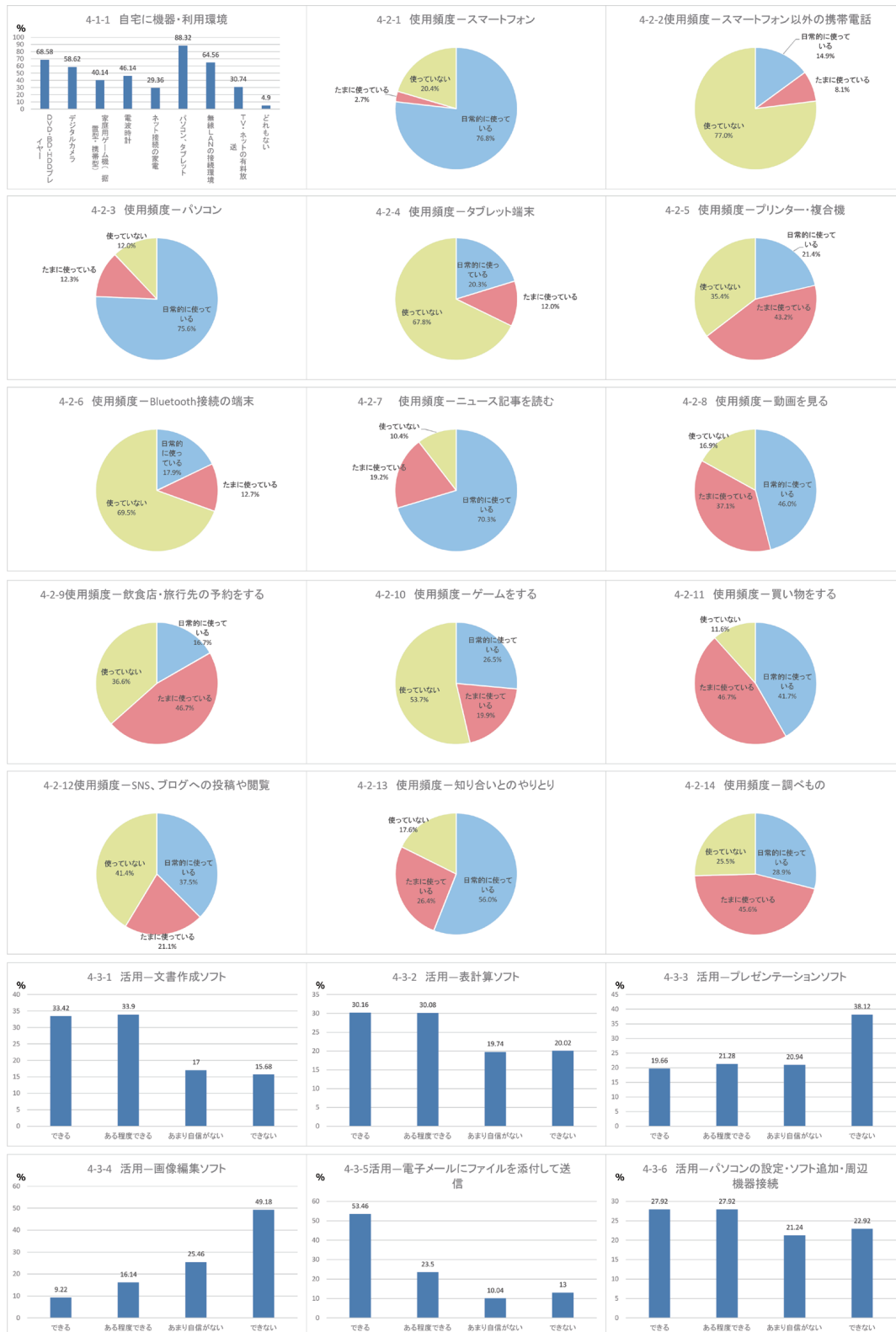
Q8. AI 技術を個人的に利用したいか否か (図表 4-8-1 ~ 8)

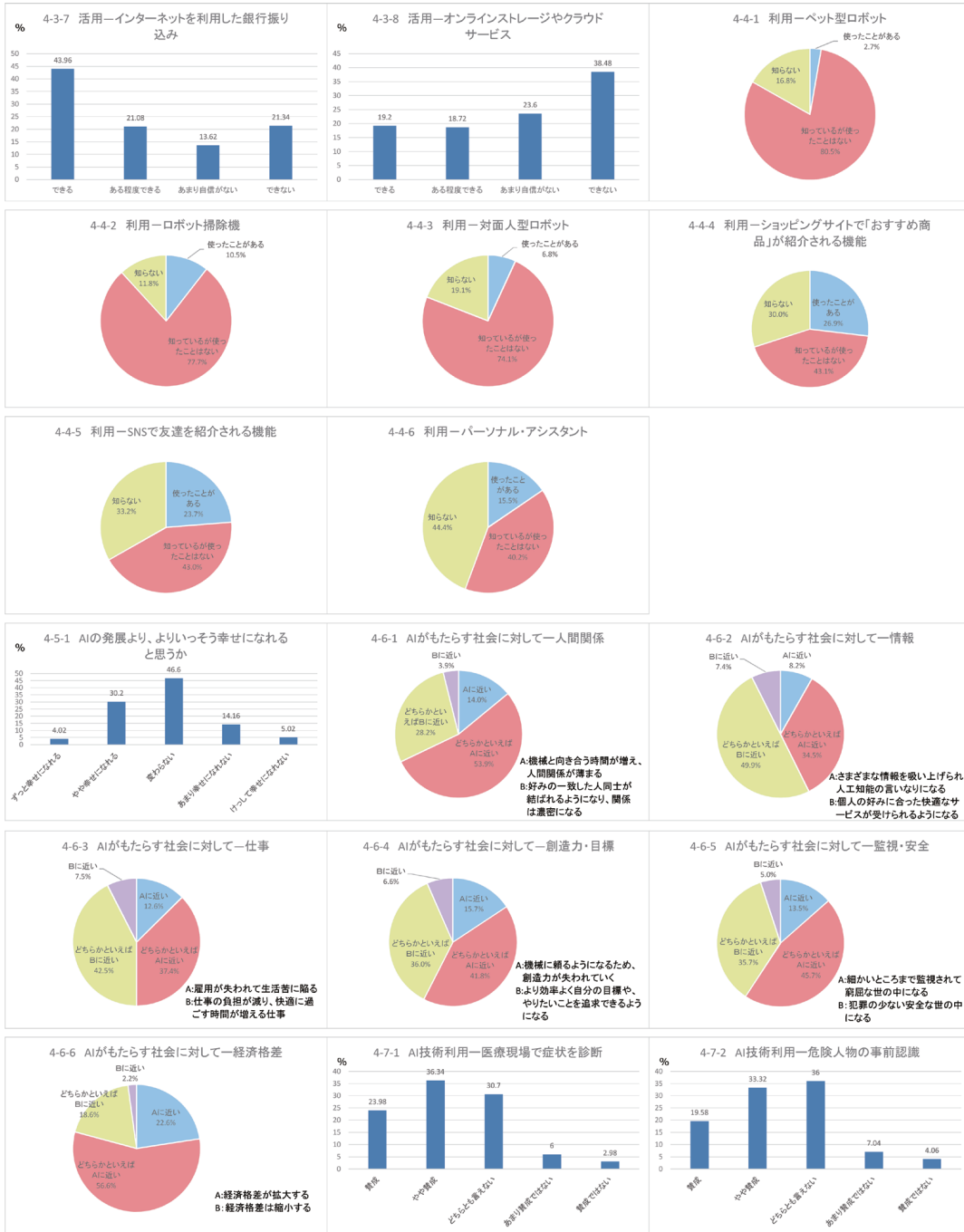
Q7と同じAI技術について個人的に利用したいかを尋ねた。全ての設問でQ8の回答とほぼ同様の回答であるが、賛成の比率が個人的利用のほうが社会実装に関しての比率を若干であるが下回る、具体的に自分が利用することについては慎重になる傾向がみられる。

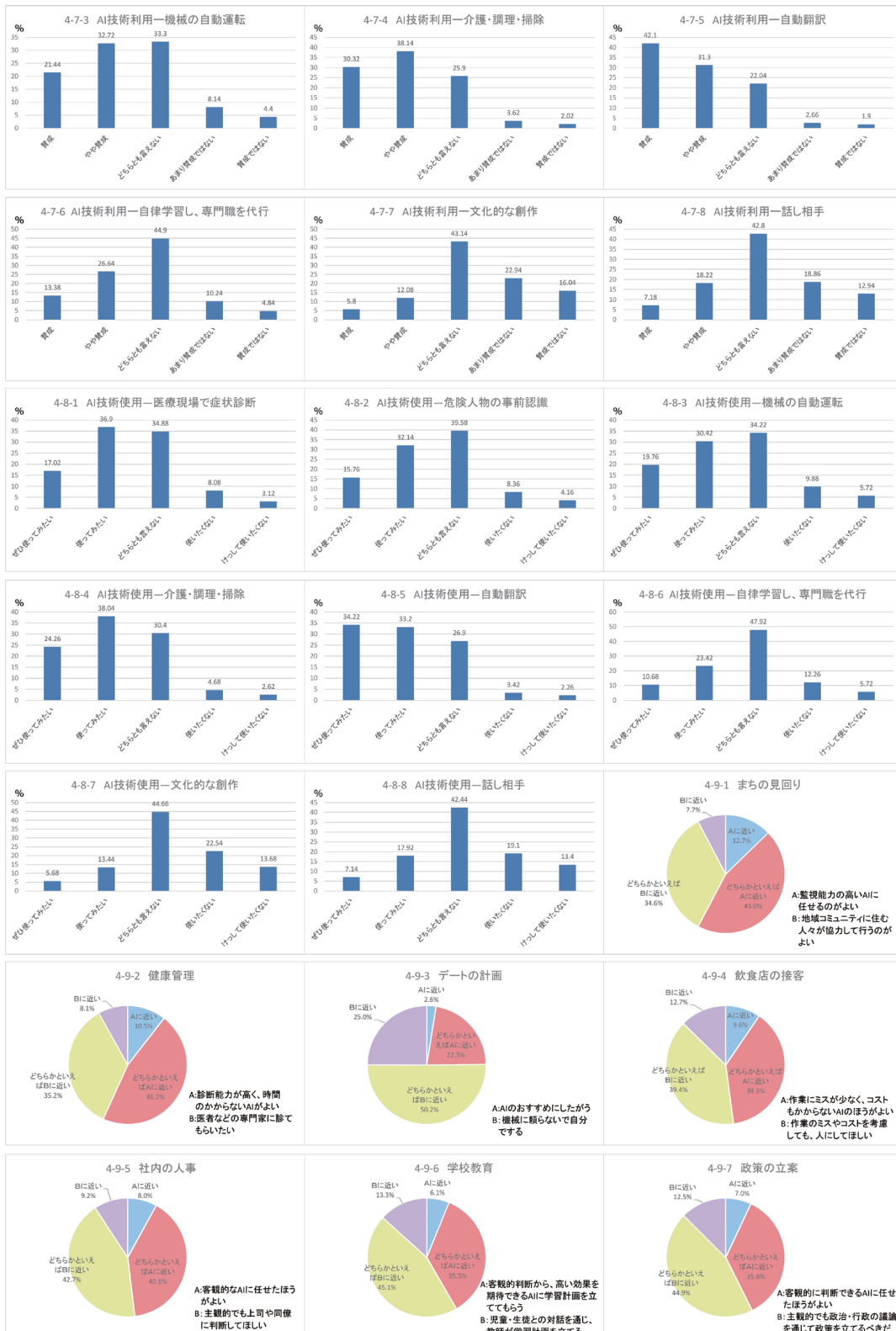
Q9. AI か人間か (図表 4-9-1 ~ 7)

まちの見回り、健康管理、デートの計画、飲食店の接客、社内の人事、学校教育、政策立案等の7つの状況において、AIを利用するか人間がやるのが良いかを尋ねている。まちの見回り、健康管理については過半がAIの利用を選択した。逆に、デートの計画については4人に3人(75.2%)がAIより人間を選んだ。その他、飲食店の接客、社内の人事は過半が人間を選んだが、AIとは僅差でほぼ拮抗している。政策立案と学校教育はともに6割近くが人間を選んだが、AIを選んだ回答者の比率もともに4割を超えた。

図表4 集計値—ICTとAIパーセプション







3. 年齢階層別の集計値比較

3-1 ICT リテラシー

Q1. 機器の利用状況 (図表 5-1-1 ~ 9)

高齢者層の利用が中・若年層を上回っているものは、PC・タブレット、DVD・BD・HDD、デジカメ、電波時計、スマホ以外携帯電話 (Q2-2)、TV・ネットの有料放送、無線 LAN の接続状況、逆に中・若年層が上回っているのはスマホ (Q2-1)、家庭用ゲーム機、ほぼ拮抗しているがネット接続の家電となっている。ただし、スマホ使用頻度 (Q2-1) は 20 歳代は 93.3% が日常的に使っていることに鑑みれば、機器の利用については若年層はほぼスマホによって代替されているから低いと解釈できよう。また、Q1 の選択肢いずれの利用もないとの回答者も、大部分がスマホを使用していると考えられる。

Q2. 用途別等使用頻度 (図表 5-2-1 ~ 14)

前述のとおり、日常的に使っている者の比率はスマホについては 20 歳代 93.3%、60 歳代 58.4% に対し、スマホ以外の携帯については 20 歳代 6.4%、60 歳代は 24.4% と、WEB 調査の回答者でも 60 歳代はほぼ 4 人に 1 人がいわゆるガラケーの利用者である。その他、PC、ニュース記事、プリンター・複合機については高齢者層、動画の視聴、ゲーム、投稿や閲覧については中・若年層の使用頻度が高い。また、飲食店・旅行先の予約、買い物、知人とのやりとり、調べもの、ブルートゥース接続の端末、タブレットについては年齢階層による違いはみられない。

Q3. ソフトウェアなどの活用 (図表 5-3-1 ~ 8)

中・若年層が高齢者を上回っているのは、オンラインストレージやクラウドサービス、プレゼンソフトの活用であるが、それ以外は年齢階層別の大きな差はみられず、むしろネット利用の銀行振り込みでの 50 歳代以上の高齢者が 20 歳代を大きく上回っている。

Q4. AI 関連機器の利用 (図表 5-4-1 ~ 6)

パーソナル・アシスタント、友達紹介機能、商品紹介機能、対面ヒト型ロボットの使用経験では中・若年層が高齢者層を上回っている。

3-2 AI パーセプション

Q5. AI の発展により幸せになれると思うか (図表 5-5-1)

幸せになれるとする比率は 20 歳代がほぼ 4 割と一番高く、次いで 60 歳代が 35.3% と高く、40 歳代が最も低く 3 割 (30.6%) となる U 字型になっている。ただし、幸せにできないとする比率も 20 歳代が 19.5% と 2 割近くに達し、最も否定的な比率の高い 30 歳代 (21.0%) に次いで高い。

Q6. AI がもたらす社会について—肯定的か否定的か (図表 5-6-1 ~ 6)

若年層は経済格差、監視・犯罪、創造力、雇用・仕事、情報の扱いに関する影響、人間関係の全てについて高齢者層より肯定的である。ただし、若年層でも人間関係、雇用・仕事、創造力、経済格差については否定的な見方が過半を超えており、特に格差については 20 歳代の 7 割以上 (73.2%) が拡大するとみている。

Q7. AI 技術の社会実装に関する賛否 (図表 5-7-1 ~ 8)

中高年層は、危険人物の事前認識、介護・調理・掃除について賛成の比率が若年層より高く、特に 60 歳代は医療、自動運転技術、自動翻訳、専門職代行について賛成の比率が高いが、これら 4 つの領域は 20 歳代も賛成比率が高く 40 歳代が一番低い、U 字型になっている。その他、創作、友人・恋人・話し相手の役割については 30 歳代から 50 歳代の賛成比率が 20 歳代と 60 歳代よりも高い逆 U 字型になっている。

Q8. AI 技術を個人的に利用したいか否か (図表 5-8-1 ~ 8)

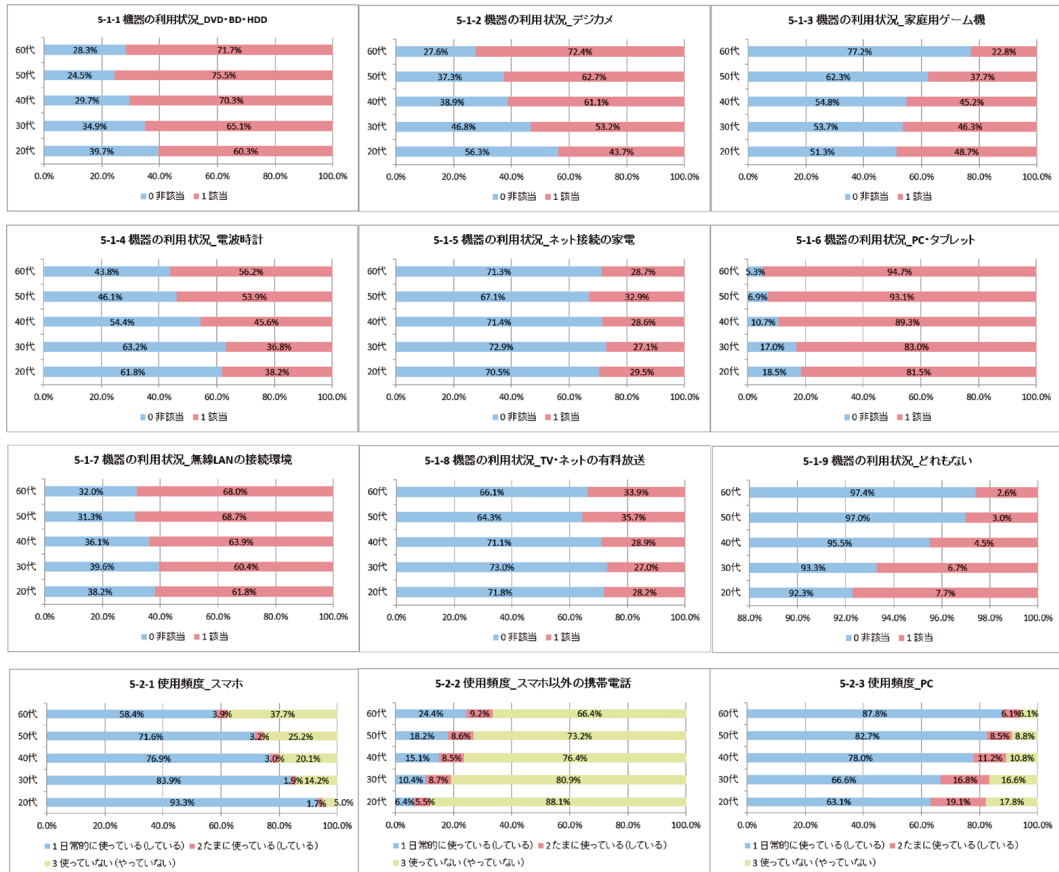
全般に、社会実装よりも個人としての利用を尋ねた問での違い、賛成比率が低下するが、低下幅は年齢階層が高い程大きくなる。

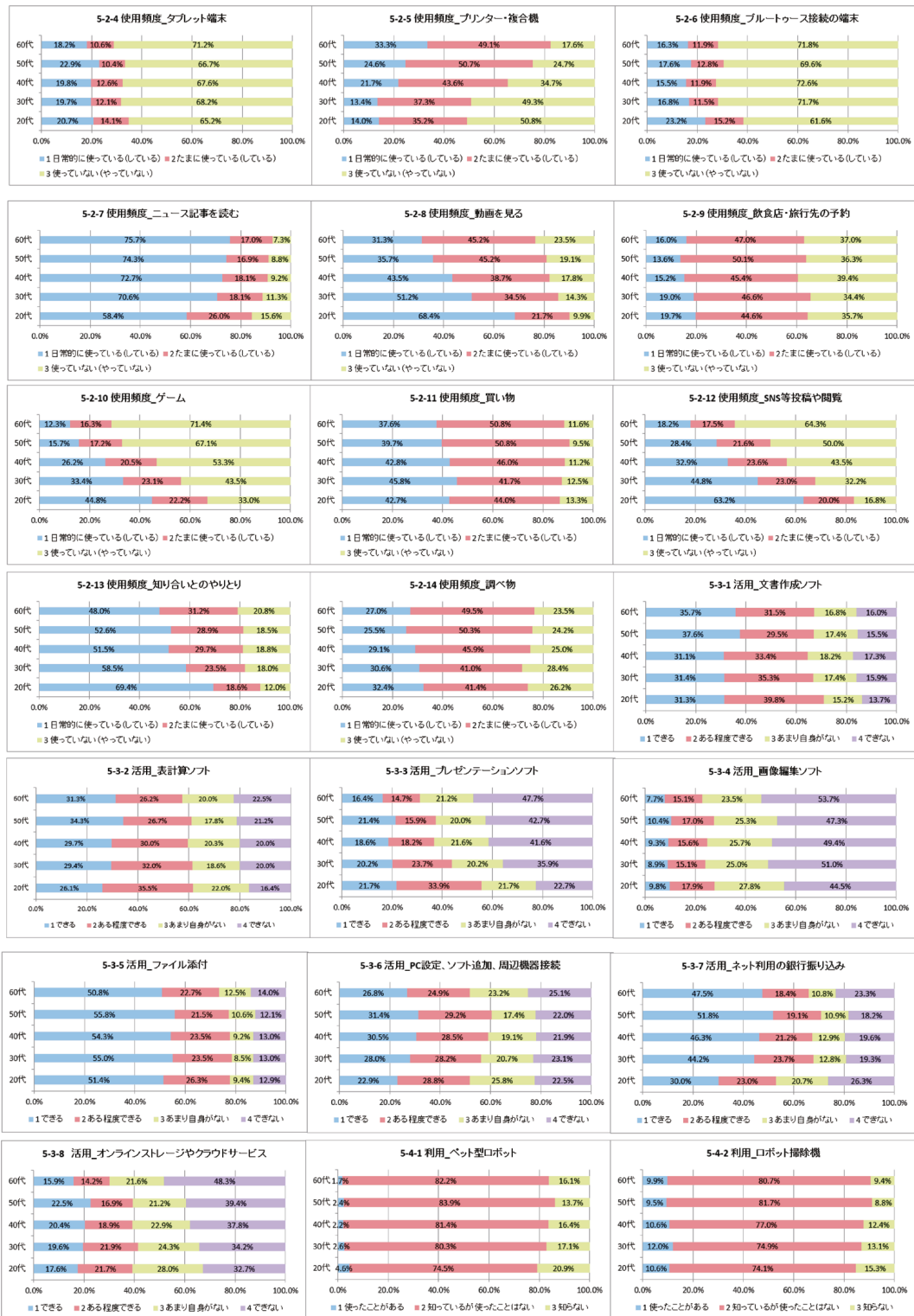
医療現場での AI 実装と個人の利用についての賛成の比率（やや賛成も含む）は 20 歳代で社会実装（Q7）の 58.7% から個人の利用（Q8）では 54.1% へ 4.6% ポイントの低下であったが、60 歳代では 69.2% から 58.4% へ 10.8% ポイントの大幅低下となっており、他の設問でも同様の傾向がみられる。高齢者層になればなる程自らの利用には慎重になる。

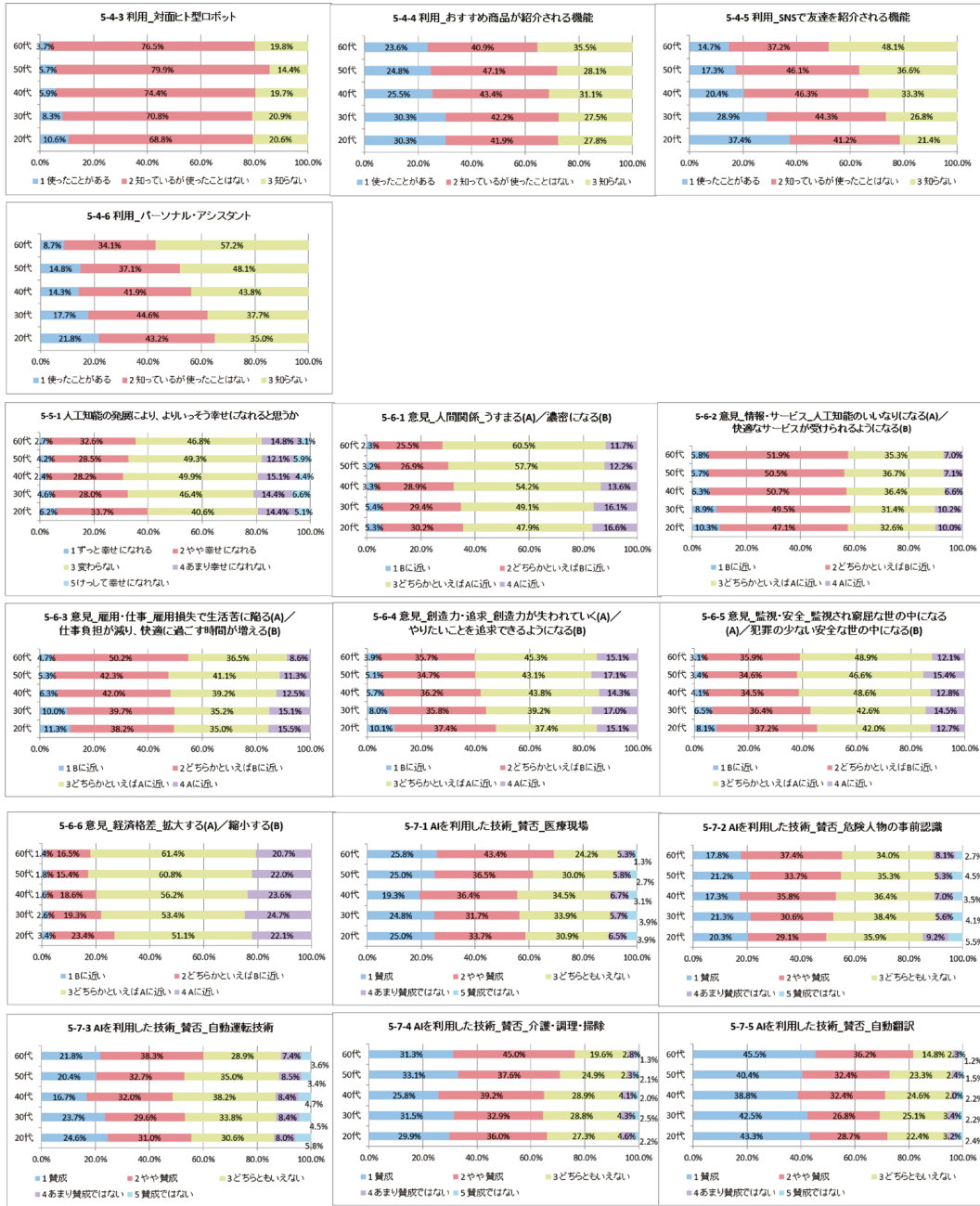
Q9. AI か人間か（図表 5-9-1 ~ 7）

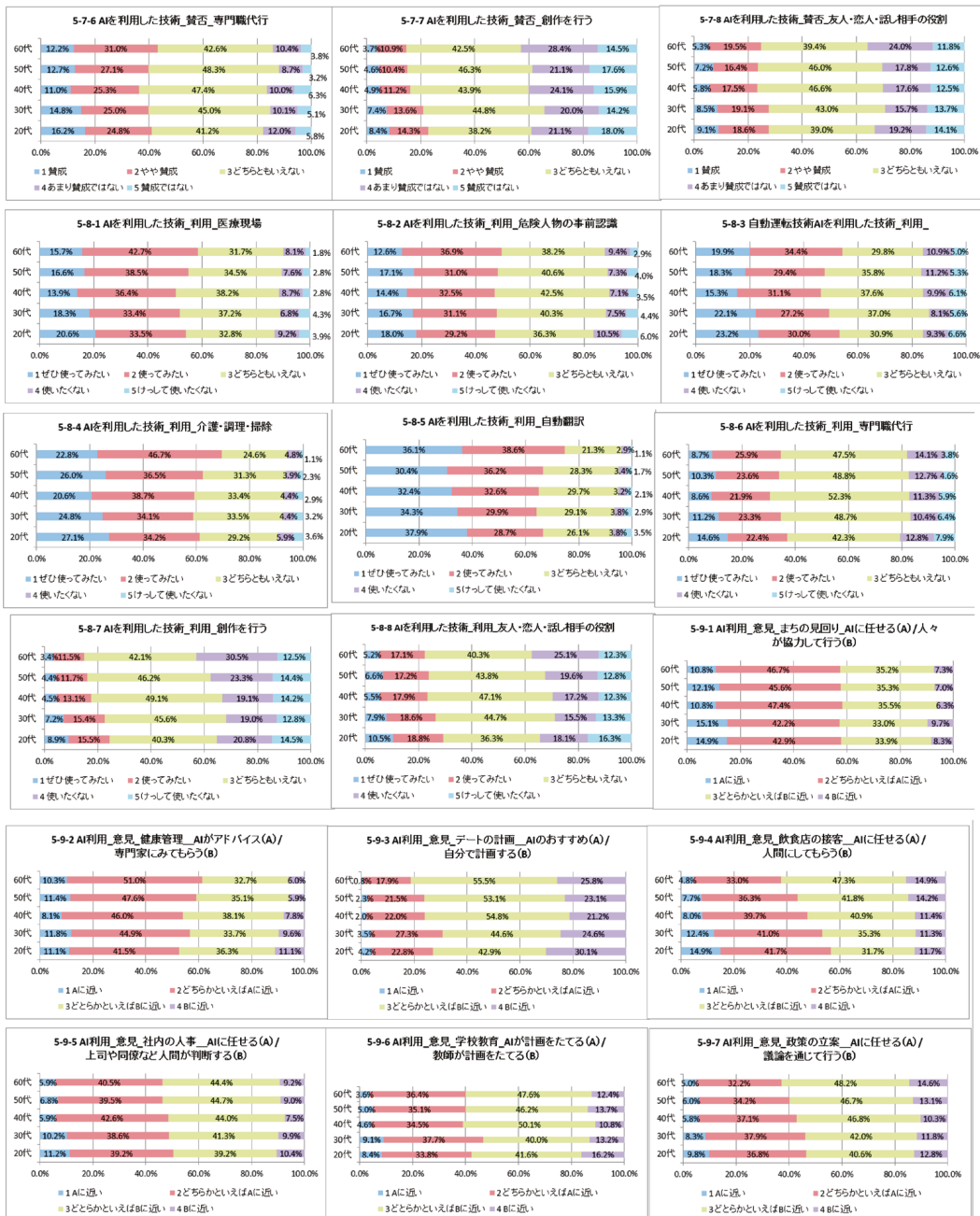
まちの見回り、健康管理については、いずれの年齢階層でも過半が人間より AI を選択している。社内の人事については、20 歳代の過半が AI を選択している。また、飲食店の接客についても 20 歳代や 30 歳代の過半が人間より AI のほうが良いとしている。若年層ほど AI を選択する傾向は、デートの計画、飲食店の接客、政策の立案についてみられる。

図表 5 集計値—年齢階層別









4. 社会関係資本との関連

4-1 因子分析

アンケート調査は①情報通信技術（以下 ICT と略）リテラシー（ICT 機器の利用状況 8 問、使用頻度・使用目的 14 問、ソフトウェア活用状況 8 問、AI 関連機器の利用状況 6 問、計 36 問）、②社会関係資本（団体参加状況・近所づきあいなどの構造的な社会間関係資本関連 11 問、認知的社会関係資本関連 11 問、計 22 問）、③ AI に関する見解（AI の影響についての評価 7 問、AI の社会実装に関する見解 16 問、具体的な利用についての是非 7 問計 30 問）の 3 分野と回答者の属性について尋ねている。

上記の 3 分野に関する問いの回答をそれぞれ因子分析（固有値 1 以上）にかけた結果、ICT リテラシーに関して 5 因子、社会関係資本に関して 5 因子、AI に関する見解について 4 因子が抽出された（図表 6～8）。なお、KMO 値は ICT リテラシー 0.905、社会関係資本 0.813、AI パーセプション 0.878 を得ている。

ICT リテラシーについては、図表 6 に示すように、第 1 因子はソフトウェアの活用に関するものであるが、文書ソフトと表計算ソフトは別途第 5 因子として抽出されたので、「活用__除くワープロ・表計算」とし、以下第 2 因子「機器利用+ PC」、第 3 因子「頻度__情報検索・やりとり」、第 4 因子「AI 関連機器利用」、第 5 因子「活用__ワープロ・表計算」と命名した。

AI に関する見解については、図表 7 に示す結果にしたがい、第 1 因子「AI 社会実装への賛否」、第 2 因子「AI 利用創作__友人・恋人・話し相手」、第 3 因子「AI の影響」、第 4 因子「具体的なケースでの AI 利用の是非」とした。

社会関係資本に関しては、図表 8 に示された結果から、第 1 因子「構造的 SC 団体参加」、第 2 因子「認知的 SC」、第 3 因子「構造的 SC つ

図表6 因子分析— ICT リテラシー

パターン行列^a

	因子				
	1 活用 __ 除くワー プロ・表 計算	2 機器利 用+ PC	3 使用頻 度__情報 検索・や りとり	4 AI 関 連 機器利用	5 活用 __ ワープロ ・表計算
機器の利用状況_DVD・BD・HDD	-0.153	0.459	0.106	0.109	0.016
機器の利用状況_デジカメ	-0.083	0.557	-0.024	0.131	0.044
機器の利用状況_家庭用ゲーム機	-0.017	0.244	0.076	0.232	-0.061
機器の利用状況_電波時計	-0.056	0.524	-0.093	0.144	0.024
機器の利用状況_ネット接続の家電	-0.020	0.350	-0.060	0.356	-0.049
機器の利用状況_PC・タブレット	0.093	0.559	0.056	-0.135	-0.012
機器の利用状況_無線 LAN の接続環境	0.074	0.430	0.063	0.152	-0.039
機器の利用状況_TV・ネットの有料放送	-0.073	0.296	-0.016	0.266	0.006
使用頻度_スマホ	-0.040	-0.161	0.273	0.227	0.070
使用頻度_PC	0.218	0.461	0.010	-0.184	0.040
使用頻度_タブレット端末	0.136	0.147	0.026	0.264	-0.062
使用頻度_プリンター・複合機	0.029	0.571	-0.039	0.024	0.045
使用頻度_Bluetooth接続の端末	0.154	0.170	0.007	0.318	-0.045
使用頻度_ニュース記事を読む	0.019	0.197	0.506	-0.165	-0.001
使用頻度_動画を見る	0.053	0.008	0.598	-0.025	-0.058
使用頻度_飲食店・旅行先の予約	-0.015	0.088	0.386	0.131	0.121
使用頻度_ゲーム	0.020	-0.030	0.289	0.209	-0.050
使用頻度_買い物	0.020	0.176	0.550	-0.115	-0.064
使用頻度_SNS等投稿や閲覧	0.081	-0.255	0.566	0.175	-0.034
使用頻度_知り合いとのやりとり	-0.084	-0.030	0.656	0.030	0.079
使用頻度_調べ物	-0.086	0.086	0.564	0.021	-0.016
活用_文書作成ソフト	0.333	0.067	0.037	-0.004	0.682
活用_表計算ソフト	0.406	0.016	-0.043	0.034	0.687
活用_プレゼンテーションソフト	0.562	-0.108	-0.087	0.164	0.360
活用_画像編集ソフト	0.647	-0.030	-0.120	0.175	0.015
活用_ファイル添付	0.472	0.078	0.221	-0.131	0.264
活用_PC設定、ソフト追加、周辺機器接続	0.826	0.042	-0.014	-0.109	0.045
活用_ネット利用の銀行振り込み	0.682	0.043	0.088	-0.123	-0.057
活用_オンラインストレージやクラウドサービス	0.879	-0.100	-0.043	0.133	-0.114
利用_ペット型ロボット	-0.007	0.051	-0.090	0.366	0.021
利用_ロボット掃除機	-0.023	0.088	-0.085	0.401	0.073
利用_対面ヒト型ロボット	-0.045	0.051	-0.019	0.392	0.043
利用_おすすめ商品が紹介される機能	0.060	0.050	0.123	0.429	-0.032
利用_SNSで友達を紹介される機能	-0.002	-0.102	0.245	0.479	0.023
利用_パーソナル・アシスタント	0.065	0.004	0.059	0.497	-0.022

因子抽出法：最尤法

回転法：Kaiserの正規化を伴うプロマックス法^a

a. 7回の反復で回転が収束しました。

図表7 因子分析—AIパーセプション

パターン行列^a

	因子			
	1. AIの社会実装への賛否	2. AI利用創作_友人・恋人・話し相手	3. AIの影響	4. 具体的なケースでのAI利用の是非
q5_1 人工知能の発展により、よりいっそう幸せになれると思うか	0.300	0.065	0.363	0.070
q6_1 意見_人間関係_うすまる (A) / 濃密になる (B)	-0.114	0.030	0.612	-0.045
q6_2 意見_情報・サービス_人工知能のいいなりになる (A) / 快適なサービスが受けられるようになる (B)	0.106	-0.095	0.676	-0.040
q6_3 意見_雇用・仕事_雇用損失で生活苦に陥る (A) / 仕事負担が減り、快適に過ごす時間が増える (B)	0.063	-0.094	0.764	0.004
q6_4 意見_創造力・追求_創造力が失われていく (A) / やりたいことを追求できるようになる (B)	-0.016	-0.021	0.799	0.018
q6_5 意見_監視・安全_監視され窮屈な世の中になる (A) / 犯罪の少ない安全な世の中になる (B)	-0.022	-0.011	0.678	0.009
q6_6 意見_経済格差_拡大する (A) / 縮小する (B)	-0.239	0.109	0.540	-0.039
q7_1 AIを利用した技術_賛否_医療現場	0.688	-0.006	-0.045	0.016
q7_2 AIを利用した技術_賛否_危険人物の事前認識	0.532	0.111	-0.063	0.000
q7_3 AIを利用した技術_賛否_自動運転技術	0.649	0.053	0.057	0.041
q7_4 AIを利用した技術_賛否_介護・調理・掃除	0.857	-0.125	-0.011	-0.004
q7_5 AIを利用した技術_賛否_自動翻訳	0.861	-0.156	-0.087	-0.068
q7_6 AIを利用した技術_賛否_専門職代行	0.459	0.320	0.076	0.057
q7_7 AIを利用した技術_賛否_創作を行う	-0.077	0.842	-0.026	-0.016
q7_8 AIを利用した技術_賛否_友人・恋人・話し相手の役割	0.063	0.717	0.004	-0.001
q8_1 AIを利用した技術_利用_医療現場	0.644	0.081	-0.010	0.055
q8_2 AIを利用した技術_利用_危険人物の事前認識	0.548	0.159	-0.042	0.003
q8_3 自動運転技術 AIを利用した技術_利用_	0.599	0.128	0.070	0.024
q8_4 AIを利用した技術_利用_介護・調理・掃除	0.813	-0.040	0.006	-0.005
q8_5 AIを利用した技術_利用_自動翻訳	0.836	-0.114	-0.049	-0.059
q8_6 AIを利用した技術_利用_専門職代行	0.407	0.475	0.048	0.014
q8_7 AIを利用した技術_利用_創作を行う	-0.025	0.909	-0.047	-0.059
q8_8 AIを利用した技術_利用_友人・恋人・話し相手の役割	0.054	0.774	-0.017	-0.019
q9_1 AI利用_意見_まちの見回り	0.170	-0.067	-0.015	0.442
q9_2 AI利用_意見_健康管理	0.241	-0.090	-0.011	0.450
q9_3 AI利用_意見_データの計画	-0.268	0.282	0.037	0.462
q9_4 AI利用_意見_飲食店の接客	0.049	-0.019	0.039	0.561
q9_5 AI利用_意見_社内の人事	0.029	-0.078	-0.025	0.694
q9_6 AI利用_意見_学校教育	-0.040	0.005	-0.006	0.727
q9_7 AI利用_意見_政策の立案	-0.072	0.003	-0.072	0.685

因子抽出法：最尤法

a. 5回の反復で回転が収束しました。

図表 8 因子分析—社会関係資本

パターン行列^a

	因子				
	1. 構造的SC団体参加	2. 認知的SC	3. 構造的SCつきあい	4. 構造的SC同僚	5. ひかえめなつきあい
q12_1 つきあい_近所_頻度	0.084	-0.008	0.657	-0.048	-0.172
q12_3 つきあい_友人・知人_頻度	-0.040	-0.022	0.632	0.144	0.222
q12_4 つきあい_親戚・親類_頻度	-0.031	0.005	0.563	0.127	-0.009
q12_5 つきあい_職場の同僚_頻度	0.057	0.003	0.117	0.552	-0.077
q13_1_1 活動_地縁的な活動_頻度	0.786	-0.018	0.089	-0.006	-0.068
q13_1_2 活動_スポーツ・趣味・娯楽活動_頻度	0.358	-0.022	0.235	-0.111	0.293
q13_1_3 活動_ボランティア・NPO等活動_頻度	0.853	0.014	-0.054	-0.041	0.160
q13_1_4 活動_その他団体活動_頻度	0.764	0.025	-0.142	0.121	0.047
q15_14 意見_一般的信頼	0.033	0.532	0.188	-0.028	0.005
q15_15 意見_人を助ければ、いずれその人から助けられる	0.012	0.909	-0.071	0.059	-0.046
q15_16 意見_人を助ければ、自分が困っているときに誰かが助けてくれる	-0.015	0.878	0.024	-0.039	0.026
頼れる人_いない_3問_2値化 頼れる人_いない_3問_2値化	-0.099	0.099	0.526	-0.071	0.083

因子抽出法：最尤法

回転法：Kaiser の正規化を伴うプロマックス法

a. 6回の反復で回転が収束しました。

きあい」、第4因子「構造的SC同僚」とした。加えて、第5因子はどの設問に対しても強い傾向を示さなかったが、友人・知人とのつきあいとスポーツ・趣味・娯楽活動には参加するということから「ひかえめなつきあい」と名付けた。この「ひかえめなつきあい」は、他の社会関係資本調査データの因子分析では通常棄却される因子であるが、今回は説明力が5番目に高いため採用した。本調査はWEB調査でかつ首都圏1都3県在住者を対象としているため、高学歴、高所得かつ都市型の生活をする回答者で、かつ、通常の郵送法調査では回答率が低い、20歳代、30歳代、40歳代が回答者のそれぞれ20%を占め、回答者の平均年齢が若いことも影響していると思われる。

4-2 OLSによる試算

上記の因子分析によって得た個票に対する因子得点を用いて以下の

分析を実施した。上述の AI に関する理解評価についての 4 因子を被説明変数とし、ICT リテラシーの 5 因子と、社会関係資本の 5 因子を説明変数とする 4 本のモデルを OLS で実施し、ICT リテラシーをコントロールしたうえで、社会関係資本の AI パーセプションとどう結びついているかを検証した。ICT リテラシーと個人の属性をコントロールした後の相関をみるために OLS を用いているもので、必ずしも因果関係を前提としているものではないが、AI に関する理解評価は将来に関する設問であり、社会関係資本と ICT リテラシーは現在に関する設問であることから、現在の社会関係資本と ICT リテラシーの状況に基づいて、将来の AI に関する理解評価がなされると考えれば、AI に関する理解評価を ICT リテラシーを統制変数として社会関係資本との関係で説明することは妥当であろう。いずれのモデルでも、これらの変数のほかに統制変数として回答者の属性（性別、最終学歴、世帯収入、年齢、居住年数）も含めた。

図表 9 に示されるように、AI に関する理解評価についての 4 因子を被説明変数とした 4 本のモデルでは、社会関係資本 5 因子はモデル 1 「AI の社会実装の賛否」とモデル 2 「AI 利用創作」については 5 因子すべて有意であるが、順相関と逆相関が入り混じっている。モデル 3 「AI の影響に関する評価」では社会関係資本 5 因子のうち認知的社会関係資本のみが有意であり、モデル 4 「具体的なケースでの AI 利用是非」では 5 因子のうち 3 因子で有意である。

また、社会関係資本 5 因子のなかで「認知的社会関係資本」は 4 つのモデルすべてにおいて係数が正であり、高い認知的社会関係資本を有する回答者ほど、AI に関し肯定的な見方をしている。一方、構造的な社会関係資本の 3 因子については、係数の符号が「団体参加」はモデル 1 で、「つきあい」はモデル 2 とモデル 4 で、また、「同僚」がモデル 3 でそれぞれマイナスであり、社会関係資本が高い回答者のほうが AI について否定的な認識をもっている。加えて「ひかえめなつきあい」

図表9 社会関係資本とICTとAI OLS結果

	社会表装の賛否			AI利用創作 友人・恋人・話し相手			AIの影響			具体的なケースでのAI利用是非		
	B (標準誤差)	β	P	B (標準誤差)	β	P	B (標準誤差)	β	P	B (標準誤差)	β	P
活用_除くワープロ・表計算	-0.008 (0.020)	-0.008	0.687	0.065 (0.021)	0.065	0.002	0.058 (0.021)	0.059	0.006	0.094 (0.020)	0.098	0.000
機器利用+PC	0.112 (0.020)	0.103	0.000	-0.032 (0.021)	-0.030	0.119	-0.046 (0.021)	-0.045	0.024	0.009 (0.020)	0.009	0.646
使用頻度_情報検索・やりとり	0.198 (0.020)	0.185	0.000	-0.019 (0.021)	-0.018	0.387	-0.088 (0.021)	-0.086	0.000	0.015 (0.021)	0.015	0.470
AI 関連機器利用	0.105 (0.018)	0.094	0.000	0.066 (0.019)	0.060	0.001	0.116 (0.019)	0.108	0.000	0.049 (0.019)	0.047	0.008
活用_ワープロ・表計算	0.006 (0.016)	0.006	0.706	-0.073 (0.017)	-0.071	0.000	-0.044 (0.017)	-0.044	0.010	-0.020 (0.017)	-0.021	0.228
構造的 SC 団体参加	-0.049 (0.018)	-0.046	0.008	0.100 (0.019)	0.097	0.000	-0.010 (0.019)	-0.010	0.586	0.083 (0.018)	0.085	0.000
認知的 SC	0.133 (0.016)	0.130	0.000	0.150 (0.016)	0.149	0.000	0.054 (0.016)	0.055	0.001	0.053 (0.016)	0.056	0.001
構造的 つきあい	0.108 (0.026)	0.099	0.000	-0.202 (0.028)	-0.187	0.000	-0.006 (0.027)	-0.006	0.831	-0.164 (0.027)	-0.160	0.000
構造的 SC 同僚	-0.146 (0.036)	-0.108	0.000	0.192 (0.038)	0.143	0.000	0.006 (0.038)	0.005	0.872	-0.022 (0.037)	-0.017	0.556
ひかえめつきあい	0.145 (0.033)	0.085	0.000	-0.161 (0.035)	-0.096	0.000	-0.006 (0.035)	-0.004	0.862	0.017 (0.034)	0.011	0.612
性別	-0.123 (0.028)	-0.064	0.000	-0.079 (0.029)	-0.042	0.006	-0.082 (0.029)	-0.044	0.004	-0.038 (0.028)	-0.021	0.177
年齢	0.003 (0.001)	0.051	0.001	-0.002 (0.001)	-0.027	0.090	-0.001 (0.001)	-0.012	0.458	-0.002 (0.001)	-0.038	0.021
最終学歴 (変換)	0.029 (0.014)	0.029	0.038	0.020 (0.015)	0.020	0.176	0.060 (0.015)	0.062	0.000	0.012 (0.014)	0.013	0.404
収入 (変換)	0.019 (0.005)	0.048	0.000	0.014 (0.006)	0.036	0.014	0.019 (0.006)	0.051	0.001	0.019 (0.005)	0.052	0.000
(定数)	-0.137		0.101	0.087 (0.008)		0.323	-0.107 (0.087)		0.220	0.059 (0.084)		0.487
N		5000			5000			5000			5000	
Adj.R ²		0.172			0.060			0.029			0.038	

(注) B = 非標準化係数、 β = 標準化係数、p = 有意確率。

はモデル1「社会実装の賛否」では賛成の傾向がみられるが、モデル2「AI利用創作」については否定的である。

社会関係資本別により具体的にみると：

「構造的 SC 団体参加」：参加している方が「社会実装の賛否」に否定的。「AI利用創作__友人・恋人・話し相手」と「具体的なケースでのAI利用是非」には前向き

「認知的 SC」：総じて肯定的

「構造的つきあい」：「社会実装の賛否」については賛成だが、「AI利用創作__友人・恋人・話し相手」、「具体的なケースでのAI利用是非」では否定的

「構造的 SC 同僚」：「社会実装の賛否」については否定的「AI利用創作__友人・恋人・話し相手」には前向き

「ひかえめなつきあい」：「社会実装の賛否」については肯定的だが、「AI利用創作__友人・恋人・話し相手」には否定的。「構造的 SC 同僚」の逆の傾向。

以上、AIに関する認識は、認知的社会関係資本が高い回答者は総じて肯定的な評価であるが、構造的社會関係資本の影響は肯定論と否定論が混在しており、モデル3「AIの影響」との対応はみられない。

ICTリテラシー5因子はコントロール変数として用いているが、表7の4つのモデルでは、ICTリテラシーの1因子である「AI関連機器利用」がすべてのモデルについて有意であり、かつ符号が正であるので、すでにAI関連機器を利用している回答者はAIに関して肯定的な見解を持っていることになる。その他のICTリテラシー因子については以下のとおり、「活用__除くワープロ表計算」がモデル1「社会実装の賛否」について有意でないほかは、残りの3つのモデルで有意でかつ前向きであるほかは、ICTリテラシーの影響はAIの因子により符号条件がマイナスとプラス両方を占めている。すなわち、「機器利用+PC」について利用している者は「社会実装の賛否」については前向

きだが、「AI 利用創作_友人・恋人・話し相手」と「AI の影響」については否定的である。また、「使用頻度_情報検索・やり取り」は頻度が高いほど「社会実装の賛否」については肯定的だが、「AI の影響」については否定的、「活用_ワープロ表計算」は「AI 利用創作」と「AI の影響」について有意に否定的である。

ICT リテラシー以外にコントロール変数として用いている回答者の属性では以下の傾向が示された。

「性別」：女性の方が否定的

「年齢」：「社会実装の賛否」については高齢者の方が賛成だが「具体的なケースでの AI 利用是非」になると高齢者の方が否定的

「最終学歴」：高学歴ほど「AI の影響」について肯定的

「収入」：総じて高収入ほど肯定的

「居住年数」：「社会実装の賛否」について長期居住者のほうが否定的

5. まとめ

本稿では、筆者のグループが昨年 9 月に実施した「AI の影響に関する意識調査」の概要、集計値について年齢階層別集計値を含めて紹介し、最後に探索的な予備的考察として社会関係資本、ICT リテラシー、AI パーセプション、について因子分析を行い、それらから得た因子得点を用いて、ICT リテラシー、回答者の属性を統制したうえで、社会関係資本と AI パーセプションとの関係を OLS を用いて考察した。

集計値の結果は、AI の社会に対する影響について、AI の導入により、個人の好みに合った快適な生活や仕事の負担が減るとする肯定的な見解が過半となる項目もある一方、人間関係の希薄化、創造力の喪失、監視社会化、経済格差の拡大への懸念など、否定的な見解が過半となる項目が多数を占め、特に経済格差の拡大については回答者の 4 人に 3 人が懸念を示した。このように AI の社会への影響については悪影響への懸念が強く示されたが、医療現場、自動運転、危険人物の事前認識、

介護・調理・掃除、自動翻訳など AI 技術の社会実装や個人的利用については肯定的な回答が多数を占めた。ただ、社会実装、個人利用でも、文化的な創作や話し相手などについては反対が賛成を上回った。

OLS の結果は、AI に関する認識は、認知的社会関係資本が高い回答者は総じて肯定的な評価であるが、構造的な社会関係資本の影響は肯定的と否定的が混在しており、モデル 3「AI の影響」との対応はみられない。ただし、本稿ではふれていないが、AI パーセプションの因子得点の分布は、OLS の条件である正規分布となっていない可能性があり、本稿の結果は予備的考察とした。

謝辞

本稿は文科省科学研究費補助金 挑戦的研究（開拓）（課題番号 17H06195、研究代表者稲葉陽二）によるものです。助成を賜った文部科学省に篤く御礼申し上げます。また、本稿の資料は宮下淳子氏、戸川和成氏、川村夏紀氏、久保木亜美氏に作成していただきました。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 稲葉陽二編著（2008）序章「ソーシャル・キャピタルの多面性と可能性」『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社、pp.11-22.
 稲葉陽二（2005）「ソーシャル・キャピタルの経済的含意—心の外部性とどう向き合うか」『計画行政』日本計画行政学会、第 28 巻 4 号、pp17-22.

- (1) 社会関係資本の定義は稲葉（2005, 2008）を参照されたい。
- (2) 2018 年 7 月 11 日承認 承認 ID 文倫 2018-0711-115252。

執筆者紹介
(掲載順)

山田光矢	日本大学教授
渡邊容一郎	日本大学教授
塚本晴二郎	日本大学教授
浅井直哉	日本大学助教
安野修右	日本大学助教
信夫隆司	日本大学教授
山城秀市	日本大学元教授
川又祐	日本大学教授
稲葉陽二	日本大学教授
戸川和成	日本大学研究員
羽田翔	日本大学助教
鈴木貴大	日本大学助教
鈴木隆志	日本大学助教
岩井義和	日本大学准教授

石川徳幸	日本大学准教授
荒井祐介	日本大学准教授
坂井吉良	日本大学元教授
坂本智幸	広島修道大学助教
坂本直樹	山形大学准教授
瀧本太郎	九州大学大学院経済学研究院教授
中嶋一憲	兵庫県立大学准教授

Commemorative Issue for the 130th Anniversary of the Founding of the College of Law, Nihon University

CONTENTS

Dedication

Mitsuya Yamada, *Change of the Local Government System in England, and Japan after the Malta Summit, and the Future Shape of the Japanese System*

Yoichiro Watanabe, *The First Labour Government and Stanley Baldwin's Conservatism*

Seijiro Tsukamoto, *John C. Merrill's Existentialist Journalism*

Naoya Asai, *What do New Political Parties Spend Subsidies on?*

Nobusuke Yasuno, *Enactment of the Public Offices Election Act and Electoral Campaign Regulations*

Takashi Shinobu, *The NATO SOFA Supplementary Agreement and Criminal Jurisdiction*

Hideichi Yamashiro, *The Bases of the US Forces in Okinawa*

Hiroshi Kawamata, *On Revisions to Vol. 1 of Joseph von Sonnenfels' Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz and the Discovery of the Fourth Edition (1774).*

Yoji Inaba, *An Outline of the Survey on AI Perception and its Preliminary Analyses*

Kazunari Togawa, Yoji Inaba, *A Study on the Regional Differences of Generational Exchanges
—Estimation of the Contextual Effect from the Viewpoint of Social Capital—*

Sho Haneda, *The Quality of Local Government and Firm Strategy: The Case of Japanese Divestments in China*

- Takahiro Suzuki, *Issues of Business Ethics considered from the Relationship between Individual Ethics, Organizational Ethics and Professional Ethics*
- Takashi Suzuki, *A Study of the Characteristics of Regional Administration in the United States*
—Focusing on the Regional Waste Plan of Portland Metropolitan area's Metro—
- Yoshikazu Iwai, *The Necessity for Formation of Public Relations Professionals in Public Administration*
- Noriyuki Ishikawa, *A Study of Ioki Hyotei: What he has Achieved as an Editor*
- Yusuke Arai, *Cultivation of the Political Attitudes of Democratic Citizens and Political Education*
- Yoshinaga Sakai, Tomoyuki Sakamoto, Naoki Sakamoto, Taro Takimoto, Kazunori Nakajima, *An Empirical Study on the Effect of Democracy on Economic Growth in Japan*
- Yoji Inaba, *Reflections on the Value Added of Social Capital*

- 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. 3 September 2019

Commemorative Issue for the 130th Anniversary
of the Founding of the College of Law, Nihon University