

小 論 文

(問 題)

2021 年度

注 意 事 項

1. 問題冊子、解答用紙は、試験開始の指示があるまで開かないでください。
2. 問題は2頁～7頁に記載されています。問題冊子の印刷不鮮明、頁の落丁・乱丁および汚れ等に気付いた場合は、手を挙げて監督員に知らせてください。
3. 下書用紙は一人につき一枚のみ配付します。
4. ラインマーカー、色鉛筆、修正液等は、問題冊子・下書用紙に使用することを許可しますが、解答用紙に使用した場合は、不正行為とみなすことがあります。
5. 試験開始の指示の後、解答用紙表紙の所定欄に、受験番号、氏名を記入してください。受験番号は正確に間違いに記入してください。読みにくい数字は採点処理に支障をきたすことがあるので、注意してください。
6. 試験終了の指示が出たら、すぐに解答を止め、筆記用具を置いてください。終了の指示に従わず筆記用具を持っていたり解答を続けた場合は、不正行為とみなすことがあります。
7. 試験終了後、問題冊子、下書用紙は持ち帰ってください。
8. いかなる場合でも、解答用紙は必ず提出してください。
9. 解答用紙に記載の注意事項もあわせて確認してください。

下記の【課題文】を読んで、次の二つの問題に答えなさい。

＊この問題は、あなたの問題解決能力、論理的思考力および文章表現力を確認するためのものであり、法学的な知識を問うことをねらいとするものではありません。また、法律的に「正しい」結論を出すことができるか否かにより、評価するものでもありません。

(1) 下線 1 の筆者のいう「国民代表の理念」とは、いかなる意味の代表の理念か、日本の国会議員を例として説明しなさい。説明にあたっては、筆者が用いる「委任」と「独立」の語を必ず用いること（解答用紙上端の頁番号 1 を使用すること）。

(2) 下線 2 の筆者の主張の意味するところを簡潔に説明した上で、それに対するあなた自身の意見を述べなさい（解答用紙上端の頁番号 2 以下を使用すること）。

【課題文】

代表制民主主義とは、「なんらかの方法で代表を選び、その代表が集まり、審議、決定して物事を進めるという方法」（猪口孝「代表民主主義」『政治学事典』弘文堂、2000 年）とされる。一般的には、選挙で選ばれた国会議員が立法府に集まって政治を進めていく議会制民主主義が、代表制民主主義の典型とされている。

代表というのは、直感的には、誰かがほかの人の代わりになって物事をおこなうことである。その意味は一見したところ非常に明瞭であるから、代表についても代表制についても、わざわざそのこと自体の意味内容についてあまり詳しく論じられることはないように思われる。

それにもかかわらず、実は代表というのは非常に込み入った概念でもある。こころみに、「代表する」を意味する英語の *represent* を英英辞典で引いてみると、冒頭にあげられているのは「集団のメンバーの一員として、行事や会合でその集団のために行動したり発言したりすること」や「誰かのために公式に行動したり発言したりして、その人の利益を守ること」などの意味である。ほかにも、なにかの典型やシンボルであること、なにかを絵に表現することなどの意味が列挙されているが、いずれにしても、あるものを別のものがなんらかの形で表現すること、という大きな意味は変わらない（*Oxford Advanced Learner's Dictionary*）。

これは日本語での用法にも通じるものだが、日本語の辞書を探るとやや違ったニュアンスも掲載されている。たとえば『新明解国語辞典』の「代表」の項目には、「その組織・団体などの意見・意思などを反映する者として構成員の中から選ばれ、公の席（場）に参加する資格が与えられること。また、その人」や「関係する一群のものに共通する特徴・特質などをそなえ、その典型として第一に認められるものであること。また、そのもの」などの意味とともに、「関係するものの中でもっとも高い能力を持つものとして選ばれ、公式の競技会などに参加できる資格を認められること。また、その人（もの）」という意味もあげられている。

代表制民主主義を考える場合、この「代表」という言葉にみられる意味の複層性は重要である。わかりやすいように単純な問いにいい換えると、選挙によって選ばれる議員は、「誰かのために公式に行動したり発言したり」する存在なのだろうか、それとも「関係するもののなかでもっとも高い能力を持つもの」なのだろうか。

たとえば、市民は政治家に高度な人格と能力を期待することが多い。人びとの代表として社会を先導していくのであるから、それにふさわしいすぐれた見識や道徳、思考力や行動力が必要だと考えるのである。

だが他方で、人びとは身近な政治家に親しみを覚えるものである。なかには、“素人”の政治家こそ望ましいと考える有権者もいるかもしれない。なぜなら、職業的な政治家は政治の世界の特殊な論理に染まってしまい、一般市民の普通の感覚を忘れてしまうからである。エリート政治家と“庶民派”の政治家であれば、“市民感覚”をもった庶民派のほうが望ましい。これもまた、十分に筋の通った考え方のように思われる。

こうした代表についての二重性は、従来の政治理論でも頻繁にとり上げられてきた問題であった。いわゆる「地域代表」と「国民代表」というふたつの代表観の争いである。ここでもっとも重要な参照点とされるのが、エドモンド・バーク（18世紀イギリスの政治家・思想家で、フランス革命を批判した『フランス革命の省察』で知られる）のいわゆる「ブリストル演説」だ。関係する部分を引用しておこう。

皆さん。確かに、選挙区の有権者としつかりと結びつき、密に連絡を取り、率直なやり取りをするのは、代議士(a representative)にとって幸福かつ光栄なことに間違いはありません。代議士にとって、有権者の願いは非常に重大なものであるべきですし、有権者の意見は高く尊重されるべきですし、有権者の用件には絶えず注意が向けられなければなりません。代議士にとって、自分の休養や、楽しみや、満足を、有権者の皆さんのために犠牲にすることは義務なのです。とりわけ、そしていかなる場合でも、代議士は自分の利益よりも有権者の利益を優先させなければなりません。

しかし、偏向していない意見、成熟した判断、正しくひらかれた良心などを犠牲にしてまで、皆さんにも、皆さん以外の誰かにも、そしてどんな人たちの集まりにも、仕えるということはできない。それらは、自分の喜びを得るためのものではなく、また法や憲法から導き出されたものでもありません。それらは神から与えられたものであり、それを濫用しない責任があるのです。代議士が皆さんに負っているのは、ただ勤勉に努力することだけではありません。判断にもまた責任を取らなければならない。そして、自分の判断(judgement)を犠牲にして皆さんの意見

(opinion)に従うということは、皆さんに仕えることではなく、皆さんを裏切ることを意味するのです。(Edmund Burke, “Speech to the Electors of Bristol”, 1774, in *Select Works of Edmund Burke, Miscellaneous Writings*, Liberty Fund, 1999)

選挙区利益を重視しながら、それでもあえて代議士の「判断」の優位と独立性を訴えるバークのこの演説は、国民代表の理念を典型的に示すものとして語り継がれてきた。日本国憲法が、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」（傍点筆者）と定めているのも、まさに下線1 国民代表の理念にもとづいているからにほかならない。

「地域代表」を、「利益代表」や「職能代表」などといい換えても、問題の本質は変わらない。要するに、代表は特定の選出母体・母集団の利害に忠実に仕えなければならないのか、それとも選出を担った母集団と距離をおいてでも全体の利益を考慮して行動すべきなのか、というのがここでの問題である。

もし特定の集団に忠実に行動することが求められるのであれば、有権者と代表のあいだにはいわば“委任”や“命令”の関係が生じることになるだろう。狭い意味での代理の関係ともいえるかもしれない。

逆に、もし国民全体のことを第一に考えて行動すべきだということになれば、代表は有権者から

一定程度独立していなければならない。また、有権者からの独立が許されるということは、代表の判断が有権者個々の判断よりも適切だとみなされるということにもなる。「委任－独立論争」とも呼ばれる、政治学上の古典的な問題である。

この論争にもいくつかのポイントがあるが、もっとも対立が激しい論点のひとつが、代表の独立性を認めると、反民主的なエリート主義をも同時に認めることになりはしないかということだ。選出の基礎が市民にある以上、独立説を取ったからといってそれがそのまま単なるエリート主義になるというわけではない。それでも、市民から選出されていながら、なぜ市民の意見と異なる判断が許されるのか、という問題は残る。先に代表の意味の二重性ということを述べたが、その二重性はいい換えれば、代表の民主的な性格とエリート主義的な性格との二重性でもあるのだ。

—中略—

「委任－独立論争」については、長く議論が繰り返されてきた。だが……委任と独立のどちらが正しい代表概念なのかという問題設定それ自体が不毛であることがわかる。

代表はすでに権威を付与されているという意味で独立性をもつが、それだけでは選出した者とのつながりが断ち切られてしまう。つながりを回復するには、事後的な評価だけでは不十分である。もし選出した者との恒常的なつながりを重視するならば、描写的な代表観をとったほうがよい。だが、有権者と代表が完全につながった状態のままでは、創造性やリーダーシップを発揮することがむずかしくなってしまう。また、合理的な理由づけを欠いて感情的に有権者と代表がつながれば、有権者が操作される危険性までもが生じてくる。

これらの代表観は、それぞれが一面の真理であると同時に、それぞれにまた欠点もかかえ、相互に補い合っている。つまり代表とは、そこに正しいひとつの定義があるというようなものではなく、矛盾しつつ補い合う複数の有力な定義が組み合わさったものであり、曖昧さをとり払うことができない概念なのである。

問題のそもそもの根本は、あるものを、一定程度似ているにもかかわらず、一定程度違う形で再現する、という代表概念の基本的な枠組み自体にあるといってよいだろう。どの程度似ていて、どの程度異なるかは、ときと場合によるとしかいいようがない。まして民主制のように、代表をどのようなものとするかについて多様な意見が許される政治体制であればなおさらである。代表制民主主義を実現していくということは、この曖昧さと相対性をなんとか逆用し、政治的に有効な帰結を生み出していく、ということなのである。

—中略—

私たちは、ごく当たり前のように、政治とは民意の実現であり、政治家とは民意を反映する媒介者であると考えている。だがこれまでみてきたように、現代における民意は、細分化し流動的で、組織化するのがむずかしい。端的に言えば、“民意”という何かひとつの事物があるというようにイメージするのは誤りである。

民意と呼ばれるものが民主主義にとって重要なものというまでもない。人民の意志を反映することは民主主義の基本である。近代政治社会を基礎づけてきた契約論的な政治理論が重視される理由もここにあった。選挙にもとづく代表民主制も、世襲政治との比較のなかで、市民が自分たちの意志と力で政治の方向を決定していく点を評価されて広く支持を集めてきた。

—中略—

代表論においても、有権者の意志が重要だと考えられるからこそ、権威付与や委任代表の論理が強い力をもって来たといえるだろう。有権者の意志を実現するのが代表の役割であるからには、代表たる政治家は有権者の考えにしたがって行動しなければならないということになる。日本国憲法もふくめ、各国憲法等で国民代表の理念が表明されながらも、委任代表の考え方がなくならないのは、意志にもとづく民主制論の影響である。

しかし、民主主義にとって、市民の意志の反映は重視されるべき事柄の一側面にすぎない。ウルビナティ (Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago, 2008) によれば、代表制の役割は、「意志」 (will) というよりも「判断」 (judgement) の領域に働きかけることにあるという。

この場合に意志ということの意味されているのは、現在の定まった意見、変化することのない静的な見解で、時間的な推移に重きがおかれていないものである。あらかじめ定まった意志が前提とされるのであれば、政治過程はその意志を表現するための道具的な価値をもつだけになってしまう。

これに対して判断は、人びとの意志がさまざまに異なっていて、時間の経過とともに議論や行動のなかでやりとりされ変化していくことを重視する。意志が不定型であるがゆえに、判断することが必要になってくるのである。

そして判断が重要だと考えるのであれば、選挙でも投票という行為と集計結果だけをみていけばよいということにはならない。選挙の機会に、またその準備や事後をふくめて、異なる意志をもつ有権者のあいだで議論がなされ、能動的な政治が実現されることが、代表制の本質だということになる。

これは一見したところ熟議民主主義に似た主張であり、直接制を志向する議論であるかのように思える。だが、意志ではなく判断を重視する場合には、代表制のほうが直接制に比べて有利な面もある。

この論点については、代表制批判論から振り返ってみるのがわかりやすいだろう。代表制を批判して直接制の優位を説く議論は、通常の場合、代表が民意を適切に反映しないということを理由にあげる。逆に、直接民主制のメリットは有権者の声が歪められずに政治に反映されることにあり、ということになる。

しかしながら、有権者の声が歪められずに政治に反映されるということは、そのままの意志が尊重されて判断が入る余地がないということにもつながる。判断という観点からみた場合には、直接民主制は意志にあまりにも重点をおきすぎているのである。

熟議民主主義論が、選好の変容というアイデアを通じて、単なる意志ではない判断の要素を組み込もうとしているのはたしかである。だが、そこには制度的に意志と判断を切り離す仕組みが存在しない。意志や選好の変化を引き起こすための工夫は、複数の視点から編まれた資料の提示や異なる見解をもつ専門家からの助言という形で組み込まれている。だが、それらは選好が変化する可能性を高めるとしても、変化しない意志が結果としてそのまま表明されることを妨げるものではない。

これに対して代表制では、いかなる意志も制度上ひとまず政治への反映を阻止される。市民の意志は、代表者を通して表明されなければならないからである。代表という制度を使うことで、意志は有権者から強制的に切り離されるのである。

代表は有権者の意志を受けとりはするが、それでも代表者は有権者自身ではない。ルソーの言葉にしたがえば、「意志というものは代表されるものではない」。だからこそ、代表は判断の領域に踏み込むことができる。しかも、意志をそのまま表現するわけにいかないからこそ、齟齬の解消のために民主的な議論が喚起され、活発な政治参加の必要も生じてくる。

論点を明確にするために極端な形で表現するならば、下線 2 代表制の特質は、そして代表制の意義は、直接民主制と比較して民意を反映しないことにあるのであり、民意を反映しないことによって民主主義を活性化させることにあるのである。

念のために付け加えると、有権者の分断に対処するために代表者による判断が必要だとしても、代表者の有能さに依拠したエリート主義の立場をとる必要はない。代表者が優れた能力をもっていることは望ましいかもしれないが、そうでなくとも代表は代表であることそれ自体によって総合的な視点と判断力をもつように強られる。なぜなら、多数の有権者によって選出される代表は、特定の個人や集団の民意だけを尊重することはできないからである。

しかも、会社組織にせよ労働組合にせよ組織型の選挙の退潮があきらかになり、流動性を特徴とする無党派層の影響が大きくなった現代の選挙では、こうした状況はなおさらよく当てはまることになる。

代表は、高い能力ゆえに良質な判断ができるのではなく、自身の意志実現を図る直接民主制的な政治主体ではないという制度的な位置づけによって、必然的に客観的視点からの判断を下さざるをえない立場に追い込まれるのである。

場合によっては、市民よりも能力的に劣った政治家が選挙で選ばれることもあるかもしれない。その場合にも、その政治家が民意を直接に表現していると主張できなくすることによって、もう一度政治の行方を考え直す空間を用意しているともいえるだろう。

さらにいえば、これは、代表制を採用したとしても市民の意見を取り上げることになんら矛盾はないということも意味している。代表を民意から切り離すことが制度的な工夫にとどまる以上、有権者の見解を政治家の見解に比べて本来的に劣っていると考えるべき理由はないからである。

判断の質において直接民主制が劣るという理由で代表制が採用されているわけではない。したがって、代表制を採用しても直接民主制を否定する必要はない。むしろ、代表制という安全装置が採用されているからこそ、安心して直接民主制を活性化させることができる。

住民投票の例でいえば、議会制民主主義は住民投票を否定するものではない。だが逆に、住民投票が民意のぶつかり合いに終わらないようにするためには、議会制民主主義という制度の存在は必須である。代表制と直接制は、民主主義が適切に機能するために必要とされるふたつの同等な制度なのであり、両者が否定し合う必要はどこにもない。

—中略—

現代民主主義においては、有権者の意見と、議会の意見が乖離しているといわれる。民意が反映されず、政治家という特権的な階級が民主主義を蔑ろにして私的な利害の争いに没頭している、というのが一般的な批判の流れである。

だが、もし政治家の争いが「私的」と批判される理由が、単に市民各々の意志とかけ離れているということだけにあるのなら、その批判は妥当ではない。曖昧で不定型の民意を、あらためて考え直し議論して政策体系に昇華させることが代表制の意義である。それをも民意からの離反だと批難するのであれば、それは議論や思考を拒否する点で、むしろ反民主的な政治を生み出しかねない。

市民にとって必要なのは、政治家の利己的な行動と民意から距離をおいた議論とを的確に区別すること、そして政治家の議論が適切なものと容認できる場合には、常に市民の意見の動きや変化を伝えて政策論争の材料を提供することである。直接民主主義を推進しながらも、それを代表制再生の触媒とすることこそ現代の民主制運営に必要なスタンスであり、どんなに回り道に思えようとも、民主主義を維持発展させるためのもっとも広い道なのである。

【出典】

早川誠『代表制という思想』（風行社、2014年）より。

※文章は、出題にあたって、見出しや原文・注記を一部省略し、表現を改めた。

〔以下余白〕

