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

Title	政治的多元主義と政治
Sub Title	Political pluralism and politics
Author	萬田, 悦生(Manda, Etsuo)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1988
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.61, No.12 (1988. 12) ,p.91- 115
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	多田真鋤教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19881228-0091

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.

政治的多元主義と政治

萬田悦生

一、社会統一の二つの意味
二、政治の世界
三、マキヴァーの民主政治論
四、バーカーの「全体」概念
五、多元主義と政治の世界の消滅

一、社会統一の二つの意味

R・M・マキヴァーとE・バーカーによって主張された多元主義的国家論が、特定の目的を遂行するために組織された一結社として国家（state）を捉えたことは知られている。彼らが国家をそのようなものとして捉えたのは、国家も他の様々な結社とともに、国民共同社会（national community あるいは nation）のある必要性を表わすものであり、従ってまたその社会に貢献すべきものとみなされていたからである。

マキヴァーとバーカーの多元主義的国家論においては、この国民共同社会の観念がなかなか重要な意味を持っている。マキヴァーによれば、「人々がともに住んでいるところではどこでも、彼らはある程度ある種の共通な特性―風習、伝統、話し方等々を発展させる」ものであって、このような「際立った共同生活の刻印と結果」を示すものが共同社会である。[1] このような社会が重要なのは、それが人々に究極的な統一を与えているからである。「いかなる機構も、いかなる政治形態も、社会統一を保証することはできない。究極的な統一は、人々の連帯にあるのであって、国家の権力にあるのではない」とマキヴァーは述べて、それ自体は組織ではないが、組織の源であり母体である共同社会に、そうした統一を求めているのである。[2]

バーカーの場合も同様である。彼は、「ある領域を包含し、それ自体の内部に特定目的を追求する多様な社会を包み込んだ、全目的を包括した人間集団」として国民共同社会を捉え、人種や血統の面では多様なその社会を統一するものとして、共同の歴史によって培われた共同の思考と感情、及びこれからもともに生きようとする共同の意志をあげているのである。[3] バーカーによれば、個々の結社が効果的に活動するためには、そのような結社の母体としての役割を果たす「全般的な社会的結合」が存在しなければならず、そのような結合を示しているのが、国民共同社会である。[4]

マキヴァーとバーカーが国民共同社会の観念を強調するのは、多様な結社活動の基底にこの社会を置くことで、様々な結社がそれぞれの目的を追求しながらも相互に分裂せず、統一体のなかに組み込まれているということを表示するためであった。国民共同社会と結社をこのように関係づけることは、結社の自由な活動が、国民共同社会の自由な発展と結びついているということを示すことにもなるのである。

それでは一結社として捉えられた国家は、国民共同社会のなかでどのような役割を果たすものなのか。マキヴァーは国家についてこう定義する。「国家とは……強制力を授与された政府の公布する法を通して行動し、一定の領域を画された共同社会のなかで、社会秩序の普遍的で外的な条件を維持している結社である。[5]」また次のようにもいう。

「国家は、社会秩序を維持し、発展させるための土台となる結社である。この目的のために、国家の主要な制度は、共同社会の統一的な力を授与されている」[6]。

バーカーにとっては国家とは、「法的に組織された、単一の法的結社の側面を表わしている」国民共同社会のことであり、また「永続的な法秩序の体系を作成し、守らせるという、単一の法的目的のために」存在している結社のことである[7]。そして国家が確立しようとする「法の支配」とは、一定の範囲を画された外的行為を行なうための、あるいは行なうことを差し控えるための秩序のことである[8]。バーカーによれば、「国家が威圧あるいは強制の方法を用いる」のも、右のような国家の目的から必然的に出てくる結果にほかならない[9]。

要するに国民共同社会は、マキヴァーの場合にも、バーカーの場合にも、多様な目的を内に含みながらも、自ずと人々に連帯感や統一感を与え、共同の感じ方や考え方を育んでいる包括的な社会である。そして国家は、そのような社会によって支えられ、動かされる一方で、その社会に外的で普遍的で永続的な行為に関する秩序を与えることで、その社会の発展に貢献している結社として捉えられている。このようなマキヴァーとバーカーの主張を他の表現に移し変えると、国民共同社会は、多様な目的追求活動を統べている紐帯として、またそうした活動の集積、調和として存在している社会であるが、そのような紐帯や集積の全てを、誰か特定の者が意識的に作り出してはいないという意味で、それは自然的な統一体と呼ぶこともできよう。これに対して国家は、外的で普遍的で永続的な秩序を意識的に作り出すことを自らの任務としているのであるから、それは、国民共同社会の意識的統一のために存在している団体であるということができよう。

国民共同社会が、右の意味で自然的に統一される面と、意識的に統一される面の両面を持っているということは、マキヴァーとバーカーの国家論から論理的に導き出されてくる帰結であるが、両者ともこの統一の二つの意味の違いについて、特に識別していたとは思われない。後述の通り、多元主義的国家論は、二つの統一のうち、国民共同社会

の意識的に統一される側面について十分な考察を加えなかった。またアメリカで発達した多元主義は、国民共同社会にそのような側面があることを明白に否定した。本稿においては、国民共同社会の意識的に統一される側面に焦点をあてながら、それが政治的多元主義においてどのように取り扱われてきたのか、またその取り扱い方が政治理論の上でどのような意味を持つものであるのか、という問題を検討してみたい。

二、政治の世界

今日国家活動のあり方や政府による規制の是非が問われるとき、その根底にあるのは、右に述べたような統一に関する問題である。周知の通り第二次世界大戦以後、資本主義的市場経済のもたらす富の不均衡を是正するため、国家による配分機能が強調されるようになったが、それは見方を変えれば、国民共同社会における自然的な統一や調和よりも、政治による意識的で人為的な統一を強化する道が取られたということである。そのような方向は例えばR・H・S・クロスマンが、マルクス主義と対比しながらイギリス労働党の行き方を述べた次の言葉のなかによく示されている。「労働運動の真の目的は、どんな場合にも、労働者階級による権力の劇的な奪取ということではなくて、国民共同社会を社会主義的な権利と価値の形態へと変えて行くことである。……闘争を欠くべからざるものとみるマルクス主義的な教義を疑う労働党は、次のような立場を固く保持している。すなわちイギリス国民は、集団的な良心の働きにより、経済権力を公的権威に従わせ、社会変化に内在している対立を善導するよう説得され得るものとする立場である。」(10)

このような考え方の背景にあるのは、経済権力の自由な行使が、私的所有の無制限な拡張と、貧富の差の著しい拡大を生み出しているという見解である。言い換えればそれは、経済権力の自由な行使が、国民共同社会の自然な調和

や統一を妨げているという見方でもある。そこで民主主義的な制度のもとで、国民的合意を表明している政治権力に信頼を置き、政治権力によって経済権力をコントロールする道が求められることになる。こうして例えば、福祉政策、計画経済、所得政策といった、様々な形での国家規制が増大するに至った。換言すればそれは、政治による国民共同社会の意識的統一が推進されたことを意味している。

しかしこのような国家規制の拡大に対しては、今日次第に強力な反対論が展開されるようになってきている。例えばF・A・ハイエクは、多数派の無制限な権力行使を容認し、政治の領域を拡張しようとする行き方を設計主義的合理主義（constructivist rationalism）と名づけ、その特質を、一切の文化事象を意図的なもくろみ（deliberate design）の産物として扱おうとするところに求めている。[11] ハイエクによれば、この設計主義的合理主義と対置されるのが自由主義であるが、それは、支配者に対する不信感から政府の権力に制限を課したところ、そこから誰も予期し得なかった有益な成果が生じたため、その成果を拡大し、一般化しようとするところから生じたものである。[12] この意味での自由主義は、人々が相互の利益のために平和的に共存する可能性を拡大する点で、設計主義的合理主義をはるかに凌駕するものとハイエクはみる。そしてそのような成果は、意図的なもくろみによらない、自発的な社会秩序のもたらしたものなのである。[13]

政治の領域の拡張に対する反対論者としては、さらにR・ノジックの名前をあげることができる。彼は、国家の役割を拡大することで配分的正義を正当化しようとする試みに対して批判を加え、次のように述べている。「自由な社会では、様々な人々が種々の機略を操っている。人々の自由意志に基づく交換と行動から、新たな保有物が生じてくる。人々が誰と結婚するのかを選択している社会では、相手の分配というものが存在していないのと同様、分け前の分配とか配分ということも存在しない。関係諸個人が下す資格のある決定があるのであって、全体的な結果は、そうした多くの個人的決定の所産なのである。[14]」

要するにハイエクもノジックも、政治的目的や国家による規制よりも、個人の権利や資格を優先させ、国民共同社会の秩序も、可能な限り権利や資格に基づく諸個人の自由な行動や決定の集積として、従ってそういう意味で、自然発生的で自発的な秩序として形成されるのが望ましいと考えているのである。このような考え方を、本稿で展開しようとしている概念を用いて述べれば、両者ともに国民共同社会の意識的統一よりも、自然的統一の方を重視しているということができる。

統一にこの二つの違いがあることを認め、それぞれの意味やその相互関連を問うことは、社会秩序の性格を解明するためにも、特定の政治理論の位置づけを明らかにするためにも、必要なことであると思われる。そのような視角を踏まえた分析の必要を示唆しているのは、R・バーカーの所説である。彼はハイエクの自由について論じた個所で、次のように述べている。

彼は個人の自由を擁護していると主張したけれども、実際に彼が擁護していたのは、特定の社会の内部で、その拘束や習慣や階層制に服している諸個人の自由であり、政府による強制のなかで、人間関係に関する秩序正しい行為の構造を維持するのに必要とされるもの以外の、強制からの自由であった。選択は、一方における個人の自由と、他方における一律性との間にあったのではない。むしろそれは一方において、国家の強制権力によって維持される、強制的で硬い一律性と、他方において、社会的な習慣や階層制によって維持される、非公式的で軟らかい一律性との間にあったのである。[15]

R・バーカーのこの説明に補足を加えれば、国家権力の維持する一律性が強制的で硬いものになるのは、一定の中心から意識的に国民共同社会全体の統一が図られるからであり、社会的なものの維持する一律性が非公式的で軟らかいものになるのは、諸個人や諸団体の任意の諸活動の結果、集積、あるいは調和として、自ずと統一が生み出されるからである。またこの二つの一律性や統一は、社会秩序を維持する上でともに必要であり、相互に関連し合っていて、それぞれの在り方が、他方の在り方に対して決定的な影響を及ぼしているのである。

先に触れた通り、国民共同社会の統一に二通りの意味があるということは、マキヴァーとバーカーの国家論のなかに含まれていた考え方である。しかし両者とも、その考え方を十分に展開し尽くしているとみることはできない。例えばマキヴァーは、種々の社会形態について説明している個所で、地域社会、都市、村落、国民共同社会、部族といった共同社会にみられる「全面的統一」と、家庭、教会、政党、階級、企業といった結社にみられる「部分的統一」を区別しているだけである。[16] 本稿で述べてきた概念に従えば、さらに踏み込んでこの全面的統一を、意識的、人為的になされる統一と、自発的、自然発生的になされる統一とに区別しなければならなくなるが、マキヴァーはそうした必要性について直接言及しているわけではない。

またバーカーが、「社会的結合」とか「国民共同社会全体」という言葉を使う場合、それは、意識的、人為的に構成された結合や全体ではなく、自発的、自然発生的にでき上がったものを意味している場合が多い。例えば彼は、国民共同社会を定義して次のように述べている。「それは多数の目的（経済的、宗教的、教育的等）のために、また内に含んでいる多数の組合や協会や団体（例えば労働組合、フレンド会、英国学術振興協会等）を通して、存在し活動する。そしてそうした組合や協会や団体は、よせ集めると国民社会あるいは国民共同社会全体を構成することになる。[17]」このような意味での全体を維持するためには、政治的に統一された人為的な全体も必要となるはずであるが、バーカーもやはり、そのことについては直接触れてはいないのである。[18]

国家の目的が限定されたものであることと、国家が国民共同社会に支えられ、それに貢献しなければならないものであることを明らかにしたのは、多元主義的国家論の大きな功績といえる。しかし多元主義的国家論の論旨に従えば、国家が国民共同社会に貢献するといっても、それは究極、間接的にそうするのであって、直接的にではないはずである。直接的には国家は、外的で普遍的な秩序のとれた社会を作り出す。そしてそのような限られた（人間に必要な全ての目的を提供するものではないという意味で限られた）「全体」社会を維持することを通して、間接的に国民共同社会に奉

仕しているのである。従って国家活動の直接の目的になっているのは、右の意味での社会であり、それは意識的、人為的に全体を創出・維持し得るという意味で、前に述べたバーカーの国民共同社会全体とは異なるものになるはずである。

マキヴァーとバーカーの国家論は、この意識的に創出・維持し得る社会を暗示する際、それをあまりにも強く国家の強制力と結びつけてしまった（注5、6、7、8、9参照）。この社会が国家の強制力によって保証されていることは確かであるが、しかしそうなる前にその社会は、国家の成員によって認識され、市民に共通の世界になっていなくてはならない。換言すればそれは、国家の強制力を委ねられた政府のみの手で、恣意的に創出・維持される社会であってはならない。そのことを明らかにするためには、マキヴァーもバーカーも、この社会が国家の活動の直接の目的となり、それを導くものであることを、もっと明瞭に語る必要があったと思われる。

マキヴァーとバーカーに従えば、様々な結社は、それぞれ固有の目的を追求しているのであるから、見方を変えれば、結社活動は、人間相互間の相違面を表わすものとみることができる。そしてこの相違面を統べるものとして、国民共同社会という、自然に形成された共通な世界が置かれていると解される。しかし人間相互間の相違を統べるためには、そのような世界のほかにもう一つ、意識的に形成・維持される共通な世界が必要となる。それが政治の世界にほかならない。社会秩序を維持するためには、この性格を異にする二つの共通の世界を持たなければならないが、多元主義的国家論は、その間の道理を適切に示してはいないように思われる。

多元主義的国家論は、国家の役割を限定しようとするあまり、それを殆ど政府と同一視できる地点にまで縮少した。このような立場が行き過ぎると、普遍的な広がりを持った政治の世界が見失われ、政治は政府の強権と不可分なものとみなされるくらいに矮小化されてしまう恐れがある。言い換えれば、政治は強権的な性質を身につける代償として、市民共通の世界を作り出すという任務を放棄するということにもなりかねないのである。

勿論、それがマキヴァーとバーカーの国家論が取る、不可避的な方向であるといっているのではない。政治が政府の行為と同一視されるのではなく、むしろ政府の行為の目標となるような、そういう政治の世界を導出することは、理論的に考える限り、多元主義的国家論にとって決して不可能なことではなかったはずである。しかしマキヴァーもバーカーも、敢えてそのような労を取ろうとはしなかった。そのことが彼らの理論にどのような不整合をもたらしているのか、次にその問題について検討してみよう。

三、マキヴァーの民主政治論

マキヴァーとバーカーの国家論では、国家と国民共同社会が特定の関係を持つところに、民主政治が成立するものとされている。従って、国家と国民共同社会が関連し合うところから出てくる問題点を浮彫りにするためには、彼らの民主政治に関する理論を検討するのが最も効率的な方法である。

マキヴァーの国家論は、国家と国民共同社会を区別するところから出発している。国民国家においては、国家の領域と国民共同社会の領域は重なり合う傾向を示すけれども、その場合には、国家は国民共同社会の政治組織となり、国民共同社会がある意味で自治を行なうための支配組織、制度的装置になっているとマキヴァーはいう。このような支配のための組織や制度とは別に、人々が例えば売買し、礼拝し、また喜んだり悲しんだりする際に、他の人達と取り結ぶ多様な関係があるが、そのような関係の網が社会であり、その社会に一定の区画を施した領域が共同社会である。[19]

マキヴァーによれば民主政治とは、このような共同社会が支配組織としての国家をコントロールすることである。すなわち「民主政治の精神は……共同社会を高めて国家の上に置く法のなかに生きている」[20]と述べて、彼は自由な共

同社会の活動を重視しているのである。この共同社会と国家の関連の仕方について、彼はさらに次のような説明を行なっている。

この共同社会の網のなかに、政府による統制ではない多くの統制と、政治的結社ではない多くの結社と、どのような意味でも国家が作り出したものではない、多くの慣行と行為基準が生み出される。そのような共同社会には、法の背後にある法が、また様々な形で是認された法が発展する。そしてそのような法は、政府が手を着ける前から存在し、政府の法が決して取って代わることのできないものである。このような共同社会の法がまずなければ、国家の一切の法は、空虚な定式になるであろう。慣習は最初の「諸人の王」であり、それは依然として支配している。習俗は依然として規制力を持っている。習慣風俗は依然として繁栄している。政府の作る法は、それらを廃止することも、それらに長く反抗することも、あるいはそれらを深く侵害することもできない。(21)

こうしてマキヴァーは、共同社会において、政治的統制によらずに自主的に生じた生活様式に着目し、それが国家に優越すべきものであることを強調する。マキヴァーによれば、いかに甚だしい全体主義国家であっても、共同社会の生み出した様々な習慣や生活様式を廃止したり、自らがそうしたものの代役を務めることはできない。全体主義的な政府が、共同社会のために道徳や宗教の基準を設定しようとすれば、一時的に社会的混乱を引き起こし、厳しい抑圧を課すことで、共同社会の創造的な諸力を封じ込めてしまうことになる。そしてそうすることで、全体主義的な政府は、共同社会をゆがめ、侵害するが、しかし共同社会を破壊することはできないとマキヴァーは説く。(22)

マキヴァーにとっては、民主政治の確立とは、国家に対する共同社会の優越を確立し、共同社会の権威を政府に及ぼすことである。(23) 共同社会の優越を確保する一つの方策としてマキヴァーが提起するのは、共同社会の体内で育まれた自主的な生活関係を、国家の侵害から守ることである。彼はいう。「共同社会のある種の性質は、国家の介入に対して保護される。共同社会は、国家がこうした性質を規制するのを許さないという態度を鮮明にしている。政府に権力を与えている共同社会は、こうした権力に反抗するある種の権利を保有しており、この点で国家の権力を制限して

いる。この意味で、民主主義国家は常に制限された国家である。[24]」端的にいえば、この意味での民主主義とは、「共同社会の自発的で多様な生活が、国家の調整的で画一的な統制に対して保護されている[25]」状態のことである。

しかしマキヴァーの民主政治論は、共同社会の自発性や多様性を守るために、国家の介入を防止するという、右のような方式だけを主張しているわけではない。むしろ共同の利益の積極的擁護という、国家の介入防止とは違った側面も強調している。彼はこう述べる。「無責任な力を与えられている集団は、それが金持ちのものであれ、貧者のものであれ、あるいは右翼のものであれ、左翼のものであれ、どんなものであっても民主主義的自由を抑圧する。そのような集団はどんなものであっても、共同社会のいたるところに亀裂を生じさせ、全ての集団が、共同社会の業務に等しく参加する道を絶ってしまう。民主政治が存在する限りにおいてのみ、どんな国民や国民共同社会にも、純粋な統一や関係者の統一が存在する。民主政治の形態は、単に何らかの多数の利益ではなく、共同の利益を、あらゆる集団の分裂を生み出しがちな利益の上に置く。[26]」

この「共同の利益」の擁護ということは、マキヴァーが民主政治の本質とみなす、国家に対する共同社会の優越の確保ということとどうつながっているのだろうか。マキヴァーの民主政治論が、一見明瞭さを欠くのはその点である。マキヴァーの説くもう一つの民主政治の方式、すなわち共同社会に対する国家介入の排除ということが、前者の後者に対する優越を示しているということは、誰の目にも明らかである。それは本稿で展開してきた統一の概念を用いていえば、自然的統一を適切に保持している国民共同社会の側面に対しては、国家介入は避けなければならない、ということを意味している。

これに対して右の「共同の利益」とは何を意味しているのであろうか。これは分裂を生み出しがちな利益の上に置かれるものであるから、自発的な諸活動の結果として自ずと生じたものとみることはできない。すなわち、国民共同社会の自然的統一を表示するものとは解されない。「民主政治それ自体が、共同の利益を最終的に組織化したもの

(the final organization) である」（傍点筆者）というマキヴァーの言葉が示している通り、共同の利益とは、自己利益を求めて相互に分裂しそうになる集団的利害や個別的利害を、人為的に調整し、統合する(すなわち組織化する)ことによって生み出されるものとみることができる。本稿の概念を用いると、それは、国民共同社会を意識的に統一することによってもたらされたものと解される。従ってマキヴァーのいう、民主政治と併存している純粋な統一や関係者の統一というのも、自然的に生み出された統一というよりも、意図的、人為的に作り出されたものとみなくてはならない。

要するにマキヴァーが共同の利益の擁護を強調することでいおうとしているのは、国民共同社会には、自然的統一よりも（あるいは自然的統一を生かすために）意識的統一に頼らなければならない側面がある、ということである。しかしながら国家がどのような政治形態を採ろうが、この意識的統一のために働くのは国家である。そうであれば、マキヴァーが民主政治の真髄とみなした、国家に対する国民共同社会の優位が、この場合に果たして貫かれているといえるのかどうかということが問題になる。むしろ共同の利益の擁護を民主政治とみなす限り、国民共同社会に対する国家の優位を認めざるを得なくなるのではないか、という疑問がでてくる。

このような疑問に対する答は、マキヴァーの所論そのもののなかにはなく、それを補強することによってしか得られない。すなわち国家には、政府の機能に集約できるような強制権力の保持者としての側面と、意識的に統一された国民共同社会を自らの活動の目的にしている側面との両面があることを、識別することがまず必要である。そのような区別をつければ、権力保持者としての国家が、権力そのものを目的にするのではなく、右の意味での国民共同社会を目的にし、従ってその社会によって自らの活動を制約されているとき、そこにマキヴァーのいう、国家に対する国民共同社会の優越、すなわち民主政治が出現しているとみることができよう。従って、自然的な統一を持った共同社会と並んで、支配組織としての国家の目的となる、意識的に統一された共同社会を自立させることは、マキヴァーの民主政治論を整合的なものにするためにも、どうしても必要なことであったといえよう。そしてそうすることはまた、

政治を強制権力という狭い分野にのみ局限せず、普遍的な広がりを持った、目的の世界へと解放することにも通じていたはずである。

しかしマキヴァーは、強制権力との結びつきに重点を置いて国家を捉えようとした。そしてそのために、共同社会の自発性や多様性と、国家の強制権力とを対置した。しかし国家の強制権力が、意識的に統一された国民共同社会を、自らの目的の世界として背負っているものとすれば、真に対置されているのは、自発的、自然的に統一された共同社会と、人為的、意識的に統一された共同社会になるはずである。

確かに国家権力はマキヴァーの説くように、調整的で画一的な支配を及ぼすものであるが、しかしそのような性質を持つという理由で、共同社会への介入を拒まれるわけではない。マキヴァーに従えば、共同の利益を創出し、維持するための民主主義的国家権力は認められることになるが、その権力もやはり調整的で、画一的なものであることに変わりはない。従って問題は、国家権力そのものをどの程度認めるか、ということよりも、国家権力の担っている政治の世界に、どの程度の緊要性を認めるか、ということになるはずである。換言すれば、国民共同社会の自然的統一を維持し、発展させるという究極目的のために、国民共同社会の意識的統一をどれくらい推進すべきかという問題こそ、マキヴァーの民主政治論の背後にあった問題である。意識的に統一された普遍的な政治の世界を設定することは、政治が単に政府の行為と同一視し得ない広がりを持つことを示すためにも、また国家の成員が政府の行為を審判する基準を持つためにも、是非とも取られなければならない方向であったといえる。

四、バーカーの「全体」概念

バーカーも、国家に対する国民共同社会の優越を確立するところに民主政治の精髄を認めている点では、マキヴァ

ーと同様である。但しバーカーの場合には、国民共同社会の活動分野と国家の活動分野を区分しようとする発想よりも、国家活動の内容に、国民共同社会の生み出した生活関係や考え方を、取り入れさせようとする思考の方が強い。彼はいう。「共同社会の一般的な考え方が活動する領域は、本質的にまた第一義的に社会の領域であって、国家の領域ではない。このようにいうことは、そうした考え方が国家の領域で作動しないということではない。それはただ、そうした考え方が、いわばもとの領域から移動することで、またもとの領域から置き換えられたり、移し変えられたりすることで、国家の領域で作動する、ということなのである。」[28]

こうしてバーカーは、選挙、議会、行政府、裁判所といった様々な国家機構が、「社会の考え方を記録する」ものになると説く。しかしそういう記録がなされるのとは別の場所で、例えば教会、クラブ、協会、政党、専門職、新聞、パンフレット、本といった社会的諸機関のなかで、あるいはそうした諸機関相互間で、どのような考え方を促進すべきかということの討論が行なわれているともバーカーはいう。[29] 彼によれば民主政治の理念は、このような「討論による統治体制」のなかに、従ってまた「社会的な考え方が所持している方法を、国家と政府の領域へと移し変える」ところに出現するものである。[30]

要するにバーカーは、国民共同社会の諸生活が生み出す様々な内容を、国家や政府に移植するためになされる多様な討論の過程のなかに、民主政治の成立を認めていた。バーカーによれば、民主政治は多数の意志とではなく、この討論の過程と同一視されることで、初めて全体主義と明確に区別できるものになるのである。全体主義が依拠する原理として、バーカーが掲げているのは次のようなものである。（一）、全体は（人種、民族、階級といった言葉で、どのように想定されようとも）、その成員の生活を決定する超越的な存在、ないしは「有機体」である。（二）、全体は、国家と呼ばれる一つの結社のなかで「完全に実現される」か、あるいはそこに全面的に含まれる。（三）、国家はそれ故に、人間の生命と活動に対する完全で唯一の支配力を有している。[31]

ここで確認しておかなければならないことは、バーカーにとっては全体主義国家を支えている「全体」とは、人々の生活を決定する超越的な原理を意味するものとして、あるいは人々の生活が完全に国家に支配されているという、特定の社会状態を指すものとして理解されているということである。

さてバーカーによれば、前述の討論の過程を踏まえている民主主義国家には、次のような基本的な前提がある。つまり諸個人や諸個人の集団は、彼らが様々な見解を自由に表明し、自由に討議した後に、最終的に到達する合意や妥協により、彼らの行動の方向を決定する、というのがその前提である。そしてこの前提に従えば、諸個人に優越した全体が、それ自身の固有の要求を持つということを想定する必要もないし、従ってそうした要求を発見し、実施に移すために、人々の機関として振舞うような、直観力に富んだ知性に頼る必要もないことになる。民主主義的な前提のもとで存在しているのは、単に多数の集団や結社から成る諸個人の共同社会であり、そこでは諸個人が、共同の開かれた討議により、共同生活のルールを考え出すことになるのである。(32)

以上のようなバーカーの議論に従えば、諸個人の自由な討論によって作り出される共同生活のルールこそ、民主主義国家の全体であり、それはそのようにして作り出されるという点で、全体主義国家の依拠する全体とは根本的に異なっている、という考え方を引き出すことができる。確かにバーカーも、ある点まではそのような考え方に沿って議論を進めている。彼は民主政治における「全体」について、次のように説明している。

> 彼ら（諸個人）は全体を決定するが、その全体は彼らに内在しており、彼らによって「動かされる」ものである。彼らは、彼らを超越し、彼らの意志を「動かす」ものとしての全体によって決定されているのではない。民主政治の考え方は、自らの本質を討論の力に見出すものであるが、それは自由な諸個人と、そうした諸個人の集団から始まっており、彼らを信頼するものである。そういうふうにするのは、彼らの考え方を合体させることで、そのなかで彼らがともに、平和に自由に生きることができる全体を構築するためである。

しかしバーカーの議論が一転するのは、この次からである。ここまではバーカーの説く全体とは、「そのなかで諸個人や諸団体がともに、平和に自由に生きることができる」ものであるから、それは明らかに、前に述べた生活原理、あるいは社会状態を指すものとしての全体である。従ってそれは、今まで述べられてきた全体主義国家を支える全体とは対照的な意味内容を持ってはいても、それと同じ土俵の上で論じられている全体であることは明らかである。ところがバーカーは、先の議論に続けて今までとは次元の違う、次のような全体論を展開する。

全体は彼らが構築するものである。それは共同の法的ルールを有する法的結社であり、彼らはそうしたルールを彼ら自身で作っている。そして自由な諸個人やそうした諸個人の団体が、そこで既に活動することに慣れているような社会がまず存在しなければ、そうした全体は存在し得ないけれども、それはそうした社会とは異なったものである。――つまり、一定の限られた目的に向けて意図的に創設されることで、そうした社会の上に生じたものであり、またそうした目的のために、構成員の意図によって動かされるものである。(33)

ここでは全体は、生活原理や社会状態を指す概念ではなくなり、法的結社、すなわち支配組織としての国家を表わす概念に転化されてしまっているのである。つまり民主主義的な意味での全体とは「共同の法的ルール」や「一定の限られた目的」のために、意図的に創設され、動かされている法的結社を指すものと考えられているのである。しかしながら、全体の概念を生活原理や社会状態を意味するものとして、あるいは、全体主義下の「全体」と同一次元に立ちながら、それとは異なった内容を持つものとして設定しようとするなら、その「共同の法的ルール」や「一定の限られた目的」の内容こそ、民主主義下の「全体」を構成するものとなるはずである。つまり法的結社を全体とみるのではなく、法的結社を制限している原理の方を全体とみなくてはならない。そうすることでバーカーの民主政治論は、より一層首尾一貫性を増すことができたと思われる。

法的結社を創設し、構成し、運用する原理を問うことは、法的結社の目的を問うことであり、それはまた、国民共

同社会の意識的統一をどのように推進すべきか、という問題を問うことでもある。バーカーの民主政治論の主旨からいえば、支配組織としての国家の支配の対象となる社会をどのように構成するか、換言すれば、国民共同社会をどのような意味で全体的にまとめ上げるか、ということこそ眼目になったはずである。要するに支配組織としての国家の方ではなく、国民共同社会の方を、政治の対象としてどのように構築するかということこそ、問われるべき問題であったといわなければならない。

確かにバーカーは、その方向に向かって着実に数歩踏み出していた。しかし急遽方向転換を遂げてしまったのは、国民共同社会の意図的、全体的構築を推進すれば、それは結局、全体主義下の社会と同じものを生み出すことになる、という意識が働いたからかもしれない。しかし全体というのは、何も全体主義だけが一手販売をしなければならないものではない。全体主義が推進するのとは違った国民共同社会のまとめ上げ方、全体的統一の仕方を、民主主義の方も提出することができるし、また提出しなければならないのである。

しかしバーカーはそこまで徹底し切れなかったため、「自由な諸個人やそうした諸個人の団体が、そこで既に活動することに慣れているような社会」、すなわち国民共同社会と、法的結社、すなわち支配組織としての国家との間に区別を設けるだけにとどまっている。本稿で展開してきた論旨に従えば、あるいはバーカー自身の議論を発展させれば、その両者の間にもう一つの社会を認めなければならなくなる。それが国民共同社会を、意識的に統一しようとするところから生み出される社会である。この社会は、国民共同社会を全体としてまとめ上げるところに出現するものであるから、国民共同社会そのものではないし、支配組織としての国家の目的となる社会であるから、支配組織としての国家とも異なっている。要するにそれは、自立した社会とみなければならないのである。

前述の通りバーカーの民主政治論の主旨は、国民共同社会で形成された様々な生活や考え方を、国家の領域に取り入れるところにあった。しかし厳密にいえば、それらは国家の領域に取り入れられ、様々な国家機構によって記録さ

れる前に、国民共同社会を全体的に統一した政治の世界において承認されていなければならない。従ってバーカーの民主政治論とは、結局国民共同社会と、それを意識的に統一したところに出現する社会、すなわち政治の世界との間の関係に関する議論であったとみることもできよう。バーカーはこの社会の輪郭を示す点では、マキヴァーより一歩進んではいるものの、その正確な位置づけに関しては、やはり不分明なままで終っているのである。

五、多元主義と政治の世界の消滅

マキヴァーとバーカーの多元主義的国家論においては、国民共同社会を意識的に統一したところに出現する政治の世界は、明確な形を取って表示されてはいなかったが、萌芽的な形では確かに存在していた。しかし第二次世界大戦後、アメリカにおいて発達した多元主義は、右の意味での政治の世界を消滅させる上で、大きな役割を演じることになった。だがその場合にも、アメリカの多元主義は、本稿で述べてきた支配組織としての国家と、国民共同社会は、明らかに容認していた。ただ国民共同社会を意識的に統一した社会のみを拒否したのである。そのことがどのような意味を持つものであるのか、最後にその問題について検討してみることにしよう。

戦後のアメリカの多元主義に決定的な影響を与えたのは、A・F・ベントレイである。彼は社会を分析しようとする際に最も重要なのは、感情や理念や理想ではなく、行動であることを強調する。理念や感情は特定の事実ではなく、事実を告げる告げ方であり、仮定であって、有効でない時にはいつでも放棄されるものである。これに対して行動は、われわれが自身に与えたものであり、われわれの素材となるものであって、決して放棄されることのないものであるという。[34] そしてベントレイによれば、社会生活は全て行動する人達の集団によって説明できるものである。また集団は利害なしには存在し得ないものであり、ときに利害の側面が強調され、ときに集団の側面が強調されることはあっ

ても、両者は本来別々のものではないのである。[35]

こうして集団の利害を社会分析の根本に置くベントレイは、集団を越えた「社会全体」の観念を拒絶して次のように述べる。「政治現象に関しては、『社会全体』といった集団が、どのような形態の解釈にも入り込むことはないということを、明確に主張するのが正しいと思う。ある集団が政治過程に関与しているところでは、それに対して常に他の集団が、同じ局面で向かい合っているのである。……確かに、二つの国民共同社会が戦争をしている場合には、ある限られた範囲でではあっても、戦争という目的のために、各々の国民共同社会を別々の集団として扱うことはできる。しかしそのような状況下であっても、いずれの国民共同社会も『社会全体』でないことは明らかである。……常に国民共同社会のある部分が、他の部分に対抗して陣容を整えていることがわかるはずである。[36]」

ベントレイの著作から深い影響を受けたD・B・トルーマンも、「国民的利益」や「公的利益」の主張は、「複合的な社会における人々の行動に関して、われわれが知っている全ての事実に直面すると消失してしまう[37]」という。彼は、全体を包括した利益の主張が、戦争のような危機的状況のもとでも、それほど危機的ではない状況のもとでも行なわれ、相当の効果を上げていることを認めながらも、次のように断言する。「しかしながらそうした主張は、複合的な現代の国民共同社会の内部での、現実のあるいは可能な政治状況に関して、何も述べてはいない。それ故に、政治に関する集団的な解釈を発展させる際に、全体を包括した利益に関する説明は必要とされない。何故なら、そういう利益は存在しないからである。[38]」

このように利益集団のみを実在するものと認め、国民共同社会を意識的に統一するところに出現する、「社会全体」や「国民的利益」や「公的利益」の存在を否定する立場[39]からは、政治は、利益集団間の利害を調整するものとして位置づけられることになる。そしてそのような調整の役割を担うものが政府である。ベントレイは、「それ（政府）が、対立する諸利害の間に均衡を保ち、政治的な分野でのそうした諸利害の活動に拘束を課し、そうした諸利害の間に立

って、支配者として行動するのと同時に調停者として行動する」[40]ということを強調する。またトルーマンによれば、関係諸集団が相互の調整を行なうために、政府を通して自分達の主張を展開する傾向が積み重なった結果、政府に対して最も包括的な権力集中がなされるようになったという。[41]

以上のようなアメリカの多元主義の主張に対しては、次のような角度から問題を提出することができる。右の主張の要点は、国民共同社会を意識的、全体的に統一する立場がなくても、種々の自発的な利益集団の活動と、必要に応じてそれを調整する政府の機能さえあれば、国民共同社会が調和的に発展し得るとみている点にあるといえるが、果たしてそのような見方が成り立ち得るものであろうか。

右の多元主義の見方に従えば、例えばある利益集団が法外な要求を打ち出すような場合、他の集団がそれを抑制するような要求を提出することで均衡が回復され、関係者全員が納得できる結果が得られることになる。しかし経験的にはそのようなことはいえないということは、種々の研究が指摘しているところである。例えばM・オルソンによれば、特権的な集団は、たとえ規模は大きくなくても組織化が可能であるとすれば、そういうことが可能ではない潜在的な大規模集団に対して、政治的な争いに際して、しばしばその規模には不釣り合いな勝利を収めることができるという。[42]オルソンは、「様々な集団の必要や信念や利害に応じて、私的な組織が自発的に、また自然発生的にわきでてくる」という多元主義的な見方と、国家が消滅すれば、国民共同社会の活発で豊かな統一が出現するとみたアナキズムの考え方との間に類似性を認め、両者の偏りを指摘しているが、[43]それは確かに妥当な見解ということができる。要するに多元主義は、国民共同社会の生み出す自発的な諸力と、そのもたらす均衡とに過大な期待をかけ過ぎているといえる。そのような諸力に期待できず、不均衡が生じる場合には、政治という、国民共同社会を意識的に統一した共通の世界を創設し、そこで均衡を作り出すことが必要になるのである。

多元主義の立場では、政治権力はそのような共通の世界を自らの対象にすることがなく、専ら個々の集団や集団間

の対立にのみ、個別的に関与するものとされる。そしてそのような政治権力が現実に作り出しているのが、右の意味での不均衡であるとすれば、その政治権力は必然的に恣意的なものになっているはずである。E・A・ノードリンガーが自由主義国家のゆがみとして指摘する次の状況は、同時に多元主義の一つの帰結とみても差し支えのないものである。

立法は適用の面では普遍的なものでもなく、目的とそれを実現する手段に関しては、明確なものでもなくなっている。国家の大きな立法権力、すなわち法制定権力は、故意に下の方へと、つまり行政各省、規制委員会、及びその他の私的利益がよく代表される公的機関へと委任される。曖昧な法を解釈し、自由裁量権に基づく多くの許認可を行なうのは彼らである。とりわけこの自由裁量権とは、法的公式主義の手続きや内容によって拘束されないものである。厳密で、明確で、広範囲にわたって形成された公式的ルールがない場合には、非公式的なことがルールになる。そのような場合には、個々の立法・行政上の単位が、特別な顧客達と親密で非公式的な関係を維持することは偶然ではない。国家と社会の関係は、高度に区画されたものになる。官吏はその顧客に、すなわち、あの要求を行なう諸集団に相談し、彼らの忠告を受け入れ、彼らに公的権力を与え、彼らの利益に奉仕する。そうした集団の狭い利害が、個々の国家の単位の、威信を伴った責任に直接関係しているのである。(44)

これは現代の自由民主主義社会において、政治の名において行なわれている事柄の一面を、克明に描写した叙述である。そして理論的にいえば、国民共同社会を意識的に統一する立場を欠いた状態のもとで、利益集団間の折衝と、それに対する政府の介入とによって国民共同社会の均衡を保とうとする立場から、自ずと生み出されてくる状態である。そこでは政治は、政府や利害集団間の恣意的な行為に、あるいはまた、統治や管理のための単なるテクニックに変形されているのである。(45) マキヴァーやバーカーの多元主義的国家論には、漠然とではあっても含まれていた政治の世界を、アメリカの多元主義は意図的に解体することで、右の状態を促進することになったといえよう。

アメリカの多元主義が政治の世界を拒絶したのは、ベントレイの所説にみられるように、その世界が人間行動の面で確認し得ないものであるという理由による。このような態度は、学問の素材を観察可能な、あるいは確認可能なも

のに求めることで科学の確立を目指した戦後政治学の流れのなかに受け入れられることになった。しかし例えば、人間の行動面とか心理面といった観察可能なものに依拠することによっては、政治の世界の存在を把握することはできない。その世界は、国民共同社会を存続させるためには、論理的に認められなければならないものであって、われわれの感官に訴えかけることによって、確認されるようなものではないのである。

マキヴァーの所説のなかには、その間の道理をかなりよく示す考え方が認められる。彼はいう。「公的利益とは、絶えず利点を求めて争う諸力のあや織り以外の何ものでもないように思われるかもしれない。しかしながら……民主政治の全論理は、国民的統一と共同の福祉がやはり存在するという考えの上に基礎づけられている。共同の福祉に対する関心が、特殊利益のやり方をまねたのでは実現できないという事実はあるが、そのことが、そのような関心の存在と、それを維持する必要を、隠してしまうことがあってはならない。」[46] マキヴァーがここでいっている共同の福祉に対する関心とは、私的利益を求める心理と同レベルで作動しているものではない。各自が自己の利益を求めようとするのは、人間心理の自然的な事実である。しかし各自がそのような心理に固着すると、社会的不均衡の発生が避け難くなる場合には、各自は自然的な心理から離れる必要性を提示する論理に従わざるを得なくなる。それがマキヴァーのいう、国民的統一とか共同の福祉といった考え方になると解される。

政治の世界とは、本来このような論理の上に構築されるものであって、利益を求める人間行動をいくら細かく点検しても、あるいはそういう行動をどのように積み重ねてみても、それだけではその世界に到達することはできない。戦後の政治学は、人間の心理面や行動面には微細な点にまで光を当てようとした反面、政治の世界の妥当な構築ということには、それほど力を注いでこなかったように思われる。勿論そのために支払った代償は大きい。普遍的な世界との結びつきを失うことで、政治は単なる政府の行為と、あるいは政府に影響を及ぼそうとする人達の活動と同一視されるようになった。またそれは道徳的な性質を失って、単なる統治や管理の技術とみなされるようになった。そし

てそのような政治は恣意的なものとなり、恣意的な政治は次第に拡張されてきた。今日顕著にみられる政治に対する不信感の増大は、要するに政治の世界の喪失を物語るものにほかならないのである。

マキヴァーやバーカーの多元主義的国家論は、支配組織としての国家と国民共同社会の概念を明確にした反面、国民共同社会を意識的に統一したところに出現する社会、すなわち政治の世界の位置づけを不明確なままに放置した。そして戦後の多元主義は、その世界をはっきりと否定した。しかし政治の世界が否定された後に生じてきたのは、政治の名による恣意的な政府活動の増大であった。われわれは今日、そのような皮肉な状況に直面しているのである。

(1) R. M. MacIver, *Community: A Sociological Study* (Frank Cass, London, 1970), p. 23.
(2) R. M. MacIver, *The Modern State* (Oxford University Press, London, 1964), p. 482.
(3) Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford University Press, London, 1961), p. 53.
(4) *Ibid.*, p. 55.
(5) MacIver, *The Modern State*, p. 22.
(6) MacIver, *Community*, p. 32.
(7) Barker, *op. cit.*, p. 42.
(8) *Ibid.*, p. 45.
(9) *Ibid.*, pp. 43～44.
(10) Rodney Barker, *Political Ideas in Modern Britain* (Methuen, London, 1978), p. 180 より引用。
(11) F. A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics* (Routledge & Kegan Paul, London, 1967), p. 161.
(12) *Ibid.*, pp. 161～162.
(13) *Ibid.*, p. 163.
(14) Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (Basic Books, New York, 1974), pp. 149～150.
(15) R. Barker, *op. cit.*, p. 200.
(16) MacIver, *The Modern State*, p. 6.

(17) Ernest Barker, *Reflections on Government* (Oxford University Press, London, 1967), p. xvi.

(18) バーカーは意図的に作られたものとしての全体について述べているが、それは国家の統治の目的となる社会状態のことを意味しているのか、それとも法的結社、つまり支配組織としての国家のことを意味しているのかが明らかではない。このことに関しては、本稿四参照。

(19) R. M. MacIver, *The Web of Government* (The Free Press, New York, 1965), p. 145.

(20) *Ibid.*, p. 153.

(21) *Ibid.*, p. 145.

(22) *Ibid.*, p. 147.

(23) *Ibid.*, p. 148.

(24) *Ibid.*, pp. 152～153.

(25) *Ibid.*, p. 154.

(26) *Ibid.*, p. 153.

(27) *Ibid.*, p. 165.

(28) Barker, *Principles of Social and Political Theory*, p. 199.

(29) *Ibid.*, pp. 199～200.

(30) *Ibid.*, p. 200.

(31) Barker, *Reflections on Government*, p. 153.

(32) *Ibid.*, pp. 153～154.

(33) 引用はらずれも *Ibid.*, p. 154.

(34) Arthur F. Bentley, *The Process of Government* (The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1967), p. 177.

(35) *Ibid.*, pp. 204, 211.

(36) *Ibid.*, p. 200.

(37) David B. Truman, *The Governmental Process* (Alfred A. Knopf, New York, 1951), p. 50.

(38) *Ibid.*, pp. 50～51.

(39) 但し国民共同社会を意識的に統一したところに生み出されたものではない、自然発生的に生じた「社会全体の利益」なら、ベントレイは認めていたといえる。彼はこう述べている。「もしも包括的な、全てのものに及ぶ社会全体の利益といったものがあるとすれば、それは確立された状態であって、それを社会全体の利益とみなす人により、討議の対象にされるようなものでは全くないであろう。」Bentley, *op. cit.*, p. 220.

(40) *Ibid.*, p. 235.

(41) Truman, *op. cit.*, p. 106.

(42) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971), pp. 127~128. 同様な指摘は、Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981), p. 157 にもみられる。

(43) Olson, *op. cit.*, pp. 130, 131.

(44) Nordlinger, *op. cit.*, pp. 158~159. ノードリンガーによれば、このような状況は、多元主義的な均衡のとれた社会観が否定され、新多元主義の台頭を促す要因となったものである。

(45) A・ヴィンセントとR・プラントによれば、統治や管理のテクニックの増大は、共同社会の観念の喪失によってもたらされたものである。彼らはいう。「管理主義と専門家主義の台頭は……社会の内部で、何らかの種類の道徳的合意を達成する可能性が、信じられなくなったところにみられるものなのかもしれない。共同社会と共同善の観念が衰退するときには、基本的に道徳的な問題を、テクニックや、専門知識や、管理の問題に変えようとする圧力が存在するのである。」Andrew Vincent and Raymond Plant, *Philosophy, Politics and Citizenship: The Life and Thought of the British Idealists* (Basil Blackwell, Oxford, 1984), p. 181.

(46) MacIver, *The Web of Government*, p. 165.