

タイトル	特別講演「代表制と民主主義を考える」
著者	杉田，敦
引用	北海学園大学法学部50周年記念論文集：613-633
発行日	2015-03-15

## 代表制と民主主義を考える

杉 田 敦

### 1 唯一の真理には到達しない「政治」

いま過分なご紹介を頂いたのですが、私自身は政治学界の本当に周縁にいるというか、政治学とはそもそも何なのかよくわからない、それが本当に学問なのかという素朴な疑問さえもっている者です。政治学の教員をしてはいますが、政治を学問の分析対象にすることが本当にできるのか、あるいは、そうした方がよいことなのか、そのような疑問を持ち続けているわけです。

今日のお話の中でどのくらいお伝えできるかわかりませんが、私は民主政治というのは、人々が自由にやるものとは基本的には思っています、専門家が指図するようなものではないと考えています。そのことをふまえておかないと、大きく間違えるのではないかという気がしています。

専門家が「これは正しい、こういうふうにするべきだ」として、それに従うということでは民主政治なのか。もちろん

ん専門家を自称する私たちは、何らかの助言は一応します。「過去の事例を見るとこういう結果になりますよ。そちらには崖がありますよ」。そういうことは一応申しあげるのでありますが、それでもみんな崖の方に向かうというなら、それはそれで仕方ないのかなと。

そういう意味で、専門として政治理論を自称しているのですけれども、これは、たとえば政治哲学みたいな言い方とはかなり違うものと思っています。最近、「岩波講座・政治哲学」というシリーズを仲間たちと編集したのですが、私は政治哲学という名前にはあまり賛成ではなかった。

それは、政治哲学というと、唯一の正しい答え、政治はこうあるべきだという答えに到達できるような印象を与える。専門的にしつかり考えていくと、何が正しくて何が間違っているかわかり、唯一の真理に到達できるという誤解が生じやすい。私は、政治に関しては、正しい答えはいつも複数あると思う。そのことを意識すべきと考えています。私にとっては、「政治理論」というのは、単にいろいろ政治について考えている、というだけの趣旨なのです。

## 2 一九九〇年代政治改革の残した問題点

改めて、本日はお招きいただきありがとうございました。北海学園大学にはこれまで大変お世話になっておりまして、前に私が日本政治学会の責任者であった際、東日本震災の余波で関東方面では学会が開けなくなった時に急きょ引き受けていただき、命拾いをした次第です。先生方、学生、院生のお世話になりました、そのお礼を言えずに心苦しい思いをしてきたわけですが、本日はそれに加えて、このような、名誉ある機会を与えていただき、大変嬉しく思っています。

さて、本日は民主政治についてお話することなのですが、まず一九九〇年代からのいわゆる政治改革がもた

らした負の側面を指摘したいと思います。この改革なるものには、私の先輩や同輩の政治学者も多く関与していました。もちろん、それは一定の成果を上げましたが、その一方で非常に大きな問題点として、少なくとも二つあるだろうと。

ひとつには、政治の制度的な側面だけがあまりに強調された。非常に狭い意味の制度、選挙制度だけが民主政治のあらゆる側面を左右するような話になりました。そして、今日お話するテーマ、「代表制」というところと関わってきますけれども、選挙によって私たちの意思が過不足なく正しく代表される、そういう前提があった。しかし私は、これには留保を付けたいと思います。選挙は大切なものですが、それがすべてではありません。

もうひとつには、それとも関連しますが、政治改革の過程では、政治家や政党をどう改革するのが主眼となり、有権者が置き去りになっていました。政治家とか政党さえ改革すれば、有権者はついてくると思っていました。政治学者とか政治ジャーナリストがしばしば陥る考え方ですけれども、私は、それについては非常に疑問に思っています。人々はその簡単にはついてこない。政治家とか政党だけ変えても、なかなか政治のありかたは変わらない。そういう気がしています。

ではどう考えるのか。もちろん多数の人びとが簡単に変わるということはないですが、しかし人びとは少しずつ変わる。そういうふうに通じておりまして、むしろ私は政治家が変わることよりも、人々が変わることが、政治を変える上で迂遠なようで早い道であるとおもっています。

そういう発想からしますと、いわゆる政治改革のように、政権交代を実現するために選挙制度をいじるというやり方は、まっとうなものではない。人びとは投票行動という形で、ある種の意思表示をするわけです。もちろん、その表れ方は選挙制度によって異なるのですが、しかし、かなり長い間、人々は自民党を中心とする政府を選んできた。

それは、あえて言えば、人々は政権交代よりも、長期政権を選んだということです。その背景にあったものは何か、そういうことを考えないと、民主政治のあり方はなかなか動かせないというふうに思っています。

### 3 デモクラシーの二つの側面——治者と被治者の一致・多数派の支配

今日は主に、学生の皆さんと一般の方々がここにいらつしゃるということ、私としては基礎的なことからお話しますが、できるだけ現在との関係で、民主政治と代表制をめぐるいろいろな困難が、現実の中でどういう形であらわれるのか、それを考えて行きたいと思います。

デモクラシーというのは、治者と被治者の一致、つまり治める者と治められる者が一致している、これが一般的な定義の仕方ですね。自分で自分を治める、いわば「自縄自縛」です。ところが、その一方で、実際上は、全体の中の一部である多数者が支配するのが民主政治と見なされている。そういう側面もある。この二つのことは実際にはかなり違うことです。本当に知者と被治者が一致するのなら、誰も困らないけれども、多数者の支配というのは、少数者にとっては困った事態になるはずで、この二つは違うことですけれども、同じこととされている。ここからいろいろな問題が出てきます。

民主政治の歴史をふりかえれば、原型は古代ギリシヤにあり、その内容は近代の言い方でいえば直接民主制に近い、皆が集まってきて決める、そういう話です。古代ギリシヤの場合には、官職は基本的には輪番制、つまり当番でやるわけです。これは、能力は問わないという考え方です。

掃除当番とかは「この人は掃除がうまい」とかいうことを問わないで回していく、それに近い考え方を、古代ギリシヤのデモクラシーはやっていました。そして皆で集まって平等な資格で発言する。この発言権の平等というのは非常に

大きなポイントであり、だれでも何でも言っている。ただ、では無責任に言っているのかとそうではなくて、言ったことの責任は問われる、たとえば、戦争をやろうと言い出して、戦争に負けると非難されます。

しかしこのようなやり方は、愚かな大衆による、いわゆる衆愚政治になるのではないか。そういう考え方が、当初からありました。デモクラシーが危ないという話はずっとあり、むしろ、それが素晴らしいものだという事になったのは、大体二〇世紀になってからのことです。デモクラシーという言葉避けて、代わりにたとえば共和制という言葉を使っていました。

#### 4 議会制と民主主義は別物

ところで、私たちは代表民主制というように言っています。議会制民主主義とも言っている。議会に代表を送り込んでやるのは当たり前だと。これも、歴史をふまえれば変な話であるわけですね。もともと議会というのは、中世の身分制議会であり、これは民主政治とは関係ない。議会とは、土地をたくさん持っている大地主や教会が王様と話し合って、取り分の調整をする場でありまして、民衆を全然代表していないわけです。もともと、合議しているという点ではある程度、民主政治と関係ありませんが。

フランス革命で王様を追い出した後、もう王様がいないので、新たに治者と被治者を一致するようにしようということになり、なにか使えるものがないかということで、身分制議会を国民議会に模様替えした。にわかには国民を代表する形にしたわけです。そうやって議会は国民のものになったわけで、代表制民主主義というものが制度化したわけですが、しかし、民主政治と議会政治というのは本来別系統の話であるということ、それはついて回ります。

ドイツの憲法学者カール・シュミットは、両者は水と油であるかのように言っていて、議会制民主主義などうまく行く

はずがないとしました。むしろ、民衆が集まってきて喝采する。それが本来の民主政治であるというわけです。先ほどから述べているように、歴史的な流れとしては、たしかにそういう面もありますが、しかしシュミットは明らかに言い過ぎで、何とか運用して行けないわけではない。二〇世紀初めにはナチスなど、議會を軽視する政治が実際に出てきましたが、これに対して二〇世紀後半においては、議會制民主主義を守ることが、政治学も含めて非常に大きな課題として設定されたわけです。

ですから戦後日本でも、民主政治についての古典的な幾つかの本、たとえば福田歓一先生の岩波新書などでは、民主政治は議會中心であるということが、極めて強調されています。これは日本でも、七〇年安保闘争、学生運動などの中で、議會を軽視するような発想が出てきたことに對抗する意味でもありました。

私も基本的には議會は大切だとは思っています。「原型だけが重要か」とレジュメに書きましたが、これはシュミットへの批判でもあるのですが、現代のデモクラシーについて考える際に、古代のデモクラシーがどうであったかというところに、そこまで制約される必要はないのかと考えています。

政治的な概念は時代とともに変化して行きます。変化は、見方によれば墮落かもしれない。実際、ギリシャ・ローマを研究している方々の中には、古代ギリシヤ的な原型というものを重視するあまり、その後の民主政治の展開すべてを墮落形態のようにいう人もいます。それも自由ですが、そういったも私たちが古代ギリシヤ的な原型に帰るわけにも行かない。どうしてこのような悲惨な状態の民主政治になってしまったのかということ、そうやってきた経緯も含めて受け止めなければならぬ、そういうふうと考えています。

## 5 安倍首相は私たちの代表か？

さて、代表制の方の話に入っていきますが、representationという言葉には代表という意味とともに、「表象」という意味もある。表象の対象としての何かがあつて、それを、表象する側の言葉が指し示す。そういう意味もあります。これと連続的にとらえれば、代表される対象としての私たちを、代表する側、たとえば安倍晋三首相が代表しているということになります。しかし、こうした代表ということは、はたしてどこまで可能なのか。

代表というのは、同じものではないものを結び付けるわけで、そこに初めからある種の無理がある。政治における代表制では、選挙を通じて私たちの代表となった安倍さんがなにかいうと、それは日本の有権者全体の声として受け取られることになります。実際には、私たちはみな違う声を持っています。私たちの声は一つではないのですが、安倍さんの声が私たちの声になってしまうわけで、かなり無理がある、ただし、無理があるからダメだと申し上げているわけではありません。無理はあるのですが、他にやりようがない、そういうふうに行うにやっつけいかざるをえない。しかし無理があるということはやはりおさえておくべきだと思うのです。

この人の声は本当に私たちの声と一致しているのか、この人は本当の代表ではないのではないかと、ある種の違和感、政治家が民意に反しているのではないかという疑念、それは常に出てきます。出てくるのが正常で、出てこない方が異常なのです。代表制をやっている以上、そんな疑問をもつべきではない、と主張する人もいますが、私はそうは思いません。疑問はもつべきなのです。その上で、仕方なくやる。これは疑問もなくやっているのとは、結果が全然違つてきます。



## 6 争点の多様性

代表をめぐる困難には、もちろんいろいろあるのですが、まずひとつ考えられるのが、争点の多様性という点です。いろんな争点について、政治家なり政党の主張と私たちの考えが、全部一致するということはありえません。たとえば経済政策については自民党に賛成だが、安全保障政策については民主党に賛成、ということもあるわけです。

結局、総合的に判断してどこかに票を入れることになるわけですが、有権者個人の趣旨としては、「今一番大事なのは景気だ」と思い、経済政策で一致する自民党に入れたとしましょう。しかし、選挙時には争点化もしていなかったような特定秘密保護法の制定とか、集団的自衛権の行使容認とかいうことが前面化してくると、ちょっと待てよ、そんなつもりで入れたわけではないぞ、ということにもなりえます。

総合的判断だから仕方がない、といえはその通りですし、世の中には総合的に判断しなければならないことはいろいろとあります。しかし、総合的判断の結果が、あまり強い違和感につながらないためには、いくつかの前提があるわけです。

さまざまな政治的争点がある程度、構造的に関連しているような場合には、問題は少ない。政党政治が発展したヨーロッパ諸国では、一九世紀から二〇世紀後半に至るまで、ほとんどの問題は、階級と結びついていた。とりわけイギリスのようなところでは、自分が労働者階級なのか中産階級なのかによって、どの政党を選ぶかはほとんど自明でした。もちろん細かい違いはありましたが、今ではそんな単純な対立構図は崩れつつありますが。

そういうことがあったので、迷わず投票することが可能であったわけです。ところが、そういう前提が果たしてこんにち全般的にあるか、あるいは特に日本のように、自分がどういう階級だとか、どのようなアイデンティティなのかを

強く意識するような習慣がない、そういう政治文化において、果たしてそういう形で選べるかどうか、それが非常に大きな問題だという事です。

それから、選挙後に重大な争点が浮上した、こういう場合があるわけです。たとえば、ほとんど誰も、東北であれば、どの地震・津波が発生する、そして原子力発電所の事故が発生するとは思っていなかった。そのような極めて重大な、しかしその後の政策の優先順位を変更してしまうようなことが起きた、そういう時に、その事件前に決まった代表は、どこまで自分たちの代表でありうるのか、このことが当然問題になってくるわけです。経済についても、非常に大きな変化が起きた場合に、それまでの経済政策をめぐる選択が果たして有効なのか。そういう問題が生じます。

## 7 代表の二つの機能——民意の反映か、民意の喚起・形成か

これは、代表というものをどうとらえるかと関係してきます。代表は、私たち代表されるものとの関係でどのくらい自由度を持っているのか、あるいは持つべきなのかということによって変わってくるわけです。もしも代表というものが、先程の輪番制のようなものとは逆に、治者としての能力に注目して選ばれているとしましょう。そうなる、選挙とは、能力試験みたいなことになりますね。もしもそういう考え方なら、有能な人を選んだのだから、多少状況は変わっても、お任せしておけばいいという話にもなるわけです。一方、代表というものが、私たちの声を伝えるメッセンジャーみたいなものであるとすれば、そういう重大な環境変化が起きれば代表は無効になる、当然こういう話は、解答はこの両極の間にあるということにならざるをえないわけですが、しかしここに非常に大きな論点があるという事は意識しておく必要があるわけです。

代表というものには二つの機能があつて、一方では、下から民意を反映する。民意というものがあつて、それを反

映するために代表がいる、これは否定できない。これを否定してしまうと、もはや民主政治とは言えなくなります。

しかし、代表というものにはもう一つの機能があつて、民意を喚起し形成する面がある。どういうことかといいますが、先ほど、言語における表象と政治的な代表とは似た面があるとしましたが、言葉というものがあることで、それを手掛かりにして私たちはものを考えることができる。仮に言葉というものがなければ、考えることもほとんど無理ですよね。「政治」という言葉、あるいはそれにかかわるいろいろな言葉があるからこそ、今こうやって、かなり複雑なお伝えできるわけです。もしなかつたら、と考えれば、事の深刻さがおわかりかと思えます。

たとえば「犬」のような概念があるから、向こうに犬がいるとか、犬に餌をやってくれとか言えるわけです。実際には、犬というものと、たとえばオオカミとの切れ目は、必ずしも自明ではありません。しかしこれが犬ですということによつて、認識を規定しているわけです。

政治における代表制の場合も、たとえば安倍さんが「アベノミクス」なるものを提示する。それまでは中央銀行の独立性をかなり尊重してきたけれども、これからは連携して、為替の水準を左右すれば、経済によい効果が及ぶと主張する。すると、それに対して、賛成・反対という形で、人びとが反応する。それによつて民意なるものが形成される面がある。あるいは、少し前に民主党が、「コンクリートから人へ」というようなことを言った。それへの賛否という形で、人びとは政治について考えることができるわけです。

このように民意というのは、代表に喚起されて形成される面があるわけです。ただ、このことだけ強調していると、民主政治とは政治家が、上からコントロールしているものとなつてしまい、それもまた問題なわけです。人々がどう思っているか、民意というものも想定しておかなければいけない。代表民主制においては、この二つのバランスが必要で、あまり片方に寄せるのは良くないのではないかと私は考えています。

近年の、いわゆる政治改革以降の政治が、有権者を置き去りにしたと先ほどもいいました。選挙制度をいじって小選挙区制にすると、小さな政党では勝てないので、政治家は二つくらいにまとまる。そうすると、人びとは二者択一を迫られ、自然と二つに割れるだろう。こういうことが前提とされてきました。しかし、これまでの流れを見ると、日本の有権者は、必ずしもそういうふうには分かれていない。それは、先ほどもいったような意味で、階級などの割れ目がはっきりしていないので、うまく割れないのです。いくら上からはたらきかけても、限界がある。政治改革が目指した、政権交代のある民主政治というものは、選挙制度だけで実現するものではない。逆にいえば、私は、選挙制度は以前のような中選挙区制でも、あるいは比例代表制のような制度でも、人びとが本当に政権交代を望めば、政権交代は起きると思っています。その場合、二大勢力の間のはっきりとした対立というよりは、連立政権の組み換えのような形にはなるでしょうが。

## 8 代表制をめぐる規模の問題

ところで、代表制というものが必要とされる理由として、よくいわれる話が、規模の問題です。政治学の教科書にもたいてい書いてある。古代ギリシャでは、政治に参加する人びとの規模が小さかったから直接民主政治のようなものができたけれども、政治社会の規模が大きくなったからできなくなったという話。みんな、だいたいそれで納得しているのですが、私は納得していません。それならなぜ、日本の小さな村でも議会があるのか。数百人くらいのことなら、みんなで話し合って決めればいいではないですか。実際、地方自治法上、そうしたことは可能です。しかし、誰もやろうとはしない。規模の問題というのは、実は言い訳めいているのです。

かといって、先ほどもふれたように、代表と能力を結び付け、選挙を試験のようにとらえるのはどうか。私は、そ

うした考え方をあまり強調することには反対で、代表がなぜ代表として選ばれたかということについては、人びとがそう望んだから、という理由でいいと思います。それが公選制ということの意味です。能力で選ぶのだったら、民主政治などやめて、公務員試験のような政治家試験をやつて、合格者に権力を渡した方がいいということになりかねない。そうした専門家支配の恐ろしさは、多くの人びとが望まないような政治になつても、それを終わらせることができなくなる点にあります。

## 9 演劇としての代表制

それでは代表制は何なのか。ここでは、代表制の演劇的効果について指摘したいと思います。私たちが政治について考えるときに、登場人物がいない状態で語ることがいかに難しいか想像してみればわかることです。たとえば安倍さんがいることによつて、この人がいいという人、悪いという人がいるわけですが、いずれにしても、安倍に賛成・反対という形で、意見が言いやすい。あるいは、野党第一党の代表、この人がいいとか悪いとか、そういうことによつて議論がしやすい、

もしこうした人がいないとなると、非常に抽象的な議論になつてしまふ。政策に対して賛成か反対かという言い方しかできない。もつとも、逆に政治を単なる人間ドラマとして描く、誰が好きだ嫌いだとか、派閥間の抗争や因縁だけで政治を語るというのもおかしいのですが、しかしそういう物語の存在によつて、物語を注釈する形で自分の政治的意見を述べる、よりよく意識することが出来る、自分の意見が整理されるという面もあります。

トマス・ホップズという一七世紀の政治思想家が強調していることですが、そもそも代表というのは、法的人格とかかわっています。私があか契約するときには、生身の私がそうしているわけではなく、私という存在を代表する形

で私の名前が出てくる。こうした抽象的な人格が代表です。他にも家族との関係で、たとえばみなさんもいずれ父母になるわけですが、子供に対して、気持ちの上ではかわいそうでも、父としての立場から叱らなければならないこともある。役割というものがある。

代表とはそういうものです。これは擬制・フィクションなわけですが、そうしたフィクションが社会の中で果たしている役割が大きい。人々が集まって意見が色々ある、しかしずつと議論しているだけでは、らちがあかない。結局、何らかの決定をしなければならぬ。その時に、文書は誰が出すのですかということから始まって、代表性というものが必要になってくる。

## 10 万能ではない直接民主制

そういう広い意味の代表性というものを考えますと、代表制の外部に出るということは簡単ではありません。代表民主制に対するいらだちから、直接民主制に対する期待が出てくることもあります。私自身も、原発の是非のような、なかなか選挙の争点にならないような、しかし重要な問題については、直接投票をやるしかないと思っっていますが、その一方で私は、何でもかんでも直接民主制で決めるということに対しては必ずしも賛成ではありません。

直接民主制によって、代表性の呪縛から逃れられるのかというと、実はそうではありません。というのは、直接民主制の場合にも、たとえば原発再稼働について問えば、多様な意見がある。原発に否定的な意見でも、今すぐやめるというものから、三〇年以内にやめるというものまである。この間には相当大きな違いがあります。今やめるべきだという人から見ると、三〇年後にやめるという人は推進派と同じじゃないかということになる。一方、三〇年後にやめるという派の人からすると、今やめろと言っている人は、実現不能なことを言っているので、結果的に推進派を喜

ばせかねないという風にも見える。それなら、意見のニュアンスを反映するように選択肢をつくらなければならないという議論もあるでしょうが、そうなる過半数の意見がなくなったりすることから、普通は選択肢は二―三個程度です。そうになると、自分の意見にぴたりする選択肢がないという、政党政治と同じような事情が出てきます。

直接に意見を表明したいとして、憲法改正の国民投票に期待する議論もあります。各新聞の世論調査で、最近、憲法改正賛成の人がふえているといわれます。しかし、ここにもからくりがあり、全然異なる立場から憲法改正を考えている人を全部足してどうこういつているわけで、意味がありません。安全保障にかかわる憲法九条の改正に積極的な自民党と、環境権の新設などを考えている公明党は、憲法に関して、全く別な考え方です。そういうものを全部足して過半数だから、どうだというのでしょうか。あるいは、九条改正に賛成といっても、自衛隊さえ持てないような平和主義を徹底すべきだという立場と、集団的自衛権行使が可能になるように条文を変えるべきだという立場とでは、全く逆であり、それらを足し合わせて数えても、意味がない。そういうものを一緒にしたにする調査は有害としか言いようがありません。

直接投票のメリットとしては、意思表示が強力なものとなることや、政党政治が争点化しにくい問題を扱えることなどがあります。選挙は非常に大切な手段ですが、選挙の際に重視される争点というのは決まっています。どの選挙でも、景気、雇用、福祉、年金、教育が重視され、憲法や安全保障とかは非常に低い優先順位になるわけです。原発問題とかも低い順位になります。それぞれの問題について個別に聞けば、たとえば原発再稼働については反対の方がずっと多い。しかし、それでは選挙の時に、多くの人が反原発政党に入れるかというのと、入れない。景気への関心には及ばないからです。

だから、直接民主制も併用することが望ましい。日本でも町村合併のような、政治社会の範囲にかかわる問題につ

いては、だいたい住民投票をしますし、ヨーロッパの場合には、EU加盟の是非を問うような場合や、原子力問題に  
関しても直接投票をやっています。それならヨーロッパが議会を軽視しているかといえ、そんなことはなく、議  
会では争点化しにくい問題をやっているわけです。

## 11 マニフェスト選挙の弊害

次に、幾つかのトピックをめぐって、代表性の困難が代表民主政治のあり方にどのような影響を及ぼすかを少し考  
えてみたいと思います。まず、いわゆるマニフェストについてですが、なぜマニフェスト選挙がこれだけ叫ばれるよ  
うになったのか。これには背景があり、かつての政治でもあまりにも公約違反が横行し、選挙が終われば約束を反故に  
していたため、これでは選挙をやっている意味が無いということになりました。

しかしながら、にわかには要求水準を高め、政策実施の期限や財源について、具体的な数字まで出せということになっ  
たのは、問題です。現に官僚機構を掌握している与党は、官僚が持っている数字を出させることができますが、野党  
にはできない。マニフェストを極度に具体化するように求めると、野党にとって不利になり、政権交代が難しくなっ  
てしまいます。先の民主党政権のときには、官僚側のサポータージュヤや災害の発生など、かなりやむをえない事情があっ  
たのですが、マニフェスト違反だという批判が強まり、政権は短命に終わりました。

そもそも、選挙で与党になったらマニフェストを粛々と実施するだけの仕事なのだと思えば、何のために議会有  
るのかということにもなりかねません。議会で審議した結果、与党のマニフェストと違うことになれば、マニフェ  
スト違反です。議会で審議した結果、一利なしということになるでしょう。逆に、審議の結果、与党のマニフェ  
ストと同じ結論になるのなら、それはそれで、議会審議は無意味ということになるでしょう。



もちろん、政権与党は、マニフェストを選択した民意に半ばは拘束されています。しかし、政治家とは民意を単に反映するだけの存在ではありません。議会で意見の異なる人びとと自由に議論していく中で、ある程度マニフェストと違う対応を行うことは当然できるはずです。そのような二面性を認めないと議会政治が死んでしまうということは、もう少し意識したほうが良いのではないかとおもいます。

マニフェスト論は、政治家による「政治主導」を強めるという名目で出てきました。マニフェストを元に選挙で政治家に強く委任すれば、官僚などが抵抗しても、それに対抗できるようになる。官僚を蹴散らして、民意を実現することができるとされました。しかし、すでに述べたように、マニフェストを強調しすぎると議会の意味があいまいになり、結果的に官僚の力が強くなりかねません。

## 12 一票の格差をどうとらえるか

次に考えたいのは一票の格差問題です。近年、これが強調され、票が平等でないことが代表制を歪めているとされます。たしかにそうした面もありますが、他方で、政治家というものが誰を代表しているのかを考える必要があります。古典的理解としては、イギリスの政治家・政治思想家であったエドモンド・バークが述べているような「全体代表」となります。政治家は、選挙区の有権者の代表ではなく、国民全体の代表なのであり、選挙区の利益などを追求するのは間違っているということになります。そして、日本国憲法でもそういうことになっている、議員は国民全体の代表であるということになっています。

もしも国会議員が本当に国民の代表であれば、一票の格差などを特に問題とすることもないでしょう。極端にいえば、すべての国会議員を、たとえば鳥取県で選んでもいいわけです。全体の代表なのですから。もともと、それとは

別に、政治的発言権の平等を重視する理解もあります。それは古代ギリシヤでも、民主政治の前提であったわけですし。発言権の平等のために、一票の格差を問題にすることもできます。しかしながら、それならなぜ選挙区は地域別になっているのかも、考えてみる必要があります。

票の集計などの便宜という面もありますが、それだけでしょうか。日本の場合、一票の格差をゼロにする一番手っ取り早い方法は、全国区の比例代表制にすることです。全国一選挙区にすれば、格差などは生じません。しかし、それでいいのか。そうなると、全国的な知名度がある人物や政党が勝ち、それぞれの地域の問題は国政に反映されなくなります。結果的に、東京などの大都市の都合がすべてに優先することになるでしょう。選挙区から出る代表は、その選挙区の利益代表であってはなりません、それ以外の役割もあります。

選挙区というのは単に便宜的に存在しているのではなく、地域の声を伝える役割もあるでしょう。週に何日か通ったりして、その地域に根付かなければ見えない問題もある。それを伝えることは、単なる利益誘導とは違うはずです。

### 13 代表制の重層性——国が決めるのか、地方が決めるのか

次に分離独立を始めとする、政治社会の単位の問題について考えてみたいと思います。これは、代表の重層性にかかわる問題です。小さい単位から大きな単位まで、さまざまな場で民主的に決定をしたり代表を選出することができます。その場合に、どの単位の決定や代表を優先すべきなのか。

これは具体的な例から考えた方がわかりやすいので、最近のウクライナ独立問題、あるいはロシアで独立を目指しているチェチェン、それから、かつてインドネシアから独立した東ティモールなどに即して見ましょう。独立したくてもできない地域が多々あるなかで、東ティモールはなぜできたのか。それは、東ティモールという一地域における

住民投票の結果を、インドネシアという国全体の都合よりも優先させるという決定が、国際的になされたからです。そして、なぜそういう決定がされたかを、十分に一般的に語ることは実はできないのです。

東ティモールはもともとポルトガルの植民地で、オランダの植民地であったインドネシアの中では異質でした。それで独立したがったのですが、当然、インドネシア政府は反対でした。インドネシアは主権国家であり、その一地域を住民投票で独立させることなどありえないとしました。しかし、オーストラリアやポルトガルなど、さまざまな国が関与する中で、結局住民投票が選ばれた。その時点で、独立は決まったも同然でした。

最近では、ウクライナの一部地域が独立してロシアに合体したいとし、さまざまな条件により、それが実現しました。とりわけ興味深いのは、ロシアがそれに賛成したことです。一地域の民主的な意見によって、国家の一部が独立しようとしたわけで、これは、チェチェンの独立を暴力的に抑えているロシアの立場とは明らかに矛盾しています。しかし、そんなことをプーチンさんは気にしません。これはこれ、それはそれ、ということなのでしょう。

ここに非常に重要な理論的問題があります。小さい単位と大きい単位など、さまざまなレベルの決定の間で、どちらが正しいとか優先されるべきだといった序列はないのです。これまでは、「主権」という概念によって、この問題を処理していました。主権を有する国民という単位の決定、国レベルでの決定が最優先だということになっており、それが認められている限りでは秩序が成り立ちます。しかし、そうした主権の優先性をことさらに強調することは、今日では合理的ではありません。経済のグローバル化もありますし、人権というものが国境を越えた人類普遍のものであることも定着しましたので。国が決めたから絶対だということとは、通用しないのです。

日本に例をとれば、沖縄の米軍基地問題があります。沖縄の人びとが米軍基地を全部廃止して欲しいといったことは、実はないので。嘉手納基地などは受け入れている。あまりにも基地が多すぎるし、とりわけ危険なものほどか

してもらいたいといっているにすぎません。そういうささやかな要求さえ無視するというのが、これまでの日本という国の態度です。二〇一四年一月の沖縄知事選では普天間基地の辺野古への移転反対派が勝つと思えますけど、それでも日本政府は、県民の結論を受け入れないでしょう。安全保障は国の問題で、一地域の問題ではないとして。

しかし、もしも国の問題というのなら、一地域に偏っているのはおかしいという主張もできるはずですが。負担は平等なものでなければなりません。本土にもまんべんなく基地があるというのならともかく、現状を認めろというのは、あまりに勝手だという批判が沖縄からはあるでしょう。

原発問題も同様です。原発の立地はどの単位によつて決められるべき問題なのか。原発の再稼働についてもそうです。立地されている市町村だけが決められるのか。かつてであれば、そういう議論もできたでしょう。しかし、福島原発事故を経験した今、ひとたび事故が起こればその影響は広範囲に及ぶことが明らかになっています。立地自治体が認めればいいということにはならないでしょう。現に青森の大間原発について、対岸の函館市は、市を挙げて反対の意思を表明しています。環境リスクというものの性質を考えれば、決定の単位をどこにすればいいのかは、非常に難しい。常に大きな単位で決めればいいのかということにもならないし、小さい単位が常に優先されるべきでもない。

たとえば沖縄の基地問題について、すぐに国民投票にかければどうかという議論がありますが、私は賛成できません。なぜなら、沖縄の苦しみは、まだ本土では十分に共有されていません。そして、本土としては米軍基地を受け入れたい理由はない。そうした中で機械的に国民投票を行えば、現状維持、つまり沖縄に全部置いておけということになりかねないのです。あまりにもある地域にリスクが集中しているような問題について、広い地域、国民投票、そういう形で決めるというのは、リスクの固定化を強化することにつながります。

## 14 一国的なデモクラシーの限界

もうすこし一般的にいえば、主権国家という単位を前提とした、一国的なデモクラシーの限界を指摘することができるとしよう。国単位で合理的に決められることは、もうそんなにないのです。環境リスクも経済リスクも国境を越えますから。それなのに、たとえば政治学という学問は、依然として主権にとらわれ、政治をとりまくこうした流動化状況を十分に意識していません。

ある一国で、これはうちの主権の問題なのだから、どうやっても良い。そういう話にはならないわけです。主権的な政府が何をやっても、経済を左右することは難しい。日本の場合、株式の半分以上は海外の投資家に保有されています。

日本人だけなら、日本政府の言うことを聞くかもしれませんが、外国人の行動様式まで動かさないわけです。雇用問題についても、主権の限界は明らかです。労賃の安い地域に雇用がどんどん流出していますけれども、こういう問題について日本政府ができることは非常に限定されている。為替を多少いじったところで、海外との賃金格差を考えれば、企業としては出て行くしかありません。ですから、一国的なデモクラシーにできることは限られています。一国を超えたデモクラシー、これはEUにおいてはある程度実現しているのでしょうか、それ以外のところでは見えていません。

それではどうするのか。決め手はありませんが、こういう状況の厳しさを認識した上で行動するということが、何より必要です。選挙さえやっていたらいいという、簡単な話ではありません。だからこそ、選挙で取り上げにくい問題については、直接投票に加え、討論型世論調査のようなものも試みられるべきです。これは、無作為抽出された市

民たちが、陪審のような形で合議し、判断を出すというものです。これもまた、人びとを代表するものであるはずで、す。民主党政権時代に、原発問題について行われました。

### 15 さまざまな代表の回路

さらにいうと、私は街頭デモなども一種の代表制ではないかと考えています。政治学者の間では否定的な意見が多いのですが。一定の年齢になれば誰でも参加資格が与えられる選挙などと異なり、デモは、やりたい人だけが参加する。だから、有権者全体の意見分布を正確に反映することにならない、と政治学者たちはいいいます。一部のノイジー・マイノリティが騒いでいるだけだと。

しかし、人びとがなぜデモをするかという、意見があるからで、しかも、そうした意見が選挙などを通じて十分に伝わらないと思っているからです。代表制に不十分さがあるというのが、背景にある認識です。そうであるとすれば、デモも代表制の一つの回路でしょう。デモがあったから、ただちにその主張を受け入れるというのもおかしいのですが、しかし、参考にはされるべきです。無視というのはおかしい。

いわばあの手この手で、代表制を補って行く。それが求められています。あまりに形式的・制度的なところだけに民主政治を閉じ込めて行けば、人びとの政治的関心も高まらず、政治は力を失ってしまいます。こうしたことをふまえて、政治について考え、実践して行くことが必要ではないでしょうか。

注

(1) 二〇一四年一〇月二九日、おもに本法学部部の学生を対象として行われた講演である。