

市民の幸福とは何か

それでは本書のメインのテーマである第3の視点について考えてみることにするが、その前に検討しておかなくてはならないことがある。e-Japan戦略の推進によって各家庭がインターネットに常につながっているような社会が実現していくと、市民と行政との接点も変化していくだろう。行政だけでなく立法や司法も含め、統治機構そのものが常に身近な存在となっていく。国民主権とは言いながら、今までそのような身近さを感じることは技術的に不可能だったのである。行政との関わり合いも直接窓口へ行ったり、「市長への手紙」を出したり、あるいは地域住民の代表者である議員を經由して関与するしか方法はなかった。立法や司法においても関わり方は間接的である。

ところが、各家庭が常にネットワークに接続した社会が実現していくと、家にいながらにして行政、立法、司法と関わりを持つことが可能となってくる。すなわち市民と行政、市民と統治機構との接点（インタフェース）が大きく変化していくのである。我々がここで検討すべきは、技術によってインタフェースがどう変わるかということではない。技術によってインタフェースをどう変えるかということを議論しなければならない。第3の視点を提示する前に、「我々は新しい技術によってインタフェースをどう変えたいのか」ということを明確にする必要があるのである。私が常に主張しているように、「技術を目的としてはならない。目的を明確にし、そのために技術をどう活用するかを考えなければならない」のである。

それでは自治体と市民との関わり方つまりインタフェースをどう変えたいのか、について考察してみることにしよう。行政とは、統治機構とは、というそもそもの議論からスタートしなければならない。技術志向の読者にとっては退屈に思われるかもしれないが、一人の市民としてしばらくお付き合いいただきたい。

市民の幸福とは

本来、行政とは統治機構（行政、立法、司法）の一つのパートであり、市民が幸福に生活できるよう市民が設置した公権力である。つまり行政は市民が幸福に生活できるよう、市民に奉仕するという役割を担っている。「市民の幸福な生活」こそが行政の究極の目的なのである。

しかし、ここで問題となってくるのは、「市民が何に幸福感を感じるか」ということが明確でないことである。物に窮乏していた時代、物が豊富にあればどんなに幸福だろうかと人々は想像した。しかし物が豊富にある社会が実現してしまうと、また別の問題で悩むことになる。少なくとも、時代背景や社会的文化的な背景によってその「幸福感」というものは異なってくるだろう。米国の心理学者アブラハム・マズローの欲求5段階説では、次のような階層が考案されている。下の階層から、①生理的②安全③親和（社会的欲求）④尊敬（自我の欲求）⑤自己実現という順序が考案されている。人間は低い次元からの欲求を満たしていき、その欲求が満たされるとさらに上の階層の欲求が芽生えるという。最初は食事などの生理的な欲求、これが満たされると安全に生活したいという欲求が起り、これが満たされると周囲の人々と仲良く暮らしたいという欲求が起り、これが満たされると周囲の人々から尊敬されたいという欲求が起り、最終的には自分自身が生き活きと充実して生活できる「自己実現」への欲求が起ってくるという。これらは心理学的な考察の結果であってそのまま「社会的な欲求」へと適用できるものではないが、歴史的な背景を辿っていくとある程度のアナロジーもあながち無謀とは思えない。批判を覚悟で当てはめてみよう。

現在の地方自治制度は戦後まもなく創設された。当時の自治体における理念や目標とは、

まさに「戦災からの復興」であった。市街地は戦災の傷跡を残し、交通網や電気・ガス・水道などの社会インフラも寸断され、物資の供給もままならなかった。市民の願いとは「まず、まともな食事とまともな生活ができる」ことであつたらう。1950年代後半に入ると、経済白書でも「もはや戦後ではない」と宣言され、世の中は神武景気に突入していく。日本社会全体が高度経済成長時代へと突入し、1960年代の物質的に豊かなアメリカ型の生活を夢に描いて市民は「物質的に豊かな生活」を求めていったのである。各地域に対する国土開発政策があいついで発表されて社会的なインフラ整備にも国力が注がれ、1962年には全総（全国総合開発計画）が発表された。1960年代後半からはこのような「物質的に豊かな生活」に疑問が呈されることになる。それまでの高度経済成長のつけとして、公害や環境悪化が勃発し、市民の姿勢にも変化が現れてきた。開発を押し進める行政と対抗する市民運動が始まったのもこの頃である。また1973年にはオイルショックが起きたことで、それまでの構造に大きなブレーキがかかってくるようになった。行政としても従来のような右肩上がりの経済は望むことができず、高度経済成長時代に肥大化した行政組織をスリム化することを余儀なくされていった。この時代における自治体の理念も「福祉都市」、「人権尊重都市」、「市民による市民のための…」、「調和のとれた…」、「あたたかい、こころふれあう…」というような文言が並び、住民による行政への参加・情報の公開などが始まってきた。マズローの言う「生理的欲求や安全への欲求」から「社会的な親和への欲求」へと変化してきた時代である。

これが1980年代後半に入ると、バブル景気を背景としてまた以前のような開発中心の行政へと転化していく。1950年代に形作られた「開発業者・議員・行政」という社会構造が何ら変わっていなかったからである。これに「NO」を突きつける動きとして目立ってきたのが「住民投票」であり、また「無党派知事の登場」である。今やバブル崩壊後の低迷した社会経済をどのように再生させるかが最大の課題であり、そのためには市民にとっても痛みの伴う社会構造変革の必要性が認識されている。仮に構造変革が首尾良く実現したとしても、従来のような右肩上がりの経済成長は望めない。環境問題や資源問題が国家だけでなくグローバルな問題としてクローズアップされ、市民がボランティアやNPOとして積極的に参加し始めている。

このような社会における市民の欲求や幸福感とは何であろうか。さきほどのマズローの欲求5段階説のアナロジーとして考えると、次のように捉えることはできないだろうか。

- ① 生理的（食料・道路など生活に必要な生産流通機構・社会インフラの整備）
- ② 安全（治安の維持、市民の権利保護）
- ③ 親和（福祉、市民相互の尊重）
- ④ 尊敬（行政活動・統治活動への主体的な関わり）
- ⑤ 自己実現（国際的なリーダーシップ）

すでに日本社会は、生産流通機構や社会インフラの整備もなされ、治安維持や市民の権利保護等民主的な制度も整っている。政府や自治体レベルでもさまざまな福祉制度が制定され、相互に「思いやり」を持つことが制度化されている。とすれば、次は「尊敬」つまり「行政活動・統治活動へ主体的な関わりを持っていく」という段階になるのではないだろうか。すでに現役をリタイアしたシニアなどが中心となってボランティアやNPOを設立して活躍している。かつての行政に対抗する市民活動とは異なり、自分たちの経験や専門知識を地域や社会のために役立てたいという思いがその根底にある。

ちなみに米国の社会はすでにその上のレベルに達している。すでに1960年代から公共事業を中止に追い込む反対運動が活発になり、公共事業を推進するためにはパブリック・インボルブメントの実践を行って市民を行政側にとりこむ工夫がなされている。政府にしるNGOやNPOにしる「自己実現」すなわち「国際的なリーダーシップをとる」ことに関心があるようである。

行政制度と市民の幸福感

前項では、今後の日本社会において市民の欲求や幸福感を満たすためには「市民が行政活動・統治活動へ主体的な関わりを持っていく」ような仕組みが必要となることを指摘した。しかし、単にマズローの欲求五段階説のアナロジーだけでは説得力がない。ここで、より説得力のある研究論文を紹介しよう。

チューリヒ大学のフレイとシュツツァーが「エコノミック・ジャーナル」に発表した「幸福と経済と制度の関係について」¹という論文で、この論文の結論として「市民参加など直接民主主義の制度が整備されている地域に住む市民ほど幸福感をより多く感じている」ということを明らかにしている。

彼らは経済学者で、人々の幸福感は経済や行政制度とどのような関係があるのかという関心からこの研究を行っている。場所がスイスであることには実は訳がある。スイスは直接民主制が発達していると同時に各州毎に制度が皆異なっているため、直接民主主義の度合いがそれぞれ州によって異なっているのである。そのため26の州6134人の市民をサンプリングして調査・分析し、個人の幸福感と直接民主主義との度合いとの関連性を分析することが可能となったのである。彼らが重要な結論として指摘しているのは、「直接行政や政治へ参加できる制度や地方分権が整っている州ほど、市民はより多くの幸福感を感じることができる。」という点と「収入は幸福感と比例するが、高収入はそれほどの幸福感をもたらさない。失業がもたらす不幸福感は非常に大きい。」という点である。

後者の結論については、従来の研究でも同様な結論が導き出されており、それを実証するものとなっている。本書は市民の幸福感と直接民主制についての関係性について焦点を当てていくため、後者についてはあまり触れないことにする。しかし、「失業がもたらす不幸福感は非常に大きい」という指摘については真摯に受け止める必要があるだろう。失業率が5パーセントを上回りさらに企業のリストラが加速するなか、雇用問題を国の仕事・ハローワークの仕事として割り切るわけにはいかない。「市民の幸福」のために自治体は自治体としてなすべきことを実行していかななくてはならないことを、自治体はこの結論から肝に銘じるべきである。

そして前者については、「直接民主制の制度」と「地方分権の制度」の2つの要素を含んでいる。この二つの制度においても人々は権限が身近にあるほうが幸福感をより多く感じているのである。従来でも国毎に国民の幸福感を比較するような研究はあったが、国情の影響などを排除して制度的な相違による幸福感を調査することは難しかった。その意味で同じ国のなかで制度の異なる州を比較分析できる材料としてスイスは格好の研究材料と言える。フレイとシュツツァーは直接民主主義が幸福感をもたらす理由として二つの理由を挙げている。彼らの言わんとしていることを噛み砕いて私なりに解釈してみると次のようになる。

①市民が行政に対して活動的になるため、政治家（首長および議員）が市民に監視およびコントロールされていることを強く意識するようになる。それゆえ政治家が行政活動を通してもたらすアウトプットが市民の意思に沿ったものとなる。

②市民の政治過程への参加可能性を拡大することになり、市民が自分自身で直接政治過程をコントロールできるという感覚を持つようになる。このことは市民としての自覚と責任感をもたらすため、自立した市民として幸福感を感じるようになる。これは行政活動が生み出すアウトカム（成果）とは独立したものであり、例えばアウトカムが意に沿うものであっても政治過程への参加が制限されていると幸福感は増幅しない。

¹ Bruno S. Frey and Alois Stutzer, “HAPPINESS, ECONOMY AND INSTITUTIONS”, “The Economic Journal” (2000年10月)

フレイとシュツツァーの計量経済的分析

彼らのデータを使って直接民主主義と幸福感を論ずる前に、その前提条件をここで整理しておこう。

分析データは92年に実施されたインタビュー調査によって得られたものであり、6000人以上のサンプルを使用している。幸福感を主観的に1から10の数字で表現してもらい、10ポイント（非常に幸福）から1ポイント（非常に不幸）までの幅を持っている。ちなみに、「どれくらい幸福感を感じているか？」という質問に対する回答の全体の平均値は8.2ポイントでありかなり高い。10ポイント（非常に幸福）が29%、9ポイントが17%、8ポイントが27%であり、8ポイント以上が73%である。逆に、1ポイント（非常に不幸）が0.4%、2ポイントが0.5%、3ポイントが0.9%であり、3ポイント以下が1.8%となっている。「幸福」「ふつう」「不幸」という3段階に分ければそれぞれ73%、25%、2%という数字になり、豊かな先進国というイメージだろう。

次に、26ある各州（カントン）の直接民主主義の度合いを測る指標は次の4項目を使用し、4つの指標のポイントを平均して総合評価としている。

- ①州憲法を改正するための市民のイニシアティブ²
- ②州法を改正するための市民のイニシアティブ
- ③新法成立を阻止したり、法改正を実施するための義務的または諮問的レファレンダム³
- ④新規支出を阻止するための義務的または諮問的レファレンダム

そして、それぞれの指標に対して1から6の6ポイントで評価している。1は「直接民主主義が最も弱い」ポイントであり、6は「直接民主主義が最も強い」というポイントである。直接民主主義の強弱については、「有権者数に対する必要な署名の割合」「署名を収集する期間」「財政支出に対する住民投票を許可する一人当たり支出額」で判定され、市民が権力行使するうえで障壁が大きいほど「直接民主主義が弱い」と評価され、障壁が小さいほど「直接民主主義が強い」と評価される。なお、地方分権についても同様な方法で10ポイントで評価されており、1ポイント「自治権なし」から10ポイント「完全自治」までの幅を持っている。

各州の直接民主主義の度合いを評価したグラフを見てみよう。バーゼルラントが最も高く5.69ポイントと評価されている。逆に最も低いのがジュネーブであり1.75ポイントという評価である。スイスの首都があるという事情からであろうか、市民の直接民主主義的な権利は最も制限されている。なお、地方分権の度合いについてもジュネーブは3.2ポイントという数字で、26州のなかで最も分権化が制限されている州となっている。

使用する変数としては、(1)人口統計的な変数が「年齢、性別、国籍、教育水準、家族構成（独身、夫婦、夫婦と子ども、一人親と子ども、その他、集合家族）、勤務形態（自営、サラリーマン、主婦・主夫）」であり、(2)経済的な変数が「職業あり（または失業）、収入」、(3)制度的な変数が「直接民主主義の度合い、地方分権の度合い」である。

² イニシアティブ（発案の投票）とは、住民の側が条例案や条例の改正案を起草して首長にこの制定を請求する制度。請求したものが議会の審議を経ずにそのまま住民投票にかけられるものを直接イニシアティブと言い、請求されたものが議会で審議され、議会がそれを否決したり修正可決すると住民投票が実施されるものを間接イニシアティブと言う。（「住民投票」（今井一、岩波新書）より）

³ レファレンダム（表決の投票）とは、首長や議会が決定した事項について、有権者の投票によって可否を決める制度。住民の承認をとることが義務付けられているものを義務的なレファレンダムと言い、住民投票にかけるかどうかを首長や議会が決めておこなうものを諮問的なレファレンダムという。（「住民投票」（今井一、岩波新書）より）

直接民主主義と幸福感の関係

それでは本題である直接民主主義と幸福感の関係について、彼らの作成した表をもとに考えてみよう。彼らはウェイトづけされた最小二乗法とウェイトづけおよび順位づけされたprobit modelの2種類の統計手法を使用し、どちらもほぼ同様な結果を得ていることでその信憑性を高めている。t-valueについては、2.0以上は統計学的にほぼ正しい、2.5以上は統計学的にかなりの程度（95%以上の確率で）正しいと解釈できる。Marginal effectは全体に対する限界効果であり、例えば「失業する」ことは幸福だと答える人を21%も減少させると解釈することができる。

我々の関心は、直接民主主義と幸福感との関係である。これは表の下の方に示されているが、「直接民主主義の権利と幸福感は大きな関係がある」ことがわかる。お互いにプラスの相関関係になっており、t-valueの値もいずれのモデルも2.5以上を示している。また、他の数字を見ても面白いことがいろいろとわかる。いくつかの点を解釈してみよう。

- ・2000スイスフラン以上の収入がある人は幸福感をかなり高い度合いで感じている。お金があれば幸福だということであるが、あり余るお金があってもそれほど幸福感には結びつかない。そこそこの収入があれば人々は満足するのである。
- ・逆に失業は非常に高い度合いで不幸福感をもたらす。「失業」というものは、幸福感に対する最大の敵であるという見方ができるだろう。失業の増大は社会不安を引き起こす元凶になるかもしれない。ヨーロッパではワークシェアリングという考え方が実践されているが、このような数字を見せられると単に雇用機会の創出やイノベーションを喚起する施策だけでなく、お互いに痛みを分かち合うような施策も必要となってくるかもしれない。
- ・一般にシニアと言われる60歳以上の人はかなり高い度合いで幸福感を感じている。逆に30歳以上60歳未満の働く世代ではあまり幸福感を感じていない。先進国各国では高齢化社会に直面しているが、そのしわ寄せが働く世代にのしかかっているような現象である。日本に同様な調査があるのかわからないが、日本においても同様な結果が得られるかもしれない。
- ・女性のほうが男性よりもやや幸福感を感じている。ただし、これは主婦という勤務形態の幸福感が大きな影響を与えているようである。女性であっても自営業や会社勤めをしていれば男性とほとんど変わらない。
- ・外国人はかなり高い度合いで不幸福感を感じている。実はこれは直接民主主義の制度と関わりがある。後述するが、外国籍の場合は直接民主主義の制度に参加する権利が制限されているという事情がある。
- ・高い教育水準をもっている人のほうが幸福感を感じている。ここではデータが示されていないが、高い教育を受けた者のほうが収入が高いということがその背景にあるのではないだろうか。さらに突っ込んで考えれば、高い教育を受けた者のほうが直接民主主義の権利をより深く理解し、例え行政活動の結果が意に反しても政治過程に参加することで満足感を得ているとも解釈できるだろう。
- ・子どものいない夫婦の世帯が幸福感を感じているのに対し、他の世帯はあまり幸福感を感じていない。特に一人暮らし、片親世帯、集合世帯では不幸福感を感じている。日本で調査しても同様な結果になるかもしれない。結婚しても子どもがいないほうが幸福であれば、誰も子どもを産み育てたりしない。このような傾向は少子化現象として日本でも出現しているが、高齢化社会の未来をより悲惨な状況に追い詰めていくだけである。

フレイとシュツツァーは直接民主主義の権利が幸福感とかなり高い度合いで相関関係を持っている証拠として、限界効果を指摘している。直接民主主義のポイントを1あげると、「かなり幸福を感じている」と答える人の割合を2.8%押し上げるという結果が出ており、相関関係はかなり強いものとなっている。そして、この改善ポイントはすべての市

民に影響することが重要な点であると指摘する。失業の解消が失業者の幸福感を増すだけであるが、直接民主主義の権利を拡大すればそれは市民全体の幸福感を増すことになるという理由である。また、「幸福な人々が直接民主主義を選択する」という逆説的な見方に対しては、歴史的な背景を見る限り正しくないと反論している。スイスにおいてはこの数十年間制度的に安定した状態であり、人々が幸福か不幸かによって制度を変更するようなことはなかったと見ている。

また、直接民主主義と自治権はかなり大きな相関関係をもっているが、この2つのファクターは不可分であろうと言う。つまり、直接民主主義の制度が強いほど自治権への要求が強くなり、結果として自治権が拡大するという事情があると指摘している。「自治権と直接民主主義の権利」と幸福感の関係を分析した場合、「自治権のみ」と幸福感を分析した場合と比べて、「幸福感を感じる度合い」の確かさや影響度について3倍もの強さをもつという結果がでている。彼らは、自治権とは「直接民主主義の過程における一つの結果である」と指摘している。

また、先ほどの直接民主主義の指標について各指標毎の分析も行っている。この指標とは「イニシアティブ（発議）」と「レファレンダム（住民投票）」に二分されるが、この分析によって「政治的な議題に対して疑問を投げかけること」に幸福感を感じるのか、「自分自身で意志決定すること」に幸福感を感じるのかということが見えてくる。それぞれの指標はいずれも幸福感と関係性を示す数値を示しているが、法律の成立や改正に対する住民投票はそれほど強い関係性を示していない。つまり、支出に対しては結構敏感であるが、それ以外のルール作りについて自分自身で意志決定することに幸福感を見出しているわけではない。それよりも、現状について疑問を投げかけ、世論を喚起し、しかるべき民主的な手続きで議論し結論を出すことに幸福感を見出していると言えるだろう。市民はすべてを自分で決めたいと思っているわけではない。しかし、何か疑問があればそれを皆で議論し、民主的な手続きで結論を出してもらえそうな制度があることが望ましいと考えているのである。

直接民主主義におけるプロセスの重要性について

直接民主主義の制度によって、ある特定のグループが利益を得ているのかという問題がある。彼らの分析結果によれば、性別、教育のレベル、雇用形態、収入のレベルについてはそのような証拠は見出せない。ただし、国籍による分析ではこの問題が明らかになってくる。直接民主主義はある特定のグループを利するものではなく、利益はあまねく共有されると考えられるが、外国人はそれから阻害されているという事実が指摘されている。先の表を見てもわかるように、直接民主主義の権利と幸福感の関係について外国人とスイス人を比較した場合、外国人においては強いマイナスの相関関係を示している。さらに両者それぞれについて直接民主主義の権利と幸福感について分析すると、それぞれが相関関係にあることを示しているものの、スイス人がそれをかなり強く感じているのに対し、外国人はそれほどでもないという結果になっている。

これはどのような理由からだろうか。直接民主主義の発達した州では、大多数を占めるスイス人が少数の外国人を搾取するために直接民主主義の権利を利用しているという理屈も考えられるが、現実にはそのような証拠はないという。唯一考えられるのは、直接民主主義の制度へ参加する権利の違いである。外国人であってもスイス人と同様に、直接民主主義的な制度を備えた統治活動から恩恵を受けることは出来るが、外国人の場合直接民主主義の制度へ参加することが排除されているのである。つまり直接民主主義の結果よりも、直接民主主義のプロセスへ参加することが幸福感の大きな源泉であるということが指摘できる。

このように考えてみると、直接民主主義が是か非かという問題とはまったく異なる視点が開けてくる。人々は何から何まですべて自分の思い通りに物事を決めたいと思っている

わけではない。そして、欲しいと思っているものが何でも手に入れば満足するというわけでもない。統治機構というものは天から与えられたものではない。人々の合意のうえで成り立っているものである。それに対していくらかでも、自分の疑問を真剣に取り上げてもらったり、自分の意見を提出して議論に参加したり、統治活動のプロセスに関わりが持てるということ自体に幸福感を見出しているのではないだろうか。もちろん人々が毎日の食料にも困窮するような時代、生活に必要な物資を得るのに汲々としているような時代であってもはそのような社会が成り立つとは思えない。しかし、そのような段階を過ぎた社会においては十分に成り立つと考えて良いのではないだろうか。

直接民主主義に対する反論

このような主張を行うと、必ずや直接民主主義に対する反論が提示されるだろう。「主権者として主体的に統治機構に関わる」あるいは「市民が直接行政に参加する」ということに対しては、「間接民主主義（代表制民主主義）を否定することになる」あるいは「衆愚政治に陥る可能性がある」という批判にさらされることになる。あるいは直接民主主義はスイスのような独立心旺盛な国民の場合に成立するものであって、日本人にはなじまないという考え方もあるだろう。これらは真実だろうか。

まず、直接民主主義はポピュリズム（大衆迎合主義）に陥るという反論がある。確かにこのような危険性はあるだろう。しかし、ポピュリズムの発生は無知な大衆の存在とプロパガンダやアジェンダによって引き起こされてきたということも事実である。教養のない大衆、自由な情報流通から隔離された大衆においてはポピュリズムが発生する危険がある。それでは国民のほとんどが高等教育を受け、インターネットで世界中の情報に接している場合にもそのような危険があるのだろうか。ある見識というものは、その時代背景や技術的な背景から出現する。時代背景や技術的な背景が異なれば、今までの見識も異なった見地から見直さなければならない。日本における教育水準の高さとITによる自由な情報流通はポピュリズムの発生を未然に防ぐと私は考えている。

また、直接民主主義は代議制民主主義を否定するという意見がある。これは従来のものでただ単に守ろうとする保守的な発想そのものに過ぎない。今までは直接民主主義よりも代議制民主主義のほうが現実的で理にかなっていたことは否定しない。日常的な雑事に追われる一般市民が参加するよりも、自分たちの代弁者としてのエリートを選出して立法過程への参加を託するほうが合理的であるという考え方である。しかし、この先もそうだとはいえないのである。現在の代議制民主主義を見てもすべての人々が納得しているわけではなく、さまざまな欠陥を露呈しているというのが実情だろう。無駄な公共事業や組織ぐるみの違法選挙等々、代議制民主主義制度の構造にまわりつく因習やしきたりによって本来の機能を失っていると言っても過言ではない。「市民の代弁者としてのエリート」という姿がほとんど見えなくなりつつある。そのような構造的な悪弊を断ち切り、代議制民主主義の本来の姿に立ち返らせるためのツールとして、「直接民主主義」を積極的に活用すべきではないかと考えている。

さらに、日本人にはなじまない、日本人はもともと自治や行政に関心がない、日本にそのような伝統や文化はないという反論が用意されるだろう。明治以降の歴史を見る限りそうだと納得してしまう人も多いかもしれない。しかし、日本の歴史はそのような浅いものではない。明治以前の幕藩体制にしてもゆるい連邦国家のようなものであり、各藩においては軍隊を保有していた。その前の群雄割拠していた戦国時代には、もっと強い自治組織が各地で発達していた。堺を代表とする経済自治都市や一向宗による宗教自治都市など、自分たちの地域を自分たちで守り治めるという意識を持って人々は暮らしていたのである。もっとさかのぼって弥生時代の吉野ヶ里遺跡を見れば、半ば要塞化した環濠集落であることがよくわかる。時の為政者が作成する歴史書や学校の教科書では、現在の統治機構がすでに太古から存在していたかのような書き方をするのが常である。このような書き方に感

わされてはならない。自治とは、むしろ人間の集団や社会が本来持っている本性に近いものとして認識すべきであろう。ここで何か気づかないだろうか。近世になって自治の意識は確かに薄らいでいるように見え、戦後改革のなかで一度自治への揺り戻しがあったもののすぐに元に戻ってしまった。自治とは自分たちだけでやっていくという自立の精神が根本であり、何かの「権威」のようなものに頼ってしまった場合、自立の精神は消え失せ自治の意識も薄らいでしまう。この問題についてはまた最後に取り上げることにしよう。

最後に、行政や自治に対する関心を失わせるものとして、源泉徴収制度を指摘しておきたい。効率的な徴税のために導入された制度であるが、この制度によって市民の納税者としての意識が剥奪されてきた経緯がある。事業者からあらかじめ税金を差し引かれた金額しか給与として支給されないからである。最近では給料や賞与も銀行振込となり、明細書はインターネットで通知される。これでは納税者として税金を納める痛みも感じられず、その使い道に対する厳しい見方も育ってこない。為政者側にとってはこれほど都合の良いシステムはないが、国全体の仕組みとしては国民意識を低レベルのままにしておく非常に悪いシステムであるといえる。もちろん申告制度に切り替えれば膨大な行政コストがかかるという批判はあるだろう。しかし、このようなところで本来はITを活用すべきだろう。インターネットを活用した電子申告であれば従来のような膨大なコストにはならない。給与所得者であっても毎年確定申告をインターネットで行えば、国民一人一人が納税意識を持つようになっていく。ITをコスト削減の手段としてだけ考えることは間違いである。給与所得者の電子確定申告は源泉徴収制度よりもコストがかかるだろうが、それはより良い国家を築いていくための投資として考えていくべきことなのである。

直接民主主義の意義

話が若干ITのほうにずれてしまったが、再び民主主義の話に戻そう。まず、直接民主主義が絶対的に善であるという議論は否定されるだろう。無知な大衆に統治を任せれば、衆愚政治に陥っていく危険性が十分にある。しかし、「一般市民＝無知な大衆」という定義が、いつの時代や社会においても通用するものではないということも事実である。日本のように教育が普及して高学歴化が進んでいる社会においては、「一般市民＝無知な大衆」というレベルから「一般市民＝教養ある市民」というレベルに達していると私は認識している。つまり現在の日本社会において、直接民主主義的な要素は非常に有効な段階に達しており、市民の自立を促していくためにも現行のシステムのなかに直接民主主義的な要素を取り入れていくことが意味のあることだと認識している。

詳しくは後述するが、最近では「パワー・シチズン」が増えてきている。高齢化社会の進展によって、現役をリタイアしても元気なシニアが非常にたくさんいる。元気だけでなく、それなりの専門知識と経験を持って行政職員と対等に渡り合える人々なのである。しかも、彼らは行政に対抗するという意識ではなく、余生を地域貢献のために活かしたいという意識が非常に強く、彼らが中心となって設立しているNPOなども多い。彼らのような存在は性急な市民と行政との緩衝材となり、統治機構の中に直接民主主義的な要素を取り入れるうえで非常に重要な役割を果たしていくものと予想している。

もう一つの考え方として、ニューパブリックマネジメントを導入する姿勢が参考となるだろう。行政を民営化しろという議論に諸手を挙げて賛成する人はいない。しかし、従来の公共管理理論にどっぷりと浸かり、その制度によりかかって破綻寸前に追いこまれても安穩としている行政機関を見て心穏やかな市民はいないだろう。「市場の失敗」を補完する役割として公共管理の理論が組み立てられてきたものの、その理論が制度として定着するにしたがい制度に寄りかかった慣習や文化が生まれ、「市場の失敗」ならぬ「政府の失敗」が問題化してきたのである。イギリスをはじめオーストラリア、ニュージーランド、アメリカ、カナダと先進国各国で直面している問題であり、その影響はフランス、ドイツ、北

欧などにも広がっている。ニューパブリックマネジメントの姿勢は、市場原理や民間企業の手法を行政にも持ちこみ、制度疲労に活を入れて行政の経営を立て直そうという発想から出てきたものである。何でも民営化すれば良いという発想ではない。従来のように制度に寄りかかった非効率的な仕事のやり方から、民間的な権限移譲と業績評価による契約関係によって仕事のやり方を変えようという発想である。

代表制民主主義も同じようなことが言えるのではないだろうか。当初は理想の姿であったかもしれないが、その制度が長く続くと制度疲労が起こってくる。議員と業界との癒着あるいは議員と官との癒着など挙げればきりが無い。二世・三世議員の誕生など、まさに議員と選挙地盤との癒着構造そのものである。そのような従来のもたれあいの関係に活を入れ、市民一人一人のニーズをくみ上げるという意味では、直接民主制を取り入れることの意味があるのではないだろうか。代議制民主主義を補完するという言い方をしている人かもしれないが、本来市民が参加することに対して門戸を開いているのが民主主義である。従来直接民主制を避けてきたのは、衆愚政治に陥る危険性とともに参加する手段を制度化することが技術的に難しかったからに過ぎない。もし、技術的に可能であるとするならば、その技術を積極的に活用して直接民主主義的な要素を取り入れることこそ、「民主主義」ではなかろうか。

民主主義とは何か

それでは、そもそも民主主義とは何なのであろうか。現在では専制的な国家であっても「民主主義」を否定するどころか自分たちこそ民主的だと主張するほど、「民主主義」という概念は理想的なものであるというように使用されている。このように民主主義という概念自体非常に脆いものであり、かつあいまいなものである。

ジャック・ライヴリーはその著書「デモクラシーとは何か」（芦書房）で以下のように結論づけている。

「何らかの具体的な制度という観点からは、デモクラシーを定義することはできない、というのが結論であろう。（中略）したがって、デモクラシーは、特定の制度や方法によってではなく、極大化されるべき諸目的としてのみ定義されよう。

それでは一体、それらの目的とは何であろうか。政治的決定作成に参加する人としての市民の定義を想起すれば、デモクラシーの一つの基本的な規範は、すべての人は市民であるべきである、（中略）。そして、もう一つの規範は、決定を下す能力については、市民間に平等がなければならない、ということである。」

彼はデモクラシーの諸目標として、「一般的利益」、「公共善」、「自由」、「参加」を取り上げているが、「参加」は自己目的化していると指摘できる。ここで取り上げられている目標とは、ひっくり返れば「市民が幸福な生活をおくること」であり、そのための意思決定プロセス自体にデモクラシーの意味があると解釈できる。さらに彼は続けている。

「制度上のいろいろな仕組みの或る特殊な組み合わせを民主的と名づけることはできないが、だからといって、その用語はどんな体制にも無制限に適用できるわけではない。公理として言えば、被治者である大衆が、決定作成過程に参加することを禁じている体制は、いかなるものであれ、民主的とは考えられない。」

さらに、デモクラシーの程度を検証できる基準として次の3点を挙げている。

- ①有権者のすべての集団が、どの程度決定作成過程に組み込まれているか
- ②政府の決定が、どの程度人々の統制に服しているか
- ③一般市民が、どの程度公の行政に関与しているか

つまり、行政の意志決定に関与する市民が多いほどデモクラシーの度合いが高いと判断されることになる。直接民主制か間接民主制かという問題ではなく、行政の意志決定に関

与する市民が多いかどうかが問題なのである。市民レベルの高い社会において市民の意見が直接反映できる直接民主制が望ましいとしても、技術的に関与できる市民の数が制限されてしまうようであれば、それは民主的であるとは言えないだろう。むしろ、市民の代表者を選出することによって行政の意志決定に関与していく間接民主制のほうが民主的であると言える。

さらに、ロバート A.ダールの言にも耳を傾けてみたい。彼もその著書「デモクラシーとは何か」(岩波書店)のなかでデモクラシーの起源から現代のさまざまなデモクラシー・タイプの分析までデモクラシーというものを幅広く分析しているが、特に直接民主制と間接民主制について言及している部分に焦点を当てて考えてみたい。

ダールによれば、デモクラシーの起源からして直接民主制が本来の姿であることを指摘している。

「そして、18世紀に至るまで、一般的な見解によれば、民主的な政治ないし共和政的な政治とは、人民による支配という意味だったのである。そして、もし、人民が支配するというのであれば、人々は一ヶ所に集まって、命令、法律、政策に賛否の一票を投ずることをしなければならなかった。その意味で、デモクラシーはタウン・ミーティング・デモクラシーでなければならないのがふつうだった。つまり代表制デモクラシーは矛盾したことばであったのである。」

さらに続けるならば、間接民主制は起源の点からも決して民主的なものではなかったと断定している。

「集会デモクラシーを主張する人々のうち、歴史を知っている人々は、代表制度がデモクラシーの装置としてはあてにならないものだというのをわかっている。(中略)代議政治は、民主的な実践運動のなかから生まれたものではなかったからである。むしろ逆に、非民主的な政府―主として君主たちが、特に戦争遂行のために、みずから欲する莫大な財源やその他の資産を確保できるようにする目的でつくりあげた装置だったのである。したがって、代表制度は、起源の点から言えば民主的ではなかった。」

しかしそう言うものの、現実的な問題として集団が大きくなればなるほど直接民主制の運営というものは難しくなってくる。「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。」ということもまた事実としてある。

そして、我々は次のようなディレンマを抱えているとダールは指摘する。

「デモクラシーの単位が小さくなれば、それだけ市民参加の可能性が大きくなり、市民が政治決定を代表に委ねる必要性は減少する。単位が大きくなれば、市民にとって重要な諸問題を処理する能力は大きくなるが、市民が代表に決定を委ねなければならない必要性も増大する。」

ダール自身は両者の長所および欠点を挙げて「スモール・イズ・ビューティフル」、「しかし、時には大きいほうがよいこともある」とどちらが優れているのかという判断を避けている。ただし、代表制デモクラシーが長所を数多くもっていることを認めたくえて、「闇の側面」すなわち「エリートによる取引(バーゲニング)」が存在するという重要な指摘をしている。

「闇の側面とは次のようなことである。(中略)市民が権限を委ねているのは、代表に対してだけではない。それと同時に、いっそう間接的で遠回りをしてではあるが、行政官、官僚、公務員といわれる人々や裁判官、さらにははるか遠く隔たったところにある国際機関などにも権限を委ねているのである。政府のやり方や決定に市民が影響を及ぼせるようにしているポリアーキー型デモクラシー⁴の制度、それと不可分の関係にあるものが、非民

⁴ ポリアーキー型デモクラシーとはダールの用語法で、近代代表デモクラシーを指す言葉として使っている。具体的には、次の6つの政治制度を持つものとされている。(1)選挙に

主的な決定過程、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取引（バーゲニング）なのである。」さらに、民主的な国の人々はそのことを気づいていながら、「市民たちはた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」のが実情であるとダールは言う。

ここに大きなヒントが隠れている。我々は果たして間接民主制のもつ「闇の側面（エリートによる取引）」をコストの一部として容認できるのだろうかという問題である。戦後の数十年我々はこの「闇の側面」を容認し、資本主義社会のなかの社会主義国家と揶揄されながらも日本という社会システムは非常にうまく機能していると自負してきたのではなかったろうか。しかし今やこの「闇の側面」が社会構造改革の障壁となって人々の間に閉塞感を蔓延させ、新しいものを生み出していく活力を削いでしまうようなものとして立ちまわっているのではないだろうか。間接民主制より直接民主制が優れていると言うつもりはない。そうではなく、今の時代とは人々が間接民主制のもつ「闇の側面」というコストを容認できなくなってきた時代であると捉えるべきである。そこに、現代の直接民主制の持つ意味がある。

だからと言って、国政をすぐ直接民主制にすれば良いというのは暴論だろう。直接民主制の要素を取り入れていくにも、まずは国民に対して実践的な民主主義の教育をしていく必要がある。近代デモクラシーの単位が大きくなる傾向はあるにしても「民主的な国はどこでも、小さな単位を内部に持つ必要がある、ということを中心に留めておくことは大切である」とダールが言うように、まずは小さい単位から実践していかなくてはならない。「国家が民主的である場合には、地方政府、地区、郡、州、自治区（プロヴァンス）、地域（リージョン）などの独立した集団や組織が豊富に存在しているという事実があり、多元的な市民社会こそ（デモクラシーに）欠くことができないもの」なのである。我々の身近な存在である自治体から新たなデモクラシーを創造していくことが、国家における新たなデモクラシーを創造していくことにつながっていく。

ダールが「ある国が安定したデモクラシーを実現できる可能性は、その国の市民とリーダーがデモクラシーの理念や価値体系や慣行を強く支持している場合には高くなるということである。（中略）言い換えれば、その国が民主的な政治文化をもっているときに、デモクラシーは安定したものになるのである」と述べるように、我々は民主的な政治文化を形骸化させずに受け継いでいく必要があり、民主主義を理解し生かしていく市民が存在しなければ民主主義的な制度もその意味を喪失してしまう。民主的な選挙制度もその制度が形骸化していくにつれ、投票率は下がってその意義も喪失してしまいかねないのである。安定した民主主義を保っていくためには、市民に対する日常的かつ実践的な教育が最も重要だといえる。

そのように考えると、地方自治はいわば「民主主義の学校」つまり「民主主義の教育の場」として機能していくべきであろう。その点からも、自治に直接民主主義的な機能を盛り込んでいくことは大きな意味があると言える。このようにとらえると、議員は直接民主主義に対立するものではなく、「民主主義の先生」として市民に対する民主主義教育の役割をはたしていく存在であるという見方も可能となってくるのではないだろうか。このような役目も含め、議員の問題は章をあらためて論じることにする。

本章では、直接民主主義的要素が市民の幸福感を増大させる機能を持っていること、市民社会が直接民主主義的要素を取り入れるだけのレベルに達していると考えられること、さらに我々は現在間接民主制が持つ「闇の側面」のコストを排除し社会の閉塞感を打破しなければならない時代に直面していることを論じてきた。誰もが指摘しているようにかつての経済成長期における税収の増加は見込まれず、高齢化による社会保障負担が増大する

よって選出された公務員（2）自由で公正な選挙の頻繁な実施（3）表現の自由（4）多様な情報源（5）集団の自治・自立（6）全市民の包括的参画

社会状況のなかで、行政が提供できるサービスにもおのずと限界がくる。このとき市民が行政サービスの削減に納得し、自らもサービスの供給者として行政に協力していこうという意思を表明し、幸福感を感じながら生活できる社会を実現していくためには「直接民主主義的な要素を取り入れ」て市民参画を促し、新しい社会を創造していくことが必須となっていくだろう。