

法 学 紀 要

第五十五卷

日本大学法学部法学研究所
日本大学法学部政経研究所

目次

【法学研究所】

米国ドッド・フランク法を中心とする国際金融法制の

展開と影響に関する考察

——規制強化のジレンマならびにパラドックス、コーポレート・ガバナンス、域外適用など——

藤川信夫：九

オーストラリア憲法前史概説……………甲斐素直：一〇九

【政経研究所】

ハリントンの立法思想研究

——その『立法の技術』を中心に——……………倉島隆：三五

ポーレン・セラノ協定と事前協議制度……………信夫隆司：一九二

【政経研究所シンポジウム】

はじめに……………秋山和宏…二七

今、政治家を問う……………河野洋平…二九

パネルディスカッション……………三九

事業報告……………二八一

研
究
論
文

米国ドッド・フランク法を中心とする国際金融法制の 展開と影響に関わる考察

——規制強化のジレンマならびにパラドックス、コーポレート・ガバナンス、域外適用など——

藤 川 信 夫

はじめに

金融危機後の米国ドッド・フランク法に関しては、多くの論点が指摘される。コーポレート・ガバナンス、M&A
しかりである。特に同法のボルカー・ルールについては、適用除外・延期、さらには域外適用などが問題となっ
ている。さらに国際コンプライアンスなどの国際取引の新分野において、域外適用の問題は拡大・変質しつつあり、

米国ドッド・フランク法を中心とする国際金融法制の展開と影響に関わる考察（藤川）

各法領域を跨いだ統一ルール鼎立などの検討も必要となってきた。域外適用に関しては、従来は主として独占禁止法などにおいて問題とされてきた。本稿は、従前のこうした理論・判例などの蓄積をもとに、我が国などの法実務に与えるドッド・フランク法の影響を検討すると共に、国際取引・組織法の大きな枠組みの下で、域外適用と併せて、コーポレート・ガバナンス、コンプライアンス・内部統制などの多面的な考察を図らんとするものである。^①

(1) 本稿は、二〇一三年一〇月二二―二三日に開催された日本私法学会第七七回全国大会（於 京都産業大学）における筆者の個別研究報告を踏まえて作成したものである。

第一章 ドッド・フランク法と法実務

一・ドッド・フランク法と法実務の影響

米国ドッド・フランク法に関しては、分量、領域の大きさ故に及ぼす影響も域外適用あるいは実質的国内法化のみならず、ビジネスモデル、リスクマネジメント、ガバナンスなど企業経営面へも広範囲な影響を与え、複雑な様相を呈する。同法の成り行き自体が不透明で神経質な展開をみせる中、各国規制当局ならびに金融機関側の対応が注視される。

また域外適用に関しては、従来は主として独占禁止法において問題とされてきたが、近年米国ドッド・フランク法におけるボルカー・ルールのほか、国際コンプライアンスなど新しい領域において、域外適用の問題が再燃し、また

拡大しつつある。ややもすれば恣意的な運用がなされているとの批判もあり、新たな統一ルール鼎立などが大きな意義を持ってきたといえよう。本稿は従前の理論・判例などの蓄積を踏まえて、国際取引分野における新しい域外適用の問題を検討し、コーポレート・ガバナンス、コンプライアンス・内部統制なども含めた大きな枠組みの下で、多面的考察を試みる。

本論稿においては、ドッド・フランク法の問題点を指摘し、整理すると共に、M&A、経営判断原則、銀証分離など銀行経営面の大きな観点を交え、揺れ動く同法の帰趨と展開を中心に検討する。長期・多角的視野からみた我が国の法・実務などに与える影響を考察すると共に、関連して域外適用ルールの統一化などの展望についても議論を試みる（注）。ガバナンス、M&A、国際コンプライアンスなどいずれも域外適用の問題にも関連する。長年、政府系金融機関の融資・審査、格付機関業務等に携わった経験も踏まえ、多面的かつ総合的な検討を加えたい。①我が国の金融規制全般、上場会社への間接的影響などのほか銀行経営の影響、②銀証分離と域外適用の交錯につきM&A、通常監督とソフトロー・ミックス、③規制導入によるパドックス・ジレンマとして、シティグループ（NY）ヒヤリングを基にボルカー・ルール等の域外適用と差別的跛行性・意図せざる帰結に対する修正、④ソフトロー等による改革とエンフォースメント、⑤ドッド・フランク法と経営判断原則ならびに取締役の責任等、⑥米銀の内部統制につき、会社法の要求と実務で展開した内部統制の整合性・射程範囲のズレ（吟味の規準）、⑦ガバナンス改革とリスクマネジメント（ERM）ならびに銀行持株会社経営、⑧金融危機後のガバナンスのコンバージェンスならびにローカル・ガバナンス、支配少数株主による非公開化・株主間差別化、⑨国際不正に対するグループ・コンプライアンス体制構築と域外適用、コンプライアンス・プログラムとドッド・フランク法の交錯ならびに我が国ガバナンス概念の変容の可

能性、⑩行政手続き導入と迅速化に向けて破綻処理法制への影響、⑪国際取引における域外適用ルール統一化・秩序形成とメルクマール鼎立など。経済法との接点でもあり、国際的エンフォースメントとして執行管轄権、ソフトローなどの考察も不可欠となる。域外適用と法領域の交錯、実践的リスクマネジメントE R M等に関する企業の実際にも焦点を当て、検討した^⑫。議論が活発化しつつある現在、精緻化・進展を図り、残された課題の考察を進めていきたい。

二・ドッド・フランク法の論点と俯瞰

ドッド・フランク法に関しては、M & A、ボルカー・ルールと域外適用、コーポレート・ガバナンスおよびリスクマネジメント、格付機関規制など企業経営や今後の法形成等に影響を与えかねない多様な論点がある。

第一には、ドッド・フランク法の評価と我が国金融機関および企業への影響、我が国の金融規制、上場会社への間接的影響などに加えて、ドッド・フランク法と銀行経営への影響ならびにユニバーサル・バンキングについても論及していきたい。ドッド・フランク法は、規制緩和が進み過ぎ、また巨大化した金融機関が、Too Big To Fail、預金者保護などの暗黙の信用補完に慢心したモラルハザードの中で様々な問題を引き起こした反省から、金融機関のリスク管理強化、金融監督体制の強化を図るものである。ドッド・フランク法における金融機関のリスク管理の強化を促すことになるが、ドッド・フランク法などの影響を限定的にとらえ、我が国の独自性を強調する立場からは、必ずしもユニバーサル・バンキングの方向性は全面的には否定されない面もある。

第二には、銀証分離の議論と域外適用の交錯がある。銀証分離とM & A、破綻処理と債権者負担、通常監督とソフトロー・ミックス等が問題となる。英国銀行独立委員会による金融システム改革としてリングフェンスならびに銀証分離の方向性やボルカー・ルールとの相似、シャドーバンキングに対する規制監督強化と銀証分離の結合、M & Aと

域外適用と関連性や海外銀行に対する影響などについて、銀行のリスク管理とガバナンス、国際不正取引であるLIBOR問題と規制強化なども含めて検討する。

第三に、関連して規制導入によるパラドックスおよびジレンマが問題となりかねない。シテイグループ(NY)に對して行ったヒヤリングを基に、ボルカー・ルールの域外適用と差別的跛行性・意図せざる帰結に對する修正などについて検討したい。膨大な内容を擁するドッド・フランク法ゆえに、域外適用などの影響と反発、ロビー活動他の抵抗、理論面の詰め甘さ・曖昧さなどからくる規則制定の依拠および適用延期・除外などの措置が多いなど、法制度面のジレンマがある。流動性低下・資本コスト上昇、規制の少ないシャドー・バンキングの資金流出、海外資本市場との競争不利、個別金融機関のリスク・マネジメント制約から予想外のシステムミック・リスクが熟成されかねないなど、規制導入によるパラドックスの更なる現出も懸念され、シャドー・バンキング規制にしても規制強化の連鎖に堕しかねない。金融不安の継続、信頼の回復には時間を要し、細目の策定作業、バーゼル新規制の遂行、マクロ・プルーデンスの必要性と共に、金融政策との一体化による監督・運営、国際通貨基金(IMF)の資本・通貨フロー管理など、マクロ経済問題を中間・仲介項として、実効性ある体制構築のために非規制の国際機関まで包括せざるを得ないと思われる。

第四に、実体経済を対象とする金融規制法である限り、ソフトロー等による改革を進めることも必要であり、エンフォースメント等が課題とならざるを得ない。真の実効性を挙げるためには金融機関のコーポレート・ガバナンスなしいしは統制環境の醸成を合わせて図ることが必要となる。ドッド・フランク法の実質的域外適用等の関連からも法制度の内容の十分な事前開示と議論を尽くし、各国独自のビジネスモデル等も尊重しつつ、米国内外において法導入・

適用と金融機関側の影響を逐一、実証分析や経済状況等も踏まえて、十分な開示と着実なモニタリングにより導入を進め、ソフトローとのミックスを図っていくことが実効性を持ったあり得べき法規範形成に向けた観点から求められていこう。

第五に、ドッド・フランク法と経営判断原則ならびに取締役の責任が検討される。システムミック・リスクと受託者責任、信認義務違反などが議論される。戦略的リスクマネジメントであるERM構築など、システムリスクを内包する金融機関の取締役責任の高度化が求められる一方、肝心の企業統治に関する根本の議論が後退しているとの指摘もある。これもまた一種のジレンマであろう。

第六に、ドッド・フランク法と新たなガバナンス改革とリスクマネジメントならびにドッド・フランク法と銀行持株会社の経営などが検討される。リスク委員会およびERMならびにチーフ・リスク・オフィサー(CRO)導入の実際、ドッド・フランク法と銀行取締役の融資責任などを採り上げる。金融危機後のガバナンス改革について、ゴールドマンサックスの実践事例をみてみたい。またドッド・フランク法によりユニバーサルバンク後退、銀行持株会社化の傾向が生じ、業務の多様化が縮小すること、経営判断におけるシテイ基準などを踏まえて考察したい。変動幅の大きい金融市場において、平時の経営判断原則の適用に批判的な見解も出される。米国におけるガバナンス改革の停滞ならびに不透明さと今後の展開についても俯瞰したい。

(2) コーポレート・ガバナンス、M&A、国際コンプライアンスなど、いずれも域外適用の問題に連関する。長年、政府系金融機関の融資・審査、格付機関業務等に携わった観点から、金融機関経営を含め、我が国法実務に関する多面的かつ総合的な

検討を加えたものである。拙稿「国際取引における域外適用ルール統一化ならびに秩序形成に向けて」日本法学第七九卷第一号（二〇一三年六月）、「域外適用と銀証分離の交錯―グローバル金融法制の新潮流―」政経研究『奥村大作教授古希記念』第四九卷 第四号（二〇一三年三月）、「銀行取締役の追加融資責任に関する考察―東和銀行損害賠償請求等訴訟事件と関連事案の検討ならびに米国の比較法的研究を通じて―」法学紀要第五四号（二〇一三年三月）。「米国金融規制改革法など国際金融法制における新たなリスク・ガバナンス―規制強化とコンバージェンスならびに忠実義務などを通じた株主間差別化に向けて―」政経研究『高木勝一教授古希記念』第四九卷 第三号（二〇一三年一月）、「米国ドッド・フランク法における銀行持株会社ならびにM&A取引規制等にかかる考察」日本法学第七八卷 第一号（二〇一二年六月）。「金融危機後の国際金融法制の展望と新たな統合的リスク管理ならびにガバナンス体制構築に向けて」奥島孝康先生古希記念論文集第一卷《下篇》『現代企業法学の理論と動態』成文堂（二〇一一年一〇月）。

第二章 米国金融改革法を中心とする国際金融法制の展開と日本への影響―法と実務の接点―

一・問題意識

日本私法学会全国大会（二〇一三年一〇月二二日）においては「域外適用とリスクマネジメントの実際―海外汚職行為防止法とドッド・フランク法の抵触局面における実務対応とガバナンスの方向性―」を副題として掲げ、研究報告を行っている。

ドッド・フランク法が我が国に及ぼす影響について、主要な論点を①同法に内在するジレンマ・パラドックス、②コーポレート・ガバナンス関連の強化規定、③域外適用の三つに絞り、検討する。その上で、これらが交錯し、先鋭化した企業実務の喫緊の課題として、海外汚職行為防止法とドッド・フランク法のジレンマに関わる域外適用とリス

クマネジメントの実際について、比較法、国際会社法等の観点も交えて検討し、日本私法学会の研究報告においてはコンピュータアンス・プログラムならびにERMの具体的な構築例も示したところである。

二・意図されない潜在的な帰結、規制強化のジレンマならびにパラドックス

二〇一〇年七月二一日署名、成立した米国ドッド・フランク法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) に関しては域外適用 (extraterritorial application) と一律規制・外国銀行の扱いが大きな焦点となっている。米国における包括的な金融制度改革を目的とするドッド・フランク法の主旨としては、システムミック・リスク・レギュレーター設置、Too Big To Fail問題の対応、店頭デリバティブ市場改革、ヘッジファンド規制導入、銀行・保険規制システム改善、格付機関規制強化、証券化市場規制導入、役員報酬などコーポレート・ガバナンスの改善、消費者保護、投資家保護強化等の多くの課題に対処せんとする。

特に、銀行の業務範囲を制限し、大規模金融会社の規模を抑制することを目的とするボルカー・ルール (Volcker Rule) では、銀行持株会社等ならびに合併・統合等の禁止が図られる。預金保険制度で保護された銀行が高リスク業務を行い、Too big to failとならないように規模拡大を制限する。銀行と持株会社・グループ会社に対し、自己勘定トレーディング、ヘッジファンドならびにPEファンドの出資等につき、リスクヘッジ目的、顧客依頼取引等の例外はあるが、原則禁止する。大規模合併の禁止を図り、合併後の負債合計が金融機関全体の負債合計の一〇%を超える場合と定めている。

適用除外、域外適用ならびにその影響に関して、米国外活動に関する重要な例外として、「米国外のみ」行為の適用除外要件が厳格であること、許容活動の追加的制限(連邦準備法第三三A・三三B条拡大適用)などが議論されている。

ドッド・フランク法とM&A規制をみても、十分な資本化・管理要件改正、集中制限（concentration limits）、システミック・リスク・ファクター、ノンバンクの合併モラトリアム、資本制約が定められる一方、基本に戻る禁止令、Too small to succeed、経済状態（Economic Conditions）などの面でM&Aの促進となるパラドックスの現出も指摘される。

ドッド・フランク法の位置付けとしては、ガバナンス等パンドワゴン（便乗政策）条項の多さ、未達事項ならびに意図せざる内容などが挙げられる。筆者が行ったシテイグループに対するヒヤリングによれば、①規制強化のジレンマ、②パラドックス、③法文の書き方が絞られておらず、他業界、一般事業法人へも影響すること、④規制強化・緩和の交錯時期であること、⑤SECの予算・人員削減など規制当局側の事情による実現延期、⑥新たなホット・イッシュー出現、⑦金融緩和とリスクテイクの増大、新興国のアセットバブル化、⑧各国の規制強化の反発等が指摘された。

三、ドッド・フランク法の法ならびに実務・金融機関経営に与える影響

ドッド・フランク法の法ならびに実務・金融機関経営に与える影響について、同法の評価では、米国金融システムの伝統的分権尊重を維持し、ガバナンス強化策など基本的に米国上場外国企業には直接適用されないこと、インセンティブ報酬枠組み開示義務、過大な報酬等提供禁止は外国ベースの銀行持株会社を含む預金金融機関持株会社に適用されることが挙げられる。次にビジネスモデル変更に関しては、コア業務集中は資本コスト増加に繋がり、高付加価値・高収益業務に特化する方向となろう。ボルカー・ルールの邦銀等に与える影響では、①邦銀の米国事業に対する直接的影響、②競争関係にある世界の金融機関の影響、③日本法に組み入れることを決定した場合の潜在的影響が検

討される。米国規制当局がボルカー・ルールの実施を促し、米国先例に従うことを主張するなど、競争政策上の観点から米国金融機関の国際競争力低下の影響を減少させんとすること、バーゼルⅢ改定プロセスに規制数値が参考とされることが想定される。

四・ドッド・フランク法におけるコーポレート・ガバナンス関連規制の強化とジレンマ

①第九五一条（一九三四年証券取引所法一四A条改正）は、株主に役員報酬および敵対的買収防衛策の役員退職金に関するゴールドデン・パラシュートについて、拘束力のない決議を行う権利として、定期的な株主のセイオンペイ（Say on Pay）の投票権を賦与している。SECの委任状勧誘規則により株主総会等の委任状等には、少なくとも二年ごとに開示が義務付けられる役員報酬の承認のために株主による決議、および少なくとも六年ごとに前記決議の頻度を定める株主による決議が含まなければならない。②第九五二条等は、報酬委員会の完全独立、委員会の特定・指定された監督責任の賦与を規定する。独立性基準と独立コンサルタントおよびアドバイザーのための要求項目など強化を要求している。③第九五三条では、SECが企業に役員報酬に関して追加の情報公開を提供することを規定する。④第九五四条は、役員報酬に関してサーベンス・オクスレー法（SOX法）の規則を拡大する。⑤第九七一条は、SECにプロキシ・アクセス（proxy access）ルール採用の認可権限を賦与する。株主が自らの候補者の取締役指名に総会招集通知の使用を許されるルールを広める権限を規定する。⑥第九七二条は、同一人のCEOと取締役会長の併有、理由についての公表を求める。⑦第九二三条では、公益通報保護が規定される。

ボルカー・ルールとコンプライアンス・プログラム設定の方針・手続に関して、銀行事業体がボルカー・ルール活動を行う場合、設定、追加・予防プログラムが規定される。

米国企業改革法（SOX法）とドッド・フランク法の規制強化の関連では、二〇〇二年SOX法は三委員会のうち、監査委員会の機能強化、事後のモニタリングされる内部統制システムの実効性を高め、米上場企業のコーポレートガバナンスを強化するが、ドッド・フランク法は報酬委員会の機能強化、CEOによる高額報酬目当ての経営を未然に防止、コーポレートガバナンスの質を高める。また、公開会社の内部統制報告に関する監査証明義務の適用除外（SOX法緩和）が図られる一方、ドッド・フランク法第九五四条とSOX法第三〇四条の比較（報酬クローバックと海外発行体の影響）においては、第三〇四条要件に比し厳格となり、機関投資家など株主圧力対応下規程が整備されている（FDICガイド）。ドッド・フランク法における報酬規制と我が国法制をみると、株主総会権限を定める会社法相当の法律は米国は州法管轄、一九三四年証券取引所法は連邦法、金融商品取引法に相当する市場法の存在など、会社法の関係で制度設計の相違が指摘される。ドッド・フランク法と新たなリスク・ガバナンス体制の構築として、統合的リスク管理（ERM）に向け、取締役会のリスクガバナンス、リスク委員会・CROなどの規定を置き、ガバナンス強化を図るが、他方で、米国ガバナンス改革の不透明さ、経営判断原則と裁判所の謙抑性が指摘がされ、新たなジレンマとなっている。

五・域外適用の考察

ドッド・フランク法の域外適用と一律規制に関して、ボルカー・ルールの適用範囲について米銀は自己勘定取引の場所に関わらず適用される。非米銀は米国内、あるいは米国外取引の米国居住者を相手とする取引には適用がされる。ボルカー・ルール、デリバティブ規定の域外適用と差別的跛行性に関して、第一に、ボルカー・ルールでは、「米国国外のみ」行為の適用除外要件が厳格である。第二に、デリバティブ規定の域外適用について、非証券デリバティブ

(swaps) 関連規定は原則として米国国外の活動には適用されないが、米国通商における活動に直接的かつ重要な関連を有し、もしくは当該活動に直接的かつ重要な効果 (effect) を有する場合など (七二二条(d)、例外がある (修正効果主義))。第三に、スワップ・プッシュアウト条項の影響があり、第七一六条において銀行が連邦支援 (Federal assistance) を受ける場合、スワップ・エンティティを分離することを求める。邦銀または外国銀行米国支店が例外措置を利用できるか不明となる。第四に、不利益な影響として、外国銀行およびノンバンクと内国民待遇原則がある。域外適用に対する修正要求などが、我が国当局、全銀協、学界などから出されている所以である。

域外適用統一化に関して、独占禁止法と米国証券取引所法の域外適用関連の蓄積が検討される。属地主義の拡張、主観的属地主義 (行為理論) および客観的属地主義 (効果理論)、域外適用の拡張に対する国家主権に関する国際法三原則の制限などが挙げられる。①管轄権対象と管轄権渊源の間に実質的かつ真正の結合のあること、②他国の国内管轄権に属する事項に干渉しないこと、③適合性、相互性および比例性の原則に従うことが指摘される。また、独禁法の効果主義と証券法領域の効果理論 (客観的属地主義) のズレの問題も、今後の検討課題となろう。

域外適用における証券取引法とドッド・フランク法の交錯については、ドッド・フランク法九二九P条(b)(2)(B)による Morrison 判決修正と私人間訴訟の検討がされており、SECおよび司法省 (Department of Justice) の行為に関する限りで行為・効果基準を採用し、Morrison 判決の内容は実質的に一部修正されたことになる。⁽³⁾ 米国金融改革法の域外適用については、主観的属地主義と客観的属地主義を組み合わせた Bersch 判決 (一九七五年) の考え方が参考され、在外米国人のときは予備行為以上、在外外国人のときは損害の直接原因となる行為が必要とされるが、管轄権対象の關係で必要な行為の種類を考えるべきであろう。

国際不正コンプライアンスの域外適用に関して、グローバルなコンプライアンス・内部統制の整備が急務となる。英国賄賂防止法（UKBA）と米国海外汚職行為防止法（FCPA）の域外適用について、FCPAは刑事法的色彩が強く、主観的属地主義の要因が強まり、反面で市場の利害要因は薄まろう。マネー・ロンダリングでは刑法的色彩が強まり、全世界統一的な規範形成も必要となる。域外適用のルール統一化と秩序形成においては、恣意性と予測可能性等の点で、独禁法制との整合性ならびにソフトローの考察、国際的エンフォースマメントと国際礼讓の導入が検討されよう。

六・域外適用とリスクマネジメントの実際―海外汚職行為防止法とドッド・フランク法の抵触局面における実務対応とガバナンスの方向性―

1. ドッド・フランク法九二二条と米国FCPA域外適用とリスクマネジメント

ドッド・フランク法におけるこうした基本的な検討を踏まえて、三つの論点が重なる論点として、域外適用とリスクマネジメントの実際を採り上げ、考察する。

リーマン金融危機で、サブプライムの高リスク債務担保証券（CDO）の組成・販売など、金融機関取締役の経営判断を図る基準として、注意義務・誠実義務違反において甘いCitigroup事件の規程が採用されている。法令遵守（コンプライアンス）がクリアーされた上での経営陣の裁量として責任を問わない平時の事後的な経営判断原則（BJR）の適用に対しては経営者天国と批判がされている。この克服が課題となる。ドッド・フランク法、FCPA共に域外適用が問題となり、実務・経営的な影響を通じ、金融のボーダーレスな特性上、我が国の法実務にも直接・間接に影響を及ぼすこととなる。内部統制・リスクマネジメントは、危機の事前防止から当然に整備されるが、加え

て、域外適用に対する法制度上の防波堤の必要性が背景にある。

2. ドッド・フランク法九二二条とFCPAコンプライアンス・プログラムのジレンマ・相克

問題意識の発端（ジレンマの懸念）について、ドッド・フランク法九二二条は、SECに対する証券法違反の報告に關して高額報奨金と内部通報者保護を強化、内部告発を奨励するが、FCPA執行に重大な影響を与えることが報告されている（米国証券取引委員会倫理リソースセンター（二〇一〇年一二月）、不正行為の内部通報に關する討論会（二〇一〇年一二月）。近年、数百万ドルに及ぶFCPA上の和解が多数みられ、内部告発者条項により、さらに多くのFCPAに關する調査、執行措置が行われる可能性が出てくる。従業員が社内報告やコンプライアンス体制を回避し、直接政府に社外通報をする可能性があり、企業の内部コンプライアンス体制が弱体化することが懸念される。即ち、九二二条は量刑ガイドラインあるいはコンプライアンス・プログラムの機能を弱体化させ、ガバナンスの面におけるドッド・フランク法の新たなジレンマ・相克の顕現ともいえよう。

コンプライアンス機能の十全を図るため、内部告発条項との機能調整が必要となり、Red Flagの活用が想定される。Citigroup判決では、従業員のRed Flag（内部告発・危険な徴候）に耳を傾けなかった経営陣の注意義務違反が問われたが、Red Flagが裁判規範として確立していくことにより、これを探り入れたコンプライアンス・プログラムにおいて自主的リスク・マネジメント機能を果たしうることになる。

ドッド・フランク法九二二条の公益通報保護（インサイダー取引における通報者保護拡大）については、米国一九八八年インサイダー取引および証券詐欺執行法により、SECが報奨金支払いを規定し、SOX法により上場企業における通報者保護が図られ、金融危機を受け保護を証券法違反に拡大されたものである。第九二二条において、自社の証

券法違反に関する独自に知り得た情報をSECに任意で通報し、一〇〇万ドル以上の民事制裁金賦課に至った場合、SECは通報者に民事制裁金の一〇—三〇%を報奨金として支払うことが規定される。企業側が公益通報者に対して告発を理由とする不利益を与えることを禁止される（SEC二〇一二年一月規則案）。利害調整として、公益通報者が自社コンプライアンス部門やプログラムをないがしろにしないための措置も規定され、自社のコンプライアンス部門への通報後、九〇日以内にSECに通報するのであれば、遡及的に当初の日にSECに通報があったものとして、最初の告発者の利益を保護している。しかしながら、目的達成の疑問も出され、内部統制システム弱体化の懸念が残る。費用負担増加で消費者・投資家保護に支障が生じ、透明性確保にも問題が出される。SECの費用対効果の分析が恣意的とするプロクシ・アクセスに関する訴訟提起がされ、連邦控訴裁判所からSECのルール作りの不備も指摘されている。

3. 米国FCPA・英国贈収賄禁止法の域外適用の実例——競争政策上の対応——

米国FCPAにおけるコンプライアンス・プログラムについて、企業はFCPAの会計記録・内部統制条項を遵守し、社内の内部告発者方針を見直し、コンプライアンス問題に積極的に対応することが求められている。企業側のリスクマネジメント・内部統制の整備・プログラムの内蔵化が求められるが、九二二条はFCPAが求めるコンプライアンス・プログラムの機能を弱体化させかねないことが懸念される^④。

英国贈収賄禁止法（UK Bribery Act 2010）の域外適用と内部統制について、不祥事防止のための内部統制を構築しなかつたことが罪に問われる（第七条）。ガイダンスでは域外適用を記載しており、英国裁判所は英国国民か居住者か、犯罪場所にかかわらず、裁判管轄を有し、外国企業による英国以外の行為も適用対象となる、FCPAに比し適用範

囲が広いことが留意されており、民間人への商業賄賂も禁止（第一条）、目的が幅広いこと、営業活動に関する抗弁（Affirmative defense）⁶がないこと、業務円滑化の支払（Facilitation payment）の例外がないことが指摘される。

外国企業および従業員が関与したFCPA事案の増加がみられ、①証券発行者に対する管轄、②米国領土内で行われた行為に基づく管轄に分かれるが、後者では、(a)ナイジェリア政府高官の贈賄事件がある（二〇一一年日揮）。適用対象の主体には非該当であるが、共謀罪、ならびにNYコレスポネント銀行経由の送金についての幫助・教唆罪として摘発している。(b)同事件の仲介として代理人（丸紅）も摘発を受け、やはり共謀罪を問われた。アムステルダムの銀行経由の送金であったが、米国企業との共謀があるため、やはり幫助・教唆罪を問われた。発行者以外の人または国内企業等に関する条項に直接違反した罪で起訴する余地もあつたとされている。(c)現地エージェンシーを経由した現地政府高官への贈賄事件（ブリヂストン）⁵では、邦人初のFCPA違反の刑事責任が問われた国際カルテル疑惑事案である（マリンホース事件⁵）。日本企業および米国子会社が中南米の国有石油企業職員に対するFCPA違反の共謀罪を問われ、日本国民、居住・勤務の被告は米国内ミーティング出席直後、米国で逮捕され、二年間拘禁刑、八万ドル罰金の実刑を受けている。二〇一一年九月二八〇〇万ドルで和解したが、賄賂供与手続を実際に進めたのは米国子会社であり、海外外部部長は賄賂供与の交渉、承認を行ったとして共謀罪に問われている。

4. 経営判断原則におけるRed Flag対処義務

経営判断基準の強化として、危機前に現れたRed Flagは指針として経営陣は認識すべきであり、さらには隠蔽してはならないことの責任がCitigroup判決（February 24, 2009）で争われた。ARM委員会のプロセスを経ていたことから、経営陣は責任追及を免れている。具体的なFlagとしては、ニューヨークタイムスの米国住宅市場のバブルの

終焉の記載 (May 27, 2005)、『サブプライムローン業界有力企業倒産についての Bloomberg のコメント (February 12, 2007)』、『Standard & Poor's と Moody's の格付け低下 (July 10, 2007)』などである。⁽⁹⁾

Bear Stearns 判決 (N.Y. December 23, 2009) ⁽⁷⁾ では、原告は Bear Stearns の株主で JP Morgan との合併により受けた損失を取締役の信託義務違反として損害賠償を求め、合併における不法行為を主張した。被告行為はデラウェア州の従来判例に則ると経営判断の射程内であり、信託義務違反にならず原告は敗訴している。原告はニューヨーク州法に則ると違反であるとし、過去の勝訴判例 (In re Cablevision Sys. Corp. S'holders Litig., 2008) の法的類似性を主張したが、裁判所はデラウェア州法を適用し、経営判断原則適用により原告は敗訴した。州際の域外適用の関連事例といえよう。

続いて、Dow Chemical 判決 (December 31, 2009) ⁽⁸⁾ では、Rohm & Haas Company と取引がもつれ、損害回復を求めた株主代表訴訟であるが、原告は被告の信託義務 (their fiduciary duties) 違反を主張した。合併会社に関し、クウェート政府の間で賄賂供与がされた事案であるが、Dow Chemical 経営者が賄賂拡張を図った事実は認定されたものの、しかし業務円滑化のための常識的支払 (Facilitation Payments) として賄賂原因を Dow Chemical に帰するは合理的とはいえないと判断されている。FCPA 域外適用との交錯事案であろう。Red Flag の内容は抽象化し、争点となることを裁判所は認めるが、請求認容に至っていない。事前予防機能としての Red Flag の精緻・具体化、定式化・規範性形成などが課題となる。事後的な経営判断原則適用による経営者天国から、事前予防のリスクマネジメント整備が課題となる。「事業機会に関連するリスク」(経営陣の戦略的意思決定、経産省報告書) は、内部統制でなく、経営判断原則適用対象であり、他方、「事業活動の遂行に関連するリスク」は内部統制の対象である。プロセスでなく内容にか

かる吟味の規準が適用される部分であり、リスクマネジメントとコンプライアンスの融合した局面であろう。会社法の要求と実務で展開した内部統制の整合性・射程範囲のズレとして、指摘される部分でもある。受託者責任の中で、注意義務でなく、厳格な無過失責任たる忠実義務の部分として扱うことが求められる。内部統制・ERMの中でも、別戦略を採る選択肢があった場合は対応しにくく、経営戦略のマイナス評価を下すべき消極的妥当性に限定して法規範性を伴ったRed Flagが有用な機能を発揮する。戦略部分として盲点とされる平時の経営判断原則適用における帰責性を分けるメルクマールともなる。事後的な経営判断原則適用から、事前予防的リスクマネジメントとして、金融危機再発防止を図るドッド・フランク法の主旨にも適うといえる。法規範の形成・賦与が課題となる。

かかる内部告発・Red Flag規準をコンプライアンス・プログラムに内蔵し、内部告発者に対して、直接SECに駆け込む前に自社のコンプライアンス部門に事前報告させていくことになる。企業の実際としては、内部告発すべき具体的な規準に従業員に示し、また認識させることが求められ、企業としてはRed Flagの判例蓄積を調べるなど、社内における内部告発規準を定めることになる。従業員が内部告発した場合の社内的リニエンシー制度や長期的観点からの報酬・昇進などのインセンティブ導入を図り、内部通報に伴う不利益処分排除とも併せて、コンプライアンス体制整備を図る。またFlagとして告発すべき事案がリスクマネジメント段階に留まるか、進んでコンプライアンス段階にあるかにつき、従業員自身が自主的に判断できるような意識・規範の形成あるいは教育も重要となろう。

域外適用を背景にした海外不正コンプライアンスの交錯局面における内部告発のジレンマにおける微妙な利害調整機能を果たしうる。経営判断適用局面とコンプライアンス・プログラム導入の両局面において、Red Flagは企業の経営判断として同質であろうが、一方では事後的な裁判規範形成として厳格・一般化され、他方は域外適用に対する

事前リスクマネジメントであり、業界や各企業の有する独自特性といった点で相違がある。プログラムに導入すべきミニマムスタンダードとして検討されよう。米国は、高額報奨金が標準化され、内部告発が常態化するなどジレンマは先鋭化している。我が国ではこうした内部告発に関する企業風土は醸成されていないが、海外不正に関する域外適用は既に国際展開を図る企業に及びつつあり、本邦企業としては経営トップが危機意識を持って実務対応を図ることが求められる。FCPAが求めるコンプライアンス・プログラムは内部統制として、経営者独裁に繋がりにかかないという点で、上からの限界としての性質を有する。他方で、内部告発はこうした経営者に対する自己規律を促す点で、内部統制に内在する弱点を補う機能を持つといえる。時間をかけて不正逶減に向けた循環体制の整備が求められる。我が国では、不正競争防止法、公益通報者保護法における従業員保護が米国に比して整備が遅れ、直ちにはRed Flag規準導入の対応が採りにくい面もある。

5. 組織的考察と我が国企業実務への示唆・方向性

消極的妥当性チェックにかかるコンプライアンス体制として、CEOや営業部長に抑えが利く代表取締役副社長をヘッドとして、監査役あるいは監査委員会、CEO牽制の内部監査部などと内部統制の機能分担を図るいくつかのシステム設計パターンが想定される。監督責任者としてのCROの明確化と責任の十分性を図る必要がある。ドッド・フランク法が求めるリスク委員会、ERM体制の構築に繋がる。内部監査部門、監査役によるプログラム実施状況のモニタリングとPDCAサイクルの指摘・対応・改善が鍵となる。

Red Flagを織り込んだプログラム整備により、本来的には裁量たる経営判断部分まで、経営陣としては法令ともいえる経営面への制約を意識せざるを得ない。消極的妥当性のコンプライアンス化であり、経営陣の自己規律の規範

となろう。ステイクホルダー型経営に繋がり、長期的な企業価値向上を目指すことになる。一方で、経営陣は株主と従業員の二重の萎縮効果に呻吟することも懸念されよう。ドッド・フランク法な株主権限強化規定を置くが、従業員にも配慮せざるを得なくなる。ハイリスク・ハイリターン経営の回避、業績低迷、配当減、内部留保に注力するといった消極的な経営に繋がりがかねない。Red Flag 導入は、適用局面が限られるほか、こうした制約・限定要因があることは留意され、コンプライアンス体制整備においても、Red Flag 導入で全てが解決するといった万能性を有する者でもない。米国 COSO 報告書の戦略的内部統制 ERM (Enterprise Risk Management 統合的リスク管理態勢) の十全な検討を図り、その要因の一つである企業風土などガバナンスに類似した統制環境を重視して内部統制の弱点を克服することが求められる。

七. 域外適用に対する実務の対応と影響

1. 域外適用に対する実務対応―善管注意義務と FCPA のリスクマネジメントの実際―

業務円滑化のための常識的な支払 (Facilitation Payments) を例にして、取締役の経営判断の留意点を掲げると、判例実務は事実認識および判断推論プロセスのみならず、プロセスに基づく判断の内容自体の合理性を追求し、判断過程も詳細に検討する傾向にある。

(a) 経済環境、(b) 一般的期待水準、(c) 前提事実の認識過程の不当な誤り・合理性欠如、(d) 事実認識に基づく判断の推論過程および最終判断自体の内容の明らかな不合理などの各観点から、具体的に取締役の判断の留意点は以下の通りとなる。(a) 外国の腐敗度、利益供与の外国法令の許容度、業務遂行の関連性など、(b) 業界相違や ODA の信頼確保、(c) 第三者・専門家資料、稟議書収集・検討、リサーチ懈怠 (拓銀カブトデコム事件など)、信頼の原則 (拓銀ソフィア事件

など)、(d)取引を獲得できない企業損失と外国公務員の継続的關係・接待の必要性、取締役会の議論の十分性などが具体的な実務として挙げられよう。

経営者が主体的に行うべき具体的なリスクマネジメントを事前のコンプライアンス強化、不祥事発覚時の対応、事後的責任処理の観点からERMの要素毎に掲げる。(a)統制環境では、担当セクションの組織的連携と独立性維持。(b)リスクの評価・対応では、外国の賄賂法制の事前評価。外国法令における賄賂の許容度が不正競争防止法第一八条一項の嫌疑に影響する。UKBA、FCPAの適用可能性、管轄権の確認がある。(c)統制活動では、個別リスク審査の客観的基準、代理人委託契約における法的帰責の切断。(d)情報・伝達では、社内倫理規定策定、内部周知活動、各国の情報蓄積・共有化。(e)モニタリングでは、プロセス監査の独立セクション設置・運用。内部通報制度導入・不利益処分排除、会計報告の信頼性審査、第三者委員会設置など。

ERMは株価下落、信頼失墜、海外事業撤退など事前防止の観点からの備えとなろう。両罰規定から法人責任が問われた場合、従業員の選任監督上の過失がなかったことの事後の主張のためには内部統制・リスクマネジメント体制策定が重要な事実となる。経営判断原則に関する抗弁の前提となる。贈賄防止策懈怠罪適用において適正手続の抗弁、FCPAの司法取引における考慮要素ともなるところである。また行政指針と法律の錯誤について、経産省ガイドラインに対する信頼も責任故意は阻却されないことが指摘される。

2. 望ましいFCPAのコンプライアンス・プログラムの例示

従業員参加に関する補完的目的を果たすことになる。方針の遵守を監視し、従業員に対して懸念を早期に報告させ、指揮命令系統に上げることが奨励する。(a)海外腐敗行為防止システム整備・無策は善管注意義務違反の根拠となる。

(b)単なるコンプライアンス・マニュアル言及では不十分である。実質的に機能するコンプライアンス・プログラム(PDCA)の必要性の周知が求められる。(c)先行事例の存在などから、内部統制システム整備義務の一般水準の上昇が認識される必要がある。(d)グループリスク管理、リスクベース・アプローチ、リスク・アセスメントの必要性が唱えられる。形式的One size fits allでは不可であり、柔軟性を持つて制度設計を図ることが重要である。重要性の原則の観点から、低リスクの領域から不正の結果が生じた場合もFCPAガイドは責任を不問ないしは軽減する旨を述べている。(e)予算と人員を割くことが求められる(二〇〇八年FCPAに対する支払額八億ドルに及んだSiemensは六〇〇人規模で体制整備を図る)。細かい解釈論よりも、トップの経営姿勢が重要である。社外役員からトップに吹き込むなどして、経営陣の意識改革を醸成する。その意味ではガバナンスの本質を有する問題といえる。(f)基本施策としては、基本スタンスの明確化、手続きの明確化(原則と例外、承認手続きの明示)、記録化の重要性(不正行為の抑止、摘発の防御、善管注意義務の証明)が挙げられる。独禁法の事例を想起したグレーゾーンの原則禁止と全案件の事前承認化が必要となる。(g)内部通報制度の世界標準化の動向への対処ならびに実質的に機能するコンプライアンス・プログラム策定が重要である。海外グループ企業も対象に内部通報制度の存在と制度の周知、利用可能となる体制、海外通報案件の調査体制の整備が求められる。SECの前に従業員に社内通報させるべく、社内リニエンシー制度導入も考えられる。Engとしてリスクベースのリスクマネジメント段階に留まるか、進んでコンプライアンス段階に達した案件か、の振り分けに関する従業員ならびに告発を受領するコンプライアンス部門双方の認識と判断能力の醸成・研修などが前提となる。また経営トップが、社内リニエンシー制度によって自己申告してきた従業員の過去の責任を不問とする姿勢も必要である。経営トップの意識改革の問題でもあろう。

FCPAとUKBAのガイドラインに関してみると、①FCPAガイドでは、コンプライアンス優先のトップ・コミットメントと方針の文書化、実践手続きの明記、責任者の任命・自立・経営資源提供、リスクベース・アプローチ、継続的研修、違反行為の制裁とコンプライアンス推進行為への人事評価・昇進・報奨インセンティブ、内部通報制度と内部調査の存在が示される。②UKBAガイドンスにおいてもほぼ同様の内容として、罰則・強制力、企業風土の経営トップのコミットメント、リスクベース・アプローチ（定期的、内部・外部リスク評価）と文書化、教育・コミュニケーション、手続きのモニタリングとレビュー、デュー・デリジエンスが記載される。違反行為の制裁とコンプライアンス推進行為のインセンティブが示されることが注視されよう。

3. セイオンペイ、プロクシ・アクセス、報酬規制などのガバナンス改革の実務

セイオンペイ、プロクシ・アクセスを導入した場合の影響をみると、我が国では役員報酬は監査役設置会社は総会決定し、米国企業よりも厳格である。米国は報酬委員会と個別開示を前提とする。取締役でなく役員報酬を対象とする点でも相違がある。我が国は、分配は代表取締役社長が行うが、透明性に課題が残り、透明性の向上、CEOと取締役会議長の分離（非分離の説明）などが議論となる。

①報酬委員会の設置および要件加重は可能である。委員会設置会社は報酬委員会委員を全社員社外取締役とすることは要件の加重として有効である。東証等が求める独立役員基準が参照される。監査役設置会社では任意機関として設置は可能である。

②拘束力を有しない株主投票である勧告的決議（セイオンペイ）導入は可能であり、買収防衛策同様に定款自治の問題である。但し、個別報酬の開示、米国では経営機構の相違から役員（オフィサー）に対する制度である点で、我

が国の法制度には馴染みにくい面がある。また一般株主の報酬額の適正性の判断能力も疑問視される。実務として報酬コンサルタントや報酬委員会の諮問結果などを取り入れることが検討される。

③経営陣が独立性の高い報酬委員会・外部コンサルタント、勧告的決議導入を見合わせる場合になされる株主提案（プロクシ・アクセス類似）については、監査役設置会社は定款変更で任意の導入は可能である。委員会設置会社では定款の要件加重など追加提案は可能であるが、実際には総会の特別決議を得ることは困難とみられる。

セイオンペイ、プロクシ・アクセスとRed Flagの相関に関しては、従来は株主より取締役の方が裁判においては経営判断原則適用などにより有利で、Dow Chemical事件、Bearsterns事件で株主の主張であるRed Flagは影響力を及ぼさなかった。経営判断において取締役会が圧倒的に優利な立場にあり、株主の主張するRed Flagや過失責任の要求、損害賠償請求は認められにくい状況が続いてきた。ドッド・フランク法成立によりその溝が狭まっていく傾向があり、株主の地位が上がりRed Flagの主張が通るようになると取締役は経営判断の責任を問われ、解任されて新取締役をプロクシ・アクセスにより選任する過程において影響を及ぼすことになる。さらにセイオンペイにより選任された取締役の報酬を株主が決定することが自然な流れとして考えられる。プロクシ・アクセス、セイオンペイは取締役にプレッシャーをかけ、不祥事の発生後に事後的に経営判断原則適用で取締役責任を免責するよりも、事前防止の点で慎重な経営判断を間接的に促すシステムと把握できる。セイオンペイ自体は取締役の報酬の事後評価を図るものであるが、事前防止の側面も内包しているよう。その意味ではRed Flagとも接点がある。

Red Flag 規準をコンプライアンス・プログラムに内蔵してジレンマの解消に努めた後も、上からの内部統制としての限界、ドッド・フランク法九二二条による相克は残るが、こうした解消の過程において経営陣が自主的改革に向

けた好循環体制構築の努力を図ることで、不正自体の減少が進んで行くことが期待できよう。

4. ドッド・フランク法は内部告発を金融危機の事前防止手法として位置付け、国内法ながら域外適用の性格を持ち、法規範性の点でも我が国も影響を受けざるを得ない。

各国は強制力の意味合いからも域外適用を強め、国際的企業は進出国における不正防止法制に精通してグローバル内部統制を整える必要が生じている。Red Flagをコンプライアンス・プログラムあるいは長期的なインセンティブ報酬制度に反映させ、実効性を備えたコンプライアンス・プログラム・内部統制整備により、域外適用に対する事前の予防、事後の抗弁とすることが求められる。こうした企業努力により、CSRの社会的評価あるいはステイクホルダー型の長期的企業価値の向上の嚆矢となろう。

- (c) Morrison v. National Australia Bank, Ltd. No.07-0583-cv (2d Cir. 2008). 「米国連邦第二巡回区控訴裁判所、外国発行会社の証券訴訟について判断」モリソン・フォースターLLP (二〇〇八年一月一日)。樋口航「一九三四年米国証券取引所の域外適用に関する米国連邦最高裁判決と米国預託証券(ADR)を発行している企業に対する影響」国際商事法務第三九巻第九号(二〇一一年)一二四七―一二五六頁。松尾直彦「証券取引法の域外適用」ジュリスト『アメリカ法判例百選』(二〇一二年一月)二五〇―二五二頁。
- (4) 経済産業省知的財産政策室「平成二三年度中小企業の海外展開に係る不正競争等のリスクへの対応状況に関する調査(外国公務員贈賄規制法制に関する海外動向調査)」日本能率協会総合研究所(二〇一二年三月)。
- (5) 米国司法省 事件 No.11-CR-651。長縄友明「マリンホースの入札談合ケース 日米欧+英の競争法当局が同時調査」大阪経大論集第六〇巻第一号(二〇〇九年五月)一七九―一八八頁、梅田徹『外国公務員贈賄防止体制の研究』麗澤大学出版会

(二〇二一年) 一一四—一七〇頁。

(6) 南健悟「企業不祥事と取締役の民事責任(五・完) —法令遵守体制構築義務を中心に—」北大法学論集六二(4)(二〇二一年) 七四七—八一頁、同「リスク管理と取締役の責任：アメリカにおけるAIG事件とCitigroup事件の比較」商学討究六一(2/3)(二〇二〇年) 二〇九—二三七頁。松浦肇「足踏みするアメリカのコルポレートガバナンス改革」経営判断原則」は盤石、取締役天国は変わらず」(二〇二〇年一月八日) 金融財政事情。

(7) SUPREME COURT OF THE STATE OF NEW YORK COUNTY OF NEW YORK: PART 54, IN RE BEAR STEARNS LITIGATION, *idex No.*:600780/08.

(8) IN THE COURT OF CHANCERY OF THE STATE OF DELAWARE, IN RE THE DOW CHEMICAL COMPANY DERIVATIVE LITIGATION, CONSOLIDATED Civil Action No.4349-CC.

第三章 米国銀行からみたドッド・フランク法実現の見通しと課題—シティグループヒヤリングを通じた規制強化のジレンマならびにパラドックス—

一・シティグループとドッド・フランク法実践の見通し

ドッド・フランク法について、新たな論点を含め検討してきた。第三章以下では、規制強化のジレンマならびにパラドックス、域外適用と一律規制、コーポレート・ガバナンス規制の強化、さらに域外適用とERM (Enterprise Risk Management 統合的リスク管理態勢)⁹⁾ならびに経営判断原則とRed Flag 遵守義務などの新しい課題に関し、論点を絞って更なる考察を深めたい。ドッド・フランク法に内在するジレンマ・パラドックスなどに関しては、シティグループに対して行ったヒヤリングが参考となる。私見も掲げつつ、述べていきたい。この問題に関しては、あまり類

似の国内文献を見かけないところであり、域外適用とガバナンス関連の研究と共に、本論文の独創性を構成するところである。

米国証券業金融市場協会 (Securities Industry Association and The Bond Market Association)⁽¹⁰⁾ によるドッド・フランク法に関連した Rulemaking Priorities や SEC の Systemic Risk Regulation、Resolution Authority、Volcker Rule、OTC Derivatives、Fiduciary Standard、Housing Finance and Securitization の一つであり、シティグループとしてはこの Systemic Risk Regulation、Volcker Rule、OTC Derivatives、Housing Finance and Securitization の四つが大きな影響を受けている。The Regulatory Agencies としては、FRB、SEC、FSOC など一七がある⁽¹²⁾。シティグループ本部 (ニューヨーク) へのヒヤリングによれば、ドッド・フランク法実践の見通しは以下の通りである。⁽¹³⁾

① 規制強化のジレンマ

ドッド・フランク法制定による規制強化は、当初の大きな意図の一つであるリーマンショックを引き起こした関係者の嚴重なる処罰の目論見を離れて、法文の曖昧さなどもあり、周辺業界・業務への影響が出ることとなり、他方で当該部分に関する副作用が及ばないようにすると今度は本来の規制効果が薄まってしまおうというジレンマを抱えている。⁽¹⁴⁾

② 規制強化のパラドックス

銀行に対する規制を強化すればするほど、規制のかからない分野であるヘッジファンド、規制の緩い他国 (シンガポール、リヒテンシュタイン) へ資金が逃避し、ますます規制をかけにくくコントロールがし難い状況になるというパラドックスを抱える。また米国は日欧と異なり銀行への依存度が低いため規制をかけやすいという事情もある。金融市場のグローバルマーケットとしての特質から、国内法であるドッド・フランク法も海外へ影響を及ぼさざるを得ず、

日欧では米国と違って金融市場における銀行機能の比重が大きいことからこうしたプレッシャーによる経済停滞のリスクは少なくない。我が国においても金融危機の発祥地である米国発の規制強化の流れに対する異論が唱えられる所¹⁷ 以でもあろう。

③ 法文の書き方が絞られておらず他業界、一般事業法人へも影響を与えかねないことが事前に考慮されず市場の反応も織り込まれていない。新規制だと格付け機関が目論見書を見てから格付けを付けることになるが、サブプライム問題のみならず過去のオート・ローン証券にまで影響が出る。低金利のオート・ローンは出せず、消費者は自動車購入を手控えるため米国経済が停滞してしまう怖れがある。デリバティブにしても、相対取引が多いため、counter party risk を減少する形で clearing house に全部回付していくことになる¹⁶ 一般企業としては困る事態となる。こうした事情から規制は緩めざるを得なくなっている。

④ 邦銀への影響について、自己ポジションのトレーディング、米国債券の売買に影響してくるが、自己ポジション顧客向けかの区別はつけにくい面がある。これらはいずれも米国における金融規制の骨抜きへ向けた動きといえよう。

⑤ 規制強化への動きと規制強化・緩和の交錯

一方で、米国経済の回復基調を背景に、これまた銀行への依存度の低さを一つの誘因として、銀行への規制をかけやすい環境も整いつつあることが指摘される¹⁷。金融規制に関する強化と緩和の動きの交錯の時期といえよう。

⑥ 規制当局側の事情による規制実現の延期

SECの人員削減並びに予算削減の方向の中で、ドッド・フランク法の相当部分はSECなどの今後の規則制定に委ねられており、このままでは規則策定・実現が進まなくなることが予想される。やむなく、規制実現の延期の方向

性が打ち出されているともいえよう。これは規制を受ける側の銀行サイドからのロビイスト活動などによる延期・適用除外の動きとは別に、規制当局側の事情としての要因である。

⑦新たなホット・イッシュューの出現

米国経済の回復などを背景に、金融・経済分野の主要な関心事は債務上限並びに米国債格付け・ドル安問題など予算関連に移行しつつある。

⑧金融緩和とリスクテイク増大並びに新興国のアセットバブル

上記の事情と景気回復を目指した金融緩和策により、結果としてリスクテイクへの回帰、規制のかかりにくいヘッジファンド等を通じた海外新興国投資による規制の抜け穴探し等の動きにまたも繋がる結果となっている。資金循環・資本移動、新興国のアセットバブル発生等の観点からIMFなど非規制機関も包含した大きな枠組みで対応する必要がある。

⑨グローバル・マーケットとしての米国金融市場―規制強化への反発など―

ドッド・フランク法自体はあくまで国内法であるが、他方でグローバル・マーケットとしての米国金融市場に対する規制の実効性確保に向けた仕組みの確保・構築の困難さが窺える。我が国等他国においては市場における銀行の比重が大きく、同法によりグローバル・マーケットの中で規制強化のプレッシャーがかかり、市場活動が停滞する懸念が出てくるため米国の規制強化を海外へ押しつけにくい状況が現出する。規制を強化することで米国経済の停滞、証券取引所間の競争に負けることになっても好ましくない。⁽¹⁹⁾⁽²⁰⁾

- (9) 前掲の全国私法学会個別研究報告(二〇一三年一月二日)における質疑応答などを踏まえて、研究を深めたものである。
- (10) Bureau of Consumer Financial Protection (CFPB), Commodity Futures Trading Commission (CFTC), Department of Education, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), Federal Energy Resources Commission (FERC), Federal Housing Finance Agency (FHFA), Federal Reserve Board (FRB), Financial Stability Oversight Council (FSOC), Government Accountability Office (GAO), Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB), National Credit Union Administration Board (NCUAB), Office of the Comptroller of the Currency (OCC), Office of Financial Research (OFR, part of FSOC), Office of Thrift Supervision (OTS, part of OCC as of July 21, 2011), State Governments, U.S. Securities and Exchange Commission (SEC), U.S. Department of the Treasury.
- (11) 米国証券業金融市場協会。二〇〇六年米国証券業協会(SIA)と世界的な債券取引業者の団体である債券市場協会(BMA)が合併して設立された業界専門家団体であり、大きな発言力を有する(本部 ニューヨーク)。
- (12) Overview/Dodd-Frank Rulemaking/Issues/SIFMA, <http://www.sifma.org/>
- (13) シティグループ本部(ニューヨーク)のヒヤリングを中心にとりまとめたものである。日本政策投資銀行NY代表事務所長同行。先方はシティグループ債券営業部 Director (二〇一一年五月二日)。
- (14) 必ずしも金融・法務に精通した人員が作成していないことも指摘される。
- (15) ワシントンには当該分野の専門家がおらず、このような実情が見えていなかった。
- (16) 銀行の依存度の低さが両面に現れていることになる。
- (17) 二〇一一年五月現在。バーナンキ議長が資金緩和からの転換を示唆している。もともとその後、債務上限問題、QE3への模索などの動きもあり、米国景気回復の先行きは不透明となってきた。
- (18) ニューヨーク証券取引所(NYSE)等を運営するNYSEユーロネクストとフランクフルト証券取引所などを運営するドイツ取引所は二〇一一年二月一五日合併することで合意した。上場株式の時価総額は一七兆八千億ドル(約一四九〇兆円)に上り、世界全体の三割を占める巨大取引所が誕生する。オランダに本社を置き、出資比率はドイツ側の株主が六〇%、

NYSE側が四〇%。ドイツ証取株一株と新会社株一株、NYSE株一株と同〇・四七株を交換する。取締役はドイツ側一人、NYSE側が七人とドイツ優位の合併となる。最高経営責任者(CEO)にはNYSE側のニードラウアーCEO、会長にはドイツ側のフランチオーニCEOが就く。システム投資の負担軽減などで年三億ユーロ(約三四〇億円)のコスト削減効果を見込む。新興国などとの市場間競争が激化する中、規模拡大に加え、デリバティブ(金融派生商品)部門を強化し勝ち残りを図る。二〇一一年二月一五日産経新聞。

(19) シティバンクへのヒヤリングの内容を以下に掲げる。① The Regulatory Agencies に関しては、今後二―五年をかけて多くの規制を策定する予定であるが、オバマ大統領は国会の budget package の中でSECの人員削減を図り、ドッド・フラック法の実現にはストップがかかり、前に進めない形になっている。② ベアスターンズ、リーマンブラザーズの経営が破綻した結果、ボルカー・ルールによって証券会社はリスクをとらない形になったため、一番大きな投資家としてヘッジファンド(HF)という規制をかげつらい組織にシフトした。中央銀行、ソブリン・ウエルス・ファンドと並んでHFはその時期には一番大きな投資家であったが、HFが勝手に新興国に資金を投資することは政府には止められない。グローバル取引であり、コントロールは困難である。一時期ジョージ・ソロスがポンド操作により英国財務省を危機に追い込んだこともある。金融緩和により流動性を増大することは、逆に投資家に手段を提供していることになる。HFとspeculatorとのバランスとなる。証券会社の自己取引への規制がされても、HFには規制がかからず、リスクテイクの方向に進んでいくことになり、市場のボラティリティが増加する。G20の規制も、HFの activity は抜け穴となり、経済が停滞することも困るとい背景もある。③ EUも各国バラバラの中で同一の規制で処してよいのか、あるいは日本が米国初の危機のつけを押し付けられてよいのか、という議論もある。④ 米国議員からはリーマンのCEOなどの経営者の誰かに責任をとってもらう、というのがドッド・フラック法制定の発端であるが、理念が先行して、現実の市場の影響など読めておらず、上手く進んでいない。当初は予想もしていない経過となっている。⑤ ドッド・フラック法の規制を緩める方向性が出てきたのも経済的理由からである。市場の反応がよく読めず、今になってどうしてよいのか分からず、方向性がおかしくなってきた。例えば金融業界以外にも航空機、カードローンなど様々な業界に入り込んでしまい、対処の仕方が分からなくなってしまうというのが現状である。フォードなど

カーメーカーは自動車ローンを組ませて証券化し、売却して資金調達するというビジネスモデルであったが、経営破綻して格付けの投資適格外となり、現在新たな資金調達をするとなると高いコストをはらうことになる。新しい規制だと、格付け機関が目論見書を見てから格付けを付けることになるが、サブプライム問題のみならず、過去の全てのオート・ローンの証券にまで影響が出る。新規発行は取りやめることになり、低金利のオート・ローンは出せないことになってしまう。消費者はこのため自動車購入が困難となり経済が停滞してしまう怖れがある。このため政府、SECが法案・規制の実践にストップをかけている。証券化商品としてどこまで範囲に含めるのか、ワシントンには専門家がおらずこのような実情が見えていなかった。かかる事情から規制は緩めざるを得なくなっている。⑥一般事業法人への影響を考慮していない。OTCデリバティブについて為替スワップ、先物ヘッジを図っているが、清算機関のclearing house創設となると金融機関側には意欲がない。リーマンブラザーズが破綻すればドミノ現象で伝播するようにデリバティブは相対取引が多い。counter party riskを減小する形でclearing houseに全部回付していくことになる。⑦リーマンの破綻やサブプライム・ローンを念頭に置いていたが、絞ったものになっておらず、他の業界への影響も包含するようになり法案が読めてしまう。clearing house創設にしても、法案の書き方が絞ったものになっておらず、オートローンなど他分野へ影響を与えることを考えていない。⑧邦銀への影響について、自己ポジションのトレーディング、米国債券の売買に影響してくる。自己ポジションか否かの区別がつけにくい。自己勘定は不可だが顧客向けは許されるとしても、流動性を顧客に提供するに当たり、流動性は相対でやっており、自己勘定は当然の処理となる。例えば中国からの買注文に対して先物取引で取っていかもしれない。その証明は容易ではなく分かりづらい。政府もこうした事態までは考えていなかった。⑨このため今は適用の延長といった形でやむを得ずに逃げている。今後の細則作りもSECは組織縮小のため進めにくい。また規制当局の数も多く混乱してしまい、実施に移しにくい状況である。⑩資金の流れ、ヘッジファンドのresearchやfollowを図ることが重要になる。asset bubbleの傾向になりかねない。証券会社への規制であればパイも小さいが、ヘッジファンドにこうした機能が移っていくとなると市場がより危険なものになる(一種のproyclicalityでありparadoxともいえよう)。⑪一方で米国経済が景気回復すると規制をかけてもよいという規制強化の方向になる。先週バーナンキ議長が記者会見し、金融緩和も終わ

りに近づいているといったハト派的発言をしている。QE2も二〇一一年六月で終了する。連銀は金融引締めに向かって軟着陸させる方向に向かってくることが予想される。もつともその後低迷する失業率などの回復のため、オバマ政権の再選戦略も睨み、GDP三%成長を目指したQE3（金融規制緩和）に向けた動きも出始めている。米国は資本市場が成立しており銀行機能の部分は大きくないため、規制をかけても他にも調達手段はいろいろ揃っている。しかしながら海外の他国においては市場における銀行の比重が大きく、米国で規制が強化されるとグローバル・マーケットの中で他国にも規制強化のプレッシャーがかかり銀行ひいては市場の活動が停滞する懸念がある。これでは反発を招き、米国の規制強化を海外へ押しつけにくい状況となる。資金がリヒテンシュタイン、シンガポールなどの規制の少ない市場に逃避する動きも出てくる。現時点では、こうした規制強化と強化をためらう二つの方向性が交錯した神経質な状況下にある。⑪バーナンキはQE2を止めて銀行への規制をタイトに持っていきたいが、銀行規制による影響について十分理解していない面がある。またそもそも経済全体の中でドッド・フランク法からホットイッシュューとしてのウエイトが他の債務削減問題などに移行しつつある。

(20) Tony Jackson 'Regulators and banks caught in game of cat and mouse' Financial Times 31 January 2011, Anat Admati and Martin Hellwig 'The battle has only just begun to regulate the banks' Financial Times 9 June 2011. 銀行と規制当局の攻防、リスク増加等による新興国のアセットバブルなどにも言及する。金融規制強化を図るべきで、distortionをなくし、talented peopleの最善の活用を図る。規制があれば、shadow bankingの弊害の防止も図れる。ボルカー・ルールについて、Edward Kuceand Tom Braithwaite 'Invocation of Volcker rule' is surprise for everyone' Financial Times 22 January 2011.

第四章 ドッド・フランク法の域外適用ならびに一律規制に関する考察

一、ドッド・フランク法の域外適用

ドッド・フランク法の域外適用について、多くの事項が想定され、概要について示してきた。ドッド・フランク法

の影響の中でも議論の大きな部分であり、以下で検討を深めたい²¹。域外適用に関して主要な論点をまとめると、第一に、ボルカー・ルールでは、外国金融機関の主要論点として、①外国金融機関の米国国外業務への域外適用による影響、②外国金融機関による米国市場インフラ（清算・決済等）の利用への影響、③外国ファンドが対象ファンドに含まれること、④外国金融機関本体へのコンプライアンス・プログラム策定・維持・実施義務の適用などがあげられている。「米国国外のみ」で行われる行為にかかる適用除外の要件が厳格であることが懸念され、自己勘定取引について、①売買を行う銀行組織が米国法・州法で組織されているものでないこと、②売買当事者がいずれも米国居住者でないこと、③銀行組織における売買への直接関与者が米国に物理的に所在しないこと、④売買がすべて米国国外で執行されることが要件とされる。対象ファンドについては、①銀行組織が米国法・州法で組織されているものでないこと、②対象ファンド持分の売付け勧誘・売付け関与者が米国法人でなく、かつ米国に物理的に所在しないこと、③持分が米国居住者に対して売付け勧誘・売付けされないことである。

第二に、デリバティブ規定の域外適用については、ドッド・フランク法の非証券デリバティブ (swaps) 関連規定は原則として米国国外の活動には適用されない。例外として、第一に米国通商 (commerce) における活動に直接的かつ重要な関連 (direct and significant connection) を有し、もしくは当該活動に直接的かつ重要な効果 (effect) を有する場合、第二に CFTC (商品先物取引委員会) が当該規定の脱法を防止するために必要若しくは適切なものとして定めることのできる規則・規制に違反する場合には適用される (七二二条(d))。修正効果主義の考え方をとるものと思われる²²。ドッド・フランク法により追加された諸規定、同規則・規制も、SECがドッド・フランク法により追加されたいかなる規定の脱法防止のために必要又は適切なものとして定めることのできる規則・規制に違反して取引をしない限

り、米国管轄外で証券デリバティブ (security-based swaps) 取引をする者に適用されない (七七二条(b)による一九三四年証券取引所法三〇条(c)追加)。一九三四年証券取引所法三〇条(b)と同旨の解釈規定 (rule of construction) である。

第三に、スワップ・プッシュアウト条項の影響がある。第七一六条において、銀行からデリバティブ部門の分離を求めるスワップ・プッシュアウト条項 (swap pushout provision) が設けられる⁽²³⁾⁽²⁴⁾。スワップ・プッシュアウト条項においては、銀行が連邦支援 (federal assistance) を受ける場合、スワップ・エンティティを分離することを求める規定である。連邦支援として、PRBのディスクカウント・ウインドウ、クレジット・ファシリティ (連邦準備法一三条(3)項に基づくものを除く)、FDIC提供の預金保険、債務保証等が規定されている。スワップ・エンティティ (swaps entities) の定義においては、スワップ・ディーラー、主要スワップ参加者が含まれ、FRBのディスクカウント・ウインドウを利用してFDICの預金保険の対象となる銀行は、スワップ・エンティティを切り離さなければならない可能性があるが、結果的に多くのデリバティブがスワップ・プッシュアウト条項の対象外となるとみられる⁽²⁵⁾。

我が国の金融機関は、プッシュアウト・ルールによる影響を受ける可能性がある。他方で、外国銀行の米国外の活動は、一般的にプッシュアウト・ルールによって影響を受けないと考えられる。またプッシュアウト・ルールは、預金保険対象機関が、Fedの監督下にある銀行持株会社又は貯蓄貸付機関の持株会社の一部である場合には、一定の条件下で、スワップ事業体関連会社を保有し、かつ連邦政府による支援を受けることができると規定する。連邦準備銀行の特別融資枠を利用できる邦銀または外国銀行の米国支店に関しては、例外措置を利用できるかは明らかでない。我が国の事業を有している米国の銀行に関しては、プッシュアウト・ルールの影響は若干異なる。プッシュアウト・ルールは、米国において認可された銀行の日本の支店を含む全ての支店に適用される可能性が高いと考えられる⁽²⁶⁾。

このように保険加入預金金融機関について適用除外をみると、①その業務に直接関連するヘッジその他類似のリスク軽減業務又は国法断が投資可能な利率・参照資産にかかるデリバティブを行うことができることの適用除外、②FRB監督銀行持株会社の一部である場合における当該保険加入預金金融機関の係会社であるデリバティブ業者には連邦支援禁止が適用されないとの適用除外について、外国金融機関の保険加入していない米国支店・代理店が当該適用除外の恩恵を受けられないことという問題が指摘され、リンカーン上院議員（当時）は保険非加入の外国銀行支店・代理店に対する適用除外の否定を意図してはいなかったようである明示的な適用除外規定がないため懸念されている²⁷。外国金融機関の米国拠点の組織構造に影響し得る問題である。

第四に、不利益な影響として、外国銀行及びノンバンクと内国民待遇原則の関連がある。ドッド・フランク法は、基本的に外国金融機関に対して内国民待遇の原則を適用している。銀行持株会社の外国銀行、即ち米国銀行を保有かつ連結資産五〇〇億ドル以上を有する外国銀行はSIFIsと定義され、またリビングウイル規制案では全世界で連結資産五〇〇億ドル以上かつ米国内に支店又は代理店を有する外国銀行もSIFIsとみなされる。後者に対しては、米国内資産ではなく全世界の資産をベースとすることにつき、米国議会の意図に反し不必要として各国の銀行業界から反対の声が上がっている²⁸。外国ノンバンク金融機関は米国内事業のシステム上の重要性に応じてSIFIs指定の有無が決定される。

ボルカー・ルールは、米国内事業を営む外国銀行の米国外事業に対し、当該規則が定める禁止事項が適用されないような免除規定を設けており、国際銀行法（International Banking Act）原則とも整合する。外国銀行及び外国金融機関は、適用過程における法律上・事実上の取扱いを評価する場合、米国金融機関以上にドッド・フランク法・関連規則

に注意を払うことが求められる⁽²⁹⁾。

二・域外適用の可否と実質的な域外適用

1. 域外適用の可否

米国外金融機関への影響として、ドッド・フランク法などの新規制による負担は一般的に米国事業に限定され、その意味では国内法であり、M & A取引などに関しても同様である。従って、米国企業が世界的競争において不利益を受ける可能性があり、他方で米国外政府が米国基準の一部を採用する可能性もある。

2. 実質的な域外適用

ボルカー・ルールの域外適用の可能性については、同ルールはドッド・フランク法成立から二年後またはFSOCが定める最終規則公表から一二カ月後のいずれか早い時期に施行される。同ルールの適用範囲について、米銀は自己勘定取引が行われた場所に関わらず適用されるが、非米銀（外国銀行）については、米国内で実施された取引、あるいは米国外の取引でもそれが米国の居住者を相手とする取引であれば適用される。

米国以外の市場参加者の懸念としては米国法の域外適用の問題があり、米国の裁判所及び証券取引委員会が証券諸法の規定を域外適用した例は多く存在する。二〇〇二年サーベンス・オクスリー法（上場企業会計改革及び投資家保護法（SOX法））が実質的に域外適用となっている事例もあり、ドッド・フランク法も本邦金融機関に実質的に域外適用される可能性があるとの見方も出される⁽³⁰⁾。

金融規制強化の潮流は今後も後戻りはせず、金融規制が市場に及ぼす影響について、全体が同一の方向性を向くことによるリスク増幅、政治・経済環境による適用のさじ加減の変化の可能性も指摘され、運用の厳格さなどの面の影

響が注視されよう。

三．重要な銀行持株会社の定義

米連邦準備制度理事会（FRB）から二〇一一年二月八日公表された、「『主に金融業務に従事する』ことの定義および『重要な』ノンバンク・銀行持株会社の定義」に係る提案に対するコメントとして、全銀協は外国銀行における「重要な銀行持株会社（significant bank holding companies）」の定義について、①外国銀行に対しては、規制を課すことのコスト・便益の観点から、外国銀行の連結総資産ベースでの判断に代えて米国拠点における連結総資産が一定水準以上の場合に適用すること、②外国銀行に対して適用する場合には、グループの資本構成上、中間持株会社（Lower Tier BHC）は除き、最上位レベル（Top Tier）の銀行持株会社のみを対象とすること、重要な銀行持株会社に対するエクスポージャーの報告を行う際に報告対象となるエンティティ等の明確化を図ることが可能となること、③外国銀行が銀行持株会社のステータスを有するか否かに依らず公平な扱いとなること、外国銀行が銀行持株会社ステータスを有しない場合、重要なノンバンクに該当するかの判定が行われることとなり、最上位（Top Tier）に位置する会社の資産を基準とした判定が行われない可能性も懸念されること、を提言している。³¹

四．ボルカー・ルールの一律適用ならびに域外適用に関する考察

1. ボルカー・ルールの一律適用の考察

ボルカー・ルールに対しては極端な制限、禁止行為は銀行が取り巻く環境に応じて行う施策、手段、方法を狭め、かつ各市場そのものが縮小され、逆に銀行経営の安全性、健全性並びに社会の健全性が損なわれるリスクがあることが指摘される。³²

特に外国銀行に対するボルカー・ルールの適用に関して、ドッド・フランク法第六一九条(d)(4)(I)の域外適用の例外条項などの細則策定に際し、法文上は米国BHC（銀行持株会社）法上の免許を有する米国外の銀行が、米国外で行うファンドへのLP（リミテッド・パートナーシップ）持分投資についても当該ファンドのLP持分が米国で売却される場合はボルカー・ルールの対象となる可能性があり、米国外の銀行が米国外で（solely outside the United States）事業を運営する場合は同ルールの対象外であることを明確化して欲しい旨が述べられる。⁽³³⁾

2. ボルカー・ルールの域外適用の考察

邦銀など米国で活動する外国銀行に対して域外適用されるべきではない旨が述べられ、理由として（注）、①後述の *Morrison v. National Australia Bank Ltd* ケース（*Morrison* 事件）を引き合いに出し、ドッド・フランク法一七一条（コリンズ修正条項）の条文と意図に反すること、②外国銀行もしくは親会社に対し不要なコスト負担を強いること、信用リスクに関し先進的内部格付手法（AIRB）へ移行した銀行はもはやバーゼルIにもとづくリスクベースの自己資本フロアの計算を必要とされていないこと、③バーゼル銀行監督委員会の合意である自己資本規制に関する母国基準の尊重という長年のFRBの方針から逸脱し、同様の環境におかれた米銀と外銀は同様の規制下に置かれるべきとの内国民待遇（National Treatment）の方針とも合致すること等を挙げる。⁽³⁴⁾

また、①米国外に本店を置く外国金融機関が米国外で事業を運営する場合、同ルールの対象外であることを明確化して欲しいこと、②過度の規制が顧客利便性、経済成長、金融サービス発展に影響を及ぼすことを最小化することも重要で、ホーム・ホスト両国の監督当局が従来以上に緊密に連携して対応するよう配慮されたいこと等が述べられる。⁽³⁵⁾

- (21) 松尾直彦「米国ドッド・フランクリン法の域外適用問題」神作裕之編『企業法制の将来展望』資本市場研究会（二〇一二年一月）二一九―二三四頁。
- (22) 松尾直彦「金融商品取引法の国際的適用範囲」東京大学法科大学院ローレビュー VOL.6（二〇一一年九月）二七六―二八六頁。
- (23) 上院法案の議論の中で、CFTC所管の上院農業委員会のブランシェ・リンカーン委員長から提案されている。小立敬「米国における金融制度改革法の成立―ドッド・フランクリン法の概要―」野村資本市場クォーターリー二〇一〇年夏号一二七―一五二頁。
- (24) スワップ・プッシュアウト条項については、ドッド・フランクリン法は法律の成立日から二年後に有効になる旨を規定する。
- (25) スワップ・エンティティの定義として、主要スワップ参加者である銀行が除かれ、銀行がスワップ・ディーラーでない限り、スワップ・エンティティの分離は求められない。銀行のスワップ業務が直接的に自らのリスクをヘッジし、同種のリスクを緩和するものである場合、または、CDS（資産担保証券の信用リスクを参照するものを含む）を除き、国法銀行に取引が認められる金利や資産を参照するスワップについて、適用対象外となる。国法銀行法ではエキイティ証券のディーリングを禁止するが、それ以外のアセットへの投資は広く認められる。
- (26) 我が国の金融機関は、プッシュアウト・ルールによる影響を受ける可能性がある。①同ルールは、基本的に米国事業を有している銀行グループに関係する。一定の事業体が特定の目的において、連邦準備制度の信用枠もしくは特別融資枠（discount window）又はFDICの保険もしくは保証を利用することを禁止する。邦銀の米国における銀行子会社、我が国またはその他の外国銀行の米国の支店を広く対象としていることを意味する。外国銀行の米国の支店は、一般的にFDIC保険を有しておらず、またはFDIC保証も利用できないが、Fedにおける制度や特権に関しては一般的に利用することが可能である。他方で、外国銀行の米国外の活動は、一般的にプッシュアウト・ルールによって影響を受けないと考えられる。連邦政府による支援の禁止に関しては、預金保険対象機関に対し主に二種類の例外措置（ヘッジングおよび米国の国法銀行が投資することのできる金利又は参照資産に関するスワップ）を認め、これら例外措置は、我が国および外国銀行の米国銀行子会社が、

仮にスワップ事業者とみなされた場合であっても、利用することができる。さらに、主要スワップ参加者であるもののスワップ・ディーラーには該当しない預金保険対象機関については、スワップ事業者の定義から除外される。またプッシュアウト・ルールは、預金保険対象機関が、FDICの監督下にある銀行持株会社又は貯蓄貸付機関の持株会社の一部である場合には、一定の条件下で、スワップ事業者関連会社を保有し、かつ連邦政府による支援を受けることができるかと規定する。連邦準備銀行の特別融資枠を利用できる邦銀または外国銀行の米国支店に関しては、例外措置を利用できるかは明らかでない。我が国の事業を有している米国の銀行に関しては、プッシュアウト・ルールの影響は若干異なる。プッシュアウト・ルールは、米国において認可された銀行の日本の支店を含む全ての支店に適用される可能性が高いと考えられ、我が国の支店における活動は、米国の銀行が米国内において行うことができるものと同じ種類の活動（ヘッジング、米国の国法銀行が投資することのできる金利又は参照資産に関するスワップ、主要スワップ参加者としてのみの活動等）に限定されることになると思われる。「ドッド・フランク・スワップ・プッシュアウト・ルール」U.S. Legal Developments by Ted Paradise, Davis Polk & Wardwell LLP. (二〇一〇年七月二二日)。

(27) 松尾直彦・前掲「米国ドッド・フランク法の域外適用問題」二三四頁。デリバティブ押出し条項施行が先であるため、当局は関心を払っていないと指摘され、当局は議会を怒らせることのないように緩やかな実務的取扱いをすることを避けているとの見方がある。

(28) 全世界の資産ベースの定義が適用される場合、リビングウィル対象二四社のうち九八社が外国銀行となり、大半は米国内の事業規模は比較的小さく米国にシステミックリスクを及ぼさない銀行という不可解な結果となる。「A Closer Look The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Unfinished Business Dodd-Frank - Entering year two PwCJapan」あらた監査法人総合金融サービス推進本部「残された課題ドッド・フランク法―成立二年目をむかえて」(二〇一一年九月)。

(29) 外国金融機関はOTCデリバティブ規制の重複を防ぐべく、CFTC及びSECに対して相互承認を推進し、米国顧客の保護の必要が明らかにある場合にのみデリバティブ規制適用を求めるといった慎重な検討を要求している。

(30) ボルカー・ルールに関して、JPモルガン・チェ이스は同ルールの対応策として、資産運用事業部内に自己勘定取引部門のトレーダーで構成する新たな代替部門を新設する方針である。国際的な流動性規制の動きも注目され、英国では金融機関に対し安全性の高い流動性資産を一定以上保有することを義務付ける規制が導入される見通しで、各国においても導入が検討される。同ルールの有無に関わらず、ポジションを持つ行為は従前以上にコストがかかり、コストに見合うパフォーマンスを得られる投資機会は簡単には見つからないとの指摘もある。HSBC北米部門はドッド・フランク法によりコスト面などで少なくとも年間一億一〇〇万ドルの影響があること、ウェルズ・ファーゴは同法の影響で二〇一〇年中に五億三〇〇万ドルのコスト増になることの見通しを表明した。ドッド・フランク法はノンバンク金融会社による自己勘定取引は規制しないが、ノンバンクには銀行持株会社より厳格な自己資本、流動性、レバレッジ、リスク管理等の規制が適用され、コスト上昇は避け難い。石田仁志「[焦点] 動き出す米金融規制改革法、国内金融機関に域外適用のリスクも」REUTERS (二〇一〇年九月三〇日)、野村資本市場研究所小立敬および佐々木百合教授談(同)。

(31) ①外国銀行に対する連結総資産の判断基準は米国税務局の総資産をベースとすべきである。②外国銀行グループの持株会社への適用は最上位の銀行持株会社にすべきである。「FRY-7Q」(外国銀行の資本・資産に係る報告)を提出している銀行持株会社は「重要な銀行持株会社」に該当する可能性がある一方で、最上位(Top Tier)ではないために「FRY-7Q」を提出していない中間持株会社(Lower Tier BHC)等は、重要な銀行持株会社に該当しないことが想定される。一方でドッド・フランク法第一一三条は、FRBの監督に服し健全性基準の充足が求められるノンバンク金融会社であるかを判定する際に、重要な銀行持株会社との取引等を勘案することを求める。第一六五条(d)(2)では、五〇〇億ドル超の連結総資産を有する銀行持株会社等に対し、「重要な銀行持株会社」に対する信用エクスポージャー(与信)及び重要な銀行持株会社からの信用エクスポージャー(債務)に係る報告義務を規定する。連結ベースの把握、エクスポージャーの報告が求められるのは明確で、グループの資本構成上、最上位の銀行持株会社に該当しない銀行持株会社については、一律的なたちで重要な銀行持株会社に該当するものでないことを明確化すべきである。③銀行持株会社と非銀行持株会社の公平性を確保すべきである。外国銀行がレギュレーションYに基づき銀行持株会社のステータスを有する場合、グループの資本構成上、最上位に位置する銀行持株会社

(FRY-7Qの提出先)の連結総資産を基準として判定され、連結総資産の額が500億ドル以上であれば重要な銀行持株会社に該当する。一方、外国銀行が銀行持株会社ステータスを有しない場合、重要なノンバンクに該当するかの判定が行われるが最上位 (Top Tier) に位置する会社資産を基準とした判定が行われない可能性も懸念される。提案では、外国銀行が銀行持株会社ステータスを保有しているか否かにより重要性の判断基準が異なる懸念がある。銀行持株会社を有する外国銀行と銀行持株会社を有しない外国銀行が米国で同規模・同業務を行う場合、公平な扱いが確保されることが望まれる。全国銀行協会「米連邦準備理事会 (FRB) による『主に金融業務に従事する』ことの定義および『重要な』ノンバンク・銀行持株会社の定義」に係る提案に対するコメント」(二〇一一年三月三〇日) 参照。

(32) 全国銀行協会「米国ボルカー・ルールに対するコメント」(二〇一〇年一月五日) 参照。また全国銀行協会金融調査研究会では以前より一貫して、今般の金融危機後の新たな金融規制の枠組みの一律適用には消極的な姿勢をみせている。金融調査研究会第一研究グループ報告書「金融危機下における金融規制・監督等のあり方」について(二〇一〇年九月一七日)、同「金融危機を踏まえた規制・監督のあり方」世界一律規制から、地域特性を考慮した規制への転換(二〇〇九年一月二七日)、金融調査研究会シンポジウム「金融危機を踏まえた規制・監督のあり方を考える」(二〇一〇年二月四日)。

(33) ドッド・フランク法六一九条(d)(4)(I)の域外適用の例外条項によれば、ボルカー・ルールは、「外国金融機関による、米国外のみで持分 (ownership interest) が売却される (されている) PEファンド・ヘッジファンドに対する、米国外での (solely outside the United States) 投資には適用されない」とあるが、“solely outside of the United States”の具体的な定義が必要である。ファンドの国籍、運営される場所、ブックイングの場所等を考慮することを提案し、外国籍(ケイマン諸島を含む)のファンド、米国外で運営されるファンド、「ブックイングが米国外(邦銀であれば東京)で行われているヘッジファンド向投資」は、米国外での取引に該当することから規制対象外であることを明確化すべきと考える。

(34) 全国銀行協会「米国ドッド・フランク・ウォールストリート改革および消費者保護法による自己資本規制のプロアール改正等に係る市中協議文書に対するコメント」(二〇一一年二月三日) 参照。

(35) 全国銀行協会「米国ボルカー・ルール of の経過期間に係るFRB提案に対するコメント」(二〇一一年一月七日)。

第五章 ドッド・フランク法のコーポレート・ガバナンス規定とTOB・M&Aの交錯

一・ドッド・フランク法のコーポレート・ガバナンス規定

1. ドッド・フランク法におけるガバナンス関連規制の強化

ドッド・フランク法におけるガバナンス関連規制の強化に焦点を絞り、近時司法判断が下され、注目を集めるプロクシ・ファイトなどTOB・M&Aの交錯局面の問題に関して更に考察を進める。ドッド・フランク法のガバナンス関連条項について、³⁶⁾①第九五一条（一九三四年証券取引所法一四A条の改正）は、株主に役員報酬および敵対的買収防衛策である役員退職金に関するゴールデン・パラシュート（Golden Parachute）についての定期的な株主のセイオンペイ（Say on Pay）の任意の投票権（a periodic advisory vote）を賦与する。②第九五二条等は、報酬委員会が完全に独立し、委員会が特定の指定された監督責任を与えられること、報酬委員会が独立性の基準と独立したコンサルタントおよびアドバイザーのための要求項目を強化することを要求する。ブローカーが取締役の選任ならびに役員報酬につき自由裁量の投票を行使することを禁じる。③第九五三条では、SECが企業に役員報酬に関して追加の情報公開を提供することを規定する。④第九五四条は役員報酬に関してサーベンス・オクスレー法（Sarbanes-Oxley Act SOX法）の規則を拡大する。誤って与えられた報酬に対してクローバック（clawback）政策を行う場合の要求事項を設定する。⑤第九七一条は、SECに対してプロクシ・アクセス（proxy access）ルールの採用についての認可権限を与える。株主が会社の株主総会招集通知を候補者を取締役に指名するために使用を許される同ルールを広める権限をSECが有することを確認する。⑥第九七二条は、企業が同一人がCEOと取締役会長の地位の双方を有するか、理由についての

公表を求める。報酬、従業員および取締役間のヘッジング取引 (employee and director hedging transactions)、CEOと取締役会議長の役割の分化 (separation of the CEO and Board chair roles) に関する会社決定の開示を強化する。⑦第九八九G条では、小規模発行者に対して、SOX法第四〇四条(b)の要求する内部統制に関する監査人証明 (the internal controls auditor attestation requirement of Section 404 (b) of the Sarbanes-Oxley Act) の要求からの免除を賦与する⁽³⁷⁾。

ドッド・フランク法においては役員報酬と企業実績の連動性ならびにCEO報酬と他の役職員報酬の比率の開示などの規定につきSEC規則策定が求められ、SECは議決権行使助言機関の利益相反、不透明性について問題提起し、規制強化の可能性も指摘される。

①金融機関のインセンティブ報酬・今回の金融危機の一因とされる金融機関のインセンティブ報酬規制については、連結資産一〇億ドル以上の金融機関は不適切なリスクに繋がる過度なインセンティブ報酬などが禁じられ、加えて金融機関を重大なリスクに晒し得る職員を特定してインセンティブ報酬を承認・文書化すること、役員⁽³⁸⁾のインセンティブ報酬の五〇%以上を三年以上繰り延べる⁽³⁹⁾ことなどが求められる。②セイオンペイ・セイオンペイは、株主が株主総会において役員報酬に対して拘束力のない決議を行う権利を指し、SECの委任状勧誘規則により株主総会等の委任状等には、少なくとも三年ごとに開示が義務付けられる役員報酬の承認のために株主による決議、および少なくとも六年ごとに前記決議の頻度を定める株主による決議が含まなければならない。背景には、デラウェア州会社法などが企業経営者寄り⁽⁴⁰⁾で、株主が企業に対して発言する機会が少ないこと、最多得票制 (plurality voting) では会社提案の取締役選任は事実上確実であり、棄権・反対票が死票となる⁽⁴⁰⁾ことが挙げられる。③公益通報保護—インサイダー取引における通報者保護の拡大・通報者保護について、米国においては一九八八年インサイダー取引および証券詐欺執行

法によりSECがインサイダー取引通報者に報奨金を支払うことが可能となっている⁽⁴⁾。SOX法により、上場企業における通報者保護が図られ、今時金融危機を受けて、保護の拡大を証券法違反に拡大し、公益通報(Whistle blowing)の促進と保護の強化から、ドッド・フランク法第九二二条において、自社の証券法違反に関する独自に知り得た情報をSECに任意で通報した結果、一〇〇万ドル以上の民事制裁金賦課に至った場合、SECは通報者に民事制裁金の一〇—三〇%を報奨金として支払うことが規定され、また企業側が公益通報者に対して告発を理由とする不利益を与えることを禁じる。SECは二〇一一年一月三日公益通報の促進と保護に関する規則案を採択し、第一に、報償の対象とならない公益通報者として、法律・契約上SECに既に情報提供義務を負う者、弁護士・会計士などの顧客情報により報奨金を得る者、不正情報等により社内に対処する役目の者を定義づける。第二に、公益通報者が自社のコンプライアンス部門やコンプライアンス・プログラムをないがしろにしないための措置も規定する。自社のコンプライアンス部門に報告し、九〇日以内にSECに報告すれば、コンプライアンス部門報告日をもってSECへの報告日とするが、その間にSECが情報を得ることや他の内部者に先に告発されることがなくなり、内部告発者にとって利点がある。さらに、コンプライアンス・プログラムに沿う最初の報告者により高い報奨金を与えることをSECが検討できる。従前の証券法違反に関わる制度はインサイダー取引関連に限定され、報奨金上限も一〇%であり、活用されていないのが実態である。課題として、第一に、従業員が報奨金目当てにSECに違反事案を直接持ち込み、企業の自主的コンプライアンス活動を阻害しかねないこと、第二に州法曹協会によりSECへの情報提供が認められる場合は弁護士等も報奨金対象の公益通報者となり得ることについて、批判・懸念が表明される。第三に、同法では公益通報制度の担当部署をSECに設置するが、臨時予算のために組織編成が進んでいない点も指摘され、執行部門の確

立が必要とされよう。

2. ドッド・フランク法における報酬規制と我が国への影響―ガバナンスの相違と接点―

ドッド・フランク法の報酬規制と我が国法制度に与える影響についても、今後の考察すべき課題となる⁽⁴²⁾。株主総会の権限などを定める会社法に相当する法律は米国では州法管轄、同法が改正した一九三四年証券取引所法は連邦法、金融商品取引法に相当する市場法であるなど、⁽⁴³⁾会社法制の関係で制度設計などの相違がある。我が国上場会社の大多数を占める監査役設置会社はガバナンス構造も異なり、実務の運用はともかく、法律・制度面でセイオンペイが問題となる余地は現状では多くないと理解されよう。セイオンペイは、取締役 (director) 報酬でなく、SEC規則により個別開示義務が課される一定の上級役員 (executive officer) 報酬を対象とし、上級役員は監査役設置会社における業務執行取締役、執行役員 (法律上は使用人) のいずれかという議論もあろう。CEO、CFOなど一定の上級役員の人別報酬額の開示を前提に、開示内容に対して法的効力のない承認決議をとる仕組みで、個々の役員が最終的に受領した報酬額も含め、事後チェックを行う性質を有するが、他方、会社法では法的効力のある承認決議を必要としつつ、事前に総額の報酬枠を設ける。二〇一〇年連結報酬等の総額が一億円以上の取締役等について個人別報酬額の開示を義務付ける制度が導入されるが、金融商品取引法に基づく有価証券報告書の開示であり、会社法上の取締役の報酬等決議とはリンクしない。もともと、会社の業務執行者の報酬等に対する株主のチェック機能の制度的担保の面で共通点はあるが、私見であるが、実質的なガバナンス構造の調和と共に、収斂する方向に働く面があるだろうか。

3. プロクシ・アクセス・ルールとゴールデン・パラシュート—米国におけるガバナンス改革の不透明さと今後の展開—

米国におけるガバナンス改革の不透明さも指摘され、今後の展開が注視されるところである。プロクシ・アクセス、ゴールデン・パラシュートに関する考察を深めてみたい。

(1) プロクシ・アクセス・ルール SECによるプロクシ・アクセス・ルールについては、二〇一〇年八月二十五日に全ての米国公開会社に対して義務的なルールを採用し、ある会社の議決権付株式の三%以上を三年間保有する株主または株主集団は、当該会社の委任状加入資料 (proxy materials) を用いて、取締役総数の四分の一までを指名する権利を有する。支配目的でないことの証明として、同ルールを利用する株主または株主集団は、支配権の変化を生じさせる、または同ルールによつて許容されている数を超える取締役のポストを獲得する意図のないことを認証する必要がある。取締役候補者数の制限として、会社は、その委任状勧誘資料において、その取締役会の二五%超を占める取締役候補者について記帳の義務はないとみられる。会社が二五%超の上限を超える対立する候補者に指名を受けた場合、対立する候補者指名を先着順で配分するというSEC提案からの変更点として、議決権付証券の持分比率が最も高い株主または株主集団が優先されることがある。候補者の適格性として、候補者に指名されるためには、該当する国法証券取引所または協会による客観的な独立性基準を充足する必要がある。他方、指名する株主、指名される候補者との関係には制限がない。開示および記述に関する法的責任として、指名される株主候補者と指名を行う株主との関連性について、一定の開示が求められる (スケジュール⁴⁴N)。

(2) ゴールデン・パラシュート 連邦金融監督である連邦預金保険公社FDICは、二〇一〇年一月一四日金融機

関向け通達「銀行等におけるゴールデン・パラシュートの申請に関する解釈ガイダンス (Guidance on Golden Parachute Applications)」を⁽⁴⁵⁾発出している。ガイダンスの主要な内容としては、①ゴールデン・パラシュートの報酬支払は、問題金融機関が、関連事業会社 (institution-affiliated party IAP) の関連性廃止に伴い支払う報酬にも関与する。②預金保険法 (FDI Act) および適用規則は、問題金融機関 (銀行検査で総合評価の格付けが四および五に合致する金融機関) については規則に別途の定めがある場合を除き、ゴールデン・パラシュート報酬の支払を禁止する。例外は、特定の状況でかつ特別な承認がなされた場合のみ申請により許可される。③銀行の上級管理者に利するゴールデン・パラシュート報酬支払の申請は、当該受給者の銀行への影響、主要な法人の主導性および政策決定、就中ハイリスクな銀行戦略にかかる活動への関与など、個人の実績評価を含む高度な精査結果 (scrutiny) に従う。④本通達は、申請時に要求される情報の類型の詳細なガイダンスならびに監督機関職員が申請や支払額案を評価する際の考慮すべき要素を提供する。⑤申請手続きの簡素化や申請数の削減を意図して、本ガイダンスはほとんどのケースに該当する一人あたり最高五千ドルのゴールデン・パラシュート報酬の支払については申請不要とした。ただし、その場合、銀行は受取人の署名および受取り金額について確定日付とともに支払い記録の保管が義務付けられる。⑥複数件をまとめたゴールデン・パラシュート報酬の申請形式として、金融機関が同様の責任を持つ比較的低水準の従業員に対し、または人員整理や組織再編に伴う低額の支払を求めて来た場合も同様に認められる。⑦FDICは、ゴールデン・パラシュート報酬の支払申請の承認に際し、段階的分割支払または報酬を条件付で減らす条件付回収条項 (clawback provision) を求めることができる。

(3) 米国ガバナンス改革の停滞 米国の経営者団体である米国商工会議所 (The U.S. Chamber of Commerce) およびビ

ジネス円卓 (the Business Roundtable) は、ガバナンス改革の実施延期を目指してロビー活動を行なっている。プロクシ・アクセスと称される役員選任に関する株主提案の容易化について、SECが規則制定し、株主による経営者へのチェック機能が高まることが期待された。プロクシ・アクセスの実施により、株式の3%以上を三年間以上継続して保有する株主または株主グループは、取締役数の二五%以下または一名の取締役候補者を提案できる。提案は会社側が作成する株主総会招集通知に記載され、株主は低コストで取締役選任議案を争うことができる。我が国の株主提案権に比べ、持株数・期間の制限が厳しく、提案取締役数の上限があり、株主にとって使いにくい制度でもあろうが、取締役選任を株主が経営陣と争う場合に、従前は委任状争奪を伴うコスト高の方法しかなかったのに比べて、株主主導の取締役選任を容易化するものといえよう。

プロクシ・アクセスに対する経営者団体の警戒感は強く、特殊な意図を持った者が取締役になり、企業価値を減少させる経営判断を下す懸念もあるとして反発し⁽⁴⁶⁾、米国商工会議所およびビジネス円卓は共同でプロクシ・アクセスの内容および実施時期の再考を求めて提訴していた⁽⁴⁷⁾。SECは、規則の実施時期について裁量権を有し、性急な実施は不測のコストを要し、不明確な規制および無用な混乱を生じる懸念があるとの見方に配慮し、再検討を行なうことを決めている⁽⁴⁸⁾。

(4)コーポレート・ガバナンスの新展開とTOB・M&Aの交錯 米国ガバナンス改革の不透明さを示すものとして、プロクシ・アクセスの問題が大きな注目を集めてきている。TOBなどM&Aとコーポレート・ガバナンスが交錯する先鋭化した局面として、プロクシ・アクセスとSEC規則の問題が米国におけるガバナンス改革の不透明さを示すものとして指摘される。このほか、現下のガバナンスの問題として、Independent Chairman (取締役会議長とCEOの

分離)、Classified Boards (期差任期制)、Compensation Committee Independence (報酬委員会の独立性) などがある。国際金融法制のうち、米国金融改革法を中心に述べてきたが、セイオンペイなど同法のガバナンス関連規定は重要である。役員選任に関する株主提案の容易化に関するプロクシ・アクセス・ルールについて、SECは規則制定し、株主による経営者へのチェック機能が高まることが期待された。二〇一〇年八月二五日全ての米国公開会社に対して義務的なルールを採用し、議決権付株式の三%以上を三年間保有する株主または株主集団は、当該会社の委任状加入資料(proxy materials)を用いて、取締役総数の四分の一以下、または一名を指名する権利を有する。我が国の株主提案権に比べ、持株数・期間の制限が厳しく、提案取締役数の上限があるが、取締役選任を株主が経営陣と争う場合に、従前の委任状争奪というコストのかかる方法に比べ、株主主導の取締役選任を容易化するものといえよう。

二、セイオンペイおよびプロクシ・アクセスとRed Flagsの相関ならびに法実務の影響

1. ドッド・フランク法の報酬規制と日本法実務の影響—SOX法とドッド・フランク法の規制強化—

二〇〇二年SOX法は三つの委員会のうち、事後的に監査委員会の機能を強化してモニタリングされる内部統制システムの実効性を高め、米上場企業のコーポレートガバナンスを強化せんとする。他方、ドッド・フランク法は、報酬委員会の機能を強化し、CEOによる高額報酬を目当ての経営を未然に防ぎ、コーポレートガバナンスの質を高めんとする。第一に、米上場企業の報酬委員会のメンバーは、全て独立取締役でなければならないとし、ニューヨーク証券取引所やナスダック上場の外国籍企業は規制の適用を免除される(九五二条(a)項)。第二に、全ての米上場企業にセイオンペイを取り入れ、株主総会が役員報酬について勧告的決議ができるようにすることを義務づけ(九五一条)、また米上場企業の報酬委員会が会社役員員の報酬水準、報酬内容などを決定する際に用いる外部報酬コンサルタントに

ついて、会社からの独立性を考慮すべきことを義務づける（九五二条(a)項）。さらに、CEOが取締役会議長を兼務している場合、理由を今後制定される米証券取引委員会規則に従い開示すべきとする条項（九七二条）、CEOなどに関する報酬開示規制強化も盛り込まれる。

同様の改革はEU諸国でも実施され、我が国では会社役員報酬の総額と内容は監査役会設置会社の場合は株主総会が決定し、米国内企業よりも厳しい規律がされる。しかしながら、株主総会で決定された役員報酬総額の範囲内で、個別役員への分配は代表取締役社長に委ねられていることが多く、透明性に課題がある。このため、役員報酬の決定メカニズムに関する透明性向上、代表取締役社長と取締役会議長との分離、または分離しない場合の理由の説明の必要性について議論がなされることになろう。⁽⁴⁹⁾

2. セイオンペイと法実務への影響

Red Flagについては、ドッド・フランク法のガバナンス改革であるセイオンペイ、プロクシ・アクセスとの相関も注視されよう。ドッド・フランク法の実質的域外適用の影響などから、我が国のガバナンス実務あるいは組織体制が変容する可能性もあろう。先ず、セイオンペイの我が国への影響についてみると、法律・制度面で問題となる余地は少ないことは述べたが、実務面では以下の検討がされる。

(1) セイオンペイの実務導入と影響

第一に、報酬委員会メンバーに関する独立性要件強化について、米証券取引所は上場基準において報酬委員会委員全員が独立取締役であることを求めており、ドッド・フランク法は独立性要件を強化し、当該取締役に対し支払われるその他の報酬および当該取締役と当該会社の関係会社との関係について考慮すべきことを定めている。

第二に、外部報酬コンサルタントに関する独立性の考慮について、米国において外部の報酬コンサルタントの意見を取り入れることは任意であり、多くの企業は外部コンサルタントの助言を受け、役員報酬算定の方針、個別の報酬額を決定している。ドッド・フランク法は、外部コンサルタント等を導入する場合、選定手続、報酬額、当該会社の株式保有の状況等に関して、独立性を考慮することを求めている。

第三に、取締役の役員報酬に関する株主総会での勧告的決議導入について、米国では取締役報酬は報酬委員会が決定し、取締役の個別報酬額については年次報告書等において開示している。ドッド・フランク法は、従来の開示に加えて、三年に一度以上、株主の信認を得るため、取締役の報酬額が妥当かについて株主総会における拘束力のない株主投票（勧告的決議）の実施を求めている。勧告的決議導入により、株主による意見を反映し、適正な報酬額の形成を期待しているといえよう。

そこで、我が国会社法下で制度導入が可能かについて検討したい。⁵⁰⁾

① 報酬委員会設置および要件加重

報酬委員会設置および要件加重は可能となる。

(i) 委員会設置会社

社外性の要件の加重に関して、委員会設置会社における報酬委員会について、過半数を社外取締役とすることが義務付けられ（会社法四〇〇条三項）、報酬委員会委員を全員社外取締役とし、社外取締役の要件を加重して独立性を高めることは有効となる。実際の加重の内容として、東証等が求める独立役員⁵¹⁾の判断基準が指標になろう。

現状を維持する場合は、当社の報酬委員会は法律の要件を満たし、過半数は社外取締役で構成され、独立性に問題

はないものと考えていると回答することが最低限要請されていよう。

(ii) 監査役設置会社

(イ) 任意の機関として設置

監査役設置会社には報酬委員会の設置義務はないが、社外取締役が過半数を占める報酬委員会を任意の機関として設置することは禁止されていない。取締役報酬について、総額が定款または株主総会で定められれば、個々の報酬額については取締役会に委ねてもよいと解され、報酬の総額が定款または株主総会で定められている場合、任意の委員会として報酬委員会を設置して、意見を参考に取締役会または委任を受けた代表取締役が個別の報酬額を決定する設計は問題はない。

(ロ) 社外監査役は報酬委員会委員となるか

報酬委員会委員に社外監査役を加えることについては、否定的に解される。監査役の職務は取締役の職務執行監査にあり、報酬委員会の活動は職務執行の一部であるため、監査役は報酬委員会が出す意見、結論に至るまでの手続き、取締役会における委員会が提出した意見の取扱いなど報酬決定までのプロセス、金額をチェックすべき立場にある。

(ハ) 任意の委員会でも報酬委員会規程を作成する

任意の報酬委員会を設置する場合も、委員の要件、運営方法を明確にし、社内において報酬委員会規程を作成することが望まれる。

② 任意の外部コンサルタント導入

外部の報酬コンサルタントの導入については、企業の任意であり、問題ないが、人選について会社との取引の有無、

資本関係を選任の基準として独立性を確保し、また複数のコンサルタントを選任して適正な役員報酬決定の体制を検討することが望まれる。

③ 勧告的決議の導入

(i) 我が国の法制度には馴染みにくい

個別報酬額に関する勧告的決議は、(a)役員報酬の決定権限が報酬委員会にあること、(b)個別の役員報酬を開示していることを前提とする制度であるため、取締役の報酬総額を株主総会で決定し、原則として個別の役員報酬の開示を義務付けない我が国の法制度には馴染みにくい面がある。一般株主は役員報酬額の適正性について判断能力があるかとの指摘も日米においてされている。

(ii) 勧告的決議導入は可能

拘束力を有しない株主投票である勧告的決議の導入は可能とみられる。会社法には勧告的決議に関する規定はないものの、会社法において禁止されておらず、会社自治の観点から任意に制度を導入することは可能と解される。任意の制度導入を株主総会決議で行う事例として、敵対的買収防衛策導入がある。実際には、事前警告型買収防衛策の導入・継続については、定款変更を伴う場合とそうでない場合がある。⁽⁵¹⁾

実務としては、株主アンケートは行わないとしても、報酬コンサルタントや報酬委員会への諮問結果を入手するなど、勧告的決議と同様の趣旨を取り入れる対応を検討することが考えられる。

(2) 株主提案による導入

経営陣が独立性の高い報酬委員会、外部コンサルタント、勧告的決議について導入を見合わせる判断をした場合、

株主から導入について株主提案がされることが考えられる。プロキシ・アクセス(proxy access)ではないものの、こうした検討も必要となろう。株主提案には定款変更を伴わずに制度導入を求める場合、制度導入と併せて定款変更を求める場合の二つのケースがある。

① 監査役設置会社

(i) 定款変更を行わずに制度設置を求める場合

(イ) 委員会設置会社の報酬委員会と同等の機関設置を求める場合

株主は監査役設置会社制度と矛盾する機関設置を求めていることになり、委員会設置会社の移行を求める定款変更の提案を前提としない限りは株主総会の決議事項とすることはできない。

(ロ) 任意の報酬委員会や外部コンサルタント、勧告的決議などの導入を求める場合

会社法はこれらの制度導入を義務としておらず、会社の判断に任せられ、不要と判断すれば採用する必要はなく、株主総会決議を求める必要もない。定款変更の提案を伴うものでない限り、株主提案は会社の経営判断に介入する違法なものとなり、議題として取り上げる必要はない。

(ii) 定款追加を求める場合

(イ) 委員会設置会社の移行を求める場合

委員会設置会社移行の場合には定款に報酬委員会の定めを置かなければならない(会社法三二六条二項)。株主が委員会設置会社移行のための定款変更を求める場合、株主提案は有効となる。併せて、委員会委員の要件加重規定を加えることも可能である。

(ロ)任意の報酬委員会や外部コンサルタント、勧告的決議などの導入を求める場合

任意の機関であり、定款に定めなければ効力を有しないわけではない。その他の事項でこの法律の規定に反しない（会社法二九条）事項について、任意に定款へ記載することが可能と解され、定款変更は許される。制度導入の株主提案が会社の判断で任意機関を設けることができるとする定款変更を求める趣旨であれば有効と解される。

②委員会設置会社の場合

(i)定款変更を行わずに制度設置を求める場合

法定の報酬委員会が設置されており、報酬委員会に関する株主提案は、委員会設置でなく、委員会委員の要件の加重を求める提案になる。しかしながら、報酬委員会が法定要件を充足する以上、会社が要件を加重する義務を負うことはない。従って、外部コンサルタント、勧告的決議同様に定款変更の提案が伴わない限り、株主提案として取り上げる必要はない。会社が要件加重が必要と判断すれば、会社の選択として導入することは許される。

(ii)定款の内容について要件加重など追加を求める場合

委員会設置全社は報酬委員会について定款に定めを置くこととされ、要件を加重する定款変更の提案は許される。また外部コンサルタント、勧告的決議について、その他の事項でこの法律の規定に反しない事項として定款変更の手續を経た上での記載が可能と解され、制度導入の前提としての定款変更を求める株主提案は会社として取り上げざるを得ない。株主総会に諮る必要が生じてくる。もつとも、定款変更の特別決議要件は厳しく（会社法三〇九条二項一号）、実際において株主提案が成立に漕ぎ着けることは困難を伴おう。

三. プロクシ・アクセスに関する司法判断

プロクシ・アクセスに関する司法判断が近時出され、SECの申し立てが退けられ、規則案の無効が決定されたことから、議論がさらに深まっている。⁵² プロクシ・アクセスはドッド・フランク法九七一条により制度化され、米国証券取引委員会（SEC）が規則制定を委ねられたが、実施に至っていない。SEC規則一四a—八においては、株主提案が取締役選任に関連する場合、提案を会社側は除外することが認められてきたが、米国金融改革法は例外としてSEC規則一四a—一を設け株主のプロクシ・アクセスを認める。⁵³ 即ち、規則一四a—一は、ある会社の株式の3%以上を三年間以上継続保有する株主（または株主グループ）は、取締役数の25%以下（または一名）の取締役候補者を提案し、会社が作成・配布する委任状勧誘書類に記載できるものとされた。委任状勧誘書類は株主総会議案を詳細に説明するものであり、株主は低コストで取締役選任議案を争うことができることとなる。SECは、当初二〇一一年の株主総会での実施を予定していたが、プロクシ・アクセスに対する経営者団体の警戒感は強く、特殊な意図を持った者が取締役になり、逆に企業価値を減少させる経営判断を下す懸念もあると反論する。米国経営者団体のビジネス円卓（The Business Roundtable）は、プロクシ・アクセスの内容や実施時期の再考を求めて提訴し、規則案の無効が決定された。⁵⁴ 新規規則案の制定作業は遅延し、SECシャピロ委員長は新たな規則案の提案は予定に挙がっていないと述べる。⁵⁵

本件の司法判断について、申立人であるBusiness Roundtable（円卓会議）と米国商工会議所は、SECは取引所法三条(f)項、投資会社法二条(c)項で求められている効率性、競争および資本形成に対する規則の影響を十分考慮せず、行政手続法に違反して規則を制定したと主張した。SECは二〇〇九年規則を提案し（74 Fed. Reg. 29,024）、パブ

リック・コメントの後一部修正して二〇一〇年に二対一で採択した (75 Fed. Reg. 56,668)。概要は、委任状勧誘規則適用会社 (登録投資会社を含む) は、委任状資料に資格のある株主または株主グループの指名する取締役候補者名を記載しなければならない。資格のある株主とは、規則の利用を通知した日まで三年以上、議決権の三%以上を保有している者で株主総会まで当該議決権を保有しなければならない。候補者提案株主は、SECおよび会社に通知をしなければならぬが、通知には五〇〇語以内で理由を記載できる。会社は、提案株主が提供した当該株主および候補者に関する情報を委任状説明書に記載し、候補者を委任状行使書面 (proxy voting card) に記載しなければならない。本条適用について、制限が付され、規則は州法または会社の統治文書 (governing documents) が株主の取締役候補者指名を禁止している場合は適用されない。株主が、会社の支配を変更する意図を持って会社の証券を保有している場合、当該株主は規則を利用できない。会社は、一人または取締役数の二五%を超える数の多い数の候補者を委任状資料に記載することを求められない。複数株主が指名資格を有する場合、最も高い議決権割合を有する株主のみが候補者を指名できる。SECは、規則一四a—1が、取締役会および会社業績と株主価値を改善するという潜在的便益は潜在的費用を上回ると判断し、各会社の取締役会または株主の過半数が、規則一四a—1の内容を付属定款 (bylaws) に組み込むかを判断すべきだとする提案について、州法下の定款自治 (private ordering) に排他的に委ねることは株主の取締役指名権・選任権を促進するに当たり効果的でも効率的でもないとして斥けた⁽⁵⁶⁾。提訴に対する判旨では、審査の申立てを認め、規則を無効とする⁽⁵⁷⁾。行政手続法下では、行政機関の行為は恣意的、気紛れ、裁量の濫用、その他法違反がある場合 (arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law)、裁判所により無効とされる (5. U.S.C. § 706 (2) (A))。裁判所は申立人に同意し、SECは恣意的かつ気紛れに行動し、投資会社に当該

規則を適用するSEC決定も恣意的であったと判断する。

① 経済的効果の考慮

(i)費用便益の考慮…申立人は、株主提案に反対する会社の負担費用をSECは考慮に入れていないことを主張する。SECは、採択リリースの中で、株主の取締役候補者指名に反対することに対して正当理由なく会社資金を用いることは取締役の信認義務違反になること、提案株主の資格要件のために提案数は制限されるために会社のキャンペーン費用は限定されるとする。裁判所は、取締役は株主側候補者に反対しないというSECの予想は根拠がない憶測であるという申立人の主張に賛成する。SECは、会社のキャンペーン費用の推計を行わず、規則の経済的効果を査定する制定法上の義務を無視している。SECは、反対派取締役が取締役会に加わる場合、会社業績が低下することを示している研究を過小評価し、逆の立場の説得力のない二つの研究に依拠したものである。(ii)特別利益を有する株主…提案株主に対しては持株要件が課されるが、公務員年金基金や組合金基金も当該規則を利用するものと信ずるだけの十分な理由があるにも拘らず、SECは、特別利益を有する株主が、株主利益最大化以外の目的のために本規則を用い、会社に費用負担させることになるという有識者の懸念には対応していない点で、SECは恣意的に行動した。(iii)選任合戦の頻度…規則一四a—11による指名の頻度について、SEC内の議論は矛盾し、恣意的であった。SECは、規則の便益を議論する場合は指名株主が委任状勧誘資料の印刷・郵送代を直接的に節約できる面を強調するが、この場合、SECは上場会社の一五%が本条の利用を予想しているものと報告した。便益を評価する場合は本条の活発な利用を予想しつつ、費用を評価するときは不活発な利用を仮定することは矛盾している。

② 投資会社への適用

通常は一つの投資助言会社がコンプレックスと称するミューチュアル・ファンドのグループを經營するが、ファンドの取締役会は一般的に、ある取締役グループがコンプレックス内のファンドの全取締役会を構成するユニタリー・ボード (unitary board)、複数の取締役グループがコンプレックス内の異なるファンドの組を監視するクラスター・ボード (cluster board) のいずれかの形態をとり、いずれも取締役会は複数のファンドの事業について一つの會議で対処する。申立人は、投資会社法規制は株主の委任状アクセスの必要性を減じ、委任状アクセスから得られる便益をも減じていること、本規則は投資会社のガバナンス構造を破壊することにより投資会社に多大の費用を負担させることについて、SECは十分に対応しないことを主張し、裁判所は申立人に賛成する。SECは、規則一四a—11により株主指名の取締役がファンドの取締役に加わる場合、ファンドごとに取締役会會議を別個に開催せざるを得ず、ガバナンスを非効率的にし、ユニタリー・ボード構造やクラスター・ボード構造を破壊し、投資会社に多額の費用を課すことになるとの懸念がある。SECは、投資会社の株主は多くはリテール顧客であり、三年間の保有要件を満たさず、投資会社に株主總會開催を強制しない州法もあり、投資会社の負担費用は少ないこと、ユニタリー・ボードおよびクラスター・ボードに対する破壊的效果はファンド・コンプレックスの地位を維持するために秘密保持契約を用いることで緩和されるはずであることを述べる。しかし、前者はSECは利用が少なければ便益も少ないことを見過ぎ、後者は株主指名の取締役は他のファンドに対する信認義務を負わず、秘密保持契約の締結義務も負わないため、秘密保持契約は何ら解決策にならないと反論がされる。

上記の司法判断に関して、SECは委任状アクセス (Proxy Access) の問題につき、一九四二年以降提案を行って

おり、二〇一〇年に規則制定に至ったものである。SEC規則で、株主提案を会社の委任状資料および委任状行使書面に記載させることができる株主提案権を定めているが、選挙提案は株主提案権の対象から除外されている。会社支配にかかわる提案は、委任状勧誘規則に則り委任状合戦を行わせる趣旨である。しかし、会社の委任状勧誘は会社費用で賄われ、株主は委任状勧誘の費用を負担することになり、不利な立場に置かれること、諸外国は株主に会社の委任状勧誘装置を利用させる例が多いことから、株主の選挙提案を会社の委任状資料に記載させるべきとする議論も強い。

本判決は裁判所が、行政手続法の規定に照らしてSEC規則一四a—11の制定を取り消し、同規則を無効としたものである。⁵⁸ もっとも本判決は、委任状アクセスについてSECに規則制定権がないことを無効の理由としたものではなく、ドッド・フランク法はSECに株主の取締役候補者指名権を認める規則を制定する権限を与えている。SECは最終的には、規則一四a—11と同様のルールを制定することになるという予想もある。⁵⁹

株主に委任状アクセスを認める理由について、SECは株主が州法上の権利を十分に行使できるようにすることに求めるが、規則一四a—11は州法上の権利行使を逆に破壊するとみる見解もある。黒沼悦郎教授は、会社内の事項が伝統的に州法に割り当てられているからでなく、大部分が任意法規で競争に直面し、漸進的發展をする州法が連邦法よりも株主と経営者の権限分配を扱うのに適していることを述べておられる。⁶⁰

四・取締役の善管注意義務とリスクマネジメントの実際

上記のRed Flagの活用も踏まえて、FCPAの域外適用に対するリスクマネジメントの具体的な考察を行いたい。第一に、不正競争防止法を念頭に、外国公務員贈賄罪における少額のファシリテーション・ペイメントをみても、不

正な利益供与でなく、社会的な常識の範囲内であることにつき、少額支払いを承認する取締役の経営判断における裁量権の逸脱の有無（善管注意義務違反）に関して、近時の判例実務が事実認識および判断推論のプロセスのみならず、プロセスに基づき行った取締役の判断の内容及体の合理性を追求し、判断過程も詳細に検討する傾向にあることを踏まえ、経営判断原則を構成する規準である①企業を取り巻く経済環境など、②一般的に期待される水準、③前提事実の認識過程の不当な誤り・合理性欠如、④事実認識に基づく判断の推論過程および最終判断自体そのものの内容の明らかな不合理の各観点から、取締役の判断の留意点は次の通りとなる。①外国の腐敗度、利益供与の外国国内法令の許容度、業務遂行の関連性など。②業界ごとの相違やODAの信頼確保など、③第三者・専門家の資料の参考度合いおよび稟議書の収集と検討。リサーチ懈怠（拓銀カプトコム事件⁶¹）や信頼の原則（拓銀ソフィア事件⁶²）が関連して問われる。④取引を獲得できない場合の企業の損失および外国公務員との継続的關係、接待などの必要性、取締役会における議論の充分性など。第二に、外国公務員贈賄罪関連事例において、不正競争防止法一八条違反の有罪が確定すれば法令違反行為として取締役の裁量は否定され善管注意義務違反となることは明白であり、損害賠償請求に対する攻撃防御方法を想定するしかない。他方、起訴に至らない場合、株価下落など株主代表訴訟提訴に対しては経営判断原則に基づく上記の四つの観点からの抗弁の主張も可能となろう。第三に、具体的なリスクマネジメントとして事前のコンプライアンス強化、不祥事発覚時の対応、事後的責任処理の三点から米国COSSO報告書に基づくERMの各要素毎に検討すると、①統制環境では担当セクションの組織的連携と独立性維持、②リスクの評価・対応では、外国の賄賂の法制度の事前評価がある。不正競争防止法とは独立して外国法令が適用され、また外国法令における賄賂の許容度が翻って同第一八条一項の嫌疑に影響するためである。英国賄賂防止法、FCPAの適用可能性について、従業

員雇用、通信手段など管轄権が及んでいることの確認が求められる。③統制活動からは、個別のリスク審査が客観的基準でなされることが重要となり、代理人やアシスタントを利用する場合は、国籍、業務委託契約における法的帰責の切断などの確認が必要である。④情報・伝達については、社内倫理規定策定、内部周知活動、各国の情報蓄積・共有化がある。⑤モニタリングについては、個別案件処理のプロセスを監査する独立セクションの設置・運用が重要となり、内部通報制度導入・不利益処分排除、会計報告の信頼性審査、第三者委員会設置が求められる。第四に、リスクマネジメント体制により、先ず株価下落、信頼失墜、海外事業撤退などの事前防止が図られる。次に法的側面でも、不正競争防止法の両罰規定から法人の責任が問われた場合に、従業員の選任監督上の過失がなかったことを主張するためには内部統制を含むリスクマネジメント体制策定が重要な事実となり得るとともに、善管注意義務違反による損害賠償請求においても体制整備と運用は経営判断原則の抗弁主張の前提となる。英国賄賂防止法における贈賄防止策懈怠罪適用においては、正しくリスクマネジメント体制の策定・運用が適正手続の抗弁となり、FCPAについてもDOJやSECとの司法取引における考慮要素となり得る。さらに企業の社会的責任(CSR)に関しても、その責任を果たしていることといえよう。第五に、行政指針と法律の錯誤につき、経済産業省ガイドラインなどを信頼しても責任故意は阻却されずに外国公務員贈賄罪が成立し得ることが指摘される。⁶⁴⁾

(36) 小立敬「米国における金融制度改革法の成立―ドッド・フランク法の概要―」野村資本市場クォーターリー(二〇一〇年夏号) 一二七―一五二頁。

(37) “The Corporate Governance Provisions of Dodd-Frank” Stephen M. Bainbridge, University of California, Los Angeles,

- (38) 神山哲也「ドッド・フランク法による米国ガバナンス規制の強化」野村資本市場クォーターリー(二〇一一年春号)一一八―一二五頁参照。英国では、スチュワードシップ・コードにより、議決権行使の有無でなく、機関投資家による長期的な観点からコーポレート・ガバナンス強化を志向する動きが強まっている。スチュワードシップ・コードは、議決権行使や投資先企業のモニタリングなど、機関投資家によるエンゲージメントのあり方を規定するものであり、ケイ・レビューの反映も含めて二〇一二年九月に改訂されている。「遵守するか、遵守しない理由を説明するか (comply or explain)」の原則の下、機関投資家のエンゲージメントに係る指針として機能している。議決権を行使したかといった形式論ではなく、投資先企業の長期的価値向上に資するエンゲージメントを行ったかという実質論であり、柔軟性を持たせていると言える。同「機関投資家によるコーポレート・ガバナンス強化を志向する英国」資本市場クォーターリー二〇一三年夏号。私見であるが、従来の形式的な株主価値重視から、実質的・長期的な企業価値向上に向け、株主である機関投資家自身が視点を変えてきていることを伺わせようか。
- (39) セイオンペイ原則は英国、オーストラリアで導入済みである。米国においても、TARP (不良債権救済プログラム) 資金の受入企業について毎年義務付けられている。
- (40) 過半得票制 (Majority Voting) 導入を会社側が提案する事例も増加しており (二〇一二年二月アップル株主総会)、純粋な最多得票制採用企業の数は減少傾向にある。
- (41) 英国の公益開示法 (Public Interest Disclosure Act of 1998)、我が国の公益通報者保護法 (二〇〇四年制定、二〇〇六年四月施行) はあるが、報奨金制度は稀である。
- (42) 横山淳「取締役の報酬等の決議と“say on pay”」(二〇一一年九月一日) 大和総合研究所資本市場調査部。
- (43) 法律の文言が総会決議を直接義務付けるのではなく、委任状等に含まれなければならない (shall include) と規定しているのも連邦法管轄である委任状勧誘規制の範疇に収めるための工夫と推測される。
- (44) U.S. Legal Developments by Ted Paradise, Davis Polk & Wardwell LLP. 「SECによるプロキシ・アクセス・ルールの

- 採択」(二〇一〇年九月七日)。
- (45) http://civilwatchdoginjapan.blogspot.com/2010_11_01_archive.html
- (46) SEC WEB Implementing Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act- Upcoming Activity. 鈴木裕「混迷深まる米国ガバナンス改革」大和総研資本市場調査部 Strategy and Economic Repor (二〇一〇年一〇月五日) 一―三頁。
- (47) 経済的利益を目的とせず、特定の政治的社会的な主張を実現することを目指す株主が取締役を送り込めば、一般株主の利益と一致しない経営が実現する恐れがある。オプションなどデリバティブ商品を用いて、株価下落が自身の利益になる状況(エクイティ・デカップリング)を作り出した株主が取締役選任を求めるかもしれない。
<http://www.uschamber.com/press/releases/2010/september/us-chamber-joins-business-roundtable-lawsuit-challenging-securities-an>
- (48) 当初は二〇一一年株主総会から実施されると見込まれていたが、今回のSEC決定により一年程度の遅れるものとみられる。 <http://sec.gov/rules/other/2010/33-9149.pdf>
- (49) 太田洋「報酬規制は日本にも波及か」NIKKEI BUSINESS (二〇一〇年九月二〇日) NIKKEI BUSINESS 一〇七頁参照。
- (50) 成和明哲法律事務所企業法研究部会・報告「米国金融規制改革法における役員報酬規制はわが国に影響を与えるか」issue 10.10.13' report no.010. 一―八頁参照。
- (51) 平成二〇年六月総会において事前警告型買収防衛策を導入または継続した一九五社のうち八九社は定款変更をせずに株主総会決議のみにより、一〇六社は定款変更を行い、導入・継続を図っている。
- (52) 鈴木裕「PROXY ACCESS」大和総研グループリサーチ(二〇一二年一月二〇日)
http://www.dir.co.jp/research/report/esg/keyword/141_proxy_access.html
- (53) Final Rule: Facilitating Shareholder Director Nominations
- (54) 黒沼悦郎「株主の選挙提案を認めるSEC規則の無効化」商事法務一九七四号五五―五九頁(二〇一二年)、同「Business Roundtable v. SEC (1), (2)」に司法の判断について詳しく述べられている。以下、参照した。神戸大学商事法研

突合 Business Roundtable v. SEC 647 F. 3d 1144 (DC Cir. 2011) 報告。

- (55) “SEC’s Schapiro: Won’t revisit proxy access rule soon” ロイター (二〇一二年四月二五日)。
- (56) 二名の委員 (Troy A. Paredes 及 Kathleen L. Casey) は、理論的見地および実証的見地から SEC を非難して提案に反対した。
- (57) 黒沼悦郎抄訳。
- (58) SEC 規則制定に経済界が反対して提訴され、規則が無効とされる例として Chamber of Commerce v. SEC, 412 F. 3d 133 (D.C. Cir. 2005) [「投資信託のガバナンスルールを無効とする」] Goldstein v. SEC, 451 F. 3d 873 (D.C. Cir. 2006) [「インシ・ファンドの登録規則を無効とする」] American Equity Investment Life Insurance Company v. SEC, 613 F. 3d 166 (D.C. Cir. 2010) [「証券の定義から除外される年金契約の定義規定を無効とする」] がある。黒沼悦郎教授は、本判決が規則を無効とした理由について、費用便益分析が不十分であったことに求められるが、費用や便益には数量化できないものもあり、判旨は揚げ足取りの感もあること、SEC の費用便益分析が、規則を無効なものにするほど恣意的なものであったかどうかについては論評の限りではないことを指摘される。
- (59) Choi & Pritchard, Securities Regulation, at 699 (3d ed., 2012). 他方、SEC スタッフは世界的金融危機、民主党政権の誕生等、政治状況が好機を提供しているものと考え、委任状アクセス・ルール制定を提案したとの見方もある。Jill E. Fisch, The Destructive Ambiguity of Federal Proxy Access (U. Penn. Law School, Institute for Law and Economics, Research Paper 11-05), at 45-46 (2011). 近い将来、SEC がルールを制定することは不可能ともみられる。
- (60) 黒沼悦郎教授によれば、委任状アクセスの議論はコーポレート・ガバナンス (株主と経営者の権限分配) を論じることであるが、SEC は議論を巧妙に避けている。委任状アクセスがコーポレート・ガバナンスの問題であるとすれば州法に委ねるのが適切である。理由は、会社内の事項は伝統的に州法に割り当てられているからではなく、大部分が任意法規であり競争に直面し、漸進的発展をする州法の方が連邦法よりも株主と経営者の権限分配を扱うのに適する。規則一四 a — 11 は州法上の権利行使を促進するのではなく、破壊するとみる見解もある (Fisch 教授の見解)。理由として、デラウェア州法は、株主が指

名する取締役候補者を会社の委任状資料に記載するよう会社を義務付ける付属定款を認めるが、規則一四a―一は、付属定款においては同規則よりも厳しい株主要件を定めることを認めていない。SEC提案は、実質的には、連邦法上、株主の取締役候補者指名権 (federal nominating power) を創設するものといえる。

(61) 松嶋隆弘「北海道拓殖銀行栄木不動産事件 (最判平成二〇年一月二八日判タ一二六二号六三頁) / 北海道拓殖銀行カプトデコム事件 (最判平成二〇年一月二八日判タ一二六二号六九頁)」平成二〇年主要民事判例解説 (別冊判例タイムズ二五号) 一六〇―一六一頁。

(62) 札幌高判平一八年八月三一日判タ一二二九号一一六頁 (ソフィア事件) 評釈に大久保拓也・税務事例三九卷一二号六二頁。
(63) 私見であるが、Red Flagとの接点となるか。

(64) 北島純『外国公務員贈賄罪 立法の経緯から実務対応まで』中央経済社 (二〇一一年) 三二九―三五〇頁参照。非常勤の外国公務員への賄賂供与が不正競争防止法一八条一項に違反しないと誤認した場合、違法性の意識不要説からは外国公務員贈賄罪が成立して責任軽減があり得るだけとなる。違法性の意識の可能性必要説からは、違法性の意識を欠いたことに相当の理由があれば責任故意を阻却するが、公の見解である所管官庁のガイドラインを信頼しても直ちに相当の理由があることにならない。東京高判昭和五五年九月二六非高集三三卷五号三五九頁 (石油カルテル生産調整事件)。

第六章 域外適用のリスクマネジメントとコーポレート・ガバナンスの実際

一・域外適用のリスクマネジメントならびにRed Flag規準

1. 域外適用とリスクマネジメントの実際―海外汚職行為防止法とドッド・フランク法の抵触局面における実務対応とガバナンスの方向性―

上記の全般的考察を踏まえて、海外汚職行為防止法とドッド・フランク法の抵触局面における実務対応を題材に、新たな域外適用のリスクマネジメントとコーポレート・ガバナンスのあり方について、改めて検討を深めていきたい。⁶⁵ 米国ドッド・フランク法においては、リーマン金融危機後の再発防止などを主旨とし、広範な内容を有するが、我が国に及ぼす影響について、①同法に内在するジレンマ・パラドックス、②コーポレート・ガバナンス関連の強化規定、③域外適用などが議論となる。

これらが交錯し、先鋭化した企業の喫緊の対処すべき一つの新しい典型事例として、域外適用とリスクマネジメントの実際について、海外汚職行為防止法とドッド・フランク法の抵触局面における実務対応とガバナンスの方向性を考察対象として検討し、コンプライアンスプログラムならびにERMの具体的な構築例も示した。

①については、シティグループと行ったヒヤリング・ディスカッション（二〇一二年五月）の中で、同法に内在するジレンマ・パラドックスが指摘されたが、その後、新たな法領域との間で別途のジレンマが生じてきているといえよう。米国の金融回復もあって、肝心のドッド・フランク法自体の方向性が極めて不透明となっている中、本来はパンドワゴン（便乗）条項であるが、金融危機再発防止のために緊急に整備された九二二条の内部告発に対する高額報奨

金条項が元来の法文上の限定のなから、一人歩きともいえる様相を呈し、FCPAという他の法領域において、要求されるコンプライアンス・プログラム体制整備の弱体化を誘発しかねず、ひいては②の企業の自主的なガバナンス整備にも支障が生じるといった懸念が米国などで報告されるという、新たなジレンマの顕現化を誘発している。自国企業の競争力保持という、独禁法などにおけると同様の競争法的視点もあり、FCPAなどの域外適用を米国等が強めてきている。我が国の国際展開を図る多国籍企業としては、米国はもとより、アフリカ、中南米など米国外の海外ビジネスにおいても、外国公務員賄賂罪の域外適用に対する事前防止のためのリスクマネジメント・内部統制の体制整備がFCPA、UKBAにおいて法文上要求される。国際的企業としては、事前予防またFCPAの法文上の要求事項としても、現地法人・事務所任せにせず、本社の情報と決済を集中させ、現地法人と対しても現地国の商慣習や法律制度の相違も含めて、分かりやすく説明させることで説明責任を課し、申請書や本社の役員会記録など記録書類を残すことが、FCPAの要求事項に応える内部統制・リスクマネジメント体制整備を整え、現地の安易な判断による贈賄の事前防止、さらには経営判断原則適用における事後の抗弁にも繋がる。こうした企業グループ全体の共通標準となるような内部規程を整備し、グローバル・コンプライアンス体制を整備することが焦眉の急となる。

このため、内部告発者に対して、直接SECに報奨金目当てで駆け込む前に如何にして自社のコンプライアンス部門に事前報告させるかが鍵となる。即ち、ドッド・フランク法とFCPAのジレンマの解消・調和を図り、自主的で実効性のあるリスクマネジメント体制を整備することが克服すべき課題となる。

2. 内部告発およびRed Flag 規準

②では、ドッド・フランク法がガバナンス関連条項を整備したにも関わらず、Citigroup 判決など、平時の事後的

な経営判断原則（BJR）適用による安易な金融機関の経営者責任の免責を許す司法判断が相次ぎ、経営者天国ともいえる様相を現出していることが、一方で大きな克服すべき課題となっている。内部告発者などによるRed Flag（危険な徴候）を等閑視せず、また隠蔽工作などを行わない、Red Flag 遵守義務の違反が原告からは主張される。裁判所は請求原因となることは認めつつも、まだ請求認容には至っていないが、その後のBear Stearns 判決、Dow Chemical 判決をみても徐々に法規範化・抽象化の過程にあるとみられることを述べたが、かかるRed Flag 遵守義務を経営陣の戦略面における帰責性を分ける規準として活用することが想定される。同時に、内部告発を共通項として、事前予防として自主的な体制整備、ひいては経営陣の遵守あるいは自己規律により、事後的なBJR適用局面でも抗弁となるものとみられ、こうした好循環の形成により、不正発生自体の減少に繋がることも期待される。経営者の事後的に隠蔽、法律適用から如何に逃れるか、でなく、真正面から自主的にリスクマネジメントに取り組む姿勢への変化が求められる。その意味では、これまで繰り返されてきた総会屋、さらには近時の反社会的勢力に対して、経営陣の意識転換・改革こそが求められたことの延長線にあり、極めてコーポレート・ガバナンスの問題でもある。

内部告発条項およびRed Flag 規準をコンプライアンス・プログラムに内蔵し、内部告発者に対して、直接SECに駆け込む前に自社のコンプライアンス部門に事前報告させていくことになる。かかる対応によっても、ドッド・フランク法によるジレンマ自体が消失することにはならないが、危機の再発防止のための緊急・短期的対策として同法九二二条による内部告発奨励による不祥事・危機の防止があり、長期的には企業の自主的なコンプライアンス・プログラム構築により、総合的にコンプライアンス対策としての実効性を高めていくことで調和は可能であろう。従業員の社内的リニエンシー制度や長期的観点からの報酬インセンティブ導入を図り、内部通報に伴う不利益処分排除と併

せて、コンプライアンス体制整備を図る場合、Red Flagが一定の機能を果たし得る。即ち、企業の実際としては、内部告発すべき具体的な規準を従業員に示し、また認識させることが求められ、企業としてはRed Flagの判例蓄積を調べるなど、社内における内部告発規準を定めることになる。またFlagとしてリスクマネジメント段階に留まるか、進んでコンプライアンス段階にあるかにつき、従業員自身が自主的に判断できるような意識・規範の形成あるいは教育も重要となる。

グループリスク管理が求められ、リスクマネジメントとコンプライアンス融合した局面のリスクベース・アプローチ（重要性の原則）、さらにモニタリングなどリスク・アセスメントも必要となる。FCPAガイドなどをみれば、低リスクの部門と企業が評価し、コンプライアンス体制の未整備の部分から問題が生じて、結果責任を不問とすることが述べられる。即ち、コンプライアンスに立ち向かう企業経営者の姿勢として矜持を示すこと自体が求められており、米国の法規範らしさが窺えるところである。また、形式的One size fits allの考え方は不可となり、各社の実際としては業界・企業特性に応じたコンプライアンス体制が柔軟に整備されることになるが、この場合Red Flagは無過失責任たる忠実義務違反を念頭に置き、その戦略を採るべきではなかったという消極的妥当性に限定したメルクマールとなり、その厳格さ、あるいは限定性などから、あくまで内部告発すべきミニマム・スタンダードとして機能・導入が検討されることになる。他にもっと適切な戦略があったはずであるという積極的妥当性を判断する局面には不向きとなる。内部統制・コンプライアンスは上からの統制としての経営独裁に繋がりがかねない限界が指摘される。従業者からの内部告発をプログラムに採り込むことで、ひいては経営陣への自己規律にも繋がろう。経営陣がRed Flagを遵守することは、経営判断原則適用における抗弁となり、免責に繋がる。事前予防と共に、事後

的な抗弁としての機能も果たしうる。

二・内部統制に関する法制度の比較法的検討ならびに実務の齟齬と実践的ERMの構築

1. 消極的妥当性ならびに内部統制に関する法制度と実務の齟齬

内部統制に関してみると、経済産業省の定義⁽⁶⁶⁾における「事業機会に関連するリスク」(経営陣の戦略的意思決定)は、内部統制の対象ではなく、経営判断原則適用局面となり、他方「事業活動の遂行に関連するリスク」は内部統制構築により免責されることになる。戦略である限りは明確な過失がない限りは内部統制の及ぶところでなく、安易な免責がされがちとなるが、実務と法制度とのズレが指摘される。即ち、(a)内部統制の中で、リスクマネジメントとしては、会社法(三六二条ほか)ならびに規則(一〇〇条ほか)では「損失の危険の管理」と規定され、内部統制整備により免責されることになるはずのところ、消極的妥当性の部分であり、Red Flag規準に反した場合はリスクマネジメントとコンプライアンスが近接した融合部分における違反として、経営陣の責任が問われるべきである。内部統制の対象であっても、安易に免責されない部分となる。少なくとも、内部統制の対象としては残しつつも、当該部分はRed Flag規準により厳しい無過失責任たる忠実義務として別異に扱うことが望まれる。適用の射程範囲を狭め厳格適用することで、平仄も図れよう。(b)次に戦略面は、事業機会に関連するリスクの問題として内部統制対象からは外れ、経営判断原則適用の局面として安易に免責されがちであるが、この戦略面の中でもやはり消極的妥当性のかかる部分については、Red Flag規準により経営陣の責任を厳しく問うべきであり、実際も企業社会では経営陣はこうした局面では退陣を余儀なくされる。結局、消極的妥当性の判断対象に関しては、(a)、(b)の二つに跨がって存在するのではないか、と考える。(c)最後にERMでは、リスクテイクを積極的に把握しており、リスクマネジメントとしては損失

の危険に留まらず、積極的妥当性として「マイナスの影響」部分のみならず、「プラスの影響」の部分も対象として把握をすべきではないか。米国ERMも、文言解釈はともかく、この方向で広義に考えるべきであり、事業活動の遂行に関連するリスクにしても、損失も利益も発生するリスクも、企業経営の実際上は内部統制に入れるべきであろう。英国で二〇〇二年導入されているERM (A New Risk Management Standard) では、対象リスクの範囲を upside と downside の両リスクとし、対処するリスクの範囲を損失も利益も発生するリスクに拡大している。⁶⁷ 我が国における内部統制と英国の企業のERMについて、法制度と実務面の相違があることになる。もし内部統制をERMに拡大しない考え方に拠るとすれば、内部統制はコンプライアンスと財務報告の信頼性という側面を中心とした、オペレーショナル・リスク管理の手段と解することになる。④以上の点で、我が国の法制度上要求される内部統制体制を充足するのみでは、真に企業に求められるERMの体制整備を構築したことになる。経営判断における吟味の基準ともいえる領域で、会社法の要求と実務で展開してきた内部統制の整合性に関する射程範囲の微妙なズレが生じているといえる。我が国の法制度上の内部統制自体に内在する限界部分でもあろう。拡大して積極的妥当性の判断までも包含させる場合には、帰責性を分けるメルクマール鼎立・運用が方法論として未確立であることが次の課題となる。他の戦略を採れば明らかに更なる利益を上げることが可能であったということの立証責任を原告に課する形で、経営陣の無問責の推定規定を置くことにより、妥当な調整を図る方策も考えられよう。Red Flag 規準は、こうした我が国における法制度と実務におけるズレの調整・解消、さらには経営陣に対してリスク経営の事前予防、自己規律づけも意識させる役割も担うことになる。統制環境、ガバナンスを併せて、十全の機能発揮が求められよう。

2. 米国・英国の実践的ERMの構築と会社法制

リスクマネジメントは、純粹なリスク中心のリスクマネジメントから企業が直面する総てのリスクを対象とするERMへ移行しつつある。ERMと称されるCOSO2 (Enterprise Risk Management Integrated Framework) における定義をみると、ERMは事業体の取締役会、経営者、その他の組織体のすべての者によって遂行され、戦略策定に適用され、事業全体にわたる一つのプロセスである。ERMは事業体の目的の達成に関しての合理的な保証を与える為に、事業体に影響を及ぼす潜在的な事象を識別し、事業体のリスクの管理ができるように設計される。経営者が事業体を経営する手段には不可欠なものである。

米国では、リスクマネジメントと内部統制は別々に進化・発展し、リスクマネジメントは企業実務に定着し、リスクマネジャーの職種が存在する。COSOレポートのリスクマネジメントは米国の伝統的リスクマネジメントとは生い立ちが異なり、両者に連続性は無いものと考えられる。

一九九〇年代の主要国におけるコーポレート・ガバナンス議論の先駆となったものとして、英国において一九九二年公表された「キャドバリー委員会報告書 (Report of the Committee on the Financial Aspect of Corporate Governance)」がある。この中で、コーポレート・ガバナンスとは、会社がそれによって指揮され、統制されるシステムであると定義されている。所有と経営が分離し、株主の代表である取締役会が会社を統治することがコーポレート・ガバナンスである、ということが米国・英国とも共通する。

英国のコーポレート・ガバナンスの議論では、内部統制によって支えられるリスクマネジメントが求められ、米国の二〇〇四年COSO2 (ERM) 公表により、内部統制にリスクマネジメントが内蔵されたことと符合する。とか

く論者によって相違があるコーポレート・ガバナンス、内部統制とリスクマネジメントの結び付きの理解に繋がろう。英国「統合規範」⁽⁶⁸⁾においてコーポレート・ガバナンスとリスクマネジメントの結合がみられ、英国のコーポレート・ガバナンスでは、内部統制はその一部という位置付けとなる。かかる「統合規範」の内部統制システムを維持するため、英国「ターンバル委員会報告書」⁽⁶⁹⁾はロンドン証券取引所上場企業が履行する要件を定めている。二〇〇二年「A New Risk Management Standard」は、対象リスクの範囲を upside、downside の両リスクとして対処とするリスクの範囲を損失も利益も発生するリスクにまで拡大している。ターンバル委員会報告書を考慮した内容となっており、リスクマネジメントと内部統制が融合している。

コーポレート・ガバナンス、内部統制とリスクマネジメントの問題は広範囲の理論・業務を包含し、我が国では区々に議論をされている感がある。また我が国の内部統制システムでは、会社法制においては損失の危険として利益にかかる記述はなく、また経営戦略面の安易な経営判断原則適用による経営陣の免責に繋がりがねないなどの実務との齟齬が指摘されるところであり、こうした米国・英国のリスクマネジメント体制を参考にして一層の充実を図ることが望まれる。

我が国会社法について、取締役の内部統制体制構築義務の観点から整理することが提案される。①取り扱うリスクの範囲…会社が直面する全てのリスクであるべきである。②リスク管理方法・リスク管理組織…事業機会に関するリスクと、事業活動の遂行に関するリスクとでは、管理方法・管理部門が異なることはあり得る。③危機管理・BCP もリスク管理の対象である。④日本版SOX法（J-SOX）の関係…不正な財務報告に関するリスクマネジメントはリスクマネジメントのごく一部である。⑤取締役の善管注意義務について、現実的視点からの整理が必要となる。

ERMならばに内部統制の実施基準につき、現実の実務との乖離・混同がみられ、解決すべき課題が多い。リスクマネジメントの実務においては、ERMと従来から行われていたリスクマネジメントとの相違点、内部統制の関わりについて十分な議論を尽くし、戦略的意思決定、コーポレート・ガバナンスを包含するリスクマネジメントをERMとして構築していく方向性が指摘される。

3. 長期的な企業価値経営

以上を通じて、ドッド・フランク法とFCPAの域外適用(③の問題)におけるジレンマ(①の問題)の解消・調和に資すると共に、ガバナンスの後退(③の問題)とも揶揄される経営者天国の克服にも繋がるものとみられる。もともとRed Flag導入には、その機能しうる局面が経営戦略面の消極的妥当性に限定され、無過失責任としての厳格さを有すること、またリスクテイクを忌避するという経営陣に対する萎縮効果も副作用として存在しかねないことなどから、現実にRed Flagを内部告発関連規定に織り込むには少なからず難点も想定される。また我が国においては、内部告発の気風が根付いているとはいえず、高額報奨金制度も存在しない。そうした危機意識の乏しい中で、FCPAの域外適用などに対する備えが急速に国際展開を図る企業において求められていることになる。また社内リエンジニアリング制度導入にしても経営トップが過去の過ちを問わないという英断が必要となる。経営トップの意識改革こそが鍵となる所以である。この点ではERMにおける要素である統制環境の整備が、ガバナンス強化と併せて、十全な機能を発揮することが求められよう。他方、昇進・昇格など長期的インセンティブ導入は、逆に従業員の長期雇用が根付く我が国においては容易さもある。長期的な企業価値あるいはCSR、従業員というステークホルダー型経営に向けたガバナンスの国際収斂に繋がっていく嚆矢ともなり得る。

三. コンプライアンス・プログラムの要諦

1. FCPAの摘発強化と対応

不正競争防止法の外国公務員贈賄罪の適用は、ここ一〇年間で三件に留まり、しかも事実上は略式罰金刑に留まるのが実態でもある。だからこそ、競争政策として米国は域外適用を強めており、現状の我が国の企業風土として、直ちに内部告発やコンプライアンス体制整備は大多数の企業においては危機感を得にくい面もあるが、米国や米国以外も含めた国際展開を図る企業においては、こうした企業風土の悠長な変化を待つ余裕もなく、既に緊急の対策が求められる課題となっている。域外適用についてはFCPAのほか、UKBAもガイダンスを示しており、民間人へ商業賄賂も禁止、営業活動に関する抗弁 (Affirmative defense) がないこと、業務円滑化の支払 (Facilitation payment) の例外もないことなど、一層厳しさを増している。中国も域外適用こそ規定してはいないものの、近時の案件摘発が俎上に上っている。特にFCPAは、現時点で一二〇件もの摘発予定案件を抱えるとされ、ナイジェリア贈賄事件 (二〇一一年―二〇一二年和解) をみても、捜査着手宣言後、八年の長期をかけて粘り強く我が国企業の摘発に漕ぎ着けるなど、容易ならざる面がある。現時点では人員や予算制約もあって、当局の摘発は大型案件に的を絞っている感があるが、今後はすべての海外展開企業が域外適用のリスクマネジメントに備える必要がある。米国司法省 (DOJ) の摘発手法は、連邦量刑ガイドラインに従った罰金額決定における裁量による捜査能力改善を基礎として、規準罰金額・有責点数を定め、最低乗数と最高乗数を示すことで、司法取引 (Plea Agreement)・訴追延期 (起訴猶予) 合意 (Deferred Prosecution Agreement) を活用する。本邦企業が二〇一一年合意したナイジェリア事件では六・二億ドルまでの幅を示し、最終的には規準罰金額を上回る二・二億ドルで和解に追い込んでいる。米国企業CEOの有罪答弁取

引（捜査協力による刑期短縮）、合弁先の米社、仏社、蘭社と次々に合意させ、周辺を固めた上で最後に本邦企業を司法取引に追い込んでいく。

2. リスクマネジメントならびにコンプライアンス・プログラムの要諦

域外適用に対する実務対応として、善管注意義務とFCPAのリスクマネジメントに関しては、既に述べてきた。かかる前提の下で、望ましいFCPAのコンプライアンス・プログラムの実際を検討する。

コンプライアンス・プログラムとしての機能は、従業員参加に関する補完的目的を果たすことになる。方針の遵守を監視し、従業員に対して懸念を早期に報告させ、指揮命令系統に上げることが奨励される。(a)海外腐敗行為防止システム整備・無策は善管注意義務違反の根拠となる。(b)単なるコンプライアンス・マニュアル言及では不十分である。実質的に機能するコンプライアンス・プログラム(PDCA)の必要性の周知が求められる。(c)先行事例の存在などから、内部統制システム整備義務の一般水準の上昇が認識される必要がある。(d)グループリスク管理、リスクベース・アプローチ、リスク・アセスメントの必要性が唱えられる。形式的One size fits allでは不可であり、柔軟性を持つて制度設計を図ることが重要である。重要性の原則の観点から、低リスクの領域から不正の結果が生じた場合もFCPAガイドは責任を不問ないしは軽減する旨を述べている。(e)予算と人員を割くことが求められる(二〇〇八年FCPAに対する支払額八億ドルに及んだSiemensは六〇〇人規模で体制整備を図る)。細かい解釈論よりも、トップの経営姿勢が重要である。社外役員からトップに吹き込むなどして、経営陣の意識改革を醸成する。その意味ではガバナンスの本質を有する問題といえる。(f)基本施策としては、基本スタンスの明確化、手続きの明確化(原則と例外、承認手続きの明示)、記録化の重要性(不正行為の抑止、摘発の防御、善管注意義務の証明)が挙げられる。独禁法の事例を想起

したグレーゾーンの原則禁止と全案件の事前承認化が必要となる。(g)内部通報制度の世界標準化の動向への対処ならびに実質的に機能するコンプライアンス・プログラム策定が重要である。海外グループ企業も対象に内部通報制度の存在と制度の周知、利用可能となる体制、海外通報案件の調査体制の整備が求められる。SECの前に従業員に社内通報させるべく、社内リニエンシー制度導入も考えられる。Flagとしてリスクベースのリスクマネジメント段階に留まるか、進んでコンプライアンス段階に達した案件か、の振り分けに関する従業員ならびに告発を受領するコンプライアンス部門双方の認識と判断能力の醸成・研修などが前提となろう。また経営トップが、社内リニエンシー制度によつて自己申告してきた従業員の過去の責任を不問とする姿勢も必要である。経営トップの意識改革の問題でもあろう。

3. FCPAとUKBAのガイドライン

米国FCPAと英国賄賂防止法(UKBA)のガイドラインに関してみると、①FCPAガイドでは、コンプライアンス優先のトップ・コミットメントと方針の文書化、実践手続きの明記、責任者の任命・自立・経営資源提供、リスクベース・アプローチ、継続的研修、違反行為の制裁とコンプライアンス推進行為への人事評価・昇進・報奨インセンティブ、内部通報制度と内部調査の存在が示される。②UKBAガイドンスにおいてもほぼ同様の内容として、罰則・強制力、企業風土の経営トップのコミットメント、リスクベース・アプローチ(定期的、内部・外部リスク評価)と文書化、教育・コミュニケーション、手続きのモニタリングとレビュー、デュー・デリジエンスが記載される。違反行為の制裁とコンプライアンス推進行為のインセンティブが示されることが注視されよう。⁽⁷⁰⁾

4. セイオンペイ、プロクシ・アクセスとRed Flagの相関

ドッド・フランク法のガバナンス改革であるセイオンペイ、プロクシ・アクセスとRed Flagの相関も注視されよ

う。従来は株主より取締役の方が裁判においては経営判断原則適用などにより有利で、Dow Chemical 事件、Bearsterns 事件で株主の主張である Red Flag は影響力を及ぼさなかった。経営判断において取締役会が圧倒的に有利な立場にあり、株主の主張する Red Flag や過失責任の要求、損害賠償請求は認められにくい状況が続いてきた。ドッド・フランク法成立によりその溝が狭まっていく傾向がある。(a)株主の地位が上がり Red Flag の主張が通るようになる。取締役は経営判断の責任を問われ、解任されて新取締役をプロクシ・アクセスにより選任する過程において影響を及ぼすことになる。セイオンペイにより選任された取締役の報酬を株主が決定することが自然な流れとして考えられる。取締役にプレッシャーをかけ、不祥事の発生後に事後的に経営判断原則適用で取締役責任を免責するよりも、事前防止の点で慎重な経営判断を間接的に促すシステムと把握できる。短期的には、いかにして Red Flag の精神を ERM やプログラムに織り込みつつ、内部告発奨励を維持するという好循環体制の構築が経営課題となろう。上からの内部統制として研修などに Red Flag の過去の告発事案を活用すればするほど、ジレンマは残らざるを得ないが、そもそも告発対象となるような不正が長期的にみて徐々に時間をかけて社内が発生しなくなることを示しているともいえ、この場合には金融危機発生の事前防止という同法の趣旨は究極的には達成されている証左ともみることができようか。その過程ではジレンマと苦闘を続けることこそ、経営トップに求められたガバナンスの精神であろう。(b)内部告発した従業員の保護措置と主に、報酬・昇進制度の中に Red Flag あるいはコンプライアンス・プログラムを反映させること、ならびに社内リニエンシー制度により最初の告発に社内的な減免措置を施すことが考えられる。逆に Red Flag 規準により内部告発すべき義務を怠った従業員に対しては、厳罰措置を課すことが併せて必要であろう。長期的視点から業績評価等を図り、ステークホルダー重視の日本の経営の見直し、再評価にも繋がる。短期的

には同法九二二条の内部告発により、中長期的には、限定局面にせよ、Red Flagを取り入れたコンプライアンス・プログラムをベースとするインセンティブ報酬・昇進・懲罰体系構築、従業員研修等によって、不正防止さらには危機管理を図ることになる。セイオンペイ自体は取締役の報酬の事後評価を図るものであるが、事前防止の側面も内包している⁽⁷⁾。その意味ではRed Flagとも接点がある。

四・域外適用に関する恣意性とグローバル内部統制—効果理論のズレと共謀罪適用—

1. 域外適用に関する恣意性の顕現化

関連して、③の域外適用の問題点を指摘しておきたい。捜査当局は我が国にない共謀罪（Conspiracy）を駆使し、その上で米国内のコレスポンデント銀行経由（二〇一一年和解案件）、あるいはオランダ銀行経由（二〇一二年和解案件）の送金について教唆・帮助罪とする。実質的には域外適用といえる実態を呈するが、前者では米国内の送金経由を問題とするのであれば、厳密には属地主義による域内適用であろう。FAX、Eメール（米国のサーバー経由）の送付を問題とする場合も同様である。後者では外国銀行であるが、米国社との共謀罪をベースとしている。共謀罪を安易に活用していないか、域内適用の問題として処理すべきではなかったのか、など議論の余地が残る。しかも最終的には、司法取引に持ち込む手法を採っている。

独禁法の域外適用において国益重視による摘発にかかる恣意性の顕現、裁判所の謙抑性が指摘されるところでもある。企業側の予測可能性の確保、域外適用ルールの統一的理解の必要性が唱えられる所以である。域外適用の先駆的検討がされる独禁法分野では、属地主義を超えて、効果主義による恣意性が問題となる。米国証券法一〇—b5？関連の訴訟においては、主観的属地主義（行為理論）と客観的属地主義（効果理論）として議論されてきた。

私見であるが、同じく効果主義あるいは効果理論といっても、両法域においてはズレがあるのではなからうか。域外適用に関する米国リステイメントをみても、独禁法では効果主義が全世界の共通の理解とされ、その行きすぎた効果主義の抑制として国際礼让主義 (comity) が記載されるが、証券法については行為・効果主義の是正を指摘するに留まる。即ち、独禁法に関する注釈法典である米国対外関係法第三リステイメント (restatement) § 四〇二—§ 四〇三では他国の利益のための譲歩の考え方を掲げるが、証券法適用にこれを応用した § 四一六では密接関連行為プラス実質的效果という行為効果基準に沿ったものとなっている。この点の統一的理解としては、独禁法は純粋な効果主義に依拠し、行き過ぎた部分の修正が求められるが、証券法ではあくまでも客観的属地主義として属地主義の範囲を出ないものとして扱われているのであろうか。またドッド・フランク法など金融法は市場の関連が強く、証券法と共通性がある。しかし、FCPAなどは刑法領域の規定であり、例えばSPCを迂回した送金などは金融法では規制は緩く、オフバランスを活用して隠蔽したことがリーマン危機勃発の一因ともなっているが、刑法領域では複雑な迂回経路の設定自体が主観的な意図・目的としてみなされ、不利益に扱われる。従って、FCPAの域外適用は、独禁法の効果主義、証券法・金融法の客観的属地主義よりもさらに戻って、主観的属地主義として域外適用を検討することが基本なのではないかと考える。域外適用をかける場合のハードルは高いこととなり、だからこそ、捜査当局は共謀罪を駆使し、また執拗に長期間をかけて最終的には訴追延期という司法取引に誘導する動機の一つともなっているのではないか。ナイジェリア事件でも、そもそもの摘発の理由を共謀罪としたことへの疑問が出されていることは述べた。さらに、裁判所の判断が出された事案として、マリンホース事件では、賄賂供与手続を進めたのは米国子会社であるが、日本国民、居住・勤務の本社海外部長が賄賂供与の交渉、承認を行ったとして、共謀罪の邦

人初のFCPA違反の実刑たる刑事責任（二年間拘禁刑）を問われた。海外腐敗行為防止システム整備・無策は善管注意義務違反の根拠となることへの大きな警鐘となった事件であり、一体的理解が検討されよう。当該事件はそもそも共謀罪により大きな網をかぶせたものであるが、域外・域内適用の議論を前提に理論構成をした場合について、今後根本的考察を深める必要性もあろう。

かかる摘発の先行事例の存在・蓄積も進み、企業に求められる内部統制システム整備義務の一般水準としては上昇してきつつあると考えざるを得ない。米国捜査当局は、単なる企業倫理ではなく、競争政策としてこのように域外適用を強めており、その事前予防、さらには事後的抗弁としてもコンプライアンス・リスクマネジメント体制の整備が急務となっている。ドッド・フランク法における意図されない潜在的な帰結ともいえる内部告発とのジレンマの新しい顕在化を克服し、実効性のあるコンプライアンス体制を整え、これをむしろ経営陣の自立的なガバナンス改革への意識改革の好機として、経営陣の自発的対応を呼び起こし、組織体制の整備を図っていくことがつとに求められている。

2. 経営トップ主導のグローバル内部統制

各国汚職行為防止法は強制力の意味合いからも域外適用を強めつつあり、海外進出国における不正防止法制に精通したグローバル内部統制を整える必要がある。同法は内部告発を金融危機の事前防止の手法として位置付け、国内法ながらボルカー・ルールなど域外適用の性格を持ち、法規範性の点でも我が国も影響を受けざるを得ない。国際的企業において、Red Flag機能を再評価して自社のコンプライアンス・プログラムに取り込み、実効性を備えた内部統制を利かせることで域外適用に対する事前の予防、事後の抗弁ともなろう。ドッド・フランク法によりガバナンス改革が企図されたが、CitiGroup判決など経営判断原則適用による経営者に有利な逆行する司法判断が下され、揺り戻

しが生じてきた一方で、近時の Southern Peru 判決（デラウェア州衡平法裁判所二〇一二年一〇月一四日）⁷²、格付け機関が敗訴したオーストラリア連邦裁判決（二〇一二年）⁷³、機関投資家の取締役会へのエンゲージメントを強める英国スチュワードシップ・コード改訂（二〇一二年九月）などの直近の動向を照らし合わせると、再び企業経営に関する司法判断は株主価値から、長期的観点に立って真の企業価値向上を念頭に置いたガバナンス強化へと舵を切りつつある感もある。事案の内容にも拠ろうが、硬軟の交錯した神経質な局面といえ、今後のガバナンス関連動向は極めて注視されよう。

五・会社法改正法案とコーポレート・ガバナンス改革―独任制、モニタリングシステムならびに独立性と専門性などの相克の克服に向けて―

1. 会社法改正法案

二〇一三年一月二十九日会社法の一部を改正する法律案（会社法改正法案）および会社法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（整備法案）が閣議決定され、第一八五回国会（臨時会）に提出された（閣法第二二号および第二三号）。会社法改正法案は、会社法制の見直しに関する要綱（二〇一二年九月七日法制審議会第一六七回会議において採択）に基づき立案作業が進められていたものである。企業統治について本稿と関連のある部分を中心に会社法改正法案の概略を述べていきたい。⁷⁴

会社法改正法案の概要は、一・企業統治のあり方、二・親子会社に関する規律の整備、三・その他に分かれ、一・企業統治のあり方については、1. 取締役会の監督機能、2. 会計監査人の選解任等に関する議案の内容の決定、3. 資金調達に関する規律を内容とする。二・親子会社に関する規律の整備については、1. 親会社株主の保護等、

2. キャッシュ・アウト、3. 組織再編における株式買取請求等、4. 組織再編の差止請求、5. 会社分割等における債権者の保護が掲げられる。一・企業統治のあり方では、1. 取締役会の監督機能について、(1) 監査等委員会設置会社制度、(2) 社外取締役を置いていない場合の理由の開示、(3) 社外取締役および社外監査役の要件 (① 社外取締役等の要件における親会社等の関係者等の取扱い、② 社外取締役等の要件に係る対象期間の限定)、(4) 取締役および監査役の責任の一部免除が定められる。

2. 会社法改正法案におけるコーポレート・ガバナンス改革

監査等委員会設置会社制度では、取締役会および会計監査人を置かなければならず、監査役を置いてはならない (三二七条一項三号・四項・五項)。監査等委員である取締役は、それ以外の取締役とは区別して株主総会決議によって選任され (三二九条二項)、報酬等もそれ以外の取締役の報酬等とは区別して定款または株主総会決議によって定める (三六一条二項)。監査等委員である取締役の任期は二年とされ、監査等委員以外の取締役の任期は一年とされる (三三二条三項・四項)。監査等委員会は、監査等委員三人以上で組織され、監査等委員は取締役でなければならず、過半数は社外取締役でなければならない (三三一条六項、三九九条の二第二項)。

監査等委員会および各監査等委員は、旧委員会設置会社の監査委員会および各監査委員が有する権限と同様の権限を有する (三九九条の三・三九九条の七)。監査等委員会が選定する監査等委員は、株主総会において監査等委員である取締役以外の取締役の選解任等および報酬等について監査等委員会の意見を述べることができる (三四二条の二第四項、三六一条六項、三九九条の二第三項二号)。取締役 (監査等委員である取締役を除く) との利益相反取引について監査等委員会の承認を受けた場合、取締役の任務懈怠の推定規定 (四二三条二項) を適用しない (同条四項)。

監査等委員会設置会社の取締役会は、原則として重要な業務執行の決定を取締役に委任することができないが（三九九条の二三第四項）、取締役の過半数が社外取締役である場合または取締役会決議により重要な業務執行の決定の全部もしくは一部を取締役に委任することができる旨を定款で定めた場合、取締役会は決議によつて重要な業務執行（旧委員会設置会社において執行役に決定の委任をすることができないものとされている事項と同様の事項を除く）の決定を取締役に委任することができる（同条五項・六項）。現行会社法における委員会設置会社⁷⁵について、名称を指名委員会等設置会社⁷⁶とし、指名委員会、監査委員会および報酬委員会の総称を指名委員会等とする（二条二二号等）。

この他、企業統治関連では社外取締役を置いていない場合の理由の開示（三二七条の二）、社外取締役および社外監査役の要件（社外取締役等の要件における親会社等の関係者等の取扱い、社外取締役等の要件に係る対象期間の限定）、取締役および監査役の責任の一部免除（四二七条一項）などが規定されている。なお、社外取締役の義務付けは見送られたが、附則二五条において、施行後二年経過時点で企業統治に関わる制度の在り方について検討を加え、社外取締役の義務付けの再検討を行うこととなっており、異例の短時間での見直しを行うことが規定されている。

3. コーポレート・ガバナンス改革と独任制、モニタリングシステムなど——独立性と専門性などの相克の克服に向けて——

独任制、モニタリングシステムなどの観点から監査等委員会設置会社の規定をみていきたい。かねてより、CEOの独走防止の観点から監査役にCEO解任権を付与するべきとの議論があるが、⁷⁵監査等委員会の職務として、監査等委員である取締役以外の取締役の選任等および報酬等に関する株主総会の意見陳述に係る意見の決定を定める。要綱（第一部第一一(4)(7)(8)）からの変更点である（三九九条の二第三項二号）。解任権付与ではないものの、CEOへの牽制と

して機能しよう。独任制としての意見表明ではなく、委員会として行動することが明確にされたものである。

三六一条五項は、監査等委員以外の取締役の報酬等について株主総会における意見陳述権を定める。旧委員会設置会社における指名・報酬委員会に準じる機能を維持したもので、委員会設置会社でなくとも第三類型としてモニタリング型モデルを指向するものといえる。

三九九条の五では株主総会に対する報告義務を定め、監査役に関する三八四条を準用する。こちらは個別に委員が行う独任制であり、監査役に従った規定であるが、独立性が十分でない可能性があるため、書類のチェック機能が働かないことに備えて直接報告義務を定めている。監査等委員に関しては、監査役に準じた独任制と委員会としての性格が併存することになる。

三九九条の一三第一項第二項は取締役会の権限の原則規定（四一六ⅠⅡ）であり、同条三項は代表取締役の選定（三六二Ⅲ・四二〇Ⅰ）、同条四項は取締役会権限の委任可能な範囲（三六二Ⅳ）を定める。取締役の権限は旧委員会設置会社と同様となる。但し、同条五項六項では、取締役の過半数が社外取締役である場合および定款の定めに基づき、四一六条四項と同様の権限を取締役に委任できる。代表取締役への権限委譲を広く認めるときは四一六条四項と同様とし、委員会設置会社の形態こそ取らないが、旧委員会設置会社の執行役への権限委譲範囲と代表取締役への委譲の範囲が同じ場合、取締役会としては戦略、役員解任・選任に専念することになる。監査等委員会を指名委員会等と同視した規定ともいえる。監査等委員会における意見陳述権の存在、監査等委員以外の取締役は一年と短いことをもって、公正な機能の発揮が担保されよう。

私見であるが、社外取締役は日常業務を必ずしも熟知していないことから、独立性を高めんとすれば個別業界の専

門性に精通して経営判断を下しにくくなるなど、独立性と多様性ならびに業務の専門性などの面で種々の相克・ジレンマが生じうることが問題となり得るが、上記のコンプライアンス主体に社外取締役を活用し、監督機能に特化させた米国型モニタリング型モデルを採用する場合は、一定の機能の調和は図り得ることになる。社外取締役であっても経営の妥当性の判断はともかく、違法性の指摘は比較的容易であろう。また監査役会設置会社の場合、取締役会自体が具体的経営判断も行うため、社外取締役を導入してもこうした機能設計には限度があるが、今般の監査等委員会設置会社であれば、社外・社内の二分でなく、社内取締役とも協働して非執行業務取締役を構成させるものであり、業務にも精通し、違法性・妥当性の監査を併せ持った実効的な業務監査が期待できよう。旧委員会設置会社ではないものの、むしろ最低限二名の社外取締役を各委員に兼任させれば済むような委員会設置会社を中途半端に形式のみ導入し、不徹底の改革を進めるよりも、はるかに米国の本来の独立性・監督機能を追求した新たなモニタリング型モデルの理想型となり得るといえようか。監査等委員会設置会社が、社外取締役導入を進めんがための妥協案としての導入でなく、むしろ積極的にモニタリング機能を追求した実効的設計が可能となろう。独立性と専門性などの相克も克服でき、取締役会という one board の中で、社外・社内の二分でなく、業務執行取締役と非業務執行取締役に二分してガバナンスを利かせる英国型モデルの主旨を取り入れていく構造となり得よう。

六・今後の展望―ボルカー・ルール最終案における新たなジレンマとコンプライアンス・プログラムの域外適用、ガバナンス改革とソフトローなど―

1. ボルカー・ルール最終案の新たなジレンマならびにコンプライアンス・プログラムの域外適用

米国金融改革法を中心に、国際的展開を図る企業においてガバナンス改革、域外適用ならびにこれらの接点に関わ

る喫緊の重大課題に絞って考察を行った。直近の動向をみれば、米国金融改革規制強化の柱ともいえるボルカー・ルールに関して、米国金融当局（FRB、商品先物取引委員会、連邦預金保険機構、通貨監督庁、SEC）は二〇一三年一月一日最終規則案を公表した。⁷⁷ 基本理念としては、金融システムの安定確保、信用秩序維持ならびに破綻防止等を主目的とする金融機関のプルーデンス規制（prudential policy）として、金融機関の行き過ぎたリスクテイクを抑え、本業に回帰させることにある。各金融機関におけるコーポレート・ガバナンス改革と表裏一体となって、改革が進められることとなる。

(1) 最終案の概要と問題点―域外適用、経営陣の規制遵守プログラムなど―

銀行規制であるボルカー・ルール（ドッド・フランク法六一九条）は、二〇一〇年成立のドッド・フランク金融改革法に含まれ、銀行に対し自己勘定取引を制限、デリバティブ、ファンド、商品先物取引も規制して、銀行における銀行勘定を金融市場の価格変動リスクに晒さないことを目的とする。二〇一三年一二月を期限として最終案を策定することとなっていた。公表された最終規則案は、全体で九五〇ページ程度の膨大な内容となっている。グラス・ステイガル法と目的を同じくするが、金融ビジネスの現実と妥協し、厳格な銀証分離は求めずにルール作りを行おうとしている。ボルカー・ルールは二〇一四年四月一日施行の予定であるが、FRBは適合期間を二〇一五年七月二日に延長し、銀行等がルール対応の対策を行う時間的な余裕は残される。ボルカー・ルールについては、規制ルールにおける言葉遣いの違いにより細則、規制適用の実務に相違が出る可能性があるため、慎重な検討がされたものである。

最終案では、一般的に銀行業を行う主体に以下のことを禁ずる。①短期的な自己勘定による証券、派生商品、商品先物およびこれらのオプションの取引。②カバー・ファンドとして、ヘッジ・ファンドまたはプライベート・エクイ

ティ・ファンド（PEファンド）を所有したり、スポンサーとなるなど、何らかの関係を持つこと。①に関して、引き受け、マーケット・メイク、リスク低減のためのヘッジ、米国債および一定の条件のもとでの外国国債等、外国銀行による取引、その他一定条件のもとでの顧客のための取引などについて適用外としている。②に関しては、SEC登録投資会社や事業開発会社に加え、完全子会社、ジョイント・ベンチャー、買収手段を適用外とする。一定の適切な条件のもとで、ファンドの販売や引き受け、マーケット・メイキング、リスク低減のヘッジ、すべて外国で行われる取引などに関連して、ファンドを購入することは許容される。

最終案は、銀行の自己勘定取引や利益追求を目的とする投機的取引を総じて禁止、規制の中核部分を厳格化する。個別に内容をみると、①自己勘定取引では、銀行が証券、デリバティブ（金融派生商品）、商品先物・オプションの短期自己勘定取引を行うことは禁止される。以下の例外項目が設けられる。(i)引受業務・銀行の持ち分が目先の妥当な顧客需要見通しを越えない限り、公募または私募の公開に利用するための証券保有が認められる。(ii)マーケットメイキング・顧客のために定期的売買を行う用意ができている証券保有が認められる。銀行の持分が顧客の需要に沿うかを判断するための厳格要件が導入される。(iii)ヘッジ・構築ポジションにより、特定かつ識別可能なポジションが確実に縮小もしくは大幅に軽減されることが証明できる限り、リスク・ヘッジができる。銀行はポジションを監視・調整する必要がある。包括的ヘッジであるプロキシ・ヘッジ、ポートフォリオ・ヘッジの手法を用いての投機的取引の隠蔽はできなくなる。②国債では、適用除外範囲を拡大し、外国国債は米国債よりも規制が多いが取引は可能となる。③ファンドでは、銀行がヘッジファンドやPEファンドの総資産の3%以上の出資を行うことが禁止され、投資総額がファンドの総資産の3%、および銀行の中核資本の3%を上回ることも認められないが、ファンドの定義は緩和さ

れている。③経営関連では、銀行の経営陣は規制遵守のために適切なプログラムを社内ですべて実施していることを証明する必要はある。自行が規制を遵守していることを自ら確認する義務はない。④外銀関連では、外国銀行はリスクの所在が米国外であることを条件に自己勘定取引が認められる。米国機関との取引については特定状況に限り認め、安全性強化を図る。⑤遵守期限では、規制は二〇一四年四月一日施行され、期限は二〇一五年七月二一日とする。大手金融機関に対する一部の報告義務は先行導入される。

最終案を検討すると、①域外適用については、通常の金融規制は母国監督主義に依り、金融機関は本店所在国の規制に従うが、ボルカー・ルールは米国外で活動する米銀、在米の外国銀行にも適用するとし、母国規制と米国規制の両方を遵守するコストが増加し、矛盾する規制を受容する懸念があったが、最終案では緩和されている。②国債の扱いについては、金融庁・日銀などから日本国債の取引を規制すれば取引コストが増加し、米銀日本法人の撤退にも繋がりにかねないと懸念が出され、その意見を反映したものとなっているが、米国において米銀が日本国債を取引することは規制されるなどの影響は残る。

(2) 新たなジレンマの発生・増幅

ボルカー・ルールは、当初は規制の抜け道を防止する観点から、原則のみ規定したプリンスプル・ベース規制として議論されたが、現行規制はルール・ベースであり、想定される事象を網羅すべくルール化したため、膨大且つ複雑な規制内容となったものである。今後の問題点としては、①規制の及ばないファンドなどシャドーバンキング（影の銀行）への資金流出が指摘されるが、この点については、ボルカー・ルールによりシャドーバンキングに対する銀行依存度が低下すること、別の枠組みによりシャドーバンキングへの規制が強化されることが述べられる。②金融機関

のリスクヘッジ手段が限定され、逆に総合的リスクを増大させる可能性があること、銀行の行動として、国家債務が増大した後の金融抑圧 (financial repression) の結果、安全資産としての国債への過剰なポートフォリオ (資産構成) シフトが起りかねないことが挙げられる。新たなジレンマ、パラドックスの創出といえよう。①危機後の規制は厳格化しがちであり、規制の内容は長期的視野で決定することが求められる。金融危機が一段落した後も規制が残り、規制コスト増大による金融機関経営の呻吟が発生しかねないことになる。こうした新たな課題に対処し、過剰規制の経済に与える副作用などマクロ的影響を長期的視点から監視することが重要である。⁽⁷⁸⁾ ③に関しては、銀行業務と証券業務を厳密に分離し、競争阻害の要因となったと批判されるグラス・ステイガル法も一九二九年大恐慌後に制定された (一九九九年廃止)。この問題に関しては、欧米で導入が提案されている銀行の業務範囲規制につき、ボルカー・ルールは自己勘定トレーディングを禁止し、二〇一二年一〇月リーカネン報告書 (EU) は高リスク取引は法的に分離された別会社で行わせんとする。二〇一一年九月ヴィッカーズ委員会報告 (英国) ではリテール取引と他の活動を分離し (リテール・リングフェンス)、リテール業務に厳しい規制を課すなど異なる提案を行っている。リーカネン報告書の内容は、米国ボルカー・ルールと英国リテール・リングフェンスの折衷的規制ともいえよう。セーフティーネットですられた預金を扱う本来の銀行業務に他業務からの損失が及ばないように業務分離を図るといふ共通認識に立つた各規制であるが、この結果、銀行業のビジネスモデルが国ごとに変化し、規制の厳格な米国においては銀行業が連結ベースでの規制回避行動に走ることが懸念されること、銀行のビジネスモデルもグローバル化が進みにくくなり、銀行マーケットが分断され、多国籍企業としてのメガバンクの国境を超えた破綻処理手法も変化し、金融監督も困難となることも指摘されている。⁽⁷⁹⁾

(3) ボルカー・ルール最終案、コンプライアンス・プログラムと域外適用

コンプライアンス・プログラムに関しては、米国FCPAの関連で検討したが、ボルカー・ルールについてみると、対象取引を行うバンキング・エンティティは許容される活動であるか否かに関わらず、コンプライアンス・プログラムを具備する必要がある。ボルカー・ルールの対象となる活動を一切行わないバンキング・エンティティについては、そうした活動を行うことを予防する方針と手続きを具備すれば足りる。

自己勘定取引の禁止について規則原案は、マーケット・メイキング、ヘッジ取引などが許容される要件を定め、遵守を担保する詳細なコンプライアンス・プログラム具備、各種指標の計測・レポートイングを求めている。ヘッジファンド、PEファンドの出資等の禁止においても、ファンドへの投資顧問サービス提供、ローン証券化などが許容される要件を定める一方、同様のコンプライアンス・プログラムの具備を求めている。

今後の課題としては、①連邦預金保険公社(FDIC)がCEOのコンプライアンス認証の導入を求めたのに対して通貨監督庁(OC)が反対したこと、ドット・フランク法では共同で規則策定を行うことになっている商品先物取引委員会(CFTC)がコスト・ベネフィット分析の不十分さ、デリバティブ規制の作業などを理由に規則案に連名しなかったことなど合意形成に至らなかった部分が三九四もの設問として盛り込まれている。②FRB監督のノンバンク金融会社の扱いについて、ドッド・フランク法では自己勘定取引、ヘッジファンド、PEファンドへの出資等を行う場合、追加的自己資本規制および定量的規制に服するとしているが、規則案ではFRB監督ノンバンク金融会社の扱いについては触れられていない。③域外適用について、規則案では外国銀行の実務面の適用が明確でない部分がある。対象ファンドにおける外国銀行に関する適用除外の要件として当該ファンドが米国居住者に販売されていな

いことが求められるが、その詳細は規則案では明確でない。④規則案前文では、コンプライアンス・プログラムの段階的導入（グラント・ギャザリング）の是非について設問がされている。⁸⁰こうした問題点が最終規則案においてどの程度明確になったか、金融機関側としても早急な検討が求められよう。

2. ガバナンス改革とソフトローならびに企業実務の俯瞰

ガバナンス改革に関して我が国においては、二〇一四年一二月に示された会社法改正案により、監査役（会）設置会社、指名委員会等設置会社（委員会設置会社）に加えて監査等委員会設置会社制度を新たに導入する方向にある。米国の取締役会は監督機能中心で、株主の利益代弁者としての社外独立取締役がその主役となるが、我が国の監査役会（会）設置会社では業務執行機能も併有するため、独立性の追求のみでは取締役会などガバナンス改革は最終的な解決には至らない。社外役員のみでなく、業務面の経験に長けた非執行取締役を中心とした監督体制を築き、取締役を業務執行取締役と非執行取締役に二分する英国型のガバナンス構築を目指すことも今後の現実的な選択肢となることを述べた。

直近の動向として、不祥事に揺れるみずほファイナンシャルグループは、二〇一四年一月一七日委員会設置会社への移行を骨子とする業務改善計画を金融庁に提出した。持株会社の取締役会議長を社外取締役とし、指名・報酬委員会は全員社外取締役とする。⁸¹

私見であるが、直接業務を行わない持株会社を米国型組織として、社外者にも比較的明確に判別可能なコンプライアンス中心に社外取締役中心に監視・監督し、他方で完全子会社のみずほ銀行については監査役会設置会社のまま存置することで業務執行のスピード・円滑化は残すというバランスを取ったものといえよう。会社法改正と並行して、

金融庁は同年一月二一日、銀行および銀行持株会社に対し、社外取締役の採用を求める方針を固め、監督指針を改定し明記する予定である。⁽⁸²⁾ また東証が改正して二月施行する上場規則は、独立性の高い社外取締役の確保を企業に求めている。罰則規定はないが、これらはソフトローによるガバナンス強化を図るものといえ、世界的なガバナンスのコンバージェンス（収斂）・融合化の動きに即応したものであろう。⁽⁸³⁾ 大枠として、変容しつつあるドッド・フランクス法におけるガバナンス改革などの取り込みと並行し、あるいは相関して、個別には各国毎の法制度に基づいたガバナンス改革が進められることとなり、我が国企業としても注意深く、実効的なガバナンス構築を目指すことになる。

企業実務の実際として、長期的企業価値経営の視点から、監査等委員会設置会社制度は非執行取締役の配置先として想定されよう。株主については、社外取締役が短視眼的な株主の利益代表となりかねない懸念があるが、長期的観点に立つ機関投資家が監査・監督委員を通じて企業価値向上を図り、他方で社内取締役ではあるが、CEO等とは距離を置く非執行取締役が監査・監督委員に加わり、多様性と法律・会計面の専門性を有する独立社外取締役と協働する案も考えられる。委員会設置会社であれば、株主の忠実義務違反あるいは少数株主などの株主間差別化の問題が生じ得るが、監査等委員会設置会社制度ではこうした懸念は生じにくくなるか。今後は更に監査等委員に対するCEOの解任権賦与などの有効なスキームも想定されるが、実業界からの反発も予想され、また我が国独自の展開を進める場合の規制コストの問題など、乗り越えるべき課題も多い。引き続き、今後の研究課題としていきたい。

(65) 近時の域外適用に関して、拙稿・前掲「国際取引における域外適用ルール統一化ならびに秩序形成に向けて」、同「域外適用と銀証分離の交錯―グローバル金融法制の新潮流―」、同『国際取引法―理論と実務』尚学社（二〇一三年一月）参照。

独禁法、証券法の域外適用全般について、松下満雄・渡邊泰秀編『アメリカ独占禁止法「第二版」』東京大学出版会（二〇一二年三月）、小原喜雄『国際的事業活動と国家管轄権』神戸法学双書（一九九三年十二月）、清水章雄「米国の証券取引規制と国際法——一九三四年証券取引所法一〇条(b)および証券取引委員会規則一〇b—五の域外適用——」早稲田法学会（一九八〇年三月）、同「米国連邦証券取引法の域外適用の拡張と国際法における管轄権の原則」商学討究三二巻四号（一九八二年）、野木村忠邦「日本の独占禁止法における域外適用問題」日本大学法学紀要四四号（二〇〇二年）、上杉秋則『独禁法国際実務ハンドブック—グローバル経済下の基礎知識—』商事法務（二〇一二年）、石黒一憲『国際私法』新世社（二〇〇七年）参照。

(66) リスク管理・内部統制に関する研究会（経済産業省）『リスク新時代の内部統制—リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の指針』（二〇〇三年六月）。眞崎達二郎・小澤徹夫ほか「新たなリスクマネジメントの流れ—コーポレート・ガバナンス、内部統制とリスクマネジメント、ERM、との関係の整理—」日本ナレッジ・マネジメント学会リスクマネジメント研究部会（二〇〇七年六月二〇日）参照。

(67) 二〇〇二年英国の三大リスクマネジメント機関（IRM The Institute of Risk Management, AIRMIC The Association of Insurance and Risk Managers, ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector）が A New Risk Management Standard を発表。米国ERMに相当すると考えられる。

(68) 一九九八年「コーポレート・ガバナンス委員会：統合規範（Committee on Corporate Governance: The Combined Code）」（好ましくコーポレート・ガバナンスの原則および最善慣行規範）。

(69) 一九九九年「内部統制・統合規範に関する取締役のためのガイダンス」（内部統制作業部会（Internal Control Working Party）の Internal Control; Guidance for Directors on The Combined Code）（ターンバル委員会報告書）。

(70) 国廣正「「外国公務員贈収賄」のリスクマネジメント—新興国ビジネスの重大リスクに対する実践的アプローチ—」商事法務研究会（二〇一三年一〇月七日）。

(71) 従来の流れは、①取締役の経営判断の過失、損害請求、②株主の訴えにより Red Flag 提示、③裁判所はこれを認めな

かった。今後は、①取締役の経営判断の過失、損害請求、②株主の訴えにより消極的戦略面では無過失責任でもRed Flagで責任追及、③損害賠償請求・取締役解任、④裁判所容認、⑤プロクシ・アクセスにより新取締役決定、⑥取締役会の報酬決定、⑦セイオンペイの事後評価となろう。

(72) 拙稿・前掲「米国金融規制改革法など国際金融法制における新たなリスク・ガバナンス―規制強化とコンバージェンスならびに忠実義務などを通じた株主間差別化に向けて―」参照。

(73) 「米シテイ、MBS販売めぐりファニーメイに約九・七億ドル支払いへ」(二〇一三年七月二日)、「米S&Pが敗訴、判断誤らせたと認定―オーストラリア連邦裁」(二〇一二年一月五日)。

<http://jp.reuters.com/article/BusinessNews/idJPTJE96001S20130701>
<http://www.bloomberg.co.jp/news/123-MCZNW96K510101.html>

(74) 岩原紳作「会社法改正法案の解説」商事法務研究会・経営法友会(二〇一三年二月一九日)、「会社法の一部を改正する法律案の国会提出と概要」商事法務二〇一七号(二〇一三年二月一日)四―一〇頁参照。

(75) 奥島孝康名誉教授により、監査役会型の場合は代表取締役の解任権付与などが有効なモデルとして提示されている。委員会等設置会社制度の導入により、制度間競争が開始されようとしているが、いづれのガバナンス方式を採用にしても、内部統制システムの構築が必要不可欠であり、これが十分でないといづれの方式のガバナンスも十分機能しないという前提のもとでガバナンスの問題は検討されるべきであることを述べられ、米国型経営モデルの限界性、委員会設置会社方式の問題性、監査役設置会社の可能性等の緊要の課題に企業風土と経営モデルの観点から論及される。またCSR(企業の社会的責任)についても今後の俯瞰を示される。奥島孝康「アメリカ型経営モデルと日本の独自性―最近の商法改正に伴う経営(執行・監査)体制をもとに―」税経通信(二〇〇三年一〇月)二二頁、同「サステナビリティ会社法序説―CGとCSRの交錯と共働―」奥島孝康監修『企業の統治と社会的責任』金融財政事情研究会(二〇〇七年六月)四―三九頁参照。

(76) 神作裕之「取締役会の独立性と会社法」『株式保有構造と経営機構―日本企業のコーポレート・ガバナンス』日本私法学会シンポジウム(二〇一三年一〇月一三日)商事法務二〇〇七号四八―五八頁。

(77) Ted Paradise, DAVIS POLK TOKYO SEMINAR SERIES Volcker Rule - Proprietary Trading, January 14, 2014, Davis Polk & Wardwell LLP. 佐々木百合「金融規制の論点(下) 経済への副作用注視を」、翁百合「金融規制の論点(上) 市場不安定化の可能性も」日本経済新聞経済教室二〇一四年一月二五・一六日、神山哲也・関雄太「発表されたボルカー・ルール規則案」野村資本市場クォーター二〇一二年 Winter 号 一八―二二頁、岡野進「ボルカー・ルールはどう働くか? マクロ・プルーデンス政策の重要性は変わらず」大和総研グループ(二〇一三年二月二〇日)、水野裕二「米国ボルカー・ルール導入の最終案について」ムーディーズ・アナリティックス(二〇一三年二月一日) 参照。「ボルカー・ルール最終案の概要」、「米ボルカー・ルール最終版、邦銀へのネガティブ影響は限定的」REUTERS (各二〇一三年二月一日)。

(78) 前掲・佐々木百合参照。佐々木百合は②について、金融抑圧により、国債償還が容易となる。典型例は金利の上限規制などであるが、ボルカー・ルールも米国債のみを対象外とするなどの恣意性から、国債の需要を支える政府の金融抑圧になり得る(ハーバード大学カーメン・ラインハート教授)。もともと佐々木百合はこの点に関して、バーゼル規制、ボルカー・ルールともに銀行の健全性確保を目的とし、安全資産の国債へのポートフォリオシフトは当然の結果であり、金融抑圧と称するとはオーバー・ステートメントであること、恣意的な選択はせず、現実のリスクに対して過剰な国債保有を避けるべく、国債リスク評価を細かく見直す必要があることを述べる。

(79) 前掲・翁百合参照。翁百合は、ボルカー・ルール細則の影響は複雑で不透明であること、逆に安定を阻害して金利上昇の感度が上がることを述べている。私見であるが、これまた新たなパラドックス・ジレンマといえようか。

High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector “Final Report,” Brussels, 2 October 2012 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf),

The Independent Commission on Banking released its Final Report on 12 September 2011

(<http://bankingcommission.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2010/07/ICB-Final-Report.Pdf>)

萬場大輔「英国銀行改革の動向―銀行改革法案と欧州各国の状況―」国際協力銀行(二〇一三年二月八日) 一―一六頁、小立敬「銀行のトレーディング勘定分離を求めるEUの検討―リーカネン報告書の役割―」野村資本市場クォーター二〇一二年

Autumn号一―一六頁、三谷明彦「英国の銀行制度改革〈ヴィッカーズ委員会報告とリテール・リングフェンス〉みずほ総合研究所（二〇一二年八月）。

(80) “Japan and Canada warn on Volcker rule impact”, Financial Times, January 11, 2012, “Regulators Defend ‘VolckerRule’”, Wall Street Journal, January 19, 2012, “Volcker Rule Divides Regulators” The New York Times DealBook, October 16, 2011. 前掲神山哲也・関雄太二二〇―二二二頁。

(81) 二〇一四年一月一八日読売新聞。

(82) 「銀行に社外取締役要請」監督指針に明記へ―金融庁」二〇一四年一月二二日時事通信。東証上場の銀行・銀行持株会社八七社のうち、独立社外取締役が不在な銀行は三二社で、地方銀行または第二地方銀行である。金融庁は東証規則に基づき、銀行の主要取引先、大株主など以外から登用を求めていくとする。

(83) 任意法規化および開示・説明責任と制度間競争、ガバナンス・システムの融合化議論などについて、拙稿『コーポレート・ガバナンスの理論と実務―商法改正とその対応―』信山社（二〇〇四年八月）七五七―七九四、九〇九―九三六頁、同「米国金融規制改革法など国際金融法制における新たなリスクガバナンス―規制強化とコンパージェンスならびに忠実義務などを通じた株主間差別化に向けて―」政経研究第四九巻第三号（二〇一三年一月）五九一―六二二頁。

「本稿は、財団法人民事紛争処理基金の研究助成金を利用した研究成果の一部である」

オーストラリア憲法前史概説

甲 斐 素 直

〔はじめに〕

筆者は、目下、オセアニア地域における憲法発展の総合研究を行っている。本稿は、その第一稿で、当初、オーストラリア連邦憲法史全体を記述する意図で執筆を開始した。しかし、オーストラリア連邦憲法成立の時点までで、すでに予定した紙幅を大幅に超えている。そして、連邦憲法成立に至る過程は、それ自体として興味深いものと信じるので、連邦憲法成立後の歴史については将来の課題とし、ひとまず前史を上梓することとした。

本論に入る前に、現在のオーストラリア連邦の概要を紹介する。

二〇一一年の国勢調査の結果によると、オーストラリアの総人口は二、一五〇万七、七一七人で、これは二〇〇六年の国勢調査に比べ、八・三%の増加となっている。オーストラリア最初の国政調査は一九二一年に行われているが、その際には「純血のアボリジニを除外した」総人口は四四五万五、〇〇五人だった。したがって、一〇〇年間で約五倍に人口が増加し、しかもいまだその増勢が衰えていない若い国家といえることができる。^①

オーストラリア連邦は、米国類似の二院制の議会を有する国家である。オーストラリア連邦議会の基礎となっているのは、六つの州と二つの特別地域である。

ニューサウスウェールズ州 (The State of New South Wales ≡ NSW) は、最初の英国入植地であり、当初はオーストラリ



もつとも人口の多い州となっている。州都はシドニーである。

ヴィクトリア州 (The Crown State of Victoria = VIC) は、面積二二万七、四一六平方キロで大陸部の州としては最小であるが、人口はニューサウスウェールズ州に次いで多い。二〇一一年現在の人口は五三万五、〇四〇人で、これは二〇〇六年に比べ八・五%の増加となっている。州都はメルボルンである。

クイーンズランド州 (State of Queensland = QLD) は、人口はオーストラリア第三位で四三三万二、七三七人であり、こ

ろ全域を支配していた。他の植民地が分離した結果、現在の面積は八〇

万六四二平方キロである。二〇一一年現在の人口は六九二万七、六五六人で二〇〇六年に比べ五・六%の増加を示しており、オーストラリアで

これは二〇〇六年に比べ一・一%の増加である。州の総面積は一八五万二、六四二平方キロに達し、二番目に大きな州で、オーストラリア大陸の四分の一を占める。州都はブリスベンである。

西オーストラリア州 (Western Australia = WA) は、面積二五二万九、八七五平方キロとオーストラリア最大の州であり、本土面積の三分の一を占める。人口は二三三万九、一七一人で、二〇〇六年に比べ一四・三%ときわめて大きな増加を示している。州都はパースである。

南オーストラリア州 (The State of South Australia = SA) は、面積九八万四、三七七平方キロ、人口一五九万六、五七〇人で二〇〇六年に比べ五・四%の増加である。州都はアデレードである。

タスマニア州 (State of Tasmania = TAS) は、オーストラリア本土の南方海上に位置するタスマニア島全域で形成される州で、面積九万七五八平方キロとオーストラリア最小の州である。人口は四九万五、三五一人で、これも豪州の州としては最小である。増加率は四%に過ぎず、これもオーストラリアで最も低いものとなっている。州都はホバートである。

これら諸州は、いずれもオーストラリア連邦成立以前に、それぞれ相互に独立した植民地として建設され、連邦成立と共に、

その州となったものである。

これに加え、二つの特別地域 (Territory) が、やはり議会の基礎とされている。

首都キャンベラ及びその水源地域は、米国の首都であるワシントン D.C. 同様に、連邦成立以来、連邦直轄地域とされ、オーストラリア首都特別地域 (The Australian Capital Territory = ACT) と呼ばれる。基本的にニューサウスウェールズ州に取り囲まれている。ACT に関連し、海に出るための連邦直轄区域ジャービス湾特別地域 (Jervis Bay Territory) が設けられているが、ACT には属さない。人口は三五万六、五八六人で二〇〇六年に比べ一〇・三%の増加を示している。面積は二、三三八平方キロである。

北部準州 (The Northern Territory = NT) は、もとはニューサウスウェールズ植民地の一部であったが、その当時は全く放置されていた。一八六三年、南オーストラリア植民地がこの地域の編入を申請し認められた。南オーストラリアは日本人を入植させる計画だったがうまく行かず、結局一九一一年に連邦政府に返還した。以後、連邦政府の直轄地となっていたが、一九七八年に連邦政府から自治権を獲得し、準州の地位を認められた。人口は二二万一、九四三人で、二〇〇六年に比べ九・九%の増加率となっている。面積は一四二万九六八平方キ

ロと、第三位に位置する。準州府はダーウィンにおかれている。

一 オーストラリア憲法前史

(一) アボリジニ

アボリジニ (Aborigine) という英語は、本来は日本語の原住民に当たる言葉であったが、今日では狩猟採集生活を営んでいたオーストラリア大陸と周辺島嶼の先住民をもっぱら意味する言葉となっている。

彼らの先祖がオーストラリア大陸に上陸した時期は、遺物などの分析から五万年ないし一二万年以上前とされているが、定説はない。

(二) 西欧人によるオーストラリアの発見

一世紀頃に活躍したギリシャの地理学者のプトレマイオス (Claudius Ptolemaeus) は、地球を球体として捉え、緯度や経度を伴う地図を初めて書いたことで知られるが、球体としてのバランスを保つため、南半球にも北半球と同じような大きな大陸が存在するという概念を、その著「地理学 (Geographike Hyphegesis)」において述べ、その大陸を「南の未知の土地 (Terra Australis Incognita)」と呼んだ。この「地理学」を信じてコロンブスがアメリカを発見したことから、同書は大航海

時代に大きな影響を与えた。

ネーデルランドは、一五九五年にインドネシアに到達し、その地域と欧州との貿易を独占するため東インド会社 (Vereenigde Oostindische Compagnie = VOC) を一六〇二年に設立した。同社はインドネシアとの交易を進める過程で、インドネシアの南に大きな大陸があるらしいことを知り、これが伝説のテラ・オーストラリスではないかと考え、タスマンに命じて探検させた⁽²⁾。タスマンは、一六四四年にオーストラリア大陸の西海岸を発見し、ノヴァ・ホランディアと名付けた⁽³⁾。今日の西オーストラリア州に相当する地域である。しかし、この地は不毛の大地であると考え、特に領有を宣言することはなかった。本格的に欧州にオーストラリアの存在が知られるようになったのは、それから一二六年過ぎた一七七〇年に、英国海軍のクック (James Cook) が、同大陸の東海岸を発見した時からである⁽⁴⁾。彼が上陸した場所は、きわめて植物相が豊かであった新種が多かったことに同行した植物学者が驚喜したことから、ボタニー湾 (Botany Bay = 植物学湾) と名付けられた。

クックは、この時点でアポリジニと接触を持っているが、アポリジニが特定の場所に定住することなく、放浪の生活を送っていることから、土地所有権を持たない民と考え、オーストラリア全体を無主の土地 (Terra nullius) と認定した⁽⁵⁾。そこで、

東海岸のすべての海岸線に対する英国の領有を宣言し、英国の南ウエールズ地方に似た風土であるという意味から、ニューサウスウエールズ (New South Wales) と命名した。

一八〇一〜一八〇三年に、英国海軍のフリンダース (Matthew Flinders) によって行われた大陸一周航海により、はじめてノヴァ・ホランディアとニューサウスウエールズが同一の大陸に属する土地であることが確認された⁽⁶⁾。

(三) 白人の入植

一七一七年に、英国議会は海賊法 (Piracy Act 1717) と通称される法律を成立させた⁽⁷⁾。それ以前であれば、強盗や窃盗は、すべて死刑とされていたが、同法は比較的軽い重罪 (Felony) で有罪判決を受けた者、または死刑が王室の恩赦によって減刑されるかもしれない可能性がある者に対して、死刑に代替する刑として、北米に七年間の流刑を行うという制度を定めた。同法により、一七一八年から一七七六年まで、多数の囚人が北米植民地に流刑になった。

一七七六年に米国独立戦争が勃発し、英国は一七八四年にパリ条約で米国の独立を承認した。戦争で流刑が中断していたため、その時点には、英本国の監獄は満杯になっていた。米国の独立を承認したことから、内務大臣 (Home Secretary) の地

位にあつたシドニー卿 (Thomas Townshend, 1st Viscount Sydney) は、速やかに米國に代わる新しい流刑地を開発する必要に迫られ、世界各地に植民船団を派遣した。

カナダのノヴァ・スコシア (Nova Scotia) 地方に派遣された植民船団は、その地を派遣者であるシドニー卿を記念してシドニーと名付けた。米國獨立戦争で敗れた王党派がここに移住して植民地として發展させた。

同様に、シドニー卿は、一七八五年二月六日に、クックの発見したボタニー湾に植民地を建設することとして植民船団を送り出した。船団は一七八八年一月一八日に現地に到着した。しかし、現地に着いて付近を調査した結果、ボタニー湾より、その北にある別の湾の方がより良港であると判断され、そちらに植民することとなった。そこで、この湾を、シドニー卿を記念してシドニー湾 (Sydney Cove) と名付けた。船団は一七八八年一月二六日に初めてシドニー湾に上陸し、英國旗を掲げた。これがオーストラリアの建国の日 (Australia Day) とされ、今日、祝日とされている。

この最初の植民船団は一一隻の船からなり、一、〇四四人の植民者と六九六人の囚人からなっていた。植民地そのものはアルビオン (Albion) と名付けられた⁽⁸⁾。しかし、いつの間にか、植民地名もシドニーと呼ばれるようになって、今日に至ってい

る。

一七八七年四月、つまり植民船団の出発後、オーストラリアに到着する以前の時点で、同植民地に民事裁判所および刑事裁判所を設置することなどを定めた國王の勅許状 (Letters Patent) が発せられた。同時に刑事裁判所の運用について定められた⁽⁹⁾。一七八七年ニューサウスウェールズ法が本國議會で制定された。この法律が、根本法規として機能するという意味において、オーストラリアにおける最初の憲法となる。

二 植民地憲法

(一) 植民地の發展

ニューサウスウェールズ植民地は、当初、建前上はオーストラリアのすべて及びニュージージーランドという広大な地域を支配していた。しかし、実効的に支配していたのはシドニー近辺に限られていた。そこで、シドニーから実効支配が困難な地域については、植民地として成り立つだけの人口さえあれば、英國はそこを獨立した植民地とした。最初に、ここから分離して獨立した植民地とされたのはタスマニア島で、一八二五年のことである。ここには早くから、シドニーとは別に流刑囚が送られたためである。

この時期、イギリスのオーストラリア・ニュージージーランド領

有に対抗しようとしたフランスは、南太平洋に積極的な進出を開始していた。例えばタヒチ島はポリネシア系のポマレ王朝によって支配されてきたが、一八四二年に女王ポマレ四世がフランスの圧力に屈し、タヒチ島とモーレア島をフランスの保護領とする条約に署名している。また、ニューカレドニア島は一八五三年九月二四日、ナポレオン三世の派遣した提督フェヴリエール・ポワント (Auguste Fevrier-Despointes) によってフランス領と宣言されていた。こうして、今日、フランスの海外準領 (Collectivité d'outre-mer) とされる仏領ポリネシア (Polynésie française) 等が確立してくる。

同様に、ドイツ・ハンザ同盟の商館が一八五七年以降、サモアに交易の拠点を置き、とりわけコブラ貿易や南太平洋各入植地へのドイツ移民の移送に力を入れながら、太平洋の貿易網を確立してくる。

こうした欧州列強の進出に対抗してオーストラリアの長い海岸線を、シドニーから二元的に守るのは無理がある。実際、一九世紀初めには、西オーストラリアにフランスが植民地を設置する可能性がかなりあった。そこで、急遽、西オーストラリアに植民地を設置する勅許状が一八二九年に下り、同年中に、直ちにスワン川入植地 (Swan River Colony) に植民が始まった。^⑩今日のパースにあたる地域である。

また、南オーストラリア植民地に対する勅許状が一八三四年に下り、一八三六年から入植が始まった。^⑪今日、アデレードを中心とする地域である。

他方、ニュージージーランドは、一八四〇年四月にイギリス領と宣言され、同年六月、ニューサウスウェールズ立法評議会は、ニュージージーランドをニューサウスウェールズ植民地の一部とする法律を制定した。しかし、わずか二ヶ月後の同年八月、イギリス議会は、一八四〇年ニューサウスウェールズ継続法 (New South Wales Continuance Act 1840 (UK)) を制定し、ニュージージーランドをニューサウスウェールズから独立した植民地とすることとなった。^⑫

以下、順次、メルボルンを中心とするヴィクトリア植民地が一八五一年に、ブリスベンを中心とするクィーンズランド植民地が一八五九年に、それぞれニューサウスウェールズから分離して、独立の植民地とされた。

これらの植民地は、それぞれ英本国から総督が派遣され、支配していた。

(二) オーストラリア統治法

植民地社会が成長拡大してくると、人々の間に、英本国なみの市民の権利、すなわち代表制による立法機関の設置や陪審制

法廷などを求める声が高まってくるのは当然である。オーストラリア植民地は、米国独立という苦い経験をきっかけとして設置されたものであるだけに、英本国は、こうした要求に敏感であった。まず一八二三年に英国議会において、統治機構や司法制度の改革を目的としたニューサウスウェールズ法¹³が制定され、同法およびこれに続く一八二八年オーストラリア裁判所法¹⁴などにより、自主立法、自主司法が一定の枠内で認められるようになる。

この時期に、オーストラリアの外で、オーストラリアの自主独立を助長する方向に向けての追い風が吹いた。

第一に、英本国において、いわゆる腐敗選挙区に対する民衆の不満が高まり、ついに一八三二年に、第一回の選挙法大改正が行われた。

第二に、カナダにおいて一八三七年に対英反乱が起きた。この時期、カナダの英国植民地は、現在のオンタリオ州に相当する地域に所在する上カナダ (Upper Canada) と、現在のケベック州に相当する下カナダ (Lower Canada) の二つの植民地に分かれていた。

上カナダは米国から逃れた王党派及び英国からの移民を中心とする英語系の地域であったのに対し、下カナダはもともとフランス植民地だったところで、フランス系住民の多いため、風

俗習慣にかなりの違いがあった。そのため、一七九〇年に英本国議会を通過した植民地統治法 (Constitutional Act 1791)¹⁵は、上カナダと下カナダによって統治のやり方を定めることを予定していた。すなわち、上カナダはイギリスの法律と機構に組み込まれたのに対し、下カナダはフランス市民法で統治され、カトリック信仰もみとめられていた。

それにも関わらず、一八三七年に、両植民地で時期を同じくして、責任政府を求める反乱が起こったのである。上カナダの場合には、王党派の支配に対する英国からの移民の不満が原因であった。下カナダの場合には、政府が少数派である英語を話す市民に牛耳られ、しかもイギリス本国の意向に沿うことが本流であったことに対する不満であった。結局、上カナダと下カナダに区分して統治する方式は廃止され、一八四〇年七月二三日に制定された連合法 (Act of Union 1840)¹⁶により、カナダ連合 (一八四一—一八六六) という一つの政体に統一され、植民地人による責任政府体制に移行することとなった。

第三に、この時期に、囚人を流刑にすることに対する批判が英本国で高まってきた。英国議会の下院に一八三七—三八年に設けられたモールズワース委員会 (Molesworth Committee) の報告書は、流刑一般を批判し、流刑制度は、犯罪を助長し、多額の費用が必要な非道徳的な制度であるとされ、早期の流刑

制度の廃止を求めていた¹⁷。これを受けて英国政府はオーストラリアへの流刑制度を廃止することとし、一八四〇年に、まずニューサウスウェールズ植民地への囚人輸送が停止された。他の地域でも逐次その廃止が行われ、一八五〇年代には最後まで残っていたタスマニア島への流刑制度が廃止された。

こうした状況の中で、オーストラリアについても、植民地の立法機関には代議制が導入されることとなる。一八四二年にオーストラリア統治法¹⁸が英本国議会で制定されたのである。これにより、ニューサウスウェールズの立法評議会の構成員のうち三分の二が、一定の財産資格を有する男子により選挙されることとなった。

さらに、一八五〇年オーストラリア統治法¹⁹により、同様の制度は、その時点以前に独立の植民地とみとめられていたすべての植民地、すなわちタスマニア、南オーストラリア及び西オーストラリアにも拡大された。つまり、オーストラリアは、カナダのように、自ら強く要求するまでもなく、自治権を獲得することができたのである。

この一八五〇年統治法は、ニューサウスウェールズ植民地に関して、立法評議会のための選挙資格を自由化した。同法は、総督及び立法評議会に、本国の同意を得て、任命制及び選挙制の二院制を導入する権限を与えた。同時にヴィクトリア植民地

がニューサウスウェールズ植民地から分離することを認めた。

(三) 責任政府と植民地憲法の制定

オーストラリアの自治権拡大の要求は、しかし、英国の予想を上回っていた。ニューサウスウェールズ植民地の入植者は、一八五〇年統治法が、地元には税収に対するコントロール権を十分に与えておらず、また、立法府に完全な権限を与えていないと、同法を批判した。そこで、ニューサウスウェールズ植民地では、自らの憲法草案を、立法評議会に設置した委員会によって起草し、立法評議会が改正後、一八五三年八月九日に採択され、英国に送付した。

英国当局は、この憲法草案は、自治の方向に行き過ぎていると考えたので、それを議会で提案する前に修正した上で議会上程した。このニューサウスウェールズ植民地憲法として知られる法典は、一八五五年七月一六日に国王の裁可を受けて正式に発効した²⁰。

この憲法は、二院制の議会を創設している。下院は緩やかな財産制限の下で選挙された議員で構成され、上院は任命制である。同法は、租税の徴収を含む幅広い地域に関する事務に関する権限を認めているが、英本国は依然としてその立法を禁止する権限を保有していた。

同憲法はまた、ニューサウスウェールズ植民地総督に、執行委員会の助言を得て公職を任命する権限を与えている。すなわち、議会から選任された国務大臣によって組織されるという意味で責任政府 (responsible government) を樹立することは、明示的には定められていないが、この規定は明らかにそれを意図したものであった。

これをきっかけに、各植民地は、次々と起草した憲法草案を英本国に送付した結果、この時期以降、各植民地は次々とその憲法を持つことになる。すなわちタスマニア⁽²¹⁾及びヴィクトリア⁽²²⁾は一八五五年、南オーストラリアは一八五六年、クイーンズランドは一八六七年、西オーストラリアは一八九〇年に、それぞれ英国議会の制定した法律という形で、自主憲法を持つに至った。

なお、ニュージージーランドでは、ニューサウスウェールズより早く一八五二年にニュージージーランド憲法が制定されている。⁽²⁶⁾一八六三年、最初のオーストラリア大陸にある全植民地会議 (Intercolonial Conference) がメルボルンで開催され、関税など共通の関心事について討議した。この会議はオーストラリア連邦が成立するまでの約四〇年間に合計八三回開催されることになる。⁽²⁷⁾ いわば、オーストラリア連邦の基礎となる会議体である。

オーストラリア憲法前史概説 (甲斐)

三 白豪主義

(一) 奴隷制

大英帝国には、かつて全域に奴隷制が存在していた。英国本国で奴隷制が消滅したのは一七七二年のことであった。この年、ロンドンで、サマーセット (James Somerset) 事件が起こった。所有者は黒人奴隷のサマーセットを働かせるためジャマイカに送ろうとした。これに対し、サマーセットは人身保護令状の救済を受け、裁判となった。高等法院 (Court of King's Bench) 主席判事のマンズフィールド卿 (Chief Justice William Mansfield) は、同年六月二二日、奴隷制を認める法が英国にないことを理由に「この黒人は放免されなければならない」と判決した。⁽²⁸⁾

この結果、奴隷という身分はイギリスの法では存在しないこととされ、国内にいた一万人から一万四千人の奴隷は解放された。ただし、この判決はジャマイカや米国などには効力を持たなかった。奴隷貿易の廃止は一八〇七年の奴隷貿易法 (Slave Trade Act 1807)⁽²⁹⁾、そして植民地を含む全面的な廃止は一八三三年の奴隷制度廃止法 (Slavery Abolition Act 1833)⁽³¹⁾まで待つ必要があった。

オーストラリアの場合、流刑囚という無償の労働力があつた

ため、当初の時点では奴隷労働に依存する必要は無かった。しかし、上述したとおり、モールズワース委員会の勧告により、一八四〇年以降、徐々に流刑制度が廃止になっていった。この結果、オーストラリアは深刻な労働力不足に見舞われた。

上述のとおり、英国の植民地すべてで、その時点では奴隷制は廃止されていたので、正式にそう称することはできなかったが、発展の遅れていたクイーンズランド植民地では、流刑制度が廃止された直後の一八四二年から一九〇四年までの間、農園労働者を確保する必要から、事実上の奴隷制度が存在していた。初期には内陸に住むアポリジニが狩り出されて使役されていたが、やがてニューブリテン島やソロモン諸島に居住する先住民³¹⁾を狩り出し、使役することが始まった。これをBlackbirding³²⁾という。

クイーンズランド政府は、奴隷売買を規制する目的から、一八六八年ポリネシア人労働者法 (Polynesian Labourers Act of 1868) を制定した³³⁾。同法では、労働者は誘拐ではなく、任意に応募してきた労働者であることの証明を船主に義務づけた。形式的には彼らは奴隷ではなく、一年間に六ポンドの俸給を与えられる年季奉公 (indentured servitude) 労働者とされていたが、実際には俸給は支払われなかったと言われる³⁴⁾。同法は、同時に農園所有者にそこで働くポリネシア人労働者数を申告す

ると共に、三年以内に故郷の島に帰還させることも求めていた。しかし政府の監督官は、船長からの賄賂などで籠絡されていたため、この規制はほとんど効果を上げなかった³⁵⁾。

一八八三年〜一八八五年には、南太平洋の人的資源が枯渇してきたために、ニューギニアからの狩り出しが行われる様になった。しかし、彼らは労働力としては不適切だったので、その後は行われなかった³⁶⁾。

この実質的奴隷制度は、一九〇一年に太平洋諸島労働者法 (The Pacific Island Labourers Act 1901) が制定されるまで続くことになる。同年、白豪主義 (White Australia policy) を確立する移民規制法 (Immigration Restriction Act 1901) が制定されるが、同法制定の六日後に、同法の一部として制定されたのがこの法律で、これによりオーストラリア国内にいた南太平洋先住民全員が強制送還されたのである。同法に基づき送還されたのは七、五〇〇人に達した³⁷⁾。

(二) 東インド会社による中国貿易独占の崩壊

この時期、対中国貿易は英国東インド会社 (East India Company) が独占していた。しかし、英本国で産業革命が始まり、また、アダム・スミスが一七七六年に『国富論』を書くこと、スミス流の自由貿易論は、知識人や政治家の間で多数派を形成

し、東インド会社によるインド、中国貿易の独占状態を非難する声が高まった。

東インド会社の貿易独占は、国王の特許状 (Charter) に基づいており、それは二〇年ごとに更新されることになっていた。しかし、このように自由貿易論が強まると、更新は円滑には行われなくなり、まず一七九三年に、インド貿易の一部が自由化された。ついで一八一三年に、インドにおける独占貿易が終了した。そして、一八三三年には、中国との独占貿易も終了した。これにより、東インド会社の商會社としての機能は終焉したことになる。

すなわち、東インド会社の対中国貿易独占の終了と、オーストラリアにおける流刑制度の終了がほぼ同じ時期だったのである。しかも、他方において、阿片戦争の結果、一八四二年に締結された南京条約により、香港の割譲等の他、広州、福州、廈門、寧波、上海の五港が開港され、貿易の完全自由化を中国側に押しつけることに成功した。さらに第二次アヘン戦争とも呼ばれるアロー号戦争の結果一八六〇年に締結された北京条約で、イギリスや海外の商社が中国人を雇用する権利を承認させたことで、合法的にオーストラリア、アメリカ、カナダに中国人を送り込むことが可能となった。

この結果、多くの英国の会社が対中国貿易に参入し、彼らは

中国の低廉で優秀な労働力をオーストラリアに送り込み始めたのである。

(三) ゴールドラッシュと中国人問題

一八五一年二月に、ニューサウスウェールズ植民地のバサースト (Bathurst) 近郊で砂金が見つかった。日時は不明であるが、この前後の時期にヴィクトリア植民地のフランクリンフォード (Franklinford) でも砂金が見つかった。これをきっかけに、その周辺各地で続々と金が見つかった。そのため、世界各地から多くの人びとがオーストラリアに押し寄せてきた。一八五一年の時点ではオーストラリア全土の人口は四三万人程度に過ぎなかったのが一八七一年には一七〇万人にはね上がった大きな原因はそれであった。中国人も、この年に初めてオーストラリアに来たのである。³⁸⁾

この時点での金の採掘方法は、洗鉱 (alluvial mining) であった。すなわち、金の小さな塊は地表近くの土や砂や粘土に混じって存在していたので、大量の水でそれを洗えば、沈殿物の中に金が見つかるという方法である。この方法で金を採取するには特段の技術はいらないが、大変厳しい労働を必要とした。より多く労働すれば、より多くの金が得られた。

欧州人は一人か、せいぜい少数のグループで、特に金が豊

かな鉱床を採掘しようとした。そこで、より豊かな鉱床が見つかったという噂が流れると、それまでの鉱床を捨ててすぐに移動する傾向があった。この結果、実際に豊かになれた者はほとんどいなかった。

これに対し、中国人は、より優れた方法を導入した。彼らは大きなグループを作って、組織的に対象となる地域の全域を探鉱した。したがって、そこに金があれば、中国人グループは必ずそれを発見した。彼らは儉約して共同で生活し、ほとんどの中国人よりも長時間戸外で労働し、少ない収入でも満足した。

欧州人は、中国人に対して、一つ一つを取れば些細な、ステレオタイプの不満を持つようになっていった。すなわち、中国人は安息日にも働くとか、泥棒だとか、不衛生な習慣を持っているとか、低賃金で働くので賃金水準を引き下げるといったことである。こうした非難が正しいという証拠はなかったが、中国人は欧州人とは明確に異なる風俗習慣を持っていたから、欧州人が、彼らに人種的憎悪を抱くようになるのは時間の問題であった。

通常、各国の労働政党は産業革命による労働運動の高まりの中から誕生してくる。しかし、オーストラリアは今日においても基本的に第一次産業を基本としており、第二次産業を発達させていないから、その様な意味における労働運動は存在しな

かった。それに代わって、白人労働者を結集させたのが中国人問題である。

雇用者側としては、どうせ雇用するならば、元囚人で、怠惰で協調性もないくせに高給を要求する白人労働者よりも、勤勉で協調性があり、低賃金にも文句を言わない中国人労働者の方が、好ましい存在であることは明らかである。そこで、白人労働者たちは、折から始まった責任政府の下における議会上、中国人の規制を求めるようになった。

1 ヴィクトリア植民地

オーストラリアの各植民地の中で、労働者からの陳情に応えて、最初に中国人規制立法を制定したのはヴィクトリア植民地で、一八五五年のことであった。中国人移民法 (Chinese Immigration Act 1855) という通称を持つこの法律は、船の総トン数一〇トンごとに一人の割でしか中国人を乗せてくることはできず、かつ、上陸した中国人一人につき一〇ポンドの人头税を課するという内容であった。³⁹⁾

しかし、この法律は、ヴィクトリア植民地に直接上陸することを規制するだけなので、隣接する南オーストラリア植民地やニューサウスウェールズ植民地に上陸し、陸路ヴィクトリア植民地に入る中国人を防止することはできなかった。その結果、一八五七年までにヴィクトリア植民地の中国人労働者数は二万

五、四〇〇人に達していた⁴⁰。それに伴い、対中国人差別は深刻化していった。

一八五七年七月四日にバックランド谷 (Buckland Valley) で起きた暴動では、一〇〇人ほどの白人暴徒が中国人キャンプを襲撃している。多くの中国人が殴られ、バックランド河に投げ込まれ、その結果、少なくとも三名が死亡し、中国人キャンプの全施設が破壊されるという事態になっている。警察は暴動の首謀者一三名を逮捕したが、裁判で陪審員は全員を無罪とした。⁴¹

そこで、ヴィクトリア植民地議会は、規制をさらに強化した中国人規制法 (Chinese Regulation Act) を制定した。⁴² この法律は、入国時に一〇ポンドの人頭税を課するばかりでなく、滞在に当たり、一ヶ月に一ポンドの人頭税を課することを定めた。この法律は一定の効果を上げた。

2 ニューサウスウェールズ植民地

ニューサウスウェールズ議会在最初に中国人の移民数を制限する法案が提案されたのは一八五八年のことであったが、これは、雇業者側の意見を反映した議会により否決された。

北京条約が締結され、中国人労働者が一層流入してくることが予想された一八六〇年には、ニューサウスウェールズ植民地の金鉱で、反中国人暴動が繰り返し発生することになった。こ

の中で、一番有名なのが一八六一年六月三〇日の夜にランピング・フラット (Lambing Flat) で起きた暴動である。同時期に他でも暴動が起きたが、それら一連の暴動の総称としてランピング・フラット暴動 (The Lambing Flat Riots) という言葉が使われる。⁴³

この時期、約一、〇〇〇人の中国人が、ランピング・フラットの採金地で採掘を行っていた。この夜、約三、〇〇〇人の暴徒が、中国人をランピング・フラットから追い出せと叫んで採金地に雪崩れ込み、テントを破壊し、財物を強奪した。この暴動が起きたきっかけとしては、二つのことがあったといわれる。第一に、ニューサウスウェールズ植民地議会在、再度の中国人排除法の制定を否決したという噂が流れたことである。第二に、約一、五〇〇人の新しい中国人グループがやってくるといいう噂が流れたことである。

暴動が起きると、警察は直ちに出勤し、二週間後に暴動の首謀者三名を逮捕した。すると、七月二四日、今度は一、〇〇〇人の鉱夫が警察キャンプを襲撃した。警察は銃で応戦し、鉱夫一名が死亡し、多数が負傷した。結局、現地の治安を回復するために二八〇名の兵士等がシドニーから派遣され、一年にわたって現地に駐屯する事態となった。

こうした一連の暴動のため、ニューサウスウェールズ植民地

でも一八六一年には、最初の中国人移民規制制限法が成立した。この法律も、それに先行するヴィクトリア法と同じく、船の排水量一〇トンあたり一中国人乗客しか乗せられないものとし、かつ入国に当たつての人頭税として一人あたり一〇ポンドを徴収した⁴⁴。

これにより、同植民地への中国人の流入は阻まれることとなった。しかし、同法は中国人金鉱掘りの入国を阻むためのものだったので、ニューサウスウェールズ植民地におけるゴールドラッシュが終わつた一八六七年に廃止された⁴⁵。

3 クイーンズランド植民地

南部のヴィクトリア植民地やニューサウスウェールズ植民地における入国規制の強化に伴い、中国人達は北部のクイーンズランド植民地を目指すようになった。その結果、同植民地の中国人人口は増え続けた。クイーンズランドの中国人人口は、一八七一年に三、三〇〇人であつたものが、一八七七年には二〇、〇〇〇人に達したのである⁴⁶。

この結果、同植民地のパルマー河採金地 (Palmer River Goldfields) で、一八七七年、中国人鉱夫の数が白人鉱夫の人数を上回つたことから暴動が起きた。そこで、クイーンズランドでも、その一八七七年に、中国人移民規制制限法 (Chinese Immigrants Regulation and Restriction Act of 1877) を成立せ

せている。同法は、同植民地に入国する中国人に対し二〇ポンドの人頭税を課した⁴⁷。同時に採金地法 (Goldfields Act of 1874) を改正し、「アジア系及びアフリカ系人種 (Asiatic and African aliens)」に対し、金鉱夫として居住するに当たり許可証を必要とし、手数料を徴収することとして、中国人が金鉱夫になること自体の規制も強化した⁴⁸。この様な手数料は、中国人の負担限度を超えていたので、中国人の入国者数は減少に転じることになった。

また同植民地の場合、太平洋先住民の奴隷労働というより深刻な問題を抱えている。そこで、一八八〇年太平洋島労働者法 (The Pacific Island Labourers Act of 1880) や同法の改正法 (The Pacific Island Labourers Act of 1880 Amendment Act of 1884) が制定された⁴⁹。同法によれば、労働者を輸入するには許可証が必要とされ、しかもそれは熱帯ないし亜熱帯の農業労働者にのみ付与された。彼らは牧畜業に応募することは許されず、かつ海岸から三〇マイル以内の農園でのみ働くことが許された。同法の一八八四年改正法は、さらに明示的に家事労働、砂糖工場や海事産業につくことを禁止し、開墾、植栽や除草などの単純農業労働に限定した。これらの規定は、機関士、鍛冶屋、機械工、レンガ工のような熟練を要する仕事を白人労働者のために保護したのである。

4 西オーストラリア植民地

西オーストラリアは一八七四年に輸入労働者登録法 (Imported Labourers Registry Act of 1874) を制定した。⁵⁰これは事前に雇用契約を結んでいない外国人(中国人、インド人、マレー人などを意味した)労働者の入国を禁じる一方で、入国を許可された者が奴隷的扱いを受けないように保護する内容であった。一八八六年採金地法 (Goldfields Act of 1886) に至り、中国人の採金地での就労を禁じた。⁵¹換言すれば、それ以外の就労は禁じていなかった。人口の少ない西オーストラリアでは、それだけ中国人労働力に依存するところが大きかったのである。この結果、西オーストラリアで入国した上で、ニューサウスウェールズなど、中国人入国規制の厳しい植民地へ移動するという抜け穴が発生することとなった。

こうしたことから、ゴールドラッシュが終わったニューサウスウェールズでも、中国人はその後も様々な職場で働き続けた。例えば、オーストラリア蒸気船運航会社 (The Australasian Steam Navigation Company) では、一八七八年後半に、その雇用するオーストラリア人海員をすべて中国人海員に置き換えるという決定を行った。これに対し、オーストラリア人の全海員が一八七八年一月一七日に激しいストライキを敢行した。

オーストラリア憲法前史概説(甲斐)

これはニューサウスウェールズ植民地だけでなく、ヴィクトリア植民地及びクイーンズランド植民地に跨がる、最初の全植民地ストライキであった。このストライキに対しては、ニューサウスウェールズ植民地の鉱夫及び三植民地の港湾労働者も支援した。

一月一七日には、二人の港湾労働者がスト破りをした結果、中国人乗組員を乗せて出航できたのでオーストラリア蒸気船会社は最低限の操業をすることができた。しかし、一二月七日にその船が帰港してくると、群衆は同社に集まり、帰宅しようとしたスト破りにヤジを飛ばした。これに対し、六〇人の警官と六名の騎馬警官が群衆に突入し、多くの群衆を殴打するという騒動に発展した。結局、会社側と海員の間に一八七九年一月二日に、その後二年以内に中国人乗組員を全員解雇し、オーストラリア人海員を再雇用するという妥協が成立して解決した。⁵²この事件に象徴されるように、低廉な中国人労働者の流入により、白人は雇用機会を奪われ、あるいは給与水準の低下を招く事態が頻発してきた。

こうしてオーストラリアにおける初期の労働組合運動は、白人労働者が団結し、彼らの仕事を維持する権利のために戦わないう場合、白人は必然的に敗者となるという認識に、労働運動の成功は依存していた。そこで、一八七七年一〇月、西オースト

ラリアを除くすべての植民地から、各業種の労働者の代表が集まって最初の全植民地労働組合会議 (Intercolonial Trades Union Congress) が開かれ、中国人の排斥を決議した。⁵³ この会議は、その後、一八八四年及び一八八五年にも開催され、中国人の排斥を決議していく。

こうした白人労働者の運動の圧力の結果、まず南オーストラリアで中国人流入制限法が、全植民地会議 (Intercolonial Conference) の承認を得て成立し、ついでニューサウスウェールズやヴィクトリアでも同様の中国人流入制限法が成立した。⁵⁴ ニューサウスウェールズの場合、船の排水量一〇〇トンあたり一中国人乗客しか乗せられないものとしていて、一八六一年法より格段に厳しいものとなっていた。かつ入国に当たつての人頭税としては一八六一年法同様に、一人あたり一〇ポンドを徴収した。⁵⁵

同法は一八八八年に廃止され、代わつて一八八八年中国人制限・規制法⁵⁶が制定された。同法は、前法をさらに厳格化し、船の排水量三〇〇トンにつき、一人の中国人乗客しか乗せることができないものとし、かつ入国にあつての人頭税を一〇〇ポンドに値上げした。これにより、それらの法で許容された例外的な者を除き、中国人のニューサウスウェールズへの入国ないし再入国を不可能にすることに成功した。

西オーストラリアでは、一八九〇年になって初めて自治権が認められたが、それと同時に同種立法を行った。

一八九六年、全植民地労働組合会議 (Intercolonial Trade Union Congress) は、それまでの中国人移民に対する反対を、全非欧州系人種に拡大することを決定した。この時が、白豪主義の明確な誕生と言うことになる。⁵⁷

一八九八年、ニューサウスウェールズ議会は移民制限法を制定した。⁵⁸ 規制対象を中国人から、大英帝国臣民を含むすべての非欧州系人種に拡大することを決定したのである。規制の手段は、悪名高い欧州文字の書き取りテストというものであった。

この結果、中国人口は全体としてはゆっくりと減少に向かった。しかし、シドニーの中国人口は逆に増加した。入国が認められる特殊なカテゴリーに属する中国人や、早くにオーストラリアに来ていて居住権を有するか、帰化していた中国人にとり、都市部はより魅力的なものとなったからである。

四 オーストラリア連邦の成立への道

(一) オーストラリア全植民地会議

各植民地が責任政府の形成を認められるようになるにつれて、植民地政府は先に述べたように全植民地会議という、各植民地を統括する機関を形成した。防衛、移民、貿易、労働、さらに

は国民としての誇りといった問題は、植民地時代の重要な課題に成長し、それらが植民地の統一を形成する上で大きな影響を与えた。

(二) オーストラリア連邦評議会

一八八一年一月に、全植民地会議が関税問題を討議するためにシドニーで開催された。ニューサウスウェールズなどの植民地は自由貿易を信奉していたのに対し、ヴィクトリア植民地だけは、保護関税は地域産業を支援し奨励する上で有効だとし、他の植民地からの輸入品にも関税を課していたのである。この問題に対処するために開催された会議であるにもかかわらず、それは、連邦議会のアイデアが出された最初の時として歴史に刻まれた。すなわちニューサウスウェールズ植民地の首相であったパークス (Sir Henry Parkes) が、このような植民地間の問題を解決するために、統一評議会を作るというアイデアを提案したのである。今日、パークスは「連邦の父 (Father of Federation)」と呼ばれている。

一八八三年一月及び一二月に、やはりシドニーで開催されたオーストラリア全植民地会合 (Australasian intercolonial convention) には六植民地ばかりでなく、ニュージージーランド植民地及びフィジー植民地も参加していた。その際、彼らは近隣

の島々も統合することを論議し、クイーンズランド植民地の首相グリフィス (Samuel Griffiths) は、オーストラリア連邦評議会を設立するための法案を起草することを提案した。

英国議会は、これを受けて一八八五年八月一四日に、オーストラリア連邦評議会法 (Federal Council of Australasia Act 1885 (UK)) を可決・成立させ、これに対応して各評議会もその国内法を成立させたので、ここに連邦評議会が成立した。しかし、ニューサウスウェールズ、ニュージージーランド及び南オーストラリアの各植民地は、この評議会に参加することを控えた。この評議会が何の行政権も持たず、また独自の財源を保っていないことが理由だった。特にこの時点で最も強力な植民地だったニューサウスウェールズ植民地の不参加は、この評議会が一八八九年に崩壊した大きな理由だった。しかし、これが連邦形成への第一歩であったことは間違いない。

(三) 第一次制憲会議

連邦評議会制度の不備を認識したパークスは、連邦形成に向けての第二の試みを一八八九年一〇月二四日に行った。テントフィールド芸術学校で、彼は「テントフィールド講演 (Tenterfield Oration)」と呼ばれる有名な講演を行い、その中で、連邦政府の必要性を説いたのである。パークスは、国土の

防衛のための統一的な植民地軍の必要性を説き、また連邦政府と連邦議会の詳細を定義する連邦憲法を定める目的での、オーストラリア評議会の開催を求めた。⁽⁵⁹⁾

全オーストラリア会議は、パークスを議長として、一八九一年三月から四月の間、シドニーの議事堂で開催された。各植民地及びニュージーランドからの代表団は、連邦の名称をオーストラリア連邦 (Commonwealth of Australia) と決めた。この憲法案は、米国憲法と、その時点で既に存在していたオーストラリアの基礎になる数々の英国法の混血とも言うべきものである。⁽⁶⁰⁾

会議の代表者は、自らの植民地議会に直ちにこの憲法草案を提示する立場にあったが、実際にはそれは実行されなかった。この理由は、一八九〇年代は、どの植民地政府も、深刻な経済不況と高い失業率、それに頻発するストライキ問題に目を向けていたことにあった。さらに、先に存在した連邦評議会がニューサウスウェールズの不参加により崩壊したことから、今度のそれにニューサウスウェールズが果たして全面的に支援しているのかどうかを確認するために、他の植民地が待機したことに原因があった。

(四) 第二次制憲会議

こうして、この時の試みは失敗したにもかかわらず、連邦を作るというアイデアそのものは決して忘れられたわけではなかった。オーストラリア出生者協会 (Australian Natives Association = ANA)⁽⁶¹⁾ は、一八九三年に、第二の憲法制定会議を開催することを提案した。この時は、制憲会議の代議員は、各植民地政府ではなく、各植民地の民衆から選挙されることとし、かつその成案は住民投票によって承認されなければならない点に、最初の制憲会議との違いがあった。これは、アメリカ合衆国憲法の制定と同じ方式であり、その強い影響が認められる。

第二次制憲会議 (一八九七—一八九八) は、アデレードで始まり、ついでシドニーに移動し、最後にメルボルンで開催された一連の会議という方式で行われた。パークスは、その前年に亡くなっていたので、この第二法憲会議には出席していなかった。彼に代わって、この会議では、その時点ではニューサウスウェールズ植民地上院議員であったバートン (Sir Edmund Barton) が指導者として活躍した。その結果、責任政府と民主主義を基本原則として、憲法草案は策定された。

ANAの提案に従い、一八九八年に、住民投票がヴィクトリア、ニューサウスウェールズ、南オーストラリア及びタスマニア

アの各植民地で行われた。その結果、四つの植民地すべてで過半数を獲得した。しかし、ニューサウスウェールズ植民地議会は、それ以前に、賛成投票が八万票を超えていた場合を除き、過半数の賛成があっても連邦憲法を受け入れないことを決めていた。他のすべての植民地で圧倒的多数の賛成が得られたにもかかわらず、ニューサウスウェールズでは唯一、賛成票は七万一五九五票に留まったので、憲法草案は議会を通過しなかった。

連邦が成立するためには、ニューサウスウェールズ植民地の全面的な支持が必要なのは明らかであった。そこで、ニューサウスウェールズ植民地の不満を解消するために、一般公衆はもちろん、メディアまでも閉め出して開催された植民地首相の秘密会議で、いくつかの点が修正された。その一つとして、連邦の首都はニューサウスウェールズ植民地の領土内に位置することが定められた⁶²。

住民投票の第二ラウンドは、一八九九年に行われ、賛成投票がニューサウスウェールズ、ヴィクトリア、南オーストラリア及びタスマニアの各植民地で過半数を占めた。クイーンズランドは、第一回の住民投票を実施しなかったし、この時も住民投票を行わなかった。仮にニューサウスウェールズが再び憲法案を拒否した場合には、クイーンズランドが投票をしても無駄なので、ニューサウスウェールズの投票結果を待ってから行うこ

とにしたのである。しかし、今回はニューサウスウェールズ州の賛成票は一〇万七四二〇票に達したので、これを受けてクイーンズランド植民地議会は、初めて実施法を可決し、賛成であることを確定した。

(五) 英本国の立法化

植民地は当然のことながら英国の支配下にあるので、連邦を設立するには、憲法案が法律として英国議会によって可決される必要があった。バートンなど数名がこのためにロンドンを訪問した。

オーストラリア連邦憲法 (The Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (UK)) は七月五日に議会を通過し、同九日にヴィクトリア女王の裁下を得た。

西オーストラリア植民地は、しかし、この時点ではまだ住民投票を実施していなかった。彼らは、憲法制定過程において、同州のみを対象とする特則を得たばかりではなく、連邦政府が大陸横断鉄道の建設を約束することを連邦参加の条件にしていたので、その約束がなされるまで住民投票をしようとしなかったのである。住民投票は一九〇〇年七月に実施され、他の植民地から金探しに来ていた有権者のおかげで、圧倒的多数で可決された。

植民地	授權法の可決	第1回住民投票	第2回住民投票
南オーストラリア	1895年12月20日	1898年6月4日	1899年4月29日
ニューサウスウェールズ	1895年12月23日	1898年6月3日	1899年6月20日
タスマニア	1896年1月10日	1898年6月3日	1899年6月27日
ヴィクトリア	1896年3月7日	1898年6月3日	1899年7月27日
クィーンズランド	1899年11月4日		1899年9月2日
西オーストラリア	1900年6月13日		1900年7月31日

出典 = <http://foundingdocs.gov.au/item-sdid-82.html>

ここまでの各植民地の承認状況を一表にまとめると次のとおりである。

ヴィクトリア女王は、九月一七日、オーストラリア連邦憲法法は一九〇一年一月一日に発効すると宣言した。

同月、英国生まれのホープ (John Adrian Louis Hope, seventh Earl of Hopetoun) が、現地における女王の代理人たるオーストラリア総督に発令された。オーストラリア生まれの人間が総督として発令されるのは、一九三二年に第九代総督として、オーストラリア最高裁判所 (High Court of Australia) 長官だったアイザックス (Sir Isaac Alfred Isaacs) が任命されるまで待つ必要がある。

さらに、オーストラリア人が総督となるという常例が確立するのは一九六五年に第一六代総督としてケーシー (Richard Gavin Gardiner Casey, Baron Casey) が任命された以降まで待たねばならない。現在のブライス (Quentin Alice Louise Bryce) は第二五代総督となる。

(六) 移民規制法

オーストラリアに到着した総督は、若干の紆余曲折があったが、衆目の一致するバートンを初代首相に任命した。これによりオーストラリアは内政自治権を獲得したが、外交権はなおイギリスの手にあった。

バートン内閣の最初の仕事は、総選挙の実施であった。オーストラリア連邦としての最初の選挙は一九〇一年三月九日に実施された。この選挙において、バートンを党首とする貿易保護党⁶⁴が無事に第一党としての地位を占めた。

新しい首都がキャンベラに建設されるまでの間、メルボルンのヴィクトリア州議事堂が暫定的に連邦議事堂として使われることとなり、三月一三日に、公式にオープンした。

バートンが連邦議会の最初の会期に提案し、英国王⁶⁵の裁下を一九〇一年十二月二三日に得て発効した制定法が、白豪主義のシンボルとして悪名高い移民規制法 (Immigration Restriction

Act 1901) である。⁽⁶⁶⁾

この法律の Immigration という言葉は、通常移民を意味するし、移民規制法というのは定訳となつていたので、本稿でもそれに従っているが、実際の内容は入国管理法である。

すなわち、同法は、特定の種類の人びとの入国については無条件で承認していた。具体的には、英国陸海軍軍人、オーストラリアの港に入港した船の船長及び乗組員、すでに移民が認められている者の家族、オーストラリアの元住民、外国政府から公務で派遣された者である。他方、特定の種類の者については自動的に入国を拒否していた。具体的には、病気に感染していた者、売春婦や売春斡旋業者として近時投獄された者、「馬鹿(idiots)」や「非常識(insane)」な者であった。

しかし、入国拒否の対象の筆頭に来るのは次の者である。

「入国官に、入国官立ち会ひの下で、それによつて指示されたところに従い、ヨーロッパ言語の五〇語からなる文章を口述筆記し、サインすることに失敗した者」⁽⁶⁷⁾

ここでの問題は、識字テストの対象が英語ではなく、ヨーロッパ言語とされていることである。したがつて、英語を全く話すことのできない移民でも、欧州系であればこの識字テストは容易に合格することができた。他方、中国人などの場合には、試験を難しくすることで、英語が日常レベルでは問題なく話せ

る者であっても落とされることになった。

「終わりに」

オーストラリア連邦が形成された理由には、いろいろなことが指摘される。しかし、建国後最初の内閣が貿易保護党であったこと、議会の最初の立法が移民規制法であったことに端的に示されるとおり、その中心的な目的が白豪主義にあったことは明らかであると考ええる。

以後の同国は、白豪主義を守るために、文字通り血の代価を支払うことになる。しかし、やがて流れが変わり、今日では、あらゆる人種の共存を目指すサラダボール国家を目指す存在となつている。その激動の歴史については、別稿に譲る。

(1) 本稿で使用している統計数値は、いずれもオーストラリア州統計局の資料による。

[http://www.abs.gov.au/websitedbs/censushome.nsf/home/data?](http://www.abs.gov.au/websitedbs/censushome.nsf/home/data?opendocument&navpos=200)

[opendocument&navpos=200](http://www.abs.gov.au/websitedbs/censushome.nsf/home/data?opendocument&navpos=200)

(2) タスマン (Abel Janszoon Tasman、一六〇三年—一六五九年) は、ネーデルランドの探検家で、特に東インド会社(VOC)の命令で行つた一六四二—三年の航海と一六四四年の航海が有名である。一六四三年には現在のタスマニア島(彼の名にちなんで命名されている)とニュージーランド、フィジーへ到達した最初のヨーロッパ人となった。そして、翌一六四四年の航海で、本文に述べたとおり、

- オーストラリア大陸の西海岸を発見した。
- (3) Nova Hollandia は、ラテン語で新ホランドを意味する。ネーデルランドのホランド州は、現在は南北二州に分かれているが、アムステルダム、ロッテルダム、デン・ハーグなどが所在すること示されるとおり、同国の中心的な州である。これが訛って、日本で同国が一般にオランダと呼ばれる原因となっている。
- (4) 一七六六年、王立協会はクックを金星の日面通過の観測を目的に南太平洋へ派遣した。タヒチ島でその観測を行った後、クックは南太平洋を探検し、一七六九年にニュージーランドに到達し、さらにタスマニア島に行こうとして嵐に流され、一七七〇年、オーストラリア東海岸を発見したのである。
- (5) Terra nullus は、ラテン語で何人にも属さない土地を意味する。ローマ法上の概念であり、一八世紀の国際法においては、いかなる国の主権にも服していない土地ないし従前存在した主権が失われている土地を意味した。欧州列強は、他国を侵略する方法として三つの法的手段を有していた。第一に征服であり、英国のインド征服などが代表例である。第二に割譲であり、南京条約による香港の割譲などが代表例である。そして第三が、この無主の土地の先占で、ネーデルランドによる台湾の占有などが代表例である。
- (6) フリンダースが一八一四年に著した書“A Voyage to terra Australis”は広く読まれ、同書の中で彼がこの大陸を“Australia”と呼称したことから、ニューサウスウェールズの総督マコーリー(Lachlan Macquarie)は、一八一七年にこれを公式に認定することを勧告し、これを受けて一八二四年に英国海軍法により正式にこの大陸の名前が Australia とされた。このため、フリンダースはオーストラリア大陸の名付け親といわれる。
- (7) 海賊法の正式名称は次のとおりである。
An Act for the further preventing Robbery, Burglary, and other Felonies, and for the more effectual Transportation of Felons, and unlawful Exporters of Wool (4 Geo. I cap. 11)
- (8) Albion はイギリスの古名で「White Land」(白亜の国、白い国)を意味しており、グレートブリテン島の南部海岸をドーバー海峡から眺めると、白亜質の断崖が白く見えることに由来すると言われる。
- (9) New South Wales Act 1787 (27 Geo III c 2) (UK)。なお参照 = Law & justice in Australia
http://www.sl.nsw.gov.au/discover_collections/history_nation/justice/index.html
- (10) 西オーストラリアの歴史については、次を参照。
<http://www.centre.wa.gov.au/175thAnniversary/BriefHistory/Pages/ArrivaloftheFirstSettlers.aspx>
- (11) 南オーストラリアに下された勅許状の原文は次を参照。
http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/sa2_doc_1836.pdf
- ここは、他の植民地と異なり、流刑地ではなく、自由民の入植で植民地が建設され、流刑地とならなかった点に大きな特徴がある。
- (12) ニュージーランドについては、次の文献を参照。
田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度―議会改革の史的展開と政治システムの変容―」国立国会図書館調査及び立法考査局レファレンス平成二四年九月号五一頁以下。
- (13) New South Wales Act 1823 (4 Geo IV c 96) (UK)
- (14) Australian Courts Act 1828 (9 Geo IV c 83) (UK)
- (15) カナダ植民地統治法 (31 Geo. 3. c.31) は、別名を聖職者基金

法 (Clergy Endowments Act) である。正式名称は An Act to repeal certain Parts of an Act, passed in the fourteenth Year of his Majesty's Reign, intituled, An Act for making more effectual Provision for the Government of the Province of Quebec, in North America: and to make further Provision for the Government of the said Province. である。一七九〇年六月一〇日に英国議会を通過し、一七九一年十二月二十六日施行された。

(16) 連合法の正式名称は次のとおり。

The British North America Act, 1840 (3 & 4 Victoria, c.35)

(17) モールズワース委員会一八二八年報告書の内容については次を参照。

<http://www.victorianweb.org/history/transpor.html>

(18) オーストラリア統治法 (Australian Constitution Act 1842 (5 & 6 Vic c 76) (UK)) の内容については次のサイトを参照。

<http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/A/AustConstA1844.pdf>

(19) 一八五〇年オーストラリア統治法 (Australian Constitutions Act 1850 (13 & 14 Vic c 59) (UK)) の内容については次のサイトを参照。

http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/vic3_doc_1851.pdf

(20) ニューサウスウェールズ植民地憲法 (New South Wales Constitution Act 1855 (UK)) の原文は、次のサイトを参照。

http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/REPEALED/N/NewSoWConA1855_01A.pdf

(21) タスマニアに対して、タスマンは東インド会社総督の名をよつ

て Van Diemen's Land という名を付けており、この時点では英国もそれにしたがっていた。彼らは一八五四年に憲法草案を作成し、一八五五年にヴィクトリア女王の裁下をえている。英国がタスマンの業績を記念して、タスマニアと改名するのは一八五六年のことである。

<http://foundingdocs.gov.au/item-sdid-34.html>

(22) ヴィクトリア植民地憲法については次を参照。

<http://foundingdocs.gov.au/item-sdid-19.html>

(23) 南オーストラリア植民地憲法については次を参照。

<http://foundingdocs.gov.au/item-sdid-42.html>

(24) クイーンズランド植民地憲法については次を参照。

<http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/C/ConstA1867.pdf>

(25) 西オーストラリア植民地憲法については次を参照。

<http://foundingdocs.gov.au/item-sdid-12.html>

(26) New Zealand Constitution Act 1852 (UK) (15 & 16 Vict. c. 72) (正式名称は「ニューシールランド植民地に代表制憲法を認許する法律 (An Act to grant a Representative Constitution to the Colony of New Zealand) 」)

(27) 全植民地会議については、次を参照。

http://www.abc.net.au/ra/federasi/temal/aus_timeline_e.pdf

(28) Somerset v Stewart (1772) 98 ER 499

(29) 正式名称は An Act for the Abolition of the Slave Trade (47° Georgii III, Session 1, cap. XXXVI) である。その内容については次を参照。

http://www.pdavis.nl/Legis_06.htm

- (30) 正式名称を An Act for the Abolition of Slavery throughout the British Colonies; for promoting the Industry of the manumitted Slaves; and for compensating the Persons hitherto entitled to the Services of such Slaves. (3° & 4° Gulielmi IV, cap. LXXIII) とする。その内容については、次を参照。
http://www.pdavis.nl/Legis_07.htm
- (31) 太平洋の先住民はカナカ (Kanaka) と呼ばれた。この言葉は、太平洋の島々から各地の英国植民地に強制動員された労働者を指すものであって、特定の人種名ではない。この言葉は、本来は、ハワイ語で kanaka 'oiwi ないし kanaka maoli という言葉の一部で、白人を意味するという。Kanaka だけだと人を意味する。
- (32) Blackbird とは、本来黒人を意味する蔑称であった。しかし、一八六〇年以降において、労働者を誘拐ないし欺罔手段により獲得する手段を言うようになった。明治五年（一八七二年）に横浜港に停泊中のマリア・ルス号（ペルー船籍）内の清国人苦力を奴隷であるとして日本政府が解放した事件は、その有名な事例である。同事件に示されるように、初期の段階では、ペルーにおけるグアノ採掘のための労働者獲得が主たるものであった。しかし、一八七〇年代になると本文に述べたように、クイーンズランド植民地のサトウキビ農園の労働者確保のための活動が中心となっていた。
- (33) 同法の内容については次のサイトによっている。これはクイーンズランド州政府の公文書サイトである。
<http://www.archives.qld.gov.au/Researchers/Exhibitions/Top150/026-050/Pages/040.aspx>
- (34) オーストラリア人権委員会 (Australian Human Rights Commission) “A history of South Sea Islanders in Australia” によ
- る。
<http://www.humanrights.gov.au/race-archives-history-south-sea-islanders-australia> Australian
 (35) James A. Michener & A. Grove Day, *Bully Hayes, South Sea Buccaneer*, in *Rascals in Paradise*, London: Secker & Warburg 1957
- (36) 一八四八年の時点で、ニューギニア島の西半分はすでにネーデルランドが領有を宣言していたが、東半分の領有を主張する者はまだいなかった。一八八三年六月に植民地クイーンズランド総督は、ロンドンの植民地相との事前協議抜きで、先行的にニューギニア島の一四一度以東について領有を宣言し、その後、ロンドンにその宣言の承認を求めた。しかし、植民相のダービー卿 (Lord Derby: Edward Henry Stanley、第一五代ダービー伯爵) はこの申請を却下した。この時点では、英国は、スエズ運河株式会社のエジプトのパシヤの持ち分を一八七五年に買い取るなど支出が多く、オーストラリアに関していえば、従来の植民地を維持するので一杯で、違法な奴隷の供給地を確保するための目的で、新しい植民地を管理する経費を負担する余裕はなかったのである。
- (37) 出典＝注(35)参照。
- (38) Andreas Schloenhardt 著 “Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organised Crime in Australia and the Asia Pacific Region” Martinus Nijhoff Publishers 五二二頁参照。
- (39) 正式名称を the Act to make Provisions for Certain Immigrants (Chinese) (18Vic 39, 12 June 1855) とする。
 出典＝<http://foundingdocs.gov.au/item-dtd-82.html>
 以下は Immigrants という言葉が使われているが、中国人は移

民してきたわけではなく、契約労働者として入国したのである。すなわち、同法は実際には外国人労働者入国規制法であって、移民規制法ではない。これは、これ以降に紹介するすべての中国人移民規制法に共通する用語法である。

- (40) Andreas Schloenhardt 著 “Migrant Smuggling” 五三頁参照。
- (41) Myra Willard 著 “History of the White Australia policy to 1920”. Routledge, 一四頁—二六頁参照（原著は一九六七年刊であるが、二〇一〇年に復刻されている）。
- (42) 正式名称を An Act to regulate the residence of the Chinese Population in Victoria (Vic, 20 Vic.41.) とする。
出典＝http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/hist_act/aatrtrtopiv595.pdf
- (43) 対中国人暴動は、金が産出した Spring Creek, Stony Creek, Back Creek, Wombat, Blackguard Gully, Tipperary Gully 及び Lambing Flat で一八六〇年から一八六一年にかけて発生した。
出典＝注(41)参照。
- (44) 中国人移民規制限法 (Chinese Immigrants Regulation and Restriction Act of 1861 25 Vic No 3) の内容については次を参照。
<http://www.legislation.nsw.gov.au/sessionalview/sessional/act/1861-28a.pdf>
- (45) 中国人移民規制限法廃止法＝Chinese Immigration Act Repeal Act of 1867 31 Vic No 8 (repealed by Statute Law Revision Act 1898)
<http://www.legislation.nsw.gov.au/sessionalview/sessional/act/1867-8a.pdf>
- (46) Andreas Schloenhardt 著 “Migrant Smuggling” 五四頁。

オーストラリア憲法前史概説 (甲斐)

(47) 前注参照。

(48) James Jupp 著 “The Australian People: An Encyclopedia of the Nation, its People and their Origins” 八六—二頁。

(49) 同法の内容については次を参照。

http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/qld4_doc_1884.pdf

(50) オーストラリアにおける一八七四年輸入労働者規制法については、次を参照。

[http://www.slp.wa.gov.au/pco/prod/FileStore.nsf/Documents/MRDDocument:15133P/\\$FILE/ImportedLaborRegistryAct1874_00-00-00.pdf?OpenElement](http://www.slp.wa.gov.au/pco/prod/FileStore.nsf/Documents/MRDDocument:15133P/$FILE/ImportedLaborRegistryAct1874_00-00-00.pdf?OpenElement)

(51) 同じく採金地法については、次を参照。

[http://www.slp.wa.gov.au/pco/prod/FileStore.nsf/Documents/MRDDocument:14845P/\\$FILE/GoldfieldsAct1886_00-00-00.pdf?OpenElement](http://www.slp.wa.gov.au/pco/prod/FileStore.nsf/Documents/MRDDocument:14845P/$FILE/GoldfieldsAct1886_00-00-00.pdf?OpenElement)

(52) 出典＝http://www.takver.com/wharfe/aa286_01.htm

(53) Andreas Schloenhardt 著 “Migrant Smuggling” 五四頁参照。

(54) Andreas Schloenhardt 著 “Migrant Smuggling” 五四頁参照。

(55) 一八八一年中国人流入制限法 (Influx of Chinese Restriction Act of 1881 45 Vic No 11) の原文は次のサイトで読むことができます。
<http://www.legislation.nsw.gov.au/sessionalview/sessional/act/1881-23a.pdf>

(56) 中国人制限・規制法 (Chinese Restriction and Regulation Act of 1888 52 Vic No 4 (repealed by Statute Law Revision Act 1924))
は、次のサイトで読むことができます。

<http://www.legislation.nsw.gov.au/sessionalview/sessional/act/1888-15a.pdf>

(57) 労働組合の「反中国人から、白豪主義への転換時点については次を参照。

http://unionsact.org.au/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=17

(58) 移民規制法 (Immigration Restriction Act 1898 No 3 (repealed by Statute Law Revision Act 1924)) の原文は、次を参照。

<http://www.legislation.nsw.gov.au/sessionalview/sessional/act/1898-3.pdf>

(59) テンターフィールド講演の原文については、次を参照。

<http://www.henryparkestercenterfield.com/sir-henry-parkes/henry-parkes-tenterfield-oration-1889>

(60) 一八九一年に刊行された Howard Willoughby 著「Australian Federation: Its Aims and its Possibilities」という本(二〇〇一年にシドニー大学図書館により復刻されている。)の序文は、米国を模範とするべきだと、次のように述べている。

「オーストラリア連邦の支持者達は、大英帝国よりも米国、カナダ、スイスなどを例えれば好むといわれる。しかし、大英帝国は、何時の日か、連邦の一員になる事はあるかもしれないが、連邦では無い。(中略)我々は、連邦を形成するために連邦に関する情報を求めているに過ぎない。カナダ、スイス及びドイツはその連邦に関する理念を米国に求めており、そして、米国の建設者達はその連邦共和国という理念と共に英国の憲法を維持しているということを想起しなければならない。ワシントンと彼の同僚達は、英国政府と戦ったが、しかし、同時に彼らは英国制度を、彼らが

知る限りで最善のものとして、一般的に賞賛していたのである。」(61) オーストラリア出生者協会は、オーストラリア生まれ(但し西欧系に限り、原住民を含まない)の男性の相互扶助組織である。一八七一年にメルボルンでヴィクトリア出生者協会として誕生したが、一八七二年には早くも全豪的組織に発展している。本来は、病氣、医療、葬儀等における相互互助を目的としていたが、本文に述べたようにオーストラリア連邦成立に当たって主導的な役割を果たした。

(62) 現行オーストラリア憲法一二五条一項は次の様に定めている。

連邦政府の所在地は、議会が決定する。その所在地は、連邦に権限が付与され、または連邦によって取得された領域内にあつて、連邦に帰属するものでなければならぬ。また、その所在地は、ニューサウスウェールズ州内にあつて、シドニーから少なくとも一〇〇マイル離れていなければならない。

(63) 憲法九五条に次の様な規定がある。

1 この憲法の規定にかかわらず、西オーストラリア州議会は、同州が基本州の一つである限り、均一関税が賦課された後の最初の五年間においては、同州に移入される物品で、本来連邦の領域外から輸入されたものではないものに対して、関税を賦課することができる。この関税は、連邦が徴収する。ただし、かかる物品への関税の賦課については、最初の一年間は、均一関税が賦課されたときに施行されている西オーストラリア州法律より賦課される当該物品への関税額を超えてはならず、また、二年目、三年目、四年目及び五年目については、当該西オーストラリア州法により当該物品に賦課される関税額の、それぞれ五分の四、五分の三、五分の二、五分の一を超えてはならない。本条の規定により賦課

される関税は、均一関税が賦課されてから五年を経過したときは、これを賦課することができない。

2 前項の五年間において、本条の規定に基づいて物品に賦課される関税が、同一の物品の輸入に対して連邦が賦課する関税よりも高い場合には、連邦の領域外から西オーストラリア州に輸入される物品に対しては、その高い方の関税を賦課する。

(64) 貿易保護党 (Protectionist Party) は、正式には一八八九年から一九〇九年まで存在した。基本的にはヴィクトリア州を基盤とする政党で、ニューサウスウェールズ州農村部でも強かった。その主たる主張は、オーストラリア産業保護のための保護関税の設置と労働者保護であった。

(65) ヴィクトリア女王は一九〇一年一月二二日に崩御した。したがって、この時点では英国王はエドワード七世となっていた。

(66) 一九〇一年移民制限法の原文は、次のサイトで読むことができる。

http://foundingsdocs.gov.au/resources/transcripts/cth4ii_doc_1901a.pdf

(67) 同法三条a項の規定である。原文は次のとおりとなっている。
Any person who when asked to do so by an officer fails to write out at dictation and sign in the presence of the officer a passage of fifty words in length in an European language directed by the officer.

ハリントンの立法思想研究

——その『立法の技術』を中心に——

倉 島 隆

目次

第一節 序論

第二節 ハリントンの立法思想——『立法の技術』の分析——

〔第一項〕 あらゆる種類の統治の基礎及び統治の上部構造

〈1〉 家族統治と国家統治との類推による統治原理及び性質の検討

〈2〉 国家統治の異なった種類とともに、国家統治原理ないし均衡の考察

〈3〉 イギリスの財産の均衡の変化

〈4〉 財産の均衡ないし農地法の固定化

〈5〉 統治の上部構造

〈6〉 人間の知恵の原理に関する聖書からの証明の可能性

〔第二項〕 古代イスラエル共和国及びユダヤ人の共和国の枠組み

〈1〉 古代イスラエル共和国以前の共和国の存在

〈2〉 聖書の証明なくして適合する、人間の知恵の原理に基づく統治及びその立法の技術

〔第三項〕 イギリス国家の当時の財産の均衡ないし状態に適合された民主制統治モデル

〈1〉 民主制統治モデルの概念的提案

第二節 結論

第一節 序論

われわれは、イギリス革命期（ないし内戦と空位期）に著作活動を行ったジェームズ・ハリントンに注目する。彼の政治思想は一般に、「古典的共和主義」ないし「市民的人文主義」（J・ポーコック）、或いは「ユートピア思想」（J・デーヴィス）の範疇に入るといわれる。これはまず、前者が古代の共和主義を範としつつ、当時の状況に至るまでを歴史的に分析するものである。従ってそれは、古代のギリシャ・ローマの共和制などに論及しつつ、当時の状態に適合した共和国憲法構想を提唱する。後者は、彼の主著の『オシアナ共和国』がその理想主義的国家を志向する思想傾向に焦点を合わせるものである。¹ われわれは、彼がその両方の思想範疇に属する部分を認める。しかし特に本稿は、前者における共和主義政治制度論に焦点を合わせる。ハリントンのそれは、市民の自由を支柱として、これを保障す

る制度を構築するものである。それは、最高度の概念が「平等にして秩序立った共和国」であり、かつその憲法モデルがこの制度を裏付けるものである。われわれは、それを政治的議会主権「立法部と執行部を含む」主義、両院制議会の機能「提案・討議と決議」の分離主義、成文憲法的立憲主義として特徴づけた。⁽²⁾

さてわれわれは、本稿でハリントンの立法思想について彼の後期の著作を素材として検討しようとする。というのはわれわれは、彼の立法制度思想について日本において必ずしも徹底的に論じられていない傾向があるが故に、政治制度思想論の立場から、それを概括する必要に迫られるからである。例えば、その内容を論じる彼の『立法の技術』について、最も詳細にして的確に論じているのは、周知のJ・ポーコックである。彼はそれを主著以外の著作において「最も野心的なもの」⁽³⁾にして「ハリントンの理論的方法論的抄録でもある」⁽⁴⁾と評する。もう一人のハリントンの『立法の技術』を評価するものは、D・ウートンである。彼はこの著作がその主著に次ぐ「第二の主要著作」として位置付ける。これは、その二二頁にわたるハリントンのテキスト『立法の技術』を自らが編集する一七世紀の思想著述選集に収録している。⁽⁵⁾こうしたハリントンの制度論に関するものは、しばしば引用されるけれども、まとまった形で論じられたわけではない。従ってわれわれは、それを全体的に総括しようとして試みることとなる。

(1) 例えば、拙稿「ハリントンのオシアナの代議院に関する一断片」(『政経研究』第五〇巻第一号、二〇一三年六月)などを参照されたい。

(2) 拙稿前掲。

(3) J.G.A.Pocock, ed., *James Harrington: The Commonwealth of Oceana and A System of Politics*, Cambridge, 1992, p.x, etc.

(4) J.G.A.Pocock, ed., *The Political Works of James Harrington*, Cambridge, 1977, p.104.

(5) D. Wootton, ed., *Divine Right and Democracy: An Anthology of Political Writing in Stuart England*, 1986, pp. 395-417.

第二節 ハリントンの立法思想——『立法の技術』の分析——

ハリントンの『立法の技術』〔以下、『立法』と略記〕は、一六五九年という自らがその共和主義運動に最も積極的であった時代⁽¹⁾に出版された。この背景にはそのパトロンの立場にある、ヘンリー・ネヴィルとともに、彼の共和国憲法によつて衰えつつある共和主義を懸命に継続しようとしていたハリントンの姿が想定し得る。それは、この期間の後半に「ロータ」クラブを通じて自らの構想の実現を図ろうとしていた。従つてわれわれは、彼がそうした背景の下でこの構想をより一層整理し、かつその明確性を前面に出す必要に迫られていたと想定することは可能である⁽¹⁾。

われわれは、彼の『立法』が自らの政治的議会主権「立法部と執行部を含む」主義という、制度の支柱をより明確に整理し、かつより広範な視野からそれを論理立てるものとみなす。われわれは、立法についてハリントンの主著では、その立法機関としての両院制、その憲法の創設者としての立法者の存在、「執行部権力の抑制」さらには法の支配原理などが想起させられる。われわれは、彼自らその著書が、その批判に対して自らの理論の長所を説明しようとする必要にも迫られ、自らがこの著作を世に訴えた⁽²⁾と想定する。われわれは、その全三巻に沿つてこの著作を総括しようとする⁽²⁾こととなる。この『立法』は、上記の如くその主著を除き、彼の『民主制統治の特権』(一六五七)とともに他の小論文と比較してその規模において最も大きい特徴を示す。その第三巻の表題は、「前の記述に従い、聖書で確認され、かつイギリスで現在「当時」の財産の均衡ないし財産状態に従つて、実行可能に提案された、民主制統

治」と示される。これとともに以下の二つの巻は、それぞれ、「あらゆる種類の統治原理の基礎及び統治の上部構造を示す」、「古代イスラエル共和国及びユダヤ人の共和国の枠組みを示す」と題される。それぞれの巻は、長さにおいて異なるが、内容においてハリントンの主著におけるものに主に基づき、かつその主要な内容にかかわる。^③

この『立法』の表題と内容の関連性について、多様なものを含むがゆえにこの表題がその内容と十分に一致するか否かには、問題も残る。というのは彼は、立法の技術を、最高の法ないし国民に安全を与えることを意味づけるからである。とはいえそれは、立法の技術をはじめとしてより広範な内容を含むという視野から理解すれば、納得できるものである。われわれは、この著作の順序に沿って概括することとする。

【第一項】あらゆる種類の統治の基礎及び統治の上部構造

ハリントンはまず、その第一巻の序文において家族統治原理との関連で国家統治原理ないしその性質を考察しようとする。それには、「家族統治原理ないし性質を考察する」という題名が付けられた。われわれは、それをよりこの内容に則して言い換え、以下のものとした。^④

〈1〉家族統治と国家統治との類推による統治原理及び性質の検討

彼はこの第一項において、それを次の七項目にわたって論及する。この序文は、その著作全体のうちで『立法の技術』の序論的位置を占めるものである。彼は、その冒頭で「聖職者達と君主制の熱心な主張者達は、父権から或いは家族統治から自分達の発達を得た」と説き起こす。ここではハリントンの自らの共和制の主張と君主制との対比で論

じる意図を表明するものである。これは、最初に君主制の主張者の論点から言及し始める。それには「二種類からなり得」、彼らが一つにのみ注目しただけと批判する。その理由としてハリントン^⑤は、自らの共和制統治を民主制とも言い換え、これと対比し、君主制統治とあわせて二つがあると措定するからである。

① 君主制的家族

ハリントンはまず、そのうちの君主制の統治から示す。「一年程度で一〇〇〇ポンドの収入を得る人の例」をとり上げる。こうした人は、通常女性と結婚し、かつ子供をもうける。彼は、自らの善意で、かつ使用人達の生計のために「自らの財産配分において自らに依存する使用人」をもつこととなる。ハリントンは、この財産の消費ないし消滅のことを想定させる。この場合に彼は「どこにその家族の君主制が存在するのか」と問わせる。ただしその主人が自らの財産によるのみで君主制的であったとすれば、「この主人の絶対支配の基礎ないし均衡が年に一〇〇〇ポンドとなった」だろう^⑥という。

② 民主制的家族

ハリントンは、明らかにこうした諸原理から当然に「民主制」[多数者統治と法による統治]的家族もあり得る」という。かくして一年程度で「各々が三〇〇ポンド程度の収入を得る六人ないし一〇人」が一家族としてともに暮らすことに合意することについて、こうしたいかなる者が「同じものの支配者にして主人と言い得るのか」、或いは残りのものの「全ての財産を扱う」と主張し得るのかと問わせる。そうでなければ、彼らは、同等に服しめる同意に導く

「憲法条項 (orders) にともに合意しないのか」と問い質し、かつ進める。そうであると想定させることによって、確かにこの「家族統治は、法 (laws) ないし憲法条項の統治」に相違なく、かつ一人ないしそうした人々のうちの「三人ないし四人の統治でないこと」⁽⁷⁾ 違ひなからうという。即ち、それは君主制や寡頭制ではないことを含意する。

〔3〕法の統治と人の統治

続いてハリントンは、自らの主要な統治原理をここでも指定する。君主制的家族の一人物が法を与えることによって、かつ「民主制的家族の多数者がもはや何もせぬ」ということによつて、この意味で法全てによつて形成されると冷淡に言い得ると説かれる。しかし「法が一人物によつて形成されるところで、それは一人物によつて形成されえぬ」という。従つてそれは、人による統治であつて「法による統治」ではないという。ハリントンによれば、「法は多数者による以外に形成されぬ」がゆえに、いかなる別な人によつても統治されぬ。しかし法は、共通益で統治され、かつこの手段によつて「法の統治に達し」、かつ人の統治とならぬというものである。⁽⁸⁾

〔4〕真の統治状態にある家族

さらにこの著作によれば、言われたことが全ての種類と全ての遂行能力を否定し得ぬとするならば、次のような是非についてそれは、「君主や議会 (parliaments) に最も慎ましく付託される」。即ち、彼らは、暴力なくして或いは財産の移動なくして、君主制的家族から民主制的家族を形成し得るか、或いは後者から前者を形成し得るか否か、或いはそれが財産における均衡ないし基礎の如きものに関して国家で实际的であり得るのか、或いは可能であるか否かに

ついでであるという。彼によれば、この事例では一家族が「小社会ないし小国家でしかないし、国家がより大きな社会ないし大きな家族でしかない」と断定する。⁹⁾

〔5〕主権的君主と最高統治官との相違

引き続きハリントンは、君主制的なものの家族と民主制的なものの家族による対比論を展開する。彼はここでは、一人の最高統治官と主権的君主事項として例示しようと試みる。この残りの者の財産を全て扱うという点に通常応えられることは、かくして「一家を形成するのに合意した六人ないし一〇人が、ある執事「管理人」をもたねばならぬ」ことであり、かつ一国でこうした「執事を配置することは、国王をつくること」であるという。とはいえこれは、「一家の執事が大家族（後者）の主人達に応え得ぬ、或いはその彼がこの費用全体を支払う、その財産所有者達に応え得ぬということに決定することである」。さもなければ、この執事の役割は、所有に達し得ぬが、「統治官職、及び実のところ共和国における毎年の統治官職の真なる性質にのみならねばならなからう」が故である。実のところ、通常、こうした説明は、年末前に算定され、かつ身体においても財産においても執事は、同じもののために、財産所有者達ないし主人達に応えうるのである。こうした所有者達ないし主人達も適切なように思えるそれらについて言えば、こうした他の執事を構成する確かな権利ないし同じものの任務を延長する確かな権利をもつと説かれる。¹⁰⁾

〔6〕立法の技術の必要性

ハリントンは、ここにおいてこの著作の本題である「立法の技術」概念を登場させる。さて「国家が統治の混乱へ

と見えぬ撰理方法によって形成されるところで、国民によって特に選出される人々の責務は、…最高の法或いは（真の立法の技術からなる）国民に安全が満たされることを尊重するのではなく、それを与えることである」という。ここにおいてその「立法の技術」という表題の概念は、こうした最高の法或いは国民の安全を与えることにかかわるものとして措定することとなった。¹¹

一七 二つの立法の技術の種類

最後に彼は、その立法の技術を二種類に分ける。その一つは、偽りにして真でない種類の立法の技術である。第二は、真なる立法の技術である。その前者は性質上、逆である暴力を必要とし、統治に関する恣意的上部構造へと均衡を変化させることである。後者は必要な統治の上部構造を構築することからなる。即ち、彼によれば、それは「均衡ないし基礎と一致し得るようなものであり、純粹に自然的であり、力の挿入全てが除かれる必要がある」¹²ことからなる。これは、力は正義を生まぬという当時の格言に基づくものである。

〈2〉 国家統治の異なった種類とともに、国家統治原理ないし均衡の考察

ハリントンの『立法』の第一巻の第一章は、「同じものの異なった種類とともに、国家統治の諸原理ないし均衡を考察する」という表題が付けられる。われわれは、以下の如く凡そそのままの表現を示す。¹³

一 財産の起源

ハリントンは、『詩編』の「人の子達に大地を与えた」、及び『創世記』の「汝には苦勞に対し万物を与える」という神の言葉によつて、自らの財産権を正しきものであることを是認しようとする。こうした神による人への贈与は、それを人間の勤勉のためのある種の交換となる。それは、彼によつて神の購入のように思えたからであると理解される。彼によれば、力づくであれ心身の他の方法であれ、この異なつた勤勉の種類と成功から所有権ないし財産の自然的衡平を引き出し、かつこの財産の法的樹立ないし配分（それが多かれ少なかれ立法の技術の自然的衡平にアプローチするならば）を引き出すと説かれる。¹⁴

二 支配の均衡は、財産からなる

ハリントンは、それを考慮することによつて自らの経済的土台との関連で上部構造を構成しようとする。彼は、支配の均衡が財産からなると考える。その著作によれば、財産の配分は、それが統治の性質ないし生産に係わる限り、同じものの過剰均衡にあるという。彼の農地法原理に従つてそれは、ちようど一年に「二〇〇〇ポンドの収入を得る（即ち、年五〇〇ポンドしか享受し得ぬ人よりも三倍「ママ」ほど多い収入を得る）人が従者達をもち得、かつその結果として力をもち得る如くである」と説かれる。小領域で同様な効果をもち得るし、このお金のことを話すのではなく、それはまず、国家において変化されるように構成されたり、無感覚に変化されるようになった如く、土地財産（この過剰均衡）である主要なものを主張することは、「三種類（即ち、一人・少数・多数）」から特になり得るといふ。¹⁵

〔3〕 絶対君主制の生成

かくしてこの著作によれば、経済的土台に基づきつつ、上部構造事項へと移る。まずそれは、絶対君主制からその起源を辿る。民衆全体に抗する一人の土地の過剰均衡（一対三程度の割合で）は、「ヨセフがファラオのためにエジプト人達の土地全てを買い取っていた時の如く、絶対君主制をつくった」という。ハリントンは、隷従全体が可能である一つの国民の立憲制及び同様な事例は、「パンのためにわれわれをかつわれわれの土地を「われわれの食料と交換で」買ってくれ、そうすれば、われわれにとつてわれわれの土地はファラオの使用人となりかつ彼らのものとなるう」（『創世記』47:19）とされる¹⁶。これは、彼が否定する統治である。

〔4〕 規制君主制の生成

この著作によれば、民衆全体に抗する少数者全体で同じ比率における土地の過剰均衡は、貴族制、或いはイギリスの最近の規制君主制をつくるという。ハリントンはすぐにこれに続き、サムエルがイスラエルの民に言う如く、「彼らは国王をもつとき、国王は汝らの畑、その最もよい畑でさえもとりかつ民に自らの役人を与えよう」（『サムエル記上』8:14）というものである。この事例及び類似な諸事例における民の立憲制は「従属全体も自由全体も遂行し得ぬ」（タキトウス『歴史』1:16）。ハリントンは、貴族制と君主制の混合政体を規制君主制とみなし、自らの主著と若干の差異を示す¹⁷。

〔5〕 民主制統治の生成

この論者によれば、民主制において民衆の同比率に対する土地の過剩均衡（或いは一人でも少数でも民衆全体に対して過剩均衡とせぬところ）は、「抽選によるイスラエルの民全体にカナンの土地の分割における如く民主制統治」をつくるという。ここでハリントンが使う民主制統治概念は、民衆のためのものといった、きわめて広義のものを含む。これと類似な事例の民の立憲制は、自由全体を可能にする、否他のいかなる解決もし得るとは限らぬ。確かに、こうした国家で君主ないし一人の人物が顧問団の腐敗ないし先見のなさを通じてそれを実行するならば、彼はなお自然が抵抗し得ぬ力を通じて、或いはモーセによつて申し立てられた理由（「私はこの民全てのみを支えることなどできぬ。というの私は、それがあまりにも重すぎるからである」）を通じてそれを実行し得ぬが、その深い水面から彼らに叫ぶであろう（その彼らをモーセは、その苦境に陥らせていた）。かくしてハリントンは、ネヴィルらと同様に聖書における統治を民主制的に解釈するが、必ずしも民衆全てのためのみによる統治を選好するわけではない。⁽¹⁸⁾

〔6〕 民兵（ないし軍隊）と拒否権

続いてわれわれは、イギリスの共和主義者に共通な民兵主義観をもつハリントンによる民兵（ないし軍隊）とその拒否権事項へと移ることとなる。この著作によれば、統治との均衡がどこであれ、「自然的に同じものの政府の民兵が存在する。その民兵が存在するところで一人物（或いは支配者）ないしそうした支配者達に抗するいかなる拒否権も存在しない」という。もし君主がオスマントルコにおける如く、過剩均衡を保つならば、イエニチエリ（常備歩兵）や在郷騎士の如き、民兵はその君主下にあることとなると説かれる。貴族が過剩均衡を保てば、イギリス人の間での

貴族戦争ないし内戦、及びヨークやランカスターとの薔薇戦争で見られた如く、民兵は貴族下にあることとなるろう。もし「民がイスラエルで過剰均衡となれば、まず四〇〇人に命令が下り、次にベニヤミンに抗する戦争を行う如く、民に」(均衡がある)であろうという。それが問い得るところで、この民会に拒否権をもち、どんな権力が存在するのかと問い質す。そこに解決策がないところでは、或いは統治が不自然であるところで、その権力は二つの原因(均衡における不完全化、さもなければ、統治がその均衡と逆に設定されることによつて立法者達のそうした腐敗のいずれか)から生じるといふ。⁽¹⁹⁾

一七 不完全な統治

ハリントンは次に、不完全な統治事項について一瞥する。彼によれば、ローマやフィレンツェの民の不完全統治、及びヘブライ王やローマ皇帝の統治の「各々は過剰に流血的或いは少なくとも混乱する」如く、均衡の不完全(即ち、それが不適切でも重荷でもなく)をもたらすといふ。⁽²⁰⁾

一八 僭主制、寡頭制、アナキー

この著作によれば、アテナイのペイストラトスの統治の如く、その均衡に抗する一人統治は、僭主制であるといふ。ローマの一〇人統治の如く、その均衡に抗する少数統治は、寡頭制である。ナポリのマサニエロ下の統治の如く、多数者による不均衡統治は、アナキーである⁽²¹⁾と解釈する。

〔9〕統治の神授権

ハリントンは旧約聖書期に関してはキリスト教的民主制（民のための統治を含む）解釈を採用している。しかしながら彼は、そのキリスト教的解釈によつて、均衡事項において旧約聖書における神権政治も認めることになる。彼によれば、人間の摂理による予期せぬ原因を通じて、その均衡が全体的に変えられるようになるので、神の摂理に帰されるのは一層直接的であるという。神は、必要な原因を望み得ぬ。しかし必要な効果ないし結果を望まねばならぬが、その均衡の必要な方向がどんな統治であろうとも、同じものは神権をもつと説かれる。ゆえに神が古代のイスラエル人達についてであるが、「彼らは、王を設定したが、私によるのではなく、彼らが君主を形成したのであり、私はそれを知らなかった」（『ホセア書』⁸⁶）として聖書に依拠する。しかし彼が言う如く、アッシリア帝国に隣接する諸小国に、「さて私は、私の僕のバビロン王の手に全てのこれらの土地を与えた。バビロン王に仕えよ、そうして生きよ」（『エレミヤ書』27:6 and 7）としてその例外も認めることとなる。⁽²²⁾

〔3〕イギリスの財産の均衡の変化

ハリントンは、その著作の第一巻第二章を、自国の財産の均衡の変化としてテーマに選んでいる。まずその冒頭で「ヘンリー七世までのイギリス貴族と聖職者が保有する土地が四対一以下の状態にある、市民の土地保有を過剰均衡にしたとはみなし得ぬ」と説き起す。そしてこの変化の原因を彼は、論及し始める。かくしてハリントンは、ここでもその土地の均衡問題について自らの経済的土台事項に沿って論じることがを宣する。彼は自らの時代に聖職者が破壊されたが故に、市民の土地保有は「貴族のそれに対して少なくとも一〇対九の割合で過剰均衡」であるという現状

認識を示す。⁽²³⁾

ヘンリー七世は、自らの権原において欠点があることを認識するが、自ら権力と活力が貴族によってもたらされたことに気づく。貴族達は、地方の生活を導いたし、彼らの家々はその家臣達に開かれたという。人々は軍務や指導力の経験を積んだ。彼らのもてなしは、少数の武装貴族に従わざるを得ず、彼らの土地保有権ないし従属に対しては彼らの家臣の喜びであった。ゆえにこれは、彼らが国家の民兵であることによって、不満をもった少数貴族はとにかく、大きな軍隊を徴用し得よう。貴族戦争やヨーク家とランカスター家との戦争でも、その効果は、多様な君主にはよく知られていたという。この状態は、ヘンリー七世が厄介な時代で自らの利を得させ、かつ家臣の度々の容赦なさを可能にさせることであつた。他方この国王は、反乱を抑えるという口実下で、その家臣達との絆を切断する如き、法の可決を得た。そうすることによって貴族は、自らの将校達を全面的に失つたのである。⁽²⁴⁾

次に民衆のその貴族への従属は、厳格な絆ないし性質をもつ。しかしヘンリー七世は、自らが公平な口実について住民法「土地への人々の居住化」(statute of population)でさえ、その得た法によつても、この絆や性質を緩める手段とみなしたという。ハリントンはここでそれをF・ベーコンによる記述を使いつつ、以下のように提示する。⁽²⁵⁾

「農場は、家々が保たれることによつて、家々の各々が必然的に住居人を強いる基準「土地への人々の居住化」へともたらせる程の状態にあつた。それぞれの家々に置かれた土地比率は、そうした居住者を乞食にも農業労働者にもさせなかつた。しかしこうした人は、使用人を保ち得たし、耕作を継続させた。この手段によつてこの国家の土地の大部分は實際上、ヨーマンリーや中間的な人々の保有へと譲渡されるようになった⁽²⁶⁾」。

この『立法』によれば、こうした彼らはかくすること「そうした諸法に」によつて信じられぬくらいに進展させら

れ、かつ民兵の主要部分を構成した。この民兵の主要部は以来、彼らの広がりによって抑えられぬ、より下層木の如く大いに成長し始めたという。しかしその以前の法によって彼らの任務を失っていた貴族は、これによって兵を失った。しかし同じ君主が「讓渡法 [statutes of alienations] の導入をもたらずことによって、こうしたものも緩和されるようになるまで、財産 [estates]」を彼らに残した。貴族は、自らの馬車が削減されるところで、その地方の生活に（こうして示された理由で）耐えられなかつたが、徐々に官吏となつた（ここでは讓渡法によって大なる豪華が彼らの財産を彼らをしてむしり取り始めた）²⁷ という。

こうしたロンドンという中心都市の後の増大、及びその一般市民が上昇し、かつ貴族の均衡の低下は、貴族と聖職者の衰退から引き出すこととなる。その継続的国王の治世に、大修道院が破壊された。しかしそれは、民衆を矮小化したにすぎぬ側面もあるという。ハリントンは、自らの「君主の」特定の觀察にこれらの効果をこれまで帰さなかつた。しかし彼は、いつもエリザベス女王とその評議会の知恵の支配にこの意味を帰したし、帰すのである。イギリスの君主制の崩壊が上記の原因を通じて、ウートン卿によってヘンリー七世にしばしば帰されてきた。その伝統は、女王の評議会から伝わったことと異ならないのである。しかし物事の意味をもつことと、その正しい意味の使用をなすことには相違がある。「プルタルコスによるアギスとグラックスの生涯を人に読んでもらおう。そこには如何なるスパルタとローマの均衡の明瞭な例示もあり得ぬ」という。しかしプルタルコスの「『倫理論集』における彼の統治論を読んでみよう」。そうすれば、彼は、そうしたもののいかなることの使用もしていないことが分かるのであろう。²⁸

この『立法』は、誰が次のようなところでW・ローリー卿よりもこの点で、より明瞭であつたのかと問う。即ち、エジプト国王が選出ではなく、世襲であつたことを証明するために、ローリー卿は、エジプト国王が選出によつたと

すれば、「ファラオの子供達は、全てのエジプトの地主としての国王、及びそれらの保有者としての国王自身よりも強力であったに相違ない」と主張するところで。しかしこのローリー卿が統治を話すようになるとき、彼は、そうした原理を尊重せず、それを想起もしないのである。⁽²⁹⁾

いずれにせよ、ハリントンは、民衆が上昇し、かつ貴族などとの均衡の低下を通じて、上部構造改革が必要とみなす。それは、経験や性質においてそのように見出されないわけではないという。イングランドの民衆「市民」は、その上部構造の崩壊が貴族と聖職者に言及されたが故に、エリザベス女王の治世における利益に立脚される以上になった。さらにそれは実のところ、よく基礎づけられた、或いは耐久性のある君主制に立脚される以上になったともいえるという。そのことは、次のような彼女の評議会によって賢明に認識されるが、時間的に限定された如きである。即ち、彼女の議会は、もし彼女が統治の真実が正しく理解されるならば、君主制の主権権力行使よりもむしろ共和制の主権行使に彼女を置いたように思えると。確かにこの女王は、自らの貴族の支持を得ようとはしなかった。君主達が同様な秩序を確立した如く、自らの高位貴族と均衡を図り、かつ当時では考えられぬ彼らの権力について十分に熟慮しなかった。しかし彼女は、民衆をうまく扱い、かつ称えることによって（彼女がきわめて完全にもった技術のように）全体的に支配していた。様々な彼女の統治について言えば、限定付きであるが、知識に限定する限り人間性の遂行能力にある十分な成功のうちに、この国家を置いたとハリントンによってみなされる。⁽³⁰⁾

この女王を次のようなジェームズ一世が継承した。彼は、この点（それにもかかわらず彼は、自らの継承者達の悲しい事態をほとんど予言しないかの如くにみなしたことである）を同様に尊重せず、かつ彼による新爵位の設置「彼は多くつくった」も従来の爵位も以下のところであの恐怖に抗しては彼をして利用させなかつたのである。即ち、そこにおい

て彼は、当時、深い配慮によるよりも勝手にたんなる民会としての議會陣營に立つことが分かった。そしてこれは、丘を転げ落ちる如く統治の民主制へと突き進んだと、心にとめるに足る権利の請願の（悪意でなく）自然的性質をもつのに十分な証拠である。³¹

例えば、宮廷が全て表情豊かにして、その過程を正視のみするといった忍耐全では、そうしたジェームズのような君主には、当時失われてしまったという。名目でしかない君主制の崩壊には人々を戦わすべき、そうした利点を感じさせる君主しか残らなかつたと断じられる。いずれにせよハリントンによれば、経済的均衡に注意が払われなければ、いかなる有効な任務も果たせぬという。イギリスで当時そうした均衡がある如く、財産の均衡に配慮されるならば、それは、民主制統治であり、かつ民主制統治に自然的な上部構造と同じ解決に必要なのである。民主制統治に自然的な上部構造は、政治的建築における最高度な技能ないし技術同然なものを必要とする。その特定なものの全体は、イギリスの市民の安全が政治的建築における技能ないし十全性に当時明瞭に向けられるという。『立法』によれば、こうした目的が到達し得ることについてそうした適切な手段の形成における機能もなければ、共和国の適切な目的全に熱中される誠実な人々がいるだけでは十分ではなからう。それは、真の説明には悲しきことである。それは、あらゆる経験にあり、かつ多数者がそこで能力ももたぬが故に、全ての政治家の判断によるという。自らが国家の安全の懸念を想定することを伝えぬ最も卑しい市民は、神とその国に抗する凶悪犯罪をおかす。しかしこの喪失で支援を提供した人が非難されるとしても、崩壊されることがなければ、うまく逃れた後「当時の」の時代の性格は、こうしたものであるという。³²従ってハリントンは、市民の成長ということについて、先見的洞察力をもった政治家による説得力が重要であることを説くこととなる。ゆえに彼は、適切な法制度と適切な政治家の必要性を説くようになる。

ハリントンは、この項「章」の最後で次のように進めると方向づける。即ち、「一国 [state] の財産の均衡ないし財産状態は、効率的な統治の大義である。その均衡が固定されなければ、その統治（今しがたの話によって明らかにされる如く）は、一定せずに或いは浮かんでいるままに違いなく、次に統治の形成過程は第一に、均衡の固定によって存在するに違いなく、次にその性質に関してこうした上部構造を構築することによって必要となろう」。これは、ハリントンがこの項と次の項との連関を明らかに伝えるものである。⁽³³⁾

〈4〉財産の均衡ないし農地法の固定化

本項は、『オシアナ共和国』の第一基本法である農地法にかかわるものである。その冒頭では「財産の固定化は、法による以外に規定されるべきでない。こうした規定が形成されることは、一般に農地法と呼ばれる」と説き始める。ここではそれは、きわめて短い章建てとなっており、主著の原理を確認することとなる。次にこれは、「多様な財産の均衡を通じて統治は、多様な或いは逆な性質（即ち、君主制であれ民主制であれ）をもつように、こうした法」にも言えるという。君主制は少なくとも、かくすることによって、名誉に随伴される限り、それが膨大であれ大きいものであれ、財産基準に関してかつそれが中断ないし縮小を禁じる農地法基準を必要とすると説かれる。しかし民主制統治は、その基準が適度である必要があり、かつ農地法によってその蓄積を禁じる必要があるという。歳入上、「イギリスを超えぬ領土で、その均衡が三〇〇人よりも多くの人にあれば、それは君主制から移行しつつあり、かつその均衡が五〇〇人以下であれば」、それは、共和制から移行しつつあることとなると述べる。⁽³⁴⁾ハリントンは、ここにおいて君主制と共和制の財産比率的基準を示す。

〈5〉統治の上部構造

この項において、われわれは、その『立法』における統治の上部構造を示す章建てを扱う。これは、われわれの政治制度論の基本構造にかかわるものであり、われわれにとつて最も中心的対象となる要素を構成し得る。われわれはまず、ハリントンが絶対君主制から始めるものから論及する。

一 絶対君主制の上部構造

イギリスの共和主義者であるネヴィルと同じく、ハリントンも絶対君主制の典型としてオスマントルコ帝国をみなす傾向をもつ。ここでもそうした事例から開始する。「あらゆる絶対君主（より特定のには東方諸国）の政策ないし上部構造がオスマントルコ統治に含まれるばかりでなく、トルコ統治で進化されるということは、これ以上比較する証拠の必要がないということである」という。この著作によれば、こうした仕事が小範囲にないが故に、今度は「絶対君主ないし大規模地域の唯一の地主に自然的であるような上部構造」が次のような建物の三層構成を必要とするとして、その枠組みを設定する。⁽³⁵⁾

その第一層は、彼の「直領地 (demesnes)」を別にして取つて置くもの以外のものは、生涯にわたつて或いは随意で（それ以外でなく）、騎兵の宿营地ないし兵士の農地に分割される必要があるということだけで足りるといふ。これは農地法にかかわる事項である。それは、「一年に一〇〇ポンドの収入を得る土地が保有される」者にかかわる。こうした各不動産保有者は、その人の土地保有権を条件に、その人の奉仕義務で命じられるほど頻繁に、かつ命じられる限り個人的に、かつその人の固有の費用で自らの主権的主人に仕えることが義務付けられるといふ。⁽³⁶⁾ これは、オスマント

ルコ人の間では「在郷騎士」と呼ばれるものである。

この建物の「第二層」は、次のことを要する。即ち、こうした騎兵の宿营地ないし兵士の土地が特有な属州の近くにある区域 (precincts) ないし区画に分けられる。各属州は、自らの皇帝の随意でかつその好意で或いは三年間のみで同じものの一人の知事ないし司令官をもつ。それは、トルコ人の間では「軍政官」というものである。³⁷⁾

引き続きその建物の「第三層」は、次のような傭兵がいなければならぬ。即ち、彼らが彼らの武装し或いは額を集め密談したり、或いは相互に手紙ないし秘密情報を交換せぬように分割される属州の知事を保つことよって、君主の身体護衛のための騎兵と歩兵の両方からなる。例えば、傭兵は、既に他の利益を得たものから構成されるべきでなく、彼らがその君主と帝国と別な母国ないし土着の国をもつことを知らぬように、彼らの子供時代から教育された人々から構成されなければならぬ。トルコ人の間ではこうした者は、「イエニチェリ」と呼ばれた常備歩兵と「スパイヒー」と呼ばれた騎兵である。例えば、属州知事であった者のような人々からなる枢密院が提供された君主は冠石であるという。トルコ人の間では、この「枢密院 (評議会) は閣議 (divan)」と呼ばれ、君主は皇帝と呼ばれる。³⁸⁾

二 規制君主制の上部構造

次にハリントンンは、自らの規制君主制の上部構造にその論述を移行させる。彼によれば、規制君主制ないし君主統治 (その貴族ないし貴族と聖職者のうちの三〇〇人ないし四〇〇人がその領土の四分の三を保有する) に固有な上部構造は、その均衡への君主の影響力によってか或いは法「法制度」[orders] によってかのいづれかでなければならぬ。³⁹⁾

この統治政体においてより安全な統治方法は、法「法制度」[orders] による。ここに適切な法「法制度」[orders]

は、特に次のようなものからなる。即ち、以前のイギリスのように、聖職者も認める貴族からなる世襲の元老院「上院」及び彼らの下位の使用人、或いは例えば、土地保有権によってかつ生活について貴族に直接的に従属する者からなる代議院から構成される。⁽⁴⁰⁾

〔3〕共和制の上部構造

ようやくわれわれは、ハリントンが主に構想する共和国の政治制度論の中枢部分に達している。この著作によれば、庶民「市民」が一人のないし少数者に過剰均衡にされぬところで、庶民「市民」は例えば、その顧問官達としての元老院「上院」からなり、或いは彼ら自身ないし主権的貴族としての彼らの代表者達、及びその庶民によって形成された法の配分者にして執行者としての庶民に応え得る統治官からなるもののみによるものであり、その他の統治の上部構造ないし正しくして静穏な解決を遂行し得ぬ。かくしてそれがよく秩序づけられようが悪しく秩序づけられようが、共和国と正しく呼び得る如何なる統治にも絶対的な必要性をもつ。とはいえハリントンが主張する「よく秩序づけられた共和国」の定義は、それが「提案する元老院「上院」、決議する代議院「下院」、及び執行する統治官部からなる統治政体」であると確認される。⁽⁴¹⁾

ハリントンはここで、統治官部と立法部の類型について注釈を述べる。ここでの「統治官部は適切な類型」であるという。彼によれば、立法部類型として提案する代議院もあれば、決議する民会もあることを付け加え、適切な執行部もあれば、不適切な立法部もあることを確認する。⁽⁴²⁾

彼は、次の重要な上部構造の要素に移る。即ち、それは、彼の両院制論にかかわる。まずその両院のうちの上院か

ら彼は、措定する。元老院は、世襲制からなり得、それ自体によつて「即ち、選出による」終身にわたる選挙ないし同じものの統治官「達」によつて終身の選挙によるものである。それは、ローマの元老院が貴族制からなり、そこにもまず執政官によつて、かつ次に監察官によつて選出可能であるものもある。スパルタの元老院の如く、終身で民会による選出元老院議員から構成し得るものもある。ヴェネツィアの元老院の如く、再選の休止ないし延期期間なくしての任期期間で民会（大評議会）によつて選出可能な元老院から構成し得、或いは別な相違について抽選で選出されたアテナイの元老院の如く、再選の延期期間によつて民会により選出可能な元老院議員達から構成するものもある。⁴³

引き続きハリントンは、その統治の上部構造論を下院に移行させる。民会は、ヴェネツィアの大評議会、或いは古代イスラエルの如く、代表民会の如く民衆全体からなるものもある。再度、国民代表は、元老院として不適切と呼ばれる、オランダの特定の諸都市及び独立国の如く、終身であり得、或いは公職輪番制、即ち、古代イスラエルの元老院や当時のイギリス代表としての変化や方向によるものもある。それもローマの部族の「優先投票権」[prerogative]や「jure vocatae」と呼ばれた抽選⁴⁴によるものもある。

共和国の統治官、そしてそれらのあらゆる種類について語ることは、終わりなき言説を開始することとなる。従つてハリントンは、「最高統治官」に属するものに限定して措定する。その最高統治官は、一人ないしそれ以上であり得る。それは終身制・任期制・或いは休暇制であり得る。ヴェネツィアのそれは、終身制で市民の選出により、二人の国王方式をとるスパルタは世襲制を採用する。アテナイの九人君主ないし執政官「アルコン」は民会の毎年の選出による。軍事部と市民「文民」部の両方の機能をもつ、ローマの執政官は、毎年の選出により、一人からなる。従つて彼らは、その事態に適合すべく、一人ないしそれ以上で、終身制ないし任期制、及び休暇制のいずれかであり

得ると措定される。⁽⁴⁵⁾

ハリントンの理想的共和国制度は、「平等な公職輪番制が基本法」となる。彼によれば、その制度が完全であるとすれば、任期制と休暇制とによって統治官職に対する市民全体による平等選挙及びそうした全体の継承となる。平等な選挙はアテナイの如く、抽選により得ると説かれる。この平等選挙は、スパルタの如く選挙により、或いはヴェネツィアの如く投票により、他の全てよりもヴェネツィア方式が最も平等であると主張される。つまり彼によれば、「ヴェネツィア方式が抽選からなり、投票権、及び投票方法「秘密投票式」の権利、或いは決議権「即ち、指名委員会」が抽選によって選出し、かつ次にその推薦が秘密投票による」⁽⁴⁶⁾がある。

この政治制度の中心的要素を中心に彼の措定に沿ってわれわれは、確認してきた。最後にわれわれは、彼の補足部分へと移る。これまで「ほとんど言及されなかったし、不思議なくらいに諸部分の多様性や混合の相違は、民主制的立憲制や傾向にあり」、こうした称賛に値する相違をもたらす。防衛のために存在するものもあれば、増大「即ち征服」のためのものもあり、より平等なものもあれば、不平等なものもある。混乱的にして扇動的なものもあれば、恒常的に静穏状態にある適度なものもあるという。⁽⁴⁷⁾

ハリントンによれば、共和国に本来的な動乱の扇動をもたらすことは、ローマの如く不平等であり、ローマでは元老院が民会を抑圧する。しかし共和国が完全に平等であるならば、その共和国は、あらゆる対内的解体要因を欠く如く、動乱の扇動をもたらさずかつ完全の極致に達しただろう。平等な共和国は、完全に民主制的にして適合し得る農地法によって十分に固定され、均衡に基礎づけられた統治である。この平等な共和国は、投票によって与えられた国民「市民」の自由選挙を通じてその均衡から、討議し提案する元老院、決議する代議院、及び執行する統治部の上部

構造に達する。これらの三つの統治機構ないし制度機関の各々は、公職輪番制⁽⁴⁸⁾によって結論づけられる。

かくしてわれわれは、その政治制度の主要な内容を概括し終える。最後にそれは、法と憲法条項との差違を付け加える。

〔4〕 法 [Laws] と憲法条項 [Orders] との相違

その『立法』は、この項「章」を法と憲法条項との差違を明らかにするものによってこれを補足する。まずそれは、「統治の枠組みないし統治モデルに関する如き、統治憲法は統治の法条項 [orders] と呼ばれる」として説き起こされる。この立法の法条項によって「即ち、それに従って」制定されるものは「法 [Laws]」と呼ばれるという。君主に対して自由を侵害せぬように拘束することを引き受けること、そしてなお民主制統治に必要な憲法条項全体を導入せぬことは、率直な矛盾ないし明確な不可能なものを引き受けることとなる。国民「市民」は、真の諸原理を識別せず、最善の法条項にほぼ信頼を与えず、かつゆえに人々に自らの票決による決議をなす。というのは「憲法条項が信頼されぬところで、人々は徐々に共和制をもたらずか、或いは少しもそれをもたらさぬかのいずれかである」が故であるという。かくしてハリントンは、自らの統治の上部構造の提示を締めくくる。⁽⁴⁹⁾

従ってわれわれは、ハリントンのにおいて憲法に直接的にかかわるものが憲法条項であり、その下で形成されるものを法とみなすこととなる。

〈6〉人間の知恵の原理に関する聖書からの証明の可能性

この著作の第三巻の結論項「章」にハリントンには、次のような結語を与える。それは「聖書から証拠なしに善である人間の知恵の諸原理がそれにもかかわらず、例えば、聖書から証明し得ることを観察する」と題される。まず「ローマ人が聖書からの証拠によって統治したと誰が想像するのか」と問うことによって、それは説き起こされる。これに対しペテロが言う如く、人間の知恵ないし「全ての人間の命令」に「汝自身を服しめよ」として、それは、より多くローマ人の統治に関係づけることとなる。これは、ハリントンによって上記の如く、造船による比喻を使って構成される。「共和国の最も頻繁なたとえは、船である」という。しかし船が造船工の技術に従って建造されるのではなく、或いはそのコンパスに従って統治されるべきでないと誰が想像するのかと、逆の視点から問い質す。それにもかかわらず、これまでの聖書からの諸部分における人間の知恵の諸原理を証明した如く、ハリントンは「同じ権威と否定し得ぬ証拠によって次の『立法』の第二巻において、民主制統治の枠組み全体に関するそれら全体を擁護する」ことを引き受ける論理を展開する旨を伝える。

従って彼は、人間の認識の基本に戻って、その原点の聖書を通じて冷静に自らの共和制の主張を強化しようとする。⁽⁵⁰⁾

(1) 政治家にしてハリントンのパトロンとしてのH・ネヴィルと、その下の学者としての前者との関係については、以下のJ・スコットによつて論及される。J.Scott, 'The rapture of motion: J.Harrington's republicanism', in N.Phillipson et al. eds., *Political discourse in early modern Britain*, Cambridge, 1993, p.143.

「ロータクラブ」については、以下の著作が詳しい。J.Toland, ed., *The oeconomia of J.Harrington and his other works*, 1737,

pp.xxviii-xxix, etc.

- (2) J.Pocock, ed., *The Political Works of J.Harrington*, Cambridge, 1977, pp.599-700, etc.
- (3) J.Pocock, ed., *op.cit.*, pp.390-566, 599-700.
- (4) J.Pocock, ed., *ibid.*, pp.602-3.
- (5) *Ibid.*
- (6) *Ibid.*, p.602.
- (7) *Ibid.*, pp.602-3.
- (8) *Ibid.*, p.603.
- (9) *Ibid.*
- (10) *Ibid.*
- (11) *Ibid.*
- (12) *Ibid.*
- (13) *Ibid.*, pp.604-5.
- (14) *Ibid.*, p.604.
- (15) *Ibid.*
- (16) *Ibid.*
- (17) *Ibid.*
- (18) *Ibid.*, pp.604-5.
- (19) *Ibid.*, p.605.
- (20) *Ibid.*
- (21) *Ibid.*

- (22) *Ibid.*
- (23) *Ibid.*, pp.606-609.
- (24) *Ibid.*, p.606.
- (25) *Ibid.*
- (26) *Ibid.*
- (27) *Ibid.*, pp.606-7.
- (28) *Ibid.*, p.607.
- (29) *Ibid.*
- (30) *Ibid.*, pp.607-8.
- (31) *Ibid.*, p.608.
- (32) *Ibid.*, pp.608-9.
- (33) *Ibid.*, p.609.
- (34) *Ibid.*, pp.609-610.
- (35) *Ibid.*, pp.610-3.
- (36) *Ibid.*, p.610.
- (37) *Ibid.*
- (38) *Ibid.*
- (39) *Ibid.*, p.611.
- (40) *Ibid.*
- (41) *Ibid.*
- (42) *Ibid.*

- (43) *Ibid.*
- (44) *Ibid.*, p.612.
- (45) *Ibid.*
- (46) *Ibid.*
- (47) *Ibid.*, pp.612-3.
- (48) *Ibid.*, p.613.
- (49) *Ibid.*
- (50) *Ibid.*, pp.613-14.

〔第二項〕 古代イスラエル共和国及びユダヤ人の共和国の枠組み

ハリントンは、第一巻をうけ、「ヘブライ人〔即ち、エヒロムとしての〕共和国、或いは古代イスラエル共和国及びカバラ共和国、或いはユダヤ人の共和国を含む」と題する第二巻の問題に移ることとなる。この第二巻について省略するテキスト集もあるが、われわれは、『立法』の政治制度に関する重要部分とみなす序文を中心に概括することとする。⁽¹⁾

〈1〉 古代イスラエル共和国以前の共和国の存在

われわれは、この第二巻の最も重要な主張は、彼がその序文の表題の如く「古代イスラエル共和国以前に共和国が存在した」という主張である。これは、きわめて明確な仮説であり、それはハリントンの強い信念をもって説くもの

である。その冒頭では「第一原因における人間の知恵は、神が創つたものである」と説き起こす。彼は、アリストテレスと同じく、第一原因ないし第一形相といった究極の動因にして第一目的を神に置き、かつその創造者と位置づける。従つて彼の基本概念である人間の知恵は、その神によつてつくられたと措定する。ハリントンは、これを基礎にして、その第二原因を導き出す。彼によれば、「その第二原因における人間の知恵は、その人間自体よりも古い」という。かくしてハリントンは、「その目的や結果が新しくはない」とし、そこからイスラエル共和国以前のものを導き出そうとする。その神から命ぜられる理由は、「イスラエルがカナンにあり、或いはカナンに植民される最初の共和国」であり、かつ「最初の統治であつたとみなすべき」であるが故であるという。この措定の上に彼は、「それらの諸国に関してイスラエル共和国以前に及び同時にともに存在した」と信じる形式を採用するに至る⁽²⁾。

ハリントンは、こうした信念ないし定立の下に、以下の如く、サレム、ペリシテ人、ミデアン人、及びギベオン人の政体を共和制と規定することとなる。

(二) 王に元々属する「一〇分の一の献納」

ハリントンは、その同僚のネヴィルと同様に、カナン定着期をイスラエル共和国とみなす立場から、その以前から諸地域が共和制とみなすが故に、そうしたカナン地域の王に元々属するものとして「一〇分の一の献納」に言及する。彼は、その当時の状況をイメージすることから述べ始める。サレムないしエルサレムの「王にして祭司であるメルキゼデクは、アブラハムが自ら所有する全てのうちから一〇分の一の献納を支払う、そのアブラハムの時代中に支配」したという。ハリントンは、これをスパルタ共和国の権力抑制的な一人国王統治（及び他の主要機関、例えば両院

制機関などの存在の仮定)と類似するものと見なそうとする。周知のごとく、このイスラエル共和国期以前にしてレビ人の設定であるその一〇分の一の献納は、聖職者には属さず、「王や国」に属していたと述べる。従つて後の王の記述におけるサムエルは、自らが彼らの財のうちの一〇分の一の献納をとるとその民に教えるものであるという。かくして信仰の父にして原始共產制的で平等な生活の象徴的人物とみなされる、アブラハムは、そのメルキゼデクに一〇分の一の献納を支払うとき、その君主として彼を認めることとなる。ハリントンはかくして、こうしたアブラハムの承認を得た君主ないし王がスパルタ共和国の二人の国王的立場「及びその他の主要機関の想定」と共通するものとして論及しようとする⁽³⁾。

(二) サレムの共和国

まずハリントンは、エルサレムであるサレム、或いはそのカナンをイスラエル共和国(カナン定着期)以前の共和国とみなそうとしている。「しかしアブラハムは、剣の権利をもつたし、自らの随意でソドムの王の如く、王と戦争を戦つた。ゆえにこうしたカナンは、当時のドイツの方式に大いに従うためその時代には共和国のように思える」と強引に想定し得る解釈を示す⁽⁴⁾。

(三) ペリシテ人の共和国

そのイスラエル共和国以前ないしそれと同時期におけるペリシテ人の地域を共和制と解釈する。即ち、「ペリシテ人の五人領主(多分五人の護民官)は、必然的に貴族制(少なくとも一機関ないし共和制に加わる族長からなる)であつたに

「違いない」という。ここでは彼は、それが君主制でないという意味で、共和制とみなす。ハリントンによれば、それは、ヴェネツィアを想起させ、「その初期のころには貴族下ないし護民官下」にあつたからであるという。⁽⁵⁾

(四) ミデアン人の共和国

ハリントンは、そのイスラエル共和国以前の共和制の存在としてミデアン人達のを、それと解釈する。彼によれば、前述の如く、彼らは、スパルタ共和国の祭司にして国王である二人による統治事例と軌を一にするものであり、「ミデアン人の王にして祭司であるエテロの統治がメルキゼデクの統治、或いは祭司でもあるスパルタの国王統治と類似する性質をもつことは、疑われぬ」と解釈する。⁽⁶⁾

(五) ギベオン人の共和国

『立法』によれば、このハリントンのいうイスラエル共和国以前にあつたと説く最後の共和国は、ギベオン人のそれである。それは、共和制統治が民の支持を失うといけないうえに、ヨシユアのところに来るギベオン人の大使がかくして次のように言うこととなる。即ち、「われわれの長老達「われわれの元老院〔上院〕」及び我が国の住民全て（或いは同じものの民会 [popular assembly]）は、次のようにわれわれに話した。即ち、彼らの所に行き彼らに会いなさい。そうして彼らに、われわれがあなた方の使用人であると言いなさい。従つて今あなた方にわれわれと協定を結ぶと、言いなさい」(『ヨシユア記』9:11)。⁽⁷⁾

周知の如くこれは、ハリントンによる旧約聖書の言葉による論拠であるが、彼にとって極めて重要なそれとなる。

この序文は、「外国の民と協定を結ぶことは、主権権力を明示する。この協定が元老院と民会によって締結されたことは、ギベオン人が民主「共和」制であったことを明示する」として最後の事例を確認することとなる。⁽⁸⁾

ハリントンによるこの主張は、かくしてこのような共和制が「イスラエル共和国以前に存在した」として結ばれる。彼は、その持論を設定した後に、イスラエルが共和制であるか否かに関して、次章において自らそれを試す以外にならぬ⁽⁹⁾。いずれにせよ、われわれは、この第二巻のそれを詳細に論及する紙幅を欠くが故に、この結論章に言及した後に第三巻と取り組まざるを得なからう。

〈2〉 聖書の証明なくして適合する、人間の知恵の原理に基づく統治及びその立法の技術

『立法』は、この第二の結論章を「神もキリストも、或いはその使徒達も、人間の知恵のみの原理以外の他の原理に基づいていかなる教會的であれ市民的であれ、統治も決して設立しなかつた」という表題をつける⁽¹⁰⁾。われわれは、これを「人間の知恵の原理に基づく統治」として換言し、かつ以下のような四つにわたって要点を示し、その結論に代えることとなる。

(一) 第二巻 「人間の知恵の原理に基づく統治及びその立法の技術」の使用

ハリントンは、この「第二巻の使用を要約」すると説き起す。即ち、ギリシャ・ローマの話の筋がかかわる、よき統治理念ないし観念をもたぬ人は、正しくそれらを理解し得ぬという。これは、彼の基本的な立脚点に関するものであり、自らの「古代の知恵」「法の支配」として論じられるものに関連し、かつ大いに繰り返される方法論上の事

項を確認するものである。彼は、その論拠としてそれらが「確かである」が故であるという。同様なことは、聖書のそれについても言えることとなる。特にこの『立法』の第二巻が後者に光をあてるためであるという。さらにハリントンがここで大学とのかかわりに言及するところにおいて彼は、ネヴィルとの相違を示す。というのは両者とも学位を取得せずにオックスフォードを中退しているが、後者においてほとんど多く言及されぬからである。ここにおいて両者の性格の相違「学者と政治家」も示されよう。「再度たまたま聖書を読む有能な人々が同様な判断をもつ機会があれば、それは、得られた学識議論であり、大学で得られた学識手段によつた¹¹」と彼は、記しているからである。

(二) 第二巻「人間の知恵の原理に基づく統治及びその立法の技術」の現在「当時」の使用

彼は、次の要点としてこの論述時点の共和国名によって以下のことを「考察する」「仮説化であるが、より具体的に説明する」と宣する。それは、ギベオンの如くイスラエル共和国以前に「元老院と民会によって主権権力を行使する共和国ないし統治」が存在した場合、「異教徒のエテロの助言後にモーセによって設立されたイスラエルの下位の法や裁判所が、ミデアンの統治の如く異教徒であるもう一つの統治から編成された」とすれば、キリストの二人の使徒と七〇人の弟子におけるキリストによって導入された教会秩序類型（即ち、諸部族の二人の族長達と彼の七〇人の長老達におけるもの）に従つたならば、「その使徒達によって導入された三つの異なる聖職の任職方式（一）即ち、マッティアの聖職の任職の如く、イスラエルの投票に従うもう一人、（二）即ち、テモテの任職の如き、ユダヤのサンヘドリン「議会」ないしユダヤ教の教会堂方式に正確に従う一人、及び（三）即ち、執事の任職の如く、これらの二つからなる第三の人である）が存在したならば、神もキリストも使徒達も、人間の知恵からのみの原理以外の原理に教会制度的統治にも市民統治に

も、いつも設立しなかった、全体的にして否定し得ぬ結果⁽¹²⁾であったらうという。

(三) この「人間の知恵の原理に基づく統治及びその立法の技術」使用の結果

この結論章の第三の要点は、こうした共和国仮説の実際の結果と題される。それは、この冒頭で「人間の知恵が正しく心に留められたところで、そこに植え付けられた宗教や統治の真理がひとたび植えつけられた如き結果の遵守は、根付きかつ成功した」と説き起す。ハリントンによれば、この逆のケースの場合にその状況におけるものを当て嵌め、それを示そうと試みる。そこでは「その宗教ないし口実がそれをすっかり信じ込まされたし、その国 [the state] は、真理の言葉によっていつも汚名が着せられた偽善的なパリサイ人達において示された如く、詐欺者にして偽預言者の餌食であった」という。『立法』のこの巻は、かくして次のように締めくくられる。ここでは自らの「人間の知恵」原理に基づく統治原理に従えば、「力をそれ自体でそれほど「極度に」高めさせなくしよう。そうすれば、統治は、理性「神が創造したもの」(この部分において彼の確かな権利は、彼自身によって否定し得ぬくらいに叫ばれかつ主張される)は、神に抗して梓づけられた、いかなる武器も成功しなからう⁽¹³⁾」と。

(四) 補足「第三巻への移行」

ハリントンは、この結論章における補足の文章を次のように付け加える。「人間の知恵の原理とその原理における立法の技術は、第一巻で示され、かつ本巻で聖書の全経路を通じて擁護されたがゆえに、次の第三巻に至ることによってかくして示された技術、そして擁護された原理に従って梓づけられた統治モデルを示す」と。本巻においてハ

リントンによれば、自らの原理が聖書の全コースを通じて容認されたとみなし、次の第三巻への統治モデルに関するものに移ると告げることとなったという。¹⁴

この『立法』の第二巻の末尾で括弧つきの注釈がつけられる。われわれにとつて、これもその論理を明確にする部分であるが故に、確認することとしたい。それは、「マントン氏は、モーセによつて設立された統治が国王、貴族及び庶民からなつたことを説明するために、彼らの断食におけるその説教によつて、議会「parliament」における騎士、市民、及び都市民に対する自らの引き受けを通じて、彼らによつて彼は、本巻を論駁するように強いられるとみなし得る¹⁵」というものであり、彼の簡潔な共和制観の一端を示している。

- (1) J.Pocock, ed., *The Political Works of J.Harrington*, 1977, pp.615-653.
- (2) J.Pocock, ed., *op.cit.*, p.616.
- (3) *Ibid.*, pp.616-7.
- (4) *Ibid.*, pp.616-7.
- (5) *Ibid.*
- (6) *Ibid.*
- (7) *Ibid.*
- (8) *Ibid.*
- (9) *Ibid.*
- (10) *Ibid.*, pp.652-3.
- (11) *Ibid.*, p.652.

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*, p.653.

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.*

〔第三項〕 イギリス国家の当時の財産の均衡ないし状態に適合された民主制的統治モデル

〈1〉 民主制統治モデルの概念的提案

『立法』第三巻の表紙には、「前述の技術に従って実行可能的に提案され、聖書によって確認され、かつイギリスにおける財産の均衡ないし状態に従う、民主制的統治モデルを含む第三巻」という題がある。われわれが辿ってきた前の二巻について、この前半の言葉がそれを示し、ここでの後半の表現が第三巻を示している。本項ではこの序文からその順序に沿って論及する。最初にわれわれは、その序文から分析することとする。これは、「概念的に提案された民主制統治モデルを含む」と名付けられる。⁽¹⁾

ハリントンはまず、政治を比喩的な視点から論を開始する。彼は、解剖学を例にして政治の統治モデルを合理的に特徴づけようとする。彼によれば解剖学は、必ずしも容易に理解し得るものではない側面をもつという。即ち、「人体のきわめて素晴らしい構成、称賛に値する構造、及び諸々の諸部分の偉大なる多様性に関して解剖学者達の言説は、概して熟知しており、そうしたものが、如何なる者によっても理解されぬと私が言い得るほどきわめて少数の者によってしか理解されぬ」という。ハリントンによれば、確かに統治モデルの受容（それは、何らの効果もないに違

いないか、或いは秩序立った共和国のいかなる機能にも必要であるかのいずれかである)は、政治解剖であるという。ここでは彼は、必ずしも解剖学によって統治モデルを説明しようとするのではなく、一般人にはわからぬことでも、優れた解剖学者であれば明瞭に理解し得るものとして使おうとする。ここでの主題は、レヴェラーズの『国民協約』における「アナキー的性格」であり、その欠点を指摘するために、そうした優れた解剖学者「ハリントン自身は、統治のそれと自負する立場にある」であるならば、それがわかる者として例示しようとする。⁽²⁾

(二) レヴェラーズのアナキー性と共和国論

ハリントンは、この国民協約 (*The Agreement of the People*) における主要な問題点が「四〇〇人(或いはそれを上回る)からなる国民代表が存在すべきである如き提案からなるという。これは、『国民協約』「以下『協約』と略記する」と呼ばれるものであるという。われわれは、彼らとハリントンとの共通項が民主制的立場(多数の市民が最高意思決定者であるもの)に立脚する点にあるとみなす。両者は、ある意味では「幻想論」としてホッブズによって批判される側面(民衆への樂觀主義)をとにもつが故に、前者は別な視点から後者との違いを強調することとならざるを得ない。われわれは、こうした視点からこの論点について確認することとなる。⁽³⁾

この点についてハリントンによれば、全く逆な陣営にその仕切りを置き、それは、「五〇万人ないしそれ以上の人々が四〇〇人によって代表し得ると想定された最初の事例であった」と『協約』を非難し始める。現代のわれわれは、それ自体の数字についてミクロゾムの代表観問題とみなし、われわれの主人公にとつても大きな問題とみなされる。とはいえわれわれは、この問題が、その全体においてアナキー的性格をもつということにはそれなりの妥当

性をもつものと想定する。こうして本項は、『協約』全体の批判形式によって捉える立場を採用する。⁽⁴⁾

『立法』によれば、一人における国民代表は、君主制をもたらし、少数における国民代表は、寡頭制をもたらずなどといった数による政体分類の原則から切り出す。従って両者が共通する「多数における国民代表は、その数や性質の範囲内で国民全体の利益を含み得る如く極めて数多く、かつ極めて要件が備えられるものみの自由な状態において他の方法では代表し得ぬ」というものである。これは、逆にその多数者支配論の樂觀論なり、理想論的視点で提起する。しかしここでの論理は、その直接民主政的な正統性事項として立論している。従ってそれが論理上、アナーキーないし矛盾という意となろう。⁽⁵⁾

さらに彼によれば、その統治政体は、その性質上民主制であるけれども、崖の上に設定されるべきでなく「安定していないがゆえに」、四〇〇人のみからなる代議院は、固定されるべき武器ではないけれども、なお君主制へと脇にそれ始めがちなように、「幾分壊れた船首をもつ」とみなされる。数的な不足は、その任期期間の短さによって和らげられるが、「この代議院は、二年任期であり、八カ月以上は開催されぬ」「第二次国民協約」とも規定されること
が問題視される。ここでようやくハリントンは、その『協約』の樂觀的過ぎる機構事項に入る。彼によれば、「共和国における最高評議會は、根本から抵抗しえぬ力へと向けられる憲法条項による以外に集められず、解散されず、述べられた法条項 (orders) によつて、かつ一本の齒ないし爪が他のものによつて追放される如くと判断されれば、この二年毎の評議會が恒常的な評議會でないか」と逆に問い質される。即ち、彼は、それらの条文間の矛盾を批判する。彼はそれを、特に最高議會在常設機関としての要素が薄いとみなす。さらに以下の如くハリントンは、その『協約』における問題点を畳みかけて問い質すこととなる。議会の全体的除去よりも共和国

での危険が多いわけではないが、「これらの諸問題の扱いに十分に経験を積んだ人々である」とどのように規定するか」とその任期における議員の訓練期間の短さを批判する。最後に主権権力の解体が死であるが、これらは「誰に八カ月後にその共和国に残すのか」と突く。これらは、ハリントンが自らの憲法構想との関連で扱う技術的側面ともかわるものもあり、最高機関の常設性の妥当性を有する問い質しとなっている。さらにこの共和主義者は、その問いに続き、次のような彼らの規定を標的にする。即ち、「次期代議院会合後の一〇日まで継続するその最初の会合後二〇日以内に、各新代議院で選出される国策評議会が存在することとする」というものである。これに対して彼は、その『協約』の前条項で観察された諸欠陥は、この「評議会がより少数者からなるのと同様に（古きよき大義といった「国策評議会」と同じく）不適切である」とし、これも寡頭制として批判することとなり、ミクロコズムの代表観的立場からの批判となっている。さらに寡頭制的として批判するのは、「これらの代議院は、或る条項で国民が武力によって彼らに抵抗し得ること以外に、主権権力をもつ」規定であり、これこそハリントンの現実主義的側面からの抵抗権批判である。これによって彼がその『協約』に対する結論として「全くの矛盾」にして「アナーキーである」という表現がその頂点に達することとなる。⁶⁾

このハリントンの表現は、その『協約』に対する現実主義的批判の典型である。さらに彼はその批判を続け、「主権権力が君主制自体における如く全体的でも絶対的でもないところで」如何なる統治もあり得ぬとまで言うことによつて、一刀両断にせしめる。それに続く表現は、彼とレヴェエラーズとの決定的相違としてよく引用されるものである。⁷⁾ われわれも、それを引用し、かつ確認してみよう。

共和国の大義は「主権権力の制限ではなく、次のような法条項「法制度」[orders]の均衡ないし平衡なのである。

即ち、統治を犯したり或いは乱したりする、権力をもち得る（利害をもつ）人々の数ではあり得ず、かつ（そうする利害をもち得る）権力をもち人々の数ではあり得ないのは「法条項」「法制度」の均衡ないし平衡なのであると」⁸⁾。

ここにこそハリントンの成文憲法的立憲主義思想の真骨頂がある。即ち、彼は、近代の主権論者である点が、主権が絶対的であるがゆえに、かつそれを制限する『協約』は、その要件を満たさず、かつその事項についてこそ条文「ないし法制度」の中で調整ないし均衡を凶らねばならぬというものである。さらにハリントンが、平和と持続可能な安定を目的とするため、抵抗権なり革命権なりの武装的手段による変革を主張していないがゆえに、われわれは、彼がその思想ないし権利を過剰に強調するレヴェラーズに疑念を示しているとみなす⁹⁾。

続くハリントンによる論点は、レヴェラーズの宗教的部分における国教や良心の自由の提案についてである。これ自体についてわれわれは、彼が主張しているがゆえに問題視する必要はないとみなす。彼が彼らを問題視するのは、続く軍事的部分に関するものである。それは、「如何なる人も侵略時でさえ、もし自らが他人を勧めて自分の部屋において仕えさせるならば、自らが生活する地方「県」「ないし州」を出ることを強いることができない¹⁰⁾」という規定である。

この規定に対して彼は、自ら軍事的問題に関して、その主著において自信をもつがゆえに、ここにおいてその樂觀主義に批判の目を向ける。これは、「傭兵軍でさえこうした自由のために適合的護衛を共和国に明らかに伴う」とし、『協約』がその実際性を無視するものとみなす。その理由としてハリントンは、この種のことは、「万人によってなし得、かつなされることである」からであり、それを憲法条文に規定するに及ばず、過剰な大衆迎合主義と批判するものである。さらにこの大衆迎合主義は、民衆の反乱の意図も膨らませる側面もあり、厳にいましめねばならぬと警告

する。⁽¹¹⁾

前記の如くわれわれは、ハリントンが、多数者が最終決定権をもつという意味での民主制ないし共和制を主張するともみなした。従つてここでも本項は、そうした統治モデルを前提としてこの大衆の問題と取り組まなければならぬ。従つてわれわれは、ここでのレビューラズ批判もその文脈で捉えることとする。それは、後者における一院制的議会の主張にかかわる。これもある意味ではレビューラズの理想主義を示すものである。しかしながら、ハリントンによる厳格な両院制議会構想とは対立する。この視点からわれわれは、彼の論述と取り組むこととなる。⁽¹²⁾

ハリントンによれば、「単一評議会 [single council] が次のような民会 [代議院] [popular council] と呼び得るかどうかである。即ち、それは「四〇〇人からなり、実のところ、討議も結果も与えられ、そのドアの鍵は野心的な人々に与えられるものである。さらにそれは、その選挙の殺到と混合の中で国民 [市民] が混乱的なほどに、不注意にしてよき法条項 [法律制度] の欠如を通じて容易に惑わされるものである。それは、聖職者 [民主制的勢力の敵とみなされる] がそこにいる一方で、あたかもブドウ畑にいた如く、群衆の近くにおり、かつ汗をかくものである。それは、法廷の法律家達が国民 [市民] に抗して利益の至近距離で羽飾りを付けかつ急な矢のごとく狙いが定められることによつて、群がり得、かつ群がる」⁽¹³⁾ものである。

こうして彼は、その一院制議会に対して強い不信感を抱き、自らの両院制を主張し、両院間における均衡に信頼を置くのである。既述の如く彼は、上院と下院を構成する人々において各議院が徹底した知性 [上院] と決断力 [下院] を別々にもつものと解し、それらの長所の均衡を図ろうとする。従つて全ての討議と決議を一般の市民にももたせるものは危険 [民衆の専制] であると想定するものである。彼は、平和と持続的安定を第一義的に目指すが故に、

自らの両院制を主張する。逆に彼らの一院制は、自らの均衡論を危うくするものとして彼によって批判される。従つてそれは、階級的均衡を図る「イギリス議會」[parliaments]が、たんなる民会「popular assemblies」と異なるものであるからである。われわれは、彼の両院制に関して必ずしも完璧なものと言えぬ（騎士の自然的優秀性を強調するがゆえに）が、彼の憲法構想からすれば、一院制が大きな欠陥を含むとみなすこととならう。¹⁴

こうした立場からハリントンは、自らの批判理由を述べ続ける。彼によれば、これは、サイの投擲に自由の状態全体を置き得るが、しばしば或いはその長い投擲における共和国にとつて奇妙ではあるが、問題としないという。しかし問題なのは、こうした民会にあり得る傾向ないし性質の手續きを通じてではなく、歪み得る如き結論の無力を通じてであり、かつ対外的な力ないし財産状態が直ぐに導入されることである。従つてこうした民会ないし代議院が迷ふこととなるけれども、全くの民主制的基础の上に建てられる、そうした自然的にして適切な統治状態でのみを除き、決していかなる休息も解決も見出せぬと彼は、批判する。他の全ての手續き方式は、その基礎に対する上部構造の矛盾に必然的に罪があるとして無効とならねばならないという。ハリントンのによれば、こうしたものは、正直な人々を落胆せしめ、そうした結果として起る議事に巻き込み、或いは遅らせることでしか伴わぬことによつてしまふのである。イギリスは、最高評議會「議會」が君主制となるように構成し得る。しかしそれは、共和国のみからなることであるが故に、他の恒常的形態を遂行し得ぬためであると説かれる。¹⁵

かくして『立法』によれば、『協約』の枠組みにおける矛盾的説論や疑問の頻繁な高まりが起るという。続いて彼は、レヴェラーズに以下の如く疑問を畳みかける。即ち、人は、どのようにして共和国をもつべきであるのか。共和国が到来するのいずれの道があるのか。人はどのように共和国を失敗させるものなのか。共和国とならぬどんな

可能性があるのか。¹⁶⁾

こうしてハリントンは、問題を提示した後に、それらに応える方式をレヴェラーズの立場と絡めて採用する。それに応える人があるならば、その人はかくして、「如何なる軍隊によつても常に共和国など設立できぬ」と答えるという。これは彼の基本原理に沿うものであり、力は正義を生まぬという原則（当時の格言のうちの一つ）に基づくものであり、それによつて必然的に共和国も設立すべきでないという回答となる。彼によれば、それとは逆に共和国建設の設立者達によつてそうした手段によらぬ、馴染みの事例を列挙する。その例外としてハリントンは、上記のオスマントルコ事例を導入することとなる。¹⁷⁾

彼は、これに対して自らのイギリス事例に言及する。それは、持論による財産との関係で共和国の設立事項を絡めるものである。ハリントンによれば、イギリスの将校は、自らの土地保有地で編隊を徴兵することを可能にする、貴族の土地財産をもたないのである。この場合には、彼らは、自らの民衆に対して手取りの金額によつて耕させたり或いは収穫を得させることとなろう。将校達は、君主に全体的に従属するほどまでには彼らの生活に関してないわけはないのである。とはいえ将校達は、自らとその相続者達に対しては永続的に誠実な民主制的性格をもつという。さて将校の財産がこの種のものであつたところの軍隊は、いかなる理由であれ、君主制を設立せず、今までも設立などしなかつたことについて彼もレヴェラーズも一致する。とはいえ彼らの報酬は、彼らの土地財産よりかなり多いという。彼らにとつて議会が支払わなければならぬがゆえに、共和国にはきわめて多くなければならぬのである。このことは、彼らが議会の報酬が君主の報酬よりも遙かに多いという経験からの理由である。ハリントンの立場から判断すれば、次のような論理となる。即ち、「君主制的傾向をもち、或いは聖職者と法律家といった、民主制的権力

と相容れぬ敵の利益管理を行う四〇〇人は、服従のためよりもむしろ君主の命令ないし支持のために軍に支払うのである。このことは、以前に認められた如く、手短に真であり得るが、結局のところ、或いは長期的には言及された理由のゆえに、何らの効果もないのである¹⁸。

ここでは彼はまず、一院制的な四〇〇人という『協約』の最高決定機関を標的にする。それは彼が民主制と相容れぬ存在とみなす聖職者や法律家が優位するものの利益管理を行うことになるからであるという。こうしたものは性質上、君主の命令ないし支持のために軍に支払う性格であったはずのものであるという。それは、長期的視点から、何ら軍という力が正義を生まぬという原則に沿わぬこととなるからであると結論づけられる。ハリントンは言わせれば、こうした君主制擁護論と共和国論が混同されるものであり、『協約』は、それらの原理を明確にして主張すべきである¹⁹というものである。

(二) 共和国統治の概念モデルの提案

ハリントンは、その議論から本来の共和国モデルへと論を進める。彼によれば、君主制から共和国への移行は必然的であるという立場をとる。従って彼は、その理想的国家論を構想することが肝要であると説く。その共和国モデルの枠組みには次の二つがあり、或いはそれは提案が可能であるという。そのうちの一つは、「共和国の概念枠組み」であり、容易に理解可能であるが、実行するには困難を伴うという。もう一つは逆に、「実行可能な」枠組みであり、実際の使用には容易であるが、理解するには困難を伴うという。これらの方法のうちの一方が靴というものに対する「靴ベラ」(履くことを容易にする調整機能を含意「ソフト面」)に相当し、もう一方が、「靴」(ハード面)そのものに相当

する含意について述べる。⁽²⁰⁾

まず「概念的モデル」からそれを以下の六項目にわたって確認する「それらの主要部は、彼の主著で規定されているが、ここでのそれは、より整理されているが故に示すこととする」。

〈1〉土着の共和国の領土は、五〇部族「州」ないし区域に、あり得る便宜によると同様にかくして分割される。

〈2〉各部族の国民「市民」(The people) がまずその年齢によつて、次に彼らの財産価値によつて区別される。例えば、一八歳以上で三〇歳以下の人々全ては青年とみなされ、土地、財、或いは貨幣で、一年に一〇〇ポンド以下の収入をえるものは、歩兵とみなされる。しかし彼らは数的に多い。しかしそれ以上の収入をもつ者全ては、騎兵とみなされる。

〈3〉各部族は、その数の騎兵から騎士になる二人の都市民をかつ「プラス」同じものの「騎兵」の三人の高年者を、そして彼らの数の歩兵から四人以上の高年者が代表ないし都市民として選出される。そうして選出された各騎士と都市民代表任期が三年とし、かつこれらの資格をもつ者のうちの各人において三年任期で仕える者が誰であれ、三年任期の休暇が切れるまで同じものの如何なる者も再選できぬ。

〈4〉共和国の第一年に一〇〇〇人の任期が毎年終了し得る、三二〇〇人の騎士(定員)からなる元老院「上院」が存在する。各部族で二人によつて毎年選出された一〇〇〇人の騎士が彼ら(その任期はかくして毎年選出されることとなる)から元老院(上院)において地位を占める。

〈5〉共和国の第一年で一〇五〇人の代表(定員)からなる国民「市民」代表「代議院(下院)」が存在する。そのうちの四五〇人が騎兵となる。残りは歩兵である。この代表は、歩兵の二〇〇〇人及び騎兵の一五〇〇人の任期が毎年終

了するように構成される。各部族の四人の歩兵と三人の騎兵によって毎年選出される、こうした二〇〇人の歩兵と一五〇人の騎兵が彼ら（その任期がかくして毎年終えられるようになる）のこの代表の地位を占める。

〔6〕元老院「上院」が討議の権威全体をもち、代議院が元老院によって討議されたものが何であれ、彼らの権威によって公布され（即ち、六週間で印刷され公表される）、かつ後に代議院へと元老院によって提案されることで前者が同じものによって決議され、国王（一人の主権者）となるような方法で結果の権限をもつ。⁽²¹⁾

ハリントンによれば、これらがその共和国の統治モデルの概念的枠組み全体における内容であるという。⁽²²⁾

（三）共和国統治の実際的枠組みの提案

『立法』によれば、もう一つの共和国の枠組みに関する実行可能な方式が述べられる。統治モデルというものは、それが実行可能的に与えられなければ、役立たぬという。これは、ハリントンの憲法思想の現実的側面である。実行可能的モデルを与えることは、人々は、それが実行可能的でないことが、このことについて言えば「人々が自分自身の身体の解剖に通じていないように」通じていない程に、きわめて困難である。ここにその困難の全体がある⁽²³⁾という。

前述の如くハリントンは、数少ない解剖学者だけがその実行可能性を理解できるといふ。彼によれば、自らのような少数の統治の解剖学者（専門家）しかその統治モデルの実行可能性を知らぬが故に、一般の人々には理解が困難とみなすこととなる。従って統治の解剖学者と自認する彼は、そうした実行可能性が困難なことでもそれを実行可能なように試みることによつて、それを可能としなければならぬと説く。彼によれば、極めて困難な統治モデルの実行をこの当時の機会を除けばなおさら困難になるが故に、自らがその統治モデルを実行可能とせしめるために次のように

試みることとなる。⁽²⁴⁾

『立法』によれば、ハリントンは、次の二つのことをなすという。即ち、第一にその「投票（規定）を省略することであり、次に彼の前の方式に変更を加える」ことである。まず彼は、この投票を「共和国記述に織り込んだ彼らは、かくすることによってこの同じことに同じ欠陥をもつ如くに」、その読者における理解に関することを除いて置き、それ自体でより完全とせしめたのである。ハリントンは、こうした投票に関する理解に無理のある煩雑さをとりあえず除くことによって、その統治モデルの実行可能性をより高めようと試みる。それ故に彼は、この共和国の統治モデルの「法条項」[ないし法制度]を通じて、先ほど省略した投票の使用の説明を前提として、それを実行可能性的に關係づけよう」と試みるという。そこではこの投票の使用は、文章では説明が困難な側面をもつが、じっくりと分かりやすく説明すれば、その理解が容易となるとし、ハリントンの統治モデルを人々に容易に説明する方式によって、その全体を提案することと同じ理解が得られるし、「最も自然的にして理解可能なことである」と説くのである。こうすることによってハリントンは、この明確な統治モデルの市民部・宗教部・軍事部・及び属州部を提案することが可能である⁽²⁵⁾と説く。

- (1) J.Pocock, ed., *The Political Works of J.Harrington*, 1977, pp.655-700.
- (2) J.Pocock, ed., *op.cit.*, p.656.
- (3) *Ibid.*, pp.656-7.
- (4) *Ibid.*, p.657.

- (5) *Ibid.*
- (6) *Ibid.*
- (7) *Ibid.*, pp.657-8.
- (8) *Ibid.*, p.658.
- (9) *Ibid.*
- (10) *Ibid.*
- (11) *Ibid.*
- (12) *Ibid.*
- (13) *Ibid.*, p.660.
- (14) *Ibid.*
- (15) *Ibid.*
- (16) *Ibid.*, pp.660-1.
- (17) *Ibid.*, p.661.
- (18) *Ibid.*
- (19) *Ibid.*
- (20) *Ibid.*
- (21) *Ibid.*, pp.661-2.
- (22) *Ibid.*, p.662.
- (23) *Ibid.*
- (24) *Ibid.*
- (25) *Ibid.*, pp.662-3.

第三節 結論

本稿は、ハリントンの著作歴において後期に属する『立法』を概括することを目指すものである。その目的の下にわれわれは、上記の如きその結果「本論は、かなり細かく項目化し、かつ論点を明確にした」を得た^①。従ってわれわれは、本節において、本論の若干の確認及び補足をなすこととなる。

まずわれわれは、ハリントンがその表題に示した「立法の技術」の定義を確認する必要がある。というのは彼は、その包括的な概念のもとで「立法の技術」を表現したからである。即ち、彼によれば、「真なる立法の技術は、最高の法ないし国民に安全を与えることであり、国民から選出されるものの責務である」と主張する。これは、純粹に自然的にして暴力を除去する必要がある、「共和国の均衡ないし基礎」と一致するようなものであり、これに「必要な上部構造を樹立することからなる」^②ものである。ハリントンは、こうした立法の技術概念の下で自らの広範な立法思想を明確にしようと努めてきた。

われわれは、引き続き本稿の冒頭事項を確認するとしよう。われわれは、前出のポークが適切に述べる如く、ハリントンが自らの主著から数年後の『立法』において、その「明晰性などにおいて格段に進歩」^③を遂げた時期のものとして理解する。本稿は、こうした視点からその大部な『立法』が「野心的」であることを認めることとなる。とはいえそのポークが述べる如く、この著作に主著以上に独創的なものを望むことには無理がある。従ってわれわれは、立法思想についてその著作の体系的精緻化においてハリントンの長所を見出すことが可能とみなすものである。

この著作の背景は、当時の共和制統治が市民の自由と権利の実現を目指すハリントンの理想とは異なり、混迷をきわめる時期に書かれたことにある。しかしそれとは逆に、この著作の執筆時期は、ハリントンがネヴィルらとともにその共和主義運動を最も積極的に展開した時期でもあった。この『立法』は、こうした時代背景の下で書かれたものと判断できる。こうした意味でこの著作は、表現上も理論上も体系的成熟期のものと位置付けられる。さらにこの著作は、ポーコックも指摘するように、特にその第二卷「民のカナン定着期のイスラエル共和国も、かつその以前の諸地域においても共和国であったという信念など」が「自らの立場の包括的な意見」の主張でもあった。ゆえにわれわれは、それを中心に総括した。

紙幅の都合上、最後になってしまったが、この著作における重要な論点のうちの一つは、イギリス革命期（ないし内戦と空位期を含む）におけるハリントンとその急進主義者達との関連問題である。例えば、それはこの『立法』の第三卷によって論証したように、ハリントンが自らの立場と共通点をもつレヴェラーズらの『協約』との関連事項である。確かにわれわれは、当時の民主制的主張において両者が類似するが、前者がより現実主義的側面を多く有し、後者が理想主義的ないし樂觀主義的過ぎることを強調した⁽⁵⁾。しかしこの著作に関しては、本稿は、両者が両極端であるとは言いぬ側面を示してきたことも確認しておこう。

- (1) J.Toland, ed., *The oeana of James Harrington and his other works*, 1737, pp.383-469.
- (2) J.Pocock, ed., *The Political Works of James Harrington*, 1977, p.603.
- (3) J.Pocock, ed., *op.cit.*, p.101.

- (4) *Ibid.*, p.104.
- (5) 例えば、拙稿「ハリントンの平等な共和国（ないし自由国家）に関する一考察」（『政経研究』二〇一二年）など。なおハリントンとレヴェラーズらを「急進主義」思想範疇に包摂しようとするものは、以下の文献である。
G.Burgess et al. eds., *English Radicalism, 1550-1850*, Cambridge, 2007.

ポーレン・セラノ協定と事前協議制度

信 夫 隆 司

一 問題の所在

日米安保条約は、一九五二年四月に発効し、その後、一九六〇年一月に改定された。それによつて、内乱や騒擾といった事態が生じた場合、米軍が出動できるとの規定、第三国が日本に駐留する場合、アメリカ側の許可を要する規定等はなくなった。さらに、日本の自主性・発言権を確保するため、同条約に附属する「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条の実施に関する交換公文」（署名者である岸信介総理とクリスチャン・ハーター国務長官の名をとり、「岸・ハーター交換公文」と呼ばれる。）において、事前協議制度がもうけられた。同交換公文では、米軍の装備における重要な変更、配置における重要な変更、戦闘作戦行動のための基地使用が、事前協議の対象とされ、さらに、その解釈文書として、「討議の記録」という密約がかかわされている。

改定前の旧安保条約では、米軍が日本にどのような兵器を持ち込もうが、あるいは、日本の安全とはかわりなく、在日基地からどこを攻撃しようが、まったく制約がなく、米軍は自由に行動できた。しかし、核の持ち込みは日本の国民感情から反発が強く、また、戦闘作戦行動のための基地使用によって、日本が戦争に巻き込まれる可能性があるとの懸念が国民のあいだに広がっていた。そのため、米軍が日本に核兵器を持ち込む、あるいは、戦闘作戦行動のための基地使用は、日本との事前協議を経て、実質的には、日本の同意を得る必要があるとされた。

この事前協議制度は、日米安保条約体制に特有のものと思われるかもしれない。ところが、この交渉がおこなわれていた一九五九年、アメリカとフィリピンとの間で米比軍事基地協定の改定交渉がおこなわれ、日米間の事前協議制度に類似する議論がなされていた。この交渉は、日米安保条約改定交渉の米比版といえるものである。さらに、この二つの交渉時期は重なり、在京米大使館から在比米大使館に、随時、日米安保改定の交渉状況が報告されていた。こうした経緯を踏まえ、本稿は、米比軍事基地協定の改定交渉で、事前協議制度がどのように議論され、いかなる形で導入されたのかを明らかにし、日米安保条約の事前協議制度を研究する一助とすることを目的とする。

さらに、この米比軍事基地協定の改定は、一九九二年に米軍がフィリピンから完全撤退する遠因となったのではないかと考えられる。^①日本からの米軍撤退が進まないなか、米比軍事基地協定の改定交渉では、米比はいかなる方針で臨み、また、具体的にどのようなように交渉したのかを明らかにすることは、日米安保条約を考える上でも重要である。とくに、米比軍事基地協定の改定交渉を詳細に分析した研究成果はこれまでなく、在京米大使館から在比米大使館宛ての電報で、安保条約改定交渉の情報が提供されていたことを筆者が別稿でいくつか紹介している程度である。^②

本稿は、こうした状況を踏まえ、米比軍事基地協定をめぐる交渉過程を、アメリカ側史料をもとに解明する。こう

した二国間交渉では、フィリピン側史料も利用可能であれば、検証精度がより高まる。ただ、フィリピン国立公文書館に問い合わせたかぎりでは、本問題に関するフィリピン側史料は残されていないとのことであった。^③ こうした制約はあるが、本稿は、以下の節で、つぎの点を明らかにしたい。

第二節では、フィリピンの歴史を概観し、米比軍事基地協定が締結された経緯を跡づける。第三節は、事前協議制度が盛り込まれたポーレン・セラノ協定を紹介する。その上で、第四節では、長距離ミサイルの事前協議、第五節は、戦闘作戦行動のための基地使用についての機密了解事項、第六節では、事前協議全般に関するポーレンの書簡を明らかにする。最後の第七節で、事前協議制度を中心に、日米交渉と米比交渉とを比較する。

二 米比軍事基地協定の改定交渉

一九四六年七月、フィリピンはアメリカから独立し、フィリピン共和国が誕生した。一六世紀半ば以降のスペインによる支配、一九世紀末からのアメリカの支配に終止符が打たれた。しかし、フィリピンは、独立後も、旧宗主国アメリカの強い影響下にあり、一九四七年に米比軍事基地協定、一九五一年に米比相互防衛条約を締結し（一九五二年発効）、アメリカとの同盟関係を強化していった。^④

米比軍事基地協定の有効期間は九九年であった。そのため、基地の形態が、植民地から基地租借に変わったにすぎず、同条約はアメリカによる植民地支配の継続を象徴し、在比米軍基地はフィリピン政府・国民の批判的的となっていた。^⑤ また、相互防衛条約は、その名が示すように、相互防衛を規定している。条約上、防衛義務が発生する地域は、太平洋地域におけるいずれか当事者への攻撃となっていた。したがって、施政権が及ばない太平洋上、たとえば

公海上の一方当事者の船舶・航空機に対する攻撃の場合も、条約上の防衛義務が生じる。この点は、新日米安保条約の条約地域が、日本本土に限定されており、これに比べると、米比相互防衛条約の場合、条約地域の範囲が広く規定され、その意味では、より相互性の高い条約となっていた。

米比軍事基地協定にフィリピン側からおおくの批判が出されるなか、まず登場したのが、刑事裁判管轄権の問題であった。一般に、この問題は、被害者が誰か、加害者が誰か、公務中か、それに、犯罪が基地内でおこなわれたのか否か等により、取り扱いが異なり、複雑である。そこで、まず、当時の米比軍事基地協定の刑事裁判管轄権とNATO協定のそれとを比較し、その違いが明確になる典型的な例を紹介しておく。それは、米軍人が基地内で犯した罪の被害者が受入国民の場合である。米比軍事基地協定の下では、犯行場所が基地内の場合、アメリカ側が専属管轄権を有していた。この結果、その裁判はアメリカ側がおこなう。これに対し、NATO協定における競合的管轄権では、受入国民が被害者の場合、受入国が優先的に裁判管轄権を行使する^⑥。このように基地内ではフィリピンの裁判権が原則として認められなかった。

この米比軍事基地協定、とりわけ刑事裁判管轄権の改定問題は、一九五四年から米比間で交渉が開始されたが、まったく進展がみられなかった^⑦。そうしたなか、一九五七年四月、チャールズ・ポーレンが駐比米大使として赴任する。ポーレンは駐ソ大使をつとめた経験を有する大物外交官であった。ポーレンの交渉相手は、カルロス・ガルシア大統領の下、外務大臣をつとめていたフェリクスベルト・M・セラノである。ポーレンとセラノとの間で、一九五八年一月、米比軍事基地協定改定予備交渉が開始される^⑧。同年一〇月には、日米安保条約改定をめざし、藤山愛一郎外務大臣とダグラス・マッカーサー二世駐日大使との公式交渉が開始されていた。日米安保条約と米比軍事基地協定

の改定交渉は、ほぼ時を同じくして開始されたことになる。

ポーレン・セラノ会談で、議題として合意されたのは、つぎの四点であった。(1)これまでも最大の懸案事項となってきた刑事裁判管轄権の問題。(2)基地の運営問題。これには、基地内にある自然資源の利用や課税の問題も含まれる。(3)基地の土地問題。フィリピンはアメリカの植民地であったため、米軍基地の境界が明確でないところが多数あったからである。不要となった基地の返還、既存の基地の拡張問題もこれに含まれる。(4)軍事上の協議と協力。これにもいくつか問題があるが、本稿のテーマに沿って言えば、基地使用のための協議がもつとも重要となる。

このうち、刑事裁判管轄権についての交渉は、一九五八年末に暗礁に乗り上げ、一九五九年七月にいたり、ポーレンとセラノは、前述の四つの議題のうち、基地の土地問題を先に交渉することで合意した。具体的には、基地の返還問題、基地の境界確定、基地として新たに必要土地の問題等を解決する原則を打ち出すこととなる。これらの点については、八月一〇日までに合意にいたった^⑨。その後、両者は、基地使用という議題に取り組み、最終的に合意するのは一〇月一二日である。交渉期間は約二カ月であった。

基地使用をめぐる交渉での争点は、ほぼ一貫して、戦闘作戦行動のためのものであった。核兵器の問題も取り上げられたが、日米間とは異なり、かなり明確な形でこの問題は決着をみた。フィリピン側は、戦闘作戦行動のための基地使用ではふたつの点で執拗に抵抗した。ひとつが、事前協議の対象となる戦闘作戦行動の範囲をなるべく広くしようとしたことである。もうひとつは、戦闘作戦行動のための基地使用以外にも協議の余地を残そうとしたことである。このふたつを中心に本稿は考察をすすめるが、まず、ポーレン・セラノ協定の内容について、明らかにしておく。

三 ポーレン・セラノ協定

既に述べたように、日米安保条約の改定交渉中、在京米大使館から在比米大使館に、随時、日米交渉の進捗状況が伝えられていた。事前協議制度は、日米安保条約に特有というわけではなく、米比軍事基地協定改定交渉においても重要なテーマであった。事前協議をめぐる交渉がまとまるのは、一九五九年一〇月一二日である。日米間では、「討議の記録」についての交渉がすでに終了し、「朝鮮議事録」の交渉が大詰めを迎える時期であった。

事前協議に関連する文書だけを取りあげると、ポーレンとセラノは、三つの文書に署名した。(1)合意メモランダム、(2)合意メモランダムの経緯と解釈を記した機密了解議事録、(3)一般協議に関するポーレンの書簡である。このうち、(2)を除いたふたつの文書は、報道陣の前で、署名がなされた。まずはこの三つの文書を以下にあげ、その後に内容を検討する。

合意メモランダムの正式名称は、「フィリピン共和国政府とアメリカ合衆国政府間のフィリピン国内にある米軍基地の戦闘作戦行動のための作戦使用、軍事基地の期間と終了、および、相互防衛に関する合意メモランダム」である。¹⁰ この名称からメモランダムの構成が、(a)戦闘作戦行動のための在比米軍基地の作戦使用、(b)軍事基地使用の期間と終了、(c)相互防衛となっていることがわかる。

(b)について補足しておくならば、米比軍事基地協定では、その二九条で、有効期間が九九年となっていた。イギリスによる香港の租借を想起させるような、きわめて長い期間である。合意メモランダムでは、期間は二五年に短縮され、期間満了時に、両国政府の合意により、協定の更新も可能であった。また、その満了前に双方の合意で終止する

ことができるようになっていた。

同メモランダム第一項(a)は、事前協議をつぎのように規定している。

(a)協議…合衆国がフィリピン国内にある基地を戦闘作戦行動のため使用することは、米比相互防衛条約、東南アジア集団防衛条約にしたがつてとられる戦闘作戦行動を除き、フィリピン国政府との事前協議の主題とする。

合衆国がフィリピン国内の基地に長距離ミサイル（IRBM、ICBM）を設置することは、フィリピン国政府との事前協議の主題とする。

つぎに、この公表合意メモランダムの解釈を示した機密了解議事録（Minute of Understanding）とは以下のとおりである。

一九五九年一〇月一九日に署名された合意メモランダム第一項(a)に関し、「戦闘作戦行動」という字句は、戦闘作戦行動を直接しかける意味と理解される。しかしながら、「直接しかける」という字句は削除されている。それは、フィリピン側の要請に応じたものであり、この字句によって、国連憲章に違反した攻撃的作戦を目的に、基地が使用されるとの意味に誤解されないようにするためである。

さらに、ポーレンからセラノ宛ての書簡の本文は、以下のとおりである。

在比基地の協議をおこなうため、議題が合意され、われわれはさまざまな点を協議してきたが、これと関連し、協議されたすべての事項が合意にいたり、公式文書となる場合、そのなかに、わが国政府はつぎの文言を盛り込む用意がある旨を本使は貴大臣に通知する。

「これらの協定においては、しかるべき状況下、いずれの政府も特に関心のある問題を他方の政府に提起する固有の権利を有し、その権利が損なわれることはない。」

以下、この順番で検討する。

四 長距離ミサイルに関する事前協議

合意メモランダムでは、その後段に、長距離ミサイルの在比米軍基地への設置 (establishment) が事前協議の対象となると明記されている。ここに「核」という言葉は登場しない。ただ、経済性や命中精度から考え、長距離ミサイルに通常爆弾は搭載されず、核弾頭を搭載するのが当時の常識であった。⁽¹⁾したがって、米比間では、日米間のような核の持ち込み問題は浮上しなかった。ただ、核弾頭を搭載した長距離ミサイルについての米側の立場を考える上で、

この問題は重要である。

まず、国務省からポーレンに発せられたこの問題についての訓令（一九五九年八月二三日付）をみてみよう。^⑫ それによると、在比米軍基地に核兵器を持ち込み・貯蔵するアメリカの権利の話を、アメリカ側から持ち出してはならないとされている。もしセラノがこの問題を取りあげたなら、ポーレンは、「核兵器は、現在の米軍全体の装備のなかの一部をなしており、それを根拠に、核兵器の展開は当然のこととして扱われている」と答えるとなっていた。さらに、セラノがフィリピン国内の核の存否を尋ねたなら、核の所在は「肯定も否定もしない」というアメリカの公式政策を説明し、フィリピンに核兵器が存在するとの明言は避けるとなった。ただ、ポーレン・セラノ会談でセラノは核の問題にほとんど関心を示さず、両者の間で突っ込んだ議論はおこなわれなかった。^⑬

フィリピン国内でも、ミサイル基地建設問題への関心は高まっていた。具体的には、一九五八年五月、クラロ・M・レクト上院議員が、フィリピン国内の基地に、弾道ミサイルが貯蔵される、あるいは、発射基地が建設される場合には、建設前に、議会の同意を必要とするとの決議案を提出していた。この案は、その後すぐ、上院において全会一致で採択されている。^⑭ この決議案には、「避雷針」という概念が用いられた。避雷針とはミサイル基地を意味し、戦争になった場合、そこが敵の核ミサイル攻撃の主たる目標となり、瞬時にしてフィリピンの国土が破壊されるのではないかと懸念されていたのである。

このようなフィリピン国内の事情もあり、フィリピンとの事前協議およびその同意がなければ、アメリカはミサイル発射基地をフィリピンに建設できない、とセラノは主張した。同時に、セラノはICBMやIRBMを念頭に置いていると説明している。若干の修文が施され、このセラノの提案は、最終的に合意メモランダム^⑮の第一項(a)後段の文

言となる。

このフィリピンの事例は、アメリカ側が核の持ち込みとして何を考えていたのかを知る上で参考になる。アメリカは、核の問題を、直接、提起するのを避け、フィリン側の提案に応じる形で、ミサイル基地建設を事前協議の対象とすることに同意したのである。つまり、これが、核「持ち込み」の本来の姿だと考えていたものだろう。ただ、フィリンの場合、事前協議の対象は、IRBMやICBMといった長距離ミサイル基地の建設と明確であり、それ以外の、たとえば、核搭載艦船の寄港等といった問題が議論された様子はない。セラノの関心は、もっぱらつぎに論じられる戦闘作戦行動のための基地使用に向けられていた。

五 機密了解議事録

米比軍事基地協定の改定交渉で、フィリン側がもつとも意欲を燃やし、そして、日本側の対応との大きな違いが出たのは戦闘作戦行動のための基地使用である。一九五八年八月二三日、中華人民共和国人民解放軍が中華民国（国府）の支配する金門馬祖というふたつの島への砲撃を開始した。両島は中国大陸の沿岸から、わずか数キロしか離れておらず、この金門馬祖砲戦は、一〇月の初めまで続いた。その際、国府軍の航空機がフィリンにある米軍基地を利用したこともあり、中共軍戦闘機が国府軍戦闘機を追跡し、フィリン領内に入り込み、フィリンが戦争に巻き込まれるのではないかという懸念が広がった。この結果、フィリン国内にある米軍基地の使用について、フィリン側の意思を表明しうる制度を作るべきではないかとの声が高まった。一九五九年に入り、セラノはポーレンに、金門馬祖に関連して、今後、こうした危機が起る場合には、フィリン側にその事実が報告され、協議される必要がある

る、と伝えていた。⁽¹⁵⁾

この問題の本質は、米軍の基地使用をどの程度まで制約するかである。これまでのフォーラムに関する日米の交渉過程では、日本側は戦闘作戦行動のための基地使用を除き、なるべく制限しないようにつとめ、補給といった後方支援活動は事前協議の対象ではないとの方針で交渉に臨んでいた。⁽¹⁶⁾ このフォーラムという用語について補足しておく、もともと事前協議制度をどのような国際約束の形式（交換公文か議定書か）とするかが決まっていなかったため、その形式を意味するものとして用いられていたが、実質的には事前協議制度をさす。

これに対し、フィリピン側は、日本のような前提を置かず、事前協議の対象を一から考え直す態度で交渉に臨んだのである。ただ、この点については、フィリピン側の一次資料を入手できないため、あくまでも、アメリカ側からみたフィリピンの姿勢として分析を進めていきたい。

公表された合意メモランダム第一項(a)の前段で、戦闘作戦行動のための在比米軍基地の作戦使用は、米比相互防衛条約および東南アジア集団防衛条約にしたがってとられる行動を除き、フィリピン政府との事前協議の対象となると規定されていた。この戦闘作戦行動のための基地使用は、岸・ハーター交換公文とほぼ同じ内容となっている。強いて違いを挙げるならば、岸・ハーター交換公文では、「戦闘作戦行動のための基地の使用」が事前協議の対象であるのに対し、合意メモランダムでは「基地の作戦使用」となっている点である。ただ、戦闘作戦行動とは何かをめぐって、日本とは異なり、フィリピン側は米側の解釈をすんなりと受け入れたわけではなかった。

それが明らかになるのが、機密「了解議事録」である。戦闘作戦行動とは、その行動を「直接仕掛ける」(the direct launching)との意味であるとされているからだ。日米間の秘密文書「討議の記録」第二項(b)では、「行なわれ

る」(be initiated from) という字句が用いられており、交渉中は、「直接仕掛ける」という字句も検討されていた。たとえば、一九五九年五月、アメリカ側が提示した事前協議についての非公表交換公文案では、日本防衛を除く軍事作戦の協議は、戦闘行動を在日基地から直接仕掛ける場合のみ必要となるとなっていた^⑮。

ただし、フィリピン側の要望により、合意メモランダムからこの「直接仕掛ける」という字句は削除された旨が、米比間の「了解議事録」にわざわざ記されている。その理由は、この字句が、国連憲章に違反し、攻撃作戦に基地が使用されるのではないかと誤解される可能性があるためとされている。

一九五九年八月一三日付けの國務省からポーレン宛ての訓令によれば、フォーミュラについて、「米軍の重要な配置 (major deployments) およびその装備における重要な変更についての協議は避けたい。もしフィリピン政府が、基地使用についての協議を求めてくるなら、以下の協議フォーミュラを受け入れることは可能である。」と記されていた^⑯。そのフォーミュラとは、つぎのとおりである。

戦闘作戦を直接仕掛けるために、フィリピン国内にある米軍基地を作戦使用することは、米比相互防衛条約、東南アジア集団防衛条約にしたがってとられる戦闘作戦行動を除き、フィリピン国政府との事前協議の主題とする。

合意メモランダム第一項(a)前段の原型となる案である。この核心部分は、「戦闘作戦を直接仕掛けること」(direct launching of combat operations) を目的とする基地使用のみが事前協議の対象となる点にある。したがって、通信・補給

といった後方支援活動、さらには、戦闘作戦行動の前段階である作戦準備行動はフォーミュラの対象外となる。

八月二一日のボーレン・セラノ会談で、この提案に、セラノは、戦争にいたる可能性のある状況下では、戦闘作戦行動の前段階にあたる米軍の補給・作戦準備行動のための基地使用も、協議がおこなわれるべきであると主張した。¹⁹ こうした基地使用を事前協議の対象とすることは、「戦争にいたる可能性のある状況下」という限定つきであるが、日米交渉ではいささか考えにくい要求である。なぜならば、日本側は、平時はもちろん、緊急時においても、直接の戦闘行動のための基地使用でなければ、後方支援は可能であるとの前提であり、したがって、平時・戦時を問わず、後方支援は当然とされていたからである。

このセラノの要請を国務省はあっさり拒否した。国務省からボーレン宛ての電報（八月二一日）には、「どのような形であれ、米軍が現実に軍事行動に巻き込まれる可能性がある場合、後方支援および作戦準備行動に事前協議が必要だとのセラノの提案は受け入れられない。」と記されていた。²⁰ また、日本との交渉例があげられ、同様の状況下で、日本と合意したフォーミュラでは、協議は必要とされていないとあった。

この点、岸・ハーター交換公文では、日本国からおこなわれる戦闘作戦行動のための基地使用が事前協議の対象であり、また、「討議の記録」第二項(b)は、戦闘作戦行動とは、「日本国から日本国以外の地域におこなわれると考えられる戦闘作戦行動を意味すると理解される。」となっていた。²¹ したがって、戦闘作戦行動のための基地使用のみが事前協議の対象なのは明白である。また、交渉過程の記録をみても、安保改定の正式交渉が始まる一九五八年九月の時点で、藤山外務大臣は、ジョン・フォスター・ダレス国務長官に、米軍の補給基地としての使用は現行どおりである旨を伝えていた。²²

九月一〇日に開かれたポーレン・セラノ会談⁽²³⁾で、セラノは、米フォーミュラ案中の「直接仕掛ける」(direct launching) という字句に疑問を呈し、それを削除するよう要請した。これに対し、ポーレンは、この字句のない戦闘作戦 (combat operations) では、あまりにも意味が広くなりすぎるので、事前協議がおこなわれる場合を特定する必要があると応じている。ポーレンの考えでは、在比米軍基地から実際に攻撃が開始される場合のみが事前協議の対象であった。

セラノがその字句の削除を要請した論法は、差し迫った危機の場合、戦闘作戦のための基地使用なのか、それとも、「大規模な後方支援目的の基地使用」なのか、敵にしてみれば区別できないというのである。したがって、こうした基地使用によって、フィリピンが戦争に巻き込まれる危険性があるので、フィリピン側は協議の対象を広くしなければならぬというのであった。これに対し、ポーレンは、基地のシステムがその機能を果たすためには、後方支援と作戦準備行動のための基地使用は必要であり、その制限は受け入れられない、と主張した。理由は、軍事作戦は後方支援計画と一体をなしており、他国との協定をみても、アメリカ側の後方支援活動を制限したものはみあたらないからであった。さらに、ポーレンは、海外にある米軍基地の多くは後方支援のためにあり、もしその機能が損なわれると、侵略の抑止という本来の目的に必要な能力が失なわれると指摘した。

九月末にいたり、セラノは、アメリカ側作成の合意メモランダム案に同意する。ただ、第一項(a)前段にある「戦闘作戦行動を直接仕掛ける」(direct launching of combat operations) という字句を、今度は、「戦争目的」(war purposes) に変更するよう求めてきた。ポーレンは、これでは意味が拡がりすぎるとし、「直接仕掛ける」という字句は、軍事上、一般的に用いられる語であるとして、米案に理解を求めた。セラノは、その用語法では、攻撃行動をとるとい

特別な意味合いがあり、事前協議の対象が狭くなりすぎると反論した。協議の結果、“direct launching”という語句を落とし、“for combat operations”とすることで両者は合意し、ポーレンはそれをワシントンに請訓した²⁴。これに、国務省は、「直接仕掛ける」を落とすのであれば、「作戦行動」(combat operations)を日米間のフォーミュラにある「戦闘作戦行動」(military combat operations)に変更するよう求め、作戦行動の意味が拡大解釈される余地をなくそうとした。

最終的な合意メモランダムでは、事前協議の対象は、「戦闘」を付加した「戦闘作戦行動」のための在比米基地の作戦使用に修正され、「直接仕掛ける」という字句は削除された。ただ、「戦闘作戦行動」だけでは、フィリピン側が依然としてこれを広く解釈し、この文言に補給等も含まれると主張する可能性があったので、秘密了解議事録を作成し、この点をめぐる交渉の経緯を記録として残すこととなったのである。

ただ、秘密了解議事録に記された内容とフィリピン側の思惑にはずれがあったと思われる。「直接仕掛ける」という字句が、国連憲章に違反し、攻撃作戦をおこなうと受け取られる可能性がある²⁵ので、それを避けるため、その字句を削除したというのが、アメリカ側の考えであった²⁵。しかし、フィリピン側が「直接仕掛ける」という字句の削除を要請した理由は、「戦闘作戦行動」を限定的に解釈しないように、つまり、事前協議の対象をなるべく広げる意図があったからである。

六 ポーレンの書簡

戦闘作戦行動のための基地使用をめぐる事前協議では、セラノはさらに別の提案もおこなっていた²⁶。まず、セラノ

は、合意メモランダムに、「合衆国は、議題となつてゐる基地のその他の使用について、要請があれば、フィリピンとかならず協議する。」との一文を入れるよう要求した。しかし、これでは、基地のあらゆる使用について、アメリカはフィリピンの要請に応じ、協議しなければならなくなる。そこで、こうした一般的な表現は受け入れられないとして、ポーレンはセラノの提案を拒否した。

つぎに、セラノは、合意メモランダムの末尾に、「両国政府が関心を有するしかるべき事例について、相互に協議する権利はこの合意メモランダムによつて損なわれない。」という一文を挿入するよう要求した。両国政府はそれぞれの関心事項を協議する権利を有し、この合意メモランダムによつて、その権利が損なわれることはないという意味である。一見、なんの変哲もない、当たり前のような規定にみえる。

このセラノの要求に、ポーレンは、合意メモランダムの内容は特定の問題を対象とすべきで、一般的な協議規定を挿入すると、アメリカ側が同意できない補給についての事前協議も含まれるのではないかと解釈されるおそれがあり、こうした文言の挿入に反対した²⁷。セラノがこの一文を合意メモランダムに入れようとした意図は、まさにそこにあつたからである。この問題では、セラノはさらに食い下がり、合意メモランダムに入れなくてもいいが、同メモランダムとは別の合意議事録に入れるのどうかと提案してきた。セラノは、この提案をワシントンに取り次ぐよう要請し、ポーレンはそれに同意したものの、ワシントンが受けいれるかどうか疑問を呈した。

ここから明らかになるのは、セラノが、戦闘作戦行動を除く後方支援および作戦準備行動についても、フィリピン側が協議を申し立てる何等かの手がかりを、合意メモランダム、あるいはそれが無理なら、合意議事録といった文書に残そうとしていたことである。これに対し、ポーレンは、そうした手がかりを一切残さないようにつとめた。

ただ、友好国・同盟国が、本来有する協議という権利を、アメリカ側が否定していると受けとられることは、アメリカ側も避けたいと考えていた。実際、米比相互防衛条約第三条には、一般的な協議規定が置かれている。⁽²⁸⁾そこで、交渉を妥結させる方法として浮上したのが、友好国・同盟国が望むなら、政府はいかなる問題も提起できる固有の権利があり、それに触れる規定を置くことであつた。⁽²⁹⁾

最終的に、一般協議の文言をアメリカ側は受け入れた。ただし、合意メモランダムの中やそれに附属する文書ではなく、ポーレン・セラノ間で当初予定されていた四つの協議事項の交渉がすべて完了し、最終的な公式合意文書で、それを確認することとなつた。ポーレンの書簡は、この経緯を綴つたものである。

ポーレン・セラノ協定締結後、ポーレンはすぐにフィリピンから離任した。当初の議題にあつたすべての交渉が終了し、最終的に、ラスク・ラモス協定が締結されたのは、七年後の一九六六年九月一六日である。この協定は、マルコス大統領が訪米した際、デイーン・ラスク国務長官とナルシーソ・ラモス外務大臣との間でかわされた書簡である。⁽³⁰⁾これによつて、一九五九年一〇月のポーレン・セラノ合意メモランダムで相互防衛に関する米国の政策が表明されていたが、それが再確認されている。同時に、米比軍事基地協定第二九条が改定され、すでに述べたように、協定期間が二五年に短縮された。改定はこの九月一六日から発効し、その二五年後の一九九一年、米比軍事基地協定は期限満了をもつて終了した。

七 日米・米比の比較

日米安保条約と米比軍事基地協定の改定とを比較すると、いくつかの点でおおきな違いがみられる。まず、形式、

つまり、フォーミュラという点に着目する。日米には、岸・ハーター交換公文という公表文書があり、その解釈文書として非公表の「討議の記録」が作成された。また、朝鮮国連軍が攻撃を受けた場合、国連統一司令部下の在日米軍が、事前協議なしで戦闘行動がとれるように朝鮮議事録という密約がかわされた。これに対し、米比間では、ポーレン・セラノ協定が公表文書であり、それに、機密了解議事録、そして、最終的には、アメリカ側の書簡という形式となっている。

それぞれの国にとっての脅威は、その国が置かれた地理的状況や歴史的経緯によって、当然のことながら異なる。日本の場合、最大の脅威と考えられたのは朝鮮半島有事である。そのため、そうした事態が発生した場合、戦闘作戦行動のための基地使用が、事前協議の対象から除外されており、その点が、おおきな特徴となっている。これに対し、フィリピンの場合、この戦闘作戦行動のための基地使用問題には、一九五八年の第二次台湾海峡危機が影響していたと思われる。つまり、このときに、国府軍が在比米軍基地を使用しており、中共軍が国府軍の戦闘機を追って、フィピンに飛来する可能性が考えられていたからである。そのため、在比米軍基地の使用について、フィピン側は非常に神経を使い、戦闘作戦行動だけではなく、その準備段階の駐留も、事前協議の対象にしようとしていたのである。この点、フィピン側の意図はかならずしも明確でない点もあるが、最終的には、アメリカ側と他の同盟諸国が締結している軍事条約にならない、補給等の後方支援は事前協議の対象ではないとして決着がついた。

もうひとつの違いは、核の持ち込みの場合、日本側は国民の反核感情を踏まえ、慎重な対応をしたことがあげられる。日米間では、安保改定以前から、核搭載艦船の寄港が核持ち込みではないかと問題になっていた。この寄港は、安保改定交渉では「配置における重要な変更」として扱われ、巷間、いわれるような「装備における重要な変更」と

して処理されたわけではない。つまり、米艦船の寄港等は、この「配置における重要な変更」にはあたらず、事前協議の対象ではなかったのである。この点、藤山外務大臣は口頭では了解しており、ただ、その文書化に強く抵抗した経緯がある。⁽³¹⁾ その結果、文理解釈上はあいまいさの残る「討議の記録」という文書で解決をみた。核搭載艦船の寄港等が事前協議の対象ではないことを日米の交渉当事者は十分に承知していた。アメリカには、「核の所在を肯定も否定もしない」という政策があり、また、兵器の運用にあたっては通常兵器と核兵器とを区別しない原則があつた。そこから、日本側も核搭載艦船の寄港等は事前協議の対象ではないことを承知していたのである。

これに対して、フィリピン側の場合、核兵器それ自体というよりも、長距離ミサイル用の基地が建設されると、その基地が避雷針のような役割を果たし、攻撃の対象になるのではという懸念を抱いていた。したがって、核兵器それ自体の議論は、米比間ではおこなわれておらず、フィリピン側は、戦争が起つた場合に、攻撃目標となる長距離ミサイル基地の設置を事前協議の対象とするよう要求し、アメリカ側もそれを受け入れた。

以上、事前協議の個別の問題を対象に、日米・米比間の交渉とその結果を比較してきた。日米間の交渉の場合、日本側は、事前協議の例外を認めたくないとの交渉方針であつたが、核の持ち込みと戦闘作戦行動のための基地使用は密約で決着せざるを得なかつた。これに対し、フィリピンは、事前協議の対象をなるべく広げようと努力した。それはほとんど功を奏さないものであつたかもしれない。ただ、アメリカという宗主国から独立を果たし、米比軍事基地協定という基地租借協定を結ばされたフィリピンが、その真の独立を確保する手段として、米比軍事基地協定の改定交渉を用いたとも考えられる。一九九一年のピナツボ山の噴火を契機に、同協定の満了をもって、その後すぐ米軍はフィリピンから完全撤退した。米比軍事基地協定の改定から、四半世紀後のことであつた。

- (1) フィリピンから米軍が撤退した経緯については、松宮敏樹『こうして米軍基地は撤去された！フィリピンの選択』新日本出版社、一九九六年、ローランド・G・シンブラン（新田準訳）『フィリピン民衆VS米軍駐留——基地完全撤去とVFA』凱風社、二〇一二年を参照。
- (2) 信夫隆司「核持ち込みの事前協議をめぐる日米交渉」『政経研究』四九巻四号、二〇一三年三月、七一一―一八頁。
- (3) 二〇一二年九月、フィリピン国立公文書館にポーレン・セラノ協定の交渉に関する文書の有無を問い合わせたが、文書は存在しないとの回答であった。
- (4) 伊藤裕子「フィリピンの軍事戦略的重要性の変化と一九四七年米比軍事基地協定の成立過程」『国際政治』一一七号、一九九八年三月、二〇九―二四頁、中野聡「フィリピンの米軍基地問題——植民地時代から一九九二年まで——」藤本博・島川雅史（編著）『アメリカの戦争と在日米軍——日米安保体制の歴史——』社会評論社、二〇〇三年、一六三―二一六頁参照。
- (5) 吉田重信「韓国、国府、フィリピン各国における駐留米軍の地位——米韓、米華地位協定及び米比軍事基地協定の研究——」『外務省調査月報』九巻一号、一九六八年一月、一二頁。
- (6) William E. Berry, Jr., *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, Boulder: Westview Press, 1989, p. 59.
- (7) Berry, *U.S. Bases in the Philippines*, pp. 83-97.
- (8) 一九五八年十一月以降のポーレン・セラノ予備交渉については、"Memorandum Prepared in the Office of Southwest Pacific Affairs, April 10, 1959" (Secret), *Foreign Relations of the United States* (以下、FRUS 略記), 1958-1960, South and Southeast Asia. Vol. XV, Document 435に含む。なお、この文書は「秘密」である。
- (9) "Memorandum by the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs, October 15, 1959" (Secret), *FRUS 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 447.
- (10) "Memorandum of Agreement between of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of

America on the Operational Use of the United States Bases in the Philippines for Military Combat Operations, the Duration and Termination of the Use of Military Bases, and Mutual Defense. Signed at Manila, October 12, 1959," Maydee B. Yorac, *Philippine Treaty Series: A Collection of the Texts of Treaties and Other International Agreements to Which the Philippines is a Party, Volume IV, 1959-1965*, Law Center, College of Law, University of the Philippines, 1968, pp. 11-14.

- (11) 上村伸一『相互協力安全保障条約の解説』時事通信社、一九六五年、七九頁。
- (12) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 481, August 13, 1959” (Top Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922, National Archives at College Park, College Park, MD. 以下に引用するRG59の文書は、カレンヒュークの国立公文書館に収集した史料である。
- (13) “Memorandum by the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs (Mein), January 27, 1960” (Secret), *FRUS 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 447.
- (14) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 5208, May 20, 1958” (Confidential), *FRUS, 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 407.
- (15) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 2530, February 18, 1959” (Secret), *FRUS, 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 434.
- (16) 「九月十一日藤山大臣ダレス國務長官会談録」(極秘)一九五八年九月一日、関連文書一一五一一一四。これは、二〇一〇年三月一〇日、外務省が密約調査に関連して公開した文書である。以下の報告対象文書・関連文書も同様である。
- (17) “Telegram From the Department of State to the Embassy in Japan, No. 1674, May 9, 1959” (Confidential), RG84 Japan; Tokyo Embassy; Classified General Records, 1952-1963, Box 64.
- (18) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 481, August 13, 1959” (Top Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (19) “Memorandum From J. Graham Parsons to Dillon, Subject: United States-Philippines Base Negotiations, August 26,

- 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (20) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 656, August 31, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (21) 安全保障課「核兵器の持ち込みに関する事前協議の件」(極秘) 一九六三年四月二三日、報告対象文書一一三。
- (22) 「九月十一日藤山大臣タレス国務長官会談録」(極秘) 一九五八年九月二一日、関連文書一一一五、一一一四。
- (23) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1010, September 11, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (24) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1307, October 6, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (25) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1379, October 12, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2924.
- (26) “Memorandum by the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs (Mein), January 27, 1960” (Secret), *FRUS 1958-1960*, South and Southeast Asia, Vol. XV, Document 447, “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1219, September 28, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (27) “Telegram From the Department of State to the Embassy in the Philippines, No. 968, September 28, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (28) Yorac, *Philippine Treaty Series, Volume II, 1948-1952*, p. 728.
- (29) “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State, No. 1240, September 30, 1959” (Secret), RG59 Central Decimal File, 1955-1959, Box 2922.
- (30) United States, Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, Volume 17, Part 1, 1966, Washington: U.S. Government Printing Office, 1967, pp. 1212-1214.

(31) “Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, No. 2420, May 15, 1959” (Confidential), JU00013. 1) の文書は、ワシントンDCにあるNational Security Archiveという米公文書の収集・公開を進める民間団体が公開している。

(注記) 本稿は、平成二三年度―二五年度科学研究費補助金基盤研究(C) 課題番号23530165および平成二四年度日本大学法学部特別研究員としての研究成果の一部である。

今、政治家を問う

河野洋平

日本大学が政治家をテーマにシンポジウムをされると言う事を聞き着眼点もいいし面白いと思って伺いました。

政治について大学で議論する時には、政治原論とか、制度論とか議会の歴史とかを勉強する事が多いのですが、実際の政治は優れて政治家が何を考え、何を指すかによって変わるので政治家論というテーマが大学で議論されることはいいとところに目を付けられたと思います。

私は四二年間政界にりましたが、日大OBの政治家というと河本敏夫さんが思い出されます。ご自身が会社を経営しておられて実経済に非常な経験と見識を持った立派な政治家でした。総理をおやりになった三木武夫さんを支えて、自党内では弱小派閥で苦勞されながら三木派をまとめて三木さんを支えておりましたが、大風呂敷を広げる政治家とは全く違って口数の少ない真面目な政治家でした。また全くタイプの違った政治家として記憶に残っている秦野章さんも日大OBです。警視總監をやられその後参議院議員になられましたがその言動にはよく驚かされました。

大變庶民的で率直な物言いの人でした。

私は宮澤内閣で官房長官を務めていましたがその時宮澤内閣を強力に支持していた当時自民党の幹事長だった梶山静六さんも日大のOBでした。この人は竹下派にあつて武闘派と言われ腕力の強さで泣く子も黙ると言われた人でしたが、憲法擁護、徹底した平和主義、反戦主義の人でした。戦争を絶対してはならないと主張する士官学校出身者で自身の体験からくる絶対戦つてはいけないと言う事を非常に強く言われた人でした。正直最初の印象とは随分違つていて余計強く印象に残っています。

こういう人達を思い出してみるだけでこの法学部のテーマはいい着眼だと思ひます。

私は学術的な事を言う能力もありませんが私なりに政治について考えてみると、まず民主主義社会について気になるのは、最近特に多数を占める与党の側が声を大きくして民主主義の原則は多数決だと言つている事です。私は本当は議會制民主主義においては、多数決と同時に少数の意見を尊重して話し合う事で合意を見つける事が大事だと言う事を忘れてはならないと思つてゐるのです。

いずれにせよ、政治家もそうですし、有権者もそうですし、一人一人が確立された個人として、個という物がなければ多数決による民主主義は成立しないと私は考えています。みんなで右を向こう、それつと何か判らないがみんなが向くから右を向くと言うような社会における多数決という物はどの位の意味があるか、誰かがこつちがいいぞと言つたときに本当に確立された個が一人で考えて本当にこれがいいと考え他方に向く、そこで多数決がこつちだと言う事になればそれはいわゆる民主主義社会として意味のある社会が確立されると思うのです。

そうしたことなしに何となくこつちがいいぞと言われさつとこつちを向く、今度はそつちだと言われさつとそつち

を向く社会、会社でも社長が左だと言って社員がみんな左を向く、その結果の多数決というものにどれだけの意味があるだろうかと非常に疑問を感じるのです。

同じように選挙で当選してきた議員が議会であまりたいした審議もせずと言われるままにあつちにとつちにと幹部に言われたとおりに賛成をして回っていることのないことを願いたいと思います。民主主義がただ多数決によって物事を決めていくのだと言われて不安を感じるのは、議員一人一人に少しでも自分自身の主張があつて、それが党議との間に違和感があつた時にその違和感をどう処理しているかを考えるからです。勿論党の公約を掲げて選挙を戦ってきたわけですからどこかで党の決定に合わせなければ党運営もできません。だから言われたとおりで唯々諾々というのではなく何かの反省と確信を踏まえて率直な意見の交換を繰り返し納得の上で合意をしてゆく事が大事だと思うのです。

当然のことながら議員の質を問うと同時に有権者自身が自らの質も問うと言う事も大事だと思います。

今回の選挙は正直に言って私はこれほどひどいとは思いませんでしたが、自民党の圧勝、野党の惨敗という結果になるだろうとある程度予想はしていました。それは選挙前の各政党の指導者あるいはマスコミの人達があまりに選挙という物を軽く見ているようで不思議でならなかったのです。若干の選挙の経験のある私から見ると選挙というものはそんなに簡単に当選できるものではありません。候補者を決めて党本部から何県の何区に行つて出馬しなさいと指示されてそこへ行つて「私は何党の誰それです、今度この選挙区から立候補しますから投票してください」と言つて票が集まるほど選挙は簡単ではありません。

今度自民党が大勝した、凄い勝ち方でしたが私から見ると、自民党の候補者だけが本当に選挙運動をやっていたよ

うに見えました。それがいいかどうかは別としてとにかくドブ板をならして、一軒ずつ「お願いします」「お願いします」と一回だけでなく三年間あるいは五年間に渡ってずっと頼みつづけた候補者は自民党の候補者が一番だったと思います。特に三年前に惨敗した、負けた悔しさという物があるから次は絶対に勝ちたい、負けをバネにして相当厳しい選挙運動が行われたのだと思います。もつと言うと負けただけでなく、負ける以前はずっと与党で、つまり永く権力者の側にいて、権力のうま味を充分に知っていたのです。その権力の側にいた人間が落選して一変に権力を手放してなにもないところに落ち込んだ訳ですからこれはもう大変なことだったのです。もう一回どんな苦労しても当選して「与党」に戻りたいと言う思いが、雨が降ろうが風が吹こうがもう一生懸命に選挙運動をやらせたのでしよう。ところが一方の民主党はそれまで与党の味は全然知らない民主党議員が与党になって浮かれて三年間ふわふわしてやっている内に選挙になった。三年前は風が吹いて当選したのですが今度は全然風は吹きません、落選です。これは当たり前でしょう。片方はあれだけ夢中になって当選しようとして頑張って、一方はふわふわとしていれば結果はこうなるに決まっています。

新党も沢山出来ました。これらのリーダーたちが新党を作ってやれば選挙で当選できると思ってやったのか判らないが、結果はそんなに簡単なことではなかったと言う事です。政党を立ち上げて候補者を公募して候補者を集めて、それで全国一斉にやろうとしたようですが、そこには一人一人がそれぞれの選挙区から当選して出てくるだけの必然性というか、歴史というか絆もなにもそういうものは全く考えていなかったんですね。それで上で割り当てられた所に飛んでいったってそんなことで選挙になるはずがない。大風呂敷を広げて話をするのを最初はマスコミが面白半分に、そういう人の拡声器の代わりをつとめてワーとはやし立てた時期があったから、そんなものかなと思った人もい

たかも知れないがちよつと足元を見ると全然そんな雰囲気は見えないから途中で気がついてあつという間に火が消えたと言う事でしょう。繰り返しますが選挙はそんな簡単ではありません。

投票所という誰も見ていない場所です。誰も見ていない場所です。仕切りの中で気が変わることだつて充分にあると思いません。確かにその候補者の名前を七万人、八万人あるいは一〇万人の人が書かなければ当選しないのです。東京ドームを二回満員にしたぐらいの人が間違いなく候補者の名前を書いてくれる、信じられますか。選挙中は周りの人は頑張り、いいぞと言ってくれます。けれど本当に投票日に投票所まで行ってくれるか、雨が降ったり、雪が降ったりそれだけでも大変なことです、その上で候補者の名前を書いてくれるだろうかと考えることもあります。なかなか確信は持てないのです。投票所に行ってきたよといわれたらもう本当に嬉しいのです。それはたとえば新聞などで投票率は六割と聞くとそれなら自分の支持者の数から行って大丈夫かなどと思うと全く違います。六割という投票率は自分の支持者も含めて六割ですから後援者のかなりの人は棄権になってしまう可能性もあるのです。

それではどの位努力したら確信が持てるだろうか。ちよつとやそつとのことではダメです。あいつは偉いよ毎朝駅の前でビラを配っているよなんて言うのは誰でもやっているのです。そんなことでは充分ではありません、もつと選挙とは厳しい難しいものだど覚悟することが重要です。

それは候補者を選んだ政党のリーダー達がもつと知るべきでしょう。特に小選挙区制というこの選挙制度は党の信用で選挙をするのです。党に信用がなくなつて候補者個人の活動に党が負ぶさっているようではとても政党とは言えません。

長い歴史のある自民党は何度も失敗したりしてそんな事はよく分かっているようです。最近の候補者選びは何かの団体に支えられているとか、巨額の資金を出せる後援者がいるという時代とは変わって来ているようです。自民党で国会議員になろうとする人がいるとその人を担いでいる地方議員の人はみんな一人一人が選挙前にドブ板を鳴らして一軒ずつ有権者を訪ねて当選してきた人なのです。町会議員も村会議員も同じです。そういう人がみんな裏路地を回って「おはようございます」「こんにちは」と声を掛けてまわっているのです。支持するかどうかは別です、支持者も支持しない人もとにかくみんな顔なじみなのです。そういう人が集まって応援しているのですから他の政党の候補者と選挙のやり方が違うのです。たとえばある政党の候補者に三〇人が集まって支持するといっても結局支持してくれる人はやはり三〇人でしかないことが多いのです。どこが違うのだろうか。

昨今の政党に政治家を育てるシステムがあるかが問題です。自民党はこれまで派閥という物があつて、派閥が若い政治家を育ててきたのです。最近派閥有害論が出てきて、派閥が衰退し弱体化してその結果若手を育てるシステムが無くなってしまったと言われています。多くの政党には若手を育てる仕組みがないように思われます。自民党でも現在では世襲はいけない、官僚は好ましくないとわれ、今あるのは公募による候補者捜しが比較的フェアでいいと言われるようになっていきます。しかし公募とは本当にいい仕組みなのでしょうか。少なくとも今はまだ、十分にこなれているとは言いきれない。例えば選挙区ごとに公募するのでしょうか。まず論文を募集する、論文が集まる、一体誰がこれを審査するのか、審査するだけの能力を持った審査員が各選挙区ごとにいるだろうか。仮にそんな素晴らしい審査員がいるならその人が候補者になったらどうだろうか。どうも始めから然るべき候補者がいて公募はカモフラージュだという説がすでに出てきたところがあるといえます。口頭試問も誰がやるのか、会って話をして割と感じが良

かった、選挙向きだと幹部が言ってみてもそれがどの位その選挙区の地域に密着して信頼される候補者になるだろうか、最悪の状況はそうやって選んでおいて君は自己資金はどの位あるのかねと聞いて本人は借金をして退職金を入れて五〇〇万円いやもう少し頑張ったとしても、結果は、それでは問題にならない、最低これくらいはなければ選挙なんか出来ないと言つて断られてしまうこともあるようです。ところが更に信じられないような話しは、その断られた候補者が今度は相手の党に行つて公認候補になつて出てきたというのです。

党も目指す政策をしつかりと詰め、候補者たらんとする人も自分の持つ理想を整理し充分に周到な準備をしなければならぬ。

およそ政治を志すものは理想を持たねばならないと思います。「理想」などと夢物語をするより、現実が大事だ、理想など意味がないなどと言う人がいるようです。しかし私は理想を持たないのなら政治を志す意味がないと思つています。

リーダーが変わつて、最近政治の保守化とか保守主義への傾斜などと盛んに言われます。一体保守とは何でしょう。私は保守とは自然の形だと理解しています。今保守化と言われているものは本来の保守とは思えません。私はあれはある意味で過激な右寄りの運動だと思つています。

保守とはそんなに過激なものではありません。もっと自然なもので、これまでの過去を肯定し、それを穩健に改善していこうと言う動きだと思います。保守は進むこともあれば、退くこともあるのです。いけいけとどんどん右肩上がりに進んで行くものを保守だと言えはその理解は間違つていると思います。もっと安定した自然な形で、一つ一つ物事を着実に改善していこうという穩健な動きこそが保守ではないでしょうか。

一歩ずつ理想に近づこうとして努力する、努力なしに理想に近づけることはないし、しかし努力すれば必ず理想を達成することが出来るとも残念ながら言えませんが、しかしその努力こそが若い人が政治にチャレンジする意味だと思います。

もう一つ言いたいことは私が政治にかかわって大事だと思ったことは、新しい知識も勿論大事だが、やはり経験というものがとても大事だと言う事でした。こんなことを言うのを私を保守的な老人だと見る人がいるでしょうがそうでもない、やっぱり政治というものは経験を大事にする事が重要だと思います。あのキッシンジャー氏も政治家にとつて大事なのは経験だと言っています。それは政治家としての経験だけではなく人間としての経験も大事だという事です。経験は金では買えません。政治に於ける知識は三段跳びで飛び越えていくことの出来ない大事なことがあると知る必要があるのです。その経験は自分で直接体験する事もあるし、先輩から教わることも経験の中で非常に重要だと言う事を是非考えて欲しいのです。

若い頃から政治の道に入って色々な先輩の指導を受けました。最初に出会ったのは田中角栄総理大臣でした。田中総理はロッキード事件で逮捕されましたがやはり記憶に残るリーダーでした。彼は若手を集めては「君らはおもつと勉強しろ、そしてその道の専門家になれ、農業の専門家でもいい、文教の専門家でもいいだろう、とにかく専門家と言われるように勉強しろ、そうなれば官僚の言う事に影響されることはなくなる。官僚が自分の言い分を通そうとどんなに説明しても、逆に君らが官僚を使うことが出来るようになる。官僚は人事異動があつて数年で持ち場が替わる。しかし君らは何年でもその専門分野を得意として議員立法を提出し自分の理想に向かって進むことが出来るのだと言うのです。田中総理は熱心に言い続けました。

田中時代が終わってしばらくして大平正芳総理が出てきたのです。大平さんはまた我々に色々と指導をしてくださいましたが、大平さんはこう言うのです。専門家は大事だ、専門知識は重要だ。しかしそれだけでは政治家ではない。政治家と言うものは全体のプロポジションを見てこれで全体のバランスはいいかどうかを判断しなければならぬ。こちらが出過ぎていたらそれを詰めるか、そちらを足すかしなければと考えるのが政治家として重要なのだ。だから一つの分野だけをよく知っていてもダメで全体のプロポジションをよく見る事が重要なのだと大平さんはよく言っていました。

私たち若手は悩みました。田中さんに散々言われて専門家になろうと思って努力している途中に大平さんからスペシャリストでは意味がないとは言わなければいけぬ、それだけでは政治家として充分ではない、政治家はゼネラリストが大事なのだと言われたのですから。

クリスチャンだった大平さんはまた「政治家というものは民を恐れなければならない」つまり国民を恐れると、さらに「神を恐れろ」神様を恐れなければいけない。そして「自然を畏怖する心を持たなければならない」。「民を恐れ、神を恐れ、自然を畏怖する心を持つ」と言うのです。これは大平さんの政治に対する哲学だったのでしよう。

宮澤喜一総理という人は私の政治の師匠でした。語学の達人でキッシンジャーも日本の政治家で宮澤が英語が一番上手だと言っていました。私はむしろ宮澤さんの中国に対する理解度、漢文、漢籍の知識が素晴らしいと思っていました。宮澤総理に私は官房長官を任命されましたが、最初に総理から「大事なことは、権力にあるものが権力を行使しようとする時は出来るだけ抑制的でないければならぬ」と言われました。つまり出来る限り権力を使わないと言う気持ちでいて欲しいと言うのです。常に薄氷を踏む思いで毎日の政治に取り組んで欲しい、注意深くどんな小さな

音も聞き落とさぬような態度で政治に向かえとも言われたことを今でも覚えています。

こういう一つ一つの言葉を先輩から言われて緊張しながら聞いたのを忘れないのです。また年が上でしたが私の議員として同期の友人から、代議士になる前に暫く右翼の大物の家で書生をしていた時のことをよく聞きました。仲間がその時どんな指導を受けたのかと聞くと、いや口をきいたことは殆どないと言うのです。しかし一回だけ玄関の前を掃除していたとき突然出てきた先生から車を呼んでこいと指示されて、車が来たらこれから相撲に行くから助手席に乗れと言われた。前の席に乗ると、後ろから君は相撲が好きかと聞かれ「ハイ、好きです」と答えた。口をきいたのは後にも先にもこれだけしかないと言うのです。それでも彼にとつては書生をしていたと言う事が、彼の思想的な問題でなく精神的支柱になっていたようでした。若い議員にそれぞれどんな精神的支柱とも言うべきものがあるのだろうか。こうしたものは経験から蓄積されるものでもあるのです。政界に入る前でも、政界に入ってからでもいろいろな場面で学ぶことがあると思います。

経験と人間的な成熟、それがもつと必要ではないか、何かそうした事を余り意識せず何となく時間だけを積み重ねて、重い責任を負おうと言う事になった若い政治家の姿を見て、充分にウォーミングアップが出来ずに急遽マウンドに呼ばれてコントロールもままならない内に打ち込まれてしまった投手を思い出しました。政治家としても人間としても充分精神的に成熟した状態で重い責任を負って活躍できるように普段からの準備が期待されます。衆議院と参議院の拗れも民意の表現なのです。その状況の上で民意に添った政治的答えを探していくことが求められるのが議会制民主主義の使命と心得て理想を胸に努力を重ねていって欲しいと念願しています。

パネルディスカッション

総合同会 吉野 篤 (日本大学法学部教授)

挨拶 岡島 芳伸 (日本大学法学部次長)

挨拶 秋山 和宏 (日本大学法学部政経研究所長)

司会 秋山 和宏 (日本大学法学部政経研究所長)

パネリスト

大島九州男氏 (参議院議員・日本大学法学部卒業)

小野 晋也氏 (元衆議院議員・榎樹舎舎主)

白 眞勲氏 (参議院議員・日本大学生産工学部卒業)

福島みずほ氏 (社民党党首)

福田 充 (日本大学法学部教授)

吉野 篤 (日本大学法学部教授)

(吉野) ただいまから、平成二四年度、日本大学法学部・

政経研究所・共同研究シンポジウム「今、政治家を問う」というテーマで開会をさせていただきたいと思えます。

本日は、お寒いなかご来場いただきまして大変ありがとうございます。

まず、開会に先立ちまして、法学部の次長でいらっしゃる岡島先生よりご挨拶を頂戴したいというふうに思います。先生、よろしくお願いたします。

(岡島) 法学部次長の岡島でございます。本来ならば部長の杉本がご挨拶するところでございますけれども、所用がございまして、失礼させていただきます。

実は私、法学部でございますけれども、法律系でござ

※肩書はシンポジウム開催当時のもの

ございました、政治に関しましては一般市民並の関心
 といえますか、それでも選挙権は必ず行使して、
 二〇年間棄権したことはないという程度の選挙とい
 いますか、政治に関する関心はございますけれども、
 それ以上深く勉強したということではございません。
 きょうのテーマが「今、政治家を問う」というこ
 とで、きわめてタイムリーな話題だろうと思います。
 非常に皆さん方も関心を持って聞かれ——ちよつと
 天候がよくなかったのと、連絡が遅かったので、
 もつとたくさんの一般学生にも聞いてもらいたいと
 ころではありますけれども、それでもこれだけの皆
 さんがお集まりいただいたということについてあり
 がたいと思っておりますし、ゲストといえますか、参
 加の先生方にも深くお礼を申し上げます。どうもあ
 りがとうございました。(拍手)

(吉野) ありがとうございます。
 それでは続きまして、政経研究所の所長でいらつ
 しゃいます秋山先生からご挨拶を頂戴したいと思ひ
 ます。よろしくお願いいたします。

(秋山) シンポジウム開催にあたりまして、一言ご挨拶を
 申し上げます。

われわれ政経研究所では、三年ぐらい前から「政
 治家研究」ということで、所員による共同研究をし
 てまいりました。今回このシンポジウムは、そう
 いった共同研究の一連の流れに沿っているものであ
 ります。研究も三年経ちましたのでここで一区切
 り——やめるわけではありませんが——をつけよう
 ということで、この度こういかたちでシンポジウ
 ムを開催することになりました。

皆様、お感じのように、どうも政治に対する信頼
 がいろいろな面で地に落ちてしまったようで、その
 ことは今回の衆議院選挙の投票率を見れば一目瞭然
 です。低投票率はまた政治に対する失望感の表れだ
 ろうと思ひます。われわれは、確かにこうした現象
 は制度の問題であるけれども、しかし制度を動かす
 のは人なのだという観点から政治家に早くから注目
 をしまして、ここに研究の焦点をあててやってきた
 わけであります。

この度、開催に際して、五名の政治家の方々ご出
 席いただきました。非常にありがたいことと思つて
 おります。とりわけ基調講演をいただきます河野洋
 平先生、自由民主党の総裁、そして国権の最高機関

の長たる衆議員議長を歴任された非常に偉大な政治家だと思えますが、その先生にお越しいただいたということは、非常に光栄の至りと思っております。

私事でいいますと、河野先生については、自民党にいられて、そしてそこを脱党しまして新自由クラブを立ち上げた、お若いあの頃のお姿、あの頃のキリリとした表情というのは、未だに強く脳裏に残っております。今日、先生にお目にかかれて、感激を新たにしました次第ですけれども、その先生に基調講演をいただくというのは本当にありがたいことと重ねて感謝申し上げます次第です。

合わせて、のちほど討論に参加いただく先生方も、それぞれ、暮れのいろいろご予定があるなかをわざわざここに駆けつけていただきましたことを心からお礼申し上げます。これらの先生方とは、あとで少し密にディスカッションをさせていただければと思っております。

是非、今回のこの機会を、一つの勉強の機会と捉えて、そして実りの多い成果を得られればと思っておりますので、会場の皆様共々よろしくお願いをしたいと思えます。

パネルディスカッション

本日はどうもありがとうございます。(拍手)

(吉野) 秋山先生、どうもありがとうございました。

(秋山) それではこれから「今、政治家を問う」というタイトルの、平成二四年度日本大学法学部の政経研究所共同研究シンポジウムを開催いたします。

きょうは、いろいろ生憎が重なりまして、年末の慌ただしい折りに、しかも連休の初日に当たり、おまけに雨にまで降られてしまいました。こうした悪条件にもかかわらずお越しいただいた先生方、本当に今日はありがとうございます。われわれの申し出に快くお受けいただきましたことを、非常に感謝いたしております。

それから最初に申し上げますが、この並び順はあくまでお順でございますので、私のあから始まりまして、向こうのこちらの教員お二人、全てあいうえお順でございますので、ご了承ください。ちょうどうまく並びましたものですから。

それからもう一つ、私はふだんあまり議員の方、政治家の方を「先生」とは呼ばないのですけれども、しかし、尊敬する分には人後に落ちないつもりでおります。ただ、何とお呼びがいいかというのは、

ちよつと私のほうも見当つきませんので、今回に限り「先生」と呼ばせていただきます。それもご了承いただきたいと思います。

〔出席者 あいうえお順にご紹介〕

先程、河野先生から非常に貴重なお話をいただきました。まして、実は、あのお話のなかで、今回、われわれが考えた趣旨と非常に合致するところがありました。そこで初めにあたりまして、今回の主旨を述べさせていただきます。

先程もちよつとふれましたように、三年程前から研究所でもって政治家研究ということを始めました。これは実は理由がございます。一つは、先程、私の挨拶のなかで述べさせていただきましたけれども、近年政治家の質が非常に問題視されて、ますますそれが声高に叫ばれるようになった。そこで政治家というものを少し真面目に、こちら研究するサイドとしても検討する必要があるだろうという思いが非常に強くなった。これが一つの動機です。

それからもう一つは、これは政治学に関係することですけれども、実は、われわれ専攻しております政治学の領域では、ともすると、これも先程、河野

先生おっしゃっていましたが、政治についての哲学や思想や理想がどうであるかが重視され、あるいは制度についても、主にもつぱら制度論というふうな形で論じられることが多くて、あまり学者が実態研究を手がけるということをよしとしないような風潮がありました。そんななかで、政治家論というのがないわけはありませんでしたが、あっても大体、偉大な政治家についての伝記や業績の記述といったもので、政治家が政治においてどういう役割や行動を演じたかといった、そういう実態的なあるいはマクロな視点からの研究がほとんどなしてきた状態です。そこでなんとかさういうところに少しでも風穴を開けられればという思いで政治家に着目をしたということがその発端でございます。

これもまた河野先生のお話とダブルかと思えますが、どうしても制度に目がいくわけですね。何か政治が悪くなると制度が悪いと。いまの選挙制度についても、八〇年代末にいろいろな政治スキャンダルが起きたところから、政治が悪い、政治改革が必要だということが声高に叫ばれた。次いでどこに行き着いていったかというところ、選挙「制度」が悪いんだ

という議論になり、中選挙制の選挙制度を変えるべきだとの大合唱になりました。そして九四年でしようか、いまの選挙制度に変わったわけです。新選挙制度の下、一九九六年の衆院選からいまの小選挙区・比例代表並立制で選挙が行われるようになりました。

以来、つい先頃の選挙まで何度も選挙を繰り返してきましたが、政治が良くなるどころか、ますます混乱に陥っていくようにも見える。果して制度のせいだけにしているのかとの疑問が湧いてきました。制度を運営するのは人間である。とりわけそれは政治家に期待されることである。もう少し政治家の実態というものを解明すべきではないかという発想そこからあたりからきたものであります。以上諸々並べましたこちら側の主旨を是非おくみ取りただいて、忌憚のないご意見をいただければとお願いする次第です。

そこで、まずそれぞれ先生方、なぜ政治家を目指されたのか、それから政治家としてのご経歴等を踏まえて、自己紹介願えればと思います。大島先生のほうから順番でお願いいたします。

(大島) 皆さん、こんにちば。私は日本大学法学部政治経

済学科出身でございます。皆さんと同じ同窓でございます。

きょうは本当に、このお忙しいなか、また連休の初日にたくさんの方の心ある学生の皆さんのお話をさせていただきますこと、心から感謝を申し上げます。

プロフィールは学生さんが調べて書いて下さったので、もう割愛をいたしますが、私は福岡県は直方市という田舎に生まれて、大学を卒業して田舎に戻りましてね。地域が発展しないのは人材がいらないからです。それは何か。地域をつくるのも人でありますから、そういう意味で人材を育てるということでも学習塾を始めたんです。学習塾を始めて、地域で子ども達と一緒に勉強している途中、一九歳の時に、地域の皆さんに推挙されて市会議員になったんです。それまで選挙とかあまり行ったことない。まさしく政治に興味がなかった。にもかかわらずそういうご縁をいただいて、三期一二年務めて、そしてこのまんなま四期、五期やっていけば、まあ、議長ぐらいにはなれるなど、そういった気持ちはあったんですが、

このまま安穩としていいのかと。自分が政治家としてのどれぐらいの実力があるのかも井の中の蛙でわからないから、たまたま民主党の公募があったので、その公募に、まちの「のど自慢」に出るつもりで出たら、ある程度のところまで残り残りました。ですが、最終的に参議院の公募に落ちて、その時の約束が民主党に入る、その人を応援するという約束でしたので、そのまま、党の活動を続けていたら、麻生太郎さんと衆議院選挙をやるか、地元の市長選挙を戦うか、この二つを迫られ、厳しい道はどっちかといえれば麻生さんと戦うということなので、そこにいかしていただきました。そしたら、二回負けて、普通そこで終わるんですけども、はからいをいただいて、いま全国の参議院議員として仕事をさせていただいているということです。

だから、結論からいうと、自分が望んだというよりは、そういう要請を受けて、そして自分がふれてみた時に、ああ、この政治というのはこうであるべきだということがあって、その道をしつかりと極めさせていただかなければならない、それが私の使命だというふうに感じて、いまここにいますということ

(小野)

でございます。簡潔にご説明させていただきました。以上です。

先日、秋山先生からお話がありました、政経塾の学生達と話をさせていただきました。皆さん方が思いを持ちながら、この混迷の時代のなかに、若い世代としての道を開こうとしている、その意欲に心から感動を覚えるものがございました。

先程、大島先生から、また秋山先生からも政治は人なりという視点のお話でしたが、私もそうだと考えております。マニフェストの必要性が指摘をされまして、前回、前々回の選挙等ではマニフェスト選挙ともいわれたわけですが、やはりいくら細かくものごとを決めておきましても、最後はその環境も変わっていくわけです、また、その人の思いというものもある。また、その時のその政治状況というものもあるわけでありますから、最後は政治家が決断をして、世の中を動かしていかなければいけないわけですね。

そのためには、政治家自身に力がなくてはならない、これは私の基本的な思いでございます。私もこれまでいろいろなことをやってきましたけれども、

その主旨でいうならば、私が皆さんに語るべきこととして、自由民主党のなかに「中央政治大学院」というのがあります。これは、昭和三〇年代の初め頃、自由民主党が政権党としてやっていくためには人材育成をきちんとやらねばならないということで、岸総理の時代だと思えますけれど、設立されたものなんでしょう。そこで、最後の任期の時には、学院長という役職をやらせていただきました。政治家になるということのために必要な資質というのは一体どういうことなんだろうか、人間的な考え方や視野というものをどう持たねばならないんだろうか、こんなことを皆さんにその立場から問いかけさせていただいたというのが、今日、ここで皆さんにお話しする足場になるものなんだろうという気持ちがあります。

なお、この経歴紹介によりますと「衆議院解散に伴い政界引退」と書いていますけれど、政界というならそうかもしれませんが、政治家を辞めたつもりはないんですね。つまり、バッジをつけている人は、確かに国民の代表としてのポストを持つての仕事をされるわけですから、同時に、バッジをつけて

いない立場からも政治という問題を考えるべき時代がいま始まってきているのではないかという意識が私のなかにありまして、「在野の政治」ということを語りながら、いま四国を足場にしながら、様々な活動を展開しています。

（秋山） その活動のなかで、これからどういう日本の国をつくっていけばいいのか。さらにはこれからはもう世界が一体になる時代に近づいていきますから、人類社会がどういう人類社会に向かっていかねばならないのかと、こんなことも研究したりそれを発表させていただいたりしている日々です。とりあえず、自己紹介としてはこんな紹介とさせていただきます。

私もちょっと頭かたくて、最初とお会いした時に、政治家を引退といいかけて、ちよつと失礼したんですが、まさに国会議員を自らの意志で出馬を取り止めて、そしていまは地元愛媛県に戻られ、立派な塾を開かれて、後身の指導に当たっておられます。そしてお手元にも入っていると思いますが『月刊OAK・TREE』という印刷物も発行されている。ズーッと毎月出されて大変だろうと思うのですが、

そういう先生でございます。

(白) 皆さん、こんにちは。参議院議員の白眞勲(はくしんくん)と申します。きょうはこういう機会を与えていただいて本当にありがとうございます。

私も大島九州男先生と一緒に、日本大学の出身でございます、といっても法学部ではなくて大学院の生産工学研究科ということで建築を勉強させていただいて、大変、優秀な成績で卒業いたしました。……(笑声) そのあと、建築とはまったく違う分野の新聞社に入って、韓国の新聞社なんですけど、朝鮮日報というところに入って、そのあと政治家になつたわけでございます。

ウィキペディアのなかから抜粋していただいた私のプロフィールが書いてあるんですけど、「菅直人に抜擢され」と書いてあるんですけど、菅直人さんに会ったのは、私は選挙が終わって当選したあとからしか会っていませんから、これ、嘘なんですけどね。ウィキペディアってけっこう嘘書いてありますから、気をつけてください。アレ? と思うようなところがありますけれども。

それはそうと、私の場合は、この名前からしても

ちよつと日本名じゃないよねというのをわかりたいだけかと思うんです。私は父親が韓国人で母親は日本人です。当時、私が生まれた一九五八年(昭和三十三年)というのは、まだまだお父さんの国籍によつて、その子どもの国籍が決まる時代でしたから私は韓国人としてこの国で生まれ育ちました。

いまここにいらっしゃる若い方は、あまりわからないと思いますが、想像を絶する様々な経験を私もいたしました。いわゆる差別というので。ここで別に人生暗かったというつもりはないんですけども、そういうなかで、新聞社に入ったというのもそういうところで、やっぱり韓国とも相互理解していかなければいけないよねというのが私の、お互い人間同士なんだから、なんでそんなに国籍だということとで差別しなきゃいけないのというのが、私の子どもからの基本的な考え方でもあったんですね。

そういうなかで、朝鮮日報の日本支社長になってから、ちようどインターネットが流行り始めたので——朝鮮日報って韓国の新聞なんですよ。ハンゲル語だから日本人誰も読めないんで、丸書いて棒書いてというハンゲル文字だから、何だこれという話に

なっちゃうんで、それを日本語に翻訳してインターネットに出したりして、いわゆる相互理解というのは重要なんじゃないかということから仕事をしていましたところ、なんかテレビに出てくれといわれて、様々テレビに出て、『サンデージャポン』とか、皆さん、よくご存じかもしれませんが、そういったところにも出ていたりして。そしたら、参議院選挙出てみませんか。

その前に日本人になったんですね。なんで日本人になったかというと、ちょうど四〇の時に、私、決心しましてね。人生八〇年として、半分、人生四〇年を韓国人で過ごしてきたから、残りの人生は、よくハーフというじゃないですか、こういう人間を。ハーフじゃないダブルなんだよねということ、だったら次、日本人として生きてみたらどんな体験ができるんだろうということ、国籍を日本にかえてみたということなんです。別に、なんかいろいろなことを書き込みには、こいつは政治家になるためになんとかだとかんとかだとか、朝鮮の陰謀だとか書いてあるんだけど、そんなことぜんぜん関係ない。そんなことよりも、そういうことではなくて、人生

八〇年のうちの四〇年で、四〇年後、日本人で過ごすと思つて日本人になったというなかで、テレビに出たりなんかしていたら民主党からお声がかつて、政治やつてみませんかといわれて、それは一つのアイデアだな。なぜならば、新聞社でやつてみて、ちょうど二〇〇二年の頃というのはワールドカップ、日韓共催があつたりして、非常に韓国との理解というのは進んだんですが、どうしてもやっぱり政治が壁になっているなあとというのは感じていたんですね。これをというところで、あんたやつてみないかといわれたら、ちょうど、朝鮮日報の日本支社長やつて一〇年だったし、人生、一つの区切りは一〇年だなど思っていたんで、じゃやつてみましょうということ、トライして、当選させていただいたということ、ごさいます。

二期目を今やらさせていただいて、野党で始めて与党になって、また野党に戻っていく状況のなかで、様々な経験をいませせていただいているという中で、今日こうやつて皆様から、いろいろなまた意見も聞きたいなとも思っておりますので、是非よろしくお願ひいたします。ありがとうございます。

(福島) どうも皆さんこんにちは。社民党の福島みずほです。

私自身は、弁護士をしていて、いまも弁護士なんです。実際、裁判に行くのはきわめて限られた、冤罪の事件とか、いままでやっていた延長で裁判所に行くことはありますが、いまは政治のほうに専念という形です。

一九九八年に立候補して議員になりました。いま参議院の三期目なんです。なぜ議員になったかという点、一つは、私自身は、弁護士の時に選択的夫婦別姓と、両親が結婚届けを出していない子どもの相続分差別の裁判、通称使用の裁判などもやっている弁護士で、民法を変えようということで、それがまだ実現してなくて本当に時間がかかっているんですが、議員立法というよりも市民立法という形で法律をつくろうという活動をしていて、国会のロビー活動などを非常に活発にやっていたんですね、集会をやったり。

そのこともこれありだと思んですが、当時、一九九八年、社民党の党首であった土井たか子さんから、これからさみだれのように有事立法が出てく

ると。そんな国会と一緒に頑張ってほしいといわれたんですね。私自身は、人生設計は、弁護士になろうと思って法学部にいった司法試験を受けてという人生を送ってきましたが、政治家というか、議員になるという自分の人生設計はしたことがなかったんですね。ですから突然そういわれても、うーん、やっぱり向いてないんじゃないかとか、私は気が弱いので政治家に向きませんといったら黙っていらっしやいましたけど。(笑声)

唐突というか、そういうこと、私の人生でちょっと考えてなかったということだったんですが、最終的に決意をしたのは、さっきの河野先生の話ではありませんが、やっぱり憲法九条を変えるべきではないし、有事立法がさみだれのように出てくる国会で、頑張ろうと。楽しく市民運動をやったり弁護士をやるのが自分の天命だというか、天職だと思っていたけれど、国会という舞台で、気がついてみたら有事立法がたくさん出てきたり、憲法まで変えられるとなれば、私自身の基本的人権も、市民社会もすごく息苦しくなるだろうと。そしてチャンスがあるんだったら、じゃやっぱり政治の場面で頑張るべしと、

こう思つて、周りはむしろやったほうがいいという意見だったんですね。ですから、なんか世論で立候補したというよりは、ものすごく躊躇の末、考えて、悩んで立候補したと。でも、ひどいことが人生に起きるんじゃないかということまで考えて議員に立候補したので、何でも耐えられると思ったら変なんです、与えられたなかであらゆるもののチャンスを使つて、やっぱり社会をよくするために頑張ろうというふうに思つているところです。それが自己紹介です。ありがとうございます。

(秋山) どうもありがとうございます。

私自身の主旨からして、あまり、一分でお答えくださいとか三分でというふうに時間を区切るのはいなものですから先生方ご自由に思いますが、ただ、全体の枠組がありますので、簡潔にとだけお願いしておきたいと思えます。

それからちよつと本題に入る前に、もう一つ、多少、傷口に塩を塗るような質問で恐縮かと思えますが、今回の選挙結果をどういうふうにご覧になっているのか、それぞれの先生方からご感想をいただければと思つているんですが。

パネルディスカッション

(大島) 今回は、私も党のなかで話させていただいたんで

すけど、小選挙区制になって民主党ができる時、社会党とか社民党の先生達は、このままバラバラで自民党と戦つてはダメだと。だから団結して一つの党で戦おうというふうにして、みんながいろんなものを超えて、一つになって小選挙区に臨んだんですよ。

今回は、政権を取つて、本来、二大政党になろうとしたら、その民主党ができた時のその思いというもの、本来ならばしっかり大事にして小選挙区制の二大政党で戦うその制度に合ったその思いでいかなければいけないのに、その政権を取つたら、ヤアヤアヤと、俺は選挙に強いから、いまここで解散しても大丈夫だと。それでまあまあ、なんかいろいろいうことを聞かなくてなんか勝手に吠えているやつなんかは落ちてもいいと。それで純血路線で贅肉を切つて、それで俺らはまたこの党で頑張るんだというふうな思いで、仮に解散を決めてしまうなら、このような結果になるだろうというふうに思つていました。民主党ができたその時の経緯をしっかりと踏まえながら、そして例えば、これが二大政党制を維

持するためこのタイミングで解散するべきがいいことなのかどうかというようなことだったら、もうちょっと負けてないんじゃないかと思えます。それはなぜかという、その思いによって解散する手法や時期が、大きく変わるからなんです。だが、あのタイミングで、あのような形で解散をするということとは、一部の人間が、党だとか国のことを考えるよりも、もうちょっと低いレベルで物事を考えて行動した結果というふうに、私はそのように理解しています。

以上です。

(小野) 端的にお話し申し上げますと、今回、私は野(や)の立場から選挙を見せていただいたわけでありますが、国民の皆さんのこの覚めた感覚、これがすごく強かったと思えます。政治というのは政(まつりごと)といわれるように、何か心に燃え上がってくるものを伴ってその国の代表を決めるような活動であるだろうと思うんですけれども、みんなどこへ票を入れていいかがわからないから、一つ一つ消去法で消していくと、結果的に見ると自民党が組織を持つているだけに強かったと、こういう結果だ

と見ていいんじゃないかと思うんですね。

ですから、この選挙を通して透けて見えてきたのは、国民の皆さんの政治離れの意識です。これが私はいちばん危機的であって、永田町のなかで民主党が優位に立とうが、自民党が優位に立とうが、これはさほど基本的なところの大きな問題ではないと思うんですね。国民全体の意識が政治を離れつつあるということに対して、どういう答えを出せるか、これが大きく問われた選挙だと思っております。

(白) 民主党の仲間からも話がありまして、われわれ、本当に反省をしていかなければいけないだろうというふうに思っております。

今回の選挙は、自民党は結果的には勝っています。が、数字的に見たらば民主党のほうが大負けした選挙であるというふうに私は思っております。

じゃ、その原因は何なんだといえ、約束したことをちゃんとやってなかったんじゃないのかという、この一点に尽きるんじゃないか。約束してないことをやっちゃったりした。だからその部分、その部分をどういうふうに判断をするのか。それから約束したことをきちつと伝えてないということ。これも

反省の一点だと思いません。

要は、メディアに対して、私はメディアの片隅にいた人間として、やはりメディアに対しての——メディアというのはどうしても牙むいてきますよ、与党に対しては。与党に対して牙むいてくるというのは、自民党の人達というのは慣れてるんだよね。われわれは、いままで一緒に野党で牙を向けていたほうだったんですね。向かれたほうになっちゃった途端、なんだこいつらという感じになっちゃってますますメディアとの関係が険悪になってきたんじゃないだろうかという部分が私はある、それが今度、今まさに水に落ちた犬の状態になったら、メディアはコテンパンにわれわれ民主党をますますやっつけているというのが、なんかそれみたことかみたいな部分になっちゃっていて、非常に感情論になつているんじゃないのかなと、私はすごくそういう部分があつて、これを回復させるためには、相当なきちつとした対応をこれからしていかなければいけないなと思いません。

もう、簡単にいえば、われわれがいくらマイクで駅前で喋ったりビラを配ったり有権者に個々に話を

パネルディスカッション

しても、マスコミで、ある評論家から「嘘つき、民主党」といわれたら、それで全部パーツと飛んでいっちゃう。そういう部分で、私は、メディアにいろいろ思いがあります。僕はメディアのことを悪口いうつもりはない。メディアというのはそういうものだと思ってる。そういうものに対して、きちつと対応できなかったわれわれが反省をしなければいけない。そういう対応に対して、どうわれわれは今後対応していくか、あるいは構築していくかということを引きちつとしていかないと、俺達、いいことやっているんだ、わかってるだろうといういい方じゃもうダメなんだということ、そこを引きちつと対応していかなければいけないと私は思っております。

(福島)

今度の衆議院選挙は、本当に社民党に取っては厳しい結果で、いままで党首としても個人としても、いろんな選挙を経験してはいますが、いままでにない厳しい結果でした。ですから、来年、参議院選挙が七月に待ったなしであるんですが、本当にどうやって再建をしていくのかと同時に、参議院選挙は待たなしのところで、両方やっていかねばならぬ

いと思っています。

社民党としてどうかというのはあるんですが、ちよつとやっぱり、今回の選挙を見てみると、一つは、脱原発や憲法や格差、消費税などもきわめて重要なテーマであったと思うし、その声も現実にくぐ受け止めたんですが、それが選挙の非常に重要な争点というか、脱原発の人が多いから、じゃ原発を推進してきた自民党には入れないという形の選択にはならなかったということについて、やっぱりそれがどうしてなのか、そこに声が届き切らなかったのか、そういうことも含めて本当に考えなくちゃいけないと思っています。

もう一つ、選挙制度でいうと、小選挙区制度の弊害というのは、この間、とても出ていると思っています、前回の選挙は、自民党への罰ゲーム、今回の選挙は民主党への罰ゲーム、ということみたいです。前回、民主党に入れてがっかりと思う人は、選挙に行かないか白票を入れるか維新かみんなのほうにいつているわけですよ。それが社民にこないというところがまた社民党のこれまた問題点なんですが、でも、結局、自民党が民主かでオセロゲームを、今

回は真っ白、今回は真っ黒、今回も白眞勲さんがおっしゃったように、自民党が比例票ではむしろ減らして、全体の一六%しか得票がないんだけれど、議席数では圧倒的に勝利をしまいました。私自身は、だから比例票重視の選挙制度、それは参議院でやるのか比例でも加味するのか、そうしないと毎回百人かが新人でやってきては、何百人かが国会から去るといふ、ものすごくブレの大きい政治をやるのが本当にいいのか、政党の中いろんな人がいていいんだけど、やっぱり政党政治的などという哲学、どういう政策で戦うのかという、いまだから政党が離合集散、どっちにいったら得か損か、みたいな、どこにいま身を寄せればそこでは通るみたいなになつていふのも、政治の劣化と政党の劣化と国会議員の劣化を生んでいると思つていて、それはでも全部天唾（てんつば）で、自分達にはね返つてくる話なんです、きちつと、むしろいろんな人ともつともつと話をしながら立て直しもやっていきたい。選挙制度についても運動もやっていきたいというふうに思っています。

（小野）ちよつとコメントよろしいですか、いまの点。

福島先生、せっかくこういうシンポジウムですから、いろいろ意見交換をしながら進めていくのはいいと思うんですが、先程、先生、反原発の問題が、ほかの問題も含めてありましたけど、特に私の場合は、反原発の問題についておっしゃったことに対して、ちよつと異論があるんですね。

これだけ福島の問題が起こっていて、それでその原発は否定されているはずなのに、それが争点にならないという主旨でいまお話しされましたけれども、この問題というのは、私は放射性物質を閉じ込めることが可能なのか否かが実はいちばん大事な問題であって、原発そのものもいい悪いの問題ではないと思うんですね。確かに、今回、福島地震・津波に伴って被害を受けた方々に対しては、国策としてやってきたことに対して、私どもも反省すべきところはあるだろうと思います。しかしこれはやはり、エネルギー政策という国家にとって非常に大事なものであるについて、一定の指針を持って取り組んだ結果であって、反省すべきところはもちろんあるんですけども、その議論をやる上には、もつときちんとした議論を経た上で結論を出さないといけないので

あって、最初から原発賛成であるか原発反対であるかというだけの争点しか構えないという日本の政治のあり方に対しては、非常に大きな疑問を抱いているんです。こんな問題提起を、いかがお考えになりますか。

(福島) 根本的な議論をしなければならないというのはその通りですが、一年八カ月経って、じゃ議論は深化したんでしょうか。論点に入ってすいませんが、きょう、安倍総裁自身が、原発の新設もあり得るといつているわけですよ。ですから、結局、私はそれはやっぱり原発推進だというふうに思っているんです。ですからそれは、私は大いに議論することは必要だと思いますが、一年八カ月たって、この間、ものすごく議論して、ほぼ毎日議論してきたという原発の問題点も、ようやく活断層の問題なども、全国でも規制委員会も含めて問題になっているので、小野先生おっしゃる通り、エネルギー政策について議論しましょうというのはその通りだが、福島原発事故があつて初めて行われる衆議院選挙で、原発の是非は、私はある意味争点になったとは思っているんですが、もつともつとこちらもうまく問題提起を

しなかったというふうには思っております。

(秋山) ちよつとどうでしょうか、これは本日の主たる議論ではないので、小野先生、よろしければちよつとここで……

(小野) この論点は、実は国会のなかで、なぜきちんとした議論が行われないか、それを国民の皆さんがご覧になつて、それぞれ勝手に自分の言いたいことをただ言いつ放しで言っているだけであつて、そこから建設的に何か国の未来を開く新しい絵が描かれていないのはなぜなんだと。これは政治家の問題なのか、制度の問題なのか、むしろ国民世論がそういう問題を引き起こしているのか、こういう基本的な非常に大事な問題を提起されている部分だろうという気がするんですね。

(大島) ですから、そんな意味でいま申し上げたわけですから、一言。きょうの権力と政治家の関係や政治家の資質として問われる問題の一つのいい例ですから、皆さんに是非考えていただきたいのは、なぜ、原発を推進しているかですよ。その原点をよく見たらよくわかるじゃないですか。原価を決める時には、建設費を全部足して、高けりゃ高いほど総括原価方式で

高いお金がもらえる、料金取れると。そしてその周辺には、原発立地補助金でぼんぼんカネをばらまくことができる。一つ、いい方は悪いですが、麻薬と一緒に、いったんもらつたら、その地域にはまた二つ目、三つ目というふうにどんどん、どんどんできてきたというその現実を見た、そこから皆さん感じ取ることが一つ。

それとわれわれは、唯一、原爆で被爆をした国の国民が、また今度は原子力爆弾じゃないけども、原子力という人間の英知でコントロールできないもので、二度も国民がそういう被害を受けたということに対して、政治家ならどう考えるかなんです。

だからそういった政治家の資質に問われるいちばん大きな問題点はありますよ。是非、今日はそういったところを皆さんにも一緒に考えていただいて、皆さんの意見をいただきたいと私はそう思いました、いまの議論を聞いていて。

(福島) 国会事故調というのをつくつて、初めて日本で国会のなかに事故調という独立した機関をつくつて、けつこういい報告書を出したんですね。ただ、その提言が、国会のなかに原発についての委員会をつ

くつてきちつとやれというのを、なかなか、それは抵抗する人達がいて、委員会がつくれぬないあるいは国会事故調のメンバーを国会に呼ぼうとしてもなかなか話ができないというのもあるので、ですから小野先生おっしゃる通りなんです、現実、じゃ国会でやればいいと思うんですよ、そういう議論も含めて。でも、それを阻んでいる、ちよつとステレオタイプかもしれませんが、いま大島さんおっしゃった既得権益だとかそれがやはりものすごく、もちろん私達はそれを突破しなくちゃいけないんだけれども、そうならないというのもあるんですよ。それがこの権力と政治家との関係というところにあるのかなというふうには思います。

(白) 小野さんおっしゃる通りで、放射能どう封じ込めるかがいちばんポイントなんで、その通りで。ただ原発って放射能出すわけで、これどうするんだという話になって、国民はこりこりしているんだと僕は思うんですね、今回の放射能について。もう嫌だ、そこから原発はやだという声になっていくわけですから。そのあたりと、いま大島先生おっしゃったように、一体、なんでこんなにいっぱいこの国で原発

あるのという部分の、もう一回議論をきちんとし直しましょうねと。それと同時に、やっぱりエネルギー政策どうしていくんだということ、これをやっていくことがまさに政治だなというふうに思っています。以上です。

(秋山) ちよつと先に進めさせていただきたいと思えます。ここまでは、実は前段・前座といえますか、これから本題なんです。われわれ研究者のほうからの切り口なんです、こんなことを用意したんです。

一つは、そもそも政治家って何なのかということになるという議論があるでしょうが、政治家というは、やはり権力と何らかの関わりを持つ、そういう立場であるといえるかと思えます。とすると、それぞれの政治家の方々がどうやって権力との距離感を保っていられるのか。そのあたりのご経験なりをお伺いしたいということが一つです。

それから二番目としましては、われわれの周囲にはいろいろな政治体制がありますが、とりわけ代議制という体制のもとにおける政治家像といったような、そういう限定した形で考えなければいけないのだろうと思うので、そのあたりをどのようなお考え

をお持ちかという点。

もう一つは、危機管理というのは、いまちょうどお話も出てきましたが、原発だけじゃない、地震を含めて、われわれの周囲には顕在的・潜在的な多くの危機がある。危機管理に政治家はどう対処すべきかと。ちょうど危機管理の先生がいらつしやるものですから、こういう切り口で設定しましたので、ご協力願えればと思います。

まずいま最初に申し上げました点について、それぞれ先生方、政治家って何だろうとお考えなのか、そのへんから少し明らかにしていただきたいと思えます。

(大 島)

基本的に、政治家というのは、何か、偉い人とか力持っている人とかいうふうに考えるその根底は何かというところ、皆さんの一票をいただいて、皆さんの代わりに政治を代議制でやっているわけですよ。だから、俺が政治家だと、選挙の時は頭下げて、バツジつけるとこうなる（胸をそらして）人いるでしょう。これがいちばんの大きな間違いで、基本的には皆さんの声を代弁するというのが代議士なんです。じゃどういふ声を代弁するのかというのは、皆さん

の意見をお聞きし、それを集約して、私はこういう政治をするということに対して、皆さんから票をいただき、一票一心というその心をいただいて出て行くというものであると、これが僕の基本的な考え方。

私の例をいいますと、私が教科書バリアフリー法という法律に携わった時に、僕達は、弱視の子ども達にあまねく拡大教科書を届けるためには、検定に受かったら教科書会社に拡大教科書をつくることを義務づけた、そういう法律にした。そしたら自民党さんが、教科書会社からいわれて、努力規定にしてくださいと。そうしたら衆議院で協力しますからと通しました。そしたら子ども達からこういう手紙がきました。法律はできたけど、ぜんぜん進まないじゃないかと。まさにそういうことですよ。つくりたくない心で、われわれの義務を努力規定に自民党さんからかえられた、これは事実です。

で、政権交代しました。そしてそこで副大臣に私が質問して、こういう状況ですよといったら、副大臣が一言「由々しき問題です。業者は厳しく指導します」といって、いま九八%できました。だから権力というのはそういうふうに正しく使うものなんで

す。だからそういう利権だとか自分達の思いで使うものではないんだということなんです。こういうことを明快にした政治家だったら、たぶん皆さんは、幸せな政治家が送れるような政治が生まれるんですよ。

ところが、業者だとかその一部の人達の声を代弁して、その利益につながるような形で権力を行使するようなことがあるから、ああいう原発事故が起こったりするんだと、そういうことなので、権力は本当に心ある政治家がしっかりとした倫理観やそういうものを政治家が使うべきものであって、そういう心のない人の使うものではないというのが私の考え方です。

以上です。

(秋山) 小野先生、一言言おありかと思いますが、どうぞ。

(小野) 大島先生の最後のご発言、私も賛同するところがございりますが、プラトンは「政治というのは本来哲学者がやるのがいい。しかし、哲学者が政治家になれないとするならば、政治家が哲学を学ばねばならない」と、こういうことをもう二千何百年も前にいつておられるわけですね。その言葉を、いまの日

本の政治家達はいかに受け止めるか。目先の利害関係の調整をする、ないしは目先で行政官を使って権力をいかに行使するか、こういうことだけで汲々としておりまして、その先に一体どんな日本の国をつくろうか、またどんな人類社会のなかに日本の国を位置づけるのか、こういった部分の議論がほとんど行われていないこの現状に対して、私は大きな疑問を持って一人でございます。

なお、私自身が、なぜ在野の政治家を選択したかというところに、秋山先生ご指摘になった、代議制民主主義の問題が一つありましてね、この点は、政経塾のメンバーにも先日お話し申し上げました。いまの日本政治に対して、国民の皆さんがどれだけ満足しているのかといえば、少し前のデータで恐縮ですけど、多くの人が、日本の政治に満足していないんです。私が当時聞いた話ではわずか一・三%しか満足している人がいない。九〇%の国民は、日本の政治に対して不満足であるとはっきりと表明をする。こういう状況のなかで、代議制民主主義というのは果して成り立つものであるか否かという基本問題があるわけです。代議制民主主義ということは、国家

の基本的な運営の権限を自分達が左右することができないから、自分達が選挙で選んだ代表者に委ねて議論した上で決定していただこうと、これが代議制民主主義の基本的な考え方でしよう。

つまり、国民にしてみれば、選挙によって代表を選ぶということは、自分達の命や財産やその他様々な権利、これらが代表者によって決定されたとしたら、それに私達は従いますから、あなた達に代表としての役割を果す仕事をしてくださいと、こういうことをやるのが私は選挙だと思っすね。それだけの真剣さを本当に国民の皆さんは持つて選挙に臨んでいるのか。政治家の説明が足りないという話をされた方がおられたけれども、説明ももちろん大事だけれども、国民の側も、本気で政治に関与したかったら、もっと勉強した上で自分達の意見はこうだと語ってくれるならばそれはけっこうだけど、テレビのコメンテーターがちょっと何か国民の心をくすぐることだったり、それだけをワーツと大声で喋ったら、そのいうことを聞かなきや、これはろくな政治家じゃないとこういうふうにいいたがる。こういうような風土をどう変えていくかということが

一つは大事だし、そしてそれに基づいて、政治家自身も、本気の政治をやらなきやいけないということだと思っすね。

冒頭、政治って何ですかというご質問がありましたけれども、私は端的にいいですよ。この日本の国の中を調和させ、しかも国際社会とも調和させていくような、その営みを行うのが政治だと思っす。日本の国のなかでいうならば、一人ひとりの国民をきちんと調和させる、つまり——国民が、自分のなかを調和させ、国家とも調和させるように導いていくのが政治の仕事だと、こう私は思っておりまして、このあたりに至ると、先程、プラトンのお話をしましたけれど、やっぱり大きな哲学が必要なんです。思想的な枠組なしに目の前の利害調整ばかりやっていたら、もういろんな機械を次々と組み合わせていって、どうしようもない動きしかできない巨大マシーンができるだけなんです。ですからそのあたりに、本当の日本の国の目指すべき魂のようなもの、こういうものをどうこれから考えていくかということとを、政治家のなかで論じ合っっていくべき時代がきたのではないかと、こんな気持ちがあります。

(秋 山) 白先生、先程、多少マスコミ批判的なことを主張

されて、マスメディア自体、第四の権力なんていわれていきますよね。政治の側から見て、マスコミというものを、再び同じようなことになるかもしれないませんが、どのようにお感じになっていられますか。合わせて、福島先生は、メディアにずいぶんご登場ですけれども、そういうマスコミの権力というようなものをどのようにお考えになっていらっしゃるか、お聞かせいただければと思います。

(白) 非常にいい指摘だと思いますね。私もテレビコメンテーターを、北朝鮮問題とかなんかですつとやっていた時に、自分でいうのもなんですが、けっこう受けがよくて引く手あまたに一時なりました。何がポイントかという、短く明快に話してくれるからなんですよ。これ、非常に単純な論理思考でいくのがテレビだと私は思っているんですね。大体、一五秒以内にまとめるんですよ。だから北朝鮮の關係でいうと、大体、北朝鮮なんかああいう感じでしょう。「白さん、これどうですかね」といったら、最初にいうことは「とんでもないですよ」というんです。(笑声) そのあとに「北朝鮮はです…」

パネルディスカッション

ポチヨポチヨポチヨというところぐわかりやすいわけ。そういう形でコメントというのをやっていく。皆さんもたぶんテレビを見て、たぶんおわかりになると思いますが、長々と喋る人の場合に、その人の画を出さないで、なんか別の映像、資料映像を出しながらその人を小っちゃく出したりしませんか。大体、飽きてくるわけです、顔見ているのが。視聴者の女性は、ネクタイ見ているそうです、男性の。男はというと、大体聞いているほう。そういう形があれなんで、メディアというのはそういう——私は別にメディア批判をしているわけではない、メディアの皆さんはメディアの皆さんで、あれは視聴率の凄まじい激的な競争をやっていますから、どうしても極端から極端にいくということ、これが一つの性格なんです。その性格をわれわれがちゃんと認識をしながらやはりお付き合いをしていくということが実は重要なのではないんだらうかというふうには私は思っているわけです。

そのへんにしましょう。福島先生も、またお話しください。

(福 島) 議員がメディア批判をするのは最後になっちゃう

という感じがするので。ただ、私自身思うのは、また原発のことになってすいませんが、やはり何で「三・一一」前、原発の危険性というのがメディアに出なかったか。国会でたくさん質問したけど、それが出なかったというのと、やっぱりそれはスポンサーの問題であつたり、それからやはり拡声器を使える人達はあるが、やっぱり多くの人はいろんな問題を抱えていても、それを社会問題化したりいろいろできにくいというふうなところもあるので、メディアアつて、やっぱり拡声器だと思ってるんですが、それを使える人、使えない人、長けている人、長けてない人のなかで、この社会のなかにある問題の優先順位が変わつたり、本当に重要で議論しなくちゃいけないことが議論されてないというのはあると思ってるんです。

ですから、政治とは何かというと、私自身は、もちろん経済成長をどうするかとか日本の景気をよくするとか、非常に総合的なことはとても重要だと思ってるんですが、世の中に明らかに政治を必要としている人がいる、それはもう福島の集団避難した仮設住宅で先が見えないという話をする人や、い

ろんな話を聞きながら、明らかに、やはり、例えば私達はエネルギー政策を転換するために、あるいは自然エネルギーを促進するために、あるいは雇用の現場をどうするためにということや男女平等、あらゆる論点がたくさん政治の課題というのは何万とあるわけですが、明らかに政治を必要として、そこがまっとうに、例えば富の再分配だとかこの社会のなかでどういろんなものを分配したりやっていくか、政治が必要な人がいるということをやっぱり政治はいちばんそれを考えるべきだと思っっています。でないと、やはり恵まれている人、お金がある人は自己責任で問題を解決できるが、そうではない人たちに政治が何をできるか私自身は思っていることなんです。

権力ということについて二ついいたいんですが、確かに、議員や政治は権力だと思っています。ポジションに権力がついてくるし、明らかに権力だと。私達議員も、やっぱり権力を持つている。でも、例えば東電のビデオ会議を出せとか、本当にいろんなことを質問したり、さつきちよつと大島さんもおつしゃつたけれども、私達も日常的に質問したり交渉

したりするなかで、いろいろ獲得しているものがある。それはやっぱり持っている権力をどううまく使って情報公開させたりとか、そういう役割は実は法律をつくったりとか、すごく大きいということが一点なんです。

私自身も、九カ月大臣をやった時に、やっぱり行政のトップとして命じたりいろいろすること、権力って大きいんですね。だから権力というものを、人がやはり理解し、多くの人のためにそれが使われているかどうかをチェックするということはとても必要。

二点目は、この間、たまたまノルウエーの労働党の若い、三二歳の女性と会って、国会議員なんですが、やはり、政治は楽しい、政治にコミットすることやはり甲斐がある、政治って面白いというふうな若い政治家が思っていました。ご存じのように、殺人事件がノルウエーでは七七名、島で一〇代が殺されるというのがありました、あれはノルウエー労働党が毎年夏、キャンプでやっているところに犯人が襲っていったわけなんです、やはりいまの日本の社会は政治にコミットすることが面白い、楽しい、

やり甲斐がある、手応えがある、こういう質問をするところというのがあるんだ、自分達の声が政治に本当は反映しているんだ、国会の周りの反原発の集会であれ、電話一本であれ、実は政治を動かしているんです。その実感、政治ってけっこう面白いじゃない、政治って手応えがあるよ、コミットできるよというのをもつと——今日はだから、大学生に話せてとても嬉しいんですが——小さい時から、自分は主権者であって、それを行使することがとても面白いというかやり甲斐があるという風土というか、そういう機会を是非つくっていききたいと思っています。

(秋山)

もう一つ先生にお伺いしたいのですが、先生は女性政治家というと怒られるかもしれませんが、しかしそう呼ばざるを得ない我が国の現状を嘆かなければいけないかと思うのですが、いかがですか、女性政治家というものをどのようにお考えでしょうか。会場に目指す若い人もいるかと思うので、実情・現状含めて、何かお話しただけですか。

(福島)

今回、また女性議員が減って、世界で一〇一番目、がまた後退するという非常に残念で人口の半分は女性がいるので、もっといろんなタイプのいろんな

バックグラウンドを持った人が、国会だけでなく自治体も含めて、議員になったらいいと思っています。

政治の世界で、男尊女卑だけど実力主義みたいところもあるというか、私はやっぱり女性が増えたほうがいいと思ってるのと、女性が増えることで男性も関心があるが、超党派でドメスティックバイオレンス防止法をつくったりするので、女性が進出することで政治の優先順位を変え得るというふうには思っているんです。それはやはり、もちろん男性で、子育て支援とか一緒にやっている人もいるけれど、いろんなタイプのいろんなバックグラウンドを持つている人が政治に出てくるのが、政治の優先順位を変え得ると思っていて、だから私は男性ばかりではなく、女性が出ていったほうがいいというふうに思っているんです。

(秋山) 男性のほうから何かありますか。

(大島) やっぱり視点が違うんですよ、女性と男性では。だからそういう意味では、エン(縁?)にふれる視点が違う意見を聞く、それで福島先生がおっしゃることは、ああそうだなあとわれわれよく感じるものがあって、じゃそういきましようという話になるの

で、そういう意味では、バランスを取るためにも、やっぱり偏らない視点という部分では、女性の存在というのは大変大きいと思います。

(白) 逆にけっこう過激なことを女性議員さんのほうがいわれているようなところってあるじゃないですか。このあたりって、逆に僕は福島さんに何でだろうとお聞きしたいぐらいなんですよね。

(福島) 両方当たってて、人間で、やっぱり自分が経験したことから、例えば子育てに苦労すると子育てが重要、医療に苦労すればやっぱり医療を何とかしたいとなるので、バックランドの一つとして、私は女性であるのも一つの個性だと思って、例えば障害のある人がもつと国会に来ればいいと思うし、例えば白眞勲さんのような経歴の人が来るというのも、またぜんぜん違う視点を提供してもらえるのでいいと思っっているんです。

でも、女性だからじゃ男女平等に賛成かとか、女性だからじゃ子育て支援か、女性だから社会保障にもつとやれというかというところとぜんぜん違う例があることももちろん確かで、でも、それって外見は女性だけど、中身は男性的な価値観を持って、

やっぱり政治ってしんどいというか、タフでなければ生きていけない、やさしくなければ生きていく資格がない、ハードボイルド、チャンドラーじゃないけれど、タフである必要もあるんだけど、やっぱりやさしとかも必要と思います。

よく女性にあるのは、私も実は女性で恵まれているんだけど、何ていうのかな、女性で何も困っていない、自分は差別なんか受けてない、差別なんてないよとかいうようになっちゃうと困るよね。多くの女性が何で困っているかって、自分はそれは楽しくやってきたかもしれないけど、多くの人達がどんなことで苦労して、パートで苦労してるとか、妊娠して職場にいつらいという事態は理解する必要があると思うっています。だから、それはバックランドが、その人にどういう影響を与えるか、またちょっと違いますからね。にもかかわらず、女性が増えたほうがいいし、そのなかでいろんなバックランドの人が来ることはいいと思うっています。

(秋山) ちよつとしばらく議論してみたいので、順不同で
ご意見自由に。

(大島) 男性はなかなか思っても言わないことけっこ

パネルディスカッション

うあるんですけど、女性は、はつきりとおっしゃることが多いので、それからなんか動くこともあるんですね。やっぱり根底をいうと、やっぱり男というのは女性のために獲物を取ってきて女性を守るという感じなんですけど、女性は子どもを守るんですよ。基本的にそういう意味からすると、子孫を守るとか、やっぱりこの国を守るといような、そういう本能というのがあると思うんで、僕は女性というのは基本的に男性よりも優秀で、男性よりもいろんな能力に長けていると思う。それが持続すると思うんです、女性は。

私は、本当、おべんちゃらいうわけじゃないんですけど、女性にはかなわないと思っていて、だから男性というのは、本当にそういう意味では、女性がある程度いて、そういういろんな精神的バランスだとか、そういうことも取れると思うので、やっぱり国会の中にあまり女性が少ないというのもよくないし、ある程度のバランスがあったほうが僕はいいと思う。それは生物学上、自然学的にもいってもそうだとおっしゃる気がする。

(白) まさにおっしゃる通りで、小野先生もおっしゃっ

たように、国民の様々な方々の代表であるわけですから、当然、そういう観点からすると様々な、福島先生おっしゃったようなバックグラウンドのある方々が国会に来て、自由闊達に議論をしていくということは私は必要だと思っておりますので、そういう観点からすると、女性をどんどん、もつと来てほしいなというふうに思うんですけど、かといって、じゃ女性を優遇するのはどうなんだというところ、優遇といういい方は変なんだけど、女性の議員が出られるような選挙制度にしていきましようみたいなものというのは、私は変だと思っている部分があるんですね。

ですからそのあたりは、やっぱり自然と国民の皆さんと一緒にあって、どういうやり方がいいのか、国民の皆さんが、この人いいねというのをやるのと同時に、政党側もどんどん女性の議員の人達を立候補させるような仕掛けをつくっていく必要があると思います。韓国も男尊女卑だと思ったら、今度は、大統領が女性になりましたし。

韓国の場合は、やっぱり北朝鮮からミサイルがきた時にも、こういう議論があったんですね。軍の

トップが女性でいいのかという意見も、確かに指摘されていたというふうに聞いております。しかし韓国国民は女性の大統領を選んだわけだし、やっぱり時代というのは大きく変わっていくし、いずれ日本も女性の総理大臣が生まれる時が、そんなに遠い将来でなくくるのではないかなというふうに思っております。

(福田) 権力のこと、まさにいまの話は男女の問題というものは、家庭でも起こり得るしカップルでも起こり得る、つまり、ミクロな日常生活の中の権力というところで、全て政治学とか社会学の考え方は、男女も権力関係だし、もしくは先生と生徒も権力関係だし、同士も権力関係だし、政治家と国民も権力関係だしと。

つまり、何かいいたいかと申しますと、何でいまの国家権力のなかに闘争的なものが見えないといいますか、戦(闘)ってないなという、つまり合意形成というものが、ものすごく緩やかなコミュニケーションで合意が形成されていくというようなイメージが政治学や政治家の中にあって、それってやっぱり国民の中で男女は闘争していないし、日本人は。

先生と学生は、学生運動が終わったあとは闘争していませんし、労使も闘争してない。国民が闘争してないのに、国家権力のなかで政治家同士が——僕はミクロな権力とマクロな権力とどこかでつながっていると思っていて、コミュニケーションのプロセスの中で、国民、戦ってないのに政治家だけ戦ってくれよというのは、その初歩的な要素があまりに大きい過ぎるというか、そのあたりのお考えをちよつと国会議員の先生方からお聞きしてみたいというのが、僕に取っての権力の問題だったんですけど。

(小野)

福田先生のご指摘、なかなか的を射た大事なポイントを示していただいたと思います。

私は、ちよつと女性論にも関連するわけでございますけれども、女性の国会議員は女性の肩を持つような議論をしなければいけないという前提が、何かあるんですね。何とか党の人ならば、こういう立場で話さなきゃいけないとかいうけれども、じゃ皆さんの支援者達は、本当にその考え方の人達だけがあるのを応援しているんですかと。小選挙区だということ、敵対する人までも含めての代表として選ばれているということを、選ばれた人はどう考えてい

るんですかという基本問題があると思うんですね。

ちよつと福田先生のお話に戻らせていただきますけれども、私は戦いというのは、まず政治家が自分のなかで戦わなくてはいかんのだと思ってるんですよ。だからいろいろな考え方が世の中にはあり、自分の支援者といわれる人達のなかでも、いろんな考え方が渦巻いているというものを、まず自分自身が体を張って、本気でこれが正しいんだということを宣言できるようなところまで考え抜き、悩み抜き、思い抜き、そしてこれを選んだんだという迫力を持った政治家が出てこない、本当の論争はやることができないと。

いまは、マスコミがワーツと報道して、何となくそういう雰囲気、空気が生まれてきて、その空気に沿って発言さえしておけば、マスコミから叩かれることもないし、世論もおとなくしてくれるだろうみたいなところに立つものだから、本当の意味の議論が行われない。

それからもう一つというと、議論するということは、足場がなきゃ議論ができないんですよ。つまり、相撲をやる時の土俵ですね。この土俵をお互いが共有

し合う約束をしてはじめて論争というのができ得るにもかかわらず、その土俵を決めもしないで、お互いが国会の質疑・討論をやっているわけですから、これがまともな議論におそらくなるはずがないのではないだろうかという気がいたしております。

ちよつと感覚的になりましたけれども、問題提起をしておきたいと思えます。

(福 島) 福田先生の問題提起に十分応えられるかどうか

からないんですが、確かに権力を持ち、その目的を遂行するために権力をどう使うかということに関して、まだまだ訓練不足だったり、足りないというふうに思っているんです。それをどこで痛感したかというのと、政権交代したあと鳩山内閣で私は大臣で、あの時に普天間基地をどうするかあるいは辺野古に基地をつくるかということが重要な問題で、実はあれを五月末までに結論を出すとせず、もう少し四年間あるいは佐藤栄作さんが沖縄返還にもものすごく時間をかけたように、タイムスパンを四年とか、極端にいったら一〇年、沖縄の人達も、簡単に辺野古にかわるところがポイとあるいは違う案がポイと出てくるとは思っていないわけだから、それは水面下で、

アメリカともネチネチ、ネチネチやるとか、外務省、防衛省と交渉しながら、ものすごく総力戦でやるべきなのだが、それが簡単にできるといふふうにしてしまった。

私は、鳩山さんは非常に純粋な人で、友愛で、実は個人的には好きで、たまに、この間も選挙の前ですが、亀井さんと私と鳩山さんと元祖三党合意同窓会でご飯食べたんですが、それはさておき。(笑声)

何が良かったかというのと、ちよつと正直にいうと、私は沖縄辺野古の問題は、やっぱり外務省、防衛省で、もつとはつきりいうと、日米関係で日米安保でそれまで何十年とメシを食ってきた人々に負けたと思っっているんです。だからそれは違う案を出そうと思うんだったら、やっぱりそれはものすごくしたたかにもつとやるべきだったし、私も力不足で、それは反省し、今後どうするかというふうに思っっているんです。

同じように、今回、野田さんも、あけすけにいうと、やっぱり財務省にやられたというか、だから権力といった場合、国会の中の権力あるいは政党間の権力争いもあるけれど、私達はそれぞれ何か理想や

こういう社会をつくりたいと思った時に、やっぱり官僚制度をどう使い、本当に国民のためにどう政治を動かすかということが重要なポイントです。自民党政権は、たぶんそこが阿吽の呼吸で、官僚制度と自民党、もちろん喧嘩もしながらだけでも、そこはあるいはもたれ合ったりしながら、ある種の予定調和的な部分があったと。

ポイントは政権交代のあと、本当に権力を振るいながら、官僚制度もコントロールし、メディアもある程度味方につけながらやっていくところがある。まだまだ腕力不足であったり、誰が悪いという話でなく、私達がどういう社会を目指すのかという時の権力の扱い方が、やっぱりあまりに初（うぶ）過ぎたというか、総合力でもっと違うやり方もあったかも。これもさっきの河野さんじゃないけど、経験で、それは本当に申し訳ないんだけど、やっぱり筋も通しながら、またもう一回、どういう形で可能なのかというの、いまもやろうとしているところなんです。

(大島) 福島先生がおっしゃったんでわかりやすいですと、民主党というのは、カップルからちよつと結

パネルディスカッション

婚・新婚いくかいかないか。自民党というのは、夫婦なんですよ、もう夫婦。何がいたいかというと、みんなカップルで付き合っている時はいいとこばつかり見せて、いいことばつかりじゃない。結婚してみても、ちよつと合わなかったらすぐ分かれちゃまだ大丈夫だと、そんな感じですよ。ところが自民党というのは、ズーツと一緒に長年連れ添ってきた夫婦ですから、少々蹴飛ばしたりDVがあっても別れなかつたりとか、「もうお父さん、あんなことだけでも、しようがないわね。私がないとこの人は……」とかいうような、そういうものがある。それは何かというと、自民党というのは長年権力という一つの政権というもののうまみを十分知っているからです。民主党というのは、そういうものがどうなのかも享受しない、夫婦の味がわかる前に離婚しちゃったみたい、そんな感じなんです。

そこは是非、ちよつと自分を整理してもらいたいと思うんですけど。(笑声)

もう一つ、われわれ民主党が本当にやらなきゃならなかったことは何なのかということをやれば、やっぱり連れ添っていく夫婦というのは、片目つ

ぶつて一緒にやんなきゃダメだというのがあったよ
うに、政党が成熟するためには、自分の理想だけで
ガチャガチャいつていたってダメなんだということ
を、今回の民主党は学んでいかなければならないと、
私はそう思っています。

(白) 福田先生の今のご指摘って、非常に国の一つのあ
り方かななんて思うところがありまして、それは教
師と学生との関係とかって何なんだろうと思うと、
やっぱり一方通行なんですよね。おそらく安保闘争
ぐらいの時は、何やってんだと教授を攻め立てたと
いうのはあったけど。

僕もこの世界に入って、やっぱりねと思ったのは、
シラケというか、最近、シラケという言葉はなくな
ったみたいなんだけど、いわゆるこの国の安保闘
争以来のことがあって、じゃ、何かというのでイ
ベート、これがやはり少ないんだと思うんですね。
例えば国会の委員会でもだいたい質問させていただき
ました。福島先生ほどじゃないにしてもだいたいやり
ましたけども。外交防衛委員会での質問というのは
けっこうやり合うんですよ。やり合うといつても何
がやり合うかというと、こちらが攻めて向こうは守

るだけ、政府は。政府から反論するってないんです
よ。じゃあんた何考えてんだよといわない。つまり
討論になつてないんですよ。つまり、委員長が仕切
るんですね。それで、BSEだったかなんかで島村
さんという農水大臣がいて、私、ガンガンやった時
に、島村さんもけっこうカーツときて、私に向かっ
て逆質問してきたんですね、大臣が。そしたら私の
隣にいたいわゆる委員会仕切り役割の理事が、「白、
今の答えるな」と言ったんです。こちらは問題にす
るだけで俺らは質問に答える必要はないんだと。つ
まり、一方通行なんです。

ですから、やはり党首討論の場合はお互いにそれ
はやり合いますけど、そうじゃない場合は、国会は、
受け身であり反論はしない。

私は今内閣府で副大臣——もうすぐ辞めるわけ
ですけども——やっている。国会答弁、何回か出まし
た。いちおう前もって役所から、こういう感じで質
問がきますから、もうレクチャーが最初にある。と
いうことは逆にいうと、質問をするよということ
最初に通告しているわけですから、ですから確かに
それに対して、質問通告で変だよなというんだけど、

やっぱりこれないと議論は進まない部分というのはあるんですね。それはしようがないかなと僕は思っているんですけど、こういう質問についてはこういうお答えがいいんじゃないかと思われそうです。みたいなのが出るわけですね。これだけじゃダメだから、これ自民党の昔、これやったよ、こういう質問しちゃったほうがいいんじゃないの。いやいや、そんなことやってたら、あと大変ですからって、こうなっちゃうわけ。要は、だからそれだけ答えていけばいいやということでは、デイベートという部分が、政治の世界ではまったくない。それだから何が起きるかという、野次が飛ぶわけですよ。野次はバンバン飛ぶ。でも、これがまた不思議なもので、自分達は安全地帯にいるわけですよ、野次には応えませんが、いちいち。たまに應える人いるけど、ほとんど応えない。だから野次がバンバン飛んだって、自分達は安全地帯にいて、たぶん好き勝手なことを言っている。それを国民が見てまたシラケる。そういう逆スパイラル現象に陥っているような感じがします。ですから、国会の委員会での与野党の議論をもっと活性化させるためには、対政府質問ということでは

パネルディスカッション

はなくて、政府からも質問してもいいじゃないかみたいな形にしていけば、もう少し活性化してくるんじゃないかなというふうに私は感じております。

(秋山)

私の経験では、七〇年代の頃から政治学その他を教えているのですが、当時、やはり学生運動が激しい時には、授業中にかみついてくる学生がずいぶんいました。何いつてんだッ、というふうなことでだいぶ議論したことはありますが、いつの頃からか、そういうのはすっかりなくなってしまうって、一方通行になってしまった。

私なりに考えますと、第二次大戦後にいろいろ節目があつたかと思えますけれども、最近の節目というのは、やはり一九七三年にオイルショックがあつて、あれから日本社会はズーツと長期にわたって徐々に変化をしてきて、特に一九九〇年代、よくいう「失われた一〇年」の時代に入って、かなり大きく日本社会そのものが変わってきたように思うんですけれども、いまの議論があまりないというのは、そのへん、先生方、どういうふうにお感じになってますか、世の中の変化として。

(大島)

私は塾の先生なんです。だから子ども達とずっと

直接接してきましたけど、一人っ子、それからおじいちゃん・おばあちゃんと暮らしている三世代同居というのは、子どもを見たらわかりますからね。何かというと、一人っ子というのは一人ですから、もう大体自分でゲームして遊んだりとかね。多い家族って、例えば四、五人の兄弟がいる子なんていうのは、もう兄弟喧嘩のなかでいろんな人間関係を学んでいるわけです。そうすると自分の主張、食事する時だつて、人より一個でも多く食べようみたいなことがあるけど、一人っ子だとそういうことがないから、その生活環境は非常に大きい。それからおじいちゃん・おばあちゃんと暮らしている子というのは、そういう精神的安定感がありますね。子どもが親から怒られた時に、やっぱりおばあちゃんとかフオローしているんですよ。そういう意味での子どもの精神的安定感と。

これはね、私は二十何年塾やっていますけど、すごくよくわかる。そういう意味では一人っ子というのは、自分の意見が全部通るじゃないですか。逆に黙っていても、あとでネチネチ、インターネットでなんかやっている。それでバーンと切れてぶつける

ようなことはやっても、議論したりというのはぶつかってそのなかでいろんなことをやるというのは、兄弟が多い子は経験あるけど、そういう経験がないからできてないというところが一つの原因でもあるというふうに思っています。

以上です。

(秋山) 何かご意見、おありでしょうか。

(小野) 大島先生とは、先程、裏舞台でお話していますと、学校に行かずにテニスばかりやっておられたという話だったんですが、やっぱり、味のある話をされますね。よく本当にわかりやすいお話をいただいたと思います。

この議論がないという——問題ですね。議論をするためには、その人間、双方に自分自身が人生をかけてでもこれを守りたいし、このもとに生きていきたいという背骨が通ってないと、実は本当の議論と一つを捉えて、そこで得するか損するかの議論というのは、自分の人間としての背骨があるかないかとほとんど関係なくできる部分がありますけど、より全体的な議論をしようと思つたら、自分は人間とし

てこういう生き方をする人間である、これこそが正義であると思う、これが善であると思うと、これらの価値観をもって、双方が敬意をもって論じ合う関係が生まれないう限り、本当の議論はできないと。これは、私の信念なわけですが、どうも最近の政治家のみならず、日本社会全体の風潮として、自分自身のなかにきちんとした背骨を形成した人間がいなくなっているということではないかと思えます。それが政治の世界にも反映しているのではないか、こういうふうな気持ちが出てならないんですが、先生方、ご意見いかがでございますか。

(秋山)

ちよつと一言入れさせていただきますと、かつては保守・革新といった言葉できっぱり割り切れるような、そしてお互いに対立し合うというような明確なものがあつたように思うのです。東西冷戦のあとに、そのようなイデオロギー的な対立というのはなくなつて、「イデオロギーの終焉」が顕著になりました。なんとなしに、世の中が、将来、よくわからないままに動いていかざるを得ないというような事態が起こってくるようになったと思うのですが、それは、特に一九九〇年代に入って、いわゆる「無党

(白)

派」というのが急速に増えてきたことにも見て取れます。一九九五年にいわゆる青島・ノック現象というようなものが起こりましたですね。あの頃から無党派という、得体の知れないものがわが社会のなかでどんどん増えてきたように思います。そういうものと政治家の方々、向きあつて、選挙民に投票を促す働きかけをしなければいけない、非常にご苦労なことだと思つたのですけども。

ちよつと話は飛びますが、無党派についてはどのようにお考えになつておりましたか。

私は最近、非常に価値観が多様化してきている部分が日本社会にあるんじゃないかなと思つたんですね。簡単にいえば、私の子どもの頃というのは、天地真理とか、そういうのが大体一人ぐらいたつた。それがキャンディーズになつて、いまAKB48になつちやうわけだよ。ぜんぜんわからなくなつちやう。だからそれも一つのポイントでして、いままでどちらかというところ、みんなが同じ方向を向いているということがないようないま状況に僕はなりつつあるんじゃないだろうかというふうに思つたんです。それはやっぱりいま大島先生もわかりやすい言葉でおつ

しゃったように、様々ないままでの自分の若い人は若い人なりの培ってきた人生とか、そういった経験の中から培われてきた価値観というものが非常に多様化してきている。その多様化してきている価値観を、私達政治家がどのように受け止めているのかというところが、非常に私はいま、アレ？と思うところがあるんですね。

簡単にいえば、民主党の議員なただけど、実は自民党に入りたかったけど、自民党に入れなかったら民主党に来ましたという人、けっこういるんですよ。(笑声) いわゆる選挙区に——小野先生、ごめんなさいね——世襲議員が急に入っちゃって弾き飛ばされちゃったと。これ、事実ですから、はっきり申し上げて。だから、結局、民主党だといっても、なんだお前自民党じゃないかと思うのいっぱいいるわけですよ。自民党のほうが仲いいやなんていう人もいるぐらいな。そういう中で、やっぱり共産党さんはちょっとまた別格かもしれないんですけど。でも、共産党さんでも、ある議員さんから、エッ？共産党さんですかという感じの人もけっこういらっしやるんですね。(笑声)

だからそういう面では、私は「政党って一体何なんだ」になりつつあるんじゃないんだろうかと思うんですね。だからわれわれ綱領つくろうたって、またバラバラな民主党がと。じゃ自民党さんはどうだというと自民党さんてうまいシステムだなと思うのは、やっぱり派閥システムというのはうまく作動しながら、やっぱり五〇年間で、すごい培ってきているんですよ、そのあたりを。言い方悪いけど、ごまかしちゃったというところもあるだろうし、でも逆にそれがこの国の政治をこういうふうな形にしたし、日本がここまでよくなったのも、確かに自民党の功績というのは僕はあつたと思いますよ。ただ、制度疲労が初めて起きちゃったと。それは何かといえば、ちょっと失礼ない方だけど、河野洋平先生みたいな方とか太郎さんはそれはすごい方で、世襲が全部悪いとはいわない。しかし、やはりそういうなかで、うちは政治家が家業でございますみたいになっちゃうと、やっぱり痛みを知る政治家がどこまでいるんだろうかという庶民感覚。

僕はさっきの権力と政治家との関係ということといえば、私達は国民と霞が関の間にいるというふう

に思っています。私は特に比例区全国区ですから、田舎に行つて、それこそお茶飲みながら、お新香食べながら、おばあちゃんとお話をしてお話を聞くと。それを霞が関に持つてきてやつていくと。だから例えば私がやつてきたのは企業再生振興、いわゆる中小企業どうするんだというところで貸し渋り・貸し剥がしどうするんだと。そんなことやつたら、また、じいちゃん、地方の銀行がこんなことやるよ。担保取つてぼんぼんやつていたらどうするんだということ、やつぱり霞が関の人達は霞が関村（ムラ）でやつていきますから、そこをどうわれわれがというところの感覚というのが、非常に私はまさに議員内閣制なんだろうなというふうに思っています。ちよつとなんか雑駁な話をして恐縮ですが。

（大 島） 無党派、昔、政治のことに關している勉強する場というのは、たぶん、政党が開く勉強会とか個人の政治家の政治討論会に行くしかなかったと思うんですけど、いまテレビでやるでしょう、面白おかしく。結局、いふなれば、マスコミがつくつた政治家、橋下さんとか東国原さんとか、ああいう政治家が非常に能力があるように思うかしれませんが、そ

れだけでそういうところにいつちやう人が、僕からいわせれば無党派なんですよ。本当にちゃんと政党がどういふことをやっているかというところを学んでいる人達は、やつぱりそれぞれの党を見ますから、党のなかでの主張を感じるでしょう。ところがバラエティ番組ばかり見てて、ああなんかたけしさんというからとか、橋下さんというからとか、東国原さんというからなんてふうになっているのが無党派ですよ。だからマスコミがつくりあげているのが無党派ですよ。

基本的に、マスコミは自分達の力でこの国を、やはり動かしたいと思つている人達の昔のレベルは、政治家の本当に国を動かす人達とコミットしながら、その情報をどのタイミングでどういふふう流すかによつて、この国をよくしようとした。ところがいまのマスコミの記者さん達は、自分達がいかにその情報を面白おかしく出して、そしてそれに対する売れ口がどれだけいいかという、そのレベルの視点しか見えないからこういうふうになるんです。いふなれば、ちよつど私のプロフィール、ここにちよつと書かしていただいておりますが、私を書いたわけ

じゃないけど、被災の義援金を狙ってパーティやっ
たみたいなの、こういう書き方された。これは現実的
には毎年やっているパーティの売上金を、被災地に
全部物を買って、そして被災地の人達に来てもらっ
て、いろんな話をしてもらって、九州の人に現状を
知ってもらおうということ、一銭も儲けているわ
けでも何でもないことを、マスコミは「被災の義援
金集め」と言ってやると面白いからというので、そ
れでバーンとやられちゃった。

そういう面白いおかしくものをねじ曲げてやると
いう人達が多くいるというのは、すごい事実です
から。だからその事実には、多くの国民が惑わされて、
結局、政治は面白くない。で、無党派、無党派を
どんどんつくっていかうとするような動きが多いに
あるということです。

だって、民主党が一生懸命やって、子育て支援、
高校無償化で、はつきりいうと、中途退学する人が
半数に減ったんですよ。自殺者三万人、一五年間
ズーッと続けてきたのが、今年は三万人切るんです
よ。そういういいこともやっているじゃないですか。
八ッ場ダムはダメだったけど、一五のダムは廃止し

て、三六〇〇億出しているんですから。そんなこと
はマスコミは一切いわないでしょう。そういうふう
に国民に対してマスコミが正しい報道をしていない
というのが一つ。

最後、一ついいたいのは、私は、車の運転する人
とか、バス、電車を運転する人は、呼気検査される
んですよ。みのもんたも呼気検査しろというんです
よ。毎朝酔っぱらって銀座から出てきて、ふくらふ
ら、ふくらふらしてやっているんですかね、あれ。
それであの人がいうことが全てのようないやうな
風潮があるんですから。だからそういうところは是
非皆さんは、国民としてそこはしっかりコミットし
ていただいて、「朝ズバツ！」見なきやみのさん退
場されますから。そういうぐらい、僕らふつふつと
湧き上がるものがありますよ。だって僕らがやって
いることと違うことばかり報道するんですから。
だから本当、人のせいにしちゃいけないんですけど、
私はそういう意味ではマスコミ、特にバラエティ番
組で面白おかしく政治を扱うことだけはやめてもら
いたい、そういう強い思いを持っています。

以上です。

(吉野) 違う観点でもよろしいですか。いまの無党派の話

ではないんですけれども。

先生方にお伺いしたいことはいっぱいあるんですけども、ちよつと大きな問題で、抽象的かもしれないですが、職業としての政治を考える上で、いちばんこれが重要だよと先生方それぞれに思われているものがあるかと思えますので、それをちよつとお教えただけがあればありがたいなというふうに思います。つまり、政治家として何がいちばん重要なことなのかというような意味であるというふうに理解していただいて……。

(小野)

それではちよつと口火を切らしていただきますけど、私はいま日本の政治が混乱するのは、政治家がなすべきことを間違えてしまっているからだ、こう考えております。私は、政治家がなすべき基本的な仕事というのは三つある、とこう考えております。一つは、一般の皆さん方は、日常の生活や仕事に追われていて、なかなか将来のことを総合的に考えるという思いも持つことができないければ、それだけの時間もエネルギーもない。ならば、誰がこの日本の国の将来をきちんと描き出すのかといえ、や

はり政治家が描き出すべきであろうと思います。ですから、一般の方ができない、その日本の将来像をきちんと総合的に描き出す仕事をするというのが一つの役割です。

二つ目は、この日本の国に生まれ落ちてここで生活をしている人達を、一人も無視しない、落ちこぼれさせない、これは現実には無理かもしれない。無理かもしれないけれど、その覚悟を持って取り込むのが、私は国家を統合する役割を持つ政治家の仕事だと思えます。

これは実は、先程のビジョンを描くというのは、時代の先を走る方面の仕事になります。一方、一人も落ちこぼれさせないというのは、これは社民党さんがよくいわれる話であります。どちらかというと後ろの側を支える仕事になるんですね、前後という失礼かもしれないけれども。それで、その両者のなかにほとんどの日本国民が入るんですよ。時代の先を押さえる、それで時代の後方をちゃんと押さえる、両方押さえれば、ほとんどの国民はその間に入る。つまり、サンドイッチのパンでいうならば、両方の食パンが、未来を描くことと落ちこぼれさせな

い覚悟、それで両方で具の部分をちゃんと挟み込んで、全体をグッと動かすという仕事をするのが政治である。

そのためには、国民全体に対しての教育が必要で、先程、価値観多様化の問題が出ましたけれども、いろんな考え方を持っている人達がただそのままにいれば動かないわけですから、政治家がやはり国民に対して教育をしなければいけない。国民に対して信念と覚悟を持って、こうなんじゃないかと語り抜けなければ、私は政治家ではないと思います。

だから、一つは未来のビジョンを明確に総合的に描く。一人も落ちこぼれさせない覚悟を持つ。そして国民全体を教育する。この三つが備わることが政治の三要素であると、こういうふうには考えています。

(大 島) 政治家の役割、いま小野先生から聞かせていただいて私もつきりしたんですけど、結局、こちら側(右手)が経済力もあり非常に強い人と、こちら側(左手)がちよつと経済力もなく非常に弱い人とするじゃないですか。そうすると、自民党政治というのは強いものを強く——橋下さんなんか強いも

のを強くといった。でも、はっきりいうと、頑張っても頑張っても、ちよつと苦しい人、たくさんいるわけでしょう。その後ろを押してやるというやさしさが、僕は橋下さんにはないと思います。あの人、すごく自分はずらいところから上がってきた。自分はこうやって上がってきたと。だから誰でもできるんだと。だからこつち(左)も努力しろと。

それはみんな努力してんだと。百人百様なんだから、悪いけど、僕は子ども達にいうんです。お前、初めて受験する時、自分はこの高校いきたいといつても入れないだろう。これ、現実だ。当然、社会というのはそういう競争のなかで順列が自然とつくわけでしょう。そしてみんなが、ここ(右)だけが尊いんじゃないかと、ここ(左)で頑張っている人も尊いんだと。貧しくなったってしっかりと心の中で幸せを求めている日本は素晴らしいんだというぐらいの価値観をしつかり日本の中に、国民の皆さんの心のなかに芽を植えるようなそういう政治ができたなら、はつきりいうと、みんなそれぞれ幸せになるんですよ。

ところが、自民党がいうように強いものを強く、

橋下さん、強いものは強く、ホリエモンのように六本木ヒルズに住むのがいいことなんだなんて、わけのわからんようなそういう方向に社会をリードをすると、この人達（左）はみんな不幸になっちゃう。ところが、ここ（左）が幸せなんだよといったら、みんな幸せになる。そういう部分の政治家というのは、あらゆる人達の立場の心がわかって、その人達一人ひとりの幸せを願えるような政策をしつかりと実現していくことが政治家のやる仕事で、強いものを強くするようなことをいったら誰でもできるわけです。そういうものに惑わされないように是非してもらいたい。だからそういう意味では、やはり政治が寄り添うのは、こっち（左）ですよ。こっちに寄り添って初めてみんな幸せになっていくんで、だからこれからの政治は、みんなこっち（右）ばかりです。それから、みんなよく見ておいてくださいよ。それを今回、国民は選択したということです。だから国民の選択、政治家を選ぶのは国民です。主権在民ですから、全ての責任は一票を投じるわれわれにあるんだということです。政治家を選ぶのはわれわれなんだから。われわれ、同じ一票ですから、皆さん

パネルディスカッション

と同じ。われわれは皆さんと同じフィールドの中から一票で選ばれてここにきている、それが代議制です。だから、そのところは是非共有していただきたいと思えます。

（秋山） 小野先生、よろしいでしょうか。先生のお話は、

マックス・ウェーバーが『職業の政治』のなかで説いた「政治家の条件」、あれを百も承知で上でのものだと思おうのですが。

（小野） 昔読んだのは読んだのですが……、困難な壁に向

かい、情熱を失わず立ち向かうと……。

（秋山） ああそうですか。その中で、例えばビジョンを見

つけていくために、目測力といいますが、現実を見つめる力が必要だと。合わせて、そもそもやっぱり情熱ですよね。政治そのものがやはり社会づくりだと思おうのです。そのために全力で貢献しようといつた強い情熱と、それからそういう目測力といいますが、判断力といいますが、的確な。それから責任感をあげているわけですが、実は、この三つを全て成り立たせるということは至難の業だと思おうのです。非常にクールな頭とそして情熱と——情熱というのは心の問題ですから——頭は冷静であって、心は熱

くという、一人の人間にそれを求めるということは非常に難しいことを要求しているのだろうと思います。

それから責任に関しては、すべからず政治の責任は結果責任であるとして、政治家に強くこれを求めた。ウェーバーの書はもともと政治を目指す大学生に対する講演だったと思いますが、若い人達には非そういう気持ちを持って将来、政治にあたって欲しいと。こんなふうなことだったと思いますが、先生ご自身、どのようにお考えでしょうか。ウェーバーの提示した条件をどのように評価されましょか。

(小野) 秋山先生、まさに私は政治家に求められる三条件が、このなかに含まれていると思います。

私自身の言葉でいうならば、政経塾生にも先般お話しした「夢出せ！ 知恵出せ！ 元氣出せ！」というふうにいってるんですが、これが三条件とほぼイコールで出てくると思います。

「夢出せ」がビジョンでしょう。「知恵出せ」というところはむしろ責任に近くなると思います。「元氣出せ」が情熱ということになるかと思えますか

ら、この三つの条件をきちんと兼ね備えて、しかも日々成長する思いを忘れないで努力し続ける。神ならぬ身ですから、これを全部を結果的に、結果責任だけけれども、全てを整えて出し得るか否かといえば、それはどこかが弱かったりすることがあるでしょう。人間というのはそういう存在だと思えますけれどもね。それでもその神ならぬ身でありながら、神を指して生きようとする、この決意を持った人間こそが本当の指導者だと私は思っております。

(福島) マックス・ウェーバーの『職業としての政治』だとか、そしていま小野先生、そして大島先生おっしゃったことも、とりわけ大島さんの、むしろどこに力を入れて政治をやるのかというのはその通りだと思っております。

ただ、ちょっと私が思っているのは、弁護士になつて議員になつて日本全国駆け回つて、いろんな現場を見て、これを政治で解決しなければならぬというのにたくさん出会ってきたと思うんです。それはもちろん、私だけでなく、ほかの議員さんもそうだと思います。山口県祝島で三〇年以上、原発つくらないと頑張っているおじい・おばあ達、一週

間にいつペンデモを三〇年間やり続けている、辺野古で座込みを一〇数年やっているおじい・おばあ達あるいはオスプレイ反対とっている人や、あるいはもしかしたら年間三万人を超えて自殺をする人達も、もつといたいことや別のいろんな仕組があれば死なずにすんだかもしれない。だから、この社会の中で何をやるか、あるいはそういう人達の座込みをやったり何とかしてくれという声が、やはりそれを政治の場面で実現するというのを私達は、やっていかなくはならない。白眞勲さんがおっしゃった通り、でもそれをやはり別に政治献金もしない、寄付もしない、票をたくさんくれるとかそういうのではない。でも思っている人達の声を受け止めて、損得ではなくやっぱり政治がやらなければならぬというのは歴然とあるというふうに思っています。ですから、むしろ、私達というか、政治家というほど偉そうではないですが、鍛えてくれるのは現場であり人々だと。ですから現場や人々から遠ざからずに、私達も人間だから情熱って、行って話して、そうだと思つてそのみんなのエネルギーをもらつて、それをバックに国会で頑張るといふことなので、や

はり政治家というのは独立して国会に生息するといふのではなく、多くの人々の政治を思う気持ちを、どう私達が体現できるかということこそ、新しい政治という人々が求めていることだと思ふんですね。でももう一つ、ちよつと話がずれてしまいますが、政治はでもやっぱりものすごく危機だと思つていて、危機であつても結果責任ですから、危機だつていうことそのものも大変なことなんです、政党政治が日本である意味おかしくなつていふと思つていふんですね。というのは、ちよつと変ない方ですが、ヨーロッパの国々だつてもちろん山ほど問題はある。しかし例えば、そこは右翼と保守党は絶対混合しないわけですよ。右翼の政党があつて保守党があつて社会民主主義政党があつて共産党があつて緑の党がある。その党の名前を聞くと、ソーシャル・デモクラティック・パーティーと聞けば、その党が何を目指しているかわかるんですよ。ところが日本の党は、まあデモクラティック・パーティーとかリベラル・デモクラティック・パーティーは、党が何をやるうとしていふかは、経緯からしてわかるけれども、一体、その党がどんな理念のもとに、どんな政治を

やっていくのか、だんだんわからなくなる。

国会は無所属議員の方もいらっちゃって、もちろんそれは大事ですが、やっぱり歴然と政党政治なんですね。政党政治のなかで私達はいろんな戦いをやっているという、ある時はこのテーマではこの党と組むみたいな形でやっていて、ただ、政党政治そのものが、今回の選挙の時にあったように、選挙のために右往左往してどっかいくみたいな、いや、離党することに意味があることもあるし、今回も確かに、なんで「未来」ができたかというところ、それは理解はしているんですが——ちよつと話が目茶苦茶になってしまいますが——私が思っているのは、政党政治そのものが、やはり壊れていつているんじゃないか。あるいはもしかしたら、この選挙の結果、自民党と公明党という巨大な部分と維新の会のような、いわゆる改憲勢力が——公明党は違いますが——増えることにおける危機感みたいなのは、いま私自身が思っていることです。

(秋山) 政党のことにちよつと寄り道している時間はないのですけれども、私、常々思っていますのはいまおっしゃったことごとくともですが、その責任は大

いに政党そのものにあるのじゃないかということですが。それは例えば政党というのはまず何をしなければいけないか。有権者にきちんとした政策を示さなければいけない。政策を示すためには政党自身がシンクタンクの一つでも持つてあたるくらいの情報収集をし、それらを綿密に分析し、世の中の研究をし、そういう地道な努力をまず怠っているということですね。

それからやはり組織づくりが重要だと思うのですが、このへんも、特に民主党などの場合ですと、組織づくり、ほとんどされていないのではないかと。

それからもう一つ特に強調したいのは、最近、人材を育てていないということ。政党というのは次の世代、政治を担う人材を育てるといふ義務があるのだらうと思うのですが、それを選挙の時に、何かパフォーマンスのできる人あるいはテレビに顔をさらしている人とかを、安易に候補者として持つてきて政治家とさせるといったやり方は、結局、政党が自分で自分をダメにしているのじゃないだらうか。もつと地道に自分のところで将来の人材を育てるといふ、そういう気構えがまったく最近見られなく

なってきたので、これでは政党が潰れていくし
かないのかなというふうにちよつと心配をしている
のですけれども。

(白) いま先生がおっしゃったことというのは、非常に
厳しい、まさにその通りだなというふうに思います。
ただ、言い訳がましい話になりますけれども、われ
われ野党から与党になって、野党の時って何だった
んだろう。情報を集めるといっても限界があるんで
すね。つまり、今やっている政治に対してどの程度
われわれは情報を集められるか。影の内閣とかなん
かというふうにやっていますが、なかなかシャドー
キャビネットを置いたとしても、与党経験がないか
ら情報を出してくれない。シンクタンクといっても
日本最大のシンクタンクは一体何かといえば官僚組
織であって、全てそこでまとめられている部分が
あつてそこに、だからわれわれが与党になって、な
んだこれ、こんなことできないじゃないかというの
がやっぱり出てきてしまったという部分は、やっぱ
り反省もしなければいけないし、今後は、一回与党
を経験していますので、どうしていくんだというの
はまた今後の話だと思います。

パネルディスカッション

それから組織づくり。これは正直申し上げて、自
分達の選挙に汲々とするようになったんですけど
ね、今回なんかは特に。もう組織として成り立たな
いというか、全てのあれなんですけど、そういう部
分においての組織づくりというのはまったくできて
なかったということはこれは反省をしなければいけ
ない。

それと同時に、人材というのももう一つでして、
ただ、私もいろいろ調べてみたら、いわゆるタレン
ト議員というのが、ここ数年の選挙では、けっこう
落選していますね。前は、有名だったら、けっこう
入ったというのがあつたんですけど、タレント議員
だからといって、じゃ驚くような票が取れるかとい
えばそうでもないのです、日本人なら誰でも知ってい
る方が立候補して、参議院比例区で取れる票は
一〇〇万票なんていう数字はぜんぜんなくなってい
ますので、そういう面でいうと、国民はタレントだ
からといって、言い方悪いけど、のぼせあがつてい
るという感じではないような感じが、私は今してお
ります。

それと、先程の「職業としての政治家」でも

ちよつと申し上げたいなあと思うのは、私、政治家つて何だということに結局は行き着くんだと思うんですけど、私は、原点は人助けだろうなと思ってるんですけど、それはやっぱり、いま大島先生も言った「強いものは……」、それは彼らの思考というのは、たぶん強いものはどんどん強くなつてもらつて、その中で引つ張られていくんではないか、弱い人達がという考え方だと思ふし、私達の考え方というのは、そうはいつても、民主党というのはそうじゃないよねというのがわれわれあつて、だと思ひます。

ただこの国つて、日本国民の何だろうなと思うと、私は、やっぱり人助け、もつとこれを具体化させていくことつてどうということかという、仕事を与えろというかな、みんな誰でも仕事ができる——仕事があほしいですよ。働きたいんですね、この国の国民というの。だから働いて働いて、で、そこで稼いだお金の中からささやかな贅沢を楽しむというのが、私は日本国民の性格があるんじゃないんだろうかなと思うんですね。

この前テレビ見ていたら、スペインだったかな、

一カ月の休暇が二週間になつてみんな不平をいっているんですね。われわれ二週間だつて取れないのに、そういうやっぱり価値観が、この国というのはそういう面では、ものすごいやっぱり皆さん働きたいという気持ちがすごくあるんで、やっぱりその部分での仕事をきちつと私達がつくつていく、与えていくというのも政治の仕事だろうし、もつともつと原点は何かといえば、福島先生も、ちらつと軽くふれられた、平和をつくるということだと僕は思つています。これいちばん僕は根本だと思つていられる政治家の。戦争なんかするんだつたら政治家なんか要らないんですよ。将軍様一人いればいいんですよ、どつかのところみたいに。そうじゃなくて、われわれ、ああいういろいろな人達、いろいろな国々があるならば、そういう人達とどう渡り合うか、それでこの国の平和、そして世界の平和のためにどう貢献していくか、どう構築していくか、その知恵を絞つていくのがわれわれ政治家の役割であつて、私はそういうスタンスで、情報力とか分析力とか、そういうものをどんどんこれから高めていくということ。

平和がね、なんか最近、特に勇ましいお話つてすぐくあつて、やつつけるとか、なんか特にやつちまえとかなんとか、軍事力とか、なんか核だなんていう話まで出てきちゃつて。戦争したらTPPも消費税も何もないんですよ。全部なくなっちゃいますよね。それをやっぱ基本で僕は持っていますので、その部分をわれわれはベースとして持つて、それからどうするんだということを知恵出していく必要があるんじゃないかなというふうに思っております。

(秋山) ありがとうございます。

アツという間に時間が過ぎてきました。せっかくだので、会場の若い方のほうからいくつかご質問あれば、それにお答えいただきたいと思えます。

(質問) これは民主党の白議員かもしくは大島議員にお聞

きしたいんですけど、白議員もご自身で、与党にならなかった情報が出てこなかったと。野党になって初めてわかったことがたくさんあったとおっしゃいましたけど、与党になって、野党にわからなかったことが。でも、自民党の議員の前職を見ると世襲の方がいちばん多いんですけど、民主党って、官僚がいちばん多いんですよ、前職で。官僚出身者がい

ちばん多いですよ。特に大蔵がいちばん多いんですよ。それこそ古川さんにしたって、いろいろいますよ。そういうのは何でわからないんですか。

(大島) 完璧に(簡潔に?)私がお答えします。

民主党で官僚を辞めて政治の世界に来る人は、選挙を経て地域や国民の代表として、政治の立場から情報を得ようとする。一方で官僚の世界で地位を昇ってきた人は、法や規則、ルールに則って官僚の立場でそうする。その対立というのは、たいへん大きい。だから、それぞれの立場、立ち位置からみた主張だけでは、情報はとれない。

だからそういう意味での、そういった官僚だから取れるかという、そうじゃない。全て人間関係だから。

(白) 官僚だから取れるということじゃないですよ、

はつきりいえば。官僚同士で、同じ役所の人間でもわからないですよ。同じ省にいてもわからないです。だから、それは縦割りです。われわれ横串(よこぐし)入れようじゃないかと言っているんですけども。だから官僚がいっぱいいるからお前ら何でわかんねえんだ、そういう問題じゃない。やっぱり官僚

だからといっても、彼ら自身もわかってない。という事なんですね。ありがとうございます。

(質問) きょうは、大変貴重なお話、ありがとうございますました。

僕は日本大学法学部の政経塾のものなんですけれども、大学生で学んでいく上で、政治の諸理念でどういうものかというのをこれから、あと二年間なんですけれども、探究していこうかなと思っております。そのなかで、小野先生には一二月五日にお聞きしたんですが、大島先生、白先生、福島先生の精神的支柱になる人物と本を、できれば教えてもらいたいなと思うんですけれども、よろしくお願いします。

(大島) 簡潔にいいます。新しい法華経の解釈。法華経の経典をもとに僕は政治をやっています。

(小野) 公明党の……(笑声)

(大島) 違います。

(白) 私は先程お話ししました通りです。どこかの本を見てということではなくて、私自身政治家になりたいというふうに思った、子どもの頃から、あるいは学生の時も思っていた——私、国籍が違っていたからね。もともと選挙権もないわけです。そういうの、

ぜんぜん想像もしてなかったんです。ですからそういう中で、やっぱり政治が動かなければなというイメージでお話があったというなかから政治家を志したわけでした。そういう観点から、私はこの国の国益というのは周辺諸国と仲良くすることじゃなければこの国の国益はあり得ないという観点から政治を志しております。

ですから何かの本をと何かの人物をとということではないというふうに認識していただければと思います。

ありがとうございます。

(福島)

私は南アフリカ共和国に二度行くことがあったんですが、ネルソン・マンデラさんやそういう人達をとても尊敬しているんですね。なぜかという、彼は二七年間、獄中にあっただけども、彼自身も、人間性も損なわれなければ理念を失うことも情熱を失うこともなく、そのあと黒人政府をつくるわけですよ。当時、南アは核兵器を持っていて死刑があったけれども、それも廃止して廃絶をしていく。だからわりと不撓不屈の精神みたいな人のこと、だからすごく迫害にあったりすごく嫌な思いをしたり、困難

にありながらも、やっぱり情熱を持ち続けるような人には、とても尊敬をしているというふうには思っています。

個人的なバックグラウンドでいえば、私はやっぱり村山パパと土井ママとか、いろいろな人に育ててもらって、それはすごく育ててもらったというふう

（白） あともう一点。それに関連してというと、私はある

自民党の大物代議士といわれる方と、議員になってからお会いさせていただいて、ああ、これがザ・政治家だなと思ったんですよ。本当、何人かの自民党の大物の政治家と会うと、やっぱり信念あるなあとか、傍から言われているイメージと、会ってみて違うんだよね。民主党にいないんです。そういうのが残念ながら。（笑声）俺ね、思った。本当に自分は民主党なんだけど、自民党の議員さんの大物のそういう素晴らしい方というのは、やっぱり党派を超えて僕は尊敬できるなと思う方がやっぱりいらっしやいますね。

（小野） それは素晴らしい発言だ。

（秋山） 最後にちょっと司会の権限で条件をつけてお話し

パネルディスカッション

（大島）

ただきたきと思いますけれども、今日いくつか問題を残したかと思うのですね。いま日本が置かれているような閉塞状況、対立、きちんとした議論が起きないとか、未だ女性の進出が政界においてもままならないとか、いろいろ課題が出たかと思いますが、皆様議員さん、政治家です。この閉塞した日本の状況をどう突破していくのか、そのへんのお考え、意気込みを含めてお一人、二分でお願いできればと思います。

とにかく皆さん一人ひとりの思いを大事にして、しっかりとやるということに尽きます。それで皆さんにお願いしたいのは、私の大学の後輩でもありませんから、是非、政治に興味ある人は、私のフェイスブック友達に来てもらって、それでうちの国会に来て、いろいろ一緒に勉強しましょう。しっかりと頑張って、やっぱり僕は同窓のご縁ですから、皆さんが、もし政治のなかで本当に頑張りたいという思いを持っていらっしやる方がいらっしやれば、一人でもしっかりと私はそういう人達は正しく育ててもらいたいと思うし、伸びてもらいたいと思います、塾の先生ですから。

政界というのは人の芽を摘むことばかり考える人がすごく多くて、私はそこにいやいや嫌気がさしているのです、私はそうなりたくない。たぶん小野先生もそれでいま在野で人を育てようと思われていると思うので、だからそういう意味で、そういう志の人は私を訪ねて来てください。

以上です。きようはありがとうございました。

(小野)

私は、率直にいますが、永田町の政治家以上の仕事をしようと思つて、いま在野で活動しているところです。その根底の思いは何かというと、永田町はあまりにもいろいろなものに縛られ過ぎておりません。せつかく皆さんに今日この雑誌をお届けしておりますのは、在野の政治家といつてもわかつていただけないだろうから、こんなことをやってるんだよという自己紹介方々配っていただいたんですけど、せつかくですから御覧下さい。この中の二〜三ページのところに「私たちはなぜ、段々と窮屈になっていくのか」という一文を書かせていただきました。そのいちばん右のところ、皆さんも自由を尊重しながら生きていきたいと願っている方々が多いと思いますけれども、自由というのは何だと。私は、こ

のように書いてみました。「自由というものは、結局のところ一人ひとりが、不確かなものを不確かなものとしてそのままに受け止めて、それにもかかわらず秩序が守られていくように、自らの責任を背負っていくというところから生まれてくるものではないでしょうか。つまり自由に生きるということは、自らが不確かさを自分の強い覚悟で強く生きていくのだという決意を持たないことには生み出されてこないものだと思うのです。

つまり、第一には、社会と自分自身の関係に関するきちんとした見識を持つこと、第二には、自分自身の責任を自覚をすること、第三には右顧左眡せず、自分の生き方を貫くこと、この三点が必要だと考えています。」こう書かせていただきました。

この困難な状況を突破するためには、人間力を持った政治家を皆さんが選び出し、そして育てることです。そして皆さん方は、そのために国民として人間力の高い国民になることだと、こういうふうには私と考えておりますので、また、励んで頑張つてやってください。

(秋山)

ちよつと一言だけ。私の言葉足らずで失礼しまし

たが、小野先生は、実は衆議院議員を五期も務められた、松下政経塾第一期生で、いまの総理大臣と同期と。逢沢さん、今度、入閣されるんですか。

(小野) それはわからないですね。

(秋山) というバリバリの経歴をお持ちですし、国会議員には自らの意思でお出にはならなかったけども、政治家としての気持ちは未だに並々ならぬものを秘めておられる、こういう方なので、ちよつと補足させていただきます。

(小野) どうもありがとうございます。

(白) 小野先生が素晴らしい話をしたあとは喋りにくいんだけど、でも、ご指名でお話させていただくと最初に、私は福島みずほ先生から、最近の選挙はゴロンゴロンと自民・民主と、郵政選挙からいえばね、猛烈な数の失業者が発生しているんですよ。そういう中で何が起きているかというところ、いままでちよつと僕言わなかったんだけど、いわゆるリスクを取る政治家といふのかな、ものすごい政治家のなかでリスクが高くなってきていると僕は思っています。そうすると何が起きるかというところ、さつき申し上げたように、世襲議員の方々とかあるいは議員に

なりたいたいと思っても、奥さんにとめられちゃう、あんな、どうするのよ。三年半後には、また大丈夫なのといわれた時に、ウツと思ってしまうというのもあるだろうし。だから変な言い方だけど、つぶしがきく職業の人、すごく多くなっています、いま。福島先生は、その前だからね。つぶしがきくとかなんかという前から議員になっていらっしやるからあれなんだけど、いまの若い人達のなかというのは、いわゆる何か資格を持っていて、議員を辞めてもまたその資格で食っていけるよねという人がすごく増えてきているなというふうに思っているんですよ。リスクを取る、これどういうふうにしたらいんだろう。だって僕らはさ、これで落選したら、会社、雇ってくれませんか、国会議員なんていう方。めんどくさい、口数多そうだしさ。だからやっぱり、わかっているんですよ、そのあたり。

ただ、僕も思うのね。僕も新聞社辞めて、こっちは来ましたよ。はつきりいうけど、新聞社のほうが給料はいいわけ。こっちは、いまなんかネットでギャンギャン言われるわ、悪口は言われるわ、朝鮮人のスパイだとか、おかしいんじゃない。だって俺、韓国

人ですつて書いてあるのに、もともと。スパイだなんていうことがおかしいじゃない。そういう悪口、罵詈雑言の嵐になつている。

そういうなかで何なんだというのと、やっぱりそれでも信念持つということなんですよ、いま小野さん言つたように。やっぱりこの国、変えていこうじゃないか、世界変えていこうじゃないか、平和にしていこうじゃないかと。そういう思いを、やっぱり皆さん若い人達持つていただいて、あとは何とかなるよという、若いエネルギーって僕はそこだと思つてゐるんですよ。何とかなるよ、だからその部分でやつていこうじゃないかと。それよりも一生、そんな長くないんだよね。俺、もう五〇年ちよつと生きてきたけど、考えてみればアツという間でしたよ。だから、一生一回しかないんだつたら、もつと気合を入れていこうねというか、そんな安全パイだけではないところで気合入れる価値があるところだと。政治はダイナミックです。政治家になつて思つたのはこのダイナミックさのなかに自分を入れる喜びとというのはあります。

以上です。

(福 島)

白眞勲さんの続きでいうと、政治は確かに苦勞することもある、予想外のこともあるし、何でこんなこといわれるんだろうというのはあるんですよ。ドイツ社民党のラフォンテーヌさんが、政治家というのは職業上の殴られ家だというのを一九九〇年代読んで、でもそれは覚悟してなつたので、それも栄養のうちというか、それも一つの必要経費ぐらいと思つてるので、あらゆることも受けて立とうじゃないのというのには、実は思つてゐるんですが、ただ、今日は皆さんがおつしやつたように、政治のダイナミズムや、それから政治を必要としている人もいるし、政治のなかでもものすごく動いていくことややり甲斐というのはものすごくあるんですね。だから一日がハッピー、ノーテンキには生きていけないけれども、でもやっぱりものすごくやり甲斐を感じる瞬間というのはたくさんいるんな形であつて、是非、こういう形で政治そのものに関心を持つてくれる若い人がいることをとても嬉しく思つています。

さつき大島さんもいいましたが、私の事務所にも、政治つてやっぱり百聞は一見に如かず、予算委員会を傍聴するとか、ちよつと議員会館に来て何か

やってみるとか、それだけでもずいぶん政治がグッと身近になると思うので、是非是非遠慮なく国会の委員会を見たいとか、国会で一日だけでもポランテアしたいとか、ちょっとこんなことしたいというのでも遠慮なくいつてください。

例えばうちの事務所なんかに来る若者は、三度のメシより権力が好きというより、やっぱり平和が大事で、そしてやっぱり心がやさしく、なんかやっぱり社会民主主義的な、もつとみんなが共生できる社会をつくりたいという人や、性的マイノリティの人だったり、ハンデモキヤップのことに関心があったり、福祉をやりたいとか、男女平等的であったり、やさしい人が多いんですね。そういう人達を見事に国会に送り込むだけの力を全部持っていないというのが、ちよつと自分自身でもすごく残念だとは思っています。政治スクールなどもいままでもやってきたり、できたら若者のための政治スクールをつくって、そのなかから自治体議員とかは生まれているんですが、是非そういうこともやっていきたいと思っています。今日はたまたま国政でしたが、私はやっぱり自治体議員とか首長さんなどもものすごくやり

パネルディスカッション

甲斐がある仕事だろうというふうにも思っているで、今日はこういう形での出会いですが、また今後いろいろなお付き合いをさせていただきます。また、遠慮なく事務所にも来てください。

今日はありがとうございます。

(白) 福島さんの事務所のトイレを隔てたこちら側には私の事務所がありますから、ついでにお寄りください。(笑声)

(秋山) どうも先生方、熱心な討論、本当にありがとうございます。ございました。

予定の二時間半がきましたので、これで終わりにしたいと思います。まだまだ私ども用意していたお聞きしたいことが山ほどありますので、また、是非こういう機会を持てればと思っております。

皆さん、個性的な方が多くて、ちよつと交通整理に不手際がありましたことをお詫び申し上げます。思います。

本日は本当にどうもわれわれのためにありがとうございます。ございました。(拍手)

執筆者紹介

掲載順

藤川 信夫

日本大学教授

甲斐 素直

日本大学教授

倉島 隆

日本大学教授

信夫 隆司

日本大学教授

河野 洋平

衆議院議員
元衆議院議長

編集委員

岡島 芳伸

山田 光矢

池村 正道

小田 司

高橋 雅夫

船山 泰範

山川 一陽

楠谷 清

佐渡友 哲

福島 康仁

HŌGAKU KIYŌ

Journal of the Law Institute

< Law Institute >

Nobuo Fujikawa, *A Consideration of the Deployment and Influence of International Finance Legislation Centering on the U.S. Dodd Frank Act — The Dilemma and Paradox of Strengthening Regulations, Corporate Governance, and Extraterritorial Application —*

Sunao Kai, *Outline of Australian Constitutional Prehistory*

< Political Science and Economics Institute >

Takashi Kurashima, *A Study of James Harrington's Thought about Lawgiving, Centering on his Art of Lawgiving*

Takashi Shinobu, *The Bohlen-Serrano Agreement and the Prior Consultation System*

< Symposium: Now, Questioning a Politician >

Yohei Kono, *Now, Questioning a Politician*

Panel Discussion

ISSN 0287-0665

法
学
紀
要
(第五十五卷)

編集
発行

責任者

岡島芳伸
山田光矢

発行者

日本大学法学部法学研究所
日本大学法学部政経研究所

発行年月日

平成二十六年三月一日

株式会社メディオ

