

拓殖大学 政治行政研究

第1巻

目次

地方の時代を拓く	藤渡 辰信	1
〈論文〉		
政治		
「2003年体制」と2009年政権交代 — 現行二大政党体制に関する一考察 —	遠藤 浩一	3
タイの地方分権における村長の位置づけについて	眞鍋 貞樹	17
行政		
道州制論の系譜	岡田 彰	37
非嫡出子（私生児）の法定相続分と法の下での平等	高久 泰文	63
国会同意人事について	保坂 榮次	87
財政経済		
日本の経済成長と雇用	鈴木 正俊	121
トルーマン政権の経済財政政策と核兵器 — 原爆投下による大戦動員解除から朝鮮戦争に至るまで —	室山 義正	135
〈研究ノート〉		
コミュニティバスに関する一考察	秋山 義継	177
「09・8・30総選挙」は何を突きつけたか	花岡 信昭	189
「拓殖大学 政治行政研究」投稿規定		201

地方の時代を拓く

拓殖大学 総長・理事長

地方政治行政研究所長 藤 渡 辰 信

明治以来一貫して継続されてきた中央集権システムがその歴史的使命を終え、今ようやく新しい国づくり、国のかたちを目指す地方分権の時代を迎えようとしています。

拓殖大学は、このような時代の魁たらんとして、平成 21 年度に「大学院地方政治行政研究科」を開講し、研究機関として「地方政治行政研究所」を設立いたしました。日本の再生は、地域の活性化なしにはありえないとの強い思いから、あえて「地方」に焦点を合わせた人材の育成を目指す大学院と研究所を設立することに致しました。

これまでは、国の言うとおりに地方政府が仕事を行えば、地方交付税などを通じて国が財政援助を行うという仕組みで、地方の事業の方向が決まり、地方の政治行政が動いてきました。その結果、地方は創造性を失い、地域間の格差が拡大し、日本の活力の源が脅かされる事態が進行しました。

今や、地方が自らの力と創意で地域の活性化を主導できるように、地方の自助努力を後押しする政府のあり方が求められております。地域を活性化し、日本の再生を成し遂げるためには、地方が財政的にも政治的にも精神的にも自立し、従来の政府主導、政府依存の発想を根本的に転換することが必要です。

そして、このような新たな地方の時代を担う創造力と気概を備え、その先頭に立って活躍する人材の育成が喫緊の課題となっています。

拓殖大学は、建学以来長い歴史の中で、フロンティア精神を掲げ、戦前・戦後を通じて国内外の開発業務にたずさわる人材の育成を目指してまいりました。現在の地方・地域の再生への取組は、まさに本学にとって新しい時代へのさらなる挑戦であると考えています。

「大学院地方行政研究科」を通じて地方の時代をリードする有為の人材を育成すると同時に、「地方政治行政研究所」を通じて、国と地方の政治、行政並びにその関連分野に関する調査研究をはじめ、研究会や講演会、シンポジウム等の開催や紀要の刊行、更には地方自治体並びに議会とのネットワークを構築し、各種情報の収集分析や関連情報の発信等を行ってまいり所存です。そしてこれらの活動を通して、大学として、地方分権活動の協力推進の一

端を担ってまいりたいと念じております。

このたび、地方政治行政研究所の発足を記念して、拓殖大学「政治行政研究」第1号を発行することになりました。

関係各位のより一層のご理解と今後のご支援、ご協力を心よりお願い申し上げます。

「2003 年体制」と 2009 年政権交代

— 現行二大政党体制に関する一考察 —

遠 藤 浩 一

問題意識

平成 21 (2009) 年 8 月 30 日に行われた第 45 回総選挙によって自由民主党から民主党への政権交代が成った。わが国の戦後政治においては、すでに二度、選挙による政権交代を経験している⁽¹⁾。すなわち、昭和 22 (1947) 年 5 月の片山内閣、平成 5 (1993) 年 8 月の細川政権発足である。しかし前者は、官房長官として内閣の要となる西尾末廣社会党書記長が「社会党第一党」との報を聞いた際に「そいつぁえらいこっちゃぁ」と当惑をあらわにしたように⁽²⁾、当の社会党にとっても意外な事態で、満を持しての政権獲得というわけではなかった。後者にしても、実態は選挙前の自民党分裂を主たる要因とする政権の組み替えであり、総選挙で最も手ひどく敗北した社会党が最も多くの閣僚を送り出すという特殊な閣僚構成の細川内閣は、発足当初から不安定要因を内包していた⁽³⁾。両内閣とも短命に終わった⁽⁴⁾。

これに対して今回は予め「政権交代」が争点として設定されて選挙が行われ、その結果、有権者の明確な意思の発露として政権交代が実現したのであり、新政権は、少なくとも衆議院の議席においては安定した基盤を有している。その意味においては、この選挙によって前例のない新たな政治的局面がもたらされたことは疑いなく、2009 年総選挙は戦後政治史上画期的な意味を持つと言っていい。

しかし、今回の一大転換は 2009 年総選挙において突如として出来たものではなく、この数年の間に時間をかけて準備されてきたものである。端的に言うならば、小泉政権下の 2003 年に起こった体制転換の帰結であって、「2009 年体制の出現」というよりは、「2003 年体制の発展」と呼ぶのが相応しい。その一方で、2003 年体制すなわち民主党、自民党による二大政党体制がこのまま固定し、永続すると断定できる状況にあるとも思われない。さらに、仮に「2003 年体制」が成立しているとしても、それが戦後を規定してきた強固な政治体制を超克するものであるかどうかとも疑わしい。本論では、2009 年総選挙結果を分析しつつ、小泉政権下に起こった体制転換の意味を探ることとする。

1. 第 45 回総選挙結果分析

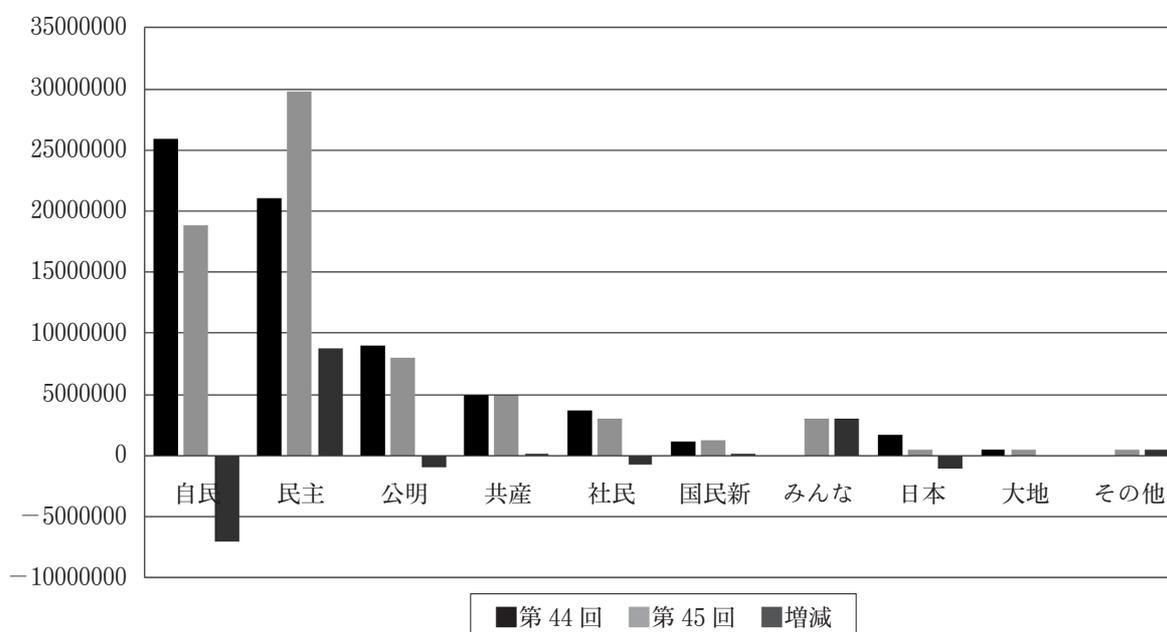
1-1 総選挙結果について

第 45 回総選挙の結果は、周知のように、民主党が 308 議席を獲得し、自民党（119 議席）を圧倒するかたちで政権交代を成し遂げた。

政党の実力が比較的端的に表れる比例選挙得票で比較すると^⑤、民主党が前回（平成 17 年、第 44 回）より 8,808,374 票増加させたのに対して、解散時与党だった自民党は 7,077,581 票、公明党も 933,613 票減少させている。新たに結成されたみんなの党は 3,005,199 票獲得し、得票では、老舗の社民党（3,006,160 票）に比肩している（図表 1）。与党のほか社民党などが減少させた分を民主党が取り込んだ恰好になっており、いわば民主党の“独り勝ち”現象を呈したわけだが、その最大の要因は、図表 1 のグラフを一瞥すれば明らかなように、主として、自民党の減少分及び投票率の伸び分を獲得したことにあると思われる。

図表 1 第 44・45 回総選挙の各党比例選挙得票比較

	自民	民主	公明	共産	社民	国民新	みんな	日本	大地	その他	合計
44 回	25887798	21036425	8987620	4919187	3719522	1183073	0	1643506	433938	0	67811069
45 回	18810217	29844799	8054007	4943886	3006160	1219767	3005199	528171	433122	524927	70370255
増減	-7077581	8808374	-933613	24699	-713362	36694	3005199	-1115335	-816	524927	2559186



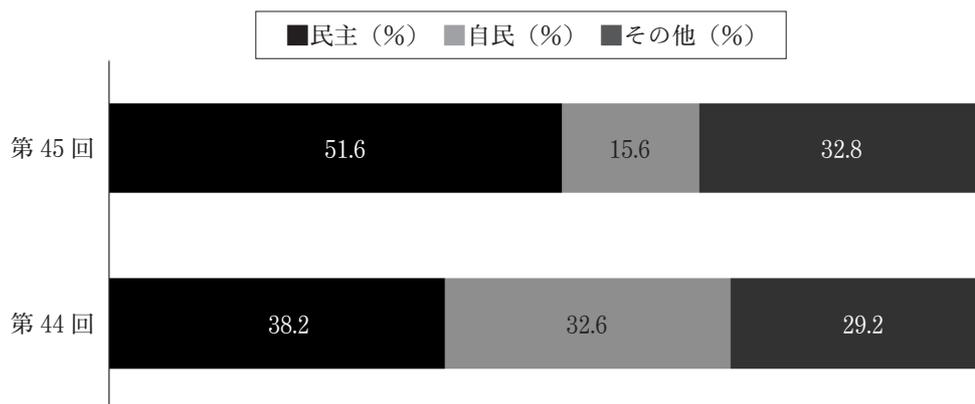
1-2 政党支持層と無党派層

もちろんこれは、必ずしも「自民党支持層」が塊となって民主党支持に移動したことを意味するもの

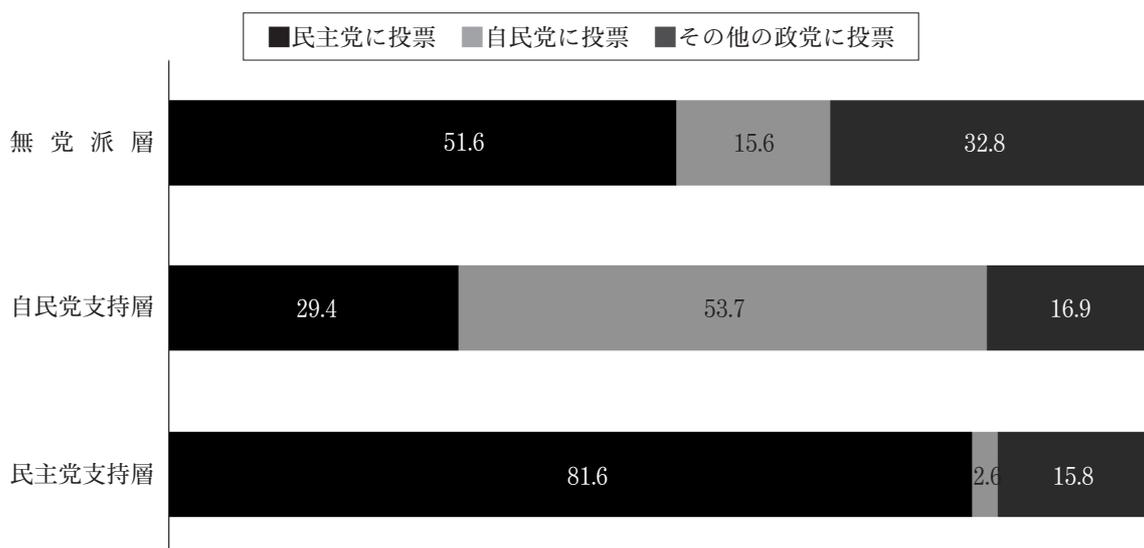
ではない。前回総選挙で小泉純一郎首相率いる自民党が大勝したのは、自民党支持層を押さえたことともに、いわゆる「無党派層」⁽⁶⁾の票を自民党としては例外的に大量に獲得した結果であった(32.6%)。今回民主党が900万票近く得票を増加させたのも、民主党支持層を固めた上で自民党支持層の切り崩しに成功したことに加え、無党派層を大量に取り込んだことによる(図表2-1, 2-2)。民主党が無党派層の過半数を獲得したのに対して、自民党は前回より半減させている。つまり「無党派層」が選挙結果を左右した重大な要因の一つであることは疑いなく、「今回の選挙結果は、国民の多数を占めるとされる『無党派層』が動いたことによるものだといえる」(橋本晃和)⁽⁷⁾との解説は、一定の妥当性を持つ。

しかし、「無党派層」は、前回の「郵政民営化総選挙」においても、その比較最多数が民主党を支持したことからもうかがえるように、潜在的には自民党に対する批判層である。前回自民党が民主党に迫るほど無党派層からの支持を集めたのはむしろ異例だったと見るべきだろう。したがって今回の結果については、「無党派層が民主党に動いた」というより、「無党派層が再び自民党から離れた」と表現するほうが適切である。むしろ橋本が第二の要因として挙げる「自民党支持者を民主党へ走らせてしまったこと」が決定的要因だった。自民党支持層のほぼ三割が民主党に流れたという事態の持つ意味は小さくな

図表 2-1 無党派層の投票行動 (比例代表)



図表 2-2 民主党はどの層から得票したか (比例代表)



*『産経新聞』平成21年8月31日付掲載のデータによりグラフを作成。

い。すなわち、民主党が勝利したというよりも、自民党が敗北したことに今回の選挙結果の本質がある。

1-3 新たな「政党選択層」の出現

もっとも、無党派層と旧来の政党支持層を区分して、それぞれの増減について云々するのは、以前と比べると意味がなくなっているのかもしれない。両者の垣根が低くなっている、あるいは流動化ないし液状化しつつあるからである。いわゆる「無党派」層は、中選挙区制時代すなわち多党制の時代からすでに増大し始め、1990年代半ばの多党制の最終段階において、一気に急増している。わが国の政治的民意が実際に多様なのかどうかについては別途検討を要するが、仮に民意が多様であるとして、そうした多様性が議席に比較的忠実に反映されるはずの多党制のもとで、すでに無党派層が増大していた事実を改めて確認しておく必要がある。

では、その後二大政党制が進んだことによって有権者の意識と投票行動はどうなったか？「多様な民意」を否応なく二大政党に収斂させようとしているわけだから、そこに不満を持つ無党派層は、さらに増大しているはずである。実際、各社の世論調査を見ると、「支持政党無し」層は平成6（1994）年の政治改革以降、平成15（2003）年までは増え続けている。ところが、それ以後は非政党支持率の上昇は止まり、むしろ低下傾向にある⁽⁸⁾。選挙結果を見ても、それぞれ増減はあるものの、自民、民主両党ともに得票を増大させている。もともと自民党に対して批判的な無党派層を民主党が取り込んで成長してきたのは分かるとして、自民党にしても、選挙制度改革以前の参議院選挙（第16回、平成4年）の比例選挙得票が14,959,962票だったのと比較すると、その後は大きく得票を伸ばしており、大敗北を喫した平成21年総選挙でさえ、当時より400万票近く得票を増大させている点は注目されなければならない。すなわち、自民党も含めて、政党は二大政党化の過程でそれなりに「無党派層」を取り込んでいるわけである。

逆に、「無党派層」の側から言うならば、彼らは、二大政党体制の進展を受けて、単に政党に距離を置いたりこれを傍観したりするだけではなく、選挙ごとに政党を選択する姿勢に転じつつあるといえる。こうした現象について松本正生は「政治や政党を、離れたところで眺めながら、時々の状況に応じ各党を横並びで比較する。こうしたタイプの人たちが、若年層から中年層へと拡がりつつある」、「特定の支持政党を持たないという前提の上での、時々の政党選好」をする「新しい政党支持が登場し定着してきた」と指摘し、この新たな有権者層を、蒲島郁夫が提唱した「バッファー・プレイヤー」（流動的投票者）と区別して、「そのつど支持」層と名付けている⁽⁹⁾。蒲島が提起した「バッファー・プレイヤー」は「基本的には自民政権を望んでいるが、政局は与野党伯仲がよいと考えて投票する有権者」⁽¹⁰⁾だが（ここでは取りあえず「お灸」派と名付けておこう）、松本のいう「そのつど支持」層は「自民党を相対化し民主党と横並びで比較する」有権者、ということになる。

今回の総選挙では、「そのつど支持」層が一層明確な意思をもって積極的に投票行動をしたとともに、「お灸」派もそれなりの意思をもって投票所に赴いたように思われる。従来「お灸」派は、参議院選挙など政権選択と直結しない選挙において比較的大胆な行動をとってきたが、今回は、自分の投票行動によって政権交代になるかもしれないと知りつつ（あるいは、そう期待したがゆえに）、自民党に「お灸」をすえた。「そのつど」層、「お灸」派、双方に共通するモチーフは「脱自民」であった。いずれも、

ここ数年の間に、かつての多党制時代と比較するとかなり大胆な投票行動を示すようになった、新たな「政党選択層」と位置づけられるだろう。今回の総選挙は、この新たな「政党選択層」の顕在化という点で記憶にとどめられなければならない。

2. 「2003年体制」

2-1 政党環境の変化がもたらした有権者の投票行動変化

いわゆる「55年体制」とよばれる政治体制においては、中選挙区制のもとで、政権担当能力をもつ唯一の大政党（自民党）と、その他の中小政党が割拠することで成立していた。

そうした状況のなかで「無党派層」が増大していった理由は二つあったと考えられる。第一に自民党の単一支配体制への倦怠感もしくは不満の増大、第二に非力な野党への不信もしくは幻滅である。自民党に不満を抱き支持をやめた人々は、しかし旧来型の野党への支持にまわることはなかった。これが無党派層と呼ばれる人々のもともとの姿であった。つまりこの層には、元来「非自民」ないし「脱自民」の指向性があったということになる⁽¹¹⁾。

ただしこれは旧社会党や共産党などの野党が叫んでいたような教条的な「反自民」というほどのものではなく、村上泰亮が「新中間大衆」の二つの特質とした「保身性」と「批判性」のうちの後者が強く出た層といえるだろう⁽¹²⁾。

従来は、第一の理由（自民党への不満）が一定程度高まっても、第二の理由（野党への不信）がブレーキとなって大きな変化は起こりにくかった。ところが平成6（1994）年の選挙制度改革を経て政党（とりわけ野党）をとりまく環境及び彼ら自身の内部構造が変化すると、それにともなって有権者の意識もしだいに変わっていった。

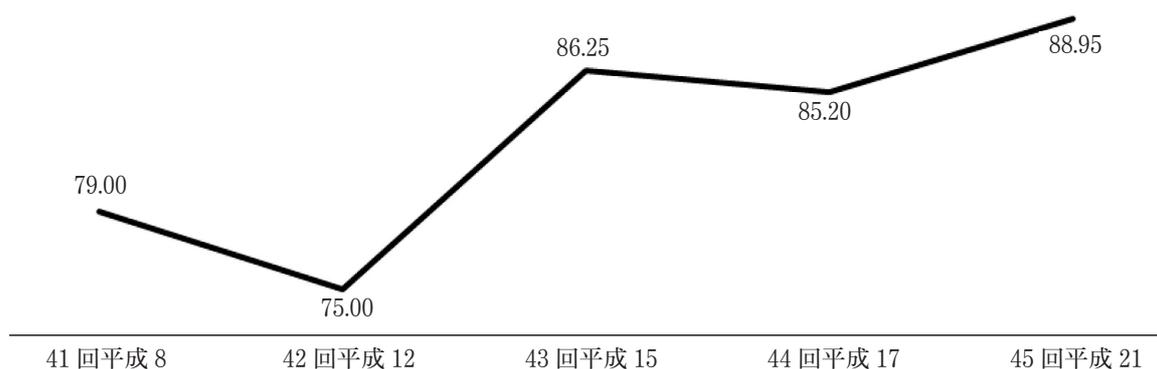
そして、ここ数年の間に民主党がある程度実力を蓄えたことと有権者が認知するに及んで「野党への不信」の比重が低下し、専ら「自民党への不満」が際立つようになり、その結果として今回の政権交代につながったと考えられる。ここ数回の国政選挙において、無党派層のみならず自民党支持層までが大胆な投票行動を示すようになったのは、村上の言う「批判性」が前面に出て来た結果とも言えるが、同時にそれは「保身性」を満足させるための行動でもあった。自らの既得権益を維持するために（保身性）、自民党に対して懲罰的態度をとるようになったのである（批判性）。

2009年総選挙で起こったこと（有権者の意識変化による大胆な投票行動）は、政党の側の変化もしくは無変化によってもたらされた側面が大きいのだが、それは政党自身の想定を越えるものであった。

2-2 「2003年体制」の成立

ではこうした変化はいつ起こったのか。政治改革以降徐々に変化してきたのではあるが、とりわけ平成15年（2003）年の政党動向の変化は特筆に値する。自民党の衰退については次章で詳述するが、予め概観するならば、①いわゆる「小泉改革」による地方の疲弊と地方組織の衰退、②他党との選挙協力の副作用、③候補者擁立システムの不整備、④自民党内の理念・政策の混乱の放置——が主たる要因といえる。加えて、小泉純一郎総裁による党運営によって党内派閥、就中旧田中・竹下派が弱体化したと

図表 3 衆議院総選挙における上位二党の議席占有率推移（単位：％）



* 第 41 回は自民党・新進党，第 42 回以降は自民党・民主党による議席占有率。

いう側面も注視しておく必要があるだろう。これらの問題はいずれも平成 15 年秋に劇的な展開をみせている。

他方民主党もこの年の秋に自由党を吸収合併し，自民党離反層の受け皿としての基盤を整え，上記の自民党衰退要因をそのまま民主党にとっての攻勢要因とすることが可能となった。すなわち，①「小泉改革」によって疲弊した地方組織を分断しこれを取り込み，②自公体制によって自民党から離れた層を吸収し，③本来自民党から出てもおかしくない新人候補者や自民党離党者を大量に擁立し，④自民党内の理念・政策の混乱によって民主党自身の理念・政策の対立を相対化しえた。また，自民党で弱体化していく旧田中・竹下派を横目で睨みつつ，民主党では小沢一郎，鳩山由紀夫，岡田克也といった同派出身の政治家を中心とする指導体制が構成された。こうみえてくると，長らく自民党優位体制を構成してきた要因が 2003 年を境として民主党に移動していったことが分かるだろう。言ってみれば民主党はまったく新しい性格の政党というよりも，衰退した自民党の遺産を継承した政党といえる。こうして生まれた新たな政党体制を，仮に「2003 年体制」と呼ぶこととしよう。

こうした自民・民主二大政党の環境及び内部構造の変化と，この年を境とする「無党派層」の量的・質的变化——民主・自民二大政党への収斂は，決して無縁ではない。平成 15 年の第 43 回総選挙において上位二党，すなわち自民，民主両党の議席占有率は 86.25% に達し，その後も高占有率で推移し，21 年の第 45 回総選挙にいたっては二大政党でほぼ 9 割の議席を占有するにいたっている（図表 3）。

有権者の投票行動が二大政党に収斂しつつあるという趨勢のなか，一方で自民党が衰退し，その一方で民主党は自民離反層を吸収して伸張している。もともと無党派層に自民党への批判的傾向があることはすでに見たとおりだが，いまや自民支持層までもがかなりの規模で自民党離れを起こし，民主党支持へと投票行動を変化させている。それは有権者の批判性と保身性のあらわれである——これが現在日本の政治に起こっていることである。

3. 自民党の衰退要因

3-1 自民党による平成 19 年参院選の敗因分析

自民党の衰退が誰の目にも明らかになったのは，平成 19（2007）年 7 月 29 日執行の第 21 回参議院

議員通常選挙によってであった。同選挙における自由民主党の獲得議席は37にとどまり、公明党との連立政権を維持しても参議院では与野党が逆転するという事態に至った。かつて第15回（平成元年）、第18回（同10年）選挙においても与野党逆転状況は生じているが、これらのときは、自民党は比較第一党の座を維持している。同党が野党の後塵を拝し、第二党に転落したのは昭和30（1955）年の結党以来初めてのことであり、選挙後自民党自身が警句したように、まさに「党存立の危機」⁽¹³⁾といわねばならぬ状況に立ち至った。

自民党自身の選挙総括においては、①「年金記録漏れ問題」「政治とカネの問題」「閣僚の失言等不祥事」の3点セット、②上記問題への対応や政策の優先順位と国民の意識との間にズレが生じたこと、③平成17年衆議院総選挙大勝への反動、④構造改革推進による痛みを感じている地方の反乱、⑤友好団体や業界の衰弱による既存党支持基盤の弱体化が敗因であったと分析している⁽¹⁴⁾。

いずれも重要な論点ではある。しかし、総花的に羅列しただけでは、それぞれの問題点の性格や軽重は分かりにくい。この5つは、さらに、当時の自民党政権の判断ミスや気のゆるみによるものなど短期的な要因（①、②、③）と、自民党が構造的に抱える中長期的な要因（④、⑤）とに分別できよう。判断ミスなど折節の失敗や緊張感の欠如といった問題は反省し軌道修正すれば是正できるし、その際、人事に手を入れて人心の一新をはかることもある程度有効である。

これらに対して、④、⑤の構造的な問題は、総裁や役員、閣僚を交代させた程度では本質的な解決を期待できない。そもそも、解決策を云々する以前に何故こういった事態に立ち至ったのか、その根本的な要因を的確に把握する必要があるのだが、当時の自民党総括は、その肝腎のところを回避してしまった。「われわれには、立党以来、幾多の困難を乗り越えてきた歴史がある。このたびの危機も乗り越えられないはずがない」⁽¹⁵⁾と議員や党員を鼓舞したものの、平成15（2003）年以降の重大な変容を直視せず、中選挙区制時代の経験則から抜け出すことはできなかった。

3-2 自民党の衰退要因

自民党自身による敗因分析からは、いくつかの重要な論点が脱け落ちている。ひとつは、候補者擁立システムの未整備という問題である。二大政党制が進む中で、衆参両院選挙とも、候補者は選挙区における政党の「顔」の役割を果たさなければならず、政権政党もしくは政権準備政党にとって、有権者に対する訴求力をもった有力な（魅力のある）候補者の擁立が死活的な要件となっている。

ところが自民党では「勝てる候補」を擁立するためのシステム整備がなかなか進まない。現職優先という大方針に手を付けられず、新人との入れ替えが停滞し、有力な新人候補者が民主党に吸収されてしまう傾向が大きくなっていった。高齢化という問題もさることながら、候補者選考システムが惰性的で緊張感を欠いているため、問題を抱えた候補者を交代させなければならないという要請に対して十全の対応を取れないでいるし、参院選後の総括においても、候補者の新陳代謝に関する問題意識は希薄であった⁽¹⁶⁾。その一方で、そのときどきのリーダーによって公認権が恣意的に運用され、あるいは政治状況や党内の雰囲気によって公認基準が動揺し、そのことが有権者や候補者の不信感を醸成するという問題もあった⁽¹⁷⁾。

他党との選挙協力の評価も避けられない。自民党の衰退は、無党派層の支持を取り付けられなかった

こととともに、従来同党を支持してきた固有の支持層の離反を許したことによるが、その一つの要因を他党との選挙協力の副作用に見ることができよう。もちろん公明党・創価学会からの協力によって自民党が選挙区選挙において一定の得票増を果たしていることは疑いない。しかし、その反面、創価学会との接近を嫌って逃げ出す票が出ることも覚悟しなければならない⁽¹⁸⁾。当面の政局運営のためには必要な政党間協力であったとしても、それが政党自身の将来を考えた場合どのような影響を及ぼすかについて真摯な検討が求められていた。

さらに、より本質的な問題として、自由民主党内に存在する深刻な思想的対立についても整理を迫られていた。自民党が「改憲」勢力から「護憲」勢力までを包含する幅広い政党であることはよく知られており、安倍晋三元総理が掲げた「戦後レジームからの脱却」が前者の象徴であるとするならば、「戦後レジームの擁護」を強調した河野洋平前衆議院議長は後者の代表的存在の一人と言える⁽¹⁹⁾。多様な思想や政策を内包した派閥連合政党（包括政党）であるところに、自民党の一つの強みがあったことは事実だが⁽²⁰⁾、それはかつての中選挙区制ならではのメリットだった。ひとつの選挙区から複数の当選者が出る中選挙区制のもと単独で政権政党たらしとするならば、その政党は1つの選挙区から複数の当選者を出さなければならない。それが派閥を生み出すひとつの要因となっていたのであるし、同一政党内に理念・政策の多様性ないし対立をもたらす要因ともなっていた。

しかし、平成6（1994）年衆議院に小選挙区比例代表並立制が導入されて以来、わが国の政党構造も有権者の投票行動も否応なく二大政党制に収斂されつつあり、政党は理念・政策から指導者の力量、候補者の質と能力、日常活動にいたるまで、あらゆる面において他党に対して独自性と優越性をアピールすること（差別化）が求められている。ところがここで、政党内部における基本的理念の著しい対立を放置するならば、結局のところ政策の曖昧化や矛盾をもたらし、選挙で提示されるマニフェストも訴求力の弱いものになってしまう（この点は民主党にも同じ問題が指摘できる）。また指導者が交代するたびに同一政党の方向性が大きく変化するような事態は、その政党の政策に対する信頼性を損なうので、決して好ましいことではない⁽²¹⁾。

以上を集約するならば、自民党衰退の構造的要因は、①構造改革による地方の疲弊と地方組織の衰退、②他党との選挙協力の副作用、③候補者擁立システムの不整備、④自民党内の理念・政策の混乱の放置——ということになり、これらは相互に関連している。これらの構造的衰退要因は時間をかけて醸成されてきたものだが、小泉内閣時代にほぼ固まったと言える。さらにそれは小泉首相の明確な意思の下で展開された政局運営によってもたらされたと言っていいだろう。

3-3 自民党権力構造の瓦解

小泉内閣以前の自民党の派閥中心の権力構造を構成してきたのは、派閥による、①国会議員選挙立候補者の公認権、②政治資金の分配権、③政策立案過程における影響力の行使、④組閣に際しての閣僚の推薦権、の4つであったが、小選挙区比例代表並立制導入によって衆議院議員立候補者の公認権（①）が、また、政党助成金導入を柱とする政党助成法によって政治資金の分配権（②）が、それぞれ派閥ボスから取り上げられた。さらに、橋本行革によって平成13年1月6日から新内閣制度が施行され、経済財政諮問会議の設置や内閣総理大臣への発議権付与など、首相官邸の権能は飛躍的に強化され、政策

立案過程における派閥指導者や族議員による影響力（③）も急激に低下した。小泉は前政権までに実現した政治改革の成果を最大限に活用した。派閥ボスによる閣僚推薦権（④）についても、小泉は組閣にあたっては徹底的にこれを無視し、独断的に人事を断行した。

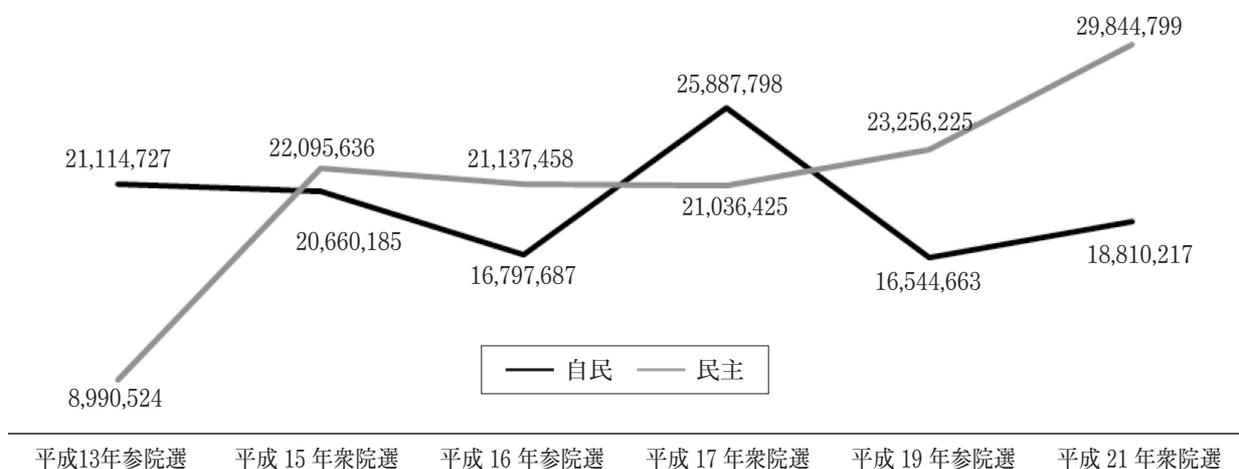
また、支持者や同調者には飴を与える一方で、反対者に対しては容赦なく鞭を振るった。平成17年総選挙で郵政民営化反対派の議員を追放した場面は、小泉純一郎という政治家の本領が発揮された場面と言える。小泉は派閥解体に積極的だったことで知られるが、彼の言う派閥解体とは、要するに木曜クラブ＝経世会＝平成研、すなわち旧田中派＝竹下派＝橋本派（現津島派）と繋がる系譜の解体を意味した。「道路」や「郵政」は、長く田中＝竹下＝橋本派が族議員として影響力を行使してきた分野であり、その改革とはすなわち同派への締め付けにほかならなかった。

「改革」を通じた締め付けとともに、直截な攻撃も断行した。平成15（2003）年9月の自民党総裁選において、小泉は、政敵だった野中広務を引退に追い込み、橋本派の分断に成功した。当時野中は、青木幹雄や村岡兼造ら小泉支持に傾く同派幹部に対して「毒饅頭を喰った」と批判したものだが、小泉と正面から対決する野中と、翌16年夏の参議院議員選挙を睨んで小泉総裁を交代させるのは得策ではないと判断する青木らとでは、思惑に違いがあった。小泉はその思惑のズレを衝き、総裁選の過程で衆参2つの国政選挙にことさら言及した。中盤には「総裁戦後の解散・総選挙」を示唆し、自分を引きずり降ろせば自民党は選挙で敗北することを露骨にアピールした。小泉の狙いは的中し、橋本派は浮き足立ち、事実上空中分解した⁽²²⁾。しかしこの年の総選挙結果は、小泉及び自民党にとっては、必ずしも満足できるものではなかった。

平成17（2007）年の郵政民営化・解散総選挙でこそ小泉率いる自民党は大勝したものの、同政権下5年5ヶ月の間に行われた国政選挙（衆議院2回、参議院2回）の戦績は、「議席増＝勝利」、「議席減＝敗北」と見なしたならば2勝2敗であり、必ずしも、「小泉自民党」が選挙に強かったわけではない。

図表4は、小泉純一郎首相登場後の自民・民主両党の比例選挙得票を示したものである。自民党は、平成13年に小泉が華々しく登場した直後の参議院選挙でこそ大勝したものの、それ以後は平成17年総選挙を唯一の例外として、基本的に低落傾向にあることが明らかである。これに対して民主党は平成15年の「民由合併」以後、基本的に自民党を凌駕し続けている。大敗した郵政民営化解散・総選挙で

図表4 「小泉以後」の自民・民主両党の比例選挙得票



さえ、2100万票超の得票があったことは注目に値する。民主党の基礎体力が自民党を凌ぐほどになっていたことを、平成15年に遡って確認することができるし、他方自民党は、すでに平成16年参院選当時（おそらくそれ以前）から基礎体力を低下させていたことがうかがえる。すなわち平成21（2009）年の政権交代にいたる流れは、平成15（2003）年から、すでに始まっていたのである。「2003年体制」の成立は各党の得票からも裏付けられるわけである。

結 語 — 政党の現状と課題

平成20年秋の自民党総裁選の過程で、麻生太郎が圧倒的な支持を集め、総裁選直後は「総理としての期待度」についても民主党代表の小沢一郎を大きく引き離していた。ところが、政権発足当初から政党への支持は拮抗し、民主党が自民党をリードするという現象が見られるようになり、その後自民党及び麻生政権への支持率は、ともに急降下していった。他方小沢一郎民主党前代表の政治資金疑惑をめぐって、世論は必ずしも小沢の説明に納得しなかったにもかかわらず、民主党への支持が著しく低下することはなかった。鳩山由紀夫新総理についても虚偽献金問題が取り沙汰されているものの、政権発足時点においては民主党への支持率に影響してはいない。政治家個人に対する支持不支持与政党に対するそれとが一致しなくなってきたのである。今回の総選挙では顔も名前も知られていない民主党新人が、知名度も実績もある自民党現職を破るとい現象が全国的に見られた。明らかに有権者は「個人」から「政党」へと選択の基準を変えつつあるといえる。

では、こうした有権者の意識変化に、政党はどう応えようとしているのか。強固な組織政党をめざすのか、無党派層や新たな「政党選択層」に対する働きかけを強化するのかという選択肢が考えられるが、政治的関心はあるけれども支持政党は特になくという層、あるいは選挙ごとに政党を選択するという層にとって、旧来型の強固な組織政党は魅力あるものには映らないだろう。他方、政党自身が無党派層などのニーズに応えるだけで満足するようでは、政党政治はその機能を十全に果たすとはいえまい。その意味では、自民党も、そして実は民主党にしても、いま起こっている変化と正面から向き合っているとは思われない。自民党も民主党も包括政党の一種といえるが、その包括政党としての長所と短所が混在しているところに問題があるといわなければならない。

自民党は、業界団体を中心とした利益団体の利害を媒介としたネットワークを政党としての組織的基盤とし、その上に政治家の個人後援会を重ねるかたちでこれまで組織運営を行ってきた。その意味では、自由民主主義という理念的紐帯はむしろ希薄で、高度成長期に許容された富の再分配がこの政党の集合軸となっていた。そうした機会主義的、便宜主義的動機を求心力とした組織で養成された議員は、「現職優先」の内部規律に保護されるうちに自己鍛錬を怠り、しだいにライバル政党に対する相対的優越性を希薄にしていった。しかも「現職優先」の内部規律は候補者の入れ替えを消極的にし、結果として競争力のない候補者を温存させることとなった。政党を選択することに意識的になった有権者を前にして、こうした安易な候補者擁立システムは政党の怠惰を印象づけた。

こうしたフィジカルな問題以前に、自由民主党という政党の本質的、根源的な存在理由も問われているといわなければならない。高度成長期の日本は、冷戦構造という国際環境の中で安全保障については

米国に依存して専ら経済成長にエネルギーを集中することができ、そこで得た富の再分配を政治の基本的な仕事とすることが可能だった。しかし冷戦構造が崩れ、国際環境が激変したことによって従来のシステムでは対応しきれなくなり、その是正が課題となっている。有権者は自らの「保身」に忠実たらんとして、自民党への「批判」を先鋭化させた。彼らが求めたものは自己利益であり、そのためには「脱自民」にしくはなしと考えた。

有権者の意識変化を軽視した自民党は過去の成功体験に安住し、自己の優位環境を過信するうちに失策を重ね、ついに民主党に逆転された。自民党の成功体験が過去のものになりつつあるとするならば、実は自民党こそが「脱自民」の要請に対する解答を求められているということになる。

民主党はどうか。よく知られるように、民主党には綱領がない。したがって民主党の政策は綱領に示された一定の理念によって導かれたものではなく、従来の自民党の政策に対して条件反射的に打ち出してきたものが少なくない。要するに「反自民」を集約したのが民主党のマニフェストということになる。結果として、政策集たるマニフェストにも混乱や矛盾が散見される。しかし仮に有権者が「反自民」ではなく「脱自民」を望んで今回民主党に票を投じたのであるとするならば、こうした条件反射的に自民党との差異を際立たせようとするだけの政策は、早晚失望される可能性が高い。また、理念的裏付けの希薄な政策は、その時々有権者の要望に応じて猫の目のように変更されがちとなる。これは自民党にも指摘できる点だが、同一政党ないし政権における政策のコペルニクス的転回は、政党や政策への信頼性を毀損することになる。

またこのことに関連して、政党内外の「声高な少数派」(noisy minority)による政策決定への影響力をどのようにコントロールしていくかも課題になるし、それ以前に政党内部における合意形成の在り方そのものについても看過できない課題がある。政権発足後、民主党では政策決定が内閣と党で二元化するのを避けるため、党の政策調査会の機能を内閣に一元化して一般行政に関する議論と決定は専ら政府で行うこととし、選挙や国会等「優れて政治的な問題」については党で議論し、役員会で決定するよう党内の合意形成システムを変更した⁽²³⁾。

では、民主党の所属議員はいったいどこで政策について議論するのか、政策方針はどこで決定されるのかというと、副大臣が主宰する各省政策会議なる場に委員会所属議員その他の与党議員が出席して、「政策案を政府側から説明し、与党議員と意見交換」したり、「与党議員からの政策提案を受け」たりするとされる(「政府・与党一元化における政策の決定について」)。しかし、政策決定の権限を有するのは、あくまでも大臣、副大臣、政務官による「大臣チーム」(政務三役)で、彼らが決めた政策だけが閣議にかけられ、政府提案として国会に提出され、民主党の圧倒的多数のもとで成立することになる。

おそらく、自民党政権の政調部会が各省庁と癒着していたこと、細川連立政権において与党・政府の二元制が混乱をきたしたことなどを踏まえての措置だろう。小沢幹事長主導による決定と伝えられるが、「政・党分離」とはいつても、幹事長の意向を抜きに政策が決められるとは考えられない。政府を支えるのは、あくまでも国会において多数を制する民主党であり、その党は小沢による支配体制が確立されている。権力を一点に集中し、運用する「有司専制」は、同幹事長にとって積年の悲願だったが、ようやく実現することができたわけである。

しかしこうした「政・党分離」システムには、与党内の合意形成を形骸化させる危険性が含まれてい

る。小選挙区比例代表並立制のもとで民主党が圧倒的多数をしめる現状にあっては、野党は無力であり、むしろ与党内の自由で活発な議論にチェック機能が求められるが、民主党は事実上こうした党内議論の場を封鎖しつつある。政党内における政策論議を無力化しかねない措置の是非も含めて、民主党もまた、いずれ新たな「政党選択層」の審判を仰ぐこととなる。

すでに見たように、民主党はまったく新しいタイプの政党というわけではなく、「反自民」を唱えつつ、実はその自民党からの遺産を継承した政党である。その意味で、自民党自身が求められていた「脱自民」という課題に、この新たな政権担当政党が正面から向き合っているとは判断しがたい。そうだとするならば、新政権もまた自民党の轍を踏む危険性無しとはしない。

さらに、仮に「2003年体制」というものが成立しているとしても、民主党が本格的な「脱自民」政党に脱皮しえないかぎり、あるいは自民党が自らを乗り越えるかたちで再生をはからないかぎり、所詮これも、戦後を長らく規定してきた、より強固かつ強大なパラダイム⁽²⁴⁾に従属するものでしかないだろう。

民主党も自民党も、それぞれの政党が内部に抱える矛盾が大きすぎる。そうした矛盾を解決するには、やはり政党再編は避けられない課題となろう。再編を通じて包括政党の長所と短所を整理していくことは、両党がともに求められる課題であるといわなければならない。

* 本論は、2009年度日本政治学会への報告「無党派と政党構造の変化」を土台として大幅に加筆し、改稿したものである。

〈注〉

- (1) 昭和23(1948)年10月の第二次吉田内閣、29(1954)年12月の第一次鳩山内閣、平成6(1994)年の村山内閣成立も政権交代だったが、いずれも前内閣の総辞職を受けての交代で本格政権とはいえ、選挙管理内閣もしくは暫定内閣としての性格が濃厚だった。
- (2) 西尾末廣『西尾末廣の政治覚書』毎日新聞社、昭和43年、114ページ。
- (3) 平成5年に施行された第40回総選挙において野に下った自由民主党は改選前より1議席増加させたのに対して、日本社会党は134議席を70議席に半減させている。
- (4) 片山内閣及び後継の芦田内閣は昭和22(1947)年5月24日～23(1948)年10月15日までの17ヶ月弱、細川内閣及び後継の羽田内閣は平成5(1993)年8月9日～翌6(1994)年6月30日までの11ヶ月弱。
- (5) 選挙区の得票は個人票や選挙協力が反映されたものであり、政党の実力の判断材料としては相応しくないように思われる。
- (6) 「無党派層」の定義は難しいが、ここでは、とりあえず「特定の政党を支持しない有権者」としておく。
- (7) 『産経新聞』平成21年9月1日。
- (8) 松本正生「無党派時代の終焉——政党支持の変容過程」(日本選挙学会年報『選挙研究』第21号、平成18年)に詳細なデータが掲載されているので参照されたい。
- (9) 松本前掲論文。
- (10) 蒲島郁夫『戦後政治の軌跡』岩波書店、平成16年、327ページ。
- (11) 無党派層はもともと非自民指向が強いといっても、必ずしも「非自民＝非保守」を意味するものではない。90年代以降大量に発生したのは「保守無党派層」とも呼ぶべき、自民党に失望した保守層であろう。荒木義修の調査と分析によると、97年以降急増した無党派層の中核は、「弱い自民党支持者」から「強い自民党支持者」に取って代わったという(荒木義修『「無党派層」の出現要因と政党の存在理由』試論、日本政治学会2009年度研究大会報告論文)。
- (12) 村上泰亮『新中間大衆の時代』中央公論社、昭和59年、229ページ。
- (13) 自由民主党第21回参議院選挙総括委員会(谷津義男委員長)「第21回参議院選挙総括委員会・報告書——

敗因の分析と今後の課題——」, 平成19年8月23日, 1ページ。

- (14) 前掲「報告書」, 4-6ページ。
- (15) 同, 1ページ。
- (16) 前掲「報告書」には「候補者のあり方」という項目があり, 候補者に関する問題についても触れられているが, 「エネルギーでアピール力のある候補者でなければならない時代になっている」(8ページ)と指摘するだけで, そうした「エネルギーでアピール力のある候補者」を擁立するためのシステム整備については言及されていない。
- (17) いわゆる「郵政造反組」の復党問題がこじれたのも, もとはといえば, 自民党において公認問題がしばしば恣意的に扱われてきたところに原因がある。ただし, この問題は「復党問題」が発生する以前, すなわち平成17年総選挙における自民党の公認の在り方(いわゆる「刺客候補」の擁立)が組織政党として妥当であったかどうかの検討にまで遡らなければならない。
- (18) 「自公選挙協力」が, 期待されるほど自民党の得票増大に効果を上げておらず, 「創価学会票の上積み分を越える票が民主党に流れる」ことについては, 平成16年の参院選結果をもとにすでに実証し, 指摘した。詳細は拙論(『敗北』自民だけではない『躍進』民主にも茨の道が待っている, 『正論』平成16年9月号)を参照されたい。
- (19) 平成19年8月15日に開かれた全国戦没者追悼式において河野洋平衆院議長は「(私たちは)海外での武力行使を自ら禁じた, 日本国憲法に象徴される新しいレジームを選択し今日まで歩んできた」と発言, 「戦後レジームからの脱却」を揶揄した(『産経新聞』平成19年08月16日)。
- (20) 村上泰亮は, 自民党について「伝統指向型包括政党」と規定した(村上前掲書, 201-256ページ)。ならば民主党は「リベラル指向型包括政党」もしくは「反自民型包括政党」とでもなるか。
- (21) 政策の大幅な転換は, 本来政権交代に抛るのが望ましい。
- (22) 小泉の政略については, 拙論「小泉純一郎と小沢一郎」(『新日本学』拓殖大学日本文化研究所, 第一号, 平成18年)参照。
- (23) 平成21年9月18日付, 民主党小沢一郎幹事長による党・会派所属国会議員宛通達「政府・与党一元化における政策の決定について」。
- (24) 管見によれば, それは「1960年体制」と呼ぶべき枠組みだが, これについては別の機会に詳述したい。

タイの地方分権における村長の位置づけについて

眞鍋貞樹

はじめに

本稿は、タイにおいて地方分権が進められているなかで、現在議論が展開されている村長（プーヤイバーン：phuuyaibaan）の位置づけについて検討するものである⁽¹⁾。タイにおいて、都市部、農村部を問わず歴史的に存在するコミュニティ（村：Muubaan）⁽²⁾のリーダーである村長の政治的プレゼンスを、どのように地方分権の中で取り扱うべきかという議論である。タイにおいても、地方分権を実現させていくことは、歴代政権の大きな課題である。それは、タイという国家を安定的に発展させていく上での、重要な課題の一つだからである。

村長はラーチャカーン（国王の官吏）を実践する末端行政機関として、歴史的にコミュニティ行政の任務を担うと同時に、コミュニティを実質的にまとめ、伝統的な家父長的価値観を基に住民の信頼を集めている。村長の存在と役割の重要性そして問題点の検討を抜きにしては、タイにおける地方分権を語れない。そのため、現在のタイにおける地方自治関係法の改正には、この村長を法的かつ政治的にどのように位置づけるかが課題となっている。

村長の政治的プレゼンスに関する議論には、上記の視点とは異なるもので、村長の政治的プレゼンスを否定的にとらえ、村長は前近代的でかつ制度上では不合理な存在だとする意見がある。それは、後述するように、村長が地域の政治に大きな影響力を持つことから、特に農村部の政党間の勢力地図に大きな影響を与えるためである。したがって、村長の取り扱いについて、政党間の思惑による意見の相違がある。

こうしたタイでの地方分権における村長に関する議論は、日本においても参考になる点がある。それは、日本では地方分権が地方自治体の合併や道州制の検討といった、財政的観点からの自治体の規模拡大への指向が強い一方で、地方分権のためにコミュニティの再生を検討すべきという議論が微弱であることである。日本とタイと、異なる国での地方分権ではあるが、地方分権にはコミュニティの再生が必要という点についての議論は重要である。

そこで、本稿では、タイにおける村長がどのような実態にあるのかを検証していきたい⁽³⁾。そして、タイにおける地方分権の議論の概括を整理し、村長の政治的プレゼンスの意義を検討し、その上で、タイにおける地方分権の議論と村長の政治的プレゼンスとをどのように「折り合い」をつけていくべきかを考察する。それは、日本での地方分権におけるコミュニティの再生の重要性を語る上でも、ひとつの

示唆を与えるものになろう。

1. 議論のフレームワーク

地方分権と民主化とは密接不可分で相対的な関係性を持っている。地方分権は民主主義の成熟をもたらすし、地方分権は民主化を促進していく。民主化とは、議会制度や政党制度などの民主的制度の整備と市民社会の構築という両者がともに発展することがバロメーターとなる。さらに、とりわけアジア諸国の開発独裁国家においては、軍部の政治からの撤退の度合いが、民主化のバロメーターともなる⁽⁴⁾。さらに今日においては、上記に加えて地方分権がどの程度進捗しているかという観点から眺めることが重要となっている。この観点から眺めれば、アジア諸国の民主化の度合いというのは、日本を含めてまだ発展途上にあるといえるだろう。

地方分権による地方自治の成熟度を民主化のバロメーターとする理由は、次のようなものが考えられる。

- ① 地方自治は、国家の政治・経済・社会の制度の安定的基盤を形成するものであること。
- ② 地方自治は、近代以降に制度化ならびに精緻化されたものだが、近代以前にも地域社会の自律的かつ自立的な働きと枠組みは存在していたこと。
- ③ 地方自治は、地域社会における住民の自律的、自律的動きを促進すること。すなわち、地域における市民社会の形成を促すものであること。
- ④ 地方における市民社会は、地域における伝統、文化の継承と発展を促すものであること。それは、国民国家の統治に不可欠な国民のアイデンティティの形成と矛盾するのではなく、むしろ国民国家の基盤となる地域の個性や多様性を育むものであること。

このように、地方分権による地方自治の成熟度を民主化のバロメーターとして分析のツールにしていけば、タイにおける民主化の実態と議論の断面を浮き彫りにすることが可能である。

タイ内外の研究者が、タイの地方分権を議論する立場は、概ね二つに分かれている。それらは、地方分権の重要性を指摘することでは一致するが、近代的かつ合理的な制度論に基づく地方分権の議論と、制度よりも市民社会の形成を求める市民社会論に基づく地方分権の議論とに分かれる。これらの二つの立場は、ともに西欧流の近代化された地方自治制度もしくは市民社会をモデルとしている。両者はともに、先進国に導入された近代的な地方自治制度とタイの現状との比較検証に努力している。また、先進国に導入された地方自治制度、すなわち行政的枠組み（権限、財源などの配分）の精緻化と合理化、そしてタイの地方政治にしばしば見られる汚職や不祥事をいかに防止することかという視点では共通している。

両者で異なる点は、制度上の合理性を高めていくべきであるという立憲主義的、制度論的な立場⁽⁵⁾と、制度の近代化はもとより、タイにおける市民社会の形成を焦点とすべきであるという立場⁽⁶⁾の違いである。こうした近代的かつ合理的な制度化の観点、あるいは西欧流の市民社会の観点に立った議論が、アジアの地方自治を語る上でも重要であることは否定しない。それは、政治とは制度設計と密接不可分であるし、市民社会に含有される自由や民主主義そして公共性といった価値概念は、洋の東西を問わず普

遍的であるからに他ならない。

それらの視点は、タイという国民国家の民主化や分権化には、それぞれ重要であることは論をまたない。しかしながら、本稿ではそれらとは異なるオルタナティブな見方、すなわち近代性や合理性あるいは市民社会に基づいた地方分権の観点に加えて、タイに地方分権を実現させていくためには、タイの伝統的価値や方法論によって構築していくことが必要であるという観点から眺めたい。そして、この観点からは、地方分権を進めていくためには、地域社会に存在するコミュニティをいかに再生あるいは活性化させていくかの検討が重要であるという議論が導きだされる。

この立場は、アミタイ・エツィオーニやチャールズ・テイラーなどを代表とする、コミュニタリアンと総称される一連の研究者たちによって提起されている主張と文脈は一致する。彼らの主張は、歴史的、伝統的なコミュニティに属している人々の協働による「コミュニティの力」が呼び起されることによって真正な (authentic) 地方自治が生まれるというものである。

伝統的なコミュニティが崩壊・消滅しては、地方分権の受け皿がないままに置かれる⁽⁷⁾。そこに、権限や財源などを制度的に委譲しても、地方分権の受け皿となるコミュニティの力が甦生するよりも、統治機構としての地方行政制度がより強力なものに還元されていくだけである。統治機構としての地方行政制度が整備されていくことは必要であるものの、それがコミュニティの力を阻害するものとなれば、本末転倒になるのである。

実際にタイにおいても、近代への批判的な眼差しと、歴史的文化的な観点を重視する立場から地方政治を考察していくことの必要性も語られている。タック・チャルムティアロンは「タイ政治は、例えば近代主義の衝撃から生じる緊張に直面した伝統的な政治的価値に関するといった、歴史的見地から考慮され理解されるべきである」⁽⁸⁾と指摘している。

西欧流の近代化のプロセスにのみ地方自治制度の改革を位置づけたとすれば、先進諸国を模範として導入された地方自治制度を最善のものと認識し、それと比べてタイは依然として「汚職にまみれ民主化が遅れた国家」という烙印を自ら押ししてしまうことになる⁽⁹⁾。しかも、タイの政治的混乱を回避するための方法論として、再び中央集権的かつ行政的統治の手法が全面的に押し出されてしまう。それでは、再びタイにおける地方分権の議論がスタート地点に戻りかねない。

もっとも、コミュニタリアンの求める「コミュニティの力」による政治に対する批判も強い。特に、コミュニティの観点からの批判は、ジグムント・バウマンやジェラード・デランティといった批判理論あるいはコスモポリタン・コミュニティの観点からの批判が強い。バウマンは、コミュニティは不安と不確実性に裏打ちされたナショナリズムによって造られた創造物であって、近代化とともに消滅したものであり、その再生を目指すのは蜃気楼を追うのに等しいとさえ指摘する⁽¹⁰⁾。一方で、ジェラード・デランティは、グローバリゼーションの進展によって、コミュニティも変容を遂げており、地域における伝統的なコミュニティについてはコスモポリタンの「新しいコミュニティ」として復活を遂げているという⁽¹¹⁾。しかし、デランティは同時に、コミュニタリアン的なコミュニティに対しては、「国家によって正式に承認されるものであり、支配的文化のコミュニティ」⁽¹²⁾として、治安政策の強化を黙認して監視社会を形成していく道であると批判する⁽¹³⁾。

彼らは、一応にコミュニティを尊重する姿勢を見せる。そして、伝統的かつ歴史的に形成されてきた

コミュニティについては、ノスタルジアに過ぎないものであり、かつそれが持つ排他性や閉鎖性について批判していく。したがって、地域的なコミュニティの再生よりも、コスモポリタン・コミュニティの可能性を主張する。こうした基本的なコミュニティへの眼差しについては、多文化論的コミュニタリアンとも合意は可能であるが、「新しいコミュニティ」の再生へのプロジェクトの中身と道筋では、両者は大きくかけ離れているのである。その分かれ道が、地域に存在するコミュニティをいかに再生もしくは活性化させていくかという現実の政治的課題への取り組みの方法論である。コミュニタリアンの代表格であるエツィオーニによるコミュニティの議論は、もっぱらそうした直面している現実の政治課題への取り組みの理論や方法論を重視するのに対して、バウマンやジェラードなどの言説は、コスモポリタンのコミュニティならびに観念論的かつ普遍的コミュニティの議論を重視する。そのため、伝統的な価値によって形成される地域のコミュニティについては、保守的で全体主義的という認識を持つ。そのため、コミュニティの再生の議論が、そうした古いコミュニティへの回帰に繋がることを懸念して、具体的な現実のコミュニティにおける政治的かつ社会的な問題についての解決の方法論を導き出さないのである。その先鋭的な論点が、地域のコミュニティの最小単位である家族の再生に関する議論となって表れるのである。

コミュニタリアンの言説や議論については、その思想的傾向や政策的な幅が広いために、一概に批判することはできない。しかしながら、エツィオーニやギデンズらの政治に言及するコミュニタリアンが持っている思想的な底流には、産業化によって個人化した近代への批判と、地域社会における伝統的価値の擁護という保守的な思想というように、一見すれば矛盾するような思想が根底に存在する。それは、コミュニタリアンとは伝統的に非マルクス主義の西欧社会民主主義に思想的に多くを依拠しつつ、それに加えて地域社会における伝統的な宗教的コミュニティの中から生まれてきたという歴史的経過があるからである。つまり、西欧的合理主義と個人主義による産業化され個人化した近代を絶対的に信奉するのではなく、それらを批判的に眺めると同時に、伝統的なコミュニティに存在する伝統や文化に根ざした「共通の善」という価値の具現化を求める思想の流れである。ゆえに、彼らの近代への批判の眼差しは、前近代の封建的かつ閉鎖的コミュニティへの回帰をさけ、さらに近代の個人主義と西欧的合理主義を超えた「第三の道」という政治路線を、コミュニティに導入する試みであると言える。

コミュニタリアンの言説は、新保守主義や新自由主義あるいは政治的リベラリズムによって押し出される産業社会に依拠した合理的かつ近代的な地方分権の議論とは、ここで一線を画すものである。コミュニタリアンの言説が、タイといった依然として近代化の途上にある国で、なおかつ後述するようにタイのような移ろいやすいマンダラ型国家⁽¹⁴⁾において意味があるのはそのためである。産業社会に基づいた近代化や合理化を最善のものと認識することなく、そして、懐古趣味的に地域のコミュニティの再生を目指すのでもない。そして、何よりも固有の文化と伝統を持つコミュニティの中から生まれてくる人々の力を、政治的、社会的そして経済的に活用することによって生まれる新しいコミュニティを基盤とした国家と社会を想定しているという点である。

以上のような、コミュニタリアンの観点からのタイの地方分権の論点を整理すれば、次のようなものである。

- ① タイのようなマンダラ型国家において、伝統的な温情主義的かつ権威主義的な価値観や方法論に

基づいた地方自治の統治手法はどのようなものか。それは地方分権を成立可能にするものなのか。

- ② 一方でタイにおいても根付きつつある市民社会（西洋的な文脈ではなく中間層の進展）とはどのようなものなのか。それは、地方分権を成立可能にするものなのか。

こうした観点から、次章より、タイにおける地方分権の議論と、村長との関係性について、議論を進めていきたい。

2. タイにおける地方制度の歴史

19世紀以降、日本が立憲体制を整える中で、地方行政制度が整備されたように、タイにおいても近代化に迫られて、地方行政制度の改革が進められた。特に、チュラロンコーン王による1890年代のタイの近代化政策いわゆる「チャクリー改革」は、前近代的なマンダラ型国家であったタイを、中央集権的な国家へと再編することを狙ったのであった。柿崎一郎はこのプロセスを次のように指摘している。

地方統治制度もテーサーピバーン制と呼ばれる中央集権型に改編された。従来複数の省が地域別に有していた地方統治の権限を内務省に一括し、かつ全国に州（モントン）を設置し、地方のムアンを県や郡に再編して州に管轄させた。州長は中央から派遣された官吏であり、従来世襲的にムアンを統治してきた領主の大半は政治権力を喪失することとなった。これによって、マンダラ型国家の名残を残して非常に地方分権的な様相の強かったタイの地方統治制度は、バンコクを中心とする中央集権的な制度へと抜本的に変えられ、「食国制（キン・ムアン）」のように地方領主が自ら統治するムアンから経済的利益を吸い上げる形で運営されてきた地方の小マンダラは、中央から派遣されたサラリーマン官吏を長とする下位の地方統治機関に改編された⁽¹⁵⁾。

近代以降、タイでは地方行政制度の改革や議論が度々行われてきた。しかしながら、それらは、もっぱら民主化や地方分権化を目的とするというよりも、タイにおける中央集権体制をより強固にするためには、末端の地方行政組織をどのように整備していくかという統治の手法の開発であり、その結果だったのである⁽¹⁶⁾。このプロセスと結果は、他のアジア諸国と一致している。日本や韓国の地方自治制度のプロセスも、まさに、中央集権的体制と官僚制度を維持させて、統治を合理化させていくための道具として、地方行政制度を導入し、そして度々改正してきたのであった。この中央集権体制を維持するための道具としての地方行政制度という位置づけは、いわゆる「遅れてきた民主主義国家」に共通する傾向だと判断しても良いだろう。

このように、タイも20世紀に開発独裁による経済発展を遂げた他の東南アジア諸国と同様に、地方自治・行政制度の整備を徐々に進めてきた。しかしながら、今日でもなお、総じてタイは民主化と地方分権化の過程にあると言える⁽¹⁷⁾。それは、中央集権体制によってもたらされた経済の発展が、逆に国内政治・経済の矛盾を拡大させて、国全体の基盤強化のために地方分権を推進せざるをえなくなっている状況が物語っている⁽¹⁸⁾。

一方で、明治以降の日本を眺めると、中央集権体制のもとで中央政府の権限が強く、合理的に統治を

進めることができた。それが、明治以降の殖産興業、富国強兵という国家的プロジェクトを成功させた一つの大きな要因ではあった。しかしながら、それらが達成したのちには、地方政府による中央政府への依存を強める結果となり、中央政府の財政的かつ政治的負荷が高まったのであった。その結果、中央政府が自らの権限の強さを強めてきたことによって招いた過大な負荷に、今日では中央政府自身が耐えられなくなった。そして、今日では、地方の政策は地方自らが判断し実行するという方が、より国全体での経済的、社会的活力を見出すことができるとの判断に至ったのであった。すなわち、日本も近代化と合理化が進捗するにつれて、「上からの地方分権」を進めざるを得なくなったのである。

さらに、1990年以降、タイでは地方自治制度改革の議論と具体的な制度改革が進められてきた。世界的な地方分権社会への展望を導き出す流れと文脈は一致している。1997年の新憲法成立に伴い、1999年に地方分権推進法が成立したことによって、地方自治体への権限や財源の委譲が決定された。ところが、後のタクシン政権での改革路線とそれを巡る政治対立が顕在化した結果、実質的な地方分権の推進は足踏みをしてしまった。

タイの政治の特徴である頻繁に発生するクーデターによる政権交代のたびに、地方自治制度にとどまらず、政党制度や選挙制度などの改正が繰り返されてきた。これは、制度的な地方分権化だけではなく、市民社会の構築が地方分権に不可欠であるという観点に立てば、タイは心もとない政治状況にある。

このように「移ろいやすい」タイにおいて、地方分権が進められ、地方自治制度が合理化されたとしても、地方自治の理想を求める議論と実態との乖離は大きい。中央政府の政治的混乱、20数回にもわたるクーデターによる軍政・民政の振り子のような変化が、分権社会への議論と実践の足かせになっていると言えよう。

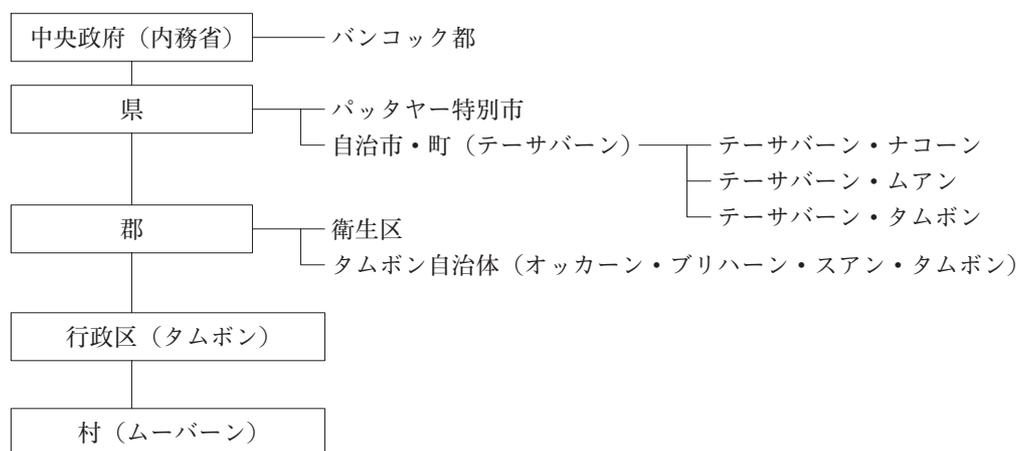


図 タイの地方行政制度⁽¹⁹⁾

3. タイの「村長」の現状と議論

現代のタイのコミュニティにおける村長の実態調査や先行研究は充分ではなく、いずれの文献もその概要しか触れられていないのが実態である。それらの調査・研究から浮かび上がる村長の実像は、地域における中央政府の行政官すなわち「政府の目と耳」という位置づけと、地域の紛争の調停者、そして

政治的リーダーとしての存在である。ただし、タイにおいて政治家としての村長に対する民衆のイメージは、集票請負人⁽²⁰⁾であり、私的利益を追求する存在であると同時に、父権的な擁護者という相反する二面性を持ったものである。したがって、村長という政治的プレゼンスへ批判が加えられる場合は、もっぱらこうした「負の地方政治家」としてのイメージで語られる。

ところが、橋本卓は、タイの地方における政治的リーダーである「村長」を、以下の三つのタイプに分類した上で、村長は「接合リーダー」の役割を担っているとしている⁽²¹⁾。

- ① 政府や官僚などの国家的源泉および村外の政治経済的源泉によるもの (non-village leadres)
- ② 農村社会経済基盤に基づくもの (elders)
- ③ それら両方の権威の源泉をもつもの (synaptic leaders) 「接合リーダー」

村長の持つ一つの側面である「負の地方政治家」への批判はもっともである。しかし、一方では、橋本の指摘するような「接合リーダー」として、地域のコミュニティの実質的なリーダーとしての意義は尊重しなくてはならない。そこで、この矛盾した意義を持つ村長の現在の姿を見てみよう。

地位の源泉

村長は、地域に住民登録を6か月以上している住民で、18才以上の住民による選挙によって地位を得る。被選挙権は、住民登録を2年以上している25才から60才までの者に付与される。

かつて、中央政府によって統治が進んだ地域においては、中央政府の任命によって村長が選出されている村もあったが、現在はすべて住民の選挙によって選出される。

地域における村長の地位の源泉は、これらに加えてチャオプー⁽²²⁾による権威付けという点が重要である。村長が前近代の時代から長くその存在を継続してきたのも、土着的な精霊信仰に基づく権威づけがあったからである。この点について、赤木攻は「村で村長の手には負えないような深刻な問題、または村全体の興亡に関わるような問題が生じた場合、〈チャオプー〉に伺いを立てる」⁽²³⁾として、村長とチャオプーの強い関係性を述べている。

もっとも、この宗教的儀礼への村長の関与は、地域の発展のためにそうした宗教的行事に村長として参加し支援するという意味であると同時に、彼らの選挙対策でもある。

村長の任期

村長の任期は、アーナン第2期政権下の1992年までは60歳定年制で任期はなかったが、アーナン政権の下で5年の任期制とされた。その後、2004年にタクシン政権（当時）の政策によって、政府による「任命」の村長の場合には5年から10年とすることが提案された。さらに、2007年6月に任期制が廃止され、60才で定年とされた。

村長の数

村長の数は、2000年の調査では全国で66,973人である⁽²⁴⁾。カムナン（区長：村長による互選）やその補佐（副村長など）を含めて、総数が28万人とされる⁽²⁵⁾。村長が選出されている地域の領域と、行政上の最小単位であるタムボン（行政区：Tambon）の地理的領域とは、必ずしも一致していない。

そして、村長は、農村部のみならず、都市部においても存在している⁽²⁶⁾。そのため、村長の数は、タムボンよりも多くなっている。

村長の身分

村長の身分は、政府の官吏ではないが群長を補佐する公務員とされ、中央政府から生活費（代弁謝礼）が、月 4,000 バーツ（12,000 円程度）支払われる。カムナンの報酬は、5,000 バーツである（2009 年 8 月現在）。

村長の他に、村長の任命による 2 名までの副村長が選出される。副村長の報酬は、2,500 バーツである。副村長の定年は 60 才である。

行政区の村長がカムナン選挙に立候補して、一名のカムナンが住民によって選出され、郡の指導を受ける立場を得ていた⁽²⁷⁾。現在では、地方分権化の流れの中で、1995 年よりタムボン議会に村長の代表者数名が参加する権限が付与された。

村長の職業別の類型は明らかになっていないが、農村部ではおおむね農民である。

村長の任務

村長の中央政府の末端地方行政官としての任務は、地域の発展のために、政策方針を地域住民に周知させることと、税務を代行すること、出生記録など住民登録の任務を行うことなどである。そして、住民の日常の相談事項の処理である。住民間の争いの調停なども、村長の重要な任務である。他には、月一度の群長のもとでの会議の出席、タムボン評議会への出席、村集会の召集、災害への対処、開発事業、保健衛生事業、あるいは警察任務など多岐にわたる。ただし、タムボンの制度ができたことから、末端の行政官としての任務（政府の方針の地域への告知）と、治安問題にその役割がシフトしてきた。

村長の政治的存在意義

村長は、行政の末端官僚という位置づけだけではなく、地域の政治的リーダーとして、政府に対する抗議活動の先端に立つ場合もある⁽²⁸⁾。また、特定の政党や候補者の影響力の強い地区では、政党や候補者が主催する集会などでの「集客マシン」、あるいは選挙における「集票請負人」の役割を果たす場合もある⁽²⁹⁾。さらに、政府や政党のプロパガンダのための役割を担うことさえある⁽³⁰⁾。あるいは村長が「チャオポー」（Chao Poo）と呼ばれる地域の豪族となり、そして自ら国会議員となる場合もあるように、政治的なリーダーシップを強く出す場合もある⁽³¹⁾。また、少数民族間のネットワークを構築するような働きさえも実行している⁽³²⁾。

このように、法的には公務員としての末端行政官という地位であるものの、地域の政治の現場では、村長が政治的リーダーとして、移ろいやすいコミュニティの「接合リーダー」の役割を担っていることは否めない⁽³³⁾。西歐的、近代的かつ合理的な地方制度の観点からのみタイの村長を眺めれば、タイの地方分権を實踐する上では、村長の政治的プレゼンスはその足かせとなるとの評価になる。しかし、村長とは国家とコミュニティあるいはコミュニティの構成員の間での「接合リーダー」であることを評価する必要はある。そして、現在でも続くタイのマングラ型国家の流動性や不安定性を除去する作用をもた

らす、地域社会における重要な政治的リーダーとも理解すべきである。

こうした政治的にも重要な地域における政治的リーダーとしての村長が、どのようなプロセスを経てきたのかを、事項で検討しよう。

4. 歴史的な村長の政治的地位

4.1 マンダラ型国家時代の村長

タイにおける農村の政治的リーダーである村長は、近代以前から存在した。マンダラ型国家としてのタイの、地域政治を実質的に担っていたのであった。それはいずれの国々にも存在する地域社会における「長老」である。彼らは、土着信仰による儀礼の祭司としての地位によって、地域社会を政治的に纏めていた。いわば、タイにおける村長とは、自然法的に確立されてきた統治手法の一つだった⁽³⁴⁾。ゆえに、タイにおける歴史的な地方行政とは、村長をいかに国家の枠組みに組み込んでいくかのプロセスだったのである⁽³⁵⁾。

タイでの環境の厳しい農村部のコミュニティは、伝統的に血縁の観念に基づいて結び付けられていた。北原淳が指摘するように、地縁的な地域共同体の発展は弱かった⁽³⁶⁾。マンダラ型国家の基盤である地域社会もマンダラ的だったのであった。一方で、精霊信仰が彼らの地域における同族としての結びつきを強めていた。移ろいやすい地域の共同体をより強めるのが、祭礼や儀式であった。ポンパイチットは次のようにその点を指摘している。

農村社会における共同体という概念の重要性は、スークワンあるいはタムクワン〔入魂の儀礼〕と呼ばれる最も重要で、最も広く行われる儀礼で演じられた。本質的に、スークワン儀礼は、個人的・共同体的な事業の成功を願い、共同体全員の道徳的な力を一点に凝集させた。この儀礼は様々な機会に行われた。子供の誕生や結婚など人生の節目につけ、挙村移住のような大がかりな企画を成功させ、また、共同体員の病気や災難の克服を助け、さらに、新しいメンバーを歓迎し、自然の恵みや家畜への感謝を表すために、スークワン儀礼が執り行われた。スークワンは、フロンティアの厳しい状況のなかで共同体の役割を神と誓約する儀礼であった⁽³⁷⁾。

いずれの諸国においても、地域社会の共同体の紐帯を強めるために、土着信仰に基づく祭礼や儀礼が重視されるが、タイもその例外ではなく、むしろ現代に至るまで、土着の精霊信仰を広くかつ根強く持っているのが実態である。こうした地域社会の紐帯の強さを、行政的にかつ中央集権的に近代化国家の制度の枠組みに取り組もうとしても、それは無理があった。なぜなら、近代化に伴う西欧的な行政制度のモデルとは、法に基づく合理性を常に指向するから、農村部における前近代的かつ非合理的な統治の手法とは、決定的に矛盾するからである。

しかしながら、1892年以降のラーマ五世の統治時代、タイのバンコック政府による近代化すなわち行政国家への進捗にともなって、バンコックの中央政府は地方の村長を行政組織の中に組み入れようとした。タイにおける中央集権国家はここから始まり、この中央と地方との関係性は今日まで基本的に継

続している。ところが、このラーマ五世による統治時代でも、中央政府の意図は伝統的な地域社会での政治的様式と妥協するしか術はなかった。つまり、村長を中央政府による任命制にしようとした試みは挫折し、伝統的に地域住民によって選出される村長を維持せざるを得なかったのであった⁽³⁸⁾。

当時、地域の行政区を「ムーバーン」と「タムボン」に区分し、行政的に中央集権的な制度の確立を図ったが、その行政上の地理的区分は、伝統的なコミュニティの線引きとの整合性は図られなかった。なおかつ「ムーバーン」や「タムボン」の「カムナン」に任命された政治的指導者は、地域の共同体に根をはることなく、中ぶらりんな立場に置かれて、中央政府の地方行政官にとどまったのであった。そして、その状態は今日までタイの地方制度と地方政治に残ったままである⁽³⁹⁾。

タイにおける中央政府による温情主義的かつ父権的統治の手法は、1960年代から再び、村長を中央集権的な統治の枠組みに取りこもうとした。サリット首相（当時）による二面性のある民主主義制度と西欧流の文明開化政策の導入は、農村部で従来の精霊信仰によってコミュニティの紐帯が維持されてきたものを、前近代的でなおかつ非合理的なものとして排除する対象としたのであった。そのため、村長には中央政府から付与される権威の強化と保護政策が進められ、農村部の伝統的統治手法と分断されて、村長は中央政府に忠誠を誓うものとして変質させられた⁽⁴⁰⁾。

4.2 共産主義勢力との対抗のための村長

1960年代のベトナム戦争は、タイにおける米国のプレゼンスの高まりによって、タイの国内政治の変化要因になったと同時に、タイの地域社会の強い変革要因となった。米国はタイを共産主義勢力が東南アジアに侵攻してくることを防ぐための、防波堤として利用した。各地に米軍基地を建設し、ベトナムへの侵攻基地としてタイを利用したのであった。パタヤという当時小さな漁村が、米軍兵士の慰安所として開発され、今日ではバンコックに次ぐ歓楽地として発展してきたのがその典型的な例であろう。農村部開発のために、中央から資金が投入され、結果的に中央による農村部の支配の構造が強められた。

バンコック政府もタイ国内への共産主義勢力の拡大を阻止するために、地方行政制度も中央集権的に近代化することを強く意識した時代であった。そのため、サリット首相（当時）の中央政府は、いくつもの地方制度改革に取り組んだ。まず、1962年「サンガ法」を成立させ、農村部にサンガ仏教の僧侶を派遣し、伝統的な精霊信仰に基づくコミュニティの重要性を低下させたのであった。そして、村長は名目的には村民による選出という形式を残しながらも、中央政府の代理人として地位を強めていった。

こうした中央政府の地方への圧力に対して、農村部のコミュニティの多くは反発を強めていった。とりわけ、中央政府から派遣される役人や警察官が、村民にとっては、彼らの保護者ではなく、賄賂や利権を漁る侵略者と写ったのであった。そのため、農村部における暴動や紛争が、反政府運動あるいは共産主義運動として絶え間なく発生したのであった。

タイの農村部とりわけタイ北部やイサーン（タイ東北部）では、「反政府運動」が「共産主義運動」と連携することになった。共産主義勢力は、農村部のコミュニティに入り込み、反政府運動と連携して、共産主義勢力を拡大していった。

こうした「反政府運動」や「共産主義運動」に、村長がどのように関わったのかという研究は、残念ながらまだ十分ではない。しかし、1974年に結成された「タイ国農民連盟」の指導者が、タイ北部の

チェンマイにいた村長のインター・シーブンルアンであったことは、村長が地域における「反政府運動」のリーダーでもあった可能性を示唆している。

4.3 地方分権を進める上で「扱いに困る存在」としての村長

タイでの地方分権の議論には、村長の政治的問題がしばしば指摘されるものの、その取り扱いについての方針は明確なものには至っていない。その原因は、前述のように、村長とは伝統的に前近代的な家父長制的地域政治のリーダーであったこと、1970年以降特に中央政府による地方統治の行政官としての役割を担ったこと、そして地域において利権を漁る政治家というイメージが強いことなどから、タイにおける政治構造の中央集権制度あるいは官僚主義の象徴として、そして前近代的かつ非民主的な存在として否定的にとらえられているからであろう。今日の地方分権の時代にあっては、「古い体制の地方政治のリーダー」という烙印が押されてしまっている感がある。

事実、封建的、前近代的かつ中央集権的行政機構の象徴とも言える村長の存在が、タイにおける民主主義と地方分権の発展の障害となる存在でもあると言われるほどである⁽⁴¹⁾。つまり、村長という存在は、中央集権的統治を実行するために中央政府が活用してきたものの、地方分権を進める上では「扱いに困る存在」になったのである。

さらに、村長を地方分権の中に組み込んでいくことに対する批判の根拠は、利権政治との絡みである。タイの政治課題が、政治的汚職や利権といった「悪しき伝統」への対処であることは論をまたない⁽⁴²⁾。とりわけ、タイの地方政治を語る時、欠かせない点が地方政治家や官僚などによる「投票買い」(Vote Buying)である。タイにおいては中央・地方を問わず各級選挙において、「投票買い」は一般的に行われている。そして「投票買い」を取り仕切る、集票請負人の存在が、村長をはじめとする地方政治家や地方官僚の利権にもなっている由々しき問題である。

1996年の憲法起草議会で、村長の地位について議論した結果、全国の村長から猛烈な反対運動が展開されたことから、村長の政治的プレゼンスという問題を扱う難しさを端的に表している。また一方で、行政上の最小単位であるタムボンを、地方分権の担い手とする議論が一般的なことと、タムボンのカムナンとして村長が送り出される制度が創設された。この経過からも、村長の政治的プレゼンスについて、地方分権化の議論の中に組み入れられてきたことが示される。

4.4 小 括

以上の歴史的経過を整理すれば、タイに6万人強も存在する村長の政治的意義には二面性があると言える⁽⁴³⁾。その二面性とは、中央政府による地方統治の行政官あるいは汚職に絡む利権集団の一員という消極的な側面と、住民間の紛争の調停者あるいは調整役、さらには地域における政治的リーダーといった積極的に評価すべき側面を持つということである。また、前述のように、村長とは地域において住民の信頼を集めるのは、タイの地域における伝統的信仰である「守護霊」(チャオプー)による、コミュニティを統治する委任と権威づけという、重要な役割を果たしている⁽⁴⁴⁾。ゆえに、タイにおいて地方分権を深化させていくためには、こうした二面性を持つ村長をどのように政治的かつ制度的に、コミュニティにおける「善き政治的リーダー」として組み込むかの検討は避けられない。

5. 地方分権へのコミュニティの力

5.1 地方分権議論の前提

タイで地方分権を語る時、欠かせない前提要素がいくつかある。

その第一には、タイが歴史的に小さなムアン（国）が集合した「マンダラ型国家」であり、地方では歴史的に対立しあってきた少数民族が存在することである。この少数民族への対処は、近代的国民国家を形成する上で、タイ政府が歴史的に最も腐心してきたものであった。しかしながら、少数民族はタイにおける近代以降の経済発展から疎外されてきた存在であり、この民族間の所得格差が、今日においてもタイの政治的混乱の一つの大きな要因となっている。この少数民族と都市部・農村部の所得格差の問題が、タイの地方分権化の議論と密接に関わり合いを持っている。

国民国家として近代化を果たしたタイではあるものの、地方制度や地域における市民社会の形成などによって測られる政治的成熟度はいまだに不十分である。そのため、常に「マンダラ国家」への回帰が懸念されるという構造になっている。こうした「マンダラ国家」の持つ流動性と不安定性を除去して、統一国家としての体裁を保ちながら、いかに地方分権を実現させていくのかという一見矛盾するが重要な戦略をいかに整合性を持って進めていくことができるのかが、成功への大きな鍵となる。ゆえに、この流動性と不安定性を除去するとの観点からも、コミュニティの人々の紐帯を維持する村長の存在意義が、地方分権時代にはさらに重要になるのである。

第二に、タイでの分権化とは、首都バンコックに集中してきた財政出動を単純に地方へと分権化すれば事足りるというようなレベルの問題ではないことである。首都への一極集中の度合いは先進国の比ではない。その裏返しとして、地方の首都への人的、経済的、政治的依存度も高い。首都への依存によって成立している国家全体の政治や経済は、日本で語られる一極集中とそして分権とはレベルがあまりにも異なっている。この国内の経済格差が、常にタイの政治の不安定要素になっていることは指摘するまでもないことである。前述したように、しばしば農村部の村長をリーダーとして、バンコック政府の地方政策に対する反対運動などが起こるのである。

また、タイでは地方自治制度が整備されてきたとはいえ、依然として、中央集権的であることには変わりはない。県庁などは、中央省庁の出先機関としての機能を果たしている。そして、公務員の数では、全体の数の実に8割程度が、国家公務員で占められている。こうした実態が、制度上の地方分権と実態上の中央集権とのせめぎあいとなっている。

第三に、タイでの分権化が先進国の分権化をモデルとして採用され、当てはめられていくことの是非を考慮しなくてはならないことである⁽⁴⁵⁾。地方分権は、その国の歴史と伝統や文化に依拠したものでなくては、失敗する。他国の制度や法律をそのまま自国に当てはめる行為や議論は、近代の黎明期にはありえても、ポスト近代の時代には正当性はみられない。むしろ、タイにおいては、日本をはじめとした先進国の議論を、「他山の石」として参考にしていくべきものである。

日本をはじめとする先進国の議論とは、地方自治体の合併の議論のように、基礎自治体の規模を拡大すれば地方分権が進むという合理主義的な論理である。日本では、行政的、財政的な文脈で合理主義的

に、基礎自治体の規模の拡大の必要性が語られる。しかし、規模の拡大は基礎自治体内の分権化の必要性を生み出していることに留意しなくてはならない。もちろん、基礎自治体の財政基盤の拡充は、地域の振興や地域住民の福祉の増進には不可欠であるが、地域内民主主義という観点から眺めれば、まちがいなく基礎自治体の規模の拡大は地域内民主主義の濃度を薄くするのである。規模の拡大を図るならば、その基礎自治体に存在するコミュニティをどのように活性化させるのかという課題とセットにしなくてはならない。コミュニティが溶解しては、どのように基礎自治体の規模の拡大を図っても、その基盤は脆弱なままである。なぜなら、住民は自分たちのコミュニティの問題を自分たちで考えることを回避し、すべてを行政に委任することを強めてしまうからである。規模の拡大と地域内分権という矛盾した要請に、応えていかななくてはならないのである。これは、合理主義的な見地からは、導き出される課題ではないのである。

先進国の地方分権を「他山の石」として参考としながら、タイ独自の地方分権を議論するならば、タイのコミュニティに伝統的に築きあげられてきた「接合リーダー」としての村長の政治的プレゼンスを、尊重し活用すべきである。

5.2 タイに即した地方分権

以上の観点からタイでの地方分権の議論を眺めると、先進国で喧伝される合理主義的な言説に基づく地方分権をモデル化し、それをタイに当てはめようとしても、それは「失敗への道」につながる事が理解されよう。タイの地方政治にある権威主義的な「悪しき伝統」を排除し、温情主義的で信仰の厚い「善き伝統」に基づいた地方分権を模索していかななくてはならないのである。

地方分権は、立憲主義的に中央政府と地方自治体との制度的関係性を合理化すること、予算あるいは権限などを法的に配分や整備をしていくこと、さらに官僚機構を整備していくことだけでそれらは得られるものではない。基本的には住民の自発的な政治的意思や行動を、どのようにコミュニティにおいて活用していくかにかかっているのである。コミュニタリアンの代表的論者の一人であるエツィオーニは、この点について以下のように指摘している。

真の分権化とは、州政府よりもさらに「下部」の組織に達することである。それは、地方政府、コミュニティ、およびそれらが連合した集団や結社に権限をもたらす。分権化がさらに下部に達するにつれて、市民たちは、自分たちの統治に参加する機会をますます与えられる。くり返しになるが、政治に携わる人が多くなるにつれて、公共民としての技能がより効果を発揮し、コミュニティの有効性がますます大きくなるのである⁽⁴⁶⁾。

このエツィオーニの指摘から、タイの地方分権を眺めれば、コミュニティにおける住民の政治的リーダーである村長を、地方分権を進めていく上で、どのように法的かつ政治的に「折り合い」をつけて活用していくかが重要なポイントとなる。ところが、タイにおいて、この点については、1997年憲法にタムボン自治体議会への村長などの派遣が規定された段階で、制度上の検討が足踏みした。その背景には、村長の政治的プレゼンスに手を加えていくことは、タイの政治においては紛争要因になりかねない

ことがあった。そのために、制度的な面だけを整えて、「扱いに困る」存在としての村長の検討を避けてきたのである。その後の、タクシン政権下での政治的混乱を経て、現在のアビシット首相のもとでの地方自治法改正では、村長の政治的地位は現状のままに置くこととなった。

タイにおける民主化の促進と深化のために、地方自治制度の整備と正当な法の手続き（Due Process）が不可欠なものであることは論を待たない。しかし、それは、近代以降に導入された先進国の地方自治制度を「コピー」していくことを意味するのではない。タイならではの伝統的政治文化と制度を考慮しつつ、自らの政治や文化の特質性に準拠した方法論を模索していくことが必要である。

政治体制や制度の整備について「アジアにはアジアのやり方がある」そして「西欧とは異なる民主主義が存在する」と多様性や多元性の観点を多文化主義的に強調することは、西欧諸国からの民主化の遅れを指摘された際での、タイの元サリット首相や、あるいは隣国マレーシアのマハティール元首相の反論の正当性を強めるものになる⁽⁴⁷⁾。しかしながら、そうした反論は、日本を含めてアジア諸国では民主化や地方分権化が法制度を整えた表看板だけに終わり、いまだに民主化や地方分権化が道半ばである明白な事実を糊塗してしまいかねない。そして、しばしば問題となる、中央・地方の政治・行政機構での汚職が蔓延している事実を、「必要悪」というように弁明することに利用されるのである。

ただし、本稿で強調したい点は、その民主化と地方分権化の不十分さを改善するために、西欧諸国と同じ制度や思想を導入すれば良いのではないということである。「アジアにはアジアのやり方での民主化と地方分権化」を、スローガンに終わらせず、真正な民主体制と地方分権国家へと向かうために、その中身の検討と実践が重要である。

そのためには、日本を含めてアジアで多く採用されている中央集権的かつ制度論的に「上からの地方分権」を進めていく方法論ではなく、地域に存在する「コミュニティの力」をより統治に活かす方法論を模索すべきである。つまり、地域社会にある「悪しき」伝統を排して、「善き」伝統的な様式や価値観を尊重しながら、「下からの地方分権」をより進めていくことが重要である。

この観点は、タイのみならずいずれの国々における地方自治の発展あるいは地方分権の推進の基本的な思想の表れとして尊重されるべきものである。日本を振り返れば、地方分権の名の下に中央集権的に地方自治体の合併が進められているが、それらは地方自治の理想の具現化よりも、財政的合理性の実現がその目的とされている。日本でもコミュニティの再生を基盤とした「下からの地方分権」の議論と実践が求められるのである。

5.3 地方分権での「村長」の地位

タイにおける村長の政治的プレゼンスを重要視する意味は、近代的かつ合理的な地方分権あるいは地方自治を実現させることにあるのではない。タイのような中央集権的国家、権威主義的国家においては、国内政治が常に不安定性と向かい合っていることを、どのように安定的なものにしていくかという戦略が求められる。そうした不安定な体制の下で、地方分権を実現させていくという意味は、国家の運営を地域から安定的かつ発展的にしていく礎を築くことにある。

したがって、タイの場合には、地方分権を伝統的な価値観と方法論に基づいて進めていくとすれば、村長の政治的プレゼンスをどのように活用するかという戦略的思考が不可欠である。ところが、村長は

非近代的で保守的な「扱いに困る存在」として認識され、近代的地方自治制度を築く上での足かせとして認識されている。その認識を持ち続けたまま、西欧的な合理的地方自治制度を模索していったとしても、今後の展開は危ういものになるだろう。つまり、形式だけ整えて、中身のない地方自治というものが作られる可能性がなきにしもあらずである。

これは、日本の戦後において地方自治制度が導入されてきた経過と重ね合わせることができる。米国流の地方自治制度が部分的に導入され、法制度は整えられたものの、依然として日本の地方自治が「お任せ地方自治」にあり、国民が自分たちの身近な政府としての地方自治体を認識し、自らが統治に何らかの形で参加して、国家の礎を築いていくという意識や行動が見られることは希薄である。日本での地方自治制度の経過を見たときの反省は、近代的かつ合理的な地方自治制度が、必ずしも地方自治を実現しないという事実である。むしろ、日本国内の伝統的なコミュニティを尊重して再生を図り、その中から地方自治を実現させていくような自立的かつ自律的な国民の動きを促進していくようなものでなければならないのである。

終わりに —「下からの地方分権」をどう進めるか—

タイにおける村長への評価には二面性があるにしても、コミュニティにおける政治的リーダーとして、今日尚厳然と、地域政治に影響力を持っていることは事実である。村長は中央政府による時の政権の政策によって、政治的プレゼンスの意味が巧妙に変えられてきた。すなわち、マンダラ型国家時代にはコミュニティにおける宗教的、政治的リーダーとしての村長、中央集権時代には統治マシンすなわち「ラーチャカーン」の実践者としての村長、共産主義との対抗時代には、「防波堤」としての村長、そして地方分権時代には「扱いに困る存在」としての村長という具合である。こうした近代化あるいは民主化に対する中央政府の思惑による村長の意味付けによって、村長の二面性が形成されてきたといってもよい。

いずれにせよ、「下からの地方分権」を模索していく上では、移ろいやすいコミュニティを接合し、そして住民に最も身近な「地方政治家」であり「行政職員」でもある村長を、いかに活用していくかが鍵となる。彼らの存在を抜きにしては、地域における住民の力の総和は困難だろう。住民の力の総和が無ければ、いかに制度的に地方分権の形を作ったとしても、「絵にかいた餅」に終わるだろう。

しかしながら、一方で村長はタイにおける住民の他者依存性や権威主義といった「悪しき伝統」を体現している存在とも言える。タイ流の「市民社会」を形成していくためには、村長を中心とした地域社会において、いかに「悪しき伝統」を排除して、「善き伝統」を創造していくことができるかが焦点である。

すなわち、中央集権時代には地域における政治的権威に祭り上げたものの、地方分権時代には「扱いに困る」村長を、地方分権の枠組みから排除するのではなく、いかに活用していくかという道を模索していくことである。そのためには、タイの地方制度改革を語る上では立憲主義的な観点、あるいは近代的な市民社会論の観点からだけでなく、コミュニタリアンの観点から、「共通の善」に基づく伝統的なコミュニティをいかに分権化の中に取り込むかを模索することが重要となる。その意味で、タイにお

ける伝統的かつ非近代的な地域での「接合リーダー」としての村長を、再評価していくことが大切である。

特に、タイの政治状況については、度重なるクーデター、汚職の蔓延、都市部と農村部の経済格差、貧富の拡大など多くの課題を抱えている。地方分権を進めていくことで、それらの課題の解決の道になるとは限らない。しかしながら、政治の安定、エリート主義からの脱却、平等な経済・社会などの条件となるのが地方分権である。

最後に、こうした視点から、日本における地方分権の議論にも参考とすべき点を指摘したい。それは、地方分権の方法論として合理的な地方制度の導入のみを想定しては、地方自治は幻想に終わりかねないという点である。例えば、道州制といった合理的な観点からの巨大な地方自治体を作ること、必ずしも地方自治が深化するとは必ずしも言えないだろう。財政などの数値に還元される合理的かつ制度的な地方自治体の規模の拡大だけでは、こうした地域のコミュニティの再生には目が届かない。また、権限と財源の再配分という行政的な文脈の議論のみで地方分権が進められたとしても、それらが重要な課題であることには疑いがないものの、コミュニティの再生の決め手とはならないだろう。

地方分権を幻想ではなく、実態のあるものにするためには、伝統的な地域における「コミュニティの力」をいかにエンパワメントさせ、そしてそれを国力の基盤とするよういかに活用するかという視点が重要である。日本では農村部のみならず都市部においても、「限界集落」が無数に形成されている現状をどのように解決するかという議論を、地方分権改革の中で十分に行っていくことが必要である。しかしながら、今日の日本で進められている地方分権の議論では、こうしたコミュニティの再生という視点や議論は今後の課題として残されたままにあるのである⁽⁴⁸⁾。

〈注〉

- (1) 2009年8月14日のタイ国会において、地方自治法の改正案が成立したが、村長の法的地位については、これまでと変わらないものとして採決された。*Bankok Post*, 2009年8月15日の記事より。
- (2) タイの最小行政単位はタムボンであるが、その下位に位置するコミュニティが村(Muubaan)である。日本の自治行政区分の「市町村」の「村」ではなく、日本で例えれば、行政組織と異なる町内会といった地域コミュニティと同類である。その地理的領域の線引きは曖昧である。そして、そのコミュニティの代表が「村長」〈プーヤイバーン〉である。プーヤイバーンを「村長」ではなく、「区長」とする邦訳も見られる。本稿では、「区」は郡の下位におかれる行政区(タムボン)であることと、「行政区」よりもさらに下位に位置する村の長を考察することから「村長」とする。また、英語表記はPhuuyaibaanではなく、PhuyaibanあるいはPuyaibanの場合もある。日本人に馴染みややすく実際の発音に近いのがPhuuyaibaanである。また、英語ではvillage masterあるいはvillage headmanなどと表記されている。
- (3) 2009年8月の現地調査にあたっては、チェンマイにあるパヤップ大学海老原智治講師に協力いただいたことを記しておく。
- (4) 武田康裕, 2001年を参照。
- (5) 永井史男, 2008年を参照。
- (6) 橋本 卓, 1992年, Pasuk Phongpaidchit, 2009年を参照。
- (7) Henry Tam, 1998年, pp. 250-261を参照。
- (8) タック・チャルムティアロン, 1989年, p. 13より引用。
- (9) しばしば西欧や日本の研究者でも、立憲主義的な見地からと、市民社会論的な見地の両方から西欧流を模した日本の地方自治制度を近代的・合理的統治制度として評価した上で、タイにおける地方自治制度の不備を指摘する論調が見られる。両者にとって、タイのような温情主義的かつ権威主義的な統治の手法は「遅れ

- たもの」と認識されるのである。
- (10) ジグムント・バウマン, 2008 年を参照。
 - (11) ジェラード・デランティ, 2006 年を参照。
 - (12) ジェラード・デランティ, 2006 年, p.109 より引用。
 - (13) この批判は, 英国労働党の元首相トニー・ブレアによる治安政策の強化を謳った「第三の道」の論文やその政策などを批判しているものと推測できる。ブレアは深刻化していく英国の治安状況の改善のために, コミュニティにおける監視制度を強く押し出し, ロンドンの繁華街を中心に監視カメラの設置を進めた。その数は 20 万台とも言われる。監視カメラの設置には賛否両論があるが, 当該の地域における犯罪の抑制には効果があることが, 犯罪率の減少などによって明らかになっている。しかし, 同時にプライバシーの侵害あるいは監視社会の強化といった側面も否定できない。
 - (14) マンダラ型国家とは, 柿崎一郎によるタイの国家形成における社会構造の定義。近代以前より, タイは小ムアンが繋ぎ合わさった曼荼羅のような国家であったことをいう。柿崎一郎によれば「支配者の権力が中央から周縁に向かうほど小さくなるような形式の国」である。柿崎一郎, 2007 年, p.41 より引用。
 - (15) 柿崎一郎, 2007 年, pp.126-127 より引用。
 - (16) 橋本 卓, 1999 年, p.1205 を参照。
 - (17) Verdi R. Hadiz, 2007 年を参照。
 - (18) Verdi R. Hadiz, 2007 年を参照。
 - (19) Clair Report, No. 197, 2000 年ならびに松本千景, 2004 年を参照して, 筆者作成。
 - (20) 候補者や政党から委託を受け, 有権者に特定の候補者への投票を促すことによって報酬を得る者をいう。
 - (21) 橋本 卓, 1992 年, pp.126-127 を参照。
 - (22) チャオプーとは, タイの土着信仰において民衆が崇める精霊である。
 - (23) 赤木 攻, 2008 年, p.33 より引用。
 - (24) 財団法人自治体国際化協会, 2000 年, p.3 を参照。
 - (25) 玉田芳史, 2005 年を参照。
 - (26) 首都バンコックにおいてもかつて村長は存在していたが, バンコックの行政領域の拡大と都市化の進展とともに, 姿を消していった。
 - (27) 仏歴 2457 年地方行政法第 4 章第 29 条以下第 61 条の規定による。
 - (28) かつて, 農民連盟を結成し, 中央政府への抗議活動でその先頭に立ったインター・シーブンルアンのような例である。
 - (29) 2008 年, 2009 年と盛り上がった「反タクシン首相派」と「親タクシン派」のそれぞれの抗議活動において, 農村部から住民を動員する役割の一端を担ったのも村長だとされる。
 - (30) 玉田芳史, 2003 年, p.66 を参照。
 - (31) チャオプーとは, 1960 年代からタイの地方での経済情勢が発展する過程で, 地域における利権を独占し, 地域における政治的影響力を強く持つようになった豪族をいう。当初は「地方マフィア」として地域の利権を独占するといった「悪」の面と, 地域における政治的リーダーという「善」の二面性を持っている。今日のタイにおいて, 地方分権体制が整えられるにつれて, チャオプーの存在も制度的に組み入れられてきた反面, 依然として地方における利権集団としてのイメージも残ったままにある。
 - (32) Rudiger Koref, Valeska Koref, Peerapong Manakit, 2006 年, p.83 を参照。
 - (33) ANFREL pre-election Report, 2007 年, p.4 を参照。
 - (34) 矢野 暢, 1992 年, p.210 を参照。
 - (35) 橋本 卓, 1999 年, p.1205 を参照。
 - (36) 北原 淳, 1996 年, p.65 を参照。
 - (37) パースック・ボンパイチット, クリス・ベーカー, 2006 年, p.97 より引用。
 - (38) パースック・ボンパイチット, クリス・ベーカー, 2006 年, pp.56-57 を参照。
 - (39) パースック・ボンパイチット, クリス・ベーカー, 2006 年, p.103 を参照。
 - (40) パースック・ボンパイチット, クリス・ベーカー, 2006 年, p.107 を参照。
 - (41) Katherine A. Bowie, 2008 年, p.504 を参照。
 - (42) 玉田芳史, 2003 年を参照。筆者による村長への聞き取り調査でも, 「中央政府から支出される Village

Fund が、県や郡などを通じて流れてくるうちに、村に来るまでに減ってしまっている」と述べていた。タイの地方制度においては、公金の取り扱いに至るまで、不明瞭な状態が現在でも残ったままであることを示している。

- (43) 2000年時点の数である。財団法人自治体国際化協会，2000年を参照。
- (44) 赤木 攻，2008年，pp. 31-38を参照。
- (45) 松本千景によれば、「1999年地方分権手続法」には，1982年のフランスのミッテラン政権下での地方分権法をモデルとして，地方分権委員会が設置された。松本千景，2004年，p. 19を参照。
- (46) アミタイ・エツィオーニ，2005年，p. 42より引用。
- (47) 柿崎一郎，2007年，p. 204を参照。サリット首相の民主主義に対する二面性の指摘については，タック・チャルムティアロン，1989年を参照。
- (48) 金井利之，2009年，pp. 82-83を参照。

参考文献

- 赤木 攻『復刻版 タイの政治文化』，エヌ・エヌ・エー，2008年
——「チャオポーの台頭」小野沢正喜編『アジア読本 タイ』，河出書房新社，pp. 242-249，1994年
綾部恒雄，林 行夫編『タイを知るための60章』，明石書店，2003年
エツィオーニ，アミタイ 小林正弥監訳『ネクスト』，麗澤大学出版会，2005年
小野沢正喜編『アジア読本 タイ』，河出書房新社，1994年
柿崎一郎『物語タイの歴史』，中公新書，2007年
金井利之「自治体内分権と住民自治概念の矮小化」『ガバナンス』，ぎょうせい，9月号，pp. 82-83，2009年
北原 淳『共同体の思想』，世界思想社，1996年
財団法人自治体国際化協会「行政事務から見たタイの地方自治」『Clair Report』，197号，4月，2000年
武田康裕『民主化の比較政治』，ミネルヴァ書房，2001年
玉田芳史「タイ政治の安定 — 2005年2月総選挙を手がかりとして —」科学研究費補助金研究成果報告書，2005年
玉田芳史，船津鶴代編『タイ政治・行政の変革』，アジア経済研究所，2008年
チャルムティアン，タック 玉田芳史訳『タイ — 独裁的温情主義の政治』，勁草書房，1989年
デランティ，ジェラード 山之内 靖，伊藤 茂訳『コミュニティ』，NTT出版，2006年
パウマン，ジクムント 奥井智之訳『コミュニティ』，筑摩書房，2008年
橋本 卓「第6章 農村の政治学」矢野 暢編『講座 東南アジア学7 東南アジアの政治』，弘文堂，pp. 120-140，1992年
——「タイにおける地方制度改革の動向と課題 (1)(2)」『同志社法学』，同志社大学，50(4)，pp. 1183-1220，50(5)，pp. 1458-1527，1999年
ホンパイット，パースック クリス・ベーカー 北原 淳，野崎明監訳『タイ国』，刀水書房，2006年
松本千景「タイ王国における地方分権」『経済学研究論集』，明治大学，第21号，pp. 15-30，2007年
矢野 暢「タイ国における「郡長」の政治機能」『東南アジア研究』，京都大学，18(2)，pp. 206-221，1980年
矢野 暢編『講座 東南アジア学7 東南アジアの政治』，弘文堂，1992年
渡辺幹雄『ロールズの正義論とその周辺』，春秋社，2007年
Asian Network for Free Elections, “ANFREL pre-election Report III,” 15th-19th Dec. 2007, “post-election summary report,” 25th Dec. 2007
Bowie, Katherine, “Vote Buying and Village Outrage in an Election in Northern Thailand: Recent Legal Reforms in Historical Context,” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 67, No. 2, May, 2008, Association of Asian Studies Inc. pp. 469-511
Dayley, Robert, “Imagined Future: Sufficiency Economy and Other Visions of Rural Thailand.” <http://www.fringier.org/wp-content/writings/robert-dayley.pdf> 2009年6月5日アクセス
Hadiz, Vedi R., “The Localization of Power in Southeast Asia,” *Democratization*, Taylor and Francis, Vol. 114, No. 5, December, pp. 873-892, 2007
Jory, Patrick, “Political Decentralization and the Resurgence of Regional Identities in Thailand,” *Austra-*

- lian Journal of Social Issues*, Australian Council of Social Service, Vol. 34, No. 4, November, pp. 337–352, 1999
- Keyes, Charles, “The Peoples of Asia – Science and Politics in the Classification of Ethnic Groups in Thailand, China, and Vietnam,” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 61, No. 4, November, 2002, Association of Asian Studies Inc., pp. 1163–1203
- Koref, Rüdiger, Valeska Koref, Peerapong Manakit, “Patronage, Activists and Repression: A Comparison of Minority Confliction in Northern and Southern Thailand,” *European Journal of East Asian Studies*, Brill Academic Publishers, pp. 71–100, 2006
- National News Bureau of Thailand, January 29th, 31th, February 1th, 20th., 2004
- Patmasiriwat, Direk Sumeth Kaenmanee, “Empowerment and Decentralization,” Good Governance for Social Development and the Environment Institute, 2006
- Phogpaichit, Pasuk, “Civilising the State: state, civil society and politics in Thailand” http://www.ias.nl/asia/wertherim/lecturers/WL_Phongpaichit.pdf 1999, 2009年6月13日アクセス
- Pragatwutisarn, Chutima, “Naming thr Unspeakable: Representing Rape in Thai Literature,” *Gender and Sexuality: Journal of Center for Gender Studies*, (01)2005, International Christian University, pp. 29–50
- Rajchagool, Chaiyan, “Tambon Administration Organization: Are the People in the Dramatis Personae or in the Audience?” http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TPTS_pubs/TxBulletin_69/bulletin_69_b.pdf 2009年6月13日アクセス
- Tam, Henry, *Communitarianism*, Macmillan Press, 1998

道州制論の系譜

岡田 彰

はじめに — 百花斉放／平成の道州制論 —

2003年の夏以降、道州制という言葉が頻繁にメディアに登場するようになった。たとえば、「全国知事会 都道府県のあり方など議論 道州制検討は意見分かれる」、「道州制特区の検討要請、首相が北海道知事に」、「府県合併促進で法改正 道州制にらみ政府方針」、「道州制政権公約に浮上」、「道州制研究会設置 北海道・北東北の4知事」、「『道州制』論議が再燃 府県見直しは必至」などである。

こうした見出しが躍る背景には、経済界はもとより、道府県・知事、政党、民間団体等による無数の「道州制論」の開陳がある。とりわけ2001年以降が突出し、府県が競って道州制ないしは広域行政のあり方の検討をすすめるなど、「道州制ブーム」の様相を呈していることによる（表1参照）。

今回の、いわゆる平成の道州制論の特徴は何よりもまず、府県レベルからの積極的な発言が目立つことである。各府県が競って「報告」「提言」等を行い、それぞれの府県の「実情」を踏まえて、個性ある、それぞれの道州制モデルの設計・検討を試みており、これほど活発な、府県主導の「自治制度設計」は初めてのことであり、これまで霞が関が独占してきた地方自治・行政に関する「制度設計」を崩すかのような勢いを示していることである。

これらの動向を背景に、2006年2月に第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を提出、同年9月道州制担当大臣が置かれ、同年12月に北海道を想定した「道州制特別区域法案」が成立、2007年2月には道州制ビジョン懇談会が政府に設置され、2008年3月に同懇談会の「中間報告」がだされている。そして、2009年8月の衆議院総選挙で自民党は「道州制基本法を早期に制定し、2017年度までに道州制を導入する」とそのマニフェストに掲げている。ただし、道州の区割りや国との役割分担など、その中身には言及していない。

このように、道州制がいわゆる政治日程として登場するに至って、新たな動きが表面化した。かねてから全国知事会の中で慎重派とされてきた8県の知事による、巻き返しともいえる行動で、同党のマニフェスト公表前日にその作成を主導した関係者と会い、「道州制の議論は慎重にしてほしい」と求めた。ちなみに、慎重派の代表格とされる兵庫県知事の「要請書」では、①道州制の実像がいまだ明確でなく、漠然とした期待のみが大きすぎる、②府県のあり方だけが議論され、国の統治機構全体の議論がおろそかにされている、など10項目の「1. 道州制の問題点」を指摘するとともに、国の役割を純化し、内政は地方に任せる、地方財源の水平調整制度を確立する、地域の特성에応じた柔軟な広域行政体制を導入

表1 平成「道州制論」譜

1990年	日本型連邦制（日本青年会議所） 地方主権の提唱（行革国民会議）
1991年	連邦制の研究報告（岡山県）
1992年	「連邦制」論（平成維新の会）
1993年	連邦制のすすめ（恒松制治元島根県知事）
1995年	「日本合衆国」への道（平松守彦大分県知事）
1997年	21世紀への構想（読売新聞社）
2000年	道州制の実現に向けた提言（自民党・道州制を実現する会）
2001年	地方分権推進委員会最終報告（地方分権推進委員会） 道州制 北海道発・分権型社会の展望（北海道・道州制検討懇話会） 「あるべき地方の姿」報告書（岩手県地方分権研究会）
2002年	真の地方分権の実現を通じた日本の再生をめざして（東京商工会議所） 「地方主権」の確立に向けた7つの挑戦（PHP総合研究所） 道州制移行への提言 自立型行財政体制の確立に向けて（中部経済連合会） 分権型社会における地方の姿 道州制の実現に向けて（秋田県）
2003年	活力と魅力溢れる日本をめざして（日本経済団体連合会） 地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案（関西経済連合会） 21世紀の地方自治を考える懇談会報告書（岡山県） 分権時代における都道府県のあり方について（神奈川県） 越の国構想研究会報告書（富山県） 大阪都市圏にふさわしい地方自治制度・中間論点整理（大阪府地方自治研究会） 北東北広域政策研究会報告書 地方主権の実現に向けて（青森・岩手・秋田） 内政改革研究会報告書（静岡県） 第27次地方制度調査会最終答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
2004年	道州制プログラム（案）（北海道） 分権時代における県のあり方検討委員会最終報告（愛知県）
2005年	道州制の検討について（中間報告）すすめるべきであり、道州制の検討に関するプロジェクトチーム：副大臣） 分権時代の都市自治体のあり方について（全国市長会）
2006年	道州制を見据えた新たな大都市制度のあり方についての提言（指定都市市長会） 第28次地方制度調査会 道州制のあり方に関する答申
2007年	道州制に関する基本的考え方（全国知事会）
2008年	道州制ビジョン懇談会中間報告 道州制の導入に向けた第2次提言（日本経団連）

する、など6項目の「2. 道州制に代わる抜本的な地方分権改革の提案」を行っている^①。

それはまた、道州制に積極的な発言を繰り返し、その急先鋒とみなされる隣接の大阪府とは、きわめて対照的なもので、知事会の中でも賛否が入り乱れていることを物語っている。一方、民主党はマニフェストに明記することを見送り、静観を決め込んでいる。

では、なぜ今、道州制を提唱するのか、積極派、推進派もその構想の動機も中身は多彩である。たとえば、

- いわば地方分権という一大イベントの、後継の改革の目玉として捉えようとする「分権改革」のネクスト・ステップ型
- 道州制が導入されても、州の間に税財源の偏在が生じるとし、道州制を口実に交付金の拡充や財政調整システムの確保を図る税財源要求型
- 府県の広域連携を主唱し、連携の先に「道州制を視野に」とスローガンに掲げながらも道州制の中身の検討が棚上げされたままの道州制視野型
- 財界には戦後の道州制論をリードした蓄積がある。道州制という新たな政府モデルをテコに、地域の活性化を図るといった伝統的な主張の産業活性・支援型

などがみられる。

「道州」制論の陥穽

このように多彩な、さまざまな「道州制」が提唱されるのはなぜか。「道州」の陥穽として二つの問題を指摘しておきたい。一つは、明治中期の府県制の施行以来、わが国の経済社会の発展にともなう、府県の区域の狭隘、府県格差是正などをスローガンとする道州制をふくめた、広域行政制度のあり方が論じられてきたのであるが、「従来の区域」は戦後も踏襲され、今日までの100年余、府県の区域に変更はなく、戦前も戦後も提唱されたものの、道州制という制度は一度も導入されるに至らなかったことである。つまり、実現されることはなかったということである。それだけに、さまざまな、ときにはユートピアのごとき道州制論までもが提唱されることになる。しかも、平成の道州制論では「道州制」という言葉を用いながら、「道州制」とは何か、具体的かつ明確に定義を試みているものは殆どみられないこと。つまり道州制論の素を欠いたままに道州制を展開させるという奇妙な状況にある。

もう一つの「陥穽」は、「道州」という言葉、そのものにある。「道州」が「道州」制を曖昧にさせているのである。ちなみに、「道州制のあり方に関する答申」（第28次地方制度調査会）の「第3、道州制の基本的な制度設計」の中で、「1、道州の位置づけ」として「広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州（仮称。以下、「道州」という）を置く。地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする」としている。はたして「道又は州」は、単なる名称の異同としてのみ提起されているのか、否、「道」「州」の異同を熟知する故に意図的に避けているものと推察される。

ところが、これまでの様々な道州制論のなかには、「道」と「州」を明確に区別したものもある。

たとえば戦後の1950（昭和25）年、東京日日新聞紙上には「道制案」及び「州制案」が掲載されている。前者は都道府県を廃止して、地方公共団体たる（九つの）道を置く案というもので、後者は都道府県を廃止して、国の行政区画たる（八つの）州を設けるという案である。また、戦前では昭和2年の田中義一内閣の「州庁設置に関する件」である。これは府県知事の公選、府県の自治体化のために、府県自治と国の行政区画としての府県の合一をやめ、国の行政区画として州を設け官吏の州長官を置き、府県が処理してきた国の事務を州が処理する、としているもので、「州」は国の行政区画を意味するのである。つまり、「道」は地方公共団体、「州」は国の行政区画と、「道」「州」の異同、両者の基本的性格の違いを明確に区別しているのである。

「道」「州」をこのように解するならば、「道州制」とは、異なる性格の「道」と「州」とが混在する

もので、基本的性格そのものをも曖昧にさせることになるのである。逆説的に言えば、「道州制」という言葉そのものに内在する曖昧さ故に、「道州」は国の出先か自治体か、という道州の性格が道州制をめぐる基本的論点となるのみでなく、「地方」制案の如く両者を併有する「二重の性格」も提起されることになるのである。したがって、平成の提言・報告のなかには、この問題を熟知するゆえに、あえて意図的に性格の問題への言及を避けているものもみられる。

こうした二つの「陥穽」にみるように、道州制そのものの前提が曖昧なだけに「美しい誤解」が拡がることにもなりがちである。

道州制とは

ところで、道州制論は平成の今回に初めて登場したものではない。明治中期に確立され、今日に至る日本の地方制度、とりわけ府県制度のあり方にかかわって、道州制論議はすでに戦前から提起されてきた。その嚆矢とされるのが1927（昭和2）年の政友会の田中義一内閣の州庁設置案で、戦前に政府の審議会で取り上げられた唯一のものである。戦後の昭和を代表する道州制論となったのは1957（昭和32）年、第4次地方制度調査会の「地方」制案である。そして、今回の平成の道州制論ということになる。西尾勝教授はこれまでの多くの構想や提言を整理し、以下の五つに類型化⁽²⁾している。

- 連邦国家を構成する単位としての「州」と考えている場合
- 国の直下に位置する、国の第一級地方総合出先機関を考えている場合
- 国の第一級地方総合出先機関+広域的自治体という団体を考えている場合
- 都道府県よりもさらに広域の、もう一つの広域的自治体を念頭に置く場合
- 都道府県に代わる広域的自治体を考えている場合

一方、日本の地方自治研究のパイオニアの一人である高木鉦作教授は、道州制とは「国と府県の間に位置する道州を単位に、新しく行政主体を設置することによって、明治から現在に至る府県を軸とした国と地方の行政関係を根本的に再編しようとした改革構想」であると定義し、そこで問題となってきたのは、1) 行政主体の設置の単位、2) 行政主体の性格、3) 長の選任・身分であると指摘している⁽³⁾。

本稿の関心は、なぜ道州制導入が繰り返し提起されるのか、そしてなぜ実現に至らないのかにある。昭和から平成へ、三度繰り返されることになる道州制論ではたして何が共有され、いつ、何が挿入・削除されたのか、あるいはその論拠を解消させる措置で争点が消滅したのか。そうした変容の要因とは何か。こうした昭和の時代の「教訓」が、いかに平成の道州制案を規定することになったのか。換言すれば、平成の制度設計の方向とそのフレームはどこまで許容されるのか、ということである。

以下、道州制論の系譜を辿りながら「改革構想」の文脈をみることにする。

1. 戦前の道州制論

1.1 州庁設置案——知事公選の障壁

現行の日本の地方自治制度は府県および市町村の二層制をとり、その首長は直接公選され、完全自治体としてそれぞれの役割が規定されているが、周知のように戦前の府県は不完全自治体であり、知事は

官吏として内務大臣の指揮監督の下におかれ、「官治」の体系の中軸をなしていた。知事の公選、完全自治体化によって府県の性格が転換するのは戦後のことである。

こうした戦前の明治の中期に形成された地方制度のもとで、広域行政制度として「知事公選」を主題に、わが国ではじめての公式の道州制案を提起したのが、1927（昭和2）年の田中義一内閣の行政制度審議会の幹事会で承認された（にとどまる）州庁設置案である。政権与党の政友会が大正デモクラシーを反映した自治権拡張運動の一環として、「両税移譲」とともに「知事公選」を柱とする地方分権を提唱したもので、同案の骨子は

- ・府県公共団体と国の行政区画との合一を止め数府県を包容する行政区画として州を設ける
- ・数府県を包含する国の行政区画として北海道及び外地を除く全国を六州に区画し、各州に州庁をもうけ、長官をおく
- ・府県は純粹の自治体としその長を公選とする
- ・府県またはその長に委任しがたい警察その他の国の地方行政事務は州長官が管掌する

というものである。つまり、「知事公選」による府県の完全自治体化を主題に、これにともない府県では処理できなくなる国の行政事務を、国の地方官庁たる「州庁」を設置し、これが処理するというものである。

ところが同案は廃案となり、ここで提起された知事公選、府県の完全自治体化、国政事務の処理如何という府県制改革の根本的課題は、後述のように現行の地方自治制度の仕組みをつくることになる戦後改革まで待たなければならなかった。ということは、同案をめぐる論議のなかに、これを要請する経済社会の動向とともに、一方で拒絶する戦前の地方制度の論理と仕組みを、さらにはその後の方向の手がかりもみることできる。

まず、主題の「知事公選」の問題では、当事者でもある地方長官の間でも賛否に意見が分かれていた。同年6月の行政制度審議会の総会から数日後に開催された地方長官会議では、「自治体が発達してゐないときには官選の知事も止むを得ないが、今日の如く府県に知事以下の官吏が関与してゐることは制度上の重大な欠陥である。故に国の行政に属することと、自治行政に属することを截然区別し、自治行政に関与するものは当然公選にすべきであると思ふ」、「知事の頻繁なる更迭は自治体の発達を阻害することが著しい。故に知事は公選にして任期を附し頻繁なる更迭による弊害を除去しなければならぬ」との賛成論の一方では、「国の行政と地方の自治行政とを区分し、自治行政の分に就いて公選を認めるとしても、今日の実情から見て事実上困難である」、「又之を実行する前提として警察権乃至下僚吏員の配置案配を如何にするか、極めて困難な事情がある」との反対も表明されている。また「官選の知事が自治団体に干渉して居るのは現状に於て却って行政上の妙味があらう」ともいう。

賛否両論ともにいわば原則の表明程度にとどまっているのは、長官会議で総理も内務大臣もともに自治権の拡充という抽象的な訓示に止まっていたことにもよる。それは分権のスローガンを超えた、具体化にむけては容易に克服しがたい種々の要因が存したからである。政治の課題であり、行政大権にかかわる国の事務処理体系・地方行政システムの問題であった。

憲法学者の美濃部達吉は、政争の激化、公選知事の権限と警察権の関係などから、直ちに賛成できぬとしている。

「知事の公選が提唱される根拠は内閣の更迭毎に地方官の不合理な異動が行はれ、その結果生ずる選挙干渉の弊、官吏の不安を除去せんとするにある様である。従って問題は、知事の公選に依って果してこれら弊害が除去せられるかどうか又これらの弊害が除去せられたとしても、知事の公選制度によって他の弊害を誘発する恐れはないかといふことである。公選が府県会によって行はれる場合を考へて見るに、現在東京市に於て見せつけられてゐる市長公選が到底その弊に堪えぬ一事を見れば分かるだろう。かくして選挙せられた知事は全く府県会の傀儡に過ぎず、どうして県民本位の地方行政が期待し得られようか」。

同じく憲法学者の上杉慎吉は「知事という官吏を公選すると言ふならば、それは官吏の性質上出来ざることである。憲法第十条に文武の官吏は天皇之を任命すと定めている。…公選と言ふならば府県を自治団体と為し、その執行機関として市町村長の如く府長とか県長とか言ふ者を公選すると言ふのでなければならぬ。…唯だそれが実行し得ることになるか」と厳しい⁽⁴⁾。

知事公選を軸とした州庁設置案は結局、審議会の幹事会で承認されたにとどまり、審議会に付議されることはなかった。内務官僚の鈴木俊一は、のちに州庁案を次のように評している。

「行政区画と地方団体の区域との合一主義を廃止せんとする點に於て多くの難点を存すると共に、その主たる主張は府県知事の公選論であつて、州庁の設置案は寧ろ副次的なもので公選府県知事をして掌理せしめ難き警察其の他の国政事務の処理に窮した結果の所産であつた。従つて行政官庁たる道州庁の設置其のものに本質的必要性を認むる意見ではなかつた」⁽⁵⁾

1.2 戦前の府県・知事

ところで、合一主義の廃止に難点があるとの鈴木氏の指摘や、地方長官の知事公選反対論「今日の実情から見て事実上困難である」は、ともに「知事公選」そのものが明治の中期に形成された、内務省・府県を軸とする地方制度の根幹にかかわる問題を提起したからである。

周知のように、戦前の知事は、国の行政区画である府県の長と、自治体としての府県の執行機関という二重の性格を有していた。府県はもともと廃藩置県（1871・明治4年）で設けられた国の行政区画であり、その行政区画を単位に、府県という自治体の制度を定めたのが法律の府県制（1890・明治23年）であつた。したがって、国の官吏として国の事務を処理するのが知事の主たる務めであり、その官吏の知事が自治体である府県の執行機関を兼ねるといふ仕組みであつた。この国の行政区画である府県の、知事以下の国の官吏の定数、権限、組織等を定めたものが勅令の地方官官制（明治18年）で、これは天皇大権を規定した明治憲法第10条（天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル）に基づくものであつた。つまり戦前の府県知事は、法律である府県制及び勅令の官制という性格が全く異なる二元的な法体系で規定されていたのである。府県知事はまた官吏として内務大臣から人事及び一般的な監督をうける官吏であり、内務省の官吏が知事、部長、課長等、府県庁の幹部を務めるといふしくみであつた。そして「地方

官官制」で知事が「国の普通地方官庁」として、中央の各省の国政事務を処理する、これを各省大臣が監督するのを原則とするという、言わば中央政府の総合的な出先機関の機能を担う、ただし鉄道・郵便などの現業的な業務の処理のためには、例外的な形で鉄道局、通信局等の地方出先機関（いわゆる「特別地方官庁」）を設けるというものであった。

このように知事は「普通地方官庁」として中央各省が地方レベルで実施する国政事務を担い、自治体としての府県の執行機関も兼ね、かつ市町村の監督官庁でもあり、戦前の国内行政は、国の官吏たる知事中心の体制であった。しかも知事以下の警察部長（東京を除く）を含む府県幹部の人事権は内務大臣が掌握しており、内政は内務行政の体系、内務大臣・知事という内務省系列の地方行政システムが貫徹していた⁽⁶⁾。

こうした明治の地方行政システムからすれば、知事を公選とする、行政区画と地方団体の区域との合一主義を廃止するという田中内閣の州庁設置案は、「地方行政の本位」という地位を占める府県および「内政の根幹たる諸般の施設を担当し、内政に於ける総務省として構成せられた」⁽⁷⁾内務省の地位を揺るがそうとするものであったということになる。

鈴木俊一は既述のように、州庁設置は副次的な問題であり、「行政官庁たる道州庁の設置そのものに本質的必要性を認むる意見ではなかった」と新たな行政主体を設けるとする同案を否定するとともに、府県制制定以来の府県制度改革意見は「地方団体たる府県の区域を更に広闊なるものとし経費負担の合理化と、団体能力の拡充強化を図る意味に於いて府県の廃合を行ふべしとするの論であった」と府県廃合に方向づけ、「多くの意義を認めがたい」と州庁設置案を断ずることで、内務省・府県という地方行政システムに変更はなかった。

それでは内務省にとっては「副次的」ではない、新たな行政主体にかかわる「道州制」問題はどのような展開をみせることになるのか。鈴木も認識を示した「府県の広域化」、社会経済の発展に伴う「府県の区域の広狭」「府県格差」の問題はいかに対処されるのか。内務省は非常時の進行のもとで、府県の存続を前提とした広域行政システムの構築に向かうことになる。

1.3 道州制論の台頭と地域経済の不均等発展

昭和恐慌、満州事変を契機に、国の行政機構の整備とともに地方制度改革の必要性が強調され、1936（昭和11）年の広田内閣の五相会議では早急に改革の必要があるとして、東京都制、府県・市町村のブロック行政、州（または道）庁設置問題等が取り上げられた。

これにあわせたかのように、当時、雑誌『都市問題』（昭和11年5月号）が「地方制度改革特輯」を行っている。注目すべきは、府県の「区域の固定性とその機能の衝突」を理由に、府県の廃合論、数府県を統括する州道庁設置論が提唱されている。その背景には明治以降の資本主義の、地域経済の不均等発展の問題が指摘されている。識者の一人は「経済事情の変遷は昔日の府県の分布に実質的変動をもたらし、殊に交通通信機関の発達に旧態を一新せる今日、国の行政区画としての府県の廃合は当然に問題とならざるを得ない。周知の如く、全国は、鉄道行政に関しては七の鉄道局の管轄区域に分たれ、通信行政に関しては七つの通信局の管轄区域に分たれ、又鉱山監督行政に関しては五つの鉱山監督局の管轄区域に分たれて居るが、余は国の一般の行政区画としても、四十有余の区分を廃して、全国を七乃至八

の管轄区域に分割することに依り十分国家行政当面の必要を満たし得るものと思ふのである」(入江俊郎「明日の地方自治」)と説き、「今は、思ひ切つて改革すべき時期だと思ふ。先づ、府県といふ如き名の上の区別を廃する。次いで三府四十三県の如き小刻みを全廃する」(井上吉次郎「府県廃合の問題」)と主張している。やや詳しく論調の一つをみてみよう。

「地方制度改革について、最も根本的に必要であると信ぜられるのは、まづ第一に府県の廃合である。今日のごとく交通機関が発達し、通信往来の便が驚異的に開けて、明治初年ごろに比し、空間的にも、時間的にも相互の距離が幾百分の一、幾千分の一にも短縮された状態にあつては、現在のやうな府県制の割拠は、地理的にも、自然的にも全然その意義をなさないのみならず、却つて地方行政上の妨害となる場合さへある。たとへば、近畿諸府県にありては、京、阪、神の三大都市を中心にして、地方住民の生活は、一つの共同体を形造り、有機的に切り離すことの出来ないものとなつてゐる関係上、その実際生活を統制し、管理すべき地方行政、ことに警察行政交通行政などが、府県ごとに分割されて統一と脈絡を缺くのは、不便至極だといふわけから、この地域の各府県が一つのブロックを組織してその機能と能率を發揮せよとの議論もある。

現在の府県制は地理的、自然的に無意義であるのみではない。地方自治についての一般国民の自覚も、明治初年ごろに比しては大いに進んでゐるから、思想的に見ても甚だ時代おくれである。本来わが国の府県制は、形式だけは自治制であつても、事実上は国家官治の延長に外ならない。いつまでもかかる官治主義の制度を地方自治に存置すべき理由はない。思ひきつてこれを廃止し、その代りに、現在の府県の数個を一団とする州制、たとへば東京州、関西州、中国州、四国州のごときを設置し、この州庁において、現在の府県庁の行ひつつある行政事務を総括的に取扱ふことにすればよからうと思ふ。現に北海道さへも、一つの道庁において総括的に一切の行政事務が取扱はれ、少しも支障を感じないものとすれば、北海道よりも一層交通機関の発達し、人口稠密なる地方において、数府県の総括行政が不可能であるといふ理由はたたないのである」⁽⁸⁾。

蠟山政道はこうした地方制度改革が不可欠とされる要因を二つ指摘している。一つは「地方制度の地盤たる地方社会に行はれたる変革にある。現行の地方制度の創設以来、約半世紀の間に、我が地方社会は農業国より産業国へと非常なる発展を遂げたが、その発達の仕方は競争的私的資本主義によつて必然的に跛行的であつた。その結果として、画一的に形式的に区別されてゐる地方団体の間に均衡が破壊されてしまつた」こと、つまり地域経済の不均等発展・地方団体の財政力のアンバランスの拡大と、これに対処するための府県区域の合理的再編成の問題。一つは「地方制度の構成分子たる地方自治団体の自治能力の不振を来せるものである」としている⁽⁹⁾。

また鈴木俊一はその論拠として1. 府県を基盤とする地方社会の実質的変遷、2. 数府県に跨がる共通的地域的紐帯の発生、を挙げている。

前者は府県制施行から五十年にわたる資本主義の発達で、旧来の農村県と工業府県に変化を遂げたこと、両者の懸隔が甚だしく、行政区画、地方団体として全く対等の取り扱いに矛盾があり、必然的に府県区域の合理的再編成の問題が生じること。また、京浜、中京、阪神、北九州等の工業地帯が形成され、

これらが地方の中心になり周囲の府県と密接な関連を生じ、行政区画及び地方団体の区域として、実質的に一単位としての取り扱いが必要になってきたとしている。そして第一第二の理由が相まって旧来の府県区域の合理性を喪失させ、府県の統合の基本的論拠を与えている、としている。さらに州道論の現実的理由として、以下の5点⁽¹⁰⁾を挙げている。

- ・中央地方にわたる行政事務の全面的再配分の問題
- ・行政事務処理の簡捷化
- ・国土計画的要請
- ・高度計画経済の要請
- ・内外地一体の行政措置の増大に基づく要請

注目すべきは、府県の統合の論拠を認めつつも、行政区画と地方団体の区域として「一単位」が必要であると「合一主義」にこだわっていることである。もっとも「一単位」も「実質的に」と断っており、「実質的な」「取り扱い」という柔軟性を示している。

では、内務省一府県を軸とする地方行政システムの基盤となる「合一主義」を堅持しつつ、府県・行政の広域化への要請が避けられないとすれば、どのような措置を工夫することになるのか。広域を単位とするが「実質的」には府県を堅持したい。形式的な「広域の組織」にとどめなければ、内閣が所管するのか、内務省が管掌するのか、存立にかかわる深刻な問題が生じることになる。そこで内務省が選択したのは府県間の「連絡調整」を図るという協議会方式であり、「新たな行政主体」の創設ではなく、既成の秩序を優先したものであった。

1.4 戦時下の制度改革・協議会方式

このように、府県の区画を超えて新たな行政主体を設けるという道州制論に代わって措置されたのは、府県の存続を前提に、府県相互間の「連絡調整ヲ図ル」という、水平型の協力方式の地方連絡協議会（昭和15年5月20日、内務省訓令第9号）の設置であった。これは全国（北海道をのぞく）を8地方に区分して、それぞれの地方ごとに府県知事（東京は警視総監を含む）による連絡・協議のための協議会で、統制経済から生じた府県ブロックの弊害を是正するために、道路、河川等の広域行政に関する連絡協議のほか、生活必需物資の配給、物資の地域的偏在、物価の調整等を目途に発足、後には行政全般の協議を行うことになる。

さらに、「生産力の増強その他緊急の時局事務」の処理のために、必要な地域（例へば北海道並に東京、神奈川、愛知、大阪、兵庫、福岡、長崎の各府県等）に知事と各道府県所在の各省の出先機関である特別地方官庁との地方各庁間の連絡を蜜とするために「地方各庁連絡協議会」（昭和17年11月27日、閣議決定）が設置された。しかし知事と出先機関の長との間では、内務省と各省と、それぞれ指揮・命令系統が異なり、協議会は統率力や求心力を欠くものであった。

この両者、地方連絡協議会と地方各庁協議会を一本化し、より強力な「総合連絡調整」を目指して設置されたのが「地方行政協議会」（昭和18年6月30日、勅令第548号）である。全国を9つの地方に分け、それぞれの地方に各地方内の府県知事及び、財務局長・税関長・地方専売局長（大蔵省）、営林局長（農林省）、鉱山監督局長・地方燃料局長・工務官事務所長（商工省）、通信局長・海務局長（通信

省)、鉄道局長(鉄道省)、労務官事務所長(厚生省)等の特別官庁の長を委員に構成し、協議会の会長は総理大臣の監督の下に都庁府県の長官(府県の知事)が充たるもので、その長の職権として指示権及び指示請求権が付与された。これは、国務大臣単独輔弼責任制によって、総理大臣も各省大臣と同等の地位におかれ、同輩中の首席とされた「弱い」総理に対して、各省大臣に「指示できる」と、その権限強化を図った「戦時行政職権特例」(昭和18年3月17日、勅令第133号)を改正して、この行政協議会に適用したものである⁽¹¹⁾。

つまり、会長を勤める府県の長(知事)としては、管轄区域内の他の知事や特別地方官庁に対する指揮・監督権は有しない。そこで内務大臣ではなく、総理大臣の監督の下に長を置くことで、府県知事及び特別地方官庁に対して「指揮」ではなく「指示」できるとしたのである。

1.5 集権の果ての分権 ― 地方総監府の設置 ―

1945(昭和20)年4月、米軍が沖縄を占領した。戦局の進展は、さらに米軍の本土上陸が予想され、いわゆる本土決戦体制の確立が急務となった。軍需生産、食料増産、防空・防衛、勤労働員、資材配給、物価統制などの総合的行政の展開にとって、地方行政協議会のような「地方に於ける各般の行政の統一及び推進」という会議制の組織ではもはやこれが困難・不可能なこと、戦局に応じた陸海軍との連携という「作戦と行政の一体化」の確保の必要、そのために府県及び特別地方官衙を糾合・統率する中核的行政指揮機関を各地域毎に設置し、本土分断の事態に至っても、中央に代わって各地方官庁を指揮統率する地方行政官庁を各地方に置くとして、地方行政協議会に代わって昭和20年6月に地方総監府が設置(昭和20年6月10日、勅令第350号)されたのである⁽¹²⁾。

つまり、本土の戦場化、中央・地方の寸断状況のなかで各地方それぞれ独自で戦えるよう、自立・自戦の体制を整えようとしたものである。地方総監府は8地区に置かれ(第1条)総理大臣又は各省大臣の指揮監督を承け(第3条)、地方総監令を発する権限(第5条)、当該地方陸海軍司令官に移牒しての出兵請求権(第6条)、勅令で指定された地方官衙の長に対する指揮監督権(第8条)及び命令・処分取消・停止権(第9条)も付与された。

このように府県及び特別地方官庁はそのまま存置させ、地方総監府はその上級庁たる性格を有した。これによって「実質上地方議会等地方公共団体を伴はない国の行政区域としてのみ道州制は実現したものと解せられる」⁽¹³⁾と当時、報じられた。

たしかに道州制論が強調する、地方における一元化を目指したことにはなる。しかし、それは「道州制論が前提とした国の一元的な統制強化の体制でなくて、地方行政協議会が到達したものは、逆に自立自戦体制、いわば連邦国家に近い体制のもとであった。もともと道州制は、戦争に勝つために主張されたものである。しかし、道州制的性格をもった地方総監府は、敗戦を控えた措置でしかなかった」⁽¹⁴⁾と後に総括されるのである。

地方総監府の発足から僅か二ヵ月足らずで「終戦」を迎えることになる。

1.6 内務省の道州制観とその処方箋 ― 地方財政調整制度の創設 ―

かくて、戦前・戦中に道州制が導入されることはなかった。それは内政の元締めたる内務省の政治的、

行政的パワーに裏付けられた地方行政システムに対する自負と台頭しつつあった府県格差に対する是正策によるところが大きい。戦前の道州制論をまとめてみたい。

1942（昭和17）年、積極推進派の膳桂之助（日本団体生命保険会社社長）が大政翼賛会の中央協力会議で、その道州論を開陳したところ、以下のような三つに整理した道州制諸案と、それぞれの問題点が内務当局から指摘された。

- 第一案は数府県を包括する区域ごとに行政官庁であると同時に地方団体の性格を有する州道を設置する案。
- 第二は中央各省と府県の間行政官庁たる道州をおき、中央各省と管内府県との連絡及び管内府県相互の間の連絡を任せる案。
- 第三は道州を設けず、適当な規模に府県を廃合し、この府県を地方行政上の本体とする考え方の案。

以上の三案に対して、内務省は次のように批判している。まず第一案は道州制として最も徹底した考え方であるが、こうした過大な地方行政機構の設置は、国家的統一ある行政強化が望まれているとき、逆に国家統制を弱化する恐れがないか。地理的条件が複雑な国情からはたして適するか、具体的な州道の区域の設定には相当の考究を要すること。年々頻発する災害対策に大きな行政機構で、適切敏速に対処できるのか。

第二案は中央各省と府県の双方から圧迫され、無力な存在となる恐れがある。あるいは逆にこれが強力な行政官庁化すると府県等と重複した二重機構となる恐れがある。

第三案は実際問題として具体案を得るには困難で、新設の府県の名称、府県庁の位置の決定だけでも相当困難な問題を生ずる恐れがある、としている。

そして次のように締めくくっている。

「要するに本問題は極めて重大、且つ地方民に及ぼす影響もまた極めて複雑深刻なものがあるので、軽々に取扱ふことなく、周到なる調査研究をしてゐる次第である」⁽¹⁵⁾。

つまり、各界から提起される道州制が未完の制度設計であることを指摘しつつ、新たな主体の創設を容認することなく、従前の内務省・府県を軸とした地方行政システムにいささかの変更も生じるものではないことを表明したのである。

内務官僚の鈴木俊一も道州制の諸案を三つのタイプに整理しつつ、州道の性質、権能又は権限、区域、下級自治体との関係、の四点から各案の抱える課題等を指摘している。そこには、州道論における彼らの関心の所在をうかがうことができる。

すなわち、州道の性質については、これまでの府県とおなじく二面の性格の兼備を主張している。行政区画たる州道であり、地方団体としての州道である。その理由として、国土計画的な要請、地方総合振興計画的な要請、又は費用負担の合理化、団体能力の拡充等を挙げている。つまり道州の設置においても、合一の区画という基本的枠組みの踏襲を主張している。ということは、その基本的な性格、役割に特段の変更をみるものでもなく、従前と同様に、内務省の管轄の下におかれ、その長も内務大臣の監

督をうける。当然に内務省の存立と、その地方行政の体系に特段の変化を生じさせるものものではない、と説くのである。その一方で、事務・権限に関しては、特別地方行政官庁の扱いについて言及し、その事務をどの程度まで吸収統合するかは難問だとしつつ、「特別地方行政官庁に属する権限中所謂監督行政に属するものは之を吸収統合する必要がある」と巧妙な牽制も行っている。さらに「地方団体としては所謂経費負担団体として制限自治的な色彩を府県以上に強からしむるが適当であろう。唯費用負担の関係に於て州道議会の設置は最小限必要であろう」と強い区画として州道をも描いて見せている。けれど鈴木論文の結論は、最近の州道庁設置論を「謂はば晝かれた餅である」「理想的描写に過ぎない」と断言をする。その理由に、府県の廃合乃至州道の創設は地方制度上の大問題であり、中央行政機構との関連なしにはできないこと、つまり中央行政機構の改革を当然の前提としていること、中央行政機構の改革は重大政治問題であること、こうした認識を示しているのである⁽¹⁶⁾。内務官僚の自信である。

このように戦前の道州制論は、固定した府県の区域と経済社会の変容にともなう様々な「格差」との「衝突」という課題を契機に、府県の区域の再編にかかわる道州制諸案が提起されたが、新たな行政主体を創設するのではなく、「府県を存置させたままそれを活用しつつ広域の行政をすすめるという方向」にすすんだ⁽¹⁷⁾。

なお、内務省は「府県の狭隘」とともに道州制の論拠に掲げられた、地域経済の不均等発展・地方団体の財政力のアンバランスの問題にたいしては、地方財政調整制度の導入で是正のための制度をつくった。これによって「アンバランスの是正を目的にして府県を再編成したり、道州機構に変革する必要はなくなった」⁽¹⁸⁾のである。それが1940（昭和15）年の地方分与税制度（のちの地方配付税制度）の創設であり、これが「区域と機能」の乖離に対する一つの調整策であることに留意しておきたい。

2. 戦後の道州制論

2.1 明治地方行政システムの崩壊 — 知事公選制と内務省の解体 —

明治憲法に特段の規定は有しなかったが、昭和憲法には全4か条からなる「地方自治」の章が登場した。敗戦・占領にともなう戦後改革によって、地方制度も大きく転換することになる。占領改革の初期、府県の自治体化にともなう国の事務処理体制の再編成という課題から、地方行政システムの諸案の一つとして道州制が登場する。そしてまた占領改革の末期、講和後の新体制の確立、占領政策の再検討という国・地方を通じる行政機構の再編という遠大な構想のもとに、戦前とは異なる戦後の府県の性格・機能をめぐって、戦前とは異質な関心と視点から、道州制という地方制度の改革構想が「再」登場するのである。それも巧妙なパラドックスをみせる。戦前には導入を拒絶した内務省が省の復活をかけて、これと一体のものとして積極的に導入をすすめようとするのである。

周知のように、占領下の地方制度改革の柱は新憲法に照応した知事公選制の導入、府県の完全自治体化であり、内務省の解体であった。

内務省は占領開始の当初、知事公選制を検討し、府県制改正案を用意したが、府県の基本的性格を変更する意図はなかった。すなわち、官選から公選に転換するが、知事の身分は公吏とせずに官吏のままとする、というものであった。これは当時の民主化の風潮に合わせて、これまでの任命制にかえて公選

とするが、その身分を官吏にとどめることで、知事は従来通り内務大臣の指揮監督の下におかれる、という構想である。つまり「民主化」という風潮の下にあっても、如何に戦前と同様の自らの権力の維持を図るのか、そうした内務省の腐心の策を示したものである。しかし、公選知事官吏案は厳しい批判を浴び、また GHQ 民政局の承認を得るには至らなかった。このため、法案審議の過程で修正をうけ、知事の身分を官吏とするのは新憲法施行まで、とその期限をかせられたのである。

新憲法施行後は公選知事の身分は公吏とする、という修正は、府県の基本的な性格を、それまでの国の地方行政区画から完全自治体に転換させることに外ならなかった。つまり府県の基本的性格が市町村と同じ完全自治体にかわり、それまで市町村のみであった自治体は、府県と市町村の二層制に転換したのである。

内務省は府県の基本的な性格を自治体にかえるために、それまでの府県制、市制、町村制、地方官官制等を一本化した地方自治法を制定したが、その直後に GHQ 民政局は内務省の「分権化」を求めた。内務省は府県が自治体化しても、その機能に大きな変化を生じるものではないと解していたため、当初の分権化案は内務省各局の名称を変更するという程度のものであったが、これは拒否された。そのため各局を分立させる方向に検討がすすんだが、警察制度改革とのあおりで 1947 年末に内務省が解体された。地方行政の元締めであった内務省地方局の事務・権能はその後継機関たる内事局、地方財政委員会、全国選挙管理委員会に分散された。

これによって、明治政府がつくりだした内務省と府県を軸とした地方行政システムが完全に崩壊することになる。そこで、いかにこれにかわる新たな地方行政システムの再構築をすすめるのか、喫緊の課題に直面することになるのである。

2.2 行政調査部の道州制構想（内閣——州型）

府県の基本的な性格が自治体に代わることで、これまで国の行政区画としての府県で処理してきた国政事務をどのように地方で処理するかがあらためて重要な課題として浮上した。ここでは以下の三案が想定された。

(イ) 府県に代わる地方行政区画をあらたに設定するか

(ロ) 各省庁がそれぞれ直轄の出先機関を設置し、自ら処理をするか

あるいは全く逆に

(ハ) 自治体となった府県に、これまでとは逆に国の地方行政区画としての機能をもたせるのかの三つであった。

このうち(ロ)の各省の場合は、事務処理におけるこれまでの内務省の統制を避け、自立性の確保を図るとともに、敗戦により外地・植民地からの復員者の「受け皿」作りも兼ねた出先機関設置の方向に向かった。一方、内務省は、市町村のレベルで、その長に対して採られていた機関委任の方式を新たに自治体としての府県の長にまで拡大する(ハ)の方向にあった⁽¹⁹⁾。

(イ)の方向が道州制の導入であった。これは法制局に代わって占領下の行政改革を担当し、行政機構・公務員制度・行政運営等の改革及び調査・立案を行う行政調査部（後の行政管理庁・現総務省）が検討していたもので、新憲法下の内閣の首長たる総理大臣の権能に着目し、内閣補助部局の強化策にあわせ

て構想されたものである。すなわち、府県の完全自治体化と内務省の改組が必至という事態に対処するため、それまでの内務省による府県の統括という地方行政の仕組みに代わるものとして、あらたに道州制の導入を図ったものである。ここでは、完全自治体となる府県の区域を超えた国の地方行政区画を設け、その長を内閣が任命する。また府県と市を併有した特別市の市長を公選の官吏とし、この両者を国の行政区画とする。総理大臣がこれを統括する、というのがこの構想の柱であった⁽²⁰⁾。

これが占領初期の行政調査部の構想である。当然、内務省は反発した。自らの存立基盤を失わせるものだからである。

2.3 「地方」制案と内政省設置法案（内政省 ― 道州型）

戦後の公式の道州制案は、1957（昭和32）年に政府の第4次地方制度調査会が答申した「地方」制案である。その骨子は、現行の府県を廃止し、国と市町村との間に全国を7ないし9ブロックにわけた「地方」という中間団体を置く。「地方」の性格は、地方公共団体と国家的性格とをあわせ有するもので、その長は総理大臣が任命する国家公務員とする。さらに「地方」ごとに、中央各省の出先機関を統合した「地方府」を設置し、「地方府」の長に「地方」の長を充てる、というものである。

つまり「地方」制案は府県よりも広域の「地方」を設置することで、それより狭い単位の府県、すなわち戦後改革で誕生した自治体としての府県及び知事公選制を廃止するという、明治の地方行政システムに回帰を図るかのような構想であった。

では、なぜこうした「地方」制という「府県改革」の道州制論が登場したのか。さまざまな要因が挙げられるが、その一つは、戦後改革で自治体となった府県の性格とその事務・事業にあった。地方自治法の制定によって、市町村と同じく普通地方公共団体とされたのではあるが、当初には両者の機能分担までは明示されなかった。両者の区分が登場するのは1956（昭和31）年の地方自治法改正であり、府県を「市町村を包括する広域の地方公共団体」と位置づけて、広域処理、統一的処理、市町村の連絡調整、補完的機能等の例示規定が挿入され、さらに競合をさけるとされた。

この間、自治体となった府県と自治体たる市町村との関係は良好なものではなかった。講和後の昭和29年8月に全国市長会、全国市議会議長会は、自治体は市町村のみとし、現行府県制度の廃止を決議している⁽²¹⁾。

これに対して、府県廃止論や道州制論には合理的根拠はないと、同年9月に全国知事会及び全国都道府県議長会がこれに反対を表明している。

市側の論拠は、府県は自治体に変わったが、実際には中央政府の出先機関的なもので、依然として市町村を監督しており、市町村の自主性を阻害している。つまり府県は市町村のような自治体ではない。町村合併がすすめば市町村の規模・行財政能力が向上する、そうなれば自治体の事務は市町村だけで処理でき、自治体としての府県はいらなくなる。こうした理由から府県の廃止を主張したのである。ただし、府県の廃止は自治体としての府県の廃止であり、市町村と国の中間に政府の総合出先機関である道州を設置し処理するという構想であった。

こうした市側と府県側との対立のほか、府県からの独立をめざす特別市制をめぐる五大市と五大府県との対立もあった。

地方制度調査会の答申の府県廃止案は、市側の案とも異なるものであった。府県の廃止では市側と共通するが、道州単位のものには国家的性格と自治体の性格の両者を併有させる、道州単位の新たな行政主体に自治体の性格も付与する、そうした点で市側の構想とも異なるものであった。

この市側とも異なる「地方」制案は、旧内務官僚・自治庁の苦心の策であった。市側の廃止論にくらべ、遙に遠大な構想であったといえよう。それは国の各省の出先機関を「地方」単位に、「地方府」に統合することが主要な柱の一つとなっていることに明らかである。府県の自治体化にともなって、各省は「府県経由」を止め、各省直轄の処理方式、すなわち出先機関の設置による処理方式に転換したのは既述のとおりである。「地方」制案はこれを「地方府」という国の総合出先機関に一本化を図ったのである。単なる各省割拠のいわばバラバラな出先を束ねようとしたのではない。国の総合出先機関の「地方府の長」を「地方」の長が兼ねる、長は総理が任命する、その長のポストを射程に置いて旧内務官僚・自治庁が構想したのである。戦前の総合地方官庁の再現でもある。これによってかつての内務省・府県を軸とした明治の地方行政システムの戦後版を構想し、その復権を図ったのである。

ところが、この「地方」制案は周知のように、「棚上げ」となるのである。第4次地方制度調査会の「地方」制案は、その内容も決定に至る経緯も世論等の厳しい反発を招いた。当時の新聞は「審議は十分でない」「採決も強引すぎた」「旧内務官僚と自治庁の策動」「官僚的中央集権の復活」などと、中央・地方の各紙が一斉に批判を展開した⁽²²⁾。

また、地方制度調査会では実質的にわずか一票差で「地方」制案に決定をみたことに明らかなように、知事公選廃止の反対論が「地方」制案を阻止したのであり、そこにはさらに、地方府という総合出先機関の設置・統合に反対する各省の抵抗も加わって、これらが相乗して「地方」制案を棚上げさせたのである。ということは、「地方」制案を逆手にして、戦後改革の柱とされた知事公選制がその定着をみるようになるのである。勿論、これのみの事由ではないが、「地方」制案棚上げの「教訓」から、以降の「道州制論」ではその首長の直接公選制と地方公共団体という基本的性格が定着することになる。

内政省設置法案

こうした「地方」制案の棚上げは、これに止まらず、「地方」制という新たな集権型の地方行政システムを設計した、自治庁自身の将来構想そのものの行方にも決定的な影響を及ぼすこととなったのである。すなわち当時、国会では「内政省設置法案」が継続審議となっていた。

内政省構想は、講和条約の締結にともなう占領改革の見直し過程から提起されていたもので、内務省解体以来、地方行財政等の旧内務省地方局の業務に「限定」されていた権能から、旧内務省土木局の業務、国土の総合的保全、開発等を加えて「内政の総合的かつ能率的な運営の確保に寄与する」内政の総合官庁への復帰を目指したものであった。ちなみに、第1次行政制度改革要綱（昭和31年3月31日、閣議決定）では、「内政省に、自治庁、北海道開発庁、建設省、首都圏整備委員会及び南方連絡事務局を統合する」としていた。つまり、旧内務官僚・自治庁は、知事公選・府県制の廃止、「地方」制の導入、国の出先機関の地方府への統合、国家公務員たる「地方長」の設置という大規模な地方制度の改編にあわせて、地域・国土開発関連省庁との統合、すなわち旧内務省地方局と土木局を軸とした、内政の総合官庁への復帰を目指していたのである⁽²³⁾。

もっとも、内政省法案の廃案の背後には旧内務省の「身内」の離脱・反発の激しかったことも指摘されている。周知のように内政の基軸の警察は分権化されて、国家・地方警察となり、行政委員会である公安委員会の下におかれた。内務省国土局は内務省解体後に戦災復興院と合わせて建設院として発足し、ついで建設省となり、内務省の時代に冷遇されてきた技官が主導的な地位を確保するに至った。それだけ「戻りたくない」という意向が堅固であったことはいうまでもない。

かくして、「地方」制案の棚上げと内政省設置法案の廃案は、官治型の道州制の導入を梃子に、戦前のシステムをモデルとした内政の総合官庁への「復活」構想を断念させ、あらたな省としてのあり方とその戦略の構築が求められることになる。

2.4 「地方自治の絶対的危機」

ところで、内政の総合官庁への「復活」が拒否されたことは、霞が関のステージで内務省の後継を自負する自治省のステータスの降下を意味した。その背景には内務省解体にともなう権限と人材という「省」を構成する基本的な問題もあった。

国の事務処理については、府県の自治体化にともなって行政調査部が構想した3方式のうち、(イ)の方式、府県への委任による国政事務の処理方式の比重が相対的に低下したこと、かわって(ロ)の方式、各省縦割りの出先機関による事務処理システムにくわえて、経済社会の発展にともなってあらたに生じた国の事務の新しい補完・代行機関による処理システムが急速に広範な現場に浸透・展開していることが大きく影響した。それゆえに、自治省の関係者はこの状況を「地方自治の絶対的危機」とよんだ。それはわが国の高度経済成長にかかわる行政活動の飛躍的拡大とその事務処理体系の急変、これにともなう府県の地位・権能の相対的低下にともなって、省のマーケットと霞が関での存在理由が問われる事態に危機感を抱いたからである。

周知のように、この時代、「地方」制案から府県合併法案に至る間は「所得倍増計画」に象徴される、わが国の高度経済成長期であり、政策の重点は地域開発、国土の総合開発、保全、産業立地の適正化、拠点開発、基盤整備等に置かれ、水資源や交通網など府県の区域・能力をこえた新たな広域行政事務の問題が生じた時期である。

「地方」制案ではこうした事務を処理するには府県の区域は狭隘すぎ、府県を廃止しブロック単位に新たな主体を設置すると提唱した。ところが「棚上げ」にみられるように、道州制という区域の拡大策はとられなかったのである。府県はそのままにして、高度成長にかかわる新たな大量に生じる事務について、(ロ)の直轄型に準じた処理システムが積極的に活用された。それが、各省による公社、公団、事業団等の特殊法人の創設である。ちなみに1955（昭和30）年に30であった公社・公団・事業団等の特殊法人は、1967（同42）年には113を数えるまでに膨脹した。自治省関係者はこれを「濫設」と表現している。加えて、①河川法や道路法の改正による府県の権限の国への吸い上げや、②地方建設局、地方農政局、地方通産局等の各省出先機関の設置・拡充強化による、縦割りの直轄処理体制の強化も行われている。

行政の事務・事業が飛躍的に拡大した高度成長期、自治省は受け身の対応に追われた。ある座談会では「府県は一体どういうものであるべきか」、つまり府県のあり方が問われている状況にもかかわらず、

「将来の地方制度をどうもっていこうとするのか、地方制度のあり方についてのビジョンが、自治省そのものがない」と厳しく指摘された⁽²⁴⁾。キャリアもまた「このままでいったら昭和40年代の地方自治を担当する役所が何も考えてなかったのかということをいわれることはわかり切っている」と十分認識していた⁽²⁵⁾。かつて戦後改革で自治体となった府県の性格と能力に着目して、「地方」制案によって知事公選制と府県の廃止を唱えたにもかかわらず、一転して高度経済成長期、地域開発、基盤整備における各省の府県に対する不信と各省縦割りによる新たな処理体制が形成され、府県のあり方にとどまらず、これを所管する自治省もその存在を問われることになったのである。

2.5 「総合行政」の府県と「擁護者」の自治省

そこで「絶対的危機」克服のためにとられたのが府県機能を見直し、「総合的行政主体」として府県を位置づけ、その「魅力あるイメージをつくりあげていく」⁽²⁶⁾という方向である。ここでは府県の積極的意義・存在理由を主張し、中央各省が官僚統制をすすめる「新中央集権的傾向」を牽制し、これを擁護する。そのスローガンとして「府県による『総合行政』の展開」が登場することになる。府県と自治省と一体のものである。

「府県の魅力ある姿を描く」試みと主張は、全国知事会『地域総合行政と府県』（昭和38年）、国土計画協会「府県の機能に関する調査」（昭和41年）、全国知事会『府県政白書』（昭和42年）となって展開された。ちなみに、『府県政白書』の第一章は「府県の機能と他の行政主体との関係のあり方」である。ここでは、歴史的に地域総合行政の主体であったことが強調され、各省の分立割拠の縦割り行政で、総合性の発揮が困難になっていること、とくに出先機関、補助機関によってかなり乱されている以上、制度改革と運営の改善が必要であるとする。そこで「総合化」の推進策として、「事務配分」の徹底と地方出先機関の整理統合とが提起される。行政を地域の実情に即して総合的に迅速に処理するために、現地総合行政団体たる「府県の機能」の拡充強化の視点からこれをおこなうべきであり、国の出先機関の事務を大幅に府県に委譲し、出先機関の縮小ないし廃止の措置を講ずるべきだと主張する。つまり「総合化」は各省に対する牽制であり、その出先の縮減と一体をなすものである。

当時の自治省の関係者は、『白書』制作の意図を「そもそも『府県政白書』をつくらうという経緯そのものが、新しい中央集権的な動きにあったわけです。そのときの中央各省の行き方というものは、結局地方自治不信、府県不信ということです。その理由としては、知事公選であるから、地方の利害にとられやすいとか、府県の職員のレベルが低いとか、あるいは府県の議会というものは統制を乱すとか、あるいは府県の区域が狭すぎるではないかというようないい方をするわけです」という。つまり、各省の府県の能力に対する不信であり、戦後の自治制度の推移からすれば、府県についてその制度の安定という初期のテーマから府県の能力という次のステージに問題が移ったことを意味した。各省からは「縦割り行政の調整能力に欠ける」「産業基盤行政の担当資格に欠ける」などと批判された。それを打破するために、こうした『府県政白書』の実証的な調査を行ったという。しかし本音は「何かもう一つパンチのきいたものがほしい、…公選知事を守るべきだとか、実施事務をもっと府県にまかせるべきだというだけでは、いま一つ迫力が足りない。府県にこれだけのいい案がある。だから府県にこれだけの仕事をさせなければならぬという何かきめ手になるものがほしいという感じ」⁽²⁷⁾がするとその本音を語って

いる。

「府県行政というものを裏づけていかない限り、パンチのきいた府県制のレーゾン・デートルというものは出てこないのではないか」⁽²⁸⁾という問いに対する返答として府県の「総合行政」が掲げられることになるが、その理解は「機関委任の形であろうと、団体事務の形であろうと、地方団体がやるということが、実際はその地域の実情に即したやり方ができるという意味で住民自治に連なる」というものであり⁽²⁹⁾、ここではそれ以上、総合の中身が問われることはなかった。

ともあれ、「霞が関の一員にとどまる」ことを前提に、府県の総合化の推進のもとで、地方自治の責任部局として各省の攻勢からこれを擁護する、府県と省は不可分である、そうした役割を担うことを想定した。パンチ不足ながら「絶対的危機」はこうした方向への転換を促した。なお、霞が関での地方自治の担当の省として、レーゾン・デートルにかかわる本音がはからずも吐露されるのは、のちの橋本行革の中央省庁改革、自治省の存亡に直面した1府12省庁への改編の時である。ここでは地方六団体をして、次のように代弁させている。

- 1) 今後の中央省庁の再編論議にあたっては、地方自治の充実、地方分権の推進という視点に立った検討が不可欠であること。
- 2) 内政を円滑に推進するうえで、国と地方が相互に協調することが不可欠であり、今後とも地方団体の意思を国政に反映させる体制を設けていくことが必要である。
- 3) 国と地方の財源配分、地方税制を、国家財政を取り扱う機関に所掌させることは、地方税財政が事実上国家財政に従属する事態を招くこととなり、容認できないこと。
- 4) このような点から、内閣に地方自治を専門的に所管する大臣を置くことが必須の要件であること⁽³⁰⁾。

2.6 府県合併案

棚上げされた「地方」制案にかわって、登場するのが府県合併案である。

1965（昭和40）年9月、第10次地方制度調査会は「府県合併に関する答申」を行った。ここでは「最近における社会的、経済的発展に伴ない、広域的行政処理の要請は、ますます増大しつつあるが、府県合併は、府県区域をこえる広域行政の、より合理的かつ効率的な処理を可能ならしめるとともに、広域的な地方公共団体としての府県の自治能力を充実強化するために、効果のある方法であると認められる」と合併の効用を認めつつ、「府県合併は、関係府県の自主的合併を建前とすべきである。国は、この自主合併に対しては指導援助をあたえるべきであるが、府県合併に関し画一的、強制的な指導を行うようなことは、避けるべきである」と自主合併を強調した。つまり、第4次の「地方」制案を棚上げし、府県合併にシフトし、全国一斉ではなく、実質的に大都市圏を合併の対象とした。これは具体的には、阪奈和、東海三県等の府県合併提唱の動きに言及した昭和38年12月の第9次地方制度調査会の答申（「社会的、経済的に密接な関係にある都道府県が自主的に合併することは、都道府県の広域的な地方公共団体としての行政能力を充実強化することになるので望ましいと考え、その実現を期待する」）を引き継いだものとされている。

この答申ではさらに、5項目の合併を適当とする規模条件、3項目の手続方法等に言及している。そ

のうち規模条件では「2. 土地利用，水資源の開発，施設利用等広域的な行政処理を必要とする事項について，一体的に考慮すべき区域であり，かつ効果的に機能を発揮しうる区域であること」と当時の広域行政の課題を挙げ，また第4次地方制度調査会答申の少数意見として添付された府県統合案の区域（「おおむね三，四の府県を統合した区域によるものとする。なお，現行府県の区域は，必要により分割すること」）とは異なる，「5. 現行府県の区域は分割しないことを建前とすること」としている。さらに手続方法では，関係府県の対等合併方式をとるべきこと，府県合併特例法（仮称）によるとしている。もっとも，当時の関係者によれば，省内では府県合併については，熱心に議論された様子はなかったという⁽³¹⁾。むしろ積極的に取り組んだのが地元の経済界であった。

2.7 日商の道州制案

2001年に第27次地方制度調査会で改めて道州制がとりあげられるまで，公式の論議は途絶えることになる。ところで，府県合併を提唱したのは主に大都市圏の関係府県の地元経済界であり，第9次地方制度調査会の答申にみるように，同会は合併を「期待する」とどまり，自らこれを主導するには至らなかった。むしろ地元の経済界がこれを積極的に提唱し，推進役を担うことになる。これ以降，自治省・地方制度調査会にかわって，経済界が「道州制」推進の旗手として前面に登場することになる。経済界にとって地域開発，産業立地政策等を推進するうえで，各省とその出先機関，出先機関と出先機関，出先機関と府県との間に権限が分化，許認可が分散していることが，大きなネックとなっていたからである。ちなみに，経済同友会は「地域開発を促進するとき，最大の障碍となるのは行政制度である。つまり政府支出を担当する行政機関が割拠しているのと，細分化された行政区画にある。地域開発は複雑かつ困難な問題であるだけに，高度の行政力によらなければならぬので，政府の立案および実施機関並びに行政区画の再編成を考えるべきである」と主張していた⁽³²⁾。こうした認識が，経済界に行政区画の広域化，効率化，そして出先の統合を含めた一元化を強く要請させることになり，同時に，財界案は効率性重視との批判をうけることにもなるのである。

さて，経済団体は府県合併法案の廃案後も，積極的に「道州制」を提唱することで，いわばその後の道州制論の「発信地」の様相をみせることになる。その代表例とされるのが，関西経済団体連合会の「地方制度の根本的改革に関する意見」（昭和44年）であり，日本商工会議所の「道州制で新しい国づくりを」（昭和45年）である。

後者の日商案は，「地方」制案とは対称的に，中間自治体型の道州モデルを提示したもので，道州の性格を「府県に代わり，国と市町村との中間に位置する地方公共団体」と位置づけ，道州の組織（長・議員の選任）を「道州の長として知事を，議決機関として道州議会をおき，それぞれ住民の直接選挙で選任する」とした。そして国の地方出先機関は原則として道州に吸収するとして，国・地方を通ずる二つの流れ（①国—府県—市町村，②中央省庁—地方出先機関）を一本化（国—道州—市町村）させることで，既述の経済同友会が指摘した「行政割拠の弊」に対処しようとしたものである。

同案ではまた，道州制が必要とされる理由とその具体的なメリット，さらに道州の担任すべき個々の事務事業を例示している。ただし，財源問題は意図的に避けたようである。

ちなみに，府県制度の下では解決出来なくなっている事例として，公害対策，用水対策，湾岸地帯の

整備、住宅・通勤対策、中小企業対策、住民生活の安全を挙げ、道州制の「効果」としては、次のような事項を挙げている。

- 1) 道州単位で総合的施策を実施できること
 - ・地域の総合開発が可能になる（工業の地方立地、有効な水利用、立地の適正化）
 - ・道路や橋梁の整備が合理的に行われる
 - ・府県ごとの公害行政が統一される
 - ・観光開発が効果的におこなわれる
 - ・過疎過密問題が解決される
- 2) 府県の割拠主義による二重投資の防止等
- 3) 財政の一元的運用により地域全体の均衡ある発展と負担の公平を図ることができる
- 4) 国・地方を通ずる行政機構の簡素化、住民負担の軽減（許認可の簡素化、窓口の一本化等）

こうした日商案が強調した理由や「効果」は、はたして道州制に固有のものなのであろうか。

それでは、日商案は昭和から平成へとつづく道州制論のなかで、どのような意義を有することになるのか。三点ほど指摘しておきたい。

一つは、道州制論の「うつわ」を固めたこと。「地方」制案のごとき「官治統合型道州」から「中間自治体型道州」へ転換させたことである。すなわち「道州の長」の直接公選制が自明とされ、「地方」制案にみられた「長の官選」構想がついえたこと。これにともなって道州の性格も、国ないしは国と地方公共団の性格をあわせ有するものから、「地方公共団体」に定着をみたことになる。逆説的にいえば、知事公選制と自治体としての府県が定着したことの影響でもある。

そこで、新たな地方公共団体としては、府県との「違い」を示さざるをえない。中間団体としての曖昧さ、不徹底さもうかがわれるが、二点目は道州が担任する事務を例示し、そのメリットを強調したことである。日商案は「府県の広狭」を主張するだけに、「地方総合開発計画の策定・実施」「水資源の開発」「土地利用および産業立地に関する事務」「道路、港湾等の建設」など①経済発展期の地域開発の時代における、②府県の区域を超えた事務を例示の中心としている。これに加えて、「大気汚染、水質汚濁等広範囲の公害に関する対策」「中小企業および流通部門対策」「警察の管理運営」「市町村間の連絡調整」等も例示している。また、「国の事務で委譲しうる性格のものは、道州に移します。国の地方出先機関は原則として道州に吸収します」として再融合型を示している。

三点目は、このように地方制度の設計を民間団体がおこなったこと。霞が関の独占を崩す嚆矢となったことである。それは平成の諸々の道州制案にあきらかである。

2.8 垂直型の“区域と機能の調整”

戦後のこうした道州制の動向から、繰り返される論点「府県の狭隘」という区域の問題を検討してみたい。なぜ「地方」制案が「棚上げ」され、収まったのかということでもある。

周知のように、戦前と戦後では府県の機能は異なるが、経済社会の発展から「府県の狭隘」,「府県格差」の是正が主張され、道州制が提起されてきた。こうした区域と行政とのズレが生じた場合、両者をどのように「調整」するのか、ここには「区域と行政」という基本的な問題が登場することになる。そ

して、これまで「区域と行政」に関しては、固定的受動的な「区域」と能動的弾力的な行政の「機能」との間で、つねに「乖離」の可能性をはらんでいると指摘されている⁽³³⁾。

当初は、同質性、一体性に着目して設定される区域・範囲も、時の経過とともに地域の様相の変化に応じて、行政の展開の場としての適合性を次第に失っていく可能性があること、一体性を絶えず追求する動的な「機能」と安定性、固定化を望む「区域」との乖離が生じることになる。そこで、行政機能と区域の調和、すなわち乖離の解消策として日本で採られてきた方策とは、水平的な調整であり、具体的には、事務組合や連合などの自治体間の協力方式、あるいは編入・併合など自治体間の合併方式であった。

高度成長にかかわる地域開発等の新たな広域行政の展開という点からすれば、「区域と行政」にかかわる「伝統的」な調整策、水平的な協力、あるいは合併方式を超えた道州制という新たな広域行政主体の設置という方式が提起されてしかるべきはずであった。それが「地方」制案であった。にもかかわらず「地方」制案は棚上げされ、以降は高度経済成長期を通じて、府県の区域になんらの変更が生じることはなかったのである。それは、府県の区域・能力という府県制の基本にかかわる直面する課題に対して、これを、国ないしは国の出先機関、代行・補完機関等に再配分するという垂直的な調整、垂直的な機能再配分によって、この問題に対処したからである。

その主たる手法とは、以下のようなものである。

1. 河川法や道路法の改正による府県の権限の国への吸い上げ、
2. 地方建設局、地方農政局、地方通産局等の各省出先機関の設置・拡充強化によるタテワリの直轄処理体制の強化、および
3. 水資源開発公団、日本道路公団、住宅公団等、公社・公団の「濫設」による国の事務・事業の代行・補完機関の強化策がとられたのである。

このように府県の区域をこえた課題を、協力的、水平的に処理するのではなく、「上下に機能を移すことが可能」⁽³⁴⁾という中間団体という組織特性を活用した、直轄あるいはタテワリの、多元的な垂直的再配分という手法、システムの構築によって、高度成長期に生じた新たな「乖離」に対処したのである。これもまた「区域と行政」の乖離の調整を図る一つの手法である。それゆえに、戦前の地方分与税という財政調整制度の導入と同様に、今回もまた、府県の区域に、なんらの変更を生じるまでには至らなかったのである。

まとめにかえて ― 地制調の 28 次答申 ―

まとめにかえて、第 28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」を手がかりに、新しいキーワードとして登場した「地方分権」と地方自治の「省」の存在にかかわる「総合化」から、いわゆる平成の道州制論を検討してみたい。

「地方分権」

何よりもまず、今回の道州制論の特徴、キーワードは「地方分権」である。改革に地方分権の視点が欠かせないと答申の前文で宣言する。そして府県制度見直しの事由として市町村合併の影響、府県の区

域を越える広域行政課題の増大，という定番のテーマに加えて，地方分権改革の確かな担い手，が登場する。ところが，地方分権と道州制の関わりという基本的な問題になると，答申では相異なる二つの方向が併存している。前文では道州制は「その導入は地方分権を加速させ」としているが，答申の「第4 道州制の導入に関する課題」では「権限移譲や地方税財政制度の改革が，道州制の導入に向けた検討を理由として遅れることのないようにしなければ」とある。分権か，道州制か，どちらが先か。行政主体の再編を優先とするのか，権限配分を先にするのかという進め方の問題であり，調査会の内情が寸見できる。

こうした，事務移譲が先か，道州制が先かの論議は今回がはじめてではない。かつて「地方」制案の答申決定でも同様の論議があったが，根本的改革とは府県を廃止するかどうかということで，事務の再配分は根本的改革にはならないという「地方」制論者の主張に事務再配分論が押し切られた，そうした経過がある。ここでは「権限の移譲こそが根本的な改革問題であることを明確にし，その検討を優先させる必要があること」，加えて「行政主体の改革は，それ自体が問題になり，事務権限の問題は後回しにされ，無視されることになりがちである」⁽³⁵⁾とすでに指摘されている。権限委譲か，行政主体の創設か，基本的問題がここでも再燃している。

「道州が担う事務」と「総合化」

今回も道州が地域の行政を「自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と「総合化」が強調されている。既述のように「総合化」は府県のあり方，自治省の存在をかけて，「地方自治の絶対的危機」のなかから主張されるようになった経緯があり，ここには各省の出先機関の縮減も含まれている。霞が関で各省を相手にその推進役を担うところに，地方自治の省の位置を見いだす。そして今回も「総合化」の促進が，繰り返し主張されている。答申の「別紙2」で，国と道州の事務配分関するメルクマールが示され，「参考」として「道州制の下で道州が担うイメージ」が掲げられている。ここでは「原則として道州が担うことになる事務で，国から権限移譲があるもの」として，国が行っている雇用・労働，交通・通信，産業・経済等の行政分野の具体的な事務が列挙されている。道州の事務が府県のそれよりもはるかに広範に及ぶことをイメージさせる。けれども，あくまでも道州が「担う事務」であって，道州に「属する事務」ではない。周知のように分権改革の下でも遅々として進まない。そこで答申では移譲を渋る各省に対しては，機関委任事務制度に類するものは設けないが，国が適正な処理の確保が必要な場合に「法定受託事務に位置づける」。さらに，当該事務の関係大臣に道州へ「監査を求める仕組みを導入する」と誘う。地域の行政を「自主的かつ総合的に実施する役割」を広く担うのが道州である位置づけている。けだし，諸々の機能・権限を一カ所に集めても，それがそのまま行政の総合的運営が可能になるとは限らないこと，地方出先機関の統廃合も，それさえすれば済むというものではないことに留意すべきである⁽³⁶⁾。

こうした，道州が標榜する「総合化」の内実は，かつての自治官僚の，自治体を国の下部機関とみる認識と同じ域をでてはいないものである。既述のように，「機関委任の形であろうと，団体事務の形であろうと，地方団体がやるということが，実際はその地域の実情に即したやり方ができるという意味で住民自治に連なる」としているが，着目すべきはその前段部分で，「国が企画を立てたり，全国の事業

を決めたりしながら地方団体がやるのが、機関委任のかたちであろうと…」と、明確に「省」と「地方団体」の役割を分けているのである⁽³⁷⁾。つまり、地方団体が事務を処理する、道州は「総合的に実施する」、道州が国の事務も「担う」という融合型の事務処理システムを当然のこととしている。こうした融合型をあらたな行政主体としての道州がとるかぎり「中央政府に地方自治の責任部局の存在は欠かせず、省の存続に直接の影響はない」⁽³⁸⁾ということになるのである⁽³⁹⁾。そして、この融合型に集約させた道州を描いたのが、第28次地方制度調査会の先導を務めた第27次の答申である。

第27次地方制度調査会の答申（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」平成15年11月）は「連邦制との関係」という項目をたてた。ここでは連邦制の導入を議論する向きもある、としながらも、立法権・司法権のあり方など「憲法の根幹部分の変更が必要になる」こと、文化的・社会的な一体性、独立性等を挙げて「制度改革の選択肢とすることは適当ではない」と規定し、明確に連邦制を排除することで、省を必要とする「融合型」の道州に着地させたのである。つまり第27次が基本的枠組みを用意して、第28次がその土俵で議論をすすめるという役割分担であった。現行憲法の枠内を標榜することで従来のシステムの継承を図るというものであるが、しかし詳しく見るとすべてがその枠内にあるわけではない。たとえば、答申は首長・議員の直接公選を規定するが、「その他の吏員」の公選規定（憲法第93条2項）に言及した部分はない。こうした巧みな設計である。

ところで、答申では地方公共団体で広域自治体であると道州が位置づけられている。総合化で道州が「担う事務」量は増加することになる。量の増加は自治権の拡充に係わるのか、指摘されてきた基本的な問題についての言及はない。はたして量の拡大は質に影響を及ぼすことはないのか、地方公共団体とされていても、その機能・性格に質的变化をもたらすことはないのか、という疑問が生じる。しかし、「総合化」が「担う事務」拡大の促進剤にとどまり、停止した議論がその先に進む気配はみられない。

注目すべきはこうした調査会のなかであって、事務配分・役割分担を逆に、より本質的な問題が委員から提起され、専門小委員会などで論議されていることである。それは、道州制下における警察制度のあり方についてである⁽⁴⁰⁾。道州を手がかりに、自治体を規定する自治の中身をめぐり根本的な論議が期待されたが、答申で言及されるには至らなかった。

なお、先送りの「定番」について言及しておきたい。東京の取り扱いと財政調整制度である。かつて「地方」制案では「首都制度については別途考究するものとし」とされ、財調も『「地方」の独立財源を充実し、あわせて財政調整の方法を考慮すること』と先送りされた。今回も「東京については、さらに、その特性に応じた特例を検討することもかんがえられる」、道州や市町村の税源と財政需要に応じ「適切な財政調整を行うための制度を検討する」と同文である。道州制論の足踏みの定番。その基本的要因の一つであり、起草者の関心の所在がうかがわれる。

ところで、高木教授は「わが国の地方行政は府県とくに知事を中軸に展開されてきた」と指摘し⁽⁴¹⁾、「府県をどのように評価するかが道州制論の出発点である」という。第28次の道州制の答申はこうした帰納的展開をみせることよりも、道州制ありきの、演繹的な構成を優先させたといえよう。

〈注〉

- (1) 兵庫県知事 井戸敏三「道州制への慎重な対応について」平成 21 年 7 月 30 日。このほか、福井県知事、山形県知事、福島県知事、石川県知事、三重県知事、滋賀県知事、奈良県知事が自民党の政調会長宛にそれぞれ要請書をだして慎重な対応を求めている。
- (2) 西尾勝『道州制』について、私はこう考える、東京市政調査会『都道府県制に未来はあるか』（「都市問題」公開講座ブックレット）、2004 年。
- (3) 高木鉦作「行政改革と道州制」『地方自治資料』739・740 合併号、地方自治研究所、1982（昭和 57）年 1 月 15 日、8 頁。
- (4) 鈴木武雄「知事公選問題の経過」『都市問題』第 5 巻第 2 号、1927（昭和 2）年、115-121 頁。
- (5) 鈴木俊一「州道制案の動向」『自治研究』第 18 巻第 1 号、1942（昭和 17）年、28 頁。
- (6) 高木鉦作「都道府県論」1984 年 4 月 24 日。
- (7) 古井喜実「行政機構改革の一問題としての内務省の将来」『自治研究』第 14 巻第 5 号、1938（昭和 13）年、32 頁。
- (8) 藤田進一郎「府県市町村の廃合」『都市問題』第 22 巻第 5 号、1936（昭和 11）年、342-343 頁。
- (9) 蠟山政道「地方制度改革の根本問題」『都市問題』第 22 巻第 5 号、1936 年（昭和 11）年、8 頁。
- (10) 鈴木俊一・前掲論文、32-33 頁。
- (11) 戦時行政職権特例中改正（昭和 18 年 6 月 30 日、勅令第 549 号）。
第六条ヲ第七条トス
第六条 地方行政協議会ヲ附置セラレタル都庁府県ノ長官ハ関係地方ニ於ケル各般ノ行政ノ総合連絡調整ニ任ジ必要アルトキハ庁府県長官ノ所掌事項ニ関シテハ当該長官ニ対シ必要ナル指示ヲ爲シ地方行政協議会令第四条ニ規定スル其ノ他ノ官衙ノ長ノ所掌事項ニ関シテハ当該所管大臣ニ対シ其ノ官衙ノ長ニ必要ナル指示ヲ爲スベキトヲ求ムルコトヲ得
- (12) 金丸三郎「地方総監府及地方行政事務局に就て」『自治研究』第 21 巻第 11 号、4 頁。
- (13) 『東京朝日新聞』昭和 20 年 6 月 11 日（東京市政調査会首都研究所『大都市圏行政処理方式』1969（昭和 44）年、108 頁）。
- (14) 高木鉦作「広域行政論の再検討」、辻清明編『現代行政の理論と現実』勁草書房、1965 年、191 頁。
- (15) 膳桂之助「地方行政協議会制度と道州制の問題」『都市問題』第 37 巻第 3 号、1943（昭和 18）年、43 頁。
- (16) 鈴木俊一・前掲論文、36 頁。
- (17) 天川晃「変革の構想 — 道州制論の文脈」、大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986 年、115 頁。
- (18) 高木・前掲論文、176 頁。
- (19) 天川晃「地方自治制度」『講座行政学』第 2 巻、有斐閣、1994 年、142 頁。
- (20) 岡田彰『現代日本官僚制の成立』法政大学出版局、1993 年、175 頁。
- (21) 全国市長会「地方制度改革意見」1954（昭和 29）年 8 月 5 日、全国市議会議長会「道州制要綱」、昭和 29 年 8 月 9 日。
- (22) 星野光男「地方制度調査会の答申と新聞論調」『都市問題』第 49 巻第 1 号；岡崎長一郎・高木鉦作『地方』制の区域と組織(1)『立命館法学』第 28 号、1959 年；高木鉦作「地方制度調査会の答申決定とその経過」『都市問題』第 49 巻第 1 号、1958 年；東京都総務局企画課『地方制度調査会（第 4 次）審議概要』1957（昭和 32）年。
- (23) 内政省設置法案では大臣官房のほか、内部部局には以下の 11 局の設置を予定していた（同法案第 6 条）。
行政局、選挙局、財政局、税務局、管理局、開発局、計画局、住宅局、河川局、道路局、営繕局
- (24) 「座談会・府県政の現状と展望」における田中二郎の発言、地方自治研究会『府県政の現状と展望・自治論集 26』大阪府地方課、1968（昭和 43）年、138 頁。
- (25) 前掲・座談会における林忠雄（当時、自治省行政課長）の発言、140 頁。
- (26) 同上。
- (27) 前掲・座談会における岸昌（当時、大阪府総務部長）の発言、79 頁。
- (28) 同上、81 頁。
- (29) 前掲・座談会における林忠雄の発言、111 頁。

- (30) 全国知事会，全国都道府県議会議長会，全国市長会，全国市議会議長会，全国町村会，全国町村議会議長会「自由民主党行政改革推進本部の『中央省庁再編成案』に関する緊急意見」2006（平成8）年9月17日。
- (31) 御厨・飯尾編『地方自治に生きる——宮沢弘回顧録』第一法規，2007（平成19）年，124頁。
- (32) 経済同友会『地域経済開発について』1960（昭和35）年7月15日。
- (33) 佐藤竺「地域と行政」辻清明編『行政学講座5』東京大学出版会，1976年，14頁。
- (34) 佐藤竺『日本の自治と行政（上）』敬文堂，2007年，114頁。
- (35) 高木・前掲論文「行政改革と道州制」，8頁。
- (36) 同上。
- (37) 前掲・座談会における林忠雄の発言，111頁。
- (38) 天川・前掲論文「変革の構想——道州制論の文脈」，134頁。
- (39) 「国が企画を立てたり，全国の事業を決めたりしながら地方公共団体がやる」，「中央政府に地方自治の責任部局の存在が欠かせず」「内閣に地方自治を専門的に所管する大臣を置くことが必須」というような考え方は，地方公共団体が処理，執行する業務（＝地方行政）も広義の「行政」（憲法第65条にいう「行政」であり，同74条に基づき「すべて主任の大臣が署名し，内閣総理大臣が連署」した法律の「執行」（同73条第1号）として観念）の一部であると暗黙の前提としていると考えられる。
- しかし，平成8年12月8日の衆議院予算委員会における菅直人議員の質問に対して，大森政輔内閣法制局長官は，「憲法65条の『行政権は内閣に属する』というその意味は，行政権は原則として内閣に属するんだ。逆に言いますと，地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は，最高行政機関としては内閣である，それが三権分立の一翼を担うんだという意味に解されております」と答弁している（菅直人『大臣』岩波新書，1998年，222-223頁）。
- この考え方によれば，内閣の外に地方行政の企画，実施に関する責任主体を置くことは憲法上否定されるわけではなく，上記のような前提はすでに崩れているとも考えられる。
- この場合，道州についても裁判所や国会と同様に，その存在と権限の根拠を国権の最高機関たる国会が制定する法律に置きつつ，自ら当該法律を執行する命令（政令と同格の命令であって裁判所規則や国会規則のようなもの）を制定することも考えられる。また，現在の裁判所や国会がそうであるように，財政法等において内閣が作成し国会に提出する「予算」に一括計上しつつ，いわゆる「二重予算」制度によって内閣から財政的な独立を一定程度担保することも可能である。
- (40) 末井誠史「道州制下における警察制度に関する論点」『レファレンス』2009年1月号，国立国会図書館調査及び立法考査局，21-31頁。
- (41) 高木・前掲論文「広域行政の再検討」，176頁。

非嫡出子（私生児）の法定相続分と 法の下での平等

高久泰文

はじめに

憲法第14条第1項は「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と規定している。一方、民法第900条第4号は、相続における相続人の「法定相続分」について、「同順位の相続人が数人あるときは、その相続分は、次の各号の定めるところによる」とし、同条第4号は「子、直系尊属又は兄弟姉妹があるときは、各自の相続分は、相等しいものとする。ただし、嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の二分の一とし、父母の一方のみを同じくする兄弟姉妹の相続分は、父母の双方を同じくする兄弟姉妹の相続分の二分の一とする」と定めている。

ここで問題とされ、本論考の主題となるものは、このただし書きが「嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の二分の一とし…」と規定している部分である。ここで「非嫡出子」とは、旧民法時代には「庶子」あるいは「私生児」と称されたものである。そしてこの「非嫡出子」の「法定相続分」は、「嫡出子」の法定相続分の二分の一と決められている点が、憲法第14条第1項に規定する「法の下での平等」に矛盾抵触するところの「違憲無効」な制度ではないかと言うことが、再言するに本論考の主題とするところである。

もっとも、憲法の規定する「法の下での平等」の保障も「基本的人権」の一つであり、基本的人権の一つである以上は、それは絶対的平等を規定したものではなく、「合理的な理由に基づく区別」は格別この「平等原則」に違反ではないとして一般的に許容されるものと解されている。つまり、「基本的人権の保障」一般の性質に同じく「相対的平等の保障」の中にあるべきものである。そこで、この非嫡出子の法定相続分が嫡出子の法定相続分の「二分の一」と規定している民法第900条第4号ただし書きは憲法違反ではなく、従って無効ではないと言えるためには、「非嫡出子の法定相続分」が「嫡出子の法定相続分の二分の一」と規定することにはどのような「合理的理由」ないしは「妥当性」があるのかを説明する必要があり、このことは民法の規定する「相続制度の本質」とは何かと言う事と深く関わるものであることから、「相続の本質とは何か」を究明することが前提となり、また、主要な課題となるところである。

1. 相続分において「非嫡出子」を「嫡出子」より不利益に差別する由来

前述の民法第 900 条第 4 号但し書きに規定してある、非嫡出子の法定相続分が嫡出子の法定相続分の「二分の一」とする制度は戦後間もなく「家族制度」ないしは「家の制度」等を含む民法の「親族編」及び「相続編」の大改正の行われる前の「旧民法」の相続制度においても同様であり、「非嫡出子」と「嫡出子」に同様な「相続分の差別を設けた理由について、民法典起草委員の穂積陳遠博士は、以下のように説いている。

丸デ嫡出子ト同シ相続分ヲ受ケルと云フコトハ法律ガ愈愈婚姻ト云フモノヲ認メテ、又親族関係ト云フモノハ婚姻ガ一番相当ナル親族関係ノ本トシマシタ以上ハ、嫡出子ト云フモノガ其父母ノ跡ヲ財産ノ点ニ付テモ継グト云フノヲ本則ト見ルノガ当リ前デアリマスカラ、ソレ故ニ嫡出子ト庶子トノ分量ヲ違ヘタノデアリマス。只其分量ノ違ヒ方ニ付キマシテハ全ク程度ノ違ヒデアリマシテ、必ズ半分デナケレバナラヌト云フコトハ道理上ノ標準ハナイノデアリマス。我国ニ於キマシテハ大宝令ナドデハ此庶子ト云フ字ハ少シ用イ方ガ違ヒマスガ、此嫡子ノ半分ヲ受ケル、嫡出ガ二分庶子ガ一分と云フコトニナッテ居リマス

このような立法理由を見るに、旧来の相続制度が確固たる「家制度」と不即不離の関係にあったことから、相続、特に「血族相続」は婚姻から生まれた子と婚姻外の子とではそこに画然とした差異を設けることは容易に受け入れられる素地があったと思われる。しかし、現在の相続制度は「財産相続」であり、この財産相続制度においては、「婚姻」と「相続」とは旧来の「相続制度」とは同じ様には考えられないのではないかと思われる。

2. 非嫡出子差別の形態

相続の際に、「法定相続分」において「非嫡出子」が「嫡出子」と比べて不当に差別されていると言うことは、「非嫡出子」と「嫡出子」とが第一順位で共に相続する場合に限るものであり、相続において非嫡出子だけが相続人である場合及び非嫡出子と被相続人（非嫡出子の父親）の配偶者と非嫡出子が共同相続人であるときは、その「非嫡出子の法定相続分」に不当な差別ということはある得ない。以下、具体的な相続の形態に即してこの問題を検討することとする。

第一図の事案では、甲男乙女夫婦と、この二人の間に生まれた ABCD の四人の子供がおり、また、甲男には、愛人である丙女との間に生まれた非嫡出子 E があると言う想定である。この甲男が死亡し、その遺産（相続財産）が合計 18 億円であるとする。当該相続における法定相続人は、甲男の配偶者である乙女と、子供である ABCD 及び E である。亡くなった甲男の愛人である丙女は、もとより甲男の配偶者ではないので甲男の相続における法定相続人ではあり得ない。当該相続における各相続人の法定相続分は、配偶者たる乙女が全体の二分の一であり、従って相続財産のうちの 9 億円を相続し、残りの

二分の一が子供達全員のための相続分となる。この場合、子供達全員が被相続人甲男の嫡出子であるならば子供達各人の相続分は、この「二分の一」をさらに五分分するから、各々の法定相続分は最終的には全体の「十分の一」となり、従って、各人は1億8,000万円を相続することになるわけである。しかし、本件の子供Eは、甲男の「非嫡出子」であるため、「嫡出子」であるABCDの「法定相続分」が各1であるのに対して、Eの「法定相続分」は0.5ということなのである。このために、嫡出子ABCDが各2億円を相続することになるのに対して非嫡出子Eは1億円を相続することになるわけである。かくして、このような「法定相続分」の差異をその内容とする財産相続制度にはどのような合理性があるのか、あるいは、これがまさに「非嫡出子」に対する理不尽な差別なのであり、このような相続制度は「法の下での平等」を規定している憲法第14条第1項に矛盾抵触する違憲無効な制度ではないのかと言う主張が従来からなされているのである。

この主張に対しては、そういう主張がなされる度に、特に女性の方からは必ず激しい反論が出るのがこれまでの通例である。

それは、「婚姻外で生まれた子供に嫡出子と同じ相続分を認めるなどとは、全く男の浮気、不倫、身勝手を奨励するようなものではないか」とか、「妻に対する不貞を行っただけでも許せないのに、その不倫不貞の末に生まれた子どもにも「嫡出子」と同等の権利を認めろと言うのは、盗人猛々しいにも程がある」と言うような言分である。これらの言分の一面は誠にその通りなのであるが、しかし、「非嫡出子」の生まれる事情は第一図のような場合だけではないのである。

例えば、第二図の場合は、親がX男とY女の結婚を絶対に許さないということから、仕方なく同棲を始めたこのX男Y女の間で子Aが生まれたと言う事案である。この子Aは婚姻していない男女から生まれたのであるから当然非嫡出子である。この後にY女が死亡し、途方に暮れていたX男が、そのうちに良縁に恵まれて、非嫡出子Aを連れてZ女と結婚したとする。そしてこのX男Z女の間にはBCDEの四人の子供が産まれたとする。これらの四人は婚姻している母親から生まれた子であるから当然嫡出子である。その後にX男が死亡したとする。亡X男の遺産の相続においては、X男の嫡出子BCDE各々の法定相続分とX男の非嫡出子Aの法定相続分とは、前述の通り、二対一である。しかしながらこの場合の非嫡出子Aの生まれた事情は第一図とは大部異なるのではないと思われる。なぜならば、非嫡出子Aは必ずしも父親Xの身勝手から生まれた子と言うわけではないのであるから、このような差別を甘受せよと言うのは社会一般から見て、第一図の場合と比較しても不憫に思われるのではなかろうか。

さらに、第三図は、諸々の事情から結婚するに至らないで同棲して居るうちに、このX男Y女の間の子Aが生まれたという事例を想定する。このX男の子Aも当然非嫡出子である。この事案では、その後にY女はX男に見捨てられたとする。しかしながら、このY女は幸運にもZ男に巡り会って両者は結婚をしたとする。この場合のY女は子Aを連れての結婚と言うことであるとする。この婚姻によりZ男Y女の間には子Bが生まれたとする。この子は当然嫡出子である。ところで、このY女は大変な才覚があり、かつ、勤勉な女性であり、彼女は美容師となり自らの店を持ち、その商売は大いに繁盛しましたとする。しかし、良いことは長続きせず、それまでの働きづくめでの過労が祟ってしまい、Y女は亡くなるとする。そしてYの遺産につき相続が開始する。仮に被相続人Y女の遺産が9,000万

円であるとする。この場合の法定相続人は、配偶者（夫）である Z 男と、子供 A 及び B だけである。配偶者 Z 男の法定相続分は全体の二分の一であるから、甲男は 4,500 万円を相続できる。問題は子供達の相続分であり、非嫡出子である A の法定相続分は、嫡出子である B の法定相続分の半分ではない。従って、A は 1,500 万円、B は 3,000 万円を相続することとなるが、果たしてこのような結末を亡くなった二人の子供の母親である Y 女は容認できるものであろうか。この二人の子供はどちらも正真正銘、Y 女の腹を痛めた子である。それなのに一方は非嫡出子であり、他方は嫡出子であると言うだけの理由でもって、この両者には厳然とした差別があるわけである。死んでいった母親 Y にとっては、このような事態になろうとは夢にも思わなかったであろうし、この母親の心情を思い見ればこのような結末を絶対に容認しないのではないかと憶測されるのである。

もっとも、このような不都合な事態を回避する方策がないわけではなく、その一は、Z 男・Y 女夫婦と、Y 女の連れ子 A とが養子縁組をすることである。この場合 Y 女は子 A の実の母親なのであるから、Y 女とその子 A が養親子関係となるような養子縁組をするのは実益が無いようにも思われるが、この場合の子 A は Y 女の「非嫡出子」であるから、それが Y 女との養子縁組によって「非嫡出子」A は Y 女の「嫡出子」となれるのであり、従って、このような養子縁組をする実益はあると考えられている。ところで、未成年者が結婚している者との養子縁組をする場合には、養親の方は夫婦でなければならないので、未成年者で「非嫡出子」A は「Z 男及び Y 女」の両方との養子縁組をしなければならない。しかし、このような場合には、Y 女としては Z 男に遠慮するところがあるかとも思われる。

そう言う場合が考えられるから、本件であれば、Y 女は A を生んで後に X 男から捨てられた場合には、そこで「非嫡出子」である A と養子縁組をすることである。そうすれば、「非嫡出子」で未成年者の A は Y 女の「養子」となり、このことはすなわち子 A は Y 女の「嫡出子」となるわけである。前述したように、実子であっても「非嫡出子」であれば「養子」とすることが認められ、その実益があるわけである。

その二は、Y 女が「A 及び B の相続分は同等とする」とか「私の遺産のすべてを子 A 及び B に等しく与える」と言うような内容の遺言をすることである⁽¹⁾。

以上のように、養子縁組をするか、又は遺言をすればよいのであるが、それが無い場合には、非嫡出子の法定相続分は嫡出子の半分であると言う民法第 900 条第 4 号但し書きの規定が厳然として適用されるわけである。

さて、ここで考えなければならないことは、「相続」とは、被相続人の遺産（相続財産）を相続人が承継することであり、それであるならば、例え被相続人、つまり相続される立場の人に非難されるべき点があったとしても、その非難を、当の被相続人とは別個の人格である相続人が被る謂われはないと考えることが出来るのではないか。一方、相続人自身に当該相続の相続人と認め難い不都合又は非難されるべき点が例えあるとしても、それは「相続欠格」又は「廃除」⁽²⁾と言う制度があるのであり、それで対処すべきものではないか。いずれにしてもこれは近代法の個人主義、責任主義の原則からして到底承服できないことのように思われるのであるが、この点については後で触れることとする。

このように「非嫡出子」の法定相続分が「嫡出子」の法定相続分の半分ではないことが憲法違反ではないかと考えられる問題についての結論を導くに当たっては、前述のように、「相続制度の本質」に

ついて究明することが必要な前提なのである。

3. 相続の本質，根拠について

この点につき、鈴木禄弥教授が「相続法講義」において「相続の根拠」と題して(イ)血の代償説、(ロ)縦の共同体説、(ハ)共同生活説、(ニ)意思推定説に区分して説明しており、これを紹介する。同教授は、以下のように説く。まず、(イ)血の代償説は、血が親から子孫へ流れて行くように、財産もまた、血縁者に伝わって行く、と考えるものである。もっとも素朴な考え方であるが、血族の団結が強固で、各個人に形式的に属している財産も、実質的には血族団体のものであるような社会を想定すれば、説明としては納得できる。しかし、なぜ生物学的な血の連続に伴って、財産も伝えられなければならないのか、を正当化することは困難であり、かつ、現代法についていえば、配偶者相続権を説明することはできない。このように鈴木禄弥教授は説く。この点についての批判は後述することとする。次の、(ロ)縦の共同体説は、被相続人と相続人とは、世代を通してのいわば「縦の共同体」を形成しており、この共同体の存在ゆえに、死者の財産は、かれの死後の共同者に与えられるのだ、と教授は説く。そしてこの説は、たとえば、父祖代々世襲である職業を営んでいる家族において、子が父を承継する場合を想定すれば、適切な説明である。しかし、今日では職業の世襲はむしろ例外であること、また、職業の世襲をするのは共同体の中の一部の者に限られること、さらに、この説は、配偶者・直系尊属・兄弟姉妹が相続人となることを説明するには適切ではない、と鈴木教授は批判する。次に、(ハ)共同生活説（ないしは「横の共同体説」）について、同教授は、人々は、いずれも、夫婦・親子で共同生活し、たがいに扶養し、たがいに財産形成に貢献しあっているから、ある人が死んだ場合には、かれの財産は、かれと共同生活していた者たちに与えられるのだ、と説明している。この説は、夫婦・親子が共同生活をして、夫婦の一致した努力によって些細な財産を蓄え、かれらの共通の子を養育している、という模範的・典型的な小家族において夫（父）が死に、妻と子とが相続する、という状態を想定すれば、適切な説明であり、正当であるといえる、と鈴木禄弥教授は説かれるが、この「共同生活説」は、後で紹介する中川善之助教授の学説と共通するところであり、そこで改めて触れることとする。最後は、(ニ)意思推定説である。この同説は、各人は、その財産を自由に処分する権限があるから、死後の財産をも決定しうるはずであり、したがって、この点につき遺言があれば、これにしたがひ、遺言がなければ、死者の意思を推定して、法定のルールにしたがひの相続が行われる、というのである。この説はすべての者が原則としてあらかじめ自己の死後の財産の運命について遺言をする社会的慣習があり、ただ、自己の意思がたまたま法定のルールと合致する場合にのみ、遺言が省略される、という社会を想定すれば、適切な説明といえます。しかし、現実のわが国には、遺言作成の慣行はなく、むしろ、圧倒的多くの場合に、遺言がなく法定のルールによる相続が行われている。それゆえ、意思推定説が大きな説得力をもつ基盤は、いまだ存在しない、といわなければならない。そのうえ、遺言のない場合に、法定のルールによる相続が果たして真に被相続人の意思に一致するといえるかどうか、問題でありますと、以上のように鈴木教授は、「相続の本質ないし根拠」についての学説の紹介とその批判を説いており、このように相続の本質ないし根拠については諸説あるが、その中で、(ハ)共同生活説は支持者が多く、また、この学説に近いものとしてよく知ら

れているのが中川善之助教授の学説であり、そこでさらに、中川善之助教授の学説を紹介することとする。

4. 中川善之助教授の説く「相続の本質」について

中川善之助教授の学説は、相続の根拠を以下の三点に要約できると思われる。

第一点 相続財産中に含まれてはいるが、元来は相続人に属していた潜在的持分とも言うべき財産部分の払戻しが相続である。

第二点 有限家族的共同体がその構成員に与えるべき生活保障の実践が相続である。

第三点 一般社会の要請する権利安定の確保が相続によって全うされる。

以上のように、第一点は、遺産の相続人の（その遺産の中に本来有していた潜在的持分が被相続人の死去、つまり相続開始と共に）顕在化したその「持分」の精算であり、第二点は、相続財産による相続人の生活保障であり、第三点は、相続人による被相続人を巡る法律関係を承継することによる法律関係の安定である、と説かれるのである。

中川説は相続の根拠として挙げている、第一点の、遺産相続人の「持分」の精算、第二点の、遺族（相続人）の生活保障、第三点の、法律関係の安定、は法社会学的観点から見ればかなりの説得力を持つものであり、それゆえに多くの支持者を得ているといえることができるわけである。しかし、現行民法の相続制度の説明として十分であるか否かは問題である。とにかく、この「相続の根拠ないし本質」をどのように考えるかが本論考の主題の結論を左右するものであるから、この最も有力な学説である「中川善之助説」をもう少し詳しく紹介することとし、さらに同説の批判検討を展開したい。

中川説は、前述の「相続の根拠」の第一点をさらに詳しく次のように説かれる。

相続財産というものは、多かれ少なかれ家族構成員の協働によって形成されるものであるという部分があり、決して被相続人独自の力のみで形成されたものとは言い切れない。しかし、今日の社会ではかかる相続財産も、家族そのものの財産とか、家族構成員の共同所有とかいう仕組みにはなっておらず、形式的には被相続人の個人財産とされてしまっている。実質的にはその財産は、多かれ少なかれ家族の共同生活の持ち分が含まれていて、それがふつうの共有関係のように外面には現れず、どこまでも単独所有の形をしており、その陰に潜在している。その潜在しているものが相続財産の名義人である被相続人が死亡して一種の清算が行われる時に表面に取り出されて評価されることになるわけであって、これが相続である。

第二点は、かつては大家族制をとっており、家族自体がその構成員の生活を保障していた。そのかわり家族の労働収入はすべて家族に属し、家族員は、家長の命令するままに働いてさえおれば、生涯の生存を保障されていた。そして、その仕組みが崩壊して自己責任の時代となった。自己責任といっても、一人ひとりが孤立して生活するのではなく、いわゆる有限家族を結成して生活するわけであり、この有限家族はかつての大家族と違って、家族員の生活保障に充てられるべき固定的財源のようなものがない

のを常としている。そして、だれか一人なり二人なりの主たる労働を中心として、全員の生活を立てている。かくして夫婦はその生涯を、子は成人して独立するまでを、小家族的共同体の生活にかけるのである。自己責任であるから、世の中のあらゆる労働が有償化する傾向を示すにかかわらず、家族内の労働はまったく無償である。この無償労働の集積によって、夫婦の終生と子の成人までの生活は保障されるのである。この場合、このなかの労働の担い手が死んだらどうなるのか。この有限家族は一種の清算に入り、解散か改組かの選択を迫られる。各家族員は、いよいよ自己責任の担当者とならなければならないわけであるが、その新しい生活の建設にあたり、家族の内へ置き去られた遺産はどう扱われるべきであろうか。それは、彼等の無償の労働によって築かれた部分も含んでおり、またそれは彼等の生活のために用意されたものであったことを思えば、遺産は生活保障のため、あるいは生活保障を補うため、彼等の間に分配されなければならないと思われるのが当然である。相続人の範囲が直系尊属、直系卑属、兄弟姉妹に限られているのも、生活を保障し合うのは現在の、もしくはかつての有限家族であったからである。

第三点は、権利義務、ことに債務がその借主の死亡によって無に帰してしまうのでは法的安定性が保てないから、相続により法的安定性を維持することにする。例えば、XがYに100万円を貸し、Yがその借金を返済しないで死亡した場合に、それでXY間の金銭消費貸借契約がご破算となってしまうとしたならば、貸主Xとしては思いもよらない損害を被ることになる。これでは、金銭消費貸借に限らず、一般的に広く契約というものが信用できないことになってしまう。このような不都合を回避するために、法律行為の当事者としての地位を受け継ぐ存在を作ることが必要となるわけであり、これが相続である。

5. 中川善之助教授の「相続の本質論」の批判と自説の展開

以上のように中川善之助教授は「相続の根拠ないし本質」を説くのであるが、この中川説のうち、特に第一点及び第二点を「相続の根拠」とすることによっては、本論述の主題である「非嫡出子の法定相続分が嫡出子の法定相続分の二分の一」であることを合理的に説明できるように思われるので、この中川説が説くところの「相続の根拠ないし本質」について、以下、検討を加えることとする。

第一点では、相続とは、相続財産に含まれてはいるが、元来は相続人に属する「潜在的持分」と言うべき財産の、遺産からの払い戻しである、と説かれる。つまり、相続人は相続財産の形成に預かって力ある者なのだから、被相続人が死んだなら、その遺産の中に潜在している相続人自身の持分が顕在化し、それを受け取るのが相続である、と言うのである。しかし、現行民法の相続制度における法定相続分は、同順位者が複数あるときは、その間では平等と規定しているのである。例えば、被相続人にABCDの四人の子があったとして、Aは被相続人の家業を手伝い、Bは幼少の時から遠くの親類の家に養子に出され、Cはサラリーマンであってその家業には全く携わってはおらず、Dは小学生であるとする。このような事例では、Aだけが被相続人の財産形成に預かって力あった者と言えるわけで、その他のB、C及びDは被相続人の財産（遺産）形成にはおよそ貢献してはいないのであるが、それでもこれら四人は相続できるのであり、かつ、その法定相続分はA、B、C及びDは平等なのである。これでは、相続

財産に属する「潜在持分」の全く無い者が相続人としてその「法定相続分」を有することについて中川説では適切に説明することができるであろうか。

また、民法第 887 条及び第 889 条では相続人の相続の順位を定めており、このため、第一順位の相続人が無い場合に第二順位の相続人が相続でき、第二順位の相続人が無い場合に、第三順位の相続人が相続できると言うことになっているのである。従って、これは次のような事態において問題となる。例えば、被相続人 X には子 A, B, C 及び D があり、これの子は全員サラリーマンであり、X の家業を手伝ってはいない場合を想定する。一方、X の兄弟である甲及び乙が専らその家業を手伝いその家業を発展させ、莫大な財産を蓄積したという事例を考えて見る。そしてその後 X が死亡した場合には相続はどうなるのかである。この事例における甲及び乙は被相続人 X の兄弟であるから X の遺産の相続については第三順位の相続人に過ぎないから、このため第一順位の相続人 A, B, C 及び D が X の遺産（相続財産）を相続することとなるため、被相続人 X の兄弟であり、この家業遂行により蓄積された財産（相続財産）を形成するにつき多大な貢献をしたのにもかかわらずその財産（遺産）を相続することはできないこととなる。相続制度のこの点について、中川説の第一点は合理的な説明はできないものと思われる。

また、民法の相続制度には「代襲相続」の制度が規定されており、この制度は、例えば、第三順位の相続人が相続できる場合に顕著に見られるものである。つまり、その相続においては被相続人には第一順位（つまり直系卑属）及び第二順位（つまり直系尊属）が共になく場合である。この場合で、さらに第三順位の兄弟姉妹の中でもその相続開始の時に既に死亡していた者があった場合に、その死亡した者に子が有るときには、その子はその死亡した父又は母（つまりは、被相続人の兄弟姉妹）に代わってその父又は母の相続分を承継することができるという制度である。これを、代襲相続人から見れば、おじ又はお婆の財産を自分の父又は母に代わって相続することができるという制度である。この場合に、仮にこの代襲相続人（甥又は姪）が被相続人である、叔父又は叔母の遺産（相続財産）の形成に貢献していたと言う実態があれば、中川説の第一点が相続の根拠として適切な説明となるであろうが、現在の社会においてそのようなことは希有の事態であり、とにかく、甥又は姪が、被相続人である「叔父」又は「叔母」の遺産（相続財産）の形成に貢献したか否かはこの「代襲相続」が認められるための要件ではないのであり、このことは中川説の第一点を相続の根拠とすることからは、合理的な説明は全く不可能であると思われる。

さらに、中川説の第一点について、新聞記事の事案で検討するに、80 歳で亡くなった老人に対して、その子と称する 50 歳の男が認知請求をし、これが認められたという事件がある。この「認知請求」が認められると、当該 50 歳の男は、80 歳で亡くなった者の「法律上の子」となるので、この 80 歳の老人の相続人となるわけである。「認知請求」は、父又は母の生存中はいつでも出来るのであるし、父又は母の死後は、死後 3 年以内であればやはりこの事案のように認知請求が可能である。この事案では、この 50 歳の男が 80 歳で亡くなった老人の生前には「認知請求」をしなかったことが問題なのである。この事案において「生前の認知請求をしなかった」ことの憶測をするならば、もしも、生前に認知請求をして、これが認められるとなると、80 歳の老人と 50 歳の男とは親子となることから、そうすると民法第 877 条により 50 歳の男には 80 歳の老人への扶養義務が生じることとなる。また、この老人が病床

に伏すような場合には、50歳の男には看病する義務が生じることとなる。そして、もしこの義務を履行しない場合には、民法第892条及び893条には「推定相続人の廃除」について規定してあることから、相続人が被相続人を虐待したり、悪意で遺棄したと言う事案に当たり、当該50歳の男は相続人の地位から除外されるおそれが生ずるわけである。このような事態を回避するためにも、被相続人の生前に「認知請求」をすることは得策ではない、死後認知の方が無難である、と言えるわけである。勿論、このような憶測が正しいとは限らないが、かりにそのような者であっても「認知請求」が認められれば、相続人となることができるのである。このような者の場合に考えられることは、被相続人の生前に認知請求をして親子としての生活をするつもりは全く無く、ただ、被相続人の財産を取得することだけが目的であったと推測されるわけである。この「死後認知を受けた結果相続人となった者」は、中川説における相続における「有限家族的共同体の構成員」などということでは全くないことは明白であり、その者の承継するところの「法定相続分」は、中川説の「第一点」の「相続財産を構成する潜在持分の払い戻し」などと解することはできないものであることは言うまでもないわけで、そのような者についても現行民法の「相続制度」では「相続人」となることが認められているのである。

また、このような事案において、当該80歳で亡くなった者（被相続人）の遺産の形成にあずかって力あった者として、かりに被相続人の兄弟姉妹があるとすると、その兄弟姉妹は被相続人の第三順位の相続人に過ぎないのであるから、被相続人の死亡後に突然出現したこの50歳の男の認知請求が認められた途端に、この50歳の男が第一順位の相続人となるのであるから、このため第三順位者にすぎない被相続人の兄弟姉妹はこの80歳の被相続人の遺産の相続はできないということになるわけである。ここでも、やはり中川説の第一点の「有限家族的共同体の構成員が、相続財産を形成する潜在持分の払い戻しを、当該相続財産から受ける」ことが「相続の本質」であると説くことから説明のつかないものと思われる。

さらに言えば、民法第886条第1項は「胎児は、相続については、既に生まれたものとみなす」と定めていることも中川説からは説明が困難である。なぜならば胎児には、相続財産の形成には何等貢献できる存在ではないことは明白であるが、それでも「相続人」であり、しかも第一順位の相続人なのだからである。

この胎児が相続人となれる例にも端的に見られるように、中川説が説くところの第一点である「相続の根拠ないし本質」を、有限家族的共同生活を営んできたその共同体の構成員の有する潜在的持分の清算である、とする立場からはこれらは全く説明のつかないことであることは明白である。

次に、中川説の「相続の根拠ないし本質」の第二点について検討することとする。第二点は、相続の根拠として「相続人の生活保障である」と説いている。しかしそうであるならば、相続人となる要件として、「被相続人と生計を同じくしていた」とか、「被相続人にその生計を依存していた」と言うこと、あるいはこのような要件を厳格に考えないとしても、少なくとも被相続人と生活を共にしていたと言うような実態のあることを要件とすべきものではなかろうか。例えば、これを中川説流に言うならば、相続人たる要件として、少なくとも被相続人を含む「有限家族的共同体の構成員であったこと」というようなことが考えられて然るべきではなかろうか。しかし、現行民法の相続制度にはこのような要件は一切無いのである。

また、中川説の第二点で「相続人の生計の保障」であることを「相続の根拠ないしは本質」としているわけであるが、民法の規定する「法定相続分」は、前述のように複数の同順位者の間では平等であるのだから、この第二点は問題としなければならないのである。例えば、ある相続の事案において同順位の相続人が四人あるとして、このうちのAは王侯貴族のような贅沢な暮らしが出来るくらいの財産を有しており、Bは生活保護を受けるよりは多少はましなくらいの財産を有しており、Cはごく平均的な生活をするくらいの財産を有しており、Dは幼少であって専ら被相続人の生計に依存していたとする。しかし、このような同順位の相続人の各自の生活の実態であるにもかかわらず、これらの共同相続人間の「法定相続分」は一律平等なのである。このことから、我が国の「相続制度」は、相続人自身の相続時における「生活の困窮度」、「生活の実情」、換言すれば「裕福の程度」ないしは「貧困の程度」などを考慮した制度ではないことは極めて明白である。従って、「相続の根拠ないしは本質」を「相続人の生活保障である」と説く中川説の第二点は説得力を持たないのではなからうか。

さらに言えば、相続におけるその対象である「相続財産」とは、「正」の財産（積極財産）ばかりではないのであって、「負」の財産（消極財産）、つまりは「借金」等の債務もが相続財産として相続の対象なのである。従って、このような借金債務を負うこととなる「相続」が「相続人の生計の保障」であることは通常あり得ないことは明白である。

もっとも、このような相続の場合には相続人の救済のための制度として「相続の放棄」（民法第938条、第939条等）及び「相続の限定承認」（民法第922条から第937条）の制度が認められてはいるが、しかし、原則としては「借金債務」も相続財産を形成し、相続人が一定の期間内にこの「相続放棄」又は「限定承認」をしない場合には「法定単純承認」をしたものと見なされて（民法第921条第2号、第915条第1項）、被相続人の借金債務をも承継（相続）させられることとなるわけなのである（第920条）。

そこで、例えば、甲は会社勉めの実直な人である一面、実は無類の賭け事好きで、日曜日や祝日などは競輪、競馬、競艇に通い、その甲が急死した時に消極財産だけがあり、遺産（積極財産）と言うべきものは格別無かったという事案を想定する。この甲が死亡すると、推定相続人たる者は自己のために相続の開始があったことを知った時から3箇月以内に相続の放棄又は限定承認などを行うことができるが、これらの法律行為をしなかったときは、前述のように当該相続を「承認した」とみなされる。そうになると、当該相続の「相続人」は全員この借金債務（消極財産）だけを相続するという事態になるわけである。従って、この場合の「消極財産」（借金）が仮に8,000万円であるとすれば、相続人は8,000万円の借金をその「相続分」に応じて相続し、その債務を負うこととなるわけである。このようにして、「負」の財産である借金（債務）も相続の対象となるのであるから、仮に、この被相続人甲男に妻乙及び子供がABCDEの五人いるとすると、「法定相続分」により、配偶者乙は4,000万円の借金債務、子供は各々800万円の借金債務を負うこととなるのであるが、相続の本質を「相続人の生活保障である」とする中川説の第二点からは、このような相続事案には十分に合理的な説明はできないものと思われる。

さらに、このような相続の事例にあっては、中川説の「相続の根拠ないし本質」の第一点では、被相続人の財産（相続財産）の形成に預かって力ある者の、当該形成された財産の「持分の払戻し」とか、「潜在的持分の清算」であると説かれるわけであるが、被相続人の「借金債務」だけが「相続財産（負

の財産)」である場合には、「相続の本質ないしは根拠」を第一点をもってしては説明不可能であることをあらためて確認する。なお、第二点の「相続の本質ないしは根拠」が「相続人の生活保障である」と説くことに至っては、これは全くの的はずれであることは前述の通りである。

さて、問題は、中川説の第三点である。現行憲法下では私有財産制度であり、この私有財産制度では、財産には必ずその所有者が存在し、その所有者が亡くなればその財産の新たな持主を決定しなければならないこととなる。その場合に、だれがその財産の所有者となるのが適切であるのか、と言うことが重要なのである。

この点は、中川説では明確な説明がない部分である。この点を私は以下のように考えたいと思う。この「新たな財産の所有者」（承継人）には、かつての財産の所有者であった者（つまり、被相続人）の、言わば「分身」と思われる者が、新しくその財産の持ち主となるということが最も自然であり合理的なのではないかと考えるものである。それでは、その財産（遺産）の持主の「分身」とは一体どのような基準で決定するのかということになる。そこで考えられるのは、当該財産の旧持主の「血筋」を引いているか否かであるということであり、この「血筋の有無、血筋の濃淡」が被相続人の「分身」とされ、従って「相続人」とされる基準となり、当該相続人の「範囲ないしは順位」の決め手となるべきものではないかと考えられる。ここでの「血筋」とは勿論、医学的、生物学的な「血」ないしは「血液」と言うものではなく、一種の比喩であり、強いて言うならば「遺伝子」ないしは「DNA」と考えてよい。このようにして、この考え方は、前述の鈴木禄弥教授の「(イ)血の代償説」に共通する点があると思われる。しかし、前述のように、鈴木禄弥教授は、この「血の代償説」では「血族の団結が強固で、各個人に形式的に属している財産も、実質的には血族団体のものであるような社会を想定すれば、説明としては納得できる。しかし、なぜ、生物学的な血の連続に伴って、財産も伝えられなければならないのか、を正当化することは困難であり、かつ、現行法についていえば、配偶相続を説明することができない、と言う批判をされている。

私は、「非嫡出子」と「嫡出子」の相続分を議論する場合においては、「相続」制度を一様に考えるべきものではなく、「血族相続制度」と「配偶相続制度」に分けて考えるべきであり、この「非嫡出子」と「嫡出子」の「法定相続分」の問題は専ら「血族相続」制度の中での問題なのである。従って、鈴木禄弥教授の説く「配偶相続」を「血の代償説」で説明できないという点については考慮する必要は全く無いと考える。

さてここで、被相続人との関係で最も血筋の濃い関係は、被相続人の「血族一親等」であり、これには被相続人の「直系卑属」と「直系尊属」とあるが、ここは血統の流れに従うのが自然であるから、相続順位については、民法第887条及び第889条により、第一順位が「直系卑属」、第二順位は「直系尊属」、第三順位は傍系血族であり二親等である「兄弟姉妹」と規定している点を無理なく説明することができるわけである。理論上は被相続人とこれ以外の血統、血筋の関係にある者にまでも相続人の範囲に含めることも考えられ得るが、これは立法政策的な割り切り方の問題である。さらに、第一順位の相続人が相続開始の時に既に死亡している場合には、その「死亡している者」に直系卑属がある場合には、その「直系卑属」が「死亡している者」に代わって相続する制度が規定されており、これが前述した「代襲相続」である。代襲相続は、子、孫、曾孫、玄孫と理論上は限りなく認められるわけである。こ

の代襲相続は、さらに相続人が兄弟姉妹の場合にも認められているが、そこでは、「亡兄弟姉妹の子」だけが「代襲相続人」とされ、第一順位者の代襲相続の場合とは異なり、孫、曾孫、玄孫というようにまで認められるものではない（第901条）。

このように民法が「代襲相続」を認めていると言うことは、相続制度のうちの「血族相続制度」がいかに「血統」、「血筋」（遺伝子、DNA）に重きを置いているか、つまりは、「血族相続制度」においては、「被相続人」の遺産を、その者の「分身」に承継させる制度である、と考える明確な根拠の一ではなかろうか。

この「代襲相続」制度については従来のわが国の民法では、被相続人の「兄弟姉妹」が相続人（第三順位の相続）の場合において、その第三順位の者が当該相続の時に既に死亡している場合は、前述の第一順位者の場合と同様に、その子、その子も既に死亡しているときはそのまた子（孫）というように「第三順位の相続人」の直系卑属者に順次「代襲」が認められていた。そうすると、「被相続人」の「甥、姪」や、その次代の者、さらにはその又次代の者が「代襲相続」をすることがあり得るわけである。つまり、自分の祖父の兄弟姉妹である者（被相続人）の「遺産」（相続財産）を相続できることが認められる制度である。このような「代襲相続」制度は大陸法系の相続制度においても認められており、ヨーロッパの諸国においては、生前にその者の顔も見たことのない全く自分の知らない遠縁の親類が亡くなったことにより思いもよらない財産が手に入った（財産相続をした）という内容の小説を見ることがあり、これをドイツでは「笑っている相続人」と称するのであるが、このようにして可能な限り（血族相続）の相続人を確定しようとする制度は、被相続人の財産を、その分身とされる者に承継させる、というところに「相続の本質」を求めることでなければ合理的な説明は不可能ではなかろうか。もっとも、現行のわが国の民法では前述のように従来の「代襲制度」と異なり、「第三順位の相続人」が相続する場合にあっては、「代襲相続」は、「第三順位の相続人の子」だけにしか認めていないが、これは立法政策的な割り切りの問題である。

さらに民法第958条は「相続人の搜索の公告」について規定しているが、このように可能な限り「相続人」を確定しようとする制度は、被相続人の財産を、その者の分身とされる者に承継させることにより、被相続人に係る法律関係を継続、安定させることにして、「法的安定性を維持する」ことを目的としたものであり、これが財産相続制度であり「血族相続」たるものの本質であるとする立場から言えることであると思われる。

「相続の根拠」としての中川説の第三点についてさらに検討することとする。

第三点は、前述のように、相続とは私有財産制度の下にあって法律関係の安定のために、被相続人の法律上の地位を、その分身と考えられる者に承継させることである、といえるのである。問題はこの「分身」とはどのような基準で判断するのかであるが、これも又前述のように被相続人との「血統」の近似性、「血統」の濃度であると言うことができるのである。このように「相続の根拠」を考える立場からは、「被嫡出子」の法定相続分が「嫡出子」の法定相続分の「二分の一」であるとする現行の制度が合理的であるか否かは、その答えは自ずから明白ではなかろうか。なぜならば、被相続人との関係において、「被嫡出子」と「嫡出子」とでは、「血統の近似性」、「血統の濃さ」、さらに現代的な言い方をすれば、「遺伝子の共通性」ないしは「DNAの共通性」において両者は全く同一だからである。ここ

で誤解してはならないことは、この「被嫡出子」及び「嫡出子」は共に「父親である被相続人」の遺産を相続する場合の問題なのであり、「父親たる被相続人」の分身として、父親たる被相続人の「遺伝子」ないしは「DNA」を共有することにおいては、「非嫡出子」と「嫡出子」とでは全くもって差異は無いということなのであり、この際、母親との関係は考える必要は全く無いということである（母親の遺産を相続する場合ではないのだから）。

そうである以上、「非嫡出子」と「嫡出子」とは被相続人の「分身」であり、血統の近似性、血統の濃度からして「被相続人の分身」としては全く同一であるにもかかわらず、その「法定相続分」に差異を設けていることに対しては合理的な説明ができないものと言わざるを得ないのである。

このような、「相続の根拠ないし本質」を説くのに、「血統の近似性」とか「血統の濃淡」をもってすることは何となく「中世的」な感じを持たれるかも知れないが、この点については前述の民法第900条第4号但し書きには、「嫡出子」及び「非嫡出子」以外にもう一つの、以下のような非常に興味有る規定を見ることができる。同条第4号「但し書き」後段の部分は、以下のように、まさに、血族相続における「血の近似性」ないしは「血の濃淡」が「法定相続分」に如実に反映している、と言えるところのものである。

ただし、嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の二分の一とし、父母の一方のみを同じくする兄弟姉妹の相続分は、父母の双方を同じくする兄弟姉妹の相続分の二分の一とする。

ここで、「父母の一方のみを同じくする兄弟姉妹」とは「半血兄弟姉妹」と称されるものであり、「父母の双方を同じくする兄弟姉妹」とは「全血兄弟姉妹」と称されるものである。そして、この両者は「法定相続分」において差異が設けられている。この点について、第四図でもって説明すると、同図の事案は、甲男は乙女と婚姻して二人の間にA、B、C及びDの四人の子が生まれたとする。その後乙女に死なれた甲男は丙女と婚姻（再婚）し、E及びFの二人の子供が生まれたとする。このような場合には、甲男乙女間の婚姻による子供と、甲男丙女間の婚姻による子供とは「異母兄弟姉妹」と言われる関係にあることとなる。その後これらの子供達の父親甲が亡くなった場合で、父親甲の財産を相続する事例であるならば格別問題はないが、そうではなくて、さらにこの後に死亡した長男Aの財産を第三順位である「兄弟姉妹」が相続する場合が問題なのである。この長男Aの死亡の時には、事実関係を簡単にする意味で、長男甲の母親乙女も亡くなっていたとして、また、長男Aには子供がなかったとする。この際亡Aの配偶者の有無は格別問題ではないが、やはり事例内容を簡単にするために長男Aには配偶者はなかったとする。そうすると長男Aの遺産を相続する相続人は第三順位となり、これは長男Aの兄弟姉妹であるBCDEFとすることになる。しかし、この場合の「法定相続分」は平等ではないのである。その法定相続分は、B、C及びDが「1」であるのに対して、E及びFは、その「二分の一」なのである。なぜこのような差別が設けられているのであるのかと言えば、「被相続人A」とその兄弟姉妹である相続人「B、C及びD」は、彼等の両親である甲男乙女の血統、血筋（あるいは端的に「DNA」というべきもの）を共有しているからであり（これが、彼等が「全血兄弟姉妹」と称される所以であり）、一方、「被相続人亡長男A」とその兄弟姉妹である相続人「E及びF」との関係は、その父親甲の血統、血筋（DNA）は共有しているのであるが、母親の血統、血筋（DNA）の方は共有していない（これが「半血兄弟姉妹」と称される所以である）のだから、「被相続人亡長男A」の遺産

を相続するところの「相続人である B, C 及び D」の相続分は、「長男 A」の遺産を相続する「相続人である E 及び F」の相続分の二倍となっているわけであると解することができるのである。これはまさしく、「血族相続」においては、「血の濃さ」、「血統の近さ」が「法定相続分」に端的に反映されている根拠と言えるのではなかろうか。

以上の点を再言するならば、「被相続人亡長男 A」と「その兄弟姉妹である相続人 B, C 及び D」は、彼等の両親である甲男乙女の遺伝子ないしは DNA を共有しているが、一方、「被相続人亡長男 A」の「その兄弟姉妹である相続人 E 及び F」は、B, C 及び D と比べて母親を異にするから、これは遺伝子又は DNA について、その半分しか共有していないこととなり、このことがそのまま相続分に反映されていると言うものである。

この全血兄弟姉妹とか半血兄弟姉妹というものは「被相続人」との関係で変わり得るものである。このことは、事例を変えて、第四図で、仮に F が死亡した場合で、その時には EF の両親である甲男丙女は既に死去しており、F には配偶者及び子供がいない場合を想定してみることにする⁽⁴⁾。そうすると、この相続の場合の「被相続人 F」の相続人は A, B, C, D 及び E であるが、この相続の場合には、E の方が「被相続人 F」の「全血兄弟姉妹」なのであり、一方、A, B, C 及び D は「被相続人 F」との関係では「半血兄弟姉妹」ということになる。従って、E の法定相続分が「1」であるのに対して、A, B, C 及び D の相続分の割合は各々「0.5」ということになるわけである。

そしてまた、このような兄弟姉妹の相続における相続分は、かりに E 及び F が「非嫡出子」であったとしても、それは全く関係がないものである。「嫡出子」と「非嫡出子」の法定相続分の不平等が問題となるのは、嫡出子と非嫡出子とが同順位でその親の財産を相続する場合にのみ問題となることなのである。

この点を第五図で説明すれば、この事案で E 及び F が「非嫡出子」であり、A, B, C 及び D が「嫡出子」であるとする。この場合で F が死亡し、F の遺産の相続が開始したとする。この相続においては、E は被相続人 F との関係では「全血兄弟姉妹」であることから、F の遺産の相続人 E は、甲男の「非嫡出子」であることには関係なく、その法定相続分は、同じく F の遺産を相続することのできる甲男の「嫡出子」である A, B, C 及び D の法定相続分の二倍なのである。

このようにして、これまで述べて来たように民法第 900 条第 4 号但し書きは、「嫡出子」と「非嫡出子」との間で「法定相続分」に差別を設けていることを問題としているわけであるが、一方では、但し書きの後段部分では、「全血兄弟姉妹」と「半血兄弟姉妹」との間にも「法定相続分」に不平等を規定しているのであるが、これが不平等であり、憲法第十四条第一項の「法の下での平等」に違反するなどと言う問題提起がなされたということはこれまでも全くないのである。これには、兄弟姉妹は「第三順位の相続人」であることから、元々兄弟姉妹間の相続と言うことが余り起こらないと言う事情にもよるのかも知れないが、これを別な観点から見れば、「血族相続」においては「血統の近似性」や「血の濃さ」を重んじると言う考え方が国民一般に、意識的にしろ、無意識的にしろ、認識、理解されていると言うことによるのではないかと思われるのである。

以上の諸点から明らかなように、「血族相続」においては、「嫡出子」、「非嫡出子」と言うことよりも「血統の近似性、血統の濃淡」と言う観点こそが重要なものなのである。

次に、「血族相続」において被相続人の遺産を相続する相続人が、被相続人の「嫡出子」か「非嫡出子」という問題ではなくて、被相続人が「(相続人の)子」である場合、つまり、「親がその子の遺産を相続する」場合を考えてみることにする。この場合の親子関係が「嫡出親子関係における相続」(嫡出子の遺産をその親が相続)の場合と「非嫡出親子関係における相続」(非嫡出子の遺産をその親が相続)の場合において、当該相続における「(親である)相続人の「法定相続分」」には差異があるのか否かを問題に供することにする。

前掲の第二図の事案においては、X男が死亡した場合で、このX男を被相続人とする相続においては、前述のように相続人のうちの嫡出子B、C、D及びEの法定相続分は各々一なのに対して非嫡出子Aの法定相続分は二分の一である。それでは仮に、X男及びY女よりも先に非嫡出子Aが死亡した場合において、この被相続人である非嫡出子Aの遺産を相続する場合はどうなるのか。被相続人Aには配偶者及び子がなかったと場合とする⁽⁴⁾。そうすると非嫡出子Aの遺産を相続する相続人は第二順位であるX男とY女と言うことになり、この親であるX男及びY女の相続分はと言えば、民法はこのような場合においては特に規定することは無く、従って、「非嫡出子」の両親、つまり、「非嫡出親子関係」にある両親の「法定相続分」は全く同等なのである。もっとも、この場合のX男とY女とは婚姻していないから、双方ともAとの関係は非嫡出親子関係であり、条件は全く同等なのだから、この点は問題とすべきではないとも思われる。

それでは、同じ第二図の場合で、仮にA・Y間で養子縁組をしたとする。この場合、AはY女の非嫡出子であるから、A・Y間が実親子であっても養子縁組をする実益があり、この養子縁組が認められたとする。そうなるとこの養子縁組によりそれまで「非嫡出子」であったAはY女の「嫡出子」となることができるわけである。一方、AとXとの関係は養子縁組をしない限りは依然としてAはX男の非嫡出子のままである。そしてこのような場合において、仮にAが死亡し、このAの遺産について相続が開始したとする。ところが第一順位の相続人がない場合であると、第二順位の相続人がAの遺産を相続するわけであり、これはAの両親であるX男とY女である。そして、この両者の相続分はやはり前述のように同等なのである。しかしこれは不公正ではないかと考えるべきである。なぜならば、子が親を相続する場合には、被相続人たる親の「嫡出子」と「非嫡出子」とで法定相続分に差異を認めておきながら、一方では、親が子の遺産を相続する場合には、その子との間に「嫡出親子関係」にあるところの「相続人である親」と、「非嫡出親子関係」にあるところの「相続人である親」とではその「法定相続分」に差異がないからである。

このような点を考えても、「嫡出子」と「非嫡出子」との間の「法定相続分」における差別には合理的な説明が見いだせないのである。

この点についてはもう少し考えて見る必要があると思われる。子が親を相続する場合において、嫡出子と非嫡出子とが相続人であるときには再三述べてきたところであるが、「非嫡出子」の法定相続分は「嫡出子」の法定相続分の「二分の一」であり、この差別を「法律婚」によって正当化する主張がなされている。仮にこのような主張を是認するとするならば、それでは、親が子を相続する場合においても、嫡出親子関係にあるところの相続人である親と、非嫡出親子関係にあるところの相続人である親とでは、その法定相続分に差異を設けて、後者は前者の「二分の一」とすることが物事の筋道ではないかと、ま

ずは考えるべきではないか。

そこで、もう一度第二図の例で考えてみることにする。ここで Y 女と非嫡出子 A とが養子縁組をして A は Y 女の嫡出子となったとする。一方、医学上は父親である X 男とその非嫡出子 A との間において、A からの養子縁組の申し出を X 男は拒絶したとする。この場合には A は X 男との関係では、依然として X 男の非嫡出子である。このような関係の中で、A が死亡し、A の財産を A の親である X 男と Y 女が相続する場合には、X 男と Y 女の法定相続分は同等なのであるが、これを不合理と考えるか否かを改めて検討する必要がある。

血族相続においては、相続人の決定、相続分の割合を考える場合には、被相続人と相続人たる者との血統の遠近、血統の濃淡を基準とするのが筆者の立場である。この立場から見れば、A と Y 女との関係、A と X 男との関係が非嫡出親子関係であるとか、嫡出親子関係であるとかは問題とするところではないこととなる。専ら、A と Y 女との関係、及び A と X 男との関係を「血統の遠近」ないしは「血統の濃淡」、換言すれば「遺伝子ないしは DNA を共有するか否か」が問題なわけである。これらの基準に照らせば「A と Y 女との関係」及び「A と X 男との関係」は全く同等なものであるから、そうなることと被相続人 A を相続する X 男及び Y 女についてその法定相続分が同等であることは何等不合理ではないこととなるのではないか。それでは、この私の立場から、改めて「非嫡出子」と「嫡出子」の法定相続分に差異が設けられていることの合理性の有無を検討することとする。

前述のように筆者の立場では、民法の「血族相続制度」は被相続人及び相続人とされる者、さらに相続分などは血統の遠近、血統の濃淡を基本に置いたものであるから、それであるならば問題の非嫡出子も嫡出子も被相続人との関係においては全く同等なのである。そうである以上、もはや、「非嫡出子」の法定相続分が「嫡出子」の法定相続分の二分の一とすることの合理性はあり得ないこととなるのである。

かくして、このような差別を規定している「民法第九百条第四号但し書き前段部分」は、何等の合理性も無いこととなるわけであるから、従ってこれは「法の下での平等」を規定している「憲法第十四条第一項」に矛盾抵触する、つまり、憲法違反で無効な規定であると言えることができるわけである。

憲法第 14 条第 1 項は「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と定めており、この規定に対して民法第 900 条第 4 号但し書きの前段の箇所は真正面から抵触することとなると思われるが、この点について憲法学者はどのような見解を持っているのかを紹介する。

宮沢俊義教授は、その著『全訂日本国憲法』において、以下のように説いている。

「法の下での平等の原則は、その文字通りの意味において法律上あらゆる差別を禁止する趣旨ではなく、法律上の差別それ自体は個人主義の理念からみても、必ずしも悪いものとは限らない。十四条は、個人主義の理念に照らして、不合理と考えられる理由に基づく差別を禁じようというのである。それでは、この「不合理と考えられる理由」とはなにかというと、まず、先天的な原因に基づくものが考えられるとする。なぜならば、元来、個人主義の原理においては、各人間は自由の主体と考えられる。その限りにおいて、各人は責任の主体でもある。彼はある行為をしないと

自由を有する以上、彼はそれをする事、またはしないことによって生ずる特別な不利益は甘受しなければならない。しかし、そういう自由が存在しない場合に、そうした責任を負わせるのは不利益に取り扱うことであり、正当でない」。

このように宮沢説は、生まれによる不利益扱い、差別が不合理と考えられる理由であると説くのである。この点に注目すべきである。

さらに宮沢説は、非嫡出子の法定相続分が嫡出子の法定相続分の二分の一である旨を定めている民法の相続制度を例に挙げて、以下のように説いている。

「しかし、これは、民法が婚姻制度を採用している以上は両者の間にこのような差別を設けてあるとしてもそれは合理的な理由による差別であって憲法十四条の定めている「法の下での平等」には違反しない」。

以上のようにして宮沢説は、婚姻制度に係らしめて相続における嫡出子及び非嫡出子の法定相続分の不平等を正当化するものであり、このことは、これまで検討してきた「血族相続の根拠」を「血統の遠近、血統の濃淡」に求める私の立場からすれば、全く承認し難いものである。

なお、相続制度においても、これまで問題として来た「血族相続」ではなくて「配偶相続」にあっては、これは婚姻（法律婚）による「配偶者」でなければ相続人となり得ない制度であるから、「婚姻」していることが相続人となるための要件となるわけである。この点について、社会政策、社会保険関係の諸法律においては「婚姻の届出はしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にあった者」を「配偶者」に含める規定を見ることができるが、民法の相続制度においては「配偶者」をこのように定義することは一切ないのである。

ところで、その後の宮沢俊義教授著（『全訂日本国憲法』宮沢俊義著、芦部信喜補訂）では、「法の下での平等」の解釈の箇所では非嫡出子の相続分については、「法の下での平等」の事例として書かれていない。このことは、宮沢教授は当初の考え方を改めたものなのかとも思われる。

元々「嫡出子」として生まれたか「非嫡出子」として生まれたかと言うことは当の本人には全く責任の無いことである。勿論、本人としては非嫡出子として生まれようと努力する等ということはある得ないし、勿論そのように頼んだわけでもなく、この世に生まれ落ちた時に、既に本人の運命は決まっていたのである。それなのに、「お前は非嫡出子なのだから嫡出子の半分の法定相続分なのだ」と言わんばかりの民法第900条第4号但し書き前段の規定は、不公正、不条理なものと断言せざるを得ないと思われる。

前掲の第一図の事案によれば、非相続人甲男は非難される人間であるとは思われるが、あくまでも非難されるのは子Eの父親甲なのであって、決してその子（非嫡出子E）ではないのである。それなのに、親の因果を子に報いさせる、あるいは、親の罪は子の罪だと言わんばかりの制度であるのは、まさに封建時代の思想であって、現代の個人主義、責任主義の思想とは全く相容れないものというべきである。前述の宮沢説では、憲法第十四条の「法の下での平等」とは絶対的平等を言うのではなく、不合理な

差別を許さないと説いているのであり、そしてまた、この「不合理な差別」とは、先天的な原因に基づく差別であると説いているのである。そうであるならば、非嫡出子と嫡出子とでその法定相続分に差異を設けていることこそが、まさに宮沢説に言う「先天的な原因に基づく差別」、「生まれによる差別」なのであり、これこそがまさに憲法第 14 条第 1 項が規定する「法の下での平等」に真っ向から矛盾抵触するもので、無効な制度と言うべきものである。

この非嫡出子の法定相続分の問題については、平成 8 年 1 月 16 日に法務省の法制審議会民法部会が「民法の一部を改正する法律案要綱」を公表し、そこでは「嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分と同等とするものとする」と明記している。しかし、これはまだ法律の要綱案にすぎず、この要綱案を基にしての民法改正案は政府提出の法律案（閣法）としてはまだ国会に提出されるには至っていない⁽⁵⁾。従って、民法第九百条第四号但し書き前段の箇所は従来のものであるから、「非嫡出子」の法定相続分は依然として「嫡出子」の法定相続分の二分の一ということである。

最後に、「非嫡出子」の法定相続分に関する平成 7 年 7 月 5 日の最高裁判所大法廷決定の要旨を紹介する。

「法律婚姻主義を採用している以上、法定相続分は、配偶者とその子を優遇してこれを定めるが、他方、非嫡出子にも一定のものを認めてその保護を図ったものと解される。

民法は法律婚主義をとるから、このような本件規定の理由にも合理的な根拠があるというべきであり、相続分の差を設けたことが、右立法理由との関連において著しく不合理で、立法府に与えられた合理的な裁量判断の限界を超えたということではできないのであって、本件規定（民法 900 条但し書）は、合理的理由のない差別とはいえず、憲法 14 条 1 項に反するものとはいえない」

最高裁判決は要するに、法律婚制度を採用している以上は、婚姻によって生まれた子（嫡出子）と婚姻外で生まれた子とで、嫡出子を優遇するような差異を設けたとしても、その差異が著しく不合理ではなく非嫡出子にも一定の保護を図っているのであり、このような差異は立法府の裁量の範囲内であるから、従って民法第 900 条第 4 号但し書きは憲法第 14 条第 1 項に違反しない、と言うものである。

前述のように、「嫡出子」と「非嫡出子」とで法定相続分に差異を設けることが憲法の規定する「法の下での平等」に抵触する違憲無効な制度であるか否かを判断するには、「相続の本質」をどのように解するかによるわけである。この「嫡出子」及び「非嫡出子」の法定相続分の問題は同じ「相続」であっても、「配偶相続」ではなくして専ら「血族相続」における問題であり、これは「婚姻」とは関係はない。従って、この最高裁判決は血族相続について根本的な考え方の相違を感じずるものである。

まとめに

相続において嫡出子と非嫡出子との「法定相続分」に差別をつけている現行制度が憲法第十四条第一項に規定する「法の下での平等」原則に矛盾抵触する違憲無効なものであるか否かは、ひとえにこの差別にどのような合理性があるか否かに掛っている問題である。そして、この合理性の有無は現行民法の

「相続制度」、その中でも「血族相続制度」の本質から究明することができるものである。この点、中川善之助教授の説くところでは、「①相続財産には含まれてはいるが、元来は相続人に属していた潜在的持分とも言うべき財産部分の払い戻しが相続であること」、「②有限家族的共同体がその構成員に与えるべき生活保障の実践が相続であること」、「③一般社会の要請する権利安定の確保を全うすることが相続であること」としているが、これらのうち、①及び②についてはこれまでに批判してきたところであり、③については、「相続の本質」として是認されるところであるが、これは、相続の開始を契機として被相続人をめぐる法律関係の断絶を回避し、法的安定性を図るという側面において現行相続制度が社会生活の実態において機能していることを説いたものと考えられる。それではどのようにして被相続人をめぐる法律関係の断絶を回避し法的安定性を確保するのかということであるが、それは、被相続人の分身と考えることができる存在に（一身専属的なものを除く）被相続人の法的地位及び権利関係を承継させることが相続制度であると解するべきなのである。それではその「分身」とはどのような基準で特定するのかであるが、これを「非相続人」との「血統の近似性」、「血筋の濃淡」あるいは端的に「遺伝子の承継」、「DNAの承継」によるべきであると考えることができる。このように「相続制度（血族相続制度）」の本質を解するならば、本論述の問題とするところの、相続における「非嫡出子」と「嫡出子」との法定相続分の差別には合理的理由を見出すことはできず、従って、このような差別を規定している民法第900条第4号ただし書き前段の部分は憲法第14条第1項に矛盾抵触し無効であるという結論となるものと思われる。

なお、中川説の立場から考える相続（この場合「血族相続」だけではなく「配偶相続」を含めた相続として）においては、婚姻している男女とその子供たち、さらには場合によってはこの子供たちの祖父母、いわゆる「三世同居」（三世が「同一の扶養家族」である場合）を想定して、しかし、これは単なる「想定上の「大家族」ないしは「一所帯」ではなくして、民法が、そして具体的には「婚姻制度」が予定している「家族」の形態であり、現に我が国の標準的な家族構成であると思われるわけである。そこにおいては、この家族（共同体）の中の一家の「働き手」（大抵の場合は夫であり子供たちの父親）が家族全員の生活の糧を獲得し、それに家族全員の生活が依存しているわけである。それではこの場合に、当該「一家の働き手」以外の家族構成員は「生活の糧」の獲得には関与していないのであるから、その「生活の糧」及びその「集積たる財貨」は当該「一家の働き手」だけの所有に帰することになると考えるべきであるとも言えるかもしれない。確かに、「一家の働き手」が「生活の糧」を獲得するにあたっては、直接はそう言えるかも知れないが、しかしながら、そこには、その「一家の働き手」を取り巻く、中川善之助教授の説かれる「有限家族的共同体」の構成員全員の有形、無形の協力、尽力があることは無視できないのが実態であると考えられるべきである。ただ、現在の「私有財産制度」の下では「財産の持ち手」（財産所有者）を表示しなければならず、その「所有者」は当該財貨を所有するに至った具体的経過を厳密に考慮することはなく形式的に決定することであることから、例えば「一家の働き手」ということにしているわけである。従って、「生活の糧」ないしは「その集積たる財貨」の形式的所有者は「一家の働き手」であるとしても、それに対する有形、無形の協力者たる「有限家族的共同体の構成員」にも当該財貨に対する「潜在的」持分があるという主張は否定できないものと考えられるのである。中川説は「相続」における当該「相続財産」をこのように解するもののように思われる。

そうであるとする、相続の根拠を、前述のように「相続財産中に含まれてはいるが、元来は相続人に属していた潜在的持分とも言うべき財産部分の払い戻しが相続である（第一点）」、及び「有限家族的共同体がその構成員に与えるべき生活保障の実践が相続である（第二点）」と言う考え方が容易に導き出されるのである。このように考えるならば、「一家の働き手」を取り巻く「有限家族的共同体」とは係り合いを通常は持たない「非嫡出子」においては、極端に言えば相続人たることすらも問題であることとなり、従って、その法定相続分が「嫡出子」の「二分の一」であることについては格別、「法の下での平等」を問題とするところはないとも言い得るのではなかろうか。

このようにして、中川説は、今日の我が国の「法的にあるべき家族」ないしは「標準的家族」の実態を前提とした、いわば法社会学的立場から見た「相続制度」を論じているものと考えられるのである。しかし、前述のようなわが国の民法（明治二十九年法律第八十九号）の「相続制度」は、戦後の昭和二十二年に「法律第二百二十二号」により全面的に改正されて前述のような「財産相続制度」となったものであり、この財産相続制度を定めている同法第八百八十二条以下の条文規定の解釈からは、繰り返しとなるが、中川説からは十分な説明は難しいのではなかろうか。

〈注〉

- (1) 被相続人は、生前に自己の財産をすべて特定の法定相続人に与えると言う内容の遺言をすること、あるいは法定相続人以外の者に与えると言う内容の遺言をすることも可能であり、このような内容の遺言も「無効」ということではない。しかし、このような内容の遺言に対しては前者の場合には不利益を受ける他の法定相続人の方に、また、後者の場合には不利益を受ける法定相続人の方に「遺留分減殺請求権」の行使が認められており、いずれにしても、この「遺留分減殺請求権」を行使することにより、不利益を受ける相続人には「法定相続分」よりは少なくなるが、それでもある一定限度の「相続分」は保障がなされている（民法第1028条から第1044条）。
- (2) 「相続人の欠格」とは、相続人について一定の事由がある場合には、そのために相続人から除外されること。例えば、故意に被相続人や相続についての先順位者、同順位者を殺害し、又は殺害しようとして刑に処せられたとか、詐欺又は強迫によって、被相続人に相続に関する遺言をさせ、撤回させ、取れ消させ、又は変更させるとか、相続に関する被相続人の遺言書を偽造し、変造し、破壊し、又は隠匿するなどである（民法第891条）。「相続人の廃除」とは、被相続人に対して虐待をし、又は重大な侮辱を加えた場合、又は相続人自身に著しい非行があった場合には被相続人は家庭裁判所にその相続人を相続から除外することを請求できることとなっており、家庭裁判所はそのような者を相続人から除外できるのである（民法第892条）。
- (3) このような事案において、被相続人Fには配偶者があると言うのが事案としては自然であると思われるが、そして被相続人に配偶者があることは当該相続の相続人の順位には何等の影響もないのであるが、相続人の相続の順位によってその相続人の法定相続分に差異が生ずるし、同時に、このことは配偶者の法定相続分にも差異をもたらすこととなる（民法第九百条）。
- (4) これは注(3)に同じ。
- (5) この法制審議会民法部会策定にかかる「民法の一部を改正する法律案要綱」の内容を基にして、かつて、(旧)日本社会党及び公明党から参議院議員立法として各々「民法の一部を改正する法律案」が提出されたが、成立するに至らなかった。

付言

平成二十一年十月三日付夕刊読売新聞によれば「非嫡出子の格差小差で合憲」とする「記事見出し」で平成二十一年九月三十日最高裁第二小法廷決定の要旨を紹介している。これによれば、民法は法律による結婚を保護する立場を採っており、格差には合理的な根拠があるとする平成七年の最高裁判所判例を引用して合憲と判断、非嫡出子側の抗告を棄却した。この特別抗告審を審理した前述の第二小法廷の裁判官の補足意見では、「(この格差

は) 違憲の疑いが極めて強い」とあり、また合憲とした裁判官も「格差を正当化する根拠が失われつつある」ことを指摘しており、「非嫡出子に対する差別の原因と指摘されており、立法府が改正することを強く望む」とした、と同新聞は報じている。

この最高裁の決定も、相続と婚姻とを結びつけた考え方であり、これまで私が主張してきたような「相続の本質」に依拠することなく、強いて言えば、中川善之助教授の「相続の本質」第一点及び第二点に近い考え方に依っているように思われる。この最高裁決定の事案において、事案をさらに敷衍して、例えば、被相続人と生活を共にしてきたとか、あるいは生活を共にしたことのある「嫡出子」と、被相続人の死亡した後に認知請求をしてこれが認められた被相続人の「非嫡出子」であって、被相続人とは一度も生活を共にすることはなかった者が相続する場合を想定することとする。この事案においてさらに、この相続の時点の「嫡出子」の生活の実態が「生活保護」を受けるよりは多少は良いくらいの生活を送っていると、一方、「非嫡出子」の方は贅沢三昧の王侯貴族のような生活を営んでいる事態を想定して見る。両者のこのような経済的格差、生活程度の格差があるとすれば、最高裁判所は「非嫡出子」の法定相続分が「嫡出子」の法定相続分の「二分の一」であることを規定している現行民法第九百条第四号但し書き前段を、おそらく何らの躊躇することなく「合憲」と判断するのではなかろうか。つまり、前述の中川説による「相続の本質」の第一点及び第二点は、言うならば「法社会学」的性格に強く傾斜しており、相続における「相続人の生活の実態」等を考慮することの急なるあまり、相続人の具体的な態様によっては結論を異にする事態を生じることとなり易く、法的安定性を欠くこととなるおそれがあるように思われる。

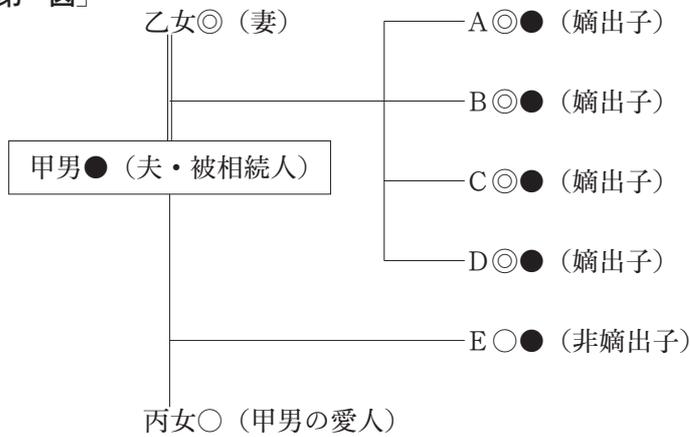
参考文献

- 石井良助『日本法制史概要』創文社、1952年
伊藤昌司『相続法の基礎的諸問題』有斐閣、1981年
鈴木祿弥『相続法講義』1968年
手塚豊『明治民法施行以前』酒井書店、1957年
中川善之助・泉久雄『相続法 {新版} 法律学全集 24』有斐閣、1974年
二宮周平『「非嫡出子」の相続分差別撤廃へ向けて』(一)『立命館法学第3・4号 兼子義人教授追悼論文集』1992年
沼正也『親族法の総論的構造』新版、有斐閣、1975年
宮沢俊義・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社、1976年
米沢広一『子ども・家族・憲法』有斐閣、1992年
我妻栄『親族法 法律学全集 23』有斐閣、1965年

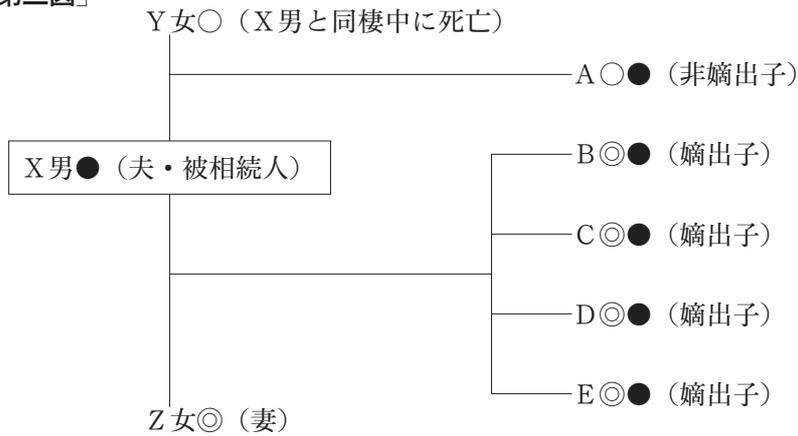
相続関係を説明するための資料

(注) 「◎, ●, ○」は「血筋」, 「血統」ないしは「遺伝子」, 「DNA」の流れを意味し, 特に「全血兄弟姉妹」及び「半血兄弟姉妹」の差異を表現する点において意義がある。

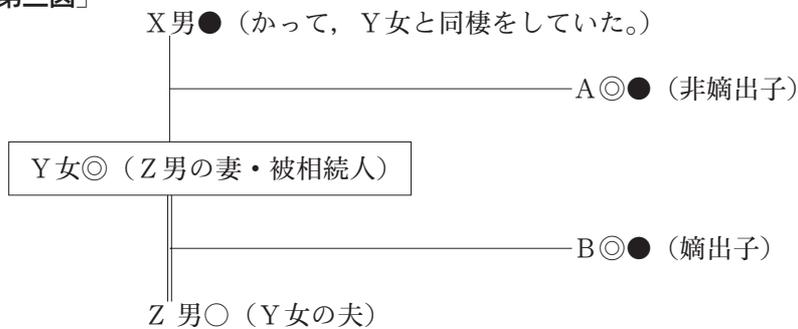
「第一図」



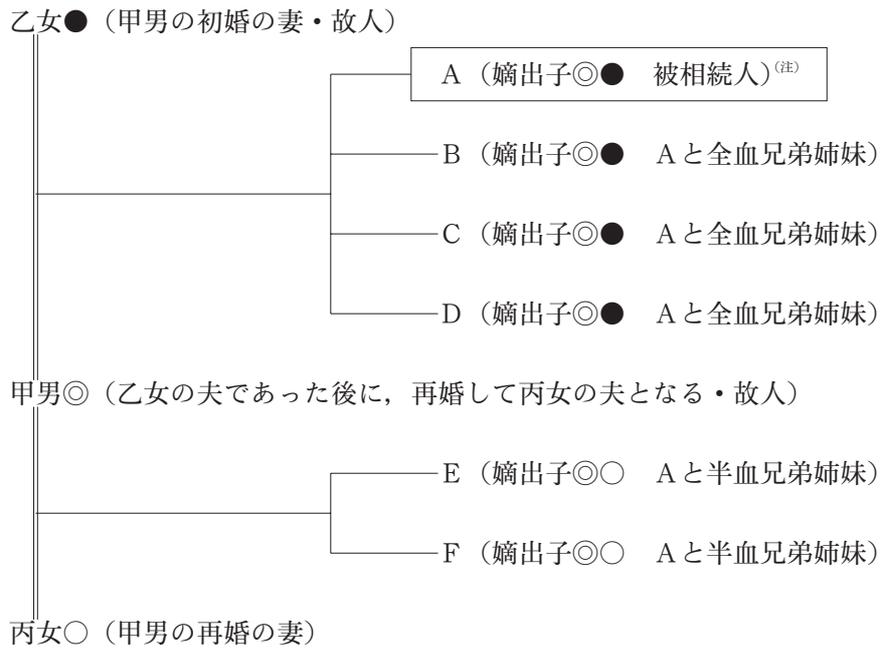
「第二図」



「第三図」



「第四図」



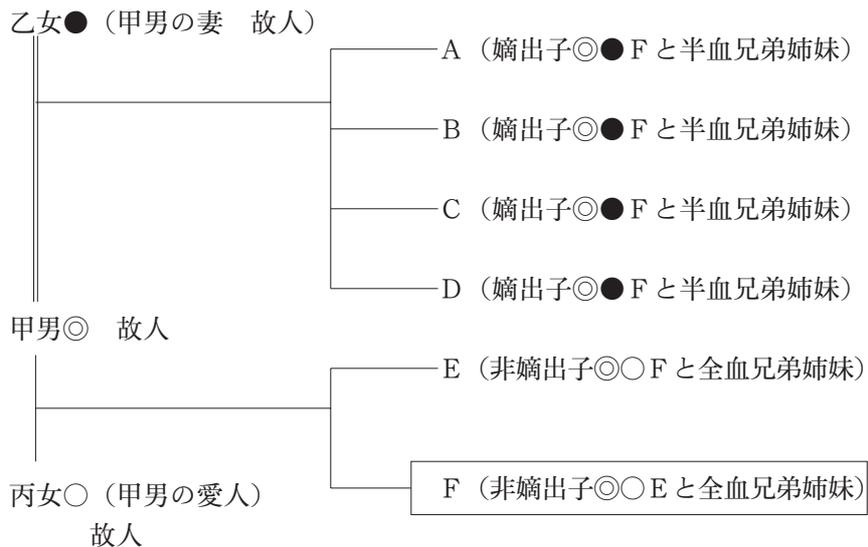
●は、乙女の遺伝子、つまり DNA を意味する。

◎は、甲男の遺伝子、つまり DNA を意味する。

○は、丙女の遺伝子、つまり DNA を意味する。

(注) Aは、B・C及びDとは勿論「全血兄弟姉妹」の関係であり、一方、E及びFとは「半血兄弟姉妹」の関係である。

「第五図」



国会同意人事について

保 坂 榮 次

はじめに

平成 21 年 8 月 30 日に実施された衆議院議員総選挙の結果は、自民党が 119 議席という歴史的惨敗となった反面、民主党が 308 議席を獲得する大躍進をとげ衆議院での絶対多数を占めることとなった。さらに民主党は、社会民主党及び国民新党と連立政権を組むことになった。この結果平成 19 年 7 月以来続いていた衆議院と参議院のねじれ現象は当面解消されることとなった。しかし衆議院と参議院とでは選挙時期・選出方法の違いもあり、衆議院・参議院同日選挙が実施される場合を別として、国民による選挙での審判結果によっては、再び衆議院と参議院のねじれ現象が再来しないと断定することはできない。また、国会同意人事制度そのものに内在する問題もあり、本稿は、現行の国会同意人事制度について検証し、その在り方を検討しようとするものである。

1. 国会同意人事とは

国会同意人事とは、行政府（政府）が発令を予定している国民生活と深く係わる重要な一定の職（会長、委員長、委員等）について、その民主的な運営確保（党派学閥等による偏向防止）あるいは役割の重要性に鑑み、憲法 15 条 1 項に基づき国民が有している公務員選定罷免権の実質性を確保する見地から、その職に任命を予定している人選に誤りが無いことをあらかじめ国民の代表者たる国会において確認するため、衆・参両議院の同意（法律の条文では「両議院の同意」と規定されている）に係らしめることとしたものをいう^①。

行政委員会の職はもとより、内閣府設置法第 18 条の規定による「重要政策に関する会議」の一つである総合科学技術会議、同法第 37 条の規定による審議会等及び国家行政組織法第 8 条に規定されている審議会等並びに一部の特殊法人及び認可法人の職（構成員）について、所掌事務を遂行する上で、任命権者たる大臣等から高い独立性・中立性が求められるものについては、その人的構成の側面からも大臣等からの独立性・中立性を確保すると共に、国民の代表者たる国会による民主的コントロールを確保するため、その職（構成員）の任命に当たって衆・参両議院の同意に係らしめている。[例えば「広い意味での審議会等機関」（本稿では、その機関が国家行政組織法第 8 条によるものに限定しないで、組織法的位置づけ及び名称にとらわれることなく実質的に審議会等機関の機能を有していると思われるも

のを「広い意味での審議会等機関」と記述することとする。)である食品安全委員会、原子力安全委員会、情報公開・個人情報保護審査会(以上、内閣府)、証券取引等監視委員会(金融庁)、電波監理審議会(総務省)、労働保険審査会(厚生労働省)などの職が該当する]。しかしながら国会同意人事の対象となっている職と国会同意人事の対象となっていない職について比較した場合、必ずしも国会同意人事の対象とされている職について統一的な基準が存在するわけではない。このことは後述する中央省庁等再編の一環として審議会等の整理合理化が行われた後においても変化は見られない。

国会同意人事について、衆議院が主権者たる国民の意思を強く代表するものであるとの考えに基づき、かつては個別法で会計検査院検査官、人事院人事官、国家公安委員会委員等について衆議院の優越規定が、また公正取引委員会委員長及び委員などについて衆議院の同意を得て任命するとの規定が存在していたが、現在では個別法にそのような規定が存在しないため、すべての国会同意人事について衆議院及び参議院は同等となっている。したがって仮にどちらか一院が同意しない場合(すなわち「両議院の同意」が得られない状態の場合)には、一院が国会同意人事に対して拒否権を有することと同様の効果をもたらす、結果として国会の同意が得られなかった案件として、行政府はその人事の発令をすることができなくなる。

不同意となった場合は、国会同意人事を規定する当該設置根拠法に、後任者が任命されるまで前任者が職務を続ける「職務継続規定」が規定されている場合を除いて、後任候補者が新たに国会で同意され任命権者が任命するまで欠員となる。

2. 平成19年7月から生じた「衆・参ねじれ国会」よりも前の時期(与党が衆議院及び参議院において多数を占めていた時期)における国会同意人事の実態

両議院で与党が多数を占めていた時期においては、国会同意人事案件が国会で不同意となることはなかった。この時期は次のような手続で進められることが通例であった。

国会同意人事案件を抱える各省庁・関係機関は、内閣官房(内閣人事課、内閣総務官室)と緊密に連絡を取りながら、関係省庁との調整が必要な場合には所要の調整を行ったうえで、内閣官房副長官と官房長官に事前説明及び事前了解を得る手続を経て、事務の官房副長官又は官房長官が総理大臣の事前了解を得る。その後は内閣官房で所要の手続を進め、内閣で国会同意人事案を決定する。

内閣で国会同意人事案が固まったあと、まず内閣は、衆議院の「与党同意人事に関するプロジェクト・チーム(PT)」に人事案を提示する。PTはその案を各党に持ち帰って検討する。次に各省庁から参議院の「与党人事審査委員会」に人事案の説明を行う。与党人事審査委員会もその案を各党に持ち帰り検討する。両者の検討結果を持ち寄り、与党同意人事に関するPT及び与党人事審査委員会の了解が得られると与党審査が終了となる。与党の同意を得るのに約2週間を要するのが通常であった。その後内閣は、衆議院・参議院の議院運営委員会理事会で国会同意人事案を内示し、衆議院議院運営委員会及び衆議院本会議で同意されると、参議院に送付され、参議院議院運営委員会及び参議院本会議において同意されて終了となる。両議院の議院運営委員会では、内閣官房副長官又は所管府省の副大臣が国会同意人事案件について説明するとともに同意を求め、議院運営委員会としての採決を行う。国会での手続は、

約1週間を必要とした。国会同意人事は、個々の案件ごとにバラバラと議院運営委員会に提案されるのではなく、いくつかのグループに集約して提示されるのが普通である。

この間内閣官房や各府省庁は与党の国会同意人事担当者（前記の与党PTメンバー及び与党人事審査委員会のメンバー）に個別に根回しを行い、了解を得ることに精力を傾注していた。与党の了解が得られた後、衆議院議院運営委員会で野党に初めて人事案を提示するのが通常であった。与党が衆議院・参議院で多数の場合、与党の了解が得られれば国会同意人事案件は事実上終了したともいえた⁽²⁾。

このため野党としては、野党に提示される前にマスコミ等に国会同意人事案件の内容が報道された場合に、国会軽視として問題視し、人事案の差し替えを要求するなどの抵抗をすることが多かった。その抗議に対し政府は、当該人事案が野党に提示する前に報道されたことに対し遺憾の意を表明したり、あるいは陳謝して事を収めるのが通常であった。

したがって内閣官房や各府省庁は、国会同意人事案が野党に提示される前にマスコミ等に洩れないよう細心の注意を払っていた。ところが根回しをしたところなどから事前に洩れることもあったという⁽³⁾。

行政機関の関係者から当該人事案をマスコミに流すことは、その結果の反動を考慮すれば、ほとんどなかったといえる。一方、与党議員の中には、内閣が提案した国会同意人事案に対して、自分の選挙区に国会同意候補者よりも更により適任者がいると主張する場合、あるいは国会同意候補者と過去における関係から異議を唱える場合などもあった。行政機関の関係者は、国会同意人事案が野党に提示されるまでの間、当該人事案の内容がマスコミに報道がされていないか毎日点検すること、種々注文をつけた議員をどのように説得するか等に腐心していた。

前述したように、与党が衆議院及び参議院において多数を占めていたときには、政府が提案した国会同意人事案件が否決されることはなかったことから、この制度は特別職と「特別職の職員の給与に関する法律」の対象となる職になれるといういわば形式的な意味合いが強かったともいえた。

なお、平成19年7月から生じた衆・参ねじれ国会よりも前において国会同意人事が不同意となった案件としては、第三次吉田内閣の時に、昭和26年5月31日の参議院議院運営委員会で不同意とされ、参議院本会議においても不同意とされた電波監理委員会（当時は行政委員会であった）の委員候補者1人のみであったに過ぎない⁽⁴⁾。

3. 衆・参ねじれ国会の時期における国会不同意人事と新たなルール

平成19年7月の参議院選挙により参議院で野党が多数を占めた結果、国会同意人事をめぐる状況は一変した。すなわち国会同意人事案件は衆議院の優越権が認められていないことから、参議院が実質的に拒否権を持ったため、マスコミでも大きく報道されるようになった。

- (1) 平成19年11月14日の参議院議院運営委員会の会議録によれば、民主党・社会民主党・国民新党は、労働保険審査会委員の1人の女性候補者（元国家公務員倫理審査委員会事務局長）、運輸審議会委員の1人の候補者（元運輸省船員部長）、公害健康被害補償不服審査会委員の1人の候補者（元国立感染症研究所主幹）について不同意とする姿勢を示し、挙手採決の結果可否同数となり、西岡武夫委員長（民主党）によって国会同意を与えないことを決定した（同日の参議院本会議でも、

同意 105 人，不同意 124 人で不同意とされた）。当該 3 人は，再任の是非が問われたもので，前回の就任時には，民主党も含めた全会一致で同意した人事である。しかも，労働保険審査会委員候補者は，平成 18 年 11 月に前任の欠員を埋める形で就任してからわずか 1 年しか経過していなかった。

不同意案件が続いた事態を打開するために，平成 20 年の初めに国会同意人事案件の在り方について，①衆・参両院が同意人事案件を原則として同時に手続を行うこと。②議院運営委員会の場で国会同意人事候補者に対する所信聴取が広く公開される形で実施されること等を内容とする新たなルールが構築された。

- (2) その後平成 20 年 3 月 12 日の参議院議院運営委員会は，日本銀行総裁候補者（当時日本銀行副総裁），日本銀行副総裁候補者（当時京都大学公共政策大学院教授，東京大学大学院経済学研究科教授の 2 名）の所信聴取手続を前日に行った後，日本銀行総裁候補者については，①日銀副総裁として在任した業績を勘案した結果，②候補者がバブル経済時に大蔵省銀行局の幹部として在任していたほか，財務省の主要ポストを経験していること，③過去の財務省，大蔵省と日本銀行のタスキ掛け人事の復活につながる人選は極力回避すべきであることなどの理由から与党の欠席の中で不同意とした。副総裁候補者のうち 1 名については，東京大学教授（内閣府経済財政諮問会議の民間委員にも選任されている）であるものの，通貨価値を守る日本銀行の役割から見てふさわしいとはいえない面があることなどの理由から不同意とした。同日の参議院本会議でも不同意とした。
- (3) 平成 20 年 3 月 19 日の参議院議院運営委員会は，前日に行われた日本銀行総裁候補者（当時国際協力銀行総裁），日本銀行副総裁候補者（当時日本銀行政策委員会審議委員）の所信聴取手続を経て，日本銀行総裁候補者については，①いわゆる金融危機であった平成 10 年当時の大蔵事務次官であり金融破たんや貸し渋り等による経済の混乱に対する責任の一端を担っていること，②金融に関する専門性が日本銀行総裁としては必ずしも十分ではないと思われること，③日銀と大蔵省・財務省とのタスキ掛け人事であることを理由として不同意とした。同日の参議院本会議でも不同意とした。
- (4) 平成 20 年 4 月 9 日の参議院議院運営委員会は，日本銀行副総裁候補者（当時一橋大学大学院商学研究科教授）の所信聴取手続を前日に行った後，一橋大学教授であるものの財務省出身であることなどを理由として不同意とした。同日の参議院本会議でも不同意とした。

このように参議院において不同意が連発されたことに対し，与党の世耕弘成議員は，平成 20 年 4 月 9 日の参議院議院運営委員会で，日本銀行総裁，副総裁人事は，一義的には内閣が責任を持ってこれを指名するものであり，国会は，（候補者に）明白かつ重大な理由の存在する場合に不同意とする機能を有しているが，その濫用を慎むべきと主張している。しかし，この主張は民主党に取り入れられることはなかった。
- (5) 平成 20 年 6 月 3 日の参議院議院運営委員会において，日本銀行政策委員会審議会委員候補者（当時慶應義塾大学経済学部教授）の所信聴取手続が実施されたが，参議院で同氏に対する同意人事案件の採決が見送られた。理由は同氏が郵政民営化賛成者であるとのようであったらしい⁵⁾。
- (6) 平成 20 年 6 月 6 日の参議院議院運営委員会において，再就職等監視委員会の委員長候補者（当時仙台高裁長官），同委員候補者 4 人（日経新聞 OB で当時格付投資情報センター会社社長，NEC

関係会社社長，公認会計士，東京大学大学院公共政策学連携研究部教授）については，再就職監視等委員会は，①平成19年7月に安倍政権のときに野党の反対を押し切って強行採決をした「国家公務員法等の一部を改正する法律」に基づくものであること，②民主党はそもそも天下り全廃を主張しており，天下りの存続を前提とした再就職監視等委員会の成立を認めないとする考えから全員を不同意とした。同日の参議院本会議でも不同意とした。

- (7) 平成20年11月21日の参議院議院運営委員会において，再就職等監視委員会については6月6日に不同意とした同じ理由から，委員長候補者（元古河電工副社長），同委員候補者（弁護士，連合総合生活開発専務理事，格付投資情報センター会社社長，東大教授）を不同意とした。

さらに日本放送協会（NHK）経営委員会委員3人（みずほフィナンシャルグループ社長，ホームエコノミスト，千葉大教授）についても不同意とした。不同意の理由は，新任となるみずほフィナンシャルグループ社長については，NHKの指定銀行で指導監督する立場として疑念をもたれること。再任となる2人については，在任中放送レベルの向上に期待できる発言をしていないことのような（平成20年11月21日朝日新聞）。これらの人事案は，同日の参議院本会議でも不同意とした。

なお，政府が提示した公正取引委員会委員候補者（元公正取引委員会事務総長）については，弁護士資格がないのに架空の弁護士名で月刊誌に寄稿したことがあるなど経歴の問題点が野党の指摘で判明し，政府は平成20年11月21日に当該人事案自体を撤回した。

- (8) 平成21年2月23日の参議院議院運営委員会及び参議院本会議において，人事院人事官候補者1人（元産経新聞取締役），中央社会保険医療協議会委員候補者1人（首都大学東京教授），再就職等監視委員会の委員長候補者1人，同委員候補者（4人）の計7人を不同意とした。不同意の理由は，人事官候補者については，人事官3人のうち1人がマスコミ出身者の指定ポストになっていること。中央社会保険医療協議会委員候補者については，刑法の専門家であるものの医療事故対応は刑法的アプローチでは合わない面もあることのような（平成21年2月19日読売新聞）。再就職等監視委員会の委員長候補者・同委員候補者については，平成20年11月21日に参議院で不同意とされた同じ人名であった。これらの人事案は，同日の参議院本会議でも不同意とした。

その後政府は，平成21年3月13日に7機関19人の人事案を衆参両院の議院運営委員会両院合同代表者会議に提示したが，再就職等監視委員会関係の人事案は，候補者がまだ見つからないとの理由から提示を見送った。その後この人事案関係は提示されることはなかった。

- (9) 平成21年6月5日の参議院議院運営委員会は，食品安全委員会委員候補者7人について，再任予定者5人，新任予定者2人のうち新任予定者1人Y氏を不同意とした。民主党の不同意理由は，「言うまでもなく，食品安全委員会は，規制や指導等のリスク管理を行う関係行政機関から独立して，科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行うべき機関です。しかしながら，政府が2005年12月，米国産牛肉輸入再開を決定した際には，食品安全委員会は，科学的評価は困難だとしながらも，輸入再開に事実上お墨付きを与える内容の答申をまとめました。今回，食品安全委員会委員の候補者になっているY氏については，当時，食品安全委員会プリオン専門調査会座長として問題の答申をまとめた重大な責任があります。特に，その答申を出したことについて同専

門調査会のメンバーの半数に当たる6人が辞任されるに至ったことを考えれば、民主党としては、同氏について同意することはできません」というものであった⁽⁶⁾。平成21年6月5日の参議院本会議でも前記人事案件は不同意とされた。

- (10) 前述したように国会不同意案件の続発、政府提案撤回等の結果が発生したため、各省庁は従来よりも一層国会同意候補者の過去の行状（行為、発言等）のチェックのために慎重に調査等（いわゆる「身体検査」）を行うことが求められるようになった。

民主党は国会同意人事事件に対して、①その対象機関の目的と機能が現時点でも存続しているか、②その目的と機能が十分に果たされているのか、③投じられている資源は妥当か、④候補者が職務を遂行するのにふさわしい専門性を備えているか、⑤ある種特定の業界の現役ないしOBが当該行政権力に関与することは適切であるか、⑥所轄官庁の恒常的人事異動先のポストになっていないか、の観点から吟味した上で、（同意するかまたは同意しないかの）結論を出している（平成19年11月14日、参議院議院運営委員会での榛葉賀津也議員発言）、あるいは、国会同意候補者の経歴だけを重視するだけではなくて、これまでの実績を検討した上で（同意するかまたは同意しないか）決定していく（平成20年3月26日、参議院議院運営委員会での那谷屋正義議員発言）と説明している。要するに民主党は、国会同意人事事件に対し、官僚の天下りとなるときは同意しないということのようである。

しかし、民主党の一連の不同意とした案件について、前記の説明でもって、必ずしも国民に十分な説明が行われているとは思われない。なぜならば、たとえば平成19年11月14日の参議院議院運営委員会では、国家公務員倫理委員会会長（元高松高裁長官）、国家公安委員会委員（元広島高裁長官）、電気通信事業紛争処理委員会委員（元福岡高裁長官）に関し、特別職であった元裁判官については同意しているのである。一方、医師である元国立感染症研究所主幹の場合、一般職公務員であるという理由のために不同意としたと思われることである。元公務員であった場合、なぜ特別職の公務員であった者は同意されて、一般職の公務員であった者は同意されないのか。一般職であっても検察官の場合、なぜ同意されるのか（例えば、情報公開・個人情報保護審査会委員に元最高検察庁検事だった者が、平成20年10月24日参議院議院運営委員会及び参議院本会議で同意されている）。検察官は、俸給等について裁判官等との権衡上の理由などから、「一般職の職員の給与に関する法律」が適用されずに「検察官の俸給等に関する法律」が適用されることになっているものの一般職であることには変わりがない。同じ一般職である医師の場合は、なぜ同意されないのか。裁判官や検察官もある意味では官僚といえるのであって、「官僚」という用語が多義的な概念を示すことがあり、整理した上で使用することが必要となる。本来国会同意人事では、その候補者の能力・適性等の有無が問われるべきである。元公務員の場合の同意基準とその理由が必ずしも明確であると思われないので、これを明確にすることが必要と思われる。

また、「天下り」という用語についてもどのような場合に「天下り」に該当するのか（自民公明政権下では「各省庁の権限、予算を背景とした再就職」を天下りと定義していた）についても、明確な定義付けを行って使用しないと曖昧となり、混乱のもととなる。

ところで、一般職の公務員であった元郵政省事務次官で人事官候補者（再任）については、全会

一致で同意されている。同人の場合、参議院議院運営委員会において、平成 20 年 3 月 26 日に候補者の所信聴取、引き続き開催された懇談会で候補者に対する質疑を経て、3 月 28 日の委員会で同意されている。しかも民主党及び社会民主党は、平成 16 年 3 月 30 日（衆議院議院運営委員会・本会議）と、平成 16 年 3 月 31 日（参議院議院運営委員会・本会議）に行われた同氏の同意人事案件に反対していたのである⁽⁷⁾。

4. 国会同意人事における衆議院の優越規定の変遷

憲法では国会同意人事について何ら規定していないので、国会同意人事の対象範囲、同意手続の在り方、衆議院と参議院との関係などは法律の規定次第ということになる。

したがって、衆議院の優越規定を置くことも、衆・参両議院の両院が平等ということをも前提とした取り扱いをすることも憲法上の問題は生じないといえる。過去に衆議院の優越規定が定められていたものとしては、①検査官（会計検査院法第 4 条）、②人事官（国家公務員法第 5 条）、国家公安委員会委員（旧警察法第 5 条）があった。さらに衆議院の同意を要件とした公正取引委員会委員長及び委員（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第 29 条）もあった。これらについてみると、①検査官については、平成 11 年の会計検査院法の改正まで衆議院の優越規定が残されていた、②人事官については、平成 23 年の国家公務員法の改正により衆議院の優越規定が削除された、③国家公安委員会委員については、国家地方警察と自治体警察を廃止し現行の警察体制に移行された昭和 29 年の新警察法の制定により改められた、④公正取引委員会委員長及び委員については、昭和 27 年の法改正によって現行の「両議院の同意」に変更された。以下本稿では衆議院の優越規定を最初に削除した国家公務員法の改正と最後に削除した会計検査院法の改正経緯等を振り返ってみることとする。

4.1 国家公務員法（人事官）

戦前の天皇の官吏から、戦後の民主的かつ能率的な公務員制度を確立することに関連して、昭和 21 年 11 月フーバー顧問団が来日した。同顧問団は、内閣に臨時に設置された行政調査部と接触しつつ、昭和 22 年 6 月に国家公務員法草案を提示し、速やかに立法化すべきことを勧告して帰国した。これを受けて、内閣法制局と行政調査部が中心になって、政府案を作成した。昭和 22 年 10 月 21 日に法律第 120 号として国家公務員法が制定された。

この過程において政府案は、前述の国家公務員法草案と比較して、「人事院を内閣総理大臣の所轄の下に置かれる」など中央人事行政機関の権限を大幅に縮小しようとしたものであった。さらに国会で「人事院」、「総裁」、「人事官」、「事務総局」、「事務総長」等の名称がそれぞれ、「人事委員会」、「委員長」、「人事委員」、「事務局」、「事務局長」等に改められた⁽⁸⁾。

したがって、同法の第 2 章として「人事委員会」が規定されていた（ただし後述の「臨時人事委員会」は設置されたが、「人事委員会」が設置される前に「人事院」に改組された）。国家公務員法第 5 条第 2 項において「人事委員の任命について、衆議院が同意して参議院が同意しない場合においては、日本国憲法第 67 条第 2 項の場合の例により、衆議院の同意を以て両議院の同意とする」と衆議院の優越規定

が存在していた。

国家公務員法附則第 1 条第 2 項において「人事委員会は、遅くとも、昭和 24 年 1 月 1 日には設置されなければならない」とされるとともに、附則第 2 条第 1 項により、「内閣総理大臣の所轄の下に、臨時人事委員会を置く」とされ、附則第 2 条第 3 項により、「臨時人事委員会は、昭和 23 年 7 月 1 日から人事委員会の設置に至るまで、この法律に定める人事委員会の職務を行う」とされ、附則第 2 条は、附則第 1 条 1 項により昭和 22 年 11 月 1 日から施行された。

なお、附則第 2 条第 5 項においては、「第 5 条第 1 項、第 3 項乃至第 5 項及び第 11 条第 2 項の規定は、委員長及び委員について、これを準用する」と規定され、第 5 条第 2 項の規定は準用されなかった。

国家公務員法の第一次改正（昭和 23 年法律第 222 号）により、国家公務員法中別に定める場合を除き、「人事委員会」を「人事院」に、「内閣総理大臣の所轄の下に」を「内閣の所轄の下に」に改められ、人事院の組織及び権限を強化した。人事官の任命に当たっての衆議院優越の規定は維持された。この法案審議の過程で、参議院において、「人事官の任命には、両院の同意を必要とし、衆議院の優越を認めない」とする修正案が出されたが、第一次改正法案が衆議院から送付されたのが会期末日であったため、同法案を十分に審議し修正を加えることが困難であったことから、次期国会に参議院の修正案を改めて提出するという条件で同法案は撤回された⁽⁹⁾。

昭和 23 年 12 月に参議院議員から「国家公務員法の一部を改正する法律案」が提出され、12 月 13 日に参議院本会議で、12 月 14 日に参議院人事委員会で法律案の説明が行われた。この法律案は、人事官の任命に当たり、衆議院の優越を規定していた第 5 条第 2 項を削ることなどを内容としていた。提案者の説明によると、人事官の任命は、「総理大臣の指名の場合と異なりまして、政治的な要素を含まない問題であり、又人事官は人格が高潔で民主的な統治組織と、成績本位の原則による能率的な事務の処理に理解があり、かつ人事行政に関し識見を有する者であることを要件と致しておりますし、人事官の権限の重要さから考えましても、いやしくも両議院のうち、いずれかの一院が同意しない者を任命することは妥当ではないと考えられるのであります。よって第 5 条第 2 項を削除することといたしたい」というものであった⁽¹⁰⁾。

この改正案は、衆議院の目立った反対もなく極めて短期間に成立し、昭和 23 年 12 月 21 日に公布（昭和 23 年法律第 258 号）された。

前記参議院議員の提案理由説明を見ると、①人事官の任命は政治的要素を含まないとみなすとともに、②衆議院・参議院のどちらか一院が同意しないような人物を人事官候補として政府は国会に提案して来るはずもなく、万が一参議院が同意しないような人物を提案した場合の責任は、政府にあると主張していることに等しいといえる。

しかし、内閣総理大臣の指名というものは、憲法構造上議院内閣制の根幹にかかわるものであるが故に憲法第 67 条第 2 項が規定されているのに対し、その他の案件は憲法上の問題として扱われなかったのであると解すべきであって、政治的要素の有無の問題であると解すべきではないと思われる。

4.2 会計検査委員法（検査官）

明治 22 年に制定された旧会計検査院法を全文改正した会計検査院法（昭和 22 年 4 月 19 日法律第 73

号)において、「検査官は、両議院の同意を経て、内閣がこれを任命する」(第4条第1項)、「検査官の任命について、衆議院が同意して参議院が同意しない場合においては、日本国憲法第67条第2項の場合の例により、衆議院の同意を以て両議院の同意とする」(第4条第2項)と規定されていた。

その後の会計検査委員法の改正により第4条第2項の規定は、「検査官の任期が満了し、又は欠員が生じた場合において、国会が閉会中であるため又は衆議院の解散のために両議院の同意を経ることができないときは、内閣は、第1項の規定にかかわらず、両議院の同意を経ないで、検査官を任命することができる」(第4条第3項)、「前項の場合においては、任命の後最初に召集される国会において、両議院の承認を求めなければならない。両議院の承認が得られなかったときは、その検査官は、当然退官する」(第4条第4項)の場合に準用され(第4条第5項)、「検査官は、他の検査官の合議により、心身の故障のため職務の執行ができないと決定され、又は職務上の義務に違反する事実があると決定された場合において、両議院の議決があったときは、退官する」(第6条第1項)の場合に準用(第6条第2項)されていた。

平成11年法律36号の会計検査院法の一部を改正する法律により、衆議院の優越に関係する当時の規定(第4条第2項、第5項、第6条第2項)を削除した⁽¹¹⁾。

このときの経緯の概要は、次の通りである。

- ① 平成7年10月、参議院議長の諮問機関として「参議院制度改革検討会」が設置された。
- ② 平成8年12月、参議院議長に提出された参議院制度改革検討会報告書の中で、決算検査充実の改善策の一つとして、検査官任命に関する衆議院の優越規定の削除が盛り込まれた。
- ③ 平成9年1月16日、参議院決算委員会において、野沢参議院決算委員長は、「本年は、日本国憲法が施行されて五十年になり、憲法附属法規である会計検査院法も施行五十年を迎えます。御承知のように、会計検査院法は旧帝国議会時代の衆議院と貴族院によって審議され制定されたものであり、法施行後、他の法改正に伴う字句整理を中心としたわずかな改正はありましたが、会計検査院法そのものを見直すことは今日までありませんでした。しかし、いかなる制度でも五十年を経過すれば現実にそぐわない点が出てくるのは世の常であり、基本制度といえども状況の変化に応じて見直す必要があるのは当然のことです。貴族院時代に審議し制定された会計検査院法は、検査官の任命同意について衆議院の優越規定を置いておりますが、二院制のもとにおける参議院の役割を考えると、今日、その必要性があるのでしょうか。当初、衆議院の優越規定を置いていた人事官、公正取引委員会委員長及び同委員、国家公安委員会委員については、いずれも昭和二十年代に既に全面削除されており、国会の任命同意について衆議院の優越規定が残っているのは検査官のみであります。これまで、参議院の決算委員会は、会計検査院の検査報告を生かして決算審査の充実を図るなど、決算重視の参議院として努力を重ねてまいりました。これまでの実績と二院制のもとにおける参議院の役割を考えると、会計検査に関する事項を所管する当決算委員会の委員長としては、検査官の任命同意に関する衆議院の優越規定は速やかに見直す必要があり、削除すべきと考えますが、この点について橋本総理の御所見を伺って、委員長としての質問を終わります」との発言を行った。

これに対し橋本内閣総理大臣は、「参議院決算委員長としてのお立場から委員を代表しての御意

見、そのように拝聴いたしました。その御指摘の点につきましては、立法政策にかかわる問題でありますけれども、会計検査院が決算の検査というその職責を全うするために検査官会議の構成員である検査官の欠員が生じないように、こうすることが必要であると考えられた結果、院法第四条第二項におきまして憲法第六十七条第二項の例によると規定されたものではないかと考えます。その上で、改めて今委員長の御見解を委員を代表する御意見として、決算についての御意見として重く受けとめさせていただきます。」との答弁があった⁽¹²⁾。

ここで興味深いのは、決算委員長が、同じ二院制といっても戦後の参議院は戦前の貴族院とその立場、役割及び議員の選出方法も異なっており、衆議院優越規定の削除をすべきであると求めたことは参議院の総意であったであると述べていること、及び橋本総理が憲法第 67 条第 2 項の例によると規定したのは検査官の欠員が生じないように考えられた措置でないかと指摘している点である。橋本総理の答弁が衆・参のねじれ国会の出現を予測していたのか否かについて必ずしも判明しないが、橋本総理は、前述の会計検査院法第 4 条が改正された経緯及び検査官の職の重要性に鑑み、欠員状態が生じないように検査官候補者の国会同意が速やかに行われるべきであるとの基本認識を有していたと思われ、極めて示唆に富む発言であった。

- ④ 平成 9 年 3 月、下稲葉参議院決算委員長から内閣官房長官に対する協力要請事項の中に「検査官の任命同意に関する会計検査院法の改正」が含まれていた。衆議院にも同様の申し入れを行った。
- ⑤ 平成 9 年 5 月 2 日の参議院決算委員会で、梶山内閣官房長官が先の橋本総理の答弁を重く受け止めるということを前向きに検討してまいりたいと答弁した。
- ⑥ 平成 9 年 9 月 4 日の参議院決算委員会で梶山内閣官房長官が「衆参で打ち合わせをしながら対処していくべきものであるが、内閣としても衆議院との連絡を詰めてまいりたい。具体的には、私から衆議院の議院運営委員会に対してこの旨申し入れを致してあります」と答弁した。
- ⑦ 平成 11 年 4 月 6 日の参議院決算委員会で野中内閣官房長官が「本件につきまして、衆参で十分打ち合わせを致しまして対処されるべき問題と考えております。(中略)私も衆議院とも十分協議をして対処してまいりたい」と答弁した。同日野中内閣官房長官は衆議院議院運営委員会に申し入れを行った。
- ⑧ 平成 11 年 4 月 13 日、「衆議院議会制度協議会」において、会計検査院法第 4 条 2 項等の削除を行うこと及びその法案の提出は議院運営委員会で行うことが各会派の基本的合意となった。
- ⑨ 平成 11 年 4 月 27 日、衆議院決算委員会において「会計検査院法の一部を改正する法律案」を決定、同日衆議院本会議で可決し、参議院に送付された。
- ⑩ 平成 11 年 4 月 28 日、参議院議院運営委員会で可決、参議院本会議で可決・成立した。
- ⑪ 平成 11 年 5 月 10 日法律第 36 号として公布、同日施行された。

この経緯から、参議院の総意として政府を巻き込みながら衆議院の理解を得て、衆議院の優越規定が唯一残っていた会計検査院法の改正（衆議院優越規定の削除）を衆議院の議員立法によって行ったことが明らかになった。この経緯からすれば、衆参ねじれ国会であるからという理由のみでは衆議院の優越規定を復活することは場当たりの批判を受けるとともに、参議院の了解を得ることは極めて困難であるといえる。

前述の国家公務員法改正の時と比較して会計検査院法改正の場合は、慎重な手続を踏んで長期間を要したといえる。これはそのときの時代背景等のほか、橋本総理の答弁にあったような懸念が根底にあったためと思われる。

5. 国会同意人事等の状況

国会同意を必要とする人事案件には、はたして明確な基準の下にかつ整合性が保たれているか否か検討をしてみよう。個別の職についての主な任務・所掌事務、組織人員等の詳細については、別表1から別表4を参照されたい⁽¹³⁾。

5.1 組織法との関係からの検討

国会同意人事を求める組織は、後述するように一様ではなく極めて多様である。また、「国会同意人事の対象になるものとそうでないもの」との明確な区別の根拠を見出すことは困難を伴うことが多い。これは、国会同意人事を定める基準がなく、国会同意人事案件がそれぞれの事情を背景として個別の根拠法によって規定されていることがその理由である。

組織別に分類すると次の通りである。

- ① 内閣に対し独立の地位を有する機関とその機関
 - ア 会計検査院（検査官）（別表1の1番参照）
 - イ 会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（別表1の2番参照）
- ② 内閣の所轄の下にある機関とその機関
 - ア 人事院（人事官）（別表1の3番参照）
 - イ 国家公務員倫理審査会（別表1の4番参照）
- ③ 内閣府の外局（行政委員会）
 - ア 公正取引委員会（別表1の5番参照）
 - イ 国家公安委員会（別表1の6番参照）
- ④ 国家行政組織法3条機関（行政委員会）
 - ア 公害等調整委員会（総務省）（別表1の7番参照）
 - イ 公安審査委員会（法務省）（別表1の8番参照）
 - ウ 中央労働委員会（厚生労働省）（別表1の9番参照）
 - エ 運輸安全委員会（国土交通省，平成20年10月1日設置）（別表1の10番参照）
- ⑤ 内閣府の重要政策に関する会議（広い意味での審議会等機関の機能を有している）
 - ア 総合科学技術会議（別表1の11番参照）
- ⑥ 内閣府の審議会等機関
 - ア 原子力委員会（別表1の12番参照）
 - イ 原子力安全委員会（別表1の13番参照）
 - ウ 食品安全委員会（別表1の14番参照）

エ 情報公開・個人情報保護審査会（委員 15 人。うち 5 人以内は常勤可）（別表 1 の 15 番参照）
→平成 20 年 4 月 11 日内閣提出の「行政不服審査法案」により内閣総理大臣の負担軽減の観点から総務省に移管させ、任命権者を内閣総理大臣から総務大臣にするとともに名称を「行政不服審査会等」に変更（会長及び委員 23 人。常勤は会長と委員 7 人以内）するものであったが、平成 21 年 7 月 21 日の衆議院解散により審査未了廃案となった。

オ 地方分権改革推進委員会（別表 1 の 16 番参照）

カ 衆議院議員選挙区画定審議会（別表 1 の 17 番参照）

キ 国会等移転審議会（別表 1 の 18 番参照）

ク 公益認定等委員会（別表 1 の 19 番参照）

ケ 再就職等監視委員会（法律は成立しているが、政府が提示した国会同意人事案件が不同意とされたため、未発足である。）（別表 1 の 20 番参照）

⑦ 内閣府の外局（金融庁）の審議会等機関

ア 証券取引等監視委員会（別表 1 の 21 番参照）

イ 公認会計士・監査審査会（別表 1 の 22 番参照）

⑧ 国家行政組織法 8 条機関（審議会等機関）

ア 地方財政審議会（総務省）（別表 1 の 23 番参照）

イ 国地方係争処理委員会（総務省）（別表 1 の 24 番参照）

ウ 電気通信事業紛争処理委員会（総務省）（別表 1 の 25 番参照）

エ 電波監理審議会（総務省）（別表 1 の 26 番参照）

オ 中央更正保護審査会（法務省）（別表 1 の 27 番参照）

カ 宇宙開発委員会（文部科学省）（別表 1 の 28 番参照）

キ 労働保険審査会（厚生労働省）（別表 1 の 29 番参照）

ク 社会保険審査会（厚生労働省）（別表 1 の 30 番参照）

ケ 中央社会保険医療協議会（厚生労働省）（別表 1 の 31 番参照）

コ 運輸審議会（国土交通省）（別表 1 の 32 番参照）

サ 土地鑑定委員会（国土交通省）（別表 1 の 33 番参照）

シ 公害健康被害補償不服審査会（環境省）（別表 1 の 34 番参照）

（注）国土交通省に置かれていた「航空・鉄道事故調査委員会」は、平成 20 年 10 月 1 日、行政委員会である運輸安全委員会の設置に伴い廃止された。

（参考）国会の議決による指名に基づいて任命される職

ア 中央選挙管理会（庶務担当：総務省）（別表 2 の 1 番参照）

イ 政治資金適正化委員会（総務省）（別表 2 の 2 番参照）

⑨ 特殊法人（NHK）（別表 1 の 35 番参照）

経営委員会委員が国会同意人事の対象である。

⑩ 認可法人

ア 日本銀行（別表 1 の 36 番参照）

旧日本銀行法第16条第1項では、「総裁及副総裁ハ内閣ニ於テ之ヲ命ズ」となっていたので、国会同意人事の対象となっていなかった。日銀の独立性を高める論議の中で現行の日本銀行法（平成9年6月18日法律第89号）によって、総裁・副総裁・審議委員が国会同意人事の対象となった。

- イ 預金保険機構（別表1の37番参照）
理事長及び監事のほか理事までも国会同意人事になっている。

5.2 国家公務員法との関係からの検討

上記5.1の⑨及び⑩に掲げた機関の職は、特殊法人及び認可法人に置かれているので当然国家公務員ではない。それ以外の①から⑧まで及び参考に掲げたものも含め全て国家公務員の特別職である（国家公務員法第2条第3項第9号に規定している「就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員」の対象となる）。

5.3 特別職の職員の給与に関する法律との関係からの検討

上記5.1の⑨及び⑩に掲げたもの以外は、全て「特別職の職員の給与に関する法律」第1条により、適用対象である。

6. 国会同意人事となっていないものの例

次に掲げる機関の職のうち、国家公務員法第2条3項に列挙されている職に該当する可能性のあるものは、内閣総理大臣、国务大臣、内閣総理大臣補佐官、副大臣及び大臣政務官であろう。

6.1 内閣官房に置かれる機関

国家戦略室（別表4の4番参照）

6.2 内閣府に置かれる機関

① 重要政策に関する会議（広い意味での審議会等機関の機能を有している）

- ア 経済財政諮問会議（議長は内閣総理大臣、議員は国务大臣及び民間人）（別表4の1番参照）

これは鳩山連立政権になってから、廃止された。その所掌事務、機能等から、国会同意人事にふさわしい職であったといえる。

- イ 中央防災会議（別表4の2番参照）
- ウ 男女共同参画会議（別表4の3番参照）

② 審議会等機関

- ア 民間資金等活用事業推進委員会（別表4の6番参照）

- イ 官民競争入札等監理委員会（別表4の7番参照）

- ウ 地方制度調査会（別表3の1番参照）

- エ 中央障害者施策推進協議会（別表 4 の 8 番参照）
- オ 統計委員会（別表 4 の 9 番参照）
- ③ その他
 - 行政刷新会議（別表 4 の 5 番参照）

6.3 国家行政組織法 8 条機関（審議会等機関）の例

① 総務省の法律設置の審議会等機関の例

独立行政法人評価委員会（委員 16 人以内。総務大臣が任命）

なお総務省の独立行政法人評価委員会は、「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」（平成 20 年 4 月 25 日に内閣提出）によって、委員 18 人以内で内閣総理大臣任命に改組しようとしたものであったが、同法案は平成 21 年 7 月 21 日の衆議院解散により審査未了廃案となった。同法案は、これまで各府省に設置されていた政策評価・独立行政法人評価委員会（内閣府 14 人以内、総務省 16 人以内、外務省 15 人以内、財務省 20 人以内、文部科学省 30 人以内、厚生労働省 30 人以内、農水省 30 人以内、経済産業省 30 人以内、国土交通省 30 人以内、環境省 7 人以内、防衛省 5 人以内）を廃止し、より公正で客観的な評価等に資するために、内閣として一元的に評価する独立行政法人評価委員会を総務省に設置しようとしたものであった。

② 国税庁の法律設置の審議会等機関

国税審議会（別表 4 の 10 番参照）

③ 国土交通省の法律設置の審議会等機関の例

ア 国土開発幹線自動車道建設会議（国会議員も構成員。学識経験者は国土交通大臣が任命）。（別表 3 の 2 番参照）

イ 国土審議会（国会議員も構成委員。国土交通大臣が任命）。（別表 3 の 3 番参照）

ウ 中央建築士審査会（別表 4 の 11 番参照）

④ 過去に政令設置で行われた審議会等機関の例

ア 行政改革会議（平成 8 年 11 月 21 日設置）

中央省庁等改革のための検討を行い、報告を行う審議会等機関。

i) 総理府本府組織令（18 条）による所掌事務

複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を審議すること。

ii) 行政改革会議令

内閣総理大臣が会長。会長代理は国務大臣。委員 13 人以内（非常勤）、内閣総理大臣が任命。事務局を設置。

イ 地方分権改革推進会議（平成 13 年 7 月 3 日設置、設置期限 3 年）

地方分権推進委員会（法律設置）の後継としての審議会等機関。

i) 内閣府本府組織令（第 40 条の 4 第 1 項）による所掌事務

第 1 号 地方分権の一層の推進を図る観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方公共

団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方，地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議すること。

第2号 前号に規定する重要事項に関し，内閣総理大臣に意見を述べること。

ii) 地方分権改革推進会議令

委員 11 人以内。事務局を設置。

7. 国会同意人事制度の在り方・見直し

7.1 これまで行われた審議会等機関の整理合理化

現行の国会同意人事の問題点は，その時々事情に応じて個別法で制定されたので，統一的な基準の下で整合的に制定されていないということである。

これまで，政府は累次にわたり審議会等の整理合理化を行ってきた。しかし，整理合理化をするにあたって国会同意人事について新たな統一的基準という見地から見直されることはなかった。近時において，最も大々的に整理合理化が実施されたものとしては，前記政令設置の行政改革会議の『最終報告』（平成9年12月3日）を受け中央省庁等再編の一環として平成11年4月27日に閣議決定された「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」を挙げることができる。この計画においても，権限等について「何も足さない，何も引かない」というスローガンの下で，行政組織のスリム化の観点から審議会等機関の総数削減及び内閣総理大臣の負担の軽減に力点を置いた整理合理化を目的としたもので，従前に国会同意人事の対象であったものは整理合理化後でもそのまま国会同意人事の対象として維持された^{(14),(15)}。

なお，従来の国家行政組織法第8条による審議会等機関の法律上の位置づけは，中央省庁等再編後，内閣府設置法に基づく機関と国家行政組織法第8条に基づく機関に分かれた。

内閣府設置法第18条第1項によりに内閣府に設置され，内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に資するために，設けられたものとして「経済財政諮問会議」と「総合科学技術会議」がある。これらは，広い意味での審議会等機関の機能を有すると評価することができる。前者の経済財政諮問会議（議員）は，中央省庁等再編以降に新たに設置されたものであるが，後者の総合科学技術会議（委員）の前身は総理府に設置されていた科学技術会議である。前者は国会同意人事制度を採用していないが，後者は国会同意人事制度を引き続き採用している。両者を組織上の位置づけからは，国会同意人事の対象でないものと対象であるのものとの区別をつけることは困難である。

また内閣府設置法第18条第2項により，内閣府に設置されたものとして，「中央防災会議」と「男女共同参画会議」がある。両者とも国会同意人事の対象となっていない。前者は，平成13年1月6日からの中央省庁等再編時にあわせて新たに設置されたものである。後者は，中央省庁等再編より前では総理府に設置された国家行政組織法第8条による審議会等機関であり，国会同意人事の対象とはなっていない。

業を営むためには国家試験に合格することが必要であるものとして，公認会計士，税理士，一級建築

士等がある。これらの国家試験に関与する審議会等機関として、①公認会計士については、「公認会計士・監査審査会（別表1の22番参照）」（金融庁）が、②税理士については、「国税審議会（別表4の10番参照）」（国税庁）が、③一級建築士については、「中央建築士審査会（別表4の11番参照）」（国土交通省）が各々所管している。①の職は国会同意人事であるが、②及び③の職は国会同意人事ではない。

さらに、国会同意人事の対象とされる職であっても、職務に関連する規定（守秘義務など）についても統一されているとは言えない（別表1を参照）。

既述の行政改革会議の議員や地方分権改革推進会議の委員は、その所掌事務や機能から与える影響の大きさ、類似した審議会等の先例から見て本来法律設置であるべきであるとともに国会同意人事とすべき重要な機関であったといえる。行政改革会議については、橋本内閣総理大臣が同会議をリードしたいという強い意向によって政令で設置された。また、地方分権改革推進会議についてみると、いわゆる地方分権推進一括法の施行（平成12年4月1日）後の監視機能を果たすべきという地方団体の強い働きかけを受けて地方分権推進委員会の存置期限を1年延長した後、政府は、同種の活動を一旦閉じる考えであったが、地方分権の動きの旗を継続して掲げるべきという地方団体の強い要請を受けて急遽政令で設置されたものである。このように両者とも政治的判断が優先された結果、政令で設置されたものである。

7.2 改善案

国会同意人事制度の見直しのみならず、政策の企画・立案、調整、決定（以下、「政策の決定」という）に関与する広い意味での審議会等機関及びその整理合理化の在り方は、平成21年9月16日に発足した民主党中心の連立政権が、政策の決定過程のあり方についてどのように展開していこうとするのか、その成り行き次第によっては大いに変わりえるといえる。しかし本稿では、仮に、衆・参ねじれ国会の状況が再来したときに国会同意人事案件が膠着しないようにするための方法を取りあえず検討すること試みたい。

既に述べたように、平成20年3月12日の参議院議院運営委員会の会議録によると、国会同意人事手続のルール化が一応図られた。前述のように、①衆議院・参議院の両院が同意人事案件に関して原則として同時に手続を行うこと、②一部の国会同意人事案件については、議院運営委員会の場で意見聴取（所信聴取手続）が広く公開される形で行われること、などの新たなルールが構築された（この意見聴取の対象者としては、検査官、人事官、公正取引委員会委員長、日本銀行総裁、同副総裁候補者である）。しかしながら、上記のルール化は、手続面のみであって、合意又は不同意とする内容について基準を定めたものではないことから、これが衆議院・参議院ねじれ国会の下において有効な解決策になっていないことは、その後に政府から提示された国会同意人事案件の帰趨をみても明らかである。

そこで、国会同意人事案件の行き詰まりを打開するためには、運用上の改善策のほかに、新たに法律で規定する改善策が必要と思われる。いくつかの解決試案を提示してみよう。

(1) 現在職務継続規定のない個別法律に職務継続規定を置く

現在国会同意人事の対象となっているもので、前任の委員等の任期が満了したときは、後任者が任命

されるまで引き続き当該職務を行うものと扱う職務継続規定がないものについて、国会同意人事を定めている個別の根拠法に職務継続規定を定めようとするものである。この案は、既存法律の中に職務継続規定が置かれているものもあることから、大幅な制度変更とはならないというメリットがある。

しかし、本来職務継続規定というものは、緊急避難的な措置であり、この規定に基づきこれが常態化すると任期制度を法定化した趣旨を形骸化することになるので、職務継続規定が適用される期間制限を設けたり、あるいは前回の同意人事において職務継続規定を適用した場合で、その後選挙が行われ議院の構成が変わったときには、再度国会に同意を求めることとするような調整規程を設ける必要がある。

なお、平成21年4月第171回通常国会において、衆議院の自民党議員から、現在国会同意人事の対象となっているもののうち、職務継続規定のない18機関の職のすべてについて一律に職務継続規定を新たに追加しようとする「両議院の同意に係る国家公務員等の職務継続規定の整備に関する法律案」（衆法第16号）が提出されたが、同法案は平成21年7月21日の衆議院解散により廃案となった⁽¹⁶⁾。

ところで、合議制機関の構成員の数について「〇〇人をもって組織する」と規定している場合と、「〇〇人以内をもって組織する」という場合とでは任命権者の定数の充足に対する責任の度合いは異なると解すべきである。すなわち前者の場合には、法律で規定されている定数で当該組織活動をすべきとの立法意思が示されていると解すべきで、委員等の任期満了、罷免、死亡又は辞職によって法律で規定されている定数に欠員が生じたときは、任命権者は速やかに法定数になるよう適切な措置を行うべき責任があり、仮に任期満了によって欠員が生じる場合に、いつまでも職務継続規定に依存すべきではないというべきである。後者の場合は、法律で定めた定数に対して欠員が生じていても定足数に達しているときは当該組織活動を行うことができるので、遅滞なく任命すれば足りると解される。この考えに基づけば、前述の法律案において整備対象となっていた国会移転審議会委員（20人以内）、預金保険機構の理事（4人以内）についてまで職務継続規定を新たに規定しようとするのは問題を内包している。他方、公認会計士・監査審査会のように、委員9人以内と規定されているにもかかわらず、既に職務継続規定が置かれている（公認会計士法第37条の3第3項）ものについては、その所掌事務・業務実績等を勘案して、委員の法定数を一定数に改めるか、あるいは職務継続規定を削除すべきであるといえる。

(2) 国会同意人事に関する基準法を制定する

現行の国会同意人事案件のすべてを見直すとともに、国会同意人事とすべき基準等について所要の規定を定める国会同意人事基準法を制定をしようとするものである。

① 制定の目的

これまで個別法によって、ばらばらに制定されていた国会同意人事を必要とする案件の基準及び職務の執行に関連して規定すべき事項を法定することにより、国会同意人事の統一的運用を図る。

② 基準法を適用すべき機関（機関の職）の例

- ア 憲法上の機関（会計検査院）、
- イ 内閣の所轄の下に置かれる機関（人事院）、
- ウ 行政委員会（公正取引員会等）、
- エ 広い意味での審議会等機関のうち、許認可等の行政処分の事前審査に関与するもの、行政処分

に対する不服申立ての審査を行うもの、国民の生命・財産など権利利益に関与するもの（情報公開・個人情報保護審査会など）、内閣の重要政策に関して行政各部の施策の統一を図る等国民生活の基本的事項に関与するもの（従来の経済財政諮問会議など）、国会議員が委員として参加するもの（地方制度調査会など）

また、国家試験に関与する審議会等機関について、国会同意人事の対象とすべきか否かについても横並びで整合性を保つことも必要である。

ただし、政策の決定への調査審議、答申に関与するものについては、民主党を中心とする連立政権による政策決定システム構築のあり方によっては、国会同意人事対象案件から大幅に廃止、あるいは整理合理化することも考えられる。

オ 特殊法人のうち特に政治的に中立におかれる機関（日本放送協会）、

カ 認可法人のうち特に政治的に中立におかれる機関（日本銀行、預金保険機構）、

ただし、預金保険機構の理事についてまでも国会同意人事の対象とすべきかについてさらに検討する余地があろう。

③ 一院で同意され一院で不同意となった国会同意人事について、次のような調整規定を置く（衆議院・参議院平等という前提での調整規定）。

ア 一院で同意され一院で不同意となった国会同意人事案件については、両院協議会を開催し、そこで調整が得られた場合には調整された内容を両議院の同意とする。

イ 調整がつかなかった場合には、一院で出席議員の3分の2以上の多数による賛成による同意があり、他の一院で出席議員の3分の2以上の多数による不同意がなければ出席議員の3分の2以上の多数による同意があったものを国会で同意があったものとみなす。

ウ 一院で出席議員の3分の2以上の多数による同意があり、他の一院で出席議員の3分の2以上の多数による不同意があった場合には、国会の同意がなかったものとみなす。

(3) 国家公務員法に規定する特別職の範囲の見直し

国家公務員法第2条第3項に列挙されない職は、一般職とされるため、仮に現在ある国会同意人事を要する旨の規定が削除された場合は、国家公務員法第2条第3項第9号に定める「就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員」に該当しなくなるため、現行法の下では一般職にならざるを得ない。そうすると国会同意人事の全体的見直し及び統一的基準の作成は進まないことが予想される。

そこで就任について国会の同意を必要とする職でなくとも、特定の学識・経験を要しかつ任期を限って又は非常勤で任用する場合などその特殊性から、国家公務員法の厳密な成績主義の原則、任用、分限、服務、給与等一般職の国家公務員の規定をそのまま適用することが適当でない職に限定して（具体的な限定の仕方については、その範囲がむやみに拡大することがないように該当するものを政令で定めるとともに、その活動状況等を国会に年次報告として提出し、公表するなどの歯止め措置について更なる検討を要する）、新たに国家公務員法第2条第3項に列挙するようにすることによって、特別職にすることができる規定を追加する措置をとる。そのことにより国会同意人事が必要な案件は、任命権者たる大

臣等からの独立性・中立性を確保すると共に、真に国民の代表者たる国会による民主的コントロールを確保することが必要なものに絞り込むことができると思われる。

おわりに

政策の決定過程の見直しの観点からの国会同意人事制度見直し、政策の決定過程における広い意味での審議会等機関の関与のあり方を含めた抜本的見直しの必要性について、以下のように考える。

(1) 民主党・社会民主党・国民新党の連立政権は、平成 21 年 9 月 16 日に誕生した。鳩山内閣総理大臣は、初閣議において「基本方針」を示し、その中で「国政・国民の利益、さらには地球規模での視点に立って国政を運営するため、新たに総理直属機関として内閣官房に国家戦略室を設置し、官邸主導で、税財政の骨格や経済財政運営の基本方針などを決定します」、さらに、総理の主宰で「行政刷新会議を開き、政府の全ての予算や事業を見直し、税金の無駄使いを徹底的に排除します」、
「各府省に大臣、副大臣、大臣政務官を中心にした『政務三役会議』を設置し、常に国民の視点で政策の立案や調整を行います。与党の事前審査慣行を廃止して、従来の政府・与党の二元的意思決定を一元化し、族議員の誕生を防ぎます。与党議員の意見・提案などは副大臣・大臣政務官等が聴取の上、大臣に報告し、あくまで政府としての意思決定は、政党ではなく内閣において行います」、
「官僚の政策決定を政治家が追認するような政治風土を抜本的に改めます」とも述べている。その結果、「経済財政諮問会議」等を廃止するとともに、新たに「国家戦略室（平成 21 年 9 月 18 日内閣総理大臣決定）（別表 4 の 4 番参照）」若しくは「国家戦略局（法律設置の予定）」及び「行政刷新会議（平成 21 年 9 月 18 日閣議決定）（別表 4 の 5 番参照）」を設置し、そこに有識者の参加を求める意向のようである⁽¹⁷⁾。

(2) 連立与党が目指している、「政策の決定過程を抜本的に改めること」を普遍化しようとするならば、国会同意人事制度の見直しとその統一的基準の定立化のみならず、広い意味での審議会等機関の抜本的な見直しあるいは整理合理化を行うことも必要とならざるをえない。その際、政策の決定過程に与野党国会議員が参加することは、政策決定責任を曖昧にする結果となり、政府による政策決定の一元化と両立しないので、国会同意人事の対象となっていないもので、国会議員が構成員となっている機関について、その存置必要性の有無も吟味することも求められる。たとえば会議の運営方法に強い批判を招いている「国土開発幹線自動車道建設会議」（別表 3 の 2 番参照）など、会議のわずか数日前に招集し審議時間も極めて短く、行政機関の追認機関や隠れ蓑となっている、あるいは縦割り行政を助長していると批判されているものについては、その存続の必要性について特に検討すべきである⁽¹⁸⁾。

また、3 党連立政権合意書では、地方分権との関係で「国と地方の協議を法制化」についても明記されており、そのありようによっては、「地方制度調査会」、「地方分権改革推進委員会」、「地方財政審議会」の在り方にも波及してこよう。さらに民主党は、天下り廃止を主張しており、その制度設計次第によって天下りのあっせん機能を有する官民人材交流センター及びその監視機能を担う国会同意人事対象機関である「再就職等監視委員会」のあり方にも当然波及する⁽¹⁹⁾。

(3) つまり、国会同意人事の対象となっているか否かに係わらず、特に重要政策の調査審議・答申あるいは重要事項の決定にかかる調査審議・答申・勧告等を主たる任務・所掌事務や機能を有する広い意味での審議会等機関について、その在り方如何に発展することは避けられないであろう。ただし、この場合においても、ブラックボックス領域の存在しない民主的な行政運営を確保するため、適正手続を確実に履行することが求められる不服申立てに対する審査、中立公平性の維持、専門的・技術的の判断を確保する等の任務を果たすために設置される広い意味での審議会等機関においては、学識・経験者をどのような手続に基づいて任命するのか、これら学識・経験者を政策の決定過程においてどのような権限と責任に基づいて関与させるのか、その審議内容はもとより、当該職（構成員）の選任過程、審議すべき事項の検討過程等についても公開し、国民への説明責任を十分担保できる制度設計にすることに配慮し、実行することが極めて重要となる。さもないと、当初は国民の目線からの政治主導という名の下で政府による政策の決定が行われても、結果として、政権内関係者による決定のみで何でも行うことが可能であるということになって、政府に都合のよい政策の決定過程であるということになる。その場合には、国民の代表者たる国会の民主的コントロールを確保するという国会同意人事制度の趣旨が没却されてしまい、結果として、国民の認識あるいは国民や国家の利益から遊離してしまう危険性をはらんでいるからである。

政策の決定過程の見直しの観点からの国会同意人事制度見直し、政策の決定過程における広い意味での審議会等機関の関与のあり方を含めた抜本の見直しの在り方等に関する研究については、当面、民主党中心の連立政権が今後どのような展開を図ろうとするのか及びその実績等について注視しながら、別の機会に譲りたいと考える⁽²⁰⁾。

(平成 21 年 9 月 30 日現在)

〈注〉

- (1) 筒井隆志、有安洋樹、森秀勲『立法と調査』1995/11「国会同意人事案件」44頁では、「日本国憲法第15条は、公務員を選定し、罷免をすることが国民固有の権利であることを定めている。これは、あらゆる公務員の終局的任命権が国民にあるという国民主権の原理を表明したものであり、(中略)個々の根拠法規によって授権される具体的な公務員の任命権は、そこで、国民が本来持っている公務員選定権の実質を失わせないために、国会は、権力の抑制と均衡の観点から、幾つかの国家公務員の任命に関与している。(中略)一定の中立性が求められる合議制行政機関等の構成員の任命については、それぞれの根拠法に基づき、両議院の同意が必要である」としている。
- (2) 国会同意人事の主な手続き：①内閣案確定、②内閣から衆議員・参議員からなる「与党人事に関するプロジェクト・チーム」に人事案を提示・説明、③与党は各党に持ち帰り検討、④各省庁から「参議院自民党人事審査委員会」に人事案を説明、⑤参議院与党は持ち帰り検討、⑥「与党同意人事に関するプロジェクト・チーム」で審査了解、⑦衆議院・参議院の議院運営委員会で内示、⑧内閣府副大臣又は各省副大臣(平成13年1月の中央省庁再編以前では各省庁政務次官)から人事案を参議院議院運営委員会で説明及び採決、⑨衆議院・参議院本会議において採決。
- (3) 内閣官房から各省庁に指示された注意喚起の例。①官邸や議院等に説明する際の資料には、〔人秘〕等の印を押す等、資料管理に万全を期すこと、②マスコミの取材に対しては、国会同意を得られるまでの間ノーコメントで通すこと、③前任者や候補者本人及び関係者に対しても機密保持の徹底を図ること、④万が一、情報漏洩が合った場合でその原因者が明確になったときは、当該者に対し厳正な措置を講ずること。⑥また、同意人事案について与党の人事に関するプロジェクト・チーム開催前に情報漏洩があった場合、内定者の差し替えを行わざるを得なくなる事態になることを指摘して、注意喚起することもあった。

- (4) 昭和26年5月31日の不同意案件。元外交官であった電波監理委員会委員候補者に対し当時の緑風会、社会党、労農党が再任に反対した。反対理由は参議院議院運営委員会会議録からは明確には読み取れない。しかし日本学術会議が同会員で参議院議員でもあった2名について、科学技術行政協議会委員に推薦したところ、科学技術協議会法第4条に定める学識経験者は日本学術会議の推薦する者を尊重して内閣総理大臣は任命しなければならないという規定を無視して、吉田総理大臣が任命しなかったことと関係していたと思われる(参議院議院運営委員会会議録昭和26年5月30日、5月31日参照)。
- (5) 『週刊東洋経済』2008・7・26の9頁において、日本銀行政策委員会審議会委員候補者であった本人が、国会同意人事に説明責任を求めている。
- (6) 平成21年6月5日参議院議院運営委員会会議録
- (7) 同人は、その後人事院総裁に就任したが、公務員制度改革を目指した、平成21年3月31日に内閣から衆議院に提出された「国家公務員法の一部を改正する法律案(平成21年7月21日の衆議院解散により、審査未了で廃案)」をめぐる、人事院の一部機能を内閣人事局に移管する政府方針に反発したことが、「同法案の対応を巡り、お騒がせしたことから職を辞すべきだと考えていた」として、平成21年8月11日に人事院勧告を提出した際、内閣官房長官に辞表を提出し、平成21年9月11日の閣議で辞職が認められた。
- (8) 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史上巻』736-737頁
- (9) 昭和23年12月13日参議院会議録第10号、107頁
- (10) 前掲書及び昭和23年12月14日参議院人事委員会会議録第9号、119頁
- (11) 会計検査院法施行60年史編集事務局編『日本国憲法下の会計検査院60年のあゆみ』(平成20年)に経緯が記載されている。
- (12) 平成9年1月16日参議院決算委員会会議録。下線部は筆者が付したものである。
- (13) 別表1から別表4の一番右欄にある「その他」の下の()内の数字は、総務省行政管理局編『審議会総覧平成20年版』から、筆者がカウントしたものを掲げたものである。
- (14) 内閣総理大臣の負担軽減の観点から、任命権者が内閣総理大臣から()内の所管大臣に変更された国会同意人事対象の審議会等は次のとおりである。①地方財政審議会(総務大臣)、②国地方係争処理委員会(総務大臣)、③宇宙開発委員会(文部科学大臣)、④労働保険審査会(厚生労働大臣)、⑤社会保険審査会(厚生労働大臣)、⑥運輸審議会(国土交通大臣)、⑦公害健康被害補償不服審査会(環境大臣)
- (15) 「審議会等の整理合理化に関する基本計画」による審議会等の整理方針は次のようなもので、国会同意人事の観点から、検討されることはなかった。
- ① 活動不活発な審議会等は、基本的に廃止する
 - ② 法令上時限の付されている審議会又は事実上時限のある審議会等は、時限の到来又は任務の終了をもって廃止する
 - ③ 政策審議・基準作成機能を有する審議会等は、原則として廃止する
ただし、
ア. 行政の執行過程における計画・基準の作成について、法律又は政令により、審議会等が決定若しくは同意機関とされている場合又は審議会等への必要的付議が定められている場合については、その必要性を見直した上で、必要最小限の機能に限り存置する
イ. 基本的な政策について審議するものを数を限定して存置する
 - ④ 行政処分関与・不服審査等の機能を有する審議会等は、法律又は政令により、審議会等が決定若しくは同意機関とされている場合又は審議会等への必要的付議が定められている場合については、その必要性を見直した上で、必要最小限の機能に限り存置する
 - ⑤ 存置されることとなった機能については、これらの機能を持つそれぞれの審議会等を審議分野の共通性に着目してできる限り統合することとする
- (16) ①公正取引委員会の委員長及び委員、②会計検査院の検査官、③人事院の人事官、④社会保険医療協議会の公益を代表する委員、⑤電波監理審議会の委員、⑥公安審査委員会の委員長及び委員、⑦社会保険審査会の委員長及び委員、⑧国家公安委員会委員、⑨土地鑑定委員会委員、⑩預金保険機構役員(理事長、理事、監事)、⑪公害等調整委員会の委員長及び委員、⑫国会等移転審議会委員、⑬衆議院議員選挙区画定審議会委員、⑭日本銀行の総裁、副総裁及び審議委員、⑮総合科学技術会議の科学又は技術に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する者、⑯地方財政審議会の委員、⑰宇宙開発委員会の委員長及

び委員、⑱中央更正保護審査会委員長及び委員。

- (17) 経済財政諮問会議の民間有識者の就任に当たっては、国会同意人事の対象とされなかった。経済財政諮問会議が政府の経済財政政策あるいは行政制度・運営等に与えた影響の大きさに鑑みれば、国会同意人事とすべき職であったといえる。

平成21年9月30日現在、既述の通り「国家戦略室」は内閣総理大臣決定で、「行政刷新会議」は閣議決定で設置されているので、国会同意人事の対象に当然なっていない。しかし、政権運営に民意の反映を重要な要素としている鳩山政権においては、これらの機関が有している任務・所掌事務や機能、行政全般に与えるであろう影響等を考慮すると、これらの機関については法律設置とし、その任務・所掌事務や構成員とその権限・義務等を法律で定めるとともにこれらの機関の職に民間有識者が選任される場合、国民の代表者たる国会の民主的コントロールを確保するため、国会同意人事とすることが適切と思われる。早期にその方向で改善されるべきであろう。

- (18) 東京外郭環状道路（外環道）など4区間合計71kmについて事実上の着工を決定した平成21年4月27日に開催された会議は、会議招集が決まったのが4日前で、かつ当日配布された資料は120ページを超え、会議の実質論議は90分程度、出席した与野党国会議員、学識経験者ら16人の1人当たりの発言時間はわずか3分程度で、発言内容の多くは高速道路行政への意見陳述で、会議は形骸化していると批判されている（平成21年5月9日朝日新聞）。この会議は、中央省庁等改革前では総理府に「国土開発幹線自動車道建設審議会」として設置され、当初の審議会等の整理合理化案では、廃止する候補になっていた。ところが最終的には、国土交通省に設置される「国土開発幹線自動車建設会議」と名称変更し存置された。
- (19) 平成21年9月29日の閣議決定「独立行政法人等の役員人事に関する当面の対処方針について」に基づいて人事が行われれば、「官民人材交流センター」は、事実上その機能を失い廃止されることになろう。
- (20) 民主党中心の連立政権が、平成21年9月30日までに、廃止を決定あるいは検討していると報道された広い意味での審議会等機関は次の通りである。

- ① 経済財政諮問会議
- ② 地方分権改革推進委員会
- ③ 再就職等監視委員会
- ④ 国土開発幹線自動車道建設会議

また、税制調査会の政府・与党一元化のため、従前の与党税制調査会を廃止するとともに、内閣府に置かれていた税制調査会（いわゆる「政府税制調査会」）に代えて、新しい税制調査会を設置する「税制調査会の設置について」を平成21年9月29日に閣議決定した。

これによれば、同調査会の恒常的構成員は、①会長：財務大臣、②会長代行：総務大臣及び国家戦略担当大臣、③委員：財務大臣の指名する財務副大臣及び財務大臣政務官、総務大臣の指名する総務副大臣及び総務大臣政務官、内閣総理大臣の指名する内閣府副大臣、各府省に置かれる副大臣のうち、税制を担当する者となっており、全て政治家である。旧政府税調の構成員は民間人であったので様変わりしている。

さらに政府は、通信や放送に関する規制などの監督権限を総務省から切り離し、独立行政委員会の「通信・放送委員会」を設立に向け、本格的な検討に入ったと報道されている（読売新聞 平成21年9月20日）。この目的は、国家権力を監視する役目を有する報道機関の放送局を国が監督している矛盾の解消することにあるといわれている。仮にそうであると、国会同意人事対象で、国家行政組織法第8条機関である「電波監理審議会」、「電気通信事業紛争処理委員会」が関係すると思われる。

特に「電波監理審議会」は、サンフランシスコ講和条約締結後の独立国日本の行政制度の改革を提示した「政令改正諮問のための委員会」の答申（昭和26年8月14日）を受け、昭和27年4月5日に政府は、「行政改革に関する件」において、「各種行政委員会は審判的機能を主とするものを除き、これらを廃止し、その事務は各省に分属せしめる」として、当時23の行政委員会を14に減少させることを内容とする閣議決定をし、国会に提案した。その中に行政委員会であった「電波監理委員会」廃止が含まれていた。「電波監理委員会」の廃止は、行政の民主化を阻むものとして国会で反対が多かったが、結局政府原案通り廃止され、国家行政組織法第8条機関である「電波監理審議会」が設置された。今回の当該検討は、あたかもこれと逆の道を歩もうとするものである。

これまでの自民党政権下では、基本的には行政委員会を抑制ないし減少させる方向にあった。「〇〇委員会」という名称がついても、新設の場合ほとんどが行政委員会ではなく広い意味での審議会等機関の類であっ

た（平成 20 年 10 月 1 日に設置された行政委員会「運輸安全委員会」は、行政委員会であった「船員労働委員会」をスクラップにしているもので、例外的なケースである。また、法務省の行政委員会であった「司法試験管理委員会」は、司法制度改革の一環として平成 16 年 1 月 1 日に審議会等機関の「司法試験委員会」に改組されている）。その結果、現在広い意味での審議会等機関と一応整理されているものの中には、限りなく行政委員会に近い任務・所掌事務と権限を有している機関が存在している。しかしながら、本稿においては、広い意味での審議会等機関を個別に摘出して、その在り方を検討するのが目的ではないので、そのことは別の機会に譲ることとしたい。

民主党中心の連立政権が、今後国家行政組織法第 3 条第 2 項による行政委員会の設置も積極的に行うのであれば、広い意味での審議会等機関のあり方見直しに当然波及する。さらに政策の決定過程の一元化に向けた見直しを実施するためには、国会同意人事制度、特別職の範囲見直しを含む国家公務員制度の見直し、内閣法・内閣府設置法・国家行政組織法など行政組織関連法の再構成を含む全面的な見直しにまで進むことになるのではないか。

I. 国会同意人事一覧

番号	機関名及び（対象となる職等）	当該機関の組織法上の性格	所 属 管（所）	任命権者	主な任務・所掌事務							組織人数
					審議会等機関の場合の任務・機能							
					重要政策の調査審議・答申	重要事項の決定に係る調査審議・答申・勧告等	査 許認可・行政処分	行政処分に対する不服申し立ての審査	あっせん・調停・仲裁	専門的知識に基づく検査・調査等の意思決定・実施		
1	会計検査院（検査官）	憲法上の機関の構成員	内閣から独立	内閣	会計検査院法38条による会計検査院規則の制定・改廃，検査院法28条による検査報告，検査委員法35条による審査決定，検査院法36条による意見の表示・処置の要求等							検査官3人と事務総局
2	会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（委員）	会計検査院の機関	会計検査院	会計検査院長	行政機関及びの保有する情報公開法，行政機関の保有する個人情報保護法による諮問に応じ不服申し立てについての調査審議				○			委員3人
3	人事院（人事官）	内閣から独立した機関の構成員	内閣の所轄	内閣	国家公務員の勤務条件の改善，人事行政改善の勧告，職員に関する人事行政の公正の確保，職員の利益の保護，苦情の処理等							人事官3人
4	国家公務員倫理審査会（会長・委員のうち人事官以外の者）	人事院の機関	人事院	内閣	国家公務員倫理規定の制定・改廃に関し案をそなえて内閣に意見具申。国家公務員倫理法令違反の懲戒処分基準の作成等	○	○					会長及び委員4人
5	公正取引委員会（委員長・委員）	内閣府の外局	内閣総理大臣の所轄	内閣総理大臣	私的独占の規制，不当な取引制限の規制，不正な取引方法の規制，独占の状態に係る規制等							委員長及び委員4人
6	国家公安委員会（委員）	内閣府の外局	内閣総理大臣の所轄	内閣総理大臣	国の公安に係る警察運営をつかさどる。警察教養・情報技術の解析・犯罪乾式警察装備等の統括。警察行政の調整。警察庁の管理							委員長及び委員5人
7	公害等調整委員会（委員長・委員）	総務省の外局		内閣総理大臣	公害に係る紛争のあっせん・裁定等，鉱区禁止地域の指定，鉱業法・鉱業等に係る土地利用調整手続法による不服の裁定等							委員長及び委員6人
8	公安審査委員会（委員長・委員）	法務省の外局		内閣総理大臣	破壊的団体の規制審査，破壊的団体の活動制限の処分，破壊的団体の解散指定，無差別大量殺人行為を行った団体の観察処分・再発防止処分							委員長及び委員6人
9	中央労働委員会（公益委員15人）	厚生労働省の外局	厚生労働大臣の所轄	内閣総理大臣	不当労働行為事件の審査等，労働争議のあっせん・調停・仲裁							使用者委員，労働委員，公益委員各15人
10	運輸安全委員会（委員長・委員）	国土交通省の外局		国土交通大臣	航空事故等・鉄道事故等・船舶事故等の原因究明のための調査及び前記三事故に伴い発生した被害の原因究明のための調査。調査結果に基づき国土交通大臣等に必要な施策・措置の実施の勧告・意見具申等							委員長及び委員12人
11	総合科学技術会議（学識経験者枠の議員）	重要政策に関する会議	内閣府	内閣総理大臣	総理の諮問に応じて科学技術の総合的かつ計画的な振興を図るための基本的政策の調査審議，科学技術振興に関する重要事項の調査審議，国家的に重要な研究開発の評価，関係各大臣に意見具申	○	○					議長及び議員14人
12	原子力委員会（委員長・委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	原子力の研究・開発・利用に関する政策や関係行政機関の原子力利用に関する調整，経費の見積り配分計画等について企画し審議し決定すること	○	○	○				委員長及び委員4人
13	原子力安全委員会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	原子力利用政策に関する政策のうち安全の確保のための規制政策，核燃料物質・原子炉に関する規制のうち安全の確保のための規制，原子力利用に伴う障害防止の基本等について企画し，審議し，決定すること	○	○	○				委員5人

(別表 1)

人数		任期	再任	職務継続規定	独立職権行使	守秘義務	兼職禁止規定	政党等政治団体の役員禁止等規定	同一政党等排除	給与・報酬は別に法律で規定	特別職		事務局規定	根拠等の法・条項	その他 (審議会等機関の場合、平成18年4月1日から平成20年6月30日までの諮問・答申事項等数)		
常勤	非常勤										国公法で特別職と明記	特別職給与法に明記					
3人		7年	1回可	×	×	×	○	×	×	○	○	○	○ (事務局)	憲法90条2項、 会計検査院法4条～	認証官。定年(満65歳)規定あり		
	3人	3年	○	○	×	○	×	○	×	○	○	○	○ (非も含む)	×	会計検査院法19条の2～		
3人		4年	○ 引き年をえな ない	○ 統12超れ	×	×	×	×	○	○	○	○	○ (事務局)	○	国家公務員法3条～	認証官。任命時の最低年齢(35歳以上)、宣誓、弾劾規定あり 人事院総裁は人事官の中から内閣が任命	
1人	4人可	4年	○	○	○	○	○ (常勤)	○	×	○	○	○	○ (非も含む)	○	国家公務員法3条の2、国家公務員倫理法10条～		
5人		5年	○	×	×	○	○	○ (積極的 政治運 動)	×	○	○	○	○ (事務局)	○	独禁法27条～	委員長は認証官。任命時の最低年齢(35歳以上)、定年満70歳規定あり	
	非常勤と する可 こと	5年	1回可	×	×	○	○	×	○	○	○	○	○ (警察庁)	○	警察法4条～	委員は、任命前5年間警察・ 検察の職務を行う職業的公 務員の経歴がないこと。 委員長は国務大臣	
4人	3人	5年	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	○ (非も含む)	○	公害等調整委員会設置法		
	7人	4年	○	×	○	×	×	×	○	×	○	○	○	○	公安審査委員会設置法		
公益委員 のうち2人 以内可	45人マ イナス 常勤	2年	○	○	×	×	○ (常勤の 公益委員)	○	○ (公益 委員)	○	○	○	○ (非も含む)	○	労働組合法19条～		
7人 (委員長、 委員)	5人 (委員)	3年	○	○	○	○	○ (委員長・ 常勤委員)	○	×	○	○	○	○ (非も含む)	○	運輸安全委員会設置法		
4人以内可		2年	○	×	×	○ (国の行政 機関の長、 学識者か 委員)	○ (国の行政 機関の長、 学識者か 委員)	○ (国の行政 機関の長、 学識者か 委員)	×	○	○	○	○ (非も含む)	△ (政令 委任)	○	内閣設置法18条、26条～	○ (国の行政 機関の長、 学識者か 委員)
委員長 及び委員 2人	委員2 人可	3年	○	○	×	○	○ (委員長 及 常勤委員)	○ (委員長 及 常勤委員)	×	○	○	○	○ (非も含む)	×	原子力基本法4条、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法	(40)	
	委員2 人可	3年	○	○	×	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○	○ (非も含む)	×	原子力基本法4条、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法	(24)	

14	食品安全委員会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	食品安全の基本的事項について総理大臣に意見を述べることで、食品健康影響評価の実施、食品健康影響評価結果に基づき講ずべき施策を総理大臣を通じて関係大臣に勧告等	○	○	○		○	委員7人
15	情報公開・個人情報保護審査会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	行政機関及び独立行政法人等の保有する情報公開法、行政機関及び独立行政法人等の保有する個人情報保護法による諮問に応じ不服申し立てについての調査審議				○		委員15人
16	地方分権改革推進委員会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	地方分権改革推進に関する基本的事項について調査審議し、地方分権改革推進計画作成のための具体的な指針を総理大臣に勧告、意見具申			○			委員7人
17	衆議院議員選挙区画定審議会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	衆議院議員小選挙区改定に関し調査審議し、必要があるときは改定案を作成して総理大臣に勧告			○			委員7人
18	国会等移転審議会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	総理大臣の諮問に応じ、移転先候補地の選定、関連事項の調査審議			○			委員20人以内
19	公益認定等委員会（委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	公益認定等に関する申請等に対する処分、政令・内閣府令の制定・改廃などの総理大臣からの諮問に応じた答申。公益法人に対する立入検査等			○	○	○	委員7人
20	再就職等監視委員会（委員長・委員）	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	退職管理に関する事項の調査。在職中の求職の承認、再就職者による依頼等の承認。再就職等監視委員会の承認についての不服申し立ての審査				○	○	委員長及び委員4人
21	証券等監視委員会（委員長・委員）	審議会等	内閣府（金融庁）	内閣総理大臣	金融商品取引法、投資信託・投資法人法、株券等の保管・振替法、資産の流動化法、社債等振替法及び犯罪による収益移転防止法の規定により委任された事項。法律に基づく犯則事件の調査。金融庁設置法20条から22条までに規定する勧告、建議等			○		○	委員長及び委員2人
22	公認会計士・監査審査会（会長・委員）	審議会等	内閣府（金融庁）	内閣総理大臣	公認会計士・外国公認会計士に対する懲戒処分及び監査法人に関する事項の調査審議。日本公認会計士協会の事務の適正な運営を確保するための行政処分等について総理大臣に勧告。公認会計士試験の実施			○	○	○	会長及び委員9人以内
23	地方財政審議会（委員）	審議会等	総務省	総務大臣	地方交付税額及び地方特例交付金の交付額の決定。地方債の同意・許可の決定。地方財政状況の報告案の作成。法定外普通税・法定外目的税の新設・変更の同意等			○	○	○	委員5人
24	国地方係争処理委員会（委員）	審議会等	総務省	総務大臣	国の関与について不服ある地方公共団体からの審査の申出の審査。国の関与が違法等であると認められた場合には、国の行政庁に対して必要な措置を行う旨の勧告等を行う					○	委員5人
25	電気通信事業紛争処理委員会（委員）	審議会等	総務省	総務大臣	電気通信事業間の接続・無線局開設等に伴う混信防止等に関する紛争に対するあっせん・仲裁。総務大臣の諮問に対する審議・答申。大臣に必要な勧告			○	○	○	委員5人
26	電波監理審議会（委員）	審議会等	総務省	総務大臣	電波法、放送法及び電気通信役務利用法に定める必要的諮問事項の審議答申、必要な場合総務大臣に勧告。電波法、放送法、電気通信役務利用放送法等に基づく総務大臣の処分に対する不服申し立ての審議、議決			○	○	○	委員5人
27	中央更正保護審査会（委員長・委員）	審議会等	法務省	法務大臣	特赦、特定の者に対する減刑、刑の執行の免除又は特定の者に対する復権実施の申出。地方更生保護委員会がした決定の不服申し立てに対する審査・裁決			○		○	委員長及び委員4人
28	宇宙開発委員会（委員長・委員）	審議会等	文部科学省	文部科学大臣	宇宙開発に関する長期的な計画の議決。独立行政法人宇宙航空開発機構理事長の任命に対する同意及び意見の申出	○	○				委員長及び委員4人
29	労働保険審査会（委員）	審議会等	厚生労働省	厚生労働大臣	労働者災害補償保険法38条及び雇用保険法69条による再審査請求事件の取扱い。中小企業退職金共済法89条1項による事務の取扱い					○	委員9人
30	社会保険審査会（委員長・委員）	審議会等	厚生労働省	厚生労働大臣	健康保険法189序、厚生年金保険法90条、国民年金法101条等による再審査請求事件並びに健康保険法190条、厚生年金保険法91条等による審査請求事件の取扱い					○	委員長及び委員5人

4人	3人	3年	○	○	×	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	○	食品安全基本法 22条～	(234)
5人以内可	15人マ イナス 常勤	3年	○	○	×	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	○	情報公開・個人 情報保護審査会 設置法	(1,504 ただし平成18年4 月1日から平成20年3月31 日まで)
	7人	施行日 から3 年	規定 なし	×	×	○	×	×	×	×	○	○	○	地方分権改革推 進法	(3)
	7人	5年	規定 なし	×	×	×	×	×	×	×	○	○	△ (政令 委任)	衆議院議員選挙 区画定審議会設 置法	(0)
	20人	2年	規定 なし	×	×	○	×	×	×	×	○	○	○	国会との移転に 関する法律12条 ～	(0)
4人以内可	7人マ イナス 常勤	3年	○	○	○	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	○	公益社団法人及 び公益財団法人 の認定等に関する 法律32条～	(4)
委員長	委員 4人	3年	○	○	○	○	○ (委員長)	○	×	○	○	○	○	国家公務員法 106条の5以下	(一)
委員長 及び委員 2人		3年	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	金融庁設置法6 条～	(0)
1人可	10人マ イナス 常勤	3年	○	○	○	○	○ (会長及 び常勤 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	○	公認会計士法35 条～	(0)
		3年	○	×	×	×	○	×	×	○	○	○	△ (政令 委任)	総務省設置法8 条～	全国知事会・都道府県議長 会。全国市長会・市議長会。 全国町村長会・町村議長会 が共同推薦した者各一人を 含めなければならない。 (13+α)
2人以内可	5人マ イナス 常勤	3年	○	○	×	○	○ (常勤の 委員)	×	○	○	○	○ (非も 含む)	×	地方自治法250 条の7～	(0)
2人以内可	5人マ イナス 常勤	3年	○	○	×	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	○	電気通信事業法 144条～	(2)
		3年	○	×	×	○ (注)	○ (注)	○ (注)	×	×	○	○	×	電波法99条の2 ～	(注) 就任できない職業を 規定。国家公務員法96 条、98条～102条の準 用。退職後の就職制限 あり。 (詳細不明)
委員長 及び委員 2人	委員 2人	3年	規定 なし	×	×	×	○ (委員長 及び常 勤委員)	○	○	○	○	○ (非も 含む)	△ (政令 委任)	更正保護法4条 ～	(詳細不明)
委員長 及び委員 2人	委員 2人	3年	○	×	×	○	○ (委員長 及び常 勤委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	△ (政令 委任)	文部科学省設置 法6条、8条～	(26)
	委員 3人	3年	○	○	○	×	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	×	労働保険審査官 及び労働保険審 査会法25条～	(0)
		3年	○	×	○	×	○	○	×	○	○	○	×	社会保険審査官 及び社会保険審 査会法19条～	(0)

31	中央社会保険医療協議会（公益代表委員6人）	審議会等	厚生労働省	厚生労働大臣	健康保険法76条2項、85条2項、86条2項等に規定する事項等について、厚生労働大臣の諮問に応じて審議し答申並びに建議	○						委員20人
32	運輸審議会（委員）	審議会等	国土交通省	国土交通大臣	鉄道事業法、軌道法、道路運送法、貨物自動車運送事業法、海上運送法、内航海運事業法、港湾法、航空法等の規定により国土交通大臣の行う処分等にかかるもの等を処理する	○	○	○	○			委員6人
33	土地鑑定委員会（委員）	審議会等	国土交通省	国土交通大臣	地価公示法及び不動産の鑑定評価に関する法律に基づく権限を行うこと	○	○				○	委員7人
34	公害健康被害補償不服審査会（委員）	審議会等	環境省	環境大臣	公害健康被害の補償等に関する法律106条2項及び石綿による健康被害の救済に関する法律75条1項の規定による審査請求事件の取扱い				○			委員6人
35	日本放送協会経営委員会（委員）	特殊法人の機関	(総務省)	内閣総理大臣	NHKの経営方針その他業務の運営に関する重要事項の決定。収支決算・事業計画・資金計画、収支決算、放送局の設置計画及び放送局の開設・休止・廃止、番組基準・放送番組の編集に関する基本計画、定款の変更、受信契約の条項・受信料免除の基準、放送債権の発行・借入金の借入、土地の信託、役員報酬・退職金・公債費等の議決。会長の任命							委員12人
36	日本銀行（総裁、副総裁、審議委員）	認可法人の機関	(財務省)	内閣	中央銀行として、銀行券を発行するとともに、通貨及び金融の調節を行うこと。銀行その他の金融機関間の資金決済の円滑の確保はかり、信用秩序の維持に資すること							総裁、副総裁2人、審議委員6人
37	預金保険機構（理事長、理事、監事）	認可法人の機関	(内閣府・金融庁・財務省)	内閣総理大臣	預金者等の保護及び破たん金融機関に係る資金決済の確保を図るため、信用秩序の維持に資すること							理事長、理事4人以内、幹事1人

II. 国会の議決による指名に基づいて任命される職

番号	機関名及び（対象となる職等）	当該機関の組織法上の性格	所 属 管	任命権者	主な任務・所掌事務	審議会等機関の場合の任務・機能							組織人数
						重要政策の調査審議・答申	重要事項の決定に係る調査審議・答申・勧告等	許認可・行政処分の事前審査	行政処分に対する不服申し立ての審査	あっせん・調停・仲裁	専門的知識に基づく検査・調査等の意思決定・実施		
1	中央選挙管理会（委員）		(総務省)	内閣総理大臣	衆議院（比例代表選出）議員又は参議院（比例代表選出）議員の選挙の管理								委員5人
2	政治資金適正化委員会（委員）		(総務省)	総務大臣	収支報告書又は解散報告書の記載方法の基本的方針。登録政治資金監査人の登録。登録政治資金監査人の研修。政治資金監査の具体的指針等の事務の処理。政治資金の収支報告及び公開に関する重要事項について総務大臣に建議								委員5人

	○	2年 (1年ご とに半 数任命)	規定 なし	×	×	×	×	×	×	×	○	○ (非も 含む)	×	社会保険医療協 議会法	(5)
	委員 4人	3年	○	○	×	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	△ (政令 委任)	国土交通省設置 法6条, 15条～	任命時の最低年齢(35歳以上) (15)
委員 1人	委員 6人	3年	○	×	×	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	△ (政令 委任)	地価公示法12条 ～	(6)
	委員3 人可	3年	○	○	○	○	○ (常勤の 委員)	○	×	○	○	○ (非も 含む)	×	公害健康被害の 補償等に関する 法律	(41 ただし平成18, 19年 度の裁決)
		3年	○	○	×	×	×	×	○	×	×	×		放送法13条～	教育・文化・科学・産業そ 他の分野に公平に代表さ れることを考慮すべき。 地区別均衡を図るべき。就 任できない職業の規定あり
		5年	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×		日本銀行法21条 ～	役員が国又は地方公共団 体の議会の議員その他公選 による公職の候補者となっ たとき、役員辞職とみなす。 みなし公務員規定あり
		2年	○	×	×	○	○	×	×	×	×	×		預金保険法3条 ～	政府又は地方公共団体の職 員(非常勤を除く)は役員 になれない。みなし公務員 規定あり

(別表2)

人 数		任 期	再 任	職務継続規定	独立職権行使	守秘義務	兼職禁止規定	政党等政治団体の役員禁止等規定	同一政党等排除	給与・報酬は別に法律で規定	特 別 職		事務局規定	根拠等の法・ 条項	その他 (審議会等機関の場合、平成18年4月1日から平成20年6月30日までの諮問・答申事項等数)
常 勤	非 常 勤										国公法で特別職と明記	特別職給与法に明記			
	○	3年		(注)	×	×	×	×	○	×	○	○	庶務は 総務省	公職選挙法5条 の2～	国会議員以外の者で参議院議員の被選挙権を有する者の中から国会の議決による指名に基づいて総理が任命する。 (注)「委員は、国会の閉会又は衆議院の解散の場合に任期が満了したときは、あらたに委員が、その後最初に召集された国会における指名に基づいて任命されるまでの間、なお、在任するものとする」にすぎない
	○	3年		(注)	×	×	×	×	○	×	○	○	○	政治資金規正法 19条の29～	(注)「委員は、国会の閉会又は衆議院の解散の場合に任期が満了したときは、新たに委員が、その後最初に召集された国会における指名に基づいて任命されるまでの間、なお在任するものとする」にすぎない

Ⅲ. 国会議員が合議体の構成員になっているもので国会同意人事の対象となっていないもの

番号	機関名及び（対象となる職等）	当該機関の組織法上の性格	所 属 管（所）	任命権者	主な任務・所掌事務								組織人数
					審議会等機関の場合の任務・機能								
					重要政策の調査審議・答申	審議・答申・勧告等	重要事項の決定に係る調査	査 許認可・行政処分	行政処分に対する不服申し立ての審査	あっせん・調停・仲裁	専門的知識に基づく検査・調査等の意思決定・実施		
1	地方制度調査会（委員）	内閣府の審議会等	内閣府	内閣総理大臣	総理大臣の諮問に応じ地方制度に関する重要事項を調査審議	○							委員30人以内
2	国土開発幹線自動車道建設会議（学識経験者委員）	国土交通省の審議会等	国土交通省	国土交通大臣	国土開発幹線自動車道建設法及び高速自動車国道法により権限に属された事項の処理。必要があるときは、関係都道府県知事の出席を求めその意見を聴く		○						委員20人以内
3	国土審議会（学識経験者委員）	国土交通省の審議会等	国土交通省	国土交通大臣	国土交通大臣の諮問に応じて国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な政策についての調査審議。国土形成計画法、国土利用計画法、首都圏整備法、地価公示法、国土調査法、水資源開発促進法等の規定によりその権限に属された事項の処理等	○	○						委員30人以内

Ⅳ. 国会同意人事の対象となっていない職の例

番号	機関名及び（対象となる職等）	当該機関の組織法上の性格	所 属 管（所）	任命権者	主な任務・所掌事務								組織人数
					審議会等機関の場合の任務・機能								
					重要政策の調査審議・答申	審議・答申・勧告等	重要事項の決定に係る調査	査 許認可・行政処分	行政処分に対する不服申し立ての審査	あっせん・調停・仲裁	専門的知識に基づく検査・調査等の意思決定・実施		
1	経済財政諮問会議（経済財政政策についての有識者議員）	重要政策に関する会議	内閣府	内閣総理大臣	総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済政策に関する重要事項について調査審議及び総理大臣に意見具申。総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて国土形成計画法6条2項に規定する全国計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性及び整合性を確保するための調査審議並びに総理大臣又は関係各大臣に意見具申等	○	○						議長及び議員10人以内
2	中央防災会議（学識経験者委員）	重要政策に関する会議	内閣府	内閣総理大臣	防災計画の作成及びその実施の推進。非常災害に際し、緊急計画の作成及びその実施の推進。総理大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項の審議及び総理大臣に意見具申。防災担当大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項の審議及び防災担当大臣に意見具申等	○	○						会長及び委員（定数の規定なし）
3	男女共同参画会議（男女共同参画社会形成有識者）	重要政策に関する会議	内閣府	内閣総理大臣	総理大臣が作成し閣議決定を求める男女共同参画基本計画の案に意見具申。総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な方針、基本的な政策及び重要事項の調査審議並びに意見具申等	○	○						議長及び議員24人以内

(別表 3)

人 数		任 期	再 任	職務継続規定	独立職権行使	守秘義務	兼職禁止規定	政党等政治団体の役員禁止等規定	同一政党等排除	給与・報酬は別に法律で規定	特 別 職		事務局規定	根拠等の法・条項	その他 (審議会等機関の場合、平成18年4月1日から平成20年6月30日までの諮問・答申事項等数)
常 勤	非 常 勤										国 公 法 法 特 別 職 と 明 記	特 別 職 給 与 法 に 明 記			
	○	2 年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令委任)	地方制度調査会 設置法	国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長その他の職員並びに地方制度に関し学識経験のある者のうちから任命。 (0)
	○	3 年 (学識経験者)	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令委任)	国土開発幹線自動車建設法11条 ～	衆議院が指名した衆議院議員6人、参議院が指名した参議院議員4人、学識経験者10人以内。 (詳細不明)
	○	3 年 (学識経験者)	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令委任)	国土交通省設置法6条～	衆議院が指名する衆議院議員6人、参議院が指名する参議院議員4人、学識経験者20人以内。 (14)

(別表 4)

人 数		任 期	再 任	職務継続規定	独立職権行使	守秘義務	兼職禁止規定	政党等政治団体の役員禁止等規定	同一政党等排除	給与・報酬は別に法律で規定	特 別 職		事務局規定	根拠等の法・条項	その他 (審議会等機関の場合、平成18年4月1日から平成20年6月30日までの諮問・答申事項等数)
常 勤	非 常 勤										国 公 法 法 特 別 職 と 明 記	特 別 職 給 与 法 に 明 記			
	○ 閣の閣僚以外の経政有識者 関係機関長、以関係閣長、政策有識者	2 年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令委任)	内閣設置法18条 ～	経済財政有識者は議員総数の十分の四未満不可
		規定なし		×	×	×	×	×	×	×	×	×		内閣設置法18条、 災害対策基本法	
	○	2 年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令委任)	内閣設置法18条、 男女共同参画社会基本法	男女共同参画社会形成有識者は議員総数の十分の五未満不可。 男女共同社会形成有識者のうち、男女のいずれか一方の議員の数は、十分の四未満不可

4	国家戦略室（室員）		内閣官房	内閣総理大臣	税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針等のうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整	○	○						室長、室員
5	行政刷新会議（有職者）		内閣府	内閣総理大臣	国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の在り方の見直し	○	○						議長、副議長、構成員（大臣4、有識者5）
6	民間資金等活用事業推進委員会	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	特定事業の実施に関する基本方針の審議、基本方針の策定状況、特定事業の選定状況、特定事業の客観的な評価状況その他民間資金等の活用による国の公共施設等の整備等の実施状況の調査等		○	○					委員9人
7	官民競争入札等監理委員会	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の規定によりその権限に属させられた官民競争入札及び民間競争入札の実施の監理		○	○					委員13人以内
8	中央障害者施策推進協議会	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	「障害者基本計画」策定・改定についての意見提示		○						委員30人以内
9	統計委員会	審議会等	内閣府	内閣総理大臣	統計法並びに統計法施行令、統計調査に用いる産業分類並びに疾病、傷害及び死因分類を定める政令及び統計報告調整法施行令の規定によりその権限に属させられた事項の処理		○					○	委員13人以内
10	国税審議会	審議会等	財務省（国税庁）	財務大臣	税理士試験の執行及び税理士の懲戒処分等の審議、国税不服審判所長が国税庁長官通達と異なる法令解釈を行う等の場合において、国税庁長官から意見を求められた事項の調査審議等		○	○				○	委員20人以内
11	中央建築士審査会	審議会等	国土交通省	国土交通大臣	一級建築士試験に関する事務、一級建築士に対する懲戒処分の同意、その他建築士法に基づく権限の行使		○	○				○	委員10人以内

	○ (室員)			×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	内閣総理大臣決定	将来は「国家戦略局（法律設置）」化の予定
	○ (有識者)			×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○ 閣議決定	
	9人	2年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令 委任)	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律21条～ (3)
	13人	3年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律37条～ 委員の構成については、中央協議会が様々な障害者の意見を聴き障害者の実情を踏まえた協議を行うことができるよう配慮されなければならない。 (0)
	30人	2年 (政令)	○ (政令)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令 委任)	障害者基本法24条～ (0)
	13人	2年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令 委任)	統計法44条～ (8)
	20人 (政令)	2年 (政令)	○ (政令)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令 委任)	財務省設置法第21条 (6)
	10人	2年	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△ (政令 委任)	建築士法28条～ 委員は建築士から任命する。やむを得ない理由があるときは学識経験者から任命できる。 (詳細不明)

日本の経済成長と雇用

鈴木 正 俊

はじめに

先進国はどこでも経済政策の主要な目標を完全雇用におく傾向がある⁽¹⁾。しかし現実にはこの目標を実現することは容易なことではない。多くの先進国が長期にわたってこの目標を達成できないでいる。現在、世界不況下であるとはいえ、欧米では失業率が10%前後という高水準となっているばかりか、さらに上昇の気配が濃厚である。

日本経済は1950-60年代の高度成長期に労働力の過剰から不足状態に移行した。1970-80年代の安定成長期には雇用状態は若干の変動はあるもののおしなべて安定的に推移した。しかし日本経済が90年代に戦後初めてのデフレに陥るとともに失業率が年々高まり、21世紀初頭には5.5%というそれまでに経験したことのない高失業率を記録した。しかも2008年秋のリーマン・ショックによる深刻な世界不況により日本の失業率は2009年秋には過去最高の5.7%となり、さらに上昇の気配を示している。

戦後における日本の失業率は平均すると、アメリカより低く、またヨーロッパ各国のように二ケタの高い失業率を経験することもなかった。先進各国と比べると、長期にわたって雇用状態はおしなべて良好であり、失業率は低かったといえる。しかし、90年代半ば以降、成長率は先進国中最低となり、失業率は高止まり傾向を示した。この結果、経済の面における日本経済の優位性は消滅した。1人当たりGDP（国内総生産）はOECD各国中90年代初めのトップクラスから2006年には18位まで下落した。日本経済＝低失業率という「神話」も消滅した。先進国において最も平等と見られていた所得分配にも格差拡大の傾向が強まった。

長期にわたる雇用の良好なパフォーマンスの背景には、戦後日本の経済成長率が平均的に高かったこと、また長期的な関係を重視する、いわゆる日本的雇用システムが存在したことが重要であろう。高い成長率は就業者の高い増加率を保障するし、雇用の長期的な関係は不況になっても労働者の首切りやレイオフを回避することにつながる。しかし21世紀に入って、日本の経済成長も雇用状況にも大きな変化がみえる。日本経済は新しい段階に差しかかったと見ることができるであろう。

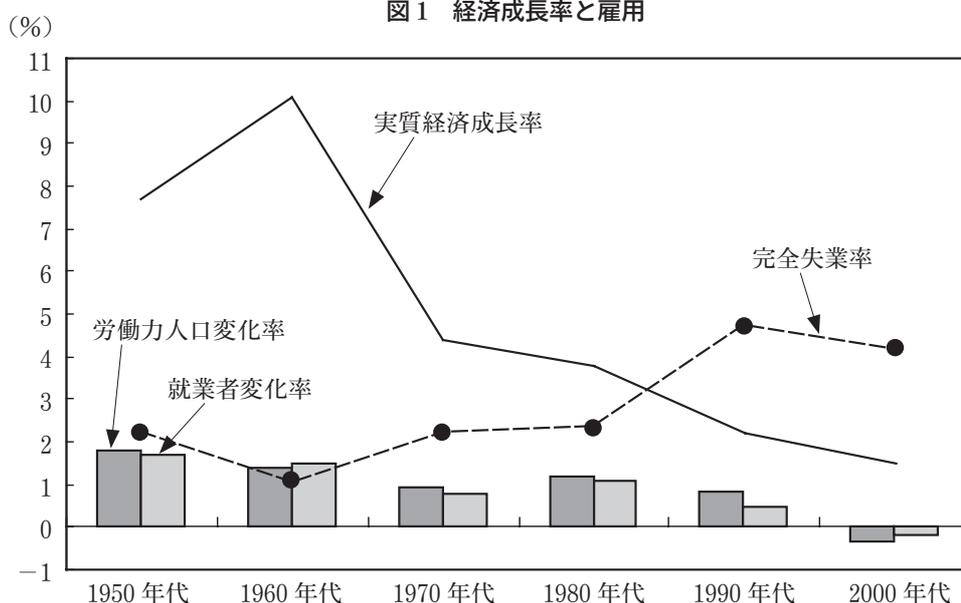
1. 雇用と経済成長

戦後の日本経済が労働力過剰から不足状態へ転換したのは1960年頃である。これはアーサー・ルイ

スの考えた「転換点」と同じ意味である⁽²⁾。つまり、前近代的な生産性の低い農業部門と近代的な生産性の高い工業部門からなる二部門モデルで考えると、ある時期までは農業部門に存在する過剰労働力のために工業部門は低賃金を享受できるが、農業部門の過剰労働力が工業部門へと移動するにつれてやがて過剰労働力が解消する時点で到達する。過剰労働力が解消するにつれて、人手不足が深刻化して賃金に上昇圧力がかかってくる。日本ではこの時期が1960年頃であることで専門家の意見は一致している。

マクロでみると、労働力の供給量は人口や労働力率によって決まり、需要量は経済活動の水準によって左右される。需要量が供給量を上回れば労働力不足となるし、需要量が供給量を下回れば失業が発生する。日本の失業率は高度成長が開始した時期である1955年に2.5%であったが、60年には1.5%となり、高度成長のピークの65年には1.2%、高度成長の終わりの時期である70年には1.1%という超完全雇用の状態であった。この期間を通じての失業の存在は摩擦的な性格（自然失業率）のものであったと考えられる。

図1 経済成長率と雇用



出所：内閣府「国民経済計算」、総務省統計局「労働力調査」

以上はあくまでもマクロの数字の話である。この数字の裏には日本国内における「民族大移動」といわれる農村から都市への若者を中心とする大規模な労働力の移動があった。北海道、東北、九州、四国などの地方から東京、大阪、愛知という三大都市圏への人口流入は高度成長初期の1950年代に始まり、60年代にピークを迎え、国際金融の混乱や石油ショックなどによって高度成長が終焉を迎える70年代初めまで続いた。高度成長期の60年代には毎年、農村の高卒、中卒の新規学卒者約50万人が都市へ移動した。全体では毎年80万人～90万人が農業部門から非農業部門へと移動した。高度成長が終わりを迎えた1975年には農村から都市への人口移動は停止している。したがって、労働力の面に限って言うと、日本の高度成長は農村に若い労働力が豊富に存在している状況下で生じ、農村の豊富な労働力が枯渇するとともに終焉を迎えたことになる。以上のようにみると、日本の高度成長はこのような労働力の「大移動」によって可能となり、また「大移動」の終焉とともに終わったことは否定できないのである。

支出面から見ると、高度成長は個人消費ではなく、輸出と「投資が投資を呼ぶ」といわれた設備投資

主導に大きな特徴があった。投資の内容は、新しい技術の導入に伴うものであったが、労働需給の逼迫が進むにつれて省力化投資の比重が高くなった。しかも技術水準が先進国にキャッチアップするにつれて、この面での格差が縮小し、設備投資の成長に対する貢献度が縮小したのも当然であった。各種の研究によると、経済成長に対する貢献度は後年になればなるほど資本よりも技術進歩のほうが大きくなる傾向が見て取れる⁽³⁾。

東京、大阪、愛知の三大都市圏にある工業地帯の生産現場を支えた労働力は、上で述べたように主に地方からやってきた高卒や中卒の若者であった。この当時、若者の人手不足が深刻化し、企業の人事担当者は若い労働力を求めて日本の隅々まで走り回った。これらの若者は希少性のゆえに「金の卵」と呼ばれた。農村から都市への労働者移動の背景には都市労働者の賃金が農村のそれよりもかなり高かったことがあり、都市の産業の生産性が農村のそれよりも高かったことがこれを可能とした。タイトな労働需給を反映して60年代、70年代においては製造業やサービス業の賃金上昇率が二ケタになることも決して珍しいことではなかった。また主に大企業製品である卸売物価が安定的に推移する一方、サービスを含む消費者物価が高い上昇を続けるという両物価上昇率に格差が発生するという現象が生じ、この原因をめぐって論争が起こった。しかし、この時期、消費者物価でみたインフレ率は賃金上昇率を恒常的に下回ったから、労働者の実質的な生活水準は顕著に上昇した。日本銀行はこうした消費者物価の上昇に対して神経をとがらせたが、エコノミストの中でも高成長論者であった下村治氏は、このインフレが労働者の価値の上昇を示すものであるとして積極的に肯定した。

70年代に入って、日本経済は安定成長期に入り失業率は2%台を維持していたが、80年代のバブルの発生と崩壊の後、90年代に入ると成長率はゼロ近傍にまで低下し、雇用状況は著しく悪化した。企業はヒト、モノ、カネの面で減量経営を進めたから失業率は95年に3%台に乗せ、98年に4%台へ上昇、99年には4.7%という高水準に達した。日本の高失業率に比べると、この年のヨーロッパの失業率は相変わらず日本を上回っていたが、アメリカの失業率はIT産業のバブル景気を反映して4.2%の低水準であったから、日米の失業率が逆転するというそれまでに予想もされなかった状況が生じた。

日本の雇用状況はその後も悪化の一途をたどった。失業率は2001年12月には戦後最悪の5.5%を記録した。「失われた10年」(A LOST DECADE)と言われたゼロ成長のなかで労働市場は大きく緩和したことを示している。こうして雇用の面でも日本経済はもはや世界の一流ではなくなったのである。

2. 成長会計による分析

日本経済は90年代に入ってなぜ低成長に陥ったのであろうか。成長会計による分析がひとつの答えを提出している。成長会計によれば、GDPの成長は労働力、資本という二つの生産要素とこの二つの要素では説明できない全要素生産性(TFP=TOTAL FACTOR PRODUCTIVITY)、特に技術進歩によって説明される。戦後の日本経済についての多くの研究によれば、成長に特に大きく貢献した要素は資本、次いで技術進歩であり、最後が労働力であることが知られている。研究によっては、高度成長期には技術進歩の貢献が最大で、資本の貢献がこれに次いでいるが、労働力の貢献はこれら三つのうちで最小になっている点は共通である。

こうした研究は、日本人ばかりでなくアメリカの学者によっても確認されている。たとえばヘルプマン・ハーバード大教授はジョルゲンソンらの研究をもとに「1960-95年の期間において日本の産出物の成長のおよそ50%が全要素生産性成長に帰属している」という分析結果を紹介している。つまり、日本の経済成長にとって最も重要な項目が全要素生産性、なかでも技術進歩であることを明らかにしている⁽⁴⁾。

通商産業省の「通商白書」(平成10年版)によれば、高度成長期60年代10年間の平均成長率11.1%のうち資本の貢献は6.9%で最大であり、次いで技術進歩3.8%であるが、労働の貢献は0.4%である。つまり成長に対して資本ストック、技術進歩は大きく貢献しているが、労働投入の貢献はきわめて小さい。70年代10年間の平均成長率は4.5%、80年代のそれは4.2%であり、成長率がほぼ同じであるようにそれぞれの貢献度にもあまり大きな違いはみられない。70年代の平均成長率4.5%のうち資本の貢献度は3.8%、技術進歩の貢献度0.7%、労働の貢献度はゼロである。80年代はこれがそれぞれ2.8%、1.0%、0.4%となっている。90年代の平均成長率1.6%のうち資本の貢献度は1.9%であるが、技術進歩の貢献度はゼロ、労働の貢献度はマイナス0.3%である。90年代に入って、成長率は大きく減速しているが、その要因は資本、技術進歩の貢献が大きく低下したことで説明がつく。成長に対して労働の貢献はもともと小さかったのだからこれを主な理由にすることは無理であろう。

小峰隆夫法政大学教授は、日本とアジア各国の人口が経済に与える分析を行い、少子高齢化・人口減少が経済成長にマイナスに作用することを明らかにしている。たとえば、日本の高度成長は生産年齢人口に占める従属人口のウェイトが低い状況下で、働く世代の負担が低かったことによる、という考えを提示した。人口に占める働く世代のウェイトが高く、税金や社会保障費など経済的負担が低いと経済成長に有利な状況が生まれる。これが「人口ボーナス」であり、これに対して、人口に占める働く世代のウェイトが低下する状況下で従属人口の比率が高まると働く世代の税金、社会保障費などの経済的負担が重くなるので経済が停滞しやすくなる。これが「人口オーナス(重荷)」の考え方である⁽⁵⁾。

こうした考え方からすると、日本の高度成長期(1950年-70年)は「人口ボーナス」の時期にあたり、1990年代後半以降の低成長期は「人口オーナス」の時期にあたることになる。しかし、こうした経済観は経済成長における人口や労働人口の役割を過大評価したものであって、妥当性を欠いた考え方である。こうした経済観は、人口や労働人口が経済を決定するという「人口本位制」ともいべき見方であろう。

確かに人口の変化は経済に以下のような様々な影響を与えることは否定できない。

- ① 総人口が減少すれば生産年齢人口が減少、労働力が不足する可能性が高まり、経済成長のマイナス要因となる可能性がある。
- ② ライフサイクル仮説が示しているように、少子高齢化が進むと貯蓄率が低下し、資本蓄積が阻害される傾向がある。
- ③ 少子高齢化によって人口の平均年齢が高まると、技術進歩にとってマイナスの影響が及ぶことが考えられる。
- ④ 人口に占める年少人口や老年人口などの従属人口比率の上昇は社会全体にとって経済負担の上昇となる。

日本の戦後の経済成長の歴史をたどると、上にみたように少子高齢化や労働力不足は経済成長にとってマイナス要因になる可能性が高かったとしても、経済成長への労働の寄与度は資本や技術進歩の寄与度に比べるとかなり低いことが実証的に明らかにされている。

このように技術進歩や資本に比べると成長に対する労働の貢献度が小さいということは、逆に言えば、日本が現在直面している少子高齢化が多少進んでも成長に対するマイナスの影響は限定的であることにもなる。もともと、日本経済が10%成長した高度成長期の労働力人口の平均増加率は1.3%程度であり、4%の安定成長の時代にはこれが1.1%程度であった。1%成長の90年代の労働力人口増加率はほぼゼロであり、労働力人口が経済成長に決定的な影響を与えると考えることは正しくないことがわかる。つまり、今後の日本経済は人口減少や高齢化によって影響を受けることは間違いないとしても、これが必然的にゼロ成長やマイナス成長をもたらすと考えることは早急に過ぎるであろう。今後のGDP成長と雇用安定は主に資本ストックと技術進歩の行方にかかっている。また労働力についても、人的資本の観点からすると、これは単なる量の問題であるよりも、質の向上が重要になっている。

クルーグマン（KRUGMAN, P. “THE MYTH OF ASIA’S MIRACLE” 1994）は中国や東アジアの80年代の驚異的な経済成長の要因分析を行って、これらの国々の高成長は技術進歩によるものではなく、労働や資本の投入の高い伸びに支えられているだけだから長続きしない、とこれらの国々の持続的な高成長に疑問を投げかけて、発表当時世界中で大きな論議を呼んだ。90年代末には、アジア経済危機が発生したために、クルーグマンの分析が正しかったという評価が一部にあるが、これは必ずしも妥当な見解ではないであろう。アジア経済危機の根本原因は通貨危機であり、通貨危機が実物経済へ波及して行ったことが経済危機の基本的な原因であり、その逆ではないからである。

ただクルーグマンの分析が強く示唆しているのは、日本の今後の持続的な成長が労働や資本の投入の伸びよりも主に技術進歩の行方にかかっているということである。以上はサプライサイドからの分析であるが、これが将来の日本の経済成長を検討するにあたって重要な理論的フレームワークを提供していると言って良いであろう。

3. 産業構造の変化と労働力

1950年代、60年代の高度成長により、労働需要が急増し、太平洋ベルト地帯を中心に就業者が年々増加した。農村から都市への若者の大規模な移動がこれを可能とした。労働力の需給逼迫を反映して、農村と都市の間、ならびに大企業と中小企業の間でそれまで拡大傾向にあった賃金格差が縮小することになったのも高度成長期の大きな特徴である。いわゆる二重構造の解消である。これと共に、国民の所得格差も縮小した。しかし、90年代のゼロ成長下で、企業の減量経営が進み、失業率が急上昇するとともに再び所得格差が拡大を見せ始めている。特に、90年代に日本経済のグローバル化が一段と進むとともに、中国を中心とするアジア各国への製造業の移転とともに地方の雇用は不況産業の配置に加えて、財政難による公共投資の削減もあって目立って悪化している。

すでに見たようにルイスの転換点理論によると、農業部門などの伝統的な分野では豊富な労働供給が存在するために、これらの部門の賃金は低位に据え置かれるが、経済の発展につれて都市への労働移動

が活発化することにより労働需給が逼迫し、生産性の低い非近代的部門でも賃金が上昇する。一方、近代的な部門では労働者の賃金は限界生産性によって決定されるが、経済発展に伴ってこの部門が拡大し、労働需要が目だって増加、生産性も高まるにつれて賃金が上昇する。こうして伝統的な部門と近代的部門の間の所得格差は経済発展のある段階までは拡大する傾向にあるが、経済発展が進むにつれて、こうした格差が縮小する段階に達する。日本の例でも、上で見たように高度成長の過程で完全雇用に近づくとともに賃金が上昇を開始し、二重構造は解消の方向をたどった。その結果、国民の所得分配が平等化し、一億総中流化といわれる現象が生じた。

経済成長の過程では産業構造が大きく変化する。重要なことは産業構造が変化することによってのみ経済が成長することである。産業構造の変化が大きいときには成長率が高くなるし、産業構造の変化があまり見られなくなると、成長率が低くなる。低付加価値産業から高付加価値産業へとヒト、モノ、カネなどが円滑に移動しなければ経済は成長できない。

産業別の就業構造の動きをみると、高度成長スタート時の1955年には農林水産業の就業者は全体の41%であったが、高度成長末期の70年には20%まで低下した。2000年にはこれが5%まで低下した。このように農林水産業の就業者は高度成長期から現在まで一貫して大きく低下した。一方、製造業は55年に18%であったが、70年の27%をピークにその後低下し始め、2000年には21%となった。日本の高度成長が製造業の重化学工業化とともに進み、これとともにこの分野の就業者数が大きく増加した。重化学工業化の中心が雇用吸収力の大きな機械産業であったからである。これに対して、サービス業を中心とする第三次産業は55年の47%から70年の51%へ、2000年には64%へと大きく上昇している。サービス業は90年代のデフレ不況下にあっても就業者が増加を続けたが、製造業ではヒト減らしが行われ、就業者は減少していった。この結果、サービス業の就業者数は90年代に絶対数で製造業の就業者数を上回っている。

近年の産業構造変化の中でのひとつの特徴は、男性雇用者が減少する一方で、女性雇用者が増加していること。鉄鋼、建設、造船などの重化学工業がウエイトを減らした影響を受けて男性雇用者が減少する一方で、経済のサービス化の進展で女性雇用者が増加している。しかも女性の増加の大部分は契約、パート、派遣などの非正規雇用者の増加となっている。

日本経済がモノからサービスへの動きを強めていることが、この数字にはっきり出ている。経済のサービス化は発見者の名前を取ってペティ＝クラークの法則⁶⁾と呼ばれるように多くの国で経済発展の過程で共通に見られる現象である。

4. 近年の労働市場の変化

日本の労働市場は1998年に大きな転換点を迎えた。それまで先進各国と比べてかなり良好なパフォーマンスを示していた日本の労働市場がこの年を境にして目立って悪化したからである。この背景には、不良債権の増大などによって日本の金融機関の破たんが続発し、マクロ経済の悪化が進んだことがある。繰り返しの煩をいとわず、労働市場の悪化のいくつかの例を挙げよう。

- (1) 完全失業率が98年から4%台(97年=3.5%)に跳ね上がった。

- (2) 常用雇用者がマイナスに転じた。一方、非正規雇用者が目立って増加した。
- (3) 労働需給の悪化に伴い平均現金給与総額がマイナスに転じた。

この背景には、失われた10年と呼ばれる90年代以降、長期にわたって低成長が続いたこと、特に98年度の成長率が1.5%減と戦後最大の落ち込みを記録したことがある。これに加えて、90年代に日本経済のグローバル化が進行し、産業空洞化と呼ばれる現象が生じ、特に地方経済に顕著な雇用減少と賃金低下が起きたことが大事である。

日本の完全失業率は1960年代の高度成長期に1%台、70年代に2%台、80年代に3%台と右肩上がりではあるものの、国際的にみるとかなり低位に推移した。しかしバブルの崩壊によりデフレが深刻化し、金融システムが激しく動揺した90年代後半に入ると、失業率はそれまでとは大きく異なって4%台に突入、21世紀に入ると5%台にジャンプした。現在の失業率は戦後最悪の6%近い高水準になっている。最近の労働市場の特徴は男性の常用雇用者が97年をピークに2004年まで減少し、その後の景気回復下での上昇スピードが緩いためにピークを依然として下回っていることである。これに対して、新しい雇用の多くがパート、フリーター、派遣などの非正規雇用者で占められている。

日本の雇用は戦後から90年代半ばまでは先進国で最も良好なパフォーマンスを示していたが、21世紀初頭には、日本の失業率は米国の5%前後、イギリスの2%台、EUの7%台と比較して卓越した優位性を示しているとは言えなくなった。日本の雇用状況は新たな時代を迎えている、という認識を持つ必要がある。

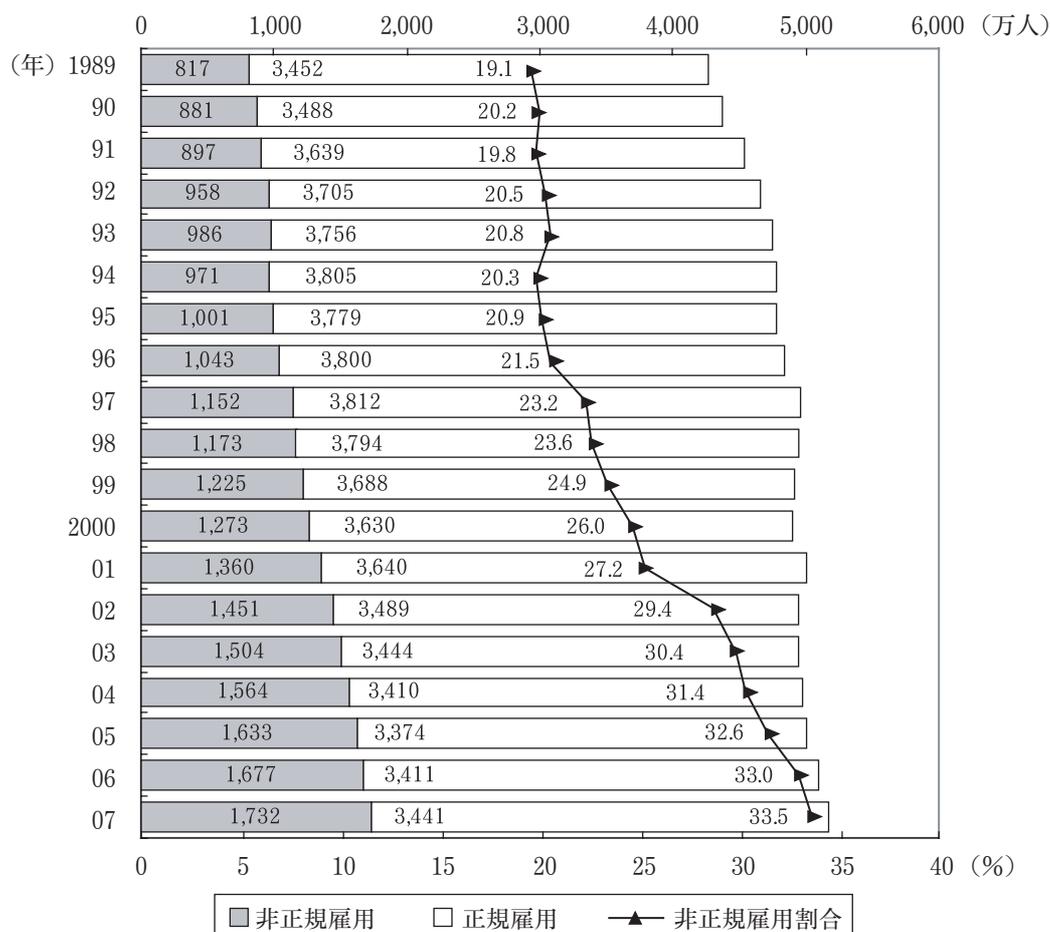
これは日本の経済成長率が先進国の中で目立って高かった時代から低い時代（ゼロ、あるいはマイナス成長）になったこと、これに加えてグローバル化と技術革新の大きな波が日本経済に押し寄せたことに原因がある。経済成長率が低ければどの国も高失業率にならざるを得ない。経済のグローバル化は先進国と発展途上国との競争を激しくし、企業の海外進出の増加により先進各国に産業空洞化という現象を生み出した。またグローバル化は各国間で生産要素価格の均等化をもたらすように作用し、先進国において賃金抑制的に作用する。技術革新の進展は一部の産業に高い収益をもたらす一方で、他方に衰退産業を作り出す。技術革新は産業の高生産性分野と低生産性分野の格差を生み、この結果、国内の所得格差を高めるように作用する傾向がある。

これらの三つの大きな経済変化を受けて、90年代後半から日本社会は高失業率と所得格差の拡大という従来と違った大きな難問に直面することになった。以上は雇用全体の話であるが、近年の労働市場には就業構造の変化という新たな問題が発生している。正規雇用者の減少と非正規雇用者の顕著な増加という二極化の問題である。なかでも若年層の失業者増加に加えて、パートやフリーター、派遣と呼ばれる有期雇用契約に基づく労働者の増加が目立ってきている。

近年の非正規雇用者の増加の背景にはいくつかの理由がある。まず、経済の長期にわたる低迷である。経済の右肩上がりの時代には、企業は将来の人手不足を心配して積極的に若い労働者を採用する傾向があったが、景気低迷が長期に続く時代には、企業はリスクを回避する必要上余剰労働力をできるだけ抱えないようにするとともに、景気変動への対応が可能な非正規雇用を増やす傾向がある。従来大きなウエイトを占めていた若者、女性ばかりでなく、世帯主男性の非正規雇用が増えている。

第2に、若い人たちの中には、いつの時代にも将来の仕事や生き方を考えてパートやアルバイトで一

図2 正規雇用と非正規雇用の推移



注1：2001年以前は「労働力調査特別調査」、2002年以降は「労働力調査詳細集計」。なお、「労働力調査特別調査」と「労働力調査詳細集計」とでは、調査方法、調査月などが相違することから、時系列比較には注意を要する。

注2：2001年以前は2月の数値、2002年以降は年平均値。

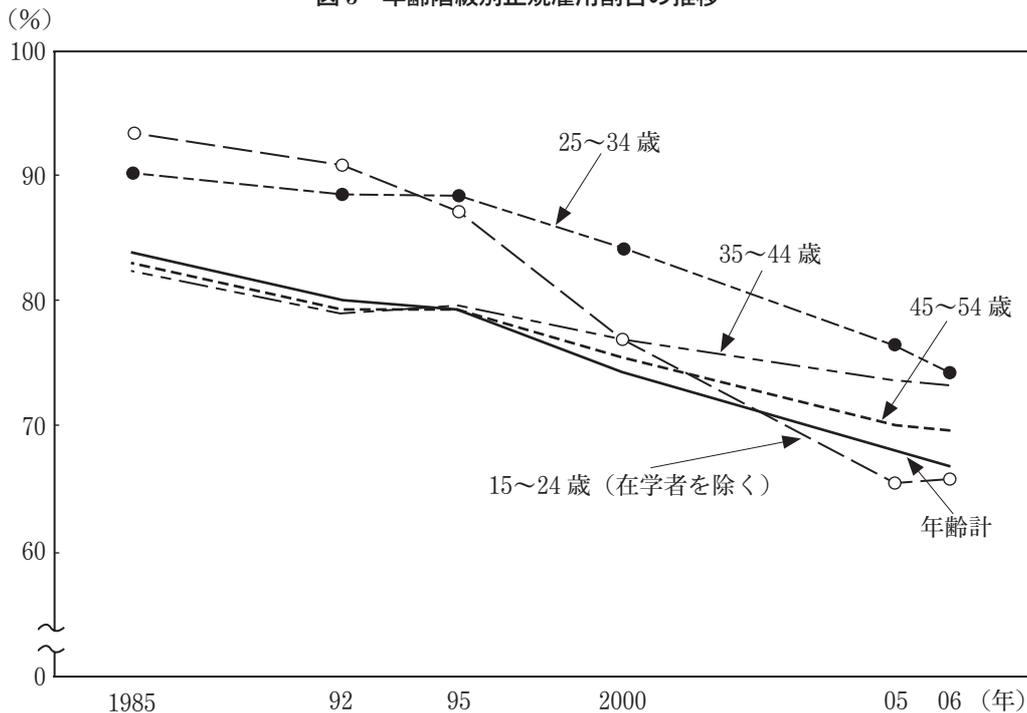
出所：総務省統計局「労働力調査」長期時系列データ「雇用形態別雇用者数」

時期を過ごすことに積極的な生き方を見出すものがいたが、90年代末以降の時期には正規の雇用を希望しながらも、長期にわたる不況によって企業のリストラが進んだ結果、この希望を実現できないままアルバイト、パートを続ける若者が増えている。こうして若者の非正規雇用の割合が大きく増加している。

第3に、法改正などとの関連である。1999年に労働市場の機能を高めることを意図した派遣労働法の改正が行われて、例外を除いてすべての業務が派遣の対象になったことが非正規雇用の増加を招いた。こうした日本の労働市場の状況の下で所得格差が拡大するという新たな社会問題が発生しているのが最近の特徴である。専門家の多くがジニ係数をもとに所得格差の拡大を指摘している⁽⁷⁾。近年の労働市場の変化が所得格差の拡大や日本的雇用慣行を変える契機となっていると見ることができる。

2006年の労働力調査によると、最近10年間に非正規雇用者は全体の23.6%から33.5%へと、ほぼ4人に1人から3人に1人へと増加した。男性では若年層が増えている一方、女性は全年齢層で増えている。正規雇用者に比べて非正規雇用者の賃金はかなり低いのが一般的だから、これらの結果、この10

図3 年齢階級別正規雇用割合の推移



注：調査値は非農林業を対象に、2000年までが各年2月、2005年以降は1~3月平均。
出所：厚生労働省「平成19年版労働経済白書」

年間に雇業者1人当たり平均現金給与総額は約9%減と大きく低下した。当然のことながら、マクロからみた労働分配率の低下も生じている。

90年代に入って、低成長下で雇用に二極化が生じるとともに、労働者の賃金の下落、または停滞という現象が生じた。正規雇用の年収と比較すると非正規雇用の年収が半分、あるいはそれ以下ということも珍しくない。そのため非正規雇用の増大がいわゆるワーキングプアを生み出し、所得格差の拡大を引き起こすことになったのは当然であろう。若年非正規雇用者ばかりでなく、世帯主男性にも低所得と雇用の不安定という大きな問題が発生することになった。

以上のような最近における日本の労働市場の変化と所得格差の拡大の背景には、低成長率のほかにグローバル化と技術革新の進行がある。いわゆる大競争時代を迎えて日本企業は安価な労働力を求めて中国や東南アジアに進出した。これにより、国内では多くの地方工場が廃れるという産業空洞化現象が生じた。これらの結果、国内での労働集約的製品の製造や単純なサービスを提供する低付加価値分野では低賃金にならざるを得ないが、一方、国内における技術集約的な高付加価値製品の製造や知識集約的なサービスを提供する分野に従事する労働者には高い所得が保証されることになった。

技術の進歩については、90年代に入って、特に通信、情報などIT産業に顕著な進歩が見られたが、この技術を習得しているひとと、こうした技術を持たないひと（「デジタル・ホームレス」という言葉もある）との間に所得格差が拡大したのは当然のことである。技術革新の変化が激しい時代には、これを使いこなせる能力の有るなしを反映して、人々の間に所得格差が大きくなる傾向がある。

グローバル化は先進国と発展途上国における労働者の競争を激化させるから、発展途上国の賃金上昇と先進国の賃金下落を引き起こす。

理論的には次のように説明できよう。技術水準が同一の国において自由貿易が行われると、労働力のように国境を越えて移動しにくい生産要素であっても賃金が均等化する傾向があることが知られている。賃金の場合には、労働者が国境を越えて自由に移動すればもちろん同一水準に落ち着くが、労働者が自由に移動しなくても、たとえば労働集約的商品が発展途上国から先進国へと大量に輸出されれば、労働力が移動したと同じ効果が生ずることは見やすい道理であろう。これは「要素価格均等化理論」（サムエルソン、1948年の論文）の教えるところである。

現実経済をみると、1990年代に入って、ソ連邦社会主義国が崩壊して世界の市場経済化が進み、また中国や東南アジアなどから労働集約的な安価な製品が日本に大量に輸入されるようになった。いわゆる大競争時代の始まりである。日本の賃金、特に単純労働の賃金がこれらの影響を受けて絶えず低下圧力を受けるようになった。一方、発展途上国と競争することの少ない日本国内の技術集約的な業種では、高い所得が保証されることになる。アメリカでは発展途上国からの輸入増により日本よりもっと早い時期から単純労働者の賃金が上昇しない、あるいは下落するという現象が生じていた。これも同じ理由によることは明らかである。

5. 新しい雇用システムの行方

上で見たように、1990年代に入って、日本経済の低成長、技術革新とグローバル化の進展によって日本的雇用慣行が次第に変質している。つまり従来の終身雇用、年功序列型賃金という日本の雇用慣行の特徴であった長期的関係が崩れ、英米型の特徴である短期的関係に移行しつつある。

戦後の日本においては、企業、特に大企業は新規学卒者を大量に採用（中途採用は例外であった）、社内訓練（OJT）によって会社特有の人材とし、定年まで勤務するという形態が一般化した。こうした長期雇用下では従業員は若い時代には貢献に比べて賃金が低位に据え置かれるものの、中年以降になると賃金が貢献を上回ることによって、定年までの合計賃金が合計貢献度に等しくなる、と考えられる。したがって、この日本的な雇用システムはそれなりの合理性を持っている。しかし、最近のように、非正規雇用者の比率が高まってくると、従来の雇用システムは成立出来なくなる。

戦後の高い成長と豊富な若い労働力を前提として構築されていた長期雇用と年功序列型賃金は、90年代以降の少子高齢化と低成長の下では当然ながら賃金コストの絶えざる上昇となるから企業はこれを維持できなくなる。

90年代に入って、日本企業は人件費の絶えざる上昇に直面して、人件費の固定費化を回避する必要上、正規社員数を減らす一方、有期契約雇用である非正規社員を増加させるという方向に舵を切りかえた。一人前にするために時間と訓練費用がかかる新卒者を採用するよりも即戦力となる中途採用を増やす傾向が強いのもこうした理由による。少子高齢化によって、底辺の広い、上に行くほど幅が狭くなる人口ピラミッド構造が存在しなくなった以上、従来の硬直的な賃金コストを維持する雇用システムそのものが成立しなくなるのは当然であろう。

上に幅広く、下に狭い逆人口ピラミッドの下で、企業は人件費というそれまでの固定費を変動費に変えることによって大きな景気変動やデフレの長期化に備えることになったが、これは同時に、労働者に

とつてもいつまでも同じ企業で働くメリットを希薄にし、その必然性を消滅させる。長期雇用のメリットが消滅するとともに、年功序列型賃金も継続できなくなるのは避けられないであろう。一方が倒れれば、他方も倒れざるをえない。

これらの結果、日本企業は長年の雇用慣行であった終身雇用や年功序列型賃金を重視しなくなっているが、現在では特に単純な年功序列型賃金を重視する企業はほとんど存在しなくなっている。現在多くの企業は能力主義賃金へと転換しつつある。

2002年から始まった今回の景気回復下で、過剰なヒト（従業員）、モノ（設備投資）、カネ（借入金）の圧縮に成功した大企業は史上最高の収益を上げることができたが、この収益は主に株主への配当、役員報酬に回され、従業員に配分されることはなかった。

これは日本のコーポレート・ガバナンス（企業統治）の変化とも無関係ではない。従来のステーク・ホルダー重視からストック・ホルダー重視への変化と言い換えてもいいだろう。従来、日本にはコーポレート・ガバナンスが存在しなかったという指摘があるが、現実にはアングロ・サクソン型の株主中心のコーポレート・ガバナンスが存在しなかったことは確かであるが、日本的な従業員、株主、メインバンクなどのステーク・ホルダーによるコーポレート・ガバナンスが存在したことは間違いない。ただこれらの利害関係者の多くが通常は物言わぬ存在であることが多く、経営に対して積極的な発言をすることが少なかったのである。

ところが近年、日本企業を取り巻く環境が大きく変化している。日本の株式市場で外国人投資家が顕著に増加し、発言力を強めていることもあって、企業は従来のように株主の要求を無視できなくなっている。また国内外における企業のM&Aの隆盛もあって、株主の意向を軽視した企業経営が不可能になりつつある、ということもある。これらの結果、日本企業は投資家や経営者の要求によって配当性向や経営者報酬を高める一方、従業員への配分を低下させてきている。

これらの日本の雇用慣行の変化は、日本の労働市場で市場メカニズムが円滑に働くようになり、従来と比べると効率化したことを示すひとつの証拠であろう。90年代に入って、日本の雇用システムはこうした英米型システム（中国の雇用システムもこの型に分類される）に接近していることは事実であるが、これが近い将来英米と同一のシステムに収斂するかどうかは現状ではその方向が明確とは言えない。日本型システムが英米型に収斂するよりも、第三の新たなシステムを模索しているとも考えることも可能である。

6. 今後の雇用政策

日本の雇用が戦後から90年代初めまで他の先進各国と比べて、比較的良好なパフォーマンスを維持できたのは、経済成長率が平均的に高かったこと、ならびに日本的雇用システムが有効に機能したためである。長期の経済成長率が高ければ、産業構造の高度化が円滑に進展し、就業者の増加率が高くなるのは見やすい道理である。その結果、失業率も低下する。

これに加え日本的雇用システムに特有の長期的関係である終身雇用、年功序列賃金が失業率の増加を抑制する役割を果たしたと見ることができる。日本社会には次のような雇用慣行が定着していた。

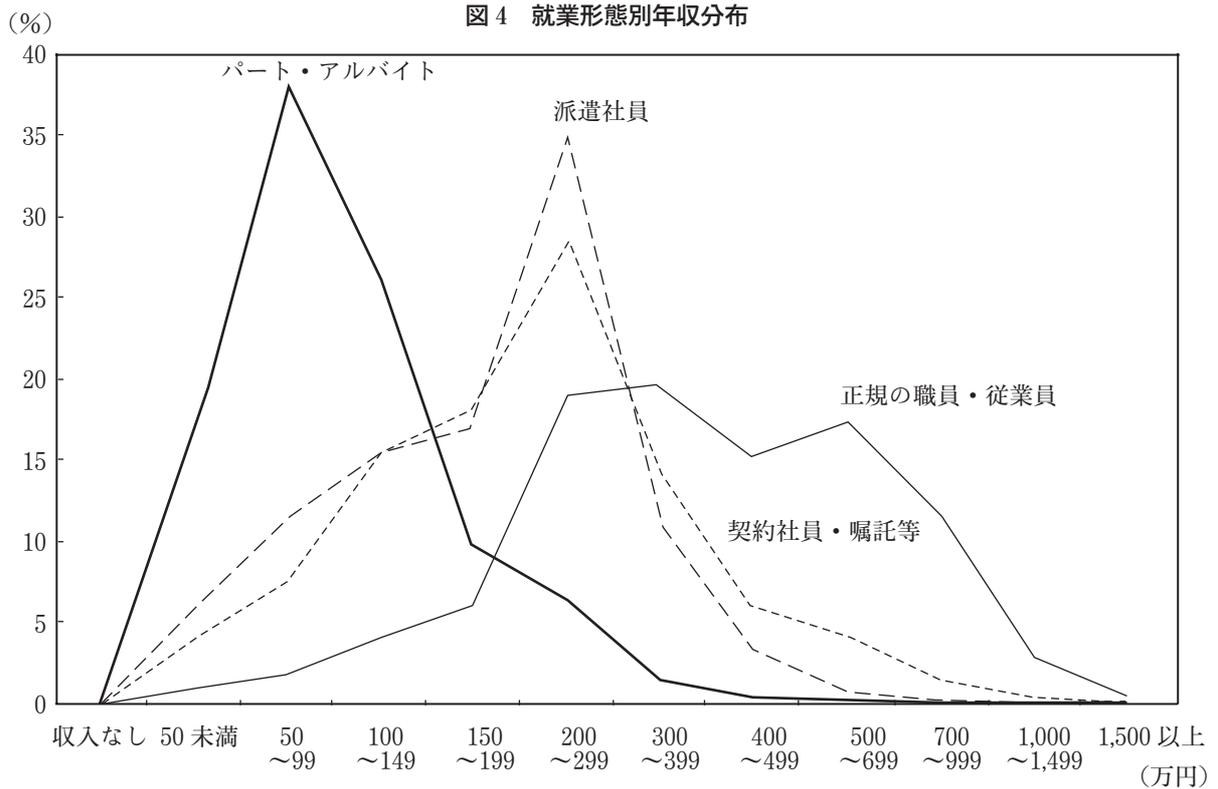
日本の企業、特に大企業に一般的に見られるケースであるが、労働者は学卒で入社すると、定年までひとつの会社に勤務するのが普通である。年功序列制によって、従業員は歳をとるにつれて昇給、昇進が保障されており、企業は少しぐらいの経営悪化では従業員のレイオフや首切りを行わない。石油ショック後の厳しい不況下で、操業短縮を余儀なくされたある有名企業が余剰労働者を解雇しないで工場周辺の草取りをさせたことが話題になったことがある。経営が悪化するとすぐに従業員を辞めさせるような企業は、日本社会では信用を失い、優秀な労働者を採用することが難しくなる。一方、企業にとっても、こうした長期的雇用下では従業員の教育に安心して投資することが可能となるし、さまざまな社内教育を通じて、従業員のレベルを不断に高めることにもつながる。また従業員はその企業に適合した独自の能力を身につけるようになるから、他企業への転職が困難になるのが一般的である。こうした従業員が多くの企業にとって望ましいのは言うまでもない。

日本的な雇用慣行の下では、賃金は若いときには限界生産力以下に据え置かれるのが普通だが、中高年になると限界生産力以上に支払われるのが一般的である。そのため、年功賃金制が取られていると、一生を通した生涯賃金は長期の生産力に見合う形で支払われる。ひとは歳を取るにつれて生活費が上昇するのが普通だから、年功賃金制はむしろ合理的でもある。だからこうした賃金システムは労働者にとっては格別不利益とはならないばかりでなく、歓迎されても不思議ではない。日本の年功賃金制の下では、若いときには貢献以下の賃金しか受け取らず、中高年になると若いときの未払い分も含めて受け取る慣行が出来ている。若いときの未払い分は、後に中高年になって受け取るまでの一種の「人質」として説明される。こうした日本的な雇用慣行の下では、企業にとっても、あるいは労働者にとっても、長期的な関係はプラスになる。戦後の日本経済には、大企業を中心にこうして長期的な雇用慣行がしだいに出来上がっていき、またこうした雇用慣行が日本的経営システムの中核を形成していったと考えられる。

しかし、日本型雇用慣行は高成長と若い労働者が多数を占める時代には成立するが、逆に低成長と中高年労働者が多数を占めるようになると存続が困難になる。若い労働者にとっては、支払われるかどうか不確かな賃金を将来の「人質」にすることが出来ないのは当然であろう。90年代以降、少子高齢化が急速に進んできたために、日本企業において、上で見たような終身雇用、年功賃金制がしだいに変貌を見せつつある。近年になって、若い世代は企業を移り歩くことに抵抗が少なくなり、年功賃金制の度合いも薄くなっている。このため優秀な労働力を確保するために、定年時に支払う退職金を毎月の賃金に含めて支払う企業も出てきている。こうして年功賃金制が後退し、能力給が定着する傾向が強まっている。

以上のように、戦後長期にわたって続いてきた日本的雇用慣行が変化したことを受けて、多くの企業が固定費の性格を持つ正規社員のウエイトを減らし、パートやアルバイト、派遣など非正規雇用の採用を増やす傾向が強まっている。現在、非正規雇用者は雇用全体の3分の1を占めるようになっている。非正規雇用者のワーキングプアが大きな社会問題となっているのも、こうした雇用形態の変化が原因となっていることは否定できない。

こうした動きを受けて、政府はこれまでの労働市場の規制改革を逆転させて、製造業分野の派遣禁止など規制の強化に乗り出そうとしている。先進国で製造業の派遣禁止を実施している国はどこもない。EUでは正規雇用と非正規雇用の差別を禁止しているが、日本でこうした動きが強まれば、製造業は競



競争力維持のために海外進出の動きを一段と強めることになる。この結果、雇用の悪化がさらに進む。今後の雇用政策は社会経済のグローバル化を十分に意識して検討されなければならない、という代表的な例である。

結 論

日本では近年になって少子高齢化の急進展とマイナス成長あるいは低成長が常態となったため、従来の日本特有の終身雇用、年功賃金制を維持することはしだいに困難となっている。このように社会経済環境の変化が非正規雇用の増加の原因であって、この逆ではないことを正確に理解する必要がある。これらの結果、日本の失業率は欧米のそれと比べて、顕著な優位性を示さなくなっている。近年、若い世代の失業率が欧米と同じように二ケタとなったのはその代表的な例である。賃金も年功序列制を続けることがしだいに困難となり、英米型のいわゆる市場型の賃金決定である能力給へと移行しつつある。ただ、製造業大企業に一般に見られるように、賃金は能力給の要素を強めながらも、中核的な社員に対しては終身雇用制を堅持し、それ以外の周辺的な社員に対しては派遣、契約、パートという有期契約制を維持するという企業もある。賃金決定に能力給を採用する一方、従来の終身雇用制をも維持することによって、日本的経営の長所を部分的であっても継続しようとしていると考えられる⁽⁸⁾。

日本型雇用システムはこのようにみると、英米型の競争的市場型を一部分導入することによって従来の長期的・固定的関係を修正しながらも、現在のところ英米型とは異なるひとつのシステムとして変化を遂げつつあるとみることができる。

〈注〉

- (1) 一例をあげると、クルーグマン『マクロ経済学』（東洋経済新報社）。
- (2) W. A. ルイスについての研究は数多くあるが、南亮進『日本の経済発展』（東洋経済新報社）に詳しい。
- (3) 長期的な観点からの日本経済の成長分析は数多くあるが、少し古いものまとまった著書としては香西泰・土志田征一『経済成長』（日本経済新聞社）がある。この本の分析においても、成長への貢献度は資本が最大で、次いで技術進歩、最後は労働である。ここで注目すべきは、要因分析の「資本の質の向上による分」「労働の質の向上による分」に「残差としての技術進歩」を加えた広い意味での技術進歩は経済成長にとって最大の貢献を果たしていることが明らかになっている。
- (4) ヘルプマンは経済成長に関する啓蒙的な書物の中でこの分野について目配りの利いた関連論文の紹介をしている。興味のある読者は参考文献の E. Helpman を参照せよ。
- (5) 詳しくは小峰隆夫・日本経済研究センター『老いるアジア』（日本経済新聞出版社）第二章を参照のこと。
- (6) 詳しくは鈴木正俊『経済データの読み方』（岩波書店）第一章の産業構造の項目を参照のこと。
- (7) 橋本俊詔（2006）『日本の経済格差』（岩波書店）がその点を明確に論じている。
- (8) 日本の製造業は自動車産業や精密機械産業に代表されるように、戦後長期にわたって年功序列型賃金や終身雇用という日本的経営によってチームワーク的協働を維持し、世界に冠たる競争力を持つにいたった。現在では、能力型賃金の導入によって年功型賃金はかなり形を変えてきているが、中核的な社員には依然として終身雇用を堅持してチームワーク的協働を維持している点は変わりが無い。

参考文献

- 香西泰・土志田征一（1981）『経済成長』日本経済新聞社
加藤久和（2007）『人口経済学』日本経済新聞出版社
小峰隆夫・日本経済研究センター（2007）『老いるアジア』日本経済新聞出版社
鈴木正俊（2006）『経済データの読み方』岩波書店
鈴木正俊（2006）「経済のグローバル化と日本的経営システムの変化」拓殖大学人文科学研究所紀要第16号
総務省統計局『労働力調査』各年
橋本俊詔編（2003）『戦後日本経済を検証する』東京大学出版会
橋本俊詔（2006）『日本の経済格差』岩波書店
林文夫（2007）『経済停滞の原因と制度』勁草書房
吉川洋（2003）『構造改革と日本経済』岩波書店
E. Helpman（2004）The Mystery of Economic Growth, Harvard University Press（大住圭介・池下研一郎・野田英雄・伊ヶ崎大理訳、2009年『経済成長のミステリー』九州大学出版会）
P. Krugman（1994）“The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, November/December

トルーマン政権の経済財政政策と核兵器

— 原爆投下による大戦動員解除から朝鮮戦争に至るまで —

室 山 義 正

はじめに

2009年4月5日、オバマ米国大統領の「核のない世界」を目指すというプラハ演説は、第二次世界大戦後の世界経済と国際秩序を主導してきた米国の国家政策が、まさに歴史的転換点に差し掛かったことを象徴的に示している。

核兵器は、トルーマン政権が第二次大戦末期に対日戦に使用して以来、大戦後の国際政治と国際安全保障を決定する要因となった。そして同時に、原爆投下は戦後の米国の経済財政政策の基本方向を規定する決定因ともなった。戦後の米国経済財政政策の底流に流れる基本的性格は、「核による安全保障」と「市場経済への信頼に基づく財政経済運営」と「抑制的な社会保障プログラム」の組合せによって形成されることになるが、それは実は、核の対日使用による突然の大戦終結という事態から生み出されたものであった。

この意味で、米国がテロとの戦いで巨額の国防費負担と人的損失に悩み、深刻な経済危機の中で市場至上主義への信仰が揺らぎ、巨大な財政赤字で経済回復を支え、医療保険に足をとられるという状況に陥り、ついにテロリストへの核拡散の恐れから「核のない世界を目指す」ことを余儀なくされたという事態は、大戦後の米国政策の底流を特徴づけてきた政策スタンスが大地殻変動を起こしていることを象徴していると考えられよう。現在われわれは、第二次世界大戦後の米国の国家政策をまとめて評価できる地点に立っていることになる。

そこで本稿では原点に遡って、米国が原爆を開発し対日戦に使用したことが、米国の経済財政政策に根本的変更を迫り、一挙に新たな政策土台へと導いて行った経緯を明らかにし、戦後の経済財政政策の基調を形成することになる政策スタンスを抽出することにしたい。

本稿は、第二次大戦末期から朝鮮戦争に至る時期を対象とし、その間のトルーマン政権の経済財政政策運営を、米国予算書を中心軸にして分析する。予算書には、政府が行う活動と目的および優先順位と重点政策が予算の裏づけによって示されている。対外政策や国内政策をめぐる政権内部の対立や優先順位をめぐる利害調整の結果が集約された文書であり、米国の国家政策のエッセンスが凝集している。また実際の予算作成は、議会が主導し、大利益集団も大きな影響力を行使する。その意味で予算は、政府の政策を示すものであると同時に、議会・世論の要望を反映し、逆に議会での論議を方向づけ、さらに

は政権の政策構想に合理的根拠を与えるための「新しい経済理論」が試される場ともなる。

したがって、予算書を一貫して分析し米国国家政策の流れの大筋を把握することによって、財政経済政策、社会プログラム、経済理論の政策への応用、国際政策、国防戦略などの主要な変遷の道筋を、相互の有機的関連の下で把握することができる。

戦後の米国予算政策の基礎には、大不況及び第二次世界大戦で得た教訓とその後の冷戦への対応という二重の要因が横たわっている。戦後の国際社会をどのような秩序の下に築くか、同時に巨大な戦時体制の動員解除と軍民転換を実現し、インフレを抑制しながら完全雇用の「平時経済」をいかに達成するかということが中心課題となった。いかなる安全保障戦略に基づき国防資源を「どの程度、どのように」配分するか、政府の役割をどのように規定するか、巨大な戦費需要が消失した財政経済をどのように運営して平和経済下の民生生産を充足するか。「ニュー・ディール」を戦後国家政策にどのように位置づけ、社会保障プログラムをどのように充実するか。米国を取り巻く国内環境・国際環境の急激な変化の中で、それに対応する安全保障戦略と経済財政運営そして国防資源配分問題と社会保障プログラムの扱いが、米国の国家政策と予算の性格を特徴づける規定要因となった。

「1946年雇用法」に見られるように、高雇用達成による国内経済の均衡と安定は政府の責任であるとのコンセンサスが形成される。また時代が下るにつれて、社会保障・医療給付等の充実が課題となり、これらの社会プログラムの適正水準や負担のあり方が予算政策の大きな焦点となっていく。

こうして、国家安全保障をいかに確保するか、国内経済の安定と完全雇用に柱とする経済安全保障をいかに確保するか、年金・福祉・医療を中心とする社会安全保障をいかに確保するか、これら国家政策の柱となる三つの安全保障のバランスを時々の対外関係や内政上の考慮を勘案しながらどのような優先順位のもとに調整していくかが、米国の経済財政政策の基本的性格を決定していくことになる。

従来の研究では、国防政策の分析、社会プログラムの分析、マクロ経済政策の分析というように、三つの柱は個別のテーマに沿って別々に取り扱われることが多く、管見の限り、国家の政策運営を三つの柱の有機的な相互関連の下で分析するという視点は薄弱である。ことに安全保障分野の分析では、国際関係や外交・軍事戦略の文脈からの分析が主流であり、経済政策や財政政策との相互関係の分析は手薄である。「三つの安全保障」の相互関連の中で、戦後の米国財政経済政策の基本性格を把握し、国家の政策運営の動態を描き出すという作業は、殆ど手付かずの状態にあるといつてよからう。

本稿では、まず原爆使用と大戦後の動員解除・戦争経済の平和経済への転換を実行したトルーマン政権の経済財政運営を分析することによって、核兵器と即時動員解除の決定が、米国の経済財政運営の基本方向を特徴づけ、それが戦後の政策運営スタンスの底流となったことを明らかにしたい。

なおトルーマン政権下の国防資源配分問題及び国防戦略の詳細や、朝鮮戦争以後の再軍備過程の政策分析については、紙数の関係で割愛した。稿を改めて論じることにしたい。

1. 戦争経済から平和経済への移行構想 — ルーズベルトのヴィジョン —

1945年1月3日、ルーズベルト大統領は、FY 1946 予算教書で、第二次大戦の戦闘の激しさがピークに達しており、戦線で戦っている米国兵士を全面的に支援するのが我々の至高の義務であるとした上

で、次のように述べている。

「同時に我々は将来を見据えなければならない。我々はできるだけ速やかに欧州戦線で勝利を収め、日本との戦争に全力を投入すべく準備しなければならない。そして最後に、動員解除が可能になれば、いつでも全面的な戦争経済から完全雇用の平和経済に転換する諸改革を開始しなければならない。これを実現するための計画は、18ヶ月以上の期間にわたって、予算計画の中で考慮されねばならない。」⁽¹⁾

ここでは、動員解除は、欧州戦争終結が一つの区切りとなるが、大規模な動員解除は日本降伏の後に実行するという段階的解除方針と、動員解除には18ヶ月以上の予算期間が必要との実施計画方針が示されている。またルーズベルトは、戦争経済から平和経済への移行の条件を、次のように描き出している。

「大戦中に米国の財貨サービス生産が倍増したが、その1/2が戦争目的に使用されたので、生活水準の低下は生じなかった。物価統制によって価格も安定していた。戦費が削減されれば、戦時の所得水準を幾分低下させることになろうが、民間部門の財貨サービスとくに耐久消費財への需要が高まるだろうから、総需要の水準は高く維持されるだろう。

政府の方針は、全般的な生計費コストの上昇を抑え、利用可能な資源の完全雇用と経済安定の両立を図ることである。完全雇用達成には、1939年の水準と比較して、実質で、消費と投資が50%増大する必要がある。そのためには、雇用の確保と企業家の信認が必要だ。市場の機会を雇用と生産に変えるのが企業の責任であり、その機会を開放し市場を維持するのが政府の責任である。完全雇用は自国の利益のみならず、世界の安定と繁栄に不可欠である。完全雇用を目指す為には、戦時の租税構造を消費と投資を刺激するように改善しなければならない。国際貿易、信用、投資、競争、独占政策などの国際・国内政策も完全雇用実現のための機会を作り出す。社会保障、医療、教育、保健、栄養、住宅、地域開発、運輸、河川計画などの内政計画も企業の拡張と雇用を拡大する。」⁽²⁾

計画の要点は、インフレを抑制しながら、米国経済を「超」完全雇用の戦争経済から、一段低い「ノーマル」な完全雇用の平和経済に円滑に移行させることであった。完全雇用が実現するか否かの最大のポイントは、軍需の削減分を相殺するに十分な民間の消費拡大と企業の投資拡大が生じることであり、それを補完するものとして対外政策による輸出拡大と社会保障をはじめとする政府国内プログラムの拡大が考えられていた。民間の消費と投資の拡大を支えるものは、大戦中に民間部門に蓄積された巨大なペントアップ・ディマンドと貯蓄並びに企業の市場チャンスをつかむ積極的な投資であり、政策手段としては消費や投資インセンティブを刺激する租税構造の改革が考えられていた。また軍民転換の円滑な進行とインフレを抑制するために、労使関係の調整と復員兵の雇用促進ならびに戦時統制のあるものを活用する方針も同時に示されている。

ここでは、完全雇用の実現のためには私企業の拡張が重要であるとされる一方、社会保障・教育・住

宅・公共事業など政府の内政プログラムによる総需要確保の重要性が強く意識されており、また軍需と大規模な軍備を一気に解体してしまうという考え方もなかった。段階的に時間をかけて戦時経済を解体するという方針のもとに、動員解除の準備に着手すべきであると考えられていた。戦争がどのくらい継続するかは明言できないとしたが、1946 会計年度（1946 年 6 月末迄）中に戦争が終結する見込みは殆どないと断言していた。したがって、その後 18 ヶ月以上の予算期間をかけて戦時経済の解体を行うとすれば、平和経済への移行が実現するのは概ね 1948 年以降という計画となる。

対外政策では、政治的にも経済的にも孤立主義にたつことは不可能という認識から、為替相場の安定と国際投資の必要性が強調され、IMF や世界銀行の設立ならびに米国輸出入銀行の役割が重視されていた。特に輸出入銀行は、短期・中期の輸出金融を行って米国の輸出拡大に貢献すると同時に、米国の特殊権益に奉仕する建設・開発に長期資金を供給することを目指していた。米国にとって国際協調は、国内の完全雇用政策を補完するものであり、また同盟国・友好国の復興・開発に必要な資金と資材を供給することによって、米国の経済進出と影響力の拡大を保障する手段でもあった³⁾。米国の経済安定と完全雇用を確保することが、世界の繁栄と安定の鍵であると認識されていた。

他方、政府の国内プログラムは、企業投資と雇用拡大に効果があるとされ、多岐にわたるプログラム（医療を含む社会保障の拡大、教育・保険・栄養の改善、住宅・都市・農業の進歩、運輸・河川開発等）が列挙されている。そして、人員・物資が利用可能になった時に実施可能なように、計画を準備しなければならないとしている。しかし、1946 年度予算書では、社会プログラム予算は貧弱であり、実際の予算処置は殆ど行われていない。

大戦中には、1930 年代の大不況の経験から「戦争が終結して軍事支出が大規模に削減されれば不況の到来は不可避なので、それを相殺する大規模な財政支出拡大（財政赤字拡大）で不況を回避すべきである」という考え方が有力であった。ルーズベルトも、国民の生活レベルを向上させるための大規模な内政プログラムを立案する必要性を強調していた。しかし実際的には、段階的な動員解除によって国防費の削減ペースを慎重にコントロールし、その減少分の大数が民間消費や企業投資の拡大と輸出の拡大で吸収できるようにすることによって、完全雇用を維持しようとしていた。逆にいえば、民間部門の需

表 1 政府予算と国民予算（当年価格）

（単位：億ドル）

	1939 暦年			1944 暦年		
	収 入	支 出	過不足	収 入	支 出	過不足
消費者	673	617	56	1,328	970	358
企 業	83	109	-26	123	26	97
地方政府	89	91	-2	104	88	16
連邦政府	65	93	-28	479	950	-471
調 整（-）	24	24		59	59	
GNP	886	886		1,975	1,975	
収 支			0			0

（資料）FY 1946 Budget, p. xxv.

（注）1. 1944 年価格は、1939 年価格を 25-30% 上回る。

2. 調整項目は、主として財貨・サービス以外の政府移転支出。

要拡大と軍需の縮小ペースの調和をはかりながら、徐々に「超」完全雇用の戦時水準から「平時の」完全雇用水準にソフトランディングするというシナリオが、移行過程で最大の力点が置かれたポイントであった。

ルーズベルトが構想していた移行後の経済の具体的姿を見てみよう。表1は、「国民経済予算」を使用して、大量の失業が存在していた1939年と戦争需要で超完全雇用状態にある1944年の国民経済の稼働状態を比較したものである。

ルーズベルトは、次のように述べている。

「この表は、膨大な失業が存在した1939年の国民経済の稼働状況と、戦争の圧力の下で極めて高い水準の所得、支出、貯蓄を生み出し超完全雇用状態にある1944年の経済稼働状況を示している。明らかに、平和時の完全雇用は、戦争需要の削減が、消費者、企業、農民、連邦政府、州地方政府からの追加的な平時需要によってほぼ相殺される時にのみ達成される。そしてそれは、完全雇用が民間企業によってもたらされるべきであると考えらるなら、消費支出と企業投資が不変価格で1939年の水準を約50%上回らなければならないことを意味している。」⁽⁴⁾

1944年の米国経済では、GNP（国民総生産）1,975億ドルの内、950億ドルが連邦部門に吸収され、その約半分にあたる471億ドルが財政赤字によって賄われていた。財政赤字は、その大部分が消費者の貯蓄358億ドルと企業の貯蓄97億ドルによってファイナンスされていた。また連邦支出の内、890億ドル相当が戦費に支出されていた計算となる。

物価上昇率は、表の注によれば、1939年から44年の間で、25-30%である。簡単化のために30%という数値を採用し、完全雇用の水準を1944年の国民生産水準にとって、このルーズベルトの主張を試算すると、消費と投資が1939年に比較して実質で50%増加するという事は、消費が1,203億ドル、投資が213億ドルに上昇するという事を意味している。この場合、消費者の税引き所得が1,328億ドルであるから、消費者部門の貯蓄超過は125億ドルへと縮小することになる。一方、企業の貯蓄は123億ドルであるから企業部門は90億ドルの投資超過となる。

簡単化のため、連邦政府の租税収入は変わらないものとし、州・地方政府の収支も16億ドルの貯蓄超過で変わらないとする。国民経済全体で貯蓄と投資が均衡するためには、連邦政府は51億ドルの支出超過を行う必要があり、連邦政府の租税収入が一定にとどまるとすれば、連邦支出規模は530億ドル程度となる。

表1と表2を比較することによって、ルーズベルトの平時経済と戦後の完全雇用状態についての考え方をかなり明瞭に把握できる。戦時の完全雇用状態をもたらしていたのは、巨大な軍需であった。この巨大な軍事予算を調達するために、471億ドルという膨大な財政赤字を計上していた。そしてその赤字は主として消費者部門の358億ドルの貯蓄超過と企業部門の97億ドルの貯蓄超過によって賄われていた。それは、戦時中に消費者の消費が強く抑制され、企業の投資も極端に低く抑えられた結果、民間部門に巨大な2つのペントアップ・ディマンドが累積していることを意味する。ルーズベルトは、平時経済への移行過程で消費と投資が実質で50%増大することが完全雇用の条件と考えていたが、それはその

表2 ルーズベルトの完全雇用構想の試算（国民予算 1944 年ベース

(単位：億ドル)

	支出 (国民総支出)	収入 (国民総生産)	過不足 (貯蓄投資バランス)
消費者部門	1,203	1,328	125
企業部門	213	123	-90
州・地方部門	88	104	16
連邦政府部門	530	479	-51
調整(控除)	-59	-59	
総計	1,975	1,975	0

(資料) 表1。

増大分だけ政府の国防支出が縮減し、財政赤字が減少することを意味する。国防予算が半減し、連邦財政規模も半減してほぼ収支の均衡を取り戻す一方、民間部門も企業の投資超過が消費者の貯蓄超過によって賄われるノーマルな状態に復帰することになる。大胆に総括すれば、完全雇用水準で、民間部門の貯蓄投資がほぼ均衡し、政府部門もほぼ収支が均衡するという状態を思い描いていたということになる。

勿論、ルーズベルトは、平時完全雇用水準は戦時水準を下回ると想定しており、政府部門の社会プログラムの拡大や戦後の退役軍人給付の急増を想定しているため、政府の税収低下ならびに一層の連邦財政規模縮小と国防支出水準の一層の低下が想定されていたことは確実である。但し、ルーズベルトが、平時の完全雇用水準をどのように定義していたのかは正確にはわからないので、基本的には、上記の単純化した試算で考え、それに若干の下方修正を施した数値をイメージすることで十分であろう。

ルーズベルトは、1946年6月以前に戦争が終わるとは考えておらず、大規模な動員解除は起こらないと考えていた。本格的な動員解除は、それ以降の時期に生じる。移行が一段落して平時需要を主体とする完全雇用が実現した時点（1948年以降）で、連邦支出が500億ドル、国防支出が300億ドル水準の世界を構想していたことになる。勿論、民間部門の追加的需要拡大が生じれば、政府部門とくに国防部門がそれだけ縮小する。また連邦財政支出の内、社会プログラムが拡大すれば、その分国防費の規模は縮小する。

ルーズベルトは、戦後のノーマルな平時経済への移行の全過程で、国防支出の規模と戦時に導入された経済統制を駆使して、政府部門の需要と民間部門の需要を調整し、総需要をコントロールすることによって完全雇用を維持し、需給を均衡させようとする強い意思を持っていた。それは、この時点では政権内部の多数意見を代表するものでもあった。軍事需要（政府需要）中心に達成されている「超」完全雇用経済を、個人消費と企業投資（民間需要）の拡大を中心とし、輸出拡大と内政プログラム拡充で補完される「ノーマル」な完全雇用状態に、インフレを抑制しつつ円滑に移行するために、具体的にどのような政策運営を実施していけばよいかという点が戦後国家政策構想の中心課題に据えられていた。

そして永続的な米国の繁栄を基礎にして世界の安定を達成する枠組みを創設し、米国の権益の拡大と影響力の拡大を推進することが対外政策の目標に据えられていた。政権内部では、米国が戦後国際問題でリーダーシップをとり、ようやく顕在化しはじめたソ連の脅威に対抗していくためには、相当大規模な軍事力を維持する必要があるという意見が強まりつつあった。軍部は、戦後の常備国防力として、陸

軍 25 個師団、空軍 70 個航空師団および大規模戦略爆撃部隊、海軍主要艦艇 339 隻航空機 3,600 機という、大規模な水準を考えていた⁽⁵⁾。そして、スチムソン陸軍長官やマーシャル参謀総長は、地上軍を早期に復員させ、有事には予備役を動員することで対処し、空軍はグローバルな配置を継続するという構想を示し、一般軍事教練の導入を考えていた。一方、フォレストル海軍長官は、対ソ抑止の即応戦力を常備すべきであると主張し、1945 年に入るとフォレストルの考え方に同調する意見が増してきていた⁽⁶⁾。

ルーズベルトは、戦後の世界で、米国が国際連合と多角的自由貿易を軸として政治的・経済的な覇権を実現することを目標としていた。戦後にも相当規模の軍事力を維持しつつ、段階的に動員解除を実行する考えであった。ルーズベルトが思い描いていた常備戦力の具体的規模は明確ではないが、少なくとも国民経済の完全雇用均衡維持という観点から、国防費の水準をかなり高水準に維持しようと考えていたことは疑いない。

2. 戦後の国際的枠組みの創出と動員解除

2.1 国際的枠組の創出

1941 年 8 月、大西洋憲章において、米英両国は①領土不拡大②領土変更の拒否③主権及び自治権の尊重・回復④自由な通商および原料へのアクセスの保障⑤労働条件改善・生活向上・社会保障のための国際協力⑥人類の恐怖や欠乏からの解放⑦公海の自由航行⑧武力使用の放棄・恒久的な安全保障制度の確立・各国の軍備負担の軽減という共通原則を打ち出す⁽⁷⁾。これによって大戦終了後の世界平和確立のために、枢軸国の軍備を撤廃し、各国の軍備負担を軽減しようとする方向性が打ち出されることになる。

次いで 1943 年 10 月、モスクワで、米国・英国・ソ連の三カ国外相に中国の駐ソ大使を加えて採択した「全般的安全保障に関する四国宣言」において、大戦後に普遍的な国際安全保障機構を設立し、米国・英国・ソ連・中国の四カ国の軍事力によって世界の平和を維持していこうという構想が明らかにされる⁽⁸⁾。それは、ルーズベルトの「四人の警察官」構想に基づいたものであった。

その後、テヘラン会議をへて、1944 年 8 月、ワシントンのダンバートン・オークスで開かれた会議において、国際連合憲章の原案がまとまる。さらに 1945 年 2 月のヤルタ会談で、安全保障理事会の拒否権の範囲やソ連邦を構成する共和国の国連代表権の取り扱い問題などの懸案について一応の合意が成立し、同年 4 月サンフランシスコで国際連合創立会議が開かれ、6 月 26 日 50 カ国が国際連合憲章に署名した。

国連は、第二次世界大戦の後始末をつけるための国際機構であり、国際連盟の弱点を克服する後継機関であると位置づけられる。その目的は、新しい国際社会の安定と平和を維持するための普遍的原則と制度を作り出すことであった。

しかし実際には、国連は、第二次大戦中の強大な経済力・軍事力と巨大な軍事援助を背景として、米国の圧倒的な指導力のもとで形成され、第二次大戦型の「連合国統合司令部」方式によって、大国の協調を確保し、戦後の国際平和と安定を実現しようとする試みであった。連合国統合司令部機能にあたるものが、安全保障理事会であり、軍事参謀委員会である。それは、戦後の世界秩序が大国（＝常任理事

国) とりわけ米国の意思によって形成されること、したがって米国国策の有力な実行手段として米国国益を「普遍的な」原則の下で実現していくという機能を果たすことが期待されていた。

反枢軸という共通の目標がある間は、この方式はそれなりに作動した。しかし大戦が終結し共通の敵が消滅すれば、「連合国」の協調を保障した条件は失われる。ことに全く異質の政治イデオロギーと経済制度と世界戦略をもつソ連との協調が、米国主導で実現できるかどうかには、疑問符がついていた。そしてポツダム会談は、米ソの協調が極めて困難であることを示していた。

国際連合は、加盟国の軍備を「最低限度まで縮小する」ことを主要目的としていた国際連盟（国際連盟規約第八条）とは異なり、強力な軍備をもつ大国の協調によって平和を維持しようとするものであった。安全保障理事会は、「世界の人的および経済的資源を軍備のために転用することを最も少なくして国際の平和及び安全の確立及び維持を促進する」ことを目的として、「軍備規制」を行うと定めた（国連憲章第二十六条⁹⁾。

戦間期の経験は、軍縮が常に国際平和と安定を保障するとは限らないことを教えていた。軍縮が平和をもたらすためには、一定の条件を満たす必要がある。第一には軍縮が各国及び地域のバランスをとって実行されること。第二に、紛争は平和的方法で解決し、各国は軍事力を行使することを慎むという原則が承認されること。第三に、国際社会のルールを犯す侵略行為に対して有効な集団的制裁措置が実行されるということである。

国連は、侵略行為があると認定された場合、国際社会を代表して制裁措置をとることによって国際の平和と安全を維持するという集団安全保障の考え方を採用し、その任務達成のために経済的に最も効率的な方式によって「実力」を保持することを目指した。

国連のような拘束力のある国際機関に米国が加盟するのは史上はじめてのことであり、議会を中心に大きな反対が存在した。しかし、国連による国際安全保障は、米国にとって、1930年代の孤立主義の教訓を生かし、戦後の国際的な平和維持のための責務とリーダーシップを効率的かつ安上がりにも果すことを可能にする枠組みとして大きなメリットを持っていた。大規模な国防力削減によって戦時経済から平時経済へと転換し、巨大な戦争需要に支えられた超完全雇用経済から民間経済中心の平時経済システムへの復帰を最優先課題とする米国にとって、国連はそれを可能とする前提条件であった。それは、国防支出の大幅削減は米国の安全保障を脅かすという強硬派の見解に対する解答を提示するものであった。

また国際経済分野でも、多角的自由貿易の制度化に努力することや、金とドルに基づいた国際金融制度を設立し、開発金融機関を設立するなど、戦間期の教訓と大西洋憲章及び国連憲章の主旨に基づいた諸構想が実行に移された。国際通貨基金（IMF）や世界銀行が設立され、そして1947年には貿易と関税に関する一般協定（GATT）も追加された。

米国は、多角的自由貿易体制、為替相場の安定、ドルを中心とする国際流動性の円滑な供給によって、戦後の世界経済の安定的秩序を国際経済の拡大の中で実現していこうと構想した。それは、米国の国内経済均衡の観点からいえば、世界経済の拡大の中で米国の輸出を拡大し国内雇用を確保するための有力な補完措置として機能するものであった。

2.2 戦時体制の解体とマクロ政策運営問題

大戦後の米国政府の最大の課題は、戦時経済体制をいかに円滑に平時経済へ転換させるかという、動員解除と軍民転換問題であった。

第二次世界大戦は、米国がこれまでに経験したことがない広範かつ完全な動員体制で戦われた。欧州および太平洋の二大戦線を支える巨大な陸・海・空三軍を編成し装備し補給するために膨大な国防予算を調達する一方、産業・労働・科学技術を総動員し、戦時生産局が産業生産を規制し、物価統制局が価格を設定し、国家戦時労働局が労働を規制し、戦時情報局が世論を高揚させた。

このような巨大かつ複雑な戦時動員体制を円滑に解体し、産業構造の軍民転換（軍需産業から平和産業への転換）を計って平和経済に移行するには、一般に相当長期間（2年以上）の歳月を要するであろうと考えられていた。早すぎる動員解除は、退役軍人を労働市場にあふれさせ、国防の脆弱化を招き、急速な軍民転換は大量の労働者の解雇を生み出す恐れがあった。また戦争終結時には、消費財に対する需要圧力が高く逆に供給能力は低いので、慎重にインフレを爆発させないように注意しながら徐々に価格統制を解除していく必要があるとする考え方が支配的であった。

1945年4月12日、ルーズベルトが死去し、急遽トルーマンが大統領に就任する。トルーマンは、急速な動員解除は国家安全保障を弱め、経済的大混乱をもたらすと考えていた。トルーマンは、国際政治問題に対して殆ど経験がなく、副大統領という地位に就いてはいたが政権の意思決定過程にはほとんど参画していなかった。政治活動として目立つものは、上院議員時代に、国防計画調査特別委員会委員長として国防支出が極めて浪費に充ちており有効な改善策があることを示したこと、また1945年1月の上院「完全雇用法」の基礎となった上院軍事委員会分科会の完全雇用達成政策案の共同提案者であったことぐらいのものであった⁽¹⁰⁾。

大統領に就任し国家の運営に全責任を負う立場に立ったトルーマンが、第一次大戦後の動員解除の際に経験した経済混乱を避けねばならないと考え、不況の再来を危惧し、強力な軍事力の裏付を欠いた30年代のナチに対する融和政策がもたらしたコストの大きさを考えた時、拙速な動員解除に反対し、戦後も相当規模の軍備を維持しつつ、不況と経済的混乱を避ける責任を政府が負うべきであると結論したのはごく自然であったろう⁽¹¹⁾。

当時のトルーマン政権内を代表する考え方は、戦争動員・軍民転換局（OWMR）長フレッド M. ヴィンソンがドイツの降伏を受けて1945年5月1日にトルーマンに提出した報告書に示されている。それは、「関連するすべての政府機関の、熟慮され、調整された見解を示す」ものであった⁽¹²⁾。日本との戦争は今後相当長期にわたって（軍の見通しでは18ヶ月から2年）継続されるという見通しに立って、欧州戦線の圧力は緩和されたが動員解除の規模と軍事物資生産の低下は相対的に小さいとし、兵員の動員解除はゆっくりとしたペースですすめ、軍需生産の削減や価格統制の解除も徐々に実行すべきである。軍民転換や動員解除によって排出される失業者が、民生部門の雇用拡大によって吸収され失業が深刻化しないように、国防部門から排出される人数を厳格にコントロールすることが重要であり、したがって政府の主要な仕事は、「軍需生産を高水準で継続すること」である。軍需生産の水準は、極東への補給が完了した後、1946年の前半6ヶ月の期間に大きく削減されるであろうが、その時点で最盛期の2/3

という高い生産水準を維持する。この場合には、失業者数は200-250万人を越えないと予想され、深刻な事態にはならない。インフレとの戦いが重要であり、政府の価格・資材・運輸等の統制は少なくとも1945年中は緩和されるべきではなく、その後もインフレを抑制するために急速な統制解除は避け、徐々に行われるべきであるとしていた⁽¹³⁾。

つまり、急速な動員解除・軍事生産削減・物価統制解除は、大量失業とインフレという深刻な事態を招くと考えられていた。政府の主要な仕事は、適切な軍需生産水準の維持と厳格な統制を継続することであるという結論である。段階的に秩序立った平和経済への移行を行うべであり、まずドイツ降伏で失業問題を深刻化させないように動員規模と軍事生産を一段低いレベルに低下させ、さらに時間をかけて民生部門の生産拡大・雇用増大とテンポをあわせて動員規模と軍事生産を徐々に低下させていき、最後に平和経済への転換を完成する。この場合、平時に経常的に保持する軍備の規模は相当大規模になると考えられていた。このシナリオは、日本との戦争が長引くことを前提としたプランであり、ルーズベルトの戦後構想とほぼ同一線上に位置づけられる構想であったといえよう。

このような考え方の背景には、米国経済における市場の調整速度はそれほど迅速ではないとの認識がある。政府が動員と統制を解除し、需給の調整を市場に委ねても、軍事生産の民需生産への転換は迅速には進まず、民間の消費や投資拡大が大規模な国防費削減の穴を瞬時に埋めることはできないので、政府は厳格な統制下で時間をかけて戦時体制を段階的に整然と解除していくしかないという考え方である。

1930年代に長期の大不況と市場の機能不全を経験し、第二次世界大戦による全面的な戦時経済下で巨大な国防需要が発生してはじめて完全雇用が達成できたという生々しい経験を持っていた人々にとって、ほぼ共通の考え方であったろう。戦時中に立法化の動きが始まった「完全雇用法」の主旨も、大戦後に国防支出の大削減が生じれば再び米国経済が不況に陥るのではないかという懸念から、政府が慎重に需給を調整して（必要な水準に国防支出を維持しあるいはその他の民生支出を拡大して）完全雇用を維持する必要と責任があるというものであった。そして当然、平時経済に復帰する際に、市場が自動的に完全雇用の達成を保障しないと考える以上、需給ギャップを埋め完全雇用を維持していくためには、政府の大規模な介入と大規模な国防支出を継続することが必要になる。

したがって、トルーマン政権の当初の戦後経営方針は、1930年代以降の米国経済のパフォーマンスを前提として考える限り、政策運営として合理性と一貫性をもっていったといえよう。市場の調整速度は遅く、国防需要が急落すれば有効需要不足が生じると認識する限り、そして完全雇用の達成は政府の責任であると認識している限り、マクロ経済的には、戦争経済は徐々に段階を追って縮小することが望ましかった。また戦争期間が長引けば、大規模な戦時体制の維持は必要であるし、国民の統制反対や家族の兵士復員要求から生じる政治的摩擦も回避できる。

2.3 原爆投下と財政経済政策の急転換

しかし、軍事面から大戦を考えると、対日戦争をできるだけ早期に終結させ、戦争を完全勝利に導くことが最高目的である。その場合、最大の考慮を払うべき事柄は、「米兵の犠牲」を最小限に抑えることであった⁽¹⁴⁾。

1945年7月16日から8月2日にかけて、ドイツのポツダムで連合国の首脳会談に臨んだトルーマン

は、出来るだけ早期に日本を打倒するために、ソ連の参戦を要請した。そして、首脳会談で米ソの相互不信が高まる最中に、トルーマンは成功した核実験の威力に関する詳細な知らせを受け取る。トルーマンは、準備が整い次第、直ちに原爆を使用する方針をかためていた。トルーマンの最大の関心事は、米兵犠牲者を最小限に止めつつ早期に決定的勝利を収める点にあり、原爆投下はその最も確実な方法であると判断していた⁽¹⁵⁾。

核爆弾の登場は、軍事戦略そのものを根本的に変化させる役割を担うことになるが、トルーマンが、それを直ちに日本攻撃に使用したということは、米国の戦後経済政策と財政運営にも大変動を引き起こした。

核兵器の使用は、日本を無条件降伏に追い込み、戦争を一挙に終結させ、米兵の犠牲を回避することを可能にした。米国から見れば、軍事的に最適の選択であり、さらにソ連に対する示威という効果も期待できる一石三鳥の政策であった。日本にとっては非戦闘員にたいする無差別の大量殺戮が行われたことを意味した。核兵器使用については、改めて議論しなければならない点が多いが、本稿の当面の問題関心はそこにはない⁽¹⁶⁾。

本稿の課題にとって重要な点は、原爆の投下で突然日本の無条件降伏が実現したことによって、米国の戦時体制解体計画、したがって戦後経営構想は、根本的修正を迫られることになったということである。トルーマン政権は、大規模な戦時体制を維持していく名分を一気に失い、米国経済に対するショックを和らげながら段階的に動員解除・軍民転換を行うという方針を放棄して、一挙に急速な動員解除・軍民転換を行わざるを得なくなった。トルーマンは、次のように述べている。

「私が大統領になって間もなく、戦後の予算を考え始めた。欧州戦勝日の後に、対日戦勝日が間もなくやってきた。この両方とも戦時態勢から平時態勢への切り換えのための財政措置をとることになり、一方国内の生産、消費、雇用を高い水準に維持しなければならなかった。われわれは、途方もない戦時経済を築き上げざるを得なかった。史上かつてない全力をあげての戦時生産をやってきたのである。これを突然平時生産体制に切り換えなければならなかった。」⁽¹⁷⁾

OWMRの新局長に就任したスナイダーは、1945年8月15日直ちに、情報局その他の政府諸機関と共同して準備した『戦争から平和へ：一つの挑戦』と題する報告書をトルーマンに提出し、続いてラジオ放送で全米にその要点を説明して急場を凌がねばならなくなった⁽¹⁸⁾。日本降伏によって、政府は、議会や国民から海外出征兵士の米国への即時復員・帰還を求める強力な政治圧力を受け、即時動員解除を迫られていた。

報告書は、安定し繁栄した平時経済への移行の見通しは明るいとは不安を鎮める一方で、「突然の大規模な軍事契約の破棄は直ちに大きな経済的混乱をひきおこすであろうし、一時的に大規模な失業のショックを被ることになるだろう。このショックの大きさは、突然の戦争終結によって強められた」と米国が直面する課題の性格を説明する。その上で、「米国はショックを和らげるために、必要最小限の軍事的必要を越える軍需品の生産を行なうことによって国防需要の低下を補ったり一時的な失業を回避したりする政策は取らない。…それが議会によって提起され、政府が全面的に実行を決意し、国民によって支

持された政策である」と説明した。次いで、「この政策は、取り組むべき仕事の大きさを一時的に幾分大きくするかも知れないが、平時体制に復帰する最短で最も効率的な道である。我々は、せいぜい数ヶ月で軍民転換が達成されると考えているが、完全雇用を達成する水準になるにはもっと時間がかかるであろう、…平時の生産を急速に拡大することが、政府の経済政策・計画の中枢をなすものである」と政策の見通しと要点を述べる。

そして、軍需契約の即時解約、軍人の即時動員解除と復員、生産割当て・価格統制の原則的解除（需要資材のボトルネック発生を防止したりインフレを抑制したりするための措置は継続する）などの政策を実行して、軍事部門に向けられていた資源を平時部門へ再転換する動きを円滑にし、他方で移行期に発生する摩擦を和らげるために失業保障給付の増額、最低賃金の引き上げ、生産を刺激し市場を維持するための租税計画、公共事業を実行すべきであると勧告した。

スナイダーの報告書は、基本的に政府の調整・介入を排除し、完全雇用を一時的に犠牲にしても、市場経済に委ねる効率的な経済運営を行うべきであるという政権内の意見を代表するものであった。それは、戦後の政策運営方針の根本的変更への引き金となり、戦後財政経済政策の基本方向に決定的影響を与えることになった。そしてこの基本方向性を決定づけた直接の原因は、トルーマンによる日本への原爆の投下であった。

2.4 状況変化・政策変化・異なる理論

原爆が投下される以前は、政権は、民間の平時生産力拡大能力＝雇用吸収力は微弱なので、高水準の軍需生産と大規模な軍事力の維持が必要であり、整然とした段階的な動員解除と軍民転換を行う必要があると認識していた。「軍需を中心とする政府需要を高水準に保つこと」が主要な政策目標であった。その判断は、民間企業の活力や市場機能に対する評価のみから導かれたものではなかった。それは戦争が相当期間継続される可能性があるという「状況」認識から導かれたものであった。政府の政策は、常に状況認識から出発し、既存の政策の延長線上に好ましい政策を描き出すという傾向を持っている。戦争が相当期間継続し、戦後も高度な軍事体制が維持されるということが「既定」方針なら、その方針は「合理的でなければならない」し、それを合理化する「理屈＝理論」が必要になる。市場の調節速度は迅速ではなく、市場に任せれば経済は不安定化するので、巨大な政府支出が必要であるという「理屈＝理論」（ケインズの経済観と理論）が採用される。

しかし、「状況」自体が一変し、既存の政策が維持できないことが明確になれば、新たな状況に対応した新たな政策の合理性を主張するための新たな「理屈＝理論」が必要になる。この場合は、原爆使用により、戦争が継続するという「状況」は存在しなくなった。しかも戦争が終わり、国民の即時兵士復員要求によって、急速動員解除と戦時経済解体・軍民転換が避けられないという新状況が出現した。高度な軍事態勢が長期にわたって存立しえない「状況」を前提とする政府の政策が求められる。新しい政策の合理性を主張するためには、従来とは別の米国経済にたいする評価が必要になり、別の「理屈＝理論」が必要となる。

こうして政府の民間経済や市場機能にたいする評価は、一変することになった。民間部門の生産力拡大＝雇用吸収力は強力なので、巨大な軍事部門を維持して需要不足を補い雇用を確保する必要はない、

むしろ巨大な軍事部門の維持は資源を民間部門が使用することを妨げるので有害である、軍事力は必要最小限に圧縮されねばならない、と。当然、各種の規制や統制は原則として解除されねばならない。市場の調整力は強力であり、調整速度も十分な迅速性を備えているという「古典派的あるいは保守的」な経済観と理論的立場にたつことになる。政府部門を必要最小限に縮小し、規制を原則的に解除し、市場機能と民間経済の活力に委ねることが完全雇用を達成する最も効率的な方法であると主張されることになる。この保守的な経済観は、自助と独立精神を重んじる米国の伝統的な価値観とも合致するので、スムーズに国民に受け入れられる素地を持っていた。

但し、この新しい政策は即効性があり最も効率的あるとしつつも、一時的には800万人の失業者を生み出すと予想された。この予測値は、一時的にせよ政治不安を煽ることになる。そこで、「新たな理論」とは必ずしも整合的ではない保障措置も提案された。こうして経済は1946年中には平時生産によってほぼ完全雇用水準に達成するとされた。政府は、ほんの少し前（原爆投下以前）には、46年年央以降においても戦時体制の2/3の軍需生産水準を維持する方針だったのである。

政策の焦点は、いかに軍需によって有効需要を調整するのではなく、民需（個人消費と企業投資）に応じる「生産拡大」をいかに急速に実現するかに絞られる。雇用を維持し、インフレを抑制し、経済の安定と成長を保障するのは、民需品生産の急速な拡大である。ただし企業の投資から工場の建設・機械装備の装着を経て実際に生産ラインが稼動するまでには相当長期間を要する。つまり供給サイドの政策は、通常、短期的には総需要を拡大させ、需給不均衡を一層拡大させてしまう。したがってインフレを抑制するためには総需要をおさえる緊縮的な財政運営が適格的となる。

ただし、今次の戦時経済の平時経済への転換の場合、既存の生産ラインのマイナー・チェンジで民需生産への転換が比較的簡単に、かつ比較的短時間に実現可能であるという分野が比較的多く存在し、その意味では幸運であった。無論、新たな投資を必要とし比較的長期間を要する新規工場・生産ラインの建設が不可欠な分野も多く存在していた。しかし、全体的には、民需中心の供給力拡大は、比較的容易であった。

問題は、巨大な国防需要が消失した場合、代替りの需要はどこから来るのかという点である。戦時中には、GNP（国民総生産）の40%を政府が購入していた。国防需要に代わる需要は、4年間の大戦中に配給カード、住宅食糧不足、耐久消費財の消費抑制によって蓄積されていた個人需要、戦争で荒廃した欧州を始めとする世界中の経済再建需要、戦時中極度に抑制されていた企業投資需要などの巨大なペントアップ・ディマンドの存在であった。終戦直後の米国経済は、当分の間、有効需要の心配をする必要がなく、作りさえすれば売れるという、全く幸運な特殊な経済環境の中におかれ、世界市場では殆ど独占的な供給者という地位にあった。この高圧需要下での独占生産者という特殊の経済環境が、即時動員解除と急速な戦争経済の解体を、比較的摩擦少なく可能にした条件であった。

つまり政府の状況認識は、有効需要不足を憂慮し「軍需」に大きく依存する「供給力過剰の世界」から、「民需」を中心として作りさえすれば売れる高圧需要の世界・「民需供給力不足の世界」へと、一挙に転換することになった。何を作れば売れるかは、わかっていた。一部重要資材のボトルネック問題は避けられないが、基本的には、生産拡大に努力を集中するだけで、雇用が拡大し不況も克服できる、そして長期的には厄介なインフレ問題も解決される。

このような世界では、大規模な軍需生産を続けることは、そのまま民需生産を抑圧することにつながり、経済運営を阻害することになる。国防生産したがつて、国防支出を圧縮し、政府部門の需要を圧縮し、財政を縮小して均衡させることが、民間部門に労働と資源を解放し、インフレを抑制し、民間経済の拡大を保障する合理的な選択肢となる。民需に対する供給力が雇用水準を決定する、そして最大の民需生産を達成するために最小の政府（国防部門）を実現しなければならないような世界が出現する。こうして戦後の予算政策の基本方針として、国防費圧縮＝均衡財政路線が定着していく経済的素地が形成された。

2.5 急速な軍民転換と動員解除

その後軍民転換と動員解除は、ドラスティックに実行されていく。1945年9月4日に大統領に提出されたOWMR局長スナイダーの報告書『移行期：第一段階』によれば、迅速な軍事契約の解除によって、9月には7月に比較して武器弾薬生産は60%低下し、12月には80%低下する。日本が降伏したその夜の内に、陸海軍合わせて245億ドルの軍事契約が解除された。また日本降伏後10日間で、270万人の軍需産業従事者が解雇され、その内90万人は同一工場の平時産業に配置転換されるが、さらに6-8週間の内にさらに150-200万人が解雇される見通しである。兵員の動員解除は当初予想よりも一層急激に進行し、10ヶ月で陸海合わせて880万人が軍役を離れることになる⁽¹⁹⁾。一気に戦時経済・動員体制が解体されつつあったことがわかる。

他方で、戦時に導入された価格統制に対する反対も爆発する。トルーマン政権は、1946年6月30日に期限が切れる戦時価格統制安定化法の1年延長を議会に求めた。物価安定局（OPA）長のチェスター・ボウルズは、個別産業部門ごとの需給がバランスしてから整然と統制解除を実行すべきであり、漸進的な統制解除がインフレを防止し、賃金の高騰を防止すると主張し、政権の統制継続論を代表して論陣を張った⁽²⁰⁾。また連邦準備制度（FRB）議長のマリナー・エクルスも急激な統制解除はインフレを加速させるとして、統制の継続を主張した。連邦準備制度の最大関心事はインフレの爆発であったが、金融政策はインフレと戦う手段を殆ど持っていなかった。財務省との合意で連邦債価格支持のために低金利政策を継続していたからである⁽²¹⁾。一方、ボウルズの戦時物価統制継続論に対して、スナイダーは、統制価格の上限を引き上げ、市場の力に委ねて経済安定を実現することが効率的な政策であるとして対立した。トルーマンは、政権内部の意見を集約し、21項目にまとめて議会に提出した。インフレ対策については、トルーマンは、第1次大戦後の混乱を体験し急速解除に危惧を抱いていたが、長年の知己であるスナイダー見解に配慮した物価統制案を議会に求めた。

議会は、農民に配慮して農産物の価格統制を一年延長することは認めた。しかし、政府の物価統制案は、ほぼ骨抜きになった。トルーマンは、拒否権を行使する。その結果、物価統制は突然撤廃されることになる。政権は、砂糖やタイヤなどの供給不足が継続しているいくつかの品目の統制権限を保持しようとしたが、家賃の統制を除いて実質的に政権の要求の大部分は退けられた。

保守主義的な観点から見れば、価格の政府による統制は国民の自由に対する重大な侵害であった。非常時のみに例外として許されるものであった。対日戦争が継続していれば、物価統制も需給の動向を見定めながら、整然と段階的・漸進的に解除していくという方針は説得力を持ったであろう。しかし戦争

が終結してしまえば、政府の広範な統制を米国民＝議会が容認するはずはなかった。したがって、価格統制の実質的な即時撤廃の決定は、「突然」の戦争終結によって生み出された当然の帰結であった。

また政策の体系性という面から見れば、価格統制の即時撤廃は、トルーマン政権が新たに採用した即時動員解除・戦時経済の急速解体方針と、本質的には整合的であった。したがって、政府の物価統制案が拒否されたことで、結果的に、トルーマン政権の戦後経営政策は、市場機能と私的企業の活力に信頼を置くシンプルな政策体系へと一挙に変容を遂げることになった。

しかし、市場に需給の調整を委ねた結果、激しいインフレが生じた。統制撤廃後1ヶ月で、消費者物価は30%も上昇した。大戦終結以来、企業は物価統制の撤廃を要求し、労働組合も賃上げを要求する中で、すでにインフレは進行していたが、この決定は火に油を注ぐ結果となった。インフレは、市場の財の需給過不足を均衡させ、価格体系の歪みを調整するうえでの副作用であったが、生計費の急激な上昇は激しい労働争議を引き起こすことになる。石炭、鉄鋼、電機、自動車、鉄道等の部門で賃上げを求めるストライキが頻発した。トルーマン政権にとって、インフレの抑制に失敗したことの政治的なコストは非常に大きかった。労働争議が社会不安を高め、生活コストの上昇はトルーマンの政治的不人気となっはねかえり、1946年の中間選挙で、民主党は共和党に敗北を喫した⁽²²⁾。

民主党は、大不況期から大戦後にかけて過去14年間独占してきた議会での支配権を失い、共和党が支配する議会が出現する。それは、ルーズベルト以来のニュー・ディール型の内政プログラムが厳しく抑制される政治的環境条件が出現したことを意味していた。

2.6 「完全雇用法」の性格変化

この間、戦時下で達成された完全雇用の維持を、政府の責務として法制化しようとする「完全雇用法」立法化の動きが進行していた。大戦の経験は、政府の広範囲の経済介入は完全雇用達成に有効であることを実証していた。大不況が再来しないように、政府が経済を管理して経済安全保障に責任を持つことを人々が期待するのも当然であった。その意味で、政府が経済に介入する必要性は広く認識されていた。そして公共部門の積極的役割をケインズ理論が定式化していた。

米国議会でも、連邦政府が「完全雇用」を維持する責任を宣言し、そのための手続きと政策を立法化しようとする動きがでてくる。トルーマンが関与した上院の完全雇用案もこのような視点から提案されたものであった。ところで、完全雇用法の発案者であった予算局の原案では、予算局が完全雇用の達成に必要な財政赤字額を推定し、それが大統領によって議会に提案され、議会の合同委員会が財政赤字の額を決定したならば、支出や課税はその枠組みにしたがって調整されねばならないことになっていた。しかし議会の審議の過程で、「完全雇用」の文字が削除され、かわって「最大雇用、生産および購買力」に置き換えられ、政策手段としての「財政赤字」という文言は削除された。また実行される政策手段は自由企業体制と整合的でなければならないとの一文が挿入された。そして予算局は法律の実施から排除され、代わって大統領経済諮問委員会が設立された⁽²³⁾。

1946年雇用法は、「最大雇用、生産および購買力」を維持することが「政府の責任」であることを公式に表明したという点では、画期的なものであった。しかし同法は、当初の財政赤字による完全雇用を政府に義務づける内容から、「最大限の雇用」を維持する責任へと変更された。それは直接的には、政

府の介入を法制化すれば私企業体制を崩壊に導くという議会保守派の反対意見が強かったためだが、実体的には戦後経済政策が即時動員解除方針に転換され、状況認識が供給力の不足する高圧需要の世界へと転換したことによって、政府部門の縮小（国防部門に吸収されていた人員・資源の民間部門への解放）が要求されることになったという要因が作用している。戦後の米国経済が置かれた政策環境は、国防費をはじめとする政府支出によって有効需要を確保しなければならないような世界ではなく、戦時中の国内ペントアップ・ディマンドや欧州を始めとする戦後復興のための民生需要に応ずる追加的供給力拡大をいかに実現し、インフレをいかに抑制していくかが主要な政策課題となる世界へと転換したからである。

このような事情から、1946年雇用法には、どのような政策手段によって「最大雇用」を達成するかについては言及がなく、またそもそも「最大雇用」そのものの明確な定義もなかった。そして「自由企業体制と整合的な政策手段でなければならない」との規定が明文化されたため、政府のとるべき具体的な政策手段が極めて不明瞭になる。そして最大雇用の達成に適合的とみなされる政策手段は、極めて幅が大きなものになる。戦争が終結すれば、戦時動員体制が解除され、国防支出の大幅削減が実行されることになる。そのような状況の中では、私自由企業中心の「最大雇用、生産および購買力」は、政府部門の拡大や財政赤字の拡大によって達成されるのではなく、民間部門の消費・投資の拡大によって達成されるべきものとなる。したがって、戦後の「平和経済」への転換という文脈でいえば、政府＝国防部門の縮小、財政赤字削減という健全財政路線こそが雇用法の目的と整合的であるということになる。その意味で、1946年雇用法は、この法律が制定された本来の意図とは逆に、論理的には緊縮財政・均衡財政とも両立する内容を備えたものになったのである。

原爆の投下による突然の戦争終結と、即時動員解除・戦時経済解体という条件によって、米国の戦後の財政経済政策は、大不況期から戦時中にルーズベルトによって構想されトルーマンに引き継がれたニュー・ディール型の大規模な福祉政策やケインズ型の巨大国防需要を前提としたものではなく、逆に政府の役割を必要最小限の公共的役割に縮小し、健全財政主義を復活させ、私企業中心の自由主義を前面に打ち出した市場経済を目指すものとなり、「完全雇用法」も自由主義的市場経済と整合するような内容に組み替えられた。

戦後の米国では、「1946年雇用法」の高雇用を維持する政府責任の明示という画期的なレトリックとは逆に、政府の経済介入を排除し、財政規模の圧縮と均衡を追求する保守的な経済政策が実行されることになる。この点について、ケインズ的な総需要管理政策が政府当局者や議会に理解されていなかったためであるという評価を下す見解がある⁽²⁴⁾。しかし、実際に理解不足の点があったとしても、ケインズ理論が想定しているような世界（有効需要が不足する大不況的な状況）とは異質の戦後経済状況が出現したことが、政権の政策運営に大きな要因として作用したといったほうが実態をより正確にあらわしているであろう。

3. トルーマン政権の戦後経営構想

3.1 トルーマンの戦後構想

1946年1月14日、トルーマン大統領は、FY 1947 予算教書を議会に提出するが、この年は一般教書と予算教書は一つの統合された文書として発表される⁽²⁵⁾。ここでトルーマン政権の政治・経済・軍事・財政・国際関係全般にわたる戦後国家経営政策の概要が述べられることになる。

まず、1945年は世界平和の為の組織＝国際連合が稼動する歴史的な年であるという認識が示される⁽²⁶⁾。永続的平和を作り出すという長期にわたる困難な目標を達成するために、米国は国際的責任を果たさなければならない。国連機能を急速に着実に発展させ、経済、政治、安全保障の全面で世界の代表機関に発展させることが必要であると強調される。

次に国内問題では、平和経済に移行し、完全雇用を達成する「新しい方法の開発」が必要であると強調される。主要産業のボトルネックを解決し、労使関係を調整し、インフレを避けねばならない。平時の繁栄は私企業に基礎を置くが、政府の介入も必要である。完全雇用の達成は政府の責任である。競争的環境を維持すること、新企業に適切な機会を保障すること、天然資源の保全と開発を行うことが、政府の主要な責任である。また経済的繁栄に加えて、社会保障（老齢・病気・失業時の生活保障）や良質の教育、適切な住居・栄養の保障も政府の責任である⁽²⁷⁾。

つまり国連を中心とする永続的世界平和の達成という国際安全保障枠組の中で、動員解除と軍民転換を進め、私企業＝民間経済主導で国内の完全雇用を達成するというのが戦後経営の基本的枠組みであり、これを補完するものとして社会保障、教育等の人的資源開発、公的扶助を配置するというのがトルーマン政権の構想であった。

そして完全雇用水準の経済的繁栄が達成されれば、政府の介入は老齢や病気や一時的失業時の生活保証を行うという補足的な位置を占めるにすぎない。したがって、政府の主要な責任は、市場の機能を効率的に発揮させるための「競争的環境を維持する」ことに置かれるのは自然の成り行きである。この基本的立場を鮮明にすることによって、トルーマンは保守的な経済観に立った政策構想を明確に打ち出した。構想の中身について、見ていこう。

3.2 国際政策

対外政策の中心は、敗戦国（日・独）の戦争能力を完全に奪い取り、全力を挙げて国連中心の永続的平和システムを作り出すことに置かれていた。平和は正義（法）と力（パワー）によって維持される。そのためには大国間の真の意味での積極的協調と、すべての国が公正と判断できる「正義」に基づく行動が必要である。核エネルギーの国際的管理機関を国連内に設置し、核の破壊的目的での使用を禁止し、非合法化し、防止する。国連の武力行使を含む平和維持機能を作り出す。日・独を完全占領下に置き、民主改革を断行する⁽²⁸⁾。

すでにソ連との対立の萌芽は大戦中に見られていたが、米国のリーダーシップの下で大国間の協調をはかり、米国による覇権構造を「合法的に」しかも「安上がり」に達成するという方針が、1941年の

武器貸与法、大西洋憲章から国連設立にいたる過程で一貫して追求されてきたが、依然として米国の対外政策の基本であることを明確にするものであった。

この方針と連動した対外経済政策は、国際通貨基金、世界銀行、米国輸出入銀行、国際貿易機関を中心として、為替、国際投資、国際貿易の安定を目指すものであるが、その主目的は米国の繁栄を促進し、国内の完全雇用を達成することに置かれていた。そして米国の繁栄＝完全雇用の達成は、世界の安定と繁栄のために寄与する⁽²⁹⁾。

この対外経済政策は、大西洋憲章の精神に立脚して無差別な多角的貿易体制を実現しグローバルな経済的厚生を高めるという普遍的利益を目指す構想であったが、その主要な政策目的は、武器貸与法による対英援助を梃子とした大英帝国の特恵的貿易システムを破壊し、米国企業への市場開放を実現し、米国企業の対外投資を保障し、米国国内経済の均衡と国際経済での主導権を確立する手段であると位置づけられていた。

また占領諸国においては、日・独両国が二度と戦争行為ができないように潜在軍事生産能力を解体し、社会・政治構造の根本的な民主改革を実行し、ニュールンベルグ裁判と東京裁判によって「国際正義」を示さねばならない⁽³⁰⁾。それは、新しい国際的覇権構造の「正統性」「合法性」を確認する作業であったといっていよいであろう。

最後に、日・独の完全武装解除には占領継続が必要であるから、米国の完全な動員解除は困難である。米国の安全と世界の安全保障の為には、大規模な海外軍勢力が必要であり、今後一年間は約 200 万人規模の兵力を必要とするとされた⁽³¹⁾。

3.3 国内政策

まず、「戦時インフレと戦後不況は不可避であるとの予想」は外れた。戦後経済は安定し、軍民転換は極めて順調に進行している。政府がインフレのコントロールに成功し労使関係の安定に成功すれば、経済見通しは良好である。主要な経済問題はインフレである、との一般的な見通しが述べられる。ただし、現在の異常な需要（住宅、耐久消費財、在庫投資、輸出）が一巡した後に、不況が到来する可能性があるため、今こそ、有効な完全雇用プログラムを計画し準備しなければならない⁽³²⁾。

次いで、短期・長期の一般政策が述べられる。戦時期には民生品の生産が制限されたので、戦後の経済安定には安価に民生品の供給を増大させることが必要である。そのためには開発の遅れた農業労働力の過剰地域に新産業を興し、退役軍人が小企業を創立できるよう支援する。短期的には、資材の不足が著しく、物価統制や優先割当て、信用規制などの政府介入措置が必要になる。

これらの緊急措置に加えて、長期的な生活保障や生活水準を維持するための施策を進めねばならない。購買力を維持する最善の方法は、完全雇用を達成することである。急激な産業転換によって引き起こされる摩擦的失業は、労働者の自己責任では回避できないので、政府による生活水準の保障が必要となる。しかし、困難な問題は、労使が協力して「公正な賃金」（生産性上昇に見合った水準）構造を確立することである。ストライキの多発は経済に大きなダメージをあたえる。生産性上昇に応じた賃金上昇は、消費者の購買力を高め、市場を拡大させる。経常的な高所得が生まれ、高水準の需要が生まれ、市場が拡大することによってのみ、継続的な繁栄が保障される。

政府は、民間経済が良好に作動するための環境条件を整え、国家経済の健康を維持する最終的責任をもっている。すべての政策は、消費者の購買力を高め、企業投資を刺激することを通じて、持続的な完全雇用を達成するという目的に集約される。特に、財政政策、金融政策、租税政策、企業（特に小企業）支援、運輸、労使関係、賃金—物価政策、社会保障、保健、教育、農業計画、公共事業、住宅、資源開発、対外経済政策に、注意を払わねばならない⁽³³⁾。

以上が、トルーマンの戦後の対外政策・国内政策の概要である。

3.4 均衡財政と国連集団安全保障

第二次世界大戦の終結を受けて、即時動員解除・戦時体制解体を実行するという事は、国防需要に基づく超完全雇用経済から非国防需要に基づく完全雇用経済に一気に転換することを意味していた。しかしトルーマン政権には、国防需要に代わる政府需要の拡大（ニュー・ディール型の国内プログラム）によって完全雇用を維持するという発想は殆どなかった。国防支出に代わる有効需要をいかに確保するかという政策課題そのものが存在しなくなったからである。むしろ高圧需要のなかで、いかに生産力を拡大し、資材のボトルネックを緩和し、インフレを抑制するかという「供給サイド」が政策の中心を形成することになる。

勿論、第二次大戦の巨大な軍需が大不況を克服する原動力になったという経験は、経済の活動水準を実質的に決定したのは、総需要の水準であるということを実証していた。総需要の水準は、消費、投資、政府需要、輸出によって決定される。一方、戦時経済から即時動員解除によって一気に平和経済に移行するという事は、軍事支出の大幅削減をすすめて政府需要を縮小させ、巨大な赤字財政構造を是正して政府貯蓄を強化し、インフレ圧力を減少させながら、同時に民間消費を拡大し、民間投資を促進する政策を採用することを意味している。

総需要の水準は、政府需要以外の民間消費、民間投資、純輸出の大幅拡大によって維持されねばならない。大戦中に延期されていた耐久消費財を中心とするペントアップ・デマンドが解放されれば巨大な消費需要が創出され、それを満たすための企業の膨大な投資需要が発生する。また大戦で疲弊した諸国は、戦後復興の為、米国資材への需要が旺盛である。これらの消費・投資・輸出の潜在需要は、当面、平和経済下で完全雇用を実現させるに十分な大きさを持っていた。そして、インフレに伴って上昇した賃金が、継続的な個人消費需要の拡大をもたらし、継続的な国内市場拡大をもたらした。トルーマン政権にとって大きな政治的コストを強いたインフレも、インフレ率に見合った賃金上昇による個人消費の拡大という形で、平和産業への転換を後押しする役割を果たすことになった。

したがって、トルーマン政権の経済政策は、国内の民間消費と企業投資の拡大を主要な動力とし、対外的な輸出促進政策で補完されたものになるのは当然であった。輸出の増進は、米国の国内均衡を達成する重要な手段として位置づけられる。輸出の拡大は、多角的自由貿易・開放経済システムの下で達成されるべきものとなる。

ただし、トルーマン政権は、完全雇用を維持し軍民転換を円滑に進行させる為には、1,000万人を超える復員兵の再雇用と再教育を援助し、労使関係を安定させて生産性上昇に見合う賃金上昇を実現し、重要物資の物価統制を実施し隘路を解消して供給力の調整をはかり、インフレを抑制するなど、過渡期

に生じる経済的混乱を鎮めるために積極的な政府の関与が必要であると考えていた。

その意味ではトルーマン政権の政策は、政府による積極的な関与を前提として、民間経済主導の完全雇用実現を目指すものであった。私企業中心の経済活動によって完全雇用が実現されるというヴィジョンは、古典派的な保守的経済観を反映するものであったが、他方で経済活動水準を実質的に決定するのは総需要であるという考え方は、新たに登場したケインズ派の経済観をも受け入れていることを示している。ただし、総需要の水準を支えるものとして考えられているものは、当時のケインズ派の中心的概念であった財政赤字ではなく、民間消費、企業投資、輸出であった。そして、民間経済活動が円滑に進行するための政策手段を講じることが政府の中心的役割であるとしていることは、当時のケインズ派理論の核心的部分は、政策には反映されていないことを示している。

トルーマン政権は、財政赤字に対して否定的であり、インフレを抑制することが戦後経済の第一の課題であると考えていた。また経済が順調に稼動している時に政府が財政赤字を続けるのは不健全であるという考え方が確固とした信念となっており、財政を均衡させて（実質的には超均衡財政を実現して）国債の償還＝貯蓄に努め、インフレを抑制しなければならないという伝統的な財政観にたっていた。インフレを抑制する役割を財政に負わせるという政策割り当ては、当時、連邦準備制度（FRB）が国債価格を支持し利子負担を軽減するために低金利に固定するという政策を取っていたからである。金融政策は、インフレを抑制するという目的には使用されず、むしろ経済に対して拡張的に作用していた。その意味では、インフレ促進的な要因として作用していた。財政均衡を維持しなければならないとする考え方は、経済政策の柔軟性を奪い経済を不安定化させる可能性を内在している。しかし、経済が好調を持続し完全雇用の近傍で稼動していると推定される場合は、均衡財政は望ましい実際的な政策基準となりうる。

財政が均衡を達成できるか否かは、一方では収入水準に、他方では支出水準に依存する。収入水準は、戦時に大增徴され基幹税となった所得税・法人税を中心として、経済の拡大とともに上昇していったが、戦争が終結し超完全雇用状態が是正されれば、税収は低下する。また投資を刺激するには租税負担を軽減する必要がある。このような修正を経た税収水準で予算が均衡するか否かは、主として財政支出とりわけ国防支出の水準に依存する。国防費がどの水準にまで収縮するかは、第一に安全保障環境に左右され、第二にマクロ経済の均衡あるいは均衡予算の達成という政策面の要請から規制される。

トルーマン政権は、保守的な経済観に基づいて均衡財政の要請を優先させ、国防費の徹底的な圧縮を図った。それは、まず原爆の独占的保有と使用から、軍事的にも経済的にも、直接に導かれたものであった。

そして大戦終了後、米国は世界の平和と安全に責任を持つ立場となった。米国が急速な動員解除を実行し国防兵力を低下させつつ、同時に国際安全保障上の責任を達成できる方法は、国際連合による集団安全保障機構を実現し、そこでリーダーシップを確立することであった。トルーマンの戦後国家経営構想の基礎には、米国を中心として大国の協調で運営される国連の集団安全保障システムによって世界平和は確保できるという「安価な安全保障」の信念が存在していた。それは対日戦でその威力を実証した絶対的な兵器である原爆の独占的な保有という軍事的条件によっても支えられていた。

このような国際安全保障システムと核の裏付けもとに、急速な動員解除・米国国防力の急速削減が実

行され、トルーマンの均衡財政路線を支える役割を果たした。ただし、当面の間、日・独に対する占領継続並びに将来の国連軍への兵力提供義務にともなう追加的兵力が、本来の米国国防目的に必要な軍事力を超えて必要になるというジレンマがあった。

米国の動員解除は急速に進行し、戦時最高水準の1230万人から200万人体制へと1000万人以上の削減が実行された。しかしFY1947の国防予算は、150億ドルと、戦前の国防費の10倍に達する巨額に留まっていた。国防費の中には、20億ドルの動員解除経費や占領地の飢えや病気経費6.5億ドル、国連の救済・再生経費12億ドルなども含まれていたが、予算均衡を目指す大統領にとってこの軍事負担はなお過重であると考えられていた⁽³⁴⁾。また占領地をはじめとする海外駐留軍経費も莫大な額に上っていた。平時の国防費負担は、国連による集団安全保障体制が実際に稼働し、占領が終結すれば、当然一層の低下が見込まれると考えられていた。

3.5 戦後経営構想と核兵器

原爆を手にした米国は、国連を中心にした永続的平和の枠組みが整えられる中で、戦時動員と統制を解除し、軍事費を圧縮して財政均衡を達成する一方、消費・投資・輸出を拡大し、超完全雇用の軍事経済から平和時の持続的完全雇用経済への移行を実現するというトルーマン構想を結実させる。米国の軍事費の圧縮政策と整合的で、国際安全保障責任を安上がりに効率的に果す方法として、国連による集団安全保障が位置づけられた。それは民間の消費と投資の拡大を中心に据える完全雇用政策を補完し、財政均衡を実現し、同時にインフレ抑制を可能にし、自助精神を基本とする私企業中心の市場経済理念とも整合的である。企業減税と政府貯蓄の増加は、民間投資の拡大を促進し、経済の拡大と雇用の拡大を可能にする。対外投資の拡大と輸出の促進は、米国の完全雇用政策を補足するとともに、世界経済の再建安定に寄与し、世界平和を確かなものにする。

米国にとって輸出拡大政策の課題は、輸出金融をどうつけるか、逆に米国製品の輸入国の立場からいえば「ドル不足」をどのようにして解決するかという点にあった。米国にとっては、基本的には国内均衡を保障するだけの純輸出が確保できればよい。そしてこの輸出超過をファイナンスするだけの対外投資と対外援助が行われれば、金融問題は生じない。戦後の世界の平穏と安定が保たれ、米国の国内均衡＝繁栄が持続していれば、米国にとっては、ゆっくりしたペースで欧州及びその他の地域が復興を遂げ、政治的に安定すれば何の問題も生じなかったはずである。武器貸与法により、第二次大戦中に連合国が必要とした米国製兵器の大部分は、米国の実質的な援助（総額400億ドル）として供給されていたため、第一次大戦後の戦時借款処理やドイツ賠償問題のような深刻な国際金融不安が生じる心配は殆どなかったからである。もっともソ連の脅威と共産主義の西側浸透の恐れが顕在化し、急速な西側諸国の経済再建と再軍備が必要になれば、事態は変化せざるをえなくなろう。

ともあれ、米国のリーダーシップで運営される国連による世界平和＝安価な安全保障構造を実現し、多角的自由貿易と私企業中心の市場経済により国内経済の完全雇用を達成し、連邦財政の均衡を維持して政府貯蓄を強化しインフレを抑制するという政策は、核保有という条件のもとで、三位一体となって米国の戦後国家経営構想を形作ることになる。

このような戦後経営構想は、米国が対日戦に原爆を使用したことにより、「突然」大戦が終結し、即

時動員解除・戦争経済解体が余儀なくされたことによって一挙に生み出された。この即時解除方針は、米国の安全保障政策、市場主導の経済運営、健全予算政策を決定づけ、対外政策の基本的な性格を律していく。そしてこれらすべての政策の基礎に、米国の核保有という条件が横たわっているのである。

このような中で共和党が支配する議会が出現し、ニュー・ディール型の社会プログラムが抑制される政治環境が加わり、戦後の米国の財政経済政策の底流となる「自助の市場主義」と「抑制された社会保障」とが組み合された政策スタンスが、民主党政権の下で作り上げられることになった。

したがって、冷戦が本格化し国際環境が変化しても「安価な安全保障構造」を維持していこうとする意思是容易に変化しなかったことが了解できる。米国の戦後経営構想は、核の独占が崩れる事によって変容せざるを得なくなるが、「共産主義の世界制覇の意図が明確になる」朝鮮戦争勃発までは、国防費圧縮を基礎とする戦後経営の基本的枠組みは維持されることになる。

4. 平時経済への転換と予算政策の推移

4.1 平時経済への転換

戦争経済から平時経済への転換は、急速に進行した。1946年8月3日に発表されたトルーマン大統領の「1947年度予算のレビュー」によると、1946年1-6月期における経済転換の状況は、表3のごとくであった。

年率換算ベースで見ると、1946年の消費者部門の収入は1,320億ドルに上り、戦時と殆ど同一水準に維持されている。GNPが約1割程度低下したにもかかわらず、調整項目に反映される戦後の退役軍人給付等の巨大な移転収入が発生したからである。そして戦時に膨大な貯蓄を堆積してきた消費者は、消費者信用の拡大にも支えられて、消費支出を1,212億ドルへと約2割、190億ドル程度拡大している。その結果、純貯蓄額は346億ドルから108億ドルへと大きく低下する。また戦時に投資を控え企業内留保を蓄積していた企業部門は、戦後生産能力の拡大、在庫の積み増し、輸出の拡大（純輸出は45年度のマイナス10億ドルから46年のプラス31億ドルへと41億ドルの巨大な増加を示している）によって、

表3 FY 1945とFY 1946下半期の国民予算比較

(単位：億ドル)

	FY 1945 (45年7月-46年6月) 実績			FY 1946 下半期 (1月-6月) 年率換算値		
	収入	支出	過不足	収入	支出	過不足
消費者	1,366	1,020	+346	1,320	1,212	+108
企業	135	40	+95	117	221	-104
州・地方	104	87	+17	107	94	+13
連邦政府	506	964	-458	508	525	-17
調整	87	87		224	224	
GNP	2,024	2,024		1,828	1,828	
バランス			0			0

(資料) *Statement By The President on The Review of The 1947 Budget*, Table 5.

(注) 調整項目は、移転支出を反映したものであり、社会保障、租税還付、戦時武器援助、世界銀行への出資などからなる控除項目である。

経常貯蓄を大きく上回る資本投資を行い、その投資額は40億ドルから221億ドルへと180億ドル、5.5倍に急増している。

他方、連邦政府の赤字は、458億ドルから17億ドルへと急収縮する。国防費が大規模に削減されたことに伴い、508億ドルの政府収入水準にほぼ見合った規模にまで連邦支出が圧縮され、その結果、州・地方を合わせた全政府ベースで収支均衡が達成される。

米国経済は、政府部門収支が均衡する中で、企業部門の投資超過（104億ドル）を消費部門の貯蓄超過（108億ドル）がファイナンスするというノーマルな経済状態に復帰している。

ただし活発な個人消費や企業投資と依然高水準の政府支出とが相俟ってインフレ圧力を強めているので、戦時中に抑制されてきた民間部門の財貨・サービス需要が満足されるまで、政府支出を削減し、高水準の租税を維持し、財政の緊縮に努めてインフレを抑えなければならないとしている。インフレは、米国が現在直面する最大の国内問題である。

「私企業と自助という伝統的な力が、戦争経済から高水準の生産と完全雇用の平和経済への転換過程で作動している。この転換過程を、第一次大戦後に経験したような投機的なブームへと悪化しその後急激な崩壊へと立ち至らないようにするのがわれわれの責務である。予算政策はこの点に関して重大な責任を持っており、直接価格統制が撤廃されたいま、その責任は増大している。」⁽³⁵⁾

以上のごとく、民間部門に存在する消費・投資・輸出にわたる巨大な高圧需要のもとで、私企業の活力と市場の力に経済調整を委ね、政府は投資拡大を促進しつつ財政を緊縮してインフレ抑制に専念するという政策スタンスで、戦時経済の解体が急速に進んだ。国民経済は、価格統制の撤廃でインフレ圧力を高めたとはいえ、大戦終了後6ヶ月程度という極めて短期間の内に、家計部門の貯蓄超過で企業部門の投資超過がファイナンスされ民間部門のマクロバランスは回復し、政府部門もほぼ収支均衡の達成に漕ぎ着けた。

この1946年度の実績は、実は戦後の軍民転換に関してルーズベルト構想が想定していた条件——民間部門が中心となって動員解除を実現するには、消費と投資の1939年比で実質50%増大が必要という条件——をほぼそのまま実現するものであった。この基準によれば、GNPの構成は、消費1,203億ドル、投資213億ドル、州地方政府88億ドル、連邦政府530億ドルと試算されるが、これを実際の1946年GNP年率換算値である消費1,212億ドル、投資221億ドル、州地方政府94億ドル、連邦政府525億ドルという構成と比較してみると、驚くほど近似した対応関係を示している事が確認できる。

このことは、ルーズベルトが当初戦後数年をかけて実現しようとしていた経済構造が、戦後1年足らずで実現されたことを意味する。インフレ進行はなお危惧されていたが、平和経済への転換という目的は、極めて早期に概ね成功裏に達成されたと評価できよう。

ところでインフレの進行は、予期せぬ財政効果をもたらしつつあった。インフレに伴い、財政支出も増大したが、それを遥かに上回る税収の伸びがもたらされ、財政収支が急速な改善を見せつつあったからである。

表4のごとく、1946年1月の予算見積もりでは、収入は347億ドルにとどまり、財政赤字は24億ド

表4 FY 1945-1947 における財政収支の状況 (単位：億ドル)

	1945 年度実績	1946 年度実績	1947 予算予測値	
			1946 年 1 月	1946 年 8 月
政府支払	964	649	371	399
政府受取	506	481	347	427
支払超過	458	168	24	
受取超過				28

(資料) *The Budget of the US Government FY 1947. Statement By the President on the Review of The 1947 Budget*, p.10.

ルに達すると算定されていた⁽³⁶⁾。しかし、その後のインフレの影響で、政府収入は著増し、8月の改定見積もりでは427億ドルに膨張する。その結果、財政収支は28億ドルの黒字に転換すると予測され、劇的に改善する。この財政黒字は、インフレ圧力を緩和する機能を果たす⁽³⁷⁾。統制の解除は、急激なインフレという副作用をもたらしたが、それはまた財政収支を劇的に黒字に導き、財政健全化を促進する要因として作用した。

1946年8月の予算レビューでは、動員解除は全体としてはかなりうまくいっていることが示されていた。しかしトルーマンは1946年中間選挙に敗北する。インフレが労働者の賃上げ要求のストライキを頻発させ、社会不安を高め、政治的不人気となったからである。ここでインフレ率に見合う賃上げを獲得した労働者は、消費財に対する巨大な需要を作り出し、一過性のペントアップ・ディマンドが一巡した後の米国経済の持続的繁栄を支える基礎となっていく。

一方、内政で躓いたトルーマンは、国内から海外に目を向けた。海外需要の拡大を国内の生産拡大に結合しつつ、安全保障目的を達成しようと考えたからであった。言い換えれば、米国軍事力に依存せずに(生産力拡大方針に矛盾するから)、生産力拡大という「サプライサイド」の目的と自由世界の安定という安全保障目的を両立させようの方法を追求した。答えは「経済援助」で西側世界を復興させることであった。これによって、共産主義の西側浸透に対抗しつつ(ソ連の主要な脅威は軍事的拡張主義ではなく西側内部の共産主義勢力の拡大にあると見ていた)、米国の輸出需要を拡大し、西側諸国の輸入外貨(ドル不足)問題を解決することが可能となる。安全保障と経済的実利を両立させ、そして米国国内経済政策と対外政策を両立させる妙案であると考えられたからであった。

4.2 トルーマンの予算政策スタンス

次なる課題は、トルーマン政権の戦後政策がどのように遂行されたのか、各年度「予算書」に沿って具体的に跡づけることであるが、その前にトルーマンの予算政策スタンスの特徴を押さえておこう。

トルーマンは、実際には、しばしば首尾一貫しない方向へ政策の舵をきった。国民の要望や議会の反対によって政権の当初方針とは全く異なる政策方向へ進むことを余儀なくされた。しかしそのことが、結果的にトルーマンの戦後経営を「保守的経済スタンス」の中で整合性のとれた政策へと変容させていった。こうして戦後経営政策が一貫性を獲得したまさにその時、その構想を根本で支えてきた条件を揺るがす出来事が生じる。ソ連の核保有＝米国核独占崩壊と、それに続く中国の共産化、朝鮮戦争の勃発で

ある。米国を中心とする四大国（米・英・ソ連・中国）の協調に基礎を置いた国連の集団安全保障システムは、まさに崩壊の瀬戸際に追い込まれたからである。

トルーマンは、時として「福祉国家」を拡張するリベラルな措置を支持した。失業保障，社会保障，農業支援を拡大し，熱心に GI ビル（大学教育・住宅ローン・その他の給付を退役軍人に与える法案）を支持した。また「1946年雇用法」を通過させた。それは，社会的経済的な福祉に対して連邦政府の責任を増大させるものであった。だが，インフレに対しては，保守的なスタンスをとった。インフレは，利子率を上昇させ，企業家の信認を弱める働きをする。トルーマンは，政権内部では，「戦時物価統制を継続してインフレを回避すべきである」というリベラル派の OPA 局長ボウルズの助言を拒否し，保守派の OWMR 局長スナイダーが主張した「統制価格の上限を緩和し，市場の力に依存して経済安定をもたらすべきである」との意見を支持した。

トルーマンは，福祉政策の推進者であるというリベラルな顔と，市場機能を重視し緊縮財政スタンスを堅持するという保守的な顔とを併せ持っている。その意味で，「私企業と自助という伝統的な力」にしっかりと軸足を置いていたということが出来よう。それは政治的には，進歩主義，保守主義の双方から受け入れ可能な妥協を引出すことができる現実主義者であったことを意味している。

ところで，「進歩的」国内プログラムと「保守的」財政経済政策を両立させるには，国防費の大幅カットが必要になる。トルーマンは，当初，平時にもかなりの大軍備が必要という信念をもっていた。しかし，国民の強い要求に応じて即時動員解除方針に転換し，平時の大軍備の維持という方針を放棄した。そこで大軍備に代替する安全保障措置と国防政策が必要になる。それが，国連の集団的安全保障と核兵器による安価な国防であり，それを補完する経済援助（マーシャル・プラン）であった。

また動員解除が一段落すれば，「進歩的」国内プログラムと「保守的」財政スタンスは，予算面で競合することになる。しかし，共和党が支配する議会が政権の進歩的なプログラムを抑制したことによって，政策的矛盾を回避することが可能になった。結果として，議会選挙における敗北と共和党や民主党保守派からなる批判勢力の反対によって，トルーマンの政策スタンスは修正され，かえって保守的スタンスとしての一貫性を獲得していくことになる。議会の抵抗により突然の物価統制撤廃を余儀なくされ，インフレが昂進して社会不安が高まり中間選挙に敗北するという大きな政治的コストを支払ったが，インフレは，財政収入を著増させて財政均衡に導き，労働者の賃上げを通じて持続的な経済繁栄の基礎を整備する役割を果たし，結果的にトルーマンの保守的政策スタンスを支える機能を果たした。

トルーマンは，ルーズベルトの後継者として「ニュー・ディール政策」を継承するという政治的スタンスを示し，戦後の有効需要維持の補完措置としてリベラルな福祉プログラム（フェア・ディール）を提案するが，基本的には自由企業＝市場の力による経済安定を政策運営の中心に置いていた。戦後の米国経済は高圧需要の世界に置かれることになったため，財政に課された第一の課題はインフレ抑制の機能を担うことであった。この観点からすると，財政緊縮そのものが政策目的となり，「福祉プログラム」は抑制すべき対象となる。そして何よりも，完全雇用経済が維持さえすれば，福祉政策の役割は縮小する。

こうしてインフレ抑制を命題として，財政緊縮と予算均衡を基本に置き，国防費削減と社会保障費抑制を主要な手段とする財政政策の基本スタンスが形成されることになる。

それは、市場機能を信頼し経済をその調整に委ねる保守的経済政策と、市場経済から生じる摩擦を和らげる抑制的社会保障プログラムの組合せが提案されたことを意味する。大不況という有効需要の不足と市場機能の麻痺を前提として、政府の公共事業や社会保障プログラムに依存するケインズ型「大きな政府」あるいはニュー・ディール型の福祉国家政策運営を推進するとイメージされる民主党政権が、市場経済に委ねる保守的経済政策を採用し、緊縮財政を進め、抑制的な社会保障プログラムを付加するという政策スタンスを採用し、ケインズ的な政策スタンスから離脱する役割を担った。トルーマン政権によって形成された「保守的」政策スタンスは、以後の米国の政策基調を決定したといってもよい⁽³⁸⁾。

4.3 FY 1946-FY 1948 予算政策の概要

トルーマン政権の予算政策の中身を、各年度予算書を中心として見て行くことにしよう。

1945年1月に提出されたルーズベルトのFY 1946（1945年7月1日-1946年6月31日）の予算の内訳は、支出総額830億ドル、直接戦費700億ドル（84%）、退役軍人給付・利払い・租税還付100億ドル（12%）、その他農業・社会保障・公共事業・一般政府等の内政経費33億ドル（4%）であった。内政経費の支出規模は、公共事業の減少等のために大戦前水準の約1/2にとどまっていた。大戦関連予算は前年に比べて大幅に減少したとはいえ、まだ第二次世界大戦が終結していなかったため、連邦予算の殆どすべてが戦争関連予算で占められていた。

一方、租税収入面では、戦争関連支出が前年度より170億ドル減少したことを反映して、個人所得と法人所得の減少が生じ、それが結局50億ドルを超える税収の低下、特に40億ドル程度の個人所得税の低下をもたらすと予想されていた。しかし大戦が継続している限り減税は有り得ない、戦局が好転し戦費負担が大幅に削減された時点で、小幅な租税調整が可能になると説明されていた⁽³⁹⁾。

その後トルーマン政権下の45年7月31日に制定された租税調整法において、主として企業にたいする付加税の引き下げや超過利潤税の廃止などの減税措置が取られた⁽⁴⁰⁾。この調整的措置は、企業にとって単なる手直しの域をこえた40億ドル規模の大幅な減税をもたらした。

次いで大戦終結を受けてトルーマンは、1945年9月、戦後政策を発表し、議会に協力を求めた。その要点は、第一に、完全雇用の実現を掲げ、政府の責任を明確化した「完全雇用法」の成立を強力に支持すること、第二に、高速道路建設、病院・空港・その他事業への補助金支給を柱にした公共事業を推進すること、第三に住宅建設とくにスラム浄化、都市開発、公共住宅補助に力点を置くこと、第四に、

表5 FY 1946の主要租税収入の見積もり

（単位：百万ドル）

	FY 1945 実績	FY 1946 当初予算	FY 1946 調整後予算
個人所得税	19,789	15,632	15,845
法人税	16,399	16,263	12,394
内国消費税	5,935	5,647	6,302
雇用税	1,793	2,067	1,581
純収入総計	46,457	41,255	38,609

（資料） *The Budget FY 1946, A2* and *The Budget FY 1947, A2*

科学技術開発等の研究開発，第五に平時経済へ移行するための限定的減税，第六に失業保険の強化，第七に最低賃金制を農産物加工業者にも導入し，レイトを時給 0.4 ドルにアップすること，第八に戦後インフレ抑制のために戦時物価統制を継続することであった。

トルーマンは，公共事業推進・住宅建設・失業保険の強化・最低賃金制の充実など所謂「ニュー・ディール政策」を列挙して意欲をみせたが，政策の力点は圧倒的に完全雇用の実現とインフレの抑制に置かれていた。

これを踏まえて 1946 年 1 月，トルーマンは，大統領就任後初めての本格的予算を議会に提出する。FY 1947 予算規模は 358 億ドルで，第二次大戦前の規模の約 4 倍である。軍事関連予算（国防，占領，動員解除）42%，戦後処理 30%，その他 28%という割合になる。軍事関連以外の「その他」の中には，農業価格安定・支持プログラム（20 億ドル）や現在解体中の戦時機関経費が含まれており，それらを控除した「その他」の活動経費は戦前の支出よりも少ない。収入は 315 億ドルで，不足額は 43 億ドルとなるが，財務省のキャッシュバランスで埋められる予定なので，連邦負債の増加は生じない⁽⁴¹⁾。

FY 1947 予算では，前年度と比較して国防関係費が一挙に 340 億ドル削減されている。国防費削減は，政府の連邦財政規模を半減させる程の巨大な支出削減計画であった。しかしこの政府需要の巨大な落ち込みを，社会プログラムなどの非軍事政府支出で埋め合わせようという発想は見られない。国防費削減によって捻出された財源は，赤字削減に 243 億ドル（71.5%），減税に 71 億ドル（20.9%），その他活動に 25 億ドル（7.4%）使用される。社会プログラム等の内政経費拡大に向けられた予算は僅少であり，大部分が連邦財政赤字削減と企業減税に向けられた。ことに戦後二度にわたる企業減税の結果，法人税額は 45 年度と比較して半分以下に低下し，政府の減収規模は 82 億ドルに達している。

FY 1947 予算の主要な狙いは，財政収支の均衡達成と民間投資の刺激にあることは明確である。完全雇用を政府需要拡大で達成するという考え方は取られていない。実際に動員解除による軍事需要の落ち

表 6 FY 1947 予算収支

(単位：百万ドル)

	FY 1946	FY 1947	増・減 (—)
国防戦争動員解除	49,000	15,000	-34,000
戦後処理	10,813	10,793	-20
国際関係	2,614	2,754	140
その他活動	4,552	5,813	1,261
新提案	250	1,500	1,251
支出合計	67,229	35,860	-31,369
個人所得税	15,845	12,874	-2,971
法人税	12,394	8,192	-4,202
内国消費税	1,581	1,857	276
収入合計	38,609	31,513	-7,094
予算収支	-28,620	-4,347	24,273

(資料) *The Budget of the United States Government FY 1947*, p. xlix.

(注) 戦後処理は，退役軍人給付，利払い，租税還付の合計。

込みの大部分は、民間需要の盛り上がりによって順調に埋め合わされていた。1944年には、2,000億ドルの総生産の内、国防費の膨張で1,000億ドルが政府部門に吸収されていた。1945年10月の軍民転換開始で、政府部門は年率換算で320億ドルの収縮を遂げたが、民間消費が100億ドル増大し、民間投資が140億ドル増大したので、総生産の縮小は相対的に小幅にとどまり、1,820億ドル水準へと移行した。動員解除によって、米国経済は超完全雇用の戦時経済から平時経済へ向けて、一段低いギアに切り替えられた⁽⁴²⁾。

また財政収支については、次のように考えられていた。FY 1947の収入315億ドルの中には余剰物資の処分による20億ドルと契約再交渉による2億ドルが含まれ、1945年歳入法による法人税減収は完全に反映されていないので、これらを考慮した平年度の収入は270億ドルとなる。一方歳出は、平年度で250億ドルを下回ることはない。この収入予測は、政府の望む完全雇用水準を反映した税収ではない。将来の完全雇用水準では、300億ドル以上の収入が見込まれるので、大規模な黒字が実現する。将来にわたって現在の異常に大きな支出水準とインフレ圧力が継続する見通しなので、減税は行わない。連邦債を償還しインフレを抑制するために、高い税収が必要である。1945年歳入法は、軍民転換と平時の企業拡張を促進することを意図した減税であるが、すでに予想を上回る減収（総収入の1/6以上）をもたらしている⁽⁴³⁾。また、利子率の低位安定政策は、財政負担を軽減し生産と雇用に拡大する。経済が好調で先行きの見通しが明るい時には、均衡財政に努め負債の償還を開始することが良い。現在はインフレ圧力が強いので、減税を実施する時期ではない⁽⁴⁴⁾。

トルーマン政権の政策構想は、①できるだけ多くの財政余剰を作り出して連邦負債の償還に充て、インフレを抑制するという健全財政路線と、②大幅な企業減税を実行して民間投資を刺激しそれを梃子として、私企業を中心として軍民転換と民生生産力の拡大を円滑に行いつつ、完全雇いを維持しようとする民間投資＝資本蓄積を重視する言わば「サプライサイド」の予算政策と、③債券価格を維持し政府利子負担を軽減しつつ、民間投資を刺激する低金利の金融政策を組み合わせたポリシー・ミックスであったと評価できよう⁽⁴⁵⁾。

しかし、1946年中間選挙で民主党が敗北したため、議会での支持がえられず、トルーマンの政策は思うように実現されなかった。

このような中で、47年1月、FY 1948予算が議会に提出される。現行法制下では、支出375億ドル、収入377億ドルで2億ドルの黒字が見込まれるとしたうえで、政権は、戦時消費税（1947年7月1日失効）の期限延長と郵便料金値上げによる郵便事業の赤字解消によって、支出371億ドル、収入389億ドル、差し引き18億ドルの黒字予算を提案する。経済・雇用・国民所得が高水準にある限り、国債償還の為の財政黒字が望ましいとする考え方に基づくものであった⁽⁴⁶⁾。

財政赤字を回避するため、国防費に対してシーリングを課すという手法が導入された。予算の大部分が既定支出によって占められている状況では、シーリング方式が効果を発揮する。この方式は、既に支出権限を得ている国防支出を抑制するのに特に有効であり、国防費は112億ドルに圧縮される（従来国防費に含まれていた占領地行政費は国際関係費に、核エネルギーは天然資源に分類された⁽⁴⁷⁾）。兵力規模は164万人に圧縮されたが、まだ平時の目標兵力規模を上まっていた⁽⁴⁸⁾。しかし、この国防予算規模は、概ね経済と安全保障の適切なバランスがとれたものであると評価されている⁽⁴⁹⁾。

トルーマンは、世界平和は国連中心に保たれるべきだと考えていた。国際関係予算は平和・安全保障・繁栄にとって重要であり、国務省が対外関係の中心になるべきだとし、対外関係予算は削減すべきではないとした⁽⁵⁰⁾。国際平和維持の第一の役割を国防省にはなく、国連と国務省に認めていたことは、トルーマン政権の強い政策指向を示していた。

FY 1948 予算書で興味深い点は、政府活動の生産性が強調されていることである。19世紀の政府の主要な経済サービスは西部開拓だった。政府は領土を獲得して移住者に与え、軍事保護を与え、鉄道とハイウェイに補助を与えた。それによって米国民のイニシアティブに機会を提供した。現在のニューフロンティアは、河川開発、航空運輸、新科学発見、科学技術の応用である。ニューフロンティアの開発は、政府と私企業の協力によってのみ可能になる。開発プロジェクトへの政府投資は、国家の生産性と生活水準を上昇させ、担税力＝政府収入の増加をもたらす。政府の情報提供も有益な活動分野である⁽⁵¹⁾。

ハミルトン以来の伝統的な国家の生産的性格を強調する議論が展開されている。インフラ建設、資源開発、教育・研究開発、情報分野は、国家が経済活動全体の生産性を高め、担税力を強化し、健全財政に貢献するので生産的であるという議論は、第一次大戦前のドイツで主流となった考え方であるが、第二次大戦後の米国でも生き続けていることが示されている。この国家投資の外部性や生産性を強調する議論は、政権の重視する公共事業を議会の攻撃から擁護する論拠とされた。

他方で、好況時には公共事業を減らし不況時に増やせば公共事業の有用性は一層増大するという財政の経済安定機能に言及し、現在の好況という条件下では延期可能な公共事業はすべて延期すべきであるとして、支出削減を正当化する理屈として使用している⁽⁵²⁾。総じて、均衡財政の達成という目的が最優先されており、公共事業は生産的なものに集中し、削減可能なものは削減するという考え方が中心を占めている。

また社会保障・教育・住宅計画等の社会的プログラムは、不十分であり改善が必要であると主張されたが、予算面での具体的な拡張計画は殆どなく、社会プログラムの充実には重点は置かれていない⁽⁵³⁾。

全体としてFY 1948 予算は、前年に引き続き、財政余剰を生みだし、国債を償還しインフレを抑制することを主要な政策目的としていた。そして財政にインフレ抑制の役割を割り当てれば、減税を回避して税収を維持し、国防費を初めとして圧縮可能な財政支出を削減し、健全財政路線を推し進めざるをえない。

共和党が支配する議会は、1947年に二度にわたって所得税減税法案を通過させて、トルーマン政権に対抗した。共和党は、所得税を減税し、間接税を採用することが望ましいとしていた。この主張は、保守派の原則的な立場を反映したものである。したがって、トルーマンの消費税延長提案には賛成した。共和党の提案した法案は、ベンチャー・キャピタルの供給を増やし、投資インセンティブを高め、リセッションの可能性に備えることを目的とし、高所得者向けの減税に重点を置いた減税案であった。これに対して、トルーマンは、減税はインフレを悪化させる、また減税を正当化する不況の可能性はないとして、減税法案を拒否した。

共和党にとって、減税は、財政収入を削減することによって、公共支出の削減を実行し、トルーマン政権が掲げるニュー・ディールの解体を進める手段であると同時に、来るべき選挙戦を有利に戦うため

の手段と位置づけられていた。議会は、予算の75%（国防・ベテラン給付・利子）はコントロール不能と認識していたが、355億ドルの予算総額の内、60億ドルの削減を勧告する。しかし削減額は18億ドルに留まった⁽⁵⁴⁾。

一方、1947年6月、マーシャル国務長官は、欧州復興のための援助計画（マーシャル・プラン）を供与する意思があることを表明する。トルーマン政権は、欧州援助計画（総額220億ドル、初年度170億ドルの支出計画）を立案することになる。欧州の救済に役立てつつ、援助に伴う輸出拡大によって、米国経済を刺激し、企業を潤し、雇用を拡大することを目的としていた⁽⁵⁵⁾。またトルーマンは、48年選挙を控えて、政治的な人気を獲得するために何らかの減税政策を考慮せざるをえなかった。しかし、減税はインフレを悪化させる可能性を持っていた。当時、GNPは上昇し続けており、失業率は安定していた。そこでトルーマンは、議会の機先を制すべく、独自の「減税」案を考案する。一人当たり40ドルの生計費減税を行い、減収分を法人税の増徴で補うという収支中立の計画であった⁽⁵⁶⁾。

4.4 FY 1949-FY 1951 予算政策の概要

1948年1月、FY 1949 予算が議会に提出される。国際経済援助を梃子とする対外政策を実行し、国防力を維持し、インフレを抑制するという枠組みの中で、国内プログラムを推進するというのが予算政策の基本方針であり、米国の直面する国際環境・国内情勢を反映した予算であると説明されている。支出の79%が国防ならびに戦後処理・戦争予防（国際問題・退役軍人給付・利払い・租税還付）に投入され、広範囲にわたる内政経費に向けられた予算は21%にすぎない⁽⁵⁷⁾。57億ドルの新規予算のうち44億ドルが欧州（中国を含む）復興プログラムであり、残余の13億ドルが教育訓練、研究開発、住宅、社会保障・保健プログラム向けである⁽⁵⁸⁾。

FY 1949 予算は、支出397億ドル、収入445億ドルで48億ドルの黒字となり、黒字は国債償還に充当される。また現行FY 1948 予算は、支出377億ドル、収入452億ドルに改定見込みなので、75億ドルの黒字が見込まれ国債償還に充当される。

主要経費の内、国防費は対前年比2.8億ドル増加するが、これは今年導入する予定の新プログラムであるユニバーサル・トレーニング（一般軍事教練）経費より少なく、それを除く国防支出は前年より少ない。予算が増大した航空機調達と予備役経費は、他の国防経費の削減によって捻出される。国際関係費は、対前年比で15億ドルの増加に留まる。マーシャル・プランに要する支出は巨大だが、対英借款や国連救済再生支出の減少で大部分が相殺されるからである。経済援助による欧州再建が失敗し全体主義勢力が拡張することになれば、戦略の見直しが必要だが、その場合の軍事コストは、この経済援助コストを遥かに上回る⁽⁵⁹⁾。国防費と国際関係費の合計は、総予算の46%となり、対前年比18億ドルの増加となるが、これは総予算の対前年増加額にほぼ等しい。その他の予算総額は216億ドルで、前年と同一水準である。

インフレ抑制は重要課題である。生計費上昇に見合った賃上げは、インフレを加速するので反対である。インフレ抑制の最も有効な手段は、財政を黒字に保ち、国債を償還することである。国際的な重い負担と国内の健全な経済を維持する為に、連邦予算は高水準＝高負担を維持しなければならない⁽⁶⁰⁾。

収入面では、租税が好調な経済に支えられて対前年比で13億ドル増加する見込みである。提案した

租税調整は、個人所得税を軽減し、その分法人税を増加するものであり、収入中立的である。また現行社会保険の拡充と健康保健の導入提案にしたがって、3.5億ドルの雇用税を増徴する⁽⁶¹⁾。

以上が、FY 1949 予算の概要である。最大の力点はインフレの抑制に置かれ、財政黒字による国債償還に48億ドルが充てられる。したがって戦後の予算政策の基本的特徴は継続されている。しかし緊縮財政のなかでも、49年度予算では、比較的明確な変化が生じている。それは、支出項目の内、明らかに増加したもののリストを掲げれば明確になる。国防費の中のユニバーサル・トレーニング経費、航空機調達予算、国際関係費の中の欧州復興プラン、天然資源経費の中の原子力エネルギー経費である。これら支出項目の増大は、既存予算政策の枠組みの中での配分調整という限定が強く働いているが、米国の対外政策に対する転換圧力の高まりを反映している。

トルーマン政権は、冷戦が本格化し国際安全保障環境が大きく動いていたが、基本的な予算政策スタンスを維持し、健全財政下の完全雇用政策を追求した。このため国防費圧縮を継続する一方で、有事動員体制の充実（ユニバーサル・トレーニング）や核戦力充実と、安全保障上の経費効率の高い経済援助（輸出拡大効果が期待できる）で対応しようとした。それは、経済援助＝マーシャル・プランが、軍事手段の代替手段になりうるという判断に基づいたものであった。ソ連が軍事力に訴える拡張主義をとることはないという「楽観的」観測が前提されていた⁽⁶²⁾。

ただし、米国の国際安全保障政策が、その中心的役割を担うものと位置づけていた国連から、二国間の経済援助（マーシャルプラン）へと移行し、国内軍事体制が動員解除から動員能力の拡大へと転換し、さらに兵力構成が核兵器＝戦略空軍重点主義へ移行する画期となったという点で、1948年は重要な分水嶺になったといえよう。

1949年度予算を受け取った議会は、25億ドルの支出削減を要求し、他方では30億ドルの収入の過少見積りが行われていると批判し、100億ドルの財政余剰を生み出すことが可能なので、減税を実行すべきであると主張した。減税は、投資にインセンティブを与え、供給を増やすという主張を繰り返した⁽⁶³⁾。1948年4月2日、トルーマンの拒否権にも拘わらず、議会は個人所得税を中心とする平年度約50億ドル減税法案を可決した。

1948年年央経済報告では、デフレの懸念について漠然とは言及されていたが、主要な経済問題は、インフレの抑制に置かれていた⁽⁶⁴⁾。共和党の減税は、景気の好況局面でインフレ懸念が大きかった時に決定された。その意味で、この減税政策は、経済安定化を意図したものではなく、補正的な財政政策とは異質であった。

しかし、この減税決定は、結果的には、極めてタイミングが良かったことになる。米国経済が1948年11月から戦後最初の緩やかな景気後退（1949年10月まで）に突入したからである。景気後退の原因としては、投資の減少とりわけ在庫調整の影響が大きかった。

トルーマンは、リセッションに突入して間もない1949年1月、FY 1950 予算を議会に提出する。その主たる関心は依然としてインフレの抑制と財政黒字の捻出にあり、健全財政主義の中で世界平和の達成と国内経済繁栄を両立させることを目的としていたという点で、戦後の基本的国家経営政策の枠組みで編成された予算であった。

現行法に基づく支出は対前年比17億ドル増の419億ドルであり、収入は410億ドルにとどまるため、

8.7 億ドルの赤字の見込みとなる。繁栄時の財政赤字は不健全であり、財政を黒字にして緊急事態に備え、国債償還を進め、将来の支出増に備え、インフレを抑制することが必要であると強調され、40 億ドルの増税が提案された。

ベルリン危機に対処するため一時的に国防費が対前年比 21%増、25 億ドル増大し、既存の公共事業も増大するが、総予算規模の増大は 17 億ドルに圧縮され、多くの新規事業も拒否された。しかし、社会保障・保健拡充などの社会プログラム予算は増大しており、必要最小限の政治的要請を満たす予算となっている⁽⁶⁵⁾。健全財政のもとで、なんとか「大砲もバターも」という要請にこたえようとする民主党的姿勢が表れている。

国際問題及び国防予算は、210 億ドルとなり予算の 50%を占める。経済援助は 67 億ドルであり、西欧の独立とその他自由世界の軍事資材供給を行う予定であるが、この追加支出に備える為に増収を図る。国連の活動に積極的に参加し、経済復興を支援し、自由世界を強化することは最も重要なステップだが、自国軍備の強化も重要である。国防予算は 143 億ドルへと膨張し、新たな授權額は 159 億ドルに上る。この予算で提案された軍備は、平時で史上最強の軍事力である。平時に経済に過重な負担をかけることなく維持しうる軍事力の基礎を整備しながら、有事には急速な拡張を可能にする軍事プランである⁽⁶⁶⁾。世界情勢の不確実性の増大が、国防力増強措置を必要とした理由である。予算計画は、即応性を向上させ、動員体制の向上を目指している。安全保障と経済のバランスをとりながら、陸・海・空三軍の統合した効率的な軍備を整備していく。本予算で提案した兵力水準を予見しうる将来にわたって維持していく予定だが、同時に柔軟性の保持も重要である。国際情勢の変化、技術の変化、経済情勢の変化に応じて、軍事計画は変更しなければならない。本予算は、統合戦略に基づく三軍の統合計画に向けての最初の予算であり、優先順位は空軍の強化と民間予備役の充実に置かれ、引き続き研究開発、産業動員にも重点が置かれる⁽⁶⁷⁾。

以上のごとく、FY 1950 予算で、対外政策の転換は一層明確になる。FY 1949 予算で、国連中心主義から経済援助による西欧強化と動員体制の整備に重点が置かれるようになり、そして FY 1950 予算では、NATO をはじめとする共同防衛態勢の充実と自国軍備の強化が加わる。国連を中心とする集団安全保障システムを中心においた理想主義的な平和維持構想から、西側共同防衛体制の整備、空軍を中心とする自国軍備の強化、経済援助による西欧強化、動員体制の整備を四本柱とする国防政策への転換が明瞭になる。そして、増税策も、単なる財政バランスの黒字化という目的だけでなく、将来の対外的危機に備えるための増税という新しい意義づけが行われた。

この他の経費では、利子と退役軍人給付の負担が依然として大きく、110 億ドル、26%を占めていた。その他の内政経費の合計は、100 億ドル、24%にとどまっていた。社会保障・保健関係費 24 億ドル、原子力エネルギーを含む資源開発 19 億ドル、農業 17 億ドル、運輸通信（多くが軍事活動支援目的）16 億ドル、住宅・教育・労働・産業・一般行政 23 億ドルという内訳である。

これら内政経費の中で注目すべき点は、社会プログラムの充実案として、包括的な社会保険制度の創設が提案されたことである。米国の社会保障制度は、1935 年社会保障法で基本骨格が整備された。同法は、老齢・遺族年金、要扶養老人・盲目・児童に対する公的扶助、連邦＝州の失業保険、保健及び児童福祉の増進を目的としていたが、老齢・遺族年金保険が主体であり、失業保険は失業者への一時的支

援、公的扶助はバックネットと考えられていた。結局、これら大部分のサービスは、社会保険の拡充によって賄われ、あるいは置き換えられることになっていた。

しかし、その後の推移はこのような方向には進まず、公的扶助の給付率の方が、社会保険の給付より高額となっていた。社会保険制度を完成させて国家政策の基本的目的と整合させるには、三つのステップが必要となる。①老齢・遺族年金を現在はカバーされていない2500万人の有給雇用労働者のすべてに拡大する。給付金を急速に上昇させ、より早い時期から主婦に給付を開始し、パート収入も認める。失業保険のカバレッジを拡張し、給付額を増加する。②傷害保険により、病気や怪我や不具者の生活を保証する。③包括的な国家保健計画を医療保険に基づいて創設し、保健・医療のサービスや施設を改善する。そのため統合された包括的な社会保険システムを創設し、社会保険局に「省」と同格の資格を与えるべきである⁽⁶⁸⁾。

この包括的な社会保険制度が創設されれば、理論的には、働く意思のあるものは退職までの生活が保障され、老後の生活や一時的失業時の生活も保障され、怪我や病気の時の所得保障や医療保障も得られる。しかも自己負担を基礎とする拠出金に基づく制度なので、自立・自助の国家理念とも両立する。そして何より、社会保険制度の拡充は、米国の本来の社会保障理念である公的扶助を削減（最終的には廃止）することを目的としており、財政健全化政策の一翼を担うものでもあった。

この包括的社会保険制度創設の提案は実現しなかったが、国防費を中心として経費膨張圧力が高まった時点で、社会保障充実案が提案されたことは興味深い。そこには、社会主義への対抗措置といった社会政策的考慮も働いたであろうが、主として財政緊縮の必要から財政支出圧縮要求が強まり、社会福祉負担（公的扶助費）を圧縮しようという意図から発生している。財政負担の軽減＝財政緊縮を達成する手段として提案されたのである。

ところでトルーマンは、リセッションの最中に増税を提案した。政治的な支持を獲得するためであった。トルーマンは、共和党の減税案に対して、インフレ時に金持ちに対する減税を実行するのは財政的無責任であると反撃し、他方では共和党の公共支出削減要求を「ニュー・ディールを解体するものだ」と批判して社会プログラムを守る姿勢を示す必要があった。共和党の無責任を攻撃するためには、責任ある政策を示さねばならない。それがインフレ抑制、財政均衡という条件を満たしながら、社会プログラムを推進するという長期的政策スタンスを導くことになる。このような政治目的を実現するための財源を明示するために、短期的マクロ不均衡を不問に付し、あえて不況局面で増税を提案するという決定を行ったのである。

しかし、実体経済は減速し続けた。トルーマンも、1949年7月の年央経済報告で、リセッションに突入したことを認め、既提出の増税案を撤回し、一時的赤字を受け入れると言明する。ただし均衡予算が望ましく、すぐ復帰できると付け加えた。米国経済は、雇用および生産が高水準で稼動しており、重大な景気後退局面で必要とされるような政府の施策は、現時点では不適當であると主張した⁽⁶⁹⁾。米国の経済状況は、大規模な公共支出を必要としないし、基本的には健全な状況にあり、民間部門の自助努力で景気は回復すると考えていた。ともあれトルーマンは、挫折を余儀なくされた。しかしトルーマン政権にとって幸運だったのは、前年に議会共和党が強行した減税の効果と国防支出拡大の効果が、偶然にこの景気後退時にあらわれ、予期せぬ景気下支え効果が発生したことであった⁽⁷⁰⁾。さらに金の大量

流入が生じて貨幣ストックの成長が続き、金融面から景気回復を後押ししたことも幸いした。

これに対して議会は、財政均衡を維持するために、収入低下に対応して支出を削減しようとした。国防費をはじめ公共事業費や社会プログラムが削減の対象とされた。議会も短期的なマクロ経済不均衡には興味を示さず、財政健全化への圧力を強めた。

1949年第4四半期、消費と住宅ブームに主導されて景気は回復に転じる。住宅ブームは1949年住宅法の影響によるものであった。1948年の選挙で大方の予想を覆して、民主党が勝利し、再選されたトルーマン大統領は「フェア・ディール」政策を推進する決意を示す。

1950年1月の大統領経済報告で、新住宅法、農業所得保護、社会保障の拡大、教育補助、健康保険法、失業保険改善、公共事業地方補助、住宅家賃統制を重ねて要請する。フェア・ディールは、価格統制や信用統制を含み、また職業上や軍隊における人種差別の解消を要求していた。

1950年1月に提出されたFY 1951予算は、戦後最初の不況を反映した予算であり、経済成長と自由の拡大を目標に掲げた。FY 1951予算では、収入373億ドル、支出424億ドル、差し引き51億ドルの赤字が見込まれた。したがって支出を抑制し、増税を実施して財政の均衡達成に努めなければならない⁽⁷¹⁾。

「本予算を準備する過程で、経済の現状を踏まえ、代替的な政策選択肢を慎重に検討した。財政計画の健全性は、単に年々の予算収支によってのみ判断されてはならない。国民の長期的利益も考慮すべきである。財政計画の健全性は、第一に、国民の安全保障、自由の擁護、社会経済的発展、国民の福祉に必須の必要を満たすかどうかで判断されねばならない。本予算はこの条件を満たしている。財政計画の健全性は、第二に、経済への影響という観点から判断されねばならない。財政の国民経済に占める割合は大きいので、経済繁栄を促進し、経済の健康と成長を持続させることが必要である。無責任かつ近視眼的予算行動は、世界経済を悪化させ、米国の生産と雇用を下落させることになりかねない。現在の状況は、支出増大の圧力が強く、他方で収入増大の見込みは薄い。本予算の支出を抑制し、収入を増加させる提案は、持続的な経済発展に貢献すると信じる。財政計画の健全性は、第三に、長期的な観点から判断される必要がある。財政計画の急激かつ人為的な変更は、たとえ実現可能であっても、経済的損失を生み、経済の各部分に重大な損害を与える可能性がある。本予算は、将来数年にわたって均衡財政を達成するための強固な基礎を提供する」⁽⁷²⁾

財政均衡達成に、三つの根拠が示された⁽⁷³⁾。第一に、FY 1951予算及びそれ以降の将来予算においては、支出削減が見込まれる。最大支出項目の国防費は、FY 1951水準で安定し、対外援助経費や退役軍人給付も減少する。大戦後の移行期に特有の農産物価格支持や住宅建設費は減少する。郵便料金の値上げが実現すれば、財政負担は大いに軽減される。また失業・高齢年金・医療等の緊急に必要とされる保険支出は、主として特別税の徴収によって賄われるため、財政負担にはならない。したがって経済面・国際面で良好な環境が持続すれば、1951年以降、総予算支出額は一層削減される可能性がある。第二に、米国経済はダイナミックに成長する経済である。年々の労働人口と生産性の上昇によって、高雇用が持続すれば、国民生産は上昇し、税収は増大する。また連邦支出自体が、国際環境の安定性を創り出

し、電力・教育・その他のサービスは国家の生産力を増大させる。さらに連邦の財政資金運用を分析すると、特に社会保障の信託基金が大幅な黒字を計上している。それは実際の財政収支以上に財政の健全性を保障する。第三に、本年提案する租税案が税の構造と税収の増加をもたらす、財政の健全化に貢献する。より公正で、投資、消費、貯蓄に好ましいインセンティブを与え、経済の拡大に貢献するように、租税システムを改革しなければならない。1948年の大規模かつ不適切な減税が、現在の租税改革を著しく困難にしている。タイムラグがあるので、FY 1951 予算には収入額でロスが生じるが、その後は完全な増収効果が期待できる。

この予算計画は、健全な長期的基礎に立っている。持続的な成長を支える措置によって予算均衡を達成すべく計画されており、それが唯一の均衡予算達成の方法である。本予算の支出計画は、1951年以降の財政ポジションを損なわないよう計画されているが、その正否は必要なレベルを超えた支出を継続的に自己抑制できるか否かにかかっている⁽⁷⁴⁾。

全予算政策の基礎に、いかにして予算均衡を達成するかという考慮が働いている。経済不況下にあっても拘わらず、短期的な財政措置を有害とみなし、短期的な経済均衡の達成は重視されていない。むしろ長期的な経済成長の達成に関心が払われ、財政投資の生産的な機能が重視される。安全保障は平和な経済環境を保障し、電力・教育の生産的性格が強調され、均衡財政の生産的な性格が重視される。しかも財政支出は必要最小限に抑える。インフレ抑制という側面に加えて、財政均衡はマクロレベルでの貯蓄を保障し、長期的には投資拡大、経済成長をささえるという「供給サイド」の考え方が色濃く滲み込んでいる。そして持続的な経済成長が安定的な税収増加をもたらす均衡財政を保障する効果を、極めて重視していた。また社会保障基金の財政健全化効果が重視されている。同基金は、社会保障税によって運営されるが、大部分の支出は将来実行されるため、基金の収支は大幅な黒字となる。したがって、社会保障＝社会保険を充実すればするほど、財政黒字を拡大する効果が生まれる。またそれは公的扶助を削減することにつながるため、財政支出削減効果が期待できる。つまり、社会保険充実は、均衡財政主義を補強して財政黒字を拡大し、民間に投資資金を供給し、インフレを抑制し、公的扶助支出を削減して財政膨張を抑える、一石三鳥の政策手段として利用できるわけである。社会保険を主体とする社会保障政策は、財政健全化を強力に推進する装置として明確に位置づけられていたといえよう。

予算支出に目を転じると、国防と国際関係に 180 億ドル、利払いと退役軍人給付に 120 億ドル、計 300 億ドルが支出される。国防予算は 135 億ドル（対前年比 4 億ドル増）であるが、政府の積極的努力によって、昨年度の見積り額より大幅に圧縮された。国際関係費は対前年比 13 億ドル減であるが、開発途上国向け技術・資本援助ならびに相互軍事援助計画が開始された。以上 4 項目を除く内政経費は、125 億ドルで対前年比 10 億ドル増となるが、この中には原子力エネルギーや海運委員会など、明確に国家安全保障に関連した経費も含まれている⁽⁷⁵⁾。

政権の主要な関心事は、政府が多くをやりすぎているか否かではなく、国家安全保障ならびに戦争関連費が、国家の潜在的発展を支え刺激する内政経費支出を抑制しているかどうかにかかっている。これら必須の内政活動が失敗すれば、経済的厚生や政府財政の健全性を支えるところの持続的な経済成長が妨げられる⁽⁷⁶⁾。これらの経済発展を支援する経費は、住宅、地域開発、農業、天然資源、運輸通信、金融・商業・産業、労働であり、総計 79 億ドル、19%を占める。この他社会保障・医療に 21 億ド

ル、教育・研究に4億ドル支出されているが、これらは国家の未来に対する投資である⁽⁷⁷⁾。

国家の生産的な機能が重視され、供給力＝生産力増強に役立つという視点が強調される。中所得者向け住宅、教育補助、公的扶助、社会保険改革という新プログラムを除けば、将来に大きな負担増大をもたらすような計画は提案されていない。公共事業は31億ドル（対前年比6億ドル増）に増大するが、既定計画に基づくものであり、新規計画ではない⁽⁷⁸⁾。

国防費は、国力に見合った持続可能なリーズナブルなコストで目的を達成することが重要であるとの認識が示される。即応体制の整った現役兵力と有事の急速動員が可能な体制（産業動員と戦略物資の備蓄）を維持する。研究開発と新装備の調達を進め、国際関係や技術の急速な変化に対応できる柔軟性を保持する。NATOの軍事計画との有効な統合をすすめるため、相互軍事援助計画による加盟国の軍事力強化を図る。また1947年の安全保障法（49年改定）によって、統一戦略に基づいた三軍編成が行われ、経費効率の上昇とバランスのとれた国防軍が編成されたと評価されている⁽⁷⁹⁾。

このように朝鮮戦争直前の時点でも、基本的国防戦略に大きな変化は見られない。戦略空軍核戦力による抑止力と有事の動員体制と軍事援助による共同防衛体制の構築による安価な安全保障という考え方が基本であった。

また社会保障・保健関係費では、老齢・失業・病気・不具者に対する基本的保護は政府の責任であること、この責任は自立・自助の理想と両立する方法で、つまり社会保険の確立によって果されるべきであることが、再度、強調される。

「社会保障法の基本的理念は、雇用者と被雇用者の拠出によって運営される社会保険を主とし、公的扶助を経過的な補完措置とするものである。近年この理想は、公的扶助の増大で危険に晒されている。その理由は、社会保険のカバレッジが限られており、給付水準が不適切だからだ。現在公的扶助を受けている者は、老齢270万人、要扶養児童150万人であるが、社会保険受給者は、老齢190万人、児童・寡婦80万人に過ぎない。一月あたりの保険給付は26ドルであるが、公的扶助は45ドルに上っている。したがって、包括的な社会保険が必要であり、それを私的社会保障で補完すればよい。老齢・遺族保険を拡充し、殆どすべての雇用労働者（農業・自営業者含む）をカバーするものにし、給付水準を高めるべきだ。この計画は85%の雇用労働者をカバーするので、公的扶助の必要は減少するだろう」⁽⁸⁰⁾。

社会保険の拡充は、公的扶助の膨張という異常事態に対処することが主たる動機となっており、米国の基本理念に基づく本来の社会保障のあり方を実現し、公的扶助を削減して財政の均衡化を図るという観点が、非常に大きなポイントになっている。

またこれより前の1949年4月22日、医療保険に中心をおいた保健計画が提案された。①病院建設、地方保健サービスに対する連邦補助、医療学校に対する財政支援、看護婦養成に対する財政支援が必要である。②米国社会保障システムの主要なギャップを埋めるため、包括的医療保険（雇用者と雇用労働者の拠出による）の導入が必要である。③この計画は特別税を徴収して、トラストファンドに収入し、給付は直接ファンドから実行する⁽⁸¹⁾。

老齢、失業、医療の各保険が実現されれば、働く意志があり、働いた者に対しては、老後の生活が保障され、現役中の一時的失業や病気による欠乏は保障される。それは自立・自助の理念、市場経済の理念と合致し、経済が完全雇用の近傍で稼働すれはうまく作動する。しかし、その前提として就業や教育にたいする機会均等が保障され、人種問題も解決されねばならない。

トルーマンは、ニュー・ディールやフェア・ディールといった「大きな政府」を要請するイデオロギーを、伝統的財政観の下で、私企業中心の経済活動を中心におく「健全財政の政府」の枠組みの中で実現しようとしていた。このような枠組みの中では、社会プログラムのレトリックは大きいですが、実際の政府負担は小さくなる。健全財政（財政余剰を生み出して国債を償還しインフレを抑制する）を推進しようとするれば、一方では国防費の圧縮、他方では社会支出の圧縮が必要になる。この内、社会プログラムの充実と経費支出の圧縮を両立させるものが、社会保険の充実・拡大と公的扶助の圧縮政策であった。

結 び

トルーマンの財政経済運営を保守的政策スタンスへと導いた動力は、「核兵器」であった。原爆の日本投下による「突然」の大戦終結が、即時動員解除・戦時経済急速解体を決定づけ、統制経済から市場経済への急転換と市場機能に依存する政策運営を一挙に生み出す強制力として作用したからである。軍需に依存した戦時経済は、巨大な国内ペントアップ・ディemandと海外からの復興需要圧力の下で、民間企業投資と個人消費需要に主導されて、平時経済へと急転換された。また国連集団安全保障システムと核兵器の保有は、国防費の急速な圧縮と健全財政への復帰を可能にした。その結果、安価な安全保障政策と緊縮財政の枠組みが整備され、インフレ抑制と民生生産力拡充第一主義を導き、トルーマン政権の政策運営の基本方向を決定づけ、戦後財政経済運営の基本的スタンスを決定する底流となった。大戦終了から朝鮮戦争までの米国経済は、基本的には民需（消費・投資・輸出）から発生する高圧需要下の経済であり、ほぼ完全雇用水準が維持された。社会保障プログラムを拡大する圧力は大幅に低減され、財政緊縮路線の中に包摂されることになる。つねにインフレ圧力が意識され、インフレ抑制のための緊縮財政政策が政権の重大な関心事となった。インフレ抑制の主要な手段が、生産力拡大と財政均衡であった。財政自体についても、インフラ建設や人的資源開発を通じて経済成長を促進する生産的な機能が求められる傾向が強まった。

トルーマンは、このような枠組みの中で、世論や国際環境の変化に敏感に反応して、政治的合意と支持の得られやすい「進歩的」社会保障プログラムと「保守的」緊縮財政スタンスとをミックスした政策を採用する。この二つの政策路線は互いに対立する性格をもっていたが、様々なインパクトが二つの路線の矛盾を和らげ、政策の変容を促し、保守的財政経済政策を軸とする経済運営スタンスへと収束させていった。

まず「ニュー・ディール」の大型社会プログラムは、議会の反対によって抑制的な計画へと縮小され、保守的財政経済政策スタンスと共存することが可能になった。また物価統制撤廃によって発生した急激なインフレは、労働争議を招き1946年中間選挙の敗北という大きな政治的コストとなって跳ね返ったが、インフレは「結果的に」予算均衡という保守的財政目的を達成させる動力として作用した。インフ

レは税収を著増させ、抑制的な支出政策とあいまって超均衡予算を作り出し、そのことが政府の財政スタンスを健全財政スタンスに維持することを可能にした。またインフレ率に連動した賃金水準の引き上げを生み出し、経済が戦後の活況を持続する基盤を提供した。さらに、1949年戦後はじめてのリセッションに見舞われた時、トルーマンは税収の低下を増税でカバーして均衡財政を維持しようとした。それはマクロ経済的には経済安定化に逆行する政策であった。この増税案は議会の反対で否決され、逆に前年トルーマンの反対にも拘わらず議会が強行した減税の実施が、このリセッションの時期に偶然重なり、ベルリン危機の勃発で一時的に増額された国防支出が加わって、「予期せぬ」経済安定効果が生じ、リセッションの下支え効果を発揮することになった。トルーマンの政策運営は、このような様々な意図せざる幸運な外部要因によって支えられた。それはトルーマンの政策スタンスに内在する矛盾を緩和し、「結果的に」保守的政策スタンスのもとで整合性のとれた政策運営に導いていった。

ところで、戦後の高圧需要下の米国経済は、ケインズが想定した有効需要の不足する世界（大不況下の経済）とは逆の世界が出現した事を意味する。このような世界では、国防費を拡大することは、そのまま民需をクラウドアウトすることにつながり、国民の経済的厚生観点から見ると「浪費」になる。大戦時には国防需要を満たすことが国家の最優先の目標であり、国防費の有用性に疑問を持つものはいないが、平時には必要最小限に圧縮される傾向をもつのは自然である。

したがって、トルーマン政権や議会には、ケインズ型の補償的財政政策や「1946年雇用法」の主旨についての理解が殆どなかったという評価⁽⁸²⁾は妥当ではない。ケインズ政策の発動を要請するような有効需要の不足が発生しないような経済環境下に米国経済が置かれたということが、トルーマンに一貫した健全財政（財政緊縮・予算均衡）政策を取らせた要因であった。財政支出を圧縮してインフレ傾向を抑えること、政府貯蓄を増やして民間投資を促進させ生産能力を拡大することが、財政の主要な役割となった。またインフレ基調が継続したことが税収増大をもたらし、財政均衡をもたらした。こうして高圧需要の下で経済成長が促されるとともに、完全雇用近傍での経済稼動が実現し、同時に財政均衡も維持された。1946年雇用法に謳われた「最大の雇用、生産および購買力」を維持するという政府の責任も、財政赤字という手段を使うことなく、緊縮財政の下で実現された。それは、トルーマンに健全財政政策への確信を与えた。トルーマンの財政経済政策は、保守的なスタンスのもとで、首尾一貫する方向へ強力に収斂していった。

軍事支出に依存した戦時経済から、国防資源配分を圧縮し、政府部門の比重を急減させ、企業投資と個人消費を中心とする平時の完全雇用体制の建設を目指した経済運営は、朝鮮戦争を契機として、再び大きな国防費を包摂した財政経済構造へ転換することになる。

ところで、財政史の泰斗ハーバート・スタインは『財政革命』の中で、1930年代に登場したケインズ政策は、第二次世界大戦の完全雇用を達成し、戦後租税面で1940年代後半に定着した。それは、完全雇用下での若干の財政余剰が望ましいというものであった。その後、朝鮮戦争を経てケネディ時代にニュー・エコノミックスの政策として実現され、「財政革命」が完成すると評価している⁽⁸³⁾。しかし、大戦後の1940年代後半にケインズ政策が定着していくというイメージには、再考の余地があろう。原爆の使用による「突然」の戦争終結＝即時動員解除の過程で、従来政府が構想していた巨大な国防支出を戦後も維持しつつ有効需要をコントロールし、段階的に平時経済へと復帰するというケインズ型の需

要管理政策は崩壊し、いわば一挙に市場の調整能力に委ねる自由企業体制中心の経済システムへと急速な「財政反革命」が進行したのである。予算政策の重点は、需要サイドから供給サイドへと問題関心を移行させていった。民間生産力をいかにして拡充するか、生産力増強への国家の効率的な寄与はどうあるべきかが意識され追求される時代が、大戦終了後の40年代の後半から50年代初頭（朝鮮戦争以前）の時期である。政府の予算政策は、「有効需要の不足を補う」という考え方から、インフレを抑制するために財政支出を圧縮し、政府貯蓄を増やして民間投資を促進し、生産力増強に役立つインフラ投資や人的資源開発投資に支出の重点を移すことによって、言わば「サプライサイド」への関心の重心を移動させていったからである。

このような政策スタンスの中で、再びケインズ型の財政政策思考が浮上してくるのは、朝鮮戦争以降のことである。朝鮮戦争を契機とする再軍備を通じて、米国の予算政策はあらたな段階を迎えることになる。

〈注〉

- (1) Franklin D. Roosevelt (1945), "Message Transmitting the Budget," *The Budget of the United States Government FY 1946*, p.v.
- (2) *Ibid.*, pp. xxiii-xxiv.
- (3) *Ibid.*, pp. xxi-xxiii.
- (4) *Ibid.*, p. xxiv.
- (5) National Military Establishment, *First Report of The Secretary of Defense*, pp. 60-69.
- (6) Michael S. Sherry (1977), *Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense 1941-45*.
- (7) 藤田久一編 (1988), 『軍縮条約・資料集』有信堂, 249-250頁。
- (8) Ruhl J. Bartlett ed. (1954), *The Record of American Diplomacy*, p. 658.
- (9) 田端, 高林編 (1986) 『基本条約・資料集』東信堂, 6頁, 16頁。
- (10) 国防費は浪費であるという考え方と、政府が不況を回避するために国防支出をはじめとする財政支出で有効需要を確保し完全雇用を達成すべきであるという考え方とは、必ずしも整合的ではない。トルーマンは、大統領就任以前、マクロ経済的に首尾一貫した考え方に立って行動していたとは言えなかった。
- (11) ハリー・S・トルーマン (1967), 『トルーマン回顧録』1 (加瀬俊一監修, 堀江芳孝訳) 恒文社。進歩主義的国内政策支持 (失業保険・社会保障・退役軍人給付等), ケインズ型完全雇用政策支持 (戦後大量失業を出してはならない; 完全雇用法), 戦後大軍備維持の必要性主張 (1930年代のナチあるいは日本のパールハーバーを忘れてはならない) という三つの主張から出てくる結論は、急速な動員解除は、国家安全保障を弱め、経済的大混乱を生むので、慎重に段階を踏んで実施すべきであり、政府需要の減少分の一部は進歩的国内プログラムを実施して補完すべきであるということになる。動員解除によって生み出される軍や軍需産業からの失業者が、民需生産部門の拡大によって円滑に吸収される程度の規模になるよう、政府が調整しながら戦時経済の解体を整然と実行すべきであるということになる。ほぼルーズベルトと同様の考え方になる。
- (12) "Memo Fred M. Vinson for the President, May 1, 1945", *Truman Papers*, PSF. Deniss Merrill ed. (1996), *Documentary History of the Truman presidency v.5* (以下, *Truman Document v.5* と略記), pp. 55-56.
- (13) Office of War Mobilization and Reconversion, "The War: Phase Two," May 1, 1945, *Truman Papers*, PSF. *Truman Document v.5*, pp. 57-94.
- (14) J. サミュエル・ウォーカー (2008), 『原爆投下とトルーマン』(林義勝監訳), 彩流社, 83頁。
- (15) 同前, 140頁。
- (16) 原爆の投下に就いての代表的な議論と問題点は、ウォルター・ラフィーバー『アメリカの時代』(芦書房, 1992年) 76-82頁, トーマス・J・マコーミック『パクス・アメリカーナの五十年』(東京創元社, 1992年)

- 89-93 頁および前傾『原爆投下とトルーマン』に簡潔に纏められている。
- (17) ハリー・S・トルーマン (1967), 『トルーマン回顧録』2 (加瀬俊一監修, 堀江芳孝訳), 恒文社, 32-33 頁。
 - (18) Office of War Mobilization and Reconversion, "From War To Peace: A Challenge," August, 1945, *Truman Papers*, WHCF/OF.
 - (19) *A Report To The President From the Director of War Mobilization and Reconversion*, "The Transition: Phase One," September 4, 1945, pp. 2-4. *Truman Document* v.5, pp. 264-274.
 - (20) Thomas G. Manning (1960), *The Office of Price Administration*, New York: Henry Holt, pp. 46-49.
 - (21) Marriner S. Eccles (1951), *Beckoning Frontiers*, New York: Knopf, p. 409.
 - (22) ハロルド・U・フォークナー (1971), 『アメリカ経済史』(小原敬士訳) 至誠堂, 92-944 頁。サムエル・モリソン (1971), 『アメリカの歴史 3』(西川正身監訳) 集英社, 315-334 頁。
 - (23) ハーバート・スタイン (1985), 『大統領の経済学』日本経済新聞社, 79-81 頁。
 - (24) Anthony S. Campagna (1987), *U.S. National Economic Policy 1917-1985*, New York: Praeger, pp. 224-229.
 - (25) Harry S. Truman (1946), "Message of the President", *The Budget of the United States Government FY 1947* (以下, *The Budget of the US Government FY 1947* のように略記)。
 - (26) *Ibid.*, pp. vi-vii.
 - (27) *Ibid.*, pp. ix-x.
 - (28) *Ibid.*, pp. xi-xv.
 - (29) *Ibid.*, pp. xvi-xviii.
 - (30) *Ibid.*, pp. xviii-xix.
 - (31) *Ibid.*, pp. xix-xx.
 - (32) *Ibid.*, pp. xxi-xxii.
 - (33) *Ibid.*, pp. xxii-xxvi.
 - (34) *Ibid.*, pp. lvii-lix.
 - (35) *Statement By The President on The Review of The 1947 Budget*, August 3, 1946, pp. 10-11.
 - (36) トルーマンの 1946 年 1 月の当初予算は, 景気の先行きに楽観的しておらず, 慎重な見通しに立ったものになっていた。予算局の景気見通し, 財政収支予測は, 税収の見積もりに明確に現れている (*The Budget FY 1947*, Appendix)。
 - (37) *Statement By the President on the Review of The 1947 Budget*, p. 10.
 - (38) 1970 年代のカーター政権から, 1980 年代のレーガン政権, 1990 年代のクリントン政権を経て G. W. ブッシュ政権に至る経済財政政策の基本的スタンスの変遷と性格については, 室山義正 (2002), 『米国の再生』有斐閣を参照されたい。
 - (39) *The Budget of the US Government FY 1946*, pp. xvii-xviii.
 - (40) *Annual Report of the Secretary of the Treasury FY 1946*, p. 89.
 - (41) *The Budget of the US Government FY 1947*, pp. xlvii-xlviii.
 - (42) *Ibid.*, pp. l-lii.
 - (43) *Ibid.*, pp. liii-liv.
 - (44) *Ibid.*, pp. lv-lvi.
 - (45) トルーマンが戦後軍民転換にあたって企業の投資減税を重視した背景には, 戦時の政府支出拡大によって, 個人消費とともに民間投資がクラウドアウトされたという実績が大きく影響していたと考えられる。当時の国民経済計算で見ると, 1944 年における企業部門の貯蓄総額=内部留保 123 億ドルのうち, 粗資本形成に向かったのは僅か 26 億ドルに過ぎず, 残余の 97 億ドルが政府部門の財政赤字のファイナンスに吸収されていた (*The Budget of the US Government FY 1946*, p. xxv)。
 - (46) *The budget of the US Government FY 1948*, p. M 5.
 - (47) *Ibid.*, p. M 6.
 - (48) *Ibid.*, pp. M 15-M 18.
 - (49) *Ibid.*, p. M 7.
 - (50) *Ibid.*, p. M 8.

- (51) *Ibid.*, p. M 10.
- (52) *Ibid.*, pp. M 8–M 9.
- (53) *Ibid.*, p. M 9.
- (54) A. E. Holmans (1961), *United States Fiscal Policy*, Oxford University Press, pp. 160–184.
- (55) Council of Economic Advisors (1948), *Economic Report of the President*, Washington, D. C.: GPO, pp. 47–48.
- (56) *Ibid.*, pp. 47–48.
- (57) *The Budget of the US Government FY 1949*, p. M 5.
- (58) *Ibid.*, pp. M 5–6.
- (59) *Ibid.*, pp. M 6–7.
- (60) *Ibid.*, p. M 8.
- (61) *Ibid.*, pp. M 9–10.
- (62) *The Budget of the US Government FY 1950*, p. M 5.
- (63) Holmans, p. 91.
- (64) CEA (1948), *The Mid-Year Economic Report of the President*, p. 5.
- (65) *The Budget FY 1950.*, p. M 6.
- (66) *Ibid.*, p. M 7.
- (67) *Ibid.*, p. M 19.
- (68) *Ibid.*, pp. M 32–33.
- (69) CEA (1949), *The Mid-Year Economic Report of the President*, p. 5
- (70) 国民所得統計で見ると、投資の減少分を、政府支出の拡大が埋め合わせていることが確認できる (*Economic Report of the President 1990*, Appendix)。
- (71) *The Budget of the US Government FY 1951*, pp. M 5–6.
- (72) *Ibid.*, p. M 6–7.
- (73) *Ibid.*, pp. M 7–9.
- (74) *Ibid.*, p. M 9.
- (75) *Ibid.*, p. M 10.
- (76) *Ibid.*, p. M 11.
- (77) *Ibid.*, p. M 12.
- (78) *Ibid.*, p. M 13.
- (79) *Ibid.*, p. M 26.
- (80) *Ibid.*, pp. M 41–42.
- (81) *Ibid.*, pp. M 42–43.
- (82) Anthony S. Campagna (1987), *U.S. National Economic Policy 1917–1985*, pp. 224–229.
- (83) Herbert Stein (1969), *The Fiscal Revolution in America*, Chicago: The University of Chicago Press.

コミュニティバスに関する一考察

秋山 義 継

はじめに

バス輸送は、戦後の日本において道路交通の基幹的な存在であった。特に1950年代から1970年代はバスの黄金時代と呼ばれ、人々にとって生活に欠かせない外出時の交通手段として親しまれてきた。しかし、その後は自家用車の全盛期が訪れ、交通渋滞問題や地方の過疎化等も手伝ってバスの必要性は相対的に低下してしまった。利用者数は減少の一途を辿り、地方では次々とバス路線が廃止されるにいたった。そんな中、地域の足を守るべく登場したものが「コミュニティバス」である。従来のバスに比べよりきめ細かいサービスを提供出来るこのシステムは、その柔軟性の高さから急速に全国各地の自治体へ拡大した。また、地域密着型の交通手段として、社会での認知度も徐々に向上している。だが一方で、その仕組みを十分に理解していない状態での導入も増加している。行政の政治的な思惑や他地域への対抗等で安易に導入した結果、住民の理解が得られず事業の縮小や中止に至る事例も見受けられる。

ここでは、住民の視点からコミュニティバスのあり方を考察し、地域にとってコミュニティバスはどのような役割を果たすべきなのか、また、安定した運営には何が必要なのかを検討する。

1. コミュニティバスの現状

1.1 意義と定義

コミュニティバスとはその名の通り、Community（社会の）Bus（バス）、つまり社会の中のバスという意味である。無論バス輸送は地域社会の中に存在するものだが、これは主に長距離を運行する高速バスや路線バス等とは異なり、より地域に密着した輸送を行う交通手段としての意義を持っている。

コミュニティバスという言葉が登場した時期は1990年代後半である。その語源については定かではないが、一説として、欧米に見られるボランティア団体等による福祉輸送サービス的一种（Community Transport）ではないかと言われる⁽¹⁾。これは高齢者や障害者に特化した移動手段の提供で、日本でもSTサービス（福祉移送サービス）の名称で導入されている。但し、このサービスは利用者が限定されるため、ここではコミュニティバスとは別物として扱うことにする。

一方、コミュニティバスには、法律上の明確な定義は存在しない（改正道路運送法）。そのため多様な解釈が可能であるが、既存の交通手段ではカバー出来ない、或いは採算や需要等の問題からサービス

が提供されない小規模の輸送に対応したバス輸送という考え方が一般的である。また、大きな特徴として、運営に際し自治体が主体的な役割を果たす点が挙げられる。通常のバス路線では運営計画から実際の運行までの全てをバス事業者が行うが、コミュニティバスでは基本的な計画は自治体等の行政機関が行い、運行をバス事業者あるいはタクシー事業者に委託する（自治体が直営で運行する場合もある）という特徴を持っている。

しかしいずれの場合でも、コミュニティバスの主役は地域住民である。自治体等の関係機関は、常に住民にとって最適なサービスは何かを考えることを忘れてはならない。表1は英国の乗客交通サービスの分類である。交通サービスの視点から分類すると、主要交通手段、ボランティア・センターのコミュニティ・トランスポート、公共セクターのソーシャル・トランスポートの3つのレベルに分けることができる（参考まで）。

表1 英国の乗客交通サービスの分類

交通サービスの階層	固定ルートサービス	多様なルートサービス	契約ハイヤーサービス	予約送迎サービス
主要公共交通	既存バス・鉄道	▲地方地域ポストバス	民間貸切バス・ミニバス・ハイヤー	民間タクシー
	▲都市のミニバス（呼出し利用）			
第二水準 ボランティア・セクターのコミュニティ・トランスポート	▲コミュニティバス			▲ダイヤル・ア・ライド
	S T サ ー ビ ス	△都市のコミュニティ・トランスポート		
第三水準 公共セクターのソーシャル・トランスポート		△スクールバス		△病院送迎サービス
		▲通院救急車 (アンビュランスサービス)	▲ソーシャルサービス交通	

▲=日本に事例がない。あっても極めて小規模。△=日本にも類似の事例がある。
Sutton, J. and D. Gillingwater "The history and Evolution of Community Transport," 1995, p. 3.
秋山哲男稿『脱クルマ 21』① p. 41。

1.2 成立の過程

コミュニティバスの歴史を探るには、まずその前身とも言える存在の「デマンドバス」について述べる必要がある。デマンドバスとは通常のバス路線に、事前予約があった場合にのみ停車する停留所を別に設ける運行サービスであり、簡単な拡張で小規模の需要に対応出来る特徴がある。この方式は1972年に阪急バスが初めて導入し、その後運行を完全予約制として、利用客は自らが指定した場所（特定の停留所は設置しない）で乗降するDRT（予約型サービス）という発展した概念が登場した。

1980年には武蔵村山市で、1986年には日野市で「ミニバス」と呼ばれるサービスが導入された。これは交通空白地域の解消を目的に自治体が主導してバス事業者に運行を委託したものであり、現在のコミュニティバスとはほぼ同様の特徴を持っていた。また、このミニバスをコミュニティバスの起源とする意見もある。

そして1995年、全国にコミュニティバスの存在を知らしめた、「ムーバス」が武蔵野市で導入された。今までのバス路線には無い、斬新な発想を取り入れたこのサービスは全国各地の自治体から脚光を浴び、コミュニティバスの概念が広がる起爆剤として大きな役割を果たした⁽²⁾。ムーバスがコミュニティバスの基礎となったとする考え方もある。

現在コミュニティバスは全国の都道府県に導入され、また、その形態も多様化し各地で地域住民の足として運行されている。しかし、一方で、ムーバスの成功は皮肉にもコミュニティバスの「標準化」を進行させる要因となっている。地域の数だけ存在する運営方式をムーバスの二番煎じとし、柔軟な運行が出来ない事例も少なからず発生している。コミュニティバスには一例はあっても標準は無いのである。各自治体の担当者はこの点を十分に理解し、自らの地域にはどのような形でのコミュニティバスを導入すれば良いのか、地域住民の視点で考えていくべきである。

1.3 運行経路・運賃設定

コミュニティバスに限らず、どのような交通手段であっても運行経路や運賃設定は交通事業の成功の可否を握る重要な要素である。特にバス事業は航空や鉄道事業に比べシステムの見直しが容易であるため、周辺環境の変化に応じて柔軟に運用を行うことが求められる。

運行経路は計画段階で最も策定に時間を要する項目の一つで、導入するコミュニティバスの目的に沿った路線を検討する必要がある。その目的だが、主に①既存のバス路線の補充、②廃止されたバス路線の承継、③新規需要の開拓・各方面からの要請等が挙げられる。①は都市部で多く見られるもので、この場合は既存の交通手段との需要の重複を最小限に抑えることが必要になる。②は逆に地方部に多く、少ない需要をどのように呼び込むか、これまでの路線に囚われない計画が重視される。③は最も多く見られる事例で、構想段階での失敗が起りやすいものである。

一方での運賃だが、これはコミュニティバスで特に軽視されがちな項目である。現在、日本のバス事業は一部の高速バスを除いて恒常的な赤字に陥っており、その多くが何らかの補助を受けている状態である。加えてコミュニティバスは少ない需要に応える一種の行政的な福祉サービスであり、純然たる営利事業として捉えることは必ずしも適当ではない。しかしそれは財政面での努力をしなくて良いのでなく、バスの利用者だけでなく地域住民に幅広い理解が得られる運賃の設定が欠かせない。コミュニティバスによく見られる「ワンコイン運賃」はその一例に過ぎず、サービスに見合う運賃であればそれに固執する必要は無い。

1.4 運行事業者・自治体の支援

コミュニティバスの最大の特徴が自治体の支援である。バス運営の基礎部分を自治体作り、それを基に各事業者が運行部門を受託して行うこの仕組みは、地域住民のニーズをよりの確に捉えるために有用である。

一口に支援といってもその方法は様々である。車両の購入や用地の提供を積極的に行う例もあれば、運営・運行には深く関与せず、後方支援に徹する例もあり、いずれにしても導入前には自治体と事業者の綿密な協議が不可欠である。また、最近では地域住民や商工団体、NPO等が主導して事業を運営す

る例も増加している。従来コミュニティバスの導入には交通事業や法制度の知識が必要なことから、法改正により利用者側の立場が明確になったことから、住民がよりコミュニティバスに関与する機会が増加している。この場合でも、利用者と運行事業者のパイプ役として、自治体の果たす役割は大きいものがある。

一方の運行事業者であるが、コミュニティバスの概念が生まれる以前は自治体そのまま事業者となる場合も多く存在した。これは自治体が特に必要があると認められる地域に独自バス路線を設定し運行するもので、これらは「自主運行バス」と呼ばれてきた（コミュニティバスはこのサービスが発展したものと考えられる）。他方バス事業者が撤退した地方の過疎地域でも、廃止されたバス路線の運行を自治体が引き継いで行う路線「廃止代替バス」が導入されていた。

コミュニティバスはバス事業者のほか、タクシー事業者や自治体の自家用バスを使用する等、各種団体に運行が委託されてきている。また、2001年には国の交通事業に対する助成制度が見直され、この点で不利な扱いを受けていた自主運行バス（廃止代替バスは従前より補助あり）もその概念が改めて確立されている。そのため現在ではこれらの方式もコミュニティバスの一環として扱うことが一般的になっている。

2. コミュニティバスの課題

2.1 法制度上の不備

コミュニティバスは自動車での営利事業を定めた「道路運送法」、自動車の保守管理等についての「道路運送車両法」、そして自動車の運転時の行為等を規制する道路交通法等の法律の下で計画・導入されている。道路運送法では自動車輸送の用途が営業用と自家用に分けられ、更に営業用輸送では運送契約の対象が個人である「乗合事業（乗合バス）」と対象が団体である「貸切事業（貸切バス）」に区別される。なお大半のコミュニティバスは営業用輸送の乗合事業として扱われている。

しかし、コミュニティバスは近年急速に普及した概念であるため、その定義や役割に関しては法の整備が追いついていない現状がある。また、それ以前から運行されていたデマンドバスや廃止代替バスについても当時それらを規定する法律は存在せず、止む無く各事業者や自治体は独自の運営方法を導入し、国や国土交通省もそれを黙認して今日に至っている。このような方式ではコミュニティバスを導入出来ても運行開始後の柔軟な対応が出来ず、現在までシステムの体系化がされなかった原因の一端は行政にあると言わざるを得ない。

以上の経緯から、コミュニティバスは法制度上では次のように区分されてきた。①通常の乗合バスとして運行、②貸切バスまたはタクシーが乗合事業許可を受けて運行、③自家用バスが営業用輸送許可を受けて運行の三種類であり、それぞれ道路交通法で規定された条文の番号に従い、①を「4条バス」、②を「21条バス」、③を「80条バス」と呼んでいる。実は問題の一つがこの区分で、乗合事業であるコミュニティバスを貸切事業の例外規定としている点である。これは貸切バスが一部例外を除き乗合バスとしての運行が禁止されているためだが、特に②21条バスの場合は乗合事業としてのきめ細かい運行計画が策定出来ず、さらに、利用者のニーズの変化に十分に対応出来ない等の欠点が存在した。

これを受け 2006 年 10 月、これらの点を見直した改正道路運送法が施行されている。新制度ではコミュニティバスの言葉が初めて法律上に登場し、デマンドバス等と共にようやくその概念が基本的ながら定義された。具体例を挙げると、② 21 条バスは「新乗合バス」の名称で乗合事業をみなされ、一部異なる点があるものの① 4 条バスとほぼ同じ扱いを受けることとなった。また、③ 80 条バスも① 4 条バスへの移行が促進され、その役割は大幅に限定された。

以上のようにコミュニティバスは柔軟な運営が可能になった新制度だが、なおも課題は存在している。一つは事業者の新規参入で、コミュニティバスの導入に伴う事業者選定の際、既存の事業者が入札を独占し新規の事業者が不利になる恐れがある。これに対しては公平な入札制度を維持し、望まれるサービス水準に見合った事業者の選択が求められる。もう一つは新乗合バスの適用条件で、現在は厳密な規定が設けられていない。このため事業者が既存の不採算路線を新乗合バスの対象路線と主張し、その結果自治体との関係が不適切なものとなる可能性も発生している。このような状況は場合にもよるが、バス事業の過敏な規制緩和に繋がるとの指摘もあり、今後は必要に応じた新乗合バスの定義の変更も検討される余地があると思われる。

2.2 財政面の安定費用負担

コミュニティバスにとって、財政問題は避けて通れない課題である。前述した通り、コミュニティバスは通常の路線バス（乗合バス）が運行しない地域に導入されるため、収支を安定させることはかなり困難である。また、赤字の補填には公的補助を行う事が前提となるので、利用客以外の地域住民に不公平感を与えない経営管理が不可欠となる。

以上の観点から、コミュニティバスの運行経費は 2 種類に大別される。即ち各費用の総計である費用負担と、運賃等の収入の責任を負う収入負担である。ここでの重要な点は、事業者と自治体がどの程度の割合で負担するかという事である。現在のコミュニティバスでは概ね①自治体が全ての負担を受け持つ方式、②自治体が収入負担を受け持ち、費用負担は事業者と自治体の双方で受け持つ方式、③事業者が原則全ての負担を受け持ち、自治体は部分的な支援のみを行う方式のいずれかで運営されている③については従来の概念とは多少異なっているため、準コミュニティバスとして区分している自治体もあるが、特に課題となっている点は事業者の負担割合である。コミュニティバスでは自治体の支援も勿論欠かせないが、事業者がある程度の負担を負わない場合、効率的な経営努力が行われず（経費を考慮する必要が無い）サービスの低下に繋がる可能性がある。従って①または②の方式で運営する際には、自治体が自ら負担出来る割合を様々な情報を元に慎重に検討し、その上で事業者に経営管理と運行方式の徹底を求める事が重要になる。無論この方式でも自治体における行政サービスの向上や経営感覚の保持が出来る利点もあるため、各地域の需要に即した運営を選択する事が肝要となる。

もう 1 つの課題が運賃設定である。1. でも述べたが、本来最重要項目の一つである運行ダイヤの設定等と比較して、運賃が過剰に重視されている事はやはり問題である。その原因としては、前述した「ムーバス」の事業成功事例が残念ながら挙げられる。この際に「コミュニティバスはワンコイン（100 円）運賃が基本」という考え方が定着してしまい、実際多くのコミュニティバスで採用されるに至っている。

コミュニティバスの運賃は利用者が納得し、且つ運行の目的に見合う設定とする事が最も大切である。

それを考慮しなければ、経費の増加による補助金の増大化が起こり、その結果、地域住民（特に非利用者）からの批判を受ける事態に発展する。まずは事前に綿密な基本計画を策定した上で、改めて先程の自治体と地域住民と事業者の経費負担の議論をすることで運賃を設定すべきである。また、既存のバス路線を補完する目的のコミュニティバスでは、該当路線との運賃差が不公平感を生じないような計画も当然に重要になる。また、需要密度が小さいため構造的な赤字になりやすいが、その赤字分が本当に効率な経営の下で発生したものであるかどうかを絶えず検証していかなければならない。

2.3 需要と供給の不一致と住民のニーズ

ここではコミュニティバスの計画段階における問題点を述べる。簡単に言うと、「住民が望むコミュニティバス（需要）と行政が考えるコミュニティバス（供給）に整合性が取れているか」どうかである。

最近は特に、コミュニティバスの運行目的の欠落が問題視されている。当然だが本来の目的は公共交通を確保し、地域の活性化を目指す事にある。ところがコミュニティバスの導入自体が行政の指導で目的化し、事前の計画が不十分である故に地域から支持されない事例が増加している。

この原因は、住民不在のままに行った計画で事業を進める行政の独断専行にある。需要が限定されているコミュニティバスでは地域住民の意見の取入れが欠かせないにも関わらず、自治体の思い込みや憶測によるニーズの判断が行われれば、名前だけで実態が曖昧なままのコミュニティバスになってしまうことは至極当然である。また、コミュニティバスは各方面からの要請によって導入される機会が多いが、既存のバス路線の存続が可能にもかかわらず政治的な思惑が働くことも問題である。これは他の交通手段でも同様だが、特に地方では地元の議員や有力者の影響が強く、彼らの意向を受けた形でコミュニティバスが運行されている例も少からず存在している。

このような状況を防ぐためには、何よりも自治体の担当者が住民のニーズを第一に、そして的確に捉える事が重要である。基本計画から運行開始に至るまで常に地域住民の意見を反映させ、将来の利用者となってもらうための努力を怠らない心構えが強く求められる。また、自治体としても、地域本来の交通システムの構築に向けて一丸となって取り組む姿勢を表さなければならず、首長の主張の反映や政治目的での導入は論外である。コミュニティバスは、住民の視点で考えられた理念無しには成功し得ない事業である。

2.4 運行経路・運行時間の計画

コミュニティバスの計画段階において、最も判断が難しいとされる項目が次の二点である。即ち運行路線と運行ダイヤの問題であり、これは事業の成否に直結するため特に慎重な検討が必要とされる。また、運行開始後においても、道路があれば走行出来るというバスの利点を生かし、利用者の動向を踏まえた上で計画の見直しを適切に行う事も重要である。

まず、運行路線であるが、計画段階では予想される利用者層とその生活スタイルを把握する事を第一に考え、そこから路線の距離や停留所の設置場所を検討するというように段階的に決定して行く事が一般的である。ここでの要点は必要以上に公共性を重視した路線を計画しない事にある。コミュニティバスによく見られる事例で官公署を始めとする公共施設を結ぶものもあるが、それは利用者の需要とは合

致しないことがある。何故ならそれらの施設は職員以外の利用が少なく、また、一度に公共施設を複数利用する事はまず考えられないためである。さらに別の事例として、交通空白地域の解消を重視し過ぎ、路線が入り組んで長大になりすぎていることもある。コミュニティバスは万能な交通システムではないので、地域毎の交通需要を正しく見極め、採算がある程度見込めるような路線を計画する事が大切である。

一方の運行ダイヤは、計画が比較的容易である事から度々軽視されている項目である。官公署や公共施設の開設時間に合わせた杓子定規な計画が作られがちで、利用者が多く望む場面（特に朝の通勤・通学時間帯）でサービスが提供されていない事例が多く見掛けられる。確かに日中は利用者の中心が高齢者になるためパターンダイヤ（一定の間隔で運行されるダイヤで、ヘッドダイヤとも呼ばれる）でも問題は無いが、人の流れが活発になる朝や夕方には必要に応じて増発を行う事も検討すべきである。実際それらの時間帯にバスの運行が無い場合、需要があっても応えられない問題が都市部を中心に存在している。このような事例から考えて、コミュニティバスの運行ダイヤは通常の路線バス以上に柔軟な姿勢で設定する事が求められる。また、最近では路線の一往復（循環路線の場合は一周）に要する時間を定め、そこから路線の距離や停留所の間隔を決定する方法もあり、分かりやすいダイヤを組む事と情報発信が利用者呼び込む重要な要素となる。

以上二つの項目について述べたが、どの場合においても不可欠な要素は地域社会全体で計画を常に見直す体制が出来ているかという点である。先に述べたようにコミュニティバスは柔軟な対応が可能な交通システムであるため、問題が生じてそれをすばやく解決出来る仕組みの確立が何よりも必要とされる。勿論その場には利用者である住民も参加し、意見を迅速に事業運営に反映されなければならない。運行路線や運行ダイヤは、実際に事業を進めていかねば把握出来ない問題も多く存在する。いつそのような状況になっても構わないように、定期的な計画の見直しの場を設ける事が肝要である。自治体が中心となりたえず検討する機会を設けることが必要である。それこそが、コミュニティバスに対する信頼や評価を高める最善策である。

2.5 徒歩・自転車・マイカー利用者からの利用

ここではコミュニティバスへの利用者の取り組みを考える。一般的にコミュニティバスの利用者は高齢者が最も多く、次いでサラリーマンや車を運転出来ない学生等が中心となる。ここで問題になるのは高齢者以外の年齢層であり、彼らは移動経路や時間の制約を受けるバス利用を敬遠しがちになっている。また、地方ではマイカーを所持せねば日常生活にも支障が出るような地域が多く、地域に住み始めてからバスの運行が行われても住民に関心を持たれない事例もある。これらの問題の特徴として、短期間で有効な解決策が存在しないことが言える。通常、人が生活習慣を変えるには数週間から数カ月を要するとされており、一度自由度の高い自転車やマイカーに慣れてしまうと、公共交通機関の利用が億劫になることは致し方無いものがある。また、通勤や通学の視点で考えると、2.4で述べたように利用したい時間帯に運行が無く（少なく）、継続的な利用には結びつかない点も挙げられる。

このようなことから、コミュニティバスの運行周知は出来るだけ早い段階から行い、その存在や利便性を広く住民に理解してもらうことが重要となる。併せて自治体が積極的に公開議論の場を設け、住民

に自らが主役のバスであることも伝えていくことが必要である。その際には一方的な説明の場とするのではなく、意見交換の形を採ることがより望ましい。そして、運行開始後にも宣伝は勿論不可欠である。まずは一度利用してもらうことが肝心であるため、斬新な車体やユニークな車両塗装、車内装飾等で関心を引き付ける事も良い結果を導くことになる。

以上いくつかの案を示してみたが、これらはいずれも短期的な効果は出にくいものである。しかし、交通事業を行う以上は長期的な見通しを立てることがより重要であり、また、公共交通として正しく機能していなければこれらの方法も有効策とはなり得ない。まずは地域住民の信頼を得て運行を続けることが、新たな利用者獲得の第一歩となる。

2.6 定時性の確保と道路整備

コミュニティバスに限らず、バスの運行において定時性の確保は最大の課題である。道路事情大きく左右されるバスの場合、定時運行が困難となれば信頼性の低下を招きかねない。特に都市部では幹線道路を運行経路に含むことが多いので、朝や夕方時間帯は運行ダイヤが全く守られない事例も多く存在する。また、コミュニティバス特有の問題として、狭隘な道路を中心に進行するため、多少の交通量の増加でもダイヤの乱れに繋がる短所がある。これらの課題に関しても、やはり根本的な解決策は見出せていない。特に道路整備に関しては個人や企業が行うことには限界があるため、道路事情を良くするためには一人ひとりの意識の変化を待っていることが現状である。しかし、地域に支えられるコミュニティバスの特性を生かし、住民に対して円滑な運行への協力を求めることは可能である。一例として、車内に掲示を行い路上駐車禁止の呼びかけを行うことや、車道と歩道の区別を遵守し交通マナー向上を啓蒙するという活動が挙げられる。このほかマイカー利用者に対し、雨天・荒天時のバスの利用を積極的に促すことも有効である。悪天候の際には通勤や通学の送迎でマイカーを使う住民が多く、これらの車によって渋滞が引き起こされる例が多々ある。コミュニティバスは生活道路を運行することを住民に理解してもらい、バスとマイカーを使い分ける意識の浸透を図ることが肝要である。

以上のように定時性の問題は複雑に要因が絡んでおり、簡単に解決出来ないものである。それでも地域住民や利用者の心掛けによって運行環境が改善される事例も確実に増加している。

3. コミュニティバスの将来性

3.1 他の交通手段との連携と公共交通ネットワーク

コミュニティバスは公共交通の一種であるから、本来は都市計画等と一体で整備されるべきシステムである。しかし現在では、交通網の整備と都市計画の発展が必ずしも一致しないため、その機会が生かされることは稀であった。そこで考え出された概念が公共交通ネットワークである。これは従来個別に行われてきた鉄道やバスの整備を都市計画と一体化し、機能的かつ効率的な交通網を構築するというものである。この方策は持続的な都市の発展や各交通手段の連携による相乗効果の発生により、魅力的な交通まちづくり構想として期待されている。

そしてこの中でコミュニティバスが果たす役割は、鉄道及び幹線区間のバスの補完機能である。中小

規模の需要に応える適切な交通手段の無い地域にコミュニティバスを導入し、鉄道や主要な路線バスとの乗り継ぎを円滑に行うことが目的となる。また、コミュニティバスだけでは生み出せなかった需要も、人の流れが活発になることで大きな相乗効果を挙げる可能性が期待出来る。更に新しい交通手段との連携も検討されていて、次世代型路面電車システムと言われる LRT がそれである。この場合は中規模の輸送に LRT、小規模の輸送にコミュニティバスと役割を分担することで、利用者が各々の目的に沿った交通手段の選択を容易に行えるようになる。

一方バスを中心とした都市整備も普及しつつある。これは「オムニバスタウン」と呼ばれるもので、都市整備における諸問題の解決のために、公共交通機関の利用を促進することを国が実施している制度である。既に数箇所の都市で導入され、国の支援を受けてオムニバスタウンの計画を進めている。これは交通弱者にとって、バスの柔軟性の高さが見直されてきた結果である。

将来的には交通手段の役割が大きく変わることも十分予想される。それに備えて、都市におけるコミュニティバスの位置付けを柔軟に考える姿勢が強く求められている。

3.2 運行ダイヤの柔軟性と定期的評価

一般的な路線バスでは、概ね平日と土曜日及び休日に分けたダイヤ設定が行われる場合が多い。利便性を考慮すれば複雑なダイヤとすることは望ましくないが、狭い地域を運行するコミュニティバスの場合、より地域住民のライフスタイルに合わせて運行計画を行うことも重要になってくる。例を挙げると、商店街の店舗の開店時間や病院の診療時間を踏まえたダイヤの設定等である。これらの施設は地域の交流の拠点となる場所であり、ターミナルの要素を持つ停留所が少ないコミュニティバスではその役割を担うことが期待される。勿論その際には地域の協力を得て、鉄道や他のバス路線への乗り継ぎをしやすいダイヤ設定を行うことも欠かせない。

そしてもう一点、運行の曜日や時間帯をより重視したダイヤも考えられる。一例として、学校の登下校の時間帯や病院の診療日には付近の停留所を通過しないダイヤ等がある。この方式は比較的多くのバス路線で採用されているが、更に一步進めて曜日毎の柔軟なダイヤ設定を行うこともコミュニティバスでは可能である。また、通勤や通学を重視する場合には、路線バスと同様に早朝や深夜の時間帯に運行することも検討が必要である。但し、運行時間を拡大する際には、振動や騒音に考慮し住民への正確な説明を行う事が併せて求められる。

ダイヤの計画が困難な理由として、実際に運行が開始されるまでは正確な需要が判断できない事が挙げられる。定期的に運行の評価を行いそれに応じた計画の見直しを絶えず行って行くことが肝要である。

3.3 沿線利用者との関係強化

コミュニティバスにとって沿線利用者は顧客であり主役でもある。その為地域住民との関係を最重視することは論を持たないが、更に地域の施設利用者にも積極的な協力を求めていくことも効果的である。

その代表的な例が、近年急増している郊外型の大規模商業施設（アウトレット等）である。これらは立地の関係で鉄道やバスの経路から離れた場所に立地建設されることが多く、加えてマイカー利用者が集中し近隣の道路が渋滞する原因になっている。そこでコミュニティバスの運行経路にこれらの施設を

含め、鉄道駅との連携を行うことで効率的な利用客輸送が可能になる。またこの際、施設内への停留所の設置や広告の出稿を要請することで運行費用の一部補助も同時に実現可能である。商業施設にとって道路の混雑は望ましい状態ではないので、公共交通機関との運営の融合は十分に期待出来ると言える。なお、同様の方策は総合病院等でも応用が可能である。

以上のような事例は発展的なものであるため、必ずしも全てのコミュニティバスで実現できる内容ではない。しかし、地方では利用客の集まる場所での需要の確保は大いに検討の余地がある。

3.4 交通渋滞の回避対策

コミュニティバスでは、曜日や時間帯に合わせた運行経路の設定で、ある程度の交通渋滞回避が可能である。特に経路が循環型路線である場合、往復型路線と異なり、遅れの回復が難しいため、路線の需要と供給のバランスをいかに保つかが課題となる。

一つの方策として、ターミナルとなる停留所の周辺以外では、極力幹線道路を含まない経路の設定も大切である。これらの道路は確かにある程度の利用者が見込めるものの、定時性の確保が非常に困難である上、地域によっては路線バスとの需要の重複が発生する場合もある。

また、運行状況を利用者に伝える有効な対策としては、バスロケーションシステムが挙げられる。これはバスに設置された無線機等を利用して、バスの位置情報を把握し停留所の利用者に提供するものである。これにより利用者は停留所での待ち時間が分かり、時間の有効利用が可能になる。コミュニティバスでは予算の関係上導入は困難と思われるが、路線の起終点での情報提供が可能であれば、鉄道や他のバス路線との乗り継ぎもより円滑になる。既に路線バスでは普及しているシステムだが、コミュニティバスでの導入も是非拡大が望まれる。

渋滞を完全に解消することは不可能であるが、いかに渋滞を減少させていくのか、これは今後地域全体が考えていかねばならない重要な問題である。

3.5 総合的地域復興策

ここまで数々のコミュニティバスの施策を述べてきたが、事業成功の鍵を握る最大の要素が存在する。それは「街が活気に満ちているかどうか」という点である。どれ程コミュニティバスの計画が秀逸かつ緻密であったとしても、街の士気が低下しては上がる成果も上がらないものである。無計画な都市開発が行われた結果、中心都市の空洞化や郊外での乱開発が発生した地域は全国で見受けられる。また、地方の都市では小規模の交通需要が点在する。そこでは一体感の無い街が形成され、公共交通が成立する機会が失われてしまった地域も少なからず存在する。

それではコミュニティバスを含む公共交通を充実させるには何が必要なのか、それは都市計画と交通網を一体的に実施することに尽きる。例え完全な地域計画が出来なかったとしても地域毎に果たすべき役割が定まっていれば、自ずと交通整備の道筋も見えてくるものである。簡単な例を挙げると、市街地ではある程度の制約の下で需要を拡大し空洞化を防ぐ、郊外では分散した需要を集約し、持続的な地域復興を行う等の方策である。そのように基本的な計画を立案した後に、改めて各地域における補助的な方針を検討すれば良いのである。街の衰退が進めば、結果的に公共交通の存在意義も失われる。将来の

都市整備事業においては、この点を肝に銘じて魅力的な都市の実現に邁進していかねばならない。

3.6 移動制約階層と交通貧困階層対策

コミュニティバスの考察をするうえで、高齢者・障害者の交通対策のなかで誰が移動制約者か、どの程度モビリティに困っているかも考えなければならない。図1は移動制約者と交通貧困階層の関係を示したものである。移動制約階層とは、主として障害者・高齢者を中心とする身体的障害が理由で外出に困難を伴う層である。交通貧困階層は公共サービスが無く、かつ自動車を持たない層である。移動制約階層は、都市の交通サービスが便利な地域と過疎地域における交通の便利でない地域のどこでも多く存在する。交通貧困階層は交通が不便な地域（過疎地域、都市の郊外部）に多く存在する。交通対策としては、都市地域の移動制約階層に重点が置かれ、過疎地域では交通貧困階層対策に重点が置かれる。

ここでは、コミュニティバスのあり方だけを論じてきたが、移動制約者には表2のような方々もいることを知ってもらいたい。外出や移動に困っている方は、多くの障害者だけと思われがちであるが非障害者・非高齢者が意外に多いことである。高齢人口7.5%の地区での移動困難要素（目、耳、脚など）の一つでも該当する人は23.5%と人口の4分の1が存在する。

つまり移動制約の対策は、外出そのものが出来ない層から、外出は出来るが長くは立ってられない層や機器などの操作ができない中軽度程度の層まで幅広い対応が必要である。

公共交通サービスが貧しいか、サービスが無い地区においては移動制約者に加えて交通貧困層のモビリティを考えなければならない。交通貧困階層とは公共サービスが貧しい地区に住居し、且つ自動車を持っていないか、あるいは運転出来ない層のことをいい、米国ではTransportation Poor Groupと呼ばれる。また、自動車を買えない低所得者層もこれに含まれる。コミュニティバスの利用者には様々なサービスを期待している者がいる事を忘れてはならない。

おわりに

1995年の「ムーバス」登場から早や10年以上が経過し、現在コミュニティバスは日本全国のあらゆる地域で人々を輸送している。またその概念も大きく様変わりし、一般のバス事業でもコミュニティバスの要素を取り入れた仕組みが次々に登場している。しかし、多くのコミュニティバス事業の中でも順調に推移しているものは全体の一握りである。現在も利用者の伸び悩みに頭を抱える自治体は少なくはない。元々成功が難しい事業であるとはいえ、失敗すれば過去の苦労が水の泡に帰した際の感情は慚愧

図1 移動制約階層と交通貧困階層との関係



表2 移動制約者の要素別出現率

困難要素	出現率 (%)
歩行困難	4.6
小走り困難	11.2
階段昇降困難	9.7
車内で立つ困難	12.5
支払い動作困難	5.0
聞き取る困難	4.8
見る困難	5.8
全人口の出現率	23.5

(注) ただし高齢人口7.5%のケース。
秋山哲男稿『脱クルマ21』① p.37。

に堪えないものがある。

現在、コミュニティバスの「バブル」とも呼ぶべき状態が発生し、その評価が正しく行われてこなかったこともまた事実である。交通事業の評価は数ヶ月や数年では出来ないとしても、コミュニティバス導入がやはり少々拙速であった地域もある。

コミュニティバスのあり方はこれからが正念場になるだろう。これまで指摘されなかった問題が浮上し、事業計画や公的補助の観点から多くの地域で見直しが迫られる事態が予想される。その時には、小手先の誤魔化しでは運行の継続は不可能であることは当然の論理である。コミュニティバスは、本当に住民を第一に考えられているのか、そして住民・事業者・自治体の三者が互いに協力連携し合っているのかを検討していかねばならない。

次回に、コミュニティバスの事例を紹介したいと考えている。全国各地での事例を取り上げることでさらに実情がより理解できるのではないかと思われる。

(2009.10.20)

〈注〉

- (1) 田中宏司監修『〔交通・情報〕基本ワード250』学文社、p.51 参照；高橋愛典著『地域交通政策の新展開』白桃書房、p.13 参照。
- (2) 水野達男稿『「高齢者を街へ」——ムーバス（コミュニティバス）出発進行——』『脱クルマ21』p.115 参照。

参考文献及びHP

- 秋山義継『現代交通論』創成社 2006年
交通まちづくり研究会編『交通まちづくり』(社)交通工学研究会 2005年
鈴木文彦『路線バスの現在・未来』グランプリ出版 2001年
鈴木文彦『路線バスの現在・未来PART2』グランプリ出版 2001年
高橋愛典『地域交通政策の新展開』白桃書房 2006年
脱クルマ・フォーラム編『脱クルマ21』① 生活思想社 1996年
田中宏司監修 秋山義継・松岡弘樹責任編『〔交通・情報〕基本ワード250』学文社 2009年
寺田一薫編『地域分権とバス交通』頸草書房 2005年
戸崎 肇『交通論入門』昭和堂 2005年
中村文彦監修『コミュニティバスの導入ノウハウ』現代文化研究所 2006年
廣岡治哉監修 秋山義継他責任編『現代交通観光辞典』創成社 2004年
国土交通省自動車交通：<http://www.mlit.go.jp/jidosha/>
国土交通省関東運輸局：<http://www.tb.mlit.go.jp/kanto/>
社団法人日本バス協会：<http://www.bus.or.jp/>
社団法人東京バス協会：<http://www.tokyobus.or.jp/>

「09・8・30 総選挙」は何を突きつけたか

花岡 信昭

はじめに

2009年8月30日投開票の第45回衆議院総選挙は日本政治史上、55年体制発足以匹敵する結果を生んだ。日本初の本格的な政権選択選挙として位置づけられ、麻生自公政権が崩壊、民主党を中心とした鳩山政権が誕生した。民主党308議席は、55年体制発足以降、一政党の獲得議席としては最大であり、自民党119議席は一時期を除いて長期支配体制を維持してきた同党としては最低の数字である。

こうした劇的な結果はどのような要因によって導き出されたのか。「8・30総選挙」をめぐる一連の経緯は、日本政治に対して何を突きつけたのか。その総合的な考察を行うには、さらに詳細な分析、検討が必要であろうが、とりあえず、われわれに提起されたさまざまな課題を取り上げ、現時点で指摘できるポイントを可能な限り検証して見たい。

日本政治史に残るであろう「8・30総選挙」を分析、検証しようとする試みは、学術的には無謀であるといわなくてはならない。いかにも性急すぎるという指摘もあろうし、その全体的評価が一定のレベルにおさまってから、じっくりと取り組むべき課題であるともいえる。だが、筆者は政治ジャーナリズムの世界に身を置いてきた立場で、本学大学院での「教授経験」は半年ほどである。そうした事情もあって、今後の研究課題となるであろうと思われるポイントをできる限り「熱いうちに」整理しておこうとするのが、本稿の趣旨である。その点をまずお断りしておきたい。本稿を研究ノートとしたのは、そういう意味合いである。

「8・30総選挙」をめぐり、取り上げるべきテーマはおおよそ以下の点であるように思われる。

1. 政治動向を左右する無党派はどう動いたか
2. 小選挙区制の特徴（得票数と獲得議席数に乖離が生ずる）はどのようにあらわれたか
3. メディアの事前予測とアナウンスメント効果はいかに作用したか
4. 自民党の衰退はどのようなメカニズムで起きたのか

1. 無党派はどう動いたか

1.1 「小泉選挙」の裏返し

「8・30 総選挙」の結果は、4年前の「小泉郵政総選挙」（2005年9月11日投開票）の完全な裏返しである。小泉総選挙での獲得議席は自民296、民主113であり、今回の自民119、民主308がそっくり入れ替わったとっていい。投票率は69.3%で前回は1.8ポイント上回り、小選挙区比例代表並立制が導入された1996年以降の最高を記録した。こうした結果をもたらしたのは「無党派層」の投票動向による要因が大きい。無党派研究はさまざまに行われてきたが、「8・30 総選挙」はその研究対象としてこれ以上はないと思われる要素を秘めている。

1.2 無党派の過半数が民主に

その検証作業はさらに続けていきたいが、とりあえずは無党派層がどう動いたか、朝日新聞の出口調査（8月31日付夕刊）を見よう。ほかのメディアの出口調査もおおむね同様の傾向を示している。

出口調査は全国の拠点となる投票所に調査員を派遣して、投票を終えた有権者に無差別にアンケート調査を行うものだ。メディア、とりわけテレビはこの出口調査によって、午後8時の投票終了と同時に全体傾向を競って報じるのが現在の選挙報道の軸となっている。したがって、出口調査の精度はかなりの程度、正確な水準に達しつつあるとっていい。

朝日新聞出口調査によれば、支持政党は自民党37%、民主党25%である。結果から見れば自民支持層が意外なほど高いように思われるが、これは前回05年と同様の傾向（自民支持41%、民主支持20%）である。したがって、自民支持層の自民離れがいかにか顕著にあらわれたかを示すものともいえる。今回、自民支持層は54%しか自民に投票しておらず、30%が民主に流れた。前回は、自民に73%、民主には13%だった。自民支持層の自民への投票が20ポイント程度も落ち込み、民主には4年前の倍以上が流れたことになる。これが、今回の劇的な結果をもたらした要因のひとつである。

民主支持層が民主に投票したのは、今回が84%。前回81%とほぼ同様の傾向にある。ここから、民主支持層は、政治状況が違って投票傾向はきわめて素直な態度を取ることが裏付けられる。逆に、自民支持層には、自民党が失態を重ねた場合、「お灸をすえる」とっていい投票動向がときに強烈に作用するということになる。

この点も、自民、民主の支持層を考えると、興味深いポイントである。詳細は避けるが、ここ数回の国政選挙を見た場合、比例代表では、自民党への投票は1,500万票から2,500万票程度までの落差があらわれる。その一方で民主党は2,000万票以上をコンスタントに獲得している。「お灸をすえる」現象がなぜ自民党に強くあらわれるのか、そこが自民党研究のひとつのテーマでもある。支持政党はないと答える無党派は、今回20%、前回21%で、ほぼ同様の数字である。今回はこの無党派層の53%が民主に投票し、自民への投票は15%にとどまった。前回の投票傾向は民主37%、自民33%となっており、ほぼ拮抗していた。

無党派層の半数以上が民主に投票し、自民への投票が前回の半減以下となったところに、今回の結果

の核心部分があるといっている。

1.3 「政権交代」が単一 이슈

無党派層は基本的には「反権力」「非権力」志向が強いとされるが、ときに「右にも左にも動く」傾向がある。東京都知事選で保守派の中心的政治家である石原慎太郎を熱狂的に支持したかと思うと、09年7月の東京都議選では民主圧勝をもたらした（東京都議選の評価については別の解釈もあるので、後述する）ことなどに象徴されている通りである。ここでは、「おもしろければ動く」という無党派層の基本的傾向を指摘するにとどめる。

「小泉劇場」といわれた前回総選挙と、まったく逆の結果になったのだが、無党派層を動かす上で共通する現象があらわれたように思える。「単一 이슈」と「ワンフレーズ・ポリティクス」である。この点は政治記者経験を踏まえての筆者の認識であって、さらに詳しい実証的検討が必要であろうが、あえて指摘しておきたいポイントである。

小泉純一郎首相（当時）は「郵政民営化が改革の本丸」として、郵政改革はか非かという単一争点を掲げ、「自民党をぶっ壊す」という、きわめてわかりやすい表現を多用した。そこから、自民党は旧来型体質から脱却するというイメージが生まれた。民営化造反組を公認せずに「刺客」を大量に擁立、保守分裂選挙となったにもかかわらず圧勝した。

今回、民主党は「国民の生活が第一」として、子ども手当、農家への戸別所得補償など盛りだくさんの「ばらまき型公約」を満載したマニフェストを武器に、「政権交代」を最大のキャッチフレーズに掲げた。

ここで注目しておきたいのは、当初、「政権選択」という言葉がメディアで用いられ、それが民主党の選挙戦術によって「政権交代」という表現に変化していった経緯である。

この総選挙は当初、日本初の本格的な政権選択選挙として位置づけられた。その意味合いは、自民・公明与党が過半数を制すれば麻生政権が継続し、逆に民主党が勝てば民主党を中心とした鳩山政権が生まれるということである。2大政治ブロックがそれぞれ「首相候補」を掲げて対決するという構図は、日本政治で初めてである。

55年体制下では野党第一党の社会党がほとんどの総選挙で総定数の過半数を超える候補を擁立できなかった。これは当時の社会党に政権獲得の意欲も資格も備わってはいなかったことを意味する。社会党が「万年野党第一党」の座に安住していることで政界の「すみ分け」を可能にしたといっている。これが55年体制の本質であり、自社対決時代とはいっても、互いに政権を目指す対立構図ではなかった。今回の総選挙はそうした意味では、初めて「勝った側が政権を取り、その党首が首相になる」という政権選択が行われたことになる。

細川8党派連立政権も村山自社さ政権も、総選挙以前にはまったく予想されていなかった人物が首相になったわけで、今回の政権交代とはまったく様相を異にする。そう考えると、今回の総選挙は「首相公選」にきわめて近い形態で展開されたといっている。

「政権選択」という言葉がメディアを席捲し、これが「政権交代」という言葉に切り替わっていったプロセスの検証はいまだ十分には行われていない。ここも「8・30 総選挙」を分析していく上での重要

なポイントとして指摘しておきたい。「政権選択」には客観的なニュアンスが込められているのに対して、「政権交代」はまさに民主党勝利そのものを前提としての表現であるからだ。「政権選択が焦点」「政権交代が焦点」という双方の表現が持つ微妙な差異を無視すべきではないと考える。この点是有権者の投票行動を左右した要因分析のひとつとして、さらに考察を進めていきたい。

「政権交代」をキャッチフレーズに掲げ、民主党の選挙戦を仕切った小沢一郎（当時は選挙担当の代表代行。現幹事長）は、そうしたイメージ戦略を展開する一方で、徹底した「どぶ板選挙」を指示、この戦略・戦術が最大限に効果を発揮したといえる。

選挙結果はまったく逆になったが、共通するのは、小泉、小沢それぞれが率いた選挙戦によって、ある種の「幻想空間」が現出したということではないか。前回は「小泉マジック」であるならば、今回は「小沢マジック」の勝利とっていい。大量に初当選を果たした「小泉チルドレン」は、今回、「小沢チルドレン」「小沢ガールズ」に転換したのである。その点もきわめて酷似している。

1.4 低い「政策への評価」

無党派層の動きは、かつては「浮動票」といわれたが、前述したように「おもしろい側に流れる」傾向がある。「おもしろい」という表現は学術的にはなじまないであろうが、「よりわくわくさせる」「変化を期待させる」といった意味合いである。高揚感、期待感といってもいい。政策そのものへの評価とは別の次元で動くのが、無党派層の特筆である。

世論調査によれば、有権者は民主党の政策を評価して投票したとはいいがたいのである。朝日新聞が選挙後に行った世論調査を見よう（9月2日付朝刊）。

それによると、民主党中心の政権に「期待する」が74%に達する一方で、民主党政権が日本政治を大きく変えることができるかとみる回答は32%にとどまり、「できない」の46%を下回った。

民主党圧勝は有権者がその政策を支持したことが大きな理由とみる人は38%で、「そうは思わない」が52%と過半数を超えた。民主党が最大の公約として掲げた月2万6,000円の子ども手当については、賛成31%、反対49%である。高速道路の料金無料化は、賛成20%、反対65%であった。

これは、ほかのメディアの世論調査にも共通する傾向で、民主党圧勝をもたらした選挙結果となったものの、有権者は必ずしも民主党の政策を全面的に支持しているわけではない。この点は「8・30総選挙」の本質に触れるものとして、今後さらに分析が必要であると思われる。

1.5 「テレポリティクス」の効果

無党派層を動かす要因として、もうひとつ、「テレポリティクス」を指摘しなくてはならない。テレビが政治動向、投票傾向を左右する有力な媒体として認識されるようになって久しいが、近年はこれに「ネットポリティクス」（ネットが投票傾向を左右する）も加えなくてはならないのかもしれない。ネットについては、さらに考察が必要だが、とりあえずは「ワイドショー政治」といった表現に象徴されるテレビ報道が「8・30総選挙」に与えた影響を踏まえておきたい。

4年前の小泉総選挙では、「小泉チルドレン」の動きを中心に自民党側の動向がワイドショーの格好の材料となった。これと同様に、今回は民主党側の「小沢チルドレン」「小沢ガールズ」の派手な言動

が主役となったことはいうまでもない。これはいわゆる政策論争とは別次元であり、前述した「おもしろさ」を加速する要因ともなった。民主党側に有利に働いたことも事実であろう。

これに加えて、「8・30 総選挙」に至る過程で、テレビ報道、とりわけワイドショー番組の内容に重大な「異変」が生じたことに触れておかななくてはならない。いわゆる「総選挙ネタ」を脇に追いやる事件が起きたのだ。タレント、酒井法子の覚せい剤事件である。川上和久（明治学院大、政治心理学）が、この問題を指摘している（月刊「自由民主」09年10月号）。

それによれば、川上は放送番組の分析を専門としている株式会社エム・データの協力で、衆院解散以降のNHKと民放キー局5局の放送時間を調査・集計した。自民党・民主党に関する放送、酒井問題の放送の双方を比較したのである。

その結果、民主党がマニフェストを発表した7月27日以降8月3日までは自民・民主関連の放送が毎日3-7時間行われていた。だが、夫の逮捕による酒井の失踪が報道された8月4日以降、テレビは酒井問題で埋め尽くされた。多い日では13時間に達し、8月5日からの10日間、自民・民主関係の放送が酒井関係の放送よりも長くなることはなかったという。

川上は「政策論争は酒井法子に『食われた』形となり、塩漬けとなってしまった」と指摘している（前述書）。

政治学的考察からすれば、一タレントの覚せい剤事件と選挙報道との関連を比較検証するのは無理があるという見方もあろうが、川上の指摘は、無党派層の投票動向を考えると、重要なポイントであると思える。少なくとも、テレポリティクスがどのように展開されていったかを考える場合、総選挙関連報道が女性タレントの覚せい剤事件に翻弄されたという事実を見逃すべきではない。

おそらくは後年、今回の総選挙の詳細な分析・検討が行われるさいには、酒井問題など吹き飛んでしまっているだろう。そう予想できるからこそ、現時点であえて指摘しておかななくてはならないと思える。

総選挙関連報道が酒井問題の後塵を拝するという異常な事態が、この選挙戦中に出現したのである。報告者自身も選挙戦ではワイドショーを意識的にチェックするようにしていたのだが、延々と酒井問題を追いかけて、そのあと、申し訳程度に総選挙関連に移るといふ番組づくりに辟易とした思いを忘れない。むろん、こうしたテレビ放送の状況が無党派層にどう影響を与えたか、さらに綿密な検証が必要であることはいうまでもない。

2. 結果を決定づけた小選挙区制

2.1 投票結果の分析

それでは、「8・30 総選挙」をどう総括すべきか。「民主の歴史的圧勝、自民の歴史的惨敗」には違いないが、投票結果を仔細に分析してみると、そういう表現とはやや異なる様相も見えてくる。衆院総選挙は小選挙区比例代表並立制を採用しており、小選挙区300、ブロック別比例代表180、計480の議席を争うシステムである。

自民、民主両党の結果は以下の通りであった。カッコ内は前回の結果である。

[小選挙区]

獲得議席	得票数	得票率%	議席獲得率%
自民 64	27,301,982	38,63 (47,77)	21,33 (73,00)
民主 221	33,475,334	47,43 (36,44)	73,67 (17,33)

[比例代表]

獲得議席	得票数	得票率%
自民 55	18,810,217	26,73 (38,18)
民主 87	29,844,799	42,41 (32,02)

この結果から指摘できる点がいくつかある。

まず特筆しなくてはならないのは、自民党の小選挙区と比例代表の得票数の差である。比例代表では小選挙区よりも約 850 万票少ない。小選挙区では自民候補に投票しても、政党名を書く比例代表では「自民」とは書きたくないという有権者がそれだけいたということだ。ブランドとしての「自民」が徹底的に毛嫌いされた状況がうかがえる。

2.2 得票と議席の乖離

自民党はもちろん比例代表でも負けているのだが、民主 308、自民 119 という大差をつくったのは小選挙区が大きな要因を占める。民主 221 議席に対して自民は 64 議席しか獲得できなかった。これは、「得票数と獲得議席数に乖離が生ずる」小選挙区制の特徴が顕著にあらわれたためだ。

小選挙区の総得票でいえば、自民 2,700 万、民主 3,300 万である。これだけ見ていけば、歴史的な大差がついたというイメージとは異なる。惨敗の自民は 2,700 万票「も」獲得しているのである。わかりやすくするために、丸めた数字で得票率と議席獲得率を対比してみよう。自民対民主は得票率では 4 対 5 だが、議席数では 2 対 7 の開きとなっている。ここがまさに小選挙区制の特徴である。現在のシステムが導入されてから 5 回目の総選挙となるが、これまでは小選挙区制のそうした特徴が目立つことはなかった。

小選挙区制は「2 大政党制をもたらす、政権交代を容易にさせる」システムであるとされてきた。比例代表が加味されているから、小選挙区制のそうした性格が若干ぼやけ、少数党が生き残る余地を与えている。完全小選挙区制になれば、2 大政党化が本格的に進むはずである。

2 大政党が 300 小選挙区で対立した場合、全選挙区で A 党が 51%、B 党が 49% の得票だったとしよう。現実にはあり得ないが論理的には想定できる構図である。その場合、総得票は 51% と 49% なのだから、2 ポイントの差しかなく、ほぼ拮抗する。ところが、獲得議席は A 党 300、B 党ゼロとなる。

これは極端な想定だが、今回の結果は小選挙区制のそうした基本的性格がまさに象徴的にあらわれたものといえる。

小選挙区で落選候補に投じられたいわゆる「死票」は全体で約 3,270 万票であった。自民党は得票数の約 74%、2,019 万票に達している。民主党の死票は得票数の約 13%、440 万票にすぎない。

この自民党の死票 2,000 万票は、次回総選挙で「揺り戻し」があらわれた場合に生きてくる数字である。言い方を変えれば、自民党は今回の結果に最大 2,000 万票を上乗せできる可能性があるといえ、逆に民主党は 400 万票しか「伸びない」のである。

選挙結果は獲得議席がすべてであるのは事実だが、その得票内容を分析すると、違う様相が見えてくることを指摘しておかなくてはならない。

3. メディアの事前予測

3.1 主要各紙の予測

「8・30 総選挙」でやはり言及しておかなくてはならないのは、メディア、とりわけ新聞の事前予測報道である。主要全国紙の予測報道は、投票日の 10 日前の 8 月 20 日付朝刊以降、以下のように展開された。

- 朝日 (20 日付) 「民主, 300 議席うかがう勢い」「自民苦戦, 半減か」
- 読売 (21 日付) 「民主 300 議席超す勢い」「自民激減 公明は苦戦」
- 日経 (21 日付) 「民主 圧勝の勢い」「300 議席超が当選圏」「自民, 半減以下も」
- 毎日 (22 日付) 「民主 320 議席超す勢い」「自民 100 議席割れも」
- 産経 (25 日付) 「政権交代は確実」「民主, 300 議席確保へ」
- 朝日 (27 日付) 「民主, 320 議席獲得も」「自民激減 100 前後」
- 読売 (28 日付) 「民主 圧勝の勢い保つ」「自民, 激戦区で猛追」
- 毎日 (28 日付) 「民主 勢い保つ」「『比例投票』44%」「『首相に』鳩山代表 31%

この中で、朝日が 8 月 20 日付でまず「民主 300」を打ち出したことを指摘しておかなくてはならない。週刊誌報道などで自民党の壊滅的惨敗は予測されてはいた。だが、新聞で「民主 300」を 1 面トップに掲げたのは、朝日新聞が先鞭を切ったのであった。

これによって、「民主 300」予測が当然視される状況が生ずる。翌 21 日付で読売、日経が「民主 300」を報じる。特筆すべきは、これを追いかけて、毎日が 22 日付で「民主 320」と報じたことだ。産経は 25 日付で「民主 300」を報じた。

毎日の「320」は過大な数字とも思われたが、朝日も 27 日付の 2 回目の予測で「民主 320」を打ち出す。リベラル色が濃いと見られている朝日と毎日が、「320」で足並みをそろえたのである。これが投票動向にどう影響したか。

結果的に朝日、毎日の「民主 320」は外れた。両紙とも予測数字の表を掲載したが、朝日の民主予測がかろうじて予測幅の中に入っただけである。

毎日 22 日付の獲得議席予測表は、下記の通りである。

自民 68-108

民主 318-330

自民の予測幅は40議席、民主も12議席あるが、結果（自民119、民主308）はこの中におさまらなかった。自民の場合、最大に見積もった予測値より11議席多く、民主の場合は最小予測値より10議席少なかったのである。

朝日は27日付で、予測の中心値を入れて最小、最大と3つの数字を掲載している。予測表はこうなっていた。

自民 89-103-115

民主 307-321-330

この予測幅の中に入ったのは、民主の308だけである。それも最小予測値より1議席多いだけというきわどさだ。自民の場合、最大予測よりも実際には4議席多かった。

3.2 アナウンスメント効果の分析

こうしたメディアの事前予測報道は投票動向にどんな影響を与えたのか。いわゆるアナウンスメント効果がどう働いたか、その分析は難しいのだが、以下は政治記者として長期間、選挙報道に携わってきた筆者の経験を踏まえての想定である。

選挙の事前予測は、それぞれのメディアが行う調査結果をもとに行うのだが、社によって独自のノウハウがある。筆者の体験では、独自調査のほか、主要政党などが極秘に行う調査データなども入手して参考にした。この基礎データに、政治部や地方支局などの情勢取材を加え、選挙区ごとに優劣を判定していく。筆者の場合、55年体制下であったから、必然的に自民党の獲得予想が多めに出てしまい、判定作業をやり直して自民党に厳しい見方で修正するといったことが多かったように記憶している。

アナウンスメント効果には、勝ち馬に乗る「バンドワゴン効果」、判官びいきが作用する「アンダードッグ効果」があるとされてきた。かつては、弱いとされたほうが勝つアンダードッグ効果がより強くあらわれたように思う。それが、最近は変わってきた。

一定の流れが示されると、その中に飛び込んで一緒に楽しんでしまおうというバンドワゴン効果が強烈に作用するように感じている。ある種の参加意識が有権者の中に芽生えるのだ。無党派層が選挙の行方を決めるといわれるようになって、その傾向は一段と強まってきたようにも思える。

そうした印象を前提として、今回の事前予測報道と投票動向の関連を考えると、こういうことがいえるのではないか。以下はあくまでも想定であって、さらに綿密な分析・検証が必要であることはいうまでもない。

「民主300」予測が打ち出されて、バンドワゴン効果が一段と盛り上がった。民主圧勝の流れに乗って劇的な時代変化に参加しようという有権者意識である。そこへ「320」予測が出て、今度は逆の動きが働いた。これがいわゆるバッファープレーヤー効果である。

「民主 300」はよしとしても「320」はいくらなんでも多すぎるとブレーキが働いたということになる。320 議席は参院で否決された法案を衆院で再可決できる 3 分の 2 ラインである。

衆院 480 議席のうち、自民、民主以外の政党や無所属などが獲得する議席は 50-60 と予想されていた。残りの 420 議席程度を自民、民主が争う構図と見られていた。民主が 320 議席獲得するとなると、自民は 100 議席を割り込みかねない。「それはいくらなんでも極端すぎる」という意識が働いたのではなかったか。

その結果、「民主 308」が着地点となったと見ることも可能である。毎日、朝日両紙の「320 予測」が仮になかった場合、どうなったか。そこはなんともいえないところだが、「民主 308」をもたらした要因はさらに分析されてしかるべきテーマである。

4. 「自民惨敗」をもたらしたもの

4.1 不徹底だった「小泉選挙」総括

自民党が結党以来の惨敗に終わり、政権交代を許した背景・要因については、さまざまに論評されている。ここで深く立ち入ることは避けるが、主要なポイントだけ指摘しておきたい。

なんといっても言及しておかなくてはならないのは、5 年半の長期政権となった小泉政権の総合的な評価・検証が自民党内できちんと行われてこなかった点であろう。「自民党をぶっ壊す」という小泉発言は、その当時は自民党の旧来型体質を打ち破る意欲の表明として好意的に受け入れられたのだろうが、実際にその通りになってしまった。

小泉政治によって、自民党の旧来型集票マシンはことごとく亀裂が生じた。これに代わる党のブランドイメージを自民党は再構築できないまま、「8・30 総選挙」に突入してしまった。

郵政民営化を単一争点として大勝した前回総選挙は何だったのか。造反組は一部を除いて大半が復党し、4 年前の分裂騒ぎの意味合いは一般にはなんとも不透明なものとして映ったはずだ。郵政民営化そのものも判然としない。ここでは、民営化されたサービス業が、土日は休み、平日でも 5 時ごろには閉店してしまうことの不可解さを指摘するにとどめておこう。24 時間営業のコンビニが当たり前の時代である。大方の国民は郵政民営化がもたらした効果を実感していない。

安倍、福田両政権が 1 年の短期政権に終わり、これを引き継いだ麻生政権は「解散・総選挙」に踏み切るために発足したはずであった。ところが、アメリカ発の世界同時経済危機に直面したこともあり、解散時期をとらえきれないまま推移してしまった。

4.2 東京都議選の見方

こうして、内閣支持率は低迷し、自民離れ・民主圧勝ムードが高まっていく。これを決定的にしたのが、地方選挙での民主連勝であり、その天王山が東京都議会議員選挙（7 月 12 日投開票）であった。

東京の選挙は知事選、都議選とも「国政の先行指標」といわれてきた。革新自治体、タレント知事、多党化、保革伯仲、保守回帰など、まず東京で出現し、これが国政や全国に波及していった。公明党の発祥の地は東京都議会である（発足当初は公明政治連盟と呼んだ）。新自由クラブなど都議会を飛躍の

場にした政党も少なくない。

都議選は「自民惨敗、民主圧勝」と、「8・30総選挙」を予期させる結果になった。民主党は42選挙区のうち38選挙区でトップ当選するなど、20議席増の54議席に躍進、都議会第一党となった。自民党は10議席減の38議席にとどまり、公明党23議席を加えても過半数64には達しなかった。

都議選惨敗がその後の政治動向を決定づけるのだが、都議選の結果について、別の視点からの分析も可能であった。たしかに自民党は有力都議が次々に落選、打ちのめされたのだが、あと3議席確保していたら自公与党で過半数に達していた。

この3議席分は1万票ほどで生み出したのである。1万票の差は5,000票が一方から他方に動けば出てくる。1000万有権者のうちの5000票だ。選挙はいうまでもなく何議席獲得したかという結果がすべてなのだが、そうした分析が出ていたら「自民惨敗」ムードはかなり払拭されていたはずである。しかし、余裕を失った自民党には、そういう「理屈」で反転攻勢に出る余地など残されていなかったのであった。

4.3 逆転狙った「8月選挙」

麻生首相（当時）は都議選「惨敗」の危機的状況を受けて、衆院解散の事前予告、夏の40日間の選挙戦という巻き返し作戦に出る。

8月というのは日本人にとって特別な月である。祖先の霊を慰めるお盆を中心に、終戦記念日、広島・長崎の原爆忌などがある。選挙戦がそういう時期に重なれば、民主圧勝イメージも冷めるのではないかという思惑があった。

だが、その期待は裏目に出ることになる。真夏の40日は逆に、民主圧勝を加速させる結果に終わる。その背景には、自民党側の不始末、不手際の積み重ねがあった。麻生に対しては、「高級ホテルのバー通い」「漢字が読めない」といったたぐいの「首相の資質」をうんぬんさせる次元の話や、定額給付金をめぐる政策のブレなどが突き付けられた。中川昭一（当時・農水相）のもうろう会見、古賀誠（当時・選挙対策委員長）の東国原宮崎県知事への出馬要請、党内に露骨に噴出した「麻生降ろし」など、政権のイメージダウンを招く事態が相次いだのである。

一方で民主党は5月連休明けに、小沢一郎が政治献金問題で代表を辞任、危機的状況に直面した。だが、鳩山由紀夫が後継代表となったことで「転換効果」が生まれた。「宇宙人」などと揶揄されながらも、その柔和なイメージが鳩山人気を高めていく。「次の首相にふさわしいのはどちらか」という世論調査に対し、鳩山がダブルスコアで麻生を引き離すといった現象が生まれていくのである。

かくして、総合的な「ブランド力」において、民主党は自民党に圧倒的な差をつけることになる。その当面の帰結が「8・30総選挙」の劇的な結末であった。

おわりに

「09・8・30総選挙」は日本政治史に残る重要な意味合いを持つことになった。本稿は今後、さまざまな観点から分析・検討がおこなわれるであろうこの選挙について、現時点で考えられるポイントを提

起したものである。当然ながら、さらに検証作業を深めていきたい。

筆者はこの10数年、政治記者として政治改革の方向を考えてきた。民間政治臨調（現在、21世紀臨調）メンバーとして改革論議にも加わってきた。

政治改革の眼目はつきつめれば「中選挙区制に風穴をあける」ことにあった。中選挙区制下では、政権党であった自民党の場合、戦うべき相手は他党の候補よりも同じ党の候補になる。地元サービスをいかに徹底させるか、利益誘導型政治が当落を左右する。55年体制下の自民党・一党優位、社会党・万年野党第一党という「すみ分け」を可能にするには、中選挙区制は都合のいいシステムといえた。

だが、政治の成熟化のためには、「政党本位・政策本位」の選挙制度として小選挙区制の導入が求められた。「政権交代可能な2大政党時代」が、議会制民主主義と政党政治を機能させる上で理想的形態として位置づけられた。2大政党が定着すれば、多数を得た側の党首が首相になるわけだから、総選挙は事実上の首相公選に近いかたちにもなる。

民主党を中心とした鳩山政権の発足は、本格的な政権交代が実現したという点では、政治改革の到達点ともいえるわけだが、予期したような達成感は薄い。それは、「政党本位」は曲がりなりにも貫かれたものの「政策本位」にはほど遠い状況であるためではないかと思える。民主党マニフェストの評価は一般的に高くはなく、本論で触れてきたように、民主党圧勝はその政策が決め手になったわけではない。小選挙区制は政党の成熟なくしては本来の機能を発揮しない。中選挙区制時代の感覚のまま小選挙区制を導入したところに、さまざまな問題の根源があるようにも思える。政党は候補の育成・登録システムや政策形成能力を徹底させていかななくてはなるまい。

鳩山政権は「政治主導」「脱官僚」を掲げた。その方向は基本的には間違っていないと思われる。だが、政治は高度な調整の場でもある。「308議席」を背景として優位な政権運営を進めていきたい鳩山政権だろうが、あやうさも見え隠れする。一方で自民党も「保守再生」を旗印に反転攻勢の機をうかがっている。2大政党時代を定着させるためには、両党のしのぎあいこそが望ましい。あるいは政界再々編に至る過程で、大連立再燃といった場面があるかもしれない。「8・30総選挙」は、今後の複雑な政治展開を予感させるものでもあったといってい。

「拓殖大学 政治行政研究」投稿規定

1. 発行目的

「拓殖大学 政治行政研究」（以下、「本紀要」という）は、（拓殖大学地方政治行政研究所の機関誌である）国や地方の政治・経済・行政などの幅広い問題に関する理論的、実証的、実践的な研究や社会に貢献する創造的な研究成果の公刊を目的とする。

2. 発行回数

本紀要は、原則として年1回12月発行とする。原稿提出締め切りは、9月20日とする。

紀要冊子としての発行のほか、拓殖大学地方政治行政研究所（以下、当研究所という）のホームページにもその内容を掲載する。

3. 編集委員会

本紀要の編集は、当研究所編集委員会が担当する。編集委員会は、本規定が定める投稿原稿のほかに、必要に応じて寄稿を依頼することができる。

4. 投稿資格

投稿者（共著の場合、執筆者のうち少なくとも1名）は、原則として当研究所の所員とする。ただし、当研究所編集委員会が認める場合には、所員以外も投稿することができる。

5. 著作権

掲載された原稿の著作権は、当研究所に帰属する。

したがって、当研究所が必要と認めたときはこれを転載し、また外部から引用の申請があったときは当研究所で検討のうえ許可することがある。

6. 投稿様式

(1) 原稿は、日本語あるいは英語によるものとし、政治・経済・行政等に関する未発表の論文、研究ノート、書評に限る。他の刊行物に投稿中の原稿は、投稿できない。編集委員会に、原稿および要約（2000字程度）を各々3部提出のこと。

(2) 原稿は、論文・研究ノートについては、図・表を含め400字原稿換算で100枚以内、英文はA4サイズ・ダブルスペース60枚以内とする。書評については、400字換算15枚以内とする。ただし、編集委員会が適当であると判断した場合には、この限りではない。提出原稿は、原則としてワープロ原稿とし、電子媒体も提出のこと（機種・使用ソフトも明記する）。

執筆の詳細は、別に執筆要綱に定める。

7. 原稿の審査・採用

(1) 投稿原稿の採否は、編集委員会が委嘱するレフリーの審査に基づき、編集委員会で決定し、投稿者に通知する。原稿は、採否に拘わらず返却しない。

(2) 掲載に当たっては、編集委員会が投稿者に修正を求めることがある。

(3) 本規定に定められていない事項については、編集委員会が判断する。

(4) 原稿の提出先は、〒112-8585 東京都文京区小日向3-4-14

拓殖大学『政治行政研究』編集委員会

電話 03-3947-7597 FAX 03-3947-2397

8. 校正

投稿者が初校および再校を行い、編集委員会が三校を行う。校正の際の加筆・修正は、必要最小限にとどめなければならない。

9. 原稿料、別刷

投稿者には、一切の原稿料は支払わないが、別刷りを50部まで無料で贈呈する。それを超える場合には、有料とする。

10. その他

本規則に規定されていない事項については、その都度編集委員会で決定する。

11. 改廃

この規定の改廃は、当研究所編集委員会の議に基づき、所長が決定する。

附 則

本規定は、平成21年4月1日から施行する。

「拓殖大学 政治行政研究」執筆要綱

1. ワープロ原稿は、A4版1枚につき1行40字・36行、横打ちとする。手書き原稿の場合は、400字詰め原稿用紙に横書きとし、黒インクかボールペン・サインペンを使用し、鉛筆は使用しないこと。
2. 原稿の1枚目には、論文タイトル、著書名を記載する。目次は省略のこと。
3. 日本語原稿には、英文タイトルをつけること。
4. 各国の地名、外来語、外国の度量衡・貨幣単位はカタカナ表記にすること。
5. 数式は、タイプ打ちとし、大文字、小文字、数字、アルファベットの違いを明確にすること。
6. 注は、文中の該当するところに明示し、通し番号を付して、論文末にまとめること。
7. 参考文献は、編著者名、刊行年、書名、出版社（雑誌論文については、論文名、掲載誌名、巻号、刊行年月）の順に記載し、外国文献もこれに準じる。外国文献の書名は、斜字にすること。
8. 図・表は、それぞれ表題をつけ、通し番号を付すこと。
9. この要綱に規定されていないことについては、編集委員会で決定する。

執筆者および専門分野の紹介（目次掲載順）

藤渡 辰信（ふじと・たつのぶ）	拓殖大学総長・理事長	地方政治行政研究所長
遠藤 浩一（えんどう・こういち）	地方政治行政研究科教授	政党論
眞鍋 貞樹（まなべ・さだき）	地方政治行政研究科教授	地方議会論
岡田 彰（おかだ・あきら）	地方政治行政研究科教授	自治行政史
高久 泰文（たかく・やすふみ）	地方政治行政研究科教授	行政法
保坂 榮次（ほさか・えいじ）	地方政治行政研究科教授	行政管理論
鈴木 正俊（すずき・まさとし）	地方政治行政研究科教授	日本経済論
室山 義正（むろやま・よしまさ）	地方政治行政研究科教授	財政論
秋山 義継（あきやま・よしつぐ）	地方政治行政研究科教授	自治体経営論
花岡 信昭（はなおか・のぶあき）	地方政治行政研究科教授	日本政治論

題字：学校法人・拓殖大学総長・理事長 藤渡辰信

拓殖大学政治行政研究 創刊・編集委員会

委員長 室山 義正 委員 高久 泰文・眞鍋 貞樹

政治行政研究 第1号

2009年12月15日 発行

発行所 拓殖大学地方政治行政研究所

〒112-8585 東京都文京区小日向3丁目4番14号

Tel. 03-3947-7595

印刷所 (株) 外為印刷

The Journal of Politics and Administration

Vol. 1 (2009)

Contents

An Initiative for changeTatsunobu Fujito... 1

Articles

Politics

The Change of Political Power in 2009 under the “Regime 2003”:
The Study on the Present Two-party System.....Koichi Endo... 3

On the Political Position of Village Master
in the Decentralization of ThailandSadaki Manabe... 17

Administration

The Context of the Regionalism in JapanAkira Okada... 37

“Filius nullius et filia nullius equal”
under the Constitution of Japan.....Yasufumi Takaku... 63

Personnel Changes Agreement with DietEiji Hosaka... 87

Finance and Economy

Economic Growth and Employment in Japan.....Masatoshi Suzuki...121

Truman’s National Economic Policy and Nuclear Weapons.....Yoshimasa Muroyama...135

Study Notes

The study on Community Bus SystemsYoshitsugu Akiyama...177

What is the Main Issue for Japanese Politics
on General Election August 30, 2009?.....Nobuaki Hanaoka...189

Instructions to Authors201

Institute for Research in Local Government
TAKUSHOKU UNIVERSITY