

政治的自律における切断と接続

金 慧

I. はじめに

森政稔氏の著書『〈政治的なもの〉の遍歴と帰結』は、実に多様なトピックをめぐって〈政治的なもの〉の変容過程とその（往々にして予想外の）帰結を辿った大著である（森[2014]）。この著書のなかで展開されるさまざまな論点のなかでも本稿が注目するのは、行政国家化にかかわる問題である。森氏は、行政国家化にともなう「政治的なもの」の変容について以下のように指摘している。「政治学（行政学）や憲法の分野において、権力の比重が立法から行政へと移行する「行政国家化が問題とされてきたのは、二〇世紀において永く常識であった。このことは政治の中心が日常生活にかかわるものへと移動し（ハイポリティクスにたいするローポリティクスの優位）、権力が恒常的に社会諸領域へ介入すること、また政治決定が行政的なルーティンへと置き換わることで政治の民主的コントロールが難しくなることなどを意味していた。そういうわけで、〈政治的なもの〉の衰退は、「男らしい」政治決断を理想化する向きのみならず、真摯な民主主義者にとっても憂慮すべき事態として把握されていた」（森[2014: 347]）。政治の比重が行政権力へと移行することが〈政治的なもの〉の衰退を意味すると考える論者にとって、おそらく〈政治的なもの〉が成立するのは、集合的な討議や決定においてであって、行政活動はそのたんなる執行にすぎないということになろう。しかし、討議や決定と同様に執行もまた、民主主義過程の不可欠の一部である

とすれば、なぜ執行には〈政治的なもの〉が不在であると考えられたのだろうか。もしこれが誤りであるとすれば、執行における〈政治的なもの〉とは何だろうか⁽¹⁾。さらに、そもそも討議、立法、執行の各段階は相互にどのような関係にあるのだろうか。

本稿では、おもにI・カントの政治哲学を素材として、民主主義過程を討議、立法、執行の各段階にわけることの意義とそこから生じる問題点について考えてみたい。以下ではまず、民主主義過程を政治的自律として捉え直し（第二節）、それを踏まえて、討議と立法の切断と接続について（第三節）、さらに立法と執行の切断と接続について（第四節）、それぞれ考察することにする。

II. 政治的自律

ここではまず、カントの哲学にみられる道徳的自律と政治的自律の違いについて簡単に検討することで、政治的自律の輪郭を描いておきたい。

カント倫理学における道徳的自律という概念は、自らが立法する法則に従う自己立法を意味する。これと類比的に、政治的自律が表わしているのは、集合的な自己立法である。二つの自律は、立法する者と法に従属する者との一致という点で共通するものの、両者の間にはいくつかの顕著な相違がある。相違の一つは、立法された法の遵守の動機にかかわる。道徳的自律においては、（道徳）法則への尊敬が法の遵守を

導くべきであるとされているのに対して、政治的自律においては、遵守に特定の動機は要求されない。それが法への尊敬であれ、制裁に対する脅威であれ、あるいは自己利益の促進であれ、いかなる動機であっても問題とはならない。

さらに、両者の間には自己立法の直接性と間接性という相違が存在する。道徳的自律においては、立法と執行を行うのは同一の個人である。かりに優れた知性をもつ他者が制定した法則が遵守に値するようにみえたとしても、そうした法則に従うことは道徳的自律ではなく他律にあたる。法則の制定から従属へといたる過程は同一の個人によって遂行され、そうした過程に介入する他者が存在しないという意味で、この自律は直接的である。これに対して政治的自律においては、法に従属するすべての人間が法制定の権限を有しているわけではない。しかもカントに従えば、法の制定と執行は別の人格あるいは集団が担うべきである。ということは、政治的自律においては、法に従属しながらも法制定の権限をもたない人間、法制定の権限を有する人間、さらに法制定と厳密に分離された法執行を担う人間とにわけられていることになる。

このように法の制定から従属にいたる過程は、過程の諸段階が果たす役割やその役割を担う人間の相違に応じて、いくつかの局面に切断されている。法の従属者がそのまま法の制定や執行を行うわけではなく、立法府と執行府という国家機関を媒介とするという意味で、政治的自律は間接的な自律であるといえる。とはいえ、政治的自律が自律であるためには、これらの局面が完全に切り離されることは許されず、なんらかのかたちで接続されなければならない。立法にいかなるかたちでも関与することが許されないにもかかわらず、ただ法に従属することが求められている状態を自律と呼ぶことはできないからである。

以上のように、政治的自律の構想には切断と

接続という契機が存在する。カントは、法制定の権限を持つ代表者の選出と、法執行の法制定からの分離とともに「代表制」と呼んでいる⁽²⁾。そのため、政治的自律を各局面に切断すると同時に接続するのは、二つの意味での代表制であるということになる。では、そもそもなぜ政治的自律はこれらの局面に切断されるのか、そしてどのように接続されるべきなのだろうか。次節以下ではこうした問題に対して、二つの「代表制」という概念を明らかにすることをつうじて答えを与えてみたい。

III. 討議と立法の切断と接続

第一の切断と接続は、法制定の権限をめぐる生じる。法に従属する市民と法制定の権限を有する市民が一致する直接デモクラシーにおいては、こうした切断は生じず、したがって接続する必要もない。そのため、切断と接続が生じるのは、法制定の権限が限られた市民にのみ認められる間接デモクラシーにおいてである。これまで、間接デモクラシーが採用される理由としてさまざまな点が挙げられてきた。たとえば、国土が広大であるため市民が一堂に会して決定を行うことができないという理由や、有能な人物に決定を委ねるべきであるとする理由、あるいは情報と時間を一部の人間に与えることが効率的であるとする分業という理由などである。切断の理由を何に求めるかに応じて、接続のあり方もおのずと変化する。代表者の能力という資質が切断の理由であれば、代表者の自律的な決断はさしあたり尊重されるべきものとして扱われるのに対して、直接デモクラシーが望ましいにもかかわらず国土の広大さといったプラグマティックな理由から切断が採用されるのであれば、代表者の決断は選挙民の意向をできるだけ反映したものであることが望ましいとされるだろう。

この他に考えられるのは、決定権限から解放

された討議を可能にするための切断である。これは、議会における討議をへた法制定と、公共圏あるいは市民社会における討議を機能的に分離することを目的としている。議会における討議は決定を目指して行われるため、決定への圧力と時間的な制約の下にある。決定への圧力にさらされることによって、討議は妥協や駆け引きから免れるのが困難になる。討議が時間的な制約の下にあるということは、強制的に意見交換を打ち切り、当事者に対して意思決定を迫ることを意味する。公共圏や市民社会に求められるのは、こうした圧力や制約から解放された討議である。ここでは、必ずしも党派を形成する必要もなければ、無理に意見を集約する必要もない。より説得力のある論拠を伴った意見を提示することが目指されるのである。

カントの政治哲学のなかにこうした切断理由を見出すのは困難ではない。すでに他の論考で論じたように(金[2014])、人びとが「理性の公共的使用」によって、法や政策に対して批判的な意見表明を行うとしても、それは法制定の権限をなんらもたない「識者」としてでしかない。しかし、法制定の権限をもたないという事実は、既存の規範や規則を自由に、しかも論拠の力にのみとづいて批判するにあたって有利にはたらく。法制定の権限をもつことは、利害関係から独立した自由な批判をためらわせ、自己利益への誘因を与えかねないからである。

切断の理由が、決定圧力や時間制限から解放された討議を可能にすることにあるとすれば、決定権限を持つ代表者がそうした討議において提起された異議や提案に敏感に反応することが望ましい接続のあり方であるということになる。公共圏あるいは市民社会において発せられた言論が立法府において受け止められることによって、二つの領域が接続されるのである⁽³⁾。もちろん、こうした接続が可能となるためには、公共圏あるいは市民社会が立法府に対して言論の

力にもとづいた影響力を行使できなければならない。こうした見地にたてば、代表制は、決定権限が与えられた代表者からなる領域と、決定権限はもたないが自由な討議が可能な領域とを分離するために存在する。

IV. 立法と執行の切断と接続

立法と執行を切断する理由にかんして、カントはルソーにしたがいながら以下のように説明している。立法においてはすべての人に妥当する一般的規則が定立されるべきであるのに対して、執行は個別の対象にそれが適用されることである。したがって、立法と執行が同一の人格によって担われると、立法過程に個別の対象についての考慮が混入し、一般的規則の定立が不可能になる。ルソーはこうした事態を「腐敗」と呼んでいる(Rousseau[1762=1954: 96])。立法において排除されるべき個別事例の情報を考慮することが、代表者が不偏的な立場ではなく私的な立場にたつこと、つまり私的利害を優先することを意味するとすれば、たしかにこれは腐敗である。つまり腐敗とは、立法過程に私的利害が流入することを意味する。

そのため立法は個別事例の情報を排除して行われるべきであり、行政の活動は法を個別事例に執行することに限定される。立法権が制定した法のみを行政権が執行するというかたちで両者は接続される。カントにとってはこれも「代表制」である。おそらくカントが立法府の代表者を選出する制度ばかりでなく、こうした権力分立をも代表制と呼んだのは、立法府において法というかたちで表明された人民の意思を行政府は執行において体现している(repräsentieren)と考えたためではないかと思われる。

このように考えた場合、立法と執行の切断という意味での代表制は、立法過程への私的利害の流入を阻止するためにある。とはいえ、かり

に立法過程から私的利害を排除することができたとしても、私的利害が執行に影響を及ぼす可能性はないのだろうか。あるいは、法の執行に恣意性や独断性という問題は生じないのだろうか。執行が個別事例にかかわる以上、こうした問いが生じるのは避けられないように思われる。カント自身はこうした問題を正面から問うてはいないが、冒頭で述べた現代における行政国家化の趨勢という事情からも、そして論理的な理由からも、この問題は考察する必要があるように思われる。以下では、行政の活動が立法府の制定した法のたんなる適用にはとどまらない理由あるいは事情を三点指摘したい。

一点目は、執行にともなう判断の問題である。この問題にかんしては、カントの議論を援用して論じることが可能である。カントは執行という活動を三段論法との類比で理解している。この理解にしたがえば、立法が普遍的なものの制定であり、執行は普遍的なもののもとに特殊を包摂することである。しかし、法の適用に誤りが生じうることをカントも認めているように、包摂は誰が行っても同一の結論が導かれるような推論を意味するわけではない。というのも、普遍そのもののなかに包摂の方法についての指示が含まれているわけではないため、何が普遍に包摂されるべき特殊であるのかは、包摂を行う者の判断に依存せざるをえないからである。普遍（規則）と特殊（事例）を架橋する能力をカントは「規定的判断力」と呼んでいるが、学識ある人間であっても「それらの規則の適用においては容易に誤るであろう」(Kant[1781=2001: 238])。あらかじめ普遍が与えられているとしても、無数にある特殊なものなかから普遍の一事例を見出すことは、普遍の特殊への自動的な適用ではありえない。したがって、執行が法の自動的な適用であるといえないのは、執行に判断の余地が存在することによる。

二点目は、行政国家化という事態に示されて

いるように、行政府が立法府の制定した法の執行にとどまらない役割を担うことから生じる問題である。ハーバーマスが『後期資本主義における正統化の問題』で描いたように、後期資本主義においては、行政が市場に対してさまざまな介入を行うとともに、市場が生み出す負の副次効果を緩和することをつうじて資本主義の再生産条件を保障しなければならない(Habermas[1973=1979])。しかし、行政による再生産過程の保障が国家の財政手段を用いて行われるにもかかわらず、それによって生み出された財が一部の私的なアクターによって取得されるという事態が批判から免れるためには、行政の活動が政治的に主題化されるのを避けなければならない。そのためには、行政が政治的な意思形成過程から距離をとり、そこから自立化する必要がある。ハーバーマスにしたがえば、こうした自立化が可能となるための条件は、行政が市民に社会サービスや補償を提供することによって、行政の活動に対する正統化の要求を抑制することである。これによって生じるのが、市民の「私生活志向」に伴う「脱政治化された公共性の構造」である。そこでは、行政の「出力」に対する強い期待とは対照的に、市民の政治的意思形成過程への「入力」がきわめて低いという現象が現われる(Habermas[1973=1979: 118])。

このように行政は、経済システムから発せられる、ときに互いに矛盾する複数の要請に合理的に応えることで資本主義の危機を回避しようとする。そしてそのためには、政治的な意思形成過程からの自立化を必要とする。明らかにここでは、行政の活動は立法府が制定する法の適用には限定されない。行政は資本主義の存立維持のために合理性の原則にそって活動しなければならない、しかも経済政策に通じる官僚がこれを行うという意味で専門的合理性がその指導原理である。行政は法の執行機関としてよりも、

合理性を指導原理とする政策立案機関として機能するのである⁽⁴⁾。

三点目に挙げることができるのは、ポピュリズムの問題である。現状に不満を抱く人びとを特定の人物や象徴のもとに広範に糾合することがポピュリズムの条件であるとすれば、これまで行政府の代表者がそうした糾合の中心となってきた事例は数多い。立法府において自らの意見や利害が代表されていないと感じる人びとにとっては、立法府で繰り広げられる意見や利害の競合は、既得権の擁護か、あるいは空疎な議論にしかみえない。立法府における討議は、現状の変革の先延ばしにすぎないかのように感じられるのである。これに対して行政府の代表者は、自らが改革の実行者であると訴えることによって、そうした不満を吸い上げて求心力を得ようとする。そこでは、行政府の代表者が立法府を迂回するような仕方で人民の意思を体現しようとする。立法府における討議が現状維持に加担しているように見える一方で、行政府の執行権は現状の変革をもたらすかのように人びとの目に映る。立法府が既得権や派閥が支配する空間としてイメージされるかぎりでは、実際に現状を根底的に変革する権限や方法をもたないとしても、行政府の代表者は現状に対して不満を抱く人びとを糾合するのに有利な立場にたっているといえるかもしれない⁽⁵⁾。

以上のように、行政の活動が法の自動的な執行とはいえない理由は、少なくとも三点考えられる。第一に法の執行に判断が介在すること、第二に行政の活動が合理性の原理にもとづく政策立案の機能を担うこと、第三に立法府において代表されていないと感じる人びとの不満が行政府への支持となって表われることである。

おわりに

カントの政治哲学における二つの代表制は、いずれも「統合された意志」あるいは「一般意志」を形成し、これを法制化するための制度である。一つ目の代表制が自由な討議空間と決定機関を切断することによって言論の自由を確保するためにあり、二つ目の代表制は立法権と執行権を切断することによって立法過程から私的利害を排除するためにある。とはいえ、こうした法制定過程のみが政治的自律のすべてではない。前節で述べたように、行政の活動もまた政治的自律の一過程でありながら、法制定過程から自立化するという事態がありうる。政治的自律がいまなお実現されるべき理念であるとすれば、行政の活動を「統合された意志」につなぎとめることが必要となるはずである。そのためには、立法府、司法府、公共圏あるいは市民社会による行政の統制という複数の観点から、この問題を考察する必要があるように思われる⁽⁶⁾。

註

1. 近年では、國分[2013]、大竹・國分[2015]など、政治哲学の観点から執行あるいは行政を問い直す研究が出ている。
2. 前者の代表制に関してはKant[1797=2002: 190-191]、後者の代表制に関してはKant[1795=2000: 265-267]を参照。
3. これとは逆に、代表者による討議が公共圏あるいは市民社会における討議を誘発するという流れも考えることができる。この点にかんしては、早川[2014]を参照。
4. ただし、この著作のなかでハーバーマスは、後年において峻別することになる立法と行政をとくに区別せずに、「政治システム」と「行政システム」という語を互換的に使用している。

5. ポピュリズムの多様性にかんしては森[2008: 147-182]を参照。
6. 近年の研究としては、毛利[2014]を挙げておきたい。

文献

- Habermas, Jürgen (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. = (1979) 細谷貞雄(訳)『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店.
- 早川誠 (2014)『代表制という思想』風行社.
- Kant, Immanuel (1781) *Kritik der reinen Vernunft*. = (2001) 有福孝岳(訳)『純粹理性批判 上』岩波書店.
- Kant, Immanuel (1795) *Zum ewigen Frieden*. = (2000) 遠山義孝(訳)「永遠平和のために」『歴史哲学論集』岩波書店.
- Kant, Immanuel (1797) *Die Metaphysik der Sitten*. = (2002) 樽井正義・池尾恭一(訳)『人倫の形而上学』岩波書店.
- 金慧 (2014)「カント哲学における言論の自由」『社会思想史研究』38: 86-105.
- 國分功一郎 (2013)『来るべき民主主義』幻冬社新書.
- 森政稔 (2008)『変貌する民主主義』ちくま新書.
- 森政稔 (2014)『〈政治的なもの〉の遍歴と帰結』青土社.
- 毛利透 (2014)『統治構造の憲法論』岩波書店.
- 大竹弘二・國分功一郎 (2015)『統治新論』太田出版.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762) *Du contrat social*. = (1954) 桑原武夫・前川貞次郎(訳)『社会契約論』岩波文庫.