

# 政経研究

第五十七巻 第一号 2020年6月

## 論 説

米兵の拘禁権をめぐる密約

.....

信 夫 隆 司

冷戦下の「反核・平和主義」と「加害」の前景化

——一九八〇年代におけるテレビの「八月ジャーナリズム」——

.....  
米 倉 律

## 資 料

ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿

——第4章と第5章（翻刻）——

.....  
川 又 祐  
吉 野 篤  
荒 井 祐 介  
トーマス・ロックリー

日本大学法学部  
創設百三十周年記念号

論 説

平成の大大合併後の身近な行政の展開  
——コミュニケーション行政の実態を中心として——  
……山田 光 矢

研究ノート

米比軍事基地協定の改正と刑事裁判権  
……信 夫 隆 司

資 料

ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿  
——第2章と第3章（翻刻）——  
……川 又 祐  
吉 野 篤  
荒 井 祐 介  
トーマス・ロックリー

研究ノート

第4次産業革命時代におけるソーシャル・キャピタルの意義  
——機械への信頼の醸成——  
……朴 珉 玲

論 説

自治体のAI利用の可能性を探る  
——地域の結束型社会関係資本の維持に向けて社会実装は可能か——  
……戸 川 和 成

コーポレート・ガバナンスと企業の社会的責任の統合可能性  
……鈴木 貴 大

労働は人工知能によって代替可能か  
——業務に注目した賃金関数からのアプローチ——  
……立 福 家 徳

AIはどのように社会をかえるか  
——公共財としてのAI——  
……稲 葉 陽 二

雑 報

政経研究 第五十六卷 索引

## 米兵の拘禁権をめぐる密約

信 夫 隆 司

### 一・米兵の拘禁権をめぐる問題

#### 刑事裁判権・拘禁権をめぐるアメリカの論理

現在、アメリカは、一〇〇カ国以上の友好国（受入国）と地位協定を締結したうえで、米兵を派遣している。<sup>①</sup> 派遣された米兵が受入国で罪を犯した場合、その裁判権が派遣国たるアメリカにあるのか、それとも、受入国にあるのかという問題は、アメリカと友好国との関係を阻害しかねない要因となってきた。ここでのいう裁判権とは、受入国の検察官が米兵を起訴できるか否かという意味である。

刑事裁判権に関連して、米兵が被疑者・被告人となった場合、その身柄を派遣国あるいは受入国のいずれが拘禁できるのか、刑事裁判権と同様、問題となってきた。本稿では、この身柄の問題を、刑事裁判権に対応させて、拘禁

権という用語で説明する。アメリカ側に拘禁権がある場合、アメリカ側が身柄を拘禁できる。これに対し、受入国に拘禁権がある場合、受入国が身柄を拘禁できることとなる。

アメリカが、海外に派遣された米兵に対する刑事裁判権および拘禁権を求めてきたのには、アメリカなりの論理がある。米兵は、友好国たる受入国の要請にもとづき、受入国ならびに近隣地域の平和と安全に寄与するために派遣されているからというものだ。たとえば、日米安全保障条約を想起すれば、このことは明瞭に理解することができる。

同条約第六条には、「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、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。」とあるからだ。<sup>(2)</sup>

この結果、米兵は、少なくとも、日本の安全に寄与するために派遣されているのであるから、たとえ米兵が日本で罪を犯したとしても、特別な待遇を求めるのは当然である、とアメリカ議会および国民は考えてきた。これを受け、米兵をあずかる国防省は、外国で刑事裁判の対象となりうる米兵の権利、および、外国の刑務所に投獄された米兵の権利を、最大限、擁護することをその政策としてきた。<sup>(3)</sup>

アメリカ議会の関心について、もうひとつ付け加えておく必要がある。今日、地位協定における刑事裁判権条項としてもっとも知られているのは、一九五三年に発効した「軍隊の地位に関する北大西洋条約当事国間の協定」（以下、NATO軍地位協定と称す。）のそれである。アメリカ上院は、同協定を批准する際、その意向を条件として付した。それによると、同協定の締結以降、他国と地位協定を締結する場合、同協定を先例としてはならない、というものである。<sup>(4)</sup>つまり、他国と地位協定を結ぶ場合、NATO軍地位協定より有利な内容を盛り込む必要があるというのだ。アメリカ上院は条約の批准権を握っているだけに、この意向は無視できないものがあつた。



## 米兵を守るための三つの砦

海外に派遣された米兵が受入国で罪を犯した場合、米兵の刑事手続き上の権利を保護するため、アメリカはつぎのような三つの砦を設けている。

第一の砦は、米兵が犯した罪が、公務の執行による故意・過失にもとづくものであるかの決定権を、アメリカが確保することである。もしアメリカ側がこの認定権を握ることができれば、幅広く公務犯罪であるとの決定が可能となる。もちろんまったくの私的行為まで公務犯罪と認定するわけにはいかない。しかし、米軍基地や演習場といった、通常、米兵が公務に就いていると考えられる場所での犯罪は、公務犯罪であると認定されやすくなる。

第二の砦は、受入国に刑事裁判権を放棄させることである。たとえ公務犯罪ではないとしても、受入国に米兵の犯罪の裁判権を放棄してもらえば、アメリカ側が裁判権を行使できることとなる。オランダ、ドイツ、フィリピン、韓国といった国々は、受入国にとって特に重要な犯罪、あるいは、その国の司法上の重大な利益にかかわる場合を除き、米兵に対する裁判権を放棄してきた。

日米間にも裁判権放棄密約が存在する。一九五三年九月、行政協定第一七条（刑事裁判権条項）が改正された際、合同委員会の刑事裁判権小委員会<sup>⑤</sup>で、日本側代表をつとめていた津田實法務省総務課長が一方的に陳述したものである。津田は、日本にとって実質的に重要な犯罪を除き、日本国の方針として、第一次裁判権を行使するつもりはない、と陳述した。日米とも、これは一方的陳述なので、密約とはいえないとしている。<sup>⑥</sup>しかし、この一方的陳述にいたる詳細な分析から、日本側が実質的に重要な犯罪を除き、裁判権を行使しないと約束したことが明らかとなっている。<sup>⑦</sup>一方的陳述は、約束であることを隠蔽するために、日米が合意した手法だったのだ。

第三の砦が、本稿であつかう拘禁権である。拘禁権が問題となるのは、受入国が優先的裁判権（第一次裁判権）を有する場合である。派遣国に第一次裁判権がある場合、拘禁権は派遣国側にある。したがって、拘禁権の問題とは、受入国に第一次裁判権がある場合、被疑者・被告人の身柄を派遣国あるいは受入国のいずれが拘禁できるのかというものである。これが第三の砦、つまり、最後の砦である所以は、公務犯罪とは認定されず、また、受入国が裁判権を放棄しない場合に問題となるからだ。

アメリカ側がこの拘禁権にこだわったのは、米兵の刑事上の権利確保ということがまずある。米兵の身柄を確保しておけば、受入国で公正な裁判がおこなわれていないと考えられる場合、その身柄を受入国に引き渡さないという選択肢も可能となるからだ。しかし、この背景に、受入国の拘禁施設が米兵にとって不適切であるとか、あるいは、自白を強要されるのではないかといった受入国の刑事裁判手続きに対する不信感がある。アメリカにとって、拘禁権は、裁判の行方さえ左右しかねない重要な権利なのである。

### 拘禁とは何か

拘禁という日本語のイメージから、米兵の身体が刑事施設に拘束されることが想起されるであろう。日本の場合、未決拘禁という形で使われることが多い。未決拘禁とは、受刑者と同じように、身柄を強制的に施設に収容されることを意味する。ただ、それは刑罰の執行のためのものではない。

これに対して、アメリカ側のいう拘禁（custody）とは、これより広い概念である。米兵に対する刑事手続きの実務を記した法務省刑事局の資料には、「軍当局による拘禁には、軍側の留置場に収容することのほか、いわゆる禁足等

のゆるやかな自由拘束状態も含まれている」と記されている。<sup>(8)</sup> このように、拘禁とはいっても、米軍基地から外出禁止といった場合も含まれるのである。

過去の例をみても、一九五七年一月、群馬県の相馬が原演習場で起きたジラード事件の場合、ジラードの身柄は、裁判終結にいたるまで、終始、米軍側が拘禁していた。<sup>(9)</sup> それだけではなく、基地内で、日本人女性と結婚までしている。また、一九七四年七月に沖縄県北部の伊江島で起きた伊江島事件では、容疑者たる米兵二人は、嘉手納基地でこれまでとは異なるものの、別の任務に就いていた。<sup>(10)</sup> 両名は基地外に出ることはできなかったとはいえ、容易に口裏合わせができる状態に置かれていた。このように、米軍側が身柄を拘禁している場合、たとえ米軍側が証拠の隠滅や共犯者による口裏合わせをさせないことを保証したとしても、実際にはこれらが可能になるという弊害も考えられる。

### 米兵に対する拘禁権

日米地位協定において、起訴前の米兵に対する拘禁権の規定は、NATO軍地位協定を受け継いでいる。両者はほぼ同様の規定なので、日米地位協定の例で説明したい。

罪を犯した米兵を日米いずれが逮捕するかによって、米兵の身柄の扱いが異なる。まず、アメリカ側が米兵を逮捕し、アメリカ側の手中に身柄がある場合である。日本側が起訴するまで、アメリカ側が引き続き拘禁できる（日米地位協定第一七条第五項(c)）。これに対し、日本側が米兵を逮捕した場合、拘禁の正当な理由および必要がある場合を除き、米兵の身柄はアメリカ側に引き渡される（同上第五項に関する合意議事録<sup>(11)</sup>）。この例外の場合とは、証拠隠滅や逃亡のおそれである。この点、罪を犯した者が日本人の場合も同様の扱いとなる。つまり、逮捕したとしても、勾留の必

要がないと認められれば、身柄は釈放される。

ここで区別すべきは、アメリカ側が逮捕し、その身柄がアメリカ側の手中にあるとき、日本が米兵を起訴する前に、その身柄を引き渡すよう要請する場合である。地位協定上は、先に説明したように、日本側が起訴するまで、その身柄は、アメリカ側が拘束できることとなっている。この点、一九九五年に沖縄で起きた米兵三名による少女暴行事件をきっかけに、運用の改善がおこなわれた。当初、殺人・強姦といった凶悪犯の場合、日本側が身柄の引き渡しを要請すれば、アメリカ側はその要請に好意的な考慮を払うものとされた。その後、引き渡しを要請できる犯罪の範囲が、殺人・強姦以外の凶悪な犯罪に拡大されている<sup>⑫</sup>。

問題は、日本側が逮捕し、その身柄を拘禁している場合である。たとえその拘禁に正当な理由および必要があったとしても、ほとんどの場合、その身柄はアメリカ側に引き渡される密約が存在しているのではないか、という点である。結論を先取りすれば、この密約は存在する。外務省は、二〇一一年、行政協定第一七条の改正の経緯を記したファイル<sup>⑬</sup>を公開した。同ファイルのなかに、日本側が拘禁する場合は「多くはないであろう」と記した文書が存在する。刑事裁判権放棄密約と同様、津田實の陳述である。ただ、この文言だけで密約の存在が証明できるわけではない。そこで、この文言が登場する経緯、文言の意味を明らかにする必要がある。

前述のように、日米地位協定上は、日本側が米兵を起訴すれば、その身柄がアメリカ側にあつたとしても、日本側が要請すれば、身柄は日本側に引き渡されることとなっている。そこで、もし引き渡さず、アメリカ側が引き続き拘禁するとなると、協定違反の運用ではないかという問題が生ずる。

一九六五年にアメリカと中華民国（以下、台湾と称す。）の間で米華地位協定の交渉がおこなわれている。同交渉の

刑事裁判権問題を記したアメリカの公文書に、日米間に密約が存在するとの記述がある。密約の内容は、裁判手続きの完了まで、アメリカ側が米兵の身柄を拘禁する、というものだ。さらに、この密約にもとづき、裁判手続き完了までアメリカ側が身柄を拘禁してきた実態があるとの公文書も残されている。

密約と考えられるのは、前述の津田課長による「多くはないであろう」との陳述である。この文言は、一見すると、米兵の起訴前の拘禁について述べているように思われる。しかし、津田課長の陳述は、日本側が起訴する前だけではなく、起訴後の拘禁をもカバーしている可能性がある。そうすると、日本側が逮捕した米兵は、その身柄がアメリカ側に引き渡され、裁判手続きの完了まで、引き続きアメリカ側が拘禁できることとなる。

日本側の拘禁権が問題となるのは、日本側が第一次裁判権を有する場合である。裁判権放棄密約によれば、日本側にとって実質的に重要な犯罪となる。明確に定義されていないものの、殺人あるいは強姦といった犯罪は、当然、実質的に重要な犯罪に含まれるだろう。そうした重大な犯罪の容疑者の拘禁権が、終始、アメリカ側にゆだねられるとなると、日本人等が罪を犯した場合の拘禁と均衡を失し、米兵が有利に扱われているとも考えられる。

本稿は、まず、米兵の拘禁権が、日米地位協定およびその合意議事録ではどのように規定されているのかを確認することから説き起こしたい。さらに、非公表文書に、拘禁権はどのように記されているのかも明らかにする。



## 二・米兵の拘禁権の取り扱い

### NATO軍地位協定における拘禁権

一九五二年四月二八日に発効した行政協定では、日本で罪を犯した米兵に対する裁判権は、アメリカ側が専属的に有することとなっていた（行政協定第一七条第二項）。ただし、同条第一項には、つぎのような規定が置かれている。

一千九百五十一年六月十九日にロンドンで署名された「軍隊の地位に関する北大西洋条約当事国間の協定」が合衆国について効力を生じたときは、合衆国は、直ちに、日本国の選択により、日本国との間に前記の協定の相当規定と同様の刑事裁判権に関する協定を締結するものとする。

このように、NATO軍地位協定が発効すれば、同協定と同様の刑事裁判権条項を含んだ協定を結ぶことが予告されていたのである。同協定は、アメリカに関して、一九五三年八月に発効した。その発効を受け、行政協定第一七条の改正交渉が始まる。

NATO軍地位協定では、派遣国兵士の逮捕・拘禁について、第七条第五項でつぎのように規定されている。

(a) 受入国及び派遣国の当局は、受入国の領域内における軍隊の構成員若しくは軍属又は家族の逮捕及び前記の規定「受入国の国民、または、受入国に通常居住する者であっても、派遣国の軍隊の構成員である場合」に従つ

て裁判権を行使すべき当局への逮捕された者の引渡について相互に援助しなければならない。

(b) 受入国の当局は派遣国の軍当局に対し、軍隊の構成員、軍属又は家族の逮捕についてすみやかに通告しなければならない。

(c) 受入国が裁判権を行使すべき軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が派遣国の手中にあるときは、受入国により公訴が提起されるまでの間、派遣国により引き続き行われるものとする。

(a) は、派遣国兵士の逮捕と裁判権を有する方の当局への身柄の引渡について、相互に援助する義務があることを明記している。(b) は、受入国が派遣国兵士を逮捕した場合、派遣国・受入国のいずれが第一次裁判権を有するかを問わず、受入国はその逮捕を派遣国に通告することを定めている。(c) は、受入国が第一次裁判権を有する場合の拘禁に関する規定である。被疑者の身柄が派遣国側にある場合、その者の身柄は、受入国が公訴を提起するまで、派遣国が引き続き拘禁できるとなっている。この反対解釈として、身柄が受入国側にあれば、その者の身柄は、受入国側が拘禁できることとなる。

#### 改正行政協定第一七条および合意議事録における拘禁権

NATO軍地位協定がアメリカにとって発効したことを受け、日米行政協定第一七条（刑事裁判権条項）は、一九五三年九月に改正された。この改正に関連して、日米間で交わされた文書は以下である。

- ・ 行政協定第一七条を改正する議定書（公表）
- ・ 同議定書の合意議事録（公表）
- ・ 正式会談における日米両国代表による陳述（非公表）
- ・ 日米両国の法務官代表による陳述（非公表）

まず、改正された第一七条の規定は、先に記したNATO軍地位協定第七条第五項の(a) (b) (c)に相当する規定である。受入国を日本国に、派遣国を合衆国と読み替えれば、ほぼ同様の内容となる。

つぎに、この改正第一七条の解釈を示したのが、合意議事録である。第一七条第五項に関する合意議事録は、以下のようになっていた。

1 日本国の当局は、日本国が裁判権を行使する第一次の権利を有する事件について、合衆国軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族で合衆国の軍法に服するものを犯人として逮捕したときは、その犯人を拘束する正当な理由及び必要があると思料する場合を除くほか、当該犯人を釈放し、合衆国の軍当局による拘禁にゆだねるものとする。ただし、日本国の当局がその犯人を取り調べることをその釈放の条件とした場合には、日本国の当局の要請があれば、日本国の当局がその犯人をいつでも取り調べることができるようにしなければならない。合衆国の当局は、日本国の当局の要請があれば、日本国の当局がその犯人を起訴した時にその犯人の身柄を日本国の当局に引き渡さなければならない。



2 合衆国の軍当局は、日本国が裁判権を行使する第一次の権利を有するすべての事件について、合衆国軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族の逮捕を直ちに日本国の当局に通告するものとする。<sup>(14)</sup>

右の2は、逮捕後の通告に関するものである。1が、改正第一七条第五項を受け、拘禁についての解釈を規定している。同項は、NATO軍地位協定にない、日本側が逮捕した場合については明確に触れていなかった。これに対し、この合意議事録では、犯人を拘禁する正当な理由及び必要があれば、日本側が拘禁できることが明記されている。ただし、これは、日本の刑事訴訟法の規定と同趣旨であり、正当な理由等がなければ、被疑者が釈放されるのは当然のことである。また、日本側が被疑者を起訴した場合、その身柄がアメリカ側にあれば、日本側に引き渡されることとなっている。この場合、起訴すれば自動的に引き渡されるのではなく、日本側からその者の引き渡しを要請する必要がある。

### 日米両国の法務官代表による陳述

非公表文書には、正式会談における日米両国代表による陳述、および、日米両国の法務官代表による陳述がある。前者は、一九五三年九月二八日に開かれた正式会談の記録である。<sup>(15)</sup> 日本側は松平康東外務省参与が代表をつとめ、アメリカ側は、J・グラハム・パーソンズ (J. Graham Parsons) 在京米大使館参事官が代表をつとめた。この会談には、日本に駐留する英連邦使節団もオブザーバーとして出席している。国連軍地位協定の締結に備えるためである。

この正式会談の記録は、拘禁について触れていない。ただし、交渉過程では、拘禁について、正式会談の記録に盛り込むことも議論されている。また、この記録は非公表であるとはいえ、英連邦使節団がオブザーバーとして出席し

ていることから明らかなように、その内容が知られることが前提となっている。

つぎに、日米両国の法務官代表による陳述（非公表）とはいかなるものだったのであろうか。この陳述は二種類存在している。ひとつは、刑事裁判権放棄に関するものである。もうひとつが、拘禁に関するものである。

前者は、刑事裁判権の放棄密約としてよく知られるものであることから、詳細は省略する。<sup>16</sup> 内容は、前述のように、津田課長が、実質的に重要な事件を除き、日本側はその方針として、米兵に対する第一次裁判権を行使するつもりがない旨を述べたものだ。実質的に重要な事件とは何か、明確にされていない。少なくとも、殺人および強姦がそれにあたることは間違いないであろう。

拘禁に関する陳述は、刑事裁判権小委員会でアメリカ側代表のアラン・B・トッド (Alan B. Todd) 中佐と津田課長によりなされた。刑事裁判権放棄に関する陳述は、津田課長の一方的なものであったのに対し、拘禁に関しては、両者による問答の形式がとられている。その重要性にかんがみ、以下に全文を引用する。

#### 米側代表…

私は、日本側代表に対し、犯人が合衆国の軍当局による拘禁に委ねられるために釈放するに当たり、日本国の当局がその犯人を取り調べることができることをその釈放の条件とした場合には、日本国の当局の要請があれば、日本国の当局がその犯人をいつでも取り調べるようにすることを保証したい。

アラン B. トッド中佐 法務部

刑事裁判権小委員会米側代表

日本側代表…

米側代表の前記の保証に鑑み、日本国の当局がその犯人の身柄を拘束する場合は多くはないであろうと述べたい。

津田 實

刑事裁判権小委員会日本側代表<sup>17</sup>

この陳述は、行政協定第一七条の改正後、一〇月二二日に刑事裁判権小委員会が開かれたときの記録である。したがって、同改正交渉に関する文書とは、まったく切り離されている。

### 秘密了解の指摘

米兵の拘禁をめぐる、日米間に密約が存在していたことを示す文書が、アメリカ国立公文書館に残されている。その文書とは以下である。

一九六五年、米華地位協定を締結するための交渉がおこなわれていた。同交渉に関する文書に、米空軍のヴィンセント・A・ジョーダン (Vincent A. Jordan) 少佐からモーガン (Morgan) 大佐に宛てたメモランダムがある。<sup>18</sup> 両者は、軍の法律問題を扱う法務官である。同メモランダムの主題は、「台湾地位協定交渉―拘禁」で、日付は一九六五年二月一六日とある。拘禁に関して、この時点におけるアメリカ側提案および台湾側対案を整理した文書だ。そのなかに、つぎの一文がある。

米兵の拘禁権をめぐる密約 (信夫)

5. 日本との秘密了解 (Classified Understanding) が、合同委員会の裁判権小委員会で交わされた。日本側代表は、「：日本国の当局がその犯人の身柄を拘束する場合は多くはないであろう」と述べた。<sup>(19)</sup>

先に引用した津田の陳述そのままである。この部分が密約であるとはいかなる意味なのであろうか。

### 三・ 拘禁権をめぐる日米交渉

#### 拘禁権をめぐる日米それぞれの案

行政協定第一七条を改正する日米交渉は、一九五三年八月に始まった。そのうち、拘禁権をめぐる日米交渉の経緯を明らかにしておきたい。まず、八月一七日に提示されたアメリカ側議定書案および合意議事録案を紹介する。念のため、議定書とは、行政協定第一七条を改正する条約のことである。合意議事録は、議定書の解釈を示す文書として公表され、議定書と同等の効力を認められるのが一般的である。

アメリカ側議定書案第五項(c)が拘禁に関する規定で、つぎのようになっていた。

(c) 日本国が裁判権を行使すべき合衆国の軍隊の構成員若しくは軍属又は家族で被告人<sup>マ</sup>となつた者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行うものとする。<sup>(20)</sup>

同案は、前述のNATO軍地位協定第七条第五項(c)を踏襲したものである。この規定によれば、派遣国兵士の身柄が派遣国側にあれば、受入国が公訴を提起するまで、その身柄は派遣国が引き続き拘禁することとなる。それでは、受入国側に身柄がある場合はどうなるのであろうか。同項(c)の反対解釈として、身柄が受入国側にあれば、受入国側が身柄を拘禁する。受入国が公訴を提起した後も、引き続き、身柄は受入国が拘禁することになる。これが、NATO軍地位協定における拘禁に関する原則である。

なお、拘禁に関する日本側議定書案も、NATO軍地位協定とほぼ同様である。<sup>21</sup>異なるのは、日本側案では、対象が「合衆国軍隊の構成員又は軍属」に限定され、家族が含まれていない点だ。

問題は、合意議事録案の方である。アメリカ側の合意議事録案では、拘禁を規定した5(a)は、つぎのようになっていた。

日本国が合衆国軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族を逮捕したときは、日本国の当局は、合衆国の軍当局にその者の拘禁を移すものとする。日本国が裁判権を行使する第一次の権利を有している場合には、合衆国は、日本国の当局がその事件を特に重大と認めて裁判権を行使することを希望する旨の通告がない限り、拘禁を継続するものとする。日本国の当局が裁判権を行使することを希望するこれらの例外的な場合においては、合衆国の軍当局は、日本国の当局により起訴されるまでの間その者の拘禁を継続するものとし、起訴されたときは、合衆国の軍当局は、要請により、日本国の当局にその者の拘禁を移すものとする。合衆国の当局は、合衆国がその者を拘禁している間、日本国の当局がいつでもその者に接見することができることを約束する。<sup>22</sup>

右の合意議事録案の要点は以下である。日本側が米軍人、軍属、家族を逮捕したとき、日本側の当局は、その身柄を米軍当局に移す。また、日本側が第一次裁判権を有する事件については、日本にとって特に重大であるとして日本側が裁判権を行使する旨をアメリカ側に通知しないかぎり、アメリカ側は身柄の拘禁を継続できる<sup>(23)</sup>。さらに、特に重大という日本側が裁判権を行使する例外的な場合にかぎって、日本側が要請すれば、米軍当局はその身柄を日本側に移すというものである。つまり、日本側が身柄を拘禁できる場合が、特に重大な事件に限定される。それ以外の犯罪は、結局、アメリカ側が刑事裁判権を行使するので、日本側による拘禁という問題自体が生じない。また、特に重大な事件の場合も、日本側が要請してはじめて身柄が日本側に移されることとなる。このように、日本側が米兵を拘禁できる場合が、きわめて限定されるのである。

アメリカ側の合意議事録案に対して、日本側は、「NATO方式の原則と例外とを顛倒するものであつて、…今回の改訂を実質的にほとんど骨抜きにせんとする底意があるのではないかと疑われ、わが方としては到底受諾し得ないものである<sup>(24)</sup>」と同案を拒否する姿勢を示した。NATO方式では、派遣国が派遣国の兵士に対し第一次裁判権を行使できる場合は、派遣国軍兵士同士の犯罪、派遣国の財産・安全のみに対する犯罪、それに、派遣国軍兵士による公務執行による犯罪だけだった（NATO軍地位協定第七条第三項<sup>(a)</sup>）。犯罪が日本にとって特に重大である点は、日本側が第一次裁判権を行使するための要件とはなっていない。

八月二五日に開かれた三宅喜二郎外務省参事官と在京米大使館のジュールス・バッシン（Jules Bassin）法律顧問との会談の際、バッシンは、この問題につきのような解決方式を提案している。拘禁に関する規定を合意議事録案から落とし、公式会談における日本側代表による一方的ステートメントとする。この案は、第一次裁判権の放棄に関して、



アメリカ側が提案していた方式にならっている。このステートメントに、日本側の交渉代表である松平参与とアメリカ側の代表であるパーソンズ参事官がイニシヤルするというものだ。<sup>(25)</sup>

九月一日、日本側から、法務省が作成した合意議事録案が提示された。同案は、「日本国政府は、合衆国軍隊の構成員又は軍属に対する起訴前の身柄の拘束については、その者が日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約に基づき日本側に、駐留する軍隊の要員である点に考慮を払うものとする。」<sup>(26)</sup>となっている。この案では、身柄をアメリカ側に引き渡すとは直接述べていない。日米安保条約を引き合いに出し、身柄をアメリカ側に引き渡すことを暗に示そうとしたのである。しかし、アメリカ側はこの案を受け入れなかった。<sup>(27)</sup>

こうした交渉のなかで、日本側が身柄を拘禁した場合、その身柄をごくまれにしか拘禁するつもりはないとの日本側の発言が飛び出すこととなる。

### ごくまれにしか拘禁せず

八月三十一日、松平参与とパーソンズ参事官との会談が開かれた。席上、パーソンズは、アメリカ側の立場を最大限に確保しつつ、日本側が受入可能な案として、以下を提示した。

アメリカ側の合意議事録案を修正する。日本側が被疑者たる米兵を逮捕した場合、日本側に第一次裁判権があれば、日本側当局による取り調べのため米兵を出頭させるとの条件のもと、身柄をアメリカ側の拘禁にゆだねる。さらに、被疑者が起訴された場合、アメリカ側は日本側にその者の拘禁を移す。<sup>(28)</sup>

同案は、日本が第一次裁判権を行使できる場合を重大な事件に限っていた部分をまず削除している。また、日本側

が逮捕した場合、その身柄はアメリカ側に引き渡されるものの、日本側はいつでも被疑者を取り調べられることとなっている。この点、アメリカ側が譲歩したものである。

アメリカ側修正案に対して、松平は、日本側はごくまれにしか（in rare cases）被疑者を拘禁するつもりはない、と述べている。ただし、日本側に第一次裁判権がある場合、日本側は日本の法律のもとで拘禁するか否かを選択する権利、つまり、建前上、拘禁権という権利を有しなければならない、というのだ。なぜなら、国会で問われた場合、日本側に拘禁権があることを主張する必要があったからだ。<sup>(29)</sup>このように、刑事裁判権放棄密約と同様、権利があるという建前と、実際にその権利を行使するか否かを使い分けていたのである。

日本側としては、日本側にとって拘禁が必要な場合を除き、取り調べのため米兵を日本側に出頭させることをアメリカ側が保証するならば、被疑者の身柄をアメリカ側に引き渡すとの了解を受け入れることは可能だとした。次回会合で、アメリカ側がこの線に沿って、案を提示することとなった。<sup>(30)</sup>

九月三日、アメリカ側は、拘禁に関する口頭陳述（Oral Statement）をおこなった。それによると、アメリカ側は、日本側が提示した線に沿った案を実質的に受け入れるようワシントンに申し出ることを決定したとある。ただし、日本側当局が、米兵をごくまれにしか（in rare cases）拘禁することはないとの前提においてだ。アメリカ側は、この線に沿った具体案を示した。<sup>(31)</sup>なお、この口頭陳述の文書の in rare cases の欄外に、「not many cases とする試案を我方研究。」と日本側が記している。

アメリカ側の具体案とは以下である。まず、形式として、第五項(a)に関し、合意議事録ではなく、正式会談で両国代表が陳述するものとする。日本側代表は、日本側にとって被疑者を拘禁する必要がある場合を除き、その者の身柄



をアメリカ側に引き渡す云々と述べる。続いて、アメリカ側代表は、「実際問題、日本側当局はごくまれにしか被疑者を拘禁するつもりはないものとわたしは了解しておりますが、これを確認してよろしいでしょうか。」と問う。日本側代表は、「この了解を確認いたします。」と述べる、というものだ。

この案をめぐってさらに交渉が続けられる。「ごくまれにしか」被疑者を拘禁しないという部分は、日本側の希望を入れ、「日本国の当局が犯人を拘禁する場合は多くはないであろう」との文言で落ち着いた。

両国代表による陳述という形式の点は、「正式会議におけるステートメントに入れることは同意し得ざる旨九月四日法務省津田課長より申越せり。但し合同委員会の刑事裁判権分科会等で述べることは考慮してもよいとのこと」<sup>(32)</sup>と、三宅参事官が記している。前述のように、正式会談における陳述は非公表ではあるものの、知られることが前提となっていたからだ。この法務省の申し入れを受け、最終的に、前述の刑事裁判権小委員会におけるトッド中佐と津田課長の陳述となった。<sup>(33)</sup>

このように、合意議事録（公表）から両国代表による陳述（非公表扱いであるが、実質的には公表）へ、さらに、刑事裁判権小委員会の両国代表による陳述（非公表）へと変遷したのである。なお、合意議事録と両国代表による陳述の内容はほぼ同じであった。こうして、九月四日、拘禁の問題について、日米間で完全に意見の一致をみることとなる。<sup>(34)</sup>

## 密約とは何か

拘禁をめぐる日米間の密約とは何かを整理しておきたい。米兵が罪を犯し、日本側が逮捕した場合、アメリカ側はその者の拘禁をつねに確保しようとした。この考えに沿って、つぎのようなアメリカ案が作られた。

議定書は、NATO軍地位協定の拘禁に関する文言そのままとする。合意議事録の方で、日本側が身柄を確保している場合、正当な理由および必要があると考えられる場合を除き、身柄はアメリカ側に引き渡されることにする。

ただ、これ自体は、日本国内における刑事司法手続きと違いがあるわけではない。なぜなら、日本人が逮捕された場合でも、正当な理由がなければ、保釈されるのが一般的であるからだ。問題は、正当な理由および必要があつて、本来、日本側が拘禁できるにもかかわらず、米兵による犯罪ということで、身柄がアメリカ側に引き渡されるのではないかという点である。

この点を保証したのが、刑事裁判権小委員会の日米それぞれの代表であるトッド中佐と津田課長の陳述である。津田課長の陳述は、「日本国の当局がその犯人の身柄を拘束する場合は多くはないであろう」となっていた。

まず、形式という点に着目したい。刑事裁判権放棄密約の場合、問答の形式をとると、約束と受け取られる可能性が高くなるため、あえて津田課長の一方的陳述となった。三宅参事官は、日米双方の交渉代表者が陳述する形の日本案について、「このステートメントは我方取扱方針の一方的声明であるから、了解又は協定の如き印象を興えない様に、問答の形を取らないように修正すること可然<sup>(35)</sup>」と記している。これに対し、この身柄の放棄に関する密約の方は、トッド中佐と津田課長の問答の形式がとられている。約束の意味合いが高いといえるだろう。

つぎに、「多くはないであろう」という文言の意味である。この文言が登場する前、日本側代表の松平参与は、ごくまれにしか米兵を拘禁するつもりがないことをアメリカ側に伝えていた。アメリカ側は、それを受けて案を作成し、日本側に提示した。「ごくまれにしか」という文言ではあまりにも拘禁する場合が限定されてしまう印象を受ける。そこで、それに代わり、「多くはないであろう」との文言を日本側が提示し、決着したのである。

アメリカ側の合意議事録案、ならびに、正式会談におけるアメリカ側代表の陳述案には、日本側の起訴後、その身柄は日本側に引き渡される旨が記されていた。しかし、トッドと津田の陳述は、このことにまったく触れていない。したがって、日本側が拘禁する場合は多くはないであろうというのが、起訴前だけをさしているのか、それとも、起訴後、裁判手続の完了までもさしているのか明確でないところがある。

この点については、日本側が拘禁する場合が多くはないであろうとは、起訴前にかぎらず、起訴後の裁判手続きの完了までも含まれることを示す文書が、アメリカ国立公文書館に残されている。そうすると、議定書および合意議事録の文言とは異なり、起訴後の拘禁も引き続きアメリカ側にゆだねられるのではないかとの疑問がわいてくる。そこで、この疑問を説明する必要がある。

#### 四・起訴後の拘禁権

##### 拘禁をめぐる外務省の説明

日米地位協定第一七条第五項(c)は、改正行政協定第一七条をそのまま受け継ぎ、「日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行なうものとする。」と規定している。被疑者の身柄がアメリカ側の手中にある場合、その者の拘禁は、日本側が起訴するまで、アメリカ側のもとに置かれる。それでは、起訴後の被告人の身柄はどうなるのであろうか。

繰り返すと、この第五項に関する合意議事録の1に、起訴後の場合、「合衆国の当局は、日本国の当局の要請があれば、日本国の当局がその犯人を起訴した時にその犯人の身柄を日本国の当局に引き渡さなければならない。」<sup>(36)</sup>とある。つまり、日本側がアメリカ側に要請すれば、身柄は日本側に引き渡されるのである。

ドイツに駐留するNATO軍の地位を定めたドイツ補足協定では、「ドイツ当局による釈放、無罪判決又は刑の執行開始に至るまで」、身柄は派遣国当局（アメリカ）にとどめられるとなっている（ドイツ補足協定第二三条第三項）。また、二〇〇一年に改正された米韓地位協定第二二条の合意議事録では、殺人・強姦といった一二種類の凶悪犯罪について、被疑者の起訴時または起訴後、韓国当局に身柄が引き渡されることとなった。<sup>(37)</sup>他の地位協定でも、裁判手続き完了まで、身柄はアメリカ側が拘禁するというのが一般的である。<sup>(38)</sup>日本の場合、日本側が起訴すれば日本側に身柄が引き渡され、他国に比べ優遇されていることになる。

この優遇について、外務省の日米地位協定Q & Aの問9に、「日米地位協定の規定は、他の地位協定の規定と比べても、NATO地位協定と並んで受入国にとっていちばん有利なものとなっています」<sup>(39)</sup>と記されている。さらに、「刑事手続きに関する運用の改善」の説明でも、「日米地位協定の規定は、NATO地位協定と並んで受け入れ国にとって最も有利なものとなっています」<sup>(40)</sup>とある。

ただ、刑事裁判権放棄密約の場合を想起して見る必要がある。刑事裁判権と拘禁権がパラレルになっているとすると、日本側が拘禁する場合は多くはないであろうとの文言に、起訴後も含まれるのではないかとの疑問が生ずる。この点について、米華地位協定交渉に関する文書から探してみたい。

## 米華地位協定の締結

一九六四年から六五年にかけ、米比軍事基地協定の改正、米華地位協定および米韓地位協定の締結と、極東アジアの国々がアメリカと次々に地位協定を締結した。一九六三年にドイツ補足協定が発効したことを考え合わせると（同協定が締結されたのは一九五九年である）、この時期、日本と関連の深い国々とアメリカとの間で地位協定が相次いで締結されていたことがわかる。

この四カ国は、日本との因縁浅からぬものがある。日本とドイツは、第二次世界大戦中、枢軸国として共にたたかった歴史がある。韓国および台湾は、第二次世界大戦で日本が敗戦を迎えるまで、日本の植民地であった。フィリピンは、第二次世界大戦中、日本の占領を経験している。極東の三カ国からみれば、日本は敗戦国である。そのためこれら三カ国は、日米地位協定の刑事裁判権条項より不利な内容はめないとの基本方針でアメリカとの交渉にのぞんだのである<sup>(41)</sup>。

このなかで、とくに注目したいのが、台湾とアメリカが締結した米華地位協定における交渉過程である。同交渉過程を記した文書に、拘禁をめぐって、日米間に密約が存在したことを示す記述が登場する。

同協定は、一九五四年一二月に締結された米華相互防衛条約をきっかけに、交渉が開始された。同条約にもとづいて、台湾に米軍の駐留が認められることとなったからだ。ただし、それまでも軍事顧問団 (Military Assistance Advisory Group - MAAG) という形で米軍は駐留していた。MAAGの要員には、外交特権が認められていたことから、裁判権はアメリカ側が有していた。また、MAAGとは別に、個別の防衛施設に駐留する米軍には、MAAG要員と同様の特権が与えられていた<sup>(42)</sup>。しかし、米兵による犯罪の増加とともに、地位協定を締結すべしという台湾の人々の



声が高まってくる。その結果、地位協定の交渉開始から十年を経た一九六五年八月、ようやく米華地位協定の署名にいたったのである。

### 米華地位協定における裁判権・拘禁権

一般的に、地位協定における裁判権と拘禁権の問題は、密接な関係にある。受入国に認められる裁判権の範囲が広がれば、派遣国（アメリカ）は受入国の拘禁権の範囲を狭めようとする。それにより、米兵の刑事上の人権をなるべく確保しようというのだ。その典型的な例が、ドイツ補足協定である。米華地位協定における裁判権と拘禁権は、このドイツ補足協定に範をとっていた。ドイツ補足協定における刑事裁判権条項では、ドイツはまず裁判権を放棄する。ただし、ドイツ司法の重大な利益にかかわるものとドイツ側が判断すれば、ドイツは裁判権の放棄を撤回できることとなっている。

米華地位協定の場合、台湾が裁判権放棄を撤回できる範囲は、台湾司法の重大な利益にかかわるものに限定されている。これは、一九五四年に、オランダとアメリカが、オランダに駐留する米軍の地位を定めた合意にあるオランダ方式に類似する。同方式では、オランダは、特に重要な事件を除き、米兵に対する裁判権を放棄している。ただし、この場合、「特に重要な」事件とは何かは定義されていない。これに対し、ドイツ補足協定に関する合意議事録および宣言では、人の死を招来する犯罪、強盗、強姦が例示されている。例示された犯罪以外でも、ドイツ司法の重大な利益にかかわるものであれば、ドイツ側は裁判権放棄を撤回できるとされている。

アメリカ側は、受入国が行使できる裁判権の範囲を可能なかぎり狭めようとした。そのため、例示も限定しようと

したのである。したがって、例示された犯罪であっても、さらに犯罪の態様によって、ドイツは、ドイツ司法の重大な利益にかかわるものであるのか、あらためて判断する仕組みになっていた。

ただし、このドイツ方式そのままをアメリカ側が台湾側に提示するのは、交渉の最終盤になってからだ。その時期は一九六五年二月である。それ以前、台湾に認められる刑事裁判権の範囲、および、台湾側が米兵を拘禁できる犯罪および時期をめぐって、複雑な交渉が米華間で繰り広げられていた。その頂点に達したのが、一九六五年一月から二月にかけての交渉である。

### 拘禁権をめぐる密約

米華地位協定の交渉では、裁判権の放棄は、ドイツ方式を前提にすすめられた。したがって、台湾側は、まず米兵の裁判権を放棄する。ただし、台湾側が、台湾司法の重大な利益にかかわるものであると判断すれば、裁判権放棄を撤回できる。問題は、裁判権放棄を撤回できる犯罪の範囲であった。ドイツの場合、前述のように、人の死を招来する犯罪、強盗、強姦が例として挙げられていた。

台湾との交渉で、アメリカ側は、右の犯罪に加え、放火や麻薬犯罪も、裁判権放棄を撤回できる犯罪であることを秘密書簡で明らかにする案を台湾側に提示した。つまり、台湾側が裁判権を行使できる犯罪の範囲を広げる案である。ただし、この案には、拘禁について条件が付いていた。裁判手続きの完了まで、アメリカ側は米兵の身柄を拘禁できるとい<sup>43</sup>うのがその条件である。台湾側が裁判権放棄を撤回できる範囲、つまり、裁判権を行使できる範囲を広げることの見返りに、拘禁権は、裁判手続き完了まで、アメリカ側にあるとする案だ。

アメリカ側が拘禁権に条件をつけたのにはつぎのような理由がある。台湾側は米兵を起訴した時点で身柄を台湾側に引き渡すよう強く求めていたからだ。<sup>(44)</sup> 前述のように、日米地位協定第一七条第五項によれば、逮捕された米兵の身柄がアメリカ側にある場合、日本側が米兵を起訴すれば、その身柄は日本側に引き渡されることとなっている。戦勝国である台湾からすれば、台湾の拘禁権は、敗戦国である日本のそれと少なくとも同じレベルでなければならなかったのだ。

一九六五年一月、米華地位協定の交渉は、拘禁権の問題をめぐる膠着状態に陥っていた。台湾側は、起訴後の米兵の拘禁の引き渡しを求め、その主張を頑として譲らなかった。唯一、譲歩したのは、起訴後、台湾側に米兵の拘禁が移される場合、アメリカ側が拘禁の引き渡しを求めれば、台湾側はその要求を好意的に考慮するというものであった。<sup>(45)</sup>

こうした状況下、台湾側を説得するため、拘禁をめぐる日米間に密約があることをアメリカ側は台湾側に伝えることとなる。一九六五年二月六日、米華地位協定交渉第二期間の第三一回会談が、台湾外務省で開かれた。台湾側の交渉団代表は蔡維屏台湾外務省北米局長、アメリカ側はラルフ・N・クロウ（Ralph N. Clough）在華米大使館首席公使であった。<sup>(46)</sup>

この会談で、クロウ公使は、これまでのアメリカ側の主張を繰り返している。その主張とは、アメリカ側が裁判手続きの完了まで米兵を拘禁し、有罪判決が確定したならば、その拘禁を台湾側に引き渡す、というものであった。これに対し、蔡博士（蔡局長は博士の学位を有していた。）は、米側の提案が台湾の立法院で審議された場合、その提案を擁護するのは困難であるとして、つぎのように述べている。「一番の問題のひとつは、「アメリカと」日本との取り決



めがどのようなになっているのか、議員諸氏から尋ねられることである。日本がきわめて有利な立場におかれていることがわかれば、議員諸氏はこの案に否定的にならざるをえない。<sup>(47)</sup>」

また、この問題について、クロウ公使と蔡博士は、つぎのような会話を交わしている。

クロウ公使：日本とは秘密了解 (a classified understanding) が存在し、実際の運用では、日本の拘禁の行使はきわめて

限定されていることを、蔡博士および台湾政府に内密にお伝えする権限が与えられている。

蔡博士：その了解は、現在のアメリカ側提案と同じ基礎に立つものであるか。

クロウ公使：現在のアメリカ側提案は、実質的に、日本における慣行と同じ結果になる。<sup>(48)</sup>

クロウ公使は、米兵の起訴後の拘禁は、日米地位協定第一七条の合意議事録にあるように、日本側に引き渡されるのではなく、アメリカ側が拘禁しているのが現状であることを蔡博士に伝えた。米兵の身柄は起訴後も引き続きアメリカ側が拘禁するとの了解が存在することから、それにもとづく運用がなされているというのだ。

これを裏付けるもうひとつの文書がアメリカ国立公文書館に残されている。この文書は、空軍の法務官を含めた四名が、一九六五年二月五日、空軍長官の下、国際問題を担当する法務部長補の執務室で会合を開いたときの記録である。<sup>(49)</sup> 参加したのは、ハンロック氏 (Mr. Hancock)、モーガン大佐 (Colonel Morgan)、レイノルズ氏 (Mr. Reynolds)、ジョーダン少佐 (Major Jordan) である。モーガン大佐とジョーダン少佐との間で、拘禁に関するアメリカ案が検討されていたことを示す文書も、別途、残されている。<sup>(50)</sup> なお、ジョーダン少佐は、前述の「台湾地位協定交渉―拘禁」

をまとめた人物である。

会合の主題は、極東における地位協定交渉とある。具体的には、当時、交渉が進められていた、台湾、韓国、フィリピンについて、裁判権放棄および拘禁に関するアメリカ側の要求を整理したものだ。台湾に関して、アメリカ側の要求を記した部分に、つぎのような記述がある。

日本における「拘禁の」取り扱いは、すべての裁判手続きの完了まで、アメリカ側が拘禁を保持できるとなっていた。この取り扱いは、日本との非公表の秘密了解（unpublished classified understanding）の結果である。<sup>51</sup>

ここに、「日本との非公表の秘密了解」が登場する。これこそが、刑事裁判権小委員会におけるトッド中佐と津田課長の陳述だったのである。したがって、「拘禁する場合は多くはないであろう」との津田課長の陳述は、裁判手続きの完了までも意味していたことになる。

### 日本における拘禁の実態

拘禁をめぐる日米の密約に加えて、一九六五年二月、日本における拘禁の実態を記した電報も、アメリカ国立公文書館に残されている。それについても紹介しておきたい。

ひとつは、二月一六日、米空軍参謀本部から府中にある第五空軍本部に、日本における拘禁の実態を問い合わせた電報である。<sup>52</sup> 主題は、台湾との地位協定交渉とある。なお、この電報は、前述のジョーダン少佐とモーガン大佐も起

案に携わっている。電文は以下である。

国務省は、日本の裁判所で米兵の裁判がおこなわれた際、日本当局が米兵を拘禁した件数を在華米大使館に提供するよう在京米大使館に要請した。参謀本部が得ている情報では、日本はすべての事件で、裁判手続きが完了するまで、アメリカ側に拘禁をゆだねているとされている。これが事実ならば、現在、おこなわれている「台湾との」交渉で、アメリカの立場を擁護するのに役立つこととなる。<sup>53</sup>

同電報に対する第五空軍本部からの返電には、裁判手続きの完了まで、すべての事件で、日本側が米兵の拘禁をアメリカ側に引き渡してきたとの記述は正しい、とある。まれに日本当局が、初動捜査の際、数日間、米兵を拘禁したことがあるだけだという。<sup>54</sup>

このように、この二つの電報によれば、日本側は、裁判手続きの完了まで、米兵の拘禁をすべてアメリカ側にゆだねていたのである。そこで、想起されるのが、前述の一九五七年一月に起きたジラード事件である。ジラードの裁判権をめぐるのは、日米合同委員会でも決着がつかず、アメリカ側が裁判権を行使しないことで落着いた。その結果、日本側がジラードを起訴したのであった。起訴後のジラードの身柄は、引き続き米軍側に拘禁されている。ということは、このジラードの件は、まさに日米間の拘禁をめぐる密約が実行に移されていた例だったともいえる。ただし、日本側がたんにジラードの拘禁を要請しなかったただけかもしれない。

この密約がいまも有効なのかは定かでない。沖縄が本土に復帰した直後の一九七二年九月、いわゆるベンジャミン

事件が起きる。この事件は、米軍基地のキャンプハンセンで、エームス・S・ベンジャミン上等兵が、日本人従業員を殺害したというものである。ベンジャミンの身柄は、起訴後、日本側に引き渡されている<sup>(55)</sup>。また、すでに紹介した一九九五年に沖縄で起きた少女暴行事件の場合も、米兵三名の身柄は、起訴後、日本側に引き渡された<sup>(56)</sup>。

起訴後の米兵の身柄の引き渡しについては、日本側が要請すればという条件が付いている。そのことと密約との兼ね合いもあり、密約の有効性は、今後、検討すべき課題である。

- (1) R. Chuck Mason, *Status of Forces Agreement (SOFA) : What Is It, and How Has It Been Utilized?*, March 15, 2012, Congressional Research Service, p. 1. このレポートの二頁目には、一一五カ国以上と記されている。なお、本稿でいう米兵とは、軍属を含む概念である。ただ、それらの家族を含むか否かは、場合により異なる。一般的に、派遣国は家族も含めようとするのに対し、受入国は家族を一般の外国人と同じ扱いにしようとする。
- (2) 日本が締約国である条約については、外務省の条約検索データによる。以下も同様である。
- (3) Mason, *Status of Forces Agreement (SOFA)*, p. 2.
- (4) Department of State, *United States and Other International Agreements*, Volume 4 in Two Parts, 1953, Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1955, pp. 1828-1829.
- (5) 外務省のウェブサイトには、原本のコピー（津田のサイン入り）が掲載されている。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/1953kaisei06.pdf>〉これは、一九五三年一〇月二二日に開かれた合同委員会の刑事裁判権小委員会の会合の記録である。
- (6) 外務省ウェブサイトの日米合同委員会（二〇一一年八月二五日）におけるやり取り（仮訳）。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/1953kaisei09.pdf>〉

- (7) 詳しくは、信夫隆司『米軍基地権と日米密約―奄美・小笠原・沖縄返還を通して』岩波書店、二〇一九年の第一章「刑事裁判権密約」を参照。
- (8) 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」』、検察資料「一五八」、一九七二年三月、三五頁。
- (9) ジラード事件については、信夫『米軍基地権と日米密約』の第三章「ジラード事件」を参照。
- (10) 伊江島事件については、信夫『米軍基地権と日米密約』の第六章「伊江島事件」を参照。
- (11) 外務省ウェブサイト、第十七条5に関する合意議事録。〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17\\_00\\_06.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_00_06.pdf)〉
- (12) 外務省ウェブサイトの刑事裁判権手続きに関する運用の改善を参照。〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem\\_03.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_03.html)〉
- (13) 外務省ウェブサイト、一九五三年の日米行政協定（日米地位協定の前身）第十七条（刑事裁判権）改正交渉に係る外交記録及び関連資料の公表。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/1953kaisei.html>〉
- (14) 外務省ウェブサイト、第十七条5に関する合意議事録。〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17\\_00\\_06.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_00_06.pdf)〉
- (15) “Record of the Meeting of September 28, 1953 for the Negotiations to amend Article XVII of the Administrative Agreement under Article III of the Security Treaty between Japan and the United States of America” (In Confidence), 『日米安全保障条約関係一件、第二条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第三卷‘B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館’。
- (16) 詳しくは、信夫『米軍基地権と日米密約』、第一章「刑事裁判権密約」を参照。
- (17) 外務省ウェブサイト、行政協定裁判権小委員会刑事部会、一九五三年一〇月二二日（二〇一一年作成仮訳）。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/1953kaisei05.pdf>〉
- (18) “Memorandum for Colonel Morgan From Vincent A. Jordan (Major, USAF), February 16, 1965” (Confidential), RG341

[Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1981, Box 12, National Archives at College Park, MD.

(19) Ibid.

(20) 「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定第十七条を改正する議定書(案)」(極秘)、一九五三年八月一七日、『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第三巻、B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館。

(21) 同上。

(22) 「日本国とアメリカ合衆国との間の行政協定第十七条を改正する議定書に関する公式議事録(案)」(極秘)、一九五三年八月一七日、『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第三巻、B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館。

(23) 奥村参与「行政協定刑事裁判権条項改定交渉に関する件」(極秘)、一九五三年八月一日、『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第一巻、B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館。

(24) 三宅参事官「行政協定刑事裁判権条項の改訂に関する三宅・バッシン会談要録」(極秘)、一九五三年八月二五日、『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第一巻、B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館。

(25) 同上。

(26) 「身柄引渡の問題 5 (a)について」、一九五三年九月一日、『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第一巻、B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館。

(27) “Agreed Official Minutes, 2. Re paragraph 5, September 1, 1953” (Confidential), 『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第一巻、B.5.1.0.J/U3-1-2, 外交史料館。

(28) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 590, September 2, 1953” (Confidential), RG319 [Entry A1 60] Security Classified Correspondence of the Public Affairs Division, 1950-1964, Box 7, National Archives at College Park, MD.



- (29) “Memorandum for the Record, Subject: Secretary of Defense Decision on Japanese Criminal Jurisdictional Arrangements, by John B. Henderson, September 28, 1953” (Confidential), RG84 [Entry UD 2828A] Tokyo Embassy, Classified General Records, 1952-1963, Box 18, National Archives at College Park, MD.
- (30) Ibid. 他文 “Memorandum of Conversation, Subject: Criminal Jurisdiction Negotiations, Participants: Mr. Bassin and Mr. Matsudaira et al., September 1, 1953” (Confidential), RG84 [Entry UD 2828A] Tokyo Embassy, Classified General Records, 1952-1963, Box 18, National Archives at College Park, MD 参照。
- (31) “Oral Statement, United States Proposal, September 3, 1953” (Confidential), 『日米安全保障条約関係一件、第二条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第三卷、B.5.1.0.J/UD3-1-2, 外交史料館。
- (32) “Tentative Agreed Draft, September 3, 1953” (Confidential), 『日米安全保障条約関係一件、第二条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第一卷、B.5.1.0.J/UD3-1-2, 外交史料館。
- (33) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 611, September 5, 1953” (Confidential), RG84 [Entry UD 2828A] Tokyo Embassy, Classified General Records, 1952-1963, Box 18, National Archives at College Park, MD.
- (34) 松平参与「行政協定改訂交渉に関する件」(極秘)、一九五三年九月四日、『日米安全保障条約関係一件、第三条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第二卷、B.5.1.0.J/UD3-1-2, 外交史料館。
- (35) 「第一次裁判権不行使に関する件 Statements by Japanese and American Representatives re paragraph 3 (c), Japanese Draft, September 8, 1953 (Confidential)」、『日米安全保障条約関係一件、第二条に基づく行政協定関係 刑事裁判権条項改正関係』第二卷、B.5.1.0.J/UD3-1-2, 外交史料館。
- (36) 外務省ウェブサイトの日米地位協定および合意議事録より。 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17\\_00\\_06.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_00_06.pdf)>
- (37) 白井京氏による韓米地位協定の改正および合意議事録の日本語訳は、『外国の立法』第二二〇号、二〇〇四年五月、一九一―二二〇頁を参照。

- (38) Dieter Fleck (ed.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 232.
- (39) 外務省ウェブサイト。 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/qa09.html>>
- (40) 外務省ウェブサイト。 <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem\\_03.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_03.html)>
- (41) 台湾の例として、 “Memorandum by Hamilton DeSaussure (Colonel, USAF, Chief, International Law Division, Office of the Judge Advocate General), Subject: Current Status of Negotiations on Criminal Jurisdiction Article, Korean and Formosan SOFA’s, September 25, 1964” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1981, Box 12, National Archives at College Park, MD や参照。
- (42) “Memorandum of Conversation, Subject: Proposed Status of Forces Agreement, Participants: Foreign Minister George K. C. Yeh and Ambassador K. L. Rankin, July 3, 1957” (Confidential), RG59 [Entry A1 5221] Top Secret Files Relating to the Republic of China, 1954-1965, Box 1, National Archives at College Park, MD; “Letter From James F. Leonard (Counselor of Embassy for Political Affairs) to Leonard L. Bacon (Deputy Director, Office of East Asian Affairs, Department of State), August 29, 1962” (Secret), RG59 [Entry A1 5221] Top Secret Files Relating to the Republic of China, 1954-1965, Box 4, National Archives at College Park, MD.
- (43) “Memorandum by Hamilton DeSaussure (Colonel, USAF, Chief, International Law Division, Office of the Judge Advocate General), Subject: Current Status of Negotiations on Criminal Jurisdiction Article, Korean and Formosan SOFA’s, September 25, 1964” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1981, Box 12, National Archives at College Park, MD.
- (44) Ibid.
- (45) “Airgram From the Embassy in the Republic of China to the Department of State, No. A-453, December 2, 1964” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1630, National Archives at College Park, MD.



- (46) “Airgram From the Embassy in the Republic of China to the Department of State, No. A-610, February 12, 1965” (Confidential), RG59 Subject-Numeric File, 1964-1966, Box 1630, National Archives at College Park, MD.
- (47) Ibid.
- (48) Ibid.
- (49) “Memorandum for the Record, Subject: SOFA Negotiations in the Far East, February 9, 1965” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1980, Box 12, National Archives at College Park, MD.
- (50) “Memorandum for Colonel Morgan From Vincent A. Jordan (Major, USAF), Subject: Taiwan SOFA Negotiations – Custody, February 16, 1965” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1981, Box 12, National Archives at College Park, MD.
- (51) “Memorandum for the Record, Subject: SOFA Negotiations in the Far East, February 9, 1965” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1980, Box 12, National Archives at College Park, MD.
- (52) “Telegram From RUEAHQ/CSAF to HQ 5AF FUCHU AS JAPAN, No. 86655, February 16, 1965” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1981, Box 12, National Archives at College Park, MD.
- (53) Ibid.
- (54) “Department of the Air Force Staff Message, No. 4687, February 18, 1965” (Confidential), RG341 [Entry P 26] Subject Files, 1/11/1952-11/30/1981, Box 12, National Archives at College Park, MD.
- (55) 『朝日新聞』一九七二年九月二八日。
- (56) 『朝日新聞』一九九五年九月二九日。



## 冷戦下の「反核・平和主義」と「加害」の前景化

——一九八〇年代におけるテレビの「八月ジャーナリズム」——

米 倉 律

### 1. はじめに

日本では、広島、長崎に原爆が投下された八月六日・九日、そして終戦記念日の八月一五日を中心に、新聞やテレビが戦争関連の記事や番組を集中的に報道することが慣例化し、「八月ジャーナリズム」と呼ばれてきた。<sup>(1)</sup>「八月ジャーナリズム」は、一九五〇年代前半に新聞とラジオによつてその原型が形成された。<sup>(2)</sup>一九五三年に放送が開始されたテレビにおける「八月ジャーナリズム」は「戦後二〇年」の節目の年にあたる一九六五年に本格化し、それ以降、現在までに数多くの特集番組、関連番組が制作・放送されてきた。<sup>(3)</sup>本稿の目的は、テレビの「八月ジャーナリズム」

の歴史のなかで、幾つかの点において「転換点」と特徴づけることができる一九八〇年代に焦点を当て、その展開と特徴、意義や問題点などを分析して明らかにすることである。

一九八〇年代は、内外の国際情勢が大きく揺れ動いた「戦後の転換期」と特徴づけられる。一九八一年に「強いアメリカ」の復活を掲げて誕生した米・レーガン政権は、ソ連を「悪の帝国」と名指ししてSDI（戦略防衛構想）を打ち上げ、一九七〇年代に緩和されていた東西冷戦の緊張が再び高まった（Ⅱ新冷戦）。しかし一九八五年にソ連でゴルバチョフが共産党書記長となってペレストロイカが始まると米ソは対話路線へと転換した。そして、その後のベルリンの壁崩壊（一九八九年）、ソ連解体（一九九一年）に伴って冷戦体制は急速に終焉していくこととなる。

日本国内では一九八二年に中曽根康弘内閣が発足、日米同盟の強化を掲げた中曽根首相は、有名な「不沈空母発言」や、戦後の首相として初めての靖国神社への公式参拝（一九八五年）などで、アジア諸国からの強い反発を招いた。また一九八〇年代は経済をめぐる内外の状況にも構造的な変化が生じた。一九八五年のプラザ合意によって急速な円高が進行すると、日本ではいわゆる「バブル経済」が発生、世界経済に占める日本経済の比重が一気に高まった。一九八八年には日本は、GNPが世界全体のGNPの約14%を占める経済大国となっていた<sup>③</sup>。そして、日本経済がこのバブル経済に踊っていた一九八九年一月、裕仁天皇が死去、戦前・戦中から続いた「昭和」が終焉した。一九八〇年代末から九〇年代初頭にかけて、東西冷戦と昭和とが同時に終焉したのである。

このように大きく揺れ動いた時代状況は、「八月ジャーナリズム」にもさまざまな形で影響を与えた。以下では、はじめに一九八〇年代におけるテレビ放送をめぐる状況とその中で「八月ジャーナリズム」の状況を概観し（二節）、次に「八月ジャーナリズム」のなかでも主要なカテゴリーである原爆関連の番組が一九八〇年代における冷戦

や核開発競争という国際情勢の中でどのようなテーマを扱ったのか、その傾向や変化の諸相を明らかにする（第三節）。そして、第四節では、上述のような歴史教科書問題や靖国参拝問題などにおけるアジアからの対日批判を契機として「八月ジャーナリズム」において、従来取り上げられることの少なかった日本のアジアに対する「加害」の問題が次第に前景化していったプロセスについて分析する。

## 2. テレビの「成熟期」と「八月ジャーナリズム」

### (1) テレビの成熟期と「報道の時代」

テレビ史における一九八〇年代は、テレビの「成熟期」として位置づけられる。一九六〇年代半ばから始まったカラーテレビの普及は、七〇年代前半に急速に進展して七五年には九〇%を越え、八〇年代に入るとほぼ一〇〇%に達する（八四年〓九九・二%）。一九七九年にはゴールデン・タイムの総世帯視聴率がテレビ史上のピーク（七七・八%〓ビデオ・リサーチ関東地区）を記録する。広告媒体としてもテレビは急速に存在感を増していく。戦後長らくトップを占めてきた新聞に代わって一九七五年には媒体別広告費でテレビがトップに立ち、以後八〇〓九〇年代にかけてその差は拡大を続けていくことになる。<sup>(4)</sup>

「メディアの王様」などと言われるようになったテレビは、とりわけバラエティ番組やドラマなど娯楽のジャンルにおいてその黄金時代を作り出した。一九八〇年〓八二年、フジテレビ『THE MANZAI』を契機に空前の「漫才ブーム」が起ると、『オレたちひょうきん族』（フジテレビ系列、一九八一〓八九年）、『笑っていいとも!』（フジ

テレビ系列、一九八二年（二〇一四年）などによって「お笑いブーム」が作られ、数多くの娯楽番組が制作されていた。<sup>⑤</sup>一九八〇年代にはドラマにおいても数々の記録が生まれた。NHKの「朝の連続テレビ小説」で『おしん』が一九八三～八四年にテレビドラマ史上最高となる平均視聴率五二・六％（最高視聴率六二・九％）を記録、また同じくNHKの大河ドラマでも一九八七年の『独眼竜正宗』が年間視聴率で三九・七％と歴代トップを記録した（次いで一九八六年の『竹田信玄』三九・二％）。

他方で、テレビの一九八〇年代は、民放を含めたテレビ各局がニュース・報道の分野にも力を傾注するようになって「報道の時代」と呼ばれた時期でもある。<sup>⑥</sup>民放各局は、一九八〇年を「報道元年」と位置づけ、『TV-EYE』（日本テレビ）、『報道特集』（TBS）、『ビッグニュースショー いま世界は』（テレビ朝日）などの大型報道番組を編成した。<sup>⑦</sup>その背景には第一に、NHKの『ニュースセンター9時』（一九七四年～）、『ニュースワイド』（一九八〇年～）というワイド型のニュースショー・情報番組の成功があったとされている。また背景の第二として、この時期にテレビ取材（撮影）・伝送機器の小型軽量化や高性能化、衛星伝送料金の低下などが進んだことで、これまで以上に機動的な取材や衛星を経由した生中継などが可能となって、同時性・速報性のある報道を展開しやすくなったという点もある。こうした中、一九八五年にはテレビ朝日が『ニュースステーション』を開始して多くの視聴者を獲得、以降、民放各局が夜の時間帯にニュース・報道番組を編成して「ニュース戦争」と呼ばれる状況となっていく。

## (2) ドキュメンタリーの増加・大型化と戦争の「歴史化」

次に八〇年代におけるテレビの「八月ジャーナリズム」の全体状況を概観しておきたい。表1は、テレビの戦争・



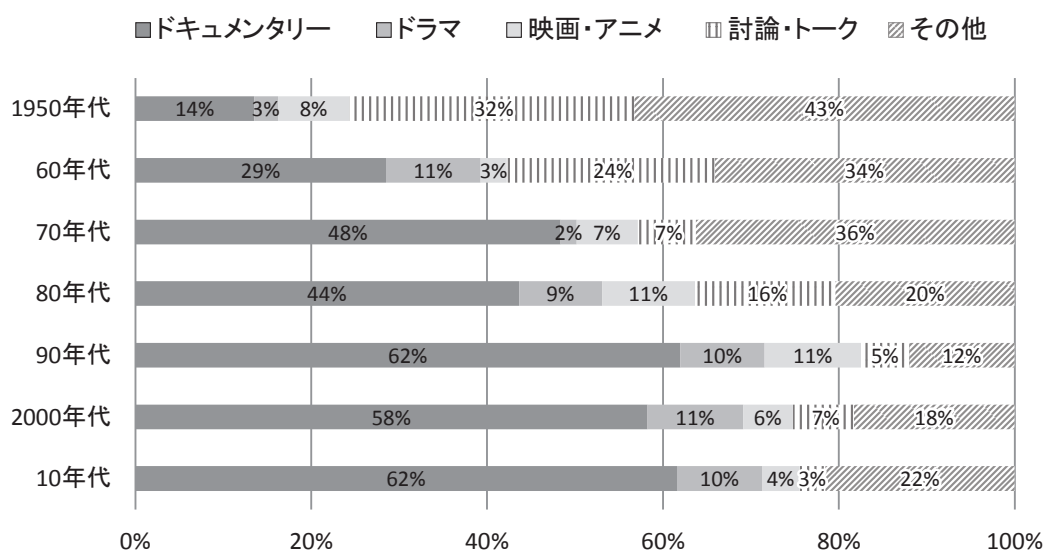
表 1. 年代ごとの戦争・終戦関連番組の本数推移  
(各年の八月前半)

	全体	内訳	
		NHK	民放
1950 年代	37	22	15
1960 年代	270	70	200
1970 年代	273	81	192
1980 年代	275	132	143
1990 年代	292	158	134
2000 年代	230	185	45
2010 年代	237	155	82
合計	1614	803	811

終戦関連番組（八月前半）の放送本数を一〇年区切りの年代別に示したものである（ドキュメンタリー、ドラマ、映画、トーク番組などすべてのジャンルの番組本数<sup>⑧</sup>）。一九六〇年代が二七〇本、以降、七〇年代、八〇年代と二七〇本台で推移し、「戦後五〇年（一九九五年）」の節目のあった九〇年代が二九二本と最も多く放送されている。八〇年代はそれに次ぐ本数（二七五本）であった。NHKと民放の内訳をみると、八〇年代～九〇年代を境に変化が起きている。すなわち、六〇年代、七〇年代と民放の（合計）本数のほうがNHKよりも大きく上回っていたのが、徐々にNHKが多くなって八〇年代にはほぼ拮抗している（NHK一三三本、民放一四三本）。そして九〇年代以降はNHKが本数では上回るようになって今日にまで至っている。

次に図1は、戦争・終戦関連番組の放送本数に占めるドキュメンタリー、ドラマ、トーク番組など番組ジャンル別の構成比を一〇年区切りの年代別に示したものである。これをみると、一九五〇年代、六〇年代には「討論・トーク」「その他」（平和祈念式典中継、ワイド型の番組、歌謡番組、分類不能など含む）の割合が高く、他方で「ドキュメンタリー」は少数だったことが分かる。ドキュメンタリーの本数が少ない背景には、そもそも一九五三年のテレビ放送開始から、テレビ・ドキュメンタリーという番組が確立されてNHK・民放各局が積極的に制作し始めるまでに時間を

図1. 戦争・終戦関連の番組ジャンル別の構成（10年毎）



要したという事情がある。定時放送としては初のドキュメンタリー番組であるNHKの『日本の素顔』の放送開始が一九五七年であり、民放では日本テレビ『ノンフィクション劇場』、TBS『カメラ・ルポルタージュ』がそれぞれ一九六二年にスタートしている。これらの番組では初期から戦争関連のテーマを扱っているものがあつたが、本数としては限られていたことがこうしたデータにも表れている。

他方、それまで数の少なかったドキュメンタリーが一九七〇～八〇年代以降に増加した背景には、戦争からの時間の経過に伴って戦争が「過去」のものとして「歴史化」されていったことも関わっていると考えられる。一九五〇年代、六〇年代は終戦から一〇～二〇年程しか時間が経過しておらず、人々の戦争に関する記憶は未だ生々しいものであつた。この時期に数多く作られた討論番組やトーク形式の番組には、戦争体験者が出演して戦争について証言していたが、彼らの多くはまだ若かつた。例えば、二〇歳で終戦を迎えた人であれば、一九五〇～六〇年代は三〇～四〇歳代である。彼らは、自らの戦争にまつわる体験・記憶を生々しく昨日のことのように語っていた。また、彼らに質問する番組司会者やアナウンサーも自身が同世代として様々な戦争体験を持って

表2. ドキュメンタリー番組1本  
あたりの平均時間量（分）

1950年代	31
60年代	33.9
70年代	43.2
80年代	53.9
90年代	60.8
2000年代	60.9
10年代	57.4

いることが多く、戦争体験者同士ゆえの深い理解や共感を伴ったやりとりが可能であった。しかし、七〇年～八〇年代になると、終戦から三〇～四〇年の時間が経過して戦争体験者は高齢化していく。そして、番組制作者たちのあいだでは戦後生まれ世代が多数派となり、戦争を「過去」のものとして検証したり掘り下げたりする傾向が強まってくる。そうした変化も、討論・トーク番組よりもドキュメンタリー番組が増加していった背景にあると考えられる。ドキュメンタリー番組にも戦争体験者は登場するが、彼ら・彼女らは過去の歴史的事実を証言する高齢の「証言者」としてインタビュウの形で登場することが多くなっていく。このように、終戦からの時間の経過とともに、戦争体験は過去の「記憶」として歴史化されていき、歴史化された戦争について様々な角度から検証したり光を当てたりする番組としてドキュメンタリー番組が増加し、「八月ジャーナリズム」の主流を占めるにいたったのである。

ドキュメンタリー番組については、本数が増加したという点以外に、番組の長時間化という傾向が顕著になっていった点も八〇年代の特徴として挙げられる。表2は「八月ジャーナリズム」におけるドキュメンタリー番組の一本あたりの平均時間量を年代別に示したものである。一九五〇～六〇年代では一本平均三〇分程であったのが、時代が下るにつれて徐々に長くなり、八〇年代は五三・九分、九〇年代、二〇〇〇年代には六〇分を越えている。この背景には、ドキュメンタリー番組の大型化がある。その代表的な例がNHKの『NHK特集』である。NHKは、一九七六年に『NHK特集』をスタートさせる。報道局、番組制作局など組織の壁を越え

たプロジェクト方式の制作体制を採用したこの番組は、ゴールデン・タイムに週一回、一九七八年からは週二回の放送という、五〇分の大型ドキュメンタリー番組としては異例の編成となった（八〇年代後半は週三回<sup>9</sup>）。『NHK特集』は、『NNNドキュメント』（日本テレビ系列）、『報道特集』（TBS系列）と並んで「ドキュメンタリー御三家」などと呼ばれ、NHKの看板ドキュメンタリー番組となっていた。『NHK特集』はまた、戦争・終戦関連のテーマも積極的に取り上げることで、「八月ジャーナリズム」のなかでも重要な役割を果たしていた。特に九〇年代以降の「八月ジャーナリズム」においては、『NHK特集』の後継番組である『NHKスペシャル』（一九八七年～）が質量ともに「八月ジャーナリズム」の中心的番組となっていたと言っても過言ではない。『NHKスペシャル』は一本の標準的な長さが四九分であるが、戦争・終戦関連では六〇分～七〇分以上など、一本あたりの長さが長いものも少なくない。また、民放もドキュメンタリー番組の本数こそ九〇年代以降減少してきたものの、戦争・終戦関係では特別番組（スペシャル番組）として「長尺もの」のドキュメンタリーを制作することが多い。このようにドキュメンタリー番組が、特に八〇年代以降長時間化していくなか、「八月ジャーナリズム」においても戦争・終戦についてより深く、詳細に掘り下げていくような番組が増加していくことになった。

### 3. 反核・平和主義と「八月ジャーナリズム」

#### (1) 原爆関連番組の系譜

それでは、一九八〇年代の「八月ジャーナリズム」においてドキュメンタリー番組をはじめとするテレビ番組は、

戦争についてどのようなテーマを扱っていたのだろうか、そこにはどのような傾向や特徴があったのだろうか。本節では、「八月ジャーナリズム」の中でも最も多く取り上げられてきた原爆関連のテーマをめぐる状況を中心に分析する。

広島・長崎に投下された原爆関連のテーマは早い段階から取り上げられてきた。例えばNHKが、八月六日に広島で開催される平和祈念式典の模様を中継放送する番組を始めたのは、一九五三年のテレビ放送開始から五年後の一九五八年である（『特別番組「ひろしま」<sup>⑩</sup>）。そして翌一九五九年には、八月前半に放送されたテレビの戦争・終戦関連番組あわせて一四本のうち広島原爆関連のテーマを扱った番組が九本（NHK四本、民放五本）に上っていた。以降も年によって違いはあるものの半数以上が原爆関連の番組である年も珍しくない。原爆はテレビの「八月ジャーナリズム」においては最もメジャーなテーマであり、その傾向は基本的に現在でも変わらない。

ところで、筆者は「八月ジャーナリズム」において新聞記事や放送番組が戦争・終戦をどのように語ってきたのかについて別稿で分析・検討し、三つの「語り」に類型化できることを明らかにした。<sup>⑪</sup> 第一は、戦争で日本・日本人が受けた大きな被害の側面に焦点化し、「受難」の経験としての戦争（終戦）を語る「受難の語り」、第二は、戦後の日本の歩みを「民主主義」や「文化的成熟」などの観点から自己査定・自己省察する「戦後史の語り」、第三は、国土と国民に甚大な被害を出して敗戦し、戦後に固く不戦を誓った日本には国際社会のなかで「平和国家」として果たすべき重要な役割があるとする「平和主義の語り」である。この三つの「語り」は、一九五〇年代に新聞とラジオで始まった「八月ジャーナリズム」において形成され、その後現在に至るまで「八月ジャーナリズム」の主流を占める基本的な「フォーマット」のようなものとなっている。またこのうちの「受難の語り」が「八月ジャーナリズム」の主



表 3. 各年の八月六日に放送された原爆関連の番組（平和祈念式典中継など除く）

年	局	番組種別	時間量	番組タイトル
1980	NHK	ドキュメンタリー	50	ドキュメンタリー「爆心地のジャーナリスト」
1981	NHK	ドキュメンタリー	49	ドキュメンタリー「爆心地のカルテ」～広島原爆病院
1982	NHK	ドキュメンタリー	78	NHK 特集「きみはヒロシマを見たか・広島原爆資料館」
	テレビ東京	ドキュメンタリー	54	金曜スペシャル「原爆記念日特集・37年目の秘録 TV 初公開」
1983	NHK	ドキュメンタリー	75	中継ドキュメンタリー「爆心地の夜」—ヒロシマ・昭和20年8月6日
1984	NHK	ドキュメンタリー	50	NHK 特集「世界の科学者は予見する・核戦争後の地球② 地球凍結」
1985	NHK	ドキュメンタリー	75	NHK 特集「爆心地・生と死の記録」
1986	NHK	ドラマ	60	ドラマ「ふたたびの街」
1987	NHK	ドキュメンタリー	40	ドキュメンタリー「ひろしま・古いゆく日々」
	日テレ	ドラマ	85	原爆記念日特別アンコール「黒い雨・姪の結婚」
1988	NHK	ドキュメンタリー	45	わが心のニッポン「あるマレーシア人被爆者の青春」
1989	NHK	ドラマ	90	NHK スペシャル「失われし時を求めて・ヒロシマの夢」
	日テレ	ドキュメンタリー	55	ドキュメント 89「語り継ぐ戦争①未来への墓標・アウシュビッツとヒロシマ」
	テレビ朝日	ドキュメンタリー	45	朽ちてなお…いま、ドームが語る

流を占めるという傾向も、当初から現在まで一貫して変わっていない。<sup>(12)</sup>そして、ここで検討している原爆関連番組の殆どは、「受難の語り」の典型例であると言える。それらは、被爆地広島・長崎が被った甚大な被害の実相、被爆者たちの悲惨な運命、生き延びた被爆者たちの戦後の生活などに焦点を当てたものだからである。

八〇年代に制作・放送された原爆関連番組においてもその基調に変わりはない。八〇年代の一〇年間に放送された原爆関連番組は、平和祈念式典中継などを除いてドキュメンタリーとドラマをあわせると四〇本である。このうち広島について取り上げた番組が圧倒的に多く三七本、長崎を取り上げた番組は四本（うち一本は広島・長崎をあわせて取り上げていた）であった。表3はその中から各年の八月六日（広島原爆の日）に放送された一四本を示したものである。この一四本の中でも多くは、被爆の悲惨な実相や生き残った被爆者の苦難の人生を描いた「受難の語り」に該当する番組である。



例えば、『ドキュメンタリー「爆心地のカルテ」』（NHK、一九八一年）は、広島赤十字病院で新たに発見された「被爆直後からの数万枚に及ぶというカルテをもとに被爆当時の惨状や医療活動、さらにカルテによって結ばれた医者と患者の記録を追い、広島原爆病院の現在の姿を通して、原爆医療の三六年の姿を浮き彫りにする<sup>13</sup>」という番組であった。また『NHK特集「爆心地・生と死の記録」』（NHK、一九八五年）は、広島への原爆投下当時、爆心地から半径五〇〇メートル以内にいたとされる約二万一〇〇〇人の中で奇跡的に生存していた人が五六人いたことがその後の調査によって判明、彼らの証言をもとに、原爆投下直後の爆心地の状況や彼らがなぜ生き延びることができたのか、その後の身体的・精神的な影響などについて明らかにするという内容の番組であった<sup>14</sup>。『ドキュメンタリー「ひろしま・老いゆく日々」』（NHK、一九八七年）は、広島市内の中心部に近い場所ながら比治山の影にあったために原爆による壊滅的な被害を免れた段原地区に生きる人々を取り上げた番組である。番組は、同地区で戦後四〇年にわたって被爆者たちの治療や健康管理にあたってきた中山広実医師、そしてその妻で地区の民生委員を二〇年間務めて、一人暮らしの老人や生活に困窮する被爆孤老の相談相手になってきた武子夫人にスポットを当て、「夫婦と被爆者との交流を中心に、四〇年間にわたる人間的きずな<sup>15</sup>」を描いた。

原爆関連番組ではドキュメンタリーと同様に、ドラマもほとんどすべてが「受難の語り」に該当する。八月六日放送のドラマに限っても『原爆記念日特別アンコール 黒い雨・姪の結婚』（日本テレビ、一九八七年）は、井伏鱒二の小説をドラマ作品化したもので、被爆者たちの日常生活の中の苦悩を描いたものである。主人公は、被爆者の夫婦とその姪である。姪は直接的には被爆していないが、原爆投下後に降った「黒い雨」に打たれた経験があるために、「ピカに遭った」という村の人々の噂によって彼女の縁談が次々と破談になってしまい、夫婦がそれに頭を悩ませるとい

うストーリーである（主演…森繁久彌、中井貴恵）。この作品は、第二二回ギャラクシー賞、プラハ国際テレビ祭のドキュメンタリードラマ部門視聴者賞を受賞するなど内外で高く評価された（一九八三年八月二〇日に放送されたものの再放送<sup>16</sup>）。また『NHKスペシャル 失われし時を求めて・ヒロシマの夢』（NHK、一九八九年）は実話を元にしたドラマで、被爆直後の広島で見た悲惨な光景と原爆症の恐怖から逃れられず、一二年もたった昭和三年に自殺を図ってすべての記憶を喪失した中年男性が、次第に記憶を取り戻していく姿を描いた作品であった（脚本…早坂暁、出演…小林稔侍、榎山文枝、五月みどりほか<sup>17</sup>）。

## （2） 原爆関連番組と平和主義思想

こうして広島・長崎への原爆投下を題材にした多数の番組が、「八月ジャーナリズム」のなかで繰り返し制作され放送されてきたことにはどのような意義があるだろうか。第一に挙げられるのは、原爆による未曾有の被害という広島・長崎の経験を広く共有するとともに、世代を超えて原爆に関わる記憶を継承してきたという意義であろう。その被害が余りに甚大かつ悲惨なものであったうえ、戦争終結にとっても大きな意味をもった広島・長崎への原爆投下は「国民的記憶」となって戦後長きに渡って受け継がれてきたと言える。広島・長崎への原爆投下については、終戦直後から原民喜『夏の花』（一九四七）、大田洋子『屍の街』（一九四八年）、峠三吉『原爆詩集』（一九五一年）、そして井伏鱒二『黒い雨』（一九六六年）などに代表される文学作品、中沢啓二『はだしのゲン』など漫画やアニメ、『原爆の子』（新藤兼人監督、一九五二年）、『ひろしま』（関川秀雄監督、一九五三年）、『黒い雨』（今村昇平監督、一九八九年）といった映画など、様々なメディア、作品によって描かれてきたが、テレビや新聞の「八月ジャーナリズム」もまた、多く

の人々の原爆についての認識や記憶の形成に大きな役割を果たしてきたと考えられる。

第二に、原爆関連番組は、被爆者の経験を通して原爆（核兵器）と放射能の恐ろしさを伝え、二度と同じ惨禍を繰り返してはならないという反核・平和主義の形成にとつても大きな意味を持った。先述のように原爆は、一九四〇～五〇年代にかけて新聞やラジオにおいて「八月ジャーナリズム」が形成された当初から最も頻繁に扱われたテーマであったが、その頃から、原爆については単にその惨禍や悲劇性が焦点化されていただけではなかった。被爆者が、核兵器の廃絶を希求していること、二度と戦争のない平和な世界の実現を訴えていることを伝え、「唯一の被爆国」としての日本は核廃絶にむけて積極的に役割を果たしていくべきだというメッセージを含む記事や番組も多かった（『平和主義の語り』）。

例えば、戦後一〇年にあたる一九五五年八月六日の朝日新聞・社説「原爆十周年に想う」は、「きょう、われわれは原爆十周年をむかえた。十年前の八月六日は、生きた人間の頭上に、はじめて、あのおそろしい原子破壊がもたらされた日である。この日にあたって、広島、長崎の幾十万の原子犠牲者の霊に、厳粛に思いをささげたい」と書き始めた後、「反戦、平和の世論」が世界的に高まっていることを指摘し、「原爆の唯一の体験者である日本人は、破壊的戦争を阻止する権利というより、むしろ人類にたいしてその義務をもっている」と主張していた。そして同日の夕刊では、五万人が集まった平和祈念式典で「真実の世界平和が恒久的に打ち立てられるのを見るまではわれわれは全世界の人々にこの真実を伝えることを大きな義務と考え、『広島悲劇を再び繰り返すな』と叫び続けるものである」という広島市長の「平和宣言」の内容を伝えている。また、この年に第一回目の「原水爆禁止世界大会」が開催され、「原水爆の脅威について」「原爆の実相について」「原水爆禁止のための対策と運動」という三つの議題について国内

外から集まった二千人が討議したことも併せて伝えている。周知のように原水爆禁止運動はその後、日本国内においては社会党系の原水禁（原水爆禁止日本国民会議）と共産党系の原水協（原水爆禁止日本協議会）とに分裂して別々の運動体となったが（一九六〇年代前半）、両者がそれぞれ消滅することなく日本における反核・平和運動の基盤となっていた。<sup>18</sup>

もちろん、原爆関連番組に代表される「受難の語り」が、戦争における日本・日本人の「被害」の側面を焦点化することで、逆に「加害」の側面を後景化し忘却させる機能を果たしてきたことは無視されるべきではない。広島は原爆投下によって夥しい被害を生み出したが、同時に広島は、明治期以来の「軍都」であり、鎮守府や海軍工廠のあった呉や海軍兵学校のあった江田島などを含めて一帯が戦前の日本の一大軍事拠点であった。従って広島は単に「悲劇と犠牲」の都市であるのではなく、日本のアジア侵略や加害の歴史と深い関わりを持っているが、メディアにおける原爆をめぐる「語り」においては、広島のそうした側面が触れられることは滅多にない。しかし究極的な「受難」ともいえる被爆体験の悲劇性とその記憶の共有が、日本において反核や反戦への原動力となってきたことも事実である。例えば橋本明子は、中沢啓二の自伝的漫画『はだしのゲン』について、同作は「被害者の物語」であり、それゆえの一面性を免れないとしながらも、それが学校の図書館や平和教育で多くの日本人に読まれ、またアニメ化・映画化されて多くの人々に視聴されることによって、日本社会のなかで「反戦の象徴」「反戦文学」としての役割を果たしてきたとして次のように言っている。

…広島は軍事都市でもあったのに、この作品は一五年戦争と原爆との関連性をあまり明確にしていない。また、

当時侵略をうけていたアジア諸地域では、日本に原爆が投下されたことを喜ぶ人が多かったということも読者には伝えていない（たとえば韓国では、この作品はほとんど読まれていない）。大枠としては、この作品は残酷な戦争の犠牲になった、主に日本人の物語であり、日本人の苦悩に焦点が絞られている。

『はたしのゲン』をはじめとする被害者の物語は、敗戦国の深い文化的トラウマとの親和性が強く、（反米感情ではなく）反戦感情を培うのには最適といえる。<sup>19</sup>

ジョン・W・ダワーも、日本における戦争に関する記憶を特徴づけるものが「被害者意識」であると指摘しつつ、それが日本人のあいだの独特の「反戦・平和主義思想」に結びついていると論じる。<sup>20</sup>ダワーが注目するのは、戦後の日本人のあいだでの「愛国精神」の低さである。ダワーが参照しているのは九〇年代後半に若者を対象として行われた調査結果であるが、多くの同種の調査が若者に限らず日本人全体の「愛国精神」の低さを示している。例えば、「世界価値観調査（World Values Survey）」によれば「もし戦争が起こったら国のために戦うか」という問いに対して「はい」と回答した割合は、調査の始まった一九八〇年代から一貫して最低レベルで推移しており、二〇〇五～二〇一〇年期では日本は一五・二％で世界七八カ国中最低である。<sup>21</sup>二〇一五年にWIN／ギャラップ・インターナショナルが世界六四カ国を対象に実施した調査においても、「自国のために戦う意志があるか」という問いに「ある」と回答した割合は日本が一一％で最低であった。<sup>22</sup>

他方でダワーは、日本人の多くがアジア太平洋戦争が日本による「侵略戦争」であったことを認めていることにも注目している。この点についても、これまでに多くの世論調査が行われている。例えばダワーが引用した一九九三年



の読売新聞の調査では、「第二次世界大戦で日本は侵略者だったか」という質問に対して、五三・一％が「はい」と答えていた（「いいえ」は二四・八％）<sup>(23)</sup>。また、NHK放送文化研究所が一九八二年と二〇〇〇年に実施した「日本人の平和観」調査でも、「日清戦争から太平洋戦争までの50年の日本の歴史は、アジア近隣諸国に対する侵略の歴史だ」という意見に対して「そう思う」と回答した割合は、一九八二年、二〇〇〇年ともに五一％であった（「そうは思わない」は一九八二＝二三％、二〇〇〇年＝一五％）<sup>(24)</sup>。このように多くの日本人の戦争に対する記憶が「被害者意識」を中心に形成されている一方で、アジアへの侵略や残虐行為などの戦争における「加害性」を多くの日本人が認識しているという状況を、ダワーは「記憶と認識の裂け目」と呼ぶ。そしてこの「裂け目」のゆえに、諸外国の人々から見ると日本人は「被害者意識」に捉われて戦争における自らの「加害性」を忘却しているかに見えるものの（『歴史的記憶喪失』、実際には戦後の日本人の戦争に対する記憶のあり方は「もっと複雑で入りくんで」おり、「万華鏡のように変幻自在」であるとダワーはいう。そして、先に見たような日本人の「愛国精神」の低さ、「自国のために戦う意志」の低さは、そうした日本人の戦争に対する複雑な記憶のあり方のひとつの現れであり、ダワーはそこに戦後日本独自の「反戦・平和主義思想」を見出すのである。

より説得力があり、日本人に浸透していたのは、日本人が、戦争それ自体の犠牲になったという意識、絶望的な「聖戦」に投げこんだ軍国主義指導者の愚行によって、さらに、洗脳されるがままに一般民衆が無知であったことによって、犠牲になったという意識だった。…（中略）…それは内面から噴きあげ、すぐに、ひろく受け入れられる一連の信仰箇条にかたまった。日本は将来、戦争に巻き込まれるようになってはならない。ふたたび欺



かれないようにすることが、理性的で開かれた社会をつくることになる。「平和と民主主義」にむけてそうした社会をつくることは、たんに国家の誇りと国際社会の尊敬をふたたび勝ちえることになるばかりではない。それはまた、生者が死者にたいし、彼らがむだに非業の死をとげたのではないことを保証する、想像しえる唯一の道<sup>(25)</sup>なのだ。

以上のように、ダワーの言うような戦後日本独自の「反戦・平和主義思想」には、戦争に関する日本人の複雑な記憶のあり方が深く関わっている。そしてそうした記憶の形成に、文学作品や映画、新聞、テレビなどのメディアが果たした役割は大きいと考えられる。テレビや新聞の「八月ジャーナリズム」における最も主要なテーマである原爆は、そうした複雑な記憶の中心軸であり続けてきたと言える。

### (3) 原爆関連番組と「反核」

しかし、一九八〇年代の「八月ジャーナリズム」のなかの原爆関連番組は、広島・長崎に投下された原爆の被害の実相を明らかにしたり、被爆者のその後の人生を辿るというような典型的な「受難の語り」に終始しただけではなかった。当時人々のあいだでリアリティをもって感じられるようになっていた米ソ超大国のあいだでの「核戦争」や「核の冬」を題材にしたものが扱われるようになったことも、この時期の原爆関連番組の特徴として挙げることができるとする。

冒頭でも触れたように、一九八〇年代は七〇年代に一時は緩和されていた東西冷戦の緊張が再び高まった時代で

あった。一九七六年のソ連による中距離弾道ミサイルの欧州・極東への配備、一九七九年のソ連によるアフガニスタン侵攻、それに対抗・抗議した西側諸国によるモスクワオリンピックのボイコット（一九八〇年）、強いアメリカの復活を提唱するレーガン政権の成立（一九八一年）、レーガン政権による新型INFの配備開始とSDI（戦略防衛構想）の発表（一九八三年）などによって米ソ間の緊張関係は極度に高まった。<sup>26</sup>世界の核兵器の数はピークの一九八〇年代半ばには六万発を越え、戦後地球上で行われた核実験は数千回に上っていた。そして、「核戦争」の危機が世界の多くの人々のあいだで現実感を持つて語られ、「核シエルター」が欧米諸国を中心にブームにもなった。アメリカの科学誌『原子力科学者会報』（Bulletin of the Atomic Scientists）が核戦争の切迫度に応じて設定する「終末時計」は、一九八四年に世界の終末までの残り時間を四分とした。米ソが初めて水爆実験に成功して核戦争の危機が高まった一九五三年に三分を指して以降では、最も終末までの残り時間が短くなった。

「八月ジャーナリズム」でも、この時期においては、現実味を帯びる「核戦争」の恐怖とそれを食い止める必要性への言及が頻繁になされている。例えば、一九八一年の「広島・原爆の日」の前日である八月五日の読売新聞「社説」は、米ソが「人類を何回も絶滅させるほどの核兵器を持ちながら、なお五年間に戦略兵器の核弾頭を四千個以上」増やしていることに触れて、核兵器をめぐる世界の状況が「急速に危険さを増し」「狂気をさえ感じさせる」と言っている。また、同年八月六日の毎日新聞「社説」は、米ソの軍拡競争を「悪魔的な核軍拡レース」と名付け、次のように書いている。

いまほど平和が不確かなものに思える時代があっただろうか。戦争抑止のために開発されたはずの核兵器とそ

の際限ない増加と拡散。世界はすでに広島を数秒のうちに破壊した原爆の百万倍に等しい破壊力を持つ核爆弾を保有しているという。だが、百万倍という数字は、正常な個人の想像の外にある。恐怖が大きすぎて、逆に恐怖が実感できなくなっている。あまりにも悪魔的であるがゆえに、悪魔の足音がかすんでしまっている。とりあえず、きのうもきょうも平和に過ぎたことが、平和の保証であるかのような錯覚のなかで、われわれは生きているのではないか。<sup>(27)</sup>

またこの時期、核戦争がひとたび勃発すれば地球環境に重大な影響を与える「核の冬」がもたらされるという予測が様々な形で提起されていた。その最も有名なものは、天文学者のカール・セーガンらの科学者グループが一九八三年に発表した研究報告であろう。その内容は、米ソ両国が保有する一万メガトンの核兵器を使用する全面核戦争が起きると、大量核爆発と火災によって噴き上げられた煙と粉塵が厚い雲を形成して太陽光線を遮る結果、北半球の中緯度地方が氷点下四五度という北極なみの寒さに襲われ、人類は絶滅の危機に直面するであろうものであった。<sup>(28)</sup> また、全米科学アカデミーの作業部会が一九八四年二月に発表した研究報告では、北大西洋条約機構（NATO）とワルシャワ条約機構の加盟諸国間で、世界の核兵器の半分にあたる二万五千発（六千五百メガトン相当）が使用される大規模核戦争が起きた場合、北半球では太陽光線の九九%以上が地上に届かなくなり、気温は三カ月以上にわたって零下一八度ほどに下がり、動植物は死滅すると予測された。<sup>(29)</sup>

テレビの「八月ジャーナリズム」でも、こうした「全面核戦争」や「核の冬」をテーマとして扱う番組がこの時期には相次いで放送されている。その代表的な番組が『NHK特集 世界の科学者は予見する・核戦争後の地球』

（二九八四年八月五日・六日）であつた。<sup>(30)</sup> この番組は、イギリスの核物理学者フランク・バーナビー博士がメインキャスター兼監修役を務め、米ソを含む一五カ国一二六人の科学者、専門家からデータの提供を受け、米ソが保有する核兵器の約二割にあたる一万発（五千メガトン）が全面核戦争で使用されたらどうなるのかという想定のもとに制作された。

第一部「地球炎上」（八月五日）では、広島型原爆の八〇倍に相当する一メガトンの核爆弾が、東京タワー上空二千四百メートルで爆発したときにどのような状況になるのかをシミュレーションして示した。一発の核爆弾で東京のよな巨大都市が瞬時に破壊され一千万人規模の犠牲者が出る様子が映像化された。そして全面核戦争に日本が巻き込まれた場合には、日本の人口の約八割が死亡、生き残った二割の人々も重篤な放射線障害で早晚死亡すると予測した。また、全面核戦争が起こった場合に、世界の主要都市も同様に壊滅的な被害を受ける様子をシミュレーション映像で描いた。第二部「地球凍結」（八月六日）では、全面核戦争が真夏の七月に起きた場合を想定し、「核の冬」が地球環境に与える中長期的な影響を描いた。核戦争の四〇日後、ニューヨーク、パリ、モスクワの気温がそれぞれ摂氏マイナス一五度、マイナス二〇度、マイナス三〇度になるという予測が紹介され、この「核の冬」が半年から数年間続くことによって多くの動植物が絶滅する様子が描かれた。番組の反響は大きかった。第一部の視聴率は二四・一％で、一九八四年度に放送された『NHK特集』一三八本のなかで第二位であつた。そしてNHK内に特設した四〇台の視聴者対応用の電話には、二日間で約七万件の電話がかかったという。また番組は、米PBS、英チャンネル4、仏TF1、西独ZDFなど世界各国の主要放送局で放送されたほか、イタリア賞や芸術祭賞など国内外で多くの賞を受賞した。<sup>(31)</sup>

この番組が放送された一九八四年八月には、このほかに英BBCが制作したテレビ映画『スレッズ (Threads)』がテレビ東京系列で放送されている（八月九日）。『スレッズ』は、NATO空軍基地のあるイギリスのシェフィールドを舞台に、米ソによる核戦争後に崩壊した世界における悲惨な状況を描いたもので、前年の一九八三年に米ABCが制作・放送したテレビ映画『ザ・デイ・アフター』としばしば比較される作品である。『ザ・デイ・アフター』も、やはり米ソ全面核戦争とその地球規模の影響をテーマにしたテレビ映画で、日本では一九八四年一〇月にテレビ朝日系列で放送され、さらに翌八五年の八月一日にも再放送されている。また、これらの番組の放送に先立つ一九八二年八月九日には『特別企画・公開ドキュメント「あなたは生き残れるか」』（テレビ朝日系列）が放送されている。この番組は「平和のために核は必要か」をテーマとした討論番組で、「今の東京に一メガトンの核爆弾が落ちたら」という想定ドキュメントや、作家・大江健三郎による広島・長崎の原爆集会のレポートなどが流され、それらを踏まえて田原総一郎、河野洋平、小田実らがスタジオで討論を行った（司会…筑紫哲也、竹下景子）。

このように一九八〇年代の「八月ジャーナリズム」における原爆関連番組では、「核戦争」や「核の冬」の恐怖を描くなどして、より直接的に「反核」や「核のない平和」をテーマとする番組が放送されるようになっていった。さらに一九八六年には、原発史上最悪のレベル7とされたチェルノブイリ原発事故が起こる。そして、それをきっかけとして放射能による環境汚染というテーマも「八月ジャーナリズム」の中に加わるが、そうした傾向が本格化するの是一九九〇年代に入ってからのことである。



#### 4. 前景化し始める「加害」

##### (1) 「加害の語り」の形成・定着

一九八〇年代の「八月ジャーナリズム」の特徴として、戦争における日本・日本人の「被害」を焦点化する「受難の語り」中心のあり方から、日本・日本人による特にアジア諸国に対する「加害」の側面を取り上げることが増えていった点も挙げられる。「八月ジャーナリズム」のなかで「加害」に関わるテーマが取り上げられるようになったのは一九七〇年代であるが、<sup>32</sup>そうした傾向が定着したのが一九八〇年代であった。

その直接的なきっかけとなったのは一九八二年の「第一次歴史教科書問題」であった。一九八二年六月二六日の新聞各紙の朝刊は一斉に、高校の歴史教科書における日本軍による中国・華北への「侵略」という表記が文部省の検定によって「進出」等に訂正させられたと報じた。実際には文科省の検定によって出されたのは強制力を伴う「修正意見」ではなく、出版社が改善に応じる強制力のない「改善意見」であり、検定後、実際に「侵略」の記述を「進出」に変更した教科書はなかった。<sup>33</sup>その意味ではこの報道は「誤報」であったが、文部省が「侵略」という表現を排除する教科書検定を一貫して行っていたのは事実である。<sup>34</sup>この報道にアジア諸国は敏感に反応した。中国共産党機関紙『人民日報』（七月二〇日）は「この教訓を銘記せよ」という論評を掲載、日本の文部省を厳しく批判、新華社（七月二三日）は、「こうした歴史の改ざんは日中共同声明と日中平和友好条約に違反する」と報道した。以降、中国は対日批判の一大キャンペーンを展開、韓国も新聞各紙が激しい対日批判の論陣を張った。こうしたアジア諸国からの批判を受け、同年八月二六日、宮澤喜一首相は談話を発表、「わが国の行為が韓国・中国を含むアジアの国々の国民に



多大の苦痛と損害を与えたことを深く自覚」し、教科書記述に対するアジア諸国からの批判に「十分に耳を傾け、政府の責任において是正する」として事態の収拾を図った。<sup>(35)</sup>

一九八〇年代には、首相・閣僚ら政治による靖国神社参拝も大きな議論の対象となった。戦後三〇年の節目にあたる一九七五年の八月一五日、三木武夫首相が戦後の首相として初めて靖国神社を参拝した。三木首相の参拝は「私人として」のものであったが、三年後の七八年八月一五日、今度は福田赳夫首相が「私人として」の参拝でありながら「内閣総理大臣」の肩書を記載した。同年一〇月、靖国神社はA級戦犯一四人を「昭和殉難者」として合祀した。一九八〇年十一月、鈴木善幸内閣は、①国務大臣としての資格で参拝することは、憲法第二〇条第三項との関係で問題がある、②そこで政府としては、国務大臣としての資格で参拝することは差し控える、という政府統一見解を定めた。<sup>(36)</sup> その鈴木首相も八一年は「私人として」、八二年は「公人か私人かの区別には答えず」参拝している。そして、「戦後政治の総決算」のスローガンを掲げて鈴木内閣の後を継いだ中曽根康弘首相は、一九八五年八月一五日、海外出張中の二人を除いた閣僚全員を引き連れて「公式参拝」に踏み切り、特に中国から強い反発を招いた。翌年以降の参拝を断念した中曽根首相は八六年九月、「A級戦犯合祀は侵略された相手側の国民感情を刺激する。私はあの戦争は侵略戦争だったと思っている」として太平洋戦争が「侵略戦争」だったという認識を示している。<sup>(37)</sup> 以来、首相・閣僚ら政治家による靖国神社参拝は常に国内外で大きな議論の的とされることになる。

このように、一九八〇年代に入って相次いで生じた歴史教科書問題や靖国神社参拝問題は、「八月ジャーナリズム」に変化をもたらした。例えば、一九八二年八月の新聞各紙は、歴史教科書問題や靖国神社参拝問題に関連する内外の動向を連日伝えるなかで、日本の「加害」の問題に多様な形で言及している。八月六日、広島・原爆の日の朝日新聞

の夕刊は、第一面で当日行われた平和祈念式典の模様を伝える記事に「軍靴の響きに警鐘」という見出しをつけ、「非核三原則を国是とし、平和外交に徹する」という首相メッセージに「耳を傾ける参列者の中に、朝鮮人と韓国人の被爆者たちもいる。この人たちは、いま、国際問題に発展した『侵略』を『進出』に書き直させた日本の教科書に、再び軍靴の足音を聞く思いだ、と語った」と書いている。そして「世界平和を願う『ヒロシマ』が、被害者の立場からだけでなく、加害者としてのわが国の『侵略』の歴史にどう答えるのか、祈りと反核運動の厚みが問われている」としている。朝日新聞はまた、長崎・原爆の日の八月九日には「特派員報告『加害者意識 忘れた日本 教科書検定に厳しい海外の目』という記事を掲載、反日感情が高まって反日集会や日本製品不買運動が広がっている韓国の状況に加え、シンガポールやフィリピンなど東南アジア諸国でも歴史教科書問題をめぐって対日批判が高まっている状況を伝えている。そして同記事では、歴史教科書問題についての西ドイツでの反応も紹介されている。その中では西ドイツ（当時）の有力紙・南ドイツ新聞が「日本は自分が原爆の被害者であったことを強調するのには熱心だが、同時に他国に対して加害者だったことは忘れている」「ヒトラーによるポーランド、ノルウェー、オランダ、ロシアその他に対する『侵略』という表現を使わず、『進出』とせよと——一体どんなことになるのか。さいわいドイツではこんなことは考えられない。」「自分たち自身も戦争の犠牲者だったというばかりで、忌むべき過去をきちんと清算しようとならない日本の体質は相変わらずのようである。」と報じていることが紹介されている。

「終戦の日（八月一五日）」の各紙も、それぞれ社説において歴史教科書問題や靖国神社参拝問題との関連で「加害」について踏み込んだ形で論じている。毎日新聞の八月一五日の社説「8・15とは何であったか 原点に立って平和戦略を持とう」は、次のように語り起こされている。

八月十五日——中国本土への侵略に始まる「十五年戦争」が終わった日。そして、何の罪もない一千万人以上のアジアの民衆を殺した侵略戦争、それを促した明治以降の帝国主義的發展などに象徴される「古い日本」を精算して決別し、平和な「新しい日本」に生まれ変わることが内外に誓った日である。：（中略）：日本人の戦争——敗戦体験は日に日に風化し、8・15から遠ざかっていく。原爆などの生々しい被害者体験は残っていても、アジアの民衆に対して犯した無数の加害体験はさつさと忘れ去り、思い上がってきたように思われる。8・15は日本人にとって「敗戦の日」だが、韓国人には「光復節」という独立記念日である。三十六年にわたる日本の植民地支配という苦しみから解放された日なのである。このことを知っている日本人はそれほど多くない。それは、加害者としての日本が被害者だった韓国人の痛みの深さに対して鈍感なことを物語るもの、といえようか。同じことは南京大虐殺についてもいえる。

そして、歴史教科書問題について「加害者と被害者の感情的な行き違いが表面化した」事案だとし、「古い日本との決別」だったはずの八月一日の意義を忘れて「古い日本に逆行しようとすることへの警鐘」と受け止めるべきだと指摘している。また、読売新聞の八月一日の社説「アジアの心を理解しよう」も、「日本の戦争責任の重みを、アジアの諸国から改めて思い知らされることになった」と書き出して歴史教科書問題に言及しながら、「日本自身が原爆の被害者だったことを強調するが、他国に対して加害者だったことを忘れてはいないか」という批判にも耳を傾けなければならない、と記す。そして戦後生まれ世代が人口の五割を超えた今も「戦後」は終わっていないとして次のように書いている。

：「軍国日本」の侵略から、ひどい被害を受けたアジアの人達は、その痛みの記憶もまだ生々しく、決して忘れてはいなかった。戦後処理も済んではないことを、忘れっぽい日本人はこっぴどく気付かされる羽目になった。：（中略）：アジア諸国が批判しているのは、検定制度そのものではない。過去の侵略の罪過にまつわる表現を和らげさせようとする文部省の歴史感覚であり、それを密室で強制する制度の運営である。かねて、わが国の戦争責任追及のあいまいさは、ナチズムに対する戦後ドイツの厳しい姿勢と、対照して指摘されてきた。教科書検定も、日本政府の「歴史の改ざん」「戦争の美化」と受けとられ、過去の過ちを正そうとする気持ちの希薄さが非難を浴びている。

八月一五日付社説における「加害責任」への言及の変遷を時系列分析した根津朝彦は、「加害責任」への言及が少しずつみられるようになった一九七〇年～一九八一年の「模索期」に対し、一九八二年から九五五年を「加害責任」への言及が活発化して定着した「定着期」と名づけている。<sup>38</sup>確かに七〇年代以前には限定的にしか見られなかった日本・日本人によるアジア諸国への「加害」に関わるテーマは、八〇年代に入って「八月ジャーナリズム」のなかでも次第に積極的に取り上げられるようになっていく。そしてそのことは、従来からの「八月ジャーナリズム」における「語り」の三類型、すなわち「受難の語り」「平和主義の語り」「戦後史の語り」に加えて、「加害の語り」という新しい語りが加わったことを意味していた。

## (2) テレビにおける「加害の語り」

ただし、「加害の語り」は一九八〇年代において急激に増加したというわけではない。特にテレビの「八月ジャーナリズム」においては、その本数は多くない。例えば「第一次教科書問題」をめぐる動向が活発に報道されていた一九八二年の八月（前半）において、「加害」の問題を扱った番組は、『ビッグニュースショー』（テレビ朝日、八月一日）、『報道特集 これが中国侵略、戦後初公開フィルムの証言』（TBS、八月一日）の二本のみである。<sup>39</sup>前者は、この年から終戦の日（八月一日）が「戦没者を追悼し平和を祈念する日」という公的名称が定められたことを受け（四月二三日・閣議決定）、それが戦争で犠牲になった約三二〇万人の日本人を追悼する意味はあっても、「同じ戦争で殺された二千万ともいわれるアジアの人々については触れられていない」ことを問題とした番組である。番組は、中国、韓国、タイなどアジア諸国からの留学生三〇人をスタジオに呼び、彼らの声を聞きながら問題を掘り下げるというものであった。そして後者は、歴史教科書問題をめぐる内外からの批判を踏まえ、「昭和初期当時の日本の動きを記録したフィルムを公開、非常時から戦時体制へと移っていった背景を紹介しながら、教科書問題をめぐる問題点を考える」という番組で、特に満州事変や上海事変など日本の中国侵略がどのようなものだったのかを検証することに主眼がおかれていた。<sup>40</sup>

翌八三年以降も、「加害」をテーマとする番組の数は限られていた。表4は、戦後四〇年の節目にあたる一九八五年八月（前半）に放送された四三本の番組の中からドキュメンタリー番組一八本をリストにしたものである。これを見ると、やはり従来からのテレビの「八月ジャーナリズム」と傾向的にほぼ変わらないことが分かる。例えばNHKは六本のドキュメンタリーを放送しているが、このうち『NHK特集 爆心地・生と死の記録』（八月六日）は先述の



表 4. 1985 年 8 月（前半）に放送された戦争・終戦関連のドキュメンタリー番組

局	放送日	時間量 (分)	タイトル
フジ	8/3	80	日本・ポーランド合作ドキュメンタリー「かよこ桜の咲く日」
日テレ	8/4	55	ドキュメント 85「天に焼かれる～被爆作家・大田洋子」
TBS	8/4	54	報道特集「アンコール 汝の敵日本を知れ」
NHK	8/4	45	NHK 特集「海底の大和」—巨大戦艦 40 年目の鎮魂—
NHK	8/6	75	NHK 特集「爆心地・生と死の記録」
TBS	8/6	54	終戦 40 周年特集 「媽媽！わたしは生きている・中国残留孤児、残留婦人の 40 年」
テレ東	8/6	81	火曜ゴールデンワイド「欲しがりません勝つまでは・茶の間の太平洋戦争」
TBS	8/8	95	ニイタカヤマノボレ・日本帝国の崩壊
NHK	8/10	75	ドキュメント「東条内閣極秘記録・密室の太平洋戦争」
日テレ	8/11	30	知られざる世界「両足をアメリカに捧げた！日系兵士の戦後 40 年」
日テレ	8/11	55	ドキュメント '85「歳月・ヒロシマ 40 年」
NHK	8/13	75	NHK 特集「人間のこえ・日米独ソ・兵士たちの遺稿」
TBS	8/13	54	終戦 40 周年特集「ミステリー・帝銀事件」
NHK	8/15	75	日本・戦後 40 年の記録「第 1 部・廃墟の中から」
NHK	8/15	60	日本・戦後 40 年の記録「第 2 部・いま、豊かさの中で」
TBS	8/15	88	JNN ニュースコープ・スペシャル「終戦 40 周年特集」
TBS	8/15	54	中村敦夫の地球発 22 時「戦争を歌った子供たち」

ように原爆の被害の実相に迫る「受難の語り」の典型的な番組であるほか、『NHK 特集 人間のこえ 日米独ソ・兵士たちの遺稿』（八月二三日）も、六千万人に及ぶとされる第二次世界大戦での戦死者が家族や恋人などに残した手紙や手記の中から、「日米独ソの兵士四人の遺稿を取り上げ、戦争のむなしさ、残酷さを訴える」というもので、やはり「受難の語り」に該当する<sup>(4)</sup>。また終戦記念日（八月一五日）に第一部「廃墟の中から」、第二部「いま、豊かさの中で」あわせて一三五分に渡って放送した『日本・戦後 40 年の記録』は、タイトルの通り、敗戦後の混乱から復興し、高度経済成長を経て経済大国に成長した日本の戦後の軌跡を辿るという内容で「戦後史の語り」に該当する番組である。そして「加害」をテーマとした番組は、戦時中に南洋庁が置かれたパラオ諸島で進められた皇民化政策や「朝鮮人強制連行問題」を扱った



『JNNニュースコープスペシャル 終戦40周年特集』（TBS、八月一日）の一本のみという状況である。

このように一九八〇年代においてもテレビの「八月ジャーナリズム」では七〇年代以前と同様に「受難の語り」が中心で、「加害」は必ずしも積極的に取り上げられたわけではなかった。ドキュメンタリー番組について見てみると、一九八〇年代の一〇年間に放送された合計一二六本のうち明確に「加害」に関するテーマを扱っている番組は六本、情報番組やトーク番組などその他のジャンルを合わせても一本にとどまっている。しかし数こそ多くないものの、中には七〇年代以前に「加害」を扱っていた番組よりもさらに踏み込んで問題を掘り下げた番組や、戦時中の日本による侵略や支配についてアジアの人々の側の視点に立つて問い直すなど、これまでにない新しい視点で「加害」の問題に向き合おうとする番組が放送されていたことは注目される。

### (3) アジアから見た日本の戦争

そうした番組のひとつが、『NHK特集 太平洋戦争はどう教えられているか・アジアの教科書から』（NHK・一九八三年八月一日）である。この番組は、マレーシア、フィリピン、シンガポール、インドネシア、タイといったアジア諸国で戦争がどのように教えられているか、各国の教科書の記述と実際の授業の模様を取り上げたものである。これらの国々の歴史教科書の多くには「日本占領時代」という章や項目が設けられて詳細な記述がなされている。例えば、マレーシアの中等教育用の教科書には太平洋戦争の記述が一八頁に及んでおり、特に日本の占領期における日本化政策や民族ごとの分割統治に多くの頁が割かれている。番組では教科書の記述がしばしば引用される。マレーシアの教科書からは下記のような箇所が引用されている。

マラヤの人々が、最初に日本の残酷さを経験したのは、罪人を公衆の面前で処刑することであった。このような処刑があらゆる都市で行われ、人々の首は公共の場でさらされた。

日本軍がマレーシアを侵攻する以前から海外の華僑は日中戦争を応援するために、中国に資金提供していた。このような愛国心の現れが日本人の敵対感情を燃え上がらせた。そしてマレーシアが陥落したあと資金援助をしていた人の多くは殺害された。シンガポール、マレーシアで、およそ一〇万人以上の華僑が殺害された。



日本統治時代をテーマにした授業内（小学校）での役割劇の模様

『NHK 特集 太平洋戦争はどう教えられているか・アジアの教科書から』（NHK・一九八三年八月一五日）より

また、フィリピンの教科書では、一九四二年四月のバターン陥落とその後の有名な「バターン死の行進」で米兵捕虜やフィリピン人あわせて一万人以上が犠牲になったこと、日本の占領下の学校教育では日本語が必修とされ、教科書からアメリカやイギリスに関する記述、自由・民主主義といった言葉がすべて削除され、図書館から戦争を批判するような内容の本がすべて押収されたことなどが詳述されている。そして番組では、小学校の授業のなかで、日本軍が抗日ゲリラを匿うフィリピン人を虐殺する場面を再現する役割劇が行われる様子が取り上げられていた。このようにこの番組は、日本の視点ではなくアジア諸国の人々の視点から、アジア太平洋戦争やその中で

の侵略・占領統治がどのように記憶され継承されているのかを明らかにしようとしたものだった。

またNHKが一九八九年八月一四日から一七日までの四夜連続で放送した『NHKスペシャル 太平洋戦争とアジア』も、コンセプトとして「日本の視点で切る『終戦記念番組』が多い中で、アジアの目からみた戦争<sup>42</sup>、ニッポン<sup>43</sup>を、新たに発見された資料、現地の人々の証言などをもとに「問い直すということ」を掲げていた。その第一夜に放送された『NHKスペシャル 発掘幻の国策映画 日本占領下のジャワ』（八月一四日）は、日本統治時代のジャワで製作されたニュース映画・文化映画を取り上げて、アジアにとつての日本の戦争とは何だったかを問い直す番組であった。三年五カ月に及んだ日本のジャワ占領時代に、日本の国策を宣伝して現地の人々の協力を得るために日本軍が製作した一連のプロパガンダ映画は「幻のフィルム」といわれ所在不明になっていたが、オランダ国家情報局・映像資料館地下室で発見された。その数は八七本、上映時間にして一一時間に及ぶ。

番組では、様々な国策映画の内容が、当時の関係者の証言とともに紹介されていく。例えば、日本の統治下で小学校が国民学校と改称され、日本語、日本史、軍事教練、修身が必修とされるなど教育の日本化が進められていく様子を描いた映画、また東南アジア各地で空港や鉄道などの建設に従事する「労務者」ロウムシャ<sup>44</sup>への応募を呼びかける映画などである。そして次のような、実際に労務者として徴用された人達の生々しい証言が紹介される。

質問 …シンガポールに何人行きましたか？

証言者…村から三人行った。まるで動物のように扱われたよ

質問 …ボルネオには何人行きましたか？

証言者… 一緒に行ったのはシキット、マリマン、それにみんなで七人だよ。でも帰ってきたのは二人だけ。

証言者…日本人は残酷ですぐ殴りつけた。食べ物もひどかった。グちよつと来い、バカヤロウ…：そう言われるとひれ伏すしかなかった。病気になる、診療所に運ばれたが、二日ほどでみんな死んでしまう。埋葬しないうちにまた他の者が死ぬ。



日本化された教育を受けるジャワの子供たち

『NHK スペシャル 発掘幻の国策映画 日本占領下のジャワ』（一九八九年八月一四日）より

映画には、オランダの植民地支配からの解放を実現し独立をもたらすはずだった日本への希望が次第に失望へと変わり、人々が自力で独立を目指そうとした動きも記録されていた。番組は次のようなナレーションで閉じられている。

日本の占領は三年五カ月に及びました。オランダの支配から日本の支配に移ったこの時代を、インドネシアの教科書は「ライオンの口から逃れ出て、ワニの口に投げ込まれた。そしてワニの支配は非常に残酷であった」と記しています。インドネシアの人々はこの時代を乗り越えて、独立を勝ち取りました。それは今回発見した宣伝映画に映されていないもうひとつの戦い

の歴史です。

また、四夜連続の「太平洋戦争とアジア」シリーズの二夜目に放送された『NHKスペシャル 戦犯たちの告白―撫順太原戦犯管理所1062人の手記』（一九八九年八月一五日）は、日本軍によるアジアでの残虐行為がどのようなものであったかを正面から掘り下げるものであった。番組では、終戦直後に捕虜となって中国の戦犯管理所に収容されていた一〇六二人の元日本兵達が書き残した手記の内容を紹介しつつ、その後日本に帰国した彼らが戦時中の自身の行為への罪の意識に苦しみながら、戦争とは何だったのかを問いつける姿を描いたものである。元日本兵達は撫順と太原の二か所の戦犯管理所に収容され、全員が戦時中の行動についてありのままに手記に記す作業を求められた。番組では、次のような手記の記述が紹介される。

俺が入隊する前の晩、おつかあは戦争に行っても罪のない人を殺すんじゃないぞと言った。おつかあの涙が俺の手に冷たく落ちた。しかし、俺は罪のない中国の人を殺した。天皇陛下の命令だ、そう言っておつかあのように腰の曲がった人を剣で突き刺した。（丸谷忠三さんⅡ元陸軍兵長の手記より）

それは初年兵教育を受けているときだった。両腕を縛られた中国の農民が連れられてきた。教官は「こちらは八路軍だ、今からこちらを皆殺しにする。戦地に来て人が殺せないようでは役に立たない、一人一回突け」と言った。なかなか突けないでいると教官が「意気地なし、それでも日本陸軍の兵隊か」と怒鳴った。くそつ、他



の奴に負けてたまるか、中国人を殺すことが正義なんだ、忠義なんだ、私は銃剣を構え、中国人の後ろからまっしぐらに突っ込んでいった。（溝呂木清さん＝元陸軍兵長の手記より）



陸軍第 59 師団が駐屯した山東省の町で地元の人に話を聞く元日本兵達

『NHK スペシャル 戦犯たちの告白―撫順太原戦犯管理所 1062 人の手記』（一九八九年八月一五日）より

理所を訪ね、当時を知る中国人の人々に話を聞いて回るといふ贖罪のための旅であった。このように、戦時中の「加害」に直接関わった当事者が登場して当時のことを詳細に証言するという内容の番組は、一九七〇年代以前には殆んどなかったものである。

以上のような番組は、それぞれ異なった仕方で戦争中の日本・日本人によるアジア諸国に対する「加害」をテーマとし、その真相や背景に迫ろうとしたものであった。そしてそれらは当時強まっていたアジア諸国からの対日批判とそれを受けた形で「加害」に対する日本国内における関心の高まりを背景としていた。こうした「八月ジャーナリズム」のなかでの「加害の語り」は、従軍慰安婦や徴用工の問題が顕在化し、社会的関



心や議論が高まった一九九〇年代に入ってより本格的に展開されていくことになる。

## 5. おわりに

本稿では、一九八〇年代におけるテレビの「八月ジャーナリズム」の展開、意義や問題点を分析してきた。その結果、テレビの成熟期といえる一九八〇年代にはドキュメンタリーがテレビの「八月ジャーナリズム」の主要ジャンルとなつて、その本数や番組一本あたりの長さ（時間）が増加していたこと、「八月ジャーナリズム」における最も主要なカテゴリーである原爆関連番組においては一九七〇年代以前と同様に、被爆の実相や被爆者の悲惨な運命や彼らの戦後を焦点化した番組が主流を占める一方で、一九八〇年代にリアリティをもつて論じられるようになっていた「全面核戦争」や「核の冬」を題材として扱い、より鮮明に「反核」のメッセージを発する番組が放送されるなど、原爆関連番組も時代の変化や国際情勢の変化を反映して、テーマ・内容が多様化していたことなどが明らかになった。また、一九七〇年代以前の「受難の語り」中心のあり方から、日本・日本人による特にアジア諸国に対する「加害」の側面をテーマとして取り上げる番組が徐々に増加し、「加害の語り」が形成されていったことも八〇年代の「八月ジャーナリズム」の特徴であることも明らかにした。七〇年代に萌芽的に形成された「加害の語り」では、八〇年代に入つて「第一次教科書問題」（一九八二年）や政治家の靖国神社参拝問題などを背景としながら、アジアの視点から戦時中の日本の支配・侵略や残虐行為の意味を問い直すなど、それまでにない新しいタイプの番組群が生み出されていった。

こうしてみると、テレビの「八月ジャーナリズム」にとって一九八〇年代は、幾つかの点において「転換期」として特徴づけられることが分かる。第一に、戦争を過去の「歴史」として掘り下げ、検証するような「長尺もの」のドキュメンタリーが「八月ジャーナリズム」の主流となったのが一九八〇年代であった。こうした流れは九〇年代以降、現代に至るまで継続されて、現代日本人の「戦争記憶」の形成に大きく関わってきたと考えられる。第二に、「八月ジャーナリズム」における「被害の語り」の中でも最も重要なジャンルであり続けてきた原爆関連番組は、戦後の「核」や「原子力」をめぐる国内外の情勢を背景としながら、徐々に扱うテーマが多様化していくが、そうした変化は八〇年代に現れ始め、九〇年代以降より顕著になっていく。第三に、日本・日本人によるアジアに対する「加害」を焦点化する「加害の語り」は、冷戦が終焉してアジア諸国の民主化の動きも加速した一九九〇年代において本格化し、質量ともにそのピークをなすことになる。一九八〇年代はそうした流れが本格的に生み出され定着していったという意味においても転換期であったと位置づけることができる。このように一九八〇年代を「八月ジャーナリズム」における転換期として位置づけながら、九〇年代との関係性および九〇年代以降の展開を検証していくことが今後の研究課題となる。

謝辞…本研究はJSPS科研費 JP17H06339の助成を受けたものです。また「NHK 番組アーカイブス学術利用トライアル（2019年度第3回）」の成果の一部です。

注

- (1) 形成期の「八月ジャーナリズム」については、有山輝雄「戦後日本における歴史・記憶・メディア」『メディア史研究』第一四号、二〇〇三年、佐藤卓己『増補 八月十五日の神話・終戦記念日のメディア学』筑摩書房、二〇一四年を参照。
- (2) 米倉律「八月ジャーナリズム」の形成―終戦期―一九五〇年代におけるラジオ、新聞による戦争関連報道の展開」『政経研究』第五六巻 第一号、二〇一九年七月。
- (3) 中村正則『戦後史』岩波書店、二〇〇五年、一六九―一七五頁。
- (4) 木村めぐみ「戦後日本の広告業の歴史におけるふたつの分岐点―停滞と危機の「本質」―」一橋大学イノベーション研究センター、IIR Working Paper WP#13-20、二〇一四年一月。
- (5) 高平哲郎「『笑っていいとも!』が生まれた時代」市川哲夫編『70年代と80年代 テレビが輝いていた時代』毎日新聞出版、二〇一五年。
- (6) 読売新聞芸能部編、『テレビ番組の40年』NHK出版、一九九四年、六〇二頁。
- (7) NHK放送文化研究所編『テレビ視聴の50年』NHK出版、二〇〇三年、五六頁、六六―六七頁。
- (8) 本稿で使用するテレビの「八月ジャーナリズム」に関する情報は、新聞のラ・テ欄、テレビ専門誌の記事、NHK・民放各局のホームページなどから収集したものである。ニュース・情報番組については、内容の詳細が分からないことや、番組中の一項目などで放送していることが多いことから対象外である。新聞は朝日、読売、毎日の各紙のラ・テ欄、テレビ専門誌は『週刊TVガイド』『ステラ』など、NHKの番組確定情報はインターネット上に公開されている「番組表ヒストリー」(<https://www.nhk.or.jp/archives/chronicle/> 二〇一九年七月二四日最終閲覧)を参照した。対象はNHKと民放で全国放送された番組である。対象時期は、各年八月一日―一六日まで。ここでの「戦争・終戦関連番組」は、アジア太平洋戦争およびその戦後に関わるテーマを扱った番組、または「終戦記念特集」などと明示的なタイトルが付けられている番組を意味している。ただし、第二次世界大戦関連でも欧州を中心的に扱った番組は対象外とした。また、ニュース・情報番組のほか、放送時間が一五分未満のミニ番組、再放送番組(初回放送が二ヵ月以内のもの)についても対象外した(数ヵ月以上離れた時期ある

いは別の年に放送された番組の再放送は、番組編成の意図に鑑み対象に含めている。対象時期は、各年八月一日～一六日までとしている。

(9) 読売新聞芸能部編、前掲書、四七八～四九四頁。

(10) 『特別番組「ひろしま」』は、六日朝七時五十分からの三〇分番組として放送された。翌五九年からは『広島平和祈念式典』『原爆記念式典』などのタイトルで中継番組が定例化された。民放でも日本テレビやTBSが一九六〇年代前半から式典の中継番組や特別番組を編成するようになった（一九八〇年代前半まで）。一方、長崎の平和祈念式典の中継放送がNHKにおいて定例化されるのは二〇〇〇年からである。

(11) 米倉律、前掲、二一～三三頁。

(12) 一九七〇年代から九〇年代にかけて、日本・日本人による「加害」の側面を扱う「加害の語り」というべき記事や番組が比較的多く出現した時期がある。一九七〇年代における「加害の語り」の形成過程については、米倉律『戦争加害』という主題の形成―一九七〇年代におけるテレビの「8月ジャーナリズム」を中心に―『ジャーナリズム&メディア』Vol.13（二〇一九年九月）を参照。

(13) 「朝日新聞」「ラ・テ欄」一九八一年八月六日。

(14) 「週刊TVガイド」一九八五年八月三～九日号、一〇二頁。

(15) 「朝日新聞」「ラ・テ欄」一九八七年八月六日。

(16) 「朝日新聞」「ラ・テ欄」一九八七年八月六日。

(17) 「週刊TVガイド」一九八九年八月五～一二日号、八七頁。

(18) 宇吹暁『ヒロシマ戦後史 被爆体験はどう受けとめられてきたか』岩波書店、二〇一九～二二二頁。山本昭宏「反・核兵器から反・原発へ」斎藤美奈子・成田龍一編『一九八〇年代』河出書房新社、九九～一〇〇頁参照。

(19) 橋本明子『日本の長い戦後 敗戦の記憶・トラウマはどう語り継がれているか』山岡由美訳、みすず書房、二〇一七年、一七頁。

- (20) ジョン・W・ダワー『忘却のしかた、記憶のしかた 日本・アメリカ・戦争』外岡秀俊訳、岩波書店、一一八―一五一頁。
- (21) <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> (二〇一〇年一月一二日)。
- (22) <http://gallup.com.pk/wp-content/uploads/2015/12/1803151.pdf> (二〇一〇年一月一二日)。
- (23) 「読売新聞」一九九三年一〇月五日朝刊。
- (24) 牧田徹雄「日本人の戦争観と平和観・その持続と変化」『放送研究と調査』二〇〇〇年九月号。なお、二〇〇〇年調査では提示された意見は「先の戦争は、アジア近隣諸国に対する侵略戦争だった」というもので、それに対する賛否を問う質問であった。

(25) ジョン・W・ダワー、前掲書、一四四頁。

(26) 松井弘明「ソ連・東欧関係―BilateralismとMultilateralism」『ソ連・東欧学年報』一九八四年一九八四卷第一二二号参照。

(27) 「毎日新聞」「社説「ハイゼツ」を世界の言葉に―8・6にあたって提案する―」一九八一年八月六日。

(28) カール・セーガン『核の冬―第三次世界大戦後の世界』野本陽代訳、光文社、一九八五年。

(29) 「朝日新聞」一九八四年二月二五日朝刊。

(30) NHK、テレビオンタリオ(カナダ)、SVT(スウェーデン)、KBS(韓国)、テクニソノール(フランス)による国際共同制作番組。

(31) 日本放送協会編『20世紀放送史 下』NHK出版、二〇〇一年、二七七―二七八頁。

(32) 米倉律「戦争加害」という主題の形成―1970年代におけるテレビの「八月ジャーナリズム」を中心に―『ジャーナリズム&メディア』Vol.13、二〇一九年参照。

(33) 王雪半「教育・歴史教科書問題」東郷和彦・波多野澄雄編『歴史問題ハンドブック』一〇〇頁。

(34) 吉田裕『日本人の戦争観 戦後史のなかの変容』岩波書店、一八六頁。

(35) 波多野澄雄「近隣国条項」東郷和彦・波多野澄雄編、前掲書、岩波書店、一〇二頁。

(36) 石井明「靖国神社公式参拝」東郷和彦・波多野澄雄編、前掲書、六四頁。

- (37) 吉田裕、前掲書、一九〇頁。
- (38) 根津朝彦『戦後日本ジャーナリズムの思想』東京大学出版会、三一八～三二五頁。
- (39) 本研究ではテレビの「八月ジャーナリズム」の中にニュース番組を含んでいない。教科書問題をめぐっては内外から批判が高まっていた時期だけに、ニュース番組では活発に報道されていた可能性はある。
- (40) 「朝日新聞」「ラ・テ欄」一九八二年八月一五日。
- (41) 「朝日新聞」「ラ・テ欄」一九八五年八月一二日。
- (42) 『週刊TVガイド』一九八九年八月二一～一八日号、一二四頁。



# ジョン・ステュアート・ミル

## 『代議制統治論』 自筆草稿

——第4章と第5章（翻刻）——

川 又 祐  
吉 野 篤  
荒 井 祐 介  
トーマス・ロックリー

政経研究 第五十七巻第一号（二〇二〇年六月）

日本大学図書館法学部分館（法学部図書館）は、ジョン・ステュアート・ミル（John Stuart Mill, 1806-1873）の『代議制統治論』自筆草稿を所蔵している。私たち著者は、前稿に引き続き、本草稿の翻刻に取り組んでいる。本稿で翻刻されるのは、『代議制統治論』第4章と第5章である。

なお、第4章の題名は出版に際して、「どんな社会には代議制統治は適用できないか（To what societies representative government is inapplicable）」から、「どんな社会条件では代議制統治は適用できないか（Under what Social Conditions Representative Government is Inapplicable）」に変更されている。同様に第5章は、「代表機関の本来の役割とは何か（What are the proper functions of representative bodies）」から「代表機関の本来の役割について（Of the Proper Functions of Representative Bodies）」に変更されている。

翻刻に際して、翻刻文に下線が引かれているものは、ミル本人によって下線が引かれていることを表している。翻刻文に二重の下線が引かれているものは、私たちが翻刻できなかったものを、灰色に着色されているものは、いまだその翻刻に確信が持てないものを表している。（ ）で示された部分はミルによるもの、[ ]で示された部分は、筆者たちが補ったものである。

一四（一四）

## 凡例

- 下線：ミル本人によって引かれた線  
 二重下線：筆者たちが翻刻できなかった単語  
 灰色部分：翻刻に確信が持てない単語  
 ( )：ミル本人が記したもの  
 [ ]：筆者たちが補ったもの

**Bibliography** : [Considerations on Representative Government]. [s.l.] : [s.n.]. [1860]. Untitled autograph manuscript. 228 leaves in 11 [A to K] quires. A quire: 24 leaves, B quire: 24 leaves, C to J quire: each 20 leaves, K quire: 20 leaves (7 leaves blank).

私たちのこれまでの翻刻結果は、以下の表のとおりである。

表1 掲載誌一覧／Journals

Preface	「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』自筆草稿——序言と第1章（翻刻）——」『法学紀要』60巻、2019年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Preface and Chapter 1. <i>HOGAKU KIYO</i> . Vol. 60. 2019. <a href="https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/bulletin/bulletin_60.html">https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/bulletin/bulletin_60.html</a>
[Ch.1] To what extent forms of government are a matter of choice	
[Ch.2] The Criterion of a good Form of Government	「ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿——第2章と第3章（翻刻）——」『政経研究』56巻4号、2020年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Chapter 2 and 3. <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 56(4). 2020. <a href="https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/political/political_56_4.html">https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/political/political_56_4.html</a>
[Ch.3] That the ideally best form of government is representative government	
[Ch.4] To what society representative government is inapplicable	「ジョン・ステュアート・ミル『代議制統治論』自筆草稿——第4章と第5章（翻刻）——」『政経研究』57巻1号、2020年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Chapter 4 and 5. <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 57(1). 2020.
[Ch.5] What are the proper functions of representative bodies	
[Ch.16] Of Nationality, as connected with Representative Government	「ジョン・ステュアート・ミル『代議政治論』自筆草稿——第16、17、18章（翻刻）——」『法学紀要』61巻、2020年 John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript “Considerations on Representative Government.” Transcription of Chapter 16, 17, 18. <i>HOGAKU KIYO</i> . Vol. 61. 2020. <a href="https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/bulletin/bulletin_61.html">https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/bulletin/bulletin_61.html</a>
[Ch.17] Of the government of dependencies by a free state	
[Ch.18] Of Federal Representative Governments	
川又祐「J. S. ミル『代議政治論』自筆草稿（日本大学法学部図書館所蔵）について」『政経研究』52巻2号、2015年 Kawamata. H. “John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript Considerations on Representative Government in the Nihon University College of Law Library.” <i>SEIKEI KENKYU</i> . Vol. 52(2). 2015. <a href="https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/political/political_52_2.html">https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/political/political_52_2.html</a>	

表2 ミル『代議制統治論』対照表／A comparison between the manuscript and the first edition of *Considerations*

帖・紙葉	自筆草稿章題	原典初版章題*
A_002-013	To what extent forms of government are a matter of choice.	Ch.1. TO WHAT EXTENT FORMS OF GOVERNMENT ARE A MATTER OF CHOICE.
A_014-024～ B_001-008	The Criterion of good Form of Government	Ch.2. THE CRITERION OF GOOD FORM OF GOVERNMENT.
B_009-022	That the ideally best form of government is representative government	Ch.3. THAT THE IDEALLY BEST FORM OF GOVERNMENT IS REPRESENTATIVE GOVERNMENT.
B_023-024～ C_001-009	To what societies representative government is inapplicable	Ch.4. UNDER WHAT SOCIAL CONDITIONS REPRESENTATIVE GOVERNMENT IS INAPPLICABLE.
C_010-020～ D_001-002	What are the proper functions of representative bodies	Ch.5. OF THE PROPER FUNCTIONS OF REPRESENTATIVE BODIES.
D_003-018	Of the infirmities & dangers to which representative government is Liabe.	Ch.6. OF THE INFIRMITIES AND D A N G E R S T O W H I C H REPRESENTATIVE GOVERNMENT IS LIABLE.
D_019-020～ E_001-013	Of True & False Democracy; the representation of all, & the representation of the majority only.	Ch.7. OF TRUE AND FALSE DEMOCRACY; REPRESENTATION OF ALL, AND REPRESENTATION OF THE MAJORITY ONLY.
E_014-020～ F_001-011	Of the extension of the suffrage.	Ch.8. OF THE EXTENSION OF THE SUFFRAGE.
F_012-020～ G_001	Of the mode of voting.	Ch.10. OF THE MODE OF VOTING.
G_002-004	Of the duration of Parliaments	Ch.11. OF THE DURATION OF PARLIAMENTS.
G_005-011	Ought there to be two or only one House of Parliament in a representative constitution?	Ch.13. OF A SECOND CHAMBER. **
G_012-020～ H_001-003	Of local representative bodies.	Ch.15. OF LOCAL REPRESENTATIVE BODIES.
H_004-017	Of the Executive in a representative government	Ch.14. OF THE EXECUTIVE IN A REPRESENTATIVE GOVERNMENT.
H_018-020～ I_001-006	Of Nationality, as connected with Representative Government	Ch.16. OF NATIONALITY, AS C O N N E C T E D W I T H REPRESENTATIVE GOVERNMENT.
I_007-017	Of Federal Representative Governments.	C h . 1 7 . O F F E D E R A L REPRESENTATIVE GOVERNMENTS.

I_018-020～ J_001-012	Of the government of dependencies by a free state.	Ch.18. OF THE GOVERNMENT OF DEPENDENCIES BY A FREE STATE.
J_013-019	Should there be two stages of election ?	Ch.9. SHOULD THERE BE TWO STAGES OF ELECTION ?
J_020～ K_001-012	Ought pledges to be required from members of parliament ?	Ch.12. OUGHT PLEDGES TO BE REQUIRED FROM MEMBERS OF PARLIAMENT ?
K_014	Preface.	PREFACE.

\* John Stuart Mill. *Considerations on Representative Government*. London : Parker, Son, and Bourn, West Strand. 1861.

\*\* 川又は、拙稿「J. S. ミル『代議政治論』自筆草稿（日本大学法学部図書館所蔵）について」『政経研究』52（2）、2015年、において、自筆草稿と初版原典（1861年）との対応を表にまとめた（表4 ミル自筆草稿と『代議政治論』の章題および冒頭文対照表。pp.178-183）。本文およびその表4には間違いが含まれていた。すなわち、第13章は自筆草稿ではなく、初版において第13章が新たに追加されたとの記述は訂正されなければならない。そこで、あらためて自筆草稿と原典初版全18章との対応表を掲出するものである。

# John Stuart Mill's Autographed Draft Manuscript "Considerations on Representative Government." A Transcription of Chapters 4 and 5.

Hiroshi Kawamata  
Atsushi Yoshino  
Yusuke Arai  
Thomas Lockley

Nihon University College of Law (NUCL) Library houses a John Stuart Mill's autographed draft manuscript of "Considerations on Representative Government" ca. 1860. This time, we, 4 authors transcribe the chapter 4 and 5 from it.

When Mill published the book, the title of chapter 4 was changed "To what societies representative government is inapplicable" to "Under what Social Conditions Representative Government is Inapplicable." And the title of chapter 5 was likewise changed "What are the proper functions of representative bodies" to "Of the Proper Functions of Representative Bodies."

The underline is written by Mill himself. Regrettably, the double underlined parts are the words which we couldn't transcribe. Words about which we are unsure are gray colored. Parentheses ( ) are by Mill. Brackets [ ] are by us.

Bibliography : [Considerations on Representative Government].  
[s.l.] : [s.n.]. [1860]. Untitled autograph manuscript. 228 leaves in 11  
[A to K] quires. A quire: 24 leaves, B quire: 24 leaves, C to J quire:  
each 20 leaves, K quire: 20 leaves (7 leaves blank).

B\_023 to C\_009. [Chapter 4]

B\_023

### To what societies representative government is inapplicable

Representative government is, we have concluded, the ideal type of the best government, for which, in consequence, any portion of mankind become more fit, in proportion to their degree of general improvement. As they range lower & lower in the scale of advancement, representative government will, generally speaking, be less applicable to them ; though this does not hold universally ; for the adaptation of a people to representative government does not depend directly upon the place they occupy in the general scale of humanity, but **rather** upon the degree they possess of certain special requisites, which special requisites are, however, so closely connected with their degree of general advancement that any variation between the two is rather the exception than the rule. Let us proceed to examine, at what point in the descending scale, if at all, representative government ceases altogether to be suitable ; either by being itself unfit, or by reason of the superior fitness of some other regimen.

In the first place, then, representative like any other government must be unsuitable in any case in which it cannot permanently exist ; i.e. in which it does not fulfil[sic] the three fundamental conditions. These



conditions **we** found to be, 1. that the people should be willing to have it. 2. that they should be willing & able to do what is necessary for its preservation. 3. that they should be willing & able to fulfil the duties or functions which it requires of them.

The questions whether the people are willing to have representative government ? only becomes[sic] a practical one, when some enlightened ruler, or when a foreign nation or nations having gained power over the country, are inclined to offer them the boon. To individual reformers the question is irrelevant, since if the only objection to their enterprise is that the opinion of the nation is not yet on their side, they have the ready & proper answer, that to bring it over to their side is exactly the purpose

B\_024

[Left sided of page. B quire 023 verso. in pencil.]

except the case of religious fanaticism

[Right side of page. B quire 024 recto.]

they **have in view**. In any case, in which the attempt to introduce representative government is **ever** likely to be made, indifference to it, & inability to understand its processes

& requirements, rather than positive hostility, are the practical obstacles likely to be encountered. These however are as **fatal**

& even harder to get rid of, than positive aversion ; as it is generally easier to change the direction of an active feeling, than to create one in a state purely passive. When a people have no sufficient attachment to, or value for, a representative constitution, they have no chance whatever of **being**

retaining

it. The executive in any country is the branch of the government which wields the immediate power, & comes directly in contact with the public ;

to it almost exclusively the hopes & fears of individuals are directed while by it the part of government is mainly represented, both in its benefits, & its prestige, to the public eye. Unless therefore the authorities which check the executive are backed by a genuine opinion & feeling in the country, the executive has always the power of setting them aside or compelling them to subservience, & is sure to be well supported in doing so. Representative

institutions which the people do not value sufficiently to fight for them seldom get a footing at all,

if they do, they are almost sure

to be overthrown as soon as the head of the government,

or any party leader who can muster a force for a coup de main, is willing to run some small risk for the purpose. The third case of failure in representative government is when the people have not the will or the capacity

to do the part which belongs to them in a representative constitution.

When the people, with the exception of some comparatively small portion

feel little or no interest in the general affairs of the state, so as not to form

a public opinion, they will seldom make any use of the right of suffrage but to serve their private interest, or some local interest or the interest of some one with

whom they are connected as adherents or partisans ; & the small class

who in this state of society get the command of the representative  
assembly

[B\_024 verso blank]

C\_001

C

use it solely as a means of seeking their fortune. If the executive  
is weak, the country is distracted by mere struggles for place ; if  
strong, it is  
despotic at the cheap price of giving to the representatives, or all  
among them  
who give trouble, a share of the spoil ; & the only fruit produced by the  
representative system is that in addition to the  
agents of the executive, an assembly is quartered on the public besides,  
& that no abuse in which any of them are interested can conveniently  
be removed. When, however, the evil stops here, the price may be worth  
paying  
for the amount of publicity & discussion which is in some degree  
ensured  
by any even nominal representative system. In the  
kingdom of Greece, for example, there can be little doubt that the  
company of  
placehunters who compose the representative assembly, though they  
contribute  
little or nothing in a direct way to good government ; nor even greatly  
temper the  
despotism of the executive, yet keep up the idea of popular rights, &  
conduce

greatly to the real liberty of the press which exists in that country. But this

benefit is entirely dependent upon the coexistence with it of a hereditary king. If, instead of struggling for the favours of the chief ruler, these selfish

& sordid factions struggled for the chief place itself, as happens in Spanish America, they would assuredly keep the country in a state of chronic revolution & civil war : & while a despotism, & a despotism of illegal violence, would be alternately exercised by a series of political adventurers, the name & forms of representation would have no effect but to prevent despotism from attaining the stability, & security which mitigates many of its evils.

The preceding are the cases in which representative government actually cannot exist. There are other cases in which it might possibly exist

but in which some other form of government would be preferable. These are principally when the people, in order to advance in civilization, have some lesson to learn, some habit to acquire, to the acquisition of which representative government would operate as an impediment.

C\_002

The most obvious case is when a people have still to learn the first lesson

of civilization, that of obedience. A tribe who have derived energy and courage from struggling with an **ungenial** climate or a barren soil, but who have

not acquired the habit of permanent obedience to any common

superior, would probably never acquire this habit under their own

collective government.

A representation assembly of such would simply reflect their own turbulent insubordination. It would refuse its consent to any proceeding which should impose

on their savage independence any improving restraint. The mode in which Such [sic] tribes are usually brought to submit to the indispensable conditions of civilized society is by the necessities of warfare, & the despotic

authority inevitably exercised by a military leader. That leader is the only superior to whom they will look up, unless occasionally some prophet supposed to be inspired from above & who by virtue of that inspiration

may exercise a temporary ascendancy ; but this rarely effects any change in the habits of the people at large unless the prophet, like Mahomet, is also a military chief, or unless the military chiefs avail themselves of his influence of & convert it into a support of their own power.

It is not so obvious, but it is nevertheless true, that a people are no less unfitted for representative government by the very opposite fault to that

of which we have now spoken ; by extreme passiveness, & readiness to submit

to tyranny. If a people thus prostrated by character or circumstances could obtain representative institutions, they would inevitably choose their tyrants as their representatives, & the yoke would be made heavier on them by the very polity which prima facie appears calculated to lighten it. On the contrary, many a people has gradually emerged from this

state by the aid of a central authority, whose

position has made it the rival, & has ended by making it the master of the local despots, & which, above all, has been one.

The whole of French history from Hugh Capet to Richelieu & Louis XIV, is

a **comment** on this text. Even when the King was scarcely more powerful than an average feudatory, the best French historians have pointed out the immense advantage which he derived from being one. To him the eyes of all the locally oppressed were turned :

C\_003

he was the object of reliance & hope over the whole Kingdom ; while each of the local potentates was only powerful within a more or less confined

space. At his hands refuge & protection was[sic] sought from every part of the Kingdom, against first one then another of the immediate

oppressors. His progress to ascendancy was slow ; but it resulted from successively taking advantage of opportunities which offered themselves

only to him. Though slow, therefore, it was sure ; & in proportion as it was

accomplished, it raised the oppressed portion of the community out of the habit of submitting to oppression. The King's interest lay in encouraging all

partial attempts on the part of the serfs to emancipate themselves from their masters, & to place themselves under his general authority ; Obedience to a distant monarch is liberty itself, compared with the domination of the lord of the neighbouring castle : & the monarch, besides



was for a long time compelled by the necessity of the case, to exert his authority as the ally rather than the master of the classes whom he had aided in enfranchising themselves. Thus a central authority, despotic in principle however restricted in practice, became the main instrument of carrying the people through a necessary stage of improvement into which representative institutions would probably have effectually prevented them from **ever** embarking. Nothing less than despotic rule, or a general massacring would have emancipated the serfs of the Russian Empire.

The same passages of history forcibly suggest another mode in which unlimited monarchy overcomes obstacles to the improvement of a people which representative institutions would have been likely rather to aggravate. One of the strongest hindrances to improvement is an inveterate spirit of locality. A people, in many other respects capable of & prepared for freedom, may be wholly unqualified for amalgamating into even the most inconsiderable nation. They may, like the citizens of an ancient community, or like those of an Asiatic village have exercised their faculties consecutively & vigorously on village interests & even acquired the habit of tolerably effective popular government

C\_004

on that small scale, & yet may have but slender sympathies with any thing beyond, & no habit or capacity of dealing with any interests common to many such communities. **Never** in history have a number of these political

corpuscles or atoms **learnt** to feel themselves one body, one people, but by their subjection to a high central authority common to all. It is through the habit of deferring to that authority. Entering into its **counsels** & subserving its purposes, that such a people receive into their minds the conception of large interests, common to a considerable geographical extent. These interests, on the other hand, are necessarily the predominant consideration in the mind of the central ruler, & through the relations more or less intimate which he progressively establishes with the localities, they become familiar to the general mind. The most favorable concurrence of circumstances would be one which should raise up a representative body or bodies, drawn from the localities, & becoming the aid or instrument of the central power but seldom or never attempting to control or thwart it : representative institutions in a monarchical government, as distinguished from representative government. By means of these institutions the political education given by the central authority is carried home much more effectually to the local chiefs & the population generally, while a tradition is kept up of government by general consent, or at least a tradition is prevented from growing up of government without the general consent, which

\_\_\_\_\_ <sup>(1)</sup> habit has so often put a bad end to a good beginning, & is one of the most frequent cases of the sad fatality which in most countries has made improvement stop short early, because the work of some one age has been so done as to be a bar to the needful work of the ages following. Meanwhile we may lay it down as a maxim that by irresponsible monarchy, rather than by representative institutions, can a multitude of insignificant political units be **connected**

into a people, with common feelings of cohesion, powerful enough to protect

C\_005

itself against conquest or aggression from abroad, & having affairs sufficiently various & considerable of its own to occupy worthily & expand to fit proportions the social & political intelligence of the people.

These several reasons are amply sufficient to make kingly government

free from the control (though perhaps strengthened by the aid) of representative institutions

the most suitable form of government for the earliest stages of any community ; even

a mere city community like those of ancient Greece ; where accordingly the government of kings under some real but no ostensible or constitutional

control by public opinion, preceded for an unknown & probably great duration all for institutions ; & gave place at last, for a considerable length of time, to oligarchies of a few families.

It would be easy to **point** out a hundred other infirmities or shortcomings

in a people, which pro tanto disqualify them from making the best use of representative government ; but in regard to these it is not equally obvious that the government of One or a Few would have any tendency to remove or

alleviate the evil. Strong prejudices of any kind ; obstinate adherence to old

habits, national infirmity of temperament, or general

ignorance & **defect** of mental cultivation, if prevalent in a

people, will be in general faithfully reflected in their representative assemblies : & if it so happen that the executive government, the direct management of public affairs, is in the hands of persons imperatively free from these infirmities, more good would possibly be done by them if unhampered by the necessity of carrying such **bodies** voluntarily with them in what they attempt. But the position of the rulers does not in these, as it does in the other cases which we examined, impress on them interests & tendencies **acting** in the contrary direction. From the general weaknesses of the people or of the state of civilization, the One & his counsellors, or the Few, are not likely to be habitually exempt ; saving the case of their being foreigners, belonging to a more improved people or state of society, in which case the rulers

C\_006

may be, to almost any extent, superior in civilization to the people they rule over ; & to be under a foreign government of this description, notwithstanding its inevitable evils, is often of the greatest **service** to a people, by carrying them rapidly through several stages of progress, & clearing away obstacles to improvement which might have continued indefinitely if the subject people had

been left to the unassisted influence of native tendencies to improvement. In a country not under the dominion of foreigners, the only cause adequate to producing similar benefits is the rare accident of a monarch of extraordinary genius. There have been a few such in history, who happily for humanity, have lived

long enough to make some of their improvements durable by leaving them under the guardianship of a generation which has grown up under their influences. Charlemagne is to a certain extent an instance ; Peter the great is another.

But these cases are so few in number that they must be classed among the happy

accidents which have so often decided at a critical moment whether some large portion of

humanity should make a sudden start, or sink into stationariness

such accidents as the existence of such a man as Themistocles at the time of the Persian invasion, or of the first or third William of Orange.

It would be absurd to construct institutions for the purpose merely of taking

advantage of such accidents ; not to mention that men of such calibre in any distinguished position, would probably have exercised great influence under any institutions

as is indeed evidenced by the career of the three last mentioned.

The case most requiring practical consideration, in reference to institutions

is the not very uncommon one, in which a small but leading portion of the community are from circumstances, such as difference of race, more civilized origin, or many other causes, very markedly superior in point of civilization & general character, to the remainder. In

this case, government by the representatives of the mass

would stand a chance of depriving them of much of the benefit

they might derive from the higher civilization of the superior ranks, while government by the representatives of those ranks would inevitably

rivet the degradation of the multitude & leave them no hope of

C\_007

decent treatment but by rebelling against the yoke. The best chance of improvement for a people so situated lies in the constitutionally unlimited

authority of the chief ruler of the dominant class : he alone has by his position an interest in raising & improving the mass, of whom he is not jealous, as an aid against his associates

of whom he is. And if fortunate circumstances associate with him as subordinates, not as controllers, a body

representative of the superior caste, which may keep alive habits of collective

resistance, & may admit of being at some time & by

some degrees expanded into a representation of the nation ( as has been the case with the English Parliament) the nation has then the most favorable prospects for its future improvement, which can well occur

to a community so constituted & situated.

Among the tendencies of a people which without absolutely rendering representative government unfit for them, greatly incapacitates them from reaping

the full benefit of it, there is one in particular which deserves to be noted. There are two widely different states of the inclinations, which nevertheless

have something in common, & in virtue of that common something, often coincide in the

direction they impress on individuals & nations. These are the desire to exercise

power over others ; & the desire, not to have power exercised over themselves.



There is nothing in which different portions of mankind differ more from one

another than in the relative strength of these two desires. There are nations of which

it may be affirmed without exaggeration

that the passion for governing others is so much stronger than the desire of personal independence, that for the mere shadow of the one they are willing to sacrifice the whole of the other. Each of them is willing like the private soldier in an

army, to abdicate entirely his personal freedom of the action into the hands of his general, provided that the army itself

is triumphant & victorious & that he is able to flatter himself that he is one of a conquering host, though the

C\_008

notion that he himself has any share in the domination exercised over the conquered is a sheer illusion. When, as in the case of such a people, an average individual prefers the chance, however distant & improbable, of wielding some small share of power over his fellow citizens above the certainty to himself & them of having no unnecessary power

exercised over them by any one, we have the elements of a people of placehunters

in whom the course of politics is mainly determined by placehunting in which equality alone is cared for but not liberty, in which the struggles of parties in the legislature are mere contests as to whether the power of tyrannizing shall be in the hands of one portion of the community or another, perhaps merely of one knot of public men & another when the idea of democracy is merely that of opening places to the

competition of all instead of a few ; & the more popular the institutions the greater [are] the number of places created & the more monstrous the over-

government exercised by all over each, & probably by the executive over all. It is the universality of this point of character among the French people which caused representative government by a limited class to break down by excess of corruption, & the attempt at representative government by the entire male population to end in giving one man the power of consigning any number of that population to Lambessa or Cayenne provided he allowed all of them to think they were not excluded from the possibility of sharing his favours.

The point of character which more than any other fits the people of this country for representative government is that they have almost universally the contrary characteristic ; they are very jealous of any attempt to exercise power over them, not sanctioned by long usage & by their own opinion of right ; but they care very little for the exercise of power over their fellow citizens, of would generally prefer that any **function** which gives that power should be discharged by others rather than themselves.

C\_009

that placehunting is a form of ambition to which the nation, considered as a nation, are entire strangers : that if we except the few of whom official employment lies directly in the way, the aspirations of an Englishman to success in life take an entirely different direction ; that of success in business, or in a profession ; that they have no sympathy in,

but the strongest distaste for, any mere struggle for place on the **part** of political

individuals or parties ; & there are few things to which they have more aversion than the multiplication of public employments, a thing on the contrary, always popular with the bureaucracy-ridden nations of the Continent, who would rather pay more taxes than diminish their individual chances of a place for themselves or their connexions & with whom the cry for retrenchment never means the abolition of places but the reduction of the salaries of those which are too considerable to fall into the hands of the middle or lower class.

C\_010 to D\_002. [Chapter 5]

C\_010

### What are the proper functions of representative bodies

In treating of representative government it is necessary always to keep in view the distinction between its idea or essence, & the particular forms in which accidental historical developments, or the ideas intertwined at some particular period, have clothed that idea.

As already **remarked**, the meaning of representative government is that either the whole people, or some numerous portion of them exercise, through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power which, in every constitution, must reside somewhere.

To fulfil completely the idea of representative government, the whole people (those only **excepted** who are not in other respects considered adequate to their own guidance, such as children or lunatics) must possess some share in this controlling

power, by means of the choice of representatives. If any are entirely excluded, whether this be rightly or wrongly done, the government so far as the excluded portion are concerned, is not representative government ; it is government exercised by others over them, without reciprocity. As we shall see, however, the idea of representative government, though it requires that all shall have some share in the representation, does not require that all shall have an equal share. That is a separate question to be decided by other considerations, to which we shall **come** presently. It is also an open question what precise part in the machinery of government, what actual functions, shall be directly & personally discharged by the representative body. Great varieties in this respect are equally compatible with the essence of representative government, provided the functions are such as completely to secure to the representative body, the control of everything in the last resort.

C\_011

[Left side of page. C quire 010 verso. In pencil.]

Possible to control everything without doing everything  
One question what an assembly shall control another  
what it shall do.

[Right side of page. C quire 011. recto.]

To determine, therefore, through what channel this general control of the operations of government is most expediently exercised, & what portion of the functions of government should be actually

taken to itself by the representative assembly, the main point to be considered

is, what kinds of business a numerous body is competent to perform properly.

That alone which it can do well, it ought to take upon itself : with regard to the rest, its proper province is not to do it, but to take means for having

it done properly by others.

For example, the duty which of all others is most universally allowed to be peculiarly the province of an assembly representative of the people, is that of voting the taxes. Nevertheless, in no country whatever does the representative body undertake, by itself or its delegated officers, to prepare the estimates. Though the taxes can only be voted by the House of Commons, & though the sanction of the House is also required to the appropriation of the public revenues to the different items of the public expenditure, it is the maxim & the uniform practice of the constitution that money can be granted only on the proposition of the Crown. It has, no doubt, been felt that moderation as to the amount, & care & judgment in its application can only be expected when the Executive government, through whose hands it is to pass, can be made responsible for the calculations & plans which **decide** on every disbursement. Parliament, accordingly, is not called on, nor **even** permitted, directly to originate either taxation or expenditure. All it is asked for is its consent ; & the only power it possesses is that of refusal.

The principles which are involved & recognized in this constitutional doctrine, if followed as far as they will go, are those which will guide us to the limitation & definition of the functions of

representative assemblies. In the first place, it is universally admitted in countries where the representative

C\_012

system is practically understood, that representative bodies ought not to administer. For this there are innumerable reasons, connected not only with

all the most important principles of good government, but with those of the successful conduct of business of any description. No body of men

(except when under command) is fit for action, in the proper sense.

Even a select body, composed

of few members, & **those** specially conversant with the business to be done,

is an inferior instrument to some one individual who could be found

among their **number**. The office which a body of men can perform better

than an individual, is deliberation. Where it is necessary, or important

that variety of opinions should be taken into consideration, &

deliberative body is

indispensable. But administration in all

its departments is better conducted with the advice of several, but

under the responsibility of one. Even a joint stock company has always

in practice if not in theory a managing director : its good or bad

management depends essentially on that one person ; qualifications, &

the remaining directors if they are of any use at all, are so by their

suggestions to him, & by the power they possess of watching over him, &

restraining or removing him in case of misconduct. That they are

ostensibly equal sharers with him in the management is a considerable

<sup>(2)</sup> : it diminishes greatly the sense in his mind & in those of all others, of that individual responsibility in which he should stand forth

personally & undividedly. But it is far worse when a popular



assembly attempts to administer, or to dictate in detail to those who have the charge of the administration. Even when they do it honestly, the effect is prodigiously mischievous. Every branch of public administration is a skilled business which has its own peculiar principles & its own traditional rules, many of them known only to those who have had a hand in carrying on the business, none of them, duly appreciated except by

C\_013

[Left side of page. C quire 012 verso.]

**i** No one but he who thoroughly knows the modes of action which experience

has sanctioned, is competent to understand even the cases which require a departure from those modes of action.

[Right side of page. C quire 013 recto.]

them. **E** The interests of which depend on the acts done by the department, the

consequences liable to follow from any particular mode of conducting it, require for weighing & judging of them a kind of knowledge & a specially exercised judgment almost as rarely found in the **outside** would as the capacity to reform the law in those who have not professionally

studied it. All these difficulties are sure to be ignored by a representative assembly when it attempts to decide on special acts of administration. At best, it is ignorance sitting in judgment on knowledge inexperience or experience. In general, it is jobbery & self interest **more** unblushing than the worst corruption which can **take** place in a public office under a government of publicity. **The bad**

## measures or bad

appointments of a minister may be checked by Parliament ; but quis custodiet ipsos custodes ? A minister, a head of an office, feels himself under some responsibility. An assembly feels no responsibility at all : for when did a member of parliament lose his seat for the **vote** he gave on any detail of administration ? To a minister, or a head of an office, it is of more importance what will be thought of his measures some time hence, than what is thought of them at the present moment ; but an assembly, if the cry of the moment goes with it (even though hastily raised or artificially stirred up ) holds itself & is held by everybody to be completely exculpated however disastrous may be the consequences. Besides, an assembly never personally experiences the inconveniences of its bad measures : until they have reached the dimensions of national evils : ministers & administrators see them approaching, & bear all the annoyances & troubles of attempting to ward them off.

The proper duty of a representative assembly in regard to matters of administration, is not to decide them by its own vote, but to take care that the persons who have to decide them shall be fit & proper persons. Even this they cannot advantageously do by actually nominating the individuals. There is no act which more imperatively requires to be performed under strong individual

C\_014

[Left side of page. C quire 013 verso. In pencil.]

quote H. Taylor

[Right side of page. C quire 014 recto.]

responsibility than the nomination to appointments. There is scarcely any **single** act respecting which the conscience of an average man is less sensitive — scarcely any case in which less consideration is paid to qualifications, partly because men do not know, & partly because they do not care for the difference in qualifications between one man & another. Besides, the qualifications which fit special individuals for special duties can only be known by those who know the individuals, or who make it their business to examine & judge of persons from what they have done, or from the evidence of those who are really in a position to judge. These conscientious obligations are very little regarded even by those who can be made personally responsible for their appointments; but by those who cannot, they are never regarded at all. Unless a man is fit for the gallows, he is thought to be about as fit as other people for almost any thing for which he can offer himself as a candidate. Party connexion or family or **ceteris** jobbery almost exclusively decides on appointments made by a popular body. It has never been thought desirable that Parliament should itself nominate even the individual members of a Cabinet. It is enough that it virtually decides who shall be prime minister, or who shall be the two or three individuals from whom the prime minister must be chosen. In doing this it only recognizes the fact that a certain person is the candidate of the party whose general policy commands a majority. In fact, the Parliament only decides which of two or at most three parties or bodies of men shall furnish the executive government, & the opinion of the party itself decides which of its members is fittest to be placed at the head. According to the present practice of the British Constitution, these things

seem to be on as good a footing as they can be. The Parliament nominates

C\_015

no minister, but the Crown appoints the chief in conformity to the general wishes & inclinations manifested by Parliament, & the other ministers on the recommendation of the chief : while every minister has the undivided moral responsibility for appointing proper persons to all the other offices of administration. In a republic, some other arrangement than this would be necessary ; but the more nearly it approached in practice to that which exists in England, the more likely it would be to work well. Either, as in the American Republic, the head of the executive must be elected by some agency entirely independent of the representative body, or the body must content itself with nominating the prime minister, having to <sup>(3)</sup>        the entire responsibility of the choice of his associates as well as of his subordinates. In all these considerations, at least theoretically, I fully anticipate a general assent : though practically the tendency is strong in representative bodies to interfere more & more in the details of administration, merely by the general law that whoever has the ultimate power, is more & more tempted to make an excessive use of it ; & this is one of the greatest practical dangers with which the futurity of representative governments will have to contend.

But a truth not yet equally recognized is that a numerous assembly is as little fitted for the direct work of legislation as for that of administration. There is no intellectual work which stands so much in need of being done not only by experienced & exercised minds

but by minds trained to it **through** long & laborious study, as that

of making laws. This is of itself a reason why they can never be well made but by a Committee of very few persons, or even by some **on** person. Another reason no less conclusive is that every provision of a law requires to be made with the clearest & most far sighted perception of its effect on all the other provisions, & as far as possible,

C\_016

so as to fit into a consistent whole with all other existing laws. And it is absolutely impossible that these conditions should be in any degree fulfilled when laws are voted clause by clause in a miscellaneous assembly. The **utter** incongruity of the **very** idea of such a mode of legislating would strike every one, were it not that our laws are already as to form & construction such a mere chaos, that these confusion & contradiction seem incapable, by any addition to their mass, of being made greater than they are. Yet even now the absurdity of the attempt is making itself practically felt every year more & more. The mere time necessarily taken up in going through Bills, renders Parliament more & more incapable of passing any except on detached & narrow points. If a Bill is prepared which even attempts to deal with the whole of any subject (& it is impossible to legislate tolerably on any part without having the whole before the mind), it hangs over from session to session through sheer impossibility of finding time to deal with it. The practice has been to some extent introduced, when the principle of a Bill has been affirmed on the second reading, of referring it for consideration in detail to a Select Committee ; but it is not found that this practice in general causes less time to be lost in afterwards carrying it through the Committee of the whole House ; in fact the practice itself has been adopted principally by the House of Lords

when the individual members are less stirring & intermeddling, & less jealous of the importance of their individual voices, than the members of the elective House. And, after the discussion of details, what can exceed the confusion in which a Bill comes out of Committee ! Clauses omitted which are **essential** to the working of the rest ; new ones inserted to conciliate some private interest or some crotchety[sic. crotchety] member who threatens to delay the bill : provisions foisted in on the motion of some sciolist who has a mere smattering of the subject, which lead to consequences

C\_017

such as the member who introduced the bill or those who supported it do not at the moment foresee, & which need an amending Act in the very next session to remedy their consequences : as a general **rule** **the** task of explaining & defending the separate provisions necessarily performed by somebody who did not **frame** them, & who does not know the best arguments by which to defend them & cannot meet unforeseen objections, having only a general acquaintance with the subject.

In regard to legislation as well as administration the task to which a representative assembly is competent, is not that of doing the work, but of causing it to be done ; of determining by whom or by what sort of people it shall be done, & of giving or withholding their sanction to it when performed. In every government fit for a high state of civilization there should be a small body, not exceeding at most the **numbers** of a Cabinet, who should be a Commission of Legislation & **whose** appointed office it should be to make the laws. If the laws of this country are ever revised & put into a connected form, the



Commission of Codification by which this is effected, should remain as a permanent institution to watch over the work protect it from deterioration, & make further improvements when required. No measure of course would become a law until it had been expressly sanctioned by Parliament ; & Parliament, or either House would have the power of sending back a Bill to the Commission for reconsideration & improvement. Either House also might exercise its initiative by remitting a subject of any kind to the Commission with directions to prepare a law. It would of course be necessary that the Commission should not have the power of refusing its instrumentality to a law which the nation desired ; instructions, concurred in by both Houses, to draw up a law which should effect a particular purpose, would be imperative

C\_018

on them unless they preferred to resign : Once framed, however Parliament should have no power to alter it, but solely to pass or reject it altogether, or if partially objectionable to remit it to the Commission for reconsideration. The Commissioners should be appointed by the Crown, but should hold their offices for a time certain, say five years, unless removed on an address from the two Houses of Parliament ; which address might be grounded either on personal misconduct, (established in the mode required in the case of judges) or on refusal to draw up a Bill involving the provisions required by Parliament. At the end of five years a member should cease to hold office unless reappointed in order to provide a convenient mode of getting rid of those who had not been found equal to their duties, & of infusing new

& younger blood into the body.

The necessity of some provision corresponding to this was felt even in the Athenian Democracy, when the popular Ecclesia could pass Psephisms or decrees on single matters of policy, but laws so called could only be made or altered by a different & select body elected annually called the Nomothetae. In the English Constitution the difficulty is great of introducing anything new both in name and in substance, unless it can be engrafted on existing forms & traditions. But it appears to me that the means might easily be devised of enriching the Constitution with this great improvement through the machinery of the House of Lords. If it were made a rule that every person appointed a member of this Legislative Commission, unless removed by an address of Parliament, should be a Peer for life. I think it probable that the same good sense & taste which leaves the judicial functions of the House of Lords practically to the exclusive care of the Law Lords

C\_019

would leave the business of Legislation, except on questions involving political interests, to the professional legislators ; that bills originating in the Upper House would always be framed by them ; that the Government would always devolve on them the framing of its bills ; & that individual members of the House of Commons, would gradually find it more convenient, & likely to facilitate the passing of their measures through both Houses, if instead of introducing a Bill & carrying it through the House, they obtained leave to introduce it & have it referred to the Legislative Commission. For it would of course be open to the House to refer for

the consideration of that body not a subject merely, but any specific proposition, or even a draft of a Bill on all its details, if any member of the House thought himself capable of preparing such a one as ought to pass, & the House would doubtless refer all such drafts to the Commission if only as materials, & for the useful suggestions they might contain. By such arrangements as these legislation might assume its proper place as an affair of skilled labour & special study & experience, while the most important liberty of the nation, that of being governed only by laws assented to by its elected representatives would be completely preserved, & would become more precious by being detached from the serious but by no means unavoidable drawbacks which now accompany it in the form of ignorant & ill considered legislation.

Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the

C\_020

proper office of a representative assembly is to watch & control the government ; to throw the light of publicity on all its acts, to compel a full exposition & justification of all of them which any one considers questionable, to censure them if they are found condemnable, & if the men who compose the government abuse their trust or fulfil it in a manner contrary to the deliberate sense of the nation, to expel them from office & either expressly or virtually appoint their successors. This is surely power enough, & security

enough for the liberty of the nation. In addition to this, the Parliament has an office of even greater importance ; to be at once the nation's Committee of Grievances, & its Congress of Opinions : an arena in which not only the general opinion of the nation, but the opinion of any section of it, & as far as possible of every eminent individual whom it contains can produce itself in full light & challenge discussion : where everybody in the country may count on finding somebody who speaks his mind, as well or better than he could speak it himself -, not to, mere friends & partisans but in the face of opponents, & to be tested by adverse controversy : where even those whose opinion is overruled, have the assurance that it is heard, & that it is set aside for what are thought superior reasons, not by a mere act of will ; where every party or opinion in the state can muster its strength, & be cured of any illusion respecting the number & power of its adherents ; where the opinion which is prevalent in the nation makes itself at once recognised[sic] as such, & marshals its hosts in the face of the government, which is thus enabled & compelled to give way to it on the mere manifestation without the actual exertion of force ; where statesmen can assure themselves what elements of opinion or of power are growing in the nation & what declining, & are thus enabled to shape their measures with some view not solely to present exigencies but to tendencies in progress. Representative assemblies are derided by their enemies as places

[C\_020 verso blank]

D\_001

D

of mere talk, & bavardage. There are few instances of derision more utterly misplaced. I know not how a representative assembly can more usefully employ itself than in talk, when the talk is about the great public interests of the country, & when every sentence of it represents

the opinion either of some important body of persons in the nation, or of an individual in whom some such body have placed their confidence. A place where every interest & opinion in the country can get its cause pleaded, in the face of the government & of all the other interests & opinions, & can compel them to listen, & either comply or explain why they do not, is in itself one of the most important

political institutions which can exist anywhere, & one of the very foremost benefits of a free government. Such "talking" would never be looked upon with disparagement if it were not allowed to stop "doing" ; which it never would do if assemblies knew that talking & discussing is their business, while "doing" is the business not of a miscellaneous body but of individuals specially trained to it, & that their

business was to see that the individuals were honestly & intelligently chosen, & this done, to interfere no further with them except by unlimited latitude of suggestion & criticism. It is for want of this judicious reserve that popular assemblies attempt to do what they cannot do well, namely to govern & legislate, when of course every hour spent in talk is an hour withdrawn from actual business. Their part is to indicate wants, to be an organ for popular demands & a place of adverse discussion for all opinions relating to public affairs, whether large or small ; & along with this, to check by criticism, & eventually by withdrawing their support, those great public

officers who really do carry on the public business, or who appoint those by whom it is

carried on. I venture to predict, that nothing but the restriction of

D\_002

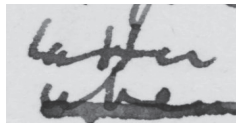
representative bodies within these rational limits, will enable the benefits of popular control to be enjoyed in conjunction with the no less important requisite of skilled administration & legislation. There are no means of combining these except by separating the functions which ensure the one from those which require the other ; by disjoining the business of control & criticism from the actual conduct of affairs, & devolving one on the representatives of the Many, while securing for the other the acquired knowledge & practiced intelligence of the specially trained & instructed Few.

The preceding discussion of the functions devolving upon the sovereign representative assembly of the nation, should be followed by an enquiry into those which may properly be vested in the minor representative bodies which ought to exist for purposes which regard only localities. And such an enquiry forms an essential part of the present treatise : but many reasons require its postponement until after we have considered the most proper composition of the great representative body destined to control as sovereign the enactment of laws & the administration of the general affairs of the nation.



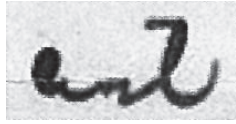
## 注 /note

(1) 筆者たちが翻刻できなかったものを画像で示す。以下同じ。



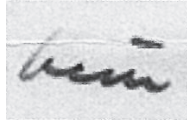
[latter or when]

(2)



[evil ?]

(3)



[him ?]









- 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 (<https://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](mailto:kenjimu.law@nihon-u.ac.jp)



執筆者紹介  
掲載順

信 夫 隆 司 日本大学教授  
米 倉 律 日本大学教授  
川 又 祐 日本大学教授  
吉 野 篤 日本大学教授  
荒 井 祐 介 日本大学准教授  
トーマス・ロックリー 日本大学准教授

機関誌編集委員会

委員長	賀 来 岡
副委員長	南 拓 也
委員	大 久 保
委員	加 藤 雅 之
委員	黒 滝 真 理 子
委員	高 畑 英 一 郎
委員	友 岡 史 仁
委員	松 島 雪 江
委員	横 溝 え り か
委員	渡 辺 徳 夫
委員	石 川 徳 幸
委員	石 橋 正 孝
委員	岩 井 義 和
委員	大 熊 圭 子
委員	加 藤 曉 子
委員	杉 本 竜 也
委員	中 静 未 知
委員	野 村 和 彦
委員	宮 澤 隆 義
委員	佐 藤 村 義 典
委員	田 村 義 典

政経研究 第五十七巻第一号

令和二年六月十六日 印刷  
令和二年六月二十六日 発行 非売品

編集責任者 日本大学法学会  
小 田 司

発行者 日本大学法学会  
電話〇三(五二七五) 八五三〇番

東京都千代田区神田猿樂町二一四 A&Xビル  
印刷所 株式会社メディオ  
電話〇三(三二九六) 八〇八八番

S E I K E I   K E N K Y Ū  
(Studies in Political Science and Economics)

Vol. 57   No. 1   June   2 0 2 0

~~~~~  
CONTENTS  
~~~~~

*ARTICLES*

Takashi Shinobu, *Secret Agreement over Custody of Members of the US Forces*

Ritsu Yonekura, *Anti-nuclear and Pacifism during the Cold War and the Foregrounding of Japanese Wartime Aggression : Focusing on the “August Journalism” on Japanese Television in the 1980’s*

-----  
*MATERIAL*

Hiroshi Kawamata, Atsushi Yoshino, Yusuke Arai, Thomas Lockley,  
*John Stuart Mill’s Autographed Draft Manuscript  
“Considerations on Representative Government.”  
A Transcription of Chapters 4 and 5.*