

【研究ノート】

混合政体としての議会制民主主義に関する一考察

—代表制をめぐる政治思想の観点から—

A Study on Parliamentary Democracy as Mixed Government

—from a Viewpoint of Political Thought concerning Representation—

東海大学 助教

中村 隆志

Tokai University Assistant Professor

Takashi Nakamura

要旨

本稿は、代表制をめぐる政治思想を参照しつつ、議会制民主主義に関する意味づけを捉え直すとともに、そのことを前提とした政治システムのあり方の 1 つの可能性を提示するものである。

選挙によって選出された代表者が統治権力を行使する議会制民主主義は、民主的要素と非民主的要素を兼ね備えた混合政体といえるものである。それには、政治的決定に民意を単に反映させるだけではなく、断片的・流動的な民意からいったん距離をおいて、熟議により整合性のある政策を形成するという機能もある。このような議会制の固有の意義を認めつつも、人々の多様な意見や利害を政策に反映するプロセスの不足を補うためには、別の諸制度を組み合わせることが求められる。本稿では、多元的な政治主体の抑制と均衡により、権力の濫用を防止する統治機構として評価されてきた混合政体を、現代の民主主義に応用しようとする共和主義理論を手掛かりにして、様々な参加のチャンネルを重層的に組み合わせる政治システムの可能性を検討する。

## I はじめに

本稿で俎上に載せる議会制民主主義（代議制）は、「代表制（representation）」の一形態であり<sup>1</sup>、主権者たる国民の選挙によって選出された代表者が議会を構成し、その議会在立法権をはじめとする重要な統治権力を行使する制度である。

政治的無関心が広がっている、民意が反映されていない、というような、デモクラシー（民主制・民主主義）の機能不全が語られるとき、往々にして、投票率の低下や、世論を顧みない議会運営など、議会制の諸問題が取り上げられる。こういった議会の民主的正統性が疑問視される事態への 1 つの処方箋としては、代表者と有権者の継続的な双方向コミュニケーションを活性化し、代表者の応答性を高めることがあげられる<sup>2</sup>。

他方、歴史的、思想史的にみれば、議会在政治に民意を反映させる場であることは、自明の前提ではない。よく指摘されるように、近代議会の起源とされる中世ヨーロッパで発達した身分制議会（貴族、聖職者、平民などの諸身分の代表者からなる議会）は、本来、市民間の政治的平等を理念とする民主主義とは無縁な制度であった。そして、普通選挙によって議員を選出するようになっても、非民主的な次元が存在すると考えられる。たとえば、代表制について古代から現代にまで及ぶ射程の広い議論を展開しているベルナル・マナン『代表制統治の諸原理』は、エリート（卓越性を有する者）の権力掌握が可能となる一方で、何が当選に値する卓越した特質かを決定するのは民衆であるという意味で、普通選挙に基づく議会制は「民主的貴族制（democratic aristocracy）」なのだ指摘している<sup>3</sup>。

これらのことを踏まえたうえで、本稿は、議会制民主主義に関する意味づけを捉え直すとともに、そのことを前提とした政治システムのあり方の 1 つの可能性を提示するものである。

<sup>1</sup> 選挙のみならず抽籤によって公職に就く者を選出する制度も代表制とするならば、たとえば裁判員制度も一種の代表制ということになる。現代の統治機構においては、選挙が圧倒的に主流であるが、古代ギリシアの民主政や、古代ローマ、中世イタリアの共和政においては、抽籤が様々な用途で使われていた。See, Bernard Manin *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>2</sup> 三浦まり『私たちの声を議会へ——代表制民主主義の再生』（岩波書店、2015年）192-195頁参照。

<sup>3</sup> See, Manin, *supra* note 1 at 156-160.

本稿では、まず、マナンの研究を参考にして、代表制をめぐる思想の展開を踏まえつつ、議会制民主主義の両義性、すなわち民主的要素と非民主的要素の緊張関係について考察する。次に、政治学の伝統的な混合政体論<sup>4</sup>を現代的にアレンジしたフィリップ・ペティットの民主主義の構想を取り上げ、その観点から、民主的な政治体制の中に議会制がいかに位置づけられるかを検討する。

## II 議会制民主主義の二面性

### 1. 代表制はいかに民主的／非民主的か

そもそも、選挙による代表制が民主制の一類型とされたのは近代以降である。古代ギリシアにおいては、選挙は、一部の優れた者たちを選ぶという意味で貴族制的であり、抽籤が、公職に就く可能性を誰にも平等に与えるという意味で民主制にふさわしいとされた<sup>5</sup>。つまり、公職就任の機会が一部の者に偏る選挙は、民主主義と異質な仕組みとみなされていた。したがって、古代アテネの民主制では、抽籤と輪番制によって、できるかぎり多くの市民が公務に就き<sup>6</sup>、支配と被支配が交替することが重視され、このような意味での政治的平等が民主制の根幹をなすものとして理解されたのである。

近代以降、代表制が必要とされた理由として、第 1 に、国家の人口や領域が格段に大きくなり、市民が一堂に会することが物理的に困難になったという規模の問題、第 2 に、奴隷ではなく市民が自ら生産活動に従事する必要がある、市民は政治活動に専念することができないという社会的現実があげられる。したがって、市民が自らの政治的主張を実現するために、代表者を選び、代表者による決定を自らのものとみなすという擬制の必要が

<sup>4</sup> 「混合政体論 (theory of mixed government)」とは、「政治権力の適切な行使・運用を保障して、権力の暴走を抑制するための政治機構のモデル」として、「多元的な政治主体 (機関、身分) が政治過程に関与する政治システム」を称揚する理論である。犬塚元「混合政体」古賀敬太編『政治概念の歴史的展開 第6巻』(晃洋書房、2013年) 97-99頁参照。

<sup>5</sup> 「役人が籤に当たった者であることは民主制的で、それが選挙された者であることは寡頭制的であると思われる、また役人になるのに財産高をその資格としないことは民主制的で、資格とすることは寡頭制的であると思われる。だから両方の国制から両方のことを、すなわち寡頭制からは選挙された者を役人にするのを、民主制からは財産高を資格にせぬことを受け入れることは貴族制的であり、また「国制」的である」。アリストテレス『政治学』(山本光雄訳、岩波書店、1961年) 第4巻・第9章。

<sup>6</sup> 選挙による少数の重職(将軍や財務官など)を除く、多くの公職は、立候補者から抽籤で選出され、原則として任期は1年で、再任・重任は認められなかった。橋場弦『民主主義の源流——古代アテネの実験』(講談社、2016年) 149頁参照。

生じたと考えられる<sup>7</sup>。ただし、これは、代表制自体が発展した要因とはいえるが、必ずしも選出方法が抽籤ではなく選挙であるべきことを説明するものではない。選挙が採用されたのは、ジョン・ロックの社会契約説にみられるように<sup>8</sup>、統治の正統性にとって被治者の「同意」が重視されるようになり、被治者が同意を与える手法として、無作為に選出する抽籤よりも、特定の者への支持を表す選挙のほうが妥当とされたからではないかと考えられる<sup>9</sup>。おそらくこのようにして、貴族制的な選出方法と理解されてきた選挙に対する認識が転換し、統治権力に正統性を付与する機会の平等という点で選挙が民主的なものとみなされるようになったのである。

以上のように、政治的権能の分配における平等よりも、同意を表明する機会の平等に力点を置くことによって、市民が等しく参加する選挙が、近代になって新たに民主主義の構成要素となった。そして、抽籤の制度的可能性を求める問題意識が後景に退く一方で、近代の民主主義は、議会制という元々は身分制的な仕組みと選挙を結びつけ、議会制民主主義として発展していくことになるのである。

選挙は、古代の理解によると、貴族制ないしは寡頭制的な性質をもつ仕組みかもしれない。他方で、公職に就く者たちを選ぶことに一般市民が等しく参加している点（普通選挙制）は、民主的である。また、選ばれる者たちが、有権者の意思を無視しては公職に就けず、ひとたび当選したとしても、業績が次の選挙での審判に影響するので、在職中に有権者の意思を斟酌しつつ活動するという点でも、民主的と言いうる。ただし、命令委任は認められておらず、代表者の意思決定が、選挙民の願望に対して、ある程度の独立性を保持していることは、非民主的な面である<sup>10</sup>。このように考えるならば、選挙による代表制

<sup>7</sup> 宇野重規「デモクラシーの思想」 荻部直・宇野重規・中本義彦編『政治学をつかむ』（有斐閣、2011年）47頁参照。

<sup>8</sup> 「人間はすべて、生来的に自由で平等で独立した存在であるから、誰も、自分自身の同意なしに、この状態を脱して、他者のもつ政治権力に服することはできない」。ジョン・ロック『完訳 統治二論』（加藤節訳、岩波書店、2010年）406頁。

<sup>9</sup> See, Manin, *supra* note 1 at 82-86.

<sup>10</sup> 「代表制統治において、選挙民は、権力の座に就かせた者たちが、相対的に自律したかたちで行った政策の提言・実施を、事後的に判断する。過去の業績判断を通じて、人民は本当の意味での主権を享受する。選挙の時が来ると、現職の政策に対する賛否が全て出さろうことで、人民は審判を下す。この審判の正しさはさておき、これに歯向かったとしても、何ら聞き入れられない。これこそが、選挙の民主的要素である。しかしながら、このことと不可分に、全ての選挙は将来に関する選択でもある。それは選挙が明日の統治者に対する任命に関わるからである。ここにおいて、その予見的な観点から、選挙は民主的ではないといえる。なぜなら、被治者は統治者に対して、期待した政策の実施を強要することができないからである」。 *Id.* at 183.

は、民主的要素と非民主的要素を組み合わせた混合物であり、それ自体が一種の混合政体だといえるだろう<sup>11</sup>。

## 2. 民意との距離

さて、仮に市民の意見や利害がよりストレートに政治的決定に反映されることを「民主的要素」だと理解した場合、そうした意味での「民主的要素」にかけては、代表民主制よりも直接民主制が勝っているだろう。しかし、現代社会において、市民の意見や利害はきわめて多様であり、かつ急速に変化していく不定型なものである。幅広い有権者の支持を集めなければならない「全国民を代表する選挙された議員」は、総合的な視点と判断力、そして説明責任を要求される。したがって、その代表者たちが、民意の断片化・流動化からいったん距離をおいて、公開の場での熟議を通じて、争点を明示したり、整合性のある政策へ昇華したりするのが、代表制固有の意義といえる<sup>12</sup>。

ところで、被治者の「同意」を重視するならば、有権者との約束である公約やマニフェストによって代表者や政党が拘束されるべきだということになるかもしれない。しかし、そうした要請と、理性的な討論によって長期的で不偏不党な利益の観点から決定がなされるべきだという要請は、単純に両立するものではない<sup>13</sup>。そのため、自由闊達に意見を述べ合い、調整や修正を積み重ねることによってよりよき結論を導き出すという理想的な議会の機能を果たすには、個々の議員と民意との距離が問題となる<sup>14</sup>。民意なるものが一義的には存在しない以上、複数の声を何とかつなぎ合わせてまとめていく仕組みが必要であるし、一義的に理解された民意から距離をとることは、国民に向けて争点の所在を明示することで、むしろ民主的な議論を活性化することにつながるかもしれないのである。

ただし、議会と有権者の間には埋めがたい距離があり、それが有効に作用することもあるのだとしても、行政国家という状況において選挙で主に立法府の代表者を選ぶだけでは、

<sup>11</sup> *See, Id.* at 236-238.

<sup>12</sup> 早川誠『代表制という思想』（風行社、2014年）190-197頁、待鳥聡史『代議制民主主義——「民意」と「政治家」を問い直す』（中央公論新社、2015年）250-256頁参照。

<sup>13</sup> 寺島俊徳「議会」古賀敬太編『政治概念の歴史的展開 第6巻』（晃洋書房、2013年）159-161頁参照。

<sup>14</sup> 小林淑憲によると、譲渡も分割もできない「人民主権」の原理を唱えたジャン＝ジャック・ルソーは、単に人民の意思にのみ基づいて政治の運営が行われることを望んではいなかったのではないかと解釈される。というのも、人々の政治的自由として想定されたのは、ローマの民会のように、為政者によってなされた提案に対して諾否を示すことだと考えられるからである（『社会契約論』第4篇・第4章）。そうだとすると、伝統的な共和主義思想のように、為政者とその団体意思や特殊意思に囚われることなく、熟慮に基づいた優れた判断をもって法の提案を行い、人民がこれに諾否を示すことによって国家の善を実現することが理想とされたのかもしれないのである。小林淑憲「ルソー——反時代的著述家の改革思想」犬塚元編『岩波講座 政治哲学2——啓蒙・改革・革命』（岩波書店、2014年）118-121頁参照。

政策の材料となるべき様々な意見や利害を表す方法が十分とは言い難い。政治的決定に対する国民の多面的な意思表示の機会を確保するためには、別の方法を組み合わせることが求められるものと思われる。すなわち、議会制民主主義を補強する様々な民主的諸制度を加えることで、主権者たる国民が選挙を介して議会（立法権）に関わるだけの一元的かつ部分的な民主主義に対して、政治過程への参加（民意を反映する経路）を複数化した体制を提案することが必要とされるのではないだろうか<sup>15</sup>。

### Ⅲ 現代版の混合政体論の可能性

しかし、民意を反映する経路を複数化した体制、たとえば、議会制と直接制との混合ないしは併用は、いかにして正当化されうるのだろうか。また、そうした議会制と直接制との混合ないし併用の政体とは、いかなるものなのだろうか。

以下では、多面的な政治主体の抑制と均衡により、権力の濫用を防止する統治機構として評価されてきた混合政体を、現代の民主主義に応用しようとする共和主義理論の代表的論者であるフィリップ・ペティットの考えを参照しながら、この問題に関する1つの可能性を提示したい。

共和主義<sup>16</sup>は、恣意的な権力行使を排して公共の利益を追求する政体＝共和制を論じてきた。1人の為政者が支配する「君主制」、少数の指導者が力をもつ「貴族制」、多数を占める人民が政治を動かす「民主制」というように、君主制／貴族制／民主制は、権力を所有する人々の違い（政治を担う人数）の問題である。他方、一部の者が権力を恣意的に行使する「専制」、公共の利益のために権力が諸機関に分有される「共和制」というように、

<sup>15</sup> 國分功一郎『来るべき民主主義——小平市都道 328 号線と近代政治哲学の諸問題』（幻冬舎、2013 年）146-149 頁参照。國分は、議会制民主主義の問題点を次のように指摘する。主権の第 1 の権能を立法権とする近代の政治理論は、立法府が統治に関わる重要事項を決定し、立法によって国家統治を統括することを基本とする。そして、その立法府に民衆が関わっていること（選挙）が民主主義とされる。ところが、行政国家化により、行政機関は、立法府が決めたことを執行するのみならず、政策形成の主導権を握り、立法府は、それを承認するだけになりがちである。そうすると、主権者たる国民が、実際に多大な影響力を行使している行政の意思決定過程に直接には関わることができなくても、立法府にさえ関わっていれば、民主主義を採用しているとみなされる。したがって、選挙によって立法権に関わるだけでなく、行政権にもアクセスできる公式の制度を整備することが、今後の民主主義にとって重要な課題となるのである。同上 11-18 頁参照。「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」することが標準とされる一方で、政府の政策に市民が意思表示を直接的に行うことは認められるべきなのか。Ⅲでは、現代版の混合政体論を検討することで、この問題を考える。

<sup>16</sup> 「古典古代の共和国、とりわけ、古代共和政ローマの政治に憧れ、君主政とは違った政治を標榜した議論が、政治学史における共和主義である」。福田有広「共和主義」福田有広・谷口将紀編『デモクラシーの政治学』（東京大学出版会、2002 年）37 頁。

専制／共和制は、統治方式の問題である<sup>17</sup>。したがって、本来の共和制は、専制の対概念（反専制）であり、権力分立に基づく統治機構、つまり混合政体を指すことになる。

ペティットは、政治的正統性の問題（市民に社会秩序を課す資格を国家に与えるのは何であるかという問い）について、共和主義の観点から次のように答える。すなわち、市民に対する国家の強制力が市民の継続的な自由と両立すること、国家が恣意的な支配をすることなく市民に強制力を行使することが、政治的正統性の要件となる<sup>18</sup>。そして、恣意的支配がない状態（非支配としての自由）を達成するために、市民が国家の干渉をコントロールする（市民が公権力を適正化する）民主的統制の仕組み、つまりデモクラシーが必要となる<sup>19</sup>。

ペティットは、選挙による民主主義に加えて、「異議申し立て型の民主主義（*contestatory democracy*）」の必要性を説いている。「異議申し立て（*contestation*）」とは、公聴会、パブリックコメント<sup>20</sup>、オンブズマン、行政訴訟など、様々な異論を提起する手法の総称である。民主的統制に穴があかないように、政治過程におけるインプットに関わる「選挙」と、アウトプットに対応する「異議申し立て」を併用すべきとする<sup>21</sup>。つまり、多方面からの批判的吟味・修正の積み重ねにより、政策の正統化が可能になると考えられている。選挙以外に、政治過程の各局面において公権力の行使を規律するための手法として、「手続的手段（*procedural resources*）」、「諮問的手段（*consultative resources*）」、「上訴的手段（*appellate resources*）」の3種が提示されている<sup>22</sup>。ペティットによると、これらが利用可能なかたちで広く整備される必要がある（以下の表を参照）。

<sup>17</sup> カント『永遠平和のために』（宇都宮芳明訳、岩波書店、1985年）33-34頁参照。

<sup>18</sup> See, Philip Pettit *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, at 146-147.

<sup>19</sup> See, *Id.* at 152-153.

<sup>20</sup> たとえば、法情報総合オンラインデータベース WestlawJapan では、官公庁におけるパブリックコメントが 23,329 件収録（平成 30 年 3 月 9 日現在）されており、横断的な検索も可能である。  
<https://www.westlawjapan.com/products/westlaw-japan/contents/>（最終アクセス 2018 年 3 月 9 日）

<sup>21</sup> 同様に、ピエール・ロザンヴァロンは、市民が政治権力に対して監視・阻止・審判をする「カウンター・デモクラシー」を、代表制を補完するものとして、現代の混合政体をなす要素に位置づけている。ピエール・ロザンヴァロン『カウンター・デモクラシー——不信の時代の政治』（嶋崎正樹訳、岩波書店、2017年）309-311頁参照。

<sup>22</sup> See, Philip Pettit *A Theory of Freedom: From the Psychology to the Politics of Agency*, Cambridge: Polity Press, 2001, at 167-173.

	① 手続的手段	② 諮問的手段	③ 上訴的手段
概要	政府の政策決定の内容や手順を制約するものである <sup>23</sup> 。	政府の取り組む課題に様々な異なる意見の表明を行う機会を一般の人々に提供するための諸制度である。	公的機関の運営についての調査を求められること、そして行政活動の違法性、またはそれによって被った不利益を裁判機関等に訴えることである。
具体例	法の支配、権力分立、熟議、二院制、脱政治化された意思決定（起訴、選挙区の線引き、金利政策など）、独立した会計監査、情報公開	諮問委員会や協議会・公聴会の設置、緑書（政策提案書）や白書の刊行、フォーカス・グループ調査の実施	行政訴訟、違憲審査制、オンブズマン

そして、こうした複数の経路で市民が政治過程に関与するシステム＝現代版の混合政体には、（議会に民意が反映されていない、という正当な批判を逆手に取った）多数決主義やポピュリズムに対する抑制機能が期待できるものと思われる。実際、選挙ばかりに民意の反映を期待すると、代表制固有の意義を等閑視したり、一元的な意思の支配を惹起したりするかもしれない<sup>24</sup>。また、議会内の多数派、あるいは（議会が民意を反映していないと非難する）ポピュリスト指導者<sup>25</sup>などが、民主主義の名の下に権力を濫用する事態が生じるかもしれない。こうした懸念に応じるためには、選挙とは異なる民意を反映するルートが複数存在することの意義を説くことが重要だと考えられる。したがって、議会制民主主義は、それ自体が民主制的要素（選挙）と貴族制的要素（議会）を組み合わせた混合政

<sup>23</sup> 法の支配や権力分立（三権分立、二院制、地方分権等）は、自由主義的な原理だと考えられるが、ただ単純に1つの党派や国家機関が意欲するだけで意思決定を行うことを困難にさせ、議論を尽くして、統治権力の行使を行うことを求める意味があるとすると、熟議（反証、批判、代替案の提示等）による統治を達成することで統治機構の正当性を維持しようとする民主主義的な原理でもあったと考えられる。木下昌彦「民主の実験としての地方分権——現代社会における統治機構の新たな展望」佐々木弘通・宍戸常寿編著『現代社会と憲法学』（弘文堂、2015年）177頁参照。

<sup>24</sup> カール・シュミットによると、民主主義の本質を人民の意志の同一性とするならば、その同一性を独裁によって実現することは民主主義と矛盾しない。「近代議会主義と呼ばれるものなしにでも民主主義は存在し得るし、議会主義は民主主義なしにでも存在し得る。そして独裁は、民主主義に対する決定的な対立物ではないし、また民主主義は独裁に対する対立物でもないのである」。カール・シュミット『現代議会主義の精神的地位』（稲葉素之訳、みすず書房、2013年）44頁。しかし、たとえば、選挙により議会内で多数の議席を獲得した、あるいは大統領や自治体の長であれば、自分が当選したことをもって、推進しようとするどの政策についても「国民の信を得た」として正統化しようとするには無理があるだろう。このような民意の誤用とでもいうべき状況には、民主主義の多元化をもって対応すべきだと思われる。

<sup>25</sup> ヤン＝ヴェルナー・ミュラーによると、ポピュリストは、自分こそが「真の人民」の正統な代表だと主張し、他のあらゆる政治的競争相手は必然的に非正統なものとして、多元性を否定する。See, Jan-Werner Müller *What Is Populism?*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, at 101. = 板橋拓己訳『ポピュリズムとは何か』（岩波書店、2017年）123頁参照。

体であると同時に、他の民主的諸制度（異議申し立て）と組み合わせられるべきものであり、その意味では、議会制民主主義は混合政体を構成する一部分でもあるといえるのではないだろうか。そして、そうした捉え方を前提とするならば、ペティットの構想は、あるべき政治システムの1つの有力な可能性を示すものであると思われる。

#### IV おわりに

本稿では、政治的決定に民意をどれだけ反映できるかという問題（民主的要素）だけではなく、代表者と民意との適切な距離はいかにあるべきかという問題（非民主的要素）も存在することを指摘して、議会制民主主義を一種の混合政体として捉え直してきた。この試みは、選挙による代表制がどの点で民主的な性格を有し、どの点で貴族制的なものとなるのかが判然としなければ成功しない。これについて考察を深めていく必要がある。

また、議会制の固有の意義を認めつつも、人々の多様な意見や利害を政策に反映するプロセスの不足を補うために、共和主義理論を手掛かりにして、様々な参加のチャンネルを組み合わせ、デモクラシーを重層的に構築することも検討した。これは、一元的な意思の支配を抑制する機能を果たしうるものとして、よりいっそうの探究に値する課題である。

#### 【注記】

本稿は、東海大学 2017 年度学部等研究教育補助金による研究成果の一部である。

〔公開日：2018年3月28日〕

\*本稿は査読を経て掲載されたものである。