

多数の専制の見分け方

関口, 正司
九州大学大学院法学研究院 : 教授

<https://doi.org/10.15017/27337>

出版情報 : 法政研究. 80 (1), pp.143-163, 2013-07-31. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :



多数の専制の見分け方

関 口 正 司

はじめに

- (一) トクヴィル『アメリカのデモクラシー・第一巻』
 (二) ミル『代議制統治論』
 四 現代版の説明の試み
 おわりに

民主政体はこれまで正しく検討されて来ませんでした。それについて語った人々はいずれも、それがわかかっていなかったか、それについてあまりに乏しい関心、あるいはそれを偽りの光のもとに提示する関心しか持ちませんでした。……民主政体はたしかに政治技術の傑作です。しかし、その技術が素晴らしいものであればあるほど、ますます、それを見透す眼がだれにでも備わっているというわけにはいかなくなるのです。(ルソー『山からの手紙』(川合清隆訳)、『ルソー全集』第八巻』(白水社、一九九〇年) 所収、三八一頁)

はじめに

- 一 アリストテレスの国制分類
 二 ルソーの統治論
 三 トクヴィルとミル

民主主義(デモクラシー)が夢や理想ではなく現実となつてから、まだあまり時間がたっていない。⁽¹⁾ 西欧で民主主義が唯一正当な政治体制として広く受け入れられるようになったのは、第一次世界大戦以降である。アジアでは二〇世紀半ばを過ぎてからであった。諸国民はさまざまな代償や犠牲を払って民主主義に到達した(あるいは少なくとも、到達したものを民主主義と呼ぶようになった)。しかし、それとともに、民主主義の機能面・運用面での困難や課題も現実となった。それらは夢や理想の段階では十分に見通せなかったか、あるいは、民主主義の実現を優先させるために正面からは取り上げられなかった問題点であった。現実の民主主義体制下での問題点と言っても、国民を無視した政治家や官僚の独走や暴走から生じたものであれば、国民にはわかりやすい。たとえ実際には容易でなくても、

解決の鍵が為政者に対する国民の監視と統制の強化であることは、はっきりしている。要するに、民主主義をいっそう徹底すればよいのである。ところが、財政や外交にかかわる懸案でしばしば見られるように、国民の目先の利益追求や感情的反応、それらに対する政治家の迎合的姿勢から生じる困難や課題もある。この場合、危険に気づいた人がいても、指摘すべき相手が主権者たる国民やその代表を自認する政治家であるだけに、また、進むべき方向を「よい統治 (good government)」と表現できても「民主主義の徹底」とは表現しにくいために、理解を得るのは非常にむずかしい。

この種の危険をいち早く察知していた一九世紀の政治思想家として、トクヴィルとミルをあげることができる。彼らは民主主義の利点を認め、また、民主主義の到来を不可避とみなす一方で、その下で生じうる深刻な危険を「多数の専制」と捉えて対策の必要を力説した。²⁾この洞察は、今日に残された貴重な思想的遺産である。ただし、それは無から生じたわけではない。背景には、アリストテレス以来の西欧における古典的政治学の伝統があった。君主制や貴族制や民主制を相互に比較しながらそれぞれの長短を検討するという、政治学の伝統である。³⁾これを背景に、トク

ヴィルやミルは、近代社会の条件や趨勢を踏まえた上で、民主制を無条件に肯定するのではなく、国民全般の利益や意思の実現を趣旨とする人民主権の原理を容認しながらも、国民の長期的な共通利益を損ねる多数の専制の危険を訴えた。その訴えは、漠然とした印象にもとづくものではなかった。彼らは民主制の下でどんな事態が多数の専制となるのか、はつきりと見分けることができたのである。

今日のわれわれはどうだろうか。たしかにわれわれは、多数決で少数者を狙い撃ちにしてその人権を否定することを認めていない。国民主権の原理は、基本的人権尊重の原理によって制約されるべきだと考えている。しかし、多数決が不当と言える事態は、これほど極端な事例に限られるのだろうか。また、政治の現場では「多数派の横暴」が少数派の立場からしばしば語られるけれども、状況が変わってその少数派が多数を制するようになれば、自分たちの立場を「民意」の正しい反映だと言い張ることも多い。こうした御都合主義的態度とは別に、多数の専制をしっかりと見分けられる基準をわれわれは持っているだろうか。

皮肉なことに、民主主義が唯一正当な政治体制だという見方が広く受け入れられイデオロギーにすらなつた二〇世紀に至って、古典的政治学の伝統が顧みられなくなり、そ

れとともに、多数の専制という民主主義の負の側面を同定する感度が、政治家も一般市民も、さらに政治学者でさえ低くなってしまったように思われる。多数の専制やポピュリズムへの言及は少なくないとしても、それらと、多数者による正当な民主的決定とを見分ける基準にまで踏み込んだ議論は、管見の限りではほとんどない。¹⁾

この現状を憂慮する見地から、本稿では、トクヴィルやミル、さらに、アリストテレスやルソーといった彼らの背景にある伝統をふり返って、多数の専制について、印象論ではなく明確な判別基準によって見分けられるまでに感度を高めるのをめざして、それにわずかながらでも役立つ見方を示してみたい。力説したい論点ははっきりしているので、あらかじめ明示しておこう。多数の専制は、統治における個別具体的な決定、すなわち行政的な決定を、数の力で強行することを必須の要素としている。古典的政治学の伝統において、その他の要素を多数の専制の概念に組み入れた論者はいたかもしれないが、しかし、そうした場合も含めて、個別的決定の強行が、多数の専制を見分ける際に、各論者に共通した要素となっていると考えられる。言いかえれば、この要素を欠いたままで、多数の専制が論じられることはまずない、と言ってよいであろう。

一 アリストテレスの国制分類

まずは、古典的政治学の出発点に注目してみよう。一般市民はともかくも、政治学史の授業をきちんと聴講した学生であれば、アリストテレスが『政治学』の中で国制(政体)の分類を行なっていたことは知っている。表にまとめると次頁のようになる。²⁾

よく知られているのは、右二列(正しい国制と逸脱した国制)の君主制から民主制までの六種類である。ただし、見逃されがちな点もある。正しい国制と逸脱した国制を区別する基準は、正確に言えば、共通利益をめざす国制か否かではなく、法律の制定や運用が共通利益をめざしているか否かである。つまり、逸脱した国制では法律が支配者の利益の方向に偏ってはいるが、曲がりなりにも「法の支配」は存在している、ということである。

よく知られていないのは、法の支配が消失しているため国制と呼ぶに値しない最悪の支配形態(次頁の表で一番左の列の三種類)についてである。最悪の支配形態は、支配者が一人あるいは少数者の場合に限られない。多数者の場合でも、この危険を特権的に免れているわけではない。実際、アリストテレスは次のように指摘している。

法の支配がなければ国制は存在しない。なぜなら、法律がすべての普遍的なものを支配し、役人はただ個々の特殊なものを支配すべきで、こうしたものを国制と判断すべきだからである。したがって、民主制が国制の一つだとしても、万事が民会の政令で支配されるような種類の組織は、真の意味での民主制ではない。なぜなら、民会の政令はけっして普遍的なものではないからである。⁶⁾

法律が多数者の利益に偏っている民主制でも、万人への普遍的適用という法の支配の原則は維持されている。この原則すら放棄して、本来は役人に委ねるべき「個々の特殊なもの」の支配」を、立法機関が個別命令である政令(decrete)によって行なうのであれば、もはや国制とは呼

べない。多数者やそれに迎合する民衆煽動家が、法律という一般の決定にとどまらずに、自分たちの好き嫌いや損得のために個別具体的な行政的決定にまで直接に関与する最悪の支配形態でしかない。アリストテレス本人は「多数の専制」という語は用いていないけれども、多数の専制という見方の原点は、ここにあると言つてよい。⁷⁾

二. ルソーの統治論

ルソーの『社会契約論』は、しばしば近代民主主義思想の源流の一つに数えられている。しかし、この見方は、ルソーに対する誤解と渾然一体となっていることが少なくないように思われる。誤解の主な原因の一つは、ルソー本人

立法と裁判に関与する者の数	一人 (one)	少数 (few)	多数 (many)
正しい国制 (共通利益をめぐる立法・裁判)	君主制 monarchy	貴族制 aristocracy	国制 polity (politeia)
逸脱した国制(支配者の利益を 偏重する立法・裁判)	僭主制 tyranny	寡頭制 oligarchy	民主制 democracy
最悪の支配形態 (法の支配の不在)	最大の意味での 僭主制	閥族制 dynasty	民衆煽動家支配 demagoggy

にとつて民主制とは何を意味していたのかを、後世の読者が軽視あるいは無視してきたことにある。以下の議論を先取りした言い方をすれば、民主主義的政治社会の構成原理に転用できそうだという見込みから社会契約に関するルソーの主張に集中するあまり、政治社会の運用格率としてルソーが展開していた統治論やその一部である民主制統治の議論について理解がおろそかになった、と言つてもよい。しかし、実のところ、この後者にこそ、「多数の専制」と呼べる現象へのルソーの鋭敏な認識が見取れるのである。その意味で、ルソーを民主主義思想の源流とみなすことで、かえつてルソーの統治論的認識が見えにくくなつてゐる事態は、二〇世紀以降のデモクラシー正当化論が「多数の専制」を明確に見分ける基準を欠きがちであることに通じるところがある。これが、ここでルソーを取り上げる最大の理由である。

ルソーの『社会契約論』では、主権の担い手（一者・少数者・多数者）で国制を分類する常套的な議論が意識的に退けられている。国民を義務づけることのできる正当な主権は、力からではなく国民全体の合意（社会契約）からしか生じない、という見方をルソーが徹底する限り、正当な主権は人民主権以外にありえない。ルソーにとつて、民主

制・貴族制・君主制は、主権のあり方ではなく政府（行政府）のあり方に関する分類である。つまり、人民主権という共通の大原則の下で、一人の人間が行政を担う統治者である場合が君主制、少数者の場合は貴族制、多数者の場合が民主制である。⁹⁾

ルソーは、主権者と統治者を厳密に区別する必要を、次のように強調している。

すでに述べたように立法権は人民に属し、また人民以外に属しえない。これに反して、すでに確定した原理によつて、執行権は、立法者、あるいは主権者としての人民一般に属しえないことは容易にわかる。執行権は特殊的行為だけからなり、特殊的行為は法律そのものの領域外にあり、したがつて、行為がすべて法律とならざるをえない主権者の領域外にあるからである。

……もし主権者が統治をしようと思つたり、行政官が立法しようと思つたり、あるいは臣民が服従を拒んだりすれば、無秩序が秩序にとつて代わり、力と意思とがもはや協力して働かなくなる。こうして国家はくずれて、専制政治が無政府状態に陥る。¹⁰⁾

ルソーにとつて民主制とは、主権者として法律という普遍的に適用される一般的規則を制定する立場にある人民が、

さらに、特殊的行为（個別的決定）という統治（行政）の業務に直接関与することである。しかし、そのような意味での「民主制」は、厳密に受け止めるのであれば、神々には可能であっても人間には不可能である。「人民が公務を処理するために絶えず集まっていることは想像できない」¹¹⁾。ルソーにとって望ましい政府のあり方は、「自分たちの利益のためではなしに、多数者の利益のために多数者を支配することが確かな場合には、最も賢明な人々が多数者を支配する」体制、つまりルソーの言う意味での「貴族制」である。¹²⁾

ルソーの民主制に対する通説的理解に関しては、もう一つの難点にも言及する必要がある。ルソーは、直接民主主義者とみなされることが多い。市民の政治参加を強調する立場からは、好意的に強調したくなる点であろう。こうした見方の典拠はおそらく、イギリス流の代表制の意義を否定して全市民が直接参加する定期集会を提唱している部分である。¹³⁾しかし、主権者と統治者を厳密に区別するルソーの議論からすれば、市民の直接参加が立法への参加なのか、統治（行政）への参加なのかで、参加の意味や意義は本質的に異なってくる。この点が見落とされると、市民の直接参加が無条件的に望ましい場合もある一方で、危険がとも

なう場合もある、というルソーの重要な認識も見落されることになる。

ルソーによれば、人民集会では社会契約の維持を目的として二つの議案が提出され、それぞれ別々に投票に付される。第一の議案は、主権者たる人民として、個別的決定や特殊的行为を担う現行の統治体制を支持するか否かである。言い換えれば、政府形態に関する憲法的規定を再承認する国民投票であり、ルソーが主権者の本来的任務と考えている立法行為の典型的な例と言える。この立法行為に代理人（代議士・議員）を認めないという意味で、ルソーは立法行為への国民の直接的関与を必須要件とするのである。ただしこれは、ルソーにとつては、人民主権の正しいあり方の問題であつて、政府形態としての民主制の正しいあり方の問題ではない。原則論で言えば、政府形態が君主制でも貴族制でも、民主制の場合と同様、定期的な人民集会は必要不可欠ということになる。

さて、第二の議案だが、これは、現に統治を担当している人々に引き続き統治を委ねるかどうかを問う議案である。つまり、統治者の選択である。特定の人間を選ぶ個別的決定であるから、ルソーの定義では、これ自体が実は行政的行為（統治行為）となる。定期集会に集まった人民は、こ

の行為を主権者としてではなく、臨時の統治者として担うことになる。つまり、この瞬間に限って、人民が直接に執行を担う「民主制」が成立するのである。人民主権論者であることは間違いないルソーを、ルソー的な意味で民主主義者と呼べるのは、この場面だけである。ただし、ルソーにとってこの場面は、神々ではない人民の健全さや賢明さが発揮される輝かしい瞬間ではない。人民は投票によって、立法では主権者として共通利益をめざす無謬の一般意志を示すけれども、行政で示せるのは、原理上、あくまでも個別意志（私的利益）⁽¹⁴⁾の集積でしかない全体意志だけである。したがって、第二の議案が提出される場面は、私的利益を狙って多数を制しようとする党派の野望が生じてくる危機の瞬間、専制政治が無政府状態に陥りかねない瞬間ともなりうる。「法律を作る人がそれを執行することや、人民の団体が一般的な事柄を考慮することを怠って特殊な事柄に注意を向けることは、よくない。公務に私的な利害が影響を及ぼすことほど危険なことではない」⁽¹⁵⁾のである。

三 トクヴィルとミル

(一) トクヴィル『アメリカのデモクラシー・第一巻』

トクヴィルは、一八三五年公刊の『アメリカのデモクラシー・第一巻』の「合衆国における多数の全能とその帰結について」と題した章で、多数の専制を正面から取り上げた。その中でトクヴィルは、次のような修辭的問いかけをしている。

政治において人民の多数は何事をもなす権利を有するという原理は、不遜で憎むべきものだと思う。にもかかわらず、私は多数の意思にあらゆる権力の起源を認める。これは自己矛盾であろうか。⁽¹⁶⁾

もちろん、トクヴィルは自己矛盾と考えてはいない。多数者の全能や専制を拒否することと、人民主権を認めることは両立すると確信している。ルソーのように社会契約説で人民主権を正当化するわけではないが、法律が最大多数の利益をめざす点を民主制の長所と捉えるトクヴィルにとつて、⁽¹⁷⁾多数者の意思は権力の正当な起源である。にもかかわらず、神以外の存在に全能性を断固認めないトクヴィルは、多数者の全能という考え方を拒否する。全能性を認めるべきでないのは、専制君主の権力だけではない。人民主権も

同様である。担い手が誰であれ、全能の権力は人々を墮落させ卑屈にする¹⁸⁾。これは人間の自由の喪失状態に他ならず、トクヴィルが何よりも嫌ったものであった。

このようにトクヴィルは、多数の専制の最大の特徴として全能性に注目しているのであるが、政治制度のあり方という議論の文脈では、より具体的な判別基準を念頭に置いている。このことは、政治的集権と行政的集権の区別に関する議論に示されている。トクヴィルによれば、アメリカで多数の専制を緩和している大きな要因の一つは、外交軍事などの面で他の連邦国家に見られない強力な統一性が連邦政府に確保されているという意味で政治的集権が徹底しているにもかかわらず、国民の日常生活に直接関係するレベルの行政権限は各州に委ねられていること¹⁹⁾にあった。もし、こうした行政的分権が行政的集権に変わり、連邦政府に行政権が集中したらどうなるか、トクヴィルは次のように指摘している。

万一にも、アメリカの諸社会を導く権力がこの二つの統治手段〔立法と行政〕を自由に操り、万事に命令権をもつだけでなく、自らすべてを執行する能力、習慣まで身につけることがあれば、また、統治の一般原則の確立にとどまらず、細かな適用にまで立ち入り、国

全体の利害調整に終わらず、個人の利害すれすれのところまで手を出すことが可能となれば、自由はいずれ新世界から追放されてしまうであろう²⁰⁾。

多数者が統治の一般原則を定める立法権力を持つばかりでなく、行政の細目にまで直接に関与するようになると、政治における多数者の全能は決定的となる。アリストテレスやルソーが危険とみなしたのと同じ状態である。

(二) ミル『代議制統治論』

ミルの場合、多数の専制を念頭に置いた議論は、一八六一年公刊の『代議制統治論』第五章「議会の本来の役割について」で行なわれている。ここでミルは、国民の代表で構成される議会が最高権力機関であると認めた上で、議会がすべきことと、議会がすべきでないこととの区別の重要性について、次のように論じている。

統治の仕事を統制すること、その仕事を現実に行なうこととの間には、根本的な相違がある。……多くの場合に、みずから行なおうとする試みが少なければ少ないほど、すべてに対する統制が完全になるであろう。……議会が何を統制できるかということ、議会みずから何ができるかということは別個の問題である²¹⁾。

議会が行政を行なったり細かい点まで行政官に命令しても、有害な結果しか生じない。議員はたとえ善意からではあつても、行政経験がなく慣行や過去の経緯を知らないために、思いつきで行動し、また、行政官とは異なり、結果が失敗であつてもほとんど責任を問われない。さらに、施策や人事に議員の私利利害が絡む場合は、不正や腐敗が横行しかねない。議員の行動にこうした懸念があるために、実際のイギリス政治においても、議会に予算案の提出権限はなく、首相以外の閣僚の指名権も与えられていないのである。

「行政に関する議会の正当な職務は、行政事項を自分自身の投票によって決定することではなく、それを決定する人々が適当な人々であるように配慮すること」である。⁽²²⁾ 議会は、統治の一般的規則を定め行政の最高責任者を任免する権限を通じて行政を統制監督するという、議会本来の役割に専念すべきである。ところが、ミルによれば、議会は最高権力の地位にあるため、現実にはこの役割を逸脱する傾向がある。

最も強い権力を持つ人々は誰でも、ますますそれを過剰に行使したい気持ちになるという一般的な法則によつて、議会がますます行政上の細部に干渉する傾向が強のであるが、このことは、代議制統治が招来す

ると思われる、実際の危険の一つである。⁽²³⁾

ミルは続けて次の第六章では、代議制統治に生じやすい弊害として、多数者が目先の直接的利益を優先するような階級立法の危険を指摘している。多数者によるこうした階級立法と多数者を代表する議会による行政の細目への干渉とを合わせれば、まさに徹底した多数の専制と言える事態である。ミルは、イギリス政治の民主化をめざす改革的立場にあつたために、改革反対論に利用されがちな「多数の専制」という表現を慎重に避けていることが多いけれども、しかし、民主主義に内在するその危険性については、多数者を代表する立法部による行政の細目への干渉という明確な判別基準を示しながら、対処の必要性を説いていたのである。

四 現代版の説明の試み

これまで、「多数の専制の見分け方」に照準を合わせて、アリストテレス、ルソー、トクヴィル、ミルという、政治思想史上の大家思想家を取り上げてきた。⁽²⁴⁾ 偉大な思想家の権威に訴える議論であれば、これだけでも十分かもしれない。しかし、実践的な意味で決定的に重要なのは、政治に

関心はあっても思想家の名前などには興味のない一般市民やいざれ市民となる生徒や学生の理解を得ることである。そのためには、古典的議論の内実をふまえた上で、「多数の専制」という事態を実感できる工夫が必要である。そこで、まだ模索の段階ではあるが、同意見の人々と力を合わせ今後そうした工夫を凝らしていくためのたたき台として、筆者自身が大学の授業や社会人相手のセミナーで試みてきた議論の仕方を紹介しておきたい。

「少数意見を尊重しつつも最終的には多数決で物事を決めるのが民主主義です」と小学校時代から教えられてきた経験は、筆者だけに限られないであろう。他方、政治の現実を見るにつけ、「少数意見の尊重」は儀礼的な付け足しのようなもので、「民主主義とは実際には多数決のことだ」と思うようになっていったのも、筆者だけに限られないのではないか。民主主義がよいのは当たり前だと教えられれば、多数決の普遍妥当性に多少の疑念が生じても、深く問い返すのはむずかしい。こうした多数決主義的な民主主義観は、多くの人々に共有されているに違いない。まず、これに揺さぶりをかけ、多数決にはよいものも悪いものもあるという実感を提供することが、教育の場で「多数の専制」の見分け方を習得する最初のステップとして必要不可

欠である。

筆者が手掛かりとして着目しているのは、「総論賛成・各論反対」という日常的経験である。たとえば、「宴会をしましょう」という総論的な提案には、たいていは誰もが賛成する。しかし、一般論から一步進んで、いつどこでするか、誰が会場を予約し、誰が会費を集めるかなど、負担絡みの具体的な各論レベルになると、「ちよつと忙しくて」といった個人的事情からの反対論が出てくる。集団で物事を決定する際に、誰もが経験することである。⁽²⁵⁾

とはいえ、実際に取り上げる必要があるのは、もう少し統治の性格が強いケース、つまり、「意見が一致しなければやめましょう」では済まず、何らかの明確な集団的意思決定が避けられないケースである。まず最初に、各論レベルの決定で人々の間に利益の多い少ないの差は出るが、しかし積極的な不利益は誰も被らない仮想例である。ある地域で嬉しいことに子どもの数が増えてきた。既存の小学校の増築もよいが、財源があるので、いつそのこと新設しよう。ここまでが「総論」である。地域社会の大半の人々は、この提案に賛成するであろう。小学生の子どもを持つ親たちが利害当事者として賛成するのは当然だが、良識ある市民であれば自分の事情に関係なく、子どもの教育の一般的

重要性という公共的な見地から賛成するであろう。ルソー流に「一般意志の無謬性」という強い言い方だと哲学的論争の迷路に入り込みそうだが、全員に共通して有益と思われる一般の方針については大多数の人々の意見がたいていは一致する、と言えば常識的で納得しやすいでであろう。

さて、どこに新設するか。ここからが「各論」になる。公共的な一般の理由だけで新設に賛成する人は、各論についても、文字通り公平な第三者見地から、道理にかなった判断に賛成するであろう。しかし、小学生の子どもがいる親はそうはいかない。想いがどこまで切実なのか、それとも身勝手なのかという問題はあるが、ともかく自分の子どもにとつてより安全で便利な通学路が確保できる立地を望まざるをえない。ところが、すべての親にとつて同等に望ましい立地は原理的にありえない。ある人にとつて好都合な場所は、別の人にとつては不都合になる。AとBという候補地があると仮定して、どちらがよいかに争点を絞つても、たとえばAの支持率が六〇%、Bの支持率が四〇%というように意見が割れる。

この場合、Aへの支持がBへの支持より多いから、直ちにAに決定ということではよいだろうか。急いで決定する前に、やはり、話し合いや妥協の努力が必要であろう。最大

多数の最大幸福の原理やパレート最適の原理を持ち出して、効用の観点から、即時多数決を正当化する考え方もあるだろうが、四〇%の人々の不満を和らげる配慮や工夫があれば、全体総計の最大幸福はもっと大きくなる可能性がある。効用以外に、公平性の観点から考えてみるのもよい。過去に生じた個別具体的な事件に法律という一般の規定を適用する場合には、つまり裁判(司法)の場合には、当事者の利害が入り込んで不公平にならないよう、専門家や第三者に判断が委ねられる。これに反対する人はまずい。ところが、一般の方針に沿って将来の個別具体的な行政的決定をする場合には、人々の受け止め方が違ってくる。利害当事者の人数が相対的に多ければその人たちが決定を左右しても、不公平だという理由で反対しづらくなる。しかし、一般的な規定や方針の個別具体的ケースへの適用方式が、過去と未来でこのように異なつてよいのだろうか。

筆者の試みでは、ここまで話を進めた上で、事例を小学校の新設から、ゴミ処理工場の新設に切り替えることにしている。総論レベルで期待できる利益を帳消しにしかねない不利益が特定の誰かに生ずる、厳しい仮想例である。ゴミ処理工場の必要性という一般論(総論)は、小学校の場合と同様、地域社会の大半の人々が認めている。しかし、

自分の家の近くには建ててほしくないと誰もが思う⁽²⁶⁾。六〇%の人々が四〇%の人々の反対を即座に数の力で押し切つて、ゴミ処理工場を特定の場所に押しつけたら、その地域社会はどうなるだろうか。ゴミ処理工場を新設するという誰もが賛成する見込みのある一般的（総論的）決定を多数決で行なうことと、特定の場所に新設するという確実に誰かが反対せざるをえない各論的決定を多数決で行なうことの間には、何か重要な違いがあるはずである。地域社会における相互の信頼や協力の継続的維持という重要な共通利益を確保するためには、各論的決定（個別具体的な事柄に関する行政的決定）を検討する過程で、多様な意見を傾聴し多様な利益に配慮する政治的力量と、利益調和や妥協のための具体的な名案を引き出してくる行政的手腕が必要になる。原案を丹念に説得する以外に方策が思い浮かばない場合でも、少なくとも、いきなり多数決で決着をつけるわけにはいかないであろう。関係者が直接に顔を合わせざるをえない日常生活で多数決がほとんど用いられないのは、漠然とではあれ、各論レベルでの多数決の危うさを感じられているためではないか⁽²⁷⁾。要するに、小さな集団内であれ、公的生活においてであれ、個別的決定を数の力だけで押し通そうとすると、洞察力あるすぐれた政治思想家た

ちが「多数の専制」と呼んで警戒した事態に直面する。さて、筆者の実際の経験では、議論がここまで行き着くと、聴き手の側は概して、多少は納得しつつも不満そうな表情を見せる。学生の場合は、正解が一つだけの問題にしか慣れていないためかもしれない。一つのケーキを公平に分ける二人の少女の例（ケーキを切り分ける少女が後から取る）は例外的にうまくできすぎた話であつて、通常は妥協や相互理解を導いてくれる唯一万能の手順や手続があるわけではなく、状況に応じた工夫が必要で、経験を積んで思慮を働かせる他ない⁽²⁸⁾、という筆者の結論が頼りなく思えて不満を感じるようである。社会人の場合は、多数決で処理できないさまざまな場面を実際に経験しているので、むしろ、別の点に不満を抱くようである。たとえば、話し合いや妥協の工夫と言つても、物事の決定は限られた時間と資源の制約の中でしななければならないので、どこかで決断せざるをえないのだが、そこをどう考えたらよいか判断としない、といった不満である。しかし、これらの不満を即座に解消できる道筋を、筆者はまだ見出せていないし、そうした道筋がありうるという見通しすら持てないでいる。

おわりに

筆者の右のような議論の頼りなさに関しては、補足すべき点がある。多数の専制の問題点として、個別具体的な決定に多数者が利害当事者として関与することの危険や不公平さを指摘してきたが、ここを足場にするだけでも、われわれは今日的な政治的課題について、より識別力のある対応ができるのである。たとえば、政党のマニフェスト、国民や地域住民の直接投票、行政過程への市民参加などは、民主主義の徹底策として期待を込めて語られがちであるが、その種の口当たりのよい提案について、市民が総論レベルで良識を発揮できるようになっているのか、それとも、各論レベルで安易な私益私情中心の姿勢を助長しかねないものなのか、各論レベルと言っても、特権的な利益追求ではなく平均水準以下を強いられている状態についての切実な訴えなのか、といった判別基準を持つことができる。熟議民主主義の主張についても同様で、抽象的な理想論に終わらせないために、熟議と言っても総論レベルか各論レベルかで配慮すべき点がかなり違ってくるのではないか、という視点を設定できる。

各論レベルでの相互の配慮や妥協の必要性という点につ

いても一言つけ加えれば、市民がすべてを背負い込む必要はないのである。市民が行政の細目に至るまで万事に関与するのが本物の民主主義であり市民自治だという、ルソーが不可能と評した見方にこだわるべきではない³⁰⁾。行政に委ねると言うと、エリート主義だと見る向きもあるけれども、平等主義的心情を持ちながらも何となく行政を上に見る習慣があるから、そう見えるのである。むしろ、たとえばミルにならって、主権者である国民や市民を、建築の注文主のようなものとして見たほうがよいのではないか。注文主として一般的指針を示した上で、細目は棟梁に責任を持たせ、仕事の出来が悪ければ遠慮なく解任すればよい。重要なのは、詳細な技術的知識を持つことではなく、注文主としての総合的な鑑識眼を磨くことである³¹⁾。

これでもまだ、議論は不十分であろう。筆者の力量不足のためである。総合的な鑑識眼とはいったい何なのか、市民や学生・生徒にわかりやすく伝えられる明確な答を、筆者はまだ得ていない。しかし、言い訳をするつもりはないが、問題の性質それ自体も、答をむずかしくしている大きな要因だと言わざるをえない。多数の専制と呼べる事態は、解決に手間ひまのかかる本質的に複雑で厄介な問題について、わかりやすく即効性のある解決策（不快感を解消して

くれ、目先の直接的利益をもちたらず方策」を多数者が求め、この要求に迎合する機会主義的な政治リーダーが登場してくる状況で生じやすいからである。その意味で、安直な解決策を疑ってみるといえるのは、鑑識眼を磨く第一歩であろう。

安直に流れることを揶揄したり慨嘆するのは簡単である。しかしわれわれは、衆愚政治を批判して哲人王を構想したプラトンの流儀にならって、しよせん民主制は多数の専制やポピュリズムの別名にすぎない、と突き離してよいのだろうか。民主主義の現状がどれほどぶざまであるとしても、諸国民は犠牲を払い労苦を経て民主主義にたどり着いたのである。フォースターと同様、せめて「民主主義に万歳二唱 (Two Cheers for Democracy)」はすべきであろう。多数の専制を拒みつつ多数者の意思に権力の起源を認めた政治思想家たちを想い起こしながら、多数の専制の危険とその見分け方について、いつそう効果的な議論を開発し根気強く説き続けることは、批判的政治学の営みが幸運にも可能な社会に暮らす政治学者の任務の一つだと、筆者は考える。

(1) 本稿の元になったのは、九州大学政治研究会 (二〇一

一年一月一九日)での発表に用いた報告メモ、および、日韓政治思想学会シンポジウム (二〇一二年七月六日・延世大学)での報告原稿である。いずれに際しても、参加者の方々から有益な質問やコメントをいただいた。御礼申し上げます。

(2) トクヴィルもミルも、「暴政 (tyranny)」という語と「専制 (despotism)」という語を特に区別せずに、交換可能なものとして用いている。トクヴィル『アメリカのデモクラシー・第一巻(上)』(松本礼二訳、岩波書店(岩波文庫)、二〇〇五年)の第二章のタイトル(二六六頁)では、*la tyrannie de la majorité* という表現が用いられている。ミルの場合も同様で、たとえば、一八四〇年のトクヴィル『アメリカのデモクラシー・第二巻』を取り上げた書評では、*the tyranny of the majority* と *the despotism of the majority* の両方の表現が用いられている。「トクヴィル氏のアメリカ民主主義論 II」(山下重一訳)、杉原四郎・山下重一編『J・S・ミル初期著作集(四)』(お茶の水書房、一九九七年)、一三二頁および一五九頁。ただし、暴政と専制は、たとえばルソーが『社会契約論』第三篇・第一〇章で指摘しているように、本来は別のものを指していた。僭主制とも訳される *tyr-*

amyは、篡奪した権力による統治という点で正統性を欠いてはいるが、必ずしも国民を虐げる暴政であるとは限らない。ルソー『社会契約論』(作田啓一訳、白水社 (uBooks)、二〇一〇年)、一三二―一三三頁。他方、despotismは、アリストテレス『政治学』に示されるように、主人の奴隷に対する支配、つまり、被支配者を人間扱いしないという意味で過酷な支配であった。アリストテレス『政治学』(山本光雄訳、岩波書店(岩波文庫)、一九八九年)、第三卷第六章(一三七頁)。暴政と専制の概念をトクヴィルとの関連で詳細に論じたものとして次を参照。松本礼二『トクヴィル研究』(東京大学出版会、一九九一年)、第一章「暴政と専制」(四五―九〇頁)。なお、「多数の専制」に類似した概念として「ポピュリズム」がしばしば取り上げられるが、しかし、これはイデオロギーや運動といった要素を強調する概念と思われるので、議論を複雑にしないために、本稿では取り上げないこととする。

(3) 「古典的政治学の伝統」として、本稿で念頭に置いているのは、アリストテレスにならって政体比較を論考形式としている伝統である。ポウコック以来、注目されるようになった「共和主義」の伝統と重なる部分が多いが、共和主義の伝統に含めにくい君主制論も包摂できる見方と言えよう。パーナード・クリックのように、「政治的支配」の議論の伝統と言いかえてもよいかもしれない。本稿の注(24)も参照。

(4) 例外的と言えるような感度のよさを示した論述として、次の二つを参照。ただし、何をもちて多数の専制とみなすかに関する明確な判別規準までは示されていない。パーナード・クリック『デモクラシー』(添谷育志・金田耕一訳、岩波書店、二〇〇四年)、第五章「デモクラシーとポピュリズム」。Preston King, 'Democracy: Between Majority Rule and Freedom of Speech', in Iain Hampsher-Monk (ed.), *Defending Politics: Bernard Crick and Pluralism*, British Academic Press, 1993.

(5) アリストテレス『政治学』第三卷第七章(一三八―一四〇頁)、第四卷第二章第一〇章(一七九―二〇二頁)。

(6) アリストテレス『政治学』第四卷第四章(一九〇―一九一頁)。

(7) 「多数の専制」という表現が本格的に用い始められた時期について、詳細は不明であるが、注(2)で言及した一八三五年公刊のトクヴィル『アメリカのデモクラシー』が初期の典型的な例であることは間違いないであろう。アリストテレスが考えたように、民主制そのものが共通の利益よりも多数者の利益を優先する逸脱した国制とみなされ、貧者や暴徒の支配と同一視される伝統が続く限りでは(たとえば一八世紀末のバーク)、元来マイナスイメージであった民主制とは別個に「多数の専制」という語をことさらに用いる必要はなかったと言えるであろう。言いかえれば、トクヴィルの場合のように、民主制(の一面)を肯定し

つつ、同時にその危険な側面に注意を喚起しようとする言説において、はじめて、「多数の専制」に注目し、その判別規程を意識した議論が前面に出てくることになった、と考えられるのである。こうした議論のスタイルは、本稿で後に見るように、人民主権を肯定しつつ、統治形態としての民主制について慎重で懐疑的な見方をするルソーが先取りしていた、とも言えよう。

(8) ここでは、アリストテレスに始まる古典的政治学の伝統の中で、一般的決定(立法)と個別的決定(行政)との区別がどう引き継がれていったかを詳細に論ずる余裕はないが、アリストテレスと次に取り上げるルソーとは、二〇〇〇年あまりの隔たりがあるので、せめてもの補いとして、その間に見られる二つのケースを示しておく。第一に、パドヴァのマルシリウスである。マルシリウスは『平和の擁護者』の中で、法律の原案作成は「英知あり経験ある人々」に委任すべきであるが、提示された原案の是非については国民は適切に判断できる能力を持っているので、法制定の権威は国民全般に帰属すべきだと論じている。しかし、マルシリウスはまた、こうした主張の一方で、立法者の「決定の判断、命令、執行は法に従って統治者に所属する」とも指摘している。マルシリウス『平和の擁護者・第一編(二)』(野見山温訳)、『福岡大学法学論集』第七巻第一・二・三号(一九六四年)、四五頁、七一頁、七五頁。『平和の擁護者・第一編(三)』、同・第九巻第一・二号(一九六

五年)、一九五頁、一九八頁。この機能的区別にもとづいた「権力分立論」については次を参照。赤坂幸一「権力分立論の源流——マルシリウスの統治論を中心に」、『法学論叢』(京都大学)第一五〇巻第三号(二〇〇一年)、五三―八二頁。同・第一五一巻第一号(二〇〇二年)、七五―九三頁。第二の例は、ジェイムズ・ハリントンである。ハリントンも、法律を「提議する元老院、議決する民会、執行する行政府」という区別を行なっている。「ハリントンと『オシアーナ共和国(その二)』(浅沼和典訳)、『政経論叢』(明治大学)第五九巻第一・二号(一九九〇年)、三二頁。立法(と法律原案作成)と行政の区別という、この観点から西欧政治思想史を注意深く見直せば、おそらくは以上の例の他にも、古代ローマからトマス・アクイナスを経てモントスキューに至るまでの時期の間で、同様の例が少なからず見出せるのではないか。今後の課題としたい。

(9) ルソー『社会契約論』、九九―一〇二頁(第三篇第三章)。

(10) 『社会契約論』、八八頁(第三篇第一章)。

(11) 『社会契約論』、一〇二頁(第三篇第一章)。

(12) 『社会契約論』、一〇六頁(第三篇第五章)。人民主権の下での少数者による統治という、ルソーのこのメッセージを正面から受け止めている議論は、管見の限りでは希有である。その希有の例外が、民主主義のイデオロギー化を懸念した論者の次のような議論に見出されるのは、おそら

く偶然ではないだろう(ただし、以下の引用文中の「民主主義」は、ルソーに限っては「人民主権」と読みかえるべきではあるが)。「恐らく民衆の擡頭はよいことであつたし、すくなくとも歴史の必然ではあつただろう。しかし、民主主義が理想化されたことは、政治の捉え方において大きな混乱を惹起することになつた。なぜなら、民主主義は決して理想の政治体制ではなく、チャーチルの皮肉な言葉が示唆しているように、現実の体制のなかではまだまだしな体制に過ぎない。民衆が発言力を持ち政治を監視することによって、誤りが犯されることが少なくなるとともに、その長所が存在するのである。だから、ルソーを始めとして、民主主義の理想を説いた人は、民主主義が民衆の意思通りに動かされる政治体制とは、決して説明しなかつた。彼らはただ、執行部の提案に対して諾否を明らかにする権利を、民衆が持つことを求めたのであり、そうした諾否の判断については民衆の方が正当な判断をなしようと考えたのであつた。しかし、民主主義が理想化されることによつて事情は変わった。政府はただ人々の欲するところをおこなうだけのものと考えられるようになり、政府に独自の立場が認められないことになつてしまつたからである。それによつて政治ということが固有の機能として認められないことになつた。人々は政治権力を正面から否定はしないが、あたかもそれが存在しなくてもよいもののように語り始めたのである。」高坂正堯「権力なき国家」の幻想、「政治

的思考の復権」(文藝春秋、一九七二年)所収、一九三頁。

(13) 『社会契約論』、一五四頁(第三篇第一章)。

(14) 一般意志の無謬性というルソーの主張は、自由の強制という議論と同様、きわめて厳しい批判にさらされてきた。しかし、ルソーの議論に即する限り、一般意志は定義上、無謬とされているにすぎないのであつて、一般意志と呼べるのは共通利益の志向に限られる、ということ以上を意味してはいないように思われる。一般意志や共通利益と呼べないものを一般意志や共通利益とイデオロギー的に強弁する例は、実際政治の場では事欠かないだろうが、それに関してルソーの議論が責めを負うべきだとは思えない。ルソーが批判されるべきだとすれば、平明さに徹した丁寧な議論の代わりにミスリーディングな逆説的修辭を使った点であろう。この主題については、さらに検討すべきことが多いので、稿を改めて詳細に論じてみたい。

(15) 『社会契約論』、一〇一頁(第三篇第四章)。ルソーは第一の議案についても、既存の統治形態を人民集会が引き続き容認するかどうかとしており、統治形態の安易な変更の主権者が流されないよう配慮しているが、第二の議案でも、「現に統治を委ねられている人々」に今後も統治を委ねるかどうか、というきわめて慎重な表現を用いている。人民集会で問われているのは、あくまでも現在の統治者の追認であつて、複数の候補者からの選択とはされていない。むしろ、この議論の文脈では、政府による主権篡奪に対す

る警戒と防止という論点が前面に出ている、人民による政府への監視や抑制の機能を強調することが基調になっている。しかしそのことは、具体的な統治者の選択はどんな基準や原理で正当化されるのかという理論的問題点、ルソーが棚上げしていることも意味している。実際、一般意志は、統治者の選択という行政的決定を人民集会に委ねるという一般的ルールを定めることはできるが、実際の具体的な選択は一般意志から直接には正当化できないのである。個別的决定はどう正当化されるのかという、この問題は、ルソーの一般意志論の極限にある（限界を示す、と言ってもよい）理論的難問である。ただし、ルソーがこの問題に深入りしなかったのは、理論的困難という事情もさることながら、強い実践的必要性を感じなかったという点も指摘できるだろう。つまり、ルソーが祖国ジュネーブを念頭において『社会契約論』を書いたとき、この都市共和国における喫緊の課題と考えていたのは、統治者の選択ではなく（ましてや統治形態の選択でもなく）、既存の統治者による主権篡奪の防止だった、ということである。『社会契約論』公刊後、ジュネーブから追放されたルソーの書いた『山からの手紙』の一節が、このあたりの事情を物語っている。ルソーは『社会契約論』の論点を要約した後で、次のように記している。「私の著書の、この簡略でありのままの梗概をお読みになって、貴殿は何をお考えになったでしょうか。私には察しがつきます。あなたはご自分にこう言いき

かされたことでしょうか。これこそジュネーブ政府の歴史である、と。それは、あなたがたの国制を知っている人が、この作品を読んだときにならざるもらす感想です。実際、この原初契約、主権の本質、法の支配、政府の設立、各階で政府の権威を力によって埋め合わせ政府を縮小して行くやり方、侵害的傾向、定期集会、それを廃止する巧妙さ、そして最後に、遠からず訪れてあなたがたを脅かす、私が防ごうとしたところの破壊、このどれ一つをとってみても、それはまぎれもなく誕生から今日にいたるまでのあなたがたの共和国の姿ではありませんか。私は、あなたがたの政体を立派であると思っただからこそ、私はそれを政治制度のモデルとして取りあげ、そしてあなたがたを全ヨーロッパに手本として示したのです。あなたがたの政府の破壊を求めるところか、私はそれを維持する方法を明らかにしたのです。この政体は、非常にすぐれてはいるけれど、欠陥がないわけではありません。人々はそれが変質をこうむるのを防ぐことができたし、今日陥っている危険からそれを守ることもできました。私はこの危険を予測し、それをわかつてもらおうとしました。そして、予防策をも示唆したのです。……人々は『社会契約論』を、『国家』や、『ユーロピア』や『セヴァランブ』とともに、空想の国へと追放して満足したに違いありません。しかし、私は実在の対象を描きました。」ルソー『山からの手紙』（川合清隆訳、『ルソー全集・第8巻』（白水社、一九九〇年）所収、三四

五三三四六頁。なお、ジュネーブという『社会契約論』の歴史的文脈を詳細に考察した次の論文からは、多くを教えられた。小林淑憲「ジュネーブの「公的世界」とルソー」、『東京都立大学法学会雑誌』第三九卷第二号(一九九九年)、第四〇卷第一号(一九九九年)。

(16) 『アメリカのデモクラシー・第一巻(下)』、一四六一―四七頁。

(17) 『アメリカのデモクラシー・第一巻(下)』、一一三頁。

(18) 『アメリカのデモクラシー・第一巻(下)』、一四九頁、一五八頁、一六〇―一六一頁。

(19) ただし、この指摘には二つの留保が必要であろう。第一に、政治的に集権化された連邦権力は、国家の統一や外交・軍事にとって名目上は十分に強力であるとしても、ヨーロッパ諸国と異なり強大国との戦争に巻き込まれる危険がないという地理上の偶然的事情のため、実際の権力行使の機会はきわめて限定されている、ということである(『アメリカのデモクラシー・第一巻(上)』、二六四―二六五頁、二六七―二六八頁)。第二に、連邦レベルでは行政的集権がないとしても、そのことは州レベル以下にはあてはまらないことである(『アメリカのデモクラシー・第一巻(上)』、二四九―二五〇頁)。

(20) 『アメリカのデモクラシー・第一巻(下)』、一六六頁。

(21) J・S・ミル『代議制統治論』(水田洋訳、岩波書店(岩波文庫)、一九九七五年)、一二三頁。なお、訳文は関

口の訳による(以下同様)。

(22) 『代議制統治論』、一二七―一二八頁。

(23) 『代議制統治論』、一三一頁。なお、ミルはこの第五章の後半では、議会の立法機能にも限定を加え、法案作成は、専門家から構成された立法委員会に委ねるべきだと主張している。法律の原案作成、法律の承認、法律の執行をそれぞれ別の機関に担当させるというミルのこうした議論は、本稿の注(8)で示したマルシリウスやハリントンの立論と同じである。

(24) 私が古典的政治学の伝統と呼んでいるものと関わりを持つこれらの思想家が、「多数の専制」あるいはそれに相当する政治的事態に対して、きわめて高い感度で反応していることは、彼らがいずれも、多数者の同意と少数者による統治という、政治の二つの契機をどう折り合わせるかを政治思想上の主要課題としていることと不可分である。現代においてこの点に着目している数少ない論者の一人が、バーナード・クリックである(関口正司「バーナード・クリックの政治哲学とシテイズンシップ教育論」、『政治研究』(九州大学政治研究会)第六〇号(二〇一三年)、四二頁、四五頁)。さらに、別の論者による次の指摘も卓抜しており重要である。「〈自由人〉たる民衆の意志と善を基礎にしながら、そこに卓越した少数の指導者の熟慮と判断を加えてその実現を図っていく、という〔アリストテレスの〕この考え方は、政体論とは別に、この後ヨーロッパで

基本的に受け入れられていく政治の大原則なのではないか、と私は考えています。政体論とは別に、と申す意味は、この原則はさまざまな政体論と結びつくことができませんし、また実際に結びついてきたからです。私はそれを、広い意味で「共和主義」と呼びたいと思います。私は「共和主義」こそ、ヨーロッパ政治思想史の伝統の中心山脈ではないかと考えます」(□内は引用者の補足)。半澤孝麿『ヨーロッパ思想史のなかの自由』(創文社、二〇〇六年)。

(25) ただし、「総論賛成・各論反対」は否定的に語られることが多いけれども、総論での一致はやはり重要である。多くの重要な論点で総論レベルの一致がなければ、政治社会にせよ、その他の集団にせよ、いずれ存続不可能になってしまうからである。なお、総論での一致を困難にする要因としては、民族や宗教の違いが思い浮かべやすいが、要点は、差異を超えて協力していく必要性の感覚や、そうした感覚にもとづいた合意の有無である。

(26) いわゆる NIMBY (Not In My Back Yard) の事例である。これは、民主主義における公共的決定の問題をどれだけ真剣かつ現実的に考え抜いているかを見分ける有効な試金石の一つであると思われる。

(27) ただし、友人同士でどこに遊びに行くかといった軽い選択・意思決定の場合は、多数決が用いられることもある。しかし、この場合は、自分の希望に強く固執せず大勢に従ってもよい、ということを暗黙の前提にした多数決であ

らう。重要な利害にかかわる選択・意思決定では、そうした前提を容れることはむずかしい。なお、これとの関連で付言すれば、選択に関する理論的議論では、しばしば、「選好 (Preference)」という概念が用いられるが、多様な選択・意思決定の理由や動機、文脈などを区別せずに、すべてこの概念の下で一律に扱うことは危険であろう。

(28) この話を取り上げているのは、よく知られているように、ハリントンとロールズである。「ハリントンと『オシアーナ共和国(その二)』(浅沼和典訳)、二九頁。ジョン・ロールズ『正義論』(川本隆史・福岡聡・神島裕子訳、紀伊國屋書店、二〇一〇年)、一一七頁。

(29) ただし、経験の積み重ねによる思慮の育成は、経験的ルールの獲得とは異なる。この点も含め、思慮に関する筆者の考察として次を参照。関口正司「政治的判断における「型」について」、関口正司編『政治における「型」の研究』(風行社、二〇〇九年)所収、一三六頁。

(30) この点を厳しく指摘した二〇世紀の議論として次を参照。「民主主義の理想は公衆の機能をまったく定義していない。それはともあろうに、未熟で漠然とした執行者として公衆を扱ってきた。……民主主義は公衆の教育を発達させてこなかった。重責ある者に求められる知識の断片を与えたにすぎない。事実、良き市民ではなく多数のアマチュア行政官の育成を目指した。公衆の一員としてどのように行為するか、子どもたちは教わらなかった。」ウォル

ター・リップマン『幻の公衆』（河崎吉紀訳、柏書房、二〇〇七年）、一〇七頁。リップマンの議論には、二〇世紀初頭、第一次世界大戦とともに西欧で衰退していった古典的政治学の伝統の最後の光がうかがえる。リップマンについては、同時代人のデュレイとともに、あらためて検討する機会を持ちたいと思う。

(31) 私が現在、開発しようと思っているシティズンシップ教育（「政治リテラシー」の諸要素を同定し、それらを育成する企て）の究極の学修成果目標（learning outcome）の一つは、こうした総合的な鑑識眼の獲得である。なお、以上の議論は、具体的な現場の知見を持つ市民が、行政過程に関与すべきでない、という意味ではない。たとえば、当事者の切実な事情と第三者的視点の双方を理解できる市民（NPO関係者など）がいれば、行政の側の現場感覚の欠如を実効的に補なう重要なアクターになるだろう。ここで言わんとしているのは、様々な事情や制約の下にある市民に対して、個別具体の事例に関する専門的判断の重荷を一律に負わせることを、デモクラシーの必須条件とみなすべきではない、ということにすぎない。