

# 中・四国アメリカ研究

---

第2号

2005年

---

## 目 次

### 論 文

ケナンの「封じ込め」構想とドイツ問題

— 分割か統一か 1946年-1949年 — ..... 鈴木 健 人 ( 1 )

アメリカの国勢調査訴訟

— 連邦議会下院の議席配分制度とその危機 — ..... 岩 倉 秀 樹 ( 43 )

アメリカのプレス・ポリシーと戦争報道の変遷

— 世界大戦からイラク戦争 — ..... 井 上 泰 浩 ( 79 )

Between Welfare State and Social Work: the American Public

Welfare Association from 1930 to 1945 ..... 藤 原 哲 也 ( 95 )

マーク・トウェイン 旅と翻訳

— 翻訳物語『ジャンヌ・ダルク』試論 — ..... 水 野 敦 子 (111)

投稿規定 ..... (124)

編集後記 ..... (125)

---

中・四国アメリカ学会



# ケナンの「封じ込め」構想とドイツ問題

—— 分割か統一か 1946年－1949年 ——

鈴木 健 人

## はじめに

ジョージ・F・ケナン (George F. Kennan) の「封じ込め (containment)」構想において、ドイツは日本と並んで中心的な役割を担っていた。ただし、日本がいわゆる北方領土を除けば、旧連合国に分割されることがなかったのと対照的に、ドイツは東西に分割され、第二次世界大戦後の約半世紀を分裂国家として過ごすことになった。1989年のドイツ再統一が米ソ冷戦の終結を象徴していたのと同様、冷戦初期のドイツ分割はまさに冷戦の開始を象徴していた。しかもドイツ・ベルリン問題は、間歇的に米ソ間の危機を招来したという意味で、まさに冷戦そのものを反映した事象でもあったのである。このように冷戦期においてドイツ問題が焦点になっていたということは、ケナンの構想においてドイツが大きな位置を占めていたことと無縁ではない。ケナンの構想において中心的な概念であった「ユーラシアの勢力均衡の回復」のなかで、ドイツの政治経済復興はヨーロッパにおける「封じ込め」の中心的な課題となっていたからである。ヨーロッパにおいて「封じ込め」が成功するか否かはドイツ問題の帰趨にかかっていたのである。また旧ソ連にとってもドイツ問題は戦後構想の中で最重要の課題であった。1941年から開始された独ソ戦において、ソ連は約2千万人にのぼるといわれる被害を受け、1944年6月に米英軍がノルマンディー上陸を果たすまで、ほとんど単独でナチス・ドイツ軍と対峙していたのである。スターリングラードの戦闘や、クルスクでの大戦車戦を経て、ソ連はほとんど独力でドイツの軍事力を撃退した。赤軍がドイツ軍を追って東ヨーロッパ諸国を「解放」し、勢力圏を拡大したことが冷戦のきっかけとなったが、ソ連が勢力圏を拡大したのも戦後ドイツに対する安全の確保が焦点になっていたのである。ソ連は戦勝国になったが、戦後世界においてドイツをどのように処理していくかは、将来の自国の安全を考えるうえで妥協を許さない課題であった。

米ソ冷戦はポーランド問題をきっかけとして開始されたが、冷戦の焦点はドイツ問題をめぐる米ソの確執にあった。そこで本稿では、ケナンの「封じ込め」構想の視点からドイツ問題に焦点を当て、冷戦期のドイツ問題がどのように形成されていったのかを跡付けることにしたい。近年、旧ソ連や東欧諸国の文書が公開されるようになり、冷戦史研究は新たな段階に入っているが、ドイツ問題についても新しい業績が登場している。これらの業績は、ドイツ問題につい

ていくつかの注目すべき見解を提示するに至っている。それらを大別すると、スターリン (Joseph Stalin) は遅かれ早かれドイツ全体をソ連の勢力圏に取り込むことができると考えていたというものや、彼が当初からソ連軍の占領地域に社会主義国家を建設しようとしていたとするもの、あるいは「ブルジョア」国家としてのドイツと何らかの取引をしようとしていたのではないかという見方もある。さらにはスターリンの政策を、機会主義的に勢力を拡大しようとしたと理解するものもある (Loth, 1996, 23)。またケネディ=パイプは、冷戦期においてソ連が最も警戒をして注目したのがドイツであり、通説とは異なりスターリンはアメリカの欧州駐留を許容していたとする。ソ連が警戒していたのはアメリカがドイツの潜在的能力を西側同盟に引き付けて利用しようとしたことにあるとし、ソ連はそれを妨害しながらもアメリカの力でドイツを押さえ込もうとしていたという。そしてドイツ問題の解決のために西側と妥協する可能性があったと主張している (Kennedy-Pipe, 1995)。マックアリストアーは、F・D・ルーズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) の戦時外交からEDC (European Defense Community: 欧州防衛共同体) が問題となる時期までの、アメリカの対ドイツ外交を概観し、第二次世界大戦によっても、また冷戦によっても、ドイツをめぐるヨーロッパ国際政治の構造的問題は解決しなかったとし、アメリカ軍の恒久的な駐留のみがヨーロッパの安定をもたらしていると主張している。欧州の「第三勢力化案」や「西欧統合」が、米軍の駐留や撤収の可能性と、西ドイツの再軍備問題および同国の影響力の制限などと密接な関係にあったことを改めて印象づけている (McAllister, 2002)。

一方、ケナン研究においても、ドイツ問題は重要な課題として認識されており、特にケナンが1948年に提出した「プログラムA (Program A)」と呼ばれたドイツにおける兵力引き離しおよびドイツ再統一構想は注目を集めている。研究者達は、ドイツ分割を主張していたケナンが、ドイツの再統一を主張するようになり、ケナンの構想が変化したという点を強調している。確かにケナンの構想は変化した。ドイツの分割を求める主張が再統一を求める方向に変化したのであるから、ケナンの構想が変化したというのは当然である。だがそれはケナンの「封じ込め」構想から見てどのような意味があったのか。そのような構想を提起した背景にはケナンのどのような判断があったのか。本稿では差し当たり「転換」があったかどうかではなく、ケナンの構想の変化をもたらした背景に何があったのかという視点から分析を進めたい。

## 1. 米ソの戦後構想とドイツ

第二次世界大戦がナチス・ドイツによって始められたことは、米英ソ連合国の戦後構想において、ドイツ処理問題が中心的な位置を占めることを必然化させた。わずか20年ほどの間に二度までも世界を戦争に巻き込んだ大国をどのように処理するかは、戦後に永続的な平和を築く、



ために必須の要件であった。だが、現実に関連国のドイツ処理方針はそれほど一貫したものでなく、三大国間で明確なマスタープランを作り上げるというところまで、とても行かなかったというのが事実である。アメリカの国務省は、1943年ごろまでに大まかな方針を確立したが、それはドイツを非軍事化し世界経済の中に統合するというものであった。この時点ではドイツの分割や細分化は否定され、統一を維持することが前提になっていた (McAllister, 2002, 49)。これに対してF・D・ルーズヴェルト大統領はドイツの解体を構想しており、ビスマルク (Otto von Bismarck) の作り上げたドイツをいくつかの小国単位に分割することを考えていたのである。1943年11月の、米英ソの三首脳が初めて会したテヘラン会談では、ルーズヴェルトがドイツを五つの国家に解体しルール地方とザール地方を国際管理の下におくという構想を呈示し、スターリンの同意を得ていた (McAllister, 2002, 50-51)。だがスターリンの構想はさらに厳しいものであった。スターリンは、戦後ドイツの国内ばかりでなくその周辺に軍事拠点を構築し、連合国が恒久的にそのような拠点を占領してドイツ軍国主義の復活に備えるというものであった (Kennedy-Pipe, 1995, 42)。スターリンはドイツ復活の可能性を強く信じ、それに備えることを強調していた。他方イギリスは、プロシアがドイツ軍国主義の元凶であるという点でアメリカと同じ見解を持っていたが、ドイツの分割については比較的穏健な分割案を提示していた (Kennedy-Pipe, 1995, 42)。この時点でアメリカは既に戦後世界の平和を維持するため国際機関を創設するという構想を明らかにしていたが、イギリスは緩やかな形ながらヨーロッパにおける勢力圏の確定に関心を持っていた。またソ連の関心は米英に対して可及的速やかに第二戦線を開いてほしいというものであった。ドイツ打倒のためには米英の軍事力が必要であることを認めたものであったが、スターリンはまたドイツの復活防止のためには米英との長期的な協力が必要であること、さらにはドイツについては米英ソが責任を分担することを暗に示していたのである (Kennedy-Pipe, 1995, 42)。

テヘラン会談後も、国務省とルーズヴェルトの構想との間に特に調整は行われなかったが、モーゲンソー (Henry Morgenthau, Jr.) 財務長官が介入して新たな問題が起こった。モーゲンソーは「ドイツが第三次世界大戦を始めるのを防止するための計画」、いわゆる「モーゲンソー・プラン」を提示しルーズヴェルトの支持を得ていた。ドイツを農業国にしてしまうという急進的な計画であったが、ルーズヴェルトはドイツに対して厳しい姿勢で臨むべきであると考えていたところから、このプランに賛成した。またこの計画によれば、戦後アメリカ軍を短時間でヨーロッパから撤兵させる予定になっていたが、それはルーズヴェルトの構想と一致するものであった (McAllister, 2002, 54-55)。モーゲンソーの提案をきっかけにして、アメリカ政府内に閣僚委員会が開設され、ハル (Cordell Hull) 国務長官、スチムソン (Henry L. Stimson) 陸軍長官、ホプキンズ (Harry Hopkins) 補佐官とモーゲンソー本人がメンバーとな

った。この委員会のなかではスチムソンが激しくモーゲンソーに反対したがルーズヴェルト自身は明確な意見を表明しなかった。だが、ルーズヴェルトが「モーゲンソー・プラン」を気に入っていたのは確かで、ケベック会談でチャーチル（Winston S. Churchill）に提案しその同意を得ていたのである。ところがイギリスの戦時内閣は「モーゲンソー・プラン」に反対であり、ソ連もそれに反対したため同プランは実現することなく歴史の中に消えていった。ルーズヴェルトはモーゲンソー・プランについて二度と言及しなくなったが、国務省の計画、すなわち統一ドイツを世界経済に統合するべきだとする計画には反対し続けた。彼は依然としてドイツ分割を構想していたのである（McAllister, 2002, 55）。

1944年に入ると戦局ははっきりと連合国側に有利な情勢になっていった。6月6日には米英を中心とした連合軍がノルマンディーに上陸し橋頭堡を築いた。赤軍はすでにドイツ軍に対して攻勢を取るようになっており、連合国は東西からドイツを挟撃する態勢をとった。連合軍はドイツに占領されていた地域を解放し、ドイツ本国へ向かって進撃を開始した。いよいよ「戦後」が始まろうとしていた。ヨーロッパの戦後政治地図がどのようになるのかが、焦眉の問題として浮上してきたのである。そこで米英ソは1945年2月に、クリミア半島のヤルタで首脳会議を開くことになる。ヤルタ会談にあたってアメリカが最も重要視したのは「解放ヨーロッパに関する宣言」に同意を取り付けることであった。同宣言は戦後ヨーロッパ諸国の政治体制が自由選挙によって選出された人々から構成される民主的な政府になることを目指したものであった。英ソはこれに同意したが、現実にはポーランド問題をめぐって対立が起き、「冷戦」をもたらす原因になった。既にこのとき赤軍はベルリンまで40マイルの地点まで進出していた。ポーランドは赤軍の支配下にあり、米英は外交上の圧力しかかけることができなかった。ヤルタでは米英ソのドイツにおける占領担当地区と中央機関についての合意がなされた。それより前、赤軍はベルリンを陥落させようとしていた。2月4日にはジューコフ（Georgi Zhukov）将軍に対して、ベルリン進攻のため、前線にいる部隊の再編と補給の指示が出されていた。ところが同6日にその命令は急遽撤回されたのであった。明らかにスターリンはドイツの占領についてソ連の主張が認められたのを確認して自重したのである。自国の軍隊がどこまで進出するかが大きな政治問題となっていたのである。こうした中、チャーチルはフランスを大国として復活させようとしていた。欧州大陸においてドイツに対抗できる大国を復活させる必要があるという理由からであった。そのためドイツ占領にフランスを加えるよう主張していた。ソ連側はフランスがそのような役目を果たすことに反対であったが、結局西側占領地域の中からあればフランスに占領地域を割り当ててもかまわないということで了解した。ルーズヴェルトもフランスを復活させることに関心を持っていた。というのも、戦後2年ほどでアメリカ軍はヨーロッパから撤収するであろうという予想をルーズヴェルト自身が改めて示したからであ

ルはポーランド問題などでソ連から譲歩を引き出すために、軍隊をできるだけ東方まで進出させ、その撤収をソ連との交渉の梃子にしようとしていたのであった。皮肉にもチャーチルと同じ思考法を持っていたのはスターリンの方であった。スターリンはオーストリアで既に成立していた政府を米英が認めるのと引き換えに、米英軍のウィーン進駐を認めたのであった (Kennedy-Pipe, 1995, 81)。当時のアメリカは、欧州流の政治と軍事を結びつける考え方をまだ十分学習してはいなかったのである。また、アメリカがこのように軍隊を撤収させたのは、自分達が別にソ連に対する交渉の梃子を持っていると考えたからでもあった。それは経済的な手段であり、4月に国務省内の会議でも検討されていた。米英ソは同盟国であるとはいえ、ドイツの敗北と共に新しい状況が現われていたのである。

1945年7月、米英ソ最後の戦時首脳会談がベルリン郊外のポツダムで開かれた。このポツダム会談がそれまでの首脳会談と異なる点は、米英ソともドイツの分割ではなく統一の維持を議論の出発点にしていたことである。アメリカでは分割論者であったルーズヴェルトが死去し、国務省の統一ドイツ路線が生き残っていた。国務省が統一を求めたのは、分割が戦勝国間の対立を招くかもしれないうえ、ヨーロッパ全体の経済復興を妨げる可能性があり、さらにはドイツ人たちに正当なものとして受け入れられないからであった (McAllister, 2002, 85)。ドイツからの賠償取立てを重視していたソ連にとっても、ドイツ分割は賢明な政策ではなかった。ソ連が要求していた膨大な賠償をドイツから取るためには、西側が占領している地域からも賠償を取る必要があり、とりわけイギリスが占領したルール地域の工業プラントやそこからの生産物を賠償として取り立てる必要があったからである。スターリンは、ドイツ敗北後分割に反対するようになったが、彼自身がどのような将来像を持っていたのか判断するのは難しい。1945年6月に東ドイツの共産主義者たちと会談した際には、同盟国が一体性を維持しても「二つのドイツ」が出現するであろうと述べていたし、その一方で米英による分割に反対し統一ドイツを目指すべきだとも述べているのである (McAllister, 2002, 84)。しかし公式には、「ドイツを経済的一単位として」扱うというポツダムでの合意をソ連も受け入れていたのである。結局ドイツ占領は、米英ソ仏がそれぞれの担当地域を個別に占領し、ベルリンには全ドイツ問題を扱うためのドイツ管理理事会が設置されるという形で進められることになった。いずれの地域も軍政であり当初ドイツ側の行政機関は認められなかった。ソ連占領地域ではドイツ人女性に対する赤軍兵士の暴行が異常なまでに頻発し、また賠償取立ても極めて厳しかった。ソ連のドイツに対する復讐という要因もあったが、占領行政としては極めて大きな問題であった。(米英占領地区でも暴行などはあったがソ連占領地区でのそれは異常であった)。

る。それまでもアメリカは、戦後のヨーロッパに米軍が長期に留まることはないとの見解を示していたが、ヤルタにおいて初めてそれが2年程度のものであることを明らかにしたのである (Kennedy-Pipe, 1995, 52-54)。そのような予想がスターリンの計算に何らかの影響を与えたことは否定できないであろう。

ソ連側が最も大きな関心を示したのがドイツからの賠償問題であった。ドイツを弱体化させるために工業プラントを撤去し、それを自国の復興のために利用できるという思惑があったようである。スターリンとマイスキー (Ivan Maisky) は連合国が200億ドル相当の賠償をドイツから取り、その半分にあたる100億ドル相当がソ連に割り当てられるべきであると主張した。米英はドイツの非軍事化には強い関心を持っていたが、同時に経済的にはドイツが自立することを望んでいた。そのため賠償にはより慎重な姿勢を示すことになる (Kennedy-Pipe, 1995, 55)。ところがヤルタ会談終了後、わずか2か月でルーズヴェルトが他界してしまった。ヤルタ会談後、米英はポーランドにおけるソ連の行動がヤルタ協定違反であると考え、憂慮を深めているところであった。副大統領から昇格したトルーマン (Harry S. Truman) は外交の経験がないうえ、戦時外交の詳細を全く知らされていなかった。4月23日、トルーマンはアメリカに来ていたモロトフ (Vyacheslav Molotov) 外相に対して外交儀礼上異例の厳しい言葉でポーランドにおけるソ連のヤルタ協定違反を非難した。しかしある研究によれば、トルーマンのこのような批判は、ルーズヴェルトの路線を忠実に守ろうとしたところから出てきたものであった。ルーズヴェルトにとってポーランドはソ連との協力を維持できるかどうかの試金石であり、彼もポーランドにおけるソ連の行動に批判的であったからである。もちろんルーズヴェルトであれば他国の外務大臣に対する言葉遣いはもっと洗練されたものになっていたであろう (McAllister, 2002, 58)。その後トルーマンは、ホプキンズをモスクワに派遣するなどしてソ連との関係修復に努め、ポーランド問題も解決されたかのように見えた。トルーマンはソ連との協調に楽観的となり、6月7日その日記に「彼ら〔ロシア人〕はいつも我々の友人である」と書いたほどであった (McAllister, 2002, 66)。

一方チャーチルは、将来に対してトルーマンよりずっと悲観的であった。ドイツに対する軍事行動が進展すると共に、米英軍をどこまで進出させるかが問題となっていた。チャーチルは、西側の軍隊を可能な限り東方まで進出させるべきであると主張し、チェコスロヴァキアに入りプラハを解放しようと言っていた。これに対してトルーマンとアメリカ軍首脳は、ルーズヴェルトの対ソ協調路線を維持することを意識して、軍事行動の結果ドイツのソ連占領予定地域にまで進出していた部隊を米軍占領予定地域まで後退させた (McAllister, 2002, 67, 70-71; Kennedy-Pipe, 1995, 79, 81-82)。アメリカがこうした行動を取ったことで、米英がソ連に対して協同で対処することが困難であることを、チャーチルは思い知らされたのである。チャーチ

## 2. ドイツ占領をめぐる混乱とケナンの対ドイツ構想

### (1) ドイツ占領とその問題点

ドイツ占領が始まるといろいろな問題が生じてきた。例えば非ナチ化の度合いは米英ソ各占領地区で異なり、ソ連占領地区とアメリカ占領地区のそれが最も厳しかった。賠償についてもソ連占領地区が極めて厳しかった。アメリカ軍政府長官クレイ (Lucius Clay) は、ワシントンから受け取ったドイツ占領の原則を定めた統合参謀本部命令第1067号 (JCS-1067) がドイツの現実合わないことを痛感するようになり、その改定を求めるほどであった。だが最も大きな問題は、ドイツを経済的一単位として扱うという合意と各占領地区の現実が全くかけ離れていることであった。ドイツの一体性を守るとしながら、米英ソ仏はそれぞれ別個の占領政策を実施していたため、国民経済の一体性が崩れてしまっていた。このような状況になった原因の一つはバーンズ (James Byrnes) 国務長官の示した方針に大きな問題があったからである。バーンズはポツダム会談で、米英ソ仏各国がドイツの各占領地区から意のままに賠償を取ればよいと主張したのであった。しかもバーンズは、ソ連の影響力が西側占領地区に及ぶことを強く警戒してルール地区の国際管理に反対し、それを議論することさえ拒否していたのである。賠償に関する限り、米英ソはポツダム会談以前にはドイツの経済的一体性を維持することを前提にして取り立て額を決めようとしていたのに対し、バーンズは自国占領地区からの賠償を主張して譲らなかった。イギリスはこれを事実上ドイツの分割をもたらしものだとして反対を表明していた (McAllister, 2002, 86-87)。バーンズがこのような主張をしたのは、自分がどのような政策をとるにしても結局ドイツは分割される方向に進むだろうという彼の予想に基づいていた。賠償についても各自の占領地区から取ることにすれば、米ソ間で紛争の種をあらかじめ取り除くことになり、両国が友好的な関係を維持することが容易になると考えていたのである。バーンズは、米ソが友好関係を維持しつつドイツを分割するための基礎を築こうとしていたのであった (McAllister, 2002, 91, 95)。だがこのような構想はあまりに独り善がりであり、占領当事国が認めることのできないものであった。クレイトン (William Clayton) 国務次官補は、ソ連占領地区にはドイツ国富の45%しかないと言って、西側占領地区からも賠償を取りたいというソ連の要求を正当なものとした。トルーマンもソ連が全賠償の50%を受け取るべきだと言ったため、バーンズは方向転換し、西側占領地区のなかで平時のドイツ経済にとって不必要な資本財の15%を、ソ連側占領地区からの食糧その他の天然資源と引き換えにソ連にわたし、さらに資本財の10%を無条件でソ連に引き渡すことになった。7月30日、バーンズはルール地区からソ連への賠償引渡しを提案したのである (McAllister, 2002, 94)。だが、バーンズの主

張した自国占領地区からの賠償取立てという方向性も残ったため、それが最終的にドイツの分割へつながっていったのである。

1946年3月末、米英ソ仏はポツダム協定で定めたドイツからの賠償取立てに見合う戦後のドイツ経済の水準を確定する声明を出し、ドイツの産業が1936年における同国の経済水準の約70%にあることを確定した。これに基づいて賠償が行われる予定であったが、米軍政府長官クレイなどは、弱体化したドイツ産業はヨーロッパ全体の復興を妨げ、アメリカが援助を出すことになり、結局多くのコストを負担することになると考え、工場の解体などには熱心でなかった (Paterson, 1973, 242)。クレイはソ連に対し、ドイツの産業水準は占領当事国が全ドイツに関して共通の輸出入計画をたて、それと共にドイツを一体のものとして扱うことに基礎を置いていると主張していた。ところがソ連側は占領地区単位の輸出入を継続すると主張した。4月8日、クレイはソ連がそのような立場をとりつづける限り西側占領地区からソ連への賠償支払いを実行できないと警告していた。クレイは、ソ連がドイツを経済的一単位として扱うかどうかという点に疑いを持っていたのであった。5月3日、ついにクレイは、ポツダム議定書の条項が遵守されない限りアメリカ占領地区からの賠償取立てを停止すると声明した (McAllister, 2002, 112-113; Paterson, 1973, 253-254)。クレイはドイツを一体として扱うことを妨害するフランスにも苛立っていたが、この決定はソ連に向けられたものであり、しかも事前にバーンズ の了解を得ていたものであった。この頃になるとバーンズも、協力的な立場からソ連と取引する意欲を失っていたのである (McAllister, 2002, 114)。1946年4月－5月にパリで外相理事会が開催されたが、その席上バーンズはドイツを25年間非軍事化する米英ソ仏四か国条約の締結を主張していた。7月に再開された同理事会では、モロトフが四か国条約の期限を40年とすることを主張したうえ、賠償停止を批判し、さらにソ連があくまでドイツから100億ドル相当の賠償を取るとの立場を明らかにしていた (Gimbel, 1968, 73-74)。これに対してバーンズは、7月11日シュツットガルトで演説し、アメリカ占領地区と他の占領地区との経済統合を訴えた。バーンズは、すでに統一ドイツをあきらめる旨、密かに漏らしていたのであった。この演説に応えイギリスが占領地区の統合に合意したため、12月上旬、米英占領地区統合協定が結ばれ、米英統合占領地区 (Bizonia) が成立することになったのである。以上のように1946年末になると、ドイツの分割へ向けた動きが事実上始まっていたと考えざるを得ない。しかしこの時点ではアメリカ政府首脳部はまだポツダム協定を完全に反故にするつもりはなかったし、ソ連と正面から対立するつもりもなかったと思われる。統一ドイツを維持することは困難になっていたが、西ドイツ国家を建設するという構想もまだ生まれてはいなかったのである。

## (2) ケナンの対ドイツ構想

ジョージ・ケナンは幼少期よりしばしばドイツを訪れたことがあり、ドイツ語に堪能でドイツ文化にも親しんでいた。第二次世界大戦が勃発したときにはベルリンのアメリカ大使館に勤務しており、戦争開始と共に抑留生活を送ったが、1942年6月には交換船で無事アメリカに帰ることができた。長期の休暇を得た後、ポルトガルリスボンで公使を務め、1944年からはロンドンでヨーロッパ諮問委員会に参加し、わずかではあるが戦後計画に関係した。ケナンにとって重要な転機は、1944年7月に駐モスクワ米大使館の代理大使として、1937年以来7年ぶりにソ連に赴任したことである。当時の駐ソ大使はアヴェレル・ハリマン（W. Averell Harriman）であったが、ケナンは多忙なハリマンをよく支え、ハリマンが不在の時には事実上アメリカ大使館のナンバー・ワンとして活躍した。ケナンがソ連に赴任したとき、戦争はすでに連合国側に有利となっており、ドイツの敗北はほぼ確定的であった。しかし、そうした中でケナンはアメリカの戦時外交全般に対してのみならず、対ソ外交について強い不満の念を持つに至っていた。ルーズヴェルトが重要な外交案件を国務省に知らせない点はもちろん大きな不満であったが、それ以上に大統領のソ連に対するアプローチの仕方にケナンは深い憂慮の念を持っていたのであった。ケナンのようなソ連専門家から見れば、ルーズヴェルトのようにソ連との協調を前提にして戦後計画を立案することは極めて危険なことであった。スターリン政治体制に対する嫌悪は当然に持っていたが、それ以上に重要なのはソ連のように権力政治の視点から国際政治を見て行動する国家に対して、民主主義などの理念や国際機関を通じて協力を求めることは全く的外れであった。こうした思いをケナンは私的な論文としてまとめハリマン大使に提出した。「7年後のロシア」と題されたこの論文は、権力政治の視点からソ連の行動を分析するものであった。ケナンはまず、戦後ソ連の経済情勢を予測した。経済活動に関する決定は、「世界全体の中でのロシア国家の相対的権力関係と威信を強化しようという決意」に基づいて行われ、国民の生活水準の上昇を犠牲にしても、かつてのような重工業化路線に復帰するだろうと予想した。そのような工業力に基づいた巨大な軍事力が維持されるであろうというのがケナンの予想であった（Kennan, 1983, 508; ケナン, 1973, 下, 284）。そしてヨーロッパの国際政治情勢については次のような極めて厳しい見方をしていた。

「この地域〔東および中部ヨーロッパ〕におけるロシアの努力は、ただ一つの目標、つまり力に向けられている。この力の形態や、それを達成するための方法は、二義的な問題である。当該地域が「共産主義的」か否かは、モスクワにとってどうでも良い問題である。すべての条件が同じなら、モスクワにとってはたとえそれが論争の種になっても、共産主義化された方が良いかもしれない」（Kennan, 1983, 521; ケナン, 1973, 下, 297）。

「東、中部ヨーロッパの中小国にとって、問題は共産主義か資本主義かではない。それは国民生活の独立か、大国による支配かの問題であり、しかもその大国はいまだかつて、対抗する国家グループと永続的な妥協をすることに慣れていない国である」(Kennan, 1983, 521-522; ケナン, 1973, 下, 297)。

このようにケナンはまさに権力政治の観点から戦後のソ連外交の方向性を分析して見せていたのである。そこには自由な選挙も民主的な政府も関係のない、剥き出しの権力が支配する世界が描かれている。ソ連はとにかく力を求めているのだというのがケナンの基本的認識であった。このような内容を持つ「7年後のロシア」という論文を、ハリマンが読んだかどうかはわからない。ハリマンは何のコメントもつけず、黙ってその論文をケナンに返した。だがハリマンはその文書を価値あるものと認め、ワシントンに送信していたのであった。ハリマンは徐々にソ連に対して厳しい認識を示すようになっていくが、ケナンがどれだけの影響を与えたのかは不明である。

ケナンの厳しいソ連認識は、約1年後にドイツが敗北すると改めて論文の形を取って表明された。それは「対独戦終結時におけるロシアの国際的地位」という論文で、やはり権力政治の観点から情勢を分析していた。ケナンはアジアでの対日戦が終わることも見越して、「ロシアが歴史上初めて、ユーラシア大陸に対抗する大国がひとつもないことに気づくであろう」と述べ、ロシアの影響力がそれまでになく拡大することを強調した。もはやソ連は諸民族および諸国家を支配する帝国主義国家であった。ケナンの見るところ純粹のマルクス主義は既に時代遅れになっているのであった。ソ連が支配する東、中部ヨーロッパで諸国民を一つの目的に向かって鼓舞するような「偉大な思想」をソ連は持っていないというのがケナンの判断であり、「クレムリンの門前に服従する大衆はいるが、鼓舞される信奉者はもはやいない」のであった。革命的マルクス主義の火は決定的に消え去ってしまったというのである。これはソ連が支配している東ヨーロッパをうまく治めていけない可能性があることを示唆する見解であった。イデオロギーよりも権力関係がソ連外交を導く要因なのである。「クレムリンは、権力の現実精通している集団として、今後数十年間、現在の大国間の安定を確保するのに真に必要なものは、ただ大国間の合理的な力の均衡の維持と、[米ソ] 相互の死活的な利益圏に関する現実的了解だけであることを知っている」というわけである。このようにケナンは大国間の勢力均衡と勢力圏の設定およびその相互理解が対ソ外交を認識するためのカギであることを明確に主張していた (Kennan, 1983, 533, 536-537, 541, 544; ケナン, 1973, 下, 308, 310-311, 315, 318)。ヤルタ会談で合意された「解放ヨーロッパ宣言」のような一般的原則は、ソ連外交を掣肘する力を持たないというのがケナンの見解であった。だが1945年当時のアメリカ外交当局者は、まさにその



ような宣言こそがソ連の行動を抑制するのだと考えていた。ルーズヴェルトの通訳を務め米ソ間の協力関係を実感してきた国務省のボーレン (Charles E. Bohlen) は、ソ連がこの宣言を受け入れれば東ヨーロッパの状況は根本的に変わるであろうと考えていたのである。これに対してケナンは、すでにヤルタ会談が行われているときに、戦後ヨーロッパを米英とソ連との間で勢力圏分割するようモスクワから主張していた。だがこの時点ではアメリカ政府内でケナンのような見解は少数派であり、ボーレンのような見方が普通であった。ボーレンはケナンの親友であったが、このときにはさすがに「ケナンについていけない」と不満を表明していた (Kennedy-Pipe, 1995, 50-51)。しかし、1945年末頃から1946年春にかけて、アメリカのソ連認識は徐々により強硬なものへと変化していった。そのような変化を象徴したものこそ、ケナンがモスクワ大使館からワシントンへ送った、いわゆる「長文電報」であった。この電報の内容については既に別のところで検証した (鈴木, 2002, 46-51) ので、ここでは繰り返さない。重要なことは、この「長文電報」が、当時のアメリカ政府のソ連認識において、すでにぼんやりとはあるが首脳部が感じていた不安感や危機意識を、明確で洗練された概念として整理し、政策立案の前提となる認識枠組みをはっきりと形成させる触媒になったということである。東欧問題やドイツ問題、またイランから赤軍がなかなか撤兵しなかったことなど、個々のソ連との軋轢の根底に横たわっている基本的問題のありかを抉り出し、しかもその問題に対する処方箋まで提示したケナンの電報は、政府上層部で「センセーショナルな」反響を呼び起こしたのである。ケナンは一躍ソ連問題の専門家として注目を集める存在となった。このようなケナンに対して、ドイツ問題に関する意見を求められるのは自然な流れであった。ケナンは既に上記の論文で明らかにしていたような基本的認識に基づいてドイツ問題処理の方針を示したのである。

すでに見たようにケナンは、戦後のヨーロッパを米ソの間で勢力圏分割する他はないと主張していたのだが、この点から、米英ソ仏四カ国によるドイツの共同管理が不可能だと予想した。彼は、まずソ連の戦後対独政策の目的として次の二点を挙げていた。すなわち第一は、オーデル・ナイセ河をドイツの東部国境線とすること。第二は、ドイツの社会主義化である。そして、このような目的を持ったソ連が、ドイツ中部にまで軍隊を進出させた以上、ドイツにおいて中央機関を設立しソ連軍占領地区にまで西側の影響力を拡大しようとすることは不可能だというのが、ケナンの認識であった (FR, 1946, Vol. V, 516-520; 鈴木, 2002, 63-64)。こうした状況の中で、アメリカが実施し得る唯一の政策は、西側占領地区を東側からの脅威を受けないような、「繁栄し安定し優越した独立体」に導くこと、すなわちドイツの東西分割であった。 (Kennan, 1983, 258; ケナン, 1973, 上, 246; 鈴木, 2002, 64)。ただし、ケナンは統一ドイツの再建をまったく不可能だと見ていたわけではない。大戦終結前後からのアメリカの対独政策の延長上に、統

一ドイツを再建する可能性を否定してはいなかったのである。しかし、ケナンにとって、そのような統一ドイツはソ連の政治的浸透と影響に対して脆弱な「名目上の統一」を維持しているにすぎず、ドイツ全体の社会主義化へ道を開くものでしかなかった（FR, 1946, Vol.V, 516-520; 鈴木, 2002, 64）。つまり、アメリカが社会主義化された統一ドイツの再建を望まないとするれば、ドイツ分割は不可避であるというのがケナンの見解であった。

こうした点からケナンは、ポツダム協定に極めて批判的であった（Kennan, 1983, 258; ケナン, 1973, 上, 247）。それは、同協定がドイツ全体に関係する問題について米英ソ仏の共同行動を約していたうえ、ドイツの経済復興に対して十分な考慮を払っていなかったことによる。「長文電報」で示された「対ソ封じ込め」の視点から見て、ポツダム協定が意味するものは明らかに不利であった。第一に、ポツダム協定が米英ソ仏の共同行動を規定していたことは、ケナンから見て本来西側の勢力圏である西部ドイツに対して、ソ連が影響力を行使する口実を与えたものであり、第二に、ドイツの経済復興を十分考慮していないことは、西部ドイツが共産党を始めとするソ連の影響下にある諸団体の進出に対して極めて脆弱な立場に置かれることを意味していたのである。つまりポツダム協定は、ケナンの構想していたヨーロッパの勢力圏分割の原則に反しているばかりか、西部ドイツにおけるソ連の影響力拡大を、西側が自ら進んで認めているようなものなのであった。こうした問題点を持つポツダム協定について、ケナンはアメリカがもはや同協定に拘束されないという声明を出し、そのうえで東プロイセンを除くドイツの旧国境線内で経済的統一を図ろうという呼びかけを行うのが良いとしていた。そのような方策をとるのは、アメリカがドイツ統一に反対したという批判を受けることなく、西ドイツ国家の建設へと進むためであった（FR, 1946, Vol.V, 556; 鈴木, 2002, 64）。ケナンはこうした構想を国務省首脳部に提出した。だが、1946年の時点では、ケナンの構想はまだ政府全体を動かすには至らなかった。確かにケナンは「長文電報」によって注目を集める存在になったが、彼の提言を政府が受け入れるにはまだ時間が必要であった。戦時の、対ソ協調を前提としたルーズヴェルトの構想は確かに過去のものになったが、それにかわる新しい構想についてアメリカ政府内でコンセンサスを得るには至っていなかったのである。少なくともこの時点でアメリカも、またイギリスも、西ドイツ国家を建設しようとはまでは考えていなかったし、まして将来西ドイツを再軍備しようという議論が起ることなど予想もできなかったのである（McAllister, 2002, 116, 119）。「封じ込め」はまだ理論のうえでしか存在しておらず、現実の政策とはなっていないのであったのである。

### 3. 「封じ込め」政策とドイツの復興および分割

「長文電報」により政府内で一躍有名になったケナンは、ワシントンに呼び戻され、1946年

4月から、新設の国防大学（The National War College）で教官を務めることになった。国防大学は、陸海空三軍<sup>1</sup>と国務省の中堅エリートに国家戦略に関する教育をほどこし、将来それぞれの部門で指導的立場にたつ人材を養成するものであった。この時期ケナンはまだ直接政策立案に参画していなかったが、軍の高官や他の教官と知的な交流を深め、彼自身の視野を広げた。そして、翌1947年5月まで教官を務めることになる。1947年はアメリカの対ソ外交に「封じ込め」の視点が導入され、歴史的な政策転換が起こった年であった。まず同3月には、トルーマン大統領が、後に「トルーマン・ドクトリン」として知られることになる、ギリシア・トルコ援助法案を提出した。ドイツ問題については3月から4月にかけてモスクワで外相理事会が開かれた。しかし、西側とソ連はドイツ問題の処理について合意に達することができず、同問題の解決はその年の秋に予定されていたロンドン外相理事会まで持ち越されたのであった。しかしこの二つの外相理事会の間に、ドイツに関するアメリカの政策は大きな転換を示すことになる。アメリカの国務長官もバーンズからマーシャル（George C. Marshall）に変わり、より組織的な外交が展開されるようになる。

モスクワ外相理事会に出席し、合間にスターリンとも会見したマーシャルは、ソ連側がドイツのみならずヨーロッパ全体の経済復興を妨害しようとしているのではないかと印象を受けた。帰途、ベルリンに立ち寄りドイツ軍政府長官クレイと会見したマーシャルは、クレイから意見を聴取する一方、米英統合占領地区の組織化を推進することと、ドイツの産業水準の引き上げについて検討するよう指示していた（Gimbel, 1968, 148, 150-151）。マーシャルは帰国後、設置予定であった政策企画本部（The Policy Planning Staff: PPS）を直ちに立ち上げる決定を下した。そして同本部の部長としてケナンが指名され国防大学から国務省へ呼び戻されたのである。マーシャルは可及的速やかにヨーロッパ復興をもたらすための計画を立案するようケナンに命じた。これがきっかけとなって、「マーシャル・プラン」が立案され、6月にマーシャル自身のハーヴァード大学における演説によってヨーロッパに呼びかけが行われたのである。この間の過程についてはすでに詳しく検証したことがあるので繰り返す必要はないと思われる（鈴木, 2002, 66-72）。ここで確認しておきたいのは、「マーシャル・プラン」へとつながる一連のケナンの提言では、ドイツを援助対象に加えることとドイツの経済復興が極めて重視されていたことである。ケナンの「封じ込め」構想によれば、西ヨーロッパ諸国においてソ連進出の尖兵となる共産党の進出を防止するには、各国の経済復興を図り、それに基づいて政治的安定を回復させるとともに、民衆の心理的不安感を払拭させる必要があった。その意味で、政治的安定をめざしたアメリカからの経済援助が最も適した手段として考えられていたのである。各国の社会が、経済的、政治的健康を取り戻せば、共産党やその関連団体が国民の支持を得る可能性は小さくなり、ソ連の進出を恐れる必要はなくなるはずであった。問題は旧敵国であるド

イツがヨーロッパ経済復興の中心にならなければならない点であったが、アメリカは西ヨーロッパ各国へ個別的に援助を与えるのではなく、ドイツを含めた西ヨーロッパ全体を一まとめにした援助を行うという方針を示すことによって、ヨーロッパの経済統合へつながら全体計画を立案するようヨーロッパ側に促し、第二次大戦中の敵対関係が解消されるように計らった。なおケナンがドイツ復興というとき、それは米英占領地区とまだ統合に至っていないフランス占領地区をまとめた地域、すなわち西部ドイツのことを意味していた。8月30日には国務省と陸軍省の首脳部会議が開かれたが、そこではドイツの西側占領地区は「ドイツの一部ではなく西ヨーロッパの一部」であるとされ、事実上ドイツの分割を視野に入れて西ヨーロッパに限定して経済援助が与えられるべきであることが合意されていた（鈴木, 2002, 79）。この会議にケナンは出席していなかったが、ケナンの示した方針は、すでにこのときまでにアメリカの方針として認められていたのである。

以上のようにモスクワ外相理事会をきっかけにして、アメリカは、ドイツ問題の解決に関してソ連との協力は不可能であるとの前提から政策を展開するようになっていた。モスクワ外相理事会の後では、クレイやマーフィー（Robert Murphy）米軍政府政治顧問までもドイツ統一をあきらめていた（McAllister, 2002, 128）。またジョン・フォスター・ダレス（John Foster Dulles）もドイツ分割を公然と主張していた。ダレスの示した理由は以下のようなものであった。まず、統一ドイツは戦前の地位を獲得するため西側と協力するよりもソ連の側につくであろうこと、また統一ドイツがソ連側につくことを防止しようとしてドイツに協力的な態度を示すと、間接的な結果としてフランスで共産党が勝利してしまうこと、さらにもし統一ドイツがソ連から独立していたとしても、その結果として生まれるドイツの交渉力は、ヨーロッパに平和と安定をもたらすのには大きすぎることであった。ダレスはこれらの理由を挙げてドイツ統一に反対し、同時にヨーロッパの連合を求めていたのである（McAllister, 2002, 125-126）。アメリカの政策エリート達は、明確にドイツの分割と西ヨーロッパの復興および統合を求めるようになっていたのである。こうしたエリート達の訴えを受けて、対ドイツ政策は新たな展開を見せていく。1947年7月にはそれまで在ドイツ軍政府に与えられていた統合参謀本部命令第1067号（JCS-1067）にかわり、新たに同命令第1779号（JCS-1779）が発令された。それはドイツの経済復興を通じてヨーロッパ復興に貢献することを求める内容になっており、しかもドイツ全体の問題について必ずしも米英ソ仏四か国協議を求めないものとなっていた（鈴木, 2002, 80-84）。さらに8月末には米英占領当局間で合意がなされ、ドイツの新産業水準を1936年水準の100%とすることになり、西部ドイツ経済復興へ向けた政策が現実のものになろうとしていたのだった（Paterson, 1973, 245-246）。

こうしたアメリカの動きに比べて、ソ連側はやや反応が鈍かった。スターリンは、1947年3

月から4月にかけてのモスクワ外相理事会の決裂を決定的なものとは考えていなかったようである。その決裂は、「11月の外相理事会までの一種の移行期」であり、11月の外相理事会は「ドイツの経済的政治的一体化の確立を導くと期待できる」のであった(Loth, 1996, 29)。スターリンにとってはマーシャル・プランでさえ転換点だとは認識されず、むしろその失敗を予想していたという(Loth, 1996, 29)。マーシャルのハーヴァード演説の直後、6月9日に駐米ソ連大使ノヴィコフ(Nikolai Novikov)は「わが国に対抗する西ヨーロッパブロックの概要がはっきり現われてきています」との警告をモスクワに送っていたが、スターリンはまだそのような情勢分析を受け入れていなかったようである(Kennedy-Pipe, 1995, 109)。スターリンとは異なり、モロトフはマーシャルの演説に興味を示した。モロトフは経済学者のヴァルガ(Eugen Varga)に対して、マーシャルの援助計画に関するアメリカ側の意図を分析するよう求め、ヴァルガは6月26日に報告書を提出した。その報告書によれば、アメリカは自己の経済的利益のためにヨーロッパの経済復興を進めようとしているが、うまくすればソ連もそこから何らかの利益を得ることができるといふ可能性を示唆していた。マーシャル演説後、イギリスのベヴィン(Ernest Bevin)外相とフランスのビドー(Georges Bidault)外相がアメリカからの援助受け入れについて話し合うパリ会議への招請を全ヨーロッパ諸国に向けて行ったが、ソ連がそれに参加する意向を示した背景には、このような動きがあったのである。だが西側はもともとソ連に援助を与えるつもりがなかったことから、会議に出席したモロトフは何の収穫もなく帰国したのであった。この時点でソ連の指導部は、西側とりわけアメリカがやがて新しい経済危機に直面するのは不可避であると考えており、時間はソ連側に有利に働いていると判断していた。上記のヴァルガ報告書も、マーシャル・プランはアメリカが次に来るべき経済危機を和らげる手段として考え出されたと分析していた(Narinskii, 1996, 58)。アメリカが経済危機に見舞われるだろうという予測から生まれる自信がソ連の指導部を支配していたのである。

だが、自国の勢力圏下にあるはずのポーランドとチェコスロヴァキアが、マーシャル・プラン参加の意思表示をしたことはソ連を慌てさせた。クレムリンはこの両国に対して参加を取りやめるよう圧力をかける一方、自らの勢力圏を引き締める必要を感じるようになった。そこで1947年9月、ポーランドで各国共産党の秘密会議を開きコミンフォルムを結成したのであった。この会議に参加したのは、ソ連、ブルガリア、ルーマニア、チェコスロヴァキア、ハンガリー、ポーランド、フランス、イタリア、ユーゴスラヴィアの共産党であった(Kennedy-Pipe, 1995, 120)。会議で演説をしたジダーノフ(Andrei Zhdanov)は、「二つの陣営の対立」を明言しヨーロッパの分裂が決定的になっているとアメリカを批判した。

夏が過ぎ秋が深まってくると、ロンドン外相理事会にどのような方針で望むかが、米ソ両国

政府の中で大きな問題になった。アメリカのほうでは、ケナンがマーシャルに報告書を提出していた。ケナンは来るべきロンドン外相理事会でドイツ問題についてソ連と妥協しないように主張し、分割されたドイツを西ヨーロッパに受け入れさせることが重要だと提言していた。ケナンはアメリカ外交の目的をユーラシア大陸における勢力均衡の回復にあるとし、西部ドイツと日本の経済復興を最重要視していたのである。このようなケナンの報告書はマーシャルの同意を得、またマーシャルもこの報告書に基づいて閣議報告を行った。この報告書は閣僚の同意を得たうえ、トルーマンは同報告書の提出を求めたほどであった（鈴木, 2002, 85）。これに対してソ連側は、情勢の悪化を警戒しながらもドイツ統一を求めようとしていた。10月3日、ソ連外務省第三ヨーロッパ局長スミルノフ（Andrei Smirnov）はモロトフに覚書を提出し、西側の対ドイツ政策に新しい要因が現われていると注意を喚起していた。西側はポツダム協定から離れ、ドイツ問題をソ連と協力せずに解決しようとしており、「ドイツを政治的経済的に分割し、その西側地域を、アメリカが形成しつつある西ヨーロッパブロックの中に含めてしまうという現実の脅威がある」というのであった。ソ連は、ヤルタ協定やポツダム協定に基づいて西側の政策を妨害しようとした。そして、ドイツの自国占領地区については完全な支配を維持しようとする一方、ドイツ全体の情勢に影響を与えることができるような可能性を何とか確保しようとしたのである。11月21日には党政治局でロンドン外相理事会に派遣される代表团に与える訓令が承認された。その訓令は、あくまでドイツとの講和条約の締結を目指すことを最重要の課題にしていた。しかも、対独講和条約は「統一された民主的ドイツ」の回復という課題と関連付けられていたのである。ロンドン外相理事会で承認を受けるべき重要な課題は、第一に、ポツダムでの諸決定に一致する形で、ドイツ全土を統治する民主的な政府を創設することであり、第二に、ソ連近隣の同盟国やドイツと戦った同盟国と共に講和会議を開催することであった。第二の点については、ドイツに宣戦布告した国すべてを参加させるというアメリカの主張を拒否することが予定されていた（Narinskii, 1996, 59-60）。

以上のように、アメリカはロンドン外相理事会でドイツに関する四か国の合意が成り立たないようになろうとし、ソ連は何とか「統一された民主的ドイツ」の成立を目指していたのである。だが情勢はソ連にとって全く不利であった。アメリカは既に西部ドイツの復興を進める決心をしており、マーシャル・プランには英仏が積極的に参加していた。これに対し、ソ連は交渉を呼びかける以外、実質的な対抗手段をもっていなかったのである。

ロンドン外相理事会は1947年11月25日に開催されたが、12月15日には完全に決裂した。マーシャルはソ連側の議事進行妨害を理由にして会議の閉会を主張したが、これはいうまでもなくアメリカ政府閣議での承認を受けた予定の行動であった。こうして米英ソ仏四か国が協同でドイツ問題を処理するというポツダム協定は実質的に放棄された。これこそソ連を「封じ込め」

るためにケナンが立案した構想が現実のものとなった瞬間であった。

#### 4. ベルリン危機とケナンの対独構想

##### (1) ロンドン計画とベルリン封鎖

ロンドン外相理事会が決裂する前、すでにフランスはドイツにおける占領地区を米英占領地区と合同させることに同意していた。これ以降、西側のドイツ占領地区は、米英仏統合占領地区 (Trizonia) となる。またアメリカ国務省は12月19日、ドイツからソ連への賠償支払いを停止すると声明し、ドイツの経済的分裂を決定的にした (Narinskii, 1996, 60)。さらに重要なのはイギリスの動きである。ベヴィン外相は、ロンドン外相理事会の決裂をきっかけとして、西ヨーロッパ連合形成の必要を感じるようになり、1948年初頭にその構想を公表した。さらに米英仏は、ロンドンでドイツ問題処理のための会議を開くこととし、同会議にベネルクス三国を招請することにした。ロンドン会議は1948年2月23日から3月6日まで開催されたが、そこで西部ドイツのマーシャル・プラン参加が認められた。同会議はさらに4月20日から6月1日まで開催されたが、そこでは西ドイツ国家の樹立へ向けた動きが本格化することになる。

こうした西側の動きに対抗してソ連は、4月1日から、いわゆるベルリン封鎖といわれる強制措置をとることになった。つまり西ベルリンと西部ドイツとの交通を遮断する動きに出たのである。2月に開催された西側のロンドン会議の動向を見たソ連側は、3月9日にセメノフ (Vladimir Semenov) 最高司令官付政治顧問とソコロフスキー (Vassily Sokolovsky) 在独ソ連軍政府最高司令官 (役職については次を参照: Naimark, 1995, 20-24) を急遽モスクワへ召喚し協議を行った。この両名がモスクワに到着したときにはすでに西ベルリンと西部ドイツの交通を遮断する計画が立案されていたようである。その計画を具体化したのが、セメノフと、ソコロフスキーの代理であるドラトヴィン (M. Dratvin) 陸軍中將であった。彼らは、おそらく3月のうちに、モロトフと国防相ブルガーニン (Nikolai Bulganin) に対して、差し当たり空路を除いて4月1日からベルリンと西側占領地区との交通を制限する計画が出来上がったことを報告した。また空路についても後日、封鎖をする予定であった。この計画はソ連政府内部でも秘密のうちに進められ、党政治局でさえ事前に協議されておらずそこで公式な決定が行われてもいなかった。この決定に関与したのは、スターリン、モロトフ、マレンコフ (Georgi Malenkov)、ブルガーニン、ソコロフスキー、セメノフだけであったといわれている。なお空路についての遮断は、後にアメリカの「空中架橋」との関係から危険が大きいとしてついに行われなかった (Narinskii, 1996, 62)。このような封鎖の計画とは別にソ連政府内では、ドイツをめぐる西側外交に対抗する構想も立案されていた。すでに本稿にも登場した、ソ連外務省第三ヨーロッパ局長スミルノフが3月12日にモロトフに提出した「極めて近い将来におけるド

イツに関して取りうる我々の手段」という覚書があったことがわかっている。スミルノフは米英がヤルタ協定やポツダム協定に基づくドイツ問題の解決を拒否し、西ドイツ国家建設の準備をしつつあるとし、ロンドン会議はドイツを西側の「軍事的政治的ブロック」に取り込むことを計画している証左であると、情勢を正確に分析していた。そのうえで、西側に抵抗するだけでなく、西側の計画を混乱させるような積極的手段をとるべきだと主張していた。スミルノフはまず、ソ連、ポーランド、ユーゴスラヴィア、チェコスロヴァキア、アルバニアの外相を招集した会議を開き、そこで西側の対ドイツ政策に関する声明を出すべきだとした。またその会議には、ハンガリーなど他の東欧諸国やフィンランド、および「ドイツ国民会議」の代表をオブザーヴァーとして招請することにしていた。この会議の後、ソ連は改めて米英仏ソ外相理事会を開催するようイニシアティヴをとるべきであった。もし西側がそれに応じてくれば、西側の計画を妨害することができるし、もし応じない場合には、「西側がポツダム協定に基づいてドイツ問題を解決するという方針に反した決定を行ったことが明らかになる」であろう。その後ソ連は、西側が連合管理理事会や外相理事会を解体した結果、連合国の占領機関や占領地区に関する協定はその効力を失ったとし、ソ連としては自国占領地区を完全に外界から遮断し、適宜財政手段や国防衛手段を導入せざるを得ないと主張するのである。この覚書を紹介したナリンスキーによれば、これは外務省のイニシアティヴによって作成されたものではなく、政府の最高指導部、とりわけモロトフの意向を反映して作成されたものではないかという(Narinskii, 1996, 63-64)。

1948年3月20日、ソ連側は上記のような準備をした上で、ソコロフスキーが連合国ドイツ管理理事会の席からあえて退出し、事実上同管理理事会の機能を停止させた。3月25日、ソコロフスキーは「ドイツにおけるソ連占領地区の境界線を管理強化する件について」という命令を出し、さらに27日には「大ベルリンの外部境界線の管理強化について」という命令を出した。そして4月1日からドイツの西側占領地区と西ベルリンを結ぶ交通手段が制限され、いわゆるベルリン封鎖が開始されたのである(Narinskii, 1996, 64)。だが西側の西ドイツ国家樹立へ向けた動きを妨げることはできなかった。ロンドン会議の第2会期は6月1日、西ドイツ憲法(基本法)制定を決定し、さらに同18日には西側占領地区で通貨改革に踏み切った。これに對抗してソ連も自国占領地区とベルリンで通貨改革を行うと発表した<sup>2</sup>。西側は23日、通貨改革を西ベルリンでも実施するとした。ついに24日、ソ連占領軍は西部ドイツと西ベルリンの間の交通を完全に遮断した。対立はいよいよ深まった。アメリカは大空輸によって西ベルリンへ物資を運搬する措置にでて、東西冷戦は最初の危機を迎えたのである。



## (2) ケナンのドイツ再統一構想

1948年春から夏にかけてドイツ情勢が大きく変動していたが、その間、ケナンを始め国務省政策企画本部は、意外にもドイツ問題を取り上げていなかった。というのも、1948年春ケナンが日本を訪問してマッカーサー（Douglas MacArthur）と会見するなどして、日本占領政策を転換させるべく努力していただけでなく、帰国後に激務の疲れからケナン自身が入院してしまい、しかもその一方では政策企画本部が当時問題になりつつあった北大西洋条約締結に関する作業にとりかかっていたためであった。ケナンと政策企画本部がドイツ問題に取り組んだのは、ベルリン封鎖が開始されてからである。1948年7月18日、ケナンとその他の本部員はポーレン参事官とベルリン情勢について話し合ったが、そこでポーレンから政策企画本部に対し、ベルリン問題だけでなくドイツ問題全般について検討し報告してはどうかとの提案があり、この提案をきっかけにしてケナン達が作業を開始することになったのである（Miscamble, 1992, 145）。また情勢の変化によっては、ドイツについて米英ソ仏外相理事会が開催されるかもしれないという可能性を考慮したロヴェット（Robert Lovett）次官が、この作業の必要性について同意していた。ロヴェットが同意したのは8月2日であったが、同12日にケナンは政策企画本部文書第37号（PPS-37）を提出した。そしてこの文書は驚くべきことに、それまで、少なくとも1947年末までは、ドイツの分割を主張していたケナンが、一転してドイツの再統一を構想していることを示していたのである。

ケナンはまず、ドイツからの撤兵が基本的にはタイミングの問題だと断言する。「いつの日か米軍は中央ヨーロッパから撤収しなければならない」し、「いつの日かソ連軍も撤収しなければならない」。そして「いつの日かドイツは再び主権を持った独立した実体にならなければならない」のである（PPSP, Vol., 2, 323）。つまりケナンは、それまでの近現代史における戦争と同様、第二次世界大戦においても、敵国の領土に進出した軍隊は、戦争が終われば、いつかそこを離れ、本国へ撤収することになると考えていた。近現代のヨーロッパを見れば、これは確かに当然の予想であった。第一次世界大戦では米軍はヨーロッパに進出したが、戦争終結とともにアメリカ本国に引き上げたし、遠くナポレオン戦争の時代にあっても、パリへ進出したヨーロッパ諸国軍はやがて本国に帰還したのである。歴史に造詣の深いケナンは、それが当然であり、第二次世界大戦においても同様のことが起こるものと予想していたのである。だとすれば撤収は確かに時間的问题であり、タイミングの問題であった。もしそうであれば、ベルリン情勢が緊迫し新たな外相理事会が開催されるかもしれない「いま」こそ、ドイツ問題全体の解決を図り、占領軍の撤収するのに最も好都合のときではないかというのが、ケナンの判断であった。というのも、ベルリン封鎖をめぐってドイツの政治的雰囲気は西側に有利になっていたからであった。ベルリンに新ドイツ政府が樹立されるのなら、ベルリン市民の態度は極

めて重要であり、しかも将来のドイツの政治的發展を方向付けるのは新政府が樹立されるその創生期においてであった。つまり、ドイツの世論が西側に有利となっているときに米英ソ仏の占領軍を撤収させ、統一ドイツ政府を樹立すれば、それは西側寄りの政府になるであろうというのである (PPSP, Vol., 2, 326)。また、ヨーロッパの分断がまだ完全に凍結しておらず、ソ連がまだ戦争から立ち直っていないときこそ大きなチャンスであった。ソ連の衛星国の情勢もまだ不確実な要素があったことも考えると、ヨーロッパの国際政治情勢がまだ流動的なうちのほうが、ヨーロッパ問題を解決できる見通しは、将来を待つよりも大きいはずなのである (PPSP, Vol., 2, 332)。

このようなケナンの見解は、1947年までのそれとは全く異なっていた。それまでケナンはドイツの分割とヨーロッパの東西分裂を必然視していたのみならず、それを強く主張していたからである。ベルリン封鎖とそれをめぐる状況は、ケナンにとって全く新しい状況であったのであろうか。19世紀の古典外交を信奉するケナンにとっては、変化する状況に応じて新しい政策を提唱するというのは、むしろ美徳であったであろう。しかし、その変化があまりに激しかったことは、周囲の政策立案者たちを困惑させ、彼らの反発を招かざるを得なくさせたのであった。当時すでに北大西洋条約の締結へ向けた動きが始まっており、ドイツについてもロンドン計画が進められていたことは既に見たとおりである。国務省内ではまずヒッカーソン (John Hickerson) が反対し、他からも批判に晒された。こうした状況を見たマーシャル国務長官は、ケナンに対し外部コンサルタントからの意見聴取を求めた。9月中旬、数か月後には国務長官になるアチソン (Dean Acheson) を始め、外交問題評議会のアームストロング (Hamilton Fish Armstrong) などからなるコンサルタントグループと、政策企画本部は数度にわたり会合を持った。コンサルタントグループは、英仏との協調が不可欠であること、およびソ連が受け入れる可能性に疑問があるなどと留保をつけながらも、全体としてケナンの構想に賛成していた (Miscamble, 1992, 149)。それを受けて政策企画本部は作業を続け、11月12日にPPS-37/1 (「プログラムA」) を提出することになる。この「プログラムA」こそ、ケナンの構想した兵力引き離しと統一ドイツ政府の樹立を達成するための具体的方策を提言したものであった。だが具体的な計画が出来上がっても、省内から反対の声は消えなかった。ロヴェット次官は改めてケナンに再考を促したが、国務長官のマーシャルは結局この問題に最終的判断を下さずそのまま退任した。

## 5. アチソン国務長官とケナン構想の挫折

### (1) アチソンの登場と「プログラムA」の復活

1949年1月、トルーマン政権の第2期が始まるとアチソンは長官として国務省に復帰した。

国務次官補および国務次官を務めたことがあるアチソンは、冷静でプラグマティックな対応をすることで高い評価を得ていた。そのアチソンが就任当初からケナンのドイツ再統一構想に注目し、改めて検討するようケナンに求めたのである。省内の反対に会い、事実上死にかけていた構想が再び脚光を浴びることになった。ではケナンのドイツ再統一構想である「プログラム A」とはどのようなものであったのであろうか。

ケナンによれば、この計画はドイツとの講和条約に代わるものではなく、その前段階としてのポツダム協定に代わるものであった。そして米英ソ仏の協力が最小限で済み、ドイツ側が占領軍の認めないこと以外には何でもできることを前提にしていた（PPSP, Vol., 2, 343-344）。まず、憲法に基づいてドイツ全域を統治する政府をできるだけ早く樹立することを第一の目標とする。そのため、米英ソ仏外相理事会の合意が成立してから90日以内にドイツ全土で選挙を行い、制憲議会をつくる。制憲議会は各州から人口に応じて選出される議員からなる部分と、各州とベルリンから2名ずつ選ばれる代表から構成されるいわば上院とから構成される。選挙はもちろん自由選挙でなければならない。そのため国連指導のもとで十分な人員をもつ国際監視委員会を外相理事会の合意後直ちに結成し、少なくとも選挙の60日前までに活動を開始する。また同委員会はドイツ全域を管轄する中央警察の長官を指名する。その長官はドイツ人ではなく、また占領軍の国以外の国から選出される。そしてその中央警察長官がやはりドイツ人と占領軍の国を除いた人間を、各州の警察長官に任命する。制憲議会は暫定政府としての性質も持ち、ドイツの行政、司法や経済活動に必要な中央機関を設置できる。また制憲議会は文字通り憲法の草案を作成しそれを選挙民に問う。ただし憲法草案は軍政終了後に設置が予定される連合国理事会で事前に検討され、米英ソ仏四か国全体の合意が得られなければならない。選挙民に提示された新憲法が承認されれば憲法の手続きに従って直ちにドイツ政府が樹立される（PPSP, Vol., 2, 349-351）。

ドイツ暫定政府〔制憲議会〕が形成された時点で従来のドイツ管理理事会は解散し、新たに連合国理事会を設置する。この理事会は米英ソ仏四か国から1名ずつ指名される文民の高等弁務官によって構成される。連合国理事会の設置とともに軍政府は廃止され、占領軍は軍政を終了させる。また占領目的のために設定された占領区域も同時に廃止される。連合国理事会はドイツ政府とのみ直接交渉するが、最終的な問題の解決までドイツ軍勢力の解体と非軍事化、賠償、連合国軍の保護と安全のための措置、などについてはこの理事会が特別な権限を保持しつづける。またルール地区の国際管理機構も連合国理事会に属することにする（PPSP, Vol., 2, 352）。

こうしてドイツ政府が統治の責任を付託されてから150日以内に、米英ソ仏四か国の各占領軍はそれぞれ4万人にまで兵力を縮小しておき、四か国軍の総計が16万人を超えないようにし

ておいたうえで、特定の地域に再配置される。アメリカ軍はプレーメン地区、イギリス軍はハンプルグ地区、ソ連軍はシュテティン地区、フランス軍はラインラントの特定地区といった具合である。そしてフランス軍を除く米英ソの部隊は、すべて海上および空路によって本国と連絡することにし、陸上による連絡は認めないことにする。この特定地域への兵力撤収は、米英ソ仏の四か国協定か国連による協定に従って行われる（PPSP, Vol., 2, 353-354）。

以上が「プログラムA」の概要である。ケナンはこの計画がソ連によってすぐ受け入れられると考えていたわけではなく、新たな交渉の出発点として心理的な影響を与えることを期待していた（PPSP, Vol., 2, 367）。だが、少なくとも1947年末までドイツ分割を主張していた人物が、このような構想を提示したことは確かに「転換」であった。しかしアチソンはこの構想に注目し、ケナンを励ました。アチソンの伝記を著したチェイスによれば、アチソンは西ドイツ政府樹立のための政策を進める一方で、ドイツ統一のための米英ソ仏四か国協定が成立するかもしれない可能性を残しておきたかったのではないかと指摘している（Chase, 1998, 206）。後の展開を見るとこの説は的を射たものであったと判断せざるを得ない。アチソンがケナンの構想に関心を示したのは、自分が最終的な方向を決めるまで選択の余地を残しておきたかったからなのである。

## (2) ドイツ再統一構想（「プログラムA」）の挫折

アチソンは、ドイツ問題について何らかの明確な構想を持って国務長官に就任したわけではなかった。ケナンは既に1月3日アチソンに私信を送り、ドイツ問題の処理こそが外交政策を成功させるカギを握っていると強調していた（Miscamble, 1992, 159, Note 70）。こうしたケナンの働きかけがあったためか、アチソンは長官に就任してからわずか3日後の1月24日、トルーマンに対して、国務省が国家安全保障会議を通じてドイツ政策についての報告を提出するというので、トルーマン自身から承認を得ていた（Miscamble, 1992, 159）。時を同じくして、ロイヤル（Kenneth Royall）陸軍長官とアチソンとの会合が開かれ（1月26日）、ドイツ問題を検討するため国務省と陸軍省との間で委員会を設置する方向で協議が行われた（FR, 1949, Vol., III, 82, Note 1）。ロイヤルはすでに1月19日に、フォレストル（James Forrestal）国防長官あてに覚書を提出しており、ドイツに関してアメリカが長期的な政策を確立すべきだと訴えていたのである。ロイヤルは前年秋に提出されたケナンの「プログラムA」を修正するかそれに代わるものを案出すべきだとしていた（FR, 1949, Vol., III, 82-84, Esp. 83）。ここで明らかにように、ケナンの「プログラムA」はドイツに関するアメリカの長期的な政策もしくはある種の計画理念として政府高官にまで知られていたものであり、一定の影響力を持っていたのは明らかである。1月28日には国家安全保障会議でドイツに関する政策委員会を設置することが検討

されたが、この会議にはアチソン、フォレストル、ロイヤル、ECA (Economic Cooperation Administration: 経済協力局) 長官のポール・ホフマン (Paul Hoffman)、ハリマン、などに加えて事務局のソアーズ (Sidney Souers) なども出席していた。ケナンもこの会議に出席しており、議論に加わっていた。この会議では、国家安全保障会議の内部にドイツ小委員会を設置し、その委員会の下に運営委員会を設けることが決定された。ドイツ小委員会は国務長官アチソンを議長として、フォレストル国防長官、ロイヤル陸軍長官、ホフマンECA長官から構成され、運営委員会はケナンを議長として陸軍関係者を構成員としていた。運営委員会は直ちに作業を開始し、ドイツに関する政策方針に関する草稿を2週間以内に準備することとされた。これらの決定の後、運営委員会ではケナンが、これまでアメリカの対ドイツ政策にイギリスとフランスが同意してこなかったのは、アメリカが長期的な政策をもっていなかったこと、および英仏との交渉が陸軍や軍政府の要員によって行われていたためであると主張し、暗に柔軟な国務省の要員が交渉すれば成功するとの自信を示していた (FR, 1949, Vol., III, 87-88)。ドイツ問題の解決には是非とも英仏との協力が必要であった。というのも、ドイツ問題はそれ自身にのみ対応しても問題の解決にならず、ドイツと他のヨーロッパ諸国との関係を考えない限り解決できないからであった。最終的にヨーロッパ諸国の国際的な枠組みの中に、どのようにしてドイツを組み入れるかを考えなければならなかったのである (FR, 1949, Vol., III, 90-93)。ドイツ問題はヨーロッパ統合問題の中核であった。

2月14日、ケナンが議長を務める運営委員会が国家安全保障会議ドイツ小委員会に報告書を提出した。同報告書は、アメリカの直面している問題を四つに分けた。第一に、ドイツに対するアメリカの長期的政策 (ヨーロッパの中でドイツが将来果たすべき役割を含む)。第二に、ドイツの中で西側が占領している地域に関する政策 (これは英仏と交渉しているロンドン計画の領域である)。第三に、統一ドイツについての米英ソ仏四か国協定についての政策。第四に、ベルリン問題の取り扱い。そして、これらの問題を英仏と話し合うために、国務次官補レベルの交渉を進めるべきであるというのがケナンの提言であった<sup>3</sup> (FR, 1949, Vol., III, 93, Editorial Note)。だが、この報告書だけでアメリカがドイツ政策を決められるはずもなかった。ベルリン情勢の緊張が続いている中で、北大西洋条約の締結が間近に迫っていた。こうした情勢の中、ケナンは自らドイツへ行くことを決断し、3月10日にはドイツへ向けてワシントンを発つことになる (Miscamble, 1992, 161, 163)。その前日、9日に国務省内で開かれた会議でのアチソンの発言は非常に興味深い。この会議にはアチソン長官、ウェッブ (James Webb) 次官、ラスク (Dean Rusk) 国務次官補、ドイツ・オーストリア局長代理マーフィー、そしてケナンが出席していた。この会議ではケナンがドイツ政策について語り、自分の政策が、ドイツについての政策を進めている担当者達から見て西ドイツ政府樹立の方針を変えるにはもはや遅

すぎるということで、受け入れられていないと、自らのおかれている状況を述べた。これについてアチソンは、驚くべきことにケナンがそのような発言をして自らの構想を捨ててしまうのを「残念である」と述べたのである。しかも「ケナンの議論には説得力があり、自分はほとんど納得させられた」として、ケナンの提示している方針を強く支持する意向を示したのであった。さらにアチソンは、西ドイツ国家を設立しようとする決定がどのように行われたのか理解できないと述べ、この決定はアメリカ政府の決定ではなく、ドイツ軍政府長官のクレイあたりの考えから出たものではないか、との疑問まで提起するほどであった。これにはさすがにマーフィーが、西ドイツ国家樹立へ向けたロンドン計画に到るまでの過程を説明し、それが政府の決定であり、前任者のマーシャル長官の同意を得たものであると主張し、アチソンの誤解を解こうとしていた。それでもアチソンは、ソ連がドイツ問題を協議しようとしてベルリン封鎖を解除した場合に、どのような政策をとるべきか大統領から諮問されるかもしれないとして、西ドイツ政府設立を遅らせる可能性に言及していた。そして、ケナンがドイツを訪問し報告書を提出するまで、ドイツ政策に関する決定を引き延ばしたいという希望を表明していたのである<sup>4</sup> (FR, 1949, Vol., III, 102-103)。アチソンはロンドン計画を否定はしなかったものの、彼がこの時点ではケナンの「プログラムA」に沿った形でのドイツ問題の解決を有力な選択肢として重要視していたことは明らかであろう。国務長官に就任したばかりということで、事務引継ぎに問題があったのかもしれないが、それでも慎重なアチソンがこのような発言をしたということは、彼のドイツ政策が後のそれと異なっていた証左であり、ミスカムブルが主張したようにアチソンの伝記研究では見過ごされてきた点である<sup>5</sup> (Miscamble, 1992, 162, Fn., 84)。

既に述べたように、ケナンは3月10日にワシントンを発ちドイツを訪問した。同12日ベルリンに到着し、西ベルリン市長と会見し、さらにフランクフルトでアメリカ軍政府の関係者やドイツ側の政治家などと話し合いをして、ハンブルグへ回りやはり市長と会見した。そしてブレーメンに行き、そこからベルリンに戻り、また空路フランクフルトへ行き列車でドイツを離れた。約2週間の旅であった。その間ケナンは、ドイツに残る空襲の焼け跡に衝撃を受け、また占領軍の関係者が生活にあえぐドイツ人達のかたわらでパーティーにふけり、これ見よがしに豊かな生活を享受している姿に強い嫌悪を感じていたのであった (Kennan, 1983, 429-441; ケナン, 1973, 上, 401-413)。帰国したケナンは3月29日に報告書を提出した。そこでケナンはドイツ情勢が重大な局面にあるとし、西側寄りのドイツ人たちをアメリカは支援すべきであると述べ、厳しい計画を押し付けるよりもその緩和を訴えた。また基本法に基づく連邦制を強制しないことと、軍政府の停止を主張した。特に軍政府は連合国間の摩擦の原因になるばかりかドイツ人に悪い影響を与えているというのがケナンの考えであった (FR, 1949, Vol., III, 137-138, Editorial Note)。だが折角ケナンが提出した報告書も、英仏との外相会談に備えた作業の中で

埋没してしまった (Miscamble, 1992, 164)。というのもケナンがドイツを訪問している間に、ソ連がベルリン封鎖を解除する動きを示してきたからである。特使としてジェサップ (Philip Jessup) 無任所大使がソ連国連代表部のマリク (Jacob Malik) と会談し、さらに折衝を重ね、ソ連が4月末に封鎖を解除すること、また西側はソ連の主張する外相理事会の開催に応じることが合意されたのである (Kennan, 1983, 442; ケナン, 1973, 上, 414)。およそ1年前ケナンは日本を訪問し、その報告書が大きな影響力を持って対日占領政策の転換をもたらしたのであったが、ドイツに関する報告書はそのような影響力を発揮することなく歴史の中に埋もれていった。3月31日、アチソンは、1月に約束していたドイツ政策に関する報告書をトルーマンに提出したが、その報告書はケナンの「プログラムA」とは反対の立場をとるマーフィーの見解を反映したものであり、西ドイツ国家の樹立とその西ヨーロッパへの統合をアメリカの目標としていた。その意味でロンドン計画を遅滞なく推進することが強調されていたのであった (Miscamble, 1992, 164)。トルーマンはこれに同意し、マーフィーの報告書で示された方針がアメリカの政策となった。31日にはアチソンとベヴィン英外相との会談が行われており、4月1日にはシューマン仏外相との会談が行われた。そして4月8日には米英仏三か国がドイツ連邦共和国の樹立について合意し、フランス占領地区の米英占領地区への統合と占領機構の改編が決まった (FR, 1949, Vol., III, 156-186)。こうして西ドイツ国家の建設とその西ヨーロッパへの統合が現実のものとなりつつあった。そしてこれこそ、1年前にはケナンが自ら強く主張していた政策であった。しかし、このときケナンはドイツ再統一のための構想を提示し、しかもその実現性が乏しくなったといって失意の中にいたのである。

ところが運命のいたずらか、「プログラムA」が再び国務省内で注目を集めることになる。それはソ連と交渉したジェサップ無任所大使が外相理事会の準備を進める中で、再びケナンの構想に興味を示したからである。ジェサップは政策企画本部のアダムズ (Ware Adams) からの覚書を読み、ケナンの「プログラムA」が外相理事会における交渉のカードの一つになると考え、改めて同計画を検討しようとした。ジェサップは「歴史的経験からの教訓は、ドイツのような国家を永久的にまたは長期にわたって抑圧したままにはできない、ということを示しているのではないか」と主張していたのである<sup>6</sup>。4月18日、ジェサップの肝いりで国務省首脳部の会議が開かれ、「プログラムA」は再び政策決定の過程に入り込むことになった。この会議にはアチソン、ウェッブ次官、ボーレン参事官、マーフィー、ラスクも出席しており、ケナン自身も参加していた。この会議では再度、ケナンの「プログラムA」とすでに実施されつつあったロンドン計画の二つがドイツ政策の指針として存在していることが確認され、結論として「外相理事会の開催を予想した合衆国の政策形成は、最善の計画を提供するようにすべきである」として、この目的のために「プログラムA」を基礎にすべきことが合意された (FR,

1949, Vol., III, 859-862; Miscamble, 1992, 166)。4月から5月にかけて、アチソン國務長官自身もまだ最終的な判断ができていないのであった。外相理事会開催に備えて英仏両国と協議すべく派遣されることになったジェサップとボーレンに対して、「プログラムA」がアメリカ政府内で検討の対象になっていることを英仏に伝えても良いという権限が与えられた。ところが5月12日、ニューヨーク・タイムズ紙が、「プログラムA」の一部を引用したジェームズ・レストン (James Reston) の記事を掲載し、イギリスとフランスで大きな問題となった。記事は、あたかもアメリカがドイツについて四か国の合意ができるより前に、アメリカ軍を撤収させる可能性があるかのように書かれており、とても英仏が受け入れることなどできないようなものであった。誰がリークをしたのかは不明であるが、これが「プログラムA」にとっては致命傷となった。イギリスもフランスもこの兵力の再配置について懸念を示したため、アメリカとしてはそのような計画はなく、米軍の撤兵など望んでいないという「保証」を与えなければならなくなっていた (FR, 1949, Vol., III, 874-875, 877-879)。こうして「プログラムA」は公式にアメリカの政策とはならないままに終わり、ケナンの構想は挫折した。だが皮肉なことに、「プログラムA」が挫折したのは、少なくとも1947年末までケナンが提唱していた政策が実現されつつあったからであった。

### (3) 「プログラムA」の問題点

なぜ「プログラムA」は挫折したのか。それまでケナンの提示した構想は採用されることが多かったのに、なぜこの計画は採用されなかったのであろうか。

その最も大きな原因は、ケナンの構想の変化があまりにも急であったことである。1947年末まではドイツ分割を唱え、西部ドイツを西ヨーロッパへ統合するよう主張していたケナンが、突然ドイツの再統一と兵力引き離しを主張するようになったことは、周囲を混乱させたに違いない。この意味でケナンは確かに「転換」したといわれるのは避けられない。だが変化する情勢に柔軟に対応しようとしたという視点に立つとすれば、1949年までには国際政治上かなり大きな変化があったことも確かである。ベルリン封鎖は確かに予想できなかった大きな変化であるが、ユーゴスラヴィアがソ連・東欧ブロックから離脱したことも大きな変化であった。こうした情勢の変化が、ケナンにソ連の影響力を減殺するチャンスが来たと判断させたのかもしれない。1949年3月1日に開かれた政策企画本部の会議で、ケナンは共産主義から西ヨーロッパを救おうとして行われたマーシャル・プランの目的はかなりの程度まで達成されたとし、つぎに東ヨーロッパからのソヴィエト権力の撤収 (Retraction) を勝ち取らなければならないと述べていたのである (FR, 1949, Vol., V, 9-10<sup>7</sup>)。こうした情勢判断が「プログラムA」の背景として存在していたのかもしれない。



しかしケナンの側にも大きな判断の誤りがあった。ケナン自身が回顧録で率直に語っているように、西ベルリンの立場の危うさを過大に評価していたし、何よりロンドン計画に基づいて建設された西ドイツ国家の政治的成功と経済的「奇跡」を予想できなかった (Kennan, 1983, 447-448; ケナン, 1973, 上, 419)。その意味でケナンは、西ドイツの潜在力を過小評価していた。さらに問題なのは、ヨーロッパで最も重要な同盟国であるイギリスとフランスの不安感を、ケナンが十分認識していなかったことである。特にフランスについては決定的である。戦後のフランスは、ドイツの復活を恐れるだけでなく、ソ連の西欧進出をも恐れるようになっていたのである。フランス国内政治の中で、西欧へソ連の影響力が拡大する可能性は、中道から右派勢力にとっては深刻な問題であった。いうまでもなく共産党の影響力がかなり大きかったからである。ドゴール (Charles De Gaulle) はチャーチル同様、ヨーロッパの古典的な勢力均衡が崩壊したということをいち早く見抜いていた。1945年5月5日にドゴールは駐仏米大使キャフェリー (Jefferson Caffery) と会見したがその席上次のように述べていたのである。「戦争の後、世界に真の大国は二つしかない。アメリカとソ連である」。したがってフランスは、アメリカと協力せざるを得ないというのがドゴールの考えであった。ドゴールにとってポツダム協定は、ドイツの復活か、あるいはソ連の支配に道を開いたものでしかなかったのである (McAllister, 2002, 99-100)。フランスはドイツ復活の危険性を最小限にとどめながらソ連の脅威にも対抗しなければならなかった。このような状況に対する解答こそ、西ヨーロッパの統合であり北大西洋条約であったが、もっとも重要なカギはアメリカ軍がヨーロッパに恒久的に駐留するということであった。このようなフランスにとって、ケナンの提唱したようなドイツにおける米軍の再配置は絶対に受け入れられないものであった。ケナンの友人であったポーレンも「プログラムA」がフランスでは受け入れられないと警告していたのである (McAllister, 2002, 159-160)。

そして何よりも問題なのは、果たしてソ連が兵力引き離しに応じたであろうかということである。1946年にバーンズ國務長官がドイツの非軍事化条約を締結しようと呼びかけたとき、ソ連側は政府内部で検討したが、バーンズ提案はソ連軍をドイツから追い出すための方策であるとして関係者全員が反対したと言われている。リトヴィノフ (Maxim Litvinov) はドイツと日本に対する安全が確保されるということになれば、ソ連の要求や政策は意味がなくなるということになり、ソ連の影響力の縮小につながるのではないかと懸念を示していた。ジューコフに到ってはさらに率直で、「アメリカはできるだけ早くドイツの占領を終わりにさせ、ソ連軍をドイツから追い出そうとしている。そうしてポーランドから我々の軍隊を撤収させようとし、ついにはバルカンからも撤収させようとするだろう」と述べていた。リトヴィノフも、バーンズ提案は、アメリカが「ドイツ占領の早すぎる終結」を求める前兆かもしれないとの見解を示していた (Pechatonov, 1999, 18)。こうした考えがソ連政府内にあったとすれば、それが1949

年になって大きく変化した可能性は小さいのではないと思われる。ソ連がかなり長期にわたって軍隊をドイツや東欧諸国に駐留させるつもりであったとすれば、やはりドゴールが言ったように、ヨーロッパの古典的勢力均衡は崩壊していたのであり、第二次世界大戦の戦後処理の仕方はそれまでの戦争の戦後処理の仕方とは異なる部分が多くなったのではないだろうか。だとすれば、ケナンのように兵力の撤収を「タイミングの問題」だけだとは言えなくなるのである。歴史に造詣の深いケナンは、かえってヨーロッパの古典的な勢力均衡の回復が可能（無論ドイツについてはヨーロッパ統合という新しい要素を考えていたが）であると考えたのか、あるいはヨーロッパが第三勢力になる可能性を考えていたためか、ドゴールのような醒めた認識に立ち到らなかったのである。ケナンの最大の誤算は、アメリカが半世紀以上にもわたってヨーロッパに軍隊を派遣し続けることを予想できなかったことであった。

### むすびに代えて

第二次世界大戦中の連合国の対ドイツ構想は、それぞれまちまちであり、また各国とも戦争の推移とともに異なる構想を考えていた。ポツダム協定でドイツを経済的単位として取り扱うことが合意されたが、そのような合意が成立したことだけでも大きな前進であった。だが実際の占領行政は各占領地区で異なり、外相理事会での議論も一致した方針を導くことができなかったため、事実上ドイツの一体性を保持していくことが困難な情勢になっていた。自国の戦時外交に不満を持ち、ソ連に対して強硬な態度で臨むべきだと考えていたケナンは、ドイツに対するアメリカの政策にも大きな不満を持っていた。権力政治の視点から戦後のソ連外交の動向を分析していたケナンから見れば、アメリカが対ソ協調を前提にした政策を採用することは誤りであり、ヨーロッパの勢力圏分割を前提にして政策を展開すべきであった。ここで問題なのは、ケナンがヨーロッパの勢力圏分割というとき、それがドゴールの言うように、ヨーロッパの古典的な勢力均衡の完全な崩壊を意味していたのか、それとも戦争終結に伴う一時的な情勢として認識されていたのか、明確でないことである。少なくとも1947年末までのケナンは、ヨーロッパの勢力圏分割を前提としてマーシャル・プランなどに関する政策提言を行っていた。1948年春以降、ソ連のベルリン封鎖という新しい情勢の出現が、勢力圏的な発想を覆すに足るほどのものであったのかどうかケナンは説得力をもって説明してはいない。1949年以降、ケナンがソ連権力の縮小をもたらす段階に入ったと判断していたとすれば、確かにヨーロッパを勢力圏に分割する必要はなく、ドイツも再統一される可能性が出てくるのである。だがケナン自身が回顧録で認めているように、ケナンはロンドン計画に基づいて建設された西ドイツ国家の潜在力を過小評価していた。またアメリカ軍が長期にわたってヨーロッパに駐留することも予想できなかった。その意味でケナンは、権力政治の視点を打ち出しながらも、戦後のヨー

ロッパ国際政治における権力関係の根本的な変容を十分理解できていなかったと言わなければならない。確かに、ドイツ再統一をもたらすことができる可能性を持った「プログラムA」は魅力的な構想ではあったが、その前提は米軍もソ連軍も存在していないヨーロッパであったようであり、それはもはや歴史の中にしか存在しないものとなっていたのである。ケナンは自分の提案した政策構想が実現されていく中で、新たな構想を提出したが、前の政策構想の成功が新しい構想の挫折をもたらす結果となってしまった。ケナンにとってまことに皮肉な運命のめぐり合わせであった。

もう一つの問題は、果たしてソ連側がドイツからの撤兵を受け入れる可能性がどの程度あったのかという点である。恒久的なソ連軍の駐留を予定していなかったとしても、ドイツ軍国主義の復活が完全になくるところまで占領改革をしようとしていたソ連にとって、戦後わずか4年で軍隊の撤収に応じたかどうかは疑問である。ソ連は確かにポツダム協定に従ってドイツが統一性を維持することを望んでいたが、それはまず何といても賠償を西側占領地区から取るためであった。1946年にバーンズ国務長官によって提起されたドイツの非軍事化条約に対して、ソ連が赤軍の早期撤兵につながるのではないかと警戒を示していたことは、ケナンが望んだような米英ソの占領軍の再配置をソ連が受け入れる可能性が大きくなかったことを示唆しているように思われる。スターリンが言ったように、軍隊が進出した地域で国内改革を押し付けることができるという発想に立つ限り、東南欧を占領した赤軍は、同地域がソ連の勢力圏として、あるいは各国の国内体制がソ連にとって満足の行くものになるまで、駐留し続けたであろう。そして東南欧がソ連の勢力圏になったという事実は、ヨーロッパの古典的な勢力均衡を再建することが、もはや不可能になっていた状況の出現を意味していたのである。

今後はこの時期のソ連のドイツ政策をさらに詳細に分析するとともに、ケナンが「プログラムA」を提案した背景をさらに詳しく検証し、それが彼の構想全体の中でやはり「転換」なのかどうかを見定めていきたい。

## 注

- 1 1947年に国家安全保障法が成立するまで、空軍は陸軍から独立していなかったもので、厳密には海軍、陸軍および陸軍航空隊であるが、本稿では便宜的に陸海空三軍としておく。
- 2 ソ連側の通貨改革準備については次を参照せよ (Narinskii, 1996, 61)。
- 3 "Report by the Steering Group to the NSC Sub-Committee on the German Question," (attached to the Memorandum to Mr. Secretary, Mr. Webb and Mr. Rusk from George F. Kennan, February 14, 1949), pp.3-4, p.8, RG59, Records of the Department of State, Records of Policy Planning Staff, Box 15, National Archives, College Park, Maryland.

- 4 Memorandum of Conversation, Subject: Policy with respect to Germany, March 9, 1949, pp. 1-2, RG59, Records of the Department of State, Records of Policy Planning Staff, Box 15, National Archives, College Park, Maryland.
- 5 最新のチェイスの伝記ではアチソンの二重政策として、正しい認識に到達している (Chase, 1998, 206)。
- 6 Office Memorandum to Mr. Ware Adams from Ambassador Jessup, Subject: Germany--- U.S. Policy, p.1, RG59, Records of the Department of State, Records of Policy Planning Staff, Box 15, National Archives, College Park, Maryland.
- 7 ここでは「チトー主義」への言及がある。

※追記：この論文の校正をしているさなか、2005年3月18日にケナン氏が101才で死去したとの報道に接した。ご冥福を祈りたい。

### 参考文献

#### 未公開史料

National Archives, College Park, Maryland

- RG 59 Records of the Department of State  
Records of the Policy Planning Staff, 1947-1953  
Records Relating to State Department Participation in the Operations  
Coordinating Board and the National Security Council, 1947-1963  
(Lot 63 D 351)  
Records of Charles E. Bohlen, 1942-1952  
Records of Dean Acheson (Lot 53 D 444)  
Records of the Office of European Regional Affairs  
Records Relating to the North Atlantic Treaty Organization, 1947-1953  
(Lot 57 D 271)  
Records of the Bureau of European Affairs  
Records Relating to European Defense Arrangements, 1948-1954  
(Lot 55 D 258)  
Decimal Files
- RG 218 Records of the Joint Chiefs of Staff
- RG 273 Records of the National Security Council  
P-Papers

RG 319 Records of the Army Staff, Plans & Operations Division

Harry S. Truman Library, Independence, Missouri

Papers of Harry S. Truman

President's Secretary's File (NSC Meetings)

Rose Conway Files, Papers of Mathew J. Connelly

Records of the National Security Council

Naval Aid Files, Map Room File

Papers of Dean Acheson,

Assistant Secretary and Undersecretary of State

Secretary of State, 1949-1953

Papers of Clark Clifford

Papers of George M. Elsey

Public Record Office, Kew, London

CAB 130/16

FO 800 Ernest Bevin

FO 371 Foreign Office Papers

Seely G. Mudd Library, Princeton University, Princeton, New Jersey

George F. Kennan Papers

James V. Forrestal Diaries

James V. Forrestal Papers

刊行史料

Cold War International History Project (CWIHP), *Bulletin*, Issue 1-13 (1992-2001), Woodrow Wilson, International Center for Scholars, Washington, D. C.

Etzold, Thomas H. and Gaddis, John Lewis, ed. *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*, Columbia University Press, New York, 1978.

U.S. Department of State, *Germany 1947-1949: The Story in Documents*, USGPO, Washington, D.C., 1950.

U.S. Department of State, *Documents on Germany, 1944-1985*, USGPO, Washington, D.C., 1985.

鈴木健人

U.S. Department of State, *A Decade of American Foreign Policy: Basic Documents, 1941-1949 (Revised Edition)*, USGPO, Washington, D.C., 1985.

U.S. Department of State, *The State Department Policy Planning Staff Papers, 1947-1949. [PPSP]* 3 vols. (Anna K. Nelson ed. with a Foreword by George F. Kennan), Garland, New York, 1983.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States [FR], The Conferences at Malta and Yalta, 1945*, USGPO, Washington D.C., 1955.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States, The Conference of Berlin (The Potsdam Conference), 1945*, 2 vols. USGPO, Washington D.C., 1965.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States, 1946*, 11 vols., Washington, D.C., USGPO, 1969-72.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States, 1947*, 8 vols., Washington, D.C., USGPO, 1971-77.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States, 1948*, 9 vols., USGPO, Washington D.C., 1972-76.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States, 1949*, 9 vols., USGPO, Washington D.C., 1974-78.

U.S. Department of State, *The Foreign Relations of the United States, 1950*, 7 vols., USGPO, Washington D.C., 1977-80.

[UK] Her Majesty's Stationary Office (HMSO), *Documents on British Policy Overseas [DBPO], Series 1*, (with microfiche supplement) *Germany and Western Europe, 11 August-31 December 1945*, Vol. 5, HMSO, London, 1990.

マイクロフィルム

Kesaris, Paul, ed., *The Records of the Joint Chiefs of Staff, 1946-52*, University Publications of America, 1979.

著作

Acheson, Dean, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New York, Norton, 1987.

Baylis, John, *Anglo-American Defence Relations, 1939-1984*, (2<sup>nd</sup> ed.) London, Macmillan, 1984.

\_\_\_\_\_, *The Diplomacy of Pragmatism: Britain and the Formation of NATO, 1942-1949*,

- London, Macmillan, 1993.
- Bohlen, Charles, *Witness to History 1929-1969*, New York, Norton, 1973.
- Brinkley, Douglas, ed., *Dean Acheson and the Making of U. S. Foreign Policy*, London, Macmillan, 1993.
- Bullock, Alan, *Ernest Bevin: Foreign Secretary, 1945-1951*, New York, Norton, 1983.
- Chase, James, *Acheson: The Secretary of State Who Created the American World*, New York, Simon & Schuster, 1998.
- Clay, Lucius D., *Decision in Germany*, New York, Doubleday, Garden City, 1950.
- Clifford, Clark with Holbrooke, Richard, *Counsel to the President-A Memoir*, New York, Random House, 1991.
- Condit, Kenneth W., *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, Vol. 2, 1947-1949*, Wilmington, DE., Michael Glazier, 1979.
- Cornish, Paul, *British Military Planning for the Defence of Germany, 1945-50*, London, Macmillan Press, 1996.
- Deibel, Terry L., and Gaddis, John L., ed., *Containment: Concept and Policy*, 2 vols, Washington, DC, National Defense University Pr., 1986.
- Deibel Terry L., and Gaddis, John L., ed., *Containing the Soviet Union*, New York, Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1987.
- Deighton, Anne, *The Impossible Peace: Britain, the Division of Germany, and the Origins of the Cold War*, Oxford, Clarendon Pr., 1990.
- De Sanits, Hugh, *The Diplomacy of Silence: The American Foreign Service, the Soviet Union, and the Cold War, 1933-1947*, Chicago, The University of Chicago Pr., 1979.
- Diefendorf, Jeffry M., Frohn, Axell, and Rupieper, Hermann-Josef, ed., *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945-1955*, Cambridge, Cambridge U. P., 1993.
- Donovan, Robert J., *Conflict and Crisis: The Presidency of Harry S. Truman, 1945-1948*, New York, Norton, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953*, New York, Norton, 1982.
- Eichengreen, Barry, ed., *Europe's Post-War Recovery*, Cambridge, Cambridge U. P., 1995.
- Eisenberg, Carolyn, *Drawing the Line: The American Decision to Divide Germany, 1944-1949*, Cambridge, Cambridge U. P., 1996.
- Feis, Herbert, *Churchill-Roosevelt-Stalin: The War They Waged and the Peace They Sought*,

- Princeton, Princeton U. P., 1957.
- \_\_\_\_\_, *Between War and Peace: The Potsdam Conference*, Princeton, Princeton U. P., 1960.
- \_\_\_\_\_, *From Trust to Terror*, New York, Norton, 1970.
- Freedman, Lawrence, *The Evolution of Nuclear Strategy* (2<sup>nd</sup> ed.) New York, St. Martin's Pr., 1989.
- Gaddis, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, New York, Columbia U. P., 1972)
- \_\_\_\_\_, *The Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, New York, Oxford U. P., 1982.
- \_\_\_\_\_, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, New York, Oxford U. P., 1987.
- \_\_\_\_\_, *The United States and the End of the Cold War*, New York, Oxford U. P., 1992.
- \_\_\_\_\_, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, New York, Oxford U.P., 1997.
- Gardner, Lloyd, *Spheres of Influence: The Great Powers Partition Europe from Munich to Yalta*, Chicago, Ivan Dee, 1993.
- Gellman, Barton, *Contending with Kennan: Toward a Philosophy of American Power*, New York, Praeger Publishers, 1984.
- Gillingham, John, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, New York, Cambridge U. P., 1991.
- Gimbel, John, *The American Occupation of Germany: Politics and the Military, 1945-1949*, Stanford, Stanford U. P., 1968.
- \_\_\_\_\_, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford, Stanford U. P., 1976.
- Gori, Francesca, and Pons, Silvio, *The Soviet Union and Europe in the Cold War, 1943-53*, New York, St. Martin's Pr., 1996.
- Harper, John Lamberton, *American Visions of Europe: Franklin D. Roosevelt, George F. Kennan, and Dean Acheson*, Cambridge, Cambridge U. P., 1994.
- Hixon, Walter L., *George F. Kennan: Cold War Iconoclast*, New York, Columbia U.P., 1989.
- Hogan, Michael J., *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge U. P., 1987.
- \_\_\_\_\_, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge, Cambridge U. P., 1998.
- Holloway, David, *Stalin and the Bomb: The Soviet Union and Atomic Energy 1939-1956*, New



- Haven, Yale U. P., 1994, (川上洸・松本幸重訳『スターリンと原爆』上・下, 大月書店 1997年)
- Hoopes, Townsend, and Brinkley, Douglas, *Driven Patriot: The Life and Times of James Forrestal*, New York, Knopf, 1992.
- Isaacson, Walter, and Thomas, Even, ed., *The Wise Men: Six Friends and the World They Made*, New York, Simon & Schuster, 1986.
- Jones, Howard, "A New Kind of War": *America's Global Strategy and the Truman Doctrine in Greece*, New York, Oxford U. P., 1989.
- Jones, Joseph M., *The Fifteen Weeks*, New York, Harcourt, Brace & World, 1955.
- Kaplan, Lawrence S., *NATO and the United States: The Enduring Alliance*, Boston, Twayne Publishers, 1988.
- Keeble, Curtis, *Britain, the Soviet Union and Russia*, New York, St. Martin's Pr., 2000.
- Kennan, George F., , *Memoirs 1925-1950*(Paperback ed.) (New York, Pantheon Books, 1983) 清水俊雄訳『ジョージ・F・ケナン回顧録』(上巻)(読売新聞社, 1973年)
- \_\_\_\_\_, *From Prague after Munich: Diplomatic Papers, 1938-1940*, Princeton, Princeton, U. P., 1968.
- \_\_\_\_\_, *Memoirs 1950-1963*, (Paperback ed.) (New York, Pantheon Books, 1983) 奥畑稔訳『ジョージ・F・ケナン回顧録』(下巻)(読売新聞社, 1973年)
- Kennedy-Pipe, Caroline, *Stalin's Cold War: Soviet Strategies in Europe, 1943 to 1956*, Manchester, Manchester U. P., 1995.
- Kolko, Gabriel, and Kolko, Joyce, *The Limits of Power: The World and United States Foreign Policy, 1945-54*, New York, Harper & Row, 1972.
- Lacey, Michael J., ed., *The Truman Presidency*, Cambridge, Woodrow Wilson International Center for Scholars & Cambridge U. P., 1989.
- LaFeber, Walter, *America, Russia, and the Cold War, 1945-1984*, (Fifth ed.), New York, Alfred A. Knopf, 1985.
- Lane, Anne, and Temperley, Howard, ed., *The Rise and Fall of the Grand Alliance, 1941-45*, New York, St. Martin's Pr., 1995.
- Leffler, Melvyn P., *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, Stanford U. P., 1992.
- Loth, Wilfried, *Stalin's Unwanted Child: The Soviet Union, the German Question and the Founding of the GDR*, New York, St. Martin's Pr., 1998.

- McAllister, James, *No Exit: America and the German Problem, 1943-1954*, Ithaca, Cornell U. P., 2002.
- McCoy, Donald R., *The Presidency of Harry S. Truman*, Kawrence, University Press of Kansas, 1984.
- McLellan, David S., *Dean Acheson: The State Department Years*, New York, Dodd, Mead & Company, 1976.
- Mastny, Vojtech, *Russia's Road to the Cold War: Diplomacy, Warfare, and the Politics of Communism, 1941-1945*, New York, Columbia U.P., 1979.
- \_\_\_\_\_, *The Cold War and Soviet Insecurity: The Stalin Years*, Oxford, Oxford U. P., 1996. (秋野豊・広瀬佳一訳『冷戦とは何だったのか：戦後政治史とスターリン』柏書房，2000年)
- Mayers, David, *George Kennan and the Dilemmas of US Foreign Policy*, New York, Oxford U. P., 1988.
- \_\_\_\_\_, *The Ambassadors and America's Soviet Policy*, New York, Oxford U. P., 1995.
- Mills, Walter, ed., *The Forrestal Diaries*, New York, The Viking Press, 1951.
- Milward, Alan S., *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London, Methuen, 1984.
- Miscamble, Wilson D., *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950*, Princeton, Princeton U. P., 1992.
- Naimark, Norman M., *The Russians in Germany: A History of the Soviet Zone of Occupation, 1949-1949*, Cambridge, MA., Harvard U. P., 1995.
- Offner, Arnold A., *Another Such Victory: President Truman and the Cold War, 1945-1953*, Stanford, Stanford U. P., 2002.
- Paterson, Thomas G., *Soviet-American confrontation: Postwar Reconstruction and the Origins of the Cold War*, Baltimore, John's Hopkins U. P., 1973.
- \_\_\_\_\_, ed., *Containment and the Cold War: American Foreign Policy Since 1945*, Reading, MA., Addison-Wealey Publishing Company, 1973.
- \_\_\_\_\_, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, New York, Oxford U. P., 1988.
- Pogue, Forrest C., *George C. Marshall: Statesman, 1945-1959*, New York, Viking, 1987.
- Pollard, Robert A., *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*, New York, Columbia U. P., 1985.
- Resis, Albert ed. with an Introduction, *Molotov Remembers: Inside Kremlin Politics, (Conversations with Felix Chuev)*, Chicago, Ivan R. Dee, 1993.

- Reynolds, David, Kimball, Warren F., and Chubarian, A. O., ed., *Allies at War: The Soviet, American, and British Experience, 1939-1945*, New York, St. Martin's Pr., 1994.
- Ruddy, T. Michael, *The Cautious Diplomat: Charles E. Bohlen and the Soviet Union, 1929-1969*, Kent, Ohio, The Kent State U. P., 1986.
- Russell, Richard L., *George F. Kennan's Strategic Thought: The Making of an American Political Realist*, Westport, CT., Praeger Publishers, 1999.
- Schnabel, James F., *The History of the Joint Chiefs of Staff: The Joint Chiefs of Staff and National Policy, Vol. 1, 1945-1947*, Wilmington, DE., Michael Glazier, 1979.
- Schwartz, Thomas, *America's Germany: John J. McCloy and the Federal Republic of Germany*, Cambridge, MA., Harvard U. P., 1991.
- Sherry, Michael S., *Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense, 1941-45*, New Haven, Yale U. P., 1977.
- Stephanson, Anders, *Kennan and The Art of Foreign Policy*, Cambridge, MA., Harvard University Press, 1989.
- Taubman, William, *Stalin's American Policy: From Entente to Détente to Cold War*, New York, Norton, 1982.
- Thomas, Hugh, *Armed Truce: The Beginnings of the Cold War, 1945-46*, London, Hamish Hamilton, 1986.
- Trachtenberg, Marc, *History and Strategy*, Princeton, Princeton U. P., 1991.
- \_\_\_\_\_, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*, Princeton, Princeton U. P., 1999.
- Truman, Harry S., *Memoirs of Harry S. Truman, Vol. 2., Years of Trial and Hope, 1946-52* (Paperback ed.) New York, Da Capo Pr., 1989.
- Truman, Margaret, *Harry S. Truman*, New York, Pocket Books, 1974.
- Ulam, Adam B., *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy, 1917-1973* (2<sup>nd</sup> ed.) New York, Praeger, 1974.
- Walfe, Robert, ed., *Americans as Proconsuls: United States Military Government in Germany and Japan, 1944-1952*, Carbondale, Southern Illinois U. P., 1984.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979.
- Williams, William Appleman, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, Delta Books, 1962.
- Williamson, Samuel F., Jr., and Rearden, Steven L., *The Origins of U.S. Nuclear Strategy, 1945-*

鈴木健人

1953, New York, St. Martin's Pr., 1993.

Wohlforth, William Curti, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, Cornell U. P., 1993.

Wright, C. Ben, *George F. Kennan, Scholar-Diplomat, 1926-1946*, Ph. D. dissertation, University of Wisconsin, 1972.

Yergin, Daniel, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State* (1st ed.) Harmondsworth, Penguin Books, 1980.

Young, John W., *Britain, France, and the Unity of Europe, 1945-51*, Leicester U. P., 1984.

Zink, Harold, *The United States in Germany 1944-55*, Princeton, NJ., D. Van Nostrand, 1957.

Zubok, Vladislav, and Pleshakov, Constantine, *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev*, Cambridge, MA, Harvard U. P., 1996.

論文, ワーキングペーパーなど

Evangelista, Matthew A., "Stalin's Postwar Army Re-Appraised," *International Security*, No. 7, (Winter, 1982-83)

Loth, Wilfried, "Stalin's Plans for Post-war Germany," in *The Soviet Union and Europe in the Cold War, 1943-53*, ed., by Francesca Gori and Silvio Pons, New York, St. Martin's Pr., 1996.

Mark, Eduard, "The Question of Containment: A Reply to John Lewis Gaddis," *Foreign Affairs*, Vol. 56, No. 2, 1978

\_\_\_\_\_, "Revolution by Degrees: Stalin's National-Front Strategy for Europe, 1941-1947," CWIHP Working Paper, No. 31, 2001.

Narinskii, Michail, "The Soviet Union and the Berlin Crisis, 1948-9," in *The Soviet Union and Europe in the Cold War, 1943-53*, ed., by Francesca Gori and Silvio Pons, New York, St. Martin's Pr., 1996.

Pechatnov, Vladimir O., "The Big Three after World War II: New Documents on Soviet Thinking about Post War Relations with the United States and Great Britain," CWIHP Working Paper, No. 13, 1995

\_\_\_\_\_, (Translated by, Zubok, Vladimir M.,) "'The Allies are Pressing on You to Break Your Will ...' : Foreign Policy Correspondence between Stalin and Molotov and Other Politburo Members, September 1945-December 1946," CWIHP Working Paper, No. 26, 1999.

邦語文献

- エアーズ, イーブン・A., (ロバート・H・ファレル編)『ホワイトハウス日記 1945-1950 : トルーマン大統領とともに』(宇佐美滋他訳)(平凡社, 1993年)
- 五十嵐武士『対日講和と冷戦』(東京大学出版会, 1986年)
- 入江昭『二十世紀の戦争と平和』(増補版)(東京大学出版会, 2000年)
- クレスマン, クリストフ,『戦後ドイツ史1945-1955 —— 二重の建国 ——』(石田勇治, 木戸衛一訳)(未来社, 1995年)
- ケナン, ジョージ,『アメリカ外交の基本問題』(松本重治編訳)(岩波書店, 昭和40年)
- \_\_\_\_\_,『危険な雲』(秋山康男訳)(朝日イブニングニュース社, 昭和54年)
- 斉藤孝『第二次世界大戦前史研究』(東京大学出版会, 1965年)
- \_\_\_\_\_,『戦間期国際政治史』(岩波書店, 1978年)
- 佐々木卓也『封じ込めの形成と変容: ケナン, アチソン, ニッツェとトルーマン政権の冷戦戦略』(三嶺書房, 1993年)
- 鈴木健人「ジョージ・ケナンとマーシャル・プラン —— 「封じ込め」構想とドイツ問題の関係を中心に ——」(『歴史学研究』第571号, 1987年9月)。
- \_\_\_\_\_,「ジョージ・ケナンのソ連観(1931-1947)」(学習院大学大学院政治学研究科『政治学論集』第5号, 1992年)
- \_\_\_\_\_,「ジョージ・ケナンの核兵器観と米国核政策 —— 1945年-1950年 ——」, (斉藤孝編『二十世紀政治史の諸問題』, 彩流社, 1997年, 所収)
- \_\_\_\_\_,「ジョージ・ケナンの「封じ込め」構想における現実主義の思想と論理」(上)(下)(広島市立大学国際学部ワーキングペーパー 政治NO. 1, 2000年3月)
- \_\_\_\_\_,「ジョージ・ケナンの「封じ込め」構想と対ソ戦争目的の設定 —— 政策企画本部第38号文書を中心に ——」, (『広島国際研究』第7巻, 2001年)
- \_\_\_\_\_,『「封じ込め」構想と米国世界戦略 —— ジョージ・F・ケナンの思想と行動, 1931年-1952年 ——』, 広島, 溪水社, 2002年
- 富田武『スターリニズムの統治構造 —— 1930年代ソ連の政策決定と国民統合 ——』(岩波書店, 1996年)
- 富永幸生『独ソ関係の史的分析, 1917-1925』(岩波書店, 1979年)
- 永井陽之助『冷戦の起源』(中央公論社, 1978年)
- ハレー, ルイス・J.,『歴史としての冷戦』(太田博訳)(サイマル出版会, 1967年)
- 平井友義『三〇年代ソビエト外交の研究』(有斐閣, 1993年)
- 廣田功・森建資編著『戦後再建期のヨーロッパ経済 —— 復興から統合へ ——』(日本経済評論

鈴木健人

社, 1998年)

細谷雄一『戦後国際秩序とイギリス外交——戦後ヨーロッパの形成 1945年～1951年——』  
(創文社, 2001年)

メイ, アーネスト, 『歴史の教訓——戦後アメリカ外交分析』(進藤栄一訳)(中央公論社,  
1977年)

百瀬宏『ソビエト連邦と現代の世界』(岩波書店, 1979年)

柳田陽子「フランスと冷戦 序説——1947年5月共産党閣僚の解任をめぐって——」(東京大  
学『教養学科紀要』第14号, 1982年)

油井大三郎『戦後世界秩序の形成——アメリカ資本主義と東地中海地域 1944-1947——』  
(東京大学出版会, 1985年)

なお本稿は以下に示す研究プロジェクトによる研究成果の一部である。記して謝意を表したい。

・広島市立大学特定研究: 「アメリカ合衆国の核戦略の成立過程を歴史的に解明する研究  
1945-1954」(平成9年度-10年度)

課題番号: 9742 (平成9年度), 9835 (平成10年度)

・広島市立大学特定研究: 「米国核戦略の展開に関する歴史的研究 1945-1963年」  
(平成11年度)(科研費奨励研究費)

課題番号: 9951 (平成11年度)

・広島市立大学特定研究: 「米国核戦略と米英関係 1945年-1954年」  
(平成12年度-14年度)

課題番号: 0015 (平成12年度), 2502 (平成13年度),  
2501 (平成14年度)

## Kennan's Containment Theory and the German Problem

SUZUKI Taketo

German problem was not only the focal point of the Cold War, but also one of the most important strategic issues in the theory of Containment, which was founded by George F. Kennan. Old wartime allies, such as the United States, the Great Britain and the Soviet Union, had planned post-war Germanies, but there was no agreed plan when the third Reich perished.

Based on the Potsdam agreement, Germany was to be treated as a single economic unit by the occupying countries. Kennan had complained about wartime American diplomacy because that was based on cooperation with the Soviet Union. He maintained that a Post-war Europe, including Germany, should be divided into the east and the west. In order to contain Russia, United States should reconstruct a western Germany in terms of its economy and politics. His policy plan was almost realized by the Marshall Plan and the change of the US occupation policy over Bizonia. In 1948, US, UK and France, including Benelux countries, held a meeting that planned the formation of West German government. The Soviet Union began to blockade West Berlin for the purpose of preventing the US from building up West Germany. The first Cold War crisis occurred. After his fruitful visit to Japan, Kennan and his Policy Planning Staff (PPS) tried to find out an exit from the crisis. The PPS's new policy plan showed that Kennan had changed his opinion about Germany. He proposed the withdrawal of all occupying forces to the peripheral areas in Germany and the reunification of the country in his Program "A." His sudden change brought some confusion in the State Department. The Secretary Marshall couldn't reach final decision until his resignation. The new Secretary, Acheson, found out a merit in the Kennan's new recommendation. Kennan visited Germany and submitted a report. But his report had no influence in the decision making process in US government on the German problem, while Acheson and Jessup showed temporally their interests in Kennan's Program "A." Finally and very ironically, Kennan's reunification plan was not realized because of his own success in previous policy plans that emphasized the division of Europe and the creation of the West German State. Kennan seemed not to be able to understand West European, particularly French, sense of insecurity. He underestimated survivability of West German State and could not foresee its political stability and economic "miracle." The Soviet was also not eager to withdraw "Red Army" from its occupying countries in the Eastern Europe.





# アメリカの国勢調査訴訟

## —— 連邦議会下院の議席配分制度とその危機 ——

岩 倉 秀 樹

### はじめに

#### (1) 合衆国憲法の議席配分・国勢調査条項

連邦議会下院の435議席を各州の人口に比例して50州の間に配分する作業を議席配分 (apportionment) といい、各州がその州に配分された下院議席数と同数の選挙区 (小選挙区) を地理的に区画する作業を選挙区割 (districting) という。アメリカは、定期的な全国規模の国勢調査を確立した最初の近代国家であり、それを議席配分に使用した<sup>1</sup>。

合衆国憲法1条2節3項は、連邦下院の議席配分につき、「下院議員および直接税は、連邦に加入する各州の人口に比例して、各州の間に配分される」と規定し、さらに各州の配分議席の上限と下限を「下院議員の数は3万人に対し1人の割合を超えてはならないが、各州は最低1人の下院議員を有する」と定めた (議席配分条項)。同項はまた、国勢調査の実施につき、「実際の人口の算定は、連邦議会の最初の開会から3年以内に、またその後は10年毎に、連邦議会が定める方法に従って行う」と規定し、さらに議席配分の基礎となる各州の人口を「年服役者を含み、課税されないインディアンを除く自由人の総数に、自由人以外のすべての人数の5分の3を加えた数とする」と定めた (国勢調査条項)。

そして現在、議席配分法 (Apportionment Act) は、(i) 大統領が、第1会期の開会日 (すなわち国勢調査の翌年の1月3日) から1週間以内に、10年国勢調査 (decennial census) で確定された「各州の総人口」、および、現在の下院議席数 (すなわち435議席) を「均等比例方式」に従って配分した各州の議席数を記載した文書を連邦議会に提出する、(ii) 右文書の受理後15日以内に、下院事務局長が各州の議席数の証明書を各州の知事に送付する、(iii) 本法またはその後の法律に基づき議席配分が実施されるまで、各州は、右文書で示された議席数を付与される、と規定する (2 U.S.C. § 2 a)。また国勢調査法 (Census Act) は、(i) 商務長官が、4月1日の国勢調査日に10年国勢調査を実施する、(ii) 同長官は、国勢調査日から9か月以内 (すなわち12月31日まで) に、議席配分に必要な各州の総人口の集計を大統領に報告する (なお、選挙区割に必要な州内部の詳細な人口集計は、国勢調査日から1年以内に各州に報告する)、と規定する (13 U.S.C. § 141)。

## (2) 議席配分制度の危機と本稿の課題

憲法起草者は将来の人口の激増と各地域間の人口割合の変化を予測し、そして10年国勢調査の導入には、各地域間にその人口割合の変化に応じて政治権力を移転させる困難な議席配分作業を容易にするという起草者の意図があった<sup>2</sup>。だが、憲法の定める連邦下院の議席配分制度は、1790年の第1回国勢調査以来、歴史上3回の危機に遭遇した<sup>3</sup>。

最初の危機は1860年国勢調査後、北部州に比べて人口増加率の鈍かった南部州の大幅な議席減が示された時であり、これは南部州の連邦離脱の一因となった。南北戦争後の1868年に憲法修正14条が成立し、議席配分の基礎人口の算定において5人の自由人以外の者（すなわち黒人奴隷）を3人の自由人と数える奴隷の分数計算が削除された。同修正は、「下院議員は、各州の人口に比例して、各州の間に配分される。各州の人口は、課税されないインディアンを除いた総人口とする」と規定した。なお、同修正と憲法1条2節3項は、奴隷の分数計算の削除を除いて、同じ内容を定めたものと解されている<sup>4</sup>。また2回目の危機は、1920年国勢調査後、都市人口が地方人口を史上初めて上回った時であり、この時は議席減となる地方州選出議員の強い抵抗のため議席配分が10年間延期されるという違憲の事態が発生した。これを打開する緊急立法として制定された1929年の議席配分法で、毎国勢調査後に大統領に各州の配分議席数を報告させる現在の恒久的な自動配分手続が採用された。

そして3回目の危機が、1970年から直近の2000年までの毎国勢調査で提起される夥しい数の訴訟を通じた憲法論争であり、今日、10年国勢調査は「論争と訴訟の源泉」になっている<sup>5</sup>。この一連の訴訟は「国勢調査訴訟（census litigation）」と総称されるが、そこでは、連邦下院議席の配分方法（議席の比例配分方式、議席総数の固定化）の合憲性ばかりでなく、国勢調査の方法（在外連邦職員・大学生・施設入所者・不法在留外国人を算入する国勢調査の住所基準、国勢調査の調査漏れとその補正のための標本調査の採否）の合憲性までもが争点となり、そして1990年と2000年の国勢調査に関して5件の連邦最高裁判決（Montana, Franklin, Wisconsin, U.S. House, Utahの各事件）も出ている。本稿は、この国勢調査と連動させた議席配分制度の3回目の危機に位置づけられるアメリカの国勢調査訴訟の争点の背景と判決の動向を考察する。

## (3) 国勢調査訴訟の要因

まず現在の危機以前から以下の事情があった。（i）合衆国憲法は各州の大統領選挙人の人数を「上院議員と下院議員の総数と同数」と定めるため（2条1節2項）、国勢調査は憲法上、下院議席と同時に各州に配分される大統領選挙人の人数の決定にも使用されること。（ii）下院議席と直接税の両者の配分を国勢調査の目的と定めたことにはその公平さを確保するという憲法起草者の意図があったが、1913年成立の憲法修正16条によって直接税の配分は国勢調査の目的から除かれたこと<sup>6</sup>。（iii）1911年以降、議席配分法は下院の議席総数を435に固定したた

め、議席配分がゼロ・サムゲームになったこと。

さらに1960年代に以下の特別の事情が発生した<sup>7</sup>。(i)連邦議会は、都市再開発や高速道路・病院建設等の事業で州・地方政府に歳入を配分する補助金制度 (grant-in-aid) を展開し、1960年には連邦補助金は州・地方政府の歳入の15%にも達していたが、その連邦補助金は国勢調査による人口を基礎に配分されたこと。(ii)1962年のBaker v. Carr事件 (369 U.S. 186) に始まる「選挙区割革命 (reapportionment revolution)」で連邦最高裁は従来州議会の問題とされた選挙区割の事件に初めて介入し、その後の60年代の一連の事件で選挙区間の人口平等を要求する「1人1票」原則を確立したが、これは連邦下院・州議会・地方政府の選挙区割の基礎人口に使用される国勢調査の正確さに対する重要性を高めたこと。(iii)1950年・60年代の公民権運動 (civil rights movement) で活動家や弁護士が黒人差別を主張する際に国勢調査を使用し (例えば、労働市場の30%を黒人が占める場合は黒人が30%の職を得るべきだと主張)、さらにその運動の結果制定された公民権法もその執行過程で国勢調査を使用した (例えば、1965年の投票権法は選挙人登録で識字テストを使用しかつ選挙人登録者・投票者が投票適齢者の50%未満の州・地方は、選挙法の改正につき司法長官の事前審査に服する) こと。

要するに1970年国勢調査に始まる訴訟の要因として、(a) 議席配分のゼロ・サムの性格以外に、(b) 国勢調査の今日の使用目的 (連邦下院議席・大統領選挙人の配分、連邦補助金の配分、選挙区割、公民権訴訟・公民権法の執行等) が、「人口を誇張する動機付け」を州・地方政府や人種の少数者に与えるものばかりになったこと<sup>8</sup>、そして(c) 州内の選挙区割に厳格な人口平等を要求する「1人1票」原則の確立が、州間の議席配分やその基礎人口を算定する国勢調査の問題を争う法的論拠を提示したこと、が挙げられる。

## I 連邦議会下院の議席配分方法

### 1 議席総数と議席の比例配分方式の変遷

最初に連邦最高裁に到達した国勢調査訴訟の争点は、連邦下院の議席配分方法であった。下院議席の配分にはまず、憲法上、(i) 3万人に1議席の割合を超える配分の禁止、(ii) 各州に対する最低1議席の保障、(iii) 州の境界を越える選挙区の区画の禁止、の3要件の充足が要求される (1条2節3項)<sup>9</sup>。また下院議席の配分を誰が行うのかを定める明文の規定はないが、その権限が連邦議会にあるのは当然であると当初から解された<sup>10</sup>。そしてこの議席配分を行うためには、(a) 議席配分の基礎となる各州の人口、(b) 各州に配分される下院の議席総数、(c) 議席の各州への比例配分に使用される計算方式、の3要素が必要である<sup>11</sup>。しかし議席総数とその比例配分の計算方式は、憲法で規定されなかった。議席を比例配分する場合、各州の人口を1議席人口で割ることになるが、その商はふつう整数にならず、小数点以下の端数を伴

う。議席は分割できないため、この端数の処理問題が過去2世紀の間、連邦議会内の議席配分論争の中心になってきた<sup>12</sup>。

最初の議席配分（議席総数65）は合衆国憲法で明記され、第1議会・第2議会の間（1789年～1793年）有効とされた（1条2節3項）<sup>13</sup>。連邦議会は、1789年に将来の議席配分方法を定める憲法修正案を提案したが、それは成立しなかった<sup>14</sup>。過去に6つの議席配分の計算方式が提案され、そのうち4つの方式が実際に使用された（以下の年代は国勢調査年、その年代に続く括弧内は当時使用された計算方式を示す）。

① 1790年～1830年（ジェファースン方式） 第1回国勢調査後、ハミルトン（Alexander Hamilton）財務長官とジェファースン（Thomas Jefferson）国務長官は早速、議席の配分方法をめぐって対立した。連邦議会は、憲法上の1議席当たりの最小人口である3万人に着目し、合衆国の総人口（361万5920人）を3万人で割り、議席総数を120に確定した後、各州の議席数を求めるため各州の人口をその3万人で割った商を算出した（例えば人口23万6841人のコネチカット州の商は7.89、人口6万8441人のロード・アイランド州の商は2.28）。そして連邦議会は、少数点以下の端数が大きい9州に1議席ずつ追加配分する法案（前記例ではコネチカット州に8議席、ロード・アイランド州に2議席配分される）を1792年3月に可決し、ハミルトンもそれを支持した。しかしこの最初の議席配分法案に対して、ワシントン大統領は拒否権を行使した。これが史上初の大統領拒否権の行使であり、その拒否理由は、憲法に違反して3万人に1議席以上配分される州がある（前記例ではコネチカット州がその割合を超えている）というジェファースンの主張に依拠するものであった<sup>15</sup>。

大統領の拒否後、1792年4月に連邦議会は今度はジェファースンの提案を受け入れ、各州の人口につき3万3千人に1議席の割合と定める法律が成立し、議席総数は105になった<sup>16</sup>。ジェファースン方式は、適当な1議席人口を先に決め、州人口をそれで割った商の整数値を各州の議席数とし、小数点以下の端数をすべて切り捨てるものであり（前記例ではコネチカット州に7議席しか配分されない）、各州の配分議席数の和が議席総数となる。これは数学の分野で最大除数（greatest divisors）方式と呼ばれ、大州に有利な傾向がある。

ジェファースン方式は、続く4回の国勢調査で使用された。1議席人口は、1800年には前回と同じ3万3千人（議席総数141）であったが、その後は1810年には3万5千人（議席総数181）、1820年には4万人（議席総数213）、1830年には4万7700人（議席総数240）に増やされた<sup>17</sup>。議席総数の増加で各州の議席減を防いできたが、1820年に初めて4州（コネチカット、マサチューセッツ、デラウェア、バージニア）が議席減になった<sup>18</sup>。

1830年国勢調査後、小州のためジェファースン方式で不利な扱いを受けるニューイングランド出身者から2つの新たな配分方式が提案された<sup>19</sup>。当時マサチューセッツ州選出の下院議員

であった前大統領アダムス（John Quincy Adams）は、ジェファースン方式と正反対に、小数点以下の端数をすべて切り上げた議席数を各州に配分すべきであると主張した（前記例では両州とも1議席が追加配分される）。これは最小除数（smallest divisors）方式と呼ばれ、小州に有利な傾向がある。また、バーモント大学のディーン（James Dean）教授は、別のもっと複雑な調和平均（harmonic means）方式を提案した。これは、適当な1議席人口を決め、各州の1議席人口がそれに最も近くなるような各州の議席数を定めるもの（前記例ではコネチカット州の1議席人口は7議席の場合に3万3834、8議席の場合に2万9605になり、適当な1議席人口を3万とすれば、2万9605は3万3834より3万に近似するため同州の議席数は8になる）である。しかし、アダムス、ディーンの両方式とも採用されなかった。

② 1840年（ウェブスター方式） 1842年に連邦議会はついにジェファースン方式を捨て、マサチューセッツ州選出のウェブスター（Daniel Webster）上院議員が提案した配分方式を採用した。その法律は、1議席人口を7万6680人と定め、その1議席人口の半分より大きい端数を有する州に1議席を追加配分すると規定した<sup>20</sup>。つまり、ウェブスター方式は、州人口を1議席人口で割った商を四捨五入した数値を各州の議席数とすることを除けば、ジェファースン方式と同じであり（1790年の前記例では、コネチカット州に8議席、ロードアイランド州に2議席配分される）、これは過半剰余（major fractions）方式と呼ばれる。同法の下で議席総数は223に減らされたが、議席総数の削減は合衆国史上この時だけである<sup>21</sup>。ウェブスター方式は、1850年にオハイオ州選出のヴィントン（Samuel F. Vinton）下院議員の提案した方式に変更された。

③ 1850年～1900年（ヴィントン＝ハミルトン方式） ヴィントン方式は、議席総数を先に決め、合衆国の総人口を議席総数で割った数値を1議席人口とし、州人口をそれで割った商の整数値と同数の議席数を各州にまず配分した後、残余の議席をその商の小数点以下の端数の大きい州の順に議席総数に達するまで1議席ずつ追加配分するものであった。これは第1回国勢調査後にハミルトンが支持した最初の議席配分法案と同じ方式であり、最大剰余（greatest fractions）方式と呼ばれ、これには予め議席総数を確定できる利点がある。また、従来国勢調査のたびに議席配分法を制定していたが、1850年法は初めて同年以降のすべての国勢調査に適用される恒久的な法律として制定され、同法は（i）議席総数を233に固定し、（ii）ヴィントン方式に従って内務長官が各州の議席数を計算する自動配分手続を規定した<sup>22</sup>。

同法は1900年まで効力を有したものの、同法の定める議席総数やその自動配分手続は厳格に遵守されなかった。1860年には、233議席をヴィントン方式で配分後、8州に1議席を多く配分した（議席総数241）。1870年には、議席総数を283に増やし、それをヴィントン方式で配分後、9州に1議席を多く配分した（議席総数292）<sup>23</sup>。

さらに1880年国勢調査後、ヴィントン方式は、アラバマ・パラドックス (Alabama paradox) と呼ばれる致命的な欠陥を伴うことが判明した。それは議席総数の増加にもかかわらず一定の州の議席数が減少する数学的現象をいい、同年にヴィントン方式を使用したとき、議席総数が299の場合はアラバマ州に8議席配分されるのに、議席総数が300の場合は同州に7議席しか配分されなかった<sup>24</sup>。これを避けるために連邦議会は、ヴィントン方式の配分結果をウェブスター方式で再確認するようになった。そして連邦議会は、両者方式の配分結果が一致し、かつ、議席減の州が出ない議席総数を選び出し、議席総数を1880年には325、1890年には356、1900年には386に確定した<sup>25</sup>。

④ 1910年・1930年 (過半剰余方式) 1911年法は、議席総数を433とし、さらにアリゾナおよびニューメキシコの連邦への加入が承認された場合、両州に1議席ずつ配分すると規定した。翌年に両州の加入が承認され、議席総数は435になった。アラスカ、ハワイの加入のため一時的に両州の2議席が追加された期間 (1959年～1963年) を除いて、その議席総数は現在まで固定されている。同法はまた、正式にヴィントン方式を捨て、ウェブスター方式を復活させた。ただ、単に小数点以下の端数を四捨五入するだけのウェブスター方式 (純粋な過半剰余方式) には、配分議席数の和が議席総数に必ずしも一致しない難点があった。その難点を解消するために優先リスト (priority list) を使用する過半剰余方式がコーネル大学のウィルコックス (Walter F. Willcox) 教授によって提案され、実際にはその方式が採用された<sup>26</sup>。

また、1921年にハーバード大学のハンティントン (Edward V. Huntington) 教授は、1910年に国勢調査局のヒル (Joseph A. Hill) 主任研究員によって提案された配分方式の計算方式を考案し、それを均等比例 (equal proportions) 方式と命名した<sup>27</sup>。これは、適当な1議席人口を決め、各州の1議席人口が相対的にそれに最も近くなるような各州の議席数を定めるもの (デイン方式が1議席人口の絶対差で測定するのに対し、均等比例方式はその相対差で測定する。1790年の前記例では、適当な1議席人口を3万とすれば、コネチカット州は7議席の場合にそれよりも12.8% [ $3万3834 \div 3万$ ] 不利、8議席の場合に1.3% [ $3万 \div 2万9605$ ] 有利になり、1.3%は12.8%より小さいので同州の議席数は8になる) である。なお、2つの数の絶対差 (absolute difference) が大きい数を小さい数で引いた数値なのに対して、その絶対差をさらに小さい数で割った数値を相対差 (relative difference) という。

さて、1920年国勢調査後に議席配分が実施されなかったことは、前述した。その理由は、同年の国勢調査は、地方から都市部への大幅な人口移動 (合衆国の総人口が1400万人増加したが、地方人口は500万人減少し、都市人口は1900万人も増加した) を示し、地方州出身の議員がこの国勢調査人口に強く反発したためであった<sup>28</sup>。次回国勢調査を目前にした1929年に連邦議会は、大統領が (i) 過半剰余、(ii) 均等比例の両方式に従って現在の議席総数を配分した案を

連邦議会に報告し、連邦議会がその会期内（3か月間）に新たな配分法を制定しない場合は前回の国勢調査で使用された方式に従った議席数が各州に付与されるとする恒久的な自動配分法を制定した<sup>29</sup>。

均等比例方式の平行採用は、全米科学アカデミーの勧告に基づいていた。ロングワース（Nicholas Longworth）下院議長の依頼を受けて同アカデミーが組織した4名の著名な数学者から成る委員会（National Academy of Sciences Committee on Apportionment）は、アラバマ・パラドックスを伴う最大剰余（ヴィントン＝ハミルトン）方式を除く、歴史上提案された5つの議席の比例配分方式を検討した<sup>30</sup>。同委員会は、全州が同等人口の選挙区を持つことは不可能であるため、どの2州間の選挙区人口の格差をも最小にするものを最善の方式とみなすべきであるが、いずれの方式も測定方法いかんによってその格差を最小にするという。すなわち、（i）調和平均（ディーン）方式は、1議席人口（州人口を議席数で割った数値。つまり平均的選挙区人口）の絶対差を最小にする。（ii）過半剰余（ウェブスター）方式は、1人当たりの代表持ち分（州の議席数を州人口で割った数値。つまり平均的選挙区人口の逆数）の絶対差を最小にする。（iii）最小除数（アダムス）方式は、代表過多（過大代表州の議席数と過小代表数の議席数の絶対差に、過大代表州の人口を過小代表州の人口で割った商を掛けた数値）を最小にする。（iv）最大除数（ジェファースン）方式は、代表不足（過小代表州の議席数と過大代表州の議席数の絶対差に、過小代表州の人口を過大代表州の人口で割った商を掛けた数値）を最小にする。（v）均等比例（ヒル）方式は、1議席人口と1人当たりの代表持ち分の両方の相対差を最小にする。にもかかわらず同委員会が均等比例方式の採用を勧告したのは、それが相対差を最小にするばかりでなく、大州・小州の有利・不利を比較した場合に5つの方式のちょうど中間に位置づけられる（最大除数方式・過半剰余方式よりも小州に有利だが、最小除数方式・調和平均方式ほど小州に有利でない）という同委員会の理解によるものであった<sup>31</sup>。

また、1929年法の自動配分手続は連邦議会から議席配分の権限を奪い、立法府に属する権限を行政部門に委任するものだとする反対論が主張された。これに対し、同法は後の議会を拘束するものではなく、議会は何時でも配分方法を変更できる、また、連邦議会が議席総数と配分方式を特定するので大統領に裁量はなく、同法は単に行政部門に帳簿付けのような秘書的な事務を委ねるにすぎないとする同法の擁護論が展開された<sup>32</sup>。

1930年国勢調査後、大統領は、同法に基づき過半剰余と均等比例の両方式による配分案を提出した。偶然にも両方式の配分結果が一致したため連邦議会は特に配分法を制定せず、正式には、前回の1910年に使用された過半剰余方式に従った議席配分が自動的に実施された<sup>33</sup>。

⑤ 1940年～2000年（均等比例方式） 1940年国勢調査後の議席配分は、両方式間で2州の配分結果が異なったため再び紛糾した。均等比例方式では、民主党の基盤であるアーカンソー

州が7議席、共和党の基盤であるミシガン州が17議席になる一方、過半剰余方式では、アーカンソー州が6議席、ミシガン州が18議席になった。そこで民主党支配の連邦議会は、アーカンソー州の1議席を確保するため、1941年に均等比方式のみを恒久的な計算方式とする法改正を行った<sup>34</sup>。この1941年法が現行の議席配分法である。

## 2 議席の比例配分方式とMontana事件

### (1) 1990年国勢調査後の議席配分とモンタナ州の主張

1990年国勢調査後の均等比例方式に基づく配分の結果、モンタナ州の下院議席は2議席から1議席に減り、同州の州全土から成る選挙区の人口は、全米最大の80万3655人となった。50州の総人口（2億4902万2783人）を議席総数で割った理想的選挙区の人口は57万2466人であり、それと同州の選挙区人口との絶対差を比較した場合、同州に1議席（絶対差23万1189人）ではなく従来通り2議席（絶対差は17万638人）配分した方が理想的選挙区人口に近似した。そこで、同州は連邦政府（商務省等）を連邦地裁に訴え、現行の均等比例方式は「1議席人口につき最大限可能な平等を達成しない」ため憲法1条2節に違反すると主張し、そして相対差を最小にする均等比例（ヒル）方式に代えて、絶対差を最小にする調和平均（ディーン）方式の採用を要求した。調和平均方式を同年に使用すると、48州の議席数は均等比例方式と同じだが、ワシントン州からモンタナ州に1議席が移動し、同州は2議席獲得する<sup>35</sup>。

同州の主張は、選挙区割事件の連邦最高裁判決に依拠した。1789年の憲法制定会議では、連邦議会の構成につき、人口に比例した議席数を主張する大州と各州同数の議席数を主張する小州が対立し、そして大州・小州間の「偉大な妥協（Great Compromise）」が、各州平等に2議席を持ち州を代表する上院と、人口を基礎に議席を配分し人民を代表する下院から成る二院制の連邦議会の採用であった。1964年のWesberry v. Sanders（376 U.S. 1）事件で連邦最高裁は、この「偉大な妥協」に至る制憲会議の議論に鑑み、下院議員が「各州の人民によって」選出されると定める憲法1条2節は、州内の下院選挙区の区割に関して「同等人口に対する同等代表」という「正義と常識の高い基準」を確立すると判示した（at 18）。その後の事件で連邦最高裁は、この基準について、この区割を行う各州に対し「正確な数学的平等を達成する誠実な努力を行う」責務を課すものと解釈し（Kirkpatrick v. Preisler, 394 U.S. 526, 530-31（1969））、そして選挙区間の人口偏差を縮小する代替案が存在する場合、最大偏差が1%未満の区割案さえも違憲としてきた（Karcher v. Daggett, 462 U.S. 725（1983））<sup>36</sup>。

1991年に連邦地裁はモンタナ州の主張を全面的に認め、議席配分法を違憲と宣言し、均等比例方式による配分を差し止めた（Montana v. U.S. Department of Commerce, 775 F.Supp.1358（D.Mont.））。同地裁は、（i）州内の選挙区割に適用されるWesberry事件の「同等人口に対す



る同等人口」の基準は、連邦議会が行う州間の議席配分にも等しく適用される (at 1362), (ii) 連邦議会が同基準を達成したかを判断する適切な尺度は「理想的選挙区との絶対差」であり、それゆえ均等比例方式よりも調和平均方式の方が、選挙区間の絶対的な人口平等という憲法上の要請に合致する (at 1364), (iii) 均等比例方式はWesberry事件以前に党派的理由で採用されたものである (at 1365) と認定し、そして「均等比例方式の下での選挙区間の人口格差は回避可能でありまた正当化もできない」(連邦議会は自動配分手続に委ね、国勢調査毎に最善の配分方式を決定する責務を怠ってきた) と結論した (at 1366)。

## (2) Montana事件の連邦最高裁判決

1992年のU.S. Department of Commerce v. Montana (503 U.S. 442) 事件で連邦最高裁は、地裁判決を破棄した。スティーブンス裁判官が全員一致の法廷意見を執筆した。

法廷意見はまず、連邦議会による配分方式の選択を司法審査に服さない政治問題であるとする連邦政府の主張を拒絶した。そして法廷意見は、連邦政府の論旨は「憲法が理想的選挙区人口との絶対差を基準に下院選挙区人口の最大限平等という厳格な要件を課すと結論した点で地裁は誤っている」という憲法の議席配分規定の解釈に関わるものであり、この種の憲法解釈は当然司法部の権限内にあると判示した (at 456-60)。

しかしながら法廷意見はモンタナ州の主張に反して、連邦議会は自動配分法を制定し、均等比例方式を適用する完全な権限を有すると判示した (at 466)。Wesberry事件の基準を適用する先例が州の区割決定から生じた「同じ州内の選挙区人口の格差」に関わったのに対し、同州は連邦議会の議席配分決定から生じた州間の選挙区人口の格差を争っている。法廷意見は両者の関連性を認めつつも、それらの重要な相違点を次のように指摘した (at 460, 462)。

まず第1に、州内の格差の場合、理想的選挙区との「絶対差と相対差の変化はパラレルに生じる」(絶対差と相対差の両方を同時に最小にすることが可能である) から、Wesberry事件の基準は州内の選挙区割に容易に適用できる。それに対し、州間の場合、絶対差と相対差が同調しない(本件での調和平均方式の使用は、モンタナ州選挙区の理想的選挙区との絶対差を縮小させるが、他方で、モンタナ、ワシントン両州の選挙区と理想的選挙区との相対差を増大させるのみならず、ワシントン州選挙区の理想的選挙区との絶対差まで増大させる) ため、州間の議席配分への同基準の適用は容易でない<sup>37</sup>。そのうえ不平等の最良の測定方法(選挙区人口または代表持ち分の絶対差か、あるいは相対差か)の選択について、「数学的分析、憲法解釈のどちらも、決定的な解答を提供しない」。「同等代表の基準は、当法廷が憲法上許容される唯一の方式を判別しうる十分な指針を提供しない」(at 461-63)。第2に、州間の議席配分に関する憲法自身の制約(各州に対する最低1議席の保障、固定された議席総数を人口の異なる50州間に配分する必要性)から、50州のすべてにおいて同じ人口の選挙区を作成することは事実上

不可能であり、正確な数学的平等の達成という「目標は、国全体においては幻想である」。本件でモンタナ州へ1議席あるいは2議席のいずれを配分した場合も同州選挙区の理想的選挙区との格差は40%を超えており、また理想的選挙区より人口の少ない州全土を1選挙区とする州（アラスカ、バーモント、ワイオミング）では1票の価値が全国平均よりも重い（at 463）。

そして法廷意見は、このように「議席配分において〔大州・小州の利害間〕の妥協の必要性を生み出す憲法構造のため、連邦議会には、州の境界内で選挙区人口を決定する非常に容易な作業において各州に与えられるよりも広範な裁量が委ねられなければならない」、したがって、連邦議会による議席配分方法の「明らかに誠実な選択は、相当厳格な数学的基準の下で審査可能である州の区割決定よりも遙かに高い礼譲に値する」と結論した（at 464）。なお法廷意見は、「党派的論争を回避しかつ有効に実施される」自動配分手続の採用についても憲法上の障害はないと付言した（at 465）。

### 3 議席総数の固定化とWhelan事件

議席総数の増加はもちろん、「議席配分のゼロ・サム的性格を緩和する」<sup>38</sup>。憲法起草者の1人であるマディソン（James Madison）は、将来の下院議席数について、「議員が3万人の住民に1人の割合で増やされ」、「25年後には議員数は200人、50年後には400人に達するだろう」と予測した<sup>39</sup>。だが、合衆国の人口は急激に増加したものの、すでに見たように、連邦議会はマディソンの予測ほどの議席総数の増加を行わず、1911年にそれを現在の345議席に固定した。

1976年のWhelan v. Cuomo（415 F. Supp. 251（E.D. N.Y.））事件でニューヨーク州の住民は、下院議席総数をその345と定めた議席配分法の合憲性を連邦地裁で争った。1970年の合衆国の総人口は2億318万4772人で、1議席人口は46万7千人であった。原告は、この現在の1議席人口の割合は憲法1条2節3項（各州の議員数の上限・下限を定める部分）の「文面ではなく、その精神」に違反すると主張した（at 253）。しかし連邦地裁は、原告の主張を拒絶し、「憲法の歴史的背景および明白な意味の両方とも、3万人の住民に1人の割合を超えない人数で議員数を固定する連邦議会の権限を支持する」と判示した（at 258）。憲法制定会議の最終日に、「議員数は、4万人に1人を超えてはならない」とする案に対して、その案中の「4万人」に代えて「3万人」に変更する修正を提案したゴーラム（Nathaniel Gorham）は、この修正案の趣旨について「その人数を絶対的原則として確立するのなく、連邦議会にさらに大きな裁量を与えようとするものにすぎない」と述べている。同地裁は、この制憲会議の歴史的記録から「その総数が3万人の住民に1人を超えない限り、実際の議席総数を決定するかなりの柔軟性が連邦議会に与えられている」という結論が支持されると指摘した（at 256）。

## Ⅱ 国勢調査の住所基準

### 1 在外連邦職員の算入とFranklin事件

#### (1) 「常住地」概念と在外連邦職員の算入

次に連邦最高裁に到達した争点は、国勢調査の住所基準 (residence rules) の問題であった。国勢調査の目的は、下院議席の配分の基礎となる「各州の人口」の算定であるため、国勢調査が「すべての人を正しい場所で集計すること」は、公正な議席配分のために重要である<sup>40</sup>。1790年の最初の国勢調査法は、人が集計される場所を判定する原則として、「常住地 (usual residence)」概念を確立した。すなわち同法は、「平素の居所 (usual place of abode) が次の8月の第1月曜日に世帯である人は、その世帯で回答する。確立した居所を有しない地区の住民 (inhabitant) の名前は、その人が次の8月の第1月曜日に居る地区の世帯主に割り当てられた欄に記入する。算定時に一時的に不在である人は、その人が合衆国内で平素に居住する (usually resides) 場所に居るものとして回答する」と規定した<sup>41</sup>。現行の国勢調査法はこうした規定を置かないが、国勢調査局は、各国勢調査の住所基準を作成する際の指導原理として「常住地」概念を使用してきた<sup>42</sup>。

「常住地」は、「人がふだん生活し睡眠する場所 (place where the person lives and sleeps most of the time)」と定義される<sup>43</sup>。この概念は、「代表民主制における比例的代表の必要性から来る当然の帰結である」<sup>44</sup>。しかし常住地の決定は大多数の人には容易であるものの、一部の人 (軍人・大学生・施設収容者等) の常住地は一義的には定まらない。なお、憲法の国勢調査条項は、国勢調査を「連邦議会が定める方法に従って行う」と規定し、この憲法上の権限に基づき、連邦議会は国勢調査法を制定し、商務長官に対して「長官が決定する方法に従って」国勢調査を実施する権限を委任する (13 U.S.C. § 141 (a))。商務長官はさらに、その権限を国勢調査局に委任することが許される (id. § 2, 4)。国勢調査法はその実施方法の詳細を規定しないため、住所基準を含むその方法の決定に関して商務長官や国勢調査局が広範な裁量を有する<sup>45</sup>。

さて、軍人についても、国内勤務の軍人は1790年の初回から国勢調査時に駐屯する州の住民として集計する一方、国外勤務の軍人は議席配分の基礎となる各州の人口に算入しないものとされてきた。例えば、19世紀に西部の領土にある駐屯地に勤務した軍人はその駐屯地で集計され、さらに南北戦争後の1870年国勢調査では占領した南部州に勤務した北軍の軍人は旧南部連合の駐屯地で集計された<sup>46</sup>。また1900年国勢調査から在外連邦職員の集計を開始したが、それは合衆国の総人口の一部に算入するのみで、各州の人口には算入されなかった<sup>47</sup>。ところが、

国勢調査局がこの歴史的慣行を変更し、1970年国勢調査で初めて在外連邦職員（海外在住の合衆国軍人・軍人以外の連邦政府の職員および両者の扶養者）を出身州の人口に算入し、1990年国勢調査で再び在外連邦職員の算入を行ったため論争になった<sup>48</sup>。なお、在外連邦職員の集計は議席配分だけに使用され、州内の選挙区割には使用されない。また、連邦政府に雇用されていない民間の海外在住の市民は全く算入されない<sup>49</sup>。

ベトナム戦争の最中に行われた1970年国勢調査は、海外勤務の軍人を、国防省の人事記録に基づいて「記録上の出身州（home of record）」の人口に算入した。記録上の出身州とは、軍人が入隊時に出身州だと自己申告した州である。これがその軍人の納税州の決定に使用されることはないのだが、多くの軍人はそのように誤解して、軍人に所得税を課さない州を記録上の出身州として申告する。このため記録上の出身州は信憑性がなく、また海外勤務の軍人の人数も大幅に減少したことから、国勢調査局は、1980年国勢調査では歴史的慣行に戻り、在外連邦職員を州人口に算入しなかった<sup>50</sup>。

1990年国勢調査でも国勢調査局は在外連邦職員不算入の方針を示していたが、国勢調査日の9か月前の1989年7月になって、モスバッカー（Robert Mosbacher）商務長官は、在外連邦職員の出身州への算入を決定した。この方針変更の理由は、（i）その算入に対する連邦議会内の超党派的な支持の拡大や、その職員は一時的かつ不本意の海外在住であるため算入すべきだとする国防省の意見に加えて、（ii）最大の在外職員を抱える国防省が、その職員に恒久的な出身州を決めさせる調査の実施を計画をしていたことにあった。ところが国防省は資金不足のため、（ii）の計画を中止した。このため国勢調査局は、1970年と同様に記録上の出身州に基づいて各州に算入することを決定した。法的住所や出国前の最終勤務地ではなく、記録上の出身州が選ばれたのは、それが常住地の概念に最も近いと判断されたからであった<sup>51</sup>。同局は他の40の連邦機関にも在外職員の集計の提出を求めたが、それを提出したのは30機関にすぎず、このうち扶養者の集計まで提出したのはわずか20機関で、また4機関は職員の出身州を提供しなかった<sup>52</sup>。

## (2) Franklin事件の連邦最高裁判決

1990年国勢調査後の議席配分で、在外軍人92万2819人の算入により州間の人口比が変化した結果、マサチューセッツ州は下院の1議席を失い、その1議席はワシントン州に配分された。そこでマサチューセッツ州および同州の2人の登録有権者は、大統領・商務長官・下院事務局長を連邦地裁に訴え、在外連邦職員を算入する商務長官の決定は行政手続法（Administrative Procedure Act）および合衆国憲法に違反すると主張した。連邦地裁は、海外勤務の軍人を「記録上の出身州」に配分する決定は行政手続法の下で裁量権の濫用である（「記録上の出身州」は信憑性を欠くと判断しながらその決定をした）と判示し、そして商務長官には州人口の集計

からの在外連邦職員の新規採用を、大統領には議席数の再集計を、下院事務局長には各州への議席数変更の通知を命じた (Commonwealth of Massachusetts v. Mosbacher, 785 F.Supp. 230 (D.Mass. 1992))。しかし1992年のFranklin v. Massachusetts (505 U.S. 788 (1992)) 事件で連邦最高裁は、地裁判決を破棄した。

オコナー裁判官が8人を代表する法廷意見を執筆した (ただし行政手続法違反の訴え却下は5人を代表する法廷意見)。法廷意見は、(i) 議席配分法の下で連邦議会に各州の議席数を最終的に報告するのは商務長官ではなく大統領であること、(ii) 大統領は行政手続法の下で司法審査の対象となる「行政機関 (agency)」に該当しないことを理由に、行政手続法違反の訴えを却下した (at 796-801)。それゆえ法廷意見は、憲法違反の訴えのみ本案審理した。本件の原告は、商務長官による在外連邦職員の各州への配分は、各州の議席数が「各州の人口」の「実際の算定」すなわち各州「の」人口 (the persons “in” each States) の集計によって決定されるとする憲法1条2節3項に違反すると主張した (at 803)。前述のMontana事件で連邦最高裁が「当法廷は、連邦議会が憲法上の制約内で議席配分の権限を行使したかどうかを判断する」(Montana, 503 U.S. at 459) と述べた点を根拠にして、本件で法廷意見は、「商務長官の解釈が、憲法の文言および同等代表という憲法上の目標に合致するかどうか」を審査した (at 804)。

法廷意見はまず、商務長官の決定が従来の常住地の基準と両立することを、次の歴史的実例を挙げて説明した。「常住地」は、最初の国勢調査法において「各州の (in each state)」という憲法上の語句に与えられた注釈である。その術語は、単なる物理的な場所以上の意味すなわち「一定の忠誠の要素または特定の場所に対する紐帯の保持」を含む広い意味で使用されてきた。例えば、1790年国勢調査の36週間の集計期間中にワシントン大統領はバージニア州の自宅に10週しかいなかったが、同州の住民として算入された。また最初の国勢調査法は、州に対する必要な紐帯を示すために、「平素の居所 (usual place of abode)」, 「住民 (inhabitant)」, 「平素の居住者 (usual reside[nt])」という他の文言も使用する。さらに憲法制定会議においてマディソンは、下院議員の資格要件である州の「住民」(憲法1条2節2項) について、「公用・私用を問わず相当期間、一時的に不在である者」も含むと解釈した。この解釈は現実には、1824年にジョージア州選出の下院議員フォース (John Forsyth) が選挙期間中全権公使としてスペインに滞在したため州の住民ではなかったとして議員資格が争われたさいに、彼の議員資格を認めた下院選挙委員会によって採用された。しかもこのような広い意味の常住地の理解は今日まで継続している。例えば、1950年まで大学生は大学のある州ではなく、両親の住む州に算入された。現在でも寄宿学校の高校生は両親の家のある州に、また州外の病院・拘置所の短期入所者は彼らの自宅のある州にそれぞれ算入され、さらに連邦議会議員はコロンビア特別区または自宅のある州のいずれで算入されるかを選択できる (at 804-06)。

そして法廷意見は、多くの在外軍人は「自らを合衆国の平素の居住者 (usual resident)」とみなしており、したがって、(i)「商務長官は、憲法の条文および歴史がそうするように命じるわけではないが、それらに合致して、一時的に海外に配属された連邦職員は各州に対する紐帯を保持するから州の代表を獲得するために集計されるべきであると決定した」、(ii)「商務長官の決定は同等代表という憲法上の目標を損なうものではなく、一時的に海外に滞在する職員が出身州に対する紐帯を本当に保持していると仮定すれば、それはむしろ現実に平等を助長する」(ワシントン州の運命を共有する一部の者が適切に算入されなければ、同州の居住者の1票が他州の居住者より軽くなる)と結論した (at 806)。

ステイーブンス裁判官の4人を代表する意見は、在外職員の算入が憲法違反でないことに同意する一方、その商務長官の決定が行政手続法の下でも裁量権の濫用に当たらない(代替方法の検討を行った上で「記録上の出身州」を選択した)と主張した (at 820-23)。またスカリア裁判官の1人の意見は、行政手続法上の訴えのみならず、原告の主張する損害に対する救済手段を欠く(裁判所には大統領に議席数の再集計を命じる権限がない)ため憲法上の訴えも却下すべきであると主張した (at 823, 829)。

このFranklin事件の判決に基づき、2000年国勢調査も在外連邦職員を算入した<sup>53</sup>。

## 2 学生・施設入所者の算入とStans事件

Franklin事件に先立つ1971年のBorough of Bethel Park v. Stans (449 F.2d 575 (3d Cir.)) 事件で、フィラデルフィア市とペンシルバニア州の連邦下院議員は、1970年国勢調査で大学生および施設入所者を彼らの大学・施設がある州の住民に算入する国勢調査局の行為を争った。第3巡回区連邦控訴裁は、同局の採用する常住地の基準は「憲法および法律上の『各州の総人口』という語句の歴史的に合理的な解釈手段」であると結論した後、この基準が大学生・施設入所者に合理的に適用されたかどうかを審査した (at 578)。

まず、大学生は、以前は両親が家を持つ州の住民に集計されていたが、1950年国勢調査から通学中に彼らが生活する州の住民として集計されるようになった。この変更は、国勢調査の集計は激増した大学生の人口を反映していない(両親の家、大学のいずれでも大学生は集計されない)とする研究結果を受けた国勢調査局が、(i)すべての大学生が集計されることを確保する最善の方法は、通学中に彼らが生活する州で彼らを集計することである、(ii)この基準の方が大多数の人に適用される常住地の基準に合致すると判断したからであった (at 579)。

原告は、(i)大学生が両親の家のある州の方に愛着を持ち、その州で有権者登録を行う場合、これらの事実を考慮して国勢調査で集計される住所を決定すべきである、(ii)憲法は10年毎の人口算定を規定するから、大学に通うわずか4年間は「一時的な転居」とみなし、大学

生は両親の家がある州で集計されるべきである、(iii) 両親の州以外の州の寄宿学校に通う高校生は両親の家がある州で集計されるため、大学生の住所に関する国勢調査局の決定は恣意的である、と主張した。連邦控訴裁は原告のいずれの主張も拒絶し、(i) 人口の集計は大事業であるため大学生が生活する場所という客観的事実の調査の方が合理的であり、また投票上の住所や法的住所は無関係である（これらは州の決定事項であるのに対し、国勢調査の方法は連邦議会の専権事項である）、(ii) 国勢調査は10年間の特定の時点における州人口の算定にならざるをえず、4年間の通学期間は大学生の算入州を変更する基礎として不合理ではない、(iii) 年少の高校生を両親の家に属させ、生活の変わる時期にある年長の大学生をそれに属させないということには理由があり、また両親の家がある州以外の寄宿舎に通う高校生は少ないため州人口に影響を及ぼさないと指摘した (at 579-80)。

また、刑務所・病院・老人ホームのような施設の長期入所者は、施設がある州の住民として集計される。連邦控訴裁は、こうした人は「他に確固たる居所を持たなかったり、施設の滞在期間が無期限であったりする」ので、大学生と同様、「施設入所者を集計する場所に関する国勢調査局の決定には合理的根拠がある」と判示した (at 582)<sup>54</sup>。

### 3 不法在留外国人の算入とFAIR事件

国勢調査で算定する議席配分の基礎人口には、50州に常住地を有するすべての人が含まれる。だが1870年国勢調査以前、その人口は「自由人の総数」に奴隷の5分の3を加算した人数とされ、また「課税されないインディアン」は含まれなかった（1条2節3項）<sup>55</sup>。南北戦争後の1868年に憲法修正14条が成立し、奴隷の分数計算は削除された。また、1940年国勢調査から、「課税されない」と分類されるインディアンはもはや存在しないとする司法長官の意見により、すべてのインディアンが議席配分の基礎人口に含まれるようになった<sup>56</sup>。

国内に在留する外国人についても、右の修正14条（および当初の憲法1条2節3項）で除外されていないため、議席配分人口に伝統的に算入されてきた<sup>57</sup>。ところが、1986年に非登録外国人の雇用主を処罰する移民帰化法 (Immigration and Nationality Act) の改正 (8 U.S.C. § 1) が成立した。それを契機に、不法在留外国人 (illegal alien) の算入は市民の投票を希薄化させ、憲法の「1人1票」原則に違反すると主張され、不法在留外国人の算入論争が発生した<sup>58</sup>。国勢調査局の推計によれば、1980年国勢調査は205万6千人の不法在留外国人を算入した。その推計を基に計算した場合、不法在留外国人を算入したため、ジョージア州とインディアナ州の1議席が失われたとする研究結果がある<sup>59</sup>。

1980年のFederation for American Immigration Reform (FAIR) v. Klutznick (486 F.Supp. 564 (D.D.C.)) 事件で市民団体 (FAIR) と連邦議会議員は、目前に迫った1980年国勢調査の合憲

性を争う訴訟を提起し、国勢調査局に対して、不法在留外国人を別に集計して議席配分人口から除外するように請求した。また、1989年のRidge v. Verity (715 F.Supp. 1308 (W.D. Pa.)) 事件で市民団体 (FAIRを含む2団体)・連邦議会議員と3州 (アラバマ、カンザス、ペンシルベニア) が1990年国勢調査でも同様の訴訟を提起した。両事件とも、結局、当事者適格の不存在を理由に原告敗訴の略式判決で終結した。もっとも、FAIR事件の連邦地裁は、傍論で本案に立ち入り、(i) 合衆国憲法の文言は明確に『総人口 (whole number of persons)』の集計を要求し、「明らかに『人 (person)』である」不法在留外国人の集計を命じている、(ii) 「数学的な1人1票の原則は、全国的な議席配分に適用されない」と指摘した (at 576, 577)。

FAIR事件の傍論のように、合法・不法を問わず在留外国人の算入は合衆国憲法の要請であり、議席配分人口から外国人を除外するためには、憲法の修正が必要であると一般に解されている<sup>60</sup>。この解釈に対しては、1875年の移民法まで在留資格の定めが存在せず、それ以前に成立した憲法1条や修正14条の起草者は不法在留外国人を考え付かなかったという批判もある<sup>61</sup>。しかしその批判には以下の反論が加えられている。(i) 同じ憲法1条が「統一的な帰化の規則」を定める連邦議会の権限を規定しており、憲法起草者は当然外国人を認識していた（それにもかかわらず、奴隷とインディアンの特例規定しか置かなかった）こと<sup>62</sup>、(ii) 修正14条の制定時に、議席配分人口を「有権者」または「市民」に制限する提案が審議されたが、それらの提案は拒絶され、「各州の総人口」の文言が採用されたこと<sup>63</sup>。さらに不法在留外国人の排除には、国勢調査の調査票に在留資格の質問を加えると、合法的に在留する外国人まで萎縮してそれに回答しなくなり、調査漏れの増加を招くという実際上の困難も指摘されている<sup>64</sup>。

### Ⅲ 国勢調査の調査漏れと標本調査に基づく補正

#### 1 標本調査の不採用とWisconsin事件

##### (1) 差別的調査漏れの発生

連邦最高裁に到達した第3の争点は、国勢調査の調査漏れ (undercount) の問題であった。憲法の国勢調査条項は、各州の人口の「実際の算定 (Actual Enumeration)」を要求する。第1回国勢調査から、連邦議会は、調査員に「担当する地区内のすべての人の『公正かつ完全な算定』」を要求した (1790年法)。1810年に連邦議会は「算定は、各地区内のすべての住居の場所における実際の調査、すなわちすべての世帯の人数の実際の調査によって行われる」と明記し、これと同じ規定が1950年国勢調査までの各法律で置かれた。1954年に制定された現行の国勢調査法も当初は、調査員に「各住居を直接訪問する」ことを要求する同様の文言を含んでいたが、1964年に連邦議会はこの訪問調査を義務づける規定を廃止した。このため1970年以降、国勢調査局は、訪問調査に代えて全世帯に郵便で調査票を送付する郵送調査 (mailout-



mailback)を実施し、郵便で調査票を返還しない場合に「追跡 (followup)」手続として訪問員を派遣する<sup>65</sup>。

だが、国勢調査は常に人口の一部を算定してこなかった。この算定不足が調査漏れである。この問題は当初から発生した。1790年の第1回でも、ワシントン大統領やジェファースン国務長官は総人口を400万人から500万人と予想したが、国勢調査は389万人しか算定しなかった<sup>66</sup>。また1870年国勢調査では、インディアナポリス、フィラデルフィア、ニューヨークの人口の少なさに対する反発から、グラント大統領は右3市の算定のやり直しを命じた<sup>67</sup>。調査漏れが人口全体で均一の割合で発生するのであれば、それは各地域の人口比に影響せず、何も問題は生じない。しかし歴史的に、白人と比べて、黒人やヒスパニックに代表される人種の少数者の調査漏れの割合が高く、この現象はとくに「差別的調査漏れ (different undercount)」と呼ばれる<sup>68</sup>。これは人種の少数者が多く住む州や都市の人口を実際よりも少なく算定し、そうした州・都市に本来配分されるはずの議席や連邦補助金が配分されない効果をもたらす<sup>69</sup>。

国勢調査局は1940年以来、国勢調査とは別に出生・死亡および出入国の記録に依拠する人口推計を作成し、それを国勢調査の人口算定から控除する「人口統計分析 (demographic analysis)」によって総人口の調査漏れを測定してきた。この分析によれば、1940年の調査漏れの割合は総人口の5.6%で非黒人の5.1%に対して黒人の10.3%、また1980年のそれは総人口の1.4%で非黒人の0.7%に対して黒人の5.9%であった<sup>70</sup>。差別的調査漏れを発生させる社会的要因として、「(i) 貧困、教育の欠如、回答者・調査員間の言葉の障害、(ii) 不規則な居住形態、育児の変化、定まった住居の不存在、下宿人の存在、(iii) 政府の所得保障制度の受給資格を喪失したり、保健・土地利用の規則に違反するおそれがある家族情報を開示することに対する危惧、(iv) 政府の運営に対する全般的な不信」が挙げられている<sup>71</sup>。1980年国勢調査後、国勢調査の正確性を争い、差別的調査漏れの是正のためその補正を求める訴訟が54件も提起されたが、その訴訟は成功せず、次回に引き継がれた<sup>72</sup>。

## (2) 1990年国勢調査と標本調査の不採用

国勢調査の補正は、民主党支持が支配的な黒人・ヒスパニックの人口増につながり、共和党に不利になるため、党派的な政治問題になった<sup>73</sup>。1980年国勢調査後、国勢調査局は、差別的調査漏れを減らす統計的方法の開発研究に着手し、そして国勢調査を統計的に補正する最良の方法として「事後調査 (post-enumeration survey, PES)」を選び、その実験で良い結果を得た。そこで1987年6月に国勢調査局長は、1990年国勢調査でその事後調査に基づく補正を採用する計画を商務省に伝えた。しかし商務省はその計画に同意せず、同年10月に統計的補正の不採用を正式に決定した。それに対し、1988年にニューヨーク市を含む市・州・公民権団体の一団が商務省を連邦地裁に訴え、翌年7月にこの訴訟の和解において、商務省は、(i) 補正不採用

決定を撤回し、商務長官がその採否を公平に検討し直すこと、(ii)議席配分・選挙区割に使用可能な規模で事後調査(PES)を実施すること、(iii)その採否を長官に助言する専門家8人から成る特別諮問委員会(4人の委員は原告の指名)を設置することに合意した<sup>74</sup>。

この合意に基づき、1990年に国勢調査局は、従来の郵送調査(無回答世帯の訪問調査を含む)による人口算定後、事後調査(PES)を実施した。事後調査とは、「捕獲・再捕獲(capture/recapture)」として知られる標本調査(sampling)の技術である。実際に事後調査の標本として17万世帯(総人口の6分の1パーセントに当たる37万7千人)が選ばれ、この標本を聞き取り調査して得られた情報(つまり再捕獲)は国勢調査の初期算定(つまり捕獲)と照合された<sup>75</sup>。その結果、総人口(事後調査で補正した2億5千500万人)の2.1%に当たる530万人の調査漏れが判明し、そして人種的小多数者の調査漏れが多く、その割合は、ヒスパニックを除く白人の1.2%、非黒人の1.7%に対して、ヒスパニックの5.2%、インディアン人の5.0%、黒人の4.8%、アジア・太平洋諸島民の3.1%であった。また調査漏れの割合は人種的小多数者の多い地域で高いため、事後調査に基づく国勢調査の補正を行った場合、連邦下院議席は、アリゾナ州とカリフォルニア州の1議席増、ウィスコンシン州とペンシルベニア州の1議席減になることが示された<sup>76</sup>。

ところが1991年7月にモスバックー商務長官は、1990年国勢調査を事後調査で補正しない決定を下した。同長官は、州間の議席配分が国勢調査の目的であるため、「正確性の最も重要な基準は、[数的正確性ではなく]、配分的正確性(すなわち異なる地域間の人口の割合を最大限正確にすること)であるべきである」が、「この統計的補正によって国全体[の総人口]の数的正確性は改善されるものの、とりわけ州・地方段階における国勢調査の配分的正確性が改善されない」点を強調した。同長官はさらに、(i)この補正は、人口の算定方法に関する200年の伝統を捨てることになる、(ii)確固たる補正方法はなく、どの補正方法を選択するかにより議席配分に大きな違いが生じるため、将来の政治的操作に道を開くことになる、(iii)初期の人口算定の実施に協力する州・地方の政治的指導者の動機づけを減退させると指摘した<sup>77</sup>。

原告は再び提訴し、1993年に連邦地裁はこの商務長官の決定を支持したが<sup>78</sup>(City of New York v. U.S. Department of Commerce (822 F.Supp. 906 (E.D.N.Y. 1993))), 翌年、第2巡回区連邦控訴裁はそれを破棄した(34 F.3d 1114 (2nd Cir.))。同控訴裁は、(i)長官の決定は特定の人種的小多数者に対し基本的権利である投票権を否定するため、Wesberry事件の厳格な審査基準が適用される(at 1128-29)、(ii)長官が実行可能な限り数的正確性を達成する誠実な努力を怠ったと原告側は立証済みである(at 1131)と認定し、補正不採用決定が正当な政府目的の達成に不可欠であったとする長官側の立証の有無を審理させるため差し戻す判決を行った(id.)。

### (3) Wisconsin事件の連邦最高裁判決

1996年のWisconsin v. City of New York (517 U.S. 1) 事件で連邦最高裁は、控訴裁判決を破棄した。レーンキスト長官が全員一致の法廷意見を執筆した。

法廷意見はまず、「州内の選挙区割を州が行う場合に要求される『人口平等を達成する誠実な努力』から、実行可能な限り正確な国勢調査を連邦政府が行わなければならないとする要件は導かれない」と述べ、選挙区割事件と本件の相違点をMontana事件と同様に次のように指摘した。議席配分に関する憲法上の制約のため、州間の選挙区で人口平等を達成することは不可能である。そのうえ、「Montana事件で当法廷が絶対的平等と相対的平等のいずれを選択すべきかに関して憲法上の根拠を見出し得なかったのと同様に、本件でも当法廷は、配分的正確性よりも数的正確性の方を選択する理由を見出せない」。「憲法じしんは、この点に関して全く指示を提供しない」(at 17-18)。

次に法廷意見は、本件に適用されるのはWesberry事件の基準ではなく、むしろMontana事件およびFranklin事件で確立された基準であると述べ、次のように指摘した。「憲法の条文は、[国勢調査]の実施に関して事実上無制約の裁量を連邦議会に付与する」。そして「連邦議会は国勢調査法により、国勢調査に関する自らの広範な権限を商務長官に委任した。それゆえ、国勢調査に関する商務長官の行為が『憲法の文言および同等代表の憲法上の目標に合致する』限り、憲法の範囲内にある。連邦議会に対する憲法の広範な授権に鑑みれば、商務長官の補正不採用決定には、国勢調査の憲法上の目的から見て、人口の実際の算定を達成することに合理的関連性を有することだけが要求される」(at 18-20)。

そして法廷意見は、商務長官の本件決定は次の3点の判断に基づくものであり、「憲法上の裁量の範囲内にある」と結論した。第1に、長官は、国勢調査の憲法上の目的に鑑み、その配分的正確性が数的正確性よりも重要であると判断した。多少後者を犠牲にしても前者を選択したことは、各州間の議席配分の決定という国勢調査の憲法上の目的に適合する。第2に、補正しない国勢調査値が最も配分的に正確であるとする長官の判断は、国勢調査が伝統的に全数調査(head count)によって行われてきたという歴史的慣行に基づくものである。第3に、事後調査に基づく補正が配分的正確性を改善しないとする長官の決定は、広範な調査と彼の助言者の勧告に依拠するもので、専門家の間でも一致を見ない問題に対する合理的な選択であった。さらに法廷意見は、長官の決定は統計学の専門家の判断ではないため礼譲に値しないとする原告の主張を拒絶し、長官の決定に対する当法廷の礼譲は「彼の判断の高度な専門技術性ではなく、むしろ憲法が連邦議会に付与し連邦議会が長官に付与した広い裁量」に基づくものであると指摘した(at 20-25)。

## 2 標本調査の計画とU.S. House事件

### (1) 2000年国勢調査と標本調査の採用

前述の人口統計分析によれば、調査漏れの割合は1940年から1980年まで減少傾向にあったが、1990年にその割合は総人口の1.8%に初めて増加に転じた。このため1991年に連邦議会は国勢調査改善法（Decennial Census Improvement Act）を制定し、標本調査使用の適否を含む正確な人口算定の実行可能な方法の研究を全米科学アカデミーに依頼した。同アカデミーは、差別的調査漏れを低予算で満足できる水準に減少させる唯一の方法は標本調査の使用であると結論した<sup>78</sup>。

この研究に基づき、国勢調査局は、「無回答追跡（Nonresponse Follow-Up（NRFU））」と「統合的射程測定（Integrated Coverage Measurement（ICM））」の2種類の標本調査を使用する2000年国勢調査の計画を作成した。無回答追跡（NRFU）では、郵送された調査票を返還しない無回答世帯は全世帯の33%に当たる3400万世帯と予測されるが、従来のように全無回答世帯を調査員が訪問して追跡調査を行うのではなく、無回答世帯のうち標本に選ばれた2250万世帯のみを訪問し、残りの無回答世帯を推定する（全人口を同質の人口特徴を持つ4000人毎のグループに分け、例えばそのグループが1000世帯の場合、800世帯が回答し無回答が200世帯なら100世帯をまた400世帯が回答し無回答が600世帯なら500世帯を訪問するという具合に、郵送調査・訪問調査を併せて各グループ内の全世帯の90%の情報を入手した後、直接訪問した無回答世帯の情報を基に、訪問しない残り10%の無回答世帯を推定する）。また、統合的射程測定（ICM）は、「1990年に国勢調査補正のために展開された事後調査の拡大版」であり、郵送調査と無回答世帯追跡に基づく初期算定とは別に、75万世帯に面接員を派遣しそれで得られた情報と初期算定を対照し、最終的な国勢調査値を決定する<sup>79</sup>。

### (2) U.S. House事件の連邦最高裁判決

国勢調査局のこの計画発表を受けて、1997年に連邦議会は、議席配分の基礎人口の決定に標本調査の使用を禁止する国勢調査法の改正案を可決したが、クリントン大統領はその法案に拒否権を行使した。大統領の拒否後、連邦議会は、統計的方法の説明を含む包括的な2000年国勢調査実施計画書の提出を要求する法律を制定し、さらにその提出後、この計画書を最終的な行政機関の行為とみなし、憲法・法律に違反する統計的方法の使用によって苦痛を受ける者（連邦議会の両院を含む）に対しその使用を差し止める訴訟の提起を認める法律を制定した。同法は、本訴訟は連邦地裁の3人制の合議法廷で審理され、地裁判決は連邦最高裁に飛躍上告されると規定した。同法に基づき次の2つの訴訟が提起された<sup>80</sup>。

3州の4郡と13州の住民が大統領や商務省を訴えたのが *Clavin v. Clinton* (19 F.Supp.2d 543 (E.D. Va. 1998)) 事件、また連邦下院が商務省を訴えたのが *U.S. House of Representatives v.*

U.S. Department of Commerce (11 F.Supp.2d 76 (D.D.C. 1998)) 事件である。両事件の原告は、標本調査の使用は国勢調査法および憲法の国勢調査条項に違反すると主張した。両地裁とも、国勢調査法195条が議席配分目的の標本調査を禁止すると判示し、2000年国勢調査における無回答追跡と統合的射程測定計画を差し止めた。1999年のU.S. Department of Commerce v. U.S. House of Representatives (525 U.S. 316) 事件で連邦最高裁は、5対4で、Clavin事件の地裁判決を支持した(この判決でU.S. House事件の争点も解決されるため右事件の上告は却下した)。

さて、国勢調査法は、矛盾するように見える次の2つの規定を含んでいた。すなわち、「人口およびその他の国勢調査の情報」という見出しの付いた同法141(a)条は、「商務長官は、……標本調査の使用を含む長官が決定する方法に従って10年毎の人口調査 (census of population) を実施する」と規定した(なお141(g)条は「人口調査」を「人口、居住および人口・居住に関連する事項の調査」と定義した)。ところが、「標本調査の使用」という見出しの付いた同法195条は、「各州の間に連邦下院議席を配分するための人口決定を除いて (except), 商務長官は、長官が実行可能であると判断した場合、『標本調査』として知られる統計的方法の使用を承認しなければならない (shall)」と規定した。そして、195条につき、同条中の「例外 (except) / 命令 (shall)」構文の理解の違いから、原告は、命令の例外は例外事項に関して「禁止」を意味する(議席配分目的の人口決定に関して標本調査の使用を禁止する)と主張し、被告はそうではなく、例外事項は「裁量」を意味する(議席配分に関して、標本調査の採否は商務長官の裁量に委ねられている)と主張した<sup>81</sup>。

オコナー裁判官の5人を代表する法廷意見は、141(a)条と195条は一般法と特別法の関係にあるとみなし、前者は後者によって制限されると述べたうえで、195条の「例外 (except) / 命令 (shall)」構文が「議席配分目的の標本抽出の使用を許すとも、それを禁止するとも、どちらにも合理的に解釈できる」ことを認めながらも、「連邦法が議席配分に標本調査の使用を禁止した200年以上」の「歴史的な文脈」を鑑みれば、「唯一の妥当な解釈が存在する」と主張した。そして同裁判官は、「国勢調査法 [の195条] が議席配分の人口集計における標本調査の使用を禁止する」と結論し、そのため、憲法問題には及ばなかった (at 338-40)。

スカリア裁判官は、法廷意見に加わるものの、4人を代表する意見を書き、195条の条文がたとえ不明確だとしても、憲法上の疑い (constitutional doubt) を回避するようにその条文を解釈するとき、法廷意見の解釈になると主張した。そして同裁判官は、(i)『算定』が数の推定ではなく、実際の集計 (actual counting) を要求する」憲法起草当時の辞書的定義や、「推定技術の使用を連邦議会が禁止する長い伝統」を挙げて、「『標本調査の技術』を用いる国勢調査は、憲法が要求する『実際の算定』ではないとする強力な論拠がある」、(ii) 様々な推定技術を選択する権限を連邦議会に付与することは「議会を支配する政党に対して自党に有利

なように代表を操作する権限を与えることになる」から、「党派的な操作の可能性を最小限に抑えつつ人口を最も正確に決定する方法」が真の算定であると指摘した (at 346-49)。

ブレアー裁判官の1人の意見は、法廷意見の解釈に反対し、195条の下で、伝統的な算定方法 (すなわち全数調査) の「代用 (substitute)」としての標本調査の使用は禁止されるが、本件のような伝統的な算定方法を「補助する (supplement)」ための標本調査の使用は許されると主張した (at 350)。同裁判官はまた、国勢調査局は人口の決定を全数調査だけに依拠してきたのではなく、1940年以来、全数調査を補助するために無回答世帯の人口特徴を近隣世帯から推定する「帰属推定」を使用しており (次節参照)、この帰属推定と本件の無回答追跡計画の違いは「種類ではなく、程度の問題」にすぎないと指摘した (at 352, 356)。

スティーブンス裁判官の3人を代表する意見は、法廷意見とブレアー裁判官の両方の解釈に反対し、141(a)条が10年国勢調査で標本調査を使用する無制限の権限を商務長官に付与しており、195条を141(a)条に沿って解釈すれば、両条が議席配分目的での標本調査の使用を承認することは文面上明白であると主張した (at 358)。同裁判官は、それが合憲であることもまた明白であると主張し、(i) 憲法にいう「実際の算定」は、「単なる憶測や粗雑な推定」ではなく実際の人口集計に基づく議席配分を要求するにすぎず、それは「国勢調査の『方法』を定める連邦議会の権限を制限するものではない」、(ii) 国勢調査の目的である「同等代表という憲法の目標」は「可能な限り全部数え上げる正確な『方法』の使用によって最も良く達成される」、したがって、国勢調査をより正確にする標本調査の使用は「憲法が要請する『実際の算定』を行う正当な方法である」、と理由づけた (at 363-64)。なお同裁判官の合憲の主張はブレアー裁判官も同意するため、4人を代表する意見である。

### 3 帰属推定の使用とUtah事件

#### (1) 2000年国勢調査と帰属推定の使用

国勢調査局は、郵送調査で無回答や回答内容に矛盾・不備のある場合、調査員を訪問させて追跡するが、それでも住所原簿上の住所につき確実な情報が入手できないことがある。2000年国勢調査で同局は、そうした不明の住所 (被提供 (donee) 住所) について、近隣の提供 (donor) 住所 (すなわち地理的に最も近い無回答であった同一タイプ [集合住宅・単身世帯等] の住所) と同じ人口特徴を有するものと推定して必要な情報を帰属させる「帰属推定 (imputation)」と呼ばれる方法を使用した (過去の国勢調査ではなく、同年国勢調査で入手した最新の情報を基に推定するので、とくに“hot-deck imputation”と呼ばれた)<sup>82</sup>。同局は実際に、(i) 被提供住所の状態 (住居か非住居かあるいはそもそも建物が存在しないのか) が不明の場合に「状態帰属推定 (status imputation)」, (ii) 建物である被提供住所が住居か非住居

かが不明の場合に「居住帰属推定 (occupancy imputation)」, (iii) 住居である被提供住所の人口が不明の場合に「世帯人口帰属推定 (household size imputation)」を使用した。(i) の状態帰属推定の場合, まず住所原簿から削除されるかあるいは住居または非住居として帰属された後, 住所と帰属されたときはさらにその住人の数が帰属された<sup>83</sup>。

2000年国勢調査では, 被提供住所の56.2%が住居, 34.2%が非住居と帰属され, また9.6%が建物の不存在と帰属され住所原簿から削除された。帰属推定による人口増は, 総人口の0.4%に当たる120万人にすぎなかった。だが帰属推定はノースカロライナ州の人口を0.4%増加させたのに対し, ユタ州の人口を0.2%しか増加させず, その結果, ノースカロライナ州の1議席増, ユタ州の1議席減をもたらした<sup>84</sup>。そこでユタ州は, 帰属推定の使用は「標本調査」の使用を禁止する国勢調査法195条および「実際の算定」の実施を定める憲法の国勢調査条項に違反すると主張し, 商務長官 (Evans) に対し国勢調査の公式結果の変更を命じる差止命令を求めて出訴した。連邦地裁はユタ州の訴えを棄却し (Utah v. Evans, 182 F.Supp.2d 1165 (D.Utah 2001)), 2002年のUtah v. Evans (536 U.S. 452) 事件で連邦最高裁も5対4でそれを支持した。

## (2) Utah事件の連邦最高裁判決

ブレアー裁判官の5人を代表する法廷意見は, 帰属推定の使用を国勢調査法にも憲法にも違反しないと判示した。法廷意見はまず, 帰属推定は, (a) その企画の性格, (b) 方法論および (c) 直接目的の3点において標本調査と異なると指摘した。すなわち, (a) 企画の性格に関して, 標本調査は「初めから総人口の一部分から収集されたデータに依拠する」「全体的アプローチ」であるが, 帰属推定は, 不明のデータに値を入れるデータ処理の方法である。(b) 方法論に関して, 標本調査は「収集すべきデータの決定に統計的に有効な標本選択 (sample-selection) の技術」(無作為選択法)を使用するが, 帰属推定は同様の統計的方法論に依拠しない。(c) 標本調査は「標本の人口特徴から直接に総人口を推定する」が, 帰属推定の直接目的は不明のデータを埋めることである。そして法廷意見は, これらの違いは, 「それが種類の違いか, 程度の違いに過ぎないかはともかく」, 帰属推定が国勢調査法195条で禁止される「標本調査」ではないと結論するのに十分であると指摘した (at 466-67, 472-73)。法廷意見はさらに, (i) 195条が1958年に制定される以前から国勢調査局が帰属推定を使用していたこと, (ii) 原告の主張する定義(「人口全体の情報を推定するために人口の一部の情報を使用する」場合をすべて標本調査とする)は, 「推定の精神作用それ自体」と同義で広すぎることを, (iii) U.S. House事件で標本調査に当たるとされた無回答追跡計画は人口の10%を推定したのに対し, 本件の帰属推定は0.4%にすぎず, 両者は「種類でなくとも程度において」区別されることを付言した (at 469-71)。

また法廷意見は、原告は国勢調査条項中の「実際の算定」の文言が国勢調査局に1人1人の追跡を要求すると主張するが、憲法はそのような区別をしないと結論し、次のように指摘した。むしろ、「算定 (enumeration)」は、集計処理を指す一般的な文言であり、特定の集計方法を記述するものではない。また「実際の (actual)」という文言は、文脈上、算定が第3議会の議席配分に使用されることを指し、それが第1議会・第2議会に適用されないことを明確にするものである。そして「実際の算定」が「連邦議会が定める方法に従って」行われると述べる同条項の最後の部分は、国勢調査の方法に関する連邦議会の広範な裁量を示唆する (Wisconsin 事件引用) (at 473-74)。かかる条文の理解は、以下の点からも支持される。(i) 憲法制定会議の歴史 (項目委員会 (Committee of Detail) から草案を受領後、草案の意味を変更する権限を持たない文体委員会 (Committee of Style) が「実際の算定」の文言を追加したことから、現在の条文は、「[住民の] 人口は、[連邦議会が] 定める方法で調査される」という草案の語句と同義である)、(ii) 18世紀後半の辞書的定義 (「算定」を、集計方法に関係なく「数える行為 (act of numbering or counting over)」と定義する)、(iii) 当時の法文中の用法 (憲法1条9節4項は「実際の算定」を「国勢調査すなわち算定」と言及し、調査員と集計される各人の接触を要求する技術用語とは意図されておらず、また最初の国勢調査法も「算定」の文言を「住民の人数を調査させること」という語句と相互互換的に使用し、世帯全員の名前の報告を要求するだけで、各人への接触までは要求しなかった) (at 474-76)。法廷意見はさらに、(i) 帰属推定は、不明の人の数を決定するために1800年以来用いられてきた他の努力 (住人の数を世帯主・近隣住民・家主・郵便局員等に尋ねること) と同じであること、(ii) 財産ではなく人口を代表の基礎とし、課税と代表の両方を同じ人口を基礎に配分し、人口の算定方法の決定権を州ではなく連邦議会に委ねたことから示唆される「正確さに対する憲法の強い関心」は、帰属推定の使用を支持することを付言した (at 477-78)。そして法廷意見は、「国勢調査条項の予定する正確な方法論の限界」に関する判断は本件で不要であるとし、本件の帰属推定は (i) 全世帯を捕捉する努力を尽くした後に使用され、(ii) その方法は標本調査ではなく推定であり、(iii) その推定も人口の極わずかであり、(iv) それを使用しない場合、人口の算定が極めて不正確になり、(v) その方法に操作の余地がほとんどないので、同条項の予定する方法論の限界を超えるものではないとだけ宣言すると述べた (at 479)。

オコナー裁判官の1人の反対意見は、帰属推定の使用は国勢調査法195条に違反すると主張し、それゆえ憲法問題には及ばなかった。同裁判官は、帰属推定の手続は「首尾よく算定されなかった人口を推定するために人口の一部を選択」するものであるから、標本調査の一形態であると指摘した (at 483)。同裁判官はまた、(i) 調査員に全世帯の戸別訪問を長く要求した歴史的な文脈に鑑みれば、同法の「標本調査」は狭く解釈されるべきでない、(ii) 「帰属推定に



より議席配分結果が変化するあらゆる国勢調査において、帰属推定を使用するかしないかの決定だけでも操作の源泉となる」と指摘した (at 486-87)。

トーマス裁判官の2人を代表する反対意見は、国勢調査法の問題につき法廷意見に同意するものの、帰属推定を含む「推定 (estimation)」の使用は憲法の国勢調査条項に違反すると主張した。同裁判官は、(i) 国勢調査局自身が本件の帰属推定の手続を「推定」と言及していること、(ii) 憲法起草当時の辞書的定義によれば、「実際の算定」は「推定をしない実際の集計 (actual count)」を意味したこと、(iii) 憲法起草者は、「政治的操作を許す方法の使用を排除するために、『実際の算定』の文言を採用した」こと、(iv) 帰属推定は『『実際に』数えない人を算入する推定の手続である」こと、(v) 仮に帰属推定がより正確な結果をもたらすとしても、「正確さは、憲法上の考察を左右する要素ではない」ことを指摘した (at 490, 506, 507, 508-09)。同裁判官はさらに、法廷意見は本件と異なる「大量の統計的推定」であれば「算定」とは言えないだろうと述べるが、『『大量 (gross)』』とはどの程度『大量』でなければならないのかという問題」を説明しないと批判した (at 509)。

なお、スカリア裁判官の1人の反対意見は、原告は当事者適格を欠くと主張したため、法律問題、憲法問題のいずれにも及ばなかった<sup>85</sup>。

## おわりに

国勢調査訴訟は、憲法の定める国勢調査に基づく議席配分制度の現実の運用、すなわち、議席配分・国勢調査の方法に関する連邦議会・商務長官・国勢調査局の裁量的決定および国勢調査の調査漏れが存在し、それらによって国勢調査・議席配分の結果が左右されることを学習する機会を提供した<sup>86</sup>。連邦最高裁は、(i) 現在の議席配分の計算方式 (均等比例方式) を合憲 (Montana事件)、(ii) 在外連邦職員の算入を合憲 (Franklin事件)、(iii) 国勢調査の事後調査に基づく補正不採用を合憲 (Wisconsin事件)、(iv) 2種類の標本調査の計画を違法 (U.S. House事件)、(v) 帰属推定の使用を合法・合憲 (Utah事件) と判示した。また連邦下級審は、(i) 議席総数の固定化を合憲 (Whelan事件)、(ii) 大学・施設のある州への大学生・施設入所者の算入を合憲 (Stans事件)、(iii) 不法在留外国人の算入を合憲 (FAIR事件) と判示した。

連邦最高裁は一般に、州内の選挙区割事件に関する「1人1票」原則の適用を排除し、州間の議席配分・国勢調査の方法に関しては連邦議会 (および法律の委任に基づく商務長官) の広範な裁量を認め、「憲法の文言および同等代表の憲法上の目標に合致するかどうか」だけを審査する (Montana事件・Franklin事件・Wisconsin事件)。しかし連邦最高裁は、国勢調査における推定技術の使用に関して明確な指針を提供しない<sup>87</sup>。U.S. House事件・Utah事件も

Wisconsin事件と同様の統計的補正が関わったが、連邦最高裁は、U.S. House事件ではWisconsin事件に全く触れずに標本調査の計画を違法とする一方で、Utah事件ではWisconsin事件を引用して連邦議会の広範な権限にも言及し、帰属推定が標本調査と「種類ではなく程度の違いにすぎない」ことを認めながらもそれを合法・合憲とした。この判決のぶれは、国勢調査結果の正確性を志向する憲法の要請と、政治的操作を排除する国勢調査の方法を志向する憲法の要請のいずれを重視するかに関する裁判官の意見対立や迷いを示している。

## 注

- 1 MARGO J. ANDERSON, *THE AMERICAN CENSUS: A SOCIAL HISTORY* 9 (1988); Margo J. Anderson, *Planning the Future in the Context of the Past*, 25 *SOCIETY* 39, 40 (1988); Kirsten K. West & David J. Fein, *Census Undercount: A Historical and Contemporary Sociological Issue*, 60 *SOCIOLOGICAL INQUIRY* 127, 130 (1990).
- 2 ANDERSON, *supra* note 1, at 11.
- 3 Anderson, *supra* note 1, at 41-43; West & Fein, *supra* note 1, at 130-31.
- 4 Zechariah Chafee, Jr., *Congressional Apportionment*, 42 *HARVARD LAW REVIEW* 1015, 1015n.1 (1925).
- 5 David B. Goldin, *Number Wars: A Decade of Census Litigation*, 32 *UNIVERSITY OF TOLEDO LAW REVIEW* 1, 1 (2000).
- 6 マディソンによれば、議席配分のみを国勢調査の目的とすれば各州は「人口を誇大にすることに関心」を持ち、課税負担のみをその目的とすれば各州は「逆の誘惑に支配される」ので、各州の利害が相反する両者をその目的とすることで国勢調査に必要な「公正さ」が確保される。THE FEDERALIST NO. 54, at 340-41 (Clinton Rossiter ed., 1961) (邦訳に、齋藤眞・武見忠見訳『ザ・フェデラリスト』269頁 (1998年、福村出版))。
- 7 MARGO J. ANDERSON & STEPHEN E. FIENBERG, *WHO COUNTS?: THE POLITICS OF CENSUS-TAKING IN COMTEMPORARY AMERICA* 32-33 (1999); Margo J. Anderson & Stephen E. Fineberg, *The 2000 Censuses: Litigation, Results, and Implications*, 77 *NORTH DAKOTA LAW REVIEW* 665, 669-70 (2001).
- 8 Sheldon T. Bradshaw, Note, *Death, Texas, and Census Litigation: Do the Equal Protection and Apportionment Clauses Guarantee a Constitutional Right to Census Accuracy?*, 64 *THE GEORGE WASHINGTON LAW REVIEW* 379, 385 (1996).
- 9 ③の要件は憲法1条2節で明記されないが、その条文に含意されると解されている。U.S. Department of Commerce v. Montana, 503 U.S. 442, 448n.14 (1992).

- 10 Commonwealth of Massachusetts v. Mosbacher, 785 F.Supp. 230, 245 (D.Mass. 1992). 連邦最高裁は、議席配分を行う連邦議会の権限の根拠を憲法の「必要かつ適切」条項（1条8節18項）に求めている。Montana, 503 U.S. at 464.
- 11 U.S. Census Bureau, *Congressional Apportionment-Historical Perspective*, available at <http://www.census.gov/population/www/censusdata/apportionment/history.html> (last revised Dec. 1, 2000).
- 12 議席配分方法の変遷に関して、主に次の文献を参照した。Chafee, Jr., *supra* note 4; LAURENCE F. SCHMECKEBIER, CONGRESSIONAL APPORTIONMENT 107-26 (1941); Mosbacher, 785 F.Supp. 230; Montana, 503 U.S. 442; CONGRESSIONAL QUARTERLY, INC., CONGRESSIONAL DISTRICT IN THE 1990S: A PORTRAIT OF AMERICA 1 (1993) (以下、CONGRESSIONAL DISTRICTと引用。同じ文章が、CONGRESSIONAL QUARTERLY, INC., CONGRESSIONAL QUARTERLY'S GUIDE TO U.S. ELECTION 925 (3rd ed., 1994) にも掲載されている); MICHEL L. BALINSKI & H. PEYTON YOUNG, FAIR REPRESENTATION: MEETING THE IDEAL OF ONE MAN, ONE VOTE (2nd ed., 2001) (1982年の初版の邦訳に、越山康監訳・一森哲男訳『公正な代表制』（1989年、千倉書房））。また、大越康夫「合衆国における連邦下院の議席配分・選挙区割」渡辺重範編著『選挙と議席配分の制度』第I編（1989年、成文堂）参照。
- 13 憲法制定会議で信頼しうる人口数値は利用できず、憲法の定める最初の議席配分（「憲法上の議席配分（constitutional apportionment）」と呼ばれる）の基礎は単なる推量でしかなかった。SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 107.
- 14 この憲法修正案は、「憲法1条が要求する最初の人口の算定後、議員が100人に達するまでは人口3万人に対して1人の議員とし、議員が100人を超え200人達するまでは4万人に対して1人の議員とし、議員が200人を超えるときは5万人に対して1人の議員とする」と規定した。これは権利章典とともに提案されたが、10州の承認を得たものの、その成立に必要な11州の承認は得られなかった。CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 3; BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 182 (邦訳注1頁)。
- 15 3万人に1議席を超える配分を禁止する憲法上の要件について、ハミルトンは合衆国の総人口につき3万人に1議席の割合を超えなければよい（だから最初の議席配分法案は総人口を3万人で割った商の整数部分の120を議席総数とした）と解釈したが、ジェファースンは各州の人口につき3万人に1議席を超えてはならないと解釈した。大統領拒否権の行使は、ジェファースンの解釈を確立した。BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 21 (邦訳27頁)。
- 16 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 109; CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 3.
- 17 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 112; CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 4.

- 18 BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 23 (邦訳31頁).
- 19 Mosbacher, 785 F.Supp. at 246; BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 26-30 (邦訳35～40頁).
- 20 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 113. 1842年法の1議席人口(7万6680人)は、総議席数(223)を先に決め、合衆国の総人口をそれで割ることにより選ばれた。CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 4.
- 21 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 113; BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 35 (邦訳46頁).
- 22 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 115; CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 4.
- 23 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 115-8; CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 4.
- 24 Chafee, Jr., *supra* note 4, at 1026; BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 38 (邦訳52頁).
- 25 Mosbacher, 785 F.Supp. at 246-47.
- 26 CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 6.
- 27 BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 47-50 (邦訳65～68頁).
- 28 地方州出身の議員は、同年の国勢調査日が1月1日に変更されたため、冬季は都市部への出稼ぎや旅行のため家を留守にする農民が多く、また真冬の道路事情の悪さが農家への調査員の訪問を妨げたことを挙げて、農民人口の調査漏れがあったと主張し、都市部の人口増を疑問視した。また外国人が北部都市に集中するため、議席配分の基礎人口から外国人を排除すれば配分結果は変わると主張し、第70議会(1927年～1929年)で外国人を人口算定から除外する憲法修正案を提出した議員もいた。CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 6.
- 29 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 122; BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 57 (邦訳78頁).
- 30 全米アカデミーの委員会が検討した5つの方式は、除数(つまり理想的な1議席人口)を決め、各州の人口をその除数で割った商を求めて議席数を定める除数方式で共通するが、その商の端数処理に次の差異がある。最大除数方式は端数を全て切り捨てる。最小除数方式は端数をすべて切り上げる。過半剰余方式は端数を四捨五入する。調和平均方式は、州人口を除数で割り、その商の端数を切り上げた数値と切り捨てた数値の調和平均(両者の積を両者の平均値で割ったもの)と比較して、その商の方が大きい場合は切り上げ、小さい場合は切り捨てるものである。均等比例方式は、州人口を除数で割り、その商の端数を切り上げた数値と切り捨てた数値の幾何平均(両者の積の平方根)と比較して、その商が大きい場合は切り上げ、小さい場合は切り捨てるものである。BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 61-62 (邦訳82～84頁).

そして実際に同委員会の検討対象となったのは、予め議席総数を確定し、優先リストによって各州に配分する現代的な計算方式であった。各方式とも共通して、(i)各州最低

1 議席という憲法の要件を充足させるため、まず50州の各々に1 議席ずつ配分した後、(ii) 残余の51議席目からは、各州の人口に一定の乗数を掛けた数値（優先値 (priority value) と呼ばれる）をすべて大きい順に並べた優先リストに従って（すなわち優先値の最も大きい州から順次に）議席総数の435議席目に達するまで配分する。各州の人口に掛ける一連の乗数は各方式で次のように異なっている（ $n$ はその州の次の議席を指し、2 議席目、3 議席目、4 議席目……を表す）。

$$\begin{array}{lll} \text{最小除数方式: } \frac{1}{n-1} & \text{調和平均方式: } \frac{(n-1)+n}{2(n-1)n} & \text{均等比例方式: } \frac{1}{\sqrt{n(n-1)}} \\ \text{過半剰余方式: } \frac{1}{n-1/2} & \text{最大除数方式: } \frac{1}{n} & \end{array}$$

Cafee, Jr., *supra* note 4, at 1029; SCHMECKEBEIER, *supra* note 12, at 8-58.

例えば、1990年国勢調査で人口が最大のカリフォルニア州（2983万9250人）と次に多いニューヨーク州（1804万4505人）を用いて現行の均等比例方式の具体例を示すと、2 議席目の乗数は  $2(2-1)$  の平方根の逆数で 0.70710678 であり、3 議席目の乗数は  $3(3-1)$  の平方根の逆数で 0.40824829 である。これらの乗数を両州の人口に掛けると、カリフォルニア州の優先値は 2109万9536 と 1218万1823、ニューヨーク州の優先値は 1275万9392 と 736万6638 となり、これらの優先値の大きい順に 51 議席目はカリフォルニア州の 2 議席目、52 議席目はニューヨーク州の 2 議席目、53 議席目はカリフォルニア州の 3 議席目という具合に配分される。U.S. Census Bureau, *Computing Apportionment*, available at <http://www.census.gov/population/www/censusdate/apportionment/computing.html> (last revised Dec. 1, 2000).

- 31 Mosbacher, 785 F.Supp. at 247-8. 同委員会の結論に反して、数学的分析から見て、大州・小州に有利・不利が無く最も公平な唯一の方式は、均等比例方式ではなく、過半剰余方式であると指摘されている。BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 76 (邦訳103頁)。
- 32 Chafee, Jr., *supra* note 4, at 1045-46.
- 33 SCHMECKEBEIER, *supra* note 12, at 124.
- 34 BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 58 (邦訳78, 79頁)。
- 35 Montana, 503 U.S. at 445-46.
- 36 「1人1票」原則の詳細は、岩倉秀樹「アメリカの『1人1票』原則」『中・四国アメリカ研究』創刊号29頁（2003年）参照。
- 37 本件で理想的選挙区人口とモンタナ・ワシントン両州の格差は次の通りになる。調和平均方式の場合、モンタナ州の2選挙区の平均人口は40万1828人で絶対差は17万638人、ワシントン州の8選挙区の平均人口は61万993人で絶対差は3万8527人、両州の絶対差の和は

20万9165人となる。またモンタナ州の相対差は42.5%, ワシントン州の相対差は6.7%となる。一方, 均等比例方式の場合, モンタナ州 1 選挙区の人口は80万3655人で絶対差23万1189人, ワシントン州の 9 選挙区の平均人口は54万3105人で絶対差は 2 万9361人, 両州の絶対差の和は26万550人となる。またモンタナ州の相対差は40.4%, ワシントン州の相対差は5.4%となる。Montana, 503 U.S. at 462n.40.

- 38 PETER SKERRY, COUNTING ON THE CENSUS?: RACE, GROUP IDENTITY, AND THE EVASION OF POLITICS 198 (2000).
- 39 THE FEDERALIST No. 55, *supra* note 6, at 343 (邦訳272頁).
- 40 U.S. Census Bureau, *Facts about Census 2000 Residence Rules*, available at [http://www.census.gov/population/www/censusdate/resid\\_rules.html](http://www.census.gov/population/www/censusdate/resid_rules.html) (last revised Jan. 18, 2001).
- 41 Mosbacher, *supra* note 10, at 257.
- 42 *Id.*
- 43 U.S. Census Bureau, *supra* note 40. 「常住地」概念の適用は, 人が国勢調査日に滞在する場所で集計されることを必ずしも意味しない。休暇または商用で常住地を一時的に不在にする人は, 常住地で集計される。1つ以上の住居で生活する人は, ふだん (most of the time) 生活する場所で集計される。しかし常住地を持たない人は, 国勢調査日に滞在する場所で集計される。*Id.*
- 44 Walter P. Hollmann, *Applying Residence Rules to the Military*, 25 SOCIETY 54, 54 (1988).
- 45 David Seidman, Note, *Numbers that Count: The Law and Policy of Population Statistics Used in Formula Grant Allocation Programs*, 48 THE GEORGE WASHINGTON LAW REVIEW 229, 232 (1980).
- 46 Mosbacher, 785 F.Supp. at 258.
- 47 *Id.* at 259.
- 48 1970年の在外連邦職員算入の背景には, 予測される在外連邦職員人口の増大 (1969年半ばの時点で軍人130万人, 軍人以外の職員 4 万人, 両者の扶養者50万人が予測された。実際にはそれほど多く集計されなかったが) および 1 人 1 票を要求する最近の判決から, 連邦議会内外で彼らの算入に対する関心が高まったことがあった。Meyer Mitter, *Enumerating American Living Abroad*, 25 SOCIETY 56, 57 (1988).

なお, 1970年以前に 1 回だけ例外的に在外連邦職員の算入が行われたことがある。それは米西戦争中の1900年国勢調査の時で, 州内の世帯に在外連邦職員 (軍人・軍人以外の職員の両者を含む) がいる場合, その職員をその世帯の一員として集計とするように, 調査

- 員に指示された。 *Id.* at 259n.26; U.S. CENSUS BUREAU, MEASURING AMERICA: THE DECENNIAL CENSUSES FROM 1790 TO 2000, 35, 126 (2002).
- 49 Census Bureau, *supra* note 40.
- 50 Mosbacher, 785 F.Supp. at 259; Franklin v. Massachusetts, 505 U.S. 788, 793 (1992).
- 51 Mosbacher, 785 F.Supp. at 260; Franklin, 505 U.S. at 794-95.
- 52 Franklin, 505 U.S. at 795.
- 53 Census Bureau, *supra* note 40.
- 54 なお、「国勢調査局の常住地の基準は、選挙権のない受刑者・前受刑者に適用されるとき」、「1人1票」原則と両立しないと主張する論者として、See Rosanna M. Taormina, *Defying One-Person, One-Vote: Prisoners and the "Usual Residence" Principle*, 152 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 431, 459 (2003).
- 55 奴隷の分数計算は憲法制定会議におけるもう1つの妥協であった(「5分の3妥協 (Three-Fifths Compromise)」。奴隷の9割以上を有する南部5州と北部州間のこの妥協の成立は、人民のみならず、財産(奴隷)も代表されるべきだとする財産代表の原理に基づくものであった。THE FEDERALIST No. 54, *supra* note 6, at 337, 339 (邦訳267・268頁); THEODORE J. LOWI & BENJAMIN GINSBERG, AMERICAN GOVERNMENT: FREEDOM AND POWER 39 (3rd ed. 1994).
- 56 Census Bureau, *supra* note 11; BALINSKI & YOUNG, *supra* note 12, at 7 (邦訳10頁)。議席配分法の法文は現在でも、「課税されないインディアンを除く各州の総人口」となっている(2 U.S.C. § 2a(a))。
- 57 ただし、外国と見なされる大使館で生活する外国の外交官、および、居住者ではない外国人旅行者は算入されない。FAIR v. Klutznic, 486 F.Supp. 564, 567 (D.D.C. 1980).
- 58 Dennis L. Murphy, *The Exclusion of Illegal Aliens from the Reapportionment Base: A Question of Representation*, 41 CASE WESTERN RESERVE LAW REVIEW 969, 972n.21 (1991); CONGRESSIONAL DISTRICT, *supra* note 12, at 15.「合衆国に合法的に在留しないすべての者」を不法在留外国人とする。Ridge v. Verity, 715 F.Supp. 1308, 1310 (W.D.Pa. 1998).
- 59 Bridge, 715 F.Supp. at 1313-14.
- 60 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 86-89; Note, *Demography and Distrust: Constitutional Issues of the Federal Census*, 94 HARVARD LAW REVIEW 841, 846-48 (1981).
- 61 Murphy, *supra* note 58, at 980-81.
- 62 SCHMECKEBIER, *supra* note 12, at 87-88; Note, *supra* note 60, at 847; FAIR, 486 F.Supp. at 576.

- 63 Note, *supra* note 60, at 847; FAIR, 486 F.Supp. at 576.
- 64 Note, *supra* note 60, at 855-56; FAIR, 486 F.Supp. at 573-74. FAIR事件の原告は、外国人総数から登録外国人を差し引くことで不法在留外国人を計算すべきだと主張したが、国勢調査局・移民帰化局とも外国人の信頼できる数値を有しないため、その方法は実施できない。FAIR, F.Supp. at 573-74.
- 65 Thomas R. Lee, *The Original Understanding of the Census Clause: Statistical Estimates and the Constitutional Requirement of an "Actual Enumeration"*, 77 WASHINGTON LAW REVIEW 1, 6 (2002); U.S. Department of Commerce v. House of Representatives, 525 U.S. 316, 335-37 (1999).
- 66 ワシントン大統領は第1回国勢調査の集計前に、「宗教上の疑念または国勢調査が課税の基礎になるという誤解から自己申告を止めた人や、一般大衆の怠惰・調査員の活動不足のため算定から漏れた人がいた。だから、本当の人口は公式人口よりもずっと多いはずだ」と書いた。だが同大統領の予測は非現実的で新国家に対する過大な期待の結果であり、実際にはその公式人口はほぼ正確であったと言われている。またジェファースン国務長官も、400万を下回るなら国家の国際的地位が弱まると懸念した。もっとも当時の人口密度は平方マイルにつきわずか4.5人で、多くの人は読み書きができず、紙不足のため調査票を使用できないなど多くの障害があり、すべての人を算定したとは到底考えにくいという指摘もある。Jeffery S. Crampton, *Lies, Damn Lies and Statistics: Dispelling Some Myths Surrounding the United States Census*, 1 DETROIT COLLEGE OF LAW REVIEW 71, 72-73 (1990); Bradshaw, *supra* note 8, at 386.
- 67 ANDERSON, *supra* note 1, at 89; Samuel Issacharoff & Allan J. Lichtman, *The Census Undercount and Minority Representation: The Constitutional Obligation of the States to Guarantee Equal Representation*, 13 THE REVIEW OF LITIGATION 1, 6 (1993).
- 68 Michael V. McKay, Note, *Constitutional Implications of a Population Undercount: Making Sense of the Census Clause*, 69 THE GEORGETOWN LAW JOURNAL 1427, 1436 (1981); Nathan Judish & Julia E. Judish, *Falling through the Cracks: Voting Rights and the Census-City of New York v. United States Department of Commerce*, 30 HARVARD CIVIL RIGHTS-CIVIL LIBERTIES LAW REVIEW 199, 199 (1995).
- 69 Crampton, *supra* note 66, at 79.
- 70 ANDERSON & FIENMERG, *supra* note 7, at 60.
- 71 Abby L. Jennis, *The Census Undercount: Issues of Adjustment*, 18 COLUMBIA JOURNAL OF LAW AND SOCIAL PROBLEMS 381, 382n.10 (1984); Judish & Judish, *supra* note 68, at 200.



- 72 Crampton, *supra* note 66, at 78.
- 73 *Id.* at 14.
- 74 City of New York v. U.S. Department of Commerce, 34 F.3d 1114, 1117-19 (2nd Cir. 1994); Judge Joseph M. McLaughlin's July 17, 1989, Stipulation and Agreement in ANDERSON & FIENBERG, *supra* note 7, at 237-40.
- 75 Bradshaw, *supra* note 8, at 390. 事後調査は、初期算定を二次的測定で追跡する「捕獲・再捕獲」として知られる「二体系推定 (dual system estimation)」を使用するものであり、連邦最高裁は畑のカボチャの算定を例に挙げてそれを次のように説明する。まず畑全体のカボチャをざっと数えたとき、畑全体のカボチャが1万個、畑の10分の1の面積のカボチャが1000個であったとする（捕獲）。次に畑の10分の1の面積のカボチャを正確に数えたとき、1100個であったとする（再捕獲）。両者を対照した結果、「捕獲」の段階で1000個毎に100個の数え漏れが推定され、そのデータから畑全体のカボチャの数は1万1000個と推定される。Wisconsin v. City of New York, 517 U.S. 1, 8-9 (1996).
- 76 City of New York, 34 F.3d at 1121-22.
- 77 Wisconsin, 517 U.S. at 11-12.
- 78 U.S. House of Representatives v. U.S. Department of Commerce, 11 F.Supp.2d 76, 79-80 (D.D.C. 1998).
- 79 *Id.* at 80-81; U.S. House of Representatives, 525 U.S. at 324-6; Lawrence D. Brown, Morris L. Eaton, David A. Freedman, Stephan P. Klein Richard A. Olshen, Kenneth W. Wachter & Martin T. Well, Donald Ylvisaker, *Statistical Controversies in Census 2000*, 39 JURIMETRICS 347, 348 (1999).
- 80 U.S. House of Representatives, 525 U.S. at 326-27.
- 81 *Id.* at 99. 原告は, "Except for Mary, all children at the Party shall be served cake." の例文を挙げて, メアリーを除くすべての子どもへのケーキの提供が要求されるのは当然だが, メアリーへのケーキの提供が禁止されるわけではない (メアリーに提供するかどうかはパーティー主催者の裁量事項である) と説明した。 *Id.* また195条は1957年に, 10年国勢調査で議席配分以外の人口・雇用・居住等の付加的情報の収集において標本調査の使用を商務長官に許容するために制定されたもので, 当初は同条中で "shall" ではなく "may" の文言が用いられたが, 1976年に現在の条文に改正された。オコナー法廷意見によれば, この改正は, 議席配分目的以外で標本調査の使用を許容するのではなく, 実行可能な限りそれを要求するように変更を加えたものだという。141(a)条も1976年に現在の条文に変更された。 *Id.* at 336-41.

- 82 Utah v. Evans, 536 U.S. 452, 457-58 (2002).
- 83 Utah v. Evans, 182 F.Supp.2d 1165, 1169 (D.Utah 2001).
- 84 *Id.* at 1169-70.
- 85 スカリア裁判官は、(i) 裁判所が商務長官に国勢調査の再集計を命じたとしても、大統領がそれを受け入れ、新たな議席配分の文書を連邦議会に提出するという保証はなく（大統領が商務長官の行為に義務づけられると想定するのは、「大統領に対する甚だしい不敬」である）、(ii) さらに大統領による議席配分の変更には連邦議会がそれを認める法律を制定する必要があり、原告への救済は大統領および連邦議会の行為に依存するためその救済には障害があると指摘した。Utah v. Evans, 536 U.S. at 511-12. しかし他の 8 人の裁判官は、(i) 議席配分法は、「裁判所が決定した法的誤り」を含む重大な誤りのある場合に、下院事務局長が州知事に送付済みの議席数の証明書の訂正を許すように柔軟に解釈されるべきである、(ii) 裁判所の命令により商務長官が州人口を訂正した報告書を再提出した場合、大統領・下院事務局長もそれに従うはずであるから、同法は原告の救済に対する障害とならないと結論した。*Id.* at 462-64.
- 86 Goldin, *supra* note 5, at 17.
- 87 *The Supreme Court, 2001 Term-Leading Cases*, 116 HARVARD LAW REVIEW 200, 200 (2002).

## U.S. Census Litigation: Congressional Apportionment and its Crisis

IWAKURA Hideki

The United States was the first modern country to conduct a regular population census. In 1787, the U.S. Constitution mandated a decennial census to apportion seats among the states in the House of Representatives. The census has been a wellspring of litigation since the 1970s. The U.S. Supreme Court held that the statute adopting the method of equal proportions as a method of apportionment in the 1990 census was constitutional; that the Secretary of Commerce's decision to include overseas federal employees in the populations of the states in the 1990 census was constitutional; that the Secretary of Commerce's decision not to use the PES-based statistical adjustment to correct the undercount of minority populations in the 1990 census was constitutional; that two sampling techniques the Census Bureau proposed to determine the populations of the states in the 2000 census was illegal; that the Census Bureau's

use of imputation to fill gaps in census information in the 2000 census was legal and constitutional. The federal lower courts also held that the statute fixing the size of the House of Representatives at 435 in the 1970 census was constitutional; that the Census Bureau's decision to count college students and institution inmates as inhabitants of the state where their colleges or institutions were located in the 1970 census was constitutional; that the Census Bureau's conduct not to exclude illegal aliens from the populations of the states in the 1980 census was constitutional. By census litigations, people have learned about how the census actually operates. They have learned about census error and about the discretionary decisions that may result in different apportionments. The Supreme Court generally recognizes that the Congress has broad discretion in determining the manner of Congressional apportionment and census taking. The Supreme Court, however, provides too little guidance about the use of statistical-estimate techniques to adjust the census data.



# アメリカのプレス・ポリシーと戦争報道の変遷

——世界大戦からイラク戦争——

井 上 泰 浩

## 1 はじめに

2003年のイラク戦争では、アメリカ政府は記者の「埋め込み従軍取材」(embedding reporting)を認めた。戦場での従軍を基本的に認めなかった湾岸戦争からの制度的な大転換だともいわれる。しかし、この報道方針（以下、プレス・ポリシー）の転換は、より自由な戦争報道と情報開示へ向かったものではない。ベトナム戦争時のプレス・ポリシーの失敗から学んだアメリカ政府が、以来続けているメディア対策・世論操作の巧妙化と高度化の一段階に過ぎない。戦場の部隊従軍を認めることで、アメリカ政府は戦時における報道の自由の許容度を高めたのではなく、情報通信技術の発展とジャーナリズムのハイテク化に対応した報道規制を行ったのだ。

しかしながら、これまでにない迫力と臨場感のある「戦争生中継」をテレビで見ることができたことから、イラク戦争は「世界の公衆の面前」で展開されたという一定の評価と、世界中の人々に戦争を目撃したという感覚を与えた。埋め込み従軍取材という報道の自由を体現したように見えるプレス・ポリシーは、少なくともイラク戦争中としばらくの間は、アメリカ政府の狙い通りのメディア対策の成果を挙げ、世論操作に成功したといえる。

こうした背景から、アメリカの戦争報道のプレス・ポリシーを振り返り、なぜイラク戦争で埋め込み従軍制度が導入されたのかを分析し、また、戦争報道が受けた影響を検証することは、ジャーナリズム研究と情報操作研究の面から意義深いものである。本稿では、アメリカが当事国となった第2次世界大戦、ベトナム戦争、湾岸戦争、そしてイラク戦争を例に、主としてアメリカ政府・軍のプレス・ポリシーとメディアの戦争報道を、ジャーナリズムの方法論、歴史、情報通信技術の発展という視点から多角的に検証する。この検証過程で、イラク戦争で導入された埋め込み従軍取材制度は、情報通信技術の発達に伴い政府・軍にとって不可欠なものであると同時に、ベトナム戦争後から続けられているメディア対策と情報操作の強化策であることを論証する。

## 2 世界大戦の「戦争広報」

20世紀の2度の世界大戦の報道とベトナム以降の戦争報道では、決定的な違いがある。それは、テレビの存在の有無だ。第1次世界大戦時には、今というテレビは存在しなかった。第2

次世界大戦中、アメリカとイギリスではテレビ放送が始まっていたが、試験的な放送の域を超えていなかった。放送内容も娯楽的なものばかりで、戦争報道の主役を担っていたのは新聞など活字メディアだった。

しかし、当時は映像による情報がなかったわけではない。「ニュース・リール」とよばれたニュース映画が、映像によって戦場の様子を伝えはした。しかし、伝達される場所は映画館であり、その内容は「報道」ではなく、政府による「戦意高揚」と「プロパガンダ」を目的にしたものだった (Roth, 1997)。映像そのものも何週間、何ヶ月も前のもので、ニュースとよべるものではなかった。

つまり、第2次世界大戦までの戦争報道は、「言葉」による描写だったといえる。もちろん、新聞は文字情報だけではなく、写真によって視覚情報を伝えることはできた。だが、直近の戦況を伝える写真はアメリカ国内の軍需物資の製造や本国から戦地へと派遣される部隊の写真などが大部分を占めていた。戦場の写真は厳しい検閲を受け、たとえ検閲を通過したとしても、ヨーロッパや太平洋、アジアから輸送するには気の遠くなるような時間が必要だった。これらの理由から、当時の「戦争報道」とは実質的に活字によるものだといえる。

また、世界大戦時代は従軍して取材報道をする記者の立場が、軍人であるのか、それとも民間人であるのか境界線がはっきりしなかったことも特徴として挙げられる。記者の「認証制度」により、当時の従軍記者は軍人と見分けのつかない「軍服」を着ることが義務づけられ、軍の階級まで与えられていた (Hallin, 1989)。登録して従軍する記者は軍と同化しなければならなかったのだ。当然、軍による記事の検閲を認めることが認証される条件だった。アメリカの戦争報道も日本の大本営発表と本質的には変わらない、軍当局の都合のいい情報に過ぎなかったのだ (Hallin, 1989)。アメリカの「大本営発表」が戦後問題にならなかったのは、同国が戦勝国であるという決定的な違いだろう。

このように、大戦当時のジャーナリストは公式には報道機関所属であったのだが、実質的には軍人であり、「タイプライターを持つ兵士」ともよばれ、軍の広報活動的な報道を行っていた (Hohenberg, 1964)。理由は、世界大戦は国の存続のかかった全面戦争であったことと、報道メディア、そしてジャーナリズムの理論や規範も発展途上であったことが挙げられる。

軍のおかかえになることを拒否するジャーナリストもいた。従軍記者として登録しなければ、軍の検閲を受けることもなく自分の見たとおりに記事が書けたからだ。憲法が保障した報道の自由が、「無所属」のジャーナリストには残されはしていた。しかし、報道の自由を得るためには自分で交通手段を手配しヨーロッパや太平洋の前線までたどり着かなければならないことを意味した。当時の交通事情からして、非常に困難かつ危険なことだった。しかも、たとえ到達できたとしても、当時の通信事情では個人で記事や写真を送信することなど不可能だった。

現代からすれば原始的だったとはいえ、当時は軍だけが遠隔通信手段を持っており、ジャーナリストは軍に依存するより他なかった。つまり、戦争をフリーの立場で取材することが禁じられていたわけではなかったが、ロジスティックの絶対的な脆弱性から、実質的な報道など不可能であったと結論づけられる。

湾岸戦争でのバグダッドからの空爆の衛星生中継、イラク戦争ではフリーのジャーナリストでも戦場から比較的簡単に生中継が可能になったことを鑑みれば、通信技術がジャーナリズム、特に戦争報道にとり最重要要素のひとつであることを物語っている。大戦当時の通信技術の未発達で戦争報道を広報化してしまった要因のひとつあることは、ジャーナリズム研究でも見逃されている問題である。

既述のとおり、報道メディア、そしてジャーナリズムの方法論と規範が大戦時には未発達であったことも、当時の戦争報道が広報化してしまった理由だ。「報道の自由」が憲法修正第1条で保障されているとおり、アメリカでは権力に介入されることなく公正な取材報道をするというジャーナリズム規範や倫理は、建国当初から存在はした。しかし、権力の監視役としてのジャーナリズムの理念や規範が現実に確立したのは、戦後から20年以上を経てベトナム戦争やウオーターゲート事件などの報道によるものだ。

20世紀の中ごろまでのアメリカのジャーナリズムの主流といえば「イエロー・ジャーナリズム」に代表される、およそ現代のジャーナリズム規範からかけ離れたものだった。もちろん、現代でも当時と同じようなセンセーショナルイズムが価値基準となっているイエロー・ジャーナリズムは存在するが、当時はオピニオン・リーダー的なメディアまでもが、よく言えばパーティザン、悪く言えば極端に偏向しており、国家主義的なものが主流を占めていた。現在でも保守的ではあるが、当時の『タイム』がいい例である。以上の理由から、従軍取材とは軍と一体となって戦争広報することに他ならなかった。厳密な意味でのプレス・ポリシーも必要なかったわけだ。しかし、ベトナム戦争で、戦争報道は劇的な変化を遂げる。

### 3 ベトナム戦争の「報道の自由」

戦争支持から厭戦、そして反戦へと流れていったアメリカ国内世論の大きなうねりが、ベトナム撤退・敗戦の要因のひとつとして一般には理解されている。反戦運動へと導いた原動力こそ、記者やカメラマンによるベトナム報道であることは疑いないだろう。メディアのベトナム報道が敗戦の直接的な原因だとする意見までもある。本稿で詳しく説明する必要もないが、戦争の悲惨さや残忍性がテレビによって全国民に、そして議会に伝達されたことにより、結果としてベトナムからのアメリカ軍の撤退、敗北を招いたことは多くの学者、政治家、それに国民の納得することだろう (Hallin, 1989; Thrall, 2000)。

大戦時には軍とメディアが一体となった「戦争広報」だったのが、ベトナム戦争では権力の監視役としての「戦争報道」に変化した理由は、いくつか挙げられる。まず、第2次世界大戦ではアメリカは戦争当事国であったが、ベトナム戦争では公式には当事国ではなかった点だ。ベトナム戦争は旧ソ連との覇権争いという国際政治的にはきわめて重要であったが、国の存亡が直接かかっていたわけではない。また、全面戦争であった世界大戦と比べ、ベトナムは規模的には「地域紛争」であったことも挙げられる。こうした理由から、メディア側からしても「挙国一致」した軍の広報機関的な報道をする根拠が希薄であった。

さらに重要な点は、戦後を経てベトナム戦争時にはアメリカのジャーナリズムが制度的にも理念的にも発展を遂げ、全盛時代を迎えようとしていた時期にあったことだ。権力の監視役、第4権力としての使命感に燃えたアメリカ・ジャーナリズムの意識が燃えあがり、『ニューヨーク・タイムズ』のペンタゴン・ペーパー報道、『ワシントン・ポスト』によるウォーターゲート事件報道に結晶した。

ジャーナリズムの成熟に大きく寄与したのは、戦後、アメリカの大学にジャーナリズム学部 (School of Journalism) が多く設立されたことだ。現在では、認証されたジャーナリズム学部は100を超えている (The Accrediting Council, 2004)。そこで、ジャーナリズム理論や理念だけでなく、より中立で客観的な取材法が確立していった。一例を挙げると、戦争情報を全面的に軍の報道局やその職員に依存するのではなく、軍のさまざまなソースや非軍関係者からも情報を収集し、情報源を可能な限り多角的にする取材手法だ。こうした手法による取材を行うと、相反する見解や情報が必然的に混在してくる。軍事作戦への疑問、問題点、また、当局発表を否定するような内容のものも取材の網にかかってくる。また、現実には簡単ではないものの、戦争当事国のジャーナリストでさえ「第3者的立場」で取材報道にあたることが理想とされた。アメリカのジャーナリズムは、ベトナム時代には大きく進歩していたのだ。

一方、政府・軍は大戦時のジャーナリズムの理解にとどまっていたと考えられる。戦時には政府が干渉するまでもなくメディアは挙国一致した報道に向かうと考え、戦時プレス・ポリシーの改革を講じなかった (Hallin, 1989)。

もちろん、ベトナム戦争では報道規制が皆無であったわけではない。樹木のまばらで平坦な地域ではともかく、ジャングルでは自力で前線にたどり着くことは困難だ。そのため、「前線へのアクセス」を軍側は切り札に、移動手段を提供する代わりとして記者登録とガイドラインの遵守を条件にするプレス・ポリシーを設けた (Roth, 1997)。規則違反を犯した場合、記者章の没収もしくは保留という制裁処分が課せられたが、厳格に施行はされていなかった。

移動手段の提供では、軍との同行取材ばかりではなく、陸路空路を問わずジャーナリストが希望する基地や前線への移動もかなりの自由度で提供された。例えば、兵士や物資の運搬のな



いルートや日時でも、申請をしておけば記者のために飛行機を出すこともあった (Thrall, 2000)。従軍取材中は部屋と食事が提供され、会議への出席まで許可されることもあった。また、あくまでも報道規制は「任意ガイドライン」(voluntary guidelines)であり、公式な検閲の代用に過ぎなかった (Hallin, 1989)。

このような「緩い」プレス・ポリシーにせざるを得ない法的な理由もあった。ベトナム戦争では、公式にはアメリカは戦争当事国ではなかったため、報道に検閲を課すことの法的な正当性に問題があった。また、ベトナムには、アメリカ人だけでなく多くのヨーロッパやアジア諸国のジャーナリストが取材していたため、検閲を正式に課することになると他国民への干渉であり、国際法違反に該当するとも解釈された。

加えて、当時のメディア戦略の稚拙さ、重要性の認識不足などの要因もある。1968年1月の時点で、サイゴンのアメリカ軍本部に登録された同国のジャーナリストは179人いた。しかし、登録していないジャーナリストも数多く、実際には世界各国の400人以上が取材をしていたといわれる。これほど多様な国籍と多くの記者を管理する体制を、政府も軍も整えていなかった。

このような理由から、第2次世界大戦と類似した「記者登録制度」が設けられてはいたものの、ベトナム戦争ではジャーナリストは軍との随行取材が基本的に認められ、軍からの露骨な干渉や規制をあまり受けることなく自由に取材活動を行うことができた<sup>1</sup>。

そして、テレビ・ジャーナリズムの発達がベトナム報道において大きな役割を果たした。第2次世界大戦後、アメリカではテレビのネットワーク体制 (ABC, CBS, NBC) が充実し、1963年にはネットワーク局による夜のニュース番組が始まった。戦場の最前線からの映像がニュース番組の「糧」にまでなった。新聞に代わりテレビがアメリカ国民の主要ニュース情報源になり、そして、ウォルター・クロンカイト (Walter Cronkite) に代表されるテレビ・キャスターの論調が世論の流れを方向づけてしまうほど影響力を持つようになった<sup>2</sup>。1960年代から1970年代にかけ、これまで考えられもしなかったほどテレビの影響力が大きくなり、政府や軍の思うようにはならなかった。

#### 4 プレス・ポリシーの大転換

ベトナムが転機となり、その後の戦時プレス・ポリシーが大転換することになった。その土台となった思想は、「戦争を成功裏に進めるためにはメディア戦略に勝利すること」である。これまでのようなプレス・ポリシーでは役に立たないどころか、敗北すらもたらしてしまうことを政府、特に軍は学習した (Taylor, 1998)。ベトナム戦争直後から、軍はメディアに対する態度を一変させ、変革の一步を踏み出した。

例えばレーガン政権時のグレナダ侵攻 (1983年) では、軍事行動の初期段階でメディアを完

全に排除して遂行された。非協力的な記者に対しては容赦なく追放処分などの「罰」が与えられるようになった。ベトナム時から一変し、戦場取材から記事や映像の伝送まで厳格に管理するようになった。メディアは前線本部のブリーフィングに頼らなくてはならず、軍による情報の統制が容易になった。メディアに対する締めつけを厳しくする一方で、テレビ映りのいい将校を広報担当に任命し、ひんぱんにメディアに登場させて「開かれた軍」のイメージを国民に伝えた。その後、いくつかの紛争を経ることで軍はメディア対策と情報操作に磨きをかけていき、湾岸戦争のプレス・ポリシーに結晶させたのである。

#### (A) 湾岸戦争のメディア対策

「湾岸戦争を第二のベトナムにはしない」と、ブッシュ大統領は繰り返しテレビを通じて国民に訴えた。これは、湾岸戦争が長期戦になり泥沼状態に陥ることはないという意味のほかに、ベトナム時代のような自由な報道を許さないということでもあった。ジャーナリストの数を制限し、取材を許可制にするとともに、自由な取材は一切許さず、取材には軍の広報担当が常に随行し監視するという実質的な「検閲」が導入されたのだ。戦争報道を厳しく制限する一方で、積極的に軍が「ニュース」を提供するようになった。

ベトナム時の「任意ガイドライン」でも、情報の種類によっては許可なくして報道することを禁じ、その規則に違反した記者の登録抹消をするなど制裁はあった。しかし、記事そのものに対する事前チェックは実質的にはなかった。ベトナム時代、記事が実際に紙面化され、ニュースが放映されるまで、軍側は報道内容を知ることはできなかったのだ。ところが、湾岸戦争のプレス・ポリシーでは一変し、「安全審査」(security review)という名目で、すべての報道内容が実質的に検閲された (Thrall, 2000)。

記事やニュースの事前審査を実施しなかったベトナム時代、不利な情報や批判的な報道が出るたびに、軍や政府は反論や釈明を繰り返すほかなく、広報戦略的には後手に立たされるばかりだった。プレス・ポリシーを一変させた湾岸戦争時には、報道内容を「検閲」できたばかりではなく、厳しい取材制限をしたことから、メディアに一種の飢餓状態を発生させた。戦争という最大のニュース・トピックでは、戦況を伝える映像への需要は非常に高い。軍から提供される極めてプロパガンダ的な映像や情報でさえ、飢えた獣が食物を求めするようにメディアは争って放映した。つまり、軍側は戦争報道をほとんど手中にしていた (Thrall, 2000)。

では、湾岸戦争の報道規制は具体的にはどのようなものだったのか。基本は、戦場にジャーナリストを入り込ませず、サウジアラビアの米軍指令本部に留めておくことだった。また、約2000人にも膨れ上がったジャーナリストの数を口実に、プール制(代表取材)を採用した。プール制では、18人のジャーナリストからなるプールが二つ作られた。すなわち、わずか36人だけしか戦場での取材ができなかった。一つは陸軍、他方は海兵隊と分けられ、独自の取材は全

く許可されなかった。そこでは軍の広報担当官が記者を常時「エスコート」し、書かれた記事や撮影された映像は「保安審査」という名の「検閲」を通過しなければならなかった。

しかも、プールに選ばれたのは実質的に米英の主要メディアに限られ、記者たちは戦取材を競うよりも、プールに参加するための画策に腐心せざるをえず、保安審査やプール制そのものの問題は棚上げされてしまった。また、連合軍は「戦場」から100マイル以内に立ち入ったジャーナリストをすべて拘束し、サウジアラビア政府も独自取材をする記者を逮捕し強制退去処分にした。「戦場」の定義はあいまいで、軍の解釈しだいだったため、独自取材はほとんど不可能だった。

軍の報道官が常時「エスコート」する中で書かれた記事やニュース原稿は、「保安審査」を受けガイドラインを遵守して書かれているかどうか審査される。これを経て、記事はサウジアラビア・ダーランの統合情報局に送られ、コピーされて留まっている記者団に配布されるわけだ。

「保安審査」で記事がガイドラインに違反や抵触していると判断された場合、報道官と記者が話し合いをすることになる。記者が記事の修正に合意した時にだけ、修正後に記事はダーランへと送られる。修正合意が得られなければ、統合情報局の将校と記者団代表が共同で審査することになる。しかし、この段階でも記者側と軍側との合意が得られなければ、国防総省との協議となるが、ここでも記者側の修正合意が得られない場合は、最終的にはメディア側の判断にゆだねられる。

このように、「保安審査」は厳密な意味での「検閲」とは異なる。軍側が一方的に記事の修正を強制することや記事を葬ることもできないが、ジャーナリストには修正圧力、それにプールからはずされてしまうのではないかという心理的圧力が重くのしかかり自己規制をしてしまう。さらに重要な点は、記事やリポートが掲載・放送される前に、どのような内容であるのかを軍側は知ることができたことだ。ベトナム戦争時には、掲載・放送されるまでわからなかった。

「保安審査」の効果を物語るのが、プール記者によって戦争中に書かれた記事1351件のうち、わずか4記事だけが国防総省扱いになっただけで、最後まで書き換えを要請されたものは1記事だけだったという事実だ（杉田、2002）。ジャーナリストは「自己規制」をしてしまい、審査に引っかかると思われるような内容の記事を書かなかったということだ。また、プール取材とはいえ実際には戦場から遠くはなれた所までしか交通は提供されず、ほとんどのプール記者は戦場を見てもいない（Thrall, 2000）。戦争を直接取材報道したのではなく、戦場に参加した将校のインタビューで間接的に戦況を記事にしていたに過ぎない。

これらの状況をかながみると、バグダッドに残り報道をおこなったCNN特派員、ピーター・アーネット（Peter Arnett）の存在がどれほど大きかったかがわかる。しかし、彼一人の

報道には限界があったことは明かだ。例えば、誤爆によって民間人シェルターが爆撃され数100人もの市民が犠牲になるニュースがアーネットによって報道された。このニュースを受けて米英軍のメディア戦略本部は、「イラクの陰謀」「民間人を盾にしたフセインの非人間性」という情報を怒涛のごとく流した。その結果、アーネットの報道は埋もれてしまった。事実が再検証され問題となったのは、戦後になってからのことだ。

プレス・ポリシーを大転換させた別の理由は、情報通信技術の発展によりジャーナリズムの方法論やロジスティックスも高度化し、軍側は「ハイテク・ジャーナリズム」への対応の必要に迫られていたことである。

湾岸戦争開戦前には、世界中から2000人を超えるジャーナリストが主としてダーランのアメリカ軍基地に集まった。その人数もさることながら、これまでのジャーナリストと異なることは、さまざまなハイテク情報通信機器で「武装」していたことだ。ベトナム時代に主流だったフィルムによる動画撮影機材は姿を消し、格段に小さく高性能になったビデオカメラがテレビ・ジャーナリズムの主要取材機器となった。しかも、衛星通信機器により、戦場からであろうが砂漠の真ん中からであろうが、世界のどこへでも映像を送信できるようになった。加えて、メディア企業の多国籍化、メディア企業間の国際提携が広がり、ある国のメディアやジャーナリストがとらえたスクープ映像は瞬間に世界中に配信される。ベトナム時代、戦争の最前線からの記事や写真の伝送には、軍の通信回線を借りたりフィルムの輸送を依頼したりしなければならなかった。しかし、湾岸戦争では通信手段を軍に頼る必要性は消滅した。

メディアが遠隔通信・伝送を自前で行えることは、ベトナム時代までは考えられないことであり、軍にとれば新たな危機でもあった。なぜなら、一瞬にして世論を「反戦」に転換してしまいかねないニュースや映像が、軍のまったく知らない間に戦場から衛星によって発信され、全世界に放映されてしまう可能性があるからだ。アメリカがメディア対策を講じなければならなかったのは、情報通信技術の発展と情報伝達のグローバル化が背景にあった。

## (B) メディアの敗北

以上のようなプレス・ポリシーにより、バグダッドに残ったCNNのアーネット記者による報道など一部を除けば、湾岸戦争でメディアが報じたものといえば、ほとんどはホワイトハウスや軍が制御し捏造した「洗浄済み」の情報ばかりだった。戦場に行くことも、独自に取材することもできない情報の飢餓状態に陥ったメディアは、政府側からの計算しつくされた情報を受け売りすることしかできなかった。

「計算しつくされた」という意味はこうだ。ニュースのトピックが混在しないように、日替わりで「弾道ミサイルを迎撃するパトリオット・ミサイル」、「ピンポイント爆弾の性能」、「サダム・フセインの非業ぶり」といった報道発表が設定された。その日のトピックだけにメディ

アの関心を集中させるため、他の情報の発表は控えられた。こうして、報道内容までコントロールしたのだ。

これに加え、発表される情報は巧みに操作されていた。巡航ミサイルのトマホークは、当時の報道発表では「効率 (effect rate) は98パーセント」であるとされていた。しかし、正確には「98パーセントのトマホークが成功裏に発射された」であり、最終的な調査で約半数しか目標を捕らえていなかった (Postol, 1991/92)。また、イラクのスカッド・ミサイルを迎撃することで一躍有名になったパトリオット・ミサイルにしても、ほとんどすべてが命中したと大々的に情報が流され喧伝に使われた。しかし、この場合も、スカッド・ミサイルが飛来した時に「適切に発射された成功率」でしかなかった。戦後の調査によると、パトリオットがまちががなく迎撃に成功したスカッド・ミサイルはよくて10機 (Halliday, 1999)、わずか1機のみであるという調査もある (Postol, 1991/92)。

また、軍事目標を正確に射止めるピンポイント爆弾の映像が徹底的にメディアに提供され、テレビは繰り返し放映した。開戦直後から継続的に提供された映像によって、湾岸戦争はピンポイント爆弾が主要な兵器であるという印象を与えた。しかし、ピンポイント爆弾の使用率はわずか9パーセントだった。ほとんどは、B52爆撃機で雨のように投下した無差別投下爆弾だった。しかし、戦場から隔離されていたジャーナリストは、水増しされた軍の情報を確認しようがなかった。そればかりか、アメリカ陸軍の第1歩兵隊が塹壕の中の約1000人ものイラク兵士を生き埋めにした事実も、戦場を取材する記者不在の中では報道されることなく終戦を迎えることになった。この悲惨な事実が掘り起こされたのは、9月になってからのことだった (Sloyan, 1991)。

## 5 イラク戦争の「埋め込み従軍制度」

湾岸戦争では徹底的にジャーナリストを戦場から引き離すプレス・ポリシーによって戦争情報をコントロールしたアメリカ政府が、2003年のイラク戦争では一転してジャーナリストを「埋め込み従軍制度」で戦場に送り込んだ。

イラク戦争開戦前の2003年2月に国防総省が政府機関にあてた「従軍取材ガイドライン」には、「目的」「方針」「手続き」「基本原則」「予防接種・個人防具」「安全確保」の項目に分けられ、従軍取材についてこと細かく定められている<sup>3</sup>。「方針」の冒頭に、「今後起きる軍事行動の取材に関する国防総省の方針は、メディアは埋め込み方式 (embedding) によって長期間にわたり最小の制限でアメリカ空軍、陸軍、海軍にアクセスできる」としている。このように、「最小の制限」と記されてはいるが、これから論述していくように、必ずしも実態を反映していない、きわめて詭弁的な表現だといえる。

一方で、国防総省の本音の部分も「ガイドライン」の文言に垣間見ることができる。メディアの影響力についての記述だ。「ガイドライン方針A」には、「メディアによる軍事行動の報道は、現在、そして将来における国家安全保障に対する国民の意識を形成する。このことはアメリカだけではなく、連合国の国民世論と軍事作戦を実施する国の世論にも当てはまり、報道により形成される世論は同盟関係の存続に大きな影響を与える」と、報道が軍事行動の最重要要素のひとつであることが明記されている。また、敵側との情報戦についても、「敵側はメディアに虚偽情報や歪曲情報を必ず流してくる」、そのため、「国内外のメディアに対し、地上作戦に従事する陸軍も含めた部隊へのアクセスの体制を整え提供しなければならない」としている。

つまり、情報戦の手段として「埋め込み従軍制度」は位置づけられており、「報道の自由」「権力の監視」はおろか、「国民の知る権利」に応えることは、埋め込み従軍制度の目的には含まれていないのだ。

#### (A) 方向転換の理由

では、どうしてアメリカ政府・国防総省は従軍取材を認めたのだろうか。どのような目的を持ってプレス・ポリシーの再転換をおこなったのだろうか。ここで確認しておかなければならないことは、イラク戦争での「埋め込み従軍制度」は、これまでの従軍記者制度とは大きく異なり、特にベトナム戦争時の制度とはまったく別物だと理解しておく必要がある。

まず、メディア戦略・情報操作の理論を振り返っておきたい。情報操作は、権力側が情報を独占、あるいはそれに近い状態のときに効果的だ (Pratkanis & Aronson, 2000)。多様な情報源から信憑性の高い情報があふれている場合、プロパガンダや情報操作を行うことは困難だ。このことを情報通信技術が高度に発達した21世紀の戦時に当てはめよう。厳しい報道規制によりメディアの独自取材を認めず、軍側が一方的で大量の情報提供をしたとしても、敵側が自由な取材を認めてしまえばどうなるだろうか。軍側の情報より、ジャーナリストが直接取材した生々しい情報や映像のほうが読者視聴者の関心を引き寄せる魅力を持ち、信憑性も高いものになる。

湾岸戦争当時、イラク政府のメディア対策は皆無に等しく、イラクの流す情報や映像はアメリカや西側諸国の世論に対して逆効果となった (Thrall, 2000)。しかし、国境など存在しない現代の情報環境の中で行われる戦争において、ジャーナリストを戦場から引き離したとしても、情報の独占を達成できる見込みはない。敵側の情報戦略が高度に洗練されたものであれば、情報戦争では敗北を喫してしまいかねない。

世界中にどこからでも情報を発信できる通信技術の大変革、インターネットによるWWW (World Wide Web) が現在の形となって利用できるようになったのは、湾岸戦争後の1993年のことだ<sup>4</sup>。WWWこそがアメリカのプレス・ポリシーを転換させたとはいえないが、要因のひ

とつであることは疑いない。その理由は、こうだ。過去には「ニュース」を取材し発信できるのはジャーナリストにほぼ限定されていた。しかし、現在では一般市民でも撮影した写真やビデオをインターネットで発信することができ、世界中の人々がWWWによって「ニュース」として受け取ることができる。また、マスメディアである新聞やテレビ局も、一般市民が発信したWWW上の情報や映像を積極的に利用するようになっている。

衛星通信技術の発展と普及も重要な要因だ。湾岸戦争以降、衛星通信の低料金化と機器の小型化が進み、放送局や大資本が独占していた衛星中継は、フリーのジャーナリストでも利用が可能になった (Hachten & Scotton, 2002)。湾岸戦争当時は、テレビ映像を送信できる衛星通信装置は小型のものでも総重量が60キロにもなり、移動しながらの報道は事実上不可能だった。しかし、イラク戦争時にはラップトップ・パソコン程度の装置でテレビ映像を世界のどこにでも送信できるようになり、また、画質は落ちるものの一昔前の携帯電話ほどの衛星ビデオフォンまで開発された。

これらの情報通信の革命という技術的な面だけではない。ソフト面でも大きく状況は変化した。例えば、メディア戦略である。アメリカは国家としてメディア戦略に力を入れ、第1次世界大戦以降、官民学一体で理論と実践を培ってきたが、日本のように先進国でさえ国家広報戦略のシステムを構築している国家は非常に少ない。しかし、広報を請け負うPR会社が増え、人材や経験のない国でも金さえ払えば西側先進国の広告会社が、よく言えばPR、悪く言えば情報操作やプロパガンダを受け持つようになっている (高木, 2002)。湾岸戦争時にクエートを顧客として契約を結んだヒル&ノートン社が、イラクの非道ぶりを米議会と国際世論に印象づける「工作」を実行した例もある。

また、衛星ニュース局がCNNやBBCなど西側メディアだけではなくなくなったことも大きい。湾岸戦争時には中東の衛星ニュース局は存在しなかったが、1996年にカタルに開局したアルジャジーラの存在が、西側から一方的に発信されていたテレビ・ニュースの世界流通に大きな変動をもたらした。このほか、イラク戦争では米英両軍に従軍取材した600人以外に、数100人もの世界各国のジャーナリストがバグダッドだけではなくイラク中で取材をおこなっていた。湾岸戦争時はイラクで取材していたジャーナリストの数はごく少数だったため、メディアは情報の飢餓状態となり軍が小出しにする都合のいい情報や偽情報に食いつかざるを得なかった。しかし、イラク戦争時の状況ではイラク側からも大量かつ衝撃的な情報（特に映像）をメディアに供給することは十分可能だった。湾岸戦争時のようにメディアに飢餓状態を作り出してしまえば、イラクから流される情報にメディアが飛びつくことは当然予想されることだった。

政治的な理由もある。イラク戦争と湾岸戦争では国際政治の状況に大きな差があった。湾岸戦争では国連安保理の決議による国際社会の承認があり、実際に多国籍軍が参加した戦争だっ

た。このため、国際世論とメディアの支持を後ろ盾に遂行できた戦争であり、メディアに対する締めつけが国際世論を刺激することは少なかったと考えられる。しかし、イラク戦争の場合には相反する状況であり、米英を除けば国際世論の反対もしくは懐疑的な意見を押し切ったの強行突入である。メディアを排除した結果として報道の論調が反戦的になり、結果として国際世論を同じ流れに向かわせてしまうことは、最悪のシナリオだとアメリカは考えたのではないだろうか。

以上の理由から、イラク戦争で「埋め込み従軍制度」を核としたプレス・ポリシーの転換をアメリカが行ったと考える。

## 6 「埋め込み取材」の問題点

イラク戦争で導入された「埋め込み制度」には、ジャーナリズムにとり重大な問題が多い。ベトナム戦争では、ジャーナリストは必要な時に必要なだけ従軍することができたが、イラクでは文字通り部隊に埋め込まれ、途中から参加することも離脱することもできない、まさに軍とジャーナリストは一体となった。生死のかかった戦場では、軍が従軍記者を守る保護者になる。本来は取材対象である軍と一蓮托生、共生の心理状態となることは、ジャーナリストであれ人間として何も不思議ではない。ジャーナリズムの規範である公正、中立を貫く決意をしようがしまいが、極限の状態で寝食を共にし、生命の安全を軍や兵士に頼らざるを得ない状況では、安心感は兵士や将校からほとんど一方的にもたらされる。このような状況では、「保護者」である軍に対して批判的な姿勢を貫くことは難しく、記事やレポートの論調、写真や映像の構図や選択に好意的な偏向 (positive bias) が入り込む。

また、戦場で従軍取材しているジャーナリストは、戦争の真実を目撃し報道しているという幻想を抱いてしまう。目撃している戦争は、事実の断面に過ぎず、「ソーダを飲むストローから戦争をのぞいているようなもの」(Project for Excellence in Journalism, 2003) にもかかわらず、すべてを目撃していると錯覚してしまう。

一般的にイラク戦争で従軍取材をしたジャーナリストは、戦場へのアクセスが提供されたことにある程度の満足をし、また、視聴者側も戦争の最前線や進軍する部隊からの生中継、そして、敵の本陣に入り込み占拠するシーンまでライブで観戦できたことに満足はしている (Hughes, 2003)。しかし、戦争の悲惨な現実とはあまり報道されなかった。例えば銃弾で倒れた兵士や民間人の姿は、開戦から3日間のアメリカのテレビ報道では一度も映し出されることはなかった (Project for Excellence in Journalism, 2003)。

「生中継」とはいえ戦争の一断面に過ぎず、必ずしも戦争の悲惨さや残虐性を伝えているわけではない。映し出される面だけに関心を引き寄せ、映像がとらえることのできない戦争の背



景や問題点を深くえぐりだすことはできない。このことは、ベトナム報道を経験し、有力紙『シカゴ・トリビューン』の編集長、ジャック・フーラー（Jack Fuller）も「（イラク）戦争のテレビ報道は、本物の戦争の光景や音を伝え我々をテレビの前に釘づけにした。部隊に従軍する特派員やカメラマンからの生中継は、これまでの戦争報道がなし得なかったほど効果的なものだ。しかし、今回の戦争報道は、見ることと理解することは別物であることを改めて示した」と述べ、多かれ少なかれ新聞の報道も同じようなものだったと言う（Fuller, 2003）。戦争の意義、そして正当性があるのかないのかという問題が、生々しい戦争生中継の報道で埋没してしまったことは、テレビのニュース番組の内容分析でも示されている（Project for Excellence in Journalism, 2003）。実際、どれほどの誤報や軍の情報操作に起因する虚報がニュースとして報道されたか、瑣末なことがトップニュースとして報道されたかは、枚挙に暇がないほどだった（Mitchell, 2003）。

別の問題もある。戦争期間中、ニュース専門局間の熾烈な視聴率競争を制したのは、好戦・戦意高揚的な論調の一点張りで通したフォックス・ニュース（Fox News）だった。湾岸戦争報道でニュース局としての地位を不動のものにしたCNNを抜き去り、マイクロソフトとGE（General Electric）の合併によるMSNBCをさらに引き離し、これまでのニュース局の序列を覆した（CNN Money, 2003）。ある程度はジャーナリスティックにイラク戦争を報道したCNNが、「娯楽番組」のようにセンセーショナルかつ戦意高揚的に報道したフォックスに視聴率競争で敗れたことは、アメリカの国民とジャーナリズムがますます右傾化と低俗化していることの証左であろう。ABCの看板アンカーで、イラク戦争では比較的公正な姿勢を貫いたピーター・ジェニングズ（Peter Jennings）が、「アメリカ駐在のアルジャジーラの特派員」と全米に配信された新聞コラムで揶揄されたことも一例である（Cuprisin, 2003）。

埋め込み従軍取材の運用面でも重大な問題があった。軍に対して好意的なメディアに「便宜」や「褒美」を出すなど、さまざまな不公平と信賞必罰が行われた点だ。第1に、従軍記者として選ばれたのは戦争当事国である米英人記者と、戦争に対して支持を表明した国の記者がほとんどだった。当事国はもちろん、支持を打ち出している国のジャーナリストは好意的な報道をする期待からだろう。さらに、開戦に対する全面的な支持を論調に打ち出し、開戦後はアメリカ軍の広報テレビ的な報道を行ってきたフォックス・ニュースに対し、バグダッドの宮殿にアメリカ軍が入り込む一部始終を「独占生中継」させた。フォックスの好意的な報道への「褒美」である。逆に、「懲罰」であるかどうかは判明していないが、アルジャジーラのバグダッド支局にアメリカのロケット弾が打ち込まれ、記者1人が死亡する事件が起きた<sup>5</sup>。

アメリカのジャーナリズムはベトナム報道でひとつの頂点を迎え、湾岸戦争では敗北を喫した。その屈辱から多くの対策が考えられ、イラク戦争の報道に相対した。しかし、イラク戦争

で再びジャーナリズムの勝利をつかんだとはいえない。埋め込み従軍制度による取材でアメリカのメディアは莫大な量の戦場の映像と情報を提供できた。しかし、それらが放送時間と紙面を埋め尽くし、戦争の問題点が少なくとも戦争中は埋没してしまったと結論づけられる。混乱の続くイラク情勢が何よりの証拠ではないだろうか。

## 注

1. このことは戦争情報の全面開示というわけではない。アメリカ人兵士の戦死者数が公表されたのは1967年になってからのことで、前線への交通手段がジャーナリストに提供されたとはいえ、軍の都合しだいでは制限がかけられることもあった。
2. アメリカでは日本のような全国紙がなく、ほとんどの新聞社は規模が小さく社会全体への影響力は大きいとはいえない。新聞はエリート層からの支持は高いものの、一般に「最も信頼できるメディア」は圧倒的にテレビであり、新聞に対する国民の平均的な信頼は日本では考えられないほど低い。
3. 正式名称はPublic Affair Guidance on Embedding Media during Possible Future Operations/Deployments in the U.S. Central Commands。全文は国防総省のウェブサイト (<http://www.defenselink.mil/news/Feb2003/d20030228pag.pdf>) を参照。
4. インターネットは冷戦時代の1960年代に開発されたが、インターネットの代名詞にもなったWWWが開発されたのは1980年代の終わりで、実際に利用できるようになったのは1993年以降である。
5. アルジャジーラの反米的な報道に対する報復であるといわれているが、偶発的な事故であるという見解もある。なぜなら、同支局は攻撃目標の最上位にあったイラク情報省の隣に位置しており、目標をそれたミサイルが支局に当たったとしても不思議ではないからだ。アルジャジーラの支局は、アフガニスタン攻撃の際にも「誤爆」の被害を受け支局が破壊されているが、真相はわかっていない。

## 引用文献

- 杉田弘毅 (2002) 「後退する戦争取材－アフガン作戦での巧みな報道規制を突破できず」『新聞研究』9月号, 10－13。
- 高木 徹 (2002) 『ドキュメント戦争広告代理店情報操作とボスニア紛争』講談社。
- The Accrediting Council on Education in Journalism and Mass Communications. (2004). The Accrediting Council on Education in Journalism and Mass Communications. Available at <http://www.ukans.edu/~acejmc/>.

- CNN Money (2003, March 31). Fox News Leads CNN in War Viewers. Available at [http://money.cnn.com/2003/03/26/news/companies/war\\_cnn\\_fox/](http://money.cnn.com/2003/03/26/news/companies/war_cnn_fox/).
- Cuprisin, Tim. (2003, April, 8). Fox News Wins Battles for War Viewers. *Milwaukee Journal Sentinel*.
- Hachten, William A. & James F. Scotton. (2002). *The World News Prism: Global Media in An Era of Terrorism* ( 6 th edition). Iowa: Iowa State Press.
- Halliday, Fred. (1999). Manipulation and Limits: Media Coverage of the Gulf War, 1990-91, in Tim Allen and Jean Seaton (Eds.), *The Media of Conflict: War Reporting and Representations of Ethnic Violence*. London: Zed Books.
- Hallin, Daniel C. (1989). *The "Uncensored War" : The Media and Vietnam*. California, Berkeley: University of California Press.
- Hohenberg, John. (1964). *Foreign Correspondence: The Great Reporters and Their Times*. New York: Columbia University Press.
- Hughes, John. (2003, March 26). A New Kind of War Coverage: So Far, a Plus for Viewers. *The Christian Science Monitor*.
- Fuller, Jack. (2003, April 3 ). TV's Coverage of Iraq War Lacks Context. *Chicago Tribune*.
- Mitchell, Greg. (2003, March 27). 15 Stories They Already Bungled. Editor and Publisher. Available at [http://www.mediainfo.com/eandp/news/article\\_display.jsp?vnu\\_content\\_id=1850208](http://www.mediainfo.com/eandp/news/article_display.jsp?vnu_content_id=1850208).
- Mordan, John. (1999, June 6). Press Pools, Prior Restraint and the Persian Gulf War. *Air & Space Power Chronicle*. Available at <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/cc/mordan.html>.
- Postol, Theodore A. (1991/92). Lessons of the Gulf War Experience with Patriot. *International Security*, 16, 3, 119-171.
- Pratkanis, Anthony & Elliot Aronson. (2000). *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*. New York: W.H. Freeman and Company.
- Project for Excellence in Journalism. (2003). Embedded Reporters: What Are Americans Getting? Available at <http://www.journalism.org/resources/research/reports/war/embed/default.asp>.
- Roth, Michel P. (1997). *Historical Dictionary of War Journalism*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Sloyan, Patrick. (1991, September 12). Buried Alive—US Tanks Used Plows to Kill Thousands in Gulf War Trenches. *Newsday*.
- Taylor, Philip M. (1998). *War and the Media* (2nd edition). Manchester: Manchester University Press.
- Thrall, A. Trevor. (2000). *War in the Media Age*. Cresskill, New Jersey: Hampton Press.

## Changes of U.S. Wartime Press Policy and Media Reporting: World, Vietnam, Gulf and Iraq Wars.

INOUE Yasuhiro

In the age of information and communications technologies (ICT), Iraq War (Operation Iraqi Freedom) marked the first time so many reporters were provided so much relatively unrestricted access to battlefronts by “embedding”. It is generally said that this new press policy was regarded as a drastical change from that of the Gulf War: more freedom and less restriction. For example, people in the world were able to watch “live” coverage of the war, perceived the war was waged in public and the media reported objectively. However, the change of U.S. press policy at war time does not mean more freedom or less restriction. On the contrary, the change merely means growing sophistication of and advancement toward the manipulation of the media and public opinions: lessons of Vietnam War. This paper examines how the U.S. press policy has changed over time from the perspective of war coverage history and development of information technologies.

# Between Welfare State and Social Work: the American Public Welfare Association from 1930 to 1945

FUJIWARA Tetsuya

## Introduction

Social work has continuously been located in more unstable position than any other major profession. A number of distinct characteristics of social work determined its direction to professionalize the field. As volunteer work, social workers started their career around the turn of twentieth century. Initially, social work was concerned with saving lives of the poor, which was opposed to the business values that dominated American culture in the early twentieth century. Thus, service for the poor was deemed as trivial. In addition, in the early period, women were the substantial body of social workers, which had been associated with a pleasant and safe volunteer activity for the wives of the middle- and upper- classes. Therefore, it was hardly recognized as professional work. Furthermore, the problem of making social work "scientific," or defining a "knowledge base" for the field represents their vulnerable situation. As a result, social workers were placed in a defensive position about their professional status.<sup>1</sup> However, social workers in the 1920s gradually paid attention to the need for professionalization to legitimize their positions with respect to clients, and to gain the favorable recognition from governments and welfare agencies. During the decade, employing Freud's theory, they chose to apply the psychoanalytic method in their practice of case work.<sup>2</sup> This effort demonstrated definite success in solidifying their domain. As a consequence, they began to receive public approval as professionals. To be sure, the history of social work is a perpetual process of the search for professionalization.

This paper explores the role of the American Public Welfare Association (APWA) in developing the American welfare state from 1930 to 1945. Founded in 1930, the APWA has engaged in human service in American society, and brought to the forefront of organized social work a component of the profession that had been largely underestimated. Moreover, the APWA sought to expand social work's expertise and credibility in the public policy sphere. Therefore, this paper examines how the APWA contributed to frame welfare system in governmental bureaucracy in response to the problems the United States had confronted during

the period, and consequently carve out social workers' niche as welfare professionals.

### **The APWA from 1930 to 1934**

President Herbert Hoover initially held optimistic views about the Great Depression. In reality, he did not take any direct action on it, underlying the notion that "the fundamental business of this country, that is, production and distribution of commodities."<sup>3</sup> Nevertheless, the American economy showed few signs of recovery. Social workers likewise did not necessarily respond to their clients' expectations with case work under the new emergencies induced by the Depression. The repercussions of the Depression led to a shifting view on poverty from an individual cause to a social one since poverty caused by an individual's fault did not fully articulate the rationale for mass unemployment.

The aftermath of the Great Depression profoundly altered the role of the federal government and the mission of social workers. In fact, the necessity for the active engagement in public welfare and relief projects was highlighted among social workers just before the stock market was crushed in 1929. At the 1929 National Conference of Social Work in San Francisco, a group of welfare officials agreed that they needed an independent professional organization for the more effective management of social work and public welfare. Then, on June 12, 1930, the American Association of Public Welfare Officials organized in Boston. Although founders of the Association originally limited their membership to state public welfare officials, membership in the Association was later opened to professional staff members of public welfare agencies at the federal, state and local levels.<sup>4</sup>

The earliest goal of the APWA centered on dissemination of information about their expected roles in public welfare agencies. The board minutes of 12 June 1930 indicated that "the object of the Association should be to make these officials acquainted and bring about a good exchange of information."<sup>5</sup> On November 7, 1930, the officials' conference in New York specified that the APWA's objectives were as follows:

- (a) To educate public opinion regarding the fundamental importance of public welfare work in present-day government.
- (b) To develop and maintain high standards of public welfare work.
- (c) To collect and make available information and reports relative to administration, activities and functions of public welfare organizations and agencies throughout the

country

- (d) To provide consultant and advisory service regarding welfare matters to cities, counties and states, or to public welfare departments, and welfare institutions and agencies
- (e) To act as a medium of inter-communication for public welfare officials, institutions and agencies.
- (f) To promote, in cooperation with schools, college and universities, training for public administration.
- (g) To promote the correction of the work of various agencies now in the public welfare field.<sup>6</sup>

As these objectives demonstrate, unlike social workers in the 1920s, the APWA looked for their positions as officials of public welfare agencies, and considered how they could coordinate resources and human service from different related agencies in relation to newly created federal programs. Leaders of national social workers' organizations such as the APWA and American Association of Social Workers worked jointly with the various Hoover administration committees that aimed to handle federal public works and unemployment relief programs between 1930 and 1932.<sup>7</sup> Furthermore, from its inception, the APWA believed that the major responsibility for the relief of distress on the local community should be maintained. Accordingly, the APWA offered eight fundamental principles of public relief for social workers.<sup>8</sup>

In 1934, the APWA pointed out the difficulties they had faced, and analyzed status quo of public welfare. Whereas welfare was increasingly recognized as a crucial function of federal government, the APWA found that welfare functions in many states had been reduced or dysfunctional. In addition, the people were becoming more aware of the inadequacy of the methods of giving the poor relief, and the necessity for a remodeling of the entire poor law structure.<sup>9</sup> The APWA evaluated that the realm of personnel was one of the most important contributions. The members of the Association worked in all of the forty-eight states to submit plans or proposals for comprehensive and continuing welfare programs to their state and local legislatures. Furthermore, some members of the APWA were assigned as federal government officers since the activities of the APWA were closely linked to the Federal Emergency Relief Administration and the Federal Children's Bureau.<sup>10</sup>

Based on its five-years' experience, the APWA declared three resolutions in 1935. In the first place, they acknowledged that the public welfare service was a technical function of government, and, therefore, should be administered in accordance with approved standards and methods by qualified personnel selected for public welfare positions. Secondly, as the importance of public welfare gained considerable attention, federal and state leadership of the local welfare administration became critical, particularly in terms of comprehensive public welfare plans between federal and state governments, and appropriate finance. Thirdly, the comprehensive public welfare plan was coordinated between permanent welfare and emergency relief functions and administration in every state.<sup>11</sup> In practice, these resolutions reasonably reflected the APWA's original purposes and its objectives. More importantly, the APWA's early attempts came to crystallize in the later New Deal welfare policy.

### **The APWA from 1935 to 1939**

In response to the imminent plight of the Depression, newly elected President Franklin D. Roosevelt launched the New Deal policy. The passage of both the Federal Emergency Relief Act of 1933 (FERA) and the Social Security Act of 1935 (SSA) made remarkable transformations from temporary emergency relief to permanent forms of social security and public assistance. Moreover, the New Deal drastically switched the financing of social services from the private sector to the public. With their categorical relief programs and mandating of state relief agencies, a series of New Deal welfare policies had called into existence thousands of new public agencies at federal, state, and local levels.<sup>12</sup> Thus, New Deal welfare policies offered unprecedented opportunities for social workers to fill in positions of the federal, state, and local welfare agencies. It also became a litmus test for social workers to judge whether they could demonstrate their capability in a bureaucratic system.

Close inter-governmental cooperation in implementing policies on relief for the poor and public assistance characterized the efforts of the APWA from 1935 to 1939. The most distinct feature of the period was the increasing assumption that the federal government should take responsibility for the welfare of the economically insecure population.<sup>13</sup> The preeminent social workers acutely realized that they should cope with this urgent issue in line with federal welfare legislative development. Indeed, the New Deal welfare policy raised awareness on welfare administration among social workers, and opened up new positions for social workers.

Nevertheless, such rapid innovation did not inevitably please professions in social work.



Many private welfare agencies, whose members had been trained in psychiatrically oriented case work, demonstrated resistance to working with government agencies.<sup>14</sup> Furthermore, the demand of new social workers in the public sector brought about hostility from the older generation of social workers, because newly hired social recruits were generally young, inexperienced, and unemployed college graduates.<sup>15</sup> Therefore, the Association strove to retain their status as social workers in the public service, and, simultaneously, to redefine their duty as welfare administrators in new welfare agencies.

The APWA cast special attention to the enactment of the SSA in 1935. Immediately after signing the Social Security Bill, President Roosevelt ordered the creation of the Social Security Board (SSB), which was expected to monitor a state-operated public welfare system. Then, Roosevelt appointed Frank Bane, the current director of the APWA, as the first executive director of the SSB.<sup>16</sup> While the SSA did not necessarily embody all that they had requested, representatives of the APWA welcomed the President for this distinguished achievement.<sup>17</sup>

As the terrain of social work shifted from private to public, and from local and state to national auspices, the APWA sought to establish an authority in the field of social work between federal agencies and state and local authorities. Specifically, they were expected to offer the new functions, methods, and policies of a federal welfare program. A substantial number of inquiries about the welfare program from state and local government officials to the APWA suggested their intermediary position between federal and local governments.<sup>18</sup> On the contrary, burgeoning recognition to the APWA also generated a personnel issue. Although social workers were newly employed in accordance with the creation of new welfare departments, the Association found it difficult to keep high standards and merit appointments. As a consequence, social workers faced situations that would lose their ground and prestige. The APWA put emphasis on community education and staff training to implement the SSA effectively, as well as to save their vested status as social workers.<sup>19</sup>

Just after the enactment of the SSA, a major problem private and public welfare agencies faced was the absence of proper social practice concerning the transfer of persons in need from one locality to another. While private agencies had already established an agreement that helped the transportation of needy people between the agencies in 1904, public agencies did not successfully introduce the same type of agreement. Hence, some transients confronted the issues of residency and the eligibility of public assistance. The settlement laws and their circumscribing provisions hindered the freedom of transportation. In spite of attempts that

would pass federal laws for the transients, these laws could not be enacted because they would be unconstitutional. Once a clause of the FERA designated the budget for these who needed transportation, however, in 1935, the expiration of the FERA assuredly resettled the issue to the scope of state and local governments. In contrast, the SSA stipulated the length of residence, which required applicants to reside for public assistance in a certain state, whereas people showed high mobility since they moved to the places where they found jobs.<sup>20</sup>

Since 1931, the APWA organized the Committee on Interstate Problems to help those who might lose their eligibility for public assistance and public welfare. The committee claimed that the negotiation of agreements between states would bring about a more equitable relationship between states, and result in a more humane consideration of dependent persons.<sup>21</sup> As a result, the committee and the National Conference of Commissioners on Uniform Laws jointly endorsed a draft of the Uniform Transfer of Dependents Act (UTDA) on July 13, 1935. This Act would urge reciprocal agreements for the interstate transportation and the support of poor and indigent people.<sup>22</sup>

The committee played a pivotal role in urging state public welfare officials to focus on the existence of the transients. Utilizing their nationwide network, the committee began to hold an annual Round Table Conference since 1936.<sup>23</sup> On May 5th and 6th, 1939, the Interstate Conference on Welfare Problems summed up their major achievements and future prospects on the issue. The Conference report admitted that development and approval of the UTDA was only the first step in securing its application, but it was insufficient to fulfill their primary goal at the state level. It urged each state to pass that state's version of the UTDA as well.<sup>24</sup> The report finally encouraged the reciprocal agreement and close cooperation between states. Contrastively, the committee stressed the administrative aspect of interstate problems. The committee considered that interstate correspondence was the first administrative problem because it was the vehicle through which many problems would be first brought to light and through which routine relationships would be established. To prevent miscommunications by the correspondence between states, the APWA published a pamphlet on standardized interstate correspondence procedures in November 1938.<sup>25</sup> Since then, the report helped states to communicate between state welfare agencies smoothly, and encouraged similar kinds of procedural processes in interstate problems.

After passing the SSA, the APWA accentuated statistical accuracy about their investigations on implementations of state and local welfare programs. President of the

Association, L. A. Habert reiterated the need for adequate statistical data "for the development of scientific social work and for scientific management in the business end of public welfare work."<sup>26</sup> Furthermore, the notion that organizing community was a crucial part of social work prevailed among social workers in the late 1930s.<sup>27</sup> Then, the APWA conducted numerous local investigations on on-going local public relief, and offered recommendations for successful local welfare administration. In 1938, the APWA carried out local and state welfare surveys in Dallas, Delaware, and Illinois. As a result of the investigation, the APWA offered suggestions in the three fields of public welfare in Dallas: public agencies, private agencies, and fund-raising issues. They noticed that the biggest problem of public welfare in Dallas was the lack of a unified welfare administration. Therefore, they urged the city's authorities to found the City-County Department of Public Welfare, which was supposed to be assigned multiple responsibilities including general relief work and the aid to the blind, the aged, and dependent children. In addition, the Association recommended that the roles of the Community Chest, a local private welfare agency, be reinforced in cooperation with the City-County Department of Public Welfare. Moreover, the investigation group suggested that reliable funding should be prioritized to secure the relationship between the City-County Department and private agencies.<sup>28</sup> The case of Dallas suggested that the APWA pursued reconsolidating the existing welfare structure, rather than creating new organization.

As most states experienced similar welfare problems in the late 1930s, the survey of Delaware also illustrated inadequate implementation of public welfare and ineffective management of welfare agencies. The APWA investigation team pointed out that "it was clear that the multiplicity of organizations in the state serving in the welfare field made for costly administration and overlapping of various services."<sup>29</sup> Thus, they focused on the type of organization at the state and local levels best suited to administer public assistance and welfare services. State welfare organization, the APWA observed, should play a role of coordination among current public and private welfare related agencies. Certainly, they advised reorganization of the existing state welfare agency, and to change its name from "the State Board of Charities" to "the State Department of Public Welfare." The suggested state welfare agency was to encompass a wide range of welfare activity such as child welfare and services for the disabled.<sup>30</sup>

In the same manner as Delaware, the APWA investigated welfare management and administration in Illinois. The primary defect in the state organization was the existence of two

administrative agencies responsible for public assistance and certain related functions. After implementing the SSA, the original justification for separating general relief from other welfare activities no longer existed. Correspondingly, the various duplications inherent in the system were eliminated.<sup>31</sup> The APWA recommended to the state of Illinois three modifications pertaining to state welfare responsibility: a restructuring of the State Department of Public Welfare, an establishment of a county department of public welfare, and personnel selection. Initially, the investigation team urged the state to specify the objectives of public welfare under the State Department of Public Welfare. The team specifically considered that the department should be aware of the following welfare concerns: general relief, old age assistance, Aid to the Blind, Aid to Dependent Children, child welfare services, and services for the physically disabled.<sup>32</sup>

By 1940, state welfare agencies had been established in every state, which took responsibility for both administrating and supervising the local administration of public assistance programs based on the passage of the SSA. As the way in which state welfare departments were founded, there were public welfare agencies in every county and city under the guidance of state welfare agencies. Consequently, each state held bureaucratic welfare systems uniting state and local welfare agencies. The APWA encouraged states such as Illinois and Delaware to standardize the structure of the state welfare agency. Their efforts on interstate problems helped those who moved from state to state, and state welfare administrators who had difficulty in treating them. Furthermore, the APWA sought to coordinate the connection between public and private welfare agencies to those who needed sufficient relief.

### **The APWA from 1940 to 1945**

The eruption of World War II led to an unanticipated situation for social workers. Leaders of social work offered their services in the interest of preparing a suitable national policy for the conservation of material and human resources. In the January, 1940 issue of *Social Welfare Today*, a letter entitled "Meeting Social Need: A Peace Program" confirmed the welfare organizations' commitment to wartime efforts. Seventy-five social workers including Fred H. Hoehler, director of the APWA, signed this statement.<sup>33</sup>

In response to this patriotic cause, the APWA changed their agenda from welfare administration associated with the SSA to wartime efforts. On May 25, 1940, the APWA's first

stance on war efforts appeared at the meeting of the Executive Committee of the APWA. The Committee approved unanimously the resolution that acknowledged that the APWA decided to organize the Committee on Defense Activities. Later, it changed its name to the Committee on War Services.<sup>34</sup> On May 28, 1940, the APWA expressed wartime cooperation by sending a telegram to Roosevelt to pledge its full engagement as follows:

The Executive Committee of the American Public Welfare Association in recent conference in Chicago authorized appointment of a committee to cooperate with you in maintaining the spirit and morale of the American people through the preservation of the great social gains of the present decade as expressed in your radio address.<sup>35</sup>

Shortly after sending the message, the APWA suggested to Roosevelt that there was a need for a subordinate body to the National Defense Council. The telegram advised that the newly created council was supposed to coordinate all existing welfare services, both public and private, and to assure the maximum use of existing facilities, and to develop additional necessary services for the welfare and protection of families and children. However, at the same time, the APWA was concerned about how this emergency could change the existing assistance program, and, subsequently, needed to modify their cooperation with other welfare agencies and services such as the Red Cross and the YMCA.<sup>36</sup>

In addition to the request from the APWA, strong pressures from social worker organizations resulted in the dissolution of the National Defense Council, and creations of two new federal organizations instead. Both the Office of Civilian Defense (OCD) in May, 1941, and the Office of Defense Health and Welfare Service (ODHWS) in September, 1941 were founded within the President's Office for Emergency Management. While the OCD established designated areas corresponding to the Army Corps, the ODHWS was concerned with general welfare measures such as family security, health, education, recreation, and child welfare. Collaborating with the ODHWS, the Committee on War Services actively engaged in disseminating information concerning the national defense program.<sup>37</sup> Indeed, this consolidation substantially enhanced the connection between federal government, and state- and local- welfare agencies under wartime emergency.

The Committee on War Services promoted an exchange with British welfare organizations for more efficient welfare administration under wartime emergency. In

December, 1941, the APWA adopted a resolution that the Association send members to Britain to observe the Britain's home defense and social security program. This exchange originated early in 1941, when Marshall Field III, honorary chairman of the APWA's Committee on War Services, offered the APWA a special grant for national security. In practice, whereas there were few increases of welfare personnel in public and private agencies since the war broke out, heavy demand was requested on the staff and members of the APWA in the program of national defense. Therefore, the APWA believed that they could learn from Britain as a precursor of a wartime welfare program.

Eric Biddle, an experienced public and private welfare administrator, was chosen to be a delegate to Britain. Through Biddle's exchange with welfare officials and his attendance of numerous conferences, the APWA collected valuable information, and eventually publicized a series of articles and notes about his report through their monthly magazine *Public Welfare News*.<sup>38</sup>

The shortage of welfare personnel also attributed to fierce recruitment competition between public welfare agencies and the American Red Cross. While accruing numbers of social workers at public agencies was inevitable to retain the high quality of welfare service, public agencies chronically met vacant posts in welfare administration. In January, 1942, representatives from the ODHWS, the Red Cross, and the APWA discussed the personnel issue. Fred H. Hoehler, director of the APWA, explained that aggressive recruitment by the Red Cross induced the issue of the high percentage of staff turn over in public welfare agencies. They reached agreement and specified three points to adjust various interests between welfare agencies and the Red Cross,

1. The American Red Cross recognizes the basic responsibility of government for the relief of persons in need of basic maintenance.
2. Governmental agencies recognized that the American Red Cross has been designated by the Army and Navy as the official agency to render services to men in the armed forces and their families.
3. It is recognized that governmental agencies and the Red Cross have a mutual need for working agreements on State and local bases that will guide community planning and efficient operation of services to the armed forces.<sup>39</sup>

Both the Red Cross and the APWA sought to find a middle ground for wartime cooperation, and to define their roles as professional agencies. Thus, this agreement to a significant degree contributed to stop moving personnel between the groups, and to provide stable service for welfare clients.

In 1943, the Committee on War Service compiled a summary of wartime welfare service, and publicized the information in pamphlet form for wide distribution. The pamphlet analyzed that the war brought about new welfare problems related to military service, whereas the responsibility of government was to assure a minimum of economic and social security of the citizens. Public welfare agencies were particularly concerned with military service primarily as it involved family separation, dependency, and social dislocation. During this period the major duty of welfare agencies helped to determine the facts on family and dependency status in connection with the selective service process.<sup>40</sup> The report concluded that, unlike the philosophy of the Nazis that social services were simply the means to an implementation of state policy, "American tradition of social service stands with democracy itself in its devotion to progress to change as opposed to the totalitarian concept of such services as a means to the maintenance of an outmoded status quo which no longer serves the best interests of the common man."<sup>41</sup>

World War II provided legitimate reasons for social workers to engage in wartime efforts, and reinforced the role of the APWA as a moderator between the people and welfare agencies. Social changes caused by the war triggered new welfare problems. With patriotic atmosphere from public opinion, social workers and welfare agency personnel broadly retained their status as protectors of national defense and interests.

## Conclusion

The endeavors of the APWA were appropriate reactions to new political climate of statist initiatives from 1930 to 1945. Reforming welfare agencies and welfare systems by the APWA justified extended role of social workers. Subsequently, they played a major role for social workers to find positions in welfare agencies, and to win approval as professionals. As a consequence, the APWA primarily experienced two phases: the internal impact of the 1930s, and the external impacts of the World War II period.

In their early period, they repeated trial and error in defining their professional positions. In facing the predicament of clients during the Depression years, the APWA realized that social workers should shift their role from case work oriented practice to administrative duty in public

and private welfare agencies. In order to formulate their job in welfare agencies, the APWA presented what social work tasks they were supposed to carry out in welfare administration. Especially after President Roosevelt engaged the New Deal and strove for the creation of a welfare state, the APWA sought to standardize the structure of welfare administration by handling interstate problems, and conducting local investigation. These ventures finally enabled social workers to secure their positions as welfare administrators.

Then, World War II offered opportunities the APWA to address social welfare problems, and produced desirable situations for social workers. The wartime emergency generated high demand for streamlining and consolidating the existing welfare function. Threats from foreign countries conversely propelled patriotic spirit among social workers for protecting the right of freedom in the United States. As a consequence of the fifteen-years of activity of the APWA, in 1945 the Association formally adopted a twelve-point platform on public welfare reflecting the growing concerns about a comprehensive welfare program.<sup>42</sup>

In a broader sense, the APWA's activities from 1930 to 1945 bestowed social workers consciousness that was free from their obscure image of professionals. The APWA significantly shifted toward a "statist" conception of its role and function as a profession. By the end of World War II, it was an established fact that state should take responsible for the welfare of its people, which gave a rationale for social workers' niche in welfare administration. In the process of creating their position, social workers working in welfare agencies were asked to maximize their abilities to serve people. In this respect, the APWA expanded social workers' horizons from case work to social service in general.

### Bibliography

The American Public Welfare Association Collection, Social Welfare History Archives, the University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota.

Ehrenreich, John H., *The Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States*, (Ithaca: Cornell University Press, 1985).

Fisher, Jacob, *The Response of Social Work to the Depression*, (Boston: G. K. Hall, 1980).

Katz, Michael B., *In the Shadow of the Poorhouse: a Social History of Welfare in America*, (New York: Basic Books, 1986).

Lowe, Gary R., and P. Nelson Reid, eds., *The Professionalization of Poverty: Social Work and the Poor in the Twentieth Century*, (New York: Aldine de Gruyter, 1999).



- Noble, Charles, *Welfare As We Knew It: a Political History of the American Welfare State*, (New York: Oxford University Press, 1997).
- Patterson, James T., *America's Struggle Against Poverty, 1900-1985*, (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1986).
- Kirschner, Don S., *The Paradox of Professionalism: Reform and Public Service in Urban America, 1900-1940*, (New York: Greenwood Press, 1986).
- Romanofsky, Peter, ed., *Social Service Organizations*, vol. 1 & 2, (Westport, CT: Greenwood Press, 1978).
- Simon, Barbara Levy, *The Empowerment Tradition in American Social Work*, (New York: Columbia University Press, 1994).
- Trattner, Walter I., *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America*, sixth ed., (New York: Free Press, 1999).
- Viswanathan, Narayan, "The Role of the American Public Welfare Policies in the United States: 1930-1960" (Ph.D. dissertation, Columbia University School of Social Work, 1961).
- Wenocur, Stanley, and Michael Reisch, *From Charity to Enterprise: the Development of American Social Work in a Market Economy*, (Urbana: University of Illinois Press, 1989).

## NOTES

- 1 John H. Ehrenreich, *The Altruistic Imagination: A History of Social Work and Social Policy in the United States*, (Ithaca: Cornell University Press, 1985), 14, and 56-57.
- 2 Barbara Levy Simon, *The Empowerment Tradition in American Social Work: A History*, (New York, Columbia University Press, 1994), 88-89.
- 3 Alan Brinkley, Richard N. Current, Frank Freidel, T. Harry Williams, 8th Edition, *American History: A Survey*, (New York: McGraw-Hill, Inc, 1991), 740.
- 4 Narayan Viswanathan, "The Role of the American Public Welfare Association in the Formulation and Development of Public Welfare Policies in the United States, 1930-1960," (Ph.D. diss., Columbia University School of Social Work), 63.
- 5 "Minutes of a Special Meeting of Division IX of the National Conference of Social Work at Boston in 1930." The American Public Welfare Association Collection (hereafter APWAC), Box 1. File 5. Social Welfare History Archives, the University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, (hereafter SWHA), 2.
- 6 "Memorandum, In regard to the American Association of Public Welfare Officials

- Conference with L.A. Halbert, President of the Association, New York, November 7, 1930 by Marietta Stevenson." APWAC, Box 1 File 5, 16.
- 7 Stanley Wenocur and Michael Reisch, *From Charity to Enterprise: The Development of American Social Work in a Market Economy*, (Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1989), 168-170.
  - 8 "Publicity Statement American Association of Public Welfare Officials Released August 18, 1931." APWAC, Box 1 File 5, 38.
  - 9 "Minutes, Executive Committee Meeting APWA, Kansas City, MO., May 20, 1934." APWAC, Box 1 File 5, 61.
  - 10 "Minutes, Annual Meeting APWA, Montreal, Canada, June 7, 1934." APWAC, Box 1 File 5, 72.
  - 11 "Minutes, Business Meeting APWA, Kansas City, MO., May 23, 1934." APWAC, Box 1 File 5, 65-66.
  - 12 Ehrenreich, 106-107.
  - 13 Viswanathan, 101.
  - 14 James T. Patterson, *America's Struggle Against Poverty, 1900-1985*, 1985 edition, (Cambridge: Harvard University Press, 1985), 57-58.
  - 15 Ehrenreich, 108-110.
  - 16 Wenocur and Reisch, 178-179.
  - 17 "Fifty Years of Looking Ahead," *Public Welfare*, 18.1 (Winter 1980), 18.
  - 18 "Report of Fred K. Hoehler, Director, APWA Meeting of the Board of Directors, at Atlantic City, May 22, 1936." APWAC, Box 1 File 5, 93-94.
  - 19 *ibid.*, 95.
  - 20 Viswanathan, 117-118.
  - 21 "Report of Committee on Interstate Problems, Frank W. Goodhue, Chairman," APWAC Box 1 File 5, 99.
  - 22 *ibid.*, 98.
  - 23 "Report of the Committee on Interstate Problems APWA, Seattle Washington, June 1938," APWAC, Box 1 File 6, 145-148.
  - 24 "Interstate Conference on Welfare Problems, Indianapolis, Indiana, May 5 and 6, 1939, Group-I Summary, Legal Aspects of Interstate Problems," APWAC, Box 5 File 22, 1-5.
  - 25 "Activities of the Committee on Interstate Problems 1931-1939," APWAC, Box 5 File 22,

- 1-3.
- 26 "Brief Resume of Activities of Committee on Reports and Statistics," APWAC Box 1 File 5, 101.
- 27 Simon, 102.
- 28 *ibid.*, 4, 8, and 12.
- 29 "Public Welfare Survey of the State of Delaware, 1938," APWAC Box 36 File 8, ii.
- 30 *ibid.*, vi.
- 31 "State and Local Public Assistance Administration in Illinois," APWAC Box 36 File 9, 13.
- 32 *ibid.*, 4.
- 33 Jacob Fisher, *The Response of Social Work to the Depression*, (Cambridge, MA: Schenkman Publishing CO., 1980), 204-206.
- 34 "Meeting of Executive Committee of Board of Directors of American Public Welfare Association, Chicago, Illinois, May 25, 1940," APWAC Box 1 File 6, 170.
- 35 "A Telegram to President Franklin D. Roosevelt, May 28 1940" APWAC Box 1 File 6, 172.
- 36 "Memorandum to the President of the United States from the American Public Welfare Association, June 11, 1940," APWAC Box 1 File 6, 173.
- 37 Viswanathan, 167-168.
- 38 "Resolution Adopted at the Meeting Board of Directors of the American Public Welfare Association, Washington, D.C., December 11, 1941," APWAC Box 1 File 6, 191-193.
- 39 "Policy Statement Governing the Relationship of the American Red Cross and Public Welfare Agencies Regarding Services to the Armed Forces as Developed by Office of Defense Health and Welfare Services, American Public Welfare Association, American Red Cross, January 10, 1942," APWAC Box 1 File 6, 213-216.
- 40 "War Services in Public Welfare Agencies," *Public Welfare*, Vol.1.2 (February 1943), 45-50.
- 41 *ibid.*, 57-58.
- 42 "Objectives for Public Welfare Legislation 1947: An Interpretation of the APWA Platform," *Public Welfare*, Vol. 5.4 (April 1947), 75-80.



# マーク・トウェイン 旅と翻訳

## —— 翻訳物語『ジャンヌ・ダルク』試論 ——

水 野 敦 子

### 序

永遠の旅人であったマーク・トウェイン (Mark Twain) は、作品世界でもその舞台を、アメリカとヨーロッパ、中世と現代の間を往復させ、テキストのうえでも旅を続けた作家であった。ロランド・バロレイン (Rolande Ballorain) も指摘するように、テキストの旅のなかで、変装、変身、人種や階級の侵犯、時空間の自由な越境などトウェインはさまざまな実験をした。テキストの創造者であるトウェインは、「常にカメレオンのようにあらゆる形をとり、あらゆる役を引き受け、世界と戯れながら、両極のものと直面し、行動し、新たなものを作り出し、……新しい装いで永遠に生まれ変わり、新しいいたずら」(Ballorain 166) をした。彼はアメリカ社会が彼自身の理想とかけ離れていくのを目前に、自らカメレオンとなり、「彼自身のなかに全人類を詰め込んで」(『自伝』 *Autobiography*, 1870~1909に執筆)、人種や民族を越境しようとしたのである。

本論で取り上げる『ジャンヌ・ダルクの個人的回想』(*Personal Recollections of Joan of Arc*, 1896, 以下『ジャンヌ・ダルク』と略) もまた、翻訳物語という実験的な作品である。この作品は、フランス公文書館所蔵のド・コント (de Conte) によるジャンヌ・ダルク (Joan of Arc) の個人的回想をジャン・フランソワ・アルデン (Jean Francois Alden) なる人物が「中世フランス語から現代英語へ自由に翻訳した」翻訳物語である。印刷工見習いをしていた13歳の時に、ジュール・ミシュレ (Jules Michelet) のジャンヌ伝の切れ端を読んで以来ジャンヌの崇拜者になったというトウェインが、ジャンヌを翻訳作品というかたちで発表したことは興味深い。

竹下節子によると、フランスでは現在においてもなおジャンヌの神秘性が人々を呪文のようにひきつけているという。竹下は、「ジャンヌ・ダルクは、異端とか正統とか、善悪とか正誤とか、魔女とか聖女とかの区別を無視した彼方から来る力のもつ麻薬のように怪しくも快い魅力を伝えているようだ」(竹下32) と述べ、こうしたジャンヌの魅力を「超異端 (パラ・エレジー)」というコンセプトで表現する。ジャンヌの魅力とパワーは「中世に高まった超異端のカオスを体現したところにある」(竹下42) のである。それにより、ヨーロッパにおいては、超異端の女、タブー破壊者、アウトサイダーとして多様でダイナミックなジャンヌ像が創造されてきた。

一方、トウェインは『ジャンヌ・ダルク』で語り手と翻訳者を介在させて、彼自身は不在のかたちでしかジャンヌを語れなかった。アメリカに移植されたトウェインのジャンヌは、ハック（Huck）と同様無垢な子どもとして描かれている。しかし、トウェインの笑いは、ハックを語ったときは人間共通の愚かさを笑う普遍的な笑いであったが、『ジャンヌ・ダルク』では、自らは作品から不在化し、センチメンタルなド・コントを笑うネガティブな笑いになっている。

本論では、旅と翻訳という観点からアメリカ的想像力とフランス的想像力を対照させながら、翻訳物語『ジャンヌ・ダルク』について考察してみたい。トウェインに関するジェンダー論もテキストの旅という大きな枠組のなかで捉えられるべきである。

### 1. 翻訳物語としての『ジャンヌ・ダルク』

この作品は、「1492年、わしは82歳になる」(1)という語り手ド・コントの印象的な語りで始まり、百年戦争の病める時代が、アメリカ産業主義時代の病める時代と重ねられている。つまり、アメリカ「発見」の年から始まるこの物語は、アメリカ的な文脈のなかでジャンヌが語り直された翻訳物語となっているのである。トウェインが『ジャンヌ・ダルク』を執筆したのは、彼がページ植字機への投資に失敗して破産し、豪邸の維持費節約のために、長女スージーを一人アメリカに残し、一家でヨーロッパに渡っている時であった。この時期、産業主義と帝国主義のアメリカ近代に対し齟齬を深めていった彼は、ジャンヌの物語を反アメリカ論として実験の場をフランスからアメリカに移し、文学世界のなかでジャンヌに新たな光を与えようとしたのである。

この作品中に描かれたジャンヌ像はひと言で言えば、アメリカ的価値観を体現した無垢な子どもである。ジャンヌは「生まれながらの太陽の子で、生まれながらに鳥やあらゆる幸福で自由な生き物すべての友」(336)と述べられているように、自然の祝福を受けた無垢な子どもであり、こうした無垢な子ども像の象徴が「妖精の樹」である。「妖精の樹」は子ども達のために蛇も人を刺す虫もないエデン的空間を作り出し、そこで子どもたちは遊び戯れる。ジャンヌと「妖精の樹」との関係は、ハックと川との関係に相当し、ハックとジャンヌはともに自然のなかで祝福されて生きる無垢な子どもでアメリカ神話の体現者となっている。

この無垢な子どもと対照されるのが、悪なる大人である。神父を始めとする大人たちは「妖精の樹」を異端視してこの樹を切り倒す。こうした描写は、大人になると無垢を喪失し、エデン的空間から追放された墮落した人間になるという創世記の語り直しにもなっている。また、出兵したジャンヌは廢嫡同然であったシャルルを戴冠させ、オルレアンを解放して国民から喝采して迎えられる。しかし、彼女がイギリス軍に捕えられるや、大人たちの態度は一変する。

ジャンヌを絶賛した国王は、彼女を救出しようともせず見殺しにする。彼女をフランスの救世主として喝采して迎えた国民も、ジャンヌの悲劇を傍観し、ジャンヌの処刑を一目見ようと火刑場に殺到して群衆と化す。宗教裁判の裁判長となった司祭コーションは、イギリス側から裁判の成功と引き換えに出世を約束され、ジャンヌを拷問にかけた挙句、異端の罪をでっち上げて処刑するのである。

ジャンヌは苦しむ民衆のために出兵を決意する民主主義的ヒロインである。彼女は、長く苦しい遠征を驚くべき忍耐力でやりぬく勤勉さと忍耐力をもち、軍隊の売春婦帯同を禁止し、兵士に罵り言葉や嘘をやめさせ、ミサへの出席を義務づけるなどピューリタンのである。こうしたジャンヌのピューリタンの生真面目さは、バーナード・ショウ (Bernard Shaw) によって「鎧を着た非のうちどころのない学校教師」(Shaw 26) と揶揄されるほどである。

史実によれば、「ジャンヌはタカ派であるアランソン公に擁されて戦っていた」が、国王の侍従長をしていたハト派のラ・トレモイユが、「戴冠式の後で王に外交戦略を薦めた」(竹下 154) ことで、国王は次第にジャンヌと距離を置いていったという。しかし、この作品では、ラ・トレモイユはジャンヌの成功に嫉妬する悪者であり、国王は戦争よりも戯言にうつつを抜かす怠惰な愚か者として描かれている。また、コーションも、ショウの『聖ジョウン』(Saint Joan, 1923) では、ジョウンに共感しながらも、神の「声」を聞いたというジョウンは、教会組織を否定しかねない危険な存在で、彼は個人の感情と組織の間で苦悩しながら教会組織を守るためにジャンヌを処刑した良心的な人物として描かれる。

ショウは、ジャンヌ理解にはキリスト教、カトリック教会、神聖ローマ帝国、封建制といった中世理解が必要であるが、トウェインにはそうした中世理解がないと批判している。ジャンヌは国家と領主制と教会権力が複雑に入り組んだ歴史のなかで翻弄され、焚刑に処せられた歴史の犠牲者である。しかし、トウェインの『ジャンヌ・ダルク』では、子供と大人、自然と文明が対照された極めてアメリカ的な世界が展開している。

## 2. 作者と語り手と翻訳者

『ジャンヌ・ダルク』は語り手と翻訳者が介在し、作者は不在化しているが、クリスティーナ・ツァーグ (Christina Zwarg) はその理由をフェミニズム批評の視点から、トウェインのミシュレ批判、即ち、男性によって書かれた歴史へのトウェイン自身の懐疑を指摘する。ミシュレのジャンヌ伝に隠蔽されている愛国主義や武勇を称揚するロマン主義に気づいたトウェインは、ミシュレ同様にジャンヌを聖女化し、「愛国心の象徴」(461) と称揚する語り手ド・コントの限界を明らかにするために、翻訳者を介在させて作品から不在化したというのである。

ツァーグも指摘しているように、ジャンヌは聖なる魅力をたたえた少女であるが、ド・コン

トはジャンヌを「詩」、「音楽」、「夢」と詩的にしか捉えられず、結末では殉教したジャンヌを愛国の英雄と賛美する、父権的かつロマン主義的な語り手である。トウェインはこの作品が執筆された晩年、自由を抑圧する帝国主義を烈しく攻撃しているし、ジャンヌ自身も敵兵の死に涙するような博愛主義者であって、決して帝国主義者ではない。ゆえに、トウェインが、ド・コントのようにジャンヌを愛国主義の視点で捉えることに反対であったことは明らかである。

しかしながら、作者トウェインは反ド・コントの立場を貫いてはいない。ド・コントは、82歳になった今でも1年に1度は「妖精の樹」の下に腰を下ろし、死んでしまった幼い頃の遊び仲間を思い出しては涙を流すセンチメンタルな語り手である。彼は、過去の牧歌的な時代に郷愁を抱き、ジャンヌを抹殺した社会に対して背を向けて生きるが、トウェインもまた、故郷ハニバルに郷愁を抱き、目の前の産業主義の時代に背を向けて生きた。こうした点で、語り手と作者は重なり合う。産業主義社会に背を向ける作者は、それに加担して破産した自分自身を笑っているのである。作者に笑われる語り手は作者自身であり、作者はド・コントのなかに自分自身を見て笑う。トウェインのアイデンティティは複雑なのである。

ド・コントは、ジャンヌをこのようにセンチメンタルにしか語れないが、彼女はド・コントが語るような無垢な少女であるだけではない。彼女は雄弁で、権謀術数を見破る賢明さ、敵軍に真正面から戦闘を挑む軍事的武勇の持主で、「力としての女」でもあった。こうした性質が男性のものとされていた時代に、少女兵士としてジャンヌはジェンダーの境界線を越え、軍隊や宮廷を動かすエネルギーとパワーに溢れたアンドロギュノスの軍神となった。また、ジャンヌは故郷にいた時に、“the Bashful”, “the Patriot”, “the Beautiful”, “the Brave” (30) とさまざまなニックネームで呼ばれたように男女両性の要素を併せ持つ。羊飼いの少女は、男装の少女兵士、フランス軍総司令官、“Lady du Lys” (217)、聖女、魔女、愛国の化身と次々に変身し、大人と子ども、男と女の境界を易々と越境する超異端の存在なのである。ド・コントを笑ったトウェインは、こうしたジャンヌのカーニバル性、竹下の言う「超異端性」に共感したのである。

また、翻訳者アルデンは年齢も国籍も性別も不明であるが、19世紀歴史家の本を参照していることから、トウェインと同じ19世紀人であろう。ミシュレを称賛して脚注で度々引用する彼(彼女)は、トウェインにとってド・コント同様、批判の対象ともなり得る。しかし、翻訳者は作者と重なり合う部分が多い。

巻頭の「翻訳者による序文」ではジャンヌを絶賛し、さらに「ジャンヌ・ダルクの歴史の特殊性」でド・コントの公文書の信頼性を語るアルデンは、まるで作者のようである。また、語り手ド・コントに対する笑いも作者と重なる。「ジャンヌ・ダルクの歴史の特殊性」では、アルデンは語り手ド・コントに対して型どおり称賛しながら、「加筆された細かな点の多くの信



頼性は彼自身の言葉のみに拠らなければならない」(x)と語り手の歴史家としての信頼性に疑問を呈す。さらに、作品中では「この自信過剰な八十代の老人」(279)と言って、語り手を笑うのである。

さらに翻訳者は次のように翻訳不可能性を述べる。「原文にはあるペーソスが漂っていて、そのためにどんな努力をしても、それをわれわれの言語に移し出すことができない。」(381)こうした「言葉に尽くせぬ」ことに対する翻訳者の嘆きは、19世紀産業主義の時代にハックやジャンヌといった牧歌的な主人公を創造したトウェイン自身の悲喜の情を吐露したものと推測することもできよう。

翻訳者は脚注で度々顔を出し、後世の立場からド・コントの言葉の真偽を語る。こうした歴史を検証する歴史家の視点により、作品に真正さが加わる。また、ド・コントを批判することで、ド・コントの語るジャンヌではなく、別のジャンヌ像の可能性も示唆している。『うすのろウィルソン』(Pudd'nhead Wilson, 1894, 以後『ウィルソン』と略)の各章の巻頭に掲げられた「うすのろウィルソンのカレンダー」(Pudd'nhead Wilson's Calendar)と称する警句で、ウィルソン(Wilson)は出世主義を謳ったベンジャミン・フランクリン(Benjamin Franklin)のカレンダーを皮肉ったり、人間や人生に対する苦渋の言葉を述べる。作品中では体制順応派の出世主義者として登場するウィルソンであるが、この警句によってウィルソンの別の面が明らかになり彼の性格を奥行きのあるものにしている。つまり、語り手を笑う翻訳者は作者トウェインと重なる部分が多く、翻訳者は語り手の語る回想のジャンヌ像を是正し、歴史の中からジャンヌの真実を明らかにしようとしている。

ところで、ジャンヌに対する憧憬と喪失感という点でド・コントに対応する史実上の人物がジル・ド・レ(Gilles de Rais)である。彼は貴族の息子で文武両道に秀でた信仰心厚い若者であった。次に、〈超異端性〉なるコンセプトの下に、ジャンヌをめぐるジル・ド・レとド・コントを考えてみたい。

### 3. ド・コントとジル・ド・レ

ジル・ド・レとジャンヌの関係からジルのフランス的想像力を辿りながら、それとは対照的なトウェインの想像力を取り上げる。清水正晴『《青髭》ジル・ド・レの生涯』から、ジルの栄光から憑依への展開部分を参考に、ド・コントとジャンヌに対応するジルとジャンヌを検討してみたい。

1429年3月、政治の表舞台に登場したジャンヌと共に約半年、ジルは戦場を駆け巡る。5月4日午後、ジャンヌらのフランス軍はようやくサンイルー砦を陥落させることができた。ジャンヌは告解の機会もあたえられずに死んでいくイギリス兵の姿を目の前にして、強い衝撃を受け

る。彼女は深く嘆き悲しんで、ひれふして神に祈りをささげるのである。

かたわらにあったジルは、このこぶとりで健康的ではあるけれどけっしてうつくしくはない少女のひたむきに祈る姿に、しだいにひかれていくものを感じていた。この少女は自分とはまったくちがった純真無垢な聖性とでもいうべきものをそなえているにちがいないとジルは考えて、これからこの少女と行動をとともにしていくことに、不安と期待のいりまじった複雑な感情をいだきはじめていた。(清水 90-91)

この頃既に、ジルはジャンヌに心酔とっていいほどの共感を抱いていた。トゥ・レルの合戦がオルレアン市への凱旋に至り、ジルの彼女への共感はジルの複雑な心を反映するようになっていく。「ジル自身もこの少女に強く魅かれるものを感じるようになっていた。けっしてうつくしいとはいえず、しかもつねに男装しているこの少女の姿に、しだいにまぶしさをおぼえるようになってきていることに、彼はためらいと不安をおぼえはじめていた。」(清水 110) ジルは男装の少女の姿に惚れることで、同性愛に目覚めたのである。

政争のなかでジル自身の心の展開の二つの段階を挙げたが、7月のランス入城時にジルの栄光は絶頂にあり、25才になろうという時が第三段階にあたり、その後、ジャンヌの捕囚から処刑時とジルの憑依時代が重なる第四段階に入る。

愛の対象を失なったジルは1432年前後から少年虐殺に走るようになったらしい。〈ジャンヌという名の思想〉の影響力ははかりしれないものであった。女性侮蔑と共存する同性愛の性向は古代人伝来の教養であった。その教養から洗練を加えた芸術家像は容易に推測されるが、ジルもこのような芸術家の一人と言えよう。やがて、その芸術家は裁判のさなか宗教に目覚めるであろう。

人生の危機を迎えた時には性根がしかと坐るものだという既成概念を損なわないために審判を待つこの幕間の時にこそジルは燃え立つ生の彼方に思いを凝らし、まじめに自分の魂のことを考え始めたのだと、われわれは考える。この頃になってようやく神への真摯な、ただひたすらなる愛が彼の数々の思い出をかき乱し、現実に関した小児大量虐殺がキリストの悲しみの単なる隠喩以上の、ゆゆしいものに見えて来たのかもしれない。おそらく、常に神の恩寵にあずかっていたと思う執念こそ悪魔の芽を孕んでいるということにやっと気づき始めたのであろう。神の救いに値する自己形成をせずに救済を貪欲に願うことがいかに逆説的であるかを覚ったのであろう。(清水 257)

以上、ジル・ド・レの愛の対象の変遷から公判までの人生を簡単に辿った限りでも、ジャンヌ喪失後の彼の瀆神の殺戮の生と芸術の一端が窺い知ることができよう。

一方、ド・コントはジャンヌを美しく清らかな聖女としてしか語ることができなかった。ド・コントはジャンヌに対してジル・ド・レのような熱い思いを語っておらず、ジャンヌを子どもや少女の領域に押しとどめている。この点について、本合陽はド・コントにもジル・ド・レのような「若い男」であるジャンヌへのホモエロティックな感情が存在していると主張する。ド・コントは小姓兼秘書として二重性のある語り手である。小姓としてのド・コントは同年頃の少年としてジャンヌと行動を共にし、ジャンヌの兵士としての側面を称揚していることから、「若い男」であるジャンヌへのホモエロティックな感情がある可能性があるというのである。一方、秘書としてのド・コントは、ジャンヌの行動を観察し記す者で、物語を回想する年輩いた語り手としての側面があり、ジャンヌを少女の枠に連れ戻して小姓のもつホモエロティックな感情を隠蔽しようとしているという。

ド・コントは物語の途中で登場するキャサリン・ブーシェ(Catherine Boucher)という、年は18歳で「ジャンヌと同じくらい美しい」(160)少女に一目ぼれする。最終章で、彼がキャサリンを63年間も密かに愛してきたことを唐突に告白し、彼が一生独身を通してきた理由づけにする。本合はこの唐突な告白について「独身であったことをジャンヌへの思いと結び付けないための口実に過ぎない」(本合83)と断定する。「ジャンヌが恋愛の対象にならないと考えるとすれば、……男としてのジャンヌに憧れという強い感情を抱いていると言っても言い過ぎではない」(本合83)し、「ジャンヌへの深い愛情が、キャサリンの登場によってライバル心へと変質するとすれば、実はジャンヌへの愛情の背後に、キャサリンという対象を見出すことにより表出可能になったエロティックな感情が隠れていたと考えることができるのである」(本合89)と論じる。

トウェインは西部時代にホモセクシャルにかかったことがあるとされているが、本合はこの作品に隠蔽された作者自身のホモセクシャルにも言及する。「語り手の、ジャンヌに対する憧れの背後に、ホモエロティックな感情が存在する可能性がある。それに気づいた語り手が、その傾向を否定するため、ジャンヌが少女であることを強調する以外になかった。そして語り手の二重性の狭間に、そのような語り手を生み出す作者トウェインが潜んでいるとすれば、作者自身のホモエロティックな感情も潜んでいると考えることができる。」(本合90)。

本合は、この作品の深層にホモエロティックな欲望を葬り去る試みがあり、そこに『赤毛布外遊記』(The Innocents Abroad, 1869)で女性を排除し、男性が少年であることのできる世界を構築しようとしたJ. D. Stahlの言う「処女のような男っぽいアメリカ的な無垢」の世界を指摘する。

本合の妥当な指摘の上に、ジル・ド・レのフランス性を考えてみると、トウェインの本質が浮かび上がってくるようである。ジルの運命と本質は澁澤龍彦が『異端の肖像』のなかで分析しているように、サド侯爵に連なるフランス的想像力の所産である。それはトウェインのアメリカ的想像力とは当然異なるが、後者を照らし出すため、澁澤を引用してみたい。

おびえた村人たちは、最初のうち、悪い仙女や妖精が子供をかどわかすのだろうと語り合っていたが、次第に、ある怖ろしい疑念が心にきざしてきた。ティフォージュの城からシャントセの城に、またラ・シューズやナントの城にと、ジルが居を移すたびに、彼のあとには長い涙の筋が引かれた。今日、これらの城の廃墟は旅行者を惹きつけているが、当時、それらは忌まわしい牢獄であり、彼の厚い壁は、しばしば拷問の叫び声を鎮圧する役目を果たしていたのである。やがてこれらの城からお伽めいた「青髭伝説」が生まれたが、城に棲んでいたのは悪い仙女ではなく、血に酔った一人の男であった。そして彼の犯罪は、想像を絶した放蕩の結果ではあったが、裁判所の記録によると、性的な快樂がその犯罪の本質ではなかった。なるほど、彼は犠牲者の幼児の腹を裂き、その手足をばらばらにし、どろどろした生温かい臓腑に浸りながら、断末魔の苦悶と痙攣を恍惚として眺め、その瀕死の肉体の上に精液を射出したが、彼が何よりも望んでいたのは、性的な快樂よりもむしろ殺すことの喜び、血を見ることの喜びであった。(澁澤 113)

戦場でジャンヌに同性愛を抱いたジルは、ジャンヌという対象を奪われたとき、その欲望は子どもに向かった。子どもへの愛というと、トウェインの場合に思い出されるのがAngel Fishであるが、トウェインもまたジル・ド・レ的な想像力を有しているのである。

ド・コントのなかにジャンヌへの牧歌なる愛とキャサリンへのエロティックな愛が同居していたことは彼のなかに二種類の愛が共存していることになる。そこにトウェインは偽りを見ていたのではなかろうか。つまり、ド・コントのジャンヌへの愛が作者トウェインにはアメリカ人たちの愛の虚偽性と映る可能性が潜んでいた。そこに牧歌的な愛に墮すド・コントを、アメリカを笑うトウェインと、同時に、その牧歌に安住し、賛美してしまうトウェインという複雑なアイデンティティが見出せる。

こうしてみると、ド・コントを笑うトウェインには、既に指摘したように、ド・コントの愛の対象とは違う、1) 別のジャンヌの可能性、2) ド・コントの語る無垢な少女ではないジャンヌ像、即ち、〈力としての女〉、3) 「超異端 (パラ・エレジー)」なるカオスの人物像が浮上し、やがて、ド・コントとトウェインのジャンヌ像のずれが生じることになる。

こう分析すると、ド・コントの同性愛的なジャンヌ像が容易にキャサリンへの愛に取って代

わってしまうのに比べ、トウェインのジャンヌ像は後の思想がとらえた、もっと堅固な女性像を保持している。それ故、トウェインのジャンヌ像は、歴史上のジル・ド・レの「殺すことの喜び、血を見ることの喜び」にひたされた、生々しい対象への愛という点で重なり合う。それはピューリタンの女嫌いの伝統での牧歌的な愛という軽々しいものではない。逆に言うと、トウェインはこうした牧歌的な愛の世界に虚偽を感じとっていたと言えよう。こうしたトウェインの想像力は翻訳行為のなかで解放されるものであった。

#### 4. 翻訳という越境

こう考えてくると、ジル・ド・レとちがった方向の、非常にアメリカ的な無邪気なド・コントを笑うトウェインが見えてくる。ジル・ド・レ的な想像力をもつトウェインに対し、ド・コントは単純である。ここに複雑なアイデンティティを有するトウェインが書くテキストの翻訳性が潜んでいるのである。ここで、トウェインの翻訳行為に我々はトウェインの隠された意図を発見しなければならない。

1869年の『赤毛布外遊記』で初めてヨーロッパと中近東に旅した彼は、ヨーロッパ文明を無条件に称賛するアメリカ人を笑い、本物の名画よりも複製品の方がよっぽどいいと嘯きながら、無知を自らさらす。そこには、権威や伝統といったものから解放された無垢なアメリカ人としての自負と自信があふれている。しかし、以後、トウェインが発見したのは、白い文明を推進する窮屈な文明社会であった。

『ハックルベリー・フィンの冒険』(*Adventures of Huckleberry Finn*, 1885, 以後『ハック』と略)では、筏のうえで自由と友愛の夢を紡いだハックやジム(Jim)は、トム(Tom)という権威崇拝者の支配する文明社会では生きる場がなかった。また、『コネチカット・ヤンキー』(*Connecticut Yankee in King Arthur's Court*, 1889)での、19世紀の民主主義と機械文明による6世紀アーサー王国の近代化の実験は、機械に振り回される19世紀人の卑劣さが暴かれることになり、19世紀の優位性も進歩も否定される結果となった。『ウィルソン』では「法と習慣」によって「白い黒人」を作り出している南北戦争前の南部社会の人間の虚偽性が暴かれた。アメリカの過去にも未来にも希望を見出せなくなったトウェインが執筆したのがフランス中世の聖女伝『ジャンヌ・ダルク』であった。

こうしたテキストの旅は、1869年の〈イノセント・アブロード〉への笑いから、〈イノセント・ヒストリー〉への暗黒の笑いへと変質してきた『ハック』以降繰り返された旅であった。アメリカ近代を支えてきた白い理性への笑いに自己とアメリカを包みこんだこうしたテキストの旅は、翻訳という越境行為を借用したとき、その旅の複雑性は十分発揮される。翻訳の形をとった『ジャンヌ・ダルク』における作者の意図はこの辺にあるのではなかろうか。

というのも、ヴァルター・ベンヤミン (Walter Benjamin) によれば、翻訳者の使命とは、「異質な言語の内部に呪縛されているあの純粋言語を自らの言語のなかで救済すること、作品のなかに囚われているものを改作のなかで解放すること」(407-8) にあるからである。ベンヤミンの「作品のなかに囚われているもの」は、トウェインがフランス語世界のなかで発見しようとしたものであり、翻訳者の使命はトウェインの意図に近いと思われる。

翻訳者は巻頭でミシュレを始めとする11冊にもものぼる19世紀歴史家の本を「この物語が真実であることを証明するにあたって検証されたもの」として列挙している。この本はトウェイン自身の本棚にあった本と重なり、トウェインが実際にジャンヌを執筆する際に参考にしたものと思われる。翻訳者はこうした多くの歴史書に当たり、訳注で度々顔を出し考察を加えているが、こうして翻訳者 (= 作者) は、「作品のなかに囚われているもの」を救済しようと試みているのである。トウェインは普通の翻訳者には見えてこないものを見、それをアメリカ的ヒロインに転身させていこうとした。つまり、自己とアメリカが辿ってきた旅の途次、歴史のなかから〈ジャンヌ・ダルク〉を救い出す翻訳行為こそトウェインの越境の意味であった。

また、「作品のなかに囚われているもの」こそ、後年のトウェインの「Angel Fish」事件・スキャンダルと同質のものであったろう。このことは今議論に入らず、ベンヤミンの翻訳論との関係で、今福龍太が定義づけている〈ボーダー〉に注目してみたい。

なぜならボーダーこそ、ある意味で、国家の集積によって成立する世界像の外部にあって、世界そのものを呼び込む場となっているからだ。世界という一つの巨大な森が、その世界構想の原理を一つの翻訳可能性として示すとき、まさにボーダーという名の、国家原理のはざまに浮かぶ野生の森が、世界性の秘密を多様に響きあう筈として呼び込むのだ。

(今福 13)

トウェインのアイデンティティは翻訳行為と符号する。今福のボーダーの典型例を挙げ、トウェインも「ボーダーのシジフォス」であったことを確認しておきたい。

私はチカーノ化の過程にあるノマディックなメキシコ人作家、アーティストであり、つまりこれは私が少しずつ北へと向かっていることを意味している。私の旅はたんに南から北への移動というだけでなく、スペイン語からスパングリッシュを経て英語に至る移行でもあり、固定的なアイデンティティから複合的なアイデンティティの可能性に向けての旅でもある。だが私が「そこ」にたどり着くや否や、そこがどこであろうと、永遠になにかが私をもといた場所に押し戻そうとする。私はそのたびに、とり憑かれたようになって私

の果てなき旅を繰り返すしかない。ある意味で、私はボーダーのシジフォスである。(今福6-7)

ジルのフランス的想像力を垣間見た我々にとって、問題はトゥエインのジャンヌがハックの場合のように作者に〈自由〉の幻想を与えたかということである。トゥエインは、『ハック』のフェルプス農場における構造の破綻に示されているように、不器用にしかそうできなかった。しかし、晩年になって想像力が枯渇したトゥエインにとって、『ジャンヌ・ダルク』時点ではそれはもっと困難があった筈である。

フランスの物語を新世界に移し、ジャンヌをアメリカで蘇生させようとしたトゥエインの夢は不発に終わった。幸福の追求は自分と自国のものだけであったアメリカ社会にあって超異端の聖女はハック以上に生きる場をもたない。作品の構成と構造の枠からはみ出る作者の記憶がしっくりこないことはその証拠を示している。ただトゥエインがベンヤミンの言う翻訳の精神をしっかりとっていたことは我々にとって救いである。

## 引用文献

- Ballorain, Rolande. "Mark Twain's Capers: A Chameleon in King Carnival's Court." Ed. Fritz Fleischmann. *American Novelists Revisited*. Boston: G. K. Hall, 1982.143-70.
- Shaw, G. Bernard. *Saint Joan A Chronicle and the Apple Cart a Political Extravaganza*. 1932. London: Constable and Company, 1949.
- Twain, Mark. *Personal Recollections of Joan of Arc*. Ed. Shelly Fisher Fishkin. New York Oxford: Oxford UP, 1996.
- Twarg, Christina. "Woman as Force in Twain's *Joan of Arc*: The Unwordable Fascination." *Criticism*, 27(1975):57-72.
- 今福龍太「翻訳の森、羽ある種子」『旅のはざま』岩波書店、1996.
- 澁澤龍彦『異端の肖像』河出書房新社、1983.
- 清水正晴『《青髭》ジル・ド・レの生涯』現代書館、1996.
- 竹下節子『ジャンヌ・ダルク——超異端の聖女』講談社現代新書、1997.
- 本合陽『「ジャンヌ・ダルク」に潜むホモエロティシズム』『英米文学評論』東京女子大学、Spring, 2003.
- ヴァルター・ベンヤミン『ベンヤミン・コレクション2』浅井健二郎編訳、ちくま学芸文庫、1996.

Mark Twain's Journey and Translation  
— A Study on the Translated Novel, *Joan of Arc*

MIZUNO Atsuko

The purpose of this paper is to examine the meaning of Mark Twain's *Personal Recollections of Joan of Arc* as a translated novel. Twain oscillates from America to Europe and from present to the Middle Ages in his works, which means he has made a journey in his texts. In the texts Twain has tried various experiments as the creator of the texts, such as transgression, intrusion, disguise, and the reversal of time. *Joan of Arc* as a translated novel is one of the author's experiments.

To begin with, I demonstrate that *Joan of Arc* is a translated novel retold in American context. It is clearly shown that the main theme of the novel is the contrast between children and adults, and nature and civilization. Twain not only portrays the adults like Charles and Cauchon as evil without considering the complicated historical context of the Middle Ages, but also makes the Fairy Tree the symbol of the children's innocence. It may be said to reflect the myth of the New World.

Secondly, I discuss relationships of the author, the narrator, and the translator in the novel. Twain uses such a narrative technique that de Conte's recollections of Joan of Arc are translated from an unpublished manuscript in the National Archives of France into modern English by the translator. As Christina Zwarg points out, Twain is absent from the text because Twain laughs at the paternalistic and romantic narrator, de Conte who not only describes Joan as "poem", "music", "dream" but also admires her as the symbol of patriotism. We may say that Twain's absence from the text means his objection to de Conte's way of looking at her. The translator, who laughs at the narrator by calling him "the 80's overconfident old man", overlaps with Twain.

Thirdly, I compare de Conte to Gilles de Reis, both of whom yearn for Joan. Gilles de Reis envies Joan in a man's military uniform and seems to awaken his homosexuality. When Joan was killed, he loses the object of his ardent love and begins to massacre the boys. Hongo insists that de Conte as Joan's page also has the homosexual love toward Joan in a man's military uniform like Gilles de Reis. Hongo refers to the fact that de Conte abruptly confesses his love to Catharine at the end regardless of the story and explains that it is because he wants to hide his



homosexual love toward Joan. I think that de Conte has two kinds of love, that is, the pastoral love to Joan and the erotic love to Catharine, which Twain regards as false. However, Twain also longs for the pastoral world at the same time. At that point, we can find Twain's complex identity. There are two Twains, one of whom laughs at America, and the other of whom admires and is content with pastoral America.

It follows from what has been said that Twain may have the other images of Joan which are different from de Conte, that is, 1) the possibility of the other Joan, 2) "Woman as Force", the different image of de Conte's innocent girl, 3) the chaotic figure called "para-elegi". Those are all different images of Joan from what de Conte tells in the story.

Lastly, I try to find Twain's implied intention to write a translated novel of *Joan of Arc*. That is, Twain tried to release Joan from the original text by his translation. His intention of translation is just Walter Benjamin's theory of translation that translation is to release what is caught in the original work. Twain tries to find what is caught in the history of Joan and takes up a new course of life in Joan. While Twain has written the novel, he tries to save Joan of Arc from the history, which is just the deed of his translation. But *Joan of Arc* is an unsuccessfully translated novel because Twain's imagination dried up in his later years. Twain's Joan couldn't give the author the illusion of "freedom" as Huck did. Twain's trial that he moved the French tale to the New World and brought Joan back to life ends up failing. However, it is fortunate for us that Twain has the spirit of translation that Benjamin tells us.

## 『中・四国アメリカ研究』第3号 投稿規定

- 1 資格：中・四国アメリカ学会会員に限る。ただし、編集委員会が執筆を依頼する場合はこの限りではない。投稿できる論文は一人1編とする。
- 2 内容：アメリカ研究に関する未発表論文。すでに口頭で発表したものはその旨を明らかにすること。
- 3 言語：日本語または英語。日本語の場合は英文の要旨を付けること。
- 4 用紙：A4判の用紙を使用し、横書きとする。必ずワープロ原稿であること。
- 5 長さ：日本語原稿の場合は、1頁につき1行42字×32行、15頁以内（400字詰原稿用紙に換算して約50枚。注、文献リスト、英文要旨を含む）。英語原稿については、1頁につき1行80～90文字×32行、15頁以内とする。英語原稿はネイティブ・チェックを受けたものであること。  
執筆分担金の割増し負担を条件として、規定の頁数を超えることができる。
- 6 体裁：注は後注とし、本文の終わりにまとめる。注のあとに引用・参考文献リストを付ける。注及び引用・参考文献の表記の仕方は各研究分野の論文執筆の慣行によるものとする。
- 7 提出：原稿は3部提出すること（コピー可）。匿名審査を行うので3部のうち2部は著者氏名、所属、口頭発表への言及、謝辞など、著者の身元を明らかにする事項を削除したものであること。  
原稿とは別紙で、氏名（ふりがな）、現住所（郵便番号付き）、電話（FAX）番号、電子メールアドレス、簡単な学歴・職歴を記した略歴書を1部添付すること。封筒に「『中・四国アメリカ研究』原稿在中」と記し、下記宛に送ること。  
〒733-0813 広島市西区己斐中3-1-24 稲田勝彦  
電話（FAX）082-272-0076  
メール（稲田宅）[inadakth@do7.enjoy.ne.jp](mailto:inadakth@do7.enjoy.ne.jp)  
メール（研究室）[inada@hijiyama-u.ac.jp](mailto:inada@hijiyama-u.ac.jp)
- 8 締切り：2006年10月31日必着  
（なお、投稿希望者は2006年3月末までに、上記稲田宛に、ハガキ又はメールで申し込むこと）
- 9 その他：
  - 1）論文の採否の決定は、編集委員会が選定する査読者の審査を経た後、編集委員会が行う。採否の結果は2006年12月末までに本人に通知する。
  - 2）採用決定後に、フロッピーの提出を求める。
  - 3）執筆者による校正は再校までとする。
  - 4）執筆者は一律20,000円の執筆分担金を負担し、抜刷り30部を受取る。  
規定の頁数を超える論文の執筆者には、更に割増し負担金を求める。
  - 5）発行年月は2007年3月の予定

## 編 集 後 記

◇『中・四国アメリカ研究』（第2号）をお届けします。

◇2004年夏の段階では10名の執筆希望者がありましたが、10月末の論文提出期限までに提出された論文は結局6編でした。これら6編の論文は、編集委員会が選定した査読者による審査を受け、うち5編が掲載されることになりました。

◇本号の掲載論文の執筆者の所属等は次の通りです。

鈴木 健人（広島市立大学）

岩倉 秀樹（高知女子大学）

井上 泰浩（広島市立大学）

藤原 哲也（福井大学）

水野 敦子（山陽女子短期大学）

◇『中・四国アメリカ研究』は隔年で刊行されます。次号については、2006年3月末日が執筆申込みの締切り、同年10月末日が論文提出期限、2007年3月に刊行予定となっています。ふるってご投稿ください。

◇お忙しい中を査読の労に当たっていただいた皆さまには心からお礼を申し上げます。

◇編集委員は次の通りです。

委員長 稲田 勝彦（比治山大学）

委 員 岡本 勝（広島大学）

委 員 佐野(藤田)真理子（広島大学）

委 員 横山 良（神戸大学）

（稲田勝彦記）

## 中・四国アメリカ研究

第 2 号

2005年3月31日

発行者 中・四国アメリカ学会

代 表 会長 片 木 晴 彦

事務局 〒739-2116 東広島市高屋うめの辺1-A-404  
近畿大学工学部 岩崎佳孝研究室  
TEL (0824) 34-7000

印刷所 株式会社タカトープ rintメディア  
〒730-0052 広島市中区千田町3丁目2-30  
TEL (082) 244-1110



# The Chu-Shikoku American Studies

---

Vol. 2

2005

---

## CONTENTS

### Articles:

- Kennan's Containment Theory and the German Problem ..... SUZUKI Taketo ( 1)
- U.S. Census Litigation: Congressional Apportionment  
and its Crisis ..... IWAKURA Hideki ( 43)
- Changes of U.S. Wartime Press Policy and Media Reporting:  
World, Vietnam, Gulf and Iraq Wars ..... INOUE Yasuhiro ( 79)
- Between Welfare State and Social Work: the American Public  
Welfare Association from 1930 to 1945 ..... FUJIWARA Tetsuya ( 95)
- Mark Twain's Journey and Translation:  
A Study on the Translated Novel, *Joan of Arc* ..... MIZUNO Atsuko (111)
- Notes for Contributors ..... (124)
- Editors' Remark ..... (125)
- 

The Chu-Shikoku American Studies Society