

## 議会制民主主義と政治参加

渡 辺 樹

- ① 民主主義は大きな変動期に差し掛かっているといわれる。近代社会の枠組みが変わっていく中で、近代に成立した議会制民主主義もその実際の活動が問われている。無党派層の増大や、投票率の低下など、議会制度が前提としていた政治参加の形態が、十分機能しないとみられる現象が生じている。
- ② 今日、民主主義の危機が様々に論じられているが、イギリスのバーナード・クリックによれば、そもそも議論の根底にある「民主主義」という言葉が、多様性を持つ、論争的な概念であるという。その多義性に無自覚に民主主義を論じる前に、20世紀における代表的な民主主義理論を検討し、その多様性を確認する作業が必須であろう。
- ③ 議会制民主主義は、「間接民主主義」のあり方として発達した。古代ギリシャや、米国の小さな町におけるタウン・ミーティングのように、参加資格を持つ者が全て参加して議論や議決に加わる「直接民主主義」と異なり、「代表」を選び、その代表が集まって必要な議論や議決をする仕組みであるが、そこでも市民が政治に参加することは重要な前提であった。18世紀西欧諸国で理論付けられたこの理論を「古典的民主主義」とよぶ。
- ④ 20世紀の民主主義をめぐる議論は、「古典的民主主義」を批判する「エリート民主主義」者である経済学者のシュンペーターによって活性化された。シュンペーターは「古典的民主主義」が主張した、公益に対する主権者の意思の一致が、実際には存在しないことを論証し、民主主義を、主権者の意思の実現に見るのではなく、政治家（議会）を選出する制度的な仕組みにおいて捉えようとする。しかし、その結果、彼の議論においては、議会の主な役割は首相の選出であるとされ、政治家主導の民主主義へと傾斜した。
- ⑤ 「エリート民主主義」を批判する「参加民主主義」や「直接民主主義」では、議会制民主主義を補完するものとして、職場参加や地域活動などの様々な政治参加の役割が主張される。しかし、そこでは議会や投票行動自体に対する特別な関心はみられない。
- ⑥ 以上を踏まえて、議会制度と政治参加の問題を整理し、民主政治の要件としてどのようなことが考えられるかを、アメリカのロバート・ダールの民主主義論を中心に検討する。その上で、代表的な政治参加の定義を概観し、政治参加の諸側面について検討する。
- ⑦ 議会制民主主義における政治参加の意味を更に考えるために、近年の「討議民主主義」の民主主義観を検討する。特に議会の位置づけに関して、自由主義と共和主義の主張を取り入れつつ、制度を実体化することなく、参加やコミュニケーションのプロセスとして理解しようとする視点の新しさを確認し、民主主義の活性化に向けた、今後の方向性を示唆する。

# 議会制民主主義と政治参加

渡 辺 樹

## 目 次

はじめに

I 「民主主義」をめぐる状況

- 1 問われる自明性
- 2 「本質的に論争的な概念」—クリック教授の見方
- 3 別な用語での明確化—ダール教授の実験

II 制度としての民主主義の捉え方

- 1 エリート民主主義と参加民主主義
- 2 民主政治の要件

III 政治参加と議会制度

- 1 政治参加の意味と形態
- 2 議会の位置づけ

おわりに

はじめに

今日、政治参加と議会について論じようとするとき、選挙における投票率の低迷、無党派層の増大、政党支持基盤の変化、議会審議の現状等々といった、現在の日本の政治における様々な問題が直ちに浮かび上がってくる。また、政治と金をめぐる問題、政治家の発言をめぐる最近の問題なども、当面する議会制民主主義の課題として指摘されよう。これらの問題は、個別的、偶発的問題であるということも不可能ではないが、大部分は日本の政治、あるいは世界の議会制民主主義に共通の根深い問題の一部である<sup>(1)</sup>。

十数年前に、いわゆる「政治改革」が課題となり、政治腐敗の解決と政党本位・政策本位の政治を目指して、小選挙区制の導入、政党助成、政治資金規正の強化などが行われたが、政治の現状は更なる改革が求められているとあって過言ではないであろう<sup>(2)</sup>。

しかし、一定の「政治改革」がなされたにもかかわらず、今日もなお諸問題が噴出していることをみると、更に一層の改革が必要であることも確かであるが、個別に問題点を指摘して解決策を考える前に、現在の民主主義のあり方を全体的として振り返る作業が求められていると思われる。

国民を主権者とし、国民の政治参加の形態として議会制度を採用するのは、自由主義的な民主主義である。その現状を批判し、機能不全を

論じるに先立って、自明なようでいて、実は多義的に理解されている「民主主義」や政治参加のあり方について、その内容を吟味する必要があるのではないだろうか。

## I 「民主主義」をめぐる状況

### 1 問われる自明性

今日、民主主義の抱える問題性については、様々な指摘されている。アメリカでは、2001年以降に、アメリカン・デモクラシーの高揚が語られる一方で、民主主義の危機が盛んに論じられている<sup>(3)</sup>。しかし、民主主義社会の変容や問題性の指摘は、既に、1970年頃から意識されていた<sup>(4)</sup>。

我が国の状況については、政治学者である千葉真国際基督教大学教授が、「実際の民主主義のパフォーマンスへの幻滅感を考慮に入れたとしても、『デモクラシーとは何か』という現代政治の根本問題に関して、一般市民のあいだでも、プロの政治家や専門の政治学者のあいだですら、十分な掘り下げがなされていないことは、驚くべき事態である<sup>(5)</sup>」と述べている。

すると、日本では、アメリカにおけるような自覚的な議論がなされていないということであろうか。千葉氏が前掲の記述をした5年後の2001年に、同じく政治学者である杉田敦法政大学教授は、現代における「民主主義」理解の多様性を指摘しつつ「人びとの間には、デモクラシー理解をめぐる考え方の違いがあります。そ

(1) 現代の政治状況が大きな変貌期にあることについては、たとえばアンドリュー・ギャンブル（内山秀夫訳）『政治が終わるとき—グローバル化と国民国家の運命』新曜社、2002；アントニー・マッグルー（松下洸監訳）『変容する民主主義—グローバル化のなかで』日本経済評論社、2003；篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』（岩波新書）岩波書店、2004。参照。

(2) 政治改革後の国会改革の論点については武田美智代・山本真生子「国会改革の軌跡—平成元年以降—」『レファレンス』666号、2006.7, pp.94-120。および同「主な国会改革提言とその論点」『レファレンス』670号、2006.11, pp.84-113。参照。

(3) 徳久恭子「アメリカン・デモクラシーの逆説」日本政治学会編『市民社会における参加と代表—年報政治学2005—I』木鐸社、2005, pp.294-295。

(4) 例示的に挙げると、リベラリズム再考の契機となったといわれるジョン・ロールズの『正義論（A Theory of Justice）』が1971年の刊行であり、ロバート・ベラーらの『心の習慣（Habits of the Heart）』の出版が1985年である。

(5) 千葉真「デモクラシーと政治の概念」『思想』867号、1996.6, pp.5-24。

して、その違いは、ささいなものではなく、かなり深刻な対立につながりうるものです<sup>(6)</sup>と述べている。掘り下げが進んだ結果、多様性が浮き出てきたということなのか、掘り下げがなのまま、バラバラの理解が並列的にあるのかは定かでない。

しかし、哲学者の長谷川三千子埼玉大学教授などが、千葉氏の問いかけに答えようとするかのように、「民主主義」への問いを発して、批判的に掘り下げる作業をしており、それはまた、杉田氏のいう民主主義理解における相当「深刻な対立」をうかがわせるものがある<sup>(7)</sup>。

長谷川氏は、「民主主義」という言葉が何の吟味もなく使われていることを批判し、それが本来はマイナスの言葉であったものが、第一次世界大戦等の戦勝国が戦争目的を正当化するものとして使用し、プラスへと転化した歴史的な経緯を示している。そして、民主主義の内容としての国民権や人権概念を批判しつつ、「一口に言えば、民主主義とは『人間に理性を使わせないシステムである』<sup>(8)</sup>」と結論づけている。

長谷川氏はここで、戦後における「民主主義」礼賛の風潮の、戦勝国的な理解を無批判に受け入れた知的怠慢を鋭く指摘しているといえよう。誤解のないようにいえば、長谷川氏は「人民の、人民による、人民のための政治」の理想を批判しているのではない。それを実現するためには、人民（デーモス）による力の支配（クラティア）としての「デモクラシー」、すなわち、理性ではなく力の支配に基づく「不和と敵

対のイデオロギー<sup>(9)</sup>」としての民主主義では、その理想を実現することはできないとして、数で圧倒するだけの民意の政治から、理性の復権を唱えるのである<sup>(10)</sup>。この例は「民主主義とは何か」についての理解が、今日において自明なものではなくなっているばかりか、論争的な事柄になっている事情の一端を示している。

## 2 「本質的に論争的な概念」—クリック教授の見方

イギリスの政治学者であるバーナード・クリック教授は「デモクラシーという言葉は、哲学者たちが『本質的に論争的な概念』と呼んできたものであって、どのような社会的、道徳的、政治的実践課題を引き受けるかによって定義自体が違ったものになるために、私たちがみない同一の定義にどうしても合意できないようなたぐいの用語のひとつなのだ<sup>(11)</sup>」という。

そうであるとするならば、この言葉を検討すること自体が意味のないものとなってしまいそうだが、クリックはそれに続けて「しかしそうは言っても、少なくとも今日その言葉を使わずに暮らすことなどできないのは事実である<sup>(12)</sup>」と述べている。

そして、これまでにデモクラシーと呼ばれてきた価値観と制度への歴史的なアプローチにより、この「本質的に論争的な概念」に迫ろうとしている<sup>(13)</sup>。

歴史的なアプローチが明らかにするのは、古代のギリシャに典型的に見られた直接民主主義

(6) 杉田敦『デモクラシーの論じ方』（ちくま新書）筑摩書房, 2001, p.9.

(7) 長谷川三千子『民主主義とは何なのか』（文春新書）文芸春秋, 2001；佐伯啓思『市民とは誰か』（PHP新書）PHP研究所, 1997；阪本昌成『リベラリズム／デモクラシー 第2版』有信堂, 2004, 参照。

(8) 長谷川 同上 p.213.

(9) 同上 p.92.

(10) 同上 pp.221-224.

(11) Bernard Crick, *Democracy A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p.1. (添谷有志・金田耕一訳)『デモクラシー』岩波書店, 2004, p.1. また彼は、「私たちがこれから考察する用語 [デモクラシー] は、人類史のほとんどの時期にはほとんどの社会においてまったく何の意味も持たなかった事実」にも注意を促している。Ibid., p.3. 訳書p.6.

(12) Ibid.

(13) 同様のアプローチとして千葉真『デモクラシー』（思考のフロンティア）岩波書店, 2000. がある。

と近代の国民国家における間接民主主義（代議制民主主義、議会制民主主義）との対照である。この両者が体现する制度や価値観の違いは、民主主義の概念に関する論争の底流となって、議会制度や政治参加を位置づける議論に、様々な形で絡んでくるのであるが、詳細はクリックや千葉氏の著書に譲り、本稿では制度的側面に重点を置いて論じることにした。

### 3 別な用語での明確化—ダール教授の実験

クリックが、「今日その言葉を使わずに暮らすことなどできないのは事実である」と指摘していることを例証するものとして、アメリカの代表的な政治学者であるロバート・ダール教授を挙げることができる。彼は、その著書『ポリアーキー』<sup>(14)</sup>で、政治参加の権利と、公的な異議申し立ての制度化の進展を指標として、各国の政治の民主化を測定するという理論的な枠組みを提示している。彼は「民主主義」に代えて「ポリアーキー（多元的な支配）」という言葉を用いる。それによって、「民主主義を民主化する」などという同語反復に陥らずに「ポリアーキーを民主化する」と表現することで「民主主義という言葉と概念の混乱を整理する試み<sup>(15)</sup>」を提唱したのである。しかしながら、この言葉は広く通用するものとはならなかった。2001年に行われたインタビューで、ダールは率直に「この新しい用語が根を下ろして、人々が使

い始めてくれればと願っていましたが、実際にはそうはいきませんでした。敗北したと言わねばなりません<sup>(16)</sup>」と総括している。事実、彼は1998年の一般向けの著書<sup>(17)</sup>では「デモクラシー」という用語を使って論じている<sup>(18)</sup>。

このように、「民主主義」や「デモクラシー」という言葉は、論者の都合の良いように、プラスまたはマイナスの意味を与えられ、それをもって政治の正当化ないし批判が行われてきた歴史を有している。しかし、それに代わる言葉を見出す試みも失敗している上に、わが国独自の問題が重なって、甚だ複雑な状況を呈しているのである。我々はこのような状況がないかのごとく「民主主義」についての自己流の理解を前提として考えるのではなく、改めてそれが意味するものを、地道に検討する作業が必要ではないだろうか。

## II 制度としての民主主義の捉え方

民主主義という言葉に付随する困難とその論争的性格について概観したが、次に20世紀における代表的な民主主義論が制度としての民主主義をどのように捉えたのかを、その批判も含めて確認しておくことにしたい。

(14) Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Heaven: Yale University Press, 1971, (高島通敏・前田脩訳)『ポリアーキー』三一書房, 1981.

(15) ロバート・ダールと高島通敏の対談「ポリアーキーと現代の民主主義」前掲訳書p.293.

(16) ロバート・A.ダール著, ジャンカルロ・ボセッティ編 (伊藤武訳)『ダール、デモクラシーを語る』岩波書店, 2006, p.21.

(17) Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Heaven: Yale University Press, 1998, (中村孝文訳)『デモクラシーとは何か』岩波書店, 2001.

(18) ここで、日本に特有の現象として、デモクラシーという言葉の翻訳の問題を注記しておく。クリックの前掲書の訳者は次のように述べている。「日本ではこれまでdemocracyはもっぱら「民主主義」と訳されてきた。「民主主義」と訳されることによって、democracyは一つの政治制度・体制をあらわす言葉ではなく、むしろ一つの原理あるいは価値理念をあらわす言葉となった。それにくわえて戦後になると、「民主主義」は平等のみならず自由や人権や平和といった諸価値と密接不可分の理念として扱われるようになった。…(中略)…「民主主義」は議論に決着をつける言葉」(前掲訳書pp.212-213.)となったという。ダールが提起した問題に加え、日本独自の事情があることに注意したいが、それは、訳語の問題として解決できることではない。

## 1 エリート民主主義と参加民主主義

### (1) 古典的民主主義の批判

経済学者として著名だったジョセフ・シュンペーター教授は、その著書『資本主義・社会主義・民主主義』<sup>(19)</sup>で、それまで通説的に流布していた自由主義的な民主主義理解に批判を加え<sup>(20)</sup>、民主主義の新しい定義を与えている。彼の該博な知識と、理論的な説得力により、この定義は後のアメリカの政治学者たちに大きな影響を与えたものであり、民主主義を論じる上で必ず問題とされるエリート型の民主主義理解を代表するといえよう<sup>(21)</sup>。

シュンペーターは、クリック等と異なり、民主主義を「価値観」から切り離し「一つの政治的方法にすぎない民主主義は、他のなんらかの方法とまったく同様に、それ自体では一つの目的たりえない<sup>(22)</sup>」と民主主義を制度的な装置という観点からだけ分析評価しようとするのである。

彼は、従来の民主主義の古典的な理解を次のように定式化したうえで、批判する。

「民主主義的方法とは、政治的決定に到達するための一つの制度的装置であって、人民の意思を具現するために集められるべき代表者を選出することによって人民自らが問題の決定をな

し、それによって公益を実現せんとするものである<sup>(23)</sup>」。制度的な装置として議会制民主主義を捉えた時に、この定義は的外れではないと思われる。民主主義の論争的性格からして、異なった立場からの異論<sup>(24)</sup>は避けがたいであろうが、価値観から切り離して、現実の働きを見ようという彼の視点から、明確な定式化が行われているといえるだろう。

彼は、古典的定義の第一の問題点は、「公益」を自明の存在としていることだという。「すべての人民が一致しうるか、あるいは合理的な議論の説得力をもって一致せしめうるような、一義的に規定された公益なるものはまったく存在しない<sup>(25)</sup>」。その理由は「公益なるものの内容が個人や集団のあいだでおのおの異なるをえないといういっそう基本的な事実<sup>(26)</sup>」にある。つまり、自由主義が主張する、個人人の基本的な自由の尊重を前提とすることは、「合理的な議論をもってしては調整せしめえないような原理的問題についての分裂<sup>(27)</sup>」を抱え込むことになる。なぜなら「究極的価値—人生いかにあるべきか、また社会はいかにあるべきかについての各人の考え方は、単なる論理の範囲をこえる問題だからである<sup>(28)</sup>」。

シュンペーターは、近代の民主主義における

(19) ジョセフ・シュンペーター（中山伊知郎・東畑精一訳）『新装版資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、1995。原著は1942年刊行。本訳書はシュンペーターと表記する。

(20) 千葉 前掲書p.45.では「20世紀の社会科学者のなかで、古代ギリシャ型民主主義を基本とする『古典的民主主義』と近代西欧型民主主義を骨子とする『いま一つの民主主義』との比較」を行ったものとして、シュンペーターを位置づけているが、後に見るように、彼は近代西欧型を含めて「古典的民主主義」としたのであり、この表現は誤解を与える。

(21) 河野勝「シュンペーターの民主主義理論—その現代性と課題—」日本政治学会編『20世紀の政治学 年報政治学1999』岩波書店、1999, pp.181-203.; 蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、1988, pp.31-32.参照。注20との関係でいえば、河野は「シュンペーターのいう古典的学説とは、民主主義をある種の価値をあらかじめ前提としたところに成り立つ政治制度として捉える見方のことだ」(p.184.)と、指摘している。

(22) シュンペーター 前掲書p.386.

(23) 同上 p.399.

(24) たとえばキャロル・ペイトマン（寄本勝美訳）『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部、1977, p.31.はシュンペーターがほのめかす古典的理論家は誰か?と問い、ルソー、J.S.ミルらの所論に基づいて、シュンペーターの定式化の誤りを指摘している。

(25) シュンペーター 前掲書p.401.

(26) 同上

(27) 同上

(28) 同上

「公と私の分離」という、立憲主義<sup>(29)</sup>が前提とする論理を共有しない。公私の分離が、事実というよりもひとつの擬制（人為的な区分）であり、また価値観を排除して実体的な制度という装置を対象に定式化したために、そのような観点を欠いているのである。

更に、シュンペーターは公益について、例えば功利主義者が言う経済的満足の最大化が公益であるとされたとしても「そのことはなにも個々の問題について等しく明確な解答の与えられることを意味するものではあるまい<sup>(30)</sup>」と批判する。この批判は、一般的な方針と個別的な判断の多様性に係わることである。彼は、健康増進が公益であるという点で一致しても、そのための方策となると意見が分かれるという例を出しているが、方策の優先順位を立ち入って検討しようとはしない。

彼は同様の論法で、ルソー的な「一般意思」という概念も、それが「万人に識別しうる一義的に規定された公益の存在を前提条件<sup>(31)</sup>」としている以上、維持できないとして、公益と人民の意思に関する議論を打ち切るのである。

古典学説批判の最後に彼は「政治における人間性」を取り上げる。「選挙民の意思の明確性と自立性について、また彼の事実を観察し解釈する能力について、あるいはまたそれらの両者から合理的な推論を明確かつ迅速に引き出す技量についての問題<sup>(32)</sup>」である。シュンペーターは、群集心理の問題や、広告などの勧誘に

ひっかかり、理性的な判断ができない現実を指摘して、民衆自身が自分達の周囲の問題について正しく判断しようという前提に疑問を投げかけ、選挙民の意思の明確性と自立性という主張も維持できないとする。

## (2) エリート民主主義

次に、シュンペーター自身の民主主義の定義を検討したい。

「民主主義的方法とは、政治決定に到達するために、個々人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行うことにより決定力を得るような制度的装置である<sup>(33)</sup>」と彼はいう。

これは、古典的定義が第一義的な目的とした「選挙民に政治的問題の決定権を帰属せしめる<sup>(34)</sup>」ことを二義的とし、二義的とされた「決定を行うべき人々の選挙」を第一義的としたものである。彼は、人民の役割は政府を作ること、ないしは政府を作り出すべき中間体を作ることにあるというのである<sup>(35)</sup>。

先ほどの「公益」や「選挙民の意思」をめぐる議論を検討すれば、当然の主張である。彼はこれによってリーダーシップの役割を回復したのだという<sup>(36)</sup>。古典的民主主義の定義によれば「人民自らが決定する」ことに置かれた強調が、彼の定義では「個々人が決定力をえる」ことに移っているのである。ここでいう「個々人」とは、選挙する主体としての人民ではなく、選挙される側の「個々人」である。この二つの定

(29) 立憲主義の説明として長谷部恭男『憲法と平和を問いなおす』（ちくま新書）筑摩書房、2004、p.178. から引用しておく。「立憲主義は、多様な価値観を抱く人々が、それでも協働して、社会全体の便益とコストを公正に分かち合って生きるために必要な、基本的な枠組みを定める理念である。そのためには、生活領域を公と私とに人為的に区分すること、社会全体の利益を考える公の領域には、自分が一番大切だと考える価値観は持ち込まないよう、自制することが求められる。」

(30) シュンペーター 前掲書p.402.

(31) 同上 p.403.

(32) 同上 p.409.

(33) 同上 p.430.

(34) 同上 p.428.

(35) 同様の議論は、ジョバンニ・サルトーリによってもなされている。岩崎正洋『議会制民主主義の行方』一芸社、2002、pp.8-10.参照。

(36) シュンペーター 前掲書p.431.

義の差は、強調点の変化というものではなく、定義上の主体が「人民」から「政治家個人」へと転換しているから見なければならない<sup>(37)</sup>。

蒲島郁夫東京大学教授は、「シュンペーターの『民主主義』においては、市民は自ら支配しない。ここでは政策の専門家としての職業政治家集団と、それを単に選出する役割しか与えられていない市民集団の分業が明確に打ち出されている」と指摘し、「ここでは民主主義が市場機構のアナロジーとして考えられ、職業政治家は政策の生産者に、市民は政策を選ぶ消費者にたとえられている<sup>(38)</sup>」として、経済学者シュンペーターの「エリート民主主義」を特徴付ける。蒲島氏はここで政策の「生産者」のイメージで職業政治家をとらえたが、内閣を構成し、政策を執行する政治家は今日でいうならばむしろ「経営者」のイメージで捉えるのが適当ではないだろうか。

以上、シュンペーターの民主主義論を中心に、「エリート民主主義」の主張を検討したが、蒲島氏は、これを次のように端的に要約している。「平均的な市民は民主的市民としての能力を欠いており、民主政治の安定と効率的運営は、賢明さと民主主義的価値に深くコミットしているエリートに委任すべきである<sup>(39)</sup>」。

### (3) 参加民主主義

前節で紹介したシュンペーターの民主主義の定義が、市民の政治参加を選挙における代表者の選出に極小化したのに対し、市民の政治参加の行為それ自体の意味を強調し、政治参加が民主主義の実質を形成することを主張するのが

「参加民主主義」の立場である。

政治学者のキャロル・ペイトマン氏は、次のようにまとめている。「参加民主主義の理論は、個人とその制度は相互に孤立しては考えられないという基本的な主張を中心にして組み立てられている。国家レベルでの代議制度の存在は民主主義にとって十分なものではない。国家レベルでのすべての民衆による最大限の参加のためには、民主主義の社会化、ないしは『社会的訓練』が他の領域においても行われ、必要な個人的態度や心理的資質の発達が可能にならなければならない。こうした発達は、参加自体の過程をとおして実現するのである<sup>(40)</sup>」。

参加民主主義は様々な側面を有するために、シュンペーターに対応するような突出した理論家が見当たらないが、ここでは、彼の影響を受けつつも、参加民主主義の要素を考慮しているダールの理論を見ておくことにしたい。

ダールは、民主主義の意義を、『ポリアーキー』では政府との関係を中心に論じていたが、『民主主義とは何か』ではより一般的に、任意の集団における意思決定への参加と考えている<sup>(41)</sup>。そして、意思決定に、政治的に平等な資格でかかわることが民主主義の理念のひとつであるとすれば、その行為は次の5項目の規準を充たすと捉えている<sup>(42)</sup>。

- (i) 実質的な参加
- (ii) 平等な投票
- (iii) 政策とそれに代わる案を理解する可能性
- (iv) アジェンダ[会議の議題や議事日程]の最終的調整の実施
- (v) 全市民の参画

(37) 蒲島 前掲書p.31参照。この点に前掲河野論文は触れていない。

(38) 同上 p.32.

(39) 同上 p.29.

(40) ペイトマン 前掲書p.77.

(41) この間のダールの民主主義理解の変化については、田口富久治「参加と民主主義理論」長谷川正安編『現代国家と参加 公法学研究 2』法律文化社、1984、pp.27-33参照。ちなみに田口氏によれば「日本における参加と民主主義をめぐる議論の第一の特徴は、アメリカやイギリスのように、この問題が、政治学上の原理的な論争を生まなかったという点にある。」(同書p.37.)

(42) Dahl, *op.cit.*(17), p.38. 訳書p.51.



ここでみるように、すべての市民に平等な参加が保障されなければならないという要請（価値観といってもよいだろう）が、参加民主主義の根本にある。したがって、「価値観」を排除して、「制度論」に限定した理論とは、論じる対象の捉え方が初めからすれ違うことになる。この立場からみると、価値観を排除したと称する議論が、実は、政治の効率化・決定の明確化という別の価値観を暗黙の前提にしていることを指摘することが可能であり、そうすると議論は「民主主義とは何か」という問題へと戻ることになる。

また、エリート民主主義が、市民の政治参加の「実態」に着目して、参加民主主義を批判するのであれば、同様にエリート民主主義の「実態」に着目して、その批判をすることもできる。

このように、参加民主主義とエリート民主主義の間には、理論と実態をめぐって鋭い緊張関係がある。更に、政治参加の研究者であるS.ヴァーバがいうように、「参加」の観点からみても民主主義の平等の原則にもかかわらず、実際は、持てる者が持たざる者よりもより多く政治に参加し、政治的影響力を行使しているのではないかという制度的問題がある<sup>(43)</sup>。エリート民主主義はそれを一層助長するだけである。むしろ、市民の参加の条件を整え、多様な集団における政治参加の経験の累積や政治教育によって、草の根の民主主義を強化することが民主化を進展させると、参加民主主義は主張するのである<sup>(44)</sup>。しかし、この論点も、民主主義をどのように理解するかという問題に関わる。

そこで、視点を変えて、民主主義の構成要件

をどのように捉えるかという点から更に問題を考えることにしたい。

## 2 民主政治の要件

ダールは、先に触れたように、『ポリアーキー』という民主主義論の中で、政治参加の権利と公的な異議申し立ての制度化の進展を指標として、民主化を測定しようという理論的な枠組みを提唱していたのであるが、その著書の冒頭に次のように書いている。「政府の批判者が、自由で公正な選挙を通じて政府に対抗するため、公然かつ合法的に政党を組織することが不可能な体制があるとしよう。批判者にとって、それが可能な体制へと変革してゆくためには、どのような条件が有利にはたらき、どのような条件が妨げとなるだろうか。それがこの本でとり扱おうとする問題である<sup>(45)</sup>」。

彼は民主主義についての抽象的な議論は避けて、次のような仮説を提示する。「民主主義の重要な特性は、市民の要求に対し、政府が政治的に公平に、つねに責任をもって答えることだ<sup>(46)</sup>」。そして、政府が政治的に平等とみなされる市民の要求に、責任をもって応答し続けるために、全市民に与えられるべき機会と条件として、次頁の表1に示す仮説を提示するのである。

ダールは、表1について「これらの条件と三つの基本的な機会との関係については、この表以上に詳説することが不必要なほど明白だと仮定したい<sup>(47)</sup>」として詳細な説明は省いているのであるが、「要求の形成」「要求の表現」「政府に平等な対応をさせる」という政治参加の三つの機会を一方に置いて、他方にそれに関する

(43) S.ヴァーバほか（三宅一郎ほか訳）『政治参加と平等』東京大学出版会、1981、p.66。

(44) 実はこのことは「古典的」とされるミルの議会制度論で既に主張されていたことである。「自由な統治の最大の恩恵のなかには知性および感情の教育があり、この教育は、国民のうちの極最下層のものが、かれらの国の大きな利害に影響をおよぼすような行為に参加することを求められるときに、かれらにまでおよぶのである」J.S.ミル（水田洋訳）『代議制統治論』（岩波文庫）岩波書店、1997、p.213。

(45) ダール 前掲注(14)訳書p.5。

(46) 同上 p.6。

(47) 同上 p.8。

表1 ダール教授による多数の民衆の間に民主主義が生まれる必要条件

以下のような機会に対して	以下のような制度上の保障が必要とされる
I 要求を形成する	1. 組織を形成し、参加する自由 2. 表現の自由 3. 投票の権利 4. 政治指導者が、民衆の支持を求めて競争する権利 5. 多様な情報源
II 要求を表現する	1. 組織を形成し、参加する自由 2. 表現の自由 3. 投票の権利 4. 公職への被選挙権 5. 政治指導者が、民衆の支持を求めて競争する権利 6. 多様な情報源 7. 自由かつ公正な選挙
III 政府の対応において 要求を平等に扱わせる	1. 組織を形成し、参加する自由 2. 表現の自由 3. 投票の権利 4. 公職への被選挙権 5. 政治指導者が、民衆の支持を求めて競争する権利 5.a. 政治指導者が、投票を求めて競争する権利 6. 多様な情報源 7. 自由かつ公正な選挙 8. 政府の政策を、投票あるいはその他の要求の表現にもとづかせる諸制度

(出典) ロバート・A.ダール『ポリアーキー』p.7.

制度的保障の条件を列挙するという構造を通して、われわれは両者の関係付けを知ることができる。また、ダールの「要件」においては、シュンペーターが主張した「政治的指導者が民衆の支持を求めて競争する」ことも、ひとつの権利として自由主義的な諸価値と並んで挙げられていることに注意したい。

ダールは、表1の8条件が、二つの理論的次元を構成していると考えている。

一つの次元は、(A)「公然たる反対や公的異議申立てあるいは政治的競争を許容する度合<sup>(48)</sup>」に係わるものであり、他は、(B)「政府の行為に影響をあたえたり、それに異議申立てをするのに参加する権利<sup>(49)</sup>」の包括性である。両者は独立に変動するもので、全体主義国家で(B)に属する普通選挙権は確立されていても、(A)に属する公的異議申立ての制度がほとんどない場合や、逆に19世紀半ばまでのイギリスのように、(A)の公的異議申立ての制度は発達していても、(B)の普通選挙権が認められず、包括性の度合いが低い場合がみられるのである。

ダールによれば、選挙はこの両方の次元に係わるもので「ある体制が、市民にこの自由かつ公正な選挙を認めれば、その体制における公的異議申立ての許容度は深まる。そして、権利を共有する市民の比率が高くなれば、その体制はより包括的になる<sup>(50)</sup>」。彼は両次元における達成度が高い体制を民主的な政治であるとした。

公的異議申立てと政治参加の権利という尺度を用いて政治体制を考察することの意味について、ダールはいくつかの理由を挙げている。それを箇条書きにすると、以下のようになる<sup>(51)</sup>。

- (i) 公的異議申立てと政治参加の定義を構成している古典的な自由主義的諸自由のもつ意味の確認。すなわち、政府に反対する機会、政治的組織をつくる機会、政府の報復行為の不安なしに政治について表現する機会、多様な意見を読んだり聞いたりする機会、秘密投票で投票できる機会、選挙ではさまざまな党の候補者が票を争い、選挙後には敗れた候補者は平和裡に勝った候補者に公職を譲るといふ制度などは、十分確立

(48) 同上

(49) 同上 pp.8-9.

(50) 同上 p.9.

(51) 同上 pp.25-35.

した民主主義国では当然のこととされ、新しい大義としての魅力を失ったが、まだ獲得していない国では依然として大きな価値とみられている。

- (ii) 政治的競争を伴った政治参加の拡大は、政治指導者の構成とりわけ選挙によってえられる国会議員などの公職に変化をもたらす。新しい集団に選挙権が与えられると、社会的特徴において新しく組み込まれた階層に近い候補者が、選挙を通じて従来より多く公職を獲得する。
- (iii) 体制がより競争的、より包括的になるにつれて、政治家は政治に容易に参加できるようになった新しいグループの支持を求めようとする。また、政党組織もそれに応じて変化し、たとえば名望家の政党から、中産階級に適合的なものに変化する。政党の構造も、多数の選挙民を動員する必要から、近代的政党組織が発達したように、組織化によって党员・支持者・潜在的投票者への浸透が図られる。これらのことは、政治生活の更なる変化を生む要因となり、政治的競争と政治参加の高度化を促進する。
- (iv) 国の中で、政治的要求を表現し、組織し、代表できる機会が増大すればするほど、政策作成過程に反映される要求や利益の数と種類は増大する。
- (v) 参加や公的異議申立ての幅を広げることが政策にあたえる効果は明確でないが、幅が広がる方が政治体系への参加が高くなり、極端な制裁を課すような政策の実行が減少する。

ダールが第一に自由主義的な自由の価値に言及していることが注目される。これらの価値を民主政治に不可欠なものとするか否かは、「民主主義」理解の対立点であるが、(i) では、エリート民主主義の理論が論理構成から除外し

表2 民主主義に有利な政治活動家の信念と不利な信念

	有利	不利
1. 民主主義が正統である	yes	no
2. 権威主義が正統である	no	yes
3. 重要問題の解決に民主主義は効果的である	yes	no
4. 相手を信頼する	強い	弱い
5. 政治的関係は		
厳密に競争的	no	yes
厳密に協調的	no	yes
協調的競争	yes	no
6. 妥協は必要で望ましい	yes	no

(出典) ロバート・A.ダール『ポリアーキー』p.240.

ていた自由主義的な価値を再確認しているのである。

さて、表1では、民衆の間に民主主義が生まれる条件を見たが、ダールが、政治活動家の信念と民主主義との適合性を関係付けている表2も興味深い<sup>(52)</sup>。

ここに「相手を信頼する」という項目が入っていることに注目したい。アメリカ社会における「ソーシャル・キャピタル」としての「信頼」の低下を、民主主義の変容として分析したエリック・アスレイナー教授らの「社会的資本論」<sup>(53)</sup>を先取りした視点であるとみることができる。

また、「政治的関係」について、「厳密に競争的」であっても、「厳密に協調的」であっても、民主主義には不利であるとの指摘は、正鵠を得たものである。「妥協」についての評価は、自由主義的な政治が、議会における審議や調整によって、対立する利害のあいだで歩み寄ることを常態とすることの承認であろう。

ダールは、歴史的に形成され・尊重されてきた自由や権利を、市民の政治参加を含む民主主義の制度と並んで、民主的な政治の不可欠の「要件」として位置づけることで、民主主義を論じるための共通の土俵を設定しようとしたのである。

<sup>52</sup> 同上 p.240.

<sup>53</sup> エリック・M・アスレイナー「知識社会における信頼」宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社, 2004, pp.123-154.

### Ⅲ 政治参加と議会制度

#### 1 政治参加の意味と形態

##### (1) 政治参加の定義

蒲島氏によれば、政治参加は「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動である<sup>(54)</sup>」と定義されるという。蒲島氏と下に注記したハンティントンらの定義については、二点ほど留意したいことがある。

最初の点は、「政府」というときに、日本語の語感では国の政府（中央のガバメント）以外を想定するのは難しいことである。これを、地方公共団体（地方のガバメント）も含むものとして理解したい。

次は、政治参加を実際に政策決定に影響を与える活動に限定している点である。J.ハーバーマスが『公共性の構造転換』<sup>(55)</sup>で指摘しているように、やがて政治に向かう公共的な事柄に対する関心が、最初は文芸書の読書会やサロンから発したように、政治参加へと向かう内的・精神的な姿勢（エートス）の形成について、視野に入れることが必要であろう。

このことは、アメリカの行動主義的な方法論にはなじまないかも知れないが、ダールが「要求の形成」や「要求の表現」という機会を提示し、そこにおける組織化や参加の保障を論じていることが参考になる。それは、政治的な主体の形成に着目するという点で、蒲島氏が政治教育という観点から、市民は政治参加を通して自己の政治的役割を学び、政治に関心を持ち、それらによって政治システムへの帰属を高めると

指摘していることに重なるであろう<sup>(56)</sup>。

政治参加の定義については以上とするが、関連して指摘しておきたいのは、政治が、市民から政府に向かう一方通行のものではなく、政府から市民へも向かう双方向性を有することである。ダールは、「政府の対応において要求を平等に取り扱わせる」という市民の側の視点から問題を捉えているのであるが、政府の側の視点も必要であろう。これは、政府によって政治的要求や支持が調整され、肯定的な反応がもたらされると、市民の国家に対する一体感が形成され政治システムが安定するという関係が生じやすく、逆に、政府が拒否的に反応すると、市民の不信感が増大するケースが起りやすいと想定されるからである。

##### (2) 政治参加の政治的意味

蒲島氏は政治参加を「政府の政策に影響を与える活動」としたが、「政策に影響を与える」とは、どのような意味を持つ行為であろうか。

政策決定と政治参加（あるいはその主体としての市民）の関係について、アメリカの政治理論家であるシェルドン・ウォリン教授は次のように言う。

「市民は、さまざまな行為によって社会の政治過程に参加し、これらの行為によって、政治的決定の総合性、一般性を実現するのに貢献している<sup>(57)</sup>」。

ウォリンはここで、政治参加を社会全体の中に位置づけて、その政治的意味を問題にしている。市民の政治参加は、社会に存在する多様性

54) 蒲島 前掲書p.3. 蒲島氏は、より詳細な定義としてS.ハンティントンとJ.ネルソンの定義を引いているので、参考のために引用しておく。「①政治参加は実際の活動であって、政治的知識、政治的関心、政治的有力感などの心理的指向は含まない。②政治参加とは一般市民の政治活動であり、官僚や政治家やロビイストが職業として行う諸活動は含まれない。③政府に影響を及ぼすべく意図された活動に限られ、儀式的な政治参加や、活動の対象が政府ではない、民間労働者の賃上げストなどは含まれない。④政府の意思決定に影響をあたえようとする行動であれば、その活動が実際に効果を及ぼしたかどうかに関係なく政治参加の範疇に含まれる。⑤自分自身の意思で行動する自主参加だけでなく、他者によって動員された動員参加も政治参加に含まれる。」同書pp.3-4.

55) ユルゲン・ハーバーマス（細谷真雄・山田正行訳）『公共性の構造転換 第2版』未来社、1994.

56) 蒲島 前掲書pp.4-5.

57) Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision*, expanded ed., Princeton: Princeton University Press, 2004, p.57. シェルドン・ウォリン（尾形典男ほか訳）『西欧政治思想史』福村出版、1994, p.70.

を表現する手段であり、それにより、政府の適切な判断が可能になるのである。しかし、このことは、政策決定がもつ困難を解決しないと、彼は言う。

「政治的決定は、その影響を受ける個人や集団がまったく同等に扱われるという意味で、一般的なものであることはほとんどない。…(中略)…この見地からすれば、一般的合意は、差別のための不可欠の前提である。つまり、一般的合意は、政治の技術が分類の合理的枠組みをかたちづくるのに絶対に必要な容認を提供してくれる。かくして、政治参加は、合意や政治的一致の領域を確立するための基礎をなす方法である<sup>(58)</sup>」。

政治社会全体を考えるならば、政治参加によって形成される合意(アグリーメント)は、参加しているものすべての利益であることは不可能である。ゼロサムとはいえないにしても、年金や社会福祉をみれば分かるように、受益者と、それを負担する者がいる。その関係は長いスパンをとってみても、平等ではない。ウォリンのこの指摘を、議会制度の役割を示唆しているものとして読むことができる。参加する市民は平等かつ公平に個別的な要求を表現する機会を与えられているが、その要求がそのまま実現するのではない。議会において異なる諸要求が表現され、対立し、調整される。そして、多数者による決定が「一般的合意」とされる。議会は、特定の要求が、全ての人に係わる規範となる「仕掛け」でもあることに注意する必要がある。

### (3) 政治参加の形態

政治参加が、具体的にはどのような形態をとるのかを検討したい。ヴァーバが指摘する政治参加の具体的な活動形態には、投票、選挙活動、地域活動、私的問題をめぐる役職者との接

触<sup>(59)</sup>など四つの参加群(モード)がある。次に、その概略をみておきたい<sup>(60)</sup>。

#### (i) 投票

投票は最も多くの市民が参加する政治活動であり、有権者がその政治的選好を政策決定者に伝達する仕組みである。その際、既成の政党や候補者から自由に選好を表明するのは困難であるが、当選する候補者の選択をとおして、その候補者の所属する政党の党首を総理大臣とするという、指導者の選択という機能も果たしている。

投票は、他の政治活動と比べると参加者のコストが非常に低いが、政治家の当落を決定するだけに、政治家にあたえる圧力は大きい。

#### (ii) 選挙活動

日本のような議員党的な政党組織ではなく、イギリスやアメリカなどにみられる大衆的な組織政党では、選挙活動への参加が、政治参加として一般的である。自分の支持する候補者への投票を友人に働きかけること、候補者や政党への献金やカンパ、選挙運動の手伝いなど、参加者のコストは相当高く、投票行動より多くの自発性と積極性が必要とされる。

#### (iii) 地域活動

市民運動・住民運動への参加、自治会や町内会での地域の問題解決のための政治活動などがこの分類に属する。環境問題・公害・産業廃棄物・原発・ダムなど、市民運動や住民運動が起こり、住民投票や首長のリコールに発展した例はよく知られている。他にも、婦人運動、平和運動、消費者運動がこれに属する政治活動である。これらの運動が主催する集会に参加したり、署名に協力するのは、参加のコストがそれほど高くはないが、活動の中心近くに行けば行くほど自発性と積極性が要請される。

#### (iv) 個別接触

本人や家族の便宜のために官僚や政治家と接

<sup>(58)</sup> *Ibid.*, p.57. (訳書p.71.)

<sup>(59)</sup> ヴァーバほか 前掲書p.66.

<sup>(60)</sup> 以下は、蒲島氏の要約(前掲書pp.7-11.)を参考にした。

触することである。目的は明確であるが、官僚や政治家にたいする影響力はケースによって大きく異なる。日頃から政治参加し、選挙活動等で実績のある依頼者と、ただ紹介されただけの依頼者とで、政治家の対応が異なるのは当然であろう。個別接触には、持続的ではないにしても多大な積極性と自発性が必要である。

#### (v) 暴力

以上の通常の政治活動のほかに、非合法的な政治参加の形態として、暴力（クーデターや暗殺など）を挙げる場合もある。これは民主的な政治参加のシステム外の例外的な場合であり、民主的なシステムが弱く、機能しない場合に生じやすいことに留意したい。

政治参加は普通は上記(i)から(iv)に示した広範な活動を含み、それらの活動が相互に作用しあいながら、一国の「政治」が機能しているといえよう。

その中で投票や選挙活動は代表的な政治参加の形態であるが、それと政治制度の関係はどのようになっているのだろうか。

政治参加の活動形態と制度の関係を組みいれながら、政治参加の類型を整理したものに、篠原一教授の『市民参加』<sup>(61)</sup>がある。蒲島氏らの政治参加の考え方が、制度化された政治への参加を考察の中心にしているのに対し、篠原氏は、70年代にみられた管理社会・集権化・生活破壊に対する対抗的な運動として市民参加と参加民主主義を捉え、人間性の回復という自己統

治の要請を超えた抑圧からの解放の視点、地方への分権化とそれへの参加という政治的視点、生活を防衛する生活者としての視点を打ち出している<sup>(62)</sup>。また彼は、政治参加のスタイルを、直接的政治参加と間接的政治参加に分け、それを更に制度的と非制度的という形式で分ける。更に、それを中央と地方に分けた上で、政治参加の形態を類型化する。選挙は、間接的で制度的な政治参加であり、中央でも地方でも行われるとされ、市民運動は直接的で非制度的な政治参加であり、これも中央でも地方でも行われるものと類型化される<sup>(63)</sup>。篠原氏の指摘する政治参加に関する視点の広がりには、この問題を考える上で留意しなければならないが、現代の議会制度の課題を検討するなかで改めて考えることにしたい。

#### (4) 政治参加の主体

ところで、これまでのところでは、政治参加の主体については「一般市民」とされていた。では、一般市民とは誰であろうか。

周知の選挙権拡大の歴史を思い起こせば、政治参加の主体は歴史的に変遷してきたものであることがわかる<sup>(64)</sup>。

投票行動を行うには一定の資格が必要であり、わが国では選挙権が20歳以上の国民に与えられている<sup>(65)</sup>。また、投票のように制度化されていない政治参加を考えてみれば、示威行進や大衆集会では、より無限定な参加者がありう

(61) 篠原一『市民参加』岩波書店, 1977, pp.35-37.なお、蒲島 前掲書pp.193-194.参照。

(62) 同上 p.19.

(63) 同上 p.35. (福元健太郎「参加」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会, 2002, p.236. は、直接的政治参加・間接的政治参加という表現が、直接民主主義と間接民主主義という枠組みと混同されることに注意を与えている。すなわち、投票は代表者を選ぶのであるから間接民主主義の典型だが、市民自身による行動という意味で直接参加である。逆に、団体のデモは直接民主主義だが、団体の成員が行動せず献金するだけなら、間接参加となる。)

(64) Philip Norton, *Parliament in British Politics*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, pp.159-161.は、英国議会制度を論じる中で、議会と市民の関係に注目している。ジェントルマンの代表としての議会から、財産を有する国民の代表をへて、大衆社会における議会というのがその大筋であるが、彼はこれに併せて、19世紀初頭には君主が首相を選出していたのが、末には選挙で選ばれた多数党のリーダーが首相になる—選挙民が首相を選出する—という変化を指摘している。政治参加の進展が、どのような意味を持ったかを例示する話である。

(65) 第166回国会において、国民投票法案をめぐり18歳選挙権について論議されている。

る。このように、一般市民という表現は、政治参加の多様な形態に応じて一義的には確定できないものとして解されるべきであろう。

#### (5) 政治参加の歴史的展開

ところで、近代の議会制民主主義を採用する国々での政治参加拡大のメルクマールは、選挙権の拡大である。その背景には、国民国家の形成と資本主義市場経済の成熟がある。特に西欧諸国において、国民国家と市場経済が政治的共同体の「外枠」を設定し、その内部で身分的差異等の「平準化」が進んだ結果であるといわれる<sup>(66)</sup>。

今日、国民国家という外枠は、グローバル化の中で揺らいでいる<sup>(67)</sup>。欧州連合(EU)では、その拡大と深化の中で、新しい統合と分権という両方向への展開を見せている<sup>(68)</sup>。また、身分的差異等の平準化は、公と私の分離に立脚し、公的な事柄に関する政治的平準化の遂行であった。近年、多文化主義やフェミニズムが、公と私の分離に異議を唱え、これまでの「公」が多数者の利益にすぎなかったこと、あるいは「私的なことは政治的である」として、従来の公私の規準が有していた政治性を暴露し、支配的な見解を批判していることは、この面でも近代の枠組みが動揺していることを示している<sup>(69)</sup>。

このように、近代の民主主義の前提が変化し、様々に検討・批判されているが、翻ってみるならば、それらの批判や変化を可能にする制度的枠組みとして、民主主義があるという事実が、一層の重みをもって確認されなければならない。

以上の概観を大きな枠組として、次に、これ

まで検討してきた、エリート民主主義と参加民主主義という、二つのタイプの民主主義理解において、議会制度がどのように位置づけられているかを検討したのち、近年の討議民主主義における位置づけを探ることにしたい。

## 2 議会の位置づけ

### (1) エリート型と参加型民主主義における議会

前述したように、エリート型の議会制度論によれば「民主主義的方法とは、政治決定に到達するために、個々人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行うことにより決定力を得るような制度的装置である<sup>(70)</sup>」という。千葉氏は、ここで言われていることは、議会制民主主義の方法そのものであると評価する<sup>(71)</sup>。この定義においては、人民による投票、それを競い合う政党や政治家、選出された政治家が集合して、政治的決定を審議する議会、また、政治的決定を行う仕組みとしての内閣や首相の位置づけ等が含意されている。

それでは、議会は、どのような役割を果たすものとされているのであろうか。

シュンペーターは、「選挙民の投票は直接政府をつくらず、議会と呼ばれる中間組織をつくり出し、その肩上に政府をつくる機能をゆだねるのである<sup>(72)</sup>」という。議会は、議員による選挙によって政府をつくる。総選挙で勝利した政党は議会に過半数の議席を占めるのが普通であるから、「自分達の党首以外の人に対しては、ことごとく不信任の決議をたたきつけることができる」。このような消極的な、しかし、決定的な理由によって、勝利した党の「党首は『議会によって』国民の指導者として指名され

(66) 馬場康雄「はじめに」日本政治学会編『三つのデモクラシー 年報政治学2001』岩波書店、2002、p.iv.

(67) 前掲注(1)のギャンブルやマッグルーの著書を参照。

(68) 小川有美・岩崎正洋『先進デモクラシーの再構築 アクセス地域研究Ⅱ』日本経済評論社、2004、参照。

(69) 多文化主義やフェミニズムについては、ウィル・キムリッカ(千葉真・岡崎晴輝訳)『新版現代政治理論』日本経済評論社、2005；川崎修・杉田敦編『現代政治理論』(有斐閣アルマ)有斐閣、2006参照。

(70) シュンペーター 前掲書p.430.

(71) 千葉 前掲書p.46参照。

(72) シュンペーター 前掲書p.437.

る<sup>(73)</sup>」。そのように指名された首相のリーダーシップは、三つの異なった要素からなるとして「議会における彼の党の指導者」「議会の指導者」「一国全体における彼の政党の党首」をあげる。最後のものについて、シュンペーターは「彼は政党の意見を創造的に指導するであろうが、ついには政党の境界を越えて大衆の世論をも形成するように指導する方向に進み、かくて単なる政党一個の意見とはある程度独立しうる国民の指導という方向に進むであろう<sup>(74)</sup>」と説明している。首相の指導力は、議会を越えて働くことの指摘は、今日の政治を考える上でも、注目に値する。

議会制度のもとでは、議会が政府を作り出し、また解任することもできるが、それと共に「立法」が重要な機能であることは多言を要しない。しかし、政党にとっての第一の目的は「権力の地位に昇るか、あるいは権力の地位にとどまるために他の諸政党を圧倒すること<sup>(75)</sup>」であり、「政治的争点の決定も、政治家の立場からみれば目的ではなく、ただ単に議会における駆け引きの素材たるにすぎない<sup>(76)</sup>」とシュンペーターはいう。

これは選挙民の意志や、価値観を排したリアルな認識である。先に指摘したとおり、政治家が主体とされ、市民は客体とされているために、選挙の意味についても、多様な民意の表明という面は後退し、代表者を選出する機能だけに焦点が当てられている。議会の審議は政党の「駆け引きの素材」にすぎないとされる。

アメリカ政治学の歴史で、行動主義的な理論

の成果として特異な位置を占めるのがアンソニー・ダウズ教授の『民主主義の経済理論』<sup>(77)</sup>である。彼は、経済学的観点を導入し、シュンペーターと同じく倫理的前提を避けて、記述的に定義することを試み、民主的な政府を他と区別するための特徴を列挙している<sup>(78)</sup>。

彼の民主主義論の枠組みは、政府機構を運営するための政党が、普通選挙で選ばれ、その政党が政権を平和裏に獲得し、次の選挙までの期間は政権を担当すること、選挙権は成人すべてに与えられ、平等に1票を行使できることと要約できよう。

彼は「民主主義国家における選挙の主要目的は政府の選択にある<sup>(79)</sup>」とし、市民は選挙にあたり合理的に選択すると想定している。もっとも、彼は、そのような合理性が「不確実性」によって乱されることを視野に入れている<sup>(80)</sup>。まさに、この不確実性のために政府は「中間媒体」を必要とし、その中間媒体が議会なのである<sup>(81)</sup>。なぜなら、議会は市民の不確実性を補うものであり「政府は人民の代表者を必要とし」「有権者がなにを望んでいるかを見出したうえで、その活動を計画する<sup>(82)</sup>」からである。個人もまた「政府の活動と野党の提案とを比較することにより、いかに投票すべきかを決定する<sup>(83)</sup>」ものとして、議会を必要としているのである。

ダウズが、「不確実性」としているところを、選挙民の判断・世論として積極的に捉えれば、議会は、与野党がそれをめぐって各々の主張をぶつけあう場となり、それが選挙民の政党

(73) 同上 p.438.

(74) 同上

(75) 同上 pp.445-446.

(76) 同上 p.446.

(77) アンソニー・ダウズ（古田精司監訳）『民主主義の経済理論』成文堂, 1980, 原書は1957年刊行。

(78) 同上 pp.24-25.

(79) 同上 p.25.

(80) 同上 pp.79-97.

(81) 「不確実性のために民主政は代議政体に転換されるのである」。同上 p.92.

(82) 同上 p.91.

(83) 同上 pp.91-92.



支持の判断材料になるということにほかならない。このような視点は、シュンペーターが市民を客体とするのに比べれば前進しているといえるであろうが、政治参加を投票行動中心に狭く捉えたものになっている。

一方、参加民主主義を主張するペイトマンは、ダウンズとは逆に、議会や選挙の役割を論じるよりも、議会外における政治参加に関心がある。「民主主義の現代理論および参加理論はともに、個人は国の政治過程以外のところでも民主主義の何らかの『訓練』を受けるべきであるという主張を含んでいる<sup>(84)</sup>」とし、特に職場参加を取り上げている。このような主張は、篠原氏が全体的に論じたような、70年代当時の閉塞状況の打破という色彩が強いのであるが、ダウンズのような、狭い意味での政治プロセスに限定した政治参加を問い直す視点としては、必要であろう<sup>(85)</sup>。しかし、そこでは議会や選挙自体を積極的にとらえ直すという方向ではなく、それらを補完するもの、あるいは重点の置き所を変えるものとして、参加民主主義が主張されているのである。

更に徹底した市民参加を唱える、直接民主主義ではどのように考えられているのであろうか。一般に直接民主主義は、市民自身が統治することを目指しているが、現代のそれは、議会や選挙を無視するものではない<sup>(86)</sup>。エセックス大学のイアン・バッジ教授は、「民主政は、重要な諸決定に市民が積極的に関与することに基づきおいている。それは直接民主政によって十全となる<sup>(87)</sup>」という。

直接民主主義は政党や議会、政府という媒介

する制度を欠くために、政策の一貫性や政治的安定を持たなくなるという批判があるが、バッジはこれに対し、「直接民主政が媒介制度を排除する必要はない。なかでも政党と政府は、現在の代表民主政において果たしているのとほぼ同じ役割を果たすであろう<sup>(88)</sup>」と反論している。これは、議会制度を補完する立場といえよう。

このように、今日の参加民主主義や直接民主主義は、制度としての議会制を否定するのではなく、それを前提としているのである。それでは、エリート型と参加型を総合すれば、よりよい民主主義理解になるのであろうか。両者を総合することが果たして可能なのか。もし可能であるとすればそれがどのようなことを意味するのか、更に踏み込んだ検討が必要である。この問題を考えるために、次に、討議民主主義の議論を検討したい。

## (2) 討議民主主義における議会の役割

近年、議会審議を考える上で注目すべき主張を打ち出したのは、ユルゲン・ハーバーマスである。彼は『事実性と妥当性』<sup>(89)</sup>において、討議民主主義の立場から、次のような議論の整理を行っている。

「自由主義の見解によれば、民主的過程はもっぱら利害の妥協という形式で実施される。妥協形成は、普通・平等選挙、議会の代表制、議決様式や議院規則、等々によって結論の公正を保証するとされるが、こうした妥協形成の規則は最終的には自由主義的基本権によって根拠づけられる。これに対して、共和主義の見解に

<sup>(84)</sup> ペイトマン 前掲書p.87.

<sup>(85)</sup> 高島通敏『無党派層を考える—その政治意識と行動』国民文化会議, 1997, p.118.では、議会制民主主義の大枠を残しながら、仕組みを替えることで活性化を図る動きの一つとして参加民主主義を位置づけ、「有権者がもっと直接的に政治の決定過程に参画するというこの運動」の中に、住民投票、情報公開の拡大があると指摘している。

<sup>(86)</sup> イアン・バッジ (杉田敦ほか訳)『直接民主政の挑戦 電子ネットワークが政治を変える』新曜社, 2000.

<sup>(87)</sup> 同上 p.84.

<sup>(88)</sup> 同上

<sup>(89)</sup> ユルゲン・ハーバーマス (河上倫逸・耳野健二訳)『事実性と妥当性 下』未来社, 2003.

よれば民主的意思形成は倫理的—政治的自己了解の形式で実施される。この場合、協議は、内容の面では、市民たちの文化的に熟知された背景的基本合意に依拠しようとされる。…(中略)…討議理論は、自由主義、共和主義、両陣営の要素を取り入れて、これらを審議と議決のための理想的手続という概念に統合するのである<sup>(90)</sup>」。

ハーバーマスは、自由主義と共和主義を対比させていて、本稿でこれまで検討してきた文脈とは異なった整理をしている。ここで、彼が自由主義というのは、シュンペーターが「古典的な民主主義」と呼んだものとほぼ同一の対象を指している、「自由主義的基本権」という非制度的な要素を押さえている。共和主義は、古代ギリシャ、特にローマ時代における「共通の事柄(レース プーブリカ)」への人民の参与に淵源し<sup>(91)</sup>、J.J.ルソーやA・トックヴィルの思想にみられる<sup>(92)</sup>。現代では、ジョン・ロールズの『正義論』以降のリベラリズムとコミュニタリアニズムの論争の中で、「共同体論とは異なる形で、リベラリズムのはらむ問題を明らかにすることができる<sup>(93)</sup>」といわれる。しかし、大森秀臣岡山大学准教授も認めるとおり、共和主義は共同体主義と類似の主張を持つとも見られており<sup>(94)</sup>、ハーバーマスもそのような広義の意味に解していると思われる。前記の彼の表現は必ずしも分かりやすいものではないので、大森氏の整理によって共和主義の現代的な理解を注記しておこう<sup>(95)</sup>。

さて、ハーバーマスは、共和主義の政治的な

意思形成について、次のように記している。

「共和主義的見解によれば、市民の政治的意見形成・意思形成は、社会が政治的に組織化されたひとつの全体として構築されるための媒体をなす。社会とは本来、政治社会である。なぜなら、市民の政治的自己決定実践においては、共同体はいわば自分自身を意識し、市民の集合的意思を通じて自分自身に作用するから<sup>(96)</sup>」。ここから、ハンナ・アーレント流の「脱政治化した私事第一主義と国家化された政党による正統性の取得とに対して、政治的公共圏ができるだけ再活性化されるべきであり、その結果、再生された市民層が脱中心化された自己統治の形式によって、官僚制として独立した国家権力を(ふたたび)手中に取めることができる<sup>(97)</sup>」という理解がなされる。

既に、参加民主主義や直接民主主義の主張に關してみてきたように、社会における市民の意思形成を重視する共和主義においても、議会の独自の働きが主題的に論じられることはない。むしろ、「私事第一主義」すなわち貧しい孤立した個人主義と、「政党による正統性の取得」すなわち政治的決定権の篡奪に対抗して、社会が「政治社会」として本来の内容を取り戻し、「政治的公共圏(=レース・プーブリカ)」の「再活性化」が図られることが、主たる関心なのである。

しかし、自由主義的見解によれば、国家機構と社会の分離が統合されることはない。それは「民主的過程によって架橋されうるにすぎない。規律された権力および利害の調整は、たし

<sup>(90)</sup> 同上 p.20.

<sup>(91)</sup> Crick, *op.cit.*, p.25. (訳書p.45.)

<sup>(92)</sup> 大森秀臣『共和主義の法理論』勁草書房, 2006, pp.42-43.

<sup>(93)</sup> 同上 p.39.

<sup>(94)</sup> 同上 pp.50-51.

<sup>(95)</sup> 大森氏は、現代の共和主義の特徴として、次の6点を挙げている。①「私的なもの」と「公的なもの」とを結びつける。②審議への参加を重視する。③公民的徳性の陶冶を重視する。④シティズンシップに関心を持つ。

⑤「自我」をアイデンティティによって構成される存在として捉える。⑥自己統治を自由として理解する。同上 pp.44-51.参照。

<sup>(96)</sup> ハーバーマス 前掲注89p.21.

<sup>(97)</sup> 同上

かに法治国家的制御を必要とする。憲法とは、国家権力を規範的予防装置（基本権、権力分立、制定法による拘束、等々）によって規律化し、一方では政党間での競争、他方では与党と野党での競争を通じて、社会的利害と価値志向の適切な配慮をするよう国家権力に命じる<sup>(98)</sup>のみである。

このような自由主義的見解と共和主義的見解を、討議理論は独自のコンテキストに置き換えることで、総合しようと企てるのである。「討議理論は、自由主義モデルよりは強く、共和主義的モデルよりは弱い規範的性質を民主的過程に与えるが、このような討議理論は両陣営からさまざまな要素を取り入れ、それを新たなやり方で組み合わせる。共和主義と同様に、討議理論は政治的意見形成・意思形成過程を中心に据えるが、法治国家的憲法を二次的なものとして理解するわけではない<sup>(99)</sup>」。

ここでハーバーマスが重視しているのは、市民層の能力向上や、制度化が行われること自体であるよりも、むしろ手続きやプロセスである。「討議理論にとって協議的政治の成功は、集合的行為能力を持つ市民層にかかっているのではなく、適切な手続とコミュニケーション前提の制度化、そして制度化された審議と非公開の世論との協働にかかっている<sup>(100)</sup>」。「国民主権の手続き化、ならびに政治的公共圏という周辺的ネットワークへの政治システムの再結合は、脱中心化された社会という像に合致する<sup>(101)</sup>」。国民主権は不可視のものであり、実体化し得ない。それは、手続きとしてのみ可視的になるといえよう。

議会という「制度化された審議」は「非公開の世論」との協働を求められている。実質的な

審議により、問題を明確にし、選択肢を明らかにすることによって、議会の審議は政治手続きとしての役割を果たすであろう。政治参加論がひとつの狙いとした、人々の政治参加の場である「政治的公共圏」は、議会のような、既存の政治システムから見れば周辺のなものであるが、その両者が「再結合」することは、既存のシステムに変更をもたらし、その「脱中心化」を促進するであろうと、彼は考えているようである。

そこに現れるのは、次のような新しい政治のイメージである。「討議理論が重視するのは、民主的手続きを通じて、もしくは政治的公共圏のコミュニケーションの網の目において実施される、了解過程のより高次の間主観性である。こうした主体なきコミュニケーションによって、議会および議決のために組織されたその諸機関の内外で議論の場（アリーナ）が形成され、そこでは、いずれにせよ合理的な意見形成・意思形成が、全体社会的に有意義で規制を必要とする事柄を通じて実施される<sup>(102)</sup>」。

ハーバーマスが指摘するのは、一方で、既成の議会や議決のための機関内での議論の場が実質的に形成されなければならないことと、他方で、それが市民的な公共圏における議論と繋がったものとして形成されなくてはならないことである。篠原氏はこの課題を「政治システム内の討議・決定と、生活世界に根ざした市民社会における討議という二回路システム<sup>(103)</sup>」と説明し、その事例として、「討議制意見調査」、「コンセンサス会議」、「計画細胞」、「市民陪審制」、「多段式対話手続き」等の具体例を紹介している<sup>(104)</sup>。

討議民主主義の提起する、この二回路のシス

(98) 同上

(99) 同上 p.22.

(100) 同上

(101) 同上

(102) 同上 p.23.

(103) 篠原 前掲注(1)p.108.

テムは、どのような関係の中にあるのだろうか。

篠原氏は、その関係を「より深く解明することが、今後の政治学の重要な課題<sup>(105)</sup>」と指摘しているが、当面は、両者の関係を模索しながら、それぞれの回路の活性化を図ることが必要ではないだろうか<sup>(106)</sup>。さまざまな主体や価値観相互のコミュニケーションの深化や制度的なものとの非制度的なものとの協働は、そのような実践を通じてはじめて姿を現すものであろう。

## おわりに

アメリカの社会学者のロバート・パットナムは1970年以降のイタリアで実施された地方分権改革の過程を詳細に追跡し、新制度の定着とそのパフォーマンスを分析した。彼がその際着目した指標は、社会経済的近代性と市民共同体であったが、その結果、北・中部イタリアと南部イタリアで顕著な差がみられたという。そして、先の指標に照らしてみると、地域格差は北・中部のもつ共和主義的伝統と、南部のもつ恩顧主義的伝統に起因することが明らかになった。換言すれば、市民共同体の程度と民主的な政治制度のパフォーマンスが相関することを確認したのである<sup>(107)</sup>。

彼は、そのような市民共同体の伝統を「社会的資本（ソーシャル・キャピタル）」と呼び、社会における基底的な要素として注目した。彼の「ひとりでボーリングをする」<sup>(108)</sup>は、アメリカ社会の変質を、結社の変質と民主主義の関係と

して解明したものである。1960年代を境に、市民参加の原型とされた政党活動への参加や投票率が低下する一方で、NPOなどの個別的活動が活発になった現象を、包括的な関係を形成する共同体的なあり方から、個別的な問題関心に特化した集団活動へと、社会層内部における移動が生じた結果であると分析したのである。それを象徴するものが、かつては共同体的な集団によって行われていたボーリング・ゲームを、一人で行うようになったことだという。

このような個人主義化の傾向に対し、ベラーらは『善い生活』<sup>(109)</sup>で、様々な「制度」を理解することの重要性を論じ、「民主主義とは、注意を払うこと」であるとして、いわば市民的徳性の底部における姿勢を問題にしている。「注意を払う」とは、自分中心から方向を転換して、隣人を視野に入れることである。それが、共同生活の目標である「善い生活」への一歩である。

これらの、共同体のあり方に注目する研究が現れた背景には、アメリカ社会の質的な変化への関心があるが、このような変化は、アメリカにだけ当てはまることではない。我が国においても戦後体制の劣化や変質が意識されており、それは民主主義理解の多様性としても現れている。しかし、問題は「戦後民主主義」に止まるものではなく、「近代」そのものが検討の対象になっていることである。

改めて考えてみると、近代の民主主義社会は

<sup>(104)</sup> 同上 pp.159-184.また、若尾信也「討論民主主義と国家」岩崎正弘編『かわりゆく国家』一芸社、2002、pp.193-210.参照。

<sup>(105)</sup> 同上 p.189.また、田村哲樹「規範理論と経験的研究との対話可能性—熟議民主主義理論の展開を事例として—」日本政治学会編『政治学の新潮流：21世紀の政治学へ向けて 年報政治学2006—Ⅱ』木鐸社、2007、pp.11-35.特にpp.18-19.のシュタイナーについての記述を参照。

<sup>(106)</sup> 討議民主主義の立場から議会審議について分析したものに、J.Steiner, et al., *Deliberative Politics in Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.がある。邦文による紹介は前注参照。

<sup>(107)</sup> 徳久 前掲論文pp.295-296.ロバート・パットナム（河田潤一訳）『哲学する民主主義—伝統と改革の市民構造』NTT出版、2001. なお、篠原 前掲注(1)pp.114-119. 参照。

<sup>(108)</sup> ロバート・パットナム「ひとりでボーリングをする」宮川公男・大守隆『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、2004、pp.55-76. 徳久 同上 pp.298-300.

<sup>(109)</sup> ロバート・ベラーほか（中村圭志訳）『善い生活 道徳的エコロジーの制度論』みすず書房、2000. 参照。

単純にひとつの価値観によって動かされてきたわけではない。むしろ、対立する要素を含みながら、制度として機能してきたのが、実際の民主主義の姿であり、その中で、様々な政治参加が行われてきたのである。

その制度が疲弊したとみられるときに、どのように再生が図られるのであろうか。

『ポスト代表制の比較政治』において、編者の小川有美立教大学教授は、各国における様々な熟議デモクラシーの動きを総括して、次のように述べている。「理想的な熟議や市民社会を必要条件と考えることは、現実的ではないし、規範理論としても困難を抱えている。むしろ、不完全な諸条件、制約の組み合わせからの『経路形成』を観察することが、比較政治学的『発見』を可能とするのではないだろうか<sup>(110)</sup>」。

今日、困難な状況において出来合いの答えを求めるのではなく、「不完全な諸条件、制約の組

み合わせ」から路をつけていくこと、それに対する意欲と想像力が求められているように思う。「経路形成の観察」は学者の仕事であるが、個人にとっては、まずそれぞれの場において、路をつけるための試行錯誤に取り組むことが求められよう。そのとき、民主主義の理論がもつ多義性や制度上の重層性は、混乱をもたらすものとしてよりも、新しく考え直すヒントを与えるものとして、再び立ち現れてくるのではないだろうか。ベラーらがいうように「善い社会と私たちが言うとき、その概念の中心にあるのは、それは社会の構成員が進んで問うべき、開かれた問いだということである。デニス・マッキャンが言うように、共同の善（公益）とは、共同で善を追求することなのだ<sup>(111)</sup>」とするならば、そこに向けての論議の活性化、関心の喚起が望まれるのである。

(わたなべ たつる 政治議会調査室)

<sup>(110)</sup> 小川有美「熟議＝参加デモクラシーの比較政治研究へ」『ポスト代表制の比較政治 熟議と参加のデモクラシー』早稲田大学出版部、2007、p.13.本書は各国の事例を紹介している。

<sup>(111)</sup> ベラーほか 前掲書p.7.