慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	参加民主主義理論の可能性 (二・ 完) : F・ フィルマー『民主化の戦略』をめぐって
Sub Title	Investigating a theory of participatory democracy : a critique of "Strategy of democratizing" by Fritz Vilmar (2. End)
Author	丸山, 正次(Meruyama, Masatsugu)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1985
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.58, No.8 (1985. 8) ,p.29- 49
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19850828-0029

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.

参加民主主義理論の可能性（二・完）

――F・フィルマー『民主化の戦略』をめぐって――

丸山正次

はじめに
第一章　西独における民主化論争
第二章　F・フィルマーの民主化論
　㈠　民主主義をどうみるか
　㈡　民主化の原因・根拠
　㈢　「参加」の意義
　㈣　社会変革における代替案……（以上前号）
第三章　『民主化の戦略』の射程……（以下本号）
　㈠　価値としての「参加」の問題
　㈡　参加は政治的無関心を克服できるか
　㈢　決定の質の問題
　㈣　代替決定システムの問題
終わりに

第三章　『民主化の戦略』の射程

以上みてきたように、フィルマーの『民主化の戦略』は、左右両翼からの批判に抗して、民主化の正当性、その根拠、その具体的方法等、およそ民主化論に必要なあらゆる領域をカバーしている。では、この著作は反民主化論、あるいは、民主主義理論一般の言い方をすれば、参加民主主義論批判にどの程度答ええているであろうか。以下この点を若干考察していきたい。

(一)　価値としての「参加」の問題

一般に、参加民主主義理論は民主主義の現代理論、特にその政治的無関心による体制安定化仮説を厳しく批判し[1]、それに代わって各個人の参加、特に政治参加を普遍的な価値として措定していく。フィルマーも同様で、政治的無関心論に対して、参加を対置させている。「周知のように、アパシー論は、民主化概念に対する保守的な反駁の主要な論拠となっている。確かに、現代社会の多くの政治的参加空間は文字通り空間状態になっており、このことは、政治的無関心が驚くべき程拡がっていることを示す一要素ではある。……にもかかわらず、政治的参加は、将来的には本質的により多くの人々にとってやりがいのある時の過ごし方として経験されうるようにならねばならない。[2]」だが、こうした議論のしかた自体に問題はないのだろうか。

「はじめに」で述べたように、参加民主主義理論は、民主主義の規範を前面に掲げて現実を批判する。そのため、何らかの価値を立論の基礎に置くことは避けては通れない。否むしろその議論の多くは、中立的と称する経験理論のイデオロギー的性格の指摘[3]、いいかえれば、理論構成における価値前提の不可避性を主張しているとも考えられる。フィルマーの議論でも、現実がアパシー状態であることを認めながら、「にもかかわらず aber gleichzeitig」参加を現

実に対置させ「ねばならない zu gestalten」、と論じている。つまり、参加は、自明の価値として前提されている。そもそも、フィルマーの議論は、この参加の至上価値を前提にして、非政治的領域の政治化という歴史法則を根拠に民主化の正当性を論じたものなのである。

こうしてみると、特定の価値目標の正当化のための議論が、はたして科学的論議といえるのかという疑問が沸いてくる。[4] ここで科学方法論の論争に足を踏み入れることは避けたいが、フィルマーの議論には、碧海純一がいう「説得力優先のファラシー」[5]が確かに認められる。例えば、ギリシア以来の歴史の動向から「民主化」という歴史法則を見出すやり方――これこそ、K・ポパーがいう「歴史主義」[6]のさいたるものだが――は、筋立てに添って作られた物語にすぎないともいいうるし、非政治的領域の政治化という事実から、諸個人への参加要請（決定過程への参加の意義付け）を導き出すといういわゆる「自然主義的誤謬」[7]も認められる。このように、フィルマーの議論は、民主化という価値への共感と動員とを第一義とする「正当化科学」[8]の色彩が、かなり強く含まれているのである。

さて、こうした価値過剰な議論の問題と並んで、フィルマーが提示する「参加」という価値自体が普遍的に妥当する価値なのか否かについても、疑義がないわけではない。

これまでみてきたように、参加が一つの価値であるならば、我々は参加と他の活動の価値とを比較考量する可能性を持っている。このことは、参加民主主義論者といえども認めなければならない。というのは、自己決定を最高原理とみなす参加民主主義が、各人の決定内容をアプリオリに措定する（参加はどんな場合でも第一目標になる）ことは、完全に自己の原理に対する矛盾を犯すことになるからである。[9] したがって、参加を絶対的な義務と信ずる者以外は、どのような活動を選択するかの自由を持っていることになる。ところが、この「自由」という価値が登場すると、「非参加の自由」が考えられる。この自由を参加民主主義はどう扱うのであろうか。

確かに、非参加の中には、自由の名の下に正当化することのできないものがありうる。道徳的な怠惰や性格的な非

社交性の故に参加しない者に対しては、非難を加えることができるかもしれない。[10] しかし、熟慮の末の非参加がありうる。例えば、カオスに近い情報の中で決定を下すには、情報の選択については専門家に委ねざるをえない場合があるだろうし、[11] また、何もわからないままに無責任な決定に荷担するよりは、むしろ、適格な判断能力を持つ者にその決定を委ねた方が、道徳的にも正しい場合がある。J・R・ペノックがいうように、政治に関心を持ちながらも、専門性を尊重するが故の「複合的な無知 ignorance of the complicated」があり、[12] その場合には、非参加は非難されるよりも、むしろ称賛されるであろう。このように、「非参加の自由」が考えられる限り、参加は自由に比べて二義的なものとして位置付けられる。つまり、価値としてみた場合には、次のR・G・ライトの言葉が生きてくるのである。

「参加及び参加に帰属できるとよく考えられている利益は、自由や平等といった概念の絶対的な意味と比べると、限定的なものである。……参加は、寛容と同様に、せいぜい最適の社会状況下でしか価値があるとはいえない。つまり、その価値は、自由ないし平等の価値ほど普遍的ではない。」[13]

しかし、こうした「消極的自由」に対しては、参加民主主義者から「積極的自由」があるとの反論が考えられる。消極的自由が政治以前の個人の権利保護を意味するのに対して、積極的自由は、人が自ら法作成者となることに自由をみていく。[14] この場合、積極的自由は、定義上、参加があって始めて実現していく。勿論、ここでの参加の価値は自己利益を最大化するという手段的な価値にはとどまらない。利益獲得型の参加では、費用計算から参加を控える場合が当然考えられるからである。したがって、むしろそこでは、人間的な交わり自体に価値が置かれ、自己利益を越えた所に参加の意義が認められるはずである。[15] こうして、積極的自由の下では自由と参加の価値考量はありえず、右に述べた批判は無効となるのである。

この反論は、セルフインタレストを持つ合理的人間とは異なった人間観、例えば、J・ハバーマスがいうような、自己―他者間の相互主観性の確立を目的とする「コミュニケーション行為」[16]型の人間観を前提にすれば、十分成り立

つ議論である。そもそも、積極的自由の系譜に立つ思想家は、すべて何らかの意味でこうした人間観（社会的文脈においてのみ人間を考える集産主義）を前提にしており、消極的自由に立つ思想家（個人主義）と根元的な対立を示している。参加を価値として考える場合には、この思想的対立の問題にまで踏み込まねばならないが、残念ながら、それは本稿の範囲を越えてしまう。そのため、ここで価値の考察は一応停止したいが、ただ、積極的自由や相互的行為の社会、参加が自明の社会における非参加者の扱い、これはやはり残らざるをえない問題ではないだろうか。

（1）例えばDuncan, Graeme/Lukes, Steven, "The New Democracy," *Political Studies*, 1963, No. 2, p. 170 ff., Walker, J.L., "A Critique of the Elitist Theory of Democracy" *A.P.S.R.*, vol. LX (1966), No. 2, p. 287 ff.

（2）Vilmar, F., a.a.O., S. 138.（傍点は原著者）。

（3）cf. Skinner, Quentin, "The Empirical Theorists of Democracy and Their Critics: A Plague on Both Their Houses", *Political Theory*, vol. 1 (1973), No. 3, p. 288.

（4）もっとも、何を「科学」とするかは、究極的には「定義」の問題となろう。ただ、少なくとも「価値自由」な科学とそれ以外の「護教の学」とを区別しようとする立場からすれば、「科学」の内容が問われざるをえない。この点では、当然の事ながら、M・ウェバーの二つの論文 Die „Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, 1904 と Der Sinn der „Wertfreiheit" der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften, 1917/18（共に多数の邦訳あり）が参照されるべきである。

（5）碧海純一「社会思想における真理と説得力」同著者『合理主義の復権』（木鐸社、昭和四九年）所収、四七頁以下参照。

（6）ポパーの「歴史主義 Historicism」については、Popper, K.R., *The Poverty of Historicism* (London, 1957). 久野収・市井三郎『歴史主義の貧困』（中央公論社、昭和三六年）で詳しく議論されている。

（7）一般的には存在命題から当為命題を導き出すことを指すが、参加理論の文脈では、S・G・ソルカーバーの指摘があてはまる。「人間は記述的な意味では政治的動物である。しかし、だからといって、政治は、運命的な死と同様に、引き受けざるをえない負担以上に望ましいとの理由を、この事実が示してくれるわけではない。」(Salkerver, Stephen G., "Freedom, Participation, and Happines" *Political Theory*, vol. 5 (1977), No. 3, p. 399.)。

（8）「正当化科学」とは、「あくまでもその有する特定の価値・目的のための、つまり正当化のためのわざ Technik にすぎない。

この「科学」の任務は、その有する特定の目的・価値の実現にあり、そのための仲間・同胞・同志・同宗仲間の獲得にある。」（山下威士「憲法科学の方法論2―ハンス・ケルゼンのイデオロギー批判を中心として―」杉原泰雄編『憲法学の方法』「勁草書房、昭和五四年）所収、一九三―四頁）。

(9) cf. Hübner, E., *Partizipation im Parteienstaat* (München, 1977), S. 86.

(10) この点に関しては、非難に値する者の参加社会での処遇という別の問題もある。デイビット・K・ハート「分権と市民参加に関する政治理論」（『月刊自治研』一七巻八号、九号）九号六五頁以下参照。

(11) 参加民主主義に活路を求めるマクファーソンも、次のことは認めねばならないとしている。つまり、例え機械による頻繁な国民投票が技術的には可能であっても、誰かが問題を定式化しなければ、ボタンの押しようもない、と。Macpherson, C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford U.P., 1977). 田口富久治訳『自由民主主義は生き残れるか』（岩波書店、昭和五三年）一五六頁参照。

(12) Pennock, J.R., *Democratic Political Theory* (Princeton U.P., 1979), p. 463.

(13) Wright, R.G., "A Note on Participation" *Political Theory*, vol. 4 (1976), No. 2, p. 233.

(14) この二つの自由概念については、cf. Berlin, Isaiah, "Two Concepts of Liberty" in Berlin, *Four Essays on Liberty* (Oxford U.P., 1969), pp. 122-134. 生松敬三他訳『自由論』（みすず書房、昭和四六年）所収。

(15) この議論は、参加自体に異質な形態が概念上存在することを示している。この点についてはL・A・スカッフによる右の表（表2）が参考になるだろう。また、社会的行為論から、こうした参加を「本源的ヴォランタリズム」と呼んで、新しい社会集団論を展開している佐藤慶幸『アソシエーションの社会学』（早稲田大学出版部、昭和五七年）も参考になる。

(16) この行為類型については、cf. Habermas, J., *Theorie des kommunikativen Handelns* (Frankfurt am Main, 1981). なお、ハバーマスのこうした行為類型概念は、『イデオロギーとしての技術と科学』（一九六六）では、「労働と相互行為」の形で定

表2　参加の概念類型

	相互行為としての参加	道具的行為としての参加
言語上の定義	「共有」sharing	「参与」taking part
価値志向	相互性	競　争
行為類型	市民間のコミュニケーション	影響力のあるエリート
行為目標	正　義	権　力
機能	自己実現 政治的知識 政治的「徳」の向上	権利の保護 利益の最大化 「正統性」の保証

Scaff, Lawrence A., "Two concepts of political participation," *Western Political Quarterly*, vol. 28(1975), No.3, p. 455, table 1.

式化されている。cf. Habermas, J., *Technik und Wissenschaft als »Ideologie«* (Frankfurt am Mein, 1968). 長谷川宏訳『イデオロギーとしての技術と科学』（紀伊国屋書店、昭和四五年）。

(二) 参加は政治的無関心を克服できるか

どのような科学観に立つにせよ、また、どのような価値を選ぶにせよ、論者が設定した目標とそのための手段との関係については、科学観や価値観とは別の次元で論議できる。参加は政治的無関心を克服できるか否か、これを次に検討してみよう。

フィルマーが政治的無関心克服の戦略として参加を対置させていることは前節でみたが、その具体的な戦略は次の通りである。まず、従来の政治経済学でいう私的領域（社会、経済、文化領域）への参加が目標に置かれる。「我々が今ある民主的な行動空間を拡大し、この空間の前にあると思われている領域（家族、学校、職場等々）をより積極的で有効な参加を伴う民主的な社会化の領分としていかなければ、現にある民主的行動空間はより有効に利用することはできないし、されもしなくなるだろう。」[1] 次に、この私的領域での参加経験が、さらに政治参加へのステップになるとされる。「我々が直接関心をもち、実際に利害関係があり、その人にとって見通すことのできる社会領域――教育、生産、居住等――での関与可能性を実現することができれば、そこでの成功体験、もしくは失敗によってすら、政治的決定過程への広範な参加、例えば、政党活動、結社の組織化等、影響力の大きな参加へと向かっていくであろう。」[2] このように、直接的生活領域での参加機会の拡大→そうした領域への人々の参加→さらに政治的領域への参加＝政治的無関心の減少、という仮説が、フィルマーの戦略である。

この仮説は、二段階で構成されているので、前段と後段とを分けて考察することにしよう。そして、前段を「社会参加」、後段を「政治参加」と名付けよう。

まず、前段の社会参加であるが、この参加については、参加機会の拡大が必ずしも参加への動機付けには直結しない点を別とすれば、仮説としては無理がないと思われる。というのも、そこでは、各人がすべてのサブシステムの決定に関わることを想定していないからである。むしろ、各人は自己の直接的利害状況の認識にもとづいて、身近かなサブシステムでの決定に加わるものと仮定されている。しかも決定は可能な限り適正なレベルに分けられ[3]、必要不可欠な決定だけが参加の対象とされている[4]。こうした限定された決定領域、決定内容の特定化を前提にすれば、自己決定の原理に立脚した参加が相当程度期待できるし、参加費用を考慮に入れた決定システムの工夫次第では、より多くの参加の実現も可能となるであろう。

では、この「社会参加」から「政治参加」へという後段の仮説についてはどうか。この仮説は、参加の教育的機能に着目する点で、C・ペイトマンの仮説と同じであると思われる。ペイトマンは、様々な非政治的領域、特に経済的領域での参加経験が民主的人格の発達に寄与すると考え、そこで得られた自尊の念が政治的有効感の土台を形成し、この感覚の高揚が政治参加の拡大に通じるといっている[5]。フィルマーは前出した仮説を詳説していないので、仮説内部の論理を推測する他ない。だが、仮に、ペイトマンと同じ様に「政治的有効感」という主観的感覚の獲得に期待しているものとすると、ペイトマンに向けられた批判は、ほとんどそのまま、フィルマーの仮説についても当てはまることになる。例えば、政治的有効感と労働の場での参加との間に相関関係があるとしても、それがただちに因果関係を示すわけではなく、むしろペイトマンが依拠している経験的データでは社会参加が高いにもかかわらず政治的有効感が低いケースすらあるとの批判が提出されている[6]。あるいはまた、例え政治的有効感が高まったとしても、参加者の主観的な意図と客観的なコントロールの可能性の拡大とは直接には結びつかないことも指摘されている。ペイトマン自身が述べているように、参加には決定に参加したかのような感じを与える参加（擬似参加）と、決定に影響を及ぼす参加（部分参加）と、決定権限自体を持つ参加（完全参加）とがある。この違いを前提にすれば、無力感が各人の生活

に直接的に影響を与える決定への参加によって軽減される一方で、運命を決定づける決定には遠ざかったままである場合も十分想定できる。主観的な政治的有効感と客観的コントロールとは関連するかもしれないが、前者が後者にとって代わりうるわけではないのである。[7] 以上が主たるペイトマン批判だが、これらはみなフィルマーの仮説にもあてはまると考えられる。

ところで、この後段の仮説については、ペイトマン仮説への批判にとどまらない別の問題が残されている。それは、ここで想定されている人間像に関するものである。

フィルマーは後段の政治参加に関して、時間と費用を計算に入れる参加者を想定している。「確かに、政治に参加しがいがあり、そのために余暇時間をさく人がいる限り、時は金なりが無条件で妥当するわけではない。……だがしかし、非常に多くの民主主義的決定過程は相当量の作業時間を経て決定に至り、かなり余分な費用がかかってしまう。したがって、時間と費用の要素はやはり密接な関係を持っている。[8]」このように、参加の効用だけでなく、参加のタイムロスと費用をも考慮に入れる人間を想定するならば、たとえ政治的意識が高くても、政治行動にまで踏み出さない可能性を認めなければならなくなる。[9] 一般に、システムの規模が拡大するほど、各人の参加費用は拡大し、他方、参加による影響力の強さは減少し、参加から期待できる効用も減少する。[10] 集団のシステム規模が大きくなると、人間の集合行動原理が変化し、「タダ乗り」が発生することが知られているが、[11] 合理的行為者を想定した場合には、非参加者の存在は不可避と考えられる。事実、フィルマー自身こう述べている。「人間の本性を越えて、包括的民主化戦略に過大な要求をするのはまったくナンセンスであろう。……現実的な目標は次の通りとすべきである。国民の三%の積極的参加者、一五%の消極的参加者に代わって、各々一〇%と三〇%を動員することである。[12]」消極的参加者とは政治的情報への接近、情報の交換といった形で政治参加する者をさし、積極的参加者とは決定過程や世論形成に時間をさくという形で政治参加する者をさす。それが、各々一〇%と三〇%でよいというのである。しかし、こうなると、

問題はアパシーの克服どころではなくなってしまうのではないだろうか。確かに、限定された参加者の想定は現実的であり、三%が一〇%に、一五%が三〇%になれば、政治的無関心が減少したとはいえるかもしれない。しかし、その場合、決定の質は問題にならないのだろうか。特に、多くの参加研究が示しているように、政治的参加傾向が強いのは、社会経済的に上層の人々である。[13] 西独でも同様で、「市民イニシアティーフ」の実証研究では、経済的権力を持つ者が、さらに政治的権力を持つ傾向にあることが指摘されている。[14] フィルマーは、こうした教養ある中間層の政治参加が社会変革につながると考えているが、それが好ましい変革に至るか否かは不明である。彼が想定する人間によって、好ましくない変革の可能性は生じないのか、この問題を次に考えてみたい。

（1） Vilmar, F., a.a.O., S. 140.

（2） Ebenda, S. 114.

（3） サブシステム内での機能的決定水準のレベルについては、フィルマーは例示的に述べている。例えば、教育については、学級―学校―学校所轄官庁―文化省庁―州議会といった具合である。cf. Ebenda, S. 120. Tabelle 4.: *Beispiele für Funktionsebenen von Subsystemen.*

（4） フィルマーは、決定の重要度をその内容から五段階に分けている。それらは、以下の通りである。

社会的サブシステムの決定領域（権限）

A、周縁的決定……例えば、サブシステムにおける「社会的」、文化的、「システム統合的」業績、制度、利便性向上の計画化とその実現、「ヒューマンリレーションズ」、本質的に労働過程に帰属しない人間関係に関する規則。

B、手続決定……所与の生産目標の下でのその実現（様式）に関する決定。これは、例えば労働技術的決定（代替的技術ないし手続様式に関する決定）や、特定の作業課題または手続に関する（日常的もしくは特殊な）労働組織上の決定。

C、総合的な人事決定……社会的サブシステムにおける役職への諸個人の参入または排除、その収入段階等々に関する選択機構。生産決定もしくはシステム決定による労働者集団の設立、移転、解散に関する戦略。

D、生産決定……労働目標ないし生産の何たるかに関する意志決定。修正（方法、数量、デザイン等）、技術革新（生産の変更、他の生産）に関する決定も含む。

E、システム決定……一つのサブシステムないしその本質的部分の存在自体、その内部組織やその目標設定及び外部世界との関係に関する原理的変更に関わる決定。

（AからEへ重要度は逓増）。

またフィルマーは、この決定内容とサブシステム、及び民主化の方法（第二章第三節注9参照）の三つを組み合わせて、表3を例示として挙げている。

(5) Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge U.P., 1970). 寄本勝美訳『参加と民主主義理論』（早稲田大学出版部、昭和五二年）参照。

(6) cf. Freeman, M., "Social Science and Democratic Theory," *Political Studies*, vol. XXI (1973), No. 1, p. 72. もっとも、ペイトマンのこの仮説は、経験的に立証できるとの主張がないわけではない。むしろ、J・M・エルデンによれば、七〇年代になされた社会学的調査研究、特に「労働生活の質」の調査、の多くが実証しているのは、労働の場での参加と政治的有効感の高揚との因果的連関仮説の妥当性であるという。(Elden, J. Maxell, "Political Efficacy at Work: The Connection between More Autonomous Forms of Work-

表3　西ドイツの若干のサブシステムで可能な民主化の組織形態（民主化の方法）

(1)対抗権力形態（上段）　(2)制度化された共同決定，統制形態（下段）

サブシステムの例	手続決定	人事決定	生産決定	システム決定
(3) 学　校	1a～c --- 2a～c, 特に2d	1a～c --- 2a, b, f	ほとんど1a～c --- 2a, b, e	1a～c --- 通常自治体で
(14～17) 事業所，企業	1b+c --- 2a～f	1a～c --- 2a, b, 特に2d	1b+c --- 2b, c, e, f	1a～c --- 2b, e
(11) 病　院	1a+b --- 2a～c	1a+b --- 2a, b, d, e, f	ほとんどの場合 拒否権 --- 2b, e, f	——— --- 2b, e, f 本質的には自治体
(7，9) 地域(地方)計画	1a --- 2a+b	——— --- 2a, d, f	1a+b --- 議会でない限り 2a, b, f	1a+b --- (2g)
(5) マスメディア	1b+c --- 2a～d	1b+c --- 2a, b, d, e, f	——— --- 2a, b, e, f	1a～c --- 2a, b, c

（『民主化の戦略』S. 134, Tabelle 5a.）

place Organization and a More Participatory Politics," *A.P.S.R.* vol. 75 (1981), No. 1, pp. 43-57.)。しかし、教育的効果というような比較の困難な要素を対象としているため、この種の調査がごく小規模の単位でしかなされておらず、そのため一般性が乏しいことも事実である。cf. Parry, G./Moyer, G., "Political Participation in Britain: A Research Agenda for a New Study," *Government and Opposition*, vol. 19 (1984), No. 1, pp. 68-92, esp. p. 82.

(7) cf. Keim, Donald W., "Participation in Contemporary Democratic Theories", in Pennock, J.R./Chapman, J.W., *Participation in Politics* (New York, 1975), p. 11 f.

(8) Vilmar, F., a.a.O., S. 151.

(9) cf. Schonfeld, William R., "The Meaning of Democratic Participation," *World Politics*, vol. 28 (1975), No. 1, esp. p. 153.

(10) 時間費用だけみても、発言を聞かねばならない時間費用は、参加者の増大とともに増える。cf. Dahl, R.A./Tufte, E.R., *Size and Democracy* (Stanford U.P., 1973). 内山秀夫訳『規模とデモクラシー』（慶應通信、昭和五四年）。

(11) cf. Olson, M., *The Logic of Collective Action* (Harvard U.P., 1965). 依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』（ミネルヴァ書房、昭和五七年）特に第三章B。

(12) Vilmar, F., a.a.O., S. 148.

(13) 例えば、Milbrath, Lester W., *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* (Chicago, 1965). 内山秀夫訳『政治参加の心理と行動』（早稲田大学出版部、昭和五一年）。

(14) cf. Hübner, E., a.a.O., S. 78.

(三) 決定の質の問題

前節で触れたように、フィルマーが仮定する諸個人の参加動機は、あくまでも諸個人の私的な利害であった。このことは、D・W・カイムが参加民主主義の概念区分で指摘しているように、政治参加の真のアクターが人格ではなく利害であることを示している。[1] ところが、古くは、J・J・ルソーが指摘しているように、私的利害への関心（特殊意

志）と公共の利益への関心（一般意志）とは矛盾した要素を持っている。特殊利益の問題からルソーが中間集団の形成に否定的であったように、[2] 私的利益追求のための参加では、「民主化が反民主化へ転化する。すなわち、直接当事者による集団エゴイズムに満ちた民主的な決定が、公共の福祉の軽視に通ずることもあり」[3] また、「民主化の前衛達が自らの責任をまったく理解しないこともある。」[4] これらの言葉はフィルマー自身のものだが、彼が想定した参加動機では、こうした問題が持ちあがらざるをえないのである。

では、この問題に対するフィルマーの処方箋はどういうものであっただろうか。彼は二つの方策を提示している。一つは制度的なもので、「サブシステムのアウトプット側の当事者による決定作成への参与 die Beteiligung der vom Subsystem-output Betroffenen an der Entscheidungsbildung」であり、もう一つは主体的なもので、社会変革論でみたように、参加者自身の意識変革、特に政治教育による意識革命であった。

しかし、制度に関しては次節で詳述するように、サブシステム外部にある当事者の設定、さらにはその利益集約及び利益表明の困難さが反論として挙げられる。また、後段の教育重視の戦略に関しては、次のような痛烈な批判も加えられている。「フィルマー自身繰り返し提唱していることだが、注目に値する素朴な観念がそこには認められる。つまり、構造的な利害問題が道徳的アピールで解決でき、一つの組織の外にある利害が自らの利害を相対化する基準として、自発的に、また組織間の利害交渉過程に入る以前から注目されるようになり、自己固有の利害を表明する際には自己規制が行われる、とフィルマーは想定している。」[5] 政治に参加しなくても高い公徳心を身につけている人が存在するのと同様に、特定組織への強い関与が、必ずしも参加者に組織を越えた公共心を植えつけるわけではない。[6] また、高潔な道義心を持つ者が、全成員による決定、共同決定を進んで受け入れるわけではない。その意味で、フィルマーは単なる政治的社会化ではなく、政治教育（ただし、その教育の推進者は不明だが）を民主化の条件としたのであろう。[7] しかし、自発性を無視した強力な道徳教育の推進は、自己決定の原理に反するであろうし、どれほど強力な道徳

教育が行なわれたとしても（フィルマー自身はこうした道徳教育による成果への疑問を倫理的敗北主義 ethischer Defätismus として批判しているが）、それが成功するか否かは、一つの可能性でしかない。一般に、参加民主主義論者は、政治概念の拡張を行い、私的領域をも公的領域に入れて考えようとするが、そのために政治固有の問題が軽視されがちである。[8] 社会参加と政治参加を同一次元上に置き、決定の質の問題を軽視するフィルマーの議論にも、この難点がやはり現われているといわざるをえないのである。

（1） Keim, D.W., *op. cit.*, p. 28.

（2） J・J・ルソー、桑原武夫・前川貞次郎訳『社会契約論』（岩波書店、昭和二九年）、特に第二編第三章参照。

（3） Vilmar, F., a.a.O., S. 178.

（4） Ebenda, S. 123.

（5） Zöller, Michael, "Die Schlacht im falschen Saal oder der unübersehbare Widerspruch zwischen Machtkontrolle und Partizipation", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 39 (1975), S. 35.（傍点は丸山）。

（6） cf. Smith, M.B.E., "The Value of Participation" in Pennock, J.R./Chapman, J.W., *op. cit.*, pp. 126-135, esp. 129 ff.

（7） 興味のある事に、C・ペイトマンの最近の著作でも、参加民主主義の条件の一つとして、社会化ではなく政治教育が挙げられている。cf. Pateman, C, *The Problem of Political Obligation: A Critical Analysis of Liberal Theory* (Chichester, New York, Brisbane, Toronto, 1979), p. 178.

（8） cf. Barnard, F.M./Vernon, R.A., "Pluralism, Participation, and Politics: Reflections on the Intermediate Group", *Political Theory*, vol. 3 (1975), No. 2, p. 180 ff.

(四) 代替決定システムの問題

前節でみた「社会参加」から「政治参加」への飛躍の問題性は、フィルマーの代替決定システムをみるとさらに一層明確になる。まずは、彼自身が提唱する決定システムを振り返ってみよう。

フィルマーは、民主化を「決定過程の社会化 Vergesellschaftung von Entscheidungsprozessen」ととらえてこう述べている。「民主化とは下僕が他者による支配を廃棄し、自ら主人になることである。他者決定に代わって自己決定を確立することである。それは次のような過程として規定できる。最低の段階は共同決定であり……最高の段階は自主管理、即ち、当事者による干渉、統制、廃絶が現在できていない『管監者』の存在自体の廃止ないしは、その全権の廃止である。」(1)

この文言だけみると、フィルマーは究極的には全員参加による自己決定、即ち、治者と被治者の同一性を原則とする同一性民主主義 Identitäre Demokratie（直接民主主義やレーテ民主主義）を決定システムの代替案として提示したかに思われる。しかし、彼は現実の決定が主人と下僕というような単純な支配・服従構造でなされているとは考えていない。サブシステムでの決定レベルの設定にもみられたように、彼は支配・服従関係が複合的なものであることを認める。さらに彼は、参加者の時間・費用支出の有限性から、次のような点を認めざるをえないとしている。「民主化の崩壊は、レーテ民主主義的マルクス主義の理念を放棄した時に始めて、阻止することができる。民主化は合理的で正統的な指導（支配）の承認を決して排除するものではなく、むしろ必然的に受け入れるものである。」(2)したがって、「下からの民主化、サブシステムの民主化（レーテ民主主義的、無政府主義的—共同体的モデル）は、正しく作動している民主主義的政治体制に対する代替概念ではなく、補充的概念としてのみ受け入れられうるのである。」(3)

これらの引用から明らかなように、フィルマーが提唱する決定システムは、代表制の原理（フランス憲法学の用語でいえば「純粋代表制」(4)）に立脚したものであるように思われる。しかし、これは、あくまでも現時点での消極的な選択であるらしい。なぜならば、将来の目標としては、やはり、同一性原理が追求されているからである。例えば、「すべての民主的制度（非民主的制度はいうまでもなく）の枢要な問題を解決するためには、レーテ民主主義の概念が——絶対視するのは明らかに空想的であるとはいえ——やはり、適切で実現可能なてだてを提供している。……社会全体

の民主化の戦略は、同時にまた、レーテ民主主義的理念の合理的で現実的な実現へと向かう道を切り開くのである」[5]というように、既存の民主主義の改革は、レーテ民主主義に求められるのである。

このように、決定システムに関するフィルマーの言明は、混乱し、一貫性を欠くものとなっている。[6]レーテ民主主義を一方で拒絶しながら、しかも他方では、これを改革の手段として推奨している。したがって、フィルマーが提唱する決定システムが結局何なのかは、確定しがたい事柄であるといえよう。

そこで、ここでは問題を二つに分けて考えることにしたい。一つは、同一性原理を補充的なものと仮定することによって回避される問題であり、今一つは、そのような仮定を設けたとしても残る問題である。まず前者を考えてみよう。

フィルマーのいう決定システムが、現実への譲歩からとはいえ、「指導」の原理を承認するものであるならば、彼の議論は同一性民主主義へ投げかけられた多くの批判をまぬがれることになる。例えば、そうした批判として「分権化のディレンマ」がある。極端に分業化され、機能の面で限定された現代社会の条件下では、一つの領域での決定は、たいてい、他のすべての領域に対して影響を与える。それ故、他の領域の成員も参与権を割り当てられねばならないが、それは諸領域の決定を調整する権力によってしか果たすことはできない。ところが、この権力の発生は、逆に、自己決定の制限を含意するのである。[7]或いはまた、「命令委任」の問題がある。質的に異なった選好が存在する場合には、命令委任下にある受託者は、妥協のための交渉上の自由を持たないために、決定過程に完全な閉塞状況が生まれてしまうのである。[8]更には、何重にもなった集団決定においては、明確な責任の帰属が不可能であるため、実効性のある権力抑制の基本前提を欠くといった批判もある。[9]指導原理の承認は、こうした批判をみな無力にできるのである。

しかし、例え以上の点に問題が発生しないとしても、政治的決定、特に、代表制原理に立つ議会が同一性原理を採り入れていくべきだとする点に問題はないだろうか。フィルマーは議会の民主化についてこう述べている。「社会全

体の民主化戦略は、直接民主主義―レーテ民主主義型のラディカルな民主主義に欠くことのできない土台を、議会制的構造の中へと持ち込むであろう。即ち、まず最初は多くの見通しのきくサブシステムにおいて、直接的自主組織ないし当事者による支配統制といったレーテ民主主義的形態が日常政治の中で試され、そこから次第に大組織による政治にもレーテ民主主義的形態が拡がり、獲ち取られていく。[10]」既述したレーテ民主主義への一貫性のない態度は問わないとしても、ここに述べられている「当事者による決定の原理」は、政治的決定についても他のサブシステムでの決定と同様に機能するであろうか。少なくとも、二つの点から疑問を提出できると思われる。

第一に、議会での決定はサブシステム相互の調整を含む決定に関わり、それは「当事者決定原理」ではなされないことが挙げられる。フィルマーが考えるように個々のサブシステムが自律的に決定を下す場合には、個々の集団、組織の多元性を承認しなければならない。しかし、多元的な社会がその多元性を維持しながら、しかも政治体としての一体性を保持していくためには、逆説的ながら、統一の問題が強調されざるをえない。二〇世紀初頭の英国の政治的多元主義者達は、国家主権を否定しようとしたが、それに代わって、「公共の善 common good」や「全体としての社会 community as a whole」といった概念を強調した。[11] つまり、国家の普遍性を否定しても、普遍性自体の否定には至らなかった。同じことが、『民主化の戦略』についてもいえよう。そこでは、政治教育の戦略にある通り、決定における公共善や公共性が論じられる。つまり、「全体」の観点からの決定を認めている。そして、個々のサブシステムにまたがる問題こそ、議会がこの「全体」の観点から決定を下さざるをえない問題なのである。

第二に指摘できることは、政治的決定のような社会全体に関わる決定では、直接当事者の設定がはなはだしく困難なことである。フィルマーは、可能な限り多くの直接的当事者が関与することによって決定が作成されるべきであると考えているが、こうしたモデルが可能なのは、そのサブシステムが内部的に安定し、外部から明確に区別される成員を持つ場合だけである。ところが、現代社会では各個人は社会の中の一部分領域に属すのではなく、多くの領域に

重層的に所属している。また、決定も一社会領域だけに帰属しうる可能性は少なくなっている。したがって、当事者決定には、次のようなディレンマがついてまわる。「当事者決定が可能なのは他の多くの人々とは関係のない周縁的な領域においてであり、多くの人々にとって重要な所では、それが不可能になってしまうのである。」(12)

もっとも、当事者の設定を主観的な当事者意識だけに求めるならば、現代の条件下でも当事者決定は可能かもしれない。しかし、決定の影響を被ることはわかっていても容易に集団化できない人々もある。M・オルソンが指摘したように、利益政治の下では、ロビーを持たず何ら統一的行動を採らない「忘れられた集団」(13)が存在する。老人、病人、心身障害者、消費者等である。また、現在の世代では代表不可能な後世代の人々の利益問題もある。これらの人々の利益は、自己利益実現のために組織化されることが殆んどないか、あるとしてもかなり困難なものである。このように、いずれにせよ、システム全体に関わる政治的決定に近づけば近づくほど、当事者決定の原理は実現し難くなる。にもかかわらず、フィルマーは、こうした政治的決定の特殊性をまったく無視しているのである。

(1) Vilmar, F., a.a.O., S. 169.
(2) Ebenda, S. 155.（傍点は丸山）
(3) Ebenda, S. 179.
(4) 純粋代表制については、杉原泰雄の「いわゆる「半代表制」の構造について」（『一橋論叢』六五巻一号）を始めとする一連の研究や樋口陽一「現代の「代表民主制」における直接民主制的諸傾向」（『法学』二八巻一号、二号）等参照。
(5) Vilmar, F., a.a.O., S. 272.
(6) ただし、レーテ民主主義をいわば目標としての民主主義、代表制民主主義を手段としての民主主義という形で、目的―手段関係でみるならば、必ずしも矛盾しているとはいえないかもしれない。フィルマー自身は、ある批判者への反批判で右記のように答えている。cf. Vilmar, F., "Zur Problematik einer antisozialistischen Streitschrift", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 32 (1974), S. 20.
(7) cf. Eckert, Roland, "Politische Partizipation und Bürgerinitiativen", in *Offene Welt: Partizipation, Aspekte politischer*

kultur (Opladen, 1970), S. 38.

(8) cf. Kevenhörster, Paul, "Demokratiekonzeption und Demokratisierungsbestrebungen", in Erhard, Ludwig (hrsg.), *Grenzen der Demokratie?* (Dusseldorf/Wien, 1973), S. 52.

(9) Ebenda, S. 54.

(10) Vilmar, F., *Strategien der Demokratisierung*, S. 270 f.

(11) cf. Barnard, F.M./Vernon R.A., *op. cit.*, p. 186.

(12) Zöller, Michael, "Entpolitisierung, Partizipation und Legitimation", *Zeitschrift für Politik*, Jahrg. 27 (1980), Heft 2, S. 118.

(13) Olson, M., *op. cit.* 同訳書、110頁以下参照。

終わりに

民主化の実践例が収められた『民主化の戦略』の下巻には、「議会の民主化」に関するものは一つもない。このことは、フィルマーが「議会の民主化」理論を、結局、首尾一貫した形では提起できなかったことに対応しているのかもしれない。前章で検討したように、本来の政治的領域での参加については、個人の参加動機の側面からも、また、決定システムの側面からも、あらゆる難点が理論的に克服されてはいないのである。

しかし、以上のことは必ずしも『民主化の戦略』の全面的な否定につながるわけではない。すべての市民がすべての決定過程に参加し決定するユートピア的モデルは排斥されるとしても、そのことは、軽減された民主化モデル、即ち、すべての市民がその時々の特定の決定過程にできうる限り平等に参加するモデルをも無意味とするわけではない。むしろ、こうしたモデルは推奨されるべきである。その根拠は次のような点にある。

まず第一に各市民の参加動機の点では、参加の誘因が他の活動領域での誘因と比べて大きい場合もありうるからである。事実、現在でも、例えば住民運動に代表されるように、特定のイシューに関しては「影響を被る人々」による

活発な政治行動がとられるケースも多い。個人行動の費用―効果からみて、道具的効用だけでなく表出的効用をも含めた利益享受の可能性が、特定の集団行動には必ず存在するからである。

このことは、第二に、こうした参加による利益の期待度が必然的に高まるような領域の存在をも含意する。言い換えれば、各市民が自己の諸利益追求の過程で関わらざるをえないような直接的参加領域は、確実に、存在するのである。それは、従来非政治的領域といわれてきたもの、特に、経済－職場の領域と生活－暮らしの分野であろう。これらの分野では、各市民は殆んど逃れられない社会関係を他の人々と直接に取り結んでいる。したがって、この分野での社会関係を実質的に変革し、自己発展の阻害条件を取り除いて個人や集団の自己決定の領域を拡大することは、個人利益の点からも個人の精神的発達の側面からも、要請される事柄なのである。

しかも、第三に、市民の参加は、個人レベルにおいてのみならず、民主主義的政治システムにとってもやはり意義を持つのである。周知のように、民主主義の安定化にとっては、政治的エリートのみならず、被支配大衆の政治的メンタリティー、民主主義的政治文化の形成が不可欠である。「権威主義的性格」を有する大衆を放置しておくことは、民主主義にとってはなはだ危険である。「民主主義の学校」を各市民の身近かな領域に設け、各市民の政治能力を向上させることは、政治システムの安定化の視点からも要請されるのである。

だが、こうした諸点から要請される「軽減された民主化」モデルには、ある限定付けが設けられねばならない。サブシステムでの自己決定は決して自足的なものではありえないし、また決定過程への参加チャンスも、各市民に対して必ずしも平等にはなりえない。「民主化」実現に際しては、こうした「外部利益」への配慮や、或いは、最も表明されにくい利益を勘案する決定システムが考案されねばならない。

このような決定システムの理論化はきわめて困難であると思われるが、それは、少くとも次の二条件を満たしていなければならないであろう。一つは、一方では当事者参加による決定システムを設けながらも、他方では組織された

利益集団の圧力から相対的に独立して作成され貫徹される究極的な決定レベルが存在することである。もう一つは、このレベルにおける決定では、直接当事者、もしくは、少数の積極的参加者による決定構造の内部では十分斟酌されないような欲求、利害、問題対立に対してより高い価値考慮能力が可能性として存在していることである。これらの条件をみたす民主主義論をF・W・シャルプフにならって「複合的民主主義論 Komplexte Domokratietheorie」[1]と呼ぶとすれば、フィルマーの民主化論は、この理論の文脈の中で生きることになろう。こうした複合的民主主義論が、たとえどれほど立論困難であったとしてもそれを追求せざるをえない事、これがフィルマーの努力によって逆に示されたのである。

（1） cf. Scharpf, Fritz, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung* (Konstanz, 1970), S. 75.