

全面的半直接民主制に関する一考察

河野武司

- 一 はじめに
- 二 統治の形態としてのデモクラシーの分類
- 三 トフラーの民主主義論
- 四 二一世紀の半直接民主制に関する新しいアイディア
(1) バッジの政党によって媒介された半直接民主制
(2) 陪審制民主主義
- 五 おわりに

一 はじめに

地球的規模でのデモクラシーを構想するF・レズニックの指摘を待つまでもなく、参加デモクラシーの論じ方については、多様な形態がある。例えばレズニックは、経済組織、自発的結社ないしは運動、及び政治構造一般といった三つのアプローチを挙げているが、本稿で問題とするのは、現在各国の国政レベルで採用されている参

加デモクラシーの方法をより深化させた新しい民主制の形態についてである。

統治形態として民主制を論じる場合の最大の焦点は、いかなる方法が民意をより良く政治に反映できるか、換言すればどのような仕組みが治者と被治者の同一性を確保できるかといった問題に帰結するであろう。このようなデモクラシーの原理を理想とし、あくまでも貫徹するとすると、古代ギリシアの都市国家アテネで行われていた集会デモクラシーが最も望ましいということになる。しかしこの最古のデモクラシーの方法は、以下に述べるような理由から退けられ、近代から今日に至るまで統治の形態として現実に機能しうるデモクラシーの方法については、代表制であるという議論が支配的であった。

代表制を積極的に擁護する議論においては、一九四二年に著した『資本主義・社会主義・民主主義 (Capitalism, Socialism, and Democracy)』によって「競合的エリートによる民主主義モデル」の生みの親として知られている J・A・シユムペーターの議論に典型的であるように、民衆に与えられる役割はせいぜい選挙による代表の選出のみである。⁽²⁾ 民衆の役割を選挙における代表の選出に限定し、選挙で選出された政治的エリートによる政治を唯一の現実に機能可能なデモクラシーの方法であるという議論を正当化する根拠を、レズニックは「ホッブスの挑戦」として、三つにまとめている。その三つとは、所有的個人主義が人の真の本性であるとする「人間のエイズム」、危機における無秩序を恐れる態度としての「秩序の最優先」、及び「市民は公務に一定の関心しか持ち合わせていない」である。⁽³⁾ まさにシユムペーターによる代表制の擁護論は、これらの人間の本性に対する恐れからなされている。

さらに今日のように大規模化した社会において機能しうる民主制の形態は、代表制にしかあり得ないという主張もある。物理的な不可能性を主張するものであるが、J・S・ミルが一八六一年にその著書『代議制統治論 (Considerations on the Representative Government)』で下した次の結論は有名である。

すなわち、社会状態のあらゆる必要条件を十分に満たしうる唯一の統治は、国民全体が参加する統治であるということ、たとえ最小の公共的職務にではあっても、どんな参加も有益であるということ、その参加はどこにおいても、共同社会の改良の一般の程度の許す限り大きなものであるべきだということ、そして究極的にのぞましいのは、すべての人びとに国家の主権の分担をゆるすこと以下ではありえないということである。しかし単一の小都市を超えた共同社会において、公共の業務のうちの若干のきわめて小さな部分にしか、すべての人が自分で参加することはできないので、完全な統治の理想的な型は、代議制的でなければならないのである。⁽⁴⁾

しかし、エゴイズムや秩序の優先といった人間の本性に関する議論は別として、今日市民の政治的無能力や無関心、及び物理的な不可能性から、市民のより直接的な政治参加を妨げる議論はもはや非現実的となりつつある。「自由民主政社会にあつて治者と被治者との分業は明確であるにせよ、一般市民にあつては、争点の全域について、もっと直接型の政治行動に取り組みたいとの、また、少なくとも時宜に応じて、社会の最も有力な政治的・経済的アクターの行動を規制したいとの意図が認められる」⁽⁵⁾とレズニックは指摘する。

選挙だけではないより広範かつ直接的な政治参加を期待する声を拡大させているのは、近年におけるインターネットの急速な展開であろう。この技術は現在でも発展を続けている。⁽⁶⁾ テクノロジーの進歩は、集会デモクラシーを否定するのと同じ論法で、今日の広範な参加要求を拒否することをもはや不可能としている。一過性や単一方向性を基本的な特徴とした従来のメディアに対して、インターネットの最大の特徴は非同期性や相互作用性にある。⁽⁷⁾ 見なければ、聞かなければ、読まなければ、どんな重大な事件でもなかったことに等しかった従来の情報環境に対して、インターネットの世界は、報じられたときに見なくても、聞かなくても、読まなくても、後で好きな時間に好きな場所で必要な情報を検索し入手することを可能としている。さらにはそのようにして手にした情報や呼びかけに対して、他の多数の人の参加も許しつつ個人的に瞬時に反応し返事ができるという双方向と討

論の場を提供している。様々な情報が蓄積され、瞬時に必要な情報を検索できるインターネットの世界は、治者と被治者との間の情報格差を劇的に縮小させようとしている。

また、集会デモクラシーを例外として、いつの時代にもどのような国においても代表制に限らず今までのデモクラシーの形態は、常に政治腐敗と「利益の集中とコストの分散」という結果をもたらす私的・特殊利益集団の跋扈を可能としてきた。R・A・ダールは、代議制には「闇の側面」、すなわち「エリート政治家やエリート官僚のあいだで繰り広げられるバーゲニング」⁽⁸⁾という非民主的な決定過程の存在することを指摘する。しかしこの「闇の側面」についても、定期的実施される選挙と、エリート間の取引には相互にチェック・アンド・バランスのシステムが存在していることとによって防止することは可能であり、決してエリート達が専制君主として振る舞うことは不可能なことから、「市民たちはたいいていの場合そのことを代表制のコストの一部として容認している」⁽⁹⁾と述べる。しかし、市民たちは容認していたというよりも、不確実性という状況下でそのような公共の利益を蔑ろにする行いに関する情報が市民の間に行き渡っていなかったからに他ならない。インターネットはそのような反民主的行為や動向に関する情報を、まさにちまたに氾濫させることになるであろう。どんな不正であっても、どんな反民主的行為であっても、知らなければ抗議の声をあげることができない。もはや知らないでいることは不可能になりつつあるのであり、知ることとは行動を引き起こさざるを得ないのである。

これまでマス・メディアは政府の番犬としての地位を独占していた。しかしもはや今日政府を監視する役割を担うものはマス・メディアだけではない。インターネットという情報の武器を利用して、国民自身が警告の笛を他の国民達に発することができるようになったのである。より覚醒した市民の前に、現在までのデモクラシーの方法がその発生を抑制できなかったこのような歪みを是正し、まさに「人民の人民による人民のための政治」を実現するために、より一層のデモクラシーの強化、深化が求められる時代になったのである。R・N・ストロー

ムバーグが述べるように、情報分野における技術革新は一般の人びとの情報へのアクセスを制限することを不可能とし、極限られた政治的エリートによって情報が独占されていた時代に構築された代表制で統治できるほど、柔軟存在ではなくなったのである⁽¹⁾。

そこで本稿ではインターネットの展開を前提として、今日現実に実行可能なデモクラシーをより深化させる方法のアイディアについて検討したい。その際には、今日多くの論者が述べているように、代議制か直接制かといった二分法的な立場からは論じない。先に引用したレズニックの言葉にあるように、選挙で選出された代表と市民との間の政治的分業を前提としつつ、代議制と直接制の両者の長所をうまく組み合わせた新しい方法について論じようというものである。もちろんこのような形態はスイスやアメリカ諸州で古くから実践され、半直接民主制として知られてきた⁽¹⁾。現代においては多くの国を半直接民主制の国として分類できるだろう。しかし現在までの国レベルの半直接民主制は、すべての議会の決定が国民の判断に委ねられるわけではないとか、国民自身による立法に関して署名集めなど高いハードルを課しているなど、限定的である。本稿ではこの限定的な半直接民主制をさらに深化させた、全面的半直接民主制について検討するものである。これまで集会デモクラシーと同様に代議制との共存のもとで国民の直接参加を可能な限り最大化しようというこの全面的半直接民主制は、現代社会においては実行不可能なデモクラシーの形態とされていた。しかし今日における様々な技術革新は全面的半直接民主制を可能としつつあり、またその実現を望む声を拡大させつつあるのである。

具体的には、以下の手順で本稿をすすめる。まず最初に、フランス憲法学における議論を依拠しながら、統治の形態としてのデモクラシーを分類し、本稿が問題とする新しいデモクラシーの方法を特定する。続いて今日における全面的半直接民主制論の原型となったと思われるA・トフラーの民主主義論について紹介する。さらにトフラーの提唱する全面的半直接民主主義のアイディアをベースとした今日的な展開について紹介する。半直接民主

主制における政党の役割を明確にした I・パッジの「政党制民主政としての直接民主政」と、トフラーの民主主義論の今日的展開である「陪審制民主主義」である。最後に日本の民主主義の現状とその将来に関して、若干の私見を述べる。

二 統治の形態としてのデモクラシーの分類

B・クリックが「哲学者たちが「本質的に論争可能な概念」と呼んできたもの」と述べているように、デモクラシーは多義的な概念であるが、それをここでは「社会における未来の選択にその社会に属する構成員の中の多数の同意を必要とする統治のシステム」と定義しておく。

このようにデモクラシーを定義したとき、統治の形態としてのデモクラシーは、四つに分類されている。これはフランス憲法学において確立された類型論であるが、純粋代表制、半代表制、半直接民主制、直接民主制の四つである。立法権が誰の手にありどのようなように行使されるかを基準として分類されたものであるが、井口秀作はそれぞれの特色を次のようにまとめている。⁽¹³⁾ 純粋代表制は、「議会のみが立法権を行使し、議会・議員は法的にも事実上からも人民からの独立が保障されている。」形態である。半代表制は、「純粋代表制と同様に、人民からの法的独立性を保障された議会だけが立法権を行使し、人民の役割は選挙に限定されるが、議会・議員は選挙を通じて事実上人民の拘束の下にある。」形態である。半直接制は、「原則として議会が立法権を行使するが、例外的にレファレンダムのような直接民主制の手続きが導入されている。」形態である。直接制は、「人民が、媒介者なしに立法権を行使する。」形態である。

この分類の中では、直接制が古代ギリシアの都市国家アテネで開花した最初のデモクラシーの形態である。理

念的にはすべての市民が一同に会し討論を通じて自らの未来を自らが決めるといふこの直接制を、大規模かつ複雑化した現代において採用している国・地域は、スイスのカントンやアメリカのニューイングランドなどの少数の例外を除いてほとんどない。この直接制は集会デモクラシーとも呼ばれるが、小集団においては機能しうるにしても、国レベルといった大規模な社会における集会デモクラシーの非現実性には共通の認識が存在しているだろう。半直接民主制の一形態と考えられる「政党制民主政としての直接民主政」を提唱するバッジも、「それが（集会デモクラシー―筆者注）直接民主制の唯一の具現化であると認めるとしても、今日の世界で実施可能な選択肢としてはあきらめなければならない。」と述べている。¹⁴⁾

代表制に関しては、純粹代表制と半代表制とに分けられているが、この分類は理論的にはありうるが、現実的ではない。議員の最大の目標が選挙での当選であるとするならば、同じ議員がE・バーク流の国民代表として行動することもあれば、選挙区に対する利益誘導に専心することもあるからである。自分を代表として選出してくれた地元の利益と関係のない場合には国民代表として行動しうるし、一方で地元の利益と関係する場合には地元の利益に反してまで国民代表として行動するのは不可能だろう。もちろん国全体の利益と地元の利益が一致する場合もある。また選挙直後であれば国民代表として行動しうる場合があつても、選挙が近くなればやはり地元の選挙民の利益や意向を意識せざるを得ない。代表はその時の状況に応じて純粹代表と半代表とを使い分けていると考えるのが現実的である。とすると現実のデモクラシーは、その方法として代表民主制と半直接民主制との間に境界線があることになる。

M・クボートラップによれば、世界中で七〇%近い国が国民の直接的な政治参加を特徴づける技術であるレフアレンダム（国民表決）に関する条項を有し、これまで九八%を超える国においてレフアレンダムは実施されてきた¹⁶⁾という。とすると今日デモクラシーの制度として大勢を占めるのは、半直接民主制ということになる。も

ちろん国民が直接、議会の決定に異論を唱えたり直接的に政策案を提案したりする立法権の行使に関与できる内容や頻度には様々なものがある。半直接制における市民の直接的な政治参加を特徴づける技術には、先のレファレンダムとイニシアティブ(国民発案)とがある。⁽¹⁷⁾ 簡潔にいうと、デモクラシーの基本原理の一つである応答性を確保するにあたって、レファレンダムは国民による拒否権を保障し、またイニシアティブは国民による立法を保障するものである。M・サウオードは、レファレンダムが地理的な拡がりや参加の規模に関係なく実施可能なことから、レファレンダムの方を現代における直接民主制の中心的な技術であると見ている。⁽¹⁸⁾ もちろん距離の問題を克服した電子ネットワークの登場により、それを舞台とした電子討論が国民による立法をより可能ならしめるとする議論から、レファレンダムよりもより直接的な参加であるイニシアティブを新しいデモクラシーの主役におくべきだという主張をなすことも可能である。しかし、参加に関わる時間といったコストや同時にモニターの前に座っていないなければならないという意味での同期性を前提するか否かといった観点から考えると、イニシアティブはレファレンダムよりも同期性を前提としたよりコストのかかる技術であることから、ダールの言う「時間と数の法則」を克服することは不可能であり、レファレンダムの方が今日における直接民主制的技術の中心とならざるを得ない。

さて、この二つの直接民主制的技術がどのように運用されているかで様々な半直接制の形態が見られることになるが、この二つの方法の運用に関し、国レベルで最も進んでいる例としては、前述のようにスイスがある。イタリヤやフランスもそれに続くであろう。これらの国ではそれが義務的か任意的か諮問的かという違いは存在するが憲法の改正のみならず、一般法案についてもレファレンダムを認めているのが特徴である。⁽¹⁹⁾ しかしわが国のように、憲法の改正に義務的レファレンダムを認めているにしても、一般法案などその他の議会の決定についてレファレンダムは制度化されていないような、非常に限定的な半直接制もある。そこでフランス憲法学において

は半直接民主制はさらに、形態的には国民がすべての立法に関与し議会は単なる法案の準備機関と位置づける全面的半直接民主制と、関与が限定されており議会による多くの立法を結果として認めることになる部分的半直接民主制とに分類される。⁽²⁰⁾しかし、全面的半直接民主制を採用している国は存在しないし、またこれまでそれは集会デモクラシーと同様に現代社会においては実行不可能な空想の産物と考えられてきた。⁽²¹⁾

そうすると現実には機能していると考えられる半直接民主制は部分的半直接民主制として分類されることになるが、これも結局一つの分類しか存在しないことになり、先に指摘した現実における半直接民主制の多様性を考慮すると、分類の意味をなさないことになる。そこでレファレンダムとイニシヤティブという二つの方法がどのように運用されているかという観点から次のような分類をさらに行う必要があるであろう。以下に示すように理論的にはその運用のされ方の違いから、半直接民主制はさらに六つに分類できる。レファレンダムに関しては、三つのケースを考えている。まず議会でなされるすべての決定について自動的にレファレンダムが実施されるケースである。第二に、事前に法的に定められた特定の重要事項のみ、ないしは実施にあたって一定の署名を集めることが要件とされているケースである。最後にレファレンダムについては採用されていないケースである。イニシヤティブについては、二つのケースを想定する。第一に、署名などの一定の要件を満たすことが必要とされているケースである。⁽²²⁾第二は、イニシヤティブ自体を採用していないケースである。それぞれを行と列において組み合わせたものが表1である。もちろん表1における⑥のレファレンダムとイニシヤティブの両方を採用していないケースは、半直接民主制ではなく、代表制となる。この分類でいうと、半直接民主制は①から⑤であり、その中で①ないしは②が全面的半直接民主制であり、③から⑤が部分的半直接民主制である。現実には全面的半直接民主制を採用している国は存在していない。現実の半直接民主制は③ないしは④の部分的半直接民主制ということになる。ここでは取りあえず表1中の①～⑥までをそれぞれ以下のように呼ぶことにしよう。

表 1 半直接民主制の種類

| | | レファレンダム | | |
|---------|----|---------|----|----|
| | | 全面 | 部分 | なし |
| イニシヤティブ | 部分 | ① | ③ | ⑤ |
| | なし | ② | ④ | ⑥ |

- ① レファレンダム中心型全面的半直接民主制
 - ② レファレンダム限定型全面的半直接民主制
 - ③ 部分的半直接民主制
 - ④ レファレンダム限定型部分的半直接民主制
 - ⑤ イニシヤティブ限定型部分的半直接民主制
 - ⑥ 代表制
- このように分類したとき、本稿で新しい半直接民主制の方法として検討の対象とするのは、もっぱら①のレファレンダム中心型全面的半直接民主制である。

三 トフラーの民主主義論

競合的エリートによる民主主義モデルとしてのシュンペーターの民主主義論と対照的なのが、優れた未来社会学者として知られているトフラーの民主主義論である。シュンペーターの民主主義論がマスに対する不信とエリートに対する信頼を前提とした代議制に関する楽観論となっているのに対して、トフラーは代議制の危機を声高に主張している。

トフラーは一九八〇年に出版したその著書『第三の波 (The Third Wave)⁽²³⁾』において、歴史の展開を大きく三つに時代区分した。まず、約一万年前に起こった農業革命によって支配された第一の波の時代である。これは一六五〇年から一七五〇年に至る時期まで続いたという。第二の波の時代は、今からおよそ三〇〇年ほど前に産業革命を原動力として生起し現在でも支配的な波である。第三の波は、現在において第二の波の終焉と時を同じく

しながら、次第にその形を明らかにしつつある最も新しい波である。トフラーは、第一の波を農業革命、第二の波は産業革命といったように、その原動力を特定しているが、第三の波については、「深甚な変化。その衝撃と拡がりを形容するに十分な言葉を見つけるのは、むずかしい。」⁽²⁴⁾とし、さらには「未来社会のごく一面だけを取り上げて名称に使えば、われわれの理解は狭められる。」⁽²⁵⁾と述べ、必ずしもその主要特徴を一言で記述していない。しかしトフラーが『第三の波』を出版した一九八〇年から二五年が経とうという今日における社会の主要特徴を考えると、それを「IT革命」の時代と形容してもあながち間違いではないだろう。それをどのように形容するにしても、第二の波の時代に形成された様々な仕組みと競合しながら、人びとに新しい意識を植え付け現代社会の様々な領域に大きな変化をもたらしつつあることは確かである。

トフラーは、このような時代区分の下で、第二の波の政治理論の根幹をなしている議員代表制は第二の波の時代の特徴に適合して作られた産物であって、第三の波の時代においてはもはや決定能力を喪失した過去の遺物であるとし、第三の波においても機能しうる新しい民主的制度の創造を主張する。⁽²⁶⁾

第三の波の時代における決定には、高度な多様性、複雑性、及び相互依存性が存在する。さらにはそれらに加えて、決定には高速のようなスピードの迅速さが要求されるようになっていく。しかし「のんびりした単純な社会」⁽²⁷⁾であって「ゆっくり決定をしておけばよかった」⁽²⁸⁾第二の波の初期にほぼその原型が形成され今日まで継承されている政治制度としての議員代表制は、スピードが遅くて今日の変化についていけず、新しい社会的・政治的多様性に十分に対処できないと、トフラーは述べる。

このようにして生み出される議員代表制の機能不全に対する処方箋は、後に述べるような新しい時代に相応しい新しい民主的制度ばかりではない。場合によって人びとは議員代表制における機能不全の原因を指導力の欠如に求め、「トップに立つ男（または女）を取り替えれば、われわれは何とか救われるのではないか、という

幻想⁽²⁹⁾」、すなわち「決断力があり、たくましい力と明確な意志を持った」強力な指導者にその救済を求めるという「救世主コンプレックス」を抱くに至る場合があることを指摘し、トフラーはそれを痛烈に批判する。

救世主コンプレックスは、人びとの間にある三つの誤解から生み出されるという⁽³¹⁾。第一に、全体主義は能率が良いという神話である。第二に、過去における強力な指導者の成功が現代においても通用するという思いこみである。第三に、現代の危機の原因を個人の資質のなさに求めている点である。このような誤解によって強力なリーダーを救世主として希求する危険な方向が生み出されるが、議員代表制の機能不全は先に述べたような「根本的な構造的問題」⁽³²⁾であって、最良のリーダーであっても解決することは不可能であると、トフラーは断ずる。

このような幻想の解決方法に対して、トフラーはデモクラシーをより深化させるような制度の創造という形での対応を提案する。第三の波に相応しいこの新しい政治的制度は、三つの主要原理を前提として創造される必要があるという⁽³³⁾。三つの主要原理とは、少数派の尊重、半直接デモクラシー、及び決定権の分散である。この三つの主要原理を保証するための方法として議論されているものが、今日における全面的半直接民主制の提案につながっている。例えば半直接民主制に関する議論においては、直接民主制と代表民主制を二者択一的に捉えるのではなく、両者の融合を唱える視点が主張されている⁽³⁴⁾。具体的には、国民投票で賛成された選択肢に「持ち点」という形で議会における票に加えるというアイデアや、国民が特に重要視する問題に関してはそれを専門的に検討する委員会を設置する権利を認めるというものである⁽³⁵⁾。しかし全面的半直接民主制の視点から見ても、より重要なのは、少数派を尊重する方法として提唱されているアイデアである。トフラーは以下のように提案している。

選挙で選ばれた議員はそのままにしておくが、どんな問題についても、彼らには半分の決定権しか認めず、残りの半分の評決は一般から無作為に選んだ人々に任せる、という方法がその一例である。

コンピュータや高度の通信技術、世論調査などを活用すれば、一般から無作為に代表を抽出するのはもちろん、その代表を毎日選びかえ、当面の問題について彼らに最新の情報を提供することもできる。法案の改正や立法が必要なときは、従来どおり選挙で選ばれた議員が従来どおり国会議事堂に集まり、慎重に審議すればいい。

ただし、決定の段階では、これらの議員には五〇%の表決権しか認めず、その時点で国民から無作為に選ばれた人々が、議事堂に集まるまでもなく、全国の家庭や職場から、エレクトロニクス通信装置によって残りの五〇%の権利を行使するのである。⁽³⁶⁾

選挙で選出された代表の英知と国民議員による自己決定とを完全に結び付けるトフラアの民主主義論は、まさに本稿で問題としているレファレンダム中心型全面的半直接民主制の一形態に他ならない。この方法の優れている点は、抽選によって国民議員を議案ごとを選び直すことや電子ネットワークによる在宅投票であることから、日々の生活の糧を得るための労働や娯楽といった政治以外の関心事に時間を取られがちな国民にも、あまり負担にならないという点である。国民が決定への参加を分担できることから、議会が行うすべての決定を国民によるレファレンダムに委ねることは不可能ではなくなる。また、議会において多数の支持を得られた決定を国民議員が覆すためには、それを超える反対票が必要になる点である。例えば、議会における投票で九〇%の支持を得た決定に対して国民が拒否権を発動するためには、九一%を超える反対票を国民議員による投票においては得なければならぬ。逆にいえば議会において二〇%の支持しか得られなかったような政策でも、レファレンダムにおいて八一%を超える支持を集めれば、政策として実施されることになる。国民には不評だが、選挙で選ばれた代表として国民の長い将来を考えた場合どうしても必要だと党派を超えた議員によって共通に認識された政策は実施される可能性が高いということもある。

トフラアは、さらにこのような無作為抽出による票決権の付与という「徹底した改革」⁽³⁷⁾が少数派の利益の擁護

につながるとみているだけではなく、圧力団体政治に大きな打撃を与えると主張している。その理由を「ロビイストたちは全国民を相手にしなければならなくなり、数人の議員に圧力を加えるだけでは済まなくなる。」⁽³⁸⁾と述べている。

このようなトフラーの民主主義論は、バッジの「政党民主制としての直接民主政」の提唱や、「陪審制民主主義」などの実行可能な全面的半直接民主制論に受け継がれている。バッジの議論は次に紹介するように必ずしも全面的半直接民主制の提案ではないが、新しいデモクラシーにおいて政党の役割を考えるにあたって示唆に富む次には、それを紹介しよう。

四 二二世紀の半直接民主制に関する新しいアイデア

(1) バッジの政党によって媒介された半直接民主制

バッジは電子的なコミュニケーション手段の登場とその発展を契機として、現代における民主制の潮流は代表制から直接制の方へ向かう新しい挑戦が起こっている⁽³⁹⁾と考える。そうした新しい挑戦が行き着くのは、「現在では議会で行われているような重大な決定のすべてを大衆投票にかけることを含む直接民主政」⁽⁴⁰⁾という最先端の制度になると予測する。しかし、もしすべてを電子ネットワークを舞台として何らの媒介なしに大衆が直接投票で決定する(媒介のない直接投票システム)ことになる、そこでの政治はレフアレンダムの連続となり、これまで大衆の直接参加を拡大する方法になされてきた様々な批判を回避できなくなるとする。そのような批判とは例えば、正確な情報を持たない市民の一過性の参加が決定における一貫性の欠如と矛盾をもたらすこと、多数派による少数派の利益無視につながることに、さらには課せられるエネルギーの時間上の制約が利益集団やデマゴグによる

操作の余地を与えることなどである。⁽¹¹⁾

そこで、過去百年間におけるもう一つの決定的な発明として政党を高く評価するバッジ⁽¹²⁾は、「政党制民主政としての直接民主政」、すなわち政党に媒介された直接民主制の構想を提案する⁽¹³⁾。代表制と直接制とを両立させる半直接民主制の提案である。バッジは安全弁としての政党に、現在の代表制の下においても果たしている役割、すなわち政策を提案し洗練させる、市民の投票を指導し組織化するという二つの役割を担わせ、重要な問題の決定は市民の投票に任せようというのである。⁽¹⁴⁾ この主張の背景には、現在の代表制においては国民による政党のコントロールは唯一選挙の時だけであるが、「政府を選択したり政策綱領を承認したりするために三年か五年に一度しか実施されない総選挙では、そのような答責性を確保したり承認を与えたりする手段としてはきわめて不十分ではないか⁽¹⁵⁾」という痛烈な問題意識が存在している。選挙で政党や候補者によって提示される政策のバッジは、来るべき任期中の政策課題の全てをカバーできるわけではない。選挙というのはある意味で一種の賭である。任期中に統治にあたるものとして選挙で選ばれた代表が何をなすかについてすべてを予測することは不可能だからである。また、選挙のことを気にしなくても良い時期においては、選挙とは遠く離れた時期に実施された政策に対する国民の不満は次の選挙の時までには時間の経過が解消してくれるという国民の物忘れの良さに乗じて、政治家は民意を無視して政策を決定することも可能なのである。⁽¹⁶⁾

しかし、バッジによつて提案される代表と国民との間のこのような役割分担は、基本的に部分的半直接民主制の枠を超えるものではない。しかし、国民による直接的な政治参加の拡大が政党の衰退を招くという主張に対応して展開されるバッジの議論は、政党と国民との間の役割分担を明確に主張している点で、すなわち半直接民主制における政党の存在の重要性を強調している点で従来とは異なると言える。

(2) 陪審制民主主義

今日トフラーの民主主義論は、インターネット上のホームページにおいて、陪審制民主主義 (Ratifiers for Democracy) として展開されている。基本的部分についてはほぼ一致しているが、トフラーの議論を細部にわたってより具体化したものとして、以下その内容について紹介しておこう。⁴⁷⁾

そもそもこのサイトにおける陪審制民主主義は、直接デモクラシーと代議制デモクラシーの双方の長所を引き出し、両者の間の調和とバランスを保つ方法と定義され、人びとをデモクラシーの世界に呼び戻し、デモクラシーの世界から金権政治と特殊利益の暗躍とを廃す政治的技術として提案されている。

基本的には、これまでと同様に選挙で選出された代表によって構成される議会でのすべての議決は、任意登録によって作成された有権者名簿からランダムに抽出された陪審員団による表決に付される。⁴⁸⁾ その際最終的に議会の議決がどのように処置されるかは、「逆比例投票 (Inverse proportional voting)」と呼ばれる方法で決まる。逆比例投票とは、議会で六〇%の多数で議決された法案が最終的に実行されるためには、陪審員団における表決で四〇%を超える支持をえなければならないというものである。逆に言えば、陪審員団が議会での議決を覆すためには、六〇%以上の反対票が必要になるとされる。⁴⁹⁾

陪審員団の一員として抽選選ばれた人に対しては、陪審員としての仕事を果たすのに機能が限定された個人認証機能付き電子ネットワーク専用端末がまず提供される。その端末には最低限三つの操作ボタンとマウスが付いていればよいとされる。陪審員はその端末を利用して、表決に必要な情報を選挙によって選出されるコミッショナーが統括する中立的な陪審員委員会が管理する情報バンクから取り出すためのボタン、表決のためのボタン、さらにはその端末を通して追加的説明を求めるために委員会スタッフを呼び出すボタンを押せばよいのである。このような陪審投票に特化した端末を用いることによって、いわゆるデジタル・デイバイドの問題は回避できる。

最も重要な点はこのようなシステムにおいてどのような情報が提供されるのか、ないしは提供されてはならないのかについての情報提供のルールである。そのルールとしては、いかがわしい情報の排除、賛否両論に関する分りやすい議論の提供、当該法案に利害関係を有する企業や組織、個人に対する意見陳述のためのスペース確保などが挙げられている。このような陪審制民主主義においては、国民の無力や無関心が問題となるのではなく、議題を設定する代表や、陪審員団に必要な情報を提供する委員会のスタッフなどの政治的エリート⁽⁵⁰⁾の能力が問われることになるという。

陪審員団に対する法的保護はもちろん重要である。買収行為の法的禁止や買収行為を働く者を摘発する保安部門を陪審員委員会内に設けることはいうまでもない。このような法的保護に加えて、投票の秘密の保証や、そもそも陪審員の数の多さ、さらにはその任期の短さなどは、買収そのものを困難にするとされる。

このサイトでも触れられているように、陪審制民主主義において最大の論点となるのは、抽選で選出された匿名の個人が他の人々を代表できるのかという問題に帰結するだろう。人々は選挙で陪審員を選出しているわけではないことは確かである。個々の陪審員を取り上げれば、それぞれはユニークな存在であり、決して完全に他の誰かの意見を代弁することはできない。しかし十分な数をもって適切に抽出された集団としての陪審員団は、いわゆる平均化の法則の下、すべての住民や市民や国民といった母集団が下す判断と同じ判断を下すことになるというの⁽⁵¹⁾が、この問題に関する妥当な回答であろう。しかしこの点が了承されない限りは、陪審制民主主義が現実のものとなることはないであろう。陪審制民主主義の当否は、まさにレファレンダムによって示される民意によって解決すべき問題なのである。

五 おわりに

D・バトラーとA・ラニーは、一九九四年に出版した編著の中で、アメリカ、インド、イスラエル、オランダとともに、主要な民主主義諸国の中でこれまで国民投票を実施したことのない国の一つとして日本をあげているが、この状況は依然として変わりない⁽⁵¹⁾。確かに地方自治においては、住民投票をはじめとする直接民主制の方策が導入されているが、仮に住民投票が実施されてもそれは決定権を有さない諮問的なものにし過ぎない⁽⁵²⁾。その諮問的な住民投票に対しても、議会関係者からは議会主権の侵害であると異議の申し立がなされることがしばしばである。吉野川可動堰の是非を巡って二〇〇〇年一月二三日に徳島市で実施された住民投票に関して、その二日前の記者会見で当時の中山政暉建設大臣が「民主主義の誤作動」という発言をしたことは、選挙で選出された選良としての代表のみが未来の選択を行えるという思い上がりを図らずも吐露してしまった典型であろう。

またエリート主義的な主張がマス・メディアにおいて露骨に展開されることもある。それを典型的に示しているのが、二〇〇四年七月一日日に実施された第二〇回参議院選挙の直後に『読売新聞』に掲載された次のような社説である。⁽⁵³⁾この社説は「国家の基盤固めに取り組め」という標題の下、「黄金の三年」という小見出しとともに始まる。リードの部分にある次の一文は刺激的である。「今後、三年近くは、国政選挙も統一地方選挙もない。選挙や世論を意識せず、国家の根幹にかかわる政策を決定し、遂行することが可能な、戦後まれな期間になる。」と、選挙のないこの時期を活用して日本の将来のために重要課題を解決せよと政治家に呼びかける。これはまさに、シュムペーター流のエリート民主主義観のあからさまな吐露といえないだろうか。代表制デモクラシーはツールによると「被指導者による指導者のコントロール」⁽⁵⁴⁾を重要な特性としている。コントロールのための最大の手段は選挙に他ならないが、この選挙がしばらくないので政治家が大胆に政策を決定するには絶好の機会である

とするのが、上記の社説である。どのような主張がなされようともそれ自体は言論の自由であり、ことさら問題とするものではない。しかし、国民の側に立ち政府の番犬として政府の行動を監視する役割が期待されているマスコミ関係者がこのような主張を堂々となし得る状況が日本に存在することに、日本の民主主義の行く末に関して限りない不安を感じるのには筆者だけであろうか。

本稿では、日本の民主主義の行く末を考えるためにも、代表制デモクラシーと直接デモクラシーを対立的に捉えるのではなく、両者の長所を融合させた半直接民主制の議論をまとめた上で、それをより進化させた全面的半直接民主制の現実に実施可能な形態について紹介したものである。日本は二〇〇九年までに司法の場において国民が重大な刑事事件の裁判に参加する裁判員制度を導入しようとしている。より専門的である司法の場において人が死刑判決をも下すことになるかもしれないこのような陪審制を導入できるのならば、政治の場においても本稿で紹介したような全面的半直接民主制の一形態と考えられる陪審制民主主義を導入することは、より細かな制度設計が必要であるにしても、まったく不可能なことではないだろう。

ダールは、「古代のデモクラシーという木に、中世の代表制度を接ぎ木して、新しい種類のデモクラシーをつくり出すことができると考えた、民主的な改革者達が感じた興奮を多少なりとも追体験することができる。」と述べたが、まさに今われわれはさらに接ぎ木をして、さらに新しい種類のデモクラシーをつくり出す時期に来ているのである。筆者はインターネットという情報の武器は人びとの政治的リテラシーをその登場以前と比較してより一層向上させるものと考えており、さらには政治的リテラシーの向上は、「人民の人民による人民のための政治」としてのデモクラシーをより豊かなものとするであろうことを期待するものである。

(1) フィリップ・レズニック『二十一世紀の民主政』中谷義和訳、御茶の水書房、一九九八年、七一頁。

- (2) ジョセフ・A・シユムペーター『資本主義・社会主義・民主主義』中山伊知郎・東畑精一訳、東洋経済新報社、一九六二年、第二章。シユムペーターはレフアレンダム、イニシヤティブといった直接民主制的要素をあくまでも「例外的な方法」であり、「民主主義的方法の精神に反対なもの」(五〇八頁)として排除する。「民主主義的自制」(五五二頁)という言葉に象徴されるが、シユムペーターは「投票者は自分たちと自分たちの選んだ政治家との間の分業を尊重しなければならぬ」(五五三頁)と主張し、政府の決定に投票者は自発的に服従することが当然であるとす。このようなシユムペーターの民主主義論は、今日では現代世界の現実に作動しているデモクラシーの形態を説明する優れた現実的な民主主義論として評価されている。このことは取りも直さず、シユムペーターの議論が、現実の代議制民主主義のパフォーマンスの悪さは別としても、代議制という現在の民主主義の形態を擁護する強力なイデオロギーとなっていることは確かであろう。
- (3) レズニック、前掲書、第三章参照。
- (4) J・S・ミル『代議制統治論』水田洋訳、岩波書店、九八頁。なお、R・A・ダールは古代ギリシアのような集会デモクラシーの物理的不可能性を、「時間と数の法則」から、より説得的に論証している。Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998, chapter 9. (ロバート・A・ダール『デモクラシーとは何か』中村孝文訳、岩波書店、二〇〇一年、第九章)。時間と数の法則とは、「民主的な集団がかかえる市民が増えるにつれて、政治的な決定に市民が直接参加できる可能性は少なくなり、逆に他の人に権限を委任しなければならない可能性は大きくなる。」[p. 107 (邦訳、一四七頁)]というものである。例えば一万人規模のコミュニティーで、各々が一〇分ずつ発言し、この集会を一口八時間行ったら、全員が発言し終わるまで二〇八日かかるというのである。
- (5) レズニック、前掲書、七二―七三頁。
- (6) 総務省がまとめた『平成一五年通信利用動向調査』によると、二〇〇三年末までに日本のインターネット利用者の数は七、七三〇万人となり、人口普及率は六〇%を超えた。五年前の一九九八年での普及率が一三・四%であったことと比較すると五倍弱の伸びを見せている。高速な回線であるブロードバンドの利用世帯も四七・八%と五割に迫る勢いで、インターネット利用のより一層の一般化、及び高速化の傾向は明らかである。また利用形態については、電子メールの利用が最も多く、五七・六%となっているが、情報検索やニュース等の情報入手もそれぞれ、五七・四

- ％、四八・七％と続き、インターネットが情報源として利用されている実態を示している。次のホームページを参照された。http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040414_1a.pdf (二〇〇四年一月現在)。
- (7) インターネットを中心とする新しいコミュニケーション技術の特性に関しては、以下の文献を参照されたい。エベレット・M・ロジャーズ『コミュニケーションの科学—マルチメディア社会の基礎理論—』安田寿明訳、共立出版、一九九二年、四一九頁。
- (8) Robert A. Dahl, *On Democracy*, op. cit., p. 113. (邦訳「一五六頁」)
- (9) *Ibid.*, p. 113. (邦訳「一五五頁」)
- (10) Ronald N. Stromberg, *Democracy: A Short, Analytical History*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1996. pp. 171-174.
- (11) スイスの連邦レベルでの半直接民主制は現行の憲法が制定された一八四八年に始まる。スイスの直接民主制については次の文献に詳しい。関根照彦『スイス直接民主制の歩み—疑しきは国民に—』尚学社、一九九九年。アメリカにおいてはいまだに連邦レベルでレファレンダムやイニシヤティブといった直接民主制的手法は採用されていない。しかし州レベルでは、一八九八年に初めてサウスダコタ州で採用されて以来、今日では二四の州においてレファレンダムが採用されており、また同じく二四の州がイニシヤティブを採用している。そのうち両方の制度を採用しているのは二一州である。アメリカにおける各州の半直接民主主義の発展や現況については次の文献に詳しい。M. Dane Waters, *Initiative and Referendum Almanac*. Durham: Carolina Academic Press, 2003. また邦語の文献では生田希保美・越野誠「アメリカの直接参加・住民投票」自治体研究社、一九九七年が参考になる。
- (12) B・クリック『デモクラシー』添谷育志・金田耕一訳、岩波書店、二〇〇四年、一頁。
- (13) 井口秀作「いわゆる「半直接制」の構造」『大阪産業大学論集 人文科学編』第九一号、一九九六年九月、一六頁。またフランス憲法学における民主制の分類に関しては、次の文献においても詳しい。大石眞『立憲民主制』信山社、一九九六年、特に第三章第II節、及び第四章第II節。
- (14) Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Blackwell Publishers Inc., 1996. p. 26. (イアン・バッジ『直接民主制の挑戦—電子ネットワークが政治を変える—』杉田敦その他訳、新曜社、二〇〇〇年)

(三二頁)

(15) 一七七四年にバークが行ったプリストル演説は、国民代表の理論を明確にしたものとして有名である。バークは自身を選出したプリストルの選挙民を前に、「諸君は確かに代表を選出するが、一旦諸君が彼を選出した瞬間からは、彼はプリストルの成員ではなくイギリス本国議会の成員となるのである。もしも地方的有権者が自己の利害関係にもとづいて、そこでは共同社会の他の構成員の真の利益に反することが一目瞭然である性急な見解を作り上げるならば、その地域から選出される代表は他の地域代表に少しも劣らず、この種の意図を実現しようとする努力を排除しなければならぬ。」と述べた。エドモンド・バーク『バーク政治経済論集—保守主義の精神—』中野好之編訳、法政大学出版社、二〇〇〇年、一六五頁。

(16) Mads Gvortrup, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press, 2002, p. 1

(17) 選挙で選出された首長や議員を任期途中で解職することを可能とするリコールの制度も一般には直接民主制的制度と考えられているが、「直接民主制の直接制たる所以は、国民自らが—媒介なしに—何らかの国家作用を直接担当するという点にあるのだから、その媒介、つまり特定の公職担当者の存在を前提として、その任免について国民が関与するという制度は、あくまでもいわゆる間接民主制、代表民主制の技術として位置づけられる。」という大石眞の指摘に従い、「ここでは検討の対象としない。大石眞、前掲書、一五一頁。

(18) Michael Saward, *The Terms of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998, p. 83.

(19) ヨーロッパ主要国におけるレファレンダム制度の概要については、以下の文献にまとめられているので参照されたい。大石眞『参憲資料第八号 国民主権と半直接民主制に関する主要国の制度』参議院憲法調査会事務局、二〇〇二年七月、二五—二六頁。

(20) 井口秀作「J・カダールの「半直接民主制」論」『橋研究』第一八巻第三号、一九九三年一〇月、四五頁。

(21) 例えば井口は、「もともと、すべての議会の決定をレフェレンダムに付すことは、民会型の「直接民主制」と同様に不可能であろう。したがって、どのような対象をレフェレンダムに付すことを認めるかは、これは決定的に重要なことである。人民に付託されうる対象が狭ければ狭いほど代表制に接近し、広ければ広いほど直接制に近づくが、

- 広すぎれば現実的な可能性がなくなる。「重要な事項」はレフェレンダムに付すべきであるということが一般的に主張されるが、誰が、その重要性を判断するかが問題となる。」と述べている。井口秀作、前掲論文、「いわゆる「半直接制」の構造」、二八頁。
- (22) イニシヤティブにおいて、すべての法律や施策が国民の発意によるケースを想定していないのは、そのことによって国民の間から提出された多様なかつ膨大な発意の優先順位の決定だけでも多様な負担を議会に課し、結局は発意にあたって一定の要件を付さざるを得なくなると考えたからである。
- (23) Alvin Toffler, *The Third Wave*, New York: William Morrow and Company, Inc., 1980. (A・トフラー『第三の波』徳岡孝夫監訳、中公文庫、一九八二年。)
- (24) *Ibid.*, p. 25. (邦訳、二六頁。)
- (25) *Ibid.*, p. 26. (邦訳、二七頁。)
- (26) 本節の以下の議論はトフラーの著書の特に第二七、二八章を参照した。
- (27) Alvin Toffler, *op. cit.*, p. 426. (邦訳、五三八頁。)
- (28) *Ibid.*, p. 422. (邦訳、五三三頁。)
- (29) *Ibid.*, p. 415. (邦訳、五二三頁。)
- (30) *Ibid.*, p. 419. (邦訳、五二八頁。)
- (31) *Ibid.*, p. 417. (邦訳、五二六頁。)
- (32) *Ibid.*, p. 409. (邦訳、五一四頁。)
- (33) *Ibid.*, pp. 435-450. (邦訳、五四九-五七一頁。)
- (34) この点に関してトフラーは次のように述べている。*Ibid.*, p. 446. (邦訳、五六四-五六五頁)。
 問題はどちらを採るかではない。直接民主主義VS間接民主主義でもなく、自分自身が代表になるか他人に代表されるか、でもない。
 どちらにも、それぞれの利点はある。きわめて創造的だがまた実用化に至らない方法によれば、市民の直接参加と「代表制」を結び合わせ、半直接民主主義という新しい制度を創造しうるのである。

- (35) *Ibid.*, pp. 446-447. (邦訳'五六五頁。)
- (36) *Ibid.*, p. 442. (邦訳'五五八-五五九頁。)
- (37) *Ibid.*, p. 441. (邦訳'五五七頁。)
- (38) *Ibid.*, p. 442. (邦訳'五五九頁。)
- (39) Ian Budge, *op. cit.*, pp. 1-2. (邦訳'vi頁。)
- (40) *Ibid.*, p. 2. (邦訳'vii頁。)
- (41) *Ibid.*, pp. 37-38. (邦訳'四九-五〇頁。)
- (42) *Ibid.*, p. 3. (邦訳'viii頁。)
- (43) *Ibid.*, pp. 38-46. (邦訳'五一-六二頁。)
- (44) *Ibid.*, p. 40. (邦訳'五三頁。)
- (45) *Ibid.*, pp. 178-179. (邦訳'二七八頁。)
- (46) *Ibid.*, p. 180. (邦訳'二八〇頁。)
- (47) 本節の記述は、次のサイトに掲載されている内容を要約したものである。
<http://www.ratifierfordemocracy.org/> (二〇〇四年一月現在)。このサイトは、匿名の個人ないしは集団によって運営されているものだが、デモクラシーに関する他の多くのサイトにおいてリンクが張られていることから分かるように、比較的に多くの人にアクセスされている信頼性の高いサイトである。なお陪審制民主主義に関するこのサイトでは、本稿で紹介しているトフライの民主主義論について言及はされていないが、その類似性からトフライの民主主義論をベースにしていることは明らかである。
- (48) ここでの陪審員団とは、トフライのいう抽選によって選ばれる国民議員と同じである。
- (49) ここでの逆比例投票とは、トフライにおいては代表と国民議員との間の表決権のイーブンな分有と同じ効果を持つ。
- (50) 陪審制民主主義は原理的に、連邦、州、市といった政体のレベルや大きさに関係なく適応可能である。このサイトでは州レベルでの適応を例として記述されているために、陪審の数は千人程度、その任期は一年程度を想定している。

る。

(51) David Butler and Austin Ranny, "Conclusion," in David Butler and Austin Ranny (eds.), *Referendums around the World*. London: The Macmillan Press Ltd., 1994, p. 258.

(52) 二〇〇二年三月末に「地方自治法等の一部を改正する法律」による「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」の一部改正が行われた。この法律に基づいた初めての住民投票となったのは、二〇〇二年九月二十九日に徳島県穴喰町で実施された法定合併協議会設置の是非を問う住民投票であるが、これはこれまでの条例に基づく住民投票が法的拘束力を持たない諮問的なものとされていたのに対して、法律に基づく住民投票であることから法的拘束力のある住民投票とされている。

(53) 『読売新聞』二〇〇四年七月十三日朝刊。

(54) R・A・タール、C・E・リンドプロム『政治・経済・厚生』磯部浩一訳、東洋経済新報社、一九六一年、一八七―一八八頁。

(55) Robert A. Dahl, *On Democracy*, *op. cit.*, p. 105. (邦訳「一四四頁」)