

法 政 論 叢

第51巻 第1号

財団法人「交流協会」と「亜東関係協会」設立の経緯	渡 辺 耕 治	1
保守合同後の政党政治と外交政策論争 —対米自主外交論の内在的抑制と芦田均—	吉 田 龍太郎	17
日本における大都市制度と大阪都構想 —第30次地方制度調査会答申および2014年地方自治法改正を受けて—	村 中 洋 介	43
在郷軍人の統制からみる戦時日本の相克 —信州郷軍同志会・大日本赤誠会を中心に—	玉 木 寛 輝	67
「漂着ごみ」に係る法制度の仕組みと課題 —処理責任を中心に—	横 大 道 聡	91
消費者契約法9条1号における「平均的な損害」についての一考察 —携帯電話サービス契約の「2年縛りビジネス」に係る高裁判決を巡って—	山 下 良	113
世界遺産とツーリズムに関する一考察 —国立公園の理念とその意義—	片 瀬 葉 香	133
ジュゴン訴訟の法的意義 —動物裁判の新展開と手続的統制の意義—	大 林 啓 吾	147
憲法改正手続の国際比較 —間接民主制及び直接民主制の要件の観点から—	北 村 貴	161
島と主権 —イギリス海外領土の統治における地理的要因?—	岩 切 大 地	191
大洋を越える主権 —イギリス領ピトケアン諸島の統治に関する憲法的考察—	岡 田 順 太	211
<hr/>		
【シンポジウム】愛知発「わが国の政策課題への処方箋」		
企画趣旨説明及び講師等紹介	外 山 公 美	225
今後のエネルギー政策を考える—原子力・再生可能エネルギー・電力自由化—	木 船 久 雄	229
環境外交政策「環境立国と日本のアジア外交」	近 藤 昭 一	245
都市政策・地域政策「日本一元気な愛知をめざして」	大 村 秀 章	257
提言・まとめ	白 鳥 浩	275

財団法人「交流協会」と「亜東関係協会」設立の経緯

渡 辺 耕 治

1、はじめに

1972年9月29日、日本は中華人民共和国と「日中共同声明」に調印して国家承認を中華民国から中華人民共和国に変更したため、同日中に中華民国政府は対日断交声明を通告した⁽¹⁾。しかし、日華断交後、双方は引き続き実質的な関係を継続したいという認識で一致したため、同年12月に日本側は財団法人交流協会、中華民国側は亜東関係協会を創設した後、「財団法人交流協会と亜東関係協会との間の在外事務所相互設置に関する取決め」を調印した⁽²⁾。即ち、日華断交後、双方の関係は政経分離の原則に基づき、名義上民間機関として両機関を設立するが、実際の業務は従来の外交事務を代行した。

日華断交から交流協会と亜東関係協会が設立されるまでの経緯について、代表的な研究は、林金莖著『桜と梅一戦後の日華関係』、川島真・清水麗・松田博康・楊永明著『日台関係史1945－2008』、及び李恩民著『転換期の中国・日本と台湾－1970年代中日民間経済外交の経緯－』などがある⁽³⁾。しかし、これらの文献は日華断交から交流協会と亜東関係協会が創設されるまでの詳細な説明を行うことを目的としたものではない。また、現在日本側は外務省中国課が作成した「今後の日中、日台実質関係の具体的とりすめ方」と題する文書を公開しているが、その他の重要な史料については管見の限り見当たらない。従って、本稿は上述の文献の論述を踏まえた上で、中華民国側の外交文書を使用して、交流協会と亜東関係協会が設立に至った経緯とその特徴について考察しようとするものである。

2、断交前の日華関係

1972年7月、所謂「日中国交正常化」の早期達成を約束した田中角栄内閣が発足した後、日本と中華民国は外交関係を断絶する危機に直面した。中華民

国政府は日本と中華人民共和国の国交樹立を阻止するために、1945年8月15日、終戦の日に蒋介石が演説した「抗戦に勝利し全国の軍民及び世界の人々に告げる書」、所謂「以德報怨」に対する「恩義への裏切り」を主張して対日批判を展開した⁽⁴⁾。しかし、1972年8月中旬以降、中華民国政府は最早日本と中華人民共和国の国交樹立を阻止出来ないと判断するとともに、日本と中華民国の現実を直視して、引き続き実質的な関係を維持する方針を考え始めた⁽⁵⁾。中華民国政府が方針転換した主な理由は次の通りである。

第一に、1972年6月、蔣経国が中華民国行政院院長に就任した際の施政方針報告において、「政府間関係だけでなく、非政府間及び未承認国家とも関係強化を図る」という新たな対外政策の方針を打ち出した⁽⁶⁾。さらに、日本と一切の関係を断絶した場合、日本は中華人民共和国の圧力を受ける為、日本と中華民国の関係修復は不可能になると判断した。

第二に、1950年代後期以降、中華民国は工業製品の輸出推進と対外貿易を拡大するため、為替レートを単一化して「外国為替貿易改革」を実施するとともに、「投資奨励条例」、「輸出加工区管理条例」や外国企業との「技術協力条例」等を制定して、積極的に外貨導入を推進した⁽⁷⁾。この結果、1971年度の貿易統計によると、中華民国の対外貿易総額は約41億2,600万ドル（輸出約21億3,600万ドル、輸入約19億9,000万ドル）、このうち対日貿易総額は約11億3,000万ドル（輸出約2億6,000万ドル、輸入約8億7,000万ドル）で第2位であった。因みに第1位は対米貿易で、貿易総額は14億ドルを突破していた。中華民国の対日貿易の構造について、輸出は農水産品、缶詰、砂糖等の食品と加工品、輸入は金属製品、石油化学製品、電機部品、プラント繊維など工業製品の原材料と機械類が主体であった。注目すべき点は、表一で示した通り、農水産品の輸出であり、約6割が対日輸出であった。また、企業間の技術協力については、台湾企業と外国企業の技術協力件数は合計637件、このうち日本企業との技術協力は502件に達していた⁽⁸⁾。

従って、中華民国は対日断交の危機に直面した際、対日批判を展開して対日輸入を制限するが、日本と経済・貿易関係を断絶することは出来なかった⁽⁹⁾。つまり、中華民国は日本と外交関係だけでなく、経済関係も断絶する場合、約6割を占めていた農水産品の対日輸出量を他国に振り分け、しかも短期間に日

表一：1971年度中華民国の主要輸出品目と金額

(単位：100 万米ドル)

商品	順位	金額	商品	順位	金額
缶詰 総額 151.4	西ドイツ	48.7	農産品 総額 73.2	日本	56.1
	米国	36.8		香港	8.6
	日本	26.8		シンガポール	2.2
水産品 総額 78.0	日本	29.6	砂糖商品 総額 67.3	韓国	27.7
	米国	6.4		日本	19.6
	マレーシア	6.4		米国	13.1

出所：「依存分散はかる台湾「脱日本」方向転換に懸念」、『朝日新聞』1972年9月14日、6面。

本に取って代わる新たな市場を開拓しなければならず、さらに、日本企業に取って代わる技術協力先も短期間に探し出さなければならなかった。それ故日本と経済・貿易関係を断絶することは不可能であり、日華断交後、中華民国は対日貿易において日本が占める比率を引き下げる政策を採り始めた。

3、交流協会と亜東関係協会の設立について

(一) 特徴

日本と中華民国は外交関係を断絶した後、双方の在外大使館及び領事館を閉鎖することになるが、所謂「日中国交正常化」交渉の首脳会談において、周恩来は日本側に対して中華民国との民間事務所設置を容認する発言を行った⁶⁰⁾。この為、残務整理期間中、日本と中華民国は早期に在外事務所を設置することになった。1972年12月1日、日本側は財団法人交流協会設立発起総会を開催して、会長に経団連副会長の堀越禎三、理事長に前駐華大使の板垣修が就任した。交流協会設立発起人は関係各省OB及び各省と関係の深い民間人が署名するという方針に基づき、合計13名を選定した⁶¹⁾。

一方、中華民国側は翌12月2日に社団法人亜東関係協会設立発起人大会を挙

行するとともに、理事選挙と監事選挙を実施して、理事長に台湾精糖公司会長の張研田、常務監事に中華民國工商協進会理事長の辜振甫を選出した他に、合計理事9名と監事3名を選出した⁽⁹²⁾。しかし、この選挙は形式的なものであり、実際は選挙を実施する前から両者が理事長と常務監事に就任することが決定していた。理事、監事及び設立発起人の構成員から見て注目すべき点は、常務監事の辜振甫以外、大多数は政治・経済界の新鋭であり、日本と深い関わりがない人員で占めていたことである⁽⁹³⁾。さらに、日華協力委員会の有力メンバーであり、当時政界の元老でもあった張群、何応欽、谷正綱、張厲生、黄国書などを排除した。中華民國總統府国策顧問及び總統府資政などを歴任した曾永賢氏によると、これは日華断交前、蒋介石は張群を非常に信頼し、対日政策は全て張群が牛耳っていたため、中華民國駐日大使と雖も、張群の指示に従わねばならなかった。それ故日華断交後、蔣経国は亜東関係協会を行政院の管轄に組み込むために張群などを排除したと述べている⁽⁹⁴⁾。また、政治・経済界の新鋭を登用したことについて、当時蔣経国は俊才な青年や台湾人を政界に取り立てる政策を採り始めたため、亜東関係協会の人事についても例外ではなかったと思われる。

「交流協会と亜東関係協会の取決め」の業務事項は、従来の外交事務を代行するとともに、「関係当局との連絡及び交渉」、「相手国の必要な調査」や「自国の照会」を行うだけでなく、その他の「必要な便宜」を提供する⁽⁹⁵⁾。つまり、交流協会と亜東関係協会は名義上民間機関であり、法的根拠はないが、実際の業務は領事館以上の役割を担っている。即ち、法的根拠なしに自国民の保護などの重要業務を担っているため、1972年12月26日、日本側は二階堂進官房長官、中華民國側は沈昌煥外交部長が声明を発表して、交流協会と亜東関係協会に法的根拠を与える代わりに、双方の実質的な関係に対して公的な保障を与えたのである⁽⁹⁶⁾。

交流協会と亜東関係協会の経費について、両協会は名義上民間機関であるが、実際は双方ともに国家交付金を受けていた。即ち、亜東関係協会は外交部が予算を作成して、財源は国家交付金であった。一方、交流協会の財源は民間から2,000万円の資金を調達した以外、全て国庫補助金であった。交流協会は業務を開始する前に事業計画書を作成して、その中で予算について、1972年12月15

日から翌1973年3月31日までの経費は民間資金2,000万円と国庫補助金1億3,493万円、1973年4月1日から翌1974年3月31日までの経費は民間資金2,000万円と国庫補助金6億5,037万円を計上した¹⁰⁾。

(二) 高碕事務所・廖承志事務所及びウィーン条約との関連について

中華民国と断交した国家が相互に在外事務所を設置したのは日本が初めてであるため、この方式は「日本方式」と称されている¹⁰⁾。しかし、日華断交前、中華民国が断交した相手国に在外事務所を設置した例はある。例えば、1964年中華民国はフランスと断交した後、1971年10月に「仏華経済貿易観光促進会」(Association Pour La Promotion Des Echanges Commerciaux et Touristiques Avec Taiwan)を設置した。また、1971年10月中華民国はベルギーと断交した後、翌1972年5月に「中山文化センター」(Dr. Sun Yat-Sen Cultural Center)を設置した¹⁰⁾。

日華断交後、日本側は1972年12月1日に交流協会、中華民国側は翌日に亜東関係協会の設置を経て、同年12月26日に「交流協会と亜東関係協会の取決め」を締結する際、双方は政経分離の方式で二国間関係を維持するとともに、中華民国外交文書によれば、日本と中華人民共和国が1964年4月19日に調印した「高碕・廖連絡事務所相互設置及びその代表の相互派遣に関する会談メモ」及び1963年国連で採択した「領事関係に関するウィーン条約」(Vienna Convention on Consular Relations)を参考にして、「交流協会と亜東関係協会の取決め」を作成した。「高碕・廖会談メモ」との共通点は次の通りである。

第一に、在外事務所職員の増員方法について、「交流協会と亜東関係協会の取決め」第2項の「業務上の必要に応じ、相互の話し合いによって職員を増員することができる」の件は、「高碕・廖会談メモ」第2項の「仕事の必要によって双方の話し合いと同意を得て、職員を増員することができる」の部分を応用したものであることが窺える。当初、高碕在外事務所と廖承志在外事務所は相互に派遣する職員を合計5名と規定したが、日中国交正常化前、高碕在外事務所の職員は通産省11名、外務省5名、大蔵省1名、農林省1名の計18名だけでなく、東京銀行、アジア経済研究所、日本貿易振興会などの職員も在外事務所に出向していた¹⁰⁾。一方、交流協会と亜東関係協会の在外事務所職員は上限30名と規定したが、日華関係の発展に伴い、職員の人数を徐々に増やし、1979年に50名、

1983年には55名まで増員させた⁽²¹⁾。

第二に、安全の問題について、交流協会と亜東関係協会は「高碕・廖会談メモ」第5項の規定「双方は相手側人員の安全を責任をもって守る」の件を発展させ、「交流協会と亜東関係協会の取決め」第3項(1)の規定において、その対象を事務所職員だけでなく、在外自国民の生命と財産及び法人の財産と権益まで発展させた。つまり、「高碕・廖会談メモ」は事務所職員だけの安全を規定したが、「交流協会と亜東関係協会の取決め」は事務所職員だけでなく、在外自国民と法人の安全も規定したのである。これは、日華断交前、留学生や企業関係者を含み約3,800人の在留邦人が台湾に居住していた他、観光客が常時約3,000人台湾に滞在していたため、在外自国民と法人の保護を規定したものと考えられる⁽²²⁾。

第三に、在外事務所職員の日本滞在期間について、日本は廖承志在外事務所職員の1回の滞在期間を1年以内と規定したのは、日本における居住が連続して1年以上に達する場合、出入国管理令に基づき、指紋を押捺しなければならなかったためである⁽²³⁾。それ故亜東関係協会在外事務所職員も廖承志在外事務所職員と同様に、1年以上日本に居住する場合、指紋を押捺しなければならず、居留期間を360日間と規定した⁽²⁴⁾。即ち、日華断交後、亜東関係協会在外事務所職員は法律上一般の在外自国民と同様であり、外交領事旅券ではなく、普通旅券に切り替えられ、しかも渡航証明書を取得しなければならなかった。従って、亜東関係協会在外事務所職員は日本に入国する際、普通旅券、渡航証明書と180日間有効の査証を取得しなければならなかった。また、日本入国後、180日間の期限が切れる直前に申請を行い、1回限りの滞在延長が認められた。

第四に、在外事務所の管轄について、高碕事務所は通産省の外郭団体であり、廖承志事務所は国務院が指導する機関であった⁽²⁵⁾。一方、交流協会は外務省の連絡機関であり、亜東関係協会は行政院が管轄するが、実際は外交部が指導する機関であった⁽²⁶⁾。また、在外事務所の構成メンバーについては、高碕事務所・交流協会ともに、大多数は関係する省庁の官僚から構成され、交流協会在外事務所職員は所属する各省庁係官を休職扱いにして出向させ、台北事務所初代所長は外務省官僚の伊藤博教公使が就任し、同事務所次長に通産省官僚の仲田嘉夫参事官が就任した⁽²⁷⁾。従って、名義上財団法人交流協会は民間機関であるが、実際は大使館乃至領事館をほぼそのまま肩代わりにした準外交機関であった⁽²⁸⁾。

一方、相違点は、高碕事務所と廖承志事務所は暗号電報の使用が認められなかっただけでなく、外交特権も付与されなかったが⁶⁹⁾、交流協会と亜東関係協会は暗号電報の使用が許されただけでなく、相手側政府との公文往来、機構郵便袋の免検、入国手続きの便宜や荷物検査免除などの空港礼遇、公務交渉、自動車免税、給与免税などの一部の外交特権を享受したことである⁷⁰⁾。これは、1972年9月自民党の日中国交正常化協議会は中華人民共和国と国交正常化交渉を行う際、「わが国と中華民国との深い関係に鑑み、従来との関係が継続されるよう、十分配慮のうえ、交渉すべきである」と党議決定した⁷¹⁾。この方針に基づき、日本は中華民国と従来との経済・貿易関係や文化交流を維持するために、実質的な関係の業務に限り、若干の外交特権を付与したものである。

「領事関係に関するウィーン条約」との関連については、「交流協会と亜東関係協会の取決め」は「領事関係に関するウィーン条約」第5条を参考にして業務内容を作成した。つまり、「領事関係に関するウィーン条約」第2条第3項は「外交関係の断絶自体は、領事関係の断絶を齎すものではない」と規定しているため、中華民国は日本と業務内容を交渉する際、中華民国側の責任者に対して「領事関係に関するウィーン条約」の規定に基づいて交渉するよう指示していた⁷²⁾。

(三) 在外事務所の規模

表二で示した通り、残務整理期間中の1972年10月30日、中華民国駐日大使館及び領事館における外交部の政府職員は45名が駐在して、現地雇用の職員42名を含めると、合計87名が勤務していた。当時中華民国駐日大使館と領事館は東京、大阪、横浜、福岡の4ヶ所にあり、外交部の職員87名のうち、駐日大使館は46名、駐大阪領事館16名、駐横浜領事館15名、駐福岡領事館10名から構成された。この他、外交部の政府職員以外に、經濟部、国防部や行政院新聞局なども政府職員を向出させていたため、駐日大使館及び領事館に勤務する政府職員は合計60名以上であった⁷³⁾。

1972年8月中旬、中華民国は対日断交後の関係を維持する案を作成して、その中で、引き続き日本と実質的な関係を維持することを明記するとともに、在外事務所の規模について、在外事務所に派遣する職員は14名、現地雇用は人数の制限を設けないことを記載した⁷⁴⁾。しかし、日華断交後、日本側は亜東関係

表二：中華民国駐日機構の名称と職員の配分表

単位：人

名称	隸属機関	政府職員	現地職員	合計
駐日大使館	外交部	23	23	46
駐大阪総領事館	外交部	9	7	16
駐横浜総領事館	外交部	7	8	15
駐福岡総領事館	外交部	6	4	10
駐日本武官処	国防部	5	不明	不明
駐日本経済参事処	經濟部	7	1	8
駐日本文化参事処	經濟部	6	不明	不明
駐日本新聞参事処	新聞局	3	5	8
台湾観光協会参事処	交通部	1	2	3
中信局駐東京参事処	参政部	10	23	33
信昌貿易股份公司	中信局	不明	不明	不明
遠東貿易中心東京参事処	經濟部	不明	不明	不明
台湾省農民公会東京参事処	台湾省農民公会	1	1	2

出所：「駐日機構名称及員額表（1972年10月30日）」、『亜東関係協会駐日各弁事処人事』
中央研究院近代史研究所档案館所蔵中華民国外交档案、档号：010.13/89003、
12～13頁。

協会在外事務所は東京1ヶ所に設置して、相互に派遣する職員の人数を10名に設定したため⁶⁵⁾、中華民国側は業務が遂行出来ないことを理由に反対して、在外事務所は駐日大使館閉鎖前と同様に、東京、大阪、横浜及び福岡の4ヶ所に設置して、相互に派遣する職員の人数を30余名と要望した⁶⁶⁾。その後、日本側が徐々に譲歩して、先ず1972年11月上旬に中華民国の在外事務所の設置場所について、「日本において華僑が集中している地域は京浜地区と京阪神地区の2ヶ所であり、わが国における通信交通機関の発達から見て、東京と大阪に在外事務所を設置すれば、その機能が充分に果たせる」と述べた⁶⁷⁾。次いで、11月中旬、

日本は武官出身者が在外事務所所長などに就任することを認めない方針を打ち出すとともに⁽³⁸⁾、大阪事務所職員は長期出張の形式で福岡に駐在することを認め、職員の人数を25名以内、現地雇用は別枠を設けることを認めた⁽³⁹⁾。さらに、11月下旬には、職員の人数を30名まで引き上げる一方で、東京と横浜は近郊の距離の為、横浜事務所の設置を承認しなかった⁽⁴⁰⁾。また、武見敬三氏は横浜事務所を設置出来なかった理由について、「当時横浜は在日台湾華僑と在日中国華僑の間で対立を引き起こしていたため」と指摘している⁽⁴¹⁾。これらの理由により、横浜事務所の設置は除外され、亜東関係協会在外事務所は東京、大阪、福岡の3ヶ所に設置することを決定するとともに、相互に派遣する職員の人数を上限30名と規定した。

表三：亜東関係協会在外事務所職員の構成

30名規定内の派遣単位	人数	30名規定外の派遣単位	人数
主任・顧問	2名	外交部	1名
外交部	13名	經濟部	2名
經濟部	5名	交通部	2名
教育部	2名	司法行政調査局	1名
国防部	2名	国防部中山科学研究所	1名
内政部出入国管理局	2名	僑務委員会	2名
司法行政調査局	1名	合計	9名
行政院新聞局	2名		
中国国民党中央党部海外工作会	1名		
国家安全局	1名		
合計	31名		

出所：「商検関於駐日新機構人事問題会議記録（1972年12月21日）」、『中日関係新架構』中央研究院近代史研究所档案館所蔵中華民國外交档案、档号：012/89013、5頁。

表三で示した通り、1972年12月21日中華民国は亜東関係協会在外事務所に政府職員を出向させる人数配分を決定した。主任1名、顧問1名、外交部13名、經濟部5名、教育部2名、内政部出入国管理局2名、司法行政部調査局1名、行政院新聞局2名、国家安全局1名に配分したが、上限30名を上回った為、外交部と經濟部が協議を行って1名人員を減らした⁴²⁾。さらに、「交流協会と亜東関係協会の取決め」規定以外の方法で、外交部1名、經濟部2名、交通部2名、司法行政部調査局1名、国防部中山科学研究所1名、僑務委員会2名を亜東関係協会在外事務所に外向させることを決定した。規定外の政府職員の派遣については、所属先の各部が一切を処理した⁴³⁾。

「交流協会と亜東関係協会の取決め」規定以外の方法で、中華民国は政府職員を日本に派遣することが出来た理由は、日本政府は中華民国側の規定外の職員派遣について、事実上容認するとともに、亜東関係協会在外事務所職員は法律上一般の在外自国民と同様に、普通旅券と渡航証明書で日本に入国したためである⁴⁴⁾。また、亜東関係協会在外事務所職員が日本に入国する際、渡航目的は「公務 (on official business)」と記入するとともに⁴⁵⁾、日本と中華民国の合意事項に基づき、入国手続きの便宜や荷物検査の免除などの外交特権を享受した⁴⁶⁾。

亜東関係協会在外事務所職員の配分について、駐日大使館・領事館閉鎖前と比べると、各部とも職員の配分は減り、とりわけ外交部職員の配分が著しく減少した。大使館閉鎖前、大使館と領事館における外交部職員の人数は約7割を占めていたが、亜東関係協会在外事務所の配分は約3割から4割に減少した。然しながら、亜東関係協会在外事務所の人員配分枠の中で、外交部職員が占める割合は經濟部や教育部が占める割合より多かったのである。つまり、亜東関係協会在外事務所は名義上民間機関であるが、実際は外交部職員が一番多く駐在した準外交機関であった。

4、結語

日華断交に直面した際、中華民国は対日批判を展開するが、蔣経国が提起した対外政策の方針及び日本との経済的結び付きによって実質的な関係を維持する方針をとり、日華断交後、日本と中華民国は引き続き実質的な関係を継続させることに成功した。そして、両国の関係を担当する民間機関として、日本側は

交流協会、中華民国側は亜東関係協会を創設した。双方が「交流協会と亜東関係協会の取決め」を締結する際、その基礎となったのは、日本と中華人民共和国は1964年4月19日に調印した「高碕・廖会谈メモ」と1963年国連で採択された「領事関係に関するウィーン条約」の規定である。中華民国はこれらを参考にして日本と業務内容を交渉して、在外事務所職員の相互派遣、職員の増員方法及び一部の外交特権を享受することに成功した。

亜東関係協会在外事務所の設置場所について、中華民国は日本に対して駐日大使館・領事館閉鎖前と同様に、東京、大阪、横浜及び福岡の4ヶ所に事務所を設置して、相互に派遣する政府職員の人数を30余名と要望したが、最終的に在外事務所の設置場所は東京、大阪及び福岡の3ヶ所に決定して、横浜事務所を除外する代わりに、相互に派遣する職員を上限30名と決定した。その一方で、中華民国は取決め協定の規定外の方法で職員を増派させた。規定外の方法で政府職員を出向させることが出来た理由は、日本政府が事実上取決め規定外の職員派遣を容認しただけでなく、亜東関係協会在外事務所職員は法律上一般の在外国民と同様であったため、日本に入国するのが比較的容易であった。

交流協会と亜東関係協会は名義上民間機関であるが、法的根拠なしに、自国民の保護などの重要業務を交流協会と亜東関係協会に委ねているため、両協会に法的根拠を与える代わりに、日本側は二階堂進官房長官、中華民国側は沈昌煥外交部長が談話を発表して、双方の実質的關係について公的な保障を与えた。また、交流協会と亜東関係協会は経費の大半が国家交付金を受けて運営しているだけでなく、職員の大多数は中央省庁の官僚が休職扱いで出向して、しかも一部の外交特権を享受している。この他、中華民国駐日大使館・領事館と亜東関係協会在外事務所の構成員を比較すると、亜東関係協会在外事務所職員は各部とも大幅に人員が減り、特に外交部職員の人数が著しく減少した。然しながら、30名規定の人員配分枠から見ると、外交部職員が占める割合は經濟部や教育部が占める割合より多かったのである。従って、日華断交後、双方は在外事務所を設置する際、大使館や領事館の名称を使用することが出来なかったため、交流協会と亜東関係協会という名称を使用することになったが、実際の業務は外交事務を代行するとともに、領事館以上の役割を果たすことになった。

註

- (1) 「日匪聯声明本部発表厳正声明」、『外交部公報』第37卷第3号、1972年9月30日、24頁。
- (2) 霞山会編『日中関係基本資料集1945年—1997年』財団法人霞山、1998年、453-454頁。
- (3) 林金莖著『桜と梅—戦後の日華関係』サンケイ出版、1984年。川島真、清水麗、松田博康、楊永明著『日台関係史1945—2008』東京大学出版会、2008年。李恩民著『轉換期の中国・日本と台湾—1970年代中日民間經濟外交の経緯—』御茶ノ水書房、2001年。
- (4) 「中華民國外交部新聞稿（1972年7月20日）」、『蔣經国院長及部長対日譴責声明』中央研究院近代史研究所檔案館所藏中華民國外交檔案、檔号005.29/0015、5-6頁。「中華民國外交部新聞稿（1972年8月8日）」、前掲『蔣經国院長及部長対日譴責声明』、59-60頁。馬雷波編『以怨報德 敵乎 友乎』隴右絳帳堂、1972年、台北、27-30頁、41-43頁。沈觀鼎「対日往事追記（52）」、『伝記文学』第34卷第6期、1979年6月、137頁。
- (5) 「駐日大使館応変構想（1972年8月14日）」、『本部会対中日断交之応変計画』中央研究院近代史研究所檔案館所藏中華民國外交檔案、檔号012.1/89003、5-7頁。「針對当前中日關係之新發展、我財經応採之因应措置（1972年8月18日）」、『中日断交後重要交涉事項（二）』中央研究院近代史研究所檔案館所藏中華民國外交檔案、檔号012/0011、5-6頁。
- (6) 「行政院蔣院長經国報告施政方針並答覆質詢—結束—」、『立法院公報』第61卷第47期、1972年6月14日、5頁。蔣經国先生全集編輯委員会『蔣經国先生全集（九）』行政院新聞局、1991年、台北、198頁。
- (7) 李非著『台湾經濟發展通論』九州出版社、2004年、北京、84-85頁。
- (8) 廖鴻綺著『貿易與政治：台日間的貿易外交（1950—1961）』稻鄉出版社、2005年、台北、3頁。堀越禎三「交流協會の発足に当って」、『経団連月報』第21卷第1号、1973年1月、57-58頁。「依存分散はかる台湾「脱日本」方向轉換に懸命」、『朝日新聞』1972年9月14日、6面。
- (9) 王鍵著『戦後美日台關係史研究（1945—1995）』九州出版社、2013年、北京、191頁。
- (10) 石井明、朱建榮、添谷芳秀、林曉光編『記録と考証 日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉』岩波書店、2003年、29-32頁、69-71頁。陳奉林「中日邦交的恢復與日台外交關係的終結」、『外交学院学報』2003卷3期、45頁。
- (11) 「關於設置處理日台間實務關係「民間弁事処」方案（1972年10月20日）」、『中日相設駐外弁事処協議書（一）』中央研究院近代史研究所檔案館所藏中華民國外交檔案、檔号010.11/89002、109頁。「日本外務省致駐華大使館有關交流協協會電訊文（1972年12月4日）」、『亜東關係協會組織成立及其行文弁法』中央研究院近代史研究所檔案館所藏中華民國外交檔案、檔号010.1/89001、45頁。

- (12) 「工商人士昨日開會 籌組亞東關係協會、維繫中日民間文經貿易關係、將在東京大阪福岡分設機構」、『聯合報』1972年12月3日、1面。
- (13) 黃天才、黃肇珩著『勁寒梅香：辜振甫人生紀實』聯經出版社、2005年、台北、379-380頁。
- (14) 張炎憲、許端浩訪問『從左到右六十年：曾永賢先生訪談錄』国史館、2009年、台北、243頁。
- (15) 平川幸子著『「二つの中国」と日本方式：外交ジレンマ解決の起源と応用』勁草書房、2012年、93-94頁。
- (16) 浅野和生「日台の歴史的関係と法的関係」、中村勝範、楊合義、浅野和生著『激変するアジア政治地図と日台の絆』早稲田出版、2007年、206頁。王鍵「冷戦時期日台関係の演変軌跡」、『日本研究』2007巻4期、51頁。
- (17) 「1972及1973年度事業計画（1972年12月18日）」、前掲『亜東關係協會組織成立及其行文弁法』、135-140頁。
- (18) 殷燕軍「日中国交正常化と台湾政権」、『経済系』第222集、関東学院大学経済学会研究論集、2005年1月、31頁。
- (19) 「中華民国派駐無邦交国家之機構及負責人一覽表（1972年10月4日）」、『中日断交後重要交涉事項（三）』中央研究院近代史研究所檔案館所藏中華民國外交檔案、檔号012/0012、257-259頁。
- (20) 李恩民著『中日民間經濟外交（1945—1972）』人民出版社、1997年、北京、308頁。
- (21) 陳奉林著『戦後日台關係史（1945—1972）』香港社会科学出版社、2004年、香港、279頁。
- (22) 「日中正常化 きょう 声明発表の前に国府大使に通告」、『産経新聞』1972年9月29日、2面。
- (23) 林代昭著、渡辺英雄訳『戦後中日關係史』柏書房、1997年、166頁。
- (24) 林金莖著『日華断交15年の経過』日中正常化・日華断交15年を機に「中国問題」を検証する専門家有志の会、1988年、18頁。
- (25) 前掲、林代昭著、165頁。
- (26) 「中日断交後設立新機構修正方案（1972年10月29日）」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書（一）』、201-205頁。「關於亜東關係協會及其駐日各弁事処之作業程序之建議書（1973年5月23日）」、前掲『亜東關係協會組織成立及其行文弁法』、237頁。
- (27) 「日台間の実務關係処理の為の民間事務所設置案（1972年10月20日）」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書（一）』、114頁。「元台湾大使館の全員に帰国命令」、『毎日新聞』1972年12月15日、夕刊1面。
- (28) 前掲、李恩民著『転換期の中国・日本と台湾—1970年代中日民間經濟外交の経緯—』、255頁。
- (29) 田中明彦著『日中關係1945—1990』東京大学出版会、1991年、56頁。

- (30) 李恩民『戦後日台経済外交の政治過程－「一つの中国」理念下の日本と台湾－』平成16年度～平成18年度科学研究費補助金(基礎研究(c)(2))研究成果報告、2007年、課題番号16530087、17頁。
- (31) 中華国民民意代表・日本国会議員座談会秘書組編『中華国民民意代表・日本国会議員座談会実録』中華国民民意代表・日本国会議員座談会秘書組、1972年、台北、13-14頁。
- (32) 「駐日大使館応変構想(1972年8月14日)」、前掲『本部会对中日断交之応変計画』、7-9頁。「今後対日事務所弁法初稿(1972年10月5日)」、前掲『中日断交後重要交渉事項(三)』、296頁。
- (33) 「駐日機構名称及員額表(1972年10月30日)」、『亜東関係協会駐日各弁事処人事』中央研究院近代史研究所档案館所蔵中華国外交档案、档号010.13/89003、12-22頁。
- (34) 「駐日大使館応変構想(1972年8月14日)」、前掲『本部会对中日断交之応変計画』、10-11頁。
- (35) 前掲、川島真、清水麗、松田博康、楊永明著、118頁。
- (36) 「設置民間事務所之構想(1972年10月31日)」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書(一)』、219-220頁。
- (37) 「民間事務所の設置(1972年11月8日)」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書(二)』、48-49頁。
- (38) 「外交部取電(1972年11月14日)」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書(二)』、73頁。
- (39) 「在外事務所員の待遇(1972年11月17日)」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書(二)』、90頁。
- (40) 「民間事務所の設置問題(1972年11月28日)」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書(二)』、188頁。
- (41) 武見敬三「日台交渉チャンネルの再編過程」、神谷不二編著『北東アジアの均衡と動揺』慶応通信、1984年、95-96頁。
- (42) 「商討關於駐日新機構人事問題會議記錄(1972年12月21日)」、『中日関係新架構』中央研究院近代史研究所档案館所蔵中華国外交档案、档号012/89013、5頁。
- (43) 同上。
- (44) 林金莖著『戦後の日華関係と国際法』有斐閣、1987年、128頁。
- (45) 「中日断交後日政府所採措置(1972年10月19日)」、前掲『中日互設駐外弁事処協議書(一)』、63頁。
- (46) 「有関日方新機構実施事項資料(1972年12月18日)」、『中日断交後重要交渉事項(五)』中央研究院近代史研究所档案館所蔵中華国外交档案、档号0012/0014、220頁。

A study concerning the establishment of an Interchange Association and Association of East Asian Relations.

Koji Watanabe

Abstract

On September 29, 1972, as the result of the normalization of diplomatic relations between Japan and the PRC, the ROC shut down its Embassy and a Consular Office in Tokyo, and moreover, broke off diplomatic relations with Japan. However, the Premier of the PRC, Zhou Enlai accepted what amounted to a substantive relationship between Japan and the ROC. The Japanese and -ROC governments, in order to maintain economic and cultural exchange, established a civilian office in December 1972, and subsequently both sides concluded an “Agreement on the Establishment of Offices between the Interchange Association and Association of East Asian Relations”.

Japan and ROC referred to the “Sino-Japan Establishment of a Trade Liaison Office Agreement” and the “Vienna Convention on Consular Relations”, and prepared an “Agreement on the Establishment of Offices between Interchange Association and Association of East Asian Relations”. The Interchange Association and Association of East Asian Relations are not only nominally private institutions; they, have not legal basis, though they do in fact enjoy some diplomatic privileges. Therefore both sides play a more important role than the traditional consular office.

保守合同後の政党政治と外交政策論争

——対米自主外交論の内在的抑制と芦田均——

吉 田 龍太郎

序論

本稿の目的は、昭和30年代前半(1950年代後半)の初期自民党内における党内対立と外交政策論争について、保守合同以前の第二保守党の出身者、すなわち吉田茂政権下における野党の系譜をひく勢力の果たした役割に注目して明らかにすることである⁽¹⁾。

同時期の外交政策については、保守合同以前から引き継がれていた対立、すなわち、米国に対する自立意識を背景としてソ連との国交回復を志向した、いわゆる対米自主外交派の旧日本民主党系と、親米外交派であるところの旧自由党系・吉田茂政権の系譜の対立に主たる焦点が当てられてきた⁽²⁾。それゆえ、自由民主党内において見られた対米自主外交政策の修正の動きについては、旧自由党系を中心とした動きとして論じられるか、あるいは岸政権における個別の現実主義的な政治判断に焦点が当てられる傾向があった⁽³⁾。他方で、旧日本民主党系内部において保守合同当初から存在した見直しの運動とその意義については、その存在自体もあまり知られていない状況と思われる。

この点の検証を行うにあたり注目すべきと考えられるのは、芦田均とその周辺の活動である。芦田均は、京都府の現在の福知山市出身、東京帝国大学法学部卒業後、外務省勤務を経て政治家に転身し、戦前の政友会にあっては軍部の政治手法や外交政策と激しく対立した「リベラリスト」として知られ⁽⁴⁾、戦後占領期には民主党を率いて社会党・国民協同党との連立政権を成立させ⁽⁵⁾、昭和23(1948)年には首相にも就任した人物である⁽⁶⁾。総理退任後は、野党の民主党・国民民主党・改進黨・日本民主党にあって再軍備促進の国民運動を展開し⁽⁷⁾、保守合同後の自民党にあっては、旧日本民主党系の重鎮として共産圏交流に強硬に反対していた。

この時期の芦田の外交安全保障政策については、その米国観に注目し、対米自立の意識とは無縁の「急進的親米論者」であり、中立主義的な対米自主外交論が広がりを見せていた第二保守党の出身者としては例外的な存在と分類した研究が存在する⁶⁾。その場合、芦田の外交思想は吉田自由党系と同視された上で、より親米の度合いを増したものとされる。しかし本稿においては、芦田の置かれた党内状況や、彼のアジア諸国に関する議論を追うことにより、異なる評価を提示するものである。

1、対米自主外交論者への政治的支持と政策的抵抗

まず、本章においては、芦田ら旧日本民主党系の対米自主外交修正論者の特徴につき、政治行動と外交政策論争の關係に注目して明らかにしていく。

昭和30(1955)年11月の保守合同によって誕生した自由民主党政権においては、鳩山一郎、石橋湛山(昭和31(1956)年12月～)、岸信介(同32(1957)年2月～)と、芦田の所属した旧日本民主党出身の三名の総裁による政権が続く⁹⁾。この間の、昭和30(1955)年12月から同33(1958)年7月まで、自民党初代外交調査会長の地位にあった芦田は¹⁰⁾、その政治行動と政策論争につき特徴的な動きを見せることになる。

(1) 鳩山政権への支持と抵抗

芦田にとって自由民主党の誕生は、決して“念願の保守合同”ではなかった。むしろ、「政党の形態だけは出来たが、しかし日本の政治はどうにもならない。困ったことである」と自民党の政策的方向性の不明瞭さを嘆き、現実政治に対する自らの熱意の低下を感じるほどであった¹¹⁾。そのような中で芦田は、自らの主張に沿った党とすべく活動を続行する。差し迫った課題は、鳩山一郎政権下における対米自立の傾向と対ソ連接近を阻止することであった。自民党結党当初、鳩山と芦田の關係は悪いものではなかった。昭和31(1956)年明けには、対ソ交渉には慎重にと鳩山首相に忠告した芦田に対し、鳩山は同意する旨を返答し、芦田は「稍安心した」という¹²⁾。鳩山の返答は曖昧かつ一般的なものであったが、芦田は鳩山政権のもとで対米關係の改善が進展することを期待したので

ある。こうして、自由民主党の外交路線は、西側陣営への所属の明確化を願う芦田の意図するところに落ち着くことが期待された。

一方で、芦田の率いる外交調査会は、岡崎勝男、周東英雄、木村篤太郎ら旧自由党系の親米外交論者者を抱えていた¹³⁾。芦田も、「政府のやり方に不信を抱く人が多い」「悪くすると外交調査会は党内野党になる」と、旧自由党系による政府批判の高まりを認識していた。しかし芦田は、首相外相会談、首相の閣議発言などの鳩山の発言を引合いに、「政府は旧来の方針通りというのであるから党员としてはこれに信頼する外はない」となだめ役に回ったのである¹⁴⁾。芦田の行動は、党分裂回避を念頭に置いた調整が中心であり、「将来のことについては党の首脳部に改めて戒心を求める外はない」と、芦田の望んだ方向性を自民党や鳩山政権に期待し、見守る姿勢を示したといえる¹⁵⁾。同年4月の総裁選の時点でも、芦田グループは「鳩山氏を押す外なかるう」「今回は鳩山氏に投票する」「其後のことは今暫く情勢を見ることに大体一致」と、政権への支持と政策修正への期待を持続していた¹⁶⁾。

しかし、総裁選での再選後、鳩山内閣の日ソ国交回復交渉推進姿勢が明白になるにつれ、芦田は反対運動に奔走することになる。その運動の手法は党外交調査会にとどまらず、知識人団体「外交同志会」や¹⁷⁾、旧日本民主党系の日ソ関係慎重派議員の集会である「時局懇談会」など多様なものであった¹⁸⁾。ここでは、様子見や押さえ役に徹する姿勢はすでに放棄されていた。非主流派に自重を呼びかけていた年頭の姿勢とは変わって、日ソ交渉反対論を展開し、重光葵外相には「最悪の場合の私の決心」「最悪の場合一人だけになるよ」と脱党の覚悟をほのめかすまでになっていた¹⁹⁾。

その際の芦田の意図は、離党をちらつかせつつも、党内に留まって鳩山政権の政策を内側から修正することにあつたと思われる。それゆえ、吉田派に脱党の動きが伝えられた際の芦田派の方針も「吉田派の脱党は引留めて政界浄化運動と方角を変えること」となっていた²⁰⁾。旧知の保守系アジア主義者、石原広一郎から鳩山はけしからぬとして脱党を勧められた際にも、「今度だつて他人には言わないが自分の覚悟だけはしている」と脱党をほのめかしつつ、「然し大義名分をはつきりして進退しなければ、多くの人に犬死をさせる訳には行かない」「それを如何にするかの方法論を考える時になつている」と党内におけ

る政策修正に軸足を置く旨を示していた²¹⁾。結局、日ソ国交回復阻止はならなかったものの、芦田は鳩山内閣の日ソ共同宣言の本会議採決においては、反対票を投じることをほのめかしていた姿勢を翻し、欠席するのである²²⁾。

以上のように、鳩山政権期の芦田の姿勢は、政権に対する支持を維持しつつ、外交政策の修正を図っていくというものであった。しかしその成果は芳しいものではなく、芦田は政府高官に脱党をちらつかせるなど、少数派の恫喝ともいふべき手法も用いることになった。そもそも、対米自主外交の主唱者に支えられ²³⁾、政権発足当初より日ソ関係の進展を打ち出していた鳩山政権の性格からすれば²⁴⁾、鳩山政権を支持した上で、政策的には日米関係の緊密化を求めるといふ芦田の立ち位置そのものに、彼の活動の困難さの原因があったと考えられる。

(2) 石橋内閣における安定

日ソ国交回復を花道に退陣した鳩山総裁の後任をめぐり行われた、岸信介・石橋湛山による総裁選の決選投票において、芦田は石橋に投票することになる²⁵⁾。

石橋を盟友視していたことに加え²⁶⁾、そこには外交政策をめぐる判断が存在した。芦田は、岸陣営を鳩山政権において中立主義的な外交を推進したグループとみなしていたのである。すなわち、芦田にとってこの時の岸は、鳩山執行部で日ソ交渉をまとめ上げた人物であり、石橋を上回る要素はなかった²⁷⁾。さらに、日ソ国交回復交渉の推進力であった河野一郎が岸陣営の運動の中核を占めたことが、芦田の石橋支持を強固にすることとなった²⁸⁾。総裁選における自らの判断基準として、「河野式の中立政策」「親ソ政策」に反対である旨を挙げたのである²⁹⁾。総裁選前に石橋と会談した際には、「内心君が総理を引うけるのがよい」と、支持を伝えた。その際、政策については「日米協力の推進、道路、住宅建設の促進など」を薦めたのであった³⁰⁾。

このように、石橋にもまた対米関係改善を期待していた芦田だが、石橋内閣成立に際しては早くも、閣僚選考について後述の防衛庁長官人事等を念頭に、「いかがわしいものもある」と懸念し、「悪くすると鳩山内閣にも及ばないかもしれない」と外交政策が中立主義的な方向に傾斜することへの懸念を表明していた³¹⁾。

そうした懸念は以下のように現実化していた。第一に、防衛庁長官人事であ

る。芦田の側では、西側陣営支持の必要性をはじめとして外交政策で一致していた野村吉三郎の防衛庁長官就任を再三働きかけていたが、砂田重政・三木武夫の反対に逢い⁶²⁾、結局、石橋が野村の任命に踏み切ることがなかった。第二に、石橋内閣の発表した政策方針は、日中交流の促進等に、芦田の反発を招くに充分と思われる要素を備えていた⁶³⁾。

ここでもまた、政治的支持を与えた政権の性格と芦田の期待した政策との間には距離感が見られる。しかし芦田は、野村長官人事の不成立を石橋の本意ではないと期待するなど⁶⁴⁾、石橋の外交政策が自らと一致していると信じつづけていた。また、芦田日記には、石橋の外交政策方針への言及や石橋への批判は見られない。対米自主外交の潮流への芦田の一定の寛容さを示す事例であるとともに、石橋との親密な関係が影響を与えた可能性がうかがえる。また、石橋政権期については、芦田と石橋の間の外交政策の差異が表面化する以前に、総理発病によって内閣が短期間で崩壊に至ったことが、両者の盟友関係に問題が生じない結果をもたらしたとも解せよう。

(3) 岸内閣への期待と失望

石橋の退陣を受けて総理総裁に就任した岸に対し⁶⁵⁾、芦田はここでも支持と期待を示す。芦田は、先述した前年末の総裁選の最中から、岸が手掛けた対ソ交渉促進を、党幹事長としてやむなくまとめたにすぎないのではないかの期待を有しており⁶⁶⁾、石橋総裁の誕生後には、外相就任を勧めに岸を訪問している⁶⁷⁾。石橋内閣の副総理兼外相としての岸の入閣も「プラスになる」と評価していたのである⁶⁸⁾。さらに、岸が石橋総理入院中の臨時代理を務めている際には、国会における岸の首相代理演説・外相演説の際の態度についても評価しており、石橋の後継総理としての資格を認めている⁶⁹⁾。加えて、党顧問会議において岸の総裁就任・総理昇格を主張したのであった⁴⁰⁾。

しかし、岸内閣成立後芦田は、またしても早い段階で岸内閣の外交姿勢に疑念を抱くようになる⁴¹⁾。岸が国連中心主義の標榜、アラブ民族主義への接近などを繰り返し、中立主義的外交に手を染めているとして「岸首相も依然兩岸で困つたものだ」と不満を強めていくのである⁴²⁾。総理就任後初の岸の訪米(昭和32(1957)年6月)については「満足」としながらも、実効性には期待できず、「次

の内閣に河野一郎君や三木武夫君が坐つてはどうにもなるまい」と、日ソ関係重視の姿勢を維持する河野や、自派内に親中派を抱える三木が重用されることに苛立ちを募らせていた⁴³⁾。

こうして芦田は、岸内閣も「悪くすると kerensky 内閣になる」と、鳩山内閣と同様に、中立主義的外交によって共産圏に組み込まれる可能性が少なくないと批判したのである⁴⁴⁾。芦田派も岸への反対姿勢を強め、「反共」を譲れない一線として除名覚悟で党内政局に臨むことで合意し、態度を硬化させた⁴⁵⁾。さらに芦田は、自民党の「新政策大綱」が「自由主義陣営の立場に立って、国連中心の平和外交を推進する」「アジアと世界との相互理解の増進に寄与する」とうたったことについても⁴⁶⁾、矛盾する内容を形式上において上手く収めただけの「作文」と酷評したのである⁴⁷⁾。

その後、芦田の予想通り、岸内閣のもとで中立主義的な外交政策が進展し、芦田はその都度憤りをあらわにした。ソ連との間では日ソ漁業交渉が進められ、芦田も交渉に駆り出されそうになったが拒絶している⁴⁸⁾。中国との交流拡大交渉も進められ、第四次日中民間貿易協定が調印されるが、芦田は「保守系の敗北」と述べている⁴⁹⁾。

以上のように、芦田は、党の側にあつて、自分が誕生を支持した政権に、政策面においては真っ向から反対を唱え、内側からの抵抗運動を繰り返すという行動を重ねることになる。そもそも、保守合同を三人で推進した石橋・岸は、芦田にとって自らも納得できる形の路線で自民党の外交政策を構築してくれるはずの存在であり、石橋・岸内閣ともに、当初の期待は高かった⁵⁰⁾。しかし、いずれも程なく中立外交政策の兆候を懸念し、内側からの批判を続けたのである。

小括

自由民主党の誕生後に続いた旧日本民主党勢力による政権においては、その内部における外交政策対立の構造が見られた。そこでは、政権中心部において対米自立志向の外交が持続する中であつて、支持した政権の政策を内部から阻止しようとする芦田らの運動が存在した。具体的には、日ソ国交回復交渉の推進、日中貿易の漸次拡大、アジア・アフリカのいわゆる第三世界への接近等の各外交課題につき、芦田は党外交調査会および自身の周辺人脈を拠点に反対・

阻止のための活動を繰り返したのである。これらの活動の成果は芳しいものではなく、芦田の党内行動における外交政策の独特な様相、すなわち、政治的支持と政策的期待の不一致を示唆している。

2、対米自立の潮流への配慮と抑制

本章においては、以上見てきた芦田らの行動の背景にあった価値観に注目し、その外交構想、特にアジア・太平洋観について再考しておきたい。その特徴は、反米的な潮流への配慮と、その克服へ向けた構想の並存である。旧改進黨以来の芦田の周辺人脈にも、対米自立や自主外交へ向けた活動に携わる人物が少なからずいた中であって、芦田自身も実は、そうした潮流との距離感を図りながら自らの立場を表明していくことになる。

(1) 対米自立意識への配慮

前章で見たように、対米自主外交政策の進展の兆しを見つけては非難していた芦田だが、自主外交論者全てを攻撃していたわけではなかった。特に、党主流派や政権中枢にない人物に対しては、その攻撃は和らぐ傾向があった。芦田と良好な関係を保っていた対米自主外交論者としては、日中民間貿易拡大と文化交流に意欲を燃やした前述の石橋湛山に加え、連合国からの逃避行経験を持ち、アジア志向の活動を展開していた石橋派の辻政信や、後に対中交流積極論者として知られる松村謙三がいる⁶¹⁾。

また、芦田自身や同派議員も、同じ旧改進黨系の松村謙三・三木武夫グループの所属議員と報道されることがあった⁶²⁾。そこでは、芦田系の議員も、アジア・アフリカ・南米を念頭に積極的に独自外交に取り組む姿勢を見せていたのである⁶³⁾。

さらに、対米自主外交論と同様の心理は、芦田自身にも見られた。

第一に、米国に対する文化的距離感である。芦田は、米国の特に大衆文化には違和感を覚えており高い評価を与えていない⁶⁴⁾。芦田が好んだのは、オペラやバレエをはじめとするイタリアやロシアのハイカルチャーであった⁶⁵⁾。加えて、キリスト教教師の世界観について独善的であると言及する場面も見られた⁶⁶⁾。

また、かつて社会党と連立政権を樹立した経歴を持つ修正資本主義者として知られた芦田は⁶⁷⁾、その後も古典的な資本主義への違和感を保持している⁶⁸⁾。

第二に、中東諸国の民族主義への好意的な態度である。これらの国々における現象は、西洋列強諸国への対抗意識を背景とするものであったが、芦田は、西洋文明国による統治下から自立を図ろうとするその潮流については「時代の流れ」と理解を示した⁶⁹⁾。また、アルジェリア独立問題についても、フランス国内の容認論に注目している⁶⁰⁾。さらには、芦田派の議員も、「殖民地の上に安座してその繁栄を固持していた英国を始めとする西欧諸国の分解作用の始まり」とさらに強い表現で後発の民族主義への好意を表明していた⁶¹⁾。

以上のように芦田は、身内にも対米自主外交論者を抱えるとともに、自らも米国の現状への批判的な意識や、アジア民族主義への理解を有していたのである⁶²⁾。

(2) 対米自立意識の抑制

しかし、芦田の外交論の特徴は、このような対米自立意識を実際の対米距離の拡大に直結させないよう一貫して留意していたことである。芦田にとって、自主外交には踏み越えてはならない一線が存在した。それは、日本が冷戦下における西側陣営・自由民主主義諸国の枠組みにとどまることであった。

そもそも芦田は、かつての広田外交への期待と失敗、さらに対米開戦に至る経験から、対米関係に摩擦を与えることへの経験的な危機感を有していた⁶³⁾。昭和10年代史への芦田の総括は、保守合同後の時点でも「日本は、大東亜共栄圏などと怒号して世界を敵に廻わした前歴を持つていて、これに対する反感と不信の念は全く解消してはいないのである」というものであり、当時の連合国にはじまる西側世界から遊離しないことが最優先の課題とされたのである⁶⁴⁾。そこでは、古典的な資本主義への違和感についても、ニューディール政策以来のアメリカ民主党の修正資本主義政策や、イギリス労働党の活動など、英米をはじめとする西側陣営内部における社会変革の潮流に期待する形をとっていた⁶⁵⁾。

こうした立場を訴える際に芦田に目立ったのは、第一に、“必要性”の論理である。「防衛、通商交易の見地からも日本は自由主義諸国との協調に重点を置くべきである」という言葉に代表されるように⁶⁶⁾、日本一国では自国の安全

保障には不十分であることとともに⁶⁷⁾、貿易額についても西側諸国との金額の方が多くことや、中東や海域アジアの海運航路保持の必要性などの理由を挙げ、西側諸国との協調の必要性を説いていた⁶⁸⁾。

第二に、「アジア」の一体性への疑問と冷戦構造の認識である。台湾と中共、南ベトナムと北ベトナム、南北朝鮮、イラクとシリアなどの例を挙げた芦田は、「アジアという大陸ほど分裂した大陸はない」「アジア・ブロックというものに一体性があるだろうか」と述べ、冷戦構造による対立の最前線としてのアジア観を示したのである⁶⁹⁾。

第三に、政治体制についての価値観の議論である。それは、「民主主義」の擁護であった。日本の防衛・経済面の必要性は、あくまで価値観がより近い国々によって満たされなければならなかった。芦田の意味するところの「民主主義」とは、「国民の世論による政治」および「言論、集會、結社の自由」であり、そのいずれもを有さないソ連は、価値観を共有できない陣営と見なされた⁷⁰⁾。したがって、ソ連や東側陣営への接近と見られるような活動に手を染めることは「日本は結局共産党の国と自由主義国とを両テンビンにかけて、どつちかそろばんに合う方に行こうと考えておる」と難じられ、たとえ生存や収支につき短期的な利益と思われようとも許されないものとされたのである⁷¹⁾。

このように、共産主義を含む全体主義との峻別を図ることが芦田にとって最優先の外交課題であった。東アジア情勢を論じた際には「私の行手は嶮しくとも清節を守る一生は貫いても意味があると思つた。これも一つの人生である。自由主義者として生きるのだ」「古き Liberalist として晩節を全くしたいと思つている」と述べている。これは、西側陣営と東側陣営の境界線を峻別する決意を示したものであった⁷²⁾。共産主義圏への批判の姿勢が弱いいわゆる進歩的知識人にはならないという意味を表明したものと見える。

一方で、芦田は日本と西洋とを比較すると「何分日本人には自由精神が血とも肉ともなつていない」「日本人くらい徹底した唯物論者はありませんよ」と述べ、上記のような自らの立場が日本人一般に普及することには悲観的な見通しを持っており、焦燥感を募らせていた⁷³⁾。

(3) 西側陣営の周縁部の強化

以上のような立場を背景に、芦田が主張した外交政策は以下の通りである。第一に、アメリカを東アジアに引きつけることである。芦田は、東アジアを含むアジア太平洋における日本の国益と米国の国益は完全に一致していると考えていた⁽⁷⁴⁾。それゆえ、米国のアジア関与を敬遠するような日本国内の対米自主外交論は排除された。

一方で、物理的に距離のある東アジア問題に対するアメリカ側の情勢認識の適確性や即応性には疑問を持っていたようである⁽⁷⁵⁾。それゆえ芦田は、旧自由党系に見られた楽観的な米国依存論をも攻撃するとともに、米国をはじめとする西側陣営への日本側の貢献や役割分担意識の不足を非難した⁽⁷⁶⁾。

同時に、アメリカ側に対しても、米国共和党内における冷戦への楽観論や、アジアを一体としてとらえて距離を置く形の消極政策、あるいは米国民民主党における共産主義圏との対話論に対し、異論を述べる場面が見られた⁽⁷⁷⁾。さらに、日米安保条約を「双務的」なものに修正するとともに、韓国と台湾を条約当事国にすることも提案したのである⁽⁷⁸⁾。

第二に、新興民族主義諸国の西側陣営への繋ぎ止めである。上記のように中東の反西洋感情への理解を示していた芦田であるが、同時にそれは「中東諸国の民族主義に同情すること自体悪いとはいわぬが、ソ連が共産圏へ引入れようとの意図でこれらの国に対して以上政府として中東共産化を助長するような政策はとるべきでない」という表現で行われた⁽⁷⁹⁾。反米感情の発生に理解を示しながらも、西側陣営への繋ぎ止めに資する形でのアジア外交を行うべきことが主張されたのである。さらに、アジア・中東諸国について芦田は、「自己の独立達成に忙殺されて、外に目を向けるひまがない」点を中立主義的な外交に傾斜する原因と見なし、日本がその足らざるところを補うべきであるとした⁽⁸⁰⁾。具体的には、エジプトによるスエズ運河の国有化など「自縄自縛」の「行き過ぎ」た行為について、「同じ建国するにももう少しリーズナブルな行為でやるべきだ」と日本が諫言すべきであると述べたのである⁽⁸¹⁾。

また、その際の留意点として、反西洋感情への配慮が生かされていた。芦田は、西側諸国が「無理をすればアラビア諸国を結束させる危険は充分にある」とも認識し⁽⁸²⁾、「どうしたら彼等に敵意をもたせることなく共産党運動の根をたち

切ることができるかという点」が課題となるとしたのである⁸³⁾。こうした認識は、芦田の周辺においても共有されていた。同派所属議員も、新興諸国の「分解作用を力を持って押さえつけてしまう」ことはすでに西欧諸国にとって不可能であって、「相次いで独立してゆくこれ等の国を自国の味方に引き入れて、現在の複雑な世界情勢に対処する」ような道を「選ぶより他に道のないところに追い込まれている」と述べている⁸⁴⁾。

このような作業を手がける構想と能力を有した人物のモデルとして芦田は、アルジェリア独立問題への対処を念頭にフランスのド・ゴール將軍への期待をしばしば表明していた⁸⁵⁾。その際には、ド・ゴールの政治手法が民主主義に反するとの分析に対し「英米流の常識論のみで現在の危機を解剖することは却って誤りを生ずるもととなる」と欧米の常識的な自由民主主義論を批判するほどであった⁸⁶⁾。芦田にとって重要であったのは、西側世界に属するという基本線を危うくしないことであり、その範囲の中に於いては、急進的な対米協力論から民族主義的な反英米感情まで併せ呑もうとする立場であったと考えられる。

このように芦田は、新興民族主義諸国に関して、その複雑な対米感情を西側陣営からの離脱志向へと繋げないための活動を志向したのである。

第三の特徴は、アジア・太平洋の非共産国への積極的関与である。芦田が精力的な活動を見せたのは、アジア・太平洋の非共産主義国、すなわち韓国、台湾、フィリピン、インドネシア、南ベトナム等との関係改善・強化であった。ここでは、アジア反共運動団体である「自由アジア社」(渡辺鍊蔵会長)を運動の拠点とした上で、独自の人脈による交流促進活動が展開された⁸⁷⁾。

台湾に対しては前中華民国大使の芳沢謙吉や元支那派遣軍総司令官の岡村寧次らを通じて何応均や張群など国民党政権中枢との交流を持っていた⁸⁸⁾。韓国に対しては、北岡寿逸、大東國男らの日韓国交回復促進運動家とともに「三・一事件犠牲者慰霊祭」を開催するなど、大胆な歩み寄りを見せているところも特徴的である⁸⁹⁾。

また、対フィリピン賠償問題においても、賠償金額について歩み寄りの姿勢を見せた芦田は、日本側の譲歩に消極的な池田勇人、周東英雄ら旧自由党系の政治家の対フィリピン政策について、フィリピン国民への配慮に欠け「可なりヒドい」と不満を述べている⁹⁰⁾。同様に、対インドネシア賠償に対しても、関

係回復の遅れへの懸念と、「先方の面目」を考慮した日本側の譲歩の必要性を外務省に伝えつつ⁶⁰⁾、芦田派議員に情報収集をさせていた⁶²⁾。さらに、自分は「早期解決論者」である旨をインドネシア外相に直接伝えている⁶³⁾。

南ベトナムについてはさらに具体的な発言をし、単なる経済協力ではなく賠償の形をとらなければ理解を得られないと外務次官に助言し、自らの同国訪問も辞さない姿勢を見せていた⁶⁴⁾。

このような、アジアの反共産主義国との関係強化に向けて積極的に行動する芦田の姿勢は、岸信介の外交政策と、特に東南アジアについては類似するものであった⁶⁵⁾。しかし、岸のそれについて芦田は「1958年版大東亜共栄圏」と命名して、対米距離の拡大に帰結することに懸念を示すとともに、「アジア諸国をLeadするような思想をすてて如何にアジア諸国にServeするかを考えている」と述べるなど⁶⁶⁾、「アジアの盟主」を目指したとされる岸とは異なる自意識を有していた⁶⁷⁾。

西側陣営の周縁部に位置する以上のような国々は、「極東方面はヨーロッパ以上に自由主義諸国の守りが手薄」と認識する芦田にとって⁶⁸⁾、日本が積極的に協力・配慮すべき相手であった。それゆえ、同地域との関係で摩擦を生じた場合、芦田は日本側に問題があると見なす傾向にあった。それは、李承晩政権の対日強硬姿勢の原因を、日本側における西側陣営への支持・貢献の乏しさに求めるなど、異彩を放つものであった⁶⁹⁾。

これらの芦田の外交論は、アジア非共産諸国との関係改善に緊急性を認めなかった吉田外交を修正し¹⁰⁰⁾、積極的に西側陣営の周縁部分の問題解決に取り組んでいく構想である¹⁰¹⁾。芦田なりの「自主外交」の側面もあったといえよう。

小括

旧日本民主党出身の経歴を持ちながらも、同系統に特徴的といえる中立主義的な対米自主外交論に反対した芦田の外交政策論の特徴は、対米自立意識の発生に理解を示すと同時に、それらの「行き過ぎ」が東側陣営への接近につながらないように抑制に努めたことである。すなわち、芦田は、対米自主外交推進論者の一部と親密な関係を保つとともに、米国文化に対する批判的な意識や、中東諸国の民族主義への理解ある態度を示していた。その一方で、西側陣営への

所属の必要性や、東側陣営との政治理念の相違を理由に、日本が西側的な自由民主主義諸国の枠組みにとどまることが主張され、対米自立意識は政策上は克服すべきものとされたのである。こうした自らの立場につき芦田は、その普及が困難であるという悲観的な予想を有していたものの、それらは東アジアへのアメリカの関心喚起、アラブ民族主義諸国の西側陣営への繋ぎ止め、アジア・太平洋の非共産国との関係緊密化など、西側陣営の周辺部の強化へ向けた積極的な外交政策論として主張されていたのである。

3、対米自主外交批判の拠点とその後

本章では、以上のような芦田の活動に際しての、自民党内における拠点とその特徴につき、芦田の会合記録から明らかにする。その上で、その後の彼らの活動の展開を見ておきたい。

(1) 非吉田系の人脈とその特徴

芦田の活動の拠点は、旧日本民主党出身の芦田系の政治家を中心に、旧自由党の非主流派(非吉田派)に至る人脈、すなわち、自らのグループをはじめとする旧改進黨系に加えて、保守合同の前後より接近した緑風会出身者や石井派、大野派などであった⁽¹⁰²⁾。前者の旧日本民主党系では、芦田側近の志賀健次郎、高瀬伝、荒木万寿夫に加え、旧改進黨芦田系の千葉三郎、須磨弥吉郎、床次徳二、有田喜一、小島徹三、山本利寿、高橋禎一、公職追放を経て外交防衛政策の相談相手となっていた保科善四郎、野村吉三郎、広瀬久忠、さらに旧改進黨系知米派の清瀬一郎、松本滝蔵らがいる⁽¹⁰³⁾。後者の旧自由党非吉田系では、大野派の船田中、太田正孝、石井派の青木一男、参議院緑風会の佐藤尚武らが挙げられる⁽¹⁰⁴⁾。彼らは、組織・政策両面で、旧吉田自由党の本流ではない人脈であった⁽¹⁰⁵⁾。芦田には、自身が属する旧日本民主党系、特に旧改進黨系を中心とするこれらの勢力によって、同じく旧日本民主党出身の鳩山・河野らの対ソ連交流積極論を内側から抑えるという発想があったようである⁽¹⁰⁶⁾。

ここにおける芦田の特徴は、党内情勢に関する極めて悲観的な現状認識である。その背景にあったのは、他ならぬ同じ旧日本民主党系の対米自主外交論者との

同居および頻繁な接触であった。外交政策に関して芦田により攻撃の対象とされた党・内閣関係者は、岸信介、重光葵、松本俊一、谷正之、大橋忠一、藤山愛一郎、高碓達之助、河野一郎、鳩山一郎、植原悦二郎、松田竹千代、池田正之輔、根本龍太郎ら、いずれも芦田と同じ旧日本民主党の出身・関係者である⁽¹⁰⁷⁾。芦田の日記からは、こうした人々との頻繁な接触が、芦田の反感や危機意識を増幅させている様子がうかがえる。彼らと芦田は、野党時代以来の関係により、公私にわたり頻繁に面会をする機会があった。その際、相手の外交政策論について何らかの不快感を覚えたり、自らの意見が聞き流されたと認識することも少なくなかった⁽¹⁰⁸⁾。

自分がそれまで同じ党で活動し、しかも政権誕生を支持した面々の多数による、芦田にとっては不本意な動きは、強すぎるほどの反発と、極度の危機感の原因になっていた⁽¹⁰⁹⁾。また芦田は、彼らに対し「多勢に無勢」という少数派の自意識を有していた。このような党内環境は、「どうにもならない」「期待が持てない」という独特の焦燥感につながっていた⁽¹¹⁰⁾。

(2) 対米外交政策修正の兆候

以上のような芦田らの活動の成果は、当初は共産圏交流をはじめとする個別の外交課題につき、微修正や遅延をさせるにとどまったが、その後昭和33(1958)年半ばになると、対米自主外交路線の抑制は自民党においても外交政策の基本方針となっていくことになる。

同年7月に行われた党人事において、芦田は外交調査会長を退任したが、後任には船田中が就任した。上述のように船田は、外交政策においては、保守合同後の自民党にあって芦田と問題意識を共有し、連絡・連携をしてきた政治家であった。党内主流派である大野派所属の船田の会長就任をとらえ、外交調査会が岸の中立外交を支持する姿勢に転換したとの報道も見られたが⁽¹¹¹⁾、船田は、外交調査会長、また後に党政調会長として、芦田との会合で示していた見解と同様の発言を岸執行部の内部から重ねていくことになる⁽¹¹²⁾。

また、同時期までに、芦田系の千葉三郎、小島徹三、床次徳二らが岸派の議員として活動するようになる⁽¹¹³⁾。さらに、芦田が緊密に協力してきた野村吉三郎、保科善四郎といった海軍出身議員も、岸政権への積極的協力の姿勢を強め

ていった⁽¹¹⁴⁾。加えて、保科や須磨弥吉郎の手により、岸政権の外交政策修正を後押しする党外の学者や知識人を主体とした運動である「外政懇話会」が結成された⁽¹¹⁵⁾。

これらの現象は、対米自主外交路線の抑制が党執行部においても受容された契機ととらえることができよう。また、この年の夏以降、日米安保条約改定交渉が目に見えて軌道に乗っていく。この点の因果関係についても今後検証の必要があると思われる⁽¹¹⁶⁾。

しかし、これらの人事を経ても、芦田はなお岸政権の外交政策につき評価を上向かせることはなかった。先述の「外勢懇話会」にはその後も参加したものの⁽¹¹⁷⁾、個人的には、岸政権の外交姿勢をこれまで通りの形で攻撃し続けたのである。

例えば、岸が米国メディアの取材に対し韓国・台湾・南ベトナム支持、中国不承認を明言した際にも、当初「大胆」としながらも、岸が衆院本会議で社会党議員に対し「弁明」したことを理由に、半日で岸への失望に復している⁽¹¹⁸⁾。藤山外相の中東外交についても、単に中立主義的な中東外交が継続しているだけだとして世間の高評価に立腹し⁽¹¹⁹⁾、「八方行詰まり」との見方を崩さなかった⁽¹²⁰⁾。芦田にとって岸は、対米自立意識を共産圏接近につなげない形に抑制できる「ド・ゴール」には至らない存在であり続けたのである⁽¹²¹⁾。

芦田がここに至っても岸への攻撃を続けた背景には、対米自主外交政策の復活に対する猜疑心に加えて、岸政権との関係悪化という事情も存在したと思われる⁽¹²²⁾。

小括

外交政策の修正へ向けて芦田と共に行動していたのは、旧改進黨系および旧自由党非主流派の政治家たちであった。同じく旧日本民主党出身である対米自主外交推進論者たちとの頻繁な接触にもかかわらず、自らの意見が容れられないことへの芦田の反発は、態度の硬化、少数派の自意識、過度の焦燥感につながっていた。

芦田らの活動は、数年にわたる困難な期間を経ることになったが、昭和

33(1958)年半ばになると、芦田とも近い船田中の外交調査会長・党政調会長就任、芦田派議員や政策ブレーンの岸政権への接近などが見られ、対米自主外交路線の抑制が党執行部においても受容されていくことになる。しかし、その中にあっても芦田は、外交政策をめぐる政権攻撃を継続した。

結語

保守合同を経た後も、誕生初期の自民党内においては、対米自主外交政策の是非を軸に、外交政策理念をめぐる抗争が行われていた。そうした論争は、総理総裁の輩出を続けていた旧日本民主党系内部においても発生していた。その代表格であった芦田均は、鳩山・石橋・岸総裁の誕生を当然のように支持する一方で、外交政策については、対米自主外交に反対し、阻止するための活動を繰り返した。

外交政策に関する議論は、対米自立意識の潮流の中に身を置き、一定の理解を示した上で、現実的かつ理念的な観点からその「行き過ぎ」を阻止するという複雑なものであった。それは、西側陣営の周縁部に注目し積極的な構築・強化を図る点で、吉田外交に対する修正の側面も有していた。

旧日本民主党系の一部をはじめとする人脈を動員したこうした独特の活動は、意見の普及への悲観論や少数派の自意識から、極度の危機感や焦燥感を伴うものとなっていた。この点も、第二保守党系の勢力に身をおいていた芦田ならではの特徵であり、その物言いが極めて急進的と受け止められる要因となったと思われる。

また、外交政策をめぐる芦田の論争・攻撃は、内容的には一貫していたものの、その行使の程度については攻撃相手と自らとの関係や党内事情の影響を強く受けている印象がある。しかしそれは、旧第二保守党の系譜を引く勢力の内部において展開された芦田の活動形態の独自性を補強するものでもあるだろう。政治行動と政策的期待の間の不一致に加え、多くの内紛を伴う困難な活動は、まさに、いわゆる「保守傍流」の党内環境を象徴するように思われる⁽¹²³⁾。しかし彼らは、自らこそが「わが国の政党政治の本流」と自負していたのである⁽¹²⁴⁾。

註

(1) 占領期から保守合同にかけての「第二保守党」の概念とその系譜の概説については、御厨貴「昭和20年代における『第二保守党』の軌跡—『芦田日記』『重光日記』にみる芦田・重光・三木』『年報近代日本研究 9』(1987年)を参照。

(2) 添谷芳秀「戦後日本外交の構図」『法学研究』65巻2号(1992年)を参照。日本政党史の観点から見たその主要な成果として、原彬久『戦後日本と国際政治』(中央公論社、1988年)、樋渡由美『戦後政治と日米関係』(東京大学出版会、1990年)、池田慎太郎『日米同盟の政治史』(国際書院、2004年)など。

なお、米国との距離感を外交政策の分析指標とすることの是非については近年議論も提起されている。特に、外交という行為自体を扱うにあたっては、心理的な距離感よりも、交渉の実務的な部分に焦点が当てられる傾向が強まっているといえる(代表的なものとして、保城広至『「対米協調」/「対米自主」外交論再考』『レヴァイアサン』40号(2007年)を参照)。一方で、外交政策の国内的意義、特に政治意識や文化面の状況を明らかにする際には、アジア太平洋の各国との距離を指標とした分析枠組みは、なお効果的であると思われる(この点を示唆する戦後日本政治史の論考については、天児兪『日本の国際主義』(国際書院、1995年)、加藤朗「日本外交のアイデンティティと心理—東西と大小の交錯—」長谷川雄一・高杉忠明編『新版 現代の国際政治』(ミネルヴァ書房、2002年)、および池田十吾「戦後日米関係における日本外交のアイデンティティ」長谷川雄一編『日本外交のアイデンティティ』(南窓社、2004年)を参照)。

(3) 前者として前掲、池田『日米同盟の政治史』。この場合、岸信介についても、政権発足当初から親米外交の実現に努めたと解されることになる。後者として、前掲、原『戦後日本と国際政治』、池田十吾「日米安全保障条約の改定」花井等・浅川公紀編『戦後日米関係の軌跡』(勁草書房、1995年)、高橋正則『岸信介と日米関係通史』(三笠書房、2000年)など。

(4) 1930年代の芦田の政治行動と外交政策の関係については矢嶋光「芦田均と政民連携運動」『日本歴史』793号(2014年)を参照。また、同時期の芦田の政治行動につき矢嶋光「芦田均と戦中期の『自由主義』勢力」『同時代史研究』第5号(2012年)、芦田の議会観と社会経済政策思想を明らかにしたものに植田麻記子「日本における『自由主義』の展開と芦田均」萩原能久編『ポスト・ウォー・シティズンシップの思想的基盤』(慶應義塾大学出版会、2008年)、人物像については北岡伸一「吉田茂と清沢冽」吉田茂記念事業財団編『人間吉田茂』(中央公論社、1991年)がある。

(5) 戦後初期の芦田の外交構想については植田麻記子「占領初期における芦田均の国際情勢認識」『国際政治』151号(2008年)、政党再編行動については三川讓二「民主党の成立」『史林』82巻5号(1999年)、伊藤悟「民主党の結成」日本現代史研究会編『戦後体制の形成』(大月書店、1988年)を参照。また、芦田の戦後体制観に焦点を当て

- たものに進藤榮一「芦田均と戦後改革」『国際政治』85号(1987年)、憲法観につき東健太郎「象徴憲法観と憲法の交錯」『相関社会科学』16号(2007年)がある。
- (6) 首相時代の外交政策については五十嵐武士「民主主義観の相剋」『年報・近代日本研究4』(1982年)、および武田知己「戦後保守勢力の相互認識と政界再編構想の展開」坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新天地』(吉田書店、2013年)参照。芦田連立内閣については福永文夫『占領下中道政権の形成と崩壊』(岩波書店、1997年)、中北浩爾『経済復興と戦後政治』(東京大学出版会、1998年)、富田信男『芦田政権・二二三日』(行研出版局、1992年)、増田弘「芦田均」渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』(中央公論社、1995年)、芳賀綏「民社勢力と芦田均」『かくしん』214号(1988年)も参照。
- (7) 同時期の芦田の外交安全保障政策とそれをめぐる党内の対立については宮崎隆次「日本における『戦後デモクラシー』の固定化」犬童一男・山口定・馬場康雄・高橋進編『戦後デモクラシーの成立』(岩波書店、1988年)、第4章、竹中佳彦「中道政治の崩壊」『年報・近代日本研究16』(1994年)を参照。改進黨や日本民主党の活動と芦田については宮崎隆次「第三次吉田茂内閣期の政治過程」『千葉大学法学論集』3巻1号(1988年)、内川正夫「政党再編下の改進黨結成に関する一考察」『法学研究』68巻1号(1995年)、雨宮昭一『戦時戦後体制論』(岩波書店、1997年)、第4章、武田知己『重光葵と戦後政治』(吉川弘文館、2002年)、第2部、中北浩爾『一九五五年体制の成立』(東京大学出版会、2002年)などを参照。
- (8) 三戸英治「芦田均の外交安全保障論」『六甲台論集 法学政治学編』52巻1号(2005年)。中島信吾『戦後日本の防衛政策』(慶應義塾大学出版会、2006年)、102—104頁もこの点を示唆している。また、同時期の芦田の国家観・政党観につき検証したものに吉田龍太郎「保守合同後の芦田均」『法学政治学論究』101号(2014年)がある。
- (9) 同政権期の政党再編過程と政策構想につき俯瞰したものとして、中北浩爾「鳩山・石橋・岸内閣期の政党と政策」北村公彦ほか編『現代日本政党史録3』(第一法規、2003年)、第2章。
- (10) 村川一郎旧蔵『自由民主党政務調査会名簿』(早稲田大学図書館所蔵)。
- (11) 進藤榮一・下河辺元春編『芦田均日記』第6巻(岩波書店、1992年)、46頁(1955年12月1日の条)。以下、書名・巻号および該当箇所の日付にて表記する。
- (12) 『芦田均日記』第6巻、1956年1月2日。
- (13) 前掲、『自由民主党政務調査会名簿』。
- (14) 『芦田均日記』第6巻、1956年1月25日。
- (15) 『芦田均日記』第6巻、1956年1月28日。
- (16) 『芦田均日記』第6巻、1956年3月12日、4月3日。
- (17) 『芦田均日記』第6巻、1956年5月18日。
- (18) 『芦田均日記』第6巻、1956年9月26日、および千葉三郎『創造に生きて』(カルチャー

出版、1977年)、295頁、および「焦点 反主流の拠点『時局懇談会』』『読売新聞』1956年9月27日夕刊も参照。

- (19) 『芦田均日記』第6巻、1956年5月22日。
- (20) 『芦田均日記』第6巻、1956年10月4日、10月7日。
- (21) 『芦田均日記』第6巻、1956年9月25日。
- (22) 『芦田均日記』第6巻、1956年11月27日。
- (23) 特に、岸信介につき原彬久『岸信介』（岩波書店、1995年）、重光葵につき前掲、武田『重光葵と戦後政治』、小泉憲和『重光葵と昭和の時代』（原書房、2010年）、北村徳太郎につき西住徹『北村徳太郎 論文編』（2007年、親和銀行）、宇都宮徳馬について劉守軍「宇都宮徳馬の思想史的研究—1955年の保守合同から、1959年の石橋湛山訪中まで—」『文明構造論』vol.9（2012年）を参照。
- (24) 鳩山政権の対米自主外交政策については、前掲、樋渡『戦後日本と日米関係』、第2章第1節、前掲、池田『日米同盟の政治史』、第6章などを参照。
- (25) 『芦田均日記』第6巻、1956年12月14日。
- (26) 同総裁選については筒井清忠『石橋湛山』（中央公論社、1986年）、342—360頁、前掲、原『戦後日本と国際政治』102—104頁、小宮京『自由民主党の誕生』（木鐸社、2010年）、249—254頁を、両者の国家観・政党観については前掲、「保守合同後の芦田均」を参照。
- (27) 石橋が対ソ交渉に際して「もっと押せ」とソ連側の譲歩を必要としたことを芦田は評価していた（『芦田均日記』第6巻、1956年8月13日）。
- (28) 『芦田均日記』第6巻、1956年11月24日。「結局のところ“反河野”」と記している。
- (29) 『芦田均日記』第6巻、1956年12月3日。
- (30) 『芦田均日記』第6巻、1956年11月28日。
- (31) 『芦田均日記』第6巻、1956年12月23日。
- (32) 『芦田均日記』第6巻、1956年12月29日。芦田は、「社会党に気兼ねして、容共政策をやっている」と評した。
- (33) 石橋内閣の外交政策方針については、増田弘『石橋湛山』（中央公論社、1995年）208—214頁、姜克實『石橋湛山の戦後』（東洋経済新報社、2003年）、第5章、上田美和『石橋湛山—一言論と行動—』（吉川弘文館、2012年）、284—288頁を参照。
- (34) 『芦田均日記』第6巻、1957年1月15日。
- (35) 岸政権の全体像と政策については、前掲、原『岸信介』ならびに福永文夫「岸信介と自民党政治」中村隆英・宮崎正康編『岸信介政権と高度成長』（東洋経済新報社、2003年）、第5章を参照。
- (36) 『芦田均日記』第6巻、1956年11月26日。
- (37) 『芦田均日記』第6巻、1956年12月15日。その際に防衛庁長官には 鳩山内閣内にあって日ソ交渉反対の論陣を張っていた船田中の続投を推薦した。

- (38) 『芦田均日記』第6巻、1956年12月23日。
- (39) 『芦田均日記』第6巻、1957年2月4日。
- (40) 『芦田均日記』第6巻、1957年2月23日。
- (41) 『芦田均日記』第6巻、1957年3月2日。
- (42) 『芦田均日記』第6巻、1957年4月28日。野村吉三郎ともこうした見解で一致したという。
- (43) 『芦田均日記』第6巻、1957年6月28日。
- (44) 『芦田均日記』第6巻、1957年7月19日。
- (45) 『芦田均日記』第6巻、1957年7月19日。
- (46) 「新政策大綱」自由民主党政務調査会『政策月報』1957年10月号、8頁。また、この政策大綱においては、外交・安全保障は全五項目の内では一番最後に置かれていた。
- (47) 『芦田均日記』第6巻、1957年9月17日。
- (48) 『芦田均日記』第7巻、1958年3月2日。
- (49) 『芦田均日記』第7巻、1958年3月5日。
- (50) この三名による1954年半ばの保守合同運動については、前掲、御厨「昭和20年代における『第二保守党』の軌跡」を参照。
- (51) 『芦田均日記』第7巻、1958年9月4日、10月4日など。
- (52) 渡邊恒雄『派閥』（1959年、弘文堂）、280頁を参照。
- (53) 小島徹三「光さすアフリカ大陸」『政策月報』、1957年5月号、床次徳二「インドネシア雑記」『政策月報』1956年10月号参照。なお、岸内閣期の外交政策におけるラテン・アメリカの意義については長谷川隼人「岸内閣の対外経済戦略におけるラテン・アメリカ」『一橋法学』9巻1号(2010年)を参照。
- (54) 『芦田均日記』第6巻、1957年8月18日、9月28日、第7巻、1958年1月2日。帝国大学出身知識人のアメリカ軽視と欧州志向については松田武『戦後日本におけるアメリカのソフト・パワー』（岩波書店、2008年）、203-204頁を参照。
- (55) 『芦田均日記』第6巻、1956年9月29日。
- (56) 『芦田均日記』第6巻、1957年3月6日。
- (57) 連立政権における芦田の社会経済政策については前掲、福永『占領下中道政権の形成と崩壊』、林由美「片山内閣と炭鉱国家管理」『年報近代日本研究4』（1982年）、前掲、富田『芦田政権・二三三日』が詳しい。
- (58) 芦田均・高崎達之助・伊藤忠兵衛・石山賢吉「これからの政治これからの経済」『ダイヤモンド』1953年3月5日号、131頁。
- (59) 芦田均「中東の動乱と日本」『東京だより』1958年8月号、30頁。
- (60) 芦田均「三都の空に立つ幻」『東京だより』1957年8月号、67—68頁。
- (61) 前掲、小島「光さすアフリカ大陸」、54頁。
- (62) なお、同時期中東民族主義政権と日本の外交政策論の関係については、池田直

- 隆「スエズ問題と日本外交」『國學院雑誌』102巻12号(2001年)も参照。
- (63) 芦田が対米距離の拡大につきアメリカ側の受け止め方を極度に気にしていた点につき前掲、三戸「芦田均の外交安全保障論」参照。また、広田外交と芦田の関係については前掲、矢嶋「芦田均と政民連携運動」を参照。
- (64) 芦田均「日本はどつちを向いている」『経済往来』1957年10月号、117頁。
- (65) 芦田均「イギリス政界の近頃」『東京だより』1958年12月号。また、日米両国の反共社会民主主義者の知的交流につき、辛島理人「戦後日本の社会科学とアメリカのフィランソロピー」『日本研究』45集(2012年)、和田純「アメリカのフィランソロピーは日本に何を残したのか」山本正編『戦後日米関係とフィランソロピー』(ミネルヴァ書房、2008年)、熊谷俊樹「戦後の日本における米政府のパブリック・ディプロマシーの意義」杉田米行・片桐庸夫・菅英輝・楠綾子・熊谷俊樹・村井良太共著『アジア太平洋戦争の意義』(三和書籍、2005年)、藤田文子『日米知的交流計画』と1950年代日米関係『東京大学アメリカン・スタディーズ』vol.5(2000年)を参照。
- (66) 「ふらつく藤山外交 芦田氏批判 外交問題研究会で」『読売新聞』1958年9月19日
- (67) 芦田の防衛政策と西側陣営の関係については前掲、三戸「芦田均の外交安全保障論」、前掲、中島『戦後日本の防衛政策』(慶應義塾大学出版会、2006年)。芦田の防衛政策の詳細についてはほかに、前掲、竹中「中道政治の崩壊」のほか、大嶽秀夫『再軍備とナショナリズム』(中央公論社、1988年)、植村秀樹『再軍備と五五年体制』(木鐸社、1995年)、佐道明広『戦後日本の防衛と政治』(吉川弘文館、2003年)を参照。
- (68) 芦田均「国民大衆に懇える—保守革新の対決—」『東京だより』1958年7月号、11—12頁。
- (69) 芦田均・木内信胤・長谷川才次・松本重治・横田喜三郎・笠信太郎「世界はどう動くか—座談会—」『東京だより』1957年1月号、36頁。
- (70) 芦田均・松岡洋子「慎重論の立場から」『世界』1956年11月号、69頁。
- (71) 前掲、芦田「日本はどつちを向いている」、118頁。ただし先述のとおり、芦田は共産圏との接近について安全保障上も経済上も全く利益を認めていなかった。
- (72) 『芦田均日記』第7巻、1958年6月10日、6月18日。
- (73) 『芦田均日記』第7巻、1958年6月18日、および前掲、芦田・高碕・伊藤・石山「これからの政治これからの経済」参照。また、芦田の焦燥感を代弁する言説として渡辺鏡蔵『孤独のたたかい』(自由国民社、1959年)、2頁、および同『反戦反共四十年』(自由アジア社、1956年)、4頁を参照。
- (74) 芦田均「自由と平和のための闘ひ—風にゆらぐ八千萬本の葦—」『文芸春秋』1951年3月号。
- (75) 前掲、芦田ほか「世界はどう動くか」50—51頁。

- (76) この点は、前掲、三戸「芦田均の外交安全保障論」においてその多くが明らかにされた。
- (77) 『芦田均日記』第6巻、1957年3月8日、3月9日。
- (78) 『芦田均日記』第6巻、1957年9月29日。
- (79) 「ふらつく藤山外交 芦田氏批判 外交問題研究会で」『読売新聞』1958年9月19日。
- (80) 芦田「今年の国際政局は厳しい」『ダイヤモンド』1956年1月号、8頁、芦田「対決を迫られる世界情勢」『東京だより』1956年1月号、14頁。
- (81) 前掲、芦田ほか「世界はどう動くか」、38—39頁。
- (82) 芦田均「エジプトの独裁者—ナッセル大佐の方貌—」『東京だより』1956年9月号、60頁。
- (83) 芦田均「フセイン王の武者振り」『東京だより』1957年6月号。
- (84) 前掲、小島「光さすアフリカ大陸」、54頁。
- (85) 芦田均「ド・ゴールが出るには出る理由がある」『東京だより』1958年7月号、52—54頁、および前掲、芦田「三都の空に立つ幻」、68頁。アルジェリア問題に対する芦田の解決案は、独立を容認した上で友好関係強化につなげることであった。
- (86) 前掲、芦田「ド・ゴールが出るには出る理由がある」、53頁。
- (87) 『芦田均日記』第6巻、1955年12月19日、1956年2月23日、4月11日、7月17日、1957年4月4日、5月23日、7月16日、10月19日、第7巻、1957年11月7日、1958年4月9日、6月10日、7月22日、9月10日、10月21日。
- (88) 『芦田均日記』第6巻、1956年7月17日、10月31日、1957年4月3日、5月20日、8月7日、9月12日、9月25日、9月29日、10月7日、第7巻、1958年2月6日、6月10日、7月1日、10月28日。
- (89) 『芦田均日記』第6巻、1957年3月11日、7月20日。
- (90) 『芦田均日記』、1956年2月14日。フィリピン賠償に対する芦田の保守合同以前よりの積極姿勢につき北岡伸一「賠償問題の政治力学」北岡伸一・御厨貴編『戦争・復興・発展—昭和政治史における権力と構想—』（東京大学出版会、2000年）、195頁。自由党系政治家の対フィリピン強硬論については、吉川洋子『日比賠償外交交渉の研究』（勁草書房、1991年）、292—295頁。
- (91) 『芦田均日記』第6巻、1956年2月9日。
- (92) 『芦田均日記』第6巻、1956年6月9日。
- (93) 『芦田均日記』第6巻、1957年9月20日。一方で、芦田がスカルノを相手とするインドネシア賠償に対して慎重姿勢も示したと指摘する論考につき宮城大蔵『戦後アジア秩序の模索と日本』（創文社、2004年）、24頁。
- (94) 『芦田均日記』第6巻、1957年8月27日。ただし経済開発協力について、賠償を減額させる手段としての意義は認めていた。
- (95) アジア主義と反共主義の観点から岸の東南アジア外交の独自性を指摘するものに、

樋渡由美「岸外交における東南アジアとアメリカ」『年報近代日本研究 11』(1989年)、鈴木麻雄「岸信介の第一次東南アジア訪問に関する一考察」『常葉学園富士短期大学研究紀要』11号(1998年)、佐藤晋「戦後日本の東南アジア政策(1955～1958年)」前掲、中村・宮崎編『岸信介政権と高度成長』、第10章、波多野澄雄・佐藤晋『現代日本の東南アジア政策』(早稲田大学出版部、2007年)、第3章、権容?『岸政権期の「アジア主義」外交』(国際書院、2008年)など。また、同様の観点から賠償問題に焦点を当てたものとしては、前掲、宮城『戦後アジア秩序の模索と日本』、第1章、倉沢愛子『戦後日本＝インドネシア関係史』(草思社、2011年)、177—182頁。一方、実際の岸の東南アジア政策に取り立てて対米自立志向を読み取ることに慎重な論考につき、保城広至『アジア地域主義外交の行方:1952-1966』(木鐸社、2008年)、第4章、中間的な立場の論考につき渡辺昭夫『アジア・太平洋の国際関係と日本』(東京大学出版会、1992年)、第4章。

- (96) 『芦田均日記』第6巻、1957年3月21日。芦田均「核兵器時代の外交」『大陸問題』7巻3号、28頁も参照。岸政権の中立主義的外交を批判する芦田の姿を強調したものに前掲、宮城『戦後アジア秩序の模索と日本』、24頁、前掲、権『岸政権期の「アジア外交」』、209頁。
- (97) 岸につき原『戦後日本と国際政治』、111 - 113頁。
- (98) 芦田均「日本の藪睨み」『東京だより』1957年8月号、96頁。
- (99) 前掲、芦田「日本の藪睨み」、82—84頁、前掲、芦田「核兵器時代の外交」、26—28頁。共産主義圏へ向けた日本の対決姿勢の不明確さに対する韓国側の疑念を背景とした1950年代の日韓関係冷却化については、李鐘元『東アジア冷戦と韓日米間系』(東京大学出版会、1996年)ならびに尹錫貞「一九五〇年代における日韓関係」『法政政治学論究』第99号(2013年)を参照。
- (100) 吉田は、対米関係への注力と比べ、アジア非共産国との政治的関係改善にさほど緊急性を認めておらず、個別の外交交渉にも楽観的あるいは消極的な態度であったことにつき、前掲、樋渡「岸外交における東南アジアとアメリカ」参照。また、韓国との民族的交流に関心を示さなかったことについては、中西寛「吉田茂のアジア観」『国際政治』151号(2008年)を参照。
- (101) また近年、池田政権期に注目して、西側陣営での多面的外交の構築や、冷戦積極外交の構築などが、親米外交の発展的再構成として論じられている(前者につき、鈴木宏尚『池田政権と高度成長期の日本外交』(慶應義塾大学出版会、2013年)、後者につき、吉次公介『池田政権期の日本外交と冷戦』(岩波書店、2009年))。本稿はより早い時期における、日本民主党系勢力による対米自主外交政策の修正過程をとりあげ、上記の源流につき再検討を加えたものといえる。
- (102) 石井派の前身である緒方派と芦田派の連携関係は、芦田と緒方が独自に保守合同を計画した昭和29(1954)年に遡る。『芦田均日記』第7巻、1958年10月5日、およ

- び北国新聞社政治部編『陣太鼓 林屋亀次郎が行く』(北国新聞社、1976年)、135—137頁を参照。
- (103) 『芦田均日記』第6巻、1956年3月7日、5月18日、12月19日、1957年5月23日、9月18日、10月31日、11月16日、第7巻、1957年11月28日、1958年2月1日、2月6日、2月11日、2月17日、2月24日、4月1日、4月3日、5月23日、7月21日など参照。また、須磨の活動については中見立夫「大橋忠一と須磨弥吉郎」『東アジア近代史』11号(2008年)も参照。
- (104) 『芦田均日記』第6巻、1956年1月13日、1957年8月24日、第7巻、1958年2月6日、9月4日、10月17日。
- (105) 特に太田の行動につき矢野信幸「戦後政界への復帰—翼賛政治家太田正孝の場合—」鳥海靖・三谷博・西川誠・矢野信幸編『日本立憲政治の形成と特質』(吉川弘文館、2005年)、第15章参照。
- (106) 『芦田均日記』第6巻、1957年3月9日、8月7日。
- (107) 『芦田均日記』第6巻、1956年4月11日、5月16日、8月24日、8月30日、9月17日、11月16日、11月20日、第7巻、1958年2月5日、1959年1月27日など。また、衆議院・参議院編『議会制度百年史 院内会派編 衆議院の部』(1990年)、638—640頁も参照。
- (108) 『芦田均日記』、第6巻、1956年1月6日、第7巻、1957年11月17日、1958年2月5日、2月17日、3月17日など。
- (109) 『芦田均日記』第6巻、1956年10月11日。芦田は「切迫感」という言葉を用いている。
- (110) 『芦田均日記』第6巻、1955年12月1日。
- (111) 「調査会、岸外交援護に回る」『読売新聞』1958年7月20日
- (112) 船田中「基本政策の確立」『政策月報』、1959年8月号、同「日米安保条約の改定について」『政策月報』1959年8月号。
- (113) 『芦田均日記』第7巻、1958年6月8日。
- (114) 前掲、佐道『戦後日本の防衛と政治』、50頁。
- (115) 『芦田均日記』、1958年6月13日、6月17日、6月18日、6月21日、7月8日。同会の発案者はほかに斎藤憲三。三名はいずれも日本民主党・改進黨出身者である。
- (116) アメリカの岸政権に対する好感が58年に特に高まったとする論考につき、石井修『冷戦と日米関係』(ジャパン・タイムズ、1989年)、234頁参照。ただし、マッカーサー駐日大使による歩み寄りを重視する論考に坂元一哉『日米同盟の絆』(有斐閣、2000年)、191—192頁。また、同年春以降の日中民間貿易中断をアジア地域主義的構想の失速ととらえ重視するものに井上寿一「戦後日本のアジア外交の形成」『年報政治学1998』(1999年)。
- (117) 『芦田均日記』第7巻、1958年9月9日、11月7日、12月7日。
- (118) 『芦田均日記』第7巻、1958年10月16日。
- (119) 『芦田均日記』第7巻、1958年8月22日。

- (120) 『芦田均日記』第7巻、1959年1月27日。
- (121) 『芦田均日記』第7巻、1958年12月20日。芦田死去の2日前、岸は池田勇人を通産相として閣内に復帰させる。しかし芦田は病床にあり、この件についての評価は不明なままである。
- (122) 外交政策以外の要因による岸政権と芦田の関係悪化については、前掲、吉田「保守合同後の芦田均」や、「岸の対抗馬芦田均」『政界ジープ』、1958年3月号を参照。
- (123) 鳩山一郎の死去に際して芦田は、「想い出が多い」と号泣し、鳩山との抗争を仲間内の対立という形で振り返っている(『芦田均日記』、1959年3月7日)。また、芦田が常に攻撃し続けた河野一郎は、最も評価できる政治家として芦田の名を挙げたという(有竹修二『昭和の宰相』(朝日新聞社、1967年)、228頁)。
- (124) 高瀬伝「芦田先生の死を悲しむ」『東京だより』芦田均先生追悼号(1959年8月号)。

Argument over Foreign Policy between Former Democrats in the Late 1950s

—Anti-neutralist Hitoshi Ashida and his View on Asian Countries—

Ryutaro YOSHIDA

The purpose of this paper is to study the relationship between the political activity and the policy debate on foreign affairs in the Liberal Democratic Party in the late 1950s. It focuses on LDP politicians from the former conservative opposition party, the so-called “second conservative party”, such as the Japan Democratic Party. In particular, it pays attention to policy conflicts occurring between the former JDP politicians, while following prominent opinion leader Hitoshi Ashida.

Firstly, it clarifies the relation between the foreign policy and political behavior of Ashida and his group in the LDP. Under the regime of the former JDP forces in the first era of the LDP, there are several sign of neutralist policy, whereas Ashida and his allies tried to stop them.

Secondly, it focuses on political values which were in the background of the actions of Ashida, especially on his views on the Asian and Pacific countries. It is characterized by the coexistence of considerations on anti-American sentiment and the initiative aimed to overcome them. It comes down to his activities intended to achieve the construction and enhancement to the periphery of the Western Bloc.

Thirdly, it affirms the features of Ashida’s group and their collaborators in the LDP. They consist of former Reformativ Progressive Party members and the non-mainstream politicians of the former Liberal Party. Their features are a self-consciousness of being a minority, and an excessive sense of crisis.

日本における大都市制度と大阪都構想

——第30次地方制度調査会答申および2014年地方自治法改正を受けて——

村 中 洋 介

1、はじめに

近年、「大阪都構想」、「道州制」など、地方自治に関して活発な議論がなされているが、第30次地方制度調査会においては、「大都市制度」が一つのテーマとして議論が重ねられてきた。「大阪都構想」は、橋下徹大阪市長（元大阪府知事）および、橋下大阪市長らによって設立された「大阪維新の会」が掲げる政策の一つであり、現行の大阪府という地方自治の制度に関して、東京都をモデルとして、指定都市の大阪・堺両市を解体し、府と合わせて広域自治体「大阪都」に再編するという改革であった⁽¹⁾（現在進められている大阪都構想は、大阪市の廃止と大阪市域の特別区への分割が示されている⁽²⁾）。平成の大合併によって市町村の数は1718となり（2014年8月1日現在）、市町村の人口的・面積的大規模化が進み、大都市化が進んでいることから、大都市制度について研究することは、住民自治の充実との関係からも、今後の日本の地方自治の制度自体のあり方の考察という点でも意義がある。ここでは、日本における大都市制度の沿革、平成の大合併と大都市制度、大阪都構想について触れた上で、2013年6月25日の第30次地方制度調査会の答申、2014年の地方自治法改正から今後の大都市制度について検討するとともに、2012年8月に制定された大都市地域における特別区の設置に関する法律（以下：大都市地域特別区設置法、平成24年法律第80号）について検討する。

2、大都市制度の沿革

日本の地方自治の歴史の中において、大都市制度は、1888年4月17日制定の市制・町村制（明治21年法律第1号）施行当時（1889年4月1日施行）から存在していた⁽³⁾。ここでは、市制・町村制と同時に施行された「市制中東京市、京都市、大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」（以下：三市特例 - 明治22年法律第12号）

において東京、京都、大阪3市については、他の市とは異なる制限された大都市特例が設けられるものであった⁽⁴⁾。しかし、この三市特例は、1898年に廃止され⁽⁵⁾、一般市の制度が適用されることとなり、他の市と同様に市長の選任もなされることとなった⁽⁶⁾。1922年には、「六大都市行政監督ニ関スル法律」（大正11年法律第1号）が制定され、ここでは、法律により規定された6市（大阪、京都、神戸、名古屋、横浜、東京 - 1943年の東京市廃止により5市となった。）に関して、市の公共事務（団体事務）と市または市長に属する国の事務（委任事務）について、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例が設けられ、個別法による指定も含め、大都市への権限移譲が規定された⁽⁷⁾。

その後、大都市制度として1943年には、東京都制⁽⁸⁾が施行され、東京府および東京市を廃止し、新たに東京都が設置された。また、1946年の地方制度調査会⁽⁹⁾答申を受けて成立した地方自治法には、特別市制度が規定され⁽¹⁰⁾、従来の大都市の特例（六大都市行政監督法）については、この特別市制度が後継制度とされた。ここでの特別市制度は、人口50万人以上の市であって法律で指定するものが特別市とされると規定しており、当初は、大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の5市が指定されることが見込まれていたが、指定されることなく制度は廃止された。特別市制度において指定された市（特別市）は、都道府県の範囲外の区域とされ、法律の適用については特別の定め⁽¹¹⁾のほかは、都道府県に関する規定が適用されるものとされ、特別市の下には法人格を有しない区が設置され、区長は公選とされた。

現行地方自治法上の大都市制度が創設されたのは、特別市制度の廃止とともに規定された1956年の指定都市制度以降である。指定都市は、1956年の地方自治法改正により規定され、政令で指定する都市に対して都道府県の事務の一部が移譲されるほか、国の関与や財政上の特例が認められている⁽¹²⁾。1996年には中核市制度⁽¹³⁾、2000年には特例市制度⁽¹⁴⁾がそれぞれ新しい大都市特例として導入され、今日に至っている（2014年地方自治法改正により、中核市と特例市の制度は、特例市制度の廃止という形で併合されることとなった—2015年4月1日制度統合予定）。こうした大都市特例として指定される都市は近時増加しており、平成の大合併による影響も考えられる。指定都市等の事務の特例については次表（Ⅰ）のようになる（地方自治法252条の19以下）。

大都市特例による指定都市等の主な事務（Ⅰ）

指定都市が処理する主な事務

- 民生行政に関する事務・児童相談所の設置
- 都市計画等に関する事務・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定・市街地再開発事業に関する都市計画決定
- 土木行政に関する事務・市内の指定区間外の国道の管理・市内の県道の管理
- 文教行政に関する事務・県費負担教職員の任免、給与の決定

中核市（および指定都市）が処理する主な事務

- 民生行政に関する事務・身体障害者手帳の交付・母子・寡婦福祉資金の貸付け・養護老人ホームの設置許可・監督
- 保健所の設置（保健所設置市が行う事務）・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施・飲食店営業等の許可・浄化槽設置等の届出・温泉の供用許可
- 都市計画等に関する事務・屋外広告物の条例による設置制限
- 環境保全行政に関する事務・ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
- 文教行政に関する事務・県費負担職員の研修

特例市（および指定都市、中核市）が処理する主な事務

- 都市計画等に関する事務・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可・市街地開発事業の区域内における建築の許可・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可・市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可・土地区画整理組合の設立の認可・土地区画整理事業の施行地区内の建築行為等の許可・住宅地区改良事業の改良地区内の建築等の許可・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可
- 環境保全行政に関する事務・騒音を規制する地域、規制基準の指定・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定・振動を規制する地域の指定
- その他・計量法に基づく勧告、定期検査

※第28次地方制度調査会第23回専門小委員会資料、第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料、総務省ホームページ指定都市・中核市・特例市の主な事務（http://www.soumu.go.jp/main_content/000153148.pdf）より作成— 一般市については上記事務をすべて都道府県が担う。

また、近時の大都市制度の議論から、2012年8月には、大都市地域特別区設置法が制定され、人口200万以上の指定都市または、指定都市および同一道府県内に存在するその隣接自治体の人口が200万以上の地域において、特別地方公共団体たる特別区の設置が可能となった。この法律によって、道府県は法律

の適用に関して都とみなされ、大阪都構想が法的に実現可能となったが、道府県の名称についての変更は規定されず、従来の道府県の名称の下で特別区が設置されることとされる。

3、東京都制

1943年に制定された東京都制は、その制度趣旨として、第二次大戦中の戦時下における帝都の一体性の確保が示されていた⁽⁵⁾。終戦の後の1946年に東京都制は改正され⁽⁶⁾、従来東京都長官が任命していた都下各区長の公選化され、従来認められていなかった区の課税権、起債権、条例・規則制定権が認められることとなった。1947年には、東京都制、府県制等が廃止され、代わって地方自治法が制定され、地方自治に関する基本法が成立することとなった。これに先立ち、東京都では従前の35区⁽⁷⁾の区域再編⁽⁸⁾を行い、1947年3月15日に22区に再編した⁽⁹⁾。

戦後地方自治法上の東京都制（以下、都区制度）は、地方自治法281条以下に規定され、都下の区は特別地方公共団体たる特別区とされている。1947年に成立した地方自治法の下では、特別区は「基礎的な地方公共団体」⁽²⁰⁾として、原則として一般市と同一の機能で発足し、区長公選、課税権、条例制定権等が認められることとなった。1950年4月22日には、首都再建のための特別法「首都建設法」（昭和25年法律第219号）⁽²¹⁾が議院を通過し、住民投票の結果、同年6月28日に公布された。こうした中、戦後復興等において、特別区に権限を持たせることが戦後東京の一体的な復興の妨げとなること等⁽²²⁾を理由として、1952年に地方自治法が改正され、特別区の権限が制約されることとなった。ここでの地方自治法の改正点としては、①特別区の事務が地方自治法上、10の事務に制限列挙されたこと⁽²³⁾、②特別区の区長の公選を廃止し、区議会が都知事の同意を得て選任する方式に改められたこと、③事務・財源に関する都区間および特別区間で調整上必要な措置を、都条例で講じることが義務づけられ、都知事の助言・勧告権限が新設されたこと、④地方自治法施行令により都知事が都吏員を区事務処理のために配属するいわゆる都配属職員制度が設けられたことが主なものである。これによって、特別区は都の内部組織化し、東京都が「基礎的な地方公共団体」の役割も担うこととされ、1956年地方自治法改正では、道

府県と同じく都は広域の地方公共団体と位置づけられるとともに、特別区の区域については基礎的な地方公共団体でもあるとされた。他方、特別区は基礎的自治体ではないとされ、最高裁判決でも、法律上、特別区は地方公共団体とされているからといって、実態などから判断して、憲法上で地方自治が保障された地方公共団体とはいえないという趣旨が示された⁶⁴⁾。

1962年2月に東京（都）は世界初の人口1000万人を超える大都市となり、1964年の東京五輪を控え、大都市行政需要の増大、交通渋滞、水不足といった大都市問題を抱えることとなった。こうした問題に対して、広域自治体としての事務のみならず、基礎的事務を抱え込んだ都は、事態に対応しきれず、結果として地方自治法の改正により特別区の権限拡大を図るに至った。1964年地方自治法改正は、①都から特別区への事務権限の移譲（制限列举事務10項目から21項目）、②都区および特別区相互間の連絡調整を図るための都区協議会の設置、③特別区課税権の法定化を主な内容とするものであった。この改正によって特別区の事務権限が大幅に拡大したことや、都区双方の協議の場が法定化された点の特徴的であるものの、特別区の自治権は制限されたままであり、一部の市相当の事務権限は都に留保され、それらに関する市（区）長権限は、特別区の存する地域を都の区域とみなして一括して都知事が担い続けたことなどからも、特別区が都の内部団体的性格を有し続けることとなった。

特別区の権限拡大の動きの中でも、区議会が知事の同意の下で区長選任を行う制度では、地方政治の多党化に伴い、党派的対立が強まった特別区議会でも区長選任ができなくなり、区長不在期間が長期化するなどの事態が続出したため⁶⁵⁾、事態を打開するために公職選挙法によらない準公選制で区長を選任する動きが生じたことなどがあった⁶⁶⁾。こうしたことを背景に、1974年地方自治法改正では、区長公選制が復活するとともに、都職員配属制度は廃止されるなど、特別区の自治権が確保されるとともに、一般市に属する事務は原則として特別区の仕事とされた。加えて、保健所設置市の事務も特別区に移譲されるなど、法令上都が処理することとされている事務を除くと、一般市以上の事務権限をも有することとなった。しかしながら、法令上では一般には市町村事務とされる、清掃、消防、上下水道、都市計画などの主要な事務が引き続き法令により都に留保されたままであった。

1974年の地方自治法改正後、都区間での協議が積極的に行われ、1986年の「都区制度改革の基本的方向」の都区間合意、1989年の第22次地方制度調査会答申（都区制度改革に関する答申「都区制度の改革についての基本的な考え方」）を経て、1998年の地方自治法改正に至り、1999年の第1次地方分権改革における地方分権一括法による地方自治法改正とあわせて2000年に施行された。1998年の法改正は、大都市行政の一体性・統一性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化する方向で都区関係を見直すことを目指したものであって、その主たる内容は、①特別区を基礎的な地方公共団体と位置づけたこと、②都区間の役割分担の原則を打ち出したこと、③都区財政調整制度を法定化したこと、④清掃事業等の事務移譲を行ったことである。

4、平成の大合併と大都市制度

平成の大合併により、市町村数が減少し、それぞれの地方公共団体の規模が大きくなったことから、大都市特例を受ける地方公共団体が近時増えている⁽²⁷⁾⁽²⁸⁾。合併が進むにつれて大都市特例を受ける地方公共団体が増えることは、合併により人口・産業の集中が進むことを考慮すると当然の帰結ともいえる。

そもそも、平成の大合併とは、2000年4月に地方分権一括法が施行されるのに先立ち成立施行した「市町村合併特例法」による市町村の合併の推奨、その後の地方分権一括法による権限拡大（地方分権）に伴う行政基盤の拡大が意図されたものであり、合併推奨の背景には、地方分権の推進、少子高齢化の進展、財政の悪化、生活圏の拡大が存在するとされる⁽²⁹⁾。そうした合併推進の中で1999年3月31日に3232あった市町村は今日では1718市町村となった。合併が十分に進んでいないといわれることもあるが、合併により市が増加し、町村は減少したことを考えると、自治事務を行う主体としての市町村の規模拡大を図るという地方分権の趣旨に照らすと、行政主体の規模拡大という点において、改革としての一定の効果があったといえるのかもしれない。

しかし、市町村合併の推進から10年以上が経過している今日、平成の大合併に対する評価は批判的なものもみられる⁽³⁰⁾。こうした評価は、行政の効率化（経費削減や職員削減等の行政改革）については一定の評価を示すものの、住民サービスの低下、山間部の集落の行政的・生活的孤立の進行といった問題を抱えてい

ることも指摘されている。市町村という行政単位をどの程度の規模とするのか、広域自治体たる都道府県の権限拡大・縮小と共に市町村の規模について検討しなければならぬ。市町村のあり方について、旧特別市を例とした横浜市の特別自治市構想等の大都市特例の制度を適用することは、都道府県と同程度ないし都道府県を超えるような権限等を持つ市町村制度となるため、道州制を前提とする構想ともいえる。地方自治における団体自治の確立を主張するのであれば、団体を大規模化し、財源の確保、行政の効率を図ることは国と地方の関係において重要であるといえるだろう。ただし、住民自治、に照らせば必ずしもそれが正しいとはいえず、むしろ住民自治を重要視する今日においては、地方公共団体の小規模化や、新たな住民自治の充実のための団体の創設などが求められているともいえる。大阪都構想との関係においても後述するが、農村部のように地理的關係等において住民自治の充実が困難でない限りは、住民が地域的意思決定の担い手となるよう制度設計が求められる。

5、第30次地方制度調査会における議論

第30次地方制度調査会において、大都市制度、基礎的自治体のあり方といった、市町村合併後の地方自治制度に関する議論が行われてきた。地方制度調査会の答申の内容を確認したうえで、大阪都構想、今後の地方自治について検討したい。

第30次地方制度調査会は、2011年8月23日に当時の菅直人首相の諮問を受けて審議を開始し、大都市制度のあり方とともに、「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」についての議論が行われてきたものである。2013年6月25日に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が提出され、これに基づき、地方自治法改正案が提出され、大都市制度改革等に関する地方自治法改正が行われたところである（2014年5月23日改正法成立）。

（1）大都市制度に関する答申内容

①現行制度の見直し

答申において、現行の大都市制度に関する見直しの検討が示された。まず、指定都市制度に関しては、現行制度が1956年の導入以来その基本的な枠組みの

変更はないものの、制度の導入以来、都道府県と指定都市との行政運営の中において「二重行政」の問題が顕在化しており、この解決のために、指定都市区域における事務処理の一元化や都道府県と指定都市間の事務処理に関する調整のあり方の検討を要するものとされ、加えて、都市や市役所機能の大規模化にともなう住民意思の反映に関する問題について、指定都市に設置されている行政区の役割の強化の検討を必要とするとされた。

こうしたことから、二重行政の解消に関しては、現在都道府県の事務とされるものの一部を指定都市に移譲すること、事務移譲にともなう財政負担に関する税源の配分の検討を行うこと、指定都市と都道府県の事務処理に関する調整を行う協議会を設けることが示された。そして、都市内分権に関する点については、現行の行政区の権限について、市の一部の事務を専ら区が所管する事務とすることや市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権を区長が持つこと、区を単位とする住民自治の機能強化を図るために、「区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべき」との意見が示された。

中核市・特例市制度については、義務付け・枠付けの見直しによって、一般市への事務権限の移譲が進む中で、特例市に対する更なる事務権限の移譲が必要であるとし、「人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべき」とする中核市・特例市の制度の統合、都道府県からの権限移譲について一定のものは法令により行うものの、地域の事情に則して、都道府県と中核市等の協議のもとで条例に基づく事務処理特例制度（地方自治法252条の17の2）を活用すること、住民自治との関係から地域自治区等の仕組みの活用や、市議会議員の選挙区についても、より地域に密着し、住民と結びつきの深い市議会議員の選出する観点から、選挙区について市内の区割りを行うことについて検討することとの意見が示された。

都区制度については、特別区に対する都からの更なる事務権限の移譲の検討を必要ととしている。その上で、小規模な区では、相互連携による事務処理を前提として、都からの事務権限の移譲を行うこと、社会事情、人口等の変

化にともなう特別区の区域の見直し、都区協議会について新たな協議制度の必要性、住民自治の充実について人口の多い区においては、中核市・特例市同様に、選挙区割りのあり方を検討することとの意見が示された。

②新たな制度の導入

答申では、現行の大都市制度の見直しとともに新たな制度の導入に関する意見が示された。まず、2012年8月に成立した大都市地域特別区設置法に関して、この法律により大阪府などにも設置することが可能となった特別区の設置に関して、留意すべき点が示された。ここでは、二重行政問題の解消や行政の効率化という点を考慮し、特別区の設置により従来の指定都市を特別区に分割することによる事務処理に係る費用の増大や都道府県による特別区の設置によって他の地方公共団体の財政への影響が生じないようにしなければならないとし、特別区の事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性および統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とすること、特別区の処理する事務について、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理することとした場合には、現在都の特別区が処理していない事務も処理することになるため、円滑な事務処理という点を考慮して道府県に設置される特別区の事務権限について検討することが示された。

また、道府県に設置される特別区の事務権限の程度によって、税財源を配分することが求められ、特別区間の税源の偏在を考慮し、税源の配分と道府県と特別区との間の財政調整の仕組み（都区制度における都区財政調整制度）が必要となり、ここで、道府県に設置される特別区の事務権限の程度によっては、都区財政調整制度における調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）以外の財源を調整財源として活用する必要性があること等の意見が示された⁶⁰。

次に特別市（仮称）制度⁶⁰に関する検討が示され、ここでは、「全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する」特別市制度の導入可能性について検討されている。ここでの特別市制度においては、

(i) 一層制の大都市制度である特別市においても、過去に導入されていた(旧)特別市制度において、公選の区長が設置されていたこと等を踏まえ、指定都市の区とは異なる住民代表機能を持つ区の必要性、(ii) 現在都道府県、市町村が行っているすべての事務を処理するため、例えば警察事務が特別市の区域とそれ以外の区域に分割されることに関する広域犯罪への対応の課題、(iii) 特別市が全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなることによる、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響を考慮し、特別市の導入に関しては、人口等による制約(大都市地域特別区設置法のような人口200万人以上の地域など)を付したうえで導入を検討することとの意見が示された。

また三大都市圏において既存の任意枠組みである、九都県市首脳会議や関西広域連合等の活用とともに、三大都市圏における交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかの検討を行い、ここでの新たな枠組みを設ける場合の国との調整を図るためのあり方(国の関係行政機関に対して、職員の出席および説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなど)の検討をするとの意見が示された。

(2) 基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申内容

市町村合併による規模の拡大から行財政基盤の確立を目指してきたが、市町村の規模の拡大にともない組織の専門化などの体制強化がなされた市町村がある一方で、合併後も人口規模の小さな市町村が存在すること、合併による行政区域の広域化にともない、公共施設等の統廃合の難航、住民の意思反映についての課題が生じている市町村も存在している。このような課題に対して、地域コミュニティの強化、支所機能の充実などを地域の実情に即して行われる必要があることが示された。

このような、市町村合併後の基礎的自治体においては、市町村間の広域連携や都道府県による行政サービスの補完の必要性がある。市町村間の広域連携については、現行地方自治法に規定される事務の共同処理の制度に加えて、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みの制度化が必要であるとされ、ここでは、地域によっては周辺の地方公共団体が事務の共同処理に不賛同

の場合の広域連携のあり方の検討の必要性が示された。

その他、(i) 三大都市圏以外の地方圏における、地方中枢拠点都市を核に、産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等の分野において、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことの重要性、(ii) 市町村合併があまり進捗しなかった三大都市圏の市町村において今後進行する高齢化、公共施設の老朽化といった問題に対応するための地方公共団体間の柔軟な広域連携の仕組みとして、地方圏とは異なる都市圏における都市機能の「集約とネットワーク化」を図ることの重要性、(iii) それを前提に市町村間の広域連携の促進を行うものの、地方自治法上の連携にとどまることなく柔軟に広域連携を行うこととし、小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担う都道府県による「補完」の活用についての意見が示された。

(3) 答申の意義

本答申において、大都市制度の改革の一定の道筋が示されたことには、意義があるといえる。指定都市への人口の集中、市町村合併による大規模化によって人口規模が大きくなっていることをふまえ、指定都市に対して更なる事務権限の移譲を行うこと、現行の行政区の役割を強化すること、市議会議員の活動について区単位の常任委員会の設置等を検討するとし、この点、事務権限の移譲、行政区の役割強化の方向性（総合区の設置）については、2014年に地方自治法改正が行われた⁶³⁾。この改正においては、中核市・特例市の制度についても、両制度の統合をし、中核市移行の要件を緩和することとされた。

しかしながら、本答申によって示された大都市制度の改革についても問題点がないとはいえない。指定都市の行政区の機能強化のための総合区の設置に関しては、特に人口の多い大都市制度のもとにおいては特別区の設置の制度を用いる方が住民自治の要請にも適っており、総合区として機能強化されることは、ある意味で、地方自治制度について都道府県、市町村、(総合)区⁶⁴⁾の三層制の導入になりかねない⁶⁵⁾。特別市の創設にあたっては、現行都道府県の区域が縮小し、特別市に区が設置されるところ区を市町村と同じような事務処理の団体とするのであれば、道府県の分割および新たな市町村(区)の区割りを行うこ

とと変わりが無いともいえる。基礎的な地方公共団体の事務権限の拡大等、大都市以外の市町村においても地方分権の中で、行政の効率化の観点から基礎的自治体の大規模化を図りながらも住民自治の充実の点を考慮するとき、目指すべき地方公共団体、地方自治制度のあり方はいかなるものであるのかという根本的な問題に直面することになる。

大都市の二重行政の解消を図りながら、行政の効率化、住民自治の充実を図るための地方自治制度を確立するためには、既存の都道府県、市町村の枠組みにとらわれずに区域を定め、人口規模のみならず、交通網等を考慮した上で、一層制、二層制、三層制などの地方自治のあり方についても憲法論的視座からも検討する必要がある⁽⁶⁵⁾。

6、大阪都構想と日本の地方自治制度改革

大阪都構想とは、橋下大阪市長を中心とする地域政党「大阪維新の会」が掲げる政策の一つであり、東京都をモデルとして、指定都市を解体し、広域自治体「大阪都」に再編するという改革であった。現在大阪が目指している大阪都構想は、「二重行政の解消」と「住民自治の充実」という大都市の掲げる問題を解消することを目的としており、この点は第30次地方制度調査会においても議論がなされてきたところである⁽⁶⁶⁾。

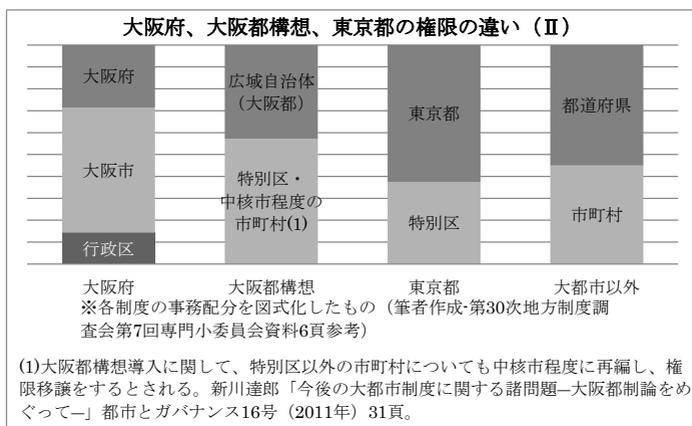
当初の大阪都構想は、橋下大阪市長が府知事を務めていた時に平松大阪市長と対立するかたちで、議論が行われてきた。ここでの大阪府・維新の会（橋下）の主張と、大阪市の主張については、吉富氏の著書（『橋下徹 改革者か壊し屋か・大阪都構想のゆくえ』）において対比がなされている。ここでは、市の分割、二重行政、区の自主性、広域行政、府と市の関係に加えて、関西州導入、成長戦略等について対比し検討されている⁽⁶⁷⁾。こうした大阪府、大阪市の対立関係は現在解消されているものの、堺市等と同様の対立があるともいえる。また、「二重行政の解消」や「住民自治の充実」を掲げて主張される大阪都構想ではあるが、大阪都構想に関して、研究者の中でも維新の会の主張に対して批判的に述べられているものが多い⁽⁶⁸⁾。

大阪都構想は、二重行政の解消を一つの目的として、現行の地方公共団体の枠組みを改めようとするもので、当初の大阪都構想においては大阪市、堺市を

分割し、人口30万人程度の特別自治区を設置するとしていたもので、大阪市を9-10、堺市を2-3分割する案を掲げていたが³⁹⁾、大阪府・大阪市特別区設置協議会および大阪府市大都市局が2013年8月に提示した「大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）」においては、大阪市を5ないし7に分割し特別区を設置するとした⁴⁰⁾。2014年7月3日にはパッケージ案の区割り変更として「新5区案」が示され、この案を基に検討が行われるところである⁴¹⁾。

大坂都構想における地方公共団体の再編では、中核市程度の規模を想定して特別区を設置するとしているが、従来、特別区は東京都下にのみ存在する地方公共団体とされ、地方自治法281条1項には、「都の区は、これを特別区という。」と規定されており、東京都以外でも都が設置されれば、特別区の設置ができるものとされるものであった。2012年の大都市地域特別区設置法の制定によって、大阪府下にも特別区が設置できることとなったものの、大阪都構想における特別区の規模は東京都のそれとは異なるものである。

東京都の特別区は、都が一体的に行う事務があること等によって一般の市町村に比べて、税財源、事務権限が制限されているが、大阪都構想においては、中核市程度の権限を有する特別区を設置するとしており、これを図式化すると（Ⅱ）のようになろう。都道府県（広域行政）と市町村（基礎的行政）の事務配分のあり方によっては、都道府県が一体的に処理すべき事務もあろうことから、大阪都構想のように大都市地域の地方公共団体の再編を行う場合も、その点を考慮して行う必要がある。



大阪都構想においては、特別区を中核市程度の規模としていることから⁴²⁾、特別区以外の市町村の権限との関係で、(都道府県、特別区、市町村の)事務配分の調整が進まず、再び二重行政の弊害が生じる可能性もありうる。第30次地方制度調査会答申においても児童相談所設置権限の移譲など中核市の権限強化の方向性が示され、2014年の地方自治法改正においては、中核市と特例市の統合が規定された。中核市の人口要件が緩和され20万人以上とされることから、大阪都構想における、特別区の設置(その他の市町村の再編)をどのような枠組みで行うか(人口規模を20万人程度とするのか)は最終的な調整を図る必要がある。

地方自治法の改正や大都市地域特別区設置法の制定によって、大都市問題に関する様々な解決策が模索されるところではあるが、特別区の設置や市町村の再編を前提とするのではなく、その前提としての都道府県、市町村の役割分担・事務配分のあり方の検討をすることも必要とされる。大阪都構想が既存の指定都市を解体し、特別区を設置するとしていることは、住民に身近な行政としての基礎的自治体のあり方の側面から意義があろうが、中核市や特例市においても、その規模から住民により身近な行政主体としてのあり方が模索される今日⁴³⁾、大阪都構想において示されている特別区の区割りが適切であるかどうかは疑問があると言わざるを得ない。基礎的自治体として、住民に身近な行政主体としての側面を強調するのであれば、より小規模な特別区の設置を検討するべきではあり⁴⁴⁾、これに沿った事務配分等の調整が十分になされずに中核市程度の特別区の設置が先行すると、住民自治の充実どころか二重行政の解消に繋がらず、大阪都構想の意義は皆無となる。

大阪都構想においては、地方分権時代において、都道府県が基礎的自治体の権限を吸い上げる構図となる点で時代に逆行していること⁴⁵⁾、大阪都構想における財政調整制度の参考とする東京都の都区財政調整制度においては、東京においては制度を維持するだけの十分な税収があることから、他の地域がこれを参考とすることへの疑問が示されるなど⁴⁶⁾、問題点も指摘されるところではある。特に財政問題に関しては、東京都の都区財政調整制度のもとでは、固定資産税、市町村民税(法人)、特別土地保有税といった一般に市町村の財源とされるものが、特別区に関しては東京都の財源とされ、これを基に特別区へ特別区財政

調整交付金として配分されている。東京都特別区の調整三税（固定資産税、市町村民税（法人）、特別土地保有税）の歳入が1,774,520百万円（2014年度見込）であるのに対して、大阪市は383,238百万円（2012年度決算）と4分の1程度であり⁴⁷⁾、大阪都構想において行政を運営していくうえで十分な財源が確保できるのかどうか、特別区へ配分する際に不公平が生じないかといった点の不安が残る。

地方自治法の改正や法整備ではなく、大阪都構想でなければ二重行政の解消ができないのか、大阪都構想の導入が、より効果が期待できる方法であるのか、また最大の課題ともいべき財政問題についての道筋を示すことが大阪維新の会や橋下大阪市長らに求められているのであろう。大阪都構想による財政効果については、大阪維新の会が掲げているものよりも効果が小さいとするものもあり⁴⁸⁾、二重行政問題の解決やムダの解消について、どれほどの効果があるのかを明確にしなければ、住民の反対によって大阪都構想が実現しない可能性もある。大阪都構想による二重行政の解消のみならず、大都市地域の抱える問題の解決のためには、都道府県と市町村という地方自治制度のあり方、事務配分について十分な検討、協議がなされなければならないだろう。

7、おわりに

日本における大都市制度の歴史は、明治期から存在するものであるが、そのような歴史があるため今日に至っても都道府県と大都市の間において二重行政や住民自治のあり方といった問題が生じている。こうした問題の解決のために、大阪都構想をはじめとする大都市制度の改革の意義、住民自治の充実を図ることの意義は極めて大きいものである。

大都市制度に関する地方自治法改正や大都市地域特別区設置法の制定により大都市制度改革の選択肢が増えたことは評価できる。しかし、憲法上の地方自治の本旨の内容を、住民自治、団体自治に加えて、補完性の原理⁴⁹⁾を含むものと考え、基礎的自治体が身近な行政の主体としてその権限を都道府県に吸い上げるような大阪都構想などは、補完性の原理に反するものとされる可能性はある⁵⁰⁾。

また、住民自治を基本的人権のようにとらえる考えによると⁵¹⁾、大都市を解

体し特別区に再編することは、大都市の住民の基本的人権の侵害となるとも考えることもできる。しかし、この考えによると、市町村合併をはじめとする地方公共団体の枠組みの変更についても同じく基本的人権の侵害を理由に否定することになりかねない。そうすると、仮に住民自治を基本的人権のようにとらえたとしても、大都市地域特別区設置法のように市町村合併などの地方公共団体の枠組みの変更を最終的に住民投票などの直接民主的手段によって担保すれば良いということになるのか、それとも、合併などの差止めの訴えを提起することができるとするのであろうか。判例においては、合併などの差止めの訴えが認められる場合は、合併による住民への直接の権利侵害がなければならないとするが⁶²⁾、住民自治の充実のためには、住民の権利を地方自治法10条2項の「住民権」に求め、市町村合併に関して住民投票や差止め訴訟の制度を整える必要がある⁶³⁾。むしろ、住民自治の充実の観点から、住民に居住地域に関する重要事項（合併、再編など）に関しては⁶⁴⁾、住民投票の法定、不当な合併等に関する差止め訴訟の訴権が与えられる余地があるというべきかもしれない。そして、大都市地域特別区設置法において、市町村という普通地方公共団体を廃止し、特別区という特別地方公共団体を設置することの問題を指摘するものもある⁶⁵⁾。

住民自治の充実を図ると、基礎的自治体の規模は小規模なものが想定されるであろうが、国から独立した団体として地方分権を推進することを考慮すると、違法公共団体の規模は、ある程度大規模な団体が想定される。交通、通信技術も進歩した今日においては、都道府県を基礎的自治体としてとらえることも考えられ⁶⁶⁾、地方公共団体の枠組みをどのようなものにするかは、その時々時代の要請をも踏まえて検討されるべきではあるが、ここでも憲法上の地方自治保障の関係から「地方自治の本旨」の十分に理解して検討され、通説的な理解において地方公共団体は、住民自治、団体自治の双方を十分に備えたものでなければならず、これを基に地方公共団体の枠組みが検討されることとなる。

大阪府・大阪市特別区設置協議会では、議論がまとまらずに混乱したこともあったが、大阪都構想が、大都市における新しい地方自治のあり方を考える上で極めて重要なリーディングケースであることに変わりはない。大阪都構想の抱える法的問題はもとより、政策的、財政的諸問題を丁寧検討し、「住民自

治の充実」が重要な課題とされる今日の地方自治制度において、大都市における住民自治の充実を図る画期的な制度が誕生することが期待される。

註

(1) 読売新聞2011年10月24日

大阪都構想に関して、大阪市政調査会は「指定都市である大阪市と堺市を廃止し、それらの権限や財源のうち重要な部分を大阪都＝府が吸い上げ、また基礎的な部分を公選区長・議会を備えた小さな特別区が引き受けるという計画」であると説明している。

(2) 大都市地域特別区設置法による協議会によって検討が行われている。<http://www.pref.osaka.lg.jp/daitoshiseido/hoteikyo/index.html> 参照。

(3) 1878年の郡区町村編成法の制定時の区が後の市制における市と重なり（ただし、区は市のような単独の地方公共団体ではなく府県の監督下に置かれていた）、また三大都市については数区から形成されたこと等から、郡区町村編成法制定により、大都市制度の基礎が位置づけられたとする考え方もある。

(4) 三市特例の主な内容は、①市長・助役を置かず、その職務は府知事・書記官が行う、②収入役・書記その他の附属員も置かず、その職務は府の官吏が行う、③市参事会は府知事・書記官および府の名誉職参事会員で構成する、といったものである。下記は三市特例条文。

「市制中東京市、京都市、大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」

第一条 東京市京都市大阪市ニ於テハ市長及助役ヲ置カス市長ノ職務ハ府知事之ヲ行ヒ助役ノ職務ハ書記官之ヲ行フ。

第二条 東京市京都市大阪市ノ市参事会ハ府知事書記官及名誉職参事会員ヲ以テ之ヲ組織ス。

第三条 東京市京都市大阪市ニ於テハ収入役書記其他ノ附属員ヲ置カス府庁ノ官吏其職務ヲ行フ。

第四条 東京市京都市大阪市ニ於テハ従来ノ区ヲ存シ毎区ニ区長一名及書記ヲ置キ有給吏員ト為シ市参事会之ヲ選任ス。但書記ノ人員ハ市会ノ議決ヲ以テ之ヲ定ム。

第五条 東京市京都市大阪市ニ於テハ区長代理者ヲ置カス区長事故アルトキハ上席書記之ヲ代理ス。

第六条 東京市京都市大阪市ニ於テハ府知事ハ区長ヲシテ其区内ニ関スル国ノ行政及府ノ行政並収入役ノ事務ヲ補助執行セシムルコトヲ得。

第七条、第八条 略。

(5) 三市特例の廃止の背景には、東京、大阪、京都3市の市会による反対や、国会開

会後の衆議院の審議において毎回三市特例廃止法案が提案されるといったことがあったとされる（大杉覚「日本の大都市制度」3頁 http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-20_jp.pdf）。

- (6) この後、1911年には、市制の大幅な改正による地方自治の拡大に合わせて、市の中に存在する区に法人格を与える、3市に法人市制度を導入する特例が置かれることとなった。
- (7) 六大都市行政監督ニ関スル法律および個別法に基づき府県知事の許可等が不要とされた事務としては、以下のものなどがある。

市役所の位置、区の名称、区役所の位置の制定・変更、議員・助役の定数、手数料・使用料の制定・変更、条例の廃止、不均一課税、選挙法、道路法、河川法、運河法、家畜市場法、電気事業法における市長の行為に対する知事の認可（総務省 http://www.soumu.go.jp/main_content/000079232.pdf）。
- (8) 昭和18年法律第89号 - 1943年7月1日に施行された制度で、戦時における帝都の一体性を確保するための制度であって、戦後は地方自治法にその制度に関する規定（都を地方公共団体とする旨や、都区制度など）が存在している。東京都制の下では、従来の東京市の区（35区）が形式上廃止されたが、都制の下で法人区として存在していた。
- (9) 現在の地方制度調査会とは異なり、勅令によって設置されたもの（昭和21年10月4日勅令第472号「地方制度調査会官制」）。
- (10) 旧地方自治法264条以下（現行法においては削除）において特別市に関する規定が置かれ、ここで特別区は都道府県の区域外とされ、特別市の指定および指定の廃止については法律によるものとされた（旧法265条）。特別市制度は、1956年の指定都市制度の導入とともに廃止された。
- (11) 議会の議員の定数に関する規定、助役・収入役等の選任の方法、職務権限など
- (12) 指定都市は、政令で指定する人口50万以上の都市で（地方自治法252条の19第1項）、都道府県が行う事務の一部についてこれを処理することとされる。また、指定都市は、市長の事務分掌のために区を設けることとされている（同法252条の20）。2014年4月1日現在、大阪、名古屋、京都、横浜、神戸、北九州、札幌、川崎、福岡、広島、仙台、千葉、さいたま、静岡、堺、新潟、浜松、岡山、相模原、熊本の20市が指定都市とされている。
- (13) 中核市は、人口30万以上の市の申出に基づき政令で指定するものとされている（地方自治法252条の22以下）。中核市では、都道府県の事務のうちの一部を処理することとされている。2014年4月1日現在、人口60万を超える、船橋市、鹿児島市、人口27万程度の函館市など、43市が中核市として指定されている。
- (14) 特例市は、人口20万以上の市の申出に基づき政令で指定するものとされており（地方自治法252条の26の3以下）、都道府県の事務のうち一部を処理するものとされて

いる。2014年4月1日現在、人口50万を超える川口市、人口20万弱の小田原市、鳥取市など40市が特例市として指定されている。

(15) 東京都制案制度趣旨（1943年1月29日第81帝国議会本会議内説明）

「帝都タル東京ニ真ニ其ノ國家的性格ニ適應致シマシタ確固タル體制ヲ確立スルコト」、「帝都ニ於ケル従来ノ府市並存ノ弊ヲ是正解消シ、帝都一般行政ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スルコト」、「帝都行政ノ運営ニ付キ根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ圖ルコト」。また、これに先立ち1942年閣議決定の提案理由では以下のように述べられた。「東京ハ帝都ニシテ大東亜建設ノ本拠タリ従ツテ其ノ行政ノ挙否ハ国政ノ進展ニ關スル所至大ナルモノアルニ鑑ミ真ニ帝都ノ性格ニ適應スル體制ヲ確立スルト共ニ其ノ行政ノ統一及簡素化ト刷新強化トヲ圖ル為東京都制ヲ制定スルノ要アリ是レ本案ヲ提出スル所以ナリ」。

(16) 1946年9月27日公布「東京都制の一部を改正する法律」。

(17) 1932年10月に従来の15区に新たに20区（旧5郡82町村）が加えられた、おおよそ現在の東京23区にあたる区域。

(18) 区域再編の理由として、戦争による被害（人口の減少、建物の損壊、財政力の低下）、戦後地方自治制度改革の必要性が挙げられていた。

(19) 1947年8月1日に板橋区から練馬区が独立する形で現行の23区となった。

(20) この点に関して特別区が基礎的な地方公共団体であるという明確な規定が置かれるのは、1998年の地方自治法改正からである。

(21) 首都建設法の目的は、東京都を新しくわが平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮し得よう計画し、建設することとされており、戦後東京の復興のための特別法といえる。なお、1952年に改正が行われ、1956年に首都圏整備法（昭和31年法律第83号）が制定されたことにより、首都建設法は1956年6月9日に廃止された。※特別法制定に関する住民投票については、当日の有効投票数1,702,342票に対して、賛成1,025,792票（60.3%）、反対676,550票（39.7%）。

(22) 地方自治法において、特別区が市と同等とされながらも、多くの事務権限は東京都に留保されたため、特別区が実質的な自治権限の拡充を求めたことから、事務権能や財政権、人事権等をめぐり、都区間での争いが激化し、さらにはこうした事態に対して、戦後復興を円滑に進めるうえでも、大都市行政の簡素・能率化が強く要請され、都と特別区の一体性の強化が重視され、特別区の権限を制約する形の地方自治法改正が行われたとされる。

(23) 制限列举された10項目の事務については、1952年改正地方自治法281条1項に記されており、①小中学校及び幼稚園の設置管理、②特別区民の使用する公園、運動場、広場、緑地及び児童公園の設置管理、③特別区民の利用する公民館、図書館及び公会堂の設置管理、④区域内の一般道の設置管理、⑤街路樹、街灯の設置管理及び道路の清掃、⑥公益質屋、共同作業場、診療所、公衆浴場及び公衆便所の設置管理、

- ⑦小売市場の設置管理、⑧公共溝渠の管理、⑨身分証明、印鑑証明及び登録に関する事務、⑩この他の都の処理していない公共事務、法律若しくはこれに基づく政令による事務、3項の規定により都条例により特別区に属するとされる事務、とされる。
- (24) 最高裁大法廷昭和38年3月27日判決（刑集17巻2号121頁）。ここでは、憲法上の地方公共団体とは、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財産管理権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とする」。しかし東京都特別区は戦前から東京都の内部組織としての性質を強く持っており、「区長の公選が実施された程度で、その他は都制下におけるとさしたる変化はなく」、本来市町村などが有する地方公共団体としての権能を限定されており、完全な地方公共団体とはいえないとして、東京都特別区は「憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない」とした。
- (25) 1953-1974年の間、90日以上新区長不在は、18区で延べ27回存在した。
- (26) 品川、練馬などの区において準公選制による区長の選任が行われた。
- (27) 2000年以降、指定都市として、さいたま、静岡、堺、新潟、浜松、岡山、相模原、熊本の8市（熊本市が2012年4月に指定都市となる予定）、2008年以降、中核市として、盛岡、前橋、柏、大津、西宮、尼崎、久留米、高崎、豊中、那覇、枚方の11市、同じく2008年以降、特例市として春日部、熊谷、松江、佐賀の4市が指定されている（2014年4月1日現在）。中核市は1996年の制度導入時の12市が現在43市、特例市は2000年の制度導入時の10市が40市へと増えている。
- (28) この点に関して、総務省は2010年3月5日の報道発表資料「平成の合併について」の中で、1999年4月1日以降、合併により要件を満たし大都市特例の適用を受けたのは、指定都市が6市（相模原市、熊本市は含まない）、中核市が8市、特例市が7市とされている。
- (29) 横道清孝「日本における市町村合併の進展（アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.1）」（自治体国際化協会）4頁 http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_jp1.pdf。
- (30) 2010年4月7日中国新聞の社説においても、平成の大合併が一応の終了するにあたって批判的に評価をしている。
「功罪相半ばというより、目立つのは『罪』ばかり。それが地方の側の率直な受け止めではないか。国が11年間にわたって旗を振ってきた『平成の大合併』は、先月末で一区切りとなった。全国の市町村は3232から1727へ、ほぼ半減した。とりわけ積極的だった中国地方は、318が109に減った。国からすれば小さな町村が少なくなつて、行財政が効率化した面はあろう。だが山間部や島しょ部の多くは合併によって役場が遠のき、人口も減るなど疲弊が目立つ。…中略…総務省の報告書でも『周辺

部の旧市町村の活力喪失』や『住民サービスの低下』といった問題点を挙げている。マイナス面をどう改めていくか。国と地方が本気で向き合うべきだ。例えば浜田市のように、支所に一定の権限や財源を持たせるやり方もある。地域の実情に応じて、住民自治をはぐくみ、支える仕組みづくりを急ぎたい。鳩山内閣が掲げる『地域主権』を前に進めるためにも、まず合併がもたらした『負の遺産』を克服することが不可欠である」。

- (31) 大阪都構想の現行案においては、財源として交付税交付金を含めて検討がなされている。
- (32) ここでの特別市制度は、戦後法定されていた「特別市」を一つの参考としながらも、地方分権時代に即した権限を有するものとして、2012年6月横浜市が作成した「横浜特別自治市大綱素案」における特別自治市を基にする制度のことである。横浜特別自治市大綱素案については、http://www.soumu.go.jp/main_content/000175511.pdf 参照。
- (33) 2014年地方自治法改正は、大都市制度改革を目的とし、行政区の事務拡大や都道府県と指定都市の連携等を掲げて行われたものである。
- (34) 地方自治の制度としての三層制は検討するべき制度かもしれないが、現行二層制地方自治制度において、総合区設置指定都市のみが三層制地方自治制度となるようなことを予定しているものとは言えないだろう。
- (35) 本稿においては、あるべき地方自治のあり方についての具体的な議論は行わないが、二層制などの地方自治のあり方に関して、憲法上の地方自治の保障との関係については、拙稿博士学位論文「地方公共団体の条例制定権と『地方自治の本旨』の再考」（2014年）18頁以下を参照。
- (36) 大阪府市大都市局パッケージ案によれば、大阪都構想について、広域行政の一元化（戦略の一元化、広域機能の一元化、二重行政の解消、大都市マネジメント力の向上）による都市機能の向上、最適規模の住民に身近な基礎的自治体の確立（住民応答性の充実、区役所マネジメントの充実強化、住民に身近な行政の実現、総合的なサービスの提供）による特別区の特徴を踏まえた自治の充実を掲げている。
- (37) 吉富有治『橋下徹 改革者か壊し屋か・大阪都構想のゆくえ』（中央公論新社・2011年）参照。
- (38) 大阪都構想について肯定的に述べているものとして、上山信一『大阪維新一橋下改革が日本を変える』（角川SS コミュニケーションズ、2010年）がある。批判的なものとして、大杉寛「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」地方自治761号（2011年）大森彌「『大阪都』構想と都区制度」自治実務セミナー575号（2010年）高寄昇三『大阪都構想と橋下政治の検証—府県集権主義への批判』（公人の友社、2010年）、同『虚構・大阪都構想への反論—橋下ポピュリズムと都市主権の対決』（公人の友社、2010年）、森裕之『『大阪都構想』の現状と改革の意味』西村茂・廣田全

- 男編『大都市における自治の課題と自治体間連携—第30次地方制度調査会答申を踏まえて』（自治体研究社、2014年）、真山達志「大都市のあり方をめぐる議論」月刊自治研2011年3号、村上弘「大阪都構想—メリット、デメリット、論点を考える—」立命館法学335号（2011年）、同「『大阪都』の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想—」立命館法学331号（2010年）など。
- (39) 大阪維新の会熟議会「参考資料(1) 大阪問題と大阪維新」14-15頁、大阪維新の会ホームページ<http://oneosaka.jp/news/2011/09/22/68.html>、
<http://oneosaka.jp/news/%E5%8F%82%E8%80%83%E8%B3%87%E6%96%99%281%29%20%E5%A4%A7%E9%98%AA%E5%95%8F%E9%A1%8C%E3%81%A8%E5%A4%A7%E9%98%AA%E7%B6%AD%E6%96%B0.pdf>参照。
- (40) 「大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）」<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/19163/00131508/01shiry01.pdf>。
- (41) この新5区案については、人口の多い区では70万人弱、少ない区では30万人強である点について大阪府・大阪市特別区設置協議会内でも指摘されている（2014年7月3日協議会）。2014年7月23日の第17回協議会において、大阪市を5区に区分けし特別区を設置する方向性が決定、区の名称についても案が提示された。
- (42) 特別区以外の市町村についても中核市規模への再編を基本とし、不可能な場合には周辺の地方公共団体との広域連携の推進によって中核市程度の権限財源の移譲を行うこととされる（新川達郎「今後の大都市制度に関する諸問題—大阪都制論をめぐって—」都市とガバナンス16号（2011年）31頁）。
- (43) 第30次地方制度調査会答申11頁。
- (44) 東京都の特別区においても、第30次地方制度調査会答申において人口規模を考慮し、人口の多い特別区の分割などの再編が指摘されている。
- (45) 高寄昇三「大阪都構想と政令指定都市」都市政策141号（2010年）29頁。
- (46) 大杉覚「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」地方自治761号（2011年）14-17頁。
- (47) 2012年度決算における大阪市、堺市、東大阪市における調整三税（固定資産税、市町村民税（法人）、特別土地保有税）および事業所税、都市計画税の歳入合計は592,480百万円である。
- (48) 前掲注38、森裕之『『大阪都構想』の現状と改革の意味』西村ほか編『大都市における自治の課題と自治体間連携』121頁。
- (49) 補完性原理の思想自体は、古代・中世の哲学者であるアリストテレス、トマス・アキナスなどに遡ることができるものではあるが、補完性原理という名称を用いて、論じたものとしては、ローマ教皇ピウス11世が1931年に出した社会回勅『クアドラジェジモ・アンノ（Quadragesimo Anno）』が最初であるといわれる（澤田昭夫「補完性原理 The Principle of Subsidiarity: 分権主義的原理か集権主義的原理か？」

- 日本EC学会年報12号（1992）33頁）こうしたことから、補完性の原理については、キリスト教社会倫理に由来する考え方で、政策決定は、それにより影響を受ける市民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきだという原則であるとも考えられている（山内直人『NPOの時代』（大阪大学出版会、2002年）46頁）。社会回勅『クアドラジェジモ・アンノ』の内容を要約すると、「第1に、あらゆる意思決定は、できる限り個人、個々の市民に近いところで行われるべきである、つまり下位にある社会単位ほど優先されるべきである。第2に、上位にある社会単位は、下位の社会単位がある機能を行使する能力に欠ける場合、下位の社会単位を『補助』、『補完』する立場に立つ。この場合、この『補助』『補完』する機能は、上位の社会単位の、下位の社会単位に対する義務として位置づけられる。第3に、上位の社会単位が下位の社会単位を「補助」する場合であっても、足らざる部分を『補助』ないし『補完』する限度にとどめるべきである。」という3点が挙げられる（矢部明宏「地方分権の指導理念としての『補完性の原理』」レファレンス62巻9号（2012年9月）7頁）。
- (50) 前掲注45、高寄昇三「大阪都構想と政令指定都市」都市政策141号29頁。
 - (51) 手島孝『憲法学の開拓線—政党＝行政国家の法理を求めて—』（三省堂、1985年）261頁。
 - (52) 昭和30年12月2日最高裁判決、興津征雄「住民による市町村合併処分取り消し訴訟」磯部力・小幡純子・斎藤誠編『地方自治判例百選〔第4版〕』（有斐閣、2013年）22頁。
 - (53) 前掲注52、興津征雄「住民による市町村合併処分取り消し訴訟」磯部ほか『地方自治判例百選〔第4版〕』22頁。
 - (54) 地方の区域に関する事項は、住民の重大な関心事の一つとされる（前掲注52、興津征雄「住民による市町村合併処分取り消し訴訟」磯部ほか『地方自治判例百選〔第4版〕』22頁）。
 - (55) 白藤博行「大都市地域特別区設置法」法学教室389号（2013年）53頁。
 - (56) 松井茂記『日本国憲法〔第3版〕』（有斐閣、2007年）279頁。

The Large City System of Japan and the Osaka Metropolitan Plan —Based on the Report of 30th Local Government System Research Council and Revised Local Autonomy Law 2014—

Yosuke Muranaka

Recently, there are active discussions about local autonomy so “the Osaka Metropolitan Plan”, “Regional System of Division in Japan”, and “the Large City System” were themes discussed repeatedly in the 30th Local Government System Research Council. On June 25, 2013, considerations were carried out about the Large City System and basic local government reform in the Report of 30th Local Government System Research Council, and as a result the Local Autonomy Law was revised in 2014.

Regarding the Osaka Metropolitan Plan to organize the Tokyo Metropolitan System as a model, this paper compares and examines the approach of abolishing the city of Osaka and the establishment of special wards with the Tokyo Metropolitan System. It also examines the Large City System and Regional System of Division in Japan, local governments reform in the future.

Contents

1. Introduction
2. History of the Large City System
3. The Tokyo Metropolitan System
4. The Heisei Great Merger and the Large City System
5. Discussion of the 30th Local Government System Research Council
6. The Osaka Metropolitan Plan and Local Autonomy System reform of Japan
7. Conclusion

在郷軍人の統制からみる戦時日本の相克

——信州郷軍同志会・大日本赤誠会を中心に——

玉 木 寛 輝

第1章 はじめに

従来、昭和の戦時期は「デモクラシー」の時代と断絶した「ファシズム」の時代でありその担い手たる「軍部」は、政治的に目覚めて「ファシズム」を推進する在郷軍人を統制下に置き「政治的に動員」してきたとされる⁽¹⁾。しかし本稿では、軍首脳と在郷軍人会本部による在郷軍人を組織化した団体への対応を検討することで、むしろ軍当局は政治不関与原則に基づいて在郷軍人の政治化を抑制しようとしており、一枚岩と考えられてきた在郷軍人と軍首脳・在郷軍人会本部との間に断絶があったことを明らかにする。加えて、従来単なる「ファシズム」と評価されてきた在郷軍人の政治化が、実はどちらかといえば社会主義と親和性の強い思想を契機としていたことも指摘する。以上を明かにする中で、従来絶対主義的性格を持ち必然的に軍の政治介入を招いたとされる軍人勅諭が、在郷軍人の政治化の過程でむしろ空文化されていくことにも注目したい。

第2章 在郷軍人の政治化と社会主義の影響

現役を退いた予備役や後備役等の軍人で組織される在郷軍人会は、勅語や「世論に惑はず政治に拘らず」とした軍人勅諭により自らの政治関与を原則として禁止してきた。昭和11年には在郷軍人の政治不関与を明確に規定した勅令である帝国在郷軍人会令が出されたことにより、在郷軍人としての政治関与は正式に禁止された。しかし、既存の政治秩序を打破することを目的に強力な政治力の結集をめざす昭和15年の大政翼賛会の成立前後において、これから本論文の考察対象として取り上げる信州郷軍同志会、さらには同会と合同し全国的に活動する大日本赤誠会により、一部の中央の軍人とも連絡をとりながら在郷軍人を政治化する動きが活発化する。本章では、そのような従来「ファシズム」と

評価されてきた在郷軍人の政治化の契機が、むしろ社会主義と親和性の強い思想にあったことを明らかにする。

昭和15年当時長野県下で約1万数千名の会員を組織したとされる⁽²⁾信州郷軍同志会は、中心人物である中原謹司らによって昭和7年に結成され、在郷軍人の組織的影響力を中央に与えんとした。中原謹司は明治45年に早稲田大学の文科哲学科を卒業、その後歩兵第60連隊に一年志願兵として入営し、以後在郷軍人会下伊那郡連合分会副長などを歴任する一方、昭和11年の衆議院議員総選挙で当選を果す。大学で哲学を専攻している経歴からも伺えるように、中原は単純な反自由主義・反共主義者ではなかった。中原は「テモクラシーの特長」は「人々の生存権を重んずる」点にあり、その為に「明るい公平な社会か出来た」と「生存権」を重視する⁽³⁾。大正11年の「在郷将校の責務」と題する意見書の中で中原は、自由平等の思想に傾倒する傾向のある青年には国体観念も従来のように観念的に「乾燥セル説教ノ如ク」押付られるべきではなく、「実生活ヲ」より向上させるものとして「論理的ニ説明」される必要があると、国体観念を生存権の観点と結びつけて論じている⁽⁴⁾。このように観念的な国体論を否定し、国民は国体を奉ずることで「生存の報ひをうる」ことができるという、国体を人間の「生存権の要求」を保障するものとする考え⁽⁵⁾は、「社会主義の国体化」を唱える日蓮宗の里見岸雄グループの思想と共通しており、かつこのグループの影響を受けて資本を天皇に奉還するというより社会主義的な色彩の強い産業奉還論へとつながっていくものと考えられる。中原に影響を与えたと考えられる里見岸雄は、自ら「マルクスのものに傾斜」することがあった⁽⁶⁾と回顧しているように、マルクス主義の影響を多少なりとも受けていると思われる。里見は昭和4年執筆の『天皇とプロレタリア』において、一君万民の日本の下では「人間は生きる事に就ては皆同一の自然権を有する」とした上で、資本主義に基づく富の蓄積と所有の世襲化は身分制度という「人為的不平等」を生み出すと批判する。この生存権の観点から同著ではさらに、資本家の「独占的産業支配」を「天皇の御名」の下に「全社会的に」解放するという国体理念の「事実化」がなければ、いかに一君萬民という「理念が信仰として把持されていても（中略）實際上の幸福は生れない」として「生産権の奉還」が主張される⁽⁷⁾。このように国体観念は観念的なものではなく、人々の生存権を保障して初

めて有効となるという議論は先述のように中原にも見られた。里見岸雄は昭和2年12月に長野を訪れ中原らが幹事を務める国民精神作興会で講演を行っており、中原も翌年里見の講演会に出席している⁽⁸⁾。さらに同年里見の日本文化化学研究所は同研究所の講師陣と寝食をともにしながら研究を行う講習会を開いており、中原は同講習会への「入学許可」を得て参加している⁽⁹⁾。このように中原は少なくとも昭和2年には里見グループと緊密な関係を築いており、産業奉還論などはこの時期里見らから影響を受けたのではないかと推測される。事実、昭和4年の中原手帳には里見グループの研究会の様子が記されており、早くも産業奉還で「国体主義の本旨を悟れ」という記述が見え、さらに「社会主義と日本の国体と接近して居る」と記している⁽¹⁰⁾。

こうして昭和4年ころから中原は、資本主義に対して「到底永続すべき思想制度ではあり得ない」⁽¹¹⁾と批判的な姿勢を強めていき、さらには政党政治と資本主義を結びつけて既成政党への攻撃を行うようになっていく。同年、中原は作興会でともに幹事を務めた在郷軍人である森本州平らと愛国大衆党の結党に関与し、昭和6年には同党が名称を変えた愛国勤労党の南信支部を結成する。愛国勤労党南信支部の「宣言」は、「ノシカナル特権階級ノ暴圧ト搾取」のある「現代ノ日本ハ果シテ正当ノ日本デアラウカ」と問いかけ、「生存権ヲ擁護シ伸張シ更ニ規正スル為ニ吾々自身ノ政党ニヨリ政治的進出ヲ見ザレバ」亡国につながる⁽¹²⁾。南信支部の結成趣意書は、「資本主義の傀儡たる特権政党の腐敗跳梁」により「国民大衆の生活」は「窮乏のどん底」に投じられたとし、綱領は「天皇ト国民大衆トノ間ニ介在スル一切ノ不当ナル中間勢力ヲ排撃シ（中略）搾取ナキ国家ノ建設ヲ期ス」こと、「天皇政治ヲ徹底シ（中略）産業大権ノ確立ニヨリテ全産業ノ国家的統制ヲ期ス」ことなどを掲げた社会主義的色彩の強い愛国大衆党時代のものを引き継いだ⁽¹³⁾。

注目されるのは、上述の結成趣意書に「在郷軍人の運動」を「一丸として結集せん」と記されているように、中原らが在郷軍人の組織化を目指している点である。中原らが後見人として結成の準備を進め、前述した愛国勤労党南信支部の土台となる猶興社は、「資本主義の傀儡たる」既成政党と「特権階級の腐敗跳梁が農村の大衆を窮乏のドン底に投して居る」と批判した上で、「在郷軍人の健全分子」が結束すれば、「既成勢力とは全く其類を異にする」⁽¹⁴⁾と述べる。

このように社会主義的な思考様式から既成政党を資本主義の代弁者として排斥し、在郷軍人の結集を求める動きが昭和7年の信州郷軍同志会結成へとつながっていくのである。「既成政党の刷新経済機構の改善」を訴え、在郷軍人が「社会上の悪現象と戦ひ、特に思想問題に対しては挺身努力を捧げる」ことが当然の責務である⁶⁵と述べる信州郷軍同志会は、既存の在郷軍人会を「何等社会政治思想」に渉る所なしと批判し、従来軍人会が進出できななかつた「社会運動、政治運動ニまで」進出することを目指す⁶⁶。ここで目を引くのは、この在郷軍人の政治進出という問題に先の里見一派が関係している点と、明治以来軍人の政治不関与原則を示し続けてきた軍人勅諭の無効化を図っている点である。里見の実質的な師であり父親でもある田中智学は著書『政治に拘らず』の中で、軍人勅諭の「政治に拘らず」という文言は政治不関与を示したのではなく、「政治」に「拘泥するな」すなわち、「政治」＝「時々々の政府の所見政策」に、「拘泥するな」＝拘束されてはならない、ことを示したものであり、軍人の中でも在郷軍人は時々々の政府の所見に拘束されることなく自らの信念に基づいて積極的に政治関与すべきだと説いた⁶⁷。田中の三男であり弟子でもある里見は著書『帝国憲法の国体学的研究』の中で、「政治に拘らず」という文言が「拘泥するな」という意味であることは先の田中の著書『政治に拘らず』によりほぼ決まっているとしており⁶⁸、さらに別の著書で里見は在郷軍人が「進んで政治に突進」すべきだとしている⁶⁹。里見と中原が密接な関係にあったことを考えれば、上記政治関与正当化の論理に中原らが影響を受けたことは想像に難くない。事実中原は「『政治ニ拘は』り拘泥しない為ニは」、まず在郷軍人が政治思想、政治運動を正しく理解し「誤まれるものゝ是正を試むる」必要がある⁷⁰、と田中らの論理に基づいて政治への関与を主張している。

このように軍人勅諭は政治関与を禁止したものではないと読み替えることは、事実上軍人勅諭の無効化を意味し、空文化をもたらすものであった。従来の研究は、明治期に確立された軍人勅諭の「兵政分離」の原則がそのまま必然的に軍の政治関与をもたらしたとする⁷¹。しかし上記事実は、社会主義に親和的な社会変革の観点から、軍人勅諭がむしろその政治不関与原則ゆえに挑戦を受けたことを示している。

こうして政治化していく信州郷軍同志会は、既存の政治秩序を打破すべく展

開された新体制運動の中で、当面は既存の在郷軍人会に働きかけ同会を政治教育の行える「思想国防団体の組織」に変革することを構想する²²⁾。大政翼賛会の機構と人選が定まり始める昭和15年9月、中原は翼賛会の政治的中核になる予定であった事務局に「軍事局」を作り「東亜問題を中心とする常識作興に関与」すること、さらに事務局の下に「軍事部」を設けることを構想しており²³⁾、翼賛会内部に在郷軍人の政治的意見を吸い上げ、政治に反映させる部局を作らんとしていたものと考えられる。

中原の信州郷軍同志会は、昭和15年4月に橋本欣五郎の大日本赤誠会という在郷軍人を中心にした組織、さらには中野正剛の東方会と合同し、東亜建設国民連盟（以下東建連と略）を結成、勢力の拡大を図る。大日本赤誠会は昭和11年に橋本が組織した大日本青年党の後身である。在郷軍人を中心とする点で共通していた信州郷軍同志会と大日本赤誠会であるが、注目されるのは橋本の率いる大日本赤誠会（大日本青年党）にもまた社会主義的な色彩が強い点である。大日本赤誠会は多数の思想転向者が参加しているとの評価²⁴⁾を受けているが、事実昭和12年の総選挙ではかつて社会民衆党中央執行委員を務め、労働運動に携わっていた陶山篤太郎なる人物を立候補させている。同選挙において掲げられた主張も「資本主義的営利経済制度を根本的に改革して、勤労大衆を営利主義の桎梏より」解放して「生産手段、生産設備並に労力等一切の経済要素を天皇に帰一」するという産業奉還論であった²⁵⁾。同会トップの橋本自身、マルクス主義が「青年をとらへ得たるは、そこに哲理と情熱をそゝり立てるものがあつたからである」²⁶⁾と一定の評価さえ与えている。加えて注目されるのは、同会もまた「我々は『政治に拘らず』といふ御言葉を政治に拘泥せずとの意味に解釈する」として軍人勅諭の空文化を行い、軍人が「政治に関与してはならないといふ理由は何処にあるか」²⁷⁾と在郷軍人の政治化を図っている点である。この社会主義に親和的な両組織が合同した東建連もまた「個人的営利主義を排し」計画経済を確立することなど²⁸⁾社会主義的な色彩の強い政策を掲げている。また中原の手帳に東建連の打合せ事項として「郷軍拡大強化の件」²⁹⁾とあるように、東建連は在郷軍人を中心にして勢力を広げ、以後自らを新体制の中核たらしめんとしていく。

以上のように、これまで「ファシズム」とされてきた在郷軍人の政治化は、

むしろ社会主義に親和的な思想に基づいて行われたものであった。加えて注目すべきは、軍人勅諭が、社会主義に親和的な政策の実現を目指す在郷軍人らにとっては「兵政分離」の原則ゆえに不都合なものだったことである。これまで軍人を天皇に従属させ軍事を政治から分離することで、明治の時代に「絶対主義的な天皇制国家」を確立することに寄与したとされる軍人勅諭は、昭和期に入ってむしろその「兵政分離」の原則ゆえに挑戦されていくのである。

第3章 陸軍当局と在郷軍人

第3章1節 在郷軍人の政治参加と陸軍の対応

本節では、従来在郷軍人を「政治的に動員」しようとしたとされる陸軍が、大政翼賛会がまだ政治力を持つことを期待されていた草創期において、前章で述べた在郷軍人グループにどのように対応したのかについて明かにする。

これから述べるように、中原らは在郷軍人を組織的に大政翼賛会に参画させようとしていたが、それに対する陸軍省、在郷軍人会本部の反応は冷ややかなものだった。中原は、自身の在郷軍人を政治運動にまで進出させようとする動きが「在郷軍人(マツ)本部から嫌忌される点」⁹⁰であると述べており、事実昭和15年2月の手帳には、当時在郷軍人会本部の総務であった小泉六一が在郷軍人の政治的組織化に対し「勝手ニやれと云ふ態度」⁹¹であったことを記している。また、前章で触れた「軍事部」を翼賛会の中核とすることを進言した中原に対して陸軍は「深入りしない」旨の返答をしており⁹²、このような軍の翼賛会に対する態度全般について中原は「軍ハ余リニ消極的」と手帳に記している⁹³。

昭和15年8月28日、大政翼賛会の組織機構について話し合う新体制準備委員会の第1回会合が開かれたが、新体制準備委員には東建連の主要メンバーであり大日本赤誠会のトップである橋本欣五郎が選出されている。橋本はこの第1回会合で「軍官民」が一体となり「軍ハ新体制ト心中シテカヽラナケレバナラヌ」⁹⁴と述べている。橋本は直接在郷軍人という言葉は使っていないものの、大日本赤誠会は前身である大日本青年党以来、「帰還将兵は最も忠誠に燃ゆる国民の中堅分子」⁹⁵として在郷軍人を組織対象としていることを鑑みれば、橋本の「軍官民」という言葉の中には在郷軍人が含まれていると考えられよう。これに対し同席していた東條英機陸軍大臣は「軍トイフ語ノ中ニハ軍隊ガ入ツテ

キルト」⁹⁰考えられるために今後の研究に待つべきであると橋本を制止する。

このように第1回の準備会で在郷軍人を政治的な中核に据えるという言葉を得られなかったためか、数日後の9月4日に信州郷軍同志会の古思了、中原謹司、小野祐之らは、在郷軍人会本部に小泉六一、さらに陸軍省に武藤章軍務局長その他諸官を訪問し、在郷軍人の新体制への協力を、在郷軍人としてではなく単なる一個人の権利としての参加に限定することは「新体制そのものを完全ならしめるものではなく、「在郷軍人に在つては（中略）その結束力を以て新体制に参与するの道を設くべき」⁹¹と進言する。この際、小泉らはとりあえず了解した旨の返答をしたが、約1週間後の9月13日の第5回新体制準備会で東條陸相は「在郷軍人会ハ在郷軍人ニ賜リタル勅諭及勅令ニ明示サレテ居ルガ故ニ軍人会全体ヲ其ノ組織ノ中ニ編入スルコトハ適当ナラズ」⁹²と述べた。以後大政翼賛会と在郷軍人との関係はこの方針が正式なものとして定着していく。中原や橋本が在郷軍人の政治化を正当化するため軍人勅諭を実質的に空文化しようとしたのに対し、東条は「勅諭」を理由に在郷軍人を大政翼賛会の政治的中核にすることを拒んだのである。その約2週間後の9月25日付で中原は手帳に、「新体制と郷軍（中略）今の本部役員に期待出来ず（中略）恐らく現在のまゝてハ郷軍ハスイビ反対続出せん（中略）郷軍組織変更（は不可避）（中略）軍首脳部の理解と協力」⁹³と書きつけて、在郷軍人の政治化に反対を続ける既存の在郷軍人会組織の変革と軍当局の理解が必要であると不満を露にする。しかしその3日後東建連は会合を行い、時期を失すると東建連の結束そのものに影響が出る恐れがあるとして⁹⁴消極的ながら大政翼賛会への協力を表明する。

結局中原らが期待をかけた大政翼賛会も、昭和15年段階ではその政治性を否定され、公事結社として発足した。大政翼賛会に政治性を期待した勢力にとって公事結社化は許容できないものであり、昭和16年に入ると政治性を付与すべく翼賛会改組の気運が高まってくる。昭和16年1月の中原の手帳も、大日本赤誠会のメンバーである来間恭の談として「郷軍帰還兵と農業戦士たる産組青年其他有志で基礎を堅めて」翼賛会を中軸に「大なる政治力」を持った新団体を結成するという構想を伝えており⁹⁵、依然在郷軍人を中核にして大政翼賛会に政治性を附与しようとしていたことが看取できる。

しかし再び在郷軍人の政治化が活発化することを予測したように、帝国在郷

軍人会本部の小泉六一総務は、「本会各団体は赤誠会と交渉を持たざること（中略）本会々員は赤誠会に参加せざること（中略）本会役員にして強て参加せんとするものは本会役員を辞退せしむること」という通牒を発する。赤誠会はこの対応に「反革新的旧体制維持」であると反撃を行ったが⁴²⁾、昭和16年3月に小泉は講演を行い「政治運動にまで手を出すに至る危険」があるから「軍人会の分会等が翼賛会に対し意見を開陳し又同会内で活動する途を開かれたいとの希望も聞くが之れは軍人会としては寧ろ避く可き」だと述べた。さらに小泉は大日本赤誠会の例を挙げて、「政治団体乃至思想団体の在郷軍人に対する働きかけに就て本部は過去に於て相当苦痛を感じ」た経験から「政治上の問題に深入りして之れに狂奔する結果累を本会に及ぼす」可能性のある団体に加入することは戒められたい、と付け加えた⁴³⁾。以上の経緯を経て陸軍は正式に昭和16年4月「陸普2935号」を出し、その中で在郷軍人の大政翼賛会への加入は「一般国民タルノ資格ニ於テ」のみ認められるとした⁴⁴⁾。

このように、強力な政治体となることを期待された大政翼賛会内で在郷軍人が中核となることに対して、陸軍当局、在郷軍人会本部は政治不関与原則の観点から反対し続けた。たしかに軍の内部でも軍務局の牧達夫や武藤章など一部は、在郷軍人の政治的働きに期待をかけていた⁴⁵⁾。しかし「帝国在郷軍人会ニ関シ必要ナル事項」を定める立場にあった陸軍大臣の東条は政治性に乏しく、牧は東条の「新体制指導に関する情熱というものに疑問」を持っていたと回想している⁴⁶⁾。在郷軍人の政治化の挫折という結果は、政策決定に近く、かつ軍人会を統制する陸相という立場にあった東条や軍人会本部の消極性が反映したものだといえよう。

第3章2節 帰還軍人と戦陣訓

本節では、昭和16年に出された戦陣訓が、在郷軍人たる帰還兵の政治化を戒める内容を包含していること、加えて帰還兵を政治的に利用する団体として前述の大日本赤誠会が想定されていたのではないかという点について考察を行う。

橋本の率いる大日本赤誠会が帰還兵を組織対象としていたことは先述した。また信州郷軍同志会の中原も、当時東建連グループと行動をともにしていた小山亮代議士から、ある地方の「郷軍は皆既成勢力の狗にして、帰還軍人の思想

も甚だ動揺し居り、これを誤りなく指導せざる場合には重大なる禍根と」なり「東亜建設国民連盟を結成せるも当地なと殆どその効なからん⁴⁸⁾」という電話を受けている。東亜建設国民連盟を拡大する上において、在郷軍人たる帰還兵は重要な存在であった。

他方、このような帰還兵の政治利用は支那事変直後から警戒されており、内務省は昭和13年に「政治的、思想的ノ意図ヲ以テ之ヲ利用シ為ニセントスルガ如キ者ナキヤヲ注意警戒スルコト」という注意を出した⁴⁸⁾。また同年6月に司法省刑事局が開いた思想実務家会同の席上、神戸地検の検事は「在郷軍人分会等の主催で帰還兵を中心とする歓迎会」等が多くなってきたために、帰還兵が地方民と接触する中で政治的な勢力と「合流する」危険があると警告する。同検事は続けて、「帰還兵の一部」には後援の聲が銃後に行き渡っていないことに不平不満を漏らすものが出てきており、それを利用して、組織化する団体として「右翼特に所謂国家革新分子」その中でも大日本赤誠会の前身たる「大日本青年党を初め二三の組織」には「特に注目すべき」であると述べている。そして帰還兵を迎えての会合については県の特高課で憲兵隊と連絡をとり、「思想団体又は之と連繋あるものの主催に係る会合は一切許さない」方針でのぞみ、また在郷軍人の職務を掌る連隊区司令部とも協力しながら厳重な取締をしているという⁴⁹⁾。昭和13年の段階ですでに、橋本の大日本青年党が、「政治的、思想的ノ意図ヲ以テ」帰還兵を利用する団体として軍にも警戒されていたことは注目される。

昭和16年1月東條陸軍大臣の下で「戦陣訓」が出された。従来この戦陣訓については捕虜となることを戒めた部分のみが強調されてきた感がある。しかしながらこの戦陣訓を作成した当時兵務局長であった田中隆吉は、戦陣訓の中に在郷軍人たる帰還兵の言動を規制する「萬死に一生を得て帰還の大命に浴すことあらば、具に思を護国の英靈に致し、言行を慎みて国民の範となり、愈々奉公の覚悟を固くすべし」という一文を盛り込むかどうか省内で議論になったとしている。田中によればそれは一度戦地に赴いた軍人は戦闘に専心すべきであり、帰還後のことは想定すべきでないという考えが陸軍には根強かったからである⁵⁰⁾。しかし最終的に戦陣訓には帰還後に関する一文が設けられることになり、在郷軍人たる帰還兵が政治団体、思想団体に利用されている現実を陸軍首脳が重く受け止めていたことが推察されよう。事実昭和16年の第76回帝国議

会で「帰還兵ニ対スル思想対策ニ付テ」問われた兵務局長の田中隆吉は、「ソレニ対スル軍ノ施策ト致シマシテハ（中略）戦陣訓ガ出タノデアリマス⁶¹」と述べている。このように戦陣訓は帰還兵が政治化することを戒める内容を包含していたのである。

支那事変以来在郷軍人会が帰還軍人に対して発してきた訓示、総務通牒をまとめた「帰還軍人ニ與ヘタル会長、訓示総務通牒中精神指導事項抜粋」によれば、戦陣訓作成の進言がなされた昭和15年に帝国在郷軍人会は「左右両翼団体自己党勢拡充ノ為特ニ帰還者獲得ノ機会ヲ與ヘザルコト」、さらに「今ヤ国内諸体制革新ノ要迫切ナルノ秋、人心ノ動揺ト社会ノ不安ニ起因シテ勃発スル治安攪乱等ノ大事件ニ在郷軍人特ニ名譽アル帰還軍人」を介在させないようにせよとする総務通牒を出している⁶²。この通牒の中で触れられている右翼団体が赤誠会を指していることは、昭和16年2月小泉六一が「過般来赤誠会（旧大日本青年党）は自己の会勢拡充の為（中略）会員の獲得目標を在郷軍人特に帰還軍人に指向し終始執拗に働きかけ来りつゝある為本会の迷惑を蒙りたること尠ならず⁶³」と述べていることから間違いのないだろう。戦陣訓の策定に熱心だったとされる⁶⁴阿南惟幾陸軍次官は昭和15年の講演の中で、「左右両翼ノ思想運動ハ漸次活潑トナリ特ニ其ノ策動目標ヲ内地帰還軍人ニ指向」しており、「之カ指導監督ヲ適正」にする必要があると述べている⁶⁵。また阿南は日記に、在郷軍人の業務を司る連隊区司令部を統括する兵務局からの「青年党の明十九日の大会、或程度を超えたら止める」⁶⁶、あるいは憲兵からの「日本青年党にて行動隊⁶⁷」という赤誠会の前身である大日本青年党への警戒の報告を聴き記している。このような時代背景の中、阿南次官、東条陸相体制の下で作成された戦陣訓には帰還兵が政治、思想団体に利用されることを牽制する意図が内包されたが、帰還兵を利用する団体として軍首脳が想定していたのは橋本の大日本赤誠会だったと考えられよう。

昭和17年に改正された在郷軍人会会則により、戦陣訓は軍人会を通じて徹底されることとされ、帰還兵の思想対策が軍人会により講じられることとなった⁶⁸。昭和13年の『輝く帰還兵の為に』と題するパンフレットは、在郷軍人会に入会していない帰還兵に軍人会への入会を促している⁶⁹。帰還兵は帰還後に在郷軍人会へ入会、そこで戦陣訓による「教化指導」を受けて政治団体に利用される

ことを戒められたのである。

以上のように、従来捕虜になることを戒めた点にのみ重点がおかれていた戦陣訓は、在郷軍人たる帰還兵がいたずらに政治的な活動を行うことを戒め、橋本の大日本赤誠会などの政治団体に利用されることを防止する側面を内包していた。軍当局の懸念は帰還兵を反戦思想の宣伝などに利用せんとする左派団体にも向けられていた。しかしながら昭和13年段階における司法省と軍の警戒、さらには戦陣訓発布前後の軍人会本部、阿南らの懸念を見れば、帰還兵を自派勢力拡大のため利用せんとする橋本らの存在も看過することはできないであろう。

第4章 翼賛壮年団と翼賛選挙

第4章1節 翼賛壮年団と在郷軍人

これまで述べてきたように、在郷軍人会を直接的に大政翼賛会の政治力を担う中核体として使おうとする中原や橋本の試みは陸軍省や在郷軍人会本部によって阻まれてきた。そこで中原らは新たに組織されつつある壮年団組織に在郷軍人を進出させ、それを政治的な力として利用しようとする。本節では、その壮年団組織の中の在郷軍人の政治化と、それを抑えようとする陸軍当局、在郷軍人会本部の動きを追っていく。

地域の壮年層を組織化する試みは昭和4年の壮年団期成同盟会の結成に始まり、同会は幾度かの改組を経て16年3月には大日本壮年団連盟となる。他方、中原らの長野県など一部の県では大日本壮年団連盟の成立よりも早く独自の青壮年層を組織化する動きが展開される。長野県では大日本壮年団連盟が成立する前年の昭和15年12月9日に『長野県青壮年組織要綱』を策定、左記要綱に則り昭和16年2月には市町村レベル、3月には郡レベルでの壮年団組織が結成された。大日本壮年団連盟が翼賛会の外郭団体で「地についた実践運動」であり「政治性の深くないものであつた」のに対して、この長野県の壮年団は「大衆的政治運動の感覚において生じたもので」あり「多分に政治的であり自主的」であったという⁶⁰。信州郷軍同志会の機関紙『信州郷軍』は、「信州郷軍同志」がこの政治的な「翼賛壮年団の構成にも進んで参加」⁶¹し、「郷軍が（中略）中核的存在になつてゐる」⁶²と伝えている。中原らはこの政治的な壮年団に郷軍グループを進出させ、新体制の政治的中核たらしめんとしたのである。

しかし大日本壮年団連盟と別個の流れを汲む政治的な壮年団組織の確立は、在郷軍人会本部に壮年団組織そのものへの警戒を募らせた。在郷軍人会本部の小泉六一総務は在郷軍人会の支部長会議において、「県独自の考の下に結成」されている数県の翼賛壮年団は、性格など実体が不明である為「本会会員参否の可否を決定し難き実情に在る」⁶³⁾と述べた。この結果大日本壮年団連盟の本部は「動もすれば軍人会の意向に反するかの如き誤解が伝はり、当に府県によつては急に本団の活動を抑止」するなどの動きが出てきたために「尠からず困惑を感じ」る事態になったという。事態を打開すべく大日本壮年団連盟の小野武夫理事らが在郷軍人会本部の小泉を訪問したところ、小泉らが牽制したのは、「県独自の」発達を遂げつつ軍人会そのものを包含せんとする長野県など二、三県の組織であることが判明した⁶⁴⁾。第3章第1節で触れたように、新体制運動の中でも在郷軍人は政治的なものに関与しないことが基本方針とされていた。したがって軍人会そのものを包含し、かつ政治性を保持しようとする長野の壮年団は、軍人会の方針と根本的に相反するものであった。事実、信州郷軍同志会の機関紙『信州郷軍』の発行を任されていた小林八十吉は、「軍にて出来るだけ本部の方針に従ふ様通達あり。(中略)郷軍本部は政治運動にのり出す場合には在郷軍人を引上げようと考へてゐる」⁶⁵⁾と長野県の壮年団の性格が、軍人会本部の意向と相容れないことを記している。

こうして在郷軍人会が政治的に利用されることを恐れた在郷軍人会本部の懸念もあり、全国レベルでの統一的な壮年団の組織化に翼賛会が実際に着手するのは昭和17年を待たねばならなかった。昭和16年9月、大政翼賛会は『翼賛壮年団結成基本要綱』を策定、大日本壮年団連盟は解散しこれに合流することを決定したが、同時に決定された『翼賛壮年団組織方針』は「団員に関する事項」として「政治団体に加入せざるもの」という要件を盛り込んでいる⁶⁶⁾。

こうして翼賛壮年団は翼賛会の根本方針に準拠して実践運動を担う外郭団体であり「翼賛会と独立したものとなつて、随意的な活動をする」ことがあってはならない、と基本的に政治的性格を持たないものとされた⁶⁷⁾。翼賛会から協力を求められた在郷軍人会は、この昭和16年9月に至ってようやく、翼賛壮年団が軍人会の「使命ヲ逸脱スル政治運動ヲナス場合ハ其ノ行事ニ限り本会々員タル団員ヲ参加セシメザルコト」という条件を含む三ヶ条の条件つきで翼賛壮年

団に協力する旨を回答した⁶⁸。軍人会が、それまで留保していた壮年団への協力を踏み切った背景には、壮年団組織が昭和16年9月の基本的な性格決定に際して自らを政治組織ではなく実践団体と位置づけたからであろう。軍務局の佐藤賢も軍人会が当初協力を躊躇していた理由を、「少しでも政治性を持つものに個人的にせよ在郷軍人が積極的に参加することは希望されなかつた」からであろう⁶⁹と推測している。

他方、大日本壮年団連盟とは距離をおく長野県の壮年団組織は、昭和16年2月に市町村、3月に郡レベルで順調に確立されていたが、県レベルの組織確立に際して難航した。発端は先の『長野県青壮年組織要綱』が、団長は団員の中から選定すると規定しているにもかかわらず、長野県当局が団長の座に内務官僚たる官選知事を据えることを要求してきたことである⁷⁰。大日本壮年団連盟とは異なり政治性を持つことを目指していた同壮年団組織は、内務官僚たる官選知事が団長になることで上意下達の組織となり自主性、政治性が奪われると警戒したのである。同壮年団組織に信州郷軍グループを進出させていた中原は「信州翼賛壮年団も現在の内ム省や関係者の思想範囲では相当困難な場合に遭遇するのではないか」⁷¹と懸念を示している。

しかし県団長を団員の中から選定することで内務省の下部機関化を避け、政治的に活動しようとする長野県の壮年団組織に対して懸念を表明していたのは、長野県の松本連隊区司令官で軍人会長野支部長でもある青野重雄大佐も同様であった。長野の壮年団組織は政治的である上に軍人会を包含するため、青野大佐は知事を団長に据えて上意下達の組織としなければ政治的な影響が在郷軍人にも及ぶと考えたのである。青野は在郷軍人を含む郡・市団長の反発を受けたが、知事を団長にしないならば在郷軍人を全て壮年団組織から脱退させるという態度に出ることで、郡・市団長たちを納得させた⁷²。すでに昭和16年3月3日の「極秘 地区連絡情報 第62号」という史料は、長野県の連隊区司令部と県当局、翼賛会県支部が、翼賛壮年団の活動について「政治運動は避け」るべきだとしていることを伝えている⁷³。このように松本連隊区の青野大佐、さらに長野県当局の反対を受け、最終的に昭和16年4月に県レベルの団長には官選知事である鈴木登の就任が決定した。先述したように軍人会本部も長野の壮年団の政治性を懸念していた。軍人会長野支部長を務めていた青野大佐は壮年団の政治化

を抑える何らかの指示を本部から受けていたのではないかと思われる。こうして郷軍グループを壮年団組織の中に進出させ政治的なものにするという中原らの試みは一時頓挫した。

第4章2節 翼賛選挙と在郷軍人

昭和17年4月、東条内閣の下で翼賛政治体制協議会という実質的に政府が組織する推薦団体が候補者を推薦する翼賛選挙が実施された。従来の研究は、同選挙において政府は推薦候補者を当選させるために全面的援助を行い、官製団体たる在郷軍人会を動員して「推薦候補をもりたてた」と評価する⁷⁴⁾。確かに東条内閣は戦時という時代背景もあり、在郷軍人会の啓蒙運動には期待をかけていたと考えられる。しかし本節では、在郷軍人会の啓蒙運動が特定の候補者を支援する政治運動に発展することを東条内閣は極力抑えようとしたことを指摘し、また一例として信州郷軍同志会の実際の選挙についても若干の検討を行う。

まず東条内閣は昭和17年2月18日に「大東亜戦争完遂翼賛選挙貫徹運動」を閣議決定し、翌2月19日には同運動の実施要領を出して「最適候補者推薦ノ気運」を醸成すること、選挙民の棄権を防止するといった啓蒙運動を在郷軍人会と協力して行うことを定めた⁷⁵⁾。このように在郷軍人会は啓蒙運動における活躍を期待されたが、他方で『大東亜戦争完遂翼賛選挙貫徹運動帝国在郷軍人会協力要領』は、在郷軍人会の運動が「本会ノ性格ニ鑑ミ、本運動ト選挙運動トノ限界ヲ誤ラザルコトニ特ニ留意ス」⁷⁶⁾と規定し、在郷軍人会の運動が啓蒙運動を逸脱して政治運動に発展することを戒めた。もっぱら在郷軍人会に期待されたのは、推薦されるべき候補者はいかなる人間であるかを「抽象的に」説く啓蒙運動であり、「具体的に」特定の政派の人間を支援する政治運動たる選挙運動ではなかった。内務省の見解によれば選挙運動とは「特定の候補者の当選斡旋のためにするもの」である⁷⁷⁾。在郷軍人会は政治に関与しないという原則、加えて翼賛選挙はこれまでの政争に明け暮れていた選挙に代わる公正な選挙であるという建前により、在郷軍人会といえども自己の政派の利益追求とみなされ得る政治活動は戒められたのだと考えられる。事実、軍人会本部は「本会カ政治ニ関与スルカ如キ誤解ヲ抱懐セシメサル為」として、候補者の推薦状、立札、看板などに具体的な支部名、役職名を記載することを禁止する通達をだし

た⁷⁸⁾。また個人として選挙に関与する場合でも、「推薦協議会、諸会合へノ出席」、「選挙演説ノ実施」、「選挙演説ノ応援弁士トシテノ出場」、「選挙事務所へノ出入」などは「凡て選挙運動ナルヲ以テ」軍人の身分を示す軍服の着用を「不可」とした⁷⁹⁾。このように軍人会本部は細かい通達を出すことにより、啓蒙運動が政治運動に逸脱することを防ごうとしたのである。

しかし啓蒙運動と選挙運動の境界線は判別し難いものであった。在郷軍人向け雑誌である『皇楯』の昭和17年4月号に帝国在郷軍人会本部は「大東戦争完遂翼賛選挙貫徹運動の協力に就て」と題する論稿を載せ、軍人会は啓蒙運動には積極的に乗り出すべきとしながらも、「苟も本運動と選挙運動との限界を誤るが如きことはあつてはならぬ」と注意を加えた⁸⁰⁾。戦時中という時代背景もあり、軍人会を棄権防止やあるべき候補者像の宣伝などの啓蒙運動レベルでは利用しつつも、その活動が政治運動に逸脱することは政治不関与の原則からあくまでも抑止したいという陸軍当局、軍人会の苦心がうかがえる。このような苦心にもかかわらず、翼賛選挙から1年後の昭和18年2月の衆議院予算委員会では新潟の在郷軍人会が特定の候補者の支援を行っていると批判された⁸¹⁾。おそらく翼賛選挙直後から、このような当局の方針に反する在郷軍人会の政治運動への逸脱、取締の不備に関する情報が軍当局や軍人会には伝わっていたのであろう、先の在郷軍人向け雑誌である『皇楯』の選挙直後の5月号には、「在郷軍人としての国家への意思の反映は軍行政機関を通じて可能である以上、徒らに世論に惑ひ軽挙横議に参じ（中略）徒に時局に便乗し在郷軍人の名を利用するが如きは絶対にあつてはならぬ。（中略）萬一にも戦争を改革に利用し、在郷軍人が之に利用せらるるが如きことは絶対にあつてはならぬ」⁸²⁾と厳しい軍当局の戒告の記事が掲載された。

以上のように在郷軍人会の選挙運動は厳禁とされたが、ここで一例として在郷軍人を組織する信州郷軍同志会の翼賛選挙について触れたい。在郷軍人会長野支部は軍人会本部と同様、在郷軍人の活動が政治運動につながることは消極的であった。中原は候補者を推薦する各選挙区の委員会は「軍人会等」の人物を中心に組織すべきだとする意見書を出しているが⁸³⁾、軍人会長野支部はそれに反対するように、在郷軍人が各選挙区の委員を務める場合はあくまで「個人ノ資格」で参加するよう通達を出した⁸⁴⁾。軍人会の組織を背景に候補者を推

薦することは軍人会の政治運動になると考え、否定的な姿勢を示したのである。また選挙運動が可能となる4月初め、長野支部は在郷軍人に対して、従来啓蒙運動の範囲内とされてきた好ましくない候補者の性質を抽象的に述べることも、候補者が判明する総選挙告示以後においては「選挙運動トナル虞シ」があるため「避クルヲ要ス」と通知を出している⁸⁸⁾。

このように長野の在郷軍人会支部は在郷軍人の活動にあらかじめ制限をかけていたが、最後に信州郷軍同志会に対する警察の対応について触れ、東条内閣の翼賛選挙の下では、推薦候補者である在郷軍人の選挙も相当に警戒を受けていたことを示したい。信州郷軍同志会からは、中原謹司、小野祐之がともにそれぞれ長野県第3区、第4区から推薦候補者として出馬した。小野祐之は信州郷軍同志会の一員である市瀬繁に宛てた書簡の中で、講演の約束をしていたところ「警察署より今回ハ見合せて呉れと」^(マツ)と言われたとして「例の箱口令」、すなわち選挙に関する発言の禁止を「適要されしもの」と不満を述べている。この書簡は、信州郷軍同志会グループでさえも等しく翼賛選挙に関する言動は抑制されたことを示している。警察は小野の講演が特定候補の支援につながることを警戒して抑制したものと考えられるが、小野は「然らバ事前工作の訪問をなぜ禁止にせぬか、大いに疑問」と続けて指摘している⁸⁹⁾。中原の選挙も同様に警戒されており、中原らは選挙事務所に集まる際、「警察方面警戒厳にして選挙前なれば注意せられ度由注意ありたり」⁹⁰⁾、あるいは「警察の注意により中原来らず」⁹¹⁾というように警察からの相当な警戒を受けていたことが森本州平日記に記されている。

このような警戒を受けてか、中原の翼賛選挙における成績は芳しくなく、長野県第3区の当選者4名の内中原は第4位で当選した。新体制運動の中で中原と行動をともにしており自身も在郷軍人である小山亮は、旧民政党の宮澤胤勇が「得票」を「意外に多数」伸ばしてきているため、中原の当選を「一時非常に憂慮致し候」⁹²⁾と書簡の中で述べており、開票の始まった5月1日に小林八十吉も「中原先生の得点余り多くなく一同少し意外の様子」⁹³⁾と日記に記している。選挙における苦戦という点では、先の小野祐之も同様に「現在の情勢は楽観を許さぬ」⁹⁴⁾という状態であった。

以上のように東条内閣は翼賛選挙における在郷軍人会の選挙運動を厳禁する

方針で臨んでいた。もちろん翼賛選挙後に在郷軍人会の選挙運動が非難された前述の事例が示しているように、上記方針から逸脱した在郷軍人会による選挙運動も実際には地域によって行われたと考えられる。しかしあくまで一例ではあるものの、軍さらには警察による警戒の中で、推薦候補であり在郷軍人の支援が想定される信州郷軍同志会の中原でさえも決して選挙を有利に展開することはできなかったのである。東条内閣は翼賛選挙において、特定の推薦候補者を当選させるために在郷軍人を動員することには必ずしも積極的ではなかったのである。

第5章 まとめ

これまで「ファシズム」と評価されてきた中原らに在郷軍人の政治化は、どちらかといえば社会主義と親和性の強い思想に影響されたものであった。加えて注目されるのは、在郷軍人の政治化の過程で、従来軍事を政治から独立させ必然的に1930年代後半以降の軍の議会政治への優越と政治介入を招いたとされる軍人勅諭が、むしろその政治不関与原則ゆえに克服されるべき対象とされていくことである⁸²。

このような在郷軍人の政治化に対し、軍当局と在郷軍人会本部は、明治期に確立された政治不関与原則に立って対応した。昭和15年の大政翼賛会加入問題で陸軍は、在郷軍人の加入をあくまで個人の資格での加入に限定し、昭和16年の戦陣訓には在郷軍人たる帰還兵の政治利用を戒める一文を挿入した。壮年団組織に郷軍グループを進出させ、政治的中核たらしめようとする中原らの目論見も、軍人会長野支部の反対にあい頓挫した。昭和17年の翼賛選挙では、戦時という時代状況もあり在郷軍人会には啓蒙運動レベルでの活躍は期待されたが、その結果ある特定の候補者を支援する選挙運動にまで啓蒙運動が発展することは警戒され、信州郷軍同志会グループは選挙戦で苦戦を強いられた。

本論文は、これまで一体化して「ファシズム」を促進してきたとされる軍の内部に、急進的な政策の実現を求めて政治化する在郷軍人と、それをあくまで政治不関与の原則から抑えんとする軍当局、軍人会本部との間の相克と断絶が内包されていることを明かにし、「上からの戦時体制構築」という図式に新たな視座を提供せんとするものである。なお本稿では、信州郷軍同志会、大日本

赤誠会という在郷軍人を組織した団体の事例を通じて検討を行ったが、より一般的な在郷軍人会と軍との関係についてはまた稿を改めて論じたい。

註

- (1) 代表的なものとして、須崎慎一『日本ファシズムとその時代：天皇制・軍部・戦争・民衆』（大月書店、平成10年）など。
- (2) 下中弥三郎『翼賛国民運動史』（翼賛国民運動刊行会、昭和29年）739頁。なお大日本赤誠会は、「国家主義団体の動向に関する調査（14）」『思想資料パンフレット特輯』（司法省刑事局、昭和16年3月）600頁によれば、昭和16年3月の段階で会員約5万5千を擁し、その内在郷軍人は約1万1千人であると想定されている。
- (3) 「ノート 大正デモクラシー他」『中原謹司関係文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵。以下、『中原謹司関係文書』の所蔵については特に断りのない場合、国立国会図書館憲政資料室所蔵のものとする。
- (4) 「在郷将校の責務について」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (5) 「観水楼余談 中原謹司 信濃時事紙掲載」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (6) 里見岸雄『闘魂風雪七十年：明治・大正・昭和三代体験史』（錦正社、昭和40年）230頁。
- (7) 里見岸雄『天皇とプロレタリア』（アルス、昭和4年）267～283頁。
- (8) 「下伊那郡国民精神作興会 会報『作興』第3号（昭和3年9月）」『森本州平関係文書』リール2、早稲田大学図書館所蔵。早くも里見の日本文化学研究所が発行する『日本文化』昭和2年11月号の船口万寿「伊那行」62頁には、長野県に講演に来た同研究所の船口を案内する中原が登場する。
- (9) 国立国会図書館憲政資料室所蔵の『中原謹司関係文書』「手帳 昭和3年3～4月」に挟まれた中原の名刺に「御高配を蒙りました大王文化学院の講習会に入学許可を得ました（中略）三月十八日藤井中佐殿」とある。「藤井中佐」はおそらく藤井重郎中佐だと思われる。前掲『闘魂風雪七十年』230～231頁によれば、早くから日蓮宗信者であり、松本連隊区司令部附であった藤井重郎中佐は、同連隊を初め、各地の在郷軍人に働きかけ、里見をし全県到るところ「足跡を印せしめた」という。
- (10) 「手帳 昭和4年4月」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (11) 注5に同じ。
- (12) 「愛国勤労党 南信支部組織準備会宣言、決議、結成趣意書（昭和6年4月）」の中の南信支部準備会宣言、前掲『森本州平関係文書』リール5。
- (13) 「愛国勤労党 南信支部組織準備会宣言、決議、結成趣意書（昭和6年4月）」の中の結成趣意書、前掲『森本州平関係文書』リール5。

- (14) 「猶興社結成に就て謹て経過並に信條を申し上げます」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (15) 「郷軍同志会行動方針及信州郷軍同志会規約」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (16) 「ノート アジアに於ける再建の大業、軍部(陸・海)中心ノ系統図、郷軍本部 外」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (17) 田中智学述『政治に拘らず：軍人勅諭聖文の欽解』(獅子王文庫、昭和8年) 8～63頁。
- (18) 里見岸雄『帝国憲法の国体学的研究』(里見研究所出版部、昭和9年) 431～432頁。
- (19) 里見岸雄『軍人勅諭徹底解説』(里見研究所出版部、昭和5年) 64頁。
- (20) 注16に同じ。
- (21) 梅溪昇『軍人勅諭成立史の研究』(大阪大学文学部、昭和36年)
- (22) 「大政翼賛会と在郷軍人の立場に関する上申書」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (23) 「手帳 昭和15年9～11月」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (24) 時局解剖調査所『<思想対策資料>臨戦体制下に於ける革新思想団体の現勢と其の検討(特輯東条首相不動鉄壁の陣営)』(『中原謹司関係文書』リール4、早稲田大学図書館所蔵)。
- (25) 『太陽大日本』、前掲『中原謹司関係文書』。
- (26) 「資料34 新体制の要諦 大日本青年党統領 由井正臣編集・解説『資料日本現代史第6巻 国家主義運動』(大月書店、昭和56年) 129頁。
- (27) 「3『青年諸子に告ぐ』抄 橋本欣五郎EX2185」のNo4、『木戸家文書目録 歴史民俗博物館蔵』国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (28) 「国家主義団体の理論と政策 抄」、高橋正衛編『現代史資料(23) 国家主義運動(3)』(みすず書房、昭和49年) 146頁。
- (29) 「手帳 昭和15年1～4月」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (30) 注16に同じ。
- (31) 注29に同じ。
- (32) 注23に同じ。
- (33) 「手帳 昭和15年8月」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (34) 「新体制準備会記録(コピー) 第1回～第6回」『有馬頼寧関係文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (35) 前掲「国家主義団体の理論と政策 抄」75頁。
- (36) 注34に同じ。
- (37) 「信州郷軍 第191号～307号」、前掲『中原謹司関係文書』。の中の『信州郷軍』昭和15年9月23日付。
- (38) 注34に同じ。
- (39) 注23に同じ。
- (40) 同前。
- (41) 「手帳 昭和16年1～2月」、前掲『中原謹司関係文書』。

- (42) 前掲「国家主義団体の動向に関する調査（14）」642～646頁。
- (43) 「資料124 支部長会議に於ける会長挨拶要旨／総務口演要旨」（吉田裕、吉見義明編集・解説『資料日本現代史第10巻 日中戦争期の国民動員1』大月書店、昭和59年）396～398頁。
- (44) 「資料125 陸軍軍人と大政翼賛会等との関係に関する件陸軍一般へ通牒 陸軍次官」同前、402頁。
- (45) 『牧達夫氏談話速記録』（日本近代史料研究会、昭和54年）242頁。
- (46) 同前、102頁。
- (47) 「小山先生からの電話メモ」、前掲『中原謹司関係文書』。
- (48) 「資料102 復員に伴ふ治安上注意方の件」、前掲『資料日本現代史第10巻』345頁。
- (49) 社会問題資料研究会編『支那事変に於ける支那軍の謀略宣伝文書；思想家実務家会同議事録 昭和13年6月』（東洋文化社、昭和52年）194～195頁。
- (50) 田中隆吉「戦陣訓制定の由来とその使命」『解説戦陣訓』（東京日日新聞社、昭和16年）18頁。
- (51) 「第76回帝国議会衆議院 治安維持法改正法律案委員会議録（速記）第4回 昭和16年2月14日」『帝国議会衆議院委員会議録 昭和篇 131 第76回議會 昭和15年』（財団法人東京大学出版会、平成9年）169～170頁。
- (52) 『帰郷軍人援護指導事業指導者講習会議講演要旨；帰郷軍人援護指導資料』（北海道庁社会課、昭和17年）14頁。
- (53) 前掲「国家主義団体の動向に関する調査（14）」641頁。
- (54) 西浦進『昭和戦争史の証言 日本陸軍終焉の真実』（日経ビジネス人文庫、平成25年）149頁。
- (55) 「資料106 昭和15年師団長会同席に於ける陸軍次官口演」、前掲『資料 日本現代史10 日中戦争期の国民動員1』350～351頁。
- (56) 「[日記（次官1） 昭和14年10月16日～昭和15年4月17日]」昭和14年11月18日の条。『阿南惟幾関係文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- (57) 「[日記（次官2） 昭和15年4月20日～昭和15年10月5日]」昭和15年7月3日の条、前掲『阿南惟幾関係文書』。
- (58) 注51に同じ。
- (59) 『輝く帰還兵の為に』（陸軍省新聞班、昭和13年）12頁。
- (60) 前掲、下中弥三郎『翼賛国民運動史』898頁。
- (61) 前掲注37、『信州郷軍』昭和16年6月10日付。
- (62) 同前、『信州郷軍』昭和16年6月20日付。
- (63) 前掲「資料124 支部長会議に於ける会長挨拶要旨／総務口演要旨」401頁。
- (64) 「本部だより一軍人会と壮年団の関係について」『壮年団 昭和16年8月号 復刻版』（不二出版、昭和60年）45頁。左記史料の中で軍人会本部が警戒する「県独自の組織と

して網羅的に結成」されている壮年団が長野の壮年団であることは、当時長野の壮年団が「網羅的」であり独自に発達する組織として注目されていることから間違いないだろう。

- (65) 「小手帳MEMO(昭和16年)」『小林八十吉関係文書』長野県飯田市歴史研究所所蔵。
- (66) 「資料73 翼賛壮年団結成要綱 大政翼賛会」、前掲『資料日本現代史第6巻』283頁。
- (67) 同前、289頁。
- (68) 同前、301頁。
- (69) 「前進する翼賛壮年団—本社主催座談会 高き国家目的完遂へ在郷軍人も進んで協力」『朝日新聞』昭和16年9月26日付。
- (70) 「翼賛壮年団誕生の経過」『座光寺久男関係文書』長野県飯田市歴史研究所所蔵。
- (71) 「小林八十吉宛中原謹司書簡」、前掲『小林八十吉関係文書』。
- (72) 注70に同じ。
- (73) 「(極秘)『地区連絡情報』昭和16年3月」『中原謹司関係文書』リール3、早稲田大学図書館所蔵。
- (74) 歴史学研究会編『太平洋戦争史4 太平洋戦争 I』(青木書店、昭和47年)209頁。
- (75) 「資料18 大東亜戦争完遂翼賛選挙貫徹運動実施に関する件」吉見義明・横関至編集・解説『資料日本現代史第4巻 翼賛選挙1』(大月書店、昭和59年)52頁。
- (76) 「資料94 大東亜戦争完遂翼賛選挙貫徹運動帝国在郷軍人会協力要領」同前、273頁。
- (77) 「資料63 一般人の選挙心得内務省」同前、214頁。
- (78) 「資料92 選挙の為使用する文書図画に在郷軍人会の役名使用に関する件通牒帝国在郷軍人会本部長」同前、271～272頁。
- (79) 「資料95 翼賛選挙運動に関与する在郷軍人の軍服着用其他軍人たる身分を表示する行為に就て 帝国在郷軍人会本部」同前、274～275頁。
- (80) 帝国在郷軍人会本部「大東亜戦争完遂翼賛選挙貫徹運動の協力に就て」『皇楯』(軍人会館図書館部、昭和17年4月号)20～21頁。東京大学近代日本法政史料センター明治新聞雑誌文庫所蔵。
- (81) 「資料129 第81回帝国議会衆議院予算委員会における薩摩雄次、笹川良一の質問」吉見義明・横関至編『資料日本現代史第5巻 翼賛選挙2』(大月書店、昭和58年)147頁。
- (82) 古橋才次郎「時局に際しに郷軍人に寄す」『皇楯』(軍人会館図書館部、昭和17年5月号)10～11頁。東京大学近代日本法政史料センター明治新聞雑誌文庫所蔵。
- (83) 「翼賛選挙貫徹に関する意見書草稿」、前掲『中原謹司関係文書』。中原の「手帳 昭和17年1～9月」、前掲『中原謹司関係文書』の2月22日の欄には、左記意見書を最終的な形に発展させたものと思われる「翼賛選挙貫徹二関スル建設案」を「本部組織局地方部長宛送付ノコト」とある。

- (84) 「資料96 翼賛選挙貫徹運動に関する件通牒 帝国在郷軍人会長野支部長」前掲『資料日本現代史第4巻』275～276頁。
- (85) 「資料98 総選挙に対する会員の心構へに就て 帝国在郷軍人会長野支部長」同前、277頁。
- (86) 「市瀬繁宛小野祐之書簡」『市瀬繁関係文書』長野県飯田市歴史研究所所蔵。
- (87) 「森本州平日記 昭和16年6月12日～昭和20年6月8日」、前掲『森本州平関係文書』リール7、3月6日の条。
- (88) 同前、3月3日の条。
- (89) 「市瀬繁宛小山亮書簡」、前掲『市瀬繁関係文書』。
- (90) 「当用日記 昭和17年」5月1日の条、前掲『小林八十吉関係文書』。
- (91) 「床尾公雄宛市瀬繁書簡」、前掲『市瀬繁関係文書』
- (92) 昭和期とは、これまで絶対的な性格を持ち必然的に1930年代以降の破綻を招いたとされる帝国憲法や軍人勅諭など明治期に確立された法秩序を、むしろ理想主義的な観点から変革せんとした時代だったのではないか。坂野潤治訳、テツオ・ナジタ『明治維新の遺産』（講談社学術文庫、平成25年）217頁は、「昭和維新」とはむしろ大日本帝国憲法など明治期に確立される法秩序へ抵抗する側にたつものであったと論じている。

Rivalry within Japanese Military Authority during the War through the control over war-veterans.

—Focusing on Shinsyugougundoushikai and Dainihonsekiseikai—

Hiroki Tamaki

Previous works about the relationships between the military authority and the war-veterans pointed that the military authority had used war-veterans to exercise political power.

But in this paper, it will be clarified that the Ministry of War and the central association of war-veterans actually tried to forbid war-veteran's political actions. In addition, it should be noted that some war-veterans tried to exercise political power under the influence of a mode of thought very similar to socialism.

In this paper, mainly Shinsyugougundoushikai and Dainihonsekiseikai, which were war-veterans groups, will be focused on.

In 1940, Shinsyugougundoushikai and Dainihonsekiseikai tried to exercise political power by taking part in Taiseiyokusankai (the Imperial Rule Assistance Association), but the Ministry of War and the central association of war-veterans did not accept such political actions. In 1941, the Ministry of War issued the Senjinkun military code, and this included an article restricting war-veteran's political actions. As for the election in 1942, by looking at the case of Shinsyugougundoushikai, it will be clarified that the Ministry of War and the central association of war-veterans were against the use of war-veterans as a source of political power.

Hence we can say that there was a gap among the Ministry of War, the central association of war-veterans and the war-veterans themselves.

「漂着ごみ」に係る法制度の仕組みと課題

— 処理責任を中心に —

横 大 道 聡

はじめに

2009年7月15日、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」、いわゆる「海岸漂着物処理推進法」（以下、「本法」と記す。）が議員立法により制定された⁽¹⁾。

本稿執筆時の2014年現在、本法の施行から5年が経過し、多くの運用が積み重ねられてきているが、それに伴い、課題や問題点も徐々に明らかになってきているように見受けられる。そこで本稿は、まず本法の法的位置づけと内容を概観し、その重要な点を明らかにしたうえで関連法制度との関係を整理するとともに（Ⅰ）、筆者らが現場で対応に当たる地方自治体職員や関係団体に対して行ったヒアリング調査などをもとにしながら⁽²⁾、主に海岸漂着物の「処理責任」に着目して、その課題と問題点を明らかにしたい（Ⅱ）。

Ⅰ 本法と関連法の概観

1. 本法の位置づけと内容

環境省の整理によれば、本法の主な内容は次の6つである。すなわち、①法律の基本理念として総合的な海岸の環境の保全及び再生について明記、②処理に係る海岸管理者や市町村の責任の明確化、③民間の団体等との連携や国際的な協力の推進等、多様な主体の適切な役割分担と連携の確保、④海岸漂着物の発生の抑制に向けた施策の明記、⑤都道府県による地域計画の策定、⑥財政上の措置について明記、である⁽³⁾。

本法は、その題名にあるように「推進に関する法律」である。川崎政司の整理によれば、政策推進法の多くに共通する特徴は、④「政策を推進するために、その目標・方向性、政策のカタログやプログラムなどを定め、その枠組みを示

すものとなっていること」、⑥「政策を推進するため、その進め方や手続、そのための体制、組織などに関する規定が置かれ、特にそこでは政府等による計画の策定といった手法を採用するものが多いこと」、⑦「予算や人の確保を一つの狙いとして制定されていること」、⑧「法律としては、消極的・規制的功能よりも、積極的な保護・促進機能を果たすものとなっていること」、⑨「国民や関係者にアピールしたり、メッセージを送ることを狙いとするものも少なくな」いことにあるとされるが⁽⁴⁾、この整理によれば、本法はまさに、典型的な政策推進法である。

2. 海岸漂着物の処理責任の所在

本法を「処理」の観点から見た場合、特に重要なのは上記の②と⑥、すなわち、これまで必ずしも明確ではなかった海岸漂着物の処理責任を明確化するとともに(②)、その処理のための財政措置を国に義務づけた点(⑥)に存しているといつてよい。そこで以下では、特にこの2点に焦点を当てながら、本法の内容を明らかにしたい⁽⁵⁾。

(1) 海岸管理者等の処理責任の明確化

従来、海岸漂着物の処理責任は、「土地又は建物の占有者（占有者がいない場合には、管理者とする。以下同じ。）は、その占有し、又は管理する土地又は建物の清潔を保つように努めなければならない」と定める「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、廃掃法と記す。）5条1項などを根拠に、占有者がいない場合には海岸の公物管理者が負うものとされてきた⁽⁶⁾。しかし、「法的に必ずしも明確に処理の責任が規定されていなかったため、関係者間で処理についての責任意識が十分に浸透せず、現場の関係者間の相互協力が取りにくいという実態⁽⁷⁾」があったとされ、効果的な海岸漂着物の処理推進のために、処理責任の所在を明確化することが求められていた。そこで本法は、基本理念として責任の明確化を謳うとともに（4条）、海岸管理者等が処理責任を負うことを明確にしたのである（17条1項）。

(2) 海岸管理者等とは？

それでは海岸管理者等とはだれか。本法2条3項は、海岸管理者等を、④海岸法2条3項の海岸管理者、および、⑤他の法令の規定により施設の管理を行う者

であってその権原に基づき海岸の土地を管理する者、または、㉔他の法令の規定に基づいて国又は地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸の土地を管理する者、と定めている。ここでは、その中心となる㉔海岸法上の海岸管理者について見ておこう⁶⁾。

海岸法は、公共海岸のすべてを同法の管理下に置くとともに海岸管理者を定めるものであって、「海岸の公物管理にかかわる基本法⁹⁾」である。海岸法上、都道府県知事が指定する「海岸保全区域」と、それ以外の「一般公共海岸区域」を合わせたのが公共海岸であり（2条2項¹⁰⁾、いずれも原則的に都道府県知事が海岸管理者である（2条3項、5条1項、37条の3第1項）。もっとも、市町村長も、「海岸保全区域」については知事の指定（5条2項）または都道府県知事との協議に基づいて管理を行うことができ（5条3項）、「一般公共海岸区域」については都道府県知事との協議に基づいて管理することができる（37条の3第3項）。国（主務大臣）のいわゆる直轄海岸もある（37条の2）。

なお、海岸法上の海岸保全区域が、港湾法上の「港湾区域」または「港湾隣接地域」と重複する場合には、港湾管理者の長が海岸管理者となり、漁港漁場整備法上の「漁港区域」と重複する場合には、漁港管理者である地方公共団体の長が海岸管理者となる（海岸法5条3項）。港湾法は「港湾管理者」として、関係地方公共団体が設立する公法上の法人である港務局（4条1項、5条）と、港務局を設立しない港湾は地方公共団体（単独または一部事務組合。33条）を予定しているが（2条1項）、単独の地方公共団体が港湾管理者となる場合がほとんどであり、その半数以上で都道府県が港湾管理者となっている¹¹⁾。漁港漁場整備法は、「漁港」を「天然又は人工の漁業根拠地となる水域及び陸域並びに施設の総合体であって、第6条第1項から第4項までの規定により指定されたもの」（2条）と定義したうえで、「漁港管理者」を、漁港の種類（5条）に応じて市町村または都道府県としている（25条）。

（3）整理

このように、公共海岸における海岸漂着物の処理責任はほとんどの場合、都道府県知事が負うことになる。このこと自体、本法が制定される以前から変更があったわけではないが、それが本法で明確化されたことに意義が認められる。なお、市町村長も海岸管理者となる場合もあるが、海岸管理者とはならない多

くの場合、市町村は、海岸漂着物等の処理に関し、必要に応じた「協力」義務（本法17条3項）と、海岸漂着物等が存することに起因して住民の生活又は経済活動に支障が生じていると認めるときに、その処理のために必要な措置を講ずるよう要請する権限（同18条）を有する地位にあるにすぎず、直接的な処理責任を負っているわけではない。

3. 財政措置

本法のもう一つの柱は、「政府は、海岸漂着物対策を推進するために必要な財政上の措置を講じなければならない」（29条）という規定が置かれたことである。従来、海岸漂着物の処理は、その責任の所在が明確に規定されていなかったこととともに、そのための処理費用の負担回避という観点からも後回しにされがちであった⁽²⁾。そうしたなかで、本法において海岸漂着物対策を直接の対象とした国による財政措置が明記されたことは高く評価されている。

それでは、具体的に本法によりどのような財政措置が講じられたのだろうか。

（1）地域グリーンニューディール基金

本法の制定当初は、平成21年度補正予算において設けられた地域グリーンニューディール基金（以下、地域GND基金）を利用して財政措置が講じられた⁽³⁾。地域GND基金は、都道府県知事または指定都市の長が環境大臣に対して補助金を申請し、その申請に基づいて交付された補助金で基金を造成し（基金条例の制定）、当該基金を対象事業に活用しようというものである。地域GND基金の対象事業は4つあるが、そのうちの1つに「海岸漂着物地域対策推進事業」が加えられ⁽⁴⁾、地域GND基金の予算額550億円のうち、約60億円が当該事業に充てられたのである。

地域GND基金は、「地域計画の策定のインセンティブを付与し、地域計画の実効性を高めるため、『地域グリーンニューディール基金』を活用して地域計画の策定と財政上の支援とを連携させるスキーム⁽⁵⁾」となっている点に特徴がある。すなわち、本法では、海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するために国が「基本方針」を定め（13条）、それに基づき、都道府県が「地域計画」を策定する旨を定めているが（14条）、あくまで「必要に応じて」とされているように、地域計画の策定は任意であったところ、その策定を促すために、地

域GND基金による財政支援を受けるためには地域計画の策定が必要であるとされているのである。

(2) 海ごみ基金

地域GND基金の実施期限は平成21年度から平成23年度末までの3年間であったため⁽⁶⁾、当該事業終了後の財政措置について各自治体より懸念が示されていた。この事態に対応するため、平成24年度補正予算において、地域環境保全対策費補助金（海岸漂着物地域対策推進事業）として財政措置（約100億円）が講じられた⁽⁷⁾。もっとも、同補助金に基づく基金事業（いわゆる海ごみ基金）の実施期限は平成26年度末までの2年間であるため⁽⁸⁾、本稿執筆段階（2014年7月）において、その後の財政措置がどのようなものになるか不透明であり、今後の懸念を表明する自治体は少なくない。この点は後述する。

(3) その他

以上に見た地域GND基金と海ごみ基金が本法による直接的な財政措置であるが、その他にも海岸漂着物に対して適用される余地のある財政措置として、例えば次のようなものがある。

まず、離島を対象とした財政措置として、平成22年度から平成26年度までの離島漁業再生支援交付金（第2期）があり⁽⁹⁾、それに基づき、漂着ごみの清掃などが行われている⁽¹⁰⁾。本法29条2項は、離島等に対して特別の配慮をする旨が規定されているが⁽¹¹⁾、離島漁業再生支援交付金はその一環として位置づけることも可能である。

その他には、災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業や災害廃棄物処理事業補助金がある。前者は、海岸保全区域における「洪水、台風等により海岸に漂着した流木及び漂着ゴミ等や外国から海岸に漂着したものと思われる流木及び漂着ゴミ等……の集積・選別・積込・運搬及び焼却等の処分等に係る事業」⁽¹²⁾等を対象とした、都道府県への補助事業である⁽¹³⁾。後者は、「市町村が災害その他の事由のために実施した生活環境の保全上特に必要とされる廃棄物の収集、運搬及び処理に係る事業⁽¹⁴⁾」を対象とした、市町村に対する補助金であり、ここでいう「その他の事由」は、「災害に起因しないが、海岸法第3条に基づく海岸保全区域以外の区域……の海岸への大量の廃棄物の漂着被害⁽¹⁵⁾」とされる。

II 課題と問題点

上述したように、本法は海岸漂着物の処理責任を明確化した点、国による財政措置を明記した点で高く評価されるが、実際の運用の段階で、この両者にまたがる課題がいくつか浮上している。そのうち本稿では、環境省資料および筆者らが関係自治体等に対して行ったヒアリング調査、インタビュー等をもとに、財政措置との関連に留意しながら、処理責任についての本法の課題と問題点について指摘することにした。

1. 「処理」責任に関する問題

先に本法の主な内容として、海岸漂着物等の処理責任が明確化されたことを取り上げたが、それにもかかわらず、環境省資料によると、「市町村と海岸管理者との責任の所在があいまいで混乱が生じている⁶⁶⁾」とか、「法の趣旨を踏まえた基本的方針において『海岸管理者等』と『市町村』の役割を明確にしたい⁶⁷⁾」といった意見が各都道府県から寄せられている。

それはなぜだろうか。筆者の見たところ、その理由は、本法と廃掃法の「処理」責任の相違、そして、市町村と都道府県における処理「責任」の理解の相違にあるように思われる。

(1) 廃掃法上の廃棄物

回収した海岸漂着物の「処理」に関する法律が廃掃法である⁶⁸⁾。廃掃法は、廃棄物を2条1項で定義したうえで、「一般廃棄物」と「産業廃棄物」に大別する。一般廃棄物は、「産業廃棄物以外の廃棄物」であり(2条2項)、産業廃棄物は、主に「事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物」(2条4項1号)である⁶⁹⁾。このように廃掃法は、「廃棄物の性状ではなく、その生まれ⁷⁰⁾」によって両者を区別しているのであるが、廃掃法2条4項1号および施行令2条に該当しない廃棄物は、「事業活動に伴って生じた廃棄物」であっても一般廃棄物となる(いわゆる事業系一般廃棄物)。

廃棄物の処理責任であるが、一般廃棄物の処理は、市町村が、一般廃棄物処理計画に従って、生活環境の保全上の支障がでないうちに行わなければならない(6条の2第1項。4条1項、6条も参照)。処理費用は市町村負担である。他方、

産業廃棄物および事業系一般廃棄物は、共に事業活動起因の廃棄物であるから、排出事業者の責任および費用で処理するのが原則である（3条1項、11条1項）。事業系一般廃棄物の場合、その排出事業者が市町村の一般廃棄物処理計画に従い、処理しなければならず、事業者の協力義務規定も置かれている（6条の2第5項）。

（2）海岸漂着物の廃掃法上の位置づけ

さて、廃掃法上、海岸漂着物はどの廃棄物に位置づけられるだろうか。まず、民間団体等のボランティア活動によって回収された海岸漂着物は、上記の定義に照らすと一般廃棄物である⁶⁰⁾。他方、「民間団体等が海岸管理者等からの事業委託等により、当該民間団体等の事業として海岸漂着物等を回収する場合は、事業活動に伴って生じた廃棄物に該当し、その種類によって、一般廃棄物（事業系一般廃棄物のこと。引用者）又は産業廃棄物となる⁶¹⁾」。そして、「海岸管理者が漂着ごみを回収した場合、当該廃棄物は産業廃棄物又は事業系一般廃棄物となる⁶²⁾」。このように、回収主体の性格によって廃掃法上の廃棄物の扱いが異なるのである。

次にその処理責任である。上述の通り、一般廃棄物としての海岸漂着物の処理責任は、海岸管理者等（≒都道府県）ではなく、市町村が負うことになる⁶⁴⁾。他方、事業活動起因の廃棄物には排出事業者処理責任原則が適用されるが、海岸漂着物が事業系一般廃棄物になる場合、汚染者が特定できない場合が多いため、結局は、一般廃棄物の処理責任を負う市町村の負担となる場合がほとんどである。産業廃棄物の場合も、事業者が処理責任を負うことになるが、ここでいう事業者は回収事業主体なので、その処理責任は海岸管理者等（≒都道府県）となる。

（3）若干の検討

このように、市町村と海岸管理者（≒都道府県知事）との関係が不明確だとされている理由の一つは、回収という意味での海岸漂着物の「処理」責任（＝本法上の処理責任）と、回収された廃棄物の「処理」責任（＝廃掃法上の処理責任）との間で責任の所在が異なっているからであると考えられる。

学説において、この問題に対処するために「一般廃棄物でも産業廃棄物でもない第3のカテゴリーの廃棄物とするのが適切であると思われる⁶³⁾」という指摘があるように、廃掃法の枠内でこの問題を解決するのが本筋であるように思わ

れるが、いずれにしても、現場が混乱しないように処理責任の所在とその内容のさらなる明確化と具体化が必要である。

2. 処理「責任」に関する問題

1の「処理」責任に関する問題で述べた理由と関連して、「市町村と海岸管理者との責任の所在があいまいで混乱が生じている」理由として考えられるのが、市町村や都道府県における「責任」の理解の相違である。

(1) 都道府県と市町村との関係

海岸漂着物の処理について、本法制定以前、「公物管理者だけでは対処しきれない質及び量のゴミが漂着した場合に、公物管理者である都道府県からの要請や、地域の生活環境保全上看過できない状況に鑑み、一般廃棄物の処理について統括的責任を有する市町村（廃棄物担当部局）が漂着ごみの処理を行わざるを得ない場合⁶⁸⁾」があるとされてきた。

このような状況が、本法制定によって劇的に改善されたわけではない。筆者らの調査でも、海岸漂着物についての苦情は市町村に寄せられることが多く、その回収についても市町村からの働きかけがなければ都道府県は動こうとしないとか、放っておけば市町村がやるだろうといった態度を取られたことがあるという意見が見られた。また、環境省資料によると、地域GND基金執行状況に関して、「海岸漂着物の回収については地元民間団体等のボランティアによる実施が多く、これらが回収したものは一般廃棄物に該当し市町の処理の負担が大きい⁶⁹⁾」という現場の意見が紹介されている。

これらは、「市町村と海岸管理者との責任の所在があいまいで混乱が生じている」状況を示しているといえるが、特に一般廃棄物の処理責任を負う市町村の側から、海岸管理者たる都道府県に対して積極的関与を求める声が多く聞かれるという点に特徴があるように見受けられる⁶⁸⁾。

(2) 責任の理解の相違

それでは、その理由は何か。それは、都道府県すなわち海岸管理者は、主に「管理」という観点から「責任」を把握するのに対して、地元市町村は、観光業に対する影響への配慮など、「美化」や「景観」といった観点から「責任」を把握しているという相違に存しているように思われる⁶⁹⁾。

これは本法と海岸法における「責任」理解の違いの反映である。海岸法1条の目的規定では、「この法律は、①津波、高潮、波浪その他海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護するとともに、②海岸環境の整備と保全及び③公衆の海岸の適正な利用を図り、もつて国土の保全に資することを目的とする」と定めている（番号は引用者）。このうち、②と③は1999年の改正により追加されたものであり、その趣旨は、「海岸の管理に、環境及び利用の視点を明確に位置づけ⁴⁰⁾」ることにあるとされる。しかし、海岸法は、①から③の窮極的な目的を「国土の保全に資すること」に求めていること、筆者らによる関連団体へのインタビューで、「環境の仕事を海岸管理者がお手伝いしてあげている」という感覚が現場にある旨の指摘が見られたように、必ずしもかかる海岸法改正の趣旨が活かされてはおらず⁴¹⁾、それが、都道府県と市町村との「責任」理解の違いとして表れているのではないかと思われるのである。

この問題は、海岸法のスキームと本法の枠組みとの整合性の問題でもあるから、この領域の基本法たる海洋基本法（および同法に基づく海洋基本計画）、そして、廃掃法の規定も踏まえつつ、「責任」の中身を明確化するとともに、その旨の周知徹底を図ることが必要である。そして、先の問題とあわせて、果たすべき「責任」の中身を法令等で明確化と具体化をしていくことが求められる。

（3）海なし県と「責任」

なお、都道府県が主に海岸管理者としての「管理」責任という観点から海岸漂着物問題を把握していることは、一部の都道府県でいまだに地域計画が策定されていないことの背後にも存在していると考えられる。

上述の通り、本法のもと、都道府県単位で地域計画が策定され、それに応じて補助金が支出される。しかし、平成26年6月1日段階での都道府県の地域計画策定状況を見ると、策定済みは33、未策定が12（8つの「海なし県」のほか、福島県、静岡県、岡山県、広島県）、検討中が2（岩手県と大阪府）であり⁴²⁾、ここから、必ずしもすべての都道府県が海岸漂着物問題に積極的に取り組んでいるわけではない様子を見て取れる。

このうち、「海なし県」の場合、海岸漂着物に係る補助事業は、基本的に海岸管理者の回収・処理事業やその調査研究に対して支出されるものであるから自分たちには関係がないといった意識があるかもしれない。あるいは、環境省

資料において、都道府県から寄せられた財政支援に関する要望として、「海岸を有する都道府県のみを補助対象とするのではなく、全県を対象としてはいかがでしょうか」とか、「国において、恒久的かつ、上流県も対象となる融通性のある執行ができる財政支援制度の確立を望む⁴³⁾」といった意見が紹介されていることから推察すると、環境省が同補助事業はそもそも海なし県を対象としていないと考えているか、あるいはそのように都道府県に理解されているという事情があるかもしれない。

しかし、同補助事業は、発生抑制対策に関する事業も補助対象としており、海なし県であっても発生抑制対策を通じて問題解消に向けた貢献が可能である⁴⁴⁾。海岸漂着物の発生源は、地域によっては国内由来のもの少なくなく、その多くは河川を通じて海に流れ込み、それがどこかの海岸に漂着しているという状況があるからである⁴⁵⁾。本法5条で「海岸漂着物等に関する問題が海岸を有する地域のみならずすべての地域において共通の課題であるとの認識」を持つ必要性が述べられていることの意義を踏まえ⁴⁶⁾、海なし県が担うべき「責任」とその責任を果たすための具体的な方策と財政措置の明示等をしていくことが必要である。

3. 財源・費用に関する問題

上述した処理責任に関する問題は、処理費用の負担という財政上の問題に直結するため、関係地方自治体、とりわけ、一般廃棄物処理行政の担い手たる市町村にとって極めて重要な問題である。本稿では本法の主な内容として、国による財政措置の明記に触れ、それを高く評価する旨を述べたところであるが、この点においても課題は残されている。

そこで以下、財源・費用に関係する問題をいくつか取り上げてみたい。

(1) 恒久的な財政措置

まず、恒久的な財政措置の必要性である。環境省資料では、各都道府県からの要望として、恒久的な財源の確保、特に「地域GND基金、海ごみ基金（海岸漂着物地域対策推進事業費）のような時限的な財政支援ではなく、恒久的な予算措置を要望したい⁴⁷⁾」といった意見が紹介されているが、この意見は、筆者らが調査を行ったほぼすべての地方自治体と関係団体が、恒久的な財政措置

の必要性を異口同音に強く主張していたこととも平仄が合う。おそらく、ほとんどすべての自治体がこのような意見を持っていると推察されるところである。

財源の問題は、さまざまな領域に波及している。例えば、先に紹介した都道府県の地域計画策定状況のなかの策定済みの自治体のうち、5つは平成25年度策定であったが、この背景にも財源の問題が存していた。すなわち、地域計画を策定すると、その後、「財源がなくなったから対処しない」とは言いにくい状況になるところ、地域GND基金には期限が定められていたため、地域計画の策定に二の足を踏む、という背景事情である。実際、筆者らの調査で、そういった趣旨の発言があった。また、環境省資料でも、本法施行のデメリットとして、「法の趣旨に則り、地域計画を策定した自治体では、これまで以上に自治体の財政的負担・人的負担の増大が懸念される⁴⁸⁾」との意見が示されており、財源の問題が地域計画策定を躊躇させる一つの理由となっていることがわかる。「海岸漂着物は、厄介な問題であるとは認識しているが、その優先順位はそれほど高くない」というのが、多くの自治体関係者の意識であり本音である。そうしたなか、実効的な対策を講じるためには、財源保証が極めて重要であることは、いくら強調してもし過ぎることはないだろう。

(2) 処理責任と費用

上述したように、海岸漂着物処理に係る財政措置は、都道府県に対する補助金というかたちをとっており、市町村に対する補助は、都道府県を通じてなされることになる。他方、実際に回収処理を担うのは、市町村の場合が多い。海岸漂着物は、市町村の都合とは関係なく流れ着き溜まっていくものであるところ、必ずしもその回収処理に必要な費用が市町村に支出されるわけではないため、結局、自分たちの予算で対応せざるを得ない場合や、費用面から苦境に置かれるといった状況も生じている⁴⁹⁾。

そのことに関連して、筆者らのヒアリング調査において、関係者から、市町村に直接に財政措置をする仕組みが望ましいとか、逆に、都道府県に補助金が支出される以上、都道府県が責任をもってやるべきだという意見が少なからず聞かれた。

この問題については、海ごみ基金からは若干の改善が見られ、「従来、海岸管理者を除いて事業主体となれなかった市町村も、新たに事業主体として積極

的に海岸漂着ごみの回収事業に取り組めることとな⁶⁰」った⁶¹。そのため、環境省資料でも、「以前の地域GND基金とは異なり、海岸管理者以外が海岸清掃を行っても補助対象となった点はメリットと考える。地域の事情により、市町村が観光資源として海岸を利活用したい事例があり、海岸管理者以外が早急に回収・処理に取り組みたい事例も少なくないため」、「海岸管理者以外のものの海岸清掃が出来るようになったこと」という意見が紹介されている⁶²。

このような方向で、実際に回収処理を担う市町村にとって使い勝手のよい制度の構築にさらに向かうか、あるいは都道府県が責任をもって回収処理まで行う仕組みを構築することかが必要であろう。

(3) 現地での焼却処分（野焼き）

海岸漂着物の具体的な処理段階に関して、多くの関係者から回収した海岸漂着物の現地における焼却処分、いわゆる「野焼き」を広く認めてほしい、あるいは野焼きが認められる場合を明確にしてほしいとの意見があった⁶³。野焼きを行えば、回収した海岸漂着物の処理場への運搬費用や処理費用を抑えることができるためであり、財政上の理由が大きい。

廃掃法上、廃棄物の焼却は原則として禁止され（16条の2）、罰則も設けられている（25条1項15号）⁶⁴。もっとも廃掃法には例外も設けられており（16条3項）、政令でも「国又は地方公共団体がその施設の管理を行うために必要な廃棄物の焼却」（14条1号）を例外の一つに挙げられている。その具体的な内容については、厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知⁶⁵が、「……海岸管理者による海岸の管理を行うための漂着物等の焼却などが考えられること」としている（第12第4号）。要するに、海岸漂着物のうち焼却しても環境に与える影響が軽微なものについては、法制度上、海岸管理者による野焼きが可能なのである⁶⁶。

しかしながら、先に指摘した通り、実際の海岸漂着物処理は地元市町村が担うことが多いが、一般に市町村は海岸管理者ではないため、市町村の判断だけでは海岸漂着物の野焼きを行うことはできない。さらに、海岸管理者による野焼きであっても、かなりの消極姿勢がとられているのが現状である⁶⁷。筆者らのヒアリング調査でも、野焼きの禁止を徹底していると回答した都道府県や、関係市町村からの野焼きの要望を拒否したことがあるという話も聞かれた。

環境省資料では、各都道府県からの意見として、「流木の野外焼却の可否、

方法に関する整理」や、「廃掃法16条の2に規定する野外焼却禁止の例外規定に関する目安の作成⁶⁰」を要望する意見が紹介されていることからすると、都道府県側は、「野焼き」が認められるか否かが不明であるが故に禁止しておく、という態度を取っている可能性が強い。そのため、「野焼き」が許される場合を明確にすることが必要であるとともに、「野焼き」の要望が主に財政上の理由からであるということを確認する必要がある。

おわりに

本稿では、海岸漂着物処理推進法の法的位置づけと内容を概観したうえで、特に同法における処理責任の所在の明確化と財政措置の義務規定に関して詳述した（Ⅰ）。そのうえで、実際の運用の過程で生じている課題や問題点を、関係者へのヒアリング等を通じて得られた知見などをもとに指摘するとともに、ごく簡単にはあるが、改善のために向かうべき方向性を提示した（Ⅱ）。

先にも述べたように、「海岸漂着物は、厄介な問題であるとは認識しているが、その優先順位はそれほど高くない」というのが、多くの自治体関係者の意識であり本音である。本法のような「政策推進法」は、その制定によって「その政策的な優先順位がどの程度まで高まるかは別問題であり、政府内での調整や運用に依存している」とも指摘されているが⁶⁰、そうだとすれば、立法だけで満足せず、関係者が問題意識を持ち続けながら、それを高めていき、海岸漂着物問題の優先度を高めていくような努力が必要となる。

そして、そのためには財政措置が不可欠である。本稿で取り上げた諸問題のほとんどは、処理責任の問題を含めて、結局は財政の問題に行き着くものである。海岸漂着物問題を重要な問題として認識しているのであれば、恒久的な相応の財政措置を講じることが必要であるが、昨今の財政状況下において、必要な分だけ補助金を支出するというのは現実的ではない。海岸漂着物問題の根本的な解決のためには、発生抑制対策が必要であるが⁶⁰、地域GND基金および海ごみ基金の使途のほとんどが回収処理であったこと⁶⁰からも窺われるように、いまだそれが不十分であるのが現状である⁶⁰。今後は、海岸漂着物の性質上、「処理」という対症療法的な取組みだけでは、ほぼ永遠に問題は解決しないということを踏まえつつ、発生抑制対策に力を入れていくことが必要である。そして、そ

のためには、内陸部や諸外国との連携、関連する環境法の整理と課題を明らかにしていくことが求められると考えられるが、この点については今後の検討課題としたい。

註

- (1) 制定の経緯につき詳細は、宗像優「自民党の環境政策——漂着ごみ対策を事例として」藤本一美編『日本の政治課題2000—2010』（専修大学出版局、2010年）143頁以下、高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立——そのプロセスと意義」嘉悦大学研究論集55巻2号（2013年）15頁以下等を参照。また、後掲注（3）の諸文献も参照。なお本法は「海岸漂着物」を、「海岸に漂着したごみその他の汚物又は不要物をいう」と定義するとともに（2条1項）、「海岸漂着物等」を「海岸漂着物及び海岸に散乱しているごみその他の汚物又は不要物をいう」と定義している（2条2項）。そのため、漂流ごみや海底堆積ごみは本法の対象から外されており、そのことを批判する意見も少なくないが、紙幅の都合上、この点については本稿では触れないことをあらかじめ断っておきたい。
- (2) 筆者は、基盤研究（C）「海岸漂着物の処理対策と行政の危機管理」（研究課題番号：23530178、宗像優・九州産業大学経済学部教授代表）の連携協力者として、4年に渡って、多くの現地調査、自治体職員や関係者へのヒアリング・インタビュー調査などを共同して行ってきた。本稿はその成果の一部である。関連する筆者の成果物として、横大道聡「（翻訳）海洋ごみの調査、防止及び削減に関する法律（米国）」法学論集47巻1号（2012年）111頁以下も参照願いたい。
- (3) 環境省による本法の解説として、南川秀樹・西山茂樹「海岸漂着物処理推進法制定とこれからの取組」環境研究155号（2009年）119頁以下、環境省水・大気局海岸漂着物対策室「海岸漂着物処理推進法制定とこれからの取組」沿岸域学会誌22巻3号（2009年）15頁以下、環境省水・大気環境局水環境課海岸漂着物対策室「海岸漂着物処理推進法について」瀬戸内海58巻（2009年）20頁以下、環境省水・待機環境局海洋環境室「海洋ごみの現状と海岸漂着物処理推進法」海と安全549号（2011年）26頁以下がある。

その他、本法の解説として、安部由美子「成立した法律の解説 海岸漂着物処理推進法」議会と自治体137号（2009年）113頁以下、地方自治法令研究会「海岸漂着物問題への対応——美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」地方自治職員研修596号（2009年）37頁以下、棚村治邦「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」

法令解説資料総覧341号（2010年）29頁以下、同「法令解説 美しく豊かな海岸を再生するため、海岸漂着物の処理を推進する——美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」時の法令1851号（2010年）23頁以下等がある。

- (4) 川崎政司「基本法再考(5)」自治研究82巻9号（2006年）54-55頁。そして、㉑により、法律は政策を推進するための「手段的なもの＝道具」となり、「政策に公共性を付与し、あるいは行政府に対して任務やお墨付きを与えるものとなり、それによってその政策を進める動きが生じることになる」とされ、㉒により、利害の調整や政策の選択は立法の段階で完了しておらず、法律の執行が、かなりの程度行政府の裁量に委ねられることになることとされ、㉓については、「財政上の措置であるとか、配慮規定といった抽象的ないし間接的なかたちで規定するにとどめるものが多い」とされ、㉔により、禁止、制限、罰則といったハードな手法ではなく、積極的な保護や促進のために誘導的な手法などソフトな手法を用いるものが多いとされ、㉕により、「その責務や理解について規定したり、その啓発や情報提供を政策推進の手段としているものなどがあるほか、法律の制定自体を国民や関係者に対するメッセージにしようとするものなどもみられる」とされる。

ちなみに、本法と同じく「政策推進法」に分類できる瀬戸内海環境保全特別措置法3条に基づいて策定された「瀬戸内海環境保全基本計画」（平成12年12月27日総理府告示71号）、および同法4条に基づいて策定された各県の「瀬戸内海の環境の保全に関する府県計画」においても、漂着ごみ問題への言及がみられる。

- (5) より広範に本法と関連法令を整理したものとして、片岡智哉・日向博文「漂流・漂着ゴミ問題に関連する法令と活動事例の整理」国土技術政策総合研究所資料548号（2009年）〈<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryoutnn/tnn0548pdf/ks0548.pdf>〉1頁以下を参照。
- (6) 例えば、「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議とりまとめ」（平成19年3月）〈<http://www.env.go.jp/houdou/gazou/8100/070302b-3.pdf>〉11頁を参照。
- (7) 環境省水・大気局海岸漂着物対策室・前掲注（3）16頁。
- (8) ㉑でいう「他の法令の規定」とは、海岸法施行規則1条各号に列挙されている法令の規定を指す。それによると、①砂防法2条の規定により指定された土地、②軌道法3条に規定する運輸事業の用に供されている土地、③土地改良法94条に規定する土地改良財産たる土地、④漁港漁場整備法6条1項から第4項までの規定により市町村長、都道府県知事又は農林水産大臣が指定した漁港の区域のうち海岸保全区域に指定されていない土地、⑤港湾法2条5項に規定する港湾施設（同条6項の規定により港湾施設とみなされたものを含む。）の用に供されている土地及び同法37条1項に規定する港湾隣接地域のうち海岸保全区域に指定されていない土地、⑥森林法25条1項に規定する保安林又は同法第41条に規定する保安施設地区、⑦道路法18条1項

の規定により決定された道路の区域の土地、⑧空港法4条1項各号に掲げる空港及び同法5条1項に規定する地方管理空港の用に供されている土地、⑨都市公園法2条1項に規定する都市公園の用に供されている土地、⑩地すべり等防止法3条1項に規定する地すべり防止区域の土地、⑪河川法6条1項に規定する河川区域の土地、⑫急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律3条1項に規定する急傾斜地崩壊危険区域の土地、⑬鉄道事業法2条1項に規定する鉄道事業の用に供されている土地が、「他の法令の規定により施設の管理を行う者であってその権原に基づき海岸の土地を管理する者」が置かれている土地である。

⑩でいう「他の法令の規定」とは、地方自治法等である。要するに、「地方公共団体が所有する公共の用に供されている海岸のうち都道府県知事が主務省令で定めるところにより指定し公示した土地以外の者については、公共海岸の対象から外されており（海岸法2条2項）、必ずしも海岸管理者が置かれることとはなっていない」（棚村（法令解説資料総覧）・前掲注（3）30-31頁）ため、それら海岸も含め、海岸全体に本法を及ぼすために置かれたのが、本法2条3項であって、海岸管理者「等」と定められたのはそのためである。

- (9) 櫻井敬子「海から見た海岸法制」自治事務セミナー2007年5月号8頁。
- (10) 国土交通省水管理・国土保全局海岸室『海岸統計 平成25年度版（平成24年度）』（2014年）22-23頁によると、日本の海岸線延長は約35,306kmであり、そのうち、海岸保全区域延長は約14,219km（ただし、このうち、埋立等により陸域に属する海岸保全区域の区域延長である「二線堤」が約540kmあり、これは海岸保全区域延長には含まれるが、海岸線延長には含まれない）、今後都道府県知事が今後海岸保全区域を指定したいとしている海岸線である要指定延長が約797km、一般公共海岸区域延長が約8,268kmである。そして、その他の海岸線の延長が12,562kmであるが、これは、保安林、鉄道護岸、道路護岸、飛行場、河口部、天然海岸その他国土保全上の管理を要しない海岸線の延長のことであり、それぞれ管理者が異なる。この点については、前掲注（8）を参照。
- (11) 国土交通省港湾局『港湾管理者一覧表』（平成26年4月1日）によると、港湾区域の定めのない、いわゆる56条港湾を除く港湾数933のうち、港湾管理者が都道府県の港湾は598、市町村の港湾は328、港務局の港湾は1、一部事務組合の港湾は6である。〈<http://www.mlit.go.jp/common/000211526.pdf>〉
- (12) もちろん、各地方自治体が独自の予算措置をしてこなかったわけではないし、その他の国費事業予算を用いて対処に当たってきた例もある。それらについては、「海岸漂着物処理推進法施行状況調査」（海岸漂着物対策専門家会議（第8回）（平成26年2月28日）の「参考資料4」）51-53頁を参照。〈http://www.env.go.jp/water/marine_litter/conf/c02-07/mat03b.pdf〉
- (13) 平成21年度地域環境保全対策費等補助金（地域グリーンニューディール基金）交

- 付要綱（平成21年9月5日付け環政計発第090710002号：改正・平成23年9月5日付け環政計発第110905001号、平成24年7月24日付け環政計発第120724001号）。
- (14) 地域グリーンニューディール基金事業実施要領（平成21年7月10日付け環政計発第090710002号：改正・平成23年9月5日付け環政計発第110905001号）の第3の4。
 - (15) 南川・西山・前掲注（3）126頁。
 - (16) ただし、やむを得ない事情がある場合には平成24年度末まで延長可とされた。地域グリーンニューディール基金事業実施要領・前掲注（14）第5の9、10。
 - (17) 平成24年度地域環境保全対策費補助金（海岸漂着物地域対策推進事業）交付要綱（平成25年3月8日付け環水大水発第1303081号）。同第2条は、交付の目的について、「海岸漂着物等に係る喫緊の問題を解決するために不可欠である地域の取組を支援し、地域活性化策を推進することにより、地域がそれぞれの特色を発揮し有機的な交流・連携を深め、地域が直面している危機を突破し国土の均衡のとれた発展を実現するため、都道府県に基金を造成することを目的とする」としている。
 - (18) 海岸漂着物地域対策推進事業実施要領（平成25年3月8日付け環水大水発第1303081号）の第5の7。
 - (19) 詳細は、水産庁ウェブサイト〈<http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/ritou/>〉を参照。
 - (20) 同事業の対象には、「海岸清掃」だけでなく「海底清掃」も含まれている。同上参照。
 - (21) 離島振興法17条の2も参照。そのほか、海洋基本法に基づく海洋基本計画（平成25年4月26日閣議決定）の第2部10（1）ア③なども参照。
 - (22) 災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業実施要領（平成12年3月24日国港海第360号の2：最終改正・平成19年3月28日国港海第406号）の第2。
 - (23) 災害関連緊急大規模漂着流木等処理対策事業実施要綱（平成12年3月24日国港海第360号：最終改正・平成19年3月30日国港海第452号）の第3。
 - (24) 災害廃棄物処理事業費国庫補助金交付方針の第1の（1）。
 - (25) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長通知「災害廃棄物処理事業費補助金及び廃棄物処理施設災害復旧費補助金の取扱い」（平成19年9月6日）の第1。
 - (26) 「法施行状況及びグリーンニューディール基金執行状況」（海岸漂着物対策専門家会議（第7回）（平成25年2月15日）の「資料3差し替え版」）32頁。〈http://www.env.go.jp/water/marine_litter/conf/c02-07/mat03b.pdf〉
 - (27) 「海岸漂着物処理推進法施行状況調査」（平成26年）・前掲注（12）55頁。
 - (28) 以下の廃掃法の説明については、特に北村喜宣『環境法〔第2版〕』（弘文堂、2013年）449 - 461頁を参照。
 - (29) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令2条各号で、20種類の産業廃棄物を規定している。
 - (30) 阿部泰隆・淡路剛久『環境法〔第4版〕』（有斐閣、2013年）269頁。
 - (31) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策本部廃棄物対策課長「海岸漂着物等

の総合的かつ効果的な処理の推進について」（平成22年3月30日付け環廃対発第100330002号）の2。

- (32) 同上。なお、「ボランティア等民間団体が、地方公共団体の事業の一環ではなく、自主的に回収した海岸漂着物については、基本的に当該補助金（——海ごみ基金のこと。引用者）の対象にはならない。但し、地方公共団体が、民間団体等が自主的に回収したものを海岸漂着物等であると明らかにし、それを処理する事業を創設し、その処理を許可事業者に委託する場合、当該補助金の対象となり得る」とされる。環境省水・大気環境局水環境課海洋環境室「平成24年度地域環境保全対策費補助金（海岸漂着物地域対策推進事業）質疑応答集」7頁。〈<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000063/63755/siryoul-3.pdf>〉
- (33) 大塚直『環境法〔第3版〕』（有斐閣、2011年）500頁。
- (34) 「海岸漂着物等の総合的かつ効果的な処理の推進について」・前掲注（31）の1。
- (35) 大塚・前掲注（33）500頁。また、例えば木材、流木といった海岸漂着物は、一般廃棄物処理施設での処理が困難であり、産業廃棄物として処理したほうが効率的であるといった処理能力という観点からの考察も併せて必要であろう。
- (36) 「漂流・漂着ゴミ対策に関する関係省庁会議とりまとめ」（平成19年）・前掲注（6）12頁。
- (37) 「法施行状況及びグリーンニューディール基金執行状況」（平成25年）・前掲注（26）40頁。
- (38) また環境省資料では、都道府県からの意見として、「市町村の役割を具体的に法律に明記してほしい（市町村による処理受入など）」「市町により漂着ごみの対応に温度差がある」もあったとされる。「海岸漂着物処理推進法施行状況調査」（平成26年）・前掲注（12）55頁。
- (39) 流木の回収処理などには、この意識の違いが如実に現れてくる。
- (40) 藤原健朗「美しく、安全で、いきいきした海岸を目指して」時の法令1604号（1999年）29頁。その他、成田頼明「新たな海岸管理のあり方——海岸法改正をめぐる」自治研究75巻6号（1999年）12頁等も参照。
- (41) 上述の通り、法成立以前においても、廃掃法5条に基づき海岸管理者に「清潔保持義務」が課されていたわけであるが、そこでの義務の内容は「清潔保持」であったため、流木等の海岸漂着物の回収処理に消極的であったことに理由がないわけではない。
- (42) 「漂流・漂着ごみに関する現状」（海岸漂着物対策専門家会議（第8回）（平成26年2月28日）「参考資料3」）5頁。〈http://www.env.go.jp/water/marine_litter/conf/c02-08/mat03.pdf〉。
- (43) 「海岸漂着物処理推進法施行状況調査」（平成26年）・前掲注（12）56-57頁。
- (44) 河川ごみの処理は、廃掃法5条1項に基づき河川管理者の責任となるが、二級河川

の管理者は原則的に都道府県知事である（河川法10条。一級河川の管理者は国土交通大臣であるが（河川法9条）、二級河川の数のほうが圧倒的に多い）。そのため、海岸管理者と河川管理者がともに都道府県知事となる。

環境省の考え方によると、河川におけるごみの回収を目的とする事業は、海ごみ基金の補助対象とならない。その理由は、「河川でのごみの回収をもって海岸漂着物等の発生抑制と説明することは適当ではないと考える」からであるが、法5条からすると、疑問をなしとしない。なお、「発生抑制対策として広く認知されている、海岸漂着物等に係る『普及啓発活動』や『環境教育』の一環として河川清掃を実施することは可能と考える」とされている。「平成24年度地域環境保全対策費補助金（海岸漂着物地域対策推進事業）質疑応答集」・前掲注（32）9頁。

- (45) 筆者らも参加した「第10回海ごみサミット2012亀岡保津川会議」（2012年8月24～26日）が、海岸線を有しない内陸部として初めて開催されたのは、そのような問題意識に基づいてのことであった。この点については、同会議で示された「川のごみや海のごみをともに考える京都流域宣言」を参照。〈<http://www.city.kameoka.kyoto.jp/kankyousoumu/documents/ryuikisengen.pdf>〉
- (46) 本法の題名に「美しく豊かな自然を保護するための」という言葉が加えられたのは、この問題が「日本国民全体の問題であるとの認識を法案名にも入れ込むため」であったとされる。金子博「海洋ごみ問題から考える流域一帯的な海岸管理」河川2009年7月号47頁。
- (47) 「海岸漂着物処理推進法施行状況調査」（平成26年）・前掲注（12）56頁。
- (48) 「法施行状況及びグリーンニューディール基金執行状況」（平成25年）・前掲注（26）32頁。
- (49) また、このような仕組みに対しては、「日本の沿岸全体を見通して、どこにどういった対策や費用が必要かという視点で配分額が決定」するわけではないとして、国としての全国的対応の必要性も併せて検討すべきだという指摘もある。小島あずさ・金子博「NGOから見た日本の海岸漂着ごみ対策の現状と対応」河川2009年11月号66頁。
- (50) 多田佐和子「海岸漂着物の現状と対策」沿岸域学会誌26巻4号（2014年）65頁。
- (51) 海岸漂着物地域対策推進事業実施要領（平成25年）・前掲注（32）の別表第2を参照。
- (52) 地域GND基金及び海岸漂着物地域対策推進事業（平成26年1月末時点）執行状況調査（海岸漂着物対策専門家会議（第8回）（平成26年2月28日）の「参考資料5」）6頁。〈http://www.env.go.jp/water/marine_litter/conf/c02-08/ref05.pdf〉
- (53) 本法制定前にも、構造改革特区との関連で、野焼きを認める規制緩和に関する提案がなされたようである。高野・前掲注（1）16頁。
- (54) この不法焼却罪は、2000年の廃掃法改正により設けられた規定である。詳細については、今井康介「廃棄物処理法における不法焼却罪の構造——環境法と刑法が交

錯する一つの問題」早稲田法学会誌64巻2号（2014年）157頁以下を参照。

- (55) 各都道府県・各政令市廃棄物行政主管部（局）長あて厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律の一部を改正する法律の施行について」（平成12年9月28日付け衛環78号）
- (56) なお自然公園法上、特別保護地区においては、環境大臣の許可がなければ、原則として「火入れ又はたき火をすること」が禁止される（21条3項6号）。
- (57) 例えば、環境省が平成19年度から22年度に実施した「漂流・漂着ゴミに係る国内削減方策モデル調査」の一環として発表された「漂流・漂着ゴミに係る国内削減方策モデル調査 地域検討会」の各種報告書（環境省ウェブサイト：〈<https://www.env.go.jp/earth/report/h21-04/index.html>〉より入手可能。山形県、福井県、石川県、三重県、長崎県、熊本県、沖縄県の7つの報告書が出されている）では、「野焼き」の際の留意事項として、次のように述べている。すなわち、①「流木等の野焼きは、海岸管理者の責任と管理のもとに行われるものであること」、②「海岸管理のために必要な焼却の対象となる海岸等としては、重機、船舶等による搬出が困難で、人力による漂着した流木の回収でしか対応が困難な海岸・海浜等であること」、③「海岸管理のために必要な焼却の対象となる廃棄物としては、海岸等に漂着した流木及び流木と密接不可分のものに限ること。なお、生活環境の保全上著しい支障を生ずるおそれのある廃プラスチック等の焼却は行わないこと」、④「海岸管理のために必要な焼却の実施にあたっては、流木をよく乾燥させる等、不完全燃焼を極力抑えるような措置を講じるとともに、灰の取扱い等周辺的生活環境への影響を生じさせないよう適切な措置を講ずること」、⑤「海岸管理のために必要な焼却の実施に際し、煙等による影響を少なくするため風向き等についても考慮するとともに、火災が発生しないよう留意すること」、⑥「海岸管理のために必要な焼却を業者等に委託する場合であっても、当該焼却の責任は、海岸管理者にあること」、⑦「海岸管理のために必要な焼却に際して、当該焼却処分を行うものは、焼却日時、場所、量等を記録し、保存しておくこと」、の7つである。この基準を見る限り、現実に野焼きが認められる余地はほとんど残されていないように見受けられる。
- (58) 「海岸漂着物処理推進法施行状況調査」（平成26年）・前掲注（12）55頁。
- (59) 川崎・前掲注（4）55-56頁。
- (60) 発生抑制対策としては、従来から、ごみの投棄に関して様々な法令が禁止規定と罰則を設けられている。例えば、軽犯罪法1条27号、廃掃法16条、海岸法8条の2、37条の6、港湾法37条の3、漁港漁場整備法39条5項、河川法29条および同法施行令16条の4第1項2号、海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律10条、18条、自然公園法37条等のほか、地方自治体の制定した各種条例もある。しかし、ここで本稿が念頭に置いている発生抑制は、そうした強制的手法ではなく、よりソフトな手法、

例えば、環境に負荷を与えない製品開発や、ペットボトルのデポジット制度の検討などである。

- (61) 「地域GND基金及び海岸漂着物地域対策推進事業（平成26年1月末時点）執行状況調査」（平成26年）・前掲注（52）1-2頁によると、地域GND基金及び海ごみ基金（平成26年1月末時点）の使途に占める海岸漂着物等の回収処理の割合はいずれも81%である。
- (62) 本稿が主に「処理」に焦点を当てたのは、ヒアリング調査等で「発生抑制対策」を十分に論じるだけでの知見を得ることができなかったという事情、そして、「海岸漂着物処理推進法では、確かに海岸漂着物の発生抑制の重要性がうたわれているものの、その名称にあるように、あくまでその『処理』に主眼が置かれている感があるのは否めない」（宗像優「海岸漂着ごみ問題をめぐる行財政上の課題」日本経済政策学会第69回全国大会（2012年5月26、27日）7頁〈<http://www.mgt.sugiyama-u.ac.jp/jepa69/paper/6/paper%20munakata.PDF>〉）という事情による点が大きい。

〔附記〕本稿で参照したウェブサイトの最終閲覧日は、いずれも本稿校正時の2014年10月20日である。

Legal System Concerning “Marine Debris” and Its Problem in Japan: Focusing on Responsibility for Marine Debris Treatments

Satoshi Yokodaido

In 2009, Congress enacted a law about the promotion of marine debris processing. This act mainly prescribed (1) who has responsibility for marine debris treatment, and (2) States’ obligation to appropriate budgets for marine debris treatment. In this paper, I attempt to clarify some problems of the law based mainly on documents made by Ministry of Environment, and interviews with many local government’ officials, and NPO staff.

In chapter I, I briefly describe the law, other laws concerning it, and funds set up based on the law. In Chapter II, I point out (1) on one hand, the responsibility for marine debris treatment based on the law lies with the 47 prefectures, while on the other hand, responsibility based on the Waste Management and Public Cleansing Act, describing responsibility for general waste, lies with the municipalities. Because of this difference, prefectures and municipalities become confused about the responsibility for marine debris treatment. (2) Because funds based on the law are not permanent, but have an expiry date, some prefectures are hesitant about taking further steps for marine debris treatments.

消費者契約法9条1号における「平均的な損害」についての一考察 — 携帯電話サービス契約の「2年縛りビジネス」に係る高裁判決を巡って —

山下 良

1 問題の所在

本稿では、携帯電話の「2年縛りビジネス」が、消費者契約法の規律に抵触するかをテーマとする。

2年縛りとは、携帯電話サービス契約において、消費者を2年間拘束する代わりに、料金を割引するというものである。通常の携帯電話サービス契約は、消費者と携帯電話事業者との間で、特に契約期間を定めることなく締結される。消費者は、毎月一定の基本使用料金と、当月の携帯電話利用に応じた料金を支払ってサービスを受け、サービスが不要となれば、特に負担をすることなく解約することができる。これに対して、2年縛りでは、契約締結時に2年間の契約期間が設定される。この2年間の間、消費者は、通常契約と比べて基本使用料金の割引を受けることができるが、2年間の途中で契約を解約する場合は、中途解約金を支払わなければならない。そして、契約期間の2年間の満了した後の一定期間に限って、解約金を支払わずに解約することができるが、その期間を経過した後は、再び当初の2年間の契約期間が繰り返される。

2年縛りは、今日では広く普及している取引形態であるが、このようなビジネスが登場した背景には、2006年に導入されたモバイル・ナンバー・ポータビリティ制度（MNP制度）がある。かつては、消費者が携帯電話事業者を変更すれば電話番号も変更することとなったため、その不便さから、携帯電話事業者の乗換えはあまり頻繁に行われるものではなかった。しかし、2006年に、携帯電話事業者を変更しても、電話番号を変更することなく新たな携帯電話事業者のもとでサービスを受けることができるMNP制度が導入されたことをきっかけに、消費者は従来よりも気軽に他社への乗換えを行うようになった。このため、携帯電話事業者間での競争が激化し、各社はサービスの充実、顧客の囲い込みに注力することとなった。そのような中で、2007年頃から登場したのが、

2年縛りである。2年縛りは、料金の割引によって消費者を誘引し、中途解約金によって解約を抑制して顧客を囲い込むものであるといえる⁽¹⁾。

この2年縛りは、消費者に料金の割引というメリットをもたらす一方で、契約の拘束期間が長い、途中で解約すると高額な解約金を支払わなければならない、2年間の満了後の一定期間に解約を申し込まなければ自動的に契約が更新されるなど、いくつかのデメリットをもたらすものでもある。そのため、消費者が、サービスが不要になったり思っていたものと違っていたために解約を希望しても、解約金が高額であるために解約を躊躇したり、解約するつもりであったが中途解約金の支払いなしに解約できる期間を見逃してしまったために、再び2年間の契約期間に拘束されるというケースがしばしば生じていた。

そこで、適格消費者団体である特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク（以下、「KCCN」という。）が、このようなビジネスは消費者を不当に不利にするものであり消費者契約法に反するとして、中途解約金条項の使用差止めを求める消費者団体訴訟を、大手携帯電話事業者であるNTTドコモ、KDDI、ソフトバンクモバイルの3社（以下、それぞれ「D社」、「K社」、「S社」という。）に対して提起した⁽²⁾。近時、この3件の裁判の高裁判決が出されている（D社第一審判決（D1判決）：京都地裁平成24年3月28日判決・判時2150号60頁、D社控訴審判決（D2判決）：大阪高裁平成24年12月7日判決・判時2176号33頁、K社第一審判決（K1判決）：京都地裁平成24年7月19日判決・判時2158号95頁、K社控訴審判決（K2判決）：大阪高裁平成25年3月29日判決・判時2219号64頁、S社第一審判決（S1判決）：京都地裁平成24年11月20日判決・判時2169号68頁、S社控訴審判決（S2判決）：大阪高裁平成25年7月11日判決・KCCNウェブサイト）。そこで、本稿では、これらの裁判例を素材に、携帯電話の2年縛りビジネスと消費者契約法との関係について検討する。

2 携帯電話「2年縛りビジネス」の概要と法的問題点

次に、3社が提供していた2年縛りの概要と、その法的問題点についてみていく。3社が提供していた2年縛りは、それぞれ詳細は異なるが、以下のようなものである。

D社・K社が提供していたのは、毎月の基本使用料金を半額に割引く代わ

りに、2年間の期間が満了した翌月の「解約月」に解約するのでなければ、解約者に一律9975円の解約金を課すという中途解約金条項が付されているものである。また、解約月に解約を申し込まない限り、この定期契約は自動的に更新されるといふ自動更新条項も付されていた。

S社が提供していたのは、2年間の期間が満了した翌月の「更新月」の、翌月と翌々月の基本使用料金を無料とする代わりに、更新月に解約するのでなければ、解約者に一律9975円の解約金を課すという中途解約金条項が付されているものである。また、更新月に解約を申し込まない限り、この定期契約は自動的に更新されるといふ自動更新条項も付されていた。

KCCNは、このような2年縛りについて、消費者の解約により事業者は将来にわたって通信サービスの提供を免れるのであるから損害は生じないので、中途解約金条項で定める9975円は消費者契約法9条1号における平均的な損害を超えている、携帯電話サービス契約は準委任契約またはこれに類似する非典型契約であり、準委任契約はいつでも解約することができ、相手方は不利な時期に解約された場合にのみ損害の賠償を請求することができるに過ぎないところ（民法651条）、解約時に当然に違約金を支払うことを定めた中途解約金条項は、消費者契約法10条でいう民法等に比して消費者の義務を加重する条項であるなどと主張して、中途解約金条項の使用差止めを求める訴えを、それぞれ提起した。ここで問題となるのは、大きく分けて3つの点である。すなわち、①そもそも、中途解約金条項に消費者契約法の規制ルールが適用されるか、②中途解約金条項が消費者契約法9条1号に反するか、③中途解約金条項が消費者契約法10条に反するかである。

①については、中途解約金が消費者契約法に定める「違約金」にあたるかが問題となる。3社が提供していた2年縛りは、基本使用料の割引が受けられる代わりに、2年間の契約期間満了前に契約を解約するときは、中途解約金条項に基づいて9975円を支払わなければならないというものである。これは、言い換えれば、基本使用料の割引を受けるためには9975円を支払わなければならないが、2年間の契約期間を満了した場合は免除する、という条項であるともいうことができる。そうであるとすれば、中途解約金条項で定める9975円は、基本使用料の割引を受けるための対価であるとも考えられる。中途解約金条項が契

約の対価について定めた条項であれば、これには消費者契約法の規制ルールは適用されないことになる^③。

②については、中途解約金条項で定められた9975円という金額が、消費者契約法9条1号における「平均的な損害」を超えているかが問題となる。消費者契約法9条1号は、消費者契約の解除に伴う損害賠償の額を予定し、または違約金を定める条項であって、これらを合算した額が、当該条項において設定された解除の事由、時期等の区分に応じ、当該消費者契約と同種の消費者契約の解除に伴い当該事業者が生ずべき平均的な損害の額を超えるものについては、当該超える部分を無効とすると定めている。このような規定が設けられた背景には、民法における損害賠償額の予定が、悪質な事業者に悪用されてきた事情がある。すなわち、民法では、当事者は損害賠償額や違約金額を予定しておくことができる（民法420条）。これにより、損害額の立証の負担を回避することができるので、多数の消費者と同種の契約を結ぶ事業者にとって、消費者個人個人の解約によって生じた損害額を立証することなく画一的処理が可能となるため有益である。しかし、民法では、ひとたび損害賠償額・違約金額の予定の合意が成立すれば、その額が公序良俗に反すると評価されるほどに著しく過大なものでない限り、裁判所もこれを増減することができないとされている（民法420条1項後段）。このため、悪質な事業者が、消費者の解約を妨害するために、または、最初から高額なキャンセル料を取ることを見込んで、損害賠償または違約金条項を定めることがしばしば行われてきた。そこで、消費者が解約の際に不当な出捐を強いられないことがないように、消費者契約法9条1号は、契約が解除された場合の解約金条項について、その金額が、契約解除によって事業者が受ける平均的な損害の額を超える部分は無効とすると定めている^④。D社・K社・S社が提供する2年縛りにおいて、中途解約金条項の9975円という金額が、消費者の解約によってD社・K社・S社に生じる平均的な損害の額を上回る場合は、当該上回る部分は無効ということになる。

③については、中途解約金条項が、消費者契約法10条という消費者の利益を一方的に害する条項といえるかが問題となる。消費者契約法10条は、民法、商法その他の法律の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比し、消費者の権利を制限し、または消費者の義務を加重する消費者契約の条項であって、信

義則に反して消費者の利益を一方的に害するものは無効とすると定めている。消費者契約法は、不当条項規制として、事業者の責任の全部または一部を免除する条項、消費者の賠償額を予定する条項についての規律を定めているが（消費者契約法8条・9条）、現実には、これら以外にも消費者の利益を一方的に害する条項が存在しうる。そこで、消費者契約法10条は、そのような条項を一般的に無効とすると定めている。D社・K社・S社の用いる中途解約金条項が、民法その他の法律の任意規定による場合に比して消費者の権利を制限、または義務を加重するものであり、信義則に反して消費者の利益を一方的に害するものである場合は、当該条項は無効ということになる。

以上の点について、D社・K社・S社判決では、①中途解約金条項は、損害賠償の予定または違約金についての条項であり、消費者契約法9条1号および10条の適用は排除されない、②中途解約金条項で定める9975円は、消費者の解約によって事業者が生じる平均的な損害を超えるものではないので、消費者契約法9条1号に反しない、③中途解約金条項は、消費者の権利を制限し義務を加重するものであるが、信義則に反して消費者の利益を一方的に害するものとはいえないので、消費者契約法10条に反しないと判示された。

①については、本件契約の主要な目的は携帯電話を利用するための通信サービスの提供であり、当該役務に対する対価は、通信サービスを受けるために必要な基本使用料、通話料および通信料であり、2年間解約しなければ発生しない解約金は、対価を構成するものとはいえないとされた。

③については、本件契約は準委任契約等の役務提供型契約に類似する非典型契約であり、準委任契約に関する民法651条では、一般に時期や事由に関係なく一律の解除料を当然に必要とするものとはされていないところ、一定の時期の解約以外について一律に金銭的負担を課す中途解約金条項は、任意規定の適用による場合に比して消費者の権利を制限し、義務を加重するものといえるとして、消費者契約法10条前段該当性は肯定された。しかし、中途解約金条項の金額は消費者契約法9条1号における平均的な損害を超えるものではなく合理的な範囲に止まっている、消費者が基本使用料金の割引を受けていることは、解約権につき制限を受けることに見合った対価ということができるなどとして、10条後段該当性は否定された。

中途解約金条項で定める金額が平均的な損害を超えているかという点は、当該条項が9条1号により部分的に無効となるか否かのみならず、10条後段該当性を判断するうえでの判断要素ともなることが示されており、10条後段該当性が肯定されれば、当該条項は無効となる。したがって、中途解約金条項と消費者契約法の問題については、その金額が平均的な損害を超えているか否かが大きなウエイトを占めているといえることができる。そして、②についてD社・K社・S社判決は、いずれも中途解約金条項の9975円は平均的な損害を超えるものではないと判示したが、3社が提供していたサービスは同種のものであったにもかかわらず、平均的な損害を算定するのに用いられた計算方法は、それぞれ異なっている。

そこで、以下では、中途解約金条項と消費者契約法9条1号の關係に焦点を当てて、3件の裁判例の第一審・控訴審判決をみていく。

3 携帯電話サービス契約を巡る3つの裁判例

(1) D社判決

D1判決は、平均的な損害の算定方法について、以下のように述べている。まず、基本使用料金の割引分の契約期間開始時から中途解約時までの累積額については、平均的な損害の算定の基礎とすることができる。すなわち、D社は、消費者が契約を2年間継続すれば基本使用料金を割引しても採算に見合うと判断したうえで、割引率を50%と設定したものと考えられる。そうすると、消費者が中途解約した場合、D社は、現に標準基本使用料金の金額に相当する役務を提供したにもかかわらず、その対価としては割引後基本使用料金の支払しか受けていないこととなるので、この期間の標準基本使用料金と割引後基本使用料金との差額については、D社に生じた損害といえることができる。

しかし、基本使用料金の中途解約時から契約期間満了時までの累積額については、平均的な損害の算定の基礎とすることができない。すなわち、消費者契約法と同様に消費者の利益の擁護を目的とする法律としては、特定商取引法および割賦販売法が存在するが、特定商取引法では訪問販売、電話勧誘販売、特定継続的役務提供、業務提供誘引販売取引について、割賦販売法では割賦販売について、各種業者と消費者との間に損害賠償の予定または違約金についての

合意がある場合でも、契約の目的となっている物の引渡しまたは役務の提供等が履行される前に解除があった場合には、各種業者は、契約の締結および履行のために通常要する費用を超える額の支払いを請求できないと規定している（特定商取引法10条1項4号・25条1項4号、49条4項3号・同条6項3号・58条の3第1項4号、割賦販売法6条1項3号・同項4号）。これらの規定は、各種業者と消費者が契約を締結する際には、各種業者の主導のもとで勧誘および交渉が行われるため、消費者が契約の内容について十分に熟慮することなく契約の締結に至ることが少なくないことから、契約解除に伴う損害賠償の額を原状回復のための賠償に限定することにより、消費者が履行の継続を望まない契約から離脱することを容易にするため、民法416条1項の規定する債務不履行に基づく損害賠償を制限したものと解することができる。そして、このような事情は、消費者契約一般において妥当すると考えられることからすると、消費者契約法9条1号は、事業者に対し、消費者契約の目的を履行する前に契約が解除された場合には、その契約を当該消費者との間で締結したことによって他の消費者との間で契約を締結する機会を失ったような場合等を除き、消費者に対して、契約の目的を履行していたならば得られたであろう金額を損害賠償として請求することを許さないとしたものと解することができる。したがって、本件では、基本使用料金の中途解約時から契約期間満了時までの累積額を損害賠償として請求することはできないというべきである。

そこで、基本使用料金の割引分の契約期間開始時から中途解約時までの累積額を基礎としてD社に生じる平均的な損害を算定すると、月ごとの割引額の平均である2160円に、消費者が契約を解約するまでの平均期間である14か月を乗じた3万0240円となる⁵⁾。したがって、中途解約金条項の9975円はこれを下回るので、本件解約金条項が消費者契約法9条1号には反しない。

D1判決におけるこのような判断枠組みは、D2判決でも維持されているが、D2判決では、月ごとの割引額の平均は1837円、消費者が契約を解約するまでの平均期間は13.5月であるとされた⁶⁾。したがって、1837円に13.5月を乗じた2万4800円がD社に生じる平均的な損害であり、中途解約金条項の9975円はこれを超えないので、消費者契約法9条1号には反しないとされた。

(2) K社判決

次に、K1判決では、平均的な損害の算定方法は、契約が期間満了時まで継続していればK社が得られたであろう通信料収入等（逸失利益）を基礎として算定するべきであるとされた。

すなわち、消費者契約法9条1号が、解除に伴う損害賠償の予定等を定める条項について、解除に伴い事業者に生じる平均的な損害を超える損害賠償の約定を無効とした趣旨は、事業者が消費者に対し、消費者契約の解除に伴い事業者が「通常生ずべき損害」（民法416条1項）を超過する過大な解約金等の請求をすることを防止するという点にある。したがって、消費者契約法9条1号は、債務不履行の際の損害賠償請求権の範囲を定める民法416条を前提として、その内容を定型化するという意義を有し、同号にいう損害とは、民法416条にいう「通常生ずべき損害」に対応するものである。契約締結後に一方当事者の債務不履行があった場合に、他方当事者が民法415条、416条により請求できる損害賠償の範囲は、契約が約定どおり履行されていれば得られたであろう利益（逸失利益）に相当する額である。したがって、本件契約の中途解約に伴いK社に生じる平均的な損害を算定する際にも、中途解約されることなく契約が期間満了時まで継続していればK社が得られたであろう通信料収入等（解約に伴う逸失利益）を基礎とすべきである。

そこで、契約が期間満了時まで継続していればK社が得られたであろう通信料収入等（逸失利益）を基礎としてK社に生じる平均的な損害を算定すると、月ごとの逸失利益は4000円であり、これに契約残期間を乗じたものが平均的な損害である。契約残期間については、本件契約では、消費者が解約した時期によって事業者の損害額が大きく変動するため、平均解約時期を用いて一律に平均的な損害を算定することは相当ではないので、解約時期を一か月ごとに区分して算定するのが適切である。したがって、月ごとの逸失利益4000円に、解約者の契約残存月数を乗じて算定する。この計算方法によれば、中途解約金条項は、22か月目の末日までに解約がされた場合に解約金の支払義務があることを定める部分は有効であるが、23か月目以降に解約した場合に平均的な損害を超過する解約金の支払義務があることを定める部分は、当該超過額の限度で、消費者契約法9条1号により無効である⁽⁷⁾。

K2判決は、月ごとの逸失利益は4000円という部分までは、K1判決と同様である。しかし、契約残期間については、当事者であるK社と契約者は2年間という契約期間で合意しているのであり、平均的な損害の計算をする時に、K1判決のような当事者が予定していなかった一か月ごとの区分により計算するのは適切ではないとされた。そして、2年間という期間を1つの区分とするべきであり、本件契約を中途解約した契約者の平均解約時期は、契約締結時または更新時から11.59か月間が経過した時点であるから、2年間の契約期間から当該期間を控除した月数は12.41か月であるとされた。したがって、月ごとの逸失利益4000円に、契約残期間の平均である12.41か月をかけた4万9640円が、事業者が生じる平均的な損害であり、中途解約金条項の9975円は平均的な損害額を超えていないので消費者契約法9条1号には反しないとされた。

(3) S社判決

最後に、S1・S2判決では、基本的にK2判決と同様の判断枠組みがとられており、S社に生じる平均的な損害は、本件契約が解約されることにより生じる逸失利益（基本料金、オプション料金、保証料金の平均から、固定的なコストを控除した額）に、契約残期間（平均解約期間と契約期間である2年間との差の期間）を乗じた金額であるとされた。S1・S2判決では、損害計算のための具体的数字は公開されていないが、S1判決における平均的な損害は1万2964円、S2判決における平均的な損害は4万7689円であり、いずれも中途解約金条項の9975円は平均的な損害を超えていないので消費者契約法9条1号には反しないとされた。

4 検討

以上の裁判例で示された平均的な損害の計算方法は、3つに分類できる。すなわち、①基本使用料金の割引分の契約期間開始時から中途解約時までの累積額を基礎として、これに消費者が契約を解約するまでの平均期間を乗じて計算する方法（D1・D2判決。以下、「①方式」という。）、②契約が期間満了時まで継続していれば得られたであろう通信料収入等を基礎として、これに解約者個人の契約残存月数を乗じて計算する方法（K1判決。以下、「②方式」という。）、

③契約が期間満了時まで継続していれば得られたであろう通信料収入等を基礎として、これに契約残期間の平均を乗じて計算する方法（K2・S1・S2判決。以下、「③方式」という。）である。以下では、①～③方式について検討する。

（1）逸失利益を平均的な損害の計算の基礎とすることができるか

まず、基本使用料金の割引分の契約期間開始時から中途解約時までの累積額を基礎とするべきか、契約が期間満了時まで継続していれば得られたであろう通信料収入等を基礎とするべきかについては、消費者契約法9条1号における平均的な損害に逸失利益が含まれるかという議論と関わる問題である。前述のように、9条1号が損害賠償の予定・違約金条項の平均的な損害を超える部分を無効とするのは、当該条項の額を適切に抑制し、消費者が不当な出捐を強いられることを防止することにある。しかし、ここでいう平均的な損害に、逸失利益が含まれるか否かについては明確ではない。民法を基準として考えれば、民法416条における債務不履行に基づく損害賠償請求では、債権者が現実に費用等を支出したという積極的損害だけでなく、契約が合意通りに履行されていたならば得られていたであろう利益（逸失利益）を失ったという消極的損害についても請求できると解されているので、民法420条における損害賠償の予定・違約金の合意に逸失利益が含まれていたとしても不当ではないということになる。しかし、消費者契約法における消費者の利益の擁護という観点からすれば、損害賠償の予定・違約金条項に逸失利益が含まれるとすれば、有効とされる損害賠償の予定・違約金条項の額が大きくなり、消費者に不利となる。したがって、消費者契約法9条1号における平均的な損害には、逸失利益は含まれないと解すべきではないかという議論が生じる。

これについて、学説では、消費者契約法9条1号はあくまでも民法416条を前提としつつ、それを定型化した基準を消費者契約に関して強行法規化したものとして位置付けることができるとする見解⁸⁾、民法の解釈においても、他の契約を獲得したことにより回避された損害は控除するとの原則が承認されているが、消費者契約法はこれを類型的にみることにより一層明確化したものと解されるとする見解⁹⁾、消費者契約法9条1号は、従来、割賦販売法や特定商取引法において契約の解除に伴う損害賠償額の制限に関して採られていた、契

約の履行前の段階においては解除に伴う損害賠償請求は原状回復賠償に限定されるという法理を、すべての消費者契約に一般化したものとして理解されるべきであるとする見解¹⁰⁰、割賦販売法や特定商取引法のような特別法上の規制原理のうち、過急約款規制としての不当条項規制と中途解約に伴う規制は、消費者契約法9条1号の「解除の事由、時期等の区分に応じ」、「当該事業者が生じるべき平均的な損害額」という要件をより精査した規制基準であり、消費者契約の一般法として民法の特別法である消費者契約法に取り込むべきルールであるとする見解¹⁰¹、「平均的な損害」という概念によって履行利益の賠償が原状回復賠償に制限されるのではなく、「解除に伴う損害」という概念によって、事業者の請求可能な賠償額が、履行の前後を問わず、原状回復に必要な額に限定されることになるとする見解¹⁰²がある。

裁判例では、飲食店において2か月後に30名ないし40名でパーティーをする旨の予約をした消費者が、予約した翌日にこれを解約した事案において、逸失利益の請求が一部認められた事例（東京地裁平成14年3月25日判決・判タ1117号289頁）¹⁰³、自動車販売業者である売主から自動車を購入する契約を締結した買主が、契約締結の翌々日に自己都合で解除した事案において、逸失利益の請求が認められなかった事例（大阪地裁平成14年7月19日判決・金判1162号32頁）¹⁰⁴、結婚式場および結婚披露宴会場の運営を行っている事業者に、1年後に結婚式および結婚披露宴を行うと申し込んで予約金を支払った消費者が、予約した6日後に申込みを撤回した事案において、逸失利益の請求が認められなかった事例（東京地裁平成17年9月9日判決・判時1948号96頁）¹⁰⁵などがあり、逸失利益の請求の可否については、契約類型などからの画一的な判断ではなく¹⁰⁶、個々の事情をもとにして個別的に判断されていた。そして、いわゆる学納金返還請求訴訟の判例である最高裁第二小法廷平成18年11月27日判決・民集60巻9号3437頁では、大学が合格者を決定するに当たって織り込み済みのものと解される在学契約の解除、すなわち、学生が当該大学に入学することが客観的にも高い蓋然性をもって予測される時点（4月1日）よりも前の時期の解除については、原則として、当該大学に生ずべき平均的な損害は存しないものというべきであり、学納金不返還特約はすべて無効となるとされた。そして、4月1日よりも後の時期の解除については、初年度に納付すべき範囲内の授業料等の額にとどま

る限り、学納金不返還特約に当該大学に生ずべき平均的な損害を超える部分は存在せず、すべて有効となるとされた。以上のような裁判例をみれば、消費者契約法9条1号における平均的な損害を算定するうえで逸失利益を基礎とすることができるかについては、当該事案における契約の解除が、事業者にとって客観的に「織り込み済み」といえるか否かが手がかりとなっているといえる。

これについてD社・K社・S社判決をみると、3社が提供していた2年縛りは、消費者を2年間拘束する代わりに基本使用料金を割引くというものである。事業者は、消費者が契約を2年間継続してくれれば採算に見合うことを前提に割引率を決めていると考えられ、そのことは、2年間の期間満了後には解約金の支払いなしで解約を認めていることから伺える。そうであれば、2年縛りを途中で解約されれば採算に見合わなくなるのであり、これは事業者にとって「織り込み済み」とはいえないと考えられる⁹⁷⁾。したがって、2年縛りにおいては、中途解約された場合の平均的な損害の計算にあたって逸失利益を基礎とすることは認められるべきであると思われる。

この点について、①方式をとったD1・D2判決をみると、消費者が中途解約した場合、D社は、標準基本使用料金の相当する役務を提供したにもかかわらず、割引後基本使用料金の支払いしか受けていないこととなるとして、中途解約が事業者にとって「織り込み済み」ではないことを示唆しながらも、逸失利益を計算の基礎とすることはできないとしている。そして、逸失利益を計算の基礎とすることはできないとしながらも、基本使用料金の割引分の契約期間開始時から中途解約時までの累積額が計算の基礎となるとする。すなわち、消費者が解約するまでの期間が標準基本使用料金であったのと同様になる金額を請求して、事業者の損失を埋め合わせることを認めている。また、①方式の計算方法によれば、消費者の解約が早ければ早いほど平均的な損害は小さくなり、遅ければ遅いほど大きくなる。通常は、解約が遅いほど損害が小さくなるはずであり、この点にも矛盾があるといえる⁹⁸⁾。したがって、①方式をとることは妥当ではないと思われる。

(2) 契約残期間の考え方

次に、中途解約された場合の平均的な損害の計算にあたって逸失利益を基礎

とすると、契約残期間に、一か月ごとの区分を用いるべきか、平均値を用いるべきかが問題となる。一か月ごとの区分を用いる②方式によれば、平均的な損害は、解約した個々人の契約残存期間に応じて変動するので、解約により事業者に大きな損害を生じさせた解約者は大きな解約金を支払い、小さな損害を生じさせた解約者は小さな解約金を支払うということになる。平均値を用いる③方式によれば、平均的な損害は、解約した個々人の契約残存期間に左右されないで、解約により事業者に大きな損害を生じさせた解約者も一定の解約金しか支払わなくてよい反面、小さな損害しか生じさせていない解約者も一定の解約金を支払わなければならない。

以上の点をみれば、解約した個々人について柔軟な解決をすることができる②方式が合理的であるように思われる。しかし、携帯電話通信サービス契約の特徴を鑑みると、携帯電話通信は契約者数を制限しない大規模インフラであり、事業者は、一人の顧客が解約しても、随時他の顧客と新規契約を結び続けている。契約者は、具体的な数の変動はあるものの、サービスの提供がある限り存在し続ける。このような契約では、事業者は、契約者のいわば総体から利益を上げることができるように料金を設定するのであり、解約による損害もまた、解約者の総体に分散して中途解約金条項を定めればよいということになる。このような特徴を持つ取引形態には、解約による平均的な損害について、個々の解約者に着目するのではなく、解約者の総体に着目する③方式が、最も合致しているといえる。

しかし、ここでもう一点、考慮すべき要素が挙げられる。③方式によれば、個々の解約者の解約による損害は、他の契約者に分散されることになる。これは、言い換えれば、ある解約者が生じさせた損害を、契約を継続している者が肩代わりしているということでもある。契約を継続している者としては、自分が生じさせたわけでもない損害を自分が支払わなければならないのは不合理である。また、2年縛りが一般化して以降も、携帯電話事業者間での顧客の取り合いは激化しており、「キャッシュバックキャンペーン」や「乗り換えキャンペーン」などと称して、自社が中途解約金相当額を支払ってでも他社から顧客を引き抜くということも行われている。そのためにかかる費用も、結局は自社と契約している契約者が負担していることになる。このように、ある解約者が生じ

させた損害を、他の契約者に分散することは、解約した者と契約を継続している者との間に不公平を生じさせることになる。この点を考慮すれば、②方式によって、解約者が生じさせた損害は解約者自身に支払わせることとするのが妥当であると考えられるのではないだろうか⁽⁹⁾。

5 結びに代えて

以上が、携帯電話サービス契約の2年縛りビジネスと消費者契約法9条1号の関係についての、3件の高裁判決の概要である。この3件は、いずれも上告受理申立てがなされており、最高裁の判断が注目される。最高裁が、平均的な損害の計算方法について、①～③方式のいずれをとるかによって、2年縛りビジネスに与える影響は異なるであろうと考えられる。

①方式をとる場合、平均的な損害は、解約時期が遅ければ遅いほど増大していくので、契約者に与える影響は、むしろ短期間での解約を促すことに繋がるのではないかと思われる。その場合、従来通りの2年縛りでは採算に見合わなくなり、ビジネスの維持は困難になると思われる。②方式をとる場合、解約者と契約を継続する消費者との不公平は是正され、事業者も個々の解約者が生じさせた損害に見合った金額を請求することができるようになるという意味で、ビジネスの正常化が図られるといえる。しかし、契約期間開始時から間もない段階では相当高額な中途解約金条項であっても認められるということになり、消費者が思い通りの契約ではなかったので解約したいと望んだとしても、多額の解約金を支払わなければならないため解約を断念するという、解約妨害的な効果が強まるおそれがある。③方式をとる場合、現在のビジネスモデルに最も合致しているので、2年縛りビジネスに与える影響は、他の2つより小さいと思われる。しかし、今回の裁判例で、平均的な損害は9975円よりも相当大きくなることが示されたため、今後、契約条項の改定によって、中途解約金額がより高く設定されるおそれがある。

以上が2年縛りの中途解約金条項と消費者契約法9条1号の問題であるが、最後に、中途解約金条項に関するもう一つの問題点を指摘しておきたい。

2年縛りには、解約月または更新月に解約を申し込まなければ、契約が自動的に更新されるという自動更新条項が付されている。契約が自動更新されると、

契約者は再び2年間の契約期間、中途解約金条項、自動更新条項付きの契約を繰り返すことになる。しかし、契約が更新された後の、二度目以降の2年間において、契約者が中途解約した場合に事業者に生じる平均的な損害は、一度目の2年間と同じなのかが問題となる。

この点について3件の裁判例では、二度目以降の2年間は、一度目の2年間の繰り返しに過ぎないので、中途解約により生じる平均的な損害の計算方法も一度目と同様であるとされている。しかし、すでにみたように、事業者は、消費者が契約を2年間継続すれば基本使用料金を割引しても採算に見合うと判断したうえで、割引率を設定している。言い換えれば、消費者が契約を2年間継続すれば、解約されても損害がない状態になるのであり、そのことは、2年間が経過した後の解約月・更新月に解約するのであれば中途解約金の支払いを要しないとしていることから明らかである。そうであれば、契約が自動更新された後の二度目以降の2年間で中途解約されても、事業者には一度目の2年間と同様の損害は生じないと思われる。

また、2年縛りにおいて料金の割引率を設定する際に、新規契約者に対する設備投資を2年間の期間をかけて回収するということも考慮されているのであれば、最初の2年間ですでに回収は終了しているはずであり、次の2年間が開始されればまた一から設備投資をし直さなければいけないということはないはずである。そうであれば、契約が自動更新された後の二度目以降の2年間において、契約が中途解約された場合の平均的な損害を計算する際には、設備投資の回収という要素は排除されるべきである。

いずれにせよ、契約が自動更新された後の二度目以降の2年間では、解約により生じる平均的な損害は、一度目の2年間の場合とは異なる計算がなされるべきであったと思われる。その場合、一度目の2年間よりも平均的な損害は小さくなるのが予想されるので、中途解約金条項の一部が消費者契約法9条1号に反するものとして無効とされる可能性が高まるものと思われる。また、中途解約金条項が9条1号に反しているか否かは、当該条項の10条後段該当性を判断する際の要素ともなるので、中途解約金条項が10条に反するものとして無効とされる可能性も高まるものと思われる。

註

- (1) 2年縛りの概要について、若林亜理砂「電気通信サービスと消費者——スマートフォン時代における安心・安全な利用環境の在り方に関するWGにおける議論を中心に」ジュリスト1461号46頁（2013年12月）、長野浩三「携帯電話利用契約をめぐる消費者問題」現代消費者法18号13・14頁（2013年3月）参照。
- (2) これらには、個別の消費者による不当利得返還請求も併合されているが、本稿では割愛する。
- (3) 消費者契約法の立法段階において、市場への過剰介入は好ましくないという理由から、契約の主要な目的、および提供される物品または役務の価格もしくは対価とその反対給付たる物品または役務との均衡性については、不当条項の評価の対象としないとするのが適切であるとされていた（経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『消費者契約法（仮称）の具体的内容について——国民生活審議会消費者政策部会中間報告と関連資料——』49・50頁（大蔵省印刷局、1998年7月））。ただし、このような見解が成り立つためには、①給付・対価部分を扱う中心的部分（核心的部分）と、それ以外の周辺的部分（付随的部分）とが峻別可能であること、②給付・対価部分について消費者が合理的に判断できるだけの基盤が契約準備交渉・締結段階で整備されていること、③市場において競争メカニズムが完全に機能していることが必要であるが、いずれも疑問の余地があると指摘されていた。また、④十分に情報提供され、かつ給付・対価につき理解をしたとしても、消費者は合理的な選択・合理的な決定をすることができるかどうか、仮に合理的な選択・決定が期待できないのであれば、給付・対価部分への介入を許すことによって、契約を（全部）無効とする余地を「特別の民事法ルール」として認めるのが法政策的に適切なのではないかという議論についても指摘されていた（潮見佳男「不当条項の内容規制——総論」河上正二ほか『消費者契約法——立法への課題——』147頁以下（商事法務研究会、1999年10月））。
- (4) 消費者庁企画課編『逐条解説消費者契約法〔第2版〕』207・208頁（商事法務、2010年5月）、潮見佳男編著『消費者契約法・金融商品販売法と金融取引』77・78頁〔松岡久和（経済法令研究会、2001年5月）〕
- (5) ここでの計算方法を詳しくみると、D社と本件契約を締結した契約者につき、各料金プランごとの平成21年4月から平成22年3月までの月ごとの稼働契約者数（前月末契約者数と当月末契約者数を単純平均したもの）を単純平均し、それぞれに各料金プランごとの割引額（標準基本使用料金と割引後基本使用料金との差額）を乗じて加重平均した金額は2160円であるとされた。次に、D社と本件契約を締結した契約者のうち、平成21年8月1日から平成22年2月28日までの間に本件契約（更新前のものに限る。）を解約した者について、本件契約に基づく役務の提供が開始された月からの経過月数ごとの解約者数に、それぞれの経過月数を乗じて加重平均した月

数は、14か月であるとされた。

- (6) D2判決では、D社と本件契約を締結した契約者につき、料金プランごとの平成23年4月から平成24年3月までの月ごとの稼働契約者数を単純平均し、それぞれに料金プランごとの割引額を乗じて加重平均した金額は1837円、D社と本件契約を締結した契約者のうち、平成23年4月1日から平成24年3月末日までの間に本件契約（更新前のものと1回更新のものを含む。）を解約した者について、本件契約に基づく役務の提供が開始された月からの経過月数ごとの解約者数に、それぞれの経過月数を乗じて加重平均した月数は、13.5か月であるとされた。
- (7) K1判決では、本件契約のARPU（通信事業者の1契約あたりの1か月の売上を表す数値）は5000円であり、本件定期契約が1か月間継続するのに伴いK社に追加的に発生する経費（消費者の解約によってK社が支出を免れる額）は、多くてもARPUの20%に相当する額であることが認められるから、同金額をARPUから控除した4000円が、解約に伴う1か月あたりの逸失利益であるとされた。そして、平均的な損害は、消費者が契約締結日または更新日の属する月に解約した場合（残存24か月）は4000円に24か月を乗じた96000円、2か月目に解約した場合（残存23か月）は4000円に23か月を乗じた92000円……22か月目に解約した場合（残存3か月）は12000円、23か月目に解約した場合（残存2か月）は8000円となり、23か月目で解約金条項の9975円を下回るとされた。
- (8) 山本敬三「消費者契約法の意義と民法の課題」民商123巻4・5号71・72頁（2001年2月）
- (9) 池本誠司「パーティー予約の解除と損害賠償特約の効力——消費者取引不当条項検討委員会から④——」国民生活研究43巻2号57頁（2003年9月）
- (10) 森田宏樹「消費者契約の解除に伴う『平均的な損害』の意義について」潮見佳男ほか編『特別法と民法法理』140頁以下（有斐閣、2006年10月）
- (11) 千葉恵美子「損害賠償額の予定・違約金条項をめぐる特別法上の規制と民法法理」円谷峻・松尾弘編『損害賠償法の軌跡と展望』429・430頁（日本評論社、2008年5月）
- (12) 山口幹雄「消費者契約法第9条1号における『平均的な損害』の意義と Avoidable Consequences Rule」明治学院大学法科大学院ローレビュー9号101・102頁（2008年12月）
- (13) 当該事案では、開催日から2か月前の解約であり開催予定日に他の客からの予約が入る可能性が高いこと、当該予約の解約により飲食店はパーティーにかかる材料費、人件費等の支出をしなくて済んだこと、飲食店は当該予約があったため他の80名の予約を断っており、当該予約がなければ営業利益を獲得することができたこと、開催日は仏滅であり結婚式2次会などが行われにくい日であることなどを考慮すべき要素として挙げている。
- (14) 当該事案では、解除がなされたのは契約締結の翌々日であったこと、売主は代金半額の支払を受けてから車両を確保することとされていたことなどからすれば、売

主に現実に損害が生じているとは認められず、また、通常何らかの損害が発生しうるものとも認められないとした。また、仮にすでに車両が確保されていたとしても、買主の注文車両は他の顧客に販売できない特注品であったわけでもなく、買主は契約締結後わずか2日で解約したのであるから、その販売によって得られたであろう粗利益（得べかりし利益）が、消費者契約法9条の予定する事業者に生ずべき平均的な損害に当たるとはいえないとされた。

- (15) 当該事案では、挙式予定日の1年以上前から当該事業者での挙式等を予定する者は予約全体の2割にも満たず、予約日から1年以上先の日に挙式等が行われることによって利益が見込まれることは、確率としては相当少ないのであって、その意味で通常は予定し難いことといわざるを得ないし、仮にこの時点で予約が解除されたとしても、その後1年以上の間に新たな予約が入ることも十分期待し得る時期にあることも考えると、その後新たな予約が入らないことにより、当該事業者が結果的に当初の予定どおりに挙式等が行われたならば得られたであろう利益を喪失する可能性が絶無ではないとしても、そのような事態はこの時期に平均的なものとして想定し得るものとは認め難いとされた。
- (16) 山本豊「消費者契約法9条1号にいう『平均的な損害の額』」判タ1114号77・78頁（2003年5月）は、売買契約の事案である大阪地裁平成14年7月19日判決について、得べかりし利益の算入を否定したことは民法理論との関係では正当化が難しいと指摘している。
- (17) もっとも、本件のような大量かつ無限定に契約が締結される事業では、集団的に大量の解約がなされたような場合はともかく、限定的な契約者が一人解約しても、事業者にとってはそうした解約自体が「織り込み済み」であるとする見解もある（井上健一・ジュリスト1467号92頁（2014年5月））。
- (18) K社判決も、この点を指摘している。
- (19) 丸山絵美子「損害賠償額の予定・違約金条項および契約解消時の清算に関する条項」消費者契約における不当条項研究会『消費者契約における不当条項の横断的分析』152・153頁（商事法務、2009年10月）は、一人の顧客にサービスを開設するための諸経費が初期にかかり、これを最低期間の拘束によって回収するという形で価格が設定されている場合には、業者の乗換えをしばしば行う消費者にかかる諸経費を、一つの業者との契約を長年継続している消費者の料金から回収するのは不当であるから、経過期間に応じた相応の清算金・賠償金を解約者自身に負担させることは不当ではないとの考え方もあり得るとしている。また、井上・前掲（注17）92・93頁は、事業者が生じうる「損害」と中途解約金9975円との乖離が大きくなることにより、長期間契約をしているロイヤリティーの高い契約者が、ロイヤリティーの低い解約者の事業者に対するコストを負担することこそが問題であり、中途解約金は、契約ないし更新から間もない時点での解約であれば高く、更新時期までの期間

に応じて通減するべきであるとする。

〔参考文献〕

本文に引用したもののほか、丸山絵美子「携帯電話利用契約における解約金条項の有効性」名古屋大学法政論集252号187頁（2013年12月）、桑岡和久・現代消費者法21号73頁（2013年12月）、岡林伸幸・判例評論656号19頁（2013年10月）、大澤彩「携帯電話利用契約における解約金条項の有効性に関する一考察——役務提供契約における商品設計のあり方と民法・消費者法——」NBL1004号17頁（2013年7月）、久須本かおり「携帯電話利用サービス契約の中途解約における解約金支払条項ならびに自動更新条項について」愛知大学法学部法経論集195号117頁（2013年7月）、谷本圭子・現代消費者法19号73頁（2013年6月）、大澤彩「消費者契約法における不当条項リストの現状と課題」NBL958号43頁（2011年8月）、山本敬三「消費者契約立法と不当条項規制」NBL686号14頁（2000年4月）、山本豊「不当条項規制と中心条項・付随条項」河上正二ほか『消費者契約法——立法への課題——』94頁（商事法務研究会、1999年10月）など。

Zum Durchschnittsschaden in §9 Nr.1 Verbrauchervertragsgesetz: Über die 24 monatige Mindestlaufzeit beim Handyvertrag

Yamashita, Ryo

In Japan schliessen viele Verbraucher mit Mobilfunkanbietern einen Handyvertrag mit 24 monatige Mindestlaufzeit ab. Solch ein Vertrag ist günstiger als der ohne Mindestlaufzeit. Allerdings gibt es in derartigen Verträgen Schadensersatzklauseln bei frühzeitiger Kündigung. Wenn man solch einen Vertrag vor Beendigung der Vertragslaufzeit kündigt, muss man dem Anbieter hohe Schadensersatzbeträge zahlen. In den vergangenen Jahren hatte ein Verbraucherverband die Mobilfunkanbieter wegen Verstoß gegen das Verbrauchervertragsgesetz verklagt. §9 Nr.1 Verbrauchervertragsgesetz setzt fest, dass Schadensersatzklauseln bei Kündigung, die dem Verbraucher dazu verpflichten, mehr als Durchschnittsschäden zu übernehmen, teilweise nichtig sind. Der Verbraucherverband hatte behauptet, dass den Mobilfunkanbietern im Falle einer vorzeitigen Kündigung des Handyvertrags kein Schaden entstünde, und die Schadensersatzklausel somit nichtig sei. Doch die Urteile des Landes- sowie des Obergerichts lauteten, dass der Betrag in der Schadensersatzklausel geringer ausfalle als ein Durchschnittsschaden, und die Klausel somit wirksam sei. Der vorliegende Aufsatz greift die Urteile auf und stellt Betrachtungen zu den Berechnungsmethoden von Durchschnittsschäden im Handyvertrag an.

世界遺産とツーリズムに関する一考察

——国立公園の理念とその意義——

片瀬葉香

1. はじめに

1872年3月1日、「アメリカ国立公園法」が成立した⁽¹⁾。本法律では、優れた自然や景観を、人びとの楽しみのために利用しながら、そのままの状態で保存する、という国立公園の理念が謳われている。

国立公園法の成立から一世紀を経た1972年に、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約 (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*)」(以下、「世界遺産条約」)が、国際連合教育科学文化機関(以下、ユネスコ)の第17回総会で採択された⁽²⁾。

世界遺産条約において、世界遺産は、「文化遺産 (*Cultural Heritage*)」(第1条)及び「自然遺産 (*Natural Heritage*)」(第2条)から構成される⁽³⁾。世界遺産委員会⁽⁴⁾は、自己の定めた基準に照らして、「顕著な普遍的価値」を有すると認める文化遺産及び自然遺産の一覧表(「世界遺産一覧表 (*World Heritage List*)」)を作成し、常時最新のものとし、公表する⁽⁵⁾。

当条約は、在来の原因による危機のみならず、新たな危機の大きさと重大さにかんがみ、破壊や滅失の脅威から、「顕著な普遍的価値 (*Outstanding Universal Value*)」を有する文化遺産及び自然遺産を「人類全体のための世界の遺産の一部」として集団で保護することを、国際社会全体の任務とする⁽⁶⁾。その一方で、当条約の締約国には、「文化遺産及び自然遺産で自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保すること」が第一義的に義務づけられている⁽⁷⁾。

さらに、世界遺産条約第11条(4)によって、世界遺産委員会は、「重大かつ特別な脅威⁽⁸⁾」にさらされている世界遺産を、「危機にさらされている世界遺産一覧表 (*List of World Heritage in Danger*)」(以下、「危機遺産一覧表」)に記載し公表することができる。現在(2014年6月時点)、危機にさらされている世界

遺産（以下、危機遺産）は46件ある⁽⁹⁾。そのうち、危機遺産に再認定中の遺産は4件ある⁽¹⁰⁾。なぜ、再認定してまで遺産を保護する必要があるのだろうか。

そこで、本稿では、国立公園法を成立させたアメリカ合衆国（以下、アメリカ）における「危機遺産」再認定事例に焦点を当て、1872年の法律で規定された国立公園の理念は、いかにして世界遺産、さらには危機遺産という概念に影響を与えたかについて検討する。以上の分析を踏まえて、ツーリズム⁽¹¹⁾の方向性を探るために今後取り組むべき課題を提示したい。

2. 「アメリカ国立公園法」（1872年）の内容

1872年の「アメリカ国立公園法」では、法の目的として、優れた自然や景観を人びとが楽しめるように、そのままの状態での保存することが目指された。そのための方策として、居住、入植、占有する者はすべて侵入者とみなされ、移動させられる。そして、自然の奇観や動植物をそのままの状態での保存するための規則を設けることができるとされた。

すなわち、第1項において、「イエローストーン川源流部、モンタナとワイオミングの地域は・・・公共の公園、すなわち、人びとの利益と楽しみのための場（a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people）としてもっぱらとっておかれる」と定める。また、利用しながら保存するための手段として、まず、「いかなる箇所においても居住、入植、占有する者はすべて侵入者とみなされ、移動させられる」と規定されている。

第2項では、内務長官は任務として、「森林、地下資源、自然の奇観を損傷あるいは略奪から守り、自然状態で保存するための規則を設ける」。また、「公園内の魚や動物のむやみな殺戮、及び商業や利益目的でのそれらの捕獲殺傷を禁止する」。さらに、「侵入者を移動させ、また、この法の目的と趣旨を十分に実行するために必要かつふさわしい手段を取る権限が与えられる」と規定する。

3. 「世界遺産条約」（1972年）の誕生

「アメリカ国立公園法」の制定によって、イエローストーン国立公園が設置された。それ以降、国立公園は世界中に普及することになった⁽¹²⁾。その一方で、1950年代以降、ツーリズムが地球的規模で拡大する中で、環境の変化への関心

も高まっていった⁽¹³⁾。以下では、このように、アメリカで誕生した国立公園の理念が、1972年の「世界遺産条約」の誕生にどのような影響を及ぼしたのかを考察する。

(1) 第1回世界国立公園会議（1962年）

第1回世界国立公園会議（First World Conference on National Parks）が、1962年にアメリカのワシントン州シアトルで開催された⁽¹⁴⁾。会議開催の目的は、国際理解を効果的に促進し、世界的規模で国立公園運動を展開することであった。本会議に集まった各国の代表者は、国立公園とそれと同等の保護区に関して、何が問題なのかについて話し合い、情報・意見交換を行った。自然保護の歴史において、これほど多くの発言者が、これほど多様な公園の諸側面について話し合ったことはなかった。そこで提示された見解は、地球全体に関係しており、また、「国際的な重要性を有する国立公園」という本会議の主題を強調するものであった⁽¹⁵⁾。

最終的に、公園や保護区としての自然地域の保護は、野生生物とその生息地の保全と不可分の関係にあることが確認された（勧告1）。また、多様な生息地の恒久的な見本を提供できるような自然保護区を設置することが勧告された（勧告2）。特に、最も代表的な生息地を世界的規模で体系的に収集することが必要とされた。この認識に基づいて、予備的な一覧表を作成し、正式に世界一覧表に記載することが勧告された（勧告3）。さらに、景観や遺跡の美が人間の生活に不可欠であるとされた（勧告4）⁽¹⁶⁾。

(2) 第2回世界国立公園会議（1972年）

第2回世界国立公園会議（Second World Conference on National Parks）が、1972年にイエローストーン国立公園とグランドティトン国立公園において開催された⁽¹⁷⁾。本会議では、人口の急激な増加、及び、第一次、第二次産業の発展によって引き起こされる諸問題、すなわち、公害と自然地域の侵食が重視された⁽¹⁸⁾。第1回世界国立公園会議の勧告等を踏まえて、代表的な自然生態系の保全が勧告された（勧告1）⁽¹⁹⁾。特に、顕著な自然的及び文化的な地域を世界遺産として認識し、この両者のつながりの構築に向けて、ユネスコと国際自然保護

連合（IUCN）²⁰が率先して取り組むことの意義が再確認された（勧告8）²¹。

(3)「世界遺産トラスト」の提唱

自然資源の保全と開発に関する委員会（Committee on Natural Resources Conservation and Development）は、1965年にホワイトハウス国際協力協議会（White House Conference on International Cooperation）との連携の下、「自然資源の保全と開発を通じて、重要な国際協力の機会が提供される」と宣言した。そして、同委員会は、「世界遺産トラスト（Trust for the World Heritage）」の設立を要求した²²。

アメリカは1971年に、世界遺産トラストを協議事項として、国際連合人間環境会議（United Nations Conference on the Human Environment）（以下、国連人間環境会議）²³の準備委員会に提案した²⁴。また、保全に関する協議事項を準備するために設置された作業部会は、同年9月に、世界遺産に関するIUCNの条約案をさらに発展させるよう勧告した。その一方で、国連人間環境会議の準備委員会は、ユネスコが準備を進めていた「普遍的価値を有する記念碑、建造物群、遺跡の国際的保護（International Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value）」に関する条約草案にも着目した²⁵。こうした流れを受けて、1972年4月にパリで開催されたユネスコの専門家会議において、世界遺産に関して一つの条約案がまとまった。そして、国連人間環境会議において、この条約案は、「地球的規模での環境保護への偉大な第一歩」として認められた²⁶。最終的に、1972年11月16日、第17回ユネスコ総会において「世界遺産条約」が採択された²⁷。

4.「危機遺産」再認定事例

国立公園法を世界に先駆けて成立させたアメリカには、危機遺産に認定されたことのある世界遺産が2件ある。イエローストーン国立公園（Yellowstone National Park）とエバーグレイズ国立公園（Everglades National Park）である。前者は、1995年に危機遺産に認定され、2003年に解除された²⁸。その一方で、エバーグレイズ国立公園は、1993年に危機遺産に認定後、2007年に解除されたが、2010年に再認定された²⁹。本節では、危機遺産に再認定中のエバーグレイ

ズ国立公園に焦点を合わせて、国立公園の生成、世界遺産認定、危機遺産認定・解除・再認定に至った経緯を辿る。

(1)「エバーグレイズ国立公園法」(1934年)成立の背景

南フロリダ地方(South Florid)の大部分を占めるエバーグレイズ(the Everglades)の生態系は、20世紀初頭には、急速な入植に伴って進められた排水事業等によって損害を受けていた⁽⁵⁰⁾。このような状況の中で、1920年代には、エバーグレイズを国立公園として設置するかどうかに関する論争が開始された⁽⁵¹⁾。景観としての湿地帯が国立公園の資格を有するか否かについて、公園設置を支持する立場から、国立公園には優れた自然の景色を保存するという目的の他に、急速に滅びゆく野生生物を保護する目的があるという見解が示された。また、アメリカ東部に国立公園を設置することに魅力を見出す者もいた⁽⁵²⁾。その一方で、国立公園の価値は驚異的な景色にあるという信念に基づき、湿地帯を公園として設置することに対して懐疑的な立場を取る者もいた⁽⁵³⁾。

最終的に、1930年に、レイ・ライマン・ウィルバー(Ray Lyman Wilbur)内務長官は委員会を設立し、エバーグレイズの国立公園としての可能性について調査させた⁽⁵⁴⁾。その調査報告によると、国立公園地域のかなりの部分を、ウィルダネス(wilderness)として現状のまま保持すれば、訪問者のために、「開発」が企てられることはないだろう。また、この地域に生息する動植物を保護する必要がある。風光明媚な場所をウィルダネスとして保存すれば、美しい鳥の生態系が発達し、トレイルに沿って自動車を走らせる人びとの楽しみになるかもしれない。結論として、ウィルバー内務長官は、当該地域は国立公園としての顕著な価値を備えており、国立公園の水準に達するであろうと述べた⁽⁵⁵⁾。

(2)「エバーグレイズ国立公園法」の内容

1934年5月30日に、エバーグレイズ国立公園設置の根拠となった「エバーグレイズ国立公園法⁽⁵⁶⁾」が制定された。まず、第1項において、「エバーグレイズ地域内の約2,000平方マイルの区域に、内務長官によって定められることになった境界内のすべての土地が、・・・人びとの利益と楽しみ(the benefit and enjoyment of the people)のために公共の公園としてとっておかれる」とされた。

その一方で、第4項では、「当該地域は、恒久的にウィルダネスとして保護される。そして、今やこの地域に広く見られる特異な動植物相、及び、極めて重要な原始的な自然状態に抵触するような、訪問者の娯楽（entertainment）のための事業や計画は進展させてはならない」と規定された。

(3) 「世界遺産」認定（1979年）及び「危機遺産」認定（1993年）

第3回世界遺産委員会（1979年10月、ルクソール、エジプト・アラブ共和国）は、エバーグレイズ国立公園は基準（viii, ix, x）を満たし、「顕著な普遍的価値」を有するものとして、当該公園を「世界遺産一覧表」に登録した⁽³⁷⁾。

第16回世界遺産委員会（1992年12月、サンタフェ、アメリカ合衆国）において、1992年8月24日に発生したハリケーン・アンドリューによる被害について議論された⁽³⁸⁾。さらに、第17回世界遺産委員会（1993年12月、カルタヘナ、コロンビア共和国）では、生態系への影響について、世界遺産認定以前から存在する危機の要因と新たな要因という観点から議論された⁽³⁹⁾。当委員会は、危機的状況の改善に向けたアメリカ（遺産保有国）による取り組みの成果の見通しは必ずしも暗いものではないが、信頼性に欠けると結論付けた。そして、エバーグレイズ国立公園を「危機遺産一覧表」に記載した⁽⁴⁰⁾。

(4) 「危機遺産」解除（2007年）及び再認定（2010年）

エバーグレイズが直面している危機的状況の是正措置の履行状況に関する報告内容等⁽⁴¹⁾に基づき、第31回世界遺産委員会（2007年6-7月、クライストチャーチ、ニュージーランド）は、遺産の復元及び保全に向けた取り組みに前進が見られたことを根拠に、エバーグレイズ国立公園を危機遺産一覧表から削除することを決定した⁽⁴²⁾。

その後、アメリカが提出したエバーグレイズ国立公園の保全状態に関する報告書に基づき、第34回世界遺産委員会（2010年7-8月、ブラジリア、ブラジル連邦共和国）は、現行の9つの是正措置は、エバーグレイズの水生生態系の長期的な復元と保存を保証するには不十分であるとした⁽⁴³⁾。加えて、気候変動と海面上昇に対する当該遺産の脆弱性を考慮して、水生生態系を長期的に復元し保全するための最も効果的な方法として、現行の是正措置を拡張し、提案中の

復元事業を早急に履行することを提案した。最終的に、エバーグレイズ国立公園の危機遺産一覧表への再記載を決定するに至った⁽⁴⁹⁾。

5. 今後の課題

「アメリカ国立公園法」において規定された国立公園という理念の延長線上に、世界遺産、さらには危機遺産の概念があることを分析してきた。

本文中に述べたように、景観としての湿地帯が国立公園の資格を有するか否かについての議論を経て、1934年に「エバーグレイズ国立公園法」が制定された。本法律では、1872年の「アメリカ国立公園法」の理念を継承して、動植物や原始的な自然状態に抵触するような、人間の娯楽のための事業や計画は進展させてはならないとされた。その後、エバーグレイズ国立公園は、隣接都市及び農業活動の継続的な成長を主な要因の一つとする水生生態系の悪化を理由として、1993年に危機遺産に認定された。2007年に解除されたが、気候変動と海面上昇に対する当該遺産の脆弱性等を考慮して、是正措置の拡張と復元事業の履行に向けて、2010年に危機遺産に再認定された。

今後の課題として、ツーリズムはいかに持続可能かという視点から、国立公園の理念、及び、世界遺産の意義を再検証したい。その糸口として、「自然保護」は、ある地域や時代との関係の中でどのような意味を持つのかを検討したい。そこで、第一に、国立公園法を世界に先駆けて成立させたアメリカに焦点を当て、世界遺産のみならず、国立公園を含むその他の保護区を複合的に捉えるという観点から、本稿では十分に触れることのできなかった、1962年及び1972年の世界国立公園会議で行われた勧告の全体像を把握したい⁽⁴⁹⁾。第二に、危機遺産に再認定中の世界における自然遺産3件⁽⁴⁹⁾の比較分析を通して、自然遺産を脅威にさらす要因にはどのような特徴があるのか、損なわれた価値もしくはその危険性の高い価値を再生または復元するという道は選択されるのか、という問いを検討したい。

註

(1) 正式名称は「イエローストーン川源流部付近の土地一画を公共の公園として保存

するための法律 *An Act to set apart a certain Tract of Land lying near the Head-waters of the Yellowstone River as a public Park*」(17 Stat. 32)である。ユリシーズ・S. グラント (Ulysses S. Grant) アメリカ合衆国大統領の署名を得て成立した。

- (2) UNESCO (1972) pp. 135-136.
- (3) 「文化遺産及び自然遺産の定義 (の一部) の両方を満たす場合」は、「複合遺産 mixed cultural and natural heritage」として取り扱うものとされる (「世界遺産条約履行のための作業指針 *the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*」(以下、「作業指針」) 第46段落)。尚、「作業指針」は、「世界遺産委員会」(注4を参照のこと)の決定に基づいて、定期的に改訂されている (WHC.13/01, July 2013)。
- (4) 世界遺産条約第8条 (1) によると、「世界遺産委員会 (the World Heritage Committee: WHC)」とは、ユネスコに設置された政府間委員会 (正式名称は、顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護のための政府間委員会)である。
- (5) 世界遺産条約第11条 (2)。「顕著な普遍的価値」とは、「国家間の境界を超越し、人類全体にとって現代及び将来世代に共通した重要性を有するような、傑出した文化的な意義及び／又は自然的な価値」と定義されている (「作業指針」第49段落)。また、世界遺産委員会の定める「顕著な普遍的価値」の評価基準については、「作業指針」第77段落を参照のこと。
- (6) 世界遺産条約前文。
- (7) 世界遺産条約第4条。
- (8) 「重大かつ特別な脅威」とは、「損壊の進行、大規模な公的又は私的な事業、急激な都市開発又は観光開発のための事業による滅失の脅威；土地の利用又は所有権の変更に起因する破壊；未詳の原因による重大な変更；各種の理由による放棄；武力紛争の発生又は脅威；災禍及び大変動；大火、地震、地すべり；火山の噴火；水位の変化、洪水及び津波」(世界遺産条約第11条(4))である。
- (9) WHC-14/38.COM/7A (Paris, 30 April 2014), WHC-14/38.COM/7A .Add (Paris, 16 May 2014) (WHC 2014 *State of Conservation of the Properties Inscribed on the List of World Heritage in Danger*; Thirty-eighth session of WHC, Doha, Qatar 15-25 June)。
- (10) エバーグレイズ国立公園 (Everglades National Park) (アメリカ合衆国) (WHC-14/38.COM/7A, pp. 53-54)、ガランバ国立公園 (Garamba National Park) (コンゴ民主共和国) (WHC-14/38.COM/7A, pp. 68-71)、トンブクトゥ (Timbuktu) (マリ共和国) (WHC-14/38.COM/7A .Add, pp. 31-34)、リオ・プラタノ生物圏保護区 (Rio Plátano Biosphere Reserve) (ホンジュラス共和国) (WHC-14/38.COM/7A .Add, pp. 40-43) である。
- (11) 本稿では、ツーリズムを、「諸個人が意味を与えた場所、及び場所間のつながりに関して利害を有する人びとと環境との相互作用、及びその結果として生じる活動、

- 現象、及び、影響力の総体」と定義する。
- (12) 1972年までに、世界では、1,200以上の国立公園とそれと同等の保護区が設置された(Elliott (ed.) 1974: 15)。
 - (13) 国際観光客到着数 (international tourist arrivals) (世界全体) は、1950年には約2,500万人、1960年には約6,900万人、1970年には約1億6,600万人であった。また、1950年から1960年までの年平均伸び率は、10.6%、1960年から1970年の期間については9.1%であった (UNWTO 2006: Annex-3)。「国際観光客到着数」とは、統計目的で、国際観光を量化するために用いられる最も一般的な測定単位である (UNWTO 2014)。
 - (14) 1962年6月30日に、アメリカのほぼ全州の代表者63人に加えて、63カ国より145人の代表者が集まった(Adams (ed.) 1962: XXXII)。
 - (15) Adams (ed.) 1962: XXXI-XXXIII. 本会議は、1958年にギリシャのアテネで開催された、国際自然保護連合 (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN) の第6回総会において、日本の造園建築家 (landscape architect)、田村剛 (Tsuyoshi Tamura) が行った提案に端を発する。それから2年後にポーランドのワルシャワで開催されたIUCNの第7回総会において、そのような会議開催を要請する決議案が正式に提案され、満場一致で採択された。IUCNは、当該会議の主催者となることに同意した。また、ユネスコと国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) は、アメリカ合衆国国立公園局 (United States National Park Service)、及び、アメリカ合衆国自然資源協議会 (Natural Resources Council of America) との共同開催者となることに同意した (Adams (ed.) 1962: XXXI-XXXII)。ジョン F. ケネディー (John F. Kennedy) アメリカ合衆国大統領は、本会議の代表者に宛てた1962年6月23日付けの書簡にて以下のように述べている。「人口圧力の増大に伴って、資源の商品への転換が重要視される傾向にある。人びとが地球から得られる恩恵について、気づき、学び、そして享受できるように、自然環境の適切かつ代表的な見本を注意深く保護しなければならない」(Adams (ed.) 1962: III)。尚、IUCNは、フランス政府、ユネスコ、スイス自然保護連盟等の呼びかけで1948年に発足した、国家、政府機関、非政府機関から構成される国際的な自然保護機関である (IUCN 1962: 406-407; IUCN 1974: 415-416; IUCN 日本委員会 2014)。
 - (16) Adams (ed.) (1962) pp. 376-377.
 - (17) 第1回世界国立公園会議において、イエローストーン国立公園誕生100周年を記念して、各国に国立公園の設置と進展を促すように宣伝し、すべての国の代表者が集う会議を開催するようという勧告27が採択された (Adams (ed.) 1962: 386)。
 - (18) Elliott(ed.) (1974) p. 441.
 - (19) 特に、熱帯林、牧草地、極地方、島嶼生態系、珊瑚礁に対して、特別な配慮を払う必要があるとされた (Elliott (ed.) 1974: 441-442)。
 - (20) IUCNについては、注15を参照のこと。

- (21) Elliott (ed.) (1974) pp. 444-445.
- (22) 世界遺産トラストという考え方は、1966年、1969年に開催されたIUCNの総会で検討された。その後、第48回IUCN執行役員会において、IUCNが世界遺産トラストを履行するための国際条約を作成することが決定された。そして、1971年の初頭には条約草案が準備された (Train 1974: 378-379)。
- (23) 本会議は、スウェーデンのストックホルムにおいて、1972年6月5日から16日まで開催された。
- (24) リチャード・ニクソン (Richard Nixon) 大統領の環境に関する教書 (1971年2月8日) に沿って行われた提案である (Train 1974: 379)。
- (25) この草案は、ユネスコの第16回総会 (パリ、1970年) での決議 (UNESCO 1970: 55) に基づいて準備された (Train 1974: 380)。
- (26) Train (1974) pp. 380-381.
- (27) UNESCO (1972) pp. 135-136.
- (28) WHC-03/27.COM/7A (Paris, 2 June 2003) pp. 15-17.
- (29) WHC-10/34.COM/7B (Paris, 1 June 2010) pp. 78-83.
- (30) Davis and Ogden (1994) p.3; Light and Dineen (1994) pp. 48, 51.
- (31) アメリカにおいて、「国立公園」概念の意味範囲が拡大し始めたのは、イエローストーン国立公園設置から約20年後のことであった。新設された国立公園は、壮麗な山岳景色という特質を備えていた。主要な公園として、ヨセミテ (Yosemite) (カリフォルニア州、1890年)、セコイア (Sequoia) (カリフォルニア州、1890年)、レーニア山 (Mount Rainier) (ワシントン州、1899年)、クレーターレイク (Crater Lake) (オレゴン州、1902年)、グレイシャー (Glacier) (モンタナ州、1910年)、及び、ロッキーマウンテン (Rocky Mountain) (コロラド州、1915年) がある。それ以外の環境、例えば、海岸線、砂漠、牧草地、湿地が国立公園に指定されることはほとんどなかった (Frost and Hall 2009: 28)。
- (32) アメリカ自然史博物館のアソシエイト・キュレーター、ウィラード・ヴァン・ネーム博士 (Dr. Willard Van Name, associate curator of the American Museum of Natural History) は、「国立公園には、ひととき優れた自然の景色の保存の他にも重要な目的、とりわけ、急速に消えゆく野生生物を保護するという目的がある」と考えていた。これに関して、アメリカ東部のいずれの場所も、エバーグレイズに勝るほど、国立公園の地位にふさわしい候補地ではなかった。ギルバート・グロブナー、ナショナルジオグラフィック協会会長 (Gilbert Grosvenor, president of the National Geographic Society) も、「フロリダにエバーグレイズ国立公園を建設する動きは私にとって非常に魅力的である」と証言した。「マウントデザート [アカディア]、シェナンドー、グレート・スモーキー、そしてエバーグレイズ。東海岸の国立公園はなんて壮大な連なりを作り出すことだろう！」 (Van Name to Ernest F. Coe, October 6, 1932, United

States, National Archives and Records Administration, Records of the National Park Service, Record Group 79, file 101, "Proposed Everglades National Park, History and Legislation"; Grosvenor to David Fairchild, January 24, 1929, file 101, "Proposed Everglades National Park, History and Legislation," Record Group 79, quoted in Runte 2010:118)。

- (33) 終生にわたって野生生物の保護に従事したことで知られる自然保護主義者 (conservationist) のウィリアム T. ホーナデー (William T. Hornaday) は、公園を擁護するよりもむしろ非難した。国立公園は依然として景色の驚異に関するものであった。1875年に開始したエバーグレイズ訪問について回想して、「特別興味をそるようなものはほとんどなく、絵のように美しいものは何もなかった。・・・昔も今も、・・・沼地は沼地だ」と断言した。彼は、地域の鳥と野生生物を無視し地形についてのみ語った。「国立公園にまで高められ、そして、堂々たる一連の景色の驚異と肩を並べて、アメリカ人がその荣誉ある階級へと上り詰めるまでの道のりは遠い」(Hornaday to John K. Small, December 30, 1932, file 129, "Proposed Everglades National Park, Legislation," Record Group 79, quoted in Runte 2010: 119)。
- (34) 調査の対象地域は、「フロリダ州のデイド郡、モンロー郡、コリアー郡に位置しており、アメリカ合衆国本土の熱帯地域とつながっている。フロリダ半島の先端、また、アメリカ合衆国本土の最南端でもあるケープセブル(Cape Sable)を含み、岬からメキシコ湾に沿って約45マイル北方へ、また、フロリダ湾に沿って約50マイル東方へと伸びている」と記録されている (U.S. Congress, House of Representatives 1930: 2)。
- (35) U.S. Congress, House of Representatives (1930) pp. 1-10.
- (36) 正式名称は、「フロリダ州におけるエバーグレイズ国立公園設置等に関する法律 *An Act to provide for the establishment of the Everglades National Park in the state of Florida and for other purposes*」(48 Stat. 816)である。
- (37) CC-79/COMF.003/13 (Paris, 30 November 1979) p. 12.
- (38) WHC-92/CONF.002/12 (14 December 1992) pp. 30-31.
- (39) 世界遺産認定以前から確認されている要因として、流況(hydrological regime)の変化、隣接都市の成長による影響が指摘された。新たな要因として、農業活動による栄養塩汚染(nutrient pollution)の増大、洪水調節操作(flood control operations)による水位減少、魚と野生生物の水銀汚染(mercury contamination)が確認された。加えて、ハリケーン・アンドリューによって甚大な影響がもたらされているだけでなく、フロリダ湾の生態系が急激に悪化していることも確認された(WHC-93/COMF. 002/14, 4 February 1994: 20-21)。
- (40) WHC-93/COMF. 002/14 (4 February 1994) pp. 20-21.
- (41) IUCNによる調査報告(2006年4月)によると、危機の主要な要因として、公園に流れこむ水の質と量、及び、公園の東境界沿いにおける都市の継続的な成長と

都市成長境界線拡大の可能性が確認された。また、第30回世界遺産委員会（2006年7月、ピリニウス、リトアニア共和国）において、危機遺産認定解除の基準として4つの是正措置（エバーグレイズ国立公園における流況の変化、隣接都市と農業の成長、農業・都市における表面流去による燐の限度値（agriculture and urban runoff phosphorous limits）、フロリダ湾の保護と管理）が採択された（WHC-07/31.COM/7A, Paris, 10 May 2007: 33-36）。

- (42) WHC-07/31.COM/24(Paris, 31 July 2007) pp. 19-20.
- (43) 従来の報告では、危機の要因として、公園に流れ込む水の質と量、スプロール現象、農業用肥料による公害、魚と野生生物の水銀汚染、洪水調節操作による水位減少、ハリケーンによる被害が確認されてきた（WHC-10/34.COM/7B, Paris, 1 June 2010: 78）。
- (44) WHC-10/34.COM/20 (Paris, 3 September 2010) pp. 78-83.
- (45) 第1回、第2回世界国立公園会議では、それぞれ、28、20項目の勧告が行われた（Adams (ed.) 1962: 376-386; Elliott (ed.) 1974: 441-450）。
- (46) エバーグレイズ国立公園（アメリカ合衆国）、ガランバ国立公園（コンゴ民主共和国）、リオ・プラタノ生物圏保護区（ホンジュラス共和国）である（2014年6月時点）。

参考文献

- Adams, Alexander B. (ed.) (1962)*First World Conference on National Parks*. Washington, D.C., USA: National Park Service.
- Davis, Steven M. and Ogden, John C. (1994) "Introduction." In Davis, Steven M. and Ogden, John C. (eds.) (1994)*Everglades: The Ecosystem and Its Restoration*. Florida: St. Lucie Press, pp. 3-7.
- Elliott, Hugh (ed.) (1974)*Second World Conference on National Parks*. Morges, Switzerland: Published for National Parks Centennial Commission by International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.
- Frost, Warwick and Hall, C. Michael (2009) "Reinterpreting the Creation Myth: Yellowstone National Park," in Frost, W. and Hall, C. M. (eds.) (2009) *Tourism and National Parks: International Perspectives on Development, Histories and Change*. London and New York: Routledge, pp. 16-29.
- IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) (1962) "History of the IUCN." In Adams, Alexander B. (ed.) (1962), pp. 406-407.
- IUCN (1974) "Help for National Parks" (Session XIV/ Paper 32). In Elliott, Hugh (ed.) (1974), pp. 405-424.
- Light, Stephen S. and Dineen, J. Walter (1994) "Water Control in the Everglades: A Historical Perspective." In Davis, Steven M. and Ogden, John C. (eds.) (1994)*Everglades: The Ecosystem and Its Restoration*. Florida: St. Lucie Press, pp. 47-84.

- Runte, Alfred (2010) *National Parks: the American Experience* (4th ed.). Lanham, Md.: Taylor Trade Pub..
- Train, Russell E. "An Idea Whose Time Has Come: The World Heritage Trust, A World Need and a World Opportunity" (Session XIII/ Paper 29). In Elliott, Hugh (ed.) (1974), pp. 377-381.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1970) *Records of the Sixteenth Session of the General Conference, Paris, Oct. 12 -14, 1970, Vol. 1, Resolutions* (<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114046E.pdf>, 2014年10月26日アクセス).
- UNESCO (1972) *Records of the Seventeenth Session of the General Conference, Paris, Oct. 17 -Nov. 21, 1972, Vol. 1, Resolutions, Recommendations* (<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114044E.pdf>, 2014年10月26日アクセス).
- UNESCO (2014)*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (<http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>, 2014年10月20日アクセス).
- UNWTO (World Tourism Organization) (2006)*UNWTO Tourism Market Trends, 2006 Edition* (http://www.ontit.it/opencms/export/sites/default/ont/it/documenti/archivio/files/ONT_2006-01-01_01014.pdf, 2014年10月20日アクセス).
- UNWTO (2014) 「Facts & Figures/ Methodological Notes」 (<http://www.unwto.org/facts/menu.html>, 2014年10月20日アクセス).
- U.S. Congress, House of Representatives(1930)*Tropical Everglades National Park*, H. Doc. No. 654, 71st Cong., 3rd Sess.,Dec. 3, 1930.
- World Heritage Committee (UNESCO, Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) (2013) *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (WHC. 13/01, July 2013) . Paris: UNESCO World Heritage Centre (<http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>, 2014年10月20日アクセス).
- IUCN 日本委員会 (<http://www.iucn.jp/about-iucn-13.html>, 2014年10月20日アクセス)。

A Study on World Heritage and Tourism

—The Idea of the National Park and its Meanings—

KATASE, Yoka

This study will provide the basis for a comparative study of tourism, by exploring how the national park idea has influenced the concept of world heritage, increasingly threatened with destruction and disappearance on a local and global scale.

ジュゴン訴訟の法的意義

——動物裁判の新展開と手続的統制の意義——

大 林 啓 吾

序

動物をめぐる法的環境は目まぐるしく変化している。他人の動物を傷つけた場合には損害賠償の対象となり、動物を虐待した場合には犯罪となり、動物に影響を与える一定の行為をする場合には許可が必要になるなど、今や民事・刑事・行政の各分野において法整備がなされている。

もっとも、そうした動向の中であまり進展がみられないのが動物の権利に関する裁判である。アマミノクロウサギ訴訟で注目されて以来、多くの訴訟が提起されてきたが、これまで一件も原告側が勝訴したケースはない。なぜなら、たいていの場合、原告適格が認められずに却下されてしまうからである。

たしかに、正面から動物の権利を主張して訴訟を提起する場合には原告適格を認める具体的な法律が存在しなければ却下を免れないだろう。だが、その動物の飼育に携わっていたり観察し続けていたりするなど、その動物に何らかの形でコミットメントしてきた者であればどうだろうか。また、政府が開発事業を行う際には環境影響評価が義務づけられているが、この手続を活用して動物保護のための裁判を進めることはできないだろうか。

動物をめぐる法的取組が進んでいるアメリカでは、まさにそうしたアプローチが実践され、中には功を奏しているケースを垣間見ることができる。とりわけ、最近の裁判で注目されるのは、環境影響評価法（NEPA）⁽¹⁾や国家歴史保存法（NHPA）⁽²⁾などの規定を活用し、適切な環境影響評価を行ったかどうかを争う手法である。こうした手続的統制は、動物の権利を正面から唱えて裁判するよりも、原告適格のハードルが低い。

中でも2008年のジュゴン訴訟⁽³⁾は新たな道を切り拓く判決であった。連邦地裁は、外国（沖縄）におけるアメリカ政府の行為（基地移転）がNHPAの手続に違反するとして、違法判断を下したからである。

本稿では、ジュゴン訴訟を素材に、アメリカの議論や判例を参考にしながら、動物保護裁判の新展開と司法による手続的統制の意義を考えることにする。

Ⅰ 動物の権利と動物裁判

1 動物の権利

アメリカでは、動物の法的保護が2つのレベルに分けて考えられている。すなわち、動物の福祉(animal welfare)と動物の権利(animal rights)である⁽⁴⁾。動物の福祉は、動物を虐待から守ることを主眼とするもので、動物福祉法や各州法により、ある程度実現しているといえる。日本でも、動物愛護管理法⁽⁵⁾が制定されており、2006年の改正で一層動物保護が強化されている。

一方、動物の権利は、動物を人間の目的のために使用してはならないとするものである。ただし、これには様々な課題がある。どのような種類の動物が権利主体として認められるのか、いかなる内容の権利が認められるのか、それを実現する方法はどうするのかなど、簡単には決められない事項が山積しているからである。

動物の権利は、動物の福祉よりも保護のレベルが高く、実定法上の保障はまだ十分進んでいない。もっとも、動物の福祉にせよ動物の権利にせよ、動物を権利主体と考えている点では共通している。仮に動物が権利主体として認められるとしても、動物の保護のために裁判を起こすことが認められなければ、その保護は水泡に帰すに等しい。動物虐待に対しては、国が違反者を起訴する仕組みになっている。しかし、刑事罰以外の場面では、法律によって訴権が認められていなければ、動物保護のために私人が訴訟を提起することは難しい。

動物保護のための裁判制度は立法にゆだねるしかないが、他方で、それを待っている間にも動物裁判は増える傾向にある。ペットを飼う人が増えるに連れて動物に関心を持つ人が増加し、それと連動するかのよう動物保護団体が積極的に動物保護裁判を起こすようになったからである⁽⁶⁾。また、訴訟が増えた結果、動物関連の裁判を専門とする法曹も増え、動物保護裁判の内容も多様化しつつある。

2 動物裁判の展開

動物に関する裁判については、古くは中世に遡る⁽⁷⁾。特に中世ヨーロッパでは、人間に害をなした動物が被告人として出廷させられ、罰を受けていたとされる。たとえば、森の中で子供を襲った容疑で野ブタが裁判にかけられるといった具合である。当時の裁判は、動物を刑事裁判にかけるという場面で、しかも有罪を前提として行われていたケースが多かったため、自らの権利を行使するという意味での権利主体とはかけ離れていた。動物保護のための裁判が注目され始めたのは、20世紀に入ってからのことである。

(1) 天然記念物／絶滅危惧種の裁判

まずは、天然記念物および絶滅危惧種に指定されている動物の裁判からみていくことにする。

日本で、動物保護裁判を一躍有名にしたのはアマミノクロウサギ訴訟⁽⁸⁾であった。この事件は、ゴルフ場開発予定地周辺で自然観察活動等を行う個人らが開発によって特別天然記念物に指定されていたアマミノクロウサギ等の動物の生息地が脅かされるとして、ゴルフ場開発を許可した林地開発許可の取消・無効確認を求めて訴訟を提起したものである。原告らは、森林法10条の2が林地開発の不許可事由として環境を著しく悪化させる場合を規定していたことから、ゴルフ場開発は不許可事由に当たると主張したのである。

鹿児島地裁は、森林法の林地開発許可制度は自然保護活動を行ってきた者の利益を保護する趣旨と解することはできないとして訴えを却下した。もっとも、本件は、裁判の結論ではなく、裁判所が最後に言及した部分が注目された。鹿児島地裁は、現行法上では原告適格を認めることができないとしつつ、自然保護の問題について個人的利益の救済を念頭に置いた従来の現行法の枠組のままでよいかどうかは今後検討していく必要があるとしたのである。このように、裁判所は原告適格を認めるかどうかについての問題を立法府に投げたわけであるが、その後も法律上の進展はしていない。

なお、本件当時、アマミノクロウサギは文化財保護法上の特別天然記念物に指定されていたが、その3年後、野生動植物保存法（絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律）上の国内希少野生動植物種に指定された。これに指定されると、環境大臣が生息地を保護区や管理区として指定すること

ができ、管理地区で開発工事等を行う場合には許可が必要となる⁹⁾。そのため、動物保護という観点からすれば、この指定により保護の度合いは高まったといえ、訴訟の意義もあったといえるかもしれない。ただし、環境大臣がこれらの管理地区に指定するかどうか、また指定された場合でも環境省令で定める軽微な行為であれば許可が必要でないため、これによって開発行為を完全に止められるわけではないことに注意が必要である。

さて、アメリカでは絶滅危惧種に指定されている場合、開発行為の差止を求める訴訟で原告の主張が認められる傾向にある。そのリーディングケースがスネイルダーター事件¹⁰⁾である。この事件は、テネシー開発公社（TVA）のテリコダムの工事がスネイルダーター（魚）の重要な生息地を破壊するとして、その観察を行ってきたテネシー大学の学生や教員らが絶滅危惧種法に基づき工事の差止を求めて訴訟を提起したものである。

なお、本件は、他の訴訟や立法動向が大きく影響している。1972年に市民が提起したNEPA訴訟により、適切な影響評価を行うまでダム稼働について差止が命じられた。翌年にNEPAを遵守した評価がなされ差止は解かれたが、同年に絶滅危惧種法¹¹⁾が制定され、行政機関の行為によって重要な生息地を破壊してはならないことが義務づけられた。原告らは、本法に基づきスネイルダーターを絶滅危惧種のリストに掲載するように請願し、1975年にそれが認められた。さらに1976年には、テリコダムが重要な生息地に認定された。そこで1976年、原告らは絶滅危惧種法に基づき、ダム稼働の無効を求めて提訴した。

連邦最高裁は、TVAのダムの工事を完了して作動させることが絶滅危惧種法に反するか否かについては、同法1536条の解釈適用をどのように考えるかである。1536条は、行政機関の行為は絶滅危惧種リストに掲載された種の重要な生息地を破壊してはならないと規定していた。この点につき、TVAは、本法が例外を予定しているとし、両院の調整委員会もダム工場の必要性を認めていることから、本法の適用除外を主張した。しかし、連邦最高裁は、条文の文言を通常通り解釈すると例外を認めているようには解釈できず、TVAのダムは本法に違反するケースであるとして工事の差止を認めた。

以上の例は、日米ともに文化財保護法または絶滅危惧種法によって指定されていた動物に関する訴訟であった。そこでつぎに、そうした指定を受けていな

い動物に関する裁判をみることにする。

(2) 動物裁判と原告適格

最近の日本の裁判例としては、ホトケドジョウ訴訟¹¹²⁾を挙げることができる。この事件は、東京都落合川の埋立工事によってホトケドジョウ¹¹³⁾の生育環境が破壊され、落合川の良い河川環境から豊かな生活環境を享受する原告の利益が違法に侵害されたと主張して、一部原状回復、慰謝料請求、違法確認の訴えを提起したものである。これについて東京地裁は、自然物たる河川や動物に当事者能力や権利義務の主体性を認める法令上の根拠はないとして、原告適格を否定し、訴えを却下した。この事件に限らず、同種の事件に対する日本の裁判例はほぼ同様の判断を下している。

アメリカの裁判例においても原告適格を否定する判断が多い¹¹⁴⁾。たとえば、ワインバーガー判決¹¹⁵⁾では、生態系のバランスをとるために海軍がカリフォルニア州サンクレメント島の野生のヤギを銃で掃討することに対して、原告はそれが残虐な行為であるから禁止すべきとの訴えを提起できるかどうか争われた。連邦高裁は、原告の損害は一般人が動物を虐待から守りたいと思う感情と同程度の損害でしかなく、原告適格に欠けるとして却下判決を下している。

もっとも、中には一定の要件の下に原告適格を認めたケースがわずかながら存在する。アメリカの判例法理では、原告適格を認めるための要件として、①事実上の損害（具体的かつ個別であり、実際かつ切迫していることが要求される）、②因果関係、③救済可能性が要求される。ワインバーガー判決をみてもわかるように、動物保護裁判では、当該動物が保護されないことがどのように原告に対して損害を与えているのかを証明することが争点となる。

これについて、動物保護農場公園や動物園をよく訪れている原告が、多くの動物がそこで違法な取扱いを受けているとして提訴したグリックマン判決¹¹⁶⁾では原告適格が認められている。連邦高裁によれば、原告が特定の動物を観察するために特定の動物の展示を視察することで愛好の利益を享受しており、動物が非人道的（inhumane）に扱われている行為を見た場合にはそれによって心理的損害を被ることがありうる。本件では、社会的な生物であるチンパンジーが一匹で檻の中で飼育されているという展示方法が非人道的行為に当たる。それは、動物福祉法¹¹⁷⁾が農務省長官に非人道的行為を禁じるための規則を制定する

ように規定しているにもかかわらず、適切な規定を設けていないことに起因するのであり、原告は農務省長官に対して訴える原告適格を有するとした。

また、サーカスで使用されているアジア象が不適切な取扱いを受けているとして、象使いがサーカス劇団に対して差止等を求めて提訴したサーカス象判決¹⁹⁸でも、原告適格が認められている。連邦高裁は、象使いは象と密接な関係にあり、象が不適切な取扱いを受けることによって具体的な損害を被ることになり、サーカス団の行為がその損害を引き起こしており、差止等によってそれを救済することができるので、原告適格が認められるとした。

日米ともに原告適格は否定される傾向にあるが、アメリカの一部の判決では当該動物と一定の関係を持っている場合に原告適格が認められている点が興味深い。ただし、どのような関係を持てば原告適格が認められるのかは明らかではない。また、何をもちて動物が被害にあっていると判断するのか、そしてその被害と原告との利害関係をどのように判断するのが定かではなく、これを要件化するにはさらなる検討の余地が残される。

そこで近年、原告適格の壁を突破するために、政府が環境影響評価を適切に行ったかどうかなど、手続遵守を求めて提訴するケースが登場している。

II 手続的統制の可能性

1 NEPAを活用した動物裁判

アメリカは世界に先駆けて環境影響評価制度を導入した国であり、それを制度化したのがNEPAである。しかしながら、NEPAには、訴訟を提起する根拠条文が設けられていないので¹⁹⁹、基本的には行政手続法の枠組の中でNEPA訴訟を提起することとなり、それが認められるかどうかは裁判所の判断次第ということになる。

NEPA訴訟はすでに多くの下級審判決が存在しているが、手続的違法性を問う裁判であることから、原告適格は比較的肯定されやすい傾向にある²⁰⁰。手続違反を問うことから、問題となっている事業が止められるかどうかは別であるものの、原告適格の壁を乗り越えて裁判の俎上に載せることができるという意義がある。しかも、中にはNEPA訴訟の中で、部分的に実体判断が行われるケースもある。2008年のウィンター判決²⁰¹では、NEPA訴訟に基づく差止の可否が

争われ、間接的に政府行為の妥当性について判断されている。この事件は、海軍の軍事演習でソナーを使用することが海洋哺乳類に悪影響を与えるおそれがあるとして、動物保護団体が演習の差止を求めて提訴したものである。下級審は海軍が環境影響評価書を作成しなかったことがNEPA違反になるとして差止を認めた。そこで連邦最高裁では、差止を認めたことが適切であったかどうか争点となり、法廷意見は海軍の軍事演習の必要性和海洋哺乳類への悪影響とを比較衡量したのである。結果的には軍事演習の利益の方が大きいという判断が下されたが、その判断においてそれぞれの利益の比較衡量がなされたことは部分的に実体判断を行っているともいえる。

2 NHPAを活用した動物裁判

さらに、最近では、NEPA訴訟のみならず、NHPAの手続違反を主張して裁判になるケースがある。それが、本稿の題名にもなっているジュゴン訴訟である。この裁判の特徴は、アメリカ政府の事業（基地移転）が外国（沖縄）の文化財に影響を及ぼす場合、アメリカのNHPAに基づいて訴訟が提起されたという点にある。この事件では、沖縄の普天間基地の辺野古移転計画につき、環境保護団体や個人らが、アメリカの国防省がNHPAの要件を遵守していないとして、連邦地裁に違法確認および差止の訴えを提起した。

本件の争点となったのは、NHPA402条である。402条によれば、外国で行われる連邦の事業が外国の文化財（アメリカでも同等に保護されている財産でなければならぬ）に悪影響をもたらす場合には事前にその影響を考慮しなければならないと規定している。そこで、沖縄ジュゴンがそれに該当するか、該当するとすれば国防省は適切に考慮したかが問われることとなった。

連邦地裁は次のように判断した。沖縄ジュゴンは、日本の文化財保護法に基づいて保護されており、アメリカの国内登録と同等に保護されているので、402条の「財産」にあたる。そうすると、国防省が当該事業によるジュゴンへの影響を適切に「考慮」したかどうか問題となる。辞書によると、「考慮」とは、熟考（contemplate）、研究（study）、測定（weigh）と同一語であるという。ゆえに、NHPAにおける「考慮」の文字通りの意味は、環境に影響を与える行政の行為についての情報を集め、当該情報を慎重に考慮し、その事業によ

る影響を測ることを指す。また、402条は、誰が、いつ、何を考慮すべきかについて規定している。すなわち、所管の長が、承認の前に、保護された財産に与える影響を考慮すべきとしているのである。このように、402条の意図は明らかであることから、①保護される財産を特定すること、②当該事業が財産に与える影響について情報を収集、考慮、衡量すること、③悪影響の有無の決定、④必要があれば悪影響を回避または緩和しうる代替手段等を評価することなどがなされたかどうかをチェックする必要がある。

ところが、国防省が考慮した資料は、①MCBバトラー天然資源マネージャーの言述、②国防省の生物担当者の言述、③マリーンアコースティック会社の専門家の言述、④ジオマリーン会社の協力によって海軍に用意された報告書、⑤MCBバトラーの環境問題に関する施設エンジニアの報告書であった。これらだけでは402条を満たす考慮がなされていたとは言い難い。日本の環境影響評価も進められており、国防省はそれと協力して情報を集めるべきである。

以上のことから、連邦地裁は本件事業がNHPAの規定に反しており、その差止を認めたのである。本件は、原告適格の肯定のみならず、いくつかの意義を有する。まず、環境影響評価の射程を外国にまで拡張したという点である⁽²⁾。とりわけ、本件は日本に影響を与える問題について、アメリカの法律を利用してアメリカの裁判所に訴えを提起して認められたという点が重要である。さらに、動物の保護について、文化財保護関連の法令を活用できた点も見逃せない。動物を財産とみなすことの問題はあるが、少なくとも訴訟戦略上は文化財保護という新たな道を切り拓いた点も重要であろう。

3 辺野古アセス違法訴訟

ジュゴン訴訟の意義は、沖縄でのアセス訴訟が原告適格の段階で否定されたことを踏まえると、よりその意義が見えてくる。アセス訴訟では、沖縄県知事の辺野古埋立承認が問題となった。日本政府が普天間基地の辺野古移転に伴う環境アセスメントを実施し、2013年3月、政府はその結果に基づいて公有水面埋立法に基づき辺野古沿岸部の埋め立てを沖縄県に申請した。2013年12月、仲井真沖縄県知事は環境基準に適合しているとして承認したところ、2014年1月に当該承認が環境影響評価手続に反しているとして、沖縄の住民らが取消を求

めて裁判所に提訴した。これについて福岡高裁は、住民にはアセスメントについての意見陳述権がないため原告適格がないとして訴えを却下した⁽²³⁾。

日本の環境影響評価法は、NEPAと同様、その違反に対する訴訟規定を置いていないため、アセス訴訟を提起するためには行政事件訴訟法の手続に乗ることになる。そのため、行政事件訴訟法上の原告適格を満たさなければならず、原告は法律上保護された利益を主張しなければならない。ところが、日本の環境影響評価法はアメリカのNEPAと異なり、住民の参加手続を保障していない⁽²⁴⁾。そのため、本件訴訟も原告適格の問題で却下されてしまったのである。これに対しては、日本の行政事件訴訟法を改正して、訴訟を提起できる仕組みを整えるべきではないかとの批判がある⁽²⁵⁾。

III 司法の手続的統制の意義と課題

動物裁判では、原告適格の問題にどのように対応するかが第一次的な問題であった。この点、NEPA訴訟など、手続的違反を問う裁判は原告適格が肯定されやすい。というのも、住民参加が認められている以上、その環境影響評価に関連する利益があると認められやすいからである。そのため、事実上の損害、因果関係、救済可能性の各要件が満たされやすい構図になっているといえる。

さらに、この種の手続的訴訟は、裁判所の判断にもなじみやすいという特徴もある。原告適格の問題を乗り越えたとしても、政府事業と環境の利益を裁判所が判断して決めることは難しいことが多い。だが、手続違反については裁判所の判断になじみやすい。そのため、裁判所としても取り上げやすい裁判の一種といえよう。

他方で、手続的訴訟には、環境訴訟上の限界があることにも注意が必要である。手続的訴訟は、政府側がやり直しを行えばその事業を行うことができるため、実体的救済には至らない。そのため、原告側の本来の狙いが実現されるわけではない。しかし、裁判で手続上の違法性が認められれば、世論を喚起し、政府側に再検討させる可能性をはらんでいる。また、違法性を認める判決が続けて出されるようになれば、政府は否が応でも手続に時間をかけて慎重な判断を行うようになるという期待もできるだろう。

もっとも、現在の日本ではこの種の手続的訴訟が認められる可能性は少ない。環境影響評価法を改正して住民参加制度を設けるか、あるいは訴訟手続に関する規定を設けなければ難しいだろう。そのため、ジュゴン訴訟が注目されるのだが、しかし、ジュゴン訴訟は例外的ケースであることに留意しておかなければならない。このルートで裁判を提起するためには、アメリカ政府の事業が日本で行われ、しかもアメリカと日本の両国で保護されている財産に影響をもたらす場合でなければならないのであって、そうした要件を満たすケースが他にあるかという点、なかなか見当たらない。そのため、ジュゴン訴訟の射程は必ずしも広いとはいえない。だが、それによってジュゴン訴訟の意義が減殺されるわけではなく、動物裁判の1つの方法として受け止めておく必要があろう。

後序

本稿では、動物裁判の動向について、原告適格の要件が比較的緩やかな手続的訴訟に着目し、その展開を概観した。さらに、アメリカの法令や裁判を利用して日本の問題を裁判にしたジュゴン訴訟を取り上げ、その意義と課題を検討した。

手続的訴訟は、原告適格のハードルが低いだけでなく、裁判所の判断にもなじみやすいことから、動物裁判の1つとして有用であると思われるが、これを日本で実現するためには法改正が必要である。あるいは、住民訴訟により、その違法性を問う方法もありうるが、住民訴訟によって事業の違法性を問う場合は違反の根拠となる法令を見つけなければならないので、これまでの裁判例では違法性を否定するものが多い。仮に法改正を行って住民訴訟の対象に動物保護の規定を設けるとしても、それが司法権の行使として認められるかどうかについて別途検討しなければならないだろう。

註

- (1) National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.C. 4321 et seq.
- (2) National Historic Preservation Act of 1966, 16 U.S.C. 470 et seq.
- (3) Dugong v. Gates, 543 F.Supp.2d 1082 (N.D. Cal. 2008).

- (4) サンスティン（大林訳）「序章——動物の権利とは何か？」サンスティン・ヌスパウム（安部圭介・山本龍彦・大林啓吾監訳）『動物の権利』3—20頁（尚学社、2013年）。
- (5) 動物の愛護及び管理に関する法律（1973年）。
- (6) David Favre, *Twenty Years and Change*, 18 ANIMAL L. 237 (2012).
- (7) 池上俊一『動物裁判』（講談社、1990年）。
- (8) 鹿児島地判平成13年1月22日裁判所HP。
- (9) 野生動植物保存法37条4項。
- (10) *TVA v. Hill*, 437 U.S. 153 (1978).
- (11) *Endangered Species Act of 1973*, 16 U.S.C. 1531 et seq.
- (12) 東京地判平成22年4月20日判例集未登載。埋立工事の一部についての原状回復及び慰謝料の支払を求めたが、理由がないとして棄却され、また、違法確認の訴え並びに原告落合川及び原告ホトケドジョウの訴えについては、いずれも不適法として却下された事例。
- (13) なお、ホトケドジョウは、環境省のレッドリストに絶滅危惧 I B類（近い将来における野生での絶滅の危険性が高いもの）として掲載されているが、レッドリストは法的な保護を与えるわけではない。
- (14) 自然保護が問題となったケースでは、環境保護団体が自然保護を求めて開発の差止を求めた *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972)があり、そこでは原告適格が否定されている。See generally *Animal Legal Def. Fund, Inc. v. Espy*, 23 F.3d 496 (D.C. Cir. 1994); *Animal Legal Def. Fund v. Quigg*, 932 F.2d 920 (Fed. Cir. 1991); *Int'l Primate Prot. League v. Inst. for Behavioral Research, Inc.*, 799 F.2d 934 (4th Cir. 1986).
- (15) *Animal Lovers Volunteer Ass'n v. Weinberger*, 765 F.2d 937, 939 (9th Cir. 1985).
- (16) *Animal Legal Defense Fund, Inc. v. Glickman*, 154 F.3d 426 (D.C. Cir. 1998).
- (17) 7 U.S.C. 2143(a)(1).
- (18) *Am. Soc'y for the Prevention of Cruelty to Animals v. Ringling Bros. & Barnum & Bailey Circus*, 317 F.3d 334 (D.C. Cir. 2003).
- (19) 畠山武道「米国民権訴訟の仕組みと動向」地球環境学1号3—4頁（2005年）。
関根孝道「環境影響評価制度をめぐる法的諸問題（4）——米国の環境影響評価制度について——」関西学院大学総合政策研究33号89頁（2010年）。
- (20) 畠山武道『アメリカの環境訴訟』195—230頁（北海道大学出版会、2008年）。
- (21) *Winter v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 129 S. Ct. 365 (2008). 評釈として、大林啓吾「*Winter v. Natural Resource Defense Council, Inc.*, 129 S. Ct. 365 (2008)——海軍の使用する水中ソナーが海洋哺乳類に悪影響を及ぼしているとして軍事演習の差止が求められた事案につき、海洋哺乳類に与える損害よりも軍事演習の必要性の方が重要であるとして訴えが棄却された事例」アメリカ法[2009—2]417頁（2010年）、

佐々木浩子「米海軍軍事ソナー訴訟Winter v. NRDC事件——軍事ソナー演習時の環境配慮義務——」法学研究86巻3号25頁（2013年）。

- (22) Lauren Jensen Schoenbaum, *The Okinawa Dugong and the Creative Application of U.S. Extraterritorial Environmental Law*, 44 TEX. INT'L L.J. 457 (2009).
- (23) 福岡高那覇支判平成26年5月27日判例集未登載。
- (24) 関根孝道「環境影響評価制度をめぐる法的諸問題（2）——市民参加のあり方について——」関西学院大学総合政策研究31号161頁（2009年）。
- (25) Mitshuhiko A. Takahashi, *Okinawa Dugong v. Rumsfeld: Extraterritorial Operation of the U.S. Military and Wildlife Protection Under the National Historic Preservation Act*, 28 ENVIRONS ENVTL. L. & POL'Y J. 181, 197 (2004).

The Legal Importance of the Dugong Case: The Development of Animal Rights Cases and the Significance of Procedural Control

Obayashi Keigo

There are gradual changes in animal law due to public awareness about animal issue in many countries. In the United States, Animal law not only protects species but also provides safeguards for pets. On the other hand, animal rights cases in which some people want to stop projects that seriously affect animals or to protect animals are not significantly improving. The reason why is a legal hurdle, namely competence. The court tends to dismiss the cases because the plaintiff doesn't prove injury in fact, causation and redressability, unless animal law provides competence for the animal's protection.

Recently, animal protection groups are seeking another legal strategy, procedural litigation. For example, they argue that a governmental project doesn't make decent environmental impact assessment under National Environmental Policy Act (NEPA). If the court approves governmental wrongdoing, the government has to reassess the project. The typical recent case is the Dugong case in which the plaintiff argued governmental wrongdoing under the National Historic Preservation Act (NHPA). The Dugong case is a unique case in that the plaintiffs filed a lawsuit against the United States Government for a project in Okinawa, arguing governmental violation of NHPA.

This article examines animal rights cases in Japan and the United States, especially procedural litigation. First, I view animal rights cases in both countries. Second, I take NEPA litigation, *Winter v. NRDC* case. Then I take the Dugong case and examine the merits and demerits of procedural litigation.

憲法改正手続の国際比較

——間接民主制及び直接民主制の要件の観点から——

北 村 貴

1. 序論

本稿は、憲法改正手続における間接民主制及び直接民主制の要件に関する国際比較を行うことで、「諸外国の憲法改正手続との比較」が日本国憲法第96条改正の根拠として妥当であるか否かを検証することを目的とする。

(1) 背景

2012年に自民党が発表した日本国憲法第96条改正に関する主張を「間接民主制／直接民主制」という語を用いて表現するならば、「憲法改正手続においては、間接民主制の要件を緩和し、直接民主制の要件が占める割合を大きくすべき」となる。自民党は、日本国憲法の改正手続に関して「国会での手続を余りに厳格にするのは、国民が憲法について意思を表明する機会が狭められる」⁽¹⁾と評している。その上で、国会の発議要件を「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」から「各議院の総議員の過半数の賛成」へ緩和することを主張している。この改正が実現するならば、憲法改正手続において「国会の発議」という間接民主制の要件が占める割合が小さくなり、結果的に「国民投票」という直接民主制の要件の割合が大きくなる。

こうした自民党の主張に対して、二つの疑問が提起される。第一に、「日本の憲法改正手続における間接民主制の要件は諸外国と比べて厳し過ぎるのか」という疑問である。「余りに厳格」という自民党による価値判断は、諸外国の憲法改正手続との比較を前提とする。しかし、自民党は、体系的な比較結果を提示していない。第二に、「諸外国の憲法改正手続において直接民主制の要件が占める割合は大きいのか」という疑問である。間接民主制の要件に関しては国際比較を前提とした主張であるにも関わらず、直接民主制の要件に関しては国際比較の観点から検証しないことは妥当でない。つまり、間接民主制の要件のみならず、直接民主制の要件に関しても、国際比較を行う必要がある。

本稿は、こうした問題意識を背景に、先進各国の憲法制度における憲法改正手続を間接民主制の要件と直接民主制の要件に分解し、それぞれ国際比較を行う。なお、本稿の目的は、あくまでも「諸外国の憲法改正手続との比較」が日本国憲法第96条改正の根拠として妥当か否かの客観的検証である。すなわち、日本国憲法第96条の改正の賛否に関する筆者の主張を論じるものではない。

(2) 比較対象国及び方法

本稿の比較対象国は、日本を含めた先進国⁽²⁾の内、硬性憲法を有する22ヶ国である。具体的には、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、アメリカの22ヶ国である。これら22ヶ国は、比較的長期の民主主義に基づく憲法政治の経験という共通点がある。その点において、比較検証のための優位性を有していると言えよう。

これら先進22ヶ国を、「憲法改正手続における直接民主制の要件の有無」の観点から6種類に分類する。具体的には、以下の6種類である。

- ①全ての憲法改正手続において直接民主制の要件が不要の国
- ②特定の内容の憲法改正手続においてのみ直接民主制の要件が必須の国
- ③特定の手続により憲法改正手続に直接民主制の要件を組み込める国
- ④特定の内容の憲法改正手続においては直接民主制の要件が必須で、他の内容においても特定の手続により直接民主制の要件を組み込める国
- ⑤複数の憲法改正手続のうち、直接民主制の要件が必須のものがある国
- ⑥全ての憲法改正手続において直接民主制の要件が必須の国

これら6種類の分類に基づき各国の憲法改正手続の内容を概括した上で、間接民主制の要件と直接民主制の要件とに分解し、それぞれの要件を比較検証する。

2. 各国の憲法改正手続

本節では、比較検証の前提として、前節で示した①から⑥までに分類に基づき先進22ヶ国の憲法改正手続の内容を概括する。表1は、分類の結果をまとめたものである。

表1:「憲法改正手続における直接民主制の要件の有無」の分類

①	ベルギー、カナダ、フィンランド、ドイツ、ギリシア、オランダ、ノルウェイ、ポルトガル、アメリカ
②	アイスランド
③	ルクセンブルク、スウェーデン
④	イタリア、オーストリア、スペイン
⑤	フランス
⑥	オーストラリア、デンマーク、アイルランド、日本、韓国、スイス

(出所：筆者作成)

以下では、表1の分類に基づき各国の憲法改正手続の内容を概括する⁽⁴⁾。なお、原語の正確な翻訳という観点からは「憲法改正」ではなく「基本法改正」と表記することが適切な国も含まれている。ただし、本稿では、「憲法改正」と統一して表記する。また、アメリカに関しては、原語における Amendment を「改正」ではなく「修正」と翻訳することが一般的である。この点を踏まえて、アメリカにおける固有の手続を説明する際には「憲法修正」という語を用いるが、全体の比較の際には、便宜上「憲法改正」という語を用いることとする。

(1) 全ての憲法改正手続において直接民主制の要件が不要の国

第一の分類は、「全ての憲法改正手続において直接民主制の要件が不要の国」である。

①-1 ベルギー

ベルギーにおける憲法改正手続は、ベルギー王国憲法 (Belgische Grondwet / Constitution Belge/ Verfassung Belgiens) 第195条において規定されている。

まず、「憲法改正の宣言」の可決を要件とする。憲法改正の宣言とは、「改正対象となる条文の指定」及び「改正する根拠の明示」を指し、具体的な改正内容が明確にされる必要はない。憲法改正の宣言は、代議院（下院）議員、元老院（上院）議員及び国王が提案でき⁽⁵⁾、各議院の「出席議員の過半数の賛成」により可決される。なお、憲法改正手続における両院の権限は対等である⁽⁶⁾。

次に、憲法改正の宣言後に行われる総選挙後の新議会による可決を要件とする。

憲法改正の宣言が可決されると、代議院及び元老院が自動的に解散され、総選挙が実施される。この総選挙後の新議会の各議院において、「総議員の3分の2以上の出席」及び「出席議員の3分の2以上の賛成」により改正案が可決されることで、憲法改正が成立する。

このように、ベルギーにおける憲法改正手続は、二院型間接民主制二回議決方式を採用している。

①-2 カナダ

カナダにおける憲法改正手続は、1982年憲法法 (Constitution Act, 1982/ Loi constitutionnelles de 1982) 第38条から第49条までにおいて規定されており、5種類に大別できる。

第一に、第38条において規定される「庶民院（下院）の決議、元老院（上院）の決議及び3分の2以上の州議会の決議かつ承認した州の人口が全州の50%以上」という手続である。決議は、各議会の「出席議員の過半数の賛成」により可決される。ただし、州の権限を制限する場合には、各議会の「総議員の過半数の賛成」を要件とする。さらに、権限が制限される州の州議会は、「総議員の過半数の反対」により、当該州への改正の適用を拒否できる。なお、この改正手続は一般改正手続である。同時に、庶民院における州の比例代表原則などの第42条の列挙事項は、この手続によらなければ改正できない。

第二に、第41条において規定される「庶民院の決議、元老院の決議及び全ての州議会の決議」という手続である。女王及び総督の地位や憲法改正手続などの第41条の列挙事項は、この手続によらなければ改正できない。

第三に、第43条において規定される「庶民院の決議、元老院の決議及び特定の州議会の決議」という手続である。「特定の州」は、改正が適用される州を指す。州間境界の変更などの第43条の列挙事項は、この手続により改正できる。

第四に、第44条において規定される「庶民院の決議及び元老院による法律の制定」という手続である。連邦政府、庶民院又は元老院に関する事項で、かつ第一の手続又は第二の手続によってのみ改正できる内容を含まないものは、この手続により改正できる。

第五に、第45条において規定される「特定の州議会による州法律の制定」と

いう手続である。各州の州憲法⁷⁾の改正により、1867年憲法 (Constitution Act, 1867/ Loi constitutionnelles de 1867) 及び1982年憲法を中心とする連邦の憲法が実質的に改正された状態になり得る。第41条及び第43条の規定に反しない限りは、この手続により改正できる。

これら五つの改正手続は、「決議による改正」と「法律による改正」とに区分できる。第一から第三までの手続が「決議による改正」である。「決議による改正」は、いずれかの議会の可決により手続が開始される。元老院が可決しない場合には、庶民院が再度可決することにより元老院の決議なしで改正できる。一方、第四及び第五の手続が「法律による改正」である。第四の手続は、一般的には政府による庶民院への法案提出で手続が開始される。両院は法律の制定に関して基本的に対等であるため、庶民院のみでは改正できない。また、第四及び第五の手続における「法律」は、通常法律である。その意味で、これらの手続で改正できる規定は、硬性憲法ではなく軟性憲法であると言えよう。

このように、カナダにおける憲法改正手続は複数存在するが、間接民主制の要件のみで改正できるという点ではいずれも共通している。

①-3 フィンランド

フィンランドにおける憲法改正手続は、フィンランド憲法 (Suomen perustuslaki/ Finlands grundlag) 第73条において規定されている。

第一に、通常改正の手続である。通常改正は、総選挙を間に挟む2度の議会による可決を要件とする。政府及び議会議員が、憲法改正法案を提出できる⁸⁾。まず、この憲法改正法案を「出席議員の過半数の賛成」により可決する必要がある。最初の可決後に憲法改正手続は停止期間に入り、停止期間は総選挙後の新議会の召集まで継続するが⁹⁾、この可決により自動的に議会が解散されるわけではない。次に、総選挙後の新議会において「出席議員の3分の2以上の賛成」により可決されることで、憲法改正が成立する。1999年制定の現行憲法の過去3回の改正¹⁰⁾は、いずれもこの手続によるものである。

第二に、緊急改正の手続である。緊急改正は、総選挙を間に挟む必要がない。議会は、「出席議員の6分の5以上の賛成」により緊急宣言を可決できる。緊急宣言が可決された場合には、同議会において憲法改正法案を「出席議員の3分

の2以上の賛成」により可決することで、憲法改正が成立する。

このように、フィンランドにおける憲法改正手続は通常の場合と緊急の場合とで手続が異なるが、いずれも一院型間接民主制二回議決方式を採用している。

①-4 ドイツ

ドイツにおける憲法改正手続は、ドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 第79条において規定されている。

ドイツにおける憲法改正手続は1種類のみである。連邦政府、連邦議会(下院)の議員団又は連邦参議院(上院)が、憲法改正法案を提出できる¹¹⁾。この法案を連邦議会議員の「総議員の3分の2以上の賛成」及び連邦参議院の「総票決数の3分の2以上の賛成」により可決することで、憲法改正が成立する。

このように、ドイツにおける憲法改正手続は、二院型間接民主制一回議決方式を採用している¹²⁾。

①-5 ギリシア

ギリシアにおける憲法改正手続は、ギリシア憲法 (Σύνταγμα της Ελλάδας) 第110条において規定されている¹³⁾。

まず、同一の議会による「憲法改正の提案」の2度の可決を要件とする。憲法改正の提案とは、「理由説明書¹⁴⁾を伴う改正対象となる条文の指定」を指す。憲法改正の提案は、50人以上の議会議員により行われる。この提案は、「総議員の5分の3以上の賛成」により可決される。さらに、最初の可決後から1ヶ月以上の期間を置いて、同議会において再度「総議員の5分の3以上の賛成」により可決する必要がある。

次に、総選挙後の新議会による憲法改正の可決を要件とする。ただし、憲法改正の提案の2度目の可決により自動的に議会が解散されるわけではない。この議決は新議会の最初の会期において行われ、「総議員の過半数の賛成」により可決される。この可決により憲法改正が成立する¹⁵⁾。この点、憲法改正の提案の2度目の議決の際に「総議員の5分の3以上の賛成は得られなかったが、総議員の過半数の賛成を得られた」場合には、新議会において「総議員の5分の3以上の賛成」により憲法改正を可決できる。

このように、ギリシアにおける憲法改正手続は、一院型間接民主制三回議決方式を採用している。

①-6 オランダ

オランダにおける憲法改正手続は、オランダ王国憲法 (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden) 第137条において規定されている。

まず、「憲法改正提案法律」の制定を要件とする。政府及び第二院(下院)が、憲法改正提案法律案を提出できる⁶⁰⁾。提出された憲法改正提案法律案は、各議院の「出席議員の過半数の賛成」により可決される。なお、第一院(上院)は、第二院から回付された法案の修正はできず、可決又は否決するしかない。

続いて、憲法改正提案法律の公布後に行われる第二院の総選挙後の新議会における憲法改正の可決を要件とする。この点、憲法改正提案法律の公布後に自動的に第二院が解散されることが憲法の本来の趣旨である。しかし、現実には、通常第二院の総選挙の時期と憲法改正提案法律の制定の時期とが一致するように運用されている⁶¹⁾。この総選挙後の新議会において、各議院の「出席議員の3分の2以上の賛成」により可決されることで、憲法改正が成立する。

このように、オランダにおける憲法改正手続は、二院型間接民主制二回議決方式を採用している。

①-7 ノルウェイ

ノルウェイにおける憲法改正手続は、ノルウェイ王国憲法 (Kongeriket Norges Grunnlov) 第112条において規定されている。

ノルウェイにおける憲法改正手続は1種類のみであり、総選挙を間に挟む2度の議会⁶²⁾による可決を要件とする。政府及び議会議員が、憲法改正法案を提出できる⁶³⁾。まず、議会の「総議員の3分の2以上の賛成」による可決を要件とする。次に、総選挙後の新議会の「総議員の3分の2以上の賛成」により可決されることで、憲法改正が成立する。ただし、最初の可決により自動的に議会が解散されるわけではない。

このように、ノルウェイにおける憲法改正手続は、一院型間接民主制二回議決方式を採用している。

①-8 ポルトガル

ポルトガルにおける憲法改正手続は、ポルトガル共和国憲法第284条から第289条において規定されている。

第一に、直近の改正から5年経過している場合の改正手続である。憲法改正は、直近の改正から5年経過していることが原則である。発議権者は、共和国議会の議員及び会派⁽²⁰⁾であり、「総議員の3分の2以上の賛成」による可決を要件とする。大統領は、可決された憲法改正法律に対する拒否権を有しない。

第二に、直近の改正から5年経過していない場合の改正手続である。直近の改正から5年以内であっても憲法改正を行うことはできる。その場合には、議会の「総議員の5分の4以上の賛成」による可決を要件とする。可決のための要件以外は、直近の改正から5年経過している場合の手続と同様である。なお、この手続はあくまでも例外であることが本来の趣旨である。しかし、これまでの全7回の改正のうちの4回は、直近の改正から5年以内に行われている⁽²¹⁾。

このように、ポルトガルにおける憲法改正手続は、直近の改正からの経過年数で手続が異なるが、いずれも一院型間接民主制一回議決方式を採用している。

①-9 アメリカ

アメリカにおける憲法修正手続は4種類の組み合わせがあり、アメリカ合衆国憲法 (Constitution of the United States of America) 第5条において規定されている。

まず、2種類の発議方法が存在する。第一の発議方法は、「連邦議会の下院及び上院の3分の2以上の賛成」である。各議院の議員が、憲法修正のための共同決議案を所属する院に提出できる。共同決議案は、「出席議員の3分の2以上の賛成」による可決が必要な点を除き、通常法律案と同様の手続で審議される。第二の発議方法は、「3分の2以上の州議会が発議し、連邦議会が招集する憲法会議による提案」である。この点、第二の発議方法で憲法修正が発議されたことはこれまでにないため、「付加的なもの」と位置付けられている⁽²²⁾。

続いて、2種類の承認方法がある。第一の承認方法は、「全州の4分の3以上の州議会の賛成」である。州議会の可決要件は州ごとに異なっているが、住民投票を行うことは許されない⁽²³⁾。第二の承認方法は、「全州の4分の3以上の州の憲法会議の賛成」である。この第二の承認方法で憲法修正が承認された事例は、

全27回の修正のうちの1回のみである²⁴⁾。

このように、アメリカにおける憲法修正手続は4種類の組み合わせが存在するが、間接民主制の要件のみで修正できるという点ではいずれも共通している。

以上の9ヶ国が、「全ての憲法改正手続において直接民主制の要件が不要の国」である。

② 特定の内容の憲法改正手続においてのみ直接民主制の要件が必須の国

第二の分類は、「特定の内容の憲法改正手続においてのみ直接民主制の要件が必須の国」である。

②-1 アイスランド

アイスランドにおける憲法改正手続は、アイスランド共和国憲法 (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands) 第79条において規定されている。

第一に、通常の改正手続である。通常の改正は、総選挙を間に挟む2度の議会による可決を要件とする。政府及び議会議員が、憲法改正法案を議会に提出できる。まず、「出席議員の過半数の賛成」により可決される。次に、総選挙後の新議会においても同様に「出席議員の過半数の賛成」により可決されることで、憲法改正が成立する。つまり、憲法改正法案の審議方法は、総選挙を挟む2度の議会の可決を要件とする点以外は、通常法律案と同様である²⁵⁾。ただし、最初の可決により自動的に議会が解散されるわけではない。

第二に、国教会の地位に関する規定の改正手続である。アイスランド共和国憲法第62条は、福音ルーテル教会に国教会としての地位を認めている。この第62条の規定を「通常法律」により改正できる旨が、第62条自体に規定されている。しかし、第79条は、議会が国教会の地位に関して第62条を改正する法律案を可決した場合には、国民投票による承認が必要である旨を定めている。この国民投票において「投票者の過半数の賛成」を得ることにより、第62条の改正は成立する。

このように、アイスランドにおける憲法改正手続は、通常は一院型間接民主制二回議決方式を採用しているが、国教会の地位に関する規定の改正に関しては、直接民主制の要件が含まれている²⁶⁾。

③ 特定の手続により憲法改正手続に直接民主制の要件を組み込む国

第三の分類は、「特定の手続により憲法改正手続に直接民主制の要件を組み込む国」である。

③-1 ルクセンブルク

ルクセンブルクにおける憲法改正手続は、ルクセンブルク大公国憲法 (Constitution du Grand-Duché de Luxembourg) 第114条において規定されている。

一般的な手続による憲法改正は、議会による2度の可決を要件とする。政府及び議会議員が、憲法改正法案を提出できる⁷⁹⁾。議会の審議及び國務院の承認の後に、まず、議会の「出席議員の3分の2以上の賛成」により可決される。さらに、少なくとも3ヶ月の期間を置いて、再び「出席議員の3分の2以上の賛成」により可決されることで、憲法改正が成立する。

この一般的な憲法改正手続に、直接民主制の要件を組み込むことができる。最初の議決から2ヶ月以内に、「議会議員の4分の1以上の要請」又は「25000人以上の有権者の要請」がある場合には国民投票が実施され、議会による2度目の議決は行われぬ。この国民投票は拘束的国民投票であり、「投票者の過半数の賛成」により承認される。ただし、2003年の第24回憲法改正⁸⁰⁾による当該手続の導入以降、憲法改正に関する国民投票が実施されたことはない。

このように、ルクセンブルクにおける憲法改正手続は、通常は一院型間接民主制二回議決方式を採用しているが、一部を直接民主制の要件により代替する余地が残されている。

③-2 スウェーデン

スウェーデンにおける憲法改正手続は、統治法典 (Regeringsform)⁸¹⁾ 第8章第14条から第16条までにおいて規定されている。

一般的な手続による憲法改正は、総選挙を間に挟む2度の議会による可決を要件とする。政府及び議会議員が、憲法改正法案を提出できる⁸²⁾。まず、「出席議員の過半数の賛成」により可決される。次に、総選挙後の新議会において、同様に「出席議員の過半数の賛成」により可決されることで、憲法改正が成立する。この点、最初に改正法案が本会議に通知されてから選挙まで少なくとも9ヶ月の期間を置かなければならない。ただし、「憲法委員会の委員の6分の5以

上の賛成」により可決された場合には、9ヶ月の期間を置かなくともよい。

この一般的な憲法改正手続に、直接民主制の要件を組み込むことができる。最初の議決から5日以内に「10分の1以上の議員」により動議が提出され、「3分の1以上の議員」が動議に賛成した場合には、総選挙と同時に国民投票が実施される。この国民投票は、否決された場合に限り拘束的国民投票となる。否決の要件は、「有効投票の過半数による反対」かつ「反対票が総選挙の有効投票の半数を超える」ことである。ただし、1974年の統治法典制定以降、憲法改正のための国民投票が実施されたことはない。

このように、スウェーデンにおける憲法改正手続は、通常は一院型間接民主制二回議決方式を採用しているが、直接民主制の要件を加える余地が残されている。

以上の2ヶ国が、「特定の手続により憲法改正手続に直接民主制の要件を組み込める国」である。

④ 特定の内容の憲法改正手続においては直接民主制の要件が必須で、他の内容においても特定の手続により直接民主制の要件を組み込める国

第四の分類は、「特定の内容の憲法改正手続においては直接民主制の要件が必須で、他の内容においても特定の手続により直接民主制の要件を組み込める国」である。この第四の分類は、第二の分類と第三の分類の複合系とも言える。

④-1 イタリア

イタリアにおける憲法改正手続は、イタリア共和国憲法 (Costituzione della Repubblica Italiana) 第138条において規定されている⁸⁰⁾。

一般的な手続による憲法改正は、代議院(下院)及び元老院(上院)による2度の可決を要件とする。政府、両院議員及び国民が、憲法改正法案を提出できる⁸⁰⁾。また、州に関する事項は、州議会も憲法改正法案を提出できる。まず、各議院の「出席議員の過半数の賛成」により可決される。さらに、最初の可決後から3ヶ月以上の期間を置いて、各議院の「総議員の過半数の賛成」により可決される。なお、憲法改正手続における両院の権限は対等である。

この点、州の合併又は新設に関する憲法改正の場合には、直接民主制の要件である「住民投票」が必ず実施される。憲法第132条の規定により、州の合併

又は新設に際しては、住民投票による過半数の承認が必要となる。この点、州の合併又は新設に際しては第131条の規定を改正することになる。したがって、第131条の改正のためには、住民投票が必要となる。ただし、当該手続に基づく憲法改正の事例はこれまでに存在しない。

また、直接民主制の要件である「国民投票」が一般的な憲法改正手続に組み込まれる場合がある。2度目の可決が「総議員の過半数かつ3分の2未満による賛成」の場合で、3ヶ月以内に「両院のどちらかの議員の5分の1以上」、「50万人以上の有権者」又は「五つ以上の州議会」のいずれかが要請したときには、国民投票が実施される。この国民投票は拘束的国民投票であり、「投票者の過半数の賛成」により承認される。これまでの全16回の改正のうち、2001年10月18日の第12回改正⁸³のみがこの手続に基づく国民投票を経て成立している。

さらに、直接民主制の要件である「国民発案」により憲法改正手続を開始できる。前述の憲法改正法案の提出権者には国民が含まれている。イタリアにおいては「5万人以上の有権者」による「条文の形で起草された法律案の発議」が認められている。この法律案には、憲法改正法律案も含まれるため、国民が憲法改正を発案できることになる。ただし、国民発案に基づく憲法改正が成立した事例はこれまでに存在しない。

このようにイタリアにおける憲法改正手続は、通常は二院型間接民主制二回議決方式を採用しているが、州の合併又は新設に関する憲法改正の場合には必ず直接民主制の要件が加えられ、それ以外の場合においても直接民主制の要件を加える余地が残されている。

④-2 オーストリア

オーストリアにおける憲法改正手続は、連邦憲法 (Bundes-Verfassungsgesetz) 第44条及び第45条において規定されている。

オーストリアにおける憲法改正のうちの部分改正は、原則として間接民主制の要件のみで行うことができる。連邦政府、国民議会 (下院) 議員、連邦参議院 (上院) 若しくは連邦参議院議員の3分の1以上が、憲法改正法案を提出できる⁸⁴。部分改正はその内容によりさらに三つに分類でき、可決要件が異なる。第一に、通常の部分改正である。最も一般的な憲法改正であり、国民議会の「総

議員の半数以上の出席」かつ「出席議員の3分の2以上の賛成」により可決される。第二に、州の立法及び執行を制限する改正である。この場合には、前述の通常の部分改正の要件に加え、連邦参議院の「総議員の半数以上の出席」かつ「出席議員の3分の2以上の賛成」により可決される。第三に、連邦参議院の構成に関する連邦憲法第34条及び第35条の改正である。この場合には、第二の手続における可決要件に加え、連邦参議院における議決の際に、少なくとも四つの州において代表者の多数が改正に賛成する必要がある。

一方、全面改正の場合には、直接民主制の要件である「国民投票」が必ず実施される。全面改正とは、憲法全体を改正するだけでなく、「民主主義」、「共和制」、「連邦制」又は「法治国家」などの基本原理を改正することも含まれる。改正が全面改正に該当するか否かは、議会が決定する。全面改正の場合には、議会の可決の後に実施される拘束的国民投票において、「投票総数の過半数の賛成」による承認が必要となる。これまでの全119回の改正のうち、1994年12月21日の欧州連合加盟のための第68回改正⁶⁵⁾のみが、全面改正の手続に基づく国民投票を経て成立している。

また、部分改正に関しても、直接民主制の要件である「国民投票」を組み込むことができる。「国民議会議員又は連邦参議院議員の3分の2以上の要請」がある場合には、議会による可決の後に国民投票が実施される。この場合の国民投票も拘束的国民投票であり、承認のための要件は全面改正の場合における国民投票と同様である。ただし、この手続に基づく国民投票が実施された事例はこれまでに存在しない。

このようにオーストリアにおける憲法改正手続は、部分改正は間接民主制一回議決方式を採用しているが、全面改正の場合には必ず直接民主制の要件が加えられ、それ以外の場合においても直接民主制の要件を加える余地が残されている。

④-3 スペイン

スペインにおける憲法改正手続は、スペイン憲法 (Constitución Española) 第166条から第169条までにおいて規定されている。

一般的な手続による部分改正は、代議院 (下院) 及び元老院 (上院) による可

決を要件とする。政府、代議院、元老院及び自治州議会が、憲法改正法案を提出できる⁹⁰。提出された憲法改正法案は、各議院の「総議員の5分の3以上の賛成」により可決される。両院で異なる議決が行われた場合には、両院の議員が同数で構成する合同委員会が設置される。この合同委員会において両院の合意形成が図られ、改正案が再び両院に提出される。この合同委員会により提出された改正案も、各議院の「総議員の5分の3以上の賛成」により可決される。ただし、元老院において「総議員の5分の3以上の賛成は得られなかったが、絶対多数の賛成が得られた」場合には、代議院において「総議員の3分の2以上の賛成」により改正案を可決できる。これまでの全2回の憲法改正は、いずれも部分改正の手續によるものである。

一方、「全面改正」又は「人権規定又は国王に関する規定を含む部分改正」の場合には、議会の可決要件が異なり、さらに必ず国民投票が行われる。まず、各議院の「総議員の3分の2以上の賛成」により、改正の原則を可決する必要がある。両院において可決された場合には、自動的に両院が解散され、総選挙が実施される。次に、総選挙後の新議会において、改正の原則を再承認した上で具体的な改正案を審議し、各議院の「総議員の3分の2以上の賛成」により改正案を可決する必要がある。最後に、国民投票が実施される。この国民投票は拘束的国民投票であり、「投票総数の過半数の賛成」による承認が必要となる。

また、人権規定又は国王に関する規定を含まない部分改正に関しても、直接民主制の要件である「国民投票」を組み込むことができる。議会による可決後15日以内に、「各議院のどちらかの議員の10分の1以上の要請」がある場合には、国民投票が実施される。この場合の国民投票も拘束的国民投票であり、承認のための要件は全面改正などの場合における国民投票と同様である。

このようにスペインにおける憲法改正手續は、通常は二院型間接民主制一回議決方式を採用しているが、全面改正などの場合には必ず直接民主制の要件が加えられ、それ以外の場合においても直接民主制の要件を加える余地が残されている。

以上の3ヶ国が「特定の内容の憲法改正手續においては直接民主制の要件が必須で、他の内容においても特定の手續により直接民主制の要件を組み込める国」である。

⑤ 複数の憲法改正手続のうち、直接民主制の要件が必須のものがある国

第五の分類は、「複数の憲法改正手続のうち、直接民主制の要件が必須となるものがある国」である。

⑤-1 フランス

フランスにおける憲法改正手続は4種類あり、1958年10月4日憲法 (Constitution du 4 octobre 1958) 第11条及び第89条において規定されている⁵⁷⁾。

第一に、「国民議会(下院)議員又は元老院(上院)議員の発議」、「両院の可決」及び「国民投票による承認」という要件で構成される手続である。この手続においては、国民議会議員又は元老院議員が憲法改正法案を提出できる。審議及び議決要件は基本的には通常法律と同様であり、「同一の文言」で各議院の「出席議員の過半数の賛成」により可決される。その上で、国民投票による承認が必要となる。この国民投票は拘束的国民投票であり⁵⁸⁾、その要件に関しては国民投票ごとに制定されるデクレにより定められる。ただし、この第一の手続により成立した事例は存在しない。

第二に、「首相の提案を受けた大統領の発議」、「両院の可決」及び「国民投票による承認」という要件で構成される手続である。この手続は、発議権者が「首相の提案を受けた大統領の発議」である点を除けば、第一の手続と同様である。2000年の大統領任期短縮のための第15回改正⁵⁹⁾のみが、この第二の手続により成立している。

第三に、「首相の提案を受けた大統領の発議」、「両院の可決」及び「両院合同会議の可決」という要件で構成される手続である。この手続は、「国民投票による承認」の代わりに「両院合同会議の可決」が要件となっている点を除けば、第二の手続と同様である。両院合同会議は議会の可決後に大統領により召集され、「構成員の5分の3以上の賛成」により憲法改正法案を可決できる。この手続は、4種類の憲法改正手続のうちで唯一国民投票を経ずに憲法改正が成立するものである。この点、全24回の改正のうちの22回の改正がこの第三の手続により成立している。

第四に、「大統領による憲法改正法案の国民投票への付託」及び「国民投票による承認」である。第一から第三までの手続が第89条の規定に基づくもので

あるのに対し、この第四の手續は、第11条の規定に基づくものである。憲法第11条の「法律案」に「憲法改正法案」を含めるように解釈することにより、第11条の規定に基づく憲法改正が可能となっている。この点、第四の手續は、本来の第11条の趣旨とは異なる運用方法であることが指摘されている⁴⁰⁾。しかし、大統領の選出方法を直接選挙とするための第2回改正⁴¹⁾は、この第四の手續により成立している。

このように、フランスにおける憲法改正手續は4種類存在し、そのうちの一種類のみが直接民主制の要件を不要としているが、運用は逆であり、9割以上の改正は間接民主制の要件のみで構成される手續によるものである。

(6) 全ての憲法改正手續において直接民主制の要件が必須の国

第六の分類は、「全ての憲法改正手續において直接民主制の要件が必須の国」である。

⑥-1 オーストラリア

オーストラリアにおける憲法改正手續は、オーストラリア連邦憲法(Commonwealth of Australia Constitution Act)第128条において規定されている。

まず、憲法改正法案の提案が必要となる。政府、代議院(下院)及び元老院(上院)が、憲法改正法案を提出できる⁴²⁾。憲法改正法案が各議院の「総議員の過半数の賛成」により可決された場合には、総督は2ヶ月以上6ヶ月以内に国民投票に付託しなければならない。また、一方の院のみが可決した場合で、可決した院が3ヶ月の期間において再度可決したときには、総督は国民投票に付託することができる。

次に、国民投票による承認が必要となる。この国民投票は義務的投票制であり⁴³⁾、「二重の過半数」により承認される。第一に、「投票総数の過半数の賛成」である。第二に、「過半数の州における過半数の賛成」であり、四つ以上の州における過半数の賛成が必要となる。なお、この第二の過半数を獲得できずに否決された憲法改正法案が五つある。

このように、オーストラリアにおける憲法改正手續は、二院型間接民主制一回議決方式に、直接民主制の要件を付加している。

⑥-2 デンマーク

デンマークにおける憲法改正手続は、デンマーク憲法 (Danmarks Riges Grundlov) 第88条において規定されている。

まず、議会による2度の可決が必要となる。国王及び議会議員が憲法改正法案を提出できるが、国王の法案提出権は儀礼的・形式的なものであり、実質的には政府を通じて行使される⁴⁶⁾。議決に関して、「出席議員の過半数の賛成」により可決する必要がある。さらに、総選挙後の新議会において「同一の文言」で「出席議員の過半数の賛成」により可決する必要がある。ただし、最初の可決により自動的に議会が解散されるわけではない。

次に、国民投票による承認が必要となる。2度目の議会の可決から6ヶ月以内に実施される国民投票における「投票総数の過半数の賛成」かつ「賛成票が全有権者の40%以上」により、憲法改正は承認される。

このように、デンマークにおける憲法改正手続は、一院型間接民主制二回議決方式に、直接民主制の要件を付加している。なお、デンマークの現行憲法は1953年の制定以降、一度も改正されていない。ただし、2009年に行われた王位継承法 (Tronfølgeoven)⁴⁶⁾ 改正は、憲法改正と同様の手続に基づくものである。

⑥-3 アイルランド

アイルランドにおける憲法改正手続は、アイルランド憲法 (Bunreacht na hÉireann) 第46条第2節及び第47条第1節において規定されている。

まず、議会の可決が必要となる。憲法改正法案は、政府により代議院 (下院) に提案されることが一般的である⁴⁶⁾。審議及び議決要件は通常法律案と同様であり、代議院及び元老院 (上院) における「出席議員の過半数の賛成」により可決される。ただし、元老院が可決しない場合でも、特定期間経過後から180日以内に代議院が再可決することで議会により可決されたと見なされる。

次に、国民投票による承認が必要となる。議会が可決した場合又は可決したと見なされた場合、30日以上90日以内に国民投票が実施される⁴⁶⁾。国民投票における「投票総数の過半数の賛成」により、憲法改正は承認される。

このように、アイルランドにおける憲法改正手続は、二院型間接民主制一回議決方式に、直接民主制の要件を付加している。

⑥-4 日本

日本における憲法改正手続は、日本国憲法第96条において規定されている。

まず、国会による憲法改正の発議が必要となる。憲法改正原案は、衆議院議員100名及び参議院議員50名の賛成により提出される⁴⁸⁾。提出された憲法改正原案は、各議院の「総議員の3分の2以上の賛成」により可決される。

次に、国民投票による承認が必要となる。発議から60日から180日程度の期間内に実施される国民投票における「投票総数の過半数の賛成」により、憲法改正は承認される⁴⁹⁾。

このように、日本における憲法改正手続は、二院型間接民主制一回議決方式に、直接民主制の要件を付加している。

⑥-5 韓国

韓国における憲法改正手続は、大韓民国憲法(대한민국헌법)第128条から第130条までにおいて規定されている。

まず、議会による憲法改正の提案の可決が必要となる。憲法改正の提案は、議員の過半数、又は国务會議の審議を経た場合には大統領が提出できる。提出された憲法改正は、議会の「総議員の3分の2以上の賛成」により可決される。

次に、国民投票による承認が必要となる。憲法改正の提案から30日以内に実施される国民投票における「有権者の過半数の投票」かつ「投票総数の過半数の賛成」により、憲法改正は承認される。

このように、韓国における憲法改正手続は、一院型間接民主制一回議決方式に、直接民主制の要件を付加している。なお、韓国の現行憲法は1982年の制定以降、一度も改正されていない。

⑥-6 スイス

スイスにおける憲法改正手続は、スイス連邦憲法(Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft/ Constitution fédérale de la Confédération suisse/ Costituzione federale della Confederazione Svizzera)第192条から第195条までにおいて規定されている⁵⁰⁾。

第一に、連邦議会の議員、連邦参事会又は州が提案する部分改正の手続である。まず、国民議会(下院)及び全州議会(上院)の「出席議員の過半数の賛成」

により憲法改正法案が可決される。次に、国民投票における「投票総数の過半数の賛成」かつ「過半数の州の賛成」により承認される。過半数の州の賛成に関して、当該州における投票において過半数を得た意見が州の意見として1票となるが、六つの準州の票は2分の1票として扱われる。

第二に、国民が提案する部分改正の手続である。10万人以上の有権者の署名により連邦議会に憲法の部分改正を提案することができる。この手続は、法文の形式による提案か、一般的な形式による提案かで手続が異なる。まず、法文の形式による提案の場合には、連邦議会は承認又は拒否の勧告を「出席議員の過半数の賛成」により可決する。拒否の勧告が可決された場合には、連邦議会は対案を提示できる。その上で国民投票に付し、「投票総数の過半数の賛成」かつ「過半数の州の賛成」により承認されることで憲法改正が成立する。また、一般的な形式による提案の場合には、連邦議会は同意又は拒否を「出席議員の過半数の賛成」により可決する。同意された場合には、連邦議会により改正案が法文化される。拒否された場合には、先決国民投票が実施される。先決国民投票において「有効投票の過半数」で承認された場合には、連邦議会により改正案が法文化される。法文化の後に「出席議員の過半数の賛成」により可決された改正案が国民投票に付され、「投票総数の過半数の賛成」かつ「過半数の州の賛成」により承認されることで憲法改正が成立する。

第三に、連邦議会の議員、連邦参事会又は州が提案する全面改正の手続である。まず、国民議会及び全州議会の「出席議員の過半数の賛成」により全面改正の必要性の有無が議決される。両院が全面改正の必要性を可決した場合には、新憲法草案が法文化され、「出席議員の過半数の賛成」により可決される。両院の一方が全面改正の必要性を否決した場合には、先決国民投票が実施される。先決国民投票において「有効投票の過半数」で承認された場合には、連邦議会の選挙が行われる。選挙後の新議会において新憲法草案が法文化され、「出席議員の過半数の賛成」により可決される。法文化された改正案が国民投票に付され、「投票総数の過半数の賛成」かつ「過半数の州の賛成」により承認されることで憲法改正が成立する。

第四に、国民が提案する全面改正の手続である。10万人以上の有権者の署名により連邦議会に憲法の全面改正を提案できる。提案された憲法の全面改正は、

先決国民投票に付され、「有効投票の過半数」で承認された場合には連邦議会の選挙が実施される。選挙後の新議会において新憲法草案が法文化され、「出席議員の過半数の賛成」により可決される。法文化された改正案が国民投票に付され、「投票総数の過半数の賛成」かつ「過半数の州の賛成」により承認されることで憲法改正が成立する。

このように、スイスにおける憲法改正手続は、部分改正か全面改正か、提案者が国民か否かにより手続が異なっているが、全ての手続において直接民主制の要件が必須となっている。特に、国民投票が複数回実施される可能性がある点及び国民発案による憲法改正が頻繁に実施されているという意味で、他国の憲法改正手続と比較して直接民主制の要件が重視されていると言えよう。以上の6ヶ国が「全ての憲法改正手続において直接民主制の要件が必須の国」である。

3. 比較検証

本節では、前節で示した先進22ヶ国の憲法改正手続に関して、間接民主制の要件及び直接民主制の要件の観点から比較検証を行う。

(1) 間接民主制の要件の比較

本項では、「日本の憲法改正手続における間接民主制の要件は諸外国と比べて厳し過ぎるのか」という点に関して、比較検証を行う。

表2は、先進22ヶ国の憲法改正手続における間接民主制の要件を特別多数及び複数回の可決という観点からまとめたものである。なお、特別多数には二種類ある。第一に、通常法律案の可決が「出席議員」を基準とするのに対して、「総議員」を基準とする特別多数である。第二に、通常法律案の可決が「過半数」を基準とするのに対して、「3分の2以上」「5分の3以上」などを基準とする特別多数である。この点、仮に「総議員」を「出席議員」とした場合においても、可決のみが容易になるわけではなく、否決も同じ割合で容易となる。また、「総議員」の場合には棄権や無効票が反対票としてカウントされる点に関しても、それらが表決に際して反対として扱われることが投票ルールとして周知されているならば、憲法改正手続という制度における間接民主制の要件の本質的な厳

しさに影響を与えない。これらの点に鑑みて、本稿における特別多数は、第二の意味の特別多数とする。

表2: 各国の憲法改正手続における間接民主制の要件

	総選挙を挟んだ 複数回の可決が必要	複数回の可決が必要	複数回の可決が不要
特別多数が 必要	ベルギー フィンランド（通常） ギリシア オランダ ノルウェイ スペイン（全面）	フィンランド（緊急） ルクセンブルク（通常）	カナダ（特定） ドイツ ポルトガル アメリカ ルクセンブルク（特定） オーストリア スペイン（通常） 日本 韓国
特別多数が 不要	アイスランド スウェーデン デンマーク スイス（全面）	イタリア スイス（部分）	カナダ（通常） フランス オーストラリア アイルランド スイス（部分）

（出所：筆者作成）

表2からは、間接民主制の要件として特別多数を要求している国が多いことが読み取れる。特別多数が必要となる憲法改正手続のうち、日本における「3分の2以上」という可決要件よりも緩やかな特別多数は、ギリシア及び部分改正の場合のスペインにおける憲法改正手続のみである。それ以外は、少なくとも一度は「3分の2以上」と同等以上の可決要件が課されている。

また、特別多数を要求する憲法改正手続の半分近くは複数回の議決を要求していることが読み取れる。ベルギー、フィンランド、ギリシア、オランダ、ノルウェイ、全面改正の場合のスペイン及び通常のルクセンブルクの憲法改正手続は、いずれも複数回の可決を要求している。前述の通り、ギリシア以外の憲法改正手続は、複数回の可決のうちの少なくとも1回は「3分の2以上」と同等以上の可決要件が課されている。また、ギリシアに関しても、3分の2以上は要求されていないものの、3度の可決が要求されており、その内の1回は「5分の3以上」が要求されている。

これらの「特別多数」及び「複数回の可決」という要件に加えて、一院制か二院制かも間接民主制の要件の厳しさに関連してくるであろう。この点、ベル

ギー及び全面改正の場合のスペインは、日本と同じ二院制において総選挙を挟んだ複数回の可決が要求される手続である。これらの手続における間接民主制の要件は、日本よりも厳しいと見なせる。また、総選挙を挟んだ複数回の可決の本質は、構成の異なる議会における複数回の可決である。この点に鑑みると、一院制であるが総選挙を挟んで3分の2以上の可決が2回要求されるノルウェイの間接民主制の要件の厳しさは日本と同程度と見なせるであろう。

以上、先進22ヶ国の憲法改正手続における間接民主制の要件の比較から、日本における憲法改正手続の間接民主制の要件は、決して緩やかなものではないが、諸外国と比べて厳し過ぎるわけではないことが明らかになった。

(2) 直接民主制の要件の比較

本項では、「諸外国の憲法改正手続において直接民主制の要件が占める割合は大きいのか」という点に関して、比較検証を行う。

表3は、先進22ヶ国の憲法改正手続における直接民主制の要件を国民投票及び国民発案の観点からまとめたものである。

表3: 各国の憲法改正手続における直接民主制の要件

	国民投票が 実施される	特定の内容の場合又は特定の手続 を経て国民投票が実施される	国民投票が 実施されない
国民発案が 可能	スイス	イタリア	—
国民発案が 不可能	オーストラリア デンマーク アイルランド 日本 韓国	オーストリア フランス アイスランド イタリア ルクセンブルク スペイン スウェーデン	ベルギー カナダ フィンランド ドイツ ギリシア オランダ ノルウェイ ポルトガル アメリカ

(出所：筆者作成)

表3からは、憲法制度上、直接民主制の要件である国民投票を必須のものとして憲法改正手続に組み込んでいる国のほうが少ないことが読み取れる。憲法改正に際して国民投票が必ず実施される国は22ヶ国中、日本を含めて6ヶ国のみであり、逆に憲法改正手続において国民投票が実施されない国は9ヶ国ある。

つまり、直接民主制の要件である国民投票を必須の要件として憲法制度に組み込んでいる国のほうが少ない。

また、国民投票が行われる可能性がある9ヶ国に関しても、実際に国民投票が実施されることは稀である。9ヶ国の憲法改正に関して、国民投票が実施された例は、前述の通りオーストリアが全119回の改正のうちの1回、フランスの全22回の改正のうちの2回、イタリアの全16回の改正のうちの1回のみである。アイスランド、ルクセンブルク、スペイン、スウェーデンにおける現行憲法の改正は、全て間接民主制の要件のみによるものである。

国民発案に基づく憲法改正はイタリアとスイスにおいてのみ認められているが、両国の国民発案の制度と憲法改正との関係はその本質が異なっている。イタリアにおいては、法案全般に関して国民発案が認められており、憲法改正法律案も法案に含まれていると解されているため、国民発案による憲法改正が制度上可能となっている。しかし、国民発案に基づく憲法改正はこれまで行われていない。一方、スイスにおいては、通常法律案に関して国民発案は認められておらず、憲法改正にのみ国民発案が認められている。つまり、国民発案の成立は憲法改正を意味する。スイスにおいては、国民発案が頻繁に実施されており、その結果、国民発案に基づく憲法改正も多く成立している。その意味で、スイスにおいては直接民主制の要件が重視されているが、これは「半直接民主制」と呼ばれるスイスの条件的特殊であると理解するべきであろう。

以上、先進22ヶ国の憲法改正手続における直接民主制の要件の比較から、諸外国の憲法改正手続において直接民主制の要件が占める割合が必ずしも大きいわけではないことが明らかになった。

4. 結論

本稿では、「諸外国の憲法改正手続との比較」が日本国憲法第96条改正の根拠として妥当であるか否かを先進22ヶ国の憲法改正手続の比較を通じて検証した。第一に、日本における憲法改正手続の間接民主制の要件は、決して緩やかなものではないが、諸外国と比べて厳し過ぎるわけではないことが明らかになった。第二に、諸外国の憲法改正手続において直接民主制の要件が占める割合が必ずしも大きいわけではないことが明らかになった。これら二点を鑑みる

と、自民党が主張する日本国憲法第96条改正の根拠として諸外国の憲法改正手続との比較を用いることは妥当ではない。以上が本稿の内容である。

今後の研究課題を二点挙げる。第一に、改正手続と改正内容を総合させた研究である。本稿は、諸外国の憲法の「改正手続」という憲法制度の比較を中心に、適宜「改正回数」と関連させて論じてきた。その反面、改正内容に関しては十分に論じられていない。憲法改正に関する国際比較の研究のためには、「どのような背景でどのような改正が憲法政策として施行されたか」という「改正内容」に関しても体系的に整理する必要がある。第二に、日本国憲法第96条改正に対する規範的分析である。本稿は、「諸外国の憲法改正手続との比較」が日本国憲法第96条改正の根拠として妥当ではないことを示したに過ぎない。この点に関して、「諸外国の憲法改正手続との比較」以外の観点も考慮した上で、日本国憲法第96条改正の是非に関して筆者の見解を確立させる必要があろう。

註

- (1) 自由民主党(2013)「日本国憲法改正草案Q & A 増補版」、42頁。
- (2) ①OECD加盟国、②世界銀行による“High Income Economies”認定国、③国際通貨基金による“Advanced Economies”認定国、④CIAによる“Advanced Economies”認定国、⑤UNDPによる人間開発指数が0.9以上、⑥エコノミスト・インテリジェンス・グループによるQuality of Life上位30ヶ国という六つの要件を全て満たしている国を先進国として取り扱う。
- (3) 各国の憲法改正手続の説明に関して、日本国憲法改正手続における「天皇の公布」のような形式的・儀礼的な要件は、紙幅の都合もあるため本稿では割愛する。
- (4) 以下の各国の憲法改正手続及び事例に関しては、2014年10月時点のものである。
- (5) ベルギー王国憲法は1831年2月7日の制定以降68回改正されているが、国王の提案による憲法改正はこれまでに成立していない。
- (6) Woyke, W. (2009), „Das politische System Belgiens“, Ismayr, W. hrsg., *Die politischen System Westeuropes*, 4. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 455ff.
- (7) カナダの州憲法は不文憲法であり、議会議定法、判例、慣習を法源として構成される。
- (8) Auffermann, B. (2009), „Das politische System Finnlands“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 240ff.
- (9) Husa, J. (2011), *The Constitution of Finland*, Hart Publishing, p. 217.

- (10) vrt. 25.5.2007/596, 24.8.2007/802 ja 4.11.2011/1112
- (11) Hesse, K. (1999), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, S. 221ff.
- (12) 厳密に言えば、基本法第146条の「この基本法は、(中略)ドイツ国民が自由な決断で議決した憲法が施行される日に、その効力を失う」という規定が問題となる可能性があるが、本稿では、第79条第2項の規定による改正手続のみに着目する。Vgl. Münch, h. c. I. und P. Kunig hrsg. (2012), *Grundgesetzes Kommentar Band 2: Art. 70-146*, 6. Aufl., C. H. Beck, S. 1868f.
- (13) Spyropoulos, P. C. and T. P. Fortsakis (2009), *Constitutional Law in Greece*, Wolters Kluwer, pp. 64-65.
- (14) βλ. άρθρο 119 του Κανονισμού της Βουλής
- (15) なお、ギリシア憲法の改正のためには、直近の改正から5年経過している必要がある。2014年10月時点での直近の改正は2008年5月27日の改正(νηφισμα 27.5.2008)である。
- (16) Lepzy, N. und M. Wilp (2009), „Das politische System Niederlande“, Ismayr, W. hrsg., *a. O.*, S. 416ff.
- (17) Kortman, C. A. J. M., and P. P. T. Bovend'Eert (2007), *Constitutional Law of the Netherlands*, Kluwer Law International, pp. 30-31.
- (18) 2009年10月1日発効の憲法改正 (jf. Grlbest. 20 feb 2007 kunngjort ved res. 30 mars 2007 nr. 365) 以前のノルウェイは変則的な二院制であったが、現在は一院制となっている。
- (19) Groß, H. und W. Rothholz (2009), „Das politische System Norwegens“, Ismayr, W. hrsg., *a. O.*, S. 169ff.
- (20) Gouveia, J. B. (2011), *Constitutional Law in Portugal*, Wolters Kluwer, p. 44.; Lunshof, H., (2004), “The Portuguese Republic” (Translated by Alexander, H.), Prakke, L. and C. Kortmann ed., *Constitutional Law of 15 EU Member States*, p. 660.
- (21) cf. Lei Constitucional 1/1992 (DR I série A N°.273 Supl.1992.11.25), Lei Constitucional 1/2001 (DR I série A N°.286 2001.12.12), Lei Constitucional 1/2004 (DR I série A N°.173 2004.07.24) e Lei Constitucional 1/2005 (DR I série A N°.155 2005.08.12).
- (22) Tushnet, M. (2009), *The Constitution of the United States of America*, Hart Publishing, p. 238.
- (23) cf. Hawke v. Smith, 253 U.S. 221 (1920)
- (24) cf. Amendment XXI (Passed by Congress February 20, 1933. Ratified December 5, 1933)
- (25) Eythórsson, G. T. und D. Jahn, (2009), „Das politische System Islands“, Ismayr, W. hrsg., *a. O.*, S. 203ff.
- (26) 2013年7月18日の第8回憲法改正 (l. 91/2013) により、アイスランド共和国憲法の経過規定 (Ákvæði um stundarsakir) に憲法改正手続に関する規定が追加された。この

- 経過規定によると、「2017年4月30日」までは第79条の規定とは異なる手続により憲法改正が行われることとなった。具体的には、「議会の3分の2以上の賛成」かつ「国民投票で過半数の賛成かつ有権者の40%以上の投票」により憲法改正が成立する。経過規定の追加は、2008年の金融危機を契機にアイスランドにおいて憲法全面改正が計画されていることと関連している。このアイスランドにおける憲法政治の動きは非常に重要である。ただし、本稿では、当該改正手続はあくまでも経過規定であり、第79条そのものが廃止されたわけではない点に鑑みて、比較分析の対象には含めない。
- (27) Schroen, M. (2009), „Das politische System Luxemburgs“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 491ff.
- (28) cf. Mém. A - 185 du 31 décembre 2003, p. 3969; doc. parl. 4765.
- (29) スウェーデン憲法は、統治法典、王位継承法 (Successionsordning)、出版の自由に関する法律 (Tryckfrihetsförordning) 及び表現の自由に関する基本法 (Yttrandefrihetsgrundlag) の四つの基本法により構成されている。統治法典と同様の手続に基づき、他の三つの基本法も改正される。
- (30) Nergelius, J. (2011), *Constitutional Law in Sweden*, Kluwer Law International, p. 24; Jahn, D. (2009), „Das politische System Schwedens“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 118ff.
- (31) イタリア共和国憲法の改正手続の記述全般に関して、山岡規雄 (2001)「イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』、122頁-125頁を参照。
- (32) Ullrich, H. (2009), „Das politische System Italiens“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 648ff.
- (33) cf. Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001
- (34) Berka, W. (2013), *Verfassungsrecht*, 5. Aufl., Verlag Österreich, S. 147ff.; Öhlinger, T. und H. Eberhard (2014), *Verfassungsrecht*, 10. Aufl., facultas.wuv, S.196ff.
- (35) Vgl. BGBl. Nr. 1013/1994
- (36) Comella, V. F. (2013), *The Constitution of Spain*, Hart Publishing, pp. 113-118; Robled, A. R. (2012), *Constitutional Law in Spain*, Wolters Kluwer, pp.53-58.; Barrios, H. (2009), „Das politische System Spaniens“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 729ff.
- (37) 1958年10月4日憲法の改正手続の記述全般に関して、田中嘉彦 (2001)「フランス」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』、122頁-125頁を参照。
- (38) Boyron, S. (2013), *The Constitution of France*, Hart Publishing, pp. 238-242.
- (39) cf. Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République (JORF n°229 du 3 octobre 2000 p. 15582)
- (40) Boyron, *op. cit.*, pp. 242-243.
- (41) cf. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (JORF du 7 novembre 1962, p. 10762)
- (42) Saunders, C. (2011), *The Constitution of Australia*, Hart Publishing, pp. 47-50.
- (43) cf. Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 - Sect. 45.

- (44) Nannestad, P. (2009), „Das politische System Dänemarks“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 81ff.
- (45) *Jfr.* Lov om Ændring af Tronfølgeoven (LOV nr 528 af 12/06/2009)
- (46) Elvert, J. (2009), „Das politische System Irlands“, Ismayr, W. hrsg., *a. a. O.*, S. 317ff.
- (47) *cf.* Acht an Reifrinn 1994 -Alt 10 agus 11.
- (48) 国会法第68条の2
- (49) 日本国憲法の改正手続に関する法律第2条、第98条第2項及び第126条
- (50) スイス連邦憲法の改正手続の記述全般に関して、山岡規雄 (2013)「各国憲法集 (6) スイス憲法」、国立国会図書館調査及び立法考査局「基本シリーズ⑩」、20頁-24頁。
Vgl. Biaggini, G. (2007), *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, orell füssli Verlag AG, S. 867ff.

付表：22ヶ国の憲法典の基礎データ

国名	憲法	制定年月日	最終改正年月日
ベルギー	Belgische Grondwet Constitution Belge Verfassung Belgiens	1831. 2. 7	2014. 1. 6
カナダ	Constitution Act, 1867 Loi constitutionnelles de 1867	1867. 3. 29	2011. 12. 16
	Constitution Act, 1982 Loi constitutionnelles de 1982	1982. 3. 29	1993. 4. 7
フィンランド	Suomen perustuslaki Finlands grundlag	1999. 6. 11	2011. 11. 4
ドイツ	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	1949. 5. 23	2012. 7. 11
ギリシア	Σύνταγμα της Ελλάδας	1975. 6. 11	2008. 5. 27
オランダ	Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden	1983. 2. 17	2008. 6. 27
ノルウェイ	Kongeriket Norges Grunnlov	1814. 5. 16	2014. 5. 27
ポルトガル	Constituição da República Portuguesa	1976. 4. 2	2005. 8. 12
アメリカ	Constitution of the United States of America	1787. 9. 17	1992. 5. 19
アイスランド	Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands	1944. 6. 17	2013. 7. 11
ルクセンブルク	Constitution du Grand-Duche de Luxembourg	1868. 10. 17	2009. 3. 12
スウェーデン	Regeringsform	1974. 2. 28	2010. 11. 24
イタリア	Costituzione della Repubblica Italiana	1947. 12. 27	2012. 4. 20
オーストリア	Bundes-Verfassungsgesetz	1920. 10. 1	2013. 8. 2
スペイン	Constitución Española	1978. 12. 27	2011. 9. 27
フランス	Constitution du 4 octobre 1958	1958. 10. 4	2008. 7. 23
オーストラリア	Commonwealth of Australia Constitution Act	1900. 7. 9	1977. 7. 29
デンマーク	Danmarks Riges Grundlov	1953. 6. 5	—
アイルランド	Bunreacht na hÉireann	1937. 7. 1	2013. 11. 1
日本	日本国憲法	1946. 11. 3	—
韓国	대한민국헌법	1987. 10. 29	—
スイス	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft Constitution fédérale de la Confédération suisse Costituzione federale della Confederazione Svizzera	1999. 4. 18	2014. 5. 18

(出所：筆者作成)

* いずれも 2014 年 10 月 20 日時点でのデータ

Verfahren der Verfassungsänderung im internationalen Vergleich

—Anforderungen an die repräsentative und direkte Demokratie—

Takashi KITAMURA

Zusammenfassung

Die japanische Liberaldemokratische Partei (LDP) hat ihre Meinung bzgl. einer Änderung des Artikels 96 der japanischen Verfassung dahingehend begründet, dass „die zu strengen Anforderungen an die repräsentative Demokratie gemildert werden“ sowie „der direkten Demokratie mehr Gewicht zugesprochen werden“ müssten. Um die Angemessenheit dieser Meinung zu untersuchen, wurden im vorliegenden Aufsatz Verfassungsänderungsverfahren 22 führender Industrienationen aus verfassungssystem svergleichender Perspektive analysiert. Die Ergebnisse dieser Analyse lauten wie folgt: Erstens sind die Anforderungen an die repräsentative Demokratie in Japan zwar nicht mild, aber im Vergleich zu anderen Ländern auch nicht zu streng. Zweitens tendieren andere Länder ebenfalls nicht unbedingt dazu, der direkten Demokratie viel Gewicht zuzusprechen. Aus diesem Grunde erscheint es auch nicht als angemessen, dass die LDP als Begründung ihrer Meinung bzgl. einer Verfassungsänderung Vergleiche mit Verfassungsänderungsverfahren anderer Länder anführt.

島と主権

——イギリス海外領土の統治における地理的要因？——

岩 切 大 地

…もし、この自由の空間を政治的領域そのものと同じであると考えれば、それは、ちょうど大洋のなかの島か、砂漠のなかのオアシスのようなものに思われるだろう⁽¹⁾。

はじめに

冒頭の一文は、積極的自由によって構成された、人間的活動を可能にする人工的な空間を表現するために、アレントの著作の中で用いられているものである。人工的・政治的創造物を自然的造形にたとえるのであるから、これは比喻である。しかし、もし後者を前者になぞらえたときに、それは意味をなす一文になるだろうか。換言すれば、「離島」という自然的な地形・地理的条件が人間共同体のしくみ（すなわち憲法）に何らかの影響をもたらすのだろうか。小規模な島という条件の下では理想的な政治体が可能になるといえるのか、あるいは自然的条件が人間の政治共同体のあり方をすでにあらかじめ決定してしまっており、もしそうであれば政治共同体のどのような意思決定も実は無意味であるといえるのだろうか。

本稿の一般的な問題関心はこのような「島嶼と憲法」ともいうべき主題の中にあるが、とはいえたとえばこの場合の「島嶼」はどのくらいの面積・距離・人口規模と定義すればよいかといった問題を扱うことはできない⁽²⁾。そこで本稿ではさしあたりイギリス海外領土（British Overseas Territories）に関するいくつかの判例を取り上げ、その中で「島」の地理的な要因がイギリスによるこれらの統治とどのような関係にあるのかを探ることで、前述の問題関心についての何らかの示唆を得たいと考えている。なお本稿において「イギリス」は、連合王国またはブリテン（島）を指すこととし、イギリス海外領土や王室属領（ガーンジー・ジャージー・マン島）やそれらの総体を意味しないこととする。

さて、島嶼に関する憲法学的な研究として、たとえば東裕『太平洋島嶼国の憲法と政治文化』がある。フィジーを主な対象とするこの文献は、国土の離隔性という条件がパシフィック・ウェイと呼ばれる共同体中心の政治文化を育ててきたこと、また離隔性が地域共同体中心の政治文化を生み、そのため国民としてのアイデンティティが希薄であるため憲法によってこれを育成する必要があることが指摘されている⁽³⁾。また、横大道聡「離島」の憲法事情」によれば、鹿児島島の離島につき、島の離隔性、島の分布の広範性および自然の豊饒性という要因が、司法へのアクセス、船舶その他のインフラへの振興策および環境問題への対応の必要性といった政策的問題（特に補助的な政策）を生じさせているという⁽⁴⁾。さらに、「戦後日本から切り離されて憲法制定過程に参加することすらままならなかった人々の声（例えば、沖縄や奄美の人々の憲法観。より細かく言えば各島・地域の憲法観）を探る」という観点から伊豆大島憲法（草案）を考察する榎澤幸広「伊豆大島独立構想と1946年暫定憲法」という研究もある⁽⁵⁾。以上はごく一例であるが、これら研究は、それぞれの島々の個別具体的な事情を丹念に調査すべきことを教えているように思われる。

より一般的に、島に対する政治的位置づけ、ないしイメージにはユートピア（ないし内部としての場所 *endotopias*）とディストピア（ないし外部としての場所 *exotopias*）の両端があると解説するものもある。すなわち、島のはっきりとした境界線は内部空間の人々を保護するイメージが一方であり（「独立国家建設の自然的条件」ともみなされるほど）、他方で刑務所・検疫所・ゲッター・ハンセン病患者居住区などのように隔離のための場所として島が使用され、また特に近年ではタックスヘイブン・営業特区・軍事基地・実験場・特別自治区・自然保護地区などの「特区」のような使われ方もされるなどの、例外としての位置づけが与えられるものとしての島というイメージである⁽⁶⁾。この指摘が示唆するように、島の内外のどちらに視点を置くかで議論の帰趨は変化しうる⁽⁷⁾。

1 イギリス海外領土の概要

2014年10月21日現在のイギリス海外領土は次の14地域である（アルファベット順）。①アンギラ（Anguilla）、②バーミューダ（Bermuda）、③イギリス領南極地域（British Antarctic Territory）、④イギリス領インド洋地域（British Indian

Ocean Territory)、⑤ケイマン諸島 (Cayman Islands)、⑥フォークランド諸島 (Falkland Islands)、⑦ジブラルタ (Gibraltar)、⑧モントセラト (Montserrat)、⑨ピトケアン (Pitcairn)、⑩セント・ヘレナ、アセンション及びトリスタン・ダ・クーニャ (St Helena, Ascension and Tristan da Cunha)、⑪南ジョージア・南サンドイッチ諸島 (South Georgia and South Sandwich Islands)、⑫アクロティリ・デカリヤ基地 (Sovereign Base Area of Akrotiri and Dhekalia)、⑬タークス・カイコス諸島 (Turks and Caicos Islands)、⑭ (英領) ヴァージン諸島 (Virgin Islands)。以上のうち、③⑦⑫以外はすべて小規模の島嶼から構成されている。

それぞれの位置について、①②⑤⑧⑬⑭がカリブ海 (②はイギリスの植民地の中で最も古い)、⑥⑪が南大西洋、⑩が大西洋、⑨が南太平洋、⑦⑫が地中海、③④は名前の示す通りの地域に所在する。

人口はさまざまであり、②の約63,000人、⑤の約57,000人という比較的規模の大きい地域から、⑨の約50人という非常に規模の小さな地域までである。また、③④⑪および⑩のうちアセンション島には定住する住民がおらず、当該地域の政府だけが存在する。さらに、④⑫および⑩のうちアセンション島はもっぱら基地として使用されている。

(1) イギリス海外領土の法的位置付け

次に、イギリス海外領土の法的位置づけ (特に憲法的基礎) について概観する^(7a)。まず、イギリス政府 (クラウン) の植民地に対する権限は、コモンロー上、定住 (settlement) による取得の場合と、征服 (conquest)・割譲 (cession)・併合 (annexation) による取得の場合とで扱いを異にする。

「定住」による植民地の場合、人々はイングランドからコモンローを持ち込んでいるので、この土地ではコモンローが適用される。したがって、イングランドないしイギリスで政府 (クラウン) の権限に限界があるように、この土地に対するクラウンの権限にも限界がある (イギリス議会の法律に反する立法をクラウンが行うことはできないことはもとより、現地に非代表議会を設置できないことや代表議会の決定に拘束されることなど)。とはいえ、法律によってこのコモンロー上のルールは修正されており、法律上、クラウン (枢密院におけるクラウン) には植民地に対する完全な (plenary) 立法権が付与されている⁽⁸⁾。

したがって、枢密院令によって海外領土それぞれの憲法が制定されつつ、クラウンには枢密院令による完全な立法権が留保されることになる。このタイプに該当する現在のイギリス海外領土は、上記のうち④⑦以外の諸地域である⁹⁾。

上記のうち④⑦は、「割譲」による植民地に該当する。コモンロー上、「征服」「割譲」「併合」によって取得した土地に対しては、国王大権としてクラウンがいかなる立法を行うことも可能である。上記④⑦に対しては、この権限に基づいて、枢密院令によって憲法が制定されつつ、完全な立法権がクラウンに留保されている。

なお、完全な立法権は「平和、秩序およびよき統治 peace, order and good government」のために必要な立法を行う権限、と表現されることがある¹⁰⁾。ここでは、植民地の憲法を制定することも、植民地の通常の立法権を行使することも含まれる。したがって、海外領土にも適用されるUK議会法律への違反 (repugnancy) がない限り¹¹⁾、実質的に連合王国政府による立法が可能となっている。実際に、「現地の意思に反して」枢密院令が制定された例として、カリブ海諸地域における死刑廃止を定めたもの、カリブ海諸地域における同性愛処罰の廃止を定めたもの、汚職事件に伴いタークス・カイコス諸島の憲法停止を定めたものがある¹²⁾。

このような権限関係の下で、枢密院令により各領域の憲法が制定され、その下に総督、立法府、行政府、裁判所が置かれている。各地域の議会が法律を制定したとしても、総督（クラウンからの指示を受ける）の裁可が必要である。

(2) イギリス海外領土の政策的位置付け

政府は、海外領土に関する白書『Overseas Territories White Paper』を2012年に発表している¹³⁾。白書は、海外領土に関連する政策として、①不可分の王国 (realm) におけるUKと海外領土の両者の責任と協力、②UKによる防衛（および戦略的な基地の提供）、③経済発展・開発、④環境保護、⑤「よきガバナンス」の実現、⑥コミュニティの発展（教育・健康・労働・文化・スポーツ）、⑦世界と海外領土のつながり、を挙げている。総論としてUKと海外領土の一体性が語られた上で、安全保障・経済支援・財政規律等の具体的政策が掲げられているのである。イギリスからの開発・文化支援が目立つが、しかしUK政

府としては、イギリスが海外領土から提供される利益として、①地球規模のアクセスと視野、②基地、③国際金融センターがあることによる経済・財政的機会、④自然環境と資源、⑤人的な多様性、を挙げている。

これに先立ち、イギリスと海外領土との関係は1999年白書『発展と繁栄のためのパートナーシップ』によって大きな転換点を迎えていた。この白書は、UKと植民地との関係を「パートナーシップ」に基づくものと位置付け、そのため「両者の責任」を強調する政策を打ち出した。そして植民地を「海外領土」という名称に変更することや、海外領土の住民にイギリス市民権を認めることを表明したのであった⁹⁴。

これらの政策は2002年海外領土法（British Overseas Territories Act 2002）によって実施され、諸地域の住民は2002年以降、「イギリス海外領土市民 British Overseas Territories Citizen」という名称の地位と同時にイギリス市民権（British Citizenship）の地位が与えられた⁹⁵（従来はイギリス属領市民と位置付けられ、イギリス市民権は認められず、UKへの入国・在留に制限があった）⁹⁶。このような動きを「国民」のような平等な法的地位の創出に向けた動きとみるならば⁹⁷、UKと海外領土との関係は新たな局面（両者の一体化）を迎えているといえそうではあるが、とはいえUK政府の政策において海外領土との「連携」が強調されている点で、両者の異質性が前提とされているといえそうでもある。

たとえば1999年白書以降、海外領土の憲法が次々と改正され、全体としては自治の拡大がみられると指摘されている⁹⁸。2012年白書は1999年のものとあまり変わらないとの指摘もあるものの、海外領土の自治に加えて連携を重視し、「合同大臣会議」の設置という具体的政策を打ち出している点は評価されている⁹⁹。

なお財政に関して、⑧⑨⑩のうちセント・ヘレナは「近づき難さ、多様化されていない経済、人口減少」等の結果、政府から財政的な支援を受けている¹⁰⁰。海外のアイランド・スタディーズでは、まさに島の特殊性に着目した研究が行われているようであり、その中では、たとえば準国家島嶼地域（sub-national island jurisdiction）について、地理的な離隔性によって、それらの地域が自治も財政支援も享受していたり、独立国家よりも高所得であったりという事情が分析されている¹⁰¹。イギリス海外領土のいくつかの島嶼地域がタックスヘイブンとして有名なものも興味深い現象である。

(3) イギリス海外領土の国際的な位置付け

イギリス海外領土は国連憲章11章「非自治地域に関する宣言」の対象であるため、イギリスはこれらの統治に当たり「住民の利益が至上である」との原則に基づき諸々の義務を負う。1960年の国連総会によるいわゆる植民地独立付与宣言の対象リストには、現在、①②⑤⑧⑨⑩⑬⑭が挙げられている。

また気候変動対策をめぐる国連の議論の文脈では、小島嶼開発途上国（Small Island Developing States, SIDS）という概念が登場する。その定義ないし基準にはまだ議論があるが、たとえば国連事務局のSIDSリストには、イギリス海外領土のうち①⑧⑭が含まれている²²。

EUでは、欧州連合機能条約（Treaty on the Functioning of the EU）198条及び附則2で、海外領土（overseas countries and territories）への言及があり、⑦⑫以外が対象となっている。なお⑦はEUの域内である。

(4) 小括

以上、雑駁ながら、イギリス海外領土の現況についてさしあたっての簡単な概観をしてきた。このうちどのような事柄が「島嶼」性と関連するといえるだろうか。この点、これら島々をめぐる政策的ニーズは「島」一般ないし個別の島に特有の事情に起因していると考えられるが、本稿としては、そのような政策の実施等の基礎ともなるところの法ないし統治権力のあり方と島嶼という条件との関係を、具体例を通して考察したい。

2 バンクール事件の概要

イギリス海外領土に対する統治権力のあり方が問題となった近年の事例として、一連のバンクール判決を挙げることができる。これはイギリスインド洋地域（以下BIOT）のディエゴ・ガルシア島（44km²）における米軍基地建設のために立退きを強いられた（元）住民による一連の訴訟である。事実の概要を簡単に確認しておきたい²³。

BIOTはチャゴス諸島（ディエゴ・ガルシア島やペロス・バニョス島その他の島から構成される）をその領域とする海外領土である。この地域はもともとモーリシャス植民地の一属領であった。1814年パリ条約によりモーリシャス（現

在のセイシェルやチャゴス諸島を含む)がフランスからイギリスに割譲されて以来、イギリスの植民地となっていた。戦後になり1966年にアメリカとイギリスとの間でチャゴス諸島を軍用基地として使用する協定が結ばれたことを受け⁽⁴⁾、モーリシャスの独立(1968年)に先立ちチャゴス諸島その他がモーリシャスから分離され⁽⁵⁾、新たにBIOTという名称の植民地が設置された(チャゴス諸島以外のアルダブラ島などの島嶼は1976年にセイシェル領となった)。BIOT設置とともに、チャゴス諸島から住民を徐々に移住させる措置が採られ、1971年にはBIOT立法府であるBIOT弁務官の布告により、住民の立退きが定められた。住民の多くはモーリシャスに移動し、1973年に最後の住民の移住が行われた。これ以降、ディエゴ・ガルシア島には米軍基地が建設され、チャゴス諸島に住民はいなくなった。

この強制移住後、イギリスはモーリシャス政府にチャゴス人支援のための補助金を支払ったが、チャゴス人に十分に還元されなかったようである。ほどなく強制移住をめぐってチャゴス人から訴訟が提起された。1975年に提起された損害賠償請求事件では1982年に原告とイギリス政府との和解が成立し、政府から補償金が支払われたが、しかしこれを原告全員が受け取ったわけではなかった。その後1998年にはBIOT弁務官による強制移住立法の取消しを求めた司法審査請求事件が提起され(第1次バンクール事件)、2000年にイングランドの高等法院はこの訴えを認容した⁽⁶⁾。

この判決を受けて、イギリス政府は上訴を断念し、チャゴス人の帰島の可能性を調査すると約束した(なお、その後チャゴス人らは再度損害賠償請求事件を提起しているが、高等法院・控訴院ともに訴えを退けている)。帰島可能性の調査結果は、帰島後の住民の生活は可能ではあるが、費用の支出と温暖化問題への対策が必要である、というものであった。これを受けて政府は2004年にBIOTのための新たな憲法を枢密院令によって制定し、今度は枢密院(クラウン)レベルで住民の領域内立入禁止を規定するに至った。

この立入禁止規定の取消しを求めた司法審査請求事件が第2次バンクール事件である。高等法院・控訴院はともに、通常の行政行為審査基準(合法性、手続的適正性、合理性)を用いて審査して、立入禁止規定を不合理で違法である(現地住民を排除することは、現地住民の利益のためであるべき立法としては不合

理ないし権限濫用である」と判断した⁷⁷⁾。しかし最終審の貴族院は本件規定の合法性を支持した(3対2)。貴族院判決は、枢密院令による立法は、BIOTを含めた不可分の王国全体の利益のために行うことも可能であり、そして国防・外交等の考慮に基づく本件規定に対して裁判所は審査を緩和すべきであり、そうすると本件規定に違法性はない、というものであった⁷⁸⁾。

この後原告らは欧州人権裁判所に提訴したが、2012年に訴えは不受理とされた(チャゴス島民事件欧州人権裁判所判決)。裁判所が示したその理由は、UKは個人通報制度についてBIOTに適用する旨の宣言を行っていないため、裁判所には管轄権がない、というものであった⁷⁹⁾。政府の行為であるからという理由を採用せず、領域外だからという理由で不受理にしたことが興味深い。

さて続いてイギリス政府は環境保護を目的として2010年にBIOT海域を海洋保護地域(Marine Protected Area, MPA)に指定し、この領域での漁業等を制限することを新たに決定した⁸⁰⁾。程なくして明らかにされたウィキリークス情報によれば、MPA設定という政策決定によってチャゴス人の主張を逸らすことができることBIOT弁務官は語っていた⁸¹⁾。このようなMPA設定の決定の違法性を争うのが第3次バンクル事件であるが、高等法院も控訴院も訴えを棄却している⁸²⁾。控訴院は、ウィキリークス情報の証拠採用を認めた上で、なおも本件決定に不合理性はないとした。

なお、MPA設定をめぐるのは、イギリス政府とモーリシャス政府とで常設仲裁裁判所の審理も行われている。その他、2014年3月に政府は再度の帰島可能性調査を開始した⁸³⁾。以上が、BIOT住民の強制移住をめぐる現在までの動きの概要である。

3 「島」的要因？

以上の動向の中から、チャゴス諸島の「島嶼」という地理的要素としてどのようなものがあるだろうか。さしあたり思いつく限りでは、①小規模性、②戦略的位置、③自然環境、④離隔性、の4つが挙げられるが、以下ではそれぞれにつき、チャゴス諸島の歴史にも着目しながら検討したい。

(1) 小規模性

イギリス政府がチャゴス諸島の住民を移住させる際、その法的な前提として掲げたのは、チャゴス諸島には永住民（permanent inhabitants, indigenous people）は存在しないというものであった。どのようなことかということ、チャゴス諸島はほとんどもっぱらヤシ油のプランテーションで成り立っていて、島の全土地はプランテーション経営者が所有していたのであり、そこで働いていた住民（というよりイギリス政府にとっては労働者およびその家族）はすべて季節労働者であって元来はモーリシャスの住民である。したがって、プランテーションの生産性が落ちたことで経営が持続できなくなったことや⁶⁴、あるいは諸島の土地の所有がクラウンに移転した後にプランテーションへの土地のリースが終了したことによって、労働者およびその家族はモーリシャスに帰ることになる、という理路である。ここにおいて、公法的な統治に関わる事項が土地所有という私法的手法によって実施されていることが注目される。島の小規模性という地理的要因が、全土地の買上げを現実にも可能にし、さらに統治と所有との混合を可能にした、といえないだろうか。

なお、このような統治と所有の混合は、（植民地経営の一般的な特徴でもあろうが）モーリシャス属領では強制移住以前にみられる現象だった。1954年から1959年にモーリシャス総督を務めたサー・ロバート・スコットの著作『リムリア』によれば、モーリシャス属領（チャゴス諸島を含む）は、フランス統治時代以来の *jouissance* 制度に基づいて、統治・経営されてきた。この *jouissance* を許可により取得した所有者は、これに基づき漁業・ココナッツ収穫等を行う権利を有し、それと同時に「よき父としての義務」すなわち財政管理と人的（あるいは奴隷の）管理の義務を負うことになる。そして *jouissance* は本来相続することはできないが、慣例上相続が認められてきた。これら *jouissance* に基づく義務は実際には現地で奴隷を使ってプランテーションを経営する管理者が行政担当者となって実施してきたという⁶⁵。1811年のイギリス議会の立法により1812年より奴隷取引禁止がモーリシャスにも適用されることとなり⁶⁶、また1833年に奴隷解放法が成立し1835年にモーリシャスでも全面施行されたことを受け⁶⁷、モーリシャス総督府から「奴隷保護官」がチャゴス諸島に派遣されたり元奴隷との契約を監視するための裁判所が設置されたりしたなどの公法的監督が強化されたものの、奴隷解放の実施は結局のところ現地の管理者の個人的

力量に左右されたと、スコットの著作は示している³⁸⁾。要するに「島はあたかも私的な土地のように経営されていた」のであり³⁹⁾、*jouissance*制度が自由保有制度に置き換えられた後も、モーリシャスのポート・ルイスから派遣される治安判事は巡回であったのに対し、人々の身分関係を管理する「身分官」は島常駐の管理者に委任されたり、島の土地所有者が労働監督官の費用を賄う義務があったり、島の土地所有者には島に少なくとも1つの店を出すよう義務付けられたりするなど、公法と私法の混合状態は維持されてきた。

もっとも、このような事情をすべて島の小規模性という要因のみに起因するとはいうことはできない。その他の地理的要因にも目を向けてみたい。

(2) 戦略的位置

一連のバンクール事件の根本的な原因は、米軍による諸島への着目がある。19世紀末のマハン少将以来、米海軍は海でのプレゼンスを重視しており、特に太平洋戦争での日本との戦争の経験を経て、「島のホッピング」ないし島を防衛線とみる戦略をとってきたと指摘されている⁴⁰⁾。ディエゴ・ガルシア島の基地建設は米海軍が主導した政策であった⁴¹⁾。

また、世界におけるイギリスのプレゼンスの低下とともに、インド洋（「スエズ以東」）における空白をアメリカが担うようになったこと、そして冷戦の下でディエゴ・ガルシア島がソ連の南進に対抗するに有利な場所にあった⁴²⁾。

チャゴス諸島の戦略的な位置は、別の時代には別の意味を有していた。第二次世界大戦の際、日本軍の攻撃によってシンガポール・マレーシア・インドネシアが陥落したため、イギリス軍が新たな拠点を探したとき、着目したのがインド洋であった。海軍と空軍はモルジブとディエゴ・ガルシア島に急遽拠点を作り、海軍・空軍ほか砲兵隊やインド軍がここに駐留した⁴³⁾。

第一次世界大戦のときには、ドイツ海軍の戦艦エムデンがディエゴ・ガルシア島に寄港している。1914年10月9日のことであるが、同年8月4日のイギリスによる宣戦布告の情報はまだこの島に伝わっていなかったため、島の管理者や住民は戦艦の乗務員を歓待したという⁴⁴⁾。

1880年代にさかのぼっても、チャゴス諸島はすでに「産業化の試みの下」に置かれていた。ディエゴ・ガルシア島および周辺の島では石炭補給所が経営さ

れていたのである。ただ、商船や軍艦の寄港が増えると同時に、感染症の侵入や船員の乱暴行為への対策が必要となったため、島に警察官が常駐することとなったが、警察署の運営の費用がかさんだことと定期ルートが運行されなかったことから、結局この経営は廃止された⁴⁵⁾。なお、この石炭補給所経営にはイギリス政府の関心も引いていたことは特筆できる。

さらには、そもそもチャゴス諸島へ世界の関心が向けられたのは、喜望峰を経由してインドに向かうフランス商船が中継地点としてモーリシャスその他の島を必要としたからであった。イギリスは喜望峰からの沿岸ルートを確保していたため、フランスがこれに対抗するためには新たなルートが必要で、英仏の政府と東インド会社との対立や戦争がインド洋の諸島の発見につながった。「南西インド洋の島々の発見は、ある意味で、イギリスとフランスが1740年からナポレオン戦争の終わりまでに断続的に繰り返してきた大陸での戦争から常に発展してきた地球規模の戦争の副産物である」とスコットは述べている⁴⁶⁾。

このように、チャゴス諸島は、その地理的な位置に戦略的な意味がそれぞれの時代に応じて与えられていたということができよう。特に、貿易や戦争の観点からの必要性が、この島への外部的な関心を高め、政策決定に影響してきたということができよう。

(3) 自然環境

第3次バンクーラ事件およびその背景には環境保全という「政治的な」問題がある。ウィキリークス情報が示すような動機も背景にあるとはいえ、環境保全政策が突然便宜的に提示されたというわけでもない。イギリスおよびその海外領土全体のうち、生物多様性の90%は海外領土にあると指摘されており、海外領土での自然環境保護は（現地での観光資源という意味でも）常に政策課題として挙げられてきた⁴⁷⁾。2001年9月には、BIOTを含む13地域⁴⁸⁾それぞれとイギリス政府との間で環境憲章が締結されている⁴⁹⁾。

さてBIOTのMPA設定に関するウィキリークス情報の中に示唆的な発言があった。これによればBIOT長官は、イギリスではチャゴス人の帰島を求めるロビー活動よりも環境問題を取り上げるロビー活動の方が強力である、と述べているのである。ここにおいて、自然環境というBIOTさらには海外領土の諸島の地

理的条件と政策決定過程との一定の関係性が示されているように思われる。

(4) 離隔性

最後に、バンクール事件の背景からは、チャゴス諸島の離隔性を見出すことができよう。そしてその離隔性は、たとえば島からの立退きを正式に決定する前から、チャゴス諸島からモーリシャスに遠出していた人の帰島を禁止したとか⁶⁰、立退きを正式に決定した後に住民の飼っていたペットを住民の目の前で殺処分したとか⁶¹、住民の移住につき船舶の定員の2倍の住民を乗せたとかというエピソードが含意する⁶²、物理的な意味にとどまらない離隔性である。

前述の通り19世紀末の石炭補給所時代にディエゴ・ガルシア島には一時的に警察署が設置されたが、モーリシャス当局によれば、それは「貴賤別なく何人に対しても、自分たちが女王の権威の下に暮らしていて、他者との不和を杖やナイフやピストルによって調停するべきではないと感じさせる」ための措置であった⁶³。しかしこのような「中央」からの統治は長持ちせず、結局はプランテーションの経営の中で、年長者尊重と家族的つながりを通して、現地での治安を維持するという状態が20世紀まで続いてきたのであった⁶⁴。このように、チャゴス諸島の離隔性は、一方で島外の権力からの一定の自治を可能にし、しかし他方で粗暴な権力(ないし実力)行使を可能にさせているとの評価が可能かもしれない。

この離隔性は空間だけではなく法をも島から遠ざけているのだろうか。

(i) ピトケアン事件

この点、イギリス海外領土のピトケアンでの刑事事件の枢密院司法委員会判決が参考になる。これは、ピトケアン島で長年行われてきた少女への性行為がイギリス1956年性犯罪法1条(強姦)または14条(性的虐待)に違反するとして起訴された事件である⁶⁵。有罪判決を受けて上告した6人(島の男性人口の約1/3)の被告人の被疑事実は、1964年から1999年に及び、被害者の女性は一番幼くて10歳(14条違反については5歳)であった。本稿としてこの事件で着目したい争点は、本件に1956年法は適用されるべきなのかというものである。というのも、ピトケアンを構成する1970年ピトケアン枢密院令(現在は2010年ピ

トケアン憲法命令)では、この地に適用される法はイングランド法(コモンロー・エクイティ・制定法)であるとする「言及による編入 corporation by reference」という方式が採られていたが、しかし1956年法を含めそれらの法は公布・出版されなかった(そもそもコモンローの公布は不可能である)。仮にイングランド法辞典であるホールズベリを置いていたところで、それによって法を公布したとはいえ⁶⁶⁾、「言及による導入」はニュージーランドなどでは適切であろうが「法のリソースのない、遠く孤立したコミュニティには不適切である⁶⁷⁾」、と枢密院司法委員会も認めている。

しかし枢密院判決はこの点について、本件に1956年法が適用されるとした。その際、枢密院は、島民も望めば行政官に法を聞く機会があったわけであり、また離隔・小規模な島の事情のゆえにこそこの法が現地で実際に重要かを行政官は熟知していたはずである、という第1審の判決理由を支持した⁶⁸⁾。ただし1人の判事がこの点についての少数意見を述べている。その少数意見によれば、そもそも被告人たちは自らの行為を悪いと思っていないはずはないが、しかし他方でピトケアンという遠隔地に「言及による導入」で1956年法という刑事法を適用することは許されない。しかし強姦罪・性的虐待罪はもともとコモンロー上の罪であって1956年法はこれを新設したのではないところ、ピトケアンの島民たちはもとよりイングランドからコモンローをこの島に持ち込んでいくはずなので(本判決ではピトケアンは「定住」による植民地と認定されている)、コモンローによって被告人の有罪を認定することが可能だという⁶⁹⁾。

この少数意見の前提は、「中央」からの立法は離隔性によりピトケアンに届いていなかったが、しかしナショナルないし「コモン」な価値基準をピトケアン島民はそもそも有しているはずだ、というものである。もしピトケアン住民の中に燻っているといわれる、少女との性行為は島の伝統であるとの主張を額面通り受け取るならば、そのような主張が前提とするところのピトケアン固有のナショナルな価値観は、もはやコモンローに現れたナショナルなそれとは不一致だということになるが、枢密院判決はこれを認めなかったのである。

(ii) 普遍的法としての人権との「距離」

現在、法の普遍性を標榜ないし代表するのは人権規範であろうが、イギリス

海外領土でもこの規範が普遍ないし「コモン」であるといえるだろうか。チャゴス島民事事件欧州人権裁判所判決では、原告らは島からの排除等々が欧州人権条約3条（拷問や非人道的取扱いの禁止）等の人権に違反すると主張したが、そもそも欧州人権条約はBIOTに対して適用の宣言がイギリス政府によってなされていないため、この裁判所の審査の管轄外であるとされ、訴えが不受理とされていた⁶⁰。同様に、南ジョージア・南サンドイッチ諸島（SGSSI）海域での漁業申請不許可処分の違法性を前提にその損害賠償を欧州人権条約の財産権に基づいて請求がなされたクアーク事件では、この領域にはイギリス政府による条約適用の宣言が存在しないことから条約の適用がない、と欧州人権裁判所により示された⁶¹。欧州人権条約の法理上は適用領域（territoriality）と呼ばれる問題であるが、判例上イラク占領の際の軍の管理下にいる者との関係といった例外的な場合にしかこれは認められていない⁶²。裁判所は、条約に加盟するかないかは各国の自由であり、また条約上宣言によって適用の土地を決定する方式も加盟国らで改正するかないか自由に決めるべき問題だとしている。イギリスの人権法（Human Rights Act 1998）の適用も条約の適用と連動しているため、宣言外の海外領土にとって人権法は無関係ということになる。

このような法理を前提とすると、人権条約の適用が宣言されていない地域で普遍的な法的規範を保障しようとする場合、それぞれの島でこれを宣言しなければならぬということになる。しかし、無人の地域にはそのインセンティブがないほか、有人の島でも住民がその意思を持たねばならず、その意思を持ったとしてもイギリス政府との交渉が必要であり、さらにイギリス政府によって制定される「平和、秩序およびよき統治」のための枢密院令はそれら宣言を覆すことのできるほどに広範である⁶³。海外領土憲法で人権規定が存在しないのはBIOTなどごく一部であるが、ここにも島の離隔性をみることができる。

(iii) 島の利益と「距離」

他方で、島々がイギリスの統治下にあることを前提にしたとき、島々の「離隔性」こそが自分たちの独自の利益を実現することを可能にする余地もある（ピトケアンで燻る一部議論はそれを主張したかったのだろう）。この点について、ジョン・フィニスは「コモンローの制約：誰の公共善（common good）が大切か」

という論文の中で、1865年植民地法効力法の意味とクラウン立法の目的の観点から、バンクール第2事件控訴院判決を検討する。まず1865年法の意味について、この法律制定以前には、植民地立法（現地立法府およびクラウンの植民地に向けた立法）は、抵触するイギリス議会制定法に劣後するほか、コモンローの基本原則にも反してはならないものと考えられていたが、この法律によって「コモンロー基本原則違反による無効」の法理は廃止されたのだと説明する。つまり、ロンドンの裁判官が決定する「コモン」な基本原則による拘束から植民地立法が解放された、という（もっとも解放されたのは現地の代表議会のみならずロンドンの政府もであったというべきだろうが）。これとは異なる判示を行った控訴院判決はこの点から批判される⁶⁴⁾。

他方で、前述のクアーク判決では、貴族院判決のある判事によって、SGSSIの総督に対して指示を行ったクラウンは、イギリスのクラウンではなくSGSSIのクラウンによって行われたものだからこそ、イギリスの1998年人権法の適用がないのだ、というクラウン分割論に基づく判決理由が示されていたが⁶⁵⁾、フィニスはこちらに対しても批判を加える。すなわち、イギリス憲法の基本原則は大臣責任制であり、首相任命等を除いてすべてイギリスの大臣の助言と承認に基づくべきである。したがって、植民地に対するクラウンの行為はイギリスの大臣の判断に基づくべきものであり、そうであるからこそ、その際のイギリス大臣は、対象となる植民地の利益のみならず、当該植民地とイギリスを含むすべての王国（realm）の利益にかなう判断を行うべきであり、そうすることができるのである、と主張するのである⁶⁶⁾。

以上のようにフィニスの議論は、植民地の局所的な公共善と帝国全体の公共善との両者のバランスを主張するものである。そしてこの立場から、原告の主張を認めたバンクール第1および第2事件高等法院・控訴院判決を批判する。事件の内容について述べるに、島からの立退きはダム建設のための土地収用と大差はなく、その際に必要とされる正義の程度・方法はイングランドとチャゴス諸島との公共善の考え方の違いに応じて異なるはずであるのに対し、王国全体の防衛という大きな公共善を裁判所は無視した、とフィニスは批判する⁶⁷⁾。

この議論において、周辺の島嶼という局所的な公共善・利益の固有性ないし存在余地は認められているが、しかし全体における公共善はあくまで島の外部

に存在するため、島はそれに関する決定を行う者への責任追及の手段を有していない。究極的には王国全体と局所的な利益とを調整するためには、最高の立法権を持つ帝国議会（イギリス議会）に対して海外領土が代表を有するようなくみが必要なのだろうが、それが現実的ではないのは島嶼地域の物理的離隔性のゆえ（文化的離隔性もか?）、ということになるのか。

4 結びに代えて

本稿はイギリス海外領土、特に BIOT を中心に、島の地理的条件と統治のしくみとの関係を検討した。島の地理的条件としてさしあたり、戦略的位置、自然環境、小規模性、離隔性という4つを摘示してみたが、おおむね、前二者は政策決定との関係があるのに対し、後二者は公法の性質にかかわるものではなかろうかと推察される、というごく当たり前のことを述べて、まずは論を閉じたい。本稿で扱った以外の領域の実証研究や理論研究は今後の課題である。

註

- (1) ハンナ・アレント（志水速雄訳）『革命について』（筑摩書房、1995）435頁。
- (2) 「あの特定の意味では、いかに大きな大陸といえどもすべて大陸は島にすぎないのであって、すでにギリシア人たちが知っていたように人の住む陸地全部は大洋に囲まれているのだ。」カール・シュミット（生松敬三、前野光弘訳）『陸と海と—世界史的一考察』（慈学社出版、2006）104頁。
- (3) 東裕『太平洋島嶼国の憲法と政治文化—フィジー1997年憲法とパシフィック・ウェイ—』（成文堂、2010）17～23頁。
- (4) 横大道聡「「離島」の憲法事情」新井誠ほか（編著）『地域に学ぶ憲法事情』（日本評論社、2011）102頁。
- (5) 榎澤幸広「伊豆大島独立構想と1946年暫定憲法」名古屋学院大学論集社会科学編49巻4号125頁（2013）126頁。
- (6) Godfrey Baldacchino, 'Islands and the Offshoring Possibilities and Strategies of Contemporary States: Insights on/for the Migration Phenomenon on Europe's Southern Flank' (2014) 9 *Islands Studies Journal* 57, 58-60.
- (7) この点は、日本法政学会第120回総会（2014年6月29日）にて、東裕教授よりご示唆をいただいた。
- (7a) 以下は Ian Handry and Susan Dickson, *British Overseas Territories Law* (Hart Publishing

2011) ch 2の記述による。

- (8) *Sabally and N'Jie v HM Attorney General* [1964] AC 273, 294-5 (Lord Denning MR).
- (9) それぞれの法律は、③⑥⑨⑩は British Settlements Acts 1887 & 1945；⑤⑧⑬⑭は West Indies Act 1962；①は Anguilla Act 1980；②は Bermuda Constitution Act 1967；⑩は Saint Helena Act 1833である。
- (10) eg, British Settlements Act 1887, s 2.
- (11) Colonial Law Validity Act 1865, s 2.
- (12) それぞれ、Caribbean Territories (Abolition of Death Penalty for Murder) Order 1991 (SI 1991/988); Caribbean Territories (Criminal Law) Order; Constitution of the Turks and Caicos Islands (Interim Amendment) Order (SI 2009/701)
- (13) Foreign and Commonwealth Office, *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability* (Cm 8374, 2012).
- (14) Foreign and Commonwealth Office, *Partnership for Progress and Prosperity* (Cm 4264, 1999).
- (15) EU市民の地位も与えられた。Herman-Josef Blanke and Stelio Mangianmeli (eds), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (Springer 2013) 1441.
- (16) イギリス国籍法の経緯を含め、宮内紀子「1981年イギリス国籍法制定以後の国籍関連法について：帝國的構造と国籍概念の観点から」法と政治64巻1号177頁(2013)参照。
- (17) 杉田敦「憲法とナショナリズム」同編『岩波講座 憲法3 ネーションと市民』(岩波書店、2007) 62頁。
- (18) Handry and Dickson (7) 32.
- (19) Peter Glegg, 'The UK Government's White Paper on the Overseas Territories ?A Modest Advance' (2012) 101 Round Table 467, 468.
- (20) GOV.UK Website, 'Supporting the Overseas Territories' <<https://www.gov.uk/government/policies/protecting-and-developing-the-overseas-territories>>.
- (21) Maria Amoamo, 'Developing on the periphery: A case study of the sub-national island jurisdiction of Pitcairn Island' (2013) 54 Asia Pacific Viewpoint 91, 91-2.
- (22) 森田智「小島嶼開発途上国の「脆弱性」と国連におけるカテゴリー認定問題—国連関係機関の役割及び後開発途上国カテゴリーとの比較の観点から—」外務省調査月報2012年1号(2012)。
- (23) 拙稿「イギリス貴族院のバンクール判決にみる国王大権と司法審査」法学研究87巻2号161頁(2014)。
- (24) この協定を含め、その後の英米間の公文書は Peter H Sand, *United States and Britain in Diego Garcia: The Future of a Controversial Base* (Palgrave, 2009) 69 頁に詳しい。
- (25) Colonial Boundaries Act 1895は枢密院令または開封勅許状による境界線の設定を

- UK政府に認めている。
- (26) *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex p Bancoult* [2000] EWHC 413 (Admin).
 - (27) *R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 2)* [2006] EWHC 1038; [2007] EWCA Civ 498.
 - (28) *R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 2)* [2009] UKHL 61.
 - (29) *Chagos Islanders v UK* App no 35622/04 (ECtHR, 11 Dec 2012).
 - (30) BIOT弁務官布告第1号 (2010年) として制定された。
 - (31) Rob Evans and Richard Norton-Taylor, 'Wikileaks: Foreign Office accused of misleading public over Diego Garcia' *The Guardian* (3 December 2010).
 - (32) *R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 3)* [2013] EWHC 1502; [2014] EWCA Civ 708.
 - (33) John Vidal, 'Chagos islands: UK experts to carry out resettlement study' *The Guardian* (13 March 2014).
 - (34) Richard Edis, *Peak of Limuria* (Bellew Publishing 1993) 73はそう主張する。
 - (35) Sir Robert Scott, *Limuria: The Lesser Dependencies of Mauritius* (Oxford University Press 1961) 136 ff.
 - (36) 51 Geo 3 c 13.
 - (37) Slavery Abolition Act 1833 (3&4 Will 4 c 73).
 - (38) Scott, *Limuria* (35) 142 ff はアガレガ島の管理者Leducの下で奴隷解放が「容易に」実施できたことと、チャゴス諸島では奴隷解放の前後で特段の変化がみられなかったこととを対比している。
 - (39) Scott, *Limuria* (35) 153.
 - (40) David Vine, *Island of Shame* (Princeton University Press, 2009), 47-51.
 - (41) Vine, *Island of Shame* (40) 42.
 - (42) 木畑洋一「覇権交代の陰で—ディエゴガルシアと英米関係」木畑洋一、後藤春美(編著)『帝国の長い影—20世紀国際秩序の変容—』(ミネルヴァ書房、2010)、251頁以下参照。
 - (43) Edis, *Peak of Limuria* (34) ch 11.
 - (44) Edis, *Peak of Limuria* (34) ch 9.
 - (45) Edis, *Peak of Limuria* (34) ch 8; Scott, *Limuria* (35) 169-178.
 - (46) Scott, *Limuria* (35) 53.
 - (47) Foreign and Commonwealth Office, *The Overseas Territories* (13) 39.
 - (48) 南極地域とジブラルタを除く。なおトリスタン・ダ・クーニャもセント・ヘレナとは別にイギリス政府と締結している。ジブラルタは2006年に締結した。

- (49) Richard Dunne (website) 'The Chagos Archipelago: BIOT Environment Charter' <<https://sites.google.com/site/thechagosarchipelagofacts/biot-administration/biot-environment-charter>>.
- (50) Vine, *Island of Shame* (40) 92.
- (51) Vine, *Island of Shame* (40) 113.
- (52) Vine, *Island of Shame* (40) 114.
- (53) Edis, *Peak of Limuria* (40) 50.
- (54) Scott, *Limuria* (35) 181.
- (55) *Christian v R* [2006] UKPC 47. 永田憲史「イギリス領ピトケアンの刑事司法」関西大学法学論集57巻1号172頁（2007）参照。また本判決を含めピトケアンに関しては、本誌本号の岡田順太「大洋を越える主権—イギリス領ピトケアン諸島の統治に関する憲法的考察」を参照。
- (56) *Christian* (55) para 39 (Lord Woolf).
- (57) *Christian* (55) para 81 (Lord Hope).
- (58) *Christian* (55) para 41 (Lord Woolf).
- (59) *Christian* (55) paras 83-86 (Lord Hope).
- (60) *Chagos Islander v UK* (29) paras 60 ff.
- (61) *Quark Fishing v UK* App no 15305/06 (ECtHR, 19 Sep 2006).
- (62) James Farrant, 'Is the Extra-territorial Application of the Human Rights Act Really Justified?' (2009) 9 *International Criminal Law Review* 833.
- (63) これは *Bancoult (No 2)* 貴族院判決の主要な判示事項の一つだった。タークス・カイコス諸島の憲法停止を規定する枢密院令についても同旨。 *R (Misick) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2009] EWHC 1039 (Admin) para 33 (Carnwath LJ).
- (64) John Finnis, 'Common Law Constraints: Whose Common Good Counts?' (2008) Oxford Legal Studies Research Paper no 10/2008. Available at SSRN: <<http://papers.ssrn.com/abstract=1100628>>.
- (65) *R (Quark Fishing) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2005] UKHL 57.
- (66) Finnis (64) 14-15.
- (67) Finnis (64) 16-17.

Islands and Sovereignty: Any Geographical Cause for the Governance of British Overseas Territories?

IWAKIRI, Daichi

This essay examines whether, and in what way, geographical elements of small islands affect the political power or sovereignty to the islands, especially upon the Chagos Islands (British Indian Ocean Territories) of the British Overseas Territories (BOTs). In sections 1 and 2, a rough sketch is provided on the BOTs in legal, political and international relations aspects, and on the facts and reasons of the judicial decisions on the UK government's policy on the Chagos islands including the controversial expulsion of Chagossians and the establishment of marine protected areas. Then, in section 3, some features of the islands, especially of Diego Garcia, will be identified as possible factors to constitute the public law on the basis of which the policy of the UK government on those islands has been decided. The author argues that, at least in the Chagos archipelago, on the one hand, some geographical feature of the islands such as their strategic position and natural environmental resources, may have influenced the policy-making of the governments; on the other hand, the smallness and remoteness of the islands have been a significant cause in changing the essence of public law and creating a vacuum in legislation or law itself.

大洋を越える主権

——イギリス領ピトケアン諸島の統治に関する憲法的考察——

岡 田 順 太

はじめに

本稿は、イギリス領ピトケアン諸島をめぐる諸研究の分析を通じて、統治の在り方について憲法学的視点から考察することを目的とする。

近時、筆者は、欧米諸国における日本憲法研究の状況についての調査・研究を行う中で、占領期という主権が制約された異常状態において日本国憲法が制定されたことを欧米諸国の研究者がいかなる視点から興味関心を抱き、その分析を行っているのかということについての小論を著したところである。そこでは、次の三点について指摘した。第一に、日本国憲法が占領憲法の「成功例」として取り上げられている一方で、それがなぜ成功したのかについての検討は必ずしも十分ではないこと。第二に、占領下の日本についての歴史資料は国外にもかなり流布しているようであるが、その評価が日本の特殊性をことさら前提とするものが多いこと。他方で、第三に、例えば、全世界の各国憲法の類似性を計量化して比較するといったように、憲法をとらえる視点の多様さというものがあるが、比較憲法研究といえば欧米中心主義が主流の日本の憲法学において、実にグローバルな視点からなされている比較憲法研究はかなり異質に写ることであった⁽¹⁾。

本稿で取り上げるイギリス領ピトケアン諸島は、主権国家として独立している訳ではなく、海外領土（旧植民地）ではあるが地政学的な意義に乏しく、領土問題も存在せず、面積も小さく人口も極めて少なく、本国イギリスにあっても関心はさほど高くない。しかし、本国から遠く離れ、周囲を海で囲まれて移動手段も限られ、他に人が住む島が近くても300kmの距離にある絶海の孤島という特異な状況に対して、研究関心を持つ欧米の研究者は少なからず存在する。

わが国においても、従来、南太平洋諸国に目を向け、その統治の特性について憲法学的観点から精力的に研究した業績があることは周知のとおりであるが⁽²⁾、

このピトケアン諸島にわが国の憲法学が関心を向けることは少ない⁽³⁾。多くの離島を抱える海洋国家とはいえ、地球の反対側に海外領土を抱えるわけでもないわが国にとって、その研究成果が役立つようには思われないと考えるのは、ある種当然のことと思われる。

とはいえ、少なからず存在する欧米の研究者たちが、ピトケアン諸島の何に魅かれ、どこに着目し、どのような分析を行っているのかという彼らの分析手法を手掛かりにすると、何らかの普遍的な統治理論ないし比較憲法の方法論を構築し、またはそれらの問題点を浮かび上がらせることが可能となるのではないか。本稿では、そうした観点から、ピトケアン諸島をめぐる様々な状況について憲法学的に考察してみたい。

1、ピトケアン (Pitcairn) 諸島の概要

(1) 概観

まず初めにピトケアン諸島の位置を確認しておきたい⁽⁴⁾。ピトケアン諸島の中心となるアダムスタウンは、南緯25度4分西経130度6分、ニュージーランドとペルーを結ぶ太平洋上の中間点に位置している。中間点といっても、ニュージーランドからおおよそ3000km以上の距離があり、定期的な交通手段はタヒチを経由して、フランス領ガンビア諸島マンガレバから出航する貨物船が年8便あるだけで、それでもおおよそ32時間を要する⁽⁵⁾。

イギリス領として法的には総督が置かれているが、ニュージーランドに駐在する高等弁務官が兼務することになっており、当然現地には常駐していない。ピトケアン諸島はピトケアン島、ヘンダーソン島、デュシー島及びオエノ島(サンディ島を含む)で構成され総面積は47km²あるが、そのうち人が生活できるのはピトケアン島だけである。ピトケアン島は火山性の島で、周囲は断崖絶壁であり大型船が接岸できる港もなく、長さ3.2km、幅1.6kmのおおよそ4.5km²の広さの土地に、2014年6月現在で48名の住民が暮らしている⁽⁶⁾。主な産業は漁業と農業で、島外に向けて蜂蜜や切手、ピトケアン独自のインターネットドメイン(.pn)を販売しているが、イギリスからの支援もあいて、経済状況はさほど低くないとされている。公用語は英語であるが、ピッケルンという18世紀の英語とタヒチ語の方言の混合した言語も用いられている。ポリネシアの文化に

強く影響された絶海の孤島と呼べるであろう。

(2) 小史

このピトケアン島の住民は、1790年に起きたイギリス海軍バウンティ号の反乱者たちの末裔である。航海士であったフレッチャー・クリスチャン (Fletcher Christian) は、タヒチから西インド諸島に向かうトンガの辺りで反乱を起こして船長ら19名を船から追放し、タヒチに戻る。そして、処罰の追手を免れるため、クリスチャンは反乱者のうち8名とともに、タヒチ人の男女12人を引き連れて海に出て、ピトケアン島にたどり着く。当初は穏やかに暮らしていたものの、内部対立が起きて殺傷事件に発展し、1808年にアメリカ合衆国の船がこの島に居住者がいることを確認した際には、反乱者の最後の一人ジョン・アダムス (John Adams) が生き残るのみで、他はタヒチ人女性と反乱者たちが残した子供たちが暮らしていたという。

反乱から逃亡、そして内部対立と、非常にドラマチックな出来事であることから、小説や映画の題材にされることが多く、1936年にノードホフ (Charles Nordhoff) とホール (James Norman Hall) が著した『バウンティ号三部作 (the Bounty Trilogy)』⁽⁷⁾は、学校での読み物として出版されるほど有名である。ノードホフらの三部作は、小説とはいえ様々な史料をもとに執筆されていて、かなり現実に即しているといわれる⁽⁸⁾。

日本でもバウンティ号をめぐる事件と近時のピトケアン島の様子を紹介する書籍があり、テレビ番組でも紹介されたことがある⁽⁹⁾。ただ、その認知度は必ずしも高いとは言えず、生存者1名になるまで殺害がなされたといったことが殊更強調されるなど、面白半分での扱いの域を出ないものもある⁽¹⁰⁾。一つのエピソードだけを強調して、ピトケアン諸島の様子を語るのは、実像とかけ離れた島の姿を描くことになりかねない。

(3) ピトケアン諸島法史

そこで、島への上陸から今日に至るまでの通史的な分析が必要になるが、これに関する学術的な業績は必ずしも多くはない。そうした観点からすると、ピトケアン諸島における歴史を法的にまとめた研究として、オハイオ州の弁護士マイケル・エシュルマン (Michael O. Eshleman) による諸論文は貴重である。エシュルマンは、クリスチャンらがピトケアン島に到着してから、1898年

にフィジーに置かれた西太平洋高等弁務官（High Commissioner for the Western Pacific）の統治下に入る1900年頃まで⁽¹⁾、そこから2010年のピトケアン諸島憲法（憲章）が制定されるまで⁽²⁾、そして2010年の新憲法について⁽³⁾という、ピトケアン諸島の法史3部作（Trilogy）を著しており、この島の歴史と法制度を理解する上で非常に参考になる。

エシュルマンによれば、1829年にイギリス海軍の支配下に入った後も、イギリス政府の統治への関与は非常に少なく、基本的に島民の自治に任せていたといい、西太平洋高等弁務官の統治下にピトケアン諸島を編入したのも1897年に発生した殺人事件の裁判をするためであった⁽⁴⁾。ちなみに、その後のピトケアン島において殺人事件は起きていない。

また、2010年憲法の制定は、後に触れる少女強姦事件に少なからぬ影響を受けており⁽⁵⁾、ピトケアン諸島の法制度の発展が、イギリス本国の問題関心の強さと関係してくる点は興味深いところである。

2、憲法的物語性

ここで再びピトケアン島へバウンティ号の反乱者たちがたどり着いた時代に戻り、ピトケアン諸島の「建国」をめぐる物語性について論じる学説を紹介したい。面白半分で扱われることもあるとはいえ、ピトケアン諸島の初期の歴史は、この島の性格付けを行う上で、今でも非常に強い影響力を有しているからである。ジョージア州立大学教授のダン・コーネン（Dan T. Coenen）は、1997年の論文で、ピトケアン諸島とアメリカ建国期の比較を行っているが、「アメリカと同様、同時代にイギリスから逃れた人々が新たな陸地にたどり着き、国を建てたという物語の点では共通するのに、なぜピトケアンではアダムスしか残らないような争いになったのか」という、少々無茶な感じもする問題設定をする⁽⁶⁾。

コーネンは、フェデラリストペーパーなども引用して、これを真面目に分析し、アメリカ合衆国憲法の優れた部分を浮かび上がらせようとしている。それによれば、ピトケアン諸島とアメリカ合衆国との統治原理において、次の3点に違いがあると言う。第一が多数派への警戒、第二が権力分立の選択、そして第三が政治過程に影響される全ての人々の進化論的包摂（evolutionary inclusion）である⁽⁷⁾。

これは、先ほど触れた『バウンティ号三部作』のなかのエピソードに描かれているのだが、殺傷事件にまで発展する島内の対立の発端は、その政治的意思決定方法の決定に始まるとされている。すなわち反乱者のリーダーだったクリスチャンは、島の統治において構成員の対等な投票権を保障するが、そこに女性やタヒチ人は含まれておらず、もっぱら9人のイギリス人だけのものであった。しかもそのうち5名は荒くれ者で酒に溺れる者もいるなど、賢明な判断が期待できなかった。そして、案の定、それら5名がタヒチ人の土地も「合法的に」取り上げようと多数決で押し切り、これにタヒチ人たちが反発して、アダムスだけが生き残る内紛にまで発展したとされている。

もしピトケアン諸島の統治についてクリスチャンが、アメリカの憲法のように、多数派への警戒から単純多数決を絶対視せず、権力分立機構を設け、女性やタヒチ人も含めた投票権の保障といった統治原理を採用していれば、4年で共同体の崩壊が引き起こされる惨事は避けられたのかもしれないということをコーネンは示唆している。

もっとも、これらは史実というよりは建国の物語（ナラティブ）の次元での比較に過ぎず、科学的又は史実的な客観性は薄いと言わざるを得ない。『バウンティ号三部作』では、クリスチャンの側近であるヤング（Edwin Young）が最期に若いアダムスに聖書を渡し、それがピトケアン諸島に安定をもたらしたかのような宗教的色彩を帯びた記述もあることにも留意すべきである¹⁸⁾。

とはいえ、ピトケアン諸島の住民たちにとってバウンティ号の物語は、ピトケアン版「メイフラワー号」の物語であり、自らのアイデンティティの源になっているのは疑いようのないところである¹⁹⁾。社会契約としての建国の物語が統治の安定に結びつく要素となることは、決して無視しえないものである。この点は、ピトケアン諸島もアメリカも共通する点であろう。

ただ、その分析の視点が、西洋の近代国家の価値観を基礎としていることを忘れてはならない。アメリカやイギリスの持つ価値観から判断して「正しい」ということが、状況の異なる地域においても「正しい」かどうかは一概に言えるものではない。それが一つの主権のもとで、異なる価値観が存在するときに、現地での価値観との衝突を生じることがしばしば見受けられる。例えば、イラク戦争後の占領下で強制されたアメリカ的民主主義の価値が、統治の安定にあ

まり寄与しなかったことが思い起こされる。

3、刑事司法制度と地域的文化

1999年にピトケアン島で起きた少女強姦事件²⁰⁾も、そうした一つの主権下での価値観をめぐる衝突とみることができる。この事件は、イギリスから研修で派遣されていた女性警察官が、たまたまピトケアン島の少女と話をしているうちに聞き及び発覚したもので、16歳に満たない少女たちが島の男性たちと性交渉を行っているという犯罪行為が繰り返し行われていたというものである。イギリス法によれば、16歳未満の子どもとの性交渉は、たとえ同意のものであっても強姦として犯罪行為と扱われる。ところが、古いポリネシアの文化では女性は12歳で婚姻ができるとされており、ピトケアン島の住民にとって、それが犯罪であるとの認識は低かったものと言われている。この事件については、様々な観点からの紹介がなされている²¹⁾。

その後の事件の顛末を簡潔に述べると、この事件で7人の被疑者が起訴されることとなるが、それは島の人口の1割以上にあたり、また、スティーブ・クリスチャン (Steve Christian) という当時の島の行政責任者までがそこに含まれていたため、イギリス刑法の適用がピトケアン島の活動の多くを止めてしまうことになった。さらに、島には裁判所や裁判官など裁判を行うための施設や人材が欠けていたという問題もあった²²⁾。そこで、ニュージーランドから裁判官や弁護士を派遣するなど、刑事裁判を遂行するための費用として多額の費用がかかったとされている²³⁾。裁判では6人の被告人に有罪判決が下され、最長で懲役6年の実刑となり、島に新たに建設された刑務所に収監された。

ペンシルバニア大学の刑法学者であるポール・ロビンソン (Paul Robinson) 教授は、この事件も含めた各種事例を題材にして、刑事司法が機能する要素について検討を行っている²⁴⁾。彼の問題提起は、「政府による法制度の不備が著しい不正の横行を引き起こすのか」というもので、ホッブスの表現をもじれば、リヴァイアサン不在だとして万人の万人に対する闘争が生じるのかということも必ずしもそうならないという²⁵⁾。これはピトケアン島の事例に限らず、規模の大小、人口の多寡にかかわらず、経験的に生じる事柄であり、むしろ一方的な刑事法の適用が共同体との軋轢を生むこともあると、ロビンソンは指摘する。こ

ここで留意すべきは、ロビンソンの主張は単なるアナキズムではなく、あくまで刑事司法が機能する状況についての分析を主眼にしていることである。ロビンソンは、「確かに正義は重要だが、生き残ることはそれより重要だ」と、人々が正義を望み、そのために自己犠牲を払う覚悟があるとしても限度があるという⁶⁹。ピトケアン島の事例でいうと、強姦が悪いことだという価値観は容認し得るとしても、今回の事件の被告人たちを投獄することは、島の共同体を崩壊させかねないと考えられており、島の女性たちでさえ、男たちが投獄されることを島として単純に受け入れられないと判断したと言う⁷⁰。また、共同体にとって不正義を生じるものと評価される刑法が、共同体の道徳的信頼性を損ねたり、共同体の規範構築を妨げるという「経験的不毛地帯 (empirical desert)」を生じる懸念や⁷¹、修復的司法が結果的に「悪事」を矮小化したりする懸念も指摘される⁷²。ロビンソンは、司法機関の不存在が弱肉強食の状況を作ることと認めつつも、共同体の協力原理が働く場合、集団として強者を抑え込む状況が生まれることを示しているが、そのような協力を促す道徳的権威は、強制された規範が集団によって不正義であると認識されることで失われかねないとも述べる⁷³。かつてバウンティ号の反乱者たちがタヒチ人との対立を生み、男はアダムスだけ生き残る状況を作り出したのも、協力原理の崩壊から見ることもできるのかもしれない。そして、それを失うことによる代償の大きさを認識することも重要だといえるだろう。

主権国家内において、特に国法としての刑事法の適用に温度差を設けることはできないことからくる価値観の軋轢については、統治の根幹に関わる問題をはらむ訳であるが、被害者の側の意識や共同体の状況といった、法制度外部の要因についての考慮が不可欠であることを忘れてはならないだろう。

4、若干の検討——主権（統治権）と辺境地の統治

以上のような問題は、結局のところ、「国際法的には国内、国内法的には国外である」と呼ばれる植民地にいかにかに主権を及ぼすかということにつながってくると思われる。これに関連して、わが国においては1942年に『ポリネシアにおける法と秩序』という本の翻訳が出版されているが、その訳者は次のようなことを記している。「現在南方に関する書は頗る多く出版され、有益なものも

多い。然し中には珍奇怪異なる風俗習慣にのみ目を奪われ、その底に潜む未開種族の秩序維持の法を見落としてゐるのは、誠に遺憾である。・・・かの西欧人は自己の文化を以て最高なりと考へ、これを未開種族に押付け幾多の破綻を生じたことは、我々の既に知る処であるが、我々はこの轍を踏むことなく、速かに現地に即したる方針を確立し、大東亜共栄圏の盟主たるの大業に些かの誤謬もなきやう期すべきである⁸⁰⁾。まさに、植民地支配と地域研究とが結びついたかたちでポリネシアへの関心が払われていた訳である。

となると、今日、植民地支配とは無縁となったわが国において、イギリス本国でさえ関心の低いピトケアン諸島などに興味を向ける意味があるのだろうか。この点、わが国のイギリス憲法研究には、チャゴス諸島のイギリス領ディエゴガルシア島をめぐるバンクール判決を念頭に置きつつ、イギリスの帝国主義時代の植民地の負の側面を紹介するものを見ることができ、非常に示唆に富むものがある⁸¹⁾。しかしながら、ピトケアン諸島とディエゴガルシア島でのそれぞれの事件は、イギリス本国の価値観をもって土地に根差した価値観を否定したという構造において共通するのであるが、それらの差異をどのように整合的に理解するのかは、興味深いところである。とかくわが国のイギリス海外領土研究は、フォークランドやディエゴガルシアのように軍事的対応への関心から目を向けられがちであるが、ピトケアン諸島やトリスタンダクニャといったあまり目を向けられていない地域にまで主権ないし統治権がどのように及ぼされるのかという広い視野からの分析がなされるべきである⁸²⁾。そうした視点からの研究は今後の憲法学の課題の一つとなり得るだろう。

植民地支配とは無縁といっても、一定の文化の異なる地域に対して統治権をいかに行使するかという問題について検討する余地は、今後も十分に意義のあることである。その意味で、一つの主権の下に特定の価値観を否定する事例は、海外領土に特有のものではないことも想起すべきである。例えば、フランスのスカーフ着用をめぐる論争⁸³⁾に典型的であるが、「従来支配的であった〈抽象的市民によって構成される文化同質的政治共同体〉というイメージは大きな揺らぎを見せつつ、一方で「人間の尊厳の擁護という課題を担った〈闘う共和制〉思想」を、他方で「行動の完全な自由を確保する国民像」を、という矛盾した国家思想⁸⁴⁾を追求しようとする憲法学が直面する課題に共通する要素が、海外

領土の統治においても見出しうる。その意味において、地理的要素はさほど大きな問題ではなくなるのである。

おわりに

カール・シュミットは『陸と海と』において、「リヴァイアサンとヒビモスの戦い」という表現を用いて、陸地中心主義的な主権の理解の限界を比喩的に表している⁶⁶⁾。リヴァイアサンは海洋の怪物、ヒビモスは陸地の怪物で、海洋の怪物が陸地の怪物を海に引き込んでしまおうという姿は、シュミットの主張の核心的概念である「空間(ラウム)」の変化により、秩序が変化の様子を描き出している。その様子は、少女強姦事件をめぐるイギリス本国法のピトケアン諸島への適用にも重なる部分がある。

ただ、これまでのところ、ピトケアン諸島に対する憲法学的研究は、アプローチの方法の多様性が見られるものの、その特殊性・固有性ばかりが取り上げられ、普遍的な統治理論へ昇華させるには至っていないように思われる。この点は、日本での占領憲法の制定を研究する姿勢と共通するものがある。また、近代憲法が有する一定の価値観が、事物の判断を自ずと枠付けてしまうことにも問題点があろう。

イギリス政府はピトケアン諸島の法整備を進めるとともに、少女強姦事件で生じた島民の不信感を払拭すべく、2002年以降、ピトケアン諸島に対して、診療所や道路、インターネット環境などの整備など4億円を超える多額の支援を実施してきた⁶⁷⁾。これを懐柔策と揶揄するか同化政策と批判するかはさておき、安定した統治体制のために選択の余地はさほど多くなかっただろう。既述の通り、憲法的価値観の前提が「揺らぎ」を見せる今日は、大怪物同士の生死をかけた戦いというより、無数の小振りの怪物たちがリヴァイアサンを悩ませる状況を呈しているようである。それらの共存を模索するのが現代憲法学の課題であるとすれば、かつての植民地経営の研究に共通する視座をも含めた憲法思想・統治理論の構築が欠かせないことになろう。海外領土の比較研究は、そうした意義を内包していると思われる。

【注記】本報告は、科学研究費補助金(基盤研究(C))「欧米諸国における日

本憲法研究の状況をめぐる憲法学的検証」(課題番号25380038)による成果の一部である。

註

- (1) 拙稿「占領憲法の影響に関する比較研究序説—日本とイラクの比較を中心に」白鷗法学20巻2号(2014年)265-268頁。
- (2) 例えば、東裕『太平洋島嶼国の憲法と政治文化—フィジー1997年憲法とパシフィック・ウェイ』(成文堂、2010年)、全国憲法研究会編『アジア立憲主義の展望—アジア・オセアニア立憲主義シンポジウム』(信山社、2003年)、小林泉『太平洋島嶼諸国論』(東信堂、1994年)など。
- (3) 刑事法分野からの紹介として、永田憲史「イギリス領ピトケアン刑事司法」法学論集(関西大学)57巻1号(2007年)172-179頁。
- (4) 島の情勢は、主としてCIAのデータに依拠した。なお、本稿におけるWeb情報の最終閲覧日は2014年8月10日である。<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pc.html>
- (5) ピトケアン政府の公式HP (<http://www.government.pn/>) より。この他、ピトケアン諸島に関する情報が得られるHPとして、<http://www.usp.ac.fj/> (The University of the South Pacific, Fiji)、<http://www.jaipas.or.jp/> (太平洋協会)、<http://www.osaka-gu.ac.jp/php/shimaoka/taihei/> (太平洋学会) などがある。
- (6) アメリカにあるプロテスタント系のPacific Union Collegeには、ピトケアン諸島研究所があり、Web上で島の住民の氏名・家系を見ることができる。PUCの母体となる教派のセブンス・デイ・アドベンティスト派 (Seventh-day Adventist) は、ピトケアン島に牧師を派遣しており、その関係でPUCに研究所が置かれている。島民は全員その教派の信者である。<http://library.puc.edu/pitcairn/pitcairn/population.shtml>
- (7) 『バウンティ号三部作』は、『バウンティ号の反乱』、『海と格闘する人々』、そして『ピトケアン諸島』で構成される。なお、現在では、<http://gutenberg.net.au/> で閲覧することができる。
- (8) Dan T. Coenen, *Of Pitcairn's Island and American Constitutional Theory*, 38 WM. & MARY L. REV. 649, 651-652 (1997).
- (9) 古賀明蘭『軍艦バウンティ号の末裔たち—ピトケアン奇譚』(成山堂書店、1998年)。同書は、テレビ西日本が製作した番組(産経新聞1998年2月20日、毎日新聞1998年2月17日参照)の同行記である。
- (10) 2011年9月1日フジテレビ系列で放映。
- (11) Michael O. Eshleman, *A South Seas State of Nature: The Legal History of Pitcairn Island*,

- 1790-1900, 29 UCLA PAC. BASIN L.J. 1 (2011).
- (12) Michael O. Eshleman, *Law in Isolation: The Legal History of Pitcairn Island, 1900-2010*, 18 ILSA J. INT'L & COMP L. 17 (2011).
- (13) Michael O. Eshleman, *The New Pitcairn Islands Constitution: Strong, Empty Words for Britain's Smallest Colony*, 24 PACE INT'L L. REV. 21 (2012).
- (14) Eshleman, *supra* note 11, at 23-25.
- (15) Eshleman, *supra* note 13, at 26.
- (16) Coenen, *supra* note 8, at 650.
- (17) *Id.* at 651.
- (18) *Id.* at 656-658.
- (19) 酒におぼれた船乗りが内紛の引き金となったことから島の住民には飲酒に対する警戒感があり、それがセブンス・デイ・アドベンティスト派の宗教実践にも合致しているようである。ただし、部外者の飲酒には寛容である。古賀・前掲注(9) 154-157頁。
- (20) この事件は、わが国でも報じられた。産経新聞2004年9月30日(共同)。
- (21) See e.g. Kathy Marks, LOST PARADISE: FROM MUTINY ON THE BOUNTY TO A MODERN-DAY LEGACY OF SEXUAL MAYHEM, THE DARK SECRETS OF PITCAIRN ISLAND REVEALED (Free Press, 2011).
- (22) 裁判地に関する問題について、Adam C. Clanton, *How to Transfer Venue When You Only Have One: The Problem of High Profile Criminal Jury Trials in American Samoa*, 29 HAWAII L. REV. 325, 356-361 (2007).
- (23) 報道によると、最終的に2000万ポンド(約34億円)の費用がかかったとされる。Kathy Marks, *Mayor of Pitcairn Island Charged With Child Porn Offenses*, THE INDEPENDENT (London), Dec. 6, 2010, at 26.
- (24) Paul H. Robinson, *Natural Law & Lawlessness: Modern Lessons from Pirates, Lepers, Eskimos, and Survivors*, 2013 U. ILL. L. REV. 433 (2013).
- (25) *Id.* at 435-436.
- (26) *Id.* at 468.
- (27) *Id.* at 469-470.
- (28) *Id.* at 476-477.
- (29) *Id.* at 478-479.
- (30) *Id.* at 493-494.
- (31) H.I. ホグゼン(吉田一次訳)『ポリネシアに於ける法と秩序』(三省堂、1942年) 345-346頁。
- (32) 岩切大地「イギリス貴族院のバンクール判決にみる国王大権と司法審査」法学研究(慶應義塾大学) 87巻2号(2014年) 161-196頁、柳井健一「イギリス公法学にお

ける植民地・コモンウェルス—憲法学の対象としての『帝国』の歴史・現在」愛敬浩二ほか編『現代立憲主義の認識と実践』（日本評論社、2005年）。

- (33) See also Joseph Bockrath, *Law at the Margin: Law on Remote Islands: The Convergence of Fact and Fiction*, 27 LEGAL STUD. FORUM 21 (2003).
- (34) 内藤正典・阪口正二郎『神の法 vs. 人の法—スカーフ論争からみる西欧とイスラームの断層』（日本評論社、2007年）参照。
- (35) 山元一『現代フランス憲法理論』（信山社、2014年）106頁。
- (36) カール・シュミット（生松敬三・前野光弘訳）『陸と海と—世界史的一考察』（慈学社出版、2006年）。カール・シュミット（新田邦夫訳）『大地のノモス—ヨーロッパ公法という国際法における』（慈学社出版、2007年）も合わせて参照のこと。
- (37) Foreign & Commonwealth Office, *THE OVERSEAS TERRITORIES: SECURITY, SUCCESS AND SUSTAINABILITY* 108 (HM Stationary Office, 2012).

Sovereignty over the Ocean: Constitutional Inquiry into the Governance of the Pitcairn Islands

Junta Okada

The Pitcairn Islands are the smallest overseas territory of the United Kingdom. There are about fifty people, whose forefathers were the Bounty mutineers and Tahitians. This article focuses on some legal studies about the Islands and considers some problems and difficulties on the governance of the Islands from the perspective of the constitutional theory.

Though both the United States and the Pitcairn Islands were first established by mutineers against the U.K. at almost the same era, the U.S. has endured more than two centuries and the islands lasted no more than four brief years. What are the differences between these cases?

In the Pitcairn sexual assault trial of 2004, six islanders were judged guilty of rape under British law, namely the Sexual Offences Act of 1956. Nevertheless, Polynesian traditions allow girls to marry at the age of 12 and the Pitcairn Islands' women opposed the prosecution of their sexual abusers. How can we justify the trial?

In the age of the Leviathan suffering from a myriad of small monsters, how should the constitutional theories concerning sovereignty progress? Studies about the Pitcairn Islands might help us to find the answer.

【連続シンポジウム】愛知発

「わが国の政策課題への処方箋」

企画趣旨説明及び講師等紹介

外 山 公 美

本学会企画委員会では、120回から123回までの計4回のシンポジウムに「わが国の政策課題への処方箋」という統一テーマを設定いたしました。今回の120回大会では、この統一テーマを政治学、行政学・地方自治の分野から、次回の岡山大学での121回大会では社会保障、医療政策の視点から、来春の122回大会では憲法・行政法など公法学の観点から、そして最後の123回大会では私法学あるいは外国法の分野から考察し、現在、わが国が抱える政策諸課題への処方箋を提言していきたいと思っております。

以上のように今回は、政治学、行政学・地方自治の分野から講師の先生方をお招きし、シンポジウムを企画させていただきました。また、次回以降は会員の皆さまのさまざまな意見をお聴きし、企画に反映させていきたいと思っておりますので、ご意見がありましたらぜひお寄せいただきたいと思っております。このシンポジウムの総合司会は本学会企画委員長を仰せつかっております立教大学の外山が務めさせていただきます。よろしく願いいたします。

今日ご登壇いただく先生を紹介させていただきます。名古屋学院大学の学長でいらっしゃる木船久雄先生です。木船先生は静岡県のご出身で、早稲田大学大学院を修了された後、1981年に日本エネルギー経済研究所に勤務されました。同研究所の室長を経て1992年から名古屋学院大学で教鞭を執られまして、2011年から学長をされていらっしゃいます。詳しいご経歴や先生からのメッセージは今日お配りした「学校案内」等々に掲載されていますので、ぜひご覧いただきたいと思っております。資源経済論やエネルギー経済論がご専門で、最近では地球温暖化とエネルギー産業の研究などをされておられますので、今日はその分野からご提言をいただきたいと思っております。

そのお隣が衆議院議員の近藤昭一先生です。近藤先生は名古屋市出身で、上智大学をご卒業され、中日新聞社に勤務された後、1996年、愛知3区から衆議

院議員に立候補され、現在、連続6期目でいらっしゃいます。この間、環境副大臣をお務めになり、現在は日中友好議連の幹事長をされています。今回は環境外交という視点からご講演を賜りたいと思います。

もうお一人ご報告をお願いしております愛知県知事の大村秀章先生は少し遅れていらっしゃいます。知事は愛知県のご出身で、東京大学をご卒業後、1982年に農林水産省に入省されました。その後、1996年に衆議院議員に当選されました。皆様もよくご存じのことと思いますが、2011年から愛知県知事をされておられます。また、衆議院議員在職中には内閣府の副大臣、そして厚生労働副大臣を歴任されておられます。

今日はこれだけ多岐な話題になりますので、この分野にはもうこの人しかいないということで本学会の企画副委員長で日本地方政治学会の理事長もされておられる法政大学教授の白鳥浩先生にコメンテーターおよびコーディネーターをお願いしています。それでは、ご講演をよろしくお願いいたします。

The prescriptions for public policies in Japan

Kimiyoshi Toyama

At Symposiums held at the 120th to the 123rd Conferences of the Japanese Association of Law and Political Science, there will be a common theme of ‘the prescriptions for public policies in Japan’ and Japan’s public policy issues in the following four areas are analyzed and proposals will be made there.

120th Conference : Political Science, Public Administration and Local Government
(Nagoya Gakuin University, Aichi)

121st Conference : Social Welfare and Medical Policy
(Okayama University, Okayama)

122nd Conference: Public Law ~Constitution and Administrative Law~
(Nihon Bunka University, Tokyo)

123rd Conference: Private Law and Foreign Law
(TBA)

The speakers, coordinator and commentator for the 120th Symposium and their topics are as follows:

Speakers

Japan’s Energy policy in the future: Nuclear power, renewables, and restructuring the power sector

Hisao Kibune (President of Nagoya Gakuin University)

National Environmental Commitment and Japan's Asia Diplomacy

Shoichi Kondo (A member of the House of Representatives)

Seeking to Make Aichi the Livieliest Place in Japan

Hideaki Ohmura (Governor of Aichi Prefecture)

Coordinator & Commentator

Towards A Sustainable Society: Policy Proposal of the Central Japan Model (the Chukyō Model)

Hiroshi Shiratori (Professor, Hosei University)

【連続シンポジウム】愛知発「わが国の政策課題への処方箋」

今後のエネルギー政策を考える

—原子力・再生可能エネルギー・電力自由化—

木 船 久 雄

はじめに

2014年4月に福島第一原発事故以来、初となる「エネルギー基本計画」が閣議決定された⁽¹⁾。それは従来のそれと異なり、具体的な数値目標が示されていなかった。原子力を重要なベース電源と位置付けたものの、数値目標を提示できなかったことは原子力の再稼働を含め、原子力の扱いに逡巡する政府の姿が浮き彫りにされた。

エネルギーや電力供給は、経済社会の基礎的インフラである。しかもわが国は、エネルギー資源のほぼ全量を海外に依存している。こうした状況を踏まえ、本論では今後のエネルギー政策を次の4つの問題を中心に検討する。

第一は、現実を踏まえたエネルギー政策の目的や要諦、第二は、原子力の扱いである。福島第一原発事故以降「脱原子力」は大きな世論である。しかし、その実現のためには考慮すべき多くの課題がある。我々は原子力とどう向き合うべきかを検討する。第三は、再生可能エネルギーである。再生可能エネルギーは原子力や化石燃料の代替エネルギーとして期待は大きいですが、課題も山積している。そして第四は、電力自由化（電力システム改革）問題である。2016年以降の小売り自由化や発送電分離のタイムスケジュールは既に定められた。電力システム改革にどのような問題が潜んでいるかを整理する。

1. 日本のエネルギー政策の課題は何か

1.1 エネルギーを取り巻く国際情勢

エネルギーを取り巻く国際情勢には数多くの難題が存在する。それらは、①不安定化する中東、②エネルギー資源の争奪戦、③原油価格の高止まり、④シェール革命に伴う欧米諸国の中東依存度低下、⑤深刻化する気候変動、⑥福島第一原発事故と安全性確保、などである。ここでは、①、②、⑤について概

観する。

●不安定化する中東

中東には紛争の火種が数多く存在する。エジプトでは「アラブの春」と言われた軍政崩壊後、国内は混乱を極める。数度に亘るイスラエルとパレスチナとの衝突は、今や戦争状態だ。さらにウクライナ問題。ウクライナ西部における軍事衝突はロシア対欧米の代理戦争の様相である。ロシアの天然ガスはウクライナ経由でヨーロッパに輸出されていることから、欧州のエネルギー安全保障にも影響を及ぼす。加えて、シリア内戦や米軍撤退後のイラク国内の混乱が大テロ集団「イスラム国」を登場させ、新たな火薬庫になっている。

さらにイランの核開発問題、アフガンとタリバンの問題、サウジアラビア内の王制不満分子。そしてソマリア沖には海賊が出現する。こうした不安定な中東地域から日本は石油の9割を輸入しているのが現実である。

●エネルギー資源の争奪戦

中国やインドを中心としたアジア新興国では経済成長とともにエネルギー需要が急増している。2011年の世界のエネルギー消費量は123億トン（石油換算）であり、最大の消費国は中国26億トン（世界計の21%）、次いで米国23億トン（同18%）である。米国エネルギー省の予測によれば、2040年の世界のエネルギー消費量は2010年のその1.6倍に増加し、増加分の半分は中国とインドによる⁽²⁾。中国やインドの2040年のエネルギー需要は、現在の2倍以上になると見通される。

とりわけ中国は、モータリゼーションの進展、石炭燃焼による公害の深刻化、エネルギー供給の近代化等から、石油や天然ガスの海外調達が喫緊の課題である。そのため中国は、国営石油会社を通じて活発な資源開発を世界全土で展開している。例えば、本年7月、南沙諸島でベトナムと中国の軍事衝突があったが、その原因は中国がこの領域を自国領土と主張しながら独自に原油の掘削調査をしたことだ。同様に、東シナ海の日本と中国の中間線付近でも、日本政府の要請を無視して中国は独自に6つのガス田を開発している。

●深刻化する気候変動

国連のIPCCは、2013年から第五次評価書を漸次公表してきた⁽³⁾。その要点は次のとおりである。①気温上昇は人間活動に起因している、②極端な気象の頻発が見られる、③現在の温暖化ガス濃度は最近80万年で前例の無い水準である、

④ CO2濃度は産業革命前から40%増加している，⑤21世紀末までに気温は0.3～5.5℃上昇する，⑥同期間で海面は26～82cm上昇する。

温暖化による人類社会の破滅的なシナリオを避けるためには、気温上昇をせめて産業革命以前の2℃～3℃に留めたい。それがIPCC第3作業部会の見解である。そのためには、大気中にストックされる温暖化ガス濃度を450ppm～550ppm程度（現在は380ppm）に保つ必要があり、2050年のフローとしての年間排出量は2000年の値に比べて30%～85%削減しなければならない。

このような長期的な目標を意識しながら、国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）加盟国は中期の温暖化ガス削減目標を設定しようとしている。日本では京都議定書の約束期間（2008～2012年）が過ぎ、そのタイミングに福島原発事故に被災したことから、温暖化問題は世間から忘れ去られたような様相である。しかし、国際社会では温暖化対策は依然として重要課題であり続け、各国に実効ある政策を求めている。こうした現実を忘れてはならない。

●温暖化ガス削減目標

実際、昨年11月にポーランドで開催されたCOP19では次のような合意をみている。①2020年以降の新しい枠組み発効に向け2015年のCOP21でその合意を得る，②COP21以前に準備できる国は2015年1～3月までに自主的な削減目標を提出する，③先進国は2014年に、途上国に目標設定のための資金を支援する，④温暖化に伴う自然災害による「損失と被害」に対処する専門組織を新設する。

2020年以降の新しい枠組みについては、積極的なEUは言うまでも無く、京都議定書から離脱していたアメリカや従来数値目標を掲げていなかった中国も参加する方向にある。日本も国際的な責務としてそれなりの数値目標をあげ、達成しなければならない。EUは2020年までに1990年比25%削減を目標とし、既に目標達成は射程圏内にある。アメリカの目標は2020年に2005年比マイナス17%（1990年比+4%）である。

日本はどうか。2009年、鳩山民主党政権は2020年までに1990年比マイナス25%の目標を掲げ、その実現に向けて原子力の比率を50%にまで高めるという計画を立てた。ところが2011年3月の福島原発事故後には全ての原発が止まり、化石燃料に依存せざるを得なくなった。原発の再稼働の見通しが立たないことから、昨年のCOP19で石原環境大臣が公表した目標は、2020年に2005年比マイ

ナス3.8%（1990年比+17%）である。

成熟社会を迎えた日本国内では、消費者のエネルギー選択は安全でクリーンで操作性に優れた電力に向う。そのため、国内で温暖化ガスを削減しようとするれば、温暖化ガスの排出量が少ない電源を選択することが鍵である。再生可能エネルギー電源は一つの選択肢であるがコストは高く不安定である。最も費用効果的な手段は原子力である。

1.2 エネルギー政策の課題

以上見てきたことから、エネルギー政策の課題を整理しよう。従来からエネルギー政策の課題は、①エネルギーの安定供給、②経済効率性の重視、③環境負荷の軽減だとされ、それを「トリプルE」の課題と呼称されてきた。Energy-Security, Economy, Environmentの3つの言葉の頭文字である。そこに福島原発事故が起きて、安全性（Safety）確保が加わる。そのため、現在はトリプルEプラスSが日本のエネルギー政策の課題となる。

Safetyの重要性を明示的にどう扱うかは別として、トリプルEがエネルギー政策の重要課題であるというのは、日本に限られたことではなく、主要国共通である。実際、2014年の国際エネルギー経済学会（IAEE: International Association of Energy Economics, 本部アメリカ）の年次大会でも、Energy-Security, Mitigation Greenhouse gas, Affordable Energyが統一テーマとされている。

2. 原子力とどう付き合うか

2.1 原発事故と原子力世論

●原子力に対する世論

原子力発電に対する世論は福島事故によって相当厳しいものになった。それを確認してみよう。

まず主要国における世論を確認する⁽⁴⁾。事故以前では、日本は賛成が52%、反対が28%。アメリカは53%対37%（賛成vs反対、以下同じ）、ロシアは63%対32%、韓国は65%対10%、中国は85%対16%であった。反対が賛成を上回っていたのはドイツだけで、賛成34%、反対64%である。

これが福島事故後には、当然ながら各国ともに反対意見の割合が増える。日

本では、39%対47%と反対論が優勢となり、ドイツでも10ポイント近く反対派が増えた。しかし、反対が賛成を上回る国はドイツと日本に限られ、他国は依然として賛成派が反対派を上回っている。

また日本国内で「再稼働」の是非を問うた最新の調査によれば、「再稼働を進めるべきだ」が32%、「再稼働を進めるべきではない」が56%という結果が示された。原子力に対する国内世論は厳しい⁵⁾。

●主な主張

それでは、原子力発電の推進に関して反対論や賛成論はどのような理由から語られるのだろうか。主要な論点をまとめれば次のようになる。

反対論は、①事故がもたらす巨大リスク（放射線被害、地域経済崩壊、嵩張る社会的費用等）や②処理方法が定まっていない廃棄物問題が強調される。

一方、賛成論は、①国際的視野からエネルギー安全保障（化石燃料の供給制約、核不拡散、日本の原子力技術による国際貢献等）や②経済性、③温暖化対策としてのオプションを重視する。

つまり、反対派は事故時のリスクを、賛成派は稼働時のベネフィットをより重視する構図にある。

2.2 原発停止のコストと発電コスト

●廃炉コスト

原発を即時全廃して廃炉にすると、電力会社の経営ひいては電気料金にどのような影響があるだろうか。

資源エネルギー庁は、電力10社の計50基の原発が即時廃炉になる場合の損失額を推計した⁶⁾。それによれば、原子力関連資産（発電所や核燃料等）の約3兆2千億円がゼロになり、さらに廃炉費用が1兆2千億円ほど不足し、合わせて4兆4千億円の損失と見込んでいる。電力10社の純資産は約5兆9千億円であるから、その7割超が失われる。北海道、東北、東京、原電の4社については即時廃炉となった途端、債務超過に陥り経営に大きな打撃を受けることになる。

4兆4千億円を特別損失とし、これを単年度に電気料金で回収しようとすれば、1kWhあたり約4.4円の値上げとなる。家庭用電力単価で見れば約20%に相当する。

●発電コスト

停止している原子力発電の代替電源としてフル稼働しているのがLNGや石炭火力である。これら電源の化石燃料消費量の増加により年間約3兆8千億円のコスト増加が生じている。これは単純に原子力と他電源との発電コストの相違に由来する。

震災後に民主党政権の下で新設電源をモデルとした発電コストが再推計された⁽⁷⁾。そこでは、原子力については、直接経費のみならず研究開発費、政策経費、事故時の損害賠償や廃炉費用といった間接費用まで計上し、他電源に比べてかなり厳し目の評価がなされた。その結果、原子力の発電コストは1 kWhあたり8.9円とされ、それ以前の評価値5.3円/kWhから3.6円（68%）もの上方修正となった。それでも、天然ガスの10.7円、石炭の9.5円よりも1～2割安く、再生可能エネルギーの1/4～1/2である。

●電源種別の死亡リスク

原子力は危険で、事故を想定すればその社会的費用も甚大だと言われる。他電源に比べて原子力は本当に危険なのだろうか。ここに、電源種別に発電量10億kWh当たり何人が犠牲になるかという推計がある⁽⁸⁾。それに拠れば、最も危険な発電形式は石炭火力で161人。これには燃焼に伴う大気汚染による被害に加え、探鉱・採掘・輸送などの作業工程による死亡事故も含まれる。以下、危険な順に石油36人、天然ガス4人となる。原子力発電は0.04人で、風力の0.15人や太陽光発電の0.44人に比べてリスクは1桁小さい。

2.3 増加する世界の原子力発電

●世界全体

日本が脱原子力の道を歩もうが、世界的には原子力発電が拡大する方向にある。現在、世界全体の原子力発電は42カ国で426基、3億8,636万kWが運転中である（日本は48基4400万kW）。これに、建設中・計画中の181基2億kWを加えると607基、5億8,326万kWとなる⁽⁹⁾。

福島原発事故の後もお原子力推進を継続している国は、アメリカ、イギリス、フランス、ロシア、中国、インド、韓国、チェコ等である。また、新たに原子力を導入しようとしている国には、UAE、ベトナム、トルコ、ポーランド

等がある。一方、脱原発を決めた国はドイツ、スイス、イタリアである。

●中国

原子力発電を急拡大させようとしている中国の動向は注意を要する。現在、中国では1,460万kWの原子力発電が稼働している。これが2020年には、その約4倍の5,800万kWが運転され、かつ3,000万kWが建設中となる。さらに2030年には1億kWが稼働状態になる。炉型はカナダのCANDU、米国ウェスチンハウス、フランスAREVAなど様々であり、発電所の運転員は急ごしらえで養成されている。

稼働中や建設中の原子力発電所は全て沿岸部に立地され、内陸部で計画されていた発電所は冷却水確保の問題から延期となっている。いずれにしても、中国で大量の原子力発電所が導入されていく現実、隣国の日本にとって安全操業や事故時対応など看過できない事態が想定される。

●ドイツ

ドイツは福島事故以前には、脱原発の方針を一旦撤回していたものの、事故後にメルケル政権は改めて原子力全廃を決めた。その工程は即時ゼロではなく、2022年までに段階的にフェーズアウトさせるというものだ。2014年現在、既に停止している原発が8基840万kW、残る9基1,200万kWが稼働中である。

ドイツで原子力に代わる電源として導入拡大されてきたのが、太陽光や風力などの再生可能エネルギー電源である。再生可能エネルギー電源はFIT（固定価格買取制度）という政策支援を受けて急増した。この買取りのための原資は電気料金から賄われる。その額は、既に家庭用電気料金の約2割にも上る。具体的には、2013年では1kWh当たり5.3セント、2014年では6.24セントであり、一般家庭の負担額は月に約2,200円になる。この負担に消費者から批判の声も高まっている。

2.4 原発ゼロでも残る問題

先に確認したように、原子力発電に対する世論は厳しい。原子力の推進や再稼働を肯定している人の多くも、経済性・国際エネルギー情勢・地球温暖化問題等を考慮すれば「やむを得ない」という消極的な賛成であろう。

仮に原発をゼロにしたとしても、全ての問題が片付くわけではない。逆に、

解決すべき大きな問題が顕在化する。それらは、①廃炉・除染・保管等に関わる費用、②廃炉・除染・保管等に関わる技術開発と技術水準の維持、③原子力に関わる人材確保、④原発立地地域の経済補償と支援、⑤日米原子力協定に伴う核不拡散—プルトニウム管理、⑥使用済み核燃料の中間貯蔵や処理、⑦高レベル廃棄物の処分、などである。

①～③は福島原発事故と既存発電所の後始末のためには、相応の費用・技術・人材が不可欠であることを示す。④は原発立地地域を対象とした原発無き後の経済的支援策の構築だ。さらに、⑤は使用済み核燃料を再処理して出てきたプルトニウム管理の問題である。日本がプルトニウムを保有し利用できるのは、平和利用を前提とした日米原子力協定に基づいている。⑥や⑦は原発を稼働させようがさせまいが、既に廃棄物は存在するのだから何らかの具体的処理手段を用意せざるを得ない。

原子力発電を即時ゼロとしても、現実には上に示した資金・技術・人材の確保は継続的に必要である。世間はこの現実をどこまで認識しているだろうか。とりわけ、原子力関連技術者の確保は困難を極めることが予想される。既に大学で原子力工学を学ぼうという志願者は激減している。

2.5 なぜ福島原発は大事故になったか

ところで、福島第一原発は何故これほどの大事故に至ったのであろうか。今回の事故を扱った調査委員会は①政府、②国会、③民間、④東電によって組織化され、其々が報告書を公開している。

それらを踏まえると、事故拡大の大きな原因として二つが挙げられる。第一は、明らかに事前対策が不十分であったことだ。政府・原子力安全保安院も東電も大規模津波や過酷事故、複合災害への対策を用意していなかった。安全神話に捕われ、怠慢であったとの批判は免れない。

第二は、官邸の混乱である。震災の翌日に福島原発を訪れ現場の注力を削ぎ、原子力災害対策措置法や「原子力災害対策マニュアル」を無視した菅首相の言動は、無用の混乱と事故がさらに発展するリスクを高めるものであった。曖昧な情報の連発や指示もその後の風評被害を増幅させた。被災者が厳しい現実を強いられている原因の一端は、菅政権の人為的失政に由来している。

2.6 高レベル放射性廃棄物の処分問題

原子力発電をこれからも利用しようがしまいが、高レベル放射性廃棄物処分の問題は避けて通れない。この廃棄物はガラス固化しそれを地中深くに保管するのが世界的に最も適切な方法だとされる。日本では原子力発電環境整備機構（NUMO）が最終処分地の候補探しを含めこの問題を担当しているものの、現段階ではそのサイトは宙に浮いたままである。

こうした状況に対し、長浜浩明氏の興味深い提案がある¹⁰⁰。同氏は最終処分地には離島・無人島が相応しく「南鳥島」が第一候補だとする。この島は本州から南東に約1,860km離れた太平洋に浮かぶ島であり、太平洋プレートの安定した地盤の上に、20万年前隆起して出来た。この孤島は他国と排他的経済水域を接していないから隣国問題も生じない。ここに直径30m深さ10kmぐらいの地下洞を掘って、そこを地下保管庫にするというものだ。

南鳥島は東京都小笠原村に属しているから、処分地の建設には東京都や小笠原村の了解が必要になるが、それは政治の問題である。

3. 再生可能エネルギーの陥穽

3.1 再生可能エネルギーの長所と短所

原子力や化石燃料に代わるエネルギー源として再生可能エネルギーへの期待は大きい。しかし、これが問題解決の魔法の杖でないことも認識すべきである。そこで改めて、再生可能エネルギーの長所や短所を確認しておこう。

●長所

再生可能エネルギーの長所は以下である。①潜在的に資源賦存量が大きい、②温暖化ガスのCO₂を排出しないから環境に優しい、③国産かつ地産地消型エネルギーであるためエネルギー安全保障に貢献できる、④風力を用いた町興しやバイオマスによる農林業活性化など地域振興に資する、⑤関連する新産業創造に寄与する。

●短所

一方の短所は次のとおり。①エネルギー密度が小さく地域偏在、②CO₂は排出しないが環境負荷がある（風力の騒音・景観）、③安定供給が難しい（発電は自然任せ）、④経済性に劣る（発電コストが高い、輸送コストが高む、系統

運用に追加費用), ⑤新産業とは言えない(太陽光や風力は既に成熟産業で生産拠点は新興国に移行)。

3.2 過度に依存するとどうなるか

現状の電力供給システムの下で、再生可能エネルギー電源が大量かつ急速に導入され、それが電力系統に接続されるとどうなるか。次のような問題が顕在化する可能性が高く、いずれも上述した再生可能エネルギーの短所に由来する。

第一に、電力供給が不安定になる。再生可能エネルギー電源は自然任せの間欠性電源であり、それが大量に系統に繋がれると系統全体に逆潮流や電圧変動をもたらす原因になる。

第二に、送電コストが高む。風力やメガソーラーは需要地から離れた遠隔地に立地され、専用の送電線を新設する必要が出てくる。また風力や太陽光発電の年間稼働率は20%~10%であり、専用線の稼働率もそれに従うため、1 kWhあたりの送電単価は自ずと高くなる。

第三に、その結果、電力供給コストは上昇する。この理由は、①再生可能エネルギー電源自体の発電コストが他電源に比べて相対的に高いこと、②自然任せの発電を補完するためには火力などのバックアップ電源が必要になること(電源への二重投資)、③追加される送電コストが高いこと、などである。

このような問題を回避する手段として期待されている技術やシステムが、スマートグリッドやスマートメーターである。

3.3 スマートグリッドとスマートメーター

スマートグリッドは一般に「次世代送電線網」と訳されるが、この言葉が意味する機能や具体的技術要件は語り手によって異なる。ここでは「電力供給における効率化、コストダウン、品質向上、安定供給、環境適合性の向上を実現するための、需要家と供給者を双方向通信技術で結んだ送配電ネットワーク」としよう¹⁰⁾。スマートメーターはその一つの構成要素である。

喧伝されるこの装置のメリットとして、①省エネ促進、②消費者選択の拡大、②供給信頼度の向上、③再生可能エネルギーの導入促進、④送配電網の安全性向上、⑤電力供給コストの削減、⑥エネルギー安全保障の改善、⑦温暖化対策

に有効、⑧マクロ経済の成長戦略の実現、などがある。

一方、スマートメーターは個々の需要家に設置された通信機能を備えたデジタル型計量メーターである。電力供給者にとっては個々の需要家の消費量がリアルタイムに把握でき、また自動検針や遠隔接続・遮断が可能になる。また、需要家も消費量の「見える化」や価格シグナルを介在させて費用最小の消費を実現することが可能となる。

しかし実際には、このシステムは未だ実証実験の途上にある。推進役の政府や企業が示す構想図がどの程度まで実現できるのか、あるいは画餅に終わってしまうのか判らない。先行する欧米の事例や国内の幾つかの実証試験から、次のような教訓を得る。それらは、①予想以上にコストが嵩む、②スマートメーターのメリットは未だ消費者に理解されていない、などである。

また、開発すべき技術や検討すべき制度も残されている。例えば、①DR（需要反応）に絡む料金制度や技術、②技術の標準設定（情報通信、配電システムの自動制御、HEMS関連など）、③情報セキュリティ（サイバーテロ対策、プライバシー保護）の確保、④適切な費用対効果分析、などである¹³⁾。

このように、未だこの技術の不確定な部分は大きい。スマートグリッドを再生可能エネルギー電源の欠点を解消させる救世主として扱うには時期尚早である。

3.4 固定価格買取制度の問題点

固定価格買取制度（FIT）とは、再生可能エネルギーの普及拡大を目的とし、これによる発電量を電力会社に長期間（10～20年）割高な固定価格で買取ることを義務化した制度である。買取りの原資は、電気料金を介し広く需要家から徴収される賦課金が充てられる。日本では2012年7月に導入された¹³⁾。

この制度は2000年前後から欧州を中心に世界に広まったが、その原型は1978年の米国PURPA（公益事業規制政策法）に見られる。PURPAのその後や欧州FITの先行事例を見れば、早晩この制度が行き詰ることは目に見えていた¹⁴⁾。実際、日本でも導入2年目にして制度の見直しが急務になっている。

この制度が持続可能でないのは、経済効率性が担保されておらず、取引の一方だけが利益を得る制度であるからだ。そもそも10年～20年という長期にわたり価格と量を固定した取引は尋常な経済活動ではない。設定される買取価格

は政治に左右され、政策目標の導入量と実際の導入量とを一致させることも難しい。

さらにこの制度は、電気料金を税金の如く扱い、賦課金が消費者間に逆進的な所得再配分をもたらしている。投資家にとって、FIT制度により、発電量が高額で買取られる太陽光発電の設置は、リスクフリーで長期的利益をもたらす優良投資案件と認識される。これに投資できるのは富裕層で、彼らの利益は余剰資金を持たない貧困層からもたらされる。

4. 電力自由化の隘路

4.1 電力システム改革スケジュール

電力供給体制を独占的なものから競争的なものに変えて行こうという制度変更が「電力規制緩和」や「電力自由化」である。現在では「電力システム改革」と呼ばれるが、本質は同じである。欧米では1980年代から、日本では90年代から議論が始まり、漸次進められてきた。海外の先行事例を見れば、電力自由化が電気料金の低下という期待通りの成果をあげたとは言えない。それどころか、供給信頼度の低下や供給力不足といった新たな問題を生じさせ、その対処のためにさらに新たな規制を設けざるを得ない状況である。それは場当たりのなドタバタ劇を見せられている感さえある。

それにも拘らず、2013年4月、政府は「電力システム改革方針」を閣議決定し、一層の電力自由化を進める方向を決めた。そのスケジュールは以下である。

ステップ1：2015年までに「広域系統運用機関」を設立し、地域間の需給の調整や災害時の電力融通の調整機能を持たせる。

ステップ2：2016年から「小売の全面自由化」を実施する。現在、電力供給会社を自由に選択できる需要家は産業や業務用の大口需要家に限られるが、その範囲を一般家庭需要家にまで拡大する。

ステップ3：2018～2020年を目途に電力会社の送配電部門を法的分離する。現在の電力会社は発電・送配電・小売といった機能が垂直統合されており、第三者が自由に無差別に送配電網を利用できる体制とは必ずしも言えない。それが新規参入の障壁と認識されてきた。送配電部門が現在の電力会社から分離され、分離された送配電網は第三者にも公平に利用できるようにする。

4.2 先行する欧米諸国からの教訓

電力自由化が先行した欧米の事例を見れば、電力システム改革の結末は次のように要約できる⁴⁹⁾。

それらは、①発電部門は寡占化が進む、②発電部門と小売部門との統合が進む、③発電設備も送電設備も設備投資は停滞する、④家庭用、産業用ともに電気料金が上昇する、⑤電力供給は不安定化する（停電回数と停電時間の増加）、⑥新たな規制組織はコスト増加要因になる、⑦電力会社の売上高利益率が向上する（平均20%）、⑧消費者のスイッチング（購入先変更）は低迷する、⑨金融業界はビジネスチャンスを得る、などである。

①や②は、電力供給者は時々刻々と変動する需要荷荷に応えるために多様な電源を持つ必要があり、小規模単独電源でのビジネスは成立し難いためである。③は市場が競争的になればなるほど大規模設備投資はリスクが大きく金利等の資本コストが高む。逆に供給力不足の状況である方が価格上昇圧力は強い。そのため、供給力増強インセンティブは弱く、その結果、④のようになる。

⑤は③が一つの要因であり、また機能分割された電力会社間では取引コストが増加する。⑥は新たな規制や監視のためのコストである。⑦は電力会社の経営がより利潤追求や株主重視に変わるためだ。⑧は一般家庭による電力供給者選択への関心はそもそも低い。⑨は競争的市場が電力をコモディティ化し、決済、リスクヘッジ、投機、多様な保険といった金融商品を産み出す。

4.3 自由化と原子力

電力システム改革は今後の原子力の扱いについても新たな問題をもたらす。それは、第一に原発の廃炉費用を誰が担うかであり、第二に追加的な施策が無い限り原発の新増設は事実上困難となることである。

従来、原発の廃炉費用は引当金として費用勘定に計上され全ての需要家が電気料金を通じて負担してきた。それが競争市場となり、再稼働が可能かどうか判らないまま（あるいは政治的に廃炉を余儀なくされ）、原発保有の発電事業者（現電力会社）のみにその負担が強いられたら、当該事業者は明らかに競争上不利である。国策で推進してきた原子力発電であるから、廃炉費用は全ての需要家が負担する制度が求められる。

競争市場の下では、発電事業者は投下資本とリスクの大きさから新規電源として原発を選択しない。日本を取り巻くエネルギー事情から、わが国に引き続き原子力発電が必要だと政策判断するのであれば、原子力が新設電源として選択される制度的仕組みが不可欠である。米国の政府債務保証や英国の差額調整契約（FIT-CFD）はその事例である。

おわりに

これまで述べてきたことの主要論点を整理しておきたい。

第一に、エネルギー政策の要点は①安定供給、②経済性、③少ない環境負荷、④安全性、の確保にある。これは時代や洋の東西を問わない基本的要件である。

第二に、世論は脱原子力だが、即時ゼロはエネルギー政策の基本的要件に合致しない。脱原発を図る場合でもドイツのように一定のタイムスケジュールを用意すべきである。また、世界で唯一の被爆（曝）国である日本であるからこそ、平和と安全に資する原子力技術の開発や利用を通じて国際貢献する道があるのではないかと考える。

第三に、不安定で高コストの再生エネルギー電源だけでは電力供給は成り立たない。現状では多様な電源ミックスが不可欠である。再生可能エネルギーへの本格的な移行のためには、安価で大容量の蓄電システムやスマートグリッドの実現が急務となる。

第四に、電力システム改革は政府の謳い文句ほどの期待はできない。それは諸外国の先行事例から明らかである。ただし、この改革は電力供給改編の名を借りて新産業や新ビジネスの創出機会として位置づけられそうだ。従来の電力関連産業に加え、情報通信、金融、マーケティング、住宅等の関連分野に商機が広がる。

そして第五には、エネルギー政策には長期的な国家観が求められる。ゆめ、大衆受けや情緒に流された短絡的な政策であってはならない。

註

(1) 内閣府（2014）、『エネルギー基本計画』、2014年4月。

- (2) USDOE/EIA (2013), International Energy Outlook 2013, USDOE/EIA.
- (3) IPCC (2013), CLIMATE CHANGE 2013: The Physical Science Basis Summary for Policymakers, WMO, UNEP, Sept, 2013.
- (4) Gallup International (April 19, 2011).
- (5) 日本経済新聞 (2014), 2014年8月24日付け。
- (6) 朝日新聞 (2012), 2012年6月18日付け。
- (7) エネルギー・環境会議・コスト等検証委員会 (2011), 「コスト等検証委員会報告書 (案)」, 2011年12月13日。
- (8) Brian Wang (2011), Deaths per TWh by Energy Source, Next Big Future.
- (9) 日本原子力産業協会 (2014), 「世界の原子力発電開発の動向」, 日本原子力産業協会。
- (10) 長浜浩明 (2013) 『「脱原発」を論破する』, 東京図書出版, 209-211頁。
- (11) US DOE (2009), Smart Grid System Report, July 2009, p.10.
- (12) 木船久雄 (2012), 「スマートグリッドの作り出す未来社会」, 『スマートグリッド』, 大河出版, 2012年1月号。
- (13) 「再生可能エネルギーの買取に関する特別措置法案 (再生エネルギー特措法)」, 2011年8月成立, 2012年7月施行。施行時の買取り価格は以下の通り。太陽光発電 (住宅用) : 42円/kWh (期間10年), 太陽光発電 (非住宅用, 10kW以上) : 42円/kWh (20年), 風力発電 : 23.1円/kWh (20年), 地熱発電 : 27.3円/kWh (15年)。
- (14) 木船久雄 (2010), 「再生可能エネルギーの導入促進策」, 『低炭素社会のビジョンと課題』, 晃洋書房。
- (15) 例えば Lenard T. M and S. McGonegal (2008), Evaluating the Effects of Wholesale Electricity Restructuring, Technology Policy Institute など。

Japan's Energy policy in future: Nuclear power, renewables, and restructuring power sector

Hisao Kibune

Japan's energy policy is facing to a turning point by the Fukushima Daiichi nuclear power accident in March 2011. Prior to that, nuclear power has been and would be positioned as a one of leading energy sources. However, the evaluation was dramatically changed by the disaster. This paper aims to reaffirm the objectives of the energy policy, considering nuclear power, renewable energy, and restructuring the power sector. The conclusions obtained are as follows. First, the essence of energy policy is to secure energy supply stably, economically, and safely and to reduce the environmental impact. This is a basic requirement in spite of the accident. Second, public opinion has been oriented to break away from nuclear power, but the option of immediate zero does not meet the basic requirements of the energy policy. If we try to abolish nuclear power, we should prepare a long-term time schedule. Third, the excessive use of renewables is not consistent with power supply with high reliability and economic efficiency. For the full-scale shift to renewables, realization of cheap mass storage batteries and smart grids are pressing needs. Fourth, the restructuring power sector will not bring about an effect which the government expects, cheaper power prices, although it may provide an opportunity to create new businesses. Finally, since forming of an energy policy require a future national view, it must not be based on a shortsighted, emotional and populist manner.

【連続シンポジウム】愛知発「わが国の政策課題への処方箋」
環境外交政策「環境立国と日本のアジア外交」

近 藤 昭 一

今日ここに参りましてCOP10の時を思い出しました。2010年、COP10が行われた時、私は環境副大臣をさせていただいていました。地元で開催される時に副大臣をさせていただいたわけです。あの時は、生物多様性条約締約国会議、生物の多様性をどう守っていくかということがテーマでした。自分の環境問題に対する認識と関連してくるので、少しだけお話しさせていただくと、本当に難しい会議でした。ご承知のとおり、名古屋議定書が交わされました。開会前にはなかなかまとまらないだろうと言われていた会議でしたが、それがまとまった。何とかまとまったのは、三つぐらい理由があったと思います。

当時は世界的に環境問題に関する国際会議は、地球温暖化対策などもなかなかまとまっていなかった。各国の利益や国益がぶつかり合うところがあり、ぶつかり合った結果、まとまらなかったということが多くありました。そういう中で、このCOP10は何とかまとめよう。発展途上国を含め、先進国と言われているところも含め、何とかまとめようという機運があったということだと思います。

もう一つ、地元の皆さんが大歓迎してくれたということがあったと私は当時思いました。名古屋市、愛知県、地元の皆さん、市民の皆さん、また地元の経済界の皆さんも、参加者を大変に温かくもてなしたということだと思います。東京オリンピックにかかわって「おもてなし」という言葉が広く使われていますが、日本の持っていた、日本人の持っているメンタリティーのようなものがあの時も発揮され、参加者が温かい気分になったということだと思います。

三点目は、その後、退任、辞任されていろいろなことがありましたが、当時は松本龍環境大臣でした。私は松本大臣のかたわらで見ていて、松本大臣は発展途上国に対し各国の立場を尊重しながら議長提案を出しました。最終的には少人数の会議になりました。最後まで自説をなかなか譲らない、いくつかの途

上国がありました。その国々を集めて松本議長が説得を行いました。少人数で緊張した会議になりましたので、私は副大臣でしたが、会場の中には入らず、会場のすぐ横の部屋で控えていました。まとまった時にその部屋の中から大きな拍手が湧いてきて、参加者がみんな安堵というか、笑顔で出てきた。あの時のことを改めて思い出しました。

私がこのようなことをお話ししたのは、ここへ来てCOP10の会場のことを思い出したこと。そしてまた、それぞれの国の国益がありますが、その国益を乗り越えてお互いの利益を高める意味でも、お互いの利益を尊重しながらお互いの利益が高まっていくためにも、共通益、地球益を求めていくことが重要だと考えているからです。ただ、なかなかまとまらないことも多いわけで、それを何とかまとめていく。このことが大事だと思います。

今日は私が環境副大臣をさせていただいた経験をお話ししたいし、そして私は日中友好議員連盟というところに所属しています。これは超党派の議員連盟です。国会の中には超党派の議員連盟はたくさんありますが、その中でも日中友好議員連盟は最大の所属人数です。会長は高村正彦自民党副総裁です。副会長には各党の、民主党でいうと海江田万里さんと岡田克也さんです。公明党も山口那津男代表が副会長をされていたり、各党から代表格の方が副会長で入っておられます。私は実は幹事長をさせていただいていますが、どうしてそういうことになったのかということをお話しします。

私は初当選から自分のテーマを二つの問題に特に集中してきました。今や小選挙区制度ですから、当然すべての問題に取り組まなければなりませんし、すべての問題は人権とか命とか関連してきます。環境問題でも外交・平和の問題でも人権、命ですし、社会保障政策でもそうですが、すべてが命とかかわってきます。さまざまに関連してきます。具体的に、私は外交問題と環境問題を二つの大きな柱として取り組んできました。ですから、環境委員会に最も長く所属し、外務委員会でもちょうど高村さんが外務大臣だった時に、今の小野寺防衛大臣が副大臣だった時に、私は野党の外務委員会の筆頭理事という仕事をさせていただいていました。

外交と、環境と、そしてもう一つ申し上げると、もともと私は新党さきがけというところに所属していました。さきがけをどう評価するかはいろいろあり

ますが、ある意味で環境政党のはしりだった、まさしくさきがけだったと評されることもあります。新党さきがけには五つの柱がありました。その中でも平和外交です。軍事大国にならない、平和外交を進めていく。それと環境重視です。まさしくその後、環境政党のはしりだったと評価されるように環境に力を入れてきました。もともと代表の武村さんが琵琶湖条例をつくられたりして、滋賀県で環境政策に取り組んできました。私は当初から環境問題、外交問題に大きな関心を持ってきたのです。今日、皆さんのお手元にレジュメをお配りしていますが、順番を変えてお話しさせていただきたいと思ひますし、すでにそういう思ひでお話をさせていただいています。

2番目は、共有できる利益がある、協調する方向があるという話です。特に、日中あるいはアジアの外交について話を進めていきます。残念ながら、いま日中間がぎくしゃくしています。日中の関係があまりよくありません。そういう中で、私はどのように日中関係を進めていこうと考えているか。歴史的なこともあります。一つ大きな目標として、中国は数字でいうと世界第2位の経済大国となりました。日本はいま第3位ですが、いずれにしても経済大国であり、政治大国です。そのアジアの大きな2カ国が共通の利益を持って進んでいく。その共通の利益を持って進んでいく中でお互いに理解し合う。アジアの発展に尽くす、世界の発展に尽くすという共通目的を持つ中で、お互いの理解を進めていくべきです。そうでないと結局はお互いの国益さえ阻害していくだろうと思ひています。

私は政治家として、我々の目指す社会のありさまは人間一人ひとりが平和のうち生存する。生活にはさまざまな脅威がありますが、そういったさまざまな脅威から守られている不安のない社会で平和的に生存していく。そうした権利が保障されていなければいけません。人間の安全保障、人間が安全に暮らしていくことが保障されている社会であるべきです。そのためには、先ほどの繰り返しになりますが、アジアのあり方、あるいは世界の協力のあり方が出てくるのだと思ひます。

我々人類にとっての脅威があります。そうしたものに対し、我々は協調していかなければいけません。まず一つ、戦争があります。そして、先ほども話があったように気候温暖化を含めた環境問題があります。大気の問題もあります

し、これは健康問題にもかかわってきます。そして、食糧問題もかかわってきます。世界で人口が増える中で食糧問題、あるいは水の問題が出ています。これをそれぞれの国が、自分の国の水だ、自国民の水を確保するためにという競争ではなく、お互いが協力し合って解決していくことが大事だと思います。

日本は環境面における技術、あるいは水で申し上げると水の浄化、濾過する技術、あるいは食糧に関する技術、このような先進的な技術、さまざまな技術によって貢献していくことができますし、そのことによって世界的な利益に向かうことができるわけです。お隣の中国、あるいは韓国、アジア諸国、もちろんそれだけではなく世界の諸国と共通した課題を認識し、その問題に取り組んでいかなければいけません。歴史的な背景、歴史的な時間の推移があります。エネルギー問題もヨーロッパではフランスとドイツがエネルギー、石炭を争ってぶつかった歴史がありました。しかし、石炭を共同で開発していこう。争うだけではない。争っていてもヨーロッパにプラスはないということで、ドイツとフランスが協力してきた歴史があります。お隣の国同士、陸続きですから、殺し合いをしてきたという歴史があった上で、お互いに協力し合ったわけです。そういうことに学びながら、参考にしながら、環境問題をはじめとする人類の脅威に対し、立ち向かっていくことをやっていくべきだと思います。

レジュメの3番目に書きましたが、エリゼ条約という条約があります。昨年、締約から50年になり、独仏がエリゼ条約50周年を祝ったと記憶しています。このエリゼ条約を交わす時、交わした当初は必ずしもうまく動いていなかったところもありましたが、その後、エリゼ条約、あるいはドイツとフランスが交わした石炭に関する協力といったものがEUにつながっていったのだと思います。EUもいま全く問題がないかという、そうではありません。もちろん課題はありますが、そこから学ぶべきことは学んでいかななくてはならないと思っています。エリゼ条約のことを長く申し上げるつもりはありませんが、具体的に学生が交流していく拠点を設けた。それを推進する組織を設けた。そして、具体的な数字を表した。学生の交流を行っていったということです。もちろん、日中間でもいろいろなことをやっていますが、そうしたよき参考になるものはどんどん採り入れていくべきだろうと思っています。

日中間でさまざまぶつかっているところはありますが、そういう中でも協力

していかなければいけませんし、環境という切り口が大きな切り口になると私は考えています。もともと、日本と中国は歴史的な推移の中で国交正常化をしました。その時にも大きな苦労がありました。日本国政府と中華人民共和国政府の共同声明を作成する際にもお互いの相克がありました。共同声明に書かれている一文に、お互いの国は、日中両国には社会制度の相違がある。相違があるにもかかわらず両国は平和・友好関係を樹立すべきだとあります。お互いの国の社会制度は違う。しかし、お互いが仲良くしていくことがお互いの国あるいは国民の利益になる。そういう精神のもとで国交を回復していくということです。

その後、日本国政府と中華人民共和国政府との間で平和友好条約も結びました。ただ、私はかつて中国に留学したことがありますが、最近の中国を見てやはり懸念を持っています。平和友好条約を結ぶ時にこんなエピソードがありました。そこに覇権条項を入れるかどうか。日本は当時、覇権国は特定の国を指す、だから入れるべきではないということで強く反対しました。しかし、最終的にこの覇権条項は入りました。一方で当時の中国側は、大筋ですが、当時の鄧小平さんが言っていることは、覇権条項を入れるのは特定の国を指しているわけではない。そして、もう一つ伝えたいのは、中国自身が将来、覇権国に、そんな国にならないためにもこの友好条約の中に盛り込んで日中関係をよくしていこうではないか。そういうことで自ら覇権条項を入れることを宣言しました。

私は隣国の政治家として、また中国に多くの友人を持つ者として、その時の精神を忘れてはならないと中国の友人にも常に言っています。そういう中で平和友好条約等々が結ばれて日本と中国は関係修復をしてきましたし、正常化したのです。しかし、今のような状況にあるわけで、その中で改めて共通の目的を持って日中関係をひも解いていこうと考えています。

そして、こういう言い方をするのは別に中国をかばうわけではないけれど、日本としても考えなくてはいけないと思うのは、中国はこれから2020年ぐらいまででしょうか、わずかな時間の中で人口が1億人増える予想されています。日本がまるごと一つ増えるような規模です。その中から出てくる課題はおのずと大きいわけです。自国民のことですから、自国のことですから、それぞれの国がそれぞれの政策の中で、人口が増える中での課題を解決していかなければ

いけません。食糧もあるでしょう。水もあるでしょう。環境問題も発生してくるでしょう。そうした問題について、中国政府自身として取り組んでいかなければいけないのは当然です。ただ、1億人増えるという規模について、その問題の大きさについて一つの想像も必要です。日本が協力していけることは、日本の環境を守る上でも、地球がつながっているという意味でも、お互いに協力し、言うべきことを言って解決していかなければいけないと思っています。

ここに問題をいくつか挙げさせていただきました。先ほども温暖化の問題が指摘されていましたが、中国はCO2排出が世界1位です。これはこれで中国の責任ですが、かといって、ただ看過するわけにもいきません。一定の、協力できるところは協力すべきだと思います。日本と中国はいろいろな合意文書を持っています。首脳クラスで交わしている合意文書があり、日中環境保護協力協定を1994年に交わしました。環境問題に特化した包括的な法的文書としてはこれが唯一です。この文書に基づき、日中環境保護合同委員会が設置され、そこで環境省の審議官クラスが意見交換を行っています。

もう一つ、包括的な文書があります。包括的な首脳間の合意文書になりますが、これは2007年に交わされました。温家宝総理が来日した時です。環境保護協力の強化に関する共同声明です。首脳間で交わされた包括的な文書です。そうした文書をもとに、先ほど申し上げたエリゼ条約のような包括的なものではありませんが、首脳間で、あるいは政府間で交わされた環境について協力していこうという文書が存在します。

他にも合意文書がいくつかあります。環境大臣の間で交わされた文書があります。ざっと挙げると、まず日中の共同トキ保護計画です。ご承知のとおり、日本のトキは中国から譲り受けたトキとの交配で生まれ、いま3代目になっています。日中共同トキ保護計画が2003年に交わされ、これが2010年に更新されています。関連して、トキの検疫及び衛生条件に関する覚書というものも2007年に交わされました。あるいはコベネフィット研究とモデル事業の協力実施。お互いの利益に関係する事業を共同でやっというものが2007年に交わされ、2011年に更新されました。

また、私が環境副大臣の時に環境省のスタッフといろいろ意見交換したのですが、中国は農村部、いわゆる内陸部と沿海部の差が大きいわけです。その中

で歓迎されたモデルの一つとして、農村地域等における分散型排水処理モデル事業協力があります。農村地域における排水処理をどうするかという問題についての協力です。自国の責任と言えばそうですが、沿海部と農村部、内陸部との格差が大きくなる中で排水に関わる問題がかなり発生してきました。それを小規模ではあるけれど、逆に言うとモデル事業ですから、そのモデル事業を中国側に提供することにより、自力でやっていただく。高い技術レベルのものではなく、ある意味オーソドックスな技術。また、精密な、お金のかかるものではなく、わりと単純だけど中国側が持っていなかった技術。費用は決して高くないけれど、あることによって排水処理が進むというモデル事業でした。

このモデル事業に協力することにより、あとは中国側が自力でやってくださいというのがこれです。2008年、農村地域等における分散型排水処理モデル事業協力というものを進めました。あるいは、環境協力の一層の進化に関する覚書を2009年に交わしました。

また、それぞれの都市間でも協力しています。有名なのは川崎市と瀋陽市の環境にやさしい都市構築に関わる協力です。これは2009年に交わされ、その後、進められています。個別の都市でも川崎市と瀋陽市がそのような協力をしています。あるいは、環境に関する普及・教育等に関わる協力があります。環境教育は日本でも課題になっていて、私が環境副大臣を務めていた時には政務官がその担当で、環境協力をどう進めるかということをだいたいやっていました。中国での環境教育の普及・啓発に関することにも協力していきますというようなことをやりました。あるいは、農村地域等におけるアンモニア性窒素等総量削減モデル事業協力もあります。こうしたモデル事業をやることにより、中国の環境問題の解決に資するということもしてきました。

また、お手元のレジュメにも書かせていただきましたが、日中共同で気候変動対策について日中低酸素社会共同研究ということを始めしています。日本の環境省と、中国側のほうは北京にある著名な理系大学である清華大学の協力を得て、気候変動対策について政策研究をしています。また、日中低炭素社会共同研究委員会が2011年6月に実施されました。共同研究委員会が2011年6月に立ち上がり、その下で2011年、最初の委員会が開かれた翌日に日中低炭素社会フォーラム2011が開かれています。そこには日本の政府、あるいは地方自治体、企業、

また約250人の学生が参加しました。日中で低炭素社会をどのようにつくっていくか。中国のCO2の排出が日本にも大きな影響を与えています。こういう中で、共同で問題に取り組んでいこうということが行われています。

そして、環境教育に関する教育もいろいろと進めています。その中でも子どもたち、青少年への環境問題についての環境読本ですね。私も小学校、中学校のころを記憶していますが、私は中国の友人、あるいは中国の政府関係者が来ると必ず言っていることがあります。私が中国にいたのは1981年ですから、改革開放政策が始まったばかりのころでした。中国の男性の方はまだほとんどが人民服を着ている時代でした。当時はまだ配給制が残っていて、私のような留学生でも中国服というか、服を買う時は「布票」というキップを持っていないと買えない。食料を買う時には「糧票」というキップがないと買えない。外国人は緩やかでしたが、まだまだそういう時代でした。1980年代、中国の人は本当に日本にあこがれていました。日本のように経済発展したい、日本から学びたいとおっしゃっていました。もちろん、日本から学んでほしい。学べる中で経済が発展し、また生活が豊かになっていってほしいと思います。しかし同時に、そうした経済発展とともに失っていくものもあることを自分の経験の中から伝えたい。経済発展、生活が豊かになることも大事だけど、その中で失うものがないようにということを伝えたい。

副大臣になってからは、私は水俣病の問題も担当していました。日本には残念ながら水俣病があり、今なお解決していない。確かに、政治的な解決は図られ、一定の政治的な合意は結ばれたけれども、今なお多くの人たちが苦しんでおられる。このことに対し、今も裁判が起り、例えば一つの解決を持ったとしても多くの人の病気が治るわけではない。取り返しのつかないことになる。日本にはいわゆる公害と言われるものがたくさんあり、経済発展とともにいろいろな課題が出てきたので、中国の人たちはそのことについて注意してほしいし、そういう場面で日本が協力できることはいつでもやるからと中国側に話をしていました。

私は環境副大臣の時に3回訪申しました。3回目は正確に言うと環境副大臣を退任した後でしたが、アジアダボス会議が大連で開かれた時に訪申しました。その時は副大臣を退任した直後でしたが、副大臣の時代に計画した訪申でした。

3回訪中してさまざまな意見交換をしてきましたので、私が行ったことだけを紹介させていただき、最後に私の思いに触れて締めくくりたいと思います。

トキ協力についてもお話ししたいのですが、その前に、レジユメの最後に書いていますが、日中友好環境保全センターが北京にあります。私も2度ほど訪問しています。環境センターもいろいろ苦勞していますが、1988年に竹下元総理と李鵬元総理との間で合意して設立されました。日本側も予算に協力しました。いま環境省の職員が1名常駐していますし、日本人の専門家も常駐しています。中国の影響によると言われるようなものが日本で環境問題として出てきた時、中国ではこれをどのようにとらえているのか。日中友好環境保全センターではこれをどのようにとらえているのか。あるいは、そのことに対しどういう対策をしているのか。あるいは、どういう対策が要望されているのか等々について友好環境保全センターに問い合わせるようなことで取り組んでいます。環境問題というアジアに共通、あるいは人類に共通している問題と一緒に取り組んでいくことにより、お互いの理解を進めていきたいと考えています。

私が環境副大臣として訪中した時に、中国側からぜひ協力してほしいと言われたことが一つありました。それは重金属汚染に関わる問題です。中国の南方のほうで重金属汚染の広がっているところがありました。これを何とかしたいので協力してくれないか。そこで私が副大臣の時に、まずフォーラムを設けました。日本側からも重金属汚染対策をする企業に参加してもらい、シンポジウムを開きました。日本が民間企業として、あるいは政府として重金属汚染にどう対応してきたのかという情報を提供しました。その後は具体的に民間協力をしていくとか、あるいは政府で協力していくことになっていきます。まだ必ずしも十分に進んでいないところがありますが、そうしたシンポジウムを私が環境副大臣の時にやらせていただきましたし、その後、環境省もさまざまな部分で取り組んでいます。

具体例の一つとして、私はトキの協力をやりました。日本のトキは中国の陝西省洋県の辺りに生息しているトキを借り受けてきて交配させたものです。そして、中国の洋県の子どもたちと日本の佐渡島の子どもたちにも交流してもらおう。次世代の人たちが交流する。トキはもともと日本にも中国にも生息していたという密な関係にあります。

今の日本のトキは、もともとは中国のトキを借り受けてきて、交配してという密接な関係があるわけですから、このわかりやすいトキを使って交流する。子どもたちに交流してもらうことをやりました。洋県というところに日本人の、ましてや子どもが十数人だったと思いますが、初めてそんな外国の人がたくさん来るということだったようで、洋県では大歓迎されました。子ども、小中学生が交流して帰ってきて、環境省に報告をしにきてくれました。

私がお手伝いしたことだけではなく、さまざまな民間ベースでもトキを通じて交流していらっしゃる方がたくさんおられる。そのことがその当時の私の活動でわかったわけです。これは実は環境省の予算ではなく、外務省の予算を使わせていただきました。外務省が、日中交流をしている、それを環境部門でもぜひということやらせていただきました。環境省の母体で外務省の予算を使ってそのようなことを行いましたが、これによって冒頭に申し上げたような目的に少しでも資するよというのが私の思いでした。いま副大臣でもありませんし、野党という立場ですが、今後も環境問題を通じて、もちろん環境問題だけではありませんけれど、共通の利益を求めていく中でお互いが助け合っていく、切磋琢磨していく。そういう中で相互理解を進めていきたいと考えています。

最後に、レジュメの最初に書かせていただきましたが、歴史は記憶と記録であるという話です。日本国憲法についてお話するというと違和感があるかもしれませんが、日本と中国の間では戦争があり、多くの命が奪われました。その中で、平和な社会をつくらなければいけないと皆が思った。9条を持つ日本国憲法ができたし、その前文でうたわれた。あるいは当時、パリ不戦条約をはじめ、国際社会自体がそうだったと思います。戦争に勝った者も負けた者も大変な被害を受ける。もう戦争はだめだ。平和な社会をつくってほしいと、国連憲章の前文でもそうだったと思います。

国連憲章の前文に、共同の利益を目指してお互いの幸せのために協力してほしいとあります。あるいは日本国憲法の前文にも、戦争を2度と起こさない。そして、全世界の国民が等しく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認しようではないかとうたっています。日本国憲法の前文にも書いてあるように、まさしく戦争の記憶が明確な時にそういう決意をした

わけです。しかし、その記憶が少しずつ薄れているのではないかという危惧を持っています。そうした記憶をもう1度しっかりよみがえらせというか、その反省をよみがえらせ、お互いの目的のためにしっかりと協力していきべきだと思っています。

National Environmental Commitment and Japan's Asia Diplomacy

Shoichi Kondo

I was elected to the House of Representatives in 1996, and in my six terms I have engaged foreign affairs and environmental issues. I was Senior Vice Minister of Environment for one year from September 2010, and am Secretary-General of the non-partisan Japan-China Parliamentarian's Friendship League. I will talk about my ministerial experience and about Japan's China and Asia diplomacy.

As a politician, my aim is a society where individuals are protected from various threats and live in peace. For humankind, the first threats are war and environmental problems, including global warming. Others are the food and energy problems. We need to reach solutions in cooperation with China and South Korea. Japan and China have established a Joint Committee on Environmental Protection and the projects we are pursuing include the joint crested ibis preservation plan, the model project for rural decentralized wastewater treatment, and joint research on low-carbon societies. My hope is to achieve peace and mutual benefit in Asia through these specific cooperative activities.

【連続シンポジウム】愛知発「わが国の政策課題への処方箋」
都市政策・地域政策「日本一元気な愛知をめざして」

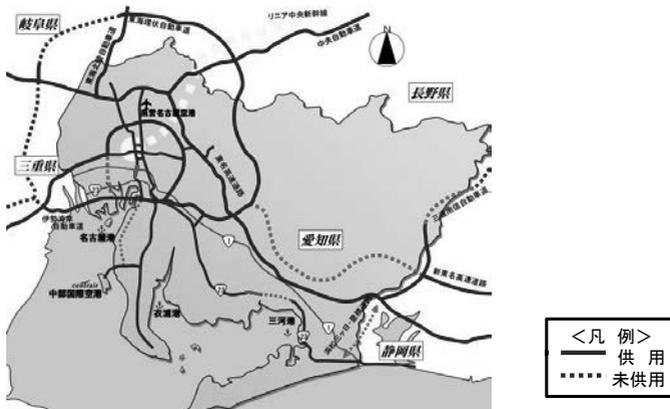
大村 秀章

今日は、日本法政学会第120回総会の研究会の1日目ということで、お話しさせていただく機会をいただきました。法律、政治学をあわせて日本の学会をリードしていただいている皆さま方を名古屋にお迎えさせていただきました。地元を代表して心から歓迎を申し上げます。今日、明日の2日間とお聞きしていますが、実り多い有意義な会になりますようご祈念を申し上げます。

皆さん、愛知、名古屋にお越しいただきましたので、愛知県、名古屋がめざしているところ、そして日本がめざしていることなどについて、私なりの考え方と今やっていることについてお話しさせていただければと考えています。タイトルは「日本一元気な愛知をめざして」とありますが、これは私が3年以上ずっと言い続けていることです。それを具体的に取り組んでいることも申し上げさせていただきます。

私も愛知は何をめざしているのかについてお話しさせていただきます。図は、日本地図の中から愛知県の地図を抜き出したものです。愛知の特徴は地理的に

図表 1 愛知県の交通ネットワーク



は日本のど真ん中にある。東京と大阪、首都圏と関西圏の真ん中にある。その特徴は何かというと、交通ネットワークが昔から充実しているということです。江戸時代から真ん中にあるわけですから、東海道五十三次も当然ここを通過していきます。

実線は、高速道路がつながって開通しているものです。東名・名神は言うに及ばず、新東名も浜松の北から御殿場まで160数キロ、2年前に開通して、浜松から豊田東の点線がありますが、この工事をいま一生懸命やっています。来年3月開通ということでしたが、難工事のようで少し遅れるかもしれません。

その南に23号バイパスがあります。有料道路ではありませんが、4車線の地域高規格道路です。それと、名古屋を取り巻く名古屋環状2号線はほぼ完成しています。名古屋西インターから飛島までの点線部分ができると、この高速道路もほぼ完了です。東京オリンピックが決まり、首都圏では、今日も圏央道の一部がつながったというニュースがありましたが、それができたとしても、高速道路網は東京、大阪に比べればはるかにこの地域にアドバンテージがあることは間違いないと思っています。もともと愛知県は車社会で、このような道路網が着々とできています。

もう一つ、それに加えて太い点線がありますが、リニア中央新幹線が2027年にできます。今年が2014年ですから13年後です。いま環境アセスメントの手続きをやっています。3月末に愛知県知事として55項目の知事意見を出させていただきました。それを踏まえ、JR東海がアセスメントの内容を修正して、国で審査中です。この秋ぐらいにはその手続きが終わるのではないかと。秋に事業認可が下りれば、年度内には具体的な工事に着工していくことになるかと思っています。今から13年後ですが、13年といっても大型公共事業はあつという間に来るので、それを我々がどのように迎えなければいけないかを考えています。

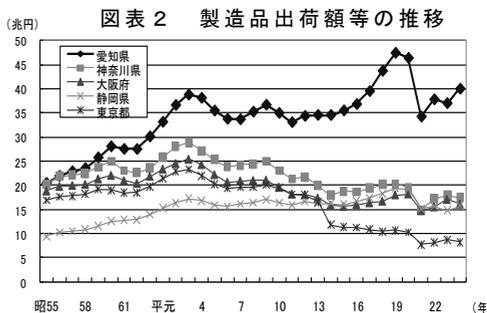
リニア中央新幹線は、品川駅の下と名古屋駅の地下に駅をつくり、その間286キロをほぼ地下を掘り進んでいくという、世界でも例を見ない事業です。これが出来上がると品川・名古屋が直通で40分です。40分というのは、東京では地下鉄の時間距離になります。東京・名古屋間は1時間40数分かかっている、品川・名古屋間であれば1時間40分を切りますが、1時間40分が40分になる。計り知れないインパクトがあると思っています。

このインパクトとは何か。首都圏の南関東は東京、神奈川、千葉、埼玉で3,500万人の人口です。愛知、岐阜、三重で1,130万人。浜松、遠州まで入れると1,300万人近くになります。約5,000万人の大交流圏ができるということです。これも世界で今までなかったことです。これだけの高度な経済社会をつくっている日本で、5,000万人がこれだけの時間距離で結ばれる。これを我々はどのように生かしていくか。我々愛知・名古屋だけが元気になればいいと言うつもりはありません。日本全体をどのように底上げできるか。これが、今後13年間にかかっていると思っています。

リニアができるストロー効果でどうなるかと言われますが、私はストロー効果については全く心配していません。愛知県にある企業は東京には行かないからです。付加価値の高い製造業が中心で、しかも東京にはスペースがない。むしろ、名古屋の方が田舎で広いので、伸びしろがあると私は思っています。ただ、逆に何もしなければその力は発揮できないので、どういう形で受け皿をつくり、どのように取り組んでいくか、これが問われていると思っています。

さて、愛知県の特徴は、何といたっても圧倒的な産業力、工業力だと思います。製造品出荷額等は1977年（昭和52年）以来連続36年日本一です。平成24年は、まだ円高で苦しんでいた時ですが40兆円に回復しています。去年、平成25年はもっと多くなり、43~44兆円ぐらまで回復しているのではないかと思います。いずれにしても、第2位の神奈川県が17兆円、第3位の大阪、静岡県が15兆円ですから、愛知の40兆円を超える産業力、工業力がいかに巨大かということを確認していただけるのではないかと思います。

もちろん、自動車が出荷額の半分強を占めています。自動車産業も大変大事な産業ですから大いに盛り上げていきたいと思っ



※いずれも従業員4人以上の事業所の数値
資料：平成23年は「平成24年経済センサスー活動調査確報 産業別集計（製造業）（総務省・経済産業省）」
平成22年以前及び平成24年の数値は、「工業統計調査（経済産業省）」より作成

ていますが、最近の一番のトピックは何といても飛行機産業、航空宇宙産業です。これがどんどん伸びてきています。私もいち押しでこの航空宇宙産業を国に国際戦略特区に指定していただいて、着々と進めています。自動車と航空宇宙産業を大きな柱として、これから更に伸ばしていきたいと考えています。

愛知県のもう一つの大きな特徴は、大農業県だということです。中部地区最大の農業県です。愛知の農業生産高は全国第6位です。第6位といっても、だいたい似たようなレベルのところがあります。北海道が1兆円

図表3 都道府県別農業生産額

区分	19年	20年	21年	22年	23年	24年	(億円)
第1位	北海道	北海道	北海道	北海道	北海道	北海道	(10,536)
2	千葉	茨城	茨城	茨城	茨城	茨城	(4,281)
3	茨城	千葉	千葉	千葉	鹿児島	千葉	(4,153)
4	鹿児島	鹿児島	鹿児島	鹿児島	千葉	鹿児島	(4,054)
5	愛知	宮崎	宮崎	熊本	熊本	熊本	(3,245)
6	宮崎	愛知	熊本	愛知	愛知	愛知	(3,075)
7	熊本	熊本	愛知	宮崎	宮崎	宮崎	(3,036)
8	青森	青森	青森	青森	青森	栃木	(2,786)
9	新潟	新潟	栃木	新潟	新潟	新潟	(2,775)
10	栃木	栃木	新潟	栃木	栃木	青森	(2,759)

(資料 生産農業所得統計)

で1番です。次に千葉、茨城、鹿児島で、ここが4,000億円です。2番手グループです。3番手グループが愛知、宮崎、熊本で、ここはだいたい3,000億円グループで、この中で順位が若干上がったたり下がったりということです。

愛知県の特徴は、花きや野菜など園芸が中心ということです。花の生産額が昭和37年以来51年連続日本一です。花の生産額が最近では560億円ありますが、第2位の福岡県と千葉県が180億円ですから、3倍以上あるわけで、まさに花の王国と言っても過言ではないと思います。花はマーケット性が強くて移り変わりも激しいものですから、県の農業総合試験場もたくさんいろいろなものを開発しています。農家の方も、まさに起業家そのものと言っても過言ではないと思います。日本一のもので、キャベツ、しそ、ふき、きく、ばら、洋ラン等々たくさんあるので、これからもしっかり生かしていきたいと思っています。工業は日本一、農業も中部地区最大の農業県ということで、まさにものづくり、生産力に特徴があります。これが愛知の特徴です。

輸出・輸入額では、去年、平成25年は、全国では11兆円を超える赤字になりました。貿易収支では赤字ですが、日本の企業はどんどん海外に展開していきましたから、海外からの配当とかを含め、そういったもので釣り合いが取れて

いて、トータルではトントンなのはお案内のとおりです。モノの貿易では、東京が5兆円の赤字、大阪も2兆6000億円の赤字ですが、愛知県は7兆円を超える黒字です。もちろん、自動車が多いのですが、私も愛知の産業が、貿易を通じて日本に富をもたらしていることは事実ではないかと思っています。先ほど道路網、鉄道網の話をしました。港も単体で見ると、名古屋港の貿易取引額はここのところずっと日本一です。名古屋港、三河港、衣浦港という三つの大きな港がありますが、そういうところを中心に黒字を稼いでいます。以上が愛知のポテンシャル、力です。

図表 4 三大都市の貿易額の比較

	平成23年			平成24年			平成25年		
	輸出	輸入	差引 (貿易収支)	輸出	輸入	差引 (貿易収支)	輸出	輸入	差引 (貿易収支)
東京都	48,342 (7.4)	84,363 (12.4)	▲36,021	48,607 (7.6)	89,415 (12.6)	▲40,808	56,742 (8.1)	105,140 (12.9)	▲48,398
愛知県	110,941 (16.9)	58,117 (8.5)	52,824	121,908 (19.1)	61,375 (8.7)	60,533	140,514 (20.1)	68,406 (8.4)	72,108
大阪府	77,499 (11.8)	89,758 (13.2)	▲12,259	71,505 (11.2)	92,438 (13.1)	▲20,933	79,031 (11.3)	105,573 (13.0)	▲26,542
全国	655,465	681,112	▲25,647	637,476	706,886	▲69,410	697,742	812,425	▲114,683

※ () 内は全国に占める割合 (%)。

東京都は羽田空港・東京港、愛知県は中部空港・名古屋港・三河港・衣浦港、大阪府は関西空港・大阪港・堺東北港・阪南港の計。

出典:名古屋税関「全国港別貿易額順位表」より作成

「あいちビジョン2020」を今年3月につくりました。私はちょうど1年前に、これについての指示を出しました。この時は、東京オリンピックは決まっていませんでした。東京でオリンピックを開催することが決まってよかったと思いますが、我々にとってはリニアが2027年に来る。したがって、2030年ぐらいの愛知・名古屋というか、日本全体を展望しながら、その前に2020年の目標をつくろうということをやったものです。

オリンピックが終われば、だいたい景気が落ち込むだろう。日本全体がそうなるだろう。だから2020年問題が言われていますが、我々愛知、名古屋にとっては、2027年という次の目標があります。日本全体は2020年に一服して経済は結構落ち込むかもしれませんが、我々愛知、名古屋はその次にまた大きなヤマ

が来るので、2027年に向け一本調子で上がっていくと私は思っています。それに向けて目標をつくらうということで、一つはリニアを生かして世界の中で存在感を発揮できる中京大都市圏をつくる。二つ目は日本の成長をリードする産業の革新・創造拠点をつくる。三つ目、人づくりです。このようなことをしっかりやっていきたいと思っています。

トヨタをはじめとした自動車産業は、海外にどんどん行っていますが、それでも国内に生産拠点を残し、そして研究開発の拠点は引き続きここでやっていくということです。日本国内、それも愛知県に残ってつくっているものは何かというと、海外ではできないものです。要は、付加価値の高いものが残っています。

私はよく言いますが、愛知のものづくりイコール日本のものづくりだと思っています。かつてよく言われましたように、日本人は額に汗してものをつくる、額に汗して働くという言葉が好きですが、額に汗してつくるものは今や日本国内にはありません。愛知にはそんなものはない。愛知にあるものづくりは脳に汗するものづくりです。脳がウンウン唸ってつくる。自動車の部品一つとっても、海外ではとてもできないような技術を使ったものしか、国内には残らない。そういうものが残っているから、私は今後とも愛知のものづくりは日本をけん引していく力があると言い切っています。その点はトヨタ関係の皆さんとも認識を一にしています。

私は国会議員を15年近くやりましたが、国政はオールジャパンを相手にしますから、制度や枠組みとか、法律をつくり、予算をつくり、特に日本全体を底上げしていくことをどうしてもやっていかざるを得ません。しかし、我々はそうではありません。とにかく、この愛知、名古屋を徹底的に底上げして、磨き上げ、ヒト、モノ、カネを集め、我々が日本を引っ張っていく。そういうところをつくるのだということで、ずっとやってきています。

その時に、人間でもスポーツ選手でも何でもそうですが、得意技を生かすことが必要だろうと思います。我々には何といても日本一、世界一の自動車産業の集積があります。それをもっと伸ばしていく。そのために、いま愛知県の企業庁が造成していますが、豊田市と岡崎市の境の山林、トヨタ自動車本社

の東約10キロの山林約650ヘクタールを企業庁が買収して、トヨタ自動車の研究者を含めて従業員約4,000人が働く日本一の研究団地として造成しています。主な施設の内容は約6,000メートルのテストコース3本、トヨタの研究開発棟十数棟です。

企業庁が用地造成を行い、その事業費は約1,100億円です。これはもちろん、全部トヨタに買ってもらいます。トヨタは上物をつくっていきますから、トヨタの投資額は3,000億円を超えるだろうと思います。トヨタが、この愛知に、引き続きR&D拠点を置くことを宣言したプロジェクトだと言っても過言ではないと思います。

ちなみに、トヨタの本社から東に10キロ、矢作川を渡って山のほうに行きますが、いま県が管理している国道301号を、3桁国道は県管理で2車線ですが、少しくネクネしているので、その道路を真っすぐにする。その道路改良の事業費だけでも100億円を超えるけれど、それはやる。そのぐらいやってもパチは当たらないだろうと私は思っています。このような付加価値の高いR&D拠点を次から次へとこの愛知につくっていきたいと思っています。

トヨタ本社がR&D拠点を愛知に置くとすると、グループ企業もそれならば我々も安心してここに投資しようとなります。すでに豊田の南の安城市にデンソーが研究開発施設を1年かけてつくり、一部がもう動き出していますし、相当な投資をいただいています。アイシンAWも同じく西三河に相当規模の投資をいただくことも決まっています。このようないい展開が愛知では起きていることを申し上げたいと思います。もちろん、我々が、円高の時だからこそ積極的に産業振興をやろうとした一つの成果と言っていると思います。

この間の6月25日、トヨタ自動車が世界で初めて燃料電池自動車（FCV）を700万円ぐらいで年内に発売することを発表されました。法人需要が中心になると思いますが、FCVをやるためには何が必要かということ、水素の充填装置、水素ステーションをつくっていかなければいけません。全国にガソリンスタンドが、それでも3万7,000～8,000はあるのでしょうか。電気自動車、EVの充電ステーションも全国的には1,000でしたか、相当な数があります。水素ステーションはこれからです。愛知県内には4カ所あり、年度内にあと7カ所つくり11カ所にすると、日本で一番多くなります。さらに、来年度末までには20カ所にしよ

うと計画しています。それでも全国でまだ100カ所にはなりません。東京、我々の愛知、大阪、福岡を中心にとということになろうかと思えます。

ここで問題なのは、水素は可燃性が強くて爆発するので、FCVの水素タンクは、車が全部壊れてもタンクだけは残るといった強度のものを炭素繊維でつくるわけです。そして、水素ステーションにも規制があります。水素ステーションは、公道から一定距離以上離さなければなりません。そうすると何が起るかというと、都心ではできない。経産省も頭を抱えているのは、東京23区では基本的にそう簡単にはできないだろうということです。

県は今、6月議会をやっていますが、名古屋のど真ん中に水素ステーションをつくらないといけないということで、まず率先して県庁につくろうと、この議会に私は提案しました。予算を提案して、年内にはつくってしまいます。どのようにやるか。県庁は名古屋城の三の丸というところに本庁舎、西庁舎、自治センターと3つの庁舎があります。その県庁の本庁舎の、広い道路をはさんだ西庁舎の駐車場に、一般の車が入れるようにする。そういう造成をして、そこに移動式の水素ステーションをつくる。固定式は、道路から離すのでできない。一方、都心の民間企業の中には、移動式の水素ステーションをつくっているところがあります。トラックの荷台に水素の充填装置があるというものです。それを県庁の西庁舎の駐車場に置き、燃料電池自動車の水素充填ができるようにする。その関係予算を今回提案して、燃料電池自動車の市販に合わせてつくろうということになっています。

名古屋のど真ん中には置けないので、率先して県庁に置く。燃料電池自動車は企業を含め、都心部での需要はあります。県も当然、何かか買わないといけません。県庁に置くと、市町村から来て充填することもあるので、そんなことも含めてやって後押しをしたいと考えています。

水素ステーションなどのインフラ整備も我々が率先してやらなければいけないと思っているので、これはやっていきたいと思えます。ガソリンエンジンの自動車に代わる新しい、排気ガスを全く出さない燃料電池自動車のインフラを日本で一番整備し、そして日本で一番普及させる。これをわが愛知はトップランナーとして率先してやっていきます。

先ほども申し上げましたように、航空宇宙産業がどんどん伸びています。日

本国内の生産の半分を愛知及びその近辺で行っていて、機体部品で言うと7割になります。愛知県には三菱重工業、川崎重工業、富士重工業、そして炭素繊維の東レという4会社の拠点がすべて集中しています。もともと素地があったところに、航空機産業が生産をどんどん拡大しています。目の前で伸びているのはボーイング向けの生産です。ボーイング787は機体に初めて炭素繊維を使った機種で、これはボーイングが最初の注文者である全日空の意見を反映させて開発した飛行機です。世界で最新の飛行機で、よく売れています。

世界で納入済の機体は160機強ですが、1000機以上受注していて、受注残が800機以上あります。1年前は月産5機だったのが、平成31年頃には14機にしたいと、3倍近くの生産レート向上要請がボーイングから日本企業にきています。ボーイング787の機体構造部位の35%は日本企業が担当し、その多くが愛知県でつくられ、アメリカのシアトルに空輸して組み立てられています。本体の胴体を炭素繊維でつくっていますが、東レの炭素繊維を川崎重工業が焼き固めて送っています。787の主翼も、三菱が初めて担当していて、シアトルに送って組み立てています。

三菱は愛知県内に航空機製造に関係する工場が5つあり、大增産をかけています。川崎重工業は岐阜の各務原が中心ですが、名古屋にも飛島に工場がありますし、いま弥富に最新鋭の工場をつくっているところです。ここはボーイングの機体専用の工場で、ここでどんどんつくるとのことです。富士重工業も半田に工場がありますが、ここではボーイングの中央翼をつくっています。しかし、足りないということで、また工場をつくと決めています。このようなものがどんどん進んでいて、航空宇宙産業が今どんどん伸びています。

その極めつけ、国策のプロジェクトとしてやっているのが日本初のジェット旅客機MRJです。MRJとは三菱リージョナルジェットの略です。世界では100人乗り以上の中型機、大型機の需要はボーイングとフランスのエアバスが二分しています。100人乗り以下の小型ジェット機についてはブラジルの会社とカナダの会社が二分しています。いまブラジルの会社のほうが分がいいのですが、そこに三菱が割って入るとのことです。今つくっているのは92人乗りの試験機です。

名古屋の北の県営名古屋空港に隣接して三菱の小牧南工場があります。ここ

の建屋を利用して、MRJ試験機の機体の組立をやっています。先日、見てきましたが、胴体に主翼を付け、主翼の下に取り付ける飛行機のエンジンも、アメリカの会社から届いていました。遅くともこの秋には試験機のお披露目をするところまで来ています。

92人乗りのジェット機というと、小さいように思いますが、機体の長さが約36メートルあります。主翼の幅が約29メートル。36メートルと29メートル、高さが約10メートル半あるので、なかなか壮観で、これが飛ぶのを早く見てみたい。試験機は機体強度を検査する動かないものと、実際に飛ばせて試験するものと、合わせて7機つくります。秋にお披露目の予定ですが、最初、地上実験をやります。試験をやる建屋がありますが、電子機器を作動させて試験したり、エンジンを動かしたりして、その次は何をするかという滑走路を走らせる。最初はゆっくり走り、その後と飛ぶ一歩手前まで走らせ、飛んで、また降りる。こういうことを行い、必要な試験をクリアできれば、いよいよ来年の春にはそこから飛び立つことになるので、そこはぜひ見てみたいと思っています。

飛行機の製造は、自動車のように高度に機械化された製造ラインのそれと違い手づくりです。鋸を打つのに、職人が機体に群がって、鋸打ちの機械を手を持って作業するような手づくりの職人技の世界です。飛行機の主翼のたわみ具合や曲がり具合とか、こういうのはまさに匠の技の集結のようなところがあります。飛行機をつくるというのはマンパワーの塊なわけです。熟練工がいないとできない。試験機は愛知県でつくるけれど、量産工場はこっちに来てくれという誘致が全国からあったらしいですが、無理だろう、人を移せない。ただ、愛知県には工場をつくる土地がないという話だったので、豊山町の県営名古屋空港のターミナルの前の平面駐車場を立体駐車場にして土地を空け、隣に約5.2ヘクタールの国有地があったので、そこを県が買って、約7.2ヘクタールの土地にして、順次、三菱に売却するということで、初回に当たる約5.2ヘクタールの県有財産売払いの議案を出しています。その後、年度内に三菱に土地全てを引渡し、MRJの量産工場をつくるということです。試験開発が遅れた分だけ量産体制は一気に進めようという話をしています。

トヨタの自動車工場と同じように、飛行機をつくっている工場を子どもたちとか、社会見学で見られるようにする。見学コースをつくるという話を三

菱としていて、完成機の量産は、国内で他の場所では見る事ができないので、これも楽しみに思っています。量産体制も平成28年度に整えられ、3年後には量産初号機の引渡しが行われる。

ちなみに、三菱の小牧南工場に小さな史料室があります。小学校の体育館よりもっと小さいですが、そこに零戦を復元したのがあります。今から二十数年前に太平洋のヤップ島で零戦の朽ち果てた残骸が発見されました。それを三菱がもってきて、使える部品を全部生かして手づくりで復元したというものです。プロペラは戦争で戦っていますから弾丸で撃ち抜かれた跡があり生々しいのですが、それが残っています。本当に小さな史料室ですが、精巧につくられたものを置いてあります。いま映画の人気のおかげでお客さんがたくさん来ると言っていますが、残念ながら飛行機工場の一角にあるので毎日は見られない。月曜日と木曜日だけ見せるというものです。この量産体制ができた時には、その近くにそういうものを見せる場所をつくらうではないかという話をしています。

それと、YS11を持っているだろうと聞きましたら、持っているというわけです。YS11も50年前に豊山町の三菱の小牧南工場で作っていました。180機づくり、大赤字で、昭和48年に生産終了しました。そういうものを全部倉庫に放り込んであるそうなので、一堂に見せられるのではないかと。楽しみにしたいと思っています。

このように自動車産業、航空宇宙産業があります。宇宙も、ロケットのH-II A、H-II Bは名古屋の隣の飛島村というところ、三菱の飛島工場で作っていて、船で鹿児島に送って飛ばしています。後継のH-IIIも開発が決まり、ここでやるということです。

もう一つ大きな柱があると、足が3本あると安定するので、3本目の柱を早く作りたと思っていますが、自動車と航空宇宙があまりにも抜きん出ているので、これに匹敵するのはなかなか難しい。愛知は工作機械も日本一です。工作機械メーカーとして、ヤマザキマザック、オークマ、森精機の本社も奈良からこちらに移ってきましたし、あと昔の豊田工機、今ジェイテクトと言いますが、工作機械メーカーもたくさんあります。それも日本一ですが、自動車と航空宇宙が大きすぎるので目立ちません。そういうところも含め、第3の柱もつくっ

ていきたいと考えています。円高がどうなるかが、絶対に負けないような産業をつくっていききたいと思っています。

今日は法政学会で、これも話題提供ということでお話ししたいと思いますが、インフラビジネスをもっとやっていかなければいけないということが、数年ぐらい前から言われています。特に、世界に向けてのインフラビジネスですね。日本国内の建設需要、ゼネコンは日本国内では道路をつくったり港湾をつくったりしても、つくるだけで、あとの運営は地方自治体や道路公団などがやってきました。世界では、道路も港湾も電力も水道も、インフラをつくり、運営までやって、そして運営で回収していくのが常識になっています。

3年前にPFI法が改正になりました。PFIで所有権ではなく運営権、コンセッションを民間開放するという改正法が平成23年5月にスタートしました。しかしながら唯一、道路がはずされている。道路は公共物だから、道路については運営を民間がやるのはまかりならんということで、唯一、PFI法の改正でも道路は除外されています。私は、2年前の2月に、有料道路の運営権を民間開放したいと国に提案し、2年越しで議論して、ようやくこの5月、愛知県の有料道路公社の民営化、運営権の民間開放をやりましょうということを閣議決定していただきました。秋の臨時国会で法律改正するところまで来ています。

それともう一つ。愛知県道路公社がつくった有料道路は収益性が非常にいいわけです。地方は道路をつくりたいものだからつくりますが、実態は半分ぐらいの需要しかなく大赤字で、最後は税金で尻ぬぐいというパターンが普通です。この愛知県道路公社の道路だけは3,000億円で作りましたが、既に1,800億円以上返しました。毎年170億円の現金収入があり、借金を100億円以上返せる。儲け過ぎではないかという話もあるぐらいです。

ただ、借金は返さないといけない。返せなかったら県民にツケが回ります。知多半島道路は20.9キロ。南知多道路は19.6キロと路線を分けていますが、先まで40キロあります。横断して中部国際空港に行く道路があり、全部足すと50キロ強ですが、ここが黒字の塊です。これはなかなかいい道路です。

知多半島でも真ん中より南の方は、さすがに人口は減っています。半田でも減っています。ところが、常滑より北は名古屋に近いということで産業がありますから、そこは増えています。この有料道路の民営化と、ぜひ沿線開発をし

たいと私は考えています。県の道路公社は、ほぼ100%県出資の法律に基づく公社ですから、そんなところではリスクをとれない。

だから運営権を民間に開放して、期間を何十年にするかというのはありますが、そこでリスクを負ってもらいながらやっていただきたい。私は知多半島全体を観光開発したいと思っています。これはまさに日本のリーディングプロジェクトになるのではないかと考えています。もうすでに国内外を問わず、特に海外のインフラファンドから相当な引きがあり、ぜひやっていきたいと考えています。

それから、人材という意味で、女性にもっと活躍してもらおうということを去年からやっています。去年の7月、ちょうど1年前に、公約である愛知県で初めての女性副知事を登用しました。厚生労働省から来てもらいました。女性副知事に女性の活用方策に取り組んでもらっていて、今どんどん進めています。

私は国会議員の時、厚生労働をずっとやっていたので、特に地域包括ケアシステムというもので、愛知から発信できるものをつくっていきたくて取り組んでいます。要は、介護保険をやっている市町村と、地域の医師会、開業医を中心とした医師会にコラボしてもらい、地域の高齢者の健康管理をやってもらう。県の医療政策の一番大きな目標は2次医療圏で、愛知県内には12の2次医療圏がありますが、救急体制をしっかりとっていく。病院が救急患者を受けられないことがないようにしていく。365日24時間の救急体制をつくるのが我々の一番大きな目的です。地域包括ケアシステムがないと救急体制は壊れてしまいます。

団塊の世代の方々がもう60歳を超え、全員リタイアしました。この方々はあとおよそ10年たつと75歳の後期高齢者になります。日本で人口の一番大きな団塊の世代の皆さんが75歳を超えると、さすがに全員が健康で、何もしなくていかというと、そんなことはなく、間違いなく医療のニーズが出てくるでしょう。そういう方たちが病院に殺到し出すと本来の救急機能が壊れてしまう。それを何とか食い止めることが必要です。地域包括ケアシステムが必要だと考えるのはそのためです。愛知県内の9カ所でモデル事業を始めています。併せて名古屋市にも4カ所でやっていただいております。地域の自治体の関心も非常に高いです。

愛知県の人口はまだ若いのです。しかし、これから何が起こるかということ、高度経済成長時代に全国から就職で集まってきた方々が、団塊の世代の方々が、あとおよそ10年たつと75歳を超えます。そうなった時にも救急医療体制を守れ

るように、地域の医師会の皆さんと介護保険者である市町村に連携してもらい、そういう方々の健康管理をきちっとやってもらいたい。こういうことを引き続きやっていきたいと思っています。

地域を元気にしていくためには、イベントもやっていかなければいけません。本県では、ゆるキャラグランプリをやります。去年まで埼玉で3年やっていましたが、今回は愛知に誘致して11月にしっかり盛り上げて参ります。

今年の秋はたくさんのイベントがあります。ESDのユネスコ世界会議をこの秋、11月10、11、12日にやります。2005年の愛知万博も環境万博であり、2010年には、生物多様性条約締約国会議(COP10)を白鳥の国際会議場でやりました。さらに環境をベースにしたユネスコの世界会議を2014年に、ホップ・ステップ・ジャンプ、その締めくくりとして開催したいと思っています。

11月後半には、技能五輪の全国大会と障害者技能競技会の全国大会アビリンピックをあわせてこの愛知県で開催することとなっています。愛知県は技能五輪の全国大会で去年まで9連覇を果たしており、地元で10連覇と皮算用しています。間違いなく優勝できると思っています。日本一の産業県なので技能者の数も日本一です。技能士という資格を持った方が愛知県内には30万人います。そういう意味では、人口750万人ですが、30万人もいますから圧倒的です。一番強いのは機械加工部門です。やはりトヨタ関係の従業員の皆さん、高校を出た人たちです。技能五輪の全国大会が国内予選で、来年は世界大会がありますが、その参加者は23歳までです。2日間立ちっ放しで6時間と3時間の9時間です。20歳ぐらいの人でないと体力が持ちません。彼らは泊まり込みで合宿して、体力をつけるために朝、走っています。金属を削り、機械では識別できない1000分の1ミリを削る。手で触るとわかると言うのですが、20歳過ぎの人がそこまで研ぎ澄ませてやっているのを見ていると本当に気持ちがいいですね。これもぜひ成功させたいと思っています。それから、来年は万博10周年なので愛・地球博記念公園で記念大会をやりたいと考えています。

スポーツの振興も大事です。2020年は東京オリンピックの開催年ですが、東京だけが盛り上がっていればいいというわけではありません。何かないかと散々探して、探し当てたのがFIFAフットサルワールドカップ誘致です。オリンピックは7月24日から8月9日までと決まっています。

IOCに対抗できるスポーツコンテンツは、やはりFIFAです。いまサッカーワールドカップで盛り上がっています。期間が長いこともあります、オリンピックよりサッカーのワールドカップの方が間違いなく額も大きいし盛り上がるけれど、さすがに本大会はそう簡単に招致できないので、探し当てたのがフットサルです。この競技人口が今どんどん広がっています。なぜ名古屋なのか。名古屋オーシャンズというフットサルのプロチームがあり、2007年からプロリーグが始まっていますが、名古屋オーシャンズはこれまで毎年優勝です。7連覇です。今、県の招致担当が調整を行っていますが、日本サッカー協会とは話がついています。大会は2020年10月終わりぐらいから始まるので、オリンピックが終わって3カ月後です。これはそんなにお金のかかる話ではないので、何としても招致をして、盛り上げていきたいと考えています。

最後に、私の思いを申し上げます。私が愛知県という地方自治体をお預かりして3年になります。これから日本が更に世界と闘っていくため、特にアジアの国々、アジアの大都市、中国の大都市と伍してやっていくためには何が必要か。一つは分権をもっと進めることです。国は成長戦略とかいろいろ言っています。全体の枠組みをつくるのは大事だと思います。会社の法制、企業法制を変えてガバナンスが効くようにする、社外取締役を入れるということは、もっとやっていっていただく必要があると思いますが、地域の産業誘致、企業振興の類の話は、国がやるより地方政府にもっと権限を与えるべきです。私は道州制を支持しますが、47では数が細切れ過ぎているのもっとまとめて、もっと任せて、中国の上海のような直轄市の単位にまとめて国際的な競争を闘う。これがあるべき姿だと私は考えています。

残念ながら、今、分権は国政から飛んでいってしまっていますが、来年、統一地方選挙があるので、また議論が出てくることを期待しています。分権、もっと現場に近いところで産業振興、企業振興をやっていく。失敗すれば雇用が減るし、税金が入ってこないで、たちまち困ってしまいます。国レベルでは、少々の人口や雇用の減少に対して、極めて鈍感だと思います。地方では人口が減って、雇用が減って、税収が落ちたら直ちに響くので、一生懸命やると思います。だから、分権こそ経済発展のベースだと考えています。

もう一つはグローバル化への対応。これだけグローバル化するとは私の想像を超えています。この流れは止まらない。どうするか。もっともっと人が自由に行き来できるようにする。私は外国人労働者をもっと入れるべきだと考えています。私はもともと西三河、トヨタの地盤の方の出身なので、身近に外国人の方がおられました。特に、愛知で一番多いのはブラジルの方で約5万人と、日本で一番多い。そういうことからすると、この流れを止めることはできません。

人の往来をもっと自由にして、もっと入ってきていただき、もっと働けるようにする。もちろん、日本人もどんどん出ていく。企業がそうなっているのですから。グローバル化と分権の二つの流れに逆らうことはできないので、これをどのように取り込み、進めていくか。これに尽きるのではないかと思います。その方向で国の形なり行政の形なりを常に見直し、つくり直していく必要がある。もし、そうしなければ結論は見えています。日本は世界との競争に負け、企業はどんどん出ていき、雇用も税収も上がらなくなり、社会保障が破綻する。これはもう見えているので、いつの段階で、どうやってさらに踏み込んでやるのかということに尽きるのではないかと思います。

貴重な時間をいただき、ありがとうございました。私の話は以上です。

Seeking to Make Aichi the Liveliest Place in Japan

Hideaki Ohmura

Competition between urban centers is becoming increasingly fierce with the progress of the global economy and emergence of new economic powers. Japan is entering an age of declining population and more elderly people; the large urban centers with their great potential are leading the development of all Japan. They have to win against competition from the outside world.

Aichi Prefecture is situated in central Japan and has always had a well-developed transport network. High speed road networks here have a great advantage over those in Osaka or Tokyo. Aichi has also been the number-one prefecture for the amount of products shipped for 36 consecutive years since 1977, and is furthermore a major agricultural center.

The Linear Chuo Shinkansen will open in 2027, connecting Shinagawa and Nagoya in just 40 minutes. It will represent a huge transport network catering to around 50 million people living in and between the Tokyo metropolitan and Chubu regions. It will have a massive impact in changing the structure of Japan's major urban centers and their peripheries.

Maximizing Aichi's potential and the opening of the Linear Chuo Shinkansen, I would like to explain to you about our initiatives to make our prefecture a place that leads the whole of Japan, and make Aichi the liveliest place in Japan.

【連続シンポジウム】愛知発「わが国の政策課題への処方箋」

提言・まとめ

白 鳥 浩

多岐にわたる話で、ご講演者の木船先生、近藤先生、大村先生、ありがとうございました。私が声をかけたということもあり、最後に全体としてこれをまとめ、責任を持っておまえが筋の通る話に料理しろということですが、素材はよかったけれどシェフがまずいとおいしい料理にならないということがありますから、私の最後の力量次第ということになるかと思っています。

話をうかがいまして全体のポイントとして私が考えたポイントは四つあります。一つの柱は①地方分権あるいは地域主権と②グローバル化という視点。もう一つの柱は③開発と④環境という視点でまとめられないかと思いました。

本日お話を賜りました中で木船先生あるいは近藤先生の話の中で出てきたのは国際的な関係の問題でした。私はヨーロッパに留学しておりましたので、ヨーロッパの話をしささせていただきたいと思います。今年は欧州連合（EU）で欧州議会選挙がありました。EUは経済の原理で拡大してきたという側面ばかりが喧伝されていて、我々もそういう視点で語ることが多いわけですが、忘れてならないのは初期につくられた欧州統合の三つのグループです。一つのグループはいま話していたような経済にまつわるEEC（欧州経済共同体）です。あと二つは、実は戦争に関わるもの、むしろ欧州の不戦状態をどうつくるかということに関わるものです。一つは戦争の原料である、当時のエネルギーの材料である石炭・鉄鉱石と、もう一つは核をどう管理していくかということです。単に経済だけではなく、その中でどう平和をつくっていくか、それを国際的に考えていく視座です。エルンストハース(Ernst Haas)が経済主導でEUを拡大していくという経済のスピルオーバー理論を唱えました。経済を主導させる中で欧州統合が深化することがありました。もちろん、経済の中でいま述べたようなエネルギー、あるいは環境、あるいは産業、それらを政策として考えながら、不戦共同体としての一つの「地域」を戦後のヨーロッパの中でつくっていく、

そこにおいては国際化と地域の問題がありました。

目を転じて本日の報告を考えると、近藤先生から、政治は人類の脅威を除去するためにあり、その中で近藤先生は、特に外交と環境に力を注いできたとのことでした。その外交と環境に関しても本日はインフォーマティブな報告をいただきました。その中で私は、そうした人類の脅威、あるいは人間に対する脅威を除去していく知見を国際的に共有する。それが今後の日本に求められていることではないかと考えました。私が留学したのは北欧のノルウェーです。ノルウェーはノーベル平和賞をオスロで授与しています。ノーベル平和賞ということでは最近、環境運動を行っていたアメリカの元副大統領のアル・ゴア(Al Gore)が受賞しています。あるいは一昨年、欧州における地域の平和の構築ということで欧州連合(EU)が受賞しています。人類の脅威、その最も大きな脅威は戦争かもしれませんが、そこに向かって一つのエネルギーなり、経済なり、環境なりといったものがキーワードになって評価されているという事例です。言葉を換えれば、開発と環境に関わる問題は全人類のマター(課題)です。

いま我々は近隣諸国の中国と尖閣問題で冷えた関係になっています。しかし本日、近藤先生からお話いただいたPM2.5の問題にしても、あるいはトキの話がありましたが、環境破壊あるいは自然の問題というところから、我々日本の高い科学技術を使いながら中国と信頼醸成していく、そこでアジアにおける地域の平和、あるいは地域の開発・環境に関わる問題を解消していくことができるのではないかと思います。お話では春暁のガス田の事例も出ていましたが、単に開発に関わる競争だけではなく、環境問題をキーにしながら日本の知見を海外に輸出していくことが重要です。また、最後にお話しになられた大村先生の人づくりの話とも共通していこうと思いますが、開発と環境のバランスを考える時に日本の持っている高い技術力を環境保護、あるいは今後の地域における開発、産業の発展に貢献していくこともできるのではないかと思います。

今回は中京地域で学会を開催していて、大村先生は愛知県知事ですが、何度も話にあったように、必ずしも愛知のことだけ考えればよいわけではないわけです。愛知が中京圏の中心であることは間違いありませんが、木船先生の話にあったように、基本的に愛知のものづくりを支えているのは静岡県と浜岡の原発であったり、あるいは近隣の、そのほかの市町村のバックアップ、近隣県のバック

クアップも重要になってきます。あるいはものづくりといっても、愛知にはもちろんトヨタとかございますが、それだけではなく、隣県の浜松のホンダなりヤマハなりスズキなりといったものもあるわけです。そうした大きな視点で中京圏という「地域」を考えていくことができるのではないかと思います。より広い「地域」を引っ張っていく愛知というモデルも考えられるとはいえないでしょうか。

4年前の大村先生の選挙の時に私もずいぶん取材に行き、その後、民意について多くのメディアでコメントしていたこともあります。例えば原発の問題にしてもその民意をどうとらえていくか、今日の木船先生の報告の中で、日本は原発を境にして大きく民意が原発に対し、ネガティブな方向に移っていったとお話されています。ところが、現在我々の政権与党は積極的に再稼働を考えていく、あるいは積極的に原発を海外へ輸出していくという政策をとっています。原発問題について、単に経済的なコスト、開発に関わる問題だけではなく、環境に関わる問題も考えていくような、もう少し熟議型のモデルで考えていったらどうかと思います。熟議民主主義はもっと小さなレベルで考えるのかもしれませんが、より国際的な視点を持った、あるいは日本だけではなく世界的な視野を持ちながら原発政策、あるいは開発と環境という問題をとらえていてもいいのではないかと考えました。

そうした中で愛知、中京圏をとらえていくとするならば、日本の中心という立地を生かしてということになります。先ほどリニアで、東京と名古屋が40分でつながるという話がありました。40分は私の通勤時間よりも短く、東京に住んでいる人間として40分は、ちょっとそこまで昼飯を食べに行くぐらいの時間です。その中で5000万人の交流圏ができるわけです。東京と中京圏、首都圏と中京圏が中心になり、あるいは首都圏も生かすような形で愛知を中心とした中京圏の発展モデルというものを「地域」から考えることができるのではないのでしょうか。このようなことが大村先生の提言だったのではないかと思います。私もこれには同感です。

かつて、日本の一つの特性として輸出志向型国家であるとチャルマーズ・ジョンソン(Chalmers Johnson)が言いましたが、もう1度日本のものづくりを見直すことも必要でしょう。そのものづくりとはどういうものづくりでしょうか。私

は、かつてのような大量生産・大量消費というような社会に適合したモデルではたぶんないだろうと考えます。むしろ、エコロジーに適合したものづくりではないかと思います。近藤先生あるいは木船先生から問題提起があったようなエコにかなりシフトしたようなものづくり、この中京圏ならばそれができるのではないかと考えます。

また、大村先生から燃料電池自動車(FCV)の話が出ていました。エコカーの技術は日本はどこよりも高いわけです。トヨタで言えばプリウスは実用化されて久しいわけです。そういうエココンシャスなものを選び、それを世界へ輸出していく。人類の脅威になるものという、恐らく環境破壊は人類共通のテーマなので、環境を破壊していかないようなものを選んでいくライフスタイルを輸出する。この中京圏がそのような地域になっていく。そして、それがまた開発と環境の中でお互いにとってwin-winの関係をつくり続けていくことになれば、先ほど大村先生のおっしゃったような「中京モデル」というものが将来的にはできるのではないかと考えます。そうした新時代の日本のモデルをこの中京圏の「地域」からつくっていくことができるのではないかと思います。そのために、大村知事の終わりの話にありましたが、地域の自由性を高めるためには地方分権、あるいは地域の自主性・自立性といったものを担保していかなければいけないでしょう。

最終的な提言として、「地域」からグローバルに一つのモデルとなるようなモデルを作ること考えます。特に、エココンシャスな形の産業を中心としながら、開発と環境をベースにして日本の高い技術力、特に環境問題あるいは原子力技術に関わる問題を海外と共有していく。そういう知識を売っていく、あるいはそういうライフスタイルを輸出していくようなことを名古屋、ひいては中京圏という「地域」から発信してはどうかと思います。これが、私が本日、先生方の話を聞いて受けた印象で、これを最終的に政策的な提言とさせていただきます。

Towards A Sustainable Society: Policy Proposal of the Central Japan Model (the *Chukyo* Model)

This summarizes the arguments of the three guest speakers, Professor Hisao Kifune, Mr. Shoichi Kondo, and Mr. Hideaki Omura.

According to their arguments, we may picture four crucial aspects of the story. These are (1) “Localization” and (2) “Globalization” of the policy arena on the one hand, and (3) “Development” and (4) “Ecology” of society on the other. They seem somewhat contradictory; however, I see that they reflect the whole gist of the lectures.

Professor Kifune suggests the importance of the stable supply of the electricity. Mr. Kondo points out the benefit of sound relations with neighboring countries. Mr. Omura emphasizes the advantage of Aichi Prefecture in its production of machinery and its potential to become “the centre of the Japan” by using the linear motor car transportation system.

To sum up the whole story, I propose to take the new policy model, which stems from Aichi Prefecture, a local municipality of Japan with an awareness of the Eco-sphere of society. This can be described as the Central Japan Model (the *Chukyo* Model). This policy proposal is not only local and eco-conscious, but also it can be applied to the global society and enhances economic prosperity.

