

政治的リテラシーを高める政治教育のために  
—高校生専門体験講座での実践から—

荻野 雄

The Attempt of Political Education to Develop Political Literacy  
— Based on the Practice at “University Extension Course for High School Students” —

Takeshi OGINO

教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要

第3号 (2021年1月)

Journal of Educational Research  
Center for Educational Career Enhancement

No.3 (January 2021)

# 政治的リテラシーを高める政治教育のために

—高校生専門体験講座での実践から—

荻野雄

(京都教育大学)

## The Attempt of Political Education to Develop Political Literacy

—Based on the Practice at “University Extension Course for High School Students”—

Takeshi OGINO

2020年9月29日受理

**抄録**：近代国家の政治制度は、代議制を前提として、指導者に「国民のための政治」を行わせる方向で発展してきた。本稿は、主権者教育の充実に資するため、現在の「国民による政治」という民主主義理解に基づく政治教育に対して、「国民のための政治」という観点からの政治の概観的説明を試みた、高校生専門体験講座での実践を報告する。

**キーワード**：主権者教育、立憲主義、人民の人民による人民のための政治

### I. 主権者教育と政治の知識

現状 20 歳代の投票率が他の世代のそれに比べて顕著に低いこと、また 2015 年の公職選挙法の一部改正で有権者資格が満 18 歳以上に引き下げられたことなどから、今日高等学校で有権者としての資質を高める教育、いわゆる「主権者教育」を強化することが焦眉の教育課題の一つとなっている。「高等学校に在学する全ての生徒に、これまで以上に組織的に公民としての資質を育む指導を行うことが、学校として求められ<sup>注1)</sup>ており、主権者教育のいっそうの推進のために、2022 年度から新科目「公共」の開始も予定されている。

主権者教育として一般に連想されるのが、模擬選挙や模擬議会（模擬討論）などの実践的な活動である。これらの活動を通じて様々な現代的課題に関して主体的に判断する能力や、能動的に政治に参加する意欲を培うことが、主権者教育の柱となることは言うまでもない。と同時に公職選挙法改正の際の国会の議論で、「現実の具体的政治事象を取り扱うことによる政治的教養の育成<sup>注2)</sup>」が提言されたように、主権者として必要な知識を身につけさせることも主権者教育の重要な課題として浮上している。橋本康弘は、「主権者の育成」には「主権者として活用すべき知識」は何か [の掘り下げ]、そして、その習得を徹底して図る必要がある<sup>注3)</sup>と述べている。

政治教育のこの再検討の動きの背景となっているのは、学校で教える知識は現実の政治的事象から遊離しており、「将来大人になって活用できる知識」になっていないのではないかという反省である。「これまでの高等学校教員や受験を控えた生徒の立場から考えると、あくまで授業で学ぶ [政治の] 知識は「受験のための知識」という意味付けであった<sup>注4)</sup>と、橋本も指摘している。

もちろん現在の教科書の記述が、政治に関する個々の制度や語句の説明の単なる羅列になっているわけではない。高校の「現代社会」も「政治・経済」も（さらには「中学社会」も）、現実の政治の理解のために、現代政治の根本原理である民主主義の「一つの」理解に即して記述が展開されている。まず社会契約、立憲主義、法の支配、国民主権といった政治的理念が人類の歴史の成果として確認された後、日本の民主主義的政治制度として、「国権の最高機関」である国会（立法）、行政の機能、また「民主主義の学校」である地方自治が解説されていく。より詳しく言えば、国民を起点として、国民によって選出され、国民の見解を集約して国民の意思を形成する国会から、国会で決められた政策である法を実施する行政へと話が進んでいくのである。「民主主義」について説明する際多くの教科書は、「人民の人民による人民のための政治」というリンカーンの言葉を引用しているが、教科書ではこのうち、特に「人民（国民）による政治」の側面が強調されているわけである。

だが現実政治制度発展の駆動力になってきたのは、むしろ「国民（人民）のための政治」の実現という問題に関心だったと言えるだろう。実際今日の政治学では、「国民のための政治」という視角から民主主義を理解する傾向が強くなっており、この場合代議制に、直接民主主義（純粋な「国民のための政治」）が困難であるための代替的制度としての位置づけを超えた、積極的な意義が与えられることになる。つまり、国民が専門家に国内外の諸問題への対処を委任することを前提に、いかにして専門家が国民のための政治を行うようにさせているかという観点から、政治制度が考察され、評価されていくのである。

例えば現代の政治学の標準的な教科書の一つ、久米郁男、川出良枝らによる『政治学』は、「本人」「共通の目的」「代理人」という三つの要素から、政治を網羅的に説明している。「現代の政治の世界では、「本人」とは主権者である国民である。本人である国民の利益の実現が「共通の目的」となる。その目的の実現のために国民は、「代理人」たる政府を雇うことになる。そして「代理人」には、付託された「目的」の実現が期待される。と同時に、本人は、代理人が期待された目的の実現にまじめに効率よく取り組んでいるかに当然関心を持つ。「本人」には「代理人」を監視し、コントロールする必要がある。」<sup>註5)</sup> また現代の代表的な政治学者の一人である待鳥聡史は、高まる政治不信から「国民による政治」を充実させようとする風潮が、代議制の意義を見損なっていることを指摘する。待鳥によれば代議制とは、「国民のための政治」を実現するためにデザインされた、国民から指導者へ、指導者から国民へという二方向での「委任と責任の連鎖関係」なのである。

純粋な「国民による政治」は、「市民社会の自治」などとして、しばしば民主主義つまりは政治の自明な究極的理想であるかのように語られる。しかし「国民のための政治」への志向が現実の体制の基礎にあるとするならば、このような観点から政治を見ていくとき、もっぱら「国民による政治」という理想から見る場合よりも現実の政治的事象はよりわかりやすく、また納得しやすくなると考えられる。

以上の問題意識から、2012、2016、2019年度に、本学高大連携事業で高校生向けに「国民のための政治」という観点に立った政治の授業を実施した。以下では、高校で政治の根本的な考え方や重要な概念を教える際の助けになることを期待して、この授業実践の内容を報告する。なお実際の授業では、議会制、立憲主義、法の支配、国民主権などの原理の解説に重点を置いたが、授業を聞いた生徒からの質問や疑問は、この観点は今日の政治の理解にも有効かどうかという点に集中したため、本稿では「現代の政治」にも視野を広げている。

## Ⅱ. 政治とは何か

### 1. 権力

そもそも政治とは何だろうか。政治は権力と本質的に結びついているから、この問いに答えるにはまず権力について考えねばならない。権力とは、簡単に言えば、他人を自分の意志に、しばしばその人間の意志に反してまでも服従させる能力である。こうした力は社会的地位の他に、例えば暴力やお金にも備わっている。それらを使えば人を動かすことができるからである。

こうした権力は、それ自体として人を魅了し、追い求められる。なぜなら人を服従させることは人間にとって大きな喜びの一つだからである。のみならず権力は、人間の私的な利益や欲望を満たす有力な手段でもある。

しかしその反面で、多くの人間は権力への服従をむしろ積極的に求めてもいく。というのも権力には、人々を指導することも含まれているからである。そもそも、人を人に従属させる権力が成立するのは、人間が不完全な存在だからである。人間がどんな問題もすべて自分で解決できる完璧な存在なら、どのようなことが身に降りかかっても他人の指示を仰ぐことはない。だが実際には、ほとんどの人は生きているうちに会う問題に一人では対処できないから、あるいは対処しようとしていっそう全体の混乱を深めるから、同じ問題に直面している他人と協力せねばならず、よりいっそう頻繁には他人に頼らねばならない。言い換えれば、個人は自分が対処せねばならない危機を「社会問題」化して、集団に解決を期待するだろう。

### 2. 政治の根本問題

さて誰も権力をもたない社会で大きな問題が発生し、「社会問題」となったらどうなるだろうか？そのとき自然と、判断力と決断力に秀で、今回の危機を乗り越えることのできる道を雄弁に語る人間が注目を集め、人々は

その人間の判断に頼っていこう。つまり、人々は優れた少数者に自分たちに対する指導を委任するだろう。こうして、社会問題に対処するために指導する者が、権力者として誕生する。経済が生まれるのが人間が欲求する財が稀少であるからならば、政治が生まれるのは人間が完全な存在ではないからである。

このように政治とは、人々から委任を受けた少数者が、社会全体、国民全体の利益のために権力を使って人々を指導することである。

しかし権力は、もっぱら私的な利益や欲望を満たすために使われることもありうる。それが専制である。それゆえに政治の根本問題は、専制を回避し、権力が国民全体の利益のために用いられるようにすることである。

指導者が生まれると、やがて指導者に助言し、また指導者の決定を実際に執行する専門家集団も誕生する。社会問題は多岐に渡っているから、それぞれの分野での専門家が不可欠になるからである。現代の日本で言えば、少数の指導者が内閣で、専門家集団が官僚である。両者が構成するのが政府である。そして権力を中心とする政治のこの部門が、行政と言われる。権力を手段とすることから、かつて行政は「剣」をもつ、とも言われた。

### Ⅲ. 君主の専制から議会中心の政治へ

#### 1. 市民革命

##### (1) 絶対主義の成立

ここで何らかの既存の秩序が完全に崩壊して、大混乱に陥った世界を想像してみよう。そうして、権力自身の魅力およびそれがもたらす利益のために、権力を得ようとする人間が次々現れ、そのため社会は争いに満ちて、人々の生活の安全は保障されなくなったとしよう。このとき、混乱のなかで人間が権力を獲得する手段は力、武器となる。やがて一人の人間が勝ち残ったとすれば、その人間はもっぱら武器によって人々を服従させるから、打ち立てられるのは専制に近い体制である。だが多くの人々は、暴力に対する恐怖からだけではなく、自ら進んでもこの専制的支配者に服従するだろう。なぜなら無秩序は、専制よりも恐ろしいからである。

正にこうしたことが、ヨーロッパにおける中世から近代への移行期（15～16世紀）に起こった。ヨーロッパの近代の政治は、一人の人間への権力の集中、君主の専制つまり絶対主義から出発したのだった。

##### (2) 議会

だが専制は人々の自由を制限し、財産も脅かすから、やがて人々の不満を高めざるをえない。専制の下、一応安定した秩序が作られていくと、権力が君主の私的利益のために使われていることに対する人々の不満が高まっていく。君主の支配に対する抵抗の機関となったのが、議会であった。議会とはそもそもどのような機関なのか？

中世ヨーロッパにも君主はいたが、近代初期の君主のような絶対的な力をもっておらず、戦費を得るためなどに新しい税金を課すには、負担を求める富裕な有力者から同意を得ねばならなかった。そこで有力者たちは君主の許に集められ、同意を求められたのだが、定期的に召集されるようになると、この集会は君主の指導に意見を言ったり、反対したりする権限を確立していった。これが議会の始まりである。近代に入って君主の絶対的権力が確立されたため、議会は一時期は君主の指導にこのように「物申す」権限は失った。だが社会の安定と共に有力者が財産を築き、再び社会的影響力を強めると、議会は君主の専制に対抗する力として復活したのだった。

##### (3) 法の支配

君主の権力（人を動かす能力）は、主として、法律を自由に作る権限（立法権）と、税金の使い道を自由に決める権限（予算制定権）からなっていた。法律違反者を罰する暴力やお金は、人を動かす力を備えている。議会に集まった有力者は、この二つの権限を君主が私的な利益のために行使することに強く反対した。当然君主は自分の権力が制限されることを嫌うから、議会と深刻に対立するだろう。最も早くこの対立を経験した国がイギリスであり、イギリスでは軍事衝突の結果議会在勝利を収めた。これがイギリスの17世紀の市民革命である。

君主に勝ったイギリスの議会は、君主の専制を防ぐため、立法（政策制定）に関しても予算に関しても議会の同意が必要であることを認めさせて、議会制を確立した。具体的には、法律も税金の使い方も、議会の承認が必要となった（議会の立法権と予算承認権の確立）。だから議会（立法府）は、「財布をもつ」と言われる。

同時にこのとき、君主の指導が侵害してはならない国民の様々な権利も確認された。それ以降人々を指導する手段である法は、国民の基本的権利を尊重し、かつ議会によって承認されていなくてはならないこととなった。

こうした原則を「法の支配」という。

こうしてイギリスの市民革命を通じて、指導には議会の同意が必要であることや法の支配が確立された。指導が専制にならないためのこれらの根本原則が憲法の原型であり、そして憲法を尊重する政治が立憲主義である。

ただし、国家の最高原則としての憲法は、一方では「国家による権力行使に枠をはめる」<sup>注6)</sup>もの（「憲法は権力を縛るためにある」<sup>注7)</sup>）であるが、他方では、人間の社会には少数の指導者による指導が不可欠である以上、政府の指導に法的根拠を与えるものでもなければならない。立憲主義とは、国民が政府の暴政に抵抗することだと説明されることがしばしばあるが、こうした理解は正確ではない。立憲主義の正確な定義は、アメリカの国家体制を説明する際に紹介する。

#### (4) 議院内閣制

その後イギリスの議会は、法律制定に関して君主の意見を無視するようになり、立法権を事実上独占した。そして立法権と予算承認権を武器にして君主の指導に抵抗し、君主から指導権も奪っていった。その結果、議会の多数派が指導者を選び、つまりは多数派のリーダーが首相となって、内閣を組織し指導を行うことになった。

このように、議会から首相が選出される制度が議院内閣制である。議院内閣制は議会中心の政治制度であり、そこでは議会の多数派のリーダーが同時に指導者となるから、原則的に指導者には大きな権力が与えられる。

## 2. 民主主義——専制に対するもの

### (1) 議会の専制

現在、民主主義を実現するための機関だと考えられている議会（日本の場合は国会）は、もともと君主の専制を阻止するために発展した機関だった。そして18世紀終わりまでは議会の議員は社会の有力者に限定されており、彼らは自分たちの権限を自分たちの利益のために行使することも十分考えられるから、議会に権力が集中すれば、指導者の専制は避けられたとしても（有力者たちの）議会の専制が生じる恐れがあるだろう。

それではこの専制の出現を妨げるには、議会が有力者たちの利益のためではなく公共の利益のために指導を行うようにさせるには、どのようにすればいいだろうか？教科書にはアメリカ16代大統領リンカーンの言葉、「人民の人民による人民のための政府（government of the people, by the people, and for the people）」が、民主主義の核心を表した言葉として引用されている。この言葉に即して言えば、「国民による指導」を実現できれば専制は防げるのか？具体的に言えば、国民を全体として指導方針を決める話し合いに参加させたり、重要な問題に関しては国民が投票などを通じて直接決めるようにすればいいのか？

しかしここまで述べてきたように、政治とは速やかに解決されねばならない社会問題に対処することである。だから、指導方針の決定にできるだけ多くの人間を関与させようとすれば、それだけ問題解決は遅れ、多くの人間の利益はかえって損なわれることも十分にありうる。

そして、問題が専制を回避することであれば、議会に代わる国民全体の集会や、国民へのそのつどの問いかけはまた必要でもない。国民全体が指導者と議会のメンバーを選んで、一定期間指導と立法を委任した後、その期間が終わった後で成果を吟味し、引き続き指導と立法を委任するかどうかを決定できるようにしさえすれば、指導者と議会は、国民のための指導へと動機づけられるだろう。なぜならそのとき、指導者や議会の議員になりたい人は、国民から選ばれるために国民のための政治を行うことを誓い、また実際に指導者や議員となってからも、引き続きその仕事に留まることができるために、与えられた権能を国民のために使うよう促されるからである。

リンカーンの言葉でも表されていたように、民主主義とは「国民のための政治」でもある。そうであるならば、民主主義とは、定期的な選挙が実施され、国民が議会の議員、それゆえまた間接的に指導者を選出し、一定期間指導を委任した後で、次の選挙でその間の成果を評価する体制であるだろう。言い換えれば民主主義とは指導者に説明責任を負わせる体制であり、そのとき権力自身の魅力や危うさは決して消えることはないとしても、権力はもっぱら公共のために用いられることになる。

### (2) 多数者の専制

それでもやはり、民主主義であれば「国民のための指導」では十分ではなく「国民による指導」でもなければならず、国民全体に関わることは国民自身が決めることが民主主義ではないか？という疑問もありうるだろう。

だが、国民の意思あるいは国民の多数者の意思が直接指導する体制が、一定期間指導者に指導を委任する制度

よりも、無条件に優れているわけでは決してないのである。なぜなら、利己的になるのは、指導者や有力者たちの議会だけではないからである。指導する力を与えられるならば、多数者もまたその力を利己的に用いることがありうる。「独裁者を一個人と考える必要は全くない。きわめて暴力的にして抗いがたい、大衆全体による独裁というものもあるのだ」<sup>註8)</sup>と、政治家でもあったドイツの詩人ゲーテは述べている。

純粋な「国民による指導」の現実化は、社会問題の解決を遅らせるばかりではない。もしも多数者の意思が、多数者の意思というだけで何の制限も受けずに実行されるならば、第一に少数者の利益が踏みにじられるかもしれない、第二に多数者は目先の利益に飛びつきがちであることから、国民全体の長期的な利益が損なわれるかもしれない。ゲーテが「大衆の独裁」と名づけたこうした事態は、一般に「多数者の専制」と呼ばれている。

## IV. 立憲主義

### 1. 国民主権

#### (1) 「多数者の専制」の経験

「多数者の専制」というこの問題を強く意識して国家制度を創った国が、アメリカであった。

イギリスからの独立を目指した植民地アメリカの指導者たちは、世襲の君主を認めず、民主主義こそが正しい国家体制だと考えていた。そこで独立後、アメリカの各州は、議会に権限を集中させ、そして議会の有権者資格の要件も大幅に緩和した。こうして「国民自身による指導」に近い政治が行われたのだが、その結果各州で実施されたのは、アメリカ全体の利益を無視して自州の利益だけを追求したり、有権者の短期的な利益のために長期的な利益を損なうなどの愚かな政策だった。アメリカの独立さえも危ぶまれることになったため、アメリカの指導者たちは、国民から選挙される議会に、国民の多数者の見解が表わされる機関として絶対的な権限を与えるならば、「多数者の専制」が帰結しかねないことを痛感した。アメリカの指導者たちは、君主の専制のみならず、多数者の専制も防止する政治体制を作り出すために、新しい憲法を制定した。

#### (2) 憲法制定権力

1787年のアメリカ新憲法では、まず「憲法制定権力」と「立法権」とが区別された。世襲の君主のいないアメリカでは国民こそが最高権力者であり、主権をもつ。しかし国民主権とは、国民がかつての絶対君主のような絶対的な権限、自分たちの利益のために法律を作り予算を決める権限をもつことではない。国民主権とはいわば「国民の絶対主義」などではなく、国民が国家の最高法規である憲法を制定する権力、憲法制定権力をもつことを意味する。憲法はこうして最高権力者である国民の意志の表れであるから、絶対的に尊重されねばならない。つまり国民主権の主たる含意とは、国民が自身のため制定した憲法に反する政府、言い換えれば「国民のための政治」に反する政府は認められないこと、それは究極的には廃されねばならないこと、なのである。

国民のもつ憲法制定権力に対して、立法権は憲法によって作られ、憲法によって特定の機関（議会）に与えられる権力である。それゆえに立法権が作る法は、憲法に照らして検証されねばならない。アメリカ新憲法制定の中心人物の一人ハミルトンは、「憲法が議会制定法に優先し、人民の意思がその代理人の意思に優先すべきは当然である」<sup>註9)</sup>、と述べている。

一般に政府の権威は国民に由来すると見なすことも、国民主権には含まれている。リンカーンの民主主義の定義に含まれている「人民の政府 (government of the people)」という言葉はこのことを表現しており、「その権威は人民が委任したことに由来する政府」を意味している。

このように法律に対する憲法の絶対的な優位が定められる一方で、立法権は「国民のための指導」を実現する目的で、そのつどの国民の多数者の意思から切り離されて少数の代表者に委ねられることになる。多数者の専制を阻止するために、立法はそのつどの国民の多数者の意思から原理的に自律させられるのである。いかなる専制の出現も阻止するために、国民と指導する政治的機関のいずれも絶対的存在とはせず、両者を緊張関係に置くことこそ、アメリカの新憲法の、また一般に国民主権に基づく民主主義的政治体制の特徴なのである。

#### (3) 社会契約

「憲法制定権力」と「立法権」の区別は、次のように表現することもできる。(a) 国民は、国家の前に存在している。(b) 国民は憲法制定権力を持ち、憲法を制定する。つまり国民の権利を確認し、立法権を含めた様々な

政治権力を作る。(c) このようにして、国民が国家を作る。他方、国民が憲法を制定し、そして憲法によって立法機関に権限が与えられるとしても、国民は自ら立法権を行使するわけではない。

このようなアメリカにおける国家創設の論理は、17世紀イギリスの社会契約論、特にロックの社会契約論から決定的な影響を受けている。社会契約論とは、国家を人々の契約によって作り出されるものと見なす国家理論である。ロックの社会契約論によれば、人々は国家を作る権力をもち、自分たちのよりよい生活のために、自分たちを指導する機関を樹立する(ロックの言葉では指導を「信託」する)。いったん政治機関が作られれば、人々はその指導に従わねばならない。しかしこの政治機関は、人々から信託を受けた代理人に過ぎないので、人々のよりよい生活の実現という国家が作られた目的から逸脱することは許されないのである。

## 2. 権力分立

このような逸脱つまり政治機関の専制化を防ぐため、アメリカ新憲法は、フランスの法学者モンテスキューから学んで権力分立を採り入れた。権力分立とは、一つの政治機関が専制を行うことを阻止するために、別の機関をそれに対抗させて、それらの間に抑制と均衡の関係を作ることである。アメリカ新憲法の意義を訴えるために、ハミルトン、ジェイ、マディソンが共同で執筆した政治学の古典的文書『ザ・フェデラリスト』(1788)では、第51項で次のように記されている。

「複数の権力が徐々に政府の一つの部門に集中してしまうことを防ぐ最高の保障は、各部門を指揮する者それぞれに、他の部門からの侵略に抵抗するために必要な憲法上の権限と個人的な動機とを与えることである。他の場合と同様にこの場合も、防御の力は攻撃される危険と均衡したものでなければならない。野心を阻止するためには、別の野心を動員せねばならない。人間の利益への関心が、指導的地位の憲法上の権利を利用するようにさせねばならない。政府の権力濫用を抑制するためにこのようなたくらみを求めるのは、あるいは人間の本性に疑いの目を向けている結果なのかもしれない。しかし政府の存在自身、人間の本性に対するこのうえない不信の産物ではなくて何であろう? もしも人間が天使であるなら、政府などそもそも不要であろう。またもしも天使たちが人間を統治するというなら、政府に対する外部からの監督も内部からの制御も必要はないだろう。だが人間を治める政府を人間が運営する場合、政府を組織することには多大な困難がつきまとう。何よりもまず、治められる人々を指導する権限を政府に与えなければならないのに、続いてただちに、自己抑制するよう政府を強いねばならないからである。政府を人々の信任に依存させること[選挙]は、疑いなく、政府に対する最も重要な統制であるだろう。とはいえ人類の経験は、補助的な予防策も必要であることを教えている。善き動機の欠如を補うために、利益の対立を作って衝突させるというこの方針は、私的なもの公的なものを問わず人間の営みの全ての組織に認められるものである。……人間の叡智が創造したこの方策は、国家の最高の諸権力の分配に際してもやはり不可欠なのである。」<sup>注10)</sup>

イギリスでは君主の専制に抗して議会が対抗権力として台頭したが、アメリカでは多数者の専制の舞台となる議会に対抗するために、大統領制が設置された。そして、大統領が次の選挙でも選ばれるために多数者の短期的な利益ばかりを考えて、国家全体の長期的な利益を無視してしまわないように、大統領は知識と分別のある人、つまり選挙人によって選出される制度が導入された。この制度は一形骸化しながらも一今日まで存続している。このようにアメリカの新憲法は、「国民による政治」の行き過ぎを阻止する国家体制を創造したのだった。

さらに国民の憲法制定権力の表明である憲法が、国民の代表者の産物に過ぎない法によって骨抜きにされないために、裁判所の違憲立法審査権が確立され、裁判所は憲法に反する法律を無効にする権限を与えられた。

## 3. 立憲主義の定義

こうして、立憲主義を正確に定義することができるようになった。それは次の四つの要素からなる<sup>注11)</sup>。

- (a) 国民が憲法制定権力であり、憲法を制定する。
- (b) この憲法は政府(権力)の存在の唯一の法的根拠として、政府の活動の目的と権限を明確にしたうえで、政府に十分自由な活動の余地を与えている。
- (c) 同時に憲法は、個人の基本的人権を保障し、かつ権力分立を定めて、権力の濫用を防止している。
- (d) 憲法は他の法に優位し、この優位を確保するために司法が違憲立法審査権をもつ。

#### 4. 日本国憲法

日本国憲法前文の含意も、このような思想的地平の中で理解することができる。憲法作成にはアメリカが大きく関与したことから、日本国憲法もアメリカの立憲主義の論理に基づいているのである。「日本国民は、……ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政（Government）は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。」

この文言はリンカーンによる民主主義の定義を踏まえているが、リンカーンの言葉よりもはっきりと、人民による指導は人民の代表者による指導であることを鮮明にしている。

#### 5. 『永遠平和のために』

日本国憲法は第9条で、「国際紛争解決の手段」としての戦争の放棄を定めているが、先駆的に戦争廃絶の政治理論を展開したのが、ドイツの哲学者カントの『永遠平和のために』（1795）である。現代でもしばしば参照される有名なこの平和論で、カントは平和をもたらす国家体制をどのように考えていたのか、見ておきたい。

カントによれば、共和制こそが世界の永遠平和の実現に寄与する国家体制である。ここでいう共和制とは、「国民のための政治」が行われている近代的な立憲体制の国家であるだろう。なぜならカントは、共和制を法の支配が行われ、権力が分立した体制として描いているからである。そしてカントは共和制を、悪しき体制としての専制と対比する。専制とは、本人が決めた法によって指導が行われるから私的な意志が公の意志となる体制であり、共和制は、行政と立法とが分離されていることによって私的な意志が公的な意志とはならない体制である。

立憲主義こそ平和に寄与する国家の体制であると考えたため、カントもまた立法権と憲法制定権力を区別する意義、すなわち代議制の意義を強調する。共和制と専制の区別は、また国民が代表者に指導を委任している体制、つまり君主制か貴族制と、国民自身が指導する体制つまり民主制との区別である、とカントは言う。なぜならカントの言う民主制では、国民の多数派の意思が絶対視され（国民による政治）、それがそのまま指導の方針とされるため、立法と行政の分離は行われず、必然的に専制となるからである。言い換えれば、指導者という代表者、いわば国民のそのつどの直接的意思に対向する者を欠いた制度では、国民は自分たちを誰からも抑えられることのない国家の支配者と考えたから、自分たちの私的な欲求をそのまま公的な意思にしようとするのである。

「つまり、代表制を採らない政治体制は、そもそもが欠陥のある体制なのである。なぜなら立法者は、一人の同じ人格を通じて、同時に彼の〔私的〕意志の実行者ともなりうるからである。……君主制と貴族制という他の国家形式の場合には、代表システムの精神に合致した統治様式となることは、少なくとも可能である。フリードリヒ大王が、自分は単に国家の最上位の奉仕者に過ぎないと、せめても言っていたように。民主制にはそれは不可能である。なぜならそこでは、誰もが主人であろうとするからである。」<sup>注12)</sup>

## V. 現代の政治

### 1. 政党

もちろん世襲の人間が指導者となる君主制や貴族制より、指導者が選挙で選ばれる体制の方が「国民のための政治」にとって望ましいことは言うまでもない。そうした体制は、カントの著書から100年以上後に実現された。

19世紀以降、産業化に伴って都市には貧しい労働者が増えていった。労働者は当初政治的な発言力をもたなかったが、フランス革命や社会主義運動に刺激を受け、政治的権利を求める運動を積極的に展開した。その結果19世紀を通じて選挙権は拡大していき、20世紀前半には普通選挙権が多くの国で実現された。こうして、真の意味で指導者が国民から定期的に審判を受ける体制が確立されたのだった。

ところが実は、普通選挙だけでは、議会が国民のための政治を行うとは限らない。なぜならそのとき、「集合行為問題」が生じるかもしれないからである<sup>注13)</sup>。

社会問題を解決するには、全体の長期的な利益のために、しばらくの間すべての国民が平等に短期的な不利益を我慢せねばならないときがある。ところが、もしも誰もが純粋に自分の利益だけを考えているなら、こうした状況でも自分だけは不利益の負担を回避するように行動してしまう。例えば、或る村で遠方の水源から水道を引



けば村人全員が多大な恩恵を受けることがわかっているにもかかわらず、誰もが他人が工場の費用を出してくれることを期待して、自分は費用の負担を逃れようとする、というような場合である。このように誰もが自分の利益だけを考慮して負担を公平に引き受ける協力行動をとらず、結局全体の利益が損なわれてしまうことが集合行為問題である。

普通選挙が実施されても、正に集合行為問題が生じて「国民のための政治」が実現されない恐れがある。なぜなら、各選挙区から選ばれた議員は、次の選挙でも選ばれるために自分の選挙区の不利益は何としても避けようとするからである。そのため、長期的な利益のために国民全体が短期的な負担を受け入れなくてはならない問題が生じれば、議員たちは自身の選挙区の不利益の受け入れを渋って、結果的に国民全体に不利益が及ぶのである。

しかし選挙権の拡大は、同時に政党の発展を促すことで、この問題の発生を抑えることになった。

有権者数が少ないとき、政党は考えの同じ議員の議会内の緩やかな集まりに過ぎなかった。選挙権の拡大によって初めて、火急の課題となった票集めのために、議会外に大規模な政党が選挙運動員の組織として成立した。議員は当選を望んで政党の力を頼むから、政党は党員である議員が指導部の決定に従う、規律の強い組織である。

このような規律の強い政党が存在するとき、集合行為問題は生じない。政党は政権の獲得を目指す以上、国民全体の支持を得る必要がある。そのため政党の指導部は、国民全体のための政策を打ち出すと同時に、自分の選挙のことだけを考える個々の議員の利己的な行動を抑えて、彼らに政党が掲げる政策を受け入れさせるのである。

このように政党は、普通選挙という条件の下で、議会を国民のための政治へと動機づけるために不可欠の存在である。この点にこそ、民主主義にとっての政党の主要な意義がある。憲法などとは違い政党は、民主主義を実現する目的で意識的に作られた制度ではない。しかしこのような意味で民主主義にとって重要であるために、政党は現在の政治の主要な要素の一つとなっているのである。

そうしてかつて個々の議員の集まりであった議会は、今や規律の厳しい政党の集まりとなった。普通選挙の下、政権を求める、あるいは維持しようとする政党は、国民のための政治を競い合わせるをえない。議会の今日の主要な役割は、このように政党を競争させて、国民のための政治を実現することにこそある。それゆえに国家規模での民主主義は、普通選挙の議会制によって「政党の競争が制度化されていること」、とも定義できるだろう。

## 2. アリーナ型議会

議会は一般に、国民の代表が社会問題の解決を話し合い、国民の意思を形成する場とイメージされている。しかし実際には、特に議院内閣制の場合にはそのような話し合いは原理的に困難である。議院内閣制では多数派政党の最高指導者が首相となるから、行政のリーダーである首相の政策方針には議会の過半数以上の議員が賛同することになる。言い換えれば、行政の方針が議会の反対意見によって修正される余地は限られているのである。

その代わり議院内閣制の議会では、少数派の政党は、政府および多数派の政党を攻撃して、自分たちこそ「国民のための政治」を行うことができるとアピールすることになる。政治学者ポレスピーは、議院内閣制の議会は「アリーナ型議会」だと指摘している。アリーナとは周りが観客席で取り囲まれた円形劇場であり、そこで演者は四方の観客を意識して演技や競技を行う。日本の国会を含めた議院内閣制の議会は、基本的に各政党が世論に訴えるためのパフォーマンスの舞台であり、そのような舞台として現在の政治に対する国民の監視を強め、国民のための政治を促進しているのである。

ただし政党も議会も、国民の様々な利益を代表しそれを指導に媒介するという別の重要な働きもしている。それを通じて指導は、多様な国民の利益に配慮する、深化した「国民のための政治」へと方向づけられるだろう。

## 3. 投票

民主主義にとっての議会のこうした意義に対応する投票行動が、「業績投票」である。業績投票とは、選挙の際に投票する政党を、現在の政権の成果に着目して決めることである。有権者は、指導を評価していれば現政権の政党に、不満であれば別の政党に投票する。今日、支持政党なしのいわゆる「無党派層」が増大していることもあり、多くの有権者の投票は業績投票になっていると考えられている。

他方で、学校での模擬投票がモデルとしている投票行動が「争点投票（政策投票）」である。争点投票とは、各政党のマニフェストを読んで、自分が最も正しいと考える政党に投票することであり、いわばマニフェストの国民投票である。しかし現実の選挙では、争点投票を行うことは極めて困難であると指摘されている<sup>注14)</sup>。

## VI. 終わりに

以上の話のうち、高校生専門体験講座の授業では、近代の政治制度は指導体制を前提としたうえで、国民のための指導を実現する方向で発展してきたこと、その成果が立憲主義であり、日本国憲法もそれに立脚していることを説明した。本稿ではさらに視野を広げて、今日の政治でも、政党を競い合わせ、国民が定期的に評価することで国民のための政治を実現することが、民主主義の基本的な意味になっていることを解説した。全体としては、「間接」民主主義である代議制は、民主主義の深度の点で「直接」民主主義に劣る代替的な制度なのではなく、それ独自の積極的な意義をもっているということが、本授業実践報告の要点となっている。

国民による政治という観点からの政治の理解は、確かに生徒の政治への主体的関与を促進するうえで有益であるだろう。しかし国家規模での民主主義とは何かを正確に理解し、公正に評価するためには、国民のための政治、すなわち代議制の意義を押さえておかねばならない。また今日、政治的立場を問わず自分たちこそ真の国民の意思だと考えて、違う見解を民主主義を蔑ろにする立場として認めない傾向が強まっており、そのことが社会の分裂を生み出している。そのため国民による政治こそ民主主義という規範が、多数者の専制と裏腹の関係にあることにもっと注意が向けられる必要がある。さらに選挙は、政策の選択である以前に、民主主義を維持するために国民に与えられた主要な機会であると教えることによって、生徒の選挙への動機づけは強められるだろう。これらの点で、国民による政治という理想あるいは価値を相対化する国民のための政治という観点を提示することは、生徒の政治的リテラシーを高める効果があると考えられる。

## 引用文献

- 注1) 総務省・文部科学省、2015年、『私たちが拓く日本の未来 有権者として求められる力を身に付けるために 活用のための指導資料』、6頁。
- 注2) 前掲書。
- 注3) 橋本康弘編著、2018年、『高校社会「公共」の授業を創る』、明治図書、9頁。
- 注4) 前掲書。
- 注5) 久米郁男、川出良枝ほか、2014年、『補訂版 政治学』、有斐閣、5-6頁。
- 注6) 間宮陽介ほか、『政治・経済』、2016年、東京書籍、24頁。
- 注7) 前掲書、11頁。
- 注8) 高橋義人、1988年、『形態と象徴 ゲーテと「緑の自然科学」』、岩波書店、396頁。
- 注9) 佐藤幸治、2015年、『立憲主義 成立過程と現代』、左右社、81頁。
- 注10) 『ザ・フェデラリスト』は、アメリカ議会図書館のホームページでも掲載されている。  
<https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60#s-lg-box-wrapper-25493427>
- 注11) 佐藤幸治、前掲書、15頁参照。
- 注12) Immanuel Kant, 1968, *Kants Werke Band VIII*, Berlin, S.352-353.
- 注13) 砂原庸介ほか、2015年、『政治学の第一歩』、有斐閣、82-84頁参照。
- 注14) 前掲書、73-76頁参照。

## 参考文献

- 大山礼子、2003年、『国会学入門』、三省堂。
- カント、池内紀訳、2007年、『永遠平和のために』、綜合社。
- 篠田英朗、2017年、『ほんとうの憲法 戦後日本憲法学批判』、筑摩書房。
- 的場敏博、1998年、『政治機構論講義 現代の議会制と政党・圧力団体』、有斐閣。
- 待鳥聡史、2015年、『代議制民主主義 「民意」と「政治家」を問い直す』、中央公論新社。

