

# 拓殖大学論集

政治・経済・法律研究

第 25 卷 第 1 号

2022 年 10 月

---

## 論 文

1930 年代の新疆をめぐる日本の情報活動……………澤田 次郎 ( 1 )

トランプ政権下での DACA 法制化の試み

— 連邦議会での移民政策をめぐる対立 — ……………中島 釀 ( 49 )

犯罪学における秩序違反行為 (Disorder) 研究の意義

— 犯罪不安感および「生活の質」への影響 — ……………渡邊 泰洋 ( 75 )

## 資 料

翻訳—新型コロナ・ウイルス感染症予防のためのワクチン接種の

義務化と信教の自由 ……………小竹 聡 (107)

中華人民共和国民法典婚姻家庭編の試訳

— 中華人民共和国婚姻法, 中華人民共和国養子縁組法からの改正点・対照資料として  
……………長 友昭 (129)

拓殖大学 研究所紀要 投稿規則…………… (147)

「政治・経済・法律研究」執筆要領…………… (149)

# 1930年代の新疆をめぐる日本の情報活動

澤田次郎

## 要 旨

本稿はインテリジェンスの視角から、明治期の新疆における日本の初期情報活動が大正期を経て昭和戦前期、1930年代に入るとどのような変容を見せるようになったのか、またそこにはいかなる問題があったのかという点を検証するものである。すなわち1930年代を中心としつつ、それ以前の時期も含めた新疆をめぐる日本の情報活動の大まかな全体像を明らかにした。結論として以下の点を指摘することができる。

第1に、明治、大正期の外務省、陸軍はイギリス、中国と協力しつつ、実際に情報員を現地に派遣して新疆の情報を入手した。それは同地になじみのない日本人にとって未知のインフォメーションばかりであり、質、量ともに大きな成果をあげたといっていよう。

第2に、しかし新疆に確固とした諜報システムを築いておかなかったため、上記の情報員が引き揚げた後、とくに昭和期、1930年代に入って新疆が政治的に混乱し、ソ連の新疆進出の可能性が拡大すると、一次情報の獲得がほとんど不可能の状態に陥り、正確な情勢判断に困難をきたして苦慮する。

第3に、それでも中国の新聞などオープンソースを用いて、ある程度の状況把握は可能であり、1935年にはそれなりに知識の蓄積もなされるようになった。ただしインフォメーションの確度は容易に判断がつくものではなく、実際に現地で起きた事件は相当の時間を経ないと中国本土に伝えられないというタイムラグの問題もあって、すぐに判断の材料となるものではなかった。

第4に、そこで外務省、参謀本部、関東軍は正確な一次情報を得るため、調査員、諜報員を相次いで派遣するが、少なくとも主なものはいずれも失敗し、新疆に到達することができなかった。その背景には、中国側の対日不信と警戒、ならびに日本側の対中軽侮と油断という問題が存在した。

第5に、そうした中でカール駐在の北田正元公使は、新疆南部から脱出したムハンマド・エミン・ボグラを通じて彼の部下が新疆から伝える情報を入手したが、それらは日本の新疆情報を質、量の両面で飛躍的に高めるものであった。北田の成果は外務省でも高く評価され、珍重されたが、新疆南部のインフォメーションに傾く傾向があったことは否めない。

第6に、北田はボグラを利用するほかに、イギリスとの情報協力を達成することによって、カシュガル駐在の英国総領事が集めた情報の一端を提供してもらおうと試みた。恐らく外務本省の承認と支持を受けていたと考えられる北田の日英情報協力の提案は、しかしソ連との関係悪化を恐れるとともに日本に警戒心をもつイギリスのインド省によって拒否され、実現しなかった。

キーワード：新疆、日本、情報、諜報、インテリジェンス

## 目 次

はじめに

1 新疆における初期の情報活動

2 ソ連の新疆進出に対する警戒

3 北田公使と日英情報協力構想

おわりに

## はじめに

新疆（東トルキスタン、中国領トルキスタン）は現在の中華人民共和国の北西部に位置し、同国総面積の6分の1という広大な地域を占めている。天山山脈をはさんで北にジュンガル盆地、南にタリム盆地をもち、古来よりシルクロードが通過する東西文明の交差点であり、オアシスを拠点に交易で栄えたことは周知の通りである。

また新疆は地政学でいうユーラシア大陸の「ハートランド」に相当する。19世紀の後半より新疆は、東の清国本土、西のロシア、南の英領インドの三大国の狭間においてパワーポリティクスの舞台となった。1860年代から70年代の新疆はムスリムの蜂起、ヤクブ・ベクによる独立政権の誕生、さらに左宗棠の遠征と新疆奪還といった動乱期にあり、その間ロシアはムスリム叛乱に介入して1871（明治4）年にイリ地方を占領するが、10年後の1881年、イリ条約の締結によってイリ東部を清国に返還する。こうした経緯を経て1884（明治17）年、清朝政府は新疆を省とし、本土と同様の行政体制を敷くことにした。

しかしながら新疆の価値を知るロシアは、イリ東部を手放した翌年の1882年、カシュガルに領事館を開設する。新疆はロシア領中央アジアから英領インド、チベット方面へのルートを開くいわば回廊を形成しており、ロシアの南下を警戒するイギリスも1890年、カシュガルに外交代表部（のち領事館）を置いた。中央アジアをめぐる英露の「グレートゲーム」は新疆においても水面下で行われたのであった。

1912年、辛亥革命によって清朝政府が瓦解し、さらに袁世凱の死後、中国本土で軍閥割拠の抗争が続く中で新疆の実権を握ったのは楊增新であった。楊は1910年代、北京政府（北洋政府）によって新疆の都督（のち将軍、督軍に改称）に、蒋介石の北伐が終了する1928（昭和3）年には南京の国民政府によって新疆省長に任命された。しかし新疆省は地理的に遠いため中央政府のコントロールが及び難く、政治と軍事の両面を掌握した楊が事実上の独裁者として統治を行い、ソ連との貿易協定を締結するなど外交面でも力を行使した。

当時、清国（中国）本土から新疆を訪れる場合、西安から蘭州を経て敦煌にいたる河西回廊をたどり、そこから北西にのぼってハミ（哈密）、トルファン（吐魯番）、ウルムチ（烏魯木齊、または迪化、迪化）、イリ（伊犁）に向かう天山北路、トルファンから南西に分岐してクチャ（庫車）、カシュガル（喀什噶爾）に下っていく天山南路、さらに敦煌から南西方面、チャルクリク（若羌）からタクラマカン砂漠の南端、チャルチャン（且末）やホータン（和田）を経由してカシュガルに入る西域南道の3つのルートがあった。たとえば北京から新疆の首府ウルムチに到達するには、途中まで汽車を用いたとしても、ラバなどの背につけられた轎（かごの一種）や馬車に揺られながら約半年間の月日がかかり、こうしたアクセスの困難が新疆省の独自性を強めることになった。

しかし1930（昭和5）年にトルキスタン・シベリア鉄道（以下、略称のトルクシブ鉄道の語を用いる）が全線開通すると状況が変化する。南京政府の官僚は、上海から神戸、敦賀を経てウラジオストクに渡り、そこからシベリア鉄道でノヴォシビルスクに向かい、ノヴォシビルスクからトルクシブ鉄道に乗り換え、南下・下車した上で陸路を通じて新疆のタルバガタイ（塔城、塔爾巴哈台）またはイリに入ることができるようになった。このルートが開発されたことで、南京政府は従来約半分の時間で新疆に到達できるようになったが、その反面、トルクシブ鉄道を通じて従来から進んでいたソ連の新疆進出がさらに加速化することになる。

他方、日本にとって新疆とはどのようなものであったか。日本の新疆に対する関心、関与の歴史的経緯、大まかな流れについては、先行研究が手際よくまとめている。これは本稿の議論を進めていく上での重要な予備知識となるので、ここで押さえておく必要がある。まず櫻井良樹氏によると、日本にとって新疆は中国を越えた遠い位置にあるため、実際の関わりよりも、周辺諸国（とくに中国とロシア・ソ連）との関連において捉えられる地域であった。日露戦前から日露戦後にかけては、ロシアの南下に対する危機感から、日本の第一の関心は同国の影響が新疆にどのように及んでいるかを知ることであった。しかし1911（明治44）年に辛亥革命が勃発し、中国自体の前途が危ぶまれたときの日本の関心は、中国とくに満蒙にいかん影響力を確保していくかであり、シベリア出兵前後を除いては、新疆への関心は薄かった。ところが1928（昭和3）年、新疆省政府主席の楊增新が暗殺され、金樹仁がそのあとの実権を握り、金の下でソ連の影響力が増加すると、新疆内での政治的・民族的対立が増大し、再び日本の関心が高まることになる<sup>(1)</sup>。

次に菅原純氏によると、日本の新疆に対する関心を示す指標として外務省の記録ファイル『新疆政況並（及）事情関係雑纂』全9巻があるが、これは、1926（大正15）年から1944（昭和19）年までの20年間をカバーし、合計約7,500ページに及ぶ。そのうち第1次東トルキスタン共和国の独立運動が過熱した1933（昭和8）年以降の文書が全体の97パーセントを占めており、そのころに日本政府は新疆への注視を強めたことがうかがえる。しかし1939（昭和14）年を過ぎたころから『雑纂』の記事は激減し、日本政府が新疆への関心を失ってきたことを意味する。つまり日本は新疆が政治的に不安定化した1933年から39年にかけて同地への関心を強めたというわけである<sup>(2)</sup>。

以上、先学が指摘するように、日本は大別して3つの時期、すなわち明治期の日露戦争前後、大正期のシベリア出兵時、昭和戦前期の1930年代に新疆に注意を向けた。この3つの時期を中心とした日本の新疆に対する関わりについて、これまで少なからぬ研究が発表されている。まず大林洋五氏、中田吉信氏の先駆的研究により、明治期から昭和戦前期にかけて新疆を訪れ、現地を実地に踏査した日本人の足跡の概要が明らかにされた<sup>(3)</sup>。ついで王柯氏が新疆におけるテュルク系イスラーム教徒定住民（主にウイグル人）による民族独立運動と1933（昭和8）年の第1次東トルキスタン共和国、1944（昭和19）年の第2次東トルキスタン共和国の成立過程を論証する中で、明治期から日中戦争期にいたる日本の新疆進出ないし関与について概観している<sup>(4)</sup>。ま

た先ほども紹介した菅原氏は、日本政府が1931年から34年のウイグル人の反乱をめぐる新疆情勢を注視していたことを指摘した上で、第1次東トルキスタン共和国誕生に参加し、同共和国崩壊後、アフガニスタンの首都カーブルに亡命したムハンマド・エミン・ボグラが同地の日本公使館に出入りし、日本政府の情報収集に協力していたこと、および共和国崩壊後、カシュガル地区の総司令官を務めたマフムート・ムヒーティがインド亡命を経て来日したものの、結局日本政府の支援を得られず中国大陸に渡ったことなど、日本とウイグル人の関わりに光を当てている<sup>(5)</sup>。加えて関岡英之氏は昭和陸軍による「防共回廊」構想を論じる中でやはり日本と東トルキスタン、ウイグル人との関係に論及し、カーブルに亡命したムハンマド・エミン・ボグラと北田正元公使の接触をより詳細に明らかにするとともに、北田公使が「インテリジェンスに携わる者の強烈な自負と使命感」の下、3年半足らずの在任中に膨大な情報を本省に送り、その中にボグラによる「新疆革新計画（粗訳）」（日本政府の支援による東トルキスタン独立計画）があったことに着目している<sup>(6)</sup>。さらに近年、小野亮介氏が、1918（大正7）年5月の日華共同防敵軍事協定の調印にともなう日本陸軍の新疆軍事派遣団について、各国の資料を用いながら多角的かつ詳細な考察を行い、この時期の日本の新疆進出の実態を軍事情報活動、経済的関心、プロパガンダ活動の三局面を中心として、飛躍的に解明することに成功している<sup>(7)</sup>。

以上のように日本の新疆へのコミットの実態が掘り下げられてきたが、近年はロシア側の史料を用いながら日本の関与を新たな角度からとらえる研究が発表されている。たとえば野田仁氏はカザフスタン中央国立文書館の史料を用いて日露戦争後、新疆における林出賢次郎らの調査がロシアに捕捉されていたことなどを明らかにしている<sup>(8)</sup>。また寺山恭輔氏はその浩瀚な著作において「ソ連の新疆政策における日本ファクター」を考証し、1934年、在トルコ大使館付武官であった神田正種中佐が東京の参謀本部に送った文書がソ連の諜報機関に奪取され、ほとんど実態がないように思われる新疆における日本の諜報・軍事活動についてソ連当局に疑念を起こさせた可能性があることなど、多くの示唆に富む指摘を行っている<sup>(9)</sup>。加えてそれ以外に人類学史という新たな見地から日本の回教工作、新疆戦略を論じた中生勝美氏の論稿が、日本・新疆関係に新たな光を照射している<sup>(10)</sup>。

そのほかに従来からよく知られる海外の研究として、ラース・エリック・ニーマン氏が新疆をめぐるイギリス、中国、ロシア、日本の四ヶ国の影響力行使の実態を検証する中で、日本が1918年から21年にかけて陸軍将校を派遣して新疆調査を行ったものの、その撤退にともない日本の活発な影響力はなくなり、1930年代の新疆で介入や煽動を行ったのは日本ではなく、むしろソ連であった可能性が高いことを指摘している<sup>(11)</sup>。また新疆近代史の基本書となっているアンドルー・D・W・フォーブズ氏の著書も部分的に日本について触れており、カーブルでムハンマド・エミン・ボグラが北田正元公使に日本の援助による東トルキスタン独立計画案を提出したことに言及している<sup>(12)</sup>。比較的近年の研究としては台湾の林孝庭氏が、日本自体に多くの紙面を割いているわけではないが、日中戦争によって沿岸部、東側地域を占領封鎖された中国国民党がその

反作用として逆に新疆を含む西域の防衛に目を向けるようになり、さらに中東と最初の公的接触をもつに至ったという大局的な流れを提示している<sup>(13)</sup>。

以上のように新疆と日本の関係は様々な形で論じられ、優れた知見が蓄積されてきた。しかしながらその多くが日本の情報活動を部分的に論じることはあっても、それに完全に焦点を絞っているというわけではない。さらに明治期から1930年代に至るまでの比較的長期間を通じて、新疆をめぐる日本の情報活動を通観する試みもなされていない。そこで本稿はあくまでインテリジェンスの視角から、明治期の新疆における日本の初期情報活動が大正期を経て昭和戦前期、1930年代に入るとどのような変容を見せるようになったのか、またそこにはいかなる問題があったのかという点を検証してみたい。すなわち1930年代を中心としつつ、それ以前の時期も含めた新疆をめぐる日本の情報活動の大まかな全体像を明らかにすることが本稿の目的である。

## 1 新疆における初期の情報活動

日本の新疆に対する関心は明治前期に芽生えている。そこでまず明治期の新疆における日本の情報活動を見てみたい。ここではとくに日本政府から派遣され、日本の国家意思を反映していたと考えられる人物を取り上げる<sup>(14)</sup>。

まず前駐露代理公使であった西徳二郎である。西は1880（明治13）年、日本への帰国途中でサクトペテルブルクからロシア領中央アジアの旅行を実施し、その延長として新疆で約3週間の視察を行った。ウェルヌイ（のちアルマ・アタ、現アルマトゥイ）よりイリ地方のグルジャ（イーニン、伊寧）に入った西は、同地方、およびその北のボロホロ山脈を超えた精河城（現、精河県内）などを回ってグルジャに戻り、そこから西シベリア、東シベリア、モンゴル、清国を經由して日本に帰還した<sup>(15)</sup>。西のこのユーラシア横断旅行の目的はロシアの東方進出の実態を観察することであり、あえて新疆に足を踏み入れたのは、イリ事件（1871年）後の同地の状況を探るためであった。

翌1881（明治14）年に帰国した西は、外務省から太政官に転任し、参謀本部御用掛を兼任したが、のち参謀本部長の命により旅行中の見聞を集録することになり、それが『中亜細亜記事』を著す一因となった<sup>(16)</sup>。同書は参謀本部への報告書そのものではないが、ロシアの中央アジア進出とそこから起こるイギリスとの対立に多くの紙面を割き、とくに新疆については第四編の卷之一「清国新疆」、卷之二「新疆略史」上下の章において、地理、民族、諸都市の状況や歴史を概説している。さらに第四編には「伊犁論」の項目を設け、イリ事件とその後の経緯を説明した上で、「近世エフロツパ諸國中、外地占領ノ事ニ汲々タルモノアリ。経済或ハ軍務上取テ利アリ、取ラル、地処アレハ、之ヲ攫ムヲ以テ風トス。故ニ凡ソ物ニ利アリ、人ノ奇貨トスルノ土地ハ、守備ノ実ナケレハ危シ。豈ニ独リ清国ノミナランヤ」と結んでいる。つまりイリの例に見るように、西洋列強は有益でしかも防衛不備の土地と見れば、それを奪い取ってしまうというのであ

る<sup>(17)</sup>。西の『中亜細亜記事』はロシアの中央アジア、新疆、東方への進出に注意を促す警醒の書であった。

西のケースが象徴的に物語っているように、日本人が新疆に関心を抱いたきっかけはイリ事件に示されたロシアの東漸にあった。この視点を受け継いだのが、陸軍の情報将校・福島安正である。1892（明治25）年から翌年にかけて、駐独ベルリン公使館付武官の任務を終えたばかりの福島少佐は、日本への帰国途中に有名なシベリア単騎横断旅行を実施した。これはベルリンからヨーロッパ・ロシア、西部シベリア、モンゴル、東部シベリア、満洲を横断してウラジオストクに到達するというものであったが、当初の計画段階では、福島はロシア領中央アジアからイリに入り、新疆を視察することを希望していた。ロシアが中央アジア鉄道建設を通じて新疆まで勢力を拡大するだろうという認識を有していたからである。しかし東京の参謀本部から予算の不足を告げられたため、中央アジアから新疆に向かう南方ルートは断念し、シベリア鉄道の進路に近い北方ルートをたどることにした<sup>(18)</sup>。結局、福島は新疆に足を踏み入れることなく終わったが、ロシアの勢力東進という西と同じ理由から新疆に関心を抱いたということを押さえておきたい<sup>(19)</sup>。

西、福島の場合は自ら希望して日本政府の承認の下で新疆をめざしたものであったが、日本政府が国家意思の発動として積極的、組織的に新疆調査に着手したのは、日露戦争期の1905（明治38）年であった。日英同盟の下でイギリスと日本が協議した結果、イギリスはインド国境から新疆省西南端カシュガルまで、日本は新疆省のイリより外蒙古のホブド（科布多、コブド）、ウリヤスタイ（烏里雅蘇台）、クーロン（庫倫、現ウランバートル）方面に調査員を派遣し、ロシア浸透の可能性が大きい外蒙古、新疆の国境地方を調査することになった。このことは外務省より上海の東亜同文書院の根津一院長（陸軍退役少佐）に伝えられ、同文書院の卒業生をそれに当てることになる。1905年3月、同校を第2期生として卒業したばかりの林出賢次郎、石井久次、草政吉、三浦稔、桜井好孝（旧姓・肥田）の5名が帰国し、伏見桃山の自宅で静養中の根津院長を訪問した際、根津からこの話が出された<sup>(20)</sup>。林出賢次郎の日記に、その場面が次のように記されている。

……院長の宅を訪ふ。院長の宅は草葦きにて甚た風雅なりし。九時頃に参上せしも、院長は昨夜更けし為め十時待てとて十時に至り候。院長要請丈け聞かんとて、五人は並んで通訳の事を談じ候。然るに本年は通訳の需用少しと。且つ院長より外蒙古に三人、伊犁一人、蘭州ニ一人、外務省より派遣せらるゝ事となれる故、君等五人は勇氣ある人なれば之のよき口を与へん。好むあらは之に出願し、不好は通訳を志願し、其結果を上海に打電〔致〕候事故、其打電ある迄て上海にて待たんとの事なりき。夫より早速京都に引返し、……大阪に向ひ……<sup>(21)</sup>

これによると、彼ら5人は根津院長に通訳になることを志願した。しかし院長は通訳の就職口は少ないとし、代わりに外務省による外蒙古、イリ、蘭州派遣を世話するので、それで良ければ出願し、さもなければ当初の希望通り通訳をめざすという、二通りの選択肢を提示した。その結果、最終的に石井久次の代わりに波多野養作が加わる形で調査旅行が実行に移されたわけである。日露戦争終了間近の同年7月、まだ23歳から24歳の青年であった彼らは北京を出発するが、そのうち波多野養作、林出賢次郎、桜井（肥田）好孝の3名が新疆に、その他の2名が外蒙古に向かった<sup>(22)</sup>。

波多野養作ら3名は北京から西安、蘭州、肅州（現酒泉東部）の河西回廊を通して新疆に入った。波多野は「溥漢」、桜井好孝は「李某」の変名を用い、林出賢次郎は東亜同文書院時代と同様、髪を辮髪にしていたというから、3人とも外見的には清国人になり切って旅行をしたようである。これはロシア側を警戒したからであると推察されるが、彼らは清朝の地方官の前では日本人であることを隠さず、たとえば林出がウルムチで布政使の王樹枏と親しく付き合うだけでなくその家庭に起居し、またイリの惠遠城、綏定城の社交界では「日東帝国の新知識として引張凧となつた」ことからうかがえるように、むしろ新しい教育を受け、新鮮な知識を伝える日本人として珍重され、厚遇を受けた<sup>(23)</sup>。

ここでまず波多野養作の新疆旅行について見てみると、波多野は北京を出発してから約5ヶ月余り後の1905（明治38）年12月にハミに至り、同月末から首府ウルムチに5ヶ月間滞在し、それ以外にロシア領中央アジアとの国境に近いイリに1ヶ月弱、モンゴルの王侯が居住するトルグート（土爾扈特、トルホト）郡王府、およびグチュン（古城、現・奇台）にもそれぞれ数日間留まり、翌1906年11月にハミを出発するまで、最終的に新疆北部で約11ヶ月を過ごした。

帰国後、波多野が外務省に提出した報告書には、新疆北部におけるロシアの浸透、および同地を防衛すべき清国軍隊の状況が以下のように記されている<sup>(24)</sup>。

- ① 新疆省の各地にロシア人と纏頭〔ロシア領中央アジアから来たテュルク系イスラーム教徒〕の行商が多いことは自分の想像以上である。新疆一帯は「露国ノ利権専有地」といえる。
- ② 商業貿易上、ロシア商品を買うためにロシア貨幣が必須で、その流入は如何ともしがたく、ロシア領事館があるウルムチ、イリ、タルバガタイ、カシュガルには華俄道勝銀行〔露清銀行〕が開設されている。
- ③ 上記のロシア領事館には領事館保護を口実として多数のコサック兵が配置されている。ウルムチには100名以上のコサック、イリには300名以上の歩騎兵が駐留している〔ただし波多野はそのすべてを実見したわけではない〕。

- ④ ロシア領事は清国領纏頭〔ウイグル人をはじめとするテュルク系イスラーム教徒の定住民）を懐柔するためウルムチやイリに大きな回教寺院を建築している。
- ⑤ 一方、清国側の軍事力としては、ウルムチに1万8,000名の歩軍があり、これが新疆省全土における唯一の練軍<sup>(25)</sup>である。そのほかに4営の馬隊と16門の砲があり、新式兵と称せられている。
- ⑥ またイリ將軍・長庚は〔そのころ湖広総督を務めていた〕張之洞にならって新たな練軍を育成中であり、3個師団の編成をめざしている。

以上のように波多野は、新疆北部においてロシアの経済的浸透が進むとともに、ロシア領事館が少なからぬ兵力を常備していること、それに対して清国側の実質的な兵力はウルムチの1万8,000人の歩兵であり、その不足を補うためイリ將軍・長庚が新軍建設に力を入れていることを外務省に伝えた。

次は波多野からやや遅れて北京を出発した林出賢次郎である。林出は北京を出て約半年後の1906（明治39）年1月に新疆に入り、1ヶ月半ほどウルムチで暮らした上で、イリに約5ヶ月滞在した。さらにトルグート郡王府に1ヶ月半、タルバガタイに1ヶ月余り、ウルムチに2ヶ月留まった上で、翌1907年3月にハミを出発するまで、最終的に新疆北部で約1年2ヶ月を過ごした。先の波多野はウルムチを中心にロシアの動向を追ったが、林出はとくにロシアとの国境に接したイリに重点を置いて観察を行ったわけである。

帰国後、林出が外務省に提出した報告書には、以下のようにイリにおけるロシアの浸透状況が記述されている<sup>(26)</sup>。

- ① イリのロシア領事館は寧遠城外にあり、そこから城壁までロシア風の市街をなし、商業が盛んに行われている。ロシア商民は2,500人余りであるが、ロシア人といってもその多くはロシア領中央アジアから来た回人、タタール人で、本国のスラブ人は少なく、領事館員、駐兵、数戸の商人だけである。
- ② ロシア領事館は、現在定員120名と称するが、実際には300名の兵を置き、うち200人は騎兵でその兵営には砲2門が備えられている。
- ③ そのほかに綏定城外に兵営が1つあり、ロシアから寧遠城への郵便物を保護すると称してコサック兵16騎が駐留している。兵数はわずかだが、営地の区域は至って広大である。

- ④ 3, 4年前までロシアの駐屯軍はイリ各城<sup>(27)</sup>の間を、ラッパを吹き、大砲を引きながら、「無人ノ境ヲ行クカ如ク横暴ヲ極メ」、領事外出の際は馬車の前後にコサック兵がしたが、その威風は人を圧倒していたが、日露戦争の敗戦によりロシア人の意気は消沈し、清国官吏に対する挙動も一変した。しかしロシアは新疆の接壤地域に増兵しつつあり、日露戦争後、イリより100清里〔57.6 km〕ほどの〔ロシア領の〕サマルに2,500人のコサック兵を駐屯させた。今後実権を握りさえすれば、満洲での挫折をくり返さず、「一挙シテ新疆ヲ呑ムノ魂胆」である。
- ⑤ 一方、イリにおける清国側の防備はどうかというと、綏定城に歩兵1営・騎兵1営・砲4門（ただしそれを扱う砲兵なし）、拱宸城に騎兵1営、寧遠城に1営、広仁城に1営、瞻徳城に1営があるが、定数に達しているものはまれで、半数を有すれば良い方である。たとえば、綏定城の歩営は500人と称するが実際は10数名で、騎営は250人と称するものの実際は200名ばかりである。騎兵は一定の練兵を行うわけではなく、春秋二期の大演習も名目だけのもので、兵が用いる銃は単発後装式である。
- ⑥ ただし新疆の清国人指導層の間では腐敗官吏の除去と兵制の一新をめざす動きが起きており、新疆巡撫・聯魁は従来の軍隊に「日本式ノ新練兵法」を教え、イリ將軍・長庚は日本式の軍服と三十年式歩兵銃を携えて赴任し、北洋と湖北の〔新軍〕兵を招いてウルムチに模範軍隊を組織し、これを各地に及ぼそうとしている。

林出はこのようにイリについて報告したが、要するにロシアはイリの領事館に300名の兵を置きつつ貿易をさかんに行うとともに国境付近の兵も増強しているが、清国軍の兵は訓練や武器が行き届かず脆弱で、その改善に取り組んでいる最中だというのである。また林出は、イリの北方で、やはりロシアと国境を接しているタルバガタイ（塔城）について以下のように伝えている<sup>(28)</sup>。

- ① タルバガタイのロシア人居留地は、ロシア風の建物が多く、領事館、電信局、露清銀行などがあり、整然たる市街をなしている。人口は約3,000人余りで、その多くはロシア領中央アジアからの回人、タタール人で、本国のスラブ人はわずか数10人にすぎない。回人の大商人の多くは故郷におけるロシアの苛政を嫌い、帰る気持がないようである。
- ② ロシア領事館には数名のコサック兵がいるだけで、ロシアの兵営はない。しかしここから50清里〔28.8 km〕ほどの葦塘子（ウェイタンツ）と称するロシア領の地にはロシアの砲兵隊があり2門の砲を備えている。

③ 一方、タルバガタイの清国軍については、満洲・モンゴル兵〔駐防八旗〕<sup>(29)</sup>は有名無実の存在で、彼らは田舎に移住して農業や牧畜を営み、城内の兵営はほとんど空になっている。また漢人兵〔緑營〕は1營が存在するが、実数は約160名で、うち70人が馬隊である。このようにタルバガタイの兵備は実に微々たるものであり、その陰で参贊大臣をはじめとする官吏が名目上の兵数から割り出した養兵費を着服している。

以上のように林出は報告した。要するにロシアと国境を接しているイリ、タルバガタイのどちらにおいても、ロシアの経済的、軍事的浸透が進む中で、清朝側の対応が遅れているというのである。林出によると、ロシアは天山北路より着々と歩を進め、次第に中央シナに接近しようとしており、もし新疆がロシアに占領されればモンゴルもその手中に落ち、そうなると甘肅、山西、直隸省の守備が危うくなるという。最近、新疆の高官は財源開発や軍備充実に努めるようになったが、その歩調は緩慢で、その実を挙げ難い。この際「日本人カ清国人ノ後見者トナリ補助者トナリ」、彼らの各種新事業に従事するしかないというのが林出の結論であった<sup>(30)</sup>。

つづいて3人目の桜井（肥田）好孝である。桜井は北京を出発してから約5ヶ月弱の1905（明治38）年12月にハミに至り、そこで2週間を過ごしたあと、1906年1月から4月にかけてトルファンに1週間、ウルムチに2ヶ月強、グチュン（古城）に1ヶ月強滞在し、5月に外蒙古のホブドに移動するまで、最終的に新疆北部で約5ヶ月弱を過ごした。桜井は旅行全期間の前半分を新疆、残り半分を外蒙古で過ごしているが、調査の主目的はあくまで外蒙古にあり、そちらの観察に重点を置いていたため、帰国後、彼が外務省に提出した報告書を見ても、全59頁のうち新疆に関する記述は10頁程度を占めるにすぎない。

桜井の報告は新疆について以下のように述べている。ロシアは満洲で一大失敗をしたため、逆に新疆、外蒙古方面に倍加の勢いで南下しようとしている形跡がある。ロシアは新疆と外蒙古に自国商人の移住を促した結果、僻遠の地であるにもかかわらず、両地域にロシア人が予想外に「蔓延」している。ロシア商人は新疆から侵入し、商業範囲と政治的方面を徐々に拡張した結果、新疆を横断して甘肅省の各地に支店を設け、同省の蘭州まで到達した。これは在外蒙古領事の管轄の下で行われたことを考えると、その区域が広大であることは驚くべきであるという。このように桜井は、ロシアの経済的浸透が新疆を通過して清国西北地域まで及んでいることに注意を促した<sup>(31)</sup>。

以上のように東亜同文書院を卒業したばかりの3人は、それぞれが新疆におけるロシアの進出について報告を行った。とくに波多野養作と林出賢次郎は「伊犁を含む西域の現地を踏査し、正確な踏査記録を残した」最初の日本人となった<sup>(32)</sup>。

これまで見てきたように、日本外務省は3名の諜報員を送り込んで新疆におけるロシアの浸透状況を探ったが、これは日露戦争中に着手されただけに、ロシア側のチェックも厳しかった。先行研究によると、林出の新疆行は1905年7月に北京を出発する前からロシア側に知られていた。

同年6月の時点で、ロシア陸軍参謀本部は上海と北京からの電文により、日本の間諜が出発地点に到着したことを知り、トルキスタン軍管区司令にその旨を知らせた。その際、彼〔林出賢次郎〕の任務は「間諜とスパイの部隊を組織し、日本の宣伝を広め」、ロシア領トルキスタンをよく知るために新疆におけるロシア国境接壤地域を訪れることであるとされた。さらに同月、この知らせは在ヴェールヌイのセミレチエ州軍務知事から同州軍司令部に送られ、「件の日本人の出現と彼の活動とが、我々の手をすり抜けないようにするためにしかるべき手段を取る」ことが要請された<sup>(33)</sup>。

つまりロシア陸軍は、日本の諜報工作員が新疆を舞台としてロシア領中央アジアの情報収集とプロパガンダにあたるのではないかと危惧したわけである。その結果、林出らは、ロシア当局があらかじめ新疆に準備した警戒網の中に突入する形となった。ウルムチに着いた波多野養作、桜井好孝はロシア側の尾行に追われ、「秘密の場所」に隠れて生活しなければならず、その後おかれて林出が到着したところ、翌日には商店主を名乗る大男のロシア人がやって来て「何の目的でどこへ行くのか」と林出に尋ねる有様であった。

またウルムチからイリに移動しようとした波多野はロシア騎兵に2日間追跡されて顔を覚えられたため、ひとまずイリ行をあきらめ、ウルムチでの長期滞在を余儀なくされた。他方、林出はロシア騎兵の目を逃れてイリの綏定城に入ることができたが、到着10日目に「ロシア人探偵」が林出を訪ねて来た。さらに彼がタルバガタイに移動すると、そこでも10日ほどでロシア側に所在を知られ、ロシア領事館から「招待状」が送られてきた。招待に応じて行ってみると、領事のほかに「露国領のパフタ要塞の砲兵大尉」も陪席しており、領事は林出に「あなたは陸軍将校の軍事探偵とばかり思っていました、この砲兵大尉の鑑定で軍人ではないことがわかりました」と安心した趣で述べ、ワインでもてなしたという。しかし林出はその後、ロシア側から危険人物として再認定された。帰国の際、林出はウルムチより新疆北境のシャラ・スメ（承化寺、現アルタイ市）を経て外蒙古のホブドを回りたいとの希望をもっていたが、それを聞いた王樹枏・布政使は、ロシア側が林出を軍事探偵と認め、人相書を配布して逮捕の準備をしているとの報告が甘肅新疆巡撫の聯魁から入ったので、絶対に北方に行ってはならないと止めた。そこで林出は北方行きをあきらめたという<sup>(34)</sup>。

このように波多野や林出の情報活動はロシア当局によって掣肘を受けた。清国領土内での行動であったため、ロシア領事館は彼らの調査自体を封じ込めることはできず、また彼らを簡単に逮捕することもできなかったであろうが、当初波多野がウルムチからイリに向かうのを押さえるなど、彼らの自由な活動に制限を加えた点でロシア側の妨害はある程度成功したといっていよう。

以上、波多野、林出、桜井の3名による現地踏査を見てきたが、彼らは天山北路に沿って新疆北部を旅行したのであって、天山南路に沿った新疆南部には足を踏み入れていない。したがって日本側の新疆把握は北半分にとどまったわけであるが、この不足を補うとともに、軍人としての

専門家の目から新疆を捉え直したのが陸軍少佐・日野強<sup>つとむ</sup>であった。

日野少佐は、先の3名より1年ほど遅れて1906（明治39）年7月、参謀本部より新疆視察を命じられ、同年9月に東京を出発した。北京で公使館付武官・青木宣純大佐、坂西利八郎中佐の協力の下、旅行準備を行った彼は、10月に北京停車場を発ち、鄭州までは汽車、そこから洛陽、西安、蘭州までは騎馬、さらに馬車に乗り換えて肅州以西の砂漠を横断し、翌1907年1月に新疆に入った。かねてから日野は騎馬旅行の先達・福島安正より、旅行は「汽車よりは馬車、馬車よりは騎馬、騎馬よりは徒歩にしかず」、その苦楽に応じて得るところは反比例をなすと聞いており、この言葉の真実を自ら実感することになった<sup>(35)</sup>。

新疆での旅程は、天山北路を通過して北部を回り（ハミ→トルファン→ウルムチ→タルバガタイ→イリ）、さらに天山南路をたどって南部に至り（イリ→クチャ→アクス→カシュガル）、ここからもっと南に下ってヤルカンドからカラコルム山脈を越えて同年10月に英領インドへ入るというものであった。新疆そのものの滞在は約8ヶ月となる<sup>(36)</sup>。

ここで注意しておきたいのは、日野少佐の新疆視察が、身分を偽変しての「潜入」ではなく、清国政府の許可と協力を得た「公然手段」によるものであったことである。当時、日本はロシアと対峙する中で清国を抱き込むため、いわば「対清友好工作」を実施していたが、日野の視察もこの工作に組み込まれていた面があったことを見逃すことができない。日本陸軍は日露戦争前より清国政府に協力し、肅親王や直隸総督・北洋大臣の袁世凱が推進していた清国の新軍建設を支援していた。その一環として清国から武学生の留学を東京の振武学校（福島安正が学生監理委員長）でまず受け入れ、そこから陸軍士官学校に進学させて、彼らに新軍の将校となるにふさわしい訓練や知識を授けた上で帰国させるとともに、日本から清国各地に軍事アドバイザーを派遣して西洋式軍隊の運営指導に当たらせ、現地軍への浸透をはかっていた。つまりロシアからの脅威を抑えるため清国政府は日本を利用して新軍を強化し、日本政府は新軍に影響力を及ぼしてその育成をはかり、将来ロシアへの盾とするというお互いによい関係（Win-Win）の関係にあった。

日野はこの「対清友好工作」を背景として、袁世凱の顧問として工作の最前線にあった在北京公使館付武官の青木宣純大佐とその腹心の部下・坂西利八郎中佐の斡旋と尽力を得ながら新疆行の準備を行い、その上で北京出発後、直隸省の保定に3日間立ち寄った。保定には袁世凱が軍事顧問として招聘した多賀宗之少将が駐在しており、日野は多賀の世話で現地の新軍と軍官学堂〔軍事学校〕を見学している。さらに日野は、多賀少将の紹介で将弁学堂（陸軍将校の養成所）を卒業し、中国人将校になり切っていた上原多市を連れて保定を出発し、そのほかに日本で軍事視察を行った経験があり、新軍建設を進める軍機大臣・鉄良によって西北方面の調査許可を得た呉禄貞（日本の陸軍士官学校卒業）も蘭州まで同行した<sup>(37)</sup>。

また日野は、前出の波多野や林出と同様に、新疆でトルゲート郡王府も訪問している。トルゲート郡王・パルタ〔帕勒塔〕は当時、東京の振武学校に留学中であつた<sup>(38)</sup>。さらにイリにおいて

は、イリ将軍・長庚が保定の軍官学堂出身者を招いて日本式訓練を導入しており、日野はこの長庚と交流し、文武官の「欲待厚遇尋常ならず」といったもてなしを受けた。日野に同行して来た上原多市は長庚によってイリの武備学堂の総教頭に就任し、その後4年余りにわたって軍事教育を担当することになった。

このように日野は一方において日本陸軍の対清友好工作の一翼を担うとともに、ロシアの新疆進出について情報収集を行った。彼は大まかにいって以下のような新疆の状況を明らかにしているが、軍事の専門家であり、しかも清朝官吏の協力を得ているだけに、波多野や林出に比べてより詳細な数を割り出し、商業や資源などにも目配りをしている。とくに中央アジア鉄道やシベリア鉄道に着目しているのは、福島安正の問題意識を継承したものであり、そうした諸々の報告は波多野、林出のそれをより良い形で補正するものであった。

#### ① 新疆駐屯のロシア兵力

- イリ（総領事館）……護衛兵約200騎と砲2門
- タルバガタイ（領事館）……護衛兵約30騎
- ウルムチ（領事館）……護衛兵約40騎
- カシュガル（領事館）……護衛兵約60騎

#### ② 新疆の清朝軍兵力

全兵力は約5～6,000人、歩隊42營、馬隊31旗、砲40門（旧式黄銅砲）。

このうちウルムチ撫標のみ新式軍隊で、その他は旧式。

銃は廢銃同様のものが多く、兵隊の素質は決して良くない。将校も概して素養がない。

イリ将軍・長庚のようにこれから軍隊の改善に勉めようとする者がいるので、その点からいえば、「将来大いにみるべきものあらん、ただその進歩の遅々たるを恨むのみ」。

#### ③ ロシア商人の概数

総計約1万人を下らない。

- イリ地方……約5,000人
- タルバガタイ……約2,000人
- カシュガル……約1,000人
- ウルムチ……数100人

#### ④ 商業と資源

ロシアから更紗〔木綿の染め布〕、陶製・鉄製の食器、毛織物、砂糖、染料、および日用雑貨が流入している。また新疆は至るところ鉱物に富み、金、銀、銅、鉄、鉛から石炭、石油、

塩の類に至るまで、ことごとく埋蔵されている。

#### ⑤ 鉄道

中央アジア鉄道については、タシュケントを越えてアンディジャンまで到達。そこから新疆まで駄獣路があり、電線は国境まで、駅伝はカシュガルに達している。

シベリア鉄道は、オムスクで下車後、イルティシ川を汽船で上りセミパラチンスク〔現セメイ〕まで行き、そこから陸路新疆に通じる。ロシアは近時、タシュケントよりセミパラチンスクを経てトムスクに至り、シベリア鉄道に連結する鉄道〔のちのトルクシブ鉄道〕を敷設すべく、腐心計画している。ロシアは両鉄道を使って「迅速に国境に入り得る」。

このように新疆の状況を調査した日野は、最終的に以下のように結論づけている。

① ロシアの勢力は隆々として日にその地歩を固め、新疆省全土を露化しないではいられない勢いがある。これに対して清国は鉄道の敷設はもちろん、一も見るべきものがなく、今日その対抗策を講じつつあるも、時機すでに遅しといわざるを得ない。

② 新疆は清国の領土であり、その喪失は老大帝国瓦解の前触れとなる。千丈の堤も蟻の穴からついでることを思えば、どうして寒心しないでいられようか。清国保全を大方針とする日本はこれを対岸の火災視できない。

つまりロシアが新疆を併呑するのは時間の問題であり、そうなれば清帝国全体が崩壊する可能性がある。西洋列強の清国植民地化を防ぎ、東アジアの安定をはかりたい日本にとって、新疆の問題は他人事ではなく、その研究対応は急務だというのである。

以上見てきたように、1905（明治38）年から1907年にかけて、日本外務省は3名、陸軍は1名の情報員を派遣して新疆の情報収集にあたった。当時、日本と清国の関係は良好であったため、彼らが新疆に入ること自体は大きな問題とはならず、むしろ日野少佐は現地官僚から歓迎された。林出賢次郎は一旦帰国して外務省の山座円次郎政務局長に報告をした後、ウルムチで布政使の王樹柎と親しかったため、1ヶ月半後に外務省通訳生の身分を得て清国政府に雇用されることになり、再び新疆に向かったほどであった<sup>(39)</sup>。ウルムチを再訪した林出は、法政学堂で憲法や国際公法、陸軍学堂で英語、算術、代数、幾何を教え、プライベートの時間には王樹柎から文章添削などの教えを受けた<sup>(40)</sup>。そのかたわら、現地の情報を収集、報告している。たとえば彼の日記に以下のような記述が見られる<sup>(41)</sup>。

〔1909・明治42年〕二月十六日 〔清曆〕正月廿六日 晴 火（ロ）

……

○夕方、伊犁、原英東〔上原多市〕氏より来電ありたり。即、此の如し。

5672 6663 2657 kigensetsu gasei〔紀元節 賀正〕

Daisangohokoku kyushogatsu chu〔第三号報告 旧正月申〕

Tsukuhazu wehara,〔着くはず 上原〕

氏が第三号伊犁報告も数日中に来着する事ならん。之と同時に余も毎迪化報告を作成して送らざるべからず。

ここであかがえるように、イリにいた上原多市は定期的に現地報告を作成し、ウルムチの林出経由で、恐らく北京の日本公使館に送っていた。ちなみに、上原のイリ第三報告が実際に林出の下に届いたのは、数日中ではなく2週間後であった<sup>(42)</sup>。林出は上原と同様にウルムチ報告を送らなければならないと考えたが、たとえばそれから約7ヶ月後、その1つと考えられる報告書を実際に北京に送っている。その際、ロシアの郵便に託するのは危険なので、トルグート郡王府の「少郡王」にことづけ、少郡王自らがそれを携えて北京に至るよう申し送った<sup>(43)</sup>。なお、それ以外にも林出は北京の日本公使館と電報で連絡を取りながら、トルグート郡王府工作、蒙古の汗王工作も試みようとしたが、それについては稿を改めて検討してみたい。

林出らが初めての土地で相当の情報を集めることができたのは、彼らが語学力、行動力、観察力を含めて、高い能力をもち、任務に精力を傾けたからであろう。そしてもう1つ忘れてはならないのは、彼らの活動の大きな背景として日清関係が良好であったということである。清朝当局者が日本人諜報員に協力的であった、あるいは少なくとも積極的にそれを妨害しようとしなかったからこそ、彼らはたとえロシア側の警戒に手を焼いたとしても、基本的には多くの情報を入手することに成功したといえる。

その後、陸軍は新疆への関心をまったく失ったというわけではなく、1916（大正5）年より佐田繁治（元陸軍下士）が「宗教研究」を名目としてウルムチに滞在し、支那駐屯軍のため諜報活動をしていたことが伝えられている。佐田はタルバガタイ在住の日本人裁縫業者1名、およびその妻を含む日本人芸妓3名と連絡をとりながら活動していたといわれる<sup>(44)</sup>。しかし陸軍の動きが再びクローズアップされるのは、1918（大正7）年5月、日華共同防敵軍事協定の調印時である。ロシア革命（1917年）により帝政ロシアが崩壊すると、ロシアの新政権は単独講和（ブレスト＝リトフスク条約、1918年3月）を行ったため、日本政府はドイツの勢力東漸を憂慮し、さらにシベリア出兵を行う場合、その側面（外蒙古、新疆からの攻撃）の安全を確保する必要に迫られるようになった。そこで日本陸軍は以下の調査団を派遣し、約2年近くにわたって情報収集に従事させた<sup>(45)</sup>。

## 【外蒙古】

クーロン（庫倫，現ウランバートル）……松井七夫中佐ほか2名  
売買城……林大八大尉ほか1名

## 【新疆】

タルバガタイ（塔城）……田島栄次郎大尉，太田資事，佐田繁治（在郷軍人下士）  
イリ（伊犁）……長嶺亀助大尉，佐藤甫  
ウルムチ（迪化）……成田哲夫少佐，金子信貫，大瀧太吉  
カシュガル（喀什噶爾）……相場重雄大尉，富永三生

この外蒙古，新疆を合わせた陸軍省の経費は，一時費として約20,000円，維持費として月額約5,600円であり<sup>(46)</sup>，当時の外蒙古，新疆での生活費はごくわずかで済んだことを考えると，相当の資金を用意したことがうかがえる。

このときの新疆派遣団の情報活動については，先述のように小野亮介氏が詳細に明らかにしている。同氏によると，彼らの諜報面での関心はシベリア出兵の側面支援という点から，ロシア内戦の推移，とりわけセミパラチンスク州，セミレチエ州の「反過激派軍」（コサック軍）の動向にあった。小野氏は白軍に関する情報収集を，(a)1918年10月～19年5月，(b)1919年5～10月，(c)1919年12月～1920年2月，(d)1920年3月～1921年8月の4期にわけて考察するとともに，派遣団の経済的関心（日本商品の進出，領事館設置の試み，資源開発と借款），プロパガンダ活動（テュルク系ムスリムへの鼓舞と中英露への揺さぶりの試み）まで検証を広げ，派遣団の活動を多角的に分析している<sup>(47)</sup>。

ここでとくに注意しておきたいのは，派遣団が新疆での調査を行った後，日本には新疆に影響力を扶植する意図がなかったという点である。これは小野氏も触れているが<sup>(48)</sup>，まず陸軍については，ウルムチに駐在した成田哲夫少佐が，1919（大正8）年，楊增新（新疆陸軍学堂総弁）より諸道の鉱産を担保にグチュン（古城）～タルバガタイ（塔城）間の軽便鉄道敷設ができないものか依頼された。そこで参謀本部に日本側出資者の有無を問い合わせたところ，かかる遠隔の地では何人も求めに応じないだろうとして「一言の下ニはねつけられ」た<sup>(49)</sup>。

また外務省については，成田は新疆の鉱物資源（石油，石炭）も調査していたが，派遣団帰国後の1920（大正9）年10月，中国とイギリスの間で新疆の合弁石油採掘事業が決定される。これを聞いた成田中佐（当時，金沢歩兵第7連隊）は外務省の芳沢謙吉政務局長に「甘粛省ノ石油鉱」と題した報告書を送付し，新疆省の代わりに甘粛省の石油開発を勧めたが，芳沢局長は即座に却下した。その理由は，甘粛省は何分遠隔のため，日本の実業家が該地方まで踏み込んで事業を企てようとする者は「絶無」であり，外国人に利権を収められるのは小生も頗る遺憾であるが，「時機ノ到来ヲ待ツノ外無之ト存候」というものであった<sup>(50)</sup>。

ここから明らかなように、陸軍省、外務省は、新疆における軽便鉄道敷設、あるいは新疆省の代替としての甘粛省の石油開発のいずれに対しても関心がなかった。当該地があまりにも僻遠であるため、それに関与することは現実的ではないと判断されたのである。もし日本政府が新疆に政治的、経済的な影響力を植え付けようと考えていたならば、こうしたケースは絶好の機会と捉えられたであろうが、実際にはそうではなかった。

日露戦争末期、あるいはロシア革命直後、日本がロシアから何らかの脅威を受ける可能性がある一時期においては、外務省、陸軍は新疆で情報活動を行った。しかしそうした期間を除いて両者には、距離の遠い新疆に対してあえて経済進出、浸透仕事を継続的、組織的に行う強固な意志、あるいは余裕はなかったと考えられる。このことはインド駐在武官やアフガニスタンの首都カブル訪問の経験がある谷寿夫中佐が、1923（大正12）年、新疆にロシア監視スポットを設けることを提案したが<sup>(51)</sup>、結局実現しなかったこととも符合していよう。

## 2 ソ連の新疆進出に対する警戒

1920年代に入り、革命後のソ連の基礎が固まると、同国は経済的基盤の強化をめざし、新疆においても積極的な経済進出をはかるようになった。1924（大正13）年、ソ連と新疆省政府の間で通商協定が締結され、(1)相互に領事館を設置すること、(2)自由貿易、貨物の不可侵と自由運送が規定された。(1)については、以下のようにそれぞれ5ヶ所に領事館が新設された<sup>(52)</sup>。

ソ連領事館：ウルムチ（総領事館）、カシュガル（総領事館）、イリ、チュグチャク、アルタイ〔シャラスメ〕

中国領事館：タシュケント、アンディジャン、アルマ・アタ、セミパラチンスク、ザイサン

以後、1925（大正14）年から1932（昭和7）年にかけて、ソ連から新疆への輸出が拡大し、ソ連の新疆に対する経済的支配が強まる。両国間の貿易額を見ると、1923～24年において新疆からソ連へ301万5,000ルーブル、ソ連から新疆へ41万8,000ルーブルの額に相当する商品が輸出された。これが1932年になると、新疆からソ連へ1,230万5,000ルーブル、ソ連から新疆へ1,569万8,000ルーブルに拡大する。すなわち10年に満たない短期間に、新疆からソ連への輸出は4倍増、ソ連から新疆への輸出は38倍増という飛躍的拡大を見せた<sup>(53)</sup>。新疆住民の生活はソ連からの商品に大幅に頼らざるを得ない状況となった。

その一方で、1920年代の新疆は省政府主席・楊增新の現実的な施策により政治経済の両面で安定していた。しかし1928（昭和3）年7月、楊增新が樊耀南（軍務庁長・外交署長）らに暗殺され、11月、金樹仁が新主席に就任した後、新疆の政治状況は不安定になっていった。金主席はソ連と貿易協定を締結し、ソ連の経済進出が進展するが、1933（昭和8）年4月の政変により

金が失脚し、劉文龍が省政府臨時主席となり、さらに新疆边防督弁の盛世才が劉を退けて実権を握る。他方、1931年にハミ（コムル）、翌32年にトルファンで、漢族中心の新疆省政府に対するイスラーム教徒の反乱が起り、それに甘肅省を根拠地とする回族の馬仲英軍も参加し、以後ウイグル人の蜂起が相次いだ<sup>(54)</sup>。

さらに1934（昭和9）年、新疆南部に東トルキスタン・イスラーム共和国が誕生するが、実質的には3ヶ月で瓦解する。そうした中で盛世才が同年、ソ連軍の支援の下に馬仲英軍を破り、ムスリムの反乱を鎮圧した上で混乱を終息させ、ソ連の援助を受けながら統治を行うようになる。新疆は安定を再び取戻し、盛は1940年に新疆省主席に就任した<sup>(55)</sup>。

以上のように1920年代末より1930年代にかけて政治的混乱に陥った新疆について、日本政府はソ連がそうした状況に乗じて新疆の支配拡大を進めるのではないかと懸念した。1930年代における日本の主な新疆監視スポット（大使館、領事館、武官府、支那駐屯軍など）は以下のようになる<sup>(56)</sup>。

ソ連：モスクワ、ノヴォシビルスク

満洲：満洲里、新京（長春）

内蒙古：厚和（フフホト）

中国：張家口、北平（北京）、天津、上海、南京、漢口

インド：カルカッタ

アフガニスタン：カーブル

こうした外務省、陸軍の出先機関は、以下のような情報収集手段を用いた<sup>(57)</sup>。第1にその大部分は新聞、雑誌、書籍のオープンソースで、現地の中国、ソ連の新聞（タス通信の記事を含む）が使われることが多かった。新疆は日本より遠隔の地であるだけに、そうした活字資料がもっとも活用された。第2に中国の要路にいる人々からの事情聴取であり、南京の国民政府関係者、あるいは新疆省政府から中央に派遣された官吏から引き出した談話といったものである。また在ノヴォシビルスクの中国領事は、中国と日本がソ連、共産主義という共通の脅威を受けているため協力すべきであるとの認識から、日本領事に情報を回すことが少なくなかった。第3に「諜者」「諜報者」の利用である。外務省は南京、陸軍は上海など主要都市に中国人と考えられるエージェントを確保しており、彼らからそのつど情報を吸い上げていた。第4に中国の暗号電報の解読である。これは陸軍が中国軍の電信を傍受し、翻訳の上、「特種情報」として軍内部の関係部署に配布していた。第5に新疆から帰來の民間人からの事情聴取である。ウイグル族や漢族で新疆との間を往復している者から、現地の状況を聞き出すということがしばしば行われ、これは鮮度の比較的高い生情報として有用であった。

以上の5つの手段を用いながら、外務省、陸軍はそれなりに多くの情報を集めることができた。

しかし、そこにはいくつかの重大な問題が含まれていた。第1の問題は、どの手段についても共通していえることであったが、日本側が現地に人員を派遣し、直接集めた一次情報ではないということである。他者の目を通じて得られた間接情報であり、確度がどの程度なのか判断しづらいという点でそれらは必ずしも信頼を置くことのできないものであった。

ただしそうした中で、日本が例外的に直接情報を入手できたケースがあった。それは新疆そのものについてのインフォメーションではないが、新疆の接壤地域に敷設され、新疆に大きな影響を及ぼすことが予想されたトルクスタン・シベリア鉄道（略称トルクシブ鉄道）の情報である。日本はかねてからトルクシブ鉄道の建設に着目し、この鉄道が完成されれば、新疆に至る道路を短縮し、ソ連の「新疆に与える」文化・政治・経済的影響は従来より一層増進されるであろうから、この点はとくに注意する必要があると警戒していた<sup>(58)</sup>。そこで1930（昭和5）年にトルクシブ鉄道が開通してから約3年後の1933年、在ノヴォシビルスク日本領事館は太田日出雄通訳生に鉄道を視察させ、その報告書をまとめている<sup>(59)</sup>。太田通訳生はノヴォシビルスクよりトルクシブ鉄道を用いてソ連領中央アジアを南下し、さらに中央アジア鉄道に乗り換えて、タシュケント、サマルカンド、コーカンドを経て、サマラよりヴォルガ川をのぼりカザンまで旅行した。その結果、トルクシブ鉄道とその沿線は次のような状態であることが判明した。

- ① 沿道は水が乏しく、給水は機関車に供給するのが精一杯である。各駅に着いても洗面や口をそそぐための水さえ得られず、外は熱砂が舞い上がるため苦熱を感じ、アルマ・アタ、オアシス地帯を除く全区間は「実ニ難行」の状況であった。
- ② 車内は概して不潔で、南京虫の巢生は驚くばかりである。
- ③ ソ連領中央アジアの住民の間には、圧制政治と生活の窮迫により不平不満が蔓延している。

これらは新疆ではなく、新疆に接したソ連領中央アジアの摸様であるが、こうした情報はソ連の新疆浸透を危惧する日本側にとって貴重であった。太田通訳生の実地検分から、トルクシブ鉄道は決して便利で効率的な乗り物ではなく、ソ連は必ずしも新疆に攻勢をかける余裕があるわけではないことをうかがうことができたのである。

在ノヴォシビルスク公使館はこの旅行について事前にソ連当局に通知せず、太田通訳生はまったくお忍びの形で実施したが、途中妨害を受けずに8,000キロを突破したのは「大成功」であるとして、日本側はその成果に満足した。ただし太田はつねにソ連側の監視を受け、彼がノヴォシビルスクを出発すると、GPU（国家政治保安部）の要員が尾行を開始し、どこへ行くにも付きまとった。しかし太田は逆にこれを利用し、そうした要員に頼んで、乗車の便宜をはかってもらった。ただし、そうした監視下ではあるが通行可能の旅行はこれが最後となった。翌1934（昭和

9) 年、ソ連政府は外国人のソ連領中央アジア旅行を禁止し、トルクシブ鉄道を日本人が実見することは不可能になったのである。

外務省、陸軍が情報収集上、抱えていた第2の問題は情報の遅延と不正確さである。日本から遠く離れた新疆の出来事は、日本に伝わるまでに相当の月日がかかった。たとえば1928（昭和3）年7月7日、新疆省政府主席の楊增新が軍務庁長、外交署長の樊耀南らによって暗殺されたとき、北京の日本公使館がそれを知ったのは10日後の17日であった。しかも同地の漢字紙に掲載されたロイター、国聞通訊社電（いずれも16日上海発）を通じての伝聞情報であったため、楊暗殺の日付、ならびに実権が金樹仁に移ったことは正しく把握できたものの、暗殺自体が「説」とされ断定できず、首謀者の樊耀南の肩書は「外交特派員」とされ、精度に欠けるところがあった<sup>(60)</sup>。

1931（昭和6）年2月、ハミ（コムル）での蜂起を契機として漢人に対するテュルク系ムスリムの反乱が新疆各地で起こった。回族の馬仲英もこれに参加し、1932（昭和7）年12月、馬の配下の馬世明が新疆省軍を駆逐しつつトルファン地区に進撃すると、この戦乱は首府ウルムチに近い、省政府にとり重大な脅威となった。

日本側でトルファン変乱の情報を最初にキャッチしたのは、在モスクワの日本大使館である。1933年1月12日、ソ連紙に掲載されたイスタンブール発タス通信電によって、日本大使館はトルファンで「回教徒ノ大叛乱」が生じ、叛徒はよく武装し、ウルムチに向けて攻進中であることを知った。ただしソ連の報道は陰謀論的な色彩が強いもので、この反乱を通じて帝国主義諸国が自らに従属する回教国を新疆に創設し、北東における満洲国のごとく北西においてソ連・中国間の障壁を作ろうとしているのは間違いないと断じている。とくにソ連側が目をつけたのはイギリスで、同国がかねてから反乱の起こった地方で盛んに活動してきたとして疑惑の目を向けた<sup>(61)</sup>。しかしながら今日にいたるまでイギリスがトルファン変乱、あるいは新疆におけるムスリム反乱を使噓した証拠は見当たらない。

また上海の中国紙も、タス通信の陰謀説を過大な報道とみなし、イギリス当局がそのような挙に出たとは考えられないとして退け、上海在住ムスリムの「主要人物」の談話、すなわち新疆の回教徒には概して独立思想はなく、タス通信電がイスタンブール発であるところを見ると、この説は同地の日本人が中国の政治不安定を宣伝し、自国に厳しい国際世論の緩和を狙ったものではないかとの意見を掲載している<sup>(62)</sup>。

こうした例からもわかるように、新疆に関する情報は玉石混交で、一部は事実即しており、また別の部分は先入観や憶測にもとづいており、慎重にその真偽を見極める必要があった。なお上記は外務省のケースであるが、陸軍についても外務省より2日ほど遅れて、在上海武官が中国紙を通じて同じタス通信電を知った。しかしトルファンを「トロパン」、ウルムチを「外蒙古のウルムチン」と誤記し、それを受けて陸軍省新聞班も同様の言葉を用いており、陸軍内において新疆に関する初歩的知識が共有されていなかったことがうかがえる<sup>(63)</sup>。このように当初の時点

では、中国西北に関心を抱くごく一部の軍人は別として、陸軍全体としては新疆に対する関心がそれまで薄かっただけに、予備知識に乏しかったと考えられる。

しかし初期のとまどいはあったにせよ、その後、新疆の動乱について日本側は、その根底に漢人とテュルク系ムスリムの感情の相克があるという基本点を押さえていた。たとえば関東庁は、新疆より奉天にやって来たモンゴル人への聞き取りにより、トルファンの回教徒が「統治者の圧迫、苛斂誅求に苦しみ、ついに暴動を惹起した」ことを認識した。また南京の日本公使館も「楊增新が主席であった当時は回教徒の意見を尊重した施政を行っていたが、金樹仁が楊を打倒して主席となるや、回教徒を駆逐して独断専制を施したため、回教徒の憤怒を激発し、今次紛乱の因となった」として、新疆反乱の本質を理解していた<sup>(64)</sup>。もっとも、そうした大筋はとらえつつも、新疆における詳細な模様は容易につかむことができなかった。

このことは東トルキスタン・イスラーム共和国の誕生に際して、とくに明瞭となる。同国は1933（昭和8）年11月12日に誕生し、翌34年4月16日に事実上消滅するまでの約5ヶ月間、継続した。これは名目上、カシュガル、アクス、ヤルカンド、ホータンの各地域を包含し、総統ホジャ・ニヤズ・ハジ、首相サビト・ダムッラをリーダーとするもので、軍事力としてはホジャ・ニヤズ・ハジの軍隊、ホータン政府をつくっていたムハンマド・エミン・ボグラの軍隊、カシュガルのウズベク軍とキルギス軍の3部分が分立していた。つまり複数の軍事的、政治的勢力の名目的な結合体であり、反新疆省政府であったが反中華民国政府ではなく、親英的な性格をもっていた。共和国創建とともに周辺国に使節を派遣したが、各国は承認しないまま、崩壊に至った<sup>(65)</sup>。

東トルキスタン共和国誕生の第1報は、実際の建国から2ヶ月近く経った翌1934（昭和9）年1月末に「新疆南部の最大要地カシュガルに有力な独立運動が擡頭し、一の回教独立政権が確立された」、タシュケントからのロシア側の情報では首領はサビット・ドムラなる商人で、ホータンのエミールの支持の下にあり、インドやアフガニスタンと親交を結ぶため、すでにアフガニスタンに特別使節が派遣されたとの内容で日本側に届いた<sup>(66)</sup>。

しかし情報が錯綜し、外務省、陸軍は東トルキスタン共和国創建の真偽を容易に確認することができなかった。在北平（北京）の武官補佐官は何応欽（軍事委員会北平分会会長代理）より「昨今新聞に伝えられている南部新疆の独立は事実である」、その背後に外国勢力があるか否かは詳らかではないが、ソ連勢力は進入していないようであるとの談話を引き出した<sup>(67)</sup>。しかし北京の何応欽とは逆に、南京の中国参謀本部は東トルキスタン共和国の建国が本当であるかどうかを把握できず、ウルムチの盛世才督弁に実際の消息を伝えるよう打電している。日本陸軍参謀本部はこの暗号電報を傍受解読しており、そこには次のように記されていた。「最近のソ連電はカシュガルに独立政府が成立したと伝えているが、真相如何、詳細調査の上、至急報告されたい。辺境多事の際、貴官等の協力支持に期待せざるを得ず、切に努力せられんことを望む<sup>(68)</sup>」。このように何応欽が共和国独立を事実視する一方で、南京参謀本部は真相不明で盛世才に問い合わせ

を行った。つまり陸軍の下には中国の当局者による真逆の情報が入っていたが、そのどちらが正しいのかを判定する別の資料はきわめて乏しい状況にあったと考えられる。

最終的に日本側が東トルキスタン共和国とはどのようなものであったか、その概要を把握したのは誕生から約1年を経た後のことであった。すなわち1935（昭和10）年3月、在張家口日本領事館の池田克己書記生が執筆し、本省に提出した小冊子『新疆ノ回教暴動』が、同共和国の成立に至るまでの経緯、政府の主要人物、憲法の主要条文、政治思想（民族主義、反漢人、反ソ連）などを45頁にわたって整理している<sup>(69)</sup>。これは主にオープンソースを資料にしていると推察され、共和国の内情や裏面を深くえぐったものではなく、あくまで概要の説明にとどまっているが、情報難に苦しめられていた日本側としてはその限界の中での調査のほぼ最高水準を示すものであったのではないかと考えられる。

この1935年になると、日本における新疆情報は公開資料によってある程度の蓄積を見せるようになった。そうした中でソ連の新疆浸透について外務省がとらえた要点はおおむね以下のようになる。

- ① 新疆省の実権を握る督弁・盛世才はソ連の「ロボット」である。
- ② もっとも強い実権を握るのはソ連側の政治監察管理局である。総務（科長王立祥）、政治、軍事、経済、国際、検査の各科に分かれ、局長はボウゴニン、副局長は張英吾。
- ③ 省政府に招聘され、重要職務に関与する主なソ連人は次の通りである。  
軍事顧問 メリコフ（あるいはマリコフ、マリニコフとも伝えられる）  
政治顧問 バクーニン  
財政顧問 ミハイルマン
- ④ 盛世才の馬仲英討伐に際し、ソ連は赤軍二個連隊（兵数3,000～4,000）と飛行機10台、装甲自動車などを送ったが、平定後、ソ連軍は撤退した。
- ⑤ ソ連の主眼とするところは、もっぱら北部新疆方面をその勢力下に収めて、支那本部の共産分子との連絡路を確保しようとするにある。したがって裏面より新疆の支那政権を援助し、これを利用しようとしている。
- ⑥ コミンテルンは中国共産党ないし中華ソヴィエト政府との直接連絡の目的実現のため、とくに新疆の赤化工作を強化した。モスクワ東北大学および中山大学出身の支那人留学生を主とする有力指導員約30名を最近同地方に密派した。

## ⑦ 中国共産党の主要メンバーは以下の通り。

書記 李虎灘

情報部長 湯有麟

連絡部長 ステパン・スクヴォルツォフ

以上が外務省のとらえたソ連の新疆浸透の摸様である<sup>(70)</sup>。同時期の陸軍も類似の資料をベースにしていたと考えられ、外務省とほぼ同様の見方を示していた。陸軍でも年を追って新疆への関心が高まっていたが、ソ連に対する警戒心は外務省以上に強く、かつエモーショナルな傾向があった。ソ連は東洋を赤化する上で、まず外蒙、新疆、支那本土、東支鉄道沿線などに力を注いでいる（1932年7月）<sup>(71)</sup>、ソ連は新疆に叛乱を激成し、その疲弊に乗じて漁夫の利を占めようとしていることは明瞭である（1933年10月）<sup>(72)</sup>、「新疆の将来は、現状を以て進むならば、第二の外蒙となるは、唯時間の問題と云へやう」（1935年3月）<sup>(73)</sup>といった形で、陸軍の認識はエスカレートしていった。とくに関東軍は陸軍中央よりも内蒙古、外蒙古の彼方にある新疆に対して地理的、心理的に近いため、ソ連の新疆浸透に対して中央以上に敏感であり、その考察も進んでいた。たとえば奉天特務機関長の土肥原賢二少将は「日本にとって危険であるのはソ連の思想と組織が新疆—四川—福建のラインに沿って中国に浸透することだ」と述べている<sup>(74)</sup>。ソ連が新疆を前進基地とし、中国国内を横断する形で共産主義を拡大して、江西省瑞金を中心とする江西省、福建省の中国共産党革命根拠地（江西・福建ソヴィエト）と連結することを恐れていたのである。1935年10月に関東軍参謀部は以下のような情勢分析を行っている<sup>(75)</sup>。まず関東軍は、ソ連の新疆施策の大綱として次の項目をあげた。

イ、新疆の輸出入貿易を独占し、ソ新聞の密接な経済関係を設定する。

ロ、回教徒を煽動懐柔し、ソヴィエト化した回教徒の独立国を建設する。

ハ、甘肅、陝西を経て、支那中原に対し、またインド、西藏方面に対し、共産主義の宣伝ならびに武装的侵入の軍事的根拠地たらしめる<sup>(76)</sup>。

新疆におけるソ連諸機関の活動はすべて上記の実現のために計画され、世界の視聴を引くことが少ないことに乗じ、今や公然と実行に移されつつあるというのである。その上で、次のように状況を考察している。

「蘇聯ノ新疆赤化ハ今ヤ相当ニ進展シ、殊ニ其ノ西北部ハ殆ト彼レノ勢力下ニ入レルモノト觀察セラル。」その道程を見るに、かつて彼が外蒙に施したところと甚だ相似たものがある。すなわち「先ツ省内ニ内乱ヲ醸シ、之レニ乗シ、自己ニ有利ナル盛世才政権ヲ助ケテ革命ヲ成就セシメ、其ノ間、裏面ニ隠レテ内面指導ノ実権ヲ把握シ、反帝国主義ヲ鼓吹シテ反

日滿思想ノ養成ニ努メ、一面民族自決ノ甘言ニ依リ住民ヲ赤化煽動シテ反漢民族運動ヲ惹起セシメ、之レヲ自治独立国扱トシテ自国側ニ牽制スルト共ニ、他面鎖国政策及「ゲペウ」的弾圧政策ニヨリテ蘇聯以外諸国文化トノ接触ヲ遮断シ、交通、經濟、政治諸政策ヲ独占シテ、以テ新疆ヲ第二ノ外蒙タラシメントシツツアリ」。

ソ連は外蒙古を衛星国化したのと同様の手段をとり、GPUの秘密警察組織を用いつつ裏面から盛世才を指導して、新疆を自国の支配下に置こうとしているというのである。とくに関東軍が注目していたのは、外務省と同様に政治監察管理局の存在であり、これが「新疆赤化の策源地<sup>(77)</sup>」であるとされた。

ここで新疆政治監察管理局について触れておくと、同局が存在したのは厳密にいうと1934年8月から10月という短期間にすぎない。その成立と改組の過程を追うと、次のようになる。1933年4月に政権を握った盛世才は、翌34年3月、秘密特務組織の「新疆督弁公署偵探隊」を設立した。隊長の王玉書とメンバーは盛の直接指揮下にあり、東北籍人と現地人から選ばれた。その下には5つの分隊が置かれ、東北軍の高級将校、ソ連領事館員と同領事館に關係のある者が偵察の重点対象とされた。6月、新疆督弁公署偵探隊は「新疆督弁公署監察処」に改編され、王玉書が処長、李廷枢が副処長に任じられるが、さらに8月、組織の再編が行われ、ソ連の顧問プリホーテカ（普利豪特カ、中国名・包国寧）とソ連共産黨員・王立祥の協力により、「新疆政治監察管理局」が設立された。盛世凱が局長を兼任し、局長代理に張義吾、副局長に包国寧、秘書長（事務局長）に王力祥が任命される。主要任務は、政治およびその他の各種情報を収集することで、4つの科をもち、1つは保安隊で、各行政区に事務員が派遣された<sup>(78)</sup>。

以上の経緯からうかがえるように、盛世才は当初、ソ連領事館を監視する特務機関を作ったが、1934年8月には逆にソ連共産党の協力を得て「新疆政治監察管理局」を設置した。盛自身が局長となる一方、ソ連顧問プリホーテカが副局長、ソ連共産黨員・王立祥が事務局長であった。ただしプリホーテカはのちに盛によってソ連に戻される。

しかし新疆政治監察管理局はすぐに改編をくり返す。1934年10月には「新疆全省保安総局」（盛世才局長、張義吾代局長および副局長）となり、第1科（総務課）、第2科（軍事科）、第3科（政治科）、第5科（国際科：外国人、キリスト教会などを対象）、第6科（経済科）、第7科（検査科：各科の嫌疑分子監督の協力、新疆への出入など）、第8科（道路科）を擁した。また同局はトルファン、ピチャン（鄯善）、トクスン（托克逊）、グチュン（奇台、古城）、ハミ、イリ、タルバガタイ（塔城）、カシュガル、バインゴリン（焉耆）、アクス、クチャ（庫車）、マラルベシ（巴楚）に保安分局を設けていった。さらに1936年5月には「新疆公安管理处」（処長は張義吾、趙劍峰、李英奇が歴任。張義吾はソ連共産黨員で、解任後にソ連へ帰還）となり、5つの科（総務、保安、行政、司法、会計）を備え、そのうち保安科が軍事、政治、国際、民族、検査、蒙哈の7つの部門をもち、最大の権力をもった。1943年7月に盛世才の勢力が後退し、国民政

府が新疆を抑えるようになると、「新疆公安管理处」は「新疆警務処」に改編され、1945年まで続くことになる<sup>(79)</sup>。

日本側は新疆政治監察管理局に着目していたが、同局がこのような変遷をたどり、ごくわずかの期間に改編されて別の名称に変わったことはフォローできていなかったようである。また関東軍参謀部は、盛世才がソ連の「ロボット」ではなく、自己の権力保持と利益のためソ連を利用していったという別の面があったことを見落としていた。裏を返せば、そうした盛世才政権の細かく微妙な情報を関東軍（あるいは陸軍中央、外務省）は入手できていなかったということである。そのため、関東軍をはじめ日本側の新疆認識は、ソ連の一方的な新疆浸透、支配というラフなイメージで固まりがちであった。

もっとも関東軍参謀部はソ連の新疆征服が順調に完了するとは考えず、サルト族〔テュルク系ムスリム〕とドンガン族〔ドンガン人、回族〕が将来「ソ連の新疆赤化に対する敵国」となり得ることに注意を向けていた。しかしながらテュルク系ムスリムが新疆全体に居住し、それに比してドンガン人はあくまで少数派であるのに、前者はハミ、後者はカシュガル、ホータンを中心に勢力をもち、ドンガン族の首領はホージャ・ニヤーズ〔実際にはドンガン人ではなくテュルク系〕のようであるとするなど基本的な事実関係に誤りを犯しており、この点においても新疆の正確な情報を十分入手できていなかったことがわかる<sup>(80)</sup>。

以上見てきたように、1928（昭和3）年、新疆省政府主席・楊增新が暗殺されたことによって新疆の政治的安定が崩れ、ハミにおけるテュルク系ムスリムの反乱（1931年）、そこに回族が加わってのトルファン変乱（1932年）などが生じ、ついに新疆南部における東トルキスタン・イスラーム共和国の誕生（1934年）を見たが、同共和国は約5ヶ月で消滅し、最終的に新疆边防督弁の盛世才がソ連の援助の下、新疆で実権を掌握することになる。この過程で日本側は一貫して、①現地へ人員を派遣し、直接集めた一次情報を入手することができない、②そのためともすると遅延しがちで不正確な面をもつ新聞や伝聞による二次情報に頼らざるを得ない、という問題を抱えていた。そこで陸軍、外務省の双方は調査員ないし諜報員を直接新疆に送り込もうとくり返し試みた。

以下その例を見てみると、第1に1933（昭和8）年10月における陸軍による今田新太郎少佐一行の派遣である。今田一行は中国政府当局の承認の下、上海から甘粛省の蘭州飛行場に到着し、さらにそこから肅州に向かおうとした。しかし新疆省政府と馬仲英軍の交戦のため、盛世才督弁より甘粛省政府主席・朱紹良に宛てて旅行中止を求める電報が届き、また欧亜航空公司も肅州以西の飛行を拒否したため、一行はやむを得ず引き返す結果となった<sup>(81)</sup>。

第2に1933年11月、広田弘毅外相が新疆に人員派遣を希望した一件である。広田外相は在モスクワの日本大使館に次のように要請した<sup>(82)</sup>。

「新疆省最近の事態について我方が重大な関心を有することは御承知の通りであるが、当

方は新疆の実情について確実な情報の入手に種々苦心している。そのためノヴォシビルスクを根拠として新疆（カシュガルを主とし、できればイリ、タルバガタイ、ウルムチ方面も）に人（本邦人が望ましいが、やむを得なければ外国人でも可）を派遣し、実状を踏査させたい。在ノヴォシビルスクの小柳領事にこのことを知らせ、先般、中央アジア旅行の経験がある太田通訳生の意見も徴し、派遣の実現可能性について知らせてほしい」。

このように広田外相は希望した。ここで広田が意見を求めた在ノヴォシビルスクの太田日出雄通訳生は、既述のように1930年、GPUの監視を受けながらもトルクシブ鉄道、ソ連領中央アジアの実態を明らかにしたことによって高い評価を得ていた。広田の要請に対して、太田通訳生は以下のような意見を述べている<sup>(83)</sup>。

「ノヴォシビルスクではソ連側の嚴重な国境監視のため、確実な情報の入手は甚だ困難である。諜報上有用な当地在住の中国人も、日中関係の悪化にともない領事館に接近して来ない。セミパラチンスクが新疆との交通上便利なので、そこに人員を住み込ませるのがよいが、適任者が見つからず、その実現には相当時日を要する」。

このように太田通訳生はノヴォシビルスクからの人員派遣の困難を述べたが、その予想通り、外国人で調査旅行に適当な人物は見当たらなかった。そこで結局、太田自身が広田外相の希望の実現可能性をさぐるため、翌1934（昭和9）年2月23日、1週間の予定でひそかにセミパラチンスクに向かった。しかし前回以上にソ連当局のチェックは厳しくなっており、ノヴォシビルスクの南230キロのバルナウルで太田の行動はGPUに阻止され、引き返さざるを得ず、出発からわずか3日後の26日に公使館に帰還した<sup>(84)</sup>。

第3に対モンゴル友好工作機関として創設された善隣協会の主事をつとめる笹目恒雄の派遣である。これは参謀本部、外務省の共同事業であり、参謀本部が3,000円、外務省が2,000円の費用を支出した。笹目はモンゴル人のラマに変装し、チベットと新疆の潜入をめざし、1935（昭和10）年2月、内蒙古の百靈廟を出発するが、翌36年7月、青海省の首府・西寧において中国当局によって拘引投獄され、最終的に11月に鄭州の日本領事館に引き渡された<sup>(85)</sup>。

笹目の新疆潜入は失敗に終わったが、彼は出発前に参謀本部、外務省からさまざまな事項を調査するよう依頼されていた。陸軍、外務省から提示された「辺境事情調査要目」には彼が求められた調査課題が次のようにリストアップされている。ここではチベットを除き、新疆についてのみ掲げる<sup>(86)</sup>。

#### (イ) 一般政情

##### A 北部新疆において迪化政権に対するソ連人の関与、回教徒参与の実情

- B 南部において回教各派および東干族の分布，社会組織，自治運動の現状
  - C ソ連領トルキスタン，アフガニスタン，カシミール方面回教徒と省内の回教徒との関係
  - D 回教徒赤化の可能性
  - E 省政府軍の構成
- (ロ) 経済事情
- A 対外貿易に関し貿易の方法，機関などについて，またソ連の指導または財政的援助があると称せられる省内開発状況
  - B 支那人の活動状況，本部との交通，通商状況

これを見ると、日本側は新疆省政府に対するソ連の政治的、経済的浸透に加えて、ムスリムの動向に関心を抱いていたことがわかる。新疆におけるイスラーム教徒がどの程度、共産化され、政権に参加しているのか、および彼らと周辺諸国のムスリムとの関係といった事柄である。このことから日本当局が、新疆のムスリムの動静が将来の新疆の行方に作用を及ぼすことを予想し、イスラーム教徒に何らかの働きかけを行うことを考えていたのではないかとということが透けて見える。

なお笹目が逮捕された理由は、彼が銃を5挺所持していたことであった<sup>(87)</sup>。当時、関東軍の内蒙工作が進行し、中国国民政府の日本人工作員に対する警戒が高まり、西北地域の人の移動も監視が厳しくなっていた。そうした中でラマに変装しておきながら武器を所持していたのは迂闊であったといえる。そうした油断は次の事例にも表れている。

第4に、池田克己（在張家口日本領事館書記生）の派遣である<sup>(88)</sup>。これは外務省、関東軍特務機関の共同事業であった。1936（昭和11）年9月、池田一行は張家口を出発し、綏遠、百靈廟、阿拉善〔アラシャン〕、額濟納〔エチナ、またはオチナ〕からハミに入ることをめざした。そのため池田は百靈廟より額濟納特務機関員とともに自動車で額濟納に赴いたが、同年11月に綏遠事件が起こった余波で、額濟納特務機関は孤立し、連絡不能に陥った。そのため池田は肅州に南下して新疆潜入を試みるが、警戒が厳しく引き返すことになる。

このように池田の派遣も失敗に終わったが、これは綏遠事件そのものが関東軍、とくに参謀兼徳化特務機関長の田中隆吉中佐の独走により杜撰な計画によって実施されたことと共通点があった。池田が張家口を出発した直後、天津、上海の新聞に池田一行が新疆入りをめざしていることが報道されたのである。なぜそのようなことが起こったかという点、一行に雇われた中国人従者4名が護照の発給を受けたことから計画が漏洩したのであった。つまり中国側が日本の謀略工作に目を光らせている中で、入念な秘密保持の対策を行わないまま、新疆潜入を行おうとしたわけである。その根底にあるのは、中国当局に対する過小評価、軽侮であり、それと表裏一体になっている驕慢であった。ただし池田書記生自身は綏遠事件の発生が自己の旅程を大きく狂わせたことに強い怒りを感じており、その奥底に田中中佐の傲慢と功名心があることを見抜いていた。

以上4つの例に見るように、外務省、陸軍、関東軍はくり返し調査員、諜報員を新疆に送り込もうとしたが、そのつど失敗に終わった。その理由は、新疆内の騒乱、ソ連の厳戒態勢、日本側のおごりと中国当局の警戒といったものであった。なお派遣の試みはこれだけではなく、池田一行の出発直前に関東軍司令部が奉天の『盛京時報』社員・山本文治以下6名を新疆に向けて出発させたが、彼らは蘭州で中国当局に抑留された。また東亜同文書院学生・永福茂三郎が苦力に変装して単身、新疆入りを企てたが、包頭を出発後、途中で公安局員に阻止され、引き戻されている<sup>(89)</sup>。中国国民政府の監視は以前よりも厳しくなっていたが、日本側は中国側を甘く見て、同じ失敗をくり返したということである。

### 3 北田公使と日英情報協力構想

これまで見てきたように、1930年代の新疆をめぐる、日本政府は現地に人員を派遣して一次情報をとることができず、そのため遅延しがちで不正確な面をもつ二次情報に頼らざるを得なかった。しかしこの事態は、1934（昭和9）年11月、アフガニスタンの首都カブールに日本公使館が開設され、北田正元が公使として赴任すると、飛躍的に改善された。以後、1938年3月まで3年4ヶ月にわたって北田公使は新疆情報収集に尽力し、大きな成果をあげることになる。

まず北田の主な情報源について見ておくと、①アフガニスタン首相、外相、②各国の外交官、③オープンソース（地元紙『イスラー』、英領インド、ソ連の新聞など）、④インド経由で派遣したエージェント、⑤ソ連領中央アジアからの亡命者、難民、⑥新疆からの亡命者となる<sup>(90)</sup>。このうち新疆に関する情報源としてとくに重要なのは、⑥新疆からの亡命者であった。その代表格がホータン政府をつくり、その軍隊を背景に東トルキスタン共和国の創立にかかわった新疆のテュルク系ムスリム指導者ムハンマド・エミン・ボグラである。

ソ連支援下にある盛世才督弁の新疆省政府に追われて新疆からアフガニスタンに脱出したボグラは、1936（昭和11）年1月、通訳生・朝倉延寿を通じて北田公使を内密に訪れた。日本政府から助力を得たいボグラはそれ以来、北田に新疆の情報を提供する。その内容はボグラが勢力をもっていた新疆南部のホータン、カシュガルとその周辺を中心とするもので、現地の実力者であっただけに詳細かつ膨大なものであった。それはたとえば以下のような事項について説明している<sup>(91)</sup>。

- ① 新疆各州の人口（従来伝えられるものよりもはるかに多数）
- ② 産業、農業、生活、教育、家屋
- ③ 新疆南部における各勢力の兵力
- ④ ムスリムの考え方、ソ連共産主義との思想的対立
- ⑤ 民族自決主義の状況

- ⑥ ホータン政権、カシュガル政権樹立の経緯
- ⑦ 新疆をめぐる国際関係（新疆南部一帯は反ソ主義が比較的強力であるが、北部・中部はソ連の勢力が増大し、それが南部に延びようとしている形勢）
- ⑧ 新疆における赤軍の活動状況（ソ連は国際関係ならびに新疆住民に意を配り、慎重な態度をもって軍事を処理している）
- ⑨ 新疆と南京政府の関係

こうした新疆の一般情勢、とくにソ連の勢力拡大状況、赤軍の動向に加えて、北田公使はボグラからさらに以下のような報告を受けていた<sup>(92)</sup>。

- ① 新疆北部のソ連勢力は増大せず、むしろ減少している。
- ② 新疆には良い指導者がなく、各勢力が割拠し、相互に争い、統一されていない。
- ③ 新疆人民は宗教心が頗る強いが、自治独立の何たるかを解すことができない。

これは新疆が一方的にソ連の勢力圏となりつつあるという従来の見方を修正するとともに、テュルク系ムスリムが必ずしも反ソ傾向から独立の方向に進むわけではないことを示唆することによって、それまでの日本側の期待をやはり補正するものであった。しかしボグラの体験談だけでは、現在刻々と動いている新疆の最新情報は得られない。その点をどうやって北田はカバーしていたかという、彼はボグラが新疆に残留している部下から受け取った下記のようなカシュガル周辺の新たな情報を得ることができた<sup>(93)</sup>。

- ① その後の新疆南部の政治状況
- ② 新疆南部におけるソ連の交易状況
- ③ カシュガル市内におけるソ連の宣伝
- ④ 中国共産党員の動向
- ⑤ 学校教師に対する共産主義の浸透具合

こういった情報を手に入れた北田はどのような情勢判断を行っていたのだろうか。ここでその一端を見ておくと、1937年3月、彼は次のように報告している<sup>(94)</sup>。

ソ連は新疆を経済的に支配するかたわら、住民と妥協し、平和裡かつ徐々にこれを勢力圏内に収め、ソ連領中央アジアの背後の安全を保障しようとしている。そのため今日まで、国際紛議を起こす危険を冒してまで赤軍の大部隊を進出させる必要は感じていない。ソ連は新疆の現状維持の継続を欲している。

ソ連は、表面上はウルムチ政権を立てて行政・軍事を行わせ、自己はその陰にあって実権を握り、必要な計を行っている<sup>(95)</sup>。

ソ連は現状を維持しながら盛世才の新疆省政府を裏からコントロールしているというのである。ただしこれは北田の予測がはずれたというわけではないが、ソ連はそれから約半年後の1937年9月、状況の変化にともない新疆南部に兵力を投入して攻撃を行い、ドンガン軍、回教軍を分裂させた。このときの状況も、当初は概要にとどまったものの、北田はボグラによっていち早く知ることができた<sup>(96)</sup>。さらに翌1938年1月にはより詳しいソ連軍侵攻の模様を知らされ、その後も同軍が撤退しておらず、カシュガルには赤軍部隊がさほど多くはないが、同地の新政権の軍隊中、将校の約半数はロシア人であり、〔カシュガル地区の〕カルギリクにキルギス系ロシア人600名の部隊が、ホータンには約400名のソ連部隊と飛行機10機があることが確認できた<sup>(97)</sup>。

北田がボグラから入手したこうした詳細な情報は、現地に人員を置かなければ得られないものばかりであり、日本人自身が確保したものではないにせよ、ほぼ一次情報といってよく、従来日本が得ていた新疆情報の質と量を飛躍的に向上させることになった。そのため北田の報告は本省で重視され、特別にタイプ印刷した小冊子にまとめられた上で、主要な日本大使館・領事館（上海、北平、天津、張家口、満洲、ソ連）、陸軍（陸軍省、参謀本部）、海軍（海軍省、軍令部）に転送、回覧されている<sup>(98)</sup>。

情報に対して類まれな執念をもつ北田が1938年3月、公使の職を離れると、在カーブル日本公使館の情報収集力は大きく低下した。以後、同公使館は情報源を英領インドの新聞など二次的資料に依拠するケースが多くなる。ただし新疆にエージェントを送り込むといった諜報活動も継続した。北田の後任である守屋和郎公使は新疆に鉄道が開通しているかどうかを確かめるため、館員を英領インドのカシミール地方に派遣し、そこでカシュガルから帰来した者の報告を集め、未開通との結果を得た。またインド政庁方面の情報入手に努め、「信頼スヘキ筋」からソ連が新疆内に向けて鉄道建設を計画しているのは事実であるが、工事完成には少なくとも10年を要するとの通報を得た。さらにソ連から新疆への「赤色ルート」を調べるため「最モ信頼スヘキ諜報者三名」を新疆に送ることにした<sup>(99)</sup>。この諜報者は日本公使館員ではなく、アフガニスタン現地で獲得した人物であると考えられる。

しかしながら本章でとくに見ておきたいのは、北田公使が新疆の情報確保するため、ボグラのような人物を用いるだけでなく、別の形での試みも行っていったことである。すなわちイギリスとの情報協力の模索である。次にこの点を考察していきたい。

北田は1934（昭和9）年11月、カーブルに赴任早々よりイギリスからの情報提供を狙っていた。彼が事前に参考にしたのは、在英領インド駐在武官の栗飯原秀中佐のケースであった。北田によると、当時インド政庁はカシュガル駐在の英国総領事の報告書をまとめて「外交月報」の類に整理しており、栗飯原中佐に対してそれを読み聞かせるという形で新疆情報を提供していたと

いう。インド政庁がそうした月報を作成していたことは事実であるが、重要な機密内容を日本側に洩らすわけではなく、実際にはインド参謀本部が栗飯原のためインド政庁の公式発表を詳しく説明する程度であった<sup>(100)</sup>。しかしこの在カシュガル英国総領事の報告書に目をつけた北田は、1935（昭和10）年1月、在カーブル英国公使のリチャード・R・マコナチー（Richard Roy Maconachie）と英国武官にアプローチした。

マコナチー公使によると、北田公使は「日本政府がソヴィエトの新疆浸透を防いでいる」ことの重要性を強調し、次のように説明した<sup>(101)</sup>。

- ① ソ連の新疆浸透はインドに向かうのではなく、甘粛省から中国中部、南部に向かうものである。中国北部については満洲国における日本の活動がそれを防いでいる。
- ② そうしたソ連浸透の前進に最終的に巻き込まれるのは、長江〔揚子江〕上の日本とイギリスの利益であり、イギリス政府と日本政府はこの新しい脅威に対処するため協力すべきである。
- ③ 自分がカーブル駐在を任命された1つの目的は、ソ連の新疆浸透についてさらに充実したインテリジェンスを準備することである。

以上のように述べた北田は、「純粹に私的な手配」として在カシュガル英国総領事の報告書の中に記されたニュースを提供してほしい、それと引き換えに中国人とロシア人のソースから得られた情報を貴官に提供すると申し出た。マコナチーはこの提案を断ったが、問題が彼の権限を越えているので、情報の共有と協力という北田の申し込みに上層部に報告することを承諾した。すると北田は、自分はすぐに東京に電信を送るだろう、在ロンドンの日本大使が近いうちに貴官に呼びかけるだろうと述べており、自分の情報協力の提案を私的なものからオフィシャルなものに格上げする用意があることをほめかしている。こうした北田の発言、態度の背後には、外務本省の意向が透けて見えるように思われる。

実際、北田の申し出は本省の指示によるものである可能性が高い。当時、広田弘毅外相は前章で見たように新疆情報の入手を強く希望するだけでなく、日英関係の修復に意を用いており、北田がアフガニスタンに赴任する前の1934年1月、第65回帝国議会（衆議院）で、同じ海洋国家で地理的に類似の位置を占める日本とイギリスの協力を主張するなど、日英関係の改善をはかっていた<sup>(102)</sup>。

また1934年3月、荒木貞夫大将（軍事参議官、前陸相）も日本駐在英国武官のアーネスト・A・H・ジェームズ大佐（Colonel Ernest Arthur Henry James）らに日英提携を呼びかけ、「イギリスの精神的支援はロシアのボルシェヴィキの脅威から日本を大いに救うだろう」、それと

ともに日本はアジアにおいて「イギリスの不安をやわらげるために多くを提供することができる」とし、ソ連に対して「イギリス・日本の団結姿勢」(a united British-Japanese attitude)をとることがきわめて有用である旨を説いている<sup>(103)</sup>。

このように日本側から日英親善、日英協力がアピールされる中で、北田の日英情報協力の提案がなされたことを押さえておきたい。しかしながらマコナチー公使は新疆をめぐる日英情報協力に内心反対であり、「たとえこの関係で何か新しいことがあっても、そこから生じる不適切性は予想される通りである」、それなのに日本公使はそうしたことをほめかしても「鈍感であり、並外れてしつこい」とロンドンのインド省に報告している<sup>(104)</sup>。

マコナチー公使から北田の提案を知らされたインド省はどのように反応したのであろうか。同省文書のミヌット〔Minute：メモ，覚え書き〕にはインド省外務官僚の次のような意見が書き込まれている<sup>(105)</sup>。

「適切に選択されたニュースを非公式に交換することは、双方にとって有益であり、多かれ少なかれ中国で頻繁に踏まれる通常の手順になりそうに思われる」

(1月22日, Ronald Hall)

「情報を交換するという日本側のこうした提案は、ソヴィエト・ロシアを「包囲する」〔“putting a ring round”〕という考えと結びついており、われわれがこのようなやり方で日本とどんな種類の協力であってもそれに入るように思われるのは不当であろう。新疆におけるソ連の浸透は概して商業上の成功にもとづくもので、それは地理的に有利だからであって、われわれがこれに対抗するのはほとんど不可能である。もしそれが反英の方針に沿って進展しなければ……またはチベットにまで拡大しなければ……われわれはそれをさほど心配する必要はない。……ソ連からの抗議を招くようなやり方で彼ら〔日本人〕に情報を与えるべきではない」

(1月24日, A. W. G. Randall)

「私はRandall氏に賛成する」

(1月25日, R. L. Speaight)

「私も賛成である。カープルの日本公使館は、もし可能であれば、われわれとロシアの間にもめごとを起こすことになるだけである：そしてわれわれの一般方針はそうした陰謀を阻止することである」

(1月26日, L. C.)

このインド省文書のミヌットを見る限り、北田の提案に対しては3対1で反対意見の方が多い。その理由は、新疆をめぐる対ソ情報で日本と手を握ると、ソ連の心証を悪くし、英ソ関係が悪化するからというものであった。ここであかがるように、反対者3名のインド省外務官僚は、ソ

連の新疆進出を日本側、北田公使ほど深刻にとらえていなかった。

さらにインド大臣サミュエル・ホーア（Sir Samuel Hoare）は「一流国とインテリジェンスを共有するどんなシステムに対しても原則上の反対がある」ことを認め、次のような結論を下した。「もしインテリジェンス共有の提案がロンドンの日本大使または別の方法を通じて再びなされれば、そうした取り決めに採用することは慣習に反するという理由で丁重に断るべきである<sup>(106)</sup>」。日英情報協力の提案を謝絶するというこのインド大臣の方針に対して、インド政庁も「われわれは、日本の提案は……辞退するべきであることに賛成する」として同意を示した<sup>(107)</sup>。

ここで注意しておきたいのは、インド大臣サミュエル・ホーアがソ連の新疆進出を決して等閑視していたわけではないことである。それどころかホーアは新疆の動乱によってソ連の影響力が大幅に増大し、その結果としてインド政庁が不安を抱いていることに共感しており、「その地域におけるソ連の浸透を阻止するため、できるだけ的手段をとるべきだ」と考えていた。インド省は、新疆に南京政府支配下のソ連の干渉を受けない強力な中国政権が永久に確立されることを望んでおり、インド省、インド政庁、英外務省は、もし新疆省政府がソ連より攻撃を受け、在カシュガルの英国総領事に援助を求めて来た場合、必要な軍需物資を好条件で提供するつもりであった<sup>(108)</sup>。

このようにソ連に強い警戒心をもっていたにもかかわらず日本との情報協力を断ったということは、換言すれば日本が信頼できるパートナーとして高い評価を得ていなかったということであった。しかし在カシュガル英国総領事館、インド政庁がもつ新疆情報を重視する北田公使は、1935年3月にマコナチー公使へ再度の提案を行った。しかしその直前にインド省より指示を受けていたマコナチーはそれにしたがって、北田に提案を受け入れられない旨を返答し、北田の希望は挫折した<sup>(109)</sup>。のちにイギリス側の文書は、イギリスがこの提案を退けた理由を次のように指摘している。

この申し込みを行う中で、日本側はイギリスとソヴィエト・ロシアの間にトラブルを引き起こすことを望んでいるのではないかと疑われ、当時ソヴィエトの政策はイギリスの利益に反しているようには見えなかったため、日本公使の提案を押し進めることは得策ではないと考えられた。そのためカーブルのイギリス公使は、どんな外国勢力とも情報の共有は行えないという原則上の反対理由が存在することを告知され、提案は受け入れられないことを日本公使にほめかすよう指示された<sup>(110)</sup>。

以上のように北田の希望はインド省の反対によって実現しなかったが、その後、北田は一方で日英関係の改善をはかりつつ<sup>(111)</sup>、他方アフガニスタンから新疆にエージェントを送り込もうとした<sup>(112)</sup>。さらにイギリスのもつ新疆情報をあきらめない北田は、1937年1月、インド休暇旅行の名目でデリーを訪問し、インド政庁外務長官、外務第一次官（新疆及び極東方面の事項を担当）

と会見している。たとえば外務長官との会談で北田は、前年新疆旅行を行った英外交官のエリック・タイクマン（Sir Eric Teichman）の報告によると新疆におけるソ連の政治的、軍事的勢力は想像するほど大きくはないが、経済的進出は相当激しい模様で、またドンガン軍が二派に分かれ、ソ連、ウルムチ政権に合流を希望する者もあるので警戒しているといった状況を聞き出している<sup>(113)</sup>。

またインド政庁外交政治局のインド人官僚 K・P・S・メノン（Kumar Padmanabha Sivasankara Menon）とは次のような問答を行っている<sup>(114)</sup>。

北 田 「新疆はいまロシアの省ではないのか？」

メノン 「私が知る限りでは、中国の省である」

北 田 「新疆はロシアに完全に支配されているのではないのか？」

メノン 「これまでそうした趣旨の報告があったが、昨年新疆を訪ねたタイクマンはそのような報告がひどく誇張されていると考えている」

北 田 （新疆省政府におけるロシア人顧問の存在に言及）

メノン 「タイクマンの印象では、概してこうしたアドバイザーは法にかなった活動に自己を限定している」

北 田 「インドは北西辺境州の国境でロシアに支配されるような地域を出したいか？」

メノン 「山岳が十分な防壁になっており、われわれはロシアの侵略を恐れていない」

北 田 「ああ、しかしインドに共産主義が広がることについてはどうか？」

メノン 「新疆からインドまではよく知られたルートがほんのわずかしかないので、共産主義がインドに入るのは容易なことではない。われわれは最近、国境にパスポート制度を導入した」

北 田 「ロシアと新疆の貿易が急速に増えていないか、インドの貿易業者は困っていないか？」

メノン 「インドと新疆の貿易は確かに減退したが、これは地理的条件を考慮すれば必然的である」

北 田 「インドは新疆省政府に対してドンガン人を支援すべきではないか？」

メノン 「あなたは、インドが隣国で内乱をおおるべきだと勧めているのか？」

北 田 （答えず）

北 田 「日独防共協定をどのように考えているか？」

メノン 「新聞でその協定を見ただけで、それについて意見はない」

北 田 「秘密条項はない。同協定は共産主義に対する精神的な障壁を構成するにすぎない」

以上の対話を見ると、北田はメノンに純粹に不明点を質問しているというよりも、「新疆はソ

連に支配されているが、インドはそれでよいのか」と急き立てているかのようである。とくに北田が「インドは新疆省政府に対してドンガン人を支援すべきではないか？」と質問したとき、メノンには驚いたようで、北田が「あからさまに」(point-blank) 尋ねたと記している。この人物は外交官としてはずいぶん洗練されていないと感じたのではないか。

この場面で象徴的に表れているように、北田は自分の目的を達成するのに一本気で強引なところがあった。新疆情報を追い求める執念は他の日本人外交官の群を抜いており、それだけに質量ともに高いインフォメーションを集め、本省からも高い評価を受けた。しかしそうした長所と表裏一体となっている欠点も持ち合わせていた。それは余裕がないということである。そのため北田から話を持ち掛けられたマコナチー公使も、日本公使はほのめかしに「鈍感であり、並外れてしつこい」と顔をそむけたのであった。北田のイギリス側に対する態度は性急すぎたといえる。またこうした早急な姿勢は北田の性格によってのみ説明がつくものではなく、長年新疆に対して情報収集の基盤を作っていなかったため、急にそれが必要になって慌てたという日本側全体の問題にも由来していたのではないだろうか。対英関係も然りであり、日本陸軍の中国大陆での行動がイギリスの不信感を募らせている中で、突然イギリスに協力を求めるというのも短兵急なやり方であった。

しかしながら北田の提案が退けられたのち、1940（昭和15）年2月に、今度はイギリス側から日英情報協力の構想が持ち上がる。日中戦争をめぐる日英関係の悪化を憂えていたロバート・S・クレイギー駐日英国大使（Sir Robert Leslie Craigie）が、ソ連、コミンテルンの活動に対して日英が情報交換を実施してはどうかとの提案を行ったのである<sup>(115)</sup>。それを受けてイギリス外務省では外務政務次官リチャード・A・パトラー（Richard Austen Butler）が外務次官補ホレイス・J・シーモア（Horace James Seymour）、ハリファックス外相（Edward Frederick Lindley Wood, 1st Earl of Halifax）に「そうした交換はすべての人にためになる」と提言し、他省も交えて検討することになった<sup>(116)</sup>。

その結果、ハリファックス外相は一時、クレイギー大使提案の日英情報協力の利点を見出す方向に傾き、かつての戦争省〔陸軍省〕の非公式の取り決めに復活させる方法によって進めるのが良いと考えた<sup>(117)</sup>。しかし戦争省はこの提案に消極的であった。実は戦争省はそれより10数年前に、非公式の形ではあったが日本側と情報交換を行っていた経験があった。すなわち1926年から29年にかけて、ロンドンで戦争省と日本陸軍武官、東京で日本参謀本部とイギリス陸軍武官の間に情報の交換が行われていたのである。しかし、あるいくつかのケースで日本の情報が明らかに誤り、もしくは少なくとも不正確であることがわかり、戦争省としては日本側に与えた情報の見返りとして十分価値のある情報を受け取っているのかどうかについて疑問が生じた。その結果、この情報交換が打ち切られることになった。このような経験から陸軍協議会（Army Council）ではそうした交換から利益を受けることができるか懐疑的であり、もし行うとしても、中国とアフガニスタンについては交換によってカバーされる地域から除外することを条件とし、あ

くまで半公式のやり方で実施した方がよいという点で意見がまとまった<sup>(118)</sup>。

内務省については、ジョン・アンダーソン内相（Sir John Anderson）はクレイギー大使の述べている日英関係への配慮の重要性に理解を示したが、省の方針として、もし生情報を交換する場合、破壊活動に従事した、または従事しているコミンテルンのエージェントに関することに言及したものはやっかいな性質のため除外されることを希望した<sup>(119)</sup>。

インド省は他省と異なり明確に反対であった。「インドに隣接した外国諸国（たとえば新疆）におけるソヴィエトまたはコミンテルンの活動について日本側と生情報を交換することに賛同することは明らかに望ましくないだろう」、なぜならわれわれの情報源を危険にさらす恐れがあり、また新疆をめぐるわれわれとソ連は日本のたくらみに反対する点で共通の関心を持っているからであるというのが同省の主張であった<sup>(120)</sup>。

海軍本部は「ロシアの活動について日本側と生情報を交換するという提案は、少なくとも現在のロシアへの使節団の結果が明らかになるまで未決のままにすべきだ」として保留の態度をとった<sup>(121)</sup>。

以上のようにどの省においても積極的な賛成は見られず、インド省のように明確な反対を唱えるか、海軍本部のようにしばらく保留を促すか、それ以外の省のように消極的容認を示すにすぎないといった形となった。そうした中で外務省の姿勢もトーンダウンしたのであろうか、ある時点まで来ると同省も「この提案をさらに進めることは望んでいないかもしれない<sup>(122)</sup>」と映じる状態になったようである。そして最終的にクレイギーの提案は日の目を見ることがなかった。

## おわりに

本稿においては、インテリジェンスの視角から、明治期の新疆における日本の初期情報活動が大正期を経て昭和戦前期、1930年代に入るとどのような変容を見せるようになったのか、またそこにはいかなる問題があったのかという点を検証した。すなわち1930年代を中心としつつ、それ以前の時期も含めた新疆をめぐる日本の情報活動の大まかな全体像を明らかにした。結論として以下の点を指摘することができる。

第1に、明治、大正期の外務省、陸軍はイギリス、中国と協力しつつ、実際に情報員を現地に派遣して新疆の情報を入手した。それは同地になじみのない日本人にとって未知のインフォメーションばかりであり、質、量ともに大きな成果をあげたといっていよう。

第2に、しかし新疆に確固とした諜報システムを築いておかなかったため、上記の情報員が引き揚げた後、とくに昭和期、1930年代に入って新疆が政治的に混乱し、ソ連の新疆進出の可能性が拡大すると、一次情報の獲得がほとんど不可能の状態に陥り、正確な情勢判断に困難をきたして苦慮する。

第3に、それでも中国の新聞などオープンソースを用いて、ある程度の状況把握は可能であり、

1935年にはそれなりに知識の蓄積もなされるようになった。ただしインフォメーションの確度は容易に判断がつくものではなく、実際に現地で起きた事件は相当の時間を経ないと中国本土に伝えられないというタイムラグの問題もあって、すぐに判断の材料となるものではなかった。

第4に、そこで外務省、参謀本部、関東軍は正確な一次情報を得るため、調査員、諜報員を相次いで派遣するが、少なくとも主なものはいずれも失敗し、新疆に到達することができなかった。その背景には、中国側の対日不信と警戒、ならびに日本側の対中軽侮と油断という問題が存在した。

第5に、そうした中でカール駐在の北田正元公使は、新疆南部から脱出したムハンマド・エミン・ボグラを通じて彼の部下が新疆から伝える情報を入手したが、それらは日本の新疆情報を質、量の両面で飛躍的に高めるものであった。北田の成果は外務省でも高く評価され、珍重されたが、新疆南部のインフォメーションに傾く傾向があったことは否めない。

第6に、北田はボグラを利用するほかに、イギリスとの情報協力を達成することによって、カシュガル駐在の英国総領事が集めた情報の一端を提供してもらおうと試みた。恐らく外務本省の承認と支持を受けていたと考えられる北田の日英情報協力の提案は、しかしソ連との関係悪化を恐れるとともに日本に警戒心をもつイギリスのインド省によって拒否され、実現しなかった。

以上のことから、次の点が導き出される。日本が新疆において情報収集に成功したのは、イギリスと日英同盟協約、中国と日華共同防敵軍事協定を結んでいた、つまり両国との関係が少なくとも公式には良好、ないしはある程度の安定を見せていた時期であった。そしてそれがうまく進まなかったのは、二国との関係が悪化していた時期であった。情報活動は1つの国家が単独で自由にできるものではなく、ましてや個人の熱意とセンスだけで推進できるわけではない。その前提として良好な国際環境を築いておくことがいかに重要であるかということが、日本の新疆体験から浮き彫りにされるのである。

最後に、本稿で論及することのなかった1940年代（1940～45年）はどうなっていたかについて、簡単に付言しておく。日中戦争下、ソ連の援蒋ルート（西北ルート）が存在したため、日本側が新疆への関心を失ったわけではないことはいうまでもない。しかし外務省の新疆関連文書がそれ以前に比べて大幅に減っているのは、やはり日本の興味が減退したことを裏書きしているといえよう。1930年代の混乱期の新疆は、ソ連進出の行方を占うという点で日本にとって重要な監視対象であった。しかし1940年よりソ連の支援を受けた盛世才の下で新疆の政治状況が安定を見せると、日本側も従来ほど新疆を注視する必要がなくなったわけである。

ただし、その裏面において日本の一部では新疆工作が継続されたことは押さえておかなければならない。たとえば蒙古領内において1938（昭和13）年に包頭特務機関、1940年にアバカ（阿巴戛）特務機関が設置された。両機関は日本による中国西北進出の最前線にあたり、アバカ機関の情報業務は関東軍、政務業務は駐蒙軍の指揮を受け、機関長は両軍の支部長を兼任した<sup>(123)</sup>。この包頭、アバカ特務機関は任務の1つとして「支那南北回教徒に対する工作」を実施

したが、その目的は、ソ連の援蔣ルート、援延安ルート上に居住する、漢人ないし共産主義に反感を抱く多数の回教徒（漢回、テュルク系ムスリムの纏回）を対日協力的な方向に持っていくことであった。この第1歩として、西北ルート上に於ける回教徒の居住状況とその動向、およびそうした回教徒を統合するには何者を掌握するべきかという点が調査された<sup>(124)</sup>。こうした機関、方針によって新疆出身のテュルク系ムスリムに対する情報工作が行われることになるわけであるが<sup>(125)</sup>、その実施主体は日本政府、外務省、参謀本部というよりも、関東軍、駐蒙軍であった<sup>(126)</sup>。したがって1940年代においても「日本が新疆工作を行った」とするよりも、「日本の関東軍、駐蒙軍が内蒙古領内を基地として新疆工作を行った」とする方が事実即した正確な理解といえよう。

## 付 記

本稿の作成にあたっては、令和3年度・拓殖大学政治経済研究所研究助成金を活用させて頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

また、本稿は第36回課報研究会（NPO法人インテリジェンス研究所主催、2021年5月22日、オンライン開催）における報告「1930年代の新疆をめぐる日本の情報活動」をベースとして執筆したものである。研究会において、同研究所理事長の山本武利早稲田大学・一橋大学名誉教授と会員の方々から多くの貴重なコメントを頂いた。さらに2021年10月19日、愛知大学記念館・愛知大学東亜同文書院大学記念センターにおいて、藤田佳久愛知大学名誉教授よりビジネス・スクールとしての東亜同文書院の性格と特徴について懇切丁寧なご教示を頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。ただし文責があくまで筆者にあることはいうまでもない。

## 《注》

- (1) 櫻井良樹「新疆と近代日本との関係史スケッチ」『中国研究』第22号、2014年12月。
- (2) 菅原純「ウイグルと大日本帝国」『アジア研ワールド・トレンド』11巻1号（通巻第112号）、2005年1月。
- (3) 大林洋五「新疆を訪れた日本人 附、波多野南山『新疆偵察記』（抄）」『愛知大学国際問題研究所紀要』第54号、1974年3月、中田吉信「新疆ウイグル自治区と日本人」（1）～（7）『アジア・アフリカ資料通報』21巻5号～23巻5号、1983年8月～85年8月。
- (4) 王柯『東トルキスタン共和国研究——中国のイスラムと民族問題——』（東京大学出版会、1995年）の第2章第1節「日本の新疆進出」。
- (5) 前掲、菅原「ウイグルと大日本帝国」。
- (6) 関岡英之『帝国陸軍 見果てぬ「防共回廊」——機密公電が明かす、戦前日本のユーラシア戦略——』（祥伝社、2010年）。のち同書を改稿、加筆したものとして、関岡『帝国陸軍 知られざる地政学戦略——見果てぬ「防共回廊」——』（祥伝社新書、2019年）が新版として刊行されている。
- (7) 小野亮介「新疆軍事派遣団の活動に見る日本の中央アジアへの関心：諜報、経済、プロパガンダ（1918-1921年）」『ロシア・東欧研究』第49号、2020年。そのほかに、小野、宇山智彦「カザフ自治政府アラシュ・オルダとシベリア出兵期日本の邂逅と齟齬——マルセコフ要請書と関連史料から見る背景——」小野亮介、海野典子編『近代日本と中東・イスラーム圏——ヒト・モノ・情報の交錯から見る——』（人間文化研究機構地域研究推進事業「現代中東地域研究」東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所拠点、2022年）所収も日本の新疆軍事派遣団について言及している。

- (8) 野田仁「日本から中央アジアへのまなざし——近代新疆と日露関係——」『イスラーム地域研究ジャーナル』第6巻, 2014年3月。
- (9) 寺山恭輔『スターリンと新疆——1931-1949年——』(社会評論社, 2015年)の第4章(3)「ソ連の新疆政策における日本ファクター」。同書は新疆における日本人の活動について言及するだけでなく、それに関する先行研究も詳細にフォローして紹介しており、大変参考になる。
- (10) 中生勝美『近代日本の人類学史——帝国と植民地の記憶——』(風響社, 2016年), 同「歴史認識と人類学——満鉄資料『新疆ニ於ケル楊柳青人』の分析を通じた日本帝国主義の新疆戦略——」『桜美林論考 人文研究』第9号, 2018年3月。
- (11) Lars-Erik Nyman, *Great Britain and Chinese, Russian and Japanese Interests in Sinkiang, 1918-1934* (Sweden: Esselte Studium, 1977).
- (12) Andrew D. W. Forbes, *Warlords and Muslims in Chinese Central Asia: A Political History of Republican Sinkiang 1911-1949* (1986; repr., Bangkok: White Lotus Press, 2010), 140.
- (13) Hsiao-ting Lin, *Modern China's Ethnic Frontiers: A Journey to the West* (London and New York: Routledge, 2011).
- (14) 1902(明治35)年から1914(大正3)年にかけて行われた第1~3次大谷探検隊については日本政府による派遣ではなく、かつ情報活動が主目的ではないため除外した。大谷探検隊の新疆調査に関しては、とくに橘瑞超『中亜探検』(中公文庫, 1989年, 原書は東京博文館, 1912年), 白須淨眞『大谷光瑞と国際政治社会——チベット・探検隊・辛亥革命——』(勉誠出版, 2011年), 同『大谷探検隊研究の新たな地平——アジア広域調査活動と外務省外交記録——』(勉誠出版, 2012年)を参照のこと。
- (15) 西徳二郎『中亜細亞記事』(1886年9月印刷, 陸軍文庫), 緒言1-2頁。
- (16) 同上, 緒言2-3頁。
- (17) 同上, 第四編「伊犁論」222-223頁。
- (18) 拙稿「福島安正のユーラシア大陸旅行——1880年代から90年代を中心として——」『拓殖大学 国際日本文化研究』第4号, 2021年3月, 114-116頁。
- (19) ちなみに単騎シベリア横断旅行にあたって福島は、在サントペテルブルク公使となっていた西からアドバイスをを受け、オムスクから南下してキルギス地区、外蒙古を視察するというルート変更を行っている(島貫重節『福島安正と単騎シベリヤ横断』下, 原書房, 1979年, 293頁)。そうした点にも福島が西の情報活動の継承者という面を有したことがうかがえる。
- (20) 藤田佳久『東亜同文書院 中国大調査旅行の研究』(大明堂, 2000年), 83-86頁。
- (21) 林出賢次郎「明治三十八年当用日記」, 1905年4月1日の条(国立国会図書館憲政資料室蔵, 林出賢次郎関係文書 R-19 資料番号155)。林出日記の引用にあたっては、読みやすさを考慮して適宜句読点を補った。以下同様。
- (22) この調査が終了すると、1907(明治40)年, 外務省から福島安正参謀次長経由で根津院長に3万円が交付され、以後、東亜同文書院生による本格的な中国調査旅行が始動することになった(前掲, 藤田『東亜同文書院 中国大調査旅行の研究』, 82頁)。
- (23) 林出賢次郎談, 波多江種一記「三十年前に於ける『伊犁』行回顧」『支那』29巻6号, 1938年6月号, 173, 175-181頁。
- (24) 波多野養作『新疆視察復命書』(外務省政務局, 1907年8月印刷), 70, 76-79, 83-85頁, JACAR(アジア歴史資料センター) Ref. B02130296000~6700 波多野養作 新疆視察復命書(外務省外交史料館)。
- (25) 練軍は緑営(漢人から成る警察的な要素が強い軍隊)のうち精兵を選抜して再訓練を施したもの。清末においてはそれまでの八旗, 緑営が軍隊として形骸化し, 有名無実的存在になっていたため, 新たに練軍, 勇営, あるいは新軍といった軍隊が組織されていた。
- (26) 林出賢次郎『清国新疆省伊犁地方視察復命書』(外務省政務局, 1907年10月印刷), 9-14, 21, 27,

35-36, 69-72 頁。慶應義塾大学三田メディアセンター所蔵の現物（日清起業調査会旧蔵書）を参照したが、JACAR: B02130204000~4400, 林出賢次郎 清国新疆省伊犁地方視察復命書（外務省外交史料館）でも閲覧が可能である。同報告書には林出が撮影したと考えられる貴重な写真（ウルムチの風景、新疆省の大官・武官、日本式体操を習う新軍、トルゲート郡王一家など）が口絵として収められている。

- (27) イリにはもともと「イリ九城」といわれた9つの城があったが、先の波多野養作の報告によると、当時、九城のうちイリ將軍が駐留する恵遠城を含む五城が残り、そのほかの城は崩れ、守備兵が見られない状況にあった（波多野『新疆視察復命書』84頁）。
- (28) 前掲、林出『清国新疆省伊犁地方視察復命書』、46-47, 54, 58 頁。
- (29) 八旗は明朝を滅ぼした満洲人部隊を中核とし、のちモンゴル人、漢人も加わったものであるが、そのうち地方の要地に派遣されたのが駐防八旗である。
- (30) 前掲、林出『清国新疆省伊犁地方視察復命書』、69-70, 73 頁。そのほかに帰国直後の林出は東亜同文会副会長の鍋島直大郎で、より簡略化した形ではあるが、同内容の報告講演を行っている。その中で林出は、蒙古方面に入ろうと考えていた際、ちょうどトルゲード郡王・パルタの父がイリにやって来たため、あえて彼に接近して親しくなり、その護衛兵などを務めながらトルゲード郡王領地に40日ほど滞在したことなども述べている。「本会記事 蒙古視察報告」『東亜同文会報告』第92回（1907年7月26日）、原文表記150頁・復刻版表記158頁、林出賢次郎「新疆旅行談」『東亜同文会報告』第93回（1907年8月26日）。復刻版の藤田佳久監修・解説、高木宏治編集『東亜同文会報告』第20巻 第92回～第97回（ゆまに書房、2012年）を使用した。
- (31) 桜井好孝『蒙古視察復命書』（外務省政務局、1907年2月印刷）、19, 37, 41 頁、JACAR: B02130296900~7200, 桜井好孝 蒙古視察復命書（外務省外交史料館）。そのほかに帰国直後の桜井は東亜同文会副会長の鍋島直大郎で、より簡略化した形ではあるが、同内容の報告講演を行っている。桜井好孝「新疆蒙古視察談（明治卅九年十二月十二日 鍋島副会長邸ニ於テ）」、「新疆蒙古視察談（承前）」『東亜同文会報告』第86回（1907年1月26日）、第87回（同年2月26日）。復刻版の藤田佳久監修・解説、高木宏治編集『東亜同文会報告』第19巻 第86回～第91回（ゆまに書房、2012年）を使用した。
- (32) 前掲、藤田『東亜同文書院 中国大調査旅行の研究』、90 頁。
- (33) 前掲、野田「日本から中央アジアへのまなざし」、14-15 頁。
- (34) 前掲、林出談「三十年前に於ける『伊犁』行回顧」、177-181 頁。林出は報告書においても、在タルバガタイのロシア領事が「百方手ヲ廻シテ予ノ行動ニ注意」しつつ、表面は何知らぬ顔をして親交を求めると称し、清国官吏とともに予を招待して頗る親密らしく振舞ったと記している（林出『清国新疆省伊犁地方視察復命書』、59 頁）。
- (35) 日野強『伊犁紀行』上巻・日誌之部、下巻・地誌之部（博文館、1909年）。本稿の執筆にあたっては、復刻版である『伊犁紀行』（第一部 日誌の部、第二部 地誌の部の合本、芙蓉書房、1973年）を参照した。同書49頁に福島への教えが記されている。
- (36) 以下、日野の旅行については同上、復刻版『伊犁紀行』による。煩瑣を避けるため、特別な場合を除いて頁数は記さないこととする。
- (37) 岡田英弘「解説」前掲、復刻版『伊犁紀行』所収、211-213 頁。
- (38) パルタの来日については、横田素子「土爾扈特郡王帕勒塔の来日に関する一件」『中日文化研究所所報』第5号、2006年12月を参照のこと。
- (39) 前掲、林出談「三十年前に於ける『伊犁』行回顧」、186 頁。
- (40) ただし法政学堂や陸軍学堂の講義は思うように進まず、林出は失望せざるを得なかった。たとえば法政学堂については次のような記述がある。「九時、法政学堂に出勤せしが、教場寒くして、學員席に堪へず、立去る者少なからず。依て講義を中止して解散せり」（林出慕勝「明治四十二年三月日記」、1909年3月1日の条、憲政資料室所蔵、林出賢次郎関係文書 R-19 資料番号158）。

また、とくに陸軍学堂は彼の目から見るとまことに不本意な状態であった。「陸軍学堂内部ノ不規律甚ダシク、生徒ハ散ゼム〔授業を休もう〕ト欲ス。教師間ニハ少シノ連絡ナク、欠勤勝手ニシテ、学科ノ如キハ何等ノ制限モナク、教場ノ不整、其極ニ達ス。現時清国官場ノ腐敗ト相似タリ。余ハカ、ル学堂ノ教師トシテ今此地ニ在リ、日本人ノ面目ヲ失フコト少ナカラザルモ、契約書ノ為ニ束縛セラレ、本年末迄ハ忍耐セザルベカラズ。本年、清曆ノ八月カ九月ニ蒙古汗王ノ来迪ヲ待チ、彼ノ為メニ尽ス処アルベシ。漢人ノ腐敗、聞クモ嘔吐ヲ覚フ。今後ハ一切彼ノ不平ニ耳ヲ傾クルコトナク、又彼等ノ欠点ヲ指摘セス、我ハ其独ヲ慎ミテ、奮励事ニ従フベシ」(在迪化天山使者「明治四拾貳年九月」〔林出賢次郎「明治42年9～12月日記」〕、1909年9月1日の条、憲政資料室所蔵「林出賢次郎関係文書」R-20 資料番号159)。林出はこうした陸軍学堂の「不規律」「不整頓」をくり返し日記に書いている。他方、上原多市が指導にあっていたイリの武備学堂については、練兵時の学生の行動が「整々不乱」で、イリ將軍長庚を満足させたことを聞いて喜び、上原の努力を称えている(同上、1909年9月5、10日)。

- (41) 林出慕勝「明治四十二年二月日記」、1909年2月16日の条(憲政資料室所蔵、林出賢次郎関係文書 R-19 資料番号157)。
- (42) 前掲、林出「明治四十二年三月日記」、1909年3月2日の条。
- (43) 前掲、林出「明治42年9～12月日記」、1909年9月4日の条。
- (44) 中田吉信「新疆ウイグル自治区と日本人」(2)『アジア・アフリカ資料通報』21巻6号、1983年9月、35-36頁。
- (45) 長嶺秀雄「1918年締結の日華共同防敵軍事協定について」『軍事史学』11巻3号、1975年12月、同「軍人のシルクロード紀行」『軍事史学』25巻2号、1989年9月。
- (46) 1918年1月26日提出、陸軍省軍事課「蒙古及新疆地方諜報機関配置ノ件」、JACAR: C0302 2436400、蒙古及新疆地方諜報機関配置の件(防衛省防衛研究所)。
- (47) 前掲、小野「新疆軍事派遣団の活動に見る日本の中央アジアへの関心」。また小野氏は、派遣団の反ボリシェビキ運動(バスマチ運動)への関与を唯一示唆するという興味深い電報も紹介している。
- (48) 同上、43頁。
- (49) 1920年10月19日付・成田哲夫中佐より芳沢謙吉政務局長宛、JACAR: B04011125900、支那鉞山関係雑件 新疆及甘肅省ノ部 新疆及甘肅省(1-7-5-2\_23\_1)(外務省外交史料館)。
- (50) 1919年5月25日付・成田哲夫陸軍歩兵中佐「新疆ノ礦産」、1919年5月6日付・成田中佐「甘肅省ノ石油鉞」、1920年10月22日付・芳沢政務局長より成田中佐宛、JACAR: B04011125900、支那鉞山関係雑件 新疆及甘肅省ノ部 新疆及甘肅省(1-7-5-2\_23\_1)(外務省外交史料館)。ただし結局、中英合弁事業は楊增新ら省議会の反対で見合わせとなった。
- (51) 前掲、拙稿「福島安正のユーラシア旅行」、186頁。
- (52) 1920～30年代のソ連と新疆の関係は、古典的な研究である入江啓四郎『支那辺疆と英露の角逐』(ナウカ社、1935年)が詳しく、今日でも参考になる。
- (53) Michael Dillon, *Xinjiang and the Expansion of Chinese Communist Power* (London and New York: Routledge, 2014), 98.
- (54) 当時の新疆の状況については、木下恵二「楊增新の新疆統治——伝統的統治と国家主権——」『法学政治学論究』第48号、2001年3月、新免康「新疆ムスリム反乱(1931～34年)におけるクルグズ」(1)(2)『アジア史研究』第25、26号、2001年3月、2002年3月、前掲、王柯『東トルキスタン共和国研究』など。
- (55) 新免康「『東トルキスタン共和国』(1933～34年)に関する一考察」『アジア・アフリカ言語文化研究』第46・47合併号、1994年3月、Shinmen Yasushi, “The Eastern Turkistan Republic (1933-1934) in Historical Perspective, Stéphane A. Dudoignon and Komatsu Hisao, eds., *Islam in Politics in Russia and Central Asia: Early Eighteenth to Late Twentieth Centuries* (London and New York: Kegan Paul, 2001); 木下恵二「1930年代新疆盛世才政権下の『ソ連型』民族政策とその

政治的矛盾』『史学』78巻4号, 2009年12月, 同「新疆における盛世才政権の民族政策の形成と破綻」『アジア研究』58巻1・2号, 2012年4月, 同「新疆における盛世才の統治と肅清 — 1937年~38年 —」『法学政治学論究』第89号, 2011年6月。

- (56) 『新疆政況並(及)事情関係雑纂』第1~9巻, 1926~1944年, JACAR: B02031843400, B02031843800, B02031845100, B02031846300, B02031847400, B02031849400, B02031850400, B02031851500, B02031852500 (外務省外交史料館)より選出した。
- (57) 同上。
- (58) 1927年9月付・在満洲里 田中文一郎領事「土耳其斯坦西伯利鉄道ト新疆」, 「1 大正15年5月26日から昭和4年8月14日」JACAR: B02031843600, 新疆政況並事情関係雑纂 第一巻 (外務省外交史料館)。
- (59) 1933年8月11日付・在ノヴォシビルスク 大谷二郎領事代理より内田康哉外相宛, 公第89号「中央亜細亜視察談ニ関スル件」, 「4 昭和8年8月8日から昭和8年8月31日」JACAR: B02031844300, 新疆政況並事情関係雑纂 第二巻 (外務省外交史料館)。
- (60) 1928年7月21日付・在北京 芳沢謙吉公使より田中義一外相宛「新疆督弁楊增新暗殺説ニ関スル件」, および添付切抜「楊增新被刺ノ交渉員樊耀南主謀ノ被捕後即正法ノ金樹仁代理軍政事務」(『京報』民国17〔1928〕年7月17日付), 「1 大正15年5月26日から昭和4年8月14日」JACAR: B02031843600, 新疆政況並事情関係雑纂 第一巻 (A-6-1-3-4\_001) (外務省外交史料館)。
- (61) 1933年1月12日発, 13日着・在モスクワ 大田為吉大使より内田外相宛, 第22号, 「1 昭和5年6月23日から昭和8年2月14日」JACAR: B02031844000, 新疆政況並事情関係雑纂 第二巻 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (62) 1933年1月17日付・在上海 有吉明公使より内田康哉外相宛, 公第24号「新疆地方ニ於ケル回教徒叛乱ニ関スル記事報告ノ件」, および添付切抜「回教徒ノ表示極端否認」『申報』1月15日, ならびにその翻訳, 「1 昭和5年6月23日から昭和8年2月14日」JACAR: B02031844000, 新疆政況並事情関係雑纂 第二巻 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (63) 1933年1月14日発, 着・在上海武官より陸軍次官宛, 支第34号。同年1月17日付・陸軍省新聞班「新疆省に回教徒の暴動発生」, 陸発表情報(甲)第22号。いずれも「1 昭和5年6月23日から昭和8年2月14日」JACAR: B02031844000, 新疆政況並事情関係雑纂 第二巻 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (64) 1933年2月14日付・関東庁警務局長より拓務次官, 内閣書記官長, 外務次官, 関東軍参謀長ほか宛, 関機高支第2758号「新疆回教徒暴動説」, 「1 昭和5年6月23日から昭和8年2月14日」JACAR: B02031844000, 新疆政況並事情関係雑纂 第二巻 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。  
1933年5月3日付・在南京 上村伸一総領事代理より内田外相宛, 機密第258号「新疆省紛乱鎮撫ニ対スル中央政府ノ対策ニ関スル件」, 「2 昭和8年3月31日から昭和8年6月27日」JACAR: B02031844100, 新疆政況並事情関係雑纂 第二巻 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (65) 前掲, 新免『『東トルキスタン共和国』(1933~34年)に関する一考察』。
- (66) 1934年1月24日・モスクワ発, 聯合〔新聞聯合社〕への配信, 第8号「◎新疆省に回教徒の独立政府樹立さる」および第8号ノ二, 「1 昭和9年1月3日から昭和9年2月3日」JACAR: B02031845400, 新疆政況並事情関係雑纂 第三巻 (A-6-1-3-4\_003) (外務省外交史料館)。
- (67) 1934年1月29日発, 着・北平輔佐官より参謀次長宛, 北第88号「何応欽ノ談」, 「1 昭和9年1月3日から昭和9年2月3日」JACAR: B02031845400, 新疆政況並事情関係雑纂 第三巻 (A-6-1-3-4\_003) (外務省外交史料館)。
- (68) 1933年2月1日受・参謀本部第五課, 特種情報第169号「中央ハ未タ新疆南部独立説ニ関シ確報ヲ得ス」, 「1 昭和9年1月3日から昭和9年2月3日」JACAR: B02031845400, 新疆政況並事情関係雑纂 第三巻 (A-6-1-3-4\_003) (外務省外交史料館)。
- (69) 1935年3月付・池田克己書記生作成『新疆ノ回教暴動(民国二十年—二十三年)』, 「6 昭和10年

3月30日から昭和10年4月20日」JACAR: B02031847000, 新疆政況並事情関係雑纂 第四卷 (A-6-1-3-4\_004) (外務省外交史料館)。

- (70) 1935年6月7日, 甲号の書き込みがあるタイプ印刷の文書, 外務省用箋使用。表題などを記した最初の頁に相当する部分が欠け, 草稿であるのか各所に添削がなされている。「2 昭和10年6月15日から昭和10年6月28日」JACAR: B02031847700, コマ番号0048~0068, 新疆政況並事情関係雑纂 第五卷 (A-6-1-3-4\_005) (外務省外交史料館)。

なお, 盛世才はソ連のロボットであるという外務省の見方は陸軍のそれとも共通するものであるが, これは事実から離れた極端な見解である。最近の研究によると, 当時の新疆は「盛世才が実権を握り, なおかつソ連の影響力が強い」というのが実態であった。言い換えれば「ソ連が外縁, 盛世才が内縁という二重の統治構造」を有し, 盛は親ソ方針を定めて政治・経済・軍事の人材派遣をソ連に依頼し, 多くの利益を得た。しかしソ連と盛世才の権力抗争では盛の方が絶対的優位に立っていたと考えられ, ソ連の影響下に新疆で活動を展開できた中国共産党の一挙手一投足もすべて盛の裁量に委ねられ, 同党の新疆工作はほとんど盛の監視下にあり, 大きな影響力を行使できない状態にあった。八路軍駐新疆辦事処の創設メンバーの1人である陳雲が後年分析したように, 当時のソ連・中国共産党・盛世才はそれぞれの目的をもち, 互いにその目的を達成するため相互に利用し合うという関係にあった(程天徳「新疆抗戦の研究動向をめぐる考察——盛世才の『反日』と中国共産党言説の乖離を中心に——」『人間・環境学』第30巻, 2021年12月, 191-193, 195頁)。

- (71) 陸軍省調査班『支那に於ける共産党の活動』1932年7月, 1頁。「1, 序言」JACAR: C15120458600, 陸軍省パンフレット (19冊) 昭和7年 (防衛省防衛研究所)。
- (72) 陸軍省調査班『支那边疆に対する蘇聯邦の策動』1933年10月18日, 17頁。「支那边疆に対する蘇連邦の策動 昭和8年3月18日」JACAR: C13032489500, 陸軍省調査班作成小冊子 熱河討伐経過概要等 昭和8年3月~昭和11年11月 (防衛省防衛研究所)。
- (73) 陸軍省新聞班『外蒙及新疆の近況』昭和10年3月30日, 39-40頁。「11 外蒙及新疆の近況 昭和10年3月30日」JACAR: C14060826900, 陸軍省調査班調製史料綴 (満支関係) 昭和6.11~10.3 (防衛省防衛研究所)。
- (74) Colonel E. A. H. James, British Military Attaché, Tokyo to Thomas Maitland Snow, Chargé d'affaires, Tokyo, Report No. 41, 21 December 1933, TNA: FO371/18049 F638/10/10.
- (75) 1935年10月17日付, 関東軍参謀部「蘇聯邦ノ新疆赤化ノ状況ニ就テ」, 関常報 (蘇) 乙第32号, 「6 ソ・新疆関係 1 昭和10年8月23日から昭和10年12月1日」JACAR: B02030822700, 支那, 蘇連邦外交関係雑纂/蘇, 支蒙疆関係 (含蘇, 阿富汗, 土耳其, 伊蘭) (A-2-2-0-C/R1\_3) (外務省外交史料館)。
- (76) ここでソ連が「甘肅, 陝西を経て, 支那中原に対する」とされていることに着目したい。先に見たように, 土肥原奉天特務機関長はソ連の共産主義勢力が新疆から甘肅省を経て華南地方の江西省瑞金を中心とする江西・福建ソヴィエトに到達することを危惧した。しかし1934年, 中国共産党は瑞金を放棄し, まず西進した上で北進に転じ, 陝西省延安に向かったため (いわゆる「長征」), 関東軍もそうした状況の変化に応じ, ソ連共産主義勢力が新疆から甘肅省を経て陝西省で中国共産党と連絡し, さらにそこから華北平原に出ることを想定するようになった。
- (77) 1935年10月17日付・関東軍参謀部, 関常報 (蘇) 乙第32号「蘇聯邦ノ新疆赤化ノ状況ニ就テ」, 「6 ソ・新疆関係 1 昭和10年8月23日から昭和10年12月1日」JACAR: B02030822700, コマ番号0169~0177, 支那, 蘇連邦外交関係雑纂/蘇, 支蒙疆関係 (含蘇, 阿富汗, 土耳其, 伊蘭) (A-2-2-0-C/R1\_3) (外務省外交史料館)。
- (78) 新疆維吾爾自治区地方志編纂委員会, 《新疆通志・公安志》編纂委員会編『新疆通志』第20巻公安志 (新疆人民出版社, 2004年), 116-117頁。同書の存在については, 小野亮介氏からご教示を得た。ここに記して感謝の意を表したい。
- (79) 同上, 117-120頁。原文では新疆全省保安総局の8つの科のうち第4科が抜け落ちており, その通

りのままで引用した。

- (80) 前掲, 1935年10月17日付, 関東軍参謀部「蘇聯邦ノ新疆赤化ノ状況ニ就テ」。
- (81) 1933年10月4日発, 着・在上海公使館付武官より参謀次長宛, 支第720号, 同年10月5日発, 着・在上海公使館付武官より参謀次長宛, 支第725号, 同年10月11日発, 着, 在南京岩松大佐より参謀次長宛, 南第164号「6 昭和8年10月4日から昭和8年11月3日」JACAR: B02031844500, 新疆政況並事情関係雑纂 第二卷 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (82) 1933年11月11日発・広田外相より在モスクワ 大田大使宛, 第307号「7 昭和8年11月6日から昭和8年12月28日」JACAR: B02031844600, 新疆政況並事情関係雑纂 第二卷 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (83) 1933年11月29日発・在モスクワ 大田大使より広田外相宛, 第608号「7 昭和8年11月6日から昭和8年12月28日」JACAR: B02031844600, 新疆政況並事情関係雑纂 第二卷 (A-6-1-3-4\_002) (外務省外交史料館)。
- (84) 1934年2月24日発, 2月26日発・在ノヴォシビルスク 小柳雪生領事代理より広田外相宛, 第11号, 第13号, 「2 昭和9年2月4日から昭和9年2月28日」JACAR: B02031845500, 新疆政況並事情関係雑纂 第三卷 (A-6-1-3-4\_003) (外務省外交史料館)。太田は旅行を中断されたものの, 途中フルンゼでトルクシブ鉄道に乗り合わせたソ連国営通商機関の自動車運転手から談話を引き出しており, 同地方と新疆の通商は日々盛んになり, 中国人, ドンガン人で来訪する者が甚だ多く, その生活状態はきわめて良いこと, またソ連から新疆への輸出は国営機関が行うが, 新疆よりソ連へは密輸が主であることなどを聞き出している。
- (85) 1936年9月10日発・在上海 川越茂大使より有田八郎外相宛, 第749号, 10月9日発・在南京 須磨弥吉郎総領事より有田外相宛, 第815号, 10月15日付・北平陸軍機関「笹目恒雄西寧牢獄ヨリ救出方依頼信書ノ要略」, 「[昭和11年7月28日] から昭和11年10月15日」JACAR: B02031850700, 新疆政況及事情関係雑纂 第七卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。1936年11月5日付・在鄭州 佐々木高義領事代理より有田外相宛「笹目恒雄ノ内話要領報告ノ件」, 機密公第249号, 「昭和11年10月17日から昭和11年11月9日」JACAR: B02031850800, 新疆政況及事情関係雑纂 第七卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。
- (86) 同上, 10月15日付・北平陸軍機関「笹目恒雄西寧牢獄ヨリ救出方依頼信書ノ要略」。
- (87) 同上。
- (88) 以下, 池田の派遣については, JACAR: B02031854100~4600, 新疆政況並事情関係雑纂/在張家口 池田書記生新疆省実地調査関係 (山本光治一行ノ新疆旅行ヲ含ム) (A-6-1-3-4\_1) (外務省外交史料館)。
- (89) 同上。
- (90) 拙稿「アフガニスタンをめぐる日本の諜報工作活動 — 1934-1945年を中心に —」『拓殖大学論集 (315) 政治・経済・法律研究』22巻1号, 2019年10月を参照のこと。
- (91) 1936年5月4日付・在カーブル 北田公使より有田外相宛, 外務通訳生 朝倉延寿訳「『アミール』『ホタン』手記 東『トルキスタン』(新疆)事情 (其ノ一)」, 公機密第103号, 「5 昭和11年5月4日から昭和11年5月31日」JACAR: B02031850000, 新疆政況及事情関係雑纂 第六卷 (A-6-1-3-4\_006) (外務省外交史料館)。1936年6月15日付・北田公使より有田外相宛, 朝倉通訳生訳「アミール, ホータン手記 西暦1933年(『アラビア』暦1351年)ノ第一革命以降ニ於ケル東『トルキスタン』(新疆)ノ変遷 (其ノ一)」, 公機密第171号, 「6 昭和11年6月1日から昭和11年6月15日」JACAR: B02031850100, 新疆政況及事情関係雑纂 第六卷 (A-6-1-3-4\_006) (外務省外交史料館)。
- なお, ムハンマド・エミン・ボグラについては以下の研究がある。清水由里子, 新免康, 鈴木健太郎『ムハンマド・エミン・ボグラ著「東トルキスタン史」の研究』(NIHUプログラム「イスラーム地域研究」東京大学拠点, 2007年), 清水由里子「ムハンマド・エミン・ボグラに関する一考察 — その思想形成の背景と著作『東トルキスタン史』を中心に —」『日本中央アジア学会報』第5号,

2009年3月；Shimizu Yuriko, *The Memoirs of Muhammad Amin Bughra: Autograph Manuscript and Translation* (NIHU Program Islamic Area Studies, TIAS Central Eurasian Research Series No. 6, TIAS: Department of Islamic Area Studies, Center for Evolving Humanities, Graduate School of Humanities and Sociology, The University of Tokyo, 2012); *The Autograph Manuscript of Muhammad Amin Bughra's Sharqī Turkistān Tārikhi, Vol. I and Vol. II*, ed. Shimizu Yuriko (TIAS: Department of Islamic Area Studies, Center for Evolving Humanities, Graduate School of Humanities and Sociology, The University of Tokyo, 2016, 2014). 本稿執筆にあたって、清水氏より上記著作のご提供とボグラの名前表記・発音についてご教示を頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

- (92) 1937年3月21日付・在カーブル 北田公使より佐藤尚武外相宛「最近ノ新疆情報ニ関スル『アミールホタン』ノ内話報告ノ件」,「昭和12年3月7日から昭和12年3月25日」JACAR: B02031851200, 新疆政況及事情関係雑纂 第七卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。
- (93) 1937年3月28日付・在カーブル 北田公使より佐藤外相宛, 公機密第67号「『最近新疆情報』申達ノ件」,「昭和12年3月28日から昭和12年4月16日」JACAR: B02031851300, 新疆政況及事情関係雑纂 第7卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。
- (94) 1937年3月7日付・在カーブル 北田公使より佐藤尚武外相宛, 公機密第43号,「昭和12年1月16日から昭和12年3月28日」JACAR: B02031851100, 新疆政況及事情関係雑纂 第七卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。
- (95) 1937年4月13日付・在カーブル 北田公使より佐藤外相宛, 公機密第92号,「昭和12年3月28日から昭和12年4月16日」JACAR: B02031851300, 新疆政況及事情関係雑纂 第七卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。
- (96) 1937年10月19日発・在ムンバイ 石川領事より広田外相宛, 第168号 (在カーブル 北田公使の第123号電報を中継送信したもの),「3 昭和12年8月24日から昭和12年12月17日」JACAR: B02031851900, 新疆政況並事情関係雑纂 第八卷 (A-6-1-3-4\_008) (外務省外交史料館)。
- (97) 1938年1月15日付・在カーブル 北田公使より広田外相宛, 公機密第13号「最近新疆情報送付ノ件」, 添付の「新疆情報 (昭和13年1月14日接受) 斎藤〔積平〕通訳生訳」,「4 昭和12年12月22日から昭和13年1月16日」JACAR: B02031852000, 新疆政況並事情関係雑纂 第八卷 (A-6-1-3-4\_008) (外務省外交史料館)。
- (98) 1937年12月22日付・広田外相より上海ほか在外公館宛「新疆情報送付ニ関スル件」, 機密合第1860号。同日付・石射猪太郎東亞局長より町尻量基軍務局長, 本間雅晴第二部長, 井上成美軍務局長, 野村直邦第三部長宛「新疆情報送付ニ関スル件」, 機密合第5683号。添付の「新疆情報」は1937年5月から10月にかけての北田公電をまとめたもの (コマ番号0370~0396)。「4 昭和12年12月22日から昭和13年1月16日」JACAR: B02031852000, 新疆政況並事情関係雑纂 第八卷 (A-6-1-3-4\_008) (外務省外交史料館)。
- (99) 1938年10月1日発・守屋和郎公使より近衛文麿外務大臣宛, 第124号「新疆方面鉄道建設説取調方ノ件」,「8 昭和13年6月2日から昭和13年12月30日」JACAR: B02031852400, 新疆政況並事情関係雑纂 第八卷 (A-6-1-3-4\_008) (外務省外交史料館)。
- (100) Richard R. Maconachie, Kabul to Secretary of State for Foreign Affairs, India Office, 19 January 1935, IOR (India Office Records) L/PS/12/2368 PZ418/1935. 同一文書として以下もある。Sir R. Maconachie, Kabul, No. 9, 19 January 1935, FO371/19292 F472/173/10.
- (101) Ibid.
- (102) 広田はこの1月23日の議会演説で次のように述べている。「日本の伝統的なイギリス帝国との親善は今日まで揺るがないままである。私は一方は東アジアで, 他方は西洋で, 地理的に類似の位置を占めているこの2つの海洋国〔the two sea Powers〕がそれぞれの立場を, 思いやりをもって認め合い, 世界のあらゆるところで真心を込めて協力することにより, 全世界の平和という理想に効果的に

奉仕することができる」と信じている」。この演説は英国大使館で直ちに英訳され、イギリス外務省に送られた (Sir F. O. Lindley, Tokyo [to Sir John Simon], No. 50, 24 January 1934, FO371/18185 F883/652/23)。ただしこのとき広田が直接意識していた問題は、日本の綿製品 (綿布) が英領インドに輸出攻勢をかけたことから生じた日印通商摩擦であり、日英情報協力を念頭に置いていたわけではない。

- (103) 荒木大将がフランシス・O・リンドレー英国大使 (Sir Francis Oswald Lindley) を主賓に招いた午餐会での発言。当日リンドレー大使は病気で欠席し、ジェームズ武官のほかマルコム・D・ケネディ退役大尉 (Captain Malcolm Duncan Kennedy) などが出席した。ケネディは政府暗号学校 (Government Code and Cypher School) に所属し、表向きはジャーナリストでロイター日本特派員をつとめていた。Sir F. O. Lindley, Tokyo to Sir Victor Wellesley, Deputy Under-Secretary for Foreign Affairs, 12 April 1934; Enclosure No.2 Report by Captain Kennedy; Enclosure No.3 Communicated by Captain Kennedy (Questions put by Capt. Kennedy, Answers by General Araki), Tokyo Telegram No. 79; FO371/18176 F2694/316/23.
- (104) Richard R. Maconachie, Kabul to Secretary of State for Foreign Affairs, India Office, 19 January 1935, IOR L/PS/12/2368 PZ418/1935.
- (105) Minutes on Sir R. Maconachie's telegram No.9 of 19th January to Secretary of State for Foreign Affairs, IOR L/PS/12/2368 PZ954/1935.
- (106) John Charles Walton (Political Department, India Office, London) to the Under Secretary of State, Foreign Office, 14 February 1935 (Draft Letter), IOR L/PS/12/2368 PZ954/1935. 同一文書として以下もある。From India Office, No. P. Z. 954/35, 14 February 1935, FO371/19292 F1015/173/10.
- (107) Government of India, Foreign and Political Department, to Secretary of State for India, New Delhi, 9 February 1935, [No.] 365, IOR L/PS/12/2368 PZ954/1935.
- (108) J. C. Walton, India Office to the Under Secretary of State, Foreign Office, No. P. Z. 7219/34, 11 January 1935, FO371/19292 F270/173/10.
- (109) His Majesty's Minister at Kabul to Secretary of State for Foreign Affairs, India Office, 29 March 1935, IOR L/PS/12/2368 PZ2256/1935.
- (110) Ashley Clarke, Foreign Office to the Under-Secretary of State, War Office, Admiralty, Home Office and India Office, 8 April 1940 [Draft], FO371/24724 F2169/23/23.
- (111) 1936年1月、第68回帝国議会 (衆議院) で広田外相が日英関係の諸問題は円満に調整すべきである旨を演説した際、北田と日本公使館員はこれをペルシャ語に翻訳してアフガン政府機関紙『イスラー』に依頼し、全文を掲載してもらうことに成功した。1936年2月25日付・北田公使より広田外相宛、公機密第54号「広田外務大臣ノ議会演説並ニ印度ヲ含ム当方面ノ北支問題ニ伴フ啓発運動ノ件」, 「昭和11年2月25日から昭和12年5月10日」JACAR: B02030483800, 満洲事変 (支那兵ノ満鉄柳条溝爆破ニ因ル日, 支軍衝突関係) / 華北問題 (日, 支停戦協定及満, 支国境諸懸案解決交渉ヲ含ム) / 輿論並新聞論調 第二卷 (A-1-1-0-21\_27\_2\_002) (外務省外交史料館)。
- (112) インド政庁は「確実に日本の影響下にあるエージェントがアフガニスタンと新疆の間のインドを越えるルートを使おうとしている」ことを探知していた。エージェントの名前として、例えば Fzal Din が特定されている。Government of India, Foreign and Political Department [, Simla] to Secretary of State for India, 29 August 1935, FO371/19292 F5648/173/10.
- (113) 1937年1月16日発・在ニューデリー 米澤菊二総領事より有田外相宛、第21号〔北田からの報告を代送したもの〕, 「昭和12年1月16日から昭和12年3月28日」JACAR: B02031851100, 新疆政況及事情関係雑纂 第七卷 (A-6-1-3-4\_007) (外務省外交史料館)。
- (114) 原文のままではなく、主意を損なわない程度で会話体に再編した。K. P. S. Menon, Foreign and Political Department, New Delhi to H. A. F. Rumbold, India Office, London, 18 January 1937,

- Confidential, D. O. [Demi Official] No. D. 345-X/37, IOR L/PS/12/2368 PZ860/1937.
- (115) From Sir R. Craigie, Tokyo, No. 366, Secret, 29 February 1940, FO371/24708 F1462/193/61.
- (116) R. B. [Richard Austen Butler, Permanent Under-Secretary of State for Foreign Affairs] to Secretary of State [Halifax], 1 April 1940, FO371/24724 F2169/23/23.
- (117) Ashley Clarke, Foreign Office to the Under-Secretary of State, War Office, Admiralty, Home Office and India Office, 8 April 1940 [Draft], FO371/24724 F2169/23/23.
- (118) Ibid.; War Office [to the Under Secretary of State, Foreign Office], No. 027/1256 (M. I. 2), Secret, 24 April 1940, FO371/24724 F2942/23/23.
- (119) A. S. Hutchinson, Home Office to the Under Secretary of State, Foreign Office, 23 May 1940, FO371/24724 F2942/23/23.
- (120) R. Peel, India Office to [H.] Ashley Clarke, 24 May 1940, P. Z. 2051/40, Secret, FO371/24724 F2942/23/23.
- (121) Walter Richmond, Admiralty to the Under Secretary of State, Foreign Office, 25 May 1940, M. 06919/40, Secret and Immediate, FO371/24724 F2942/23/23.
- (122) R. Peel, India Office to [H.] Ashley Clarke, 24 May 1940, P. Z. 2051/40, Secret, FO371/24724 F2942/23/23.
- (123) 秦郁彦編『日本陸海軍総合事典〔第2版〕』（東京大学出版会、2018年第2版第3刷）、407-408頁。
- (124) 竹原潔「阿巴夏及び包頭機関の諸工作について」防衛省防衛研究所戦史研究センター史料室所蔵、文庫—依託—340。竹原は1937年末から39年3月まで駐蒙兵団（のち駐蒙軍）包頭特務機関長（大尉）、1944年9月末から終戦まで駐蒙軍情報部アバガ支部長（中佐）をつとめた。
- (125) ちなみに鈴木住子『チャードルの女』（日本週報社、1959年）には、日本側に林銑十郎大將を後援者とする東トルキスタン独立計画があり、著者も将来の王妃に擬せられて協力したことが書かれている。著者は1941年11月に南京に赴いたのち、帰化城（厚和、現フフホト）を経て北京で終戦を迎えるが、その直前に日本軍と「夫オスマン」らによって内蒙古からハミへ進撃する部隊が極秘裡に編成され、東トルキスタン国を建設する予定であったという。しかしその内容がどこまで真実であるのか明らかではなく、同書については慎重に取り扱う必要がある。
- (126) この点と関連して、参謀本部ロシア班（のちロシア課）でソ連情報の収集分析にあっていた林三郎は、ソ連の捕虜（元ソ連軍諜報部員の少佐）から「極東ソ連の国境警備は嚴重をきわめるが、新疆省方面の国境警備は必ずしも嚴重ではないから、この方面からソ連へ潜入しようと思えば比較的容易であろう」と聞いた。その際、林は、極東ソ連正面に関する限り、この情報はその通りだと考える一方、「われわれには新疆省方面の状況はわからなかった」と回想している（林三郎「われわれはどのように対ソ情報勤務をやったか」、防衛研究所戦史研究センター史料室所蔵、中央—軍事行政その他—151）。参謀本部に新疆情報が十分上がっていなかったことがうかがえ、そうした中で新疆工作を構想できるような余裕はなかったのではないかと考えられる。

(原稿受付 2022年6月22日)



# トランプ政権下での DACA 法制化の試み

## — 連邦議会での移民政策をめぐる対立 —

中 島 醸

### 要 旨

アメリカの連邦議会は、2017年にトランプ政権が発表した「子供時代に入国した者に対する（国外追放）措置の延期」（DACA）の廃止提案を受けて、DACAの法制化を検討し、上下両院でDACAの法制化を盛り込んだ移民改革法案が提案された。2018年には両院でトランプも支持した法案の採決が行われたが、両院ともに共和党が多数党であったにもかかわらず、法案は可決されなかった。多くの民主党議員が反対したことと合わせて一部の共和党保守派の議員もこれらの法案に反対した。本稿は、トランプ政権が支持したDACAの法制化法案が、共和党多数派の議会の下でなぜ成立しなかったのかという点について、法案作成の経緯と法案に反対した共和党議員の動向、理由から考察する。法案作成の経緯について、上下両院ともに見られた、民主党や共和党穏健派による超党派での法案作成の試みとそれを阻む保守派の動向を追うことで考察する。また、保守的団体やシンクタンクによる議員の採点ならびに議員の投票行動を基に算出されたイデオロギー・スコアを参照することで、反対票を投じた議員たちの政治的立場の分布を分析する。こうした考察を踏まえて、DACAの法制化に反対した共和党保守派議員たちは、子供の時にアメリカに入国したという限定的な対象であっても、非正規滞在移民の合法化が含まれている限りDACAには賛成できないという立場を保持していることを論ずる。

キーワード：アメリカ、移民政策、トランプ、連邦議会、DACA

### はじめに

2017年9月5日、アメリカ大統領ドナルド・トランプは「子供時代に入国した者に対する（国外追放）措置の延期」（Deferred Action for Childhood Arrivals, 通称、DACA, 以下、DACAと略記）を2018年3月までに段階的に廃止する決定を発表した（Shear and Davis, 2017）。ただ同時に議会に対して猶予を与え、議会がDACAの法制化を実現するならばそれを認めるとの条件を付けていた。そのためこれ以降、アメリカの連邦議会はDACAの法制化に向けた協議、法案作成を進めることとなる。

DACAとは、2012年バラク・オバマ政権下で発効された大統領令である。16歳未満で正規の手続きを経ずにアメリカに連れてこられた非正規滞在移民（undocumented immigrants）で、

学校ないしは軍に入っている者に対して、2年間、国外追放（deportation）の延期を行う措置であった<sup>(1)</sup>。この大統領令は、オバマ政権が「ドリーム法案」(Development, Relief, and Education for Alien Minors Act: DREAM Act) の立法化を実現できなかったために、時限的な形で大統領令として発したものであった。ドリーム法案とは、子供の時に親に連れてこられるなどしてアメリカに入国した若年の非正規滞在移民を対象に、国外追放の対象とせず、一定の条件をクリアした者には合法的な滞在許可を与え、永住権・市民権の申請を可能にすることを目指す法案であった。

アメリカは歴史的に移民を受け入れて成り立ってきた。移民の処遇は常に大きな政策的論点となってきたが、現代においても1000万人近い非正規滞在移民の処遇、重要な労働力としての移民労働者の受け入れのためのビザ制度の整備、国境の警備といった移民にかかわる制度上の大きな問題を抱えている（中島2016, 2021）<sup>(2)</sup>。しかし、2000年代のジョージ・W・ブッシュ政権期以降、多くの移民制度改革の法制化を試みながら、連邦議会における党派対立、保守派の強い抵抗の下で、包括的な制度改革は成立していない（中島2011）。オバマ政権においても、包括的制度改革だけでなく、対象を親に連れられてアメリカに入国した非正規移民に絞った先のドリーム法案すらも議会で可決することができなかった。そのために、オバマは大統領令として、時限的な措置であるが、ドリーム法案の対象となる層を国外追放しない措置を実施することとなった。ただ、これは大統領令であったため、大統領が変わり新たに撤廃の大統領令が出されれば、廃止となる可能性があった。

果たして、2017年9月にトランプ政権はDACAの2018年3月までの段階的廃止を発表し、連邦議会に対してこの6か月間がDACAの法制化の猶予期間であるとして行動を促した。この発表は、民主党、共和党穏健派、移民権利擁護団体や一部の経営者たちからの強い懸念と批判を引き起こした（Shear and Davis, 2017）。しかし、DACA受給者の救済措置として、何らかの立法化が求められることとなった。その当時の連邦議会の共和党と民主党の議席数の構図は、上院では51対47で共和党が多数を占め、下院においても241対194と共和党が多数党となっていた。2018年の中間選挙において、下院の多数党の地位は民主党に奪われるものの、トランプ政権発足後の最初の2年間（議会では第115議会）は、大統領府と上下両院を全て共和党が掌握する統一政府となっていた。

DACAの出発点となったドリーム法案は、民主党が主導し、一部共和党の穏健派議員がかかわってきたものであった<sup>(3)</sup>。ただ、民主党オバマ政権下でもドリーム法案を成立させることはできなかった。そのためDACAの法制化の実現に際して、出発点であるドリーム法案それ自体が共和党主導の議会で成立することは難しい。しかし、民主党とトランプや共和党保守派との間で交渉し妥協を見いだせば、超党派による法制化の可能性も存在する。また共和党の統一政府であることを考えると、共和党内で保守派と穏健派とが合意し、トランプが支持すれば保守的な路線での立法化の可能性もあった。しかし、実際には上下両院で超党派の穏健的法案や超党派法案

だけでなく、トランプが支持を表明した保守的法案も成立しなかった。

そこで、本論文は、共和党統一政権の下でも DACA の法制化が実現しなかった背景について、トランプが DACA の廃止を宣言してから中間選挙で下院多数派の地位を共和党が失った 2018 年までの時期に焦点を絞って検討する。具体的には、上下両院議会ともに 2018 年 1 月以降に法案の協議・審議が本格化するため、2018 年の法案の内容や、議員の投票行動に注目する。その際、共に移民に批判的な立場であったトランプと共和党保守派の間で、DACA の法制化をどのように位置づけるかという点での認識の違いがあったのではないかと、という分析視角で考察する。

トランプ政権下での DACA の法制化をめぐる議論や経緯に関する先行研究は少ない。2017 年 9 月のトランプ政権の廃止提案以降、上下両院では複数の法案が提案・採決された。Congressional Research Service (2020) は、これらの法案の具体的な内容を紹介し、法案ごとの条項の違いを明らかにしている。しかし法案が可決されなかった背景には触れてはいない。それに対して、Schmitt and Bergbower (2020) は、下院のみであるがトランプ政権前半の第 115 議会における移民関連法案の提案と審議過程を簡潔にまとめている。この法案審議の考察から彼らは、共和党のなかでの移民に対する姿勢のまとまりが依然としてないことを指摘する。下院議会の「下院フリーダム・コーカス」(House Freedom Caucus, 以下 HFC と略記) が大統領の移民強硬路線と同じ考えを持ち大統領を支援する勢力であると描く一方 (Schmitt and Bergbower, 2020, pp. 137-138, 149) で、経済的保守の立場の共和党員はトランプの固執する国境の壁はコストがかかりすぎると反対していると論ずる。確かに、このような形の共和党内の不和は存在するが、本論で言及するように下院において保守的な DACA の代替法案 (下院司法委員会委員長のボブ・グッドラット Bob Goodlatte が提案した法案, H. R. 4760) に反対した保守派議員の中には、多くの HFC のメンバーが存在していた。そのため、この議論では不十分で、議会共和党保守派とトランプとの齟齬を明らかにする必要がある。そこで参考となるのが、Carney (2018) である。2018 年 2 月に DACA の代替措置を盛り込んだ 3 つの法案の採決が行われたが、ここではその中でも最も保守的でトランプが積極的に支持を呼び掛けた上院法案 (共和党上院議員のチャック・グラスリー Chuck Grassley が提案した法案, S. Amdt. 1959) に反対票を投じた 14 名の共和党上院議員の言動を詳細にまとめている。しかし、ここでは議員たちの言動をまとめているだけであり、彼らの反対がどのような立場から行われたのかの考察までは至っていない。

本稿は、上下両院の DACA の法制化への経緯と採決における議員の投票行動を分析することで、共和党議員が多数を占める議会で、トランプが支持する法案が一定数の共和党議員の反対もあり可決されなかった背景に迫りたい。具体的には、法案審議の経緯と合わせて、トランプが支持した保守的法案に対して反対票を投じた共和党議員の政治的立場を確認する形で行う。その際、以下の二つの方向から明らかにする。第一は、彼らの発言や言動を具体的に考察する。上院に関しては前述の Carney (2018) を用い、下院については反対票を投じた議員の中で数は少ないが

採決に関して声明を出した者もあり、彼らの議論を考察する。第二は、議員のイデオロギー的立場に関するスコアから傾向を考察していく。ここでは主に2つの種類の指標を使う。1つ目は保守派自身による議員の採点を用いる。アメリカ最大の保守団体であるアメリカ保守連合 (American Conservative Union, 以下、ACU と略記) や代表的保守系シンクタンクのヘリテージ財団が設立したヘリテージ・アクション・フォー・アメリカ (Heritage Action for America, 以下、ヘリテージ・アクションと略記) は、毎年、重視する法案に対する議員の投票行動から議員の採点を行っている。反対票を投じた共和党議員が保守派からどのように評価されているのかという視点から参考としたい。2つ目は、1980年代以降、キース・T・プール (Keith T. Poole) やハワード・ローゼンタール (Howard Rosenthal) らによって集計され、研究されてきた議員の投票行動に関するスコアである<sup>(4)</sup>。この指標は、アメリカの建国からの全議会のほぼ全ての点呼投票 (roll call) での議員の投票行動をまとめ、そこでの投票の対象となった法案の性質と、投票に参加した議員たちのイデオロギー分布をデータ化したもので、NOMINATE と呼ばれるデータである。前述の保守系団体による採点では、本稿で取り上げる DACA 法制化に関する採決の一部しか取り上げられていないこともあり (McCarthy, 2011)、保守派自身からの採点とは別の視点からも議員の投票行動のスコアを参照するために用いる。表1はこれらのスコアを上下両院の民主・共和両党の議員の全体的な傾向を見るために、それぞれのスコアの中央値を算出したものである<sup>(5)</sup>。これを見ると、同じ政党内部での上下両院での数値の違いは大きくない。他方で、民主党と共和党の間でのスコアの差は大きく、当然ではあるが保守派からの採点では民主党

表1 連邦上下両院での政党別の議員のイデオロギー状況

	ACUのスコア (2018年)	ヘリテージ・アクションの スコア (115議会)	NOMINATE, dim 1の スコア (115議会)
上院議会			
民主党	4.8%	5%	-0.339
共和党	85.7%	68%	0.458
下院議会			
民主党	5.2%	8%	-0.396
共和党	85.9%	64%	0.498

注1: ACUとヘリテージ・アクションのスコアは、彼らの政策志向と議員の投票行動がどの程度、合致しているかを百分率で表しており、数値が高いほど一致率が高い。つまり政治家としての保守的要素が高いとみなされる。またACUの数値はLifetime Averageを採用しており、2018年のみの議員活動ではなく、2018年までの各議員の議員活動全体の時期を通しての採点となっている。NOMINATEの数値は、-1と1の幅の中で-1に近いほどリベラルの投票行動を取り、1に近いほど保守的投票行動を取っている。この数値はACUと同じく第115議会までの各議員のキャリアを通じたスコアとなっている。

注2: 上院には2名の無党派 (Independent) 議員がいるが、民主党と投票やイデオロギー傾向が近くスコアも民主党とほぼ変わらないため、ここでは取り上げていない。

出典: ACUのスコアに関しては、The American Conservative Union Foundation, "Ratings of Congress, 115th United States Congress, Second Session," 48th edition, 2018から著者作成。ヘリテージ・アクションのスコアに関しては、Heritage Action for America, Scorecard (<https://heritageaction.com/scorecard/members/115>) から著者作成。NOMINATE, dim 1のスコア (115議会) に関しては、Lewis, Poole, Rosenthal, Boche, Rudkin, and Sonnet (2021) の資料より筆者作成。

がどちらも一桁であるのに対して、共和党は ACU で約 86%、ヘリテージ・アクションの採点で 60% 台半ばと高くなっている。

## 1. DACA の代替法案の検討と議会

トランプ政権は、2017 年 9 月の DACA 廃止の発表時、期限までの猶予を議会に与えることをあわせて行った。彼はこの発表時、DACA 受給者をとても愛していると語り、『素晴らしく、教育も受け、洗練された若者たち』と称賛し、議会が彼らを助け適切に支援をしてくれるだろうと語っている (Shear and Davis, 2017, Zurcher, 2017)。このように、トランプは、DACA の廃止を決定する一方で、その代替措置としての法制化を求めるという立場を示した。

そして、廃止方針発表後の 9 月 13 日に、トランプは民主党の上院院内総務チャック・シューマー (Chuck Schumer) と下院の民主党院内総務のナンシー・ペロシ (Nancy Pelosi) を呼んで DACA の法制化について協議している (Zurcher, 2017)。シューマーとペロシは、この会談で DACA 受給者の救済措置の実施と引き換えに国境警備の強化を実施することが協議されたと語った。そこにはトランプがこだわってきた国境の壁の建設が入っていなかった。これに対してトランプ政権側は、国境の壁に関して、協議では何も合意していないと反論した (Zurcher, 2017; Golshan and Campbell, 2017)。トランプと議会民主党のトップが会談したにもかかわらず、この交渉をきっかけに事態が進展することにはならなかった。他方で、トランプはすでに提案されていたドリーム法案を支持することはなかった。このことと合わせて考えると、DACA の廃止に伴う法制化についてトランプはそれを何らかの形での交渉の材料として使うことは想定していたように思われる。

トランプのこうした姿勢は、保守派からトランプが国境の壁の実現のために DACA の法制化に向けた民主党との交渉に前のめりになっているのではないかとの疑義が呈され、トランプを反移民の仲間と考えていた共和党保守派の議員からは憤りの声が上がった (Jenkins, 2017; Zurcher, 2017)。また、司法では、DACA 廃止の無効を求める提訴がなされ、2018 年 1 月 9 日にはカリフォルニア州連邦地方裁判所で、2 月 13 日にはブルックリン連邦地方裁判所でそれぞれ DACA 撤廃を差し止める判決が下された。トランプ政権は地裁の判決を不服として控訴審を飛ばして連邦最高裁判所に判断を求めたが、連邦最高裁は 2 月 26 日にはトランプ政権の訴えを退けている<sup>6)</sup>。2017 年 10 月には、トランプは、DACA の代替案には触れていない形で、壁の建設のための予算と国境警備員増強を含んだ要請を議会の両党に送った (Keith, 2017)。12 月には、民主党議員が DACA の代替措置を作る必要を訴え、ドリーム法案を年内に成立すべきと要求した (Bowman, 2017)。このような動きはあったものの、上下両院で DACA の代替法案の審議に関して大きく進展していくのは 2018 年に入ってからであった。2018 年 1 月 9 日には、移民問題に取り組んできた共和・民主両党の上下両院議員たちがホワイトハウスでトランプと超党派での

会合を行った (Trump, 2018)。ここでは、何らかの明確な合意が得られた訳ではなかったが、トランプは DACA 受給者を保護する立法に署名すると発言するなど民主党との取引に楽観的な姿勢を示した (Fram and Thomas, 2018; Wilkie, 2018)。

その後、政権は同月 25 日に移民政策の枠組みを提示し (Fabian, 2018a)、30 日にはトランプの一般教書演説を行った。そこにおいて、トランプ政権の移民政策の柱として以下の 4 点が示された。DACA 資格保有者 (対象者) の市民権獲得への道の設定、メキシコとの国境での壁建設や国境警備強化のための 250 億ドルの信託基金の要求、家族呼び寄せという家族ベースの移民の制限、多様性ビザ抽選システムの廃止の 4 点であった (White House, 2018b)。こうした政権の動きを受けつつ、2018 年 1 月以降に連邦議会において DACA の法制化をめぐる動きが進んでいった。

## 2. 上院議会の動向

### (1) 上院議会での採決された 3 つの DACA 法案

連邦上院議会は、2017 年のトランプ政権発足時、共和党が 52 議席、民主党が 46 議席、無党派が 2 議席 (2018 年以降は、共和党が 51 議席、民主党が 47 議席) となっており、共和党が多数党の位置を占めていた。

こうした状況で、2017 年 8 月に共和党保守派議員のトム・コットン (Tom Cotton: R-AR) とデイヴィット・パーデュー (David Perdue: R-GA) が Reforming American Immigration for a Strong Economy Act (RAISE Act: S. 1720) を提案した<sup>(7)</sup>。しかし、2017 年にはそれ以外は目だった動きはなかった<sup>(8)</sup>。このコットンとパーデューが提案した法案は、多様性ビザ抽選プログラムの廃止、年間の難民受け入れの 5 万人への制限、家族ベースの移民受け入れの制限、受け入れ移民に関するポイント・ベースのシステムの導入といった提案を含んでいた。トランプが DACA の廃止に言及したのが同年 9 月であるため、DACA 受給者への対応は盛り込まれていないが、ここには、2018 年 1 月の一般教書演説でトランプが提示する移民政策の政権として提示した政策のうち家族ベースの移民受入の制限と多様性ビザ抽選プログラムが含まれており、この時点での保守派の移民制度に関して目指す改革の方向性が見られる。この法案はトランプが支持したものの、採択まで至ることはなかった。

上院議会において DACA 法制化の動きが顕在化したのは、2018 年 1 月 9 日のトランプと超党派議員との会合以降であった。またこの会合前の 1 月 4 日には共和党上院議員のみを招いた会合を行っており、ここでトランプは、DACA の法制化とともに、国境警備強化 (壁建設のための予算)、家族ベースの移民の制限、多様性抽選ビザの削減なども実現することを期待すると述べていた (Kopan, 2018b)。

2 月 15 日に上院では 4 つの法案が採決にかけられた。DACA の法制化に関わっては、3 つの法案が採決の対象となった。いずれも賛成票が討議終了に必要な 60 票に達しなかったため、廃

案となったが、各法案への賛否から、トランプの求める政策と DACA 法制化との取引に、特に共和党保守派議員の全てが同意した訳ではなかったことが明らかになった<sup>9)</sup>。

### ① 超党派法案

2月15日に採決にかけられた1つ目の法案はジョン・マケイン (John McCain: R-AZ) とクリス・クーンズ (Chris Coons: D-DE) が提案した、Uniting and Securing America Act of 2018 (USA Act of 2018: S. Amdt. 1955, 以下、マケイン-クーンズ法案と略記) であった (Blitzer, 2018; Bruno, 2018, p. 5; CQ Vote Studies: Key Senate Votes in 2018, 2019)。この法案では、子供の時にアメリカに合法的な資格なしに連れてこられた非正規滞在移民たちの中で一定の条件に合致する者には、合法的な永住権と、将来的な市民権の付与を規定したものであり、その適用対象者数はおよそ170万から180万人に及ぶ (Pierce, 2018)。同時にこの法案は、国境警備で必要な手段に関する調査を行うことと、国土安全保障省 (DHS) にメキシコとの国境を守ることを求める内容となっている。しかし、トランプが政権の移民政策の柱として提示した4点のうち、DACAの法制化以外の3点 (国境の壁、家族ベースの移民の制限、多様性ビザ抽選プログラムの廃止) については盛り込まれていない。トランプや保守派が求める取引条項を付けていない「混じりけのないドリーム法案」 (Clean DREAM Act) であった (Blitzer, 2018)。この法案は、民主党議員46名と共和党議員4名、無党派 (Independent) 2名の計52票の賛成にとどまり、60票には達しなかったが、DACAの法制化のみを追求し、トランプとの取引をしない法案にもかかわらず、4名の共和党上院議員が賛成し、この日に採決にかけられた法案の中では、次に触れる2つ目の超党派法案に次いで賛成が多かった。

2つ目の超党派法案は、Immigration Security and Opportunity Act (S. Amdt. 1958) である (Bruno, 2018, pp. 5-6)。こちらは、マイク・ラウンズ (Mike Rounds: R-SD) と、アングラス・キング (Angus King: I-ME)、スーザン・コリンズ (Susan Collins: R-ME)、リンゼイ・グラム (Lindsey Graham: R-SC)、ジェフ・フレイク (Jeff Flake: R-AZ)、ディック・ダービン (Dick Durbin: D-IL) といったこれまで上院において超党派で移民法案について協議してきた議員たちによって提案され<sup>10)</sup>、彼らの政治グループ名から、Common Sense Coalition 法案と呼ばれている (本稿でも以下、このように表記する)。本法案は、先のマケイン-クーンズ法案と同様に、子供の時にアメリカに連れてこられた非正規移民の中で一定の条件を満たす者に対して、永住権と市民権の申請を可能にする規定を有する。ただ、細かな条件はマケイン-クーンズ法案と異なり、対象となる人数は155万から165万人程度であると推計されている。そして、本法案は、マケイン-クーンズ法案とは異なり、トランプや保守派の要求への妥協的な条項を盛り込んでおり、この点でもマケイン-クーンズ法案とは異なっていた。法案は、国境警備に対する250億ドルの支出と、家族ベースの移民の制限というトランプや保守派の要求への妥協的な条項を盛り込んでおり、DACA 受給者への合法的地位の付与においても、この規定により永住権や

市民権を得た者が非正規にアメリカに連れてきた親の永住権のスポンサーになることを認めていない (Bruno, 2018, p. 6)。多様性ビザ抽選プログラムの廃止は含まれないものの、法案を提案した超党派グループは、投票の前日というぎりぎりのタイミングでトランプや保守派の要求に妥協して本法案を提出した。ただ、これも賛成 54 票 (民主党 44 名、共和党 8 名、無党派 2 名) で当日に投票された法案の中で最も賛成票が多かったが、討議終了に必要な 60 票に到達はしなかった。

## ② トランプ支持の保守的な法案

3 つ目の法案は、共和党のグラスリーが提案した SECURE and SUCCEED Act (S. Amdt. 1959, 以下、グラスリー法案と略記) である<sup>(11)</sup>。このグラスリー法案は、トランプが強く支持した法案であり、彼が提示した移民政策の 4 つの柱を盛り込んでいる。子供の時にアメリカに連れてこられた非正規移民に対して、合法的地位を付与する規定と同時に、250 億ドルの壁建設予算の計上、家族ベースの移民の制限 (配偶者と 18 歳以下の未婚の子供のみ呼び寄せ可能)、多様性抽選ビザ制度の廃止を盛り込んでいる<sup>(12)</sup>。また、DACA 受給者の永住権・市民権獲得の規定に関しても、超党派法案より厳しい規定となっている。本法案では、対象者は永住権申請の前に一時的な在留資格 (7 年間有効) の取得が必要とされ、その後に初めて永住権の申請資格 (さらにその先には市民権の申請資格) を得ることができる。また、この措置によって永住権・市民権を得た者に対する規制は Common Sense Coalition 法案より厳しく、親やその他の家族の永住権だけでなく一時的在留資格のスポンサーになることもできないと規定している。こちらの法案は、トランプの要求を全体としてカバーしたにもかかわらず、投票では合計 39 票の賛成しか得られず、共和党議員においても 4 分の 1 以上の 14 名が反対票を投じ (Bruno, 2018, p. 7; S Amdt 1959 — Secure and Succeed Act, n.d.), 3 つの DACA の法制化に関する法案の中で最も賛成票が少なかった。

## (2) 法案制定過程でのトランプ政権の動向

このように、上院では DACA の法制化に関連して、共和党の移民政策強硬派であるグラスリーが提案した法案が、トランプの支持があったにもかかわらず、一部の保守派の共和党議員からの反対に直面した。ここでは、トランプの 2 月 15 日の採決に向けて行動について検討する。

トランプは 2018 年の 9 月の DACA 廃止宣言以降、その法制化については議会に投げかけた状態であった。2018 年 1 月 4 日に行われたホワイトハウスでの共和党上院議員との会談では、移民政策に強硬な姿勢を見せる保守派議員と、DACA の超党派での法案の交渉を進めている中道・穏健派の計 6 名を呼んでいる<sup>(13)</sup>。ここでは、トランプは、DACA 法制化の実現にはその他 3 点の政策との取引にこだわりつつも、民主党との妥協に少し楽観的な見方を示した (Kopan, 2018b)。

その姿勢は、5 日後の上下両院の超党派の議員たちとの会談でも大きな変化は見られなかった。

トランプは、DACA 法案に関して、国境の壁の建設、連鎖移民の制限とビザ抽選プログラムの廃止を含まない法案には署名しないと発言し、ホワイトハウスは立法化に当たりこれらの重要な 4 点を含むことが必要であるとの合意に至ったとの声明を出したが (White House, 2018a)、この時の参加者の印象では、民主党との妥協に楽観的であると同時に柔軟に対応する用意があるように受け止められている (Fram and Thomas, 2018)。トランプは、議会交渉者が到達した取引についてはどのようなものでも署名すると述べたと報道された (Wilkie, 2018)。しかし、この会談の翌日、ノルウェー首相のエルナ・ソルベルグ (Erna Solberg) とホワイトハウスで記者会見を開いたトランプは、今度は、いかなる法案も国境の壁の建設を含めなければならないと強調した (Pramuk, 2018)。

そして、トランプは、民主党との妥協に柔軟に対応するという姿勢から離れ、DACA 法案には必ず国境の壁の建設、連鎖移民の規制とビザ抽選プログラムの廃止が盛り込まれていなければならないとの立場へと傾倒していった。1 月中旬には、民主党のダービンと共和党のグラムが共同で、DACA 法制化の提案をまとめた。この提案は DACA 受給者の永住権・市民権獲得のプロセスとともに、家族ベースの移民の制限、ビザ抽選プログラムの廃止と、国境警備への約 27 億ドルの予算を含むものであった。国境の壁建設の予算以外は、トランプの提示する重点政策の 3 点が盛り込まれているものの、国境警備への予算は国境の壁の建設費用としては明記されていない。これは、2 月 15 日に採決の対象となった Common Sense Coalition 法案とほぼ同じ内容を持っていた<sup>(14)</sup>。それに対して、トランプ政権はこの提案は到底受け入れられるものではなく、たとえこの法案が可決されたとしても署名しないと拒絶した (Fabian, 2018b)。

2 月の投票直前トランプは、グラスリー法案以外は移民政策の 4 つの重点政策をカバーしていないとして、グラスリー法案を支持するよう求めた<sup>(15)</sup>。また国土安全保障省は、投票日当日に声明を発表し、Common Sense Coalition 法案が移民取締機関に対してアメリカに最近入国した非正規移民のみを逮捕の対象とすることを求めていることから、アメリカでの移民取締りが終わることを意味し、『合衆国を事実上、法の支配を無視することが奨励される聖域国家にしてしまう』と非難した (U.S. Department of Homeland Security, 2018)。

このように、上院議会での DACA 法案の採決に向けて、トランプ政権は DACA 法案の成立を目指す動きを進め、当初は共和党と民主党との間の妥協・取引の成立に楽観的で、柔軟に追求する姿勢を示していた。しかし、実際に交渉が進むにつれて国境の壁の建設にこだわり、DACA の法制化は、国境の壁の予算確保が確保されなければ取引で認めることはできないとの姿勢が顕在化していった。上院の DACA 法案の採決に当たっては、トランプ政権の要求を全体としてカバーする保守的なグラスリー法案以外は認めないと立場であった。

このようにして、超党派での DACA の法制化の取り組みからトランプ政権は離れ、共和党の一部超党派で活動していた議員と民主党という投票ブロックに対して、共和党が異なる投票行動をとることで、全ての法案が 60 票を獲得できないという事態へとつながっていった。

### (3) 上院法案に対する共和党保守派の反対

グラスリー法案にほとんどの民主党議員が反対したのは理解に難くないが、共和党議員でグラスリー法案に反対した者が14名も出たことはどのように説明できるのであろうか。この点を、反対票を投じた14名の共和党議員の傾向を見ることで考察したい。

上院議会では賛否が対立する法案の成否を決める本投票を実施するには、討論終結動議が可決される必要がある。そのためには60票の賛成票が求められ、法案成立には高いハードルがある。現状で共和党が多数党であっても、超党派の支持がある法案でなければ成立は困難である。2018年当時であれば、共和党議員全員が賛成したとしても民主党議員から9票の賛成がなければならぬ。しかし、トランプや共和党保守派の要求を全面的に盛り込んだグラスリー法案は、民主党議員から必要な支持を見込むことは難しかった<sup>(16)</sup>。そのため、元々成立の見込みは薄いものではあった。それでも共和党から14名もの反対票を投じた議員が出たことは、共和党議員とトランプ政権との姿勢において齟齬があったことがうかがえる。

その齟齬とはどのようなものであったか。その課題について、グラスリー法案に反対した14名の共和党議員の傾向を考察することで、接近してみたい。まずは、表2にまとめた14名の共

表2 上院議会におけるグラスリー法案への反対票を投じた共和党議員の関連法案への投票行動とスコア

	法案への投票			投票者のスコア		
	マケイン-クーンズ法案 (S. Amdt. 1955)	Common Sense Coalition 法案 (S. Amdt. 1958)	グラスリー法案 (S. Amdt. 1959)	ACU のスコア (2018年)	ヘリテージ・アクションのスコア (115議会)	NOMINATE, dim1 のスコア (115議会)
John Barrasso	Nay	Nay	Nay	89.6%	73%	0.536
Susan Collins	Nay	Yea	Nay	44.8%	28%	0.115
Ted Cruz	Nay	Nay	Nay	98.3%	78%	0.821
Steve Daines	Nay	Nay	Nay	85.7%	78%	0.572
Mike Enzi	Nay	Nay	Nay	90.7%	75%	0.545
Jeff Flake	Yea	Yea	Nay	93.1%	85%	0.855
Jim Inhofe	Nay	Nay	Nay	95.8%	76%	0.553
John Kennedy	Nay	Nay	Nay	78.6%	67%	0.574
Mike Lee	Nay	Nay	Nay	99.5%	100%	0.883
Jerry Moran	Nay	Nay	Nay	86.6%	67%	0.418
Lisa Murkowski	Yea	Yea	Nay	57.7%	38%	0.210
Rand Paul	Nay	Nay	Nay	96.6%	88%	0.885
Ben Sasse	Nay	Nay	Nay	95.6%	83%	0.676
John Thune	Nay	Nay	Nay	85.5%	62%	0.426

出典：投票行動については Congress.gov 内の以下の資料から著作作成。S. Amdt. 1955 to S. Amdt. 1958 (<https://www.congress.gov/amendment/115th-congress/senate-amendment/1955>), S. Amdt. 1958 to H. R. 2579 (<https://www.congress.gov/amendment/115th-congress/senate-amendment/1958>), S. Amdt. 1959 to H. R. 2579 (<https://www.congress.gov/amendment/115th-congress/senate-amendment/1959>)。議員のスコアについては、表1に同じ。

和党議員の投票動向と保守派からの採点、イデオロギー・スコアを確認する。

保守的なグラスリー法案以外の2つの超党派の法案に賛成票を投じたのは、14名中、コリンズとフレイク、リサ・マカウスキー (Lisa Murkowski: D-AK) の3名のみであった。彼らは、超党派での法案作成の交渉してきたメンバーであり、Common Sense Coalition 法案の共同提案者に名を連ねていた。コリンズとマカウスキーは共和党内の穏健派として知られ<sup>(17)</sup>、実際に表2のスコアでも他の共和党議員と比べて明らかに低い数値となっている。もう1名のフレイクは、スコア上は他の共和党議員と同水準の保守的スコアとなっているが、彼は同じアリゾナ州選出のマケインとともに長年にわたり移民政策について非正規移民の合法化に取り組んできた上院議員であった<sup>(18)</sup>。

彼ら以外で反対した議員は、全ての法案に対して反対票を投じた。ジョン・バラッソ (John Barrasso: R-WY)、テッド・クルーズ (Ted Cruz: R-TX)、スティーブ・デインズ (Steve Daines: R-MT)、マイク・エンジ (Mike Enzi: R-WY)、ジム・インホフ (Jim Inhofe: R-OK)、ジョン・ケネディ (John Kennedy: R-LA)、マイク・リー (Mike Lee: R-UT)、ジェリー・モラン (Jerry Moran: R-KS)、ランド・ポール (Rand Paul: R-KY)、ベン・サス (Ben Sasse: R-NE)、ジョン・スーン (John Thune: R-SD) の11名である。彼らの反対は保守的な立場からのものと位置付けられる。DACA そのものが違憲・違法であり、DACA の延長も認められないという立場が3名 (バラッソ、デインズ、エンジ)、DACA の延長に際して、受給者が市民権を得ることができるものは「アムネ스티」であるとして反対したものが5名 (クルーズ、モラン、インホフ、ポール、スーン)、国境警備を優先させるべきとして反対したのが1名 (ケネディ) であった (Carney, 2018)。リーとサスは DACA の法制化にはバランスを取ったり、国境警備強化とのシンプルな組み合わせにすべきとする立場を述べるが、彼らは他の2つの超党派法案のどちらにも反対票を投じており、採決時点で、超党派法案や穏健の立場からグラスリー法案に反対していたわけではなかった。

このようにトランプは、グラスリー法案が自身の提示した移民政策の重点項目をカバーしていることから支持し、各共和党議員にこの法案への支持を呼び掛けていた。しかし、11名の議員が保守的な立場から反対したのである。このトランプと共和党保守派の間の齟齬の背景には、DACA の法制化のとらえ方、位置付けが異なっていたことが存在する。トランプが DACA の法制化を壁の建設 (および家族ベースの移民の制限とビザ抽選プログラムの廃止) の実現のための取引材料としてとらえ、壁の建設のために DACA の法制化を受け入れることをいとわなかった。しかし、共和党保守派は、グラスリー法案への反対理由に見られるように DACA そのものに反対であり、当然その法制化にも反対であった。彼らは、市民権の申請資格を認めることは、「不法移民」のアムネ스티そのものであり、看過できないという原理的立場に立っていた。DACA の法制化を取引材料ととらえるか、原理的立場から反対か、という点で両者の違いが表面化し、グラスリー法案に多くの保守派の共和党上院議員が反対したと理解できよう。

### 3. 下院議会における法案作成の動き

#### (1) 下院議会の動き

下院議会でも、2017年9月のトランプのDACA廃止の決定を受けて議会としての対応が模索されるも、具体的な動きが見られるのは2018年に入ってからであった。1月9日のトランプとの超党派の会談には、下院からも超党派でのDACA法制化を目指すウィル・ハード（Will Hurd: R-TX）、カルロス・カーベロ（Carlos Curbelo: R-FL）、ピート・アギラー（Pete Aguilar: D-CA）が、また保守的議員ではグッドラットなどが参加した。具体的には、1月10日にまず移民政策強硬派の下院司法委員会委員長のグッドラットがSecuring America's Future Act of 2018（H. R. 4760、以下、グッドラット法案と略記）を提案した<sup>(19)</sup>。次いで、16日に移民政策に関して超党派での交渉をしてきた共和党穏健派のハードが、民主党議員のアギラーとジェフ・デンハム（Jeff Denham: D-CA）と共同で、Uniting and Securing America Act of 2018（USA Act of 2018: H. R. 4796、以下、超党派法案と略記）を提案した<sup>(20)</sup>。

前者のグッドラット法案は、下院共和党の保守派の立場を反映したものであった。具体的には、子供の時にアメリカに連れてこられた非正規滞在移民に対して合法的な非移民滞在資格の付与、国境の壁の建設、家族ベースの移民の制限、多様性抽選ビザプログラムの廃止、使用者に対して従業員の法的地位の確認のためのE-Verifyシステムの利用の要求、聖域都市への連邦補助金の停止といった内容であった。ここには、トランプ政権が提示した4つの重点項目以外にも盛り込まれている。さらに法案はDACA受給者への合法的地位を付与するとしているが、これは3年の更新可能な非移民としての時限的な地位であり、永住権の申請資格を得ることはできないという厳しい内容となっている<sup>(21)</sup>。

対して、後者の超党派法案は、国境警備活動への234億ドルの予算（166億ドルの「国境の壁システム」向けの予算、68億ドルの国境警備への投資）、DACA受給者に6年更新の条件付き非移民の合法的地位の付与（5年後の永住権申請が可能、市民権への道もあり）、多様性ビザプログラムの廃止による合法移民制度の修正（これらのビザを他の枠に再配置）、不正入国での軽犯罪で起訴されている非正規移民を未成年の子供とともに拘留することを要求するものとなっている。

これらの法案は委員会での審議にかけられるものの、本会議での議論・採決への動きはすぐには見られなかった。前者のグッドラット法案について、トランプは支持を表明していたものの、下院議長のポール・ライアン（Paul Ryan: R-WI）は、共和党穏健派と民主党が反対することがはっきりしており、成立に十分な支持が集まっていないとの判断から（最終的に6月に本会議での採決にかけられるが）5月までは採決を先送りしていた（Davis, Snell, and Detrow, 2018; Collins, 2018）。後者の超党派法案は、後述するように共和党穏健派議員の審議促進のための戦

術的活動によって下院本会議での採決を目指されたが、実現はしなかった。

下院議会での DACA 関連法案の審議手続きが本格的に進むのが、5月9日の穏健派のカーベロとデンナムによる Discharge Petition の提出以降であった<sup>(22)</sup>。この申し立ては、下院議員の過半数の218名の署名が集まることで、対象法案を本会議での採決にかけ、可決された法案（可決された法案が複数ある場合は最も賛成票の多い法案）を下院法案として成立させ、上院に送付するようにするものである。この時は、DACA 関連の4つの法案の採択を求めた。その法案とは、前述のグッドラット法案（H. R. 4760）と超党派法案（H. R. 4796）、2017年7月に民主党のルシール・ロイバルーアラード（Lucille Roybal-Allard: D-CA）によって提案されていた Dream Act of 2017（H. R. 3440）<sup>(23)</sup>の3つと、下院議長であるライアンが指定する法案であった<sup>(24)</sup>。グッドラット法案は保守的な法案であるが、それ以外の2つの決まっている法案はどちらも穏健ないしはリベラルな内容であり、共同提案者にも多くの民主党議員が名を連ねており、民主党の賛成も期待できるものであった。超党派法案は共同提案者59名のうち30名が民主党議員であり、2017年ドリーム法案には全ての民主党議員が共同提案者に名を連ねていた<sup>(25)</sup>。

このことは、共和党指導部、保守派にとって大きな問題をはらんでいた。前述のように最も賛成票の多い法案が可決されることになるため、民主党議員がほぼ賛成し共和党穏健派議員も投票するだろう超党派法案か2017年ドリーム法案が、民主党議員がほぼ反対するグッドラット法案よりも可決される可能性が高く、たとえ3つの法案全てが可決されたとしても賛成票でグッドラット法案が上述の2つの法案を上回る可能性はかなり低いのである。そのため、この申し立てが認められた場合、リベラルな民主党支持の法案が下院法案として成立する可能性が高い。2018年2月の上院での採決状況を見ると、上院議会を通過できる可能性は高くはないとは言え、議長のライアン、共和党指導部、保守派にとっては受け入れられない事態であった。さらに、申し立て署名者は開始後10日間ですでに196名に達し、6月7日時点で、過半数まで3名の215名（20名の共和党議員を含む）まで達していた<sup>(26)</sup>。そこでライアンはこの動きを阻止すべく動かなくてはならず、6月12日に、下院本会議においてグッドラット法案と共和党内で協議をして妥協する法案の2つの法案を採決にかけるとを発表した。ライアンは同日、共和党の穏健派と保守派の議員と会談し、申し立てを進めた穏健派議員はこの提案を受け入れて、共和党内での妥協法案の作成へと動いていった。

そして、実際に6月21日にグッドラット法案が、27日には急遽共和党内で協議され（6月19日に）提案された Border Security and Immigration Reform Act of 2018（H. R. 6136、以下、共和党内妥協法案と略記）<sup>(27)</sup>が採決にかけられた。しかし、どちらの法案も過半数の支持を得られずに廃案となったのであった。前者のグッドラット法案は賛成193、反対231で否決された。民主党議員は投票しなかった議員を除き全員が反対し、共和党議員では41名が反対した。後者の共和党内妥協法案は、賛成121、反対301となり、より多くの票差で否決された。グッドラット法案と同様に民主党で賛成した議員はおらず、共和党で反対した議員が112名と賛成票を投じ

た121名とほぼ同じであった。トランプはどちらの法案に対しても支持を表明しており、後者は党内の保守派と穏健派との妥協を踏まえた法案であったはずであるが、共和党内で賛否が二分されるような状況となった。次節以降で、妥協の協議の実情と反対票を投じた議員の動向を見ることで、こうした事態に至った背景を考察したい。

## (2) 下院共和党内での妥協法案の模索

2018年6月12日にライアンが Discharge Petition を退け、下院本会議での2つの法案の採決を実施することを決めた時、共和党内妥協法案の詳細は明確にはいなかった。しかし、民主党の支持を得なくても、共和党議員の賛成票で可決することを目指し、共和党内での穏健派と保守派との「妥協」が追求された。法案のベースとなったのは、トランプが提示した移民の重点政策であった (Golshan, 2018a)。法案の主要な規定としては、国境の壁への資金提供を明記した国境警備の強化、合法移民の制限 (多様性抽選ビザの廃止と家族ベースの移民の制限) と子供時分にアメリカに入国してきた移民への市民権、永住権につながる合法的地位の付与であった。ただ、この法案は保守派との合意を目指して作られたため保守的な性格の強いものとなった。

この法案の保守的特徴の第一は、DACA 受給者の合法化のやり方についてである。DACA 受給者は一時的な合法的地位を申請することができる。そして、その受給開始から6年後にグリーンカード (永住権) の申請資格を持つこと、さらにはその先に市民権の獲得することが可能とされている。しかし、永住権と市民権の獲得に関しては能力に基づいて (merit-based) 可否が決定されるようになっており、全員が受け取ることができるとは保証されていない。そのため、DACA 受給資格者のうち、こうした恩恵にあずかることのできる者は30%のみであるとの試算も出されている (Golshan, 2018b)。保守的特徴の第二は、国境での移民取締りに関して、国境を正規の手続きを経ずに親とともに超えてきた子供を親から引き離して「保護」というトランプ政権のやり方に関することであった。大きな批判を招いたこのやり方について、法案は禁止すると規定している。ただこれは、子供を親と一緒に拘留すること、つまり子供の収容に関して設けられている期限を撤廃する (大人と同様に無期限に収容することができる) ことを意味していた<sup>(28)</sup>。そのためこの共和党内妥協法案の「妥協」は名ばかりであり、実際にはトランプの強硬路線に偏り、保守的な性格を持った法案となっていると評された (Golshan, 2018b)。ただ、これでも保守派は、DACA 受給者といった「不法な人々を合法化するもの」であり (Kaplan and Stolberg, 2018)、様々な制約が課せられたとしても市民権を獲得することが可能である「アムネスティ・スキーム」であると非難し、妥協法案の作成協議に積極的にかかわらなかった (Golshan, 2018b)。下院共和党保守派のコークスである HFC の議長であるマーク・メドウズ (Mark Meadows: R-NC) も、穏健派との交渉時、穏健派議員のデンハムに、HFC のメンバーやメドウズ自身が妥協法案に賛成票を投じるかどうかを問い詰められたが、最後まで支持を約束することはしなかった (Bade, 2018)。

この共和党内妥協法案は、共和党全体の支持を得て、保守的なグッドラット法案よりも多くの票を得て、可決されることを期待された。しかし、先述のような経緯の下で民主党が反対し、共和党内の保守派からの支持も得られず、6月27日に行われた採決の結果は、グッドラット法案よりも70名ほど賛成・反対で差が付けられ、否決されたのであった。

### (3) 投票行動の分析

ここでは、グッドラット法案と共和党内妥協法案の2つの法案への投票行動を考察することで、これらの法案への反対がどのような立場から行われたのかを検討したい。下院では議員数が多く、上院議会の時のように議員個人毎の投票理由を具体的に追うことは困難である。そこで、反対票を投じた理由を声明で表明した議員の発言とともに、これまで取り上げてきた議員のイデオロギー・スコアも参照して考察する。

まず6月21日に行われたグッドラット法案に関する投票行動を見ていく。こちらは、前述のように民主党議員は投票しなかった議員を除き全員が反対票を投じた。他方、共和党においては41名の反対があった。そのうち共和党内妥協法案にも反対した議員と、妥協法案には賛成した議員とに区分して傾向を見る。後者の議員は、保守的なグッドラット法案に反対し、妥協法案には賛成したため穏健派と予想されるが、実際にそのような傾向が見られる。

グッドラット法案と共和党内妥協法案の両方に反対した議員は11名いた。両方に反対する議員の背景として、穏健的な立場からどちらにも賛成できないという理由が想定されるが、表3から分かるように、このACUやヘリテージ・アクションも含めたスコアの中央値は共和党議員全体の中央値と比較しても高く、保守的な立場の議員が比較的多いことが分かる。実際、NOMINATEのスコアでは、0.2点台が2名いたが、0.8点台が1名、0.6点台が5名いた。さらに強固な保守的コーカスとされるHFCのメンバーも3名入っていた<sup>(29)</sup>。ここには、強硬な保守派として知られるポール・ゴサル(Paul Gosar: R-AZ)やアンディ・ビッグス(Andy Biggs: R-AZ)、ジャスティン・アマッシュ(Justin Amash: R-MI)、ルイ・ゴーマート(Louie Gohmert: R-TX)などが含まれていた<sup>(30)</sup>。グッドラット法案への反対の理由についてビッグスはDACA受給者の合法化について法の原則をむしばむものであり認められないとのコメントを出しており(Biggs, 2018)、ゴサルも「DACA受給者に合法的地位を付与すること」はアムネ스티であり、いかなる種類のアムネ스티付与の法案にも賛成できないとして反対を表明した(Gosar, 2018)。またゴーマートは、「この法案は良いと思った」と語る一方で、そこには「アムネスティを与える」毒薬条項(poison pill)が盛り込まれていると反対理由を語っている(Benning, Caldera, and Cohrs, 2018)。こうした保守的な立場からの反対とは異なり、穏健的立場から本法案に反対したのがハードであった<sup>(31)</sup>。彼は早い段階から超党派でのDACA法制化の活動を行ってきたが、妥協法案の保守派への妥協の大きさからこちらの法案にも反対票を投じた(Golshan, 2018b)。

表3 下院本会議でのグラスリー法案と妥協法案への共和党議員の投票結果

法案への投票分布			投票者のスコアの中央値		
グッドラット法案 (H. R. 4760)	共和党内妥協法案 (H. R. 6136)	人数	ACU のスコア (2018 年)	ヘリテージ・アク ションのスコア (115 議会)	NOMINATE, dim1 のスコア (115 議会)
Aye	Aye	90	81.2%	58%	0.447
Aye	Nay	101	90.5%	78%	0.574
Nay	Aye	30	64.0%	38%	0.279
Nay	Nay	11	88.3%	71%	0.626

注：下院共和党議員全体は 235 人だが投票していない議員がいるため、投票者人数の総数とのずれがある。

出典：投票者数については Congress.gov 内の以下の資料から筆者が作成。H. R. 4760 (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4796>), H. R. 6136 (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6136>)。議員のスコアについては、表 1 に同じ。

グッドラット法案には反対だが共和党内妥協法案には賛成した 30 名の共和党議員の状況を見ると、表 3 のスコアは他の区分よりも低い。このことから、この投票行動では全体として穏健的な立場の議員が多いことが分かる。カルベローヤやデンハムといった穏健的な立場から DACA の法制化に取り組んできた議員はグッドラット法案には賛成せずにこの妥協法案を支持した。妥協法案に反対した議員 112 名のなかで、グッドラット法案には賛成した議員は 101 名であった。このスコアも全体として高かった。NOMINATE の数値で見ると、中央値が 0.574 で共和党議員全員の中央値よりも高いが、0.2 点台以下が 3 名のみ、中央値よりも高い議員の数が 73 名に上った。全体としては保守的な傾向の議員が多くなっていた（この投票行動をした議員の中で 26 名が HFC に所属していた）。

下院での DACA 法制化の動きは、当初、民主党との超党派での立法を目指すも議会指導部や保守派の反対にあい実現しなかった。そして、共和党内で妥協し、共和党議員の票のみで（上院を通過する可能性を捨象し下院だけでも）成立を目指した。しかし、こちらもトランプが支持したにもかかわらず保守的な議員たちの反対が強く法案可決に至らなかった。

グッドラット法案への反対は、共和党内妥協法案に賛成した穏健派議員が中心となったが、妥協法案にも反対した DACA 法制化を原理的に認めることのできない保守派からの反対も存在した。他方で共和党内妥協法案は保守的議員らによって反対され、共和党内で賛否がほぼ半分に分かれた状態となった。こうした共和党保守派のアンビバレントな状況は、移民政策に関して保守的で移民流入の制限を求める団体であるアメリカ移民改革連盟（Federation for American Immigration Reform, 以下、FAIR と略記）のグッドラット法案に対する評価にも見て取ることができる。FAIR は DACA の延長には反対であり、グッドラット法案は DACA という「非合法外国人への保護を引き延ばす」性格を有する。しかし、この法案には、長年求めてきた移民流入制限規定が盛り込まれており、この法案の「それらの要素」については支持する。このように FAIR は、トランプの支持したグッドラット法案であっても、法案を全面的に支持するという立場を取

ることはできなかったのである (Federation for American Immigration Reform, 2018)。

## おわりに

本稿では、トランプ・共和党統一政府の下で、DACA の法制化が実現しなかった経緯を、2018 年の議会での審議と採決時の議員の投票行動の構図に焦点を当てることで明らかにしてきた。両院ともに、2018 年から本格的に法案の提案、協議が進められ、上院は 2 月に、下院は 6 月に、それぞれ複数の主要法案の採決を行った。

上院では協議にあたり、トランプ政権が下院と比較して積極的に介入していた。しかし、最も成立の可能性に近づいたのは、トランプが反対した超党派の法案であった。この Common Sense Coalition 法案は、超党派で民主と共和の穏健派が共同し、保守派への妥協規定も盛り込んだ。しかし、保守派の強い反対の下で、トランプも支持せず廃案となった。他方で、保守的なグラスリー法案では、トランプが支持し積極的に賛成投票を呼び掛けたにもかかわらず、保守派のなかでも原理的な反対は覆らず、支持が伸びなかった。

下院では、2018 年初頭から DACA の法制化に関連した法案の提出が進むも、具体的な進展は 5 月の法案の本会議での審議・採決を実現するための discharge petition が提起されて以降であった。この申し立てが下院議員の過半数を得られれば、民主党が賛成するであろうリベラルな内容の法案も含めて下院本会議での採決が実現されるはずであった。この申し立ては最終的には署名者が必要数にあと 2 名のところまで到達しており、その可能性も高く、かつ民主党議席との差を考えると、法案が可決される可能性もあったと思われる。しかし、ここで議会共和党指導部と保守派によって、共和党主導の妥協法案作成・採決とグッドラット法案の採決という形でこの動きは阻まれることとなった。そしてその共和党内妥協法案も、保守派からの十分な支持を得られずに可決されなかった。また保守的なグッドラット法案も（穏健派の支持が弱いだけでなく）トランプの支持がありながら保守的な議員からも反対があり、成立することはなかった。ここに、DACA の法制化を、壁の建設（のための予算確保）の実現のための取引材料として重視していたトランプ政権と、DACA の法制化が「不法移民の合法化」「アムネ스티」となるとして原理的な反対の姿勢を崩さなかった一部共和党保守派との齟齬がみられた。

民主党、共和党穏健派の共同の方向での法制化の実現は、トランプ政権や保守派の反対の下で実現が困難となった。他方で、共和党主導の下での法制化も、上下両院、大統領府と共和党が掌握したトランプ・共和党統一政府の下でも実現しなかった。これは、民主党側の反対がありつつも、同時に前述のようなトランプと共和党保守派議員との DACA の法制化の位置づけに齟齬があり、そこでの統一的行動が十分に行われなかったことが要因としてあげられよう。

最終的には、DACA 廃止のトランプ政権の提案は司法判断によって差し止められ、DACA は廃止されることなく、バイデン政権へと引き継がれた。しかし、バイデン政権においても、新型

コロナウイルスのパンデミックとその経済的打撃への対応、さらには2022年に入ってのインフレーションへの対応など重要課題が多く存在する中で、依然としてDACAの法制化は実現していない。

\* 本報告は科学研究費補助金（基盤研究C）課題番号22K12522）による研究成果の一部である。

#### 《注》

- (1) DACAは、2012年6月15日時点で31歳未満であり、2007年6月15日より（5年間）アメリカに居住し続け、学校ないしは軍に入っており、犯罪歴がない者が対象であった。DACAによって、その対象者は国外追放を延期されるだけでなく合法的な滞在資格と就労資格を付与され、運転免許証や社会保障番号の取得も可能となった。DACAの2019年7月31日までの累計適用者数の推計は82万2,000人であり、2020年12月31日時点での適用者数は63万6,390人であった。Congressional Research Service (2021)を参照。
- (2) アメリカにおける移民受入制度は、厳密には永住権を付与された外国人を「移民」と呼び、期限のある滞在資格を有する外国人は「非移民」とされる。ビザについても前者を移民ビザ、後者を非移民ビザと呼ぶ。ただ、政策論議では両者を合わせて移民政策として論じられるため、本稿でも特に区分することなく移民政策として論ずる。移民ビザでは、家族関係や雇用に基づくものや多様化抽選プログラム等が存在する。非移民ビザには就労可能な短期就労資格を付与するものや、就労不可のものが存在する。短期就労資格を付与するビザでは、高度技能・専門知識を有する労働者向けのH-1Bと、それ以外の季節労働者向けのH-2A（農業分野）・H-2B（非農業分野）がある。そして、市民権を得る場合は、永住権取得後5年ないしは3年を経て一定の条件をクリアすることが取得要件となっている（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2015、労働政策研究・研修機構2018）。また、正規の手続きを経ずに入国した場合や、滞在資格を持って入国してもその期限が切れた後もアメリカ国内に残る場合、非正規滞在者となる。彼らに対する呼び方については、本稿では非正規滞在移民（ないしは非正規移民）と言及するが、彼らの呼び方をめぐる議論や意味合いについては、中島（2016, 184-185）、兼子（2020, 205）を参照。
- (3) ドリーム法案は、その都度修正を加えられながら、歴史的に何度も提案されてきた法案であった。2001年以降、2021年まで11回、提案された。American Immigration Council (2021); 中島（2016）を参照。
- (4) この指標は、議員の法案採決への賛成・反対の投票行動を全議会のほぼ全ての採決においてまとめ、そこでの賛成・反対の分岐点から法案の特徴や、議員の投票行動の蓄積から議員のイデオロギー・スコアを算出している。ここでは、115議会での議員のイデオロギー・スコアと、本稿で取り上げる法案の採決状況を参照する。詳しい分析方法等については、Poole and Rosenthal (1997); Poole (2005); Boche, Lewis, Rudkin, and Sonnet (2018); Everson, Valeyly, Vishwanath, and Wiseman (2016)を参照。彼らの研究はその後も多く修正を加えながら進められ、そのデータはウェブサイト（voteview.com）で公開され、多くの研究者によって議員の投票行動などの研究に用いられている。近年では、民主党と共和党の議員のイデオロギー的分極化の傾向を指摘する研究も進んでいる（McCarty, Poole, and Rosenthal, 2016; Desilver, 2022）。
- (5) NOMINATEのイデオロギー・スコアは、最もリベラルな位置が「-1」で、最も保守的な位置が「1」となり、その間での分布となる。また、このデータは保守とリベラルという次元での考察ではなく、二次元でのスコアを算出している。第一の次元（dimension 1）では経済政策・政府に関する論点をカバーし、いわゆる政治的保守とリベラルの分布を描き出している。第二の次元（dimension

- 2) では、人権や移民、生活に関連した課題でのイデオロギー的位置を示したものである。本稿では、移民政策を扱っているため第二次元の数値を用いることが想定されるが、第一次元のスコアを用いる。その理由は、データベース作成者が指摘しているように、2000年以降に第二次元の重要性が薄れてきたからである。第二次元の争点は本来、同一政党内での違いに焦点を当てる論点を主にカバーしていたが、こちらの次元の争点も2000年以降、第二次元と同様の党派対立の下での投票行動を示すようになり、第二次元の投票行動が消失してきている。そのため本稿においても第一次元のスコアを元に考察する。Lewis et al. (2021); The Collapse of the Voting Structure (2017).
- (6) Shear (2018); Feuer (2018); Liptak and Shear (2018) を参照。これは、最高裁で判断する前に下級審で審議を継続すべきとの判断であり、その間は差し止め命令の効力は有効となった。その後、下級審での司法判断も続き、2018年11月8日にはカリフォルニア州の巡回控訴審が撤廃を認めない判断を下し、2019年1月22日には連邦最高裁がDACAを当面維持すると判断し、最終的に2020年6月18日に連邦最高裁が、DACA廃止の理由を十分説明しておらず、連邦行政手続法に違反するとした下級審判断を5対4で支持し、司法での審議は1つの決着を見た。Liptak and Shear (2020) を参照。
- (7) この法案は、2017年2月に同じコットンとパーデューによって提案された同様の法案 (S. 354) を修正して再提案されたものであった。S. 354 — RAISE Act, Congress.gov, 115th Congress (2017–2018), Congress.gov. (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>); S. 1720 — RAISE Act, Congress.gov, 115th Congress (2017–2018), Congress.gov. (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1720>).
- (8) 議会の活動を詳細に追っている雑誌『CQ Magazine』で毎年の議会での主要な投票の分析を行っている「Annual Vote Studies」の2017年版には特に移民関連の法案、投票の言及はなかった。CQ Vote Studies: Key Senate Votes in 2017 (2018) を参照。
- (9) もう1つ採決にかけられた法案は、聖域都市への制裁を求める法案 (S. Amdt. 1948) であり、共和党議員50名と民主党議員4名が賛成するも、討議終了に必要な60票に届かず廃案となった。Blitzer (2018) を参照。
- (10) CQ Vote Studies: Key Senate Votes in 2018 (2019); Blitzer (2018); S. Amdt. 1958 to H. R. 2579, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.) などを参照。
- (11) Grassley (2018); What's in the immigration bills the Senate is debating? (2018) を参照。
- (12) Bruno (2018, p. 7); S. Amdt 1959 — Secure and Succeed Act (Grassley Amendment) — National Key Vote (n.d.) を参照。
- (13) この会合に集まった上院議員のうち、保守派はジョン・コーニン (John Cornyn: R-TX)、グラスリー、コットンらであり、穏健派は、グラム、トム・ティリス (Thom Tillis: R-NC)、ジェイムズ・ランクフォード (James Lankford: R-OK) であった。
- (14) Kopan and Diaz (2018). 超党派の議員集団による提案では、同時期に6名の超党派議員グループ (Gang of Six) もDACAの法制化の提案をしている。こちらは、具体的な立法過程での進展がなかったため、本文の考察からはさしあたり除外している。Rappaport (2018) を参照。
- (15) White House (2018c); Tillett and Guild (2018) を参照。
- (16) Tillett and Guild (2018); O'Keefe, Nalamura, and DeBonis (2018) を参照。
- (17) Stolberg (2018) を参照。彼らは、移民政策において決してリベラル的な立場だった訳ではない。共和党穏健派に位置する彼らも、同日に投票が行われた聖域都市への制裁を求めた法案 (S. Amdt. 1948) に賛成している (共和党議員全員が賛成)。各議員の投票行動は以下を参照。  
[https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_votes/vote1152/vote\\_115\\_2\\_00033.htm](https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1152/vote_115_2_00033.htm),  
[https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_votes/vote1152/vote\\_115\\_2\\_00035.htm](https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1152/vote_115_2_00035.htm).
- (18) Khimm (2011) を参照。フレイクは、保守的な投票動向を持ちながらトランプに対しては極めて批判的な議員であった (Qiu, 2017)。

- (19) H. R. 4760 — Securing America’s Future Act of 2018, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.); 115th Congress on immigration, 2017–2018 (n.d.); Ledyard and Gomez (2018) を参照。共和党の保守派下院議員たちは、前年 12 月にもホワイトハウスで会談を行っており、そこで保守的な提案をしており、2017 年から準備してきた法案であった (Kopan, 2018a)。
- (20) Fox, Mattingly, and Kopan (2018); Hesson (2018); H. R. 4796 — USA Act of 2018, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.) を参照。
- (21) Congressional Research Service (2020, pp. 14–16) を参照。
- (22) Kaplan (2018) を参照。
- (23) H. R. 3440 — Dream Act of 2017, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.) を参照。
- (24) Golshan (2018); National Immigration Forum (2018) を参照。
- (25) 共同提案者については以下を参照。Cosponsors: H. R. 4796 — 115th Congress (2017–2018), Congress.gov. (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4796/cosponsors>) Cosponsors: H. R. 3440 — 115th Congress (2017–2018), Congress.gov. (<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3440/cosponsors>). 2017 年ドリーム法案については、Evans (2017) を参照。
- (26) Collins (2018); United States, House of Representatives (2018) を参照。最終的に 6 月 12 日には残り 2 名にまで到達していた。
- (27) H. R. 6136 — Border Security and Immigration Reform Act of 2018, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.) を参照。
- (28) 当時は、移民の子供の収容期間は 20 日に制限されていた (「フローレス合意」)。しかし、トランプはこれを「キャッチ・アンド・リリース」型の措置と批判しており、この法案は成立しなかったものの、2019 年 8 月には移民管理規則を変更し、子供の収容期限を無期限にしている。
- (29) HFC に所属している議員の情報については、2015 年、2021 年の名簿で確認した。2015 年については、Desilver (2015) の 2015 年の名簿で確認。2021 年については、House Freedom Caucus, Ballotpedia ([https://ballotpedia.org/House\\_Freedom\\_Caucus](https://ballotpedia.org/House_Freedom_Caucus)) の 2021 年の名簿で確認した。
- (30) 各議員については、Healy (2022); Conservative Perspective On Justin Amash (2019); Cooney (2015) を参照。
- (31) 前述の NOMINATE の 0.2 点台のうちの一人がハードであった。

#### 参考文献

- 115th Congress on immigration, 2017–2018 (n.d.). *Ballotpedia*. [https://ballotpedia.org/115th\\_Congress\\_on\\_immigration,\\_2017-2018](https://ballotpedia.org/115th_Congress_on_immigration,_2017-2018)
- American Immigration Council (2021, March 16). The Dream Act: An Overview. <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/dream-act-overview>
- Bade, Rachael (2018, June 27). ‘I thought you were my friend’: Immigration meltdown exposes GOP hostilities. *Politico*. <https://www.politico.com/story/2018/06/27/this-is-bull-inside-the-gops-immigration-meltdown-680106>
- Ballotpedia, 115th Congress on immigration, 2017–2018. [https://ballotpedia.org/115th\\_Congress\\_on\\_immigration,\\_2017-2018](https://ballotpedia.org/115th_Congress_on_immigration,_2017-2018)
- Benning, Tom, Camille Caldera, and Rachel Cohrs (2018, June 21). House GOP leaders delay vote on compromise immigration bill after other hard-line measure fails. *Dallas Morning News*. <https://www.dallasnews.com/news/immigration/2018/06/21/house-gop-leaders-delay-vote-on-compromise-immigration-bill-after-other-hard-line-measure-fails/>
- Biggs, Andy (2018, June 21). OP-ED: Granting DACA recipients amnesty would undermine the rule

- of law. In *The News*. <https://biggs.house.gov/media/in-the-news/op-ed-granting-daca-recipients-amnesty-would-undermine-rule-law>
- Blitzer, Jonathan (2018, February 17). The Senate Fails to Act on DACA, and the Immigration Debate Moves to the Right. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-senate-fails-to-act-on-daca-and-the-immigration-debate-moves-to-the-right>
- Boche, Adam, Jeffrey B. Lewis, Aaron Rudkin, and Luke Sonnet. (2018). The new Voteview.com: preserving and continuing Keith Poole’s infrastructure for scholars, students and observers of Congress. *Public Choice*, 176, 17–32.
- Bowman, Michael (2017, December 05). Democrats Demand Immigration Vote as US Government Shutdown Looms. *VOA News*. <https://www.voanews.com/a/democrats-demand-immigration-vote-as-us-government-shutdown-looms/4150548.html>
- Bruno, Andorra (2018, March 22). Unauthorized Childhood Arrivals: Legislative Activity in the 115th Congress. *CRS Report*, R45139.
- Carney, Jordain (2018, February 17). The 14 GOP senators who voted against Trump’s immigration framework. *The Hill*. <https://thehill.com/homenews/senate/374321-the-14-gop-senators-who-voted-against-trumps-immigration-framework/>
- The Collapse of the Voting Structure: Possible Big Trouble Ahead (2017, January 12). Voteview Blog. <https://voteviewblog.com/2017/01/12/the-collapse-of-the-voting-structure-possible-big-trouble-ahead/>
- Collins, Eliza (2018, June 12). Paul Ryan announces two immigration votes, halts rogue effort to force DACA issue. *USA TODAY*. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/06/12/ryan-announces-immigration-votes-stops-discharge-petition/630638002/>
- Congressional Research Service (2020, June 30). Unauthorized Childhood Arrivals, DACA, and Related Legislation. *CRS Report*, R45995.
- Congressional Research Service (2021, April 14). Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA): By the Numbers. *CRS Report*, R46764.
- Conservative Perspective On Justin Amash (2019, July 5). *NPR*. <https://www.npr.org/2019/07/05/738860190/conservative-perspective-on-justin-amash>
- Cooney, Peter (2015, January 5). Republican Representative Gohmert to challenge Boehner for speaker. *Reuters*. <https://jp.reuters.com/article/us-usa-congress-house-gohmert/republican-representative-gohmert-to-challenge-boehner-for-speaker-idUKKBN0KD0PM20150105>
- CQ Vote Studies: Key Senate Votes in 2017 (2018, March 12). *CQ Magazine*.
- CQ Vote Studies: Key Senate Votes in 2018 (2019, February 25). *CQ Magazine*.
- Davis, Susan, Kelsey Snell, and Scott Detrow (2018, June 7). Immigration Debate Shines Spotlight On Divided House GOP. *NPR*. <https://www.npr.org/2018/06/07/617870865/immigration-debate-shines-spotlight-on-divided-gop>
- Desilver, Drew (2015, October 20). What is the House Freedom Caucus, and who’s in it? *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/10/20/house-freedom-caucus-what-is-it-and-whos-in-it/>
- Desilver, Drew (2022, March 10). The polarization in today’s Congress has roots that go back decades. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>
- Evans, Hannah Graf (2017, October 10). Passing the Dream Act: “What You Can Do,” Friends Committee on National Legislation. <https://www.fcnl.org/updates/2017-10/passing-dream-act-what-you-can-do>

- Everson, Phil, Rick Valelly, Arjun Vishwanath, and Jim Wiseman (2016). NOMINATE and American Political Development: A Primer. *Studies in American Political Development*, 30 (2), 97–115.
- Fabian, Jordan (2018a, January 23). White House: Graham-Durbin immigration bill ‘dead on arrival’. *The Hill*. <https://thehill.com/homenews/administration/370346-white-house-graham-durbin-immigration-bill-dead-on-arrival/>
- Fabian, Jordan (2018b, January 25). Trump to support path to citizenship for 1.8 million Dreamers. *The Hill*. <https://thehill.com/homenews/administration/370784-trump-to-support-path-to-citizenship-for-18-million-dreamers-report/?rnd=1516918527>
- Federation for American Immigration Reform (2018, February 9). H. R. 4760 — Securing America’s Future Act. <https://www.fairus.org/legislation/federal-legislation/hr-4760-securing-americas-future-act>
- Feuer, Alan (2018, February 13). Second Federal Judge Issues Injunction to Keep DACA in Place. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/02/13/nyregion/daca-dreamers-injunction-trump.html>
- Fox, Lauren, Phil Mattingly, and Tal Kopan (2018, January 9). ‘It’s a mess’: DACA negotiations hit a snag ahead of White House meeting. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2018/01/08/politics/daca-immigration-negotiations-latest/index.html>
- Fram, Alan and Ken Thomas (2018, January 9). Trump suggests 2-phase immigration deal that includes agreement on ‘Dreamers’. *PBS News Hour*. <https://www.pbs.org/newshour/politics/donald-trump-said-he-wants-border-wall-and-daca-action-then-immigration-reform>
- Golshan, Tara (2018a, June 12). The House is finally going to vote on immigration bills next week. *Vox*. <https://www.vox.com/2018/6/12/17456948/house-vote-daca-immigration-trump-republicans>
- Golshan, Tara (2018b, June 26). House Republicans’ “compromise” immigration push is actually very conservative. *Vox*. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/6/26/17494002/house-republican-compromise-immigration-bill-conservative>
- Golshan, Tara and Alexia Fernández Campbell (2017, September 14). Did Trump strike a deal with Democrats on DACA? This is what we know. *Vox*. <https://www.vox.com/2017/9/13/16305690/top-democrats-announced-daca-deal-trump>
- Gosar, Paul (2018, June 21). It Comes Down to the Rule of the Law. Press Releases. <https://gosar.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=3363>
- Grassley, Chuck (2018, February 12). Grassley: Secure And Succeed Act Provides Permanent DACA Fix & Protects The Country. *Chuck Grassley*. <https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/grassley-secure-and-succeed-act-provides-permanent-daca-fix-protects-country>
- Healy, Jack (2022, April 11). Gosar, Far-Right Incumbent, Faces G.O.P. Challengers in Arizona. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/04/11/us/politics/arizona-republicans-paul-gosar.html>
- Hesson, Ted (2018, January 24). The warring tribes that will decide Dreamers’ fate. *Politico*. <https://www.politico.com/story/2018/01/24/daca-has-many-political-sides-users-guide-364622>
- H. R. 3440 — Dream Act of 2017, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.). *Congress.gov*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3440>
- H. R. 4760 — Securing America’s Future Act of 2018, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.). *Congress.gov*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4796>
- H. R. 4796 — USA Act of 2018, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.). *Congress.gov*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4796/cosponsors>

- H. R. 6136 — Border Security and Immigration Reform Act of 2018, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.). *Congress.gov*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6136>
- Jenkins, Ash (2017, September 14). ‘He’ll Go Back on His Word.’ Rank-and-File Remain Skeptical of DACA Deal. *Time*. <https://time.com/4942202/donald-trump-daca-dreamers-schumer-pelosi/>
- Kaplan, Rebecca (2018, May 9). House GOP members are trying to force immigration vote. *CBS News*. <https://www.cbsnews.com/news/house-gop-members-are-trying-to-force-immigration-vote/>
- Kaplan, Thomas, and Sheryl Gay Stolberg (2018, June 14). House Immigration Bill, Pitched as Compromise, Tilts to a Harder Line. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/06/14/us/politics/house-immigration-bill.html>
- Keith, Tamara (2017, October 8). Trump Ties Immigration Demands To DACA Deal, Including Border Wall. *NPR*. <https://www.npr.org/2017/10/08/556564184/trump-sends-immigration-principles-to-congress-including-border-wall-demand>
- Khimm, Suzy (2011, February 16). Jeff Flake’s Immigration Problem. *Mother Jones*. <https://www.motherjones.com/politics/2011/02/jeff-flake-immigration-moderate-views/>
- King, Ledyard and Alan Gomez (2018, February 14). Paul Ryan caught in the middle as Trump backs hard-line House immigration bill. *USA TODAY*. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/02/14/president-trump-endorses-grassley-bill-immigration-solution-includes-border-wall-funding-and-path-dr/336723002/>
- Kopan, Tal (2018a, January 3). DACA talks hinge on Trump. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2018/01/03/politics/daca-talks-congress-trump-meeting/index.html>
- Kopan, Tal (2018b, January 4). Trump meets with Republican senators on immigration. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2018/01/04/politics/trump-meeting-republicans-immigration/index.html>
- Kopan, Tal and Daniella Diaz (2018, January 18). Graham, Durbin introduce bipartisan immigration bill despite setbacks. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2018/01/17/politics/dreamers-bill-immigration-graham-durbin-congress/index.html>
- Lewis, Jeffrey B., Keith Poole, Howard Rosenthal, Adam Boche, Aaron Rudkin, and Luke Sonnet (2021). Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database. *Voteview.com*. <https://voteview.com/>
- Liptak, Adam and Michael D. Shear (2018, February 26). Supreme Court Turns Down Trump’s Appeal in ‘Dreamers’ Case. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/02/26/us/politics/supreme-court-trump-daca-dreamers.html>
- Liptak, Adam, and Michael D. Shear (2020, June 18). Trump Can’t Immediately End DACA, Supreme Court Rules. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/06/18/us/trump-daca-supreme-court.html>
- McCarty, Nolan (2011). Measuring Legislative Preferences. In George C. Edwards, Frances E. Lee, and Eric Schickler (Eds.), *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199559947.003.0004>
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal (2016). *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Second edition. MIT Press.
- 三菱UFJリサーチ & コンサルティング (2015) 「諸外国における外国人受入制度に係る調査・研究 報告書」。
- 中島醸 (2021) 「移民政策 — 移民労働力の重要性和深まる党派対立 —」河崎信樹・河音琢朗・藤木剛康編『現代アメリカ政治経済入門』ミネルヴァ書房。
- 中島醸 (2016) 「移民政策 — 移民制度改革をめぐる党派対立と大統領令 —」河音琢朗・藤木剛康編

- 『オバマ政権の経済政策』ミネルヴァ書房。
- 中島 醸 (2011) 「アメリカ移民政策と全米商業会議所 — ジョージ・W・ブッシュ政権期の移民制度改革論議に焦点を当てて —」『国府台経済研究』第 21 巻第 1 号：147-179 頁。
- National Immigration Forum (2018, May 15). Discharge Petition on Dreamers: An Explainer. <https://immigrationforum.org/article/discharge-petition-dreamers-explainer/>
- O’Keefe, Ed, David Nalamura, and Mike DeBonis (2018, February 14). Bipartisan group reaches deal on immigration, fulfilling some Trump demands. *Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/powerpost/trump-backs-gop-immigration-plan-rejects-limited-approach-on-dreamers/2018/02/14/56f52176-118f-11e8-9570-29c9830535e5\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/powerpost/trump-backs-gop-immigration-plan-rejects-limited-approach-on-dreamers/2018/02/14/56f52176-118f-11e8-9570-29c9830535e5_story.html)
- Pierce, Sarah (2018, February). A Path to Citizenship for 1.8 Million DREAMERS? Despite Talk, No Proposal Would Do So. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/news/path-citizenship-18-million-dreamers-despite-talk-no-proposal-would-do-so>
- Poole, Keith T. (2005). *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge University Press.
- Poole, Keith T. and Howard Rosenthal (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. Oxford University Press.
- Pramuk, Jacob (2018, January 10). Trump says DACA deal has to include a border wall, a day after saying he would sign whatever Congress passed. *CNBC*. <https://www.cnbc.com/2018/01/10/trump-stresses-any-daca-solution-has-to-include-a-border-wall.html>
- Qiu, Linda (2017, October 25). Trump Falsely Denounces Jeff Flake by Calling Him a ... Democrat? *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/10/25/us/politics/fact-check-trump-flake-democrat.html>
- Rappaport, Nolan (2018, January 17). ‘Gang of Six’ DACA bill is an exploitative political statement. *The Hill*. <https://thehill.com/opinion/immigration/369403-gang-of-six-daca-bill-is-an-exploitative-political-statement/>
- 労働政策研究・研修機構編 (2018) 「諸外国における外国人材受入制度 非高度人材の位置づけ」『JILPT 資料シリーズ』第 207 号。
- S. Amdt. 1958 to H. R. 2579, 115th Congress, 2017–2018 (n.d.). *Congress.gov*. <https://www.congress.gov/amendment/115th-congress/senate-amendment/1958/>
- S. Amdt 1959 — Secure and Succeed Act (Grassley Amendment) — National Key Vote (n.d.). *Vote Smart*. <https://justfacts.votesmart.org/bill/24420/62399/secure-and-succeed-act-grassley-amendment>
- Schmitt, Carly, and Matthew L. Bergbower (2020). Building the Border Wall: Congressional Efforts to Support Trump’s Immigration Legacy. In Browning, Robert X. (Ed.), *President Trump’s First Term* (pp. 129–156). Purdue University Press.
- Shear, Michael D. (2018, January 9). Trump Must Keep DACA Protections for Now, Judge Says. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/01/09/us/trump-daca-improper.html>
- Shear, Michael D. and Julie Hirschfeld Davis (2017, September 5). Trump Moves to End DACA and Calls on Congress to Act. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/09/05/us/politics/trump-daca-dreamers-immigration.html>
- Stolberg, Sheryl Gay (2018, June 28). With Roe in the Balance, Two Republicans Hold High Court in Their Hands. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/06/28/us/politics/collins-murkowski-supreme-court-abortion.html>
- Tillett, Emily, and Blair Guild (2018, February 14). Trump calls on Senate to support Grassley immigration legislation. *CBS News*. <https://www.cbsnews.com/news/trump-calls-on-senate-to-support-grassley-immigration-legislation/>
- Trump, Donald J. (2018, January 09). Remarks in a Meeting With Members of Congress on Immi-

gration Reform and an Exchange With Reporters. *American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-meeting-with-members-congress-immigration-reform-and-exchange-with-reporters>

United States, Department of Homeland Security (2018, February 15). *Schumer-Rounds-Collins Destroys Ability of DHS to Enforce Immigration Laws, Creating a Mass Amnesty For Over 10 Million Illegal Aliens, Including Criminals*. Archived Content. <https://www.dhs.gov/news/2018/02/15/schumer-rounds-collins-destroys-ability-dhs-enforce-immigration-laws-creating-mass>

United States, House of Representatives (2018, May 9). *Motion to Discharge a Committee from the Consideration of a Resolution, No. 0010*. <https://clerk.house.gov/dp/115/lrc/pd/petitions/DisPet0010.xml>

What's in the immigration bills the Senate is debating? (2018, February 14). *CBS News*. <https://www.cbsnews.com/news/what-are-the-immigration-bills-the-senate-is-debating/>

White House (2018a, January 9). *Statement from the Press Secretary*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-17/>

White House (2018b, January 30). *President Donald J. Trump's State of the Union Address*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>

White House (2018c, February 14). *President Donald J. Trump Calls on the Senate to Support the Grassley Bill, Oppose Bills that Fail to Deliver for the American People*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-calls-senate-support-grassley-bill-oppose-bills-fail-deliver-american-people/>

Wilkie, Christina (2018, January 9). Trump says he'll sign DACA deal, pursue comprehensive immigration reform. *CNBC*. <https://www.cnn.com/2018/01/09/trump-says-hell-sign-daca-pursue-comprehensive-immigration-reform.html>

Zurcher, Anthony (2017, September 15). Decoding Trump's Daca dalliances. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-41275221>

(原稿受付 2022年6月22日)



# 犯罪学における秩序違反行為 (Disorder)

## 研究の意義

— 犯罪不安感および「生活の質」への影響 —

渡 邊 泰 洋

### 要 旨

犯罪原因論を中心的な研究基盤としてきた伝統的犯罪学は、基本的には刑法が処罰対象とする「犯罪行為」に関心を寄せてきた。そして、その削減・防止を目的とし、そのために警察をはじめとする法執行・刑事司法機関と連動してきたのである。しかしながら、犯罪が激増したアメリカでは、1970年代頃から一部の犯罪学者の間には、人々が不安に思うのは必ずしも犯罪に限らず、刑法が処罰できない不品行 (incivility)、秩序違反行為 (disorder) も含むという視点が生まれた。つまり、犯罪学の研究対象がこれらの行為にも拡大されるようになったのである。その決定的契機となったのは、1980年代初頭の「割れ窓理論 (broken window theory)」であった。なぜなら、割れ窓理論は主として地域で発生する秩序違反行為に主眼を置き、これを放置すると地域はゆくゆく犯罪多発地帯に向かい、したがって些細な違反行為も見逃すべきではないと主張したからである。この考えを採用したニューヨーク市警 (NYPD) は秩序違反行為に対する厳しい対応を行うことによって犯罪の大幅な削減に成功したという実績もこの理論を後押しした。さらに、2000年代に入ると一層、秩序違反行為研究は進展し、とくに犯罪不安感との関係において多くの実証研究が生まれ、なかにはめったに被害に遭遇しない凶悪犯罪よりも日常的に被害可能性の高い秩序違反行為の方が不安感を掻き立てるとする知見が多くみられるようになった。

本稿では、これらの研究結果を精査することにより、わが国でもみられる、公的統計上の犯罪減少傾向と人々の不安感との乖離現象に鑑み、犯罪だけでなく秩序違反行為への取り組みが不安感解消にとって重要であり、したがって犯罪学の最終目標は犯罪防止だけではなく、「生活の質」向上でもあることを提案し、そのために秩序違反行為の研究が鍵となると主張したい。

キーワード：不品行・秩序違反行為、割れ窓理論、犯罪不安感、生活の質

## 1. はじめに

犯罪学は従来、自明として犯罪行為、つまり刑法その他の法令で処罰可能な行為を研究対象としてきた。しかし、現実の社会は複雑であって、一定の社会的害悪をもたらしながら、処罰可能な犯罪行為との境界線があいまいな行為が多数存在する。まさしく、秩序違反行為 (disorder) がこのカテゴリーに属し、現代社会において、これらの行為に対して地域社会はもちろん、地方

自治体や警察などの公的機関はその対応に苦慮しているのが実態である。実際、以下にみるように、かなり多くの人々がこれらの秩序違反行為に日々悩まされ、不安を感じ、被害を訴え、対応を求めている現実がある。

もちろん、一般社会では人類の歴史の中で確立してきた社会規範が存在し、多くの人々はかりに法令に違反せず、また処罰されない行為であっても、社会規範を遵守し、他人への迷惑を考慮して行動するのが通常である。しかも、しばしば指摘されるように、現代刑法は謙抑性が強調され、いわゆる「最後の手段 (last resort)」であると認識されている。つまり、社会規範に違反するからといってむやみに処罰するのではなく、一定程度の強い違法性が認定される場合にのみ処罰する仕組みである。その結果、社会的有害性をもたらしながら処罰されない多くの迷惑行為、つまり本稿のいう秩序違反行為が存在する。

ただ、犯罪にせよ、犯罪ではない迷惑行為であるにせよ、被害者が生じている点では同じである。被害が生じている以上、何らかの対応が必要であるが、実務では通常、これらのトラブルの多くは私人間の民事上の争いとみなされ、民刑分離の原則から、民法の不法行為として処理されているのが一般である。しかしながら、かりに被害者が民事上の手続を踏んで原告として加害者を訴えるとしても、手続は煩雑で私人で処理するのは難しく、多くの人々は法律専門家である弁護士を雇用し、そのコストも負担しなければならず、また解決には多くの時間を要する。そこで、後述するように、一部の国、たとえばイギリス（以下、「イングランドとウェールズ」を指す）では、秩序違反行為を対象とした個別の法令を制定し、簡略な処理を行っているが、その在り方をめぐって激しい論争が交わされている<sup>(1)</sup>。

1960年代以降、欧米社会では、住宅侵入盗をはじめとする財産犯を中心とした未曾有の犯罪激増現象を迎え、眼前で発生する犯罪に対処する強力な施策が求められ、当局も種々の対応策を実施し、いわゆる総量規制策、とりあえず質的な解決ではなく、犯罪量自体を削減する量的解決をめざしてきた。犯罪学的にみると、当時の欧米の犯罪激増傾向によって、伝統的犯罪学<sup>(2)</sup>が主張した「財産犯の原因は貧困である」とする長年の仮説が崩壊した。なぜなら、たとえばアメリカは戦勝国として第二次大戦後は国民総生産（GDP）が飛躍的に増大したのであり、そうであれば、国民は豊かになって犯罪は減少するはずであったが、この犯罪学のテーゼに反して、逆に増加したからである。いずれにせよ、欧米では1990年代初頭まで、このような傾向が継続した。

以上のように、犯罪激増のなか犯罪に関連するおびただしい政策が展開されてきたが、他方で、犯罪学や刑事政策の領域では、従来、本稿が主題とする秩序違反行為への関心は皆無か、低かったのが現実であった。つまり、凶悪犯罪の対策が中心で、被害が些細な秩序違反行為に注目が集まることはなかったのである。そのような状況の中で現れたのが、1980年代に主張されたアメリカ産の「割れ窓理論 (broken windows theory)」であった。内容についてはのちに詳述するが、割れ窓理論は犯罪学において、秩序違反行為に着目し具体的な取り締まりの提言を行った最

初の理論であった。そして、その後、続々と秩序違反行為への関心を示す研究が行われ、むしろ現代社会では犯罪よりも秩序違反行為の方が地域住民の日常生活にとっては深刻であると指摘する論文さえ出現している<sup>(3)</sup>。かつて多くの犯罪学概説書のタイトルでは「犯罪と非行（Crime and Delinquency）」がセットとして論じられることが多かったが、近年では、「犯罪と無秩序（Crime and Disorder）」をセットとする文献<sup>(4)</sup>が少なくなく、その関心の高まりを看取できる。

そこで、本稿ではこのような動向に着目し、なぜ犯罪学において秩序違反行為の分析や研究が重要なのかという点を主眼として、英米の研究動向に沿って検討したいと考える<sup>(5)</sup>。

## 2. 秩序違反行為の概念と実態

秩序違反行為の議論に入るまえに、ここでは、その前提となる秩序違反行為の定義・概念を考えたい。しかし、以下にみるように、定義・概念をめぐるでは錯綜しており、論者によっては捉え方も異なる。そのために、定義の困難さがさらに議論を複雑にしているように思われるが、これまで議論されてきた経緯をたどりながら、その問題点に言及する。

### (1) 種々の概念

本稿では、軽微な犯罪、ないしは犯罪としては刑法では処罰できないが一般地域住民の日常生活に深刻な影響を与える行為を秩序違反行為（disorder）と呼ぶことにする。しかしながら、この概念に相当する用語は種々存在し、研究者によって、あるいは国によってはさまざまな用語が使用されている。アメリカの文献には、disorder とほぼ同義語として不品行（incivility）という語がしばしば登場し、どちらかというところでは ‘incivility’ の使用頻度が高いが、他方で、たとえば、イギリスの法規制では法令名には ‘disorder’ が用いられていながら、同法の各本条には反社会的行動（anti-social behaviour）の語が使用されており、‘disorder’ と ‘anti-social behaviour’ の関係も明瞭ではない。さらに、伝統的には、「逸脱（deviance）」や「非行（delinquency）」なども類似の趣旨で用いられることがある。わが国でも、秩序違反行為、不品行、迷惑行為、無礼・不良行為などが挙げられ、これらの概念的識別も必ずしも明らかにではない。

実際、これらの語は海外の文献でほとんど区別なく使用されている。本稿では、上述のように、大まかに、軽微な犯罪、ないしは嫌がらせなどの迷惑行為を行い、他人に不安感や危機感を与える行為として議論することにする<sup>(6)</sup>。この定義に参考となるのが、イギリスの1998年犯罪及び秩序違反法（Crime and Disorder Act 1998）における「反社会的行動」の概念である<sup>(7)</sup>。なぜなら、同法は「反社会的行動」を定義しているからである。すなわち、同法第1条1項(a)において、「同一世帯に居住しない一人ないし複数の者に対して嫌がらせ、懸念、困惑を引き起こし、ないしは引き起こす可能性のある方法で行った」行動としている。簡単にいえば、家族以外の相手が不安や脅威を覚えるような行動であるといえよう。この文言の解釈として、実際に相手が不

不安を覚えたという事実のほかに、不安を覚える可能性があればよく、相手の主観性によって左右されず、平均的な一般人であれば、通常不安を覚える状況は反社会的行動が行われたと考えてよいことになろう。もっとも、この法令の表現は抽象的であって、具体的には多様な行動が想定される（後述(2)のミリーやRDSが提示する行為や分類が参考になる）。

このように、英米を中心に秩序違反行為に対する関心は、研究者、実務家双方にみられ、治安対策において、犯罪が減少したこんにちでは中心的な課題になりつつある。その背景には、下記に示すように、犯罪減少傾向と地域住民の不安感の低下が連動せず、むしろ乖離状態にあることが契機となっている。この状態をいい換えれば、警察活動によって犯罪の削減に成功しても、地域住民の不安感には影響せず、生活の質は向上しないことを意味する。そこで必要なのは、犯罪削減をめざしつつも、地域住民に不安感を与える秩序違反行為への取り組みであり、そのためには、理論的、実証的な研究が求められ、それに基づいて秩序違反行為対策に伴う隘路を解決して、地域住民の「生活の質（quality of life）」を向上すべきというのが本稿の立場である。

## (2) 分類

次に、想定される秩序違反行為ないし反社会的行動にはどのような具体的行為が含まれるであろうか。実際、この種の行為にはさまざまな形態があり、明らかに刑法各本条に明記された犯罪構成要件行為よりも多様であって、定義しにくいことは前述した。これらは、しばしば人の行為としての「社会的無秩序（social disorder）」として認識され、環境の状態を示す「物理的無秩序（physical disorder）」とは区別されている。当然、本稿で議論の対象とするのは人の行為であるから、物理的無秩序は除外されるが、留意すべきは、社会的無秩序、物理的無秩序はいずれも地域住民の不安感を増幅する点では同質であることである。

### ① ミリーらの分類

社会的無秩序、人の秩序違反行為の例としては、ミリーらによって次のような分類が提示されている<sup>68</sup>。但し、ここでも刑法の分類と並列的、つまり、刑法上の個人的法益と社会的法益に属する犯罪・罪種の相違に鑑みて、個人を対象とする無秩序行為（個々人が被害者。たとえば、賃借する部屋の破壊、通行人へのつきまといなど）と地域社会全体を対象とする無秩序行為（地域全体が被害者。たとえば、深夜公園でのバカ騒ぎ、ごみの不法放棄など）を識別することとする。いずれにせよ、ミリーは次のように、対人的行動、環境的行動、空間妨害的行動の3つに分類を行っている。

#### a. 対人的行動

一般的に、個人に対する行為であって、次のような行動の例がみられる。

近隣者に対する脅迫・威嚇、個人・集団に向けられたバンダリズム（軽度の破壊行為）、軽微な暴行、（公務員などに向けられた）著しい暴言・反抗、役所や個人に対するいたずら（わいせ

つ、虚偽通報）電話，など。これらの行為の一部は，わが国では軽犯罪法，その他の法令や条例で処罰可能なものも含まれる。

#### b. 環境的行動

一部は個人・組織に対する害悪行為も含まれるが，全般的には清潔・平穏な環境を害する行為で，地域社会全体に不快感を及ぼす行為といえよう。このような行為には，犬の排泄物放置，（鉄道車両，商店シャッターなどに対する）落書き，ごみへの放火，乗り物の放置，騒音の発散（とくに深夜のバカ騒ぎ，奇声），ごみの不法放棄などが含まれる。これらの行為も厳密に言えば，わが国の刑法や条例で処罰可能である。

#### c. 空間妨害的行動

地域住民の日常生活における自由な行動を阻害し，とくに不安感を増幅する傾向のある行為である。その例として，若者による威迫・うろつき，客引き・ナンパ行為，公共の場における薬物使用，無謀で妨害的な自動車の運転，街頭での飲酒・公然酩酊などがある。もちろん，これらの中には軽微な犯罪として刑法による処理も可能であるが，通常は警察等が軽微ゆえに放置する行為である。

### ② イギリス研究開発統計局（RDS）の分類

上述のように，イギリスは1998年犯罪及び秩序違反法を制定しているが，これに伴い，内務省研究開発統計局（Research, Development and Statistics Doctorate, RDS）<sup>⑨</sup>などの政府機関・地方自治体の関連機関を中心に同法の対象行為の定義や分類を行っている。これらは上記のミリーの分類とは異なり，全国の関連機関が規制の基準とする公式な分類であり，実務の実態としては，これが現実に近いであろう。下記の表1は，PDSが作成した1998法の想定する秩序違反行為の分類表である<sup>⑩</sup>。

### (3) 秩序違反行為の被害状況と算出法

秩序違反行為でさらに問題となるのは，被害の現実的な実態に対する把握や測定に関する事項である。簡単にいえば，反社会的行動の実態はそもそも正確に把握できるのか，つまるところ，その被害実態を正確に理解することは困難であるという点である。実際，下記の表1でも分かるように，種々雑多な行為を含み，その行為の外観自体もあいまいであり，かつそれを受け止める対象者の感受性も程度の幅があるために，反社会的行動の性格上，被害が発生したか，発生した場合被害はどの程度であったか，など被害の測定自体が困難な場合が少なくない。以下に若干の問題点や留意点を指摘したい。

第1に，秩序違反行為に対する受け手の感じ方の問題がある。深夜の騒音といった秩序違反行為の場合，多くの若者がこの種の騒音に慣れていれば，騒音を受けても苦痛や不安は感じないかもしれないが，他方で，中高年の者は不快や不安を感じる可能性が比較的高いと思われる。しか

表1 RDSによる秩序違反行為の種類と分類

公共空間の乱用	地域・個人福祉の無視	対人的行為	環境的害悪
薬物関係	騒音	脅迫・嫌がらせ	バンダリズム
薬物所持 薬物摂取 注射針・器具廃棄 密売・密造所 薬物取引者・乱用者の存在	騒々しい隣人 騒々しい車・バイク 大音量の音楽 常時作動・誤作動の警報音 飲み屋の騒音 商店・工場からの騒音	集団・個人による威嚇 言葉による虐待 いじめ つまとい 執拗な懇願行為 覗き見・盗撮 不快な手紙・メール送付 わいせつ電話 威嚇的しぐさ	落書き バス停留所損壊 電話ボックス損壊 道路標識損壊 建物損壊 植木損壊
街頭飲酒			
乞食・物乞い	暴力行為		ごみ関連
売春関係	叫び・罵倒の声 喧嘩 泥酔行為 フリーガン 粗野な言動	人種・性・性的嗜好・宗教・障害・年齢に基づく嫌がらせ	瓶の置き去り ごみ放置 ごみ不法投棄 違法ポスター・ビラ
勧誘行為 公衆電話ボックス広告 コンドーム放棄			
車走行中の行為			
浮浪行為 住民への嫌がらせ	迷惑行為		
	路上での放尿 間接的放火(特定の人や物) 花火の不適切利用 飛び道具の投擲 ビル壁のよじ登り 共用区域への立入妨害 禁止区域での競技・遊び 空気銃の乱用		
性的行動			
不適切な性的行動 下品な露出			
自動車廃棄	タイヤの空気抜き		
車関連の騒動・不適切使用			
不快で違法な駐車 街頭・公園での車修理 自動車への放火 暴走行為			
公道におけるカーレース 禁止区域のバイク走行 歩道のスケボー・自転車走行	いたずら電話 消防署への偽通報		
	動物関連問題 動物の放任		

出典：Sally Harradine et al. (2004), Defining and Measuring Anti-Social Behaviour, Home Office Development and Practice Report 26, p. 4.

も若者と高齢者では生活時間帯、とくに就寝時間が異なるため、これが若者と高齢者の世代間対立へとつながりやすい。また、街頭における若者の「うろつき行為 (hanging around)」に対しては、それを身近に感じた女性は男性よりも強い不安を感じるであろう。つまり、秩序違反行為の認定自体がそもそも受け手の年齢、性別などによって感受性、繊細さ、受け止め方が異なるのであり、要は受け手の反応に依存しているといわざるを得ないのである。第2に、秩序違反行為のたまたまの一次的な行為はそれほど受け手に大きな影響を及ぼさないこともあるが、それが継続反復されることによって、不安そして危険の認識が生まれる場合がある。ストーキングやハラスメントなどの秩序違反行為も、それが継続反復することによって受け手を心理的に追い詰め、

不安を与える場合が少なくない<sup>(11)</sup>。むしろ、実態としては、多くの秩序違反行為には反復性がみられるのが一般であろう。つまり、一回的な行為を秩序違反行為として認定するのか、しないのか、あるいは回数を重視して複数回で初めて認定するのか、などが問題となる。この点については、後述のイギリス内務省の対応が参考になる。第3に、上述のように、秩序違反行為は対人的、対環境的、対空間的と分類される例がみられたが、対人的ないし対空間的な場合、被害は個人が対象である場合が多く比較的容易に判定されやすいとしても、対環境的な行為は誰が受け手、つまり被害者なのかという問題が生じる。ごみの不法放棄は地域全体が被害者なのか、それとも隣接地に放棄した場合は隣人が被害者なのかの判断によっても被害の程度は異なる。また、対空間的な場合においても、たとえば、街頭で常習化した薬物取引を目撃し不穏に感じた多くの者がいて、それぞれが警察や自治体などの異なった関係機関に重複して通報した場合、これを件数としてどのように処理するのか。

このように考えてくると、統計的にみて、秩序違反行為をどのように件数的に処理し、実態としてどのように算出するのか、非常に困難なのである。かりに算出されたとしても、はたして実態を示すことができるのか。これは刑法上の犯罪件数をカウントする方法と非常に異なる点であろう。刑法においては、罪数論などにおいて、犯罪行為の個数を算出する方法が一定程度確立しているからである。このように、秩序違反行為の回数や程度の算出ははるかに複雑なのである。

これに対する一つの解決策として、イギリス内務省は「1日カウント（one-day count）」方法によって秩序違反行為の「回数」を算出している。これは同省内にある反社会的行動対策課（Anti-social Behaviour Unit）が行っているもので、いわば反社会的行動の「スナップショット（snapshot）」とも称されている<sup>(12)</sup>。このような算出方法がとられる背景には、前記の問題を解決しようとする意図がある。反社会的行動自体の処理には、警察、消防、住宅局などの多くの地方自治体やボランティア組織が関与し、それぞれが苦情受付件数を計上しているが、往々にしてこれらは重複しており、逆に実態を不透明にしているおそれもある。この点につき、同課は同じ行為者や集団による同種の行為については、種々の機関（警察、消防、公衆衛生、住宅、教育、社会福祉、交通、保護観察、犯罪予防ボランティア組織<sup>(13)</sup>など）から報告される件数を集計する場合に、同じ行為が何度も目撃されても1日1件として算出しているのである。ただ、「スナップショット」と称されるだけに、反社会的行動の正確な数値ではなく、秩序違反行為の被害実態の一部のイメージを捉えることを目的とする。したがって、あくまでもイメージであって反社会的行動のリアルな実像には程遠いのが現実である。下記の表2は、少しデータとしては古いが、2003年9月10日24時間中に受け付けた13種の反社会的行動（不品行）を「1日カウント」によって処理した件数である<sup>(14)</sup>。

要するに、反社会行動対策課が「1日カウント」手法を考案したのは、反社会的行動のスナップショットを提示することで、第一次的に、これらの行動がいかに関一般公衆やこれに対応する関係機関に影響を与えているかを示すことにある。実際、表2が示すように、2003年9月10日の

表2 反社会的行動「1日カウント」による集計

反社会的行動の種類	1日カウントによる件数
ごみの放棄・放置	10,686
器物損壊・バンダリズム	7,855
自動車関連の騒音・自動車の不適切使用	7,782
大騒ぎ行動	7,660
威嚇・ハラスメント	5,415
生活騒音	5,374
乱暴な行動	5,339
自動車の不法廃棄	4,994
路上飲酒・乞食行為	3,239
薬物乱用・取引	2,920
動物関連の迷惑行為	2,546
偽装電話	1,286
売春, 路上における勧誘行為	1,011
2003年9月10日の総計	66,107

出典：S. Harradine et al, *ibid.*, p. 8.

1日だけでイングランドとウェールズで約66,000件発生している。年間では約1,350,000件発生しているとされ(S. Harradine et al, *ibid.*)、相当な量が発生しているイメージ自体は醸成されていると思われる。ほぼ2秒に1件の割合で発生しているからである。しかし、当然ながら、上述のように、この表の読み方には注意が必要である。

今後の課題として、この統計に関与する機関は、以下のように、なるべく実態に近いイメージに接近する努力が求められるであろう<sup>(15)</sup>。とくに、①警察と地方当局・組織が同じ行為を重複して件数に計上しないように各機関が緊密に連携すること、②同じカテゴリーに含められている薬物の乱用と取引(路上飲酒と乞食行為も同様)では秩序違反行為としての性格は異なり、同質と理解すると分析の本質を見失うおそれがあること、③器物損壊・バンダリズムは、賃貸の公共住宅の壁を破壊するなど、主として住宅関係機関(住宅協会など)のデータに依存している点で限界があること、④街頭の反社会的行動に対しては、地域巡視員(street warden)が巡回中に見聞することが多いが、これは巡回中に限られるため実態を反映しないおそれがあり、一般公衆からの直接情報など伝聞ではない情報を重視すべきであること、などである。もちろん、すでに述べたように、住民(受け手)からの通報ではその住民が取捨選択した行為が計上されており、そもそも統計の歪みが含まれている。つまり、住民に秩序違反行為者への同情、寛容、仕返しのおそれなどの感情がある場合には見逃され、またそもそもどこに通報してよいのか知らない場合もあるという<sup>(16)</sup>。このように見えてくると、秩序違反行為に対する反応、あるいは実態の把握については明らかに犯罪発生とは異なった側面があることに留意すべきであろう。

他方で、秩序違反行為の実像に迫るもう一つの方法が研究者によって開発されている。これが「体系的社会観察（Systematic Social Observation, SSO）」と呼ばれる街路観察法<sup>(17)</sup>である。 Sampsonらが採用した SSO の手法は、ビデオカメラが設置された車を街頭に走らせ、街路を撮影して秩序違反行為に対する客観的な考察を行うものである。これは、ちょうど Google Street View を想起すれば分かりやすいが、秩序違反、つまり社会的無秩序、物理的無秩序の発生の判断を住民の主観的な知覚に委ねるのではなく、客観的で可視的な映像で捉えようとするものである。その結果、街頭におけるごみ放棄、住宅や道路標識に対するバンダリズム、薬物乱用・取引、落書き（graffiti）などの様子が、現場で肉眼によって観察するのと同様、あるいはそれ以上の精度で観察できるのである。もっとも、SSO は具体的な被害件数を算出するには不向きであり、そもそもそれを目的とはしていない。

しばしば指摘したように、秩序違反行為は「観察（被害経験）された無秩序（experienced disorder）」と感覚的に捉えられた「知覚された無秩序（percieved disorder）」が識別されている<sup>(18)</sup>。要は、前者は秩序違反行為による被害経験であり、後者は、被害はないが、秩序違反行為を観察し感じ取った知覚体験といえよう。統計上に示される秩序違反行為の被害を示す件数は前者を算出して表示される。これに対して、Sampsonらの SSO 手法は、この点につき「観察された無秩序」の測定を工夫したものである。これは、もともとは肉眼での観察に対するフォローアップ調査として企画されたもので、Sampsonらは、ほかの研究者とは異なり、対象地域を貧困地帯ではなく、富裕層の居住地としている。すなわち、富裕層の秩序違反行為に対する反応を観察したのである。具体的には、Google Street View を用いて、シカゴ市内の富裕層居住地の街路ブロック 2,709 ケ所にコード番号を付し、各ブロックの裕福度の可視的なサインを観察した。実際には、新旧家屋の資産状況、当該地区の美化努力、無秩序・衰退の有無などから、客観的な近隣社会の裕福度（緑の多い街路、スターバックス店舗の設置など）を測定した。その結果、裕福度は黒人やラテン系住民の人口集中と負の相関があり、富裕層の住民は、無秩序が一般的に裕福度を阻害するという認識で一致したという<sup>(19)</sup>。

後述のテイラーも、SSO がいかに物理的無秩序、社会的不品行、住宅環境を含む都市環境の質を測定するために有効であるかを論じており、彼によると、SSO は地域特性や土地利用の行政データよりも詳細な都市環境のアセスメントを独立に研究者が行うことを可能にし、生態学的な測定の質を高め、測定の過誤を修正するのに役立つと指摘する<sup>(20)</sup>。そして、今後、オンラインによって、地図化が一層、秩序違反行為に対して客観的で質的に高い実証研究に利用されることになるかと述べている。

### 3. 英米における秩序違反行為の研究動向

繰り返しになるが、欧米社会では、1960年代初期から1990年代初頭まで深刻な犯罪、なかに

は殺人を含む重大犯罪に悩まされてきたために、当然ながら、犯罪学者も警察などの公的機関も犯罪問題、とくに重大犯罪に関心を集中して、その解決をめざしてきた。したがって、その期間に秩序違反行為に対する関心が希薄であったことはやむを得ないとも考えられる。もっとも、その間にも、後述のように、1970年代にすでに若干の研究者によって秩序違反行為に対する研究が開始されており、ただ、それがようやく陽の目を見るのが1980年代から1990年代の犯罪情勢が下降し始めた時期であったのである。

### (1) アメリカの研究動向

以下で分析するように、アメリカの研究者ジェームズ・ウィルソン、ガロファロとラウブ、アルバート・ハンターらは、1970年代当時すでに多発していた秩序違反行為に注目しており、1980年代にはケリングとウィルソンの「割れ窓理論」が秩序違反行為に対する取り締まりの意義を強調した。ただ、犯罪学や刑事政策の研究動向全般からみると、地域社会にとって犯罪よりもはるかに軽微な影響しか与えないとして秩序違反行為に対する研究は依然として放置されてきたのである。このような秩序違反行為への無関心や無視は、地域住民の不安感という視点の欠落を招き、いわゆる「生活の質」の向上という本来、地域社会がめざすべき目標に対して、科学的な分析が与えられなかったことを意味する。

もっとも、アメリカでは、これらの研究者よりも早期に、このテーマが大学関係者、実務家いずれの間でも議論が交わされてきた経緯がある。秩序違反行為をどのようにみるかという問題にもかかわるが、第一次大戦後の1920年代にシカゴ学派の研究が秩序違反行為を扱っているとの指摘もある<sup>(21)</sup>。これらの研究者には、ロバート・パーク (Robert Park)、アーネスト・バージェス (Ernest Burgess)、ルイス・ワース (Louis Wirth)、クリフォード・ショウ (Clifford Shaw)、ヘンリー・マッケイ (Henry McKay) らが含まれるが、彼らの研究の大部分は秩序違反行為の社会的原因に焦点が当てられ、とくに原因のうち地理的要因 (地域社会の特性) に強い関心を示した。このようなシカゴ学派の視点はその後、1990年代終わりから2000年代初めにかけて、後述のロバート・サンプソン (Robert Sampson) やステファン・ローデンブッシュ (Stephen Raudenbush) らのいわゆる新シカゴ学派に受け継がれている。

アメリカの秩序違反行為研究のもう一つの特徴は、秩序違反行為が発生するあらゆる場面を検討対象に含めている点である。ここでは、マーカス・フェルソンらのバス・ターミナルにおける秩序違反行為の状況を紹介したい。

不品行や秩序違反行為、無秩序に関して、一般に研究対象となるのは、社会的不利条件を抱える貧困地域が多いが、特殊な研究もみられる。その一つがマーカス・フェルソン (Marcus Felson) らが行ったニューヨーク・マンハッタンバス・ターミナルにおける秩序違反行為の調査である<sup>(22)</sup>。この調査はバス・ターミナルに群がる乞食やひったくりの横行に対する対策を考究するもので、とくに管轄する港湾バス・ターミナル当局の対応が描かれている。ここでも、

秩序違反行為、不品行の調査の意義が語られており、これらの行為がとくにバス利用の通勤客を苛立たせている現状に鑑み、その特性を分析している。そして、彼ら独自の無秩序の定義を試みている。すなわち、無秩序は法的定義になじむものではないとし、その行動がバス運営当局の運用を妨げたり、通勤、娯楽、買い物の人々へ干渉したりしているかどうかを基準とすべきとする。たとえば、付近をうろつく乞食自体は問題ではないが、非常に混雑するターミナルの流れを邪魔する行為は秩序違反行為の基準に該当するという。つまり、違法か合法かに関係なく、格別バスを利用するわけでもなく、忙しく移動する人々の行動を妨げる行為である。そこで、フェルソンらはこれらの迷惑行為の行動パターンを分析し、当局による取り締まり策に対して助言を行っている。その内容の詳細については、参考文献（注22）を参照されたい。

## （2）イギリスの研究動向

他方で、イギリスでは、すでに1960年代の若者文化を分析した「モラル・パニック（moral panic）」論がみられた。モラル・パニックとは、「個人、集団が扱う、社会的価値に対する脅威として、処罰や社会統制を求めるステレオタイプのメディア報道を含む、一定の状況に対する不均衡で敵意のある社会的対応」と定義されている<sup>(23)</sup>。これを犯罪学のテーマとして初めて論じたのが犯罪社会学者スタンリー・コーエン（Stanley Cohen）であった<sup>(24)</sup>。すなわち、若者の副次文化を象徴する無秩序行為、なかでもモッズ（mods）とかロックカーズ（rockers）と称された若者の奇抜な服装やヘアスタイルから醸成された支離滅裂な行動、少年非行、児童虐待、薬物問題に対する中流階層による社会的反動、とくにメディアの対応や報道が議論された。その後、メディアでも大きく取り上げられ、イギリス社会に用語として定着した。もっとも、モラル・パニックは当時、イギリス社会が抱える各種の困難な状況、社会衰退の兆候として危機感を持って論じられ、これに拍車をかけたのがメディアの過剰な報道であったのである。

現代においても、秩序違反行為をモラル・パニックと結合して議論する論者もみられ、確かに内容的には反社会的行動と重複する部分もある。しかし、上述のような文脈におけるモラル・パニックは社会全体の集会的不安を提示するものであって、現代の個々の秩序違反行為の状況、つまり若者の行動が地域住民の犯罪不安感を掻き立てているとする議論とは異なっている点には注意を要する。

むしろ、1990年代におけるイギリスの秩序違反行為への注目は、アメリカの状況、とくに割れ窓理論の影響を強く受けた政治状況から始まった。その詳細はほかの文献に譲るが、概略、イギリスの労働党が政権獲得以前から、イギリスの秩序違反行為対策として、アメリカのニューヨーク市警察の対応を高く評価し、国会議員らが現地視察を行うなど、取り締まり強化の機運が高まったのである。その後政権を獲得した当時の首相ブレア氏は、「犯罪に厳しく、犯罪の原因にも厳しく（Tough on Crime, Tough on the Causes of Crime）」なる標語<sup>(25)</sup>を掲げ、とくに後者（犯罪原因となる秩序違反行為）に対する厳格な対応を目玉にして、青少年犯罪・非行対策を構

築し、それが結実したのが先述の1998年法であった。

このような政府政策に対して、イギリス犯罪学界では二つの反応が生まれた。一つは、秩序違反行為の実証研究、あるいはそれと不安感の関係を問う研究であり、これには、後述のマーティン・インズやアントニー・ボトムズの研究が含まれる。但し、これらの研究にアメリカにおける論説が大きく影響していることは否定できない。もう一つの反応は、政府批判である。とくに1998年法に向けられた批判である。その代表が「予防司法 (preventive justice)」をテーマにプロジェクト研究を実施したオックスフォード大学犯罪学研究センターのメンバーであるが<sup>(26)</sup>、これまでの議論から逸れるおそれがあり、これについては本稿では触れない。

このように、イギリスにおける秩序違反行為への関心はアメリカとは様相を異にし、どちらかというメディアや政治の領域で議論され、実際、1990年代後半には大きな政治課題となった。つまり、このような無秩序や社会秩序の欠如にどう対応したらよいかが一般大衆を巻き込んで議論されたのである。その中には、家庭の機能不全、反社会的家庭、階級格差、労働者階級を論じる者、既に述べたように、モラル・パニック論を再考する者、あるいはリスク社会を論じる者など、種々の見解がみられたが、これについては後述する。

上記で考察したように、英米では同じように犯罪学の領域において秩序違反行為に関心を有するものの、その視点は異なり、上記を要約すれば、アメリカでは秩序違反行為、不品行の社会的原因が探求されたのに対して、イギリスの関心は予防メカニズムの解明にあった。そして、両者に共通するのは、第1には秩序違反行為の社会への広がりに対する犯罪学者の関心の薄さ、第2には秩序違反行為の知覚 (perception)、つまり社会秩序の認識に関する問題で、いいかえれば、現実の被害体験 (actual experience)・被害率、要するに無秩序行為の現状の観察が欠落していたことである。もっとも、このような認知的な知覚と被害の認識の識別は、往々にして、秩序違反行為の意味を不正確に理解するおそれがあり、その測定にも少なからず負の影響をもたらす問題点については前述した。

### (3) 秩序違反行為の犯罪不安感に与える影響

割れ窓理論によると、秩序違反行為を重視する理由は、これに対処せずに放置するとゆくゆくは犯罪行為へと発展し、地域全体が犯罪多発地帯化になるというものであった。しかし、その後、21世紀以降、秩序違反行為の研究は不安感研究と親和性を示すようになる。そして、次第に不安感の形成には実際の犯罪の被害経験よりも秩序違反行為の方が大きいとの主張がみられるようになったのである。とくにこれを明瞭に示したのは、後述のマーティン・インズらであった<sup>(27)</sup>。しかも、不安感を間接的に増幅するのは、知覚され、観察された秩序違反行為も含まれるとされる<sup>(28)</sup>。

秩序違反行為が犯罪不安感と強く結合した背景には、犯罪統計上の犯罪認知件数と犯罪不安感との乖離がみられるようになったことも考えられる。実際、わが国に限らず、イギリスなどでも

犯罪は統計上、大きく減少傾向にありながら、人々の不安感は必ずしも減少しなかったのであり、それは犯罪というよりは秩序違反行為に強く影響を受けたのではないかという指摘を導いたのである。

それでは、犯罪不安感は現代社会においてなぜ注目されるようになったのであろうか。それはいうまでもなく、日常生活における不安感が強ければ、それだけ「生活の質」も低下するからである。つまり、犯罪のみの動向を示す刑法犯認知件数の統計は、秩序違反行為の件数や動向を含まないがゆえに、「生活の質」を示す指数とはならないことである。ここに、公的な犯罪統計の限界がみられる。そして、もし警察活動がこの犯罪統計の指数に依存して行われているとすれば、警察活動も限界があるといわねばならない。

このように、現代社会において、犯罪学の分野で秩序違反行為を研究し、これを改善する努力を継続することこそ、「生活の質」の向上への道筋なのである。

#### 4. 秩序違反行為（不品行）に関する理論

ここでは、英米で発表されている各種の秩序違反行為ないしは不品行に関する理論を発表時の時系列に沿って概観する。なお、ケリングとウィルソン（1982年）とハンター（1978年）はオリジナルの文献に依拠し、その他の理論は後述のテイラーの論文<sup>(29)</sup>に依拠した。

##### (1) ウィルソンの理論（1975年）、ガロファロとラウブの理論（1978年）

まずジェイムズ・ウィルソンは、その著『犯罪の考察（Thinking about Crime）』（1975年）において、「身体的被害は比較的稀であるのに、なぜ都市住民は自身の安全についてそれほどおそれるのか」と問い、しかも都市住民がトラブルを感じるのは必ずしも犯罪ではないとした。彼らが街頭で日々の面倒に直面するのは、通りの不審者、乞食、乱暴な若者、若い女性に対して「ヘイ、ハニー」と声をかけて来る者、そして、都市住民周辺の荒れた環境、つまり、ごみ放置、空き地、落書き、崩れた家・空き家であって、これら全てが懸念を引き起こすと主張した。

ジェイムズ・ガロファロとジョン・ラウブもウィルソンと同様の文脈で、犯罪不安感是一般的な都市の脅威を反映するものであり、すでに発生したり、発生するかもしれない犯罪についての個別の懸念ではないと指摘した。これが彼らの「犯罪不安は犯罪不安以上である」という標語につながっており、そこで鍵となる問題は都市環境であって犯罪自体ではなく、秩序行為が蔓延する都市環境が住民の安全に対する懸念を増幅しているとガロファロとラウブは指摘したのである<sup>(30)</sup>。

ウィルソン、ガロファロとラウブの論文はいずれも、1973年に実施された全米犯罪調査（the National Crime Survey, NCS）<sup>(31)</sup>の最初の分析を契機に生まれたものであり、この調査では住民の不安は彼らの実際の被害体験以上に広がっていることを示した。つまり、これら二つの論文

が説明しようとしたのは、現実の被害体験と犯罪不安感のずれ、乖離であり、彼らの関心の帰結は街頭における被害可能性についての身の安全にかかわる懸念であったのである。一般に、犯罪や秩序違反行為に対する不安はリスク知覚とは区別され、人による被害体験や被害可能性という感情的、情緒的な状態である。さらに、財産犯に対する懸念、あるいは家族の潜在的な被害化とも質的に異なるという<sup>(32)</sup>。他方、リスク知覚は被害可能性に対する理性的、合理的判断である。そして、両方の論文に共通するのは、個々人に焦点を当て、コミュニティ力学よりも心理学的力学を重視していることである。つまり、コミュニティの相違については認識しながらも、予想以上に多くの個人が不安を感じるのはなぜかという側面に焦点を当て、個人の高い不安レベル、隣人間の不安の相違につき関心を示しているといえよう。但し、テイラーによると、これら二つの論文が、不安を醸成する環境と実際の犯罪ではない行為、すなわち、秩序違反行為の被害経験との関係については明瞭な言及を避けながらも、ただ、この種の環境によって増幅される不安が、犯罪被害の不安よりもはるかに広がっているという指摘を示したことは意義があるとする。つまるところ、ウィルソン、ガロファロとラウブらは、不品行の原因と犯罪の原因とを結びつけてはいないのである。

## (2) ハンターの理論 (1978 年)

1978年に都市社会学者アルバート・ハンター (Albert Hunter) も秩序違反行為に注目した論文<sup>(33)</sup>を発表している。ハンターは、近隣研究では長年の実績のあるシカゴ学派を継承し、その関係で当時、実施された所属のノースウェスタン大学都市問題研究センター「犯罪対応プロジェクト (The Reaction to Crime Project)」の調査をまとめたのがこの論文である。この調査では、フィラデルフィア、シカゴ、サンフランシスコ諸都市内の4地域を対象に社会調査が行われ、その結果、a. 都市地域では、秩序違反行為が犯罪被害自体よりも深刻で蔓延していること、b. 住民の不安感に対して、犯罪よりも秩序違反行為の方が、影響力が大きいことなどが明らかになったとしている。つまり、秩序違反行為ないしは不品行がいわば、社会的無秩序と不安感を仲介する概念として位置づけられている。

また、ハンターは不品行、秩序違反行為に関しては理論的に二つの伝統があることを指摘する<sup>(34)</sup>。第一の伝統は当時アメリカの社会学や心理学で主流であった象徴的相互作用 (symbolic interaction) 論である。彼はとくに、その中でハワード・ベッカー (Howard Becker)<sup>(35)</sup>、クラウド・フィッシャー (Claude Fisher)<sup>(36)</sup>、アービング・ゴッフマン (Erving Goffman)<sup>(37)</sup> を取り上げている。

たとえば、ベッカーはサンフランシスコでは、不品行が特異的というよりも、一種の「文化」、つまり記号となって構造化され定着していること、つまり、この都市の住民は他の都市と比較し、行動の多様性に対して寛容であること、行動がそれぞれの場所で受容されていることが特徴であるとする。要するに、品行・不品行は都市ごとに異なるのである。また、フィッシャーも

近隣社会の崩壊、つまりシカゴ学派のいう社会解体と無秩序が結合し、都市で看取される不品行に対する寛容性、行動の多様性が増大していると指摘し、都市化の副次文化論を展開する。そして、都市にみられる「寛容」や「行動の多様性」が増大する状況を説明し、それを「社会解体」や「無秩序」以外のもの、すなわち、非親族的な紐帯と結合させようと試みている。要するに結論としては、フィッシャーはより公的な出会いの衝撃を緩和する私的な内部的紐帯から構成された居住空間を超える副次文化が維持されているとみている。

最後にゴッフマンは、ベッカーのように不品行を「文化」として捉えるのではなく、公共空間における行動を個人が緊急に発生した公共の秩序問題に直面して交渉する過程と捉える。個人と集団の権利・義務の間の継続的な動揺、私的要求と公的要求の微妙なバランスは日常的に問題が生じやすく、この過程の形態と段階は、公共の秩序違反が発生することで最も明瞭に強調される。その交渉が失敗し苦情や反論が紛争になると、再び公共の秩序をめぐる交渉される。つまり、ゴッフマンは、個人が独立した人格的存在、つまり「神聖な自己」が個人・集団の権利と義務の間で私的苦情と公的苦情を微妙なバランスで維持しようとするとし、これは一般的で普遍的な一連の規則と関連すると主張する。それゆえ、ハンターは、ゴッフマンが分析した行動と文脈の態様にかかわらず、公共における「品行」自体を均一で包括的な必要事項であるというイメージをわれわれは有することになると述べている<sup>(38)</sup>。

ハンターが指摘する第二の伝統とは、秩序違反行為の制度的起源である市民性や国家を扱う理論である。これにはエドワード・シルス（Shils, 1957）<sup>(39)</sup>、クリフォード・ギアツ（Geertz, 1963）<sup>(40)</sup>、トーマス・マーシャル（Marshall, 1958）<sup>(41)</sup>らが名を連ねるが、戦後間もない時期の研究であり、現在の研究との整合性は理解しづらい面もあるが、秩序違反行為の本質を知るうえでは有意義な議論であると思われる。彼らに共通するのは、市民の概念を近代の発展過程で捉えるものであり、近代の国家における権威の合法的支配が検討されている。すなわち、近代の市民性の特徴は「市民の紐帯」であり、仲間との水平的関係、個人と集団との垂直関係を議論している。つまり、象徴的相互作用主義とは対照的に、この視点は対人的遭遇、いい換えると公共の場所における品行を第三者の国家との結びつきの内部に埋め込まれたり、また、この結びつきから不可分とみるのである<sup>(42)</sup>。

ハンターは上記の検討のうえで、結論として、近代国家の都市環境において社会的無秩序が個人を脅かすようになり、不安は犯罪自体の直接的な体験ではなく、不品行の被害経験に基づくものだと考えるのである。但し、都市内部では、不品行と犯罪は連続しており、実際の経験では相関があるとしている。もっとも、不品行はきわめて多様な形態で発生し、そのために類型の少ない犯罪よりも相対的には被害頻度が高いのではないかと論じている。要するに、上述の象徴的相互作用論ではマクロ・レベルの人と人の出会いを市民間の出来事とみるか、市民と国家の出来事とみるかによって不品行の捉え方は異なるのである。つまるところ、国家としては社会秩序の維持はその正統性にかかわり、市民からの信頼獲得が最優先されることになるが、市民と国家の信頼

関係が崩壊すると市民は秩序違反行為に不安を強く感じ、その結果、悪循環として国家は市民からの信頼が得られず、その正統性も失うのである。その意味で、秩序違反行為、さらにはそれが導く不安感は国家にとっても政治的キーワードとなるものと思われる。

### (3) ケリングとウィルソンの理論 (1982 年)

これがいうまでもなく、「割れ窓理論 (Broken Windows Theory)」である。この論文は、1982 年月刊誌「アトランティック (Atlantic)」<sup>(43)</sup> に掲載された、わずか 10 頁の論文が元になっている。この論文は、ワシントン DC にある警察財団が資金を提供して行われた「安全で清潔な近隣プログラム (Safe and Clean Neighborhoods Program)」の結果を踏まえたもので、このプログラムはニュージャージー州を中心とした 28 都市で実施され、とくに犯罪を減らすための「フット・パトロール (foot patrol)」の実証実験結果が示されている。フット・パトロールとは文字通り、警察官が歩いて地域を巡回する活動であり、当時アメリカではパトロール・カーを使用した活動が一般的であった。しかし、車を使用したパトロールは大通りを一定速度で巡回するにすぎず、そのため犯罪発生しやすい脇道や住宅の裏側などの観察が不十分で限界が指摘されていたことから、フット・パトロールがこれらを補い、かつ住民との会話を通じた地域社会との良好な関係を構築する必要性が強調されたのである。実際、割れ窓理論の著者の一人ケリングはフット・パトロールの警察官に同行して地域を観察している。

もっとも、このプログラムの結果はフット・パトロールの効果を否定するもので、要するにフット・パトロールは対象地域の犯罪率を低下させるものではなかった。但し、対象地区の住民にとっては逆に良好な結果をもたらした。なぜなら、対象地区とならなかった住民よりも安心を感じる程度が高く、犯罪は減少していると錯覚する者さえ居たからである。しかも、警察に好意的な意見を持つ住民も増加した。さらには、従来フット・パトロールは警察の機動性を低下させ、面倒であると感じる警察官が多かったとされるが、このプログラムの実施の結果、担当警察官はパトロール・カー使用の警察官よりも士気、業務の満足度が高く、近隣住民とも良好な関係が築けたとする知見が得られたのである。

そこで、次の課題として、「犯罪率が低下しない場合、近隣がより安全になるにはどうしたらよいか」ということであった。そのために、まず住民が公共の場で不安を感じる事物は何かという問題が設定された。当然ながら、不審者による突然の暴力などの犯罪がまず想定され、とくに調査対象地区のニューアークではこのリスクが非常に現実的であるとされた。しかし、他方で、これまで看過されてきた別の不安の根源も検討された。それが「無秩序、秩序違反行為、不品行」を行う人々であったのである。その実例として、乞食、酔っ払い、薬物中毒者、暴力的な 10 代、売春婦、精神障害者などが掲げられている。

但し、この「割れ窓」論文には脚注も参考文献も示されておらず、いわばエッセイ風であって一般市民向けと思われる。タイトルは『割れ窓～警察と近隣社会の安全』とされ、著者は元ケースワ

カーで警察研究に転じたジョージ・ケリングとハーバード大学の政治学者ジェイムズ・ウィルソンである。なお実証研究に基づく論稿ではなく、著者たちも認めているように、心理学者ジンバルド（Philip G. Zimbardo）の実験<sup>(44)</sup>を借用して結論づけている点に大きな特徴があり、のちにみるように、この点を含め割れ窓理論に対するほかの研究者からの批判は根強い。

しかしながら、割れ窓理論は200年の犯罪学の歴史をみても、最も影響力があり、非常に多く引用された理論であったことは間違いない。要するに、割れ窓理論によると、軽微な犯罪を放置することでほかの犯罪を呼び込む結果となり、当該地域全体が犯罪多発地帯と化すと警告し、かりに些細な犯罪や秩序違反行為を放置することなく、こまめに対処することが地域社会の生活の質を向上させることになることとされた。この点は、まさしく本稿がめざす秩序違反行為への視点を導入する必要性を強調するもので、現に、割れ窓理論は犯罪学上、秩序違反行為を議論の俎上に載せた点でも高い評価を受けている<sup>(45)</sup>。しかも、この理論を応用した1990年代のニューヨーク市警察（NYPD）の犯罪対策の成功例としても紹介されるのが一般である<sup>(46)</sup>。

上記の論点を含め、論文全体の内容を仔細に眺めると、論文に指摘されている警察機能の歴史的变化、警察によるフット・パトロールの重要性、地域住民と警察との良好な関係の意義など多岐にわたり興味深い。とくに、注目されるのは、警察の機能の歴史的経緯に関する部分であり、これによると、そもそも初期の国家において警察の一次的機能は夜間における犯罪や秩序違反行為の監視であり、社会秩序に対する主要な脅威への秩序の維持にあったとされる。警察官には抑止機能が期待され、まさしく、‘watchman’だったのである。すなわち、当時の犯罪問題の解決は警察ではなく、私人の責任であるとされていたという。その後、警察、検察、裁判所、刑務所などの国家司法機関が充実するに従い、警察は犯罪問題の解決機関に変化したのだという<sup>(47)</sup>。いい換えると、警察が犯罪問題に対応するようになって、次第に秩序違反行為は警察活動の対象から離れるようになったのである。

#### (4) スコーガンの理論（1986年、1994年）

レスリー・スコーガンは、近隣レベルでの不品行に関する理論的、実証的研究を行った<sup>(48)</sup>。それは、とくに究極の関心の産物として近隣社会の変動に焦点を当てたのである。彼は、秩序違反行為を不品行のサインとラベル付けする場合、秩序違反行為は都市衰退の火付け役として重要な役割を果たすと論じた。つまり、スコーガンによる秩序違反行為の定義では、「都市の悩みの種を処理する諸資源をコミュニティが動員できない無能を反映するもの」とされる。要するに、都市内部のコミュニティが住民の健康や安全のあらゆる形式の脅威に対して脆弱になるという構造的な不平等のパターンを反映するのである<sup>(49)</sup>。テイラーは、この点では、スコーガンの観察はハンターの分析と同様であると、秩序違反行為には2種の原因があり、一つはコミュニティ自体の社会解体、もう一つが近隣社会の外部で機能している広範な都市力学に由来する不平等であると論じる<sup>(50)</sup>。ここでも、都市における秩序違反行為のキーワードは、社会解体と不平等と

いうことになる。

スコーガンは、秩序違反行為は一定範囲の心理学的、ないしは社会心理学的行動を伴い、最終的には近隣社会の衰退といった生態学的な帰結に至るとする。つまり、まず、不品行は非公的な社会統制の土台を揺るがし、次に近隣の安全に関する懸念を醸成し、割れ窓理論と同様に、犯罪を惹起することにもなるという。そして、さらに進むと、コミュニティの倫理をも破壊すると警告する<sup>(51)</sup>。要するに、スコーガンの主張は、「秩序違反行為はこの種の都市衰退を刺激するうえで重要かつ独立の役割を果たす」ということである。スコーガンの主張や調査結果、つまり秩序違反行為が直接、間接に犯罪に影響する点は、おおむね現代の論者にも受け入れられ、大きな影響を与えているが、但し、一部にはスコーガンのデータを再分析した結果、結論自体を疑問とする論者も存在する<sup>(52)</sup>。

以上の考察から、スコーガンの理論が一定程度、ケリングとウィルソンの割れ窓理論の影響を受けていることが理解されるし、実際、スコーガン自身も割れ窓理論において秩序違反行為を放置すれば犯罪へと発展するという趣旨に賛同している。しかし、スコーガンの理論はむしろ割れ窓理論を超えている点も看過してはならないであろう。

この点につき、テイラーは3点を指摘する<sup>(53)</sup>。第1に、スコーガンの視点は明らかに近隣社会の変動、とくに衰退であり、これを究極の関心事であるとしている。この点は割れ窓理論では強調されておらず、スコーガンの独自の視点である。そして、この近隣社会の衰退が住民にも政策担当者にも関心の帰結であるとする。つまり、高い不安感と地元の弱い非公的社会統制が相まって後の衰退を招いているのである。その意味で、スコーガンの指摘はガロファロとラウブの心理学的帰結から生態学的状況に焦点を移した点は進歩であると評価しうるとする。

第2に、スコーガンは近隣変動を媒介する力学の範囲を拡張し、最初に不安感に焦点を当て、のちに弱体化した非公的社会統制と街頭利用の回避へと焦点を転換している。さらに、生態学的な力学過程が近隣満足度、コミュニティの団結、私的犯罪予防への関与を促進しているという。通常、近隣衰退の認識は居住者のほかのコミュニティへの移動を媒介し、さらに衰退を招くと考えられているが、犯罪ないし秩序違反行為と住民の移動の結びつきは、必ずしもスコーガンの論文では明らかになっていない。

第3に、スコーガンは明瞭に、構造的な社会的不利条件が不品行のサインを引き起こすと述べている。すなわち貧困、社会的経済的不安定、人種構成が強盗被害率などの形で不品行のサインや犯罪に影響しているという。とくに不品行サインが媒介して近隣の社会構造の影響が実際の被害に及ぶとする。さらに、「ランダム・ショック (random shock)」という現象が近隣社会の外部の発展から生じ、不品行の拡大を加速させるという。

さらにテイラーは、スコーガンのモデルは不品行とコミュニティ構造の結合を犯罪学上で初めて体系的に検証した研究であるといえよう。しかしながら、他方で、不品行を媒介変数とする彼の理論モデル化は、彼自身の「不品行は近隣の衰退というような帰結に独立して影響する」とい

う言辞とは矛盾するように思われる。さらには、この理論に根差した適切な政策にも疑問が生じる。つまり、スコーガンの不品行に対する因果的理解は、根本的な近隣社会の特性とされ、貧困、不安定性、人種構成が現実にも理論的にも重視されているが、だとしたら、実際の対策は不品行の個別の行為に向けられるべきではなく、むしろ近隣社会の社会的条件の改善に向けられるべきということになる。このように、不品行はたんに強盗などの凶悪犯罪を媒介するにすぎないとされるからである。しかし、スコーガンのデータでは構造的要素が不品行の65%を説明できるとしているし、もし不品行が基本的な近隣者の組織によって決定されるとするのであれば、不品行への直接的な対応は意味をなさず、近隣社会のファンダメンタルズに焦点を当てるべきことになるという<sup>(54)</sup>。

このように、テイラーはスコーガンの理論を検証している。

### (5) サンプソンとローデンブッシュの理論（1997年）

この理論は、しばしば「集合的効力論」と称されている。集合的効力（collective efficacy）論は、犯罪学の文脈の中では、シカゴ学派で知られる社会解体理論の派生型と理解されており、一般には特定の集団が共通の価値を実現し、効果的な社会統制を維持する能力と社会問題の広がりに関連づける理論である。集合的効力とは、サンプソンら<sup>(55)</sup>によると、「共通善のために介入しようという意思と結びつけられる近隣住民間の社会的擬集性」とか、「集団ないしコミュニティが集合的に達成したいと望む事項を達成する組織的能力」を意味する<sup>(56)</sup>。そこで、鍵となるのは、①住民の紐帯、②住民の介入意思であり、これらは共通善のために犯罪・秩序違反行為を低レベルに抑制する要素である。先述の割れ窓理論とは異なり、この理論は、近隣社会の犯罪・秩序違反行為は集合的効力の崩壊を意味し、これは近隣社会の貧困という構造的な特性と切っても切れない関係にあると考えるのである。

この理論はまた、都市社会学の著しい発展を象徴するものであり、同時に都市の無秩序に関連する領域においてその関心を蘇生させた実績を持つ。すなわち、集合的効力論の代表的研究者であるサンプソンとローデンブッシュの一連の研究は、都市の無秩序を予測するうえで集合的効力の概念や構造的制約要素の重要性を検証している。その中には、割れ窓理論のきわめて精緻な統計的検証が含まれている。先述の観察法SSO、国勢調査データ、警察記録を参考に3,500人以上対象の独自の調査によると、SSOが観察した秩序違反行為と犯罪率の相関関係は正であるものの、割れ窓理論よりは期待されるほどのレベルではなかったことが明らかになっている。むしろ、犯罪と秩序違反行為は主として集合的効力感に由来するのである。つまり、無秩序を予測するうえで構造的制約要素がきわめて重要であり、構造的要素のうち、貧困などの不利条件の集中が単一の最も重要な予測因子であったとしている。また、公式に測定された強盗が直接の無秩序・犯罪仮説を支持する唯一の犯罪タイプであった。これらの知見に基づいて、サンプソンとローデンブッシュは犯罪への対処過程で、秩序違反行為も同時に取り締まる試みは誤りと断じている。む

しろ、構造的な貧困に焦点を当て集合的効力を改善することこそ、犯罪対処の際の最も有効な方法であることを推奨する。

#### (6) テイラーの理論 (2001年)

ラルフ・テイラー (Ralf Taylor) は以下の5つの理論を検討した<sup>(57)</sup>。すなわち、テイラーの研究以前、過去25年間に発表された不品行に関する多くの論文のうち、ウィルソン (J. Q. Wilson, 1975)<sup>(58)</sup>、ガロファロとラウブ (J. Garofalo and J. Laub, 1978)<sup>(59)</sup>、ハンター (A. Hunter, 1978)、ケリングとウィルソン (G. Kelling and J. Wilson, 1982)、ルイスとサレム (D. Lewis and G. Salem, 1986)、スコーガン (W. Skogan, 1990) の有力な論文を選択し、それらを時系列に位置づけて、その研究対象や範囲の変遷を考察した。これらの論文は上記ですでに紹介したとおりである。

テイラーは、これらの各理論の時間的変遷をたどりながら、その独自の視点において、下記の4つのレベルで不品行理論を考察している<sup>(60)</sup>。すなわち、そのレベルとは、①成果の拡張 (expansion of outcomes)、②分析レベルの変更 (shifting levels of analysis)、③時間的視点の変更 (shifting temporal perspectives)、④犯罪と不品行の発展的分離 (progressive unlinking of crime and incivilities) である。

①については、テイラーによると、これらの5つの論文を時系列で順次考察した場合、「成果の拡張」過程を看取できるとする。初期の文献、つまりガロファロとラウブ (1978年)、ハンター (1978年)、ルイスとセイラム (1986年) らは「不品行と犯罪不安の関係」のみを注視したが、その後、割れ窓理論 (1982年) は「街頭生活と犯罪」へと関心を転じ、さらにスコーガン (1990年) は「近隣構造の衰退」に対する関心へと変遷している。これらの論文は犯罪への対応だけでなく、都市コミュニティの安定性や活力性とも関連づけており、論文の価値を高めているという。要するに、研究対象の拡張は、近隣社会の安定性と秩序維持的な警察活動にとって付加的な合理的根拠を示しているとテイラーは指摘する。また、これらの論文が個人レベルの不品行と犯罪不安感の関係といった心理学的関係に関係を有している点にも着目する。とくにハンターやルイスとセイラムが示したモデルは、不安という心理学的結果に対するコミュニティの影響を指摘するものであって文脈状況的 (contextual) であると指摘する<sup>(61)</sup>。つまり、ここでいう「文脈状況的」とは、要するに、その場その場の状況に応じた対応であり、心理的变化というよりは、その場への適応的变化というべきであろう。

②について、つまり「分析レベルの変更」では、初期の論文は心理学的要因、たとえば個人レベルにおける不品行と犯罪不安に関心を有し、とくに、犯罪が急減した1990年代中葉、犯罪被害化率の低下と犯罪不安感の上昇を指摘している点が注目される。上述のように、ハンター (1978年) やルイスとセイラム (1986年) などの初期研究は文脈状況的であって、不安といった心理学的結果に対するコミュニティの影響及び心理的要因に言及している。これに対して、割れ

窓理論は不品行と犯罪との因果的関係を論じており、個人レベルではなく、近隣レベルに特化しているといえる。スコーガンの近隣衰退への関心も、いうまでもなく近隣レベルに焦点を当てるものであるが、この意味では、後述のインズとフィルディングが不品行の近隣レベルにおけるリスク認識の伝達を議論していることから、これはスコーガンの流れにあるといえよう。

③の「時間的視点の推移」は、まさしく割れ窓理論が証明するところである。つまり、特定時点の不安に焦点を当てることによって、長期的な推移で近隣レベルの構造的変化を読み取ろうとするのが割れ窓理論の核心であるからである。要するに、割れ窓理論は、まず「窓を割る行為」から議論を始め、それが長期間放置されることにより、さらに次の「窓を割る行為」へと発展し、それが繰り返されることで地域全体が犯罪地帯へと化すと警告するから、まさしく時間的視点によって発生する事態を予測し、その対応策を示唆するという構造である。その点、従前の研究は構造的変化や社会秩序の側面のみ議論され、主要な関心は不品行のより直接的な被害経験であって、割れ窓理論のように、時間軸が含まれていないのである。

④の「犯罪と不品行の発展的分離」とは、犯罪や秩序違反行為が不安感や地域衰退に与える影響を結合して考えるか、分離して考えるかの問題である。実際、ウィルソン、ガロファロとラウブ、ハンターらの初期モデルは犯罪と不品行の共通の起源を示唆している。これに対して、スコーガンは不品行が近隣衰退に別個に寄与してきたと主張し、ルイスとセイラムも犯罪と不品行は独立して変化することはありうるとしている。これは現実には合致しており、しばしば、犯罪率は高いが不品行は少ない、あるいはその逆に、犯罪率は低いが不品行は頻発しているなどの現象がみられる。このように、テイラーは不品行と犯罪の現象は別個に考察することが必要であるとする。

つまり、北米の研究にみられるのは、「犯罪・不品行」連続体として捉えるかどうかである。要するに、犯罪被害化は不品行の帰結と考えるかどうかである。しかし、これらの視点は、重要なのは犯罪被害化の程度であり、不品行自体の潜在的な重要性を見落とすものといえよう。インズとフィルディングが指摘するように、物理的社会的無秩序の形態と犯罪の形態は伝達という影響の観点から重要であり、前者は長期的な悪影響を与える可能性がある点には注意を要する。無秩序の長期的悪影響については、犯罪と異なり、警察などの公的機関による対応や処理が迅速に行われず、いわば放置状態にされる理由によるものと思われる。いい換えると、無秩序は犯罪とは無関係に、地元の地域社会の社会秩序に深刻な影響を継続的に及ぼすのである。これらのレベルで特徴的なことは秩序違反行為の被害経験や影響を論じていない点である。この点については、インズらの議論が参考になる。

#### (7) マーティン・インズとナイジェル・フィルディングの理論（2002年）

この理論は「シグナル犯罪論」と称され、イギリスでは秩序違反行為と犯罪不安感の関係を描いた論文として知られる。すなわち、イギリスで比較的早期に不品行、秩序違反行為に着目したのがマーティン・インズとナイジェル・フィルディング（Martin Innes and Nigel Fielding）

であった<sup>(62)</sup>。彼らは、この論文の中でとくに犯罪不安に強く影響する行為を「シグナル犯罪 (signal crime)」と呼び、犯罪 (crime) という語は用いているものの、これには広く秩序違反行為 (disorder) も含まれていると解すべきである。むしろ、彼らが着目するのは秩序違反行為の方だからである。なぜなら、彼らが当時所属したサリー大学とサリー警察が2000年初めに実施した共同調査「安全安心警察活動 (reassurance policing)」における調査知見から、地域住民に与える不安感 は犯罪行為よりも秩序違反行為、いい換えると社会的無秩序の方が大きいことが明らかになったからである (表3参照)。下記の表3で明らかのように、地域住民が、不安感が強いと指摘したのは、主として「若者のうろつき行為」などの秩序違反行為であり、これらは強盗などよりも上位に位置づけられている。この理由をインズはめったに日常生活で遭遇しない犯罪、とくに凶悪犯罪よりも日々目にする秩序違反行為の方が脅威に感じるからであるとする。つまり、1回的な凶悪犯罪よりも日常的に反復される秩序違反行為の方が彼らにとって不安感を増幅するのである。

また、これまで行われてきた犯罪学における不安感研究は不十分であるとし、「不安」の意味が受け手によって大きく異なることを指摘している。その好例として、しばしば引用されるのが殺人の例である。たとえば、同じ地域内で生じた殺人事件であっても、文脈によって地域住民に与える意味あいは大きく異なることがある。つまり、ある家庭で発生した夫による妻に対するDV、さらには殺人に発展した事件はほかの住民からすれば所詮、他人事であるが、地域で下校中の小学生女兒が誘拐され殺害された事件は地域内のほかの保護者にも大きなインパクトを与えることになる。要するに、同じ殺人でありながら、地域に与える不安感の度合いは大きく異なる

表3 ロンドン市内における秩序違反行為に対する不安

	A 地区	B 地区	C 地区	D 地区	E 地区	F 地区
1 位	薬物使用	若者のうろつき	若者のうろつき	若者のうろつき	若者のうろつき	薬物使用
2 位	若者のうろつき	ごみ放棄	落書き ごみ放棄 立ち小便	バンダリズム	薬物使用	若者のうろつき
3 位	暴行	バンダリズム	バンダリズム	ばか騒ぎ 公然飲酒	バンダリズム 落書き	公然飲酒
4 位	侵入盗	公然飲酒	街頭の騒ぎ 路上強盗	公道のカー チェイス、 スケボー	自動車放置	隣人の ハラスメント
5 位	路上強盗	深夜のばか騒 ぎ	薬物使用	殺人	侵入盗	バンダリズム
6 位	公然飲酒	言葉の ハラスメント	侵入盗		言葉の ハラスメント	ギャング活動

出典：Martin Innes et al. (2004), Signal Crimes and Reassurance Policing, vol. 1., cited from Anthony Bottoms (2009), Disorder, Order and Control Signals, *British Journal of Criminology*, vol. 60, issue no. 1, p. 50.

のである。従前の犯罪学における不安感研究はこのような文脈の相違が無視され、殺人は同じ殺人カテゴリーで不安感との関係が論じられてきた。このような識別を行うために、インズらは記号論（semiotics）の適用を主張する。考えてみれば当然であるが、「犯罪」とか「不品行」といった行為は単一の外形を有する存在ではなく、一定の文脈をともなった一連の行為群を意味する。まさしく割れ窓理論の議論する「窓を割る行為」は瞬時に完了するが、その前後に多様な行為群が存在し、われわれはこれらをまとめて器物損壊行為、バンダリズムと呼んでいるにすぎない。

したがって、これらの一連の行為は受け手ごとに意味あい異なるのが一般であろう。インズは、「実際、犯罪や事件を目撃した観衆には、彼らが何らかの防御的行動形態をとるように誘発された結果として、何か悪い事態が発生しているという警告的なシグナルが読み取られている。加えて、このシグナルの存在が関係した個人や集団が潜在的な危険性に関する考え方を構築する方法を形づくる」と述べている。このように犯罪や秩序違反行為の一連のプロセスは受け手が種々の解釈を行っているのであり、殺人とか窃盗といった用語だけで同種不安感が発生することを前提に論じることは不適切ということになる。

上記をまとめると、インズらが主張するシグナル犯罪として秩序違反行為、不品行が日常生活の中で生活の質を低下させる行為として位置づけられ、この解決が警察活動においても重要であるとしている。

この問題に関連して、同じイギリスの研究者であるアントニー・ボトムズ（Anthony Bottoms）は不安感に与えるシグナル犯罪と同時に、逆に安心感を与えるシグナルもあるとして、「統制シグナル（control signal）」の概念を主張している<sup>(63)</sup>。しかも、ボトムズは、アメリカの一部の地区で行われた不安感調査において、同地区は犯罪率が高いにもかかわらず、住民間には地域の安全感が高く、地域満足度も良好で、しかも資産価値も上昇傾向にあるという結果が示された事例を紹介している。その要因として、同地区では犯罪問題を扱うためのコミュニティの各種資源が整っており、これが可視的サインであること、そのうえ組織や団体の活動担い手がいるなどの制度化された活動が盛んであることなどが考えられるという。さらには、近隣には風光明媚な湖や公園があり、また大学施設も隣接して、これらが景観（gestalt）効果を生み出し、住民にエキサイティングな場所というイメージを植え付けていることも考えられるという<sup>(64)</sup>。つまり、高犯罪率を安心感が相殺しており、両者の要素が同時存在することが可能という事例を示すものである。

## 5. 秩序違反行為と不安感

アメリカの文献で最初に「犯罪不安感（fear of crime）」の語が現れたのは、1960年代といわれる。但し、犯罪不安感への関心はこの初期と後述の1970年代後半以降では大きく異なる<sup>(65)</sup>。すなわち、前者は当時のアメリカ社会における人種間対立に起因する背景があり、とくに黒人人

権運動に対する白人中流層の不安を示すものであった。これに対して、後者は犯罪や秩序違反行為が住民の不安感に影響を与える状況を議論するもので、本稿が後者に関心があることはいうまでもない。

1970年代以降において、犯罪不安感に対する関心の高まりは、本稿でも繰り返し強調しているように、犯罪問題に目を向けがちであった研究者や実務家に対して、日常生活の安全と安心が人々にとって重要であることが認識されたからに他ならない。それを脅かすのは必ずしも犯罪とは限らず、犯罪には至らない秩序違反行為、不品行も含まれるという認識が広まったからである。あるいは、表3が示すように、日常的な不安感に対しては、犯罪よりも秩序違反行為の方が、影響が大きいと説く論者も少なくない。

### (1) 海外の調査

上記で観察されたように、秩序違反行為研究の意義の一つは、犯罪不安感との関連である。前述の1973年全米犯罪調査(NCS)や各論者のその分析に基づけば、すでに当時、犯罪だけではなく、秩序違反行為に対する不安感も看取されていたのである。しかしながら、当時は犯罪学上では秩序違反行為そのもの、あるいはそれと不安感との関係を論じる議論が主流とはならなかったものであり、実質的には犯罪学では無視されたテーマであった<sup>(66)</sup>。しかし、1970年代後半には、このNCS調査の影響もあり、アメリカでは不品行(incivility)が一部の研究者によって注目され、犯罪不安感との関係が論じられるようになった。上述したように、秩序違反行為研究に関してテイラー(2001)が俎上に載せたのは、アメリカ人研究者のウィルソン、ガロファロとラウブ、ハンター、ケリングとウィルソン、スコーガンらの論文であり、そのうちとくに意識されたのがケリングとウィルソンの「割れ窓理論」であったことも繰り返し述べた。それほど、1984年発表の「割れ窓理論」が秩序違反行為研究に与えた影響は大きく、その後の秩序違反行為研究の契機となったことは間違いない。そして、テイラーの分析以降の当該領域における研究として、アメリカのサンプソンとローデンプッシュ、イギリスのインズ、ボトムズらを挙げることができるのは前述した。

マーティン・インズのシグナル犯罪論やボトムズの空間犯罪学論<sup>(67)</sup>で指摘されたように、そして、表3で示されたように、犯罪と秩序違反行為のそれぞれの被害可能性を比較した場合、日常生活の確率では明らかに後者が高いと思われる。なぜなら、地域住民が日常的に目にするのは通常、凶悪な犯罪行為よりも秩序違反行為だからであり、その分、これに対する不安感も強い。実際、表3が表示するように、住民調査でも明らかに犯罪、とくに凶悪犯罪よりも秩序違反行為、とくに街頭における若者のうろつき行為、薬物使用行為の目撃頻度は高く、これらは、かりに被害に遭遇しなくても不安感を醸成することは容易に想像できる。さらには、犯罪のうち財産犯に対する不安感と比較しても明らかであろう。軽微な財産犯に対して不安が全くないとはいえないにしても、身の危険を感じる機会は極度に少ないからである。つまり、日常使用する地域の空間

において、若者のうろつきや薬物使用者の言動は、その後、周辺の者への暴力行為など身の危険に及ぶ可能性をはらみ、そのレベルに達しないにしても、視覚的には不安感、不快感が醸成されるのである。簡単にいえば、地域住民は彼らとのトラブルや厄介ごとに巻き込まれたくないと考えるし、まして武器の携行が珍しくないアメリカを初めとする国々では、これらの秩序違反行為が凶悪犯罪へと発展するのではないかとする不安感、恐怖感が強いのは当然である。

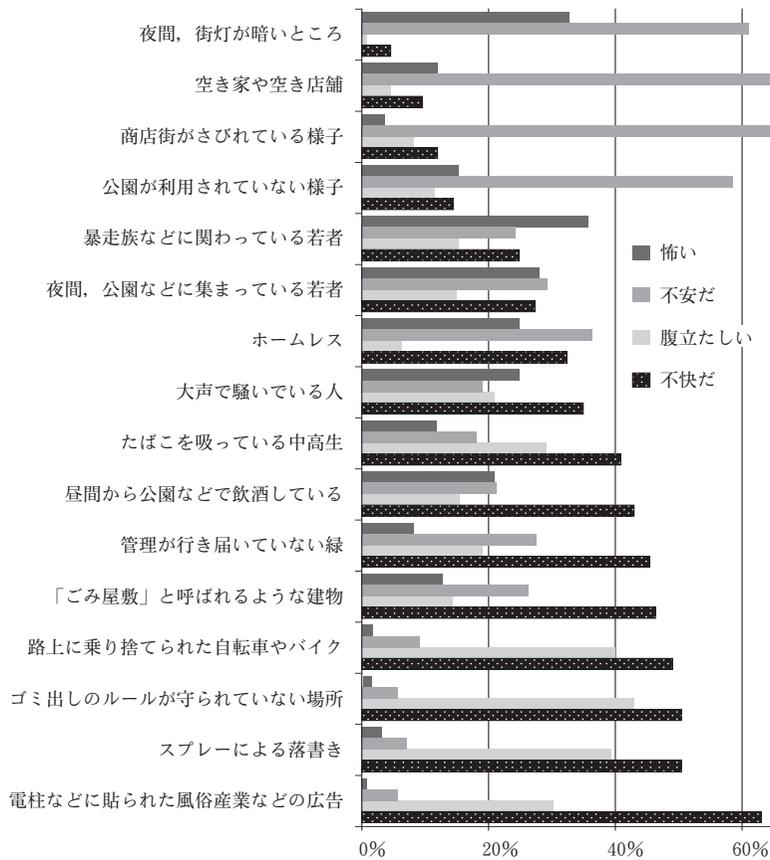
欧米では1990年代、わが国では2000年代に犯罪（警察が認知した件数）はピークに達し、その後は急激に減少傾向がみられた。しかし、そこで明らかになったのは犯罪減少により客観的には被害可能性が低くなったにもかかわらず、地域住民の知覚では犯罪は減っておらず、場合によっては増えていると感じる者さえみられたことである。これは、欧米においてもわが国においても変わらず、各種世論調査でも示されている<sup>(68)</sup>。これが「犯罪と不安感の乖離」と呼ばれる現象である<sup>(69)</sup>。いい換えると、統計上の犯罪件数（わが国では刑法犯認知件数）の動きは多くの人には意味をなさず、より直感的な治安の感受性が重要であるといえる。これはしばしば、わが国では統計上の犯罪係数を指数治安、住民の肌感覚で地域の治安を感じるのを体感治安と呼ばれる。しかしながら、実際には住民の不安感には犯罪だけでなく、各種の秩序違反行為の影響も無視できない点はインズの主張どおりであり、実際、わが国において筆者も参加した次の不安感調査<sup>(70)</sup>でも、その点は裏付けられた。

## (2) わが国の調査

わが国でも各種の治安調査、不安に関する調査が実施されているが、しかし、これらの調査には共通して各種の問題がある<sup>(71)</sup>。第1に、不安に関して、刑法で処理される犯罪の罪種の影響のみを調査していること、つまり秩序違反行為を含んでいないこと、さらに物理的無秩序が含まれていないこと、第2に、全国一律の人々が調査対象となっており、各地域の固有の影響が無視されていること、第3に、不安という概念に含まれる感情や知覚が識別されておらず、たんに「不安」という語で回答を求めていること、などである。しかも、後述するように、質問紙のみを使用した不安感調査には、そもそも限界があり、この量的観察に加えてインタビュー調査など質的観察も必要であろう。

われわれが行った不安感調査<sup>(72)</sup>では、表4のように、犯罪行為のほかに秩序違反行為も対象とし、さらに社会的無秩序（人の秩序違反行為）に加えて物理的無秩序（無秩序の環境の状態）も調査対象とした。回答者は犯罪と秩序違反行為を識別していない可能性があり、また、不安感の根源として人の行為だけでなく、物理的状态にも反応する可能性があったからである。すなわち、①社会的無秩序として、暴走族のたまり場、公園などに蝟集した若者、ホームレス、大声で騒ぐ者、喫煙する学生、公園で飲酒する者、ごみ出しルールを守らない者、スプレー缶による落書き、電柱などの風俗広告貼り、②物理的無秩序としては、夜間街灯の暗さ、空き家・空店舗、シャッター商店街、未利用の公園、荒れている空き地、ごみ屋敷、路上に廃棄された自転車・バ

表4 回答者の無秩序に対する反応



出典：守山正（研究代表）ほか「公的犯罪統計と体感治安の乖離に関する日英比較研究」2013年  
度日工組社会安全研究財団研究助成・共同研究助成最終報告書

イクなどについて、地域住民に対する質的観察及び量的観察を行っている。そして、インズの指摘に従い、たんに「不安」であるかどうかの知覚のほかに、「怖い」、「腹立たしい」、「不快だ」といった感情も調査している。なぜなら、専門家ではない一般人の反応はさまざまであって、単純に不安か否かを問う調査になじまないからである。要するに、わが国などでも実施されている公的機関による治安調査では、これらの感情を識別せず、たんに犯罪行為についての不安感を問うにすぎず、他方、調査対象者は犯罪か否かの識別、不安か不快かの識別を行わずに回答している実態がある。秩序違反行為の社会的実態に迫るためには、これらの点は、上記インズの助言に従い、識別して行われるべきであろう。

次に表5は、われわれの調査で「あなたやあなたの家族が居住地域でどのような犯罪の被害にあうか」という不安の種類と程度を13個の選択肢に関して回答を求めたものである。この設問は認知的要素、いわゆるリスク知覚を犯罪と無秩序に分けて問うもので、調査対象の2つの地区（墨田区と目黒区）の合計では、犯罪の項目で「大いに不安がある」「やや不安がある」と答えた比率は、「交通事故にあう」（63.4%）、「自転車が盗まれる」（53.7%）、「自宅が泥棒に入られる」

表5 わが国における不安感

	墨 田 区		目 黒 区	
	無秩序	犯 罪	無秩序	犯 罪
1 位	空き家・店舗	交通事故	暗い街灯	交通事故
2 位	暗い街灯	子どもの声かけ	空き家・店舗	自転車盗難
3 位	さびれた商店街	侵入盗	さびれた商店街	侵入盗
4 位	若者の蛸集	自転車盗難	ホームレス	子どもの声かけ
5 位	ホームレス	無断侵入	未利用の公園	無断侵入
6 位	未利用の公園	悪質詐欺	若者の蛸集	悪質詐欺

出典：守山・前掲報告書。

(52.9%)、「子どもが不審者に声をかけられたり、追いかけられたりする」(50.6%)の順に比率が高くなっている。逆に、この表には示されていないが、「凶悪犯罪に巻き込まれる」(19.7%)、「人につきまといわれたり覗かれたりする」(17.8%)、「暴行や傷害などの暴力的な被害に遭う」(15.2%)など、犯罪に対する不安感は相対的に低い。これらの行為は、わが国ではすべて犯罪と考えられるが、比較的軽微な犯罪が上位を占める。この結果は、インズらが行ったロンドン調査(表3)と同様の結果を示しているように思われる。なぜなら、めったに遭遇しない悪質な犯罪ではなく、回答者が遭遇しているのは比較的軽微な犯罪行為だからである。これらの結果は、諸外国に比べ、犯罪や秩序違反行為が比較的少ないわが国固有の傾向だと思われるが、不安の上位が「交通事故」、「自転車盗」であり、「つきまとい」、「暴力行為」が低位にある。他方、無秩序の項目では、「風俗関係の張り紙」、「ごみ屋敷」、「ゴミ出しルール違反」などがみられ、これに対する反応は不安というよりも不快であり、その他「未管理の公園」、「暗い街灯」、「空き家・空店舗」などにも不安感が示されており、物理的無秩序と広義の意味での「不安」との関係が密接である点が特徴づけられている。この点、「若者のうろつき」「薬物使用」が特徴的であったロンドン調査とは対照的な結果となっている。

## 6. おわりに

これまでみてきたように、秩序違反行為研究にはさまざまな視点があり、また実証研究において、ある程度の知見が獲得されている。それらの研究に共通するのは、秩序違反行為の有無、頻度が一定の近隣社会において、安全や安心の指標、いい換えると「生活の質」の度合いを示していることである。このように、秩序違反行為が地域社会の住民の日常に深刻な影響を与え、住民の不安感を日常的に増幅していることから、秩序違反問題は地域の全般的な治安維持、社会秩序の問題にかかわっていることが明らかになった。そこで、犯罪学において、刑法が処罰対象とする犯罪行為にとどまらず、秩序違反行為や不品行も研究対象として検討すべきという帰結に到達

する。

基本的にいえば、さらには、このテーマは犯罪学の目的に係る理論的問題も包摂する。なぜならば、従前、犯罪学では犯罪防止・削減を最終目標に設定し、事前（未然）予防であれ、事後予防であれ、犯罪予防を究極の目的としてきたからである。そして、犯罪学で議論される「犯罪」とは、いわば刑法の対象、つまり刑罰を科すことが可能な行為が前提とされてきたのである。その結果、犯罪とはいえない行為、あるいは刑事司法機関が活動対象とはしない秩序違反行為の研究は無視され、注目されてこなかったのは国の内外を問わず、上記の論者たちが指摘してきたところである。確かに、犯罪学の領域では、長年にわたって議論の対象は「犯罪」であって、迷惑行為などの社会秩序を乱す行為とは一線を画され、刑罰対象行為の「犯罪」のみに集中して議論されてきたのである。

ところが、欧米において早くは1970年代以降、とくに1990年代を境に、つまり犯罪が減少に転じた頃に、にわかに秩序違反行為が注目されるようになった。その契機を与えたのが「割れ窓」理論であったことは間違いないであろう。「割れ窓」理論については、繰り返しになるが、実務界は別にして、犯罪学界では必ずしも高い評価を受けているわけではないが、秩序違反行為の放置が重大な犯罪を招くとして秩序違反行為への対応を強調する視点や、元になったケリングとウィルソンの論文において歴史的分析により警察活動の原初的形態は未然防止であったとする指摘などには重要な示唆が看取される。前者の視点については、実証的ではないとか、結論は誤りであるとする見解はみられるものの、その後、 Sampson、Bottoms、Inzらの研究に引き継がれて、無秩序研究の発展を促してきた実績は認めるべきであろう。

近年、犯罪学の主要な目的はたんに犯罪予防・削減にとどまるものではなく、その先にある「生活の質」の向上も重要であるとする見解がみられるようになってきている<sup>(73)</sup>。現に、海外の若干の文献の中には「生活の質犯罪」や「生活の質警察活動」などの用語も散見される。その趣旨は、かりに犯罪予防・削減という目的が果たされても、地域住民の不安感が解消されないのであれば、治安政策上、不十分であると考えられるからである。そこで、犯罪学の目的に、犯罪予防はもちろん、秩序違反行為の予防・削減も含めるべきではないのか、そしてその結果、「生活の質」の向上をめざすべきではないのかというのが、これらの見解の底流にある。要するに、われわれは、たんに犯罪に怯える生活を回避したいだけでなく、無秩序や秩序違反行為がもたらす不安や不快な生活を強いられることにも不安を感じており、これらを解決して快適な生活（つまり「質の高い」生活）を求めているのである。そこで、犯罪学の理論上の目的としては、最終的には犯罪不安感の改善、ひいては人々の「生活の質の向上」を据えるべきであり、これを実現するために、実務上、警察活動もこれに向けた施策を探索すべきということになる。

以上のように、「生活の質の向上」という視点から、今後、わが国においても、不安感をめぐる研究や実務において種々の隘路を解決しつつ、秩序違反行為に対する政策的論議も積極的に展開すべきであると思われる。

※本稿は拓殖大学政治経済研究所 令和3年度個人研究助成の研究成果である。

《注》

- (1) この問題点を指摘する論文として、邦語文献では葛野尋之「社会的迷惑行為のハイブリッド型規制と適正手続」立命館法学 327・328号（2009年）275頁以下など。
- (2) ここで「伝統的犯罪学」と呼ぶ研究領域は、いわゆる犯罪原因論に基づき犯罪者の犯罪傾性（criminal disposition）を研究し、最終的に再犯防止をめざす犯罪学主流派を指す（朴元奎「伝統的な犯罪学」守山正・小林寿一編著『ビギナーズ犯罪学 第2版』（成文堂、2020年）65頁以下参照）。
- (3) たとえば、Martin Innes (2014), *Signal Crimes: Reactions to Crime and Social Control*, Oxford University Press. この内容については、後述する。
- (4) その例として、Rebecca Wickes and Lorraine Mazerolle (eds.) (2021), *Crime and Disorder in Community Context*, Routledge. Matt Bowden (2014), *Crime, Disorder and Symbolic Violence: Governing the Urban Periphery*, Palgrave Macmillan. Kim M. Lersch and Jayajit Chakraborty (eds.) (2021), *Geographies of Behavioural Health, Crime, and Disorder*, Springer. Roger Matthews and John Pitts (2013), *Crime, Disorder and Community Safety*, Routledge. Steven C. Hughes (1994), *Crime, Disorder and the Risorgimento*, Cambridge University Press などがある。
- (5) この動きを捉える邦語文献として、上記のほか、渡邊泰洋「イギリスにおける“ASBO”政策の展開～若者の反社会的行動への対応」犯罪と非行 159号（2009年）165頁以下、同「スコットランドにおけるASBO政策の動向」早稲田大学社会安全政策研究所年報2号（2010年）91頁以下、同「イギリスにおける反社会的行動対策の新展開～1998年法から2014年法へ」罪と罰 52巻3号（2015年）124頁以下、守山正『『社会空間犯罪学』と環境犯罪学～ボトムズ論文を契機として』拓殖大学論集（政治・経済・法律研究）第18巻第1号（2015年）1頁以下、同「犯罪不安感に関する一考察～『シグナル犯罪』を手がかりに」同上 17巻1号（2014年）43頁以下、星周一郎「事前予防と秩序違反行為の法的規制」刑法雑誌 54巻3号（2015年）458頁以下などがある。
- (6) 邦語文献の中には、‘disorder’を「社会的迷惑行為」と訳す事例もある（葛野・前掲論文）。
- (7) 渡邊（2009年）・前掲論文。
- (8) Andrew Millie et al. (2005), *Anti-Social Behaviour Strategies: Finding Balance*, The Policy Press, p. 2.
- (9) なお、この内務省所属の調査研究機関（RDS）という組織は現在、存在しない。
- (10) Sally Harradine et al. (2004), *Defining and Measuring Anti-Social Behaviour*, *Home Office Development and Practice*, Report 26, p. 4.
- (11) ストーキング（つきまとい等の行為）と不安感の関係については、守山正編著『ストーキングの現状と対策』（成文堂、2019年）第2章「ストーキングの被害と救済」39頁以下参照。これによると、逗子ストーカー事件では、加害者は被害者に対して短期間に数千通のメールを送付するなどして、不安感を増幅したとされる。
- (12) Ryan A. Davenport (2010), *Incivilities, Crime and Social Order: The Role of Repeat Experience*, A Thesis to the University of Sheffield for the Degree of Doctor of Philosophy, an unpublished paper, p. 23.
- (13) 実際には、イングランドとウェールズで約1,500団体を数える「犯罪及び秩序違反行為削減パートナーシップ組織（CDR）」、「地域安全パートナーシップ組織（CSP）」が反社会的行動の件数を収集している。しかし、実際にはこれらの組織の活動量には地域差があり、その結果、反社会的行動の件数にも影響しているとされる。また、当然ながら、これらの膨大な数量をカウントするために多大な費用を要する点も問題となっている（S. Harradine et al., op. cit., p. 9.）。

- (14) Ibid., p. 8.
- (15) Ibid., p. 9.
- (16) Ibid., pp. 9-10.
- (17) SSO にも若干の歴史と技法の種類がある (SSO の詳細については, Ian Brunton-Smith (2018), *Systematic Social Observation*, Gerben J. N. Bruinsma and Shane D. Johnson (eds.), *The Oxford Handbook of Environmental Criminology*, Oxford University Press, pp. 293. を参照のこと)。ここでは Sampson らが採用した手法に限定して説明する。
- (18) Anthony Bottoms (2009), *Disorder, Order and Control Signals*, *British Journal of Sociology*, vol. 60, issue 1, pp. 49-55. 及び Robert Sampson (2009), *Disparity and Diversity in the Contemporary City: Social (Dis) Order Revisited*, *British Journal of Sociology*, vol. 60, issue 1, pp. 1-31.
- (19) I. Brunton-Smith, op. cit., p. 305.
- (20) Ralph. B. Taylor et al. (1984), *Block Crime and Fear: Defensible Space, Local Social Ties and Territorial Functioning*, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 21, issue 4, pp. 303-331. なお、この時代は SSO 観察の方法としてビデオや写真などが利用されている。
- (21) R. Davenport, op. cit., p. 2.
- (22) Marcus Felson et al (1994), *Redesigning the Hell: Preventing Crime and Disorder at the Port Authority Bus Terminal*, [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/01\\_Felson.pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/01_Felson.pdf).
- (23) Eugene McLaughlin and John Muncie (eds.), *The Sage Dictionary of Criminology* 4th ed., SAGE Publications, p. 324.
- (24) Stanley Cohen (1972), *Folk Devils and Moral Panics*, MacGibbon and Kee.
- (25) プレア政権の政策については、守山正『イギリス犯罪学研究Ⅱ』(成文堂、2017年)215頁参照。
- (26) Andrew Ashworth and Lucia Zedner (2014), *Preventive Justice*, Oxford University Press. 本書は秩序違反行為を規制する「1998年犯罪及び秩序違反法」について適正手続や人権保障の観点から批判や提言を行っている。
- (27) M. Innes (2014), op. cit.
- (28) R. Davenport, op. cit., p. 184.
- (29) Ralf Taylor (2001), *Breaking Away from Broken Windows: Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear, and Decline*, Routledge.
- (30) James Garofalo and John Laub (1978), *The Fear of Crime: Broadening our Perspective*, *Victimology*, vol. 3, issue 3/4, pp. 242-253.
- (31) それ以降、アメリカでは政府によって犯罪実態調査が定期的実施されているが、1992年には名称が全米犯罪被害調査 (the National Crime Victimization Survey, NCVS) に変更されている。
- (32) R. Taylor (2001), op. cit., p. 96.
- (33) Albert Hunter (1978), *Symbols of Incivility: Social Disorder and Fear of Crime in Urban Neighborhoods*, an unpublished paper contributed to the 1978 ASC meeting in Reno, Nevada.
- (34) Ibid., p. 3.
- (35) Howard S. Becker (1971), *Culture and Civility in San Francisco*, Transaction Books.
- (36) Claude Fischer (1975), *Toward a Subcultural Theory of Urbanism*, *The American Journal of Sociology*, vol. 80, no. 6, pp. 1319-1341.
- (37) Erving Goffman (1966), *Behavior in Public Places*, The Free Press.
- (38) Ibid., p. 4.
- (39) Edward Shils (1957), *Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties: Some Particular Observations on the Relationships of Sociological Research and Theory*, *The British Journal of Sociology*, vol. 8, no. 2, pp. 130-145.
- (40) Clifford Geertz (1963), *The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics*

- in the New States, Clifford Geertz (ed.), *Old Societies and New States*, The Free Press, pp. 105-157.
- (41) Thomas Marshall (1950), *Citizenship and Social Class*, the Syndics of the Cambridge University Press.
- (42) A. Hunter, op. cit., p. 5.
- (43) George L. Kelling and James Q. Wilson (1982), The Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety, *The Atlantic Monthly*, March, pp. 29-38. 本稿において、割れ窓理論についての記述は、基本的にこの論文を引用している。
- (44) Philip G. Zimbardo (1969), The Human Choice: Individuation, Reason, and Order versus Deindividuation, Impulse and Chaos, William J. Arnold and David Levine (eds.), *Nebraska Symposium on Motivation*, 1969, University of Nebraska Press, pp. 237-307. ジンバルドー実験の解説については、Tim Newburn (2007), *Criminology*, Willan, p. 575. なお、渡邊泰洋「犯罪不安感」守山・小林・前掲書, 450頁参照。
- (45) R. A. Davenport, op. cit., p. 23.
- (46) 渡邊・前掲書, 449頁以下。
- (47) G. Kelling and J. Q. Wilson, op. cit., p. 33. なお、James Q. Wilson (1969), What Makes a Better Policeman, *The Atlantic Monthly*, March 1969, pp. 129-135. 参照。
- (48) Wesley Skogan (1990), *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, University of California Press. W. Skogan (1994), The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents, Dennis P. Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing*, SAGE Publications, pp. 167-181.
- (49) W. Skogan (1990), op. cit., p. 173.
- (50) R. Taylor, op. cit., p. 101.
- (51) W. Skogan (1990), op. cit., p. 65.
- (52) Bernard E. Harcourt (1998), Reflecting on the Subject: A Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, the Broken Windows Theory, and Order-Maintenance Policing New York Style, *Michigan Law Review*, vol. 97, issue 2, pp. 292-372.
- (53) R. Taylor, op. cit., pp. 101-103.
- (54) Peter K. B. St. Jean (2007), *Pockets of Crime: Broken Windows, Collective Efficacy, and the Criminal Point of View*, University of Chicago Press, pp. 31.
- (55) Robert J. Sampson et al. (1997), Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy, *Science*, vol. 277, p. 918. Robert J. Sampson (2004), Networks and Neighbourhoods: The Implications of Connectivity for Thinking about Crime in the Modern City, Helen McCarthy et al. (eds.), *Network Logic*, Demos, p. 106.
- (56) 日本語訳として、'collective efficacy' を「集合的効力感」と訳す事例もみられるが (島田貴仁「住民の相互信頼は犯罪を抑制するか：集合的効力感からのアプローチ」青少年問題 638号 (2010年) 14~19頁), サンプソンらの説明によると、必ずしも感情や感覚を示すものではないことから、本稿では「集合的効力」と訳すことにする。なお、山内宏太郎、渡邊泰洋、守山正「コミュニティ再生と犯罪統制～集合的効力をめぐって」白百合女子大学研究紀要 51号 (2015年) 1頁以下参照。
- (57) R. Taylor, op. cit. なお、テイラーの本書執筆時よりも後に発表された、不品行研究にとって重要なサンプソンとローデンブッシュ (1999年) やインズとフィルディング (2002年) の研究がテイラーの評価を受けていない点には注意を要する。
- (58) James Q. Wilson (1975), *Thinking about Crime*, Basic Books, p. 105.
- (59) James Garofalo and John Laub (1978), The Fear of Crime: Broadening Our Perspective, *Victimology*, vol. 3, pp. 242-253.

- (60) R. Taylor, op. cit., pp. 95-109.
- (61) Ibid., p. 103.
- (62) Martin Innes and Nigel Fielding (2002), From Community to Communicative Policing: 'Signal Crimes' and the Problem of Public Reassurance, *Sociological Research Online* (<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.5153/sro.724>), March 1st.
- (63) A. Bottoms (2009), op. cit., pp. 49-55.
- (64) Ibid., p. 52.
- (65) この点については、守山正「犯罪不安感に関する一考察～『シグナル犯罪論』を手がかりに」*拓殖大学政治・経済・法律研究*第17巻1号(2014年)44頁参照。
- (66) これを論文全編にわたって強調するのが R. A. Davenport, op. cit. である。
- (67) Anthony Bottoms (2012), *Developing Socio-Spatial Criminology*, Mike Maguire et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology 5th ed.*, Oxford University Press, pp. 452-480.
- (68) わが国で実施された各種治安に関する世論調査の結果については、渡邊泰洋「犯罪不安感」守山・小林・前掲書, 455頁参照。
- (69) その文化的背景などを議論する文献として、守山正ほか(座談会)「犯罪現象と住民行意識～犯罪不安はどこから来るのか」*犯罪と非行*176号(2013年)18-65頁がある。
- (70) 2013年日工組社会安全研究財団助成研究報告書(代表 守山正)『*公的犯罪統計と体感治安の乖離に関する日英比較研究*』。この調査は、東京の山の手地区(目黒区)と下町地区(墨田区)において、質問紙を使用したアンケート調査(各地区1,000人)と現地での面接調査を行い、すでに調査結果は公表されている([https://www.syaanken.or.jp/wp-content/uploads/2015/01/RP2013A\\_005.pdf](https://www.syaanken.or.jp/wp-content/uploads/2015/01/RP2013A_005.pdf))。なお、渡邊泰洋「犯罪不安感」守山・小林・前掲書, 447頁以下も参照。
- (71) 渡邊泰洋・前掲論文 456頁。
- (72) 2013年日工組社会安全研究財団助成研究報告書・前掲論文 8頁。
- (73) とくに守山正「犯罪学の意義」守山・小林・前掲書, 1頁以下参照。

(原稿受付 2022年6月22日)

# 翻訳—新型コロナ・ウイルス感染症予防のための ワクチン接種の義務化と信教の自由

小 竹 聡

キーワード：新型コロナ・ウイルス感染症，ワクチン接種の義務化，信教の自由，合衆国最高裁判所，差止命令

## はじめに

本翻訳は、礼拝式に対する収容能力の限定に関わる5件の事案を翻訳した前稿<sup>(1)</sup>の続編として、新型コロナ・ウイルス感染症（COVID-19）の蔓延を防止するために取られた方策のうち、州レベルでのワクチン接種の義務化に関して、信教の自由の観点から、合衆国最高裁判所が理由を述べて判断を下した事案を取り上げ、その翻訳を行うものである。取り上げる事案は、以下の2件である。

1. *Does 1-3 v. Mills*, 595 U.S. \_\_\_, 142 S. Ct. 17 (Oct. 29, 2021) (mem.)
2. *Dr. A. v. Hochul*, 595 U.S. \_\_\_, 142 S. Ct. 552 (Dec. 13, 2021) (mem.)

ワクチン接種の義務化をめぐる合衆国最高裁が理由を述べて判断を下した事案には、この他にも、連邦政府による接種の義務化が争われた2つの合衆国最高裁判決<sup>(2)</sup>や、海軍におけるワクチン接種の義務づけが争点となった合衆国最高裁判決<sup>(3)</sup>が存在する。しかし、前2者の事案では、信教の自由は争点とならず、もっぱら権限の有無の観点から実体的判断が下され、後者についても、軍隊における配置、任務の割当て、その他の作戦上の決定に関わるという事案の特殊

---

(1) 小竹聡「翻訳—新型コロナ・ウイルス感染症と信教の自由」拓殖大学論集政治・経済・法律24巻2号89頁(2022年)。なお、合衆国最高裁判所は、2020年12月15日に、礼拝式に対する収容能力の限定と信教の自由の争点に関わって、コロラド州の事案に対する差止命令による救済の申し立てを拒けたが、そこには反対意見も付されていたものの、その内容は本件をムートであるとし、実体に関わるものではなかったため、前稿では翻訳を省略した。See *High Plains Harvest Church v. Polis*, 592 U.S. \_\_\_, 141 S. Ct. 527 (Dec. 15, 2020) (mem.)

(2) See *Biden v. Missouri*, 595 U.S. \_\_\_, 142 S. Ct. 647 (Jan. 13, 2021) (per curiam); *National Federation of Independent Business v. OSHA*, 595 U.S. \_\_\_, 142 S. Ct. 661 (Jan. 13, 2021) (per curiam).

(3) See *Austin v. U.S. Navy Seals 1-26*, 595 U.S. \_\_\_, 142 S. Ct. 1301 (Mar. 25, 2022).

性が存在することから、本稿では取り上げない。なお、合衆国最高裁判所は、2020年12月17日に、ケンタッキー州知事による一時的な学校閉鎖命令についての事案を、「影の未決訴訟事件表 (Shadow Docket)」で処理している<sup>(4)</sup>。この事案は、信教の自由にも関わっており、反対意見でもその争点が論じられているため、前稿の【補遺】として、本稿の最後に翻訳を掲載することとする。

前稿以降に公開されたアメリカ合衆国における新型コロナ対策をめぐる法的問題を扱う邦語文献には、以下のものがある。佐藤清子「2020年のアメリカにおける宗教——コロナ・BLM・大統領選と信教の自由」現代宗教 2021 (2021年) 235頁、青木淳一「コロナ禍のアメリカ——インディアナ大学での研究と生活」慶應義塾大学法学研究 94巻12号 (2021年) 173頁、辻雄一郎「COVID-19に対するアメリカ合衆国の事案の検討」法政論叢 57巻1・2合併号 (2021年) 141頁、辻雄一郎「COVID-19と米国最高裁——カリフォルニア州を中心に」明治大学法律論叢 94巻4・5合併号 (2022年) 173頁、大林啓吾「ワクチン接種義務化をめぐる司法判断——アメリカの事例」判時 2506・2507合併号 (2022年) 223頁、塚田哲之「パンデミック対応と憲法・憲法学」(全国憲法研究会編『憲法問題 33』(日本評論社, 2022年) 46頁所収)、秋元奈穂子「公衆衛生上の緊急事態における医薬品の規律——米国緊急使用許可の性格と制度的対応」立教法学 105号 (2022年) 1頁。その他、アメリカ合衆国における感染症対策の歴史についての経済史家による考察として、ヴェルナー・トレスケン (西村公男・青野浩訳)『自由の国と感染症——法制度が映すアメリカのイデオロギー』(みすず書房, 2021年)<sup>(5)</sup>。

## 1. Does 1-3 v. Mills, 595 U.S. \_\_ (2021)

### 差止命令による救済の申立てに関して

ブライア裁判官に提起され、同裁判官によって合衆国最高裁に付託された差止命令による救済の申立ては、斥けられる。

キャヴァノー裁判官が同調するバレット裁判官は、差止命令による救済の申立てを斥けることに同意する。

---

(4) See *Danville Christian Academy, INC. v. Beshear*, 592 U.S. \_\_, 141 S. Ct. 527 (Dec. 17, 2020) (mem.).

(5) なお、脱稿後の2022年6月30日、Dr. A.について、合衆国最高裁判所は、医療従事者たちによる裁量上訴の申立てを斥けた。アリート裁判官およびゴーサッチ裁判官が同調するトーマス裁判官は、裁量上訴を斥けることに反対する。See *Dr. A. v. Hochul*, 597 U.S. \_\_, 142 S. Ct. 2569 (June 30, 2022) (mem.). トーマスは、申立てを受理し、「そのただ一つの世俗の免除が当該州法を中立的で一般的に適用可能にするかどうか」(*id.* at 2571 (Thomas, J., dissenting from denial of cert.)) を判断すべきであると述べる。

当裁判所が尋常ならざる救済を認めることを求められるときには、当裁判所は、とりわけ、申立人が『『本案に関して勝訴する可能性がある』』かどうかを検討する。Nken v. Holder, 556 U.S. 418, 434 (2009). 私の理解するところでは、この要素は、根底にある本案についての評価だけでなく、合衆国最高裁がその事件における審査を与えるべきかどうかに関する裁量的判断をも含むものである。See, e.g., Hollingsworth v. Perry, 558 U.S. 183, 190 (2010) (per curiam); cf. Supreme Court Rule 10. 万一その基準が別のものであるならば、申立人は、取り上げる可能性がないであろう事件において本案についての事前の検討をするように、そして、完全な摘要書の作成や口頭弁論の恩恵を受けずにすぐに逆上してそうするように合衆国最高裁に強要するために、緊急の未決訴訟事件表を用いることができるであろう。私の見解では、この裁量的な検討は、提起された問題を扱う最初の事件である本件において、尋常ならざる救済を認めないように勧める。

トーマス裁判官およびアリート裁判官が同調する、ゴースッチ裁判官の差止命令による救済の申立てを斥けることへの反対意見。

メイン州は、仕事を続けたいのであれば COVID-19 のワクチンを接種することを一定の医療従事者に要求する新たな規制を採用している。他のほとんどの州における似たような準則とは異なり、メイン州の準則は、心から抱いている宗教的信念のためにワクチン接種を受け入れることができない者への免除を全く含んでいない。我々の前にある申立人たちは、医療行為を行う 1 名の医師と他の 8 名の医療従事者である。これらの個人が COVID-19 によるパンデミックの最前線で、今や 18 か月の間、勇気と善意とともに患者に仕えているということを疑う者は誰もいない。App. to Application for Injunctive Relief, Exh. 6, ¶ 8 (Complaint). しかしながら、メイン州の新たな準則が発効するとともに、申立人の一人は、自己の信仰を裏切ることが拒絶することの故に、彼女の仕事を既に失っている。そして、別の者は、彼の医療行為の切迫した喪失の危険にさらされる。申立人たちは、少なくとも、彼らの裁量上訴の申立てを受け入れるかどうかを我々が決定することができるまで、彼らについてのメイン州の新たな準則のさらなる執行を差し止めることを我々に求める。私は、その救済を認めるであろう。

どんな差止命令または停止命令の要求も直面する第一の問題、つまり、申立人たちは本案に関して勝訴する可能性があるかどうか、から始めよう。修正 1 条は、心から抱いている宗教的信念の行使を保護する。Masterpiece Cakeshop, Ltd. v. Colorado Civil Rights Comm'n, 584 U.S. \_\_\_, \_\_\_ (2018) (slip op., at 12-14). 心から抱いている宗教的信念またはそうした信念に基づく行為をサンクションのために選び出す法律は、「疑いもなく……違憲」である。Employment Div., Dept. of Human Resources of Ore. v. Smith, 494 U.S. 872, 877 (1990). しかし、それ以外の法律はどうか。当裁判所の最近の判例の下では、法律が一般的に適用可能で、かつ、宗教に対して中立であるならば、その法律は修正 1 条の審査を切り抜けうる。その法律がこれらのテストのいずれかに失敗する場合でも切り抜けることはあるが、しかし、当該州は厳格審査を満たさなければ

ばならない。そうするためには、当該州は、その法律がやむにやまれぬ利益に仕えること、および、そうするために利用できる最も制限的でない手段を用いることを証明しなければならない。See *Church of Lukumi Babalu Aye, Inc. v. Hialeah*, 508 U.S. 520, 531-32 (1993); *Smith*, 494 U.S. at 879.

メイン州は、心から抱いている宗教的信念の行使に同州の準則が負担を課すことを争わない。申立人たちが説明するには、COVID-19のワクチンを接種することは、当該ワクチンと中絶された胎児の細胞系との間の容認できない結びつきと彼らがみなすものの故に、彼らの信仰を侵害する。より具体的に述べると、ジョンソン・アンド・ジョンソン社のワクチンは、その製造において中絶に関連した材料の利用を必要とし、モデルナ社およびファイザー社は、ワクチンを開発するために中絶された胎児の細胞系に依拠していたと彼らは主張する。Complaint ¶¶ 61-68. このことは十分に、彼らの宗教的信仰の根本原理を侵害すると申立人たちは述べる。これらの訴訟手続のために、メイン州はこれらの主張のどれにも異論を差し挟んでいない。

そのことが我々にもたらすのは、メイン州の準則が中立的であり、かつ、一般的に適用可能であるとの資格を満たすかどうかという問題である。当裁判所の先例の下では、法律が「個別化された免除」の仕組みを作り出すときには、その法律は一般的に適用可能であるとの資格を満たさず、それ故、厳格審査の引き金を引く。*Lukumi*, 508 U.S. at 537; see also *Fulton v. Philadelphia*, 593 U.S. \_\_, \_\_-\_\_ (2021) (slip op., at 5-6).

その記述はメイン州の規制に当てはまる。当該州のワクチン接種の義務化は、絶対的ではなく、個別化された免除が利用できるが、しかし、それは、彼らが一定の好ましい（非宗教的な）正当化事由を援用する場合だけである。メイン州法の下では、被用者が、医師その他の医療提供者から、その予防接種が医学的に推奨できない「であろう」ことを示す「書面による陳述」を提出するときには、被用者は、ワクチン接種の義務化を避けることができる。Me. Rev. Stat. Ann., Tit. 22, § 802(4-B) (2021). メイン州法における何ものも、なぜワクチン接種が医学的に推奨できないのであろうかの説明を含むことをこの注釈に要求せず、また、当該法律は、接種を避けるための有効な「医学的」理由づけの資格を満たしうるものを制限しない。それ故、COVID-19のワクチンは、その使用に関する一定の禁忌を描写する連邦食品医薬品局の表示を有するが、メイン州の個人は、他の理由づけからもまたワクチンを拒絶しうる。これらのすべてのことから、メイン州は、ワクチン接種に関する単なる不安<sup>不安</sup>さえも十分であるとして尊重するように思われるが、しかし、それは、その不安が医学的な言葉で、そして、宗教的な言葉ではなく述べられる限りにおいてだけである。その種の二重基準は、少なくともより綿密な（厳格審査という）審査の引き金を引くのに十分である。

厳格審査は、もう一つの関連する理由から、メイン州のワクチン接種の義務化に適用される。当裁判所は、法律が「いかなる似たような世俗の活動でも、宗教の行使よりも優遇して」取り扱うときには、その法律が中立的で一般的に適用可能なものではないと説明している。*Tandon v.*

Newsom, 593 U.S. \_\_, \_\_ (2021) (per curiam) (slip op., at 1); see also *Fulton*, 593 U.S. at \_\_ (slip op., at 6); *Lukumi*, 508 U.S. at 542-46. そして、もう一度、この記述はメイン州の準則に当てはまる。当該州は、医学的理由づけを援用する人々に、これらの個人が、自分の患者や同僚の従事者を保護するために（防護用の装備や定期的な検査の実施のような）代替手段を取ることができるという明らかな前提に基づいて、ワクチン接種の義務化を避けることを認める。しかし、当該州は、宗教的理由づけを援用する人々には、それとまさに同じ事柄を行うことを認めることを拒否する。

この点をさらに解明しよう。メイン州は、同州のワクチン義務化のために4つの正当化事由を提出している。即ち、

- (1) 個々の患者を COVID-19 の罹患から保護すること、
- (2) 個々の医療従事者を COVID-19 の罹患から保護すること、
- (3) 医療を提供する施設の能力を損なわせうる COVID によって引き起こされる欠勤を防止することによって、労働人口を含む当該州の医療基盤を保護すること、そして、
- (4) ウイルスを職場に持ち込む感染した医療従事者によって引き起こされる、医療施設内での急激な増加の可能性を減らすこと。App. to Brief for Respondents, Decl. of Nirav Shah, p. 43, ¶ 56 (Shah Decl.).

さて、これらのうちの第一、第二および第四のものを検討しよう。患者や医療従事者を COVID-19 の罹患から保護することが賞賛に値する目的であるということを疑う者は誰もいない。しかし、メイン州は、医学上の理由づけからワクチン接種をしていない従事者が、宗教上の理由づけからワクチン接種をしていない者よりもそのウイルスを蔓延させまたは罹患する可能性が低いとは示唆しない。また、いかなる政府も、医学的免除を請求する者が、宗教的免除を求める者よりも防護用の装備を着用し、検査の実施に服し、または、その他の予防措置を講ずる意欲が高いであろうとは軽率には想定しえない。州は、宗教的な人々の習慣について「最悪のこと」を想定しながら、世俗の生活に従事する個人の「最良のこと」を想定しえない。Roberts v. Neace, 958 F.3d 409, 414 (6th Cir. 2020). 実際、我々の前にある申立人たちは、このパンデミック時において、公衆衛生に対する真摯なかかわり合いを既に証明しており、医学的免除を求める者たちと同様に、防護用の装備、検査の実施、またはその種の他のものに関する準則を遵守するであろうと明示的に述べている。Complaint ¶ 76.

そのことから、メイン州の第三の主張された利益、即ち、当該州の医療基盤を保護することが残される。メイン州によれば、「COVID-19 によって引き起こされる疾病の結果……医療従事者に隔離または欠勤を要求する医療従事者間での急激な増加は、医療を提供する施設の能力を損なわせうる。」Shah Decl. 44, ¶ 56. しかし、我々が既に見てきたように、メイン州は、ワクチン接種をしていない宗教的な反対者とワクチン接種をしていない医学的な反対者が、COVID-19 に罹患する、または、COVID-19 を彼らの同僚に蔓延させる等しいリスクがあることを争わな

い。また、当該州が医学的な反対者にワクチン接種を求めるとしたら、彼らが副作用を被り、結果的に、患者を治療することに利用できる医療スタッフ数の減少が生じるかもしれないと述べることは、いかなる答えでもない。当該州が宗教的免除を拒否するならば、宗教的な従事者は、自己の信仰に反することを拒絶することにより解雇されるであろうが、そのこともまた、患者の面倒を見るために利用できる医療従事者数の減少を意味するであろう。どのように考えようとも、医学的免除と宗教的免除は、当該州の主張された利益に及ぶときには、似たような立場にある。

合衆国控訴裁判所は、当裁判所が長い間警告していた誤りにより、つまり、当該州の利益を州のために言い換えること、および、不自然に高いレベルの一般性でそうすることによって、メイン州の準則を中立的で一般的に適用可能であると考えた。原審裁判所によれば、メイン州の規制は、「すべてのメイン州民、患者および医療従事者の健康と安全を等しく保護」しようとした。Does 1-6 v. Mills, \_\_ F.4th \_\_, \_\_, 2021 WL 4860328, \*6 (1st Cir. Oct. 19, 2021). しかし、ある法律が宗教の行使を似たような世俗の活動と同様に取り扱うかどうかを判断するときには、重要であるのは、当法廷の前にある当事者に適用される、政府の実際に主張された利益だけであり、何らかの社会全体のレベルの一般性にまで拡張される、それらの利益を事後に再想像したものではないということを当裁判所は明らかにしている。Fulton, 593 U.S. at \_\_ (slip op., at 6); Tandon, 593 U.S. at \_\_ (slip op., at 2); Lukumi, 508 U.S. at 544-45. 「結局のところ、何らかの非常に高い所では、ほとんどいかなる州の行為も、『……公衆衛生と安全』に関係すると言われるのかもしれない、……また、『……これらの極めて高い諸価値と直接比較して』、市民的権利の行使における「高度に個別化された個人の利益を測定することは、『必然的に、その個人の利益をより重要でないもののように見えるようにする。』」Yellowbear v. Lampert, 741 F.3d 48, 57 (10th Cir. 2014) (quoting J. Clark, Guidelines for the Free Exercise Clause, 83 Harv. L. Rev. 327, 330-31 (1969)). 当裁判所の先例は、「そのような一方的な調査を支持しない。」741 F.3d at 57.

そのことは、我々をして厳格審査の適用に向かわせる。厳格審査は、当該州に、州の争われている法律がやむにやまれぬ利益に仕えること、および、そうするための最も制限的でない手段を表すことを証明するよう求める。Lukumi, 508 U.S. at 546. この適用を解明するという目的のために、私は、11 か月前に我々が述べたこと、つまり、「COVID-19 の蔓延に歯止めをかけること」は「やむにやまれぬ利益」の資格を満たすということが、今日、依然として当てはまるということを受け入れる。Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 592 U.S. \_\_, \_\_ (2020) (per curiam) (slip op., at 4). それと同時に、私は、この利益が、永遠にはそのようなものとしての資格を満たすことができないことを認めるであろう。以前に我々が Roman Catholic Diocese の判決を下した時には、広く行き渡っているワクチンは何ら存在しなかった<sup>(1)</sup>。今日では、3つ

(1) Roman Catholic Diocese における我々の意見は、2020年11月25日に公表された。臨床試験外での COVID-19 のワクチンは、翌月まで公衆に利用できなかった。See P. Loftus & M. West, First

が存在する<sup>(2)</sup>。その時には、この国は、その疾病に罹っている者たちへの治療法がほとんど比較できる程にはなかった。今日、我々は、さらなる治療法を持ち、より多くのものが近くに見えている<sup>(3)</sup>。もし人間の本性と歴史が何かを教えるのであれば、それは、政府が無期限の緊急事態を主張するときには、市民的自由が重大なリスクに直面するということである。

現在の目的のために同州の利益がやむにやまれぬものであることを仮定しても、メイン州は、同州の準則がその利益を達成するために利用できる最も制限的でない手段を表すことを証明していない。当該州は、上で述べた4つの目的を充足するために、該当する医療施設の被用者の90パーセントがワクチン接種を受けなければならないと述べる。Shah Decl. 43, ¶ 54; State Respondents' Brief in Opposition 9。当該州は、その90パーセントの数字の選択を説明する証拠を提出しない。しかし、その選択を所与のものとして受け入れるとしても、メイン州は、申立人たちの実際の職場は言うまでもなく、全州において、宗教的な反対者に免除を否定することが、どのようにして、その最低基準を達成することに不可欠であるのかを説明しない。当該州が、最近、自州のウェブサイト調べていたのであれば、先月現在で、病院は91パーセントよりも多くの、外来の外科施設は92パーセントの、そして、他のすべての法主体はおおよそ85パーセントかそれよりも大きな数字の、ワクチン接種率を既に報告していることを発見したことであろう<sup>(4)</sup>。現在の数字は、さらにより高いのかもしれない。その上、本件訴訟の9名の申立人のうち4名を雇用する医療提供者は、自分たちの被用者の間では、95パーセントと94パーセントのワクチン接種率に達していると既に1週間以上も前にメディアに語っていた<sup>(5)</sup>。他の多くの州は、

---

Covid-19 Vaccine Given to U.S. Public, Wall St. J., Dec. 14, 2020, <https://www.wsj.com/articles/covid-19-vaccinations-in-the-u-s-slated-to-begin-monday-11607941806>.

- (2) 2億人を超えるアメリカ人が、即ち、ほぼ10人中7人が、これらのワクチンの少なくとも1回を接種している。10人のアメリカ人のうちのほぼ6人が、完全にワクチン接種を受けており、ここには、65歳より上の年齢の者のほとんど85パーセントが含まれる。See CDC, COVID-19 Vaccinations in the United State, COVID Data Tracker (Oct. 28, 2021), [http://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#vaccinations\\_vacc-total-admin-rate-total](http://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#vaccinations_vacc-total-admin-rate-total)。州の中では、メイン州がとりわけ高いワクチン接種率を有している。即ち、同州の人口のほとんど70パーセントが完全にワクチン接種を受けており、これは、全米で、上から4番目に当たる。See Maine Coronavirus Vaccination Progress, USA Facts (Oct. 26, 2021), <https://usafacts.org/visualizations/covid-vaccine-tracker-states/state/maine>.
- (3) C. Johnson, Merck's Experimental Pill To Treat COVID-19 Cuts Risk of Hospitalization and Death in Half, the Pharmaceutical Company Reports, Wash. Post, Oct. 1, 2021, <https://www.washingtonpost.com/health/2021/10/01/pill-to-treat-covid/> (2021年10月1日現在で、「合衆国は、この国の薬箱で利用できる、covid-19を治療するための簡単に服用できる錠剤を持つことへと……より近づく、重要な一歩を進んでいた」と記す)。
- (4) Maine Center for Disease Control and Prevention, Maine Health Care Worker COVID-19 Vaccination Dashboard (Oct. 27, 2021), <https://www.maine.gov/dhhs/mecdc/infectious-disease/immunization/publications/health-care-worker-covid-vaccination-rates.shtml>.
- (5) J. Lawlor, Maine Sees Jump in Vaccinations Among Health Care Workers as Deadline Nears, Lewiston Sun J., Oct. 14, 2021, <https://www.sunjournal.com/2021/10/13/maine-reports-893-cases->

似たようなワクチン接種の義務化において、宗教的免除で済ませている。See Brief for Becket Fund for Religious Liberty as *Amicus Curiae* 13 (同様の義務化を有する州の圧倒的多くは、宗教的免除を提供すると述べる)。これらの状況下において宗教的免除を否定するというメイン州の決定は、最も制限的でない手段のテストに失敗するだけでなく、不合理であることに近似する。

他の伝統的な要素に目を向けることもまた、救済が与えられることを示唆する。停止命令または差止命令による救済を認める前に、我々は、訴訟当事者が本案に関して勝訴する可能性があるかどうかだけでなく、救済を否定することが回復不能の損害につながるかどうか、および、救済を認めることが公益を害するかどうか、もまた問う。*Roman Catholic Diocese*, 592 U.S. at \_\_\_ (slip op., at 5-7); see also 28 U.S.C. § 1651(a)。どちらの問題に対する答えも明らかである。当裁判所は、長い間、「修正1条の自由の喪失は、最小限の期間であっても、疑いなく回復不能の損害となる」と判示してきた。*Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347, 373 (1976) (plurality opinion)。そして、我々が見てきたように、メイン州は、申立人たちに宗教的免除を認めることが、同州の医学的免除が既にそうするよりも、同州の述べられた公衆衛生上の利益をもっと脅かすであろうといういかなる証拠も今のところ提出していない。

本件は、重要な憲法上の問題、重大な誤り、そして、回復不能の損害を提起する。他の多くの州が宗教的免除を採用しているところで、メイン州は、異なった針路を取っている。同州では、過去18か月の間、パンデミックの最前線で勤務してきた医療従事者が、今や解雇されており、彼らの行為が損なわれている。すべては、彼らが憲法上保護された宗教的信念を信奉することのためである。彼らの苦境は我々の注目に値する。私は、救済を認めるであろう。

## 2. *Dr. A. v. Hochul*, 142 S. Ct. 552 (2021)

### 差止命令による救済の申立てに関して

ソトマヨール裁判官に提起され、同裁判官によって合衆国最高裁に付託された差止命令による救済の申立ては、斥けられる。

トーマス裁判官は、申立てを認めるであろう。

アリート裁判官が同調する、ゴーサッチ裁判官の差止命令による救済の申立てを斥けることへの反対意見。

ニュー・ヨーク州は、最近、医療従事者にCOVID-19のワクチンを接種するよう要求する規

---

of-covid-19-over-a-4-day-period (Northern Light Health は95.5パーセントのワクチン接種率を報告し、MaineHealth は94パーセントの接種率を報告する)。

制を發布した。医学上の理由づけを引用する者は免除されている。しかし、心からの宗教的信念によって現在利用できるワクチンの一つを受け入れることができない個人には、似たような免除は全く存在しない。ニュー・ヨーク州は、このような体系を持つわずかに3つの州のうちの一つであるように思われる。そして、当初は、ニュー・ヨーク州でさえも別の方向に向かっていたように思われる。同州がその義務化を公表した時に、当時の州知事は、宗教的免除を約束した。数週間後に、当該州は引き返した。同州は、いかなる科学的証拠も、あるいは、書面による説明でさえも、その決定のために提出しなかった。しかし、同じ頃、就任した新たな州知事は、その決定について語った。新しい州知事は、いかなる「組織化された宗教」も当該免除を求めておらず、免除を求めた個人は「神と神が望むものに耳を傾けて」いないのであるから、当該免除を削除する決定は「意図的」なものであり、かつ、正当化されると宣言した。今や、何千人ものニュー・ヨーク州の医療従事者がその職と失業給付金の適格性の喪失に直面する。彼らのうちの20名が訴訟を提起し、当該州の行為は修正1条に違反すると主張し、当裁判所が彼らの裁量上訴の申立てに決定を下すことができるまで、彼らに対する当該義務化の執行を禁ずることを我々に求めている。

敬意を表して、私は、彼らがその救済に値するものと信じる。

## I

### A

本件訴訟およびコンパニオン・ケースを提起した医師および看護師は、COVID-19によるパンデミックの間、彼らの患者に仕えるためにどんなことでもしていた。彼らの物語のうちの2つを考えてみよう。

J医師は、ニュー・ヨーク州の病院で働く産婦人科医である。彼女は、敬虔なカトリック教徒でもある。パンデミック時に、彼女は、自分自身に対するリスクにもかかわらず、COVID-19に感染した患者をいつも治療していた。時には、緊急事態において、彼女は、分娩中の母親がその疾病に罹っているかどうかを知ることなく、分娩室に急いで駆けつけなければならなかった。J医師は、自分自身が妊娠していた時でさえも、このすべてを行っていた。

F医師は、口腔外科医として地方の町に尽くしている。J医師と同様、彼はカトリック教徒であり、COVID-19に感染した患者を決して拒絶したことがない。その代わりに、彼は、自分自身の健康に対するリスクに関わった時でさえも、広がった傷口と口に直面した。F医師は、自分がそうしているのは、もし自分が断っていれば、医療を求める彼の患者の多くがどこか他の場所では医療を得ることができないであろうからだと述べる。

これらの申立人たちは、すべてのワクチンに反対する「反ワクチン主義者 (anti-vaxxers)」ではない。Complaint in No. 21-CV-01009 (N.D.N.Y.), ¶ 37(g). その代わりに、申立人たちは、彼らがCOVID-19のワクチンを接種することができないのは、彼らの宗教がどんな形でも中絶

に反対することを彼らに教えるからであり、また、現在利用できる各々のワクチンが、その製造または検査において、中絶に由来する胎児の細胞系に依拠しているからであると説明する。申立人たちは、多くの他の宗教の信者が、これらの事柄に関して、彼らとは異なって感じることを認める。しかし、彼らの宗教的信念の誠実さを疑う者は誰もいない。

## B

非常に最近まで、このことは何一つとして困難さをもたらさなかった。パンデミックはおおよそ 21 か月前に始まった。ワクチンがニュー・ヨーク州の医療従事者に利用できるようになったのは、大体 12 か月前であった。そのことすべてを通じて、当該州は、申立人たちのような最前線の医療従事者に彼らの患者に仕えることを認め、また、依拠した。事態は、わずかに 4 か月前に変わり始め、その時、ニュー・ヨーク州は、初めて、ワクチンの義務化を検討していると公表した。その時でさえも、当該州の計画は、申立人たちや彼らのような何千人もの他の者たちに問題をもたらすようには思われなかった。アンドリュー・クオモ知事は、いかなる新たな義務化も、「宗教上または医学上の理由づけを持つ者に対する除外規定」を含むであろうと一般の人々に約束した。Governor Cuomo Announces COVID-19 Vaccination Mandate for Healthcare Workers (Aug. 16, 2021), <https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-announces-covid-19-vaccination-mandate-healthcare-workers>. 2021 年 8 月 18 日、保健委員会委員長 (health commissioner) ハワード・ズッカー (Howard Zucker) は、提案された義務化を發布し、その義務化が 9 月 27 日に発効することを示した。州知事が約束したように、当該義務化には宗教的免除が含まれていた。App. to Application Exh. 8, pp. 103-04.

本件での困惑は、クオモ氏が知事室を去り、キャシー・ホウクルが州知事を引き継いだ時に初めて始まった。8 月 23 日、ホウクル知事が就任する 1 日前に、ズッカー委員長によって率いられた諮問委員会である当該州の公衆衛生健康計画審議会 (the Public Health and Health Planning Council) が改定された義務化を提案したが、今度は、いかなる宗教的免除も有していなかった。審議会は、3 日後に、提案された規制を發布した。10 N. Y. Admin. Code § 2.61 (2021). この決定に伴う規制影響声明 (the regulatory impact statement) は、宗教的免除の実行可能性または宗教的免除を除外したことの理由づけを論じなかった。

しかし、新しい州知事はそれを行った。改訂された義務化が 9 月 27 日に発効しようとする 12 日前に、記者の質問に応じて、ホウクル知事は、「我々は、[宗教的免除を]我々の規制の中で意図的に削除した」ことを認めた。Governor Hochul Holds Q&A Following COVID-19 Briefing (Sep. 15, 2021), <https://www.governor.ny.gov/news/video-rough-transcript-governor-hochul-holds-qa-following-covid-19-briefing>. その理由を問われて、ホウクル知事は、「どんな組織化された宗教からも是認された宗教的免除」は全く存在せず、組織化された宗教は、「その反対のことを奨励して」と答えた。Ibid. ワクチンを接種することに反対するカトリック教徒を明

らかに意図して、ホウクル知事は、「教皇から下々に至るまで、誰もがワクチンを受けることを人々に奨励しています」と付け加えた。*Ibid.*

別の聴衆に話しかけて、同州知事は、さらに詳しく語った。即ち、「神があなた方に害をもたらすようなワクチンを与えるなんて、どうしてあなた方は信じることができるのですか。そのことは真実ではありません。それらは、ソーシャル・メディア上でのただの嘘に過ぎません。」 Governor Hochul Attends Services at Abyssinian Baptist Church in Harlem (Sep. 12, 2021), <https://www.governor.ny.gov/news/video-audio-photos-rush-transcript-governor-hochul-attends-services-Abyssinian-baptist-church>.

当該義務化が効力を持つ前日に、ホウクル知事は、再び、COVID-19のワクチンに対する宗教上の異議申立ては、神学上、欠陥があるとの彼女の見解を説明した。即ち、「あなた方すべてが、そうです、私は、あなた方がワクチンを受け、あなた方が賢い人であることを知っていますが、あなた方は、神と神が望むものに耳を傾けていない人々が向こうにいることをご存知ですね。あなた方は、彼らが誰であるかを知っています。」 Governor Hochul Attends Service at Christian Cultural Center (Sept. 26, 2021), <https://www.governor.ny.gov/news/rush-transcript-governor-hochul-attends-service-christian-cultural-center>.

同じ頃、ホウクル知事は、ニュー・ヨーク州が同州の失業保険体系を変更するであろうということもまた公表した。当該義務化に従わなかった医療従事者は、その職を失うだけでなく、そのこと自体で、失業保険給付金の資格を欠くであろう。*See* In Preparation for Monday Vaccination Deadline, Governor Hochul Releases Comprehensive Plan to Address Preventable Health Care Staffing Shortage (Sep. 25, 2021), <https://www.governor.ny.gov/news/preparation-monday-vaccination-deadline-governor-hochul-releases-comprehensive-plan-address>. 当該州のウェブサイトが説明するように、失業保険対象者は、一般に、「個別に審査」されるが、ワクチンを拒否する医療従事者は、「資格を欠く。」 N. Y. State Dept. of Labor, Unemployment Insurance Top Frequency Asked Questions (Sept. 25, 2021), <https://dol.ny.gov/unemployment-insurance-top-frequency-asked-questions>.

## C

自分たちの職と失業給付金の切迫した喪失に直面して、我々の前にある医師と看護師は、2つの異なった訴訟を提起し、彼らに対して、ニュー・ヨーク州の新たな義務化を執行することを同州に妨げる暫定的差止命令を求めた。第一の訴訟では、合衆国地裁の裁判官 David Hurd が、ニュー・ヨーク州の「意図的な文言の変更は」修正1条に違反する「一種の宗教的ゲリマンダーである」と結論づけた後に、求められた救済を認めた。Dr. A. v. Hochul, 2021 WL 4734404, \*8 (N.D.N.Y. Oct. 12, 2021) (internal quotation marks omitted). 第二の訴訟では、合衆国地裁は、反対の結論に達し、意見を書くことなく救済を否定した。We the Patriots USA, Inc. v.

Hochul, No. 21-cv-4954 (E.D.N.Y. Sep. 12, 2021), App. to Application for Injunctive Relief in No. 21A125, p. 6. 最終的に、第2巡回区は、併合した判決を出し、申立人たちの主張のすべてを拒絶するとともに、Dr. A. において発せられた暫定的差止命令を取り消した。See *We the Patriots USA, Inc. v. Hochul*, 17 F.4th 368 (2d Cir. 2021) (per curiam).

## II

我々は、一時的差止命令による救済の要求をよく知られた基準の下で評価するが、これは、とりわけ、申立人たちの基礎にある主張の本案および申立人たちが被る可能性がある害悪に焦点を合わせるものである。Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 592 U.S. \_\_, \_\_ (2020) (slip op., at 2). 本件では、救済がなければ、申立人たちが回復不能の損害を被るであろうことは、誰も真剣に争わない。ニュー・ヨーク州は、申立人たちが解雇されると脅すだけでなく、彼らから失業給付金を剥奪すると脅す。当裁判所は、「修正1条の自由の喪失は、最小限の期間であっても、疑いなく回復不能の損害となる」と判示している。Elrod v. Burns, 427 U.S. 347, 373 (1976). 従って、我々の前にある当事者たちの争いが主に焦点を合わせるのは、申立人たちが、彼らの修正1条の主張の本案に関して勝訴する可能性があるかどうかということである。

その問いに対する答えは明白である。宗教活動の自由条項は、人気のない宗教的信念を心の中で密かに持つ権利を保護しているだけではない。同条項は、これらの信念を「物理的行動の実施(または自制)」において公的に実現する権利を保護する。Employment Div., Dept. of Human Resources of Ore. v. Smith, 494 U.S. 872, 877 (1990). 当裁判所の先例の下では、冷遇のために行動を標的とする法律は、行動が本来的に宗教的であるとき、または、行動の宗教的性格の故にだけで、「疑いなく……違憲」である。Id. at 877-78. その結果、「宗教に対する敵意の公的な表明」が自由な行使に負担を課す法律または方針を伴うところでは、我々は、そのような方針をさらなる審査をすることなく簡単に「無効にし」ている。Masterpiece Cakeshop, Ltd. v. Colorado Civil Rights Comm'n, 584 U.S. \_\_, \_\_ (2018) (slip op., at 18). しかし、そのような明らかな敵意が欠けているところでさえも、宗教の行使に負担を課す法律は、依然として、宗教に対して中立的かつ一般に適用可能でなければならず、あるいは、厳格審査を切り抜けなければならない。Church of Lukumi Babalu Aye, Inc. v. Hialeah, 508 U.S. 520, 546 (1993). 厳格審査の下での政府の責任を満たすために、政府は、その法律がやむにやまれぬ州の利益に仕えるべく狭く仕立てられていることを証明しなければならない。Id. at 531-32. これらの原則を本件に適用すると、ニュー・ヨーク州の義務化はそれぞれの段階でつまづく。

## A

宗教活動の自由条項の下では、政府は、「宗教的信念や行為の違法性に判断を下し、または、その違法性を前提とするやり方で、行動することができない。」*Masterpiece*, 584 U.S. at \_\_-\_\_

(slip op., at 17-18); see also *Smith*, 494 U.S. at 877-78. その結果、我々は、宗教行為に負担を課す政府の行動は、それらの行動が「宗教に対する敵意または宗教行為に対する不信から生じる」という「わずかな疑い」でさえも存在する場合には、「無効にさ」れるべきであると述べている。*Masterpiece*, 584 U.S. at \_\_\_ (slip op., at 17-18).

ニュー・ヨーク州の義務化は、そのような行動である。当該州は、宗教的な反対者を州のワクチン義務化から免除する計画で始め、後になって初めて、方向を変えた。同州の規制影響声明は、その方向転換に関していかなる説明も与えなかった。それと同時に、その就任が方針の変更と同時に生じた新たな州知事は、改訂された義務化が宗教的免除を「意図的に」「削除した」ことを認めた。当該州知事は、その変更尋常ならざる説明もまた与えた。彼女は、人々がワクチン接種を受けることを「神が望んでいる」と述べ、それと意見が異なる者は、「組織化された宗教」または「教皇から下々までのすべての者」に耳を傾けていないのだと述べた。次いで、新しい州知事は、改訂された義務化に従わなかった医療従事者を特別の冷遇のために選び出すことに向けられた、当該州の失業手当体系に対する変更を宣言することに進んだ。この記録は、ニュー・ヨーク州が正統でない宗教的信念や行為に対する「敵意または不信」から行動したという「わずかな疑い」以上のものを生じさせる。*Id.* at \_\_ (slip op., at 17). この記録は、人気のない宗教的信念を持つ人々に対する疑いにほとんどあふれている。そのことだけで、これらの申立人たちに適用される限りで、当該義務化を違憲とするのに十分である。

## B

ニュー・ヨーク州の規制は、問題が当該法律の中立性および一般的適用可能性である場合でもうまくゆくことはない。

中立性から始めよう。敵意の証明がないときでさえも、宗教の行使が法律の「目的」であり、そして、宗教の行使がその法律によってただ「付随的に」または意図的でなく影響を受けるというのでなければ、その法律は中立であるとの資格を満たさないであろう。*Smith*, 494 U.S. at 878. 「最低」でも、そのことは、法律が「文面上、差別し」てはならないことを意味する。*Lukumi*, 508 U.S. at 535. それとは別に、そのことは、また、法律が「宗教行為……に特別に向けられている」とときには、その法律が中立であるとの資格を満たさないであろうということの意味する。*Smith*, 494 U.S. at 878; see also *Lukumi*, 508 U.S. at 535. 我々が既に見てきた理由から、ニュー・ヨーク州の義務化は、このテストにも失敗する。付随的にまたは意図的でなく宗教の行使に負担を課すというよりもむしろ、州知事自身の告白によって、当該州は、その宗教的信念が「いかなる組織化された宗教」および「教皇から下々までのすべての者」の教えに合致しない人々を、冷遇のために「意図的に」標的とした。たとえ当該州の行動を敵意の徴候以外の何かであると解釈するとしても、当該州の行動は、改訂された義務化が申立人たちの正統でない宗教的信念および行為に特別に向けられたということにほとんど疑いの余地を残さない。

次に、一般的適用可能性を検討しよう。最近、当裁判所の多数意見は、法律が「宗教上の行為を禁止する一方で、政府の主張された利益を同様のやり方で掘り崩す世俗の行為を許容する」場合には、その法律は一般的適用可能性に対する主張を失うと強調した。Fulton v. Philadelphia, 593 U.S. \_\_, \_\_ (2021) (slip op., at 6). そのことは、まさにニュー・ヨーク州の規制が行うことである。即ち、ニュー・ヨーク州の規制は、宗教上の理由づけによる免除を禁止する一方で、医学上の理由づけによる免除を許容する。そして、申立人たちが指摘するように、医療従事者にワクチン接種をしないままであることを認めることは、その従事者がたまたまワクチン接種をしないまましているのが宗教上の理由づけによるのであれ、医学上の理由づけによるのであれ、当該州の主張された公衆衛生上の目的を等しく掘り崩す。See Does v. Mills, 595 U.S. \_\_ (2021) (Gorsuch, J., dissenting from denial of application for injunctive relief).

確かに、当該州は、より多くの人々が医学的免除よりも宗教的免除を求めるつもりであるならば、宗教的免除は、医学的免除とは異なって同州のワクチン義務化の目的を掘り崩すことができるであろうと推測する。しかし、当裁判所の一般的適用可能性のテストは、その種の数字の遊びには依拠しない。訴訟手続のこの段階では、唯一の問題は、争われている法律が、宗教的な反対者に対する免除がするかもしれないのと同様のやり方で「政府の主張された利益を掘り崩す」、世俗的な反対者に対する免除を含むかどうかである。Fulton, 593 U.S. at \_\_ (slip op., at 6). 法律は個人に作用し、また、権利は、個人に属する。そして、本件で関連する問題は、宗教的免除を求める個人と世俗的免除から利益を得る個人との間の一対一の比較に関わる。See, e.g., Tandon v. Newsom, 593 U.S. \_\_, \_\_ (2021) (per curiam) (slip op., at 1) (関連する世俗的免除を「問題となっている宗教の行使」と比較する)。

異なった免除を求めるかもしれない人々の見積もられた数字が関連するのであれば、そのことは、我々が厳格審査の適用に目を向ける、訴訟手続のもっと後でのみ生じる。See Holt v. Hobbs, 574 U.S. 352, 368 (2015) (免除を求める異なったグループの規模を検討する)。その段階では、州は、例えば、人口中でのある種の疾病に対する大量の免疫を達成することにやむにやまれぬ利益を持つと主張するかもしれない。州は、さらに、その利益を達成する最も狭く仕立てられた手段は、医学的な反対者と宗教的な反対者との間で差別的でないやり方で分割された特定の数字に、ワクチンの免除を限定することであると主張するかもしれない。このような主張を支える十分な証拠とともに、州は勝訴するかもしれない。See *infra*, at 10-11. しかし、そのことはどれ一つとして、そのような義務化が一般的に適用可能であるかどうかや、宗教的な人を世俗の者よりもより優遇せずに取り扱うかどうかという予備的な問題とは関係がない。

## C

中立性または一般的適用可能性のテストのいずれかに失敗することは、厳格審査の引き金を引くのに十分であり、その法律がやむにやまれぬ利益に仕えること、および、そうすることの最も

制限的でない手段を用いることを立証する責任をニュー・ヨーク州に課す。*Lukumi*, 508 U.S. at 531. そして、現在の目的のために、当該州がこれらの責任のうちの第一のものを充足することができるということを受け入れるとしても、当該州は、第二のものを満たすことができない。*Cf. Millis*, 595 U.S. at \_\_\_ (opinion of Gorsuch, J.) (slip op., at 6-8).

ニュー・ヨーク州の方針が狭く仕立てられていないことのおそらく最も効果的な証拠は、その方針がどれだけ独特であるかということに見出せる。他のほとんどすべての州は、宗教的な反対者にワクチンを受け入れることを強制することなく、それぞれの州の COVID-19 に関する公衆衛生上の目的を満たすことができると考えているように思われる。*See Addendum to Application for Injunctive Relief*. また、ニュー・ヨーク州は、なぜ、ほとんど独特に、同じことをすることができないのかについての「説得力のある理由づけを提供し」なかった。*Holt*, 574 U.S. at 369. 反対に、我々が見てきたように、当該州知事が提供することを選択した説明は、当該州の主張を促進するよりもむしろ掘り崩す。

このことだけで、ニュー・ヨーク州の法律が狭く仕立てられていないことを立証するのに十分であるとはいえ、さらに多くの証拠が存在する。同様の事件において、最近、メイン州は、甚だしい数の COVID-19 の発症例から保護するために、同州の各医療施設における従事者間で、90 パーセントのワクチン接種率が必要であると主張した。*Millis*, 595 U.S. at \_\_\_ (opinion of Gorsuch, J.) (slip op., at 7). これとは対照的に、我々の前にある事件において、ニュー・ヨーク州は、何パーセントのワクチンを接種した従事者が公衆衛生を保護するために必要であると同州が考えるのかを、特定しようと試みることさえしていない。そして、たとえニュー・ヨーク州が同様のワクチン接種率を達成することが必要であったと証明することができると仮定しても、我々の前にある証拠は、当該州の医療施設における被用者のワクチン接種率は、既に、おおよそ 90 パーセントから 96 パーセントの間にあるということを示す。*Brief in Opposition to Application for Injunctive Relief* 14. そのことに関して、さらに細かい点を述べよう。即ち、ニュー・ヨーク州は、我々の前にある宗教的な反対者に便宜供与することが公衆衛生の保護にとって意味のある違いをもたらすであろうということを示唆する何ものも提供していない。当該州は、試みることさえもしていない。

その主題から離れる前に、一つのさらなる点の特筆に値する。私が先ほどほのめかしたように、宗教的免除を与えまたは否定することが、極めて重要なワクチン接種の最低基準を達成することの間で違いをもたらすであろうということを示すことが州が証明できるとすれば、その最低基準の数字を超える免除を否定することは、やむにやまれぬ州の利益を達成するのに必要な、狭く仕立てられた準則の資格を満たすことができよう。けれども、再び、問題は、ニュー・ヨーク州が、これらの、または、どんな似たような線に沿っても、議論を提出しようと努めることすらしないということである。

### III

本日、我々は、申立人たちを失望させるだけではない。我々は自分たちを失望させる。我が国の最も誇りとするものの中には、「もし我々の憲法の星座の中に何であれ恒星が存在するのであれば、それは、高かろうと低かろうと、どんな公務員も、宗教の[事柄]に関して、正統であるべきものを命じることができないということである」というものがある。West Virginia State Bd. of Ed. v. Barnette, 319 U.S. 624, 642 (1943). この国においては、「宗教的信念は、保護……に値するために、他者にとって受け入れられ、論理的で、首尾一貫し、または、理解可能である必要はない。」Thomas v. Review Bd. of Ind. Employment Security Div., 450 U.S. 707, 714 (1981). あるいは、宗教の自由な行使は、「宗派の全構成員に共有されている信念に限定」されない。Id. at 715-16. 何百万人もの人々が、「この国のすべての市民は自分自身の国の中にいる」とのアメリカの約束に引きつけられて、自分たちの人気のないまたは正統でない宗教的信念を理由とする迫害を逃れるために、この国に避難してきた。「プロテスタントにとっては、それはプロテスタントの国であり、また、カトリックにとっては、カトリックの国であり、そして、ユダヤ人は、もし気に入れば、彼の新たなエルサレムを国の中に樹立しうるのだ。」People v. Phillips, 1 W. L.J. 109, 112-13 (Gen. Sess., N.Y. 1813), reported in W. Sampson, The Catholic Question in America 85 (1813).

しかしながら、本日の事件が示すように、時には、我々の約束は、我々の行動を超える。時には、異議を唱える宗教的信念は、奇妙で、戸惑わせるように思われることがある。危機の時代には、この困惑は、恐怖と怒りに進化することがある。ホウクル知事の思考はこの軌道に従っているように思われるが、私は、彼女が決して一人ではないと推測する。結局、今日、非常に多くのアメリカ人が、そこには、宗教的な人々が含まれるのであるが、COVID-19のワクチンの一つを受けている。何人かの信仰上の指導者たちが、そこには、ローマ教皇が含まれるのであるが、ワクチン接種を勧めていることもまた真実である。もし、それほど多くの他の宗教的な人々が進んでワクチンを接種するのであれば、次のように十分に問いたくもなる。即ち、そうでない少数の者に強制することは、何がそんなにいけないのか。

けれども、人気がなく正統でない者の憲法上の権利を多数派が侵害する間、当裁判所が沈黙したままにいる場合に生じるコストを、そろそろ、我々は知るべきである。80年以上も前に、不気味に迫りくる第二次世界大戦の影の中で、国中の地方政府は、挙国一致を表示するものを急いで奨励した。ペンシルヴェニア州ミナスヴィルの公立学校は、すべての生徒に毎日起立し、アメリカ国旗に敬礼することを求めることによって、その役割を果たした。しかし、リリアンとウィリアム・ゴビタス (Lillian and William Gobitas) は、受け入れるつもりがなかった。エホバの証人として、彼らは、何ものに対しても、あるいは、神を除く誰に対しても、忠誠を誓うことができないと信じた。子どもたちが敬礼を拒否した時に、学校は彼らを放校した。See S.

Peters, Judging Jehovah's Witnesses: Religious Persecution and the Dawn of the Rights Revolution 19–38 (2000) (Peters).

ゴビタスの家族が当裁判所の介入を求めた時、当裁判所は反対した。合衆国憲法は、「何らかの大きな共通の目的の増進に必要であると社会が考えるものを行うことの免除を強要し」ないと合衆国最高裁は判決した。Minersville School Dist. v. Gobitis, 310 U.S. 586, 593 (1940). そうする上で、合衆国最高裁は、子どもたちの名字という小さな事柄において間違っただけでなく、最も根本的な事柄においても間違っただけでなく、合衆国最高裁は、集団は個人よりも重要であるという見解を取り、また、切迫した緊急事態の要求は、我が合衆国憲法の永遠の約束を堅持することよりも急を要するとの見解を取った。Id. at 596. その判決に続く数週間のうちに、国中のエホバの証人は、何百という物理的攻撃にさらされた。Peters 72–95.

最終的に、合衆国最高裁は方向を変え、Gobitis を覆した。West Virginia State Bd. of Ed. v. Barnette において、合衆国最高裁は、ずっと真実であったことを最終的に認めた。つまり、我が合衆国憲法は、現下の情熱に勝ることを意図し、そのテキストに記録された不可譲の権利は、「投票に委ねられる」べき事柄ではなく、「いかなる選挙の結果にも依拠しない」。319 U.S. at 638. その代わりに、「知的にかつ精神的に異なっているという自由が、それどころか相容れないという自由ですら、社会組織を崩壊させるであろうとのいかなる恐れも持たないで、合衆国憲法の制限を適用する」ことは、当裁判所の義務である。Id. at 641. 修正1条は、「反対意見の強制的な排除」を予防し、「これらの兆しを避けることによってこれらの結末を避けることに向けられていた。」Ibid.

今日、我が国は、世界大戦ではなくパンデミックに直面している。けれども、戦争と同様に、パンデミックは、集団の利益を保護することに向けられた厳しい、新たな社会準則をしばしば生じさせ、それらの準則とともに、宗教上の理由づけから従うことができない個人への恐怖と怒りを招来することができる。Gobitis のような事件が何らかの善をもたらすならば、それは、それらの事件の教訓話の中にある。それらの事件は、当裁判所の最大の後悔となるのは、常に、合衆国憲法の約束を擁護しないことであるということ、結局、我々に思い起こさせる。それらの事件は、また、アメリカにおいては、異なることの自由が「重要ではない物事に限定される」ことにはなっていないということ、我々に思い起こさせる。「そのことは単なる自由の影にすぎないであろう。自由の実体についてのテストは、既存の秩序の核心に触れる物事について異なる権利である。」Barnette, 319 U.S. at 642. 当裁判所の実体についてのテストは、安楽な時代だけではなく、困難な時代において、自由の影以上のものを当裁判所が擁護する意思があることに存する。

我々は、このパンデミックにおいて、一度、Gobitis と Barnette の循環を既に乗り越えている。当初、当裁判所は、州が礼拝堂を閉鎖することを許容する一方で、カジノ、映画館、そして、その他の優遇される商売が営業することを認めた。もう一度、「危機の時代に邪魔にならないようにするという司法の衝動」の虜となり、合衆国最高裁は、州がこのすべてを行うことを認めた

が、それは、宗教施設が、同様の収容人員の制限と、世俗の場所における似たような集まりにとって十分に安全であると考えられた保護策に従うことに同意したときでさえもそうしたのであった。*Roman Catholic Diocese*, 592 U.S. at \_\_ (Gorsuch, J., concurring) (slip op., at 5). しかし、何日間が何週間に代わり、何週間が何か月間に代わった時、当裁判所は、難しい時代に合衆国憲法が脇に置かれるべきでないことを認識するようになり、我々は宗教の行使に対する差別を大目に見ることをやめた。*Tandon*, 593 U.S. at \_\_ (slip op., at 1). 最終的に、教会やユダヤ教会堂、イスラム教寺院は、世俗の施設と同等の条件で再開した。

けれども、その古い教訓は困難な教訓であるように思われる。6週間前に、当裁判所は、メイン州の医療従事者に関わる事件において、救済を拒絶した。*Mills*, 595 U.S. \_\_. 本日、合衆国最高裁は、ニュー・ヨーク州の医師と看護師を追い返すことによってその誤りを繰り返す。我々はこのすべてを行うが、それは、当該州の執行部の命令が宗教の自由な行使を明らかに侵害するにもかかわらず、そして、人気のない宗教的信念を抱く者への恐れと怒りに過ぎないものにおそらく基づいて、そうするのである。我々は、当該州に、何千人もの医療従事者の解雇を主張することを認めるが、そのまさに同じ個人は、ニュー・ヨーク州が、過去 21 か月を超えて、パンデミックの最前線で彼らの尽力に依拠し、讃えてきた人たちである。踏んだり蹴ったりであるのは、我々が、当該州に、これらの個人に失業給付金を否定することもまた認めることである。本日の判決がこの醜悪な物語の最終章ではないということを願うほかない。本件のような事件は、次に続く者たちにとって、訓話として仕えるのかもしれない。しかし、「特定の危機の状況……が示唆するかもしれないときに、合衆国憲法が従われるべきではない、または、無視されるべきではない」ということのために、我々は、どれだけより多くの教訓を必要とするのであろうか。*Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244, 384 (1901) (Harlan, J., dissenting).

## 【補遺】

### **Danville Christian Academy, INC. v. Beshear, 592 U.S. \_\_ (2020)**

#### **停止命令を取り消す申立てに関して**

11月18日、ケンタッキー州知事は、多くのケンタッキー州の学校にとって12月18日金曜日からは始まる今度の冬季休暇までずっと、対面での指導に関して幼稚園から12年生までの学校を事実上閉鎖する、一時的な学校閉鎖命令を発布した。ケンタッキー州のすべての学校は、冬季休暇後の1月4日に再開しう。宗教系の私立学校およびケンタッキー州司法長官は、宗教学校に適用される限りで、当該学校閉鎖命令に対する暫定的差止命令を求めた。合衆国地裁は、暫定的差止命令を認めたが、第6巡回区は、その後、上訴の間、その差止命令を停止した。

同州知事の学校閉鎖命令は、事実上、今週あるいはその後すぐに失効し、そして、更新されるであろうことを示すものは何ら存在しない。当該命令は、世俗の学校と宗教学校に等しく適用さ

れるが、申立人たちは、当該命令が（宗教学校を含む）学校を、営業中の、例えば、レストラン、バー、そして、ジムよりもひどく取り扱うと主張する。後者の理由から、申立人たちは、Employment Div., Dept. of Human Resources of Ore. v. Smith, 494 U.S. 872 (1990) のために、当該命令が中立的でなく、一般的に適用可能でないと主張する。申立人たちを支持するいくつかの裁判所の友は、それに代わる主張として、たとえ当該命令が、宗教学校を世俗の学校と同様に扱うのであるから中立的で一般的に適用可能であるとしても、「宗教的に動機づけられた行動に中立的で一般的に適用可能な法律を適用すること」が「自分の子どもの教育を指図する」「親の権利」にも関わるときには、Smith は、依然として、高次の審査を要求すると主張する。Id. at 881 (citing Pierce v. Society of Sisters, 268 U.S. 510 (1925); Wisconsin v. Yoder, 406 U.S. 205 (1972)). 申立人たちは、その代替的な Smith の主張を、合衆国地裁、第 6 巡回区、または当裁判所において真正面から提起しなかった。

すべての情況、とりわけ当該命令のタイミングと失効が差し迫っているという情況の下で、我々は、新しい年に適用される学校閉鎖命令を同州知事が発布する場合に申立人たち、または、新たな暫定的差止命令を求める他の当事者たちに実体的効果を持つことなく、当該申立てを斥ける。

ゴースッチ裁判官が同調する、アリート裁判官の停止命令を取り消す申立てを斥けることに対する反対意見

ゴースッチ裁判官の反対意見において説明される理由から、*post*, at \_\_, 私は、合衆国地裁によって発せられた暫定的差止命令に対する第 6 巡回区の停止命令を取り消し、適切な法的基準に照らしたさらなる検討のために差し戻すであろう。私は、緊急的な救済に対する申立人たちの要求を合衆国最高裁が斥けることに同意しないが、その拒否は、第 6 巡回区の判決の是認を意味するものと誤解されるべきではない。私が当裁判所の決定を理解するように、その決定は、主としてタイミングに基づいている。現在の時点では、多くの学校の冬期休暇の開始前にはわずかの授業時間しか残っておらず、問題となっている行政命令は、通常は来年に始まるであろう授業の前に失効する。それ故、合衆国最高裁は、現在の時点で、実際上の効果をほとんど持たないような救済を認めることに躊躇している。

私はその躊躇を理解するが、しかし、このタイミングは決して申立人たちの責任ではないのであるから、私の判断では、この根拠に基づいて救済を否定することは不公平である。申立人たちは、本件訴訟を 2020 年 11 月 20 日に提起したが、それは、同州知事の行政命令の発布からわずかに 2 日後であった。そして、11 月 29 日、第 6 巡回区が授業の再開を認めることになるであろう当該命令の停止を認めた時に、申立人たちは、当裁判所に救済を求めたが、それは、わずかに 2 日後の 12 月 1 日であった。どのようにして申立人たちがより迅速に進むことができたのかを理解するのは困難である。

現状では、本件訴訟は、合衆国地裁の訴訟事件一覧表上にある。もし同州知事が年明け後に授

業を始めることを認めないのであれば、申立人たちは、暫定的差止命令の新たな要求を申し立てることができ、もし下級裁判所が救済を与えないのであれば、申立人たちは、もちろん、当裁判所に戻って来ることができる。

アリート裁判官が同調する、ゴーサッチ裁判官の停止命令を取り消す申立てを斥けることに対する反対意見

4週間前に、ケンタッキー州知事は2つの行政命令を発布した。一つ（学校行政命令（the School EO））は、対面での学習に関して、宗教学校を含む、すべての初等、中等および高等学校を閉鎖したが、一方で、幼稚園、大学および総合大学は、手つかずの状態にしている。もう一つ（商売行政命令（the Business EO））は、収容能力の制限だけを伴って、事実上、すべてのその他の対面での活動が継続することを認めた。映画館、室内の結婚式場、ボウリング場、そして、賭博場は、商売のために開いたままであった。

宗教学校は、これらの命令を修正1条の違反であるとして争い、地方裁判所は彼らに同意した。当該裁判所は、人々は「自由に講義に出席し、仕事に出かけ、または、音楽会に行くことができるが、学校内の社会的に距離を保った教会に出席できず、または、厳重な安全対策と社会的に距離を保つことに従っている教室で、一緒にお祈りを捧げられない」のは「どうしてなのかと不思議に思った。」*Danville Christian Academy, Inc. v. Beshear*, 2020 WL 6954650, \*4 (E.D. Ky. Nov. 15, 2020). 結局、当該裁判所は、同州知事の行政命令は宗教の自由な行使を差別すると判示し、宗教学校がすべての適用可能な衛生と社会的距離を保つことの手順に従う限りにおいて、宗教学校に対するそれらの執行を差し止めた。

第6巡回区は、地裁の差止命令を停止した。*Commonwealth of Kentucky, Atty. Gen. Daniel Cameron, ex rel. Danville Christian Academy, Inc. v. Beshear*, \_\_F.3d \_\_, 2020 WL 7017858 (Nov. 29, 2020). 第6巡回区がそうしたのは、学校行政命令を単独で検討することによってであり、また、商売行政命令の下で認められた多くの活動を無視することによってであった。学校行政命令だけを見て、当該裁判所は、宗教の行使は、「中立的」で「一般的に適用可能な」準則に服していると説明した。*Id.* at \*3. 結局のところ、学校行政命令は、宗教学校と世俗の学校を同様に扱っていた。従って、当該巡回区は、学校行政命令はただ合理的根拠の審査の引き金を引くだけであり、*Employment Div., Dept. of Human Resources of Ore. v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990) の規定するところによって、容易に合格すると結論づけた。

本件の最終的な本案が何であれ、第6巡回区の判決の道筋は、少なくとも2つの点で欠陥があった。第一に、当該裁判所は、一緒に検討されると、2つの行政命令が宗教に対する違憲な差別となるとの原告たちの主張に取り組む責務を負っていた。差別が2つの命令にまたがって広がっているのか、それとも一つの中に具体化されているのかどうかは、関係がない。何となれば、合衆国憲法は、命令を増大させることによってだけでは逃れることができないからである。*See*

Church of Lukumi Babalu Aye, Inc. v. Hialeah, 508 U.S. 520, 539-40 (1993). 第二に、当裁判所の先例の下では、中立的で一般的に適用可能な法律でさえも、(本件のように)原告が、自由な行使に対する権利と、「自分の子どもの教育を指図する」親の権利のような、もう一つの権利の侵害に関わる主張を意味する、「混ざり合った (hybrid)」主張を提起するところでは、厳格審査に服する。Smith, 494 U.S. at 881.

おそらく第6巡回区の誤りは理解できる。いつ法律が「中立的」で「一般的に適用可能」であるかを決定する方法についての Smith の準則は、長い間、理解しにくいものであることが分かっている。See, e.g., Laycock & Collis, *Generally Applicable Law and the Free Exercise of Religion*, 95 Neb. L. Rev. 1, 5-6 (2016). 修正1条の自由な行使に対する権利が、なぜ、他の権利よりもより優遇されずに取り扱われるべきなのか、または、厳格審査が適用される前に他の権利の存在に依拠すべきなのかもまた、決して明らかではない。See, e.g., Kennedy v. Bremerton School Dist., 586 U.S. \_\_, \_\_ (2019) (Alito, J., statement respecting denial of certiorari); McConnell, *Free Exercise Revisionism and the Smith Decision*, 57 U. Chi. L. Rev. 1109, 1121-22 (1990).

これらの問題に照らして取り消し、差し戻すよりもむしろ、本日の多数意見は、救済を否定する。本案に関して、申立人たちは、第二の、「混ざり合った」権利についての主張を「真正面から」提出していなかったのかもしれないと多数意見は示唆する。しかし、そのことがどんなにありえようとも、第一の主張、つまり、同州知事の2つの行政命令が一緒になって宗教を差別するというのを、申立人たちが絶えず強く求めていたことは誰も疑わない。第6巡回区がその主張に携わることをしないのは、それだけで十分な取消し判決の根拠である。多数意見は、このことをどれも争わず、しかし、その代わりに、衡平の評価に目を向ける。第6巡回区の決定についての問題が何であれ、多数意見が述べるのは、本件は過去のニュースであるのだから、我々はこの決定をそのまま進めさせ続けるべきである、そして、冬休みがすぐにやって来て、同州知事の命令は、2, 3週間のうちに、即ち、1月4日に、失効するであろうということである。

私は、衡平を異なって評価するであろう。当該行政命令は効力を持ち続け、それらをめぐる議論は生きたままであり、そして、それらが有効であると認める判決には欠陥がある。そう述べることを我々に妨げるものは何もなく、また、本件がムートであると示唆することを試みる者は存在せず、さらに、申立人たちは、間違いのない法準則の下で、自分たちの権利の公平な評価を受ける資格がある。原告たちは、当該行政命令を争う上で迅速に進み、自分たちの権利の上にほとんど座ってはいなかった。また、州知事が、短期の命令を發布し、その後で、一つの命令がまもなく失効し、次のものがまだ出されていないことだけを理由に、その短期の命令の問題を見過ごすよう我々に迫ることによって、司法審査を逃れることができるとすべきではない。1月4日がやって来ると、新学期がまさに始まるであろうが、当該州知事は、もし宗教学校が授業をすることを再開しようとするときには、このような、より多くの命令を發布する権利を留保するとはっ

きりと我々に述べている。当事者に1か月のうちに彼らの戦いを更新するよう告げることもしくは、間違いのない法準則の下で、すぐに第6巡回区にその事件を解決するよう求めることは、誰にとっても、つまり、このような命令が支持されるのであれば、仕事を休み、家にとどまらなければならないのかもしれない親から、それらの命令が支持されなければ、学校のための計画を立てなければならないのかもしれない同州の公衆衛生の公務員に至るまで、より良いことであろう。

裁判所は、本件でもまた、問題となっているより広範な衡平を有している。現在のパンデミックに対応するための闘いにおいて、執行部の公務員は、時には、疑いを持って憲法上の権利を取り扱っている。ケンタッキー州においては、知事の命令を執行しようとする州警察の警官が復活祭の教会礼拝に参列する者を叱責すらし、彼らの自動車のナンバープレートの番号を記録したが、そのうちの何人かは、拡声器でその礼拝を聞きながら、自分たちの車の中で座っていただけであった。Maryville Baptist Church, Inc. v. Beshear, 977 F.3d 561, 563-64 (6th Cir. 2020) (per curiam). 最近、当裁判所は、合衆国憲法からのそのような逸脱には、もはや耐えられないであろうということを明らかにした。See Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 592 U.S. \_\_, \_\_-\_\_ (2020) (per curiam) (slip op., at 3-6). 我々は、争われた命令が失効したと主張されていた事件においてそうしたのであり、州知事はいつでも彼の違憲な命令を復活させることができるとの当該州知事の主張を考慮に入れると、我々の行動は、依然として適切であったと説明している。Id. at \_\_ (slip op., at 6). そのことは、その事件では適切な道筋であったが、本件でも同様であると私は信じる。私は、さらに別の潜在的に違憲な命令を、たとえ次の数週間であっても、そのままにはしておかないであろう。

これらの理由から、私は、敬意を持って反対する。私は、申立てを認め、第6巡回区の停止命令を取り消し、そして、問題を適切な法的基準の下でのさらなる検討のために差し戻すであろう。

(原稿受付 2022年6月20日)

# 中華人民共和国民法典婚姻家族編の試訳

## — 中華人民共和国婚姻法, 中華人民共和国養子縁組法からの 改正点・対照資料として

長 友 昭

キーワード：中国, 民法典, 婚姻家族編, 養子縁組, 離婚冷却期間

### I はじめに

本稿は、中国における婚姻家族法の分野について、中国法における三大立法の1つとして1950年に制定され、建国最初期の民事立法の1つとして1980年と2001年に全面改正された中華人民共和国婚姻法（以下「婚姻法」とも称する）および養子縁組の分野の立法である1991年制定の中華人民共和国養子縁組法（以下「養子縁組法」とも称する）から2020年に採択されて2021年1月より施行されている中華人民共和国民法典（以下「民法典」とも称する）の婚姻家族編（以下「婚姻家族編」とも称する）においてどのような変化があったのかを検討する。

新華社によれば、2020年5月28日15時08分に、13期全国人民代表大会3次会議において、「中華人民共和国民法典」が採択された。これをもって、中国「民法典時代」の正式な到来が宣言されたと報じられている<sup>(1)</sup>。本稿が扱う婚姻家族編については、1950年の婚姻法が制定されており、建国以来の社会主義法的色彩を残しつつも、実務的な取り組みや法改正・司法解釈などが蓄積していた。その一方で、養子法については、1991年に養子縁組法が制定されて2つの単行法によって構成されていたところ、この2つの単行法でカバーしていた部分が2020年の民法典の中に婚姻家族法として組み込まれた。学問的に見れば、中国法におけるいわゆる家族法の構成に一定の形式的な変化があったといえる。

今般、民法典としてとりまとめられた法制度の実質的な内容については、詳細な分析が必要になるが、本稿を一瞥しても明らかなように、民法典と婚姻法・養子縁組法の間には、細かな用語の整理・統一などが多く見られる一方で、制度の大きな変化よりも制度の継続性が重視されていることが見て取れる。一例として、扶養に関して従来中国法では身分関係に基づいて〔扶養〕、〔撫養〕、〔贍養〕の3類型が区別されてきた<sup>(2)</sup>が、民法典においてもこの区別が維持されている。このような継続性の重視という特徴は総則編など多くの部分に共通するものといえるだろう。他

方で、離婚冷静期の創設<sup>③</sup>など、注目すべき新制度も少なからず導入されている。興味深い論点は多数あるが、上述のように、婚姻家族法の議論には既に一定の学問的蓄積があるため、ここで軽々に論じ切れるものではないと思われる。

そこで、本稿では、中国民法典<sup>④</sup>の婚姻家庭編と婚姻法<sup>⑤</sup>および1991年の養子縁組法<sup>⑥</sup>とを対照して訳出し、その改正点を明らかにする。これにより、中国民法典の制定によって婚姻家族法の分野にどのような変化があったのかを示すものとして、今後、詳細な議論を展開するための基礎資料としたい。

## II 中華人民共和国民法典（婚姻家族編）（2020年5月28日制定，2021年1月1日施行）および中華人民共和国婚姻法（1950年5月1日制定，1980年9月10日改正，2001年4月28日改正，2021年1月1日廃止），中華人民共和国養子縁組法（1991年12月29日制定，1998年11月4日改正，2021年1月1日廃止）等の関連法規の試訳

### 凡 例

- 1、 翻訳においては、原文と訳文における条文上の前段・後段等の構造上の対応関係の維持を重視して、「；」は「。」で区切らず、「，」で訳出した。
- 2、 民法典における民法通則，民法総則からの変更点等を明らかにするため、①新しい規範や文言が増加した部分については民法典にゴシック体で示した。②削除された部分については関連規定に取り消し線で示した。③法改正等にとまなう表現の変更については民法典・関連規定の対応部分に下線で示した。④民法通則，民法総則以外の他の法律，法規，司法解釈等を取り込んだ部分についてはイタリック体および当該条文を提示して示した。なお，これら①から④の区分については相対的なものであるが，主に杜月秋＝孫政編『民法典条文対照與重点解説』法律出版社，2020年，中国法制出版社編『中華人民共和国民法典 含新旧與關聯対照』中国法制出版社，2020年を参照した。
- 3、 翻訳中の〔 〕内の語は中国語の原文を示すものである。
- 4、 関連法規として示した法規の名称には，以下の「 」内のような略称を用いている。
  - ① 【民通意見】…最高人民法院「中華人民共和国民法通則」を貫徹して執行する若干の問題に関する意見（試行）〔最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通則〉若干问题的意见（试行）〕
  - ② 【婚姻法意見（一）】…最高人民法院「中華人民共和國婚姻法」を貫徹して執行する若干の問題に関する意見（一）
  - ③ 【婚姻法意見（三）】…最高人民法院「中華人民共和國婚姻法」を貫徹して執行する若干の問題に関する意見（三）
  - ④ 【夫婦債務紛争解釈】…最高人民法院夫婦債務紛争解決の若干の問題に関する解釈

中華人民共和國民法典（婚姻家族編）	中華人民共和國婚姻法…無印 中華人民共和國養子縁組法…【養子】印
<p>(2020年5月26日第11回全国人民代表大会常務委員会第12次会議にて採択)</p> <p>第5編 婚姻家族</p> <p>第1章 一般規定</p> <p>第1040条 <u>本編は婚姻家族によって生じる民事関係を規律する。</u></p> <p>第1041条 婚姻家族は国家の保護を受ける。</p> <p>②婚姻の自由、一夫一婦、男女平等の婚姻制度を実行する。</p> <p>③女性、<u>未成年者、高齢者、障害者</u>の合法的な権利と利益を保護する。</p> <p>第1042条 親が決めた婚姻、売買婚および婚姻の自由に干渉するその他の行為を禁止する。婚姻を口実として財物を求めることを禁止する。</p> <p>②重婚を禁止する。配偶者の有る者が他の者と同棲することを禁止する。</p> <p>③家庭内暴力を禁止する。家族構成員の間の虐待および遺棄を禁止する。</p> <p>第1043条 家族は、<u>優良家風を樹立し、家族美德を発揚しなければならず、家族文化〔家庭文明〕の構築を重視しなければならない。</u></p> <p>②夫婦は互いに忠実で、互いに尊重し、<u>互いに思いやらなければならず、家族構成員の間では、高齢者を敬い、幼い者を慈しみ、互いに助け合い、平等で、仲睦まじく、文化的な婚姻家族関係を維持しなければならない。</u></p> <p>第1044条 <u>養子縁組は、養子にとって最も有利の原則が遵守されなければならない、養子と養親の合法的な権利と利益を保障しなければならない。</u></p> <p>②養子縁組の名を借りた未成年者の売買を禁止する。</p> <p>第1045条 親族には、配偶者、血縁親族、姻族が</p>	<p>(1986年4月12日、第6期全国人民代表大会第4回会議にて採択)</p> <p>第1条 <u>本法は、婚姻家族関係の基本準則である。</u></p> <p>第2条 婚姻の自由、一夫一婦、男女平等の婚姻制度を実行する。</p> <p>②女性、子どもおよび老人の合法的な権利と利益を保護する。</p> <p>③計画出産を実行する。</p> <p>第3条 親が決めた婚姻、売買婚および婚姻の自由に干渉するその他の行為を禁止する。婚姻を口実として財物を求めることを禁止する。</p> <p>②重婚を禁止する。配偶者のある者が他人と同棲することを禁止する。家庭内暴力を禁止する。家族構成員の間の虐待および遺棄を禁止する。</p> <p>第4条 夫婦は互いに忠実で、互いに尊重しなければならず、家族構成員の間では、高齢者を敬い、幼い者を慈しみ、互いに助け合い、平等で、仲睦まじく、文化的な婚姻家族関係を維持しなければならない。</p> <p>【養子】第1条 合法的な養子縁組を保護し、養子縁組当事者の権利を擁護するために、本法を制定する。</p>

含まれる。

②配偶者、父母、子、兄弟姉妹、祖父母、外祖父母、孫、外孫を近親族とする。

③配偶者、父母、子および共同生活するその他の近親族を家族構成員とする。

## 第2章 婚姻

第1046条 婚姻は、男女双方の完全な自由意思〔自願〕によらなければならず、いずれかの一方が他の一方へ強迫することを禁止し、いかなる組織または個人も干渉することを禁止する。

第1047条 婚姻年齢は、男性は満22歳未満であってはならず、女性は満20歳未満であってはならない。

第1048条 直系血族または3代以内の傍系血族による婚姻は禁止する。

第1049条 結婚しようとする男女双方は、自ら婚姻登記機関に赴き婚姻登記を申請しなければならない。本法の規定に合致する場合は登記を行い、婚姻証を発行するものとする。婚姻登記の完了が、婚姻関係の確立である。婚姻登記を行っていないときは、登記手続を補完しなければならない。

第1050条 婚姻登記後、男女双方の約定に照らして、女が男の家族構成員となることもでき、男が女の家族構成員となることもできる。

第1051条 下に列挙する事由の1つがある場合、婚姻は無効である。

(一) 重婚

(二) 婚姻を禁止されている親族関係がある

(三) 法定の婚姻年齢に達していない

【民通意見】12. 民法通則の中に規定する近親族には、父母、子、兄弟姉妹、祖父母、外祖父母、孫、外孫が含まれる。

第5条 婚姻は、男女双方の完全な自由意思〔自願〕に必ずよるものとし、いずれかの一方が他方へ強迫することまたはいかなる第三者も干渉することは許されない。

第6条 婚姻年齢は、男性は満22歳未満であってはならず、女性は満20歳未満であってはならない。婚姻と出産の年齢を遅らせることを奨励する。

第7条 下に列挙する事由の1つがある場合は、婚姻を禁止する。

(一) 直系血族および3代以内の傍系血族

(二) 医学士婚姻すべきではないと考えられている疾病を患っている。

第8条 結婚しようとする男女双方は、必ず自ら婚姻登記機関に赴き婚姻登記を行うものとする。本法の規定に合致する場合は登記を行い、婚姻証を発行するものとする。婚姻証の取得が、夫婦関係の確立である。婚姻登記を行っていないときは、登記手続を補完しなければならない。

第9条 婚姻登記後、男女双方の約定に基づいて、女が夫の家族構成員となることもでき、男が女の家族構成員となることもできる。

第10条 下に列挙する事由の1つがある場合、婚姻は無効である。

(一) 重婚の場合

(二) 婚姻を禁止されている親族関係がある場合

(三) 婚姻前に医学士婚姻すべきではないと考えられている疾病を患っており、婚姻後も治療していない場合

第 1052 条 強迫により婚姻した場合、強迫を受けた側は、人民法院に婚姻の取消しを請求することができる。

②婚姻の取消しを請求するときは、強迫行為の終了の日から 1 年以内に提起しなければならない。

③違法に人身の自由を制限された当事者が婚姻の取消しを請求するときは、人身の自由を回復した日から 1 年以内に提起しなければならない。

第 1053 条 一方が重大な疾病を患っている場合は、婚姻登記前に他方に事実を告知しなければならない。事実を告知しなかったときは、他方は人民法院に婚姻の取消しを請求することができる。

②婚姻の取消しを請求するときは、取消事由を知ったまたは知り得べき日から 1 年以内に提起しなければならない。

第 1054 条 無効であるまたは取り消された婚姻は当初から法的拘束力を有せず、当事者は夫婦としての権利および義務を有しない。同居期間に得た財産は、当事者の協議により処理するが、協議が調わない場合は、人民法院が過失のない側へ配慮する原則に従って判決する。重婚が引き起こした無効な婚姻の財産の処理については、合法的な婚姻当事者の財産的権利利益を侵害してはならない。当事者が出産した子は、本法の親子に関する規定を適用する。

②婚姻が無効または取り消されたとき、過失のない側は損害賠償を請求する権利を有する。

### 第 3 章 家族関係

#### 第 1 節 夫婦関係

第 1055 条 婚姻家族における夫婦の地位は、平等である。

第 1056 条 夫婦双方はいずれも自己の氏名を各自で使用する権利を有する。

第 1057 条 夫婦双方はいずれも生産、仕事、学習および社会活動に参加する自由を有し、一方が他的一方に対して制限または干渉してはならない。

#### 四 法定結婚年齢に達していない場合

第 11 条 強迫により婚姻した場合、強迫された側は、婚姻登記機関または人民法院に当該婚姻の取消しを請求することができる。強迫を受けた側が婚姻の取消しを請求するときは、婚姻登記の日から 1 年以内に提起しなければならない。違法に人身の自由を制限された当事者が婚姻の取消しを請求するときは、人身の自由を回復した日から 1 年以内に提起しなければならない。

#### ←新設

第 12 条 無効または取り消された婚姻は、当初から無効である。当事者は夫婦としての権利および義務を有しない。同居期間に得た財産は、当事者の協議により処理するが、協議が調わないときは、人民法院が過失のない側へ配慮する原則に従って判決する。重婚が引き起こした婚姻無効の財産の処理については、合法的な婚姻当事者の財産的権利利益を侵害してはならない。当事者が出産した子は、本法の親子に関連する規定を適用する。

第 13 条 家族における夫婦の地位は、平等である。

第 14 条 夫婦双方はいずれも自己の氏名を各々用いる権利を有する。

第 15 条 夫婦双方はいずれも生産、仕事、学習および社会活動に参加する自由を有し、一方が他方に対して制限や干渉してはならない。

第 1058 条 夫婦双方は未成年の子を扶養〔撫養〕，教育および保護する権利を平等に有し，未成年の子を扶養〔撫養〕，教育および保護する義務を共同で負う。

第 1059 条 夫婦は相互に扶養の義務がある。

②扶養を必要とする一方は，他の一方が扶養義務を履行しない場合に，扶養費を給付するよう請求する権利を有する。

第 1060 条 夫婦の一方が家族の日常生活の必要のために行った民事法律行為は，夫婦双方について効力を生じるが，但し，夫婦の一方が相手方と別段の約定がある場合は除く。

②夫婦の間における一方への，実施できる民事法律行為の範囲の制限は，善意の相手方に対抗することができない。

第 1061 条 夫婦は相互に遺産を相続する権利を有する。

第 1062 条 夫婦が婚姻関係存続期間に得た下に列挙する財産は，夫婦の共同財産として，夫婦の共同所有となる。

(一) 賃金，賞与，労務報酬

(二) 生産，経営，投資の収益

(三) 知的財産権の収益

(四) 相続または受贈した財産だが，但し本法第 1063 条第 3 号で規定するものを除く

(五) 共同所有とするべきその他の財産

②夫婦は共有財産について，平等の処理権を有する。

第 21 条①父母は子を扶養〔撫養〕，教育する義務を有し，子は親を扶養〔贍養〕，扶助の義務を有する。

第 20 条 夫婦は互いに扶養の義務がある。

②一方が扶養義務を履行しない場合，扶養を必要とする一方は，扶養費を相手方が支払うよう請求する権利を有する。

【婚姻法解釈 (一)】第 17 条 婚姻法第 17 条の「夫婦は夫婦共同所有の財産について，平等な処理権を有する」に関する規定は，以下のように理解しなければならない。

(一) 夫または妻が夫婦共同財産上の権利を処理するにおいては平等である。日常生活の必要のために夫婦共同財産を処理する場合は，いずれの一方も均しく決定の権利を有する。

(二) 夫または妻が日常生活の必要に必要なためではなく夫婦共同財産について重要な処理の決定をするときは，夫婦双方は平等に協議し，意見の一致を得なければならない。他人がそれを夫婦双方の共同意思表示であると信じる理由があるときは，他の一方は不同意または知らなかったことを理由として善意の第三者に対抗することはできない。

第 24 条①夫婦は相互に遺産を相続する権利を有する。

第 17 条 夫婦が婚姻関係存続期間に得た下に列挙する財産は，夫婦の共同所有となる。

(一) 賃金，賞与

(二) 生産，経営の収益

(三) 知的財産権の収益

(四) 相続または贈与によって得た財産だが，但し，本法第 18 条第 3 号で規定するものを除く

(五) 共同所有とするべきその他の財産

②夫婦は，共同所有の財産について，平等の処理権を有する。

第 1063 条 下に列挙する財産は、夫婦の一方の個人財産とする。

- (一) 一方の婚前の財産
- (二) 一方が身体が障害を受けたことによって得た医療費、障害者生活補助費等の費用
- (三) 遺言や贈与契約において夫または妻の一方のみに属すると確定された財産
- 四 一方が専用する生活用品
- 五 一方に属すべきその他の財産

第 1064 条 夫婦双方が共同で署名して、または夫婦の一方が事後に追認する等の共同の意思表示によって負う債務、および夫婦の一方が婚姻関係存続期間に、個人名義で家族の日常生活の必要によって負う債務は、夫婦の共同債務に属する。

②夫婦の一方が婚姻関係存続期間に、個人名義で家族の日常生活の必要を超えて負う債務は、夫婦の共同債務に属さないが、但し、債権者が、当該債務が夫婦の共同生活、共同生産経営に用いられること、または夫婦双方の共同の意思表示に基づくものであることを証明できる場合は除く。

第 1065 条 男女双方は、婚姻関係存続期間に得た財産および婚前の財産が、各自の所有、共同所有または一部を各自の所有、一部を共同所有に属すると約定することができる。約定は書面形式を採用しなければならない。約定がない、または約定が不明確な場合は、本法第 1062 条、第 1063 条の規定を適用する。

②夫婦の婚姻関係存続期間に得た財産および婚前の財産についての約定は、双方に対して法的拘束力を有する。

③夫婦が婚姻関係存続期間に得た財産について各自の所有に属すると約定し、夫または妻の一方が対外的に負う債務について、相手方が当該約定を知っ

第 18 条 下に列挙する事由の一つがある場合は、夫婦の一方の財産とする。

- (一) 一方の婚前の財産
- (二) 一方が人身損害を受けたことによって得た賠償または補償
- (三) 遺言または贈与契約において一方のみに属すると確定された財産
- 四 一方が専用する生活用品
- 五 一方に属すべきその他の財産

【夫婦債務紛争解釈】第 1 条 夫婦双方が共同でサインして、または夫婦の一方が事後に追認する等の共同の意思表示によって負う債務は、夫婦の共同債務と認定しなければならない。

第 2 条 夫婦の一方が婚姻関係存続期間に、個人名義で家族の日常生活必要によって負う債務は、債権者が夫婦共同債務に属することを理由として権利を主張する場合、人民法院は支持しなければならない。

第 3 条 夫婦の一方が婚姻関係存続期間に、個人名義で家族の日常生活の必要を超えて負う債務は、債権者が夫婦共同債務に属することを理由として権利を主張する場合、人民法院は支持しないが、但し、債権者が、当該債務が夫婦の共同生活、共同生産経営に用いられること、または夫婦双方の共同の意思表示に基づくものであることを証明できる場合は除く。

第 19 条 夫婦は、婚姻関係存続期間に得た財産および婚前の財産が、各自の所有、共同所有または一部を各自の所有、一部を共同所有に属すると約定することができる。約定は書面形式を採用しなければならない。約定がない、または約定が不明確な場合は、本法第 17 条、第 18 条の規定を適用する。

②夫婦の婚姻関係存続期間に得た財産および婚前の財産についての約定は、双方に対して拘束力を有する。

③夫婦が婚姻関係存続期間に得た財産について各自の所有に属すると約定した場合、夫か妻の一方が対外的に負う債務について、第三者が当該約定を

ていたときは、夫または妻の一方の個人財産で弁済する。

第 1066 条 婚姻関係存続期間に、下に列挙する事由の 1 つがある場合、夫婦の一方は人民法院に共同財産の分割を請求することができる。

(一) 一方が夫婦共同財産を隠匿、移転、売却、毀損、浪費する、または夫婦共同債務を捏造する等の夫婦共同財産の利益に著しい損害を与える行為

(二) 一方が法定扶養義務を負う者が重大な疾病を患い治療が必要でありながら、他方が関連する医療費用の支払いに同意しない

第 2 節 親子〔父母子女〕関係およびその他の近親族関係

第 1067 条 父母が扶養〔撫養〕の義務を履行しない場合、未成年の子または自立して生活できない成年の子は、父母に扶養費〔撫養費〕の給付を請求する権利を有する。

②成年の子が扶養〔贍養〕義務を履行しない場合、労働能力の乏しい、または生活が困難な父母は、成年の子に扶養費の給付を請求する権利を有する。

第 1068 条 父母は未成年の子を教育、保護する権利と義務を有する。未成年の子が他人に損害を与えた場合、父母は法により民事責任を負わなければならない。

第 1069 条 子は、父母の婚姻の権利を尊重しなければならない、父母の離婚、再婚および婚姻後の生活に干渉してはならない。子の父母への扶養義務は、父母の婚姻関係の変化によって終了しない。

第 1070 条 父母と子は、相互に遺産を相続する権利を有する。

知っていたときは、夫か妻の一方の所有する財産で弁済する。

【婚姻法解釈 (三)】第 4 条 婚姻関係存続期間に、夫婦の一方が共同財産の分割を請求した場合、人民法院は支持しないが、但し以下に列挙する重大な理由があり、かつ、債権者の利益に損害を与えないときは除く。

(一) 一方が夫婦共同財産を隠匿、移転、売却、毀損、浪費する、または夫婦共同債務を捏造する等の夫婦共同財産の利益に著しい損害を与える行為の場合

(二) 一方が法定扶養義務を負う者が重大な疾病を患い治療が必要でありながら、他方が関連する医療費用の支払いに同意しない場合

第 21 条 父母は、子について、扶養〔撫養〕、教育の義務を負い、子は、親について、扶養〔贍養〕、扶助の義務を負う。

②父母が扶養〔撫養〕の義務を履行しないとき、未成年であるか自立して生活できない子は、父母に扶養費〔撫養費〕の支払いを請求する権利を有する。

③子が扶養〔贍養〕義務を履行しないとき、労働能力が無しであるか生活が困難な父母は、子に扶養費の支払いを請求する権利を有する。

④嬰兒溺殺、嬰兒遺棄、その他嬰兒を害する行為を禁止する。

第 23 条 父母は未成年の子を保護および教育する権利と義務を有する。未成年の子が国家、集団または他人に損害を与えた場合、父母は民事責任を負う義務がある。

第 30 条 子は、父母の婚姻の権利を尊重しなければならない、父母の再婚および婚姻後の生活に干渉してはならない。子の父母への扶養義務は、父母の婚姻関係の変化によって終了しない。

第 24 条②父母と子は、相互に遺産を相続する権利を有する。

第 1071 条 非嫡出子〔非婚生子〕は嫡出子〔婚生子〕と同等の権利を有し、いかなる組織または個人も危害を加え、差別をしてはならない。

②非嫡出子を直接扶養しない実父または実母は、未成年の子または自立して生活できない成年の子の扶養費を負担しなければならない。

第 1072 条 継親〔継父母〕と継子の間で、虐待または差別をしてはならない。

②継父または継母とその扶養・教育を受ける継子との間の権利義務関係は、本法の親子関係に関する規定を適用する。

第 1073 条 親子関係に異議があり、かつ正当な理由がある場合、父または母は、人民法院に提えを提起して、親子関係の確認または否認を請求することができる。

②親子関係に異議があり、かつ正当な理由がある場合、成年の子は、人民法院に訴えを提起して、親子関係の確認を請求することができる。

第 1074 条 負担能力のある祖父母、外祖父母は、父母がすでに死亡した、または父母に扶養能力の無い未成年の孫、外孫について、扶養〔撫養〕義務がある。

②負担能力のある孫、外孫は、子がすでに死亡した、または子に扶養能力の無い祖父母、外祖父母について、扶養〔贍養〕義務がある。

第 1075 条 負担能力のある兄、姉は、父母がすでに死亡した、または父母に扶養〔撫養〕能力の無い未成年の弟、妹について、扶養〔扶養〕義務がある。

②兄、姉の扶養によって成長した負担能力のある弟、妹は、労働能力の乏しい、または生活の収入源の乏しい兄、姉について、扶養義務がある。

#### 第 4 章 離婚

第 1076 条 夫婦双方が離婚を自ら望む場合、書面の離婚の協議書を締結しなければならず、かつ自ら婚姻登記機関へ赴き離婚登記を申請しなければならない。

第 25 条 非嫡出子〔非婚生子〕は嫡出子〔婚生子〕と同等の権利を有し、いかなる人も危害を加え、差別をしてはならない。

②非嫡出子を直接扶養しない実父または実母は、子が自立して生活できるまで、子の生活費および教育費を負担しなければならない。

第 27 条 継親〔継父母〕と継子の間で、虐待または差別をしてはならない。

②継父または継母とその扶養・教育を受ける継子との間の権利と義務は、本法の親子関係についての関連規定を適用する。

#### ←新設

第 28 条 第 1074 条 負担能力のある祖父母、外祖父母は、父母がすでに死亡した、または父母に扶養能力の無い未成年の孫、外孫について、扶養〔撫養〕義務がある。負担能力のある孫、外孫は、子がすでに死亡した、または子に扶養能力の無い祖父母、外祖父母について、扶養〔贍養〕義務がある。

第 29 条 負担能力のある兄、姉は、父母がすでに死亡した、または父母に扶養〔撫養〕能力の無い未成年である弟、妹について、扶養〔扶養〕義務がある。兄、姉の扶養によって成長した負担能力のある弟、妹は、労働能力の乏しい、または生活の収入源の乏しい兄、姉について、扶養義務がある。

第 31 条 男女双方が離婚を自ら望む場合、離婚が認められる。双方は、婚姻登記機関に赴き離婚を申請する必要がある。婚姻登記機関は、双方が確かに自ら望み、かつ子および財産の問題についてすでに適切に処理されていることが調査により明

②離婚の協議書には、双方が離婚を自ら望むという意思表示および子の扶養、財産および債務の処理等の事項について、協議して一致した意見を明記しなければならない。

第 1077 条 婚姻登記機関が離婚登記の申請を受理した日から 30 日以内に、いずれか一方が離婚を望まなくなった場合は、婚姻登記機関に離婚登記の申請の撤回を求めることができる。

②前項に規定する期間の満了後 30 日以内に、双方は自ら婚姻登記機関へ赴き離婚証の交付を申請しなければならないが、申請しないときは、離婚登記の申請を撤回したものとみなす。

第 1078 条 婚姻登記機関が、双方が離婚を確かに自ら望み、かつ子の扶養、財産および債務の処理等の事項についてすでに協議して一致したことが調査により明らかである場合は、登記を行い、離婚証を交付する。

第 1079 条 夫婦の一方が離婚を求める場合、関係組織が調停を行う、または直接人民法院に離婚訴訟を提起することができる。

②人民法院が離婚事件を審理するとき、調停を行わなければならないが、もし感情がすでに破綻しており、調停の効果がないときは、離婚を認めなければならない。

③下に列挙する事由の 1 つがあつて、調停の効果がないときは、離婚を認めなければならない。

- (一) 重婚または他人と同棲している
- (二) 家庭内暴力を行った、または家族構成員を虐待、遺棄した
- (三) 賭博、麻薬使用等の悪習があり、何度教育しても改めない
- (四) 感情の不和により 2 年以上別居した
- (五) 夫婦の感情の破綻を引き起こすその他の事由

④一方が失踪宣告され、他方が離婚訴訟を提起したときは、離婚を認めなければならない。

~~明らかであるときに、離婚証を交付する。~~

←新設

第 31 条 男女双方が離婚を自ら望む場合、離婚が認められる。双方は、婚姻登記機関に赴き離婚を申請する必要がある。婚姻登記機関は、双方が確かに自ら望み、かつ子および財産の問題についてすでに適切に処理されていることが調査により明らかであるときに、離婚証を交付する。

第 32 条 男女の一方が離婚を求める場合、関係部門が調停を行う、または直接人民法院に離婚訴訟を打ち出すことができる。

②人民法院が離婚事件を審理するとき、調停を行わなければならないが、仮に感情がすでに破綻しており、調停の効果がないときは、離婚を認めなければならない。

③下に列挙する事由の 1 つがあつて、調停の効果がないときは、離婚を認めなければならない。

- (一) 重婚または有責配偶者が他人と同棲している場合
- (二) 家庭内暴力を行った、または家族構成員を虐待、遺棄した場合
- (三) 賭博、麻薬使用等の悪習があり、何度教育しても改めない場合
- (四) 感情の不和により 2 年以上別居した場合
- (五) 夫婦の感情の破綻を引き起こすその他の事由

④一方が失踪宣告され、他方が離婚訴訟を打ち出したときは、離婚を認めなければならない。

⑤ 人民法院の判決によって離婚を認められなかった後、双方がさらに1年以上別居して、一方が再度離婚訴訟を提起したときは、離婚を認めなければならない。

第1080条 離婚登記が完了した、または離婚の判決書、調停書の効力が生じたとき、婚姻関係は終了する。

第1081条 現役軍人の配偶者が離婚を求める場合は、軍人の同意を得なければならない、但し、軍人の側に重大な過失があるときを除く。

第1082条 女性の側の妊娠期間において、分娩後1年以内または妊娠中絶〔終止妊娠〕後6か月以内は、男性の側は離婚を打ち出すことはできないが、但し、女性の側が離婚を打ち出した、または男性の側からの離婚請求を受理する必要があるとあると人民法院が認めたときを除く。

第1083条 離婚後、男女双方が婚姻関係の回復を自ら望む場合は、婚姻登記機関へ赴き改めて婚姻登記をしなければならない。

第1084条 父母と子の間の関係は、父母の離婚によって終了しない。離婚後、子が父または母のいずれに直接扶養されるかにかかわらず、依然として父母双方の子である。

② 離婚後、父母は子について依然として扶養、教育、保護の権利を有し、義務を負う。

③ 離婚後、満2歳未満の子は、母が直接扶養することを原則とする。満2歳以上の子は、父母双方が扶養問題について協議が調わないとき、人民法院が双方の具体的状況に基づいて、未成年の子に最も有利という原則に照らして判決する。子が満8歳以上のときは、本人の真の意向を尊重しなければならない。

第1085条 離婚後、一方が子を直接扶養する場合、他の一方は一部または全部の扶養費を負担しなければならない。負担する費用の金額および期間の長さは、双方が協議するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

② 前項の規定する協議書または判決は、子が必要な時に、協議書または判決で定められた金額を超える合理的な請求を父母のいずれの一方に打ち出すことを妨げない。

←新設

第33条 現役軍人の配偶者は、離婚を要求する場合、軍人の同意を必ず得るものとするが、但し軍人の側に重大な過失がある場合を除く。

第34条 女性の側の妊娠期間において、分娩後1年以内または妊娠中絶〔中止妊娠〕後6か月以内は、男性の側は離婚を打ち出すことはできない。女性の側が離婚を打ち出したとき、または男性の側からの離婚請求を受理する必要があると人民法院が認めたときは、この限りでない。

第35条 離婚後、男女双方が夫婦関係の回復を自ら望む場合は、必ず婚姻登記機関へ赴き復婚登記をするものとする。

第36条 父母と子の間の関係は、父母の離婚によって終了しない。離婚後、子が父または母のいずれに直接扶養されるかにかかわらず、依然として父母双方の子である。

② 離婚後、父母は子について依然として扶養と教育の権利を有し、義務を負う。

③ 離婚後、授乳期の子は、授乳する母親のもとで扶養されることを原則とする。授乳期後の子は、仮に双方が扶養の問題によって争いが生じ、協議が調わないときは、人民法院が子の権利利益と双方の具体的状況に基づいて判決する。

第37条 離婚後、一方が扶養する子について、他方は、必要な生活費および教育費の一部または全部を負担しなければならない、負担する費用の金額および期間の長さは、双方が協議するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

② 子の生活費および教育費に関する協議または判決は、子が必要な時に、協議書または判決で定められた金額を超える合理的な請求を父母のいずれの一方に打ち出すことを妨げない。

第 1086 条 離婚後、子を直接扶養しない父または母は、子と面会交流をする権利を有し、他方は協力する義務を負う。

②面会交流権を行使する方式、時期は、当事者が協議するが、協議が調わない場合は、人民法院が判決する。

③父または母の面会交流が、子の心身の健康に不利であるときは、人民法院が法により面会交流を停止するが、停止事由の消滅後は、面会交流を回復しなければならない。

第 1087 条 離婚の際、夫婦の共有財産は、双方が協議して処理するが、協議が調わない場合は、人民法院が財産の具体的な状況に基づいて、子、女性側および無過失側の権利利益に配慮するという原則に照らして判決する。

②夫または妻が家族土地請負経営において有する権利利益等については、法により保護しなければならない。

第 1088 条 夫婦の一方が子の扶養、高齢者の世話、他方の仕事への協力等によって、比較的多くの義務を負担した場合、離婚時に他方へ補償を請求する権利を有し、他方は補償をなさなければならない。具体的な方法は、双方が協議するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

第 1089 条 離婚の際、夫婦の共有債務は、共同で弁済しなければならない。共同財産では弁済に不足するまたは財産が各自の所有に属する場合は、双方が協議して弁済するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

第 1090 条 離婚の際、もし一方の生活が困難であるならば、負担する能力を有する他方は、適切な援助をしなければならない。具体的な方法は、双方が協議するが、協議が調わない場合は、人民法院が判決する。

第 1091 条 下に列挙する事由の 1 つがあって、離婚に至った場合、過失の無い側は損害賠償を請求する権利を有する。

(一) 重婚

(二) 他人と同棲した

第 38 条 離婚後、子を直接扶養しない父または母は、子と面会交流をする権利を有し、他方は協力する義務を負う。

②面会交流権を行使する方式、時期は、当事者が協議するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

③父または母の面会交流が、子の心身の健康に不利であるときは、人民法院が法により面会交流の権利を停止するが、停止事由の消滅後は、面会交流の権利を回復しなければならない。

第 39 条 離婚の際、夫婦の共有財産は、双方が協議して処理するが、協議が調わないときは、人民法院が財産の具体的な状況に基づいて、子および女性側の権利利益に配慮するという原則で判決する。

②夫または妻が家族土地請負経営において有する権利利益等は、法により保護しなければならない。

第 40 条 夫婦が書面により婚姻関係存続期間に得た財産は各自の所有に属すると約定している場合、一方が子の扶養、高齢者の世話、他方の仕事への協力等によって、比較的多くの義務に注力した場合、離婚時に他方へ補償を請求する権利を有し、他方は補償を与えなければならない。

第 41 条 離婚の際、夫婦の共同生活において負った債務は、共同で弁済しなければならない。共同財産では弁済に不足する場合は、または財産が各自の所有に属する場合は、双方が協議して弁済するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

第 42 条 離婚の際、仮に一方の生活が困難であるならば、他方は、その住居等の個人財産の中から適切な援助をしなければならない。具体的な方法は、双方が協議するが、協議が調わないときは、人民法院が判決する。

第 46 条 下に列挙する事由の 1 つがあって、離婚に至った場合、過失の無い側は損害賠償を請求する権利を有する。

(一) 重婚の場合

(二) 有責配偶者が他人と同棲した場合

(三) 家庭内暴力をした

四) 家族構成員を虐待、遺棄した

五) その他の重大な過失がある

第 1092 条 夫婦の一方が夫婦共同財産を隠匿、移転、売却、毀損、浪費して、または夫婦共同債務を偽造して他方の財産の横領を企む場合、離婚の際に夫婦共同財産を分割するときは、当該の者について、少なくとも分与する、または分与しないことができる。離婚後、他方が上述の行為があったことを発見したときは、人民法院へ訴えを提起して、夫婦共同財産の再分割を請求することができる。

## 第 5 章 養子縁組

### 第 1 節 養子縁組の成立

第 1093 条 下に列挙する未成年者は、養子とすることができる。

(一) 父母を喪失した孤児

(二) 実父母が見つからない未成年者

(三) 実父母に特殊な困難があり、扶養できない子

第 1094 条 下に列挙する個人、組織は、養子を送り出す者となることができる。

(一) 孤児の監護人

(二) 児童福祉機構

(三) 特殊な困難があつて子を扶養する能力のない実父母

第 1095 条 未成年者の父母がいずれも完全な民事行為能力をそなえておらず、かつ当該未成年者に深刻な危害を与えるおそれがある場合、当該未成年者の監護人は、その未成年者を養子に出すことができる。

(三) 家庭内暴力をした場合

四) 家族構成員を虐待、遺棄した場合

第 47 条 離婚の際、一方が夫婦共同財産を隠匿、移転、売却、毀損して、または債務を偽造して他方の財産の横領を企む場合、夫婦共同財産を分割するときは、夫婦共同財産を隠匿、移転、売却、毀損した、または債務を偽造した一方について、少なくとも分与する、または分与しないことができる。離婚後、他方が上述の行為があったことを発見したときは、人民法院へ訴えを提起して、夫婦共同財産の再分割を請求することができる。

②人民法院は、前項の規定する民事訴訟を妨害する行為について、民事訴訟法の規定に照らして制裁を加える。

【養子】第 4 条 下に列挙する満 14 歳未満の未成年者は、養子とすることができる。

(一) 父母を亡くした孤児

(二) 実父母が見つからない棄児および児童

(三) 特に困難な事情があり実父母が扶養することのできない子

【養子】第 5 条 下に列挙する公民、組織は、養子を送り出す者となることができる。

(一) 孤児の監護人

(二) 社会福祉機構

(三) 特殊な困難があつて子を扶養する能力のない実父母

【養子】第 12 条 未成年者の父母がいずれも完全な民事行為能力をそなえていない場合、当該未成年者の監護人は、その未成年者を養子に出すことはできないが、但し父母が当該未成年者について重大な危害を与えるおそれがあるときは除く。

第 1096 条 監護人が孤児を養子に出す場合は、扶養義務を負う者の同意を得なければならない。扶養義務を負う者が養子に出すことに同意せず、監護人が監護の職責を引き続き履行することを望まないときは、本法第 1 編の規定に従い、監護人を別に確定しなければならない。

第 1097 条 実父母が子を養子に出す場合は、双方が共同で養子に出さなければならない。実父母の一方が不明、または見つからないときは、片方だけで養子に出すことができる。

第 1098 条 養親となる者は、下に列挙する要件をすべて満たしていなければならない。

- (一) 子がない、または 1 人しかいない
- (二) 養子となる者を扶養、教育および保護する能力を有する
- (三) 医学的見地から養子縁組すべきでない疾病を患っていない
- 四 養子となる者の健やかな成長に不利となる違法な犯罪記録がない
- (五) 年齢が満 30 歳以上である

第 1099 条 3 代以内の傍系で同世代の血族の子を養子とする場合は、本法第 1093 条第 3 号、第 1094 条第 3 号および第 1102 条の規定の制限を受けない。

② 華僑が、3 代以内の傍系で同世代の血族の子を養子とするときは、本法第 1098 条第 1 号の規定の制限も受けない。

第 1100 条 子がない養親は、2 人の子を養子とすることができ、子のいる養親は、1 人の子のみを養子とすることができる。

② 孤児、障害のある未成年者または児童福祉機構が扶養する実父母の見つからない未成年者を養子とする場合は、前項および本法第 1098 条第 1 号の規定の制限を受けない。

第 1101 条 配偶者のある者が養子縁組をする場合は、夫婦が共同で養子縁組をしなければならない。

【養子】第 13 条 監護人が未成年の孤児を養子に出す場合、扶養義務を負う者の同意を必ず得るものとする。扶養義務を負う者が養子に出すことに同意せず、監護人が監護の職責を引き続き履行することを望まないときは、「中華人民共和民法通則」の規定に従い監護人を変更しなければならない。

【養子】第 10 条①実父母が子を養子に出す場合は、必ず双方が共同で養子に出すものとする。実父母の一方が不明、または見つからないときは、片方だけで養子に出すことができる。

【養子】第 6 条 養親となる者は、下に列挙する要件をすべて満たしていなければならない。

- (一) 子がない
- (二) 養子となる者を扶養教育する能力を有する
- (三) 医学的見地から養子縁組すべきでない疾病を患っていない
- 四 年齢が満 30 歳以上である

【養子】第 7 条 3 代以内の同世代で傍系の血族の子を養子とする場合は、本法第 4 条第 3 号、第 5 条第 3 号、第 9 条および養子となる者が満 14 歳未満であることの制限を受けない。

② 華僑が、3 代以内の同輩で傍系の血族の子を養子とするときは、養親となる者に子がないことの制限も受けない。

【養子】第 8 条 養親となる者は、1 人の子のみを養子とすることができる。

② 孤児、障害のある児童または社会福祉機構が扶養する実父母の見つからない棄児または児童を養子とする場合は、養親となる者に子がないこと、および養子は 1 人の制限を受けない。

【養子】第 10 条②配偶者のある者が養子縁組をする場合は、必ず夫婦が共同で養子縁組をするものとする。

第 1102 条 配偶者のない者が異性の子を養子とする場合は、養子となる者と養親となる者の年齢が満 40 歳以上離れていなければならない。

第 1103 条 継父または継母は、継子の実父母の同意を得て、継子を養子とすることができ、かつ本法第 1093 条第 3 号、第 1094 条第 3 号、第 1098 条および第 1100 条第 1 項の規定の制限を受けない。

第 1104 条 養親となる者の養子縁組と養子を出す者の養子の送り出しは、双方が自ら望むものでなければならない。満 8 歳以上の未成年者を養子とする場合は、養子となる者の同意を得なければならない。

第 1105 条 養子縁組は、県級以上の人民政府の民政部門へ登記しなければならない。養子縁組は登記の日に成立する。

② 実父母が見つからない未成年者を養子とする場合、登記を行う民政部門は、登記の前に公告しなければならない。

③ 養子縁組の当事者は、養子縁組の取決めの締結を望む場合、養子縁組の取決めに締結することができる。

④ 養子縁組の当事者それぞれまたは一方が養子縁組の公証を行うよう求める場合は、養子縁組の公証を行わなければならない。

⑤ 県級以上の人民政府の民政部門は、法により養子縁組の評価調査を行わなければならない。

第 1106 条 養子縁組の成立後、公安機関は国の関連規定に照らして養子のために戸籍登記を行わなければならない。

第 1107 条 孤児または実父母が扶養できない子は、実父母の親族、友人が扶養することができ、扶養者と被扶養者の関係には本章の規定を適用しない。

第 1108 条 配偶者の一方が死亡し、他方が未成年者の子を養子として送り出す場合は、死亡した一方の父母が優先的に撫養する権利を有する。

【養子】第 9 条 配偶者のない男が女を養子とする場合、養親となる者と養子となる者の年齢が満 40 歳以上離れていなければならない。

【養子】第 14 条 継父または継母は、継子の実父母の同意を得て、継子を養子とすることができ、かつ本法第 4 条第 3 号、第 5 条第 3 号、第 6 条ならびに養子となる者が 14 歳未満であること、および養子は 1 名の制限を受けない。

【養子】第 11 条 養親となる者の養子縁組と養子を出す者の養子の送り出しは、必ず双方が自ら望むものであるものとする。年齢が満 10 歳以上の未成年者を養子とする場合は、養子となる者の同意を得なければならない。

【養子】第 15 条 養子縁組は、県級以上の人民政府の民政部門へ登記しなければならない。養子縁組は登記の日に成立する。

② 実父母が見つからない棄児および児童を養子とする場合、登記を行う民政部門は、登記の前に公告しなければならない。

③ 養子縁組の当事者は、養子縁組の取決めの定立を望む場合、養子縁組の取決めに定立することができる。

④ 養子縁組の当事者それぞれまたは一方が養子縁組に関する公証を行うよう求める場合は、養子縁組の公証を行わなければならない。

【養子】第 16 条 養子縁組関係の成立後、公安部門は国の関連規定によって養子のために戸籍登記を行わなければならない。

【養子】第 17 条 孤児または実父母が扶養できない子は、実父母の親族、友人が扶養することができる。

② 扶養者と被扶養者の関係には養子縁組関係を適用しない。

【養子】第 18 条 配偶者の一方が死亡し、他方が未成年の子を養子に出す場合、死亡した一方の父母は、優先的に扶養する権利をもつ。

第 1109 条 外国人は、法により中華人民共和国において養子縁組をすることができる。

②外国人が中華人民共和国において養子縁組をする場合は、その所在国の主管機関の当該国の法律に従って審査し、同意を得ていなければならない。養親となる者は、その所在国の権限ある機関が発行したその者の年齢、婚姻、職業、財産、健康、過去の刑事処罰の有無等の状況に関する証明資料を提出しなければならず、かつ養子を送り出す者と書面の取決めを締結し、自ら省、自治区、直轄市の人民政府の民政部門で登記をしなければならない。

③前項で規定する証明資料は、養親となる者の所在国の外交機関または外交機関が授権した機構の認証を受けなければならないが、かつ当該国駐在の中華人民共和国大使館・領事館の認証を受けなければならないが、但し、国に別段の規定がある場合を除く。

第 1110 条 養親となる者、養子を出す者が養子縁組の秘密を守るよう求める場合は、その他の者は、その意向を尊重し、秘密を漏洩してはならない。

## 第 2 節 養子縁組の効力

第 1111 条 養子縁組の成立の日から、養父母と養子の間の権利義務関係には、本法の親子関係に関する規定を適用し、養子と養父母の近親族の間の権利義務関係には、本法の子と父母の近親族の関係に関する規定を適用する。

②養子と実父母およびその他の近親族の間の権利義務関係は、養子縁組の成立により終了する。

第 1112 条 養子は、養父または養母の氏を称する

【養子】第 21 条 外国人は、本法に照らすことにより中華人民共和国において養子縁組をすることができる。

②外国人が、中華人民共和国において養子をする場合には、その所在国の主管機関が当該国の法律に従って審査し、同意を得ていなければならない。養親となる者は、その所在国の権限ある機関が発行した養親となる者の年齢、婚姻、職業、財産、健康、過去の刑事処罰の有無等の状況に関する証明資料を提出しなければならず、当該証明資料は、その所在国の外交機関または外交機関から授権された機関の認証を受け、かつ当該国駐在の中華人民共和国大使館・領事館の認証を受けなければならない。当該養親となる者は、養子を出す者と書面の取決めを打ち立て、自ら省級の人民政府の民政部門で登記をしなければならない。

④養子縁組の当事者それぞれまたは一方が養子縁組の公証を行うよう求める場合は、国务院の司法行政部門が認定した涉外公証を行う資格のある公証機関で養子縁組の公証を行わなければならない。

【養子】第 22 条 養親となる者、養子を出す者が養子縁組の秘密を守るよう求める場合は、その他の者は、その意向を尊重し、秘密を漏洩してはならない。

第 26 条 国は、合法的な養子縁組関係を保護する。養父母と養子の間の権利と義務には、本法の親子関係についての関連規定を適用する。

②養子と実父母の間の権利と義務は、養親子関係の成立により消滅する。

【養子】第 23 条 養子縁組の成立の日から、養父母と養子の間の権利義務関係には、法律の親子関係に関する規定を適用し、養子と養父母の近親族の間の権利義務関係には、法律の子と父母の近親族の関係に関する規定を適用する。

②養子と実父母およびその他の近親族の間の権利義務関係は、養子縁組の成立により終了する。

【養子】第 24 条 養子は、養父または養母の姓を称

ことができるが、当事者が協議して一致することにより、従来の氏のまま留めることもできる。

第 1113 条 本法第 1 編で規定する民事法律行為の無効に関する事由がある、または本編の規定に反する養子縁組行為は、無効である。

②無効な養子縁組は、当初から法的拘束力を有しない。

### 第 3 節 養子縁組の解消

第 1114 条 養親は、養子が成年に達するまでは養子縁組を解消することができないが、但し、養親と養子を出した者の双方が協議して解消する場合を除く。養子が満 8 歳以上のときは、本人の同意を得なければならない。

②養親が扶養義務を履行せず、虐待、遺棄等の未成年の養子の合法的な権利利益を侵害する行為があった場合、養子を出した者は、養父母と養子の間の養子縁組の解消を求める権利を有する。養子を出した者、養親が養子縁組の解消の合意に至ることができないときは、人民法院に訴えを提起することができる。

第 1115 条 養父母と成人した養子の関係が悪化し、共同生活ができない場合は、養子縁組を合意して解消することができる。合意に至らないときは、人民法院に訴えを提起することができる。

第 1116 条 当事者が養子縁組を合意して解消する場合は、民政部門へ赴き養子縁組解消登記を行わなければならない。

第 1117 条 養子縁組の解消後、養子と養父母およびその他の近親族の間の権利義務関係は直ちに終了し、実父母およびその他の近親族と間の権利義務関係が自動的に回復する。但し、成年の養子と実父母およびその他の近親族の間の権利義務関係が回復するか否かについては、協議によって確定することができる。

第 1118 条 養子縁組の解消後、養親の扶養を経た成年の養子は、労働能力または生活の収入に乏しい養親について、生活費を給付しなければならない。養子が成年に達した後に、養父母を虐待、遺棄したことによって養子縁組を解消した場合、養父母は養子に養子縁組期間に支出した扶養費を補償するよう請求することができる。

することができるが、当事者が協議して一致することにより、従来の姓のまま留めることもできる。

【養子】第 25 条 「中華人民共和國民法通則」第 55 条および本法の規定に反する養子縁組行為は、法的効力が有しない。

②養子縁組行為が人民法院によって無効と確認された場合は、行為開始の時から法的効力を有しない。

【養子】第 26 条 養親は、養子が成年に達するまでは養子縁組を解消することができないが、但し養親と養子を出した者の双方が協議して解消する場合を除くものとし、養子の年齢が満 10 歳以上のときは、本人の同意を得なければならない。

②養親が扶養義務を履行せず、虐待、遺棄等の未成年の養子の合法的な権利利益を侵害する行為があった場合、養子を出した者は、養父母と養子の間の養子縁組の解消を求める権利を有する。養子を出した者、養親が養子縁組の解消の合意に至ることができないときは、人民法院に訴えを起すことができる。

【養子】第 27 条 養父母と成人した養子の関係が悪化し、共同生活ができない場合は、養子縁組を合意して解消することができる。合意に至らないときは、人民法院に訴えを起すことができる。

【養子】第 28 条 当事者が養子縁組を合意して解消する場合は、民政部門へ赴き養子縁組解消の登記を行わなければならない。

【養子】第 29 条 養子縁組の解消後、養子と養父母およびその他の近親族の間の権利義務関係は直ちに終了し、実父母およびその他の近親族と間の権利義務関係が自動的に回復するが、但し成年の養子と実父母およびその他の近親族の間の権利義務関係が回復するか否かについては、協議によって確定することができる。

【養子】第 30 条 養子縁組の解消後、養親の扶養を経た成年の養子は、労働能力または生活の収入に乏しい養親について、生活費を給付しなければならない。養子が成年に達した後に、養父母を虐待、遺棄したことによって養子縁組を解消した場合、養父母は養子に養子縁組期間に支出した生活費および教育費を補償するよう請求することができる。

②実父母が養子縁組の解消を求める場合、養親は実父母に養子縁組期間に支出した扶養費を適切に補償するよう請求することができるが、但し、養父母が養子を虐待、遺棄したことによって養子縁組を解消した場合を除く。

②実父母が養子縁組の解消を求める場合、養親は実父母に養子縁組期間に支出した生活費および教育費を適切に補償するよう請求することができるが、但し養父母が養子を虐待、遺棄したことによって養子縁組を解消した場合を除く。

\* 本研究は JSPS 科研費 19K01252 の助成を受けた研究成果の一部である。

#### 《注》

- (1) 新華社 HP 「中国民法典誕生！」  
[<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/1247ca1d376e47e9b02a3053dd438e2d.shtml>] (2022 年 6 月 22 日最終アクセス)。
- (2) これらについての概略は、國谷知史 = 奥田進一 = 長友昭編『確認中国法用語 250』成文堂 2011 年、60 頁の「贍養」の項目(國谷知史執筆)を参照。
- (3) 日本語での文献では、宇田川幸則「中国民法典における離婚冷静期に関する一考察」名古屋大学法政論集 289 号、2021 年 3 月、趙杰「中国の「離婚冷静期」をめぐる議論についての考察」人間文化研究科年報 36 号、2021 年 3 月、國谷知史「中国の協議離婚冷静期について」日本不動産学会誌 35 卷 3 号、2021 年 12 月、鄭芙蓉「中国民法典の制定と離婚法の現状について — 日本法との比較を中心に (1)」修道法学 44 卷 2 号、2022 年 2 月などがある。
- (4) 婚姻家族編を含む中国民法典の翻訳については、小田美佐子 = 朱擘「中華人民共和國民法典 (1-2・完)」立命館法学 (390・391)、412-477 頁・436-507 頁、2020 年、胡光輝『中華人民共和國民法典 2021 年 1 月施行 立法経緯・概要・邦訳』日本加除出版 2021 年 2 月、孫海萍編著、方達法律事務所日本業務チーム著『新しい中国民法』商事法務、2021 年 2 月、渠涛訳、道垣内弘人 = 田澤元章 = 宇田川幸則監修、大村敦志編集協力『中華人民共和國民法典 I 対照条文編』商事法務、2022 年 3 月等がある。
- (5) 婚姻法の翻訳については、岡綾子訳「婚姻法」中国研究所編『中国年鑑 2002』創土社、2002 年、鈴木賢 = 廣瀬眞弓訳「中華人民共和國婚姻法 邦訳」北大法学論集 53 卷 1 号、2002 年 5 月等がある。
- (6) 養子縁組法の翻訳については、宇田川幸則「中華人民共和國養子法の改正」關西大學法學論集 48 卷 5-6 号、1999 年、法令翻訳グループ訳「養子縁組法」中国研究所編『中国年鑑 1999』創土社、1999 年、錢偉栄訳「中華人民共和國養子縁組法 (仮訳)」高岡法科大学紀要 23 号、2012 年等がある。

(原稿受付 2022 年 6 月 22 日)

## 拓殖大学研究所紀要投稿規則

### (目的)

第1条 拓殖大学（以下、「本学」という。）に附置する、経営経理研究所、政治経済研究所、言語文化研究所、理工学総合研究所、人文科学研究所、国際開発研究所、日本語教育研究所および地方政治行政研究所（以下、「研究所」という。）が刊行する紀要には、多様な研究成果及び学術情報の発表の場を提供し、研究活動の促進に供することを目的とする。

### (紀要他)

第2条 研究所の紀要は、次の各号のとおりとする。

- (1) 経営経理研究所紀要『拓殖大学 経営経理研究』
- (2) 政治経済研究所紀要『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』
- (3) 言語文化研究所紀要『拓殖大学 語学研究』
- (4) 理工学総合研究所紀要『拓殖大学 理工学研究報告』
- (5) 人文科学研究所紀要『拓殖大学論集 人文・自然・人間科学研究』
- (6) 国際開発研究所紀要『国際開発学研究』
- (7) 日本語教育研究所紀要『拓殖大学 日本語教育研究』
- (8) 地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』

2 研究所長は、次の事項について毎年度決定する。

- (1) 紀要の『執筆予定表』の提出日
- (2) 投稿する原稿（以下、「投稿原稿」という。）及び紀要の『投稿原稿表紙』の提出日
- (3) 投稿原稿の査読等の日程

### (投稿資格)

第3条 紀要の投稿者（共著の場合、投稿者のうち少なくとも1名）は、原則として研究所の専任教員、兼任研究員および兼任研究員（以下「研究所員」という。）とする。

2 研究所の編集委員会が認める場合には、研究所員以外も投稿することができる。

3 研究所の編集委員会は、前項に規定する研究所員以外のうち、講師（非常勤）の投稿について、年度1回を限度に認めることができる。

### (著作権)

第4条 投稿者は、紀要に掲載された著作物が、本学機関リポジトリ（以下「リポジトリ」という。）において公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することを許諾しなければならない。

2 共同執筆として紀要に掲載する場合には、共同執筆者全員がリポジトリにおいて公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することについて承諾し、投稿代表者に承諾書を提出しなければならない。投稿代表者は、共同執筆者全員の承諾書を投稿する原稿と一緒に研究所に提出しなければならない。

### (執筆要領および投稿原稿)

第5条 投稿原稿は、研究所の紀要執筆要領の指示に従って作成する。

- 2 投稿原稿は、図・表を含め、原則として返却しない。
- 3 学会等の刊行物に公表した原稿あるいは他の学会誌等に投稿中の原稿は、紀要に投稿することはできない（二重投稿の禁止）。

**（原稿区分他）**

第6条 投稿原稿区分は、次の表1、2のとおり定める。

**表1 投稿原稿区分：第2条に規定する理工学総合研究所を除く研究所**

(1)論文	研究の課題、方法、結果、含意（考察）、技術、表現について明確であり、独創性および学術的価値のある研究成果をまとめたもの。
(2)研究ノート	研究の中間報告で、将来、論文になりうるもの（論文の形式に準じる）。新しい方法の提示、新しい知見の速報などを含む。
(3)抄録	本条第5項に該当するもの。
(4)その他	上記区分のいずれにも当てはまらない原稿（公開講座記録等）については、編集委員会において取り扱いを判断する。また、編集委員会が必要と認めた場合には、新たな種類の原稿を掲載することができる。

**表2 投稿原稿区別：理工学総合研究所**

(1)論文、(2)研究速報、(3)展望・解説、(4)設計・製図、(5)抄録（発表作品の概要を含む）、(6)その他（公開講座記録等）
---

- 2 投稿原稿区分は、投稿者が選定する。ただし、紀要への掲載にあたっては、査読結果に基づいて、編集委員会の議を以て、投稿者に掲載の可否等を通知する。
- 3 紀要への投稿が決定した場合には、投稿者は600字以内で要旨を作成し、投稿した原稿のキーワードを3～5個選定する。ただし、要旨には、図・表や文献の使用あるいは引用は、認めない。
- 4 研究所研究助成を受けた研究所員の研究成果発表（原稿）の投稿原稿区分は、原則として論文とする。
- 5 研究所研究助成を受けた研究所員が、既に学会等で発表した研究成果（原稿）は、抄録として掲載することができる。

**（投稿料他）**

第7条 投稿者には、一切の原稿料を支払わない。

- 2 投稿者には、抜き刷りを30部まで無料で贈呈する。但し、査読を受けた論文等に限る。

**（リポジトリへの公開の停止及び削除）**

第8条 投稿者よりリポジトリへの公開の停止及び削除の申し出があった場合または編集委員会がリポジトリへの公開の停止及び削除が必要と判断した場合には、リポジトリへの公開の停止及び削除をおこなうことができる。

**（その他）**

第9条 本投稿規則に規定されていない事柄については、編集委員会の議を以て決定する。

**（改廃）**

第10条 この規則の改廃は、研究所運営委員会の議を経て研究所運営委員会委員長が決定する。

**附 則**

この規則は、令和2年3月1日から施行する。

# 拓殖大学政治経済研究所紀要

## 『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』執筆要領

### 1. 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)	原稿は、 6月末日締切 - 10月発行
(2)	原稿は、 10月末日締切 - 3月発行

### 2. 使用言語

言語は、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、使用可能とするが、必ず外国語に通じた人の入念な校閲を受け、日本語訳も添付する。

### 3. 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) 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	} A4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) 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。

### 4. 投稿原稿

- (1) 原稿区分は、「拓殖大学 研究所紀要投稿規則」に記載されている種別のいずれかとするが、「その他」の区分、定義については付記のとおりとする。
- (2) 投稿原稿の受理日は、編集委員会に到着した日とする。
- (3) 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。
- (4) 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。

### 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。

ただし、脚注が相応しいと判断する場合、それも可とする。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. 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』執筆予定表を決められた日までに研究所に提出する。

## 8. 原稿の提出

投稿原稿と一緒に、『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』投稿原稿表紙に必要な事項の記入、「拓殖大学機関リポジトリへの公開等の許諾」に捺印し、原稿提出期日までに添付する。

## 9. 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知する。

## 10. 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部と電子媒体を提出すること。

電子媒体の提出時には、コンピューターの機種名と使用OS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原稿のデータを保管しておくこと。

## 11. 校正

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。

校正は、所長の指示に従い、迅速に行う。

校正が、決められた期日までに行われない場合には、紀要に掲載できないこともある。

## 12. 改廃

この要領の改廃は、政治経済研究所会議の議を経て、所長が決定する。

### 附則

この要領は、平成21年4月1日から施行する。

### 附則

この要領は、平成26年4月1日から施行する。

### 附則

この要領は、平成29年4月1日から施行する。

付記：「その他」の区分・定義について

①	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。
②	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。
③	講演：	研究所が主催する講演会の記録を掲載するもの。
④	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。
⑤	書評：	専門領域の学術図書についての書評。
⑥	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。
⑦	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。
⑧	報告：	学界展望など。研究所からの通知を含む。
⑨	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。

以上



## 執筆者紹介（目次掲載順）

澤田 次郎（さわだ・じろう）政経学部教授 近代日本政治史，近代日本政治思想史  
中島 醸（なかじま・じょう）政経学部准教授 アメリカ経済史，アメリカ移民政策  
渡邊 泰洋（わたなべ・やすひろ）政経学部准教授 犯罪学，刑事政策  
小竹 聡（こたけ・さとし）政経学部教授 憲法学，アメリカ憲法学  
長 友昭（ちゅう・ともあき）政経学部教授 民法，中国法

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。

拓殖大学論集 政治・経済・法律研究 第25巻第1号 ISSN 1344-6630

（拓殖大学論集 327）ISSN 0288-6650

2022年（令和4年）10月25日 印刷

2022年（令和4年）10月31日 発行

---

編集 拓殖大学政治経済研究所編集委員会

編集委員 白石浩介 小竹聡 杉浦立明 丹野忠晋 近藤和貴

発行者 拓殖大学政治経済研究所長 白石 浩介

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

印刷所 ㈱外為印刷

---

