

拓殖大学 政治行政研究

第 2 卷

目 次

〈論 文〉

- 日本国憲法の最高法規性の検証 高久 泰文 1
- 社会調査の定性分析における概念とコードの方法論 眞鍋 貞樹 57
- 米国の戦後国防戦略と均衡予算主義 室山 義正 67

〈研究ノート〉

- 小沢一郎研究「私論」 花岡 信昭119
- 昭和金解禁論争と高橋亀吉 鈴木 正俊135

〈翻 訳〉

- ドイツの「連邦情報公開の規定のための法律（情報自由法—略称 IFG）」 保坂 榮次163

- 「拓殖大学 政治行政研究」投稿規定207

日本国憲法の最高法規性の検証

高 久 泰 文

はじめに

ここで言う「憲法の最高法規性」とは、憲法の規定に違反する、あるいは矛盾抵触する憲法以外の法令、法規は、その矛盾抵触する範囲において効力を失う（無効である）ということであり、このことは、憲法は、憲法以外の法令を統制する機能を有するということであり、これを「憲法の法統制規範」ということが出来るわけである。

この「憲法の法統制規範」は、殊に「近代憲法」において、そしてまたそれを承継している「現代の憲法」においては、憲法自身に「基本的人権の保障」を具体的、詳細に規定したこととあいまって極めて重要な憲法の究極の存在意義を形成するものである。

ところが、日本国憲法の「法統制規範」が弛緩・機能不全・機能麻痺しているのではないかと思われるのが昨近の事態であるばかりではなく、現行憲法施行当初から始まって現在に至っている事態でもあるのである。憲法の「法統制規範」の弛緩・不全・麻痺ということは、憲法よりも形式的効力の下位の「法律」、「政令」、「内閣府令」、「各省令」あるいは「行政委員会規則」等が、憲法の各条項に拘束されることなく「国民の権利自由」を規制し得る途を開くこととなるわけであり、これは換言すれば「日本国憲法の最高法規性」がその相当な部分において瓦解の危機に陥ること、あるいは瓦解の危機に向かっているということなのである。あるいは、現在、そこまでには至っていないと考えられるとしても、現在の「日本国憲法」は全文百三箇条の彼方此方に「ひびが入っている」ということができるのではないか。そして、このような諸現象は、日本国憲法のどのような点においてどのような法的事実として、どのような程度に顕在化しているのか、そしてまた、これらはどのような原因に由来するものであるのか、本稿において、その検証の一端を論じてみようとするものである。

日本国憲法全文百三箇条中、憲法の「法統制規範」が弛緩・麻痺・機能低下、機能不全となっていると思われるものを、その主たる原因に基づいて分類すると、おおよそ以下のようにと思われる。

1. 現実乖離の甚だしい条文規定

憲法制定以来、六十余年の時の経過とともに憲法の条文規定自体が、日本の国家、社会の実態から乖離してしまい、このため憲法の「法統制規範」が機能不全となってしまっているもの。

これは、憲法の以下の条文に見ることができる。

- ① **憲法第二十五条第二項**と「環境保全」について規定している諸法律，例えば，環境基本法（平成五年法律第九十一号），大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号），水質汚濁防止法（昭和四十五年法律第三百三十八号）などの関係において，憲法第二十五条第二項は，「公衆衛生の向上及び増進」について規定するが「環境保全」に関しては全く触れていない。
- ② **憲法第二十七条第三項**と児童虐待の防止等に関する法律（平成十二年法律第八十二号），高齢者の虐待の防止，高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成十七年法律第二百二十四号）について，憲法は「社会的弱者に対する保護」には全く規定するところではない。
- ③ **憲法第三十一条**と「犯罪被害者等基本法（平成十六年法律第六十一号），犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律（昭和五十五年法律第三十六号），犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続きに付随する措置に関する法律（平成十二年法律第七十五号），オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律（平成二十年法律第八十号），警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律（昭和二十七年法律第二百四十五号），海上保安官に協力援助した者等の災害給付に関する法律（昭和二十八年法律第三十三号），証人等の被害についての給付に関する法律（昭和三十三年法律第九号）」の関係について，憲法は，犯罪の被害者の基本的人権について規定するものは全くない。
- ④ **憲法三十三条**と刑事訴訟法（昭和三十二年法律第三十一号）第二百十条の「緊急逮捕」について，緊急逮捕は憲法違反の問題であること。
- ⑤ **憲法第三十八条**（黙秘権の保障）と道路交通法（昭和三十五年法律第五号）第七十二条の「交通事故の報告義務」，船員法（昭和二十二年法律第百号）第十九条，大麻取締法（昭和三十二年法律第二百二十四号）第十五条・第十六条の二・第十七条，古物営業法（昭和三十四年法律第八号）第十六条，毒物及び劇物取締法（昭和三十五年法律第三百三十三号）第十四条，覚せい剤取締法（昭和三十六年法律第二百五十二号）第二十八条から第三十条まで，外国人登録法（昭和二十七年法律第二百二十五号）第三条，航空法（昭和二十七年法律第二百三十一号）第七十六号，麻薬及び向精神薬取締法（昭和三十八年法律第十四号）第三十七条，あへん法（昭和三十九年法律第七十一号）第三十九条等について，これらの法律の規定は憲法違反の疑いが濃厚であることと，憲法は素朴な社会の犯罪を念頭に置く以外に，現在の「高速度交通社会，麻薬犯罪社会」の実態に即応しない，遙かに遅れたものであること。

2. 規範意識ないしは遵法精神を削ぐ条文規定

憲法制定当時から現実離れした条文の規定内容であるため，始めから国民の憲法を守ろうとする「規範意識」を駆り立てるまでに至らず，あるいは「規範意識」を生ぜしめるまでに至らないものがある。これらの点は，憲法の以下の条文に見ることができる。

第八条，第九条，第八十九条及び第九十五条

3. 理想的に過ぎて実効性に欠ける条文規定

条文の規定内容が専ら理想を追い求めたものである結果，「実定法としての憲法」としては，実効性

に欠けることとなっているものがある。

これらの点は、憲法の以下の条文に見ることができる。

第七十九条第二項から第四項までの「最高裁判所裁判官の国民審査」、第八十六条の「予算の単年度主義」と財政法第十四条の二の「継続費」との関係及び「予算の空白」について

4. 文章表現の稚拙さ故に補充を要する条文規定

条文の規定内容が「意余って舌足らず」であること又は表現の拙劣さ等から、その条文の規定するところをそのまま適用することは不可能又は不合理となる。一方、憲法の当該条文規定に文言上抵触すると考えられる法律の条文の内容の方が合理的、常識的であることから、憲法の条文の規定内容に文言上抵触する法律の条文規定を極力違憲無効としないための憲法条文の解釈及び運用がなされているのである。このために、ここでは憲法と法律の形式的効力が逆転するという現象を呈しているわけであり、この範囲において、憲法の「最高法規性」つまりは、「法統制規範」及び「国務統制規範」としての機能は失われているわけである。

これらの点は、憲法の以下の条文に見ることができる。

- ① 第十四条第三項
- ② 第四十条
- ③ 第六十七条第一項後段の「内閣総理大臣の指名」
- ④ 第七十四条の「すべての法律に対する主任の国务大臣の署名」
- ⑤ 第七十七条の「最高裁判所の規則制定権」と法律の形式的効力の優劣
- ⑥ 第八十七条の「予備費」は、内閣の所管する「予算」の予備費についてのみ規定したものであり、三権のうちの「裁判所所管の予算」及び「国会（衆議院及び参議院）所管の予算）」については憲法に規定はなく、法律の次元で「予備費（予備金という呼称で）」として規定がなされている（裁判所予備金に関する法律（昭和二十二年十月一五日法律第百十七号）及び国会予備金に関する法律（昭和二十二年四月三十日法律第八十二号））

5. その他

- ① 憲法前文と第十一条・第十二条・第十三条との関係
- ② 憲法第三十五条は「住居の不可侵」及び「書類及び所持品について搜索及び押収」に「令状主義」を規定しているが、この「搜索及び押収」はその対象があくまでも「有体物」を前提としたものである。ところで、一定の重大な犯罪の捜査等については捜査当局による「通信傍受」が必要不可欠の要請であり、この「他人間の電話等による通信」のように、捜査及び押収の対象が「無体物」の場合については、捜査及び押収のための根拠規定が憲法上存在しない。一方、憲法を離れて法律の次元では、犯罪捜査のための通信傍受に関する法律（平成十一年法律第百三十七号）の成立を見たのであるが、しかし、このような法律は人権侵害の虞なしとしないものであり、是非とも憲法上の人権保障のために、また、この法律の正統性のためにも、「通信傍受」に関する憲法上の根拠規定が求められるものであること

- ③ 第三十六条は、「残虐な刑罰は、絶対にこれを禁ずる」と規定するが、この「残虐な刑罰」の意味が明確ではないこと
- ④ 第三十九条は、無用な内容の重複であること
- ⑤ 第四十一条は、「マッカーサー草案」を一部修正した「日本国憲法草案」の整理漏れであり、法的には意味のない規定であること
- ⑥ 憲法第五十四条第二項及び第三項は「参議院の緊急集会」について規定しているが、これは「緊急」と称していても参議院議員が一堂に会して会議を開いて物事を決する余裕のある事態なのであり、およそ「国家緊急事態」というものとは全く異なるものであり、わが日本国憲法においては「国家緊急事態」を想定した条文規定は皆無である。この点、法律の次元では、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成十五年法律第七十九号）が制定されていること
- ⑦ 第六十六条第二項の「文民条項」は、経過規定であり、これは本則ではなく「補則（附則）」をもって規定すべきものであること
- ⑧ 第六十八条の「内閣総理大臣の国务大臣罷免権限」は、第六十六条の「内閣の連帯責任」との整合性に問題があること
- ⑨ 第七十七条第二項はなぜ「検察官」だけについて「最高裁判所規則に従うべき義務」を規定したのか。弁護士、証人その他の訴訟関係人についてはどうなのかという問題があること
- ⑩ 次年度予算が、当該次年度開始までに成立せず、かつ、そのための措置としての「暫定予算」も不成立の場合には、我が国において「予算が存在しない期間」という不都合な事態（いわゆる「予算の空白」）が発生する。現行憲法にはこの点の対応措置が規定されていない問題があること
- ⑪ 憲法第九十七条は、法規範が記載されているのではなくて、単に事実を記述したものにすぎないのではなかろうか。ここに記載されている事柄が真実であるとして、それでは、国家としては、あるいは国民としてはどうあるべきなのか、つまり、最高法規である憲法の条文としては、国家あるいは国民の行為規範（場合によっては組織規範）が明記されなければならないという問題があること
- ⑫ 憲法第九十八条第一項は、憲法の最高法規性について、憲法が法律を始めとするあらゆる法規範よりもその形式的効力が優越する旨を規定しているが、「条約」と憲法の形式的効力の優劣については明確な規定を設けていないという問題があること
- ⑬ 憲法第九十九条は「天皇又は摂政及び国务大臣、国会議員、裁判官その他の公務員」の「憲法尊重擁護義務」を規定しているが、ここには、国事行為の臨時代行に関する法律（昭和三十九年法律第八十三号）に規定されている「天皇の委任による国事行為の臨時代行者」が明記されていないことは全体的に見て均衡を失するという問題があること
- ⑭ 憲法第七十五条は「国务大臣の訴追の特権」が規定されているが、「摂政及び国事行為の臨時代行者の訴追の特権」については、法律の次元（皇室典範（昭和二十二年法律第三号）第二十一条、国事行為の臨時代行に関する法律第六条）において規定されており、これは均衡を失するという問題があること

1. 現実乖離の甚だしい条文規定

1-1 第二十五条第二項に関連して

憲法第二十五条第二項は「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定しており、ここで特に「公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という点については、戦後、日本国憲法の制定、施行以来今日に至るまで、我が国の「公衆衛生の向上及び増進」はまことに目を見張るものがあり、世界の「衛生大国」とも言うべき国家となったことは明白な事実であると思われる。このような衛生状態の良い生活環境の中にあるためか、わが国民が他国に旅行すると、当該国の人々や日本人以外の外国人旅行者には何らの異常もないのに、日本人旅行者だけがある種の「感染症」に罹る事例がしばしば起こるのである。勿論、このようにわが国を「衛生大国」ならしめることのために政治面、行政面から、また、官民各々の努力があり、それらの根本には憲法第二十五条第二項の果たした役割を否定することはできないわけである。

ところで、このような「公衆衛生の向上及び増進」は要するに感染症の原因たる「細菌」の繁殖の防止であり、これは主として「化学物質の使用」によるものである。ところがこれがさらなる「経済的その他の豊かさ」を求めて「化学物質」の濫用となり、これが齎す結果が、現在のわが国を始めとして全世界、換言すれば全地球的規模で大規模な「公害」そして「環境汚染」へと事態は深刻化しているのが実態である。一方、現行憲法は今から六十年余の昔に制定されたものであり、当然のことながらその当時に今日のような経済発展も車社会も想定し得なかったわけであるから（専ら衛生状態の劣悪な実態が深刻な問題であったのであるから）、従って、伝染病（現在の「感染症」の蔓延の防止）対策だけが立法者の念頭にあったことは理解できるのである。しかし、現在のわが国家、社会の実態は当然のことながら憲法制定当時のそれとは異なっていて、いつまでも「公衆衛生の向上及び増進」だけでは立ち行かないのである。

この「公衆衛生の向上及び増進」を否定するものではないが、それならば同様に、あるいはそれ以上にいわゆる「環境権」についても明文の規定が必要なのではなからうか。

このようにして「環境権」については、憲法には明文の規定はないが、法律の段階では既に「公害被害深刻な問題となり始めた頃から、「建築物用地下水の採取の規制に関する法律（昭和三十七年法律第百号）」、「環境事業団法（昭和四十年法律第九十五号）」^①の制定があり、更に、「**公害対策基本法（昭和四十二年法律第百三十二号）**」^②の制定を見るに至った。公害対策基本法の制定後の、いわゆる「公害立法」（その後の「環境保全立法」）と称される多くの法律が制定されることとなるのであるが、それらを制定順に列挙すると以下ようになる。公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭和四十二年法律第百十号）、大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号）、騒音規制法（昭和四十三年法律第九十八号）、公害紛争処理法（昭和四十五年法律第百八号）、公害防止事業費事業者負担法（昭和四十五年法律第百三十三号）、海洋汚染防止及び海上災害の防止に関する法律（昭和四十五年法律第百三十六号）、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第百三十七号）、水質汚濁防止法（昭和四十五年法律第百三十八号）、農用地の土壌の汚染防止に関する法律（昭和四十

五年法律第百三十九号), 人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律 (昭和四十五年法律第百四十二号), 公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 (昭和四十六年法律第七十号), 悪臭防止法 (昭和四十六年法律第九十一号), 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律 (昭和四十六年法律第七十号), 公害等調整委員会設置法 (昭和四十七年法律第五十二号), 自然環境保全法 (昭和四十七年法律第八十五号), 金属鉱業等鉱害対策特別措置法 (昭和四十八年法律第二十六号), 瀬戸内海環境保全特別措置法 (昭和四十八年法律第百十号), 公害健康被害の補償等に関する法律 (昭和四十八年法律第百十一号), 化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律 (昭和四十八年法律第百十七号), 防衛施設周辺的生活環境の整備等に関する法律 (昭和四十九年法律第百一号), 船舶油濁損害賠償補償法 (昭和五十年法律第九十五号), 振動規制法 (昭和五十一年法律第六十四号), 特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法 (昭和五十三年法律第二十六号), 水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法 (昭和五十三年法律第百四号), エネルギー使用の合理化に関する法律 (昭和五十四年法律第四十九号), 広域臨海環境整備センター法 (昭和五十六年法律第七十六号), 浄化槽法 (昭和五十八年法律第四十三号), 湖沼水質保全特別措置法 (昭和五十九年法律第六十一号), 特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律 (昭和六十三年法律第五十三号), スパイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律 (平成二年法律第五十五号), 自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法 (平成四年法律第七十号), 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律 (平成四年法律第七十五号), **環境基本法 (平成五年法律第九十一号)**, 水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律 (平成六年法律第八号), 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律 (平成七年法律第百十二号), 環境影響評価法 (平成九年法律第八十一号), 特定家庭用機器再商品化法 (平成十年法律第九十七号), 地球温暖化対策の推進に関する法律 (平成十年法律第百十七号), 特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律 (平成十一年法律第八十六号), ダイオキシン類対策特別措置法 (平成十一年法律第百五号), 資源の有効な利用の促進に関する法律 (平成十二年法律第四十八号), 環境型社会形成推進基本法 (平成十二年法律第百十号), 食品循環資源の再利用等の促進に関する法律 (平成十二年法律第百十六号), 特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律 (平成十三年法律第六十四号), ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法 (平成十三年法律第六十五号), 土壌汚染対策法 (平成十七年法律第五十三号), 使用済自動車の再資源化に関する法律 (平成十四年法律第八十七号), 有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律 (平成十四年法律第百二十号), 独立行政法人環境再生保全機構法 (平成十五年法律第四十三号), 日本環境安全事業株式会社法 (平成十五年法律第四十四号), 石綿による健康被害の救済に関する法律 (平成十八年法律第四号) などと枚挙にいとまがないが, これらの「環境保全立法」は今後もさらに増加する傾向にあるわけである。ところで, これらの環境保全立法の憲法上の根拠については明文の規定は当然のことながら皆無である。それは当然のことであり, 現行憲法の制定された六十年余の昔にあっては, このような地球的規模における生活及び自然環境の悪化などということは想像もつかない事柄であったからである。もっとも, これらの環境立法の憲法上の根拠を強いて求めるとするならば, 第十三条及び第二十五条を挙げるのが一般的である。しかし, かなり便宜的解釈であり, これ程重大な基本的人権について明確な憲法上の根拠が無い点こそが問題なのであ

る。この点、一九八二年制定の中華人民共和国憲法第二十六条第一項は「環境管理」として「国家は、生活環境と生態環境を保護・改善し、汚染その他の公害を防止する」と規定している。また、一九八七年制定の大韓民国憲法第三十五条は「環境権」について、「すべて国民は、健康でかつ快適な環境の下で生活する権利を有し、国家及び国民は、環境保全のために努めなければならない（第一項）」、「環境権の内容及び行使に関しては、法律でこれを定める（第二項）」と規定している。

一方、憲法改正試案においては、例えば「2004年読売新聞社憲法改正案」第三十条は「環境権」という条文の「見出し」でもって「何人も、良好な環境を享受する権利を有し、その保全に努める義務を有する」（第一項）、「国は、良好な環境の保全に努めなければならない」（第二項）、と規定し、平成十七年十月二十九日付読売新聞朝刊に掲載された「自民党新憲法草案」第二十五条の二は「国の環境保全の責務」という条文の「見出し」で「国は、国民が良好な環境の恵沢を享受することができるようにその保全に努めなければならない」と規定している。さらに、創憲会議編の「新憲法草案」第四十四条は、やはり「環境権」という条文の「見出し」で、「何人も、良好な環境を享受する権利を有し、その保全に努める義務を負う」（第一項）、「国は、良好な環境を保全するための施策の実施に努めなければならない」（第二項）、「第一項の権利は、これを具体化する法律の規定に従ってのみ、裁判所にその救済を求めることができる」（第三項）、と規定している。

以上のようにこの「環境権」については、憲法上に具体的かつ明確な明文の規定がないことから、前掲の環境保全諸立法に対する憲法の最高法規としての「法統制規範」はその機能を発揮し難く、あいまいなものでしかない。なぜならば、この「環境保全」に関してはどのような理念ないしは原理原則を憲法が有するものなのかは何ら明白ではないからである。前述のように、環境保全立法についての憲法の根柢を、解釈上、第二十五条ないし第十三条に求めることができるものとしても、この両規定とも何ら「環境保全」に関する明確な「内容、在り方、指針」のようなものを規定しているわけではないからである。

1-2 第二十七条第三項に関連して

憲法第二十七条第三項は「児童は、これを酷使してはならない」と規定している。この規定は、一国の産業構造を反映した規定と見るのであり、今から六十年余の昔の憲法制定当時の、我が国の産業が農業を始めとする第一次産業がその相当部分を占めていた時代に相応しい憲法の規定である。あるいは、産業革命の生成期の労働事情にも見られるところの、児童、年少者の労働力が最大限度に要求された国家、社会においてはこのような「児童保護」の必要性があったことは明白な歴史的事実であったことは否定できないわけである。しかし、憲法制定から六十年余を経た現在において、「児童」が、あるいは「年少者」が労働力として動員され、酷使されている実態が日本国の何処に存在するということであろうか。極めて特殊な事情の下にそのようなことが起こり得ることも考えられないではないが、国家的規模において生起する事態として、又は社会現象として「児童酷使」が行われる事態を想定することは困難である。従って、本条本項は「憲法の最高法規性」の機能する場を提供するものではないのである。

従って、このような条文規定が存在することは格別不都合というわけではないが、このような規定を

存続させておくことよりも、それならば、昨今、非常な深刻な問題となってきている「社会的弱者に対する虐待」について国家、社会がどう対処すべきかということに憲法は配慮すべきではなかろうか。この点「法律の次元」では、このような事態に対処すべく、「児童虐待の防止等に関する法律（平成十二年法律第八十二号）」、「高齢者虐待の防止、高齢者の看護者に対する支援等に関する法律（平成十七年法律第二百二十四号）」が制定されている。従って、憲法においては、これらの規定の憲法上の根拠を定めることによって、最高法規性を確保する必要があると考えられるわけである。例えば、「何人も、幼児、児童、年少者、身体障害者、病弱者、高齢者その他の社会的弱者を虐待してはならない」と憲法に規定すべきである。

1-3 第三十一条に関連して — 犯罪被害者の保護に関する規定の欠落

憲法第三十一条は「法定手続きの保障」について規定しており、本条から第四十条にかけての十カ条は犯罪の被疑者ないしは被告人に関して、逮捕から刑事裁判の判決確定に至る過程における権利自由を可能な限り保護すべく規定されており、憲法第三章の「国民の権利及び義務」を規定した「章」である全三十一箇条中の約三分の一を占めている。この点で、日本国憲法は「刑事訴訟憲法」と揶揄される所以なのである。確かに、国民の「基本的人権」としての「権利及び自由」の中で、特に、刑事事件の被疑者及び被告人の人権の保障に万全を期すことは「近代憲法」の最大の眼目の一つであることは否定できないと思われる。近代憲法では、この「被疑者及び被告人の人権保護」にその関心が集中してしまった結果、他方の「刑事事件の被害者の人権」が全く置き去りにされてしまっていることも近代憲法の特徴であり、日本国憲法もその例外ではない。特に、第四十条は刑事被告人に対する「刑事補償」を規定しているが、刑事事件の被害者に対しては全く無関心である。このような不公正、不均衡な憲法の局面に対して、「法律」の次元では、以下に列記するような「被害者救済のための立法」が為されているところである。

犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律（昭和五十五年法律第三十六号）、犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続きに付随する措置に関する法律（平成十二年法律第七十五号）、犯罪被害者等基本法（平成十六年法律第六十一号）、オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律（平成二十年法律第八十号）。なお、国民が純粋な私人としてではなく一種の公務的な活動に起因して犯罪の被害者となった場合には、その損害を補償すべく、「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律（昭和二十七年法律第二百四十五号）」、「海上保安官に協力援助した者等の災害給付に関する法律（昭和二十八年法律第三十三号）」及び「証人等の被害についての給付に関する法律（昭和三十三年法律第九号）」のような立法がなされており、これらの「損害補償」は、国家公務員災害補償法（昭和二十六年法律第九十一号）及び、地方公務員災害補償法（昭和四十二年法律第二百一十一号）に準じた補償が規定されている。

このような犯罪被害者の損害補償の制度は憲法には具体的な明文の根拠規定はないものであるから、前述のような「犯罪被害者に対する補償立法」に対する憲法の最高法規性の発現としての「法統制規範」が機能する余地は極めて限られていると言えるのではないか。

1-4 第三十三条について

憲法第三十三条は「何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示する令状によらなければ、逮捕されない」と規定している。しかし、一方、刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）第二百十条は、「緊急逮捕」を定めており、同条第一項は「検察官、検察事務官又は司法警察職員は、死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮にあたる罪を犯したことを疑うに足りる十分な理由がある場合で、急速を要し、裁判官の逮捕状を求めることができないときは、その理由を告げて被疑者を逮捕することができる。この場合には、直ちに裁判官の逮捕状を求め手続きをしなければならない。逮捕状が発せられないときは、直ちに被疑者を釈放しなければならない」と規定している。このように、憲法第三十三条と刑事訴訟法第二百十条第一項を対比してみると、憲法第三十三条の規定するところのものは、「現行犯」逮捕の場合以外は、被疑者を逮捕する側である検察官、検察事務官、司法警察員は、被疑者を逮捕する前に司法官憲（裁判官）の発する「逮捕状」を必要とするということなのである。つまり、「現行犯」の逮捕以外の「犯罪行為の被疑者」の逮捕に当たっては、検察官等の一方的判断に依ることなく第三者である「裁判官」の判断によって始めて「被疑者の逮捕」の是非が決定されるわけなのである。ところが、前述の刑事訴訟法第二百十条第一項では、「現行犯」以外のすべての犯罪というわけではないが、一定の犯罪に限定してではあるが、特別の状況の下ではその一定の犯罪の被疑者の逮捕については、身柄拘束（逮捕）が先行しても良く、それから後に、その「身柄拘束（逮捕）」に係る「逮捕状」を求めてもよい旨を規定しているのである。こうなると、これは、刑事訴訟法第二百十条第一項の文言通りならば、同法の規定は憲法第三十三条に抵触する違憲無効の規定と言わざるを得ないのではなからうか。この点については、現行憲法の施行日からそれ程時が経過していない昭和三十年十二月十四日付けの最高裁判所大法廷判決が存在するのである。同判決の問題の箇所は以下のようである。

「……刑訴二百十条は、死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役もしくは禁錮にあたる罪を犯したことを疑うに足る十分な理由がある場合で、且つ急速を要し、裁判官の逮捕状を求めることができないときは、その理由を告げて被疑者を逮捕することができるとし、そしてこの場合捜査官憲は直ちに裁判官の逮捕状を求め手続きを為し、若し逮捕状が発せられないときは直ちに被疑者を釈放すべきことを求めている。かような厳格な制約の下に、罪状の重い一定の犯罪のみについて、緊急已むを得ない場合に限り、逮捕後直ちに裁判官の審査を受けて逮捕状の発行を求めることを条件とし、被疑者の逮捕を認めることは、憲法第三十三条規定の趣旨に反するものではない」。

この最高裁判所大法廷判決に対して、鴨良弼教授は、「本判決は、緊急逮捕の合憲性を是認しているが、判旨をみてもわかるように、その理由ははなはだ内容に乏しいものである。単に実定法の規定内容を表面的に説明するのみで、真に理由らしいものは述べられていない」とし、次に同教授は現行犯逮捕との比較の上で「捜査の法益と個人の法益とが相克することでは、通常逮捕と共通ではあるが、緊急逮捕にあってはさらに緊急状態という要因が加わっている。しかも、その緊急状態は現行犯逮捕のそれと

かなり趣を異にしている。現行犯の緊急性は、現に犯罪実行中の者または犯罪実行の直後における犯人についてただちにこれを逮捕しなければ犯人や証拠の保全の機会を逃してしまうといった緊急な状況を内容とし、しかも犯人と犯罪事実が一見明瞭であるのでただちに逮捕しても人権を不当に侵害するおそれはない。したがって、逮捕が緊急であっても、相克する法益の調整について捜査機関の合理的な裁量に期待することが可能である。ところが、緊急逮捕にあっては、逮捕の緊急性といっても、その緊急性は通常の令状手続によっては犯人の保全を期することができないという手続上の緊急状態を内容としている。現行犯のように犯罪および犯人の明白性から直接に導かれる緊急性ではなく、その緊急性の判断については捜査の裁量が不当に作用する危険が多分にあるといわなければならない。事後の速やかな令状発布を要件としているといっても、それは事後確認的な意味を持つにすぎず、捜査の裁量を事前に抑制するという令状本来の機能ではありえない。事後令状によって緊急逮捕の合法性に遡及効を認めさせるといっても、捜査の裁量に対する抑制という面からみれば、ほとんどそれは無意味に近い」と説き、さらに同教授は「自由拘束の継続性と事後令状の発布とを全体的にみて、これを令条による逮捕として統一的にみようとすることは、あまりにも法技術的な技巧にすぎ、令状の捜査裁量に作用する実質的な抑制機能ということは、その技巧の背後におしかくされているといえることができる」と説いている。

以上のようにして、「緊急逮捕の合憲性」を主張する立場は、最高裁判所の判決のようにこの制度の必要性の判断が先にあり、従って、この制度の根拠規定である刑事訴訟法第二百十条を合憲と判断しなければならず、そのためには同法第二百十条の規定内容である「死刑又は無期若しくは長期三年以上の懲役若しくは禁錮にあたる罪を犯したことを疑うに足りる十分な理由がある場合で、急速を要し、裁判官の逮捕状を求めることができないときは、その理由を告げて」（逮捕状なしで）「被疑者を逮捕することができる」とする点を肯定するわけである。たしかに、「通常逮捕」の場合には「被疑者が罪を犯したことを疑うに足りる相当な理由があるときは、裁判官のあらかじめ発する逮捕状によりこれを逮捕することができる」（同法第九十九条第一項）のに対してこの「緊急逮捕」は、その犯罪の凶悪重大さ、逮捕の緊急性などをもって、逮捕前の「令状」を要件としていないのであって、これはやはり憲法第三十三条の規定するところに抵触することは否定できないであろう。

憲法第三十三条は、「現行犯」以外の被疑者の逮捕には、捜査機関ではない第三者的立場の「司法官憲」（裁判官）のあらかじめ発する令状（逮捕状）を要求しているのである。そしてそれは、「現行犯」の場合には、逮捕の対象である「被疑者」たるものが犯罪を犯したことが客観的に明白であることから裁判官の「令状」をもって、逮捕前に第三者たる裁判官の判断を必要とはしないわけである。つまり、「逮捕状を要求しないところの現行犯逮捕の制度」とは、捜査機関の判断を信頼する制度なのである。一方、この「現行犯逮捕」以外の「被疑者の逮捕」については、逮捕の対象である「被疑者」が「犯罪を犯したか否かの判断」を「捜査機関の判断には任せない」制度、つまりは「逮捕の可否について捜査機関の判断」を信頼しないという制度なのであり、この点において、被疑者の犯したであろう犯罪の凶悪さ、重大さとか、逮捕の緊急性は関係のないことなのである。もっとも、被疑者の逮捕前に裁判官の「令状」要求することが、現行犯のような犯罪の事実の客観的明白性の有無のみに係らしめることの合理性の問題は別個あり得ることは否定し得ないと思われる。しかし、それは立法論であり、現行憲法第三十三条は再言するに、「現行犯」というような犯罪事実が客観的に明白な場合のみを被疑者逮捕に裁

判官の発する「令状を不要」と規定したのであるから、必要性から、刑事訴訟法第二百十条のような規定を、法律でもって設けることは、憲法の最高法規性を弛緩させることであり、つまり、憲法の「法統制規範」ないしは「国務統制規範」を停廃せしめるものである。

1-5 第三十八条第一項について

本項は「何人も、自己に不利益な供述を強要されない」と規定しており、これが「黙秘権の保障」である。ところで、道路交通法（昭和三十五年法律第百五号）第七十二条第一項は「車両等の交通による人の死傷又は物の損壊（以下、「交通事故」という）があったときは、……この場合において、当該車両等の運転者（……）は、警察官が現場にいるときは当該警察官に、警察官が現場にいないときは直ちに最寄りの警察署（派出所又は駐在所を含む。……）の警察官に当該交通事故が発生した日時及び場所、当該交通事故における死傷者の数及び負傷者の負傷の程度並びに損壊した物及びその損壊の程度、当該交通事故に係る車両等の積載物並びに当該交通事故について講じた措置を報告しなければならない」と規定している。ここでは、要するに「自動車運転による事故の報告義務」を規定しているのであるが、そのような「報告義務」が実際には、憲法第三十八条第一項の規定する「黙秘権の保障」に矛盾抵触するものではないかという問題を孕むものである。この点について、道路交通法第七十二条第一項が規定される前に、同趣の内容を定めていた道路交通法施行令第六十七条が憲法の「黙秘権の保障」に違反することを争った裁判の昭和三十七年五月二日最高裁判所大法廷判決は、「（道路交通取締）法の目的に鑑みるときは同法施行令第六十七条は、警察署をして、速に、交通事故を知り、被害者の救護、交通秩序の回復につき適切な措置を執らしめ、以て道路における危険とこれによる被害の増大とを防止し、交通の安全を図る等のため必要かつ合理的な規定として是認せられねばならない。しかも、同条第二項掲記の「事故の内容」とは、その発生した日時、場所、死傷者の数及び負傷の程度並びに物の損壊及びその程度等、交通事故の態様に関する事項を指すものと解すべきである。したがって、右操縦者、乗務員その他の従業者は、警察官が交通事故に対する前叙の処理をなすにつき必要な程度においてのみ、右報告義務を負担するのであって、それ以上、所論の如くに、刑事責任を問われる虞ある事故の原因その他の事項までも右報告義務ある事項中に含まれるものとは、解されない。また、いわゆる黙秘権を規定した憲法三十八条一項の法意は、何人も自己が刑事上の責任を問われる虞ある事項について供述を強要されないことを保証したものと解すべきことは、既に当裁判所の判例とするところである。従って、同令第六十七条二項^③により前叙の報告を命ずることは、憲法三十八条一項にいう自己に不利益な供述の強要に当たらない」としている。もっとも、この判決の「補足意見」としては「……仮令自己の注意義務違反、過失の有無などの主観的原因等については報告義務なしとしても、前記の如く事故の態様を具体的、客観的に報告することを義務付けられることは、犯罪構成要件のうちの客観的事実を報告せしめられることになるから、少なくとも事実上犯罪発覚の端緒を与えることになり、多数意見の如く全然憲法三十八条の不利益な供述を強要することにあたらぬと断定することは躊躇せざるを得ない。刑訴百四十六条の証言拒絶に関する規定は、憲法三十八条の趣旨に則ったものであるが、操縦者らが若し証人として前記の如き事故の態様に関する事実について証言を求められたときは、自己が刑事訴追を受ける虞のあるものとして右刑訴の規定により証言を拒むことができないであろうか。しかし、前述の如く自己の故意

過失等主観的な責任原因などは、報告義務の外に置かれていること及び道路交通の安全の保持、事故発生の防止、被害増大の防止、被害者の救護措置等の公共の福祉の要請を考慮するとき、いわゆる黙秘権の行使が前記程度の制限を受けることも止むを得ないものとして是認されるべきものとする」としている。

以上のように最高裁判所の判決から知るところは、「自動車運転者の報告義務」の規定の趣旨は、交通事故を引き起こした運転者はそのことを警察署又は警察官に報告し、報告を受けた警察官は速やかに被害者の救済、交通秩序の回復の措置を執るところに在るだけである。交通事故の報告をした自動車運転者の刑事責任（例えば、業務上過失致死傷罪のような）を追求することを目的としたものでないことは明らかである。しかし、それではこの「自動車事故の報告者たる自動車運転者」は当該事故報告を行えば何らの問題もないのかと言えばそうではないことも明白である。この報告から、当然に、当該事故を惹起した「自動車の運転者の業務上過失致死傷罪」の可能性が想定されることは否定できないわけである。刑事訴訟法第二百三十九条第二項は「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」との規定を待つまでもなく、このような「交通事故の報告」を義務づけ、その義務を果たすことはとりもなおさず「犯罪発覚の端緒」となるわけであり、憲法第三十八条第一項が「黙秘権の保障」を規定していることと矛盾抵触する虞は避けられないのではないのか。

この点について最高裁判決も十分配慮したものか、要求している「報告義務内容」には「刑事責任を問われる虞のある事故の原因その他の事項までも右報告義務ある事項中に含まれるものとは、解されない」とか、黙秘権の保障は「何人も自己が刑事上の責任を問われる虞ある事項について供述を強要されないことを保証したものと解すべき」として、要するに「自動車事故の報告義務」の中の「報告事項」には、業務上過失致死傷罪を直接伺わせるような事項は含まれていないことを強調するわけである。このことについては、同判決の「補足意見」では、報告義務の報告内容がそのようなものであっても、報告義務を果たすことは、「少なくとも事実上犯罪発覚の端緒を与えることになり、多数意見の如く全然憲法三十八条の不利益な供述を強要することにあたらぬと断定することには躊躇せざるを得ない」として、多数意見の弁明をしつつも疑義を吐露するわけである。しかしながら、最高裁判所判決及びその「補足意見」のいずれもが、道路交通法第七十二条の規定する「自動車運転者の報告義務」の趣旨が、道路交通安全の保持、自己発生の防止、被害増大の防止、被害者の救済措置等の公共の福祉の要請にあることを否定し得ないことから、同法第七十二条を違憲無効とはできないという結論になるわけである。このようにみて来ると、この最高裁判所の判決は憲法第三十八条第一項の解釈を、端的に言えば「道路交通法第七十二条が違憲にならないように解釈した結果、道路交通法第七十二条は憲法違反ではない」ということではなからうか。

しかしこれは本末転倒であり、このような「法令の合憲性審査（違憲性審査）」が行われるのであれば、憲法の「最高法規性」、つまりは憲法の「法統制規範」ないしは憲法の「国務統制規範」は無意味なものになってしまうわけである。

このようにして憲法の「最高法規性」が機能しなくなって来ている原因は言うまでもなく歴然としており、六十年余前の憲法制定当時においては、憲法の「立法者」にとっては、現在のような「高速度交通社会」は夢想だにできなかったことによるわけである。

これは当然のことであり、また、憲法を含めておよそ「法規範」とは、その制定された当時における国家社会の現実を合理的かつ適正に規律したものであり、そうであるから、言うならば「荷馬車・荷車社会」の現実を規律した「日本国憲法」がそのまま現在の「自動車社会」の現実を規律しているということなのである。もっとも実際は、この「自動車社会」を直接に適正かつ合理的に規律している法規範として前述の「道路交通法（第七十二条）」が制定されているのであるが、その道路交通法（第七十二条）の憲法適合性が審査されるという場合の、その「憲法」たるや、六十年余昔に制定された、「荷馬車・荷車社会」の実態を規律した法規範なのであり、従ってこの日本国憲法と道路交通法とが矛盾抵触することは当然にあり得ることなのである。そうすると当然の成り行きとして、道路交通法第七十二条第一項は憲法第三十八条第一項の「黙秘権の保障」に抵触するから「違憲無効」となるわけである。しかし、そうなってしまえば現在の「自動車社会」を実効的に規律している「法規範」が無くなってしまうこととなる。そこで、この「道路交通法（第七十二条）」を憲法第三十八条第一項に違反しないこととするための「苦肉の策」として、「**道路交通法第七十二条**」が憲法に違反しないように「**憲法第三十八条第一項**」を解釈することとしたわけなのである。

本来ならば、憲法第三十八条第一項に対するその例外を憲法に規定することが必要となると考えられるのであるが、それは憲法改正をしなければならなくなり、憲法改正を絶対に回避しようとする以上はこのような無理な憲法解釈に依存しなければならないことになるわけである。かくしてこのような無理な解釈が繰り返されることによってその果てには、憲法の「法統制規範」ないしは「国務統制規範」はその実効性を喪失し、憲法の「最高法規性」は無意味なものとなるわけである。

この自動車運転者の「交通事故の報告義務」の他に、各種の行政取締法規が「報告義務」や「記帳義務」について定めているところのそれらの規定と、憲法第三十八条第一項の「黙秘権の保障」との関係が論争になったり、裁判上争われたものとしては、①密入国者に対する外国人登録法第三条による登録申請義務、②旧麻薬取締法による麻薬取扱者の記帳義務、③古物営業法第十六条による取引記帳義務、④毒物及び劇物取締法第十四条による書面記載義務、⑤覚せい剤取締法第二十八条から第三十条による記帳義務・報告義務、⑥あへん法第三十九条による記帳義務、⑦大麻取締法第十五条・第十六条の二・第十七条による報告義務・記帳義務、⑧麻薬及び向精神薬取締法第三十七条による記帳義務、⑨航空法第七十六条の機長に対する国土交通大臣への報告義務、⑩船員法第十九条の船長に対して求められる国土交通大臣への航行に関する報告義務、がある。刑事裁判において、これらの法律に規定する「報告義務」は憲法第三十八条の「黙秘権の保障」に矛盾抵触する違憲無効の規定であるという主張はことごとく退けられている。それは、これらの「報告義務」は「自動車事故の報告義務」と同様に「公共の福祉の要請」から必要不可欠の制度であるからである。元来、憲法第三十八条第一項の「黙秘権の保障」は、「個人的な犯罪」を想定したものであり、このような「行政取締法規違反の犯罪」は現行憲法の立法にたずさわった者にとっては全く予想外のものであったわけである。それは、憲法制定当時の日本国の国家社会の実態を前提とすれば無理もないことであると思われるが、それだけにこの憲法第三十八条第一項は古色蒼然たる感じがするものであり、従って、道路交通法第七十二条を始めとする前述の各種行政取締法規に対する憲法の「最高法規性」、つまりは「法統制規範」は相当の程度機能不全を来たしていると言わざるを得ないのである。

2. 規範意識ないしは遵法精神を削ぐ条文規定

2-1 第八条について

本条は、「皇室に財産を譲り渡し、又は皇室が、財産を譲り受け、若しくは賜与することは、国会の議決に基かなければならない」と規定する。この規定の趣旨は、宮沢俊義教授によれば、戦前の日本の皇室が広大な皇室御料等の財産を有する大財閥であったこと、この皇室財産の法的性格が明瞭でなく国有財産ではないが、そうかと言って天皇及び皇族の純然たる私有財産と見ることもできないものであり、そうなるとこの皇室財産は法的規制があいまいなものであったことから、戦後は皇室財産のうちの従来の「御料」を原則として国有財産に編入し、天皇の私有財産を国家的な性格を有する財産から厳格に区別するとともに、天皇の純然たる私有財産に関する行為についてもこれを国会のコントロールのもとに置こうとした、と説く。そしてさらに、同教授は、「少数の金持、または多数人が、募金などの方法により、巨額の金を天皇に贈与（献上）することが無制限に許されれば、ふたたび天皇の財閥的地位が復活しないともかぎらない。そして天皇が大きい私有財産をもつようになった場合、天皇がそれを、天皇の地位から見てのぞましくない目的（ある特定の政党に選挙資金など）に、使うこともあり得ないではない。そこで憲法は、そういうことを防ぐ意味で、本条を設け、天皇の手から財産が出る場合と天皇の手に財産が入る場合、国会の議決をもって、その行為の効力要件としたのである。国会は、それらの場合に、その天皇の財産授受がはたして天皇の地位から見てのぞましくないかどうかを審査し、のぞましくない行為ではないとみとめたら、これを議決（承認）し、のぞましくない行為だとみとめたら、これを否決することによって、右にのべられたような危険を防ぐことが、ここで期待されているのである」と説いている。

本条は、マッカーサー草案がその淵源とされ、同草案第七条は「国会ノ許諾ナクシテハ皇位ニ金銭又ハ其ノ他ノ財産ヲ授与スルコトヲ得ス又皇位ハ何等ノ支出ヲ為スコトヲ得ス」と定めていた。この草案の起草者である当時のGHQの考え方は、天皇の財閥化が日本の保守的勢力の結集することを助長し、それがGHQの推進する日本の民主化に対する大きな障害となることを懸念してこのような規定を設けたのだと一般に説かれるところである。マッカーサー草案の起草者がそのような目的であったとしても、同草案第七条を基とした現行憲法第八条は、宮沢俊義教授が「本条は、天皇及び皇族の法律行為能力を著しく制限し、一種の無能力者たる地位に置くものである」と説くように、相当な非常識な不合理な規定内容なものである。同教授は、さらに「本条が売買のような有償の移転までも国会の議決にかからしめていることは、實際上、極めて不便である。たとえば、天皇は、日常生活に必要な食糧を買うにも、国会の議決が必要になる。なぜなら、売買は天皇が他人に財産を譲り渡す行為であり、同時にまた他人から財産を譲り受ける行為であるから、本条はさらに、財産の大小にかかわらず一様にその移転を国会の議決にかからしめている点でも、実際上きわめて不便である。たとえば、天皇が旅先で、土地の土産物の贈与（献上）を受ける行為も、また、極端に言えば、往来で赤い羽根の募金に応ずる行為も、いちいち国会の議決を要することになる。本条を文字どおりに適用すると、かような不便が生ずるということは、たまたま本条が立法技術的に見て、できがよくないことの一証ともいえよう」と説いている

(宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」百四十八頁から百五十頁)。

憲法第八条の包含する右のような明らかな不合理、不都合さを緩和、是正しようとして昭和二十二年一月十六日に「皇室経済法（昭和二十二年法律第四号）」が公布された。この法律の「公布の日」は、現行憲法の「施行の日」である昭和二十二年五月三日よりも前であることは、既に憲法第八条の不合理さが当初から認識されていた証拠である。それはともかくとして、同法によると、①相当の対価による売買等通常の私的経済行為に係る場合、②外国交際のための儀礼上の贈答に係る場合、③公共のためになす遺贈又は遺産の賜与に係る場合、④毎年四月一日から翌年三月三十一日までの期間内に、皇室がなす賜与又は譲受に係る財産の価額が、別に法律で定める一定価額に達するまでの場合、の四つの場合には国会の議決は不要とした。ここで、「別に法律で定める場合」とは、昭和二十二年十月二日に公布された「皇室経済法施行法（昭和二十二年法律第百十三号）」であり、これによると、①天皇及び皇族、皇后、太皇太后、皇太后、皇太子、皇太子妃、皇太孫、皇太孫妃、内廷にあるその他の皇族については、これらの者を通じて、賜与の価額は千八百万円、譲り受けの価額は六百万円とし、②それ以外の皇族については賜与及び譲受の価額はそれぞれ百六十万円とし、成年に達しない皇族についてはそれぞれ三十五万円とし、これらの金額の範囲内では国会の議決は不要としている。

以上の二件の法律によって、憲法第八条の規定の途方もない不合理・不都合さの緩和、是正を図っているのであるが、厳密な憲法論をするならば、これらの「法律の規定」の方が「憲法第八条」に矛盾抵触して違憲無効となるわけである。しかし、これらの二法律に対する違憲無効という主張は当然のこととして聞かれないのである。

以上のようにして、憲法第八条はほとんど「最高法規性」の体をなしていないのであり、従って、第八条は憲法の「法統制規範」ないしは「国務統制規範」としての実効性は望むべくもないのである。

2-2 第八十九条について

本条は「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と規定している。ここで問題とするのは「公の支配に属しない教育の事業」についてであり、例えば、私立大学に対して、現在、国から「補助金」（つまり「公金」）に相当するものが支給されていることは一般に知られているところである。しかしこれは、憲法第八十九条の規定に真正面から矛盾抵触する「国務に関する行為」（第九十八条第一項）であることは明白である。しかし、これを憲法違反であるとする主張はそれ程有力であるとも見受けられないのが現状である。それは私立学校、とりわけ私立大学に対する「国の補助」が余りにも普遍化、一般化、恒常化して来ていることによるものであろうか。

元々、この規定はマッカーサー草案第八十三条が「公共ノ金銭又ハ財産ハ如何ナル宗教制度、宗教団体若ハ社団ノ使用、利益若ハ支持ノ為又ハ国家ノ管理ニ服ササル如何ナル慈善、教育若ハ博愛ノ為ニモ充当セラルルコト無カルヘシ」とあったものを、現行憲法第八十九条にほぼ「引き写した」ものである。つまり、これはアメリカの開拓精神、清教徒精神の発露されたものである。アメリカの建国が良く知られているとおり、イギリスの国教会及び国家権力からの迫害、圧政からのがれてアメリカ大陸に渡って

来た清教徒によってなされたものとされ、このような歴史、沿革から清教徒は国家権力に対しては信頼を置かず、国家から独立独歩の精神を持ち、また、このような「慈善、教育及び博愛の事業」は国家とは結びつかないことによってその自由な精神でもってその事業が全うされると考えられていたわけである。また、一方では、自由主義経済のアメリカの実業家は成功をおさめると、その財産を社会公共の事業、つまりは「慈善、教育ないしは博愛の事業」に寄付することが当該事業家の社会に対する成功の証しとされ、アメリカ社会もそのような実業家を大いに賞賛すると言った社会的、精神的風土であると言われているのである。このことは、また、この「慈善、教育、博愛の事業」が成り立ってゆく上では、アメリカ連邦、ないしは各州政府の援助に頼る必要は無い、ということが言えるわけである。そして、このようなアメリカ国家社会の実態をそのまま日本の国家社会の現実と考えてこのような「清教徒精神」を持ちこんだのが憲法第八十九条の規定である。しかし、我が国の私立大学は国の補助によらなければ成り立たないのが実態であるが、「公の支配に属さない」ことが正に「私学」なのであり、このため「公の支配」の解釈の拡大に努めることが必要となるわけである。たとえば、「教育の事業」について私立学校法（昭和二十四年法律第二百七十号）第五十九条は「助成」という条文の「見出し」で「国又は地方公共団体は、教育の振興上必要があると認める場合は、別に法律で定めるところにより、学校法人に対し、私立学校教育に関し必要な助成をすることができる」とし、この「別に法律」とは、私立学校振興助成法（昭和五十年法律第六十一号）であり、同法は「公の支配」について次のように規定する。

（所轄庁の権限）

第十二条 所轄庁は、この法律の規定により助成を受ける学校法人に対して、次の各号に掲げる権限を有する。

- 一 助成に関し必要があると認める場合において、当該学校法人からその業務若しくは会計の状況に関し報告を徴し、又は当該職員に当該学校法人の関係者に対し質問させ、若しくはその帳簿、書類その他の物件を検査させること。
- 二 当該学校法人が、学則に定めた収容定員を著しく超えて入学又は入園させた場合において、その是正を命ずること。
- 三 当該学校法人の予算が助成の目的に照らして不相当であると認める場合において、その予算について必要な変更をすべき旨を勧告すること。
- 四 当該学校法人の役員が法令の規定、法令の規定に基づく所轄庁の処分又は寄附行為に違反した場合において、当該役員の見解をすべき旨を勧告すること。

これらの規定について宮沢俊義教授の説くところでは、これらの「勧告」する権限等では「公の支配」に属するといえるかは疑わしいとされ、また、「公の支配」に属するといえるためには、国または地方公共団体が単なる「勧告」的権限だけでなく、慈善とか教育事業の根本的方向を動かすような権力を持っていることが必要であると説いている。まさにその通りなのであるが、しかし、「公の支配」を宮沢説のように解するとするならば現に国又は地方公共団体から助成を受けている「私立学校」はもはや「私立学校」ではなくなってしまうのではなかろうか。

次に、「公の支配」について前述のように私立学校振興助成法第十二条の規定するものと考えとしても、やはり、憲法第八十九条に矛盾抵触する懸念は解消しないということからか、現在、次のような「補助金」の支給方法が執られている。

国は直接に私立大学に「補助金」を支給するのではなくて、この補助金の財源を「日本私立学校振興・共済事業団法（平成九年法律第四十八号）」に規定する「日本私立学校振興・共済事業団」に交付し、そしてこの「日本私立学校振興・共済事業団」が私立大学へ「補助金」を交付するという仕組みになっているのである。これは、いわば「日本私立学校振興・共済事業団」が「トンネル機関」の役割を果たしているというわけである。この「事業団」によって国からの「補助金」の「マネーロンダリング」がなされた後に「私立大学」に事業団の「補助金」が支給されるという仕組みである。

以上のような国の補助金の「私立学校」への交付の措置は憲法第八十九条に矛盾抵触することは明らかなのであるが、前述のようにこの件に対する「憲法違反」の主張が左程に問題視されないのは、当該規定が、余りにも我が国の実態にそぐわないものであると言うことに尽きるのである。しかし、それでも依然として憲法第八十九条は存在しているのであり、従って、この規定は、憲法の最高法規性のほとんど顧みられないものの例であり、憲法の法統制規範、憲法の国務統制規範がその機能を全く喪失した最たるものと言うべきである。

なお、日本私立学校振興・共済事業団法の「補助金交付」の関連規定は、次のようである。

（設立の目的）

第一条 日本私立学校振興・共済事業団は、私立学校の教育の充実及び向上並びにその経営の安定並びに私立学校教職員の福利厚生を図るため、補助金の交付、資金の貸付けその他私立学校教育に対する補助に必要な業務を総合的かつ効率的に行うとともに、私立学校教職員共済法（昭和二十八年法律第二百四十五号。以下、「共済法」という）の規定による共済制度を運営し、もって私立学校教育の振興に資することを目的とする。

（業 務）

第二十三条 事業団は、第一条の目的を達成するため、次の業務を行う。

- 一 私立学校の教育に必要な経費に対する国の補助金で政令で定めるものの交付を受け、これを財源として、学校法人に対し、補助金を交付すること。
- 二 学校法人又は準学校法人に対し、その設置する私立学校又は職業に必要な技術の教授を目的とする私立の専修学校若しくは各種学校で政令で定めるものの施設の整備その他経営のため必要な資金の貸し付け、及び私立学校教育（私立の専修学校及び各種学校の教育を含む。以下、この項において同じ）に関連してその振興上必要と認められる事業を行う者に対し、その事業について必要な資金を貸し付けること。
- 三 私立学校教育の振興上必要と認められる事業を行う学校法人、準学校法人その他の者に対し、その事業について助成金を交付すること。

（第四号以下省略）

2-3 第九十五条について

本条は「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」と規定している。この規定の意味については宮沢俊義教授は以下のように説いている。

「ある種類の地方公共団体に一般的に適用される法律の規定に対し、その種類が属する特定の地方公共団体に関し、法律で、その地方公共団体としての本質にふれるような重要な例外ないし特例——特に不利益を与える場合——を定めようとするときは、国会は、これを本条にいう「特別法」として、国会の議決を経た後に、さらにその地方公共団体の住民の投票に附し、その過半数の同意を得なければ、法律として成立しないものとする事ができる」。(宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」日本評論社、七百八十一頁)

また、前後するが、宮沢教授はこの憲法第九十五条の「地方自治特別法」について以下のようにも説いている。

「……本条の意味はすこぶる明確を欠く。ある法律が、はたして「一の地方公共団体のみに適用される特別法」と見るべきかどうかについての客観的な基準が明確でないので、従来の実例においても見られるとおり、本条の実際の適用は、はなはだしくすっきりしないものがある。本条に該当する法律として取り扱われたものについて見ても、はたしてそれらが本条に該当すると見るべきであるか、また、それらについて国会の議決のほかに住民投票を行うだけの合理的な理由があるか、はなはだ疑わしいものがすくなくない」。

このようにして、「地方自治特別法」を規定している憲法第九十五条の意味はその意味の明確性を欠くとされているものであるが、地方自治特別法として制定、公布されたものを掲げると以下のようである。

- ① 広島平和記念都市建設法（昭和二十四年法律第二百十九号）
- ② 長崎国際文化都市建設法（昭和二十四年法律第二百二十号）
- ③ 別府国際観光温泉文化都市建設法（昭和二十五年法律第二百二十一号）
- ④ 伊東国際観光温泉文化都市建設法（昭和二十五年法律第二百二十二号）
- ⑤ 熱海国際観光温泉文化都市建設法（昭和二十五年法律第二百三十三号）
- ⑥ 首都建設法（昭和二十五年法律第二百十九号）
- ⑦ 旧軍港市転換法（昭和二十五年法律第二百二十号）
- ⑧ 京都国際文化観光都市建設法（昭和二十五年法律第二百五十一号）
- ⑨ 奈良国際文化観光都市建設法（昭和二十五年法律第二百五十号）

- ⑩ 横浜国際港都建設法（昭和二十五年法律第二百四十八号）
- ⑪ 神戸国際港都建設法（昭和二十五年法律第二百四十九号）
- ⑫ 松江国際文化観光都市建設法（昭和二十五年法律第七号）
- ⑬ 芦屋国際文化住宅都市建設法（昭和二十五年法律第八号）
- ⑭ 松山国際観光温泉文化都市建設法（昭和二十五年法律第百十七号）
- ⑮ 軽井沢国際親善文化観光都市建設法（昭和二十六年法律第二百五十三号）
- ⑯ 伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（昭和二十七年法律第三百十二号）

以上の法律について配列の順序が「法律番号」の順序、つまりは「公布」の順序に従っていないのは、これらの法律の「法律案の提出の順序」に従ったためである。①及び②の特別法の「法律案」はともに「衆議院議員立法」として、第五回国会（特別会）に提出されたものであり、③から⑥までの特別法は「衆議院議員立法」として、⑦の特別法は「参議院議員立法」として、共に第七回国会（常会）に提出されたものであり、⑧から⑪までの特別法は「衆議院議員立法」として、第八回国会（臨時会）に提出され、⑫から⑭までの特別法は第九回国会（臨時会）に提出され、⑮の特別法は、第十回国会（常会）に、⑯の特別法は第十三回国会（常会）にそれぞれ衆議院議員立法として提出されたものである。

このようにして、これらの「地方自治特別法」は、すべて議員立法（⑦だけは参議院議員立法であり、その他はすべて衆議院議員立法）であり、政府府提出（いわゆる「閣法」）は一件もないことは注目に値する。また、「⑥首都建設法（昭和二十五年法律第二百十九号）」は、「首都圏整備法（昭和三十一年法律第八十三号）」附則第四項により廃止された。ちなみにこの首都圏整備法は「地方自治特別法」ではない。また、「⑯伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律」は、その改正の対象である「④伊東国際観光温泉文化都市建設法」が「地方自治特別法」であることからして、当然に「地方自治特別法」である。もっとも、「⑯伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律」の本則は、その改正対象である「④伊東国際観光温泉文化都市建設法」に「溶け込んで」しまっているため事実上存在意義に乏しいことと、「⑥首都建設法」は廃止されたことから、現在は「①広島平和記念都市建設法（昭和二十四年法律第二百十九号）」を含む十四件の法律が「地方自治特別法」として存在しているのである。そして、これらの「地方自治特別法」が制定、公布されたのが昭和二十四年から昭和二十七年に渡っての極めて限定された時期に集中していて、GHQによる日本統治の時期と重なっているのである。そして前述のように、この「地方自治特別法」を規定している憲法第九十五条の意味するところが必ずしも我が国において明確に理解されていなかったことと相まって、とにかくも、日本国憲法の大本となった「マッカーサー草案（司令部案）」の立案者であるGHQが日本統治をしている間は何らかの形でもって、憲法第九十五条の運用を図った結果、このような「地方自治特別法」が制定されたもののように思われる。

地方自治特別法は、前述の宮沢教授が「ある種類の地方公共団体に一般的に適用される法律の規定に対し、その種類に属する特定の地方公共団体に関し、法律で、その地方公共団体としての本質にふれるような重要な例外ないし特例——特に不利益を与える場合——を定めようとするときは、国会は、これを本条にいう「特別法」として、国会の議決を経た後に、さらにその地方公共団体の住民の投票に附し、

その過半数の同意を得なければ、法律として成立しないものとする事ができる」と説くところであるが、このように、地方自治特別法は直接その法律の適用を受けることとなる地方公共団体の住民の意思を最終的なものとしてその「住民投票」に係らしめている点で、日本国憲法の「代表民主主義（間接民主主義）」の原則の数少ない例外としての「直接民主主義」の一として、また、憲法第四十一条の「国会単独立法の原則の例外」として挙げられているものである。このようにして、民主主義のより進んだ、より望ましい形体としての「直接民主主義」の、その一としての「住民投票」は評価されるのであるが、その反面として、以下のような批判も考えられるのではなかろうか。

国会は衆議院及び参議院ともに国民から選挙された代表者で構成される立法機関であり、原則として「唯一の立法機関」（第四十一条）なのである。従って、その立法府において審議されるある法律（案）が、かりに成立して適用される場合にある特定の地方公共団体に「特に不利益を与える場合」があり得ると考えられる場合には、その地方公共団体の住民の投票にかける前に、その「特に不利益を与える場合」を回避するべく、当該法律（案）の内容の修正等をなすべきことこそが、正に立法府たる国会（国民の代表者たる国会議員）の職務であり権限ではなかろうか。それを、ある法律案がある特定の地方公共団体の住民の「特に不利益を与える場合」として国会が判断したならば、当該「特に不利益を蒙るであろう地方公共団体の住民」の投票にかけて、その住民の意思に任せるというのでは、「直接民主主義」の美名のもとに、実は、立法府たる国会の権限放棄であり、職務放棄ではなかろうか。実際には、このような考え方に立っているのか否かは別として、憲法第九十五条に規定する「地方自治特別法」は、前掲のように「伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律（昭和二十七年法律第三百十二号）」が昭和二十七年（1952年）九月二十二日に公布されて以後、今日、平成二十二年（2010年）十月に至るまでの五十八年間にわたって、この間一件も「地方自治特別法」の制定を見ることはないのである。前掲のような十六件の法律が「地方自治特別法」というのであるならば、例えば「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭和四十一年法律第一号）」や、「筑波研究学園都市建設法（昭和四十五年法律第七十三号）」などは「地方自治特別法」に該当しないのであろうか。

このようにして憲法第九十五条は、その意味するところが必ずしも明確でないこと、また、「地方自治特別法」の制定が五十八年にわたって制定されていないという、第九十五条がいわば「死文化」したものとなっていると言えるのではなかろうか。以上のような点に鑑み、本条は、最高法規としての「法統制規範」ないしは「国務統制規範」としての機能が喪失したものに等しいと思われる。

3. 理想的に過ぎて実効性に欠ける条文規定

3-1 第九条について

本条第一項は、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と規定し、第二項は、「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」と規定している。これらの規定のうち、第一項について、同項は「侵略戦争」を放棄した規定であり、「自衛戦争」は放棄していないという解釈が成り立つ、と主張する説があ

る（これを「A」説とする）。この問題は、第一項中「国際紛争を解決する手段としては、」の箇所が、その前の「武力による威嚇又は武力の行使は、」迄に係るのか、それともその前の「国権の発動たる戦争と、」迄に係るのかという点がポイントであって、A説は、「国際紛争を解決する手段としては、」が「国権の発動たる戦争と、」の記述に迄も係ると解するからである。そしてこの「国際紛争を解決する手段としては、」とは、国際法上の用語の意義としては「侵略戦争」を意味すると解されているのであり、従って、第九条第一項は、「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、侵略戦争としては、永久にこれを放棄する」と解されることとなるのであるから、その反面、「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、自衛のためには放棄するものではない。」と解し得るわけなのである。

一方、同条同項は「侵略戦争及び自衛戦争を含めてすべての戦争等を放棄した」と解する説（これを「B」説とする）は、「国際紛争を解決する手段としては、」の箇所は、その前の「武力による威嚇又は武力の行使は、」に迄しか係らず、その前の「国権の発動たる戦争と、」には係らない、と主張するものである。このため、「国権の発動たる戦争」には何らの限定もないわけで、あらゆる戦争が「永久にこれを放棄する」と解し得るわけである。

このようにして、「国際紛争を解決する手段としては、」がその前の記述のどの箇所に迄に係るのかは二つの考え方に分かれるのであるが、しかしこの点は、同条同項の文面からはどちらとも決め難いのである。ただ、B説によるならば、「国権の発動たる戦争」は侵略戦争、自衛戦争を問わずあらゆる戦争は「永久にこれを放棄する。」のであるが、「武力による威嚇又は武力の行使は、侵略のためには永久にこれを放棄し、自衛のためならばこれを放棄しない。」という解釈なわけである。極めて芸の細かい区分けではあるが、実定法の規定としては観念的に過ぎて非現実的である。一方、A説の場合には「自衛戦争」は「放棄していない」ことと解するわけであるが、仮にこの説に立つとしても、現行憲法の第九条以外のどの箇所を見ても「国権の発動たる戦争」を想定した規定が見当たらないのである。例えば、大日本帝国憲法第十一条は「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」、第十二条の「天皇ハ陸海軍ノ編成及常備兵額ヲ定ム」、第十三条の「天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ諸般ノ条約ヲ締結ス」のような規定が存在しないのである。また、憲法前文の第一段落では「……政府の行為によってふたたび戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、……」とか、第二段落では「日本国民は、恒久の平和を念願し、……平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、……国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。」とか、「われらは、全世界の国民が、……平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と規定していること。また、第六十六条第二項では「内閣総理大臣その他の国务大臣の文民」条項を規定しているのである。

このように考えるならば、第九条第一項は「自衛戦争」を含めてあらゆる戦争を放棄したものと解するのが正当な考え方ではなかろうか。かくして、第九条第二項も、あらゆる戦争を放棄するという目的のために「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」ということになるわけである。

そうすると、「自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）」は憲法第九条に抵触するものか否かが問題となるのである。

この点について形式的に論ずるならば、この「自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）」は政府

提出の法律（閣法）であり、その後の「自衛隊法の一部改正法」——これは自衛隊法自身の一部改正法（これを「本法改正」と称する）及び自衛隊法以外の法律による自衛隊法の一部改正（これを「他法改正」と称する）を併せた「自衛隊法の一部改正」であるが、これが、現行憲法施行後の昭和年間で五十六件、平成年間に至ってから最新の制定に係る「平成二十二年法律第四十一号」迄で七十五件、都合百三十一件が制定されている。これらの「自衛隊法」及び随時制定された「自衛隊法の一部改正法」はすべて政府提出法（閣法）であり、それを国会が制定したということは、「内閣」及び「国会」は「自衛隊法」を「憲法違反ではない」（具体的には憲法第九条違反ではない）と判断していると推定されるわけである。一方、それでは司法機関の終審裁判所である「最高裁判所」はどう判断しているのかであるが、司法裁判所である（憲法裁判所ではない）最高裁判所は未だにその判断を下す機会を持たないのである（と言うよりも自衛隊法の憲法適合性の判断を慎重に回避している）と思われるのである⁽⁴⁾。

次に、実質論として、自衛隊法及び同法に基づく「自衛隊」の存在と憲法第九条との関係についての政府の考え方についてであるが、憲法第九条によっても日本国は「自衛権」までも否定されたわけではない。しかし、憲法同条はすべての戦争を放棄しており、かつ、「戦力の保持」も禁止している以上、自衛権の行使は「戦力」に至らない実力（これを「自衛力」と称する）によるべきであるとしている。この自衛権の行使は、我が国を防衛するための必要最小限度の範囲にとどめるべきであると解するものであるから、いわゆる「集団的自衛権」を行使することはその範囲を超えるものであるから、憲法上許容されないとするものである。そして、憲法第九条第二項の「前項の目的を達するため」とは、第一項の趣旨である国際紛争を解決する手段としての戦争、武力による威嚇、武力の行使を放棄したが、自衛権を放棄するものではないので、自衛のための必要最小限度の実力の行使は認められている。第二項は、「戦力」の保持を禁止しているが、このことは「自衛のための必要最小限度の実力を保持すること」までも禁止する趣旨ではなく、これを超える実力を保持することは禁止する趣旨である、と解するものである。

ここで「自衛のための必要最小限度の実力を保持すること」とは考えようによっては何らの限定、制限もないと言えるのではないだろうか。例えば侵略国が核武装、核兵器で攻撃するならば、この攻撃から我が国を自衛するためには「核武装、核兵器」で対処することが認められてこそ「必要最小限度の実力を保持する」ということとなるのではなかろうか。

「自衛権」については、最高裁判所は、砂川事件について、昭和三十四年十二月十六日の大法廷判決は以下のような判決を下している。

憲法九条……により我が国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は決して無防備、無抵抗を定めたものではないのである。……」として、明確に「自衛権」を認め、憲法の「平和主義」が、そのための「無防備、無抵抗」であるというものでないことをも明らかにしているわけである。

そうすると、我が国が主権国として持つ固有の自衛権の行使として「無防備、無抵抗」ではなく、第九条の規定する制約の下でどの程度の「防備及び抵抗」が可能なのであろうか。この点について昭和四

十八年九月七日札幌地方裁判所判決（長沼ナイキ基地訴訟第一審判決）は、「四、自衛権と軍事力によらない自衛行動」と題する箇所において以下のような判決を下している。

……自衛権を保有し、これを行使することは直ちに軍事力による自衛に直結しなければならないものではない。まず、国家の安全保障（それは究極的には国民各人の生命、身体、財産などその生活の安全を守ることにほかならない）というものは、いうまでもなく、その国の国内の政治、経済、社会の諸問題や、外交、国際情勢といった国際問題と無関係であるはずがなく、むしろ、これらの諸問題の総合的な視野に立ってはじめてその目的を達成できるものである。そして、一国の安全保障が確保されるなによりも重要な基礎は、その国民一人一人が、確固とした平和への決意とともに、国の平和問題を正しく認識、理解し、たえず独善と偏狭を排して近隣諸国の公正と信義を信頼しつつ、社会体制の異動を越えて、これらと友好を保ち、そして、前記した国内、国際諸問題を考慮しながら、安全保障の方法を正しく判断して、国民全体が相協力していくこと以外にありえないことは多言を要しない。そしてこのような立場に立ったとき、はじめて国の安全保障の手段として、あたかも、軍事力だけが唯一必要不可欠なものであるかのような、一面的な考え方をぬぐい去ることができるのであって、わが国憲法も、このような理念に立脚するものであることは勿論である。そして、このような見地から、国家の自衛権の行使についてみると、つぎのような採ることのできる手段がある。……自衛権の行使は、たんに平和時における外交交渉によって外国からの侵害を未然に回避する方法のほか、危急の侵害に対し、本来国内の治安維持を目的とする警察をもってこれを排除する方法、民衆が武器をもって抵抗する群民蜂起の方法もあり、さらに、侵略国民の財産没収とか、侵略国民の国外追放といった例もそれにあたる認められ、また……非軍事的な自衛抵抗には数多くの方法があることも認めることができ、また人類の歴史にはかかる侵略者に対してその国民が、またその民族が、英知をしぼってこれに抵抗してきた数多くの事実を知ることができ、そして、それは、さらに将来ともその時代、その状況に応じて国民の英知と努力によってよりいっそう数多くの種類と方法が見出されていくべきものである。そして、前記した国際連合も、その創設以来二十有余年の歴史のなかで、いくつかの国際紛争において適切な警察行動をとり、双方の衝突を未然に防止できた事実もこれに付加することができる。

札幌地方裁判所の判決は、「自衛権と軍事力によらない自衛行動」という枠をはめた中での論理を展開しており、それは、憲法第九条により我が国は「戦争を放棄し、軍隊を保持しないこと」としており、一方では「侵略に対する自衛権は放棄していない」と解する立場を堅持しておくことから、外国からのわが国に対する侵略があったときの「自衛権の行使」については判決のような結論に至るのであるが、全くの「理屈倒れ」の典型的なもの以外の何物でもないと思われる。「警察による侵略の排除、」とか「群民蜂起」などが「侵略を排除」するのにどれほどの意味ないし効果があるものか、要するに裁判の「判決」は、軍隊を保持しない国において、しかし「自衛権は有する」となれば、この判決のように「軍事力によらない自衛権行動」しか採り得ず、その「自衛行動」とは具体的には判例の説くようなきわめて非現実的なものでしかないわけである。

これは、言うまでもなく、独立国として自衛権を有することと、憲法第九条の規定とは相矛盾するものであり、憲法第九条のような規定は「最高法規性」になじまない、つまり、「実定法」ではなく、むしろ、「理想、理念」を法文化したものに過ぎないのである。このように解しないかぎり、明らかに憲法第九条の規定に矛盾抵触すると考えられる「自衛隊法」や「防衛省設置法」等の存在することから見て、「実定法」と観念した場合の憲法第九条は、全くもって「最高法規性」を喪失し、従ってまた、「法統制規範」及び「国務統制規範」の機能の最も弛緩した、あるいは機能不全の顕著な例と言えるものである。

3-2 第七十九条第二項の「最高裁判所裁判官の国民審査」について

本条第二項は「最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後十年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする」と規定し、同条第三項は「前項の場合において、投票者の多数が裁判官の罷免を可とするときは、その裁判官は、罷免される」と規定し、同条第四項は「審査に関する事項は、法律でこれを定める」と規定している。これが「最高裁判所裁判官の国民審査」の制度であり、日本国憲法が「代表民主主義」（間接民主主義）を原則としていることの憲法上の例外として、「憲法改正の国民投票」（同法第九十六条）及び「地方自治特別法の住民投票」（同法第九十五条）とともに「直接民主主義」を規定したものとして評価されているものである。しかし、この制度は、国民が、審査の対象とされる最高裁判所裁判官が最高裁判所裁判官として相応しいか否かを判断する、というよりも「最高裁判所裁判官として相応しくない」、つまり「罷免を可とする」と判断したならば「投票用紙の当該審査対象裁判官の欄」に「×」の記号を記載するものである。従って、「罷免を可としない」と判断した場合又はどちらとも判断がつかない場合には、審査対象裁判官の欄には何らの記載もしてはならない、という方式を採っている（最高裁判所裁判官国民審査法第十五条）。このような制度は、国民（投票権者・審査権者）は、国民審査の審査対象者が最高裁判所裁判官に相応しい者であるか否かを判断する能力を有しているという前提がなければならないわけである。これは、民主主義における国民の代表者を選出するための選挙権に比較して、より専門的な能力を要求されるものである。従って、世界の憲法を見ても、「ナショナルレベルの憲法」にはこれと類似の制度を見出すことは不可能である。この制度は、マッカーサー草案に由来するものであり、同草案は以下のように規定している。

第七十一条 最高法院ハ首席判事及国会ノ定ムル員数ノ普通判事ヲ以テ構成ス右判事ハ凡テ内閣ニ依リ任命セラレ不都合ノ所為無キ限り満七十歳ニ至ルマテ其ノ職ヲ免セラルルコト無カルヘシ但シ右任命ハ凡ヘテ任命後最初ノ総選挙ニ於テ、爾後ハ次ノ先位確認後十暦年経過直後行ハルル総選挙ニ於テ、審査セラルヘシ若シ選挙民カ判事ノ罷免ヲ多数決ヲ以テ議決シタルトキハ右判事ノ職ハ欠員ト為ルヘシ^⑤

このマッカーサー草案を基にした日本国憲法草案の帝国議会における審議の過程において、貴族院の憲法委員会は、国民審査の規定を削除しようとしたが、総司令部がそれを無条件に削除することに反対

したので、削除はとりやめになってしまったという経緯がある。

この制度に対しては存続論及び廃止論があり、それは以下のものである⁽⁶⁾。

存続論

- ① この制度は、国民が国会議員を選挙し、その国会議員から構成される国会が内閣総理大臣を指名することにより、立法部と行政部の選任を究極において国民の意思にかからしめていることに対応して、司法部をも国民の意思に基づかしめようとするところに国民主権の具体化として極めて重要な意義をもつものであること。また、この制度により、裁判所と国民との間に直接のつながりをもたせることができ、裁判所を国民の裁判所たらしめるうえにも意義があること。
- ② 裁判官について任命制をとっているかぎり、その罷免にあたって国民審査制をとることは、無言のうちに任命の適正を守る大きな圧力をもち有意義であること。
- ③ これを廃止すべしとする主張は、国民に裁判官の適否の判断能力がないことを理由とするが、国民が判断することを要するのは、罷免すべきかどうかであり、罷免に値する理由としては、例えば道徳的な事柄等が考えられるが、これについては国民が判断能力を欠くとはいえないこと。
- ④ 多額の費用を要するといわれるが、第一回るときは別として、それ以降は必ずしも多額の経費を要しないこと。
- ⑤ この制度によって国民の司法に対する認識と近親感を強め、国民に対する司法教育に役立つこと。
- ⑥ この制度の短所は、世論に抗して判決を下した識見の高い裁判官が国民審査の結果罷免される危険を伴うこと。裁判官が国民審査をおそれ、不羈独立の良心的態度を失うということの二つであろうが、これらいずれの弊害もわが国では起こっていないこと。

廃止論

- ① 国民は裁判官の人格、識見、意見等を知った上で、その適否を判断するということはできないのが普通であるから、国民に審査させるということは無意味であること。
- ② 裁判官がその時々世論に動かされ、独立心を失うということが将来おこるかも知れないこと。
- ③ この制度は、政治的に悪用されるおそれがあり、また、それによって裁判官の独立がおびやかされることになること。
- ④ 多額の費用を要すること。
- ⑤ この制度は裁判所と国民との間につながりをつけるものであるといわれるが、国民が形式的に投票するだけで、はたしてつながりができるかは疑問であり、また、そういうつながりをつけなければならぬかは疑問である。
- ⑥ このような制度はかえって国民に選挙や投票の意義を誤解させることになること。
- ⑦ リコールという制度は、地域が狭くないと効果を奏しないものであり、全国的な規模でのリコールは無理であること。
- ⑧ 裁判官が選挙によって選任されるものであれば、これをリコールによって罷免することも合理的であるが、罷免のときだけ国民審査に付することとするのは不合理であること。

- ⑨ 国民審査の手続きにも非常に欠陥及び弊害があること。すなわち適否の判断がつかないため何の記載もしないという場合にも、それが罷免を可としない票となることは不合理である。この点は、国民審査法の問題であるとする意見もあるが、はたしてこれにかわるべき合理的な投票方法が考えられるかどうか疑わしいこと。
- ⑩ この制度は国民主権主義の表現であるから存置すべきであるという意見があるが、国民主権という原理を、ただ理論的に徹底させるだけで、民主主義として徹底すると考えるのは、あまりにも単純すぎるものであること。この制度はあまりにも形式的、観念的であり、理想にのみ走りすぎた制度であること。

前述の「存置論」の①については、国民審査制度の目的を説いているが、問題は最高裁判所裁判官の審査を行う国民がどれだけこの制度を理解しているか、また、国民が最高裁判所裁判官に相応しい人物を正しく判断するだけの十分な能力があるか否かであり、この点は国会議員を選挙する能力とは異なる能力が要求されることを看過してはならないわけである。②については、国民審査制度が「無言のうちに任命の適正を守る大きな圧力をもち有意義である」と説くが、それには国民が最高裁判所裁判官に相応しい人物を正しく判断できる」という前提がなければならぬと思われる。そうでなければ②は、単なる理想を説いているにすぎない。③については、最高裁判所裁判官の国民審査の「審査基準」として「裁判官の道徳的事柄」を挙げているが、これについては裁判官弾劾法において、最高裁判所裁判官を含むすべての裁判官を対象とする弾劾による罷免の「罷免事由」となっているのであるから、それをさらに「国民審査」の「審査基準」とすることは無用の重複である。④については、第164回国会（常会）に国会に提出された「平成17年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その1）」によると「最高裁判所裁判官国民審査費」は、六億千七百四十八万三千円が計上されている。従って、多額の経費を要しないという主張は論外である。⑤については、この制度により「国民に対する司法教育に役立つ」と説くが、これは理想であり願望に過ぎないのではないか。⑥については、国民審査による弊害が我が国において生じていないことを説くが、これは従来国民がこの国民審査制度に無関心、無理解だからであり、将来この制度の動向によっては弊害が問題となり得るものと考えられるのではないか。

現在までの十数回の衆議院議員の総選挙の度に行われた「最高裁判所裁判官の国民審査」において、「罷免を可とされた裁判官」は皆無である。これは、審査する国民がその審査の対象たる「最高裁判所裁判官が最高裁判所裁判官として相応しい」と判断した結果ではなくて、「相応しいか否か判断できない」とした結果であることは否定できないのではなからうか。この制度は、やはり、「直接民主主義」の美名のもとにかなりの負担を国民に課している無用の制度ではなからうか。

3-3 第八十六条の「予算の単年度主義」と「暫定予算」、「継続費」及び「予算の空白」について

第八十六条は、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を経なければならない」と規定する。これは、国民からその対価なくして徴収した金銭財貨の使い方を国民の代表者で構成する議会が決定するのが「予算の審議及び議決」であり、近代憲法はこのことを規定するのが一般的

である。この「予算」は「法律」とは異なり、「単年度主義」であり、そうすることにより、毎年、国民の代表者の「審議及び議決」にかからしめることとなり、これが真の「財政民主主義」というわけである。このように予算の「単年度主義」ということは当該予算は当該予算年度においてのみその効力を有するものであり、このことは、新予算年度開始においては、既に新予算が議決成立していなければならないわけである。より具体的に言えば、予算年度は、我が国においては暦年から三か月のずれがあり、毎年四月一日から翌年三月三十一日までとなっている。このため、当該年度の予算は、遅くとも当該年度の開始する前日、三月三十一日までには成立していなければならないこととなるわけである。しかし、政治情勢その他の事由により、例えば、当該年度の予算の成立が年度開始日よりも七日位遅れる事態が生ずる場合があり得る。このような事態の生じたときの問題に対処するために、大日本帝国憲法においては「帝国議会ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ」（同法第七十一条）と規定していたわけである。しかし、現行憲法においては、財政民主主義を重視することから、大日本帝国憲法のような「前年度予算施行」のような措置を講ずることは何ら規定されていないのである。しかし、そのことによる不都合は回避しなければならないわけであり、このため、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）に次のような「暫定予算」の制度を設けることとした。

第三十条 内閣は、必要に応じて、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、これを国会に提出することができる。

② 暫定予算は、当該年度の予算が成立したときは、失効するものとし、暫定予算に基く支出又はこれに基く債務の負担があるときは、これを当該年度の予算に基いてなしたものとみなす。

この「暫定予算」の制度は、国が法律上の支出義務を負っているものについてのみ、その財政的支出根拠を定めているものであり、従って「政策費」は暫定予算には計上することはない。

ところで、前述のように新予算年度が始まる時までに当該新年度予算が成立する見込みのない場合には必ずこの「暫定予算」が内閣で作成され、国会に提出されるというわけのものではなく、又は仮に暫定予算（案）が国会に提出されたとしても必ずそれが審議議決され成立するとは限らないのである。この点について、過去の例によれば、新会計年度に入って二、三日の後に当該新年度予算の成立が見込まれるような情勢の場合には「暫定予算」の国会提出が行われるということはないのである。そうすると、新会計年度の開始から二、三日は我が国において「予算」が存在しないという事態になるわけであり、これが「予算の空白」と称するものである。かつての「予算の空白」の例としては、以下のようである。

(イ) 昭和五十三年度予算は、同年四月四日に成立したので、従って、四月一日から四日までの間は「予算の空白」があったわけである。

(ロ) 昭和五十四年度予算は、四月三日に成立したので、四月一日から三日までの間は「予算の空白」があった。

(ハ) 昭和五十五年度予算は、四月四日に成立したので、四月一日から四日までの間は「予算の空白」があった。

- (ニ) 昭和五十六年度予算は、四月二日に成立したので、四月一日及び二日は「予算の空白」があった。
- (ホ) 昭和五十七年度予算は、四月五日に成立したので、四月一日から五日までの間は「予算の空白」があった。

このような「予算の空白」の時ににおいても法律上国費を支出しなければならないことがあり、予算が成立していないから国費を支出できないとすることは、国が「債務不履行」責任を負うことになりかねないわけである。そこで、国の側としては、以下のような措置を講じたのである。

- ① 監獄法に基づき支給される被収容者の作業賞与金等については、第三者による立替え（矯正施設ごとの職員（国家公務員）の積立金）で対処した。
- ② 供託法に基づく供託金の利子の支払については、予算決算会計令により供託金（歳入歳出外現金）の繰替使用で対処した。
- ③ 郵便貯金法に基づく支払利子、定額貯金割増金及び簡易生命保険法に基づく還付金等の支払については、予算決算及び会計令による郵便官署における現金の繰替使用で対処した。
- ④ 失業給付金等は、雇用保険法等に基づき四週間に一回ごと指定された日に支給されることになっており、前年度歳出予算の残を使用して支払い、予算成立後に年度更正を行って対処した。
- ⑤ 生活保護費は、受給者への支払及び支払日の決定は、各都道府県等が行っており、毎月五日が大半を占めている。支払日から補助金交付決定の日までの間の国庫負担分については、予算成立後速やかに交付決定することとしている。
- ⑥ 刑事訴訟費用等に関する法律等に基づいて出頭する証人等については、予算成立後精算払いした。
- ⑦ 刑事訴訟費用等に関する法律に基づく国選弁護人に支給する費用は、予算成立後に後払いした。
- ⑧ 資金運用部資金法に基づく「資金運用部預託金利子」の支払については、予算成立後に後払いした。
- ⑨ 立法事務費は、国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する規程により毎月一日に交付されることになっているが、両議院議長裁決により、予算成立の日の翌日まで交付期日を延期した。
- ⑩ 国会職員の給与は、国会職員の給与等に関する規程により毎月五日に支給されることになっているが、両院の事務総長及び国立国会図書館長の決済により、予算成立の翌日まで支給日を延期した。
- ⑪ 参議院速記生徒手当は、国会職員の給与等の支払日の延期の取扱に準じて対処した。
- ⑫ 刑務所等の被収容者、国立更生援護機関入所者等の食糧費は、前年度からの持越食糧により対処した。
- ⑬ 国立学校、国立病院等の医薬品等購入費は、前年度からの持越医薬品等により対処した。

次に、財政法には、以下のように「継続費」の制度について規定している。

第十四条の二 国は、工事、製造その他の事業でその完成に数年度を要するものについて、特に必要

がある場合においては、経費の総額及び年割額を定め、予め国会の議決を経て、その議決するところに従い、数年度にわたって支出することができる。

- 2 前項の規定により国が支出することができる年限は、当該会計年度以降五箇年度以内とする。但し、予算を以て、国会の議決を経て更にその年限を延長することができる。
- 3 前二項の規定により支出することができる経費は、これを継続費という。
- 4 前三項の規定は、国会が、継続費成立後の会計年度の予算の審議において、当該継続費につき重ねて審議することを妨げるものではない。

財政法に規定する「継続費」は、数年度にわたって国費の支出を余儀なくされるものについては、その数年度分の支出をあらかじめ国会の議決に係らしめる制度であるが、これは前述のように憲法の「財政民主主義」の原則から、予算、従って国費の支出については毎年国会の議決が必要なのであり（憲法第八十六条）、国民の税金の用途を「予算」という形でもって、それを国民の代表者で構成する国会が審議する機会を多く確保することが「予算単年度主義」なのであり、その例外として「継続費」の制度があると考えられることができるわけである。そうであるならば、「継続費」の制度を財政法で規定していることは、憲法の規定する財政民主主義（第八十三条及び第八十六条）の例外を、憲法上ではなくして「財政法」という「法律」で規定するということになるわけであり、憲法上の問題ではなからうか。このような点に配慮してか、前掲の財政法第十四条の二第四項は「前三項の規定は、国会が継続費成立後の会計年度の予算の審議において、当該継続費につき重ねて審議することを妨げない」と規定しているのである。

この継続費について、大日本帝国憲法第六十八条は「特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝国議会ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得」と規定していたのである。

日本国憲法は「財政民主主義」に対する思い入れが強いことの反面、それが不都合な事態を招来する点については、その配慮に乏しく、一方、「財政法」という法律の次元で規定する「暫定予算」や「継続費」が財政民主主義が招来する不都合な事態を回避するための措置なのであるが、もとよりこれらの措置は「法律」ではなくして「憲法」自体に明記すべきものなのである。いわば財政法が憲法の規定すべき事項、足らざるところを補っているわけである。

かくして、憲法第八十三条及び第八十六条の規定は「最高法規」としての、その「法統制規範」ないしは「国務統制規範」たる機能がはなはだ不完全なものであると言わざるを得ない。

4. 文章表現の稚拙さの由に実効性に欠ける条文規定

4-1 第十四条第三項前段について

本条本項前段は「栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない」と規定している。しかし、文化勲章の受章者には、文化功労者年金法（昭和二十六年法律第二百五号）により年額三百五十万円の年金が支給されているのである。そうなるとこの年金の支給を受けることは、まさに「文化勲章の受章」という「栄典の授与」に経済的特権が伴うことになり、「いかなる特権も伴わない」とする

憲法第十四条第三項前段に違反するのではないかという疑問が生ずるわけである。

この点に関しては、宮沢俊義教授は、ここでいう「特権」とはあらゆる特権を指すものではなく、民主主義社会における「栄典」にふさわしくない特権を否定するのが狙いであること、従って、世襲的な特権は否定されること、また、世襲的な特権でなくても民主主義社会における「栄典」にふさわしくないと考えられる特典、例えば、国会の終身議員にすることはおそらくここにいう「特権」に含まれる。これに反して、年金のような単なる経済的利益はここにいう「特権」には含まれないと解すべきであろう、というような趣旨のことを説いている（宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」日本評論社、二百十六頁・二百十七頁）。

この宮沢説は、憲法が禁止する「特権」とは民主主義の理念に反するような「特権」であり、これには「世襲的特権」とか、終身国会議員の地位を認めるとかいうような「特権」を否定するものであり、「経済的特権」、例えば「年金」の支給を終身受けることのようなものは民主主義の理念に反するものではないから、憲法の禁止する「特権」ではないと解するものである。この説は非常に説得力に富む考え方であると思われる。しかし、第十四条第三項前段は「荣誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない」と規定しているように、文面上「いかなる特権も伴はない」とある以上、宮沢説は説得力のあることは否定しないが、経済的特権に限っては「特権ではない」と言いきれないであろうか。この点、宮沢説は次のようにも説いている。

立法者は、文化勲章の受章者に年金を与えることは、勲章に「特権」を伴わせることになると考えたのであろうか、別に文化功労者年金法（昭和二十六年法百二十五号）によって文化に功労のあった者に年金を支給している。文化功労者という地位は、本条にいう「栄典」の一種と見るべきである。文化勲章の受領者は全部文化功労者である（宮沢俊義・芦部信喜補訂、同著、二百十六頁）。

上記の宮沢教授の説くところはやや明確さを欠くが、憲法の立法者は、文化勲章の受章者に年金を支給することは「特権」を伴わせることになると考えたのであろう。このため別途、文化功労者年金法を制定して、文化功労者に年金を支給することとした。そして、「文化勲章の受章者」は全部文化功労者でもあることとした。従って、文化勲章の受章者に年金という「特権」を与えてはいるが、それは「文化勲章の受章者」だからと言うのではなく、「文化功労者」としての「特権」なのであって、「文化勲章の受章者」としての「特権」ではないのであるから、「文化勲章の受章者には特権を伴うものではない」というのであろうが、しかし、「文化功労者の地位」も本条にいう「栄典」なのである、として立法者が文化勲章の受章者に年金を与えることを「特権」と考えていることを批判しているものようである。

宮沢説によれば、前述のように「年金」のような「経済的特権」は民主主義の理念に反するものではないから、本条が禁止する「特権」ではなくなり、その限りでは憲法問題は回避できるが、しかし、前述のように「いかなる特権も伴はない」と規定しているのに対して「民主主義の理念に反しない特権」は許容されると言い切れるであろうか。この点、宮沢説で言うところの立法者は、文化勲章受章者に対して支給する「年金」は特権に当たると考えたのであると思われる。そこで、「文化勲章の受章者」はすべて「文化功労者」とすることにして、「年金給付」は「文化勲章受章者」に対するものではなく、「文化功労者」に対するものである、とすることにより憲法問題を回避しようとするものようである。

しかし、宮沢説の説くように「文化功労者の地位」も本条にいう「栄典」の一種ではなかろうか。したがって、このような方法では憲法違反は回避し得ないと思われる。

それはともかくとして、文化勲章受章者に対する年金の支給が憲法違反であるとする主張は、それほど有力ではない。それは、つまるところ、第十四条第三項前段の規定がそれ自体合理性をもつものではないからであり、このことは、ひいては最高法規として、法統制規範ないしは国務統制規範が機能不全を来しているということに他ならないのである。

要するに、第十四条第三項前段は、不用意に「いかなる特権も伴はない」と規定したことから、その例外を認める余地を排除しているという拙劣な立法と言わざるをえない。

ここは「榮譽、栄典その他の栄典の授与は、特権を伴うものではない」位の表現が相当なのである。

4-2 第四十条について

本条は、「何人も抑留又は拘禁された後、無罪の裁判を受けたときは、法律の定めるところにより、国にその補償を求めることができる」と規定する。これが刑事補償制度である。この制度は、罪を犯したわけではないのに犯罪の真犯人に間違えられる等の理由で逮捕され、身柄を拘束され、刑事裁判にかけられたが「無罪」の判決を受けた者については、身柄拘束の期間に応じて「補償金」を請求する権利を認めるものである。

現在は、「一日当たり千円から一万二千五百円」の範囲の金額に、身柄拘束のあった期間（日数）を乗じて得た金額を刑事補償金として請求することができることとなっている（刑事補償法第四条）。

この刑事補償制度の問題は、憲法第四十条に「無罪の裁判を受けたとき」と規定するところの、この「無罪」の意味するところにあるのである。「無罪」は「無実」、「無辜」あるいは「濡れ衣を着せられた」という言い方に典型的な例を見ることができるのである。しかし、「無罪」はこれよりも広いものを包含しており、刑事訴訟制度上の「無罪」には、犯罪を犯したことの証明がないとき（刑事訴訟法第三百三十六条）は別としても、実体法である刑法（明治四十年法律第四十五号）第三十七条第一項が「心神喪失者の行為は、罰しない」と規定しており、これが犯罪的「行為時における責任無能力による無罪」というものである。このようにして、例えば、殺人的行為がなされたとしても、その行為者（被疑者）を逮捕し、身柄を拘束して刑事裁判にかけた結果として、当該行為者（被告人）が「責任無能力による無罪」の判決を受けると、当該被告人には、当該刑事裁判のために身柄を拘束された期間に応じた「刑事補償金」の請求権が認められることになるわけである。この点が、当該刑事事件の被害者を始めとする社会一般ないしは国民感情に受け入れられないという問題なのである。具体的な裁判事例を示すと、以下のようなものである。

事案の一

昭和四十三年八月六日付東京地方裁判所判決によれば、東京都 T 区内の某アパートに住むタクシー運転手甲は、隣室に住む乙とその妻丙が、故意に喧騒な振り舞いをして安眠を妨害しているものと信じ込み、昭和四十二年五月二十二日午後九時頃、甲の部屋を訪れた乙を刺殺するとともに妻丙をも刺して一ヶ月の重傷を負わせた。しかし、この犯行は、同判決によれば「妄想による恐怖から衝動的に行った

犯行」とされ、心神喪失中の犯行という理由で無罪となった。そこで、無罪の判決を得た甲は、同裁判のために身柄を拘束された期間四百四十三日に対する刑事補償を請求し、裁判所は、甲に対して、昭和四十三年十二月十日に二十六万五千八百円の刑事補償を決定した。

事案の二

昭和三十八年十二月九日付神戸地裁姫路支部判決によれば、兵庫県加古川市に住む学生 X は、X の自宅に寄宿している女子学生 A 子を強姦しようとして、昭和三十六年八月二十六日午前四時三十分頃、日本刀を携えて A 子の部屋へ忍び込み、近寄ったところ、A 子が目覚めたため、A 子を刺殺した。この刑事事件裁判では、X は「病的妄想状態のもとになされたもの」と認定され、その結果、心神喪失中の犯行という理由で無罪とされた。そこで、X は、この被疑事件及び被告事件のために五百四日の身柄拘束を受けたことに対する刑事補償を請求し、裁判所はこれを認め、昭和三十九年六月十日に、十万八百円の補償を決定し、X にこれを交付した。

これらの事案については、次のような刑事補償反対論が聞かれた。①心神喪失で無罪になったのは仕方ないとして、盗人に追い銭でその補償までする必要があるのか、戦前の旧刑事補償法ではこのような場合補償はしなかったのだが、戦後は人権尊重のためにこのような場合にも補償を支払わねばならなくなった。②旧法時代には、心神喪失の責任無能力者のケースは補償を支払わなくともよいという規定があったのに、人権尊重のみ重視した結果こんな不合理極まりないものが制定されたのであろう。人権の重要性を認める点では人後に落ちないが、誤った人権尊重は徹底的に反対する。この場合、殺傷した事実は明白であり、精神鑑定の結果が出るまで拘置されるのは当然である。しかるに無罪であるからとて国が、補償責任を負うなどとは途方もないことだ。③刑事責任の免除に浴した加害者側が、補償請求権を放棄するのがせめて道義的に罪を償おうとする気持ちのあらわれだと思う。それをいくら現行法どおりに請求したとはいいいながら、なんとも割り切れない思いがする。

大日本帝国憲法においては、現行憲法第四十条に相当するような「刑事補償制度」は規定されてはなかったが、現在の刑事補償法（昭和二十五年法律第一号）の前身である（旧）刑事補償法（昭和六年法律第六十号）が存在した。同法によれば、犯罪行為を犯した者が刑法第三十九条から第四十一条に規定する事由のどれかに当たることにより「無罪」となったものであるときは補償をしない旨を規定していたことから、従って、刑法第三十九条第一項（これは「心神喪失者の行為は、罰しない」）に該当する場合、つまり、「責任無能力者の行為として無罪」の場合には刑事補償をしないこととしていたのである。この点について、現行刑事補償法では、旧刑事補償法とは異なり、前述のように「責任無能力者の行為として無罪」の場合にも刑事補償請求を認めているわけである。なぜならば、憲法第四十条が「無罪の裁判を受けたときは、……国にその補償を求めることができる」として、その「無罪」の理由を問わないのである。従って、「責任無能力者の無罪」に対しては刑事補償請求を認めない旨を法律で規定することは憲法第四十条に抵触することとなるからできないわけである。

もっとも現行憲法第四十条をうけた現行刑事補償法のような「責任無能力者の行為として無罪」の場合に対しても「刑事補償請求を認める」ことの不合理性を考慮したものであろうか、昭和三十二年四月

十二日に公布及び施行された「被疑者補償規程（昭和三十二年法務省訓令第一）」によれば、刑事事件の「被疑者」としてその身柄を拘束されていた者で、その者が犯行時に「責任無能力」であったと判断された場合には国は「刑事補償請求」を認めないことができると規定している。この「刑事補償規程」は、前述の刑事補償法とほぼ同旨の制度を定めており、刑事補償法が、被告人の「抑留又は拘禁」という身柄拘束に対する補償であるのに対して、被疑者補償規程では、被疑者の「抑留又は拘禁」という身柄拘束に対する補償という相違がある。この被疑者補償規程第四条の三が「補償の一部又は全部をしないことができる場合」として、「本人の行為が刑法第三十九条又は第四十一条に規定する事由によって罪とならない場合」（第一号）を掲げている。つまり、被疑者が当該犯行時に「心神喪失者」であったならば、その者の「抑留又は拘禁」という身柄拘束に対して国は刑事補償を認めないことができる旨を規定しているわけである。これは極めて常識的で、かつ、国民感情にも合致したものである。そして、これは憲法第四十条に矛盾抵触するというような問題は生じない。なぜならば、「抑留又は拘禁」というような身柄拘束を受けたのは被疑者なのであり、「被疑者」のままではそれが起訴されて「被告人」となり刑事裁判にかけられて「無罪の裁判を受ける」ことはないからである。そして被疑者の当該犯行時の「心神喪失の有無」の判断は裁判ではなく、検察官の判断によるものである（被疑者補償規程第二条）。

最近において、「責任無能力による無罪」の判決を受けた刑事被告人の刑事補償請求の事案が生じないようであるが、これには、「起訴便宜主義」が大いに影響するところであると思われる。刑事訴訟法第二百四十八条は「犯人の性格、年齢及び境遇、犯罪の軽重及び情状並びに犯罪後の状況により訴追を必要としないときは、公訴を提起しないことができる」とあり、検察官が被疑者の犯行時の精神状態について、「責任無能力」に疑問を抱くような場合には「公訴提起」をしないのではなかろうか。これがために、刑事裁判において被告人の「責任無能力による無罪判決」という事態が生じ得ないのであろう。しかし、このような「起訴便宜主義」の運用が在り得るということは問題である。

憲法第四十条の刑事補償の規定は、「無罪の裁判を受けたこと」をその補償の要件としていることの、この「無罪」とは、おそらく立法者には「無実、無辜ないしは濡れ衣」ということが念頭にあり、むしろそれらだけをもって「無罪の概念」と認識していたのではないかと思われるのである。このために、前述のように「責任無能力」の場合にも「無罪」であることには思いが至らなかったのである。従って刑事補償を認めざるを得ないような事態を招来するに至っているわけである。

この憲法第四十条の刑事補償に相当するものは、マッカーサー草案にはなく、現行憲法草案を審議した帝国議会の衆議院において加えられたものである。

前述のように憲法第四十条は「刑事補償請求を認める無罪」に何ら限定を設けなかったために「責任無能力による無罪」にまで刑事補償請求を認めることとなっていること、また、旧憲法においてはこのような「刑事補償制度」が規定されていなかったが、現行の「刑事補償法（昭和三十五年法律第一号）」とほぼ同旨の刑事補償制度を規定した「刑事補償法（昭和六年法律第六十号）」が制定されており、同法においては、「責任無能力による無罪」については刑事補償をしない旨を規定していたこと、などを勘案すると、現行憲法第四十条は、最高法規たる規定としての意義に乏しいものと思われる。

4-3 第六十七条第一項後段について

第六十七条第一項前段は「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する」と規定し、同項の後段は「この指名は、他のすべての案件に先立って、これを行ふ」と規定している。つまり、後段は「内閣総理大臣の指名は、他のすべての案件に先立って、これを行うべし」と規定しているのである。内閣総理大臣の指名議決が行われる典型的な場合としては、衆議院が解散されて、その解散の日から四十日以内に衆議院議員の「総選挙」が行われ、その選挙の日から三十日以内に国会が召集されなければならない（憲法第五十四条第一項）のであり、この召集された国会が「特別会」というものである（国会法第一条第三項）。内閣総理大臣は「国会議員」であることがその選任及び在職の要件とされ、国会議員であれば「参議院議員」であっても良いのであるが、日本国憲法施行以来、参議院議員である内閣総理大臣の例はない。すべて衆議院議員である国会議員が内閣総理大臣に選任されている。そうすると、衆議院解散により内閣総理大臣は国会議員の地位を失うことから、衆議院議員の総選挙の後に召集される「特別会」においては、内閣総理大臣を新しく選任しなければならないわけである。そして、行政府は立法府が「活動期間」（会期制）をとっていることとは異なり、日々常に活動しなければならないものであるから、行政府を構成する最高の機関である「内閣」のその要である「内閣総理大臣」の地位に空白が生ずることは絶対に避けなければならないという極めて強い要請があるわけである。このことを強烈に意識した結果であるのか、立法者は前述のように「内閣総理大臣の指名」を「他のすべての案件に先立って、これを行う」と規定したわけである。しかし、それでは、総選挙後に召集された「衆議院」について見てみるに、総選挙で当選し「衆議院議員」となった四百八十人（公職選挙法第四条第一項）が「衆議院」に集合したとしても、これは単に「烏合の衆」にすぎないのである。つまり、「衆議院」という「合議体」の「組織体」は、この時点ではまだ形成されていないのである。従って「合議体」としての「活動」つまり「衆議院の意思決定」はできないわけである。このため、先ず為さなければならないことは、「合議体としての衆議院の構成」である。具体的には、議長、副議長、常任委員長、本会議場における衆議院議員の議席の指定等が決められなければならない。このような事項を決定した後に「衆議院」という「合議体の議決機関」が構成されて、それから「衆議院の意思決定」の一つとして「内閣総理大臣の選任」が可能となるわけである。従って、憲法第六十七条第一項後段に規定する「この（内閣総理大臣の）指名は、他のすべての案件に先立って、これを行ふ」ことはその文字通りにしては、「衆議院の意思決定」は不可能である。憲法の立案者が「内閣の首長たる内閣総理大臣」の指名を急ぐ意思は理解できるが、それにしても「この指名は、他のすべての案件に先立って、これを行ふ」というように、余りにも具体的に表現したことは稚拙な条文であるといわざるを得ない。このような場合の法律的表現としては「この指名は、速やかに行わなければならない」とするのが適切である。衆議院における「内閣総理大臣の指名」は、それが行われるときの「衆議院本会議の議事日程」を見ると、例えば、平成十二年七月四日に召集された第百四十八回国会（特別会）の同日の「衆議院本会議の議事日程」は、以下のようである。

第一 議長の選挙

- 第二 副議長の選挙
- 第三 議席の指定
- 第四 会期の件
- 第五 常任委員の選任
- 第六 常任委員長の選挙
- 第七 憲法調査会委員の選任
- 第八 政治倫理審査会委員の選任
- 第九 内閣総理大臣の指名

このように第一から第八までが多かれ少なかれ「衆議院」という「院の構成」に係る案件であり、これらが決定してから初めて組織体としての「衆議院の意思決定」ができる段取りとなり、すなわち「内閣総理大臣の指名」が可能となるわけである。従って、繰り返すことになるが、第六十七条第一項後段は、その規定する文言通りに「内閣総理大臣の指名」は行われていないのであるから、憲法のこの規定は、最高法規として、「国務統制規範」としての機能を果たしているものとは言えないのである。

4-4 第七十四条について

本条は「法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする」と規定しているが、このような条文の文言は現行憲法の大本である「司令部草案」に先ず登場し、同草案第六十六条は「一切ノ国会制定法及行政命令ハ当該国務大臣之ニ署名シ總理大臣之ニ副署スヘシ」と規定していた。次に、「日本国憲法（三月二日案）」第七十七条は「凡テノ法律及命令ハ主務大臣署名シ、内閣総理大臣之ニ副署スルコトヲ要ス」と規定し、また、「憲法改正草案要綱」第七十は「法律及命令ハ凡テ主務大臣署名シ内閣総理大臣之ニ副署スルコトヲ要スルコト」とし、この要綱に沿って「憲法改正草案」第七十条は「法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。」と規定し、現行憲法第七十四条は同改正案と同様の表現を採っている。さらに、「帝国憲法改正案」第七十条もまた「法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする」というように現行憲法第七十四条と同一の表現を採っている。

ところで、以上のような内容の条文は現行憲法の制定過程で初めて規定されたものではなくて、既に、大日本帝国憲法において、その第五十五条第二項が「凡テ法律勅令其ノ他国務ニ関ル詔勅ハ国務大臣ノ副署ヲ要ス」と規定していたものである。ここでは、「国務大臣ノ副署」だけであり、現行憲法のような「内閣総理大臣の連署」が規定されていないのは、大日本帝国憲法には「内閣制度」及び内閣総理大臣についての規定がなく、同憲法第五十五条第一項は「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と規定したこととの整合性を図ったとも考えられるわけである。

大日本帝国憲法と現行憲法との国家統治機構における最大の相違点の一つとして、前者は天皇の統治大権の下に「帝国議会」、「行政府（内閣）」及び「裁判所」があり、これらの国家機関は天皇大権を「輔弼し、協賛する」役割を担っていたわけである。端的に言えば現行憲法における「三権分立」の統治機構ではなかったものである。このことは、大日本帝国憲法の下では「帝国議会」の制定する「法律」

はすべて「天皇」の、従ってまた「内閣」の、従ってまた、この「国务各大臣の所管に属しない法律」は存在しなかったわけである。このことから、大日本帝国憲法は、第五十五条第二項で「凡テ法律……ハ国务大臣ノ副署ヲ要ス」と規定して何ら不都合はなかったのである。ところが、現行憲法においてはこれと事情は全く異にするのであり、「三権分立」の「統治機構」であることから、国会の制定する「法規範」である「法律」は必ずしもそのすべてが「内閣所管」のものとは限らないわけである。従って、法律（新規制定法、一部改正法、全部改正法、廃止法を含めて）中には「立法府所管の法律」、「司法府所管の法律」、「会計検査院所管の法律」が存在し、又は成立するわけである。具体的に言うならば、「立法府所管の法律」としては、国会法、国立国会図書館法、議院法制局法、議院事務局法、国会職員法、国会予備金に関する法律、国会に置かれる機関の休日に関する法律などがあり、「司法府所管の法律」には、裁判所法、裁判所職員定員法、裁判官分限法、裁判所職員臨時措置法、裁判官の育児休業に関する法律、裁判官の介護休暇に関する法律などがあり、「会計検査院所管の法律」については、会計検査院法がある。これらの法律の制定時には、未だ日本国憲法の施行前であったものがあり、その場合には格別問題はなかったが、その後の、これらの国家機関の所管する法律の「一部改正法」については、これらの国家機関は「内閣」ではないことから、その所管の「法律」に署名すべき「主任の国务大臣」が存在しないことは自明の理である。しかし、ともかくも「(主任の) 国务大臣の署名」が無いことには「憲法第七十四条違反」のおそれがあるわけである。このため、現実の運用においては、立法府所管の法律については、かつて「総理府」の時代には、「総理府の長である内閣総理大臣」を「主任の国务大臣」に擬えて当該法律に「署名」することとしており、現在は、旧総理府の職務権限の一部を承継した「総務省」の長である「総務大臣」が「主任の国务大臣」に擬えて「立法府所管の法律」に署名している。次に、「司法府所管の法律」についても、裁判所には「主任の国务大臣」が存在しないことから「法務大臣」を「主任の国务大臣」に擬えて、当該法律に署名している。また、会計検査院所管の法律である「会計検査院法」については、当該法律の一部改正法の「主任の国务大臣の署名」は、内閣総理大臣を「主任の国务大臣」に擬えている。以上のように、憲法第七十四条は、三権分立の統治機構であることを失念した立法であり、すべての法律が「内閣所管」であるという前提で規定されているから、実際の運用においては、以上のような「主任の国务大臣の擬制」が必要になるわけである。

なお、憲法第七十四条は、法律については「主任の国务大臣の署名」と「内閣総理大臣の連署」とを要求しているが、内閣総理大臣が「主任の国务大臣として署名」した場合には、それにさらに「内閣総理大臣の連署」はしないというのが現実の取扱いとなっている。これも厳格に考えれば憲法第七十四条違反ではないかと思われるが、憲法第七十四条について宮沢俊義教授は以下のように論じている。

「……本条による「主任の国务大臣」の署名および内閣総理大臣の連署は、法律または政令の効力であるのか。言葉をかえれば、そうした署名または連署を欠く法律または政令は効力をもつことができないか。この点について、本条による署名および連署が効力要件だとする見解もあり得るが、それは正当ではあるまい。法律および政令は、国会および内閣の意志によってそれぞれ終局的に確定するのであり、それは正式に公布されればただちにその効力を実働的発する状態にあるのであるから、「主任の国务大臣」または内閣総理大臣の署名または連署の有無が、その効力に影響をおよ

ばし得るものと解するのは妥当ではない。本条のいう「主任の国务大臣」の署名および内閣総理大臣の連署は、単に公証の趣旨をもつだけであり、それが欠けたとしても（実際問題としては、ほとんど生じ得ないことであるが）、その効力には関係がないと見るのが正当であろう。（宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」日本評論社、五百八十四頁）

この「主任の国务大臣の署名」及び「内閣総理大臣の連署」が当該法律の効力要件であるとするならば、前述のように立法府所管の法律、司法府所管の法律、会計検査院所管の法律には「主任の国务大臣」が存在しないのであり、このため当該法律の「主任の国务大臣」を擬制するという運用がなされているわけであるが、この運用は当然のこととして憲法違反性の問題を孕むこととなるのである。しかし、この点について、格別憲法違反というような見解を聞かない。これは、やはり、宮沢説のように、主任の国务大臣の署名及び内閣総理大臣の連署の有無は、当該法律の効力には関係が無いとするのが一般的なのかも知れない。しかし、かりにそうであるとすると、それでは、この憲法第七十四条は、「最高法規」たる憲法に規定する意味を有しないわけである。具体的に言うならば、憲法第七十四条の規定の「法統制規範」たる機能は始めから問題外と言うことである。

4-5 第七十七条第一項の「最高裁判所の規則制定権」について

本条第一項は「最高裁判所は、訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項について、規則を定める権限を有する」と規定している。ここで問題となるのは、ここに規定する四つの事項については、法律で規定することも認められていると一般に解されていることである。そうすると、これらの事項について「法律」と「最高裁判所規則」とが、例えば「訴訟に関する手続」について共に規定し、その規定内容が両者で異なる場合には、いずれに依るべきなのか、つまり、この規定事項については「法律」と「最高裁判所規則」との形式的効力はいずれが優越するのかということである。この具体的事例を挙げると以下のようなものである。

刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）

第三百五条 検察官、被告人又は弁護人の請求により、証拠書類の取調をするについては、裁判長は、その取調を請求した者にこれを朗読させなければならない。但し、裁判長は、自らこれを朗読し、又は陪席の裁判官若しくは裁判所書記にこれを朗読させることができる。（第二項以下省略）

刑事訴訟規則（昭和二十三年最高裁判所規則第三十二号）

第二百三条の二 裁判長は、訴訟関係人の意見を聴き、相当と認めるときは、請求により証拠書類又は証拠物中書面の意義が証拠となるものの取調をするについての朗読に代えて、その取調を請求した者、陪席の裁判官若しくは裁判所書記官にその要旨を告げさせ、又は自らこれを告げることができる。

- 2 裁判長は、訴訟関係人の意見を聴き、相当と認めるときは、職権で証拠書類又は証拠物中書面の意義が証拠となるものの取調をするについての朗読に代えて、自らその要旨を告げ、又は陪席の裁

判官若しくは裁判所書記官にこれを告げさせることができる。

以上のように、刑事事件の裁判において、「証拠書類の取調をする」場合には裁判長はその取調を請求した者にその証拠書類を朗読させることが原則で、例外として、裁判長自らがその証拠書類を朗読するか、陪席の裁判官又は裁判所書記官に朗読させることができる旨を規定するのが「法律」（刑事訴訟法）の規定するところである。ところが、「刑事訴訟規則」（最高裁判所規則）では、刑事事件の裁判において裁判長は、「証拠書類又は証拠物中書面の意義が証拠となるものの取調をするについて」、一定の要件のもとに「証拠書類の朗読に代えて」自ら証拠書類の要旨を告げ、又は陪席の裁判官又は裁判所書記官に証拠書類の要旨を告げさせることができる旨を規定している。

つまり、証拠書類の取調をするについて、法律では、その証拠書類の朗読をすることを定めているのに対して、最高裁判所規則では証拠書類の朗読に代えてその要旨を告げることを定めているのである。

このように、法律と最高裁判所規則とが、同じような事柄について各々異なった内容を規定している場合に、いずれに従うべきなのか、いずれが形式的効力において優越するのかという問題を惹起するわけである。この点について憲法は何ら規定していないことから、以下のような解決が存在する。

A 説は、法律が最高裁判所規則に優越する、と説く。これは極めて常識的な考え方であり、主権者である国民によって選出された国民の代表者で構成する立法府の制定する法規範である「法律」は、形式的効力において、その任命、選任の基礎を直接国民に置かない最高裁判所の制定する法規範である「最高裁判所規則」に優越することは当然のことと解するわけである。

B 説は、A 説とは正反対に、形式的効力において、最高裁判所規則の方が法律に優越すると説く。なぜならば、最高裁判所に規則制定権を認めた趣旨は、「訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項」のような司法に関する専門的事項については、その専門家である最高裁判所に「法規範」の制定を任せの方が合理的であること、及びこれらの事柄に関する「法規範」の制定を立法機関の権限とすることなく司法機関に委ねることにより、立法機関による司法機関に対する不当な干渉を排除し、司法権の独立を守ることができることからである、と説く。

C 説は、法律と最高裁判所規則はその形式的効力において同等であると説く。そして、そのいずれに従うべきかの問題は「後法は先法を廃する」の法諺、ないしは原則によることとなるというわけである。

D 説は、憲法第七十七条第一項に規定する事項のうち、「訴訟に関する手続、弁護士（に関する事項）」については、これは一般国民に関係する事柄であるから、これらについて規定する「法律」の形式的効力は、同じことを規定する「最高裁判所規則」に優越する、と説く。一方、「裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項」について規定する「法律」と「最高裁判所規則」の形式的効力の優劣については、最高裁判所規則の法律に対する優越性を認めるものである。これは、最高裁判所規則が規定の対象としている「裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項」が優れて司法権固有の事項であること、立法権の干渉から司法権の独立を守るためであることをその理由とするものである。

以上の各説からは、刑事訴訟法第三百五条の規定と、刑事訴訟規則第二百三条の二の規定とのいずれが優越するかについては、A 説及びB 説からは極めて明快である。C 説の場合には、刑事訴訟法第三百五条が昭和二十三年七月十日に公布され、翌昭和二十四年一月一日に施行されたのに対して、刑事訴

訟規則第二百三条の二は、昭和二十五年十二月に公布された最高裁判所規則第二十八号により改正されたものであるから、前述の「後法は先法を廃する」という場合の先後を分かち基準時が、法規範の「成立時」か、「公布時」か、又は「施行時」なのかは明白ではないが、いずれにしても、C説からは刑事訴訟規則第二百三条の二が刑事訴訟法第三百五条に優越することになるわけである。これに対して、D説の場合には、「証拠書類等の取調の方法」は、憲法第七十七条第一項の「訴訟に関する手続」に該当する事項であるから、これについて規定している刑事訴訟法第三百五条は、刑事訴訟規則第二百三条の二に優越するという結論になるわけである。

実際の刑事裁判における「証拠書類等の取調」においては、「証拠書類の朗読」と「証拠書類の朗読に代えて、その要旨を告げる」ことのどちらも行われているということである。

法律と最高裁判所規則が同一の事柄を規定しており、その規定内容に差異のあるもののもう一つの例として以下のものが挙げられる。

人身保護法（昭和二十三年七月三十日法律第九十九号）

第二条 法律上正当な手続によらないで、身体を自由を拘束されている者は、この法律の定めるところにより、その救済を請求することができる。

2 何人も被拘束者のために、前項の請求をすることができる。

人身保護規則（昭和二十三年九月二十一日最高裁判所規則第二十二号）

（請求の要件）

第四条 法第二条の請求は、拘束又は拘束に関する裁判若しくは処分がその権限なしにされ又は法令の定める方式若しくは手続に著しく違反していることが顕著である限り、これをすることができる。

但し、他に救済の目的を達するのに適当な方法があるときは、その方法によって相当の期間内に救済の目的が達せられないことが明白でなければ、これをすることができない。

以上の人身保護法第二条及び人身保護規則（最高裁判所規則）第四条とでは、「正当な手続によらないで身体を自由を拘束されている者」の救済の要件が異なるものである。そして、この場合の人身保護法と人身保護規則とでは「救済の請求」に関して法律が規則に委任する関係にはない。従って、このように「法律」と「最高裁判所規則」とが異なる規定内容である場合、いずれに従うべきか、つまり、その形式的効力においていずれが優越するのかという問題となるわけである。

このようにして、憲法第七十七条第一項は解釈が分かれることから「最高法規」として、「法統制規範」ないし「国務統制規範」として十分に機能しているとは言えないものである。

4-6 第八十七条について

本条は「予備費」について、第一項は「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる」とし、第二項は「すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない」と規定している。この「予備費」の制度は、

既に、大日本帝国憲法においても、第六十九条で「避クヘカラサル予算ノ不足ヲ補フ為ニ又ハ予算ノ外ニ生シタル必要ノ費用ニ充ツル為ニ予備費ヲ設クヘシ」と規定していたところである。

問題は、この現行憲法第八十七条の規定する「予備費」の制度は「内閣の責任でこれを支出することができる」と規定していることである。現行憲法は、わが国家の主要な統治組織機構を「立法府（国会）」、「行政府（内閣）」及び「司法府（裁判所）」に分割する、いわゆる「三権分立」の構成を採っているものであり、この点から、「予備費」をもってその「予見し難い不足に充てるべき予算」、つまり、この「予算」それ自体も、「内閣の予算」でもって、「国会の予算」及び「裁判所の予算」をまかなうものではないのである。国の統治機構としての「国会」については、内閣とは独立して「国会の予算（厳密に言えば「衆議院の予算」及び「参議院の予算」）」があり、同様にして「司法府（裁判所）の予算」も「内閣の予算」とは別個の「裁判所の予算」があるわけである。ところが、憲法第八十七条の「予備費」については、この文言からは、国家の統治機構としての「内閣の予算」と、その「予備費」についてしか規定していないのである。それでは、国会及び裁判所の予算についての「予備費」はこの制度の根拠を何処に求めるべきなのかであるが、これについては、先ず、「国会の予備費（予備金）」については、「国会法（昭和二十二年法律第七十九号）」及び「国会予備金に関する法律（昭和二十二年法律第八十二号）」にその根拠を求めることができる。以下、これらの根拠条文を掲げる。

国会法

第三十二条 両議院の経費は独立して国の予算にこれを計上しなければならない。

2 前項の経費中には、予備金を設けることを要する。

国会予備金に関する法律

第一条 各議院の予備金は、その院の議長がこれを管理する。

第二条 各議院の予備金を支出するには、事前に、時宜によっては事後に、その院の議院運営委員会の承認を経なければならない。

第三条 各議院の予備金の支出については、これを議院運営委員会の委員長が、次の常会の会期の初めにおいて、その院に報告して承諾を求めなければならない。

次に、裁判所の予算についての「予備費（予備金）」については、以下のような法律にその根拠を求めることができる。

裁判所法（昭和二十二年法律第五十九号）

第八十三条 裁判所の経費は、独立して、国の予算にこれを計上しなければならない。

2 前項の経費中には、予備金を設けることを要する。

裁判所予備金に関する法律（昭和二十二年法律第百十七号）

第一条 裁判所の予備金は、最高裁判所長官が、これを管理する。

第二条 裁判所の予備金を支出するには、事前に、時宜によっては事後に、最高裁判所の裁判官会議の承認を経なければならない。

以上に掲げる各法律の規定から明らかなように、現行憲法は、「三権分立」の統治機構を構成しておきながら、「国の予算」がすべて「内閣の所管に属する」ものように錯覚して、従って、その「予備費」についても（すべて）「内閣の責任でこれを支出することができる」と規定したものと考えられる。しかし、これは明白な誤りであり、このため、前掲のように、早急に国会法第三十二条及び、国会予備金に関する法律の成立を見たのである。この「国会法」及び「国会予備金に関する法律」は、共に「昭和二十二年四月三十日」に公布されており、その「施行」は現行憲法の施行の日でもある「昭和二十二年五月三日」である。

一方、裁判所の「予備金」及び「予算」についても事情は同様であり、前掲の「裁判所法」は昭和二十二年四月十六日に公布され、憲法の施行の日である同年五月三日に施行されている⁽⁷⁾。

かくして、憲法第八十七条では「内閣所管の予算及びその予備費」のみを規定して、「国会」及び「裁判所」の所管の「予算」及び「予備費」を規定することを失念し、その欠落した点を補足したものが、前掲の国会法第三十二条、国会予備金に関する法律、裁判所法第八十三条及び裁判所予備金に関する法律と言うことになるわけである。つまり、最高法規たる「憲法」を、その下位の「法規範」である「法律」（憲法よりも形式的効力の劣位にある法律）が「補足している」わけである。こうなると、憲法第八十七条には、前掲のこれらの法律及びその条規に対する「最高法規性」、より具体的に言えば「法統制規範」としての機能を発揮できるか否か疑問があるのではなかろうか。

5. その他

5-1 憲法前文と第十一条、第十二条及び第十三条との関係

憲法前文には、代表民主主義（間接民主主義）、国民主権主義、恒久平和主義、国際協調主義などを謳っているのであるが、不思議なことに「基本的人権の保障」についてないし「権利宣言」に相当する叙述が見受けられないのである。憲法の「前文」には、当該憲法制定の由来、沿革ないしは当該憲法の依って立つ基本原則、基本原理が記述されるものなのである。そうなると、例えば、憲法改正には限界があるとする立場からは、その「限界」とは、日本国憲法の依って立つ基本原則を改めるようなことは、形式的には「憲法改正」の形をとるとしても、それは実質的には「憲法改正の限界」を超えるものであり、従って、それは憲法の「改正」ではなくして、「革命」であると言うように主張するものであり、その立場で言う「限界」とは、一般的に、「国民主権主義」、「永久平和主義」及び「基本的人権の保障」であるとされる。また、憲法改正に限界があるか否かの立場の相違を離れても、これらの三者は現行憲法の「基本原理」であるとする主張者は少なくないのである。

ところが、そのように重要であると考えられる「基本的人権」については、憲法「前文」には全く欠落し、全く沈黙しているのであり、ところがこれが憲法「第三章」に至ると、同章の章名が「国民の権利及び義務」とあり、同章中第十一条、第十二条及び第十三条は以下のように規定している。

第十一条 国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。

第十二条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共のためにこれを利用する責任を負ふ。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

以上の三箇条は、言うならば第十四条から第四十条までに規定されている具体的な「基本的人権規定」の「総論的部分」であり、また、強いてこのように三箇条に分けて規定せず、一つの「条」の内容とし、それを三段落（つまり三項）にして規定しても不自然ではないように思われる。さらに言うならば、これら三箇条は、本来、憲法「前文」にあるべきものではなかったのか。そう考えることができるのであれば、前述のように、憲法「前文」において「基本的人権の保障」が全く言及されていないことの説明がつくわけである。

なお、この憲法第十三条の「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする。」という規定は、色々と含蓄のある内容を秘めているものらしく、第十四条から第四十条までに規定されている「具体的な基本的人権」が憲法制定当時である今から六十年余前において考えられていた「基本的人権」であることから、その当時には考えられなかったか、さほどには重要視されていなかった「基本的人権」——これを現在「新しい人権」と称するのであるが——例えば、肖像権とか、プライバシーの権利等、これらの基本的人権の根拠規定を憲法第十三条に求めるのが一般的である。しかし、この「肖像権」とか「プライバシーの権利」を憲法上の「基本的人権」の一つとして認めるならば、既存の具体的な「基本的人権」と同様に、憲法上に明記すべきものであって、いつまでも憲法第十三条の解釈に任せておくべきではない。しかしそうすると、これは「憲法改正」ということになることから、それを回避するために、安直に「憲法第十三条の解釈」に頼っているわけである。しかし、このような「新しい人権」と称する具体的な「基本的人権」が認知される度に、それらはすべて憲法第十三条を根拠とするとすると、その限界が不明確であり、同条は、「最高法規」として、「法統制規範」として機能し得るのであろうか。

5-2 第三十五条について

憲法第三十五条第一項は「何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利は、第三十三条の場合を除いては、正当な理由に基いて発せられ、且つ搜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない」と規定している。ここで、「搜索及び押収」の対象として想定されている物は専ら「有体物」なのであって、これに対して、「無体物」に対する「搜索及び押収」などということは憲法制定当時は全くの想定外のことだったのである。ところが、時代を降り、昨今の犯罪状況に照らして、阿片、麻薬、覚せい剤に係る犯罪等の一定の凶悪犯罪に有効に

対処するためには、その「捜査及び押収」においては、国家機関（捜査機関）による「電話盗聴」ないし「通信傍受」という方法が必要なものになり、ここに「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律（平成十一年法律第百三十七号）」の成立を見ることとなったわけである。

しかし、この法律は「刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）」が、憲法第三十五条に根拠を有し、「捜査及び押収」の対象物を前述のように「有体物」としているのである。これに対して、「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」は「捜査及び押収」を「通信傍受」という方法によっており、同法第二条第一項は「この法律において「通信」とは、電話その他の電気通信であって、その伝送路の全部若しくは一部が有線」（有線以外の方式で電波その他の電磁波を送り、又は受けるための電氣的設備に附属する有線を除く）であるもの又はその伝送路に交換設備があるものをいう」と規定し、同条第二項では「この法律において「傍受」とは、現に行われている他人間の通信について、その内容を知るため、当該通信の当事者のいずれの同意も得ないで、これを受けることをいう。」と規定している。このような「通信傍受」自体が犯罪の「捜査及び押収」であるとする、以下のような問題が生ずるわけである。前述のように「有体物」に対する「捜査及び押収」と言うことであるならば、その対象物を「明示する」（特定する）ことは可能であるが、これに対応するものとして、当事者間の電話による会話の中から「犯罪に係る会話の部分」だけを「通信傍受すること」、つまり「捜査及び押収の対象とすること」は事実上不可能である。従って、この「通信傍受」制度の必要性及び合理性は否定出来ないのであるが、この制度を規定している「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」は憲法第三十五条第一項をその根拠とする以上は、犯罪者間の犯罪に係る部分の会話を「通信傍受」という方法で「捜査及び押収」することは、その対象が明示し難く、従って、憲法第三十五条第一項に抵触する「違憲無効の法律」ということを免れないのではなからうか。これは本来ならば、憲法自身に「無体物に対する「捜査及び押収」が出来る旨の規定を設け、それを具体的に実施すべき法律として、この「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」を制定すべきなのである。それをしないで、便宜上、第三十五条第一項の解釈運用という形でもって、敢えて無体物に対する「捜査及び押収」も同条同項の範囲内にあるものとして「通信傍受」制度が是認されていると考えられているのであろう。この「通信傍受」の制度の必要性は、否定できないものであることと、憲法を改正しない限り、「通信傍受」制度の根拠規定を憲法上に規定できないことから、「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」を違憲無効であると主張する見解は沈黙させられたと考えられるのである。このようにして、「通信傍受」制度の憲法適合性の問題は沈静化したようではあるが、「憲法改正の労」を省いて「憲法解釈」（解釈の限界を超えているとも考えられるが）というような便宜的措置を講ずることは、一方では、憲法の「法統制規範」の機能が揺らいでしまい、将来にわたって由々しき問題を残すこととなるのではなからうか。

やはり、「無体物」に対する「捜査及び押収」が出来るような根拠規定を憲法に設けることが必要である。

5-3 第三十六条について

本条は「公務員による拷問及び残虐な刑罰は、絶対にこれを禁ずる」と規定しているが、ここで「絶対に禁ずる」とされているところの「残虐な刑罰」とは必ずしも明確ではない。

常識的には「死刑」がこれに当たるのではないかと考えられる。このため、「死刑は残虐な刑罰か否か」が裁判上争われ、現行憲法施行後の日も浅い昭和二十三年三月十二日最高裁判所大法廷判決は、「生命は尊貴である。一人の生命は全地球よりも重い、死刑は、まさにあらゆる刑罰のうちで最も冷厳な刑罰であり、またまことにやむを得ざるに出ざる究極の刑罰である」という有名な書き出しで始まるのであるが、さらに「……また、刑法死刑の規定と憲法第三十六条との関係につき、……刑罰としての死刑そのものが、一般に直ちに同条にいわゆる残虐な刑罰に該当するとは考えられない。ただ、死刑といえども、他の刑罰の場合におけると同様に、その執行の方法等がその時代と環境とにおいて人道上の見地から一般に残虐性を有するものと認められる場合には、勿論これを残虐な刑罰といわねばならぬから、将来若し死刑について火あぶり、はりつけ、さらし首、釜ゆでの刑のごとき残虐な執行方法を定める法律が制定されたとするならば、その法律こそは、まさに憲法第三十六条に違反するものというべきである」としている。つまり、最高裁は、刑罰としての「死刑」それ自体は「残虐な刑罰」とは考えていないのであり、その死刑の「執行方法等」が「その時代と環境とにおいて人道上の見地から一般に残虐性を有するものと認められる場合には、勿論これを残虐な刑罰といわねばならぬから、将来若し死刑について火あぶり、はりつけ、さらし首、釜ゆでの刑のごとき残虐な執行方法が制定されたとすれば、その法律こそは、まさに憲法第三十六条に違反するものというべきである」と判決しているわけである。しかし、このように憲法第三十六条の禁止する「残虐な刑罰」を考えることは、憲法第三十六条が途方もないことを規定したものであると言わざるを得ない。我が国の近代化は明治維新に始まるのであるが、その近代化の初期に以下のような内容の太政官布告発せられた。

絞罪器械図式（明治六年二月二十日太政官布告第六十五号）

府県へ

絞罪器械別紙図式ノ通改正相成候間各地方ニ於テ右図式ニ従ヒ製造可致事絞架全図 実物 六十分
ノ一

本図死囚二人ヲ絞ス可キ装構ナリト雖モ其三人以上ノ処刑ニ用ルモ亦之ニ模倣シテ作り洪墨ヲ以テ
全ク塗ル可シ

凡絞刑ヲ行フニハ先ツ両手ヲ背ニ縛シ紙ニテ面ヲ掩ヒ引テ絞架ニ登セ踏板上ニ立シメ次ニ両足ヲ縛
シ次ニ絞繩ヲ首領ニ施シ其咽喉ニ当ラシメ繩ヲ穿ツトコロノ鉄鑑ヲ頂後ニ及ホシ之ヲ緊縮ス次ニ

地ヲ離ル

機車ノ柄ヲ挽ケハ踏板忽チ落シテ囚身凡一尺 空ニ懸ル凡二分時死相ヲ驗シテ解下ス（凡絞刑云々
以下ハ原文絞架図面ノ後ニアリ）

この太政官布告は、死刑の執行方法として「絞首刑」を規定し、その絞首刑の刑場の装置及び具体的な「絞首刑」の方法を規定したものであることは疑いはない。この太政官布告は大日本帝国憲法の制定（明治二十二年二月十一日）よりはるか早く制定されており、同憲法下における「死刑」はこの太政官布告に規定する「絞首刑」により執行されたわけである。現行日本国憲法の下での「死刑」についても、刑法（明治四十年法律第四十五号）第十一条第一項は「死刑は、刑事施設内において、絞首して執行す

る」と規定しているとおり、「絞首刑」がその執行方法である。確かに、我が国の明治維新より前の時代において、特に、戦国時代の群雄割拠していた各戦国大名の領地においては、前述の最高裁判所判決にあるような、「火あぶり、はりつけ、さらし首、釜ゆで」等の残虐な刑が行われたことは歴史上明らかであるが、明治維新以降現在に至るまで、このような「残虐な刑」は行われていないのであり、大日本帝国憲法にも当然のこととして「残虐な刑罰の禁止」のような規定は見当たらない。それが突如として、現行憲法第三十六条に規定されているわけであり、全くもって「時代錯誤」の規定と言わざるを得ない。この第三十六条の淵源を辿ると、マッカーサー草案に至るのであり、同草案は以下のようである。

第三十五条 過大ナル保釈金ヲ要求スヘカラス又残虐若ハ異常ナル刑罰ヲ科スヘカラス

マッカーサー草案の起草者の中に、日本国の刑罰の歴史を読み違えたことに起因してこのような途方もない条項が書き加わったようにも思われるのである。前掲の最高裁判所判決で「……将来若し死刑について火あぶり、はりつけ、さらし首、釜ゆでの刑のごとき残虐な執行方法を定める法律が制定されたとするならば、その法律こそは、まさに憲法第三十六条に違反するものというべきである」と説いているが、そのような「法律」の成立の可能性を不確実な将来にかけて、そのときは憲法第三十六条が「最高法規」として、「法統制規範」としての機能を発揮して、そのような「法律」を違憲無効とすることができる、というわけであろうか。憲法第三十六条の規定の存在意義を認めようとするれば、強いて最高裁判所のような説明をするしかないであろうが、第三十六条が「最高法規性」を有する憲法の規定としてふさわしいものとは到底考えられない。

5-4 第三十九条について

本条は「何人も、実行の時に適法であった行為又は既に無罪とされた行為については、刑事上の責任を問はれない。又、同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問はれない」と規定する。この規定は「事後法の禁止」ないしは「一事不再理」を規定したものと一般に解されている。この点について、宮沢俊義教授は以下のように説いている。

本条は、事後法の禁止に関する点は、アメリカ合衆国憲法の「事後法の制定は許されない」という規定（同法一条九節三項）に、一事不再理に関する部分は、同じ憲法の「二重の危険（double jeopardy）」禁止の規定（同増補五条）に由来する。ところが、「二重の危険」——英訳にその言葉が出てくる——に関するとおもわれる規定が、本条の前段の後半と後段に分けて規定されているところから、その意味がすこぶる明確を欠き、各種の解釈がこれに関して対立している。日本国憲法が起草されたときの特殊な事情から生じた数多くの立法技術的な欠陥のひとつの例といえよう。（宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」日本評論社、三百二十九頁）

正に教授の言われるとおりであり、第三十九条は以下のように整理されるべきである。

何人も、実行の時に適法であった行為については刑事上の責任を問われない。

この規定が「事後法の禁止」について定めているものである。

何人も、既に無罪とされた行為については、刑事上の責任を問われない。又、同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問われない。

この規定が「一事不再理」について定めているものである。

これらの規定について、その淵源であるアメリカ合衆国憲法の規定は以下のようである。

第一条第九節第三項

3 権利剥奪法または事後処罰法は、これを制定してはならない。

修正第五条

……何人も、同一の犯罪について、重ねて生命身体の危険にさらされることはない。

(阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集第四版」有信堂、五、十二頁)

次に、日本国憲法第三十九条の元になっている「マッカーサー草案」についての相当箇所は以下のよう規定している。

第三十九条が次のように「事後法の禁止」を規定している。

何人モ実行ノ時ニ於テ合法ナリシ行為ニ因リ刑罰ヲ科セラルルコト無カルヘシ

また、第三十七条が次のように「一事不再理」を規定している。

何人モ同一ノ犯罪ニ因リ再度厄ニ遭フコト無カルヘシ

このようにして、アメリカ連邦憲法においても、また、マッカーサー草案においても「事後法の禁止」及び「一事不再理」は別々に（別条として、又は別項として）規定されており、それが穏当な規定の仕方であり、現行憲法のように同一の条文でしかも、「項」を分けしないで（つまり、条文に段落を設けしないで）規定しているのは異常である。

次に、仮に現行憲法第三十九条のような表現の仕方を認めるとしても、「……又は既に無罪とされた行為については、刑事上の責任を問はれない。又、同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問はれない」とある箇所については、「又は」以下の部分と、「又」以下の部分とは一部重複しているのであり、「又は既に無罪とされた行為については」の箇所は、「又、同一の犯罪について重ねて刑事上の責任を問はれない」に吸収されるべきものである。従って、第三十九条は以下のよう表現されるべきである。

第三十九条 何人も、実行の時に適法であった行為については、刑事上の責任を問われない。

2 何人も、同一の犯罪について重ねて刑事上の責任を問われない。

5-5 第四十一条について

憲法第四十一条は「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と規定している。ここで「国の唯一の立法機関である」の箇所は措くとして、国会の「最高機関」については、その意味するところは明確ではない。憲法の「統治機構」は「三権分立」と、その「三権の相互均衡、抑制」を規定していることからすると、この「国会の最高機関性」の意義について議論の分かれるところである。この点について、現行憲法の大本となったのは「マッカーサー草案」であり、同草案は、「第四章 国会」の章の中の第四十条及び第四十一条で次のように規定している。

第四十条 国会ハ国家ノ権力ノ最高ノ機関ニシテ国家ノ唯一ノ法律制定機関タルヘシ

第四十一条 国会ハ三百人ヨリ少カラス五百人ヲ超エサル選挙セラレタル議員ヨリ成ル単一ノ院ヲ以テ構成ス

以上のことから、マッカーサー草案の構想によれば、国会は「一院制」であったことは明確である。問題は「国会ハ国家ノ権力ノ最高ノ機関ニシテ」の実質的な意味を伺わせるような規定があるか否かであるが、「第四章 国会」の章においては、格別そのような規定を見出すことはできない。しかし、「第六章 司法」の章の中の「最高法院」に係る規定条項が次のように規定しているのが注目に値するのである。

第七十三条 最高法院ハ最終裁判所ナリ法律、命令、規則又ハ官憲ノ行為ノ憲法上合法ナリヤ否ヤノ決定カ問題ト為リタルトキハ憲法第三章ニ基ク又ハ関連スル有ラユル場合ニ於テハ最高法院ノ決定ヲ以テ最終トス法律、命令、規則又ハ官憲ノ行為ノ憲法上合法ナリヤ否ヤノ決定カ問題ト為リタル其ノ他有ラユル場合ニ於テハ国会ハ最高法院ノ判決ヲ再審スルコトヲ得

再審ニ附スルコトヲ得ル最高法院ノ判決ハ国会議員ノ三分ノ二ノ賛成ヲ以テノミ之ヲ破棄スルコトヲ得国会ハ最高法院ノ判決ノ再審ニ関スル手続規則ヲ制定スヘシ

ここで、注目すべきことは、司法権における最終裁判所である「最高法院」に「法律、命令、規則又は官憲の行為に対する最終の違憲立法審査権」を与えているのである（これは現行憲法第八十一条に相当するものである）が、それは「憲法第三章ニ基ク又ハ（憲法第三章ニ）関連スル有ラユル場合」に限定されるのである（このマッカーサー草案の「第三章」は、その章名が「人民ノ権利及義務」となっており、現行憲法第三章の「国民の権利及び義務」に相当することを規定している）。一方、「憲法第三章ニ基ク又ハ関連スル有ラユル場合」ではない「法律、命令、規則又ハ官憲ノ行為」に対する最高法院の「合憲性の判断（違憲性の判断）」については、国会が「再審スルコトヲ得」と規定しているのである。

つまり、現行憲法の「最高裁判所」に相当する「最高法院」の「法律、命令、規則又は官憲の行為（現行憲法第八十一条で規定する「処分」）に対する「憲法違反又は合憲の判断」であっても、それが「人民ノ権利及義務」に基づくか関連を有するものでない法律等の合憲性判断である限りは、その合憲性判断に対しては「国会」が「再審」することができるというものである。この国会の「再審」の権限は、「最高法院」の司法権の行使としての「終審としての裁判」に対するものであるから、「抽象的違憲立法審査権」を行使する権限ではないが、「立法権」を行使する「国会」にこのような「具体的違憲立法審査権」を与えているということは、「国会」に対してある種の「憲法裁判所」としての権限を付与したものと考えることができるのではなかろうか。そして、「国会」に対して、このような「憲法裁判所的権限」が付与されていることを踏まえて、マッカーサー草案第四十条は「国会ハ国家ノ権力ノ最高ノ機関ニシテ……」と規定することの意味があるのであろうか。しかし、現行憲法では、マッカーサー草案第七十三条を承継することはないのであり、一方では同草案第四十条の規定を引き写しつつ、現行憲法第四十一条が「国会は国権の最高機関であって、……」と規定しているものであるから、この「最高機関」であることの意味がわからないことになるのである。このため、「国会の最高機関」の意味について、憲法学者は、「国会の統括機関説」、「総合調整機関説」、「政治的美称説」等を説いており、「政治的美称説」が有力のようであるが、これは、国会は、主権者である国民から直接選挙された国民の代表者で構成される国家機関であり、主権者たる国民に最も近い国家機関であることから最大の尊敬を受ける国家機関であることを指すのであると説明されている。従ってこの「政治的美称説」によれば「国会は国権の最高機関」ということには法的意味を持つものではないと説いているのである。

かくして、第四十一条の「国会は国権の最高機関にして、……」の箇所は憲法の最高機関性たる「法統制規範」の機能はないと思われる。

5-6 第五十四条第二項及び第三項について

本条第二項は「衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる」と規定し、同条第三項は「前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであって、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意のない場合には、その効力を失う」と規定している。これらの規定が「参議院の緊急集会」というものであるが、この「緊急集会」という用語には「かなりの誇張した表現」ないしは誤用に近いものを感じられる。要するに、我が国の国会は二院制を採っていることから、「国会」（立法府）意思決定は原則として衆議院及び参議院の各々の意思が合致した初めて成立するものである。ところが、憲法は「衆議院の解散」制度を設けていることから、衆議院の解散中に、国会の意思決定を必要とする事案が生じた場合には、本来ならば「臨時会」を招集する場合なのであるが、衆議院が存在しない「衆議院の解散中」には、それができず、このため、国会の他の一院である「参議院の議員」を招集して、これをして「国会の臨時代理」をさせようとするものである。衆議院の「解散」制度を設けている以上は、衆議院の解散中に「国会の議決を要する案件」の発生は当然に予想される事態なのであるから、それを「緊急案件」などということで「参議院の緊急集会を招集する」というのは、「緊急」の意味を正確に捉えていないと言えるのである。会議を開いて意思決定をすることができるような事態は決して「緊急事態」などで

はないのであるから、仮に、「国家非常事態」とか「国家緊急事態」のような場合には、もとより憲法第五十四条第二項及び第三項に規定する「参議院の緊急集会」などで対処できるべき性質のものではないことは明白である。

このように考えられることから第五十四条第二項は「参議院の緊急集会」では用語の正確性を欠き、これは「参議院の国会臨時代行集会」とでもいうべきであろうか。

なお、現行憲法は、この「国家非常事態」とか「国家緊急事態」については何ら規定するところではない。しかし、「法律」の次元では、例えば、自衛隊法（昭和二十九年法律第百六十五号）第七十六条以下に自衛隊の「防衛出動」を、第七十八条以下に自衛隊の「治安出動」について規定しており、その他、「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律（平成十一年法律第六十号）」、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成十五年法律第七十九号）」等によって、「国家非常事態」ないしは「国家緊急事態」への対処すべきことが定められているのであるが、本来は、これらの法律は、最高法規である憲法にその根拠を有するものでなければならないわけである。しかしながら、前述のように現行憲法は、「国家非常事態」ないしは「国家緊急事態」に対処すべき何らの規定も設けていないのだから、そうすると、前述の自衛隊法、周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律、武力事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律、さらには今後とも制定が予想されるであろう「国家緊急事態に対処するための諸法律」に対しては、憲法の「最高法規性」たる「法統制規範」は機能の仕様がなくなることになるわけである。

さらに言うならば、「国家緊急事態」に対処すべく制定された前述の法律が、現行憲法には何ら拘泥することなく、と言うよりも憲法とは無関係に制定されていることは、憲法の「最高法規性」はともかくとして、それよりも「憲法」自体の存在理由こそが問われるべきではなかろうか。

5-7 第六十六条第二項の「文民条項」について

本条本項は「内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない」と規定する⁽⁸⁾。しかし、第九条であらゆる軍隊を否定していると解する説からは、本項は全く無用の規定であることになる⁽⁹⁾。そこで、第九条はあらゆる軍隊を否定していると解する説に立って、この「文民」規定を意義あるものと解するために、A説は、職業軍人の経歴を持たない者をいう、とし、また、B説は「文民」とは、強い軍国主義思想の持主でない者をいう、としている。ここで、B説のように人の「思想」を国务大臣の適格性の法的要件とすることは問題であるし、また、人の内心に立ち入って「強い軍国主義の思想の持主であるか否か」の判断をすることは現実的ではない。この点、A説はより説得力があるように思われる。しかし、「職業軍人の経歴を有しない者」を「内閣総理大臣その他の国务大臣」の資格要件であるとしても、この憲法施行当時、つまり、昭和二十二年（一九四七年）五月三日において、被選挙権を有した者（二十五歳の者）で「職業軍人の経歴を有した者」は多数存在していたわけであるから、この規定の存在意義は十分にあったと見てよいであろう。しかし、平成二十二年（二〇一〇年）九月現在で見ると、新憲法施行の日から六十三年を経過しているのであり、当時二十五歳の者は八十八歳になるわけであり、以後益々時が経過するに従って、本項の規定は「該当者不存在」というものとなるわけで

ある。つまり、適用対象の不存在による「実効性喪失」の規定というべきものである。また、本来憲法第六十六条第二項のような規定は、一種の「経過規定的」なものとして、「法律」においては、その「本則」ではなくて「附則」において規定されるべきものである。現行憲法においても「第十一章 補則」という「章」が設けられてあり、経過規定が定められてあるのであるから、この章に第六十六条第二項は規定すべきであると思われる。

もっとも、日本国憲法は第九条第一項で「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、……永久にこれを放棄する」と規定しているが、日本国民が「義勇軍」として他国の軍隊に加入して、あるいは、場合によってはその国の「職業軍人」として戦争に従事することもあり得るが、このことは、憲法第九条の関知するところではないと解される。しかし、このように義勇軍として外国の戦争に参加した日本人で、それが職業軍人としての経歴を持つと解されると、その日本人は、日本国の「内閣総理大臣又はその他の国務大臣」になり得るか否かが問題とされないではない。従ってこの場合には第六十六条第二項の適用の場があると言えるであろうか。もっとも、憲法がこのような事態を想定したものと到底思われぬし、将来、そのような事態があることを想定して本条項の存在意義を認めるべきものではないというべきである。

以上のようにして、憲法第六十六条第二項は「最高法規性」としての「法統制規範」及び「国務統制規範」としての機能を喪失したものであるべきである。

(注①) ここでは「内閣総理大臣とその他の国務大臣」を同様に扱っているのである。一方、第九十九条の「憲法尊重擁護義務」において「国務大臣」の中には「内閣総理大臣」を含める意図であえて「内閣総理大臣その他の国務大臣」と表現しないのである。つまり、第九十九条では「内閣総理大臣とその他の国務大臣」とを同様に扱っている（両者ともに「憲法尊重擁護義務」を負うのであり、そこには全く差異はない）のであり、この点「内閣総理大臣その他の国務大臣」も同様に「職業軍人の経歴を有しないこと」がその資格要件であり、そこには両者に差異はない。それならば、第六十六条第二項は「国務大臣は、文民でなければならない」と表現すれば良いわけである。

(注②) 憲法第六十六条第二項のような「文民」条項があるから、憲法第九条第一項は「自衛戦争は否定していない、と解する余地が生ずるのである」。

5-8 第六十六条第三項と第六十八条第二項との関係について

第六十六条第三項は「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」と規定している。これは、内閣が「合議制の行政機関」である以上、格別問題はない。一方、第六十八条第二項は「内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる」と規定していることは、内閣が「国会に対して連帯責任」を負うこと、及び内閣が「合議制の行政機関」であることとの「整合性」に欠けるのではないかという問題があると思われる。この第六十八条第二項の「任意に」という文言は「勝手に」とか「思うままに」というように何らの制約もない、無制限に、というように解されるものである。

この点について、宮沢俊義教授は、以下のように説く。

「任意」とは、別段の法律的制限を受けずに、の意味である。すなわち、内閣総理大臣の自由な裁量によって、の意味である。

「任意」とは、勿論恣意的に、の意味ではない。内閣総理大臣が国務大臣を罷免するには、当然に正当な理由がなくてはならない。ただ、その場合の正当な理由の有無は、ひとえに内閣総理大臣の判断によってきまる、とするのが本条の趣旨である。

本条は、かように、内閣総理大臣の罷免行為には、なんらの制限もみとめられておらず、内閣総理大臣は、いつでも、どのような理由によってでも、各国務大臣を罷免できるとする趣旨であるから、法律で本条の罷免権になんらかの制限をつけること——たとえば、組閣後三か月間は罷免を許さないとか、国務大臣を罷免するときは、罷免の理由を本人に通告しなくてはならないとか、罷免を行うときは閣議の意見を聞くを要するとか、定めること——は、許されないと解すべきである。

確かに、本条の「内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる」と規定することは宮沢説のように解することができるが、しかし、そうなると内閣総理大臣にこのような絶大な権限を与えた「内閣」とは、果たして「合議制の行政機関」ということができるのであろうか。かつての、大日本帝国憲法時代には、内閣総理大臣はその他の国務大臣に対しては「同輩中の首席」という位置付けであり、従って、内閣総理大臣には、国務大臣に対する「罷免権」はなかった。このことが、内閣の不統一、不安定を醸成し、その弊害が大きかったことから、現行憲法は「内閣総理大臣の内閣統制権」を強めるべくこのような規定を設けたわけである。この規定の淵源はマッカーサー草案に求めることができるのであり、同草案第六十二条第二項は以下のように規定する。

総理大臣ハ個々ノ国務大臣ヲ任意ニ罷免スルコトヲ得

しかし、マッカーサー草案の右の規定は、「内閣」が「合議制の機関」であることを看過して、内閣という合議制の行政機関の長である「内閣総理大臣」を、独任制の行政機関であるアメリカ大統領に限りなく近い地位にでもあるかのように錯覚しているのではなからうか。このマッカーサー草案を承継したものが、憲法第六十八条第二項であるが、いかに、内閣総理大臣の内閣統制権を強化するとしても、そこには「LRAの原則」の趣旨にのっとり、また、前述の宮沢説の解釈をも踏まえて、本条本項は、以下のように規定すべきではなからうか。

2 内閣総理大臣は、正当な理由がなければ、国務大臣を罷免することができない。

5-9 第七十五条について

本条第一項は、「国務大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は害されない」と規定している。ここでは、内閣総理大臣については規定されていないが、この「国務大臣」には内閣総理大臣が含まれると解するのが一般的である。そうなると、場合によっては「内閣総理大臣」が自らの刑事犯罪の「訴追」に対して自ら「同意」を与えるか否かという事態が生ずることが考えられ得る。このような事態を考慮するならば、内閣総理大臣に対する訴追

と、その他の国務大臣に対する訴追とを同様に措置すべきことは立法政策的には妥当ではないと思われる。内閣総理大臣の「訴追」は、その在任中は認めるべきではないとすべきではなからうか。このように考えることにより、憲法第七十五条は、以下のように規定すべきであると思われる。

第七十五条 内閣総理大臣は、その在任中訴追されない。但し、これがため訴追の権利は、害されない。

2 内閣総理大臣以外の国務大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は害されない。

なお、このように、現行憲法第七十五条においては（内閣総理大臣を含む）国務大臣の「訴追の特例」を規定しているが、一方、憲法第四条第二項に基づき制定された「国事行為の臨時代行に関する法律（昭和三十九年法律第八十三号）」第二条に規定する「委任による臨時代行」を行う者（この者に対する適当な呼称がないので、仮に、以下「国事行為の臨時代行者」と称することとする）並びに憲法第五条及び「皇室典範（昭和二十二年法律第三号）」第三章に規定する「摂政」についての「訴追の特例」は憲法上は何ら規定するところではなく、「摂政の訴追の特例」については、皇室典範第二十一条で「摂政は、その在任中、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は、害されない」と定めている。一方、「国事行為の臨時代行者の訴追の特例」については、国事行為の臨時代行に関する法律第六条で「第二条の規定により委任を受けた皇族は、その委任がなされている間、訴追されない。ただし、このため、訴追の権利は、害されない」と定めている。ここで、「第二条の規定により委任を受けた皇族」とは、「国事行為の臨時代行者」を指すわけである⁽¹⁰⁾。この摂政と国事行為の臨時代行者の訴追については、国務大臣の訴追の場合と比べて、極めて不公正なことではなからうか。なぜならば、「天皇」については、大日本帝国憲法のような規定はないにしても⁽¹¹⁾、解釈上、天皇は、刑事責任を負わない。つまり、刑事被告人適格を有しないし、また、刑事事件の裁判における証人適格も有しないとされていることは論争のないところであり、このことから、さらに、天皇の「法定代理人」と考えられる「摂政」、また、「天皇の委任を受けた国事行為の臨時代行者」もやはり、その地位にかんがみ、刑事裁判に関して「訴追の特例」が認められているわけであるが、なぜこの「訴追の特例」が「国務大臣の訴追の特例」に比べて最高法規たる「憲法」ではなくて、憲法よりも下位の法規範である「法律」つまり、「皇室典範」ないしは「国事行為の臨時代行に関する法律」に規定されているのであろうか。

5-10 第七十七条第二項について

本項は「検察官は、最高裁判所の定める規則に従はなければならない」と規定しているが、その意味するところは明白ではないのであり、この点について宮沢俊義教授は以下のように、二つの考え方を述べている。

甲説は、本項は検察官も最高裁判所の定める規則に法律上拘束されることを意味する、と解する。検察官は、裁判所からは独立な地位を有するのであるが、しかも、最高裁判所の定める規則には拘

束される、というのである。これがふつう行われる解釈であろうが、これに対しては、次のような疑問が出される。

最高裁判所規則が訴訟に関する手続や、司法事務処理に関する事項について定める以上、そこに検察官に関する規定が当然に定められるであろうから、検察官は、それらの規定に法律的に拘束されるであろうが、考えてみれば、これは当たりまえのはなしである。しかも、規則に拘束されるのは、なにも検察官にはかぎられない。弁護士はもちろん、当事者や証人などすべて、その規則の内容に応じて、これに拘束される。なんのために、特に検察官について、規則に拘束される旨を定めたのか、その理由が明確を欠く。

乙説は、本項は、検察官に関する事項が最高裁判所規則の所管事項であることを意味する、と解する。すなわち、最高裁判所規則は、本条第一項の定める訴訟に関する手続に関する事項その他のほかに、検察官に関する事項についても定めることができる、という趣旨だということである。

さらに宮沢教授は、この両説のいずれをとるべきかは、実益のない問題とし、「かりに甲説を採るとすれば、それは結局本項は無用の規定ということにならざるを得ない。本項がないとしても、検察官が規則に法律的に拘束されるのは、当然だからである。これに反して、乙説をとれば、検察官に関する事項を規則で定めてもいいことになるが、しかし、実際においては、検察官に関しては、すでに法律（検察庁法）で定められており、その細則は、政令（同法二条三項・十八条四項・二十三条八項）や、法務省令（同三十二条）に委任されている。かように、検察官に関する事項が全面的に法律に占領されている以上（規則が法律よりも強い形式的をもつとする解釈をとらないかぎり）、規則が検察官について定めることは、実際にはあり得ないからである」と説かれる（宮沢俊義著・芦部信喜補訂前掲著書、六百二十三から六百二十五頁）。

以上のように、憲法第七十七条第二項の規定は、立法技術的にきわめて拙劣な規定にして、かつ、無用な規定であることから「法統制規範」としての機能ないしは「国務統制規範」としての機能は皆無に等しく、最高法規たる憲法の規定として相応しくないものである。

5-11 第九十七条について

本条は「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」と規定している。

この規定内容は、要するに「基本的人権」の由来、歴史、沿革、そしてそれが憲法に規定されるに至ったことの重要性を言わんとするものであろうが、しかし、それだから国民は、あるいは国家はどうあるべきなのか、つまりは、「行為規範」ないしは「組織規範」なりが明らかに規定されるべきなのに、これらが規定されてはいない。

従って、この規定は格別に「法統制規範」としての機能ないしは「国務統制規範」としての機能を有するというような性質のものではないと思われる。

さらに言うならば、この第九十七条は、第九十八条及び第九十九条と共に「第十章 最高法規」の章

に置かれており、この点について宮沢俊義教授は、「第九十七条は、基本的人権に関する規定であって、「最高法規」という表題とは、どうも調和しない。もともと第九十七条に相当する規定は、マッカーサー草案では「国民の権利及び義務の章（第三章十条）にあったのであるが、内閣要綱以来、この「最高法規」の章にある。なぜ、「国民の権利及び義務」の章から「最高法規」の章へ移されたのか、その理由は理解しがたい」と説かれる（宮沢俊義著・芦部信喜補訂前掲著七百九十九頁）。

なお、前述のマッカーサー草案では以下のように規定されている。

第十条 此ノ憲法ニ依リ日本国ノ人民ニ保障セラルル基本的人権ハ人類ノ自由タラントスル積年ノ闘争ノ結果ナリ時ト経験ノ坩堝ノ中ニ於テ永續性ニ対スル厳酷ナル試練ニ克ク耐ヘタルモノニシテ永世不可侵トシテ現在及将来ノ人民ニ神聖ナル委託ヲ以テ賦与セラレタルモノナリ

5-12 第九十八条について

本条第一項は「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」と規定している。この「憲法の最高法規性」を具体的に担保するものとして、「法規範ないしは国家の行為」の憲法違反性を判断する国家機関として、憲法第八十一条は「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である」と規定している。この第八十一条と第九十八条とで共通して欠落している重要なものとして「条約」が挙げられる。第八十一条では、「条約」の憲法適合性の判断について最高裁判所に権限があるのか否かを明記していない。一方、この点に対応するかのよう、第九十八条第一項は憲法の条規に反する「条約」の効力について何ら規定していない。そして、第九十八条第二項は「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定するのみである。この第二項はいわば当然のことを規定したものであり、というよりも敢えて規定するまでもないことを規定したものである。憲法第九十八条が「憲法の最高法規性」を謳っているのであるから、それであるならば「条約」と「憲法」との形式的効力の優劣を明記すべきなのである。

もっとも、憲法が国の「最高法規」であると規定するならば、当然に憲法の形式的効力は「条約」の形式的効力に優越することは「規定するまでもない」と解することは可能ではあると考えられる。しかし、そうであるならば、第九十八条第一項で具体的な「法規範」を明記して、それらよりも「憲法の形式的効力」が優越する旨を規定し、その具体的な「法規範」の中に「条約」を明記しないのであろうか。このように「憲法」と「条約」との形式的効力の優劣を明確にしていなかったことから、「条約優位説」と「憲法優位説」のように解釈が分かれる余地を残すこととなるわけである。

かくして、憲法の最高法規性たる「法統制規範」は、「条約」に対して少なくとも正面からは機能しないと云えるであろう。

5-13 第九十九条について

本条は、「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護

する義務を負う」と規定している。ここで「その他の公務員」と表現している箇所よりも前のところには、広い意味での「代表的な公務員」を列記しているのであるから、「天皇又は摂政」というように「又は」というような選択的接続詞を用いるのは誤りではないか。ここは「天皇及び摂政」と表現すべきである。ところで、「摂政」は天皇の法定代理人と解され、憲法第五条及び皇室典範により、「国事に関する行為」を行うわけであるが、一方、憲法第四条第二項及び「国事行為の臨時代行に関する法律」により、「天皇は、……国事に関する行為を……摂政となる順位にあたる皇族に委任して臨時に代行させることができる」と規定することにより、「国事行為の臨時代行者」が存在するのであり、そうなる と、この者についても、本条に列記すべきではなかろうか。

また、本条には「国民」が明記されていないが、「国民の憲法尊重擁護義務」は否定できないものであるから、本条に規定すべきである。従って、本条は以下のように規定されるべきである。

第九十九条 天皇、摂政及び国事行為の臨時代行者並びに国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負う。

2 国民は、この憲法を尊重し擁護する義務を負う。

おわりに

憲法の「最高法規性」とは、これまで論じてきたように、憲法の規定の有する「法統制規範」及び「国務統制規範」から成り立っていると考えることができるのであり、憲法が、このような規範から成る「最高法規」であるためには、先ず、一般的に実定法としての「法規範」の有する「強要性」、「実効性」を有するものではなければならない。従って、単なる「理想ないしは理念を規定するものであってはならないと考えるべきである。そしてまた、「法規範」としての各条文規定自体において、その意味するところが明確であり、あらゆる面において「合理性」を有するものでなければならない。特に、この規定内容の「合理性」とは、法規範の規律する対象に即応した「条文規定の内容」であることが求められるわけである。この要請からも「法規範」とは「改正」されることがその本質的特性であるといえることができるのである。

ところが、現行日本国憲法は、今から六十年余も前に制定されて、その後も一度も改正されることなく今日に至っていることはまぎれもない事実であり、このことは、前述して来たように、その「規律すべき対象」であるところの変遷して止まない「国家社会の現実ないしは実態」からは乖離した条文規定を数多く包含する「憲法」となってしまうといえることができるのである。

このことから、憲法の「最高法規性」は機能不全に陥っているのである。早急に我が国の国家社会の実態に即応した憲法の条文規定の改正が望まれるのである。

〈注〉

- (1) この環境立法は、法令番号からも明らかなように、「公害対策基本法」よりも前に制定されている。
- (2) この「公害対策基本法」は、後に「環境基本法（平成五年法律第九十一号）」に発展的解消を見た。このため、環境基本法附則第一条においては「公害対策基本法（昭和四十二年法律第百三十二号）は、廃止する」

- と規定している。
- (3) この判決の当時においては、自動車事故の報告義務の根拠規定は、「道路交通法施行令」という「政令」に設けられていた。現在は、道路交通法（昭和三十五年法律第五号）第七十二条に「交通事故の場合の措置」という条文の「見出し」で以て規定している。
 - (4) 砂川事件判決（昭和三十四年十二月十六日最高裁判所大法廷判決）など。
 - (5) ここで「最高法院」とは「最高裁判所」を指すわけである。また、単に「総選挙」と表現しているのは、マッカーサー草案では「国会」は「一院制」を構想していたからである。
 - (6) これは、憲法調査会（昭和三十一年法律第四十号）により設立された「憲法調査会」の事務局によってまとめられた「憲法調査会報告書の概要」百七十四頁による。
 - (7) 裁判所予備金に関する法律の公布日は、昭和二十二年十月十日であり、これは現行憲法の「施行の日」より後である。なお、前掲のように、各法律では「予備金」と表現し、「予備費」とは表現していないが、同一の概念である。
 - (8) ここでは「内閣総理大臣及びその他の国務大臣」を同様に扱っている。一方、第九十九条の「憲法尊重擁護義務」においては「国務大臣」とあり、「内閣総理大臣」とは敢えて表示しないで、内閣総理大臣は「国務大臣」に含めるのが立法者の意思のようである。この用法で表現するならば、第六十六条第二項は「内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない」も、「国務大臣は、文民でなければならない」と表現すれば十分ではなかろうか。
 - (9) 憲法の「本則」に第六十六条第二項のような「文民条項」があるから、憲法第九条第一項は「自衛戦争」は否定していない、と解する余地が生ずるのである。
 - (10) 宮沢俊義教授によれば、大日本帝国憲法時代に、天皇の委任によって天皇の権能を代行する者を「監国」又は「政務代理人」と呼ぶ例があった、とされる（宮沢俊義著・芦部信喜補訂前掲著書八十九頁）
 - (11) 大日本帝国憲法第三条は「天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス」と規定していた。

参考文献

- 芦部信喜・池田政章・杉原泰雄編「演習憲法」青林書院新社，1978年
阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集（第四版）」有信堂，2009年
井手成三著「困った憲法・困った解釈」時事新書，1970年
上田 章・浅野一郎著「憲法」株式会社ぎょうせい，1993年
大原康男・百地 章「新憲法のすすめ」明成社，2001年
小田村四郎・大原康男編「こんな憲法にいつまで我慢できますか」明成社，2003年
清宮四郎・佐藤功編集「憲法講座」Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ・Ⅳ 有斐閣，1978年
佐藤幸治 現代法律学講座「憲法（第三版）」青林書院，1999年
ジュリスト憲法判例百選初版より第五版まで有斐閣，1963年から2007年まで
自由民主党政務調査会憲法調査会編「帝国憲法改正諸案及び関係文書——政府側草案と関係文書」自由民主党政務調査会憲法調査会，1980年
竹内重年「憲法講話」信山社，1995年
竹内重年「憲法の視点と論点」信山社，2000年
西 修「日本国憲法を考える」文藝春秋社，2000年
播磨益夫「心神喪失による無罪と刑事補償について」（「法制執務月報第二十六号」）に所収，1969年
法学協会「注解日本国憲法（上・下）」有斐閣，1995年
宮沢俊義著・芦部信喜補訂「全訂日本国憲法」日本評論社，1978年
百地章著「憲法の常識常識の憲法」株式会社文藝春秋，2005年
読売新聞社「読売改正試案」THIS IS 読売 読売新聞社，1994年
読売新聞社「憲法改正第二次試案」読売新聞社，2000年
読売新聞社「憲法改正二〇〇四年試案」読売新聞社，2004年

社会調査の定性分析における概念とコードの方法論

眞鍋貞樹

はじめに

社会調査の方法論である定性分析において、概念 (concept) とコード (code) の重要性が指摘されている。そして、社会調査の方法論に関する多くの著書で、概念とコードを使った分析の方法論も紹介されている。しかしながら、実際に研究・調査をしていく上でも、さらには論文を執筆していく際の、概念とコードのリンケージについて、明確に説明され、方法論が簡潔に示されているとは必ずしも言えない。定性分析に取り組む研究者にとっては、曖昧に概念とコードの重要性と方法論が示唆されているだけでは、十分に理解できるものではない。

概念とコードを使った定性分析の方法論は、経済学や財政学などに多用される定量分析の方法論のように、確立されたものではない。そのため、定性分析に取り組む多くの研究者たちは試行錯誤を続けながら、概念とコードを使用した研究を手さぐりで進めていくような状態である。

そこで、本稿では、定性分析における方法論のコアとなる概念とコードのリンケージについて焦点をあて、両者の重要性について述べるものである。

1. 定性分析の方法論についての議論

定性分析についての有効性、方法論については、すでに多くの研究者が検討し、長年の議論を重ねている^①。しかしながら、定性分析における概念とコードの方法論の重要性と有効性について言及されている場合は少ない。概念とコードによる分析は、調査対象者のテキストや言説 (ディスコース) を分析することにあるから、調査対象者と研究者が持っている認識基準や価値判断との対立の場所 (meeting point) が存在することと、その対立の場所について議論を展開することである。つまり、研究対象への定性分析とは、meeting point についての説明と解釈の議論なのである。

ただし、概念分析に基づく定性分析が重要とはいえ、それが万能ではないことも付言しておかなくてはならない。定性分析とは主観的すぎて科学性に欠けるというしばしば繰り返された批判は既に薄れたとはいえ、個別の定性分析による研究に対して科学性の有無は問われる。定性分析は研究者の主観的な問題意識から始まり、さらに概念やコードの設定なども研究者の任意による主観的な方法論であるところに、科学性の有無が問われる余地がある。つまり、方法論的には科学的であったとしても、具体的に

研究を進めていく中で、科学性とは判断しかねる方法論が組み込まれる余地が大きいのではないという批判である。こうした批判に応えて、定性分析の客観性ならびに科学性を担保するための条件を示しておこう。

定性分析で留意している客観性とは、分析の手法である概念やコードの設定を、誰もがわかる再検証可能性と透明性を確保することである。これは、定量分析でも同様である。定量分析では数式によるデータ分析であるのと同様に、定性分析では概念とコードによってデータを分析していくのである。

つまり、分析の恣意性の排除である。これは、定性分析で使用する概念とコードが研究者の任意によって設定されることから発生する懸念への応答である。研究者は所与の見解を持ち、その見解の合致するようにデータを集め、そして概念やコードを恣意的に設定することによって、研究者が期待する結論を恣意的に導き出す可能性がある。この懸念はもっともなものであるが、定量分析においても同様に、データの恣意的操作が懸念されることと同種のものである。定性分析ではこの懸念に応えるためにも、再検証可能性と透明性を担保することに心配りをしなくてはならないのである。

2. 概念とコードを用いた方法論

概念とコードに基づいた分析の具体的な方法論は、定性分析において特に重要であるが、定量分析において、概念とコードが排除されているわけではない。定量分析においても独立変数を概念化することと、コードを選択していくことは不可欠の作業だからである。

2-1 調査対象事例の選定と概念

調査対象事例の選定とは、研究者の問題意識（issue）にしたがって行われていくものである。ゆえに、研究者の問題意識が不明確かつ曖昧であれば、調査対象も曖昧なものになる。研究における問題意識と対象事例の絞り込みを助けるのが、概念である。概念が明確になれば、問題意識も明確なものになる。そうなれば、研究対象事例の絞り込みもその概念に即したものとなる。あるいは、逆に、調査対象事例から問題意識そして概念の選択へと進む場合もある。これらは相関関係があり、どちらの方法論を採用するのかは研究者の任意だが、いずれにせよ曖昧さを排して、明確にしていくことが求められるのである。

研究者は研究の課題を目前にしたとき、仮に曖昧だとしても理論と概念をある程度想定しているものである。また、逆に、理論や概念を選定した上で、研究の対象を選定することもある。それは、研究者の任意である。ただし、研究しようとする事象が明確にならない限り、理論や概念の選定は難しいし、理論や概念が曖昧であれば、研究対象の選定も曖昧になるのである。

2-2 理論の選定と概念

定性分析においては、概念に基づいた分析のための理論的枠組みを示しておくことが必要である。理論的枠組みとは、ある仮説に基づき、コードを使用してデータを分析していき、研究者の問題意識への回答を示すという研究のフレームワーク全体を体系化するものである。

そのため、研究には下記のような命題と仮説が不可欠であるし、論文の冒頭に提示が求められる⁽²⁾。

- ① 理論的命題（普遍的理論の提示）
- ② 概念的仮説（抽象概念による仮説の設定）
- ③ 操作的仮説（概念的仮説とデータを接続する）

研究における命題あるいは仮説、そして分析の一貫性を保持するために概念が不可欠なのである。概念の選定は、理論展開と概念との相関関係によって決まるものである⁽³⁾。研究者は研究を始めようとする場合、そのどちらからでも任意に想定をしておいてよい。むしろ、理論の構成も、研究を進めていく上で、概念を選定する過程で補正が強いられる。つまり、理論を研究することによって、概念の選定も変り、さらに概念の研究を進めていく中で、理論の構成も変るというように、理論と概念は常にフィードバックする関係性がある。

この理論と概念のリンケージが求められるがゆえに、しばしば、研究を始める前提として、理論や概念を堅固なものにしておかななくては、事象への探求は進めないといった事態を耳にする。しかし、堅固な理論を構築できて、明確な概念を選定できたとしても、実際に研究を進めていくうちに、それらが研究者の問題意識と齟齬を来す場合がある。むしろ、逆に齟齬を来す方が多いのが実態だろう。だが、それでは、研究は前進しない。理論の構築、概念の研究、そして事象へのデータ収集と分析は、常に相互に影響しあうし、そして補正し合いながら進んでいくものである。

2-3 概念の定義

定性分析における概念の定義について、確認しておこう。まず、概念とは何か。それは、言説を分析していく際に、言説を分節（articulation）に分割されていった場合に現れてくる、分析に最も有効に適応するであろう言葉（key word）である。ミケール・デュフレーヌは概念について、下記のように定義している。

概念はすべての真実知の目的であり、規範である。しかしそれは、それ自体との関係においては自己目的であり、自己規範である。しかしながら、だからといって特定の思考によってどのようにも左右されるというものではない。（中略）したがって、概念はそれを使って実在的なものを捉えようとする思考によってつくり出され、それに奉仕する道具などでは決してない。それは思考の道具ではなく、思考そのものである。脱人間化され、非人称的で、無償の思考なのだ⁽⁴⁾。

少々わかりにくい表現だが、概念とは分析者にとっての論理構成そして理論のもっともコアとなる言葉で、研究者の思考が集約したものである。

概念とは研究の首尾一貫性を保つ上で、分析を始める前提として研究者が問題意識に従って、任意に想定しておくものである。もちろん、インタビューなどを実施して実地調査を重ねていくことを通じて、あらかじめ想定していた概念とは異なるものを選択することになってもよい。しかしながら、実地調査の結果を論文としてまとめていく際には、何度かの試行錯誤を繰り返しながらも、最終的に一つの設定をしていくことが求められる。

研究者がある事象を研究対象としようとするとき、研究者は実地調査の前に、あらかじめ概念を想定しておくことである。その想定のもとで研究対象者と接触し、インタビューや参与観察を重ねていくうちに、当初の概念設定と異なるものを「発見」することもある。

つまり、概念とは、研究における独立変数 (independent variable) を想定する場合に、その作業を助けるものなのである。そして、説明変数ならびに従属変数を導き出していくための、重要な指標 (コード) を導き出すための道具となるものなのである。

2-4 コードの選定

一般的にコード (code) とは、法典、規則、慣例、暗号、符号と日本語に翻訳される。それらは個別の内容と意味を持っている。定性分析におけるコードとは、データや論述を分類・整理 (classifying) していく上での指標 (index) である。分析の対象として収集されたデータは、収集された段階では、雑多な情報の集積 (original source) にしかすぎない。それらを、あらかじめ選定した理論に基づいて分析していくことになる。分析とは、研究者による解釈と説明していくプロセスである。そのプロセスにおいて、コードとしての指標を活用し、概念に従って一定の規則性をもって分類・整理していくのである。これを、定性分析ではコーディング (coding) という。

コードの選定も研究者の任意であるが、任意とはいえ研究者の問題意識とそれによって導かれる概念から、暗示 (implication) されるものでなければならない。問題意識と概念とかけ離れたコードの選択は、首尾一貫した論述を壊すのである。

概念の設定の後に、インタビューを定性分析する上で、欠かせない作業がコードの設定である。コードとは、様々なデータを分類、整理、類型化そして分析し、論文の中で説明していく上で鍵となるアルゴリズム (Algorithm: 算法) すなわち手順を説明していく指標である。コンピューター・システムでの論理の手順を示したフローチャートあるいはアルゴリズムをイメージするとよい。論理の流れを進めていく上での指標すなわちインデックス記号となるのがコードである。

このコードの設定については、概念とリンケージしておかなくてはならない。研究の全体を貫く概念と、まったく無関係なコードの設定はありえない。たとえば、研究者が任意にコードを設定できるとはいえ、概念とコードの関係性とその根拠を、明確に示すことができるものでなくてはならない。

例えば、日本におけるバレンタインデーでのチョコレート交換という、一種の慣習となった社会現象がなぜ発生したのかの解明に取り組むとしよう。「チョコレートの交換という慣習は、菓子メーカーの販売戦略であったとしても、それに多くの女性が自発的に戦略にのったためである」との仮説を証明するためにデータ分析をする。そのため、何人かの女性にインタビューを行い、彼らの言説をデータとして集積させる。そして、データ分析の概念を「女性たちの意図」と設定したならば、そのコードを、女性たちの「支持」というように設定して、データの分類・整理をしていくことができる。もちろん、他の概念で設定することもできる。女性たちの言説を分析した結論として、「チョコレートの交換という慣習は、女性たちが会社の販売戦略に自らのったものだった」という結論を導き出すのである。

問題意識 → 概念の選択 → コードの設定 → 分析 → 結論

3. コードに従ったデータの分類と分析

定性分析の方法論は、文化人類学、社会学、経営学など幅広い学問的領域において、アクターの政策的な意図や戦略を分析する際に採用されている。定性分析は、定量分析とは異なり、多くのサンプルからその傾向を探るものではない。少数の研究対象との時間をかけたインタビューや観察によって分析を試みるものである。その定性分析の強みは、定量分析では困難な政策の主体の意思やその背景などを解析できることにある。一方、弱点はしばしば指摘されるように、研究者の主観的な見方が分析に組み込まれる可能性や、分析の恣意性の可能性にある。その弱点を補強するために、定性分析では、いくつかのコードを設定しておくことによって、発言者の政策的な目的や戦略を描き出すことになる。

定性分析におけるコードとは、インタビューなどの内容を整理・分類し、そして分析していくときに用いるもので、調査対象者の発言の文脈にある政策的な意思を表象するものである。別の表現を用いれば、調査対象者の政策的意思を支配している概念的な意味を表す言葉である。

具体的には、第一次資料としてのインタビューならびに著書などで明らかになった研究対象者の思考と行動の意味をコードに則して分析することである。定性分析でのポイントは、研究対象者の置かれていた状況、経験、実践やその結果について因果関係（causal and effect）を知ることにある。

3-1 コードの設定

定性分析で大切な作業が、問題意識から導き出せる概念に沿ったコードの選定と、それらに基づいてのデータの分類（categorizing）である。したがって、定性分析を試みる際に、これらのコードの設定は不可欠の作業である。なぜなら、コードとはインタビューの内容の意味を分析する際の、判断準拠を提供するものだからである。

ダグラス・エジーによれば「意味論的分析ならびに基本理論におけるコード設定とは主題ならびにデータに存在する概念を定義していくプロセスである」とされる⁽⁵⁾。コードの設定の仕方は研究者の任意であるが、それらの設定が研究の趣旨に沿ったものであるかどうか重要なポイントである。

また、一元的なコード設定だけではなく、二元的、場合によっては三元的なコード設定も許容される。しかしながら、あまりに複雑にコード設定をすることは、かえって分析を複雑にさせてしまい、本来の分析の意図と必ずしも適合しなくなる場合があることに留意しておかなくてはならない。

例えば、政策決定者による政策決定過程を分析の対象とすれば、下記のように、政策決定者の政策の、「目標」「戦略」「経過」「成果」「要因」⁽⁶⁾という5つのコードが一元的な分析のコードとして設定されるだろう。そして、「目標」であれば、政策決定者の政策目標、例えば「内包」「排除」といった政策の目標もコード化することができる。それが二元的なコード設定である。要は、研究者の分析の焦点が、より鮮明に浮き彫りにされるようにコードを設定していけばよいのである。

インタビューは、研究者が意図して質問した内容に研究対象者が答えるものである。しかしながら、研究対象者による発言が、理論的に順序だったものや、整理されたものであることはまず考えられない。質問への答えが、全く質問の趣旨とは異なる場合もある。しかも、曖昧で、要領を得ない回答である場

合もある。それらを含めて研究者はインタビュー内容をデータ化し、それを整理していく必要がある。その整理の作業を助けるのがコードの設定に基づいた分類作業である。

このコードの設定は、研究者の任意である。しかしながら、研究目的、研究の概念とコード設定のリンケージをどのようにうまく行えるかが、研究の持つ説得力の決め手となるので、注意深く、慎重に選定していくことが必要になる。実際、そのコードを選定して分類作業を始めたものの、当初の意図どおりに分類できるとは限らない。したがって、実際的にはインタビューの整理と分類作業を進めながら、コードの選定を行わざるを得ないことになる。同時並行的に分類とコード設定を行うことは、一向に問題がないのであるが、膨大なインタビューの分類をひとたび行った後の、コードの再設定による再分類という煩わしさを回避するためにも、当初からコードの設定は注意深く、そして慎重に行っておくことが望ましい。

3-2 コード設定と概念のリンケージ

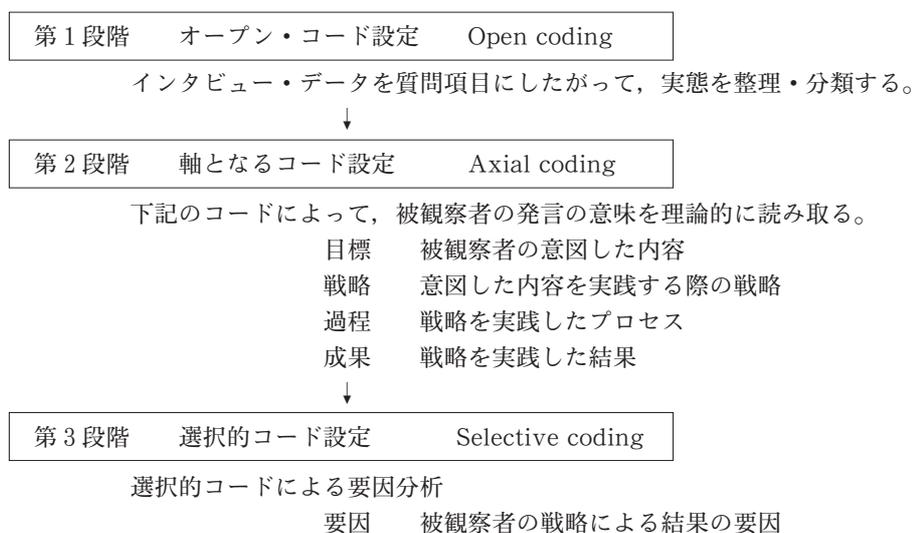
では、どのように研究目的と概念とのリンケージを持たせたコードの設定ができるのかを解説している。

研究目的は、概念によって表象される社会問題の原因やプロセスなどを解明し、そしてその問題の解決を検討することである。社会問題は「何なのか」「なぜなのか」そして「どうすればよいのか」といった、疑問に答えるものである。よって、概念に沿ったコードを選定するのは、この研究目的に答えるものを選定することに尽きるのである。

研究者の問題意識、概念そしてコードは、特定のものととは限らない。研究者の問題意識にそって、概念やコードが選定されるのである。それらは、研究者の主張の正当性や妥当性をより高めていくものであれば、どのように設定しても構わないものである。

コードによる分析のプロセスは、以下の三段階である。これは、定性分析の基本的なスキームである存在論、認識論そして方法論に基づいた段階に沿うものである⁽⁷⁾。

コード設定の例



出典：Ezzy (2002), フリック (2002) を参照に筆者による作成。

以下、コード設定の例を眺めてみよう。

政府・企業などの政策決定者の政策を分析するものとしよう。その場合、図のように3段階のコード分類と、それに沿っていくつかのコード設定がされる。もちろん、これらのコードに限定されるものではない。対象者や課題、そして研究者の問題意識に沿って、よりよいコード設定を研究者が開発していくことが望まれる。

1) オープン・コード

インタビューなどの「生のデータ」は、そのままでは分析に使えない。政策決定者の発言もインタビューに則したものであることとは限らないし、文脈もずれていくことがしばしばあるからである。それらを分節化させていく作業が、オープン・コードによるインタビュー・データの分類・整理である。したがって、ここでは、研究者が恣意的にインタビューの解釈を加える作業をするのではない。

2) 軸となるコード

① 目 標

このコードは、政策決定者の目標が、政策決定過程の中に、どのように含まれているのかを示すための指標である。政策決定者の政策目標は何なのかを明確にし、その実現に至るまでの政策決定過程を分析の対象とする。

② 戦 略

このコードは、政策決定者が戦略として何をどのように使って、政策目標を達成していこうとしたのかを分析するものである。

③ 過 程

このコードは、政策決定者の目標を戦略的に達成していくプロセスを分析する。それぞれの事例の場合に、研究対象者による政策的意思がどのように変遷したのかを見る。

④ 成 果

政策決定者による政策目標がどのような成果を生んだのかを分析する。ここでの分析のコードは、研究対象者が政策目標を達成しようとする要因は何だったのか分析を行う。

3) 選択的コード

要 因

選択的コードは、上記の軸となるコードによって分析されたものを、さらに統合して研究者の問題意識との関連性すなわち結論を導き出すものである。

これらのコードの設定と分類は、繰り返すように研究者が任意に設定するものであるから、研究者が異なればその事例分析によって表れる意味の内容は異なったものになる。しかし、当然のこととして、研究者が異なったとしても、同じコードを用いて分析した際には、同じような結果が求められるものでなくてはならない。そうでなければ、恣意的な分析との評定を下されることになるのである。

おわりに ― 求められる方法論の精緻化 ―

定性分析において概念とコードの重要性は示されているものの、依然として一般的な方法論にもなっていないし、十分に精緻化されているとは言えない⁽⁸⁾。実際には、いずれの研究者も概念とコードについて経験的に重要性を認識していても、曖昧な方法論にしたがって経験的に論文の構成を組み立てている。

しかしながら、概念とコードの設定は研究者の研究のオリジナリティを示す上で重要なものである。研究者の問題意識を明確にする上でも、分析を理論的に進めていく上でも最も重要なものである。そして、概念とコードに基づく事象の分析を通じて、「新しい発見」を導き出すことが、優れた研究である。その「新しい発見」を導き出す上で、概念とコードの設定による社会現象への分析という方法論は、非常に重要である。

そこで、最後に、今後の概念とコードを使った分析の方法論の精緻化のための道筋を若干示しておきたい。

第一に、研究者が研究で選択する概念の定義の精緻化である⁽⁹⁾。個別の概念の定義は、様々な学問領域において、それぞれの研究者が検討を重ねている。概念に固定化された定義や完全なる合意を得た解釈が存在するわけではない。まさに、ポリログスの状況である。しかしながら、ここでいう概念の定義の精緻化は、個別概念の定義の完全なる合意を目指すというものではなくて、個別の研究のツールとしての概念の定義の精緻化を必要としているという意味である。

第二に、コード設定をより妥当性のあるものにしていく方法論の開拓である。コード設定は研究者の任意であるとはいえ、その妥当性をより強めていくものでなくてはならない。とかく恣意的な基準の設定に基づく研究ではないかという批判を受けかねない定性分析のアキレス腱であるから、コードの設定の方法論を、研究者の問題意識から生まれる概念との整合性を持たせるための方法論の開拓が不可欠である。

第三に、定性分析と定量分析の組み合わせ（トライアングレーション）である。定量分析の不十分さを補足するために定性分析が有効であるのは指摘するまでもない。だが、逆に定性分析を定量化していくといった両者の統合が求められている。これは、たんに定性分析の調査サンプルを増加させればよいというものではない。定性分析で得られた結果を、定量化していく試みである。しかしながら、この試みにはもともと定量化できない調査対象を定性分析した結果を、さらに定量化できるのかという正当な疑問がつかまとう。

様々な社会問題への解明にアプローチする方法論は多ければ多いほどよい。多種多様な方法論から一つの事象の解明を試みることによって、その事象の課題が立体的に浮き彫りにされる。研究者がよって立つディスプリンにしたがって、社会問題の探究を進めていくことはもちろん必要である。だが、複雑化する現代社会に発生する諸課題を解明していくのに、一つのディスプリンによる分析だけで満足する結果が得られるものではない。ゆえに、社会調査の主要な方法論である定量分析ならびに定性分析という方法論についても、多種多様な方法論があってもよいし、それぞれがさらに発展させた方法論を開発

していくことも必要である。

本稿はこうした立場から、定性分析の中でも概念とコードを組み合わせた社会調査の方法論について述べてきた。この方法論は、社会調査の中でもどちらかといえばまだ少数派による方法論である。定性分析がもっぱら企業経営の分析に多用されているのと比較して、他の社会問題への解明へのアプローチとして採用されている研究事例はまだ多くない。採用される事例が少ないのは、方法論として成熟していないため理解されにくいことがあるし、概念とコードの意味とそれらを組み合わせる方法論について、簡潔に詳述された文献が極めて少ないためである。今後、定性分析をさらに発展させていくためには、概念とコードの設定と分類による事象の解明という方法論への理解と、そして精緻化が求められているのである。

〈注〉

- (1) G. キング, R. O. コヘイン, S. ヴァーバ, 真淵勝監訳『社会科学のリサーチ・デザイン』, 勁草書房, 2004年 K. F. パンチ, 川合隆男監訳『社会調査入門』, 慶應義塾大学出版会, 2005年 ヘンリー・ブレイディ, デヴィット・コリアー 泉川泰博, 宮下明聡訳『社会科学の方法論争』, 勁草書房, 2008年
Ezzy, Douglas *Qualitative Analysis*, Routledge, 2002. Hay, Colin edit. *Political Analysis*, Palgrave, 2002. Holliday, Adrian *Doing and Writing Qualitative Research*, 2nd edition, Sage, 2007. Marshall, Catherine Gretchen B. Rossman *Designing Qualitative Research*, Sage, 1999. Marsh, David Gerry Stoker edit. *Theory and Methods in Political science*, 2nd edit., Palgrave, 2002. Wolcott, Harry F. *Qualitative Research*, 2nd edition, Sage, 2001.
- (2) K. F. パンチ『社会調査入門』, 2005年, p. 65を参照。
- (3) ジュリア・クリステヴァ, 1999年, p. 261を参照。クリステヴァは「概念は、論理展開の主観的前提および絶対的基礎」と指摘している。
- (4) ミケール・デュフレヌ, 2004年, p. 323より引用。
- (5) Ezzy (2002) p. 86を参照。
- (6) 分析指標の選択については Ezzy, Douglas (2002) pp. 86-110 に依拠した。Ezzy によれば、これらの指標の選択は、分析者の理論によって導かれるもので、定型的なものがあるのではなく、分析者の任意とされる。
- (7) これらを総称すれば、ミシェル・フーコーの認識論であるエピステモロジカル・コンテキスト (epistemological context) による分析手法である。Ezzy (2002) pp. 86-94 を参照。
- (8) ウヴェ・フリック, 2002年 p. 63を参照。フリックにおいても、概念の重要性を指摘しているが、その方法論は曖昧である。
- (9) ヘンリー・ブレイディ, デヴィット・コリアー, 2008年, pp. 139-142を参照。

参考文献

- 朝妻恵里子「ロマン・ヤコブソンのコミュニケーション論——言語の「転位」——」『スラヴ研究』, 北海道大学スラヴ研究センター, (56), pp. 197-213, 2009年
- 石田英敬「メディアオロジックの転回の条件」『現代思想』, 青土社, Vol. 24-4, pp. 76-85, 1996年
- ヴィトゲンシュタイン, ルートヴッヒ 木村洋平訳『論理哲学論考』, 社会評論社, 2007年
- エコ, ウンベルト 谷口伊兵衛訳『記号論入門』, 而立書房, 1997年
- 河本英夫, 土方透「〈環境〉の拡張 ルーマン理論へのアプローチ」『現代思想』, 青土社, 29 (3), pp. 86-105. 2001年
- カール・シュミット 田中浩, 原田武雄訳『合法性と正当性』, 未来社, 1983年
- ギデンズ, アンソニー 松尾精文他訳『社会学』, 而立書房, 1992年
- キング, G. R. O. コヘイン S. ヴァーバ 真淵勝監訳『社会科学のリサーチ・デザイン』, 勁草書房, 2004年
- クリステヴァ, ジュリア 足立和浩, 沢崎浩平, 西川直子, 赤羽研三, 佐々木滋子, 高橋純訳『ポリローク』,

- 白水社, 1999年
- クワイン, W. A. 伊藤春樹, 清塚邦彦訳『真理を追って』, 産業図書, 1999年
- 小林修一『日本のコード』, みすず書房, 2009年
- ターナー, グレアム 溝上由紀, 毛利嘉孝, 鶴本花織, 大熊高明, 成実弘至, 野村明宏, 金智子訳『カルチュラル・スタディーズ入門』, 作品社, 1999年
- デュフレーヌ, ミケール 伊東守男, 谷亀利一訳『構造主義の哲学』『構造主義とは何か』, 平凡社, pp. 290-334, 2004年
- 小林修一『日本のコード』, みすず書房, 2009年
- ソシュール, フェルディナン・ド 景浦峯, 田中久美子訳『一般言語学講義』, 東京大学出版会, 2007年
- ダグラス, メアリ 塚本利明訳『汚穢と禁忌』, ちくま学芸文庫, 2009年
- ターナー, グレアム 溝上由紀, 毛利嘉孝, 鶴本花織, 大熊高明, 成実弘至, 野村明宏, 金智子訳『カルチュラル・スタディーズ入門』, 作品社, 1999年
- デュフレーヌ, ミケール 伊東守男, 谷亀利一訳『構造主義の哲学』『構造主義とは何か』, 平凡社, pp. 290-334, 2004年
- ノルベルト・ボルツ 村上淳一訳『意味に餓える社会』, 東京大学出版会, 1998年
- ノージック, R. 嶋津格訳『アナキー・国家・ユートピア』, 木鐸社, 1998年
- パンチ, K. F. 川合隆男監訳『社会調査入門』, 慶應義塾大学出版会, 2005年
- 福山義幸, 菅野道夫「機能言語理論によるデータ融合に関する一考察」『日本ファジィ学会誌』, (8) 1, No. 1, pp. 187-203, 1996年
- フーコー, ミッシェル 中村雄二郎訳『言語表現の秩序』, 河出書房新社, 1981年
- フーコー, ミシェル『ミシェル・フーコー 思考集成 IV』, 筑摩書房, 2000年
- フーコー, ミシェル『ミシェル・フーコー 思考集成 IX』, 筑摩書房, 2001年
- フーコー, ミシェル 中山元訳『真理とディスクリール パレーシア講義』, 筑摩書房, 2002年
- ブリエート, ルイ 丸山圭三郎訳『記号学とは何か』, 白水社, 1998年
- フリック, ウヴェ 小田博志, 山本則子, 春日常, 宮地尚子訳『質的研究入門』, 春秋社, 2002年
- ブレイディ, ヘンリー デヴィット・コリアー 泉川泰博, 宮下明聡訳『社会科学の方法論争』, 勁草書房, 2008年
- ベック・ウルリッヒ, アンソニー・ギデンズ, スコット・ラッシュ 松尾精文, 小幡正敏, 叶堂隆三訳『再帰的近代化』, 而立書房, 1997年
- ボルツ, ノルベルト 村上淳一訳『意味に餓える社会』, 東京大学出版会, 1998年
- ラクラウ, エルネスト シャンタル・ムフ, 山崎カヲル, 石澤武訳『ポスト・マルクス主義と政治』, 大村書店, 2000年
- ルーマン, ニクラス 長岡克行訳『権力』, 勁草書房, 1986年
- ルーマン, ニクラス 佐藤勉監訳『社会システム理論 (上)』, 恒星社厚生閣, 1993年 (a)
- ルーマン, ニクラス 佐藤勉監訳『社会システム理論 (下)』, 恒星社厚生閣, 1993年 (b)
- ルーマン, ニクラス 土方透, 大澤善信訳『自己言及性について』, 国文社, 1996年
- ルーマン, ニクラス 佐藤勉, 村中知子訳『情熱としての愛』, 木鐸社, 2005年
- ルーマン, ニクラス 徳安彰訳『社会の科学 1』, 法政大学出版局, 2009年
- ルーマン, ニクラス 馬場靖雄訳『近代の観察』, 法政大学出版局, 2003年
- レヴィ = ストロース 川田順造, 渡辺公三訳『レヴィ = ストロース講義』, 平凡社, 2005年
- Ezzy, Douglas, *Qualitative Analysis*, Routledge, 2002
- Hay, Colin edit., *Political Analysis*, Palgrave, 2002
- Holliday, Adrian, *Doing and Writing Qualitative Research*, 2nd edition, Sage, 2007
- Marshall, Catherine, Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research*, Sage, 1999
- Marsh, David, Gerry Stoker edit., *Theory and Methods in Political science*, 2nd edit., Palgrave, 2002
- Luhmann, Niklas, William Rasch translated and edit., *Niklas Luhmann's Modernity*, Stanford University Press, 2000
- Wolcott, Harry F., *Qualitative Research*, 2nd edition, Sage, 2001

米国の戦後国防戦略と均衡予算主義

室 山 義 正

はじめに

第二次世界大戦は、大不況に苦しんだ米国経済を超完全雇用の世界に導き、米国を世界の軍需生産基地へと変貌させた。そして大戦後の米国では、国家経営の第一の優先順位は、巨大な戦時統制経済を平時経済に転換しつつ、完全雇用を持続させることに置かれた。そのための必須の手段が、財政支出を大規模に縮小し、均衡財政に復帰することであった。財政支出（国防支出）を大幅に圧縮して貯蓄を増強し、民間消費および企業投資の拡大を導き、輸出を拡大させて完全雇用経済を実現するとともに、財政収支をタイトにしてインフレを抑制するという政策が実行された。こうして政府部門の急速な収縮と健全財政の下で、米国の繁栄がもたらされた⁽¹⁾。戦時中には、戦争が終結して国防支出が縮小すれば、米国は再び不況に陥る恐れが高いため、政府支出を拡大して雇用を確保するべきであるというケインズ型の政策主張が主流であった。しかし、実際にとられた政策は、それとは反対の政府支出の急速縮小と、均衡財政政策であった。

急速な動員解除が実行され、1,000万人を超える軍人が退役し、終戦時1,200万人を超えていた兵力規模は、150万人規模へと一挙に縮小した。しかし、動員解除と軍民転換が完了した後も、トルーマン大統領は、財政均衡を至上命題として掲げ、国防費が過大であるとして一層の削減を望み実行した。

これに対して、国防当局は、米国の動員解除は急速だが、ソ連の動員解除は進展しておらず、また占領地域の駐兵など米国の対外コミットメントは拡大し、兵器のコストが著しく上昇しており、三軍バランスのとれた軍事力を維持するためには国防費が小さすぎると主張し、トルーマンとの間に国防資源配分をめぐる対立が生まれた。

対ソ関係が次第に悪化し、国連を中心とする集団安全保障システムが麻痺するにつれ、自由社会のリーダーとして、NATOを初めとする米国の国際的コミットメントは拡大していった。このように対外的コミットメントが著しく拡大しつつある中で、トルーマンは健全財政を維持することを優先し、国防支出の削減を推進した。トルーマンは、軍事的安全保障と国内経済強化の優先順位の選択が迫られた時、後者を選んだ。

国防費をどれだけ支出すれば十分であるかという国家政策上の基本問題は、次のような文脈で考えられた。財政均衡という枠組みの中で、ソ連の脅威に最もうまく対処する方法は何であるか。政治的外交的手段や経済的手段と組み合わせた場合、軍事力の果たすべき役割はどのようなものであるべきかを考え、

決定すべきである。

トルーマンは、国家安全保障の構成要素として、経済援助（マーシャルプラン）、軍事援助、健全な国内経済、適切な国防力を考えていた。そのなかで最も重要な構成要素は強力な国内経済であり、それを基礎とした対外援助によって西側同盟国の再建・強化をはかることが重要であり、米国自身の軍事力建設は当面必要な最小限でよいとした。

平時には経済力をマキシマムに、軍事力をミニマムに保ち、軍事負担をできるだけ低水準に維持し、有事に動員によって軍事力を必要水準に速やかに上昇させることができればコスト効率的である。それは戦時動員態勢に円滑に移行できる施策を平時から準備しておくことで実現できるし、米国の伝統的な考え方とも合致する。米国は、第1次世界大戦後も動員を解除し、戦前水準のきわめて低水準の常備兵力水準に復帰していた。

こうして適切な軍事規模は、健全な国内経済を促進する赤字なしの予算政策、幅広い国益評価に基づく対外援助拡大という枠組みの中で決定されることになった。つまり軍事的必要性とは別次元の財政経済的考慮が優先され、その枠の中で、国防支出の規模、したがって軍事力の規模が決定されることになる。このような枠組みの中で実行された全面的な軍民転換と動員解除は、急激な国防費圧縮をもたらし、政府貯蓄増加を生み出す「供給サイド」の政策として機能した。

国防費の急激な圧縮は、米国の原爆独占保有と国連による集団安全保障への依存方針によって可能になった。そして、国防費縮小によって生じる安全保障機能の低下と国内総需要の低下を、軍事・経済両面で補完する機能を果たしたのがトルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランである。これらの政策は、西欧諸国の経済復興と自力の軍事力整備を支援することによって、西側の安全保障を強化し、米国の輸出を拡大して米国の総需要を支えた。それは、軍事的手段に代替する経済援助による安全保障強化策であった。

しかし、1949年のソ連の原爆保有と中国の共産党支配確立によって、米国国内では軍事力強化論と対ソ対決論が勢いを増す。軍部と国務省を中心にNSC 68路線が台頭し、次第に对外政策で発言権を増し、米国の国連重視路線は後退していった。その中で、トルーマンは、国防力拡大を抑え、一貫して財政均衡に基づく経済第一主義を堅持していく。この経済優先政策は、朝鮮戦争勃発によって重大な挑戦を受けたが、トルーマンは均衡財政の基本線を堅持しようとした。

トルーマンの財政運営を評価する場合、戦後の米国の基本構造の中に「ニューディール」政策を定着させる上で果たした役割という文脈の中で行われることが多い。「1946年雇用法」「フェアディール」などにより、連邦国家の役割とケインズ型財政政策の影響が強まり、また社会保障・福祉国家の基礎が整備された時期として捉える見方が一般的であろう。しかしトルーマンの経済財政運営は、私企業中心の市場主義と伝統的な均衡財政に立脚しており、それをニューディールやケインズ型政策の普及プロセスのひとつコマというイメージで捉えると、財政運営や予算政策の実態とは全く乖離した理解に陥ってしまうことになる。

本稿では、トルーマン政権の財政経済運営スタンスとその意義を明確にするため、動員解除後から朝鮮戦争休戦にかけて、国防予算がどのように扱われていたかを分析する。この時期の国防予算配分問題は、米国経済と財政運営の帰趨を決定した問題であった。したがって、国防予算割り当ての実際を分析

すれば、均衡財政主義が経済財政運営に占めていた位置を明確にすることができる。各年度の予算の編成過程に焦点を合わせ、国防戦略と関連させながら、国防予算の決定にかかわる主要なアクター（統合参謀本部と国防長官と予算局と大統領）間でのやり取りの大筋を辿り、平時および戦時において、均衡予算主義と厳しい予算シーリングが国防予算や国防計画をいかに規制していったのか検討することにした。それによって、均衡予算主義がトルーマン政権の経済財政運営に占めていた位置を確認するとともに、トルーマン政権の政策運営の基本的な性格を明らかにしていきたい。

1. 国防資源配分と国家安全保障戦略

国防予算の配分方式と楽観的な対ソ評価

1946年8月、トルーマンは、国防予算が連邦予想歳入の1/3を超えないこと、および国防予算算定の「残余方式」を指示する⁽²⁾。残余方式とは、まず連邦予算総額のシーリング額が決定され、そこから非国防予算を控除した残余を国防予算に充てるという方式である。そして歳入予想の1/3以下という基準は、景気が後退し税収が低下する場合には、自動的に国防費は削減圧力にさらされるということの意味する。国防予算削減と均衡財政達成が、予算政策の第一の優先順位であることが明言され、軍事的考慮はそれに従属すべきとする方針が明確にされる。この予算方針の下で、急速な動員解除が実行され、欧州駐留軍を撤退させ、国防予算は急速に削減されていった。一方ソ連は、部分的な動員解除を行ったのみで、大兵力を維持し続け、新兵器の開発と装備の近代化を実行していた⁽³⁾。

そこには、国連中心の「安価な」国際安全保障システムに期待する米国の楽観的な雰囲気が見られる。トルーマン政権は、米・ソの対立は、結局は合理的かつ平和的な手段で解決されるだろうと楽観視していた。米・ソ関係は悪化していたが、1947年以前の段階では、軍の関心は、ソ連の脅威に対処することではなく、巨大な戦時軍事力の動員解除、占領軍の配置、予算縮小に応じた軍事規模の縮小に集中していた。

FY 1946の国防予算は420億ドルであったが、FY 1947国防予算のシーリングは、一挙に140億ドルに引き下げられた。この大規模な予算削減に直面して、国防当局は一層の兵力削減が不可避であると認識する。予算削減は、動員解除を促進した。1947年には、国防兵力は再び選抜志願兵（若年兵や未経験兵）によって構成されることになる。

軍事力の急減は、対外政策をサポートするパワーの解体を意味し、伝統的な国際政治の観点からみれば、力を背景にした外交の選択肢を失わせる結果となった。他方で、米・ソの対立が激化するにつれ、米・ソ協調を基礎とした国連の集団安全保障機能は麻痺していく。米国は、自由世界のリーダーとして、冷戦への何らかの対応を行わざるをえなくなる。

その結果、1947年以降の米国対外政策の主要な要素は、トルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランの上に形成されることになる。トルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランは、国連の集団安全保障システムが機能不全に陥りつつあったことを象徴するメモリアルであった。米国が目指した国連による安価な覇権構想は、重大な修正を迫られた。

1947年3月21日、トルーマンは、「武装した少数者または外部からの圧力による征服の企図に対し

て抵抗している自由な諸国民を支援する」という方針（トルーマン・ドクトリン）に基づいて、ソ連勢力の脅威下にあるギリシャ、トルコに対して4億ドルの緊急経済・軍事援助を与えることを議会に要請した⁽⁴⁾。そして大戦で疲弊し社会的・経済的に危機に陥った西欧諸国を再建するためのマーシャル・プランがこれに続いた。西欧の経済を再建しなければ、西欧は共産主義陣営の手に陥ってしまうと考えられたからである。

この問題に取り組んだ国務省のケナン等は、トルーマン・ドクトリンは、レトリックにおいてあまりにもソ連に対して敵対的であり、これを文字通り実行すれば米国は無数の際限ないコミットメントを負うことになりかねないと危惧した⁽⁵⁾。そこでマーシャル・プランでは、慎重な言回しによって、ソ連あるいは共産主義の脅威への言及は避けられた。主要な意図は共産主義の囲い込みにあったが、援助計画の目的としては「欧州の人々に自己の経済の先行きに自信を取り戻させる」ことを掲げた⁽⁶⁾。共和党が支配する議会は、ソ連を含む「欧州」を対象地域とすることに反対したが、この問題はソ連が援助を拒否したことで解決した。マーシャル・プランの見積もりは、5ヶ年で170億ドルであった（1952年終了）。

マーシャル・プランは、西欧を経済的に再生しソ連の拡張主義を阻止することを目的としていたが、同時にトルーマン・ドクトリンに内包される無制限の財政的負担を局限・節約し、対外的なコミットメントを西欧防衛に集中させる手段でもあった。この計画は、米国の国内経済を優先し、対外的な責任を安上がりに遂行するというトルーマン政権の目的と極めて整合的であった。マーシャル・プランによる経済援助は、欧州諸国の「ドル不足」を緩和し、輸出を拡大して米国の経済利益を拡大するとともに、米国の影響力を拡大する強力な手段として機能する。しかも、西欧諸国の経済復興と軍事力充実によってソ連の膨張を抑止することができれば、ソ連に対抗して米国が直接軍事力を増強するよりもはるかに米国の負担を軽減することに繋がる。

急速動員解除と平和経済での繁栄という政策と、強力な軍事力の裏付けが必要な対外コミットメントの拡大とは、本来矛盾する。この矛盾は、「楽観的な見通し」に立ったソ連評価によって解決されていた。トルーマン・ドクトリンとマーシャル・プランは、米国が外国の経済と安全保障に責任を持つことを明らかにしたが、他方では援助の範囲は限定され、さらには軍事的関わりをどうするかについては決められていなかった。したがって、ソ連・共産主義勢力が「楽観的な見通し」に沿った行動をとらなければ、早晚政策の変更が促されることは避け難い。1949年秋のソ連の核実験成功および中国共産党の勝利という国際環境の重大な変化に対応して、安全保障政策の全面的見直しの動きが生じることになる。NSC 68 策定の動きがそれであった。

トルーマン・ドクトリンは、「国益」が明確に定義されていない「あいまいな普遍主義」に立脚していた。これを文字通り適用すれば、米国のコミットメントは際限なく拡大してしまう。このドクトリンの基になった考え方は、ケナンの「長文電報」、「X論文」の「封じ込め戦略」であった。それは、共産主義ソ連の世界制覇の動きをグローバルに封じ込めることによって世界の安定を達成しようというものであり、経済的規準によって極めて狭く定義されていた米国の伝統的な国益概念を、拡張的であいまいな「国家安全保障利益」へと転換させる動力となった。

財政反革命の進行

対外政策を基礎づける国益概念が、伝統的な狭い経済的概念から「拡張的であいまいな」国家安全保障利益へと転換されつつあった時、米国経済は急速に伝統的な「健全財政」と私企業中心の市場経済システムへ回帰しつつあった。「財政反革命」が進行しつつあったのである⁽⁷⁾。国内の完全雇用・経済均衡が最優先され、国内均衡達成のための対外政策（経済援助と輸出促進）が強化された。

ケナンの「長文電報」がワシントンに到着（1946年2月）したのは、ソ連のイラン・トルコへの圧力がグローバル・パワーバランスへの脅威であると認識されつつあったその時である。米国は、急速な動員解除と軍民転換を実行していた。自国の国防資源配分を最小限度に圧縮し、完全雇用の平和経済に転換させることが米国の戦後最優先課題であり、順調な軌道に乗りつつあった。まさにその最中に生じた「ソ連の脅威」にどのように対処するべきかという文脈の中で、ケナンの分析が活用されることになった。自国防力の急速縮小という動かしがたい現実と、ソ連の脅威の増大という厳然たる事実の矛盾に応えるべき対処方針が求められつつあった。

ケナンの分析は、この政策要請に応えると判断されたため、政権に受け入れられ、その文脈の中で、ギリシャ・トルコへの援助問題が討議されることになった。ケナンは、『回想録』で、次のように述べている。

なぜ1946年2月のモスクワからの公電やX論文のように異常な関心を払われる場合と全く無視される場合が生じるのか。…それに対する唯一の回答は、ワシントンの反応は主観的で、米国の国際的地位の理論的考察等よりも、国内政治的なムードと制度機構上の利害関係によって遥かに強く影響されているということであった⁽⁸⁾。

トルーマン政権の内政上の最優先課題は、即時動員解除・戦争経済解体による平和経済下での完全雇用の実現であった。それと整合的な対外政策の立案が必要とされていた。ケナンの分析は、政権が実行しようとしていた「経済的手段」による対外危機への対処、米国国防力の拡大を伴わない安全保障強化方策に合理的根拠を与えるものと考えられたからである。

ケナンの分析が受け入れられたのは、「軍当局の対ソ姿勢に根本的な変化が生じていた」からであるとする見方もある⁽⁹⁾。しかし、「軍の姿勢」とトルーマン政権の姿勢を同一視することは適当ではない。軍内部においては、対ソ警戒と大規模な即応軍備の必要性は、大戦中からすでにフォレストルを中心に有力な主張となっていた。しかし軍の国際情勢分析とそれを基にした国防予算要求は、トルーマン政権の動員解除＝平和経済建設＝均衡予算優先政策の中で、一貫して退けられ続けていくからである。

ケナンがX論文でソ連の封じ込めを主張した真意は、「軍事的手段で軍事的脅威を封じ込めるということではなく、政治的脅威に対する政治的封じ込めであった」⁽¹⁰⁾。ケナンの主張は、軍事的手段ではなく経済援助を主体とする対応を追求するトルーマン・ドクトリンの方針と整合的であると考えられたため、政権に受け入れられた。トルーマン・ドクトリンを採用したことによって、政権の政策は、急速動員解除＝国防費圧縮＝均衡財政＝インフレ抑制を通じて、完全雇用実現を目指す国内経済均衡第一主義

へと収斂していき、一定の整合性を備えた保守的スタンスをとることになる。

封じ込め戦略の汎用性

しかし、ケナンの分析は、軍部によっても好意をもって受け取られていた。特に海軍長官フォレストルは、熱心なケナンの支持者であった。元々、フォレストルから、ソ連の対外政策におけるイデオロギーの役割を評価するように求められたケナンの回答が、1947年1月マーシャル国務長官に提出された「ソ連政策の心理的背景」であり、同年7月のX論文にほかならなかった。

ところでX論文は、意味不明瞭な文書であり、どのような政策の基礎にもなりうる性格を備えていた。ソ連の脅威とは、軍事的拡張主義をさすのか、あるいは経済的・政治的・イデオロギー的な脅威をさすものか。脅威への対処手段は、軍事的対峙あるいは威嚇を意味するのか限定戦争を行うという意味なのか、経済援助・軍事援助などの軍事力行使を含まないものを想定しているのか、全く明確ではなかった。「封じ込め政策」のこのような「曖昧性」ゆえに、「封じ込めの内容」は、主張される政策に応じて「再解釈」が可能になる。非軍事的な経済援助（マーシャル・プラン）にも使えるし、軍事援助も正当化するし、自国国防力強化や同盟体制の強化にも、さらには実際に軍事力を行使する軍事介入や限定戦争（たとえば朝鮮戦争やベトナム戦争）にも使える。

つまり、ケナンの分析＝封じ込め戦略は、「すべての政策を合理化する」基礎になりうる。ある政策が採用され、一つの解釈が前提されれば、その「封じ込め」政策に合理的根拠を与え、逆にそれ以外の「封じ込め政策」を排除するという性格を備えていた。実際には、ケナンの封じ込め政策が経済援助中心のトルーマン・ドクトリンとなって具体化されたため、フォレストルの国防力増強要求は、逆に封じ込められていくことになる。

ケナンの封じ込め戦略は、強い普遍主義的色彩を帯びていた。トルーマン・ドクトリンも同様の普遍主義にたっており、米国の伝統的なスタンスである道徳的・政治的リーダーシップと合致する側面を備えていた。

トルーマン政権は、ソ連の行動が限定的な帝国主義的拡張主義に基づくものか、究極的世界制覇を目指す教条的なものかを明らかにしたいと考えていた。これに対してケナンは「イデオロギーおよび状況の産物」であり、究極的目標に沿って絶え間なく流れる奔流の様なものであるとし、長期的な視野に立った粘り強い抜け目のない確固たる政策に基づいてソ連の拡張主義を「封じ込める」ことが必要であるとされた。「封じ込め戦略」は、概して「あいまいな」対抗的（カウンター・フォース）戦略の形をとることになった。

ところで、そもそもトルーマン・ドクトリンの源泉をどこに求めるべきであろうか。論理的に道筋を辿れば、その根本的原因は「日本への原爆投下」に辿りつく。原爆投下が、「突然の日本の降伏」を生み出し、米国の即時動員解除と「平和経済への全面転換」を決定づけた。戦後の即時動員解除と徹底的な軍民転換（戦争マシーンの解体）の実行は、ソ連の軍事圧力を「相対的」に強化させた。こうして、米国の「原爆の威力」によって生み出されそれに依存した国防資源の急速縮小と平和経済への転換が最優先政策とされる一方、ソ連の拡張主義という現実に対処する対外政策が求められることになった。その結果、経済第一主義と抵触しない安全保障政策＝トルーマン・ドクトリンが模索された。

事態は、どのような進展もありうる流動的な状況にあった。ケナンの分析は、この流動的な状況に適合する政治的指針を与えるものであった。「突然私の意見が尋ねられ…国務省は受け入れた」⁽¹¹⁾。

対ソ強硬論の台頭

しかし、ケナンの「封じ込め政策」の非軍事的適用に反対し、経済援助中心のトルーマン・ドクトリンに批判的な意見も政権内部に根強く存在していた。「長文電報」から7ヶ月後、クリフォード報告⁽¹²⁾（「米国の対ソ関係」, 1946年9月24日）が大統領に提出される。それはケナンの分析を援用しながら、ケナンの対応とは逆の強力な軍事力を背景にした対ソ抑止の強行姿勢をとることを勧告するものであった。

またアチソン国務次官は、1944年11月、戦後の経済政策と計画に関する下院特別委員会で、経済的実利＝「産業の生産力」が国力の基礎であるから、開放市場と自由貿易が必要であり、さもなければ1930年代の経済恐慌に直面するだろう。米国は世界政策を推し進め、国際貿易を活性化して、米国に十分な有効需要をもたらす、国内経済の繁栄をもたらさねばならないと主張していたが、他方で彼は、米国の生存は「法の支配」に委ねるわけにはいかず「力」が必要であると考え、国際連合に懐疑的であった。米国が生存し、繁栄していくためには、強力な軍事力と、海外市場が必要であると考えていた。アチソンの国際主義と大規模軍備の必要論は、マクロ経済的には、戦後の米国経済の不況を回避し、有効需要を確保して完全雇用を達成するためには、強力な海外需要と大規模な国防需要は不可欠であるという理解になる。

アチソンは、後にこの理論を「腐ったりんご論」と結合して、NSC 68路線の強力な推進者となり、軍事的な対ソ封じ込め論にコミットしていくことになる。その意味で、政権内部における、トルーマン・ドクトリンへの最大の挑戦者になる。

ベルリン危機以降、「封じ込め政策」の軍事化傾向は強まっていく。1949年1月アチソンが国務長官に就任し、ポール・ニッツがケナンにかわって政策企画部長に就任する。両者は、戦略的見方を共有していた。軍事的封じ込め論がトルーマン政権内部で対外政策の要の国務省で主流派を形成することになり、政策転換の布石が形成された。軍事力強化と「力」に基づく交渉によってソ連との究極的政治的決着に導くというのが彼らのNSC 68戦略であった。

しかし、トルーマンと予算局は、一貫して国防費圧縮を主張し実行していく。「国防費増大はインフレを招く」と考えていたからである。それは、基本的に戦後の米国経済は高圧需要のもとで完全雇用状態を維持しているという経済認識に由来していた。このような状況で、他の需要を一定として、国防費を増加させれば、インフレ圧力を強めることになる。

これに対して、ニッツとその経済スタッフは、第二次大戦の経験をひいて、大規模な軍備拡張は破壊的インフレをもたらさなかったという主張を展開した。結局、朝鮮戦争がこの問題に一応の決着をつけることになるが、戦争勃発時にNSC 68が存在していたことが、米国の軍事力増強規模を決定付け、戦争自体は小規模な局地戦であったにも拘わらず、部分的動員体制をとらせ戦後恒常的な大軍備と即応体制へ移行する素地を作ったのである。

2. 国防予算配分と国防戦略

国防戦略の基礎

第二次大戦を連合国として戦った米・ソ・英・中の「四人の警察官」の協調で世界の平和と安定が保証されるという前提で、国連を中心とする集団安全保障体制が考えられた。その根底には、米・ソの協調は可能であるという「楽観論」に立った見方があった。この見方は次第に修正され、共産主義の「封じ込め政策」に転換していった。米・ソの対立と中国の共産革命によって、米国は、欧州方面でソ連と、極東アジア方面で中国と敵対するという事態が生じたからである。さらにソ連の原爆保有で、「核の抑止」によって通常戦力を抑止するという米国の戦略は有効性を低下させた。

ユーラシア大陸の中心部をソ連・中国の共産主義が占め、その影響力が周辺の欧州・中東・東南アジア・極東へ拡大すれば、ユーラシア大陸全体が共産化し、米国は西半球に孤立してしまうという恐れがでてきた。こうして「ユーラシア大陸を敵対勢力の手に落としてはならない」という米国の地政学的な対外政策指向が生み出され、国家戦略の大きな底流を形作ることになる⁽¹³⁾。

第二次世界大戦中、国防当局は、戦後増大する対外コミットメントを果すために、米国は大規模な軍事力を維持しなければならないと考えていた。大戦中に策定された国防計画では、訓練された予備役で補強された大規模な即応兵力——陸軍 25 個師団、空軍 70 個師団と巨大な戦略爆撃機、海軍 339 隻・航空機 3,600 機——を保持する必要があると強調されていた⁽¹⁴⁾。勿論、平時兵力規模は、対外コミットメント、予算規模、新技術の影響（核・レーダー・ジェット機・誘導ミサイル等）によって左右されるため、柔軟でなければならないと認識されていた。核兵器は、絶対的優位を保障する軍事革命であると認められていたが、実際の計画では核の役割は限定的であった。核の保有数が極めて僅少であったため、通常戦力が重視されていた⁽¹⁵⁾。

国防予算圧縮の影響

戦後の急速動員解除と緊縮予算方針によって、国防予算の削減圧力は強まり、各軍の競合が激しさを増し、予算の効率的な使用問題が浮上する。国防予算は、依然として連邦支出の最大予算項目であり、最もフレキシブルで、常に削減可能であると考えられていた。トルーマンの国防予算に対するシーリングは、文字通りの最大限度を画する厳しいものであった。さらに急速な技術革新が兵器のコストを押し上げ、予算不足を加速した。

国防予算の圧縮は、(1)軍組織の統合・合理化、(2)相対的に安価な戦略と兵器体系への依存、(3)対外コミットメントの限定、(4)共同防衛体制の整備、という 4 つのインセンティブを生み出すことになる。

軍組織の統合・合理化は、1947 年の国家安全保障法の制定で大きく前進する。新設の国防長官の下に三軍の統合が実現し、さらに 1949 年の法改正で国防長官の権限が強化され、新たな条項 (Title IV) が追加された⁽¹⁶⁾。第二次世界大戦の経験から米国の伝統的・分権的な指揮統制システムを統合的・集権的なシステムに再編する必要性は認識されていたが、戦後国防予算の縮小が進み、予算の効率的な使用が要請されたことによって、長年の懸案が実現の運びとなった。国防長官の予算権限・管理力が強化さ

れ、三軍に対して単一の形式による予算編成を要求できるようになった。これによって、予算上の意思決定権を国防長官が掌握し、三軍を調整し、全体方針に従わせることができるようになる。同一形式の機能別予算を組むことによって、三軍のコスト・パフォーマンスの比較が可能になり、統一的国防戦略の下で三軍間の重複を省き予算の効率的使用が促進されることになった。

また相対的に安価な軍事態勢の選択は、核兵器への依存を柱とする戦略空軍の建設という方向に収斂していった。その契機となったのは、フィンレター・レポート（1947年12月30日）であった。1947年夏、トルーマンは、フィンレターを委員長とする航空政策委員会を設置し、空軍の将来の役割を明確にしようと試みた⁽¹⁷⁾。報告書は空軍重視を打ち出し、早期に70個師団体制を実現するべきであるとした。最も経済的かつ効率的な安全保障手段は、戦略空軍であるとする主張であった。その結果、空母の相対的優位性を主張し、制海権の把握が必須であるとする海軍との対立が激化した。

また対外コミットメントの限定と共同防衛体制の整備は、マーシャル・プランやNATOの創設などによって進められていった。

トルーマンのFY 1949 予算政策

こういう中で1948年1月12日、トルーマンはFY 1949 予算を議会に提出する。財政支出総額397億ドル、財政黒字48億ドルを計上した予算である。最大の新規計画は、欧州への経済援助40億ドル（FY 1948 追加予算で既に5億ドル計上されている）であり、国防予算のシーリング定員142.3万人は、FY 1948 より13%低かった。ただし、空軍は48個師団から55個師団へ拡大していた。この空軍拡大は、決定された予算シーリングの枠内で、陸・海軍の予算を削減して実行されたものであった。

トルーマンは、国内経済最優先と経済優先の対外政策（マーシャル・プラン）を実行し、自国軍事力規模の抑制を図った。トルーマンの予算政策の目標は、国内的には財政黒字の達成とインフレの抑制であり、対外政策では経済援助（輸出拡大による国内均衡の補完）であり、自国の軍事力増強や軍事体制の脆弱性にはあまり関心を示さなかった。

統合参謀本部をはじめとする軍首脳の間には、三軍バランスのとれた軍事力整備が必要であると考えていた。当時すでに兵員不足は深刻化していた。1947年7月1日現在で陸軍総兵力68.4万人のうち、37.3万人が海外占領軍として駐留していたが、48年1月までに陸軍兵員数は55.2万人にまで充足率が低下し、しかも新兵器の購入資金が欠如しているため、有事への即応体制が破壊されていたからである⁽¹⁸⁾。アイゼンハワーは、有事の際に、空軍・海軍を支援できる効果的な地上戦力の動員は不可能であり、即応体制なしには報復あるいは防衛的なプランですら紙屑同然であると批判した⁽¹⁹⁾。またフォレストも、必要な地上戦力なしには、外交上の支援もできないし、空軍も必要な任務を遂行できないとしていた⁽²⁰⁾。

他方、共和党が支配する議会では、トルーマンの黒字予算に対して、減税案を提案し、2月2日下院は上院に続いて、大統領の拒否権を否定する多数の賛成によって、減税案を可決する。したがって、財政支出を削減しなければ財政は赤字化することになり、この面からもトルーマンは国防費増額に反対せざるを得ない状況に置かれることになった。

ところが2月25日共産党がチェコスロバキアの政権を把握するという事件が発生し、軍部は巻き返

しのチャンスをつかむ。フォレストルは、統合参謀本部最高幹部をフロリダのキーウエストに招集し、三軍の役割と任務を再定義し、徴兵制を復活し、国防予算増額を要求することを申し合わせた。トルーマンは、フォレストルの要求を容れ、議会でソ連を非難し、徴兵制の復活と欧州復興計画の全面予算化を要請した⁽²¹⁾。

トルーマンは、3月18日、暫定的に15億ドルの国防追加予算枠を設定し、24日追加予算のシーリングを30億ドルに引き上げた。それは、授權兵員数を現行の138万人から1949年度に173万人に引き上げる措置であった。追加予算の内訳は、人員費7.75億ドル、空軍航空機4.65億ドル、海軍航空機3.10億ドル、維持運用費8.60億ドル、装備調達生産費5.00億ドル、研究開発費0.9億ドル、合計30億ドルであった⁽²²⁾。

しかし、30億ドルの追加予算では三軍の要求を調整することが不可能であると考えたフォレストルは、さらに5億ドルを追加することによって、陸・海軍の能力を向上させるとともに、空軍を55個師団から1949年度に66個師団へ、そして1951年度には完全な70個師団体制に整備する新たな予算見積もりをトルーマンに示し、予算局のレビューという条件付きで、トルーマンの承認をえることに成功する⁽²³⁾。

しかし、予算局は、5億ドルの追加に強硬に反対した。5億ドルの追加はインフレを加速するとし、またそれは三軍のコントロール能力を失ったフォレストルが三軍の融和を図るためのものでしかないと主張した。予算局長ウエップは、まず35億ドルの追加予算規模を31億ドルに削減する案を提示する。その目的は、31億ドルの追加予算を実行した場合、1949年度の国防予算は128億ドルになり、51年度は171億ドル、52年度は180億ドルに膨張するので、経済に悪影響を及ぼすという点を指摘する事であった。ウエップは、全面的な経済統制なしに、このレベルの再軍備を維持し、さらに欧州回復支援を実行し、商船隊を維持し、核エネルギー計画を実行することは不可能であるとし、追加予算規模を25億ドルに削減することを提案した。この提案に従えば、50年度の国防予算は横這いとなり、それ以後の国防予算規模は150億ドル水準に安定する。そのためには、航空師団を55個にし、海・陸予算も削減すべきであるとした。この提案についてトルーマンから意見を求められたマーシャル国務長官は、米国の政策は、「戦争は起こらないし戦争の準備もすべきではない」という考え方に基づいているとし、トルーマンも我々は平和をもたらすべく準備しているのであり戦争の準備をしているのではないとして、マーシャルを支持した⁽²⁴⁾。

一方、議会は3月11日、空軍増強予算案を可決し、大統領の要求に8.22億ドル追加した予算案を可決した。

トルーマンは、5月13日ホワイトハウスでの会合で、軍事準備体制の向上については支持したが、健全な経済を守るために、大規模な予算赤字は是認しないことを明確にする。予算局の予測に基づけば、軍の追加予算要求34.81億ドルを認めれば、1950年度の国防予算は152.5億ドルとなり、1952年度までに連邦授權総額を500億ドルに押し上げることになるが、最近議会で承認された減税による減収のため、この規模の支出を認めれば、財政赤字が不可避となる。トルーマンは、このような状況は受け入れられないので、1949年度追加予算総額は、31.99億ドル（経済にたいするインパクトという観点からはこれでも過大であるとみなしていた）以下に制限すると裁断を下す。トルーマンは、1950年度以降の国防

予算を150億ドル水準で安定させたかったので、一層の削減を望んでいた⁽²⁵⁾。トルーマンは、追加予算総額を若干修正した31.59億ドル（以前要求していた7.25億ドルの空軍予算を含む）議会に提出した。最大の予算の分け前に与かったのは陸軍15.42億ドルであった。議会が、トルーマンの要求以外に独自に議決した8.22億ドルの航空機調達予算に関しては、直ちには使用しないと決定された⁽²⁶⁾。

トルーマンの緊縮政策の結果、国防予算は圧縮され、三軍のバランスを取ろうとした軍当局の計画は頓挫し、急速な空軍増強を望む議会の試みも頓挫することになった。軍の主張通り軍事力を強化すれば、大規模な財政赤字とインフレが不可避となり、経済の健全性は損なわれることになるであろう。しかし、健全な経済の持続と強力な軍事力建設をバランスさせる政策とはどのようなものであるべきか、平時の再軍備のあり方＝適切な国防資源配分のあり方は如何なるものであるべきかについては、政権内部においても、政府と議会の間でもコンセンサスはできていなかった。

結局、トルーマンと予算局が目指した予算赤字を出さずインフレを回避するという健全財政政策が何よりも優先された。そして、健全な財政経済目標を達成する最大の手段が、国防費の圧縮であり、それを支える対外政策が「ソ連・共産主義にたいする楽観的な国際情勢判断」に基づいた大規模な欧州経済援助であった。さらに国防費圧縮の手段として核兵器と戦略空軍中心の予算効率的な軍事編成が採用され、欧州再建による同盟国育成の方針が採用された。トルーマンの緊縮路線は、議会の要求した急速な空軍増強案をも抑制するという徹底したものであった。

FY 1950 の国防予算をめぐる攻防

FY 1950 国防予算をめぐる、政権内部の対立は一層激しくなった。1948年3月13日、トルーマンは、国防当局者に、米国は「戦争の準備ではなく平和の準備をしている」ことを確固たる姿勢で示すことを目的としており、国防費の増額は漸進的でなければならず、FY 1950 国防予算は150億ドルを超えないようにとの意向を伝える⁽²⁷⁾。1950年度予算は、1947年国家安全保障法による国防長官の監督下での初めての統合ベース予算であった。大統領は、設定した予算シーリングのなかで、最大の安全保障を提供するように三軍の統合と調整を行い、重複を省いて予算を効率的に使用することをフォレストル国防長官に期待した。

一方、国家安全保障法によって設置された国家安全保障会議（NSC）による国家安全保障の基本戦略の策定作業は遅れていた。したがって統合参謀本部は、国家安全保障の基本戦略を欠いたまま、国防計画を策定することになった。1948年3月19日に「ハーフムーン」計画がまとまる。ソ連を想定敵とした第二次大戦と類似の計画案であった。通常戦力の不足から、西欧と中東はソ連に制圧される。それを回復するための地上戦力を整えるためには1年を必要とする。米国は海外基地（英国・沖縄・カイロースエズ地域）を守り、ソ連の産業軍事目標に対する戦略爆撃に集中する一方で、空母機動部隊が地中海を制圧する、というのが計画の概要であった⁽²⁸⁾。トルーマンは、フォレストルに対して、急激な軍備拡張を行うべきではなく漸進的な拡張にとどめるべきであり、統合参謀本部にその主旨を徹底させるように指示する⁽²⁹⁾。フォレストルは、統合参謀本部に対して、与えられた予算の枠内で統合的な軍事計画を立案するよう求めたが、統合参謀本部は、「ハーフムーン」計画を修正するには、国家安全保障の基本戦略の明確化が必要であると反論した。

7月15日、トルーマンは、FY 1950 国防予算は150億ドルを超えるべきではないとの姿勢を明確にする⁽³⁰⁾。翌日ウェブは、国防予算の内5億2,500万ドルは戦略物資の備蓄に充てるべきものであるから、国防サービス予算は144億7,500万ドルになると指摘し、将来国際情勢が変化すれば変更もありうると付け加えた。

トルーマンと予算局が、国際情勢の変化によっては国防費の増額を認めるとしていたのは、柔軟な姿勢を示すものではなく、「戦争は起こらない」とするトルーマンの国際情勢認識、したがって断固たる国防費シーリング＝財政緊縮政策継続の意思を示すものであった。もっとも、戦争の勃発といった重大な国際情勢の変化が生じれば、大統領がどのような信念を持っていようと、国防費の増額は避けられない。

国防計画を策定するための指針となるべき国家安全保障の基本戦略が存在しない「空白の時期」が続いていた。統合参謀本部は、「指針」なしに「起こり得る戦争」に備えて国防計画を立案し、予算要求を行うことを余儀なくされていた。しかも陸・海・空三軍がそれぞれ自軍の主張と個別の作戦計画に基づく兵力構成と予算を要求して対立すれば、統合参謀本部がこれを調和させることは不可能となる。このような状況下では、トルーマンとの間に意見対立が生じた場合、結局大統領の信念と政策が優先されることになるのは当然であった。

統合参謀本部は、1948年7月24日、兵力200万人体制（陸軍12個師団、海軍434隻、空軍70航空団）計画を提出する⁽³¹⁾。それは、三軍の個別的要求をそのまま1950年度予算としてまとめたものであり、その予算所要額は290億ドルと見込まれていた。

それはトルーマン＝予算局のシーリング額144億ドルの二倍に達するものであった。フォレストル国防長官は、大統領の意向に沿いながら、軍の要求にも配慮した最初の統合予算を作成するべく行動を開始する。

まず三軍の役割と任務に関する「キーウエスト合意」を補強するために、最大の対立点である核戦力をめぐる空軍と海軍の役割分担についての合意を形成することに力を注いだ。その結果、8月20-22日の会議において、海軍の核開発と戦略爆撃での一定の役割を認める一方で、空軍が核航空作戦の指揮統制で主要な責任を負うという「暫定的な措置」で合意が成立した⁽³²⁾。国防総省内部で役割と任務に関する一応の足並み統一が実現する。

各軍の調和と協調の条件を整えたフォレストルは、国防省内部に各軍の代表者からなる予算諮問委員会を設け、各軍予算要求の検討と削減を図ろうとした。10月1日委員会は、陸軍を12から10個師団へ、海軍を434から382隻へと削減することを内容とした236億ドル案（戦略備蓄経費を除く）を提出する。現行兵力規模を維持するには1949年度に比べて1950年度は36億ドル（インフレによって航空機調達で21億ドル、作戦運用経費で15億ドル）多い186億ドルの経費が必要であり、これに最低限必要な即応体制を築くための50億ドルを追加したものであった⁽³³⁾。

フォレストルは、10月5日、トルーマンにたいして144億ドルの国防予算では、有事の際に地中海作戦を放棄せざるを得ず、ソ連にたいする反撃は英国を基地とする航空攻撃に限定されることになり、成功は覚束ないとして、地中海作戦の準備を可能にする185億ドル規模の予算を提案し、トルーマンの合意を取り付けた。しかしトルーマンは、追加分は予備費、あるいは国際情勢が悪化した場合の補正予

算として通常予算に追加することにしたいと条件をつけた。トルーマンは、米国が戦争の準備をしているとの印象を与えることは避けたいとし、国際情勢についてはマーシャル国務長官が明らかにするだろうと答えた。大統領は、ベルリン危機で情勢が悪化していることは認識していたが、それが直ちに米国の国防力と即応体制を強化するほどに差し迫ったものであるとは信じていなかった⁽³⁴⁾。

この予算編成が進行していた1948年秋、トルーマンは、健全財政・支出削減・インフレ抑制を公約し、対外政策面ではソ連との対話による国際問題の解決を強調して、大統領選挙戦を戦っていた。

フォレストルは、6日再び統合参謀本部に対して、144億ドルのシーリングに基づいた三軍プランを提出するように指示する。統合参謀本部は、陸軍49億ドル、海軍44億ドル、空軍51億ドル案を作成するが、この案に対して海軍は最終的な合意を与えず、また統合参謀本部も、この予算では有事に国策を実行するには不十分であり、予算の追加が必要であると考えていた⁽³⁵⁾。統合参謀本部は、13日、175億ドル（169億ドル＋戦略備蓄コスト）案を提案する。それは西半球の防衛、シーレーン防衛、英国を中心とする戦略空軍攻撃力、地中海作戦を可能にするものであると説明されている⁽³⁶⁾。

フォレストルは、この案を大統領に勧告する前に、マーシャル国務長官の同意を得ようとした。しかしマーシャルは、米国が軍事装備を供給して西欧諸国自身の地上軍事力を強化することがとりわけ重要であり、強力且つ速やかな援助を行うべきであるとして、フォレストルの提案に不同意を示した⁽³⁷⁾。10月31日、フォレストルは、再度マーシャルに対して、144億ドルのシーリングでは、現行兵力水準を維持できないので、有事に備えて175億ドルの予算を大統領に勧告するつもりなので、マーシャルのガイダンスが欲しいと要請したが、明確な解答は得られなかった。マーシャルは、国防予算は均衡の取れた国民経済の枠内で決定されるべきであり、戦争の準備を基礎において考えられるべきではないとの見解を固く守っていた。米国はソ連の侵略にたいする抑止力を保持し続けねばならないが、国際緊張は前年に比較して特に悪化も好転もしていない。米国の政策は、米国自身が地上戦力を強化して欧州に配備することよりも、武器弾薬を供給することによって西欧諸国の力を強化することに置かれるべきであると主張した⁽³⁸⁾。

これに対してフォレストルは、統合参謀本部によって準備された米国の国防コミットメントのリストを国家安全保障会議に提出する。米国の国防力は極めて不十分であり、国家安全保障の為には、軍事力をグローバルな戦争の可能性に見合った水準に引き上げることが必須である。現行の米国の軍事力ではソ連の侵略を阻止することができず、また即応体制の不備は侵略を誘発することに繋がり、戦争勃発時に米国の安全保障を危機に陥れることになるとした⁽³⁹⁾。

国家安全保障の基本戦略 NSC 20/4

11月23日、国防当局が長年待望していた国家安全保障政策の基本戦略が、NSC 20/4として公表される。それは、米国の安全保障に対するソ連の重大な潜在的脅威は認めしたが、軍事的な備えを増大させる何らの必要性についても言及がなく、逆に過度の軍備はそれ自体として米国の経済的安定を脅かすと警告していた。軍事的には、ソ連は現在西欧、中東、アジア地域を圧倒する力を保有しており、1955年迄には核及び通常兵器による重大な対米航空攻撃を実行することができるようになるだろう。しかし当面は、ソ連の影響力を封じ込める様々な政治的・経済的・軍事的手段を駆使することによって、米国

はある適度のリスクには耐えられる。したがって必要とされる軍事力は、ソ連の侵略を抑止するために必要な水準を維持していれば十分であり、有事に急速な動員が可能な基盤を整備しておけば足りるとした⁽⁴⁰⁾。

NSC 20/4 は、過度の軍備拡張は経済にダメージを与えるので、ある程度の軍事的リスクは覚悟しても、米国の経済安定・健全財政を維持すべきであるという認識を示した。それは、トルーマンの 144 億ドルの国防予算シーリングは、国家安全保障を脅かすものではなく、国家安全保障目的に合致したものであると保障を与える役割を果たした。

ソ連の潜在的脅威が増大していると分析しつつも、経済優先を是認した国家安全保障の基本戦略は、フォレストアルを初めとする国防総省に決定的な打撃を与えるものとなった。彼は、1948 年 12 月 1 日、予算局に 1950 年度の公式な国防予算要求 144 億ドルを送付する一方、同日大統領に対して 230 億ドル、169 億ドル、144 億ドルの予算三案を示し、統合参謀本部 230 億ドルの要求は過大であるが、トルーマンの 144 億ドルのシーリングでは不足するので、予算効率の高い中間の 169 億ドルの予算を受け入れるよう助言した⁽⁴¹⁾。

1950 年度予算で提案される軍備は米国史上最強であると認識するトルーマンは、フォレストアルの意見を退けたが、フォレストアルの提示した三予算案にはソ連の脅威に直面した国防当局のスタンスが明瞭に示されていた。国防省は、予想される将来の戦争に備えて、地上戦力を中心とする常備兵力をできるだけ大きく保持することに重点を置いていた。前年度にベルリン危機の高まりで国防予算の増額と兵員の拡張が実現していたが、国防当局がこの拡大した陸軍を中心とする兵力規模の維持を最優先の課題としていたことが明らかである。

このような条件下で、予算の制約が課せられると、主として装備調達に圧迫を受け、次いで運用レベルが低下することになる。その制約が最も強く現れるのが航空戦力である。ところが、戦略空軍を中心とする核報復能力の充実が対ソ抑止力の柱であるから、予算制約は米国の抑止力自体を弱めてしまい、

表 1 フォレストアルの三国防予算案比較

144 億ドル予算 (63)	230 億ドル予算 (100)	169 億ドル予算 (74)
陸軍 67.7 万人 (85)	陸軍 80 万人 (100)	陸軍 80 万人 (100)
10 個師団 (83)	12 個師団 (100)	12 個師団 (100)
海軍 52.7 万人 (80)	海軍 66.2 万人 (100)	海軍 58 万人 (87)
287 隻 (75)	382 隻 (100)	319 隻 (84)
空軍 41.2 万人 (84)	空軍 48.9 万人 (100)	空軍 46 万人 (94)
48 航空団 (69)	70 航空団 (100)	59 航空団 (84)
限定的装備調達	予備役含む十分な装備調達	合理的装備調達
名目的予備兵力	強力な予備兵力	合理的適切な予備兵力
制限的維持運用レベル	正常な維持運用レベル	ほぼ正常な維持運用レベル
総兵力 161.6 万人 (83)	総兵力 195.1 万人 (100)	総兵力 184 万人 (94)

(資料) RG 330, CD 5-1-25 及び FRUS 1948, I, part 2, pp. 669-72 より作成。

(注) 括弧内の数値は、230 億ドル予算で提示された数値を 100 とした場合の割合を示している。

軍の認識ではソ連の侵略を誘発する効果を持つ。元来、戦後の厳しい予算制約に適応して、予算効率的な国防戦略が追求された結果、最も安価な空軍核抑止力戦略が採用されていた。ソ連の脅威が増大し国際戦略環境が変化したと考え、欧州を防衛するためには「平時に」大規模な米地上軍の前方展開が必須であるとする軍部の作戦思想と、「有事の」動員戦略に依存する健全財政主義との対立が、ソ連の脅威と拡張主義の恐れが高まるとともに噴出するのは当然であった。将来あり得べき戦争を前提とした国防計画を準備しようとする軍部と、戦争ではなく平和の準備こそ重要であり国家の財政経済の健全性こそが最大の安全保障戦略であるとする大統領、国務省、予算局との対立であった。

国防予算シーリングの効果と影響

トルーマンは1949年1月10日、FY 1950 予算を議会に提出する。提案された国防予算は、フォレストタルの提出した144億ドル予算に予算局が若干の減額修正を加えたもので、兵力水準は変更されていなかった。しかし予算規模と兵力水準がほぼ一定にとどまるということは、インフレ分だけ実質的な削減が進行することを意味する。1949年4月下旬予算委員会は、全般的な国防予算の8億5,000万ドルの節約によって、1950年度に空軍予算を8億ドル増額し大統領提案の48航空団から58航空団へと拡大し、最終的には70航空団へと空軍戦力の拡張を行うべきであるとする修正案を骨子とする予算案を決議する⁽⁴²⁾。

この間、国防長官の交代があり、ルイス・ジョンソンが第二代の国防長官に就任する。ジョンソンは、伝統的な健全財政主義者であり、精力的に国防費削減に動くことになる。ことに、1949年7月1日、トルーマンがFY 1951の国防費シーリングとして前年度よりもさらに1割低い130億ドルを設定したのを受けて、このシーリング基準を1950年度予算にも適用しようと試みることになった。上院は、この動きを捕らえて、航空戦力の拡大には賛意を表しながらも、国防予算を129億ドルに削減する。その結果、上院で可決された国防予算案は、緊急予算を除けば、政権が議会に提出した当初予算に極めて似通ったものになった。

これを受けて折衝を重ねた結果、両院合同委員会は、10月18日、137億ドルで妥協する（臨時予算項目を含む総額は143億ドル）⁽⁴³⁾。下院が主張した航空戦力の58航空団への拡張予算8億5,000万ドルは、議会を通過した。しかし、トルーマンは、この追加的航空予算の使用を「凍結」することによって⁽⁴⁴⁾、実質130億ドルのシーリングを1950年度予算で貫徹させることを目指した。

この結果、国防兵力水準は、ベルリン危機で拡大した1949年度水準を維持することができなくなり、1949年1月に達成された戦後最高水準168万人から1950年6月の146万人へと低下していくことになる。

1950年度予算編成過程では、議会の空軍拡張要求が強力であることが明確となった。しかし、空軍拡張に特に熱心な下院を含めて議会は、無条件に国防費の増大を認めたわけではなく、その他の国防費を削減して空軍拡張を実現しようとしていたという点で、財政の健全性を維持し、私企業中心の経済システムを安定化させ活性化しようとするトルーマン政権の政策と同一軌道に上ったということができよう。議会は、同一国防予算の中で空軍の核抑止力を重点的に強化することによって、三軍バランスを重視する軍部の要求を抑制することが可能となり、結局安上りの安全保障が実現できるという考え方

を徹底させたのであった。軍部と大統領、国務省、予算局及び議会の間、直面する危機の程度、適切な国防資源配分の程度、米国軍備の適正規模や構成についてコンセンサスが得られていなかった。

FY 1951 国防予算編成過程で最も重要なポイントは、シーリングがどのような水準に決定されるかであった。トルーマンは、1949年1月10日、FY 1950 予算教書で「予見しうる将来にわたって本予算で提案された国防予算水準をほぼ維持する」旨の発言を行っていた⁽⁴⁵⁾。したがって、当然国防総省は、FY 1951 国防予算にも150億ドルというシーリングが適用されると考えていた。1949年1月、空席となっていた統合参謀本部議長に、アイゼンハワー元帥が臨時議長として就任し、編成作業は本格化する。

アイゼンハワーは、「インフレがすべての価格を大きく上昇させた結果、現在では150億ドルの国防予算は不適當になり始めている」と考えていた⁽⁴⁶⁾。アイゼンハワーは、戦略空軍に第一の優先順位を与えることに同意していたが、強力な陸海の通常戦力整備の必要性も認識していた。そのことは、統合参謀本部が1月末に作成した統合戦争計画「トロージャン」——前年の「ハーフムーン」計画と同様のものではあったが、ソ連の核目標に対する航空核攻撃プランが付加されていることが新しい特徴であった——にたいして、アイゼンハワーが不完全であると批判し、計画に西欧防衛作戦の準備、西部地中海作戦、中東保持作戦を含むよう指示したことに示されていた⁽⁴⁷⁾。

しかし、戦略空軍の充実を図り、同時に陸・海の通常戦力の増強を図るとすれば、予算規模は増大せざるを得ない。一方で、三軍間の調整と統合作戦を可能とするような統合ドクトリンの作成が必要となり、他方では国防予算シーリングの枠内に三軍の要求を圧縮していく作業が必要となる。限られた150億ドル予算のシーリングの中で、三軍の調整を行おうとすれば、三軍の協調よりも対立競合の方が強ま

表2 三軍提案の比較

	陸軍提案	海軍提案	空軍提案
陸軍師団	11	10 2/3	11
独立連隊	12	11	12
防空大隊	56	52	56
重空母	4	10	0
軽空母	12	12	12
その他主要艦船	269	333	254
海兵隊航空団	0	7 2/3	0
海兵大隊	6	11	6
重爆撃機グループ	4	4	4
中距離爆撃機グループ	12	9	16
戦闘機・戦闘爆撃機	30	22	30
その他グループ	21	13	21
合計グループ数	67	48	71

(資料) Condit, *JCS History*, II, pp. 261-2.

らざるを得ない。国防戦略の相違も先鋭にならざるを得ない。

3月2日、三軍からそれぞれの見積もりと三軍構成提案が提出された⁽⁴⁸⁾。

陸軍と空軍の提案は、基本的には一致していた。両者の相違は、海軍の重空母の保有数と、空軍の中距離爆撃機グループ数についてであった。空軍は、海軍の重空母10隻保有要求を一切不要とし、空軍が航空作戦を独占することを主張したのに対して、陸軍は海軍が重空母を4隻保有することを認め、その分空軍の中距離爆撃機グループの数を4個削減することを主張していた。アイゼンハワーの意見を反映しているといえよう。しかし、陸・空の間には深刻な意見の対立はなかった。これに対して、陸・空と海軍との間には、深刻な意見の対立が存在していた。ことに海軍と空軍との間の対立は深刻であった。

海軍は、空母機動部隊を根幹とし、強力な海兵隊を保有していたので、航空戦力に関しては空軍と対立し、陸上戦力では陸軍と競合していた。したがって、重空母を基幹とする強力な航空戦力を保有し核戦力でも主導権を握ろうとする海軍と、重・中距離爆撃機を主体として抑止面・攻撃面で核戦力を独占しようとする空軍の構想が正面衝突する。そして陸・空は、海兵隊を削減し、海兵航空隊の全廃を主張する。

この対立を象徴する問題が「スーパー空母」建造問題であった。それは、三軍の役割と任務に関する基本的性格に関わる問題を提起していた。スーパー空母は、様々な核攻撃能力をもつ次世代空母として開発が構想されていたものである。陸軍と空軍はこれに反対し、アイゼンハワーも反対した。

そして、3月28日に国防長官に就任したジョンソンも、国防費圧縮を推進しようとしていた。その結果、4月23日に、国防長官はスーパー空母の建設中止を指示する⁽⁴⁹⁾。

1949年は、国家安全保障法が修正され、国防長官の権限が強化されるとともに、第IV項が追加された年であった。予算の意思決定権が国防長官に移り、三軍を調整し、全体方針に従わせることができるようになった。三軍に対して同一形式の機能別予算を組む事が求められ、三軍のコスト・パフォーマンスが比較できるようになる。その直接的影響は、立法時期の関係から、FY 1951 予算編成過程では限定的なものにとどまったが、国防省内における個々の意思決定で国防長官の影響力が増大したことは間違いない。

5月11日、アイゼンハワーは、予算諮問委員会（BAC）に、三軍提案の最も低い見積もりを利用して予算見積もりを行うよう指示し、委員会は155億ドルの見積もりを提出する。これに、備蓄経費や退職給付、国防長官官房経費等の最小限の見積もりを加えれば、総額は160億ドルとなる。それはシーリングを遥かに超えるものであった。

アイゼンハワーは、国防費を150億ドルのシーリング内に圧縮すべく、再度予算諮問委員会に、140.5億ドルのシーリング（150億ドルから、備蓄・退職給付・新建設・長官官房経費9.5億ドルを控除した額）内で、計画を策定するよう指示する⁽⁵⁰⁾。

6月20日、統合参謀本部の会議で、諮問委員会は、三軍の見積もりを積算した154億ドルの予算見積もり（JCS I）を提出する。アイゼンハワーの指示したシーリングを13億ドルも上回る見積もりであった。会議に主席していたジョンソン国防長官は、見積り額を削減するように求めた。アイゼンハワーは、統合参謀本部に経費削減を要求し、一層の削減努力をする旨ジョンソンに伝えた⁽⁵¹⁾。

翌日アイゼンハワーは、134.5～137.5億ドルのシーリングの下で、兵力レベルを下げ、装備調達や運

用水準を下げた計画立案を諮問委員会に求めた。それは、FY 1950 の 150 億ドルの大統領シーリングから、従前と同様の 9.5 億ドルを控除し、さらに 3～6 億ドルの国防長官の裁量に委ねる余裕分を控除したシーリングであった⁽⁵²⁾。さらに、6 月 28 日、アイゼンハワーは、FY 1950 の 150 億ドルの大統領シーリングは相当大幅に引き下げられるかも知れないとの見通しを述べ、各軍参謀長に一層の削減の方法について意見を求めた。議論は紛糾したが、最後にアイゼンハワーは、自己の腹案を伝える。三軍予算は 131 億ドルとし、備蓄・退職給付・建設及び長官官房経費に 9 億ドル配布し、国防長官の自由裁量分として 10 億ドルの余地を残すというものであった⁽⁵³⁾。

アイゼンハワーは、国防長官の国防費削減要求に応え、国防予算のシーリングを大統領シーリング 150 億ドルから、実質的に 140 億ドルにまで圧縮したことになる。こうして国防省内の予算編成作業は、ひとまず決着を見ることになった。

国防総省内の予算編成作業は、アイゼンハワーが日記に記した次の言葉に集約されている。

我々の最も困難な問題の一つは、与えられた予算枠の中で計画を立案することが不可能なことだ。以前になされた大統領自身のコミットメントにも拘わらず新たに就任した権威者が予算シーリングを引き下げようと介入してくる。…現在は国防長官による介入が行われている。ある予算シーリングの下で必死になって三軍の合意を得ようと努力しているその時に、シーリングを下げろと言われる。我々は、上昇するコストや上昇する給与、備蓄物資、等々のすべてを「吸収」しなければならない。

勿論、我々が深刻なトラブルに直面するまでは、結果は表面化しないであろう。我々はここ数十年の歴史を繰り返している。我々は非常に危険な状態に突入しつつあることを信じようとしていない⁽⁵⁴⁾。

予算制約下の安全保障戦略

一方、トルーマンは、1949 年に入り、戦後初めてのリセッションに直面して、財政支出削減を考えていた。景気が後退すれば当然税収見積もりは低下するので、財政バランスを維持するためには、増税か支出削減しかない。予算局長ペイスは、4 月、増税を行わないとすれば、支出削減を実行するに当たって、予算の最大割合を占め、裁量余地の最も大きい国防費の削減を行うべきであるとの意見を大統領に助言する⁽⁵⁵⁾。そして、5 月 24 日迄には、国防予算は 130 億ドル程度にまで削減されるべきであるとの分析が行われていた⁽⁵⁶⁾。6 月 30 日、ペイスは、トルーマンに最終予算勧告を行い、財政赤字の脅威は現実であり、直ちに支出特に国防費の大幅な削減を実行すべきであるとし、削減は有事の即応態勢をあまり損わずに可能であると主張した⁽⁵⁷⁾。

同日午後行われたホワイトハウスの会議において、トルーマンは、51 年予算は大幅に削減しなければならない、国家安全保障プログラムの下方修正が行われるべきであるとして、130 億ドルのシーリングを決定し、7 月 1 日これを発表する⁽⁵⁸⁾。

これを受けてアイゼンハワーは、7 月 5 日、陸軍 41 億ドル、海軍 38 億ドル、空軍 45 億ドル、その

他 6 億ドル、合計 130 億ドルの新予算勧告案を国防長官に提案する⁽⁵⁹⁾。ジョンソン国防長官は、この案に基本的には賛成したが、空軍予算を 2 億ドル削減して、その他を 8 億ドルに増大させる修正を行う。

その後、アイゼンハワーが空軍予算削減に抗議し、三軍の不満も噴出したが、ジョンソン国防長官は、130 億ドルのシーリングは大統領によって設定された固定的な枠であり将来も変更されることはないとの信念から固守した⁽⁶⁰⁾。

これらの経緯を纏めると次のようになる。

表 3 FY 1951 国防予算編成作業過程

(単位：百万ドル)

	JCS I (6/18/49)	JCS II (6/21/49)	アイゼンハワー勧告 (7/5/49)	国防長官承認 (7/5/49)
陸 軍	4,530 (100)	4,357 (96)	4,100 (91)	4,100 (91)
海軍・海兵	4,699 (100)	4,536 (97)	3,800 (81)	3,800 (81)
空 軍	6,139 (100)	5,460 (89)	4,500 (73)	4,300 (70)
そ の 他	0	0	600	800
合 計	15,368 (100)	14,353 (93)	13,000 (85)	13,000 (85)

(資料) Memo Gruenther for Eisenhower, 28 March 1950, *Eisenhower Pre-Presidential Papers*.

Memo Eisenhower for Carney, 21 June 1949, RG 330, CD 5-1-43.

(注) 表中の (括弧) 内の数字は、JCS I で当初示された各軍予算要求を 100 とした割合を示す。

FY 1951 国防予算編成過程で、当初の三軍の予算要求から総額で 15% の削減が実行された。大まかに言えば、陸軍が 1 割、海軍が 2 割、空軍が 3 割の削減を受けたことになる。元来、国防予算抑制方針の中で、限られた予算でソ連の脅威に対処する最も効率的な戦略が、戦略空軍を中心とする核抑止力に依存する軍事体制であった。したがって、国防予算シーリングが一層引き下げられることになれば、陸・海の予算を圧縮して空軍予算を重点的に確保するという資金配分が行われることが自然であろう。しかし現実には、空軍予算を重点的に圧縮し、陸・海予算を相対的に優遇するという事態が生じた。それは抑止力を低下させることに繋がるはずである。

このような事態は、トルーマンや予算局が財政均衡達成を最優先し、予算削減はシェアの大きな国防費、そして国防費の中では空軍予算を重点的に削減するという方針が貫かれた結果であるとみることができよう。ジョンソン国防長官も基本的に同じスタンスにたっていた。トルーマン政権は、経済の健全性こそ国防の基本的要素であると考えており、この時点でも、対ソ関係は戦争に訴えなくとも平和的交渉で解決可能であるという極めて楽観的な国際見通しに立っていたことを示している。財政の健全性を国防抑止力の維持よりも優先させる政策スタンスを象徴していた。

トルーマン政権は、景気後退に直面すれば、均衡財政を守るために支出のカットを実行し、最も予算規模が大きくコントロール可能な国防費のシーリング引き下げることによって、政策目的を達成しようとした。トルーマンは、インフレが進行すればそれを抑制するための手段として国防費削減を行い、連邦債務を返済するためにも国防費削減を主張し、景気が後退し税収が低下した時も財政均衡を維持する

ためにも国防費削減を主張し実行した。トルーマンの実際的な財政経済運営は、国防費の削減による財政均衡の維持であったということになる。一貫してソ連の脅威・国際危機に対する楽観的過小評価がその根底にあった。

1950年1月に議会に提案された51年度国防予算は、下院で一層の削減を受けるが、上院では、アイゼンハワーが、トルーマンの提案はあまりにも経済重視に傾いているとし、戦略空軍の増強、対潜能力の向上、アラスカ防衛、陸軍装備の充実のために5億ドルの予算追加が必要であると証言する⁽⁶¹⁾。これに対してジョンソンは、上下両院合同委員会において、3.5億ドル（空軍装備2億ドル、海軍航空装備1億ドル、対潜能力改善0.5億ドル）の予算追加を支持すると演説し⁽⁶²⁾、両院協議会は国防予算を133億ドルとすることで決着した。

以上、朝鮮戦争に至る迄の国防戦略と予算制約の状況をやや詳しく辿ってきた。そこから明らかになったことは、この間の米国の安全保障戦略は、結局健全財政主義に基づく予算制約が決定したということである。厳しい予算制約は国内経済優先主義から発生しており、それはまた財政均衡政策（インフレ抑止・連邦負債軽減）から発生していた。そして最も予算規模が大きくコントロール可能な支出項目は国防費であるから、国防費削減（当初は軍事動員の解除）が殆ど唯一の実効性のある経済財政政策となった。金融政策は、国債価格維持に釘付けになっており、利子負担軽減から均衡財政達成の有力な手段とされていた。

戦時経済から、急速動員解除と軍民転換を行い、民間消費と投資を中心とするインフレのない完全雇用経済を達成すること、つまり自国経済均衡を達成し、健全財政（超均衡財政により連邦債務を償還すること）を持続することが、自国の国防能力充実ひいては国際平和や安定の達成より優先された。このような自国の経済的国益第一主義政策が、朝鮮戦争勃発まで継続されることになる。

空軍の核抑止力に依存するという基本方針が確認されていたが、この抑止戦略自体も一層厳しい予算シーリングに晒され、順調な推進を阻まれるに至る。

このような予算過程の背後で、国家安全保障戦略および国防政策全般の見直しを求める動きが胎動しつつあった。

3. 国防政策変化への胎動 — NSC 68 と「軍事ケインズ主義」 —

経済第一主義への挑戦と NSC 68

第二次大戦後から朝鮮戦争勃発に至る時期、政府の最優先課題は、強力な平時経済を建設しインフレを抑制して経済を安定させることであり、財政均衡がそのための必須の手段であると認識されていた。戦時兵力は動員解除され、軍需産業の全面的な軍民転換が進み、国防予算は急速に削減されていった。

この方針は、対ソ関係が悪化しソ連の潜在的脅威が認識された後も変更されず、国防予算のシーリングは逆に年々強化されていった。国防費の拡大は、僅かな例外を除いて認められなかった。最大の例外は、戦略空軍力の建設であったが、国防予算シーリングの枠内で、他の国防費を削減して捻出された財源で実行された。しかし国防予算シーリングが強化されると空軍予算に大幅な削減圧力がかかる逆転現

象も生じた。トルーマン政権は、議会の空軍拡張予算決議に対しては、支出の拒否や凍結という措置を取り、徹底的な緊縮スタンスを取り続けた。

トルーマンがこのような姿勢を取り続けていた背景には、軍事力に訴えることなしにイラン問題、ベルリン危機、ギリシャの共産主義問題に比較的うまく対処できたという実績、大規模な再軍備はインフレを加速するという懸念、そして米国の核兵器独占がソ連の通常戦力の優位を相殺できると考えられていたためであった。

しかし、1949年秋には、ソ連核実験成功、中国大陸における共産党の勝利という国際安全保障環境の急変が生じる。トルーマンは、「共産主義に寛容である」との批判に直面し、安全保障戦略の見直しへの動きが始まることになった。

1949年末、NSC（国家安全保障会議）の事務総長サワーズが、現状及び戦時における国家目標を明確にするために安全保障戦略の包括的分析とその概要報告書作成を提案し、NSCは1950年1月5日スタッフに報告書の準備を指示する。一方、アチソン、ジョンソン、リリエントールで構成されるNSC特別委員会は、水素爆弾の製造を勧告する。これに対して、1950年1月31日、トルーマンは2つの対応策を指示する。一つは水素爆弾の開発推進であり、二つはそれが米国の対外政策や戦略に与える影響を研究することであった⁽⁶³⁾。

トルーマンの決定によって、戦略見直しと報告書作成作業は、NSCから国務＝国防特別政策再検討作業グループ（国務省代表ポール・ニッツ、国防総省代表バーンズを中心とする10人委員会）に移され、4月10日報告書（NSC 68）が大統領に提出された⁽⁶⁴⁾。

しかしトルーマンは、大規模な再軍備を前提とする戦略変更を決意していたわけではなかった。1951年度においても130億ドルの国防費予算シーリングを設け、議会が空軍追加予算8.5億ドルを含む143.5億ドルの予算を決議した後も、追加分の支出を棚上げした。また水爆開発自体は、「安価な」核戦力依存戦略の強化にも貢献するものであった。トルーマンは、財政的に安上がりである動員態勢を前提とした核兵器への戦略的依存方針をとっていた。

事実、大統領に近いジョンソン国防長官や予算局は、現行の予算政策を遵守すべきとする立場に立っていた。2月22日、ジョンソンは、軍首脳に対して、1952年度予算および兵力見積もりにあたって、健全な国民経済を維持することが何よりも優先する課題であり、1952年度においても1951年度と同様に130億ドルの国防予算シーリングを守るべきであると力説していた。また予算局長ペイスは、CEA議長代理ケイサリングにあてた手紙で、予算赤字の回避の重要性を力説し、増税という方法をとらずに、トルーマンが望む財政均衡を達成する唯一の実際的手段は、1952年度予算において1951年度予算よりも一層の緊縮予算を実行するしかないと認識を示していた⁽⁶⁵⁾。

しかし大統領に提出されたNSC 68は、トルーマンが要求した「水爆開発が与える対外的・戦略的影響の評価を研究し報告する」という任務を遥かに逸脱した包括的な国家安全保障戦略を展開する内容となっており、予算膨張を不可避とする内容であった。NSC 68の概要は以下のごとくである。

第二次大戦後、米国は健全な国際社会を再建し、ソ連のパワーと影響力を囲い込むことを目指してきたが、軍事面では力を落としてきた。他方、全体主義のソ連は、軍事力を著しく拡大し、それを背景にした世界征服を目指しており、その結果自由世界は危機に見舞われている。1950年に戦争が勃発すれ

ば、ソ連は西欧を制圧し、中東産油地帯に向かい、極東での地歩を固め、核兵器で重要目標を攻撃するであろう。米国は、現在核兵器の分野では明確な優位に立っているが、それも次第に崩れようとしている。1954年半ば迄には、ソ連は200発の核兵器を保有し、運搬手段も保有するだろう。1954年は危機の年になる。核戦力の増強は重要であり核の先制攻撃の選択肢も捨てるべきではないが、核に過度に依存する態勢は危険であり脱却すべきである。そのためには通常戦力を充実し、通常戦力の優越性を同盟国と共同して確保しなければならない。米国が強力な核抑止力を保持している間に通常戦力の建設を完成することが重要なポイントである。米国のとるべき選択肢は、急速な再軍備とそれを背景にしてソ連の世界支配を阻止するという確固たる政策を取るべきであり、孤立主義や予防戦争、あるいは現状維持という選択肢はとるべきではない。米国は、最小限、西半球の防衛に即応できる兵力、動員ベースの確保、ソ連の戦争遂行能力を破壊するに十分な攻撃力、兵站線の防衛、同盟国への援助が必要である。国防支出の大規模な拡大、大規模な対外軍事・経済援助、情報活動の強化などの措置が必要である⁽⁶⁶⁾。

NSC 68の基本的性格は、NSC 20/4とは大きく異なっていた。ソ連の脅威の軍事的内容を核兵器の蓄積と関連づけて具体的に述べ、危機の時期を1954年と特定化したからである。米国の核兵器の充実を前提としつつ、核兵器に対する過剰依存を批判し、通常兵力増強の重要性を強調し、さらに同盟国との共同防衛態勢の確立を同時に推進すべきと力説している。しかし1954年という特定の時期までに所要の軍事力整備を完成するためには、短期間で莫大な経費が必要となり、トルーマンの経済第一主義とは相容れなくなる。NSC 68は、脅威の評価においては類似した側面を持っているが、トルーマンの経済主義や核依存の安上がりの国防政策とは抵触しなかったNSC 20/4とは、性格がまったく異なっていた。NSC 68は、まさにトルーマンの経済第一主義と核兵器依存の安上がりの国防という戦後の政策運営を真っ向から批判し、挑戦する内容であった。

「国防」対「経済」

所要国防費についての具体的言及は、慎重に避けられていた。ただ所要国防力の整備には経費がかかるので、財政赤字を避けるため内政プログラムの削減や増税を含む「重大な国内財政経済調整」(significant domestic financial and economic adjustments)が必要になるだろうと記述されるにとどまった⁽⁶⁷⁾。

しかし本格的な再軍備を実現するには、「大規模な軍事支出は経済を損なう」という政権内外を問わず当時支配的であった見解を論破し、それが必ずしも経済的に負担にならないことを説得する必要があった。NSC 68は、第二次大戦の教訓をひいて、次のように議論を展開した。

経済全体として見れば、この再軍備計画は、生活水準の真の低下をもたらさないかもしれない。というのは、計画の経済効果は、追加的な軍事目的・対外援助目的に吸収された額以上のGNPの増加をもたらすかも知れないからである。第二次世界大戦の最も重要な教訓の一つは、米国経済が完全効率近傍の水準で稼動する場合には、高い生活水準を維持しながら、民生目的以外の目的に巨大な資源を供給することができるということである⁽⁶⁸⁾。

そして現在の米国の経済状況を分析し、大統領経済報告を援用しながら米国がとるべき政策の方向性を次のように主張した。

米国の工業生産は、1948年第1・四半期から1949年第4・四半期にかけて10%低下し、1944年から1949年にかけて約1/4低下した。1950年3月の失業者は475万人を数えているが、1943年には107万人、1944年には67万人であった。GNPは1948年の山から49年にはゆっくりと低下している。そして1944年から48年の間に実質GNPは、約20%低下している⁽⁶⁹⁾。

大統領経済報告（1950年1月）で指摘されているごとく、経済活動が高水準を維持すれば、米国は近い将来年率3,000億ドルのGNPに到達することが可能となる。経済がこの方向に進めば、米国および自由世界の経済および軍事力の建設は可能となり、そのことがまた経済発展を促進することになる。さらに、もしダイナミックな経済拡張が達成されれば、必要とされる軍事力建設は、国民の生活水準を低下させることなしに実現される。なぜなら軍事力建設に必要な資源は、年々のGNP増加分の一部を吸収することによって獲得できるからである。これらが米国のとるべき行動を選択する際に考慮すべき基本的重要性をもつ事実である⁽⁷⁰⁾。

現在計画されているよりも一層積極的な政府計画が実行されなければ、米国および自由世界は近々数年以内に重大な経済活動の低下に見舞われることになる予想される⁽⁷¹⁾。

つまり、現在の米国の経済活動水準は完全雇用水準より相当低い状態にあるので、第二次大戦と同様の措置をとることによって、国民の生活水準を低下させることなしに、再軍備が可能となる。軍事費の拡大は経済的に負担となることはないし、逆にこのような措置を取らなければ近々重大な不況に見舞われる、という主張である。

しかし、「計画の経済効果は、追加的な軍事目的・対外援助目的に吸収された額以上のGNPの増加をもたらす」という議論は、疑問であろう。

NSC 68の主張のごとく、国防費拡大のための必要財源を非国防支出の削減と増税で賄うという計画のもとでは、現行政府支出を上回る国防支出純増分は増税によって賄われることになる。この場合、国防支出純増分を上回るような大きな乗数効果は発生しない（理論的な乗数効果は1以下にとどまる）。また急速な再軍備は輸入の急拡大を引き起こすので、所得の海外への「漏れ」が大きくなる可能性が高く、GNP拡大効果はその分相殺される。したがって国防支出の拡大によって現行GNP水準2,600億ドルを3,000億ドルの完全雇用水準に拡大するというNSC 68の計画案は、少なくとも年率400億ドル以上の国防費増加を必要とすることになるだろう。

しかし「平和時」には、年率400億ドルという当時のGNPの15%に迫る恒久的な負担をともなう国防費増大を米国民は受け入れないであろう。そこで、一方ではソ連の脅威が差し迫っていることを立証しながら、他方では国防費増大は必ずしも生活水準の低下を意味するものではないと説明しなければならなかった。

ところでこの議論は、完全雇用を達成する手段としてマクロ政策の観点からみれば、効率が悪い。正統派のケインズ理論によれば、国防費を含む政府支出の拡大で完全雇用を達成する場合、増税によらず財政赤字によって実施すれば乗数効果は大きく、支出規模も少なくともすむ（乗数分の一の支出規模）。この点が、NSC 68は「軍事ケインズ主義」として不完全であり、明確な需要管理政策を持っていなかったとして批判される理由である。たとえばモスリーは、次のように述べている。

NSC-68には、概念的な明快さ並びに経済政策を説明する「需要管理」が欠けていた。例えば、NSC-68は、同時に増税が再軍備に必要であると提案している。増税は、予算局がコメントするように、拡張的な経済政策の文脈の中で再軍備を位置づけるNSC-68の主張とは首尾一貫しない⁽⁷²⁾。

しかしNSC 68を、正統派のケインズ理論から見て、首尾一貫性や概念的明確さを欠いていと批判することは、一面的であろう。NSC 68の起草者やそれをサポートした経済学者が、財政赤字により景気を刺激すればその乗数倍の需要拡大効果を持つという単純なケインズモデルに無知であったとは考えられない。逆に、NSC 68の政策目的それ自体が、正統派の財政赤字による軍備拡張論に立脚しなかった理由を説明していると考えられるからである。ケインズ理論に従えば、財政赤字により完全雇用を達成するためには、相対的に小規模の国防支出拡大でよいことになる。しかしNSC 68の目的は、1954年迄に大規模な再軍備を完成することであり、そのためには年率350～400億ドルの国防費を必要とした。巨額な国防費追加を正当化するには、財政赤字による需要管理論はむしろ有害である。ケインズ理論から導かれる結論は、GDPギャップを埋めるために必要な国防支出拡大規模は、NSC 68が要求する所要国防支出規模の、「数分の一」つまり「乗数分の一」で良いということになるからである。

NSC 68の最優先の政策目的は、所要軍備を満たす国防費の確保であり、それが「必ずしも国民の生活水準の低下をもたらすことなしに」、しかもトルーマンの「均衡財政主義に抵触せずに」実現可能なことを説得することであった。増税による国防費拡大という主張は、これらの条件を同時に満たす唯一の「合理的」主張であった。そして、増税によって国防費を拡大すれば、「GDPは増える」ということが明確になれば目的は達成される。

しかし、政府がある事業を行うのに経費がかかるので、それを増税で賄うという議論は、ごくあたりまえの財政的発想である（それ自体ケインズの発想ではない）。ここでケインズ的な議論を援用した理由は、その結果国民の生活水準の低下をもたらすのではなく、実際には「GDPは増加しうる」ということを強調したかっただけであろう。そのために「均衡予算の財政乗数」による説明を援用したと考えられる。したがってこの議論自体は、本質的には「軍事ケインジアン」というようなものではない。

そしてこの主張は、対外的脅威が深刻化し、巨大な国防支出を正当化することによってのみ立論可能であった。その意味で、1949年にソ連の原爆実験成功・中国大陸における共産党の勝利という国際環境の急変が生み出されたという状況は、絶好の機会を提供した。

また、米国が戦後はじめての景気後退に見舞われ、余剰生産力の存在を明確に主張できるという状況を巧みに利用した立論でもあった。それは、「第二次大戦が終了し動員解除が行われて巨額の国防支出

が削減・消滅すれば、米国は深刻な不況に突入する恐れがあるので、政府支出を拡大して不況を回避すべきである」という「1946年雇用法」制定の動きの基礎になった考え方が、1949年リセッションを契機として再現されたものであると見ることができよう。

第二次大戦終了後、米国に対する軍事的脅威は殆ど消滅していた。国防支出の大幅な拡大が認められる環境にはなく、逆に平和経済に復帰するために強力に動員解除と軍民転換が実行された。政府の国防費は圧縮され、均衡財政が追求された。そこで例外的な扱いを受けたのは退役軍人給付と対外援助であった。

退役軍人給付は、戦後の失業問題の重大化を回避させ、退役軍人に高等教育を受けさせる機会を提供し、戦後の新しい産業構造に適応した知識と技能を備えた労働者を大量に創出する役割を担ったいわばサプライサイドの「人的資本投資」政策であった。またマーシャル・プランに代表される対外援助は、それ自体が「安上がり」の安全保障（欧州諸国の再建による共産主義の予防と軍備充実）と米国の経済的必要（過剰農産物や余剰物資の輸出拡大とドル不足の緩和）を目的としたものだった。

均衡財政に基づく「小さな政府」の下で、国防支出急減を相殺する高い総需要水準（民間投資や個人消費や海外復興需要）が持続していた。

もっとも当初から、大戦中に蓄積された繰延べ需要が一巡した後は、不況が到来するかも知れないという危惧は広く存在していた。1949年リセッションは、このような危惧の下で発生したものであり、これにソ連の原爆保有や中国の共産化によって共産主義の脅威が劇的に高まったという認識を重ねれば、再軍備や国防費の拡大が必要であるとの議論が生み出されるのは自然であった。国防費の拡大によって、対外危機に対処しつつ、雇用水準を拡大させることができる、と。

このように NSC 68 は軍事的・政治的要請から起草されたものであったが、他面で 1949 年リセッションの産物たる側面を濃厚にもっていたと見る事ができる。そもそも景気後退によるデフレギャップが存在しなければ、民間部門の実質的需要の切り下げなしに巨大な再軍備を実行できると主張することはできないからである。

しかし、NSC 68 の主張するごとく、1949 年景気後退が大きな GDP ギャップを伴ったものであったかどうかは別の問題であり、その主張の性格を評価するためには当時の経済状況を改めて吟味しなければならない。

また NSC 68 の分析の背後には、「漠然としたケインズ主義者」であるケイサリングや彼を議長とする大統領経済諮問委員会（CEA）の見解が大きく影響しており、ケイサリングや CEA は NSC 68 の分析と基本的に同意見であり、実質的な支持者であったという見方が存在する⁽⁷³⁾。そこで CEA の分析と見解を検討し、あわせて当時の米国の経済状況を概観しておくことにしよう。

大統領経済諮問委員会『年次報告』の経済認識

NSC 68 が自らの立論の素材として活用したのは、1950 年 1 月の大統領経済諮問委員会（CEA）『年次経済報告』であった。報告は、「1946 年雇用法」の目的を達成するためには、バランスのとれた経済成長を達成することが重要であるとし、1950-54 年の成長目標を提示する。基本的な想定は、労働人口の総人口に占める割合を同一と仮定して、一人当たりの生産性の上昇率を過去 60 年間の平均実績 2～

2.5%とすれば、1954年の総生産は1949年に比して18%、一人当たり生産は12.5%増大するので、54年のGNPは当年価格で3,000億ドル強になるというものである。このような成長を達成するためには、経済の各部門がバランスし、供給を上回る需要によるインフレ的影響や有効需要を超える生産が引き起こすデフレ効果が出たりすることを避けねばならないとする⁽⁷⁴⁾。そしてバランスの取れた成長経路に関する暫定的な研究結果を提示し、次のようにコメントしている。

表4 生産・消費・投資 (単位：10億ドル)

	1948	1949	1954
国民総生産	262.4	258.7	300-310
個人消費支出	178.8	178.5	210-225
民間投資（除在庫）	38.6	37.2	38-43

(資料) *Economic Report of The President 1950*, p. 85.

- (1) 1954年の数値は、最大限の雇用及び生産を実現するための目標値を提示したものである。これは、目標達成のために積極的な民間部門および公的部門の政策的努力が必要とされることを意味しており、不可避的に生じる経済発展の「予想値」を示すものではない。
- (2) ここで意図されている目的の有用性は、表に示された数値から若干の乖離が生じても損なわれない。
- (3) 民間投資は、史上空前の1948年の記録を上回る水準に到達すると予想している。
- (4) 消費支出は、民間投資よりも一層急速に拡大すると予想している。それは平時経済下で、最大限の雇用と生産を維持するために必要であり、それが逆に高水準の投資の刺激となる。
- (5) この見積もりは、政府部門の社会保障計画の緩やかな拡張や国内・国際分野のいくつかの新計画を織り込んでいるが、国際緊張が高まるとは想定していないので、1954年迄にGNPに占める政府部門の割合は1949年よりも低下すると予想している⁽⁷⁵⁾。

ここでCEAが述べていることは、「1946年雇用法」の目的——最大限の雇用と生産の実現——を達成するためには、経済が年率3%の成長を維持して1954年迄に3,000億ドル強に到達する必要があるが、そのためにはとりわけ民間消費支出の拡大が重要であり、政府の役割は重要であるが限定的である（政府部門の割合は低下する）、ということである。生産能力を拡張するための措置をとり、個人消費支出の拡大を中心として需要とのバランスをとりながら、最大限の雇用と生産という目的を達成するというものであり、もっぱら個人消費支出の拡大に依存したアプローチであった。

これに対してNSC 68は、米国経済の現在の活動水準は低くデフレギャップが大きい、現行生産能力を完全稼働させれば3,000億ドルを超えるGNPが実現できるので、需給ギャップを「政府部門（国防費）の拡大」で埋めるべきであると主張している。

CEAの現状認識や政策アプローチとNSC 68のそれとを同一視することには、無理があるといえよう。CEAは、米国経済は高水準で稼働しており、3,000億ドル経済を達成するためには、生産性の着実な向上と生産能力の拡大が必要としており、そのためには民間投資の持続的拡大が重要であると主張しているからである。「公的計画によって直接に民間投資を拡大するよりも、公的計画によって消費支出

を刺激するほうが一層容易である。しかし、我々は、1930年代の経験から、大規模かつ成長する企業投資なしには、最大限の雇用と生産は達成困難であり、まちがいなく維持不可能であることを知っている」⁽⁷⁶⁾。

CEAは、政府部門が資源開発、運輸等のインフラ投資、研究開発、労働生産性の改善など経済拡大に必須の分野に関与することによって生産過程への積極的な貢献を行う必要性を強調している⁽⁷⁷⁾。さらに直接的な企業投資にたいする支援策として、住宅投資を刺激する低家賃住宅への補助、低家賃・低価格住宅建設の促進、企業減税等の政策を提言している⁽⁷⁸⁾。

このような政策提言は、「連邦支出の主要な目的は、他の方法では有効に提供されないサービス、国家の安全保障、福祉、進歩に必要なサービスを供給することにある」⁽⁷⁹⁾とする考え方から出ている。

現行の及び提案された支出水準は、経済全体に対して不適切なインフレ的影響を及ぼすものではないであろう。米国経済は現在高水準で稼働している。しかし、最大限の雇用・生産水準や資源の完全利用水準よりはかなり低い。そしてCEAの判断では、政府計画を必須の要求水準以下に切り下げを要求するようなインフレ的兆候は、予想する将来にわたって存在しない。他方、我々は、雇用水準を引き上げる目的だけのために、政府支出が現在計画されている水準を上回って拡大されるべきではないと信じている。その代わりに、我々は、現在作用しつつある内在的回復力に依存すべきである⁽⁸⁰⁾。

CEAの全般的アプローチは、消費及び企業投資活動の拡大を通じて経済拡大の目的を達成することに焦点が当てられている。そしてこのことは、連邦支出は国民経済の成長と国民福祉に必須の計画という要請が許容する最小限度の計画に限定されるべきであることを意味している⁽⁸¹⁾。

現在、米国経済は、インフレの懸念はないし、高水準で稼働している。完全雇用水準よりは低いが、雇用拡大のために政府支出の拡大は必要ない。経済に内在するビルトインスタビライザー機能に依存すべきである。政府支出は、他の手段では達成困難な成長や福祉目的の必要最小限に限定すべきである、というのがCEAの基本的見方であった。根底には、企業投資と個人消費支出は、堅調に増大基調を辿るといふ確信がある。

ここから、安全保障に関連する支出にたいしては、次のような評価が与えられる。

現在の政府計画のあまりに大きな割合が、国家安全保障や世界の政治的安定に必須のものではあるが、生活水準の上昇に殆ど直接の貢献をしない目的のために投入されているので、国際状況が許す限りできるだけ速やかに支出水準を一層低く引き下げることが望ましい。…世界情勢が国家安全保障や国際情勢に関連する異常な支出の着実な削減を可能にするよう変化する事を望んでいる。というのは、ここにこそして戦争に関連する活動のなかにこそ、連邦予算の中で将来最大の削減機会が存在するからである⁽⁸²⁾。

国防関連支出は、削減の余地が最も大きく、生活水準の向上に貢献しないので、できる限り速やかに削減すべきであるという結論になる。国防費に関して、CEAはNSC 68とは正反対の認識を示していたことがわかる。

他方でCEAは、均衡財政の重要性を強調していた。

経済活動が高水準にある時に剰余を作り出し、経済不調時に生み出された赤字を相殺して予算均衡を達成することは、我々の見解では、重要な政策である。さらに国家債務は削減されるべきである。リセッションの傾向にあるにも拘わらず、1949年を通じて経済は適度に繁栄した水準にある。現在経済は再び上昇しているので、我々は迅速に予算均衡原則を適用するよう求められている⁽⁸³⁾。

CEAは、政府財政は必要最小限の規模で均衡する事が望ましく、それを達成する最大の手段が国防費の削減であるという見方に立っていた。政府支出は、生産力拡大効果を持たない国防費に多くを割くべきではなく、生産力拡大効果を持つインフラ整備・研究開発・人的資源開発投資や、生活水準向上を促す福祉支出などの必要最小限に限定すべきであるとしていた。国際環境に関する認識でも楽観主義に立っており、支出削減余地の大きい国防費の削減ができるだけ速やかに実現することを期待していた。また私的企業を中心とする市場経済の安定性と非裁量的な財政の自動安定化装置に信頼感を持ち、裁量的な財政支出政策には否定的であった。その意味で均衡財政主義に立つトルーマンと認識を共有していたことは明らかである。

景気の現状認識についても、CEAは、リセッションの最中であっても適度に繁栄した水準にあると判断しており、経済は基本的には完全雇用近傍で安定的に稼働しているとの認識をもっていった。

NSC 68は、市場経済の安定性に不信感を持ち、景気の現状をデフレギャップが大きく、放置すれば将来大不況が到来するという正統派ケインズ的な経済認識をしめしていた。そして対外脅威は切迫しており、国防費の急拡大が必要であるとしていた。国防費は総需要と雇用水準を高めるので、必ずしも経済活動を阻害するものではなく、生活水準の低下を意味するわけではないとした。

その意味で、両者の経済観や現状認識は、ほぼ正反対であった。両者に共通していたのは、「均衡財政が望ましい」という点だけであった。したがって大統領経済諮問委員会の経済認識や依拠する経済理論を、NSC 68の起草者の「軍事的ケインズ主義」と同一視することは適当ではない。

事実、1950年7月のCEA「年央経済報告」は、「6月には生産と雇用は平和時最高水準を記録し、他方でインフレの重大な懸念はなかった。非金属や建設資材等の分野で超過需要が見られるが、その他の広い分野で経済には利用可能な若干の生産余力が存在する。年末までには、インフレなしに最大限の雇用と生産を達成できる見込みであり、その後労働力の自然増と技術の進歩に見合った健全な経済軌道に乗るであろう」との評価を下している⁽⁸⁴⁾。

朝鮮戦争勃発直前の6月には、米国経済はほぼ完全雇用水準に達しつつあった。それは、トルーマンの推進してきた国防費を圧縮して均衡財政を維持し、民間消費と投資を動力として安定的な経済成長を達成するという政策が着実に成果をおさめつつあったことを意味していた。その限りでは、自由企業体制の活力を信頼し、政府の活動分野を必要最小限に圧縮しようというトルーマン政権内の経済観や現状

認識は、米国経済の実態とマッチしたものであったということを示しているといえよう。

経済が完全雇用や資源の完全利用の状態にあるか、その近傍にある時には、追加的な政府支出は民間部門のニーズを抑制することになる。公的ニーズが私的ニーズよりも重要であるという点で合意が成立しない限り、そのような政策が実行されることはあり得ない。「平時」に国防費を急増させてその他のニーズを削減するような合意は成立し得ない。その種の政治的合意が可能であるのは、「非常時」だけであろう。したがって、かりに朝鮮戦争が勃発しなかったとしたら、ソ連の脅威が格段に高まったと認識されても、NSC 68 の巨大な再軍備提言が全面的に受け入れられることはなく、その後の財政経済政策は、まったく異なった軌跡を辿ることになったであろうことを示唆している。

4. 朝鮮戦争戦時財政と国防資源配分

朝鮮戦争勃発と NSC 68 の採用

1950年4月7日、NSC 68 がトルーマンに提出された。トルーマンは、勧告の結論の意味をさらに吟味する必要があるとして、NSC 68 の承認を延期する。再軍備の具体的計画、そして最も重大な関心事である所要経費が不明であったからである。トルーマンは、NSC に対して軍事計画と予算に関する報告を指示し、NSC 68 のさらなる吟味に、予算局長、大統領経済諮問委員長、財務省長官などの経済専門家が参加することを望んだ⁽⁸⁵⁾。

トルーマンは、国防費増額に反対し赤字予算の回避を強硬に主張する予算局やこれと基本的には同様の見解に立つ財務省や CEA に予算見積額を検討させ、大幅な圧縮をはかり、トルーマンの経済第一主義と抵触しない予算規模にまで切り下げようとしていた。トルーマンは既に水爆については開発を指令しており、「相対的に安価な」核戦力充実を主体とする国防戦略を実行する意図が明確に示されていた。少なくとも国際環境の激変がない限り、国防予算に対する厳しいシーリングを1952年度予算でも継続するつもりであった。ジョンソン国防長官も、1954年迄に最大限の再軍備を完成させるのは不健全であると考えており、トルーマンは130億ドルのシーリングを固守すると考えていた⁽⁸⁶⁾。

しかし朝鮮戦争の勃発は、トルーマンの経済第一主義の政策運営を転換させ、NSC 68 の採用を強制する第一の契機となった。トルーマンは、1950年9月1日までに、NSC 68 に対する答えを出すように NSC に指示する⁽⁸⁷⁾。

国防省は、8月、所要経費は1951年度に270億ドル、以後漸減して1955年度には258億ドルとなり、その外原子力・対外軍事援助等が年55～78億ドル必要になるという見積もりを作成する⁽⁸⁸⁾。その総兵力規模は、約200万人（陸軍12個師団、海軍主要艦艇324隻、空軍69航空団）であったから、既に見た1948年の統合参謀本部要求案に近似した拡張案であった。国防省の経費見積もりは、トルーマンのシーリングの二倍規模であった（しかし、NSC が当初暫定的計算として見積もっていた年350～400億ドルという予算規模に比べればまだ控えめな数値であった）。次いで、国防省は、8月19日、1951-55年度の国防費が220～330億ドル、合計1,500億ドル、その他の軍事援助・原子力プログラム等が370億ドルとする増額改定見積もりを提出する。しかし NSC はこの見積もりを不適切と見なし、大統領への報告期限を2週間延期することを提案し、国防省は計画予算見直しを了承した⁽⁸⁹⁾。

9月1日、統合参謀本部は、陸軍18個師団、海軍主要艦艇1,161隻、海兵2 1/2師団、空軍95航空団、総兵力321万人の、所要経費合計2,140億ドルの整備計画案（51年度の533億ドルから55年度の353億ドル、但し原子力・対外援助等は除外）を作成する。ジョンソン国防長官は、三軍の長官と参謀長の6人委員会にこの案の検討を指示し、その結果総経費見積もりは2600億ドルに膨張することになった。NSC 68/1の5ヶ年総経費は2,870億ドルであるが、改定見積もりと朝鮮戦費一年分を含む三軍経費は2,350億ドルであり、これに原子力・対外軍事援助を含めれば2,600億ドルとなる⁽⁹⁰⁾。

このような中で9月21日、マーシャルが国防長官に就任する。トルーマンはマーシャルに対して8日間の考慮時間を与えた。国防資源配分問題は、直接の朝鮮戦争に対処する予算問題に加えて、長期的な対ソ戦略のニーズを満たす必要があった。政権内部では、トルーマンや予算局を中心として、大規模な軍備はインフレを引き起こし、米国の経済弱体化を招くという見解が支配的であった。

マーシャルは、9月29日のNSC会議の席上、トルーマンに対して、NSC 68の結論のうち最も重要な三つの点は、米国の潜在経済能力を最大化すること、非共産主義国家を米国に結び付け強化すること、必要な期間持続可能な軍事即応体制を開発することである、との意見を述べる⁽⁹¹⁾。

翌30日、NSC 68の結論は、NSC 68/2として正式に採用されることになった。しかしトルーマンは、軍備計画と予算見積もり計画（NSC 68/1）には賛成せず、11月15日までに見直すようNSCに再度指示する。

国防省は11月の初頭、NSC 68/1の軍事計画見積もりを改定し、5ヶ年の三軍予算総額を1,310億ドルに縮減し、NSC 68/1の総コストを1,906億ドルに圧縮した改定案を作成する。これによって、5ヶ年で1,000億ドルと見込まれていた予算赤字は420億ドルにまで低下すると算定された⁽⁹²⁾。トルーマンの国防予算圧縮の意向は朝鮮戦争勃発以後も強力であり、この時点で、統合参謀本部の要求する三軍予算は、国防省によって、5ヶ年で2,350億ドルから1,310億ドルへと1,000億ドル以上削減され、年率で470億ドルから262億ドルにまで切り下げられることになった。この計画原案が予算局にまわされれば、一層大規模な削減を被ることは間違いない情勢であった。

しかし、同年11月の中国の朝鮮戦争への本格介入が、NSC 68の再軍備計画予算をめぐる議論を一変させた。それは、米国国防予算をNSC 68が当初想定していた規模を超える水準にまで一気に押し上げることになった。中国の本格的介入は、国際共産主義がたとえ第三次世界大戦のリスクを冒しても目的達成のためには軍事力を行使することを「実証」したものであると認識され、米国の軍事面でのグローバル・コミットメントの開始を強制することになった。その意味で、米国の本格的再軍備を強制した第二の、しかも決定的な要因は「中国の参戦」であったということができよう。

項を改めて、朝鮮戦争の推移と国防予算をめぐる攻防を検討することにしよう。

国防費調達

議会上に提出された、1951年度の国防予算原案は、国防兵力150万人（1951年6月30日まで）、133億ドルであった。トルーマンの130億ドルのシーリングに沿った予算であった。NSC 68に包含される軍備計画の一部、例えば水爆開発を中心とした核戦力充実のための国防費増加を除けば、朝鮮戦争が勃発しない場合、国防予算規模は、基本的にこのシーリング水準から大きく乖離したものにはならなかつ

たはずである。

1950年1月は、1951年度予算が議会で提出され審議が開始される時期であるが、同時に、国防省内で1952年度予算の編成作業が開始される時期でもある。ジョンソン国防長官は、1950年3月、1952年度の国防兵力を150万人水準（1952年6月30日）に維持し、1952年度の国防予算の暫定的見積もり額を137億ドルに設定すると述べていた。また5月25日の時点でも、NSC 68の作業は、1952年度予算編成に支障とはならないと考えていた⁽⁹³⁾。したがって、国際環境が急激に変化しなければ、トルーマンの設定した予算シーリングのもとでの緊縮予算編成が継続されていたであろうことは間違いない。

1950年6月25日の朝鮮戦争の勃発で、議会で審議中の1951年度国防予算は陳腐化し、三つの追加補正予算が組まれることになった。また1952年度予算編成も、NSC 68の目標達成という新たな要請にこたえることが必要となり、大きな影響を受けることになった。

しかし、朝鮮戦争の勃発で、一夜にして国防政策が変化し、巨大な再軍備が決定されたわけではなかった。むしろ、米国の対応は極めて微温的であった。

戦争勃発後7月3日の統合参謀本部が示した1952年度予算要求は、170万人、163～183億ドルという控えめなものであり、空軍力の増強を除けば、ジョンソンの設定した基本予算水準を大きく上回るものではなかった⁽⁹⁴⁾。

トルーマンは、6月26日「韓国で起こっていることはベルリン事件の規模を大きくしたものだ」という認識を示し、29日のNSC会議の席上、「私としては北鮮側を38度線の北側まで押し返すためにあらゆる手段を講じたいが、どんな状態が起こるかかわからないようなところまで朝鮮で深入りしたくない」と主張した⁽⁹⁵⁾。トルーマンの基本的立場は、ソ連を相手とした世界戦争に巻き込まれないように紛争を限定化し、戦争以前の「旧秩序」を回復するために、北鮮に対して有効な反撃手段を講じるというものであった。

6月30日、マッカーサーから、「米地上軍だけで進撃を必ず食い止めることができる、そのためただちに戦闘部隊を投入し、できるだけ早く二個師団に増強する許可が欲しい」との要請が来る⁽⁹⁶⁾。マッカーサーの反撃計画は、二個師団を京城近くの仁川港に揚陸し、一戦闘連隊を降下させ、同時に釜山海岸拠点の部隊が北進するというものであった。

統合参謀本部は、7月6日、13日、18日の三次にわたって、61.5万人の兵員増加を行い、現役総兵力を212万人にする要求を行い、大統領はこれを承認する。翌19日トルーマンは、議会に対して、100億ドルの国防予算追加を要求し、同日ラジオ・テレビ演説において、「国際共産主義は、軍事力を用いて独立した諸国を征服しようとしている。このような侵略行為はすべての自由国家の安全保障に対して正真正銘の危機を作り出している」として、早急な軍事力増強の必要性を訴えた。それは、(1)マッカーサーに対してより多くの兵員、装備、補給品を送ること、(2)米国の陸・海・空軍力を朝鮮戦争で必要な水準以上に高めること、(3)同盟国との共同防衛体制の強化努力をスピードアップすることを目的としたものであった⁽⁹⁷⁾。

トルーマンは、朝鮮戦争の戦費、米国の軍備増強、対外軍事援助など一切の措置を含めて100億ドル以内で処理しようと考えていたことになる。このような処置で戦争が終結すれば、戦後国防予算規模は、自動的に圧縮されることになり、経常的な増加分は比較的軽微なものにとどまるはずである。かつて、

ベルリン危機が高まった 1948 年度において、国防兵員が 170 万人に膨張し、国防予算も増額されたが、その後ベルリン危機が収まると、国際環境がソ連の原爆実験成功や中国の共産党支配の確立等で悪化したと認識されていたにも拘わらず、国防兵員並びに国防予算を削減し元の 150 万人水準に回帰させた経験をもっていた。トルーマンは、朝鮮戦争を「ベルリン危機の規模を大きくしたもの」と考えていたのであるから、当然戦争終結後には、ある程度の増加は認められるにしても、元の水準から大きく乖離しない国防予算水準にまで、低下させる意図をもっていたと考えて間違いなからう。

ジョンソン国防長官は、トルーマンの意図を汲んで、追加予算の最大限度を 105 億ドルに設定した。この追加予算額には、海軍航空機、造船および軍事建設等の経費は含まれていなかった。トルーマンは、予算局長に対して「現時点で必要以上の資金を軍人の手元に置くべきではない」と述べて、極めて慎重な姿勢をとっていた。さらにトルーマンは、追加予算の 10%を、柔軟性を確保するために留保する措置をとるよう求めた。それは、この追加予算の範囲内で、軍事援助を可能にするためにとられた措置であった。

8 月 4 日、海軍航空機、陸海軍の建設計画 11.6 億ドルが追加され追加予算総額は 116 億ドルとなり、9 月 27 日、議会はこれに空軍の研究開発施設や陸海軍の医療費を追加して、117 億ドルの追加予算を可決した (PL 81-843)。

トルーマンは、戦争は短期間で終わるというマッカーサーの見通しと、それを実現するための反撃作戦計画に基づいて国防計画・予算計画を進めていた。戦争を限定的・短期的なものにしておきたかった。朝鮮戦争が「ベルリン危機の規模を大きくしたもの」ととどまる限り、トルーマンが推進してきた従来の政策スタンスの延長線上にそれを位置づけることが可能となり、基本的政策変更の必要は生じない。

トルーマンは、8 月 6 日、ハリマンをマッカーサーの下に派遣して、「ワシントンにおける政治上の計画」「私が抱いていた全般的な対外政策についての見解」を説明させた⁽⁹⁸⁾。トルーマンは、マッカーサーがトルーマンの政策意図を十分に理解し、受け入れてもらうよう腐心していた。

9 月 15 日仁川上陸作戦が開始され、28 日には京城が解放される。マッカーサーの反撃作戦は大成功を収め、トルーマンの戦争目的である「旧秩序の回復」は達成された。戦争が短期で終結するという見通しが大きくなった。しかし、マッカーサーが 38 度線を超えて北上するにつれ、中共が参戦するのではないかとの危惧が強まった。もしも中共が介入すれば、短期戦の想定は崩れ、局地戦から全面戦争へと発展する可能性が飛躍的に高まる。このような事態が生じれば、トルーマンの従来の政策スタンスは、全面的な転換を迫られることになる。トルーマンにとって、事態は極めて深刻であった。

10 月 3 日中国の周恩來は、もしも国連軍が 38 度線を越える場合には、中国は北朝鮮援助のため軍隊を派遣すると警告していた。トルーマンは、10 月 15 日、ウェーキ島でマッカーサーと会談し、中共介入の可能性について意見交換した。マッカーサーは、トルーマンの不安を打ち消し、「朝鮮ではすでに勝利を得、中共が介入して来る可能性はほとんどないと繰り返した」。翌 16 日帰国したトルーマンは、サンフランシスコのオペラハウスで「やがて全朝鮮に平和が回復する」「朝鮮の共産主義者の有効な抵抗も、間もなく終わるであろう」と演説した⁽⁹⁹⁾。

マッカーサーとの会談で戦争の早期終結を確信したトルーマンは、従来の経済第一主義の政策スタンスを維持できると自信を強め、国防費の抑制に乗り出す。

これより先9月22日に、統合参謀本部は、国防長官に新しい軍備計画を勧告する。それは、朝鮮戦争は1951年6月までに終結するという予算仮定を受け入れ、1951年予算の当面の第一優先順位は朝鮮戦費に向けられるとする一方、1951年6月末迄に総兵力を280万人強に増強するというものであった⁽¹⁰⁰⁾。それは戦争前にNSC 68が1954年度達成目標として設定した水準に近似したものであった。27日マーシャル国防長官は、この勧告を予算要求の説明資料という条件で受け入れたが、マーシャルが危惧したのはそのコストであり、勧告を実施すればさらに200億ドルの追加予算が必要になるからであった⁽¹⁰¹⁾。

マッカーサーの仁川上陸作戦が成功し、戦争の早期終結の予想が支配的になっていた。その後、中国が介入するかも知れないという予想が国防省や国務省の内部で強まったが、トルーマンは、追加予算要求に対して厳しい姿勢を見せた。予算局は、国防省の要求を半減する109億ドルを提示し、それで現役及び予備役の装備近代化は十分に可能であるとした⁽¹⁰²⁾。

この第二次追加国防予算は、1950年度内に戦争は終結するであろうというマッカーサーの見通しにたって、NSC 68の目指した軍備目標水準にむけて米国の常備国防戦力の拡大を目指す予算であった。しかし、実際に戦争が短期戦で終結し米国軍事力の優越性が示されていたならば、膨大な軍事力建設自体に疑義が生じ、予算局の査定は一層厳しくなり、議会も膨大な追加国防予算を承認することはなかったであろう。また、その後徐々に削減圧力が高まり、戦費の必要性がなくなった後の恒常的な追加国防資源配分規模は、予算局の査定よりも遥かに低い水準に収まることになろう。この場合には、NSC 68の目指した軍備計画は、その限定的な一部分が実現するだけにとどまり、トルーマンの経済第一主義の基本的枠組みは、揺らがなかったであろう。

マクロ経済的観点からの検討でも、追加国防費の規模が100億ドル程度であれば、米国経済は既存の政策路線を基本的に維持しながら、国防費の増大を賄う事ができると考えられていた。CEAは、7月の「年次経済報告」で、「米国経済がほぼ最大限水準の近傍で稼働している状態で、100億ドルの追加軍事支出の増大は、財と労働需要を増大させ、インフレ圧力を増す」としながらも、速やかに生産拡大の措置をとり、軍事的必要と必須の民生需要を優先し不要不急の資源配分を規制し、インフレ抑制措置をとれば、「このような軍事支出の拡大は、戦時経済の全面コントロールという手段に訴えることなく実行し維持する事ができる」⁽¹⁰³⁾として次のような具体的措置を提言している。

最も重要な措置は、財政・信用政策によるインフレ抑制である。財政面で重視されているのは、現金収支の赤字を減少させ解消することである。これによって財政赤字と同時にマネーサプライの増大を防ぐことができる。具体的には大規模な増税ということになるが、それのみではインフレの脅威を除去できない。消費者や企業のパニック需要を抑える必要がある。消費者信用の抑制、住宅等建設信用の引き締め、商品投機の抑制等の民需抑制措置が必要になる。さらに軍需に必須の資材の優先割り当て措置を講ずる一方、不要不急の需要抑制、退蔵の抑制措置等を実行して需要を抑制し、供給と一致させることが重要になる。最後に、生産能力を拡大し加速する措置を必要とする。インフレが抑制されるかどうかは、民間の抑制的行動、高い租税、信用統制、資材割り当てに依存しているので、これらの措置は直ちに実行されるべきである。しかし、現在の状況では、賃金・物価の全面統制は必要ない⁽¹⁰⁴⁾。

米国経済は完全雇用水準近傍で稼働しているとすれば、追加的国防需要が発生した場合、民生需要を

犠牲にすることなく国防支出を実現するためには、生産能力の拡大措置が必要になる。CEA は、100 億ドルという比較的小規模な国防支出増大に対処するためにも、生産能力の追加が必要であると考えていた。CEA によれば、余剰生産能力あるいはデフレギャップは存在しなかった。NSC 68 が想定していたような大きなデフレギャップは存在しない。

しかし、生産能力拡大を目指して投資が実行されたとしても、生産力拡大が実現する迄には時間がかかる。投資は、それが実行された時点では単に需要の拡大として作用するからである。したがってインフレを抑制し、需給を均衡させるためには、総需要を抑制する短期的な即効性のある増税・信用引き締め・資材割り当て等の政策措置が必要となるわけである。いずれにせよ、追加的国防支出を 100 億ドル規模に抑制しようとしたことには、このような微温的政策で朝鮮問題に対処できるとする判断があった。

中国の参戦と戦時財政運営への移行

しかし 11 月の中国の本格的参戦によって、軍備計画をめぐる議論の流れは一変し、国防費抑制論はその立脚基盤を失ってしまった。短期の戦争終結を信じ、国防予算の追加という形で一時的・臨時的経費増と限定的な軍備拡大にとどめ、健全財政を軸としてインフレ抑制と民間経済活性化を目指すトルーマンの保守的政策スタンスは、変更を余儀なくされた。11 月 6 日のマッカーサーからの報告は、戦争の早期勝利・中国の不介入を柱とする従来の楽観的な見方を 180 度変更するものであった。

人員や物資が鴨緑江のすべての橋梁を越えて満州側から大量に流れ込んでいる。この動きは、私の指揮下の軍隊を危険にし、最終的には撃滅させる恐れがある。…この敵の増援を断つ唯一の道は、爆撃をもってこの橋梁と付近の施設を破壊することしかない。

これに対してトルーマンは、戦闘を朝鮮だけに局限するために、満州の領土や空域を侵犯しないようにという条件をつけて爆撃の許可を与えたが、「朝鮮において全面戦争になるような行動を許してはならない」として、マッカーサーの満州爆撃計画を拒否した。中央情報局（CIA）が 20 万の中共軍が満州から朝鮮に侵攻し、国連軍をかなり南方まで押し返すという見通しを示し、「中共は全面戦争も辞さない用意があると見るべきである」と指摘していたからである。ソ連は朝鮮戦争に参戦することは望まないが、米国ができるだけ巻き込まれることを望んでおり、そうすればソ連は欧州で自由な行動がとれるようになる、と CIA は情勢判断していた。統合参謀本部は、中共の介入はできるだけ国連を通じて解決するように努力するが、「米国は世界戦争の起こる危険が増してきたことを基礎にして、計画と準備を進めること」を勧告し、マーシャル国防長官も同意する。11 月 24 日、マッカーサーは、「クリスマスまでに帰国できると部下に伝えよ」と自信を示し、第 8 軍をもって「戦争を終結に導く全面的攻勢」を開始したが、28 日までに作戦が失敗した事が明確になった。こうして、トルーマンは「われわれが大決断しなければならない点まで到達した」ことを認識するに至る⁽¹⁰⁵⁾。

11 月 28 日、従来の予算局の見積もりに、59 億ドルが追加され、第二の追加予算の総額は 169 億ドルとなり、大統領もただちにこれを承認した⁽¹⁰⁶⁾。米国の国防予算配分と再軍備問題は、自由世界全体の再軍備の一環として明確に位置づけられる。米国の国防資源配分政策は、大転換を遂げることになった。

11月30日記者会見でトルーマンは、「最近における朝鮮の情勢は、世界に重大危機をもたらしている。…中共軍の攻撃は大兵力をもっておこなわれ、…国連の大部隊が撤退のやむなきにいたっている。…もしその侵略が朝鮮で成功するならば、それはアジア、欧州、否全世界に広まるものとみななければならない。われわれは、朝鮮において、米国自体の安全と生存のために戦っている。…自由諸国の軍備を強化することが従来以上に重要である。米国自体の防衛について…いますぐ必要な追加予算を要求する。この要求の中には、陸軍、空軍の大予算に加えて、原子力委員会の絶対必要額も含んでいる」と述べ、さらに12月1日国防省の要求を議会に提案したトルーマンは、事態は深刻であり、米国は長期にわたる緊張に備えなければならないと強調した⁽¹⁰⁷⁾。

マーシャル国防長官は、議会で証言し、現在の危機に対処するためには、資金と人員が、それらが効果的に利用できる限度で、できるだけ速やかに供給されることが重要であり、それらを訓練し、装備し、新たな軍隊に編成できなければ、過大な資源配分は浪費に終わる、したがって生産力の拡充こそがもっとも重要な措置である、との所見を述べた⁽¹⁰⁸⁾。大規模な予算配分もそれが戦力とならなければ全くの無駄になる。マーシャルは、冷静に事態の本質——完全雇用下における大規模な国防需要が孕む問題点を指摘していた。

168億ドルの第二の国防追加予算は議会で承認（PL 81-911, 1951年1月6日）され、1951年度の総兵力規模は一気に280万人へと倍増した。51年度の予算規模は、418億ドルに膨張する。

トルーマンは、中共の本格的介入が生じ国連軍が敗退した時点で、すでに国家非常事態宣言を行うべきであると決めていた⁽¹⁰⁹⁾。一方、12月6日、統合参謀本部は、1954年に完成を目指すとしたNSC 68の目標を、1952年度迄に整備することが最も賢明であると結論し、NSC上級スタッフもこれに同意する⁽¹¹⁰⁾。14日、マーシャル国防長官は、この2年スピードアップ計画案をNSCに提出する。この時点でNSC 68の総コストは1951-55年度の5ヶ年で1,691億ドル、総兵力は320万人と想定されていた。この他400~450億ドルの動員・備蓄の追加資金が必要であるとされ、総額は2,091~2,141億ドルに達することになる⁽¹¹¹⁾。

12月14日に開催されたNSC会議において、マーシャル国防長官は生産施設・軍事計画・経費見積もりの細部の詰めが行われていないと指摘し、ロベット国防次官は、計画兵力を装備する資金面では問題ないが、1952年度の軍事計画をフルに推進しつつ戦争備蓄を同時に1952年に調達しようとした場合に利用できる十分な資材と設備があるかと問題を提起して、2年スピードアップ計画に抵抗する姿勢を見せた⁽¹¹²⁾。一時に大規模な軍備と戦争備蓄を実行すれば、生産はすぐにピークを打ち低下する。400億ドル水準を維持するのが賢明である。すでに拡大されている軍事計画の上に、戦争備蓄の購入を加えれば、民生生産を減少させ、国民の士気を低下させる。朝鮮戦争には「パール・ハーバー」のような国民の士気と犠牲的精神を發揮させるようなものはない。300万人体制で十分である、というのがその主張であった。スナイダー財務長官が、失業者及び遊休設備が1940年には大量に存在したが現在では雇用生産レベルが遥かに高いので、軍需品生産のための能力は遥かに低いとして同調し、セイヤー商務長官も民生生産を圧迫し士気を低下させるとして、戦列に加わった。

これに対して、サイミントン（NSRB議長）は軍事的必要がどの程度であれ米国経済は賄うことができると主張し、ケイサリング（CEA議長）も第二次大戦時と比較した米国経済の実力から考えてもっ

と巨大な軍事計画に耐えられると主張し、アチソン国務長官も、フル動員に賛成した。

議論は紛糾した。トルーマンは、戦争を朝鮮の中だけに制限したいが、万一の場合に備えて旧式装備を更新し、1954年に予定されていた軍の整備計画を1952年までに完了するために、非常事態宣言が必要であると自己の見解を説明し⁽¹¹³⁾、NSC 68/3を緊急事態に対処するための「作業指針」として承認した⁽¹¹⁴⁾。

NSC 68/4は、6月の朝鮮戦争勃発でNSC 68によって提起された課題に緊急に対処する必要性が高まり、さらに中共の介入が「新たな危機と重大な危険の状況を生み出した」と指摘し、NSC 68/3に添付された7つの計画を要約し、それらは主要な国家安全努力の出発点を示すものであるとした。軍事的な大災害を予防し対外政策を支援するために、米国は全面動員と1954年目標の1952年達成を可能にするための動員・生産ベースを作りださねばならない。もしも1951年6月迄に朝鮮戦争が終結しない場合あるいは世界状況が一層悪化した場合には、320万人の軍事力では十分でない、と警告した⁽¹¹⁵⁾。

こうして12月15日のラジオ・テレビ演説において、トルーマンは、(1)武力をもって国連の原則——自由と正義を守り、(2)自由諸国とともに連合国防衛線を守り、(3)米国軍事力を強化し、米国並びに連合国のための武器を生産し、(4)米国の経済をさらに開発して高水準を維持し、インフレを抑制するために一層の増税を行い、非国防支出を削減し、選択的賃金物価統制を導入する必要があると国民に訴えた⁽¹¹⁶⁾。そして、16日付をもって国家非常事態宣言が行われた。

短期的戦争需要と恒常的軍備増強要求

軍事力増強と生産ベース拡大の決定を受けて、国防省はただちに1951年度の新たな追加予算の作成に取り掛かる。短期的臨時的な戦争需要と中期的に達成すべき恒常的対ソ軍備の要求をどのように調整すべきかが課題となった。

問題は、米国経済がどの程度の国防負担を支えることができるかという見通しにかかっていた。大統領経済諮問委員会(CEA)は、これに対して1951年1月9日『年次経済見通し』において次のように分析結果を大統領に報告した。

国防計画は、個人消費および経済活動に多くの制約を課すことになるが、米国経済の能力を超えるものではない。1951年に軍事負担水準が増大し、この増大した水準で安定するとすれば、軍事負担は米国経済が成長するにつれて徐々に低下していく。経済は徐々に新たな軍事負担を吸収できるように成長する。1951年の目標値を達成するに不可欠な労働と投資水準が達成されそれが維持されるならば、国民総生産は年率換算で5年以内に約25%上昇する。この成長は、現行レベルより600億ドル大きい所得をもたらす。それは本年末に達成されるべく予定されている国防努力を吸収し、生産プラントを維持し拡張し、同時に一人当たり消費水準を少なくとも1950年水準に保つに十分な額であろう⁽¹¹⁷⁾。

しかしこれが米国の軍事負担の限界ではない。第二次大戦ではGNPの45%を軍事計画に投入したのにたいして、今回の計画は18%にすぎないからだ。国民がいま少し生活水準を下げることを

決意すれば、一層大きな軍事負担に耐えられる。かりに FY 1952 迄に軍事負担が 25%へ上昇しても、生活水準は 1950 年水準より低下するが 1944 年水準よりは高い。国家安全保障のためには我々は多量のケーキを食べることを止めなければならない⁽¹¹⁸⁾。

この報告をうけて、トルーマンは、1月12日『大統領経済報告』において、FY 1951 の終わりまでに、国防予算は 450～550 億ドルに達するであろうと述べ、CEA が述べているごとく今年度 7%成長を実現し、今後 5 年間で 25%の国民生産増を実現しなければならないとする。この軍事計画は明確に米国の経済能力の範囲にとどまるが、能力はあっても実際の転換は容易ではない、国民生産の 7%を吸収している現行プログラムから 18%を吸収するプログラムへ 1 年以内に移行するには大きな犠牲と努力が必要である。民生需要（生活水準）をそのままにした上で急速な軍需拡大を実行すればインフレに火をつける。インフレを避けるためには、供給が増大するまでは需要を抑えなければならない。民需の抑制はやむを得ないとした⁽¹¹⁹⁾。

ここに示されたトルーマンの基本的立場は、急速な軍備拡大は、短期的には民生需要の抑制を招くが、供給力を増大させ国民生産を拡大させることが出来れば、中期的には民生需要をカバーできる。したがって、5 年程度の限定的期間内に生活水準の回復が可能のような規模＝供給力の限界内に軍備の規模をコントロールしたい。つまり中期的に年率 600 億ドル水準と予想される国民生産増大分の範囲内に国防負担増を抑制したいということになる。

ロベット国防次官は、予算局長ロートンに対して、1951 年度追加予算は 100 億ドル、1952 年度予算額は 600 億ドルになるだろうとの見通しを伝えた⁽¹²⁰⁾。

しかし統合参謀本部の作成した当初見積もりは両者合計で 1,040 億ドルという膨大なものであり、マーシャル国防長官に提出される時点で 1,011 億ドルへと若干減額された。内訳は、1951 年度追加分が 280 億ドル、1952 年度予算が 730 億ドルであり、その中には、265 億ドルの戦争備蓄費、127 億ドルの公共事業費が含まれていた⁽¹²¹⁾。

ロベットは、2月20日、三軍委員会を設置して予算調整を指示し、委員会は 1951 年度追加予算として 96 億ドルを提示する。下院の歳出委員会がこれに不満を示したので、一層大幅な削減が実行され、トルーマンが 1951 年 4 月 13 日議会で提出した時には、64.2 億ドルに削減されていた。議会は、1951 年度の新たな追加として 63.8 億ドルを認め、1951 年度の国防費総予算額は、482 億ドル（50 億ドルの戦争備蓄を含む）となった。

一方、軍の 1952 年度予算要求は、2月の 2 年スピードアップ予算計画 1,011 億ドルを基礎にしたものであった。ここから 1951 年度追加予算承認額 64 億ドルを控除し、127 億ドルの公共事業費をさらに控除すれば、1952 年度予算要求額 820 億ドルという数値が導かれる。この要求額は、マーシャルやロベットなど国防省首脳が考えていた水準からすると、相当過大なものであった。4月9日、予算局は、軍の要求を大幅に削減して、1952 年度予算として 493 億ドルを提示する⁽¹²²⁾。

軍部が 1952 年度迄に NSC 68 の目標達成を目指したのに対して、予算局は生産能力から見てそれは不可能であると考えていた。1951 年 7 月（つまり 1952 年度の最初の 1 ヶ月）の実際の装備・サービスの調達額は 25 億ドルであるが、1952 年度中に目標を達成しようとするれば、1952 年 6 月の調達額は月

150 億ドルに達しなければならない。しかし第二次世界大戦の経験から月 48 億ドルが精一杯であろうというのがその論拠であった。

ロベットは、予算局の提案に 70 億ドル（主として装備調達費）を追加して 563 億ドルとした。これに 1951 年以後の朝鮮戦争戦費が追加されることになる。トルーマンは、4 月 30 日、1952 年度予算として 562 億ドルを議会に提案し、これに公共事業費 45 億ドルが追加提案された。1952 年度予算提案総額は、607 億ドルとなった。

ロベットは、5 月 7 日下院で証言し、562 億ドル予算は、1952 年に全面戦争が起きれば十分でないが、その可能性はない。1,200～1,400 万人の動員は、再軍備のための生産を阻害することになる。これ以上の装備調達予算はインフレを激化させるので不要である。この予算は国民生産の 20%を吸収することになる。リードタイムの長い契約に十分な資金を供給し、生産設備、工作機械、基礎物資、工業動員ベースの確保のための資金配分も重要であり、「生産能力の拡大の方が戦争備蓄の蓄積よりも重要である」と証言した。

こうして主として「生産能力拡大を重視」する OSD と、「戦争備蓄の急速蓄積を重視」する軍部・国務省との対立が予算過程の中心的論点となる。

6 月 6 日の NSC 会議でも、民間経済と戦争需要との関連が討議された。生産能力拡大を主張するロベットと民間部門から軍事部門への移転で軍需を優先させるべきとするウイルソンの意見が対立する⁽¹²³⁾。

7 月、ソ連が朝鮮における平和回復を要求し、休戦が近いと予想されると、国防費は過大であるとの議会の反応が生じ、事態は変化する。これに対して、マーシャル国防長官は、軍部の要求は過大であるとしてそれを抑制するスタンスをとっていたが、議会で証言し、現行国防予算は、朝鮮戦争が継続する場合には十分な資金が供給できるし、戦争が終結した場合には西欧の再軍備と米国の再軍備を整然と実行できる適切な水準にあるとしてこれを擁護した⁽¹²⁴⁾。

下院は国防予算を 15 億ドル削減して 546 億ドルとするが、上院はこれを 581 億ドルへと上方修正し、結局 555 億ドル（10 億ドルの航空機調達予算の追加を含む）で決着することになる。また公共事業は、下院で 46 億ドルから 42 億ドルに削減され、上院がこれを 38 億ドルにカットし、結局 39 億ドルで決着した。

その他の予算を含めて FY 1952 予算授権総額は、604 億ドルと戦後最高水準に達したが、この中には戦闘による消耗（1952 年度で 47～59 億ドル）や生産ベースの拡張、巨大な戦争備蓄経費が含まれていた。

生産能力の拡大を優先するか、戦争備蓄の急速拡大を優先するかについての結論はでなかったが、軍部の要求は大幅に削減され、国防予算自体は、当初トルーマンが設定した 600 億ドル水準におさまることになった。

しかし、この巨大な国防需要が追加されれば、短期的総需要は、総供給力をはるかに超えものになる。インフレを回避しつつ、短期的国防需要を充足するためには、国民生産が増加し追加国防需要を吸収するに十分な額に到達する迄の期間、非国防需要を抑制する強力な措置が必要になる。

こうして短期的な戦争需要に対応するという目的と中期的にソ連の脅威に対応するという NSC 68 の

目的との調整問題は、FY 1953 国防予算に持ち越されることになった。休戦の話合いは進んでいたが、逆に戦闘は激しさを増しており、ソ連との長期的な対峙の可能性も強まっていた。このように高度な不確実性の中で、経済面・軍事面の動員の規模とタイミングに関する決定を行わなければならなかった。国防需要は、短期的には硬直的な供給条件の中で民生需要と調和を図りながら、国民の合意が形成できる範囲内で調達されねばならないため、その自由度は実質的には極めて狭く限定されることになる。国防予算は、供給面での制約を受けざるを得ない。国防予算をいかに大きくしても、予算が現実の国防力に転換されるか否かは、供給側の「生産力」に制約されざるを得ないからである。第二次大戦とは違って、朝鮮戦争では、国民の自発的犠牲精神を生み出すような「真珠湾」は存在しなかった。国防予算の自由度が狭いという条件下では、短期の戦争需要・短期の戦争備蓄を重視するか、長期の供給力増大を重視するかの選択を行わざるを得ない。両方の要求を同時に実現することは、極めて困難であった。

7月12日、トルーマン大統領は、NSC 68/4 計画に関する現状報告書を8月1日迄に、改定報告書を10月1日迄に提出するよう指示する。それらは、NSC 68の後継として、主要な国家保障政策及びFY 1953 予算計画の基礎となるべく予定されたNSC 114 シリーズの一部となるべきものであった⁽¹²⁵⁾。

NSC 114 起草過程で、アチソンとマーシャルの見解の相違が露呈される。マーシャル、ロベット、マクニールらの国防省首脳は、長期の生産能力の拡大が重要と見做し、そのことによって兵器のデザインを進歩させ、時代遅れの巨大な備蓄を避けることができると主張した。これに対して、アチソン、ニッツラの国務省首脳は、短期の急速な軍事力拡大が必要であり、それによって敵を抑止し有事に対応できると反論した⁽¹²⁶⁾。短期的な危機は大きくないので長期対峙に耐える生産システムを構築すべきであるとする国防省と、世界戦争の危機は差し迫っているとする国務省の短期的軍需拡大論の対立であった。国務省のニッツは、軍備計画の期限延長は同盟国の再軍備を遅らせる、米国は一層大きな軍事負担に耐えられる、ソ連と衛生国の侵略に対処するための米国軍備の規模は大きく不足している、米国の核の優位が続く間に十分な軍備を準備する必要がある、十分な国防予算を配分すべきだ、と主張した⁽¹²⁷⁾。

軍部（統合参謀本部 JCS）は、NSC 114 草稿の脅威の評価——米国及び同盟国はすでに深刻な脅威にさらされており、NSC 68 の目標をできるだけ早く達成すべきであるとの評価——に同意していたが、国防省はなお検討の余地があるとのスタンスを崩していなかった⁽¹²⁸⁾。国防長官をはじめとする国防省首脳が、これとは反対の長期的視点——生産力拡大こそが重要であるとの判断を下していたからである。

改定された草稿 NSC 114/1 は、世界情勢を深刻に捉えていた。朝鮮戦争は、ソ連が NSC 68 で予想された以上に世界戦争の危険を冒す意思を持っていることを証明した。ソ連は現在通常戦力の分野で優位に立っているが、核兵器の分野でも 1953 年央迄には、かつて 1954 年に蓄積される事になると予測した量を獲得することになる。ソ連は、米国及び欧州再軍備に重大な懸念を持ち、米国の海外基地や独・日の再軍備に高度に敏感である。もしソ連が西欧再軍備を挫折させることに失敗すれば、ソ連の予防的行動の危険は深刻になる、と警告していた⁽¹²⁹⁾。

NSC 114/1 は、軍事バランスの点で、朝鮮戦争以前より、米国がソ連に対して不利になっていると見なした。しかし、国防予算も国防兵力も2倍以上に膨張した米国が、それ以前に比して一層不利になっているという分析は非現実的であろう。

NSC 114/1 は、FY 1952 予算によってリードタイムの長い軍需品の調達が開始され生産ベースの拡

大にも利用されているが、製造その他様々な問題点が発生して調達の遅れが出ていると指摘する。しかし米国の動員努力によって生産能力は拡大しているので、米国経済は新たな計画を維持できるとの自信を示し、経済統制と生産の拡大が動員初期のインフレを防止していると高く評価した。そして、NSC 68 の再軍備計画が達成されるまで米国に対する深刻な脅威は続く、現在の米国の努力は多くのリードタイムの長い物品の生産において不十分である、大統領は全省庁にたいして軍事装備の確保と適切な動員ベースの確立のために一層の努力を行うよう指示すべきである、と結論した⁽¹³⁰⁾。トルーマンも、ソ連の脅威は深刻度を増しており、NSC 68 の早期達成に全力を尽くすべきという結論に同意した。

ロベットは、10月1日迄に提出を求められていた NSC 68/4 の計画に対する改定勧告報告書 (NSC 114/2) を準備するために、JCS に FY 1953 兵力レベルで遂行される目標と最小限の任務について報告するよう求めた。10月11日 JCS は、勧告の兵力水準は、敵の侵略に対して急速な拡張と最大限の抑止のベースとなる合理的な勝利を保障する水準であるとする一方、この兵力水準は戦争には不十分であるとも述べて、矛盾した内容を含む報告を行なう⁽¹³¹⁾。軍部の微妙な立場を反映していた。

JCS の予算見積もりは、向こう二年間で 1,162 億ドル、FY 1953 予算は 642 億ドル (陸軍 215 億ドル、海軍 162 億ドル、空軍 265 億ドル) であったが、国防長官官房 (OSD) はこれを過大であるとして、FY 1953 に 450 億ドルを配布する NSC 114/2 計画のブルー・プリントを送付し、これによって FY 1952-54 の三会計年度に 1,050 億ドルの国防支出が可能となるので、全軍を装備し、生産ベースを拡大し、動員備蓄を供給するのに十分であるとした。JCS はこれに対して、500 億ドルの追加戦争備蓄を要求したが、必ずしも FY 1953 に全額認められる必要はないとした⁽¹³²⁾。

NSC 114/2 は、10月12日に NSC に提出された。米国の基本戦略は、軍事的盾を作り出し、その保護の下で自由世界の政治・経済・社会の力を開発することであるとした上で、ソ連はすでに核・生物・化学兵器を保有し、大戦争を支える経済的实力を備え、欧州・近東・東南アジアを圧倒する巨大で優秀な装備を持つ地上戦力を保有している、空軍は地上戦力をサポートする能力と米国に対する核攻撃能力を持っている、ソ連に欠けているのは海軍力と戦力投入能力のみである、現在西側は有事に自己防衛できる水準に達するために四年遅れている、との評価を下していた。そして米国は核兵器の分野で優位に立っているので、ソ連は地域的な機会を利用することはあっても、全面戦争に踏み切る見込みは少ない、全面戦争は核戦力が充実し、米国産業ベースと報復能力に重大な打撃を与えることができるようになれば可能性が高まる、と分析していた⁽¹³³⁾。

国防省首脳は、国務省を中心に策定された NSC 114/1 の対ソ脅威の評価と急速な軍備拡大要求を退け、軍首脳部 (JCS) を抑えて、差し迫った全面戦争の危険は少ないとする評価にたって、国防予算を圧縮し、長期的な生産力拡大を優先する計画を進めようとしていた。脅威の見積もりがどのようなものであれ、実際に国防予算の基本骨格を決定するのは国防長官及び長官官房 (OSD) である。そして、この場合、抑制的な国防予算編成を根本で規制したのは、米国経済の供給力 (およびそれに対する評価) であった。OSD と BOB (予算局) は、明らかにインフレを抑止し民生需要の安定を重視するトルーマンの基本的考え方を代弁する役割を担っていた。

国務省の強硬意見を代表してニッツが、NSC 114/2 の「引き延ばされた」軍備建設案では、軍事援助計画に遅れが生じるとして、急速な軍備建設を要求した⁽¹³⁴⁾ が、軍事計画は 450 億ドルの枠内で実行

するという（国防省の）既定計画は変更されなかった。

国防省首脳は、NSC 114/1 の脅威認識とは異なり、即応体制は維持するが、グローバルな武装された対峙が続くという立場を堅持していた。そして国防省が設定した 450 億ドル枠は、その後の国防予算を絶えず引き下げる重心として機能する。

「国防需要」対「民生需要」

一方、予算局長ロートンは、予算局の見解を次のように説明し、トルーマンの決断を迫った。トルーマンが設定した FY 1953 の連邦予算シーリング 830 億ドルに対して、現行の予算要求総額は 1,000 億ドルとなっている。予算局は 170 億ドルの経費削減を実行しなければならないが、最大の削減候補者は国防費である。大統領は、軍部の国防予算要求を認めるのか、軍備計画の完成期限を延長するのかの選択を行わねばならない。軍部は FY 1952 の追加予算を要求しており、ロベットの支出見積もりを前提とすれば、FY 1952 に 150 億ドル、FY 1953 に 100～290 億ドルの財政赤字が生じることになる。しかし、軍部がこのようなテンポで「支出」できるかどうか疑問である。FY 1952 に 60 億ドル、FY 1953 に 170 億ドルの財政赤字を見込む支出計画が現実的である。ロベットの予算要求は、限定的な動員という政策とは矛盾する。大統領は、政府の方針を転換するのか、それとも国防省の予算を削減するのか決定してほしい⁽¹³⁵⁾。

ロートンの問題提起は、国防予算問題の核心をつくものであった。政府の基本方針は、一方で財政経済運営上の配慮から民生需要の圧迫を極力回避する「限定的動員」体制をとると決定しながら、他方では NSC 68 の軍備目標の達成期限を繰り上げて早期達成を実現するという方針を決定しており、トルーマンの全般的予算シーリングという枠の中で、両者の調整がつかなくなったのである。この二つの決定は、軍事戦略レベルでは、長期的な生産力拡大を優先し恒常的な対峙体制を整備することを重視する国防省首脳部の方針と、全面戦争の脅威が差し迫っており急速な軍備拡大と巨大な備蓄の必要性を主張する国務省・軍部の方針との対立を生んでいた。

もともと NSC 68 の根本的な命題は、国民の生活水準を下げることなく、あるいは経済にインフレという悪影響を及ぼすことなく、1954 年までに所要の再軍備の達成が可能であるという点にあった。したがって、所要軍備の繰り上げ達成は、当然、経済に悪影響を与える。国民の経済厚生レベルの低下を回避しようとするれば、軍備規模と整備のテンポを調整しなければならない。完全雇用近傍で開始された戦争及び再軍備で、国民の経済厚生レベルを維持しようとするれば、許容される軍事需要の規模は相対的に小さなものに止まらざるを得ない。整備規模を一定とすれば、整備期間をできるだけ延長することが必要になる。他方で、インフレを避け、財政赤字を避けながら、「限定的」動員体制にとどめようとするれば、生産力の増強が至上命題とならざるを得ない。供給力が増大し、GDP が順調に成長することによってのみ、インフレ圧力は緩和され、税収が増大して財政赤字が抑制され、民生需要にも応じることができるからである。

問題を深刻化させたのは、脅威の認識が中国の戦争介入で劇的に変化し、極めて短期間で NSC 68 の目標を整備する方針に転換されたことである。整備規模の拡大と整備期間の短縮が、限定的動員、国民の経済厚生維持という原則と抵触した。

こうして、トルーマンは、最終的決断を迫られることになった。すでに承認された国防予算総額は巨大な額に上り、現実に国防支出として装備調達や備蓄物資調達に向けられたが、予算が現実の生産能力に対して過剰となり、巨大な「使い残し」が発生していた。つまり、国防予算は、すでに「生産力の壁」に衝突していた。さらにトルーマンは、巨大な軍事計画が企業や家計から重要物資を吸い上げ、厳格な統制経済へ進んでいくことを恐れていた。トルーマンは、国防計画完成の期限延長を決意する。

12月28日、ホワイトハウスの会議で、トルーマンは、「軍事予算が米国経済を破滅させて戦わずしてソ連に勝利を提供することになる」のではないかという深刻な懸念を表明する。トルーマンは、米国にとってベストの選択は軍事力建設の期限を延長して、軍事援助も含むすべての国防支出総額を600億ドル（FY 1953）に設定することであるとした。この提案に反対するものはなく、トルーマンはロベットとロートンにFY 1953国防予算の調整作業を命じた⁽¹³⁶⁾。

翌29日、予算局は、416億ドルプラス25億ドル（公共事業、給与引き上げ費等）合計441億ドルを提示し⁽¹³⁷⁾、ロベットは軍首脳の復活要求を容れて490億ドルを1952年1月4日大統領に提案する⁽¹³⁸⁾。

JCSは、同日直ちにロベットにメッセージを送り、1954年は米国の安全保障にとって最も危険な時期である、削減されたFY 1953予算は米国の脅威対処能力を1956年に延期することになると警告した⁽¹³⁹⁾。JCSのメッセージは直ちに大統領に回覧されたが、トルーマンは1月21日486億ドルプラス35億ドル（公共事業その外一切の経費）を議会に提案し、FY 1953の国防支出額は510億ドルになる見込みであると説明した⁽¹⁴⁰⁾。トルーマンは、軍部の強行意見を押し切って、軍事力建設期間の延長を決定した。

1952年は大統領選挙の年であり、議会は一層の国防費削減を望んだ。米国民は、朝鮮半島における軍事的「敗北」、休戦会談にも拘わらず激化する戦闘、果てしない冷戦の予感から、米国の「軍事化」に懸念を表明し、欧州再軍備への出費に疑問を提示していた。下院議長クラレンス・キャノンは、財政黒字達成のため国防費の削減を望んだ⁽¹⁴¹⁾。

下院歳出委員会はトルーマンの予算提案を444億ドルに削減し、下院本会議はさらに5億ドルを削減して439億ドルとした。下院は、FY 1953の国防支出上限を460億ドルと設定し、国防総省はこれでは国家安全保障は危機に陥ると反発した。上院歳出委員会は下院の国防支出上限枠を撤廃したが、国防予算は434億ドルへと削減し、さらに上院は441億ドルを議決した。両院協議会で443億ドルとなり、7月10日トルーマンは国防予算案に署名する⁽¹⁴²⁾。

こうして大統領の予算提案520億ドル（490+30）は、467億ドル（443+23）へと53億ドル、10%強削減されることになった。軍部の当初の三軍予算要求額642億ドルは、トルーマンに490億ドルへと圧縮され、さらに議会で承認されたのは443億ドルに過ぎず、結局31%もの大幅削減を受けることになったわけである。結果的に見ると、議会の承認額は、当初国防省が提示した450億ドルという予算枠にぴったりと一致するものであった。それは、国務省や軍部が主導して策定したNSC 114/1が有効性を喪失した事を意味する。このことは、他面から見ると、軍部に対する「甘い」予算割当ての時期が既に終わったことを意味していた。

しかし、このように国防予算総額が圧縮され、軍備完成期限が延長される中で、一つの顕著な特徴が見出されることになる。空軍予算が国防予算全体の44%を占め、空軍重視の傾向が一層明確となった

ことである。軍事建設期限の延長と空軍重視の明確化は、次のアイゼンハワー政権の「ニュー・ルック」戦略の先駆けとなるものであった。朝鮮戦争の休戦を待たず、米国の国防政策は、長期対峙を前提とし、国民経済の成長を重視する効率的な軍備建設の方向に大きく舵を切っていくことになる。

トルーマンは、FY 1954 には緊縮予算を望んでおり、国防費の一層の圧縮は免れない情勢となっていた。一方、国防省は、ロベットのイニシアティブによって、FY 1952・FY 1953 予算において、多くのリードタイムの長い装備品の調達を優遇したため、膨大な額の「未支出資金」あるいは繰越し資金——将来数年にわたる——を保有していた。

これらの資金は、一面から見れば、国防予算が圧縮された場合、それを乗り切る財源を与えるものとなりうるが、他面ではトルーマンや議会からみれば、逆にこの巨大な繰越し資金の存在は FY 1954 以降の国防予算配分を圧縮することを可能にするものともなりうるものであった。

この「キャリー・オーバー」の額は、440 億ドル以上の規模に上っていたものと推定できる。これは、次のアイゼンハワー政権の国防予算圧縮を見る上で、キーポイントの一つとなる。

国防長官官房 (OSD) と統合参謀本部 (JCS) とは見方が異なり、OSD は JCS の要求を誇大なものと見ていた。OSD は、誇大な JCS の要求と、大統領や予算局、議会の削減要求との妥協点を見出さねばならなかった。そして、予算配布額によって最終決着が図られた。予算は、米国の戦略及び政策の最終的表現として、米国の国際政治的、軍事的意図の変化を明瞭に映し出していた。

朝鮮戦争は、NSC 68 を実現に導く動力となり、それに反対する大統領、予算局、財務省の政策行動 (均衡財政、インフレ抑制、経済優先) を大きく抑制した。国防費増額に反対した人はいなかった。議論はどの程度にするべきかであった。それは、戦争への対処、ソ連の脅威への対処、米国の世界秩序へのリーダーシップの要請への対処をめぐる意見対立の反映だった。

戦争が終結しても、米国が集団及び二国間同盟に基づく巨大な海外プレゼンスと対外援助を行うというコミットメントから撤退することはなかった。米国は、歴史上はじめて平時に大軍備を継続する。戦争を契機として拡大した国防予算は、トルーマン・ドクトリンで開始された米国対外政策に実質的な基礎を与えた。

しかしトルーマンは、国防費が民生需要を圧迫しないよう、財政赤字を生まないよう、インフレを加速しないよう、軍部や国務省の国防費急速拡大要求を抑えて、国防費の最大限の圧縮を実行した。トルーマン政権最後の FY 1954 国防予算ガイドライン (4 月 7 日) において、ロベットは、その主要な目的として、承認された平時兵力の高度即応体制の維持、強力な国民経済の維持と両立する動員能力の改善をあげた⁽¹⁴³⁾。

軍部の 505 億ドルの要求は、OSD-BOB 見積もりで 365 億ドル (陸軍 105 億ドル、海軍 100 億ドル、空軍 150 億ドル、OSD 10 億ドル) に削減された。ロベットは、国防予算を再評価し、430 億ドルへと増額するが、BOB はこれを 388 億ドルに削減する。トルーマンは、24 億ドルを復活させて、1953 年 1 月 9 日、413 億ドル予算を議会に提出する。それは「軍需品の巨大なストックに依存するのではなく、生産ラインの拡大に依存する」という原則に沿って、360 万人を平時ベースで維持する資金を提供するものであった⁽¹⁴⁴⁾。

この予算は、次のアイゼンハワー政権を拘束するものではなかったが、明瞭に部分的動員体制の平時

化を目指すものとなっていた。朝鮮戦争の終結（休戦）後には、その流れは一層明確になっていく。

トルーマンの健全財政路線の下で、国防省は国防政策形成への指導力を高め、朝鮮戦争後には国防省主導で高度の即応国防力の保持が定着していく。巨大な研究開発が推進され、高価な兵器体系への移行が促進され、兵器輸出と軍事援助が恒常化する。それは、巨大な軍産複合体を生み出すことになった。朝鮮戦争は、全面動員ではなく、部分的な動員体制であった。人的資源の動員規模は第二次大戦の1/4であり、産業動員の規模も小さかった。しかも、戦争は宣戦もなく、戦争目的は明確でなく（北鮮の降伏は含まれていない）、国民の支持もなかった。しかし動員が部分的であったことは、戦後、比較的円滑に恒常的体制として定着できる条件を備えていたことを意味する。

朝鮮戦争の経験から、通常戦力は高水準に維持されるべきとの意見が強まる一方、核兵器技術と運搬手段の進歩によって航空パワーに依存する戦略核戦力の大規模な拡張が進み、核選択の誘因も強まった。その結果、通常戦力も核兵器も大規模に維持していこうとする誘因が強まる。しかし、1961年のアイゼンハワーの産軍複合体肥大化への警告に示されるように、国防費の膨張が経済に悪影響を与えるのではないかとの懸念も高まっていった。

結 び

財政経済の健全性がすべてに優先するという政策思想が、第二次世界大戦後のトルーマン政権の政策運営を規制していた。私企業中心の市場経済と均衡財政が最も重要であるとしていた。それを何より端的に示したのが、財政支出＝国防費の圧縮と、安全保障政策の経済財政目的への従属であった。ケインズ型の財政政策やニューディールの福祉充実をトルーマンの財政運営の主要要素として抽出することは適当ではない。

トルーマンは、朝鮮戦争が勃発し準戦時体制へと移行する中であっても、引き続き均衡財政を堅持しようとし努力し、戦時下においても国防支出の膨張を経済成長の範囲内に抑えようと努めた。国務省と軍部は、世界戦争への準備と高度の軍需備蓄論を主張した。また国防省は、長期対峙の準備を主張し、予算局は軍事生産能力と配布国防予算額の不均衡から「多額の使い残り予算」の発生を指摘し、国防予算圧縮と財政赤字回避を主張した。トルーマンは、国務省と軍部の主張を抑え、国防費圧縮と財政均衡への道筋をつけようとした。

その結果、国防予算と国防生産を長期的な生産力拡大の枠内に圧縮し、即応型の高度国防生産と軍事雇用を米国経済の一環に組み込んだ、冷戦型の財政経済システムが誕生することになる。戦略空軍の核報復力に依存する「相対的に安価」な国防戦略がとられ、高度国防体制の平時化が促進される中で、国防資源配分が規制され、空軍に重点的に配分される。

この政策は、アイゼンハワー政権下で核抑止に依存する「ニュー・ルック」戦略として有名になるが、冷戦下で強力な国防体制と健全財政主義とを共存させる政策運営スタンスは、このようにして準備された。

トルーマン政権の後を襲ったアイゼンハワー政権は、均衡財政と国防費削減と減税を掲げた。この政策路線は、トルーマン政権の政策をほぼそのまま引き継ぐものだった。アイゼンハワー政権の課題は、

部分的動員体制を恒常的即応体制へ移行させ定着させることであった。国内経済の健全性と安全保障要求を「持続的」に共存させるにはどうしたらよいか。経済的に持続可能で「安上がりの」有効な国防戦略とはどのようなものであり、民間経済の効率性を保障する財政経済運営方式はどのようなものであるべきかが模索されることになる。

第二次世界大戦の動員解除から朝鮮戦争再軍備に至るトルーマンの健全財政経済運営を理解する鍵は、「核」と「生産力拡充」である。日本に対する原爆使用が、急速動員解除・戦時経済全面解体の直接的引き金となった。そしてソ連の原爆保有が、平時経済から再軍備への転換の起爆薬となり、朝鮮戦争と中国の介入が米国を恒常的な冷戦型の軍事態勢へと導いていった。

第二次大戦中に蓄積された巨大な反動需要圧力と世界の戦後復興需要によって、戦後米国産業は高度の高圧需要の世界に置かれていた。一方、欧州・日本をはじめとする先進工業生産国の生産能力は、戦争で壊滅的な打撃をうけていた。戦災を免れ一人富を蓄積した米国のみが、高圧需要に応じて生産能力を飛躍させる「ヒト・モノ・カネ」にわたる巨大な資源を保有していた。

その結果、「供給サイド」の生産能力拡大が、米国経済政策の中心課題となった。軍需生産を急減させ、それを相殺する民需の生産能力の拡大が順調に続く限り、大量失業問題は解決され、インフレに対する根本的な解決策にもなり、生活水準の向上も実現できる。このためケインズ型の「需要サイド」の政策は、主要な政策課題とはならなかった。

このような高圧需要経済の中で、戦時統制が解除され、国防需要が急速に圧縮され、政府部門の収縮が促進される中で、伝統的な私企業優先の市場主義が全面的に復活した。そして政府部門では、国防をはじめとして政府活動の必要最小限への限定と均衡財政が求められた。国防支出削減と抑制的社会福祉に基づく均衡財政が追求された。それは、米国の総貯蓄を高め、民間部門の投資を促進し、他方でインフレを抑制する機能を果たした。

対外政策も、米国の国内経済優先主義に基づいて、西欧の戦後復興が米国の高圧需要構造を補強し、投資を促進し、雇用を拡大するように設計された。トルーマン・ドクトリン、マーシャル・プラン、NATO 形成に至る一連の政策は、米国の高圧需要経済を維持するための「ドル資金」の提供という意味を持っていた。トルーマンがソ連の脅威が高まりつつあった時期に、一貫して健全財政を貫き、米国国防費を圧縮し、「援助」中心の経済第一主義の安全保障政策に固執した理由は、基本的にはこの高圧需要構造の維持が、米国の経済にとって極めてメリットが大きい点にあった。

米国は、有事には、潤沢な経済力を背景とした急速動員を実施するノウハウと能力を備えており、経験もあった。平時の経済力をマキシマムに保ち、財政の健全性を確保することが、最も有効な国家安全保障措置であると考えられた。何より最終兵器たる核兵器の独占による米国の優越は圧倒的であり、当面、米国の安全保障が危機に晒されるとは考えにくかった。こうして米国は、生産能力をマキシマムにインフレをミニマムにする政策運営を目指し、それが均衡財政の維持というリジットな政策として追求されたのである。

トルーマンのこの政策に対しては、「46年雇用法」の意義を理解せず、それに反するような政策が実行されたとの批判がある。しかし、それは的外れであろう。戦後の米国が現実直面した経済は、基本的には高圧需要の「供給力が不足する」世界であり、元来「雇用法」（やケインズ主義者）が想定して

いたような有効需要が不足する供給力過剰の世界ではなかったからである。

トルーマンが最後の予算（FY 1954）で言及したように、戦後の米国経済は基本的に完全雇用状態を続けたと見なすことができる。それはインフレ圧力を内包した経済でもあった。経済が完全雇用の近傍で稼働している限り、均衡財政が継続されることは、合理的であり実際的である。政府は財政を均衡させることで、インフレを抑制する役割を財政に与えた。そして、戦後の動員解除過程でインフレが予想以上に進行した時、トルーマンは政治的に窮地に立たされたが、それは結果的には、税収を拡大し財政黒字を生み出し、トルーマンの政策路線を支援する役割を担った。このことは、逆にトルーマンに健全財政路線への確信を与えた。

1949年、戦後はじめてのリセッションが発生したが、その原因は主として在庫調整であり、投資水準も消費水準も高水準を続けていた。早期に完全雇用水準に回復したのは、高圧需要の構造が継続していたからであり、大統領経済諮問委員会も一貫して生産能力の増強が必要であると勧告し続けていた。

そして、このようなほぼ完全雇用状態で朝鮮戦争が勃発し、再び生産能力の増強が主要なテーマとなる。生活水準の低下を齎さず、巨大な「軍需」を調達すれば、高圧需要構造は一層強化され、生産力拡大の成否が計画遂行の鍵になる。急速な軍需拡大に応じて生産力も拡大したが、生産増大のみですべての軍事需要増加分を賄うことは困難であった。軍需を満たしつつインフレを回避するには、増税によって消費圧縮を計らざるをえなくなる。戦時には、どのような政策思想を持っていたとしても、自国の安全を保障する国防需要を満たすことが必要となる。

トルーマンは、朝鮮戦争が勃発した後も、戦争の早期終結を信じ、政策スタンスを根本的に変更することに大きな抵抗を示した。しかし、中国の介入で早期勝利の見込みは潰え、本格的な戦時経済が必要となった。軍事力の行使を伴った共産主義の勢力拡張主義は、米国と西側諸国の生存に関わるという認識が支配的となり、軍事的対決に備えた軍事力の早期繰上げ建設が合意され、同時に長期的な軍事対峙に対応する高水準の国防支出・国防生産力の建設が必要であると認識された。持続的な生産力拡大を基礎として、軍事部門と民生部門との新たな資源配分バランスを形成する必要が認識された。トルーマンは、国防支出を生産力（GDP）拡大の範囲内に圧縮して均衡財政を達成するという基本方針のもとで、長期的対峙を可能にする国防生産力を整備して、国防費拡大を強力に抑制しようとした。

トルーマンの財政運営には、伝統的な財政観である均衡財政と pay-as-we-go 原則が強固に埋め込まれていた。トルーマンが国防費の増大を増税で賄ったことについてもケインズ理論と相容れないとの批判が行われているが、完全雇用下で財政を均衡させるという考え方は、自然である。朝鮮戦争開戦前に既に、経済はほぼ完全雇用状態にあった。この状態で急速に国防支出水準を引き上げようとするれば、短期的には民生部門から軍事部門への経済資源の再配分は不可避であり、民間投資水準を持続しようとするれば、民間消費削減効果の大きい増税に依存するのは自然である。戦時の主要な経済問題はインフレであり、それを抑制するためにも増税策は有効であると考えられた。

部分的動員と経済統制が実施され、「軍需」が急拡大して民間消費は抑制され、国防支出の規模はGDPの15%程度にまで上昇した。所得税増税によって家計部門の可処分所得は抑制され、大規模な消費制限が実施された。巨大な失業が存在した第二次大戦とは異なり、ほぼ完全雇用状態で国防需要が生じたため、GDPの増大分で巨大な軍需のすべてを吸収することはできず、民間需要削減と輸入拡大に

よって国防需要に応えた。朝鮮戦争休戦後の米国経済は、輸出面でも、民間消費・企業投資面でも、第2次大戦後のような特殊な高圧需要の世界の中にはなかった。戦後の反動需要増も巨大なものではなかった。そして米国は、国際市場においても、経済復興を遂げた西側同盟諸国に直面することになる。

米国経済は、戦後の反動需要はあったが、海外需要は大きく期待できない環境におかれた。経済の成長が、主として内生的な投資・消費支出拡大に依存する世界に突入していくことになる。国防需要削減で引き起こされた戦後景気後退のあと、住宅建設や耐久消費財を主体とする反動需要と減税による個人消費支出・企業投資の拡大によって、景気は急速に回復に向かったが、経済拡大は長くは続かなかった。アイゼンハワー政権の第2期に当たる1958年以降から1960年代初頭にかけて、米国は成長率停滞と失業率の顕著な上昇を経験することになる。

潜在的にデフレギャップが発生している世界では、均衡財政主義は、完全雇用を達成する手段として有効に機能するわけではない。デフレ環境下で、国防費が圧縮され、財政緊縮と均衡財政が追求されれば、総需要は落ち込み、景気をさらに悪化させる圧力となる。朝鮮戦争後、戦費相当分の国防支出は確実に減少するが、長期的軍事対峙が継続すれば巨大な国防費への縮減圧力も高まらざるをえない。したがって、朝鮮戦争後の米国経済では、国防支出低下を相殺する継続的な国内需要が発生しないかぎり、総需要不足と失業率上昇圧力は強まる。総需要を安定させるためには、国防支出以外の政府支出拡大＝社会的プログラム拡大で補完するか、民間需要拡大のための措置（減税措置等）をとることが必要となる。

アイゼンハワー政権の政策が、イデオロギー的には「保守的な」健全財政スタンスをとり、国防費圧縮を実行しながら、社会プログラムの拡大を許容し、景気後退期には補償的財政政策の色彩を帯びることになった理由は、米国経済が次第に高圧需要の世界から総需要の不足する世界へ、あるいは供給力不足の世界から供給力過剰の世界へと移行していったことを反映するものであった。

そして国際収支（＝ドル防衛）問題が発生してくる。朝鮮戦争を経て世界経済が復興するにつれ、米国は世界市場での独占的生産者ではなくなった。朝鮮戦争で米国経済が巨大な輸入を必要とし、戦後も恒常的軍事体制が継続されたため輸入圧力は減少せず、米国は、次第に国際収支の悪化にも悩むことになる。

市場経済と均衡財政主義の中に高度国防体制を包含させた経済財政運営は、経済成長率の鈍化、失業率の上昇、国際収支の脆弱化の中で、次第に閉塞感を高めていくことになる。

〈注〉

* 米国国立公文書館蔵の文書は、分類項目 RG (Record Group) で表記。

- (1) 拙稿「トルーマン政権の経済財政政策と核兵器」拓殖大学『政治行政研究』第1巻，2009年，pp. 135-175.
- (2) Statement by the President on the Review of the 1947 Budget, 3 Aug 1946, *Truman Public Papers*, 1946, pp. 384-402.
- (3) Wolfe, Thomas W., *Soviet Power and Europe, 1945-1970*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970, pp. 9-11.
- (4) Special Message to the Congress on Greece and Turkey: The Truman Doctrine, 12 Mar 1947, *Truman Public Papers*, 1946, pp. 176-80.

- (5) George F. Kennan, *Memoirs*, 1925–1950, Boston: Little, Brown, 1967, pp. 319–22.
- (6) Department of State press release, 4 Jun 1947, *Foreign Relations of the United States 1947* (以下, *FRUS 1947* のように略称), III, pp. 237–239.
- (7) 前掲, 拙稿参照。
- (8) George F. Kennan, *Memoirs*, pp. 413–414.
- (9) 永井要之助『冷戦の起源』中央公論, 1978年, p. 13.
- (10) George F. Kennan, *Memoirs*, p. 358.
- (11) *Ibid.*, p. 293.
- (12) Arthur Krock, *Memoirs: Sixty Years on the Firing Line* (New York: Funk & Wagnalls, 1968) Appendix A.
- (13) このような考え方は, 後のレーガン政権の「国家安全保障戦略」にも引き継がれている。
- (14) *US. National Military Establishment*, First Report of the Secretary of Defense, 1948, pp. 60–69.
- (15) Campbell, John C., *The United States in World Affairs, 1947–1948*, New York: Harper and Brothers, 1948, p. 12.
- (16) Sam C. Sarkesian with Robert A. Vitas, ed., *U. S. National Security Policy and Strategy: documents and policy proposals*, New York: Greenwood Press, 1988, pp. 9–19.
- (17) US President's Air Policy Commission, *Survival in the Air Age* (The Finletter Report), 1 Jan 1948, *Truman Public Papers*, 1947, pp. 344–345.
- (18) *Annual Report of the Secretary of the Army*, 1948, p. 6.
- (19) Memo Eisenhower for the Secretary of Defense, 7 Feb 1948, *Eisenhower Pre-Presidential Papers*.
- (20) *Report to the President from the Secretary of Defense*, 28 Feb 1948, pp. 27–28, the President's Secretary's File, *Truman Papers* (the Truman Library).
- (21) Walter Millis ed., *The Forrestal Diaries*, New York: Viking Press, 1951, pp. 390–394, Special Message to the Congress on the Threat to the Freedom of Europe, 17 Mar 1948, *Truman Public Papers*, 1948, pp. 182–186.
- (22) Letter to Speaker Regarding Additional Appropriations for the National Security Program, 1 Apr 1948, *Truman Public Papers*, 1948, p. 198.
- (23) Millis, *Foresstal Diaries*, p. 418.
- (24) Millis, *Foresstal Diaries*, pp. 429–431. Ferrell, Robert H., ed., *Off the Record: The Private Papers of Harry S. Truman*, New York: Harper and Row, 1980, p. 134.
- (25) Millis, *Foresstal Diaries*, pp. 435–38.
- (26) Letter to Speaker Transmitting Supplemental Appropriations Estimates for the NME, 13 May 1948, *Truman Public Papers*, 1948, p. 255, Statement by the President Upon Signing Bill Providing Funds for Military Aircraft, 21 May 1948, *ibid.*, p. 272.
- (27) Millis, *Forrestal Diaries*, p. 435.
- (28) Condit, *JCS History II*, pp. 285–93.
- (29) Ltr Truman to Forrestal, 3 June 1948, RG 330, CD 9–2–4.
- (30) Ltr Truman to Forrestal, 15 July 1948, RG 330, CD 5–1–20.
- (31) “Correlation of Budgets, of Army, Navy and Air Force with Strategic Planning,” and “Force Requirements to be Used in Formulation of FY 1950 Budget for National Defense,” attaches to memo Wedemeyer for Cos USA, 28 Jul 1948, RG 330, CD 12–1–9.
- (32) Millis, *Forrestal Diaries*, pp. 476–77.
- (33) Condit, *JCS History II*, pp. 232–33.
- (34) Millis, *Forrestal Diaries*, pp. 498–99.
- (35) *Ibid.*, pp. 487–90.
- (36) Condit, *JCS History II*, p. 245.
- (37) Millis, *Forrestal Diaries*, pp. 500–01.
- (38) Ltr Forrestal to Marshal, 31 Oct 1948, *FRUS 1948*, I, pt 2, pp. 644–46. Cable Marshal to Lovett, 8 Nov

- 1948, *ibid.*, pp. 654–55. Cable Marshal to Forrestal, 8 Nov 1948, *ibid.*, p. 655.
- (39) Memo Leahy for SecDef, 2 Nov 1948, RG 330, CD 6–4–4. *FRUS 1948*, I, pt 2, pp. 656–62.
- (40) NSC 20/4, 23 Nov 1948, RG 330, CD 22–1–33 and in *FRUS 1948*, I, part 2, pp. 663–69.
- (41) Ltr Forrestal to Webb, 1 Dec 1948 and Ltr Forrestal to Truman, 1 Dec 1948, RG 330, CD 5–1–25. *FRUS 1948*, I, part 2, pp. 663–69.
- (42) *House Report* No. 417, 81 Congress, 1 sess (1949), 4, 30–31, 42–55.
- (43) PL 434, 81 Congress, 1 sess.
- (44) Statement by the President upon signing the National Military Establishment Appropriation Act, 29 Oct 1949, *Truman Public Papers*, 1949, pp. 538–39.
- (45) *FY 1950 Budget*, 10 Jan 1949, p. M19.
- (46) Ferrell, *Eisenhower Diaries*, 8 Jan 1949, p. 153.
- (47) Condit, *JCS History*, II, pp. 293–96.
- (48) *Ibid.*, pp. 261–2.
- (49) Memo Johnson for Secretary of Navy, 23 Apr 1949, RG 330, CD 21–1–3.
- (50) Condit, *JCS History*, II, p. 268.
- (51) DoD Appropriations for 1951, 3; memo Eisenhower for Secretary of Defense, 20 Jun 1949, *Eisenhower Pre-Presidential Papers*.
- (52) Memo Eisenhower for Chairman BAC, 21 Jun 1949, RG 330, CD 5–1–43.
- (53) DoD Appropriations for 1951, 3–4.
- (54) Ferrell, *Eisenhower Diaries*, p. 159.
- (55) Memo Frank Pace, Jr., Director BoB for the President [ca Apr 1949], PSF, *Truman Papers*.
- (56) Memo BoB National Security Br for Pace, 24 May 1949, RG 51, BoB Series 47. 3.
- (57) Memo Pace for the President, 30 Jun 1949, CF, *Truman Papers*.
- (58) State of the President before NSC, JCS, Chairman of CEA, ECA, and Director of BoB [1 Jul 1949], PSF, *Truman Papers*.
- (59) DoD Appropriations for 1951, 4.
- (60) Memo for the President, 30 Sep 1949, PSF/NSC, *Truman Papers*. NSC 52/3, 29 Sep 1949, *FRUS 1949*, I, pp. 386–93.
- (61) Eisenhower testimony, 29 Mar 1950, hearings on DoD Appropriations for 1951, pp. 679–84, 699.
- (62) Johnson statement, 26 Apr 1950, Hearings on DoD Appropriations for 1951, pp. 833–44.
- (63) Memo Souers for NSC, 20 Dec 1949, *FRUS 1949*, I, pp. 418–18; NSC Action No. 270, 5 Jan 1950, RG 330, OASD (ISA) Records; Letter Truman to Secretary of State, 31 Jan 1950, *FRUS 1950*, I, pp. 141–42.
- (64) *FRUS 1950*, I, p. 175.
- (65) Memo Johnson for service secretaries, 22 Feb 1950, RG 330, CD 5–2–5; Letter Pace to Keyserling, 28 Mar 1950, OF, *Truman Papers*.
- (66) NSC 68, *FRUS 1950*, Vol. I, pp. 234–92.
- (67) *Ibid.*, pp. 285–90.
- (68) *FRUS 1950*, Vol. I, p. 286.
- (69) *FRUS 1950*, Vol. I, p. 258.
- (70) *FRUS 1950*, Vol. I, p. 258.
- (71) *FRUS 1950*, Vol. I, p. 261.
- (72) Hugh G. Mosley, *The Arms Race: Economic and Social Consequences*, Lexington Books, 1984, p. 12.
- (73) Mosly, *ibid.*, pp. 9–12.
- (74) *Economic Report of The President 1950*, GPO, pp. 78–84.
- (75) *Ibid.*, pp. 85–86.
- (76) *Ibid.*, p. 88.
- (77) *Ibid.*, p. 99.
- (78) *Ibid.*, pp. 101–102.

- (79) *Ibid.*, p. 104.
- (80) *Ibid.*, p. 104.
- (81) *Ibid.*, p. 105.
- (82) *Ibid.*, p. 105.
- (83) *Ibid.*, pp. 105-06.
- (84) *The Midyear Economic Report of the President*, Jul 26, 1950, p. 40.
- (85) *FRUS 1950*, Vol. I, pp. 203-06, pp. 234-34; Acheson, Dean, *Present at the Creation*, New York: W. W. Norton, 1969, pp. 373-74.
- (86) Memo Hoopes for members of AFPC, 7 Jun 1950, RG 218, CCS 334 (AFPC) 12-2-47, sec 6.
- (87) *FRUS 1950*, Vol. I, pp. 351-52.
- (88) OSD, Budget Division, Projected Costs Under NSC 68-Tentative, 4 Aug 1950, OASD (C) files, DoD.
- (89) *FRUS 1950*, Vol. I, pp. 373-74.
- (90) Briefing paper on NSC68, 29 Sep 1950, RG 218, CCS 334 NSC (9-25-47) ; 以上の軍事計画及び予算見積もりの詳細については, *History of OSD*, Vol. II, pp. 228-30 参照のこと。
- (91) Memo [Executive Secretary of NSC] for Press, 2 Oct 1959, PSF: NSC, *Truman Papers*.
- (92) *History of OSD*, Vol. II, p. 233.
- (93) *History of OSD*, Vol. II, p. 244.
- (94) *History of OSD*, Vol. II, p. 244.
- (95) 『トルーマン回顧録 2』, pp. 240-44.
- (96) 『トルーマン回顧録 2』, p. 245.
- (97) *Public Papers of the President of the United States: Harry S. Truman*, 1950, pp. 537-38.
- (98) 『トルーマン回顧録 2』, p. 256.
- (99) 『トルーマン回顧録 2』, pp. 265-273.
- (100) Memo JCS for Secretary of Defense, 22 Sep 1950, w/encs, RG 218, CCS 370 (8-19-45).
- (101) Memo Secretary of Defense for Secretary of Army, 27 Sep 1950, RG 330, CD 111 (Gen); memo for files ASD (L & L), 14 Nov 1950, RG 330, CD 334 (AFPC).
- (102) Memo William F. Schaub for Director of BoB, 30 Nov 1950, *Truman Papers*, PSF: NSC.
- (103) *Midyear Economic Report*, Jul 26, 1950, p. 46.
- (104) *Ibid.*, pp. 46-48.
- (105) 『トルーマン回顧録 2』, pp. 279-287.
- (106) Memo Schaub for Director of BoB, 30 Nov 1950, *Truman Papers*, PSF: NSC.
- (107) Special Message President to Congress, 1 Dec 1950, *Public Papers of the President of the United States: Harry S. Truman*, 1950, pp. 728-31.
- (108) Testimony Secretary of Defense, 1 Dec 1950, Second Supplemental Appropriation Bill for 1951: Hearings, pp. 18-19.
- (109) 『トルーマン回顧録 2』, p. 311.
- (110) Note Executive Secretary of NSC to NSC, 8 Dec 1950, *FRUS 1950*, I, pp. 425-26. Memo Secretary of Defense to President, 14 Dec 1950, w/memo JCS for Secretary of Defense, 6 Dec 1950, w/enc, *ibid.*, pp. 474-77.
- (111) Memo Secretary of Defense for President, 14 Dec 1950, *FRUS 1950*, I, p. 474.
- (112) Memo for President, 15 Dec 1950, *Truman Papers*, PSF: NSC.
- (113) 『トルーマン回顧録 2』, p. 316.
- (114) Note Executive Secretary of NSC, 14 Dec 1950, *FRUS I*, pp. 467-68.
- (115) Report of NSC68/4 NSC to President, 14 Dec 1950, *FRUS I*, pp. 468-74.
- (116) Radio and TV report, 15 Dec 1950, *Public Papers of the President of the United States: Harry S. Truman*, 1950, pp. 741-46.
- (117) CEA, *The Annual Economic Review*, Washington, D. C., Jan 9, 1951, p. 81.
- (118) *Ibid.*, pp. 82-3.

- (119) *The Economic Report of The President*, Jan 12, 1951, pp. 2-6.
- (120) Letter Secretary of Defense to director of BoB, 20 Dec 1950, RG 330, CD 111 (Gen).
- (121) Interoffice memo for director of BoB, 13 Apr 1951, RG 330, CD 111 (1952).
- (122) Interoffice memo for director of BoB, 13 Apr 1951, w/enc paper, "Summary of staff proposals on ... *FY 1951 Third Supplement* and *FY 1952 Budgets*," RG 330, CD 111 (1952).
- (123) Memo for The President, Jun 7 1951, *Truman Papers*, PSF: NSC.
- (124) Testimony Marshall, Jul 18 1951, House Committee on Appropriations, DoD Appropriations for 1952: Hearings part 1, pp. 196-199.
- (125) *FRUS, 1951*, Vol. I, pp. 101-103.
- (126) *FRUS, 1951*, Vol. I, pp. 110-112.
- (127) *Ibid.*
- (128) Memo JCS for The Secretary of Defense, Jul 31, 1951, RG 330, CD 381 (War Plan NSC 114). Paper, RG 218, CCS 334 NSC (9-25-47).
- (129) *FRUS, 1951*, Vol. I, pp. 127-57.
- (130) *FRUS, 1951*, Vol. I, pp. 131-148.
- (131) Memo JCS for Secretary of Defense, Oct 11, 1951, RG 330, CD 381 (War Plan NSC 68).
- (132) Memo Acting Secretary of Air Force for The Secretary of Defense, Oct 18, 1951, RG 330, CD 381 (War Plan NSC 114). Draft Paper, "The military and Mobilization Program," *ibid.*
- (133) *FRUS, 1951*, Vol. I, pp. 182-192.
- (134) *FRUS, 1951*, Vol. I, pp. 224-29, 232-34.
- (135) Memo Director of BoB for The President, RG 51, BOB series 51, 14a.
- (136) Memorcd Deputy Secretary of Defense, Dec 28, 1951, RG 330, CD 110.01.
- (137) Memo Director of BoB for Secretary of Defense, Dec 29, 1951, RG 330, CD 111 (1953).
- (138) Memo Secretary of Defense for The President, Jan 4, 1952, RG 330, CD 111 (1953).
- (139) *Ibid.*
- (140) *FY 1953 Budget*, pp. M 5-13.
- (141) House committee on Appropriations, DoD...Appropriations for 1953: Hearings, 84, pp. 126-30.
- (142) Congressional Quarterly service, *Congress and The Nation, 1945-1964*, pp. 270-71.
- (143) Memo Secretary of Defense for Secretary of Army, Apr 7, 1952, RG 330, CD 381 (War Plan NSC 68).
- (144) *FY 1954 Budget*, pp. M 5-M 55.

小沢一郎研究「私論」

花岡信昭

はじめに

2010年9月14日、民主党は臨時党大会で代表選挙を行い、菅直人首相が再選を果たした。これにより、菅政権続投となり、9月17日、菅改造内閣が発足した。敗北した小沢一郎はこの代表選を「政治生命の総決算、最後のご奉公」(代表選投票直前の決意表明)⁽¹⁾と位置づけており、その後、政治資金規正法違反事件で「強制起訴」が確定したことと相まって、政治の表舞台から消えるのではないかという観測もないわけではない。

マスメディアの多くは、小沢の代表選出馬に対してきわめて批判的であり⁽²⁾、敗北は当然のことと受け取る論調が大半であった。この代表選挙の分析については、筆者は大方のメディアとはやや違う印象を抱いており、その点は後述する。

だが、ここ20年ほどの日本政治を概括するとき、小沢の存在を抜きにして論評・分析できないことも確かである。私的事情で恐縮だが、筆者は政治記者として小沢を直接取材した時期もあり⁽³⁾、かなりのオフレコ情報も含めて小沢自身からその政治信条や国家観などを聞いている。

そうした体験から、世間一般に伝えられている小沢像とはちょっと違うイメージをこの政治家に抱いている。小沢の動向は現代政治分析には欠かせない要素であり、この局面で私的見解も含め、小沢とはいったいどういう政治家なのか、何を目指してきたのか、筆者なりの視点に立った「小沢論」をとりあえずまとめておく必要性を感じた。それは、政治記者経験を踏まえ、現在は大学院政治分野に籍を置く筆者のような立場の者の責務でもあらうと思える。

断っておきたいが、「小沢政治」は依然進行中であって、ここで小沢擁護論を打ち出そうという意図ではない。その政治力においてまれにみるパワーを持つ小沢について、あまりに皮相的な論評が出回っていることにはかねてから疑念を持ってきたのである。政治学者にしろジャーナリスト・評論家にしろ、こと小沢を論ずるときには客観的視点から逸脱しがちなのではないか。そんな思いを抱き続けてきた。

小沢は「剛腕神話」といった言葉で象徴されるように、傲岸不遜のイメージで伝えられることが多いが、私的な場面ではまったく違い、酒席では「座談の名手」といってもいいほど、快活、饒舌な側面も持つ。とかく説明不足で、公開の場での演説は決してうまいとはいえない。政治家の人間像は多面的であるという点をまず指摘しておきたい。

「壊し屋」「政局至上主義」といったレッテルも貼られたが、小沢がいなければ、細川8党派連立政権

も、小選挙区制導入も、さらには民主党の政権奪取も不可能であったと思われる。まず、民主党の歴史と小沢とのかかわりから稿を進めたい。

1. 民主党を小沢はいかに掌握したか

1-1 民主党小史

民主党は結党から14年だが、その歴史は3段階に括ることができる。現在の民主党の原型が結成されたのが1996年9月29日である。当時、小沢は新進党を率いていた。

第1期民主党は、新党さきがけ、社民党、新進党などの出身者で構成され、菅直人、鳩山由紀夫が共同代表となった。鳩山由紀夫・邦夫兄弟が結党資金を貸与したとされる。自民党から旧社会党までの出身者による政党で、いまだに「寄せ集め所帯」「党内はバラバラ」などと指摘されるのも結党時の様相をそのまま受け継いでいる。政党には不可欠と思われる「綱領」がいまだに整備されていないのはそのためである。

第2期民主党の結成は98年3月だ。これに先立ち、1月に当時の民主党、新党友愛、国民の声、太陽党、フロムファイブ、民主改革連合の6党が院内会派を結成する。

その直前におもしろい体験をした記憶がある。「相談がある」と呼び出しを受け、指定された国会図書館の会議室に向かった。その6党の幹部らが勢ぞろいしており、まとまって院内会派をつくりたいので意見を聞かせてほしいという趣旨であった。話を進めていくにつれ、最大関心事は「院内会派の名称」にあることが分かった。

これだけの数のミニ政党がひとつの院内会派をつくるわけだから、それにふさわしい名称にしたいというのである。そこで、「名称など、あまりこだわらなくてもいいのではないか。決まらなければ、いっそのこと、それぞれの政党の名前の一部を並べてみたらいいのではと思う」などと述べて退席した。

当方の「提案」を受け入れてくれたのかどうか、院内会派の名称は「民主友愛太陽国民連合」となった。これが軸になって結成されたのが第2期民主党である。上記6党のうち、国民の声、太陽党、フロムファイブが民政党を結成、これと、(旧)民主党、新党友愛、民主改革連合が合体した。菅が代表、羽田孜が幹事長となった。当時の裏側の動きにあえて言及したのは、「バラバラ感」の由来を象徴的に示していると思えるからだ。

2003年9月、小沢が率いる自由党との「民由合併」によって、現在の民主党の形態が固まる。第3期民主党とっていい。合併とはいうが、事実上は民主党への吸収であった。小沢は人事、政策など、すべて当時の民主党の態勢を飲んだのである。

民由合併当時の代表は菅であった。それまで菅と鳩山が共同代表の時期を含め、交代で代表を務めていたが、2004年5月、菅は自身の年金未納問題（後に行政側のミスと判明）で辞任、岡田克也が代表となる。

2005年9月、岡田は衆院総選挙敗北の責任を取って辞任、前原誠司が代表となるが、「堀江偽メール問題」で翌2006年4月に辞任する。

小沢が民主党代表となるのはこの後である。2009年5月、「政治とカネ」問題で辞任するまで3年余

り代表を務めた。

1-2 小沢の党内操縦法

小沢は民主党入りして3年間で代表の座を射止めるまでに政治力を高めていったわけだが、これを可能にしたのはなぜか。

上述のような事情で菅、岡田、前原といった代表経験者がそれぞれキズを負ったという党内事情も小沢には効果的に作用した。さまざまな政治勢力の出身者で構成され、求心力を欠いた党内事情にあったことも小沢には有利な条件といえた。

民主党は「バラバラ政党」と前述したが、党内の勢力図はおおよそ以下のようにになっている。民主党の場合、自民党のかつての派閥のような絶対的拘束力を持たない「グループ」と称する。したがって、それぞれの構成メンバーの数は正確ではなく、いくつかのグループに重複して参加している者もいるため、合計数が党所属議員の総数とは一致しない。

〈民主党内の勢力〉

- ・小沢グループ（一新会、一新会倶楽部、旧自由党系） 150
- ・鳩山グループ（政権公約を実現する会） 60
- ・菅グループ（国のかたち研究会） 50
- ・前原グループ（凌雲会） 40
- ・野田グループ（花斉会） 30
- ・樽床グループ 15
- ・横路グループ（新政局懇話会） 30
- ・旧民社党系（民社協会） 30
- ・羽田グループ 15
- ・リベラルの会 20

小沢は俗な言い方でいえば「ヒサシを借りて母屋を乗っ取る」を地で行ったわけだが、2010年9月の代表選挙では敗北したとはいえ200票を獲得している。勝った菅は206票である。小沢票は上述の小沢グループと鳩山グループの合計にほぼ合致する。実態としてはかなりの出入りがあるのだが、この代表選では党内のほぼ半数を制したのであった。

小沢がここまで民主党を掌握できた理由はさらに検証が必要だが、政治の師匠である田中角栄譲りの「選挙に強い」という側面が最大限に発揮された結果であることは確実だ。

田中は全国の選挙情勢をすべて把握していた。中選挙区制の時代であったが、選挙区内のどの地域ではだれが強いといったことまで熟知していた。これが竹下登、さらに小沢に受け継がれてきたことになる。

この種の話は検証不能の部分もあるが、筆者の取材過程で知り得た田中の選挙手法とはこういうものであった。

選挙戦終盤に田中は最大派閥の強みを活かした独自の情報収集により、自身で全国の情勢分析を行う。それを踏まえて「田中軍団」と称された秘書団を招集する。それぞれに数人の候補のところへ行けと命じ、候補別に金額の異なる封筒を託す。そのさい、田中は「必ず候補本人に直接渡せ。選挙事務所では参謀のようなカオをしたのが何人もいるから、そういう者に渡してはいけない」と念を押す。

こうして秘書たちが全国に散る。最後に渡す相手のところへは深夜になることもある。その場合でも寝ている枕元まで行って本人を起こして渡す。「田中先生の使い」といえば、家人もむげにはできない。

受け取った本人は、選挙戦の苦戦を自身で知っているから「田中先生が目をかけてくれた」と感激し、最後の数日間で盛り返すべく全力をあげる。これが「終盤のテコ入れ」といわれるものの実態である。

田中が選ぶ候補は田中派だけでなく他派にもおり、これがいわゆる「隠れ田中派」となったのである。小沢がこうした田中的手法をどこまで継承し駆使したかは、水面下の話であって定かではないが、容易に想像できるものだ。

確実なのは、田中は徹底した「どぶ板選挙」を指示し、これを小沢が受け継いでいることである。「電信柱にもお辞儀をしる」というのがどぶ板選挙の合言葉であった。ただし、小沢は父・小沢佐重喜⁽⁴⁾の急死によって出馬し、亡父の地盤（岩手県旧水沢市を中心とする）を完全に引き継いだことから、当初はともかく、選挙戦中でも選挙区に帰ることは少なかった。若い候補者たちにはどぶ板選挙の徹底を指示しながら、自身はあまり経験していないともいえる。

民主党入りした小沢は、党内を掌握するため、あえて旧社会党の横路孝弘らとの関係構築に腐心した。後に横路が衆院議長の座に収まるのも小沢との良好な関係が要因で、逆にかつての盟友であった渡部恒三が反小沢色を一気に強めたのは衆院議長になれなかったことの「意趣返し」と見る向きもある。

旧社会党系と親密になっていく過程で、筆者は小沢に「なぜ、政治信条の違うグループと仲良くするのか」と尋ねたことがある。

小沢の回答は「自分に近い者は放っておいてもついてくる。最も遠い位置にいると思われる者たちとまず手を結ぶ。そうすれば真ん中の部分もごそっと引き寄せられる。これが組織の要諦だ」というものであった。

ここが小沢一郎という政治家を理解するうえでの核心部分のひとつである。小沢には一定の政治信条・理念はあるのだが、こと選挙となると実利主義、功利主義に徹する現実派である。「数がすべて。多数を制しなければ、思うような政治はできない」という、いわば政治の現実の世界では当然のことなのだが、それを実践してきたわけだ。

小沢が一部で顰蹙を買いながらもタレントやスポーツ選手など庶民好みと思われる候補を発掘して出馬させてきたのも、そうしたある種の合理主義の一環であろう。政治的スタンスでは必ずしも一致しないと思われる田中真紀子、田中康夫らとの良好な関係もそうである。「人を集められる候補」（俗に「人寄せパンダ」と呼んだ）が選挙には有利という感覚がすべてに勝るのであった。

2009年9月の衆院選での歴史的圧勝によって念願の政権交代を果たした民主党だが、政党のかたちとして、これが最終的な姿かという、いまだに過渡期にあると見ておいたほうがいいのではないかと。繰り返すが、現在は第3期民主党の時代なのである。であれば、第4期があっても不思議ではないと思われる。

2. 2010 年代表選の実態

2-1 菅は「大勝」したのか

2010 年 9 月の代表選は菅と小沢の一騎打ちとなり、菅が「大勝」した。これはメディア報道の表現である。

民主党代表選は、国会議員、地方議員、党员・サポーターが投票権を持つ。ポイント制を採用しており、国会議員は 1 人 2 ポイント（この代表選では数院 305、参院 106、計 411 人。822 ポイント）、地方議員（2,382 人）が 100 ポイント（ドント式による配分）、党员・サポーター（34 万 2,493 人。投票したのは 66.9%の 22 万 9,030 人）は 300 ポイントで、衆院の 300 小選挙区ごとに上位得票者が 1 ポイントを得るという仕組みである。

合計 1,222 ポイントを争う選挙となったわけだが、全体のポイント数では、菅 721 ポイント、小沢 491 ポイントで、ここだけ見ると 230 ポイントもの開きがあるのだから確かに菅の圧勝といえた。これだけの差がついたのは、党员・サポーター票で菅が 249 ポイントを獲得したのに対し、小沢は 51 ポイントに終わったことが大きく作用した。

そのほかの結果を見ると、国会議員は菅 206 人・412 ポイント、小沢 200 人・400 ポイント（国会議員は衆参両院議長が欠席したほか、無効票 3 票が出た）、地方議員では菅 60 ポイント、小沢 40 ポイントであって、拮抗していたのである。

代表選を左右したのは党员・サポーター票ということになるのだが、その党员・サポーターとはいったいどういう存在か。

民主党の規約にはこうなっている。

第 3 条 本党の党员は、本党の基本理念および政策に賛同する 18 歳以上の個人（在外邦人および在日の外国人を含む）で、入党手続きを経た者とする。

第 5 条 地域において、民主党あるいは民主党候補者を支援する 18 歳以上の個人（在外邦人および在日外国人を含む）で、定められた会費を拠出し、総支部に登録した者（党员を除く）をサポーターとする。

党员は年 6,000 円の党費、サポーターは年 2,000 円の会費を納めれば、だれでもなれる。在日外国人も含めていることに対しては、憲法違反の疑いすら指摘された⁽⁵⁾。野党時代にはあまり問題にはならなかったが、与党となって、代表がそのまま首相になるという事実上の首相選びに直結するため、一気に問題化した。政治資金規正法では外国人からの献金（寄付）を禁じており、党员・サポーターの党費・会費がこれに該当するのではないかとする指摘もある。

民主党は党员・サポーターのうち在日外国人がどの程度含まれているか公表していない。というよりも、その実態をつかんでいないというほうが正確なようだ。

党员・サポーター票の実数は、菅 13 万 7,998 票、小沢 9 万 194 票であった。これだけ見れば、地方

議員票とほぼ同じ6対4である。300小選挙区ごとに勝者が1ポイントを得るという仕組みのため、小選挙区制特有の得票数との乖離が出て、「死票」が生ずるのである。

たしかに、全体で見れば国会議員、地方議員、党員・サポーターのいずれも菅が小沢を上回ってはいるのだが、こう見てくると、「大勝」イメージとはやや違った印象が出てくる。この代表選の特徴はむしろ、国会議員票で小沢が200人を集め、党内をほぼ二分する戦いとなったことに着目すべきだろう。

主要メディアの事前の世論調査によれば、支持率は菅が60%台、小沢は20%を割り込んでいた。小沢に票を投じた国会議員は世論の動向とは違う行動を取ったのである。

となれば小沢の今後の政治行動がどのようなものになるか、おのずと浮かびあがろうというものだ。9月24日、東京都内で開かれた政治資金パーティーで小沢は「今度こそ静かにしているが、天命が下ればいのちをかけて国のためにがんばりたい」と述べたという⁶⁾。

2-2 小沢の「政治とカネ」の問題

民主党代表選の結果を左右した要因のうち、最大のものはやはり小沢の「政治とカネ」の問題だろう。これをどう受け止めるべきか。

小沢が鳩山とともに「電撃的ダブル辞任」を果たしたのは3カ月前の6月2日である。鳩山は普天間問題の迷走、母親からの巨額な資金提供が問われ、支持率の大幅低下を招いた。そこで局面転換を狙って打ち出されたのが、同様の「政治とカネ」問題を抱える小沢との同時辞任であった。

これにより、代表選⁷⁾が行われて菅が新代表となり、新首相に選出された。

その3カ月後の9月に再び代表選が行われたのは、党規約によって、「代表任期は就任から2年後の9月末日まで」「任期中で欠けた場合、新代表の任期は欠けた代表の残任期間とする」とされているためである。すなわち、2008年9月21日、小沢が3度目の代表選で代表に選出されたが、小沢は翌2009年5月、政治資金問題に絡む元秘書逮捕で引責辞任、鳩山が新代表となる。鳩山は2009年5月16日から2010年6月4日まで代表の座にあったが、これは後を継いだ菅の1期目と同様、小沢の残任期間を務めたのである。

メディアの論調の多くは、「3カ月前に辞任した小沢が出馬することの不可解さ」「検察審査会の動向によって、強制起訴され刑事被告人になる可能性のある者が首相になっていいのか」といったものであった。

小沢の「政治とカネ」問題で、当初、検察当局が描いたのは、東北地方の大規模公共事業をめぐるゼネコンと小沢の癒着構造であった。2009年3月、西松建設からの献金をめぐり、元秘書らが逮捕されたことに端を発する。

その後、小沢の資金管理団体「陸山会」の4億円土地購入をめぐる政治資金規正法違反事件に姿を変えていき、2010年1月、元秘書ら3人の逮捕、起訴に発展する。小沢の「共謀」について東京地検は追及しきれず、不起訴処分とする。

これに対して、東京第5検察審査会が4月に「起訴相当」を議決、10月に2度目の「起訴議決」を行った。検察審査会法第41条によって、小沢は強制起訴され、弁護士が検事役となる公判の場に持ち込まれる。

「政治とカネ」の問題をどう受け止めるべきかは、政治家の政治姿勢、倫理観などともからんで、なんとも悩ましい問題である。ただ、政治の現実を見る限り、「政治にカネがかかる」のはまぎれもない事実であって、実力者のもとに「カネ」も「ヒト」も「票」も集中するのは日本の戦後政治史を概括すれば、容易に浮上してくる実態である。

そこに犯罪性があるのかどうか問題なのであり、その点は司法判断を待つ以外にない。ここでは、検察当局が小沢とゼネコンの「疑惑」を解明できなかったこと、巨額の政治資金問題を抱えながら小沢が代表選で党を二分する戦いを演じたこと（それは票を投じた200人の議員が「政治とカネ」の問題を克服できると認識していたことを示すものだ）を指摘するにとどめたい。

なお、小沢の個人的性格を問題視する向きが強いので、その点にも言及しておく。側近が次々に去るなどといわれる体質についてである。

このことを理由に政治ジャーナリズムの世界では「小沢嫌い」が多いようにも思える。小沢はとかく説明不足のため、誤解を生んでも釈明しないのだが、要は、「いま自分が小沢にとって必要かどうかぐらいは、政治の世界にいる以上、自分で判断しろ。それができないようなら、政治の世界では通用しない」といった感覚が小沢を支配しているように見える。

この「小沢流対人関係」とでもいうべき体質は、政治家、秘書、政治記者など小沢の周辺のどんな存在にも適用される。面倒くさがり屋で、べたべたした人間関係を嫌うのである。

3. 小沢の「理念」と「政治力」

3-1 日本人の意識改革

小沢は理念型の政治家のようにいわれた時期もあったが、その政治行動を見る限り、「政局至上主義」が激しすぎるとする指摘もある。前述してきたように、目指すべき政治理念・政策を実現していくためには、数を集め多数を制することができなければ、絵に描いた餅になるというのが小沢の基本的スタンスである。

「結局のところ、どういう国にしていきたいのか」といった質問をぶつけたことがある。「日本人の意識改革だ」という明快な答えが返ってきた。

「日本の社会は、談合、なれあい、なあなあがまかり通ってきた。これではいつまでたっても国際社会に通用しない。徹底して議論して最後は多数決で結論を出す。決まったら、みんなそれに従う。こういうことが当たり前の世の中にしていかななくてはならない」といった趣旨であった。

これは、小沢の著書『日本改造計画』^⑧に象徴されている考え方だ。この本では、アメリカのグランドキャニオンが冒頭に出てくる。切り立ったグランドキャニオンには多くの観光客が訪れるが、崖の上には柵がない。日本では考えられないことで、柵がなかったために観光客が落ちたりしたら、所管官庁の責任が厳しく問われるだろう。アメリカでこれが通用しているのは、自立した個人を基礎とした自己責任原則が徹底しているからだ……といった趣旨であった。

『日本改造計画』の13年後に小沢は『小沢主義』^⑨という本を出している。ここにも「政治は政治家だけが考えればいいものではない。国民一人一人が主権者として政治に問題意識を持っていくことが、

本物の改革へとつながっていく」とし、個人の自立を促す表現が目立つ。

小沢が政治家として台頭していったのは、田中派に属し、田中角栄から直接指導を受けてきたことが大きい。その田中型政治は、いわばムラ社会を前提としてだれもがそこそこに暮らしていけることのできる「弱者保護色の濃い大きな政府型」ともいえた。小沢はそうした田中の描いた日本像から脱却して「小さな政府」「競争型社会」を追求してきたようにも見える。

これが「新自由主義」といわれてきたゆえんである。だが、小沢は選挙公約（マニフェスト）の重要な柱として「子ども手当」「農家への戸別所得補償」などバラマキ型ともいえる政策を並べた。

ここが小沢を見ていくうえでの疑問ともなっている。そこに小沢の「現実主義」が反映されている。選挙で勝って政権を取らなければ何もできないじゃないか、という現実論である。

したがって、長い間、小沢をウオッチしてきた目からすると、小沢は仮に政権に就いた場合、それまでとは違う政策理念を打ち出す可能性を多分に残しているようにも思える。

3-2 国連中心主義と「親中」

小沢を論じるとき、批判する側がよく指摘するのが、小沢の国連中心主義と「親中」姿勢である。

国連中心主義については、前出の「日本改造計画」にも出てくるが、要は、自衛隊とは別個の国連待機軍をつくり、国連や国際社会が容認する国際部隊に参加させるというものだ。これについては小沢とずいぶん議論した時期がある。小沢の主張は結局のところ、こういうものであった。

〈憲法9条が制約になっていることは自分でも分かっている。集団的自衛権は行使できないというのが政府見解として通ってきた。「国連待機軍」は自衛隊の看板の脇に掲げておけばいい。いざというときに自衛隊の一部を身分替えしてここに投入する。国連や多国籍軍の傘下に入るのだから、国家公務員から国際公務員となる。したがって、憲法上の制約は及ばない〉

〈憲法改正が必要なことは百も承知している。だが、きょうあす、憲法改正ができるような状況にはない。それではどうすべきかと考えに考えて出てきたのが、これだ。国連待機軍なら外国に行って他国の軍隊と同様に戦闘行動に参加できる〉

小沢の基本的な考え方はそういうものである。これに基づいて、小沢はイラクやインド洋への自衛隊派遣に反対してきた。原理原則に反しているというわけだ。

小沢流の安保論には異論も根強いのだが、自衛隊の海外派遣に反対する姿勢が旧社会党などとの良好な関係を築くのに貢献したことを指摘しておかなくてはなるまい。

小沢は140人余りの民主党議員を引き連れて訪中したり、中国国家副主席と天皇との会見を強引に設定したりするなど、中国に対しては「甘い姿勢」が指摘されてきた。

だが、これも小沢流に解釈するとこういうことになる。

小沢は以前から「ジョン万次郎の会」⁽¹⁰⁾を率先して運営するなど、決して反米派ではない。むしろ、アメリカとの関係はぎりぎりの局面に至っても日米同盟を踏まえてなんとかするが、中国は軍事的膨張

を続けるなどその意図が不透明なところが残り、常にさわっていなければならない、といった意識があるようだ。

大訪中団や天皇との会見設定などを演出したのも、小沢にとってはその政治力の強大さを相手に示す意味合いがある。日中関係を切り盛りできる政治家が払底してしまい、「オレがやらなくてどうする」といった思いが強烈に作用しているようだ。

小沢の「親中」姿勢はそうした観点からも見つめていく必要がある。

3-3 政治を動かすパワー

小沢は1989年、海部政権で自民党幹事長に就任する。1942年生まれだからまだ40代である。翌1990年に湾岸危機が起きた。そういう時代に若き実力者として台頭していったのである。

1991年の東京都知事選で推薦候補が敗北したことの責任を取り幹事長を辞任、竹下派会長代行となる。ここに小沢の政治家としての出処進退の妙が浮かぶ。小沢は奈落の底に突き落とされたかのように見せておいて、次のステージをただちに構築し、よみがえったときは以前よりも政治力を倍加させているのである。

そうした例をいくつかあげておこう。この海部政権で幹事長辞任、竹下派会長代行となったときは、次の総裁候補として宮沢喜一ら3人の「首実検」を行うまでの権勢をふるう。3人を派閥事務所に呼びつけたとして伝えられているが、実はその日は吉日で都心のホテルの部屋が取れなかったためである。報道陣が押し掛けるから相当のスペースを確保しなければならない。宮沢は会場設定に困っていると聞いて「私のほうから事務所に向きます」と助け舟を出したのであった。

その後、宮沢政権崩壊、自民党離脱、新生党発足となって、野党暮らしかと思われたが、8党派の連立による細川護熙政権を樹立した。総選挙で過半数を割り込んだ自民党側が細川の日本新党、武村正義の新党さきがけとの連立で政権維持は可能と楽観していたスキをついて、8党派をまとめたのだ。

この細川政権に成功したのは、8党派のうち最も数の多かった社会党や新生党の党首ではなく、細川を首相に担ぐことで世間をあっといわせたのであった。社会党委員長の土井たか子は衆院議長としてそれなりに遇した。後述するが、そこにも小沢の深謀遠慮があったのである。

さらに、細川政権崩壊、羽田政権も短命に終わり、自民党が社会党委員長の村山富市を首相に担ぐという「禁じ手」を使った「自社さ政権」発足で、新進党を結成する。これも瓦解して自由党を結成、小沢にとって不遇の時代が続いたと思わせておいて、小沢自民党との「自自連立」を果たす。これは公明党を引き入れる接着剤として作用し、「自自公」、そして連立解消により「自公」政権が生まれる。こうして「壊し屋」の異名が定着していく。

自由党でじり貧になったかと思われていたが、民主党との「民由合併」を果たし、ついに民主党代表に選出される。

福田康夫政権のときには、大連立構想で福田と合意した。党に持ち帰って役員会で反対されると、代表辞任を表明、党幹部がこぞって慰留工作に努めた結果、代表続投となった。幹部全員が慰留したのだから、大連立で失敗したキズをすぐさま克服し、前よりも力をつけてしまうのである。

なお、付言しておくが、この大連立構想で小沢が動いたのは、安倍晋三の突然の病氣退陣により、後

継に福田が選出された時点で始まっていた。保守派の安倍では民主党内の説得は難しいが、リベラル派の福田なら可能と踏んだのである。小沢は国会の首相指名選挙で民主党側も福田に投票すると持ちかけたが、さすがの福田もこの段階では拒否したという。

小沢が大連立を本格的に考えていたことは改めて想起すべきである。その当時、小沢は「民主党は若い政党で政権担当能力がないと見られている。政権担当の備えをするために大連立に一度加わっておくのがいい」と判断した。その思いはいまなお、小沢の中にあるようで、民主党政権1年でもなお政権運営能力への危機意識を持ち続けている。

2009年、西松事件の発覚により、5月連休明けに代表を辞任、選挙担当の代表代行となり、9月の衆院総選挙での歴史的圧勝を導く。鳩山政権で幹事長として政治力を誇示するが、「小鳩ダブル辞任」に追い込まれ、代表選で菅との一騎打ちに臨む。

こう見てくると、小沢の振幅の激しさには舌を巻く思いである。これまで何度となく「小沢の政治生命は終わった」といわれる局面を経験してきたが、そのたびに不死鳥のごとくよみがえったのである。

先に小沢は反米ではないと書いたが、小沢の対米姿勢は80年代末の日米経済摩擦をアメリカに乗り込んで決着させた自負心が根底にある。

1988年、竹下政権の官房副長官のとき建設市場開放問題で訪米、89年には電気通信交渉にも当たったが、このときは竹下政権退陣後で小沢は竹下派事務総長だった。官房副長官が訪米して交渉に当たるというのはきわめて異例で、まして政府の一員でもない派閥事務総長が出向くというのも前例がない。

小沢はいずれも決着させて帰国した。その秘訣について「日米同盟が大切だ、なんて言っても意味がない。アメリカの支配層の連中は、日本人を本気で相手にしていない。だからきちんと自分の主張をいわなければならない」⁽¹⁷⁾と述べている。

日米電気通信摩擦では、近畿地方へのモトローラの参入を決めた。これを通信分野を牛耳る野中広務が、自分の地元（京都）にもかかわらず事前に相談がなかったと怒り、野中—小沢の関係悪化はこのときに始まる。京セラの稲森和夫との良好な関係もこれがきっかけだったようだ。

3-4 小選挙区制導入

小沢の政治理念と政治力を語る時、細川連立政権下での小選挙区制導入を果たしたパワーをやはり指摘しておかなくてはならない。当時、筆者は民間政治臨調（現21世紀臨調）の委員で、政治記者としても推移を目撃してきたから、小沢の「すごさ」をハダで感じたものである。

小沢が小選挙区制にいたくのめり込んでいったのは、先に触れた「なあなあ社会」からの脱却には、中選挙区制ではだめだという思いが強烈にあったためだ。同時に、郷里の先達である原敬、政治の師・田中、亡父・佐重喜の3人が小選挙区制に執念を燃やしていたことも原点にあった。

中選挙区制は55年体制下でどの政党にも都合のいいシステムであった。だが、自民党は政権維持のためには複数区での複数候補の当選が不可欠で、同じ党の候補同士が争うことになる。そのために派閥が温存強化され、莫大なカネがかかり、地元への利益誘導がまかり通った。社会党は万年野党第一党でありさえすれば存在感を示し得たが、5人区の場合、17%の得票で1人の当選が可能だった。

そうした状況を打破して小選挙区制を導入すべきだとする考え方が政治改革の主流を占めていく。細

川連立政権の樹立に成功した小沢は着々とその準備を進めたのである⁽¹²⁾。

だが、連立与党内の調整は難しい作業だった。新生党、公明党などは「小選挙区 300, 比例代表 200」を主張、社会党は「小選挙区 250, 比例代表 250」を譲らなかった。自民党は小選挙区 300, 比例代表 171（当時の公選法本則では総定数 471 となっていた）を主張した。

その結果、与党政府案は小選挙区と比例代表を同じバランスにする「小選挙区 250, 比例代表 250」となり、国会審議は難航した。衆院段階で「小選挙区 274, 比例代表 226」と小選挙区に比重を置いた修正案が可決、しかし、参院で社会党などが造反し否決されてしまった。

そこで小沢が乗り出し、衆院議長の土井の議長斡旋というかたちで深夜の細川一河野洋平（自民党総裁）トップ会談が設定される。土井は先送りしようというハラだったようだが、小沢がこのトップ会談の場に入り込み、「小選挙区 300, 比例代表 200」でまとめてしまった。

衆院可決、参院否決の法案は衆院で3分の2の賛成があれば再議決できる。トップ会談の結果を知った土井は自分の考えとは違うと怒ったが、流れは止められず、衆院の再議決では社会党も参院否決の要因をつくった弱みから腰砕けとなった。

小選挙区制によって、民主党への政権交代も実現することになるのだが、いま、「政治家が小粒になった」「人気投票に堕している」「バラマキ型マニフェストがまかり通っている」などの批判も出ている。政党政治の未成熟さを指摘しなくてはならないのだが、小選挙区制導入に小沢が深く、そして現実的にかかわったという事実関係を提示しておきたいのである。

おわりに

小沢ほど毀誉褒貶の激しい政治家はいないのではないかと。強烈な支持者がいる半面、蛇蝎のごとく嫌う向きも多い。私的体験を含めた「小沢研究」の一端として、現代政治の理解、考察に多少でも一助となれば幸いである。

とくに、小沢を考察する場合、「好き嫌い」といった感情が混じり込む論評が多いように感じてきた。政治というのはまさに「人間による権力闘争」の場であって、どう客観的に描写しようとしても、「情」の部分を除く切れないという側面がある。

小沢「論」は、とくにその点への配慮が必要であるように思える。

2010年9月の代表選で再選を果たした菅は「脱小沢」をさらに徹底させようとした。菅が直面しているのは、参院での与党過半数割れによる「衆参ねじれ」である。菅政権の今後はこのねじれを解消できるかどうかにかかっている。連立の組み替え、あるいは一気に大連立といったダイナミックな手が打てるのかどうか。

そうした政局を動かすパワーは小沢のほうがはるかに強大であると思えるのだが、「政治とカネ」の問題をどう克服できるか。繰り返しになるが、代表選は党内をほぼ二分する戦いとなったのであって、今後の展開は予断を許さないものがある。

私的見解としては、日本政治はやはり大連立を一度経験しておくべきではないかと思っている。衆院任期はあと3年近くあり、次期参院選も3年後だ。衆院解散がない限り、ほぼ3年間、国政選挙はない

のである。せっかくのこの期間をムダにすることはない。消費税、年金・医療・介護などの福祉政策、集团的自衛権など、与野党が共通の土俵で（共産党、社民党は加わらないだろうが）議論してはじめて方向が見えてくるのではないか。

与野党の対決課題のまま推移してしまうと、国際競争力も落ち込み、国力減殺に直面する日本の立て直しはいよいよ困難になる。小沢の「剛腕」がなお必要な局面なのではないかと思えるのである。

最後に、小沢が代表選の国会議員の投票直前に行った決意表明全文を掲載しておきたい。菅が50種類もの職種を並べ立てて民主党はいかに人材豊富かと誇った決意表明はあまり評価されていない。それに比べて、小沢の決意表明の評価が高い。とりわけ、小沢が地方分権、地方改革に重大な関心を抱いていることを指摘しておきたい。決意表明から小沢がいかに「地方の時代」を重視しているか、読み取れるのである。

いずれにしろ、これが最も直近の小沢の政治理念のすべてを表現しているものである。今後の小沢を考察するとき、この決意表明は示唆に富むはずである。

〈注〉

- (1) <http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/440031/>
- (2) たとえば、告示（9月1日）を前にした8月27日付朝日新聞の社説の見出しは「小沢氏出馬 — あいた口がふさがらない」であった。
- (3) 筆者は1969年から2002年まで産経新聞に籍を置き、大半を政治部記者で過ごした。55年体制下の中曽根政権時代に自民党キャップを経験、竹下登、金丸信らが政治力を駆使した自民党政治全盛期を直接見てきた。政治部長になると、ときの首相に挨拶に向向く慣例となっているが、新任挨拶に行った相手が細川護熙、退任挨拶の相手は村山富市であった。
- (4) 1898年生まれ、苦学して日大法学部夜間部を卒業、弁護士になる（長男の小沢一郎が慶大経済学部から日大大学院に進み司法試験を目指したのも父の影響と思われる）。東京市議・府議を5期務め、1946年の戦後初の総選挙で衆院議員に当選。10期。三木武吉に師事し、国会の駆け引きに長じた政治家として知られ、1956年の小選挙区法案、1960年の日米安保改定などのさい特別委員長を務める。1968年死去、小沢一郎は日大大学院を中退して翌1969年の総選挙に出馬、初当選する。
- (5) 長尾一紘（中大法学部教授）は、憲法違反であると明言している。産経新聞2010年9月7日付に掲載された長尾の談話は以下の通り。

「在日外国人が参加できる民主党代表選は『違憲の疑いあり』ではなく、はっきりと憲法違反だと言い切つてよい。現行憲法下の議院内閣制は、政党の存在を前提としている。政党の党首の選挙は、衆参両院での首相指名選挙の前段階であり一部分を構成している。

代表選は実質的に首相選に外国人が加わることになり、外国人に参政権を与えるのと同じだ。国民主権と民主主義の立場からとても許されることではない。

政治資金規正法の趣旨に照らしても極めて重大な問題がある。同法が外国人からの寄付受領を禁じているのは、外国勢力の影響で日本の政治がゆがめられることを防ぐためだ。代表選への参加は寄付金よりも直接的で、はるかに大きな影響力の行使を認めるものだ。

『外国人は大きな割合を占めておらず影響は限定的だ』との議論があるとしたら間違っている。接戦になればわずかな票が全体の結果を決定する可能性があるからだ。ある外国に財政の大部分を依存している外国人組織が、意図的にメンバーを党員・サポーターにしていけないと言い切れるのか。その場合、その外国が首相の候補者選に加わる図式となる。（談）」

また産経新聞8月4日付「主張」（社説）ではこう論じている（一部抜粋）。

「代表選は在日外国人を含む党員・サポーターが投票できる。国民感情からも問題の多い制度と言わざるを得ない。

昨年秋の政権交代以前は、民主党代表選は野党党首を選ぶ選挙にすぎなかった。だが、今や民主党は

衆院で過半数を大きく上回る第一党であり、党代表は国会の首相指名選挙を通じて、首相に選出される可能性が大きい。それだけに、在日外国人の投票を認める今の代表選の仕組みは、首相選出過程の一部を外国人の手に委ねるものといえる。憲法違反の疑いが濃い外国人参政権の行使を実質的に許すものだろう」

- (6) 2010年9月25日付各紙。
- (7) 2010年6月4日の両院議員総会で実施された。結果は菅直人291票、樽床伸二129票であった。
- (8) 『日本改造計画』は1993年5月、講談社から発刊。政治家の本としては異例のベストセラーとなった。
- (9) 『小沢主義——志を持って、日本人』、2006年9月、集英社刊。
- (10) 1990年創設。国際草の根交流センターとして、小沢が推進している。
- (11) 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行『90年代の証言 小沢一郎政権奪取論』（2006年、朝日新聞社）。
- (12) 拙著『小沢新党は何をめざすか』（1994年、サンドケー出版局）。

★小沢一郎前幹事長の決意表明全文（2010年9月14日、民主党臨時党大会）

お集まりの皆様、そして国民の皆様、小沢一郎でございます。皆様には今回の代表選の期間中、菅（直人）総理と私の主張をお聞きいただき、また、激励していただきました。ここに、まずもって心からお礼を申し上げます。

また、昨年来、私自身にかかわることで、同志の皆様を始め、国民の皆様に変、ご心配とご迷惑をおかけしたことを、この機会に心からお詫び申し上げます。

さて、今回の立候補にあたっては、今日の危機的な政治経済事情の中で、果たして自分にその資質があるだろうか、政治の最高責任者として国民の生活を守るといふその責任を果たすことができるだろうか、と本当に悩み、自問自答いたしました。それにもかかわらず立候補を決意したのは、今、政治を変えなければもう間に合わないという、私の切実な思いを正々堂々、世に問いかけたかったからであります。

思い起こせば、私は27歳で衆議院議員に初めて立候補した際、選挙公報にこうつぶやきました。「このままでは日本の行く末は暗澹たるものになる。こうした弊害をなくすため、まず官僚政治を打破し、政策決定を政治家の手に取り戻さなければならない」と。意志なき政治の行き着く先には国の滅亡しかありません。日本は敗戦を経て本質は変わっていないのではないか。若かりしころの、感じたその思いは初当選以来、いまなお変わっておりません。

今日、わが国はデフレによる経済の収縮、少子高齢化の既存の社会制度のギャップによる不安など、経済も社会も危機的な状況に陥っております。

世界で最も層が厚かった中間所得層が解体され、ごく少数の富裕層と数多くの低所得層への分化が急速に進んでおります。日本が誇った社会保障制度も崩れつつある中、2年後には団塊の世代が年金受給者となる日を迎えます。

今、日本は、最も大事にされなければならないお年寄りがいなくなっても誰も気づかず、また、就職できない多くの若者が絶望感にさいなまれ、若い親が育児を放棄しわが子を虐待する。もはや高度成長がいろいろな問題を覆い隠してくれた時期はとうに過ぎ去って、社会の仕組みそのものが壊れています。そしてまた、日本人の精神風土も興廃し始めていると思います。

今、ここで政治を見直し、行政を見直し、国のあり方を見直さなければ、もう日本を立て直すことができないのではないかと思います。多くの国民の皆さんも同じように感じていたのだと思います。昨年、われわれ民主党に一縷の思いを託し、政権交代を実現させていただきました。しかしもう1年が過ぎ、残された任期はあと3年であります。

私たちは今、直ちにこの3年間を国の集中治療期間と位置づけ、徹底した改革を断行し、実行していかなければなりません。しかしその改革は明治維新以来140年続く官僚主導の政治を、根っこから国民主導、政治主導に変えなければとても成し遂げられるものではありません。私の頭の中を占めているのはその思いなのであります。

しかし、私は官僚無用論を言っているわけではありません。日本の官僚機構は世界に冠たる人材が集まっているところであると考えております。問題は政治家がその官僚をスタッフとして使いこなし、政治家が自分の責任で政策の決定と執行の責任を負えるかどうかということであります。

私は40（歳）代でたまたま国務大臣、自民党幹事長に就任するという機会があり、国家はどう運営されているのか、その実態を権力の中核でつぶさに見続けて参りました。そこで見た官僚主導の、例えば予算作りでは、各省のシェアが十年一日のごとくほとんど変わることがありませんでした。官僚組織というのはそういうものであります。

その中で私は、自民党の中にいながらこの改革は無理であることを骨身に染みて分かりました。だからこそ、政権与党である自民党を飛び出して、真にしがらみのない政党を作り、政権を変えるしかないという決意をもってこの17年間、政治活動を続けて参りました。

改めて申し上げます。昨年、政権交代が実現したのは、こんな日本を何とか変えてくれ、という国民の悲痛なまでの叫びからだったはずであります。この声に応えようと、菅総理大臣始め閣僚の皆さんが一生懸命に取り組んでおられることを否定をするものではありません。

しかし、政治と行政の無駄を徹底的に省き、そこから絞り出した財源を国民の生活に返すという、去年の衆院選挙マニフェストの理念はだんだん隅においやられつつあるのではないのでしょうか。実際に来年度の予算編成は、概算要求で一律10%カット。これではこれまでの自民党中心の政権と変わりません。財政規律を重視するという、そういうことは大事なことでありますけれども、要は官僚の抵抗で無駄を削減できず、結局マニフェストを転換して国民に負担をお願いするだけではないのでしょうか。これでは本当の意味で国民の生活は変わりません。

私には夢があります。役所が企画した、まるで金太郎あめのような町ではなく、地域の特色にあった町作りの中で、お年寄りも小さな子供たちも近所の人も、お互いがきずなで結ばれて助け合う社会。青空や広い海、野山に囲まれた田園と大勢の人たちが集う都市が調和を保ち、どこでも一家だんらんの姿が見られる日本。その一方で個人個人が自らの意見を持ち、諸外国とも堂々と渡り合う自立した国家日本。そのような日本に作り直したいというのが、私の夢であります。

日本人は千年以上前から共生の知恵として、和の文化を築きました。われわれには共生の理念と政策を世界に発信できる能力と資格が十分にあります。誰にもチャンスとぬくもりがある、豊かな日本を作るために、自立した国民から選ばれた自立した政治家が自らの見識と自らの責任で政策を決定し実行に移さなければなりません。

そして、霞ヶ関で集中している権限と財源を地方に解き放ち、国民の手に取り戻さなければなりません。そのため、国のひも付き補助金を順次すべて地方への一括交付金に改めます。これにより、地方では自主的な町作りやインフラ整備が可能になります。国、地方を通じた大きな節約効果と、そして地域経済の活性化が期待できます。また、地域での雇用が生み出され、若者がふるさとに帰り、仕事に就くこともできるようになります。

また私は、国民健康保険、介護、生活保護などに対する補助金、15兆円を社会保障関係費として、一括地方に交付します。これにより各地方の実情に合わせて、また地方の知恵を生かして、より効率的な福祉行政が行える仕組みに改めます。われわれに期待されているのは、いびつになってしまったこの国の形と日本人の生活をもう一度蘇らせる大改革なのであります。

国民の皆さんにご負担をお願いするのは、ここにいる皆さんがありとあらゆる知恵を絞って、できることすべてに取り組んでからでいいはずであります。そしてそれが、今年の総選挙で民主党と国民との約束でなかったでしょうか。

政府・与党の政策の一元化のもと、改革を実行するのが民主党です。政府が作成した法案に、後から与党議員が意見をいう、自民党と同じような事前審査の仕組みではありません。私は政府と与党の議員、誰もが対等に話し合っ、政策を一から作り上げる、全員野球の態勢を積極的に進めたいと考えております。

また外交政策においては、日米関係は、わが国にとり最も重要な二国間関係と考えております。日中、日韓関係は、日米関係に次いで重要な二国間関係であり、長い歴史を踏まえ、今後、政治、経済、文化とあらゆる分野で協力関係を深めていかなければなりません。

特に拉致問題については、みずから対策本部長として全力で取り組みます。国際関係はまず市民の心の交流こそが必要であるとの認識のもと、実際私は長年にわたり、草の根交流を続けております。さらには日中韓3カ国の協力のもとで、環太平洋諸国も含む東アジア共同体を推進したいと考えております。

また農業、漁業の戸別所得補償制度の充実を前提として、EPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）を始め、広域的な経済連携も積極的に推進いたします。

景気対策とデフレ克服にも最優先で取り組まなければなりません。日銀法改正などの制度改革や、インフレターゲット政策も視野に入れるなど、金融政策と財政政策の両面からあらゆる手段を講じます。

また、人と人との新たなきずな作りにも取り組みます。民主党として新しい公共の考えを積極的に届け出、NGO（非政府組織）やNPO（民間非営利団体）をはじめ、ボランティアや企業の社会貢献活動を積極支援するとともに、政府の持つ情報もできる限り開示いたします。

衆議院の解散総選挙はこうした改革に与えられた任期を費やして、その結果を出してからのことでもあります。官僚支配の140年のうち、40年間、私は衆院議員として戦い抜いてきました。そしてようやく官僚機構と対立できる政権の誕生にかかわることができました。われわれは国民の生活が第一の政治の幕開けにやっとこぎつけたのであります。

官僚依存の政治に逆戻りさせるわけにはいきません。それはとりもなおさず、政治の歴史を20世紀に後戻りさせることになるからであります。私は代表になってもできないことはできないと正直に言うつもりであります。しかし、約束したことは必ず守ります。

こう断言できるのは官僚の壁を突破して、国民の生活が第一の政治を実行するのは、最後は政治家の志であり、改革のきずなで結ばれている皆さんとなら、長い時代の壁を突破できると信じるからであります。そして私自身は、民主党の代表すなわち国の最終責任者として、すべての責任を取る覚悟があります。

今回の選挙の結果は私にはわかりません。皆さんにこうして訴えるのも、私にとっては最後の機会になるかもしれません。従って最後にもう一つだけ付け加えさせてください。

明治維新の偉業を達成するまでに多くの志を持った人たちの命が失われました。また、わが民主党においても、昨年の政権交代をみることなく、志半ばで亡くなった同志もおります。このことに思いをはせるとき、私は自らの政治生命の総決算として最後のご奉公をする決意であります。そして同志の皆さんとともに、日本を官僚の国から国民の国へ立て直し、次の世代にたいまつを引き継ぎたいと思います。

そのために私は政治生命はおろか、自らの一命をかけて全力で頑張る決意であります。皆さんのご指示、ご理解をお願いいたしまして、私のごあいさつといたします。ありがとうございました。

昭和金解禁論争と高橋亀吉

鈴木正俊

はじめに — 高橋亀吉とは —

近年になって、平成大不況からの脱出のためにエコノミスト高橋亀吉に学べという声が高まっている。高橋亀吉とは一体何者か。若い人は知らないひとが多いかもしれないが、ある程度の年齢のひとであれば、エコノミスト高橋亀吉の名前を一度や二度は聞いたことがあるに違いない。もちろん日本の経済や歴史に興味のあるひとであれば、高橋亀吉の名は周知のことであろう。

高橋は自由主義経済を標榜する東洋経済新報の編集長から昭和初年に独立し、筆一本で60年の長期にわたって経済評論の第一線で活躍した日本で初めての民間エコノミストである。その一生は言論の闘いの歴史であった。生涯の著作数は約130冊に及ぶ。私はここ数年にわたって、高橋の著作を読んできたが、亡くなって30年以上経つ今でも一部のひとたちに人気が高いと見えて、大正末年から昭和初年頃に出版された高橋の著書は驚くほど高価になっている。こういう経済評論家は珍しいのではないか。

高橋の60年にわたる経済評論活動には大きな山が三つあった。ひとつの山は大正末期から昭和5年前後の金解禁をめぐる論争であり、第二の山は戦後の昭和30年前後の高度成長をめぐる論争であった。最後の第三の山は1970年代の石油ショック後の成長屈折をめぐる論争である。この他に小さな山がいくつもあったが、特にこの三つの大きな山では高橋はいずれの論争においても、一方のリーダーであり、後に振り返ってみると、いずれの論争においても勝利者であったことがはっきりしている。この論文は、第一の山である金解禁だけを考察の対象にしている。第二、第三の山については別稿を用意している。

高橋の特異な点は、晩年になって拓殖大学教授の地位に就いたのを例外に、在野のエコノミストとして一生を送ったことである。しかも大学教授としては現在多くの大学の定年に近い65歳から82歳の高齢になるまで学生たちを教えた。日本の著名なエコノミストでこうした例は他に存在しないだろう。

高橋の論争の主な相手はいずれも日銀や政府という権威のある政策当局であり、あるいはこれらの組織に属する著名エコノミストだったことを思えば、高橋は圧倒的に不利な条件下にあったことは否定できない。事実、昭和初年の金解禁論争では、蔵相・井上準之助ら政府高官や東京大学教授という権威に対して、高橋は新進気鋭の経済評論家ではあったが、「一介の町の学者」として一段も二段も低く扱われた。新平価解禁論のリーダーとして政府や財界の考えに反対したという理由で「財界騒乱罪」で逮捕されるという噂さえ広まった。しかし高橋はこうした雑音に惑わされることなく、いずれの論争でもこれらの権威を相手にして一步も引かず、むしろ常に優勢であった。

時代は移り 21 世紀の初め。2008 年秋のリーマンショックにより、世界経済が 100 年に一度という大不況に見舞われ、日本経済が底なし沼の様相を呈するとともに、「エコノミスト高橋亀吉に不況脱出策を聞け」という「高橋待望論」が高まっている。日本経済はすでに 90 年代に 10 年不況に陥っており、小泉政権下の 2005 年には景気回復の兆しが見えたものの、リーマンショックによる世界不況の影響で、90 年代の「失われた 10 年」が 21 世紀初めには「失われた 20 年」へとさらに長期不況の様相を強めた。日本経済はこの 20 年間ほとんど成長しないという未曾有の事態に陥った。その結果、2010 年には日本は GDP の規模で中国の後塵を拝するという事態に陥った。1968 年にドイツを抜きアメリカに次ぐ世界第二位の GDP 大国となったが、それから 40 数年後にその地位を中国に譲ることになった。栄枯盛衰は世の習いというが、経済成長の大切さをしばしば主張していた高橋は、この事実を知ったら残念に思うのではないか。

「失われた 20 年」の間に国際社会における日本経済の地位は大きく下落した。90 年代初めには世界で 1, 2 位を争った 1 人当たり GDP（国内総生産）は、2010 年には 20 位前後に下落した。平均的な日本人の所得はこの間に大きく減少し、生活は貧しくなった。戦後初めて所得格差是正が政治の大きなテーマとなった。

こうした経済状況下で、日本経済の成長戦略が大きなテーマとなっているが、その時、聞こえてくるのは「もし高橋亀吉が生きていたら、どのような成長戦略を考案するか」という問いかけである。「高橋亀吉待望論」と言ってもよい。死者は呼びかけに応えることは決してないが、生きていればどのような答えを出すのか、を考えることは決して無益ではないであろう。これは過去の歴史に学ぶことと同じである。愚者は体験に学ぶが、賢人は歴史に学ぶという。そこで高橋亀吉が活躍した大正末期から昭和初期の激動の時代にさかのぼってみよう。まず、高橋の略歴をひもとくことから始めよう。

1. 波乱に満ちた生涯 — 日本初の民間エコノミスト —

高橋亀吉は 1891 年（明治 24 年）1 月、山口県徳山村（現在の周南市）に和船作りを業とする船大工の長男として生まれた。生誕の家は、明治 30 年に広島・徳山間に山陽鉄道が開通した線路のそばで、すぐ近くまで海岸が迫っていた。高橋少年はその遠浅の海岸でカニや魚を取り、泳いだり仲間たちと遊んだ。現在は、海岸に立つと目の前は工場が立ち並ぶ工業地帯であり、この地帯一帯が第二次大戦で大空襲にあったこともあり、生家は現在では所在がはっきりしないが、この近くの住宅と商店が混在している地域の一角であろうと、周南市の高橋亀吉研究の第一人者である木村健一郎氏（元山口県会議員）は推察している。木村氏によると、跡地は「周南市相生町 2 丁目 12 番地」あたり、現在は駐車場になっている。

亀吉は戸籍の上では、実際とは 3 年遅れの明治 27 年 9 月の誕生になっている。父親が亀吉の出生届を知人に頼んだところ役場への提出を忘れてしまったために、弟の誕生の際に双子として一緒に届け出たためだという。このため小学校への入学も 3 年遅れになるはずだったが、亀吉少年がこれに承服せずがんばったせいもあって、一年遅れの入学になった。しかしこの戸籍の誤りは生涯修正されることはなかった。一年遅れで小学生になったこともあって、亀吉少年の勉強ぶりは近所でも話題になるほどであっ

た。近所にあった児玉源太郎文庫（山口県出身。明治時代の陸軍大将。日露戦争で活躍する。現在は跡地に記念碑が建っている）から本を借り出しては自宅の屋根に上って読んでいた。亀吉少年の成績は優秀で、現存する小学校5年の成績表（周南市図書館収蔵）は1学期の体操が乙であることを除いてすべて最優秀の甲が並んでいる。幼年時代に小児まひにかかったために左足が不自由であったにもかかわらず、体操も2学期、3学期には甲になっている。よほどの負けず嫌いであったことがわかる。

明治も30年代になると、鉄道が日本の輸送機関の中心となったこともあり、和船の衰退が顕著になり、父親は仕事を継続することが次第に困難となった。このため、亀吉は斜陽化した船大工の後継者になることに早くから見切りをつけ、商人となる道を選んだ。しかし経済的な理由で商業学校への進学も閉ざされたこともあり、大阪で丁稚奉公、その後朝鮮（城津）にわたり商人としての仕事に取り組んだ。商業に従事しながらも大学進学の志を捨てず、主に独学を続け、上京し早稲田大学商学部への入学を実現する。明治末から大正初めにかけては、日本の産業構造は大きく変化した時代であったが、高橋の視野は子供の頃から時代の一步先を見据えていた。

大正5年に早稲田大学を卒業すると、指導教授の勧めで久原鋳業株式会社（日本鋳業と日立の前身）に入社したが、帝大卒と私大卒では給料に差があり、また私大卒の昇進が限られていると考え、さらに働きがいのある仕事をしたいという希望を生かして2年後の大正七年に東洋経済新報社に転じている。高橋が学業を終えて就職した時代は、日本経済が大きく跳躍した時期であり、民間企業が大卒者を大量に必要とし採用した。この時期は産業の重工業化が進み、民間企業が大きく飛躍して、いわゆるホワイトカラーが大量生産された時代である。住友、三菱などの財閥は大卒者を積極的に採用し始めた。こうした民間企業の要請を受けて、大正8年に東京大学と京都大学には法学部から独立して経済学部ができた。ただ、東大経済学部の教授陣は、現実経済から遊離した講義が中心の国家主義者とマルクス主義経済学者が半々という布陣であった。講義の大半は神がかり経済学やドイツ経済学の翻訳や引きうつしと言ったほうが良いような内容であり、英米の経済学の知識を身に付けた経済学者はほとんど存在しなかった。またそれ以前の東大の経済学講義については、大内兵衛が「まったくつまらない講義が多かった」と回想している。

高橋は大正13年に『経済学の実際知識』、14年に『金融の基礎知識』を出版し、上述の現実から遊離した経済学の空隙を埋めた。これらの著書を今ひもといってみてもかなりのレベルであることがわかる。高橋の本が10万部を超えるベストセラーとなったのは、これらの本が日本の経済学の空白を埋める役割を果たしたからに他ならない。優れた著書は、たとえばアダム・スミスの『国富論』のようにイギリス経済に基礎をおきながら、しかも自国を超えて世界の経済学の発展に大きな影響を与える。日本でも現実の経済を踏まえた経済学書が、高橋の手によってようやく誕生し、この後長く読み継がれることになった。マルクス経済学者の大内兵衛（東大教授）は東大の経済学講義の欠点を理解していたからであろう、国家公務員試験を受ける学生たちに高橋のこれらの著書を読むことを勧めたという。

高橋は大正13年5月に石橋湛山の後を継いで、33歳の若さで東洋経済新報の編集長になったが、早くも2年後の大正15年6月には東洋経済新報社を退社、独立して日本初のフリーランスのエコノミストとなる。独立の理由にはさまざまなことが言われているが、前任者の編集長・石橋湛山との関係がひとつの理由であったかもしれない。高橋は編集長として東洋経済新報の意見を代表しているという自負

を持っていたが、社内の処遇については必ずしも満足していなかったからである。たとえば、当時の最大の社会経済問題であった金解禁の問題についても、高橋は東洋経済新報社で「新平価解禁論」の立場を明確にして社内をリードしたが、この問題について主に執筆を担当したのは上司の石橋湛山であった。

石橋湛山は当初は「旧平価解禁論」の立場にあったが、高橋の議論に影響されて、「新平価解禁論」に宗旨替えをしたいきさつがある。これらのこともあって、高橋は独立し、第二次大戦の戦前戦後を通じてその後60年の長期にわたって、わが国の経済評論の第一線で活躍した。石橋と高橋の友情が生涯変わらなかったことも事実である。金解禁論争ではふたりは同志と一緒に東京、大阪、名古屋などの大都市ばかりでなく、京都、札幌、京城（現・ソウル）まで飛び回った。石橋が亡くなった時には高橋は友人代表で弔辞を読んだ。

高橋は若い時から明治以来の日本経済発達史の研究に打ち込んだ。この分野の著作は、戦前において『日本資本主義発達史』を含めて10数冊に及ぶ。戦前日本には、この分野では講座派對労農派に見られるように激しい論争が繰り広げられていた。講座派は日本資本主義の封建遺制を強調したのに対して、労農派は明治維新の意味を積極的に評価したものの、徹底した変革とまでは考えなかった。これに対して、高橋は明治維新が日本の社会経済を徹底的に変革したことを詳細に論じた。昭和初めごろ、高橋はこの論争の中心人物のひとりであり、成り行きもあって普通選挙第一回（1928年3月）に無産党から出馬している。推薦状にはデモクラットとして知られる吉野作造、阿部磯雄、香川豊彦ら有名人が名を連ねた。しかし、この選挙で高橋は惜しくも次点であった。この落選をきっかけに、高橋はきっぱりと政治の世界から足を洗う。

第二次大戦後しばらくはGHQ（連合国総司令部）のパージ（追放）によって生活維持の為に株式評論や景気評論など脇道へそれたこともあるが、1951年8月にパージが解除されるとともに本来の日本経済史研究に没頭している。その成果は、1954-55年に『大正昭和財界変動史』（上、中、下）、1968年に『日本近代経済形成史』（上、中、下）、1973年に『日本近代経済発達史』（上、中、下）のいわゆる三部作に結実した。この三部作だけで合計八千ページを超えるという驚くべき浩瀚な著作である。生涯執筆の経済書130冊というのも一個人としては他に類を見ない多産な生涯というべきであろう。生涯の目標であったこの三部作により高橋の仕事はほぼ完了したと言って差し支えない。

高橋亀吉は1977年（昭和52年）2月10日午前7時57分、東京・神田の三井記念病院で家族に見守られながら静かに息を引き取った。享年86歳であった。この数日、厳しい寒さが続き、臨終を知らせる病室の窓の外には小雪が舞った。枕元には刷り上がったばかりの『高橋経済理論形成の60年』（上、下）2巻が届いていたが、著者がこの本を開くことはなかった。日本初の民間エコノミストとしての筆一本の経済評論生活は山あり、谷ありの波乱に富んだ生涯であったが、その最後は生前予定していた仕事をすべてやり終えた満ち足りたものであった。レオナルド・ダビンチが述べたように「全力で仕事をやり終えた一生には静かな眠りが待っている」という言葉がそのままあてはまる充実した人生であったといえる。

中曽根康弘首相は高橋の死後直ちに、その優れた著作と生前の旺盛な評論活動に対して勲一等瑞宝章を贈り功績に報いた。昭和30年代に池田首相の「国民所得倍増計画」で大活躍した下村治氏が勲二等旭日重光章であったことから、高橋に対する評価がいかに高かったかわかる。

2. 旧平価解禁論と新平価解禁論

2-1 男子の本懐

昭和初年の金解禁論争を小説に仕立て上げたのは城山三郎の『男子の本懐』である。浜口雄幸首相と井上準之助蔵相の盟友が共に手をたずさえて苦難の末に金解禁を実現し、そして共に非業の最期をとげるまでの物語である。浜口首相は東京駅ホームにおいて至近距離から拳銃で撃たれたのが原因で数カ月後に死亡。井上蔵相は東京・本郷の選挙演説会場近くにおいて右翼テロリストに拳銃で狙撃され、命を落とした。現在ふたりの墓は相並んで青山墓地の木立の中に立っている。

浜口、井上に対するテロ攻撃は、彼らの政策によって農村が壊滅的打撃を被り、多くのひとの生活が破壊されたことに対する怨念であった。深刻な不況のなかでさらに不況を呼ぶような国の舵取りに国民が耐え忍ぶことが新生日本を生み出すために必要だ、という浜口や井上の主張が国民に受け入れられるはずはなかった。また浜口と井上が志したグローバル化や国際協調主義が時代の風潮と合わなかった、ということでもあったろう。志なかばにして非業の最期を遂げた2人の死の前後に登場した犬養首相、高橋蔵相の手によって日本社会は大きく方向転換することになった。

この小説『男子の本懐』はヘラルド・トリビューンの次のような印象的な見出しの紹介で終る。「イノウエ、日本近代化のチャンピオン、演説会場で暗殺さる」。この小説はふたりの信念の政治家の悲劇をテーマにしたこともあって、ベストセラーになったが、事實はヘラルド・トリビューンの見出しとは反対に、この二人は財政緊縮と旧平価での金解禁を強行して、日本社会の近代化を遅らせた張本人である、と言っても決して言い過ぎではあるまい。日本が1930年（昭和5年）に旧平価での金解禁を実施していなければ、日本経済の不況の底はもっと浅く、また不況からもっと早く立ち直っていた可能性が高い。そうであれば、1932年の5・15事件や36年の2・26事件の遠因となった東北地方の農村の窮乏もあれほど深刻化せず、日本が軍国主義化への道をひた走ることもなく、これらの事件も起きなかった可能性もある。歴史に「if」は禁句であろうから、これは単なる推測にすぎないが、夢物語では決してあるまい。

もともと明治以来の日本の経済政策の歴史を振り返ってみると、経済回復のための積極策は評判が悪く、逆の引き締め策は評判が良い、という特徴がある。前者の典型例は明治の松方財政であり、昭和初年の井上準之助による引き締め策である。第二次大戦後のドッジ財政もこれに入る。これに比べると、大隈財政、大恐慌打破のための高橋是清の積極策、第二次大戦後の石橋湛山財政などは必ずしも評価が高いものではない。日本人の心の中に「耐え忍ぶことが善である」という考えが脈々と流れているのであろうか。

高橋亀吉は浜口、井上の引き締め策に敢然と立ち向かい、また第二次大戦後高度成長期には国際均衡重視の政府の消極的な経済政策に対して国内経済重視の積極派の立場からこれらに対して厳しい批判を続けた。彼の主張は、その時代その時代には、なかなか受け入れられなかったが、長い目で見るとだいに社会の中に定着していった。

2-2 金解禁とは何か

高橋亀吉が東洋経済新報社から独立してエコノミストとして最初に取り組んだ仕事は金解禁問題であった。大正末期から昭和初期にかけての国内の最大の政治経済上のテーマが金解禁であったからだ^①。

金解禁とは、一言でいえば、対外的には金の輸出禁止を解除することであり、国内的には銀行券と金を交換可能にすることを意味した。日本は日露戦争での賠償金をもとに明治30年に1円＝金0.75グラムという平価で金本位制を導入したが、これは対米レートで100円＝49ドル846を意味した。2円＝約1ドルである。金解禁は対外的には、第一次大戦中に中断した金本位制に戻ることであり、それまでの変動相場制（フロート）から固定相場制に移行することでもあった。またこの時の最大の論争点は、金解禁を実施する際に旧平価を用いるか、あるいは現実レートである新平価で行うか、ということであった。

具体的には日本が第一次世界戦争の勃発により、大正6年9月に金本位制から離脱した時の為替レート（100円＝約50ドル、厳密には49ドル846）にそのまま復帰するか、あるいは新しい実勢為替レート（たとえば100円＝40ドル程度）を採用するか、についての政策論議であった。こうした背景には、日本が金本位制を離脱した後為替相場が不安定になり、民間の企業経営などが困難となったために、銀行や商社などから固定相場制への復帰の要望が強まったことがある。これは日本だけではなく、先進国共通の問題であった。

これは、1973年2月から3月にかけてブレトンウッズ体制が崩壊し、円レートが変動相場制（フロート）に移行した後、主に輸出企業からフロートは企業経営を不安定化するので出来るだけ早い機会に固定相場制に戻してほしいという要望が強まったのと同じことである。1973年のフロートへの移行時には、多くの国ができるだけ早い機会に、固定相場制に戻ろうと考えていたが、それは結局不可能であり、先進国の多くは意に反して現在までフロートを継続している。

話を昭和初年に戻すと、旧平価に復帰することは、当時の100円＝40ドル程度の為替レートを約50ドルまで円を20%程度切り上げることを意味するから、経済には大きなショックが生ずる。しかも円高を円滑に実現するには財政金融の引き締めを行い、金利を引き上げる政策を採用することが不可欠であった。このため、旧平価での金解禁は、大正バブルの崩壊によって不況に陥っている日本経済をさらに不景気にすることを意味した。この当時、バブル不況に追い打ちをかけたのが大正12年の関東大震災であり、日本経済はこれら二つの要因で長期デフレの状況に陥っていた。このため高橋亀吉ら少数のエコノミストは旧平価での金解禁が、日本経済を一段と悪化させて、国民生活をどん底に陥れるから望ましくないと考えた。これは言うまでもなく正論であった。

この当時、旧平価による金解禁を実現しようとしたのは、大蔵省、日本銀行などの政策当局であり、財界であった。これに異を唱えたのが東洋経済新報であり、また「新平価解禁四人組」と呼ばれた高橋亀吉（経済評論家）、石橋湛山（東洋経済新報社）、小汀利得（日本経済新聞社）、山崎靖純（時事通信社、後に読売新聞社）であった。しかし圧倒的多数が旧平価解禁で一致していた。

第一次大戦中にアメリカを始めとして、各国はそれまで採用していた金本位制から次々に離脱した。日本もアメリカにならない1917年（大正6年）9月寺内内閣は金輸出を禁止したが、他の先進国と同様

に戦後には旧平価での金本位制復帰を目標としていた。当時はどこの国も一刻も早く戦前の国際通貨体制に復帰したいと考えていたからだ。金本位制の維持には金の輸出入が自由に行われる必要があるが、第一次大戦の勃発によってこれが不可能になったものの、戦後は国際貿易が再建され、金本位制復帰の客観的な条件が生まれたと考えられたからである。当時は、多くの国が金本位制を最良の通貨制度と考えていた。

その証拠に、1922年4月、イタリアのジェノアで開催された国際経済会議で、世界の主要国は、世界経済が不安定になっている原因を為替レートがフロートしていることに求め、安定化させるには一日も早く金本位制に復帰する必要がある、という決議を採択した。しかし、復帰が旧平価であるか新平価であるか、については各国の判断に任された。またこの会議では、自由貿易、健全財政、金融引き締め策なども同時に検討された。まさに古典派経済学の教科書どおりの議論が行われたことになる。

これを受けて、1924年4月スウェーデン、10月にドイツ、25年3月オーストリア、4月オーストラリア、イギリス、オランダ、26年には7月カナダ、10月ベルギー、27年1月にはデンマーク、2月スイス、28年6月フランスなどが次々と金本位制に復帰した。特に、ドイツ、オーストリア、フランスは新平価で金解禁をした。こうした事情からわかるように、日本も各国から金解禁を要請されたことは確かであるけれども、井上が固執したような旧平価で解禁しなければならない理由はなかったとみてよい。アメリカはすでに1919年6月に世界の各国に先駆けて金本位制に復帰している。この意味で、当時は金本位制がグローバル・スタンダード（世界標準）であった。欧米にキャッチアップするうえで、日本としても世界標準を採用することは不可欠なことであった。

第一次大戦後、戦勝国の日本はアメリカ、イギリス、フランス、ドイツと並ぶ、自他共に認める世界の5大国のひとつ、あるいはアメリカ、イギリスと並ぶ3大国のひとつであった。しかし日本だけが金本位制に乗り遅れた形となった。日本にとって、特に大きな衝撃となったのは、世界のリーダーであり、かつての同盟国イギリスの旧平価での金解禁であった。日本も一日も早く金本位制に復帰しなければ、世界の趨勢に取り残されてしまう、という焦りが大きくなった。

しかし、こうした世界の大勢の中で、ケインズはイギリスが1925年4月に金解禁を実施した直後に執筆した論文（「チャーチル氏の経済的帰結」）の中で、旧平価でのイギリスの金解禁が賃金や産業に不必要な調整を強制するので望ましくない、と批判した。実際、ケインズの予想通り、この後不況が深刻化し、また失業率が上昇するなど旧平価での金解禁がイギリス経済に深刻なデフレをもたらした。

ケインズのこうした主張を高橋や石橋がすぐに理解して、日本経済の先行きを考える道しるべとしようとしたことは間違いないであろう。しかし自信家の井上準之助がケインズのこうした主張を目にしても彼の信念が揺らぐことはなかったであろう。

2-3 金本位制のメカニズム

金本位制とは一体どのようなメカニズムを持っているのか。これについて簡単に説明しておこう。金本位制にはいくつかの変種があるが、典型的なのは国内で銀行券と金の交換を保証する一方、国際的な取引については金で決済を自由に行うことが認められている制度である。たとえば、日本の当時の十円紙幣を見ると、「此券引換に金貨拾円相渡可候」と明記してあるように、日銀券は所有者の求めに応じ

て、それと同等の金貨といつでも交換可能な兌換券であった。

一方、国内では銀行券と金貨の交換は行わないが、国際的な取引については金を最終的な決済手段として用いる制度もある。このどちらも金本位制であることには変わりがない。

日本が1930年（昭和5年）1月に金解禁を実施した時には、日銀は所有者の求めに応じて国内で銀行券と金貨を交換すると同時に、国際的にも金の輸出入を自由にした。

国際的な金の交換に応じるために、日本政府はロンドン、ニューヨークに金＝在外正貨を蓄える必要があった。このため、海外に3億円の在外正貨を用意するとともに、ロンドン、ニューヨークにおける銀行団によるクレジット契約で1億円を用意した。しかし、金解禁の結果、投機的な取引も増え、国内外からの金交換の要求が大きくなり、金の流出が止まらなくなり、金がほぼ底をつきこれが原因で金の交換を停止せざるを得なくなった。またアメリカがブレトンウッズ体制下の1971年8月に金交換を停止したのも同じ理由である。これらは後の話である。

高橋は国際金本位制の基本ルールとして次の5つを挙げている⁽²⁾。

- (1) 通貨の価値は、たとえば1円は金何グラムというように、一定量の金の価値に結び付けて動かさないこと
- (2) 通貨は法定の金量と自由に兌換できるとともに金を提供すれば、この比率で自由に通貨を手に入れることができること
- (3) 金の所有、使用、処分、および輸出入は自由であること
- (4) 金の生産または輸出入に基づく正貨の増減に照応して、その国の通貨の増減することを、人為的に制約しないこと
- (5) 通商貿易が自由であること（輸出入に対し、統制その他の方法で制約を加えたり差別を設けないこと）

高橋が挙げたこの金本位制の定義は、ひとつの理想型と考えられる。現実の金本位制がこうした基本ルールを十分満たしたものだとは考えられない。

第一次大戦後、金本位制を多くの国が採用した背景には、以下のような長所があると考えられたからにはかならない。アメリカと日本を例に取ろう。両国が金本位制を採用していると、日本の経済が好調で物価が上昇すると、輸出の減少・輸入の増加が起こる。この結果、日本の国際収支が悪化し、ドルまたは金の流出が始まる。ところが、ドル、金が流出すると国内の通貨流通量が減少するから、今度は景気が悪化し物価が下落、輸出の増加・輸入の減少になる。これにより日本の国際収支が黒字となれば、ドルや金の流入が起こる。ドルや金の受け取り超過となれば、通貨供給量が増え、金融が緩和する。逆に支払い超過であれば、通貨供給量が減少し、金融は引き締められる。これらの結果、金本位制を採用している国の国際収支は均衡し、物価も一定の水準で安定する。仮にドルが一定の範囲を超えて上昇、円安になると、日本企業は運賃、保険料を含めても金で決済するほうが有利になり、金の輸出が起こる。逆に、ドルが下落、円高になると、これとは逆に日本に金が輸入される。このため為替相場は金平価を中心にして現送点の範囲、上下1%程度の狭い範囲内ではほぼ安定する。

つまり、一国は金の輸送料、保険料を考慮して金で支払うほうが有利であれば円やドルを金と交換し、この金で両国の収支尻を決済する。このように、金本位制はみずからの自動調整メカニズムによって、

両国の国際収支を均衡化するとともにインフレを抑制し、経済安定を維持すると考えられていた。金本位制が本当にこうした上のような自動調整メカニズムを持っていたならば、経済活動を自由に放置しておけば、国際均衡も国内均衡も自然に実現すると考えられる。しかし、金本位制のこうした理想的ともいえる自動調整メカニズムは現実には有効に機能しなかった。

この国際通貨体制のメカニズムは第二次大戦後の管理通貨制度下のブレトンウッズ体制にも基本は引き継がれた。ブレトンウッズ体制は基軸通貨国であるアメリカとその他の国の政府の間ではドルと金の交換を保証する金・ドル本位制であった。金1オンスは35ドルと交換可能であった。上で述べた金本位制と基本的メカニズムは同じである。ブレトンウッズ体制下では国内的には金を通貨として用いることはなかったが、国際的には外国政府の要求があればアメリカ政府はいつでもドルと金の交換を行う約束をしていた。アメリカ・ドルが世界の基軸通貨であることに不信感を持っていたフランスなどはドルと金を交換してアメリカに圧力をかけたから、金の流出が止まなかった。

このため、この金ドル本位制は1971年8月15日のニクソン・ショックによって終焉を迎えた。アメリカが外国の要求に応じてドルと金の交換を実施した結果、金の保有量が大きく減少し、このシステムを維持できなくなったためである。1971年12月末のワシントンのスミソニアン合意で主要国は新たな交換レートによる固定相場制に戻ったが、これも長くは続かず、1973年春には変動相場制に移行した⁽³⁾。ケインズが望んだようにこれで世界は金の呪縛から解き放たれたのである。

2-4 高橋の新平価解禁論

金解禁をめぐるのは、大正末年から旧平価による解禁と新平価による解禁をめぐる激しい論争が行われた。上で述べたように新平価解禁論者は高橋亀吉、石橋湛山、小浜利得、山崎靖純ら四人の民間エコノミスト、あるいはジャーナリスト達であった。一方、旧平価解禁論者は学者、財界人、政策担当者ら圧倒的多数を占めた。当時の著名な旧平価解禁論者は、鐘淵紡績社長武藤山治（後に新平価解禁論に転向）、蔵相井上準之助、東大教授大内兵衛、三井銀行社長池田成彬（後に新平価解禁論に転向）ら錚錚たるメンバーであった。また国民の多くも、金解禁の意味を必ずしも十分理解しないで、世の中の権威者に与し旧平価解禁を支持した。

従って、この時の争いはあくまでも新平価解禁か旧平価解禁かをめぐる問題であり、その限りでは第二次大戦後の1970年代初めの固定相場制下の円切り上げをめぐる争いとほぼ同一である。フリードマンが主張したようなフロート（変動相場制）か固定相場制のいずれかをめぐる争いとまったく異なっていた。当時は、金本位制（固定相場制）と比べてフロートのほうが優れているという考えはほとんど存在しなかった。そもそもフロートにいくつかの長所がある、という考えが存在しなかったといっていだらう。固定相場制に比べて変動相場制が多くの長所を持つことを論理的に説明したフリードマンの有名な論文⁽⁴⁾は1950年に書かれた。

フリードマンは変動相場制の採用によって①政策の自由度が高まる、②輸入インフレを抑制する、③国際収支のアンバランスを改善する、などの長所を持っていることを明らかにした。また投資家による投機的行動によって、固定相場制よりもかえって為替レートの変動が安定的になることを説得的に論じた。しかし昭和初年にはこうした議論は存在しなかった。このため昭和初期の金解禁論争は最後まで金

本位制の枠内での論争であった点に大きな特色がある。

高橋亀吉が新平価解禁論の立場を明確にしたのは、1924年（大正13年）3月頃のことである。高橋はこの年の5月に石橋湛山の後を継いで33歳で東洋経済新報の編集長に就任したから、その直前のことである。東洋経済新報はもともと旧平価解禁論の立場を取っていたが、これは編集長であった石橋湛山の考えに基づいていた。しかし、東洋経済新報はこの年の3月15日の社説で「円貨の崩落とその対策」を掲載し、初めて新平価による金解禁を主張している。

高橋の自伝によると、大正12年9月の関東大震災後、為替レートがおおよそ2年にわたって、40ドル以下の円安で推移し、日本経済は輸出を梃子によりやく回復してきた。高橋はこういう状況を見て、円高の旧平価で金解禁したのでは、日本経済が再び不況に陥ることを危惧し、東洋経済新報社内で対策を盛んに議論していた。

石橋湛山（東洋経済新報編集長、後に主幹）の「回想」も、高橋の上の主張と一致する。石橋によると、対米為替の旧平価は49ドル846であるのに対して、大正13年3月ごろには44ドル程度、それ以前の最安値の時には38ドル台。このような大きな開きがある時に旧平価で金解禁を実施すれば、経済に甚大な悪影響を及ぼす、と石橋は考え、隣席の高橋亀吉に相談すると、「カッセルの購買力平価説に基づいて新平価での金解禁を主張してはどうか」という意見であった。石橋はすぐにこの高橋の考えに賛同して、東洋経済新報に上記の新平価解禁論を執筆した。

2-5 カッセル・ケインズの影響

したがって、このひとつの時代を画した論文は高橋、石橋の共著といっても良い性格を持っている。これ以降、高橋、石橋は一貫して新平価解禁論を主張し続け、日本経済を大きく変えるきっかけとなる。高橋がカッセルの購買力平価説^⑤を根拠に新しい為替レートを主張したのは画期的なことであった。これによって、新平価解禁による為替レート決定の根拠が一段と明確になったからである。

石橋が高橋の考えに触発されて、この社説の中で唱えた購買力平価説によれば、円・ドルレートは100円がほぼ34ドルに相当する。円はこの時40ドル程度だから均衡点に向かってさらに下落する可能性が高いが、円レートを安定させるために、在外正貨を要求がある限り売却することも同時に勧めた。こうした状況下では、円ドルレートの均衡がおのずから生れると考えられるからである。

この購買力平価説とは、スウェーデンの経済学者グスタフ・カッセル（1866-1945）が唱えた為替相場決定の理論で、2国間の為替相場は両国のそれぞれの国内における通貨の実質的な購買力の比率によって決定されることを主張したものである。ただ、計算の基準となる為替レートや物価指数が適切でなければ、目標とする時期の為替レートも適切とは言にくいという問題が残されている。しかし現在でもこのカッセルの購買力平価説は長期の為替相場の決定理論としてしばしば使用されている。

石橋湛山は高橋亀吉の言う「購買力平価」で円レートを計算してみると、旧平価（100円＝約50ドル）は日本経済の実力を何ら反映したものではなく、適切な円為替レートは100円＝34ドル程度になるはずであり、これを上回る円レートでは日本経済が大きな打撃を受けるであろうと、自信を持って、新平価解禁論を主張したのであった。

日本では同じ頃一部の専門家の間にケインズの考えが知られるようになった。高橋亀吉はそのなかで

もっとも早くケインズに注目したひとりである。実際、高橋は1922年（大正11年）に早くも東洋経済新報にケインズの為替政策についての論文を掲載している⁽⁷⁾。ケインズが一般に知られるようになったのは、1923年（大正12年）に『*A Tract on Monetary Reform*（貨幣改革論）』が出版されてからであり、岩波書店がこのケインズの『貨幣改革論』の日本語訳⁽⁸⁾を翌24年に出版してからである。ケインズはこの著書において金本位制の批判を展開している。また、ケインズは1925年にイギリスの旧平価での金解禁を批判した論文「チャーチル氏の経済的帰結」を発表した。

ケインズはこれらの著書の中で、イギリスは大戦の結果インフレが激しくなったが、政府が旧平価金解禁を実施すれば、インフレ抑制に役立つというが、経済はさらに不景気になり、失業率の上昇や賃金引き下げなどの問題が起こる。このようにインフレを無理に抑制するような政策を実行すれば、労働争議の勃発など社会経済の混乱はいっそう激しくなるだろうから好ましくない、と主張した。インフレになれば、金利生活者は資産が目減りで損をするが、労働者は賃金の上昇によってこれがカバーされるので、大きな問題は起きない、とケインズは考えた。ケインズのこうした議論は日本でも次第に知られるようになっていた。

高橋亀吉はケインズのこれらの議論をすでに知っており、これらをもとに新平価解禁論を主張した可能性が大きい。また東洋経済新報主幹の石橋湛山も高橋の同僚として日本人としてはかなり早い段階にケインズの著書を読んでいたとみてよい。

2-6 浜口首相・井上蔵相の登場

昭和4年（1929年）7月2日に中国政策で失脚した（いわゆる「満州某重大事件」⁽⁸⁾）田中義一首相に代わり、民政党の浜口雄幸が首相に就任、内閣を組織すると、組閣から一週間後の9日にいわゆる十大政綱を発表した⁽⁹⁾。このなかで特に重要な項目は「金解禁断行」と「軍縮促進」の二つである。

浜口雄幸首相はこの二つの政策が共に立ち、共に倒れる性格を持つことを十分理解していた。浜口首相は蔵相に井上準之助、外相に親英米派協調外交で知られる幣原喜重郎という大物を起用したのは事態の重要性をよく理解していたからだ。この2人の入閣は海外、特にニューヨーク、ウォールストリートから歓迎された。日本の国際協調、グローバル化が進むことに対する期待であった。国内外から井上蔵相には金解禁の実施を、幣原外相にはロンドン海軍軍縮会議における成功を期待する声があがった。「金解禁」と「軍縮」の両者をつなぐキーワードが「財政緊縮」である。財政緊縮を成功させることなしには、「金解禁」も「軍縮」も決して成功しないだろう。

1930年のロンドン軍縮会議では、海軍軍令部は全体で対米7割の要求を掲げていた。これは1921-22年のワシントン海軍軍縮会議で対米7割を主張しながら、対米6割で妥協せざるを得なかったことを振り返って、ロンドンの軍縮会議では何とか対米7割を実現しようと決意を固めたことが背景となっている。この会議の結果、全体では対米7割はほぼ達成されたが、大型巡洋艦は目標に届かず、潜水艦は目標を大きく下回った。しかし国際協調重視の政府はこれに妥協し、条約を締結した。マスコミも国民の多くも政府を支持した。しかし軍令部の強硬派はこれに納得しなかった。これが天皇の統帥権干犯問題に火を付け、それが原因で浜口は東京駅で右翼に狙撃され、8カ月後に死亡する。

一方、浜口首相の期待に応えて、井上は蔵相に就任するや直ちに財政緊縮を旗印に金解禁の準備に取

りかかった。

先ず、財政の削減あるいは財政均衡策の手始めとしてデフレの進行するなかで、すでに決まっていた29年度当初予算16億8,000万円をさらに9,000万円削減した。30年度予算は均衡予算にこだわり16億800万円、前年度当初比9.3%減とした。これによって国債発行をほぼゼロにした。このような厳しい予算を編成するにあたって、特に公務員の給与減俸を約束したが、これに対して、特に司法関係公務員の反対運動が激しく、一週間も経たないうちにこの構想は捨てられた。

浜口内閣のこうした厳しい予算編成は、上で述べたように蔵相に井上準之助、外務大臣に幣原喜重郎を配して、何としてでもアメリカ、イギリス、フランスなどとの国際協調を実現しようと試みたからである。浜口首相は前田中内閣が失敗した中国政策の改善を意図しており、陸軍に軍縮という苦い薬を飲ませるには、各省一律の予算削減しか打つ手がないことを理解していた。現在でもそうであるが、予算削減には、各省の内容によって増減を付ければ先ずまとまらないが、一律に予算削減を決めれば、各省はこれを受け入れる。

旧平価の金解禁には円高が不可欠な以上、金利を引き上げなければならず、そのためには財政削減・金融引き締めが避けられないと浜口首相は判断していた。これらによって明らかなように、浜口首相は国際協調、グローバル下の観点から「金解禁」と「軍縮」いずれも同時に実現するには国民全員に耐乏生活を強いることは避けられないと考えていた。

しかし、こうした一石二鳥の政策には無理が伴う。ひとつの手段で二つの政策目標を同時に実現することはもともと無理がある。純粹の経済問題として考えるならば、最も実現可能な方法は金解禁には金融政策を、軍縮には財政政策を割り当てるべきであったろう。しかし軍縮はより高次の政治問題と考えれば、経済問題に矮小化できないことはいうまでもない。

2-7 旧平価解禁論

では旧平価による金解禁論者の主張はどのようなものであろうか。ここで簡単におさらいをしておこう。

日本の近代において金本位制が始まったのは明治30年であり、国内では当時10円紙幣を日本銀行に持参すれば、7.5グラムの金貨と交換してくれた。また日米の通貨の交換比率は約100円=50ドル（正確には100円=49ドル846）であった。

すでに述べたように、1914年の第一次大戦開始後、自由貿易は不可能となり、そもそも金の輸送も困難となっていた。このため世界の参戦国は次々に金本位制から離脱した。わが国も1917年（大正6年）9月に金本位制を中止した。

旧平価の為替レートが約100円=50ドルであったのに対して、バブル崩壊と関東大震災により大正13年末にはおよそ38ドルまで下落した。大正末には若干持ち直したものの40ドル程度であった。この状況下で、旧平価で金解禁したのでは、日本経済は猛烈なデフレに見舞われるのは必然であった。旧平価解禁論者はこうした現実経済の動きをよく見ずに、日本は世界の一流国だから、イギリス、アメリカにならって旧平価解禁以外に選択肢はない、といったせいっぱい背伸びをした議論を展開した。

今から考えると理解が困難なのは、旧平価による金解禁によって円高が進行すれば、輸出減・輸入増

から日本経済はデフレに見舞われるのは素人が考えても明らかであるにもかかわらず、こうした議論が少なかったことである。現実には、むしろ逆に、円高によって景気が良くなるという議論が盛んに行われ、これを反映して、1930年1月11日に旧平価での金解禁の実施が決まると、これを歓迎して一時期株価が急上昇したほどである。

このため投資家の間に悲喜劇が生まれた。高橋亀吉の議論を正しいと考えた少数の投資家は金解禁が決まると、信用で株を売り、最後まで意思を貫き、巨額の利益を手にすることに成功した、という。一方、多くの投資家は、高橋の見通しをいったんは正しいと考えたものの、金解禁の政府発表によって株価が急上昇に転じたために、最後まで信念を貫けず、途中で買いに転じて、結局大きな損失を出して、終わっている。

高橋ら「四人組」は旧平価での金解禁の批判をして全国を回ったが、こうした声はあくまでも少数派であった。しかし、「四人組」ががんばった甲斐があって、財界人の中にも新平価解禁論に同調するひとびとが次第に増えていった。武藤山治鐘紡社長、池田成彬三井銀行社長が旧解禁論から新解禁論へ宗旨替えをして大いに注目されたが、1929年ごろには社会にはそうした変化も生じていた。

しかし、高橋らの批判にもかかわらず、浜口首相は1929年11月21日、旧平価での金解禁の準備がようやく整ったとして、翌年1月11日に金本位制に復帰することを公式に宣言した。

高橋亀吉によると「当時、政府も金融界も財界も、新聞雑誌も、評論界も、学者も、旧平価解禁によって、わが国経済は間もなく立ち直ると信じ込んでいた。そして新平価解禁をもって、国辱であり、書生論として、これにほとんど一顧も与えず、しゃにむに準備を進め、ついに同年11月21日、政府は明年1月11日を期して旧平価解禁を断行することを内外に声明した。そして、金解禁を成功したとして祝杯を挙げた」⁽¹⁰⁾。

浜口首相は「全国民に訴う」と、ラジオを通じて全国民に所信を述べ、また井上蔵相は「国民経済の立て直しと金解禁」「金解禁——全日本に叫ぶ——」と題するパンフレットを刊行、国民に金解禁の必要性を訴えたが、これは当時としては大ベストセラーになった。

井上準之助は口を開けば、「拡大」の前には「緊縮」が必要だといって全国を遊説したために、「緊縮」が当時の流行語であった。金解禁前年の1929年（昭和4年）には、西条八十作詞・中山晋平作曲、売れっ子歌手二三吉さんによる「緊縮小唄」が流行した。「金の解禁 ソウヨ ダンゼン うれし解禁とげるまで」の歌声は不況の町中にあふれた。

国民の多くもしばらく我慢すれば、経済が立ち直るといふ政府の約束を信じて、緊縮の後に来る楽園を信じていた。金解禁直後の昭和5年2月、井上準之助の属する民政党は国民に信を問い、総選挙を実施した。選挙は与党・民政党の圧勝で終わった。民政党が解散時に比べて100議席を増やし、政友会は63議席を失った。金解禁は国民の多くから支持されたのである。

しかし、浜口・井上の満を持しての金本位制復帰の宣言に天はまったく味方しなかった。日本が金解禁をする直前、ニューヨーク株式市場は1929年10月29日、いわゆる「暗黒の木曜日」大暴落に見舞われ、アメリカ経済は大恐慌に突入していった。大方の楽観的な見通しと違って、アメリカ経済は不況のどん底に落ち込んだ。日本経済もアメリカ発の大恐慌の影響外に留まることはできなかった。

また日本の金本位制の復帰とともに、金の流出が始まり、また、いわゆる「ドル買い事件」が大規模

に起きた。アメリカのナショナル・シチー銀行が1,200万円の金現送をしたのを皮切りに1930年1年間で2億9,000万円という巨額の金が流出した。しかも翌31年9月21日にはイギリスが金本位制を停止したから、日本も間もなく金本位制を停止するという見通しが広がり、日本の銀行、アメリカの銀行がドル買い、円売りに走った。この中で最も目立ったのが三井銀行である。これに対して、井上は徹底的にドル売りで立ち向かい、また金利を上げて金融面から円売りを締めあげようとした。またこれらの投機筋を非国民として激しく非難した。結局、日本の金本位制停止後、円は5割も下落したから、これらの銀行は巨額の利益を手にした。このいわゆる「ドル買い事件」によって、国民の三井銀行などに対する反財閥感情が高まった。

高橋は井上が本来やるべきでない旧平価での金解禁を実施したのが問題の発端なのだから、ドル買い勢力を非国民だとして非難するのは筋違いだったと、後に述べている。

2-8 ドルとポンド

国際的にみると、当時はアメリカとイギリスの覇権の交代期にあたり、それを反映して20世紀に入って国際通貨がポンドからドルへと移行しつつあった。1914年以前はイギリス・ポンドが基軸通貨であったが、1945年にはドルがポンドに代わったと考えられる。この中間の時期は、イギリス経済は斜陽化しつつあり、ポンドはドルと並ぶ世界通貨であったが、ポンドとドルの地位逆転がはっきりしつつあった。したがって、第一次大戦後はアメリカがイギリスに代わって世界の覇者になる時期であり、イギリスの地位低下とアメリカの地位上昇が次第に明確になっていった。

しかしイギリスの指導者はまだ自国の衰退について十分認識しておらず、一方、アメリカの指導者は自国の経済力が世界最強であることについて十分認識していなかった。

1933年高橋がカナダのバンフにおける国際会議の帰途、英ロンドンで元蔵相・マケンナ氏と会談した際に、世界の恐慌対策について尋ねると、イギリスの景気対策ばかり議論するので、世界の不況対策についてお話し願いたいと、重ねて質問すると「英国経済のよくなることは、世界経済のよくなることであって、イギリスの不況対策は同時に世界の不況対策である」と答えたという。第一次大戦後、アメリカや日本の経済力が高まって、イギリスの経済力が現実に著しく衰退しているのに、イギリスの指導者は、依然として、自国中心の昔の考えを変えていないことに高橋は驚いている。

しかし、これはアメリカが自国の本当の経済力をまだ自覚しておらず、モンロー主義にみられるように、自分の殻に閉じこもっていたのと状況は同じである。アメリカは国内経済には目を向けていたが、国際関係に対する関心は驚くほど低かった。大恐慌が起こった時に、自国の本当の能力を認識していれば、イギリスと協力して、問題解決に乗り出そうとしたはずであるが、アメリカは現実にはそうした行動を起こそうとはしなかった。

したがって、日本の大正末期から昭和初年にかけては世界通貨の主軸をめぐってポンドとドルがせめぎあいをした時期にあたったが、上のような状況もあって、世界経済は極めて不安定な様相を呈していた⁽¹¹⁾。

この両大戦間の時期は、金本位制の採用と離脱の時期にあたる。金本位制下では自動安定化メカニズムが機能していても、経済に様々な弊害が生じることが知られている。金本位制が順調に機能するには

以下のような条件が必要である。まず経済成長に比例して金の産出量が順調に増えれば、経済成長の制約にならないが、金の産出量は自然条件によって制約される傾向が強いから、金の生産量が経済成長と歩調を合わせて増えるのは単なる偶然に過ぎない。金の生産量はむしろ経済成長を下回るのが普通だから、経済は不断にデフレ圧力を受け、経済が順調に成長することは期待できない。通貨の流動性不足から経済成長が抑制されるからである。こうしたことがあるから、ケインズら多くの優れた経済学者が金本位制の「金」の呪縛から経済が解放される方法を検討したわけだ。

現在でも経済が財政金融政策によって左右されるという「人為的なメカニズム」ではなく、ひとの手を離れた「自然のメカニズム」によって規律づけられるメリットを高く評価するエコノミストもいる。この代表的なエコノミストのひとりには1999年ノーベル賞受賞者のマンデル教授（コロンビア大学）である。マンデル教授は金本位制による経済の自律性を高く評価したが、特にインフレ抑制効果を望ましいと考えた。

日本の経済学者としては大内兵衛東大教授が代表的なひとりである。大内教授は政府や日銀が自由裁量で経済を運営することによるインフレの発生を危惧し、経済に物理的な制約がかかる金本位制を望ましいと考えた。しかし、逆に金本位制が持つデフレ傾向を軽視した、と批判されても仕方あるまい。

中村隆英東大教授は「金本位制は、大戦前、英国が世界支配をめざし、黒字をことごとく海外に投資して、赤字国を救った英帝国主義によって、はじめて機能したのであって、その後も金本位制を理想のものとして信じたところに悲劇があった」と、金本位制の限界を鋭く指摘している。

確かに、英ポンドが世界の基軸通貨であったのは、19世紀末エリザベス女王支配下のイギリスが債権国であった時代に限られる。20世紀に入ると、ヨーロッパにおける戦争を契機に経済、軍事、外交などの面で力をつけたアメリカがイギリスに代わって世界経済の中心地になりつつあった。しかし、キンドルバーガー教授が言うように、両大戦間において新参のアメリカは世界の安定のアンカー（錨）としての役割を果たす能力を持っていたにもかかわらず、その自覚を欠いていた。こうしたこともあって、1930年代のウォール街の株価大暴落が起きた時に、これが世界経済に大きな影響を与えるのを抑制する有効な手段を取らなかった。そのため株価大暴落によって、アメリカからヨーロッパへの資金還流が順調にいかなくなると、オーストリアのアンシュタルト銀行を手始めに多くの銀行が破たん、世界経済は一挙に暗転した。

一方、当時の日本経済は次のような状況にあった。日本経済は第一次世界大戦（1914-18）によって、主な戦場がヨーロッパだったこともあり、もっぱら軍需品の供給地として「たなぼた利益」を享受した。その典型は物資の輸送を主とする海運業や造船業であり、この分野にバブル成金が多数輩出したことで知られている。特に川崎造船社長の松方幸次郎のパリやロンドンにおける印象派絵画の収集はその派手な行動で国の内外で大きな話題になったほどである。この時の絵画の収集をもとに第二次大戦後、東京・上野に国立西洋美術館が建設されたのはよく知られた話である。

日本の国際収支は、それまでは慢性的な赤字となっていた貿易収支が第一次大戦中の輸出超過によって黒字となったばかりでなく、経常収支も黒字に転じた。この結果、日本は1920年には明治維新以後初めて債務国から債権国へと転換し、客観的には金本位制復帰の良い環境ができあがったともいえる。しかし、政府はこの機会を逃した後、関東大震災の発生もあって輸入が増大、国際収支が赤字に転じた

こともあり、金本位制への復帰は現実には困難となった。

こうしてみると、1930年の金解禁の実施は、国際収支の点からみて客観的な条件が存在しない時に実施されたといえる。その後、日本の国際収支が黒字になるのは、高橋リフレ政策によって円安が顕著に進む1930年代半になってからである。高橋による金本位制の離脱という大転換によって輸出主導の景気回復が実現したからである。

一方、大正末から昭和初年にかけて、日本の重工業化が進むと、アメリカやイギリスにおける外債発行が重要なテーマとなった。日本国内の資本不足を補うために、この時期に電力を中心とする外債発行がかなりの規模で行われた。国際間の資金移動にとって、為替レートの不安定はマイナスだから、アメリカやイギリスの金融機関は、日本に対して一日も早く金本位制を採用するようにと強く要望した。井上が早期の金解禁に固執した背景には、モルガンを中心とするアメリカの金融資本家による日本の為替安定にたいする強い要望があったことは否定できない。しかしラモントは旧平価ではなく新平価による金解禁を考えていた。いずれにせよ井上がモルガン商会のラモントと長い付き合いがあったことが、外債発行に役だったことは確かであった。

上で述べたように、井上が旧平価による金解禁に固執した背景には、外債の発行を順調に行いたいという思いもあった。また金本位制に復帰するには、金の自由な売買に備えて国内だけではなく海外にも在外正貨の準備をしておくことが必要である。そのためには、国際収支の赤字による外貨準備の不足を埋めるための外国からの借り入れが必要であり、そのためにも為替レートの安定が要請されたという事情があった。

この時期、日本経済はそれまでの「閉鎖的な小国」から「グローバルな大国」へと変化しつつあり、他の先進国も日本の金本位制への移行を首を長くして待ちわびていた。高橋亀吉は当時の状況を、「日本が初めて片田舎の国から世界へ登場した」と、この大きな変化を語っている。実際、高橋亀吉によると、日本国民が世界を意識するようになったのは、歴史上この時代が初めてであったという。日本は小国の時代には意識する必要がなかった大国の責任を自覚して行動せざるを得なくなった、と言えよう。

3. 金解禁と昭和恐慌

3-1 昭和金融恐慌

大正バブルが大正9年にはじけ、また大正12年9月にはこれに追い打ちをかける関東大震災により日本経済は「10年不況」に悩まされることになった。当時の井上の政策上の関心は日本の高い物価水準の是正にあったが、高橋亀吉はインフレではなくデフレからの脱却が大きな関心テーマであった。

これに加えて、昭和に入ると、金融機関の連鎖倒産という金融恐慌が日本を襲った。これは大正時代のバブル崩壊の延長上から発生した。金融恐慌のきっかけは世上よく言われるように、昭和2年の国会において野党が片岡直温大蔵大臣を厳しく批判したのに対して「このように野党が政府批判をするものだから、東京渡邊銀行がただ今不渡りを出しました」と言ったために、現実にはそうした事実がないにもかかわらず、多くの預金者による同銀行などへの取り付け騒ぎが発生したことから起きた、と言われている。

しかし、こうした銀行の取りつけ騒ぎの背後には、銀行経営の脆弱性、あるいは金融システムの脆弱性があり、大正バブルの崩壊によって、この脆弱化した金融システムに穴が開いたことから発生したことも間違いはない⁽¹²⁾。当時の銀行は、財閥系の大きな銀行を別にして、多くの中小銀行は特定の企業の投資資金を調達するために作られた機関銀行の性格を強く持っていたから、特定企業との関係が強く、その企業が成長する時は良いとしても、逆にその企業の経営内容がおかしくなると銀行経営全体が悪化することが多かった。その意味で、銀行と企業は共に立ち、共に倒れるという性格を強く持っていた。高橋はこうした事実を『大正昭和財界変動史』『昭和金融恐慌史』で詳細に論じている。

たとえば、皇族の多くが預金していたことで有名な「天皇の銀行」と呼ばれた第十五銀行もその例外ではなかった。この銀行は松方正義の長男巖が頭取をしていたように、松方一族の銀行であった。川崎造船、国際汽船、松方幸次郎など少数の松方関係への貸出に集中しており、機関銀行の性格が濃厚であり、その結果、不況の中で不良債権が重荷になり、昭和2年に倒産している。高橋亀吉によると「わが国の一流大銀行たる十五銀行のやり方が、さながら小財閥の個人的機関銀行の乱脈振りそのままである。十五銀行首脳部はもとより、監督官庁たる大蔵省も、金融の指導者たる日銀当局もそれをどうすることもできず、ひたすらこれを秘し隠して、大正9年以降長期にわたって糊塗弥縫を続け、このため、松方関係事業も、十五銀行そのものも、ますます抜き差しならぬ泥沼の深みに陥ったのである」⁽¹³⁾と、銀行ばかりでなく政策当局の腐敗ぶりを厳しく追及している。

現代風にいえば、当時は銀行や企業のガバナンスが全然なっていなかったということであろう。政府、日銀など政策当局による銀行の監視体制は不十分であり、また株主総会、監査役、労働組合など企業経営を規律づける主体、あるいは仕組みがまったく出来ていなかったわけで、経営トップがかなり恣意的に企業を経営していたことがわかる。そのため、利益相反問題、あるいはコンプライアンス（法令順守）などは軽視されがちであった。上記の第十五銀行はその典型例であることは明らかであろう。高橋亀吉の著書「株式会社亡国論」はこのガバナンス問題を鋭くえぐり出している。

こうしたこともあって、大正バブルの後、不況が深刻化すると金融機関の経営が悪化したのが、政府は現在と違って危ない金融機関に公的資金を供給して救済するようなことには現在よりもはるかに慎重であったから、不況に際して多くの中小金融機関が消滅することは決して異常なことではなかった。全国で倒産した銀行は44行にのぼった。

多くの不良銀行が倒産した昭和2年の金融恐慌の際のように第十五銀行の倒産の噂が出たときにも、国民の多くは「天皇の銀行」を政府がまさか破綻させることは無いだろうと楽観的に考えていた節がある。こういう大銀行が乱脈経営の果てに倒産したのだから、国民の多くが驚いたのも無理はなかった。現代の銀行のように、自己資本比率規制、ペイオフや預金保険機構などが整備されて、預金者が保護されていれば、金融システムに簡単に穴があいたりしないが、そうしたセーフティネット（安全網）が存在しなければ、いったん事があれば金融システムが不安定になることは避けられない。しかし、そうしたセーフティネットの問題が本格的に議論されるのは第二次大戦後の1970年代になってからである。

高橋亀吉は昭和金融恐慌について、「旧平価解禁政策こそが恐慌の真の原因である」と言っているが、それはいくつかの原因のひとつを指摘したものと考えるべきであろう。

その中でも特に政治面の不安定が指摘されるべきであろう。金融恐慌の直接の引き金を引いたのはい

いわゆる「震災手形」が政争の具となったことである。

1923年9月の関東大震災によって大きな打撃を受けた企業が振り出した手形については、日本銀行が再割引をすることを保証することによって、これらの企業に資金を供給し救済した。この日銀引き受けの小切手をいくつかの企業が悪用して震災手形の中にこれと関係のない手形までも潜り込ませ、日本銀行に再割引させようとしたことから問題が発生した。

しかもこの震災手形が昭和に入ってからもお半分以上の4億円以上支払われずに残っていたから、金解禁によって不況がさらに深刻化して、経済危機が高まることを恐れて、井上準之助蔵相は出来るだけ早く、この震災手形を処理しておきたいと考えた。

このため政府、日銀はこの震災手形による不良債権を処理するために昭和2年「震災手形処理法案」（震災手形損失補償公債法案、震災手形善後処理法案の2法案）を国会で審議したが、野党はこれが鈴木商店、川崎造船など問題企業の救済策に他ならない、として激しく批判した。またこうした問題企業名を公表するように政府にせまった。高橋亀吉が指摘するように、政府や日銀による不良企業や銀行の救済策は、一時的な弥縫策にすぎず、抜本的な解決策には程遠いことは明らかであった。

特に問題となったのは台湾銀行と鈴木商店の腐れ縁であった。台湾銀行の貸出額の鈴木商店向けが最大の時には40%という大きな比率となっていたが、大蔵省の指示もあって台湾銀行は1927年3月に鈴木商店への貸し出しを中止した。鈴木商店は大正時代の一時期、日本で最大の商社である三井物産を上回る売り上げを挙げたが、大正バブル期に手を広げすぎたのがめでた昭和金恐慌の真ただなかで経営がおかしくなり、救済を政治に求めざるをえなかった。しかしこれがうまくいかなかった。

政府は発券銀行である台湾銀行を救済することに決め、その際、日銀特別貸付によって救済しようとしたが、日銀は政府に損失補償を法的に規定することを求めた。しかし、議会閉会後であったため、政府は枢密院の承認を得て、緊急勅令で処理しようとしたが、枢密院はこうした手続きで処理することを否決した。この結果、若槻内閣は総辞職した。明らかに台湾銀行が倒閣の材料として使われたのである。これにより台湾銀行は休業に追い込まれ、全国的な銀行取り付けに発展し、金融恐慌はクライマックスを迎えた。鈴木商店は台湾銀行と大変縁が深かったこともあって、結局、政府による救済はうまくいかず破綻する。高橋亀吉は「大正昭和財界変動史」のなかで、この事件を詳細に扱っている。

3-2 昭和恐慌へと拡大

1929年10月29日、米ニューヨーク・ウォールストリートで株価の大暴落が起こった。いわゆる暗黒の木曜日である。間もなく、ウォールストリートの株価暴落に端を発したアメリカ発の大恐慌が日本に上陸した。しかし誰もこの株価の大暴落が世界大恐慌の引き金になるだろうとは予測できず、多くのひとが短期間で終了すると楽観的に考えていた節がある。この点は、当時アメリカ社会で大変尊敬されていたイェール大学のアービング・フィッシャー教授も同じであり、この後の景気予測に失敗して株式取引で莫大な損害を被ったことでもわかる。

日本ではアメリカから大恐慌という暴風雨が押し寄せたまさにその時に、雨戸を閉めるのではなく逆に窓を開け放つような金解禁政策を採用した。大恐慌の影響は日本の金融分野にとどまらず、産業全体に拡大した。日本の主要な産業である農産物は大打撃を受けた。お米の値段は3割、生糸の値段は5割

下落した。お米は豊作に加えて台湾からの輸入増によりだぶつき、また主要な輸出品の生糸は当時生れたばかりの化学繊維レーヨンとの競争が激しくなったからだ。

第一次大戦後、日本の生糸はアメリカのファッション革命の影響で婦人用のドレス、靴下、帽子用などとしてもはやされた。当時、日本の生糸の輸出はアメリカ女性のスカートの長さによって決まるとまで言われた。スカートが長くなると靴下が短くなり、スカートが短くなると靴下が長くなるからだ。アメリカ女性の靴下の長短によって、つまり生糸の輸出状況によって日本の景気が左右された。ところが大恐慌によって生糸の輸出は劇的に減少した。これらにより、特に東北の農村の不況が深刻化した。東北の農村では「娘の身売り」「欠食児童」は何も珍しいことではなかった。都市では大学を出ても就職がないのは当たり前の現象であった。そのため、デフレからの脱却が当時の経済政策の最大の課題であったはずだが、現実には当初は逆の政策がとられた。

ここで、経済統計の問題に触れておきたい。戦前の国民所得統計として最も権威のある一橋大学経済研究所の大川一司推計では1930年（昭和5年）の名目成長率はマイナス10%、実質成長率はプラス1.1%、31年は名目成長率マイナス9%、実質成長率はプラス0.4%と物価の下落を除いた実質成長率は大恐慌下でもプラスを維持している。しかし、当時の主要な生産物である米、生糸などの価格は大きく落ち込み、農家所得は半分以下に減少した。これらの統計は上でみた実質成長率がプラスであることと整合的でない、という印象が強い。この主要な理由は、実質という概念が生産量とほぼ同一であることからきている。大恐慌下、農産物や生糸の値段が大幅な下落に見舞われた農家では所得をできるだけ減らさないように生産量を増やして対応した。こうした所得を維持するための生産量の増加は、商品価格を大きく下落させた。この結果、国民所得統計で名目と実質の大きな離れが生じているのは理解できる。しかし上で述べたように、農家所得の動きを見ても、あるいは経済全体に占める農業のウエイトを考慮しても、一橋大学の国民所得統計における実質成長率がプラスを維持しているのは現実経済の動きを正しく反映していないと思われる。

これに対して、OECDのアンガス・マディソンの『世界経済の成長史 1820-1992』（1995年）によると、1930年の日本の実質成長率はマイナス7.3%である。マディソン統計のほうが正確に現実経済を反映していると考えられる。この時期の日本の国民所得統計はさらなる検討が必要であろう。

日本経済は昭和恐慌下で国内需要、純輸出（輸出－輸入）共にマイナスとなった。国際収支は大正末から昭和初めにかけて輸入超過に転換し、赤字を続けた。現在の常識からすると、デフレ不況から脱出するには財政を拡大し、金融を緩和するのが普通だが、当時の政府は財政金融の引き締めでこの状況を変えようとした。つまり国内経済が水ぶくれになっているために輸出競争力が不足しているのだから、合理化を進めて筋肉質の経済を作れば問題は解決する、というのが井上の考えであった。国内のデフレ脱出よりも国際収支の均衡を優先したわけだ。国内均衡よりも国際均衡を重視するという経済学の常識に反する政策運営が日本経済に大きな打撃を与えたことは否定できない。古典派経済学の信奉者にとっては、目の前の現実よりも、もっと先の経済動向が大事だったということだったのかもしれない。

3-3 世界の一等国としての矜持

日本政府が金本位制、特に旧平価での金本位制の復帰に固執したのには以下のような理由がある。ま

ず、若いころニューヨークに滞在したことがある当時としては珍しくグローバルにももの考えることのできる日銀総裁の井上にとっては、アメリカ政府や財界の意向を無視できないという思いがあった。アメリカは金本位制を採用していたから、対日投資の先行きを考えて、日本に対しても同一の金融制度を採用することを強く要請する理由があった。具体的には、アメリカの金融資本モルガン商会の代表者であったラモントと井上との密接な関係を考えれば明らかであろう。

ラモントはアメリカの利益を考えて、井上を通じて、日本の金本位制の復帰を強く要請した。一方、井上はアメリカの金融界の大立者であるラモントの助けを借りて、旧平価解禁を実行しようとした。外債発行でラモントの力を借りていた井上にとっては、将来の外債発行を考えても、ラモントとの関係を維持することは不可欠であった。

旧平価解禁論の代表者である井上準之助によれば、日本経済は戦後の大正バブルによって水ぶくれ状態になっており、国際競争力も弱体化している。この結果、貿易収支を中心とする国際収支は大幅赤字となっている。こうした状況下では、金本位制に復帰することは時期尚早である。金本位制に復帰するには、こうした経済状況を改善する必要がある。日本経済を強くするには筋肉質の身体を作らなければならないが、そのためには財政を均衡させ、金融を引き締める必要がある。また為替レートも円安よりも円高を維持して、産業の競争力を強化して、経済を強化・改善することが必須だという。井上準之助によれば、日本経済を強くするには円安による「新平価解禁論」ではなく円高の「旧平価解禁論」でなければならない。こうして、国内経済がデフレ状態であったにもかかわらず、政府は旧平価での金解禁を実施したいがために、円高を目指して国内に厳しい引き締め政策を採用した。

これに対して、高橋亀吉は次のように考えた。日本の物価が高いのは日本の通貨流通量が膨張しているせいではなく、世界の通貨流通量が膨張して物価が上昇していることからきている。そのため、日本の物価水準を下げようとして引き締めを行えば、日本経済がおかしくなってしまう。現実的には、現在の日本の物価水準を前提にして、為替レートを定めることが大事だ、と主張した。

日本は明治時代に日清・日露戦争で勝利し、大正時代には第一次大戦で勝利国であったために、国民の多くは日本がアメリカ、イギリス、フランスと並ぶ世界の一等国であるという意識が強くなった。フランスを除きこれらの国が旧平価で解禁した以上は、日本も面子にかけても旧平価で解禁しなければならないという考えが強くなったことがわかる。

現在の経済学の水準からすれば、上でみた経済成長やデフレ回避などの国内均衡を優先する政策よりも国際収支の赤字解消などの国際均衡を優先する政策の採用が間違いであることは明らかであるが、当時はそうした考えはむしろ少数派であった。

しかし現在でもこうした誤った考えが依然として生きながらえていることを考えると、当時の誤った経済政策を批判することは難しいだろう。

最近の例を挙げると、1997年頃のアジア経済危機の処方箋を書いたIMF（国際通貨基金）である。当時、IMFはタイ、マレーシア、韓国などのドル逃避に端を発したアジア経済危機を救済するために資金を貸与する見返りとして、金融引き締め・財政均衡などの引き締め政策を強制した。しかしタイ、マレーシア、韓国などでは、IMFのこうした政策を受け入れることによって企業倒産が増え、失業率が高まるなどかえって経済危機が激しくなり、IMFへの怨念が激しくなった。上の例に見られるアジ

ア経済危機に対する正しい処方箋は、ケインズの財政金融政策である金融緩和と財政拡大であった、と考えられる。

この点については、ノーベル経済学賞を受賞したJ. スティグリッツ（コロンビア大学教授）がIMFやアメリカの財務省の政策を次のように厳しく批判している。「東アジア危機への対処ぶりを現場で直接目にしてきたわたしはタイム誌やボブ・ウッドワードのように手放して称賛（財務長官のルービンやサマーズの政策を称賛したこと）する気にはなれなかった。IMFとアメリカ財務省が行った政策は危機をはるかに深刻化させるものでしかなかったからだ。景気下降の局面においては、拡張的な金融政策ならびに財政政策を講じる必要があるというのが、現代マクロ経済学の知見だが、彼らの政策にはそういう基本原則への理解が欠けていた」⁽¹⁴⁾。

スティグリッツはアメリカ財務省とウォール・ストリートの共通理念である規制緩和、小さな政府、市場の自己修正能力への信頼など、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」に対して疑問を投げつけた。

先進各国がケインズ的な積極的な政策に打って出たのは、リーマン以後である。1980年代までは「ケインズの死」が経済政策の大きなテーマであり、金融政策が大きな役割を担っていた。しかしリーマンショック以降、21世紀に入って先進各国が100年に一度の大不況に陥るや否や、ケインズ政策が再び政策の王道に戻ってきたと言えよう。これは1931年以降の大恐慌克服に果たした高橋是清の政策に匹敵すべき内容である。

最近のバーナンキらの研究によれば、先進各国のなかで日本が1930年代の大恐慌からかなり早く脱出したことが知られている。アメリカが脱出に11年かかったのに対して、日本は4年に過ぎなかった。その理由は、日本が金本位制の採用から脱出までの期間が2年弱と短かったからにほかならない。言うまでもなく、金本位制からの脱出に大きな貢献をしたのがエコノミストとしては高橋亀吉であり、政治家としては高橋是清であった。

一方、金本位制の先輩国であるイギリスは金本位制からの離脱を巡って苦悩していた。金解禁から離脱までに6年の歳月を要している。

ケインズは1931年9月27日、イギリス政府が金本位制を停止した1週間後にサンデーエクスプレス紙に「金本位制の終り」を書き、「イギリスには金の束縛から解放されたのを喜んでいない国民はほとんどいない。これでようやく、賢明な行動がとれるようになったとかんじている」と、イギリス人が「呪うべき黄金欲」から解放されたことを素直に喜んだ。

これに対して、日本では金本位制を廃棄した1931年12月以降も依然として井上準之助は執拗に金本位制への復帰を説いていた。井上の経済政策は、不況下で金融を引き締め、財政を緊縮するのだから一種の「経済しごき」といっても良いものであった。デフレが深刻化していたにもかかわらず、こうした政策を採用したのは、当時の円がドルに対して下落しており、大国としての日本の地位にふさわしくないと考えたからにほかならない。しかし、こうした政策は正しいはずがない。金融引き締めによって金利を高めることによって海外からの資金流入を促進し、旧平価の100円=50ドルに限りなく近づけたい、というのが井上のあくなき執念であった。そのため、井上は国民に対して将来のために現在耐え忍ぶことを要求した。世の中はすでに井上の時代から大きく変わっていたことを、彼はまだ自覚していなかったのである。井上は日本を破滅寸前に陥れたが、自信家の井上はそうしたことに対して罪の意識を

持つことはなかった。そして間もなく右翼テロによって悲劇的な結末を迎える。

3-4 日本経済のグローバル化と日貨排斥

昭和に入って、日本経済がグローバル化するとともに、日本商品の海外市場におけるプレゼンスが大きくなり、イギリスなど先進各国との貿易摩擦が激しくなった。特に、日本が金本位制を廃止した1932年頃からの円安によるアジアへの輸出の激増によって、イギリス、オランダなどとの海外市場をめぐる争いが激しくなり、日本商品ボイコットが大きな国際問題に発展した。

このため、エコノミストとしての高橋亀吉の活動は国内問題にとどまらず、国外問題にも広まっていったのは当然であったろう。その代表的な例が1933年5月にカナダ・バンフで開催された第5回太平洋調査会議における高橋の活躍である。高橋はこの時43歳、油の乗りきった時代である。この会議には団長として新渡戸稲造、団員として鶴見祐輔と並んで高橋亀吉が出席した。新渡戸稲造はまた日本側の会長でもあった。この会議はもともとアメリカ、イギリス、カナダ、日本、オーストラリアなど太平洋に面した10カ国が3年ごとに集まり、その時の大きな国際問題を議論する会議であった。

この時のテーマは日本の輸出が労賃の切り下げによる不公正競争（ソーシャル・ダンピング）に当てはまるのかどうか、また為替レートを意図的に円安にして輸出を増加している、という特にイギリスの対日批判が中心であった。これは第二次大戦後1950年以降の対米輸出急増に対するアメリカ側の対日批判とまったく同じである。昭和に入って、日本はイギリスと生糸、綿糸、造船などの分野で激しい競争を展開したが、これはその後の貿易摩擦の先駆的ケースであった。特に、綿製品の輸出では蘭領東インド（現在のインドネシア）ではイギリスの商品を完全に駆逐したから、イギリスの反発は強かった。

この時の最大のテーマは、日本は安い労働力を使って生産した商品を海外に安い値段で輸出しているが、これは不当廉売、不公正競争であって認められない、というイギリス側の日本批判であった。これに対して、高橋は商品の値段は原料品、設備費、労賃の3要素から成り立っている。日本の労賃は確かに安いかもしれないが、原料はイギリスなど海外から輸入しているから高いし、日本の資本蓄積はまだ始まったばかりだから設備費は高く、資本利子も高い。労賃が安いからといってそれが商品の不当廉売になるわけではない。日本の製品が安いのは、労働力の質の高さや設備の高効率のせいである、と反論した。

また円レートを不当に下げて、競争力を高めているという批判に対しては、イギリスは日本より早く金本位制を廃止し、それによってポンドを引き下げて、輸出を有利にしたのではないか。円レートの下落は確かに短期的には日本の輸出に有利に作用しているが、しばらくたつと円の下落は物価の上昇をもたらすから、そのメリットが消滅する。これに対して、イギリスは日本からの輸入品に対して関税引き上げをやっている。イギリスのほうがはるかに不公正である、と批判した。そして自由貿易こそが、世界経済の発展に貢献する、という自説を述べた。高橋のこうした主張はニューヨーク・タイムズも取り上げて報道したから、世界に大きな反響を及ぼした。

当時、世界各国は30年代大不況のさなかで大きく需要が落ち込んだこともあって、為替レートの切り下げ、関税引き上げなどを次々に行って、自国市場を守ることに努めていた。実際、世界貿易は大恐慌前と比べると三分の一に縮小した。イギリスは自国はもとより大英帝国全体からの日本品ボイコット

を行っていたから、その対日批判は国際的にも説得力を持っていたとはいえない。国連はその後、日本に調査団を送り、ソーシアル・ダンピングについて調べたが、その事実は存在しないというのが結論であった。

1930年代におけるこうした世界的な為替切り下げ競争や関税引き上げ競争が第二次世界大戦を引き起こす原因になったという反省もあって、世界各国は40年代半に、IMF（国際通貨基金）を設立、GATT（関税・貿易に関する一般協定）を締結、為替レートを固定することによって自由貿易体制を構築することになる。第二次大戦後の世界の経済発展が、IMF・GATT体制による固定相場制と自由貿易体制によるところが大きいことははっきりしている。戦後の日本経済はこの恩恵を最も受け、短期間で豊かな国へと駆け上がっていった。

このバンフの会議における高橋の活躍によって、世界における日本のプレゼンスが大きくなり、また日本におけるエコノミストとしての高橋の存在がにわかにクローズアップされたことは間違いない。高橋は後にこの会議を振り返って、日本はまだ小国のうちは集中豪雨的な輸出をしても大きな問題は起きないが、経済大国になり、その存在が目立つようになれば、自己中心的な行動は許されない、と日本企業の利己的行動に注意を促している。1930年代のイギリスやアメリカの対日批判の背景には、日本が当時、世界の中で急速に大きな存在となりつつあったという事実があったことを忘れてはならない。

3-5 古典派とケインズ派

1931年末に登場した犬養毅内閣における高橋是清蔵相の経済政策ほど日本の不況克服に見事な成功を示した例は後にも先にも見あたらない。マクロ経済政策運営で他の先進国がすべて失敗したなかで、唯一日本が成功したことが、各国が経済回復に手間取った中で、日本が経済再建にもっとも早く成功した理由にほかならない。GDP（国内総生産）が大恐慌前の水準に回復するまでの期間をみると、アメリカは11年、フランス10年、イギリス6年に比べて、日本は4年に過ぎなかった。

これは以下のようないくつかの理由があった。第一は、為替レートの下落、第二は、赤字国債発行による財政拡大、第三は、金融緩和である。

1931年12月、日本が金本位制から離脱した後、円レートは100円=50ドルから下落を続け、底では20ドルという円安水準を記録した。これは高橋や石橋の計算による購買力平価を大きく下回っていたから輸出増が顕著になり、国民所得を大きく増やした。一方、高橋是清の赤字国債発行による財政政策により、国内消費や投資が増加した。

高橋政策の最大の特徴は財政を大きく増やしたことである。井上財政では29年度予算17億4,000万円、30年度15億6,000万円、31年度には14億8,000万円と均衡財政を目指して、大きく削減された。これに対して、高橋財政では32年度19億5,000万円（前年度比31%増）、33年度22億5,000万円（同15%増）と大きく増加している。34年度は21億6,000万円と横ばいで推移した。この思い切った財政拡大によって、日本経済はいち早くデフレから脱した。一方、インフレの気配が出てきた35年度、36年度予算では高橋は財政拡大にブレーキをかけ、22億円台を維持した。

これに加えて、金融政策も公定歩合の引き下げなど緩和基調を維持した。公定歩合は31年12月の6.94%から翌年6月には5.48%へ、36年4月には3.65%へと大きく引き下げられた。これらにより、内

外需の足並みが揃い、日本は先進各国の中で最も早く大不況から回復した。

これに先立って、井上準之助の引き締め政策によって、日本経済は坂道を転げ落ちるような不況を経験した。井上は次のような経済のプロセスを念頭に描いていた。旧平価復帰が円高を招き、貿易収支が赤字になる結果、金が流出、通貨量が縮小することにより、物価が下落し、経済の合理化が進む。その結果、企業の競争力が高まり、国際競争力が強化されることにより、国際収支が黒字になり、経済成長率が高まるという道筋である。しかし井上の考えるようには現実経済は進まなかった。旧平価金解禁によって、物価は確かに下落したが、大恐慌によってそれ以上に世界需要が減少した結果、日本の輸出が減少し、成長率はマイナスに転じた。外国以上に日本の物価が低下することによって国際競争力が高まるという井上の構想は実現しなかったからである。

上で述べたように、高橋是清は不況期にどのような政策を実施すれば景気回復が可能になるかについて熟知しており、そのために必要な為替政策、財政・金融政策を次々に実行していった。現在ケインズ政策として知られているリフレ政策である。これは高橋亀吉が当時推奨していた政策とほぼ同じであった。高橋亀吉はすでにカッセルやケインズを学んでいたから自信を持って、こうした政策を推奨したのである。これに対し、井上は小さな政府、企業合理化、消費節約などによって、日本経済が強化され、回復すると信じていた。井上はその意味で古典的な経済学の信奉者であった⁽¹⁵⁾。

高橋是清と井上準之助は水と油のような存在と感ずるかもしれないが、ふたりはもともと師弟のような関係にあった。高橋は日銀総裁時代に部下である井上の能力をかい、ニューヨーク駐在に出し、国際金融専門家として活躍することを期待した。その後、高橋が日銀総裁と横浜正金銀行頭取を兼任すると正金銀行副頭取に井上を据えた。高橋が第一次山本内閣の蔵相となると、井上を横浜正金銀行頭取に、高橋がその後原内閣の蔵相に就任すると井上を日銀総裁に据えている。高橋は井上を引き上げ、井上は高橋の期待によく応えた。高橋がいなければ、井上も存在しなかったかもしれない。二人は日本の社会経済を改革する強固な意思を持っていた点では共通であるが、その方向は180度違っていた。高橋が国内重視であったのに対して、井上はグローバルな視点を持つ国際派であったから、国際重視であった。

大正末から昭和初めにかけての経済政策論争は現代から振り返ってみると、古典派對ケインズ派の論争の趣を持っている。井上は自由主義経済、合理化、金本位制の信奉者であったのに対して、高橋はリフレ政策による雇用増を優先、昭和5年までは新平価の金本位制論者であったが、後には金本位制廃止の立場を取った。この経済政策の争いは、古典派の敗北、ケインズ派の勝利とみて良いであろう。

3-6 是清と亀吉

この点は亀吉の是清の次のような経済政策に対する評価にも表れている。

「満州事変ではなく、5・15事件の後の是清のリフレション政策というものは、タイムリーだったと思うんです」「景気がよくなり、物価は上がらないというのは、世界の物価が暴落しているからです。国内で少々インフレをやったところで物価が暴落するのを抑えただけの話なんだから、物価は上がりはしない。輸出は非常に伸びましたし、経済は伸びているし、インフレになる、インフレになるというやつが、いっこうにインフレにならないで、結果はよかったわけです」⁽¹⁶⁾。

高橋が指摘している満州事変が起こった1931年という年は日本にとって特別な年であった。満州事

変は1931年9月18日のことで、日本の軍隊が中国で戦争を開始し、その後の長い暗い時代の始まりとなった。この年の同じ9月21日にイギリスは金の輸出禁止を決めている。このため日本でも近いうちに金本位が停止すると予想した投機家たちによるドル買い・円売りが大規模に起こった。12月には民政党の若槻礼次郎内閣から政友会の犬養毅内閣に交代した。テロの時代の幕開けともいえる5・15事件は翌年の1932年5月のことである。

大恐慌からの脱却に大きな貢献をした高橋是清が亀吉の経済学からどの程度学んだかははっきりしないが、彼の言説に注目していたことは間違いない。昭和6年12月13日に犬養政権が成立し、高橋是清が蔵相に就任すると直ちに金輸出再禁止を決定し、金本位制から離脱した。高橋亀吉はすでに金輸出再禁止を主張していたこともあって、この決定をもろ手を挙げて歓迎した。

高橋蔵相は亀吉ら「4人組」を一夜大蔵大臣官邸に招き、ごちそうをふるまい金解禁反対の労をねぎらった。高橋亀吉は是清の財政政策を肯定したものの、金融政策はまだ緩和が不十分でさらに一段緩和すべきだとの意見を述べた、と言われる。経済回復の程度がまだ十分でなく、低金利政策を採用して国債消化を順調に行う必要があることを考えたためである。高橋是清の政策に対して亀吉は総じて賛成したものの、細部にはいくらか不満を持っていたことは間違いないであろう。

いずれにせよ、高橋蔵相の積極的な経済拡大政策によって、日本経済は1931年（昭和6年）を底にして回復し始め、その後数年は7%という順調な成長を実現した。このため小宮教授は高橋是清の経済政策について「まさに典型的なケインズ流の有効需要拡大の政策であり、1932年当時の日本経済の状況に対するマクロ政策の処方箋として、模範に近い“答案”とあってよい」と、高い評価を下している。

しかし、一方には、赤字国債依存の財政政策に対して、軍事費の増大を許し、軍国主義化を招いた、という批判やインフレーションを激しくしたという批判が根強くなされている。高橋は井上と違って軍備拡張を積極的に認めた、という批判があるが、これは間違っている。逆に、高橋は財政拡大によって経済成長を実現したが、その過程で軍の反対を押し切って軍事費の増大を抑えたことが軍の激しい反感をかい、36年（昭和11年）の2・26事件でテロの犠牲になっている。高橋亡き後の馬場蔵相による37年度（昭和12年度）予算は27億円へと一挙に増加しており、馬場財政を境にして財政に大きな変化が生じたことは明白である。陸軍の横車によるものであろう。

大蔵省など政策当局からも同じ批判が高橋亀吉にも向けられた。財政面での積極策による成長政策やリフレ政策が国債残高を増加させ、その挙句、インフレを加速し、経済成長にとってマイナスになったという批判である。大蔵省『昭和財政史』は、特に高橋亀吉に言及して、彼の赤字国債増発によるリフレ政策が軍部の拡張を許したと厳しく批判している⁽¹⁷⁾。これに対して、高橋はよほど腹にすえかねたと見えて、日頃の温厚さに似あわない激しさで大蔵省に反撃を試みている。

大蔵当局は国債発行限度額をもっぱら国債の市場消化力に求めたのに対して、高橋はそれでは不十分で財政拡大による需要増大が国際収支の悪化や高インフレを実際に引き起こすなど経済の悪化を基準とするように主張した。同時に国債の市場消化力が金融政策に主に依存することを強調している。高橋のこれらの主張は現在では正当なものとして一般に認められている。

高橋の議論を詳細に検討すると、1935年頃までは景気回復のためのリフレ政策が望ましいと主張しているが、その後の是清の財政政策については批判的である。経済成長の結果、それまでの過剰な設備、

労働力、原材料などが使い尽くされて、それ以上に成長スピードを上げれば、ケインズの意味での真のインフレの危険性が高まったからである。35年（昭和10年）ごろには日本経済はすでに完全雇用状態になっており、実質的な生産をこれ以上増やすことができないことを高橋は正しく認識していた。亀吉のインフレについての警告にもかかわらず、陸軍の圧力によって財政インフレの懸念は次第に高まっていった。

第二次大戦後、ケインズ経済学が広く知られるようになり、国民の経済学知識のレベルが高まったこともあって、国債発行の役割や限度が見直されるようになったこともあり、高橋に対する誤解は相当程度解消された、と言えるのではないか。1930年代後半、日本は一路、軍備増強により戦争経済に突入していったために、経済学者の間で当時の財政政策や国債政策について十分な検討が行われているとはいえない。第二次大戦以前は政策当局者、学者を問わず多くの人たちが景気の好不況にかかわらず、財政均衡を唯一妥当なものだと考える傾向が強かった。こうした考えに大きな修正が加えられるようになったのは日本にケインズ理論が本格的に受け入れられるようになった1950年代以降のことである。

最近では日本の国債残高がGDPの2倍の規模まで大きく増えたために、国債増大に対する危機感が高まるとともに、その役割や限界が盛んに議論されるようになり、この点ではむしろ望ましい状況になっているように思われる。

21世紀に入って、「20年不況」がさらに長期化する様相を示すなかで、政府は実効性のある新しい成長戦略を打ち出せないでいる。30年代大恐慌からの回復では、日本は世界各国に先駆けたのに対して、今回の不況からの回復力では世界で最も弱いことが問題視されている。こうしたことを考えると、われわれは昭和初めのデフレ克服に見事な手腕を発揮した高橋是清蔵相の大胆なリフレ政策に学ぶことが多いし、同様に現実派エコノミスト高橋亀吉の議論に十分耳を傾ける必要があるだろう。

〈注〉

(1) 昭和の初めに日本で初めて民間エコノミストとして独立した高橋亀吉は生涯に120冊を超える著作を世に送り出した。独立後の数年に限ってもその多忙な生活のなかで、金解禁関係の著書ばかりでなく日本資本主義発展に関する多くの著作を出版した。昭和6年までの著書数は合計28冊を数えるが、金解禁関連だけでも以下の8冊にのぼる。本論文はこれらを参考にしていく。

- ① 1928年2月 我国の経済と金融の実際（付録・昭和2年の金融大恐慌）
- ② 1929年12月 経済国難来——その真相と対策——
- ③ 1930年3月 大不景気襲来及其対策
- ④ 1930年10月 金輸出再禁止論——不景気打開の基本対策——
- ⑤ 1931年1月 金輸出再禁止是非の二人論争 高橋亀吉・勝田貞次著
- ⑥ 1931年5月 景気はドウなる
- ⑦ 1931年12月 日本金融論
- ⑧ 1931年12月 世界破局と日本経済の変革——金再禁止とその効果——

(2) 高橋亀吉『金融の基礎知識』白桃書房、昭和27年、219ページ。

(3) 1971年12月末に米ワシントンのスミソニアン会議で行われた10カ国蔵相・中央銀行総裁会議で円レートは1ドル＝308円と決まった。主要国は固定相場制の維持で一致したのである。しかしこのレートは73年2月末の円の変動相場制の移行までおよそ1年2カ月しか持続できなかった。

(4) M. フリードマン、佐藤隆三・長谷川啓之訳「変動為替相場擁護論」『実証的経済学の方法と展開』富士書房、1977年。

(5) Cassel Gustav (1921) *The World's Monetary Problems: Two Memoranda*, London: Constable.

- (6) 岡部菅司・内山直訳『ケインズ・貨幣改革論』岩波書店, 1924年。
- (7) 高橋亀吉の経済知識にケインズの理論がいつ影響を及ぼしたか, についての詳細な論考が小宮隆太郎教授によって行われている。この論文によると, 小宮教授は高橋氏の新平価金解禁論はカッセルやケインズの主張にヒントをえている, と述べている。すでに本文で指摘したように, ケインズの『貨幣改革論』の日本語訳は原著が出版された翌年の1924年には早くも岩波書店から出ているし, また高橋が「関東大地震の後も, 円為替が暴落して, それが相当期間続いた当時, 私はこの際, 従来の旧平価解禁論をキリ上げてケーンズ氏の新平価解禁論に踏み切るべきことを, 編集会議で主張し, 結局取り上げられることになった」(『高橋経済理論形成の60年』上, 82-83ページ)と明快に述べている。ケインズの新平価解禁論とは「チャーチル氏の経済的帰結」(1925年)の中で主張されたものであることは言うまでもない。高橋の言う「ケーンズ氏」がケインズのことであるのは明白である。高橋は恐らく, 日本でもっとも早くケインズに注目した人物である。小宮によると, 高橋は「東洋経済新報」1922年6月(大正11年6月10日, 6月17日)に二回にわたってケインズの為替安定化政策について紹介している。
- (8) 「満州某重大事件」とは, 昭和の初め田中義一首相の時代, 満蒙の日本の権利を拡大するために親日派の軍閥張作霖と政府はこの問題を交渉したが, 張はこれに協力的でなかったために関東軍の参謀河本大佐大佐が中心となり, 1928年6月に張作霖の乗った列車を爆破して張を殺害した事件。しかも陸軍はこれを中国国民政府側の仕業と発表したが, 国内外で疑惑がもたれた。田中首相は犯人について現地から報告を受けており, 天皇には責任者を厳しく処分すると約束しながら, あいまいな処分済ましたために, 天皇の叱責をかい総辞職した。
- (9) 浜口首相は組閣から1週間後の7月9日十大政綱を発表した。これは次の十項目からなる。①政治の公明, ②国民精神の作興, ③綱紀の肅正, ④対支外交刷新, ⑤軍縮促進, ⑥財政の整理緊縮, ⑦非募債と減債, ⑧金解禁断行, ⑨社会政策の確立, 国際貸借の改善, 関税の改正, ⑩教育の更新。この中で最重要の政策が, ⑥の財政の整理緊縮と⑧の金解禁の断行であるのは言うまでもない。
- (10) 高橋亀吉『高橋経済理論形成の60年』上, 投資経済社, 1976年, 148ページ。
- (11) Charles Kindleberger (1986) *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press (石崎明彦, 木村一朗訳『大不況下の世界』東京大学出版会)。本書でキンドルバーガーはこの不安定性の問題を明確に指摘している。
- (12) 鈴木正俊「昭和金融恐慌と平成不況の類似点」(高橋亀吉・森垣淑『昭和金融恐慌史』講談社, 1993年)
- (13) 高橋亀吉『大正昭和財界変動史』(中)東洋経済新報社, 1955年, 597ページ。
- (14) J.スティグリッツ『フリー・フォール』徳間書店, 2010年, 12ページ。
- (15) 石橋湛山は井上経済政策を彼の理論だけでなく性格に由来するという見方を披瀝している。すなわち「井上という人は非常に自信の強い人で, おれほど経済, 特に金融, 為替問題のわかっている人間はないというほどだった。ところが金解禁で失敗したんですね。あまり自負し過ぎておったんですね。ぼくなどに対しては鼻であしらっていましたよ」と述べている。こうした井上の人物論は決して少なくない(安藤良雄編著『昭和史への証言』原書房, 1993年, 143ページ)。
- (16) 同上, 140ページ。
- (17) 大蔵省『昭和財政史』第6巻, 東洋経済新報社。高橋亀吉『大正昭和財界変動史』(下)東洋経済新報社, 1482~1493ページ。

参考文献

- 安藤良雄編著 (1993)『昭和史への証言』原書房
 岩田喜久男編著 (2004)『昭和恐慌の研究』東洋経済新報社
 大蔵省 (1976~84)『昭和財政史』東洋経済新報社
 金森久雄 (1996)『ケインズは本当に死んだのか』日本経済新聞社
 金森東一郎 (1999)『覚書 金輸出解禁論争史』
 小泉 明・宮崎義一 (1967)『日本経済を見る眼』東洋経済新報社
 鈴木正俊 (2005)『昭和恐慌史に学ぶ』講談社
 高橋亀吉 (1930)『金輸出再禁止論』先進社
 高橋亀吉 (1952)『金融の基礎知識』白桃書房

- 高橋亀吉（1955）『大正昭和財界変動史』（上，中，下）東洋経済新報社
- 高橋亀吉（1976）『「高橋経済理論形成の60年」』（上，下）投資経済社
- 高橋亀吉・森垣 淑（1993）『昭和金融恐慌史』講談社
- 鳥羽欽一郎（1992）『生涯現役』東洋経済新報社
- 中村隆英（1994）『昭和恐慌と経済政策』講談社
- 中村隆英（1995）『戦前期 日本経済成長の分析』岩波書店
- 中村隆英編集・解説（1995）『石橋湛山著作集 2・エコノミストの面目』東洋経済新報社
- 中村隆英（1993）『昭和史』（I，II）東洋経済新報社
- 三谷太郎（2009）『ウォール・ストリートと極東』東大出版社
- 吉野俊彦（1995）『昭和恐慌は再来するか』ダイヤモンド
- B. Bernanke（2004）*Essays on the Great Depression*, Princeton University Press.
- J. M. Keynes（1923）*Essays in Persuasion*, Macmillan & Co., 1931.（山岡洋一訳，ケインズ『説得論集』日本経済新聞出版社，2010）
- J. Stiglitz（2010）*Free Fall*, Norton & Co.（楡井浩一・峰村利哉訳『フリー・フォール』徳間書店，2010）
- M. Friedman（1971）*Essays in Positive Economics*, The University of Chicago.（佐藤隆三・長谷川啓之訳『実証経済学の方法と展開』富士書房，1977）

ドイツ連邦共和国における連邦情報公開の 規定のための法律（情報自由法—略称 IFG）

— Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen
des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz—IFG) in der BRD —

保 坂 榮 次

はじめに

民主党政権になってから、情報公開制度や行政救済制度の改正の動きがいわゆる「政治主導」で進められるようになって来た。情報公開制度については、平成 22 年 4 月 20 日枝野行政刷新担当大臣（当時）の下に「行政透明化検討チーム」第 1 回会合が開催され、民主党が野党時代に現行法の対案として国会に提出していた「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」⁽¹⁾をベースにした「情報公開制度の改正の方向性について」と題する大臣案が提示され、それに基づいた検討結果が、平成 22 年 8 月 24 日の第 6 回会合で「行政透明化検討チーム取りまとめ」として発表された⁽²⁾。さらに、平成 22 年 6 月 8 日に発足した菅内閣及び平成 22 年 9 月 17 日に発足した菅改造内閣において閣議決定された「基本方針」において、「情報公開を更に進めることにより、『行政の透明化』を推進する。」と特に明記されたことにより、今後は、情報公開制度の改正について議論がさらに活発化すると思われる。

このような状況の中で、ドイツ連邦共和国（以下「ドイツ」という。）の情報公開制度の制定過程、最近の運用状況及び課題について論述することも意義があるものと思ひ、ここに著すことにした。

ドイツにおいては、個人情報保護領域では、すでに連邦情報保護法（Bundesdatenschutzgesetz＝BDSG）が 1990 年に制定され、さらに EU 指令に基づき 2001 年 5 月 23 日に改正連邦情報保護法が施行されていたのに対し、情報公開領域では、環境情報法（Umweltinformationsgesetz＝UIG）など一部の分野において情報の開示請求が認められていたにすぎなかった。1990 年から 90 連合／緑の党は、「生き生きとした民主主義は国民が国家活動に対して批判的なことを伴う」と主張してきたが⁽³⁾、少数意見であった。一般的情報公開法制定の動きが 1999 年ごろから動き始めた⁽⁴⁾ものの日の目を見なかった。

筆者が以前留学した Speyer 行政大学院（Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer）に 2001 年訪問した際、留学時代に指導を受けた Klaus König 教授等に一般的情報公開法制定の動きについて質問したところ、「環境分野での情報公開が行われているが、一般的情報公開法の制定の必要性

については、大勢となっていない」との回答があったのを記憶している。政治レベルでは、政府内部においてその必要性は統一されておらず、また政党では特に CDU（キリスト教民主同盟）／CSU（キリスト教社会同盟）は、一般的情報公開法の制定に消極的であった。

1. 提案時の連邦情報公開の規定のための法律案（情報自由法案）⁽⁵⁾

2004年12月14日に連邦議会に提出された「連邦情報公開の規定のための法律案（Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes → Informationsfreiheitsgesetz = IFG）（以下、『情報自由法案』又は成立後の法律を『情報自由法』という。）」は、政府提案ではなく SPD 及び 90 連合／緑の党が提案したものであった。このことは、当時の情報公開に対するドイツの政治的、社会的状況を反映したものに他ならない。

提案時の情報自由法案は、次の通りであった⁽⁶⁾⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

第1条 原則

- (1) ① 何人も、この法律の定めるところにより、法律上の利益を説明する必要なしに連邦行政庁に対し、職務上の情報の開示を請求することができる。
- ② その他の連邦組織及び施設については、公法上の行政任務を遂行している限り、この法律を適用する。
- ③ この規定にいう行政庁には、公法上の任務の履行をしている限り、自然人又は私法上の法人も同様に含まれる。
- (2) ① 行政庁は、案内（訳注：「照会に対する回答」を含む。以下同じ）の提供、記録の閲覧の許可又は情報をその他の方法で提供することができる。
- ② 請求者が特定の方法による情報の開示請求をした場合は、重要な理由に基づいているときのみ限り、その他の方法が認められる。
- ③ 重要な理由としては、殊に明確に、より高額な行政経費がかかる場合に適用される。
- (3) この法律の規定は、職務上の情報の開示請求に関する他の法律の規定との関係では、行政手続法（Verwaltungsverfahrensgesetz = VwVfG）第29条（訳注：関係人による記録の閲覧）及び社会法典（Sozialgesetzbuch = SGB）第10編（訳注：社会手続及び社会情報保護法）第25条に規定する例外を除いて優先する。

第2条 概念規定

この法律における意味は、次の号に掲げるとおりである、

1. 職務上の情報とは、行政上の目的に寄与し、その性格に関係なく行政が保管しているあらゆる記録をいう、
2. 第三者とは、個人情報又はその他の情報によって間係づけられるあらゆる者をいう。

第3条 特別な公の利益の保護

情報の開示請求権は、次の各号に掲げる場合には、存立しない、

1. 当該情報を公にすることにより、特に不利益な結果を生じるおそれがあるとき、
 - a) 国際関係
 - b) 連邦軍の軍事上及びその他の安全上機微な利益
 - c) 国内外の安全に係わる利益
 - d) 財政行政庁、市場競争行政庁及び規制行政庁の統制任務又は監督任務
 - e) 外部の財政統制業務
 - f) 不法な国際経済流通から保護するための措置
 - g) 係属している裁判手続きの遂行、公正手続を求めている者の請求又は刑法上、秩序罰違反法上若しくは懲戒上の捜査
2. 当該情報を公にすることにより、公の安全が危険にさらされるおそれがあるとき、
3. 次の場合、
 - a) 国際的な交渉において必要な秘密の保持
 - b) 行政庁の助言が妨害されるおそれ
4. 当該情報が、法規命令によって又は一般的行政規則によって保護のために資料上及び組織上極秘文書に規定され、守秘義務若しくは機密保持義務又は職業上若しくは特別に職務上の守秘義務に属しているとき、
5. 当該情報が、他の公的機関から一時的に取り寄せたもので、所有している関係にないとき、
6. 当該情報を公にすることにより、連邦の国家財政上の利益を侵害すると見込まれるとき、
7. 第三者から秘密を守ることが求められた情報又は提供された情報であって、情報の開示請求をした時点において、第三者の利益のために信頼された取扱いを行うことが、なお存続しているとき、
8. 諜報機関並びに行政庁及び連邦のその他の公的機関に対して、安全保障検査法（Sicherheitsüberprüfungsgesetz = SÜG）第10条第3号に規定する任務が義務付けられているとき。

第4条 行政庁の決定過程の保護

- (1) ① 情報の開示請求権は、決定への案段階並びにその直接的な準備のための作業及び決定並びに当該情報が予定より早く公にされることにより決定の効果又は目前に迫っている行政庁の対策を無にさせることになりかねないおそれがある限りは、認められないものとする。
 - ② 第1段にいう直接的な決定準備には、通常の見証調査の結果及び鑑定又は第三者の意見表明について、含まれない。
- (2) 開示請求者は、各々の手続の結果について情報を受けられるものとする。

第5条 個人情報の保護

- (1) ① 個人情報の開示は、開示請求者の情報利益が情報開示を排除すべきとする第三者の保護すべき利益よりも優越する場合又は第三者が同意している場合のみに、許される。

- ② 連邦情報保護法第3条第9項に規定する特別な性質の個人情報とは、第三者が明確に同意を与えている場合のみに、提供することが許される。
- (2) 開示請求者の情報の利益は、当該情報が業務上若しくは職務上の関係又は第三者の業務上の関係に関連するとき、特に人事記録及び職業上の秘密又は特別の職務上の秘密が課せられている関係書類の情報に対して、(情報開示を求めるのに) 優位にない。
- (3) 開示請求者の情報の利益は、制限されている氏名、肩書き、学位のレベル、職業上及び役割の名称、勤務先住所及び勤務先電話番号、並びに第三者がある手続の中で鑑定人、専門家として又は同様な方法で意見表明を行った場合においては、通常情報の開示を排除する第三者の保護に値する利益よりも、優位である。
- (4) 事案を処理している者の氏名、肩書き、学位のレベル、職業上及び役割の名称、勤務先住所及び勤務先電話番号は、これらが職務上の表現及び結果であるとき及び例外とすべき要件を充たしていないときには、情報の開示から排除しない。

第6条 知的財産権及び企業秘密又は営業秘密の保護

- ① 情報の開示請求権は、知的財産権保護と矛盾する場合には、成立しない。
- ② 企業秘密及び営業秘密の開示は、関係人が同意をしている場合に限り、認められる。

第7条 請求及び手続

- (1) ① 情報の開示請求に関しては、請求されている当該情報について処分権限を有している行政庁が決定する。
- ② 第1条第1項第3段に規定する場合には、公法上の任務を履行するために寄与している自然人又は私法上の法人が、当該請求に対する行政庁となる。
- ③ 第5条第1項及び第2項に規定する第三者の情報が開示請求に関係しているときは、当該第三者は、開示請求の理由の説明を受けなければならない。
- ④ 50を超える者から同一形式の開示請求があるときは、行政手続法第17条から第19条まで(訳注：同一形式の申し立てにおける代理人及び同一利益を有する関係人に関する代理人について規定している)を準用する。
- (2) ① 開示請求が部分的に存在する場合には、当該請求は、その範囲内において認められ、開示請求が部分的に存在する場合、当該情報の開示は、秘密保持義務のある情報を公にすることなく又は過度に行政経費をもたらすことがない場合に、その範囲で許される。
- ② 開示請求者が第三者と抵触する関係にある場合は、当該情報に関係する部分を識別できない記号化することに同意の表明をしたときに、(前号の規定を) 準用する。
- (3) ① (情報開示に関する) 案内は、口頭で、書面で又は電子的方法で与えられる。
- ② 行政庁は、情報の内容面の真実性について調査する義務はない。
- (4) ① 職務上の情報について閲覧する際に、開示請求者は、メモを取る事又はコピーをすること及びプリントアウトを依頼することができる。

- ② 第6条第1項の規定は、影響を受けない。
- (5) ① 当該情報は、開示請求者の利益を考慮にいて、万が一開示請求者から掲げられた期間に遅滞なく、遅くともしかしながら第2段第1号又は第2号の規定に基づき公開されなければならない。
- ② 当該期間は、当該情報の処分権限を有する行政庁に当該請求が到達したときに始まりかつ終了する、
 - 1. 1ヶ月の経過とともに又は
 - 2. 当該情報が大量かつ複雑であり、第1号に掲げられた期限を遵守することが見込めないとされる時は、2ヶ月の経過とともに。

第8条 第三者が関係する場合の手続

- (1) 行政庁は、情報の開示請求により影響を受ける第三者の利益のために、当該第三者に、当該情報の開示を排除すべきと思われる当該第三者の保護に値する利益の根拠を示す書面による意見表明のための機会を、1ヶ月以内の期限で与える。
- (2) ① 第7条第1項第1段の規定に基づく決定は、書面で行われ、かつ当該第三者にも通知しなければならない。
- ② 当該情報の開示は、当該第三者の主張に対し反対の決定が行われたとき、又は即時執行命令が出されたとき及び当該第三者に対し命令の通知がなされた後、2週間が経過した後、初めて実施される。
- ③ 第9条第4項の規定は、準用する。

第9条 開示請求の拒否；法的手段

- (1) 開示請求に対して全て又は部分的に拒否を伴う決定の通知は、第7条第5項第2段の規定に基づく期限内に行わなければならない。
- (2) 行政庁が開示請求を全て又は部分的に拒否する場合、当該行政庁は、当該情報の開示が行われるのか及びいつ行われるのか、全て又は部分的にいつまでに行われる可能性があるかについて知らせなければならない。
- (3) 開示請求は、開示請求者が既に求めている当該情報を入手している場合、又は当該情報が一般的にアクセスできる出典から無理のない方法で入手が可能である場合は、拒否されることがある。
- (4) ① 拒否された決定に対しては、不服申立て及び義務付け訴訟をすることができる。
- ② 行政裁判所法（Verwaltungsgerichtsordnung = VwGO）第8章の諸規定に基づく不服申立て手続は、連邦最高行政庁によって当該決定が下された場合であっても、実施されなければならない。

第10条 手数料及び費用

- (1) ① この法律に基づく職務行為のために手数料及び費用が、徴収される。

- ② この徴収は、簡易な案内を与えることには適用しない。
- (2) 手数料は、第1条の規定に基づく情報の開示請求が実行できるように、行政経費を考慮しながら算定しなければならない。
- (3) ① 連邦内務省は、連邦参議院の同意を得ることなく、この法律に基づく職務行為に関する手数料の要件及び手数料の基準額を法規命令で定める権限が与えられる。
 - ② 行政コスト法 (Verwaltungskostengesetz) 第15条第2項の規定は、適用しない。

第11条 公開義務

- (1) 行政庁は、現存する情報の収集状況及び情報の目的を識別できるようにした目録 (Verzeichnisse) を作成するものとする。
- (2) 個人情報の記述がない機構図 (Organisationspläne) 及び文書図 (Aktenpläne) は、この法律の規定により一般的に公開されなければならない。
- (3) 行政庁は、第1項及び第2項に基づく図及び目録並びにその他の適切な情報を電子式形式により一般的にアクセスできるようにするものとする。

第12条 連邦情報自由委員 (Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit)

- (1) 連邦情報自由委員は、連邦情報保護委員 (Bundesbeauftragter für den Datenschutz) によってその任務が引き受けられる。
- (2) 何人も、この法律に基づく情報開示権が侵害されたと判断するときは、連邦情報自由委員に申し立てることができる。
- (3) 連邦情報保護委員の諸規定である、連邦情報保護委員の監督任務 (第24条第1項及び第3項から第5項まで)、苦情の申立て (第25条第1項第1段第1号及び第4号、第2段並びに第2項及び第3項) 並びにその他の任務について第26条第1項から第3項までの規定を、準用する。

第13条 他の法律規定の改正

(訳：省略)

(訳注：情報自由法の本文第13条により、連邦情報保護法の一部改正と連邦公文書法 (Bundesarchivgesetz = BArchG) の一部改正が行われたが、この改正部分はそれぞれの法律にはめ込まれているので、現在はここに規定する意味を失っている。この部分は、日本において附則で改正するものに相当する。)

第14条 報告及び評価

- ① 連邦政府は、この法律の適用について、廃止の2年前に連邦議会に通知する。
- ② 連邦議会は、この法律廃止の1年前に学問的な基礎に基づく評価を行う。

第15条 施行

- ① この法律は公布から数えて第3番目の月の最初の日から施行する。
- ② この法律は、施行後6年目の最初の日に失効する。

2. 情報自由法案の制定理由等

2-1 ドイツの法律案理由制度

ドイツの法律案提案理由においては、総論部分と個別の条文についての詳細な立法理由が示されており、立法趣旨の把握及び解釈をするのに非常に役立っている。この点日本の法律案提案理由が、非常に概括化・簡素化されているため、法律制定後その解釈に論争が生じる場合がある状況とは相当異なっている。以下情報自由法案に示された提案理由等に基づいて説明を試みたい。

2-2 提案理由の総論⁽¹¹⁾

この情報自由法案は、情報保護及び秘密保護について考慮しながら、連邦の職務上の情報に対し一般的に及び前提条件なしに情報の開示を容易にし、連邦の行政活動の透明性を構築することにより、国民の民主的関与を強めることにあった。

この法律案の制定理由として、①民主的意見の構築と意思形成に寄与すること、②国家活動への統制を改善し、かつ入札等における腐敗への戦いの手段も改善すること、③ヨーロッパ統合にも寄与すること等を掲げていた⁽¹²⁾。

当時のドイツ連邦における情報の開示は、基本的に進行中の行政手続において関係者に認められた行政手続法第29条（関係人による記録の閲覧）や社会法典第10編（社会行政手続法及び社会情報保護法）第25条、特別の利害関係の存在を前提として連邦情報保護法第19条（本人への開示）等が存在しているにすぎなかった。ただし、特別な範囲において、たとえば東ドイツ国家公安局証拠書類法（Stasi-Unterlagen-Gesetz）（訳注：東ドイツ時代の国家公安局に保管されていた反共産主義者であると密告された者に関係する書類）、環境情報法及び公共登記に基づくものは、自由に閲覧が可能であった⁽¹³⁾。

州レベルでは、既にブランデンブルク州、ベルリン州、シュレスビヒ・ホルシュタイン州及びノルトライン・ヴェストファーレン州において情報開示法が制定されていた⁽¹⁴⁾。

2-3 本体法と整備法

この情報自由法案と並行して、日本であれば国会に提案されるであろう「情報自由法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」、いわゆる「整備法」を提出してないので、情報開示の請求のための規範が、情報自由法、環境情報法及び消費者情報法に並存しており、統一的運用に支障をきたすと批判を受ける原因となっている⁽¹⁵⁾。

2-4 個別規定の理由の要旨⁽¹⁶⁾

1 第1条（原則）⁽¹⁷⁾

(1) 第1項は、前提条件なしに情報開示請求権を認める基本規定である。

① 第1段は、開示請求権は、何人にも、かつ、国の内外のドイツ人及び外国人にも存在することを明示したものである。私法上の法人に対しても適用されるが、権利能力なき社団については、個々の団体構成員が個人で開示請求をすることになる。仮に私法上の諸規定に基づいて情報開示に関するより広範な請求権がある場合は、そちらの規定が優先される。

② 第2段は、連邦議会、連邦参議院、連邦憲法裁判所、連邦裁判所及び連邦銀行が公法上の行政任務を行っている場合、（本法の）適用対象に参入されることを明示している（訳注：この点、日本の情報公開法の適用対象が、行政機関及び独立行政法人の保有する情報に限定されていることに対し、適用範囲が広がっている）。部分的に公法活動を行っているに過ぎないときには、当該行政庁及び施設は、その範囲で情報の開示義務を負う。このことは特に連邦金融機関に適用される。

第1条の規定により、議会任務（特に立法、連邦政府への統制、選挙の審査、連邦議会及び連邦議会議員の権利の確保——たとえば、議員の不逮捕特権、請願及び軍事監察委員（訳注：いわゆる軍事オンブズマンを指す）の申立て——、議会による内外諸国並びに超国家機関とのコンタクト）、裁判その他の独立活動について責任を有する特別な分野について、第1条第1項に基づく情報の開示は、例外として排除される。

連邦大統領府の活動についても通常この法律の適用範囲ではない、特に連邦大統領による大統領行為の準備及び連邦大統領による代表派遣行為は、適用されない。たとえば基本法第82条第1項の分野における憲法上の審査権限事項、基本法第60条第2項による恩赦権の行使又は命令の行使がこれに該当する。

その他の独立した活動の分野としては、たとえば連邦銀行による現金及び通貨政策の審議について経済同盟及び通貨同盟の開始の有無が含まれる。

連邦行政庁が共同団体法の下で活動するとき、たとえば連邦銀行がヨーロッパ中央銀行システムの欠くことのできない構成要素である場合（連邦銀行法）、並びにヨーロッパ経済研究所並びに経済及び通貨同盟の準備のためのガバナンス委員会の場合が、共同体法に属することになる。連邦の大学及び連邦の研究所のための特別規定は、基本法第5条第3項（訳注：芸術、学問、研究、教授の自由を保障している）の規定を考慮すると必ずしも必要ではない。なぜならば、これらは例外事項によって十分できるからで、特に第3条第3号によって保護されるからである。同様に、たとえば官吏、裁判官及び軍人の任命手続は、第4条第1項に該当する。この手続の終了後においても人事記録及び利害関係人の個人情報も第5条によって十分に保護される。

③ 第3段は、情報の開示が広範囲に行われるために、私法上の人及び企業が公的活動の実現のために寄与している場合にも適用範囲に含まれる。このことは、特に請求の相手方が行政庁でない行政協力者の場合でも、その任務は、請求の対象となる（第7条第1項第2段を参照）。

(2) 第 2 項

- ① 第 1 段は、情報開示の性質を、環境情報法の新公布条文を手本として規定している。
- ② 第 2 段は、請求者の選択権により、照会に対する回答の付与又は記録の閲覧のいずれかが予想されるときは、環境情報法の新公布条文第 3 条第 2 項第 2 段の規定が適用される。行政庁は、求められた情報の開示の種類から第 2 段の規定に基づき、重要な理由についてのみ判断すればよい。
- ③ 第 3 段に規定する「重要な理由」とは、明らかにより高額な行政経費が予想されるときであると明記している。典型的なものは多数の人々が同一形式の開示請求をするときが考えられる（手続軽減の見地から第 7 条第 1 項第 4 段において 50 を超える開示請求としている）。しかし個人情報保護のようなものでも金銭上の観点からもこの規定の意味における理由が存在することもある。

行政庁が、情報の開示の方法について、一般的な裁量原則に基づいて決定する。たとえば CD-ROM, DVD, ビデオ又はディスクによる閲覧, 費用を予測して, コピーで利用することができる。案件によって, 開示請求者が自ら行政庁のコンピューターシステムを調査することも可能である。

使用可能なその他の方法であっても, 開示請求者がオリジナルの情報である映像形式又は文書形式を望む場合は, 排除される（たとえば, 音の形式: テープによる聴音）。

- (3) 第 3 項は、特別法による情報の開示を規定することは排除してない。このことは特別法の規定次第によって、この法律の規定よりもより狭く又はより広くなりうる。連邦公文書法についてのみ一分野について調整している（第 13 条参照）、その他の特別法は変更していない。したがって、環境情報法に基づく情報自由の規定が適用され、東ドイツ国家公安局証拠書類法も同様である。

この法律に基づく行政法上の案内請求及び一般行政手続法上の行政手続法 29 条及び社会法典 10 編第 25 条に基づく請求は、なお並存している。情報自由法は、例外の特定について優先して適用される。

2 第 2 条（概念規定）⁽¹⁸⁾

- ① 第 1 号 職務上の情報とは、情報保有者によって蓄積されているあらゆる形式の保管された及び蓄積された情報と捉える。一般には、記録（文書類、一覧表、グラフ、図、図面及びカード並びに録音）、電子化された物（磁気テープ、磁気ディスク、フロッピーディスク、CD-ROM, DVD）、光学物（フィルム、紙写真）、音響学上又は他の方法で蓄積されたものが含まれる。

しかし、私的な情報及び職務上の活動と関係していない情報は含まれない。手書きの記録又は構成を記した案類及びメモ類は、それらが関係書類の構成要素になっていないとみなされるときは、手続の終了後であっても排除される（民事訴訟法第 299 条第 4 項、行政裁判所法第 100 条第 3 項並びに連邦情報保護法第 46 条第 2 項第 2 段参照）。これに関しては、秩序にかなった記録管理の整備が重要となる。

- ② 第 2 号 第三者とは、情報の開示によって、第 5 条、第 6 条及び第 8 条に規定する権利に抵触するおそれのある全ての者である。情報保護法に加えて、著作権並びに企業秘密及び営業秘密が

含まれる。第三者は、第6条の場合、行政庁にも主張できる。これに対し——保護目的次第で——第3条第7号では該当しないことになる。

3 第3条（特別な公の利益の保護）⁽¹⁹⁾

公の利益が存在している場合の情報開示が行われない要件を規定している（訳注：これは、本法による情報開示の対象範囲が広範なものとなっているため、情報開示が行われない場合について、詳細に規定する必要があったためであろう）。なお、第3条の開示拒否事項の用語は「Ist」を使用し、第4条のそれは「Soll」を使用して、拒否理由に段階を付けている。開示拒否は、当該情報が保護に値する場合の範囲に認められる。拒否要件は、具体的かつ正確であるべきであり、その他の解釈規定については、限定的に解されるべきである。

① 第1号 この号は、情報の開示の例外及び行政庁の説明責任を定めたものである。これらの規定は、不都合な効果の可能性を含め、環境情報法の新公布条文第8条第1項の規定を手本にしている。第1号は、情報自由法の幅広い適用範囲であることから必要となっている、この法律（の適用）から外そうとするものである。個別事案では多数のものが同時に関係することもある。保護は、当該情報が公になることにより不都合な効果がある場合の保護すべき財産に現れる可能性がある場合に存在する。開示請求の拒否は、請求者に対して、理由付けから保護されている情報の内容を推論できるものではない範囲で、説明することが許される。

文字 a 外国国家、国家間機関並びに超国家機関、たとえばヨーロッパ連合又は国際連合におけるドイツ連邦共和国の外交関係及び外交信頼関係を維持するためである。その他に外交、国際交渉については、第3条第3号が適用される。

文字 b 連邦軍の軍事上の任務には、外国軍国内駐留条項及び同盟防衛、何よりも NATO 及び EU が関係するものが含まれる。連邦軍の非軍事的分野からの情報についても、保護すべき安全上意味のある情報に属すると推測されるものが含まれる。

文字 c 国内外の安全は、他の諜報機関の下での非軍事的な安全分野に該当する（連邦憲法擁護法（Bundesverfassungsschutzgesetz = BVerfSchG）第1条第1項参照：自由で民主的な基本秩序の保護、連邦及び諸州存続及び安全の保護、さらに第3条第7号及び第8号参照）。安全保障検査法第24条以下に国家の安全利益の確保として認められている経済のための秘密保持もまた含まれる。

文字 d 租税法（Abgabenordnung = AO）第30条第2項第1号文字 a 及び b にいう手続における租税義務の統制の情報は、保護に値する。財政行政庁は、憲法上の任務である税の平等な確定及び徴収をしなければならない。この任務のために、納税義務に対し完全に課税して正しい結果を持たずすることを達成しなければならない。この例としては、財政のための連邦機関がデータバンクに蓄積した情報が該当する。納税義務に関するこのデータを開示することは、統制目的を危うくするとともに納税責任を軽減することとなる。

同様に関税行政の統制任務の秩序ある執行に寄与する情報も該当する。

競争制限防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen = Kartellgesetz = GWB）、テレコミュニケーション法（Telekommunikationsgesetz）、又はエネルギー経済法（Energiewirtschaftsgesetz = EnWG）に基づく最終監督案件は、保護されなければならない。当該法律の運用を委任された行政庁は、その法律の委任の範囲内で、競争監督の目的のためである競争上重要な企業のデータ及び市場データ、或いは、競争安全の規制及び市場の見通しのデータが該当する。この種の情報が公にされることは、企業間の競争を阻害または歪めるおそれがある。競争者は、法律的に整備されていない競争上の優位性を入手するために、情報の開示請求利用し、その競争状況を見張っており、この種のデータの開示は、競争制限防止法により禁止されていること及び禁止に触れるおそれを引き起こすことに等しい。それに対して行政庁活動の必要な透明性は、競争監視について特別の配慮の下で、すでに行政庁及び独占委員会の法律による報告義務が保障されている。

文字 e 外部の財政統制も対象となる。したがって、国庫の財政経済上の活動の検査は、検査を受けた行政から独立した組織である連邦会計検査院が管轄権の責任を負っている。連邦会計検査院及びその下に属する検査機関も含む検査活動及び審議活動の範囲にまで及ぶ情報は、保護の対象となる。

文字 f 不法とは、禁止違反の国際経済流通又は認められていない国際経済流通である。輸出統制によって関係付けられる情報が、保護される。これに加えて事前調査、不法輸出防止に必要なとする指示情報を集積したデータの範囲に属すものも含まれる。経済的同意措置の執行に関係する全ての情報も国際経済流通の下に入る（第 4 条第 1 項についても参照）。この保護は、外国経済法（Außenwirtschaftsgesetz）に基づく刑法違反手続及び秩序罰違反手続の終了後にも及ぶ。

文字 g この規定は、環境情報法の新公布条文第 8 条第 1 項第 3 号の規定を手本としたものである。たとえば刑事訴訟法又は秩序罰違反法に基づいて必要な文書となっているもので、各々の捜査手続、裁判所—秩序行政庁手続に規定されている特別な規定が関係している間、第 3 条第 1 号文字 g の規定は、問題となっている行政庁の手元にある各々文書が該当する。このことは当該手続終了後、開示請求は、他の例外要件が存在すれば別という留保の下に再び開かれる。この規定の保護目的に従えば、手続の概念は、たとえば懲戒処分手続のための捜査もまた含まれる。刑事法上の捜査には、警察による捜査も含まれる。

文字 g は、第 4 条第 1 項の「SoII」で表現された規定によって補われるものであり、それは追加的に刑事訴訟法及び秩序罰違反の諸規定、刑法上又は過料法上捜査の帰趨にかかる警察の作戦上の措置が含まれる。

② 第 2 号 公の安全は、法的秩序及、基礎的な制度及び国家制度が侵害されていないこと並びに健康、名誉、自由、所有権及びその他の市民の権利が侵害されていないことを意味する。この要件の指標は、公の安全が保障されていることであり、それによって連邦又はドイツの州の健全性（行政裁判所法第 99 条及び刑事訴訟法（Strafprozeßordnung = StPO）第 96 条を参照）、さらに個人の法的財産が保護されていることである。

連邦の危険防御法の分野においても、機微にわたる行政内部の経過及び組織（たとえば、指揮手段及び配備手段の数、種類及び、配置；連邦警察の装備及び投入計画、緊急事態のための計画決定の準備、人質場所及び追跡場所）は、公にすることから保護する権限のある利益が存在する。

- ③ 第3号 純粹の国内分野である行政庁内部の機密に関するものを保護しようとするものである。第3号の規定は、第3条第1号文字aを補完するために、ヨーロッパ及び国際交渉分野の保護を規定するものである。これによって連邦政府の国際交渉能力は確保される。ヨーロッパ及び国際交渉において、連邦政府は、ドイツの利益ができるだけ有効になるよう代表するとともに柔軟に交渉の進む具合に対応する状況にしなければならない。この目的のために、より多くの交渉方針を樹立すること及び逆の状況を練り上げることを実務においてしばしば必要となる。

交渉の前にこれに相当する情報が公になれば、連邦政府の交渉状況は弱くなるおそれがある。ヨーロッパ同盟の機関とのドイツの行政庁との協議及び共同体法に基づく予測される不服申立て手続及び条約侵害手続は第3号に該当する。

国内的な経過もまた、国際的交渉に効果が及ばないけれども含まれる。行政庁の協議に必要な機密の侵害は、行政庁間及び行政庁内部の関係書類において、執行機関と立法機関間の協議、最後に行政庁とその他の機関（たとえば研究機関）との間で考えられる。例示としては、専門研究機関による専門的決定は、保護されるべきであり、特定の研究結果は公にされるべきではない。

労働組合及びその他の団体、たとえばドイツ州賃金団体のようなものは、含まれるであろう。公業務の賃金交渉での関係書類は、そもそも職務上の情報が問題となっている限り、含まれる。行政庁の監督に属させられた行政庁が関係する情報も第3号に含まれる。

- ④ 第4号 基本原則から、秘密保護が、広く直接的関係において秘密の保障がされるものとするならば、「できるだけ多くの情報が、必要なだけ多くの秘密保護の対象となる」のであり、その結果、対応した実体法によって、それぞれの特別法となる。秘密保護の性質及び範囲は個々の法律の規定によることになる。

秘密保護は、それぞれの特別法の中で定められている秘密保護の実体法的規定との関係によって、発生する。秘密保護の性質及び範囲は、それぞれの法律の定め方によって異なる。特別に重要な秘密の構成要件は、医師及び弁護士の守秘義務である税・社会・統計及び養子縁組の秘密として基礎付けられる。

法律上の秘密規定は、たとえば連邦憲法擁護法、連邦諜報業務法（Bundesnachrichtendienstgesetz）、安全保障検査法、刑事訴訟法、秩序罰違反法（Ordnungswidrigkeitengesetz）、競争制限防止法並びに連邦銀行及び信用制度法（Bundesbank- und das Kreditwesengesetz）に含まれている。開示は、重要な理由がある範囲において、ことに秘密保護又は製造上・企業上若しくは営業上の秘密が命じられている場合にも、排除される（たとえば競争制限防止法第72条第2項、第111条第2項）。安全検査法第35条第1項の規定に基づいて、一般的行政規則により秘密文書の実体的保護及び組織的保護は、結果として評価され、同様に開示請求が排除される。このことは、「業務上の使用についてのみの秘密文書（Verschlußsache = VS）」についても、評価された情報となる。

- ⑤ 第5号 情報の開示請求（権）は、連邦情報に限定される。連邦の行政下部機関として存在していない他の公的機関から一時的に持ち込まれた場合、情報の開示請求は、存在しない。著作権についても同様である。この原則は、ブランデンブルク州、ベルリン州、シュレシヴィッヒ・ホルシュタイン州及びノルトライン・ヴェストファーレン州における情報公開法において定められている。

連邦以外、たとえば諸州、ヨーロッパ共同体又は同盟諸国、国際組織又は第三者に起源を持つ情報は、連邦の恒常的要素を有する書類となるが、原作者原則が適用されることにより、第3条第8号という留保のもとに対象とならない。

行政庁は、当該開示請求を一般の行政法の原則に基づいて、義務にかなった裁量で移管することになる。当該行政庁は、開示請求者に所管機関を教えるか又は情報所持者の同意の下で取り寄せることができる。

- ⑥ 第6号 連邦は、その歳入を保護することに重大な利益を有するので、第6号は、私的第三者の経済的利益の保護と対応関係にある。第6条の規定は、基本法第12条及び第14条の職業の自由及び所有権の自由によって保護されている。第3条第6号は、連邦予算法上の基本原則と考えられている。それゆえ財産権の客体は完全な対価のみで売却が許され（連邦予算法（Bundeshaushaltsordnung = BHO）第63条第3項）、歳入は、適時かつ完全に見積もらなければならない（連邦予算法第34条第1項）。特に不動産の売却において、連邦財産行政は、情報が明らかになることによって、連邦の財政上の利益が侵害されないように、広範囲に及ぶ義務を負っている。財政上の利益は、国家が私法上の流通における市場参加者として、及び経済生活に参加するときに識別され、その経済的情報は私人と同様保護に値する。売り手と買い手は、相対して同等であるからであり、情報を公にする義務を負うとすれば公平でない。連邦は、一面では情報の流出により市場に介入されることになり、他面では固有の企業秘密が明白になる危険にさらされることになる。

同様なことは、連邦が再建のための信用機関（Kreditanstalt für Wiederaufbau = KfW）について処理するとき、並びにドイツ連邦財政代理業有限公司（Finanzagentur GmbH）及び連邦有価証券行政が私法上の金融事業において、連邦のために業務を執行する場合は、保護される。KfWの私的分野において業務を処理する場合、それが連邦の財政上の利益に寄与する経済活動であるか否かによって、適用されるか又はされないか区別される。

- ⑦ 第7号 行政庁は、— 特に任意に — 市民との情報共同作業について、高い節度が求められる。このことは、連邦レベルにおいて何よりも、連邦カルテル庁、連邦電力・ガス・テレコム及び郵便規制庁、連邦憲法擁護庁、連邦諜報業務及び軍事遮蔽業務（Militärischer Abschirmdienst）に適用される。なぜならば国民の協力は、行政庁が秘密を守ることに信頼されることによる共同作業に依存しているからであるので、秘密の情報を保護しなければならない。当該信頼は、節度を守る（行政庁への）信頼であり、又は（行政庁に）提供された情報への信頼である。この考えは他の（国の）法律・規則にもある。スイスでは、秘密の情報が2003年12月12日のスイス公開法第7条第1項文字hによって保護されている。ドイツ法においても国民は、

統計目的の情報に与えられなければならない、特命の申告が認められ、目的外の利用は認められていない（統計の秘密は第3条第4号の例外事項として保護されている）。行政手続法第29条第2項の規定により、第三者の権限のある利益が問題になるとき、当該関係書類は、行政手続における記録の閲覧権から排除される。

行政庁間の秘密扱いによる伝達は、第7号の保護目的には含まれない。

秘密の取扱いが遅れて充足したときの当該利益について問題となったとき、行政庁は、手続上の裁量で、特に情報の提供者に対して照会することにより、追認する取扱いになる。

- ⑧ 第8号 連邦の諜報機関（憲法擁護庁、連邦諜報業務及び軍事遮蔽業務）の秘密保持の必要性は、尊重されなければならない。このことは、諜報業務との同様の安全上機微なことが比較できるような業務と同視されるものである限り、その他の機関にも適用される。これは、2003年6月30日付け連邦諜報機関と同様の安全機微性が比較可能な業務従事している連邦行政庁を確定する命令第1条に明示されたことで、安全保障検査法第10条第3号、第34条に基づいて公布されている。そこでは、連邦警察の狭く限定された分野の業務、連邦軍及び関税刑事庁が対象となっている。

諜報業務における全ての書類が第3条第1号文字c又は第4号に該当するとは限らず、それには、たとえば調達及びその他の財政上の活動をあげることができる。当該業務の戦略及び行動が秘密の状況下にあるときは、この活動についても保護されるべきである。その他の機関の諜報業務及び安全上機微なことが比較できるような活動が、情報の開示請求から排除できる規定が必要であり、安全が確保される。安全保障検査法第10条第3号に関連して、この例外範囲が狭く限定されて残ることになる。

4 第4条（行政庁の決裁過程の保護）⁽²⁰⁾

(1) 第1項

内々の行政過程の保護は、法律による行政任務の秩序ある執行のために絶対に必要であるとしている。妨害されない決定の確保とともに、完全かつ公正な行政庁による、年代順及び完全な追体験可能な決定過程の足取りを文書で証明する書類の管理が保障されることも、法律の目的である。

行政活動の準備に関する情報の開示請求権は、通常存立しない。それで広い意味での進行中の手続が、行政手続法第9条及び社会法典第10編第8条では、広い概念で保護されている。さらに純粹に高権的な領域及び財政的領域並びに立法手続でも認められている（理由付け第1条第1項第1段参照）。この法律案では、原則に基づき秩序ある記録管理は関係書類の要素であり、かつ、それをもって行政庁の情報となると理解している（第2条第1号の理由付けと比較せよ）。

第4条は、行政の進行の保護を目的としているので、保護された行政庁の措置は、具体的に目前に迫っているものに限定される。その他の行政庁の措置は、第3条第1号及び第3号によって保護される。

情報が公になることによって決定の結果が無にされるとは、総じて他の内容では又は本質的にさらに遅れることによって実現できないおそれがあることをいう。

証拠調べの結果、第三者の鑑定及び意見表明は、一般的には保護されない。行政庁の事務上の支配権が典型的に妨げられない限度のものであるか否かが重要である。個人情報の保護は、第5条で規定されている。刑事手続及び過料手続の領域は、刑事訴訟法及び秩序罰違反法について、第1条第3項によって優先される。「第三者」（第5条第3項を比較せよ）の構成要件の指標は、意見表明及び関係人の態度表明の例外を認めない定義にすべきでないよう、明確にするべきである。

研究振興及び文化振興手続における鑑定は、手続の終了後に初めて情報への情報の開示がされるようにすべきである。個々の具体的な事案では、情報の開示の保障のために、匿名化を認められるべきである。

政府活動の領域において、文書に記載されない憲法上の基礎をなしている広範囲な執行上の自己責任として核心的領域が存在する。この執行上の核心的領域には、それ自身基本的に議会の調査委員会から掘り下げることの出来ない政府の主導的、協議、活動領域が含まれる（連邦憲法裁判所判決 67, 100, 139—Flick 調査委員会）。連邦憲法裁判所の判決に従えば、とりわけ政府の意思形成そのもの、閣議での議論と同様閣議決定及び専門分野の決定も、とりわけ専門分野の包括的な採決手続及び内部の採決手続の実施も含まれる。議会の調査委員会関係についてはそれ自身、排除することもできる（連邦憲法裁判所判決 67, 100, 139）。この閣議領域への情報の開示は、この法律によって初めて国民に解放される。

(2) 第2項について

行政手続の終了後、第4条第1項の例外理由は、消滅することになる。このことは、既に構成要件の指標が第1項において「…おそれがある限り」と規定されていることからもたらされるので、第2項はこのことを明らかにするにすぎない。開示請求人には、他の保護理由、特に第3条に規定する保護理由が存在しない限り、開示が認められる。国民は、当該手続の終了時点を国民自身がいとも知ることができるとは限らないので、行政庁に第2項において「Soll 規定」として情報提供義務を課している。情報を受けた請求者は、新たな請求を行うことを決定できる。

5 第5条（個人情報の保護）⁽²¹⁾

第5条は、連邦情報保護法第16条が定める公的ではない機関への情報の提供に対する特別規定に該当する。個人情報が含まれる情報の開示は、第3条第3項の規定に該当する場合にのみ、この場合は国家が第三者の権利について任意に処分することができないので、認められる。国家は異なる権利主体に対し、多数の異なる請求が行われることが分かる。逆に第三者の情報の自己決定権もまた無制限ではないのである。第三者は、主として一般的利益の中で、原則として第三者情報について自己決定権が、「私的生活形成のために究極の不可侵分野」として問題にならない場合には、第三者は行政権によってまさに取り上げられる（連邦憲法裁判所の多数の確定判例、連邦憲法裁判所判決 80, 363, 373）制限されることを甘受しなければならない。

多くの事案において、情報保護分野の優先性が、特に公行政における官吏、職員及び労働者については、第3条第4号及び第5条第2項から導きだされることが分かる。個別事案においては、情報保護利益があると思われる場合でも、行政庁は情報開示の請求者に記録の閲覧を拒むのではなく、

その代わりに情報を与えることができる。

(1) 第1項

- ① 第1段 個人情報の保護は、個別の事案で開示請求者の情報利益が優先されない場合、原則として開示請求者の情報利益よりも優先している。そのとき、第三者の同意は必要としない。多くの場合、行政庁は、開示請求者の情報利益が第三者の保護に値する利益よりも優先しているという結論に達したときは、同意を欠いていることを無視することができる。にもかかわらず第三者は、情報の開示請求があった旨の情報を受けなければならない。他方、通常第5条第3項の規定によるときは、行われぬ（理由付け第8条参照）。

第三者がその個人情報を公にすることに同意している場合、第三者の秘密保護の利益が優先していると思えるときでも、行政庁は、当該同意に基づいて情報の開示請求についても認めなければならない。当該同意は、特別な状況下で他の方法が考えられる場合を除き、書面を必要とする（連邦情報保護法第4条a）。

利益考慮の場面では、一般的に開示請求者の情報利益が有利になるように考慮しなければならない。情報自由法が目的としている透明性は、個別のみではなく、同様に全体として大衆に寄与するものである。反対に個別事案で、開示請求者がもっぱら自己の利益を追求していることを、明確な請求排除理由にする必要はない。

利益考慮において第三者に利益になるようにということは、利用関係（特に公共の安全に関係する行政庁の領域にあるのか否か）についても考慮されるべきである。

- ② 第2段 連邦情報保護法第3条第9項に規定する特別な性質の個人情報が問題となっている場合、第三者の同意が必ず必要となる。連邦情報保護法第3条第9項の規定は、個人情報の処理における自然人保護のため及び自由な情報流通のための1995年10月24日付95/46/EG方針第8条（ヨーロッパ共同体職務公報（ABl. EG）L 281号、31ページ）に基づいている。この義務は、構成国に人種的及び民族的起源、政治的又は哲学的な信条、労働組合の構成員、健康又は性生活について、基本的に禁止している。

(2) 第2項

業務上又は職務上守秘義務が課せられている情報について第1項の規定に基づき、利益考慮のための法的措置に関する第3条第4号の補充規定を含んでいる。なぜならば、狭義の「人事記録の秘密」は存在しないので、連邦官吏法（Bundesbeamtenengesetz = BBG）第90条第1項、連邦職員給与契約（Bundes-Angestelltentarifvertrag = BAT/BAT-O）第13条又は連邦労働者概略賃金協定／連邦労働者—O 概略賃金協定（Manteltarifverordnung für Arbeiter des Bundes = MT Arb/MT Arb-O）第13条aによって、内密に取り扱うべきこと及び無資格の閲覧から保護すべきことと特別に明示されたものである。実体的意味での人事記録は、被雇用者に該当する者及び職員関係又は労働者として（連邦と）直接に関係にある者として蓄積されたデータファイルを含む全ての証拠書類が含まれる。懲戒手続、労働裁判所訴訟及び官吏法訴訟も保護される。被雇用者であるがその勤務関係が全体として考慮すると一般的でありかつ必ずしも直接的であると限らないときの当該関係書類（人事折衝の記録、適用すべき計画への提案、特定ポストについての応募、異なる競争

的応募者の選定に関する覚書）は、第 1 段の規定から保護される（連邦官吏法第 90 条第 1 項第 2 段と比較せよ）。

一般的な職務上の秘密保持から職業上又は職務上の秘密に属さないものは、特に連邦官吏法第 61 条、公務員大綱法（Beamtenrechtsrahmengesetz = BRRG）第 39 条、（旧東ドイツ）連邦職員給与契約第 9 条、（連邦）労働者概略賃金協定第 11 条及び軍人法（Soldatengesetz = SG）第 14 条である。法律は、他の場合には規定していない（自由にすることを欠いている）。連邦官吏法第 61 条に基づくような正式な免除は、必要としない。確かに連邦行政裁判所は、職務上の秘密保持を官吏の最も遵守すべき義務に挙げているものの、職務上の秘密保持は、第一に行政庁の職務上の利害の保護、第二に該当する国民の職務活動の保護に寄与するものである。職務上の秘密保護のための一般的義務は、そのことが法律に規定されているか否かによってその範囲が及ぶのである。情報自由法に基づいて情報の開示請求の範囲は、職務上の秘密保持義務を把握することはできないことから、単なる職業上の秘密保持義務のみでは、情報開示請求を拒むことはできない。

(3) 第 3 項

第 4 条第 1 項で掲げた個人情報に関する例外規定に対し、個人情報が公になることが、一般的に第三者の保護に値する利益を害しないときの補充規定である。たとえばある手続において、関係人の状況から秘密保持が必要であるときで、例外事例で情報の開示を拒否することを調整規定として整備することは、可能である。第三者が引用された情報が公になることにより、不利益が引き起こされる危険性にさらされるおそれがあるか否かが基準となる。

(4) 第 4 項

個人情報が業務上の活動との関係で明記された職務上の個人情報が、基本的に第 1 項の規定に基づく保護の対象にならないことを明記したものである。これは、通常職務上の役割のみが該当する。しかし、具体的事案において担当者の人格権による例外事項の要件に該当しているならば、これと異なることになる。例外は、たとえば特別に議論が行われ、決定する場合、どこに職務執行者を個人的に保護する必要性と矛盾するおそれがあるかについて、第 3 条からも導き出されうる。

6 第 6 条（知的財産及び企業秘密又は営業秘密の保護）⁽²²⁾

第 6 条第 1 段及び第 2 段は、基本法第 12 条及び第 14 条の職業の自由及び所有権の自由から導き出される知的財産権、特に著作権、商標権、特許権、使用利用権及び意匠権並びに — 公的部門の財政活動のために — 財政法的基本原則計算が導き出される。この規定は、環境情報法の新公布条文を手本にしている。

- ① 第 1 段 知的財産権には、特に著作権、商標権、特許権、使用利用権、及び意匠権が含まれる。情報の開示請求により、とくにコピー製造権、なによりもまず著作権法（Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrecht = UrhG）第 16 条による複製権及び著作権法第 17 条による（出版物の）配布普及権に抵触する。知的財産権の保護も基本法第 14 条第 1 項によって憲法上保障されおり、そこから第 1 段でも保障している。簡単な法律の規定があれば、行政庁も知的財産権を引き合いに出すことができる。そのようなことは、行政庁がたとえば商標の所有者に行

うことができる（商標法（Markengesetz = MarkenG）第 7 条第 2 号を参照）。他面、職務上の成果は、著作権法第 5 条により、著作権保護の対象とならない。職務上の成果は、職務上の利益について一般的に知られるために公開するならば、初めて該当する（著作権法第 5 条第 2 項）。職務上の成果が私法上の規範の及ぶ成果である限り、その範囲で著作権は、情報の開示請求に対して立ち向かうこともできる。

基本法第 5 条第 3 項に基づき、芸術、学問、研究及び教授における大学及び研究機関の活動は、同様に第 1 段の範囲である。

- ② 第 2 段 ここで規定する企業秘密及び営業秘密とは、経済的営業事業体が存在する関係において、限られた人的範囲のみが知っており、かつその権限に属する経済的利益を秘密を保持しようとする所有者の見分けのつく意思があるという事実が存することである（連邦裁判所, NJW = 新法律週刊誌 1995, 230 ページ）。国民は、権限がありかつ保護に値する企業所有者の利益を秘密保持することを認識していたのかを立証する義務を負う。仮に営業上の秘密又は企業上の秘密が存在しているときは、それぞれ関係する事実分野又は法律分野の特別性を手がかりに確定する必要がある。そのような規定は、とくに不正競争防止法第 17 条及び刑法（Strafgesetzbuch = StGB）第 203 条に見ることができる。第三者が関係する情報について開示することを同意している場合は、開示が認められる。

7 第 7 条（請求及び手続）⁽²³⁾

(1) 第 1 項

- ① 第 1 段 行政庁の管轄権限を規定する。情報に関する行政庁の処分権限は、必要である。この処分権限は、行政庁がその固有の権限で自ら集めたあらゆる情報に対して存在する。行政庁が第三者から、又は他の行政庁及び他の機関から受領した情報の場合は、情報自由法の例外になるかどうかにかかわらず（たとえば第 3 条第 4 号及び 7 号, 第 5 条）、当該行政庁が当該情報を法律により、— 逆の場合は黙って — 固有の処分権限を取り決めによって取得したのか否かの基準によって判断される。

誤って（正しくない行政庁に）請求がされた場合、当該行政庁は、行政手続法第 25 条に基づき、当該請求者にこのことを指摘しなければならない。当該請求が行政庁の中のどの機関が決定できるかについては、それぞれの行政庁内部の組織構成に基づき定められる。

請求についてより厳密に規定するため並びに行政庁による助言及び支援のための規定は、行政手続法第 25 条（同様に社会法典第 1 章第 13 条から第 16 条）を勘案すれば不要である。

行政手続の非形式性（行政手続法第 10 条, 社会法典第 10 章第 9 条）なので、請求は、書面で、口頭で、— 電話でも — 又は論理一貫した振る舞い（行動）で行うことができる。電子的様式は、書面による様式に基本的に同一である（行政手続法第 3 条 a）。

しかしながら公的機関は、個別事案において、書面による請求又は請求の具体性を求める必要がある。書面様式は一般的に必要としないものの、行政庁は、請求者の自己同一性（Identität）を確定しなければならない。第三者についても、第三者の個人情報又は営業上の秘密若しくは企

業秘密の公開のための同意を決定する前に、請求者の自己同一性について教えられなければならない。

② 第 2 段 情報自由法が私的な分野に対してまでも請求を認めることは決してないことを明確にしている。行政庁がその公法上の任務の執行のために私人に寄与する場合についても、行政庁は自ら情報の開示請求について請求の相手方に知らせることを留保している（第 1 条第 1 項第 1 段の理由付けを参照）。正しい請求の相手方を見つけ出すことが請求者にとって困難である場合、援助することは行政手続法第 25 条による行政庁の義務である。

③ 第 4 段 50 を超える人々が同一様式の請求をするときは、行政手続法第 17 条以下を準用する。行政手続法第 17 条以下は直接には行政手続にのみに適用されるので、多数の者が手続に関係している限り、第 4 段の指示は必要である。

第 1 条の規定から、行政庁は、情報の開示のために十分な空間的及び物質的手段の準備をしなければならない。それに反して、コンピュータ作業場の設備は、目下のところ情報の開示請求のために当然前提として整備されたわけではない。当該技術的前提は、まだ全ての行政庁に備わっているわけではない。行政庁は、（開示請求の）拒否決定に対し、行政手続法第 39 条に基づく理由付けをしなければならない。

(2) 第 2 項

① 第 1 段 部分的情報開示（情報開示を部分的に拒否するに過ぎない場合）のための明確な規定は、透明性及び比例の原則に適合する。情報の開示は秘密保持義務のあるものを公にすることなく実施することは、この情報が過度の行政経費をもたらすことなしに取り除くことができ、黒く塗りつぶされたコピー又は他の方法で公開することができるのであれば、これも可能である。この取り除き又は黒く塗りつぶすことは、すぐに見分けられるようにしなければならない。取り除き又は黒く塗りつぶすことによって当該情報が真実を曲げることになる場合、当該開示は、第 7 条第 4 項の規定にかかわらず拒否される。

あらかじめ開示請求の抑制を目的とする書類の様式を — 拒否の場合についても — 決めておくことはしない。行政手続法第 37 条第 2 項第 2 段の規定に基づき口頭で発せられた行政行為で書面による追完がない場合、請求者が正当な利益がありかつ遅滞なく要求したとき、行政庁は、口頭による行政行為を書面で又は電子的方法で証明しなければならない。様式の自由であるという原則の例外は、第 8 条第 2 段に基づき、第三者である関係人が存在しているときである。

② 第 2 段 第三者を識別できない記号化は、請求者が当該情報について現存する一般的な情報との関係におけるものに過ぎなくなる記号化に同意することを表明するならば、第 1 項第 1 段の規定に基づいても可能である。

(3) 第 3 項

行政庁は、案内を口頭で、又は書面で与えることができる。簡単な案内は、直接電話で又は行政手続法第 3 条 a に規定されている電子的なコミュニケーションである E メールで与えることもできる。第 1 条第 2 項第 2 段の規定は、情報の開示の性質が関係しているため、案内の様式は関係しないことから、これに反しない（第 1 条第 2 項の理由付けを参照）。行政手続法第 37 条第 2 項第

2段は適用される。

(4) 第4項

開示請求者は、情報の閲覧に際し、記憶媒体を利用して記録及び持ち帰ることができる。コピー及びプリントアウトは、— 著作権規定の遵守を条件として — が可能である。そこから蓄積された又はフィルム化された原本のプリントアウトも導かれる。

(5) 第5項

行政庁は、行政手続法第10条第2段の規定（訳注：行政手続は、簡素で、合目的に、かつ迅速に遂行しなければならない）に基づき、当該手続を迅速に実施しなければならない。請求の抑制は遅滞なく及び法律で定められた期限を利用し尽くすことによってもたらされなければならない。時代に即した情報の開示が有する特別な意義は、この法律の関心事であり、理性に適合するでもある。第1段第1号の規定は、当該情報を入手するための法定期間を1か月に設定しようとするものである。2か月の期間は第2号に基づき、当該情報が大量かつ複雑であるため当該情報が1か月の期間内に開示することができないと思われるときに適用される。

8 第8条（第三者が関係する場合の手続）⁽²⁴⁾

第8条は手続規定である。第三者とは、第2条第2号の規定に基づく者を指す。第8条は、その個人情報、知的財産権、営業上の秘密又は企業秘密に該当する者に適用される。特定の場合、行政庁も第三者になりうる（第6条第1段の理由付けを参照）。しかしながらこの場合には、第三者の関与に関する規定は適用されない。

(1) 第1項

当該関与は、職権で行われる。関与は、開示請求者から明確な請求があった場合にのみ、手続は、協議義務が相当困難となると見込まれるときでも行われる。開示請求者は、最初から又は行政庁による照会によって、第三者が関係していることが見分けられなくすることにより、関与の必要性がなくなることの説明を受けるものとする。第三者が適時に表明することができないことが判明しているとき（例：たとえば外国にいるため第三者との連絡が付きにくい場合）又は第三者の同意が得られると見込まれる場合、関与は不要となる。

第5条第1項（訳注：原文では、第3項となっている）が規定している同意がある場合、関与は、行政庁が例外の理由を受領していて、第三者の利益が優位である場合にのみ行われる。情報保護の利益が対象となるとき、当該行政庁は、開示請求者に第三者の情報に関して黒く塗りつぶす又は部分開示されることに同意するか否かを問い合わせるものとする。

そのほか第三者は、行政庁が第三者の利益状況を包括的であると認識していないこと又は第三者自身が行政庁に当該情報を公にするのを同意していることから、秘密保持の利益が開示請求者の情報の利益よりも優位でないと判断することが可能であるので、行政庁が個別事案において判断したときも、関与が行われる。

(2) 第2項

様式自由の原則（第7条を比較せよ）に反して、行政庁が、第三者が関係している開示請求につ

いて、決定が行われるときは、書面による決定を発布する。このことは、統一された理由付けが保障されることにより、裁判所の事後審理の軽減のために役立つ。

第2段から第4段によって情報の開示を実際に認めることは、行政庁の独立した決定である行政行為である。当該第三者は、行政裁判所法第80条第5項により、仮の法律保護を求めることができる。

9 第9条（請求の拒否；法的手段）⁽²⁵⁾

- (1) 第1項 開示請求の全部又は部分的拒否は、第7条第5項の規定に基づき、否定的決定のための1か月及び特別に大量かつ複雑な決定の際の2か月の期限が適用される。
- (2) 第2項 この規定は、手続の簡素化に寄与する。拒否の期限設定は、その背景（を説明する）必要はないが、余計な行政経費を避けるためである。
- (3) 第3項 この規定は行政庁の負担軽減を図ろうとするものである。一般的にアクセスできる出典には、インターネットも含まれる。無理のないことの条項については、たとえば障害、技術的装備及び住所地のような、請求者の個々の状況を考慮する。障害者のためには、代表的側面規範としての障害者同等待法（Behindertengleichstellungsgesetz）に配慮すべきである。同様に行政庁の刊行物の参照について教示すること、或いは単独に無料で又は市場価格譲渡することも許される（第10条の理由付けを参照）。
- (4) 第4項 第2段に基づく規定は、行政裁判所法第68条第1段第1号によって定められた事前手続とは異なり、行政の自己統制を強化するとともに行政裁判所の負担軽減を図ろうとするものである。関係する第三者もまた最初に不服申立てを行わなければならない。

行政庁が非開示対象事項（第3条第4号を比較せよ）として評価された情報は、行政裁判所法第99条第1項の規定により公表されないときは、行政裁判所法第99条第2項に基づき、その拒否の適法性がインカメラ手続で再審査される。

10 第10条（手数料及び費用）⁽²⁶⁾

手数料及び費用は、行政経費に従って徴収されるものの、採算が取れるように徴収する必要はない。詳細は、法規命令で定める。

(1) 第1項及び第2項

手数料は、環境情報法の新公布条文第12条第1段の規定に則り、情報開示の請求が実行できるように行政経費についても考慮して算定しなければならない。この手数料は、開示請求を萎縮させるようなものであってはならない。開示請求を拒否するときは、手数料を徴収してはならない。簡易な案内は、無料とする。この理念は、検索経費が伴わない特別な口頭による案内についても該当する。その他の場合、手数料は、各々の行政経費によって、500ユーロまで徴収できる。この金額は最高法定料金である。

仮に営利的に処理された付加価値を有する情報を取り扱う場合、民間の情報業務管理者の競争上の不利益を軽減するために、連邦は、不正競争防止法（Gesetz gegen den unlauteren Wettbe-

werb = UWG) 第 1 条及び競争制限防止法第 20 条第 1 項に基づいて、各々の情報の転送費用を徴収しなければならない。

連邦統計庁のような情報サービス業務により公開されている目的グループ（に仕分けた）若しくはある分野の専門的な一覧表を伴う刊行物又は地理上の基礎となるデータ及び地理上の事実データは、第 10 条に該当しない。これらの情報は、適正な利潤を上乗せして販売することができる。

- (2) 第 3 項 手数料の要件及び基準額は、法規命令によって定められる。このことは、環境情報コスト規則をもとにして決定しなければならない。開示請求の撤回は、第 2 段の規定に基づき無料とする。

11 第11条（公開義務）⁽²⁷⁾

(1) 第 1 項

活発な情報政策における要求は、国民にどの情報がどの行政庁に存在しているかについての概観を可能とする。外国では、広範囲にわたる情報の目録が整備されている（たとえば、スウェーデン、フランス、アメリカ）。ドイツでは、さしあたり、現存する情報の収集と情報の目的を識別できるようにした目録（Verzeichnisse）を構築するべきである。

(2) 第 2 項

機構図によって行政庁内部の構成、共同作業、指示権限、管轄及び任務の管理を知ることができる。文書図は、任務の範囲に関して具体的な展望を与えている。これに関連して、この第 2 項の規定により、一般的すなわち第 5 条第 4 項規定などに基づく請求ばかりでなく公表するために作成されている諸々の図は、もちろん法律の例外要件にも適用される。開示請求の様式は、第 1 条第 2 項に基づいて定められる。

業務上の分担図（Geschäftsverteilungspläne）、氏名、電話番号及び個々の共同従事者の任務の範囲は、第 2 項の公開義務の及ばないものに含まれる。これらは、その他の職務上の情報として——幾つかの例外要件の留保のもとに——請求のときにのみ通知されなければならない。このことは、共同従事者の人的安全、作業能力及び秩序ある任務の遂行を図る行政庁の利益に寄与するものである。

(3) 第 3 項

第 3 項は、インターネット条項である。行政庁は、情報をあたかも手元にある図および目録のように一般的に公開するためにインターネットを活用すべきである。同様により広範な情報のために、特にそれによって国民の情報利益が期待して待たれているものに適用する。個別の情報開示請求の審査は、減少すると見込まれる（第 9 条第 3 項を比較せよ）。障害者のアクセスは障害者同等化法の配慮によって代表的側面規範とそして遵守されなければならない。

12 第12条（連邦情報自由委員）⁽²⁸⁾

- (1) 第 1 項 連邦情報保護委員は、同時に連邦情報自由委員になる（第 13 条の改正部分参照）。外国の及び諸州の経験では、既にそれぞれの情報自由委員法において駆使しているところであるが、国

民の側に立つ情報自由及び情報保護が並行して遂行されることを示している。

- (2) 第 2 項 連邦委員（訳注：連邦自由委員を指す）に申し立てる可能性は、連邦情報保護法第 21 条に基づく申立て権と適合する。これは、裁判外の紛争調停に寄与するもので、しかし第 9 条第 4 項に基づく訴訟の許容性のための前置とならないものである。むしろ何人も、開示請求者であれ、第三者であれ、裁判上の訴訟への始動又は追加として連邦情報自由委員に申し立てることができる。
- (3) 第 3 項 第 3 項は、連邦情報保護法に基づく連邦委員の定められた任務及びその役割を連邦情報自由委員の任務及び役割（たとえば活動報告書の作成）として広げることを明記するものである。

13 第13条（他の法律規定の改正）⁽²⁹⁾

- (1) 第 1 項 連邦情報保護法における連邦委員の名称を「情報保護及び情報自由」と挿入するものであり、第 12 条第 1 項の任務規定が続いて改正される。
- (2) 第 2 項（訳省略）

14 第14条（報告及び評価）⁽³⁰⁾

連邦は、初めて連邦の職務上の情報に対し一般的開示のための法律を公布することになる。そもそも、どの範囲でこの法律の適用について維持するのか、実務の経験を踏まえて評価しなければならない。連邦議会、連邦政府及び第 12 条に基づき関係する連邦自由委員が他段階の経験を持つことになる。この法律の施行後 2 年以内に連邦自由委員による第一回目の報告が、第三年目に連邦政府がドイツ連邦議会にこの法律による連邦政府の経験を知らせることになる。その次の年の終わりまでにドイツ連邦議会は、期限を目前にして、さらなる立法行動の準備のために、この法律の学問的裏付けのある評価を行うことになる。ドイツ連邦議会がたとえば自らの学問的業務又は外部の研究機関に委任するか、その際場合によっては当を得たものになりうるか、外部の専門的知識による（工事注文などの）調達配分に対して議会の学問的業務に寄与できるのか審査が行われるであろう。

15 第15条（施行）⁽³¹⁾

この規定は、この法律の施行日と差し当たり 5 年間の時限を規定している。当該期限は、第 14 条に基づく評価に係っている。

3. 情報自由法案提出以降の審議経過

この法律案が 2004 年 12 月 14 日に連邦議会に提案された後の審議経過は、次の通りである。

- (1) 第 1 読会として、連邦議会の総会での審議が 2004 年 12 月 17 日に行われた⁽³²⁾。そこで連邦議会においては、内務委員会が所管の委員会となること及び選挙審査・議員不逮捕特権・業務規則委員会、法務委員会、財務委員会、経済・労働委員会、消費者保護・食糧・農業委員会、防衛委員会、健康・社会安全委員会、環境・自然保護・原子力安全委員会、教育・研究・技術追跡評価委員会、文化・メディア委員会、予算委員会に付託することが決定された⁽³³⁾。

(2) 所管委員会である内務委員会における審議

内務委員会は、2005年1月19日の第52回会議で合意の上で、情報自由法案の公聴会の実施について決定した。公聴会は、2005年3月14日の内務委員会第58回会議で実施された。公聴会の結果については、2005年3月14日内務委員会第58回会議録に掲載された⁽³⁴⁾。

公聴会には、次の9人の専門家が参加した（人名は省略に、肩書きのみ記載する）。

①連邦ドイツ産業連盟、②ブランデンブルク州情報保護及び記録閲覧権州委員、③透明性インターナショナル、④コンスタンツ大学教授、⑤ベルリンフンボルト大学教授、⑥e-ガバメントヨーロッパ団体、⑦ネットワーク調査、⑧ドイツ地方議会、ベルリン、⑨スウェーデン議会オンブズマン

(3) 連邦議会内務委員会以外の委員会における審議等

選挙審査・議員不逮捕特権・業務規則委員会は、2005年4月21日の第37回において、会派SPD及び90連合／緑の党の賛成、会派CDU・CSU及びFDP反対の表決であったことを、委員会公報15(4)219に掲載した。そして会派SPD及び90連合／緑の党による番号第6号及び第9号を含めた修正提案（＝終局勧告第6号及び第9号）を含めて法律案を勧告した。

同委員会は、これについて2005年2月23日付けドイツ連邦議会ディレクターの書簡で、内務委員会の審議を基本におくことを指摘した⁽³⁵⁾。さらに会派SPD及び90連合／緑の党による修正案に基づいて第5条第2項及び第13条第2項（終局勧告第6号及び第9号）この書簡の2つの提案を取り上げること並びにこの書簡の2つの提案よりも広い点である法律案の修正理由が示されていないこと及び連邦議会がこの法律の射程に対する展望並びに情報自由委員の制度導入により連邦議会の権利、陳情権が侵されないこと等を審議すべきと指摘した。

(4) 付託されたその他の委員会の審議結果

ほとんどの委員会で会派SPD及び90連合／緑の党の賛成、会派CDU・CSUの反対、FDPの棄権であった。

(5) 2005年6月1日の連邦議会内務委員会（第63回会議）における終局勧告と報告⁽³⁶⁾

この日の会議で、会派SPD及び90連合／緑の党による法律案締めくくりの協議及び会派SPD及び90連合／緑の党修正案について採択を行い、会派SPD及び90連合／緑の党の賛成、会派CDU・CSUの反対、FDPの棄権であった。その結果、提出された法律案に対して10箇所の修正を行うとともに、その他は修正しないという条件付で委員会としての終局勧告を行うことを決定した。修正箇所と修正理由については次の通りである⁽³⁷⁾。

① 第1条第1項第1段中「法律上の利益を説明する必要なしに」を削ること。

（理由） 前提要件のない情報の開示であることを明確にするために、単なる編集上の削除である。

② 第3条第1号の用語「könnte」を「kann」に置き換えること。

（理由） 第3条第1号及び第2号における特別な公の利益基準の統一するため。

③ 第3条第4号の用語「unterligen」を「unterliegt」に置き換えること。

（理由） 編集上（すなわち文法上）の誤りを直すため。

④ 第3条第6号を次の文言とすること：

「6. 当該情報を公にすることにより、経済的流通において連邦の国家財政上の利益又は社会保険の経済的利益を侵害すると見込まれるとき」。（訳注：下線部分が挿入された）。

（理由） 当該修正は、保護されるべき金融上の利益の定義について言語表現上より厳密に規定するもので、これにより内容の変更がもたらされるものではない。内務委員会で行われた公聴会において、従前の例外理由がすでに案内自体に費用がかかるという懸念が何度も表明された。当該挿入する「経済的流通において」は、同時に多岐にわたる事実関係における財政上の利益を保護しようとすることを目的とした解釈をしないことを明確にしている。その際連邦が市場競争者として登場することは、必要としていない。この号は、たとえば調達行為の提供者によって若しくは売却における購入利益者によって又は国の委託において実行に移された銀行教務及び資金調達における連邦の金融機関によって詳しく尋ねられることから保護するものである。この法案の理由付けに実施によって第3条第6号は、連邦財産行政が2005年1月1日に不動産任務のための連邦機関（営造物法人）（BImA）に移行されたが、この措置によって適用される。

さらなる条文の修正は、社会保険の経済的利益についても保護することを保障するものである。その他の社会保険について、たとえば、法律による健康保険及びその組織の手元にある匿名化された活動情報及び財政情報も保護される。このことは、健康基金の競争者の安全のために法律による健康基金の分野において内密のもの及び民間の疾病保険企業のために必要である。契約の相手方、競争者及びたとえば業績をもたらす者が競争者の重要な情報（特に契約内容、並びに財政・構成員構造・業績情報）知識を持ち合わせていないこと又はその他の情報獲得するおそれ、健康基金の経済的業績侵害する可能性がある。第3条第6号とともに、第1条の規定により連邦行政庁およびその他の連邦組織及び連邦施設に該当する場合、社会保険の経済的任務執行のために重要な情報もまた第6条第2号によって保護される。

⑤ 第3条第8号を次の文言とすること：

「8. 諜報機関並びに行政庁及び連邦のその他の公的機関に対して、それらの機関が安全保障検査法第10条第3号に規定する任務が義務付けられている範囲であるとき」。（訳注：下線部分が挿入された）。

（理由） この修正は、「並びに」という用語によって当該条項の適用範囲を正確にしようとするもので、内容の変更をもたらすものではない。この修正により従来のように行政庁の単なる部分領域に過ぎないもの、すなわち安全保障検査法第10条第3号に定義する任務の引き受け及び全てではなくそのときそのときの行政庁に過ぎないについても規定しようとするものである。

⑥ 第5条第2項を次の文言とすること：

「(2) 開示請求者の情報の利益は、当該情報が業務上若しくは職務上の関係又は（訳注：議員などと）第三者との委任関係に関連がある範囲、及び職業上若しくは職務上守秘義務が課せられている範囲に基礎を置く関係書類の情報に対して、（情報開示を求めるのに）優位

にない。」

(理由) この修正は、職務関係並びに国会議員への委任 (Mandat) について、この法律がその委任を適用する限り、第5条第2項によって保護されることを明確にするものである。この委任それ自体及びその履行は、憲法上保護されており、そしてこの法律の適用範囲に該当しないことを明示するためである。

国会議員及び公の業務に属する職務従事者に関する情報はこの修正によって同様となる、その結果たとえば公業務の関係者の人事記録のようなものも保護の対象となる。この法律に該当する限り、国会の領域のために存在する国会議員についての連邦議会行政及びその共同作業並びに受託者及び Enquête 委員会の専門的構成員の書類は、保護される。

削除した「とくに人事記録」については、編集上の理由であり、事実関係の変更はない。この法律のその他の理由付けはそのまま適用される。

⑦ 第7条第5項を次の文言とすること：

「(5) ① 当該情報は、開示請求者の利益を考慮に入れて遅滞なく情報開示がなされなければならない。

② 当該情報の開示は、1ヶ月以内に行われるものとする。

③ 第8条の規定は、影響を受けない。」

(理由) この修正は、条文をすっきりさせて、できるだけこの法律に基づく請求に対して期限を付けることによりできるだけ官僚的でない適用を保障するものである。

⑧ 第12条を次のように変更すること：

第1項を第2項とし、第2項を第1項とする。

(理由) この修正は純粹に編集上の類である。この交換は、第12条の中心となる申立てを第1項にするものでこれまでの第2項が第1項となり、第1項が第2項になる。

⑨ 第13条第2項を次の文言とすること：

(訳省略)

⑩ 第15条を次の文言とすること：

「第15条 施行

この法律は、2006年1月1日に施行する。」

(理由) この法律の施行が2006年1月1日にすることにより、この法律が適用される連邦の行政庁の必要な準備が保証される。この法律の時限性は、この法律の確実性のために予定されていた評価を必要としないので削った。

(筆者としては、この改正により、この法律が時限法から、恒久法へと変身することになったことから、情報自由法の安定性に寄与する反面、同法を見直す機会が事実上減少することになるので、同法の運用において、大きな意義を持ったと理解している。)

(6) 連邦議会内務委員会での各会派の主張

① 会派 CDU/CSU は、行政活動において、より多くの透明性を図ること及び汚職撲滅作戦を行うことに寄与することを認めた。しかし外国での情報自由法による積極的な経験の面もあるけれ

ども、全く異なる法律文化及び裁判制度故にそのままドイツに応用できるとは限らないと主張するとともに、この法律案の審議時間設定が窮屈であると批判した。

また、同会派は、会派 SPD 及び 90 連合／緑の党による修正案に対し、十分な審議が尽くされていないとして、結論を出すことを何回も延期することを図ってきた。さらに会派 SPD 及び 90 連合／緑の党による修正案の第 3 条第 6 項は、たとえば薬事の承認手続において、競争上重要な情報を記載した書類がいつも非常に広範にわたっており、この点に関して実務上の実行可能性が問題となると主張した。

② 会派 FDP は、情報自由法が基本的に行政のより多くの透明性及びより多くの市民権のために正しい歩みであると歓迎した。外国の経験では、この種の法律が例外なく積極的に評価されていることを評価した。しかし、提案されている法律案では、国民の請求は、権利として主張できないし、例外規定特に法律案の第 3 条は、その範囲が広い。情報自由法の要件、特に例外要件なしの情報開示請求について配慮が必要であると主張した。しかし、その他については、既に社会保険の企業秘密について十分な確保された問題の条項が修正されているので、修正が必要なく、この法律案に賛成の立場をとった。

③ 会派 SPD 及び 90 連合／緑の党は、特に修正提案第 4 号について指摘した。情報自由法案第 6 条第 2 号によれば、企業秘密及び営業秘密の保護から、私企業の競争上重要な情報も含まれるので、行政庁の承認手続の領域においても同様に保護される。製薬企業の医療技術上の承認手続分野においては、承認行政庁に処分が任せられているので、この補充は、もっぱら明確化に寄与することになる。この条文の修正は、社会保険の経済的利益をも保護することを保障している。第 3 条第 6 号の規定とともに第 1 条第 1 項に基づいてこの法律の適用領域に該当する連邦行政庁及びその他の連邦組織及び連邦施設における企業秘密及び営業秘密の適用についても、第 6 条第 2 号（訳注：原文では第 6 条第 2 段となっている）の規定によって、社会保険の経済的任務遂行のために重要な情報も保護されるのであると主張した。

その他については、最初の法律案作成から既に 6 年経過していることを考慮すれば、審議期間は十分確保されたと主張した。

(7) 議会におけるその他の活動

① 連邦議会第 2 読会及び第 3 読会としての総会が、2005 年 6 月 3 日に開催され⁽³⁸⁾、Bundestagsdrucksache 15/4493 で提案された法律案は、Bundestagsdrucksache 15/5606 で修正された条文が賛成多数で議決された。

② 2005 年 6 月 17 日、連邦議会の議決内容が連邦参議院公報に掲示された⁽³⁹⁾。

③ 2005 年 6 月 27 日、連邦参議院の内務委員会（所管委員会）、農務委員会、財務委員会、健康委員会、法務委員会、環境・自然保護・原子炉安全委員会は、この法律案によって議会の活動が十分に行うことができなくなる可能性等がありさらに議会での審議をつくすために、基本法第 77 条第 2 項に基づき、連邦参議院は、この法律案の基本的修正を目的とした両院協議会（Vermittlungsausschuss）の招集を求めるべきであるとの勧告を行った⁽⁴⁰⁾。

④ 連邦参議院総会が 2005 年 7 月 8 日に開催され、連邦参議院としては、憲法第 77 条第 2 項に規

定する両院協議会招集の要求を求めることを賛成少数で否決した⁽⁴¹⁾。よって、2005年6月1日の連邦議会内務委員会の終局勧告に基づく修正案に基づいて10箇所修正されたものが、連邦自由法として成立した。

⑤ 連邦政府は、2005年9月5日、この法律を公布した⁽⁴²⁾。

4. 情報自由法⁽⁴³⁾

現在施行されている情報自由法の全条文は、前述の通り、連邦議会に提出された法律案に法案審議過程で10箇所修正されたものが、2006年1月1日から施行されている。条文の内容は、次の通りである。

第1条 原則

- (1) ① 何人も、この法律の定めるところにより、連邦行政庁に対し、職務上の情報の開示を請求することができる。
- ② その他の連邦組織及び施設については、公法上の行政任務を遂行している限り、この法律を適用する。
- ③ この規定にいう行政庁には、公法上の任務の履行をしている限り、自然人又は私法上の法人も同様に含まれる。
- (2) ① 行政庁は、案内（訳注：「照会に対する回答」を含む）の提供、記録の閲覧の許可又は情報をその他の方法で提供することができる。
- ② 請求者が特定の方法による情報の開示請求をした場合は、重要な理由に基づいているときのみに関し、その他の方法が認められる。
- ③ 重要な理由としては、殊に明らかに、より高額な行政経費がかかる場合に適用される。
- (3) この法律の規定は、職務上の情報の開示請求に関する他の法律の規定との関係では、行政手続法第29条（訳注：関係人による記録の閲覧）及び社会法典第10編（訳注：社会手続及び社会情報保護法）第25条に規定する例外を除いて優先する。

第2条 概念規定

この法律における意味は、次の号に掲げるとおりである、

3. 職務上の情報とは、行政上の目的に寄与し、その性格に関係なく行政が保管しているあらゆる記録をいう、
4. 第三者とは、個人情報又はその他の情報によって関係づけられるあらゆる者をいう。

第3条 特別な公の利益の保護

情報の開示請求権は、次の各号に掲げる場合には、存立しない、

1. 当該情報を公にすることにより、不利益な結果を生じるおそれがあるとき、
 - a) 国際関係

- b) 連邦軍の軍事上及びその他の安全上機微な利益
 - c) 国内外の安全に係わる利益
 - d) 財政行政庁、市場競争行政庁及び規制行政庁の統制任務又は監督任務
 - e) 外部の財政統制業務
 - f) 不法な国際経済流通から保護するための措置
 - g) 係属している裁判手続きの遂行、公正手続を求めている者の請求又は刑法上、秩序罰違反法上若しくは懲戒上の捜査
2. 当該情報を公にすることにより、公の安全が危険にさらされるおそれがあるとき、
3. 次の場合、
- a) 国際的な交渉において必要な秘密の保持
 - b) 行政庁の助言が妨害されるおそれ
4. 当該情報が、法規命令によって又は一般的行政規則によって保護のために資料上及び組織上極秘文書に規定され、守秘義務若しくは機密保持義務又は職業上若しくは特別に職務上の守秘義務に属しているとき、
5. 当該情報が、他の公的機関から一時的に取り寄せたもので、所有している関係にないとき、
6. 当該情報を公にすることにより、経済的流通において連邦の国家財政上の利益又は社会保険の経済的利益を侵害すると見込まれるとき、
7. 第三者から秘密を守ることが求められた情報又は提供された情報であって、情報の開示請求をした時点において、第三者の利益のために信頼された取扱いを行うことが、なお存続しているとき、
8. 諜報機関並びに行政庁及び連邦のその他の公的機関に対して、それらの機関が安全保障検査法第 10 条第 3 号に規定する任務が義務付けられている範囲であるとき。

第 4 条 行政庁の決定過程の保護

- (1) ① 情報の開示請求権は、決定への案段階並びにその直接的な準備のための作業及び決定並びに当該情報が予定より早く公にされることにより決定の効果又は目前に迫っている行政庁の対策を無にさせることになりかねないおそれがある限りは、認められないものとする。
- ② 第 1 段にいう直接的な決定準備には、通常の証拠調べの結果及び鑑定又は第三者の意見表明について、含まれない。
- (2) 開示請求者は、各々の手続の結果について情報を受けられるものとする。

第 5 条 個人情報保護

- (1) ① 個人情報の開示は、開示請求者の情報利益が情報開示を排除すべきとする第三者の保護すべき利益よりも優越する場合又は第三者が同意している場合のみに、許される。
- ② 連邦情報保護法第 3 条第 9 項に規定する特別な性質の個人情報は、第三者が明確に同意を与えている場合のみに、提供することが許される。
- (2) 開示請求者の情報の利益は、当該情報が業務上若しくは職務上の関係又は（議員などと）第三者

との委任関係に関連がある範囲、及び職業上若しくは職務上守秘義務が課せられている関係書類の情報に対して、(情報開示を求めるのに)優位にない。

- (3) 開示請求者の情報の利益は、制限されている氏名、肩書き、学位のレベル、職業上及び役割の名称、勤務先住所及び勤務先電話番号、並びに第三者がある手続の中で鑑定人、専門家として又は同様な方法で意見表明を行った場合においては、通常情報の開示を排除する第三者の保護に値する利益よりも、優位である。
- (4) 事案を処理している者の氏名、肩書き、学位のレベル、職業上及び役割の名称、勤務先住所及び勤務先電話番号は、これらが職務上の表現及び結果であるとき及び例外とすべき要件を充たしていないときには、情報の開示から排除しない。

第6条 知的財産権及び企業秘密又は営業秘密の保護

- ① 情報の開示請求権は、知的財産権保護と矛盾する場合には、成立しない。
- ② 企業秘密及び営業秘密の開示は、関係人が同意をしている場合に限り、認められる。

第7条 請求及び手続

- (1) ① 情報の開示請求に関しては、請求されている当該情報について処分権限を有している行政庁が決定する。
- ② 第1条第1項第3段に規定する場合には、公法上の任務を履行するために寄与している自然人又は私法上の法人が、当該請求に対する行政庁となる。
- ③ 第5条第1項及び第2項に規定する第三者の情報が開示請求に関係しているときは、当該第三者は、開示請求の理由の説明を受けなければならない。
- ④ 50を超える者から同一形式の開示請求があるときは、行政手続法第17条から第19条まで(訳注：同一形式の申し立てにおける代理人及び同一利益を有する関係人に関する代理人について規定している)を準用する。
- (2) ① 開示請求が部分的に存在する場合には、当該請求は、その範囲内において認められ、開示請求が部分的に存在する場合、当該情報開示が秘密保持義務のある情報を公にすることなく又は過度に行政経費をもたらすことがない場合に、当該請求はその範囲で許される。
- ② 開示請求者が第三者と抵触する関係にある場合は、当該情報に関係する部分を識別できない記号化することに同意の表明をしたときに、(前号の規定を)準用する。
- (3) ① (情報開示に関する)案内は、口頭で、書面で又は電子的方法で与えられる。
- ② 行政庁は、情報の内容面の真実性について調査する義務はない。
- (4) ① 職務上の情報について閲覧する際に、開示請求者は、メモを取る事又はコピーをすること及びプリントアウトを依頼することができる。
- ② 第6条第1項の規定は、影響を受けない。
- (5) ① 当該情報は、開示請求者の利益を考慮にいれて遅滞なく情報開示がなされなければならない。
- ② 当該情報の開示は、1ヶ月以内に行われるものとする。

- ③ 第 8 条の規定は、影響を受けない。

第 8 条 第三者が関係する場合の手続

- (1) 行政庁は、当該情報の開示請求により影響を受ける第三者の利益のために、当該第三者に、当該情報の開示を排除すべきと思われる当該第三者の保護に値する利益の根拠を示す書面による意見表明のための機会を、1ヶ月以内の期限で与える。
- (2) ① 第 7 条第 1 項第 1 段の規定に基づく決定は、書面で行われ、かつ当該第三者にも通知しなければならない。
- ② 当該情報の開示は、当該第三者の主張に対し反対の決定が行われたとき、又は即時執行命令が出されたとき及び当該第三者に対し命令の通知がなされた後、2 週間が経過した後、初めて実施される。
- ③ 第 9 条第 4 項の規定は、準用する。

第 9 条 開示請求の拒否；法的手段

- (1) 開示請求に対して全て又は部分的に拒否を伴う決定の通知は、第 7 条第 5 項第 2 段の規定に基づく期限内に行わなければならない。
- (2) 行政庁が開示請求を全て又は部分的に拒否する場合、当該行政庁は、当該情報の開示が行われるのか及びいつ行われるのか、全て又は部分的にいつまでに行われる可能性があるかについて知らせなければならない。
- (3) 開示請求は、開示請求者が既に求めている当該情報を入手している場合、又は当該情報が一般的にアクセスできる出典から無理のない方法で入手が可能である場合は、拒否されることがある。
- (4) ① 拒否された決定に対しては、不服申立て及び義務付け訴訟をすることができる。
- ② 行政裁判所法第 8 章の諸規定に基づく不服申立て手続は、連邦最高行政庁によって当該決定が下された場合であっても、実施されなければならない。

第 10 条 手数料及び費用

- (1) ① この法律に基づく職務行為のために手数料及び費用が、徴収される。
- ② この徴収は、簡易な案内を与えることには適用しない。
- (2) 手数料は、第 1 条の規定に基づく情報の開示請求が実行出来るように、行政経費を考慮しながら算定しなければならない。
- (3) ① 連邦内務省は、連邦参議院の同意を得ることなく、この法律に基づく職務行為に関する手数料の要件及び手数料の基準額を法規命令で定める権限が与えられる。
- ② 行政コスト法（Verwaltungskostengesetz）第 15 条第 2 項の規定は、適用しない。

第 11 条 公開義務

- (1) 行政庁は、現存する情報の収集状況及び情報の目的を識別できるようにした目録（Verzeich-

nisse) を作成するものとする。

- (2) 個人情報の記述がない機構図 (Organisationspläne) 及び文書図 (Aktenpläne) は、この法律の規定により一般的に公開されなければならない。
- (3) 行政庁は、第 1 項及び第 2 項に基づく図及び目録並びにその他の適切な情報を電子式形式により一般的にアクセスできるようにするものとする。

第12条 連邦情報自由委員 (Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit)

- (1) 何人も、この法律に基づく情報開示権が侵害されたと判断するときは、連邦情報自由委員に申し立てることができる。
- (2) 連邦情報自由委員は、連邦情報保護委員によってその任務が引き受けられる。
- (3) 連邦情報保護委員の諸規定である、連邦情報保護委員の監督任務 (第 24 条第 1 項及び第 3 項から第 5 項まで)、苦情の申立て (第 25 条第 1 項第 1 段第 1 号及び第 4 号、第 2 段並びに第 2 項及び第 3 項) 並びにその他の任務について第 26 条第 1 項から第 3 項までの規定を、準用する。

第13条 他の法律規定の改正

(訳省略)

(訳注：情報自由法の本文第 13 条により、連邦情報保護法の一部改正と連邦公文書法の一部改正が行われたが、この改正部分はそれぞれの法律にはめ込まれているので、現在はここに規定する意味を失っている。日本では、附則で改正する場合に相当する)

第14条 報告及び評価

- ① 連邦政府は、この法律の適用について、廃止の 2 年前に連邦議会に通知する。
- ② 連邦議会は、この法律廃止の 1 年前に学問的な基礎に基づく評価を行う。

第15条 施行

この法律は、2006 年 1 月 1 日に施行する。

5. 連邦情報自由委員の権限等

5-1 情報自由法第 12 条第 2 項により、連邦情報自由委員は、連邦情報保護委員によってその任務が引き受けられ、その名称も「連邦情報保護及び情報自由委員 (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit) (以下、「連邦委員」という。) となった。本法第 12 条第 3 項により、連邦情報保護法の一部が準用されることになった。この連邦委員は、1 人のみ任命されている独任制である。この点日本の情報公開・個人情報保護審査会が、5 ユニットの合議制で運営していることと比較して、連邦委員への負担が大きいと推測される。また、本法第 13 条により、連邦情報保護法が所要の改正が行われている。

5-2 情報自由法第 12 条第 3 項に基づき準用されることとなった連邦情報保護法の関係条文は、次の通りである⁽⁴⁴⁾。

連邦情報保護法第 24 条（連邦委員による監督〈Kontrolle〉）

- (1) 連邦委員は、この法律の規定及び情報保護に関するその他の規定の遵守について、連邦の公的機関を監督する。
- (2) （訳省略）
- (3) 連邦裁判所は、それが行政事務を行っている場合にのみ、連邦委員の監督に服する。
- (4) ① 連邦の公的機関は、連邦委員及びその委任を受けた者に対し、それらの任務の遂行に際して支援をする義務を負う。
 - ② その際、連邦委員及びその委任を受けた者に、とりわけ、次の各号に掲げることを行う、
 1. 質問への回答並びに第 1 項の規定に基づく監督と関連したあらゆる書類、とりわけ、蓄積された情報及び情報処理プログラムの閲覧を保障すること、
 2. いつでも、全ての執務室への立ち入りを保障すること。
 - ③ 第 6 条第 2 項⁽⁴⁵⁾ 及び第 19 条第 3 項⁽⁴⁶⁾ の規定に掲げられた行政官庁は、連邦委員自身及び連邦委員から書面で特別に委任をされた者にのみ支援を行う。
 - ④ 第 2 段の規定は、連邦最高行政官庁が、個別に当該回答又は閲覧することにより、連邦又は州の安全に危険を及ぼすおそれがあると確認する限り、当該行政官庁には適用しない。
- (5) ① 連邦委員は、その監督結果を公的機関に通知する。
 - ② 連邦委員は、当該通知に、情報保護を改善するための提案、とりわけ、個人情報の処理又は利用に際して確認された瑕疵を除去するための提案に結びつけることができる。
 - ③ 第 25 条の規定は、影響を受けない。
- (6) （訳省略）

連邦情報保護法第 25 条（連邦委員による異議）

- (1) ① 連邦委員が、この法律の規定に対する違反若しくは情報保護に関するその他の規定に対する違反、又は個人情報の処理若しくは利用に際してその他の瑕疵を確認した場合には、連邦委員は、次の各号に掲げるものに異議を唱え、
 1. 連邦行政においては、そのことについて権限を有する最高行政官庁に対して、
 2. （訳省略）
 3. （訳省略）
 4. 連邦直属の公法上の団体、施設及び財団並びにそれらの団体、施設及び財団の連合体においては、その理事会又はその他代表権を有する機関に対して、かつ、連邦委員の定める期間内に、意見を表明することを要請する。
- ② 第 1 段第 4 号に規定する場合には、連邦委員は、同時に権限を有する監督行政官庁に通知する。

- (2) 連邦委員は、ささいな又はやがて除去されるような瑕疵が問題となっている場合に、異議を行わないか又は当該機関の意見表明を求めることを行わないことができる。
- (3) ① 当該意見表明は、連邦委員が異議を行った根拠となったものに対してとられた措置の記載をも、含まなければならない。
 - ② 第1項第1段第4号の規定に掲げられた機関は、同時に、権限を有する監督行政官庁に、連邦委員に提出する当該意見表明の写しを送付する。

連邦情報保護法第26条（連邦委員のその他の任務）

- (1) ① 連邦委員は、2年毎に、ドイツ連邦議会に活動報告をしなければならない。
 - ② 当該報告は、ドイツ議会及び公衆に、情報保護の重要な展開について報告する。
- (2) ① 連邦委員は、ドイツ連邦議会又はドイツ政府の要求に基づき、鑑定書を作成しかつ、報告を行わなければならない。
 - ② 連邦委員は、ドイツ連邦議会、請願委員会、内務委員会又は連邦政府の要請に基づき、連邦の公的機関における情報保護の業務及び事案についてさらなる指摘を行うため調査する。
 - ③ 連邦委員は、いつでも連邦議会に助力を求めることができる。
- (3) ① 連邦委員は、連邦政府及び第12条第1項の規定に掲げられた機関に、情報保護の改善に関する勧告を行うとともに情報保護の問題について当該機関に助言をすることができる。
 - ② 第25条第1項第1号から第4号までの規定に掲げられた機関は、当該勧告又は助言が当該機関と直接に関係しない場合、連邦委員から通知を受けるものとする。
- (4) (訳省略)

5-3 さらに連邦情報保護及び情報自由委員の選任と法的地位は、連邦情報保護法第22条及び第23条に定められている。

連邦情報保護法第22条（連邦委員の選任）

- (1) ① ドイツ連邦議会は、連邦政府の提案に基づき、議会議員法定数の過半数以上の多数によって、連邦委員を選出する。
 - ② 連邦委員は、その選出の際に満35歳に達していなければならない。
 - ③ 選出された者は、連邦大統領から任命される。
- (2) ① 連邦委員は、連邦内務大臣の前で以下の宣誓を行う：

「私は、私の力をドイツ国民の福祉のために捧げ、ドイツ国民の利益を推進し、ドイツ国民の損害を回避し、基本法及び連邦の法律を遵守し及び擁護し、私の義務を誠実に履行するとともに何人に対しても正義を行うことを誓います。神の加護があらんことを。」

 - ② 当該宣誓は、宗教的誓いを除外して行うこともできる。
- (3) ① 連邦委員の任期は5年とする。
 - ② 1回の再任が許される。

- (4) ① 連邦委員は、この法律の規定に基づき、連邦と公法上の職務関係に立つ。
- ② 連邦委員は、その職務の執行に当たって独立して行い、かつ、法律にのみ従う。
- ③ 連邦委員は、連邦政府の法的監督に服する。
- (5) ① 連邦委員は、連邦内務省に設置される。
- ② 連邦委員は、連邦内務省の職務監督に服する。
- ③ 連邦委員には、その任務の遂行のために必要な人的及び物的整備を自由に行うことができるものとする；このことは、連邦内務省の個別計画の中において、連邦委員の専用の章で、明らかにしなければならない。
- ④ 諸機関は、連邦委員の意向の下に置かれるものとする。
- ⑤ 職員が、意図した措置に同意しなかった場合、連邦委員のみの意向で、この者は、配置換えられたり、派遣に出されたり又は転任されることができる。
- (6) ① 連邦委員が一時的にその職務の遂行に支障をきたした場合、連邦内務大臣は、代理人に当該業務の遂行を委任することができる。
- ② この場合、連邦委員は、意見を聴取されるものとする。

連邦情報保護法第 23 条（連邦委員の法的地位）

- (1) ① 連邦委員の職務関係は、任命書の交付によって開始される。
- ② 当該職務関係は、次の各号に掲げる場合に終了する、
 - 1. 任期の満了によって、
 - 2. 罷免によって。
- ③ 連邦大統領は、連邦委員が罷免を求めた場合、又は当該職務から罷免をすることを正当化する根拠が終身裁判官によって提出されている場合に、連邦政府の提案に基づき、連邦委員を罷免する。
- ④ 職務関係の終了の場合、連邦委員は、連邦大統領により執行された書面を受領する。
- ⑤ 罷免は、当該書面の交付によって効力が生じる。
- ⑥ 連邦委員は、連邦内務大臣から要請がある場合、後任者が任命されるまで、当該業務を引き続き行う義務を有する。
- (2) ① 連邦委員は、その職務以外に、俸給を支給される公務に就いたり、業を営んだり、かつ、職業に就いたりしてはならない、並びに営利を目的とする企業の役員会、監査役会、管理委員会にも属してはならず、さらに連邦又は州の政府又は立法機関にも属してはならない。
- ② 連邦委員は、報酬を受けて裁判所以外の鑑定を行ってはならない。
- (3) ① 連邦委員は、職務に関連して得た贈答品について、連邦内務省に報告しなければならない。
- ② 連邦内務省は、当該贈答品の用途について決定する。
- (4) ① 連邦委員は、連邦委員の資格のもとに事実を打ち明けた人物について及び当該事実について、連邦委員自身が証言を拒否する権利を有する。
- ② このことは、連邦委員の権利の行使に関しての決定に基づき、連邦委員の職員についても適

- 用する。
- ③ 連邦委員の証言拒否権が及ぶ限り、連邦委員に、書類の提出若しくは引渡しを求め又はその他の書類の提出を要求することは許されない。
- (5) ① 連邦委員は、その職務関係の終了の後でも、職務上知りえたことについて、秘密を保持する義務を負う。
- ② このことは、職務上の交渉に関する通知又は公になっている事実若しくは秘密の保持を必要としないほどの価値のない事実には適用しない。
- ③ 連邦委員は、もはや職に留まっていない場合でも、職務上知りえたことについて、連邦内務省の許可なしで、裁判上でも、裁判外でも、陳述したり説明を行ったりしてはならない。
- ④ このことは、犯罪を告発することが法律上根拠付けられた義務及び自由で民主的な基本秩序の危険に際し、それを擁護するための活動が法律上根拠づけられた義務である場合には、影響を受けない。
- ⑤ 連邦委員及びその職員には、租税法第 105 条第 1 項並びに第 116 条第 1 項と関連して第 93 条、第 97 条、第 105 条第 1 項、第 111 条第 5 項の規定は、適用しない。
- ⑥ 第 5 段の規定は、租税行政官庁が、租税犯罪行為並びに租税犯罪行為に関連して、その訴追に避けられない公共の利益が存在するような租税手続きを理由とする手続きの遂行のために当該知見を必要とする場合、又は報告義務者若しくはその者のために活動するものの故意に誤った申立てが問題となっている場合には、適用しない。
- ⑦ 連邦委員は、情報保護違反を確認した場合、当該違反を告発するとともに、このことを本人に知らせる権限を有する。
- (6) ① 証人として証言することの許可は、当該証言が連邦若しくは州の福祉に不利益をもたらすおそれがある場合又は公の任務の遂行に重大な危険若しくは著しい困難をもたらすおそれがある場合にのみ、拒否されるものとする。
- ② 鑑定を行うことの許可は、当該鑑定が職務上の利益を損なうおそれがある場合に、拒否されることができる。
- ③ 連邦憲法裁判所法第 28 条の規定は、影響を受けない。
- (7) ① 連邦委員は、職務関係が開始する暦月の始めから、職務関係が終了する暦月の終了まで、第 1 項 6 段に規定する場合は、当該業務執行が終了する月の末日まで、連邦官吏俸給グループの B 9 の俸給額を職務俸給として受け取る。
- ② 連邦旅費法及び連邦転居費用法は、準用するものとする。
- ③ その他、連邦大臣法第 12 条第 6 項並びに第 13 条から第 20 条まで及び第 21 条 a 第 5 項の規定を、任期 5 年間のうち 4 年間の任務は、連邦大臣法第 15 条第 1 項に基づき俸給表グループ B 11⁽⁴⁷⁾ を、連邦大臣法第 21 条 a 第 5 項に基づき、俸給表グループ B 9⁽⁴⁸⁾ という条件付きで、適用する。
- ④ 連邦大臣法第 15 条から第 17 条まで及び第 21 条 a 第 5 項の規定と関連する第 3 段の規定にかかわらず、連邦委員の年金は、それが有利であり、かつ、連邦委員に選任される直前に、官

吏又は裁判官として少なくとも俸給グループの B9 に到達する以前に、通常経歴する職務に在任していたと判断すべき場合には、官吏年金法を適用して、年金受給可能な在任期間として当該任期期間を加算して積算する。

- (8) 第 5 項第 5 段から第 7 段までの規定は、州において情報保護に関する規定の遵守を監督する権限を有する公的機関に準用する。

連邦委員は、文書閲覧権を有しているものの、インカメラ権限は、与えられていないことがわかる（連邦情報保護法 24 条第 4 項第 4 段参照）。連邦委員は、事務次官クラスの俸給を受けるポストの処遇を受けていることから、ドイツの公務員制度の中で、かなり高級公務員といえる。この点では、ドイツにおける情報公開及び個人情報制度の運営に一応配慮されていると言えるが、後述の連邦委員第 2 回活動報告をみる限り、必ずしも情報公開制度の運営が円滑に行われていない面もあるようである。

6. 連邦委員の第 2 回活動報告

2010 年 5 月 4 日に発表された「第 2 回情報自由のための活動報告」の概要のサブタイトル「—— 透明性はまだ自明のものとして達成していない ——」から、分かるように、連邦委員の Peter Skaar は、情報自由法の運用状況に、危惧と不満を持っていることを示している。

6-1 第 2 回活動報告の会見から

連邦委員は、「私は、2 年前の第 1 回報告において、透明性及び情報自由が行政庁の日常においてまもなく正常化するだろうと、強い期待を持っていた。しかしながら、2 年後においては、情報自由の思想（理念）はまだいたるところに行き渡っているわけではないことを示している。我々が透明な連邦行政を持つためには、多大な努力を必要としていることは明らかである」と述べている。

連邦委員は、この関連で情報自由法の知名度が十分でないことを認識すべきであると指摘するとともに、行政庁の情報を開示する権利が国民にあり、行政庁は開示するのが義務であるということを指摘している。

さらに、「たまには感銘を受けることもあるものの、長すぎる手続期間や多大な手数料を請求者に求めることによって、多くの行政庁はこの法律を限定的に取扱うことを目指しており、情報開示請求を有効に機能させようとしている国民を失望させている。行政は、その仕事への利益と国民からの請求を迷惑や攻撃とみなすべきではなく、行政活動の信頼性を確立し、行政活動の透明性を確保するチャンスと捉えるべきである」と主張している。

連邦委員は、情報自由法についての 4 年間の評価に基づき、これまでの経験含めて自由な情報開示のために必要なことを緊急に提案するつもりである。たとえば、行政庁の実務変更とともに法律が定める例外要件についても改正が必要であるとしている。情報開示請求のための規範が統一されておらず、情報自由法、環境情報法そして消費者情報法等複数の法律に並存していることにも不満を示した。「異なる適用範囲、請求の必要要件、例外要件及び手数料は、国民の混乱を招くだけでなく行政の作業におい

でも難しくしている。異なった規範の統合と統一化は、この障害を除去することになるであろう」とも述べている。

連邦委員は、銀行協会が情報自由法の適用範囲から連邦金融業務業績機関及び連邦銀行を除外すべきとの申し入れに反対している。その理由として、「過年度に連邦参議院が、同一の理不尽な要求をしたものの連邦議会で失敗した。さらに金融危機の経験から金融監督の分野については、透明性の必要性が少なくなるどころかより増加しているからである」と述べている。

6-2 報告の概要

活動報告は、2009年及び2010年における連邦委員の活動実績をとりまとめたものである。この報告期間では、多くの連邦行政庁が透明性について努力し、情報自由法を文字通り模範的に遵守している。しかしながら幾つかの行政庁、たとえば財政行政では、抵抗がより大きくなってきた。行政庁と連邦委員との共同作業においても、必ずしも全ての事案で期待されたような共同的形成がなされなかったと批判している。

国民は、書面で連邦委員に合計248事案（2008年134、2009年114）について申立てた⁽⁴⁹⁾。その件数は、比較的コンスタントな水準であったという〔訳注：この件数は、日本のそれ（行政機関及び独立行政法人等を合計した「情報公開・個人情報保護審査会」の取扱件数：平成20年度諮問件数825・答申件数678、平成21年度諮問件数630・答申件数712）⁽⁵⁰⁾と単純比較で日本の約6分の1程度、人口比（ドイツは、日本の0.64倍）を考慮しても日本の約4分の1の件数であり、かなり少ないといえる〕。内容別では、遅延に対する一般的な照会（2008年65、2009年41）もあるが、具体的な不服申立て（2008年68、2009年69）も記録されている。連邦委員は、過去2年間に処理が終了した申立ての約3分の1（2008年23、2009年10）について、実務における情報の秘密保持の取扱いが法律の規定に一致していると判断した。連邦委員は、事案の約40%について、行政庁が不開示とした理由を修正すると共に、なお全部又は少なくとも部分的に請求していた関係書類の開示を行うべきとの結論に達した〔訳注：この点について、日本の「情報公開・個人情報保護審査会」の答申では、平成20年度では、諮問庁の判断は妥当でないとしたもの（33件、4.9%）、諮問庁の判断は一部妥当でないとしたもの（101件、14.9%）、諮問庁の判断は妥当であるとしたもの（544件、80.2%）となっている。また平成21年度のそれは、それぞれ24件（3.4%）、177件（24.9%）、511件（71.8%）であった⁽⁵¹⁾〕。その他の事案の多くにおいては、行政庁と連邦委員との間で法律解釈が大きく異なっており、第2回活動報告の編集終了まで議論を続けた。その中から連邦委員は、次の4事案について情報自由法第12条第3項に関連して連邦情報保護法第25条に基づく正式な異議を表明した⁽⁵²⁾。

- ① 連邦鉄道行政庁：情報自由法第5条から第7条、第8条第1項、第11条第2項及び第3条に関連して第1条第1項違反並びに情報自由法手数料令の適用に関する審議及び監督のための訪問の範囲確定に関する違反
- ② 連邦鉄道行政庁：情報自由法第7条第5項違反（審議の不適切な遅滞）及び情報自由法第12条第3項に関連して連邦情報保護法第24条第4項第1段違反（共同作業拒絶）
- ③ 連邦財務省：情報自由法第1条第1項違反（情報の不存在を偽って主張）及び情報自由法第12

条第 3 項に関連して連邦情報保護法第 24 条第 4 項違反（共同作業拒絶）

- ④ 連邦首相府：情報自由法第 12 条第 3 項に関連して連邦情報保護法第 24 条第 4 項第 1 号違反（連邦委員の検査権限を制限）。

（訳注：この 4 件についてみる限り、委員に対し、日本よりも各行政機関の非協力振りが目立っているといえる。）

さらに報告期間内で幾つかの情報自由法の適用について、特に拒否理由との関連で、たとえば、次のようなことで基本的問題があることが新たに示されたと主張している。

— 諸省が立法手続における指示が付された証拠書類の開示を拒否するとき、この書類は、「政府活動」であるか否かが問題になる。この原因は、法律上の文言と一致していないことによるとされ、ロビー業務及びその他の影響力の行使がもたらした困難な問題であることにも考慮しなければならないと指摘している。

そして次のことを明記している。

- ① 相変わらず行政庁は、あまりにも簡単に情報自由法第 6 条第 2 段の規定を拠り所に、「企業秘密又は営業秘密に該当する書類である」と主張しようとしている。連邦行政裁判所が、それが公になることで関係する企業が競争上の地位に不利益な影響を与えるおそれがある場合に限り、企業（情報）開示の申立てから保護されるということを明確にしたことは、いまや喜ばしいことである。
- ② さらに大きな争いのテーマは、工事注文などの分配手続における証拠書類の開示についてである。この分野で及ぶ可能性を見れば、ここにできるだけ幅広く公開をする必要がある。国民に工事注文などの分配手続の透明性が可能となれば、国家に対し活動のより良い検証ができる。まさに行政と経済との間の接点に対し、解明と情報は、大きな公的利益が存在する。
- ③ 情報自由法第 3 条第 6 号の例外要件についても、「経済的流通において連邦の国家財政上の利益」が問題となる。国の役所の企業経営姿勢に対しての情報開示が強く求められても、一般的に考えられるありふれた理由でしばしば情報の開示請求が拒否されている。もし営業を長く開示しないことが重要であるならば、そのこと自体が問題である。もし当該情報が明らかになることがふさわしいとするならば、秘密の保持は、行政庁が経済的流通において国家の財政上の利益を阻害するということを恒常的に説明できる場合にのみ、秘密の保護の正当性を持つのである。

7. 開示の手数料と費用

連邦委員が、「行政庁は多大な手数料を請求者に求めている」と指摘したところであるが、情報開示の手数料と費用は、次の表の通りである⁽⁵³⁾。

このことから分かることは、ドイツでは、手数料（日本の開示請求手数料に相当する面もあるが、開示請求に当たらないものに対する手数料と解した方が適切な面もある）と費用（日本の開示実施の手数料に相当）に分かれていること。さらに前者の手数料について、事案内容によって無料から 500 EU ま

開示の手数料と費用の一覧表

表 A 手数料

番号	手数料の要件	手数料の額 (ユーロ)
1	案内（照会に対する回答を含む）	
1.1	口頭及び少量の複写の交付を伴う簡単な書面による案内	無料
1.2	複写の交付を伴う書面による案内	30 から 250 まで
1.3	個別の場合に書類の一式のために明確に高額な行政経費が生じる複写の交付を伴う案内，特に公的又は私的な情報の保護のために選別をしなければならないもの	60 から 500 まで
2	交付	
2.1	複写の交付	15 から 125 まで
2.2	個別の場合に書類の一式のために明確に高額な行政経費が生じる複写の交付，特に公的又は私的な情報の保護のために選別をしなければならないもの	30 から 500 まで
3	少量の複写を伴う必要な準備措置を要する行政庁での閲覧	15 から 500 まで
4	情報自由法第 11 条に基づく開示	無料
5	不服申立ての全部又は部分的な拒絶	異議を申し立てられた行政行為で定められた手数料までの額，ただし，最低でも 30 EU

表 B 費用

番号	費用の要件	費用の額 (ユーロ)
1	複写及び印刷の製作	
1.1	ドイツ工業規格 A4 コピー（白黒）ごとに	0.1
1.2	ドイツ工業規格 A3 コピー（白黒）ごとに	0.15
1.3	ドイツ工業規格 A4 コピー（カラー）ごとに	5
1.4	ドイツ工業規格 A3 コピー（カラー）ごとに	7.5
2	映画化された記録の再現のページごとに	0.25
3	その他の情報媒体のコピー又はフィルムコピーの製作	全ての費用
4	特別な包装及び特別な輸送のための経費	全ての費用

でと行政庁の裁量権が幅広いこと，後者の費用について，開示請求時の費用が規定されていないこと，日本のように細かく細分化されていないこと，カラーコピー代が高いこと等が日本とくらべ特徴があるといえる⁽⁵⁴⁾。情報開示が情報自由法第 11 条に基づく場合には無料であるとなっているが，逆にそれに該当しない開示は開示請求者のリスクの下で行われるということになり，この面からも開示請求に対する抑制機能が発揮され，日本と比較して開示請求に関連した申立件数が少なくなっている原因と思われる

る。ただし、ドイツでは、相手に仕事を依頼したときに、相手がその処理のために必要とした相応の経費（人件費、物件費等）を支払うのは民間の場合でも珍しくなく、開示手数料があえて国民に負担を強いる特別なものとは必ずしもいえない面もあると思われる。

おわりに

これまでドイツの情報自由法の成立過程、最近の運用状況を説明してきた。そこで明らかになってきたのは、ドイツでは情報公開制度の理念が、国民及び行政庁に十分に浸透しておらず、十分に機能しているのか疑問であり、不開示要件の限定化ないし厳格化、複数の法律によって規定されている情報開示請求ルールの一統化など改善の余地があるということが判明した。

一方、日本においては、冒頭に述べたように民主党政権になってから、情報公開制度の改正の動きがいわゆる「政治主導」の名の下に進められるようになって来た。情報公開制度については、前述のとおり、「行政透明化検討チーム」は、提示された情報公開制度改正の大臣案に基づいた検討結果を、平成 22 年 8 月 24 日に「行政透明化検討チーム取りまとめ」として発表した⁽⁵⁵⁾。その内容は、(1)法律の目的に「国民の知る権利」の保障の観点を示し、(2)より充実した開示内容にするために、開示・不開示の範囲等の改正（①公務員等の氏名の開示、②法人等が行政機関等の要請を受けて公にしないとの条件で任意に提供した情報を不開示情報とする旨の規定の削除、③国の安全、公共の安全等に関する情報について、「おそれがあると行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある情報」とあるのを、不開示要件をより厳格化、④部分開示の際の開示範囲の見直しなど）、(3)開示請求から実施までの手続改正（①不開示決定の具体的な理由を書面で提示、②内閣総理大臣の行政機関の長に対し、裁量的開示その他の措置要求制の導入、③開示請求から実施までの期間短縮等、④審査会への諮問機関遅延理由等の公表、⑤不開示決定をしたものとみなす規定の導入）、(4)情報公開訴訟に関する改正（①情報公開訴訟での「ヴォーン・インデックス」手続の創設、②「インカメラ審理」の導入、③情報公開訴訟の管轄地裁の拡大等）、(5)情報公開法の所管を総務省から内閣府に移管などが含まれている。しかし、これらの中には、①情報公開訴訟にインカメラを導入した場合、情報公開・個人情報保護審査会（以下、「審査会」という。）の権限等との関係をどのようにすべきか、②全ての地方裁判所で情報公開訴訟を適切に審理できる体制を整備することが可能か、③昨今の国際関係の動きを考慮すると、国の安全、公共の安全等に関する不開示要件をどこまで厳格化すべきかなど、十分に検討すべき多くの課題が存在していると思える。

前述したように、平成 22 年 6 月 8 日に発足した菅内閣及び平成 22 年 9 月 17 日に発足した菅改造内閣において閣議決定された「基本方針」において、「情報公開を更に進めることにより、『行政の透明化』を推進する」と特に明記されたことにより、情報公開法改正についての議論が活発化することになる。

その際に重要なことは、国民にとって身近で使いやすい制度であること、実務上円滑に運用可能な制度にすることを基本に、制度改正を行うべきである。さもないと一見理想的ではあるが実用的でない制度になりかねないことに留意をすべきであろう（例えば、これまで国民は簡易な手続によって情報公開に関する不服申立てを行い、そこにインカメラ権限を有する審査会が関与する方法によって情報公開制度の確立を図ってきたが、仮に情報公開訴訟に運営の軸足を移すようになれば、司法手続に熟知してい

る一部の人々にとって使い勝手が良くなるものの、一般国民にとって、なれない司法手続が壁となり、情報公開制度がかえって遠い存在となるおそれがある)。しかし、この点については、別途検討することが適切であり、ここでは問題提起にとどめ、深く立ち入らないこととする。

(平成 22 年 9 月 30 日現在)

〈注〉

- (1) 第 162 回通常国会衆法第 31 号 (平成 17 年 7 月 28 日に提出したが審議未了で廃案となった)。
- (2) 「行政透明化検討チーム」は、審議会等機関の中に置かれたものではなく、いわゆる私的懇談会の一種である。私的懇談会を開催しそこに参集者を集め、あえて大臣案を提示し検討を依頼することにより政策合意形成を図ろうとする方法は、この情報公開法改正の動きのみでなく、行政不服審査法改正を目指して、平成 22 年 8 月 31 日に「行政救済制度検討チーム」の第 1 回会合が開かれるなど民主党政権になってから目にするようになってきた。
- (3) Bundestagsdrucksache (BT Drucks.) 12/5694 2 及び 13 ページ。
- (4) 前掲 BT Drucks. 15/5606 7 ページ。
- (5) 前掲 BT Drucks. 15/4493 (2004 年 12 月 14 日)。
- (6) 前掲 BT Drucks. 15/4493 3～5 ページ。
- (7) 原文では「Zugang」(直訳すると「接近」あるいは「アクセス」となる)の用語を「公開」または「開示」と訳している(情報自由法第 11 条第 3 項を除く)。
- (8) ドイツの法律においては、条文の「項 (Absatz)」、原文では(1), (2)……というように () 付きの数字で示している。」の中が幾つかに分けられた文章(ドイツ語で「Satz」、この翻訳では、「段」と訳している)がある。そしてこの「段」を引用することがよくあるので、引用すべき「段」を誤らないようにするため、原文では示されていないが、翻訳では、①, ②……というように○で数字を囲ったものを、それぞれの段の前に付けるとともに段ごとに改行をしている。このため、翻訳した条文の体裁は必ずしも原文とも日本の法律とも一致していないところがある。
- (9) 読者の一層の理解等に資すると思われたものには、「(訳注：)」として表示した。
- (10) () 内は、読者の一層の理解等に資するため、原文にないが、訳に当たって追加した部分である。
- (11) 前掲 BT Drucks. 15/4493 6 ページ。
- (12) 前掲 BT Drucks. 15/4493 6 ページ。
- (13) 前掲 BT Drucks. 15/4493 6 ページ。
- (14) 前掲 BT Drucks. 15/4493 6 ページ。
- (15) 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit の説明概要。
- (16) 前掲 BT Drucks. 15/4493 7～17 ページ。
- (17) 前掲 BT Drucks. 15/4493 7～8 ページ。
- (18) 前掲 BT Drucks. 15/4493 8～9 ページ。
- (19) 前掲 BT Drucks. 15/4493 9～12 ページ。
- (20) 前掲 BT Drucks. 15/4493 12 ページ。
- (21) 前掲 BT Drucks. 15/4493 13～14 ページ。
- (22) 前掲 BT Drucks. 15/4493 14 ページ。
- (23) 前掲 BT Drucks. 15/4493 14～15 ページ。
- (24) 前掲 BT Drucks. 15/4493 15 ページ。
- (25) 前掲 BT Drucks. 15/4493 15～16 ページ。
- (26) 前掲 BT Drucks. 15/4493 16 ページ。
- (27) 前掲 BT Drucks. 15/4493 16 ページ。
- (28) 前掲 BT Drucks. 15/4493 16～17 ページ。
- (29) 前掲 BT Drucks. 15/4493 17 ページ。

- (30) 前掲 BT Drucks. 15/4493 17 ページ。
- (31) 前掲 BT Drucks. 15/4493 17 ページ。
- (32) Bundestag (BT) Plenarprotokoll 15/149 (2004 年 12 月 7 日) 13945 ページ以下。
- (33) 前掲 BT Plenarprotokoll 15/149 13945～13967 ページ。
- (34) 連邦議会内務委員会公報 15/58。
- (35) 連邦議会選挙審査・（議員の）不逮捕特権・業務規則委員会公報 15 (4) 213。
- (36) 前掲 BT Drucks. 15/5606 (2005 年 6 月 1 日)。
- (37) 前掲 BT Drucks. 15/5606 修正箇所 3 ページ。理由付け 6～7 ページ。
- (38) BT Plenarprotokoll 15/179 (2005 年 6 月 3 日) 16949 ページ以下。
- (39) Bundesrat (BR) Drucksache 450/05 (2005 年 6 月 17 日)。
- (40) 前掲 BR Drucks. 450/1/05 (2005 年 6 月 27 日)。
- (41) Bundesrat Plenarprotokoll 813 (2005 年 7 月 8 日)。
- (42) Bundesgesetzblatt (BGBl) I 2722 ページ (2005 年 9 月 5 日)。
- (43) BGBl I 2722～2724 ページ。
- (44) 『行政&ADP』2002 年 6 月号 63-65 ページ「連邦情報保護法（ドイツ）」保坂榮次翻訳を基に所要の修正をしている。
- (45) 本人の情報が、自動化された方法で蓄積されており、また、多数の機関が蓄積する権限を有している場合の行政官庁を指す。
- (46) 憲法擁護庁、連邦諜報庁、軍事諜報庁及び連邦の安全が関係する限りでの連邦国防省の他の行政官庁を指す。
- (47) B 11 は、連邦会計検査院院長、連邦の事務次官クラスの俸給である。ただし、連邦委員の俸給は、連邦情報保護法第 23 条第 7 項に規定されているため、連邦俸給法付属の俸給表グループ（Besoldungsgruppe）の表には明記されていない。B 11 は、俸給表グループの最高ランクである。
- (48) B 9 は、連邦本省局長クラスの俸給である。
- (49) Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 33 及び 35 ページ。
- (50) 内閣府情報公開・個人情報保護審査会事務局「情報公開・個人情報保護審査会の活動概況 平成 20 年度版、平成 21 年度版」
- (51) 前掲書。
- (52) 前掲 Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 93 ページ。
- (53) 前掲 Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 105 ページ。
- (54) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令の別表第一参照。
- (55) この「行政透明化検討チームとりまとめ」とその「概要」は、官邸 HP→行政刷新→行政透明化から入手可能である。

「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、翻訳、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22年10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）

高久 泰文（たかく・やすぶみ）	地方政治行政研究科教授	憲法論
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
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
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
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
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

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2号

2010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. 2 (2010)

Contents

Articles

- Reviewing the Superiority of the Constitution of JapanYasubumi Takaku... 1
- The Method of Concept and Code
in the Qualitative Analysis of Social ResearchSadaki Manabe... 57
- US Defense Policy and Fiscal Discipline in Truman Era.....Yoshimasa Muroyama... 67

Study Notes

- Study of Ichiro Ozawa.....Nobuaki Hanaoka...119
- Controversy for Return to the Gold Standard in Showa Era
and Dr. Kamekichi Takahashi.....Masatoshi Suzuki...135

Translation

- Gsetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
(Informationfreiheitsgesetz – IFG) :
Freedom of Information Act in GermanyEiji Hosaka...163

- Instructions to Authors**207

Institute for Research in Local Government
TAKUSHOKU UNIVERSITY