

## 市民自治と「国家」の概念

岡崎, 晴輝  
九州大学大学院法学研究院助教授

<https://doi.org/10.15017/16448>

---

出版情報 : 政治研究. 54, pp.77-99, 2007-03-31. 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「国家」の概念

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 中間考察——市民社会三分化説

### 第四節 「国民」概念の重要性

#### 一 離脱可能性の問題

#### 二 文化的同質性の問題

### 第五節 結論

市民から出発し、分権化・国際化にともなう国家概念の崩壊、つまり自治体、国、国際機構の三政府レベルでの分節政治の展開は、政治概念の「二〇世紀的転換」として記憶されるだろう。（松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会、一九九五年、一三一―一四頁）

## 第一節 序論

現代日本政治は、二〇〇〇年分権改革に示されるように、官治・集権から自治・分権へと構造転換を遂げつつある。松下圭一の政治学（以下、松下政治学）は、こうした現代日本政治の構造転換を理論的に主導してきた、決定的に重要な政治学である。しかし、松下政治学も完全ではありえない。独創的であるがゆえに様々な理論上の難点を抱え込んでいることも否めない。<sup>(1)</sup> 松下政治学の理論的難点の一つひとつ格闘し、松下政治学を継承し発展させていくこと。そして、松下政治学を市民自治の政治学へと脱皮させていくこと。これが私の問題関心である。<sup>(2)</sup> その際、内外の規範的政治理論や経験的政治科学は参考材料として位置づけ、市民の日常言語による政治理論を構築していきたい。

さて、私は論文「市民自治と自己決定の理念」<sup>(3)</sup>（二〇〇五年）において、市民自治の思想的基礎を問い、自己決定の理念を市民自治の思想的基礎に据えてはどうかと論じた。その続編である本稿では、市民自治の政治学は「国家」(state)概念は放棄すべきであるが、「国民」(nation)概念は重視すべきではないかと論じたい。周知のように、松下は『市民自治の憲法理論』（一九七五年）以降、我々の思考を呪縛してきた「国家」概念の放棄を呼びかけている。<sup>(4)</sup> 松下によれば、都市型社会では「国家」は市民・政府へと分解し、政府は自治体・国・国際機構へと三分化する。それに応じて「国家」概念の使用を停止すべきだというのである。私は、こうした理論構成に基本的に与したい。しかし同時に、松下政治学では市民自治にとつての「国民」概念の重要性が捉えられていないのではないか、という疑問も抱いている。<sup>(5)</sup> 本稿で私は、市民社会を地域社会、国民社会、地球社会に三分化する市民社会三分化説を提起し、その基礎理論を踏まえつつ、市民自治にとつての国民社会の重要性を論じることにした。

まず最初に、松下政治学における「国家」概念の放棄を整理し、「国民」概念が軽視されていることを指摘したい（第二節）。次に、「国民」概念の重要性を論じる理論的前提として、地域社会・国民社会・地球社会を概念的に区別する市民社会三分化説を提起したい（第三節）。最後に、市民社会三分化説を踏まえつつ、市民自治にとつての国民社会の重要性を論じたい（第四節）。

## 第二節 松下政治学の再検討

松下は、すでに『市民政治理論の形成』(二九五九年)において、「国家」概念を使用しているとはいえ、市民・政府を区別していた。<sup>(6)</sup>しかしここでは、一枚岩の政府を想定しており、政府の三分化を理論化していたわけではない。その意味において、「国家」概念の放棄はロックの影響であると解釈することはできない。ロック以外にも、ギールケ、メーランド、フイギスなどによる「中世の多元・重層型理論の再生」やウオーラス、マンハイムの影響を無視することはできない。<sup>(7)</sup>しかし、「時代の課題を《理論》として考えながら、時代とともに模索しつつ、私は歩んだようです」という松下の思考法を踏まえれば、「国家」概念の放棄は、これらの理論家の影響としてではなく、むしろ、松下自身の思索の産物として解釈されるべきであろう。以下、松下の名著『政策型思考と政治』(二九九一年)を主要テキストに、<sup>(9)</sup>松下政治学における「国家」概念の放棄を整理し、その難点を指摘することにした。

### 一 松下政治学の基本構造

松下は、「絶対・無謬・包括」という特質を持つ「国家」(ステート)概念を放棄することを提唱する。<sup>(10)</sup>松下によれば、近代日本は、ヨーロッパの「ステート」概念の訳語として、中国古来の「国家」概念を使用した。後発国ドイツでは、ヘーゲルに示されるように、国家観念によって人工政治装置(ステート)を「聖化」していった。同じく後発国の日本でも、「ムラ共同体」プラス「オカミ崇拜」という「東洋専制」の基層文化<sup>(11)</sup>を背景に、「官治・集権型の、絶対・無謬・包括性をもつ国家観念」<sup>(12)</sup>崇拜を作りだしていった(帝国憲法、教育勅語)。近代日本の国家観念は、機構であるかと思えば団体でもあり、団体であるかと思えば機構でもあり、「魔術性」を伴っている。

日本の社会科学は、戦前・戦後、保守・革新を問わず、国家法人論を採用して、こうした国家観念崇拜を理論的に支えてきた。そこでは、国家から自立した市民、政治の主体としての市民は登場しえず、市民は国家の要素、統治客体であるにすぎない。憲法は「国家統治の基本法」であり、国レベルの政府は「統治機構」であり、市民は「私人」である

にすぎない。こうした国家観念は、戦後日本でも否定されるどころか、根強く残ったのである。

日本の国家観念は、戦前では天皇主権と国家主権（官僚主権）、戦後は国民主権と国家主権（官僚主権）との矛盾をはらみ、天皇主権から国民主権へのクテマエの変化にもかかわらず、国家主権（官僚主権）は戦前から戦後にかけて継続する<sup>11)</sup>。

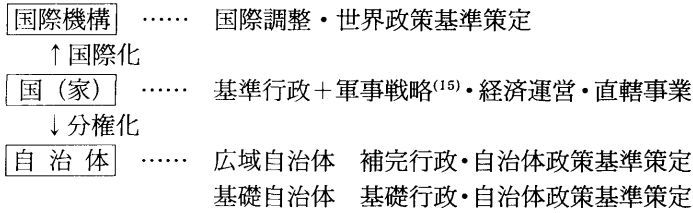
たしかに、ステートとしての国家は、「農村型社会」から「都市型社会」への「大転換」を推進する「近代化Ⅱ工業化＋民主化」の「過渡媒体Ⅱ政治装置」であった。しかし都市型社会では、国家は「市民」と「政府」に分解せざるをえない。松下によれば、こうした市民・政府の分解は、都市型社会における構造必然である。都市型社会では、市民活動、団体・企業、政党が自立し、政治は「多元化」せざるをえない。

シビル・ミニマムの公共整備の不可欠性から、市民の文化水準の変化とあいまって、〈市民活動〉がひろくひろがるだけでなく、分業の深化・拡大にもとづく利害分化から〈団体・企業〉、ついで意見をめぐる党派対立から〈政党〉が、この公共政策の策定・執行に参入してくる<sup>12)</sup>。

こうした市民・政府の分解は、しかし、都市型社会における構造必然であるだけではない。松下は市民・政府の分解に関して、都市型社会における構造必然論だけではなく、政府は市民の信託機構であるという「政府信託論」も提示している（ただし、両者の関係は必ずしも明確ではない）。松下によれば、市民は「信託」によって、「代表機構」としての政府（議会・長）を形成し、市民の「代行機構」、議会・長の「補助機構」としての行政機構を形成する。

政府は、政治主体たる市民によって〈信託〉された機構として、制度主体にとどまる。制度主体たる政府は、政治

図1 自治体・国・国際機構



(『政策型思考と政治』59頁から作成)

主体たる市民の「参加」を土台とし、また市民によって「組織・制御」されるのである。<sup>(13)</sup>

その解答は、各レベルの政府は個々の市民の「信託」によってつくられ、個々の市民がこの「信託」を解除すれば政府ではなくなる、という緊張の設定である。「信託」においては、市民が政府の創造主である。基本法という設計図によって、市民の道具・機構として政府がつくられる。<sup>(14)</sup>

松下によれば、都市型社会では、市民と政府が分解するだけではない。「分権化」と「国際化」が進展し、政府は自治体・国・国際機構へと三分化する。一方では、分権化が進展し、自治体(基礎自治体+広域自治体)が政府として自立する。他方では、国際化が進展し、国際機構も政府として自立する。こうして政府は、自治体、国、国際機構という三政府へと「重層化」する(図1を参照)。しかも、こうした政府の三分化に対応して、政策基準はシビル・ミニマム、ナショナル・ミニマム、インターナショナル・ミニマムへ、法は自治体法、国法、国際法へ、文化は地域個性文化、国民文化、世界共通文化へと三分化するといふのである。こうした自治体・国・国際機構への三分化は、やはり都市型社会における構造必然である。「事実、近代化Ⅱ工業化・民主化によって都市型社会が成立すれば、そこに、国家の分権化・国際化が必然となり、あらためて自治体、国、国際機構という、政府の三分化がおきることになる」。<sup>(16)</sup>松下は、都市型社会において分権化・国際化が構造必然であることを、次のように説明している。

- (1) 分権化 シビル・ミニマムの公共整備をめぐつて、自治体レベルの課題が、量・質ともに拡大するため、自治体はこの課題にふさわしい権限・財源また人材・熟練をも

つ自治体政府として自立しはじめる。そのうえ、自治体は、国とは異なる地域個性をもつ政治課題をもつため、独自の国際政策による自治体外交にとりくみ、国境をこえていく。……

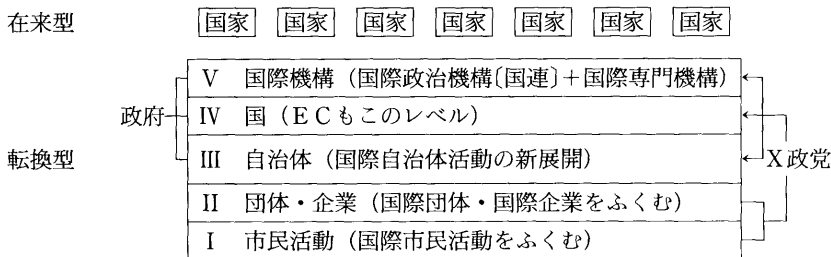
(2) 国際化 国際コミュニケーションの発達、国際分業のタテ・ヨコの拡大・深化とあいまって、地球規模の世界共通文化、世界共通課題、世界政策基準が自立しはじめ、国際機構、つまり国際政治機構(国連)ならびに多様な国際専門機構(ILO、WHO、ユネスコ、インテルサット、世界銀行など)の定着をみる。……<sup>(17)</sup>

ここでも松下は、都市型社会における構造必然論だけではなく、政府課題は市民に身近な自治体(基礎自治体、広域自治体)から、国、国際機構へと順次配分されるという「補完原理」も提示している(ここでも、両者の関係は必ずしも明確ではない)。松下が回顧しているように、すでに『市民自治の憲法理論』(一九七五年)において、補完原理の考え方が提示されている<sup>(19)</sup>。ただし『政策型思考と政治』では、広域自治体が基礎自治体を「補完」することへの言及はあるもの<sup>(20)</sup>、特に補完原理について論じられていないわけではない。しかしこのことは、松下が補完原理を放棄したことを意味するわけではない。松下は、自身の理論的生涯を振り返った『現代政治\*発想と回顧』(二〇〇六年)において、政府三分化の構造必然論<sup>(21)</sup>だけではなく、補完原理も提示している<sup>(22)</sup>。

## 二 松下政治学の難点

このように松下は、都市型社会では「多元化・重層化」した「分節政治」が出現すると捉え、単一「国家法人」論にかわる重層「政府信託」論を提示している(図2)。私も、松下政治学における市民・政府の分解、自治体・国・国際機構の分化という理論構成、要するに「国家」概念の放棄に基本的に与したい。この理論構成は、日本における「国家統治」を解体し「市民自治」を創造するのに寄与してきたし、これからも寄与しつづけるであろう。しかし私は、松下政治学における「国家」概念の放棄には疑念も抱いている。松下は「国家」概念を放棄する際に、「国民」概念までも軽視してしまっただけではないか、と。

図2 政治イメージの模型転換



(『政策型思考と政治』54頁から作成<sup>(23)</sup>)

最初に確認したいのは、松下は当初、主として「国民」概念を使用していたこと、国際機構を視野に収めていなかったことである。松下は『市民自治の憲法理論』(一九七五年)では、「国家イメージは「市民」と「政府」のイメージへと分解し、政府イメージ自体も自治体政府と中央政府へと分節化されてい<sup>(24)</sup>」くと述べつつも、「国家は、国民と政治機構とに二元的に分解し、政治機構も国と自治体との機構に分節する<sup>(25)</sup>」と定式化していた。『新政治考』(一九七七年)や『市民自治の政策構想』(一九八〇年)では、「国家という観念を、「国民」と「政府」に分解し、次にこの政府を、自治体政府、中央政府、にわけて考えればよい<sup>(26)</sup>」、「国民と政府を区別し、その政府も地方、中央にわけて考える<sup>(27)</sup>」と定式化していた。しかし「市民文化は可能か<sup>(28)</sup>」(一九八五年)になると、「国家という観念は、市民と政府に分解され、その政府も自治体政府と中央政府に分化する<sup>(28)</sup>」と定式化し、「市民」概念を使用するようになったのである。

ここで注目すべきは、「市民文化は可能か<sup>(29)</sup>」では、国際機構を含めた政府三分化説は提示されていないのに、「国民」概念が「市民」概念へと置き換えられたことである。このことは、「市民」概念への置き換えが国際機構の導入とは無関係になされたことを意味している。ただし、「市民文化は可能か<sup>(30)</sup>」では、「国民」概念から「市民」概念への置き換えの理由は説明されていない。しかし、後の著作を読めば、「市民」概念への置き換えは、次の二つのことを含意しているように思われる。第一に、「国民」概念の受動性に代えて、「市民」概念の能動性を含意していること。第二に、外国人を排除する「国民」概念の閉鎖性に代えて、外国人とも共生する「市民」概念の開放性を含意していること。こうした「市民」概念への置き換えを継承する『政策型思考と政治』では、「国民」概念は消極的に論じられている。



つまり、「国家公民」といった概念こそが、ここで破綻する。国民・国籍は、国境、国法とともに、国レベルの概念にすぎないことをあらためて強調したい。国民・国籍とは、近代になって主権による一元・統一型の支配をめざす国家にみあって、つくりだされた制度である。本来、農村型社会の共同体・身分を打破するだけでなく、領土内の多民族を国家に統合する政策の産物にすぎなかつた。<sup>(32)</sup>

いわゆる国民文化は、近代国家の形成にとまなう「国語」の造出を基盤にかたちづくられた、〈政治〉的な人工文化である。国語・国史の教科書に象徴されるような、単一文化を指向するこの国民文化については、数千年つづく農村型社会に背景をもち、民族の多様性をふくむ「地域個性文化」の再発見がすすみ、また都市型社会の成立を基盤とした「世界共通文化」の成熟をみて、その神話性の打破がおきているのである。<sup>(33)</sup>

「国民」の位置づけは第四章でみたが、ついでこの国家の基礎とみなされた「領土」の意義も変る。いわゆる領土観念は、富の源泉が土地の広さに依存していた農民心性ともいうべき、農村型社会の考え方の遺物にすぎない。……「国境」も、通常、歴史偶然によつてきまるにすぎない。……現在の国境線に必然性はないのである。……国境の神秘化は、学校・軍隊の教育が強調してきた、国家幻想の反映といつてよい。……国境は、自由に往来できる自治体レベルの政府の管轄線とおなじく、国レベルの管轄線という意味しかもたなくなる。<sup>(34)</sup>

このように松下は、「国民」概念を消極的に評価する傾向が強い。しかし、「国民」概念を消極的に評価してよいのだろうか。後に論拠を挙げるように、もう少し積極的に評価すべきなのではないのだろうか。このように言うと、松下が「国民」概念を消極的に論じているのは、「国民国家」の圧倒的呪縛に対抗するためである、という反論が生じるかもしれない。松下政治学の理論的・実践的文脈を考慮すべきである、と。たしかに、そうかもしれない。しかし、政治理論という営為が政治それ自体ではなく、政治から相対的に自律した営為であるとすれば、理論的・実践的文脈いかに

かわらず、「国民」概念を適切に位置づけなければならないであろう。

### 第三節 中間考察——市民社会三分化説

私は、「国民」概念の重要性を論じる理論的前提として、市民社会を地域社会 (local society)、国民社会 (national society)、地球社会 (global society) に分類することを提案したい。そして、三つの市民社会を区別する概念的装置として、離脱可能性と文化的同質性という二つの概念を導入することを提案したい。ここで私は、日本を念頭に置いて理論構築しているため、多民族国家やEUのように、純粹には妥当しない事例もあるだろう。しかし、市民社会三分化説が日本にしか妥当しない特殊理論であるとも考えない。

さて、離脱可能性と文化的同質性の概念を定義したい。第一に、離脱可能性とは、ある市民社会の構成員から別の市民社会の構成員になりうることである。ここで「構成員」という場合、旅行者のような一時的滞在者は含めない。しかし、参政権の保有者に限定されるわけでもない。参政権の有無にかかわらず、ある市民社会に定住し、生活基盤を有している人はすべて、その市民社会の構成員であると捉えたい。第二に、文化的同質性とは、市民社会の構成員が言語やその他の文化を共有していることである。もちろん、「共有」といっても、同一の文化を完全に共有しているということにはありえない。文化は、地域間・階層間・性別間といった様々な差異をはらんでいる。しかし、日常生活に支障のないコミュニケーションが市民間に成立しているとき、言語やその他の文化が共有されていると捉えたい。

この二つの概念を組み合わせると、市民社会は、次のように区別できるであろう(表1)。すなわち、地域社会は、離脱可能性が大きく、文化的同質性も高い市民社会(ただし、文化的同質性が低い場合もある)。国民社会は、離脱可能性は小さいが、文化的同質性は高い市民社会。そして地球社会は、離脱可能性は無く、文化的同質性も低い市民社会である。ただし、幾つかの留保が必要である。第一に、国民社会の離脱可能性は、国ごとに異なっている。たとえば、同じ言語を公用語とする国がある場合には、国民社会の離脱可能性は大きくなるであろう。第二に、地域社会の文化的同質

表1 地域社会・国民社会・地球社会

	離脱可能性	文化的同質性
地球社会	無	低
国民社会	小	高
地域社会	大	高(低)

性は、時に低くなることもありうる。たとえば、外国人労働者を多く雇用する工場があり、定住外国人が集中している地域社会では、文化的同質性は相対的に低くなるであろう。第三に、国民社会や地域社会に生じる文化的異質性は、国民社会を前提にした異質性である。この点、国民社会のあいだに生じる文化的異質性とは決定的に異なっている。

ここで、注意を喚起しておきたい。それは、離脱可能性と文化的同質性が相関していることである。文化的同質性は離脱可能性の条件になっている。文化的同質性が低ければ、別の市民社会に移住するのは難しいが、文化的同質性が高ければ、別の市民社会に移住しやすい。逆に、離脱可能性は文化的同質性の条件になっている。離脱の程度が小さければ、文化的融合は生じにくい、離脱の程度が大きければ、文化的融合が生じやすく、文化的同質性が高まるであろう。とはいえ、離脱可能性と文化的同質性は、三つの市民社会を区別する基準として、一応は区別することができるであろう。

たしかに、松下政治学のなかに市民社会三分化説の萌芽がないわけではない。松下は『政策型思考と政治』において、「国民」概念とは区別された「地域市民」概念<sup>(36)</sup>や「世界市民」概念<sup>(37)</sup>について語っている。

- ① 分権化 国レベルの「国民」「国籍」概念と異なる、自治体レベルでの、外国人をふくめた地域市民型の「住民」概念の自立
- ② 国際化 世界共通文化を背景に、個人原理にもとづく世界市民型の「人権」概念の確立<sup>(38)</sup>

このことは、松下政治学にも三つの「市民」概念が存在していることを意味している。しかし松下は、三つの「市民社会」概念を提示してはいない。奇妙なことに、松下政治学では「市民」概念と「市民社会」概念との関係が曖昧である。そもそもロッキの社会契約論では、個人が契約によって社会を形成し、社会が政府に権限を信託するものとされていた。そこでは、個人と社会とは概念

的に区別されていた。松下も『ロック「市民政府論」を読む』において、ロックにおける「社会」概念の決定的意義を論じている。

ロックは、ホッブズが個人をリヴァイアサンに直接むすびつけたのにたいして、個人がヨコにつながるソサエティ（社会）を設定します。このロックの「社会」の設定は決定的でした。この「社会」の設定によって「政府」をこれに従属させ、ロックは、人民対政府、自由対権力の政治緊張ついで個人対全体という論理緊張を、社会対政府の制度関係に置きなおしたからです。<sup>(39)</sup>

ところが、松下は「団体観念としての市民と、機構観念としての政府との分離」<sup>(40)</sup>と述べ、個人概念としての「市民」概念と、集合概念としての「市民社会」概念とを区別していない。しかし「市民」概念だけでは、三つの「市民」ないし「市民社会」のあいだの質的相違は浮かびあがってこない。三つの市民社会の質的相違を捉えるためには、三つの市民を区別するだけではなく、三つの市民社会を区別することが欠かせない。

こうした市民社会三分化説にたいしては、次のような疑問が生じるかもしれない。市民社会三分化説は、歴史的に存在する三市民社会に概念を与えているのか、それとも、都市型社会において三分化した市民社会に概念を与えているのか、と。私は、後者であると捉えている。たしかに、地域社会それ自体は、農村型社会における村落共同体（ゲマインシャフト）として存在していた。しかし都市型社会が成立し、離脱可能性が現実化してきたため、コミュニティとしての地域社会が自立するようになった。他方、都市型社会では、国境を越えた人的交流が拡大し、地球社会も自立するようになったのである。

#### 第四節 「国民」概念の重要性

これまで、離脱可能性と文化的同質性の二概念を導入して、地域社会・国民社会・地球社会の三市民社会を区別してきた。以上の市民社会三分化説を踏まえ、なぜ市民自治の政治学が「国民」概念を重視すべきなのか、考えていくことにしたい。国民社会が相対的に離脱しにくいこと、文化的に同質的であることは、国民社会にいかなる市民自治上の重要性を付与しているのであろうか。また、そのことは市民自治の政治学にたいして、いかなる理論的修正を迫るものなのであろうか。

##### 一 離脱可能性の問題

地域社会と国民社会とのあいだには、離脱可能性に相違がある。自治体の基盤となる地域社会は離脱可能性が大きい、国の基盤となる国民社会は離脱可能性が小さい。我々は、この離脱可能性の大小を検討せずに、国や国際機構にたいする自治体の優位を論じることはできない。

ところで、市民社会(civil society)は自発的結社(voluntary association)ではない。我々は、自発的結社には自由加入／離脱できるが、市民社会には、自発的結社のように自由には加入／離脱できない。市民社会が自発的結社の領域であるとしても、市民社会それ自体は「非自発的結社」(ウォルツァー)<sup>(4)</sup>である。とはいえ、一口に社会といつても離脱可能性の程度は同じではない。すでに示唆したように、地域社会は、国民社会に比べて離脱しやすい。憲法上、居住・移転の自由を保障されているだけではなく、実際上も、国民性を共有した別の地域社会が存在する。それゆえ、別の地域社会に移住しやすい。しかるに国民社会は、離脱することは不可能ではないものの、地域社会とは比べものにならないほど難しい。たしかに、エリートや単純労働者は外国に移住しやすいであろうが、しかし、国民社会を解体するほどの移住が生じるとは考えにくい。この離脱困難性は、市民の自発性とは異質であり、市民自治に反するようにみえるかもしれない。しかし、離脱困難であることは、市民自治にとって必ずしも悪いことではない。

ここで、議論を深めるために、ハーシュマンの『離脱・発言・忠誠』（一九七〇年）を参照したい<sup>(42)</sup>。同書は、組織の「衰退」からの「回復メカニズム」を、「離脱」(exit)・「発言」(voice)・「忠誠」(loyalty)という観点から分析した古典的名著である。ハーシュマンによれば、経済学者は「離脱」を、政治学者は「発言」を偏重しやすい。しかし我々は、両方とも視野に収めなければならぬ（ただし、離脱を偏重するアメリカの伝統を考慮してか、アクセントは発言に置かれている）。たしかに離脱は、有効な回復メカニズムの一つである。しかし、常に有効であるとはかぎらない。その時には、発言という回復メカニズムが有効であるという。ただし、両方のオプションを「組み合わせる」ことは、非常に難しい。離脱しやすい組織では、発言は生じにくくなるから。しかるに、組織への「忠誠」は、発言を活性化させる。ただし、忠誠者が離脱の脅しをかけることで、発言の有効性は高まる。ハーシュマンによれば、いついかなる時にも安定した、離脱と発言の最適の組み合わせというものはない。大事なものは、必要な場合にはもう一方のオプションを行使することだというのである。こうした内容の本書は、様々な専門分野に多大な影響を与えている<sup>(43)</sup>。

さて、ハーシュマン理論を参考に、地域社会と国民社会の相違を考えてみたい。ハーシュマンは、必ずしも地域社会を念頭に置いているわけではない（表2）。しかし我々は、ハーシュマン理論を地域社会にも適用できるであろう。すでに述べたように、地域社会は相対的に離脱しやすい。その離脱しやすさが市民自治にプラスに作用するかマイナスに作用するかは、実際の、離脱の程度に左右されるに違いない。たしかに、一定水準以下であれば、離脱は、その地域社会がうまくいつているか否かのシグナルとして機能するであろう。言い換えれば、離脱は一種のインプット——ティボーの「足による投票」——として機能するであろう。ところが、一定水準を超えると、市民自治にとつての機能障害になりかねない。地域社会の離脱に関しては、少なくとも四つの機能障害を指摘できるであろう。

第一に、離脱の程度が大きいと、その地域社会にコミットせずにフリーライダーになろうとする人々が続出するであろう。将来、別の地域社会に移住する可能性が大きい場合には、その地域社会にコミットすれば、政治参加のコストが行政サービスというベネフィットを上回るかもしれない。この場合には、政治参加のコストを回避しつつ、ベネフィットだけを享受したがるのも、ある意味では合理的であろう。このように大きすぎる離脱は、住民のあいだに政治参加の

表2 離脱と発言

構成員 の志向		離 脱	
		YES	No
発言	Yes	自発的結社、競争的政党、一部の企業（例えば、少数の顧客向けに製品を販売する企業）	家族、部族、国民、教会、全体主義的一党制以外における政党
	No	顧客との関係で競争的な営利企業	全体主義的一党制における政党、テロリスト集団、犯罪ギャング

〔『離脱・発言・忠誠』p. 121, 137頁〕

回避を蔓延させて、市民自治を弱めてしまうであろう。

第二に、離脱の程度が大きい場合、通常は、保守的住民よりも批判的市民のほうが離脱するであろう。こうした離脱の不均衡の結果、地域社会で影響力を持つのは、多かれ少なかれ特権を享受している保守的な中高年世代ということになるであろう。こうした支配層が選挙で勝利を収めた場合、支配層は、多くの住民が離脱していったとしても、それほど危機感を抱かないであろう。このように大きすぎる離脱は、保守的バイアスをもたらし、市民自治を弱めることになるであろう。

第三に、離脱の程度が大きいと、財政面でも機能障害が発生するであろう。転出が転入を上回った場合、税収が減少し、自治体の財政的基盤は弱まることになる。もちろん、国民社会の場合でも、個人や企業が税金の安い国に移住することはありうる。しかし、大規模な離脱が起こりうる地域社会の場合、財政面の影響は深刻である。大きすぎる離脱は財政難をもたらし、市民自治を弱めることになるであろう。

第四に、離脱の程度が大きいと、市民自治にたいする別の機能障害も発生するかもしれない。特定の政治的教義を信奉した政治団体や特定の宗教的教義を信奉した宗教団体が意図的に特定の地域社会に転入し、その地域社会のマジョリティを形成したとしよう。この場合、この地域社会の決定は、形式的には自己決定であるかもしれないが、実質的には、外部の政治団体や宗教団体による他者決定であるかもしれない。大きすぎる離脱は、他者決定への転化という危

険をはらんでいる。

このように離脱可能性は、地域社会における民主主義を機能障害に陥らせる危険をはらんでいる。この離脱可能性の問題を考慮に入れると、市民自治の政治学は、自治体の優位をアブリオリに前提にすることはできない。松下は、自治体優位の論拠として、自治体が市民に身近であることを挙げている。「市町村は基礎自治体ですから〈現場〉をふまえた市民の批判・参画によって政策・制度づくりの誘因が直接働きます<sup>(45)</sup>」。松下はまた、「自治体間競争」が「自治体間格差」をもたらし、結果として自治体の政策水準が上昇するとも論じている。「自治体間のこの競争・格差の増大は、結果として自治体の可能性の追求となり、自治体の潜在力を開花させる。この自治体間格差をひろげ、自治体間競争を誘発しながら、先駆自治体の先導による居眠り自治体の自立がすすむとき、自治体相互の連帯がはじまるのである<sup>(46)</sup>」。

しかし、離脱可能性という条件を考慮に入れると、地域社会における市民自治が機能するか否かは、状況に依存することになる。離脱の程度が甚だしければ、批判・参画という「発言」は衰退するに違いない。その結果、自治体間格差は拡大する一方であるに違いない。こうした状況では、国民社会のほうが市民自治にとっては有利な場であるかもしれない。国民社会は、地域社会とは対照的に、離脱しにくいがゆえに発言の誘因が働きやすいから。このように市民自治の政治学は、自治体の優位をアブリオリに前提にすることはできない。

松下政治学では、国民社会の離脱可能性が過大評価されているため、地域社会と国民社会の離脱可能性の相違という問題が浮かびあがってこないのかもしれない。松下は、今日では「国境をこえた人・モノ・カネ・情報の移動がはげしくなる<sup>(47)</sup>」と分析している。しかし、いくらグローバル化が進行したとしても、次に検討する文化的同質性の議論を踏まえると、国民社会を解体するほどの国際的な人口移動が生じるとは考えにくい。そうであるとすれば、地域社会と国民社会の離脱可能性の相違を、市民自治の政治学に組み込まなければならぬであろう。

## 二 文化的同質性の問題

次に、市民自治にとつての文化的同質性の重要性を議論したい。すでに述べたように、文化的同質性とは、市民社会



の構成員が言語やその他の文化を共有していることを意味する。地球社会は、こうした文化的同質性を備えてはいない。このことは、地球社会における民主主義が困難であることを意味している。たとえば言語が共有されていなければ、民主主義は十分には機能しない。しかるに地球社会では、母語が共有されていないのはいうまでもなく、国際コミュニケーション言語でさえも十分には共有されてはいない。それを共有しているのは、一部のエリート層に限定されている。こうした共通言語の不在は、地球社会における民主主義を困難にするであろう。逆に、共通言語の存在は、地域社会や国民社会における民主主義を相対的に容易にするであろう。

ここで、議論を深めるために、リベラル・ナショナリズムの諸理論を参照したい。リベラル・ナショナリズムとは、リベラル・デモクラシーにとつての国民性(ナショナリティ)の重要性を強調する政治理論である。<sup>(48)</sup>

ウィル・キムリツカ (Will Kymlicka) は、啓蒙的コスモポリタニズムにたいしてリベラル・ナショナリズムを擁護している。<sup>(49)</sup> キムリツカによれば、啓蒙的コスモポリタニズム(たとえばコンドルセ)は、「共通の文明(civilization)の普及が共通の文化(culture)の出現をもたらすであろう」と想定していた。しかし実際には、ナショナリズムが生じた。キムリツカによれば、リベラル・ナショナリズムでは、第一に、個人の自由のために国民文化への帰属が要請される。

第二に、国民文化、特に土着語(vernacular language)は、審議的・参加的民主主義を支えるためにも要請される。<sup>(50)</sup> 「民主政治は、土着語での政治である」(democratic politics is politics in the vernacular)。こうしてキムリツカは、国民文化が「自由と民主主義という啓蒙の価値の最善のコンテクスト」であることを指摘して、リベラル・ナショナリズムを擁護している。留意しておけば、キムリツカは、コスモポリタニズムを全面的に否定しているわけではない。また、キムリツカ自身が多文化主義の代表的理論家であることが示しているように、リベラル・ナショナリズムは多文化主義と矛盾するものでもない。

デイヴィッド・ミラー(David Miller)は、自由や民主主義にとつてだけではなく、社会正義にとつても国民性が重要であることを論じている。<sup>(51)</sup> ミラーによれば、社会正義を促進する政策によつて損失を被る人々がその政策を受け入れなければ、社会正義を実現することは難しい。そうした動機を提供するのは、国民という共有されたアイデンティティ

を措いてほかにない。こうした議論に反対する人々は、ベルギー、カナダ、スイスといった多民族国家を持ち出すであろうが、しかしミラーによれば、第一に、そうした多民族国家は連邦制を発達させている。第二に、多民族国家の市民は「重層的」アイデンティティを抱いており、たとえばケベック人であると同時にカナダ人としてのアイデンティティを抱いているというのである。

私は、こうしたリベラル・ナシヨナリストの議論に与りたい。たしかに、経済のグローバル化に伴い、国民国家が動揺していることは間違いない。しかしこのことは、国民性を捨象した「世界市民」ないし「地球市民」が成立することを意味するのであろうか。そうではない。リベラル・ナシヨナリストが論じているように、国民性は依然として重要な役割を演じている。なかでも、言語の共有は重要な役割を演じている。たしかに、言語が共有されていなくても一定のコミュニケーションは可能であろう。しかし、言語が共有されていない場合、民主主義、とりわけ市民自治型民主主義は可能なのであろうか。たしかに、代表の役割を重視するエリート民主主義の場合、市民が言語を共有していなくても、民主主義は機能するであろう。しかし、市民の直接的自己決定を重視する市民自治型民主主義の場合、共通言語の不在は致命的である。共通言語がなければ、公共の問題を討論し、解決することは困難であるに違いない。

文化的同質性はまた、松下政治学の中心概念の一つである、シビル・ミニマムの概念にとっても重要である。<sup>(52)</sup>シビル・ミニナムとは、社会保障、社会資本、社会保健にわたる、都市型社会における市民生活基準である。ミラーは再分配の問題を中心に据えているが、ミラーの指摘は、再分配の問題にとどまらないシビル・ミニナムの問題にも当てはまるであろう。私の解釈では、シビル・ミニナムは、特定の国民文化を前提にせざるをえない。たしかに、シビル・ミニナムは「地域個性をいかす」<sup>(53)</sup>ものとされている。しかし「地域個性をいかす」ためには、そもそも、基準としての国民文化が欠かせない。もちろん、シビル・ミニナムの解釈をめぐるては闘争が生じるであろうが、国民文化や地域個性文化を前提としなければ、何がミニナムであるかは解釈しようがない。緑の整備は、先進社会ではシビル・ミニナムであるかもしれないが、そうでない社会では、ミニナムを超えるかもしれない。

このように文化的同質性を重視すると、次のような批判が生じるかもしれない。「いわゆる国民文化は、近代国家の形

成にとまなう「国語」の造出を基盤に「政治」的な人工文化<sup>(54)</sup>ではないか、と。たしかに国民文化が近代の産物であることは否定できない。たとえば「国語」にしても、特定地域の特定階層の言葉を標準にし、それを教育によって広めたものである<sup>(55)</sup>。しかし、たとえば戦前日本における皇民化政策のように、無理な国民形成政策は抵抗に遭い、維持できないであろう。こうした歴史的経験を経ることで、国民の人工性は減少するであろう。国民は完全に自然的ではないが、かといって完全に人工的でもない。

また、文化的同質性の重視は外国人の排除をもたすのではないか、という批判も生じるかもしれない。しかし、そうではない。共生にとつての共通言語・文化の重要性を踏まえ、外国人が国語や国民文化にアクセスしやすくする環境を整備したほうが、異質な人々の共生につながるであろう。むしろ、共通言語・文化の重要性を軽視するほうが、外人にたいする実質的排除を黙認することにつながるであろう。もちろん、たとえば母語で裁判を受ける権利を保障するというように、共生のための制度が整備されなければならないであろう。また、共通文化のうえに様々な民族文化が開花することも否定されない、それどころか、促進されなければならないであろう。加えて、そうした民族文化によって共通文化それ自体が変容していくこともありうるであろう。しかしこれらのことは、共通言語・文化を重視することと矛盾するものではない。

さて、市民自治の政治学は、こうした文化的同質性の政治的機能を考慮に入れて、国民性を重視した理論的修正をしなければならぬであろう。なによりもまず、国の政策課題に文化的同質性の維持を加えるべきであろう。松下は『政策思考と政治』において、国の課題として「基準行政(国の政策基準策定、権限・財源の配分)」に加えて「軍事戦略・経済運営・直轄事業」を挙げている<sup>(56)</sup>。ただし、論文「組織・制御としての政治」(一九九四年)では、「軍事戦略」を「外交戦略」に置き換え、同論文を『現代政治の基礎理論』(一九九五年)に収録した後は、さらに「国際戦略」に置き換えている<sup>(57)</sup>。しかし、リベラル・ナショナリズムの議論を踏まえると、国民や外国人にたいする国語教育や国民文化教育の機会提供が決定的に重要になるに違いない。もちろんこのことは、地域独自の方言や文化を差別することではないし、国際コミュニケーション言語としての英語教育の重要性を否定するものでもない。しかし市民自治の政治学は、市民自

治の基礎になる国語や国民文化を所与の前提にすることはできない。

## 第五節 結論

これまでの議論を要約したい。松下によれば、都市型社会では「国家」は市民と政府へと分解し、政府も自治体・国際機構へと三分化する。それに応じて「国家」概念の使用を停止すべきだというのである。私も、こうした理論構成に与りたい。しかし私は、松下は「国民」概念の重要性を軽視しているのではないかと疑問を呈した。そして、離脱可能性、文化的同質性という二つの概念を導入して市民社会を三分化したうえで、国民社会の重要性を論じてきた。国民社会は、離脱可能性が小さく、文化的同質性が高いため、市民自治にとつて有利な条件を備えている。我々は、市民社会の特質の相違を無視しては、市民自治の政治学を前進させることはできないであろう。いうまでもなく、国民社会の重要性を論じることは、地域社会や地球社会の重要性を否定することではない。私が意図しているのは、「国民」概念にたいして、市民自治上の適切な位置づけを与えることである。本稿の議論が適切であるか否かは、読者の判断に委ねることにしたい。

### 注

(1) 平田哲男は、次のように述べている。「既成の政治学に価値意識が欠如しているとする批判はラディカルであり、その体系はあきらかに現代政治学の主流にたいして挑戦的なスタンスを保持している。しかも、さきに検討したように、理論的にはいくつかの難点をもっており、到底十全なものではない。けれども、「市民政治学」の提起した基本的な思想方法の枠組を無視して、日本の未来を科学的に構想することが不可能なこともたしかである」(平田哲男「日本における市民政治理論の特質——松下圭一の理論的営為の方法」、『都留文科大学研究紀要』第二六集、一九八七年、六四頁)。

(2) 大嶽秀夫は、松下が対話者を持たなかったことの悲劇を指摘している。「理論家」としての彼の議論が深みを欠き、何冊もの著作を書きながらほとんど同じ議論の繰り返しに終わっているのは、以上の理由から、彼が対話すべき相手を(同時代人にも、過去の思

思想家にも)もつことができなかつたためであるように思われる」(大嶽秀夫『高度成長期の政治学』東京大学出版会、一九九九年、二二頁)。私は、松下が過去の思想家に対話者を持たなかつたとは思わない。松下政治学を考察した平田哲男や田口富久治は、イギリス政治学の影響が強いことを指摘している(平田哲男、前掲論文、六五頁。田口富久治『戦後日本政治学史』東京大学出版会、二〇〇一年、三三三頁)。しかし、同時代の思想家に目を移せば、松下がイデオロギー上の批判者は持ちえても(平田哲男、前掲論文を参照)、理論上の対話者は持ちえなかつたことは否めない。

(3) 岡崎晴輝「市民自治と自己決定の理念」、『政治研究』第五二号、二〇〇五年、一―三三頁。

(4) 松下は、次のように回顧している。「その時点で、制度型思考の再編をめざした、『市民自治』の〈政策・制度〉を対置していくのである。私の国家を書いている。戦後もつづく『国家統治』という〈観念崇拜〉に、『市民自治』の〈政策・制度〉を対置していくのである。私の国家観念との別れは、この時点ではじまっている」(松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、一九九一年、三六〇―三六一頁)。

(5) かつて田口富久治は「松下理論における『民族』(nation) および『民族主権』(sovereignty of nation) 概念の欠落」を指摘し、「松下氏は『国家主権』(state sovereignty) 概念を排除しようとするあまり、それとは異質の『民族主権』概念をも水に流し去っている」と批判した(田口富久治『国民主権 国会・地方自治——『世界』二月号、松下圭一論文に寄せて』、『季刊 科学と思想』第二四号、一九七七年四月、八七―八八頁)。しかし田口は、問題提起にとどまっている。

(6) 松下圭一『市民政治理論の形成』(岩波書店、一九五九年)。

(7) 松下圭一『ロック「市民政府論」を読む』(岩波書店、一九八七年)、二八四頁を参照。

(8) 松下圭一『現代政治\*発想と回顧』(法政大学出版局、二〇〇六年)、一二六頁。七六一―七七頁も参照。

(9) 松下は『現代政治\*発想と回顧』において、『政策型思考と政治』を次のように位置づけている。「一九九一年、六〇歳をすぎてようやく『政策型思考と政治』(東京大学出版会)を書くことができます。……同書は市民を起点とした新しい文法をもつ現代政治学概論になっているはずだ」(七五―七六頁)。「このような私の今日の考え方ないし理論視座の基本については、一九九一年の『政策型思考と政治』(東京大学出版会)でまとめました」(一二二頁)。

(10) 松下圭一『政策型思考と政治』(東京大学出版会、一九九一年)、第一章―第五章、第二章、第一八章、第二〇章を参照。

(11) 『政策型思考と政治』、四一頁。

(12) 『政策型思考と政治』、六頁。

(13) 『政策型思考と政治』、一一頁。

(14) 『政策型思考と政治』、八八頁。

- (15) 『現代政治の基礎理論』以降は、「軍事戦略」が「国際戦略」に置き換えられている(松下圭一『現代政治の基礎理論』東京大学出版会、一九九五年、一四頁。『現代政治\*発想と回顧』、六四頁)。
- (16) 『政策型思考と政治』、四六頁。
- (17) 『政策型思考と政治』、五四―五五頁。
- (18) 『現代政治\*発想と回顧』、六六―六七頁。
- (19) 松下圭一『市民自治の憲法理論』(岩波書店『岩波新書』、一九七五年、五一―五二頁、一一五頁)。
- (20) 『政策型思考と政治』、二八五頁。
- (21) 『現代政治\*発想と回顧』、一二四―一二五頁。
- (22) 『現代政治\*発想と回顧』、六四―六七頁。
- (23) 『現代政治の基礎理論』以降は「EC」が「EU」に置き換わっている(『現代政治の基礎理論』、五頁。『現代政治\*発想と回顧』、六六頁)。また、「市民立憲の憲法思考」以降は「政党」が削除されている(松下圭一『市民立憲の憲法思考——改憲・護憲の壁をこえて』生活社、二〇〇四年、一〇頁。『現代政治\*発想と回顧』、六六頁)。
- (24) 『市民自治の憲法理論』、七三頁。
- (25) 『市民自治の憲法理論』、一八九頁。
- (26) 松下圭一『新政治考』(朝日新聞社、一九七七年)、一〇七頁。
- (27) 松下圭一『市民自治の政策構想』(朝日新聞社、一九八〇年)、六三頁。
- (28) 松下圭一『市民文化は可能か』(岩波書店、一九八五年)、一四〇頁。
- (29) 松下は、こうした「市民」概念への置き換えの後、自治体・国・国際機構の政府三分化説を提示している。松下は『自治体の国際政策』(一九八八年)では、「政府三分化説」という言葉は用いていないものの、自治体・国・国際機構の重層化を論じるようになる(松下圭一編著『自治体の国際政策』学陽書房、一九八八年、二六五頁、二六六頁、二九〇頁)。
- (30) たとえば、『現代政治\*発想と回顧』、五二頁。
- (31) たとえば、松下圭一『政治・行政の考え方』(岩波書店『岩波新書』、一九九八年)、三七―三八頁。
- (32) 『政策型思考と政治』、六三頁。
- (33) 『政策型思考と政治』、六九頁。
- (34) 『政策型思考と政治』、三〇三―三〇四頁。

- (35) 国民間に成立する「国際社会」(international society)ではないことを示すために「地球社会」(global society)の概念を使用することにした。
- (36) 『政策型思考と政治』、六三頁、二九八頁、三一四頁。
- (37) 『政策型思考と政治』、二二頁、六三頁、三三二頁。
- (38) 『政策型思考と政治』、六三頁。
- (39) 『ロック「市民政府論」を読む』、一二二頁。
- (40) 『政策型思考と政治』、七八頁。傍点は引用者。
- (41) Michael Walzer, *Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism* (New Haven and London: Yale University Press, 2004), Chapter 1 and Chapter 4. マイクケル・ウォルツマー『政治と情念——より平等なリベラリズム』齋藤純一／矢澤正嗣／和田泰一訳(風行社、二〇〇六年)第一章、第四章を参照。
- (42) Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, 1970). A・O・ハーシュマン『離脱・発言・忠誠——企業・組織・国家における衰退への反応』矢野修一訳(ミネルヴァ書房、二〇〇五年)。
- (43) K. Dowding, P. John, T. Mergoupis, M. van Vugt, “Exit, Voice and Loyalty: Analytic and Empirical Developments,” *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 4 (June 2000), pp. 469-495.
- (44) ただし、財政破綻のような例外状況では、強い立場にいる人々が別の地域社会に移住し、弱い立場の人々が留まらざるをえないかもしれない。
- (45) 松下圭一『自治体は変わるか』(岩波書店「岩波新書」、一九九九年)一八九頁。
- (46) 『政策型思考と政治』、二九一頁。
- (47) 『政策型思考と政治』、三〇四頁。
- (48) リベラル・ナショナリズムの代表的著作には、次のようなものがある。Yael Tamir, *Liberal Nationalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993). ヤエル・タミール『リベラルなナショナリズムとは』押村高／森分大輔／高橋愛子／森達也訳(夏目書房、二〇〇六年)。David Miller, *On Nationality* (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1995). Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship* (New York: Oxford University Press, 2001). 施光恒『リベラル・ナショナリズム論の意義と展望——多様なリベラル・デモクラシーの花開く世界を目指して』萩

- 原能久編『ポスト・ウォー・シティズンシップの構想力』所収（慶應義塾大学出版会、二〇〇五年）、一四七—一七〇頁。
- (49) Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, Chapter 10. Cf. Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Second Edition (Oxford: Oxford University Press, 2002), Chapter 6 and Chapter 7. W・キムリッカ『新版 現代政治理論』千葉真／岡崎晴輝訳者代表（日本経済評論社、二〇〇五年）第六章、第七章。
- (50) Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, p. 213.
- (51) David Miller, *Political Philosophy: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2003), Chapter 7. ナン・ウイット・ミラー『一冊でわかる 政治哲学』山岡龍一／森達世訳（岩波書店、二〇〇五年）第七章。Cf. David Miller, *On Nationality*, pp. 90-98. David Miller, "Nationalism," in *The Oxford Handbook of Political Theory*, eds. John S. Dryzek, Bonnie Honig and Anne Phillips (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 535-536. キムリッカも、リベラル・ナショナルイズムを整理した共著論文では、討議民主主義、個人的自由だけでなく、社会正義も挙げている（Kymlicka, *Politics in the Vernacular*, pp. 224-228）。
- (52) 宮本憲一は、「シビル・ミニマムは必ずしも松下の独創ではなく、すでに小森武『都市づくり』（河出書房、一九六五年）が「シティズン・ミニマム」という同じ内容の概念を提示していた」と指摘している（宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣、一九九九年、二七〇頁）。
- (53) 『政策型思考と政治』、三三頁。
- (54) 『政策型思考と政治』、六九頁。
- (55) たとえば、田中克彦『言語からみた民族と国家』（岩波書店『岩波現代文庫』、二〇〇一年〔一九七八年〕）、Iを参照。
- (56) 『政策型思考と政治』、五九頁。
- (57) 松下圭一「組織・制御としての政治」、『法学志林』第九一卷第四号（一九九四年三月）、一—三頁。松下圭一『戦後政治の歴史と思想』（筑摩書房『ちくま学芸文庫』、一九九四年）、四四九頁。松下圭一『現代政治の基礎理論』、一四頁。『現代政治＊発想と回顧』、六四頁。