

Title	民主的官僚の概念
Sub Title	The Politician Administrator Relationship in democracy
Author	根岸, 毅(Negishi, Takeshi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1967
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.40, No.4 (1967. 4) ,p.22- 96
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19670415-0022

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

民主的官僚の概念

第一章 アメリカにおける「民主的行政理論」——問題の所在

序

第一節 「民主的行政理論」の主流

第二節 「内在的責任論」の発展

——Friedrich vs. Finer 論争とその決着

第三節 「内在的責任論」の諸前提

第二章 政治現象分析の枠組——試論

第三章 民主主義の意味

第四章 民主主義の実現可能性

第一節 階級社会と民主主義

第二節 寡頭制と民主主義

第五章 結語

根
岸
毅

第一章 アメリカにおける「民主的行政理論」

——問題の所在——

序

現代の国家が、ますます職能国家化の傾向を強めていることは明白な事実である。この行政国家とも呼ばれる現代の国家の実質的中核は行政部にある。さらに、行政部における官僚の果す政治機能の重要性の増大は、広く指摘されるところである。したがって、われわれが現代の政治現象を考察する場合、行政部の活動、なかならず行政官僚の果す役割は、その中心に位する。

H・ケルゼンによれば、「一七八九年と、一八四八年のブルジョア革命によつて、民主主義の理想は、政治思想の上ではほとんど一つの自明の理となつてしまつた」⁽¹⁾。諸々の政治的価値の中で、現在、民主主義ほど共通に敬意を払われる価値は少ない。

以上の二つの事実から、政治学が探究すべき中心的課題のひとつとして、民主主義的な行政部の問題、なかならず民主主義的な行政官僚のあり方の問題が、クローズ・アップされる。この問題はアメリカにおいては、いかにして行政部の活動を「責任ある」(responsible)ものとするかという形で提起されている。まず、アメリカにおいて「民主的行政理論」がいかにして発展させられてきたかを見、それに内在する問題点を示してみよう。

(1) H・ケルゼン(西島芳二訳)『デモクラシーの本質と価値』岩波書店・第一四刷改版・昭和四一年・二九ページ。

第一節 「民主的行政理論」の主流

一九五四年の Public Administration Review において、Y・ウィルバーンは、「法的大概政治的責任が明らかに不充
分であるので、それらへの第一の追加またはそれらの代替物として専門職業的責任 (professional responsibility・原文イタリック)
が持つ大きな価値を強調することは、標準的なならわしになつた」と述べている⁽¹⁾ (傍点・筆者)。また、C・J・フリード
リッヒは、一九六〇年に、「行政的作業の専門職業化が進んでいるところではどこでも……『行政科学』が、崩壊しつつあ
る議会による責任追求の制度を補足するべきものとしての『内的抑制』 (inner check) に関する議論に、決着をつけている」⁽²⁾
とし、行政責任として、彼のいう機能的責任 (functional responsibility)——行政官が政策決定をする際そこに「含まれる技術
的問題に関連のある既存の人間の知識の全体に相応な顧慮 (regard) を払」うこと——および人的責任 (personal responsibility)
——「その社会、より具体的にはその時々多数者の間にある価値志向 (preferences) に相応な顧慮 (regard) を払」うこと——
の双方を考えるのが、「非常に一般的になり、また、ますますそのように認められるようになっていく」と述べている (傍点・⁽³⁾
筆者)。さらに、一九五一年においてではあるが長浜政寿教授は、アメリカ行政学においては、「従来の『責任』制度に対し
多くの学者は疑問もしくは問題を発見し、これに代つて新しい責任の理論もしくは観点を要望しているといつてもよい」と⁽⁴⁾
し、「丁度、行政が消極的な活動から積極的なそれへ変つてきたように、責任の理論も積極的なものへ転化する。この国 (ア
メリカ) において、責任の問題は今や専門的技術的職業としての行政職員の側から理解される方向へとその重点を移し変え
るに至つたといつてもよい。行政責任はそこでは専ら技術的専門性の確保 (professionalism) の問題として理解されることにな
る」⁽⁵⁾と述べている (傍点・筆者)。このように、アメリカにおけるいわゆる「民主的行政理論」では、今日、ウィルバーン
のいう「専門職業的責任」等——長浜教授の「新しい責任の理論」が、その中心的位置を占めているといえるのである。⁽⁶⁾

われわれが、この「新しい責任の理論」の中にどういふものを含めて考えているかを述べる前に、G・シューバートの行なつた「公益概念」の分析を紹介してみたい。⁽⁷⁾

シューバートは、「公益の概念は民主主義的政治理論の中心にあり、この概念を体系的かつ批判的に分析することは、民主主義における政治的責任のアメリカ的意味を知る上のひとつの方法となる」⁽⁸⁾との立場に立つて分析を進め、政治的意思決定の観点から公益に関する理論家を三つのグループに分けて、それぞれ合理主義者・理想主義者および現実主義者と名づける。そして、この順番は、最近数十年間にこの三つの立場の間に生じた強調点の推移に対応しており、さらに、合理主義は一九三〇年代に主流であり、現実主義は現在ますます大きな影響力を持つようになつてゐる、⁽⁹⁾としてゐる。

つぎに、この三つの立場を、主に行政官 (administrator) の役割をどう考えているかに関して、示してみよう。

合理主義者は、公務員に関するかぎり、規範はすべて与えられており、「彼らの仕事は、人民の決定によりすでに定められた公共政策の目標を、行為の具体的規則に移すことである」との立場をとる。⁽¹⁰⁾

理想主義者は、「政府の政治的部門」つまり大統領および議会は、「公益の内容を」不完全かつ不満足にししか確定しない⁽¹¹⁾、しかも、誰れかがそれを明確化せねばならないから、不明確な基準に関して広い行政官の裁量が存在する、との立場をとる。理想主義者はさらに二つに分類され、行政技術者およびギルド理想主義者と名づけられる。前者は、「もし官僚が行政的非行を誓つてやめ、賢くあれ！ 賢明であれ！ 善良であれ！」という……道徳家の勧告に従うならば、公益は達成されるであろう」という立場をとる。⁽¹²⁾ 後者はフリードリッヒに代表されるのであるが、彼は、行政官に対する政治的指図とコントロールが必然的に不完全かつ不充分であるという事実から、行政官に彼の専門職業の標準への責任感 (functional responsibility) —— 仲間の技術者のみによつて効果的に強制される—— および人民の希望を見越す (anticipation) という意味で人民の感情に敏感なることの二つを要求する。⁽¹³⁾

現実主義者は、「人民の意思」とか「公益」という概念が、いかなる独立の実体的内容をも持たないとし、「政府役人の機能は、既存の均衡状態をくずすのを最少限にとどめながら、相対立する諸利害の継続的な再調整を促進することである」とする。この場合、彼らは、「大統領職の制度化と大統領の地位にある個人の個人的な判断を行政機構の政策決定過程で置き代えることに、注意を喚起する」⁽¹⁴⁾。現実主義者はさらに三つに分類され、機械論者・心理的現実主義者および正当手続現実主義者と名づけられる。そのいずれの立場にあつても、行政官は行政機関の外にある諸利害を前にして、なにか公益かなにかが国家の目的かに関して自己の解釈を示さねばならないとされている。⁽¹⁵⁾

以上が、シュエバートによつて示された政治的責任追求のアメリカ的諸形式であるが、これらの立場を、誰れが政策を決定すべきものと考えられているかとの観点から見ると、理想主義者と現実主義者が同一のグループを形成することが分かる。つまり、行政官には政策形成の最終的責任をまかせられないとする合理主義者、それと対照的に政策形成（公益の内容の確定）を行政官の手に委ねようとする理想主義者・現実主義者の二つが分かれたれ、アメリカの今日の主流はこの後者であるわけである。本節の初めの部分において、われわれが長浜教授の言葉を借りて「新しい責任の理論」と呼んだものは、この後者の立場を指すものとする。われわれは以下この後者を、「内在的責任論」と呼ぶ。[☆]

☆ 後にH・ファイナーの論の紹介の中で詳しく再論するが、責任を問う主体が問われる客体と同一でない、つまり、外にしている意味の責任論（合理主義者の論）に対比させるために、「内在的」と呼びたい。

(1) York Willbern, "Professionalization in the Public Service: Too Little or Too Much?" *Public Administration Review*, Vol. 14, No. 1, 1954, p. 14 r
 (2) Carl J. Friedrich, "The Dilemma of Administrative Responsibility," in C. J. Friedrich (ed.), *Responsibility, The Liberal Arts Press*, 1960, p. 194.

(3) *Ibid.*, pp. 198-199

(4) 長浜政寿「現代官僚制とデモクラシー」(日本政治学会編『年報・政治学』岩波書店・一九五一年)五〇ページ下。

- (5) 同・五一ページ上。
- (6) 辻清明編『岩波小辞典・政治』岩波書店・増訂版・一九六三年・一八ページ、加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男『行政学入門』有斐閣・昭和四一年・一九二ページ参照。
- (7) Glendon Schubert, *The Public Interest, The Free Press of Glencoe, 1960.*
- (8) *Ibid.*, pp. 7-8
- (9) *Ibid.*, pp. 26-27, p. 27 n. 16.
- (10) *Ibid.*, p. 26, 31.
- (11) *Ibid.*, pp. 106-107
- (12) *Ibid.*, p. 120
- (13) *Ibid.*, pp. 120-121
- (14) *Ibid.*, pp. 136-137
- (15) *Ibid.*, p. 173, 174; 137, 180; 181

第二節 「内在的責任論」の発展

——Friedrich vs. Finer 論争とその決着——

アメリカにおいて、行政部の活動に対し民主主義の立場からの考察が加えられ始めたのは、アメリカ行政学において政治・行政二分論の止揚が主張され始めたのと時を同じくする⁽¹⁾。この初期の時期に「内在的責任論」を強く主張し発展させたのは、C・J・フリードリッヒであった。そして、それに対し「外在的責任論」の立場から論陣をはつたのは、H・ファイナーであった。この論争は、一九三五年にフリードリッヒが *Problems of the American Public Service* に載せた論文に対し、一九三六年の *Political Science Quarterly* においてファイナーが反論を行い、それに対する再反論の意味を含めてフリードリッヒが一九四〇年の *Public Policy I* 及び *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility* を発

表したところ、一九四一年の Public Administration Review にファイナーが再々反論として「Administrative Responsibility in Democratic Government」を發表して行われたものである。この論争の諸々の結果の中から、アメリカにおける「内在的責任論」の今日の地位が築かれたと解釈することができよう。

本節においては、フリードリッヒの論点をまず明らかにし、つぎにそれに対するファイナーの批判と彼の論点を示し、最後にこの論争がどのような評価を受けたかをV・O・キーによつて示してみたい。

(1) 手島孝『アメリカ行政学』日本評論社・一九六四年・一〇〇ページ。

I

フリードリッヒの論点の根底には、つぎのような現状認識がある。すなわち、「人民の意思に関する例の信心深い公式はいかにも結構なものであるが、人民の意思は、社会的不適応の問題に直面すると、そのような不適応が除去されるよう取計らつてほしいという欲求以外には、ほとんど内容を持たない⁽¹⁾」。また、社会的有効性を持つ政策決定が選挙民や立法議会によつてなされるのは、例外的である⁽²⁾。したがつて、行政官が政策決定までをすることを弾劾する意見があるが、これは、「この「官僚制」が、否定することのできない諸々の必要への反応として生れてきた⁽³⁾ということを、したがつて、本当の問題は、いかにしてこれらの役人たちからすべての権限を奪い取るかではなく、いかにして彼らを responsible にするかであるという⁽⁴⁾ことを、考慮に入れえなかつた」ものである。われわれの技術文明が緊急の技術的要請を持つているにもかかわらず、選挙民や議会は無能力である。しかも、誰れかがその要請を満足させねばならない。したがつて、専門職業 (profession) としての能力をもつ「行政官の手中に、はつきりとしたかつ一貫性のある政策形成の仕事は移つたし、今後ともそうあらざるをえない」のである⁽⁵⁾。

このような事実を所与の前提として、フリードリッヒは裁量の権限を持つ行政官の責任の問題を分析する。この場合、「政府が間違つたことをしないようにする」こと以上に、「どんな種類でもよいから、効果的な行為を保障する」ことが大切であるとされる。⁽⁶⁾そして、政策形成が行政官によつてなされる以上、「行政官の責任 (administrative responsibility) は、もはや、すでに形成された政策の執行に関する責任としてのみ考えることはできない」。⁽⁷⁾責任ある行政官とは、技術的知識および人民の感情という二つの主要な要素に敏感な (responsive) 人である。このいずれが欠けても、責任ある行政官とはいえない。⁽⁸⁾前者が技術的・機能的または客観的 (technical, functional or objective) 責任であり、後者が政治的または主観的 (political or subjective) 責任である。⁽⁹⁾

技術的責任とは、ある政策が、「それに含まれる技術的問題に関する既存の人間知識の全体に対し、相応な顧慮を払うことなく採択されたことが示されうる時」問われるものであり、それは、恒久的行政官が採択した政策に「関連ある科学的知識の観点から、その政策の当否を判断することができる仲間の技術者を除いては、効果的に強制することができない種類の責任である」。⁽¹¹⁾

政治的責任とは、ある政策が、「社会、より詳しくいえば、その時々多数者の間に存在する価値志向 (preferences) に対し、相応な顧慮を払うことなく採択されたことが示されうる時」問われるものであり、それは、行政官が、新聞や議会の反応を見越し (anticipation) たり広報機関の活動を通じて一般国民の見解を取込む (intake) といった形で確保される。⁽¹³⁾つまり、「今日の責任ある行政官は、先例に従つて行政する代りに、見越して従つて仕事をする」⁽¹⁴⁾のである。

すでに明らかのように、この二つの責任は、責任を問うべき主体とその客体とが同一であるという意味で、「内在的責任」である。そして、「外在的責任」つまり議会によつて問われる責任 (parliamentary responsibility) は、「大部分きや目がなく、また、間違いなくむだなものである」⁽¹⁵⁾、「責任ある行動というものは、決して厳密に強いることはできない」[から]……：大

な組織における行政職員の責任ある行為をもたらすにはいかにしたらよいかの問題は、とりわけ民主主義社会にあつては、大部分、健全な業務規則と効果的な風紀の問題である⁽¹⁶⁾として、「民主的政治のメカニズムにおいて重要でない事項としてしか」考えられていない⁽¹⁷⁾。

- (1) Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," in C. J. Friedrich and E. S. Mason (eds.), *Public Policy I*, 1940, p. 12
- (2) フリードリッヒは、代理人とその長上との間に、なされるべき行為や少なくとも目的に関する同意がなければ、代理人の責任ある行為は考えられないと述べ (ibid., p. 3)。つづけて、「選挙民および立法議會を、一度、伝統的偏見のくもりガラスを通してでなく、あるがままに観察するならば、精巧な手法で、公共政策のすべての多様な局面に含まれる目的および活動が何であるかが明確に示されない限り、そのような長上は、公務上の責任ある行為を引き出すことができないのは明白である」(ibid., p. 4)と記している。つまり、選挙民および立法議會は、社会的に有効な政策決定をひとりではなしえず、それを示しうるのは代理人たる行政官であるということが、ここに暗に示されているのである。これに関しファイナーは、フリードリッヒの論点のひとつとして、「一般国民と政治的議會は、役人に対し、政策の形で社会的に有効な命令を与えうるだけ充分だ。政策の争点を理解していなう」と記してらる (Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4, 1941, p. 342 r.)。
- (3) Friedrich, *Public Policy I*, p. 10.
- (4) Ibid., p. 5.
- (5) Cf. Finer, op. cit., p. 342 r. (d).
- (6) Friedrich, *Public Policy I*, p. 4.
- (7) Ibid., p. 5.
- (8) Ibid., p. 12.
- (9) Ibid., p. 13.
- (10) Ibid., p. 12.
- (11) Ibid., p. 14.
- (12) Ibid., p. 12.
- (13) Ibid., p. 16; pp. 14-19

- (14) *Ibid.*, p. 17
 (15) *Ibid.*, p. 10.
 (16) *Ibid.*, p. 19.
 (17) *Finer, op. cit.*, p. 342 f.(f).

二

ファイナーはまず、責任に二つの異なつた種類があることを指摘する。すなわち、(一)は“X is accountable for Y to Z”の形で示されるものであり、「その本質は、弁明がなされるべき相手の機関または個人の外在性 (externality) である」⁽¹⁾。そして、それを確保する方法は、「代表制議会によつて行われる裁可に基礎をおく責任ある大臣により、役人に対して行使される権限」⁽²⁾である。一方、(二)は、「道徳的義務に対する内在的・個人的意識 (an inward personal sense of moral obligation)」⁽³⁾であつて、それは「裁判所および行政各省の階級組織内部の紀律による統制」によつて確保される⁽⁴⁾。

この分類をした上で、ファイナーは、責任と民主主義とを結びつけて考えるのである。ファイナーによれば、民主主義とは、「政治家および使用人〔＝行政官〕が、一般国民が何を必要として、(needs) かの意味での国民の善のために努力するのではなく、一般国民によつて表明された国民の欲し求めるもの (wants) の意味での国民の善のために努力する、そういう意味の国民の支配」⁽⁵⁾である。したがつて、外在的選任官への行政官の責任こそが、「民主主義が意味するものであつて、善い政治を用意する方策は外にもあるであろうが、私〔ファイナー〕は、民主政治のこの基本点に關して譲歩できない」⁽⁶⁾。なぜなら、独裁的組織は、主として道徳的義務に対する内在的・個人的意識の具体的表現であるからである⁽⁷⁾。かくて、ファイナーの責任論は、「政治家・役人の両者の免職にさえ及ぶ修正と懲罰の装置としての責任」⁽⁸⁾論、つまり、「外在的責任」論とな

る。そして、内在的責任は、「一般国民の主権的権力を行使することによる公務員の政治的コントロール」「外在的責任」の補助的手段であることは当然であり、代替物ではない」と評価される。⁽⁹⁾

かくして、ファイナーの口から、つぎのようなフリードリッヒ批判の声が出る。いわく、内在的責任論を主張することの「結果として恐れねばならないのは、役人の独断の増大であり、「新専制主義」として知られるようになったものである」⁽¹⁰⁾。いわく、「フリードリッヒ教授は、彼がはじめ誤った概念構成をした『責任』の概念を、再考して訂正しようとしないので、政治の全く反民主主義的見解を採用し、人民の意思を軽蔑せざるを得なくなっている」、⁽¹¹⁾と。

さらに、フリードリッヒが「大部分きき目がなく、また、間違いなくむだ」だとした議会による責任確保に関して、ファイナーは当然それを弁護する立場に立ち、議会が行政官に対して無能でなかつた例をあげ、フリードリッヒの論点の根底にある現状認識を批判し、さらに、議会による行政官のコントロールの仕方が現在持つ欠点は改善されうるものと判断して、⁽¹²⁾たとえ議会による責任の追求が現在不完全であつても、それを、役人の懐にある責任の意識に道をゆずるために放棄しなければならぬという結論は出てこないと主張する。⁽¹³⁾

- (1) Finer, *op. cit.*, p. 336 r.
- (2) *Ibid.*, p. 336 l-r.
- (3) *Ibid.*, p. 336 r.
- (4) *Ibid.*, p. 336 l.
- (5) *Ibid.*, p. 337 l.
- (6) *Ibid.*, p. 336 l.
- (7) *Ibid.*, p. 336 r.
- (8) *Ibid.*, p. 335 r.
- (9) *Ibid.*, p. 350 r.; p. 341 l. r. 350 l

- (10) Ibid., p. 340 r.
- (11) Ibid., p. 346 l.
- (12) Ibid., p. 345 l.
- (13) Ibid., p. 339. 但し、あまり効果的な改善策の示唆はない。
- (14) Ibid., p. 340 l., 345 r.

(三)

以上のような論点に立つて行われたのが、フリードリッヒとファイナーの論争であつた。この論争に対し、V・O・キーは、一九四二年につきのような評価を下している。

「私が了解する限りでは、彼らの興味深い論争の結論は、両者とも洞察力に富んだ論文を表わしたけれども、双方とも相手の完全な誤解をしながら、はなげなしい議論を続けたということである⁽¹⁾」。ファイナーの主張は、責任を行政官の政治的機関に対する責任と規定し、責任の「回顧的」側面に注目するのに対し、フリードリッヒは、責任の本質的要素は行為者がそれについて説明すべき行為について理解すること (understanding) にあるとし、責任の「展望的」側面に注目する。このように、「論争の出発点として彼らが異なる定義を持つていることから、彼らは異なる方向に向い、異なる問題について巧妙かつ博学な論争を展開する結果にな⁽²⁾」のである。

このキーの評価は、明らかに一般的である⁽³⁾。このフリードリッヒに対する一見肯定的な評価は、以後も広く承認されているようである[☆]。

☆ 今日、日本においても内在的責任論を強調する学者を多く見る。

渡辺保男教授は、「職業的行政官がいわゆる専門的知識を身にまといつて権力の実権を握り、議会の地位が相対的に弱化した、

しかも政府が不可避的に巨大化してゆけば、そこでの行政責任は比重の低下した議会が行政を監視するということのみではもはや充分といえなくなってくる。従つて行政責任の理論の重点をかつてのものから次第に移行させ、かような伝統的な方式を補完するものとして新しい傾向が生れてくるのは当然といえる」と述べ、また、フリードリッヒは「決して議会に対する責任を無視しているものではなく、ただ……議会に対して行政部が責任を負うのみでは本来的に無意味」といつているのであるから、キーの評価は「ある意味で適切な批判といえよう」としている。(4) (傍点・筆者)

また、加藤一明・佐藤竺・渡辺保男教授および加藤芳太郎助教授の共著は、「議会と裁判所の〔行政官に対する〕統制力強化という伝統的な方法だけでは、これらの機関の本質的、限界的ゆえに、もはやこんにち行政責任を十分に確保できなくなつた」とし、他の手段として、まず「国民自身の行政に対する直接的統制」——これとても主として内在的責任の枠内で考えられている——を考へる。しかし、それをもつてしても、「なお万全を期しうることにはならず……外部からの統制を補完するものとして……行政の内部責任そのものの確保、そのための内部監察の強化が要求されてくる」とする一方、その内部責任は「関係団体や上司あるいは議会などによつて補強されなければならない」とも述べている。(8) (傍点・筆者)

さらに、長浜政寿教授は、「新しい官僚制」の出現を「必然的」なものと前提して議論を進め、責任確保のための法的諸制度がもはや無意味であるとするのではないと但し書きをつけながらも、「現代官僚制における責任制度の問題は career service としての行政の自覚と認識とから展開されるべきものではないかと考えられる」としている。(10)

◎ 以上第一節・第二節に出てくる「補完」・「補足」という言葉は、各文脈の中でとらえると、内在的責任を外在的責任の補助的手段とする意味ではなく、「代替物」(すでに引用したウィルバーンの言葉)とする意に解されるものである。なぜならば、外在的責任を「大部分」・「本来的に」無意味・むだであるとして内在的責任を補うことは、前者を表立つて否定

しないにしても、それを全くとよりしていない、つまり、後者にもつばら重きをおき、後者を前者の代替物とするのと同じ主張をすることになるからである（第一節における長浜教授からの引用を見よ）。

(1) V. O. Key, Jr., "Politics and Administration," in L. D. White (ed.), *The Future of Government in the United States*, The University of Chicago Press, 1942, p. 159

(2) *Ibid.*, p. 159.

(3) 例えば、キーのこの評価は、手島孝・前掲書・一一〇ページ、渡辺保男「行政責任確保の推移」（斎藤真編『現代アメリカの内政と外交』東京大学出版会・一九五九年）二〇〇ページ等にも引用されている。

(4) 渡辺・前掲書・一九六、二〇〇ページ。

(5) 加藤他『行政学入門』（前掲）。

(6) 同・一五三ページ。

(7) 同・一七七、一八一、一七八ページ参照。

(8) 同・一五三、二一〇ページ。

(9) 長浜・前掲書・四七ページ上。

(10) 同・五一ページ下。

第三節 「内在的責任論」の諸前提

第二節において加えた検討によつて、つぎのことが明らかになつた。

内在的責任論者は、つぎのように考へる。現代の機械文明は、国家の活動範囲をとほすもなく拡大し、かつそれを質的に複雑化せしめた。したがつて、われわれが社会生活を続けていくためには、少なくとも社会の現状維持の機能だけでも——その機能すら、非常に複雑多岐にわたるのが現実であるが——誰れかが果さねばならない。⁽¹⁾ フリードリッヒの言葉によれば、現代の政府は「間違つたことをしないようにする」以上に、「どんな種類でもよいから、効果的な行為を保障」しなけ

ればならないのである。しかるに、選挙民・議会および大統領には、その機能を十分に果たすための知識と能力がない。したがって、そのような問題を処理するに当つて、現代の国家は「行政的階級組織の創意・創造性に大きく依存せざるをえない」⁽²⁾。かくして、現代の行政官は、同時に政策決定者でもある⁽³⁾。選挙民・議会および大統領は、このような政策決定者としての行政官を、有効に統制することはできない⁽⁴⁾。したがつて、「われわれの文明が完全に崩壊しないとすれば、この世界はますます「上に述べたような意味での、行政官が中心となる」官僚的世界になつていくであろう」⁽⁵⁾。この傾向は、内在的責任論にあつては、不可避・変更不可能かつ明白なる事実としてすべての議論の論理的前提とされている、と考えられる⁽⁶⁾。

以上の事実が不可避かつ変更不可能と考えられているために、内在的責任論においては、その事実の完全なるそのまゝの形での受容の上に責任論が展開されることになる。この点、責任の形態の分類をした上で、それを一定の価値（民主主義）と結びつけて考えるファイナーとの間に、はつきりした相違が見られる。すなわち、現実の政治制度の中では、行政官に対して外的でありかつ有効に責任を問いうる機関や個人はまれである。したがつて、外的責任は無視または軽視され、内在的責任のみが考察の対象となる。なんとすれば、第一の前提に執着する限り、前者は実践的意味を持たないからである。かくて、「責任」とは、技術的知識および人民の感情に対しての *responsiveness* = 行政官の側に主体性のある敏感さ、つまり、道徳的意識としての責任「感」としてしか把握されえない。

この、伝統的な枠から飛び出したという意味で新しい行政責任論または「民主的」行政理論は、D・ウォルドオが指摘するように、「民主主義に関する古い意義をしりぞけ、新しい意義を提起している」⁽⁷⁾のである。すなわち、この新しい意義において重要視されるのは、「どんな種類でもよいから、「とにかく社会が維持されるよう、誰れかによつて」効果的な行為が保障」されることである。ファイナーの言葉を借りれば、「一般国民が何を必要としているかの意味での国民の善」が重視され、「一般国民によつて表明された国民の欲し求めるもの、の意味での国民の善」は軽視されている。これは正しく、ファイ

ナーの民主主義の反対極である。この新しい意義を持つ民主主義の定義を、内在的責任論の第二の論理的前提と考えることができる[☆]。

☆ 辻清明教授は外在的責任論と内在的責任論を対置させた上で、ギュリック、ウィルツ、ヴィーク、フリードリッヒ、アッブルビー、リボウスキー等に端的に現われる後者の責任論の主張を要約し、つぎのように示している。「立法部の行政部に対する優越こそがデモクラシーを保障するという伝来のフォミュラがその存在価値を喪いはじめたからこそ、まさに新しい官僚制の台頭という必然性が生れてきた……だから、このような性格をもっている官僚制に対して、外在的責任を要求したところで……無意味な要求に終るにすぎない。なぜなら新しい官僚制を完全に制御しうるだけの能力をそなえた統治機関が存在しうるのなら、はじめからそうした官僚制の台頭という現象はおこりえないはずだからである」。「論理がそこまで進展したならば、古い官僚制ならびにデモクラシーについてかんがえられていた旧来の概念内容と全く異つた別の角度から、この現象をながめることが当然その前提条件とならねばならないことになるであろう」⁽⁹⁾。これは、われわれが指摘した二つの前提を、異なる言葉で表わしたものであるといえよう。

これら二つの論理的前提は、つぎのような形で要約することもできる。すなわち、第一の前提は、外在的責任が意味する民主主義の実現可能性を否定するものであり、したがって、第二の前提は、民主主義の意味を内在的責任の意味するものへ限定しているのである。

以上の二つの論理的前提の結合の上に、アメリカの民主的行政理論の今日的主流、すなわち、内在的責任論は構築されている。したがって、この二前提の再検討によつて、民主的行政理論の今日的アプローチの仕方そのものを、批判的に再検討することができるのである。

※ ※ ※

右の前提を詳しく検討する前に、内在的責任論に対する批判を、諸学者の発言の中からいくつかひろつてみよう。

その基本的な形としては、すでに詳しく述べたファイナーの批判がある。要約すれば、それは、議会が行政官に対して有効な発言をなしえないというのは当らない(第一の前提の批判)し、現在の政治的コントロールの制度は改善されうるものであるから、また、行政官の責任感に政策決定を委ねるのは反民主主義的である(第二の前提の批判)から、内在的責任論の線にそつて進む必要はない、というものである。

シューバートは、理想主義者に対しては、彼らが、異なる価値志向をもつ行政官を、なんらかの手段で共通の答を抱くようにできないかぎり、彼らの理論の实践的有用性は減ぜられると批判し、また、現実主義者に対しては、雑多な利害の主張をすべて吸収し、それを時々公益のラベルをはつて提示するような不思議な機械(行政官の組織)の実現には普遍性がないと批判している。⁽¹⁰⁾

ウィルバーンは、公務の「専門職業化の過程に対する一般的なバラ色の楽観主義にもかかわらず、疑念や疑問が全くなかつたわけではない」とし、「この「専門職業化の」過程は……政治社会の階層化、政府諸機能間の分離主義、および、国民全体によるよりはむしろ特殊国民による不当な支配の危険へ導く傾向を持つことは、明らかなるように思われる」と述べて、内在的責任論の出発点である公務の専門職業化がもたらす結果に疑問を投げかけている。⁽¹¹⁾

内在的責任論は、今日アメリカにおいて主流的地位を勝ち得ているにもかかわらず、以上の諸批判に見られるように、多くの問題点を含んでいる。それが、「民主的」行政理論として主張される限り、われわれは、それに内在する問題点が、その理論としての有用性を完全に否定すると考えるのである。

(1) 例へば、Key, op. cit., pp. 146-150 参照。

(2) Ibid., p. 150.

- (3) この事實は、一九四〇年前後にアメリカ行政学において、政治・行政二分論の止揚を試みた諸学者の出発点であつた。
- (4) 議会が行政部の提案への賛否登録機関となつていくのは、不可避とされる (Key, op. cit., p. 157.)
- (5) Ibid., p. 146.
- (6) 例へば、前節の註(4)を参照。
- (7) D・ウォルドォ (足立忠夫訳) 『行政学入門』勁草書房・一九六六年・一六八ページ。
- (8) 辻清明「日本官僚制とデモクラシー」(前掲『年報・政治学』) 五五ページ上・下。
- (9) 同・五六ページ下。
- (10) Schubert, op. cit., p. 222.
- (11) Willbern, op. cit., pp. 14 r-15 l.
- (12) その他、日本の文献では、加藤他・前掲書・二〇九ページ、村松岐夫「行政学における責任論の課題」(京都大学『法学論叢』第七五巻第一号・一九六四年) 七六、八四、八五ページ等がある。

第二章 政治現象分析の枠組——試論

われわれは、すでに明らかになつた問題を批判的に再検討しようとするものであるが、その場合、われわれの研究目的に合致する政治現象の分析枠・諸概念を持つ必要がある。われわれは、政治学は、政治現象の現実的分析と政治的価値の接点にのみ成立するものであると考へる。したがつて、政治現象の分析は、その結果が政治的価値ともつともよく関連づけられるような形でなされる必要がある。ここに、われわれの研究目的に合致する分析枠・諸概念と、充分には合致しえない分析枠・諸概念の相違が生れてくる。

フリードリッヒの理論構成は、まず一定の現状認識をもち、その事實を不可避・変更不可能のものとしてそのまま受容し、しかる後に、「本當の問題は……いかにして彼ら〔行政官〕を responsible にするか」という設問を示す形をとつてゐる。したがつて、その責任が意味する民主主義は、「民主主義に関する古い意義をしりぞけ、新しい意義を提起」したの

である。すなわち、現状認識が価値の変更を強いたのであつて、変更された価値に政治的価値としての独立性がない限り、フリードリッヒの理論は、政治現象の分析と政治的価値の接点に成立したのではない。

一方、ファイナーは、現実の政治的コントロールの制度の不完全さを認めながらも、現実の状況の中に民主主義的責任の意義と彼が考えるものを実現しようと試みている。したがつて、少なくともその基本的な研究の姿勢は、この接点を追求するものである。

この二つの姿勢の相違がはつきりと反映されるのは、政治 (Politics) および行政 (Administration) の概念においてである。ファイナーによれば、「統治の『政治的』局面」とは、「人民の意思を引き出し、人民の権威をかちとることに関連する」部分であり、「この部分の特徴的な点は、その諸機関が政策の形成と執行の権限において、事実上なものにも拘束されないということである」⁽¹⁾。また、行政とは、「立法部が、それが始まるべきだとするとそこから始まり」、「その本質は、選任官であれ任命官であれ……行政をつかさどる者は、「彼が決定するかのように見える」政策の範囲とか目標とかを、彼自身決定することができないということである」⁽²⁾。そして、「アテネの民主主義のいくつかの段階においてそうであつたように、これらの機能のほぼ完全なる融合が存在した政体が歴史上にあつた。しかし、現代の国家は、個々の国家に都合のよいある点において、それぞれ違った程度に、第一の機能を第二のものの上に立つ権威および主人として、区別することをよぎなくされている」⁽³⁾。この定義 (概念構成) は、彼の民主主義、すなわち、「国民一般によつて表明された国民の欲し求めるものの意味での国民一般の善」を基礎とする政治、および、「政治家・役人の両者の免職にさえ及ぶ修正と懲罰の装置としての責任」を追求する上でかなり有効である。

フリードリッヒによれば、一九三〇年代まで一般的であつた「政策形成と政策執行の間の区別」、つまり、政治 (国家の意思の表明) と行政 (国家の意思の執行) の区別は、「もはや、このような絶対的な形では受け入れることができない」⁽⁴⁾。例えば、

農事調整局 (A・A・A) の政策をとつてみて、「ここで何が政治であり、何が行政か」区別できるだろうか。「公共政策の形成と執行の具体的な諸々の型は、政治と行政が、二つの相互に排他的な箱とか絶対的区別ではなく、同じ過程の密接につながつた二側面 (aspects) であることを明らかにしてくれる。……しかし、政策の形成には多分より多くの政治があり、その執行にはより多くの行政がある」⁽⁵⁾。このような政治・行政の把握の仕方は、ファイナーの民主主義を追求するにはまったく適していない。ここでは、政策形成および政策執行という概念は、「決定」および「行為」として事実から引き出され定式化されるだけであつて、はじめから政治的価値に方向づけられながら生れてくるものでも、同じ決定や行為においても価値的意味づけが異なるものがある、といった形で示されるものでもない。したがつて、ファイナーのように、政治・行政の二つの機能が同一の機関において融合しうることには留意すると同時に、それらを区別することに意義を認めることはない。このような概念構成に基づくかぎり、選任官と任命官を対置させるよりも、議会と行政部を対置させることになり易いし、それ以上に、政治Ⅱ国家意思の表明と行政Ⅱ国家意思の執行の区別の事実上の放棄といつしよに、行政官と国家 (選挙民) の意思——フリードリッヒは、この存在すら疑うのであるが——の間の責任関係も忘れられてしまうのである。

以上の例から分かるように、われわれが、政治現象の事実在即した分析と政治的価値の融合をはからねばならないとすれば、その目的に合致する事実分析の仕方や概念構成をしなければならないのである。本章においては、政治現象の実相を、政治的価値と関連づけながらいかに把握すべきかを考える意味で、われわれの分析枠を試論として示してみたい。

(1) Finer, *op. cit.*, p. 343 I.

(2) *Ibid.*, p. 343 I.

(3) *Ibid.*, p. 343 I.

(4) Friedrich, *Public Policy* I, p. 5.

- (5) *Ibid.*, p. 6
 (6) フリードリッヒの論文はこの点を明確には示していないが、おおむねこういふことがいえよう (*cf. Ibid.*, pp. 6-7)。

人間の活動は、価値(利害)を実現しようとするところから生じる。

この人間活動の動機づけとなつてゐる利害には、(一)一個人の努力のみで実現されうる性格のもの、(二)二人以上の個人の協働作業においてのみ実現されうる性格のもの、二種類が考えられる。われわれはこの後者を、協働的利害と呼ぶ。[☆]

☆ 一個人の努力のみで達成される性格の利害とは、例えば、無人の高原で歌を歌うたぐいの利害のことを指す。協働的利害とは、例えば、二人で縄の両端を持ち、回し、残る一人がそれに合わせて飛ぶ遊び(縄とび)とか、一電機会社の経営とか、一選挙事務所の運営といった利害を指す。

協働的利害は、いいかえれば、他の個人との関係において規定される利害であるから、常にその実現可能性の競争を内に含んでゐる。[☆]

☆ 縄とびを例にとれば、三人の気持が一致しないかぎり縄とびはなしえないのであつて、そこに利害の競争を見ることができる。

協働的利害の競争性とは、二人以上の個人が協働作業をする場合、その作業に参加する諸個人の間で、彼らが集団としてなをなすべきかについて意見が分かれうる、といふことである。つまり、一定の諸個人の集団が協働作業をなすには、競争する意見の間で、どんな内容をもつた協働的利害をその集団の活動方針とすべきかが、まず決定されねばならない。したがつて、協働作業をしている諸個人の間には、同時に、(一)その集団の活動方針を決定する仕方——誰れの意思にその集団の活動方針を決定させるか——の秩序(集団の活動方針決定の秩序——決定権の秩序)、および、(二)その活動方針を実践した場合の諸個人の協働関係における秩序(集団活動における秩序——決定内容の秩序)の、二つの異なる種類の秩序が形成される。[☆] いかえ

れば、協働的利害が実現されるには、一定の協働作業の集団が形成されねばならず、その場合、集団の活動方針決定の秩序と集団活動における秩序が、つねに一組となつて形成されるのである。

☆ 一電機会社の経営についていえば、(一)社長を中心とする重役会に、会社の経営方針を決める最終的権限を与える秩序と、(二)本社・支社・局部課の設置、そこにおける各社員の役割分担の秩序が形成される。

したがつて、協働的利害には、異なる二つの種類が区別される。つまり、(一)は決定権に関する利害であり、(二)は決定内容に関する利害である。

集団の大きさ、いかえれば、協働的利害を実現するために必要な人間関係の範囲は、決定内容の利害、つまり、集団活動における秩序の範囲によつて決定される。この人間関係の範囲が、その利害に関する価値関係の全体である。この範囲は、論理的には、個々の決定内容の利害についてばらばらであつてかまわず、そのひとつひとつに対応して、一定範囲の人間関係にわたる一定の社会秩序の対が、ひとつずつ考えられるわけである。しかしながら、現実の人間活動の場においては、一人の個人が複数の協働的利害の実現のために活動を起すこと、また、ひとつの集団が必ずしもひとつの協働的利害の実現のためのみに活動を限定してはいないという事実等から、協働的利害がその実現に要する人間関係の範囲相互間に、なんらかの連関が生じてくる。つまり、この現実的連関が、論理的にはばらばらでありうる価値関係の範囲を整合し、ある種の協働的利害の間に価値関係の範囲の統一をもたらす、と考えられる。[☆]

☆ 例えば、教育という目的で大学のあるクラスが編成されたとする。そのクラスの構成員は、一体となつて学習をする外に、それをひとつの単位として旅行やパーティも行ふ。この場合、その教育のための集団の存在が、遊びという異なる目的のための協働作業の集団の大きさを前者と同一にしたものと考えられる。

右のような現実的連関が存在することによつて、協働的利害の間に、なんらかの意味での「原因↓結果」の連鎖がいく

つか生れ、より基本的な協働的利害の価値関係の範囲が、より基本的でないそれを規定し、同一の「原因→結果」の連鎖の中でもつとも基本的な協働的利害の価値関係の範囲が基礎となつて、他のすべてのそれが整合されるとは考えられないであろうか。このメカニズムの詳細なる研究は、将来に残された課題である。

かくして整合された協働的利害には、その実現に、(一)社会の部分部分の人びとのみにかかわる秩序を想定すればこと足る性格のものと、(二)全体社会[☆]にわたる秩序(全体的社会秩序)を想定して初めて実現されうる性格のものとの二種類を、理念的に考えることができる。

☆ 全体社会とは、もつとも広範囲にわたる価値関係の全体であり、したがつて、そのあるものからの離脱が、必然的に他のそれへの帰属を意味するような社会である。われわれは、これを国家社会と呼ぶ。

われわれは、特定の国家社会から離脱することはできない。例えば、日本という国家社会からの離脱は可能である。しかし、われわれは、国家社会一般からの離脱をなしえない。すなわち、日本の国家社会を離れたとしても、われわれは他の特定の国家社会(例えば、アメリカ、イギリス等の国家社会)への帰属変えをするだけである。また広範囲な社会の例として、われわれは国際ペンクラブ等を考えつく。しかし、それへの加盟は随意であり、したがつて、国際ペンクラブから離脱し、さらに、他のすべてのクラブからも自由な立場に立つことは可能である。

以上の事実から、われわれは、意義の異なつた二つの種類の社会秩序を区別することができる。ひとつは、(一)われわれにとつて、その社会秩序の拘束力を受けるかどうかの選択が可能な秩序であり、ひとつは、(二)われわれの自由意思にかかわらずなく、その拘束力を及ぼしてくる類の秩序である。この(二)が国家社会の秩序、つまり、全体的社会秩序であり、それ以外は(一)に属する。

われわれは、人間に自由意思を認める。この場合の自由とは、他人の意思にその源泉を持つ拘束がないことである。さ

らにわれわれは、その自由がもつ人格の涵養の作用、および、それによる文化の創造的かつ生氣ある発展の可能性に、大きな価値を認める。ところで、全体的社会秩序は人間の意思の産物であるから、当然それは人間の自由への対立物となりうる。しかも、それによる拘束が不可避であるとすれば、人間の自由を侵害する可能性の観点から、全体的社会秩序はわれわれに対して、他のすべての社会秩序とは異なる特別の意義を持つといわねばならない。ここに、国家社会の問題を、他の社会の問題とは異なる意義づけの下に見る視角がえられる。これが政治学の観点であり、政治学の成立はこの文脈においてあるのである。したがって、政治学において、全体的社会秩序の拘束力と人間の自由の問題は、その中心的課題になるのである。

この後者を、われわれは政治的利害と呼ぶ。この区分はあくまでも理念的な両極であつて、現実の協働的利害には多かれ少なかれ(一)の性格が付与されており、現実になれわれがなしうるのは、(一)の性格が濃いもの(例えば、繩とび)と(二)の性格が濃いもの(例えば、一選挙事務所の運営)の区別である。

政治的利害に関しても、われわれは、(一)決定権の利害およびそれに対応する全体的社会秩序、および、(二)決定内容の利害およびそれに対応する全体的社会秩序、の二種類を考へることが出来る。

☆ 政治的利害は国家社会にかかわり合を持つ利害であり、人間はいずれかひとつの国家社会に、受身的であつてもつねに所属しているという事実から、政治的利害の決定権の秩序を論ずる場合、われわれは、(一)国家社会の成員——すべての国民、(二)決定の手續きに発言の機会を持つ者——有権者、(三)(二)の中で自己の意思によつて全体的社会秩序を決定しうる者——多数決が採られる場合には綱領的レベル(政治的利害の分類Ⅱ参照)における多数者の三つを分けて考へる必要がある。

また、政治的利害にも、当然競合性がある。つまり、ある国家社会において、ある範疇の利害に関して、ある形の全体的社会秩序が実現されていれば、同じ範疇に属するそれ以外の政治的利害はすべて基本的[☆]に排除される——実現されえない

——わけである。^{☆☆}

☆ 「基本的に」については、四九ページの☆参照。

☆☆ 例えば、決定権の秩序に関して、専制主義が制度化されていれば、民主主義の制度を同時に実現することはできない。
この同じ範疇の相対立する、政治的利害およびそれに対応する全体的社会秩序は、ひとつの国家社会において共存しえない。いいかえれば、ある範疇の全体的社会秩序の決定権は、ひとつの国家社会にひとつしか存在しえない。この決定権——

全体的社会秩序を決定し形成する能力——を、われわれは政治権力と呼ぶ。すでに述べたように、この決定権は、政治的利害の範疇毎に、論理的には相互に独立であつてかまわないが、すでに指摘した現実的連関が存在する結果、現実には相互に無関係ではありえない。すなわち、「原因↓結果」の意味でもつとも基本的な政治的利害の決定権が、他のすべてのそれに影響を与え、すべての政治的利害を独占的に決定する唯一の政治権力が出現する、と考えられるのではなからうか。[☆]

☆ このメカニズムの詳細な研究は、将来に残された大きな課題である。
すでに指摘したように、政治的利害は、決定権の利害と決定内容の利害の二種類に分けられる。つまり、①全体的社会秩序の決定権（政治権力の運営の方法）に関する利害、および、②全体的社会秩序の内容（政治権力がもたらす社会的結果の内容）に関する利害、がそれである。「分類Ⅰ」

①政治権力の運営の方法に関する利害——政治権力の運営とは、全体的社会秩序の決定・形成・維持・変更を意味する。運営の方法とは、この機能を誰れの意思に行わせるかの問題である。つまり、全体的社会秩序を主体的に決定する機会^{☆☆}という意味の政治的利害が①であり、それに対応して、その機会の配分に関する全体的社会秩序が考えられる。全体的社会秩序の決定権はひとつの国家社会においてひとつしか存在しえないから、①に関して、その機会を与えられる人びと以外の人びと

は、その機会を与えられない。また、この秩序そのものの変更は、この秩序自体の中から生み出される。

☆ 全体的社会秩序を主体的に決定する機会を持つ者は、四五ページの☆の(三)であつて、(一)はもちろんのこと(二)も入らない。つまり、これは、政治的自己決定の機会のことであつて、単なる参政の機会(四)のひとびとに与えられている機会とは異なる。

この秩序は、(一)政治的利害の開発、(二)政治的利害の伝達・普及、(三)政治的発言の制度(参政権・政党の組織権等)、(四)議決機関、(五)議決機関と執行機関の関係(行政機構・裁判所・軍および警察の組織原理)、(六)違法国家行為の救済等の諸過程を貫ぬくものであり、この秩序の基本原理として、両極に、民主主義(democracy)および専制主義(autocracy)が考えられよう。[☆]

☆ この両極も、あくまでも理念型として考える必要がある。

②政治権力がもたらす社会的結果の内容に関する利害——これは、政治的決定以外の人間生活の局面のうち、全体的社会秩序と関連を持つ部分にかかわり合いを持つ。それは、大別して、(1)物質的レベルおよび(2)精神的レベルの利害になろう。

(1)物質的レベル——生活資財の獲得(質的多様化・高度化および量的増大化)における機会という意味での利害。この政治的利害に対応して、その機会の配分に関する全体的社会秩序が考えられる。この秩序の基本的原理は、おそらく、(一)生産・流通手段の所有制、(二)生産・流通・利潤分配の管理方式、(三)(一)および(二)の变革に関する速度(変化なし・漸進的・突発的)等に、もつともよく現われるであらう。[☆]

(2)精神的レベル——精神的・感情的欲求の中には、一定の全体的社会秩序を想定して初めて満足されるものがある。つまり、精神的・感情的欲求に満足を与える機会という意味での政治的利害がこれである。この利害に対応して、その機会の配分に関する全体的社会秩序が考えられる。より具体的には、(一)身体的自由・安全・安定(生命・身体の安全、住居・移動の自由、治安の確保等)、(二)人格の形成・表現の自由(研究・教育・家庭生活、言論・出版・通信・集会・結社、良心・芸術・科学・宗教・道徳

等)等の満足の機会という意味の利害が考えられる。^{☆☆}

☆ (1)のレベルがさらに細分されるものか、具体的内容としてどのようなものに注目すべきかについての詳細な検討は、今後の課題として残されている。

☆☆ (一)および(二)は別個のものと考えうる。この外にどんなものが考えられるか、それらの細分は可能かといった問題は、今後に残された課題である。

以上を政治的利害の垂直的分類とすれば、それは同じ範疇の中で水平的に、異なつた観点から分けられる。すなわち、①綱領的レベルおよび②政策的レベルである。〔分類Ⅱ〕

① 綱領的レベル——これは、政治的利害の基本的性格に関するレベルであり、全体的社会秩序の形成原理に関するレベルである。

② 政策的レベル——これは、「目的としての①→実現する場の条件→手段」の関係から規定される具体的・実践的諸手段に関するレベルである。このレベルは、さらに、(1)実践的な政策の問題に関するレベルと、(2)技術的・事務的な問題に関するレベルの二つに分けられる。[☆]

☆ ①・②の区別の必要性については、四九ページの☆参照。②の(1)・(2)の区別は、第三章の政治的入力および出力の区別の項で詳説する。

以上の考察から、われわれは、政治権力をつぎのように定義する。すなわち、政治権力とは、国家社会(機能の対象)を、全体的に秩序づける(機能の様式)ことによつて、政治的利害を実現する(機能の内容)ところの能力である。また、われわれは通常いふところの国家を細分し、政治権力の対象としての国家社会と、政治権力の運営の手續に参加する人びとの団体・国家団体(選挙民の団体)を区別する。さらに、政治(政治現象)を、人間活動の政治権力の運営とかかわり合いを持つ側面、

と定義する。

論をさきへ進めよう。全体的社会秩序は、各種の機會の配分の秩序である。したがつて、ひとつの全体的社会秩序を想定すれば、そこにおいて、基本的に機會を与えられる地位と、それを基本的には与えられない地位が區別される。われわれはこれらを、受益者・非受益者と呼ぶ。受益者は理論的に構成される抽象的な地位であり、一定の全体的社会秩序に対応させて、理論的に分析して示すことができるものである。この全体的社会秩序における地位としての受益者が持つ政治的利害を、客観的〔政治的〕利害と呼ぶ。

☆ 「基本的に」というのは、政治的利害は、ある全体的社会秩序において綱領的レベルでは排除されても、政策的レベルにおいて偶然的に達成されることが考えられるからである。

☆☆ 政治的利害の分類Ⅰの①に関しては、受益者は四五ページの☆の(三)である。したがつて、理念的な民主主義の秩序を想定すれば、すべての地位が受益者である。専制主義の秩序を想定すれば、受益者・非受益者の分化がつねに生じる。受益者グループとして、例えば、基本的には、(一)佐藤内閣下における自民党支持の有権者、(二)プロレタリアートのみ(理念的なプロレタリア独裁)等が考えられる。①に関して、われわれが、四五ページの☆の(二)の機會を有する者を明らかにすることは容易である。しかし、(三)の意味の機會を有する者Ⅱ受益者となると、簡単ではないことが多い。つまり後者は、(一)の有権者団体(国家団体)の成員の中の多数決による意思決定の際の多数者という形で、状況的にしか示しえない場合があるからである。この詳しい分析は、第四章第一節で行う。

政治的利害の分類Ⅰの②の(1)に関しては、資本主義經濟の秩序を想定すれば、理念的には資本家の地位が受益者であり、そこにおける労働者の地位は、全ての地位が受益者となる社会主義經濟の秩序を想定して、はじめて受益者となる。以上のような形のより詳しい分析は、政治的利害の詳しい検討とともに、今後の課題である。

政治的利害の各範疇において、同じ客観的利害を共有する地位をグループ分けすることは、理論的に可能である。かくてグループ分けされた諸集団は、その範疇の中のみにおいて相互に排他的に対立している。この対立する集団を、われわれは闘争的利害集団と呼ぶ。☆
 闘争的利害集団の排他性は、政治的利害の競合性由来しており、同じ範疇の政治的利害に関してのみ排他的に対立する一組ずつが考えられるのであつて、異なる範疇の政治的利害にかかわる二つの闘争的利害集団の間では、論理的には排他性は考えられない。☆☆

☆ 闘争的利害集団は、階級ではない。マルクス主義における階級概念は、基本的には経済的であるが、それが政治権力の分析の基本的概念としても適用されることから、実際の分析用具としては、われわれの闘争的利害集団と比べるとより実体的であり、したがつて、各種の闘争的利害集団の特定の連合形態と考えられる。つまり、それが時間と場所による制約を受けるのに対し、われわれの闘争的利害集団は、そのような制約を受けない。

☆☆ 宗教信者と宗教禁止論者は排他的に対立するが、そのいずれの地位も、労働者の地位との間に論理的な矛盾・対立を持たない。

さて、現実には、一人の生きた具体的個人は、政治的利害の各範疇においてひとつずつの客観的利害を持つ。彼は、ある範疇において受益者の地位にあると同時に、他の範疇においては非受益者であることが可能である。☆☆
 利害のすべての範疇においてひとつずつの闘争的利害集団に属しており、したがつて、ある範疇では相対立する闘争的利害集団に属する二人が、他の範疇では同一の闘争的利害集団に属することがある。☆☆

☆ 宗教の自由を認める資本主義国家にあつては、ある宗教を信じる労働者は、宗教に関して受益者であると同時に、経済的には非受益者である。

☆☆ 右の国家において、同じ教会に属する資本家・労働者がこの例である。

しかし、すでに指摘した現実的な連関によつて、政治的利害の各範疇における受益者グループが、現実には範疇分けを越えてなんらかの形でオーバーラップしてき、闘争的利害集団の連合が形成され、その対立のパターンは、かなり単純化されるものと考えられる。[☆]

☆ 例えば、一八六七年の選挙法改正前のイギリスにおいて、政治的利害の分類Ⅰの①および②の(1)に関し、両方の受益者は資本家の地位の中のみであり、一方両方の非受益者は少なくとも労働者の地位ではあつた。

具体的個人は、彼自身の主観的判断によつて、自己の政治的利害と感ずるものをもっている。これをわれわれは、客観的利害と區別して、主観的〔政治的〕利害と呼ぶ。具体的個人の意識にもとづく主観的利害は、彼が全体的社会秩序にしめる地位の客観的利害と一致するとはかぎらない。ところで、人間の活動を動機づけるものは、客観的利害ではなく主観的利害である。したがつて、人間の活動を理解するためには、この二つを區別することが必要である。すなわち、活動的な人間の結社である政党の活動目標（綱領）は、黨員およびその支持者達の主観的利害である。彼らは、自己の主観的利害の実現のために政治権力の獲得をめぐつて活動するのであつて、獲得した政治権力を運営することによつて、一定の全体的社会秩序を形成し、自己の主観的利害を実現するのである。しかし、彼らの主観的利害が彼らの客観的利害と一致していないならば、彼らはみずからの形成した全体的社会秩序において、受益者となりえない。つまり、政党がその利益を増進しようとする活動対象は、結果的に各種の闘争的利害集団である。[☆]

☆ 政党の形成には、つぎの条件がすべて満たされる必要がある。(一)社会的コミュニケーションの体系が、技術的に組織化に充分なだけ発達していること、(二)政治的利害の開發・提示・伝達者が存在すること、(三)政党の組織者が存在すること、(四)当該社会において、組織の政治的条件が認められていること。⁽¹⁾

政党を、政治的利害を実現するという目的を持つ実践的団体と定義するのでは、不充分である。政党は、政治権力の獲得・

運営を目的とする実践的団体であつて、その活動は、政治的利害のすべての範疇にわたる。それは、政治的利害の範疇のすべてにわたつてでなく、ひとつまたはそれ以上の、部分においてのみ活動を展開する政治団体——例えば日本医師会——とは異なる。

政党が政治的利害のすべての範疇にその活動目的を持つということは、そこにおいてたんなる政治団体のなんらかの形の連合が考えられているということである。つまり、政治的利害相互間にある現実的連関から生れる、受益者および闘争的利害集団の現実的オーバーラップ、また、政治的利害の間での主観的な価値の序列によつて、多数の政治団体の少数の政党への統合が行われるものと考えられる。[☆]

☆ 政治的利害の諸々の範疇の中で、すべての人が受益者の地位にあるものとそれに近い状態のものの政策的レベルの利害、および、その残りに関してはその綱領的レベルの利害の間で、もつとも価値の序列の高い政治的利害を中心にして、政治団体の統合が行われるものと考えられる。価値の間の序列は個人の主観的判断の産物であり、すべての人が同じものを抱くとは考えられない。しかし、この判断の素材は、各種の全体的社会秩序の現実的連関における「原因↓結果」の認識と、政治的利害が実現されるべき場としての全体社会の状況等であり、政治的利害の分類Ⅰの①または②の(1)が最上位に来ることが多いであろう。この問題の詳細な分析は、今後の課題である。

一個人の政党支持（政党帰属）は、以上の考察から非常に浮動的であることが分かる。その浮動性は、まず主観的利害の客観的利害からの自由さに由来し、また、諸々の政治的利害相互間の価値の序列の主観性に由来する。この浮動性は、個人の主観的利害の偶然的実現の可能性が増大すればする程大きくなるであろう。

※ ※ ※

以上が、われわれの政治現象分析の際の枠組の試論的概略である。以下、前章に示された問題点を、この試論の線にそつ

て検討していくことにする。

(1) この四条件に関しては、R・ダーレンドルフ(富永健一訳)『産業社会における階級および階級闘争』ダイヤモンド社・昭和三九年・二五
一―二五七ページ参照。

第三章 民主主義の意味

アメリカの行政学においては、今日、第一章で明らかになつたように、民主主義が関連を持つ問題が論じられる場合において、誰れの表明した意思に従つて政治が行われるかは重視されず、とにかくなにかをなさねばならないという職能国家の要請が重視されている。キーは、この民主主義に関する二つの立場からのフリードリツヒとファイナーの論争を評して、双方の論争の出発点たる定義は異なつたものであり、両者は相手を完全に「誤解」していた、フリードリツヒの立場は「展望的」なのに対しファイナーの立場は「回顧的」である、と述べた。⁽¹⁾しかし、キーはなら問題に回答を与えてはいない。「展望的」・「回顧的」という論評は、両者の定義が、論理的に同一の問題(価値)を論じている場合には、価値評価として用いてもおおむねさしつかえのない言葉であるかもしれない。その場合、言葉の一般的用例から、「展望的」なものは「回顧的」なものよりも、価値的に高い場合が多いからである。しかし、論理的に異なる問題(価値)を論じている場合には、「展望的」は「新しい」を、「回顧的」は「古い」を意味するのみであつて、そう論評を加えることは、論理的に異なる範疇に属する新しい問題の生起を指摘する以上の意味はもたない。新しい問題の生起が意味するのは、古い問題は論ずる価値がないという意味での「挑戦」である。したがつて、われわれが、新旧いずれの問題を論ずべきかが残された問題なのである。

われわれは、政治現象の現実的分析と接点を構成すべき諸々の政治的価値のひとつとして、民主主義を考える。この民主主義が、多義に、しかも論理的に異なる範疇の意義に解しうるようでは、われわれは民主主義なる言葉を、学問上の用語と

しては放棄せざるをえない。また、われわれは、同じ理由から、民主主義を形容詞として冠せられる諸々の行政理論を非論理的に統括する理論を、真面目に論理的思考の対象にすることはできない。したがって、われわれは、まず、民主主義によつて、なにを、つまり、どの政治的価値の範疇におけるどんな価値を意味すべきかを、決めねばならない。われわれは、前章において、政治的利害の分類Ⅰの①のひとつの形態として、民主主義を使用することを示唆しておいた。本章では、その根拠の詳説を行い、内在的責任論の第二の論理的前提を批判したいと思う。

※ ※ ※

前章において示したように、全体的社会秩序の決定権と全体的社会秩序の内容とは、論理的に別個のものである。ファイナーの民主主義は、前者つまり政治権力の運営の方法に關しての価値を意味し、フリードリッヒのそれは、後者、政治権力がもたらす社会的結果の内容に關する価値を意味した。この二つの政治的価値は、われわれの分類Ⅰの異なる範疇に属する⁽²⁾。

われわれは、ファイナーの用語法をよしとするものであるが、その根拠を示す前に、まず、「民主主義」という語の、歴史的展開過程を概観してみよう。

「民主主義」という語はギリシアの都市国家に生れ、近代にいたつて復活し、今日広く流布されるにいたつたものである。⁽³⁾そして、それが流布されるにしたがつて、その確定的な意味が失われてきている。

政治的特権からの排除が利益からの排除につながるという感情的認識は、被治者に政治的決定に参加したいという欲求を起させる。したがつて、人びとは政治的決定に参加することにより、「善き生活」を達成しようとする。⁽⁴⁾ギリシアの都市国家においては、このような文脈における政治的自己決定が、「民主主義」と呼ばれた。⁽⁵⁾つまり、「善き生活」という目的を達成する政治的一方法が「民主主義」であつた。しかし、この言葉が意味するものは、古くから暴民の政治であると考えられ、

永い間好ましい感情をもつては使われなかつた。トックヴィルが一八三五年に著わした『アメリカの民主政治』は、当時のアメリカの民主政治を高く評価したにもかかわらず、当のアメリカにおいて「民主主義」の語が広く使用されるようになったのは、むしろ最近のことである。⁽⁶⁾

ではなぜ、「民主主義」が、今日、「政治思想の上でほとんど一つの自明の理」として絶対視されるようになったのであるか。そのひとつの大きな理由と考えられることは、いわゆる市民社会という環境(条件)の中で、政治的自己決定という方法が、市民達の考える「善き生活」(目的)を達成する手段として非常に有効なものと思われ、したがつて、目的とその具体的実現手段の対応関係は、所与の具体的条件によつて影響を受けるといふ科学的認識をはつきりと持つことなく、目的としての「善き生活」のもつ価値が、そのまま無条件に、その一実現手段としての政治的自己決定という方法に移入された、ということである。さらに、政治的自己決定という方法に与えられていた呼称としての「民主主義」という語そのものにもまた、絶対的価値が付与されるようになったと考えられる。この価値移入といふ感情的作用により、「民主主義」すなわち「善き生活」という同義語化が進むことになる。⁽⁷⁾

市民社会の崩壊は、政治的自己決定という方法をもつてしては、「善き生活」と考えられるものを充分に実現しえなくなるような状況を作り出した。このような情勢のなかから、フランス革命以後、「善き生活」を他の実現手段をもつて達成しようとする社会主義的な運動が生れ、経済的機会の平等・経済的な生活条件の向上の主張が強まつてきた。⁽⁸⁾ところが、価値移入といふ感情的作用によつて、政治的方法の一形態の呼称としてよりも、「善き生活」の同義語的存在としての「民主主義」が強く意識される。かくて、現実の社会的条件の下で、「善き生活」と考えられるもの(目的)をよく達成すると思われる実現手段のすべてに、「民主主義」の形容詞が付されるようになり、したがつて、必然的に「民主主義」の意味内容は、多義化してしまつたのである。

以上のように考えてみると、「民主主義」という言葉には、三つの異なるレベルがあることが分かる。すなわち、(一)感情的レベル、(二)政治的レベル、および、(三)学問的レベルがそれである。

(一)感情的レベルとは、「民主主義」をつねに価値プラスとしてとらえ、「善き生活」と同一視し、具体的な条件との秤量の後で定まる実現手段としてではなく、目的として扱い、その目的を実現しようと思われる手段すべてに、「民主主義」の形容詞をかぶせるレベルである。

(二)政治的レベルとは、感情的レベルを利用して、自己の政治的立場の擁護のため、そのみが「民主主義」であるとするレベルである。

(三)学問的レベルとは、前二者とは根本的に異なるレベルである。つまり、そこではまず、言葉としての「民主主義」に付与された価値をわきへ置いておき、「目的—条件—実現手段」の関係を科学的に認識した上で、「善き生活」の達成のために学問が最大の貢献をなすには、なにを考察する必要があるかとの観点から、「民主主義」の意味内容を、その歴史的変遷のなかのどの時点でとらえるべきかを決定する。

(一)は単なる類語「反復的用語法」であり、論理学的にみて、なんら内容のあるものを付け加えない。そこにあるのは、現在自己の追及しているものと、「善き生活」とを感情的に結びつけることから生じる、自己満足の感情のみである。同様に、(二)は、自己満足的であると同時に、それは、他の形の實現手段の積極的否定を含むことから、科学的見地からはよりよい實現手段でさえも葬り去る可能性があるという意味で、非合理的である。つまり、「民主主義」という言葉に意味内容を与える場合、それが生産的であるには、それが(三)のレベルのものでなければならぬわけである。

人びとが意欲する目的としての「善き生活」を実現するには、「民主主義」の意味内容の変遷が示すように、手段として、主に政治的なものと経済的なものが考えられる(第二章における政治的利害の分類Ⅰの①および②の(1)に、それぞれ対応する)。目的

達成のための最良の手段が、具体的な条件の変化とともに可変であることは、科学的に自明の理であるから、「善き生活」の実現手段として、政治的なものあるいは経済的なものを、無条件に絶対視するのは誤りである。それらは、いずれも、目的と具体的条件との関係から定まる手段であり、決して自己完結的ではなく、自己目的的ではありえない。学問的な出発は、この手段の非自己完結性の認識にある。政治的な手段と経済的な手段は、具体的条件との関連で秤量され、手段としての相互の重さを決定されねばならない。さて、この両者は、目的との関連では統合されうるが、相互に論理的には直接関連性をもたない。この両者が関連をもつのは、その間に具体的条件としての人間的な要素はいるからである（第二章参照）。

つまり、この関連性もまた、具体的な条件とともに可変といわねばならない。このように考えてくると、われわれが明らかにべきものは、「善き生活」を達成するための政治的手段・経済的手段が、具体的な条件の下で、それぞれに機能しているか、相互にいかなる影響を及ぼし合っているかという問題であろう。これらが明らかにされるには、政治的手段と経済的手段がひとまず論理的に分離して認識され、その上で相互の関係が考察される必要がある。「民主主義」を、目的を意味するものとして用いることはすでに述べたように意味がないが、このように政治的・経済的手段両方を包括するものとして扱うこともまた生産的ではない。ここでは、両手段の相互関係の考察が、充分なしえないからである。[☆]

☆ 価値と実態分析の接点の上に成立する学問にとつては、現実の人間の諸活動を、価値(目的)に対する手段としての役割の観点から論理的に区分し、その役割相互間における影響の及ぼし合いの状況を説明することが大切である。現実の諸制度は、はじめ一定の目的達成のために組織されるものであるが、それは同時にその目的以外の目的に奉仕するようにもなる。例えば、国会という組織は、本来の目的である法律の制定の役割の外に、個々の代議士の名誉心、金銭欲を満足させるという役割をも果している。われわれは、この二つを区別して認識し、とくに後者が前者に及ぼしているプラス・マイナスの影響を説明しなければならぬ。そうすることによつて、われわれは、前者の目的をよりよく達成するための改

善策を考へることができるようになるのである。この意味において、われわれは、経済的平等の実現のための機能と、本章において限定する意味での民主主義および専制主義の関係を明らかにすることに、意義を発見するのである。

したがつて、問題は、「民主主義」を、政治的手段としての政治的自己決定を意味する言葉として使うか、経済的手段としての経済的機会の平等・経済的な生活条件の向上を意味するものとして使うか、である。「民主主義」が、その誕生時にいて被治者たる人民が政治的決定に自発的に参加することを意味したこと、その政治的自己決定を指す他の適当な言葉がないこと、および、経済的機会の平等・経済的な生活条件の向上には福祉・福利 (welfare) という言葉があることを考へると、「民主主義」には本来の意味内容——つまり、政治的自己決定——が与えられるべきである。

以上においては、概念の政治学的構成という観点からの用語法の限定を論じたが、価値的および実践的な意味からも、民主主義を政治的自己決定という政治権力運営の方法の一形態と限定して定義する必要がある。まず、「民主主義」を、特定の政治的結果を意味するものと規定すると、われわれは、民主主義と専制主義を区別することができなくなる。例えば、経済的平等はむしろ独裁専制政治において一層よく実現されることがあるのであり、その意味でファイナーは、「善い」政治を用意する方策は外にもあるであろうが」と但し書きをつけて、彼の民主主義を主張しているのである。われわれは、「単一支配政党が民衆のために、統治を行なっている」状態を「民衆が自ら統治を行なっている」状態から区別したい——つまり、われわれは、この二つの状態の間に価値の上下を発見し、それを無視してしまふことができない——のであつて、それは、「民主主義」を政治的自己決定の意味に限定する必要があるのである。つぎに、われわれは、アメリカが、価値的に非常に同質的な社会の範疇に入るといふ事実を、想起せねばならない。このような社会にあつては、少数者による「民衆のための統治」と「民衆が自ら統治する」場合の間に、結果的に大きな差異は現われぬ。したがつて、アメリカのような社会にあつては、少数者による政治は、民衆の政治的自己決定の外観を、不注意な観察者に対しては示しうるのであり、その意

味で「うまく」いつているかのようである。しかし、そのアメリカにおいてさえも、「ルーズベルト政権はニュー・ディールの諸改革の実行にあたつて、ほとんど完全に新しいひと組の役人たちを集めることを余儀なくされた」のであつて、「不偏不党の原理が、国家の基礎が問題となるような政治闘争にもかかわらず、そのままでありうると考えるに十分な根拠はないし、人びとが、彼らが疑つたり否認するような目標をかかげる制度に対して忠誠でありつつけるとは、ほとんど期待できない⁽¹²⁾」のである。つまり、『成功』の意味、およびそれが達成されるべき方法の両者に関して、広く意見の不一致がみられる⁽¹³⁾。「場合には」、組織的な少数者はその権力を維持し、また『成功』に関するかれらの理念を支配的なものにする⁽¹⁴⁾ことができるのであつて、政治的結果を重視し構築された「民主的」行政理論は、価値の分裂がある社会、例えば日本においては、その「民主的な」外観すらも示しえないのである。

われわれは、政治権力を運営することに独立の価値を認め、その諸々の仕方の間で価値の上下を考える。したがつて、以上に述べた論理的・価値的・実践的必要から、「民主主義」の意味を以上のように限定するものである。政治現象の一定の現状を不可避とするがゆえに、この意味の民主主義の意義を軽視または無視し、結果的に、それを政治的価値の中から抹殺してしまふような状況を招く内在的責任論の概念構成は、用語法の濫用であるとともに積極的な意味がないといわねばならない。同時に、そこには、現状分析を旨とする社会学的な姿勢はあつても、現状分析と政治的価値の接点を追求する政治学的姿勢はないといわねばならないのである。

※ ※ ※

さてつぎに、われわれが、われわれの民主主義を現実の制度として実現する際に、留意しなければならない問題点を考えてみよう。

われわれの民主主義は、政治権力の運営の方法の一形態としての、被治者の政治的自己決定——理念的には、実現される

べき全体的社会秩序の内容を、その秩序によつて拘束を受けるもの(被治者)すべてが、その自発的意思(主観的利害)にもとづいて決定し、その実現の結果が不満足な場合には、随時修正・変更できること、である。この理念を現実の制度として実現する場合、(一)政治的自己決定をなしうる被治者の範囲、(二)被治者による全体的社会秩序の決定の実態の二点が、非常に基本的な問題点としてわれわれの前に横たわつていようように思える。

理念的な民主主義の秩序における個人とは、その国家社会に形成される全体的社会秩序の内容を、自己の自発的意思によつて決定する個人である。つまり、彼の決定は、他人の意思にその源を発する制限から自由でなければならぬ。このことは、彼が政治的利害の綱領的レベルにおいて、自由な決定をなしうることを必要とする。つまり、彼は、第二章において分けて考へた(一)国家社会の成員・(二)有権者および(三)多数決がとられる場合には綱領的レベルにおけるその多数者のうち(四)、つまり政治的決定権の秩序における受益者である。理念的民主主義は、(一)と(三)が等しくなることを要求する。したがつて、現実には、なるべく理念に近い形態の制度を実現するには、準受益者ともいふべき(二)有権者の範囲をできるだけ拡大することが必要であり、つぎに、すべての有権者が受益者となりうる状況を作り出すことである。この有権者と受益者の関係については、第四章第一節においてより詳細な考察をする。

つぎに、被治者による全体的社会秩序の決定の実態という問題に関して、われわれはまず、「政治権力を運営する」という活動を、少し詳しく考察してみよう必要がある。

「政治権力を運営する」という活動は、通常、複数の人間の活動から構成される協働作業である。個々の人間の活動は、すべて、決定の要素と決定にもとづく行為の要素から成つていて¹⁵と考えることができるから、協働作業である政治権力の運営の活動には、いくつもの決定および行為の要素が見いだされる。したがつて、「決定する」といふ¹⁶仕事は、「行為する」といふ仕事とまったく同様に、管理のための組織全体のいたるところに存在している」といふことができる。しかし、それらの

個々の決定および行為の要素は、互に無關係にバラバラに存在するのではなく、全体的社会秩序を実現するという目的の下に統合される、連続的過程の部分部分である。この一連続過程は、特定の政治的利害の大綱的提示から始まり、実践的な各種方策の遂行にいたる「目的↓具体的条件↓具体的手段」の關係から定まる、その特殊具体化・実践化の過程である、といへることが出来る。したがつて、政治権力の運営の機能を分担する諸個人の活動は、その個人にとつて決定であれ行為であれ、政治的には、政治的利害の実践化の各段階の、どれかの役割としての意味を持つてゐるのである。われわれにとつて意味があるのは後者であつて、単なる社会心理学的分析ではない。

ところで、われわれの決定は、いくつかの可能なる方策案の間での選択であるといふことができる⁽¹⁷⁾。つまり、決定は、意識的にせよ無意識的にせよ、(i)可能なる諸方策案の提示、および、(ii)その間での選択という二つの構成要素から成つてゐる。したがつて、われわれはこの二要素を誰れが行うかとの観点から、協働作業の決定作用を分類することができる。すなわち、(一)自己に由来する権威を持つものが(i)および(ii)を同時に行う場合、(二)自己に由来する権威を持つものが(i)を他者に行わせ、しかる後に自分で(ii)を行う場合、および、(三)他者に由来する権威にもとづいて(ii)を行う場合、がそれである。

また、われわれはここで、自己の自発的意思による決定を問題にしているのであるが、その意思なるものの性格の一側面を明らかにしておく必要があると思われる。その意思とは、主観的利害つまり「欲し求めるもの」を、言語を通して表現したものである。人間の意思・意欲は、言語の形をとつてしか存在しえない。したがつて、人間の「欲し求めるもの」は、その表示された言語の中にか存在しえない。ところで、人間は、「言語で表現できないもの」という言語表現を通して、言語には表現できないあるものを考えることができる。したがつて、人間の意思には、(一)明確な言語で表現される部分と(二)「言語で表現できないもの」といふ漠然たる表現しかされえない部分の二つが分かつたのである。

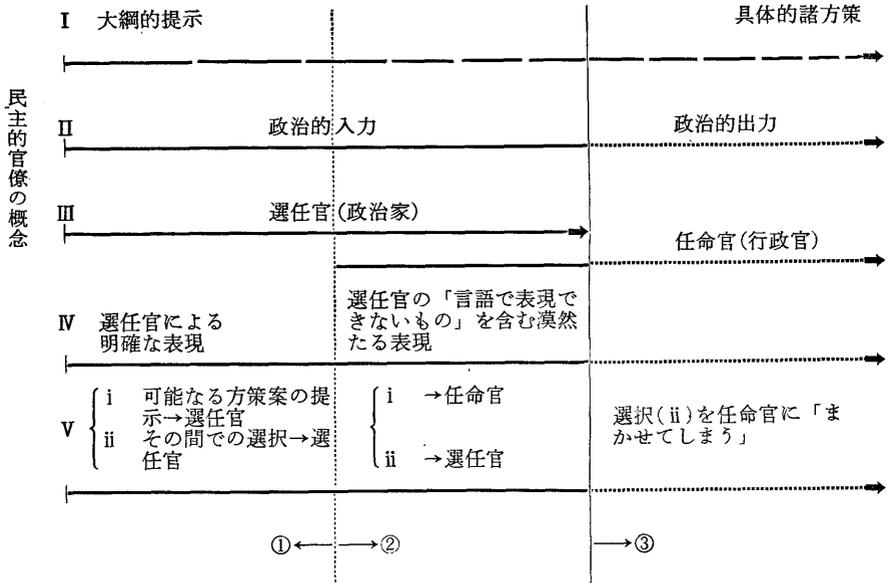
この人間の意思の一側面と人間の決定の一側面を関連づけて、つぎのようにいふことができる。すなわち、決定作用の分

類の(一)は意思の分類の(一)と、前者の(二)は後者の(二)と対応する、と考えられる。決定作用の分類の(三)は、選択にあまり実践的意味がないので、(ii)の選択の要素を他者に「まかせてしまう」場合であつて、意思の分類とは直接関連を持たない。さらに、この対応関係を、一連続過程としての政治的利害の特殊具体化・実践化の過程と対応させると、決定作用の分類の(一)・(二)・(三)が、その順序で、大綱↓具体的方策の線上に並ぶであろう。

ところで、われわれの民主主義においては、被治者が、自己の意思(主観的利害)がまげられずに貫徹されたと感じるように、被治者みずからが全体的社会秩序を決定する必要がある。したがつて、われわれは、被治者が自己の意思がまげられずに貫徹されたと感じるためには、いつたい政治的利害の特殊具体化・実践化の過程のどの段階の人間活動までを、被治者の主体的な統制下におく必要があるのか、と問う必要がある。明らかにこれは、その時々被治者に意思表示させるより外には、決定する手段がない。具体的には、間接的な政治に伴う選任官によつて示される以外にはない。かくてわれわれは、この問題に関して、選任官と任命官の区別に注目しなければならないのである。つまりこの範囲は、政治的利害の実践化の過程において、可能な諸方策案の間での選択が選任官に対して実践的意味を持つ部分、つまり、それに対応させた選任官の決定作用の分類の(一)および(二)がかかわる部分である。これをわれわれは、「政治的入力」と呼ぶ。そして、それによつて残された部分の政治的利害の実践化の諸活動を、「政治的出力」と呼ぶ[☆]。いいかえれば、政治的入力とは、全体的社会秩序の決定権における受益者が、この段階までの人間の活動を統制すれば満足であるとする範囲の、政治的利害の実践化の過程である。

☆ 伝統的な「立法」・「行政」の概念は、今日多義に解されるので、ここでは新しい呼称を示したが、この意味に厳密に限定してであれば、前者を立法、後者を行政と呼んでさしつかえない。

この文脈においてのみ、伝統的な立法と行政の区分、つまり、政治的入力と出力の区分が問題になるのであり、これ以外の



- I 政治的利害の実践化の過程
- II 呼称
- III 役割担当者
- IV 選任官の意思の型
- V 決定の型

文脈においてではない——少なくとも政治学にあつては——ことを、われわれは銘記しなければならぬ。

☆ したがつて、政治権力の運営を構成する諸個人の決定や行為は、政治的には、政治的入力または出力いずれかの意味を持つ。また、ここでわれわれは、第二章でのべた政治的利害の分類Ⅱのうち、綱領的レベルおよび政策的レベルの(一)を政治的入力の対象、政策的レベルの(二)を政治的出力の対象と規定する。

さてここで、今までに言及した諸点、すなわち、(イ)決定の二要素にもとづく決定作用の三分類、(ロ)意思の二分類、(ハ)選任官と任命官の区分、(ニ)政治的入力と出力の区分を、政治的利害の実践化の一連統過程の線上でつき合わせてみよう。上のような図ができあがる。

ここで述べておかねばならない点が、三つある。まず、われわれは、行為者・機関から、政治的入力

と出力の区分をなしえない、というのが第一点である。すなわち、政治的入力役を果すものは、選任官だけではなく、任命官も同時に考えねばならない(前掲の図Ⅲの②を参照)。したがって、任命官(行政官)のつかさどる役を、すべて政治的出力と規定するのは間違っている。また、政治的入力を立法部の果す役割と規定することや、行政部の果す役割すなわち政治的出力と規定することも、正しくない⁽¹⁹⁾。

つぎに、政治的入力を選任官の努力だけで果しうるものではないとしても、任命官の参与は前者のそれと同じ意味を持つのではないことが、指摘される必要がある。任命官が政治的入力に参与するのは、前掲の図の②においてである。そこにおける任命官の役割は、選任官の要請にもとづいて可能なる諸方策案を提示するにとどまり、その間での選択の役割は、それがいかに決定的な任命官の影響の下になされようとも、選任官の仕事である。したがって、選任官が最終的な裁可を下したならば、それに先だつて任命官がいかなる政策の立案をしようとも、それはその選任官の、ひいてはその選任官を支持した選挙民の決定にもとづく政治権力の運営である、といわねばならない。

しかしながら、問題はこれで終つてしまふものではない。ここで、ある選任官が自己の「言語で表現できないもの」を感じつつ、自己の意思を表示し、決定を下す場合を考えてみよう。つまり、前掲の図の②の場合である。この場合、明確に表現された選任官の意思(A)に対し、それを目的とする諸手段(B・C・D)等が、より特殊具体化・実践化の能力を持つもの(任命官)の言語によつては示されうとする。選任官の意思の中にある「言語で表現できないもの」とは、この三つの内のひとつ——例えば(B)——であろう。そして、もし任命官が選任官の裁可の下で(C)を実現したとすれば、(B)と(C)の差異だけの部分が、選任官ひいては彼を支持した選挙民の自己決定にもとづきながらも、結果的に選任官・その選挙民にとっては自己の意欲するものとは違うものとして、感じられるであろう。その場合、選任官・その選挙民は、政策の修正・変更を考えなければならぬのである。ここから、政治的入力の問題が出て来る。まず、(一)前掲の図の①の場合には、選任官の意欲とそ

れが実現された結果との間に、差異はないはずである。(一)前掲の図の②の場合には、任命官が提示する諸手段の範囲——それは任命官の能力および上司への忠実さによつて制限を受ける——および提示された諸手段に対する選任官の理解の度合が、前記の差異の原因となる。民主主義の観点からいえば、(一)は望ましい政治的入力の本質を持つており、(二)はその質が劣る。すでに明らかのように、政治的入力の本質を向上させるには、いいかえれば、前掲の図の①の範囲をできるだけ右の方向へ拡大するには、選任官の「言語で表現できないもの」を減ずること、つまり、選任官の側で、大綱的な政治的利害をより徹底的に実践化する能力を高めることの必要がある、といえるのである。

この(二)の場合に生ずる選任官の意欲と任命官の実践の「差異」こそ、民主主義の実現という課題へのひとつの問題提起であるといえるのである。選任官の「言語で表現できないもの」から生じる結果的不満足が大きければ、民主主義は「形式的」になり、その「実質」を失う⁽²⁶⁾。したがつて、この「差異」の極小化が、民主主義の理念を現実の制度として実現する際の、第二の基本的問題である。この点に関しては、第四章第二節において詳しく論ずる。

民主主義の現実的な制度を考察する場合、われわれは、以上の点に留意する必要があるわけである。

- (1) Key, op. cit., p. 159.
- (2) T. B. ネットキフ(綿貫謙治訳)『エリートと社会』岩波書店・昭和四〇年・一四四ページ参照。
- (3) Saul K. Padover, *The Meaning of Democracy*, F. A. Praeger, Inc., 1963, pp. 12-13.
- (4) Harold J. Laski, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. 5, 1931, "Democracy," p. 76 r.
- (5) Cf. Irwin Edman, "Classical Origins," in F. E. Johnson (ed.), *Foundations of Democracy*, Cooper Square Publishers, Inc., 1964, pp. 20-23.
- (6) Padover, op. cit., pp. 18-29.
- (7) かくして "democracy" は「政治的自己決定 (a form of government) による『善き生活』 (a way of social life) による」二重の意味(Laski, op. cit., p. 76 l.) を持つようになつた。
- (8) *Ibid.*, p. 77 l.

- (9) 一九二六年のドイツ社会学会におけるケルゼンの発言(矢部貞治「代議政の危機に関する近年若干の論議」、『国家学会雑誌』第九号)。
- (10) *Finer op cit.*, p. 336 1.
- (11) ホットキアの言葉(ホットキア・前掲書・一四四ページ)。
- (12) J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, (in R. K. Merton et al. (eds.), *Reader in Bureaucracy*, The Free Press of Glencoe 1952), p. 219, 220.
- (13) R・ペンティックス(高橋徹・綿貫譲治訳)『官僚制と人間』未来社・一九五六年・一〇ページ。
- (14) 加藤他・前掲書二〇三ページ参照。また、フリードリッヒもキーも革新に対する保守的行政官の妨害が大きいことを認めている(Heidrich, *Public Policy* 1, p. 8, 244のKey, op cit., p. 153 ff.)。
- (15) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, The Macmillan Company, 2nd ed., 1957, p. 1.
- (16) *Ibid.*, p. 1.
- (17) *Ibid.*, p. 4.
- (18) 沢田允茂『哲学の基礎』有信堂・昭和四一年・八三―八四ページ。
- (19) われわれが『法学研究』第三九巻第二号の書評(同・一一八―一二七ページ)において拒否した「機関機能説」は、この論拠によつて肯定しえないのである。
- (20) マルクス・レーニン主義者のいう「形式的な民主主義」と「真の民主主義」とは、全く異なる文脈にあることを明記したい。

第四章 民主主義の実現可能性

前章においてその意味を限定した民主主義は、あくまでも理念的なものである。それに対応する現実形態は、つねに「接近しつつあるもの」であつて、完全なる実現は考え難い。この意味は、二重に考えられる。まず、理念的にえがかれた民主主義が、現実の条件の中で、論理的に実現不可能な部分を持つという意味であり、つぎに、論理的には実現可能な部分が実践的な障害に会つて実現されえないという意味である。もし、民主主義が今日論理的に実現不可能もしくはそれに近い状況にあり、学問的努力を傾ける意味と価値に乏しいとすれば、外在的責任を追求しないで、もつぱら内在的責任論を発

展させることに、充分な根拠が与えられることになる。すなわち、民主主義を論ずること自体意味がないからである。したがって、外在的責任論を主張するためには、民主主義の論理的実現可能性を示さねばならない。

今日、民主主義の実現可能性を否定しようとする主張には、(一)階級社会では民主主義はうまく実現しえないという立場からのもの、および、(二)「すべての民主主義は寡頭制である」との立場からのものの二つがある。

第一節 階級社会と民主主義

マルクス・レーニン主義の国家論は、階級社会における民主主義の実現可能性の問題を提起している。しかし、われわれは、マルクス・レーニン主義の民主主義論を検討する必要がある。なぜならば、その民主主義が意味するものは、同じく民主主義と呼ばれているにもかかわらず、主観的利害を出発点とするわれわれの民主主義とは異なり、客観的利害と政治権力の関係を論じている論理的に異なつた構造の議論にすぎないからである。

マルクス・レーニン主義によれば、国家は、多様な形態をとるにもかかわらず、すべて「一階級が他の階級を抑圧するための機関」であつて、階級分裂のある社会にはつねに存在し、諸階級の絶滅とともに死滅する、と考えられている。また、国家の本質は「独裁」、つまり、「直接暴力に立脚し、どんな法律にも拘束されない権力」であつて、プロレタリア独裁の必須の条件は、「階級としての搾取者を暴力的に抑圧すること」であるとされている。つまり、ここでは、階級間の利益の非和解性が説かれており、そこから革命の必然性が生れてくる。ここで説かれている利益は階級的利益（客観的利害）であつて、それは必ずしも、個々人の生活感情（主観的利害）と一致するものではないが、ここに提起されている問題は、異なる階級の利益に立脚した主観的利害相互間には支配・被支配の関係しかなく、したがつて、階級分裂のある社会においては、被治者の政治的自己決定という意味の民主主義は実現しえないのではないか、という重大なる疑問である。この疑問は、第三

章の終りの部分で示した、政治的自己決定をなしうる被治者の範囲の問題、いかえれば、有権者の間における意思統合の問題である。

今日広く、民主主義の現実形態であつて、被治者の意思の統合をなすべきとされているのは、代表原理と多数決原理を基礎とする合議的議決機関である。それでは、代表原理と多数決原理の結びつきが、なぜ民主主義の実現を約束するものと考えられてきたのであろうか。

代表原理は、個々人が一般意思への志向の主体として同質であれば、彼らは一般意思への志向において代表されうるとするもので、その基礎に、不可知論的相対主義、実体は不可知であるがひとつの超越的な価値が存在し、人びとの間にそれに対する志向の同質性があるという信念があつた。⁽¹⁾ さて、この原理に基づいて選出された「代表者達」が、原理的に価値志向の同質性を持つとしても、現実には分裂した意見が現われてくる。したがつて、その分裂する意見のなかで、どれをなにが故によしとするかの問題が、つぎに出て来る。ここに、多数者によつて志向される被限定的一般意思(個別意思)は、より一般意思そのものに接近しようとの論理、つまり、多数決原理が登場する。それに論理的基礎を与えたのは、超越的価値は不可知であるが「神の見えざる手」は多数者のなかに宿るとする、不可知論的相対主義とそれゆえの予定調和の思想であつた。⁽²⁾ かくて、代表原理と多数決原理の結合によつて、特殊的な意思でない一般意思が形成されると考えられたのである。

すでに明らかのように、右の結合は、不可知論的相対主義と予定調和の思想が妥当する社会においてのみ、民主主義的な意思統合の機能を果しうる。つまり、右の結合が有効に機能しうるための社会的基盤は、人びとの間に一体的な共同生活を前提とする「精神的又は利益的な同質性」があり、諸集団間の分裂が「絶対的・固定的な溝」を作っていないような社会である。⁽³⁾

十九世紀後半のいわゆる階級政党の出現以前においては、一般的に、民主主義が代表制議会によつて有効に機能したとい

われる。つまり、国家団体の成員の間に、価値志向の同質性があり、絶対的な溝がなかつたと考えられるわけである。当時、国家団体は、市民階級、および、勢力を失ないつつあり、思想的に新興の市民階級に歩みよりつつあつた貴族から構成されており、内部に対立の契機を含みながらも、一応の団結と同質性を示しえたのである。しかしながら、国家社会は、貴族・市民階級に加うるに、分化しつあつた労働者階級を含んでおり、一般的に価値志向の同質性が疑いのないものではなかつた。つまり、この「有効に機能しえた」民主主義とは、せいぜい国家団体という部分社会の内部の民主主義にすぎなかつた。

したがつて、市民階級から第四階級たる労働者階級が明らかに分離し、労働者の政党が国家団体の内部に形成されると、「資本主義体制を維持するか否か」という基本的な点について意見がわかれ⁽⁴⁾、普遍的価値の存在の信念そのものが崩壊し、「同一価値の発見が不可能となり、自己の服従すべき価値が夫々異質的なものとして考へられ、しかもその認識に於て相互が夫々に自己の絶対性を主張する」ようになって、⁽⁵⁾「多数決原理は単なる数の政治に傾斜するとともに、少数者保護の要求は議会としての意思決定を不可能ならしめて行く」⁽⁶⁾のである。

このような新しい社会的基盤の上で、代表・多数決は、いかなる機能を果すであろうか。まず、代表者と選挙民の結合は、一時的・非拘束的なものから、「特定の国民層と〔の〕全面的かつ継続的」な結合へと変化する。⁽⁷⁾つまり、「代表者」は本来の意味の代表ではなく、「代理人」としての機能を果しているのである。⁽⁸⁾

また、多数決も、理念的な民主主義的な意思統合の手段でありえなくなつたのは、明らかである。われわれは、すでに、政治的利害に二つのレベルがあることを示した。すなわち、①綱領的レベル②全体的社会秩序の形成原理に関するレベル、および、③政策的レベル④目的としての①↓実現する場の条件↓手段」の関係から規定される具体的諸手段のレベル、がそれであつた。政治的利害のもつ競合性(排他性)は、同一の国家社会において、同一の範疇に属する二つ以上の全体的社会

秩序の形成原理の共存を許さない。したがって、綱領的レベルの価値に分裂があれば、実現の機会が与えられるのはその内のひとつのみである。いいかえれば、この場合、綱領的レベルの価値に関して、支配・被支配の人間関係が生れざるを得ない。ところで、政策的レベルの(二)のレベルの価値は、政治的価値としての次元が非常に低い——そこで異同があるうと問題にする意義が乏しいから、もつばら政治的出力にまかされてしまうのであつて、このレベルにおいては、実践的問題としての意思の統合を云々する必要はない。したがって、われわれはつぎのように言うことができる。(一) (i)分裂のある綱領的レベルの価値、および、(ii)分裂のある綱領的レベルの価値にもとづく分裂した政策的レベルの(一)の価値の間では、共通の価値の発見は不可能であり、したがつて、人びとの間に支配・被支配の関係が生じる。この場合、多数決は、支配・被支配関係の形式的宣言の機能しか果しえない。(二) (i)同質的な綱領的レベルの価値、(ii)同質的な綱領的レベルの価値にもとづく政策的レベルの(一)の価値、および、(iii)分裂のある綱領的レベルの価値にもとづいてはいても同質的な政策的レベルの(一)の価値の間では、共通の価値の発見が可能であり、したがつて、人びとの間に支配・被支配の関係は生じない。この場合、多数決は、民主主義的な意思統合の機能を果す。したがつて、現在の多くの国家社会におけるがごとく、綱領的レベルの価値に分裂がある社会においては、代表原理・多数決原理の結合の上に成り立つ代表制議會は、民主主義に関して二重人格的であらざるをえない。

以上で明らかになつたのは、綱領的レベルの政治的利害の間に同質性がない現代社会においては、民主主義は、論理的に完全な実現を期待できない、ということである。この意味で、マルクス・レーニン主義は全く正しい。しかしながら、われわれがいま問題にしている民主主義の実現可能性は、理念の完全無欠な形での実現の可能性ではなく、現実形態はつねに「接近しつつあるもの」だという認識に立つた上での、接近の程度にわれわれが見いだす意義の問題である。したがつて、われわれは、このままですぐ、マルクス・レーニン主義に投降する必要はない。

まず、代表と多数決の結合は、価値の現代的状況にあつて、民主主義的な意思の統合が可能な価値の領域すべてにおいて、つねに正真の民主主義を保障するものであり、さらに、その他の領域においては、いかなる手段をもつても本来的に民主主義が存在しえないのであるから、価値の現代的状況において、右の結合以上に民主主義の理念に「接近しうる」ものはありえない。さらに、歴史の示すところでは、社会における形式的（法的）平等は、すでに一般化しており、一連の社会政策——この多くは少し前にのべた(ii)の(iii)に当る——の実施は、人びとの社会的状態をしいに等質化している。人びとの間に、「こんにちでも所得・威信・消費習慣・生活様式などにはかなり相違がある。しかしながら、傾向としては、社会的差別の水準化の過程を否定することはできない」し、「過去一世紀の社会的発展によつてもたらされた地位の平等化が、階級闘争の論争点を変化せしめ、その強さを遙減させるのに大きく役立つてきたことは、疑いがない」⁽¹⁰⁾。この水準化の傾向および価値の分裂の範囲の縮小と強度の減退の傾向が、はたして、代表と多数決の結合に基礎をおく代表制議會の存在によつてもたらされたものかどうかは、今後解明されねばならない点であるが、その結合が民主主義的な意思の統合をなしうる領域は、ますます拡大されてきているのである。したがつて、代表・多数決の結合は、次第に理念的民主主義に接近していく傾向を示しており、民主主義の発達史において、前向きに位置づけられるのである。

われわれは、ケルゼンのいう「権力対立を流血的革命的惨禍によらずして平和的に徐々に調和せしめ得る可能ある形態」⁽¹¹⁾として民主主義を擁護するといった周辺のな価値づけより以上に、自己決定のもつ人格の涵養の作用、および、それによる文化の創造的かつ生氣ある発展の可能性に価値を認めるが故に、民主主義それ自体の価値を高く評価するものである。[☆]したがつて、本節で明らかにした民主主義の今日的現実形態を、マルクス・レーニン主義者にしたがつて、理念と同じでないとして捨て去ることはできない。それは、限定されているとはいへ、充分に評価するに足るといわねばならないのである。

☆ L・T・ホプハウスは、その著『リベラリズム』において、「自由の基礎は発展の觀念にある。生きることは学ぶこ

とである。しかし、理論的にであれ実際にであれ、人間が本当に学ぶのは、彼が吸収するものであり、彼が吸収するものは、彼が環境への反応としてみずからが発揮するエネルギーに依存している」と述べ、さらに、「もちろん、慈善的専制君主や慈父のような貴族政治の統治には、評価すべき要素がある。いかなる秩序であれ、それが平安なものであれば、そこに数多くのよいものが開花する余地がある。しかし、社会の進歩の豊かな実りは、人間の大部分がそこで単に受動的な受け手でなく、実践的な活動家であるような社会によつてのみ、収穫されるのである」とし、これを「民主的原理の正当化の根拠」と記している。⁽¹²⁾

- (1) 尾形典男『近代国家と政治的自由』(『近代国家論・第三部・自由』弘文堂・昭和二十七年)一四〇―一四一、一五八ページ。
- (2) 同・一五八ページ。
- (3) 矢部貞治『政治学』勁草書房・昭和二十四年・三六五ページ。
- (4) 横越英一『政治学体系』勁草書房・昭和三七年・一四七ページ。
- (5) 尾形・前掲書・一五九ページ。
- (6) 横越・前掲書・一四七ページ。
- (7) 吉富重夫『新訂・近代政治機構論』有信堂・昭和三八年・一五二ページ。
- (8) 矢部『政治学』三七〇ページ。
- (9) (iii)については、そのレベルの範囲に関しては意思の統合がある。しかし、そのレベルのみが独立で存在するわけではないので、われわれはこの統合を、「限定された」統合と考えねばならない。
- (10) ダーレンドルフ・前掲書・八六ページ。
- (11) 一九二六年におけるドイツ社会学会でのケルゼンの発言(矢部『代議政の危機に関する近年若干の論議』九三―九四ページ)。
- (12) L.T. Hobhouse, *Liberalism* Williams & Norgate (Home University Library of Modern Knowledge), p. 122, 134―135.

第二節 寡頭制と民主主義

W・ランシマンは、G・モスカの「政治階級」、R・ミヒェルスの「寡頭制の鉄則」、および、V・パレットの「エリート
の周流」等に含まれる主張に関して、「過去のすべての政治が寡頭制であつたとの言明は、意味深長でないにしても、われ
われの興味をひく。しかし、いかに民主的な政治であつても、現在も未来も常に寡頭制であるというのは、驚くべきこと
ある」と述べている。政治エリートの概念は、モスカやパレットによつて新たな社会科学の用語として提示されたのである
(1)が、「その概念は、近代民主主義に……批判的である政治信条の一翼を担つて」おり、「エリート論者は、あらゆる既知の社
会が支配する少数者と支配される多数者という二つの層に分たれると論ずるに止まらず、すべての社会が不可避的に、そのよ
うな二つのグループに分裂せざるをえない」と論じ、これを基本的命題としている(2)のである。T・B・ボットモアは、つぎ
のようにのべている。「あらゆるエリート理論は、なんらかの現実的意味における民衆による、政府なるものの存在を否定す
る。その否定の根拠は、パレットやモスカの場合のように、今日までの知られている諸社会のほとんどで、支配者と被支配
者との判然たる分化が存在してきたといういささか末梢的な観察におかれてある場合もあるし、ミヘルス、マンハイム、ア
ロンの諸著作におけるように、あらゆる大規模かつ複雑な社会では(そしてまた、社会内部の大規模かつ複雑な組織では)、直接
民主制は不可能で、可能なのは代表民主制のみであり、さらに、代表者は被代表者よりも明らかに大きな権力をもつ少数者
であり、被代表者の影響力は、この少数者の活動にたいしてかなり長い間隔をおいて時々判断を下すだけに止まることを示
そうとするより理論的分析に基づいている場合もある(3)」。

このようなエリート論者の命題に対し、われわれの立場から検討を加えてみよう。

われわれは、まず、「支配する少数者・支配される多数者」という概念を、厳密に規定しなければならない。その機能が

広汎にわたり複雑になつた現代の国家においては、直接的な政治は行いえず、間接的な政治が行われることは、明白かつ不可避の事実であるといつてよい。したがつて、ここでは、政治の日常の実務にたずさわる少数者が、残余の多数者から分かれて現われることは、不可避である。しかし、この事実のみから、エリート論者が、この少数者を「支配する少数者」、および、残余の多数者を「支配される多数者」と呼び、民主主義に対立させて寡頭制を云々するとすれば、それはあまりにも単純な議論である。

ここでわれわれに与えられた課題は、われわれの民主主義との関連で、少数の日常の実務担当者と残余の多数者の分化を、いかに理解したらよいかという問題である。この場合、日常の実務担当者としての(一)選任官(政治家)と(二)任命官(行政官)を分けて考える必要があるように思われる。

(1) W. G. Runciman, *Social Science and Political Theory*, Cambridge University Press, 1963, p. 70.

(2) ポットモア・前掲書・二二―二三、一八ページ。

(3) 同・一四一ページ。

(H)

日常の実務担当者としての政治家と残余の選挙民の分化を容認した上で、われわれの民主主義が実現の可能性を持つのは、どんな場合であろうか。

ポットモアは、エリート理論と民主主義理論の両立を可能であるとし、つぎのように述べている。「たとえ、あらゆる社会で支配エリートが必ず存在しているという事実を承認したとしても、統治形態としての民主主義の基本的特徴は、エリートの自由な形成を許容し、権力地位をめぐる諸エリート間の規則によつて秩序づけられた競争を樹立することにある、と論ずれば……エリート理論からの民主主義批判にたいしては反駁を加えうる」。つまり、「諸エリートが比較的、開放的であり

業績を基準に新メンバーがとり入れられること」、および、「一般民衆が、少なくとも競争し合う諸エリートのどれかを選択できるという意味で、支配に参加しうる」ことという二つの条件さえあれば、エリートの存在は民主主義に対立するものでなくなる、というのである⁽¹⁾。また、ランシマンは、「市民団体を寡頭制から守るために主張することができ、二つのそしてただ二つの一般的原则がある。どちらも、目新しいものではない。どちらも、その体制がどの程度民主的であるかを問わず（また、民主的という語がどう解釈されようとも）、普遍的に適用可能である⁽²⁾」として二つの条件を提示する。すなわち、「統治エリートは充分に分散していなければならないこと」、および、「統治エリートは、その利害（特性ではない）が『代表』される人びとにとつて、ともかく取り替えうるものであること⁽³⁾」がそれである。この二つの条件が意味するのは、つぎのとおりである。すなわち、市民の権利が擁護されるためには、彼らの利害が代表されねばならず、そのためには、彼らが、彼らの利害を擁護する人達をエリートとして任命し、それができない人達を取り替えることが、つねに可能であることが必要である。さらに、そのためには、エリートは開放的であり、利害に関して単一的であつてはならず、多元的に分散していなければならない⁽⁴⁾。われわれは、ここにエリート論と民主主義理論の「両立」の形の示唆を発見するのであるが、ここに述べられている諸条件を考慮に入れながら論を進めてみよう。

ここに、つぎのような政治状況を想定してみる。すなわち、ここでは、(一)政治の日常の実務担当者（政治家の間に、ひとつの共通の客観的利害がなく、また主観的利害も分散しており、政治家が政治的利害に関して多元的であつて、彼らはいくつかのグループに分化している。そして、各々の政治家グループは、共通の主観的利害で統一されており、それを実現するための政策を持つている。つまり、そこには、「政治家グループ＝政治的利害・政策」の対が、いくつが存在する。また、(二)選挙民は、ある政策遂行の結果として生じる身近かな生活の環境が、自己にとつて望ましいものであるかどうかの観点からは少なくとも、その政策、ひいてはその政策の源泉である特定の政治家グループの、政策の決定・遂行者としての価値を判

断でき、そのような判断に基づいて、好ましくない政治家グループを、より好ましいと思われるそれに取り替える能力を有している。さらに、(三)選挙民の間にあるすべての種類の主観的利害が、政治家の主観的利害の中にその対応物を見いだすことができる。もしこのような型の国家社会が存在しうるならば、被治者のかなり大きな部分がみずからを拘束する全体的社会秩序の形成主体となりうる、したがって、日常の実務を担当する少数者(政治家)と選挙民多数者への分化が、民主主義に对立するとはいえないはずである。

さて、本稿においては、以上に述べた諸点の精密かつ組織的な分析はなしえないが、ここに述べた社会のモデルが、理論的に存在しうるものかどうかを示すのは、一応可能である。

まず(三)について。政治的利害は、通常、特定の少数者によつて大綱的に提示されるものである。この役割を果す少数者を、知識人と呼ぶことができる。選挙民の主観的利害は、すべて知識人によつて示されたものの反射といえよう。したがって、知識人の提示する政治的利害の中に、政治家の主観的利害になりえないものがないとすれば、(三)の条件は論理的に満足されるわけである。

つぎに(二)について。実践的な障害はあつても、論理的には、原則としてこの条件を否定するものはない。つまり、この否定は、人間の政治的領域における自律的精神作用の否定につながるからである。しかし、この点に関連してわれわれに問題を提起するように思えるものに、(一)マルクス・レーニン主義者の指摘する「欺瞞されている労働者」、および、(二)政治的無関心の問題がある。(一)「欺瞞されている労働者」とは、ブルジョアジーの独裁をつつみかくすブルジョア民主主義は欺瞞である、という文脈の中に出てくる考え方である。しかし、これは主観的利害を問題にしているのではないので、われわれの論題とは直接関係がなく、したがって、ここで論ずる必要はない。また、(二)政治的に無関心であつても、それが政治的活動の停止に連ならないかぎり、政治的な日常の実務の担当者は、被治者のなんらかの判断によつて交換されうる。ここに残され

るのは、判断の質の問題だけである。政治的活動の停止につながる政治的無関心には、現状の消極的・積極的肯定（容認）から生れる活動の放棄と、完全な政治的活動能力の不在の二種類が考えられる。前者の活動の放棄は、社会的大変動の局面では、なんらかの活動に転化するであろうから、そこにある問題は、これもまた判断の質の問題といえる。真に問題なのは、後者の活動能力の不在である。しかし、それは、実際、未成年という以外に問題になる程の広範囲に存在するであろうか。われわれはそれを疑うものである。したがって、選挙民の政治的領域における判断力を否定することはできない。(一)に關して残る問題は判断の質の問題だけである。本稿においては、この質を向上させることは論理的に可能であるとだけ述べ、この点に關しては問題を指摘するにとどめておこう。⁽⁵⁾

残された問題は(一)であり、それと關連して、知識人の提示する大綱的な政治的利害と政治家の主観的利害の關係である。政治家の役割は、所与の国家社会に、いかなる全体的社会秩序を実現すべきかを、日常的・実践的に決定することである。この役割が、それ自体のゆえに、特定の型の全体的社会秩序の存在を要求するかどうかを考察することによつて、政治家の役割がそれ自体の客観的利害を持つかどうか分かる。もしそこに、ひとつの共通の客観的利害が見いだされるとすれば、そうでない場合と比べて、一般的に、その役割を果す政治家の間で主観的利害の分散性ははるかに狭くなるであろう。さて、この政治家の役割は、国家社会の存在、つまり、全体的社会秩序そのものおよびそこにおける間接的な政治の存在が認められておれば、その内容は問わない。いいかえれば、それは、内容のいかんにかかわらず、間接的な政治を通じての政治的利害一般の追求という点以外では、共通性を持たない。したがって、政治家の役割に固有の客観的〔政治的〕利害は間接的な政治を擁護するという以外に存在せず、間接的な政治を容認してしまえば、政治家（地位）の鬭争的利害集団も考えられない。つまり、具体的な個々の政治家には、共通の根拠となるべき政治的利害がないので、その主観的利害は、論理的に当然に広汎な分散性を示すはずである。

さらに、以上の同じ理由から、政治家の主観的利害となりえないような政治的利害は考えられないといえるのである。ところで、この役割を果たす具体的諸個人は、政治家であると同時に、特定の個人的過去を持ち、特定の生活環境の中に生きる人びとである。そして、時代により、場所により、政治家になる人びとに一定の偏向が生じることがありうる。つまり、教育とか生活状態が許す生活の余裕等の条件が、政治家の役割を果たす諸個人に影響を与え、間接的に、個々の政治家の主観的利害の分散性に限界を与えることが考えられる。しかし、この間接的影響は、(一)の条件を論理的に否定するものではない。かくて以上の三つの条件が論理的に否定されない以上、政治家というエリートを容認した上で、民主主義は実現の可能性を持つといわねばならないのである。

- (1) ホットモア・前掲書・一三六ページ。ホットモアは、カール・マンハイムの主張等を引用して、同・一三六ページ以下に論を展開している。
- (2) Runeliman, *op. cit.*, p. 77.
- (3) *Ibid.*, p. 78.
- (4) *Ibid.*, pp. 78-79.
- (5) これは本稿の直接の論題とはならないとしても、政治学の大きな課題のひとつである。

II

われわれは第三章において、一連続の政治の過程を、特定の政治的利害の大綱的提示から始まり実践的な各種方策の遂行にいたる、政治的利害の特殊具体化・実践化の過程であると指摘したが、この中より特殊具体的段階が政治の日常の実務の範囲であり、その中のさらに特殊具体的段階を任命官たる行政官が担当している。

ところで、十九世紀の自由放任主義の国家が二十世紀の職能国家に移行するにしたがい、知識人によつて大綱的に提示さ

れた政治的利害を実践的に特殊具体化するには、より専門的な知識と技術が必要とされるにいたつたのは明白なる事実である。十九世紀の「政府の役割に関する否定的な概念は……多数者の利益のために活用された公的権力の拡張の勢いに押されて、後方に退いてしまった。……〔経済諸部門からの〕奉仕を求める要求は、政府の規模と活動範囲を必然的に広めた。……その結果のひとつとして、行政部の活動 (public administration) は拡張し、その役割はますます技術的なものとなつたのである(傍点・筆者)」。かくて、「すべてのレベルの公務 (public service) の『専門職業化』 (professionalization) が……急速に進行してきていることを疑うものは、ほとんどないであろう」⁽²⁾。

ここでわれわれは、第三章の終りに指摘した第二の問題点を思い出さねばならない。すなわち、選任官たる政治家による政治的入力の問題がそれである。われわれはそこで、政治的入力の実態を見ると、(一)政治家の言語によつて明確に表現される部分と、(二)彼の言語では表現できない部分があり、政治家が自己の「言語で表現できないもの」を持ちつつ決定(裁可)をする場合には、彼の意欲と行政官の実践の間に「差異」が生じる可能性があり、この「差異」の結果的不満足が大きければ大きい程、民主主義は形式的になり、その実質を失う、と指摘したのである。

「昭和二十二年五月、最初の社会主義政権として組織された片山内閣は、わずか九ヵ月の短命で倒れた。倒閣の原動力は当時大蔵省主計局長であつた福田赳夫だといわれている。すなわち、内閣から官公吏の生活補給金七十億円の捻出を命ぜられた福田主計局長は『鉄道運賃と通信料金の値上げ以外に財源はない』とつツぱねた。しかし運賃値上げには党内左派の同調がえられず、ついに総辞職の余儀なきにいたつたのである。ところが福田は芦田内閣での追加予算編成にあつては、復興金融公庫への出資金と貿易特別会計への繰入金を減らすことによつて、七十億円を見事ひねりだしている⁽³⁾。われわれが問題にしている「差異」が、いかに民主主義の実質を奪う危険を内在せしめているかが、このエピソードに、端的に現われているとはいえないであらうか。「政変によつて更迭する政治家たる大臣または長官は、極めて重要な政策の大綱を決定する

こと以外の総てを官僚に任せざるを得なくなつて来る……のみならず重要政策の大綱の決定に於てさへ、大臣または長官は官僚に頼らなければならぬ場合が多い」とすれば、議会・大統領は君臨しても、統治するのは行政官であるということになる。つまり、政治の現代的状況のひとつの特徴は、政治家による政治的入力にしろ「言語で表現できない」部分の相対的拡大であつて、無能な政治家と有能な官吏の対比の中に、政治的入力の本質から由来する民主主義の否定の大きな可能性が潜んでいる、といわねばならないのである。

ところで、内在的責任論の第一の前提を、ここに思い出してみよう。それは、つぎのような構造を持つていた。すなわち、(一)現代の国家は、職能国家としての複雑多岐にわたる緊急に満たすことの必要な要請を持つており、一方、(二)選挙民・議会・大統領は、その要請の前で無能であつて、行政官のみがそれを処理する能力を持ち合わせている(現状認識)。したがつて、(三)行政官による政策決定は不可避であつて、それに対し選挙民等は有効な統制をなしえないし、この傾向は今後も強まるであろう(不可避視される法則)。(一)・(二)から(三)を、つまり、右の現状認識から一般法則を導びき出すには、その間にもうひとつの論理的要素が必要である。すなわち、それは、四「職能国家の緊急な要請を処理する能力は、つねに、行政官にしか期待できない」という命題である。われわれといえども、たんなる現状認識の命題としてであるかぎり、すでに述べたように、(一)・(二)を否定するなどとはいわない。つまり、内在的責任論の第一の前提の独自性と核心は、隠れたる四にあるといえるのである。したがつて、四の命題の否定によつて、われわれは、第一の前提そのものをも否定することができる。

この四の命題は、ここにわれわれが論じてきた、政治家による政治的入力の本質の問題を述べているのである。すなわち、それは、他の条件がすべて満足に実現されようとも、民主主義はつねに形式的で実質の伴わないものでしかない、という内容の主張と同じである。ここでは、少数者の官吏——とくに高級官吏——が、「実質的に支配する」少数者(エリート)として考えられているのであつて、内在的責任論からのわれわれの民主主義に対する挑戦は、寡頭制と民主主義を対立させるエリ

ト論者の主張の一変種と考えることができるのである。したがつて、われわれは以下において、現代の政治が必要とする専門職業 (Profession) の問題に論究を進めねばならない。つまり、専門職業の本質からして、(四)の命題は真といわねばならないのか、また、すでに第三章の終りに指摘した政治的入力⁽⁵⁾の質の向上——政治家が彼の「言語で表現できないもの」を減ずること、いいかえれば、政治家の側で大綱的な政治的利益をより徹底的に実践化する能力を高めること——は論理的に不可能なのか、という問題に回答を与えなければならぬのである。

官吏の有能さは、すでに一九二〇年代にM・ウェーバーによつて、つぎのように指摘されている。「完全な発達をとげた官僚制の権力的地位は、つねにすこぶる重要であり、正常な状態のもとでは卓絶している。……行政を運営する教育のある官僚に比べると、『官僚に奉仕される』⁽⁵⁾『首長』はつねに『専門家』に対する『ディレッタント』の状態にある」と。この「有能な官吏」(専門家)と「無能な政治家」(ディレッタント)の対比に表現される政治状況が、行政官と民主主義、いいかえれば、いわゆる行政責任の問題を提起する根であることは明らかである。A・ダットソンは、この根としての状況に対する諸学者の診断を五つに分類し、それにもとづく五つの行政責任への接近法(治療法)を示している。⁽⁶⁾ここにそれを簡単に紹介するのは、われわれの理解を容易にするものと思われる。それらはつぎの五つである。

(一)保守的の反応——「官僚による政治」の根が、「立法部に正当に属する諸権限を、行政官が不当な陰謀によつてきん奪した」ことにあるとし、国家歳出の削減・行政部の人員の削減等の手段によつて、官僚制を破壊しようとする接近法。⁽⁷⁾

(二)法の支配——官僚制の陰謀説に立ち、法の支配の原則が、官僚制の台頭——権力分立制の行政部による侵害——によつて危機に陥つたところに行政責任の問題の根があるとし、権力分立制・適法手続・司法上の審査権等を確保しようとする接近法。⁽⁸⁾

(三)大統領の優越——有効な組織経営のための諸原則——指揮の統一性・一貫性の確保——が行政において無視されている

ところから、行政部の最高責任者としての大統領の憲法上の地位が侵害され、これが問題の根になつてゐるとし、したがつて、行政部の再編成および大統領の権限強化を試みようとする接近法⁽⁹⁾。

(四) 団体的客観性——「産業」「社会の」発展に本来的に伴う「否定しえない社会・経済的要請への必然的な政治的反応」として、また、「立法部および選挙民が、現代政治に含まれる技術的問題を理解するのに無能であること」から官僚制の台頭が生じたのであつて、将来においては、官僚制の「外部からの強制へすつかり依存することは、多分自己規制(——仲間技術者によつてのみ強制される科学的標準——)」によつて代替されるであろう」という接近法⁽¹⁰⁾。

(五) 立法部(——立法過程の部分である限り、閣僚をも含める)の優越——官僚制は本来的に専門家であり、自動的であるから、外在的な懲罰的統制が欠けてゐると、おそかれ早かれ、権力の濫用が生ずる。したがつて、民主主義に合致する「行政責任は、行政に対する効果的な外在的懲罰的な統制によつてのみ達成される」とする接近法⁽¹¹⁾。

以上の五つの診断と治療法が、相互に対立する内容や分散した志向を持つことはダットソンの指摘するとおりである。ここでわれわれは、われわれ独自の診断を示す前に、以上の諸診断に一応の評価を加えてみたい。(一)は、ダットソンのいうように、問題を理解しておらずナンセンスである⁽¹²⁾。(二)も、問題をその本質において理解していない点では(一)と大差なく、その解決策は手続的であつて、実質的解決にはならない⁽¹³⁾。およそ、官僚制の陰謀などは存在しない。「大部分、彼ら(——行政官)は自己の権利で権力を保持してゐるのではなく、彼らが「大臣を」説得することができる時にのみそれを掌握する⁽¹⁴⁾」のであるから。(三)の提案は、いつたれどうやつてその実質を確保しようとするのか。現在においては「高級公務員のみが、公務の実質を形成する」詳細に熟達してゐる⁽¹⁵⁾のであつて、行政部の再編成と大統領の権限強化が、この事実をどの程度変化させるのであろうか。しかし、この接近法における一般組織論の導入——ダットソンはこれを、ビジネス・コーポレーションと政府とは比較できないとして拒否するのであるが、その根拠に説得力はない⁽¹⁶⁾——には注目したい。(四)は、本稿において

中心的にとりあげているフリードリッヒの主張に代表される。これに対する批判は、ここでは省略する。しかしここには、産業社会の発展が必然的に、高度に技術的問題——専門家・専門職業の問題——を提起してくるという指摘があることに注目しよう。(五)は、ファイナーに代表される主張である。この主張の中心にある懲罰的統制の強化がそれだけで、(三)についての指摘したのと同じ意味で、はたして可能なものかという点に疑問が残る。しかしここでは、民主主義と責任を結びつける姿勢、つまり、選任官と任命官の区別に注目しよう。

われわれは、ダットソンの結論としての、五つの接近法に対する批判は受け容れえないが、彼の分析から、組織の指揮の問題・専門職業の問題・選任官と任命官の区別の三点を、価値あるものとしてとり出したい。

さて、われわれの診断は、つぎに示す如くである。ウェーバー以後の社会学の発展は、彼の官僚制の概念が、官僚制組織の原理と専門職業 (profession) の原理を区別しないで論じていると批判するようになった。(13) したがって、われわれは、すでに示したウェーバーの認識を、単純に官僚制の問題としてあつかうことはできない。

「機械の革命および科学の進歩」は、「物質および制度の両面における新しい複雑な機構の操作を、知的専門家に求める要求をもたらし……今や西洋世界においては、社会の日々の機能が、かくも大きく専門職業に依存するという状況が現われている」。(14) そして、このような大きな社会的変化の一部分として、政府活動の専門職業化が生じてきたと考えられる。W・コーンハウザーは、組織一般に関して、「専門職業の作業が、比較的小規模に主として独立の諸個人によつて遂行される状態から、大きな組織における専門職業家集団によつて遂行される状態へ、ますます変つていく結果として、基本的問題が生じて来ている」とし、この問題が、「単に組織と個人の関係のみでなく、二つの制度の間の関係の観点からながめられねばならない」(20) と述べている。したがってわれわれは、社会学が明らかにした以上の諸点から、「有能な官吏」の問題を、組織が専門職業化する際に生ずる一般的問題の、国家机关における現われとして考えていかなければならない。

さて、ある目的の達成が集団的努力を必要とする場合、人びとはまず、意識的に「達成されるべき目標、その組織の構成員が従うことを期待される諸規則、および、構成員相互の関係を規定する地位の構造」を前もって定め、ひとつの組織を形成し、その上で、組織の統制の手続にしたがつて個々の構成員が自己のなすべき役割を果すなかで、所期の目的を達成する²¹⁾。このような一定の目的を持った、いいかえれば、一定の意味づけをされた組織の活動を観察する際、われわれはその組織の目的との関係から、つぎの四つの機能を論理的に区別する必要があるように思われる。すなわち、(一)活動方針の設定の機能——組織の目的に基づいて、組織の全体としての活動方針とその分担を決定する機能、(二)目的機能——組織の目的を直接実現していく機能、(三)目的機能の監督に関する機能——P・M・ブラウにしたがえば、「組織の各成員の行為を規制して……組織目的の合理的追求を促進するようにしむける社会的条件をつくりだすこと」²²⁾、および、(四)結果としての機能——組織の目的以外の意味関連の下に発見される諸機能、がそれである[☆]。

☆ 組織の目的そのものの設定は、組織の前提条件として、ここでは除外して考える。(一)と(三)の区別は、「官僚制の概念には、目標設定の過程……は含まれていない」²³⁾ことにひとつの根拠を持つ。(二)と(三)の区別は、「ひとつの組織が持つ、専門性への官僚制的要求と忠誠を求める社会的体系としての要求との間には、なんらかの緊張があるように思える」²⁴⁾ことにひとつの根拠を持つ。これらの諸機能は相互に無関係ではありえないが、分析のためには区別する方がよいと思う。(四)は、労働者の資本家に対する地位の向上を目的とする労働組合の組織が、その目的との関連で果している機能の外に果す、例えば、他人に名前を知られたがつている個人にその機会を与えるという類の機能である。

つぎに、われわれは、以上の(二)目的機能にかかわるものとして専門職業を考え、(三)目的機能の監督に関する機能を官僚制概念の中心に位させるのがよいと思う。

ここでわれわれは、専門職業 (profession) とは何かと問わねばならない。E・グリーンウッドは、「専門職業の特徴的属

性を構成するものとして、この問題の研究者の間で同意に達していると思われる五つの要素」として、(一)体系的理論、(二)權威、(三)社会による是認、(四)倫理的規則、および、(五)固有の文化をあげている⁽²⁵⁾。また、専門職業に関する種々の論文では、この他に、専門職業家団体、訓練、自治、および、奉仕の方向づけ等がよく論ぜられている。このような多くの特徴群に注目する学者がある一方、より限定された諸特徴に注目する学者もある。例えば、W・グードは、「二つの特徴が社会的に重要である。なぜなら、それらが他の諸特徴の主要な決定因であるからである」として、(一)一体の抽象的知識による長期にわたる専門的訓練、および、(二)奉仕の方向づけを示している⁽²⁶⁾。ウィルバーンは、素人には入手しえないことが明らかな特別の知識が専門職業を形成する、と指摘している⁽²⁷⁾。さらに他方では、T・パーソンズによつて奉仕の方向づけの要素が、また、E・H・サザランドによつて倫理的規則の要素が、専門職業としての職業を他から区別する重要な特徴ではないとして拒否されている⁽²⁸⁾。このような状況を前にして、われわれは、グリーンウッドのいうように、専門職業を理念型として想定し、現実の諸々の職業をその標準に照らしめてひとつの連続体の上に位置づける作業をする必要があるであろうし、したがつてまた、彼とともに⁽³⁰⁾、諸学者によつて示される諸属性の間に論理的なつながりがあると考へなければならぬ。とすれば、専門職業の本質は、ウィルバーンのいうようにその体系的理論にあるといえよう。

専門職業が持つ体系的理論とは、その専門職業の関心の焦点たる現象を一般的な言葉で記述する抽象的命題の体系であつて、それによつて専門職業家は、彼の具体的状況での作業を合理化することができる⁽³¹⁾ものである。それは、どんなに広汎なものであつても単なる詳記であつてはだめで、「具体的問題に應用できる」抽象的理論でなければならぬ⁽³²⁾。われわれは、このような体系的理論を基礎にして具体的問題を解決するのが実務家としての専門職業家の役割であり、その基礎としての体系的理論の開発・発展に努力するのが理論家としての専門職業家の役割であると規定しよう。われわれに重要なのはこれらの社会的機能であつて、それを現実の社会で果す具体的な専門職業家は、その時代と場所の諸条件によつて、二次的な

様々な諸特徴を示すものであるが、それらは、専門職業を他から区別する指標としては、あまり重要ではない。

☆ 例えば、専門職業の合理性は体系的理論の合理性に由来する。また、専門職業の側で判断を独占するという権威・自治の特徴は、素人にはその体系的理論の入手が困難という事実から派生している。さらに、この関係を認めるところから社会による是認は生れ、それを得ること等を目指して専門職業家団体が形成され、その権威を守る意味も含めて奉仕的方
向づけ・倫理的規則は形成される。

ここに限定した意味での専門職業家の役割は、労働の役割とともに、組織の目的機能を構成する⁽³³⁾。

われわれは、目的機能の監督に関する機能をブラウの言葉にしたがつて規定したが、それはブラウの官僚制に関する言明の一部であつた。すなわち、彼によれば、「官僚制がもっている諸特質の総合的な効果は、組織の各成員の行為を規制してそれがひとりひとりのかんがえでは合理的であろうとなかろうと、組織目的の合理的追求を促進するようにしむける社会的条件をつくりだすことである⁽³⁴⁾」。したがつて、目的機能の監督に関する機能を高度に追求したひとつの形が官僚制である、と考へたい。この監督の機能自体には、組織の全体としての活動方針とその分担を決定する機能は含まれていないが、後者と関連なしで監督の機能が存在するものではない。(一)の活動方針の設定の機能とは、組織の活動方針の大綱的提示に始まり具体的な個々の実践目標の設定にいたる、組織の目的を具体的活動方針として組織の各部署に分担設定する機能であり、このように設定された各部署の活動方針の遂行を監督し、その統一性・調和性を確保するための規制力に、監督の機能の本質がある。もし、「プロフェシヨナルの専門知識を、一つの組織の全体のうちに統合するための知識、すなわち組織化のための知識「が」……『経営』の知識⁽³⁵⁾」といふならば、(一)および(二)の機能を合わせて「経営機能」と呼んでよいであろう。ここにおいてもわれわれは、活動方針の分担設定とブラウのいう組織における規制的な社会的条件づくりを経営機能の本質と見て、それとその二次的諸特徴を分けて考えたいのである。[☆]

☆ この経営機能の定義は、ブラウとスコットが示す経営に関する諸学者の諸見解のうちの、第一のものに類似する。第二の見解（非人格的紀律とピラミッド型の統制）、第三の見解（組織の構成員の貢献を誘発するための報酬体系の統制）、および、第四の見解（作業予定の中央集権的計画）⁽³⁶⁾は、われわれの経営機能の二次的諸特徴の記述と考えられる。

さて、目的機能を果す専門職業家が組織に組み込まれ、経営機能の統制下にはいると、いくつかの局面で摩擦が生じる。ところで、ウェーバーがその官僚制理論で、組織の原理と専門職業の原理を区別しえなかつた程に、「組織は、官僚制化の過程で必然的に非常に多くのプロフェッショナルを吸収してゆく」⁽³⁷⁾。したがつて、この摩擦は、現代の行政部においては必然的に発生するものであるといつてよい。その摩擦が生ずる局面は多々あるけれども、現在われわれに重要なのはつぎの点である。

まず、経営機能の統率者たる経営者は、経営の専門家であつたとしても、「彼が彼の管轄下にあるすべての専門分野において一流の専門家ではありえないので、彼の下にいる専門職業家としての部下以上に、専門的技術的判断をなす資格を持たない」⁽⁴⁰⁾といわねばならない。それにもかかわらず、経営者は経営機能を果さねばならない。その際の彼の権威は、彼によつて「監督される職務における彼の能力から主として生ずるのではなく、一定の監督権を付与された地位を彼が占めるという事実から生れ」⁽⁴¹⁾、彼の指図は「一定の専門的判断を下す能力を持たない」⁽⁴²⁾。一方、専門職業家は、彼の組織における地位でなく、素人に入手困難な体系的理論を持つという優越した能力の基礎の上に、顧客に対して特別の権威を持つことになる。つまり、彼の権威は彼の体系的理論の領域内に限られ、組織の「全体にわたる調整をする能力がない」という限定を受けるにせよ、その範囲において、判断を独占し、その際「顧客が無邪気に」⁽⁴³⁾欲し求める「もの」を軽視し、彼が判定する「顧客が必要としているもの」⁽⁴⁴⁾を重視することができる。したがつて、もしこの権威の自己主張が強力であれば、B・R・クラークがその大学の研究で明らかにしたように、組織「全体の統合は容易ならぬ程度に弱められ」、「その制度の性格さえもが大

大きく危機にさらされ」ることになるのである。⁴⁶⁾ この二つの権威は、互に対立の契機を内在させており、「経営的な考慮は技術的専門職業的な考慮と対立する傾向にある」といえるわけである。⁴⁷⁾

この二つの、本来は異なる領域に君臨するはずの権威が対立の契機をもつようになるのは、つぎの理由によると考えられる。経営者による組織の活動方針の決定は、彼の意思表示によつてなされる。ここでわれわれは、第三章に示した意思の型と決定の型の対照の図式を、再び用いることができる。つまり、経営者の「言語で表現できないもの」の部分において、専門職業家は、経営機能の(一)に参加し、発言の機会と経営者の決定(選択)に影響を与える機会を獲得する。ここで、経営者は具体的事実を作り出せないという弱みを持つているのに対し、専門職業家にはそれを作り出せる強みがあることから、実質的に、専門職業の権威が勝る形で、二つの権威の対立が顕在化しやすい。

さて、この組織一般のモデルを行政部にあてはめれば、(一)目的機能の観点から、専門職業家⇨行政官・顧客(素人)⇨政治家、および、(二)経営機能の観点から、経営者⇨政治家・使用人⇨行政官の図式ができあがる。つまり、行政部の組織においては、行政官の持つ専門職業の権威と政治家(大臣)の持つ経営の権威の間に、相互に対立する契機が存在するのである。そして、しばしば専門職業の権威が経営の権威に勝るところに、いわゆる「有能な官吏」のイメージが起きることになる。J・D・キングスレーの言葉に註釈を加えるならば、高級公務員はその権力を、「大部分、自己の権利で〔⇨経営の権威にもとづいて〕保持しているのではなく、彼らが〔専門職業の権威によつて〕〔大臣を〕説得できるときにのみ掌握する」のである。

ところで、「有能な官吏」の問題はこれで終つてしまふわけではない。実際問題として、専門職業の科学的合理性のみですべて決定しうる政策問題があるであろうか。ないとすれば、⁴⁸⁾そこに、専門職業の権威を後楯として、行政官個人の価値志向が入つてくるといわねばならないのである。したがつて、われわれは、この個人の価値志向という視角を、さらに付け加

える必要があるであろう。

以上が、われわれの診断である。われわれは、行政責任の問題を、ひとつの組織における二つの権威の対立関係とそれにもとづく個人的価値志向の潜入という形で理解する必要がある、と考えるのである。

さて、このような診断を下したとすれば、われわれが示しうる治療法はつぎの如くである。

われわれの民主主義は、行政部の組織における専門職業の権威と経営の権威の対立を、前者を優越させる状態で解決することではない。そこでは、極端な形では、判断は行政官に独占され、顧客たる大臣・議会等の「欲し求めるもの」は軽視され、行政部の組織目的そのものが変えられる危険があるからである。つまりそこには、「政府諸機能間の分離主義、および、国民全体によるよりはむしろ特殊国民による不当な支配の危険」への傾向があるわけである。ところで、われわれは、経営の権威を優越させる状態で、この対立を解決できるであろうか。二つの権威が対立した場合、その優劣を決するのは、それぞれの権威の強さではない。しばしば専門職業の権威が勝るのは、社会が経営の権威の貫徹以上に専門職業の権威の貫徹を必要としているからであつて、この関係を逆転するのに、経営の権威にもとづく規則の拘束力を強めてみても、結局は成功しないであろう。したがつて、結果的に経営の権威を貫徹させるために、政治家は、行政官のもつ専門職業の権威を中和してしまう以外に手段を持たない。つまり、すでに指摘したように、政治家の側で大綱的な政治的利害をより徹底的に実践化する能力を高める必要が、ここから出て来るわけである。

すでに明らかのように、政治家（経営者）は、行政官（部下）の専門分野のすべてにおいて一流の専門家たることは、物理的に不可能である。しかし、政治家が自己の所属する政党の内部に、自己の側、専門職業家を持つことができれば、われわれは同じ効果を期待することができる。[☆]

☆ ダットソンは、その(五)の接近法を批判して、「立法部の官僚」——行政官の権力を相殺するために立法部が雇う人び

と——の統制という困難な新しい問題が生れるとして⁽⁵⁰⁾いるが、われわれは、政党の内部に黨員としての専門職業家を確保することを考えているのであつて、これに対してはダットソンの批判は当たらない。

ところで、専門職業家が、行政官にだけ集中することがありえないのは明白である。つまり、専門職業家を専門職業家たらしめる体系的理論は、まず開発・発展させられねばならず、その機能は主として大学に期待されるからである。いいかえれば、主に行政官は実務家としての専門職業家であつて、理論家としての専門職業家ではないからである。したがつて、われわれは、政治家の側に行政官と同じ体系的理論の基礎をもつた専門職業家を確保しうる。もしその上でなお、政治家の側が行政官をコントロールしえないとすれば、それは日常的実務への熟達の問題が残されているのである。「今日では……高級公務員のみが、公務の実質を形成する」詳細に熟達している。「それは」、政府の活動範囲が、長い期間にわたつて毎日その活動にたずさわつている人びとのみが、その複雑な分枝に精通することができる点にまで拡張してきた⁽⁵¹⁾からである。しかし、問題が熟達だけであれば事は簡単である。われわれにとつて、政治家の側の専門職業家にその機会を与えることは、論理的に可能であるからである。

かくてわれわれは、「職能国家の緊急な要請を処理する能力は、つねに、行政官にしか期待できない」という、内在的責任論の第一の前提の核心たる隠れた命題(四)を論理的に否定することができ、ひいては、第一の前提そのものをも拒否することができるのである。

さて、最後に言及すべき点が、ひとつ残されている。ここにわれわれが展開した議論は、一般論であつた。より具体的な問題として、国家による雇用と専門職業の関係を観察するとき、われわれは新しい現実の問題を発見するのである。R・ルイスとA・モードは、「他人の事柄」に対する国家の直接的な関心が大きければ大きい程、専門職業の実践に対し「国家が」なんらかの統制の手段を押しつける(少なくともそう望む)必要がより大きくなる。この統制は、純粹に形式的な法律上の定

義から、雇用の完全なる独占にまでわたるであろう⁽⁵²⁾との観点から、国家とそれに雇用される専門職業の関係を分析し、両極に(一)「国家 (public authorities) が雇用の完全なる独占を持つ専門職業」および(二)「国家による雇用の量が非常に少なく、かつ、同時に国家の直接的コントロールから比較的自由な」専門職業を置いて、六つの分類を作った⁽⁵³⁾。その個々の分類への例示の中には、必ずしも適当でないと思われるものもあるが、われわれは、右の(一)の中に「軍人」と「警察官」が含まれていることに注目する。本稿は、いわゆる行政官を対象としているのであるが、本稿の主張の本質はたんに行政官のみならず、国家の各種機関で働く任命官一般に通用するものである。行政官以外の任命官の中で、軍人・警察官は数において大きな比重を占めるのみならず、その政治的意義はすこぶる大きい。

さて、国家による完全な雇用の独占とは、その専門職業につくものが、政治家の側に発見しえないことを意味する。それは、本項で論じた理由から政治家の経営の權威を失墜させ、民主主義の実質的否定を招来する。右の分類の(一)に軍人と警察官が入ることは、これらの分野における民主主義が、実質的に否定される可能性が非常に大きいことを意味し、シベリアン・コントロールの問題に新しい視角を提供するものである。したがって、この観点からの行政官の——同時に軍人を含めて任命官一般の——考察が、今後に残されたひとつの大きな課題であることを指摘しておく。

- (1) John M. Pfiffner and R. Vance Preston, *Public Administration*, The Ronald Press Co., 3rd ed., 1953, p. 34.
- (2) Willbern, *op. cit.*, p. 131.
- (3) 福本邦雄『官僚・弘文堂・昭和三四年・一四二—一四三ページ』。
- (4) 吉村正『現代政治に於ける官僚の地位』前野書店・昭和二五年・七八—七九ページ。
- (5) M・ウェーバー(浜島朗訳)『権力と支配』みすず書房・昭和二九年・三一五ページ。
- (6) Arch Dotson, "Fundamental Approaches to Administrative Responsibility," *The Western Political Quarterly*, Vol. 10, No. 3, 1957, pp. 701-727.
- (7) *Ibid.*, pp. 701-702.

- (8) *Ibid.*, p. 704.
- (9) *Ibid.*, pp. 705-707.
- (10) *Ibid.*, pp. 708-711.
- (11) *Ibid.*, pp. 711-713.
- (12) *Cf. Ibid.*, pp. 722-723.
- (13) *Cf. Ibid.*, p. 723.
- (14) Kingsley, *op. cit.*, p. 217.
- (15) *Ibid.*, p. 217.
- (16) Dotson, *op. cit.*, p. 724.
- (17) ダットソンの批判は、「(一)行政官の権力についてのキャンズレーの説明(註14参照)を理解してゐない(*ibid.*, p. 720.)」および、「(二)官僚制を台頭させた諸方に将来も変化を認めない(*Ibid.*, p. 722.)」点で養成されてゐない。
- (18) Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations*, Routledge & Kegan Paul, 1963, pp. 35-36.
- (19) A. M. Carr-Saunders and P. A. Wilson: *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. 12, 1934, "Professions," pp. 477 r.-478 l.
- (20) William Kornhauser, *Scientists in Industry*, University of California Press, 1962, p. 195, 8.
- (21) Blau and Scott, *op. cit.*, p. 1, 5.
- (22) P・M・ブラウ(阿利莫二訳)『現代社会の官僚制』岩波書店・一九五八年・二六二ページ。
- (23) 佐藤慶幸『官僚制の社会学』ダイヤモンド社・昭和四一年・三〇七ページ。
- (24) Alvin W. Gouldner "Cosmopolitans and Locals," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 2, 1957-1958, p. 466. 佐藤助教著と云ふ組織の主要な役割の区分参照(佐藤・前掲書・二六一ページ)。
- (25) Ernest Greenwood. "Attributes of a Profession" in Howard M. Volmer and Donald L. Mills (eds.) *Professionalization*, Prentice-Hall, 1966, p. 10 r.
- (26) William J. Goode. "The Librarian: From Occupation to Profession?" *The Library Quarterly*, Vol. 31, No. 4, 1961, pp. 307 r.-308 l.
- (27) Wilbern, *op. cit.*, p. 16 1
- (28) Volmer and Mills, *op. cit.*, p. 44
- (29) Greenwood, *op. cit.*, p. 10 r.

- (8) Ibid, p. 11 l. n. 7.
- (11) Ibid, p. 11 r.
- (21) Goode, op. cit., p. 308 l.
- (22) 岩藤・福澤編・「大正一二年の参事」
- (23) トモハ・福澤編・「大正一二年」
- (24) 岩藤・福澤編・「三〇大正一二年」
- (25) Blau and Scott, op. cit., pp. 165-167.
- (26) 岩藤・福澤編・「大正一二年」。
- (27) Cf. W. Richard Scott, "Professionals in Bureaucracies—Areas of Conflict" (a previously unpublished paper), in Vollmer and Mills, op. cit., p. 269 l; Kornhauser, op. cit., p. 12
- (28) 「雑誌のふらふらと書かれた職業のふらふらと」より引用。この雑誌は「職業のふらふらと」で知られる。(Vollmer and Mills, op. cit., p. 34)。
- (29) Blau and Scott, op. cit., pp. 35-36
- (30) Scott, op. cit., p. 273.
- (31) Burton R. Clark, "Faculty Organization and Authority," in Vollmer and Mills, op. cit., p. 288 l.
- (32) Greenwood, op. cit., p. 13 l; Clark, op. cit., p. 288 l.
- (33) Greenwood, op. cit., pp. 12-13.
- (34) Vollmer and Mills, op. cit., p. 34, 197; Goode, op. cit., pp. 308 l-308 r.
- (35) Clark, op. cit., p. 291 l, 290 l.
- (36) Blau and Scott, op. cit., p. 36.
- (37) Dotson, op. cit., p. 725.
- (38) Willibert, op. cit., p. 15 l.
- (39) Dotson, op. cit., p. 726.
- (40) Kingsley, op. cit., p. 217.
- (41) Roy Lewis and Angus Maude, *The English Middle Classes*, Phoenix House, 1949, p. 149.
- (42) Ibid., pp. 152-153.

第五章 結 語

第一章第三節において、われわれは、アメリカの民主的行政理論の主流である内在的責任論が、(一)職能国家の緊急な要請を処理する能力が、現在、選挙民・議会・大統領には期待できず、行政官にしか期待できないし、また、この傾向は将来においても変るものではないという事実認識、および、(二)行政官の責任「感」から出発し展開される民主主義の新しい意義、の二つの論理的前提の上に発展させられていることを指摘し、さらに、この二前提の再検討を通じて内在的責任論を評価しなおしてみるのが本稿の目的である、と述べた。

さて、われわれは、第三章において前提の(一)を、さらに、第四章——直接的には同第二節の(一)——において前提の(一)を検討し、いずれの場合においても、内在的責任論を拒否しなければならないことを示した。外在的責任は、民主主義の観点から価値が高く、重要かつ不可欠であつて、それは現状の「有能な官吏」の存在を許容した上で制度化される論理的可能性を持つ。したがつてわれわれは、内在的責任論の補助的手段としての価値を十分に認めても、外在的責任の現在の制度がもつ欠点のゆえに、それを拒否して、もつばら内在的責任の追求に努力を集中することはできないのである。

われわれの検討によつて明らかになつたのは、つぎの諸点であつた。すなわち、われわれが民主主義を行政官との関連において論ずる場合問題になるのは、民主主義の実質的否定の可能性、いかえれば、政治的入力の問題であつた。この問題を考察し、現状の改善をはかるために、われわれは、政治的入力と出力の区別、選任官（政治家）と任命官（行政官）の区別を明確にし、とくに任命官が可能なる諸方策を提示しその間で選任官が選択をする形の決定、つまり、選任官の「言語で表現できないもの」がかかわる決定に注目する必要があることを指摘した。したがつて、われわれが現状改善の方向として一般的に示しうるのは、選任官の側で、大綱的な政治的利害をより徹底的に実践化する能力を高めるような諸方策を講ず

ることである。より具体的には、第四章第二節の(二)において言及したように、行政部の組織における専門職業の權威を中和すること——政治家・政党の側に各種の専門職業家を確保し、さらに、彼らに対して行政官の持つ日常の実務への熟達の機会を与えること——である。われわれの考察が明らかにしたのは、この方策が根本的なものであるということであつて、その他の諸方策の補助的手段としての価値を否定するものでないことは付記する必要もないであろう。

ところで、現在アメリカにおける行政責任確保の諸方策の中では、右のわれわれの接近法は、少なくとも意識的にはなされていまいといえそうである。それは、すでに引用したダットソンの分析によつても明らかであるが、渡辺保男教授によれば、アメリカにおける行政責任確保の方式は、(一)行政部の首長である大統領の直接選挙、(二)裁判所による行政部の活動の審査、および、(三)立法上の牽制手段による議会への行政部の責任、の三重構造で制度化されているといふ⁽¹⁾。しかし、ここに見られるのは議会対行政部（大統領を含めて）の図式にもとづく発想であつて、選任官対任命官のそれではないことを指摘したい。(三)の主な手段としてあげられている「法律の制定・修正・廃止、国政調査、人事の承認、支出の統制等」⁽²⁾は、決してわれわれの指摘した方向でなされているのではない。さらに、「権力の分立、抑制均衡という制度が、結局は議会と行政部との関係で権力の混乱と責任の不明確とを生んでいる」⁽³⁾事実にかんがみて、「何らかの形で立法部と行政部との両者を結びつけ、行政部に対する立法部の統制の効果を實質的にあげようとする主張」⁽³⁾は、その根本の発想においてわれわれと軌を一にするものはない。また、「新しい傾向」として指摘される、諮問委員会や審議会へのさらに行政官としての専門家の登用、行政の内部規律、および、大衆との直接的接触の確保についてもしかりである。したがつて、大半はわれわれの議論とはかみ合わない。ただし、議会の審議力の強化のために、議会や常任委員会に専門家を拡充整備する案や、中央集権的な政策中心の政党への改革案⁽⁴⁾などは、われわれの志向の中にとり入れうるものであらう。

われわれは新しい角度からの、行政部への接近法を示した。したがつて、われわれに与えられた今後の課題は、従来の諸

方策の新しい角度からの再評価と、まったく新しい方策の探求であるといえるのである。

- (1) 渡辺・前掲書・一七五―一七六ページ。
- (2) 同・一八二ページ。
- (3) 同・一九一ページ。
- (4) 同・一九二ページ。

〔一九六七年二月二六日・脱稿〕