

拓殖大学論集

政治・経済・法律研究

第 14 卷 第 2 号

2012 年 3 月

論 文

郵便貯金の効率性 川又新一郎 (1)

ウィリアム・ペティの租税国家論(2)

—『租税貢納論』の視界— 大倉 正雄 (35)

機能主義的システム論にもとづく国際秩序論の再検討(2)

— 現実主義的国際秩序論の再検討(上) — 阿部 松盛 (81)

中国の地球温暖化対策法政策とエネルギー市場開発

— CDM 事業の前提としての循環型経済社会形成 — 奥田 進一 (111)

中国における農村の土地請負経営権の権利帰属確定方法に関する一考察

— 中国物権法の登記制度下での

土地請負経営権証と林権証の法的性質 — 長 友昭 (127)

退職教員の略歴・業績

わが国の大学の将来及び拓殖大学の将来について 高久 泰文 (153)

「拓殖大学論集 政治・経済・法律研究」投稿規則 (159)

「拓殖大学論集 政治・経済・法律研究」執筆要領 (162)

郵便貯金の効率性

川 又 新一郎

要 約

郵便局は庶民の金融機関として根強い人気がある。しかし、郵便貯金、簡易生命保険の規模は他の国に例を見ないほど巨大化し、また、特定郵便局長会、労働組合（全通信労働組合）はともに政治力を誇ってきた。宮沢喜一内閣での郵政大臣の時に事務方から「干された」総理大臣小泉純一郎は衆議院を解散して権力を強化し、ついに郵便局民営化の方向を定めた。民主党政権になり、少数政党である国民新党は連合政権を構成してこれを修正している。このような政治的意思決定に際し、国民が郵便局改革の必要性を理解しているかは明らかでない。本稿では郵便局、とくに郵便貯金の問題点に関して検討し、経済的な効率性の費用を推計し、あるべき姿を模索する。

Key words：郵便貯金、簡易生命保険、郵便局、財政投融资、効率性、公平性、社会的費用

1 はじめに：政治的意思決定

2005年9月、日本では珍しく、単一の争点を掲げた衆議院議員選挙で大勝（480議席中326）した自由民主党小泉純一郎内閣は郵政事業／郵便局を民営化した。民営化の政治レトリック（竹中，2005の用語）は担当大臣によれば、次の通りである。

- ① なぜ郵政民営化が必要か：民間でできることは民間です。
- ② なぜいま民営化か：放置すれば困難になるので前向きに対応する。
- ③ 赤字でないのになぜ民営化か：郵政事業の社会費用には暗黙の保証料を含む。民営化により、より良いサービスを提供する。NTTの例がある。
- ④ なぜ4分社化するか：4分社化により各事業のリスクを遮断する。

これらの説明で国民は改革の必要性を理解し、納得しただろうか。

その後、政権交代があり、民主党を中心とする連合政権で少数者に過ぎない国民新党が拒否権 veto power を利用し、改革の巻き戻しを図っている。民主党、国民新党等の連立政権は2009年12月、日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律により、3社の政府所有株式の売り出しを停止するとともに、旧郵便貯金周知宣伝施設（メル

パルク等)、旧簡易保険加入者福祉施設(かんぼの宿)の処分も停止した。郵政事業のような大組織に関する政策の揺れは国民経済の損失を招く。連合政権において、直前の参議院議員選挙でも議席を減らした少数政党である国民新党が限界的に大きな決定権限を持つのは主権者の意思とは齟齬があるだろう。他方、現状維持の慣性 inertia は大きい。改革実施のためには、国民の真の理解を求めるため、分りにくくても粘り強く理由を説明する努力を要する。それが結局、国民の支持、改革の成功に繋がる。

郵政事業改革における政治的な対処は経済学的な議論、とくに費用効果計算の基づく国民の冷静な判断の機会を持つことの重要性を軽視した可能性がある。真の政治主導では、政治家は決定し、責任を取る。選択肢の作成は(官僚を含む)専門家が用意する。影響が大きい政策は適宜、主権者の判断を仰ぐ。これら政治的意思決定過程のすべての段階で、情報開示は欠かせない。政治家は、主権者に十分に説明し、説得する必要がある(とくに、外交政策は国民の意見が一致すれば対外的に強力となる)。改革には強い政治的エネルギーを必要とする。

資源配分の効率性の評価は企業会計的な検討だけでは社会にとっての費用を推計できない。表面的、形式的赤字は国民にとっての真の費用を表さない。例えば、(郵便貯金の主要な運用先であった)財政投融资は財政投融资対象機関への債権の不良化だけが問題なのではない。人は目に見えない危険を過小評価し、理解困難なことを軽視する。郵政事業の真の問題は資源配分の効率性損失による社会厚生低下であり、効率性損失は現状維持の期間中回復できない。郵便局、郵政事業の真の社会的費用は郵政事業に振り向けられる資金の(社会的)収益率の低さなのである。日本社会は人口減少に伴い、GDPが低下することはやむを得ないかもしれない。しかし、就業形態多様化による失業率低下、高齢者就業率増加、子育てと労働の両立による女性労働力率の向上等の労働市場整備(OECD, 2006)と並び、従前の誤った政策に基づく非効率部門を縮減すれば、1人当たりGDPは大きくすることが可能である。非効率部門で納税者等から移転を受けている少数者にとっては厳しい改革であるが、時限的にこれらの摩擦を緩和しつつ、社会全体の効率性を高めることができるだろう。

2 歴 史

郵便貯金 postal savings は英国郵便制度を採り入れた前島密が1875年、内務省駅逦寮の下、東京、横浜19郵便局で創始した。次の理由により、英国に倣って、1人当たりの預入総額制限(当初500円)を設けた(以下、年表参照)。

- ① 国民大衆の零細な貯蓄を対象とするとの建前がある。
- ② 業務の簡便に資する。個別の郵便局において払戻しのための流動性を確保するのは困難であるという事情がある。

③ 民間貯蓄機関の発展を阻害しない。

1回の預入金額も処理の便宜を考慮して10銭以上5銭単位とした。当初は単に貯金と言い、その後、駅逓局貯金、郵便貯金と改称した。担当部局も内務省、農商務省（1881年）を経て、1885年、通信省設置と同時に同省に移管、同年、自主運用を止め、全額大蔵省国債局に預託することとした。

1916年、簡易生命保険法を制定（1948年、新たに簡易生命保険法を制定）、死亡保険金250円以下の保障を月掛け、無診査で行なう簡易生命保険 postal life insurance を創設、1926年、郵便年金を開始した。

郵便貯金の運用は郵政省ではなく、大蔵省（資金運用部。当時）に委託したが、簡易生命保険資金（簡保資金。簡易生命保険及び郵便年金特別会計の積立金を言う）は歴史的経緯から資金運用部資金とは独立に通信省／郵政省が次の原則に従い、全体の7割程度を財政投融资計画分として運用した。

- ① 契約者のために確実かつ有利な運用とする。
- ② 契約者の利益のために社会公共事業に投資する。
- ③ 地方の加入状況に応じて地方に還元する。

財政投融资運用分は大蔵省（理財局）と郵政省（簡易保険局）の間に行動原理の差があるわけではなく、両者の権限配分の差に過ぎなかった。

簡易生命保険資金は戦争経済の統制下、1943年からは預金部が統合運用し、連合国軍最高司令部も統合運用を支持したが、独立後、1953年、簡易生命保険及び郵便年金の運用に関する法律により、再び、分離運用することになった。

簡易生命保険についても郵便貯金と同様、民間生命保険との競合問題がある。

日本が範を取った英国の郵便貯金 postal savings は1861年、William Ewart Gladstone 内閣の時、富裕者以外にも貯蓄手段を提供するべく、Rowland Hill の提案により開始、当初、年預金限度£30以下、残高£150以下に制限した。その後、Post Office Savings Bank となる。1880年には国債の窓口販売を始める。1969年、郵便局 General Post Office から分離、資金吸収専門の国民貯蓄銀行 National Savings Bank として大蔵省の管轄に移し、政府債務を賄う事業とし、2002年、National Savings Bank and Investments に改称した。他方、1968年、郵便局は低所得者向けの郵便振替による決済手段を提供する National Giro を設立する。郵便局は1969年、郵便電気通信公社となる。1981年、郵便公社、電気通信公社に分割、前者は2001年株式会社化 Royal Mail（当初の Consignia を改称）、後者は1984年株式会社化 British Telecom した。National Giro は1978年 National Girobank、のち Girobank に改称、1990年、民営化、Alliance & Leicester Building Society が入札買収し、2003年、Alliance & Leicester Commercial Bank に改称、2008年、スペインの Banco Santander が買収した。

米国では1911年、郵便貯金 postal savings system を始めたが、1966年に廃止している。郵便事業についても1971年、郵政省 Post Office Department を公社 US Postal Service 化した（郵便局は1900年に76,688あったが、2000年には27,876になっている。USPS, 2003）。

ドイツは1909年、当時の Reichspost が郵便振替を始めたが、郵便貯金は1939年、前年の Austria 併合 Anschluß（Austria ではすでに1883年からあった）に始まる。1990年初、郵便事業を連邦政府から分離、郵便 Deutsche Bundespost、通信 Deutsche Telekom、郵便貯金 Deutsche Bundespost Postbank にそれぞれ独立法人として3分割した。1995年、郵便貯金銀行 Deutsche Postbank は株式会社化し、銀行免許を受ける。1999年末、Deutsche Postbank の株式100%を政府から Deutsche Post に移管、2004年、株式を公開する。ただし、Deutsche Post の株式の40%以上は国の機関が所有することになっている。2008年、Deutsche Post は所有する Deutsche Postbank 株式中、発行株式の29.95%相当を Deutsche Bank に譲渡した。

フランスは1881年3月、郵便貯金を始めている。1991年、国の直接事業のうち、郵便、郵便貯金業務を通信から分離して郵政公社 La Poste を設立、2006年、その100%子会社として銀行法上の銀行 la Banque Postale とした。

中国は2007年、郵便局から中国郵政儲蓄銀行を分離設立した。

以上、各国とも郵便貯金を金融機関に純化する方向である。世界最大の預金機関となった日本の郵便局は以下に述べるような多くの問題を抱えている。

3 資金運用

2001年度からの財政投融资改革までは、郵便貯金の資金運用は原則として、すべて大蔵省預金部、資金運用部等、別の機関が担当していた（表1）。簡易生命保険もその大部分を財政投融资計画の下で運用し、残りは主として（巨大な機関投資家として）有価証券に運用してきた。資金運用部も財政投融资計画の下で経済的な観点から運用を決めたのではなく、政治的意思決定過程を経て公共部門として実施する必要があるとされる事業等に運用してきた。資金運用部資金法（1951年）では確実かつ有利な方法で運用することにより、公共の利益増進に寄与する（同法1

表1 郵便貯金の預託

年	根拠規定	預託先
1875	準備金取扱規則	東京為替会社に預託
1876		第1国立銀行に預託
1878		大蔵省にも預託
1882	預金取扱規則	大蔵省国債局に強制預託
1885	預金規則	大蔵省預金局に強制預託
1925	預金部預金法2条	大蔵省預金部に強制預託
1951	資金運用部資金法2条	大蔵省資金運用部に強制預託

条)としている。しかし、2000年度までの財政投融资計画は郵便貯金、簡易生命保険、年金積立金等の他律的かつ潤沢な原資の伸びに従い、適切な財政規律無しに肥大化した。財政投融资対象機関は資金運用部、簡易生命保険等からの潤沢な借入れ資金により、郵便局と同様、ひたすら規模の拡大を図ったのである。

財政投融资の場合、民間金融機関と比べて審査、監視、債権管理等に要する費用が小さい。しかし、政治的意思決定過程に基づく投融资であるので、投資の社会的限界収益率が低い可能性があり、また、不良債権の危険が小さいとは限らない。表面上の管理費用が小さいことは高い効率性を意味しないのである。

郵便局にとっては郵便貯金の場合、財政投融资の果実よりも資金運用部への預託金の金利が重要である。預託金金利は、預金部時代は、簡易生命保険余裕金（決算処理後、積立金となり、資金運用部の預託金でなくなる）、年金積立金等には特別利子、また、郵便貯金には特別利子または事務費繰入れ等、特別な手当てをしてきたが、資金運用部となってからも、原則として金利を統一したものの、次の特別措置を講じた。

- ① 郵便貯金については、1952年、資金運用部預託金利率の特例に関する法律により、5年以上預託の場合、年1%以内の特別利率を上乗せすることにした。1954年には資金運用部資金特別会計の剰余金を郵便貯金特別会計に繰り入れることに変え、翌年には剰余金の有無に拘わらず、郵便貯金特別会計の赤字を資金運用部資金特別会計からの繰入れにより補填することに改めた。1961年に至り、繰入れに代えて7年以上の預託金に年0.5%の特別利子を上乗せすることにした。
- ② 年金積立金については、1955年、7年以上の預託金への最高金利を設定した。
- ③ 簡易生命保険余裕金の預託に対しては、1961年、預託期間1年以上かつ預託残高が払戻し額＝前年度余裕金より大きい場合には年0.5%の特別利子を付すこととした。

このような人為的な金利決定は金利統制時代には問題が表面化することが少なかったが、金利を市場が決めるようになり、かつ、郵便貯金等の残高が大きくなると金融市場を歪める要因となった。また、法律で金利を決めていたため、金融政策の機動的な運営にも支障となった。すなわち、

- ① 郵便貯金は原資が市場連動になっているので、預託金利の低下が遅れると大きな利益が生じる。
- ② 年金積立金は運用益を年金給付に充てるが、確定給付年金の下で、予定利率を確保する必要があるため、市場金利が低下する時、預託金利を連動して下げることに抵抗する。

このため、これら預託者（郵政省貯金局、厚生省年金局）は金利低下時に金利改定に抵抗することになった（あるいは金利低下に賛成する時、見返りを要求する）。

1987年から、後述の郵便貯金原則課税への移行に伴い、また、金融情勢の変化に対応するた

め、従前の金利法定を廃止し、市場金利と郵便貯金事業の健全な経営の確保、年金事業の財政の安定、その他の事業等の健全、適正な運営の確保に配慮して政令で定めることとした（資金運用部資金法4条3項）。実際には、1987年から10年物国債金利+ α となった。市場での国の信用の評価が長期国債金利であるが、それを上回る預託金利は郵便貯金特別会計等への補助金である。郵便貯金に関しては、預託金金利と貯金金利との間に適当な差がある限り、貯金獲得を増やそうという規模拡大への誘因が働く構造は変わらなかった。

郵便貯金がまったく運用をしなかったわけではない。郵便局は1973年、預金者への貯金担保貸付ゆうゆうローンを始めた。しかし、これは審査能力を要しない運用である。郵便局は金融機関としての不可欠の機能であるリスク変換を経験していない。

1987年には金融自由化対策資金として一部資金の自主運用^①を開始した。貸出しに比べれば有価証券投資は危険が小さいが、信用危険 credit risk が無いとは言えない。しかし、郵便貯金は国の事業として元本、利子の支払いを国が保証しており、郵政省（当時）は危険の費用を考えずに運用することができた。金融機関の破綻が現実になると信用危険対策（預金保険料を含む）は金融機関にとって大きな費用となる。

財政投融资への運用を止めた後、国債（財投債／財政投融资特別会計国債を含む）への運用が増え、2005年度末以後は銀行保有額を超えている（表2）。

発達した日本経済においては貯蓄／資金を量的に確保するよりもいかに投資の危険を負担する信用を供給するかが重要である。国民経済的観点から国の政策として預金、生命保険を量的に増やす必要性は認められない。しかし、郵便貯金、簡易生命保険ともその機能は貯蓄性資金の受入れであり、危険を負担する信用供給ではない。これらの機能は民間金融機関が担っており、また、個別経済主体（個人、企業）の信用危険の審査等、信用情報の獲得は国が民間よりも優れている分野ではない。ただ資金を集めるだけで運用能力が無い金融機関は発達した日本経済に適当な場所を見出せない。郵便貯金等の国民経済的な意味はかなり以前に無くなっていると言える。

表2 国債保有額

（年度末現在、億円）

	1990	1995	2000	2005	2010
郵便貯金	55,185	170,225	265,366	1,262,417	1,464,610
銀行	469,339	537,265	958,926	1,142,284	861,898

資料：日本銀行『資金循環表』

（1）自主運用

2001年度からの財政投融资改革により（移行措置を除き）郵便貯金資金等は全額自主運用となった。制度改革前、厚生省（当時）は年金積立金の全額自主運用に賛成したものの、郵政省（当時）は次の理由により反対した。

- ① 巨額の資金を市場で運用することは困難である。
- ② 全額自主運用は郵便貯金等の民営化につながる。

4 高資産者にとっての租税回避等，不正手段

預金利子に関しては年表に見るような制度の変遷はあるが，郵便貯金の利子は（1987 年までは）所得税非課税であり，源泉徴収義務が無いため，郵政省はこれを課税当局に關与させない根拠とし，郵便局では高資産者から限度額を大幅に超える違法な貯金を取り入れる等，規模拡大を図ってきた。郵便貯金預入者，とくに高資産者にとって，郵便局は課税当局からの聖域となった。これは不正所得がある者にとって，利子が非課税である以上の利益である。

郵便貯金は国民大衆の零細な貯蓄を受け入れるとの趣旨から預入金額に限度があり，郵政省はその引上げに努めてきたが，他方，郵便局には預入者ごとの限度額を管理する誘因が無く，民間金融機関に対する課税当局の調査，（大蔵省等）金融当局，日本銀行の監査が無く，内部監査のみであるため，限度額管理は不十分であった。民間金融機関の預金利子に関しても表 3 にあるように少額貯蓄非課税制度の対象である期間があるが，その限度額は郵便局の限度額とすべての民間金融機関の合計の限度額とが等しくなるように設定しており，形式的にも郵便局に有利になっている。課税当局等の調査の可能性を考慮すれば，両者の競争条件の差は一層大きい。

表 3 郵便貯金限度額等の推移

(円)

年	限度額	銀行預金等 非課税限度額
1875	500	
1881	廃止	
1891	500	
1905	1,000	
1920	2,000	郵便貯金，産業組合貯金，銀行貯蓄預金の利子は非課税。
1940		3,000 産業組合貯金，銀行貯蓄預金等の元本 3,000 円超の利子は所得税課税。
1941	3,000	3,000 国民貯蓄組合幹旋による預金（一部 5,000 円）。
1942	5,000	7,000 国民貯蓄組合幹旋による預金。
1944		10,000
1946	10,000	
1947	30,000	30,000
1952	100,000	100,000
1955	200,000	銀行預金利子非課税（2 年間時限法）。
1957		200,000
1957	300,000	300,000
1962	500,000	500,000 1963 年，国民貯蓄組合廃止，少額貯蓄非課税制度開始。
1965	1,000,000	1,000,000
1972	1,500,000	1,500,000
1973	3,000,000	3,000,000
1988	5,000,000	5,000,000
1990	7,000,000	
1991	10,000,000	

郵便貯金の利子が原則課税となる前の限度額管理に関する数値は得られないが、表 4 は 2005 年における 1 人当たり残高別の数値を示す。1,000 万円超の貯金は違法であるが、2005 年に至り郵便局は是正措置を講じるようになった。それでも表 4 のように 200 万人近くの者が限度額を超えている。日本郵政公社（2006）によれば限度額超過は 2003 年度末 381 万人、71,539 億円、2004 年度末 273 万人、37,597 億円である。過去の限度額違反の大きさは無視できないと思われる。この租税回避手段により最も大きな利益を得たのは高資産者である。勿論、小口の貯金者にとっても同様であるが、その利益は小さい。銀行に比べて豪華でない局舎で庶民の零細な貯蓄を受け入れることを標榜しても、実際には公平性に大きな問題がある事業を国の機関／国家公務員が運営していた。人も法人も外見で判断してはならないのである。定額貯金を獲得する外務員には奨励手当てを支給した（1995 年以後、限度額管理を強化し始め、限度額超過に対応する奨励手当てを返納させた。別冊宝島、1997）。このような手当ては通常の状態には見られない。なお、同時期の民間金融機関の 1 人当たり残高は 300 万円未満の者が人数で全体の 97%である。簡易生命保険の限度額管理に関しても同様の問題がある。

ようやく 1987 年度税制改正に際し、郵便貯金の非課税制度を見直し、1988 年から原則課税とすることを決めたが、郵政省は次のような見返り措置を得た（1986 年 12 月、税制改正に伴う政府・自由民主党合意）。

- ① 資金運用部預託以外への自主運用を認める。形式としては資金運用部に預託後、資金運用部が郵便貯金特別会計に郵便貯金金融自由化対策資金として融資する資金を郵政省が運用する。初年度 2 兆円、以後毎年度 5 千億円追加し、1991 年度末 15 兆円とする。
- ② 預託利率は法律でなく政令で定める。

表 4 1 人当たり残高別郵便貯金

(2005 年 7 月現在)

1 人当たり残高：万円	貯金者数：万人	金額：億円	金額比率：%
0- 100	8,399	120,914	5.9
100- 200	1,054	150,007	7.3
200- 300	625	153,632	7.5
300- 400	486	168,100	8.2
400- 500	346	155,091	7.6
500- 600	290	158,174	7.7
600- 700	236	153,023	7.5
700- 800	212	158,950	7.7
800- 900	224	190,239	10.0
900-1,000	442	426,751	20.8
1,000-	198	217,572	10.6
合 計	12,511	2,052,453	

注：計算機による名寄せ後の数値。個人貯金のみであり、勤労者財産形成貯金、住宅積立貯金、法人貯金を除く。
資料：日本郵政公社から聴取。

- ③ 預入限度額を3百万円から5百万円に引き上げる。
- ④ 国債の郵便局での窓口販売を再開する（1兆円）。国債の窓口販売は1919年から昭和1年までおよび昭和12年から19年まで実施しており、1951年、郵便振替貯金法一部改正により廃止していた（年表参照）。
- ⑤ ゆうゆうローン貸付限度額を1百万円から2百万円に引き上げる。

5 民間金融機関との競争条件の差

競争が経済の資源配分の効率性を高めるためには市場参加者の競争条件が等しくなければならない。貯蓄吸収機関として民間金融機関と比べ、貯金金利に対する課税上の優位の他、郵便局には次のような有利な条件があった。

- ① 郵便貯金の元利支払い、簡易生命保険の保険金支払いは国が保証している。このため、預金準備率、預金保険の適用外であり、準備預金相当の運用利子を得、また、預金保険料を負担しない。しかし、元利支払い等に対する国の保証による（郵便貯金等を獲得する上での競争上の）利益はこれら金銭的な負担減少よりも大きいだろう。
- ② 法人税、法人住民税、事業税、印紙税、登録免許税、不動産取得税等は非課税、固定資産税、都市計画税は非課税だが、1/2相当額を納付している。なお、特定郵便局の敷地は相続税の軽減がある。
- ③ 郵便事業は貨物自動車運送事業法適用を除外され、国土交通省の所管外である。集配車は道路交通法の適用を受けず、駐車違反とならない。
- ④ 巨大な機関でありながら財務情報の公開／透明性はほとんど無い。国民の真の負担に関する情報が無い。貯金者の利益（これは高資産者が大きい）は国民全体にとっては負担となる可能性がある。民間金融機関は資本市場等に情報を開示する。尤も、最近までは民間金融機関の情報開示も不十分であった。とくに、（相互会社である）生命保険会社の情報開示は遅れている。
- ⑤ 民間金融機関に対しては金融庁が業務監査をする他、日本銀行、課税当局の監査／検査、調査もあるが、郵便貯金はこれらの監査、調査を受けていない。通常の行政事務に着目した会計検査院検査のみでは不十分である。郵便貯金は基本的には内部監査のみなので組織管理 corporate governance に問題があっても改善が困難である。郵政省は課税当局の調査を拒否してきたため、郵便貯金が脱税に利用されてきたことは上述したが、一般に、第3者の有効な監査の有無が組織管理に影響する。
- ⑥ 民間金融機関の場合、営業所設置は（必ずしも効率的でない）規制を受けていたが、郵便局は（利益がある限り）ひたすら規模拡大に努めた。（郵便局数が最大となった）2000年度

末現在、普通郵便局 1,312、特定郵便局 18,916、簡易郵便局（個人、地方公共団体、協同組合等に業務委託する。従って、局長等は国家公務員ではない）4,550（以上を郵便局と言う）、分室 41、合計 24,778 である⁽²⁾。

- ⑦ 民間金融機関は他の事業との兼業を認められていないが、郵便局は貯金、生命保険、郵便を兼営する。兼営に関しては、地方圏における郵便貯金の最大の競争相手である（総合）農業協同組合（信用、共済、販売、購買を兼営）に関しても同様の問題がある（川又，2008）。

特定郵便局（特定郵便局長を長とする郵便局を言う）は元来、郵政省が局舎に関する負担の軽減を目的として土地所有者に（自宅兼用の）局舎を提供させ、局舎を無償で使用する制度である（年表参照）。しかし、特定郵便局長は（局舎に固着しているので）競争的な選考を経ずに世襲を認めることになる。つまり、選考任用と称し、前職者、周辺特定郵便局長等が推薦する者について適否を審査して任用する（近年、公募化の試みはあるが、実質的には変化していない）。このような前近代的な制度は私的利益と公的利益の混同を助長した。また、特定郵便局長による横領等の犯罪も多い。異動が無いので不正をし易いのである（別冊宝島，1997 参照）。1948 年から、郵政省は従前の特定郵便局の使用貸借を改め、局舎を賃借し、賃借料を支払うこととした。特定郵便局長は国家公務員であるが、郵便局の利益を私的利益とするので、郵便局への帰属意識が高く、政治的行動をする有力な利益集団の 1 つである（任意団体全国特定郵便局長会、政治団体大樹全国会議がある。2008 年からそれぞれ全国郵便局長会、郵政政策研究会に改称）。郵政省／日本郵政公社内に特定郵便局長業務推進連絡会があり、普通郵便局とは異なる組織命令系統の下にある。また、特定郵便局長の互助会的な財団法人特定郵便局長協会（2008 年から財団法人全国郵便局長協会連合会）がある。

郵政省は特定郵便局長に様々な配慮をしてきた。特定郵便局局舎の 30% 以上は局長が所有（他に、親戚、知人の所有もある）し、賃貸料は 2003 年度、年 830 億円、1 局当たり 475 万円である（日本経済新聞社，2006）。一般職の公務員でありながら転勤は無い。また、（通常の郵政公社職員と異なり）65 歳定年であり、特定郵便局長業務推進連絡会役員は手当てを受け取る他、定年延長がある。特定郵便局長への渡切費は 1903 年から、光熱費、営業費の名目で交付しており、年約 900 億円（2000 年度 912 億円，2001 年度 938 億円），うち 600 億円の使途を公表していない（2001 年度までで廃止した）。郵政公社生田総裁は任期間際に特定郵便局局舎買上げまたは

（2）郵便局

2004 年度末現在、普通郵便局 1,308 うち無集配局 47、特定郵便局 18,923 うち無集配局 15,458、簡易郵便局 4,447（すべて無集配局）、合計 24,678 局である。うち、14,155 局は赤字である（郵政民営化研究会，2006。2004 年度から郵便局ごとの収支試算を始めた）。郵便局（とくに特定郵便局）の設置は効率性を考慮していないので、過疎地だけでなく、都市部においても過剰配置があるといわれる。郵便局舎のうち日本郵政公社所有は 2,700、財団法人郵政福祉所有は 1,500 ある。後者は郵便局舎、職員宿舎を郵政公社に賃貸するが、法人税を（収益事業ではなく本来事業であるとして）負担しない。2010 年度末現在、郵便局 20,060、簡易郵便局 4,041、分室 36 である（日本郵政㈱）。

賃借料引下げ，人事権掌握，組織命令系統一元化，世襲制廃止，定年制統一化等の改革を表明したが，民営化後，西川社長は改革案を撤回している。

特定郵便局の設置に際し，設計をニッテイ建築設計が，建設を互興建設が，内装を新興機材が，機材を日搬が，ATM 管理を日本オンライン整備，ぱるオンラインが，職員制服を華山商事が，文房具を郵政弘済会が請け負う等，関係会社が利益を得ている。郵便局は利益を内部関係者間で配分しにくいので，関係会社に移転する誘因がある（これは事業を実施する公共部門に共通の問題である）。

6 郵便局の行動原理

郵便局は最も民間企業に近い行動をする国の組織であると（やっかみを込めて）民間金融機関に言われていた。事業内容は貯金，保険のように民間企業と同じものがあり，商品，金利競争をし，国家公務員でありながら外務員に歩合制の奨励手当（報奨金は郵便貯金よりも簡易生命保険の方が大きい）を支払う等，民間企業と同様の手法も採っている。しかし，利潤最大化を目標とすることができない（利益は国＝組織外に吸い上げられる）ため，肝心のところで効率化への誘因が無い（同じ業務を実施する公共部門，民間部門の効率性の差について地方自治経営学会，2000 参照。なお，組織の行動原理に関しては Milgrom and Roberts, 1992, Laffont and Tirole, 1993, Laffont and Martimort, 2002 等を参照）。

このような状況にある公共部門がそうするように，郵便局も，資金運用部への預託金利と貯金金利との間に一定の利幅があれば，貯金残高が大きいほど組織を拡大／昇進ポストを増加し，関連企業（利益を移転し，天下り先となる），事務費等を増加することができるので，貯金残高を増やすことが行動原理となる Liviathan。特定郵便局長からの聞き取りでも郵政省時代は郵便貯金残高を増やすことが目的であり，日本郵政公社となってから収益を重視するようになったと述べている（山脇，2005）。

民間金融機関との競争条件が等しくないので，貯金獲得を目的として有利な商品を提供する。例えば，1941 年に導入した定額貯金は 6 月据置き後いつでも引出し可能であり，しかも最長 10 年間半年複利で固定金利となっている，プットオプション put option 付定期預金である。put option とは金融派生商品 derivative product の一種で将来（一定期間または一定日に），一定の価格で売却する権利を言う。定額貯金の場合は金利が上昇すれば解約し，新たな高い金利で預入できる。郵便局は実行上，利上げ後一定期間内の預け替えは利上げ日に遡及して利上げ後金利を適用していた。通常貯金も民間の普通預金より高い金利を付するのが常例であった。これらは郵便局の目的が利潤最大化ではなく，量的規模拡大，組織拡大であったことを示す。

金融商品にとって重要な特性である金利は郵便貯金の場合，1962 年まで郵便貯金法に定めていたが，その後，郵政審議会の答申に基づき

- ① 国民大衆の利益を増進し、貯蓄の増強に資すると共に
- ② 一般の金融機関の利率に配慮し

政令で定めるようになった（同法12条）。

第2次世界大戦後、資金の量的不足（旺盛な企業の資金需要と家計の貯蓄不足）から金利を統制^③し、民間金融機関は臨時金利調整法、郵便貯金は郵便貯金法により2元的に金利を決定してきた。郵政省（当時）は経済情勢の変化に伴う金利変更の際、金利引下げ時にことさら変更を遅らせ、業務拡大等予算要求事項を実現する手段、交換条件とした（金利引上げ時は追随しないと貯金者が逃げる）。表5のような事例がある。これも金融機関でありながら利潤最大化を目的としない郵便局ならではの行動である。郵政省との交換条件の交渉が難航し、預金金利引下げが遅れるため、機動的な金融政策にも支障があった（日本銀行が郵便貯金に反対した主要な理由である）。

金融市場の自由化とともに郵便貯金独自の金利決定は困難となり、定額貯金の金利は、1993年3月以後、市場金利をより反映するよう、次のように決めることにした。

- ① 長短金利が順イールドの時、民間の3年定期預金金利×0.95程度（利率水準が高い時は0.90-0.95程度）。
- ② 長短金利が逆イールドまたはフラット（水平）の時、10年もの国債表面金利-0.5%程度（利率水準が高い時は0.5-1.0%程度）。

順（逆）イールド^④とは短期金利が長期金利より低く（高く）、期間別利回り曲線 yield curve が右上がり（右下がり）となっていることを言う。

定額貯金の商品としての優位性は小さくなったが、依然として郵便貯金に占める定額貯金の比率は高い（2005年度末67.4%、ただし、2010年度末30.6%）。

国の直営または公社による経営の最大の問題は組織の行動誘因の差である。民間企業と異なり、

表5 郵政省が金利引下げの見返りに獲得した要求事項

1932年	金利引下げに応じる代わりに通信事業特別会計設置を決め、翌年法律制定、1934年、特別会計を設置した。
1961年	金利引下げ時、定期郵便貯金を開始。
1972年	金利引下げ時、預金者貸付を開始（1973年から）。
1977年	金利引下げ時、進学積立郵便貯金を開始（1978年から）。

（3）規制金利により貸し手から借り手への移転があったが、貸付けに際して割当てをすることができる金融機関も利益を得た。預金金利規制の下で、郵便貯金等により貯蓄増加を図れば、（投資収益率にも依存するが）大多数の国民の生涯効用は低下する可能性がある。

（4）順イールド
確率的割引率の対数が異時点間で負の相関関係にある時、期間別利回り曲線は右上がりとなる（Ljungqvist and Sargent, 2004）。

利潤を増やしても国の収入に組み込まれてしまい、組織の構成員の利益とはならないので、関係者は組織拡大により権限、利益を増やそうとする。このため、「細民ヲシテ節儉ノ余金ヲ蓄積セシムル」（1974 年、郵便貯金創設のための内務省伺駅通寮人民ノ貯金預り規則理由）方策であり、「簡易で確実な貯蓄の手段」（郵便貯金法 1 条目的）である郵便貯金（と簡易生命保険）はひたすらその残高を大きくし、規模の利益を追求することになった。

郵便貯金については表 6 にあるように、個人預金残高に占める比率はほぼ一貫して上昇しており、2000 年度末現在、34.8%である。ただし、郵便貯金には事業者、法人によるものもあるので、この数値は若干、過大評価である。郵便貯金残高の最高は 2000 年 2 月末、260 兆 3,026 億円であり、その後は郵便貯金に対する批判、財政投融资改革後の資金運用の困難を考慮して規模の拡大を意識的に抑制している。簡易生命保険については表 7 にあるように、生命保険会社との比較において増減を繰り返しているものの、相対的な規模の大きさは明らかである。

政府組織としては利潤を蓄積し、関係者の私的利益のために使用することは困難なので、関係機関を作って利潤を移転し、私的利益に充てるようになる（旧日本道路公団に関しては猪瀬、1997 参照）。郵便貯金の準地代は市場競争ではなく、制度により決定され、その分配は組織原理による。特定郵便局長の優遇措置もその 1 つである。簡易生命保険に関しても、例えば、(財)簡易保険加入者協会（1960 年設立）は簡易保険掛金集金、出版を事業とする（民間企業の関連法人であれば公益法人にはなれないような事業である）。職員約 2 千人のうち 1/2 は郵政省退職者である。2002 年度、(郵便局からの)手数料収入は 318 億円あり、利益は加入者団体に返還するため非課税団体となっている。しかし、実際には、交際費 9 億円等、2 年間で 14 億円の利益圧縮操作をしていた（新聞報道による）。

2005 年度末現在、郵政公社の子会社は郵便物の運送等を受託する北海道高速郵便輸送(株)等 19 社、郵便物の封入、発送等を受託する(株)JP ロジサービス等 2 社、簡易生命保険加入者福祉施設の運営を受託する(株)浦安かんぱライフサービス、電子計算機の運用、管理を受託する総合コンピュータサービス(株)、関連会社は郵便物の運送等を受託する日本郵便通送(株)等 12 社、ATM を保守す

表 6 個人預金残高に占める郵便貯金の比率の推移

(年度末現在, %)

1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
16.7	19.0	23.0	29.7	32.4	29.1	34.8	34.8	30.9

注：2005 年度の個人預金残高には信用金庫を含まない。

資料：日本銀行調査統計局『資金循環応用表』，同『経済統計年報』，日本銀行金融広報中央委員会

表 7 簡易生命保険資金運用残高対生命保険会社運用資産残高比率

(年度末現在, %)

1960	1970	1980	1990	2000	2005
1.00	0.44	0.60	0.44	0.83	0.56

資料：『日本長期統計総覧』，『完結昭和国勢総覧』，日本銀行調査統計局『経済統計年報』，(財)生命保険協会

る日本オンライン整備㈱、関連公益法人は(株)日本ダイレクト・メール協会、(財)日本青少年ペンフレンドクラブ協会、(財)通信協会（広報、通信総合博物館運営、関係者子弟育英）、(財)通信文化振興会（広報、新聞、雑誌の発行）、(財)国際通信経済研究所（海外郵政関連情報収集）、(財)通信同窓会（会館設置、運営）、(財)通信退職者連盟、(財)全国特定郵便局長協会連合会（特定郵便局長に局舎建設資金等を融資）、(財)北海道特定郵便局長協会等地域別の 12 協会（一部は特定郵便局を郵政省／郵政公社に賃貸）、(財)ポスタルサービスセンター（ふるさと小包／ゆうパック事務代行）、(財)郵政福祉等がある。

日本郵便通送㈱は 1942 年設立、資本金 715 百万円、従業員 6,500 人、車両 4,000（いずれも 2005 年度末現在）で東京を中心とする地域の郵便の配達を受託しているが、財務諸表、資本関係等は開示していない。郵政共済組合が筆頭株主で (財)郵政福祉も出資する。

(財)郵政福祉は 2005 年、(財)郵政弘済会、(財)郵政福祉協会を(財)郵政互助会に統合し、改称したものである。(財)郵政弘済会は殉職職員の遺族等の救済を目的として 1952 年設立、売店、食堂の他、ゆうパック販売（2003 年、退職職員の会社であるメルファムに営業譲渡）等の収益がある。(株)新興機材（局舎建設資材取扱い）等に出資していた。

(財)郵政互助会は 1954 年設立、郵便局職員への退職給付、貸付等の互助会活動の他、郵便局舎、宿舍を郵政省／郵政公社に賃貸する。日本郵便通送㈱、互興建設㈱（局舎維持、改修。2002 年解散）、弘信観光㈱（ホテル経営）、津久井湖観光㈱（ゴルフ場経営）等に出資する。出資先の弘信産業㈱（不動産）、弘信商事㈱はそれぞれ 1988 年、1994 年に倒産し、互助会は損失を蒙っている。

(財)郵政福祉協会は 1960 年、任意団体郵政福祉研究会として発足、1969 年、財団法人となり、1983 年、改称、職員互助年金等を扱う。

郵便局が貯金者にとって課税当局からの聖域であった時期、これらの法人に利益を移転し、ともに課税を免れて関係者の私的利益を図っていた（民営化後の関係会社に関しては日本郵政㈱ HP 参照）。

7 改革の必要性

表 8 は郵便貯金、簡易生命保険等の収益状況である。確かに損失を生じる期間もあるが、日本国有鉄道のように長期的、構造的な損失を招き、困難な経営状態にある訳ではなく、また、銀行等との比較において利用者からは非難よりは声援がありそうである。

しかし、郵便貯金、簡易生命保険は租税等の優遇条件の他、運用が民間金融機関（および保険会社）とは異なるので効率性の比較はそのままではできない。郵便貯金、簡易生命保険は運用費用をほとんど考慮しない。郵便貯金の経費率は民間金融機関の最低のものに近く、簡易生命保険の事業費率は生命保険会社の 1/3 強である（松原、1996）が、貸付の審査が事実上無いので比

表 8 郵便貯金、簡易生命保険事業の損益

(億円)

年度	郵便貯金			簡易生命保険		
	収 益	費 用	損 益	収 益	費 用	積立金編入
1955	299	350	-52	938	345	592
1960	627	706	-79	1,740	554	1,186
1965	1,589	1,501	87	3,223	2,212	1,011
1970	4,534	4,359	175	7,323	3,378	3,941
1975	15,096	16,042	-946	19,544	7,334	12,204
1980	40,282	37,704	2,578	39,577	18,772	20,780
1985	71,229	65,372	5,857	69,152	38,937	30,215
1990	81,976	74,122	7,854	113,089	59,410	53,679
1995	123,723	112,317	11,406	1,032,729	1,027,488	5,241
2000	88,776	101,745	-12,969	1,361,217	1,359,481	1,736
2001	75,551	66,551	9,000	1,412,496	1,410,782	1,714
2002	62,914	45,610	17,304	1,434,509	1,303,399	31,110
2003	58,714	36,006	22,707	168,578	166,252	2,325
2004	40,989	28,754	12,235	146,651	140,318	6,333
2005	45,315	21,998	23,317	166,722	163,521	3,201

注①：2002年度までは郵便貯金特別会計（1987年度から2000年度まで、金融自由化対策特別勘定があるが、これを含まない一般勘定のみ）、簡易生命保険特別会計（1990年度までの数値は年金勘定を含む）の、2003年度以後は各事業の数値である。

②：1987年度までは現金主義、1988年度から発生主義による。

③：簡易生命保険の1994年度から2002年度まではそれぞれ収益、費用、剰余金、郵便貯金、簡易生命保険の2003年度以後はそれぞれ経常収益、経常費用、経常利益である。

資料：『郵政統計』、日本郵政公社

表 9 小包、宅配便取扱い個数比率

(%)

年 度	1995	2000	2004
郵便局	9.4	5.7	7.0
ヤマト運輸	40.9	32.9	34.4
佐川急便	...	24.9	30.8
日本通運	22.2	16.0	11.7
その他とも合計	158,248	272,866	308,873

注：合計は万個。

資料：郵政民営化研究会（2006）

較にならない（ただし、日本の生命保険会社は事業費率が高く、高い準地代を求めている外資参加がある）。因みに、郵便局の業務のうち、民間企業と完全に競合する小包、宅配便では郵便局の地位が高くないことが分る（表9）。また、1960年度末の累積欠損金 49,361 百万円は郵便貯金特別会計法の一部を改正する法律（1961年）により資金運用部への返還を打ち切る等、事後的な救済があり、緩い予算制約 soft budget constraint である。

経済活動は形式的に収支相償であれば効率的であるとは言えない。例えば、農業保護が日本社会に齎す負担の大きな部分は価格支持によるので、政府支出には表われない。また、民間準拠の財務諸表を作っても出資金、補助金等があるので、効率性の高低を評価し、社会的費用を推計できるとは限らない。

8 郵便貯金の社会的費用

郵便貯金、簡易生命保険に関しては例えば、表 10、表 11 のような公的負担を免れているという推計がある（推計に対する反対論もある。例、西垣，2009）。これらの推計値は小さな金額ではないが、真の国民負担／社会的費用を表わしていない。

郵便貯金の社会的費用は主として次のような効率性⁽⁵⁾，公平性の歪みである。

- ① 膨大な郵便貯金による貯蓄の投資収益率が低ければ，社会の効率性損失は大きい。
- ② 郵便局は大きな組織であり，組織が効率的でなければ，人的資源の配分への歪みがある。
- ③ 郵便貯金は課税当局からの聖域として機能した。高所得者，高資産者が不正所得を蓄積し，元本，利子に対する課税を免れた公平性の問題がある。

これらの推計は困難だが，次のような方法により一部について概略の大きさを求めよう。

表 10 郵便貯金が免れた公的負担の推計

(億円)

年 度	1995	2000	1993-2002
法人税，法人住民税	3,021	...	16,773
事業税，固定資産税，印紙税等	1,863	1,096	13,774
預金保険料	1,660	2,184	16,303
準備預金の運用利子	847	605	6,789
合 計	7,391	3,885	53,504

資料：全国銀行協会（2002），郵政民営化研究会（2006）

表 11 簡易生命保険が免れた公的負担の

推計：1993-2002 年度

(億円)

法人税，法人住民税	11,067
事業税，固定資産税，印紙税等	13,072
生命保険契約者保護機構負担金	922
合 計	24,139

注：生命保険契約者保護機構負担金は 1998-2002 年度。

資料：郵政民営化研究会（2006）

(5) 効率性

効率性は数学的には条件付最大化または最小化問題の極値と同等である。論点に従い，目的効率性，生産効率性，動学／異時点間効率性等，限定詞を付すこともある。また，例えば，郵便局の生産が効率的であっても，社会全体の資源配分の効率性は低下する可能性がある（次善の定理 second best theorem, Lipsey and Lancaster, 1956）が，郵便局は自然独占企業 natural monopoly ではない（ただし，郵便事業は独占事業）ので，現実には，ほぼ競争的な市場であれば，各企業が効率的である方が社会全体の効率性は高くなると考えられる（生産効率性定理 production efficiency theorem, Diamond and Mirrlees, 1971）。

表 12 長期国債年平均流通利回り

(%)

年	利回り	年	利回り	年	利回り	年	利回り
1970	7.19	1979	9.069	1988	4.692	1997	2.134
1971	7.28	1980	8.809	1989	5.707	1998	1.544
1972	6.69	1981	8.183	1990	6.412	1999	1.749
1973	7.26	1982	7.646	1991	6.398	2000	1.744
1974	9.26	1983	7.401	1992	5.124	2001	1.329
1975	9.20	1984	6.472	1993	4.032	2002	0.888
1976	8.72	1985	5.921	1994	4.197	2003	1.330
1977	7.33	1986	5.226	1995	3.292	2004	1.397
1978	6.400	1987	5.070	1996	3.012	2005	1.488

注：2001 年以後は期末店頭売買参考統計値（平均値）。

資料：『経済統計年報』、『金融経済統計月報』

第 1 に、郵便貯金の投資収益率は財政投融资の収益率にほぼ等しい。財政投融资は社会資本への投資が主体である。社会資本の収益率を直接推計する方法もあるが、便益の推計は困難であり、費用に関しても、社会資本のように多年度に亘る支出はインフレ、利子率を考慮し、割引現在価値の実質値を求める必要がある。このような方法で多くの異なる社会資本の収益率を求めることは容易でない。

そこで便宜的に、社会資本の収益率は国債長期（10 年物）金利（表 12）を基準とし、最近の公共工事費用の削減率を用いて、この分が過大に見込まれていたと想定する。つまり、郵便貯金の運用に際し、国債長期金利×（公共工事費用削減率）に相当する非効率性があったと考える。国土交通省は 1996 年度の費用を基準として 1997-2002 年度の間に 13.6% 費用を削減し、更に、2002 年度の費用を基準として 2003-2007 年度の間に 15%（規格見直し、工期短縮、将来の維持費用削減等を含む）費用を削減する。従前の公共工事の費用は削減率の合計の 30.6% が過大であったと考えることもできるが、その 1/2（根拠は無い）の 15% が（1999 年度まで）過大であったと仮定する。この仮定でも非効率性の推計として過大とする意見もあるだろうが、日本の建設業はとくに地方圏において公共事業の超過利潤を求めて多くの参入者があったため、国際的に見て就業者比率が高い（川又，2007）。談合による超過利潤の配分も普遍的だった。過去、公共事業を請け負う者に準地代が生じていたことは確かだろう（政治家が公共事業配分に関与する理由の 1 つである）。

郵便貯金の残高（1987 年度から 2000 年度まで、金融自由化対策特別勘定の運用は控除する。表 13）に先の定義による非効率性を計算し、同じ長期国債利回りを用いて現在価値に換算すると 1970 年度から 2000 年度までの合計は約 39 兆円となる。これは表 10 の公的負担免除の推計の 2 倍程度の規模である。簡易生命保険は財政投融资に運用する比率が低いが、同様の計算で非効率性を推計できる。なお、星，土居（2002）は推計方法は異なるが、財政投融资の 2000 年度末現在の損失を 78 兆円と推計する。

表 13 金融自由化特別対策勘定で運用した郵便貯金残高

(年度末、億円)

年度	残高	年度	残高	年度	残高	年度	残高
1987	20,000	1991	150,349	1995	352,132	1999	588,500
1988	45,000	1992	204,398	1996	402,145	2000	573,500
1989	75,124	1993	251,974	1997	457,198		
1990	110,203	1994	302,057	1998	552,263		

資料：『財政金融統計月報』

表 14 財政投融资対象機関の欠損金

(2004 年度末現在、百万円)

財政投融资対象機関	資産：A	欠損金：B	B/A：％
住宅金融公庫	56,516,614	537,207	0.95
(独)都市再生機構	17,508,737	669,265	3.82
都市開発資金金融通特別会計	411,164	2,694	0.66
日本政策投資銀行	14,465,803	374,068	2.59
(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構（船舶勘定）	353,325	61,918	17.52
(独)福祉医療機構（一般勘定）	3,195,864	444	0.01
(独)国立病院機構	1,150,570	1,561	0.14
国民生活金融公庫	9,267,101	489,750	5.28
中小企業金融公庫（融資勘定）	7,150,974	433,188	6.06
沖縄振興開発金融公庫	1,383,107	23,992	1.73
農林漁業金融公庫	3,232,898	55,618	1.72
阪神高速道路公団	3,717,899	737,826	19.85
関西国際空港(株)	1,816,745	210,659	11.60
国際協力銀行（国際金融等勘定）	9,827,312	62,389	0.64
国際協力銀行（海外経済協力勘定）	10,825,726	400,761	3.70

資料：財政政策等審議会財政投融资分科会（2005）

財政投融资対象機関の中には欠損金があり、投資収益率が負になっているものがある。財政政策等審議会財政投融资分科会（2005）による 2004 年度末現在の資産 1,000 億円以上の財政投融资対象機関（勘定）と（繰越）欠損金は表 14 の通りである。欠損金がある機関のみの表だが、他の機関を含め、一般会計等からの出資金、補助金等があるので、真の欠損金は財務諸表が示す数値よりも大きい。例えば、最大の財政投融资対象機関である住宅金融公庫は資金運用部資金からの借入れ金利と融資の貸付け金利とが逆鞘であり、一般会計から利子補給金を受け入れていた。1996 年度からは利子補給金が大きくなり過ぎ、一部削減し、孫利子補給に改めたので、1970 年度から 1995 年度までの利子補給金と資産に占める比率を表 15 に掲げる。利子補給金は年度ごとに逆鞘に対応するのではなく、金額は時の予算制約に依存するが、長期的には逆鞘を補填する筈である。1970 年度から 1995 年度までの比率の平均は 1.13% である。

上述の 15% の非効率性の仮定は収益率を 1970 年-1999 年の間の長期国債流通利回りの平均 6.05% とすれば資産の 0.91% となり、表 14 の欠損金の比率、表 15 の住宅金融公庫への利子補給金等を考慮すれば、過大推計とは必ずしも言えないだろう。

表 15 住宅金融公庫への利子補給金

(百万円, %)

年度	資産：A	補給金：B	B/A	年度	資産：A	補給金：B	B/A
1970	1,153,168	7,097	0.62	1983	21,374,207	281,450	1.32
1971	1,418,991	10,765	0.76	1984	23,702,873	286,250	1.21
1972	1,775,602	14,397	0.81	1985	25,646,518	341,250	1.33
1973	2,274,848	18,298	0.80	1986	27,686,812	343,250	1.24
1974	3,186,372	33,080	1.04	1987	30,412,542	343,995	1.13
1975	4,244,029	55,006	1.30	1988	33,997,216	343,995	1.01
1976	5,351,036	84,665	1.58	1989	37,883,896	953,255	2.52
1977	6,915,932	107,032	1.55	1990	41,614,277	353,995	0.85
1978	8,712,476	112,805	1.29	1991	44,994,910	373,995	0.83
1979	11,008,554	132,471	1.20	1992	49,295,807	393,995	0.80
1980	13,562,127	195,894	1.44	1993	56,700,116	404,500	0.71
1981	15,951,820	217,435	1.36	1994	65,642,660	404,500	0.62
1982	18,699,675	281,350	1.50	1995	66,610,942	419,719	0.63

資料：『財政金融統計月報』

財政融資資金は貸倒引当金を持たないが、長期固定金利による資金調達、運用の危険に対して金利変動準備金を積んでおり、財政政策等審議会財政投融资分科会（2005）によれば、その規模は総資産の 1/10 が適当であるとしている。これには貸倒れによる損失に対処する意味もあるだろう。従前、社会資本投資の（実質的な）貸倒れは日本国有鉄道、国有林野事業、住宅金融公庫、本州四国連絡橋公団等に対し、一般会計が負担する等により表面化していない（今後、情報公開、負担の透明化を進めるべきである）。

第 1 の非効率性の社会的費用は財政投融资に関するものであり、資金調達機関である郵便局だけの問題ではない。2001 年度からの財政投融资制度改革はこのような観点から実施したものであり、その後、財政投融资実施機関、特別会計に関しても改革を進めている。しかし、政治的には郵便局の改革が最も困難である。

第 2 に、組織規模が大きいこと、事業内容は民間企業と同じだが、行動原理が異なることによる非効率性がある。2000 年度末現在、郵政省職員は 285,679 人、うち郵便局 264,455 人である（表 16）。これは臨時職員を含まない（近年、郵政省、郵政公社は非常勤職員を増やしており、2004 年度末現在、日本郵政公社には常勤職員 262 千人、任期 2 年の郵政短時間職員 6 千人、非常勤職員 111 千人がいる）。

2000 年度人件費を業務費のうち職員基本給、職員諸手当、業績賞与、超過勤務手当、休職者給与、国際機関等派遣職員給与、公務災害補償費、退職手当、児童手当、渡切費、国家公務員共済組合負担金、局舎其他施設費のうち職員基本給、職員諸手当、業績賞与、超過勤務手当、退職手当、児童手当、国家公務員共済組合負担金の合計とすれば 2,619,359 百万円、職員 1 人当たり 9,905 千円となる。長期間の郵便局の人件費統計は得られなかったので、表 17 の雇用者所得、雇用者数を利用し、2000 年度の郵便局職員 1 人当たり人件費と 1 人当たり雇用者所得との比率

表 16 郵便局常勤職員数の推移

年	職員数	年	職員数	年	職員数	年	職員数
1970	285,198	1979	278,067	1988	276,184	1997	272,589
1971	285,346	1980	277,887	1989	269,505	1998	269,973
1972	285,858	1981	278,170	1990	270,433	1999	267,711
1973	284,633	1982	278,553	1991	271,490	2000	264,455
1974	283,475	1983	278,853	1992	272,852	2001	260,779
1975	280,814	1984	278,504	1993	274,497	2002	253,640
1976	278,750	1985	278,253	1994	273,120	2003	241,471
1977	277,113	1986	277,853	1995	272,279	2004	239,148
1978	277,027	1987	276,989	1996	272,688	2005	232,358

注：2004 年，2005 年は 10 月 18 日現在，他は年度末現在。1988 年度までは定員，以後は現員。

資料：日本郵政公社から聴取。

表 17 雇用者所得，雇用者数（年平均）の推移

（億円，千人）

年	所得	数	年	所得	数	年	所得	数
1970	318,945	36,170	1982	1,481,819	44,695	1994	2,644,284	55,052
1971	378,172	37,407	1983	1,558,314	46,006	1995	2,690,405	55,145
1972	440,259	38,133	1984	1,643,856	46,760	1996	2,727,362	50,364
1973	551,797	39,503	1985	1,718,182	47,560	1997	2,789,424	50,763
1974	700,096	39,886	1986	1,791,235	48,049	1998	2,752,625	50,066
1975	815,813	39,998	1987	1,853,292	48,162	1999	2,697,603	49,522
1976	920,200	40,605	1988	1,961,545	48,981	2000	2,710,757	49,913
1977	1,027,946	41,193	1989	2,103,307	50,092	2001	2,691,325	49,917
1978	1,110,792	41,420	1990	2,274,558	51,488	2002	2,625,465	49,452
1979	1,200,618	42,225	1991	2,457,595	52,997	2003	2,585,970	49,436
1980	1,297,382	43,083	1992	2,537,862	54,014	2004	2,563,537	49,707
1981	1,402,118	43,911	1993	2,593,015	54,765	2005	2,586,692	50,127

注：1979 年までは SNA68，1996 年以後は SNA93 新系列であり，接続しない。

資料：『国民経済計算年報』

1.82 を各年の 1 人当たり雇用者所得に掛けて各年度の郵便局職員 1 人当たり人件費の代理変数とする。

郵便局の非効率性を仮に人件費の 1/10 とし，長期国債流通利回り（表 12）で現在価値に割引く場合，この非効率性は 2005 年度価格で年 2-4 億円，36 年間で 11,875 百万円となる。これも過大推計との批判があるかもしれないが，他方，郵便局以外に関連会社，関連公益法人に従事する者がいることを考慮する必要がある。

第 3 に，脱税は公平性だけでなく効率性の費用もある。脱税所得は裏の経済で生じるが，長期的には表の経済と課税後限界生産性が等しくなるまで，表の経済から就業者が移動する。これは人的資源の最適配分を歪める効果がある。ただし，公平性，効率性いずれも推計は困難であり，ここでは社会的費用があることを指摘するに留める。利子所得は推計期間では源泉分離課税であり，限界税率が高い高所得者であっても非課税による租税軽減は大きくない。しかし，郵便貯金の場合，税務当局からの聖域となっていたため，高所得者，高資産者にとって，利子課税の問

題よりも資金源泉を明らかにしないですむ（money laundering）ことの利益の方が大きかった可能性がある。

9 従前の郵便貯金改革の試み

1968 年、郵政省は郵便業務の損失増加に対して事業経営を近代化するため公社化を図った（英国では 1969 年公社化）が、当時は、大蔵省、民間金融機関が反対したので実現しなかった。国の直営の方が事業内容拡大に対する歯止めが利き易いと考えたことが反対の理由と思われる。部分的な効率化は経済全体の効率化に資するとは限らない（次善の定理）。

郵便貯金、簡易生命保険に対しては次のような観点からの反対勢力があった。

- ① 民間金融機関、生命保険会社は郵便貯金等が業務を圧迫する。
- ② 大蔵省は予算、財政投融资計画編成の制約となる。
- ③ 日本銀行は金融政策の制約となる。

これらの反対者は 1981 年、金融の分野における官業の在り方に関する懇談会答申、1983 年、第 2 次臨時行政調査会最終答申等で問題点を指摘したが、郵政省は特定郵便局等の政治力でこれらを凌いで来た。前者の懇談会は 1981 年、郵便年金法を改正し、新たな郵便年金業務に郵便局が進出する見返りとして、前年の予算編成の際、その答申を対立する大蔵、郵政両大臣が尊重するという事前の了解のもとに設置することを決めた（個人年金に関する政府自由民主党合意）。しかし、郵政省は答申が偏っているとして無視する（当時、新聞の社説では読売、サンケイが答申を支持、朝日、毎日が反対、日本経済が中立または反対を表明している）。

1998 年の中央省庁等改革基本法により（2001 年、郵政事業庁設置を経て）2003 年に日本郵政公社に移行した。これは 1968 年の改革案と変わらず、郵便貯金等の競争条件も変わらない。ただし、民間金融機関の（郵便貯金等が公的負担を免れているという）批判を受け、日本郵政公社は 4 年ごとに利益積立金の額が基準額を超える場合、4 年間の積立金増加額のうち基準額を超えて増加した部分の 1/2 を国に納付することとした。郵便貯金の場合、基準額は 1,500 億円＋貯金残高×3%－郵政公社の資本金である。

公共部門の組織はひとたび設置されるとその構成員にとって維持、拡大が目標となる（Leviathan と言う）。大組織は誰も変化、消滅するとは予想しない。戦前の陸軍／陸軍省、参謀本部、海軍／海軍省、軍令部、内務省等、例に欠かない。民間企業にも大組織はあるが、通常、利潤を生まなければならない制約がある。ただし、一部産業は政治的圧力を行使して公共部門から補助／支援を得、延命を図る。石炭鉱業は戦後一時、その所有者らは所得番付の上位を占めたほどの利益を得たが、のち斜陽化してからの（従業員を含む）救済は国民に負担を求めた。国内でほと

んど石炭を産出しなくなっても優遇措置を続け、2000年に至り、石炭鉱業の構造調整の完了等に伴う関係法律の整備等に関する法律により、臨時石炭鉱害復旧法（1952年）、石炭鉱業構造調整臨時措置法（1955年）、炭鉱労働者等の雇用の安定等に関する臨時措置法（1959年）、石炭鉱害賠償等臨時措置法（1963年）、石炭鉱業経理規則臨時措置法（1963年）、産炭地域における中小企業者についての中小企業信用保険に関する特別措置等に関する法律（1963年）を廃止した。農業に関しては現在でも生産性向上、食料自給率増加、多面的機能維持、農業集落の環境改善等を政策目的として既存農業者への支援を（これらの支援の政策効果を評価しないまま）強化している。優遇措置の廃止はその優遇措置が強固なほど、強く、持続的な政治的意思を必要とする。創設よりも廃止の困難を考慮すれば優遇措置を設ける場合、次の条件を付すことが考えられる。

① 時限法とする。

② 適用期間を延長する場合、過去の実績を数値で評価し、社会的効用が社会的費用を一定程度以上上回っていることを立証する責任を制度存続を求める者に課す。

これらのことは、言うまでもなく、公共部門の（大）組織、規制産業に従事する者が個人として不真面目な勤務をしていることを意味しない。むしろ、個人としては勤勉な者が大部分である。しかし、制度は集団としての個人、組織の行動誘因を制約し、歪め、非効率性を生じることがある。（組織、規制産業に従事する者を含めて）社会厚生を大きくするため、経済的誘因を考慮した制度設計 system/mechanism design が重要である所以である。経済学の中心命題の1つは一般均衡である。経済主体の決定は相互に関係しており、制度設計に際しては全体の整合性を重視する一般均衡の理念に基づかなければならない。零細な貯蓄の保護、過疎地域の金融機関の維持等の（全国民から見れば）例外的な政策目標の下に大きな問題の解決策を決めてはならない。

郵便局に関しても利害関係者に制度改革への誘因は無く、内部からの改革、自発的な改革は可能でなかった。意思決定権を持つ政治家の責任はもとより、一見対立していた郵政省、大蔵省（当時）を含む行政官に関しても改革への努力不足、現状追認の怠慢は責められなければならない。本人—代理人関係として捉えれば、本人が主権者である場合、政治的意思決定により、代理人の行動は組織の効率性を目的としたものではなくなる。民営化は本人を民間株主に置き換え、代理人の誘因を変化させる（Laffont and Martimort, 2002, Laffont and Tirole, 1993）。

10 郵政民営化

2005年、小泉内閣が掲げる郵政民営化という単一の政策を巡る衆議院総選挙の結果を受け、郵政民営化関連6法、つまり、郵政民営化法、日本郵政株式会社法、郵便事業株式会社法、郵便局株式会社法、独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法、郵政民営化法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律を制定した。日本郵政公社は2007年10月から以下の組織に変わ

り、同時に、郵便貯金法、簡易生命保険法、郵便振替法、郵便為替法、日本郵政公社法を廃止する。郵便貯金銀行、郵便保険会社は2017年9月末までに全株式を売却するが、売却後は各会社間の株式持合いを認める。

- ① 持株会社である日本郵政(株)はすでに2006年に設立している。最終的な政府の持株比率1/3超を維持する。
- ② 郵便事業は郵便事業(株)が担当する。日本郵政(株)の100%子会社のままとする。
- ③ 窓口業務は郵便局(株)が担当する。日本郵政(株)の100%子会社のままとする。
- ④ 郵便貯金は郵便貯金銀行＝ゆうちょ銀行が担当する。
- ⑤ 簡易生命保険は郵便保険会社＝かんぽ生命保険が担当する。ゆうちょ銀行、かんぽ生命保険は会社法に基づき設立する。ともに民間金融機関、生命保険会社として民間金融機関、生命保険会社と同様の市場、監督機関の制約に従う。
- ⑥ 民営化前の取引に基づく旧契約（定期性でない郵便貯金を除く）は（独）郵便貯金・簡易生命保険管理機構に承継する。同機構は残高が無くなる時点で解散する。

通常貯金等、定期性でない郵便貯金は郵便貯金銀行が承継し、銀行預金となる。（独）郵便貯金・簡易生命保険管理機構は承継した定期性郵便貯金⁽⁶⁾を郵便貯金銀行に特別預金として預金する。機構は承継した簡易生命保険を郵便保険会社に再保険契約する。これらの資金の運用は従前通り、国債、地方債、政府保証債、地方公共団体への貸付、社債、外国債、金銭信託等および機構への貸付に限る。これら旧勘定には政府保証を付す。銀行、保険会社はそれぞれ旧郵便貯金事務、旧簡易生命保険事務を機構から受託する。郵便貯金銀行はこの特別預金の預金保険料相当額を日本郵政(株)に交付する。郵便保険会社は再保険の生命保険契約者保護機構の負担金相当額に関してそのような支払いをしないが、再保険契約の保険料で調整され则认为られる。

日本郵政(株)は郵便貯金銀行、郵便保険会社のすべての株式を2017年9月まで（移行期間）に処分する。すべての株式を処分する前は、郵便貯金銀行、郵便保険会社は預入限度額、保険金限度額（いずれも機構分と合算して適用）、貸出規制等の規制に従う。株式処分後は郵便貯金銀行、

表 18 民営会社発足時、2010 年度末現在（正社員のみ）の職員数

(千人)

	日本郵政(株)	郵便局(株)	郵便事業(株)	ゆうちょ銀行	かんぽ生命保険
発足時	3.6	119.9	99.7	11.6	5.4
2010 年度末	3.3	110.9	101.0	12.4	6.8

資料：日本郵政公社、日本郵政(株)。

(6) 定期性郵便貯金

定額郵便貯金、積立郵便貯金、定期郵便貯金、住宅積立郵便貯金、教育積立郵便貯金、軍事郵便貯金、外地郵便貯金等を言う。

郵便保険会社の規制は民間銀行、保険会社並みになる（2011年10月現在、民主党等の郵政改革法案では日本郵政㈱、郵便事業会社、郵便局会社を（再）統合する）。

政府は日本郵政㈱の株式を処分するが、1/3超は所有する。移行期間中の民営化を推進するため、内閣に郵政民営化推進本部（本部長は総理大臣）を置き、民営化を監視するため、推進本部に郵政民営化委員会を置く。民営化委員会は3年ごとに民営化の状況に関して総合的見直しをし、必要な措置を推進本部に提案する。移行期間中の各株式会社の業務拡大は民営化委員会が監視し、主務大臣（総務大臣、総理大臣＝金融庁）の許認可を要する。

なお、採算が取れていなかった郵便貯金周知宣伝施設／メルパルク、簡易保険加入者福祉施設／かんぽの宿は5年以内に処分する（民主党内閣は処分を中止した）。

日本郵政㈱は郵便貯金銀行、保険会社の株式売却益、配当等の利益の一部を積み立てて社会・地域貢献基金を設け、郵便事業㈱の社会貢献業務（第3種、第4種郵便物の一部、被災者の郵便物、救援等）、郵便局㈱の地域貢献業務（過疎地域の金融業務等）に必要な金額を交付する。前者は年間60億円程度、後者は120億円程度、合計180億円程度と見込まれ、基金は1兆円に達するまで積み立てるが、日本郵政㈱はそれ以上積み立てることができ（租税優遇措置がある）、2兆円までは同様の方法で積み立てる（2010年度末現在、45,063百万円）。

次のような租税優遇措置を続ける。

- ① 移行期間中の民営化後5年間、固定資産税、都市計画税の課税標準を1/2に軽減する。
- ② 郵便事業㈱、郵便局㈱の事業所税を非課税とする。
- ③ 特定郵便局の敷地の相続税を引き続き軽減する。

職員は国家公務員ではなくなるが、郵便事業㈱、郵便局㈱の使用人のうち管理、監督の地位にある者をこれらの会社の推薦に基づき、総務大臣が郵便認証司に任命、監督する。郵便認証司は内容証明（民法施行法により確定日付がある証書とされる）、特別送達（民事訴訟法により送達の事実を証明する）を担当するみなし国家公務員となる。また、職員は民営化後も、当分の間、国家公務員共済組合の適用を受ける。

郵便局／郵政事業の民営化は本人－代理人関係としては株式会社化だけでは未完であり、株式を民間で所有しなければならない。また、民間金融機関化による効率性向上とは別に、郵便貯金の民営化に際しては、選択肢として、新規貯金（および簡易生命保険）はすべて廃止し、既往残高減少に合わせて組織を縮小する方法もあった。郵便業務は存続し、一般会計から補助金を支給する。郵便局は必要最低限の数に統合、効率化する。長期的な社会的費用を小さくするにはこの方が適当だったかもしれないが、膨大な職員の再雇用が必要になる等、政治的には現実的でない。

郵便貯金の擁護論に過疎地域でのサービス提供がある。例えば、時事総合研究所（2004）の標

本調査によれば郵便局網は基本的に維持すべきと考える者が62.8%、過疎地、都市部とも、または、過疎地の郵便局は統廃合すべきと考える者が16.7%あり、これは仮に日本郵政公社が民営化された場合、地方を中心に郵便局の統廃合が進む、または、都市部に集中すると考える者64.6%、新規サービス等により現在の郵便局は維持されとする者16.4%の比率にほぼ対応している。民間企業であれば全国一律料金で津浦浦に出店する普遍的サービス universal service を提供することはないかもしれない（尤も、民間企業は全体的な利潤最大化のため、内部補助により不採算地での営業 network を維持することもある）。他方、郵便局は郵便貯金の他、簡易保険、郵便事業を兼営することにより範囲の経済 economy of scope があるとも言われる。普遍的サービスについては次のような選択肢と比較すべきである。

- ① 過疎地域で郵便局を経営する追加的費用はどのくらいか。効率的な地域別料金制度を採用する場合の社会的便益、費用との比較はどうか。
- ② 他の手段、例えば、インターネットによる預入、払戻しの費用はどうか、コンビニ店に業務委託できないか、その場合の費用はどうか。
- ③ 国が補助金を支払うが、事業参加希望者に（補助金額について）競争入札を実施して効率化を図る場合、補助金所要額はどの程度か。
- ④ 追加的費用はどのように負担するか。郵便貯金事業か、受益者である地域の利用者か、納税者か（民間企業であれば補助金でなく内部補助で賄う。例、宅配事業者）。

主要国で突出した規模となっている今、国の業務として貯蓄（および簡易生命保険）業務を運営する（郵便局にとってではなく国民経済にとっての）意味と費用を検討すべきである。今後の資金運用業務を合わせた金融機関化は、効率性の向上を伴わなければ、巨額の資産を擁する膨大な組織のまま、大きな課題を先送りし、その間、経済は非効率を抱えて行くことになる。規模を考慮すれば（旧国有鉄道公社、電信電話公社のように）地域別等、相当数への分割を考慮すべきであったかもしれない。郵便事業についても民間企業との競合分野を広くし、効率化を目指すことが期待される（英国では2006年、郵便事業を完全に自由化した。ただし、旧郵便公社であり、政府が全株式を所有する Royal Mail に対し、universal service 提供のため、年間150百万ポンドを国庫補助している）。近代社会の出発点で創設した（当時有意義であった）ことをこれからは収束して行くことが将来世代への遺産となる。

外国で経済学を専攻していると言うと、日本の経済停滞の原因に関して意見を求められることがある。答は単純ではないが、経済成長が鈍化すると、非効率部門が足を引っ張っている効果が大きくなる。一層の経済成長を政策目的とすることには賛否あるだろうが、1人当たりGDPの維持、向上に関しては異論は少ないだろう。その場合、（少数の既得権者の）痛みを伴う改革は避けられない。

年表

西暦	和暦	事 項
1861	万延 2	英国, Post Office Savings Bank 開始
1868	明治 1	会計官に郵便司設置
1869	2	郵便司を民部省に移管 不用物品売払代等税外収入を積立金（のち、準備金に改称）とし、政府発行紙幣、公債証書の回収準備に充てる
1870	3	蒸気郵船規則
1871	4	郵便事業開始
1873	6	郵便料金全国均一制：書状 2 銭，市内 1 銭
1874	7	内務省達貯金預り規則（1875 年施行） 郵便為替規則（1875 年施行）
1875	8	東京、横浜の郵便役所 9 箇所（郵便）貯金開始 郵便役所、郵便取扱所（のちの特定郵便局）を郵便局に改称 郵便規則罰則及貯金預規則（太政官布告。1876 年施行）
1879	12	郵便貯金を準備金に預入
1880	13	郵便局貯金に改称 東京貯蔵銀行：初の貯蓄銀行
1881	14	貯金残高制限廃止
1882	15	郵便条例（太政官布告。1883 年施行）
1885	18	逓信省設置 汽車郵便送規則 貯金取扱い局 4,338 箇所 郵便局を 1 等から 3 等までに区分，3 等郵便局長による郵政研究会。 大蔵省預金局設置
1887	20	郵便貯金に改称 所得税法：300 円以上の所得（預金利子を含む）に課税
1890	23	郵便貯金条例（太政官布告 63 号）（1891 年施行）：郵便貯金規定を独立，利率は勅令で定める
1891	24	貯金残高制限復活
1892	25	小包郵便法
1894	27	郵政研究会を三等局長協議会に改称
1899	32	所得税法改正：預金利子は第 3 種所得
1900	33	郵便法 郵便為替法 鉄道船舶郵便法
1902	35	小包郵便料金距離制廃止
1905	38	郵便貯金法
1909	42	収入印紙売捌ニ関スル件 内務，逓信，大蔵 3 大臣訓令：預金部普通地方資金融通方針（1910 年実施）：郵便貯金増加額の 1/4 以上により勸業債券，農工債券，拓殖債券を引き受け，政府が定める融通条件で勸業銀行等を経由し地方団体に貸付

1916	大正 5	簡易生命保険法 簡易生命保険特別会計設置
1919	8	国債募集，売出及元利金支払郵便振替貯金特別取扱規則（省令）：国債窓口販売開始（1926 年まで）
1920	9	所得税法改正：郵便貯金，産業組合貯金，銀行貯蓄預金の利子は非課税
1921	10	郵便年金法（1926 年施行） 貯蓄銀行法
1925	14	預金部預金法：大蔵省預金部設置，有利且確實ナル方法ヲ以テ国家公共ノ利益ノ為ニ運用
1928	昭和 3	簡易生命保険，大礼記念として国民健康体操（ラジオ体操）開始
1933	8	通信事業特別会計法（1934 年施行）
1937	12	国債窓口販売再開（1951 年まで） 速達郵便規則：全国で速達郵便実施 3 等郵便局集配局職員の人件費を通信省支給経理とする
1938	13	集金貯金開始 3 等郵便局長の兼職を許可制とする 厚生省設置，簡易生命保険，郵便年金を移管（郵便局での事務は通信省が所管）
1939	14	集金貯金（1938 年創設）に募集手当支給。
1940	15	所得税法改正：（従前第 1 種所得であった）法人税独立，分類所得税と総合所得税（5,000 円以上所得者に累進課税）に区分，産業組合貯金，銀行貯蓄預金等の元本 3,000 円超の利子は所得税課税 市内郵便廃止
1941	16	集金貯金を積立貯金に改める 定額貯金開始，募集手当適用 国民貯蓄組合法（1963 年廃止）：組合幹旋の元本 3 千円以下の銀行預金，金銭信託利子は非課税。産業組合貯金，銀行貯蓄預金等は（組合幹旋かつ）元本 5 千円以下であれば非課税 3 等郵便局を特定郵便局に改称
1942	17	簡易生命保険，郵便年金を通信省に移管 日本郵便通送機設立 労働者年金（1944 年，厚生年金と改称）積立金等について労働者年金保険特別会計ノ余裕金及積立金預金ノ取扱ニ関スル大蔵大臣ト厚生大臣トノ協定に基づき預金部に預入。
1943	18	大蔵，通信兩次官の間の簡易生命保険積立金及郵便年金関係資金預金部預入ニ関スル基本協定により契約者貸付，地方団体貸付を除き，簡易生命保険資金の新規資金，回収金は預金部に預入 逓信省廃止，運輸通信省設置，外局として通信院設置 戦争死亡傷害保険法 特定郵便局長会規程（1947 年，全国特定郵便局長会規程）
1944	19	所得税法改正：産業組合貯金，銀行貯蓄預金の元本 5,000 円以下の利子に対しても分類所得税（5%）課税，総合所得税は（従前通り）非課税 簡易生命保険，郵便年金両特別会計を統合
1945	20	運輸通信省廃止，通信院に改称し，内閣に移管
1946	21	逓信省設置 金融緊急措置令 特定郵便局無集配局の職員の人件費も通信省から支給 全逓信従業員組合結成

1947	22	(新)郵便貯金法：利率は法定 (新)郵便法（1948 年施行） 三等局長協議会を全国特定局長会に改称 中央労働委員会、特定郵便局制度廃止を勧告 所得税法改正：分類、総合所得税を 1 本化 臨時金利調整法
1948	23	郵便振替貯金法（郵便貯金法から独立。1966 年、郵便振替法に改称）：送金、決済手段を貯蓄手段から独立 郵便為替法 印紙をもってする歳入金納付に関する法律：印紙をもってする歳入金納付に関する勅令（1934 年）廃止 特定郵便局長を国家公務員とし、特定郵便局長の局舎用土地建物提供義務を廃止し、借上げとする 郵政省設置法、電気通信省設置法（1949 年施行）：逓信省を郵政省、電気通信省（1952 年、郵政省電波管理局と日本電信電話公社に分割）に分割
1949	24	募集手当は新規契約成立に限定 (新)簡易生命保険法 (新)郵便年金法 郵政事業特別会計法（2002 年廃止） 郵政窓口業務の委託に関する法律 簡易郵便局法 郵便物運送委託法（1950 年施行）：鉄道船舶郵便法（1900 年）廃止 郵便切手類売りさばき所及び印紙売りさばき所に関する法律（郵便切手類販売所等に関する法律） お年玉付郵便葉書等の発売に関する法律（1958 年、お年玉付郵便葉書及び寄附金付郵便葉書等の発売並びに寄附金の処理に関する法律に改称）
1950	25	GHQ、全国特定局長会を解散 全通信従業員組合、全国電気通信従業員組合（後の NTT 労働組合）を分離し、全通信労働組合に改称
1951	26	郵便貯金法改正：元本、利子に国の保証 郵便貯金特別会計法（2002 年廃止） 全国郵便専用自動車協会 資金運用部資金法、資金運用部特別会計法：2000 年、財政融資資金法、財政融資資金特別会計法に改称
1952	27	資金運用部預託金利率の特例に関する法律 日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う郵便法の特例に関する法律 特定郵便局長業務推進連絡会
1953	28	簡易生命保険及び郵便年金の運用に関する法律 郵便貯金局外預入れ開始 全国特定局長会：のち、全国特定局長会連合会に改称、更に、全国特定郵便局長会に改称
1954	29	軍事郵便貯金等特別処理法：軍事郵便貯金、外地郵便貯金等
1955	30	銀行預金利子非課税（2 年間の時限法） 郵政、大蔵、自治 3 省庁「郵便貯金増強に関する協定」（郵便貯金創業 80 周年記念増強運動）
1957	32	募集手当は預金者の自発的預入には支給しない 田中角栄郵政大臣

1958	33	特定郵便局制度調査会：特定郵便局長の世襲を認める
1960	35	簡易保険郵便年金加入者協会
1962	37	簡易保険郵便年金福祉事業団法（1991 年、簡易保険福祉事業団法に改称、2002 年廃止） 住居表示に関する法律
1963	38	郵便貯金法改正：利率を法律でなく政令で定める 所得税法改正：少額貯蓄非課税制度（1 種類 1 店舗） 米国で ZIP zone improvement program code
1965	40	郵政審議会「為替貯金事業の近代化具体策」答申 少額貯蓄非課税制度（多種類多店舗） 全通信労働組合分裂、全日本郵政労働組合結成
1966	41	郵便振替貯金を郵便為替に改称、利子廃止
1968	43	小林武治郵政大臣、郵政審議会に「郵政事業の経営形態を公社化することの是非について」 諮問、公社化特別委員会発足 所得税法改正：少額国債利子非課税制度 郵便番号による郵便区分：1970 年実施
1969	44	郵政審議会答申：公社化は採用に値する 沖縄における郵便貯金の奨励及び簡易生命保険思想の普及に必要な施設及び設備の設置及 び無償貸付けに関する法律（1972 年、沖縄の復帰に伴う関係法令の改廃に関する法律 （1971 年）により廃止） 英国、Royal Mail を独立法人化、職員は非公務員化
1970	45	簡易郵便局受託者に個人を含む。
1971	46	勤労者財産形成促進法：勤労者財産形成貯蓄利子非課税制度
1972	47	郵便貯金法改正：預金者／貯金担保貸付（ゆうゆうローン）（1973 年開始） 飛鳥地方における歴史的風土及び文化財の保存等に必要な資金に充てるための寄附金付郵 便葉書等の発行の特例に関する法律
1973	48	ゆうゆうローン（預金者貸付制度）開始
1977	52	郵便貯金会館：管理は郵便貯金復興会に委託
1978	53	為替貯金業務オンライン化開始（1984 年、全国網完成） 通常貯金利子計算、月割りから日割りに変更
1980	55	臨時行政調査会設置法（1981-1983 年設置） 所得税改正：少額貯蓄等利用者カード制度（1984 年実施予定、1983 年、租税特別措置法 により 3 年延期、廃止） 個人年金に関する政府・党合意：①郵便年金を 1981.9 を目途に実施。②金融の分野にお ける官業のあり方等を検討する場を内閣に設け、1981.8 末までに答申を得る。その結果 は大蔵大臣、郵政大臣も尊重する
1981	56	総理大臣私的諮問機関「金融の分野における官業の在り方に関する懇談会」報告書 3 大臣（官房長官、大蔵大臣、郵政大臣）合意「郵貯問題の取組について」：預貯金金利 決定方式及び郵貯資金の自主運用問題 郵便年金法改正：新郵便年金開始 定期貯金担保貸付開始 （新）銀行法 民間金融機関、期日指定定期預金（定額貯金に相当）開始 英国、Royal Mail から British Telecom を分離
1982	57	通常貯金による公共料金等の自動振込み開始

1983	58	臨時行政調査会「行政改革に関する第5次答申」（最終答申） 臨時行政改革推進審議会設置法（3年間） 通常貯金による配当金等の自動受取り開始
1984	59	郵貯共用カード取扱い開始 日本電信電話株式会社等に関する法律（1985年、民営化）、日本たばこ産業株式会社法（同）
1986	61	臨時行政改革推進審議会「今後における行財政改革の基本方向」（最終答申） 鉄道郵便車廃止、すべての郵便は自動車輸送 日本国有鉄道改革法、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律（1987年、日本国有鉄道民営化）
1987	62	金融自由化対策資金の運用及び簡易保険郵便年金福祉事業団の業務の特例等に関する法律（1990年、金融自由化対策資金の運用及び簡易保険福祉事業団の業務の特例等に関する法律に改称、2000年、郵便貯金資金の運用簡易保険福祉事業団の業務の特例等に関する法律に改称、2002年、廃止）、郵便貯金法改正：郵便貯金特別会計に金融自由化対策特別勘定を設置、資金運用部から借り入れ、郵便貯金自主運用開始。なお、簡易生命保険資金の積立金となる前の資金についても簡易保険郵便年金福祉事業団に運用事業特別勘定を設け、同様に自主運用開始 郵政官署（日本郵政公社）における国債等の募集の取扱（い）等に関する法律：国債等の窓口販売（1988年開始）
1988	63	少額貯蓄非課税制度等改正：高齢者、母子家庭、障害者、財形貯蓄（住宅、年金のみ）は非課税継続、その他は課税
1989	平成1	簡易生命保険法改正（1991年施行）：郵便年金法廃止、郵便年金を簡易生命保険に統合
1990	2	郵便貯金の利子の民間海外援助事業に対する寄附の委託に関する法律 簡易保険、郵便年金の営業年度を9-8月から4-3月に改める
1991	3	自由金利定額郵便貯金。 郵便局の用に供する土地の高度利用のための簡易保険福祉事業団の業務の特例等に関する法律
1992	4	小泉純一郎郵政大臣
1996	8	郵便振替の預り金の民間災害救援事業に対する寄附の委託に関する法律
1998	10	郵便貯金及び預金等の受払事務の委託及び受託に関する法律：金融機関との取引 中央省庁等改革基本法：郵政3事業の民営化等の見直しをしない（竹下登案）
2000	12	
2001	13	郵政事業庁設置 地方公共団体の特定の事務の郵政官署における取扱いに関する法律（2002年施行）
2002	14	日本郵政公社法（2003年施行） 民間事業者による信書の送達に関する法律（2003年施行）
2003	15	第4次オンラインシステム：貯金事務センター28を11に統合 郵便貯金預入限度額超過額は国債強制購入 日本郵政公社設立：民間企業的経営
2004	16	簡易生命保険定期付き終身保険（一定期間後、定期保険補償額を減額し、終身保険に移行する。終身保険＋一定期間の定期保険。終身入院保障特約可能）ながいきくん 冊子小包大口利用者割引 全通信労働組合、日本郵政公社労働組合に改称

2005	17	郵政民営化関連 6 法（2008 年までに施行）：郵便貯金法，郵便為替法，郵便振替法，簡易生命保険法，日本郵政公社法，日本郵政公社における国債等の募集の取扱い等に関する法律，郵便貯金の利子の民間海外援助事業に対する寄附の委託に関する法律，郵便振替の預り金の民間災害救援事業に対する寄附の委託に関する法律廃止 一部郵便局で投資信託窓口販売 国際物流業務 遊休不動産売却 （利子が付く預金すべてに）預金保険法（1971 年）の保険金限度額を適用
2006	18	集配郵便局 4,696 局を統括センター（集荷，選別，配達）1,088 局，配達センター（集荷，配達）2,560 局，無集配局（集荷，配達無し）1,048 局に再編 英国，信書配達を Postal Services Commission の許可を得た会社に開放
2007	19	郵政民営化 日本郵政公社労働組合，全日本郵政労働組合と統合，日本郵政グループ労働組合 郵便局会社，損害保険(自動車保険)窓口販売
2008	20	障害者向け郵便割引制度悪用発覚
2009	21	日本郵政株式会社，郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律
2010	22	ゆうパック，ペリかん便を統合，遅配発生

参考文献

- 跡田直澄，高橋洋一（2005）「郵政民営化，政策金融改革による資金の流れの変化について」慶応大学 discussion paper 0502
- 石井寛治（2010）「日本郵政史研究の現状と課題」『郵政資料館研究紀要』1 号：3-15
- 猪瀬直樹（1997）『日本国の研究』文芸春秋
- 猪瀬直樹（2005）『決戦郵政民営化』PHP 研究所
- 大蔵省理財局編『昭和〇年調金融事項参考書』各年版
- 小谷清（2005）「郵政民営化の行末」『筑波大学経済学論集』54 号：1-11
- 加藤寛，山同陽一（1984）『郵貯は崩壊する』ダイヤモンド社
- 後藤新一（1987）『郵貯民営論』有斐閣選書
- 川又新一郎（2001）『日本の財政』大蔵財務協会
- 川又新一郎（2007）『日本の地方財政改訂版』自費出版
- 川又新一郎（2008）『日本の財政改訂版』自費出版
- 小邦宏治（1988）『郵貯 VS 銀行』プレジデント社
- 財政政策等審議会財政投融资分科会（2005）『財政投融资改革の総点検フォローアップ』
- 桜川昌哉（2006）「金融システム改革に必要なこと」『会計検査研究』33 号：199-212
- 時事総合研究所編（2004）『郵便局に関する世論調査』時事通信社
- 「郵便局を信じるな」『週刊ダイヤモンド』2007 年 12 月 22 日号，ダイヤモンド社
- 菅原啄（2009）『世論の曲解：なぜ自民党は大敗したのか』光文社新書
- 全国銀行協会（2002）『郵便貯金事業の抜本的改革を求める私どもの考え方』
- 総務省（総務庁）統計局『労働力調査年報』日本統計協会各年版
- 総務庁統計局監修（1988）『日本長期統計総覧』日本統計協会
- 竹中平蔵（2005）『郵政民営化：小さな政府への試金石』PHP 研究所
- 地方自治経営学会（2000）『地方行革への手引：公立と民間とのコストとサービス比較：全国延 316 自治体からの報告とその分析』中央法規出版
- 東洋経済新報社編（1991）『完結昭和国勢総覧』4 巻，東洋経済新報社

- 内閣府（経済企画庁）編『国民経済計算年報』（独）国立（財務省，大蔵省）印刷局，瞬報社写真印刷各年版
- 西垣鳴人（2009）「官業の特典についての再推計」『岡山大学経済学会雑誌』41(1)：53-72
- 日本銀行調査統計局『経済統計年報』日本銀行各年版
- 日本銀行調査統計局（2007）『金融経済統計月報』ときわ総合サービス
- 日本銀行統計局（1966）『明治以降本邦主要経済統計』日本信用調査
- 日本郵政公社（2006）『郵便貯金事業の現状』郵政民営化委員会説明資料
- 日本経済新聞社編（2006）『郵便局』日本経済新聞社
- 野口悠紀雄（1979）「財政投融资計画解体のすすめ」『エコノミスト』1979年12月11日号
- 野村健太郎（2007）『郵政民営化の焦点増補新訂版』税務経理協会
- 原田透編（2004）『特定郵便局の真実』ダイヤモンド社
- 原田泰（2010）「迷走する郵政民営化」『経済セミナー』651号：39-43，日本評論社
- 別冊宝島（1997）『郵便局のヒミツ』宝島社
- 星岳雄，土居丈朗（2002）「財政投融资の健全性」『ESP』363号：34-38，(株)経済企画協会
- 松原聡編（1996）『現代の郵政事業』日本評論社
- 真鍋雅史（2007）「資金循環とマクロ経済」大阪大学大学院経済研究科 discussion paper 222
- 山脇岳志（2005）『郵貯攻防』朝日新聞社
- 郵政省編（1971）『郵政百年史』吉川弘文館
- 郵政省編（1968 - 1972）『郵政百年史資料』30巻，吉川弘文館
- 郵政省編（1972）『郵政百年史年表』吉川弘文館
- 郵政省編『郵政統計』大蔵省印刷局各年版
- 郵政大臣官房財務部編『郵政行政統計年報』為替貯金編，簡易保険編各年版
- 郵政大臣経理部編『昭和○年度郵政統計年報』各年版
- 郵政省貯金局監修（1978）『為替貯金事業百年史』2冊，(財)郵便貯金振興会
- 郵政省簡易保険局『簡易保険統計年報』1995年度以後各年版
- 郵政民営化研究会編（2006）『郵政民営化ハンドブック』ぎょうせい
- 郵便局サービス研究会（1998）『図解郵便局がまるごとわかる本』東洋経済新報社
- 郵便事業の関連法人の整理・見直しに関する委員会（2008？）『報告書』
- Diamond, Peter A., and James A. Mirrlees (1971), "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency," *American Economic Review*, 61(1): 8-27
- Gorodnichenko, Yuriy, and Klara Sabirianova (2007), "Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data," *Journal of Public Economics*, 91: 963-991
- Hansmann, Henry (1996), *The Ownership of Enterprise*, Harvard U Press
- Itaya, Jun-ichi, David de Meza, and Gareth D Myles (2000), "Who Should Provide Public Goods?," in Peter J Hammond and Gareth D Myles eds., *Incentives, Organization, and Public Economics: Papers in Honour of Sir James Mirrlees*, Oxford U Press
- Laffont, Jean-Jacques (2000), *Incentives and Political Economy*, Oxford U Press
- Laffont, Jean-Jacques and David Martimort (2002), *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton U Press
- Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press
- Lipsey, R. G., and K. Lancaster (1956), "The General Theory of Second Best," *Review of Economic Studies*, 24(1): 11-32
- Ljungqvist, Lars, and Thomas Sargent (2004), *Recursive Macroeconomic Theory*, 2nd ed., MIT Press
- Milgrom, Paul, and John Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall

- 奥野正寛, 伊藤秀史, 今井晴雄, 西村理, 八木甫訳 (1997)『組織の経済学』NTT 出版
- Mueller, Dennis C (2003), *Public Choice III*, Cambridge U Press
- OECD (2006), *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*, OECD 濱口桂一郎訳
(2006)『世界の高齢化と雇用政策』明石書店
- Rajan, Raghuram G., and Luigi Zingales (2003), *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, Crown Business/Random House 堀内昭義, アブレウ聖子, 有岡律子, 関村正悟訳 (2006)『セイヴィングキャピタリズム』慶応義塾大学出版会
- Tollison, Robert D. (1997), “Rent seeking,” in Dennis C. Mueller ed., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge U Press
- USPS (2003), *The United States Postal Service*

(原稿受付 2011 年 10 月 20 日)

ウィリアム・ペティの租税国家論（2）

——『租税貢納論』の視界——

大 倉 正 雄

目 次

はじめに
第1章 経費削減論
第2章 経費増大論
第3章 経費調達論
第4章 「家産国家」から「租税国家」へ
第5章 租税転嫁論——地租と家賃税——
第6章 商品価値分析——一般的・普遍的価値尺度の探求——
第7章 関税と保護貿易政策（以上、14巻1号、掲載）
第8章 人頭税と社会階級観（以下、本号）
第9章 貨幣・鑄貨論
第10章 租税利益説と累積的内国消費税
第11章 統治論——自然法と見える手——
むすび——重商主義の財政論——

第8章 人頭税と社会階級観

ペティは『租税貢納論』第7章で、人頭税について検討している。人頭税はこの国においては1641年に最初に採用された。それは補助税・査定税とともに、1660年に樹立された政府が利用できた直接税であった。直接税は、間接税が經常収入の確保を目的としていたのに対し、臨時の財政的供与をおこなうために用いられていた。また人頭税は王政復古期において、地租（補助税・査定税）・関税とともに徴税機構の主軸をなしていた租税であった⁽¹⁾。ペティは人頭税を第5の経費調達手段として採りあげ、それが復古王政の財政基盤として適切であるか否かについて、手短かに検討している。

ペティの定義によれば、「人頭税（Poll-money）は、人々の身体（Persons of men）に対する租税」⁽²⁾である。すなわち、財産や資力のような人々に付属する事柄ではなく、人々それ自体に対して課せられる租税である。まず、人頭税をこのように定義した彼は、続いてそれが賦課される方法について、次のように述べている。「人頭税はまったく単純にか、もしくは、なんら

かの既知の称号 (Title), ないし各人を区別する標識 (mark) に従って課せられる」⁽³⁾。すなわち人頭税には、第 1 に、すべての人々に対して無条件ないし無差別に同一の税額で賦課されるものと、第 2 に、各人の称号や標識を考慮に入れて異なる税額で賦課されるものがある、というのである。さらに後者の人頭税に関して、次のように述べている。負担の大きさを定める基準となる称号や標識には、「たんなる名誉のそれか、買われたか強要されたかした、なんらかの官職のそれか、なんらかの権能 (Faculty) と職業 (Callings) のそれ」⁽⁴⁾ がある。このような名誉や官職や権能・職業の称号や標識を与えられた人は、それを与えられたことが原因で収入や利益を得て豊かになる場合と、それとは逆にそれが原因で支出や損失が生じて貧しくなる場合とがある。ところが当の人頭税は、「上述の称号・官職・権能によって、富裕か貧困、収入か支出、利益か損失が生じるが、これらには関係なく課せられる」⁽⁵⁾。すなわちこの第 2 の人頭税は、称号や標識を与えられた人々が、そのことによって収益をあげているか、損失をこうむっているかという事情には関係なく、彼らの称号や標識だけに従って、機械的に異なる負担が課せられる。ペティはここで、人頭税を課税方法の観点から二つに分類し、それが称号や標識を考慮に入れて差別的に賦課される場合には、不公平で不正な租税となる、ということを指摘している。続いて彼は、人頭税が孕む問題を基本的にこのように理解しながら、当時におけるこの国の人頭税の現状を分析している。

ペティが分析を加えているのは、新政府が 1660 年に採用した人頭税 (チャールズ二世の治世第 12 年、法律第 9 号) である。これは陸海軍の軍隊を解隊する (兵隊に給料を支払って除隊させる) のに必要な経費を調達するために採用された。この人頭税は、伝統的な型式をそのまま受け継いだ等級別人頭税であった。すなわち、ほとんどすべての国民はこの租税の導入により、掲示された税負担の配当表に従って、それぞれに異なる税額を納入するように要求された。また、その配当表において、ある人の該当箇所が複数ある場合には、税額が最も大きな箇所がその人に該当する部分であり、その最も大きな税額だけを支払うように要求された。この税負担の配当表は、納税額の大きさを示す等級が多岐に及んでいて複雑である。その配当表の内容を思いきって八つのグループに分類して、その概略を示せば、次のとおりである⁽⁶⁾。

第 1 群は、主にこの王国 (イングランド・スコットランド・アイルランド) の貴族の身分である人に課せられる税額を示している。まず、公爵の身分である人はすべて、100 ポンドを支払う。同様に侯爵は 80 ポンド、伯爵は 60 ポンド、子爵は 50 ポンド、男爵は 40 ポンドを、それぞれ支払う。次に公爵の長男は 60 ポンド、侯爵の長男は 40 ポンド、伯爵の長男は 40 ポンド、子爵の長男は 35 ポンド、男爵の長男は 30 ポンドを、それぞれ支払う。また、准男爵は 30 ポンド、勳爵士 (ナイト爵) は 30 ポンド、下級勳爵士は 20 ポンド、上級弁護士は 20 ポンド、郷士および郷士と称する者は 10 ポンドを、それぞれ支払う。さらに貴族の未亡人は、夫の身分に課せられる税額の 3 分の 1 を支払う。

第 2 群は、権能の称号を与えられた人に課せられる税額。聖職禄をもっている教区牧師・教区

司祭は 40 シリング、法学博士と弁護士は 5 ポンド、海事法廷と検認法廷の裁判官や長官は 20 ポンド、医学博士は 10 ポンドを、それぞれ支払う。第 3 群は、ロンドンの官職にある人に課せられる税額。市長は 40 ポンド、助役と長老参事会員（およびかつて助役か長老参事会員であった者）は 20 ポンド、長老参事会員の代理は 10 ポンド、タウン書記は 20 ポンド、参事会員は 5 ポンドを、それぞれ支払う。

第 4 群は、ロンドンのリヴァリー・カンパニーにおける職業の称号をもつ人に課せられる税額⁽⁷⁾。まず、12 の大カンパニーの親方（およびかつての親方）は 10 ポンド、そのカンパニーの幹事（およびかつての幹事）は 6 ポンド 13 シリング 4 ペンス、そのリヴァリーは 5 ポンド、ヨーマン（＝リヴァリーよりも下位の会員）は 3 ポンドを、それぞれ支払う。次に、中・小カンパニーの親方・幹事・リヴァリー・ヨーマンは、大カンパニーの同じ称号をもつ人よりも少ない税額を、それぞれ支払う。なお、ロンドンのリヴァリー・カンパニーの会員は、どのカンパニーに属する者であろうとも、少なくとも 1 シリングを支払う。第 5 群は、主にリヴァリー・カンパニーに属さない商人に課せられる税額。まず、6 人乗り 2 頭立ての四輪馬車を所有する人は、その貸し馬車 1 台につき 10 シリングを支払う。次に、この国に居住する外国人である商人は、もし勲爵士の身分であるならば 40 ポンドを支払う。勲爵士よりも低い身分で、海外と取引しているならば 10 ポンドを支払う。国内で取引しているならば、5 ポンドを支払う。また、ロンドンかその付近に居住している、イギリス人である商人は、10 ポンドを支払う。さらに、ロンドンに居住している、イギリス人である仲買人は、40 シリングを支払う。

第 6 群は、ロンドン以外の都市の官職にある人に課せられる税額。長老参事会員で、勲爵士か郷士よりも下の身分の者は、5 ポンドを支払う。第 7 群は、主に司法に関する官職にある人に課せられる税額。まず、王座裁判所の主任書記は 100 ポンド、書記官（上級）は 20 ポンド、令状保管者は 40 ポンド、典獄は 50 ポンド、書記官（下級）は 10 ポンドを、それぞれ支払う。次に、大法官裁判所の記録長官は 60 ポンド、書記官は 40 ポンドを、それぞれ支払う。また、刑務所長は 50 ポンド、整理局書記官は 40 ポンド、ロンドン塔副長官は 50 ポンドを、それぞれ支払う。なお、官職や公職にあって年収 10 ポンドをもらっている人は、10 ポンドを支払う。

第 8 群は、幅広い階級の人々に課せられる税額。まず、自分自身の本来の財産によって、年間に 100 ポンドを、土地・賃貸物件・貨幣・株式その他に支出することができる人は、40 シリングを支払う。次に、16 歳以上で独身である人は、12 ペンスを支払う。また、財産がどれほどで身分がどのようなであろうとも、この王国（イングランド・ウェールズ）に居住している人で、これまでこの法律によって課税されておらず、また施しを受けておらず、しかも 16 歳以上である者は、6 ペンスを支払う。

ベティは、以上のような配当表に従って課せられた 1660 年の人頭税を分析して、「最近「この国で」賦課された人頭税は、驚くほど混乱した状態にあった」⁽⁸⁾ という批判的な結論を導きだしている。その主な理由は他でもない。この伝統的な人頭税は、被課税者の収益とは無関係に、そ

の称号や標識に従って異なる税額で賦課するという、不都合な方法で徴収されているからである。その現状分析の詳細は、次のとおりである。

「ある豊かな独身の人々には、最低の等級で〔12 ペンスを〕課税した」⁽⁹⁾。これは第8群の第2項目に不備があることを指摘したものである。「ある〔下級〕勲爵士には、〔彼が〕必需品に事欠いている〔ほどに貧しい〕のに、20 ポンドの〔税額で〕課税した」⁽¹⁰⁾。これは第1群の貴族に対する等級別課税を批判したものである。ある医学博士は、その博士という「特別の権能によって何も稼いでおらず、営業に従事していないのに」⁽¹¹⁾、たんに博士であるという理由だけによって10 ポンドを支払うように要求された。これは権能の称号に従って課せられる税額を示した第2群に見られる難点を指摘したものである。「ある貧しい商人には、同業組合の会員となるために、彼らの能力を超えて支払うように強制した」⁽¹²⁾。すなわち、ある商人はロンドンのリヴァリー・カンパニーのリヴァリーかヨーマンになるときに、彼の担税能力を上回る重い負担を強いられた。こうして、人頭税は不統一で理不尽な条件や基準にもとづき、恣意的かつ不規則に賦課されて、混乱した状態にある⁽¹³⁾。要するに、この国の人頭税は、課税方法に欠陥がある不公平で不正な租税である、というのである。

この人頭税が導入された1660年に、当時海軍書記官であったサミュエル・ピープスは、同年12月10日付の日記において次のように記している。「今日の午後2人の男が……人頭税の支払いを求めてやって来た。帳簿をのぞいてみると、『サミュエル・ピープス、ジェントルマン、本人10 シリング、召使い分2 シリング』と書きつけてあった。だが、こんなことでは済まないのではないと思う。そのために10 ポンドを用意していたのだ。でも自分から身分を明らかにする必要もないだろう」⁽¹⁴⁾、と。郷士の身分であるから、10 ポンドを課せられて然るべきであるのに、徴税人の不手際により幸いにも12 シリングしか要求されなかった、と記しているのである。ペティは当時、独身であった（結婚したのは1667年）。けれども彼は、1649年に医学博士の称号を受けており、しかも勲爵士に叙せられたのは、もう少し後（1662年）のことであった。したがって、彼は医学博士として10 ポンドを支払ったと思える。そうであるとすれば、ある医学博士は医者として収入を得ていないのに10 ポンドを課せられたという先の叙述は、自分自身のことを皮肉を込めて述べたものであると思える。

ところでペティはさらに、1660年の人頭税の現状分析を踏まえて、その租税が収益性の点でも優れた租税であるかどうかは疑わしいと、次のように述べている。「このような混乱、恣意性、不規則性、条件のごちゃ混ぜという理由により、膏藥が傷に適合しているかどうかを評価できないとすれば、各人の税収入が適切に報告されたのかどうかということなどを調べる、調査や方法もないであろう」⁽¹⁵⁾、と。すなわち、現行の政府が採用した人頭税は課税方法が混乱した状態にあるから、それがどれほどの税収入を国庫にもたらしたのかは正確には分からないし、収益性の点で効率的であるかどうかは疑わしい、というのである。この彼の指摘も事実と一致している、といえる。財政史家S・ダウェルが知らせるところによれば、当の人頭税は25万2167ポンドの

収入をもたらしたが、それは当時の人々により「途方もなく少ないと思われたであろう上がり高」⁽¹⁶⁾であった。こうしてペティによれば、当の人頭税は財政上の正義という点だけではなく、収益性の面でも難点がある租税であった。

さて、ペティの人頭税に関する議論は以上のように、その課税方法が孕む難点に焦点を合わせて展開されている。このような論調は、彼がこの租税を経費調達手段として採用することに否定的であるかのような印象を受ける。ところが事実はその逆で、彼は人頭税を採用することに積極的である。現行の人頭税に対しては批判的であるけれども、この租税それ自体を否定しているわけではないからである。彼は1660年の人頭税を論難しながらも、人頭税という租税を政府が採用する経費調達手段として是認している。そればかりか、この租税を新政府の財政基盤として採用するために、現行の人頭税に対する抜本的な改革案を提示している。その提案の基本的な内容は、先に彼によって示された第1の人頭税の全面的な採用と、第2のその部分的な採用である。この改革案の詳細について見ておきたい。

「上述のような込み入った租税の方法を全面的に退けて、もっと明瞭に人頭税について述べたい」⁽¹⁷⁾。ペティはこのように述べて、政府が採用すべき人頭税として、二種類のそれを提案する。その「第1は、すべての人間のあらゆる頭に等しく課せられる、単純な人頭税である」⁽¹⁸⁾。すべての国民に対して基本的に同じ負担が課せられる単純な人頭税である。ただし、慈善の施しを受けている者、未成年の子供、徒弟のような賃金を支払われていない者は、自身が税を負担することを免れる。すなわち「慈善の施しを受けている者については教区が、未成年の子供についてはその両親が、徒弟と、賃金をもらっていないその他の者については親方が、[当人に代わって]支払う」⁽¹⁹⁾。彼によれば、この単純な人頭税には幾つかの欠点がある。何よりもまず、「等しくない能力をもつ人々が、すべて同じように支払う」⁽²⁰⁾という点。すなわち、すべての人々に対し、各人の担税能力の大きさには関係なく、同じ大きさの負担が課せられる、という点である。また、多くの子供を抱える親は、それだけ経済的負担が増大しているにもかかわらず、いっそう重い負担が課せられる、という点。換言すれば、多くの子供を抱えて「貧乏であればあるほど、それだけますます厳しく課税される」⁽²¹⁾という点である。このような理由により、この人頭税は「ひじょうに不公平である」⁽²²⁾と、彼はいう。

ところが彼によれば、この単純な人頭税にはその欠点を補って余りあるほどの多くの利点がある。第1に、「少ない費用ですばやく徴収されうる」⁽²³⁾という点。第2に、課税される「人々の数がつねに知られているので、この租税[の収入]がどれほどの総額になるかということが、十分に算定されうる」⁽²⁴⁾という点。第3に、「この租税はすべての人々に対し、自分たちの子供をその最も秀でた能力に応じて、なんらかの有益な雇用に就かせるように拍車をかけるであろう。そして、その雇用からの収入によって、それぞれの子供に対し、自分自身の人頭税を支払わせることになるであろう」⁽²⁵⁾。すなわち、人頭税は子供をもつすべての親に対し、——税を子供と分担して支払うために——自分の子供を仕事に就かせるように助長する、という点。要するに、こ

の租税は人々に就業を促す要因を孕んでいる、という点である。この第3の利点については、少し検討を加えておく必要がある。ここで挙げられているのは、人頭税が経費調達手段としてもつ利点ではない。それが雇用を促進するという、非財政的な側面において見られる利点である。このような利点を指摘するペティによれば、当の人頭税は多くの子供をもつ親に重くかかる不都合な租税であるけれども、子供が職に就いて働くことを促す有益な租税でもあるということになる。彼はここで、人頭税が雇用を促進して一国の経済力を強める有益な租税であることを指摘しながら、課税がもたらす非財政的效果について論じているのである。この議論は、彼が第14章で展開している「低賃金の経済」論と相通じるものがある。双方とも、国民大衆の生活に圧迫を加えて、彼らの就労や勤労を助長し、ひいてはこの国の経済力を強めることを意図するものだからである。このような議論は国民の福祉・厚生を増進を犠牲にして、一国の経済力と国力を強化しようとする意図を秘めているから、重商主義的な見解であるといえる。ペティが『租税貢納論』の人頭税論において示している、以上のような課税の非財政的效果についての議論は、学史のうえにおいてかなり早いほうの時期に位置すると思われる。その後、このような課税の非財政的效果についての認識は、さまざまなバリエーションを示しながら、幾人かの作家により継承されることになる。17世紀末にチャールズ・ダヴナント（Charles Davenant, 1656-1714）は、奢侈品税が人々の奢侈を規制する効果をもたらすことを、また必需品税のような大衆課税が、人々の節約と勤労を助長する効果をもたらすことを指摘している。さらに18世紀中頃にジョサイア・タッカー（Josiah Tucker, 1713-99）は、課税が労働者大衆のインダストリを促進する効果をもたらすことを力説している⁽²⁶⁾。

さて、ペティが提案している第2の人頭税は、「どんな種類の官職や権能にも関係なく、ただ名誉の称号によってのみ区別して、あらゆる頭に課せられるというものである。その称号とは……公爵、侯爵、伯爵、子爵、男爵、准男爵、郷士すなわち永代の准男爵の長男、および自分で郷士であると称した場合の郷紳」⁽²⁷⁾である。要するに、これはすべての人々に対して同じ大きさの負担を課するのではなく、名誉の称号だけを考慮に入れて、各人に対して異なる大きさを課するという等級別人頭税である。これは、第1の単純な人頭税よりも公平で公正であるように思える。ところがペティによれば、必ずしもそうではない。なぜなら名誉の称号は、それを与えられた人の担税能力の大きさに相応するものではないからである。彼は、次のように述べている。「この方法は、称号をもっている人々の大部分がそれに相応して豊かであるかぎりにおいて、もう一方の方法よりもかなり公平である」⁽²⁸⁾、と。

ペティが人頭税について議論しているところは、ほぼ以上に尽きる。結局のところ、彼が提案した二つの人頭税のうち、彼自身はどちらがいっそう望ましいと考えているのかということは、ここでは定かではない。ところが彼は、^{エクサイズ}内国消費税について論じた第15章において、単純な人頭税がエクサイズに次いで優れた租税である、と述べている。つまり、ここで提案した二つの人頭税のうち、すべての人々に同じ税額が課せられる第1の単純な種類のほうが——第2の等級別

のそれよりも——望ましいことを、そこで明らかにしている。しかしながら彼が、いずれにせよ人頭税を採用することに積極的であることは、この租税を検討した第7章においてでも確かである。人頭税はその難点を相殺して有り余るほどに多くの利点をもつ租税であると考えられていたからである。ところが彼がこの租税の採用に賛成する理由として、さらに次のような点が考えられる。人頭税は、彼が第15章で最も優れた租税であると讃美している内国消費税^{エクスサイズ}と、基本的に性格が同じ租税であるという点である。ペティはエクサイズを論じた箇所でのこの租税を讃美する理由として、次のような事柄を挙げている。エクサイズは、広範な諸階級の双肩に幅広くかかる大衆課税である。したがって、各人に対して比較的軽い負担を課するわりには、多額の収入を国庫にもたらす、収益性が高い効率的な租税である。また、政府の活動から利益を享受しているすべての国民の双肩に限らず課せられるから、租税利益説により公平で公正であることが認められる租税である。ペティがエクサイズを讃美する理由として指摘しているこのような特徴は、そっくりそのまま人頭税に当てはまるといえる。それだけではない。人頭税は、緊急時にまとまった額の貨幣をすみやかに供与できるという、エクサイズには見られない利点をもっている、という点も挙げられる。むろんペティは、人頭税が直接税としてもつこのような利点を十分に知っていたと思える。彼は『租税貢納論』の末尾で、政府が採用すべき最も優れた租税として「累積的内国消費税」を提案した後に、次のように述べている。「それ以外には、以前に述べた単純な人頭税ほどに公平で、ゆるくて、調達しやすいものはない」⁽²⁹⁾、と。こうして彼はやがて、第二次オランダ戦争が勃発して間もない1665年に『賢者には一言をもって足る』(*Verbum Sapienti*, [1665] 1691)を執筆し、そこで内国消費税と人頭税との大幅な導入を、面前の戦争に対する財政的対応策として提案することになる。ともあれ、ペティの人頭税に関する議論をここまで検討するとき、彼の税制改革論の根底に貫かれている基本的な姿勢が、漠然とながら浮き彫りにされてくる。彼は、基本的にすべての国民が税負担を分かち合うような制度が望ましい、と考えていたのである。

王政復古期の政府はその後、人頭税を2回採用した。対オランダ戦争の遂行に要する経費を調達するために1667年に、また対フランス戦争の勃発に備えて1678年に採用したのが、それである。しかし、これらは1660年の人頭税のように、ただ伝統的な型式を受け継いだだけのものではなかった。これらの人頭税の採用にさいしては、幾つかの改革が図られた。その改革の主な意図は、有形でない形態の動産を課税の網でしっかりと捕らえようとするにあった。そのような動産は、元来総合的収益税であった査定税によって課税対象とされていたにもかかわらず、その支払いを巧みに逃れていたからである。しかも租税能力説を信奉するメンバーが多かった下院において、動産の所有者が高い担税能力をもっているにもかかわらず、その多くが税負担の義務を怠っていることに対して、非難が浴びせられていたからである。そこで1667年の人頭税においては、動産を所有するすべての者は、その財産価値の1%に相当する税額を支払うものとするという文言が、高々と掲げられた。C・チャンダマンの概算によれば、この税負担は多くの動産

所有者にとって、1660 年の人頭税が彼らに課した負担のほぼ 10 倍にも相当する大きさであった。1678 年の人頭税の採用にさいしても、同じ改革の意図が貫かれた。要するに、1667 年と 1678 年の人頭税は、動産を課税の網で捕らえることに失敗した査定税の欠陥を補うという役割を担って採用されたのである。このような人頭税の導入は、直接課税の不公平な配分を改善しようと意図する、財政上の正義に適った試みであったといえる⁽³⁰⁾。

ところがペティが『租税貢納論』で掲げている人頭税の改革案は、それよりも後に政府が実施した以上のような改革と、軌を一つにするものではない。彼の提案は 1660 年の 配当表に即していえば、第 1 群の最初の項目（貴族に対する等級別課税）と第 8 群の最後の項目（すべての国民に対する単純な課税）との混合形態を採用するか、あるいは後者だけを採用しようとするものである、といえる。またこのような双方の提案のうちでは、後者だけを採用することのほうがいっそう望ましいと考えていた、といえる。彼にとって、単純な人頭税はエクササイズとともに、ひじょうに優れた租税であったからである。いずれにせよ、彼の提案が実行された場合には、下層階級を含むすべての国民が納税に積極的に参加するという、先例のない事態がもたらされる。これは税負担の配分上の正義に反する要因を孕む、不合理な性質の試みであったけれども、ペティの改革案が目的とするところのものだったのである。

- (1) Cf. Chandaman, *op. cit.*, Ch. V; Braddick, *Parliamentary Taxation*, *op. cit.*, Ch. 5.
- (2) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, *op. cit.*, p. 61. 邦訳, 108 頁。
- (3) *Ibid.* 同上。
- (4) *Ibid.* 同上。
- (5) *Ibid.* 同上。
- (6) Cf. Andrew Browning ed., *English Historical Documents 1660-1714*, London: Eyre & Spottiswoode, 1966, pp. 313-16.
- (7) リヴェリー・カンパニーについては, cf. George Unwin, *Industrial Organization in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, Oxford: Clarendon Press, 1904, rpt. London: Frank Cass, 1972, Ch. II [アンウィン (樋口徹訳) 『ギルドの解体の過程 — 16・17 世紀の産業組織 —』岩波書店, 1980 年, 第 2 章]。
- (8) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, *op. cit.*, p. 62. 邦訳, 108 頁。
- (9) *Ibid.* 同上。
- (10) *Ibid.* 同上。
- (11) *Ibid.* 邦訳, 108-9 頁。
- (12) *Ibid.* 邦訳, 109 頁。
- (13) Cf. *Ibid.* 邦訳, 108 頁。
- (14) Samuel Pepys, *The Diary of Samuel Pepys*, ed. by R. Latham and W. Matthews, Vol. I, Berkeley and Los Angeles: Univ. of California Press, 1979, pp. 315-16. ピープス (白田昭訳) 『サミュエル・ピープスの日記 (1660 年)』第 1 巻, 国文社, 1987 年, 324 頁。
- (15) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, *op. cit.*, p. 62. 邦訳, 109 頁。
- (16) Stephen Dowell, *A History of Taxation and Taxes in England*, Vol. III, London: Longmans Green, 1884, rpt. Frank Cass, 1965, p. 29.

- (17) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 62. 邦訳, 110 頁。
- (18) *Ibid.* 同上。
- (19) *Ibid.* 同上。
- (20) *Ibid.* 同上。
- (21) *Ibid.* 同上。
- (22) *Ibid.* 同上。
- (23) *Ibid.* 邦訳, 110 頁。
- (24) *Ibid.* 同上。
- (25) *Ibid.* 同上。
- (26) Cf. Charles Davenant, *An Essay upon Ways and Means of Supplying the War*, London, 1695, in *The Political and Commercial Works of that Celebrated Writer Chales D'Avenant*, Vol. I, coll. and rev. by Sir Charles Whitworth, London, 1771, rpt. Farnborough, Hants.: Gregg Press, 1967, p. 71; do., *Discourses on the Public Revenues, and on the Trade of England*, London, 1698, in *Works*, op. cit., Vol. I, p. 271; Josiah Tucker, *Instructions for Travellers*, Dublin, 1758, in *The Collected Works of Josiah Tucker*, Vol. III, London: Routledge/Thoemmes Press, 1993, pp. 54f. 大倉『イギリス財政思想史』前掲書, 124-25 頁, 参照。
- (27) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 63. 邦訳, 110 頁。
- (28) *Ibid.* 同上。
- (29) *Ibid.* p. 94. 邦訳, 161-62 頁。
- (30) Cf. Chandaman, *op. cit.*, Ch. V.

第9章 貨幣・铸貨論

ペティは『租税貢納論』第14章「貨幣の引き上げ・引き下げ・粗悪化について」(Of raising, depressing, or embasing of Money)において、貨幣・铸貨論を展開している。この議論の内容は、その表題が示しているように貨幣の変造(貶造)の問題である。この表題から、そこでの議論は、本書の主題である租税論とは関係がないように思える。確かに本章の議論は大部分が、貨幣の額面価格の引き上げと貨幣の純度の引き下げという問題をめぐって展開されている。しかし少なくとも著者の意図としては、このような議論は本書の主題である租税論の一環として展開されたものである。本章はときおり誤解されるけれども、この書物の補論として書かれたものではない。ペティは政府の手による貨幣の変造(悪铸)を、政府が徴税方法として採用することが可能な一つの方途である、と捉えたのである。貨幣価値の人為的操作を意味する変造を、政府が国民の懐から財産を掴み取ることが可能な手段である、と理解したのである。そのように理解する彼にとって、変造は地租や消費税のような一般的な租税と基本的に変わるところはなかった。このようにして、本章は租税論の立場から、変造を公共的経費の調達手段として捉えながら、貨幣の引き上げと引き下げをめぐる問題を論じている、といえる⁽¹⁾。したがって、租税論が主題である本書において、貨幣論に深入りするのは妥当ではないと、彼は次のように述べている。「貨幣に関するすべての神秘を含んだ深遠な大洋に乗り出すことがあるかもしれない」が、「そのよ

うなことは、他の箇所で別の目的のためになされる」⁽²⁾ べきである、と。ところが彼は実際には、このように前置きしたにもかかわらず、推理を展開するうちに徐々に本題から外れて、余論の深みに嵌ってしまうことになる。

ペティは最初に、貨幣の粗悪化について論じている。彼によれば、粗悪化された貨幣とは、合金によって真実価値を引き下げられた貨幣である。「貨幣として急速に摩滅する、あまりに柔らかでしなやかな性質を補正するために必要な量よりも多くの合金を含んでいる」⁽³⁾ 貨幣である。流通手段の機能を担う硬貨として便宜上必要な量よりも多くの銅が混入された銀貨、および銅が銀が混入された金貨が、それである。周知のようにイギリスにおいては、11 オンス 2 ペニーウェイトの純銀と 18 ペニーウェイトの雑分からなる銀 1 ポンド (=5,760 グレイン) を標準銀と定め、その標準銀からなる貨幣をポンド・スターリングと呼んでいた⁽⁴⁾。この標準の銀貨においては、銀の純度（純銀と雑分との割合）は 1,000 分の 925 であるが、雑分が必要量（18 ペニーウェイト）を超過して純度が 1,000 分の 925 よりも低くなった場合には、その銀貨は粗悪化されたことになる。ペティはそのような純度が引き下げられた「劣位の貨幣」として、具体的にオランダのシリング貨、スタイバー貨、フランスのスウ貨、アイルランドのボン・ガル貨を挙げている。彼によれば、これらの硬貨は「価値は小さいけれども、大きな断片からなる貨幣である」⁽⁵⁾。すなわち、真実価値が小さい割には、重くて大きな貨幣である。ここでペティは挙げていないけれども、むしろイギリスにも粗悪化された貨幣はあった。ヘンリー八世が 1543 年におこなった「大貶造」（Great Debasement）といわれる貨幣の悪鑄によって、この国において初めて、スターリングの古来の標準純度（純銀の含有量が 11 オンス 2 ペニーウェイト）を下回る、粗悪化された銀貨が鑄造された。しかも、この年に純分（純銀の含有量）が 10 オンスに引き下げられたのを皮切りに、翌 44 年には 9 オンスに、引き続き 45 年には 6 オンス、46 年には 4 オンスに引き下げられた。つまり銀貨 1 ポンドはわずかに 3 分の 1 の銀を含むにすぎないという状態にまで粗悪化された。このような変造はヘンリー八世の死後も続けられた。エドワード六世は 1551 年に、1 ポンドの目方に含まれる純銀がわずかに 3 オンス（全体の 4 分の 1）にすぎないという、イギリス貨幣史のうえにおいて最悪の貨幣を造った⁽⁶⁾。

ペティによれば、このような貨幣の粗悪化がおこなわれた理由や意図は、「このような硬貨は比較的大きくて扱いやすく、それに含まれた銀は失われたり磨り減ったりすることが比較的少なかった」⁽⁷⁾ というものであった。しかしながら彼は、その理由や意図がどのようなものであろうとも、このような変造がおこなわれることに反対する。そして、その反対の理由として次のように述べる。これにより貨幣の素材の品質は混乱する。取引にさいし、硬貨の色・音・重量を符号や道標として利用できなくなる。偽造の危険性が高まる。これにより貨幣の真実価値が引き下げられ、人々は損失を被るが、どれほど損失したのかということが分からなくなる。いずれにせよペティの主題にそって、貨幣の粗悪化を公共的経費を調達するための手段であると理解するならば、金貨と銀貨に含まれる雑分——いっそう厳密には、便宜上必要な量の雑分を超えるそれ——だけ、

換言すれば、貨幣の真実価値が必要以上に引き下げられた部分だけ、政府は国民に対して課税したことになる。もっとも、この粗悪化を論じた箇所において、このような租税論の立場からの明確な叙述はどこにも窺えない。

次にベティは、貨幣の引き上げについて論じている。彼によれば、この引き上げには二つの種類がある。その一つは、貨幣の数量の引き上げである。「標純銀のポンド・トロイ（pound Troy）を以前よりも数多くの硬貨に切り分けることである。これまでは同じものが12個に切り分けられたにすぎなかったのに、約60個に切り分けられるというようにである。しかも双方の部類ともシリングと呼ばれるのである」⁽⁸⁾。この引き上げについてのベティの説明はあまりに簡単すぎるので、史実にそって少しそれを補足しておきたい。この変造はイギリスにおいては——粗悪化よりも——早くから見られた。そもそもこの国では、変造は銀貨を引き上げる（その数量を増加させる）ことから始まった。ノルマン征服時代には、スターリング銀（11オンス2ペニーウェイトの純銀と18ペニーウェイトの雑分からなる1ポンドの目方の銀＝タワー・ポンド）を240等分することにより、ペニー貨が造られていた。この場合、スターリング銀は重量が5,400グレインであるから、各ペニー貨は22.5グレインであった。このように標準銀を240に切り分けて、重量22.5グレインの銀貨を造るというのが、古来の慣行であった。ところがその後、エドワード一世は1299年にこの慣行を破った。彼は標準銀1ポンドを240ではなく243に等分して、目方が1ポンドの銀から従来よりも数が3個多いペニー貨を造った。したがって、この銀貨の数は引き上げられたけれども、各硬貨の重量は22.2グレインに減らされた。つまり各ペニー貨が含む純銀の量（＝真実価値）は引き下げされた。このエドワード一世による引き上げは、この国でおこなわれた最初の変造だったのであろうといわれている。この種の変造は、その後エドワード三世によって引き継がれた。この国王は1344年に標準銀から266個のペニー貨を造った。この数量の引き上げにより、銀貨の重量は20.4グレインにまで引き下げられた⁽⁹⁾。

もう一つの引き上げは、「すでに造られている貨幣を、以前よりも高い名称で呼ぶことである」⁽¹⁰⁾。「1シリングが2シリングの価値があると布告」⁽¹¹⁾することである。つまり貨幣の額面価格を引き上げることである。この場合には他の種類の変造とは異なり、貨幣の品質が粗悪化されたり、貨幣の重量が軽減されたりすることはない。名称（額面価格）に変更が加えられても、貨幣は質量も変化しない。しかしこの引き上げにより、額面価格を引き上げられた銀貨は、その変更された価格に相当する銀を含んではないから、この引き上げも変造である。ベティによれば、以上のような数量の引き上げと名称のそれとがおこなわれた理由や口実は、「貨幣を生みだし、貨幣の素材をもっと豊富にする」⁽¹²⁾ というものであった。すなわち、イギリスのような金銀坑のない国において、貨幣の素材である金銀の量が限られているとすれば、貨幣の額面価格を引き上げるか、その重量を軽減するか（あるいは品質を落とすか）する以外に、貨幣量を増やす術はないというものであった。しかしながら、その理由や口実がもっともであるように思えても、ベティはこの変造に対しても異を唱える。このような変造をおこなうことは無意味であり、この

ような貨幣の引き上げによってその量を増加させても、すべての商品価格が引き上げられること以外には、どのような効果をももたらされない、と彼は主張する。いずれにせよ彼の理解に従って、貨幣の引き上げを徴税方法の一つと捉えるならば、貨幣の名称か数量の引き上げにより、その真実価値が引き下げられた分だけ、政府は国民に対して課税したことになる。もっとも、この変造を論じた箇所においても、このような本章の主題にそった明確で詳細な議論は窺えない。

ところがペティは、貨幣の額面価格の引き上げに関して、租税と関係がある議論をおこなっている。その租税論はここでの本来の主題をなす議論とは内容が異なるものであるけれども、その租税論それ自体は興味深いものであるから、一瞥を与えておきたい。彼は貨幣の引き上げによるその粗悪化を論じた箇所（第 11 節）で、貨幣の名称の引き上げは物価の騰貴をもたらすという命題を敷衍しながら、まず次のように推理を展開している。「この貨幣の引き上げにさいし、労働者の賃金などはまったく上がらないと布告されたでしょう。その場合にはこの法令は、上述の労働者が賃金を半分失うことを余儀なくさせる、彼らに対する租税（Tax）に他ならないであろう。それは不当であるだけではなく、不可能でもある」⁽¹³⁾、と。この叙述の意味はこうである。一方で貨幣の額面価格を 2 倍に引き上げ、他方で賃金の引き上げはおこなわれないと仮定すれば、商品価格は全般的に騰貴して、労働者の実質賃金は下落する。したがってこの場合には、貨幣の引き上げは、労働者に対する課税と同様に、彼らの生活を圧迫する効力を発する。したがって、そのような引き上げは不都合であり、実施は不可能である。

彼は次のように述べて、さらに推理を続ける。「もっとも、彼らが上述の半分で生活できたならば（それは考えられないことである）、話は別であるけれども。なぜならその「半分で生活できた」場合には、ただ生活するだけの資力しか労働者に与えられないような賃金を定める法律が、誤って作られていたことになるからである」⁽¹⁴⁾。ここでの推理の展開は足早で少し分かりにくいけれども、その内容は次のように整理されよう。先ほどの仮定に従って、貨幣が引き上げられ、実質賃金が引き下げられるならば、労働者の生活は破滅する。彼らの賃金はそのようなことが実施されるより前にすでに、生活できる最低の水準にまで引き下げられていたはずだからである。したがって、この貨幣の引き上げを実施することは、実際のところ不可能である。ところが、その引き上げを実施して賃金を実質的に下落したにもかかわらず、労働者は依然としてその下落した賃金で生活が続けることが可能である、と仮定する。その場合には、この貨幣の引き上げは不可能ではないし、また不当でもない。不当であるのは、労働者が生活できる最低の水準より高い賃金を得ているということであり、そのような状態が法的に容認されているということである。この場合には、労働者の生活に圧迫を加える租税や、そのような租税と同じ効力を発する貨幣の引き上げは、可能であり、また社会的に妥当である。

ペティはここで、「低賃金の経済」（economy of hige wage）論を前提にして推理を展開している、といえる⁽¹⁵⁾。労働者は元来怠惰であるから、彼らの勤労意欲を刺激して、怠惰を抑制するには、賃金を生活できる最低の水準にまで低く引き下げるのが得策である、という見解である。

ペティは先の叙述に引き続き、——高賃金がではなく——低賃金が妥当であることの理由を、雇用主にむかって次のように述べている。「というのは、もしあなたが2倍の賃金を認めるならば、労働者は働くことができた大きさの半分しか働かないからである。2倍の賃金を認めるならば、それが認められなかった場合に働こうと欲した大きさの半分しか、働かないからである。このようなことは、それだけの大きさの労働の果実が公共体から失われることである」⁽¹⁶⁾、と。もし、最低の水準を上回るほどに賃金を高く引き上げるならば、労働者の生活に余裕が生まれるが、彼らはその分だけ勤労意欲を喪失して仕事を怠るから、彼らにそのような高い賃金を与えてはならない、というのである。ペティが理解しているように、高賃金が怠惰や自発的失業を助長する要因であるとすれば、それはさらにその国の雇用量と産出量を減少させる、ひいてはその国の経済力を低下させる要因にもなるから、社会的に不都合な事柄であることは、いうまでもない。また、低賃金はそれとは逆の影響力を発するから、好都合であるということも明らかである。ちなみに、学史のうえにおいてペティがいち早く表明したこの残忍な性質の低賃金賛美論は、その後18世紀に入りウィリアム・テンプル（William Temple）やアーサー・ヤング（Arthur Young, 1741-1820）によって継承されることになる⁽¹⁷⁾。こうして少し議論が脇道にそれたけれども、ペティの推理をここまで追いかけてくれば、労働者の生活を圧迫する租税と、それと同じ効力を発する貨幣の引き上げが経済力の観点から有益であるという彼の见解が、当の賃金論を踏まえて示されたものであることが、明らかであろう。彼は、租税と貨幣の引き上げとが低賃金に代わって、労働者の勤労意欲を刺激する役割を果たすことを期待しながら、それらが——賃金が高い水準にある場合には——妥当であると主張したのである。この課税による労働者の勤労促進論ともいべき见解は、その後C・ダヴナントやJ・タッカーによって継承されることになる⁽¹⁸⁾。

さて『租税貢納論』の本章（第14章）は、貨幣の変造を公共的経費の調達手段として検討することを主題にしていたはずである。ところがペティは検討を進めているうちに、その主題から関心を逸らせて、貨幣価値の人為的操作をめぐる問題そのものに興味を覚えるようになったようである。彼は第12節以下において、この問題に関する推理を倦むことなく巡らせながら、本来の主題とは接点をもたない領域にまで足を踏み込んで、やや冗長な議論を展開している。この蛇足とも思える議論の内容は、次のように要約できるであろう。

まず、フランスの貨幣である四分の一エキュ貨（*Quart d'Escu*）をイギリスにおいて引き上げるならば、この国においてどのような結果が生じるであろうか、という問題について推理している。ただしこの場合には、18ペンスと等価のこの仏貨の価値を2倍に引き上げて、3シリング（＝36ペンス）の交換価値があるものにするというのであるから、ここでの引き上げは上述のような数量や名称の引き上げではなく、仏貨の平価の切り上げを意味している（もっとも、ここでの交換レートの変動は、イギリスにおいてのみ効力を発すると仮定されているけれども）、といえるであろう。彼は推理を働かせながら、この仏貨の引き上げ（平価の切り上げ）により、購買力が引き上げられた仏貨は英貨と引き換えに買い求められるから、究極的にはすべての英貨が国外

へ流出することになるであろう、という結論を導きだす。ところが英貨は純度が高いけれども、仏貨は英貨の半分くらいの地金（bullion）を含むにすぎないから、この仏貨引き上げによりイギリスは純度が高い貨幣を失って、粗悪化された貨幣を獲得することになる。つまり、この国は仏貨の真実価値が英貨のそれより低い分だけ損をするであろう、という。

彼はさらに推理を進める。今度は、仏貨を引き上げるだけではなく、さらにそれと同時に英貨の輸出を禁じるならば、どのような結果が生じるであろうか、という問題を提示する。この場合には、英貨を失うことなく仏貨を獲得できるのではなかろうか、と問い掛けながら、次のように推論する。この場合には仏貨の引き上げは、それと英貨との交換ではなく、イギリスの商品との交換を助長するであろう。すなわち、仏貨の平価の引き上げにより、イギリスの商品はそれだけ多く輸出されるであろう。しかしこれは実質的には、イギリスの商品価格の引き下げにより、それだけ多くの商品が輸出されることと変わらない。つまりこの場合にも、仏貨の引き上げによって、フランスから貨幣を獲得することはできない。このような結論を導きだす。しかしながら、このようなペティの議論は、いうまでもなくあまりに単純で粗雑である。主観的で独断的な解釈を挟まないかぎり、このような議論の内容を整合的に理解することはできない。したがってその議論が妥当であるかどうかを、公正に判断することはできない。しかるに彼は、この議論をさらに倦むことなく重ねている。今度は、外国の貨幣の平価を2倍に引き上げることと、イギリスの商品の価格を2分の1に引き下げることとの、どちらが得策であるか、と問うのである。しかし、この問題をめぐって展開されたきわめて抽象的な内容の推論は、現実の実践的な政策論議とは無縁であるばかりか、それ自体が無味乾燥であるように思える。

さて、このようにして『租税貢献論』第14章には、租税とは直接に関係がない議論が大きな紙幅を費やして展開されている。しかしながらペティの意図としては、そこで示された貨幣の変造に関する議論は、本書の主題である租税論の一環として展開されたものなのである。彼はそのことを確認するかのように、やや冗長な余論を重ねた後に、貨幣価値の人為的操作を徴税方法として用いることを戒めた、次のような言葉を書き記すことによって、本章を閉じている。「この章全体の結論として、次のように述べたい。貨幣の引き上げないし貨幣の粗悪化は、国民に課税する、ひじょうに浅ましくて不公平な方法である。そのようなことは、国家が零落^{おちぶ}れていることの兆候である」⁽¹⁹⁾、と。彼がこのように述べて、変造を経費調達手段として用いることに反対の意を表明していることは、いうまでもない。

- (1) 貨幣の変造を公共的経費の調達手段として捉える見方は、ペティに独自のものではない。エドワード一世とエドワード三世が変造をおこなったとき、その目的は、貨幣の不足という、当時この国が直面していた深刻な事態を切り抜けることにあった。ところがヘンリー八世は1543年に始めた「大貶造」において、国庫収入の確保という財政的目的のために、変造をおこなった。つまりこの国王は、変造を徴税と同様に経費を調達する手段として用いた。Cf. Raymond de Roover, *Gresham on Foreign Exchange*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1949, Ch. Two.

- (2) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 85. 邦訳, 147 頁。なお, ペティの貨幣・鑄貨論については, 高橋, 前掲書, 第 2 編・第 3 章, 参照。
- (3) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 85. 邦訳, 148 頁。
- (4) ただし, これはポンド・トロイの場合で, ヘンリー八世によって廃止されたタワー・ポンド (Tower pound) においては少し数値が異なる。
- (5) *Ibid.* 同上。
- (6) Cf. de Roover, *op. cit.*, Ch. Two. 飯塚一郎『外国為替』中央公論社, 1972 年, IV 章, 参照。
- (7) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 85. 邦訳, 148 頁。
- (8) *Ibid.*, p. 86. 邦訳, 150 頁。
- (9) Cf. de Roover, *op. cit.*, Ch. Two. 飯塚, 前掲書, IV 章, 参照。
- (10) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., pp. 86-7. 邦訳, 150 頁。
- (11) *Ibid.*, p. 87. 同上。
- (12) *Ibid.* 同上。
- (13) *Ibid.* 同上。
- (14) *Ibid.* 同上。
- (15) 「低賃金の経済」論については, 第 2 章・注(3)を顧みよ。
- (16) *Ibid.* 邦訳, 150-1 頁。
- (17) Cf. Furniss, *op. cit.*, Ch. VI.
- (18) 第 8 章・注(26)を顧みよ。
- (19) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., pp. 90-1. 邦訳, 156 頁。

第 10 章 租税利益説と累積的内国消費税

『租税貢納論』の最終章(第 15 章)は、^{エクスサイズ}内国消費税 (Excize) — いわゆる消費税 — について検討している。ペティがこの租税の採用に賛成であることは、本章の冒頭に置かれた次の叙述からただちに分かる。「人々は、彼らが公共の平和 (Publick Peace) に浴している分け前と利益に応じてのみ、すなわち彼らの資産や富に応じて、公共的経費 (Publick Charge) に貢献すべきであるということは、すべての人々により広く認められている」⁽¹⁾。これはトマス・ホッブズがその諸著作において表明した、租税は臣民が主権者から受ける利益に対する代価として支払われるものであるという「租税利益説」である⁽²⁾。ホッブズはその『法の原理』で「主権により人々の財産に対してなされる徴税 (Levies) は、主権者が人々のために維持する平和と防衛の代価に他ならない」⁽³⁾と述べている。また『市民論』では、「臣民によって公共の用途のために納められるものは、獲得される彼らの平和の代価に他ならない」⁽⁴⁾と述べている。

ペティは、この利益説が「すべての人々により広く認められている」見解であると述べている。しかしながら、この学説がその頃すでに多くの人々により受け入れられていたとは思えない。当時は、課税の妥当性の根拠を、納税者が享受する利益ではなくその支払い能力に見いだす「租税能力説」が支配的であり、担税能力がある富裕な地主に課せられる地租が適切であるという考えが一般的であったからである。ともあれ、租税思想史のうえにおけるこの画期的なホッブズの

見解を継承しながら記された『租税貢納論』の叙述は、次のように理解されよう。人々は社会が平和な状態にあることから、利益を享受している。彼らは自分の生命・財産の安全が保障されているから、安心して職務に専念し、危険を背負うことなく富を抱くことができる。そのような平和な状態は自然に生みだされるのではなく、政府（主権者）の努力によって人為的に形成されるものである。そうであるとすれば、人々（臣民）はそのような政府の活動から受けている利益に対して、代価を支払う必要がある。彼らは、「公共の平和」を維持するのに要する「公共的経費」を、負担する義務がある。租税は、政府から受けている利益に対して、支払われなければならない代価である。

それならば、ホッブズやペティのように能力説ではなく利益説の立場に立った場合には、いかなる租税が適切であると考えられるのであろうか。その場合には、すべての国民が政府から利益を受けていることを重視するのであるから、すべての人々の双肩に降りかかる消費税のような租税が、公平で公正であると考えられるであろう。しかしながら、大きな資産を所有している地主のような人々のほうが、そうでない人々よりも平和の恩恵により多く浴していることに留意するならば、一部特定の富裕な階級にのみ課せられる地租のような租税が適切であると考えられるかもしれない。消費税が妥当であると考えるペティは、利益説の立場から地租が公平で公正であると判断される可能性を押しつぶしながら、次のように述べる。「富には二種類がある。一方は現実的な、他方は潜在的な富である。ある人は食べたり、飲んだり、着たりするもの、あるいはそれ以外の方法で本当に実際に享受するものに依拠して、実際に本当に富んでいる。過度の力をもっているけれども、それをほとんど使わないような他の人々は、ただ潜在的に、ないし想像のうえにおいてのみ富んでいるにすぎない」⁽⁵⁾。すなわち、さまざまな財貨を存分に消費する享乐的な人が真に富裕であり、莫大な財産を所有していても、質素な暮らしをしている人は実際には富裕ではない、というのである。そうであるすれば、より多く消費して「現実的な富」をより多く抱えている真に富裕な人が、政府からより多くの利益を受けているのであり、そのような享乐的な消費者に対してより大きな負担が課せられる租税が、最も公平で公正であるということになる。つまり、すべての人の双肩に負担がかかり、しかも真に富裕な人の双肩により大きな負担がかかるエクサイズが、きわめて適切な租税であるということになる。こうして彼は、「したがって、あらゆる人は彼が自分自身のために使用するもの、実際に享受するものに依拠して〔公共的経費に〕貢献すべきであるという結論になる」⁽⁶⁾と述べている。この見解もホッブズから影響を受けたものである。その『リヴァイアサン』には、次のような叙述が見られる。「課税の平等は、消費する人の財産の平等よりもむしろ、消費されるものの平等にある。というのは、多く労働して、労働の果実を節約して僅かしか消費しない人が、怠けて生活して僅かしか得ず、得たものをすべて消費する人よりも、多く課せられるべき理由は、……いったいどこにあるだろうか。ところが、課税が、人々の消費するものに課せられるときは、各人は彼が使用するものについて平等に支払うのである」⁽⁷⁾。セリグマンによれば、ホッブズは「支出を課税の基礎として据えた、イギリス

における最初の著作家」⁽⁸⁾であった。

ところでトマス・マンは1620年代に執筆した『外国貿易におけるイングランドの財宝』において、租税転嫁論の問題に論及し、内国消費税は国民大衆の負担にならないと次のように述べた。「重い貢納 [= 租税] は、一般に思われているほどには国民の幸福を害しない。なぜなら、内国消費税（Excise）により貧民の食料と衣料は高価になるが、それと同様に、それに伴って労働の価格が上昇するからである。このようにしてその負担はつねに富者にかかる」⁽⁹⁾からである。すなわち、エクサイズの賦課は生活必需品の価格を引き上げるが、さらにその価格の上昇に比例して賃金を引き上げるから、この租税の負担は貧民大衆ではなく富者の双肩に帰着するというのである。ペティはエクサイズの転嫁に関する問題に直接には触れていない。しかし、彼がマンの見解とは異なり、この消費税が貧民大衆を含む一般消費者の負担となる租税であると理解していたことは、確かである。もしマンが理解したように、エクサイズが究極的には富者の負担になる租税であるとすれば、政府から恩恵をこうむっているすべての国民が税負担を分かち合うべきであるという利益説は、エクサイズを適切な租税として認めることはできないからである。セリグマンによれば、ペティは「内国消費税は貧しい消費者大衆の負担になる」⁽¹⁰⁾という転嫁論の先触れとなった人物であった。

このようにしてペティは、政府が積極的に採用すべき租税として内国消費税を挙げる。彼が本書を刊行した頃には、この消費税は王政復古期の租税制度にすでに組み入れられつつあった。この国においてエクサイズが最初に導入されたのは、内乱期の1643年に遡る。長期議会の指導者ジョン・ピム（John Pym, 1583/84-1643）が、議会軍の戦費を調達するために採用したのが、その最初であった。この内乱期と空位期に採用された消費税は、関税や地租と比較すれば歴史が浅く、その馴染みのない新税は王政復古にさいして廃止されるはずであった。実際のところ1660年に開かれた暫定議会において、エクサイズの採用に対する反対意見は有力で、その存続は危ういように見えた。ところが宮廷（政府）はその採用に賛成で、反対派を牽制しながらこの消費税を導入する意図があることを通告した。結局のところ、宮廷の圧力により1660年に消費税原案が成立して、内乱・空位期のエクサイズは新たなそれ（コーヒー・チョコレート・シャーベット・茶への消費税）が加えられたほかには、ほとんど変更を施されることなく継承された。そのエクサイズの内容は、強いビール・エール税、弱いビール・エール税、りんご酒・なし酒税が三つの柱で、エクサイズによる年間約30万ポンドの総税収入のうちの約90%をそれらの酒税が占めることが見積もられた。政府はその後も意欲的にエクサイズを拡大しようとした。1661年に開かれた騎士議会において、エクサイズによる総収入を年間30万ポンドから40万ポンドにまで増大することをもくろむ提案がなされた。しかしこの宮廷の提案に対する下院での反対は強く、その増税案は不成立に終わった。1665年には第二次オランダ戦争が始まり、その大きな戦費を地租だけで賄うことは困難であった。そこで政府は1666年に、その戦費を調達するためにエクサイズの課税対象を大幅に拡大して、180万ポンドもの税収入を手に入れようとした。しか

し、この「すべての国産品に対する一般消費税 (general excise)」案も激しい反対に会って不成立に終わった。政府がエクサイズ拡大の目論見を遂げることができたのは、1671 年における追加消費税法案の成立によってであった。下院における宮廷派の指導者サー・トマス・クリフォード (Sir Thomas Clifford, 1630-73) の尽力により成立したこの法案により、外国商品に対する消費税が復活されるとともに、アルコール飲料に対する消費税の税率が引き上げられた。その後 1678 年に消費税増税案が、1679 年には追加消費税法延長案が提出されたけれども、双方とも成立は阻まれた⁽¹¹⁾。

さてペティは、最初の消費税増税案が不成立に終わった年の翌年にあたる 1662 年に『租税貢納論』を刊行した。彼がそこで表明した租税利益説とこの学説にもとづく内国消費税賛美論は、その後の政府の政策にどのような影響を及ぼしたのであるうか。残念ながら、ペティの見解が議会での論戦にどのような影響をどれほど与えて、政府の政策をどのように方向づけたのかということは、定かではない。しかしながら、ペティの見解が国王のエクサイズ拡大政策を後押しする役割を担おうとするものであったことは、確かである。チャールズ二世の治世におけるエクサイズ政策史——そこでは財政史家 C・D・チャンダマンの言葉を借りれば、「国王よる [この租税の拡大の] 首唱に対する、下院の抵抗が主要なテーマであった」⁽¹²⁾——に照らしてペティの言説を顧みるとき、そのように解釈することができる。それでは、ペティが政府の採用すべき徴税方法として提案した消費税は、具体的にはどのような内容の租税であったのだろうか。それは彼が「累積的内国消費税」(Accumulative Excize) と呼んだもので、それ独自の性質をもつ、特殊な消費税である。彼はこのエクサイズが最善の租税であると考えた。その詳細について見ておきたい。

ペティは、彼が望ましいと考える形態の^{エクサイズ}内国消費税を次のように説明している。「消費に賦課するという考えは、きわめて正確には、あらゆる個々の必需品に対し、その必需品が消費のためにちょうど熟したときに、課税するということである。すなわち、パンになるまでは、穀物に課税しない。同様に、毛織物になるまでは、いやむしろ紛れもない衣服になるまでは、羊毛に課税しないということである。そして、羊毛・衣類・仕立物の価値が、縫い糸・縫い針にさえ至るまでの価値が、[課税対象として] 包含されるようにすることである」⁽¹³⁾。この叙述において、三つの点が明らかである。第 1 は、ここで念頭に置かれている消費税は奢侈品課税ではなく、むしろ生活必需品課税であるということ。したがってそのエクサイズは、復古王政が採用したエクサイズとは、性質が異なるということである。その王政が採用したエクサイズは、内乱・空位期から継承した、アルコール飲料に課税する奢侈品税が中心であったからである。ところが復古期の政府は、ただ旧来のエクサイズを継承するだけでは満足しなかった。それはさらに進んで、すべての国産商品を課税対象とする一般消費税の導入をもくろんだ。その場合に政府が採用を意図していたエクサイズは、そのかなり部分が、ペティがここで掲げているエクサイズとは性質が異なるものであったといえる。政府がもくろんでいたのは、すべての商品を課税対象とする一般

消費税であり、そのなかに必需品課税が多く含まれたであろうことは、確かだからである。このようにして双方は、必需品課税の採用に積極的であったという点で、軌を一つにしていたといえる。第2は、ここでベティが考えている内国消費税は、最終消費財を課税対象とするものであるということ。具体的には、穀物（小麦）のような中間財ではなく、穀物が最終的に消費される状態に加工されたパンに対して、課せられるということである。ただし実際には、ある商品が中間財であるか、あるいは最終消費財であるか（あるいは最終生産財であるか）を見分けるのは難しい場合が多いであろう。そこで表現に幅をもたせながら、「素朴な商品」ではなく「人工的な商品」に、「できるかぎり消費に近いところにあるような商品」に対して、この消費税は課せられると、ベティはさらに述べている⁽¹⁴⁾。第3は、この消費税は累積的内国消費税であるということ。この最も重要な点に関する、ここでの叙述はあまりに断片的で分かりにくいけれども、その内容は次のように理解されよう。この消費税は最終消費財に課せられ、中間財に対しては直接には課せられない。しかし、このことは中間財には賦課されないということの意味しない。ここでは中間財（羊毛・毛織物・布）に対する賦課は、その中間財を用いて製造された最終消費財（衣服）に対する賦課に包含され、その最終財に対する賦課と一括しておこなわれる。したがってここでは、多数のさまざまな中間財や比較的少数の最終財に対してそれぞれ個別に賦課される代わりに、中間財に対する課税は、少数の最終消費財に対する課税に累積して包括的におこなわれることになる。こうしてベティは要約的に、「われわれはこの内国消費税により、多くの物に対し、それらを一つの物として引くくめて課税することを意味する」⁽¹⁵⁾と述べている。このような合理的で効率的な方法で課せられるエクサイズが、累積的内国消費税である。

このようにしてベティが提案した累積的内国消費税は、それが合理的で効率的な徴税方法であるという点に、その優れた特徴があるといえる。復古王政はやがて議会において一般消費税案を提出することになる。利益説の立場から必需品課税を公平で公正な租税であると捉えた彼にとって、この政府の提案した一般消費税には大筋において異論がなかったはずである。ところが彼はこの消費税の採用に対し、管理・運営という技術的な面で、積極的に賛成しなかったであろうと思える。というのも、この一般消費税が効率と能率の良い徴税方法であったとは思えないからである。多種多様で種々雑多な消費品目をすべて課税の網で捕らえるようとするこの企てが、多数の役人を要して多額の徴税費を伴ったであろうことは、確かだからである。これに対し、彼が提案した累積的エクサイズは、実際の徴収にさいして、課税対象が比較的少数の品目に絞られるから、無駄な労力や経費はかなり削減されるはずである。しかも彼によれば、その儉約的な方法により、消費品目はすべてが課税の網で捕らえられるのである。「たとえば解毒剤や抗毒剤に用いられる多くの薬品がこのような「解毒剤や抗毒剤のような」混合物においてのみ用いられた場合には、そのような「混合物に用いられた」薬品のどれか一つに課税すれば、そのすべての薬品が、一つの薬品と同じくらい確実に課税されるであろう」⁽¹⁶⁾。

ところでベティによれば、ある幾人かの人々により、内国消費税を効率的に徴収しようとする

方法がすでに示されていた。それは「すべての支出の一般的標準に最も近いと彼らが考える、ある唯一の品目に対して、すべての物を引くくめて課税する」⁽¹⁷⁾ という方法である。幾つかの消費財に対してではなく、ただ一つの消費財に、すなわち消費支出の一般的標準と考えられる一品目だけに対して、課税するというものである。要するにこれは、一つの、ある特定の種類の消費財だけを課税対象とする商品単一税である。セリグマンによれば、この国において単一税という考え（単税論）が最初に示されたのは、『租税貢納論』の刊行よりも少し後の 1667 年に出版された E・チェンバレン（Edward Chamberlayne, 1616-1703）の論説においてであった⁽¹⁸⁾。したがって、ここでペティが示唆している「幾人かの人々」は論説家以外の人々——おそらくは政治家——であると思える。しかし、それが具体的にどのような人物であるのかは明らかではない。また単税論の主張は、ある特定の種類の租税を一つだけ採用して、それ以外の租税はすべて廃止するという提案を伴うことが多かったが、ここでペティが言及している商品単税論がそのような性質のものであったのかどうかも、定かではない。それはともかくこの商品単一税においては、課税対象がただ一つの品目であるから、徴税がきわめて効率的かつ容易におこなわれるであろうことは、確かである。しかるにペティは課税の公平・公正の観点から、この単一税が適切な租税であるとは考えない。そもそも彼によれば、ある唯一の消費財を、消費支出の一般的標準をなす品目と見なすという、単税論が依拠する前提は、誤りである。人々の消費支出の標準となりうるような消費財は、実際には見いだすことができない。したがって単一のエクサイズは、それがどのような消費財を課税対象とするものであろうとも、公正な租税ではない。それが対象とする消費財が消費支出の一般的標準をなさないかぎりにおいて、その負担が人々の双肩に満遍なくかかる公平な租税となることはできない。彼はこのように考えながら、「ある人はビールを、内国消費税を課する唯一の租税と見なすべきであると提起した。その場合、人々は「ビールを」飲むのに比例して、他のすべての内国消費税を支払う、と仮定されたのであった。この仮定が妥当性をもたないであろうことは、確かである」⁽¹⁹⁾ と述べている。ペティによれば、人々がビールを飲んで支払う金額は、貧富の程度に比例しないばかりか、逆比例することさえある。「とくに、強ビールが（現在におけるように）弱ビールの 5 倍を支払っている場合においては……そうである。というのは、貧しい大工、鍛冶屋、フェルト製造人などは、身分のある人々が飲んでいる弱ビールよりも 2 倍多く強ビールを飲んでいるのであり、それゆえに内国消費税を「身分のある人々より」10 倍も多く支払わなければならないのである」⁽²⁰⁾。この場合、課税対象となる消費財がビール以外の品目であっても、むしろ事態は変わらない。「ビールについての提起は、塩・燃料・パンについても示されるかもしれないが、そのような提案はすべてが同じ不都合に悩まされるであろう。というのは、ある人はこれらの商品をより多く、他の人々はより少なく消費するからである」⁽²¹⁾。

要するにペティは、徴収の効率性という観点から一般消費税の代案として、また公平・公正の観点から商品単一税を退けながら、累積的内国消費税を提案したのである。王政復古期における租税史の動向に照らして彼の見解を検討するとき、このように理解できるのである。ところでペ

ティが掲げた累積的エクサイズは、宮廷がもくろんでいた一般的なエクサイズほどに多くの品目を課税対象としてもたないけれども、単税論者が提案した単一のエクサイズのように、ただ一つの品目だけを対象とするのではない。彼の累積的内国消費税は複数の最終消費財を課税対象としてもつのであり、したがってこのエクサイズには対象となる品目の数だけの種類があることになる。ペティはこのことを踏まえて議論をさらに進めながら、次のように述べている。「すべての累積的内国消費税のなかでは、炉税（Harth-money）か煙突税（Smoak-money）が最も良いように思える。その唯一の理由は、それらにもとづいて一定の税収入を得るのが、最も容易で、最もはっきりしていて、最も適しているからである。炉は頭（Heads or Polls）[＝人]のように転居しないから、その数を容易に知らせる。……隣人のほとんどが炉[があること]を知っているので、炉を隠すことは不可能である」⁽²²⁾。ただし「炉税は少額でなければならない、そうでなければその税は耐えられなくなるであろう」⁽²³⁾。すなわち、彼は累積的エクサイズのなかでは、炉税か煙突税が最善であるというのである。炉税と煙突税を消費税と捉えることには違和感を覚えるが、彼は家屋税でさえ消費税に分類できると理解するのである。それはともかく、ここで留意すべきは、彼が徴収の効率性と課税の公正および公平性の観点から、これら二つのエクサイズを最善の累積的内国消費税——したがって最善の租税——と捉えている、という点である。炉税・煙突税はビール税と同様に、「現実的な富」の発現である消費（ないし消費目的で購買される最終消費財）に対する課税である。しかしこれらの租税の対象をなす炉と煙突は、ビール税の課税対象であるアルコール飲料とは異なり、貧富の程度に比例してより多く（ないしより少なく）消費される。したがって炉税と煙突税は、炉・煙突の消費者に対し、彼らの貧富の程度に応じて公平に賦課される租税であるといえる。またこの二つの租税は人頭税と同様に、政府から「利益」を享受しているすべての国民に対して限なく課せられる租税である。したがってこれらの租税においては、負担が多くの人々に幅広く割り当てられるから、徴税額が大きい割には一人あたりの負担は軽い。しかもこれらの租税においては、人頭税における場合とは対照的に、課税対象（炉・煙突）がそれぞれ特定の場所に目に見える状態で静止している。したがって、収税吏は課税対象の把握が容易であり、納税者は脱税が困難である。さらに炉と煙突の数量が全国的規模で統計的に把握されるならば、その収集されたデータにもとづいて税収額を正確に見積もることが可能となる。ペティの叙述をやや深読みするならば、彼はおよそこのような理由により、累積的内国消費税としての炉税・煙突税を最善の租税であると理解した、といえる。

ペティが政府の採用すべき徴税方法として内国消費税^{エクスサイズ}を提案していること、その消費税のなかでも累積的内国消費税を最善の租税として掲げていることは、以上より明らかであろう。最後に彼は本章の末尾で、この消費税がもつ利点を幾つか挙げている。その内容はすでに述べられた事柄と重複する部分もあるが、以下のとおりである。

第1に、「あらゆる人は自分が実際に享受するものにに応じて支払うべきであるという自然的正義（Natural Justice）」⁽²⁴⁾に、内国消費税は適っているということ。これは本章の初めのほうの

箇所において見られる、「あらゆる人は彼が自分自身のために使用するもの、実際に享受するものに依りて〔公共的経費に〕貢献すべきである」⁽²⁵⁾ という叙述と、主旨が同じものである。すなわちエクサイズは、資産を所有していても質素な暮らしをしている「潜在的ないし想像のうえにおいてのみ富んでいるにすぎない」⁽²⁶⁾ 人々に対してではなく、「食べたり、飲んだり、着たりする……実際に本当に富んでいる」⁽²⁷⁾ 人々に対して課せられる、公平で公正な租税である、という見解である。彼はここでエクサイズの利点を挙げながら、それと同時に地租の難点を指摘して、地主に賦課されるこの租税を退けているといえる。エクサイズの利点は、それだけではない。彼によれば、エクサイズは消費という個人の自発的な行為に対して課せられるのであるから、「誰に対しても、めったに強制的ではない」⁽²⁸⁾。また「現実的な富」に対して賦課されるのであるから、「自然的な生活必需品（natural Necessaries）で喜んで満足する人にとっては、ひじょうに軽い」⁽²⁹⁾。このように述べる時、主要な生活必需品課税が出揃った18世紀初頭のスペイン継承戦争の時代に、多くの人々がエクサイズに対して抱いた過酷な大衆課税というイメージは、彼の念頭にはなかったように思える⁽³⁰⁾。

第2に、「この租税は〔業者に徴収を〕請け負わせないで、規則正しく徴収されるならば、国を富ませる唯一の方法である儉約（thrift）を約束する」⁽³¹⁾。この叙述はあまりに手短で、後半部分は意味がよく分からない。ここで指摘されている利点は、エクサイズが人々の奢侈的消費を抑制して儉約を促すということではなく、この租税の効率的な徴収が無駄な徴税費を節約することである、と思える。この箇所でも興味深いことは、彼が請負業者による調達に異を唱えている点である。王政復古期において、空位期から継承されたエクサイズは当初には直接徴収制によって調達されていた。しかしペティが本書を刊行した1662年には、管理・運営の効率化を図る目的で、この租税の徴収を請負業者に依託することが決まり、その翌年からそれが実施された。ところがペティは政府と同じように効率性の問題を考慮しながらも、直接徴収制のほうが請負制による調達よりも徴税費が節約されるであろうから、有益であるというのである。「その〔内国消費税の徴収の〕すべてを請負業者に依託することに賛同しない。そうではなく、そのすべてを特別の役人（officers）が徴収することに賛同する。その役人は〔その徴収に〕全面的に従事するので、現在の多種多様な徴収のための費用の4分の1も必要としないであろう」⁽³²⁾。ただしこの見解は、課税対象が最終消費財に限定される累積的内国消費税の提案を踏まえて示されたものである、と思える。

第3に、「どのような物でも一度しか消費されないから、誰も同じ物に2倍ないし2度支払うことはない。人々は、土地の地代によって、煙突によって、称号によって、関税……によって支払う別の方法においては、さらに徳税と十分の一税によっても支払うことが、頻繁に見られる。けれども、この内国消費税の方法においては、人は一つの方法だけで、厳密に言えば一度だけ支払えばよい」⁽³³⁾。この叙述の内容も少し分かりにくい。おそらくペティはここで、累積的内国消費税を単税制として採用すれば、人々はさまざまな租税によって幾度も課税されることはない

述べているのである、と思える。複税制のもとで地主は、地租、煙突税、人頭税、関税、徳税、十分の一税などによって幾重にも税負担を課せられるが、このような理不尽な状態は改善されるというのである。先に地主の負担となる地租を批判した彼が、ここでは税負担者としての地主を直接に擁護していることにも留意したい。

第4に、「この内国消費税の方法により、この国における富・成長・交易・力についての優れた報告書が、いつでも得られるかもしれない」⁽³⁴⁾。これはいうまでもなく、統計的・数量的分析に強い関心を抱きながら示された見解である。

ペティは以上のように、エクサイズの利点を指摘しながら、この租税に対する支持を積極的に表明しているといえる。ところが彼はこのことを通じて、さらに税制改革案を掲げているともいえる。その改革案の基本的な内容は、次のように整理されるであろう。第1に、政府は累積的内国消費税を単税制として採用すべきである。したがって、さまざまな諸税からなる現行の複税制は、廃止すべきである。そうすれば、課税対象はかなり少数の品目に絞られるから、調達は著しく容易になり、徴税費は大幅に削減される。第2に、当の累積的エクサイズは請負制によってではなく、直接徴収制によって調達されるべきである。このエクサイズの調達方法は簡素であるから、政府の役人によって直接に調達されることが可能である。

ところで王政復古期には議会において、内国消費税を悪税と見なす根強い意見があった。いち早く、しかも多くの議員の間で幅広く表明された意見は、エクサイズが「イギリス風ではない」(un-English) というものであった。すなわち、消費税収税吏による厳しい調査が、個人のプライバシーを侵害する恐れがあるから、この租税の採用は避けるべきだという見解である。もう少し遅れて、下院において反政府派の議員が口をそろえて主張するようになった、重要な見解があった。それは次のような政治的色彩を帯びたものであった。エクサイズは、地租のように毎年議会で認可される必要がある議定税ではない。したがってこの租税はいったん採用が認められた後には既定税として、議会の抵抗によって導入を阻まれることもなく容易に拡大され、宮廷（行政部）に対して収入を永久に供与することになる恐れがある。このエクサイズに反対する意見は国王による専制政治に対する恐れと結びついて、なおいっそう勢いを強めた。1678年に反宮廷派の指導者ウィリアム・サッシュェレル(William Sacheverell, 1638-91)は、「この方法により、フランスでは人々は自由を失った」と訴えた⁽³⁵⁾。ペティはエクサイズの利点については力説したけれども、当時議会で論議されていたこの租税が孕む難点については、なにも触れていない。こうして、彼はその後もエクサイズ擁護の立場を貫き、第二次オランダ戦争の開始に触発されて執筆することになる『賢者には一言をもって足る』と『政治算術』(*Political Arithmetick*, [1671-76] 1690)において、この租税の大幅な導入を提案することになる。

(1) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p.91. 邦訳, 157頁。

(2) 島恭彦『近世租税思想史』有斐閣, 1938年, 再版, 1948年, 第2編・第2章, 参照。

- (3) Thomas Hobbes, *De Corpore Politico: or the Elements of Law, Moral and Politic*, London, 1650, in *Works*, op. cit., Vol. IV, p. 164.
- (4) Thomas Hobbes, *Philosophical Rudiments concerning Government and Society* [*De Cive*, 1642], London, 1651, in *Works*, op. cit., Vol. II, p. 157. ホッブズ(本田裕志訳)『市民論』京都大学学術出版会, 2008年, 258頁。
- (5) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 91. 邦訳, 157頁。
- (6) *Ibid.* 同上。
- (7) Hobbes, *Leviathan*, op. cit., p. 238. 邦訳(2), 272-3頁。
- (8) Seligman, *op. cit.*, p. 24. 邦訳, 28頁。
- (9) Mun, *op. cit.*, p. 62. 邦訳, 108頁。
- (10) Cf. Seligman, *op. cit.*, p. 30. 邦訳, 37頁。
- (11) Cf. Chandaman, *op. cit.*, Ch. I. 酒井, 前掲書, 第2章, 参照。
- (12) Chandaman, *op. cit.*, p. 41.
- (13) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 91. 邦訳, 158頁。
- (14) Cf. *ibid.* 同上。
- (15) *Ibid.*, p. 93. 邦訳, 160頁。
- (16) *Ibid.* 同上。
- (17) *Ibid.* 同上。
- (18) Cf. Edward Chamberlayne, *Englands Wants: or several Proposals probably Beneficial for England*, London, 1667; Seligman, *op. cit.*, pp. 79ff. 邦訳, 104頁以下。
- (19) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 93. 邦訳, 161頁。
- (20) *Ibid.* 同上。
- (21) *Ibid.*, p. 94. 邦訳, 162頁。
- (22) *Ibid.* 同上。
- (23) *Ibid.* 邦訳, 163頁。
- (24) *Ibid.* 同上。
- (25) *Ibid.*, p. 91. 邦訳, 157頁。
- (26) *Ibid.* 同上。
- (28) *Ibid.* 邦訳, 163頁。
- (29) *Ibid.* 同上。
- (30) 18世紀初頭のエクサイズとは, アダム・スミスが四大必需品税であると解した塩税, 皮革税, 蠟燭税, 石鹼税。Cf. Smith, *op. cit.*, Vol. II, p. 874 [邦訳(4), 223頁]。大倉『イギリス財政思想史』前掲書, 173頁, 参照。
- (31) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 94. 邦訳, 163頁。
- (32) *Ibid.*, p. 95. 邦訳, 164頁。
- (33) *Ibid.* 邦訳, 163-4頁。
- (34) *Ibid.* 164頁。
- (35) Cf. Chandaman, *op. cit.*, p. 40.

第11章 統治論——自然法と見える手——

ペティは『租税貢納論』において, 統治者(Governour)が果たす役割についてどのように考えていたのであろうか。統治者は国家の統治において, どのような役割を, どのように果たす

べきであると考えていたのであろうか。これはいうまでもなく、ペティの経済思想の核心に触れる問題である。『租税貢納論』の租税論と直接には関係がないけれども、この書物が学史の大きな流れのなかに占める位置と意義を明確に把握するために、考察の対象に含まれて然るべき重要な問題である。そこで以下において、ペティの統治に関する見解について検討を加えておくことが妥当である。もっとも、彼はこの書物において統治に関して、^{まと}纏まった議論を展開しているわけではない。たんに散発的にこの問題について言及しているにすぎない。しかしながら彼が、統治者の役割と統治の仕方とに関して、明確な考えを抱いていたことは確かである。したがってここでは、本書の叙述の端々に窺える、この問題に関する断片的な見解をできるだけ整合的に繋ぎ合わせ、それなりに纏まった言説として再構成するという手順を踏みながら、検討を進めることにする。

ペティは『租税貢納論』の序で、この国の現在の統治にとって有益な事柄が本書において考察されるであろうことを、幾分か自信を匂わせながら述べた後に、「物事は悪く統治されることを欲しない」⁽¹⁾ (*res nolunt male administrari*) という言葉を、アリストテレスの『形而上学』から引用している。アリストテレスは国家の統治に関する事柄として、この言葉を伝えたものと思える。彼はその書物でこの言葉に続けて、「多数者の支配は善ならず、ただ一人こそ支配者たるべきである」という句を『イリアス』から引用しているからである⁽²⁾。ペティがこのアリストテレスの言葉を、どのような意味を込めて引用したのかということは、明確には分らない。しかしながら、これを引用した彼が少なくとも、人間の社会には統治が——むろん善い統治が——必要であると考えていたことは明らかである。この言葉が「善く統治されることを欲する」という肯定文ではなく、「悪く統治されることを欲しない」という否定文であることは、この国におけるそれまでの統治が善くなかったということを含意している。また、これからは善い統治がおこなわれるようにという願望が込められている、と思える。いずれにせよ、本書の「序」のこの箇所を通じて、ペティが統治者による国家の統治が必要であることを大前提にして議論を進めようと意図していることは、明らかである。それでは彼は、どのような理由により統治が必要であると考えたのであろうか。また、どのような統治が望ましいと考えたのであろうか。ペティの周辺にいた王立協会の科学者による、この問題に関わる言説にも一顧を与えながら少し幅広い視野のなかで、この問題にアプローチしていきたい。

『租税貢納論』が刊行された1662年に王立協会が創設され、ペティはこの協会の会員に選ばれた。この協会は自然哲学の愛好家 (*virtuoso*) の集まりであり、その会合ではもっぱら自然哲学の分野の報告がおこなわれ、統治に関する問題が論題として採り上げられることはなかった。しかしながらこのことは、この会員のメンバーが政治・宗教・社会・経済のような統治に関する問題に関心であったということの意味しない。事実はまったく逆で、J・A・ジェイコブとM・ジェイコブの綿密な研究が明らかにしているように、J・ウィルキンズ (John Wilkins, 1614-72)、R・ボイル (Robert Boyle, 1627-91)、I・バロー (Isaak Barrow, 1630-77) のような創立期の

協会を代表するメンバーはその頃、自然哲学者であると同時に広教主義派の国教徒として、「政治世界」(world politick)の事柄に関心ではいらなかった。彼らは敬虔なキリスト教徒として、新しい社会的・政治的秩序がキリスト教の教義と教会とを礎にして形成されることを強く求めていた。しかも彼らは自然哲学者として、そのような秩序がキリスト教の教義と背反することのない科学的思考に支えられて、創出されることを願っていた。つまり彼らはキリスト教徒と科学者という二つの立場から、久しく混乱の淵にあったこの国が王政復古を迎えた今、その状態から脱却して新たに向かうべき、政治世界のヴィジョンを示そうと努めていたのであった。ベティの統治論の検討は、このようなキリスト教徒の自然哲学者が抱いていた社会的・政治的ヴィジョンを視野に入れ、それと比較対照しながら進めることが有益である。

ウィルキンズやボイルのような広教主義派の自然哲学者は、ホッブズの機械論哲学に脅威を感じていた。敬虔なキリスト教徒である彼らにとって、その新興の哲学は大きな恐怖であり、学問的に克服しなければならない対象であった。人間は「霊的な力」(spiritual force)によってではなく、自己の内的な力によって運動する物質であると捉えるこの哲学は、教会の権威にもとづいて形成された社会的秩序を揺るがすように思えたからである。当時流行しつつあった、市場価値を最優先にして欲望の赴くままに行動するという、新奇なライフスタイルを助長する要因をなしているように思えたからである。また、それは科学と宗教との間に亀裂を生みだし、科学に対する恐怖心を多くの人々に抱かせる要因を孕んでいる、と理解されからである。要するに、外在的な運動の原理を否定するホッブズの哲学は、物質の運動を霊的なコントロールから解放することにより、科学を神の世界から遠ざけて無神論の世界に追いやるものである、と恐れられたのである。

ホッブズの哲学に脅威を感じた彼らはこのような思索の経路を経て、それと対峙しながら「新機械論哲学」(new mechanical philosophy)ともいうべき新しい学識を生み出した。それは「自然世界」(＝宇宙)における運動の法則が、神の霊的な力によって展開されていると理解することにより、宗教と科学との融合をはかろうとする「新科学」(new science)であった。そこでは、宇宙を構成するさまざまな物質はそれ自体、運動から独立した生命のない抜け殻のようなものであり、外部から霊的な力を与えられることによって初めて運動が可能となる、と理解された。この物質概念にもとづき、たとえ社会が市場価値によって支配されていても、その社会をキリスト教の教義に相応した形態に変革することは可能であると説明された。この物質概念によれば、たとえ人間が私利私欲にかられて自由奔放に行動することがあっても、それは禁欲的な行為と同様に、聖霊の力によって動かされている運動に他ならなかったからである。また、自然の運行は神の摂理によってコントロールされているという、自然世界についての理解にもとづき、それとの類比によって政治世界の仕組みが説明された。それによれば、政治世界における人々の行動は自然の運行と同様に摂理によって導かれているのであり、キリスト教の教義と調和する社会的・政治的秩序がそこに形成されることは、神がもとより計画している事柄であった。つまりこ

の新科学においては、人間の世界も自然のそれと同様に、見えざる「神の手」(hand of God)によって監督されている宇宙を構成する一部であった⁽³⁾。

ペティはウィルキンズやボイルと同じ王立協会のメンバーであった。しかしながら彼には、このような敬虔なキリスト教徒の仲間とは異なり、神の摂理を信じながら、キリスト教の教義を弁護する立場から政治的・社会的議論を展開するという姿勢は見られない。そればかりか、彼はウィルキンズやボイルが忌み嫌っていたホッブズの機械論哲学を擁護する立場にあると理解できる。彼は1645年にパリに留学したさいに、その頃この地に亡命していたホッブズと出会い、科学の演繹的・幾何学的方法や唯物論的な自然・社会観という点で、学問的に大きな影響を受けた。その後彼は、社会改良家サミュエル・ハートリブ (Samuel Hartlib, ?-1662) がロンドンで主宰していた科学者・知識人のサークルに加わって、ベーコン主義の実験哲学に傾倒したけれども、ホッブズの学説から離れることはなく、依然として根強くそれを受け継いでいた⁽⁴⁾。

ペティはハートリブ・サークルに加わった1647年頃に経済論説「交易とその拡大とについての説明」(“An Explication of Trade and its Increase”)を書いた。この草稿において彼は、ホッブズの唯物論の影響を受けながら「労働とは、商品のために……おこなわれる、人間の単純な運動」であるという命題を掲げている⁽⁵⁾。この命題は、人間の原初的な運動である労働が、富を生み出す究極の原因であるという意味である。ここで彼が理解した労働(=人間の単純な運動)は、広教主義派の自然哲学者が説いたような、霊的な力の働きかけによって生命が吹き込まれるという類の運動ではない。この労働はホッブズが理解したような、人間の主体的な意思(情念)に従って展開される運動である。敬虔なキリスト教徒の哲学者が説くように、もし万物の運動が霊的な原理にもとづいて展開されるのであるならば、労働という運動も神の摂理に導かれておこなわれるであろう。そうであるとすれば、人々は一般に勤勉で、奢侈や享楽に耽^{ふけ}ることもなく禁欲的な生活を送っているに相違ない。また、そのような聖霊を宿す禁欲的な人々によって構成された社会においては、貧困ではなく富裕が、混乱ではなく秩序が支配的で、「平和と豊富」の状態が必然的にもたらされるに相違ない。ところがペティは、労働が神の摂理に導かれておこなわれる運動であるとも、労働をおこなう人々が勤勉で禁欲的であるとも考えていない。したがって、彼はウィルキンズやボイルとは異なり、「平和と豊富」が神の霊的なコントロールによって必然的に形成される状態であろうとは考えていない⁽⁶⁾。

ペティがホッブズの機械論哲学から受けた影響は、『租税貢納論』にも窺うことができる。彼がこの書物で展開した「低賃金の経済」論には、ホッブズの唯物論的な社会観がその根底に横たわっているといえる。彼がこの賃金論を展開するさいに、その眼に映じた労働者は、3日間の労働で1週間生活を支えることができるほどの稼ぎが得られるならば、——本来労働すべき6日間の——残りの3日間は自発的に失業者となって感情の赴くままに惰眠をむさぼるという類の人間である。神の摂理に導かれて勤勉に働く禁欲的な人間ではない。生来の怠け者で、何らかの人為的な手段によって生活に重圧をかけられ、労働意欲を刺激されないかぎり、自ら進んで職場に

足を運ぶことも儉約に努めることもしない。これが、ペティのしている労働大衆である。彼はこのような怠惰な労働者観にもとづいて、賃金は労働者が1週間に6日間働いてやっと生活を維持できるくらいに低い水準にまで引き下げられるべきであるという、賃金論を主張している。それだけではない。ペティはウィルキンズやボイルの新科学が描いた社会的・政治的秩序のヴィジョンとは対照的に、人々が全般的に富裕になり、不和や対立が全面的に解消された、秩序と調和のある豊かな社会が、この世に実現するとは考えていないように思える。『租税貢納論』よりも10年ほど後に執筆した『政治算術』の「序」では、貧富の格差をなくすことは絶対に不可能であるから、安定した社会的・政治的秩序を打ち立てることは永久に困難である、と述べている。絶望的な色調を帯びた、次の叙述がそれである。「ある人々は他の人々よりも貧しい。そのようなことは、これまで常にそうであったし、これからも常にそうであるだろう。だから多くの人々は当然のことながら不平をいって妬む。これはこの世があるのと同じくらいに古くからある悪弊 (evil) である」⁽⁷⁾。このように悲観的なヴィジョンを抱くペティによれば、人々が霊的な力の働きを固く信じて、人為的な力による統治の役割や意義を軽視するならば、貧困はいっそう拡大して、不和や対立はいっそう激化するに相違ない。聖霊の働きに信を置かない彼にとって、「平和と豊富」は「主権者の力」に依拠して初めて、実現の可能性が見えてくる状態であった。

いずれにせよ、ペティがいかなる理由により、統治が必要であると考えているのかということは、明らかであろう。彼は、神の摂理によって政治世界に秩序と調和が必然的に生まれ、人類の幸福が必然的に実現するとは、考えていなかった。彼によれば、むしろ無秩序や混乱が社会において多くの場合に見られる状態であり、平和や富裕は統治者が政治的な力を行使して初めて手に入れることが可能となる状態であった。要するに彼は、統治者が国家の統治において果たす役割を重視していたのである。

さて、ペティは『租税貢納論』において、「平和と豊富」を実現するには統治が不可欠であり、統治者の果たす役割が重要である、と指摘しているだけではない。さらに、政治哲学の立場からよりもむしろ自然哲学の立場から、どのような統治が望ましいか、統治はどのようにしておこなわれるべきであるか、という点について述べている。この点に関する叙述は本書の幾つかの箇所

に散在していて、眼に留まりにくいけれども、二つの見解が示されていることが明らかである。第1は、統治は統計的・数量的データを踏まえて合理的・効率的におこなわれるべきである、という見解。この見解は、「自然の解明」には実験・観察にもとづく「自然誌」の編纂が重要であることを力説した、ベーコンの実験哲学の立場からの提案である。また、そのベーコンの帰納法にもとづき、ロンドン死亡統計表を調査分析して『死亡表に関する自然的・政治的諸考察』を書いた親友ジョン・グラント (John Graunt, 1620-74) から影響を受けた見解である。ちなみに、その頃ペティはロンドンでグラントと同じ屋根の下に暮らして、『租税貢納論』と同じ年に刊行されたこの友人の著書の執筆を手助けした⁽⁸⁾。

ともあれ、統治の問題に関するペティの第1の見解の詳細は、次のようである。まず第2章で、

公共的経費を増大させる一般的原因の一つとして、経済力に関する情報が不十分であることを挙げている。政府における「国民の数と富と職業に関する無知」⁽⁹⁾が、国民に余分な財政的負担をかけると指摘している。つまり、財政政策は経済力に関するデータの収集と分析にもとづいて、進められるべきであることを示唆している。次に第5章には、もっと含蓄のある叙述が見られる。そこでは「この国の産業活動を改善しようとする」⁽¹⁰⁾ならば、「現在この国に存し、以前に存した住民と地金についての知識が欲しい」⁽¹¹⁾と述べている。「地代〔の大きさ〕と土地の価値などについての……ひじょうに厳密な算定（exact computation）」⁽¹²⁾をおこなう必要がある、と述べている。すなわち、産業活動の促進は、「他人の誤った意見」に従った「思い付き」によってではなく、人口・貨幣量・土地の価値などについての正確な計算を踏まえた「自分自身の判断」と「機智」にもとづいて、おこなわれるべきである、と指摘している⁽¹³⁾。このように考えながら、彼はさらに、「この〔経済力に関する〕算定がなされるまでは、産業活動はどんなに人が思考を巡らしても、あまりに推測的な仕事にとどまるであろう」⁽¹⁴⁾と指摘している。それだけではない。産業活動の発達にとって、経済力の大きさと状態に関するデータの収集と分析が不可欠であることを力説した彼は、その同じ作業が租税政策の合理的で効率的な推進にとっても重要であると、次のように主張している。「君主が必要とする以上に多く〔の税収入〕を受領することは、〔国民にとってばかりか〕彼にとって大変に不都合であるが」、彼はそのような不都合を回避するために「この〔経済力に関する〕ひじょうに正確な知識（exact knowledge）」を得る必要がある、と⁽¹⁵⁾。さらに第15章では、租税政策が統計的データを踏まえて進められるべきであることを、もっと具体的に提案している。すなわち、内国消費税の導入に賛同しながら次のように述べている。「最初になされるべきことは、個々人が自身のためにおこなう、この国民の支出総額がどれほどであるかを算定すること。また、その支出総額のうちのどれほどの部分が公共体にとって必要であるかを算定すること」⁽¹⁶⁾である、と。政府は徴税にさいしては、必要な公共的経費と、その徴収によって見込まれる税収額とを十分に算定したうえで、それをおこなうべきである、という提案である。

第2は、統治は自然法に則して公正におこなわれるべきである、という見解。換言すれば、統治者は政策を推進するにさいして、自然法に服従する義務がある、という見解である。これが第1の見解と著しく性質が異なるものであることは、論をまたない。双方の間に有機的な関連を見いだすことは難しい。この第2の見解において焦点が当てられた自然法とはいってもなく、古代ギリシア哲学に端を発し、キリスト教の教説と融合し、中世を経て近世に至るまで隆盛を極めた、ヨーロッパにおける伝統的な思想である。自然（および理性と神の意思）に原因がある普遍的で一般的な法則が、道德の基本的規則であると唱える形而上学的で神学的な学説である⁽¹⁷⁾。P・フォーリアズとC・パウルマンはこの思想を歴史的に、アリストテレスとトマス主義との古典的自然法、ストア学派の自然法、プロテスタントの自然法、実証的な自然法という四つの形態に大きく分類している。そして、それぞれの内容と性質には、濃淡の差はあれ互いに異なる点が見ら

れることを指摘している。ペティは『租税貢納論』で、自然法について纏まった深みのある議論を展開しているわけではない。この思想に触れた叙述を、随所で断片的に記しているにすぎない。したがって、彼が言及している自然法が、具体的にどの形態の誰の学説であるのかは定かではない。しかしながら彼が、少なくとも自然法思想から影響をうけていることは確かである。フォーリアズとパールマンは、自然法という表現は多義的で曖昧であり、その概念を定義することは困難であるとしたうえで、その思想の顕著な特徴として次のような点を挙げている。慣習ではなくて自然を、法的権利ではなくて正義を、成文法ではなくて不文法を、何かある移ろいやすい価値ではなくて人間の永遠の価値を、重視する思想という点である⁽¹⁸⁾。フォーリアズとパールマンによって指摘されたこのような特徴を念頭において、『租税貢納論』の論述を丹念に辿るならば、この書物が自然法思想から幾つかの点において影響をうけていることが、確かに窺えるのである。

まず『租税貢納論』には、自然法を尊重する叙述が見られる。その「序」には、「正しい理性 (right reason) と自然の法 (Law of Nature) とに適うものであれば、どのようなものでも実定法 (Positive Laws) として認められる」⁽¹⁹⁾ という叙述が見られる。ペティはここで、人間の理性 (ロゴス) に内在する法であり、世界を組織化して統治する原理である自然法が、人間の作る実定法よりも高位を占めるということを指摘している。第5章には「自然の法に逆らって民事の実定法 (Civil Positive Laws) を作ることは、空虚で実を結ばない」⁽²⁰⁾ という叙述が見られる。ここでは、人間の意思によって制定される法が、公正な法として効力を発するには、それがすべての事物を指導する原理である自然法に依拠して書かれた法でなければならない、ということを描している⁽²¹⁾。ペティにおける、このような自然法と実定法との関係についての理解は、伝統的な見解を受け継いだものであるといえる。12世紀の教会法学者^{キャノニスト}グラティアヌスは、「慣習によって継承されるか、文書に記述されるかしているどのようなもの [→実定法] でも、それが自然法と矛盾するものであれば、無効であり空虚であると見なされねばならない」と述べている⁽²²⁾。ペティは直接には、ホッブズの『市民論』(De Cive) から影響をうけながら、自然法を実定法の基礎として重視するという見解を示したものと思える。ホッブズの書物には、「自然の法に逆らって、何かあることを市民法によって命令することはできない」という叙述が見られるからである⁽²³⁾。『租税貢納論』第1章にはさらに、『聖書』に書かれた神の言葉で、自然法と等しい価値をもつ「神の法」を重視する、次の叙述が見られる。「神の法 (Laws of God) は……人がこの世ではほとんど罰することができなかったことを、あの世で永遠に処罰する」。これは、「人の法 [=実定法] の網をくぐり、証明できない犯罪を犯し、証言を汚し逸らし、法の意図と意味を歪めることは……容易である」から、牧師が「神の法を教示する」役割を果たさなければならないという、文脈のなかで示された叙述である⁽²⁴⁾。

次に『租税貢納論』には、「自然的」(natural) なものと「人為的」(artificial) なものとを対比させながら推論するという、自然法思想を想起させる論述が比較的多く見られる。たとえば第1章には、「統治者には、行動にさいして掌握しているべき権力が、人為的にばかりか自然的

にも与えられるかもしれない」⁽²⁵⁾ という、また第 14 章には、「穀物と銀との比較は、たんに人為的な価値 [の大きさの比較] を意味するにすぎず、自然的な価値を意味しない」⁽²⁶⁾ という叙述が見られる。このような論述の根底には、自然の力や作用は本質的で普遍的な性質のものであるが、人為的な力や作用は表面的で部分的なものにすぎないという考えが、貫かれている。

さらに、自然法思想と密接な関わりをもつ「自然（的）」という表現が、ペティの書物に数多く見られる。「土地の自然的な真の地代」(natural and true Rent of the Land)、「[事物の価値の大きさを測る] 自然的基準および尺度」(natural Standards and Measures)、「利子と為替手数料との自然的標準 (natural Standards)」、「自然価格」(natural price) というような語句や、「土地と労働との間に自然的な同一水準 (natural Par) を発見したい」という叙述が、それである⁽²⁷⁾。自然法思想は、事物が原初の形態にあるときに最善の状態であると捉え、そのような形態（状態）を「自然」という用語で形容した⁽²⁸⁾。この用語を含むペティの語句や叙述は、自然や事物には一般的・普遍的な標準や基準が本来的に備わっているという観念に支えられて、記されたものである。またそのような観念は、自然や事物には秩序や調和が組み込まれているという、自然法思想の宇宙＝世界観を母体にして抱懷されたものである。ペティはたんに自然的基準・尺度・標準という表現を口にしてしているだけではない。『租税貢納論』の幾つかの箇所において、事物や社会現象に内在する自然的基準や尺度を探求する分析をおこなっている。第 4 章で展開されている商品価値分析、すなわち諸商品の交換価値の大きさを測る「自然的基準および尺度」を探求する分析が、その顕著な例である。その分析では、演繹的推論を導く中心的な原理として自然法が働いている⁽²⁹⁾。本書の第 15 章にはさらに、「この方法が自然的正義に適っている」⁽³⁰⁾ という叙述が見られる。この叙述が含む「自然的正義」(natural justice) という言葉は、周知のようにアリストテレス倫理学のキーワードである。その倫理学では、正義のあるところに権利の平等があり、その正義の拠り所は自然にあると説かれている⁽³¹⁾。

それだけではない。『租税貢納論』第 6 章には、その統治論と直接に関係する、次のような叙述が見られる。「われわれは一般に次のことを考察しなければならない。賢明な医者 自分の患者を過度に弄ばない。自分自身の治療を熱狂的に施与して、自然の運動 (motions of nature) に逆らうようなことはしない。それよりも自然の運動を観察して、それに従う。政治学と経済学 (Politics and Oeconomicks) においても、それと同じことがおこなわれなければならない。というのも、〈たとえあなたが自然を熊手で追い払おうとも、自然はいつも戻ってくる〉(Naturam expellas furca licet usque recurrit.) からである」⁽³²⁾。ペティが医学者としての経験を踏まえながら記したこの叙述は、とくに留意すべきである。ここには、彼が自然法思想から影響をうけていることだけでなく、さらに自然法の立場から、どのような統治が望ましいと考えていたのかということが示されているからである。ここでは、統治や政策が医術に、統治者が医者に、コモンウェルス国家社会（政治体）が肉体（自然体）にそれぞれ なぞら準えられている。そして統治や政策は医術と同様に、自然の法に則しておこなわれるべきである、と説かれている。まず、医者对患者に対する

治療は、「自然の運動」に逆らうことなく、患者の肉体をコントロールしているその「自然の運動」に合わせて施されるべきである、と指摘されている。次に、統治者の統治や政策もこれと同様に、^{コモンウェルス}国家社会を組織化し支配している自然の法に逆らうことなく、それに則しておこなわれるべきである、と示唆されている。このような比喻を用いて展開された論述において、もっとも留意すべきは、自然に対する人為的操作は、医学においても「政治学」(＝政治)や「経済学」(＝行財政)の領域においても、自然の法に則しておこなわれるかぎりにおいてのみ有益であることが指摘されている、という点である。すなわち、統治は医術と同様に有益であるが、それが有益であるのは、^{コモンウェルス}国家社会を組織化し支配している基本的規則や法則を十分に認識し、その規則や法則に従って実践されるかぎりにおいてである、という見解である。

ペティは統治の望ましい方法を、自然法の立場から命題として掲げているだけではない。この命題を基礎にして、統治や政策に関する具体的な提案をおこなっている。そもそもこの命題は直接には、当時の政府が推進していた羊毛輸出禁止政策に異を唱えるための論拠として掲げられたものである。その詳細は次のとおりである⁽³³⁾。

イギリス政府は1660年8月に、羊、毛のついた羊皮、縮絨用の白土の輸出を禁止する法令(チャールズ二世第12年、法律第32号)を、また62年5月にも同じ主旨の法令(第14年、第18号)——『租税貢納論』が執筆されていた頃にはまだ審議中であった——を発布した。この毛織物工業の原料の輸出を禁止する法令は、オランダの毛織物工業の成長と海外への進出とを抑制し、イギリスの毛織物工業を保護・育成することを目的にして発布されたものである。ところが、ペティはこの保護関税政策の役割を全面的に否定しながら、次のように述べている。この「羊毛と白土の輸出を禁止するという過激な手段」は、「われわれが毛織物工業を喪失するよりも2倍だけ多く、われわれを傷つけるであろう」⁽³⁴⁾、と。彼によれば、イギリスの経済は現在、オランダのそれとは対照的にひどい停滞状態に陥っている。その毛織物工業はオランダの毛織物工業に比べて競争力が著しく弱く、どのような立法措置を講じてもそれには対抗できないという状態にある。彼はこのように現状を認識しながら、政府の羊毛輸出禁止政策を全面的に退けたのである。そして彼はさらに、当面の経済的難局を打開するには、政府の政策とはまったく別の対応策が講じられるべきであると、次のように主張している。「わが国の牧羊業(sheep-trade)を減らして、わが国の人手をもっと耕作(Tillage)に転換したほうが良いのではないか」⁽³⁵⁾、と。ここで提案された政策の詳細は、次のように整理されるであろう。彼の観察によれば、この国は現在、穀物が不足しているのでそれを海外から輸入しなければならず、少数の働き手が作った毛織物製品が過剰であるのでそれを売り捌くことができず、しかも労働市場には雇用に就けない「遊休の人手」(idle hands)が溢れている、という状態にある。彼はこのような観察にもとづいて、眼前の難局を打開するためにライバル国と正面から経済力を競うという、政府が採っている政策を退けたのである。政府はそのような挑戦的な政策を採るべきではなく、国内の深刻な事態に眼を向けて、その事態そのものを直接に改善するような政策を推進すべきである、と考えたのである。そして、

そのような政策として具体的に、放牧地の一部を耕作地に転換して、穀物生産の拡大を図るという方策を提案した。彼は、この耕地拡大政策により事態が好転するであろうことを確信していた。それが実施されるならば、一方で、貨幣を手放して穀物を輸入しなければならないという事態も、羊毛とその製品とが過剰であるという事態も解消され、他方で余剰労働力は農業労働によって吸収されるであろう、と予測している⁽³⁶⁾。

ペティが政府の羊毛輸出禁止政策に反対しているところは、以上のとおりである。このペティの議論について留意すべきは、ここで彼はこの輸出禁止政策それ自体の意義を否定しているのではない、という点である。彼は保護関税が果たす役割については十分に認識していた。誤解してはならないことには、彼はここで原料の輸出禁止政策そのものに反対しているのではなく、ライバル国に対して挑戦的なこの政策が、この国の経済が低迷しているこの時期に採られたことに對して、異を唱えているのである。その見解は内容がやや複雑で、それを十分に把握するには少し骨が折れるけれども、その主旨はこうである。ペティの理解によれば、オランダの毛織物工業がイギリスのそれよりも勝っているのは、オランダ人がイギリス人よりも「いっそう優れた技術^{アート}で仕事をし、いっそう懸命に働いて暮らしていくことができるようになった」⁽³⁷⁾ことが原因で生じた、当然の結果である。つまりオランダが、現在イギリスよりも経済力において優位に立っているのは、自然の運動によってもたらされた順当な状態なのである。したがって、立法措置を講じてこのライバル国に対抗しようとするならば、それは自然の法に逆らった政策であるということになる。その政策は、肉体における自然の運動を無視して、人為的に病を癒そうとする治療に等しい。ペティはこのように考えながら、政府の輸出禁止政策に反対したのである。その政策それ自体は有益であっても、経済的難局に陥っている、現在のこの国を救済する手段としては不都合である、と理解したのである。そして、羊毛輸出の禁止によって毛織物生産を促進する政策ではなく、耕地の拡大によって穀物生産を促進する政策が、自然の法に則した有効で有益な手段である、と理解したのである。いずれにせよ、こうしてペティが自然法の命題を大前提にして、政策に関する提案をおこなっていることは、明らかであろう。

さて、ペティが『租税貢納論』で展開している統治論は、以上に尽きる。そのうち自然法思想の影響をうけた（第2の）見解は、彼の経済思想の心髄に触れるものであり、とりわけ大きな関心が払われて然るべきである。そこで、その見解の要点を整理しておく、次のようになる。彼は一方で、自然法思想の影響をうけながらも、「政治的動物」（zoon politikon）というアリストテレス的人間観には疑問を抱いた。そのために、^{コモンウェルス}国家社会において「平和と豊富」の状態を実現するには、自然の力（動力因）だけでは不十分であり、その力を統治者の手によって背後から支える必要があると考えた。ところが他方では、自然法思想を継受しながら、統治者の手による統治は、自然の法を尊重しそれに則しておこなわれねばならないと考えた。統治者はその手によって^{コモンウェルス}国家社会（政治体）を無規律に操作してはならず、その社会を組織化し支配している自然の法を十分に観察し、その法に逆らわないように細心の注意を払って操作しなければならないと考え

た。要するに、統治は自然法に則しておこなわれるかぎりにおいてのみ有益であるから、統治者はその法則に従って統治をおこなう義務がある、と考えた。このように要約される彼の統治論を、やや大きな思想史の流れのなかに位置づけて、もっと大きな視野のなかで把握しておきたい。

何よりもまず、このようなペティの統治論は、ホッブズのそれと概ね思考の枠組みが同じであるといえる。ホッブズは自然法学者として自然法を信奉しながらも、機械論的人間観にもとづき、人々の生命と財産との安全が保証された状態をもたらすには、主権者権力を設立することが不可欠である、と考えていたからである。つまり、彼はペティと同様に自然法思想を継受しながらも、平和な状態を実現するには、権力を与えられた主権者の見える手による統治が必要であり、その手による権力の行使のもとでのみ自然法は効力を発する、と考えていたからである。ところが、このような自然法的統治論におけるホッブズからペティへの継承関係は、さほど単純ではない。そもそもホッブズの『リヴァイアサン』には、彼の『市民論』とペティの『租税貢納論』とに見られるような、実定法は自然法に依存するという命題は、換言すれば、主権者の権力は自然の法に従属するという命題は、見られない。この書物では自然法と実定法との関係は、次のように記されている。「自然の法と市民法〔→実定法〕は、互いに他を含み、等しい範囲のものである」⁽³⁸⁾。「自然の法は、世界のあらゆる国家社会において、市民法の一部である。それに対応して、市民法もまた、自然の指図の一部なのである」⁽³⁹⁾。「市民法と自然法は、違った種類の法ではなくて、法の違った部分なのであり、そのうちの一方は、書かれているので市民法と呼ばれ、他方は書かれていないので自然的と呼ばれる」⁽⁴⁰⁾。ここでは、自然法と実定法とは別のもので、前者は後者よりも高位を占めるという伝統的な理解に代えて、双方は本来融合した一つの法であり、それらは同じものの一部分であるという、革新的な理解が示されている。こうして『リヴァイアサン』における自然法についての解釈、とりわけ自然法と実定法との関係についての解釈をめぐるのは、研究者の間でさまざまな議論がある。また、ホッブズの自然法概念を仔細に検討したD・ゴートイエによれば、彼は自然法を理性の法と神の法と主権者の法とのいずれに理解するかという点において、理路一貫性を欠如している⁽⁴¹⁾。このような事情により、『リヴァイアサン』における自然法がどのような性質のものであるかを的確に理解することは、きわめて困難であるといわなければならない。ましてや、この書物におけるホッブズの自然法についての理解を、ここで端的に示すことはできない。ところがP・ザゴリンの最新の解釈により、ホッブズにおいては——ペティと同様に——少なくとも、主権者（統治者）はその統治にさいして、自然法に服従する義務があると考えられていたことが、明らかにされている。このザゴリンの解釈はホッブズとペティとの継承関係を把握するうえにおいて一瞥に値する。そこで少し本題から外れるけれども、その主旨を記しておけば、次のとおりである。

『リヴァイアサン』には確かに、自然法に逆らって何かあることを——市民法（実定法）によって——命ずることはできないという命題は、見られない。この理由により、この書物では、主権者は自然法に服従することなく、権力を自由に行使することが認められている、と思えるかもしれ

れない。^{コモンウェルス}国家社会において主権者は市民法にもとづいて臣民を支配するが、その臣民を支配する規則である市民法を作るのは、立法者である主権者自身だからである。しかしながら、この社会における本当の法（国家社会において臣民が従う義務がある法）は実際には市民法であるとしても、この社会において自然法が消滅してしまっているわけではない。ホッブズは^{コモンウェルス}国家社会において、市民法と自然法とは融合して一つのものになると考えていた。だから彼によれば、市民法があるところには必ず自然法がある。つまり自然法は、主権者が立法者として作る法と、彼が支配者としておこなう統治とが公正であるかどうかを判断する基準として、つねに効力を発しているのである。とはいえ、自然法は^{コモンウェルス}国家社会において正しくは法（拘束力のある法）ではないから、主権者は実際には自然法に服従する義務を負わない。ところがホッブズによれば、主権者はたとえ自然法に服従する法的義務を負っていなくても、道徳的義務は負っている。主観者は「自然法により、人々の安全を獲得するように義務づけられている」⁽⁴²⁾。つまり、主権者は臣民の平和と安全を確保する道徳的義務を負っている。したがって、その義務を怠った場合には主権者は暴君であり、そのような場合には、臣民は主権者に服従する義務はない。こうして、いずれにせよホッブズにおいて、主権者はその統治にさいして自然法に服従する義務を負うと考えられていた、と理解できる⁽⁴³⁾。

ところで、ペティが自然法思想から影響を受けていることを指摘した学史家は、これまでのところいないようである。J・A・シュンペーターはその『経済分析の歴史』において、自然法の伝統が経済学の発達に寄与したことに関心をよせ、斯学がこの伝統的思想からうけた影響について詳細に記述している。17世紀に「自然法の哲学者たちの経済学」⁽⁴⁴⁾が出現した様相を、比較的大きな紙幅を割いて描いている。そこには、こうして自然法思想を踏まえて斯学の探究と形成に携わった人物が幾人か登場している。ところが、そのなかにペティの名は見いだされない。H・R・シューアルはその『価値論前史——アダム・スミス以前——』において、価値論の淵源をアリストテレスの哲学にまで遡り、その議論が自然法思想を基礎にして展開された過程を学史的に跡づけている。そこでは、17世紀におけるペティを嚆矢とする商品価値分析の進展によって、「経済学の黎明」⁽⁴⁵⁾が訪れたことが描かれている。ところがこの学史記述において、自然法思想とペティの経済学との系譜関係については、何も述べられていない。ペティの経済分析が自然法哲学者の議論から直接に影響を受けていることを指摘した学史家は、おそらくB・ゴードンただ一人であると思える。彼は、ペティを初めとする重商主義期の重要な経済学者による商品価値分析に、後期スコラ学の議論の痕跡が見られることを指摘しているからである。しかしながらその場合に、ペティの分析にスコラ学の自然法思想からの影響が認められることが指摘されているのは、価値論という限られた領域に関してだけであり、統治論のようなもっと幅広い領域に関してはない⁽⁴⁶⁾。

それはともかくここでは、ペティが自然法思想から影響を受けていることに注目し、自然法の観点から彼の統治論を検討することにより、彼とホッブズとの思想史的継承関係が幾分か明らか

になった。そればかりか、さらに一步進んで、ペティとスミスとの継受と断絶との関係を理解する糸口を掴むこともできたと思われる。統治者ないし為政者の役割をどのように理解するかという、経済思想の中心的な課題をめぐる、彼がスミスとどの点で一致し、どの点で対立しているかということを理解する鍵を手に入れることができた。少なくとも、17・18世紀の経済思想の流れを重商主義から自由主義への変遷過程として直線的に描く傾向が強かった、かつての学史的枠組みでは把握できない、自然法的統治論におけるペティとスミスとの継承と乖離との微妙な関係を照らしだすことが可能になったと思われる。

周知のように、スミスはニュートンが発見した自然＝宇宙のシステムをモデルとして用いることにより、社会の構造や法則を把握している。それによれば、自然界には規則正しい秩序や整然とした統一が見られるが、これと同様に社会においても、その外観は混沌としているが深層には秩序と調和とが備わっている。また自然は、普遍的な属性をもつ原子によって構成されているが、社会も、そのような原子のような、すべてに共通する属性をもつ人間によって構成されている。すべてが同じような性質や性向をもち、その性質や性向にもとづいて同じような行動をとる同質の人間によって構成されている。要するに社会は、人間という原子のような同質の要素によって構成されたシステムであり、そこには自然界に見られるような秩序と調和が備わっている。スミスがニュートンの自然哲学に学んで描いたこのような人間の社会は、自然の法によって統治されている世界である。その社会の画像は、彼がグロティウスやプーフENDORFのようなプロテスタントの自然法学者から学んだ社会観と基本的に同じ性質のものである。スミスはグラスゴー大学でハチスンの道徳哲学の講義を聴いて、自然法思想の洗礼をうけたが、そのスミスにとって、ニュートンの自然観は自身が身につけた自然法の理論と概念を科学的に論証する役目を務めるものであった⁽⁴⁷⁾。

ところでスミスが自然法学者として、ニュートンの影響をうけながら抱懷した社会観は、以上のかぎりにおいては、ペティが『租税貢納論』において抱いていたそれと大筋において異ならない。ペティはこの書物で自分の社会観を明確には示していないけれども、自然と社会には秩序と統一とがあるという自然法的世界観を基本的に信奉していたことは確かだからである。彼がそこで展開した経済分析の幾つかは、このような世界＝社会観にもとづいて、不規則で無秩序に見える経済的・社会的現象の背後に潜む「自然的基準および尺度」を発見しようとするものであった。また彼は1671年～76年頃に執筆した『アイルランドの政治的解剖』(*The Political Anatomy of Ireland*, [1672] 1691)「著者の序」においては、「政治体」(＝社会)には「自然体」(＝肉体)と同様に「均整と構成組織と比例」⁽⁴⁸⁾の状態が備わっている、と指摘している。しかしながら双方に共通性が見いだせるのは、このかぎりにおいてである。もう一步踏み込んで、社会を構成する人間についてのペティの見解とスミスのそれとをつぶさに比較検討するならば、彼らは人間観ばかりか社会観においても見解が異なっており、ひいてはそれと関連して統治をめぐる見解においても、対立した立場にあることが明らかになる。

ペティは自然法思想の影響をうけながらも、アリストテレス的人間観には疑問を抱いていた。人間は生まれつき社会的生活に適した政治的動物であるから、その各々の行為が互いに対立して社会的秩序を乱すようなことはないという、伝統的な見解には賛同しなかった。彼はスミスのように、人間を原子のような同質の要素に抽象化して議論を進めるという論法はとっていない。したがって彼が、人間に共通する属性をどのようなものであると考えていたのかは、明らかではない。けれども彼の眼に映じた、当時の社会の大多数を占める労働大衆が、伝統的な人間観とは相容れない反道徳的・反倫理的な人間であることは確かである。3日間の労働で1週間生活できるほどの賃金が獲得できるならば、残りの3日間（日曜日を含めると4日間）は惰眠をむさぼるというのが、ペティの観察した労働大衆である。これは公德心がないばかりか、自分自身の境遇を改善しようという意欲もない、無気力で怠惰な人間である。こういう輩の行動が、社会に混乱と貧困をもたらすであろうことは大いにあっても、秩序と富裕をもたらすことはありえない。彼はこのように考えながら、社会に「平和と豊富」をもたらすために、労働大衆の行動を人為的手段によって統制する必要があるという「低賃金の経済」論を展開し、低賃金政策を奨励した。

スミスは全面的にはないけれども、自然法思想の伝統的な人間観に与^{くみ}している。彼は人間を理性的で利他的ではなく、感情的で利己的であると見ているけれども、生得的に社会的生活に適合した政治的動物であると理解しているからである。彼によれば、人間は基本的に博愛の精神によってではなく、利己心にもとづいて行動する。理性よりもむしろ感情に従って行動する。したがって社会を構成する原子である人間は、社会と対立し、その秩序と調和を混乱させる要因であるように見える。人間の行動は、社会的システムの整然とした作動を攪乱する原因となるように見える。そればかりか人間は実際、社会的秩序を乱す要因であり、その行動が秩序と調和を混乱させることがある。ところがスミスによれば、人間とその行動は社会の秩序と調和を攪乱することはあっても、社会そのものを破壊することはない。

彼によれば、人間は感情に従って行動するけれども、その感情は剥き出しの盲目的な感情ではない。「中立的な観察者」によって抑制された「道徳感情」である。周囲の人々の意見をたえず意識する「胸中の人」（心の中のもう一人の自分）によってコントロールされた感情である。このような道徳的な感情に従って行動する人間は、たとえ利己的であっても、社会的秩序を破壊する反社会的人間にはならない。このような人間観を抱くスミスによれば、むしろ労働大衆も社会的秩序を破壊するような反社会的な人間ではない。彼の眼に映じた労働者は、ペティのそれとは著しく異なる。スミスによれば、彼らは怠惰ではなく勤勉であり、自分自身の生活を改善するために働きすぎることさえある禁欲的な人間である。彼は『国富論』第1編第8章「賃金について」の箇所で、ペティの労働者観を批判しながら次のように述べている。「確かに職人（workmen）のなかには、1週間暮らせるだけを4日間で稼げるときには、残りの3日間は無為に過ごす者もいるだろう。しかしこのことは、大部分の者には決して当てはまらない。それどころか職人たちは、出来高で気前よく支払われると、つい働きすぎ、数年で健康や体質を壊してしまいがちであ

る」⁽⁴⁹⁾、と。

スミスによれば、人間は利己心にもとづいて行動しても、互いに対立することはない。慈悲心にもとづいて行動しなくても、利己心にもとづく行為を人為的手段によって抑制されなくても、混沌とした戦争のような状態に陥ることはない。それどころか、自分の利益を優先して自由に競争するならば、互いに協力し援助しあって、人々が全般的に富裕になるという、誰もが意図したり予想したりしなかったような状態がもたらされる。このような利己心にもとづく行為が、「見えざる手」(invisible hand)に導かれて公共善(→多くの人々の利益)をもたらすというパラドックスを、スミスは近代社会における商品交換の分析をつうじて論証している。この社会では人々は自分の欲望を満たすために、自分の労働生産物を他の人々の諸生産物と互いに交換している。そのような利己心にもとづく商品交換をつうじて、互いに自分の消費欲望を満たすことにより、無意識のうちに互いに協力する関係を生みだしている。それだけではない。そこでは職業分化(社会的分業)が発達しているから、人々はありとあらゆる種類の欲望を満たすために、ありとあらゆる種類の財貨を自分自身で生産する必要はない。ある特定の財貨の生産だけに専念すればよい。その結果、人々は専門化され細分化された職業に従事し、技術をいっそう改善し、生産効率をいっそう高めることにより、全般的に豊かになることが可能となる。

人間は利己心にもとづき、感情に従って行動するから社会的秩序を攪乱する。このように人間に秩序を乱す傾向があることを見るスミスによれば、商品の市場価格の変動は、そのような人間の行為によってもたらされる現象である。生産者は消費者の欲望を満たすために、財貨を市場に供給する。生産者は財貨の供給量を増やす(減らす)ことによって、市場価格を引き下げる(引き上げる)ように働く。消費者は欲望を拡大(縮小)することによって市場価格を引き上げる(引き下げる)ように働く。しかし財貨の供給量が、消費者の欲望の大きさ(需要量)と一致することはめったにない。供給量と需要量とはたえず変動し、双方の関係はたいがい不均衡な状態にある。市場価格はたえず変動する。供給量と需要量とが一致する場合に成立する価格をスミスは「自然価格」(natural price)と呼んでいるが、そのような価格が成立することはめったにない。ところが彼によれば、需給関係はたいがい不均衡な状態にあるけれども、その状態が一方の方向にむかって長期的に拡大することはない。市場価格が長期的に下落し続けたり、上昇し続けたりするということはない。供給量が需要量を上回る場合には、生産者は不利益を被ることを避けるために、財貨の供給量を減らすからである。また供給量が需要量を下回る場合には、利益を見込んでそれを増やすからである。つまり生産者は自分の利益を守るために、消費者の欲望の大きさの変化に応じて、財貨の供給量を調節するからである。こうして生産者の行為は消費者のそれとともに、供給量と需要量との均衡状態を攪乱して、市場価格を変動させる要因となっている。しかしながら、彼らの行動は均衡状態を攪乱するけれども、それを破壊することはない。市場価格の変動はもたらしても、その価格が自然価格から長期に及んで逸脱するような状態はもたらさない。それどころか、生産者は大局的には、供給量を調節しながら需給のバランスを安定させて

いる。利己心にもとづいて自由に行動しながら、図らずも究極的には価格のメカニズムを維持する役割を果たしていると理解できる。要するに、スミスはこのような価格論を展開しながら、社会を自己均衡化のシステムとして理解しているのである⁽⁵⁰⁾。その社会は、秩序と調和を欠いた不均衡な状態に頻繁に陥るけれども、均衡状態を回復する力を備えているので崩壊することはない。これが、万物は引力によって支配されているというニュートンの自然＝宇宙観に学んで描かれた社会観であり、この社会においてすべての人々の行動を統制しているのが、「見えざる手」による自然の力であることは、いうまでもない。

さて、このようにスミスにおけるように、人間は利己的であるけれども政治的動物であり、その人間によって構成された社会は自動調節のシステムであると理解すれば、統治者や為政者が果たす役割はひじょうに小さい。周知のように、スミスはエディンバラで1750年におこなった公開講義で、次のように述べている。「国家を最低の野蛮状態から最高度の富裕状態にまで導くためには、平和と軽い租税と寛大な司法行政以外にはほとんど何も必要ではない。他のすべての事柄は、事物の自然のなりゆきによってもたらされる」⁽⁵¹⁾、と。この叙述が意味する事柄（国家を最高度の富裕状態にまで導く統治のあり方）を、スミスは自分の講義の「不変の主題」と呼んでいるが、それは彼が後に執筆した『国富論』の主題にもなっている。その第5編の経費論で、この講義で表明した安価な政府論の立場を貫きながら、主権者の守るべき義務は防衛、司法、公共事業・教育という三つの分野の限定されるべきである、と述べている。それはともかくスミスの考えるように、人類の進歩と繁栄があらかた自然の力によって遂げられるのであれば、統治において人間が果たす役割は小さい。そればかりか彼によれば、統治者が積極的に活動すれば、その活動は自然の作用を妨げて、かえって人類にとって不都合な事態をもたらすこととなる。彼はエディンバラの講義で、先の叙述に引き続いて次のように述べている。「この自然のなりゆきを妨げ、事物を他の水路へ向かわしめたり、社会の進歩をある特定の点で抑制しようとするすべての統治は不自然であり、自己の立場を擁護するために圧制的で専制的にならざるをえない」⁽⁵²⁾、と。要するに、自然の法に全幅の信頼をおくスミスにとっては、人々は平和と富裕を実現するには何よりもまずその法に身を任せることが重要なのである。

ところがペティは、スミスのように自然が人類の進歩や繁栄をもたらすことができるほどに大きな力を持っているとは考えない。人間は利己的であり、感情の赴くままに行動する傾向が強い、反社会的な動物である。ペティは労働者だけではなく、それ以外の諸階級の人々も、おおよそそのような愚かしい人間であると理解している。それだけではない。彼が眼にした王政復古期の国家社会は、政治的にも経済的にも混乱していた。彼の分析によれば、労働人口の諸産業部門間での配分は不均衡で、雇用は不足し、多くの失業者が発生していた。租税制度や通貨制度のようなこの国の礎となるような諸制度は歪んで、十分に機能していなかった。このような状況を目の当たりにした彼には、自然は社会の病を癒すほどに大きな力を持っているとか、社会は自己均衡化のシステムであるという考えは、思い浮かばなかった。それどころか彼には、眼前の社会は医者

の速やかな治療を必要としている、患者の肉体のように見えた。彼はこのような観察を踏まえて思考を巡らしながら、「平和と豊富」を実現するには、自然の力ではなく、統治者の見える手が主体的な役割を演じるべきである、と考えたのである。要するに、ペティは自然法思想の影響を受けていたけれども、自然の法よりもむしろ統治者に大きな信頼を寄せていたといえるのである。ところが留意すべきは、その場合に彼は自然の法を無視していたわけではない。統治者が服従する義務がある法として、それを尊重していた。統治は医療と同様に、自然の法に則しておこなわれるかぎりにおいて有益であり、公正であると考えていたのである。

- (1) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p.9. 邦訳, 34 頁。
- (2) Cf. Aristotle, *Metaphysics*, trans. by H. Tredennick and G. C. Armstrong, Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press, 1935, rpt. 1969, pp. 174-5 (1076a) [アリストテレス (岩崎勉訳『形而上学』講談社, 1994 年, 554 頁)]。
- (3) Cf. Margaret C. Jacob, *The Newtonians and the English Revolution, 1689-1720*, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1976 [マーガレット・ジェイコブ (中島秀人訳, 『ニュートン主義者とイギリス革命』学術書房, 1990 年), Ch. I; J. R. Jacob, *Robert Boyle and the English Revolution: A Study in Social and Intellectual Change*, New York: Burt Franklin, 1977, Ch. 4. 伊藤誠一郎「政治算術の継承に関する一考察——ペイコン, ペティ, ダウナント」(『三田学会雑誌』第 90 巻第 1 号, 1997 年, 掲載); 大倉「初期啓蒙とペティの経済科学」前掲論文, 参照。
- (4) 同上, 参照。
- (5) Cf. Petty, “Explication of Trade and its Increase”, op. cit.
- (6) 大倉「初期啓蒙とペティの経済科学」前掲論文, 参照。
- (7) William Petty, *Political Arithmetick*, London, 1690, in C. H. Hull ed., *Economic Writings*, op. cit., Vol. I, p. 244. ペティ (大内兵衛・松川七郎訳)『政治算術』岩波書店, 1955 年, 23 頁。
- (8) Cf. Fitzmaurice, op. cit., Ch. IV; C. H. Hull ed., *Economic Writings*, op. cit., Vol. I, pp. lxxv ff.
- (9) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 21. 邦訳, 42 頁。
- (10) *Ibid.*, p. 52. 邦訳, 92 頁。
- (11) *Ibid.*, p. 51. 邦訳, 91 頁。
- (12) *Ibid.*, p. 53. 邦訳, 94 頁。
- (13) Cf. *ibid.* 邦訳, 93 頁。
- (14) *Ibid.*, p. 53. 邦訳, 93 頁。
- (15) Cf. *ibid.* 邦訳, 94 頁。
- (16) *Ibid.*, p. 91. 邦訳, 157 頁。
- (17) Cf. Charles M. A. Clark, *Economic Theory and Natural Philosophy: The Search for the Natural Laws of the Economy*, Hants: Edward Elgar, 1992, Ch. 3・3; Perez Zagorin, *Hobbes and the Law of Nature*, New Jersey: Princeton Univ. Press, 2009, p. 5.
- (18) Cf. Philip P. Wiener ed., *Dictionary of the History of Ideas*, New York: Charles Scribner's Sons, 1973, Vol. III, p. 14.
- (19) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 9. 邦訳, 33 頁。
- (20) *Ibid.*, p. 48. 邦訳, 85 頁。
- (21) Cf. Wiener, op. cit., Vol. III, pp. 14-5.
- (22) Cf. Zagorin, op. cit., p. 8.
- (23) Hobbes, *Philosophical Rudiments*, op. cit., p. 190 [邦訳, 276 頁]. Cf. Zagorin, op. cit., p. 8.

- (24) Cf. Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 19. 邦訳, 38-9 頁。
- (25) *Ibid.*, p. 18. 邦訳, 37 頁。
- (26) *Ibid.*, p. 90. 邦訳, 154-5 頁。
- (27) Cf. *ibid.*, p. 43, 44, 48, 50, 90. 邦訳, 76, 79, 85, 89, 155 頁。
- (28) Cf. Zagorin, *op. cit.*, pp. 5f.
- (29) Cf. Friedrich Steinle, "From Principles to Regularities", in L. Daston and M. Stolleis ed., *Natural Law and Laws of Nature in Early Modern Europe*, Surrey: Ashgate, 2008.
- (30) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 95. 邦訳, 163 頁。
- (31) Cf. Wiener, *op. cit.*, p. 15; Zagorin, *op. cit.*, p. 6; Aristotle, *Nicomachean Ethics*, trns. by H. Rackham, Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press, 1926, rpt. 2003, Bk. V [アリストテレス（朴一功訳）『ニコマコス倫理学』京都大学学術出版会, 2002 年, 第 5 巻]。
- (32) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 60. 邦訳, 105 頁。
- (33) 大倉「ウィリアム・ペティ——経済科学の曙——」前掲論文, 参照。
- (34) Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 59. 邦訳, 103 頁。
- (35) *Ibid.*, p. 59. 邦訳, 104 頁。
- (36) Cf. *ibid.*, pp. 59f. 邦訳, 103 頁以下。
- (37) *Ibid.*, p. 59. 邦訳, 105 頁。
- (38) Hobbes, *Leviathan*, op. cit., p. 185. 邦訳(2), 166 頁。
- (39) *Ibid.* 邦訳(2), 105 頁。
- (40) *Ibid.* 同上。
- (41) Cf. David Gauthier, "Hobbes: and the Laws of Nature," *Pacific Philosophical Quarterly*, 82, 2001, in Claire Finkelstein ed., *Hobbes on Law*, Hants: Ashgate, 2005.
- (42) Hobbes, *Leviathan*, op. cit., p. 231. 邦訳(2), 259 頁。
- (43) Cf. Zagorin, *op. cit.*, Ch. 2, 3.
- (44) Joseph A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1954, rpt. 1976, p. 122. シュンペーター（東畑精一・福岡正夫訳）『経済分析の歴史』（上）岩波書店, 2005 年, 217 頁。
- (45) Sewall, *op. cit.*, p. 69. 邦訳, 89 頁。
- (46) Cf. Barry Gordon, *Economic Analysis before Adam Smith*, London: Macmillan Press, 1975, p. 243.
- (47) アダム・スミスの自然法思想については, cf. Clark, *op. cit.*, Ch. 3; T. D. Campbell, *Adam Smith's Science of Morals*, London: Georeg Allen & Unwin, 1971. Ch. 2; Athol Fitzgibbons, *Adam Smith's System of Liberty, Wealth and Virtue: The Moral and Political Foundations of The Wealth of Nations*, Oxford: Clarendon Press, 1995, Ch. 6.
- (48) William Petty, *The Political Anatomy of Ireland*, London, 1691, in Hull ed., *op. cit.*, Vol. I, p. 129. ペティ（松川七郎訳）『アイアランドの政治的解剖』岩波書店, 1951 年, 21 頁。
- (49) Smith, *op. cit.*, Vol. I, pp. 99f. 邦訳(1), 147-8 頁。
- (50) Cf. *ibid.*, Vol. I, Bk. I, Ch. VII.
- (51) Dugald Stewart, *Account of the Life and Writings of Adam Smith, LL D.*, Edinburgh, 1793, in *The Collected Works of Dugald Stewart*, ed. by William Hamilton, Vol. X, Edinburgh, 1858, rpt. 1971, p. 68. デューゴールド・ステュアート（福鎌忠恕訳）『アダム・スミスの生涯と著作』御茶の水書房, 1984 年, 78 頁。なお, エディンバラ公開講義については, 山崎怜『アダム・スミス』研究社, 2005 年, 第 3 章, 新村聡「アダム・スミス『法学講義』行政論の主題と構成」（中村浩爾編『アダム・スミス「法学講義 A ノート」Police 編を読む』文理閣, 2012 年, 所収), 参照。
- (52) Stewart, *op. cit.*, p. 68.

むすび ― 重商主義の財政論 ―

ペティは『租税貢納論』において、ホッブズの『リヴァイアサン』から少なからぬ影響をうけている。彼はその書物で政治体を分析するにさいして、ホッブズから授かった知的枠組みや概念装置を用いている。この論説には実際のところ、租税利益説とそれにもとづく消費税賛美論のような、ホッブズから直接に継受した見解を幾つか見いだすことができる。彼は『リヴァイアサン』を政治哲学の分野における最も信頼できる文献として、高く評価していたからである。こうして、このホッブズの書物（英語版）が1651年に刊行されたとき、それを好意的に評価した数少ないイギリス人の一人として、ペティの名を挙げることができる。ところが『租税貢納論』には、「自然状態」というホッブズの政治哲学のキーワードも、「各人の各人に対する戦争状態」という重要な言葉も、見いだすことはできない。また、平和状態を実現するには、絶対的主権を確立して「社会状態」に移行しなければならないという見解も、鮮明には見られない。しかしながらこの論説には、その議論の背後において、公共の平和をもたらすには、人間を技術^{アート}によって模倣しながら、自然人を保護し防衛する「人工的人間」を創造しなければならないという、ホッブズのテーゼが貫かれている。ペティはホッブズとともに、人為的な統制 ― ただし自然の法則に則したそれ ― なしには、秩序や調和を人々の間に生みだすことはできないという信念を、強く抱いていたからである。伝記作家J・オーブリーは、ペティが1645年にパリでホッブズに出会って以来、「ホッブズ氏の心を自分の心」^①とするようになったと語った、と伝えている。この言葉は学問的営為に関して述べられたものであり、たんに感傷的な気持ちを表現したにすぎない言葉ではない、と解すべきである。

ペティが『租税貢納論』で提示した究極のテーマは「平和と豊富」(Peace and Plenty)である。すなわち、「公共の平和」と経済的繁栄とはどのようにして実現されるのか、という問題である。彼はこのテーマを追求するにさいして、ホッブズから大きな指針を与えられている。そもそもこのテーマは、ホッブズが『リヴァイアサン』で展開したのと基本的に同じものである。ホッブズによれば、絶対的主権が確立された「社会状態」においては平和と富裕が、その主権が確立されていない「自然状態」においては戦争と貧困が、支配的である。したがって、人々は「自然状態」から脱却して「社会状態」に移行すれば、平和と富裕を手に入れることができる。人々の人格を代表する主権者を選び、その人（もしくは合議体）に「共通の権力」を与えて、コモンウェルス^②を設立すれば、その主権者が「共通の平和と防衛」のための職務を執行するから、人々は平和と富裕の状態を実現できる。ペティはホッブズの統治論のこのような筋書きを、彼と同じ方向を見つめながら継受しているといえるのである。

しかしながらペティは、ホッブズの統治論をそっくりそのまま無批判に受け継いでいるわけではない。彼は経済的・財政的観点から、この国に「平和と豊富」を実現するには、ホッブズの構

想では不十分であると考えた。そのテーゼを基本的に継承しながらも、それに幾分か手を加える必要があると考えた。こうして彼は財政論の立場から、ホッブズの議論をもう一步進めながら、——やや強調すれば——その筋書きの続編として『租税貢納論』を書いたのである。もっとも、このような事情について、ペティ自身は何も記していない。したがってこの事柄に関して十分に論証することはできない。そのことを前提としたうえではあるが、ペティの眼にとまったのは、主権者の職務に関する、ホッブズの次の命題であったと理解できる。主権者は平和の実現を臣民に約束し、その約束を守るかぎりにおいてのみ、彼らを統治する権力を有する、という「契約説」である。この学説を前提とすれば、主権者はどのような形態の（設立による）コモンウェルスの人格を代表しようとも、公共の平和を維持できなくなったときには、したがって臣民の生命・財産の安全を保証できなくなったときには、自分の権力を正当化できる根拠を失う。そのときには臣民は、主権者に服従する義務をもはやもたない。ペティの眼にとまったのは、この契約説の命題であり、彼はこの命題が孕む問題を巡ってさらに議論を深めたのである。

ペティはホッブズの契約説が孕む問題を糸口にして、次のような議論を展開している。主権者はホッブズの述べるように、公共の平和を維持する責務がある。したがって主権者には、その責務を果たすために政治権力が与えられなければならない。ところがペティが考えるところによれば、主権者がそれを果たすためには政治権力が与えられるだけでは不十分であり、さらにその権力を基礎づけるための財政的基盤が与えられなければならない。主権者がコモンウェルスの魂として、この人工的人間に生命を吹き込んで運動させるためには、彼自身がエネルギーを十分に吸収することが不可欠だからである。すなわち政府が国家権力を行使するためには、その国庫に公収入が十分に供給されることが必要だからである。こうしてペティによれば、主権者によって「平和」が維持されるためには、彼に「豊富」が与えられる必要がある。それだけではない。さらにペティによれば、主権者の政治権力を財政的基盤によって十分に基礎づけるためには、その財政的基盤を支える臣民の経済力が強化される必要がある。そうでなければ臣民は担税力が弱くて、公共的経費を十分に支えることはできないからである。こうして要約すれば、公共的平和を実現するには、政治権力を支える財政的基盤を固めて主権者に（収入の）豊富をもたらしることが不可欠であるし、その豊富を実現するためには、この国の経済力を強化して臣民の担税力を養うことが不可欠である。ペティは『租税貢納論』でこのように思考を巡らしながら、財政論を展開したのであった。

もっとも『リヴァイアサン』には、コモンウェルスを経済的・財政的観点から分析把握した記述が見られないというのではない。その第2章「コモンウェルスの栄養および生殖について」においては、コモンウェルスの経済的・物質的側面が描かれている。そこでホッブズは、「コモンウェルス全体の維持および運動」には「栄養」（nutrition）が必要であると理解しながら、次のように述べている。「コモンウェルスの栄養は、海と陸との諸商品に存する」。その「栄養は、生活に役立つ諸素材の豊富と分配にある。すなわち、その作成または調製と、（作成された場合

に) 便宜な諸通路によってそれを公共の使用へ輸送することにある」⁽²⁾、と。この叙述は茫漠として分かりにくい、整理すれば次のようになるであろう。人工的人間であるコモンウェルスの生存には、栄養が不可欠である。その栄養は必需品や便益品のような財貨から摂取される。そのような財貨が栄養の供給源としてコモンウェルスに十分に補給されるためには、それらが多くの人々によって消費されるように、豊富に生産され交換され分配されなければならない。この叙述において留意すべきは、「栄養」の供給源が生産された財貨として静態的に理解されるよりも、むしろ財貨が商品として生産され分配され交換され消費される過程として動態的に把握されている、という点である。このホッブズの「栄養」概念は、ペティが1647年頃に書いた論説「交易とその拡大とについての解明」において定義した「交易」(trade)と意味する内容が同じものである。

またホッブズは、「貨幣はコモンウェルスの血液である」⁽³⁾と比喩的に表現しながら、その血液である貨幣がコモンウェルスの心臓である国庫に公収入として納入される過程を、次のように描出している。「貨幣が運ばれて公共の使用に至る諸通路および諸道路には、二つの種類がある。一つはそれを公共の金庫に運ぶもので、他は公共の支払いのために、それをふたたび給付するものである」⁽⁴⁾、と。この叙述はコモンウェルスにおける貨幣の循環を、国家財政の視点から把握したものである。さらにホッブズは、コモンウェルス(人工的人間)を身体(自然人)に、貨幣を血液に、国庫を心臓に喩えながら、政府の財政支出が経済過程に刺激的影響を与える様相を、次のように描出している。「人工的人間は、自然人との類似を維持している。彼らの血管は身体のそれぞれの部分から血液をうけとって、それを心臓に運び、そこでそれは生命あるものとされて、心臓はふたたび脈動によってふたたびそれを送りだし、身体のすべての部分に生命を与え、それらが運動できるようにする」⁽⁵⁾、と。

このようにしてホッブズは確かに、コモンウェルスの構造と機能を経済的・財政的視角から把握している。人工的人間においても自然人における場合と同様に、その身体全体に栄養(財貨)を補給することが、またその心臓(国庫)に血液(貨幣)を供給することが不可欠であることを明示している。しかしながら、彼はここで経済的・財政的視角から、人工的人間の骨組みの図式を描いているにすぎず、それ以上のものを提示しているわけではない。つまり、契約説の命題を念頭に置いて、コモンウェルスを経済的・財政的観点から分析把握しているのではない。ペティがホッブズの統治論を補強する必要があると捉えたのは、この点である。彼はもう一步踏み込んで、人工的人間に栄養を十分に補給し、その心臓に血液を十分に供給することが実際に可能となる方途を吟味しながら、その処方箋を書いた。一国の経済力を強化して、国民の担税力を高め、政府に収入を豊富に供与することが可能となる提案をおこなった。王政復古を迎えたこの国において秩序と調和を生み出すために、新政府が早急に着手すべき緊急の課題として、そのような提案をおこなったのであった。

ペティはチャールズ二世の政府の政治権力を財政基盤によって十分に支えるために、その国庫

に豊富な税収入を供与する必要があると考えた。しかしその収入の供与が可能になるためには、この国の経済力を強化して、国民の担税力を養うことが必要である。彼はそのように思考を巡らしながら、この国の経済力を強化するために、公共事業の推進によって国民の雇用を拡大する政策を提案した。ところが公共事業を推進するには公共的経費が必要であり、その経費は租税によって調達されなければならない。そこで彼は、内国消費税と人頭税の導入を基本的な内容とする税制改革案を提案した。こうしてペティは、新政府が財政基盤を——王領収入によってではなく——税収入によって全面的に固めることを念じていたから、別言すれば、この国が「租税国家」として成長することを構想していたといえる。ところがこの構想は理論的に突き詰めれば、ジレンマに陥っているように見える。そこでは、一方で税収入を獲得するには公共的経費が必要であり、他方でその経費は税収入によって調達されなければならない、と理解されているからである。しかしながら、現実の経済的・財政的事象はもっと複雑で多様に富んでいることを考慮に入れながら、彼の構想はもっとダイナミックに把握されるべきである。そうすれば、それは必ずしも矛盾を内包しているとはいえない。ペティ自身はその構想を実践的に把握しながら、公共事業と税制改革という二つの政策を同時に進めることは十分に可能である、と考えていた。

ペティの提案が実行されれば、「公共の平和」という究極の目標はおそらく達成されるであろう。その場合には、国民の就労の機会が拡大し、遊休の労働人口は減少するから、この国の経済力は増大して、国民の担税力は強まることになるであろう。彼はこの提案の実行により、多くの国民が雇用されて、貧窮にあえぐことがない状態に置かれるようになることを望んでいた。しかしながら留意すべきことには、彼はその場合、国民が——少なくとも労働大衆が——全般的に富裕になることを望んでいたわけではない。そもそも彼の理解によれば、国民が全般的に富裕になるということとはありえない。彼によれば、高賃金の支払いと労働者の勤労意欲とは背反する関係にある。労働者に高賃金を支払えば、彼らは勤労意欲を示さないどころか怠惰になって遊興にふける。したがって、たとえ労働者に高賃金を支払っても、国民の大半を占める彼らが全般的に富裕になることはない。彼はこのように考えながら、労働者の勤労意欲を刺激し、彼らが怠惰になることを抑制するために、賃金は労働者とその家族が生活を維持することが可能となる最低限の水準にまで引き下げられることが望ましいという、「低賃金の経済」論を展開した。このようにしてペティの提案が実行されれば、「平和」とともに「豊富」が実現されるであろうけれども、その「豊富」が意味するところは、国の富裕であって、国民の——少なくとも労働大衆の——富裕ではない。換言すれば、政府に供与される公収入の拡充であって、国民が享受する福祉・厚生の実現ではない。したがって、その提案が意図する雇用の拡大も、国民の懐にもたらされる収入よりもむしろ、政府の国庫にもたらされる収入の増大を目的とするものである。要するに『租税貢納論』でペティが抱いていた構想は、イギリスの経済力と国力（政府の財政基盤）を強化することを目論むものであった。したがってその構想の枢軸をなす税制改革論は、重商主義の財政論であったといえる。

ペティは『租税貢納論』を表向きにはアイルランド総督オーモンド公に充てて書いた。しかし実際には、オーモンド公に対してだけではなく、イングランドの賢者たち（ペティはその一人）がおこなった「独創的な努力」を認め、彼らの「適切な助言」を統治において役立てる、すべての思慮深い人々にむけて書いた。つまりこの書物は、国王チャールズ二世を初めとする、この国の統治者や為政者を広く啓蒙することを意図して書かれた⁽⁶⁾。そうであったから彼は、それが王政復古期の初めに刊行されることを、時宜に適っていると考えた。そして本書の提案が他の誰よりも国王によって高く評価され実行されることを念じながら、現在この国において「事物は悪く統治されることを欲していない」というアリストテレスの言葉を、「序」の末尾あたりに書き込んだのであった⁽⁷⁾。しかしながら彼の意図に反して、その提案は王政復古期の政府によって採用されることも、またその政策に影響を与えることもなかった。

- (1) John Aubrey, *Aubrey's Brief Lives*, ed. by Oliver L. Dick, London: Secker and Warburg, 1949, 3rd. ed., 1958, p. 241. 橋口稔・小池珪訳『名士列伝』富山房, 1977 年（本書は抄訳で、当該箇所の翻訳は省略されている）。
- (2) Hobbes, *Leviathan*, op. cit., p. 170. 邦訳(2), 137 頁。
- (3) *Ibid.*, p. 174. 邦訳(2), 143 頁。
- (4) *Ibid.*, p. 175. 邦訳(2), 145 頁。
- (5) *Ibid.* 同上。
- (6) Cf. Petty, *Treatise of Taxes & Contributions*, op. cit., p. 9. 邦訳, 33 頁。
- (7) 第 11 章・注(1)を顧みよ。

[2011・10・10 脱稿]

※ 本論文は拓殖大学政治経済研究所・平成 23 年度研究助成の研究成果である。

(原稿受付 2011 年 11 月 14 日)

機能主義的システム論にもとづく 国際秩序論の再検討（２）

—— 現実主義的国際秩序論の再検討（上） ——

阿 部 松 盛

目 次

はじめに

- I. 国際社会システムの基本概念とシステム構造の変動メカニズム
 - II. 国際社会システムにおける国際秩序 (以上, 前稿)
 - III. 現実主義的国際秩序論の再検討 (以下, 本稿)
 - 1. 現実主義パラダイム
 - 2. 現実主義パラダイムの社会システム論的認識 (以上, 本稿)
 - 3. 現実主義的国際秩序論 (以下, 次稿)
 - 4. 現実主義国際秩序論の分類の問題点
 - 5. 現実主義的国際秩序論の再検討
 - 6. 現実主義国際秩序論の総括 (以上, 次稿)
 - IV. 自由主義的国際秩序論の再検討 (以下, 次々稿)
 - V. 新マルクス主義的国際秩序論の再検討
 - VI. グローバル社会パラダイム国際秩序論の再検討
- 結び

は じ め に

本稿を含む一連の論稿の目的は、これまでに拙稿において構築した国際秩序の分析枠組、すなわち国際社会システムにおける機能的要件の維持と変更およびシステム構造の安定と変動に関する分析枠組をもとに、現在の国際政治学における国際秩序論を再検討することである。

すなわち、国際政治学における国際秩序論は、現実主義、自由主義、新マルクス主義などの学派によって視点が大きく異なっており、その結果、それぞれの議論は異なった独自の秩序要因に重点を置いた一面的な見方になっている。さらに、学派の内部において、同じ秩序要因にもとづいた議論でさえ、国際秩序が安定か不安定かの結論が異なっている。それゆえ、本論稿では、国際社会における秩序を一つの視点から捉えるのではなく、社会学的な分析アプローチであり、かつ複合的な分析を得意とする社会システム論的な視点を取り入れることによって、国際秩序をより多面的にかつ総合的に考察することを目的とする。

これまで、機能主義的システム論の国際社会への適用を試み、国際社会システムにおける機能的要件がどのように充足されているかを、またそれらが国際社会システムの構造の安定性を維持する上でどのように機能しているのかを考察した⁽¹⁾。そして、国際社会システムにおいてシステム構造の変動を引き起こす要因、機能的要件が確定（変更また維持）される条件、システム維持構造が果たす機能、およびそのシステム構造の変動のメカニズムについて分析した⁽²⁾。

前稿⁽³⁾においては、これまで構築した国際秩序の分析枠組を提示し、そしてこれらの分析枠組にもとづいて、国際社会システムにおける戦争、平和、および国際秩序の概念やその要因を考察し、それぞれの状態における機能的要件とシステム構造の態様や変動過程を明確にすることによって機能主義的システム論における国際秩序の意味内容を確定していった。

今後は、こうした分析概念や分析枠組を踏まえて、国際政治学における現実主義パラダイム、自由主義パラダイム、新マルクス主義パラダイム、さらにグローバル社会パラダイムにおける様々な国際秩序論の有効性や妥当性を再検討し、そしてそれらをもとに、国際秩序の複合的な諸条件を明らかにしていきたい。

本稿および次稿において現実主義的国際秩序論の再検討をおこなう予定であるが、本稿においては、現実主義的国際秩序論の再検討の前段階として、この国際秩序論の基盤となっている現実主義パラダイムの特徴を明確にして、このパラダイムがグローバル化と国際的相互依存が進展する現在の国際社会において現実妥当性を持つか否か社会システム論的に再検討する。

Ⅲ. 現実主義的国際秩序論の再検討

1. 現実主義パラダイム

パラダイム（paradigm）とは、現在、この概念を生み出したトーマス・クーン（Thomas S. Kuhn）の意味したことから逸脱した使われ方をしているが、「一般に認められた科学的業績で、一時期の間、専門家に対して、問い方や答え方のモデルを与えるもの」として理解されている⁽⁴⁾。言うならば、ある科学領域の科学者の共同体を支配していて、そしてその構成員たちの間で共有される「認識の枠組や分析の枠組」である。

そして、いかなる理論もその理論を成り立たせているパラダイムをその根底に持っている。すなわち、いかなる理論も何らかのパラダイムの上に構築されている。

当然のごとく、現実主義的国際秩序論は、現実主義パラダイムの上に構築されているため、この国際秩序論の理論的有効性は現実主義パラダイムの有効性に依存している。それゆえ、現実主義的国際秩序論の理論的有効性を再検討する前に、現実主義パラダイムの有効性を吟味する必要性がある。

本節においては、まず、現実主義パラダイムの有効性を吟味する前段階として、現実主義パラダイムの特徴を明確にする。

現実主義は、第２次世界大戦後の国際政治の研究において中心的なアプローチであり、また今日も大きな影響力を持ち続けている。この現実主義によれば、人々は、自己利益を重視し、利己的であり、他の人々を支配しようと求める。そしてまた、彼らは信頼して協力することができず、かりに彼らが協力しても、それが自己の直接的利益にもはや役立たないときにはそれを止める。こうした見方は人間関係の保守的な見方であり、現実主義者はそれを国家間関係に拡大した⁽⁵⁾。

国際政治学における現実主義は、伝統的現実主義（Classical realism）、新現実主義（Neorealism）、防御的現実主義（Defensive realism）、攻撃的現実主義（Offensive realism）、新伝統的現実主義（Neoclassical realism）、さらにイギリス学派（English School）など、様々な学派に分かれている。しかし、現実主義の内容を「国際関係の全体構造、国際関係の行為体、行為体の目的および国際関係の課題、行為体の手段および国際関係の決定要因」という視点から捉えた場合、国際社会および国際関係に関して、以下のような四つの基本的認識を共有している。それらは、第一に、国際関係の基本的構造は無政府状態（anarchy）である、第二に、国際関係における主要な国際行為体は国家（state）である、第三に、国家の重要な目的および国際社会における重要な課題は安全保障（security）である、そして第四に、国家の目的を達成する重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワー（power）であるという基本的認識である。こうした認識は、国際関係に対する「無政府状態」仮説、「国家中心」仮説、「安全保障重視」仮説、および「パワー重視」仮説と行うことができるであろう。以下において、アメリカの著名な理論研究家であるポール・ビオティ（Paul R. Viotti）とマーク・カピ（Mark V. Kauppi）の著作を中心にそれぞれの基本的認識（仮説）について説明する。

（１） 国際社会の基本的構造としての無政府状態

多くの現実主義者は、国際システムの重要な要素として、国家間における無政府状態およびパワーの分布を強調してきた⁽⁶⁾。

国際システムにおいて、パワーの序列は存在するが、正当な権威のいかなる序列も存在しない。ある国家が他の国家よりも明らかに強力であったとしても、どんな国家の権威より優ると認められる権威は存在しない。国内社会において、全面的な政府の崩壊の場合および正当な権威が不明確となっている内戦の場合を除けば、権威は秩序を維持して紛争を調停するために存在する。しかし、国際社会においては、規則を強制して秩序を維持する権威を有する世界政府のような国家に優位するいかなる中央集権的権威も欠如している。このため、国際社会は国内社会と根本的に異なっている。こうしたシステム・レベルの構造的特質は、それらが政策決定者に対する制約として作用するため、重要なものと見なされている⁽⁷⁾。

たしかに、無政府状態という言葉は、暴力や破壊や混沌というイメージを生み出す。しかし、現実主義者にとって、無政府状態は国家に優位するいかなる正当な権威も存在しないことを意味するにすぎない。無政府状態において、暴力と戦争の存在は明らかであるかもしれない。しかし

また、この状態において、相対的な平和と安定の時期も同様に存在すると考えられている⁽⁸⁾。

現実主義者にとって、無政府状態は、主権国家が相互作用をおこなう際の環境として決定的な特徴である。無政府状態は、明らかに、国家間協力を達成することを困難にする。そのような世界においては、国家は自己本位となり、そして短期的でまた利己的な自国の利益を最大にしようと企てることは避けられない。また、諸国家が、共通の利益を実現することはおそらく賢明なことであるが、短期的にも長期的にも共通の利益を向上させることはできないと、現実主義者は考えている⁽⁹⁾。

このように、現実主義者は、国家または何らかの優越する国際的な政治的権威がその支配的地位を通じて世界に新たな秩序を提供するために構築されない限り、無政府状態が国際システムの決定的特徴であり続けると考える。

(2) 国際社会における主要な行為体としての国家

現実主義者よれば、正当な中央政府を欠いている無政府的な世界においては、国家が主要なまた最も重要な行為体である。古代ギリシアの都市国家を扱うにしても、また近代の国民国家を扱うにしても、国家は重要な「分析単位 (unit of analysis)」である⁽¹⁰⁾。

非国家行為体について、現実主義者は、国連やNATOのような国際組織は独立した立場を持っていないと認識する。なぜなら、それら国際組織は、主権を有し独立したまた自律的である国家から構成され、この国家がそれらの国際組織がなすであろうことを決定するからである⁽¹¹⁾。多国籍企業、テロリスト集団、および他の脱国家的国際組織の存在が、現実主義者によってしばしば認められることがあるが、これらの非国家行為体の地位は常に重要性の低いものである。現実主義者にとって、国家が最も有力な行為体なのである⁽¹²⁾。

第二に、国際社会において最も重要な行為体である国家は、一体性を持つ行為体として、現実主義者によって考察される。国家は一つの統合された単位として外の世界と向き合っているのである。現実主義的思想に伴う共通の前提は、国家内における政治的相違は、最終的には正当な権威によって解決される⁽¹³⁾。すなわち、国家内における政治的指導者や官僚組織の間にどんな見解の相違があったとしても、国家が単一の見解を表明するという様に、それらが最終的には解決される⁽¹⁴⁾。国家はいかなる時にもいかなる問題に関しても単一の政策を持つことが、現実主義者によって一般的に前提とされているという意味で、国家は一体的な行為体なのである。たとえば、外務省が同じ国の防衛省がとる立場と異なる見解を表明するような例外的なケースにおいてさえ、これらの異なる見解を権威的な共通の政策にまとめ上げることによって、これらを調整する行動がとられる⁽¹⁵⁾。

第三に、現実主義者は、単一の行為体としての国家を強調することによって、国家は本質的に合理的（合目的的）な行為体であるという更なる前提を立てる⁽¹⁶⁾。国家は、ある目標が与えられたならば、既存の能力に照らして、この目標を達成するために実現可能な選択肢を考慮す

る⁽¹⁷⁾。

合理的な対外政策決定過程には次のようなものが含まれる。すなわち、目標の表明、国家が利用できる現存能力に照らし合わせた実現可能なすべての選択肢の考慮、考慮中の様々な選択肢によってそれらの目標を達成できる相対的可能性の考慮、そして各々の選択肢に関わる利益と費用の考慮などである。この合理的な過程に従って、政府の政策決定者は、効用を極大化する（追求目標の達成に関わる利益を最大化しあるいは費用を最小化する）選択肢を、また少なくとも受け入れ可能な選択肢を選択するのである⁽¹⁸⁾。現実主義者は、情報の不足、不確実性、偏見、誤認の問題があることを認めるが、たとえこれらの制約があるとしても、政策決定者は可能な最善の決定に到達するように努力することが現実主義者によって仮定される⁽¹⁹⁾。

このように、現実主義者は、国民国家が世界政治において最も重要な行為体であり、また国連のような国際組織は最も強力な加盟国が必要とする程度にしか重要ではないと考えている。そして、国家は、政府の形態あるいは経済体制にかかわらず、国益という同じ目的を本質的に追求する合理的で一体的な行為体であると想定されている⁽²⁰⁾。

（3）国際社会における重要な課題および国際行為体の重要な目的としての安全保障

国家は、多くの場合、いわゆる「国益（national interest）」を最大化するために行動する。言い換えれば、国家が自ら設定したあらゆる目標を達成しようとする上での可能性を最大化しようと努める。これらの目標は、貿易、財政、為替、および保健などの分野における日常的なまた低次の政治的な目標だけではなく、国家の生存を保障するという高度に政治的な関心、すなわち安全保障問題を含んでいる⁽²¹⁾。

そして、国際社会における無政府状態は、国家間の信頼関係の欠如を導く。それぞれの国家は、他国の手に自国の安全保障を委ねることが危険であると見なすため、自助（self-help）の状況に置かれている。同盟国が安全保障協定や他の国際条約を破棄しないようにする保障は実際上何もない。国家間の契約や協定を強制するようないかなる世界政府の権威も存在しない。そのような世界で、自国の利益、とりわけ自国の安全保障だけを求めることは、論理的で、合理的で、そして賢明なことであると、現実主義者は考えている⁽²²⁾。

無政府状態とその状態における信頼の欠如を前提とすれば、国際社会における国家は安全保障のジレンマ（security dilemma）と呼ばれている状況に置かれている。ある国家が自国を他の国家から守るためにより強固に武装すればするほど、他の国々はますます大きな脅威を受けることとなり、そしてそれらの国々は自国の国家安全保障の利益を守るためにますます自国を武装しようとしがちとなる。このジレンマのなかでは、たとえ国家が本当に防衛目的のためだけに武装しているとしても、敵対国の意図の最悪の場合を想定しそしていかなる軍備増強にも同様に対応することは、自助のシステムにおいては合理的であると見なされている⁽²³⁾。

こうした理由から、現実主義者は、国家が直面する問題の序列のなかで国家安全保障また国際

安全保障が一般に首位を占めており、軍事的問題およびそれに関連する政治的問題が世界政治を支配すると考える。彼らは、国家行為体の間における実際のまた潜在的な紛争および武力の行使に焦点を当て、いかにして国際的安定が達成されまた維持されるのか、いかにしてそれが崩壊するのか、紛争解決のための手段としての武力の有効性、そして領土的統合の侵害の阻止について研究する。現実主義者にとって、軍事的安全保障もしくは戦略的問題はしばしば「高次元の政治 (high politics)」と呼ばれるのに対して、経済的もしくは社会的問題は概して重要性の少ないまたは「低次元の政治 (low politics)」と見なされる。彼らのなかでは、実際、前者が、後者の生じる環境を支配しまた定めると理解されている⁽²⁴⁾。

(4) 国際関係における重要な決定要因および国家の目的を達成する重要な手段としてのパワー

上述した様に、国家は、多くの場合、いわゆる「国益」を最大化するために行動する⁽²⁵⁾。それゆえ、国家は、自国の利益を推進するためにまた自国の目標を達成するために、保持するパワーを行使する。一般に、パワーは他国との相対的な能力として理解される。現実主義者によれば、中央集権的また優越的な権威が欠如しているために、国家はパワーを頼みとするようになり、そして他の国家に対する自国のパワー的地位を維持しまた増大しようとする⁽²⁶⁾。国際組織、同盟、および他の提携は、単にそれらの国際関係の状況の中でそれらのパワーを行使するために国家によって利用されるメカニズムにすぎない⁽²⁷⁾。

そして、現実主義者にとって、パワーは国家間の勢力均衡 (balance of power) においても重要な概念である。安全保障のジレンマをとまなう無政府状態の世界において、ある国家または国家集団が不相応な程のパワーを集めて世界またはその一部分を支配する恐れがあるときは、他の諸国家がそれらのパワーを結集して、前者のパワーの拡大に対抗することは、国際秩序を維持する上で、賢明であると見なされる⁽²⁸⁾。

さらに、一部の現実主義者にとって、諸国家によるパワーの追求は、それらの目的を達成するための単なる手段ではない。それどころか、パワーそれ自体が目的となる。国家は無政府状態の世界においてその安全保障およびその他の目的を達成するためのその能力に対して関心を持つために、国家は他国との関係における相対的なパワー的立場を重視する。それゆえ、国家は、他国との関係における自国のパワー的立場が弱まるよりも強まることを望む⁽²⁹⁾。

多くの現実主義者にとって、パワーが手段としてまたそれ自体目的として追求されるかどうかにかかわらず、諸国家間におけるパワーの闘争またはその行使 (struggle for power or use of power) は、国際関係の核心である⁽³⁰⁾。

ここまで、ビオティとカピの著作を中心に現実主義の特徴を明確にしてきたが、他の研究者も現実主義に対して同様の特徴を挙げている。

例えば、ゴールドSTEIN (Joshua S. Goldstein) によれば、現実主義の分析枠組は、三つ

の命題に要約される。すなわち、「①国家は最も重要な行為体である（国家中心仮説：the state-centric assumption）、②それらは、国益の追求において合理的な単一体として行動する（単一的・合理的行為体仮説：the unitary rational-actor assumption）、③それらは、中央政府の存在しない国際システムの状況のなかで行動する（無政府状態仮説：the anarchy assumption）」である⁽³¹⁾。そして、彼は、「国際関係において、パワーは中心的な概念、とりわけ現実主義者にとって中心的な概念である」と述べている⁽³²⁾。

また、ベイリス（John Baylis）は、「国際政治は、主権国家の独立した集団の上に包括的な中心的権威が存在しない領域において生じる」として「無政府状態」の存在を前提にした上で、「現実主義と認定できる三つの核心的要素である国家主義（statism）、生存（survival）、そして自助（self-help）が、伝統的な現実主義者の著作のなかに表れている」と述べている⁽³³⁾。

ベイリスが「国家主義」に関して「国家は主要な行為体であり、主権はその明確な特徴である」と述べているように、彼が言う国家主義とは国家中心仮説である。また、彼が「生存」に関して「総ての国家の核心的国益は生存のはずであり」また「国家の究極的な関心は安全保障である」と述べているように、生存とは「安全保障」のことである⁽³⁴⁾。

そして、ベイリスは「自助」に関して「自助とはグローバルな政府がまったく存在しない無政府状況システムにおける行動の原則である」と述べている。このような「自助」の方法として、彼は、「国家が脅威を受ける場合、たとえば軍事力の強化に専念することによって自国のパワーの潜在力を増大させることを求める」、さらにこれで不十分な場合は「国家の自由を維持するために不可欠な……重要なメカニズムの一つである勢力均衡」が必要となると述べ、「パワーは現実主義者の辞書にとって不可欠なものである」と結論付けている⁽³⁵⁾。

さらに、ラセット（Bruce Russett）は、現実主義者は国家間の関係を次のように理解していると述べている。すなわち、「国民国家は世界政治においてとりわけ最も重要な行為体」であり、「国家は本質的に国益という同一の目的を追求する合理的で一体的な行為体」とであると仮定されている。そして、「競合する国民国家のシステムは、基本的に無政府状態の（anarchic）システム、文字通り政府や支配的権威の存在しないシステム」である。そのため、「諸国家は、互いにパワーを求めて相争い、それら自身の利益に気を配らなければならない、そして究極的には自助努力に依存して」いる。また、「自国の安全保障を確保するために何らかの上位の権威に訴えることが」できない。そして、彼は、こうした現実主義者の見解は「パワー・ポリティクス（power politics）的視点」あるいは「リアル・ポリティーク（realpolitik）」と呼ばれていると述べている⁽³⁶⁾。

上述したように、多くの研究者が、現実主義パラダイムに対して強調する点は異なるとしても、概して共通の特徴を挙げている。すなわち、現実主義パラダイムは、第一に「国際関係の基本的構造は無政府状態である」、第二に「国際関係における主要な国際行為体は国家である」、第三に無政府状態における「国家の重要な目的および国際関係における重要な課題は安全保障である」、

そして第四に無政府状態という自助の世界において「国家の目的を達成するための重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワーである」という四つの基本的認識を有しているということである。

次節においては、こうした現実主義パラダイムの仮説を社会システム論的な視点から捉え直して、それらの有効性を検討する。

2. 現実主義パラダイムの社会システム論的認識

前節では、現実主義的国际秩序論の基盤となっている現実主義パラダイムの特徴を明確にしたが、本節では、現実主義パラダイムの有効性を社会システム論的に再検討する。すなわち、現実主義パラダイムの特徴としての「無政府状態」仮説、「国家中心」仮説、「安全保障重視」仮説、および「パワー重視」仮説を再検討する。

ただし、「無政府状態」仮説は他の仮説と密接に関わっているので、(1)項においてこの仮説の基本的な検討をおこない、さらに(2)、(3)、(4)項において他の仮説の検討をおこなった後、これらの仮説の検討を参考にして、再度、(5)項において「無政府状態」仮説の検討をおこなう。

(1) 「無政府状態」仮説の検討

本項では、「国際関係の基本的構造は無政府状態である」という現実主義パラダイムの「無政府状態」仮説を社会システム論的な視点から検討する。

前稿の1節で詳述したように社会システムおよびその構造を維持するために必要な条件である社会システムの機能的要件として、①社会システム内の諸欲求の調整と方向付け、②社会システム内の諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分（この機能的要件は、(a)「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求」を充足するための社会的資源の調達と配分、および(b)「社会システム内の各行為体にとって必要な個別の諸欲求」を充足するための社会的資源の調達と配分とに分かれる）、③共通の価値と規範の社会システムへの内在化、④共通の価値と規範にもとづく社会システム内の対立の調整、および⑤社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制という機能的要件が存在する。

これらのなかで、社会システムに中央集権の政府が存在することで充足できる機能的要件は、①、②(a)、③、④、⑤という機能的要件であり、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」と呼ぶことができる。

そして、一般に、国内社会システムにおいては社会システム全体を管理する中央集権の政府が存在して、その政府が十分に機能する限り、政治システム構造などによって「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」の多くが充足されている。

たしかに、「国際社会において中央政府が存在しない」ことは厳然たる事実である。しかし、「国際社会において中央政府が存在しない」からといって、「中央政府が果たしている上述の機能

が、国際社会において全く果たされていない」、すなわち『社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件』が全く充足されていない」ということにはならない。それゆえ、現実主義パラダイムの「国際社会の基本的構造は無政府状態である」という「無政府状態」仮説は、社会システム論的に再検討を必要とする。

まず、「無政府状態」という言葉を、「『社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件』を充足するためのシステム構造が存在しない状態」として社会システム論的に理解する。そして、「国際関係の基本的構造は無政府状態である」という仮説を、社会システム論的に「国際社会システムの基本的構造は『社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件』を充足するためのシステム構造が存在しない状態である」というように捉え直す。

以下においては、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」が、国際社会システムにおいてどのように充足されているのかを考察することによって、上述した「無政府状態」仮説について社会システム論的に再検討をおこなう。

① 社会システム内の諸欲求の調整と方向付け

国際社会システムにおいて中央集権的政府が存在しないため、システム全体の立場からシステム内で生じた国際的諸欲求の優先順位を調整し、そしてそれらの充足への方向付けをおこなうという機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち政治的な組織や制度が十分に存在しない。

このことは、「機能的要件の具体的内容およびそれらの優先順位を確定また変更する」という機能が十分に果たされえないことを意味する。

このため、国際社会システムにおいては、この機能的要件は、多くの場合、国益の実現を最優先する国家という国際行為体間の相互行為である国際政治過程を通じて、すなわち国家間の外交交渉、多国間の国際会議、国連のような政府間国際組織、ときには武力による威嚇や武力の行使などを通じて充足されてきた。とりわけ、従来の機能的要件を全面的に変更する場合には、世界大戦や覇権戦争のような大規模な武力衝突となることが多かった。

このように、国際社会システムにおいては、社会システム内の諸欲求の調整と方向付けという機能的要件は、正義や公平の原則ではなく、国家のパワー関係にもとづいて充足されることが多い。それゆえ、強大なパワーを有する大国にとって有利なようにこの機能的要件が充足され、またその結果は社会システム全体にとって不公正のものとなることが多い。

②(a) 社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分

国際社会システムにおいて中央集権的政府が存在しないため、社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するために国際社会的資源を調達しそしてそれらを配分するという機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち国際的に公的な性格や正当性をもつ行政制度や組織が存在しない。

このため、グローバルな国際社会が発展しつつある現在の状況において、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足する」ための資源の調整と配分の必要性が認識されたため、様々な国際的な制度や組織が形成され、それらが国際社会システム全体のためにこうした機能的要件を充足してきた。たとえば、国連や各国による軍縮・軍備管理および国連の平和維持活動などによる国際社会全体の平和と安全の維持、国際為替・貿易・金融の安定による国際経済全体の発展、南北間の経済的・社会的格差の是正による国際社会全体の福祉と生活水準の向上、国際的運輸・通信システムの強化による国際的社会基盤の整備、および国際的自然環境の保全などに必要とされる様々な国際的な制度や組織が形成されてきた。

しかし、これらの国際組織は、様々な利害をもつ多くの主権国家から構成され、それらの間の利害関係やパワー関係の影響を受けるため、中央集権の政府の公的な活動とは基本的に性格が異なるものである。また、それらの国際組織の活動資金は加盟国の拠出金に依存しており、財政基盤が非常に弱い。

このため、多くの場合、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足する」ための国際社会的資源の調達と配分という機能的要件の充足は、その充足過程に関係諸国のパワー関係が反映され、また充足のための財政的基盤が弱いため、かなり不十分なものとなる。

③ 共通の価値と規範の社会システムへの内在化

国際社会システムにおいても、国家主権や民族自決などの共通の価値および国際条約や慣習法などの国際的規範が存在している。しかし、国際社会システムのなかには、多くの宗教やイデオロギーそしてそれらにもとづく文化圏が併存しており、また各国が独自の文化的価値と規範を有している。宗教やイデオロギーに根差したこのような価値と規範の相違は、むしろ国家間や地域間の対立や紛争の要因となっている。それゆえ、現在、国際的に共通な価値と規範として一般的に主張されるもののなかには、特定の国家の価値や規範と対立するものも多く、前者の価値と規範が国際社会システム内で普遍的なものとして認められるためには長い年月を必要とする。

国際社会システムにおいてこの「共通の価値と規範の社会システムへの内在化」という機能的要件を充足するためのシステム構造について言えば、第一に、システム全体の立場から国際的に共通な価値と規範を正当化し、またそれらをシステム内に制度化するための国際的に権威ある宗教的・政治的制度や組織として、国際連合などの政府間組織や多国間の国際会議が次第にこうした役割を果たすようになってきた。

第二に、国際社会システムでは、共通の価値と規範を国家などの国際行為体に内面化させ、これらを国際的に社会化するような国際的な制度や組織があまり存在しないため、この機能的要件は十分に充足されていない。

現在、国際社会に共通な価値と規範が次第に形成されつつあるが、国家主権の相互承認と内政不干渉を原則とする現在の国際社会システムにおいては、それらの価値と規範を受容するか否かは諸国家の判断次第である。世界を包摂する組織である国連でさえ、特定の価値や規範や思想を

諸国家に強制できない。

④ 共通の価値と規範にもとづく社会システム内の対立の調整

この機能的要件は、国際社会システムにおける衝突や対立を共通の価値と規範である国連憲章や多くの国際条約などの国際的法規範にもとづいて調整することであり、国際的な司法的制度や組織によって充足される。国際社会システムにおいては、安全保障問題や経済問題などの二国間の対立、さらには冷戦時の東西対立や南北問題などのシステム全体的な対立まで、様々なシステム内対立が存在している。これらの対立の一部は、戦前の常設仲裁裁判所や常設国際司法裁判所および戦後の国際司法裁判所やアドホックな仲裁裁判所などの国際裁判所によって解決されてきた。

しかし、国際社会システムには中央集権的政府が存在しないため、これらの司法的制度や組織は公権力によって保証された実効性のあるものではない。また、国家主権を重視する立場から、安全保障のような国家にとって重要な問題ほど、こうした裁判所に提訴されない傾向がある。

このように、国際社会システム内の対立を調整するという機能的要件は十分に充足されていない。このため、社会システム内の対立の調整という機能的要件は、国益の実現を最優先する国家の相互行為である国際的政治過程を通じて、すなわち二国間や多国間の国家間交渉、サミットを始めとする様々な国際会議、国連のような国際機構、ときには武力による威嚇や武力の行使などを通じて達成されてきた。こうした国際政治過程においては、この機能的要件は、国家のパワー関係が反映され、それゆえ大国の利益を優先する形で充足されてきた。

⑤ 社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制

国際社会システムにおいても、国連憲章や国際条約などの国際規範から逸脱行為をおこなう国家が存在するため、国際社会システムを維持するためにこうした逸脱行為を阻止することが必要である。

しかし、国際社会システムには中央集権的政府が存在しないため、「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公権力によって保証されかつ強制力をともなうような実効性のある司法警察や検察や裁判所などの国際的な司法的制度や組織が存在しない。

現状では、各国が自らの強制力の行使、同盟や安全保障条約にもとづく集团的制裁措置や報復措置、また国連の集団安全保障や平和維持活動、また国際世論などを通じて、国際規範からの逸脱行為を統制している。

したがって、国際的社会統制によって国際規範からの逸脱を阻止するという機能的要件を充足することは、その充足の実効性や公正性という点において不十分なものである。

本項の①から⑤まで検討したように、国際社会システムにおいては、国内社会システムと比べて、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足するためのシステム構

造が不完全である。それゆえ、国際社会システムのこうした機能的要件は、国内社会システムと比べて十分に充足されていない。これは、国際社会に中央政府が存在せず、またこれに代わって中央政府と同じような機能を果たす制度や組織も現時点では十分に存在しないためである。

(2) 「国家中心」仮説の検討

本項では、「国際社会における主要な国際行為体は国家である」という現実主義パラダイムの「国家中心」仮説を社会システム論的視点から検討する。

国際社会システムにおける機能的要件の充足は、国際社会システムおよびそのシステム構造の存続にとって必要不可欠なことがらである。それゆえ、現実主義パラダイムのこの仮説のなかで、「主要な」という言葉を「国際社会システムの機能的要件の充足過程において最も大きな影響力を有している」というように、社会システム論的に理解する。そして、現実主義パラダイムの「国際社会における主要な国際行為体は国家である」という認識を、「国際社会システムの機能的要件の充足過程において最も大きな影響力を有している国際行為体は国家である」というように社会システム論的に捉え直す。

以下において、「国家が、他の国際行為体と比較して、国際社会システムの機能的要件の充足過程において大きな影響力を有している」か否か、社会システム論的に検討する。国際行為体には国家、政府間組織、多国籍企業、非政府組織、さらに個人などがあり、それぞれ国際社会システムにおいて影響力を行使している。それゆえ、ここでこれらの国際行為体が国際社会システムの機能的要件の充足過程においてどのように影響力を行使しているか比較検討してみる。

現在の国際社会システムにおいては、経済・社会のグローバル化の進展にともない、国際経済・社会領域において相互浸透の増大と相互依存の深化が進み、これまで以上に多くの脱国家的(transnational)な国際行為体が登場している。そして、それらが、「社会システム内の各行為体にとって必要な個別の諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分」という機能的要件の充足に重要な役割を果たしている。

こうした状況において、多国籍企業は、中小国の GDP を凌ぐほどの強大な経済力をもっており、これを背景に国家や政府間組織に大きな影響力を行使することができる。また、非政府国際組織も、国際的な活動や国際世論を背景に、国家や政府間組織に働きかけることができる。

しかし、多国籍企業の経済力も大国や超大国の GDP と比べれば劣るものであり、また非政府国際組織の影響力も常に効果のあるものではなく、何よりも、多国籍企業や非政府組織は「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」の充足に直接的に関与できない。

すなわち、これらの国際行為体は、①社会システム内の諸欲求の調整と方向付け、②(a)社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分、③共通の価値と規範の社会システムへの内在化、④共通の価値と規範にもとづく社会システム内の対立の調整、そして⑤社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制という機能的

要件の充足に、直接的に関与することはできない。

多国籍企業や非政府組織などの国際行為体が、国際社会システムの機能的要件の充足において直接的に関与できるのは、多くの機能的要件のなかでも②(b)「社会システム内の各行為体にとって必要な個別の諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分」という下位の機能的要件だけである。

国家や政府間組織だけが、こうした「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」の充足に直接的に関与することができるのであり、非政府組織や多国籍企業は、国家や政府間組織を通じて、間接的に影響力を行使することができるだけである。

次に、国家と政府間組織は、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」の充足に深く関与しており、これらの国際行為体がこの機能的要件の充足にどのように関わっているのか検討してみる。

① 社会システム内の諸欲求の調整と方向付け

前項(1)の①で述べたように国際社会システムにおいて中央集権的政府が存在しないため、システム全体の立場から「社会システム内で生じた国際的諸欲求の優先順位を調整し、そしてそれらの充足への方向付けをおこなう」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち政治的な組織や制度が十分に存在していない。

現時点では、国家、とりわけ大国や超大国が、政治、経済、文化、軍事などの領域において総合的なパワーを有し、機能的要件の内容の確定・変更過程、すなわち国際政治過程において大きな影響力を発揮し、社会システムの機能的要件の具体的内容やそれらの優先順位の確定・変更に関与している。

ただし、現在、諸国家は、武力によってではなく、国家間の外交交渉、多国間の国際会議、国連のような政府間国際組織の場を通じて平和的・協調的にこの機能的要件を充足することが多くなっている。とりわけ、大規模な地域紛争や民族紛争、また世界的な経済不況や金融危機などのグローバルな課題や危機については、この傾向が強くなっている。

他方で、政府間組織は、あくまで主権国家を構成単位として国家間の条約や合意によって設立される国際組織体である。そして、これら加盟諸国間の利害を調整し、それらの共通利益を実現することがその設立目的である。それゆえ、政府間組織は、設立条約に定められた目的を逸脱して、また構成国の共通利益に反してまで、独自の政治的行動を取ることはできない。

そして、政府間組織そのものが、「国際社会システム内の諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件の充足過程、すなわち機能的要件の具体的内容やそれらの優先順位の確定・変更をおこなうための国家間のパワー闘争の舞台となる。

このように、政府間組織は、国際社会システムの「社会システム内の諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件の充足に、すなわち国際政治過程に必ずしも大きな影響力を行使しえない。

しかしながら、現在、国際連合を始めとする様々な政府間組織が誕生し、「社会システム内の

諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件の充足，すなわち機能的要件の内容の変更と確定という国際政治過程において大きな役割を果たしている。

第2次世界大戦後の国際社会システムにおいては，全般的問題に関しては国連総会などが，また開発・援助の問題に関しては経済協力開発機構（OECD）や国連貿易開発会議（UNCTAD）などが，また安全保障問題に関しては国連安全保障理事会などの政府間組織が次第に活動の領域を拡げ，不十分ながらもこの機能的要件を充足するようになってきた。現在の国際社会システムにおいては，これらの政府間組織はこの機能的要件を充足する上でなくてはならない存在となっている。

さらに，これらの政府間組織が，加盟諸国の意思から自立して，世界的視野に立った理念や目的を持ち，組織独自の議案や方向性を示すようになってきている。政府間組織のそのような姿勢が，加盟諸国の合意形成に大きく影響を与えるようになってきている。

②(a) 社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分

前項(1)の②(a)で述べたように，国際社会システムにおいて中央集権的政府が存在しないため，「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するために社会的資源を調達しそしてそれらを配分する」という機能的要件を充足するためのシステム構造，すなわち国際的に公的な性格や正当性をもつ行政制度や組織が存在しない。

こうした状況を補うために，様々な国際的な制度や組織が形成され，それらがこうした機能的要件を充足してきた。国際社会全体の平和や安全を維持するために，国連を中心として軍縮・軍備管理条約が結ばれまた集団安全保障や平和維持活動の制度が確立され，平和の維持や国際紛争の解決に役立っている。また，国際為替・貿易・金融の安定による国際経済全体の安定と発展を図るために，国際通貨基金（IMF）や世界貿易機構（WTO）などが形成され，国際的な貿易の促進や金融の安定に貢献している。また，国際社会全体の福祉や社会生活の向上，とりわけ発展途上国に対する開発援助のために国際復興開発銀行（IBRD），国際開発協会（IDA），および国連開発計画（UNDP）など，また社会生活の改善のために国連児童基金（UNICEF），世界食糧計画（WFP），国連食糧農業機関（FAO），国際労働機関（ILO），国連教育科学文化機関（UNESCO），世界保健機関（WHO）などが存在する。こうした国際機関は，資金や設備や技術の援助を通じて，南側諸国を始め世界の経済や社会の開発や発展を助けて，南北格差の是正や人々の生活改善のために貢献してきた。また，国際的運輸・通信システムの強化による国際的社会基盤の整備，および国際的自然環境の保全などのために様々な国際的な制度や組織が形成されてきた。

もちろん，これらの政府間組織は，様々な利害をもつ多くの主権国家から構成され，それらの合意にもとづいて活動する。したがって，それらの間の利害関係やパワー関係の影響を受けるため，それらの活動は中央集権的政府の公的な行政活動とは基本的に性格が異なるものである。また，それらの国際組織の活動資金は加盟国の拠出金に依存しており，財政基盤が非常に弱い

に、十分な活動ができない。このように、政府間組織の活動は、国内の行政活動と比べてその公平性や十分性において劣るものである。

しかしながら、個々の国家は、こうした「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するために国際社会的資源を調達しそしてそれらを配分する」という機能的要件を十分に充足できない。上述したように、中立的な立場とグローバルな組織を有する政府間組織がこの機能的要件を最も効果的に充足しうる。この機能的要件の充足において、政府間組織は国際平和や安全、貿易・金融・開発・援助、環境など様々な分野において、国家以上に大きな役割を果たしている。

③ 共通の価値と規範の社会システムへの内在化

前項(1)の③で述べたように、国際社会システムのなかには、多数の宗教やイデオロギーおよびそれらにもとづく文化圏が併存しており、また各国が独自の文化的価値と規範を有している。宗教やイデオロギーに根差したこのような価値と規範の相違は、むしろ国家間や地域間の対立や紛争の要因となっている。

しかしながら、現在、この機能的要件の第一の機能、すなわち「社会システム全体の立場から国際的に共通な価値と規範を正当化し、またそれらを社会システム内に制度化する」という機能を果たすための権威ある宗教的・政治的制度や組織として、国際連合などの政府間組織や多国間の国際会議が次第にこうした役割を果たすようになってきた。

すなわち、国際連合や多国間国際会議において、国際平和や安全の維持、自由貿易・金融体制の維持、人権の擁護、国際的自然環境の維持、自由や民主主義の擁護などに関して多くの国際条約や国際合意が形成され、国際社会システムにおける共通の価値と規範の形成が進展している。

しかし、この機能的要件の第二の機能、すなわち「社会システム全体的な立場で共通の価値と規範を国家などの国際行為体の内に内面化させ、これらを国際的に社会化する」という機能を果たすための国際的な制度や組織があまり存在しない。国家主権の相互承認と内政不干渉を原則とする現在の国際社会システムにおいては、国連でさえ特定の価値観や思想や規範を諸国家に強制できない。もちろん、特定の国家がこうした機能を果たすことはできない。

このように、国連を始めとする政府間組織は、この機能的要件の第一の機能を果たす上で、重要な役割を演じるようになりつつある。

④ 共通の価値と規範にもとづく社会システム内の対立の調整

前項(1)の④で述べたように、国際社会システムにおいて中央集権の政府が存在しないため、「共通の価値と規範にもとづいて社会システム内の対立を調整する」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公権力によって保障された実効性のある国際的な司法的制度や組織は十分に存在しない。

このため、国際社会システム内の対立の調整という機能的要件は、国益の実現を最優先する国家の相互行為である国際的政治過程を通じて、すなわち二国間や多国間の国家間交渉、サミットを始めとする様々な国際会議、ときには武力による威嚇や武力の行使などを通じて達成されてき

た。また、国家主権を重視する立場から、安全保障のような国家にとって重要な問題ほど、こうした裁判所に提訴されない傾向がある。

しかしながら、共通の価値と規範である国連憲章や多くの国際条約などの国際的法規範にもとづいて、戦前では常設仲裁裁判所や常設国際司法裁判所、また戦後においては国際司法裁判所やアドホックな仲裁裁判所などの国際的な司法的制度や組織が、様々な国際的な問題や対立を調整してきた。

さらに、現在、1995年に国際貿易問題に関して国際貿易機関（WTO）に紛争処理パネルが設置され、また1996年に海洋における紛争に関して国際海洋裁判所が設置されたことで、貿易や海洋の問題についてこれまでよりも公正・中立な裁定がおこなわれることになった。

このように、現在では、国家間のパワー関係が反映される国家間交渉や多国間の国際会議よりも、国際的な司法的制度や組織としての政府間組織が、次第にこの機能的要件を充足する上で大きな役割を果たすようになってきている。

⑤ 社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制

前項(1)の⑤で述べたように、国際社会システムには中央集権的政府が存在しないため、「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公権力によって保証されまた強制力をともなうような実効性のある司法警察や検察や裁判所などの国際的な司法的制度や組織が存在しない。それゆえ、この機能的要件の充足の度合いは、その実効性や公正性という点において不十分なものである。

それゆえ、これまで、「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件を充足するために、諸国家が自らの強制力の行使、同盟や安全保障条約にもとづく集团的制裁措置や報復措置、国連の集団安全保障や平和維持活動、また国際世論などを通じて、国際規範からの逸脱行為を統制してきた。

しかし、冷戦の終結後、東西対立の終焉によって国連の集団安全保障体制が活性化し、またNATOが西ヨーロッパの集団防衛機構からヨーロッパ全体の集団安全保障機構へと変質し、さらにアフリカ統一機構がアフリカにおける平和維持機能を果たすようになりつつある。さらに、現在、ジェノサイドや戦争犯罪を処罰するための国際刑事裁判所の設立も本格化している。

このように、様々な政府間組織が、諸国家に代わって、少しずつであるが「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件を充足するようになりつつある。

本項の①から⑤まで検討したように、国際社会システムにおいては、国際社会に中央政府が存在せず、また中央政府と同じような機能を果たす制度や組織も現時点では十分に存在しないために、国内社会システムと比べて「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足するためのシステム構造が不完全である。

こうした国際社会システムの状況において、国家は、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」のなかで①および⑤の機能的要件を充足することに関して、政府間組織よりも大きな役割を果たしている。とりわけ、①の「社会システム内で生じた国際的諸欲求の優先順位を調整し、そしてそれらの充足への方向付けをおこなう」という機能的要件は、国際社会システムのあり方や方向性を決定するという点で、機能的要件のなかでも最も重要な機能的要件である。その機能的要件の充足に関して、国家は決定的な影響力を有している。

他方で、政府間組織は、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」のなかで①、②(a)、③の第一の機能、④、および⑤という多くの機能的要件を充足する働きを次第に強めている。とりわけ②(a)「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するために社会的資源を調達し、そしてそれらを配分する」という機能的要件、③の第一の機能の「社会システム全体の立場から国際的に共通な価値と規範を正当化し、またそれらを社会システム内に制度化する」という機能的要件、および④の「共通の価値と規範にもとづいて社会システム内の対立を調整する」という機能的要件を充足することに関して国家に代わって重要な役割を果たすようになりつつある。

これは、近年、国際社会において経済的・社会的相互依存が大きく進展した結果、多くの諸国と関わっているために国家が単独で解決できない新たな問題が、数多く発生したからである。そして、政府間組織が国家の従来の機能を補完するとともに、国家が単独で解決できない新たな問題を解決する役割を果たすようになった。このように、現在では、政府間組織が国際社会において大きな役割を果たすようになり、これらの政府間組織が無くては国際社会は存在できない。

このように、現在でも、国家が最も重要な国際行為体であることに変わりはないが、政府間組織が国家と同様に重要な役割を果たすようになりつつある。したがって、現実主義パラダイムの「国際社会における主要な国際行為体は国家である」という仮説は、幾分、修正を必要とするようになっている。

(3) 「安全保障重視」仮説の検討

本項では、「国家の重要な目的および国際関係における重要な課題は安全保障である」という現実主義パラダイムの「安全保障重視」仮説を社会システム論的視点から検討する。

この現実主義パラダイムの仮説のなかで、「国家の重要な目的」および「国際関係における重要な課題」は、それぞれ「国家の充足すべき『重要な欲求』」および「国際社会システムにおいて充足すべき『重要な機能的要件』」として社会システム論的に理解できる。

それゆえ、現実主義パラダイムの「国家の重要な目的および国際関係における重要な課題は安全保障である」という認識を、社会システム論的に「国家の充足すべき『重要な欲求』および国際社会システムにおいて充足すべき『重要な機能的要件』は安全保障である」というように捉え直す。

また、「安全保障 (security)」という概念は、一般的に「国家安全保障 (national security)」という概念と同じものとして用いられている。その概念の内容は、伝統的な立場から、「国家が、自国の領土・独立、および国民の生命・財産を外敵による軍事的侵略から、軍事力によって守る」ことであると規定される⁽³⁷⁾。

しかし、現在では、国家が単独で自国の安全保障を維持することが困難となっており、集団安全保障などの「国際安全保障 (international security)」すなわち「諸国家が相互的な関係のなかで国際システムの安定を協力して追求することによって、安全保障を実現する」という意味合いも「安全保障」概念に含まれている⁽³⁸⁾。

簡潔に言えば、現代国際社会における安全保障とは、「国家の安全および国際社会の平和を守る」ことを意味する。

ところで、国内社会システムにおいて「人々の安全および社会の治安の維持」という社会的な「欲求」およびその集約されたものとしての「機能的要件」は、行政警察による治安維持の機能、および司法警察や検察や裁判所による司法的機能によって実現されるものである。

社会システム論的に、行政警察による治安維持の機能は、前項(1)および(2)で述べた②の(a)の「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分」という機能的要件の一部である「人々の安全および社会の治安の維持」という下位の機能的要件に該当する。そして、司法警察や検察や裁判所による司法的機能は、⑤の「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件に該当する。

そして、同様に、国際社会システムにおいて安全保障、すなわち「国家の安全および国際社会の平和を守る」ことに対応する機能的要件は、「国際社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための国際社会的資源の調達と配分」という機能的要件の一部である「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件、ならびに「国際社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件であると言える。

以下において、これらの欲求および機能的要件が国内社会と国際社会においてどのように充足されているのか、そして国際社会において安全保障がどのように重要なのか、国内社会システムと国際社会システムを比較しながら、社会システム論的に検討する。

(イ) 社会システム内の諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分

前項の(1)および(2)における②(a)で検討したように、国際社会システムには中央集権的政府が存在しないため、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するために国際社会的資源を調達しそしてそれらを配分する」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公的な性格や正当性をもつ国際的行政制度や組織が存在しない。

このため、現在の国際社会システムにおいて、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための資源の調整と配分」の必要性が認識されたため、様々な国際的な制度や枠組が形成された。それらのなかで、この機能的要件の一部である「国家の安全および国際社会の平

和の維持」という下位の機能的要件を充足するために軍縮・軍備管理の国際的枠組および国連の予防外交や予防展開を含む平和維持活動の制度などが形成されてきた。

しかし、これらの国際的枠組や制度は、様々な利害をもつ多くの主権国家から構成され、それらの間の利害関係やパワー関係の影響を受けるため、中央集権的政府の行政警察の治安維持活動とは基本的に性格が異なるものである。このため、多くの場合、「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件は「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための国際社会的資源の調達と配分」という機能的要件の一部として十分に充足されないことになる。

それゆえ、「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件は、これまでの国際社会システムにおいて、「社会システム内の各国際行為体に必要な個別の諸欲求を充足するための国際社会的資源の調達と配分」という機能的要件の一部として、すなわち「自国の安全の維持」という下位の機能的要件として充足されてきた。

すなわち、「自国の安全の維持」という下位の機能的要件は当然のことながら各国自らの力によって充足されることになり、各国は自国の安全保障の維持を軍事力の保有、勢力均衡政策の実施、軍事同盟の形成、集団防衛体制、さらに軍縮や軍備管理の実施など独自の努力によって実現しようとしてきた。

また、強大なパワーを有する大国にとって有利なようにこの「自国の安全の維持」という下位の機能的要件が充足されるため、大国の生存や安全が優先され、中小国は常に不安な状態におかれてきた。このように、「自国の安全の維持」という下位の機能的要件も、多くの国家にとって十分に充足されていない。

（ロ） 社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制

前項(1)および(2)における⑤で検討したように、国際社会システムには中央集権的政府が存在しないため、「国際社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公権力によって保証されかつ強制力をともなうような実効性のある司法警察や検察や裁判所などの国際的な司法的制度や組織が存在しない。

現在の国際社会システムにおいては、国連の集団安全保障や平和維持活動、また国際世論などを通じて、国際規範からの逸脱行為を統制している。

しかし、国際規範からの逸脱に国際的社会統制が実施される場合でも大国の強大な力に依存せざるをえず、また大国は自国に利益となる場合にしか国際的社会統制に力を貸さないことが多い。したがって、国際的社会統制によって国際規範からの逸脱を阻止するという機能的要件を充足することは極めて不十分である。

それゆえ、この機能的要件も各国が自らの強制力の行使によって充足せざるをえない状況である。

本項の(イ)および(ロ)で考察したように、国際社会システムにおいて中央集権的政府の不在のため、

また国家間のパワー関係の影響のため、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分」の一部である「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件、ならびに「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件は、国内社会システムと比べて十分に充足されていない。すなわち、現在の国際社会において、国家の安全は十分に保障されていない。

このため、無政府状態にある国際社会システムにおいて、国家の独立や国民の生命・財産を守るという安全保障が国家の存続・発展にとって不可欠のものとなる。それゆえ、安全保障は国家の重要な目的であり、またそうした国家の相互作用から構成される国際関係において重要な課題となる。

したがって、現実主義パラダイムの言う通り、「国家の重要な目的および国際社会における重要な課題は安全保障である」という「安全保障重視」仮説は現在でも十分に有効であると判断される。

(4) 「パワー重視」仮説の検討

本項では、「国家の目的を達成する重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワーである」という現実主義パラダイムの「パワー重視」仮説を社会システム論的視点から検討する。

この現実主義パラダイムの仮説のなかで、「国家の目的を達成する重要な手段」および「国際関係における重要な決定要因」は、それぞれ「国家の欲求を充足する重要な手段」および「国際関係における機能的要件の充足過程における重要な決定要因」として社会システム論的に理解できる。

それゆえ、現実主義パラダイムの「国家の目的を達成する重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワーである」という認識を、社会システム論的に「国家の欲求を充足する重要な手段および国際社会システムにおける機能的要件の充足過程の重要な決定要因はパワーである」というように捉え直す。

そして、機能的要件の充足過程のなかでも、「社会システム内における諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件の充足過程、すなわち機能的要件の具体的内容やそれらの優先順位を決定する国際政治過程は、国際社会システムのあり方を決定付けるという点で特に重要であるので、他の機能的要件の充足過程とは別に詳細に検討する。

(イ) 「社会システム内における諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件の充足過程におけるパワーの影響

前稿のⅠ章の２節の(1), (2), (3), および(4)項で検討したように⁽³⁹⁾、一般に、社会システムにおいては、システム内における個人や集団の有する社会的勢力の分布や関係に裏打ちされまたそれらを反映するように社会的諸欲求が集約されて、システムの機能的要件の具体的内容やそれらの優先順位が確定また変更されていく。そして、社会システムの機能的要件の内容を確定また変

更する上で重要な役割を果たすものは、「社会システム内の諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件であり、これは政府の政治的機能を通じて充足される。

しかし、国際社会システムにおいては、システム内の構造化の水準も低く、また中央集権的政府も存在しないため、この機能的要件の内容の確定・変更に関わる国際政治過程の多くは構造化（制度化）されていない。このため、国際社会システムの機能的要件の内容の確定・変更は、国益の実現を最優先する国家などの国際行為体の非制度的な（非構造的な）相互行為を通じて実現される。したがって、正義や公平の原則ではなく、国際行為体のパワー関係、すなわち国際社会システム内のパワーの分布にもとづいて機能的要件の内容が確定また変更されることが多い。それゆえ、強大なパワーを有する国際行為体にとって有利なように機能的要件の内容が確定また変更され、そしてその結果は社会システム全体にとって不公正なものとなることが多い。

換言すれば、国際社会システムにおいて、「国際行為体が出示する国際的諸欲求を裏打ちしている国際行為体のそれぞれが有するパワーの分布状況」と「国際社会システム構造によって国際行為体のそれぞれに配分される国際社会的資源（利益）の配分状況」とが相対的に対応する（比例する）ようにシステムの機能的要件が確定また変更されることになる。そして、このことは、国際行為体の欲求を充足する重要な手段はパワーであることを示している。

そして、前稿の２節の(2)項で述べたように、国内社会システムにおいて、社会システムの維持それ自体を目的とする制度や組織、すなわち「システム維持構造」は、システム内の共通の価値や規範を維持する働きを通じてシステム内の人々の社会的諸欲求の表出や充足を規制することによって、こうした価値や規範が機能的要件の内容のなかに反映するようにさせ、またそうした価値や規範からシステムの機能的要件の内容が逸脱することを押し止める働きをする。

しかし、国内社会システムと比較すると、国際社会システムにおいては、機能的要件の内容を安定化させる機能を果たす「システム維持構造」は本節２の(2)項で述べたように次第に発達しつつあるが、不十分にしか形成されていないため、社会システムの機能的要件の内容の確定・変更においてこうした機能を十分に果たしていない。

このように、国際社会システムにおいては、「システム維持構造」が、機能的要件の安定化要因としてあまり機能していないため、現状維持勢力と現状変更勢力の間のパワー関係の大小が機能的要件の確定と変更決定に決定的な影響を与えることになる。

さらに、この機能的要件の確定・変更過程は、国際社会システム内の国際行為体の有するパワーが直接的に行使され、システム内のパワー関係やパワーの分布の影響を大きく受ける。国際社会においては、あらゆる手段がパワーとして利用されるため、この確定・変更過程は政府間の外交交渉や国際会議による平和的なものとは限らず、ときには軍事力の行使をとまなう紛争的なものとなる場合が多い。

(ロ) 他の機能的要件の充足過程におけるパワーの影響

前述したように、国際社会システムにおいては、システム内の構造化の水準も低く、また中央

集権的政府も存在しないため、機能的要件の充足過程の多くが国際行為体の非構造的（非制度的）な相互行為を通じて充足される。このため、この充足過程では国際社会システム内の国際行為体の有するパワーが直接的に行使され、システム内のパワーの分布の影響を大きく受ける。それゆえ、この充足過程においては、国際社会システム内のパワーの分布をそのまま反映するように国際社会的資源を配分することになる。

すなわち、パワーは、国際行為体の欲求を充足するための重要な手段となる。

また、上述したように、国際社会システムにおいては、「システム維持構造」は不十分にしか形成されていない。それゆえ、国際社会システム内の共通の価値と規範による機能的要件の確定・変更への影響が少ないために、機能的要件の具体的内容はシステム内のパワーの分布をそのまま反映するように確定される。そして、国際社会システムにおいてシステム構造が形成されていたとしても、システム構造は機能的要件を最も効率的に充足するために形成されるため、このシステム構造はシステム内のパワーの分布をそのまま反映するように国際社会的資源を配分することになる。

したがって、国際社会システムにおいては、機能的要件は、強大なパワーを有する大国にとって有利なように充足され、またシステム全体にとっては偏向的にかつ不公平に充足されることになる。すなわち、国際社会システム内における国際社会的資源の配分は社会的正義や公正さを欠くものとなっている。さらに、①社会システム内の諸欲求の調整と方向付け、②(b)社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分、③共通の価値と規範の社会システムへの内在化、④共通の価値と規範にもとづく社会システム内の対立の調整、そして⑤社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制などの「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」は、本来なら社会システム全体の立場に立つ中央政府によって中立的かつ公正に充足されるべきものであるので、これらの機能的要件の充足はなおさら不完全なものとなる。

たしかに、前項(2)の①で検討したように、従来と比べれば、行使されるパワーの内容が平和的・協調的なものとなっている。また、前項(2)の③・④・⑤で検討したように、国際社会システムにおいて「システム維持構造」が次第に発達しつつあり、システム内の共通の価値と規範が機能的要件を規制するようになりつつある。

しかし、本項の(イ)および(ロ)で検討したように、国内社会システムと比較すると、ほとんどの機能的要件の充足過程が、国際社会システム内の国家や政府間組織などの国際行為体のパワー関係およびパワー分布の影響を大きく受けることになる。それゆえ、パワーが国際行為体の欲求を充足する重要な手段となる。同様に、国際社会システムにおいて、機能的要件の充足過程の重要な決定要因はパワーである。

それゆえ「国家の目的を達成する重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワー

である」という「パワー重視」仮説は、現在の国際社会においても十分に有効であると判断される。

（５）「無政府状態」仮説の再検討

本項では、「国際関係の基本的構造は無政府状態である」という現実主義パラダイムの「無政府状態」仮説を、前項(1), (2), (3), および(4)の検討を踏まえて、再度、社会システム論的な視点から検討する。

前項(1)で検討したように、国際社会に中央政府が存在しないため、国際社会システムにおいては、国内社会システムと比べて、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足するためのシステム構造が不完全である。それゆえ、国際社会システムのこうした機能的要件は、国内社会システムと比べて十分に充足されていない側面があることは事実である。

しかし、前項(2), (3), (4)の検討を踏まえると、こうした前項(1)の認識はいくつかの修正を必要とする。以下において、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」のそれぞれについて再検討をおこなう。

① 社会システム内の諸欲求の調整と方向付け

前項(1)の①で検討したように、国際社会システムにおいては、この機能的要件は、多くの場合、国益の実現を最優先する国家という国際行為体間の相互行為である国際政治過程を通じて、すなわち国家間の外交交渉、多国間の国際会議、国連のような国際組織、ときには武力による威嚇や武力の行使などを通じて充足されてきた。

しかし、前項(2)の①で検討したように、現在、諸国家は、武力によってではなく、外交交渉、国際会議、政府間国際組織の場を通じて平和的・協調的にこの機能的要件を充足することが多くなっている。とりわけ、大規模な紛争や世界的経済的危機などのグローバルな課題や危機については、この傾向が強くなっている。

また、現在、国際連合を始めとする様々な政府間組織が誕生し、「国際社会システム内の諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件の充足、すなわち機能的要件の内容の変更と確定という国際政治過程において大きな役割を果たしている。そして、これらの政府間組織が、加盟諸国の意思から自立して、世界的視野に立った理念や目的を持ち、組織独自の議案や方向性を示すようになり、そして政府間組織のそのような姿勢が、加盟諸国の合意形成に大きく影響を与えるようになりつつある。

②(a) 社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分

前項(1)の②(a)で検討したように、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための国際的社会的資源の調達と配分」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち国際的に公的な性格や正当性を持つ行政制度や組織が存在しない。

しかし、グローバルな国際社会が発展しつつある現在の状況において、「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための資源の調整と配分」の必要性が認識されたため、様々な国際的な制度や組織が形成され、それらが国際社会システム全体のためにこうした機能的要件を充足してきた。

そして、前項(2)の②(a)で検討したように、個々の国家は、こうした機能的要件を十分に充足できない。それに対して、中立的な立場とグローバルな組織を有する政府間組織がこの機能的要件を最も効果的に充足しうる。この機能的要件の充足において、政府間組織は国際平和や安全、貿易・金融・開発・援助、環境など様々な分野において、国家に代わって大きな役割を果たしている。

ただし、前項(3)の(i)で検討したように、この機能的要件のなかでも「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件は十分に充足されない。むしろ、この下位の機能的要件は、これまでの国際社会システムにおいて、「社会システム内の各国際行為体に必要な個別の諸欲求を充足するための社会的資源の調達と配分」という機能的要件の一部である「自国の安全の維持」という下位の機能的要件として充足されてきた。

③ 共通の価値と規範の国際社会システムへの内在化

前項(1)の③で検討したように、国際社会システムの中には、多くの宗教やイデオロギーそしてそれらにもとづく文化圏が併存しており、また各国が独自の文化的価値と規範を有している。

しかしながら、前項(2)の③で検討したように、現在、この機能的要件の第一の機能、すなわち「社会システム全体の立場から国際的に共通な価値と規範を正当化し、またそれらを社会システム内に制度化する」という機能を果たすための権威ある制度や組織として、国際連合などの政府間組織が次第にこうした役割を果たすようになってきた。

すなわち、国際連合や多国間国際会議において、国際平和や安全の維持、自由貿易・金融体制の維持、人権の擁護、国際的自然環境の維持、自由や民主主義の擁護などに関して多くの国際条約や国際合意が形成され、国際社会システムにおける共通の価値と規範の形成が進展している。

このように、この機能的要件の第二の「共通の価値と規範を国家などの国際行為体に内面化させ、これらを国際的に社会化する」という機能は未だ十分に充足されていないが、この機能的要件の第一の「社会システム全体の立場から国際的に共通な価値と規範を正当化し、またそれらを社会システム内に制度化する」という機能は少しずつであるが充足されつつある。

④ 共通の価値と規範にもとづく社会システム内の対立の調整

前項(1)の④で検討したように、国際社会システムにおいて中央集権の政府が存在しないため、「共通の価値と規範にもとづいて社会システム内の対立を調整する」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公権力によって保証された実効性のある国際的な司法的制度や組織は十分に存在しない。

しかしながら、前項(2)の④で検討したように、共通の価値と規範である国連憲章や多くの国際

条約などの国際的法規範にもとづいて、国際司法裁判所やアドホックな仲裁裁判所などの国際的な司法的制度や組織が、様々な国際的な問題や対立を調整してきた。

そして、現在では、国家間のパワー関係が反映される国家間交渉や多国間の国際会議だけではなく、国際的な司法的制度や組織としての政府間組織も、次第にこの機能的要件を充足する役割を果たすようになってきている。

⑤ 国際社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制

前項(1)の⑤で検討したように、国際社会システムには中央集権の政府が存在しないため、「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち公権力によって保証されまた強制力を伴うような実効性のある司法警察や検察や裁判所などの国際的な司法的制度や組織が存在しない。それゆえ、この機能的要件の充足の度合いは、その実効性や公正性という点において不十分なものである。

それゆえ、これまで、この機能的要件を充足するために、諸国家が自らの強制力の行使、同盟や安全保障条約にもとづく集団的制裁措置や報復措置、国連の集団安全保障や平和維持活動、また国際世論などを通じて、国際規範からの逸脱行為を統制している。

そして、前項(3)の(ロ)で検討したように、国際規範からの逸脱に国際的社会統制が実施される場合でも大国の強大な力に依存せざるを得ず、また大国は自国に利益となる場合にしか国際的社会統制に力を貸さないことが多い。したがって、国際的社会統制によって国際規範からの逸脱を阻止するという機能的要件を充足することは、現在でも極めて不十分である。

ところで、前項(4)で検討したように、国際社会システムにおいては、機能的要件を充足するためのシステム構造、すなわち国際的な制度や組織また規範やルールが十分に形成されていない。そのため、システム構造の形成の度合いが不十分な領域において、ほとんどの機能的要件の充足過程が、国際社会システム内の国家や政府間組織などの国際行為体のパワー関係およびパワー分布の影響を大きく受けることになる。

ここまで検討したように、国家および政府間組織などの国際行為体が、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」のなかで①「社会システム内の諸欲求の調整と方向付け」という機能的要件、「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件を除く②(a)「社会システム全体にとって必要な公的な諸欲求を充足するための資源の調整と配分」という機能的要件、③「共通の価値と規範の社会システムへの内在化」という機能的要件の第一の「社会システム全体の立場から共通な価値と規範を正当化しまたそれらを社会システム内に制度化する」という機能、および④「共通の価値と規範にもとづいて社会システム内の対立を調整する」という機能的要件を充足する働きを次第に強めている。

これは、近年、国際社会において経済的・社会的相互依存が大きく進展し、一体化した国際社会から多くの諸国や人々が多くの利益を享受できるようになったためである。そして、こうした

国際社会を平和裡にまた安定的に維持する必要性、すなわち「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足する必要性が増大したためである。

ただし、安全保障に関わる②(a)の機能的要件のなかの「国家の安全および国際社会の平和の維持」という下位の機能的要件および⑤「社会システム内の共通の価値と規範からの逸脱行為に対する社会統制」という機能的要件、そして③の機能的要件の第二の「共通の価値と規範を国家などの国際行為体に内面化させ、これらを国際的に社会化する」という機能は、未だ十分に充足されていない。

そしてなによりも、中央政府としての強固な制度、すなわちシステム構造が構築されていないため、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足する中央政府的な機能は、国家間の対立によって直ぐに麻痺してしまい、またこうした機能的要件の確定は大国間のパワー関係の中でなされてしまう。

このように、現在の国際社会システムは、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」は十分には充足されておらず、ほぼ無政府状態であるが、完全な「無政府状態」とは言えない状況になっている。

すなわち、現実主義パラダイムの「国際社会の基本的構造は無政府状態である」という仮説は、全体的・概略的にはいまだ有効性をもち続けているが、その有効性は幾分失われつつある。

おわりに：現実主義パラダイムと現実主義的国際秩序論の有効性

現実主義パラダイムは、第一に「国際関係の基本的構造は無政府状態である」、第二に「国際関係における主要な国際行為体は国家である」、第三に無政府状態における「国家の重要な目的および国際関係における重要な課題は安全保障である」、そして第四に無政府状態という自助の世界において「国家の目的を達成するための重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワーである」という四つの基本的認識を有していた。すなわち、「無政府状態」仮説、「国家中心」仮説、「安全保障重視」仮説、および「パワー重視」仮説という四つの仮説は、国際社会（システム）を理解する上で重要な認識枠組であると考えられており、そして国際社会に中央集権的政府が創設されない限り、人間や国際行為体の意志では変更できない国際社会の絶対的な特徴と捉えられてきた。そして、前節2の(1)～(5)項において検討したように、こうした四つの仮説は大枠において今でも有効であると考えられる。

しかし、前節2の(1)と(5)項において検討したように、国際社会システムにおいては、国家および政府間組織などの国際行為体の活躍によって、また様々な国際的制度や組織の構築によって、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」が十分ではないとしても次第に充足されつつある。それゆえ、国際社会システムにおいては、中央集権的な機能が少しずつ果たされつつあり、完全な「無政府状態」とは言えない状況になっている。すなわち、「無政府状態」

仮説は、幾分その有効性を失いつつある。

同様に、前節２の(2)項において検討したように、国際社会システムにおいて、様々な非国家行為体が「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足する働きを次第に強めている。とりわけ、政府間組織が、国家の従来の機能を補完するとともに、国家が単独で解決できない新たな問題を解決する役割を果たすようになり、この機能的要件のいくつかを充足することに関して国家に代わって重要な役割を果たすようになっている。すなわち、「国家中心」仮説は、現実の国際社会を幾分、反映しないものとなりつつある。

このように、現実主義パラダイムの仮説の一部が幾分とはいえ有効性を失いつつある場合、それらをもとに構築されている現実主義の国際秩序論が有効性を持つのかどうかということが問題となる。

しかし、前節２の(4)項において検討したように、国際社会システムにおいては、国家や政府間組織などの国際行為体の有するパワーが直接的に行使されるため、国家以外の非国際行為体の数や種類が増加したとしても、ほとんどの機能的要件の確定・変更過程および充足過程は、システム内の国際行為体の間のパワー関係やパワーの分布の影響を大きく受けることに代わりはない。

それゆえ、国家や非国家行為体などの国家行為体が国際社会システムの中で行為し続ける限り、それらの間の関係およびそれらによって展開される国際政治の過程は、国際行為体の間のパワー関係によって支配され続けることになる。すなわち「国家の目的を達成する重要な手段および国際関係における重要な決定要因はパワーである」という「パワー重視」仮説は十分に有効なままである。

また、前節２の(3)項において検討したように、国際社会システムにおいて中央集権的政府の不在のため、また国家間のパワー関係の影響のため、安全保障に関わる機能的要件は、十分に充足されていない。すなわち、「社会システム全体的な立場から充足されるべき機能的要件」を充足する働きが次第に強まっているとしても、いまだ現在の国際社会において国家の安全や国際社会の平和は十分に保障されていない。

それゆえ、国際社会において、国家の独立や国民の生命・財産を守るという安全保障が国家にとって重要なものとなり、またそうした国家の相互作用から構成される国際関係において平和や安定を維持するという国際安全保障が重要な課題となる。すなわち「国家の重要な目的および国際社会における重要な課題は安全保障である」という「安全保障重視」仮説は十分に有効なままである。

そして、次の第３節⁽⁴⁰⁾の現実主義的国際秩序論に示されているように、現実主義的国際秩序論は、国家間関係および国際システムを認識するに際してパワー関係（パワー分布）に基づいて認識し、また国際秩序を実現するに際してもその手段としてパワーを重視するなど、パワー重視の立場で論じられている。すなわち、これらの国際秩序論は、国家間および国際システムにおけ

るパワーの格差の程度、国際システムにおける極（パワーの中心）の分布、そして国家間および国際システムにおけるパワー関係の変動などのパワー関係のあり方から国際システムや国家間関係の安定性および戦争の発生の可能性を論じるものである。

また、現実主義的国際秩序論の多くは、国家安全保障および国際安全保障をいかに実現すべきかという「安全保障重視」の立場で論じられている。すなわち、国際社会システムにおける秩序をいかに実現すべきかという問題を論じる「国際秩序論」は、国際社会システムにおいて、戦争がどのように発生するのか、また戦争をどのように回避すべきなのか、そして国家の安全および国際社会システムの安定をどのように実現できるのかという安全保障について論じるものである。

したがって、現実主義的国際秩序論がパワー重視および安全保障重視の立場で論じられており、そして国際社会システムにおいて「パワー重視」仮説および「安全保障重視」仮説が今でも十分に有効なままなのであるから、「無政府状態」仮説および「国家中心」仮説の有効性がやや失われつつあるとしても、現実主義的国際秩序論はそれらの有効性の低下の影響をほとんど受けないと考えられる。

このように、現実主義的国際秩序論の基盤となっている現実主義パラダイムの現在における有効性は、現実主義国際秩序論を再検討する上で問題がないことが確認されたので、次節（次稿）において、現実主義的国際秩序論そのものの再検討をおこなう。

《注》

- (1) 拙稿「社会システムと国際秩序: 国際秩序論に向けて」『政治・経済・法律研究』, 第4巻, 第2号, 2002年1月, 53-80頁。
- (2) 拙稿「国際秩序の変動と国際社会システムの構造変動: 国際秩序論に向けて」『政治・経済・法律研究』, 第5巻, 第1号, 2002年9月, 53-91頁。
- (3) 拙稿「機能主義的システム論にもとづく国際秩序論の再検討(1): 機能主義的システム論にもとづく国際秩序論の分析枠組」『政治・経済・法律研究』, 第10巻, 第1号, 2008年1月, 1-39頁。
- (4) 森岡清美, 塩原 勉, 本間康平(編)『新社会学辞典』有斐閣, 1993年, 1193頁。
- (5) Bruce Russett, Harvey Starr, David Kinsella, *World Politics: The Menu for Choice*, 6th ed., Bedford/St. Martin's, 2000, pp. 78-87.
- (6) Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations Theory (2nd Edition)*, Macmillan Pub. Co., 1993, p. 47. (以下では, Viotti & Kauppi, *I. R. T*, 1993)
- (7) Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations Theory (4th Edition)*, Longman Publishing Group, 2009, p. 56; p. 57. (以下では, Viotti & Kauppi, *I. R. T*, 2009)
- (8) *Ibid.*, p. 56; p. 57.
- (9) *Ibid.*, p. 57; p. 58.
- (10) *Ibid.*, p. 42.
- (11) Viotti & Kauppi, *I. R. T*, 1993, p. 35.
- (12) Viotti & Kauppi, *I. R. T*, 2009, p. 42.
- (13) *Ibid.*, p. 42.
- (14) Viotti & Kauppi, *I. R. T*, 1993, p. 35.
- (15) Viotti & Kauppi, *I. R. T*, 2009, pp. 42-43.

- (16) *Ibid.*, p. 43.
- (17) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 1993, p. 35.
- (18) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 2009, p. 43.
- (19) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 1993, pp. 35-36.
- (20) Bruce Russett, *op. cit.*, p. 43.
- (21) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 1993, p. 36.
- (22) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 2009, p. 57.
- (23) *Ibid.*, p. 57.
- (24) *Ibid.*, p. 43.
- (25) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 1993, p. 36.
- (26) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 2009, p. 43; p. 57.
- (27) Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International relations and World Politics*, Prentice Hall, 2009, p. 90. (以下では, Viotti & Kauppi, *I. R. W. P.*, 2009)
- (28) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 2009, p. 43.
- (29) Viotti & Kauppi, *I. R. W. P.*, 2009, p. 90.
- (30) Viotti & Kauppi, *I. R. T.*, 2009, p. 43.
- (31) Joshua S. Goldstein, Jon C. Pevehouse, *International relations (6th ed.)*, Longman, 2006, pp. 56-57.
- (32) *Ibid.*, p. 57.
- (33) John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, *The Globalization Of World Politics: An Introduction to International Relations (4th ed.)*, Oxford University Press, 2008, p. 93.
- (34) *Ibid.*, p. 93; p. 100; p. 101.
- (35) *Ibid.*, pp. 93-94.
- (36) Bruce Russett, Harvey Starr, David Kinsella, *op. cit.*, pp. 28-29.
- (37) 防衛大学校安全保障学研究会（編著），武田康裕，神谷万丈（責任編集）『安全保障学入門（新訂第4版）』亜紀書房，2009年，4頁。
- (38) 同上，5頁。
- (39) 拙稿「機能主義的システム論にもとづく国際秩序論の再検討（1）：機能主義的システム論にもとづく国際秩序論の分析枠組」『政治・経済・法律研究』，第10巻，第1号，2008年1月，13-25頁。
- (40) 本来，本稿（第1，2節）と次稿（第3，4，5，6節）は，一稿として発表する予定であったが，原稿の量が多すぎるため，本稿の（上）と次稿の（下）に分けて発表されることになった。このため，第3節は次稿に掲載される。

※ 本論文は拓殖大学政治経済研究所・平成20年度個人研究の研究成果の一部である。

（原稿受付 2011年12月2日）

中国の地球温暖化対策法政策とエネルギー市場開発

— CDM 事業の前提としての循環型経済社会形成 —

奥 田 進 一

はじめに

今日、中国は世界最大の温室効果ガス排出国となっており、先進国の削減取組よりも中国のそれが地球温暖化問題を左右するといっても過言ではない。しかし、中国政府の地球温暖化対策の方向性は不透明である。不透明というよりも、国内向けと国外向けとで複数の施策を打ち出し、それぞれが同時並行で進展しているため複雑であり、外からはなかなか実態が見えてこないというのが現状かもしれない。

中国は、1992年12月に「気候変動に関する国際連合枠組条約（United Nations Framework Convention on Climate Change: FCCC）」を批准し、2002年8月には同条約の京都議定書を批准し、地球温暖化問題に対して寡黙ではあるが国際動向に迅速に対応し、あたかも中国は当該問題に対して真摯にかつ積極的に取り組むのではないかという期待がもたれた。しかし、そうした希望的観測が大きく裏切られたのは、2008年7月の洞爺湖サミットにおける胡錦濤国家主席の強硬発言であった。議長国であった日本は、地球温暖化効果ガスの削減目標値を掲げるべく努力したものの、新興国のリーダー格となっていた中国はこれを断固として拒否し、振興国と先進国との責任の差を強調した。すでにこの時点において、中国は国内総生産（GDP）が実質で8～10%の経済成長を遂げており、日本を抜いて世界第2位の経済大国になることの秒読みが始まり、オリンピック開催も目前に控えていた。

このような経済的自信を背景に、その後の中国の地球温暖化問題に対する姿勢は、これまでとは一転して雄弁かつ強硬なものになり始めた。2009年5月には、「中国政府のコペンハーゲン気候変動会議に関するスタンス」を発表して、先進国に対して「全体として2020年までに1990年比で最低40%削減」を要求した。さらに、2009年12月にデンマークのコペンハーゲンで開催された「第15回気候変動枠組条約締約国会議（COP 15）」では、途上国に排出削減枠を設けることに強く反対し、中国の一方的な態度に対して多くの非難が寄せられた。もっとも、同締約国会議における「コペンハーゲン合意」に基づき、自主的な目標としてGDPあたりの二酸化炭素排出量を2020年までに2005年比で40%～45%削減することを公表し、2010年1月には削減行動

を提出している。このような中国の強硬な態度に対して、国際社会は中国に対して相当な疑念と不安を抱いた。しかし、中国の国内における温暖化対策をめぐる各種法政策の動向を丹念に精査してみると、国際社会に向けて発信している強硬な態度とは裏腹に着実かつ精緻な対策を講じているのである。中国の温暖化対策は、じつは再生可能エネルギー政策と密接にかかわっている。さらに、その基盤には再生可能エネルギーを生み出すための循環型経済社会形成のための一連の法政策が功を奏したからであることを見逃すことはできない。

本稿では、地球温暖化対策をめぐる中国国内の法政策の動向を紹介するとともに、その基盤となっている再生可能エネルギー法政策と循環型経済社会形成に係る法政策の特徴と問題点を紹介し、とくに京都議定書において排出削減の履行方式のひとつとされたクリーン開発メカニズム（Clean Development Mechanism: CDM）の中国における目的と課題を明らかにすることで、中国の地球温暖化問題対策に込められた方向性を見出すことを目的とする。

1. 中国の地球温暖化対策をめぐる法政策

中国政府は、地球温暖化問題について 2008 年を境に国際社会に対して積極的な姿勢を示している。前述の通り、中国は 1992 年に FCCC に批准し、2002 年に京都議定書に批准し、その後しばらくは国際社会に対しては比較的消極的な姿勢に徹していた⁽¹⁾。ところが、2009 年の COP 15 では、途上国に排出削減枠を設けることに強く反対し、これまでとは一転して国際社会に対して輦轡をを買うほどの強硬姿勢を打ち出した。このような中国の姿勢変更は、必ずしも急速な経済成長とオリンピック開催に伴う国威高揚と国際社会における自信の表れとして説明できるものではない。じつは、中国は対内的には比較的早い時期から地球温暖化問題に対して積極的な姿勢を見せており、分相応以上の努力を払ってきたといっても過言ではない。対外的に強硬姿勢に転じたのは、経済的背景もさることながら、このような実践が国際社会において評価されることがないことへの苛立ちに加え、とくに沿海部での工業化による国内環境の悪化による人民の不満抑制という課題を解決する必要性によるものが大きい。このことを証左するかのごとく、2007 年以降、中国政府は温暖化効果ガス排出削減に関する様々な法政策を打ち出している。

まず、2006 年 3 月に打ち出された第 11 次 5 カ年計画の中では、都市と農村の発展、各地域、経済と社会、人と自然、国内と対外開放について調和のとれた持続可能な発展を目指す「科学的発展観」と、効率だけではなく社会の公平・公正、所得再分配をより重視する「社会主義の調和のとれた社会」という新しい戦略的思想を打ち出し、これまでの経済政策のあり方に修正を加えた。この戦略思想に基づき、当該計画ではじめて省エネルギーや環境保全の分野における拘束性目標が打ち立てられた。すなわち、GDP 原単位当たりのエネルギー消費率 20%削減と全国の森林被覆率を 20%まで向上させることで二酸化炭素排出抑制を実現させ、さらに主要汚染物質の排出総量の 10%削減も拘束性目標に定められた。これら 2 つの拘束性指標の達成期限は 2010

年であり、化学的酸素要求量（COD）については 2005 年の 1,414.2 万トンから 1,272.8 万トンまで削減し、二酸化硫黄（SO₂）については 2,549.4 万トンから 2,294.4 万トンまで削減することになる⁽²⁾。ちなみに、2010 年度末の中国における COD 排出量総量は 1,238.1 万トンであり、前年比で 3.09% 減少し、SO₂ の排出総量も 2,185.1 万トンと前年比で 1.32% 減少した。また、2005 年と比較すると、COD と SO₂ はそれぞれ 12.45%、14.29% 減少しており、いずれも 10% 排出削減の任務を達成した。

そして、2007 年 6 月に国家发展改革委员会は、中国の国情と持続可能な発展のニーズに合わせて、17 の政府部門と合同で「中国気候変動対応国家計画」を策定した。当該計画では、第 11 次 5 カ年計画における拘束性目標を意識しつつ、2010 年までに 2005 年比で GDP 原単位当たりのエネルギー使用量を 20% 程度削減すること、2010 年までに再生可能エネルギーの利用総量が 1 次エネルギーに占める割合を 10% 程度まで向上させること、2010 年までに森林被覆率を 20% まで向上させること等の事項が盛り込まれていた。さらに、当該計画を具体的に実行に移すべく、2008 年 6 月に「中国気候変動対応省レベル計画プロジェクト」を実施し、内モンゴル自治区、山西省、黒龍江省、山東省などを皮切りに、2009 年までにすべての省・自治区・直轄市において計画の策定が完了した⁽³⁾。

さらに、2007 年 10 月には、胡錦涛共産党総書記が中国共産党第 17 回全国代表大会において、はじめて気候変動の改善に対する積極対応を表明した。これを受けて、2007 年 11 月に発表された国家環境保護第 11 次 5 カ年計画には、「重点分野と主要任務」の中に温室効果ガス排出の抑制に関してはじめて記述が盛り込まれた。このなかで特筆すべきは、「再生可能エネルギーを大々的に発展させ、原子力発電所の建設を積極的に推進し、炭層ガスの開発と利用を加速して、エネルギーの消費構造を最適化する」という記述である⁽⁴⁾。これを受けて、2008 年 3 月には再生可能エネルギー発展第 11 次 5 カ年計画が決定され、2010 年までに再生可能エネルギーの利用総量が 1 次エネルギーに占める割合を 10% 程度まで高めることが目標として掲げられた。当該計画では、非化石燃料による発電（水力発電、風力発電、太陽光発電、バイオマス発電）、ガス供給（各種バイオガス）、熱供給（太陽熱、地熱）、燃料（バイオマス燃料）の各分野における再生可能エネルギーの開発利用目標が具体的数値をもって掲げられている。

こうした再生可能エネルギーの開発と利用のためには、各種産業において化石燃料の使用抑制、生産工程や製造製品の改善が求められる。とくに使用済みの製品が廃棄物となった際の処理をめぐる問題が深刻となる。また、使用するエネルギー変換も、産業構造の変換等の問題を抱えている。次章においては、再生可能エネルギーの開発利用の基盤となった廃棄物をめぐる法政策と、クリーン生産によるエネルギー転換をめぐる法政策の動向について紹介する。

2. 廃棄物問題とクリーン生産

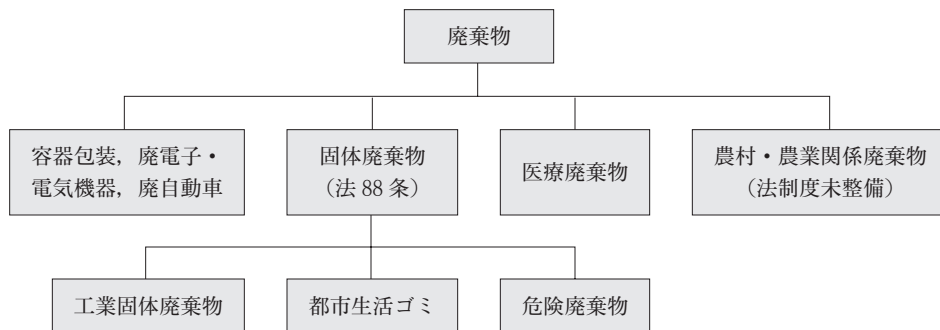
2008年8月に成立し、2009年1月より施行された「循環経済促進法」は、わが国の「循環型社会形成推進基本法」に近似した法律であり、資源の枯渇と汚染物質の排出抑制を企図している。中国では、急激に進む経済発展に伴い、とくに大都市ではモータリゼーションによる排ガスや人口増加による廃棄物処理が喫緊の課題となってきた。自動車に関してはその生産工程に加えて、エネルギー利用の面においても解決すべき課題が山積している。また、産業廃棄物および一般廃棄物に関しても、その処理に加えて、やはり製品製造過程の改善といわゆる3Rの徹底が課題となっている。これらの問題を解決することで、温室効果ガスの排出抑制と再生可能エネルギーの利用が軌道に乗るのである。本章では、循環型経済社会を形成するための法政策のうち、廃棄物法制がいかに進展してきたのかについて概観する。

1979年「環境保護法（試行）」は、廃棄物管理の必要性について規定し、これは現行法たる1989年「環境保護法」にも継承されている。この廃棄物管理の具体的な施策となる廃棄物処理の体系を規定しているのが、1995年に公布（1996年に施行）された「固体廃棄物環境污染防治法」である。同法は、固体廃棄物について「生産、生活及びその他の活動において発生し、元来有した利用価値を失い、あるいは利用価値は失っていないものの遺棄されあるいは放棄された固体、半固体及び容器に存置された気体の物品、物質および法律、行政法規が固体廃棄物に組入れて管理すると規定する物品、物質」であると定義しており（88条）、液体廃棄物も法の対象となっている（89条）。

また、固体廃棄物環境污染防治法88条は、固体廃棄物を3つに大別している。工業などの生産活動から産出される工業固体廃棄物、都市の日常生活においてあるいは都市の地上生活のために提供される役務活動において発生する固体廃棄物及び法律行政法規の規定が都市生活ゴミとみなす固体廃棄物を都市生活ゴミとして、国家の危険廃棄物リストに掲載されあるいは国家が規定する危険廃棄物識別基準および識別方法に基づいて認定される危険の特性を有する廃棄物を危険廃棄物である。なお、法は農村と農業からの廃棄物は対象としていない。また、農村・農業関係の廃棄物に関する法政策も未整備⁽⁵⁾であることに加えて、著しい貧困や農民の遵法意識の低さ等が相俟って、深刻な環境汚染と被害が発生している⁽⁶⁾。ただし、2004年の固体廃棄物環境污染防治法の改正に際しては、農村の固体廃棄物汚染対策に関して多くの議論がなされたようだが、立法解決は図られず、地方性法規へと委ねられた⁽⁷⁾。なお、工業固体廃棄物および危険廃棄物以外の固体廃棄物、すなわち都市生活ゴミは一般廃棄物として扱う。

工業固体廃棄物は、環境保護の基準に合致した貯蔵施設あるいは処理施設などで、貯蔵あるいは処理されなければならない（33条）。なお、法施行以前の貯蔵・処理が環境保護基準に適合しない場合には、課徴金（排污費）制度とリンクさせて期限を定めて改善させることになっている

廃棄物の分類



(35 条 3 項)。

一般廃棄物は、環境保護と都市環境衛生の基準に合致するように、貯蔵、運搬、処理されなければならない (41 条)。そのために県レベル以上の人民政府は、清掃、収集、貯蔵、運搬そして処理の施設整備を進め、無害化処理を促進しなければならないとされている (38 条, 39 条, 42 条)。

危険廃棄物については、都市の人民政府が、危険廃棄物の集中処理施設の建設を促進することとされている (54 条 2 項)。危険廃棄物を発生させる者は、規定に従った処理を行うことが義務付けられ、行わない場合には期限付き改善命令が出され、さらには環境行政部門が指定する者による代行処理が行われる (55 条)。また、危険廃棄物の収集、貯蔵、処理の業者に対する許可制度や従事する人員への資格制度も規定されている (57 条)。この許可制度については、2004 年 5 月に国务院が「危険廃棄物経営許可証管理弁法」を制定し、許可条件や手続きなどを明らかにした。

国家環境保護総局が公表している 2010 年「環境状況公報」によると、2009 年末の時点において、全国の工業固体廃棄物の発生量は 24 億 943.5 万トン、前年と比べて 18.1%増加した。工業固体廃棄物の処分量は 498.2 万トンで、前年と比べると 29.9%減少した。工業固体廃棄物の総合利用量 (過去に未処理保管されていたものを含む) は 16 億 1,772.0 万トン、未処理保管量は 2 億 3,918.3 万トン、処理量は 5 億 7,263.8 万トンで、それぞれ発生量の 67.1%, 9.9%, 23.8%を占める。なお、危険廃棄物の発生量は 1,586.8 万トンで、総合利用量が 976.8 万トン、未処理保管量が 166.3 万トン、処理量が 512.7 万トンであった⁽⁸⁾。なお、一般廃棄物に関しては、2010 年環境状況公報にはデータの掲載がないが、一般廃棄物は都市衛生局が収集・処理責任を負っており、1997 年まではそのほとんどが郊外で野積み状態であった。野積みによる環境汚染対策として、全国 147 カ所で埋立処分場が建設され、無害化処理を施されたうえで、衛生的に収集運搬を行い、中間処理で減容化をはかり、その後に埋立処理を行うことが促進されている。2003 年に無害化処理された一般廃棄物の総量は 7,550 万トン (前年比 2.0%増加) で、さらに生活ゴミの無害化処理率は 50.8%となった⁽⁹⁾。

その後、2004 年に固体廃棄物汚染環境防治法は改正され (2005 年施行)、クリーンな生産を推

進し固体廃棄物の発生量を削減し、固体廃棄物の回収と適正な利用の実施を明確に規定した。すなわち、同法3条は「国家は固体廃棄物による環境汚染の防止について、固形廃棄物の産出量削減と危険性軽減、固体廃棄物の十分な適切利用とその無害化処理という原則を採用し、クリーン生産⁽¹⁰⁾と循環経済の発展を促進する」と規定している。

また、1996年8月に国務院が公布した「環境保護に関する若干の問題に関する決定」においては、あらゆる形態の新築、改築、拡張工事の技術改造プロジェクトにおいては、初歩技術高め、エネルギー消費を少なくし、汚染物質の排出量を少なくするクリーン生産技術を採用すべきことを規定した。そして、1997年4月に国家環境保護総局が制定・公布した「クリーン生産の推進に関する若干の意見」では、地方政府の環境保護主管部門に対して、クリーン生産を既存の環境管理政策に組み込み、クリーン生産をより有効的に促進すべきことを要求している。国家環境保護総局は、企業がクリーン生産活動を展開することを指導すべく、関係する工業部門と共同で、「企業クリーン生産監査ハンドブック」およびビール製造業、製紙業、有機化学工業、電気鍍金業、紡績業などのクリーン生産監査ガイドラインを制定した。さらに、1998年11月に国務院が公布した「建設プロジェクト環境保護管理条例」では、工業建設プロジェクトは、エネルギー消費および物質消費が少なく、汚染排出量の少ないクリーン生産技術を採用し、自然資源を合理的に利用し、環境汚染と生態破壊を防治すべきことが明確に規定された。そして、中共中央15期4中全会の「国有企業改革の若干の問題に関する重大決定」では、企業にクリーン生産技術を採用することを明確に奨励している。

このような行政通達等における関係政策の拡充に伴い、環境保護産業とクリーン生産に関して、国務院はよりいっそうの重責を担うことになり、2002年6月29日に「クリーン生産促進法」を制定し、2003年1月1日より施行したのである。同法は、資源の利用効率の向上と汚染予防の実施を趣旨とし、企業等のクリーン生産を専らに規律している⁽¹¹⁾。クリーン生産促進法12条は国が「深刻な環境汚染をもたらす旧式の生産技術、工程、設備、製品は期限付きで淘汰していく」施策を実施すること、そのために県以上の行政機関に資源の有効利用・リサイクル促進のための計画策定を義務づけ（9条）、国は省エネ節水、リサイクルの基準を策定することとされ（13条）、クリーン生産に関する普及啓発活動（15条）、グリーン購入（16条）についての規定もおかれている。さらに、20条は「企業は製品の包装を合理化し、包装材の過度使用と包装材廃棄物の発生を削減しなくてはならない」ことを規定している。これらについては対象となる製品については規定されておらず、具体的な対象製品・容器については国務院経済貿易行政主管部門が規定していく（27条）。

北京市、上海市、遼寧省などは、クリーン生産促進法に基づく循環型経済施策を推進させて大きな実績を挙げているが、全国的に見れば、同法を主軸とする循環型経済関係法には、それらが規定する具体的内容や地方における実施状況などに多くの問題点が存在する。このことは、行政にとっても大きな課題となっている。行政機関は、リサイクル事業等について「無法可循」であ

と言われている。つまり、リサイクル事業に対する監視・管理を実施するための根拠法律がないということである。とくに、近年におけるリサイクル産業の成長に伴い、これらの問題が益々目立つようになっている。

さらに、比較的詳細な内容を規定しているクリーン生産促進法も、その実施細則あるいは実施条例が未制定であるため、各種各様の地方の状況に対応しきれない、あるいは対応できていないという重大な問題が存在する。そして、関係法の改正作業が社会的ニーズや現実に追いついていないという問題も存在する。中国における循環型社会形成の理念と、伝統的な環境保護理念には、根本的な差異がある。たとえば、環境保護法の基本原則のひとつである「三同時制度」は、最終処理に重点が置かれ、新しい污染防治システムと循環型経済の発展に対応できないことが早くから指摘されていた。したがって、こうした古い制度やシステムを修正、あるいは新設するための法改正が急がれるのである。

他方で、製品リサイクルについてもかなり充実した法制度が整備されている。容器包装リサイクルについては、1999年1月に、紙、プラスチック、金属、ガラス類の包装資源を対象にした「包装資源リサイクル暫定管理規則」が施行され、強制回収リストに対応するリサイクル弁法の制定準備が進められている。商品販売業者（小売業者）は、可能な限り使用後の容器包装を回収・利用することとされている。具体的には、商品販売事業者は回収部門を設置し、回収事業者・個人に委託して住民（不定期に回収）や包装使用事業者（定期的に回収）から包装資源を回収する。また、住居地域、工場、学校、事業機関、病院、講演、駅といった公共の場所に回収施設を設置する。薬品や食品等のある商品専用の包装（専用包装）は指定場所で回収され、洗浄包装以外の非専用包装は回収ルートにのせて回収される。回収に際しては、デポジットシステムを導入しており、商品販売時に顧客は商品販売事業者から一時保証金を支払い、包装を返却すれば一時保証金を返却してもらえ、仕組みとなっている。なお、各都市は容器包装回収・処理専門機構と関連企業を設置することとされている。

また、廃自動車のリサイクルについては、法律は制定されていない。2006年2月に公表された自動車製品回収利用技術政策では、2012年頃までに廃自動車の回収利用に関わる法制度や技術的、効果的な規制の整備が謳われており、今後の動向が注目される。現在、関連する法律としては2001年6月に公表された廃棄自動車回収管理弁法がある。ここでは、一般自動車、二輪車、農業運輸自動車を対象にした廃車回収の管理監督体制の明確化と業種の資格認定制度の導入が定められている。廃棄自動車の回収・解体事業を行うには、発展改革行政管理機関が発行した資格認定書を取得することが必要とされている。事業者や個人は、自動車を廃棄する際に、公安機関に自動車廃棄申請を行い自動車廃棄証明を取得し、資格認定書を取得した廃棄自動車回収事業者に廃棄を委託する。廃棄自動車回収業者は自動車廃棄証明に基づいて、廃棄自動車の回収、解体を行う。廃棄自動車回収業者は、解体能力を有さなければならないとされており、解体作業過程で発生する利用できない部品は冶金企業に販売しなければならない。再利用可能な部品は、再利

用商品であると明示すれば販売できる。

廃電気・電子機器リサイクルについては、2011年に「廃旧電器電子製品回収処理管理条例」が施行（2009年公布）され、テレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコン、パソコンの5品目のリサイクルが行われている。家電メーカーには、製品へ再利用しやすい設計方式の採用、無害無毒な物質・材料やリサイクル可能な材料の選択、製品の主要材料成分等の取扱説明書への記載、所在地の省レベルの資源総合利用行政主管部門への関連情報の報告等が課せられる予定である。同法は、初めは消費者から有価で回収し、その後、無償での回収を実施し、最終的には日本の家電リサイクル法と同様に、消費者が処理費を負担する手法が採られている⁽¹²⁾。

また、EUのRoHS指令を受けて、中国版RoHS指令となる「電子情報製品汚染防止管理弁法」が2006年2月28日に公布され、2007年3月1日から施行された。対象となっているのは、レーダー、通信製品、テレビ、コンピューター、家庭用電子製品、電子測量計器等の各種電子製品、電子製品部品、電子材料等である。製品には鉛、水銀、カドミウム、六価クロム、PBB、PBDEの含有が禁止され、これらの代替物質を使用できない場合には国・業界基準に合致した使用量を守らなければならない。生産プロセスや原材料などは国または環境基準をクリアするものを使用しなければならず、製品には使用期限、含まれている有害物質の名称・量・リサイクルマークを明示することも義務づけられた。

3. 循環型経済社会推進の動向

中国政府は、循環資源の再生利用がリサイクル産業の促進と共に、資源の安全保障上も極めて重要だと認識し、国内では資源有効利用や国際循環資源の利用について政策整備を進めている。また、WTOの加盟以降は、中国国内における貴金属の流通に関する規制が緩和されることによって、外資系企業の参入も可能となっており、リサイクルビジネス市場が益々拡大している⁽¹³⁾。

国家发展改革委員会の調査によると、中国のリサイクル市場は、2010年の時点ですでに1,000億元（約1.2兆円）を超えている⁽¹⁴⁾。また、急激な経済成長に伴い工業固体廃棄物の発生量が増加しているが、リサイクル率はわずか50%前後にとどまっている現状である。さらに、外資系企業の進出に伴い、現地でのリサイクルニーズが拡大している。蘇州市の調査によると、上海周辺の日系企業2,000社の年間危険廃棄物発生量は約9,000トンであり増加傾向にある。第10期全人大第4回会議の政府活動報告において、温家宝首相は、廃棄物資源の総合利用とリサイクルに関する税制上の優遇措置を講じ、廃棄物の総合利用と資源回収・リサイクルの推進を主軸とする循環型経済社会建設の発展を強調している。このような政治的に喫緊の課題とされていることもあり、国务院内部では循環型経済促進に関する基本法の立法が検討されている。しかし、基本法を立法するために必要な制度やシステムの多くは未整備の状況にある。また、循環型経済促進のための法政策の実施に関連して、環境権や公衆参加をめぐる議論が盛んになされている。

中国では、環境汚染と資源不足が持続的に経済社会を発展させるための最大の障害となっていると認識されており、経済発展と環境保全の対立の解決策として循環型経済の構築が目指されている。そのためには、従来の資源消費量と汚染物質排出量の高い経済成長モデルをあらため、資源問題・環境問題の解決と経済発展の両立を図るための根本的な変革が必要であると認識されている。循環型経済の推進にあたっては、広大な国土の中から特定の地域を指定し、そこでモデル事業を先行して行い、その経験を踏まえて他の地域へ展開していくアプローチがとられている。

これまでに環境保護部（SEPA）が指定したモデル地域として、「循環経済省・市」、「エコ工業区域」、「環境保全モデル都市」、「エコ省」がある。このうち、「循環経済省・市」として、これまで8つの省と都市が認定を受けており、例えば最初に循環経済のモデル事業を行った遼寧省では、主要産業・製品の消費原単位の国内先進水準の達成や既存の開発区の統合と高度化、都市の再生可能資源のリサイクル及びリユース・システムの構築等が行われている。また、「エコ工業区域」には2005年9月時点では16のエコ工業区域があり、区域ごとに様々な取り組みが行われているが、エコ工業区域の行政的位置づけが明確でないため、行政の奨励策が不十分であること、現行の法制度では、エンド・オブ・パイプの強制的な規制が中心であり、関係法制度が整備されていないこと、廃棄物の削減については不明確であるとの問題点も指摘されている⁽¹⁵⁾。

また、国務院の「循環型経済の発展加速に関する若干の意見」（2005年7月2日）を受けて、2005年10月に国家发展改革委員会、国家環境保護総局（現環境保護部）、科学技術部、財政部、商務部、統計部が「循環型経済のモデル事業の発展加速に関する通知」（2005年10月27日）を発表した。ここでは、重点業種、重点分野、産業団地、省・市におけるモデル事業について具体的な実施企業・省・都市が指定されている。重点業種としては、鉄鋼、非鉄金属、石炭、電力、化学工業、建材、軽工業が挙げられ、企業の資源生産効率の工場や廃棄物の再利用率の向上、廃棄物最終処分量の削減を試験的に実施することになっている。重点分野としては再生資源回收利用体系の構築、廃金属の再生利用、廃家電の回収利用等、リサイクル分野の取り組みの強化が挙げられ、企業と関係地方政府との連携による回収体系の構築や回収・処理技術の明確化等が試験的に実施されることになっている。国務院では、これらの循環型経済構築にむけたモデル事業の展開を通じて、重要な技術やプロジェクト分野を提起し、政策の一層の整備を図ることになっている。

4. 再生可能エネルギーをめぐる法政策への道程

エネルギーの節減および合理的な利用のレベルにおいては、1998年の「エネルギー節減法」7条が、「いかなる単位及び個人もエネルギー節減の義務を履行しなければならない……」と規定しており、かなり早い時期からエネルギー問題については法整備が進められていた。1989年の「環境保護法」6条は「すべての単位及び個人は環境を保護する義務を負う」と規定している。

この条文にいわゆる「環境」とは、「生活環境」を含んでいる。また、2002年の「清潔生産促進法」14条は「県レベル以上の人民政府科学技術行政主管部門とその他の関係行政主管部門は、清潔生産技術の模範及び推進業務……を指導及び支持しなければならない」と規定している。さらに同法16条は「各レベルの人民政府は、宣伝、教育等の措置を通じて、省エネ、節水、廃棄物の再生利用等の環境と資源保護に資する製品を大衆が購入及び使用することを奨励しなければならない」と規定している。2005年の「国务院の循環型経済の発展加速に関する若干の意見」では、「消費において、資源の節約や環境保護に資する消費方式を大いに提唱・指導し、省エネ節水認証製品、エコマーク製品、グリーンマーク食品及び有機マーク食品の使用を奨励し、過剰包装及び使い捨て用品の使用を減少」させ、「社会全体の循環型経済発展の重大な意義に対する認識を高め、資源の節約、環境保護を市民全体の自覚行為に変え、……消費行為の指標及び省エネ目標を掲げ、合理的な消費を導き、消費行為を規律し、多様な形式の実践活動を展開し、省エネ、環境保護の消費方式を次第に形成する」ことを求めている。また、第11次5ヵ年計画では「減量化、再利用、資源化の原則に従い、……資源の総合利用を強化し、再生資源の回収利用体系を完備」し、「節約意識を高め、省エネ、節水製品、エコカーの生産及び使用を奨励し、土地節約型建築を発展させ、健全な文明、資源を節約する消費モデルを形成する」ことを提唱している。

また、2000年に改正された大気污染防治法29条は、「大・中都市の人民政府は、飲食サービス業に対し期限内に天然ガス、液化石油ガス、電気またはその他のクリーンエネルギーを使用させる計画を立案しなければならない。大、中都市において、高汚染燃料使用禁止地区に指定されていない地区で使用されている家庭用のかまどについては、期限内に石炭ガスまたはその他のクリーンエネルギーを使用しなければならない」としてクリーンエネルギーの使用について規定し、また、31条と41条では人口密集地区およびその他の法に基づいて特殊な保護が必要とされる地域の防塵、防煙について規定している。

さらに、2005年に改正された固体廃棄物汚染環境防治法第3章第3節では、家庭ごみ汚染の防治の問題について規定している。たとえば、「都市の家庭ごみは、環境衛生行政主管部門の規定にしたがい、指定された場所に置き、随意に投棄、撒き散らし、積み置きしてはならない」、「都市の人民政府は、計画的に燃料の構造を改良し、都市ガス、天然ガス、液化ガス及びその他のクリーンエネルギーを発展しなければならない。都市人民政府の関連部門は、都市部でのクリーン野菜提供の手はずを整えて、都市家庭ごみを減少させなければならない」などである。

以上の状況を踏まえて、2005年2月に第10期全国人民代表大会常務委員会第14回会議において「再生可能エネルギー法」が採択され、即日公布されている。同法は、2002年に中国全土で発生した深刻な電力不足を受けて、国家指導者において再生可能エネルギーの重要性が認識されたことが契機となって立法作業が進められたものである⁽¹⁶⁾。同法は、「再生可能エネルギーの開発及び利用の促進、エネルギー供給の拡大、エネルギー構造の改善、エネルギー安全保障、環

環境保護ならびに経済社会の持続可能な発展の実現」(1条)を立法趣旨として掲げ、全8章33条から構成されている。このうち、第4章「普及及び応用」、第5章「価格管理及び費用負担」、第6章「経済的奨励及び監督措置」の各章に特徴的な条項が散見される。たとえば、第4章「普及及び応用」にある14条では、電力網を経営する企業は、再生可能エネルギー電力を供給する許可を得た企業の電力の全量を規定の価格で買い取ることを義務付けている。また、17条は「国家は、単位及び個人によるソーラー・湯沸しシステム、ソーラー・冷暖房システム、ソーラー発電システムなどの取り付け及び使用を奨励する」と規定している。

さらに第5章「価格管理及び費用負担」にある19条では、再生可能エネルギーによる電力の価格については、その類型および地域の状況に基づき、また再生可能エネルギーの普及と経済合理性の双方を勘案して、国务院の価格主管部門が定めるとしている。つまり、再生可能エネルギーの普及策として、割当義務制ではなく、固定価格買取制度を選択したと評価されている⁽¹⁷⁾。このほかにも、再生可能プロジェクトやモデル事業の推進のための予算を国家レベルで講じること、関連プロジェクトに対する低利融資・優遇課税の実施などが規定されている(24条乃至26条)。ちなみに、再生可能エネルギー法の所轄は国家发展改革委員会であり、同委員会中のエネルギー局がエネルギー政策全般に係る政策立案の責任を負っている。

こうした中国内における着実かつ地道なエネルギー政策を軸にした地球温暖化対策の動向を背景として、中国政府は前述の通り、2008年7月にわが国で開催された洞爺湖サミットを皮切りに、国際社会に対して強硬な態度をとるようになったのである。

5. ポスト京都議定書と中国のCDMプロジェクト

2008年7月の洞爺湖サミットにおいて、胡錦涛国家主席は、中国が依然として途上国という立場にあることと、中国が気候変動問題に対して積極に対応すべきことについて発言した。しかし、この発言は従来からの路線の延長線上にあり、目新しいものは何もないという評価もなされている⁽¹⁸⁾。胡錦涛国家主席は、中国が気候変動による不利な影響を受けやすい深刻な国家のひとつであると認識しつつ、温室効果ガスの排出問題を検討するに際しては、人民の生活レベルはいまだ低く途上国であること、中国人1人当たりの平均排出量は少なく累積排出量はさらに少ないこと、国際分業および製造業の国際移転による中国に対する排出量圧力の増加について強調した。そのうえで、さらに次のような事項を強調した。

「中国政府は、気候変動問題を高度に重視し、生態文明の建設を戦略的任務のひとつとし、資源の節約と環境の保護を基本国策として堅持し、省資源・省エネルギー型、生態環境保護型の産業構造、成長方式、消費モデルを形成するように努力している。また、経済社会発展計画と持続可能な発展戦略を結び付けて、中国気候変動対応国家計画を策定し、一連の法律

法規を制定し、気候変動に対する措置を講じた。

中国は省エネ・汚染物質排出削減を気候変動対応の切り口として積極的に実施している。省エネなどによりエネルギー利用効率を高め、植林などの一連の措置を講じて顕著な成果を収めている。中国は、2010年には単位GDP当たりのエネルギー消費を2005年比で20%引き下げ、主要汚染物質排出総量を10%削減し、森林被覆率を2005年の18.2%から20%に引き下げることを目標としている。

気候変動に適応するために、中国は農業、自然生態システム、水資源等の分野で気候変動への対応能力を強化し、災害性の天気や極端な気候事件による損害の減少に努めている」⁽¹⁹⁾

2008年10月に、中国は気候変動白書を刊行した。同書では引き続き中国の置かれた状況と国内における積極的な対策の推進を強調しつつ、CDM事業への積極的な協力により温室効果ガスの排出削減に貢献すべきことを掲げている。CDMは、先進国が京都議定書の数値目標を達成するために認められた方法のひとつであり、先進国が途上国において温暖化対策プロジェクトを実施し、その結果得られた効果分を自国の排出削減量として充当させることができる手法である⁽²⁰⁾。中国は世界最大のCDMプロジェクト実施国であるとともに、世界最大のCDMクレジット供給国でもある。中国側には、世界最大のCDMクレジット供給国でもあるにもかかわらず、炭素市場から疎外され炭素取引における価格決定権を喪失することに対する危機感があり、中国が自前の排出権市場を持つべきだとの意識が強いという⁽²¹⁾。中国におけるCDMプロジェクトの担当も国家发展改革委員会であり、当該委員会直轄下にある「CDMプロジェクト管理センター」がCDMプロジェクト実施の国家運営組織となっている。CDMプロジェクト管理センターは、CDMプロジェクトの申請受理、承認、承認文書の発行、プロジェクトの監督管理、その他の対外的関連事務処理業務を担当している。その業務内容は、2005年に公布された「CDMプロジェクト運行管理弁法」に規定されている⁽²²⁾。

2006年10月までに中国政府が許可したCDMプロジェクトは、風力発電、小水力発電、工業における省エネルギー、ごみ埋め立てガス発電、炭層ガス開発利用、植林などの分野125件に及び、これらのうち23件のプロジェクトが国際CDM執行理事会で登録されている。これによって得られる年間排出削減量は約4,000万t CO₂eが発生し、各国登録プロジェクトが発生する年間排出削減総量の約40%を占めるという⁽²³⁾。こうした状況からもわかる通り、中国におけるCDMの多くが、再生エネルギーの開発利用と密接に結びついている。他方で、再生エネルギーの開発と利用のためには莫大な資金と先端技術の導入が不可欠となっている。そのためには、国外からの多額の資金と技術供与が期待されるCDMプロジェクトの実施は極めて魅力的であるうえに、地球温暖化対策において国際的に大きな貢献も期待される。こうした中国の思惑を裏付けるかのように、CDMプロジェクト運行管理弁法24条では、「CDMプロジェクトの認証排出削減量を移転することによって取得された収益は、中国政府とプロジェクト実施機関双方の所有に

帰属するものである」と規定している（収益分配条項）。これは CDM プロジェクトを市場メカニズムのなかで機能させ、有機的に資金と技術を吸収することを企図している。この 24 条の収益分配規定については、「CDM の中国における実施は、中国政府が許可によって CDM プロジェクト開発利用に参加する用益物権を CDM プロジェクト実施主体に与えることを意味するが、プロジェクト実施主体はその用益物権を得る対価として、プロジェクトタイプによって資源所有者すなわち中国政府に対し対価を支払う」という仕組みになっているという評価もなされている⁽²⁴⁾。これは中国の自然資源をめぐる権利関係の特徴とも合致している⁽²⁵⁾。

おわりに

中国は、地球温暖化対策をめぐる何ら責任ある行動をしていないという批判がなされる。いまや世界最大の温室効果ガス排出国となっており、洞爺湖サミットにおける胡錦濤発言がもはや意味をなさないことは論をまたない。しかし、中国経済は都市部と農村部、あるいは沿海部と内陸部とで二面性を持っており、一方で先進国を凌駕する経済成長を誇る地域が存在し、他方で 1 人あたり年間所得 370 ドル以下とする世界銀行の貧困の定義をはるかに下回る貧困層がひしめき合う地域が存在することも事実である。総体的に見れば、依然として途上国であることは事実であり、内部における経済格差の是正、すなわち貧困解消こそが政権に課せられた課題である。胡錦濤政権はその発足の時から、とくに農村部の貧困解消が命題とされてきたが、そのためには沿海部における重化学工業を主軸とする経済発展をより増進させる必要がある。しかし、工業の発展はいうまでもなく膨大な温室効果ガスや有害物質の排出を伴い、国際条約の包囲網のもとでは有効な手立てをなかなか講じることができずにいた。そのような状況において、CDM 事業は、中国にとっては対内的には経済の持続可能な発展を実現し、対外的には外交上の利益を実現できる一挙両得の制度であったといえよう。CDM 事業という地球温暖化問題への対応が、結果として新しいエネルギー市場の開拓につながったことは、中国政府がそもそも企図したことなのか否かはわからない。少なくとも、前述したように、再生可能エネルギー法の立法背景が単純に国家的な電力不足にあったことから考えても、地球温暖化問題と関連させる意識は希薄であったろう。しかし、本稿において検証したように、窮迫の現実直面して推進した再生可能エネルギー法政策と循環型経済社会形成に係る法政策がある程度基盤に乗ったことで、これが地球温暖化問題対策に裨益することに気が付き、他の国々とは異なる方法でこの問題にアプローチを始めたであろうことは、中国の歴史的な外交戦略からしてもある程度の確信を得られるのではないだろうか。

2011 年に南アフリカで開催された COP 17 において、日本を含む先進国がことごとく後退姿勢を見せる中で、中国は 2020 年以降の温室効果ガス排出量の削減義務受け入れを示唆した。これに対して、諸外国は一様に懐疑的に見ているようだが、本稿でも論じてきたように、中国はすでにいずれ排出削減義務を負うことを踏まえて実施した CDM 事業を通じて、自ら価格決定権を

有する排出枠取引市場の開拓に成功したといつてよい。この点において、中国の今回の削減義務受け入れはかなり確実なものとして評価できるのではないだろうか。今後の動向を引き続き注視したい。

* 本稿は「拓殖大学政治経済研究所平成 20 年度個人研究助成」を受けてなされた研究の成果である。

《注》

- (1) 小柳秀明『環境問題のデパート中国』(蒼蒼社, 2010) 103 頁。
- (2) 2010 年の主要な汚染排出削減目標は以下の通りであった。SO₂ 排出量を前年比で 40 万トン削減し、COD は 11 次 5 カ年計画目標を達成したうえで更に 20 万トン以上削減する。都市における污水处理能力を 1 日当たり 1,000 万立方メートル以上増強し、石炭火力発電所に 5,000 万 kW 脱硫設備を投入し、鋼焼結排煙脱硫装置を 30 台増設する。汚染排出削減事業を通じて、COD を 80 万トン、SO₂ を年間 100 万トン以上新たに削減する。古い生産施設を持つ製鉄、電力、セメント、コークスおよび製紙業の生産能力を、それぞれ 2,000 万トン、1,000 万 kW、5,000 万トン、2,000 万トンおよび 52 万トン縮小する。
- (3) 前掲小柳書 106 頁。
- (4) 同上 110 頁。
- (5) 白石和良『農業・農村から見る現代中国事情』(家の光協会, 2005) 230 頁によれば、生態農業の推進に関しては、2004 年末の時点で 22 の省、市、自治区において「生態農業保護条例」が制定されているという。
- (6) 王鑫海「改善環境法在農村地区實施的途徑研究」『環境保護』2004 年 7 月号 22 頁以下。
- (7) 孫佑海「固体廃棄物汚染環境防治法的新發展」『環境保護』2005 年 2 月号 21 頁。
- (8) 中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2011-2012 年版』(蒼蒼社, 2011) 199 頁。
- (9) 中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2004-2005 年版』(蒼蒼社, 2004) 254 頁。
- (10) 2002 年に制定され、2003 年より施行された「清潔生産促進法(クリーン生産促進法)」2 条は、クリーン生産について、「改良進歩設計を不断に取り込み、クリーンなエネルギー及び原料を使用し、先進的な工芸技術と設備、管理の改善、综合利用等の措置を講じ、発生源から汚染を削減し、資源の利用効率を向上させ、生産、役務及び製品の使用過程における汚染物質の発生と排出を減少あるいは回避させ、これによって人の健康及び環境に対する危害を軽減あるいは除去すること」と定義している。
- (11) 同法の詳細と問題点については、王明遠『清潔生産法論』(清華大学出版社, 2004) が詳しい。また、同法では拡大生産者責任制度が導入されており、李艷萍「論延伸生産者責任制度」『環境保護』2005 年 7 月号 13 頁以下において理論的な動向が詳述されている。
- (12) 韓立林・胡曉峰「我国電子廃棄物立法的困局與出路」『環境保護』2005 年 5 月 28 頁。
- (13) 吳易明「構建促進我国循環經濟發展的支持体系」江西社会科学 2004 年 11 期 200 頁。
- (14) 『中国環境年鑑 2010 年』(中国環境年鑑出版社, 2011) 468 頁。
- (15) 孫佑海「循環經濟立法問題研究」『環境保護』2005 年 1 月号 24 頁。
- (16) 鎌田文彦「中国における再生可能エネルギーに関する立法動向」『外国の立法』225 号(2005) 111 頁。
- (17) 同上 113 頁。なお、鎌田氏は、中国が欧州で主流となっている固定価格買取制度を導入したことは、未成熟な市場を一気に活性化し、再生可能エネルギーの急速な普及を図ろうとしているとも評価されているが、実際に 2011 年の中国の太陽光発電設備の設置容量は前年比 230% 増の 1.6 GW に達しており、電力の固定価格買取制度が功を奏した結果となっている。

- (18) 小柳前掲書 114 頁。
- (19) 同上 115 頁。
- (20) 小林紀之『温暖化と森林』（日本林業調査会，2008）80 頁。
- (21) 古屋力「中国における気候変動問題に対する取り組み」中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2009-2010 年版』（蒼蒼社，2009）126 頁。
- (22) 同弁法は，もともと 2004 年に京都議定書において提起された温室効果ガスの排出枠取引を規範化する形で「CDM 運行管理暫定弁法」として公布されたものであり，それが 2005 年 2 月 16 日に京都議定書が発効された後に修正されたものである。
- (23) 張新軍「「京都議定書」のクリーン開発メカニズムの中国における実施」北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策』（法律文化社，2008）380 頁。
- (24) 同上 394 頁。
- (25) 中国の自然資源をめぐる権利関係については拙稿「中国における自然環境及び歴史的景観の法的保護について」『拓殖大学論集』第 6 巻第 1 号（2003）47 頁以下を参照。

（原稿受付 2011 年 12 月 8 日）

中国における農村の土地請負経営権の 権利帰属確定方法に関する一考察

—— 中国物権法の登記制度下での

土地請負経営権証と林権証の法的性質 ——

長 友 昭

目 次

- I はじめに
- II 財産権証および登記制度をめぐる現状と問題点
 - 1 現行法の規定
 - 2 学説の理解
 - 3 財産権証の法的性質と実情
- III 裁判例の検討
 - 1 裁判例の紹介
 - (1) 裁判例その1…陳淑徳が譚家軍等による土地請負経営権の権利侵害を訴えた事件
 - (2) 裁判例その2…土地請負経営権証と林権証が衝突した時の権利の確定 —— 孫東雲と尋甸回族彝族自治县金所郷金所村民委員会等の土地請負経営権紛争上訴事件
 - (3) 裁判例その3…土地請負経営権証交付行為の法的性質 —— 孫文彦が辛集市人民政府による土地請負経営権証書の交付を訴えた紛争事件
 - 2 考察
 - (1) 裁判例その1について
 - (2) 裁判例その2について
 - (3) 裁判例その3について
 - 3 小括
- IV 財産権証の法的性質に関する関連規定の解釈
 - 1 関連規定およびその解釈
 - (1) 農村土地請負経営紛争調停仲裁法（2010年1月1日施行）
 - (2) 最高人民法院「農村集団土地にわたる行政事件の審理の若干の問題に関する規定」（2011年9月5日）
 - 2 小括
- V むすび

I はじめに

本稿は、中国の農村の土地で行われている土地請負経営権について、その利用の実情および権利関係の確定方法を明らかにするために、裁判例を参考にし、関係法令を検討することで、その法的実態と問題点を分析するものである。

周知のように、中国では、社会主義体制のもと、生産手段の公有の一環として、土地の公有制が行われている。具体的には、都市の土地は国有、農村の土地は集団所有となっており、土地を私人が所有することは禁止されている。しかしながら、人が土地なしで生活することは難しい。そこで、所有権ではなく「利用権レベル」⁽¹⁾での権利を「開放」し、都市では建設用地使用权、農村では土地請負経営権、宅地使用权として私人が権利を有することを認めている。さらに、今日では、これらの「利用権レベル」での権利の各種の権利移転を認める動き⁽²⁾もある。このような権利移転が一般化することになれば、誰が、どのような権利を有しているのかを確定し、さらにそれを取引関係の当事者だけではなく、取引関係に入る可能性のある人、すなわち対世的に示しておく必要がある。中国では、2007年に物権法⁽³⁾が制定され、これらの問題を扱う基本的な法律となっており、その9条以下で登記制度の定めも置かれた。

しかしながら、この物権法の規定には課題も多い。例えば、先の登記制度の規定は総論的なものであり、同法10条において、「①不動産登記は、当該不動産所在地の登記機関にて行う。②国家は不動産に対して統一的登記制度を実施する。統一的登記の範囲、登記機関、および登記の方法は法律、行政法規によって定める。」と規定しているが、これは今後の制度設計や立法方針を定めるものであって、希望的観測に満ちたものとなっている。実際のところ、今日の中国において、全国的に統一的な登記制度が確立されたとは言い難く、地域的・限定的な登記制度にとどまっております⁽⁴⁾、統一的な登記制度の前提として必要となる、関連する法律や行政法規が整備されたともいえない。また、農地についていえば、土地請負経営権や宅地使用权の移転、すなわち物権変動において、登記は効力発生要件になっておらず、契約の成立を物権変動の効力発生要件としているのである。このような現行法のもとでは、登記の重要性が相対的に低くなるのは必然ともいえる。

もっとも、このような法制度自体が問題というわけではない。むしろ、全国的に統一された登記制度ではなく、上述の意味で地域的・限定的な登記と連動した財産権証「産権証」というものを媒介した取引が一般化しているという点が注目に値する。すなわち、土地の権利の移転、例えば土地請負経営権の譲渡（売買）においては、譲渡を示す契約に加えて、物権法をはじめとする現行法上その法的性質がいまいな財産権証をあたかも権利が化体したものであるとして取引をしているのである。この財産権証とは法的にどのような性質のものであり、どのような法的問題点があるのかを解明するというのが本稿の目的である。

そこで、本稿では、財産権証の抱える法的問題点について本稿での問題意識を整理（Ⅱ）した後、土地請負経営権の移転の過程で財産権証の法的性質が問題となった裁判例を検討（→Ⅲ）し、そこでの法的判断および関連法規の解釈を分析（→Ⅳ）した上で、農村の土地請負経営権の移転の過程で財産権証が果たす役割と課題に関する初歩的な見解を提示（→Ⅴ）することとする。

II 財産権証および登記制度をめぐる現状と問題点

1 現行法の規定

中国の現行法において、農地の財産権証に関する規定を置いている法規は少なくない。物権法や農村土地請負法、森林法、土地管理法などに見られる。しかし、その法的性質に関しては必ずしも明らかではない。例えば、物権法といえば、私法の一般法、民事の基本法の一部のようにも見えるが、この法律の中にはまさに登記制度のように、学理上、行政法に属するものも含まれるし、刑事罰に関する規定⁽⁵⁾ も含まれている⁽⁶⁾。他方で、土地管理法のように、学理上、公法ないし行政法とされる法律の中に含まれる財産権証の意義と物権法における財産権証の意義の異同も、各法律に財産権証に関する定義規定などがないこともあり、必ずしも明らかではない⁽⁷⁾。

2 学説の理解

学説⁽⁸⁾においても、財産権証の法的性質に関する解釈は、必ずしも明らかではない。

例えば、梁慧星は、一般論として、登記制度の類型をフランス型の証書登録制度〔契拠登記制〕、ドイツ・日本型の権利登記制度、そしていわゆるトレンズシステムに分類している。そのうえで、中国の登記制度について、登記を不動産所有権、不動産使用権の取得、変更および消滅の効力発生要件としている点は権利登記制度と同様である一方で、1980年代初期から始まり1987年以降に不動産管理部門が出した規定などによると、登記の権利書についていえば、トレンズシステムとおおむね同一であることから、中国の登記制度は、権利登記制度とレンズシステムの間の登記制度であると述べている⁽⁹⁾。

これに対して、王利明は、物権法およびそれ以前の法規で規定される登記制度の実務から見れば、中国の登記制度は「ドイツの権利登記制を参酌し、物的編成主義を採用した」⁽¹⁰⁾ものと指摘し、そのうえで財産権証については、登記の内容と財産権証の内容は一致する必要があるが、なおかつ「実務において、取引を行う際に、権利者は、権利帰属証書で自己が相応の財産権を享受していることを示さなければならない」という財産権証の証拠としての意義を述べるとともに、登記内容と一致しない場合は行政機関に更正を求めるべきであることを指摘している。法的性質についての明確な指摘はないが、そのような手続きを重視するとともに、物権法に欠けている点として、「不動産登記法」の制定が待たれていることも指摘している⁽¹¹⁾。

3 財産権証の法的性質と実情

このような目下の登記制度に関する理解のもとで、財産権証については、不動産取引の実務において重用されているという現状がある。他方で、その法的性質の理解があいまいであり、1つの土地について複数の財産権証が交付されるなどの問題も指摘されている。このような問題が

「国土資源部の土地証書管理のさらなる規範化に関する通知（2006年5月25日 国土資庁初〔2006〕69号）」という政府の文書で端的に指摘されているので、これを見てみよう。

国土資源部の土地証書管理のさらなる規範化に関する通知
（2006年5月25日 国土資庁初〔2006〕69号）

各省、自治区、直轄市国土資源庁（国土環境資源庁、国土資源局、国土資源建物管理局、建物土地資源管理局）宛

近年来，社会において「中華人民共和国国土資源部土地証書管理専用印」を大量に偽造し，土地証書を無断で作成売却する行為が出現しており，すでに国土資源システム内部に流入している証書もあり，土地登記の質および公信力に重大な影響を与えている。土地証書の印刷，使用管理をさらに規範化し，土地証書の権威性および厳肅性を的確に維持・保護し，土地登記の公信力を増強し，土地権利者の合法的権利利益を保護し，土地取引の安全を保証するため，ここに土地証書管理の関連事項について以下のとおり重ねて表明する。

一 部⁽¹²⁾は土地証書の統一的作成および管理業務に責任を負う。統一的な土地証書の形式を策定し，土地証書の作成を監督し，土地証書の印刷数量および進捗を把握し，土地証書の品質検査の実施を手配する。関連部門と共に「中華人民共和国国土資源部土地証書管理専用印」の偽造，違法な作成売却，偽の土地証書使用行為に対して取締りを行う。

二 部の委託を受けて，中国土地鉅産法律事務センターは土地証書の交付サービス，土地証書統一コードの作成等の具体的事務作業に責任を負う。北京市印刷集団有限責任公司第二工場は，土地証書の統一的な印刷作業を担当する。

三 省⁽¹³⁾レベルの国土資源行政主管部門は，その管轄区内の土地証書の受注業務に責任を負い，各レベルの国土資源部門は国土資源部が作成を監督していない土地証書を購入，使用してはならない。「中華人民共和国国土資源部土地証書管理専用印」を偽造し，国土資源部コードのない土地証書は無効である。

四 各レベルの国土資源行政主管部門は，その地区の土地証書の管理および使用状況について1回の全面検査を行わなければならない。「中華人民共和国国土資源部土地証書管理専用印」を偽造する行為について，断固として取り締まらなければならない，無断で印刷された土地証書を断固として整理し，無断印刷の土地証書を購入した関連責任者に対して規律処分を

しなければならず、違法行為がある場合は関連部門に引き渡して処理しなければならない。
部は近い時期に土地証書の管理および使用状況について抽出検査を実行する。

この文書から読み取れることは、偽造された財産権証が出回っており、それが行政機関内部にも入り込んでしまっているという事実である。また、従前の経緯に鑑み、端的に「偽造」とはいえない証書だとしても、財産権証の交付主体が複数あって混乱を招いているという実態である。

そこで、以下では、このような混乱の実態およびその法的な解決策を示すような裁判例を検討する。

Ⅲ 裁判例の検討

1 裁判例の紹介

中国法研究における裁判例分析の可能性と限界については、既に多くの指摘⁽¹⁴⁾ がなされている。他方で、そのような限界を承知しながらも、一定の実務的参考として分析する価値があることも事実であろう。ここでは本稿の考察対象に関わる裁判例を分析することとしたい。

(1) 裁判例その 1…陳淑徳が譚家軍等による土地請負経営権の権利侵害を訴えた事件⁽¹⁵⁾

(一) 首 部

1, 判決書字号：湖北省興山県人民法院（2007）興民初字第 190 号。

2, 訴訟類型⁽¹⁶⁾ [案由]：土地請負経営権紛争

3, 訴訟当事者

原告：陳淑徳（以下「X」と略称）、女、65 歳、漢族、農民、興山県高陽鎮陳家湾一組在住。

委託代理人（特別授權代理）：賈勇、湖北真原弁護士事務所興山分所弁護士。

被告：譚家軍（以下「Y1」と略称）、男、35 歳、漢族、農民、興山県高陽鎮陳家湾一組在住。

被告：向正蓉（以下「Y2」と略称）、以前の名は向正栄、譚家軍の妻、女、35 歳、興山県高陽鎮陳家湾一組在住。

2 被告の共同委託代理人（特別授權代理）：趙家軍、湖北真原弁護士事務所興山分所弁護士。

4, 審級：1 審。

5, 裁判機関および裁判組織

裁判機関：湖北省興山県人民法院。

独任裁判官：裁判官：田勝軍。

6, 結審日時：2007 年 8 月 10 日。

(二) 訴訟上の弁論での主張

1, X の訴え

X は、その夫である王大早（以下「A」）（2005 年 5 月 11 日に既に死亡）と、陳家湾村の賈家坟（以下「甲」）、獅子包（以下「乙」）、大包（以下「丙」）、鉄塔（以下「丁」）（小地名）に位置する土地、合計 2.88 ムーを共同で請け負っていた。2002 年 8 月 16 日、X および A は、上述の土地を Y1 および Y2 の両名に下請け〔転包〕に出した。2005 年の第 2 期土地請負延長⁽¹⁷⁾ 時に、X は、関連部門に下請け関係の終了、関連する土地の回収を打ち出し、関連部門の支持を得て、興山県人民政府は 2005 年に X へ鄂 EJ5020101105 号農村土地請負経営権証を交付し、上述の土地使用権が X に帰属することを確認した。Y1・Y2 はこれを不服として、行政裁決〔行政裁決〕を申請し、高陽鎮人民政府に争いのある土地使用権が Y1・Y2 に帰属することを確認した。X はこれを不服として、行政不服申し立て〔行政復議〕を申請し、興山県人民政府は 2006 年 6 月 1 日に政復字（2006）04 号決定書を出して、高陽鎮人民政府の決定を取り消した。Y1・Y2 は、行政不服申し立ての決定について訴訟を提起しておらず、当該決定はすでに法的効力を生じているが、Y1・Y2 は今なお X の土地を返還していない。そこで、X は、自己の合法的な権利利益を守るために、人民法院に訴えて、Y1・Y2 の両名が侵害して占有する土地を返還せよと判決するよう請求した。

2, Y1・Y2 の弁論

X の主張する事実は真実ではなく、実際は X が長期にわたり荒蕪させていたところ、村民委員会が土地を回収するにいたった後、新たに Y1・Y2 に発注〔発包〕されたものであり、X が Y1・Y2 に下請けに出したものではないのであって、当時の村の幹部は A の土地請負経営権証を回収し、Y2 の名義に改めて、その説明を行ったのである。村民委員会は、当該権利証を Y1・Y2 に交付した後に、2005 年の土地第 2 期請負延長時にまた回収された。X が現在有する農村土地請負経営権証は無効であり、村民委員会が当該土地を発注〔発包〕し、権利証を交付したという決定は真実の意思表示ではない。2005 年の第 2 期土地請負延期時に村民委員会が土地についてした登記の控えにおいて、争いのある土地の請負人は Y2 であって、争いのある土地は実際上 Y1・Y2 のものなのである。

(三) 事実および証拠

湖北省興山县人民法院は、公開の審理を経て、以下のように調査し明らかにした。A と X の夫婦は、1998 年に陳家湾の甲、乙、丙、丁等に位置する土地を請け負った。2002 年 8 月 16 日の税制改革の時に、A は、陳光国、胡全勝、向元席、文中年等の幹部の同意を得て、自己が請け負う土地のうち甲の 0.2 ムーを除き、口頭・無償で Y2 が耕種するように下請けに出して、村の幹部、村に駐在する幹部が A の請負経営権証、村の請負分配家族帳簿において下請けの説明を施した。Y1・Y2 夫婦は、甲 0.218 ムー、乙 2.0 ムー、丙 0.4 ムー、丁 0.2 ムー、合計 2.818 ムー

の5筆の土地を経営した。Aは、2005年5月11日に死亡した。同年の農村土地第2期請負延長時に、Xは、Y1・Y2経営する下請けに出していた土地を経営することを求めた。他方で、Y1・Y2は、「興山県の農村土地第2期請負延期の登記が法により完備されたことの確認表(二)」で上述の5筆の土地の請負人の登記がY2となっており、Y1・Y2がすでに村民委員会から請負経営権を取得したと考えていたので、双方にはこれによって争いが生じたものである。2005年7月1日に、陳家湾村民委員会は、上述の5筆の土地および甲の0.2ムー、磚廠坡上（以下「戊」）の2ムー、自身のブタ小屋0.02ムーの土地をXに注文〔発包〕し、鄂EJ5020101105号を請負契約を締結し、2005年8月1日に興山県人民政府が原告に農村土地請負経営権証を交付した。Y1・Y2は、2004年に乙の2ムーの土地について〔退耕還林〕⁽¹⁸⁾を行い、関連部門の検査を経て、当該林地の面積は1.8ムーとなった。興山県人民政府は、2006年4月6日にY2に林権⁽¹⁹⁾証を交付し、Y1・Y2は当該1.8ムーの林地の3年の〔退耕還林〕補償を受領した。2006年3月に、XおよびY1・Y2の当事者双方は、土地請負経営権紛争について高陽鎮人民政府に処理を請求した。高陽鎮人民政府は「陳家湾村のXとY2の土地紛争に関する調査処理意見」を出して、以下のように示した。(1)Xの元の家族請負経営権の土地は、実際は注文者である村民委員会に主体的に返還したものである、(2)Xが、甲土地の立波田までの0.2ムー以外で、主体的に注文者の村民委員会に引き渡したその他の請負地（現況調査で公示された土地）の経営権はY2に属するものである、(3)法により農村土地第2期請負延長期間を改善させ、土地紛争がまだ調査または仲裁を経ておらずに土地経営の権利の帰属が画定していないという状況の下で、村民委員会の業務従事者が勝手にXと締結した鄂EJ5020101105号の家族土地請負契約は、無効な契約とされるべきであり、交付された鄂EJ5020101105号の農村土地請負経営権証は手続きに従って取り消されなければならない、なおかつ規定に基づき公告されなければならない。村民委員会は、Xと甲土地の立波田までの0.2ムーの土地請負契約を再度締結し、手続きに従って経営権証が交付された。村民委員会は、Y2と現況調査に従って公示された土地について土地請負契約を締結し、手続きに従って経営権証が交付された。Xは当該処理意見を不服として興山県人民政府に行政不服申立を申請して、興山県人民政府は2006年6月10日に興政復字（2006）04号行政不服申立決定書を出して、高陽鎮人民政府の意見で認定された主要な事実は証拠による証明に欠け、手続きが違法であるとし、ゆえに高陽鎮人民政府の意見を取り消す行政不服申立の決定を出した。被申立人である高陽鎮人民政府、第三者である高陽鎮陳家湾村民委員会とY2が行政不服申立の決定について行政訴訟を提起しなかったので、当該不服申し立ての決定は法的効力を生じた。この後、Y1・Y2が当該2.2818ムーの土地を継続して経営したので、Xは本院に訴えて、Y1・Y2が不法に占拠する土地の返還を命ずるよう請求した。

上述の事実には、いかに列挙する証拠による証明がある。

- 1、農村土地請負契約
- 2、農村土地請負経営権証

- 3, 林権証
- 4, 高陽鎮人民政府「陳家湾 X と Y2 の土地紛争に関する調査処理意見」
- 5, 興山県人民政府行政不服申立決定書
- 6, 興山県が法により農村土地 2 期請負延長登記事実確認表(二)
- 7, 高陽鎮陳家湾村民委員会証明
- 8, 当事者双方の陳述

四 判決理由

湖北省興山県人民政府は、審理を経て、以下のように判断した。農村土地請負経営権証は農村土地請負契約の効力発生後、請負人が土地請負経営権を享受することを確認する法的証憑であり、林権証は森林、林木、林地所有権または使用権の法的証憑であって、いずれも交付機関すなわち県級以上の人民政府が使用権の帰属を確認する行政確認行為であり、かかる行政確認行為はひとたび行われれば公定力、公信力および公示力を有し、法定手続を経ずに取り消すことはできない。人民法院が民事訴訟において上記の権利証書を証拠として形式と出所に関してのみ審査確認を行い、その公定力、公信力を認め、それが国家機関の職権で作成した公文書であって証明力〔証明効力〕が比較的高いと認定した。本件において、原被告双方の争いが生じた 2.818 ムーの土地について、原告は興山県人民政府が 2005 年 8 月 1 日付で交付した農村土地請負経営権証を有しており、その中の 2 ムーの耕地は「退耕還林」の実施により 1.8 ムーの林地となった。一方で被告もまた興山県人民政府が 2006 年 4 月 6 日付で交付した林権証を有しており、上記の権利証書に基づいて、上記 2 ムーの耕地は 1.8 ムーの林地となり、一つの土地に二つの証書〔一地兩証〕が存在し、使用権の帰属が明らかでない。原告は 2.818 ムーのうち 0.818 ムーの耕地について請負経営権を有し、ゆえに原告が請負経営権を享受する 0.818 ムーの土地について被告に返還を命ずるよう求めたことを、本院は支持する。その中の 2 ムーの耕地（その後 1.8 ムーは林地となった）については使用権の帰属が不明確であるため、原告が被告に返還を求めた訴訟請求は支持しない。被告は村民委員会から上記 2.818 ムーの土地を請け負い、その請負経営権を取得したと答弁したが、事実を証明する十分な証拠を提供していないため、この抗弁理由については採用しない。

五 事件の判断と結論

湖北省興山県人民政府は「中華人民共和国民法通則」第 75 条⁽²⁰⁾の規定に照らして、以下のとおり判決した。

- 1, 原告陳淑徳は甲の 0.13 ムー、甲の道の下 0.088 ムー、丙の 0.4 ムー、丁の 0.2 ムーの合計 0.818 ムーの土地について、請負経営権を享受し、被告の Y1, Y2 は本判決が法的効力を生じた後 10 日以内に上記土地を原告に返還せよ。
- 2, 原告のその他の訴訟請求を棄却する。

本件受理费 25 元は、被告の Y1, Y2 が負担せよ。

(2) 裁判例その2…土地請負経営権証と林権証が衝突した時の権利の確定——孫東雲と尋甸回族彝族自治県金所郷金所村民委員会等の土地請負経営権紛争上訴事件⁽²¹⁾

裁判の要旨

同一の農村土地の上に土地請負経営権証と林権証が同時に存在する場合、注文者に土地請負経営権の設定権があるのか、それとも林地請負経営権の設定権があるのかによって確定すべきである。土地所有権者または処分権を有する者の定めた土地請負経営権または林地請負経営権は確認を受けなければならない。

当事者の基本的状況

上訴人（原审原告）：孫東雲

委託代理人：王鶴，尋甸回族彝族自治県柯渡鎮法律事務所法律工作者，特別授權代理。

被上訴人（原审被告）：尋甸回族彝族自治県金所郷金所村民委員会（以下「金所村委員会」と略称する）。

法定代表者：蔡興華，主任。

委託代理人：張中彦，仁德律師事務所律師，特別授權代理。

委託代理人：王華，仁德律師事務所法律工作者，特別授權代理。

被上訴人（原审被告）：尋甸回族彝族自治県金所郷金所村民委員会潘所村（以下「潘所村」と略称する）。

一審で争われた主張と審理の結果

原审原告の孫東雲の訴訟請求は次のとおりである。両被告に対し，原告の請負地を返還したうえで相応の経済的損失の賠償を命じる判決をせよ。

原审法院が審理し確認した事件の事実は以下のとおりである。原告の孫東雲の主張する長麦地の請負地は被告の潘所村が所有する林地の範囲内に属し，当該土地について，原告の孫東雲は土地請負経営権証書を保有しており，被告の潘所村は山林所有証を保有している。原告の孫東雲の土地請負の注文者は大平灘村である。2005年11月20日に，両被告および尋甸県金所郷人民政府は本件原告の孫東雲の主張する請負地を含めた土地を尋甸龍蟒磷化工有限公司に賃貸してゴミ堆積場として使用させた。

原审法院は次のように考えた。農業請負契約紛争は契約の双方当事者間の紛争であるべきであり，本件原告の孫東雲の主張するのは両被告がその土地の請負経営権を侵害したということであって，両被告は農業請負契約の当事者ではなく，従って，本件の〔立案〕にあたって事件分類を農業請負契約紛争とすることは妥当でなく，土地請負経営権紛争に変更すべきである。本件の事実について言えば，本件で争われる土地の上には2つの権利が存在しており，すなわち原告の孫東雲の土地請負経営権と被告の潘所村の林地所有権であるが，原告の孫東雲の土地請負の注文者は大平灘村であって潘所村ではない。ゆえに，本件で争われる土地の上には2つの相互に排斥しあう権利が存在している。この2つの権利の衝突の紛争は行政が主管する範囲に属し，人民法院の

民事事件受理範囲に属さず、原告の孫東雲の訴訟提起は法により却下しなければならない。よって、「中華人民共和國民事訴訟法」第108条⁽²²⁾第4号および「最高人民法院の『中華人民共和國民事訴訟法』適用の若干の問題に関する意見」第139条⁽²³⁾の規定に照らして、次のように裁定する。原告の孫東雲の訴えを却下する。

二審で争われた主張と審理の結果

孫東雲は原裁定を不服とし、本院に上訴を提起し、原裁定を取消し、自らの一審の訴訟請求を支持するよう請求した。その主要な上訴理由は次のとおりである。1982年に潘所村三小隊すなわち大平灘村が本件で争われる土地を同村の村民の孫正明家（孫東雲の父）に請け負わせ管理させた。1999年の請負経営権証書の書き直しの際、当該請負地については上訴人の孫東雲家の「土地請負経営権証書」とされ、上訴人の孫東雲家が当該土地を2005年9月まで管理し耕作すると記入された。当該争われた土地はずっと大平灘村の所有であったため、原審法院は上訴人の請け負った同耕地に2つの権利の衝突が存在するということは事実と合致しないと考えた。両被上訴人と金所郷政府が当該土地を龍蟒集団にゴミ堆積場として賃貸したことは、上訴人の土地請負経営権を侵害している。以上をまとめて、二審法院に上訴人の請求を支持するよう請求する。

被上訴人の尋甸回族彝族自治州金所郷金所村民委員会は次のように答弁した。係争の土地は1982年にすでに林地であり、上訴人が当該土地を請け負うことは不可能であった。従って、上訴人の請求は成立せず、法により却下するよう請求する。

被上訴人の尋甸回族彝族自治州金所郷金所村民委員会潘所村は次のように答弁した。当村の意見は被上訴人の金所村委員会の意見と一致している。

二審において、各当事者は一審で認定された事件の事実についていずれも異議がなく、本院は確認した。

本院は次のように考える。上訴人の争う請負地は被上訴人の潘所村の所有する林地の範囲内にあり、上訴人は当該土地について「集団土地請負経営権証書」を保有し、被上訴人の潘所村は当該土地について「山林所有証」を保有している。従って、本件の係争の土地には2つの相互に衝突する権利が存在する。「中華人民共和國土地管理法」第16条第1項の「土地所有権および使用权の紛争は、当事者が協議により解決し、協議が不調の場合は人民政府が処理する。」という規定に基づき、上訴人が、自らが請負経営権を享受することを理由として両被上訴人に権利侵害責任を負うよう訴えたことは、人民法院の民事事件の審理範囲に属さない。一審法院が上訴人の訴えを却下すると裁定したことには、法的根拠がある。従って、「中華人民共和國民事訴訟法」第154条⁽²⁴⁾の規定に照らして、次のように裁定する。

上訴を却下し、原裁定を維持する。

(3) 裁判例その3…土地請負経営権証書交付行為の法的性質——孫文彦が辛集市人民政府による
土地請負経営権証書の交付を訴えた紛争事件⁽²⁵⁾

裁判の要旨

「物権法」の下では、土地請負経営権証書は不動産権利証書として権利の存在を証明する作用を果たすだけであり、本当に権利設定の作用を持つのは不動産登記簿である。「物権法」の前までは、土地請負経営権証書の交付は具体的な行政行為であると考えられていたため、証書交付により引き起こされた紛争は行政不服申立、行政訴訟等のルートを経由して解決するものであった。

当事者の基本的状況

原告：孫文彦

委託代理人：賈銀選、辛集市西華商城法律事務所法律工作者

被告：辛集市人民政府

法定代表人者：張連剛、同市市長

委託代理人：孔凡權

第三者：孫浩雲

一審で争われた主張と審理の結果

第三者の孫浩雲の「土地請負経営権証書」には次のように明記されている。注文者：中東石干村委会，請負人氏名：孫浩雲。土地請負面積 10.45 ムー，8.35 ムーに換算。村の南部の区画に位置し，北は道まで，南は道まで，東は雲朋まで，西は屋外までである。

原告は以下のとおり訴えた。原告の宅地は土地改革の時に政府から権利の確認を受けた昔からの宅地で，東側には1本の公共用通路があった。1981年の段階ですでに村委員会が検討した結果，原告に東門北街を通らせることが決定された。1988年には村委員会が「責任田」の分割を理由として，原告に西南門を通らせるよう変更させ，1986年には原告の家の南隣の建物建設のため，村委員会は原告にまた東門北街を通らせることを決定し，かつ，1991年12月に郷政府土地管理所，村委員会支部書記，主任，村の土地主管の幹部および原告が第三者と契約書を締結し，原告が東門を通行し，かつ，公共用通路の幅を5メートルとすることを確定した。しかし，旧一間房郷政府が1992年5月に原告に西門を通らせるよう変更する決定したため，原告はこれを不適當と考えて行政訴訟を提起し，辛集市人民法院は法により当該処理決定を取り消した。よって，原告は始終規定に従い東門北街を通行した。

1998年9月，第三者は原告がその表門を東向きに開くよう変更したことが自身の請負田を侵害するという理由で，辛集市人民法院に訴えを提起した。一審，二審法院の数回にわたる審理の後，石家莊市中級人民法院は終審判決を出し，原告が数年来通行した道路が第三者の請負田に属すると誤って認定し，原告はこれを不服として不服申立を行い，現在当該事件は審理中である。

2004年12月9日，原告は被告が公共用通路を責任田として第三者に請け負わせたことを知り，法定期間内に原告は石家莊市人民政府に不服申立を提出した。石家莊市人民政府は事実を根拠と

せずに、原告の宅地東側の公共用通路が樹木保護地であり、樹木保護地が第三者の請負田に属することを理由として、第三者の第 63 号「土地請負経営権証書」を維持した。原告は次のように考えた。第三者の「土地請負経営権証書」の指す村南部の請負田は以前から 1.78 ムーではなく、実際には 0.47 ムーしかない。1995 年から今まで、原告の公共用通路の東側は孫雲朋の請負田であって第三者のものではなかった。原告の宅地の東側の公共用通路の幅は 5 メートルであり、かつ、原告は始終当該公共用通路を通行しており、他に通れる道はなく、第三者の 7 メートルの樹木保護地もなかった。第三者の請負田は実際には 7.2 ムーであり、8.35 ムーではない。従って、被告が第三者に交付した「土地請負経営権証書」はまったくの過誤登録〔誤登〕であり、原告の合法的な権利利益を侵害しており、法により取り消されるべきである。

原告が本院に提出した証拠資料は、①原告の以前からの宅地文書 1 部、②1991 年 11 月 24 日付の間房郷土地所の証明、③1998 年の馬庄郷土地所の証明、④1998 年 5 月 3 日付の村委員会の証明、⑤(92) 辛法行判字第 13 号判決書である。

被告は法により答弁状を提出したうえで、次のように答弁した。1987 年に中東石干村が土地を調整し、孫浩雲が 10.45 ムーの責任田（換算標準 8.35 ムー）を請け負った。村南部の区画の中で、孫浩雲は孫文彦の住宅の東の一角を耕地として請け負い、面積は 1.78 ムーであった。孫文彦の南側に隣接する 2 つの農家がいずれも東側壁の外、南北方向に一列に樹木を植えていたために、請負農家の生産量の損失を減少させるため、村は土地分割時に孫文彦の建物の角を起点として東に向かって 7 メートルを樹木保護地とした。当該樹木保護地は孫浩雲の耕作使用に帰属したが、請負地のムー数には計上されなかった。孫文彦の住宅は土地改革時の古い住宅であり、もとは西北の回頭門を通過していたが、現在まで宅地使用証はない。1988 年に孫文彦が新しい家に改築し、三間北房と西北の回頭門を五間に建て、回頭門を塞ぎ、東南門を通るよう変更して、7 メートルの樹木保護地内に 1 本の通路を作り、北から出入りした。孫浩雲と孫文彦がこのために紛争が生じ、郷が数回の調停を行ったが決着しなかった。

その後、毎年の割当徴収時に孫浩雲はこの件を持ち出し、孫文彦がその樹木保護地を侵害していることを理由として引き延ばして支払わなかった。1995 年に中東石干村は徴収業務のために孫浩雲に割当徴収準備金を 25 元少なく支払わせ、換算標準 7.2 ムーで計算した。1995 年以降、村委員会は孫浩雲から割当徴収金を 25 元少なく徴収しただけで、孫浩雲の請負ムー数は増減せずに、1987 年の土地分割から現在まで、孫浩雲はずっと 10.45 ムーの請負地を耕作してきた。中東石干村は第 2 期の請負業務の中で政策に従い請負を延長し、村委員会は各農家と 1987 年の土地分割を基礎として現在の耕作ムー数で請負契約を締結した。辛集市人民政府が請負契約に基づき孫浩雲に「土地請負経営権証書」を交付したことは、事実に合致しており、不適当な点はない。原告の孫文彦の言う公共用通路は、自らが第三者と争っている土地でもあり、第三者の請負契約および「土地請負経営権証書」の登記の範囲内ではない。辛集市人民政府の行政行為は原告とはいかなる関係もなく、かつ、そのいかなる権利利益も侵害しておらず、法院に孫文彦の訴訟申立

を却下するよう請求する。

被告が本院に提出した証拠資料は、①孫文彦の宅地と孫浩雲の請負地の配置図、②孫浩雲の土地請負契約である。

第三者は被告の答弁意見に同意した。

法廷審理における証拠についての質疑の際に、原告が提出した5つの証拠について、被告は異議がなかった。しかし、これらの証拠は原告と第三者の通路の紛争を証明できるだけであって、被告が第三者に交付した「土地請負経営権証書」には彼らの係争の土地が含まれていなかった。第三者は原告の⑤の証拠には異議がないが、原告の①～④の証拠については、第三者は偽証であると考えた。被告が提出した2つの証拠について第三者は異議がなかった。原告はこれら2つの証拠がいずれも事実と合致しないと考えたが、被告の①の証拠の中の建物の位置については異議がなかった。

法廷審理の弁論の中で、本件の当事者は法廷審理で挙げられた証拠をまとめ、本件紛争の焦点をめぐる弁論を行った。原告は次のように考えた。第三者との係争の土地が自己の通路であって、第三者の樹木保護地ではない。第三者の「土地請負経営権証書」が西は家屋外までと明記していることは、原告の家屋外を含んでおり、相隣関係にかかわるため、原告は訴訟の主体としての資格を備えている。また、原告は被告が第三者に証書を交付した手続が違法であり、かつ、事実と合致せず、取り消すべきであると考えた。被告は次のように考えた。第三者に「土地請負経営権証書」を交付したことの事実が明白であり、手続は合法である。請負証に記載された面積には原告と第三者の係争の通路や樹木保護地が含まれておらず、原告のいう通路の権利も侵害しておらず、原告の訴訟の申立は却下されるべきである。第三者は被告の弁論意見に同意した。

法廷審理における証拠についての質疑、弁論を終え、本院は次のとおり確認した。原告の提出した①～④の証拠については、本件との関連性に欠けるため、法により採用しない。原告の提出した⑤の証拠と被告が提出した①、②の証拠については、証拠規則に合致しており、法により採用し、本件の判決の根拠とすることができる。

本院は、法廷審理および上記の有効な証拠に基づき以下の事実を確認した。被告の辛集市人民政府が第三者に交付した「土地請負経営権証書」に明記された村南部の区画は、西の境界とされた家屋外は、原告の東側壁の地面までではなく、原告の東側壁の地面を起点として東に向かって7メートルの幅までである。この7メートル幅の土地には原告の主張する5メートルの通路が含まれ、中東石干村の集団土地に属し、第三者の「土地請負経営権証書」の記載の範囲には含まれない。原告は、被告の行った具体的行政行為が自己の通行権を侵害し、相隣関係にかかわると考え、2005年1月12日付で本院に行政訴訟を提起した。

本院は次のように考える。被告が第三者に交付した「土地請負経営権証書」に西は家屋外まで（孫文彦の家屋外を含む）と明記しているものの、当該「土地請負経営権証書」の記載の範囲〔登記範囲〕には原告の主張する通路が含まれない。言い換えれば、被告の行った具体的行政行

為は原告の合法的な権利利益を侵害していないのである。従って、「最高人民法院の『中華人民共和國行政訴訟法』の執行における若干の問題に関する解釈」第 56 条第 4 号⁽²⁶⁾の規定に基づき、以下のとおり判決する。

原告の孫文彦の訴訟請求を却下する。

事件受理费 80 元、その他の訴訟費用 500 元は原告が負担せよ。

2 考 察

(1) 裁判例その 1 について

本件については以下のような「解説」が付されている。

本件のポイントは、係争の 2.818 ムーの土地のうち 2 ムー（現在は 1.8 ムー）の土地（林地）に農村土地請負経営権証が存在するだけでなく、林権証も存在し、かつ、それぞれが原告と被告に属していたことである。これが今日の農村で比較的好くみられる「一地兩証」であり、本件の特徴でもある。

農村土地請負経営権証は農村土地請負契約の発効後、国が法により請負人が土地請負経営権を享受することを確認する法的証憑であり、林権証は県級以上の地方人民政府または国务院林業主管部門が「森林法」または「農村土地請負法」の関連規定に従い関連手続に照らして国の所有および集団の所有する森林、林木および林地、個人の所有する林木および使用する林地について、所有権または使用権を確認し、かつ登記簿を作成して登記し、交付した証書である。このことから分かるように、当該 2 つの証明書の性質はいずれも関連行政機関が土地権利帰属について確認を行った証明であり、当該 2 つの証明書はいずれも具体的行政行為の一種、つまり行政確認行為である。ゆえに、当該 2 つの証書はいずれも公定力、公信力および公示力を有している。

しかし本件の特殊性は、同一の土地に同一の行政機関が相次いで、異なる対象に権利能力の一部が重複する 2 つの証書を交付したことにあり、林権と農村土地請負経営権はいずれも土地の使用権と経営権を含んでいた。これはすなわち同一区画の土地に 2 つの相互に排斥しあう用益物権が設定されたということであり、これは明らかに法理と矛盾する。関連する法律、法規の規定および関連する行政法の原則に照らせば、本件において、先に交付された農村土地請負経営権証が真実かつ有効な状況において、関連する行政機関が当該土地について異なる主体に林権証を交付する権利はない。このことから分かるように、興山県人民政府が 2006 年 4 月 6 日に被告に対して林権証を交付した行為は事実上無効である。ここからさらに進むと、次のような結論が得られる。すなわち、具体的行政行為の範疇において、真実かつ有効な先行する行為と相矛盾する後発の行為は無効である。これは行政行為の理論において 1 つの重要な原則でもあり、この原則が行政行為の公信力の源なのである。

そして本件の判決において、2つの証書にかかわる1.8ムーの土地について権利帰属の確認をしなかったのは、具体的行政行為のもうひとつの性質、すなわち公定力の尊重によるものである。いわゆる公定力とは、具体的行政行為がひとたび行われれば、法定手続を経て取消または変更された場合を除き、それが真実か合法かにかかわらず、合法であると推定されてあらゆる機関、組織、個人に尊重を求める法的効力を有する。従って、次のような結論を得ることができる。具体的行政行為の公定力はその合法性と真実性に対する確認ではなく、実際の法律の推定である。行政確認行為の争訟可能性〔可訴性〕および行政行為の取消しの訴えの排他的管轄について法律が明確に規定しているため、法定手続を経なければ、発効済みの具体的行政行為を取り消すことはできない。なおかつ、本件において、当該1.8ムーの土地には2つの公定力を有する、内容の相矛盾する具体的行政行為が存在し、これに加えて本件は普通の民事訴訟であるから、本件の判決において当該1.8ムーの土地の権利帰属について特に確認していないのである。現在の制度環境においては、これが唯一かつ適当な処理方式なのである。

しかし、この種の制度にとらわれて形成されたこの種の唯一の方式は、司法コストに対する節約および事件処理結果そのものの正義性を一定程度弱める効果をもたらすであろうことは間違いない。証拠として生じた具体的行政行為に明らかな手続上の違法と瑕疵がある状況において、この種の効果はさらに明らかである。証拠として生じた具体的行政行為が公定力を有するか否かについては、論壇には2つの異なる学説が存在し、すなわち完全公定力説と有限公定力説である。完全公定力説は、具体的行政行為には公定力があるので、当然に有効な証拠として使用でき、その証拠力に疑いの余地はないと考える。有限公定力説は、有効な構成要件を備え、かつ、明らかなまたは重大な瑕疵のない具体的行政行為であってはじめて公定力を有し、疑いの余地のない証拠としての効力を有すると考える。上記2つの学説の比較を通じて、本件について一種の新しい処理方式を得られるかもしれない。関連する行政機関による林権証の交付行為に明らかな違法と瑕疵が存在するため、被告の提供した林権証を証拠として採用することは難しい。原告の提供した農村土地請負経営権証は真実かつ合法であるため、採用する。ゆえに、原告が当該1.8ムーの土地の使用経営権を享受する。もちろん、新たな処理方式の出現は実際には制度の革新にかかっている。現在の制度環境において、本件の判決が正確であることには疑いはない⁽²⁷⁾。

この解説から、本件については以下のような点が指摘できる。

まず「一地両証」の意味である。本「解説」では、「一地両証」が普遍的なものであることが指摘されている。これは上述の「国土資源部の土地証書管理のさらなる規範化に関する通知」の指摘する問題状況とも整合的であるが、この問題が生じる根本的な原因は、「同一の行政機関」の『別の部門』が「同一内容」を含む『別の証書』を別の人に交付することにある。そして、こ

の複雑な問題状況を人民法院が解決することは人民政府系統への過度の関与であるようにも思えるが、他方でこのような人民政府系統内部の権限の複雑さから生じた問題を人民政府内部で解決することも、容易ではないだろう⁽²⁸⁾。

また、本「解説」では、行政行為の公信力と公定力を問題としているが、財産権証の交付がどのような意味を持つのかについては、法律による明文の規定がない。このような状況で人民法院の取り得る手段、すなわち現在できうる解決方法は、本裁判例が示すような、財産権証の衝突がない部分での当該財産権証の有効性の確認というものなのであろう。これについて、「解説」では、行政行為の公定力に関する学説を挙げて、①完全公定力説、②有限公定力説を挙げているが、そのいずれを採用するとも述べずに③実務的新方式として、本件が明文の規定の範囲内で行える判断をしていることと裁判上の「新方式」を示していることを宣言しているようである。もっとも、その「新方式」の射程がどのようなものかは必ずしも明確ではない。とはいえ、ひとまず現行制度のもとで、不服申立を経ないことや行政訴訟ではないことを理由として直ちに却下判決を下すことなく、各々の財産権証が重複しない範囲でその有効性を確認することはできる、ということを示しているものと思われる。

そして、このことは、本裁判例が示す根拠条文からも間接的に見て取れる。すなわち、本裁判例では、物権法や農村土地請負法または森林法などの条文を挙げず、民法通則第75条のみを挙げている。民法通則第75条は「①市民〔公民〕の個人財産は、市民〔公民〕の合法的収入、家屋、貯蓄、生活用品、文物、図書資料、樹林、家畜および法により市民〔公民〕が所有することを許された生産手段ならびにその他の合法的な財産を含む。②市民〔公民〕の合法的な財産は、法による保護を受け、いかなる個人または組織による侵奪、集団による略奪、破壊または不法な封印、差押え、凍結、没収を禁止する。」というものである。つまり、物権法や農村土地請負法で認められ、保護されている土地の権利そのものを保護するのではなく、財産権証ないしはそこに（法的に明文の「権利」として規定されてはいないものの「法的利益」として何らかの意味で保護されることが）示されている市民〔公民〕の合法的財産を保護するという趣旨であると思われる。

(2) 裁判例その2について

本裁判例には、以下のようなコメントがある。

本件では、係争の請負地は潘所村の所有する林地の範囲内にあるが、孫東雲が当該土地について「集団土地請負経営権証書」も保有しており、係争の土地には2つの相互に衝突する権利が存在していた。この場合、当事者が協議により解決し、協議が不調の場合には人民政府が処理すべきとされた⁽²⁹⁾。

以上のコメントからは、複数の財産権証が衝突する場合には、行政不服申し立てによるべきであると明示的には述べられていないが、権利を主張する請負人双方の訴訟ではなく、まずは行政庁内部で解決すべきであるという人民法院の見解が見て取れる。その意味で、結論としては裁判例その1と異なるところはないといえる。

(3) 裁判例その3について

本裁判例には、以下のようなコメントがある。

本件において、辛集市人民政府が第三者に交付した「土地請負経営権証書」に明記された村南部の区画は、西の境界は屋外までであって孫文彦の東側壁の地面ではなく、孫文彦の東側壁の地面を起点として東に7メートル幅までであった。この7メートル幅の土地には孫文彦の主張する5メートル幅の通路が含まれ、中東石干村の集団土地に属し、第三者の「土地請負経営権証書」の登記範囲内ではなかった。従って辛集市人民政府の行った具体的行政行為は孫文彦の合法的権利利益の侵害とはならなかった⁽³⁰⁾。

以上のコメントには、登記と財産権証の不一致の際には登記を基準とするという見解が示されている。これは物権法の規定にも適合的な見解である。また、財産権証を交付するという行為を具体的行政行為としており、このような訴訟類型は「農村土地請負契約紛争」ではなく「土地請負経営権紛争」であると指摘し、なおかつ、そのような訴訟は行政訴訟として争うべきことを指摘して却下と結論付けている。その意味で、裁判例その1、裁判例その2と異なるところはなく、二審まで進んで手続的要件をより明確にした裁判例といえる。

3 小 括

以上の裁判例を受けて、土地請負経営権をめぐる財産権証の実務上の扱いについてまとめてみよう。すなわち、農地の財産権証は、民事上の市民〔公民〕の合法的な財産としては認められ、その裁判上の保護も行われている。他方で、その交付プロセスの法的性質には不明確なところがあり、現在の裁判実務においてはこれを具体的行政行為としているように見える。その行政行為には公定力があるとするのが通説ではあるが、財産権証の交付についていえば、これを行う主体が、同じ人民政府の中で複数存在しており、混乱を招いているという現状がある。この混乱を解決するために、行政機関内で行政機関内の権限の複雑性を取り扱うことの困難さもあって、人民法院での解決が求められる事例が多々ある。しかしながら、現行法の範囲内では、人民法院独力で解決することは、事前に行政不服申立などを経ている必要があって、制度的に難しい。ここには、登記制度の不統一に起因する財産権証のあいまいさから生じる根本的な問題があり、農村の土地の権利帰属関係を確定することを難しくしている、というものである。

IV 財産権証の法的性質に関する関連規定の解釈

1 関連規定およびその解釈

(1) 農村土地請負経営紛争調停仲裁法⁽³¹⁾ (2010 年 1 月 1 日施行)

上述のように、人民法院に訴えても行政機関に訴えても解決が難しい問題について、中国では、調停による解決を重視する傾向がある。そして近時、調停重視の傾向が強まっている様子が、人民調停法⁽³²⁾の制定、さらに農地分野における農村土地請負経営紛争調停仲裁法の制定から見て取れる。

もっとも、農村土地請負経営紛争調停仲裁法の 2 条⁽³³⁾において規定される「農村土地請負経営紛争」の中には、財産権証に関する明文の規定はないので、財産権証の問題を本法における調停や仲裁の対象外と解する可能性もある。しかし、同条 3 項において、土地の収用およびその補償に関する行政事件を適用除外とし、その理由を公益性の考慮が必要であることに求めつつ⁽³⁴⁾、本法制定の目的として農地の権利帰属確定や権利保護を掲げている⁽³⁵⁾ことから、特に、上述の裁判例その 1 で示したような、同一村内での紛争のような事案では、本法において調停による解決が適しているとするような場面も多いと思われる。

(2) 最高人民法院「農村集団土地にわたる行政事件の審理の若干の問題に関する規定」(2011 年 9 月 5 日)

本規定は、最高人民法院による司法解釈であって、立法機関である人民代表大会や同常務委員会が制定した法律ではない。したがって、本稿で分析の対象とする財産権証の法的性質を「立法上」確認する類のものではない。とはいえ、人民法院における紛争解決の際に参考とされるものであることは論を待たず、その意味で本規定の内容を検討する価値は高いといえる。本規定については、最高人民法院の担当者による解説⁽³⁶⁾記事が「人民法院報」に掲載されている。これを手がかりに本規定の意義を明らかにする。

① 本司法解釈の起草の背景

本司法解釈は、近時の農村の土地をめぐる諸問題に対応するために起草されたものとされ、その制定過程において「農村集団土地にわたる行政紛争を適切に処理し、法により事件を審理し、司法尺度を統一するため、最高人民法院は 2009 年に農村集団土地にわたる行政事件の審理の問題について調査研究を開始し、これを基礎として本規定の草稿を起草した。その後、何度も座談会を開催し、かつ、各高級人民法院、全国人民代表大会法制工作委员会、国务院法制办公室、国土资源部等の部門および専門家や学者の意見を募集した」と説明されている。これを経て、2011 年 5 月 9 日に最高人民法院裁判委員会 1522 次会議で討論のうえ採択され、2011 年 9 月 5 日より施行された。

② 農村集団土地にわたる行政事件の事件受理範囲

本規定1条ないし2条は、人民法院が受理する事件の範囲を画定するものであるが、これについては「農村集団土地にわたる行政行為には土地の回収と収用、土地払下げ、土地登記、土地許可、土地処罰、土地権利確認および強制措置等の行政行為およびこれに相応する不作為が含まれる」とされる。そして、「土地権利者または利害関係人（以下「土地権利者」と略称する）は上記行為を不服とする場合、いずれも行政訴訟を提起することができる。これに鑑み、本規定第一条は「農村集団土地の権利者または利害関係人が行政機関の行った農村集団土地にわたる行政行為がその者の合法的権利利益を侵害すると考え、法により訴訟を提起した場合、人民法院の行政訴訟の事件受理範囲に属する」と規定している」と説明している。

また、「農村集団土地にわたる行政行為の司法審査排除の問題については、司法解釈は一種の状況、すなわち人民法院、仲裁機関の発効済み法律文書を土地権利帰属登記とすることの訴えの可能性〔可訴性〕の問題について規定している。思うに、物権法第28条⁽³⁷⁾の規定に照らして、人民法院または仲裁機関が権利確認の判決または裁決を出した後、新たな土地権利者が土地所有権または使用権を直接取得した場合、土地権利帰属登記機関は判決または裁決に照らして登記を行わなければならない、判決、執行協力通知書または裁決の合法性について審査を行うことはできず、この時の登記行為は実際には土地権利帰属登記機関の独立意思ではない。しかし、土地権利帰属登記機関の登記した内容が法律文書の内容と一致しない時は、登記は司法意思から独立した要素を有し、訴訟可能〔可訴〕とされるべきである。ゆえに本規定第2条は、土地登記機関が人民法院の発効済み裁判文書、執行協力通知書または仲裁機関の法律文書に基づいて行った土地権利帰属登記行為を土地権利者が不服として訴訟を提起した場合、人民法院は受理しないが、しかし土地権利者が登記内容と関連文書の内容が一致しないと考える場合を除くと規定している」とする。

なお、「本規定が一種の司法審査を排除する行政行為を規定しているだけであるとはいえ、「最高人民法院の『中華人民共和國行政訴訟法』執行の若干の問題に関する解釈」（以下「若干解釈」という）において規定している人民法院の事件受理範囲に属さない行政事件は、農村集団土地にわたる行政行為にも同様に適用される」という説明も加えている。

③ 土地行政事件の不服審査の前置に関する問題

他方で、本規定には、土地行政事件について訴えを提起する場合には、事前に不服審査を経なければならないという不服審査の前置を示す規定も置かれており、「一つ目は、土地の権利を確定する行政事件の不服審査の前置に関する問題である。行政不服審査法第30条第1項は、「公民、法人またはその他の組織が行政機関の具体的行政行為がその者の法により取得した土地、鉱物、水流、森林、尾根、草原、荒地、干潟、海域等の自然資源の所有権または使用権を侵害したと考えた場合、先に行政不服審査を申し立てなければならない。行政不服審査の決定を不服とするときは、法により人民法院に行政訴訟を提起することができる」と規定した。文言の意味が

ら考えると、不服審査を前置する土地行政事件の範囲は非常に広く、土地行政行為のほとんどが不服審査の前置の範囲に属することになる。しかし、立法過程および立法の趣旨から考えると、土地の権利確認の決定を不服審査前置とする事件であり、従って、同条の規定については縮小解釈に限定する必要がある、ゆえに本規定第6条第1項と第7条は次のように規定している。土地権利者が郷レベル以上の人民政府が行った土地権利確認の決定がその者の法により享受する農村集団土地所有権または使用権を侵害すると考え、不服審査を経た後で人民法院に訴訟を提起した場合には、人民法院は法により受理しなければならない。土地権利者が行政機関の行った行政処罰、行政強制措置等の行政行為がその者の法により享受する農村集団土地所有権または使用権を侵害すると考え、直接人民法院に訴訟を提起した場合、人民法院は法により受理しなければならない」と説明している。

また、「二つ目は、法律、法規が先に行政不服審査を申し立てなければならないと規定している土地行政事件につき、不服審査機関が不服審査申立の不受理を決定し、または受理条件に合致しないことを理由として不服審査申立を却下したことを、不服審査申立人が不服とした場合、誰を被告とすべきかという問題である。思うに、不服審査機関が行政不服審査法第17条および行政不服審査法实施条例第48条第1項第2号の規定に基づき、不服審査申立の不受理および行政不服審査申立の却下の決定を行うことは、申立人が行政不服審査の受理条件に合致していないと考えられ、手続上行われる決定であって、かつ、実体的審査を行っていない。従って、このような状況をもとの具体的行政行為を維持する不服審査決定を出したものとみなして、もとの具体的行政行為について行政訴訟を提起することはできない。そうでなければ、不服審査期間をすでに徒過してしまった等の行政不服審査受理条件に合致しない事件の中に、不服審査機関が受理せず、法院も受理しないものがあるとすれば、不服審査前置の規定の意義を喪失させてしまう。不服審査が必ず通るべき手続である場合、行政の相手方は司法救済の権利を享受しなければならない。従って、不服審査申立人は、不服審査機関による土地行政事件の不受理に対して、不服審査機関が不服審査申立不受理の決定を行い、または受理条件に合致しないことを理由として不服審査申立を却下し、不服審査の申立人がこれを不服とした場合、不服審査機関を被告として人民法院に訴訟を提起しなければならない」とも説明している。この視点から見れば、上述の裁判例その1のような事例では、人民政府を被告とするような訴えを提起することは認められるようにも解される。

④ 土地権利帰属登記（土地権利帰属証書を含む）が発効済みの裁判及び仲裁裁決の中で事件を決定付ける証拠とされた場合、利害関係人が当該登記行為について訴訟を提起できるのかかという問題

この問題については、別の司法解釈で「訴訟の目的が発効済み判決の効力の拘束する行政行為の場合は訴えることができない」と規定していることを述べたうえで、「問題は、民事判決と仲裁裁決が土地権利帰属証書を証拠として使用し、かつ、行政行為の合法性について審査を行って

いない場合で、これは証拠としての審査のみであるために「拘束」の状況に属さない。ゆえに、本規定第8条は、土地権利帰属登記（土地権利帰属証書を含む）が発効済み裁判と仲裁裁決の中で事件を決定付ける証拠とされ、利害関係人が当該登記行為について訴訟を提起した場合、人民法院は法により受理しなければならない」と解説している。

2 小 括

以上の新しい動向の分析から、2つのことが分かる。

1つ目は、農村と土地の権利帰属に関する紛争について調停ないし仲裁を活用できる可能性があることである。これについては、上述の裁判例その1のように、同じ村に住む者の土地の紛争であれば、同地の調停委員会による調査によって正確な権利関係が判明することも多いように思われるし、訴訟にかかるコストも抑えられるであろう。もちろん、村の権力者等による調停ないし調停委員会の権限の濫用などのケースも考えられるが、そのような場合、すなわち調停を不服とする場合には、人民法院に訴えを提起することも認められているので、そのような手段を採ればよいであろう。

2つ目は、財産権証の誤りについては、行政不服申立を経なければ人民法院では訴えを受理しないという行政不服申立前置を確認したことである。さらには、この確認によって、行政不服申立を前置しなければ訴えを提起できない範囲も明確化された。すなわち、行政不服審査の違法性を訴える場合、あるいは訴訟又は仲裁の証拠として財産権証が用いられ、その財産権証の違法性を訴える場合は、その訴えを受理しなければならないということである。これまでの法規または司法解釈の意義ないし射程をより明確化するものとして理解することができる。

V む す び

中国の農村の土地請負経営権は、農村土地請負法、そして物権法の制定によって、権利として明確に認められることとなった。そして、その権利の移転が認められるようになると、自己の権利の帰属関係を確定する方法が必要となり、現状では物権法に規定された登記制度およびそこに付随する財産権証がその役目を担うこととなっている。しかしながら、登記制度の不統一や財産権証の法的性質の不明確さによって、一筆の土地に2つの財産権証が交付されてしまう「一地両証」という事態が広く確認されている。本稿では、この問題について、現行法の整備状況を確認し、学説を整理したうえで、実務の運用状況および最新の立法・実務の動向を分析した。

以上の分析により、①農村土地請負経営権の財産権証が林権証など他の財産権証と衝突する事案については、原則として最初から民事訴訟を提起することは認められず、財産権証を交付した部門の属する人民政府に行政不服申立をしなければならず（行政不服申立前置）、それによって問題を解決できない場合に限って人民法院に行政訴訟を提起することができること、そしてこの

②財産権証の衝突をめぐる訴訟手続きにおける行政不服申立前置の原則は、最近の司法解釈でも維持されたが、判決文や仲裁裁決で財産権証が証拠として採用されて、その違法性を争う場合には、直接人民法院に行政訴訟を提起できることが明文化されたこと、また、③近時の新制度により、人民調停や仲裁によって財産権証の問題を解決できる可能性が示されたこと、をそれぞれ明らかにした。

その一方で、残された課題も少なくない。例えば、「一地両証」の状況は、同一の政府内の別部門による登記が原因であるが、これをどのように更正するのかについては、明らかでない。両部門が協議して更正を行えばよいが、部門間の権限争いによりそれは難しいし、そのような状況だからこそ、登記の統一もできていないのだともいえる。また、行政行為の公定力を認めるとすれば、両部門のいずれかが敢えて更正を行うこともないだろう。そうすると、問題はやはり人民法院に戻ってきてしまうのであるが、その際に有用な法規範はなお示されていない。他方で、このような権利帰属のあいまいさの根源ともいえる農地の集団所有（権）という制度を解消することを目指して、すべての土地を国有化して国家所有（権）の対象としようとする壮大な制度改革も現在進行中である⁽³⁸⁾。立法動向を追いかけると同時に、今後の実務および改革の実態を注視していく必要があるだろう。

* 本研究は科研費若手研究(B)「中国土地所有権制度改革の下で顕在化する農地争奪問題の法的分析」(23730009 研究代表者：長友昭)、基盤研究(B)「中国における森林権利関係をめぐる法社会学的研究」(21402009 研究分担者。研究代表者：奥田進一)、基盤研究(A)「中国の地方政府における環境ガバナンスと環境紛争解決機能の向上に関する研究」(23252002 連携研究者。研究代表者：北川秀樹)の助成を受けたものである。

《注》

- (1) 今日、中国の法学界あるいは農業経済学界において、個人が持ちうる権利を「利用権」とひとくくりにする論調があるが、ここにおける「利用権」は、社会主義法の文脈から見れば、日本民法上の用益物権と同視できるような利用権とはいえない側面もある。特に、農村の土地についていえば、集団の構成員に分配される形で権利の設定がなされてきており、権利移転に関してもこの特徴が考慮されることがある。これ自体、興味深い論点であるが、ここでは詳論を避け、「利用権」として区別するにとどめる。なお、長友昭「中国における農村土地請負経営権の生成過程」早稲田大学大学院法研論集 111 号、2004 年、同「中国物権法と農村土地請負経営権をめぐる議論」中国研究月報 61 巻 11 号、2007 年、39 頁以下も参照されたい。
- (2) 重慶市の制度改革事例の分析として長友昭「中国物権法の下での「農民の保護」論と農地の権利移転について——重慶市における土地請負経営権の権利移転実験モデルの検討」農業法研究 44 号、2009 年がある。また、権利移転に関する裁判例として長友昭「中国における農村土地請負経営権の流通に関する事例」比較法学 44 巻 1 号、2010 年も参照。
- (3) 同法の邦訳については、以下すべて小口彦太＝長友昭「中華人民共和国物権法」早稲田法学 82 巻 4 号、2007 年、43 頁以下によった。
- (4) 石本茂彦＝原潔「担保法——物的担保と対外担保制度の交差領域を中心に」田中信行編著『最新中国ビジネス法の理論と実務』弘文堂、2011 年、235-236 頁参照。

- (5) 例えば、物権法 38 条「①本章が規定する物権の保護方式は、単独で適用することも、また権利が侵害された状況にもとづいて併合して適用することもできる。②物権を侵害し、民事責任を負担するほかに、行政管理規定に違反している場合、法により行政責任を負担させる。犯罪を構成するときは、法により刑事責任を追及する。」などがある。
- (6) もっとも、民事法の中に、行政法や刑事法に分類される規定が含まれること自体が中国法において珍しいというわけではない。むしろ一般的にみられる傾向ですらある。
- (7) 中国法における公法と私法の関係については、但見亮「中国における公法と私法の関係——美濃部理論を手がかりに」比較法学 43 巻 2 号, 2009 年参照。
- (8) ここにおける学説としては、有力な解釈論を念頭に置いており、立法論の類を含めていない。例えば、李鳳章『登記制度論』法律出版社, 2008 年や丁関良『土地承包經營權流轉法律制度研究』中国人民大学出版社, 2011 年などは、いずれも法社会学的な実態調査を踏まえた示唆に富む議論を展開しており、「今後」の立法に大きな影響を与える可能性はあるが、法運用の「実務」ないし「実態」を反映しているとは言い難く、本稿の分析対象からは外れるからである。
- (9) 梁慧星＝陳華彬『物権法〔第 4 版〕』法律出版社, 2007 年, 95-96 頁参照。
- (10) 王利明『物権法研究〔修訂版〕上巻』中国人民大学出版社, 2007 年, 307-310 頁参照。
- (11) 王利明・前掲注(10), 修訂版序言Ⅱ～Ⅲ頁参照。
- (12) 日本における省レベルの行政機関のことであり、ここでは国土資源部を指す。
- (13) 福建省、広東省などの省レベルを指す。
- (14) この点について本稿では深入りしないが、例えば、但見亮「『案例指導』の現状と機能——「中国裁判事例研究」の始にあたり」比較法学 43 巻 3 号, 2010 年などがある。また、徐行「現代中国における訴訟と裁判規範のダイナミックス(1)——司法解釈と指導性案例を中心に——」北大法学論集 62 巻 4 号, 2011 年などもある。
- (15) 国家法官学院＝中国人民大学法学院編『中国審判案例要覽(2008 年民事審判案例卷)』中国人民大学出版社＝人民法院出版社, 2009 年, 59-63 頁。
- (16) 原文は「案由」である。異なる訳語をあてることも可能であると思われるが、深入りせず、ここではさしあたり訴訟類型とした。
- (17) 中国における農村土地請負経営権の請負期間については、人民公社解体期の非合法的な黎明期を経て、当初は政策文書により 15 年と認められ、後にこれを第 1 期と呼んだ。しかし、この第 1 期の 15 年が満了した後、当該権利をどのように取り扱うのかが決まっていなかったこともあり、期間満了の前に、第 2 期の契約を結んだ。第 2 期の始期については、第 1 期の始期の違いや周辺との調和などの事情があり、各地で様々ではあるが、期間については、基本的に、現行法とも適合的な 30 年間の契約が結ばれている。なお、長友昭「請負経営権」國谷知史＝奥田進一＝長友昭『確認中国法用語 250』成文堂, 2011 年, 4 頁も参照。
- (18) 過耕作防止や環境保護の目的で行われた、耕地の耕作を放棄して林地に戻し、その面積に応じて国家が補償を行うという政策である。なお、片岡直樹「退耕還林」國谷知史＝奥田進一＝長友昭・前掲注(17), 62 頁も参照。
- (19) 特に 2007 年からの林権改革の過程で、集団所有の林地を林地所有権、林地請負経営権(林地使用権)、林木所有権の各レベルにおいて市場化する際に、各レベルの権利に付された名称をすべて林権という。内容の異なる権利をすべて林権ということがあるため混乱を招くが、ここでは林地請負経営権(林地使用権)に設定された権利のことである。なお、北川秀樹「林権改革」國谷知史＝奥田進一＝長友昭・前掲注(17), 88 頁も参照。
- (20) 民法通則第 75 条「①市民〔公民〕の個人財産は、市民〔公民〕の合法的収入、家屋、貯蓄、生活用品、文物、図書資料、樹林、家畜および法により市民〔公民〕が所有することを許された生産手段ならびにその他の合法的な財産を含む。②市民〔公民〕の合法的な財産は、法による保護を受け、いかなる個人または組織による侵奪、集団による略奪、破壊または不法な封印、差押え、凍結、没収を

禁止する。なお、民法通則の訳文については、小川竹一＝國谷知史＝田中信行＝通山昭治「資料 中華人民共和國民法通則・中華人民共和國民法通則草案」法律時報 58 卷 9 号、1986 年、70-92 頁、特に 82 頁を参照したが、筆者において若干の原語を〔 〕を用いて加筆した。

- (21) 溪曉明＝孫中華主編『農村土地承包經營糾紛調解仲裁訴訟案例指導』人民法院出版社、2010 年、349 頁以下。原載は雲南省昆明市中级人民法院〔2007〕昆民三終字第 1183 号民事裁定書。
- (22) 第 108 条「訴えの提起は、以下の要件を満たさなければならない。(1)原告は本案と直接の利害関係がある市民〔公民〕、法人およびその他の組織である。(2)明確な被告がいる。(3)具体的な訴訟上の請求および事実、理由がある。(4)人民法院が民事訴訟を受理する範囲および受訴人民法院の管轄に属する。」
- (23) 139 条「訴えが受理要件を満たさない場合、人民法院は不受理の裁定をしなければならない。受理の後、訴えが受理要件を満たさないことが分かったときは、訴え却下の裁定をするものとする。②不受理の裁定書には、受理の審査に責任を負う裁判官、書記官が署名をするものとし、訴え却下の裁定書には、当該案件の審理に責任を負う裁判官、書記官が署名をするものとする。」
- (24) 第 154 条「第 2 審の人民法院は、第 1 審の人民法院の裁定に不服で上訴された案件の処理について、一律に裁定を用いるものとする。」
- (25) 溪曉明＝孫中華主編・前掲注(21)、352 頁以下。原載は河北省辛集市人民法院〔2005〕辛行初字第 03 号行政判決書。
- (26) 第 56 条「以下に列記する事由の 1 つがある場合、人民法院は原告の訴訟上の請求を却下する判決をしなければならない。…中略…(4)訴訟上の請求を却下する判決をしなければならないその他の事由。」
- (27) 国家法官学院＝中国人民大学法学院編・前掲注(15)、59-63 頁。
- (28) さらにいえば、本件の当事者は、その住所および代理人の所属する法律事務所が同一であることも見逃せない。本裁判例が単に裁判上の手続き不備で問題の根本的解決に至らないのか、それとも地域のしがらみのようなものがあることにより、適切な行政的な手続きを踏むこと自体が難しいので、ある意味で仕方なく訴訟という手段を選択しているのか、この裁判例自体から読み解くことはできないが、今後の実態調査で明らかにすべき課題である。
- (29) 溪曉明＝孫中華主編・前掲注(21)、351 頁。
- (30) 溪曉明＝孫中華主編・前掲注(21)、354 頁。
- (31) 本法の邦訳については、長友昭訳「中華人民共和國農村土地請負經營紛争調停仲裁法」拓殖大学論集 政治・経済・法律研究 13 卷 2 号、2011 年、91-102 頁参照。
- (32) 本法の邦訳および調停重視傾向については、長友昭訳「中華人民共和國人民調停法」拓殖大学論集 政治・経済・法律研究 13 卷 2 号、2011 年、特に 83 頁以下の訳者はしがきに掲げた諸論文を参照。また、人民調停制度における法的拘束力の明文化については長友昭「人民調停制度」國谷知史＝奥田進一＝長友昭・前掲注(17)、52-53 頁も参照。
- (33) 第 2 条「農村土地請負經營紛争の調停と仲裁には、本法を適用する。②農村土地請負經營紛争には以下のものが含まれる。(1)農村土地請負契約の締結、履行、変更、解除及び終了によって生じた紛争、(2)農村土地請負經營権の下請〔転包〕、賃貸〔出租〕、交換、譲渡〔転讓〕、出資〔入股〕等の移転〔流転〕によって生じた紛争、(3)請負地の回収、調整によって生じた紛争、(4)農村土地請負經營権の確認によって生じた紛争、(5)農村土地請負經營権の侵害によって生じた紛争、(6)法律、法規で規定されるその他の農村土地請負經營紛争③集団所有の土地の収用及びその補償によって生じた紛争が、農村土地請負仲裁委員会の受理範囲に属さない場合は、行政不服申し立て又は訴訟等の方式で解決することができる。」
- (34) 吳高盛主編『《中華人民共和國農村土地承包經營糾紛調解仲裁法》釈義』人民法院出版社、2009 年、32 頁。なお、王勝明＝陳曉華主編『中華人民共和國農村土地承包經營糾紛調解仲裁法釈義』法律出版社、2009 年、11-12 頁も参照。
- (35) 吳高盛主編・前掲注(34)、20 頁参照。

- (36) 趙大光 = 楊臨萍 = 馬永欣 「『農村集団土地にわたる行政事件の審理の若干の問題に関する規定』の理解と適用」〔《關於審理涉及農村集体土地行政案件若干問題的規定》的理解与適用〕」 人民法院報 2011 年 9 月 7 日付 6 面。
- (37) 第 28 条「人民法院，仲裁委員會の法律文書または人民政府の収用決定等により，物権を設定，変更，譲渡または消滅させたときは，法律文書または人民政府の収用決定等の効力が生じたときから効力が発生する。」
- (38) 実のところ，改革が行われている各地点によって，その目的は異なるところもある。また，この改革がどの程度の広がりを見せるものなのか，注目に値する。いずれにせよ，非常にドラスティックな制度改革が行われており，あるいは体制改革という表現を用いた方が適切かもしれない。詳細は，田中信行「中国から消える農村 集団所有制解体への道のり」 社會科學研究 62 卷 5・6 号，2011 年，69 頁以下を参照。なお，長友昭「中国の土地収用問題の実態と新展開」 中国研究所編『中国年鑑 2012』 毎日新聞社，2012 年も参照されたい。

(原稿受付 2011 年 12 月 8 日)



わが国の大学の将来 及び拓殖大学の将来について

拓殖大学政経学部前教授 高 久 泰 文
政治行政研究科大学院教授

私は拓殖大学教授となる前は、参議院法制局に奉職する国家公務員でありましたことからしますと、大学教授というものは私にとっては「第二の人生」というべきものとも思われるわけであり、この思いは時折心に浮かんでくるのであり、「どうせ第二の人生なのだから…」ということでも物事に消極的になるのでありますが、それと同時に「大学に来るのが遅かった。せめて、もう十年早く大学に来るべきであったのだ。」という思いが胸を過ることもしばしばでありました。

それはともかくとして、大学の近況については多少の知識はあった心算でしたが、大学に来てみて、自分自身の学生時代の大学とは余りにも乖離した大学の実態を見せつけられた思いが致しました。

第一番に学生の「学力の低さ」があり、それに加えて、20歳前後の年齢でありながらその年齢に相当する社会的訓練ができていない、未熟な学生が見受けられます。後者はともかくとして、前者は、確かに我が国の「少子化」現象が大いに影響していることが窺えると思います。少子化であると言っても、生まれて来る子供がすべて学問に興味を持つ、勉強好きの子供ばかりであるはずはないのであり、そのような子供の生まれてくる割合は、少子化といえども相変わらず低い割合なのだと思います。しかし大学経営の側からすれば、何よりも学生の定数を確保することを最優先とせざるを得ず、従って、本来ならば「大学教育」には耐えられないような者までをも取り込まなければならず、かくして、このような「大学には不似合いな者」が学生の大部分を占める事態となってきているわけであり、このようなことは言わずもがなの自明の理なのですが、問題は、このような事態を解決しようとする努力がわれわれ教員の中には極めて希薄であるように思えてなりません。わが大学の他学部のことは別として、平成20年度まで私が所属しておりました「政経学部」においては、平成15年に「カリキュラム大改正」があり、この改正の目的として「実務法学教育の充実を目指す」ことが謳われていたと記憶しております。それは具体的には、国家公務員及び地方公務員試験の合格者、司法試験、司法書士試験、公認会計士試験等の資格試験合格者を多く輩出することができるようカリキュラムの策定とその実現

を目指すというものでしたが、現実に出来上がったものは、これらの試験に合格するために必要な講義科目には絶対に必要な「法律の科目」が欠如していること、さらに、「法律の講義科目」は「必須科目」ではなく、すべて「任意科目」であり、しかも、卒業に必要な取得単位数の内に、「法律科目」は最低「4単位」（科目にして2科目）あればよいとなっており、その一方では法律科目以外には「必須科目」があり、資格試験等に必要な法律の講義とこれら法律以外の「必須科目」の授業がバッティングすることもしばしばあることから、学生にとって、「実務法学教育」の受講する機会に恵まれず、従って「実務教育の充実」という目的は現在のところ達成される兆しがありません。したがって、現在のカリキュラムが抜本的に改められない限り、将来においても目的達成の可能性は皆無かと思われます。このほかに政経学部の問題点を挙げれば際限がないように思われます。

次に、大学の全学部に共通することの一つに、「学生による授業評価」について、言えば、これは弊害多くして無用なものと思われます。現在のわが大学の学生に求められているものは、「学ぶ者の謙虚さ」であります。これが何よりも肝要なことであると思われますが、「学生が教員の授業を評価する」というようなことは、特にわが大学の学生に対しては、「誤解」を与え、かつ、それを助長するおそれがあり有害無益であると思われます。

次に、「授業を楽しく、易しく、分かり易く」在るべきということがわれわれ教員にしばしば要請されるのでありますが、私は、このような点に関しては余り拘泥する必要はないと考えています。このようなことも、やはりわが大学の学生には誤解を醸し出すこととなります。これを、「法律」を例にとって言うならば、勿論、必要以上に講義内容を難しくすることはないとしても、法律の学問なり勉強なり、又は法律の講義を聴くことは、「事の性質上」決して「楽しいものではなく、易しくはなく、分かり難いもの」であります。このような「難解さ、苦痛、不愉快さ」にいかにも耐え忍んで真理の一端の理解に到達することができるかが、まさに学問なのであり、勉強なのであると言うことを学生に強調すべきなのであり、学生に理解させるべきなのであります。

その他にも本大学には色々と改革しなければならないことが多いのであり、世間一般でいわれている「大学の危機」は、益々その深刻さの度合いを深めつつあり、わが大学も例外ではないと思われます。この点、創立以来110年を閲した伝統のある大学であり、大都会の真ん中に存在すると言う好条件に恵まれていることから、わが大学が急速に「定数割れ」等の事態に陥ることは思われませんが、とは言え、そのような好条件にあることが、かえって、言われている程、実際には危機感がなく、大学改革には真剣に取り組まないことのようにも思われるのであります。

以上のように、少なからず気掛かりなことがあります。私には何の力もなく、唯唯本大学にお世話になって来た十余年余でありました。いざこの大学を定年退職するに当たりまして、大変心残りがありますが、縁あって在職することとなったわが拓殖大学であり、これからも存続し続け、益々の発展を祈念するものであります。

おわりに、既に退職された教員、理事者、職員の方方、現職の教員、理事者、職員の方方に対

して、これまで色々大変お世話になりました。ここに心から御礼、感謝の念を申し上げる次第
であります。

若き日の 遠き憧憬（あこがれ） 半ばして
口惜しきかな 夕映えに立つ

《略歴と業績》

〔生 年〕

1941年（昭和16年）7月2日 茨城県結城郡下館町（現在筑西市）生まれ

〔学 歴〕

1962年3月31日 東京大学法学部卒業

〔職 歴〕

1962年4月1日 参議院法制局に奉職

1978年7月1日 参議院常任委員会内閣委員会調査室へ出向

1980年7月1日 参議院法制局へ出向

1981年7月1日 参議院常任委員会内閣委員会へ出向

1983年7月1日 参議院常任委員会法務委員会へ出向

1987年1月14日 参議院法制局へ出向 第二部第二課長を拝命、以後各課長を経て、法制主幹、第三部長の間の2000年（平成12）4月1日から2001年3月31日まで拓殖大学政経学部非常勤講師

2000年12月31日 参議院法制局を退官

2001年4月1日 拓殖大学政経学部教授

2009年4月1日 拓殖大学大学院地方政治行政研究科大学院教授

〔論 文〕

「公務員の労働基本権，政治的行為の制限と合憲性について——判例の変遷を追って」第四十四回（1972年）行政研修論文集 人事院公務員研修所

「元号の法的根拠をめぐって」立法と調査 1979年（No. 91）参議院常任委員会調査室

「元号について」ジュリスト 1979年7月15日号（No. 696）有斐閣

「元号法の法学的検討」に対する反論 季刊教育法（No. 37）総合労働研究所

「障害に関する用語の整理に関する法律」季刊教育法（No. 46）総合労働研究所

「非嫡出子の相続分」立法と調査 1986年（No. 122）参議院常任委員会調査室

「改正国籍法における国籍唯一の原則と男女平等主義」季刊労働法 1985年（No. 137）総合労働研究所

「少年審判事件と再審問題」立法と調査 1986年（No. 136）参議院常任委員会調査室

「阪神大震災に適用される法令について」特集阪神・淡路大震災に学ぶ 司法書士研修 1996年

(第14号) 司法書士研修所

- 「実態と乖離する現行憲法を検証する」 政治・経済・法律研究第5巻第3号 2003年
- 「グローバル化における日本国憲法」 政治・経済・法律研究第6巻第3号 2004年
- 「2004年読売新聞社憲法改正案の立法的検討（Ⅰ・Ⅱ）」 政治・経済・法律研究第8巻第1号第2号合併号、第9巻第1号 2006年
- 「条例における「定義規定」の立法的、立法技術的問題点の検討」 政治・経済・法律研究第9巻第1号 2006年
- 「創憲会議編の「新憲法草案」批判」 政治・経済・法律研究第10巻第1号 2008年
- 「非嫡出子（私生児）の法定相続分と法の下での平等」 政治行政研究第一巻 2009年 拓殖大学
地方政治行政研究所
- 「日本国憲法の最高法規性の検証」 政治行政研究第二巻 2010年 拓殖大学地方政治行政研究
所
- 「夫婦別姓選択制度の立法論的検討」 政治行政研究第三巻 2011年 拓殖大学地方政治行政研
究所

〔著 書〕

- 『商業登記』法律専門職一級通信教育テキスト 1979年 法令実務総合研修センター
- 『民事執行法の解説』リーガルケースブック債権管理 1980年 法令実務総合研修センター
- 『市町村条例批評』1998年 ぎょうせい
- 『市町村条例クリニック』2001年 ぎょうせい
- 『増補 市町村条例批評』2002年 ぎょうせい
- 『日本国憲法七つの欠陥の七倍の欠陥』2003年 花伝社
- 『増補改訂 市町村条例批評』2004年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2005年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2006年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2007年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2008年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2009年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2010年 ぎょうせい
- 『増補改訂 市町村条例批評』2011年 ぎょうせい

〔共 著〕

- 『こんな憲法にいつまで我慢できますか』小田村四郎・大原康男他著 2003年 明成社

〔共編著〕

「国会のスタッフ」ガイドブック国会制度のすべて 浅野一郎編 1990年 ぎょうせい

〔受賞〕

「瑞宝中綬章」平成23年（2011年）11月3日受賞

拓殖大学政治経済研究所

『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』投稿規則

1. 目 的

『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』（以下、「紀要」という）は、研究成果の発表を含み多様な発信の場を提供し、研究活動の促進に供することを目的とする。

2. 発行回数

本紀要は、原則として年2回発行する。その発行のため、以下の原稿提出締切日を厳守する。

(1) 5月末日締切－9月発行

(2) 11月末日締切－3月発行

上記の発行に伴い、政治経済研究所（以下、「研究所」という）のホームページにも掲載する。

3. 投稿資格

投稿者（共著の場合には少なくとも1名）は、原則として研究所の研究員とする。

ただし、次の者は、政治経済研究所会議（以下、「会議」という）が認めた場合、投稿することができる。

(1) 拓殖大学（以下、「本学」という）・拓殖大学北海道短期大学の専任教員

(2) 研究所の元研究員

(3) 本学・拓殖大学北海道短期大学の元専任教員

(4) 本学・拓殖大学北海道短期大学の客員研究員・講師

なお、会議は上記以外の者に、投稿を依頼することができる。

4. 著作権

掲載された記事の著作権は、研究所に帰属する。

したがって、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研究所で検討のうえ許可することがある。

5. 執筆予定表の提出

紀要に投稿を希望するものは、『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』執筆予定表を、各号の決められた日までに研究所に提出する。

6. 投稿原稿

(1) 投稿原稿は、①論文・②研究ノート・③判例研究・④解説論文・⑤講演・⑥シンポジウム・⑦書評・⑧随想・⑨通信・⑩報告・⑪資料・⑫抄録・⑬その他のいずれかとする。

研究所研究助成金を使用して学会等で既発表のものは、既発表であることを投稿原稿に抄録として掲載することができる。

記事の区分・範疇については別に定める拓殖大学政治経済研究所『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』執筆要領（以下、「執筆要領」という）に従って投稿者が指定するが、編集委員会は、投稿者と協議の上、これを変更することができる。

- (2) 研究所からの研究助成を受けた研究成果の発表に係わる原稿は、論文に限る。
- (3) 投稿原稿の分量は、本文と注及び図・表を含め、原則として、以下のとおりとする。
なお、日本語以外の言語による原稿の場合もこれに準ずる。

- ① 論文 40,000 字（1 行 43 字×34 行で 27 頁）以内 A 4 縦版・横書
- ② 上記以外のもの 20,000 字（1 行 43 字×34 行で 14 頁）以内

上記分量を超えた投稿原稿は、編集委員会で分割掲載等の制限をおこなうこともある。
投稿者の希望で、本紀要の複数号にわたって、同一タイトルで投稿することはできない。
ただし、編集委員会が許可した場合に限り、同一タイトルの原稿を何回かに分けて投稿することができる。その場合は、最初の稿で全体像と回数を明示しなければならない。

- (4) 執筆に際しては、別に定める執筆要領に倣うものとする。
- (5) 投稿原稿の受理日は、編集委員会に到着した日とする。
- (6) 投稿は完成原稿の写しを投稿者が保有し、原本を編集委員会宛とする。
- (7) 投稿原稿数の関係で、紀要に掲載できない場合には、拓殖大学政治経済研究所長（以下、「所長」という）より、その旨を執筆者に通達する。

7. 原稿の審査・変更・再提出

- (1) 投稿原稿の採否は、編集委員会の指名した査読者の査読結果に基づいて、編集委員会が決定する。編集委員会は、原稿の区分の変更を投稿者に求める場合もある。
- (2) 提出された投稿原稿は、編集委員会の許可なしに変更してはならない。
- (3) 編集委員会は、投稿者に若干の訂正あるいは書き直しを要請することができる。
- (4) 編集委員会は、紀要に掲載しない事を決定した場合は、所長名の文書でその旨を執筆者に通達する。

8. 校 正

- (1) 投稿原稿の校正については、投稿者が初校および再校を行い、所長が三校を行う。
この際の校正は、最小限の字句に限り、版組後の書き換え、追補は認めない。
- (2) 校正は、所長の指示に従い、迅速に行う。
- (3) 校正が、決められた期日までに行われなかった場合は、紀要に掲載できないこともある。

9. 投稿（原稿）料、別刷・抜刷

- (1) 投稿者には、一切の投稿（原稿）料を支払わない。
- (2) 投稿者へ別刷を、50 部までを無料で贈呈する。それを超えて希望する場合は、有料とする。

10. 発行後の正誤訂正

- (1) 印刷の誤りについては、著者の申し出があった場合にこれを掲載する。
- (2) 印刷の誤り以外の訂正・追加などは、原則として取り扱わない。

ただし、投稿者（著者）の申し出があり、編集委員会がそれを適当と認めた場合に限り掲載する。

11. その他

本投稿規則に規定されていない事柄については、その都度編集委員会で決定することとする。

12. 改 廃

この規定の改廃は、会議の議を経て、所長が決定する。

附 則

この規則の規程は、平成 21 年 4 月 1 日から施行する。

附 則

この規則の規程は、平成 24 年 1 月 13 日から施行する。

拓殖大学政治経済研究所

『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』執筆要領

1. 用 語

用語は、日本語又は英語とする。

ただし、これら以外の言語での執筆を希望する場合は、事前に政治経済研究所編集委員会（以下、「編集委員会」という）に申し出て、その承諾を得たときは、使用可能とする。

2. 様 式

投稿原稿は、完成原稿とし、原則としてワープロ原稿（A4用紙を使用し、横書き、1行43字×34行でプリント）2部を編集委員会宛に提出する。

(1) 数字は、アラビア数字を用いる。

(2) ローマ字（及び欧文）の場合は、ダブルスペースで43行。1行の語数は日本語43文字分。

(3) 上記以外の様式にて、投稿原稿の提出する場合には、編集委員会と協議する。

3. 表 紙

原稿提出期日までに、『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』投稿原稿表紙に必要事項の記入、「拓殖大学政治経済研究所ホームページへ公表承認印」を捺印し、原稿提出期日までに添付する。

投稿分野・区分については、以下に付記する。

4. 要 旨

投稿論文には、研究目的・資料・方法・結果などの内容がよくわかる要旨を、A4用紙1枚程度に作成し添付する。日本語以外の言語による投稿論文には、必ず外国語に通じた人の入念な校閲を受けた日本語訳も添付する。その際、投稿論文キーワードも5項目以内で記載する。

また、要旨には、図・表や文献の使用あるいは引用は避ける。

5. 図・表・数式の表示

(1) 図・表の使用は、必要最小限にし、それぞれに通し番号と図・表名を付けて、本文中に挿入位置と原稿用紙上に枠で大きさを指定する。図・表も分量に含める。

(2) 図および表は、コンピューター等を使って、きれいに作成すること。

(3) 数式は、専用ソフトを用いて正確に表現すること。

6. 注・参考文献

(1) 注は、本文中に（右肩に片パーレンで）通し番号とし、後注方式により本文の最後に一括して記載する。また、引用、参考文献の表記についても同様とする。

(2) 英文表記の場合は、例えば、*The Chicago Manual of Style* 等を参考にする。

7. 投稿原稿の電子媒体の提出

投稿者は、編集委員会の査読を経て、修正・加筆などが済み次第、A4版用紙（縦版、横書き）にプリントした完成原稿1部と電子媒体（FD等）を提出すること。

完成原稿の電子媒体（FD等）の提出時には、使用OS名とソフトウェア名及びバージョン名を明記すること。

なお、手元には、必ずオリジナルの投稿論文データを保管しておくこと。

8. 改 廃

この要領の改廃は、政治経済研究所会議の議を経て、政治経済研究所長が決定する。

附 則

この要領の規程は、平成21年4月1日から施行する。

付 記：

投稿分野・区分の定義について

- ① 論 文：(1) 研究の課題，方法，結果，含意（考察）について明確になっている。
(2) 方法，技術，表現などが一定の水準に達している。
(3) 項目(1)の事項について独自性がみられる。
- ② 研究ノート：(1) 研究の中間生産物として考えられるもの。
(2) 論文に準じる形式のもの。
- ③ 判 例 研 究：裁判事案の判決（要旨）の紹介とその解説及び批評等。
- ④ 解 説 論 文：他の専門分野の人々にも分かるように，研究内容を解説したもの。
- ⑤ 講 演：研究所が主催する講演会の記録を掲載するもの。
- ⑥ シンポジウム：研究所が主催するシンポジウムの記録を掲載するもの。
紙上のシンポジウムを含む。
- ⑦ 書 評：専門領域の学術図書についての書評。
- ⑧ 随 想：自由な形式で教育や研究の課程で得た着想を述べたもの。
- ⑨ 通 信：個人，特定の団体に向けて書かれた通信文。
教育・研究に関する主題に限る。
- ⑩ 報 告：学界展望など。
研究所からの通知を含む。
- ⑪ 資 料：上の範疇以外で教育・研究上有用であると考えられるもの。
- ⑫ 抄 録：政治経済研究所研究助成要領第10項(2)に該当するもの。

執筆者紹介（目次掲載順）

川又新一郎（かわまた・しんいちろう）	政 経 学 部 教 授	財政学，地方財政
大倉 正雄（おおくら・まさお）	政 経 学 部 教 授	経済学，経済思想史
阿部 松盛（あべ・まつもり）	政 経 学 部 教 授	国際政治学理論，平和研究
奥田 進一（おくだ・しんいち）	政経学部准教授	環境法，民法
長 友昭（ちよう・ともあき）	政 経 学 部 助 教	中国法，民法

本誌のタイトル『拓殖大学論集』は，昭和 30 年（1955 年）の第 9 号を「創立 55 周年記念」とするに際して，本学第 10 代総長・政治学博士・矢部貞治によって揮筆されたものです。

編 集 委 員

安保公人 池谷知明 澤田次郎 椎名規子 清水洋二 高橋智彦 立花亨 浜口裕子 奥田進一

拓殖大学論集 政治・経済・法律研究 第 14 巻第 2 号 ISSN 1344-6630

（拓殖大学論集 286）ISSN 0288-6650

2012 年 3 月 26 日 印 刷

2012 年 3 月 31 日 発 行

編 集 拓殖大学政治経済研究所編集委員会

発行者 拓殖大学政治経済研究所長 安保 公人

発行所 拓殖大学政治経済研究所

〒112-8585 東京都文京区小日向 3 丁目 4 番 14 号

Tel. 03-3947-7595

Fax. 03-3947-2397（研究支援課）

印刷所 ㈱外為印刷

THE REVIEW OF TAKUSHOKU UNIVERSITY: POLITICS, ECONOMICS and LAW

Vol. 14 No. 2

March 2012

Articles

- | | | |
|---------------------|--|--------|
| Shinichiro KAWAMATA | Efficiency Costs of Postal Savings in Japan | (1) |
| Masao OKURA | William Petty on a Tax State (2)
— A Vision of <i>A Treatise of Taxes & Contributions</i> — | (35) |
| Matsumori ABE | Reconsideration of International Order Theory from the
Viewpoint of Functionalist System Theory (No. 2)
— Reconsideration of Realist International Order
Theory (Part1) | (81) |
| Shinichi OKUDA | Development of Energy market by Law and Policy
on Green House Gas in China | (111) |
| Tomoaki CHO | A Study about the Deed of Rural Land Right in China | (127) |

Profiles and Works of Retired Professors

- Yasubumi TAKAKU(153)

- Submission of Manuscript to *The Journal of Politics, Economics and Law*(159)

- Instructions for Contributors(162)

Edited and Published by
INSTITUTE FOR RESEARCH IN POLITICS & ECONOMICS
TAKUSHOKU UNIVERSITY
Kohinata, Bunkyo-ku, Tokyo 112-8585, JAPAN