九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

市民自治と自己決定の理念

岡﨑, 晴輝
九州大学大学院法学研究院助教授

https://doi.org/10.15017/16437

出版情報：政治研究. 52, pp.1-23, 2005-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：

市民自治と自己決定の理念

岡崎晴輝

第一節　序論
第二節　松下政治学の再検討
一　松下政治学の基本構造
二　松下政治学の難点
第三節　自己決定の理念
一　経験論
二　規範論
第四節　自己決定論の概念整備
一　公正性の問題――個人的自己決定と集合的自己決定
二　代表制の問題――直接的自己決定と間接的自己決定
第五節　結論

昭二〇・一〇・二九　我が国デモクラシーの諸問題……民主政が民のための政治たるよりも、民による政治を必須要件とする以上、天皇が大権の下に政治的決断を最後的に決定するのでは――よしそれが今度の終戦の場合のごとく結果的に国民の福祉になった場合でも――如何にしても民主制の根本原則に反する。（丸山眞男『自己内対話――3冊のノートから』みすず書房、一九九八年、八頁）

第一節　序論

一九九六年八月四日、新潟県巻町で原子力発電所建設の是非を問う住民投票が実施された。その翌日、『朝日新聞』が住民投票に肯定的な、『読売新聞』が否定的な社説を掲載した。その後の一連の住民投票でも住民投票への賛否両論が噴出したことは、記憶に新しい。その際、住民投票に批判的な人々は、次のような批判を投げかけた。住民投票を実施すれば、大衆による質の劣った「衆愚政治」に陥りかねない、と。その後、衆愚政治論を唱える、少なくない文献が現れている。[1] もし我々が「市民自治」――市民が主導権を握った政治――を擁護したいのであれば、衆愚政治論に反駁できるだけの思想的基礎を固めておかなければならないであろう。

本稿で私は、こうした問題関心の下に、松下圭一の政治学（以下、「松下政治学」と略称）を検討したい。[2] 周知のように、松下圭一は、「国家統治」を批判する「市民自治」の政治学を築いてきた。その理論的・実践的意義は、いくら強調してもしすぎることはない。しかし私の考えでは、松下政治学は、なぜ市民自治が望ましいのか、という市民自治の思想的基礎に関して難点を抱え込んでいる。その結果、衆愚政治論にたいして説得力をもって反論しえないように思われる。本稿で私は、松下政治学における理論的難点を是正するために、市民自治の思想的基礎に自己決定の理念を据えることを提案したい。

まず第二節では、松下政治学の基本構造を概観した後、松下政治学には、衆愚政治論を論破するための、説得力ある論拠が欠けているのではないか、と問題提起したい。第三節では、そうした難点を回避するために、市民自治の思想的基礎に自己決定の理念を据えてはどうか、と提案したい。そして第四節では、自己決定論を発展させるために、自己決定の概念を、個人的自己決定と集合的自己決定、直接的自己決定と間接的自己決定へと分類することを試みることにしたい。

第二節　松下政治学の再検討

一　松下政治学の基本構造

最初に、松下圭一『政策型思考と政治』（一九九一年）と『日本の自治・分権』（一九九六年）をテクストに、松下政治学の基本構造を概観しておくことにしたい。

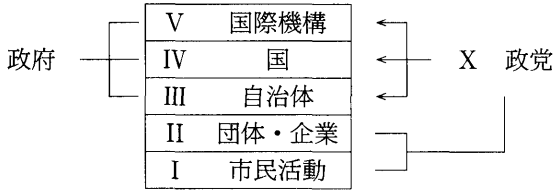
松下によれば、明治以降、「国家」を推力とする「近代化」政策の結果、「工業化」と「民主化」が進展した。その結果、一九六〇年代以降、数千年間続いた「農村型社会」は、工業化・都市化・市民化を特徴とする「都市型社会」へと「大転換」を遂げることになる。

都市型社会の成立は、主たる政策課題に変化をもたらした。明治以降の中心的課題は、政治装置の構築、統一基盤の形成という、権力の構造改革であった(近代化Ⅰ型政策)。大正以降は、生産力の整備、国富の拡大という、経済の構造改革であった(近代化Ⅱ型政策)。しかし、都市型社会へと移行する六〇年代以降の中心的課題は、社会保障・社会資本・社会保健における「シビル・ミニマム」の公共整備という、社会の構造改革へと移っている（近代化Ⅲ型政策)。しかも八〇年代以降は、シビル・ミニマムの「量充足」の段階は終わり、その「質整備」の段階に入っているという。

Ⅰ　社会保障　……　生存権　貧困問題　福祉政策
Ⅱ　社会資本　……　共用権　都市問題　都市政策
Ⅲ　社会保健　……　環境権　環境問題　環境政策

こうした政策課題を持つ都市型社会では、絶対・無謬・包括という「国家」観念は崩壊せざるをえない。明治以降、古来の「オカミ崇拝」の基層文化のうえに、後発国ドイツの「国家」観念が輸入された。そこでは、国家法人論が正当化したように、市民は「国家」の一要素にすぎなかった。しかし、都市型社会では「国家」は、市民の連合体としての

図1



（『政策型思考と政治』54頁、『日本の自治・分権』36頁から作成）

表1

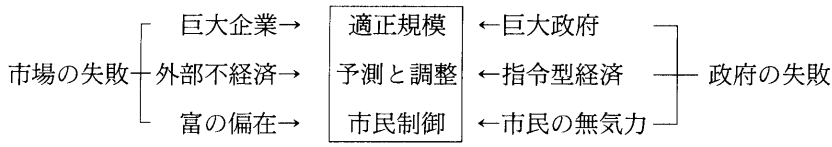
政府	政策基準	法	文化
国際機構	インターナショナル・ミニマム	国際法	世界共通文化
国	ナショナル・ミニマム	国法	国民文化
自治体	シビル・ミニマム	自治体法	地域個性文化

「市民社会」と、その道具としての「政府」へと分解せざるをえない。そこでは、国家＝「公」、個人＝「私」という「私文化」の構図は崩壊し、市民が「私」であると同時に「公」を形成することになる。

松下によれば、都市型社会では、最低生活条件の公共保障、余暇・教養の増大、政治参加の拡大を背景に、「市民型人間型」（シチズン）の「大量醸成」が始まる。もちろん、市民が自動的に形成されるわけではない。市民形成の「可能性」が生じるにすぎない。それゆえ、たえず「呪術心性への退行」や「新宗教の乱立」の危険をはらんでいる。しかし、数世代の単位でみれば、「市民文化」形成の可能性が生じているという。しかも都市型社会では、市民の活動だけでなく、企業・団体や政党の活動も活発化するという（政治の「多元化」）。

このように「国家」が市民社会と政府に分解するだけではない。都市型社会では「分権化」と「国際化」が進展し、政府は、自治体、国、国際機構という三つの政府に「三分化」する（図1、表1）。まず、市民に身近な基礎自治体（市町村）が「基礎行政」を担当する。広域自治体（県）は、基礎行政を支援する「補完行政」を担当するにとどまり、国も、直轄事業等を除けば、国レベルの政策・制度の基準を提示する「基準行政」を担当するにとどまる。そして国際機構は、国のあいだの「国際調整」を担当する。ここ

図2



↓

最適体制／政治の構想

（『政策型思考と政治』26頁、『日本の自治・分権』47頁から作成）

に、主権的「国家」は崩壊し、自治体、国、国際機構という三政府の「政府間関係」が成立するというのである（政治の「重層化」）。

松下によれば、都市型社会における政治は「脱神秘化」し、「政策・制度による、社会の〈組織・制御技術〉」に純化する。都市型社会では、生活条件を「管理」するために「行政」を必要とし、その行政を「組織・制御」するために「政治」を必要とする。資本主義・社会主義という「国家宗教としてのイデオロギーの時代」は終わりを告げ、「模索と選択というプラグマティックな政策・制度の選択の時代」になる。そこでは、「市場の失敗」と「政府の失敗」を踏まえ、「最適体制／政治」の模索が始まることになる（図2）。

こうして松下は、都市型社会における「国家統治」から「市民自治」への転換を予言し、かつ、その転換を呼びかけるのである。

二　松下政治学の難点

以上、松下政治学の基本構造を概観してきた。私の考えでは、こうした松下政治学は、現代日本政治の構造転換に対応した、というよりも、それを推進してきたアクチュアルな政治学である。その理論的・実践的意義は、いくら強調してもしすぎることはない。しかし同時に私は、松下政治学には、市民自治の説得力ある思想的基礎が欠けているのではないか、という疑問も抱いている。松下は、都市型社会では市民自治が要請されざるをえないかのように論じている。

政治に「よって」決定される、この地域規模から地球規模までの政策・制度のネットワークに目をむけるとき、私たち市民は気楽な政治ドラマの観客から一転して政治の

当事者となる。すべての市民は、政治の主役たらざるをえなくなる。これが都市型社会における政治の位置である。[3]

だが、都市型社会となるにつれて、政策・制度ないし政府の失敗はただちに多数の市民の生活破綻をもたらす。それだけではない。現代の政治には、市民の〈日常〉だけでなく、日常をこえて人類の存立をめぐる、地球規模のI人権保障、II南北調整、III環境保全、ついで①核、②侵略、③災害への危機管理が、世界共通課題として問われている。／今日、政治、つまり政府ないし政策・制度のあり方は、私たちの市民生活に、前節でみたような都市型社会の《構造》としてだけでなく、ここでは《問題》としても、直接かかわっている。政治は、政府にまかせるにはあまりにも市民が直接の当事者になってきたのである。そのうえ、民主政治を前提とするかぎり、愚劣な市民は愚劣な政府ないし政策・制度しかもてないのである。[4]／このため、政府ないし政策・制度に、たえず市民からの直接の反応をよびおこすようになる。

このように松下は、政策の影響を受ける市民は政治の当事者たらざるをえない、と捉えている。たしかに、政策の影響を受ける市民は政治の当事者たらざるをえないという論理に、一定の説得力があることは間違いない。しかし、これでは不十分であって、依然として次のような疑問や反論を呼び起こすに違いない。都市型社会の複雑な諸問題に対処できるのは、むしろ、専門的知識を備えたエリートなのではないのか、と。松下も認めているように、都市型社会では、「生活のあらゆる領域が、政策・制度のネットワークでくみたてられ、たえず政治争点となる。政治争点の日常化・全般化がおきるのである」。[5]こうした都市型社会の条件を考慮すれば、むしろシュンペーター流のエリート主義のほうが説得力を持っているのではないか、という反論にも一理あることは否めない。[6]松下政治学は、エリート主義や衆愚政治論を、説得力をもって退けることができるのであろうか。このように疑問を呈すると、次のような反論が返ってくるに違いない。

第一に、松下は、都市型社会では「行政の劣化」が生じて、官僚優秀論が幻影であることが明らかになっている、と

述べている。「国の官僚は、この意味でも、政治先導性をうしなっています。……いわゆる官僚優秀論は幻影だったことが、市民が成熟する都市型社会が成立した今日、はっきりしたのは当然です」[7]。このことは、文字通り衆愚政治論への反論なのではないか、と。たしかに、政治家や官僚による様々な失策や不祥事を考えれば、衆愚政治論にたいして、政治家や官僚の「優秀性」を否定する議論に説得力があることは間違いない。しかしこの議論は、エリート主義を批判する消極的論拠にはなっても、衆愚政治論を論破し市民自治を擁護する積極的論拠にはならないであろう。市民もエリートと同じように愚行を犯さないともかぎらないから。したがって、この論拠は重要であるものの、市民自治の思想的基礎としては心許ない。

私の反論に同意したとしても、第二に、次のような反論をする人がいるかもしれない。たしかに、官僚優秀論を否定しただけでは、市民自治の思想的基礎にはならないであろう。しかし松下は、市民が「市民良識」だけでなく、各種の「専門技能」を持っていることを指摘している。このことは、衆愚政治論への反論になるのではないか、と。松下は、次のように述べている。

政府レベルへの〈市民活動〉としての、「市民参加」について留意したいのは、すでにみた教養・余暇の増大、自治・共和意識の定着という条件だけでなく、

(1) 市民自体が、地域規模から地球規模までひろがる経験・熟達によって、〈生活人〉としての、開かれた「市民良識」をもつ

(2) 市民自体が、分業の拡大・深化によって、〈職業人〉として、それぞれ独自の「専門技能」をもつ

という事態である。……のみならず、この市民内部の市民良識・専門技能は、今日では、自治体、国、国際機構の行政職員つまり公務員の水準をしのぎはじめる、という認識が必要になってきた。市民参加の前提がこれである[8]。

このように松下は、市民がそれぞれの分野の専門家であって、しかも、行政職員の水準をしのぎはじめている、と指

摘している。たしかに、この指摘は非常に鋭い。専門家としての政治家・官僚、非専門家としての市民という二項対立の図式は根強い。しかし松下は、こうした通俗的理解を批判し、市民自体が各種の専門家である、と反論するのである。私は、この指摘それ自体には同意したい。しかし私の考えでは、この反論は、衆愚政治論への反論としては難点を抱え込まざるをえない。いうまでもなく、市民はすべての領域の専門家ではなく、特定の領域の専門家であるにすぎない。ということは、松下のような論じ方をすれば、ある問題に関する市民参加は、その分野の専門家である市民にかぎられてもよい、ということになりかねない。

再び私の反論に同意したとしても、第三に、次のような反論をする人がいるかもしれない。松下は、参加を通じた市民の政治的成熟を提唱している。「政治の考え方ないし発想を変え、市民の政治成熟を加速するには、なによりも、運動としてであれ、制度としてであれ、市民参加が不可欠です。〈参加〉の経験蓄積ないし試行錯誤が最大の市民教育です」[9]。この参加を通じた市民の政治的成熟という議論は、市民自治の思想的基礎になりうるのではないか、と。たしかにこの議論も、重要なポイントを突いている。そして、参加を通じた市民の政治的成熟は、単なる机上の空論ではなく、実際に生じていることでもある。たとえば、ジャーナリストの今井一は、新潟県巻町で実施された住民投票の際に、住民が熱心に勉強会を重ねる姿を報告している[10]。しかしこの議論も、市民自治の思想的基礎としては心許ない。というのは、次のような反論が投げかけられるであろうから。たしかに、市民自治は市民教育に寄与するであろう。しかし、政治の場は教育の場ではない。教育は、学校における公民教育のような、しかるべき場ですればよいではないか。市民自治を通じて市民教育をするのは、公式試合を教育の場にしているようなものではないか。教育は公式試合ではなく、練習試合でするのが筋ではないか、と。こうした反論は、一定程度の説得力を持っているように思われる。だとすれば、市民自治が市民教育に寄与することは事実であるとしても、そのことをもって市民自治の思想的基礎とすることは、やはり難しい。

このように考えると、松下政治学では、衆愚政治論を退けるための、説得力ある思想的基礎が欠けているのではないか、という疑いを禁じえない。このように判断して、私は、市民自治の思想的基礎に「自己決定」の理念を据えること

を提案したい。[11]

第三節　自己決定の理念

これまで検討してきた三つの議論は、それぞれ衆愚政治論への反論としては心許ない。ただし、誤解のないように付け加えておけば、私は、これらの議論それ自体を否定しているわけではない。それぞれが重要な議論であることは認めたい。私が言いたいのは、これらの議論は衆愚政治論への反論としては心許ない、ということにすぎない。それでは、衆愚政治論批判の有望な候補として、いかなる論拠を挙げることができるのであろうか。ここで手がかりにしたいのは、国民投票を丹念にフォローしてきたジャーナリストの今井一による、次の言葉である。

> しかし、「消費税」の導入を国民が認めなかったとして、そして、それによって国の財政が破綻したとしても、他の誰でもない主権者たる国民が直接に決めたことなのだから別にいいではないか。政治家や官僚に勝手なことをされたあげく「黙って六八五〇億円を出せ」と言われるより、こっちのほうがよほどいい。／自分で決定することにより国民は、政治家など第三者に恨み言をいったり、「連中が決めたことで自分は知らない」と責任回避もできなくなる。つまり、その決定について一人ひとりの国民がきちんとした責任をとらねばならなくなるのだ。……それならば、たとえ間違った判断を下す可能性があっても、国民が自分で決めて自分で責任をとったほうがいいにきまっている。[12]

私は、この考えを自己決定(self-determination)として概念化し、市民自治の思想的基礎に据えることを提案したい。そして、自己決定の概念を、他人に迷惑をかけなければ何をしてもかまわない、という自己弁明の概念としてではなく、政策の影響を受ける者が決定を下すべきである、という自己責任の概念として定義したい。

ここで、こうした自己決定の理念を、ある問題を最もよく認識し判断できるのは当事者にほかならない、という当事者の理念と混同しないように注意を促しておきたい。[13] イギリスの政治学者リンゼイは、「靴を履く人だけが、この靴は痛いということを知っている」という諺をひいて、デモクラシーを擁護している。[14] 自己決定の理念は、当事者こそが問題を最もよく認識し判断できる、とは想定しない。そうした想定は、おそらく事実に反するであろう。たとえば、医療制度の不合理をよく認識できるのは、政治家や官僚よりも、当事者である医療関係者であるに違いない。しかし、このことは真理の半面にすぎないかもしれない。医療関係者は、勤務先の経験を一般化し、全体状況を見誤るかもしれない。また、医療関係者の利益に反する場合には、問題を無視し、その解決に反対するかもしれない。このように、当事者に関係する問題であるがゆえに、かえって正しく認識・判断できない場合もあるかもしれない。自己決定論は、こうした不安定な事実認識に依拠する当事者論とは同じではない。

ところで、自己決定の理念は、かつては「民族自決」(national self-determination) としてナショナリズムの思想的基礎として使われることが多かった。現在では、政府からの自由を主眼とする自由主義（リベラリズム）の思想的基礎に用いられることが多い。しかし私は、自己決定の理念が、政府への自由を主張する民主主義（デモクラシー）――市民自治はその一類型であるが――の思想的基礎にもなりうることを論じたい。[15] そして、市民自治の思想的基礎に自己決定の理念を据えることで、衆愚政治論にたいする説得力ある反論を提供しうることを論じたい。

一　経験論

まず、市民には自己決定の要求も能力も備わっている、という自己決定の経験論を検討したい。[16] この命題にたいしては、次の二つの反論が生じるに違いない。第一の反論は、市民は自己決定の要求を持っていないのではないか、というものである。たしかに、すべての市民が自己決定の要求を持っているわけではない。しかし、たとえば「日本人の国民性」調査を見れば、多くの市民が自己決定の要求――しかも直接的な自己決定の要求――を抱くようになっていることがわかるであろう（表2）。

表2

こういう意見があります。「日本の国をよくするためには、すぐれた政治家がでてきたら、国民がたがいに議論をたたかわせるよりは、その人にまかせる方がよい」というのですが、あなたはこれに賛成ですか、それとも反対ですか？[17]

	賛成	時、人による	反対	そんな人は出ない	その他	D.K.
I (1953)	43	9	38	3	0	7
II (1958)	35	10	44	2	0	9
III (1963)	29	13	47	4	1	7
IV (1968)	30	10	51	3	1	5
V (1973)	23	15	51	5	1	6
VI (1978)	32	—	58	—	2	7
VII (1983)	33	—	60	—	3	5
VIII (1988)	30	—	61	—	4	5
IX (1993)	24	—	68	—	1	7
X (1998)	26	—	67	—	1	6
XI (2003)	21	—	69	—	2	9

（統計数理研究所『国民性の研究 第11次全国調査——2003年全国調査——』2004年4月、111-112頁から作成）

これにたいして、「自分は自己決定などしたくない」という反論が返ってくるかもしれない。しかし、自己決定したくないと主張している時点で、すでに自己決定の理念を受けいれているのではないだろうか。もし自己決定を全面否定してしまえば、自己決定したくないという自己決定すら出来なくなってしまうであろう。逆説的であるが、自己決定したくないという主張それ自体が、すでに自己決定を主張しているのである。

第二に、自己決定の能力に関して、そもそも自己決定できない人もいるのではないか、という疑問や反論が返ってくるかもしれない。しかし、中西正司と上野千鶴子が指摘しているように、こうした反論をする人は、そもそも自己決定の意思表示を読みとるコミュニケーション能力が育っていないのではないか、と自己反省してみるべきであろう。[18] とはいえ、たしかに、政治的な自己決定をすることが難しい人々——未成年者、精神障害者・認知症患者など——が存在することも否めな

い。この場合には、未成年者や成年被後見人に選挙権・被選挙権を付与しないという形での、ある種のパターナリズムは必要になるのかもしれない。[19] しかし、私の考えでは、これらの例外をもちだして、自己決定一般を貶めるような議論はすべきではない。[20]

このように言ったからといって、市民には自己決定の要求と能力が存在する、という経験論に全面的に依拠するつもりはない。自己決定の経験論は、自己決定論的論拠に一定程度の説得力を持たせるとはいえ、それだけでは市民自治の思想的基礎にはなりえない。というのは、要求や能力が存在するという事実は、それが望ましいことを証明するものではないからである。仮に要求や能力の存在によって正当化されるとしたなら、日本の政治家や官僚が抱いている「パターナリズム」――市民の利益になることを理由に、市民の意思に反する政策を決定すること――の要求や能力は、エリート主義的な国家統治を正当化してしまうに違いない。その結果、市民自治と国家統治の規範的優位の問題は、自己決定とパターナリズムとのぶつかりあいにしかならないであろう。それゆえ、自己決定の経験論だけでは、市民自治の思想的基礎を提示したことにはならない。そこで必要になるのが、自己決定が価値的に望ましいことを示す、自己決定の規範論にほかならない。

二　規範論

ウィル・キムリッカ（Will Kymlicka）は、パターナリズムにたいして自己決定を正当化する論拠として、「当の本人が是認していない価値に従って外側から指導されることで善くなる人生など存在しない」ということを挙げている。[21] たしかに、キムリッカが例示している礼拝のような行為の場合には、この説明に説得力があることは間違いない。しかし、個人の行為ではなく公共の政策の場合には、なぜ自分で決めなければ人生が善くならないのか、判然としないのではないだろうか。このように考えて、自己決定を正当化する論拠として、次のような考え方を採用することにしたい。ある決定をしたとしよう。我々自身がその決定をしていたのであれば、仮に悪い結果になったとしても、納得することができるに違いない。ところが、他者に決定されてしまえば、その失敗に納得することができないに違いない。

このことを理解するために、医学における「インフォームド・コンセント」（説明と同意）の考え方を採りあげることにしたい。[22] 医者は、診断、処方箋、予想される結果を説明する責任を負っているが、決定は患者自身に委ねる。間違った決定をした時に被害を受けるのは医者ではなく、患者であるから。同様に、政治の場合でも、政府は、診断（問題）、処方箋（政策）、予想される結果（事前評価）を市民に説明する責任を負っているが、最終的決定は市民に委ねるべきであろう。なんといっても、政策の影響を受けるのは市民であるから。仮に間違った決定をして、多大の被害を受けたとしても、市民自身が決定していたのであれば、納得がいくに違いない。[23] たしかに、市民自治においても、パターナリズムの余地がないわけではない。たとえば、安全保障政策の一部の場合のように、正当な理由で情報を公開しえない場合には、市民の意思に反するにもかかわらず、市民の利益になることを理由にして、政府が特定の政策を決定すべき場合があることは否定できない。その場合には、責任ある政府は、可能なかぎり事情を説明しつつも、市民の意思に反する決定を下すべきであろう。しかしこのことは、情報非公開が例外であるように、市民自治の例外であると捉えるべきであろう。

ここで、自己決定の二つの主要概念について説明しておくことにしたい。第一に、「影響を受ける」ということについて。そもそも政策は、単一の影響しか及ぼさないわけではない。たとえば、A町に原子力発電所を建設すると想像してほしい。近隣住民は、危険という影響だけではなく、雇用という影響も受けるであろう。また、同一の影響であっても、その影響の程度は異なっているであろう。A町に原子力発電所を建設するとすれば、危険という影響を最も受けるのはA町の住民であるが、それ以外の人々も、多かれ少なかれ影響を受けるであろう。このように考えると、我々は、レレバントな影響とそうではない影響というものを弁別せざるをえない。何がレレバントな影響かは機械的には決まらないであろうが、いずれにしても、レレバントな影響を受ける者が、自己決定の「自己」を構成することになる。

第二に、「納得がいく」ということについて。納得がいくということは、満足するということではない。我々は、ある政策が失敗に終われば、その原因となった決定を後悔することもあるだろう。というよりも、みずからが決定したとしても、あのとき別の決定をしておけばよかった、と悔やまないことなどありえないであろう。しかし同時に、自己決定

していたとすれば、他者にたいする恨みの感情を持ちつづけることはないであろう。自分自身が決定した以上、その結果は理不尽なものとはいえない。それゆえ、気持ちの整理をつけやすい。なかには、他者に決定されて失敗したほうが気楽である、と考える人もいるかもしれない。しかし我々は、そうした人間を「理に適った」人間であるとは考えない。

このように自己決定の理念は、「理に適った」人間というものを前提にしている。それゆえ、自己決定の価値を究極的に論証することはできない。しかし、パターナリズムの擁護論が説得力に乏しいことを指摘することで、間接的に自己決定の説得力を増すことはできるであろう。第一に、パターナリズムを支持する人々は、他者にパターナリズム的に介入することは支持するであろうが、他者からパターナリズム的に介入されるとしても、依然としてパターナリズムを支持するであろうか。おそらく支持しないであろう。みずからが不利な立場に立ったときにも支持しえないような原理は、説得力に乏しいといわざるをえない。第二に、パターナリズムを支持する人々は、市民社会の領域でも自己決定を否定するのであろうか。おそらく、そうではあるまい。イラクで日本人ボランティアが人質になった際に「自己責任」を声高に主張したように、自己決定論を主張するであろう。みずからに都合のよいように、自己決定とパターナリズムとを使い分けるとすれば、やはり説得力に乏しいといわざるをえない。

さて、こうした自己決定の理念にたいしては、依然として、次のような疑問や反論が生じるかもしれない。たしかに、エリートも間違えるかもしれない。しかし、エリートが間違える可能性のほうが少ないのではないか、と。あるいはそうなのかもしれない。しかし、仮にこの命題を承認したとしても、このことは自己決定論それ自体への反論にはならない。せいぜい、市民が代表に委任する権限の割合を増やすことを要請するにすぎない。この点については、次節の二で考えていくことにしたい。

第四節　自己決定論の概念整備

宮田光雄が指摘したように、日本では、自己決定の理念は相対的に希薄であったように思われる。[24]「つまり、ここには、

みずからの下した悪しき決定は、その成果をみずからの責任として苅りとらねばならないとしても、なお何らかの発言権なしに自己の利益のためにとられた一方的措置よりも好ましいものである、というデモクラシーの原理的認識が、まだ相対的にみて希薄なわけである[25]。ヨーロッパ政治思想史でも、民主主義の思想的基礎に自己決定の理念を据えた人は多くはない。それどころか、そもそも民主主義という言葉は、ながらく「はなはだいかがわしい言葉」であった[26]。近代民主主義の代表的思想家とされてきたルソーにしても、「一般意志」論を採用することで、人民に幸福を教化する「立法者」を唱えている[27]。こうした事情もあってか、民主主義理論としての自己決定論は未開拓状態にあるように思われる。そこで私は、自己決定論を発展させるために、二つの概念整備を試みることにしたい。まず、個人的自己決定と集合的自己決定とを区別して、自己決定の理念といえども公正性の理念によって制約されていることを明らかにしたい（一）。また、直接的自己決定と間接的自己決定とを区別して、自己決定の理念が代表制を否定しているわけではないことを明らかにしたい（二）。

一　公正性の問題――個人的自己決定と集合的自己決定

まず、自己決定の概念を個人的自己決定と集合的自己決定とに区別することを提案したい。すでに述べたように、自己決定の基本的な考え方は、仮に失敗したとしても、みずから決定を下していたのであれば、納得がいくに違いない、というものである。しかし、政治における自己決定は、個人的自己決定ではなく集合的自己決定である。ここで個人的自己決定とは、他者に影響を及ぼさないと考えられる私的事柄――たとえば、どこに遊びにいくか、といった事柄――に関して、その個人が決定することを意味する。他方、集合的自己決定とは、ある集団に属する人々に影響を及ぼすと考えられる公的事柄――たとえば、どこにゴミ焼却場を建設するか、といった事柄――に関して、集団で決定することを意味する。ただし、両者のあいだの境界線が歴史的に不変というわけではない。

このように集合的自己決定という性格を持つことで、政治における自己決定は一つの難問を抱え込まざるをえない。個人的自己決定であれば、決定の影響を受ける者が決定をするという理念が、比較的純粋に成り立ちやすい（ただし、

自己決定論への批判者が指摘しているように[28]、個人的事柄といえども家族に影響を及ぼすこともあるため、純粋に成り立つわけではない)。ところが、集合的自己決定の場合には、そう単純ではない。集合的であることで、自己決定のなかに他者決定を含まざるをえない。第一に、ある集団が多数派と少数派に分裂している場合、集団全体の決定は、少数者にとっては、多数派による他者決定になってしまうであろう。第二に、現世代の人々が次世代の人々にしわ寄せするような決定をすれば、次世代の人々にとっては、同じように他者決定になってしまうであろう。

集合的自己決定では、こうした他者決定の内包という問題を抱え込まざるをえない。実際、多数派が少数派を、現世代が次世代を犠牲にして自己利益に走ることはありえないわけではない。政府だけでなく市民も、そうした危険を免れてはいない。ここで、大田昌秀・前沖縄県知事の声に耳を傾けてみよう。

> 私はまず始めに、いわゆる「沖縄問題」をめぐる政治のありようは、マス・コミの社会的役割との関連で言うと、日本の民主主義の名において、非民主的で極めて歪な事態に陥っている、と指摘しなければなりません。どういうことかと申しますと、民主主義の基本原則は、多数決によって物事が決することになっています。したがいまして、代議制下の国会を構成している他府県出身の圧倒的多数の方々が、沖縄の問題を自らの問題として考えていただかない限り、逆に多数決原理に災いされて、その解決はおよそ不可能だということであります。／しかも、日本国憲法という世界的に見ても非常に優れた憲法を持ちながら、政治のありようとしては、今のところ最も望ましい制度と言われている民主政治を採用していながら、本来民主政治に期待されている機能を発揮できず、結果的に多数決原理によって、沖縄のような少数派の問題は何らコミットされることもなく、葬り去られてしまうのです。このように、民主政治を謳歌する一方でこうした反民主的事態が起こるのは、まさに皮肉と言わざるをえません[29]。

このように、市民の自己決定が少数派や次世代を犠牲にする危険性を完全に払拭することはできない。それでは、どうすればよいのであろうか。おそらく、自己決定が他者決定になる逆説を回避するためには、「公正性」(fairness)の理

念による自己決定の自己規制が不可欠になるであろう。ある政策が公正であるかどうかを判断するためには、不利な立場に置かれたとしても、同じようにその決定を受けいれられるかどうか、思考実験してみるとよい。たとえば、沖縄に米軍基地が集中するのが公正かどうか、考えてみよう。転勤で沖縄に引っ越すことになったと想像してほしい。沖縄に米軍基地があるのは、地理的条件などを勘案すればやむをえない、と判断するのであれば、公正であることを主張できるであろう。逆に、沖縄の地理的条件などを勘案しても、やはり沖縄に不当に大きな負担がかかっており、受けいれられない、と判断するのであれば、不公正であると主張できるであろう。実際には、人によって判断が分かれるであろうが、ある政策の公正さを保とうとすれば、こうした思考実験を経ることが欠かせない。

さらに踏み込めば、こうした公正な自己決定を制度化するために、少数派の特別代表や次世代の仮想代表に発言権や拒否権を与えることもできるかもしれない。たとえば、民主主義的な代表選出の方法に修正を加え、参議院に少数派の特別代表や次世代の仮想代表（次世代を代表するものとされる現世代の代表）の枠を設けることにする。このように制度化するかどうかはともかく、より望ましい自己決定に近づくためには、自己決定は、公正性という理念によって規制されなければならない。公正性の理念を欠いた市民自治は、単なるエゴに陥らないともかぎらない。

なお、この公正性の理念は、集合的自己決定に特有の理念であるが、自己決定一般に必要な理念として、「有効性」(effectiveness)や「効率性」(efficiency)といった理念を挙げることができるであろう。自己決定の理念は、これらの理念を否定しているわけではない。それどころか、自己決定の理念は、自己決定の内容を理に適ったものにするために、様々な理念を必要としている。しかし私は、これらの理念が自己決定の理念に超越している、という理解は退けたい。有効性・公正性・効率性といった諸理念を、自己決定に超越するものとして捉えれば、専門家がそれらを独占的に解釈する余地をもたらしてしまうであろう。そうした危険を避けるためには、市民が有効性・公正性・効率性といった理念を解釈する余地を残しておかなければならないであろう。

二　代表制の問題――直接的自己決定と間接的自己決定

次に、直接的自己決定と間接的自己決定とを概念的に区別することを提案したい。ここで直接的自己決定とは、市民が政策を決定することを意味することにしたい。そして間接的自己決定とは、市民が代表（政策を決定する者）を決定することを意味することにしたい。後者を制度化したものが、選挙にほかならない。ここで私は、代表制を自己決定と対立するものとしてではなく、むしろ自己決定の一種として概念化していることを強調しておきたい。

周知のように、近年では、様々な特定非営利活動法人（ＮＰＯ法人）が活動を展開し、市民社会の政治が活発化している。こうしたなか、代表制ではなく市民活動を高く評価する傾向がないわけではない。たしかに、政治家や官僚にまつわる様々な不祥事を考えれば、こうした不信にも一理あるだろう。しかし代表制は、軽視されてもよいのであろうか。逆に、市民の政治活動は、無条件に望ましいものなのであろうか。

たしかに、市民自身が公共の問題の解決に携わるのは、それ自体としては望ましいといえるかもしれない。しかし、現代社会の諸条件の下では無条件に望ましいといえるのであろうか。古代ギリシアとは対照的に[30]、現代社会では、ほとんどの市民は、生きるために働かなければならない。もちろん、雇用労働に従事しなくてもよい人々もいる。しかし資本家といえども、その地位を維持するために、経済活動に気を遣わざるをえない。加えて、何が望ましいかに関する価値観も分化している。もちろん、政治に価値を置いている人々もいるであろう。しかし、政治よりも経済、芸術、スポーツに価値を見出している人々もいるであろう。こうした価値の多元化という条件の下では、すべての事柄を直接に決定しようとすると、市民の自由を脅かしかねない。たとえば、ここにサッカー観戦を生きがいと考えている人がいると想定しよう。我々には、そうした人生に価値がないなどと決めつける権利はない。何が善（good）であるか、最終的には各人に解釈権がゆだねられているから。仮に時間が無限にあるのであれば、市民活動に携わることを要請したとしても、さほど問題は生じないであろう。しかし、我々には一日二四時間しか与えられていない。しかも、そのうち自由になる時間は、ほんの数時間しかない。こうした条件の下では、直接的自己決定を要請すれば、その人のサッカーに没頭した い自由を脅かすことになるであろう。直接的自己決定の要請は、近代における自由主義的理念と相反せざるをえない。

それに加えて、過度な直接的自己決定の要請は、市民自治それ自体も脅かすことになるであろう。過度な参加を要請すれば、少なくない市民が政治に嫌気を覚えるに違いない。その結果、多くの市民は、他の市民活動の成果にただ乗りをするフリーライダーになろうとするであろう。その一方で、市民自治の実践は、一部のアクティブな活動家によって占められてしまうであろう。こうした事態は、自己決定にとって望ましいのであろうか。そうではあるまい。こうした事態になれば、市民自治は前進するどころか、かえって後退してしまうに違いない。このように考えれば、直接的自己決定の増加は、かえって自己決定を脅かしかねない、という逆説を伴っている。

このように、市民自治の強い要求は、現代社会の諸条件の下では、人々の自由を脅かす反自由主義的危険ばかりか、市民自治の足元を堀り崩しかねない反民主主義的危険もはらんでいる。そこで重要になるのは、市民自治の要求を適度な水準に設定することであろう。すなわち、市民自治が成立するくらいには、市民の参加を可能にするものの、市民自治を崩壊させないくらいには、市民の負担を軽くすることが欠かせない。その際、水準の適切性を解釈し決定する権限を持っているのも、市民にほかならない。いずれにしても、代表制は、自由主義を可能にするだけでなく、民主主義を可能にする役割を持っているといえるであろう。

ただし、次の二点を確認しておくことにしたい。第一に、代表制も、決定者を決定するという、間接的自己決定であることである。代表制では、市民は一切の自己決定をしないわけではなく、決定者を決定するという形で自己決定をしている。第二に、市民が直接に自己決定をしたいという意思表示をした場合には、直接的自己決定が優先することである。首長や議会には、市民の直接的自己決定の要求を拒否する権利はない。直接的自己決定と間接的自己決定の関係を決定するのも、市民を措いてほかにはない。

第五節　結論

本稿で私は、松下政治学には、衆愚政治論を批判するための、説得力ある思想的基礎が欠けているのではないか、と問題提起した（**第二節**）。そして、決定の影響を受ける者が決定を下すべきであるという自己決定の理念を市民自治の思想的基礎に据えてみてはどうか、と提案した（**第三節**）。最後に、自己決定論を発展させるために、個人的自己決定と集合的自己決定を区別すること、また、直接的自己決定と間接的自己決定を区別することを試みてきた（**第四節**）。

こうした議論にたいしては、依然として、次のような疑念を抱く人もいるかもしれない。松下政治学にも、ここで提案されているような自己決定の理念はあるのではないか、と。不在一般の証明が困難なように、松下政治学における自己決定論の不在を証明することは難しい。しかし、次の点を指摘することで、私の議論を補強しておきたい。それは、松下政治学では、都市型社会における市民自治を「構造必然」[31]と捉える発想が色濃いことである。

> この分権化・国際化という今日の基本課題は、明治国家の解体・再編を意味します。明治につくられ、閉鎖性・独善性をもつ国家主権ないし〈国家統治〉をかかげてきた官治・集権政治の再編、つまり〈市民自治〉から出発する自治・分権政治の造出がこれです。……この政治改革が不可避となった背景は、いうまでもなく近代化という工業化・民主化の日本なりの成熟です。明治にはじまる国家つまり官僚が主導する近代化が、数千年におよぶ日本の農村型社会をきりくずし、ほぼ一九六〇年代から一九八〇年代にかけて、都市型社会の成立をみることになります。……その結果、この都市型社会への移行を前提に、地方分権、規制緩和というかたちで、官治・集権型の行政機構を自治・分権型に改造せざるをえなくなったわけです。[32]

松下政治学では、なぜ市民が政治の主役にならざるをえないのか、という構造的必然性の議論（事実認識）が中心に

なっている。しかしいうまでもなく、なぜ市民が政治の主役になるべきか、という思想的必然性の議論（価値判断）は、この構造的必然性の議論には還元しえない。私の解釈では、都市型社会における市民自治の構造必然論は、その威力にもかかわらず、市民自治の思想的必然性の議論を手薄にする要因になっている。

このように批判したからといって、松下政治学の否定を意図しているわけではない。そうではなく、市民自治の構造的必然性の議論を思想的必然性の議論で補完することで、松下政治学の継承＝発展を意図しているのである。ただし、本稿での議論が十分であったとも思わない。さらなる理論的展開が必要であろう。ここでの自己決定論的市民自治論が修正の可能性をはらんでいることを承認して、ひとまず稿を閉じることにしたい。

注

（1）佐伯啓思『現代民主主義の病理――戦後日本をどう見るか』（日本放送出版協会、一九九七年）。阪本昌成『リベラリズム／デモクラシー』（有信堂高文社、一九九八年）。長谷川三千子『民主主義とは何なのか』（文藝春秋社［文春新書］、二〇〇一年）。木崎喜代治『幻想としての自由と民主主義――反時代的考察』（ミネルヴァ書房、二〇〇四年）。なお、代表制や直接投票への賛否両論については、杉田敦『デモクラシーの論じ方――論争の政治』（筑摩書房［ちくま新書］、二〇〇一年）、第五章を参照。

（2）松下政治学の研究は緒に就いたばかりである。山田竜作『大衆社会とデモクラシー――大衆・階級・市民』（風行社、二〇〇四年）を参照。

（3）松下圭一『政策型思考と政治』（東京大学出版会、一九九一年）、五頁。

（4）松下圭一『政策型思考と政治』、八頁。

（5）松下圭一『政策型思考と政治』、五頁。

（6）シュムペーター『資本主義・社会主義・民主主義』新装版、中山伊知郎／東畑精一訳（東洋経済新報社、一九九五年）、第四部を参照。

（7）松下圭一『日本の自治・分権』（岩波書店［岩波新書］、一九九六年）、四五頁。

（8）松下圭一『政策型思考と政治』、九二頁。

（9）松下圭一『日本の自治・分権』、一六〇頁。

(10) 今井一『住民投票――観客民主主義を超えて』(岩波書店［岩波新書］、二〇〇〇年)、五六―五八頁。

(11) 根岸毅は、「やり直しの機会」を保障する「再行主義」を、民主主義の思想的基礎に据えることを提案している(根岸毅『原理主義と民主主義』慶應義塾大学出版会、二〇〇三年)。私の考えでは、再行主義は民主主義の有望な論拠であるものの、市民自治型民主主義の思想的基礎としては十分ではない。というのは、代表中心の民主主義でも再行主義の要件を満たしているからである。

(12) 今井一『大事なことは国民投票で決めよう!――世界の常識［国民投票］のすすめ』(ダイヤモンド社、一九九六年)、二九頁。

(13) 中西正司／上野千鶴子『当事者主権』(岩波書店［岩波新書］、二〇〇三年) を参照。

(14) A. D. Lindsay『わたしはデモクラシーを信じる』永岡薫／山本俊樹／佐野正子訳(聖学院大学出版会、二〇〇一年)、二二―二三頁。

(15) 自由主義と民主主義を同一の原理のうえに置くことで、自由主義と民主主義とを接合しやすくする、というメリットもある。

(16) 岡田憲治『はじめてのデモクラシー講義』(柏書房、二〇〇三年) を参照。

(17) 一九七八年以降の調査では、「時、人による」、「そんな人は出ない」という回答肢が無くなっている。なお、一九五三年調査の質問文は、若干異なっている。「日本の復興の為には、すぐれた政治家が出てきたら、国民がたがいに議論をたたかわせるよりは、その人にまかせた方がよい」という意見がありますが、あなたはこれに賛成ですか、それとも反対ですか?」。

(18) 中西正司／上野千鶴子『当事者主権』、四〇―四一頁。

(19) 現行の公職選挙法では、成年被後見人に選挙権・被選挙権を付与していない(第一一条第一項)。この処遇が適切かどうかは、検討の余地があるだろう。

(20) パターナリズムについては、次の文献を参照。John Rawls, *A Theory of Justice*, Revised Edition (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999), pp. 218-220. Cf. Gerald Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1988).

(21) W・キムリッカ『現代政治理論』岡崎晴輝ほか訳(日本経済評論社、二〇〇二年)、三一九頁。

(22) 水野肇『インフォームド・コンセント――医療現場における説明と同意』(中央公論社［中公新書］、一九九〇年) を参照。

(23) 自己決定は、こうした納得効果のほかに、少なくとも次の二つの効果を持っているように思われる。一つは、政策を責任あるものにする規律効果である。みずからに影響を及ぼす以上、無責任な決定をしにくくするであろう。また、決定に違反しにくくする遵守効果もあるだろう。他者が決定したとすれば、その決定にコミットする意欲は少ないかもしれない。しかし、みずから決定を下したのであれば、その決定を遵守する意欲は高まるに違いない。

(24) 日本にも、自己決定論がなかったわけではない。ここでは、後に首相になる石橋湛山が戦前に記した言葉を紹介したい。「然らば所謂民衆主義とは如何なるものぞ。之れを一言にすれば、一切の責任を民衆自らに負わする主義即ち之れなり。功あるも、過あるも、そは何人の手柄でも無く、又何人の罪でも無く、其の悉くは皆自ら求め、自ら招きし処にして、若し咎むべくば国民自らを咎むべく、若し誉むべくば国民自らを誉むべし。斯くの如きは即ち民衆主義の哲学にして、人類が過去幾千年の経験の結果生産せし最も実用的にして而して最も偉大なる思想なり」(石橋湛山「選挙権拡張の要義」、一九一四年、『石橋湛山全集』第一巻所収、東洋経済新報社、一九七一年、三四五―三四六頁)。しかし戦後の石橋は、衆愚政治論に共鳴するようになっていく。「当時私は、ジェー・エス・ミルとか、ハックスレーなどの説を読んで、金科玉条としていた折なので、尾崎さんの右の意見には承服し得なかった。……しかし今になって省みると、尾崎さんの説も決して誤りであるとはいえない。……訓練なき民衆に、にわかに権利のみが拡張される危険ということは十分考えうることである」(『湛山回想』毎日新聞社、一九五一年、『石橋湛山全集』第一五巻所収、九六―九七頁)。石橋一人に責任を負わせることはできないが、石橋が自己決定論を貫徹しえなかったことは、戦後民主主義の悲劇といえるかもしれない。

(25) 宮田光雄『現代日本の民主主義――制度をつくる精神』(岩波書店[岩波新書]、一九六九年)、一三二―一三三頁。

(26) 福田歓一『近代民主主義とその展望』(岩波書店[岩波新書]、一九七七年)、三頁。

(27) ルソー『社会契約論』桑原武夫/前川貞次郎訳(岩波書店[岩波文庫]、一九五四年)、第三章、第六章、第七章を参照。

(28) 小松美彦『自己決定権は幻想である』(洋泉社[新書y]、二〇〇四年)を参照。

(29) 大田昌秀『沖縄 平和の礎』(岩波書店[岩波新書]、一九九六年)、一三七―一三八頁。

(30) 橋場弦『丘のうえの民主政――古代アテネの実験』(東京大学出版会、一九九七年)を参照。

(31) 松下圭一『政策型思考と政治』、三四五頁を参照。

(32) 松下圭一『日本の自治・分権』、一六頁。