

Title	国家：装置とその仕事
Sub Title	The State as a social device
Author	根岸, 毅(Negishi, Takeshi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1987
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.60, No.1 (1987. 1) ,p.107- 145
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	石川忠雄教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19870128-0107

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.

国家——装置とその仕事

根
岸
毅

国家——装置とその仕事

- 一 はじめに——政治学と国家
- 二 装置の特定の仕方
 - (イ) 装置の種別と社会通念
 - (ロ) 装置の目的と仕事の構造
 - (ハ) 単一目的型と多目的型
- 三 国家の仕事
 - (イ) 現代の国家は多目的型の装置である
 - (ロ) 国家に特有の仕事
 - (a) 国内の治安の確保
 - (b) 外敵の防衛
 - (c) 最少限度の公共事業
- 四 国家とはなにか——概念規定の提言とその評価
- 五 国家と法
- 六 おわりに——国家の特異性、政治学の構成

一 はじめに——政治学と国家

国家とはなにか。これが、本稿の答えようとする間である。しかし、私はここで不毛な概念論争を始めようとして
いるのではない。むしろ、今後それをしなくて済むようにしようと考えている。

概念は、私たちが事物を認識するための道具である。したがって、概念規定は、あくまでも道具を整備する作業
(準備作業)であり、それ自体には価値がない。本稿は、その準備作業を「国家」という概念について行なう。その作
業の結果、すなわち上の問に対する答は、政治に関する私たちの認識を進めるために「国家という言葉は \ast という対
象を指し示す」という取り決めを作ろう、という提言の形をとる。それは、政治に関する私たちの考察の目的からし
て、この言葉に関してそのような取り決めを作ることとは好ましい結果をもたらさず、と考えられるからである。¹⁾ 本稿の
価値は、この観点からのみ判定できるものであり、それ以外の観点からの論争は無用である。

では、いま国家の概念規定を試みる必要はどこにあるのであろうか。

政治学ひろくは政治論は、伝統的に、人々の国家をめぐる考察として形成されてきた。ところが、その政治学にお
いて、国家の把握の仕方は研究者によって異なり、一つにまとまるところがなかった。(参照、蠟山政道『政治学の任務
と対象』(巖松堂書店・大正一四年)第六章「国家概念の多義性」、矢部貞治『政治学』(勁草書房・昭和二四年)第三章「国家」)。
このような状況の下で科学的な政治学をめざした第二次大戦後の政治学者は、捉えどころのない国家概念を放棄し、
代わって、たとえば「政治体系」などの別の概念を中心にすえて政治学の再構築を図った。

その結果は二面的であった。その一は、研究の科学化が意図された通りに進んだことである。その二は、政治学が
現実政治の諸問題から目をそらし、その解決にいつこうに役立つていないという批判の声が、科学化をめざした政治

学者には思いがけずも起こったことである。この声は一九六〇年代後半から七〇年代前半にかけて大きくなり、政治学は「行動論以後」のスローガンの下それへの対応の方法を模索したが、結局有効な道が明らかにならないまま今日を迎えている。(参照、根岸毅「政治学の社会的関連性と学問的一体性」〔『法学研究』第四七巻第二号〕)。

政治学に対してこのような批判が向けられるということは、政治学が一つの「工学」であることを示している。人が、実生活に生じるさまざまな不都合 (inconveniences) のなかのある部分の解消・克服に役立つ研究を政治学に求めていることを示す。(ここでいう「工学」の意味については、参照、根岸毅「工学に欠けるもの、政治学に欠けるもの——問題解決のための学問」の条件)〔『法学研究』第五八巻第八号〕。政治学は、伝統的に、そのようにして成立してきた学問であった。したがって、研究者の立場から政治学がいかに精緻化されたと見えようとも、それが社会の要請にうまく応えない場合には、この手の批判は繰り返し提起されるはずである。

政治学はいま、この手の批判にうまく答えるための再構築を必要としている。そのためには、社会がその解消のための研究を政治学に求める類の不都合の範囲がまず確定されなければならない。

ところで、人々が実生活で直面する不都合は多様であり、そのすべての解消を一つの学問に期待することはできない。そこで、一つの工学はその一部のみを自己の分担の範囲とし、いくつもの工学が集まってすべての不都合に対処するという社会的分業の体制ができあがる。この分業を決めるのは社会であり、それが社会通念に定着する。それを決めることは個々の工学にはできない^②。このように、社会は、工学に対しては、個々の工学が分担してその解消にあたるべき不都合の範囲を定めるといふ、学が成立する際の前提条件を定める役割を果たしている、ということができ

る。では、社会は、工学としての政治学が分担する不都合の範囲をどのように決めているのであるか。この問に答えるためには、政治学ひろくは政治論と社会のかかわりを、事実の問題として吟味してみればよい。歴史的にみると、

政治に関する学問的考察は政治哲学（政治思想、政治理論）を中心として発展してきた。それが別名「理想国家論」と呼ばれたことから明らかなように、政治学が分担してその解消にあたるべき不都合の範囲は、社会通念上、「国家」をめぐって生じるそれに限定されてきた、と考えられる。したがって、その範囲を明確にするためには、一般の人々が社会通念としてもっている曖昧な国家の概念、および、その知的世界への反映といえる伝統的な政治学における国家概念の解明（*explication*）が必要である。それが確定できれば、それをめぐって生じる範囲の不都合という形で、社会がその解消のための研究を政治学に求める類の不都合の範囲が確定できるからである。これが、いま政治学に、国家概念の明確かつ一義的な規定が求められる理由である。

では、以上の、本稿の方法論的な位置づけを前提として、国家概念の解明を試みてみよう。その意味で、国家とはなにか、と問うことにする。

この答に関して、政治学者の間でも従来から意見の一致がない。その理由の一つは、「国家」という言葉の指し示すものが単一ではなく、論者によって定義しようとする対象が異なっているからである。したがって、本稿では、その対象を一つのものに限定して議論を始めることにする。

通常の日本語の用語法では、「国家」という言葉は、最低つぎの四つの対象を指し示すものとして用いられている。それは、①一定範囲の人々の集まり、②その人々に働きかける機関、③その機関を通じて意思を表明する人々の集まり、④その働きかけの結果生じる社会関係である。この②は、また国家機関とも呼ばれることから明らかなように、一つの社会的な装置である。国家とはなにかに答えるためには、まずこの「装置としての国家」がなにかを明らかにし、つぎにそれとの関連で残る三つのものを確定するという手続きによるのがよい結果をもたらすと考えられる。

では、社会通念上、国家とはどのような装置であろうか。

(1) 概念の定義に関するこの種の議論についてはつぎを参照のこと。碧海純一『新版法哲学概論』（弘文堂・昭和四三年）五一—五七頁。碧海はここで、学問上の定義についてつぎのように述べている。①それは約束または取り決めであり、原理的には定義する者の任意の選択にまかされている。②それは明確かつ一義的であることが望ましい。③それは科学的認識のための道具であるから、対象のもつ、その認識目的上重要な性質を際立たせ、その性質をもつ対象とそれをもたない対象とを明確に区別するものであることが望ましい。④それは議論の明晰化の道具であるから、②と③の要請に反しない限り、従来の用語法を尊重することが望ましい。

(2) たとえば、医学と獣医学の区別は、研究対象自体のもつ性質の違いから生じているのではない。それは、そのおのおのが分担する範囲の不都合が私たちに對してもつ意義の違いに基づいている。たしかに、新しい工学の誕生は、研究者の創造力によるところが大きいかも知れない。しかし、ひとたび誕生した工学が独自の存在として存続するかどうかは、その工学が分担しようとする範囲の不都合がもつ社会的な意義の独自性を、社会一般が承認するかどうかにかかっている。

二 装置の特定の仕方

一般に、装置（仕組み、仕掛け）は、人が生きて行く過程でなんらかの不都合に直面し、それを解消しようとして作りだす道具である。したがって、それは、特定の目的の実現のために、特定の仕事を実行するように作られている。⁽²⁾装置の種別は、基本的には、この、装置が実現すべき目的とそのために実行する必要がある仕事の違いを基準にして行なわれる。これを、「装置の種別の根拠となる目的」と「装置の種別の根拠となる仕事」、または、その種の装置に「特有の目的」と「特有の仕事」と呼ぶことにする。ある種類の装置がどのような装置かを特定するためには、基本的には、この目的と仕事を特定すればよい。それ以外の特定の仕方は、以上につけ加えるものという意味で副次的である。

ところで、伝統的に政治学においては、「国家の目的は限定できない」とか、「かつて国家が手がけなかった仕事は

ないし、国家だけが手がけたという仕事もない」という主張がなされてきた。国家を装置として特定しようとする場合、この議論にどう答えるかは重要な意味をもつ。なぜならば、もしこれらの論点が正しければ、そもそも国家を装置としてその目的や仕事の特徴から特定することが難しくなるからである。その意味で、装置に「特有の目的」を特定しようとする場合には、つぎの諸点に注意する必要がある。

(1) 「不都合」とは、英語でいえば *inconveniences* である。その厳密な意味については、根岸「工学に欠けるもの、政治学に欠けるもの」三四頁を参照のこと。

(2) 「装置」(device) は、英語では「ぎのよう」に説明される。“[A] piece of equipment or a mechanism designed to serve a special purpose or perform a special function.” (See Webster's Seventh New Collegiate Dictionary, p. 227.)

「目的」とは、それが実現した場合利益が得られ、したがって人がその実現を求める状態のことをいう。「仕事」とは、その状態を生起させるために実行する必要がある一連の操作のことをいう。

(4) 装置の種別と社会通念

さまざまな装置の間での種別を考え、ある種類の装置を特定しようとする場合、第一に注意すべきことは、装置の種別と社会通念、つまり、社会一般で受け容れられている常識または見解との関係である。

すでに指摘したように、本稿で国家概念を明確かつ一義的に規定する目的は、それを通じて、人々一般がその解消のための研究を政治学に期待する類の不都合の範囲を確定することである。したがって、得られる国家概念のその目的に対する適合性は、それが一般の人々をもつ通念に合致する度合いが大きければ大きいほど高くなる。

また、そもそも、装置の種別は社会通念を離れては存在しえない。すでに指摘したように、各種の装置を生み出すのは、一般の人々が実生活のなかで不都合に直面した場合にもつ、それを克服しようとする意欲である。したがって、社会通念による認知を受けられない装置は、たとえ一部の人によって作りだされても、長く存続することさえも覚束

ないということができる。

もともと社会通念は常識としての曖昧さと融通性をもつ。しかし、論理的には、装置の種類分けは、装置の種類一つについての「種類Aは目的(状態) a を実現(生起)させる仕事を実行する装置である」という型の定義を前提にしなければ行なわれ得ない。この定義とは、いいかえれば、「目的 a を実現させる仕事を実行する装置を種類Aと呼ぶ」という、ものの呼称についての取り決め、言葉の用法についての約束である。この取り決めの社会一般に受け容れられたものが、装置の種類についての社会通念である。

日常生活でみぢかに接する単純な装置の定義は、社会通念として確立している場合が多い。ところが、社会通念上、このような定義が明確でない装置も少なくない。その意味で社会通念は曖昧である。しかし、それは同時に融通性をもっている。つまり、定義は不明確であっても、人々は、社会通念上、ある具体的な装置がどの種類に属すかの判断はつけることができる。この意味で、特定の社会では、装置の種類は相当の明確さと安定度をもって社会通念化されていると考えてよいだろう。本稿の課題は、その意味での社会通念を抛り所にして、ある装置が「国家」と呼ばれ得るためにはかならずこの目的を実現させる仕事を実行していなければならぬ、この仕事を実行していれば他の条件のいかんにかかわらずそれを「国家」と呼ぶことができる、という類の状態と仕事がなにかを明らかにすることである。⁽³⁾

(3) 私たちは、残忍な殺人鬼に対して「お前は人間じゃない」と叫ぶことがある。これは、その犯罪者がホモ・サピエンスではないというのではなく、その者が「悪い」人間だということの意味する。同様に、私たちは、ある政策を実行しない国家に対して「こんなのは国家じゃない」と批判の声をあげることがある。この場合も、私たちは、対象が国家という種類に属さないと言おうとしているのではなく、それが「悪い」国家だとの評価を表明しようとしている。「悪い」国家も国家である。問題は、「良い」国家も「悪い」国家も共通してもち、国家以外のものもたない属性がなにかを明らかにすることである。

(ロ) 装置の目的と仕事の構造

装置の種別を考える際、第二に注意すべきことは、装置に「特有の目的」と装置が実行する多様な仕事との関係である。

一つの装置が実際に実行する仕事は多様である。しかし、それらの間には、一方が他方の仕事を実行するための条件を整備するという関係がみられ、この関係にもとづいて、その仕事群の全体には木の形をした構造が存在している。

二つの仕事の間条件整備の関係が存在するというのは、つぎのような場合である。(参照図1)すなわち、一方の仕事 J_1 の実行がある条件(状態 $G_2(A)$)の存在によって可能となっており、その状態は他方の仕事 $J_2(A)$ の実行の結果生起している、という状況がそれである。ところで、一般的には、この状態は $J_2(A)$ 以外の仕事 $J_2(A)-2, \dots, J_2(A)-n$ によっても生起させることが可能である。むしろ、一般的には、仕事 J_1 の実行の条件は状態 $G_2(A)$ の存在以外にも、 $G_2(B), \dots, G_2(X)$ とさまざまに考えられる。また、一般的には、そのそれぞれは複数の仕事によって生起させることが可能である。したがって、ある装置が現に実行する多様な仕事の間存在する木構造の関係は、論理的に可能な無数の仕事間の関係から、実際上の技術的、経済的な配慮にもとづいて特定の一つの筋道(図中の網かけの部分)が選取られたものである、と理解する必要がある。

この意味で、すくなくとも原理的には、ある装置が現に実行している仕事は、すべて他の仕事によって代替が可能である。同様に、すくなくとも原理的には、個々の仕事が生起させる状態で、その装置が実行する他の仕事実行の条件となっているものはすべて、他の条件(状態)によって代替が可能である。したがって、「代替可能性がない」という意味である装置に特有なものは、「その装置が実行する他の仕事の実行の条件となっていない状態」——その装置の仕事の木構造の頂点に位置する仕事が生起させる状態——だけであるということになる。その装置は、この状態を生起させるために作られた、その意味でこれがその装置に「特有の目的」だということができる。

図 1

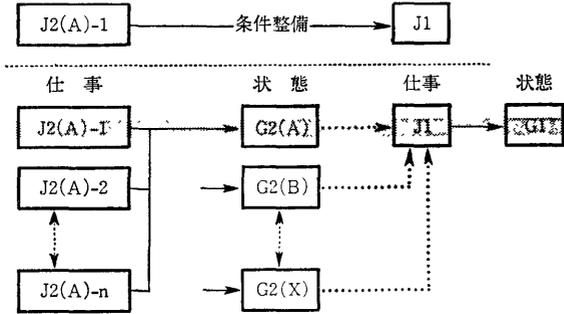
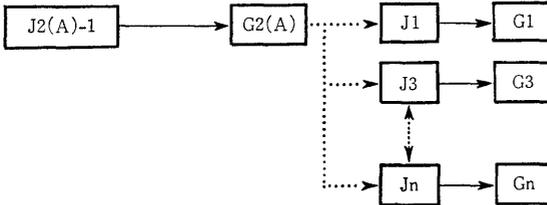


図 2



また、装置に特有の目的を論ずる場合、私たちは、ある仕事に「直接生起させる状態」と、それが「その生起に間接的に役立つ状態」とを分けて考える必要がある。いま上の例で、仕事「I」が実行されると状態「G」が生起するものとしよう。この場合、仕事「J2(A)-1」は、状態「G」を直接生起させてはいないが、それを直接生起させる仕事「J1」の実行の条件を整えている、という間接の関係にある。その意味で、仕事「J2(A)-1」は状態「G」の生起に間接的に役立つということができる。

ところで、一般的に、ある状態の存在が条件となつて実行が可能となる仕事は、特定の二つとは限らない。(参照図2。)仕事「J2(A)-1」がその生起に間接的に役立つ可能性がある状態は「G」一つに特定することはできない。したがって、「一つに特定できる」という意味である装置に特有なものは、その装置自体が現に実行する仕事に「直接生起させる状態」でなければならない。

ある装置がどのような装置であるかを特定しようとする場合、私たちは、社会通念にもとづき、その種類の装置に特有の目的として特定の状態を指摘しなければならない。ところで、それは、その装置の実行する多様な仕事に直接生起させるさまざまな状態、それがその生起に間接的に役立つさまざまな状態のどれでも

構わない、というわけにはゆかない。ある装置に「特有の目的」とは、「その装置が現に実行する多様な仕事のいずれかが直接生起させる状態で、しかも、それがその装置の実行する他の仕事の実行の条件となっていないもの」のことでなければならぬ。また、もしある装置において、この種の目的を実現するために実行する仕事が通常ある仕事と決まっており、その仕事を指摘することによってその目的自体を明示することができれば、その仕事はその装置に「特有の仕事」と呼ぶことができる。この仕事以外の仕事は、その装置が実行する他の仕事の条件を整備するという役割を担っており、その意味でそれを「準備作業」と呼ぶことができる。この作業、および、それが生起させる状態すなわちその装置が実行する他の仕事実行の条件をもってしては、装置の種類は特定できない。

(ハ) 単一目的型と多目的型

装置の種別を考える際、第三に注意すべきことは、装置の複合化の問題である。

すでに指摘したように、特定の社会は、装置の種別に関して一定の社会通念を形成している。ある種類の装置が社会通念の種別のなかにあるということは、その種類が実生活上一定の独自の意義をもつ存在として社会的に認知されているということを意味し、社会通念上の種類のそれぞれに対応して、実際にその役割を果たす「もの」が作られるところで、社会通念上の装置の種類と、実際にその役割を果たす「もの」の間の対応関係は、論理的には、かならずしも一対一である必要はない。すなわち、装置と呼ばれる「もの」は、社会通念上の装置の種類に一対一で対応するように作り得れば、社会通念上の装置の種類複数に一つで対応するようにも作ることができる。したがって、装置としての役割を果たす「もの」は、つぎの二つに区分することができる。

通常の装置は、社会通念上の装置の種類に一対一で対応して作られた「もの」である。それは単一の目的を実現するために作られている。したがって、これを単一目的(通常)型の装置と呼ぶことにする。これに対して、社会通念

上の装置の種類二つ以上に一つで対応するように作られたへものがある。これは、実体としては一つのへものとして存在しながら、社会通念上複数の別個の装置が別々に実行してもおかしくないいくつかの仕事を、一手に引き受けて実行してしまう装置である。これを多目的型の装置、または、ハイブリッドと呼ぶことにする。

ハイブリッドは、社会通念上の装置の種類に一对一で対応する複数の通常型の装置をまず作り、その後でそれらを一つに統合したもの、と考えてもよい。つまり、一個のハイブリッドのなかでは、はじめの複数の通常型の装置それぞれが別個に実行していた複数の仕事群が、なんらかの形で相互関係を持つようになっていて、と考えることができる。その相互関係の型は、つぎの三つのいずれかである。(説明は、二つの通常型の装置の統合の場合を想定して行なう。)

①へものとして是一体に見えても、はじめの通常型の装置それぞれが実行していた複数の仕事群は、機能的には、または、まったく別個に存在する場合。(例、消しゴム付エンピツ。)

②はじめの通常型の装置の間に、一方が他方の仕事実行の条件を整備するという関係はないが、双方の装置に特有の目的を実現するための準備作業の一部を双方で共有する場合。(例、時計付ラジオ。)

③はじめの通常型の装置の一方が、社会通念上それ自体で一個の独立の装置として機能しながら、同時に他方の装置に特有の仕事実行の条件整備の役割を果たす場合。(例、航空写真撮影用飛行機。国家はこれに当たるものと考えられる。)

ある種類の装置がどんな装置かを特定しようとする場合、私たちは、社会通念上その種の装置と思われるへものへに注目し、それを観察し、それがもつ特徴をつぶさに記述しようとする。この場合、もし対象が社会通念上別個の複数の装置の複合体すなわちハイブリッドと考えられるならば、そのへものへを、それを構成する複数の装置それぞれに特有の複数の目的すべてを一括して「特有の目的」とする一種別の装置と規定することはできない。同様に、それを構成する複数の装置いずれか一つに「特有の目的」のみに注目して、それをその種の装置のみであると規定するこ

ともできない。ハイブリッドは、それを構成する、社会通念上別個の複数の装置一つ一つを列挙し、同時にこれだけの多種類の装置であるといわなければならない。⁽⁴⁾

(4) 科学技術の発展にともなう、近年、装置のハイブリッド化が進んでいる。家庭電機製品の「複合化」といわれる現象はその顕著な例である（参照、「二つの機能 複合家電」、『日本経済新聞』昭和六一年六月二十九日・朝刊・第二五面）。また、企業の多角経営もこの文脈で捉えることができる。

三 国家の仕事

国家がどのような装置であるかを特定するためには、それに「特有の目的」（装置の種別の根拠となる目的）を特定しなければならぬ。もしその目的を実現するために実行される仕事が多くなる場合一義的に決まっていれば、その仕事すなわち国家に「特有の仕事」（装置の種別の根拠となる仕事）を特定することもことは足りる。では、国家にとってのそれらは、具体的にはなんであらうか。

これを確定する手掛りは、国家と呼ばれる社会的な装置が現に実行する多種多様な仕事である。そこには、国家に特有の目的を実現するための仕事がかならず含まれていると同時に、つぎの二つの理由でそれ以外のものも含まれている可能性がある。その一は、国家に特有の仕事の条件を整備するための作業（準備作業）である。条件整備の仕事は、装置がそれを必要とする造りに作られている限り、つねにその装置に特有の仕事とともに実行され、そのことによって後者と取り違えられる可能性をもつ。その二は、対象がハイブリッドである場合に限られる。この場合には、社会通念上国家以外の名称で呼ぶのがふさわしい別の種類の装置に特有の目的を実現するための仕事があり、そこに含まれてくる。

したがって、国家を装置として特定するためには、国家と呼ばれる装置が現に実行する多様な仕事のなかから、国家に特有のものとは考えられないものを排除するとともに、そうして残る仕事を、他の種類の装置はそれに特有のものとしては決して実行しないことを確認する必要がある。

(イ) 現代の国家は多目的型の装置である

政治学は、伝統的に、国家を目的が一つに限定できない団体であると特徴づけてきた。これは、国家が多目的型の装置（ハイブリッド）であることを示唆している、と理解すると分かりやすい。そうであるかどうかの確認には、国家がきわめて限られた仕事しか実行していなかった時期の状態、すなわち夜警国家（消極国家）の状態を考えるとよい。ここでは国家の仕事は、「外敵防衛、国内治安確保、最少限度の公共事業」に限られていた（『政治学事典』（平凡社・昭和二九年）一三三四ページ）。

重要なのは、政治思想上夜警国家が批判されたとき、批判者たちは、それを「好ましくない」国家だときめつけはしたが、それが国家ではないとはいわなかったことである。評価の立場を異にする人々の間にも、上に列挙した仕事だけを実行する社会的な装置を「国家」と呼ぶことには合意があったわけである。⁽¹⁾これは、夜警国家に対抗して登場した福祉国家（積極国家）の擁護者が、夜警国家はそれを実現しようとしなから困るとし、国家にあらたに別の仕事を手がけさせても実現しようとした状態は、国家に特有の目的とはいえない、ということの意味する。そのあらたな仕事もまた、国家に特有の仕事ではないことになる。つまり、国家に特有の目的は、上記の限られた範囲の仕事が生起させる状態のなかにあることになる。

これは、また、現代の国家がハイブリッドだということの意味する。現代の国家は国家であると同時に、たとえば鉄道を経営する運輸業者、賃貸住宅を供給する不動産業者、生命保険を提供する保険業者でもある、といわなければ

ならない。対象がハイブリッドの場合、私たちは、装置として特定しようとするものが対象のどの部分なのかを明確にし、それ以外の部分を考察の対象から排除する必要がある。この手続きを踏めば、国家の場合に限って、その目的は限定できないとか、それがかつて手がけなかった仕事はないと断定するのには、合理的な根拠がないように思える。

(1) 工学の研究者は、研究対象を把握する際、通常、分類と評価という二つの判断を同時に行なっている（参照、根岸「工学に欠けるもの、政治学に欠けるもの」一一—一三頁）。「分類」とは、まず、特定の種類を特定の特徴（属性d）を共有するものの集まりと規定（定義）し、つぎに、ある対象が属性dをもっているかどうかを事実として確認して、それがその種類に属するかどうかを確定する作業である。「評価」とは、まず、評価の対象とする種類を定め、すなわち、その種類に属さないものは評価の対象としないことを決め、つぎに、その種類に属すものの好ましさを特定の特徴（属性v）をもつことと規定（定義）し、つづけて、まず、ある対象が属性dをもっているかどうかを事実として確認して、それが問題となっている評価の対象となりうることを確認し、つぎに、それが属性vをもっているかどうかを事実として確認して、それがその種類に属すものとして好ましいものであるかどうかを確定する作業である。

夜警国家をめぐる議論では、それを支持する者とそれに反対する者の間に、対象が国家であるための特徴（属性d）の規定の仕方について合意があり、さらに、歴史的存在としての夜警国家がその特徴を備えているという事実認識においても意見の一致があった。合意がみられなかったのは、その種類に属すものが備えるべき好ましき特徴（属性v）の規定の仕方であった、と理解される。

(四) 国家に特有の仕事

夜警国家が実行していた仕事は、「外敵防衛、国内治安確保、最少限度の公共事業」に限られていた。このなかで、国家に「特有の目的」、すなわち、社会通念上、ある装置がこれを生起させなくなったらもはや国家と呼ぶことはできない、といえる状態の実現のために行なわれる仕事はどれであろうか。それは、そのすべてかも知れないし、その一部かも知れない。以下では、その答を、夜警国家が実行していた個々の仕事の検討を通じて探ってみる。

(a) 国内の治安の確保

まず、それに間違いないと考えられるのは「国内治安確保」である。

この仕事が行なわれると、一国内において人々の行動が一定の枠のなかで行なわれる状態（秩序）が生まれる。通常、この状態をもたらすために講じられる手は、その国内の人々一般を対象として「ルール」を設定し、それを維持するという措置である。ルールは、人々に特定の行動を求める定めであるが、その対象となる人々を具体的に特定することはせず、それが適用される状況を特定することで、適用対象をその状況に身を置く不特定の者として規定するという特徴をもつ。また、場合によっては、特定の人（々）を対象にして発せられ、その人（々）が特定の行動をとることを具体的に要求する「命令」によってその状態がもたらされることもある。（法（Law）と命令（command）の区別にについては、参照：F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty* (London: Routledge & Kegan Paul, 1960), pp. 149-150.)

いずれの場合も、国家が行なうのは、適用対象の人（々）に一定の行動を求め、その人（々）がその求めに反する行動をとった場合、その人（々）にそうでなければありえない不利益を与えることである。その結果、通常、人々は、その不利益を回避するためみずから国家が求める行動をとることになり、人々の行動が定められた枠のなかで行なわれるという状態が生まれる。つまり、より正確にいえば、「国内治安確保」と呼ばれる仕事は、「一定範囲の人々に対して、彼らにとるべき行動（作為、不作為）を示し、それに反する行動をとった者には特別の不利益を与えること」によって、それに反する行動を排除すること⁽¹⁾である。この仕事が行なわれると、「その範囲の人々の間に、求めに反する行動（不作為、作為）が排除された状態」すなわち秩序が生まれることになる。ただし、その求められた行動を実際に行なうのは対象の人（々）であり、この場合の国家の仕事はその人（々）に代わってその行動を行なうことではない⁽²⁾。この状態がいかなる範囲の人々の間にも、いかなる仕事の仕方を通じてもまったく実現されなくなれば、かりにそれまで国家と呼ばれていた社会的な装置が依然としてその形体を残しており、それが他のどんな目的を精力的に実現

しようとも、社会通念上、私たちは「国家は消滅した」とか「国家は存在しない」と考えるといつてよいであろう。したがって、以上に説明した意味での、一定範囲の人々の行動が一定の枠のなかで行なわれる状態(秩序)の実現は、「国家に特有の目的」であるといえよう。また、秩序維持のための方策には上の二つがあるが、通常講じられるのはルールを用いる方法であり、後者は例外的な措置である。このような場合、ルールの設定と維持は「国家に特有の仕事」であるといつてよい。(以下で用いる「ルールの設定と維持」という表現は、命令という例外的な措置も含めた国内治安確保の仕事一般を指すものとする。)

伝統的に、国家に関する学問的考察も、国家という類の社会的な装置に特有の目的を人々の中の秩序の維持に求めてきた。たとえば、J・ロックが諸個人の生命・自由・財産の保全を国家すなわち政府設立の目的だといふ場合がある。一見これは違う趣旨の主張のように見えるが、彼の場合もまた、国家が実行する仕事は「直接」生起させるのは、人々の行動が一定の枠のなかで行なわれる状態である。⁴⁾

ロックが国家の目的だとするものは、ルールの求めに反する行動(ルール破りの行動)を排除する力が存在してはじめて実行可能になるいくつかの仕事がそれぞれに実現しようとするさまざまな目的の一つに過ぎない。ルールの設定と維持の仕事が実行されているという事実から確定的にいえるのは、そのルールの対象である人々の間にその力が働き、その結果、その人々の行動がそのルールの定める枠のなかで行なわれる状態が生じている、ということだけである。その状態がどのような目的の実現に「間接的に」役立つかは、そのルールの内容と、人(々)がそのルールの下で許容される行動を実際に行なうかどうかにかかっている。⁵⁾

すでに指摘したように、国家に「特有」の目的は、国家が実行する仕事との関連で、「一つに特定できるもの」、すなわち国家が実行する仕事は「直接」生起させる状態でなければならない。この条件を満たすのは、秩序が維持された状態そのものであって、その秩序が存在してはじめて行なわれうる行動がもたらす状態、すなわち国家の仕事がそ

の生起に「間接的に」役立つ状態ではない。国家という一種万能の装置には、歴史上、さまざまな人がさまざまな期待を託し、その仕事実行の能力を多種多様な別の目的の実現のために役立つようとしてきた。したがって、国家の仕事実行の能力がなにも役に立てられるかは、実際政治上および政治学上の大きな争点であった。しかし、国家がその仕事の実行を通じて間接的にどのような目的の実現に役立つかは、国家の定義ではなく、国家の評価にかかわることである、と理解しなければならない。^(c)

(1) 参照、根岸毅「法解釈と政治」、『法学研究』第五九卷第八号) 三一五頁。国家の仕事がこのように規定すると、それは私的自治の原則が働く民事の分野には当てはまらないとする反論がでてくる。この主張が反論になりえないことについては、同五一七頁を参照のこと。また、「国家の求めに反する行動の排除」の具体的なやり方については、同七七八頁を参照のこと。

(2) M・フリードマンに従えば、この場合の国家はゲームの審判員であり、対象の人々はゲームのプレイヤーである(M・フリードマン(熊谷尚夫他訳)『資本主義と自由』(マグロウヒル好学社・昭和五〇年)二八頁)。この場合の国家の仕事は、そこで人々が各種の活動を展開する「場」を作ることであり、その場に登場することではない。

(3) 秩序が維持されるもつとも一般的な状況は、人々が、あるルールのもとで各種の行動に予想される損得を比較し、みずからそのルール内の行動を選択して行なう場合である。これに対して、命令による秩序の維持は、つぎの場合に限られるという意味で例外的である。その一は、ルールにもつづいて命令が発せられる場合である。具体的には、①司法の判断にもつづく命令(個別の事例においてルールの内容に疑義がある場合と、特定の人(々)があえてルールの枠外の行動をとった場合に発せられる)、②行政の判断にもつづく命令(日常の政府の仕事の実行に必要な場合に発せられる)の二つがある。その二は、ルールにもつづかないで、命令を発する者(例えば専制君主)がそれが必要だと考えたときに特定の人(々)を対象としてそれを発する場合である。

(4) ロックは、「人々が国家として結合し、政府のもとに服する大きなまた主たる目的は、その所有の維持にある」(J・ロック(鶴飼信成訳)『市民政府論』(岩波書店・昭和四三年)一二八頁、傍点ロック)とし、「所有」を人間の「生命自由および財産」(八八頁)と規定している。そして、その目的を達成するために必要な仕事を、法を確立し、その法に従って判断を下す裁判官を用意し、その判断に実効性をもたせる権力を準備することと述べている(一二八—一二九頁)。

ロックのいう国家の目的は、より正確には、「人が自己の生命・自由・財産が保全される形で他者と関係を取り結ぶこと」と表現し直す必要がある。ロックの想定する仕事を実行する国家は、個人Aの生命・自由・財産を侵害する形で個人Aと関係を結ぼうとする個人Bの行動を排除する立場（いわばゲームの審判員）に立つことはできるが、個人Bに代わって個人Aと関係を取り結ぶ当事者（いわばゲームのプレーヤー）になることは、その定義からしてできない。そして、ロックの国家の仕事が効果的に実行されても、生命・自由・財産を侵害しない形で関係を取り結んでくれる他の当事者が存在しなければ、個人Aに、ロックのいう国家の目的が実現されることはない。

(5) ここでいう「人(々)」には、諸個人だけでなく、「ルールの設定と維持の仕事を実行する場合の国家」を構成する人々（いわばゲームの審判員）の集団を除く他のすべての集団も含まれる。いいかえれば、それには、「ルールの設定と維持以外の仕事を実行する場合の国家」を構成する人々（いわばゲームのプレーヤー）も含まれる。

(6) 国家の評価を、それが設定し維持するルールが間接的にどのような目的に役立つかによって決める、というのは一般的である。

自由主義の唱導者ロックは、ルールの設定と維持という国家の仕事が諸個人の生命・自由・財産の保全に役立つ場合、その国家を「好ましいもの」と評価した。同じ思想の承譜に属し、現代の民主国家に住む私たちが、専制国家を「悪い」国家だと考えるのも、その国家によるルールの設定と維持が、権力を握る一部の者の利益のみを増進するという目的の実現に役立つからである。

マルクス主義では、国家は階級支配の道具としてすべて「好ましくないもの」と評価される。しかし、そこにおいても、国家が死滅した後の社会に労働者間の関係規律を仕事とする装置が存在するとされる（参照、レーニン『国家と革命』第五章「国家死滅の経済的基礎」）から、秩序維持の仕事とそれが間接的に役立つ目的は区別されており、その仕事の評価は後者のいかによって決められている、ということが出来る。マルクス主義の特徴は、人々の間に秩序を生み出す仕事を実行する社会的な装置に固有の名称を与えることがなく、その仕事の間接的に役立つ目的が好ましくない場合に限ってその装置を「国家」と呼ぶ点にある。しかし、国家をすべて好ましくないとするのは社会通念に反しているし、秩序維持の装置に固有の名称を与えないのは、私たちが社会の成り立ちを理解するうえで不便である。この意味で、マルクス主義の用語法は不適切である。

(b) 外敵の防衛

「外敵防衛」の仕事は、ごく常識的には、外国の侵略から自国を守ること、すなわち国防を意味する。結論からさきにいえば、この活動は、社会通念上私たちがある装置を「国家」と呼ぶ際の根拠となる仕事とはいえない。これは、いわゆる世界国家が成立した状況を考へてみると明らかである。ここでは、宇宙人の作り話を別にすれば外国・外国人は理論上存在せず、その国家が外敵防衛の活動を行なうことはない。しかし、それがルールの設定と維持の仕事を行なうていれば、私たちはそれを「国家」と呼ぶと考へられるからである。

この問題を検討する際、「国防は国家に特有の活動である。なぜならば、それ以外の組織の防衛活動は『国家』の防衛ではありえないからである。」の類の議論は避けなければならない。それは、それが同語反復だからである。要点は、外敵から自己を防衛する活動を行なっているものすべてを社会通念上「国家」と呼ぶことができるか、にある。このように論点を一般化すれば結論は明らかである。外敵防衛は、国家のみならず他のあらゆる社会組織、さらには人間以外の生物の個体・集合も行なう一般的な活動である。

では、外敵防衛の活動は、ルールの設定と維持を特有の仕事とする装置（国家）と、どのような関係にあるのだろうか。

この仕事は、それによって守られるべきものと、それに害をなすもの（外敵）の対立関係を前提にはじめて成立する。「防衛」とは、守られるべきものが外敵からの働きかけによって損害を被らない状態を確保することである。損害を及ぼす働きかけが現に存在する場合にはそれを排除し、それが予想される状況ではそれを予防することである。

この「守られるべきもの」（防衛の対象）とはなんであろうか。ふつう、国防活動が守ろうとするのは国民一人一人の生命と財産、一国の国土や海外権益だとされるが、これは正確ではない。それらは、国家が防衛活動を実行する限りその対象から決してはずれないという意味での、防衛の第一義的な対象ではない。

国民一人一人をとってみれば、その身体は国家による防衛活動の過程で徴用され、その生命が失われることも多い(例、徴兵制度と戦死)。また、個々の国民が現に所有する財産も、防衛活動遂行のために徴発され、失われることがある(例、第二次大戦中の日本で行なわれた物資の供出)。さらに、国土にしても、その一部は、防衛活動の過程で守るべき他のものの保全のためにあえて放棄されることもありうる。(平時においてさえ、たとえば一八〇三年のルイジアナ購入のように、国土の一部が対価と引き換えに放棄されることがある。)海外権益についても同様である。これは、国家が、個人の生命・財産や一国の国土・権益をあるがままに保全しようと目論んだにもかかわらず、失敗して失われるのではない。国家の防衛活動は、第一義的には、個々の国民の生命・財産や一国の国土・権益のあるがままの保全には直接関心をもっていない、と考える必要がある。

国家は物のためではなく人のために存在する。したがって、国家による防衛活動の第一義的な対象は人であるはずである。それが一人一人の国民でないならば、それは人の集まりとしての国民(国家が設定するルールの対象である人)であろうか。民主国家に生きる私たちが国防を語る場合、それはこのように考えられているように思える。しかし、これもまた正しくない。たとえば、奴隷とその国家の関係や、投資植民地の人々に対する宗主国の関係を見ればそれは明らかである。つまり、一国のルールの対象と第一義的な防衛の対象とはかならずしも同一ではない、と考えるなければならない。

結論的にいえば、国家による防衛活動の第一義的な対象は、国家という社会的な装置の「使い手」の立場にある人(ふつう、有権者とか主権者と呼ばれる)、より正確にいえば「集団としての主権者」である。その目的は、「集団としての主権者の存続と自律性の確保」、すなわち、「特定の国家の使い手の集団が存続し、その集団を構成する人々が、その国家に、意思決定機構を通じて表明する自分たちの集団としての意思通りの仕事を実行させることができる状態が確保されること」である。⁽¹⁾これ以外の人と物は、国家の防衛活動が行なわれる限りつねにその対象とされるという

わけではない。たとえば、個々の国民の生命と財産の保全は、戦争状況では、「集団としての主権者」を対象とする防衛活動によってその集団が存続し、その自律性が失われなかった結果間接的に実現される——その既存の存立条件が保たれる——にすぎない。

つぎに、「外敵」（防衛の相手方）とはなんであろうか。通常、それは国防の相手方と捉えられ、一国に外在する人的環境、すなわち、当該国家以外の国家とその国民である個人や集団のことと理解されている。ここでの内外の区別は、一国の領域の内側か外側かを基準にしてなされている。しかし、以上で明らかのように、防衛活動の第一義的な対象は集団としての主権者であり、第一義的な意味での外敵は、集団としての主権者にとっての「外（環境）」か内かを基準にして決める必要がある。すなわち、それは、一国の領域の内外を問わず、集団としての主権者にとっての環境のなかに存在し、それに対して損害を与える可能性をもつものを指す、と考える必要がある。したがって、それは、侵略してくる外国のみならず、自国内の破壊分子（この場合彼らは、その国家の使い手ではない立場から行動している）、自然環境内に存在する大規模な彗星の落下や地震・火山活動なども含まれることになる。

このように考えると、外敵防衛の活動は、防衛の対象としての「対環境（外）関係調整」活動であると一般化して理解することができる。したがって、この活動には、環境からの悪影響を排除し予防するためのもつとも強力な活動である武力の行使にくわえて、いわゆる外交活動や国内での災害対策活動、防疫活動なども含まれることになる。では、国防を含む対外関係調整活動一般は、装置としての国家との関連でどのように位置づけたいのであろうか。

特定の装置は、特定の使い手の必要を満たすために作られ、保有され、使用される。その使い手が自己の必要を満たせるか否かは、その装置が所期の仕事を実行する性能を備えて存在していることと、他人に邪魔されることなく自分がその装置を使える立場にあることに依存している。多くの装置の場合、使い手は、後者の条件の整備に配慮する

必要はなく、装置そのものの保守と保全のみに気を配っていればよい。しかし、後者に積極的な配慮をする必要がある装置も存在する。国家はその典型である。⁽²⁾

国家の対外関係調整活動も、この同じ文脈で捉えることができる。国家も一つの装置であり、くわえて一般に外敵をもつ存在である以上、①その使い手集団の一体性の管理と保全、および、②装置そのものの保全は、国家がそれに特有の目的を十全に実現するために必要な条件の整備の役割(準備作業)を果たしている、と考えなければならぬ。

では、その他の、人や物を対象とする防衛活動は、どう捉えるべきであろうか。国家によるルールの設定と維持の仕事は、その対象が存在しなくては実行できない。③国民を対象とする防衛活動はこの意味で行なわれる、と考えられる。つまり、それは、国家に特有の目的を実現するための仕事の準備作業の一つとして位置づけることができる。

また、④人以外のものを対象とする防衛活動(たとえば海外権益の保全)は、それが、ルールの設定と維持の仕事を国家が実行するための条件を整備するのに必要であれば、以上と同じ準備作業、それ以外は④の最少限の公共事業に含まれる、と考えることができる。

ふつう外敵防衛(国防)と呼ばれている活動は、国家の一般的な対環境(外)関係調整活動の一つである。その活動一般は、社会的な装置としての国家に特有の仕事との関連では、その準備作業の役割を果たしているということができきる。準備作業は、それが整備する条件がその装置に特有の仕事を実行する上で必要であれば、その装置がかならず実行するものとなる。その場合、それがあたかもその装置に特有の仕事そのものであるかのように思われることがあるので、注意が必要である。

(1) 国際連合憲章の第一章は、国連の目的とそれを実現するための行動の原則を規定している。その文言のなかで防衛の対象を指すと考えられるのは、国家の領土保全と政治的独立のみである。「集団としての主権者の存続と自律性の確保」は、この後者に当たるとする。

(2) コンピュータ・システムもその例である。最近注目されつつあるコンピュータ・セキュリティの問題にはこれが含まれている。国家の場合には、後者の条件が満たされれば、前者の条件は使い手の自発性によりおのずと整備されていく、と一般に考えられているようである。

(c) 最少限度の公共事業

第三の「最少限度の公共事業」に関しては、フリードマンの議論（前掲の『資本主義と自由』が参考になる。古典的な自由主義者を自認する彼は、この著書で、「政府の活動範囲は制限されなければならない」（同二頁）との原則を主張し、「国家の干渉と温情主義（バターナリズム）の諸政策」（同六頁）に反対する議論を展開している。彼がいう古典的な自由主義とは、一八世紀後半から一九世紀前半にかけての自由主義であり、経済活動における国家の役割を局限しようとする自由放任の立場である（同五頁）。したがって、国家が実行する仕事の範囲に関する限り、彼の主張の内容は、限りなく夜警国家の状態に近いものと考えることができる。

彼は、国家（政府）が手がけることになる活動を、つぎの三つに大別する（同、第二章「自由社会における政府の役割」）。その区分の基準は、国家がそれを手がけるにいたる理由であり、そこには前二項ですでに論じた仕事も含まれる。

第一は、「市場を通じては実現できない事柄を実現するための活動」である。この種の活動としては、ルールの設定・裁定・強制、すなわち、法と秩序の維持の仕事が挙げられている。これは、政府の主要な仕事と考えられており、その内容は「われわれの自由を国外の敵と国内の同胞との双方から守ること」と説明されている（同二頁）。

この主要な仕事以外については、フリードマンは、「政府は時おり、われわれが各個で達成するにはより困難であるか費用がかかりすぎるような事柄を共同して達成できるようにする」ともあると述べ（同二頁）、それをつぎの二つに区分している。

その一すなわち全体を通じての第二は、「理論的には市場を通じて実現することができると考えられても、現実の条件がそれを困難にしている事柄を実現するための活動」である。すなわち、事の性質上、①厳密な意味での自発的交換が不可能か、②自発的交換を確保するための費用が過大で、その実行が現実的ではない状況が市場にあると、国家にその実行が求められる類の仕事である。(①の状況は技術的独占によってもたらされる。そのために国家が手がけることになる仕事の例は電話事業である。②の状況は近隣効果によってもたらされる。そのための仕事の例には市街地の道路や都心の公園の管理がある。)

第三は、「市場における諸個人の自発的活動を通じては十分な効果が期待できない、と国家が判断する事柄を実現するための活動」である。その例には、精神障害者保護の措置が挙げられる。これをフリードマンは、国家が他の人に代わって決定を行なうという意味での後見主義にもとづく活動と特徴づける。

フリードマンの説明から、彼がこの著書で、(a)国内の治安の確保と(b)外敵の防衛をこの第一の仕事に含めて捉えていることが分かる。そうなると、夜警国家が実行していたとされる仕事の第三の種類すなわち最少限度の公共事業は、フリードマンの第二と第三に当たるといえることができる。

では、第一の仕事を実行する社会的な装置が、第二、第三の仕事を実行しなくなった場合、社会通念上、私たちはそれを「国家」と呼ばなくなるであろうか。答は否である。たとえば、電話事業についていえば、アメリカ合衆国では以前からそれは民営事業であったし、日本でも近年それは民営化された。だからといって、人々が合衆国や日本と呼ばれる国家がそれで消滅したといわないのは明らかである。したがって、第二、第三の区分に属す仕事は、国家に特有の目的を実現するための仕事ではない、ということができる。さらに、そのいずれの仕事も、国家によるルールの設定と維持の仕事の条件整備を行なうものとも考えられない。その仕事を実行する場合、国家は、いわばゲームの審判員ではなく、ゲームのプレイヤーの立場で活動を行なっている、と考えることができる。

では、第二、第三の区分の仕事（夜警国家が実行していた最少限度の公共事業）は、装置としての国家との関連で、どう位置づけられたらよいであろうか。

古典的な自由主義者のフリードマンが政府が行なうに適した活動だとするもの（第二章の章末には、彼が望ましい範囲を超えているとする政府の仕事が列挙されている）も、彼が反対する人々（共産主義者、社会主義者、福祉国家論者）がよしとするものも、区分としては第二もしくは第三に属す仕事である。これらの区分に属す仕事をめぐる議論は、国家という類の装置を定義づける属性がなにかを論じているのではない。それは、国家のハイブリッド化と国家の評価をからめた議論である。

国家のハイブリッド化は、人々がある目的を実現しようとする際に、①その目的実現のための仕事の実行に必要な条件を、国家にルールの設定と維持の仕事を実行させることを通じて整備しようとし、くわえて、②前者の仕事までも後者の仕事を実行する装置に行なわせようとするところから生じる。実際政治上および政治思想上、ルールの設定と維持のための装置としての国家は、その仕事が間接的に他のどのような目的の実現に役立つかによって、いいかえれば、国家をどのようなハイブリッドに構成するかによって、その善し悪しを評価されてきたということが出来る。夜警国家が実行していた最少限度の公共事業、および、その延長線上にある事業は、国家に特有の仕事ではない。また、その準備作業でもない。それは、ルールの設定と維持を仕事とする装置である国家のハイブリッド化を示すものであり、その装置の評価の根拠となるものである。

四 国家とはなにか——概念規定の提言とその評価

前節の分析によりつぎの点が明らかになった。一般に「国家」と呼ばれる社会的な装置は、多目的型の装置すなわ

ちハイブリッドである。それは、国家の仕事実行の能力が、国家に特有の目的以外の多様な目的の実現のために流用される結果、それが、社会通念上「国家」以外の名称で呼ぶのがふさわしい装置に特有の目的を実現するための仕事まで手がけるようになっていからである。したがって、「国家」と呼ばれる社会的な装置が現に実行する多様な仕事は、基本的には、①国家に特有の仕事とその準備作業、および、②他種の装置に特有の仕事とその準備作業の二つに分けることができる。①の仕事を実行することを根拠に従来から「国家」と呼ばれてきた社会的な装置は、②の仕事を手がける場合でも依然として「国家」と呼ばれるのが一般的である。

以上を前提として、私は、ここでつぎの提言を行ないたいと思う。その理由はつぎの通りである。（参照一）もし、私たちが、政治学を一つの工学と捉え、社会がある範囲の不都合の克服のための研究を政治学に求めており、政治学の任務はその種の研究を進めることだと考えれば、私たちは、そのためにまず、その不都合の範囲を確定しなければならぬことになる。ところで、この範囲は、政治学の伝統および社会通念上、「国家」をめぐる生じる不都合に限られてきた、と考えられる。したがって、工学としての政治学がその任務を十全に果たすためには、その前提として国家概念を明確かつ一義的に規定する必要がある。政治学においては、国家概念は以上の目的に対する道具の役割を担っている。したがって、それは、つぎのように規定されるのが適当だと考えられる。

提言Ⅱ 「国家」という言葉は、「一定範囲の人々の行動が一定の枠のなかで行なわれる状態を生起させることをそれ特有の目的とする社会的な装置」を、そして、そのみを指し示すために用いることにしよう。⁽¹⁾

この概念規定は、明確かつ一義的であるばかりでなく、「国家」という言葉の従来からの用語法にもよく合致する。⁽²⁾ また、そうであることによって、工学間の社会的分業の体制に関する社会通念にも、よく合致するものとなっている。

装置としての国家がその目的を実現するためには、「その範囲の人々に対して、彼らがとるべき行動（作為、不作為）を示し、それに反する行動をとる者には特別の不利益を与えることによって、それに反する行動を排除する」という仕事を実行する必要がある。これが「国家に特有の仕事」⁽³⁾である。それは、具体的には、つぎの二つの措置を講ずることによって実行される。より一般的な措置は、「その範囲の人々一般を対象としてルールを設定し、それを維持する」というものである。また、場合によっては、「その範囲内の特定の人（々）を対象として命令を発し、その人（々）に特定の具体的な行動を無理にでもとらせる」という措置がとられることもある。

これにくわえて、国家は、以上の仕事の準備作業（条件整備）であるさまざまな仕事をいっしょに実行している。そのなかでも歴史的にとりわけ重大な意味をもち、人々の注目を集めてきたのは、集団としての主権者にとっての対外関係調整の仕事であった。

この提言のように国家を規定すれば、その論理的帰結として得られる副次的な諸概念を使って、一で指摘した「国家」という言葉の他の三つの指示対象を、つぎのように明確かつ一義的に確定することができる。その副次的な概念とは、私たちが装置としての国家との関連で占める可能性がある異なる三つの立場、すなわち、①装置の使い手、②装置の仕事の対象、および、③装置の部品である。特定の一個人が特定の国家との関連でどの立場を占めることになるかは、その人の置かれている環境によって決まる。

国家が設定するルールによって枠づけを受ける行動の主体、いいかえれば国家の「仕事の対象」である人々はふつう《国民》と呼ばれる。受範者だという点に注目して、この人々を《臣民》と呼んでもよい。これは、一で指摘した「国家」という言葉が指し示すいくつかのものの中の①一定範囲の人々の集まりに当たる。ルールの設定と維持の結果生まれる、一定範囲の人々の行動が一定の枠のなかで行なわれる状態すなわち秩序は、国家という言葉が指し示すものの④の社会関係に当たる。この状態の実現すなわち秩序の維持は、装置としての国家の「使い手」である人々

が装置をそのように作動させた結果として達成される。この人々は、国家という言葉が指し示すものの③の人々の集まりに当たる。それは、ふつう、《主権者》と呼ばれる。国家という装置を使うという行動に注目した場合には、《有権者》と呼ばれる。また、国家は「社会的な」装置であるので、生身の人間を「部品」として構成される。この部品の立場にある場合、人々は《公務員(最広義)》と呼ばれる。

ここに示した国家の概念規定は、あくまでも一つの提案に過ぎない。その基礎には、日本語の用語法という事実の検討が含まれているが、提案自体はその検討結果そのものを述べようとしたものではないから、その意味での真偽判断の対象にはならない。また、その基礎には、常識的、一般的に「国家」と呼ばれる社会的存在の属性についての事実分析が含まれているが、提案自体はその分析結果そのものを述べようとしたものではないから、その意味での真偽判断の対象にもならない。⁽⁴⁾それは、社会通念上政治学の分担だと考えられる不都合の範囲を確定する道具として構成されたものである。したがって、それについて論じ得るのは、その道具としての適不適のみである。

この適不適は、この提案のように国家を規定し、その国家をめぐる生じる不都合の克服のための研究を行なうことによって、現実政治の諸問題がうまく政治学の視野のなかに収まるかどうか、を基準にして判断することができる。また、そのように国家を規定することの論理的帰結として得られる副次的な諸概念が、現実政治の諸問題の検討にどの程度有効かによっても判断することができる。この実際の判断は、読者諸氏におまかせするほかないが、その判断材料には、つぎの拙稿をご利用いただきたい。

- ① 「政治における試行錯誤の機会——もうひとつの民主主義論」(石川忠雄教授還暦記念論文編集委員会編『現代中国と世界——その政治的展開』(慶應通信・一九八二年)……民主主義を国家という装置の使い勝手の問題として規定し、その使い勝手悪くしている諸要因とその改善方法を論じたもの。② 「投票行動の分析と政治の改革」(『法学研究』第五〇巻第一二号)

選挙制度を、国家という装置にその使い手が仕事の内容を指示する仕組みと捉え、その指示が使い手の思う通りに伝わらない原因を論じた論文。③「議員定数配分の是正と民主主義」（『法学研究』第五八巻第四号、五号）および「議員定数配分と民主主義」（『判例タイムズ』五六一号）……前記論文と同じ文脈で、いわゆる一票の較差を使い手の指示が装置に思う通りに伝わらない原因と捉え、その克服の理論と具体的な方法を論じた論文。④「政治的選択の制度と平和」（『平和研究』第三号）……前記論文と同じ文脈で、人や党（すなわち政策群）を選ぶ間接民主制の選挙の仕方を、使い手の指示が装置に思う通りに伝わらない原因と捉え、その克服の方法を、争点単位の選択を可能にするイニシアティブ、レファレンダムと関連づけて論じた論文。⑤「法解釈と政治」（『法学研究』第五九巻第八号）……判事・検事・弁護士・法律学者（さらには日常の業務遂行の過程で公務員）が行なう法解釈が、その方法的立場の違いによって、使い手の指示が装置に思う通りに伝わらない原因になりうることを指摘し、民主主義の立場から容認できる法解釈の仕方を論じた論文。

さらに、以下の議論も、その判断材料に加えていただきたい。以下では、以上に明らかにした諸点——装置としての国家に特徴的な目的と仕事、一般に「国家」と呼ばれる社会的な装置が実行する仕事の二区分、装置としての国家の使い手・仕事の対象・部品の区別——を基礎にして、国家が定めるルールに関しての新しい区分の仕方を提示してみる。この区分は、装置としての国家の特異性を具体的に明らかにするのに役立つと同時に、たとえば、いわゆる国家のあるべき守備範囲をめぐる議論に一つの基準を提供したり、議員定数配分是正の要請に応えるべく法の種別に対応した機能別の議会の設置という構想を示唆するなど、現実政治の諸問題の解決に有効な方向づけを与える可能性もっている、と考えられる。

(1) この「範囲」は、国家の定義のなかで具体的に示す必要はない。それがどのような範囲であろうと、ある範囲の人々の間にこの状態が生まれていけば、それを生起させている社会的な装置を「国家」と呼んだらよい、というのがこの提言の趣旨である。特定の国家がどの範囲の人々を実際にその仕事の対象にするかは、歴史的、文化的な諸要因が決めることである。

この「状態」は、いいかえれば、「一定範囲の人々の間から、その装置が求める行動に反する行動（作為、不作為）が排除

された状態」である。

この提言は、装置を単一目的型の単位で、つまり対象がハイブリッドの場合にはそれを個々の通常型に分けて捉え、ある装置が現に実行する多様な仕事群が直接生起させる各種の状態のなかで、その装置が実行する他のいかなる仕事の条件にもなっていない状態、すなわちその「装置に特有の目的」のみに注目している。装置がそれに特有の目的を実現するための準備作業の過程で生起させる各種の状態は、その装置の種別を確認する場合には意味をもたない。(参照二(ロ))

(2) 「よく合致する」が「完全に合致する」わけではない。すなわち、この提言によれば、この目的を実現するための仕事を実行する装置が存在すれば、それがたとえふつうは国家が存在しないとされる原始社会においてであろうと、それは「国家」と呼ばれることになる。この意味で、この提言は、社会通念に基礎を求めながら、その拡張を求める。それは、工学としての政治学が分担すべき、社会通念上「国家」と呼ばれる装置をめぐって生じる範囲の不都合の理解が、ふつうは「国家」と呼ばれない歴史的存在をも含めて、提言にある目的を実現するための仕事を実行するすべての装置を研究対象とすることによって、よりよく進展すると考えられるからである。

(3) 国家の場合、この仕事は、二(ロ)で明示した意味での「装置に特有の仕事」として実行されるところに特徴がある。他の種類の装置でも、それに特有の目的を実現するための「準備作業」のなかでは、このような内容の仕事を行なうことがあるが、準備作業に注目したのではそもそも装置の種別をつけることが出来ない点は、二(ロ)で指摘した通りである。

(4) 日本語の用語法という事実の検討と、一般に「国家」と呼ばれる社会的存在の属性についての事実分析の結果は、本稿の提案の基礎である。したがって、もしその分析結果が本稿のそれと別の形で出ていたとすれば、提案がこのような内容になっていたかどうかは分からない。その意味で、本稿の提案の基礎にある事実分析の結果の真偽は、十分に吟味する必要がある。

五 国家と法

国家に特有の仕事は、一般的には「一定範囲の人々を対象とするルールの設定と維持」である、ということができ
る。「ルール」とは、一定範囲の人々に対して示され、その人々の行動がそれに沿ったものであることを奨励し、そ

れから外れることを排除する旨定める枠（行動の指針、準則）のことである。このルールのなかで国家が設定するものが、ふつう「法」と呼ばれる。国家に特有の目的の実現は、命令（参照三(四)④）や行政指導などによる場合もあるが、原則として、法の設定と維持の活動を通じて行なわれる。

ところで、国家が設定し、通常「法」の名称で呼ばれているルールのなかには、国家に特有の仕事の実行の過程で設定されるルール以外のものが混じっている。なぜそれ以外のルールが同じく国家によって設定され、また法と呼ばれるかには、二つの理由がある。

その一は、国家に「特有の仕事」の実行には一連の条件整備の作業（準備作業）が必要であり、その作業自体がルールの設定と維持を通じて行なわれるからである。その二は、国家のハイブリッド化と関係がある。すでに指摘したように、国家は、その仕事の対象である人々に対して圧倒的な強制力をもつ。そのため、国家のその能力を、社会通念上「国家」以外の名称で呼ぶのがふさわしい他の種類の装置に特有の目的の条件整備に流用しようとする人々が出てくる。この場合でも、一般にその装置は依然として「国家」と呼ばれる。しかし、装置の種別からすれば、それはもはや国家ではない。この、国家にあらざる《国家》の仕事は、国家に、《国家》の仕事に人々が協力するよう強制するルールを設定させることを通じて実行されることになる。この場合の国家によるルールの設定と維持という作業は、《国家》の仕事から見ればその準備作業であるに過ぎない。

したがって、「国家」と呼ばれる装置が設定するルールは、装置とそれが実行する仕事の観点からは、すべて同質のものとして一様に扱ってよいものではない。それは、基本的には、①装置としての国家に「特有の仕事」の実行の過程で設定されたルール、②その実行に必要な各種の準備作業の遂行の過程で設定されたルール、③他の種類の装置（《国家》）の目的実現のための準備作業として設定されたルール、の三つの種類に区別して理解することが必要である。この区別のそれぞれにおいてルールが規制する行動の主体は、すでに指摘した、国家との関連で人々が占める三つの

立場（装置の使い手、装置の仕事の対象、装置の部品）に対応させて理解すると分かりやすい。

以下では、ここに指摘したルールの基本的な区分にもとづいて、現在の日本における主要な実定法規を分類してみる。当然のことながら、同一の法規が二つ以上の分類に属したり、法規の限られた一部のみ注目して法規名をあげた項目もあることは断っておく。また、以下において用いる「規制」という言葉は、「ルールによる枠づけ」という意味であって、人々の実際の行動がルールの定める行動の枠のなかで展開されるよう、それを奨励したり排除したりする働きの双方を指す。

① 装置としての国家に関する基本的な事項を定めるルール

a 装置の仕様（装置の目的と仕事の大筋、造りと使い方、使い手・対象・部品、以下の諸ルールの基本原則など）を定めるルール＝

憲法、国籍法、領海法。

② 国家の「装置の種別の根拠となる仕事」の実行の過程で設定されるルール

b 装置が維持しようとする「行動の枠」を定めるルール＝

「対象」の立場に立つ人の、同様の立場にある別の人に対する行動が規制の対象。……このルールの設定によって国民間のあるべき状態（権利義務関係）が確定する。

刑法、軽犯罪法、売春防止法、道路交通法、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律、銃砲刀剣類所持等取締法。

覚せい剤取締法、労働基準法、労働組合法、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律、中小企業基本法、銀行法、保険業法、証券取引法、農業基本法、農地法、農業協同組合法、鉱業法、特許法、著作権法、民法、借地法、借家法、商法、手形法、小切手法。
教育基本法（第四条①義務教育）。

② 国家の「装置の種別の根拠となる仕事」の実行に必要な各種の準備作業の遂行の過程で設定されるルール

c-1 装置の使用（操作）、改造・廃棄の仕方を定めるルール

「使い手」の立場に立つ人が、仕事を実行させるために装置に指示を与えたり、仕事をよりよく実行できるように装置を改造したり、不必要になった装置を処分したりする際の行動、および、使い手以外の立場に立つ人の、以上に影響を与える行動が規制の対象。

公職選挙法、政治資金規制法、地方自治法。

c-2 装置の維持・管理、保守（点検・整備）、保全の仕方を定めるルール

「使い手」や「部品」の立場に立つ人が装置の仕事実行の能力を仕様通りに維持するためにとる行動や、装置に対する破壊的な働きかけ（行動）が規制の対象。

会計検査院法、国家公務員法（第三条②）人事院、検察審査会法、所得税法、法人税法、相続税法。

公職選挙法、国有財産法。

刑法（第七七条内乱罪、第八一条外患罪）、破壊活動防止法、自衛隊法（第七八条）。

d-1 装置の造りのあり方を定めるルール

「部品」の立場に立つ人が仕事を実行するために行なう行動の、同様の立場にある別の人との関係の側面が規

制の対象。……部品の立場に立つ人の行動を相互に関係づけ、いくつもの部品を集めて単一のシステムを構成するためのルール。

皇室典範。国会法。

内閣法、国家行政組織法、国家公務員法、検察庁法、会計検査院法、警察法、自衛隊法。

裁判所法、裁判官弾劾法、裁判官分限法、司法試験法。

地方自治法、地方公務員法。

d-2 装置の作動（仕事の実行）の仕方を定めるルール¹¹

「部品」の立場に立つ人が仕事を実行する際の行動、および、部品以外の立場に立つ人の、それに影響を与える行動が規制の対象。……国家機関の公権力の発動の仕方を律するルール。

国会法。

財政法、地方財政法、会計法、国税通則法、国税徴収法、地方税法。

検察庁法、会計検査院法、警察官職務執行法、自衛隊法、土地収用法、国家賠償法、行政不服審査法。

労働関係調整法、特許法、著作権法。

刑事訴訟法、少年法、監獄法。行政事件訴訟法。民事訴訟法、家事審判法、民事調停法、民事執行法。弁護士法。

e 装置の対環境（外）関係の調整の仕方を定めるルール¹²

この種の活動は、理論的には、環境の境界を画定する基準となる集団の定め方によって、つぎの三つに区分される。すなわち、①装置の「使い手」集団を基準とするもの、②装置の仕事の「対象」集団を基準とするもの、

③装置自体を基準とするもの、がそれである。……民主国家においては、事実問題としては①と②を区別するこ

とは難しい。「使い手」集団の存続と自律性の確保を目的とする①はかならず実行される。③は、c. 2に分類した方が理解しやすい。

規制の対象となる行動の主体は、「使い手」「部品」「対象」のすべてを含む。

刑法（第八一条外患罪）、破壊活動防止法、自衛隊法。

日本国とアメリカ合衆国との間の友好通商航海条約、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約。

消防法、自衛隊法（第八三条災害派遣）、河川法、公害対策基本法。

③ 他種類の装置に特有の目的の実現のための準備作業として設定されるルール

f 装置（ただしこの場合は《国家》）が実行する仕事によって実現されるべき物的、社会的状態を確定し、その実現のために人々がとるべき行動、とるべからざる行動を定めるルール¹¹

規制の対象となる行動の主体は、おもに、国家の仕事の「対象」と《国家》の部品である。

道路法、都市計画法、建築基準法、自然環境保全法、教育基本法、学校教育法、健康保険法、厚生年金保険法、雇用保険法、国民年金法、国民健康保険法、生活保護法、児童福祉法、老人福祉法、原子力基本法。

六 おわりに——国家の特異性、政治学の構成

「国家」という概念は一義的な明確さをもっていない。それにもかかわらず、工学としての政治学が分担してその克服にあたるべき不都合の範囲は、社会通念上「国家」をめぐるそれに限られている。本稿が冒頭において

「国家とはなにか」と問いかけたのは、その範囲の確定なくしては工学としての政治学が成立しえないからである。本稿は、その間に答えるために、まず国家という概念が多義的であることを認め、その上でそれが指し示すものの一つを選んでそれがなにかを明確かつ一義的に特定し、つぎに、それとの関連でそれが指し示す他のものを明確かつ一義的に確定するという手続きをとった。

議論の出発点に選んだのは、国家機関としての国家、いいかえれば「社会的な装置としての国家」である。私は、その意味での国家を、装置の種類の根拠となる仕事か「一定範囲の人々を対象とするルールの設定と維持」である装置と規定することが、「国家とはなにか」と問うたはじめの方法論上の目的によく合致すると考える。この立場に立てば、通常の国家概念が指し示す他のものは、その装置の仕事の対象、対象の間に生起する仕事の効果、その装置の使い手として、明確かつ一義的に確定できる。くわえて、私たちが、社会的な装置としての国家との関連で、異なる三つの立場（装置の使い手、装置の仕事の対象、装置の部品）を占める可能性があることも指摘できる。

以上は、はじめの問に対する明確な答である。論理的には、これ以上の説明は不必要に思える。あとは、その国家概念とそれが含意する他の諸概念などを道具に用いると、現実政治に生じる各種の不都合が、どこまで、またどれ程度まで把握でき、また分析できるかを検討し、本稿提案の道具としての適不適を判断すればよいことになる。

ところが、本稿で示した類の答に対する効果的な反論だと一般に信じられている議論があるので、それに論評を加えておく必要があるだろう。それは、国家以外の組織もルールの設定と維持を行なっているではないか、というものである。たしかに、会社にも従業員規則などのルールがあるからである。

本稿の提案は、国家概念は可能な限り社会通念上のそれに合致するのがよい、との前提に立って作られた。したがって、反論が、従業員規則の例をあげ、提案が社会通念上明らかに「国家」とは考えられないものまで含むのではな

いか、との疑問を投げかけたということは、一見きわめて重大な事態に見える。しかし、結論的にいえば、この疑問は反論にはなり得ない。

私の提案は、「装置の種別の根拠となる仕事」としてルールの設定と維持を行なう社会的な装置を「国家」と呼ぼう、というものである。つまり、国家を特徴づけるルールはルールであればなんでも構わない、といっているのではない。それは、上記の国家が設定するルールの種類分けでいえば、①の「装置の仕事の対象の立場に立つ人の、同様の立場にある別の人に対する行動」を規制の対象とするルールのみである。この種のルールは国家以外の組織は設定しない。そもそも、国家以外の組織は、それに特有の仕事の実行に行動規制の対象としての一定範囲の人々（国家にわたっての国民）を必要としない。この種のルールを設定し維持している組織があればそれは「国家」と呼ぶべきものだ、というのが本稿の主張である。

ちなみに、②の装置の使用・保守保全・造り・作動・対環境関係の調整の仕方を定めるルールは、国家以外の装置であっても、それが社会的な装置である以上なんらかの形でかならず設定している。たとえば、会社の従業員規則は、主として、人々が部品として仕事を実行する際の行動を規律するルールである。国家の場合、これに相当するのは国家公務員法である。それは、国家に特有の仕事を実行するための準備作業であるにすぎない。二(四)で指摘したように、ある装置が実行する仕事のなかには、その装置の種別の根拠となる仕事にわたっての条件整備の仕事（準備作業）も含まれるが、それをその装置の種別の根拠となる仕事そのものと混同してはならない。本稿のようにルールの種別をはっきりとつけた上で立論すれば、上記の反論が成立しないことは明らかである。

本稿の提案は、政治の定義とはつぎのような関連にある。

政治の定義は、政治学の研究対象を画定する役割を果たしている。その必要性は、研究対象の画定が一つの学合

理的な構築の基礎である、というところにある。したがって、政治学にとって、研究対象が他の手段をもって画定できれば、政治の定義はかならずしも必要不可欠というわけではない。

政治学を一つの工学と捉えれば、その研究対象は、それが工学として分担する範囲の不都合の克服に役立つと考えられるありとあらゆる事象、と規定することができる。（より正確に言えば、その状態の変化が、その範囲内の特定の不都合の存在と解消に対応すると考えられる類の事象すべてを被説明変数とし、それと関数関係にあると思われるすべての事象を説明変数とする、ということである。参照、根岸「工学に欠けるもの」二二—二三頁。）この範囲は、本稿で提案した装置としての国家の定義によって、明確かつ一義的に画定することができる。その意味では、政治の定義を行なう必要はない。しかし、政治学の伝統にしたがってそれを行なうならば、それはつぎのように規定することができる。

「政治」とは、人間の諸活動のうち、社会的な装置である「国家」とかわりをもつ部分のことである。いいかえれば、装置としての国家の設立や転覆、国家を活用してのもろもろの目的の実現などに、それを促進したり、抑制したりする形で、意図的にまたは無意識的にかかわっている活動が政治である。

本稿の提案にしたがえば、私たちに、装置としての国家をめぐる生じる不都合の一覧表を作成することが可能になる。前節に示した法の区分は、国家をめぐる生じる不都合の基本的な区分である、とも考えられる。もしこの一覧表が完備すれば、工学としての政治学が実際の政治問題に対処する仕方は組織立ったものになり、疎漏のないものになるはずである。¹⁾

(1) この一覧表作成の部分的な試みとしては、根岸毅「日本における『行政責任』の文脈」（『行政責任の明確化に関する調査研究報告書』（行政管理庁・昭和五七年三月）を参照のこと。

この一覽表にもとづけば、工学としての政治学の構成は、内科・外科・小兒科・産婦人科などからなる医学の構成に近いものになるであろう。また、政治学のカリキュラムも、それに沿った形で組織的に構成できることになろう。

(昭和六一年七月一七日・脱稿)