

〔書 評〕

David Held, *Models of Democracy*,
3rd edition, Cambridge: Polity 2006

土 居 充 夫

日本で政治不信が語られて久しい。評者が大学に勤務し始めた1990年前後から思い起こすと、1989年参議院選での「おたかさんブーム」、1993年、当時の新党ブームに乗って誕生した、日本新党の細川護熙を首班とする非自民連立政権、自社さきがけ連立政権で厚生大臣として、渋る厚生官僚に葉害エイズに関する資料を提出させた菅直人と、政治的名家の出である鳩山由紀夫を2枚看板として1996年に誕生した民主党。これらはいずれも、野党として、あるいは連立与党として期待されながら、それに応えることができなかった。民主党はその後、2003年に自由党から合流した小沢一郎の力で、新自由主義の自民党との違いを鮮明に打ち出すことに成功し、2009年に政権を奪取した。今度こそはと期待を抱かせたものの、鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彦と首相が代わるごとに自民党との違いが薄れていった。

二大政党に落胆した選挙民は、今、日本維新の会を中心とする「第三極」に期待を寄せているように見える。しかしながら、「維新八策」を見ればわかるように、日本維新の会の政策は、新自由主義とそれを補完する新保守主義として理解できるものである。つまり、民主党、自民党、日本維新の会は、3つの選択肢を有権者に提示しているわけでは全くない。にもかかわらず、マスメディアではこの3者の対抗が意味のあることのように扱われ、世論もそれに同調しているように思われる。こんな状況に対し、評者は啞然とするとともに、大いに不満を覚えるものである。この機会に、基本に戻って、「民主主義とは何か」を勉強しようと思いついた所以である。

本書を読み始めてしばらくして、衆議院が解散され、総選挙が実施されることになった。(ちなみに、総選挙の投票日12月16日は、国政進出のため都知事を辞任した石原慎太郎の後任を決める、都知事選の投票日でもある。)その後の動きはめまぐるしく、12月4日の公示直前に、卒原発を主張する「日本未来の党」が結成され、民主党を離脱していた小沢一郎の「国民の生活が第一」などが合流したため、「第三極」の分裂がメディアで語られている。政治状況は混沌の度を深めている。そんなときこそ基本に返ることが大切だと、評者は強く信じるものである。

本書の著者 D. ヘルドは、近著の書名“*Cosmopolitanism*” (Polity 2010. 邦訳は中谷義和訳『コスモポリタニズム』法律文化社 2011) が示唆するように、グローバル化時代の民

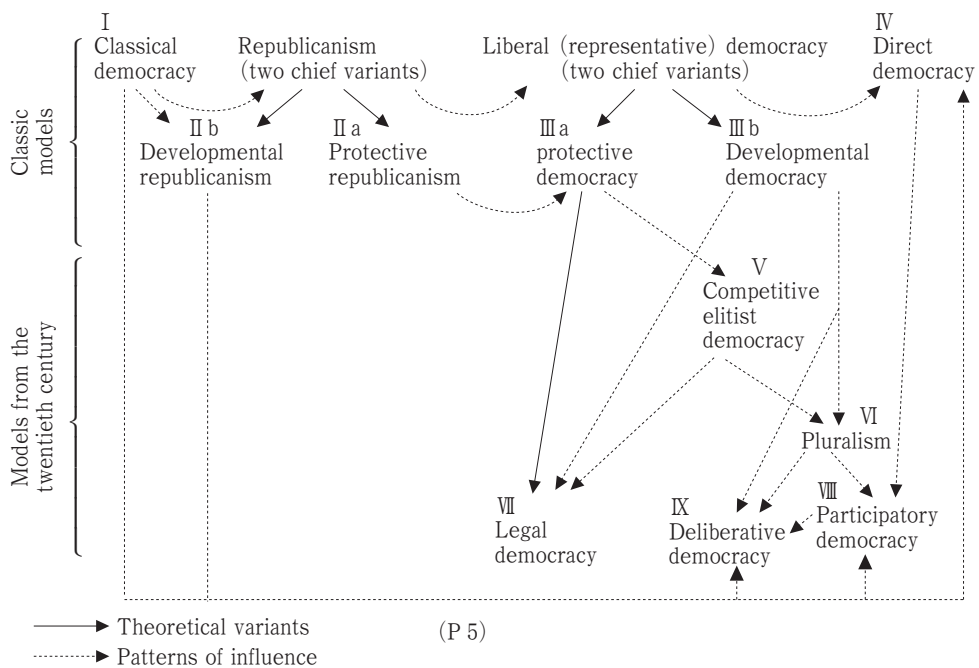


Figure 1 Variants of democracy

主政のあり方について研究を続けている政治理論家である。1951年生まれで、現在は、LSE（ロンドン経済政治学院）のグラハム・ウォラス教授の地位にある。本書は、1987年に初版が出された。その後1996年に、イタリア都市国家の共和主義、ソ連共産主義の崩壊、世界市民型民主政を追加して第2版が出された。（中谷義和訳『民主政の諸類型』御茶の水書房 1998年はこの第2版の翻訳である。）そして2006年の第3版では熟議民主政が追加された。もともと一般市民を対象とする、オープン・ユニバーシティのテキストとして出版されたので、わかりやすさが最大の特長である。もしも政治思想史の専門家が民主政の通史を書いたなら、はるかに複雑になったであろうと思われる。

本書の構成は、Figure 1 にほぼ示されている。第1部「古典的諸モデル」(Classic models)は、古代ギリシアのポリス、共和政ローマの「古典的民主政」(Classical democracy) (=モデルI)の説明から始まる(第1章)。次に、11世紀以降のイタリア都市国家における共和政の復活およびそのサブタイプとしての「防御型共和主義」(Protective republicanism) (=モデルII a)と「発展型共和主義」(Developmental republicanism) (=モデルII b)が紹介される(第2章)。第3章では、その後のヨーロッパの展開すなわち数ある政治的共同体が整理され、近代国家が形成される過程を背景に、自由主義の考え方が登場したこと、それが従来からある民主政の考え方と結合して自由(代議制)民主政の思想が生まれたこと、そのサブタイプとして「防御型民主政」(Protective democracy) (=モデルIII a)と「発展型民主政」(Developmental democracy) (=モデルIII b)があることが述べられる。

前者は、個人の自由を守るために、政治にかかわることが必要と考える。後者は、個人の自由を守ることに加え、人間性の十全な発達のために政治参加が必要と考える点に特徴がある。第4章では、自由民主政が自由市場経済を前提とする点をラジカルに批判したマルクスの「直接民主政」(Direct democracy)(=モデルⅣ)と、その後のマルクス主義の系譜が紹介される。

さて、17世紀から19世紀にかけて発展してきた自由民主政の思想と制度は、20世紀に新たな展開を見せる。それを跡付けたのが第2部「20世紀の諸モデル」である。第5章では、「競争型エリート主義民主政」(Competitive elitist democracy)(=モデルⅤ)が扱われる。このモデルは、選挙権の拡大した大衆民主政の時代において、方向性を示し、その実現に努めようとする、潜在的なリーダーたちの競争を制度的に保障することによって、個人の自由を守ろうとするものである。第6章では、個人が満足の最大化をめざして利益団体を作るのは自然であり、その結果として出てくる政策は、調和の取れたものだと考える「多元主義」(Pluralism)(=モデルⅥ)＝「古典的多元主義」とその批判すなわち「新多元主義」, 「ネオ・マルクス主義」, 「ネオ・コーポラティズム」が紹介される。

第7章では、2つのモデルが紹介される。「依法型民主政」(Legal democracy)(=モデルⅦ)と「参加民主政」(Participatory democracy)(=モデルⅧ)である。これらはいずれも、1960年代後半に顕著になった政府の機能不全に対する、異なる処方箋である。前者は、政府の過剰負担を背景に、個人の自律性を最大限尊重するべく、政府の介入を極小化しようとする。新自由主義と同義と考えられる。後者は、自由や個人の発展は、社会と国家の規制への、直接的かつ持続的な関与を通してのみ、十分に達成できると考えるものである。

第8章で、ソ連共産主義の崩壊の歴史的意味について諸説が紹介された後、第9章で、「熟議民主政」(Deliberative democracy)(=モデルⅨ)が論じられる。このモデルは、選挙権の拡大、民主主義の適用の場の拡大というより、議論の質の向上に関心を抱くものである。そのための健全な公的推論の基準および熟議を促進する具体的な諸制度の実践例が紹介される。

この「熟議民主政」は、2500年に及ぶ民主政理論の現代における到達点であるが、ヘルドはそれに満足していない。というのも、近代における人間の宿命であり、また誇りでもある自律をヘルドは最重要視するからである。つまり、「熟議民主政」を含めた従来のモデルは、いずれも「自律の原理」の現実化のためには(＝個人の自律を保障する制度的枠組みとしては)不十分なのである。モデルⅠは、複雑に分化した大規模社会ではそもそも無理である。モデルⅡa, Ⅱbは、君主や諸侯の統治は批判するが、市民が参加した国家権力に、疑いを持たない。モデルⅣは、資本家を打倒すれば政治は終焉すると考え、その後の国家権力に、疑いを持たない。自由民主主義の諸モデルといえども、市民社会の問題点(資本の力、性差別、民族差別)、国家の問題点(官僚制の非説明責任、私的資本蓄積への依存、再選のことだけを考える政治家たち)に十分取り組んでいるとは言えない。ヘルドは、市民社会、国家両面での民主化(＝「二重の民主化」)が必要と考え、「民主的自律性」(Democratic autonomy)(=モデルⅩa)という新たなモデルを提示した。

しかしながら、いくら国民国家内部で「二重の民主化」を進めても、グローバル化の進展によって、その効果には限りがある。というのも、国民国家は、法的な意味で主権を保持しているが、実質的な自律性は持っていないからである。世界経済、国際政治、国際法、文化と環境といった分野で、国家の法的な権利と事実上の自律性のずれが顕著になっている。換言すれば、現代世界が直面している主要な問題を解決するには、国境を超えた協力が必要なのである。そこでヘルドは、「民主的自律性」を補完するため「世界市民型民主政」(Cosmopolitan democracy) (=モデル Xb) を提示する。両者がどちらも実現されて初めて自律が保障されるのである。一言で言えば、ヘルドは、国民国家レベルで民主政の深化を、それを超えたりージョナルおよびグローバルなレベルで民主的制度の確立を提唱しているわけである。民主政の理念に対して、ヘルドは疑念を抱いていない。なぜなら、民主政は、数ある価値の一つというだけでなく、それらを結びつけ、調整しうる価値である点で重要なのである。

以上をまとめてみると、ヘルドは、2500年に及ぶ民主政の歴史の中に次の傾向を認め、肯定的に評価している。すなわち、選挙権の拡大、民主主義の適用の場の拡大、議論の質の向上への関心の登場。しかしながら、自律を最重要視するヘルドにとって、それらだけでは自律の実現はおぼつかない。そこで、それらを踏襲するとともに、国民国家レベルにおける、自由民主政の諸制度のさらなる民主化、及びリージョナル、グローバルなレベルにおける民主政の確立を提唱したのである。

ここで日本の政治に話を戻したい。本書の読者は、日本の政治を考えるに際して、何か有益なことを本書から学べるだろうか。すぐそこに近づいている総選挙を念頭に、少し考えてみたい。

第1に、ヘルドに従えば、自律の実現に対する態度・政策が、政党を評価する重要な要素になるだろう。自律への反対は極めて少数にとどまるであろうが、たとえば「維新八策」のように、「自立する個人」と「自立する地域」、「自立する国家」が併記されている場合には、ことは単純ではない。なぜなら国家や民族の自律が強調されると、個人の自律が蔑にされる恐れがあるからである。その上で、自律の条件整備についての各党の考えを知る必要がある。少子高齢化の進む日本では、年金・医療の問題があり、加えて、新自由主義的施策の結果、貧困の問題が深刻化している。すなわち社会保障、労働・雇用について各党はどう考えているのか。国家の責任を重視しているのか、あるいはそれを極小化し自己責任の問題とみなしているのか。財源対策として、消費税増税に頼るのか、富裕層・大企業への課税を考えるのか、徹底したムダの削減を行うのか、あるいはそれらをどのように組み合わせるのか。

各党の原発政策はどうなっているのか。人が生まれ、育ち、人格を形成していく場たる生活世界を、原発事故は回復不可能なまでに破壊してしまう。帰還の見通しの全く立たない地域の人たちにとって、そもそも自律という言葉は意味を持ちうるのだろうか。各党が被災者の生活再建に真剣に取り組んでいるのか、また原発の危険性をどれだけ深刻に受け

止めているのか、その本気度を有権者は見抜かなければならない。

TPP についてはどうだろうか。経済的グローバル化に全く反対する人は少数であろうが、それに弊害はないと考える人はもっと少数であろう。とすれば弊害を正しつつ、経済的グローバル化を進めることで大方の同意を得られそうである。TPP の特殊性は、それが一般的な FTA と異なり、留保条件を極小化する、すなわち自由化を徹底して進めようとする点にある。まずは交渉に参加する、加入の是非は交渉の経過を見て判断すればいいという考え方があるが、そもそもそんなことが可能なのだろうか。

安全保障についてはどうか。一方では、伝統的な軍事的安全保障の立場から、日米安保の維持、近隣諸国との間で争点となっている領土の保全を強調する考え方がある。他方では、個人個人の生活の安全や安心を強調する「人間の安全保障」論がある。後者の立場に立てば、米軍基地の存在による人権侵害や、貧困に起因する生活破壊にこそ真剣に取り組まねばならない。軍事力による領土保全の考え方はそれらの解決を阻害するかもしれない。進展するグローバル化の中で、どちらの態度をとるべきだろうか。

安全保障論と直結する憲法改正論についても同時に考える必要があるだろう。近代の国民国家を自明の条件とする立場の人たちは、伝統的な軍事的安全保障、民族を強調し、憲法 9 条の改正を求める。「人間の安全保障」論からすれば、憲法 9 条の平和主義は、戦争による惨禍が巨大化する時代だからこそ、ますます必要になっている。自衛隊の廃止は求めないが、9 条の改正は断固阻止したいと考える。

第 2 に、われわれが親しんでいる政治制度は自由民主政あるいは代議制民主政である。この代議制民主政が機能不全に陥っていると多くの人を感じている。しかし、その理由や対策が一致しているわけではない。自分はどう考えているのか、自問自答しながら、各党の政策を見ていく必要があるだろう。

議院内閣制を採用している日本で、首相を直接選べないという不満の声がある。自民党一党優位の時代には、派閥の力関係で選ばれる総裁が首相になっていた。自民党がいったん野に下った後、連立政権が普通になった時代には、選挙後の政党間交渉で決まったり、党内事情で決まったりしている。いずれにしても有権者の意向を反映しているとは言い難い。そこで首相公選制の提唱がなされている。

現行の衆議院の小選挙区比例代表並立制には、対極的な批判がなされている。小選挙区制論者は、小選挙区が二大政党制を導き、強力な与党を形成させることを期待する。比例代表制論者は、比例代表制が穏健多党制、連立政権を導き、少数意見が尊重されることを期待している。

「ねじれ国会」の下、二院制の是非が話題になっている。一方で、同じような選挙制度で選ばれる二つの院があっても、政治の停滞・混乱を招くだけであるから、一院制にすべきだとする主張がある。他方で、第二院の歴史的意義に鑑み、参議院の選出方法を変え、衆議院の意味あるチェック役を果たさせるべきだという考え方もある。

自民党一党優位の時代に、立法過程は独特の特徴を身に帯びた。関係団体や学識経験者の意見を参考にしながら、まず官僚が原案を作り、族議員を始め自民党議員と折衝をして

法案を作成する。自民党内で了承を得られると、国会では数の力で可決される可能性が高いので、国会での議論は不活発であったり、セレモニーと化してしまう。連立政権が普通になった時代でも、政党間交渉が国会外で行われるので、事態は変わっていない。そこで、例えば、党議拘束を外して、国会での公開の議論を充実させるべきとの主張がなされている。

官僚による支配が批判的に議論されている。大規模化、複雑化した近代社会において専門知識・能力を持った官僚制の必要性を否定することは難しい。しかし、有権者によって選出されたわけではない官僚が実権を握るという事態は、民主政の観点からすればおかしいことである。民主的に選出された政治家が官僚を統制していれば問題はないのだが、それができていない。なかなか実現に近づかないが、国家公務員法改正の強い主張が出されている。

予定調和的な楽観主義に彩られていた多元主義者の中からも、企業の力の強さを認めるものが出てきた。日本では、政官財の癒着批判、金権政治批判が以前からなされていた。対策として、企業献金廃止が主張されている。

世襲政治家が批判されている。当選の条件として「ジバン、カンバン、カバン」とよく言われるが、そういう条件を受け継いだ者たちが政治家になりやすいということは、政治家の構成は、社会の構成をいびつにしか反映していないということである。世襲禁止の動きが政治家たちの間で見られるが、政治家間、政党間で温度差が大きい。それを是正する手段として、サラリーマン候補者の職場復帰の保障、供託金の引き下げ、女性議員・若手議員の比率向上などがある。

地方分権はどの政党も反対していないように思える。しかし、そもそもなぜそれが必要なのか、考えてみなくてはならない。そうでないと、大阪都構想や道州制に無批判に賛成してしまう恐れがある。

われわれが政治に関する情報を得る主たる手段は、新聞、テレビといったマスメディアである。しかしマスメディアの情報が偏っていない保証はない。例えば、原発運動は小さくしか報道しないとか、大阪維新の会・日本維新の会の報道が他党と比して際立って多いといった指摘がなされている。それが事実だとして、どうすれば偏向を正せるのか。あるいは代替メディアの可能性はどれほどあるのだろうか。

自由民主政の諸制度のルールに則って、政治過程が営まれる。そのさい、ルール違反がないか監視し、場合によっては処罰するのが司法の役割である。ところが、起訴の権限を独占する検察が「国策捜査」をしていると批判されている。検察の考える国益のため、あるいは検察の利益のため、捜査が歪められているというのである。

最後に、近代社会において、代議制民主政を廃止することは非現実的だとしても、それを補完するための直接民主政の導入は、その長短を含めて検討するに値する。例えば、原発の是非は、原発事故の影響の深刻さを知った以上、政党に委ねるのではなく、国民自身が投票で決めるべきテーマではないか。教訓的なのは、大阪市の事例である。大阪市内で、原発の是非を住民投票で決めようとする「住民投票条例」の運動が展開され、法定数を超

える署名が集められた。維新の会の橋下大阪市長は、自分が反原発の姿勢を明らかにしていること、及びコストがかかることを理由に、条例案に否定的であった。条例案は否決され、そして橋下は後に、反原発の姿勢を緩めたのである。あるいは、国民の司法参加の手段として、検察審査会制度や裁判員制度がすでに実施されている。それらに対して批判や危惧の念が表明されているので、実態を踏まえた上で改善の工夫がなされるべきであろう。

以上のような考察を促すことは、市民の成熟を促すことでもある。そして、新しい条件下で民主政を進めるべく、考え、行動する人たちが多数居ることが知られている。世界に目を向けると、2011年以来、「アラブの春」の市民たちは、自由、民主政といった普遍的な価値の実現を求めて、闘っている。その際ソーシャル・メディアが積極的に活用された。われわれは、グローバル化の進展の中、新しい民主化の波を目撃している (cf. M. Kaldor et al. eds. *Global Civil Society 2012*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012)。日本における政党政治の混乱、政治家やマスメディアの質の低下は、転換期の不可避の産物なのかもしれない。視野を広く持って勉強を続けなければならないと、一市民として、また政治学者として、本書を読んで評者は強く感じている。