

自治と民主政治を考える——衆愚を避けるために

佐藤 克 廣

はじめに

民主政治も自治も、現代においては当たり前のように存在している現実であるように見える。ところが、「民主政治とは、国民が政治を動かす仕組みである」とか、「自治とは、自分たちのことを自分たちで処理することである」と一般的な簡単な説明をされても、それだけでは数々の疑問がわいてくる。これらの説明は、いわばハードウェアの説明、ないし、計算式の説明に似ている。あるいは、ゲームのルール説明と同じと言って良い。具体的には、ゲームのルール説明と同じと良い。具体的なところで何が起るかの説明がなされているわけではない。計算式は計算式にすぎないのであり、そこにどんな値を入れるかで結果は大きく異なってくる。将棋のコマの動かし方や手順の説明を受けたからと言って、将棋に勝てるわけではない。右記の民主政治や自治の説明も、その政治や自治の結果を内包しているものではない。

単純に、ないし、意図的に、「国民の多数が支持している限り、その政体は民主政体であり、行われる政治は民主政治である」、とされても右記の説明では異議を唱えることは難しい。要するに、民衆が支持する、独裁政治も専制政治も民主政治の範疇に入り込んでしまう可能性があることになる。どう見ても独裁政治・専制政治としか言いようがない政治体であっても、「民主」を国名に含めている国があるのはこのためであろう。第二次世界大戦敗戦前の日本の天皇主権や軍国主義とされる政治でも、それが民衆の支持を背景にしていたとすると民主政治であるとされてしまうかもしれない。現に民衆支持があったとされるからこそ、敗戦後「一億総懺悔」といったスローガンが許容されたとも言える。

「民主政治」や「自治」を語るのは、大変な冒険である。ところが、たまたま本号の紙幅を埋める必要がでてきたので、この機会に、折々に苦悩している「民主政治」とはなんであるのか、「自治」

とはなんであるのかについて、筆者の苦悩ぶりを書き連ねることをお許しいただきたい。

民主政治と衆愚政治

民主政治の負の側面として「衆愚政治」が指摘されることが多い。民主政治について考える端緒として、まず、「衆愚政治になるおそれがある」との指摘について考えてみよう。

しかし、素直に考えてみると、独裁政治や専制政治においてこそ衆愚政治は成り立つのではないかと思われる。いや、衆愚政治は専制政治を成り立たせている重要な要素であるといえる。専制政治、独裁的支配が成り立つのは、衆愚政治あつてこそである。統治を担う独裁者に多くの被治者（衆）が従わないならば、独裁政治は成り立たない。一部の被治者（衆）が賢明となり、独裁者に逆らう機運を見せるならば、強大な権力と暴力装置を持った専制政治機構は、それらの不満分子を圧倒

的な力で抑えようとするし、初めのうちはそれは可能である。多くの被治者の側に、独裁者に逆らう（賢明）な不満分子への共感がなければ、独裁者はいとも容易に不満分子の抵抗を抑えつけることが可能である。

ところが、多くの被治者が、最初は一部に過ぎなかった（賢明）さを備えた不満分子に共鳴するようになり、衆が（愚）でなくなるなら、いかな強大な権力と暴力装置を持った独裁者といえども、（愚）でない多数の衆を抑え尽くすことはできなくなる。最後には「革命」や体制変革が起るようになるかもしれない。

つまり、独裁政治・専制政治といえども、権力は、被支配者・被治者の受容圏内にある限りにおいてのみ有効であるに過ぎないと言える。権力の受容圏、すなわち権力の受容を成り立たせている重要な要素は、専制政治においては、被支配者層が（衆愚）であることである。被支配者層が「目覚め」てしまえば、支配者への疑いが生じる。疑いは、いくつかの小競り合いを生み、拡大され、やがて体制変革に至るかもしれないのである。要するに、独裁政治・専制政治こそが（衆愚）によって成り立っている政治なのである。

東久邇宮総理大臣が「一億総懺悔」を唱えたのは、あるいは、対米戦争突入を賢明さをもって阻止することができなかった民衆への警告であったかもしれない。しかし、もちろん専制政治を推進

する側は、なんとしても民衆が（賢明）にならないように、宣伝・懐柔・脅迫・洗脳に手練手管を弄するであろう。

このように、民主政治の負の側面とされる衆愚政治は、むしろ専制政治と親和性が高い。つまり、衆愚政治は、民主政治が産み出すものではなく、むしろ衆愚政治を排したところに民主主義、民主政治は成り立つのであるし、また、そうでなければならぬのである。民主政治は衆愚政治に陥る危険があるのではなく、民主政治は衆愚政治を排除したところに成り立つのであり、衆愚政治を排除しなければ成り立たない、とするのが論理的である。

ではなぜ民主政治、民主主義が衆愚政治を産み出すかもしれない、と懸念されるのか。そこには、賢者による支配こそが、良い支配である、という暗黙の了解が存在しているからではないか。だが、本当にそうだろうか。賢者による支配は良い支配なのだろうか。そもそも良い支配とは何か。支配に（良い）という形容詞は付きうるのだろうか。

自然権と民主政治

民主政治を、被治者が統治者になりうる政治、統治者となる人を被治者が選択できる政治と言ってみたところで、その内実が独裁政治や専制政治であることもある。それでは、独裁政治や専制政

治と民主政治を分かつ基準はなんだろうか。

キーワードは「人」（個人）であるように思われる。一般に近代民主主義・民主政治の嚆矢とされるアメリカ合衆国独立やフランス革命は、個人としての「人」を基盤にした。「ヴァージニア権利章典」（一七七六年）や「人間と市民の権利の宣言」（一七八九年）が、「人権宣言」として発せられ、近代民主政治は始まる。ここでは、個人は、誰でも生まれながらに等しく、人として独立しており、自由を享受し、財産を獲得し所有し、幸福と安寧を追及することができることが宣言されていた。その上で、例えば、ヴァージニア権利章典には、第二条で「あらゆる権力は人民に与えられており、そしてその結果として人民から導かれるものである。」(That all power is vested in, and consequently derived from, the people;) と記されている。

近代民主政治は、平等に独立した個人によって営まれる営為とされたのである。これに従えば、平等な個人（人）同士が、なんらかの理由で互いに協力しあうことが民主政治の基本となるであろう。その方が君主制や封建制などと比べて人間社会の発展に貢献する仕組みであると考えられたのであろう。そして、実際に、これまでのところこのような民主政治を行った社会の方が経済的にも発展してきたと言える。

しかし、民主政治といえども、その実現のため

には、社会の維持発展への協力を拒む者に対し協力するよう改心させる必要がある。そして、一定の限られた条件のもとでは非協力者を排除することも視野に入れなければ成り立たない仕組みであるのは、他の政治体制と同様である。非協力者を協力者に改心させ、場合によっては非協力者を排除する権力は、民主的に選出された政府に帰属し、そうした権力行使は、民主的に選出された政府のみに許されるというのが民主政治の根幹である。

ここまでだと、専制政治との境目はそれほど明瞭には浮かび上がってこない。したがって、より重要なのは、政府といえども基本的な個人の権利(人権)は犯し得ないとした、人権宣言である。つまり、政府の権力行使は、各個人の自然権的人権を毀損しない必要最小限のものでなければならない。

民主政治と自治

民主政治は、突き詰めて言えば、それぞれ人権を保障された平等な個人同士が、集まって自分の行動を律しつつ、その属する集団を「自ら治めること」であると言える。つまり「自治」である。したがって、もし民主政治を標榜するならば、まずは「自治」を標榜しなければならないことになる。「自治」の基本は、自分を律する規律・規範を自分で決めて、決めたことを守ることを言う。一人で過ごすには、どのような規律を作ろうか、それ

を守ろうか守るまいが、結果は自身に帰結するのみである。したがって、周りに誰もいない一人だけの生活であれば、敢えて自治を言う必要はない。ところが、人間は、集団を作って生活するので、その集団においては、「自治」が問題となる。それぞれの集団の規律をどのように定めるのか、定めた規律をどのように守らせるのが「自治」の問題となる。また、他の集団と接触する機会があるなら、そして他の集団に対して自分たちを独立させておく必要があると考えるなら、他集団との関係で「自治」が問題となる。

他集団との関係としての「自治」については、後日を期すこととし、前者、すなわち、ある集団内部の自治について言えば、集団を構成する一人ひとりの自律性を確保しながら集団の規律を確定していくことが大きな課題となる。個人の〈自由〉、〈平等〉、そして〈博愛〉が、集団自治の課題をひとつとくキーワードになる。

集団自治における規律は、個人の自由をできるだけ尊重するように、個人の自由を妨げない範囲でできるだけ小さな、最低限の規律であることが望ましい。その基準は、他人の自由を妨げることになる活動を禁ずるものとする程度のものである。他人の幸福を奪ってはいけないのである。そして、平等は、そうした規律の適用、すなわち、法の適用において平等であることで満足しなければならない。個人はそれぞれ異なった個性を持つ

ているのであるから、平等を必要以上に強調することは、個人の個性を矯めてしまうことになりかねないからである。自由と平等をこのように指定すると、その範囲では幸福を享受できない人々が生じてくるかもしれない。当該集団に属するからには、皆が幸福でなければならないと考えるなら、他人を思いやる博愛精神が、そこに必要になる。

博愛、すなわち、当該集団に属する人々の幸福を最大に重視しようとする、そしてそれを集団成員皆が追求しなければならぬとするならば、規律は煩雑なものとなるであろう。そうなる、個人の自由と、博愛を重んじる規律とが衝突する可能性が高まる。また、集団成員が皆同等の幸福を追求するのが望ましいと考えるならば、平等は法の下での平等の範囲に収まるとしても、法(規律)が実質的平等を目指し個人の自由を制限する方向に働くように作られるので、平等と自由は対立するであろう。例えば、ある事象やある人々のために他の人々を含めて強制的に税金を徴収することは、個人の経済活動の自由への侵害となる。どの程度の自由への侵害(課税)なら、許されるのか自治の重要な論点となる。何らかの基準で税を集め、それを配分する機構を「政府」とすると、多額の税金を集めて配分するのが大きな政府、税の徴収を最低限に抑えるのが小さな政府ということになる。

また、博愛の精神を実現するのに、政府機構を

使う必要があるのかどうかも論点となる。つまり、経済的に裕福な篤志家が政府を経由することなく社会に生じる経済的不平等をなくすように資金を抛出し、それが何らかの不利益を蒙っているとみられる人々に分配されるなら、平等の確保に敢えて政府機構を経由する必要はないと考えることも可能である。奨学金を提供する財団のような組織は、政府機構なしの博愛や平等の提供機関である。とみることができる。政府機構とそれら財団とを分かつ基準は、必要な財の徴収・蓄積が強制的（政府）であるか、自発的（財団等）であるかである。もし、こうした非強制的自発的資金に頼る財団が社会に生ずる不平等をうまく解決できるのであれば、政府機構がそれに口を出さない、出し過ぎないのが「自由」との調和点になりうる。

自治や民主政治のスローガンとなる〈自由〉〈平等〉〈博愛〉は、お題目のように唱えているときにはさして問題にはならない。しかし、その内容を具体的に集団自治として実現しようとする、途端にそれらのいづれをどの程度重視するのか、それを具体的にどのようにより規律するのかを巡る対立を生み出すことになってしまう。

このように考えてくると、自治やそれを基本とする民主政治は、微妙なバランスの上に成り立つ仕組みであることがわかる。つまりは、維持し続けるのは、非常に面倒で根気の必要な営為である。これに参加する人々には、相当程度の叡智が必要

なのである。しかし、この営為は面倒であるがゆえに、多くの人々からは敬遠されがちでもある。みんながそんなに賢いのか、あるいは、賢くなければならぬのかと疑問が膨らむと、自治ではなく、偉人による専制政治を望むことになるかもしれない。

さらに問題を難しくするのは、「自治を尊重しない」「民主主義を尊重しない」と考えて行動することも「個人の自由」ではないのか、自律した個人の自由を言う（主張する）のであれば、自治や民主主義（民主政治）を否定する自由もあるのではないかとする人々が出てくることである。

自治や民主政治の自爆である。こうした主張に論理的に反駁するのは難しい。ただ、言えることは、これまでの人類の歴史では、そうした偉人賢人が独裁的に社会を統治した場合には、長期的な意味での社会的発展には至っておらず、権力の篡奪を巡る闘争があつても、集団構成員の多くにとつて幸福を追求するような社会にはならなかったことを人類の歴史がほぼ証明している、ということである。

「自治」の使われ方

「自治」はこのように、民主政治を専制政治から分かつ重要な要素であると言えるが、「自治」は、従来、地方分権とほぼ同義で使われてきたと言え

る。日本では、地方分権や地方自治は、どのように考えられてきたのであろうか。筆者が見るところ、比較的わかりやすく、しかも古いのは、福井淳『市町村制問答詳解』（一八八八年）である。福井淳は一八八八年公布の市制町村制を一般の読者向けに解説する書の中で「僭中央集権と地方分権の二種類がありまして」（二頁）と書き出す。福井の地方分権の解説を引用してみよう（旧漢字は新漢字に変更し適宜句読点を補足した。また、本書では漢字すべてに振り仮名が施されているが、煩雑を避けるため一部の漢字にのみ振り仮名を附した。）。

「地方分権と申すは、政治の権は中央政府にて支配すれども、地方の事務を我々人民に分任し自主自由の権を持たして、政府から少しも干渉を受けずと申すわけには参らねども、法律の範圍内に於てする事は皆人民の氣儘勝手に相談して事務を執行し、政府はただ之を監督をする許りに止まるを地方分権と申します、又之を地方自治権とも申します。」（同書一一三頁）

これに対し、中央集権は、次のように説明される。

「中央集権と申すは、政治の権を大政府に握りて、政府に於いて重立ちたる役人が相談して万事を取り決めて布令を出して、少しも人民の上の事には

構わぬ。そこで人民はこれに対しては如何なる事にも嘴を容る事はできぬ故に、動もすれば勝手手氣儘のことに引き廻されて、如何に苦情を鳴らすとも聞入れては呉れず、御無理御尤で置くを中央集権の政と申します。」(同書二頁)

いかがであろうか。中央集権の説明は、主立った役人が勝手に万事を決めて人民に構わないということは、専制政治を意味しているようにも読める。それに対し、地方分権は地方自治権とも言うとし、人民に自主自由の権を与え、法律の範囲という制約はあるものの、人民が氣儘勝手に相談して事を決めて執行することだと説明している。あたかも「地方分権」「地方自治権」は民主政治で、中央集権は、専制政治であると言っているようにも読めなくはない。

とはいえ、この解説書の目的は、地方分権・地方自治を進めるのは、あくまで国会開設に向けて人民を政治に慣れさせ啓蒙するためだとしている。

「先ず国会でも開こうと思へますれば地方人民に自主自由の権を与へまして責めて自分等の住居する市町村丈の事務に付ては政府の厄介に成らぬ様、各自共が相談して政治の幾分を負担して人民に政治の思想を養はさして於けば、少しく政治の端緒も分かりその中には事務の何たるも分別るものが出来て、国会の開ける時は余程裨益にもなる事

故、我邦に於ても今度此制度を設けられた事でござります。」(同書三―四頁)

「永々と中央集権の下に立て徒らに役人の命令に従いその干渉保護の政治に支配さるる様の事を止め、大に分権自治の政を施して我等人民に政治の思想を發達せしめんと、今や非常の大氣張で地方制度確立の端緒を開き、茲に先ず市町村に関する制度を設けられたこととござります。併て此市町村制度を設けられたるは、政府に於て取扱ひます事務を地方に分けて、此事務を取扱はして政府の補助をなし政府の混雑を省くは人民の義務なりとします。而して政府は其事務を全く放任すではなく矢張政治の本たる大綱を握り指揮をして国家を統御のござります。」(同書五―六頁)

ここにみられるのは、一見民主政治を体現したかのような地方分権や地方自治が、実のところは、国・中央政府の統治の補完に過ぎないと考えられていることである。日本では、地方分権、地方自治の考えは、このように、国・中央政府が統治を行うための補完として始まったと言える。各地方の些事は自治に任ず、それにより中央政府の負担を少なくするというわけである。

戦後の地方自治

太平洋戦争(十五年戦争)敗戦後、日本国憲法

が大日本帝国憲法改正の形式をとり制定され、第八章に地方自治の四条が新に加わった。「地方自治の本旨」の文言が入ったことが一つの特徴と言えるかもしれない。当時「地方自治」がどのような意味で考えられ使われたのかを筆者は調べることができない。さきほど述べた民主政治と自治との関係(ほぼ同じことであるとする関係)を考慮するなら、「自治」に「地方」をつけた意味が問われることになろう。「地方」には「自治」を認めるが、国レベルでは「国民主権」であるとするであろうか。もちろん、先人たちが述べるように、中央政府(国)が(国民)の信託のもとに成立するのと同じように、地方政府(地方自治体)は当該地域に在住する(国民)(国内のある地方に居住する人たちを「住民」と呼ばれるのが通常であるが、地方政府に選挙権などを持ち関われるのは残念ながら「国民」である)の信託のもとに成立すると日本国憲法は示唆していると考えられる。

だが、一八八八年に福井が述べたこと、すなわち「責めて自分等の住居する市町村丈の事務に付ては政府の厄介に成らぬ様」という自治観、「政府の補助をなし政府の混雑を省く」、すなわち、国家行政を補完するのが自治であるとする自治観は、敗戦を契機に直ちに払拭されたのだろうか、それとも徐々に払拭されてきているのだろうか。

地方自治体は、戦後も国の仕事を分担して行う

ことになったことに鑑みると、福井の述べたような自治観がそう簡単に後景に退くとも思えないのだが。また、地方自治体政府の中で中央政府の仕事（事務）と自らの自治体の仕事（事務）が明確に分けられると考えられ、かつ分けて行われているのだろうか。仮に地方自治体政府の首長・議員・職員はそれらを弁別しえたとして、当該地域の住民は、それを分別しうるであろうか。分別しうるとして、自治体政府が中央政府に成り代わって行う仕事には、当該地域に居住する人々の「自治」がどの程度発揮しうるのだろうか。逆に、全国の国民が信託した中央政府の決め事（法律等）に対して、当該地域に居住する国民のみの信託を受けた自治体政府は「自治」に基づいてその自律性を発揮して良いのだろうか。

民主政治での「政府」

ついに「政府」という言葉を使わざるを得なくなってきた。「政府」は、ある政治体の中で権力を行使する部分であるとみなされることが多いであろう。とはいえ、仮に小学生に先生が説明するとなると、次のようになるかもしれない。「政府」というのは、そんなに難しいものではないよ。政府というのは、みんなの生活が良くなるようにいろんな仕事をしたり、みんなが安心して暮らせるように悪い人を取り締まる仕事をしたりしている

ところなんだよ。日本では内閣という仕組みが作られ、その長となる内閣総理大臣が責任をもってそうした仕事を指示し、監督しているんだ。」これで、つまり政府というのは大事な仕事をしているところなんだと理解してもらえらるなら、それ越したことはない、と普通は考える。

「統治機構」という言葉も「政府」と同じように使われる。「統治」と「機構」に分けてみよう。「統治」は、なんらかの理由で、国家を構成する一部の人々（統治者）が、他の多くの人々（被治者）に、それらの人々が望む望まないにかかわらず無理矢理言うことを聞かせたり（無理矢理の度合いが強いと「支配」とも呼ばれる）、自然に存在するものを無理矢理変形させたり（河川管理や道路管理などを想起せよ）する行為を指している。「機構」は言うまでもなく、そうした行為を行う仕組みである。したがって、「統治機構」は、一部の人々が、他の多くの人々やものを傳かたづかせるための仕組み、組織だと言えよう。

当然ながら、「政府」も「統治機構」も、民主政治に特有のものではない。政治の各種形態を問わず存在する。すなわち、王政だろうが、独裁制だろうが、専制だろうが、民主制だろうが、社会主義体制だろうが、共産主義体制だろうが、「政府」「統治機構」は、どんな政治体制においても、共通して存在する。

したがって、民主政治を標榜するには、この統

治機構・政府が他の政治体制における政府とどのように異なるのかを明らかにしなければならない。

統治機構・政府を構成する人々は、当然ながら、その社会に存する人々の多数によって選出されなければならない。また、場合によっては、それら多数の人々によって罷免されなければならない。日本国憲法第一五条は、その原則を掲げている。

アメリカ合衆国独立宣言に先立って制定されたヴァージニア権利章典は、その第二条後段で、「行政官 (magistrates) は、人民の被信託者であり人民の使用人 (servants) であつて、常に人民に従うものである。」と定める。要するに、民主政治のもとでは、政府を構成する人々は、その政府が置かれている地域内の人々に奉仕し、貢献しなければならぬのである。もちろん地域内のある特定の人たちに奉仕し、貢献するのではない。全体の奉仕者でなければならない。

民主政治における政府構成員は、人々から委任された範囲内で権力行使などの活動ができるのであつて、民主政治では、「重立おもたちたる役人が相談して万事を取り決めて布令を出して、少しも人民の上の事には構わぬ。」というわけにはいかない。

今日では、政府を構成する人々は、概ね三種類に分けることができる。一つは、有権者によって直接選挙で選ばれる人々、第二に、直接に選挙で選ばれるわけではないが、直接に選挙で選ばれた人たちによって指名され、任期中で就任期間が縛ら

れている人々、第三に、試験などによって一定の専門技能を有することが証明されたことよって選出がなされる人々である。第三の人々については、任期が設けられることは少なく、終身職となるのが普通である。当然ながら、どの類型の政府構成員であろうとも、人々に奉仕し、貢献することが求められる。その対価として、人々が収めた税金から給与が支給されるのである。

民主政治を貫くには、政府構成員が当該地域の人々によって正統に選出されていること、政府構成員の活動が人々によってきちんとコントロールされていること、政府構成員の活動が当該地域の人々のためになっていることが常に検証されなければならぬ。それができなくなれば、最悪の場合には泥棒政治（クレプトクラシー）となるかもしれない。

おわりに―自治が機能するには

民主政治や自治が「衆愚」に陥る可能性はある。しかし、すでに述べたように「衆愚」は、むしろ民主政治を破壊し、専制政治を導く可能性を秘めている。どのようにすると民主政治や自治は「衆愚」を避けることができるであろうか。

ところが悲しいことに、民主政治のもと、ある時期に正統に選出された政治勢力が、事実上の専制政治を目指して「衆愚」を画策することもあり

うるとわれわれは考えなければならぬだろう。

「新聞を読まない人は全部〇〇党であり、新聞を取るのに協力しないほうがよい」「投票態度を決めていない無党派層は」そのまま寝てしまつてくれればいいんですけれども」といった発言は、大衆は「衆愚」であつてほしいという本音が隠れずも露呈したのかもしれない。時の統治機構（政府）を担う人々は、自分たちが正しいと思うから、持っている権力を手放したくないと思うかもしれない。

しかし、政府の活動の「正しさ」は、長い年月が経過したあとでなければわからないことが多い。ある時点では良かれと多くの人々が考える手立て（政策）が、後年になり長期的には正しくはなかつたとわかることもあるかもしれない。ある政策が、それを真摯に考えた人々の手を離れ、まさに実施されるときに担当者の誤解・無知によつて歪められて執行されるかもしれない。どのような業にも副作用があるように、どのような政策手段にも良い面があると同時に副作用もある。道路を直線的に作れば、交通の円滑が図られるが、運転者はついついスピードを出しすぎたり、単調さに居眠りを誘発されたりするかもしれない。だからといって、曲がりくねつた道路を作れば、目的地に到着するまでの距離が伸び、燃料消費が上昇せされ、また、ちよつとした運転者の不注意がカーブへの激突を招くなどの不具合が生じるかもしれない。

ない。

社会の各種課題を解決する単純な解はそれほど多くあるわけではない。それどころか、それぞれの解は、それぞれのマイナスイ面を持っているのが普通である。「衆愚」を避けるには、良さそうに見える何かに執着するのではなく、また、社会問題解決の解が簡単に見つかると思えるのでもない思考が大事なのである。

本稿の考察は、自由権的民主政治にやや偏つたかもしれない。共和的民主政治も考察したいところであるが、予定の字数をそろそろ満了したようなので、後日があればそれに期したい。ただ、共和的民主政治は、人々が一定程度協力しあわないと生産活動・経済活動が成立しにくい社会（一時期に種まきや収穫が集中したり、緻密な用水管理のためにたくさんの人手が必要だった農村社会）では、大いなる意義を持つと思われるものの、個人単位で生産活動や経済活動を行うことにそれほど支障がなくなつてい現代における共和的民主政治の価値はどれほどであろうか。

へさとう かつひろ・北海学園大学法学部教授／当研究所理事長