HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	現代民主政における代表と参加
Author(s)	川人, 貞史
Citation	北大法学論集, 42(2), 39-82
Issue Date	1991-12-26
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16822
Type	bulletin (article)
File Information	42(2)_p39-82.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

現代民主政における代表と参加

川人貞史

目次

一　はじめに
二　民主政における代表と参加
三　現代の代表
四　現代の参加
五　むすびに

一　はじめに

民主主義はさまざまに定義されてきており、単一の決定的な定義を提示することは困難である。しかし、どのような定義においても、そこで重要なことは、政治社会の平等な構成員による実質的な決定への関与であろう。政治社会の構成員の意思がまったく反映しない決定は、民主主義からは最も遠いところにある。そして、構成員の意思を反映させるためには、構成員自身が政治決定に何らかの形で関与することが必要となる。したがって、政治参加は、民主主義におけるもっとも本質的な問題である。

ここで政治参加とは、簡単に、公共政策の形成、立法化、あるいは執行に何らかの形で関与することであると定義しておこう。[1]

これに対して、代表（representation）とは、再び表出すること（making present again）であり、本来、「代表は、現実にあるいは事実上存在しないものをある意味において存在させるということを意味する」。[2]この言葉が、政治の世界において人が他の人に代わって行動を行うという意味で用いられたのは、近代になってからである。代表は、代表者と代表される者の間の関係の構造をさし、同時にこの構造が政治社会に対してもつ機能をさす。[3]

政治社会の構成員にとって、代表と参加の論理的に可能な関係は、代表なしに直接参加する場合、代表を通じて間接参加する場合、自身が代表として参加する場合、そして、代表とともに参加する場合、の四種類である。そこで、代表と参加について考察する場合、まず、代表のない参加とはどのようなものか、次に代表を通じて行う参加は、代表のない参加とどのように異なり、それがどのような意味をもちうるのか、そして、さらに、代表として参加する場合、すな

わち代表に要請されることは何か、最後に、代表とともに参加する一般市民の参加にはどのような形があり、どのような意味をもちうるのか、これらが問題となろう。

本稿では、まず民主政の思想と歴史における代表と参加の位置について考察する。次いで、代表概念と代表の活動に関する研究を概観し、最後に政治参加の現状を検討したい。

あらかじめ、私の基本的な立場を述べておくと、政治参加は民主政にとって本質的な重要性を持つものであるが、現代における大規模な民主政のシステムにおいては、代表がより大きなプラクティカルな重要性を持っているということである。

二　民主政における代表と参加

民主主義はさまざまな形で提唱され、また、現実の民主政は多様な形態をとってきた。それぞれの形態において、指導者と一般市民が政治システムにおける政策決定に関与してきた。ここでは、指導者と一般市民がどのような役割を与えられているのかを考察し、それを通じて、それぞれの民主政の形態における代表と参加の重要性および両者の関連性を明らかにしたい。

1　直接民主政

直接民主政は代表のない参加の形態である。そこでは、政治体の全構成員が政治体の重要な決定に直接関与する。例

えば、古代ギリシアのアテネでは、政治体の構成員からなる人民総会(ekklesia)が戦争と平和、条約、法律、財政、公共事業など、すべての重要な事項についての決定権を持っていた。[4]

直接民主政は、一般に小さなフェイス・トゥ・フェイスの共同体において実施される。アテネの成人男子の市民の数は三万五千〜四万をこえない程度であったとされている。現代における直接民主政の一形態であるタウン・ミーティングが実施されているニュー・イングランドの町の規模も、人口が二万五千をこえるところはきわめて少ない。[5]

また、直接民主政を理想とする思想家たちも小国が大国よりすぐれていることを主張した。ルソーは次のように書いている。

「自然が均整のとれた人間の身長に一定の限界を与えており、身長がこの限界を越えると、巨人になるか、小人になるかしかない。これと同様に、国家の最上の構造を考えてみても、国家の領有しうる面積には一定の限界があり、大きすぎれば、よく統治できないし、小さすぎれば、自分の力で維持できなくなる。すべての政治体には、越えることのできない力の最大限度があり、あまり膨張すると、国家はしばしばこの限度から離れてゆく、社会的紐帯は広がれば広がるほど、ゆるんでくる。一般に、小国家は大国家よりも比較的に強力である。[6]」

ルソーにとって望ましい人民とは、他国の侵害を排除することができる自律性を持ち、その全構成員が構成員の一人一人をよく知り抜いており、金持ちでもなく貧乏でもなく自給自足できる人民であった。

直接民主政においては、政治体の構成員が直接政治的決定に参加する。直接民主政における参加の実質はどのようなものであろうか。アテネの市民は、数多くの公職につく資格、すべての事柄を決定する権利、および陪審官として裁判に参加する権利を持っていた。全市民が参加できる人民総会は直接民主政の中心的機関であった。総会は年最低四〇回開催され、そこではあらゆる案件が提案され、討論を経て決定された。行政的な公職や陪審官は市民の中から籤で選出

され、その任期は一～二年に限られていた。そして、行政を担当する専門の官僚制は存在しなかった。多くの市民は、これらの集会やさまざまな公職を通じて、統治に直接参加する経験を持った。こうした状況において重要なことは、政治的エリートが制度的な地位を確立することが不可能であったことである。政治的な指導者は、人民総会においてその弁舌によって議論をリードした。しかしながら、総会における決定は市民のものであり、指導者のものではなかった。

したがって、参加の価値は非常に大きなものであった。もちろん、この参加の質は政治体の規模と大きな関連性があることに注意しなければならない。一般に、決定への参加者の数が少ないとき、個々人の参加の価値は大きくなる。参加者の数が増大するにつれて、決定に対して個々人が関与できる部分の比率は小さくなる。他方で、参加の価値の大きい政治体は、少数の構成員によって構成されるから、政治体としてなしうる能力は限られたものにしかならない。広範な問題解決能力を持つ政治体は、大規模である必要がある。したがって、個人としての参加の価値の増大と、システム全体としての決定能力との間には、トレード・オフの関係がある。[7] ダールとタフティは、この問題を、市民的有効性（市民が政治体の決定をコントロールする度合）とシステム的能力（政治体が市民の集合的選好を完全に満たす能力）の対立という形で論じている。[8] 古代における直接民主政は都市国家としての自律性と、その中における市民の直接参加の有効性とが、互いに背反しながらもバランスを保っていた状態であったといえよう。

人民総会における決定の質は、直接民主政の成否に関わる問題であろう。我々は、一方で、総会において議論される問題は構成員にとって身近な重要問題であるから、彼らはよく知っており、したがって、すぐれた決定に到達することができると考えることもできる。しかし、他方で、集会の規模が数千人であれば、そこでは、出席者全員が理性的な討論に積極的に参加することは物理的に不可能である。集会における討論と決定は、その場の雰囲気や群集心理によって大きく左右されたりすることがある。したがって、集会による決定が真に政治体にとって好ましいものであるかどうか

疑問が出てくる。例えば、アテネの集会では毎日の出席者の構成が同じということはなく、つねに変化していた。そして同一議題が連日討議されることはあまりなく、討議は通常一日で完結し一日のうちに決定がなされていた。タウン・ミーティングにおいても、特定の利益団体による動員が決定を左右する危険性は指摘されている。おそらく、次の二つのことが人民総会における決定の質を保障していた。一つは、問題が総会で提案され決定される以前に、市民の間でしばしば広範に論議されていたという事実である。したがって、総会で提案された後十分に討議されることなくその場の勢いで決定がなされたというわけではなかった。もう一つは、総会における指導者の役割である。総会では、指導者や専門的知識を持つ人々は積極的に発言の機会を活用し、討論を導いていった。総会に参加した人々は彼らの議論をきき、彼らが提示したいくつかの選択肢の中から最終的決定を行っていた。したがって、討論による決定が質的に劣るとはいえないであろう。

そこで、次に直接民主政において指導者はどのような地位を与えられていたかが重要な問題となる。アテネでは、公職は籤によって割り当てられたから、指導者が公的な公式の資格を持っていたわけではない。指導者は、彼が人民総会に提案した政策が人々から承認され続ける限りにおいて指導者であり続けることができた。あくまでも、最終的な決定権は総会にあり、指導者の必要性の認識は広く存在したが、それは決定権の指導者への移譲を伴わなかった。

指導者は、総会において人々の投票を獲得しなければならないが、屋外の総会において聴衆の支持を得るための手段は弁舌であった。アテネにおける指導者を一言で表すとすれば、それは「緊張」であるとフィンリーは述べている。[9] 集会における民主政である以上、指導者の影響力は、弁舌によって直接その場で勝ちえなければならない。指導者は、代表ではないから、まったくの個人として指導力を発揮し、また、個人として反対派の攻撃の矢面に立たなければならない。彼が役職についていても、それは集会において特別の地位を保障するものではない。指導者は、集会自体の中で彼

個人の非公式の地位の機能として指導者であるにすぎなかった。

タウン・ミーティングでこうした指導者の役割を果たすものは、タウン・クラークやセレクトマンと呼ばれる行政担当官や、常設の市民委員会である。委員会は、タウン・ミーティングの議題に関連する情報を提供し、議論をリードする。市民はこうした委員会に大きな信頼を寄せており、委員会の提案は通常参加者の賛成を得て決定されることが多い。例えば、財政委員会は複雑な財政上の問題を市民に分かりやすく説明し、市民がミーティングの議題を詳細に検討する際の負担を軽減することによって、市政に関する市民の理解を高めている。また、委員会の重要な機能として、出席率のきわめて低いタウン・ミーティングにおいて、特定の利益団体に対する対抗勢力としてバランスをとり、タウン・ミーティングの決定が偏ったものにならないようにすることがあげられる。(10)

このように、直接民主政は政治体の一般の構成員の集会がすべての政策を決定する権限を持つものである。すべての構成員は、政治体の重要な決定に関するすべての情報にアクセスすることができ、政策決定はきわめてオープンなものとなる。そして、構成員は決定に実質的に関与する経験を積むことによって、積極的に政治に参加することができる。と同時に、直接民主政において、指導者は制度的な役職ではなく、その権限は限られたものであるが、重要な役割を果たしていることを見落としてはならない。

2　間接民主政

間接民主政は、政治体の構成員が代表を通じて参加する場合である。一七〜一八世紀にかけて、民主主義の問題は、小さな共同体から大規模な国民国家を対象とする問題へと変化した。ダールは、この変化をもたらしたものとして三つの出来事をあげている。第一に、ナショナリズムと国民国家が登場し、自律的な小共同体は国民国家に従属して二次的

な重要性しかもたなくなったことである。第二に、イギリス及びアメリカ植民地における選挙による代表制の議会の登場であり、これが直接民主政の代替物として、しかも直接民主政の規模の制約を受けない点でよりすぐれたものとして考えられたことである。第三に、民主政治への要求の高まりによって、理論家たちが、古典的民主主義理論を大規模な国民国家のレベルに応用し始めたことである。[11] したがって、トマス・ジェファーソンに多大な影響を与えたフランスの思想家ドゥ・トレーシーは「代表あるいは代議政府は、モンテスキューの時代には知られていなかった新たな発明だと考えられよう……代表民主政は、長期間にわたって広大な領土において可能になった民主政である。」と述べたのである。[12] また、ジェームズ・ミルも「理論上及び実際上のあらゆる困難の解決は、現代の大発見である代議制のうちにこそ、おそらく見出しうるであろう。」と述べた。[13]

間接民主政は、多くの人々が一ヶ所に集まることができないという理由から採用された直接民主政の代替物であったが、それだけにとどまらず、直接民主政よりもはるかにすぐれた代替物であるとする見方もあった。例えば、マディソンは、派閥が自分たちの支配的な感情や利益のために公共の善と他の市民の権利を犠牲にするという弊害を強調した。そして、直接民主政では、この派閥の弊害に対して匡政策を入れる余地がないのに対して、代表制をとる共和政では、党派や利益は一層多様化し、他の市民たちの権利を侵害するような共通の動機が生じることは少なくなり、また、団結して行動することが一層困難となるから、共和政の方がすぐれているとしたのである。[14]

間接民主政においては、政治体の政策決定は、一般構成員が代表を選出し、代表が政策を決定するという二段階のプロセスになっている。このとき、間接民主政の機能を第一の有権者が選挙によって代表をコントロールするという側面にウェイトをおいて捉える考え方と、そうではなく第二の代表が有権者に代わって実質的な政策決定を行うという側面にウェイトをおいて捉える考え方とに分かれる。サルトリは第一の考え方を選挙民主政（Electoral Democracy）と呼

んでいる。そこでは、まず、構成員が自律的な世論を形成しており、世論が選挙において表明されることにより代議政府が樹立される。そして選出された政府が世論に応える責任を負っている。したがって、代表の役割は一般市民の選好を政府に伝達することによって政策決定に参加することである。[15]第二の考え方は狭い意味での代表民主政(Representative Democracy)である。選挙は市民の政策選好の表明というよりも代表の選出であって、その政策的含意は乏しい。したがって、代表は選挙民の指示から独立して行動することができる。そして、代表制は、統治に市民の同意をとりつけるための制度という意味をもつ。選挙と代表は、正統な政府を構成するための手続と論理ということである。

一九世紀イギリスの功利主義者たちは、一般に第一のような考え方をもっていたということができる。功利主義者たちは、個々人は自身の利益の最良の判定者であると考えた。そして、ジェームズ・ミルによれば、「人間はほかの人たちに苦痛を与えほかの人たちの快楽を奪ってもほかの人たちの人格と財産を自分の快楽に役立たしめようとするものであ」った。[16]そこで、このような人々からなる社会において政府がめざすべき目的は、「幸福を増すのに役立つが不足がちな物質の配分を行い、社会の成員全体をひっくるめてその幸福を最大限保障すること、そして各人あるいは結束した人たちがこの配分を妨げることがないようにすること、また自分の分け前もとれないようなものがいないようにすることにあ」った。[17]それは一方では、自由な市場社会を確立することであり、他方では、政府自身が強欲となって市民の利益を奪おうとすることに対して防禦策を講ずることであった。代議制は、このような目的を追求するよい政府を保障するものとされたのである。[18]

しかし、ミルは、代表者の団体がよい政府を保障するために権力を与えられると、この人たちも社会の利益のためでなく、自分たち自身の利益のために権力を使おうとするであろうとした。そこで、代表者たちが権力を濫用しないためには、代表者の利益を社会の利益と一致させなければならない。そのためにミルは、第一に、代表期間をできる限り短

くして頻繁に選挙を行うことを主張した。社会が選挙を通じてつねに代表者に対して社会の利益を伝達し続けることによって、代表者の利益が一人歩きしないようにするのである。[19] 第二に、ミルは、代表者を選挙する人々＝選挙権の範囲を問題にする。代表者を選挙する人々が社会の利益に反する利害をもつならば、どんなに代表者の任期を短くしても何にもならないからである。社会全体が代表者の選挙権をもてば、社会の利益は最も確実に代表者の利益と一致するであろうから、ミルのこのような考え方は、当然のことながら普通選挙権の主張にならなければならない。しかし、ミルは、ここで、社会のうちのどの部分まで除外しても社会全体の利益と一致するかという問題に関心を向けてしまうのである。結局ミルの議論は選挙権の部分的拡大の要求（婦人、四十歳未満の男子を除いた残りのうち財産資格によって約三分の二に選挙権を与える）にとどまるのである。[20]

間接民主政における一般構成員の参加は選挙における投票が主要なものであるが、J・ミルは、以上のように頻繁な選挙によって代表者を厳しく監視する有権者の積極的な参加の役割を強調した。J・ミルの子のジョン・スチュアートは、間接民主政により重要な意義を見出した。J・S・ミルによれば、よい統治の基準の「一つは、政治制度が共同体の一般的な精神的向上をもたらす度合であり、それには知性、徳性、実践上の活動と能率の向上も含まれている。もう一つは、政治制度が既存の道徳的、知的、活動的な価値を公共の問題について最も効果的に使うことができるように組織化する完全性の度合である。[21]」そして、このように国民の知性と徳性とを向上させる「最善の統治形態は、主権すなわち究極的な最高支配権力が、社会全体に付与されている統治形態であること、すなわち、すべての市民がその究極的な主権に対して発言力をもっているばかりでなく、少なくとも時々は、地方的または一般的な若干の公的な機能を果たすことによって、統治に実際に参与することが求められるような統治形態である。[22]」ミルにとって民主主義の問題は、人間の発展に何を寄与しうるかという点にあり、市民が時々、公的な機能に参与することによって、自分自身の利益ではな

い利益を考量し、自分の私的な偏見以外の規範に沿って、共同善の促進をその存在理由とする原理や準則を適用することが、市民の人間的成長や発展をもたらすものとして重要であった。しかし、小さな町の規模を超える社会では、公的な仕事のごく小さな部分を除いては、すべての人々が参加することはできないから、完全な統治の理想型は、代議政でなければならなかった。[23]

ミルにとって、一般市民の参加は彼らが人間的に成長し、道徳的に高められていくプロセスとして重要であった。したがって、ミルは普通選挙権を支持した。そして、代表政の意味は、全国民あるいは大多数の国民が、彼ら自身によって定期的に選出された代表者を通じて、究極的な統制力を行使するということであった。この究極的な統制力は国民がすべて完全に所有していなければならないものであった。[24] この代表者の議会の任務は、直接統治することではなく、政府を監視し統制することであった。さらに、議会は国民の苦情処理委員会と世論の議会という任務をもつ。すなわち、議会は、国民の一般的な世論だけでなく、国民のすべての部分の意見と、できる限りすべてのすぐれた個人の意見が明らかにされ、議論を戦わせる場であった。[25]

他方で、ミルは代議政が陥りやすい危険として、悪意ある利害、すなわち、社会の一般的福祉と多かれ少なかれ対立する利害の命ずるままに動く行動様式が議会の中で広がることを恐れた。ミルは、当時の社会が、労働者の階級と雇用者の階級とに分かれ、明らかに対立した利益を追求していることを認識していた。そして、いうまでもなく労働者階級は雇用者階級より多数を占めていた。したがって、議会において、悪意ある利害によって、全体の利益を犠牲にして支配的な労働者階級の目先の利益をめざす階級立法が行われる危険があった。階級立法を避けるためには、何らかの手だてが必要であった。「このように構成された社会状態において、代表制が理想的に申し分のないものとして作られ維持されるならば、その組織はこの二つの階級が代表制の仕組みの中で平等につり合わされ、それぞれが議会の中でほぼ同数

の投票に影響を与えるのでなければならな」かった。[26]

階級立法の危険を避けるためには、選挙権を制限しておけばよいことは明らかであったが、参加に人間的発展という価値を認めていたミルは、それを退けて次の二つの提案をした。第一に、小選挙区制に代えてヘアの比例代表制を導入すれば、全国に孤立している少数者の知識人たちを議会に送ることができるということであった。[27] 第二に、知的にすぐれた人々に複数投票権を与えるという提案であった。この二つの方法によって、労働者階級に対して少数であるすぐれた知性の人々がより大きく議会に代表されるようになると考えた。[28] ミルが知性と技能とに高い比重を与えたことは、彼の代表観にも現われている。ミルは、代表は選挙民に対する責任を果たすことおよびそのすぐれた知性を発揮することを要請されていると考えた。そして、この第二の要請から、選挙民と意見が食い違ったときには、選挙民よりも知的にすぐれている代表者の意見が尊重されるべきである、とした。[29]

以上、J・S・ミルも選挙民主政の考え方をとっていたが、多数を占める労働者階級による階級立法の弊害を取り除いてよい統治をもたらすためには、知性ある人々、すなわち、階級的な利益の考慮を理性や正義や全体の幸福に従属させているような人々に期待せざるをえなかった。ミルは理性、知性、知識が感情に優越するすぐれた社会を理想として、そのために代表が啓蒙し、市民は選挙民としてまた公職を果たすことにより参加して、その能力を発展させていく理想のプロセスを描いた。

3　競争民主政

選挙民主政の考え方では、有権者が自律的に意見を形成し、有権者が自己の意見を政策として政治に反映してくれる候補者ないし政党に投票することによって、有権者の意見を反映し有権者に応答する政府が樹立される。J・ミルやJ・

S・ミルにおいては、このことは明示的ではないにせよ少なくとも暗黙の前提とされていた。シュンペーターら現代民主政の理論家たちは、こうした前提に挑戦した。

第二次大戦後の行動科学的研究、特に投票行動研究は、現実の有権者が民主主義の理想とはほど遠い存在であることを明らかにした。それによれば、平均的な有権者は政治的な関心が低く、政府の政策をよく知らず、もっぱら政党帰属態度という非合理的な感情にしたがって投票しているというものだった。

システムの安定的、効率的運営を最優先とし、一般市民の政治的能力、知識、関心の低さを考慮に入れると、現実的に可能な民主政は、エリート間の政治的競争が選挙のサンクションによって保障され、実質的にエリートによる政策決定がなされるシステムとしてのみである。そして、この競争民主政は、西欧民主主義諸国における現行の政治体制を実証的に記述するモデルとして、提示された。このモデルは、前述したサルトリの第二の考え方に近い。

シュンペーターは、古典的民主主義理論を次のように定式化した。「民主主義的方法とは、政治的決定に到達するための一つの制度的装置であって、人民の意志を具現するために集められるべき代表者を選出することによって人民自らが問題の決定をなし、それによって公益を実現せんとするものである。」[30] シュンペーターはこの古典的民主主義学説が現代において全く妥当しないとした。そして、これに代えて、新たな民主主義学説を提示した。

「古典的学説によれば、民主主義的装置の第一義的な目的は、選挙民に政治問題の決定権を帰属せしめることにあり、これに対し代表を選ぶのはむしろ第二義的なこととされる。われわれは、この二つの要素の役割を逆にして、決定を行うべき人々の選挙を第一義的なものとし、選挙民による問題の決定を第二義的たらしめよう。」

「民主主義的方法とは、政治決定に到達するために、個々人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行うことにより決定力を得るような制度的装置である。」[31]

彼において、民主主義は道徳的な目的を含むものではなく、単なる方法、手続きにすぎない。そして、彼の問題は、現実の民主主義の運営を理解することにあった。もし、結果ということを考えるならば、民主主義はリーダーの間の競争の副産物である。すなわち、競争的選挙が民主政を生み出している。[32] 彼の考えでは、有権者の役割は、エリートの選出のみに限られている。「参加はそれ自体として価値があるわけではなく、まして、より高次の、より社会的にめざめた人々を形成する上で役に立つ価値でもない。[33]」

ダールもシュンペーターと同じくエリート間の競争を中核とする民主政理論を構成した。ダールは現実に可能な政治体制の中で民主政の理想にもっとも近いものをポリアーキーと呼ぶが、それは、①結社の自由、②表現の自由、③選挙権、④公職への被選挙権、⑤政治的指導者が支持と投票を求めて競争する権利、⑥代替的情報源へのアクセス、⑦自由で公正な選挙、⑧政府政策を有権者の投票その他の方法に基づかせる制度、がある程度保障されている政治体制である。ダールによれば、この八つの基準は、政治的競争ないし反対の自由と参加の度合という二つの次元を構成している。[34] したがって、競争が民主政の不可欠の条件である。しかし、ダールは、シュンペーターがほとんど考察しなかったエリートと市民を媒介する集団の重要性を強調した。彼は、社会の中に比較的自律的な諸集団が多元的に形成され、多様な利益を追求して対立していることが通常の状態であり、こうした集団は民主政にとって好ましい存在であると考えた。諸集団が行使する影響力は決して平等ではないが、政治的資源は分散的不平等分布をしており、ある資源において不利な位置に立つ集団も他の資源において有利な位置に立っている。こうして、いかなる集団も常に優位に立つことなく相互の交渉と妥協とによって民主的決定がなされる。[35]

競争民主政における代表と参加のバランスは、代表の側に大きく傾いているということができる。一般市民は政治に高い関心を持たず、知識もあまりなく、選挙における投票が典型的な参加の様式である。市民は政治参加する権利を保

障されており、自由に集団を結成して活動する権利がある。したがって、市民が政治参加するかどうかは市民自身が決定したことである。市民の参加のレベルが現実に低いということは競争民主政の運営にとってマイナスになるわけではない。過度の参加が社会対立の激化や民主政の不安定化をもたらしかねないことを考えると、市民の側の一定の無関心と非参加は、むしろ、システムの安定にとってプラスであると考えられた。

4　参加民主政

参加民主政の理論は、一九六〇年代後半から登場したものであり、制度として現存するものではなく、必ずしも明確な輪郭を持つものとはいいがたい。しかし、これまでの民主政の理論とは異なる特徴を持っているので、検討する価値がある。

競争民主政が選挙におけるエリート間の競争を中心にすえたのとは対照的に、参加民主政の一つの特徴は、選挙における参加は決して真の参加ではなく、また、参加にふさわしい中心的な場でもないとする点である。これまで見てきたように、民主主義にとって政治参加は本質的な問題であり続けてきているが、参加民主政論者は、参加を強い意味をもつ言葉として捉えている。[36] シュンペーターの場合、重要な意味を持つ参加はほとんど選挙だけに限られていた。ダールにおいては、社会の中のさまざまな集団への加入を通じて政治的決定の交渉に参加することが強調されていたとはいえ、現実には参加のレベルは低いものでしかなかった。これに対して、例えば、参加民主政を主張するマクファーソンは、現行制度には政治参加において明らかに階級差が存在しているため、市民の参加レベルの低さは市民自身の自発的な決定によるものというよりも、いわば当初から構造的に組み込まれたものであると批判している。[37] したがって、参加が民主主義にとって本質的に重要なものであるならば、参加が促進されるようなシステムを作らなければならない、とする。

参加の価値は二つの観点から考察することができる。第一は、参加という行為自体が参加者に対して持つ価値である。政治的決定へ参加することによって、人々は人間的能力を発展させていく。したがって、参加はそれ自体として本質的な重要な価値を持ち、教育的な機能を持っている。この機能は、まず、参加すること自体によって政治参加に必要な政治的決定に関わる知識及び技能を学ぶという側面がある。同時に実質的な政治参加に加わることが、現代における一般市民の病理である政治的無関心やシニシズムを克服し、市民の政治的有効性感覚を高める役割を果たす。そしてさらに、個々人が政治共同体の一員として、全体的な観点から自分以外の利害を考慮し、一般的な規範にしたがって利害対立を解決することができるようになる。こうして一般市民の政治参加が実質的な意味を持つようになれば、政治社会はより民主的なものへと変化すると期待される。[38]

参加の第二の価値は、よりよい決定に到達することができる可能性である。職業政治家や官僚による政治的決定はしばしば、アマチュアである一般市民の要求とはかけ離れたものになることがある。これに対して、一般市民は自身の身近な問題についてはより詳しい知識を持っており、また、政治家や官僚とは異なる常識や考えを持っていることがある。したがって、一般市民が参加した方が、効率的な決定ではなくてもより効果的な決定をもたらす場合がある。[39]

参加民主政論者は、現代の代表制よりも参加を重視した政治体制が必要であると考えているが、代表制を否定しているわけではない。現代のような大規模国家においては、代表制は避けることができないものとして認めなければならない。したがって、政党制や職業政治家や選挙は参加型体制においても維持されることになる。その上で、社会の主要な制度における人々の直接参加が必要となる。参加民主政の原理を現実的に進めていく形は、おそらく、地方自治体のレベルや手近な組織における政治決定については直接参加の道が大きく開かれ、国政レベルにおいては政党間競争に基づく代表民主政が維持される形であろう。[40] ペイトマンは、特に人々が多くの時間を過ごすことになる職場における参加を

重視している。[41] マクファーソンは、参加型の政治体制は、基底のレベルにおいては直接民主主義を持ち、その上のすべてのレベルにおいては代表民主主義を持つピラミッド型の構造を持つと主張している。そして、さらに、既存の政党がこのピラミッド型の構造を持つようになれば、現在のままの議会制を維持しながら参加民主政を達成することができると考えている。[42]

参加民主政の理論は、現実の制度としては存在しないため、あいまいな点が多く残っている。しかし、参加民主政理論の趣旨は、現代の職業政治家と官僚制への権力の集中の傾向を逆転させて一般市民の役割を再び見つめ直すところにある。それは、代表と参加のバランスを問い直す問題提起であるといえよう。こうした理論は、近年におけるさまざまな形での市民による参加型の運動の促進及び制度化につながった。

三　現代の代表

現代の大規模国家における民主政において、代表は大きな役割を果たしている。代表は、政治のさまざまな局面において登場するが、ここでは有権者による選挙によって選出される立法部の議員を中心に考察する。まず、代表の概念について概観し、次いで代表の役割行動について考察する。

1　代表の概念

代表とは、本来、存在しないものをある意味において存在させるということを意味し、政治の世界において人が他の

人に代わって行動を行うという意味で用いられている。したがって、代表の概念は代表者と代表される者＝本人との関係の構造及びその機能をさしている。政治的な代表が論じられるとき、主として次の四つの点が問題とされてきている。

第一に、代表者と本人がそれぞれどのような権限あるいは責任を負っているのかという問題である。このような観点に基づいた代表概念の一つはホッブズの代表概念である。[43] ホッブズは、代表を本人からすべての権限をオーソライズされた人として捉えた。その結果、代表者は本人から独立して自由に行為を行うことができ、しかも代表者の行為の責任は本人に帰属する。ホッブズの代表は、法律における委任権を与えられた代理人である。また、ウェーバーは、ある社会的関係におけるあるメンバーの特定の行為が全体の責任になる場合や、特定のメンバーの行為が他のメンバーの責任になる場合を代表と定義している。[44] こうした代表関係は、現代においては、国民が選挙によって代表者に権限を与え、代表者の議会が法律を制定し、それが国民に対して拘束力を持つという側面に見られよう。

代表を権限や本人の負う責任から捉えるのとは対照的に、代表を代表の負う責任から捉える見方もある。それによれば、代表は、本人に対して一定の責任を負うものである。代表は本人に対して自分の行為について説明しその責任を負わなければならない。この代表関係においては、選挙におけるサンクションが代表者の有権者に対する責任を保障している。[45]

これらの両方の見方とも、代表の一側面を捉えている。これらは、代表制が民主政に対して持つ正統化機能と強く関連している。しかしながら、権限や責任はそれ自体では代表と等置することはできない。なぜなら、代表関係が存在しなくても、権限や責任は発生するからである。

第二に、代表者と本人がどのような共通した性質を持っているのかという問題である。これは代表者と本人との間のより実質的なリンクの問題である。ジョン・アダムズは、「代表議会は、国民全体の縮小した正確な像であり、国民と同

じように考え、感じ、判断を下し、行動しなければならない。」と主張した。ミラボーは、代表制議会と国民との関係を、一定の縮尺で描かれた地図と実際の国土の地勢との関係にたとえた。[46] バーチはこうした代表観を縮図的代表と呼んでいるが、[47] そこには、代表者は地理的、あるいは社会構成などで国民の縮図を構成し、彼らが個人的利益を追求すれば、それが国民全体の利益を増進させることが含意されている。J・ミルやJ・S・ミルら功利主義者もこうした社会を反映するものとしての代表観を持っていた。国民の縮図として社会を正確に反映することを代表に求める主張は、比例代表制による選挙の主張につながる。J・S・ミルがヘアの比例代表制を賞賛したことはよく知られている。

ところで、代表者と本人とを結ぶリンクは、必ずしも明確な共通の属性である必要はない。両者の間の象徴的なリンクも代表関係として存在することがある。こうした象徴的代表は、代表者が国民のシンボルとして広く受け入れられ信じられているときに生じる。[48] カリスマやフューラーによる代表はこの例である。

第三に、代表者と本人がどのような行為を媒介して関係づけられるのかという問題である。代表者はその行為によってどのように性格づけられるか。西欧中世の議会の代表は、国王の課税措置などに同意するために招請された。彼らは、各共同体で命令委任を受けて選出され、国王に対して自分の選出母体を代表した。これに対して、近代的な国民代表は個々の利益でなく、国民全体の一般的利益を代表する。[49] 中世的な代表概念から近代的な政治的代表概念への変化は、イギリスでは一八世紀中頃の歴史的展開に見られるゆっくりとした過程であった。フランスでは、大革命及び一七九一年の憲法によって国民代表が明文化され、中世的概念からの断絶が明白に現われている。しかし、アメリカにおける代表の概念と、フランスにおけるその後の人民主権に基づく代表の概念は、国民代表的な概念とは明瞭な対照をなしており、委任代表的であるということができる。マディソンは、フェデラリストの中で、「政府一般が人民と共通の利益をもつことが自由のために不可欠であるのと同様に、議会が人民に直接依存し、密接な共感をもつことが特に不可欠である。頻

繁な選挙は疑いなくこの依存関係と共感を効果的に確保する唯一の政策である。」と述べている。[50] アメリカでは、連邦下院議員は選出された選挙区の地域的利益を選挙民の指示に従って代表するよう要請され、それを保障する制度化がなされた。

国民代表の概念は、バークによって明快に主張された。

「議会はさまざまな敵対的な利益から送られてきた大使の会議ではない……。議会は一つの利益、すなわち全体の利益をもつ一つの国民の審議的な集会であり、そこでは地方的な目的や偏見ではなく、全体の一般的理性から生じた一般的な善が指針とならなければならない。[51]」

彼によれば、選挙民の希望は代表にとって大きな重みをもたなければならず、彼らの意見は尊重されなければならないが、しかし、代表は自分の偏見のない意見、賢明な判断、啓発された良識にしたがって全体としての国民の利益を推進しなければならない。それは当時成長してきた政党――特定の指針に基づいて全国的な利益を推進しようとする団体――による代表を可能にするものであった。実際、バークはウィッグ党内のロッキンガム派の事実上のリーダーとして政策を推進する立場にあり、それと対立してまでブリストルの地方利益＝貿易を擁護する気はなかった。[52] バークの代表観は、国民代表として選挙区からは自由に、国家の問題を政党のメンバーとして政策決定していくというものだった。

さて、代表者がその行為によって代表するとき、そこで守るべきものは利益であった。代表者が代表する利益は、一八世紀後半までは、地主、商人、聖職者などの財産所有集団の物質的利益であった。こうした利益は比較的固定的で集合的なものと考えられ、客観的な現実性を持っていた。そして、バークにとって代表の務めは、局部的利益よりも全体の国民の客観的利益を推進することであった。これに対して、一九世紀の功利主義者たちは、利益を個人を基礎としたものと考えた。個々人こそが自身の利益の最良の判定者であると考えられ、したがって、利益はより主観的なものとなっ

た。ベンサムやJ・ミルは、代表がこうした利益を議会において反映することによって、最大多数の最大幸福がもたらされると考えた。[53] J・S・ミルになると、代表は社会の中に存在している多様な意見を反映する役割を持つとされた。意見は一層主観的であり、変化しやすく、代表することが困難である。代表はそのすぐれた知性によって国内の主要な意見を反映すればよく、選挙民の指示を受ける必要はないが、選挙民の基本的な信念が問題となってくるときには、代表はそれに従わざるを得なくなるであろう。[54]

代表に関する第四の問題点は、代表者と本人との関係を一つのシステムとして捉えることができないかという問題である。これは、ピトキンの代表概念の研究によって提示された。上述した問題点は代表のそれぞれの側面を描いているが、いずれも不十分なものである。彼女は、代表を統合された一つの本質的意味として解明しようとした。そのような試みは、代表がシステムであるという結論を導いた。すなわち、「政治的代表は多くの人々と集団を含む主として公的な制度的仕組みであり、社会の大規模な仕組みとして複雑に作用している。代表を成り立たせているのは、どの一人の参加者のどの一つの行為でもなく、システムの全体構造と機能であり、多くの人々の多様な活動から生じるパターンである。」[55] システムとしての代表はピトキンによれば、次のような内容を持っている。すなわち、代表とは代表される者に対して応答的な（responsive）仕方で代表される者の利益になるように行動することを意味する。そこには、一方で代表者の代表される者からの独立があり、他方で、代表される者の代表者からの独立がある。代表者の行動は彼自身の行為として自由な裁量と判断によってなされたものでなければならない。代表される者もまた、単に代表者によって保護を受けるのではなく、独立して行動し判断することができなければならない。こうした互いに独立した両者の間に、通常は一般的に意見の一致が存在しなければならない。したがって、代表者は通常は代表される者の希望と対立せずに行動し、正当な理由があって対立したときにはそれを代表される者に対して説明しなければならない。このような応答性と

信頼とがピトキンのシステムとしての代表を成り立たせる特質である。[56]

2　代表の活動

ピトキンの研究は最近におけるもっとも徹底した代表概念の研究である。概念分析における成果は、代表の実証研究、すなわち、議会議員のさまざまな活動に関する研究に直ちに反映された。代表概念の整備は、議員の代表活動の研究に指針を与えたのである。そして、代表の実証研究は再び代表の概念研究の再検討を促すことになっていくであろう。現代の議員たちが国民の代表としていかなる活動に従事しているのかを概観する。

ピトキンは代表関係を応答性（responsiveness）という形で捉えた。ピトキンは応答性の内容について明確にしていないが、それが政策ないし立法に関わることであることは暗黙裡に前提されているようである。しかし、代表者の活動は立法だけに限られない。ユーローは、ピトキンの応答性概念に注目し、代表者の応答性を代表者のすべての活動の分野に広げた。ユーローによれば、応答性には四つの要素がありそれらが全体として代表概念を構成する。[57]第一に、政策応答性であり、選挙民の政策に関する意向が代表者の政策選好及び議会における議案への投票と関連する構造をさす。政策応答性には、選挙民の政策選好や要求と代表の公的行動との間に意味のある結びつきが前提されている。この政策応答性の考え方は、すべての古典的代表理論に内在的に含まれている。すなわち、代表者は選挙民の利益になるよい公共政策を形成する義務を負っている。代表が代議員（delegate）か受託者（trustee）かという論争は、その際、代表者は選挙民の意向を尊重すべきかそれとも彼自身の判断を優先するかという問題である。これは選挙民の政策認識能力にかかっている。というのは、もし、選挙民に政策認識能力があれば、選挙民の政策に関する意向は代表者の判断と合致すると考えられるからである。

第二に、サービス応答性という要素がある。これは代表者が個々の選挙民に対して立法以外の手段で、特定の利益や恩恵を提供しようとする努力をさす。議員は選挙民の個人的な問い合わせの手紙に対して返答したり、個人のさまざまな行政的な手続やトラブルの解決を手助けしたり、また、議会における活動報告を行ったり、支持者と定期的に会合したり、ニューズ・レターを郵送したり、さまざまな方法で選挙民との接触を保っている。

第三に、配分応答性である。これはわが国では地元利益誘導という形でよく見られ、アメリカではポーク・バレルと呼ばれるものである。議員は、地元選挙民の期待に応えて公共事業や補助金における政府予算を地元選挙区へ配分させるための努力を行っている。

第四に、象徴的応答性という要素である。代表関係は上述のような具体的な行動に基づくものだけでなく、代表される者が代表者に対して支持を表明し、それに代表者がシンボリックな行為や姿勢で応えることによって支持関係を一層強固なものにするという信頼関係によっても成り立つ。象徴的応答性は具体的な代表の活動をよりスムーズにする上で有効であり、上述の三つの応答性に劣らず重要である。

このように代表が四つの応答性要素によって捉えられるとき、政策応答性はその一つに過ぎなくなる。そして、代表者が代表されるもののために活動するとき、さまざまな方法で応答することが可能であり、ある要素における非応答性を他の要素における応答性によってカバーすることも可能となる。

以下で、主としてアメリカにおける代表の実証研究を概観する。四つの応答性概念のうち、まず、代表者の本務である立法に関わる政策応答性は最も重要なものとして以前から考察の対象とされてきた。代表者は選挙民の意向に従うべきかそれとも自身で選挙民の利益だと判断したことを追求すべきかという問題には、長い論争の歴史がある。しかし、イギリスや日本のような政党規律の発達した国においては、この問題はもはや存在しない。議員の議会における法案投

票は政党によって統制されており、議員が選挙区の意向を尊重して投票を決定する余地はほとんどない。政党規律が弱く、異なる代表観を発達させたアメリカにおいては、この問題は実証分析の重要な対象となっている。そこでは、選挙民の政策に関する意見がどの程度議員の政策的立場に反映しているかという観点から政策応答性の研究が行われた。[58] 両者の政策的一致の度合の分析は、それぞれの政策選好の指標を作り、その相関係数を計算する方法で行われた。選挙民の意見の尺度としては、レファレンダムの投票結果や選挙区の社会経済的特性が代替指標として用いられたり、選挙区の意見についての議員の認識や争点に対する意識調査の結果が用いられた。これらは選挙区単位に集計した指標として作られる。議員の政策的立場は、議会における特定の法案投票や多くの法案投票から抽出した議員の投票傾向、あるいは議員の争点に対する意識調査の結果などが用いられた。[59] 研究結果は多岐にわたっているが、あえて要約すれば、第一に、議員の法案投票にとって選挙民の政策選好はそれほど強い関連性を持っているとはいえない。第二に、政策分野によって議員と選挙民の政策的一致の度合はさまざまに異なる。公民権問題の分野では比較的高い一致が見られるが、外交の分野では一致度は低い。第三に、接戦になる選挙区の議員は選挙民の政策選好に対して非常に敏感になると考えられるにも拘らず、政策的一致の度合は低く、逆に議員の当選が安定している無風選挙区では一致の度合が高い。また、代議員的スタイルを好む議員は受託者的スタイルを好む議員よりも選挙民の意見を知らず、選挙民の意向にそった行動をとらない傾向がある。この一見パラドキシカルな発見は、次のように説明できる。すなわち、無風区は一般に選挙民の構成が同質的であり、したがって議員は容易に選挙民の選好を知ることができ、選挙民の選好について自信を持っているので、受託者的な行動をとりながら、政策的一致の度合は高い。しかし、接戦区は選挙民が異質な集団から構成されているので、選挙民の選好はまとまっておらず、議員はどのような政策的立場をとっても選挙民を満足させることはできない。したがって、議員は選挙民の意向に敏感な代議員的なスタイルをとるが、実際は、彼自身の選好に基づいて

法案投票する他はないから、政策的一致の度合は低くなる。[60]

こうした結果は、選挙民の指示を受けて行動する委任代表的なアメリカの代表観とはかけ離れたものである。代表者は、研究者が予想したよりも自由に活動を行っていたのである。

さて、一九六〇年代以降において、代表が活動を行う政治的環境は大きく変化した。それは第二次大戦後の各国の経済成長に伴う政府活動の拡大である。政治変容は、代表のあり方及び活動に大きな影響を及ぼした。代表者たちは、この変化に対応して自身の活動のウェイトを立法から次第に選挙区サービスへと移してきた。代表制の運営と機能は、政策応答性からサービス応答性及び配分応答性へと重心が移動したのである。このプロセスはアメリカにおいて最も顕著に現われているが、イギリスやわが国においても明瞭に現われている。このプロセスには多くの要素が関連している。第一に、行政需要の拡大と複雑化に伴う行政国家化は、代表の機能をより一層専門化したものにし、同時により魅力あるものにした。また、一般市民の生活と政府活動が接触する機会は増大した。第二に、政府活動の拡大は、議員が再選のために活用できるリソースの量と質を大きく変化させた。再選されることを主要な目的と考える議員たちは、この拡大したリソースを有効に活用した。本来、選挙区で論争を引き起こしやすく、自分の業績として成果を誇示しにくい立法活動よりも、個別的で選挙民から喜ばれるケースワークやポーク・バレルは、議員の大きな業績として評価され、再選に結びつく。こうして、議員は国家の立法者の立場からオンブズマン的な立場へ変わっていった。第三に、議会は、政府活動の拡大に受動的に対応したのではなく、むしろ積極的に巨大政府を作り出すイニシアティブをとった。議会は、さまざまな議員特権（議員スタッフ、帰郷旅費、経費など）を急増させ、また、政策決定を委員会から小委員会のレベルへ分権化させた。その結果、議員たちは再選に役立つ分野で政策決定をコントロールし、官僚制に対して一層大きな影響力を獲得した。この影響力はケースワークやポーク・バレルのために活用されることとなった。第四に、その結果

として現職議員たちは、国政の動きや大統領選挙からは隔離されたパーソナル・ヴォートを増大させ、再選可能性を一層高いものにした。議員がそれぞれの選挙区で個人的な支持基盤を形成し維持できれば、彼らは全国的指導者によるコントロールや調整の試みに抵抗することができる。全国的指導者は、法案の通過を図る上で、それぞれの議員の独立性を考慮にいれざるを得ない。[61]

ここに現われたのは政策決定システムの分権化であり、一貫した統合性のある政策決定の欠如である。地域的な選挙区サービスに力を入れるあまり、全国的な政策形成における責任が蒸発したということである。したがって、議員の再選のためにサービス応答性と配分応答性が重視された結果、よい政策を形成するという政策応答性は犠牲にされたのである。

サービス応答性と配分応答性の重視はまた、代表の象徴的応答性の問題とも関連している。議員が再選を重視して選挙区により多くの関心を向けるとき、議員は選挙区においてさまざまな活動に従事する。フェノはこうした議員の活動をホーム・スタイルと呼んだ。[62] 議員は地理的な選挙区という外円の中に、本選挙で自分に投票して再選を可能にしてくれる再選支持層、予備選挙における中核的支持者からなるプライマリー支持層、友人や同志からなる個人的支持層という同心円がある構造として認識し、政治的支持を求めてふさわしいホーム・スタイルを提示する。ホーム・スタイルは、①選挙区への帰郷頻度や地元スタッフや事務所の運営などのリソース配分、②選挙民に対する自己の提示、③選挙民に対するワシントン活動の説明からなる。したがって、それは代表の象徴的応答性の要素の中心的内容である。

議員が選挙民の支持を獲得するために行うことは、まず選挙民の信頼をかちえる努力である。そのためには、しばしば選挙区へ帰り、選挙民の前に立って、言葉や態度で自己を提示しなければならない。信頼を得るためには、議員は自分がその職業にふさわしい能力を持ち、選挙民と一体感を持ち、選挙民の希望や要求を理解していることを伝える。時

間をかけてこうした選挙民との接触を積み重ね、自己を提示することによって選挙民の信頼を獲得していくのである。ホーム・スタイルは議員によって大きく異なるが、三つの要因が重要である。第一に、議員の認識した選挙区のコンテクストであり、選挙区の同質性が高い場合には許容されるホーム・スタイルの幅は相対的に限られる。第二に、議員個人の好みであり、個人的接触を好む議員もいれば政策の討論や演説を好む議員もいる。第三に、再選戦略があり、議員の認識する四つの同心円のうちどこに焦点をあてるかによってホーム・スタイルは異なる。

ワシントン活動の説明は、議員が選挙区から離れて議会で行っている活動を選挙民に述べ、解説し、正当化することであり、これも自己提示の一形式である。それには、議会の政策決定過程の様子やそこでの自分の活躍や、議会における自分の法案投票の理由や自分が追求している政策などを説明することが含まれる。議員は、自分の法案投票について選挙民が満足するように説明することができる限り、議会で自身の判断で自由に投票することができる。そして、議員が選挙民から信頼されていればいるほど、議員の説明は受け入れられやすくなる。したがって、自己の提示によって選挙民の信頼をかちえ、説明が受け入れられやすくなっていれば、議員はワシントンにおける活動においてより大きなフリーハンドを獲得するようになる。

こうして、フェノの分析によれば、議員は、サービス応答性や配分応答性を効果的に活用しながら、選挙民に対する象徴的応答性を高めることができる。そして、そこで得たフリーハンドは、議員のめざすよい政策形成のために役立つことになる。したがって、フィオリナがサービス応答性と配分応答性のために政策応答性が犠牲にされていると批判したこととは対照的に、むしろ、議員のホーム・スタイルは議員の政策応答性をも高めているのである。

アメリカにおける現代の代表の活動の変化に関する二つの対立する見解を見た。そのいずれが正しいかを判定することは困難である。しかし、こうした研究成果は現代の代表概念研究がもたらしたものであり、多角的に代表の活動を捉

えようという試みの成果である。これらが再び代表概念研究に反映されることによって、一層の理論的進展が期待される。

四　現代の参加

参加は、現代政治のキー・ワードとして一九六〇年代後半から現在に至るまで重要な関心の対象となっている。その民主政における本質的重要性は明らかであるが、それが大規模な代表民主政においてどのように実現されるかについては論争がある。ここでは、いかなる環境と動機のもとにどのような人々が参加するかという問題及び、いくつかの重要な参加の形態について考察したい。[63]

1　参加のメカニズム

政治参加とは、公共政策の形成、立法化、あるいは執行に何らかの形で関与することである。この定義は非常に広範であり、有権者が選挙で一票を投じることも、大臣が閣議に参加して政策決定を行うことも含まれる。多くの研究者たちは、しばしば政治参加の主体を一般市民だけに限っている。本稿でもその慣例に従うことにする。[64]

政治参加は単一のまとまりをもつ諸活動ではなく、多様な活動であり、さまざまに異なる制度的環境の中でさまざまな動機にもとづいて行われる。政治参加の特質を考える場合、政治参加の「広がり」と政治参加の「強度」という次元に注目する必要がある。「広がり」は活動に参加する人々の数である。「強度」は活動に参加するために必要な努力や金

や時間などのコストを示す。[65] 投票参加は、最も広がりがあるが、強度は小さい。集会の開催は、投票よりも大きな強度の参加であり、広がりは小さくなる。

政治参加を見る上で、広がりと強度という二つの次元の他に政治参加のモードという次元も重要である。政治参加には四つのモードの活動があり、それらは個人と政府とを関係づける仕方においてシステマティックに異なっている。人々はすべての活動に一律に参加するわけでなく、個人によって四つのモードに異なるレベルで参加する。四つのモードは、有権者に対するさまざまな政治活動への参加の調査結果を因子分析の手法によって分析して抽出された。[66] 第一に、投票である。投票は市民の活動として最も一般的なものである。市民にとって参加のコストは低い。投票は簡単で多くの人々がほぼ同時に行うことができるので、他の参加のモードと異なり、参加できる人数に制限はない。投票が政治家に対してもつ圧力はきわめて強い。しかしながら、質的には他の参加のモードより劣っている。というのは、有権者の政治的選好は、候補者や政党の選択という形でしか表現されないから、有権者のメッセージは粗いものでしかなく、議会における政策決定へと結びつけることが難しいからである。

第二の参加のモードは、選挙活動であり、これも市民にとっては比較的一般的な活動である。これには、選挙キャンペーンへの参加、知人や友人への投票依頼、候補者や政党への献金、カンパなどが含まれる。選挙活動に参加する人々は候補者との接触が多くなるから、その政治的選好はより多く伝達される。選挙活動への参加は投票よりもコストが大きいから、参加者の数は投票よりも限られたものになる。

第三の参加のモードは、共同的活動である。これには、市民運動や住民運動への参加、自治会における政治活動などを始め非常に多くの活動が含まれる。比較的一般的な社会問題をめぐって集合的利益を追求する活動である。例えば、環境問題、公害問題、平和問題、消費者問題などをめぐって活動が行われる。政治エリートに伝達する情報量は多い。

その効果の大きさは、集団によってさまざまである。

第四に、個別的な接触活動がある。これは、個々人の個別的な問題について、特殊な利益を求めて政府関係者に接触する活動である。これには代表者のサービス応答性に対する市民の側からの働きかけ、すなわち、ケースワークの依頼も含まれる。個別的な依頼であるから、政治エリートに伝達する情報量は多い。しかし、もたらされる結果は、通常、依頼者個人に限られる場合が多く、社会的な効果はない。この点において、この活動は他の三つの活動と大きく異なり、参加のパターンにおいてもシステマティックな関連性はない。

さて、こうした政治活動に人々が参加する動機は何であろうか。個別的接触活動を除いて、政治参加の目的は集合的利益の獲得である。集合的利益の特徴は、その獲得に貢献したかどうかにかかわらず、すべての人がほぼ同時に享受することができるという点である。したがって、集合的利益を追求する集団の活動において、合理的に計算する個人は通常参加しない。なぜなら、他の多くの人々が参加するとき、個人は参加しないことによって自分のコストを節約しながら、獲得された集合的利益を享受する（フリー・ライド）ことができる。もし、参加者が少ない場合には、一個人の参加によって集合的利益の獲得が決定される可能性はほとんどないから、参加はコストを浪費することになるだけである。[67]

こうしたフリー・ライダーを抑制し、政治参加を促進するためには、①集合的利益とは異なる選択的誘引を参加者に与える、②個々人が参加の効果を認識できるようにする、③参加自体から得られる満足感を増大させる、④市民的義務感や活動の意義や原理を浸透させる、などの要因が必要であろう。[68]

参加をとりまく環境も参加にとって重要な影響を与えている。ネイジェルは、政治文化、組織による参加促進、システムの構造、政策の四つをあげている。ある社会が参加に高い価値をおく社会規範を含む参加型の政治文化をもつかどうかによって、参加は大きく変化する。また、政党や利益団体を始めとするさまざまな組織の発達は市民の参加を促進

する。政治システムがおかれている地理的物理的環境や、システムがメンバーを拘束する度合も参加にとって重要である。しかし、最も重要なのは、政府の政策方針の如何である。政府が特定の活動を禁止していたり、参加を促進する方針をとっていない場合、参加は決して増加しない。例えば、政府が市民の投票を許可しただけで選挙制度を整備しなければ、選挙は決して行われない。イタリアでは投票のために帰郷する場合には旅費が大幅に軽減され、オーストラリアでは棄権者には罰金が課されるため、投票率はきわめて高くなっている。アメリカでは選挙権登録を個人で行わなければならないので、登録しない人々が多く、その結果、有資格者中の投票率は低い。このように、参加は、政府やその他の団体が参加のコストをどれだけ小さくし、選択的誘引をどれだけ提供する手だてをとるかにかかっている。(69)

さて、政治参加は民主主義を促進するものとして本質的な重要性をもっている。しかしながら、さまざまな活動における参加の実態を見るとき、参加はしばしば政治体の構成員の間に不平等を促進している。前述したように参加には「広がり」と「強度」という次元がある。直接民主政においては、政治体のメンバー全員が直接集会に出席して討論に参加し、決定を行う権利をもっているから、参加の広がりも強度もともに大きい。しかし、直接民主政以外においては、参加の広がりと強度とは両立しない。一般的な傾向としては、参加の広がりが大きい活動ほどその強度は小さく、反対に広がりの小さい活動ほどその強度は大きくなる。参加の強度が大きくなれば、それだけ参加の広がりは小さくなり参加者の数は減少する。このとき、参加者と非参加者の間で政治的選好が食い違う可能性は増大する。参加者は決して全体の代表ではなく、さまざまな理由から参加することに利益を見いだしている人々である。したがって、これらの参加者が全体とは異なる選好をもっていれば、政治参加は参加者が大きな影響力を行使し、自分たちに有利なバイアスをもった結果を生み出すことになる。これまでのさまざまな研究の結果は、すべて社会経済的地位の高い人々が低い人々より参加する傾向が強く、したがって、参加の強度の大きい活動への参加は現存の社会経済的不平等をいっそう拡大する方

向に働くということである。[70] 反対に、投票のように広がりの大きい活動への参加は平等化を促進する方向に働く。

参加による不平等の拡大を是正するためには、①参加のための費用援助など参加のコストを引き下げて多くの人が参加できるようにする、②義務投票制など参加を強制する制度をつくる、③個人献金の上限の設定など社会経済的地位の高い人々の参加を抑制する制度をつくる、④階層毎に代表を選出したり、割当制を導入して不利な地位の人々の参加を保障する、⑤抽籤などの方法により参加の条件を完全に平等化する、などの方法がある。また、その他に、不利な地位にある人々は集団を形成することによって、数の力で社会経済的地位の高い人々と対等な条件に立つよう努力することができよう。[71] しかしながら、これらの方法はいずれも不平等を部分的に緩和するだけであり、解消するまでには至らない。したがって、我々は、より意味のある参加を促進しようとするならば、メンバー間の平等を犠牲にしなければならないというディレンマから解放されない。

参加が不平等な影響力の行使を促進することは避けられないと思われる。しかし、このことは必ずしも結果における不平等を意味しない。この点で、マンスブリッジの提案は興味深い。すなわち、彼女によれば、人々の目的が共通である限り、強度の大きい活動に地位の高い人々が多く参加して影響力の不平等が生じてもかまわない。しかし、深刻な対立が予想される場合には通常の強度の大きい参加よりも広がりの大きい参加が優越するようにしておけばよい。最終的な正統性を広がりの大きい参加に与えておくことによって、一方で意味のある参加を促進しながら、他方でメンバー間の著しい不平等の進展を抑制することができよう。[72]

2　参加の形態

ここでは、近年しばしば用いられている政治参加の三つの形態をとりあげて、それらの特質を概観しよう。

第一のものは、レファレンダムやイニシアティブなどの直接立法である。レファレンダムは狭義には議会が可決した立法を有権者の投票にかけてその可否を問うものである。イニシアティブは、有権者の一定数の署名によって立法を要求し、有権者の投票によってその可否を決するものであるが、広義のレファレンダムに含まれる。なおわが国の立法イニシアティブは地方議会への立法の提案のみが認められており、有権者が直接立法する権限はない。[73] レファレンダムは、スイスでは通常の立法手段の一部として頻繁に使われている。イギリスやその他の国ではEC加盟問題でレファレンダムが実施された。アメリカでは七〇年代後半からこうした直接立法が州レベルで広範に用いられているが、特にカリフォルニアで行われたプロポジション十三のイニシアティブは州税の資産税を大幅に削減する内容をもつもので、いわゆる納税者の反乱の先駆けとなった。

直接立法の諸制度が参加民主政を実現する一つの方法として評価できるかどうかに関して、研究者の意見は分かれている。マクファーソンやダールは、直接民主政としてのレファレンダム・デモクラシーには重大な欠陥があると主張する。マクファーソンは、それがどんな決定作成過程においても逃れえない条件、すなわち、誰かが問題を定式化しなければならないということに十分注意を払っていないと批判している。責任ある主体が適切な問題を定式化しなければ、こうした直接民主政は運営しえない。そして責任ある主体は結局、選挙などによって選ぶしか方法がない。したがって、代表民主政に代わるものとして期待することはできないのである。[74] ダールによれば、レファレンダムには高度に技術的な問題は適さないし、また常に多くの人々の関心を引きつけておくことはできないから、投票率は低くなる。したがって、レファレンダムの結果は少数の投票者によって左右されることになり、好ましくないとする。[75] また、レファレンダムは直接立法とはいえ、投票という最も容易な活動であり、参加民主政がめざすような人間性を発展させる類の活動とはいえない。そこでは人々は討論を通じて共通の利益を追求するのではなく、それぞれが孤立した中でイエスかノーか

という決定を下し、対立の側面のみが強調されることになる。[76]

レファレンダムを政治参加の手段として高く評価する人々は、レファレンダムは他の強度の大きい参加と比較するべきではなく、選挙と比較すべきであると主張する。選挙が候補者だけに投票するのに比べれば、レファレンダムは政策的問題に投票するのであるから、より強度の大きい活動である。また、レファレンダムがコンセンサスよりも対立をもたらしやすいとは必ずしもいえず、レファレンダムの結果が政治体におけるコンセンサスの存在を明らかにすることもしばしばある。[77] レファレンダムを参加民主政の重要な手段として最も高く評価するのはベンジャミン・バーバーである。彼は、レファレンダムは有権者が賛否だけでなく、その意見の強さや確信の度合もあわせて投票する形式を提案し、さらに、立法化のためには六ヵ月の期間をおいた二回の投票で可決されなければならないとしている。[78] バーバーは、この方法によって人々の間に広範な討論が期待され、より強度の大きい参加が達成されると考えている。

第二の参加の形態として議会や行政当局に対する圧力活動をとりあげよう。一般市民が選挙やレファレンダムにおける投票参加以上に、政策の形成や執行に対してより大きな影響を及ぼしたいと考えるとき、多様な活動が考えられる。しかし、通常は、さまざまな団体を形成したり既存の集団に参加したりして、活動を行うことになろう。近年さまざまな住民運動や市民運動も登場してきているが、これらの運動も核となる団体が中心となって、運動を継続し発展させている場合が多い。団体組織は、メンバーのモラルを高め、個々人がバラバラに行ってきた活動を調整し、運動の成功のチャンスを高め、政治参加を促進する。

圧力活動には、議会や行政当局に対する特定のメッセージや政策問題の提起、抗議活動、ロビィング活動、利益団体活動など多様なものが含まれる。そして、圧力活動を行う団体が追求する目的は、経済的利益（労働、福祉、消費者、農民など）や非経済的な関心（環境、平和、政治浄化など）を始め多岐にわたる。

市民の政治参加にとって重要な役割を果たす団体として一九六〇年代以降注目されるのが、公共利益団体である。[79] 公共利益団体は、団体のメンバーや活動家だけのための利益を追求する通常の利益団体とは異なり、集合的利益を追求する点にその特徴がある。アメリカの団体では、政治改革を求めるコモン・コーズやラルフ・ネーダーの消費者運動組織などが有名である。公共利益団体の設立においては、中心的なリーダーの存在とその手腕が重要な要因となっている場合が多い。リーダーが団体に参加することによってえられる便益を市民に対してうまくアピールできることが、団体の成功の条件である。一般に、団体がそのメンバーに与えることのできる便益には、物質的誘因（メンバーの特典）、連帯的誘因（組織における交際、交流など）、目的的誘因（集団的目的の達成、価値観の共有など）の三種類がある。公共利益団体の場合は、物質的誘引が団体への加入の目的となるほど十分なものとはいえず、連帯的誘引は団体によりさまざまに異なっている。結局、団体が掲げている政策的な問題提起や目的がメンバーを引きつけていると考えられ、目的的誘因が決定的な役割を果たしているといえよう。公共利益団体は、その活動を通して市民が公共政策に対して影響を及ぼすために政治参加する機会を提供している。市民は、その活動目的に共鳴した団体に対してメンバーとなって会費を払い、活動資金を提供したり、団体が主催する政治的抗議活動に参加したり、地方支部でボランティア活動に参加したりする。一般に、公共利益団体に参加する人々は、社会経済的地位や教育レベルが高く、特定の政策問題に強い関心を抱いている人々である。そして、団体が市民の積極的な参加を促進し、存続していくためには、大衆が団体の提起する問題に強い関心をもち、団体の活動を支持してくれることが重要な要因となる。団体の提起する問題が大衆の関心から離れた場合、団体は多くの会員を失ってしまうからである。したがって、公共利益団体は、そのメンバーの政策的選好を比較的忠実にその問題提起に反映させていく必要がある。

公共利益団体の活動には、①新しい政策争点を提唱することにより政治的問題の形成に影響を与える、②訴訟の提起

や行政への介入などによって、行政当局の方針や行政執行に影響を与える、③会誌の発行や圧力活動やメディアによる活動の報道を通じて一般市民のさまざまな政治的問題に関する知識を増大させる教育的機能を果たす、④メンバーの政策的選好を代表して提唱する、などの機能がある。[80] さらに、公共利益団体の存在は政治過程の環境自体をも変化させ、政治参加する市民の主張を政策形成の中で無視できないものとした。他方で、公共利益団体に参加する人々は社会経済的地位の高い人々に偏っており、比較的貧しい人々に対して鈍感であるなどのバイアスをもっている。

第三の参加の形態として行政参加をとりあげよう。一般市民が直接行政に参加する形態には三つのレベルが考えられる。一つは、行政の執行への参加である。これは、本来行政が提供すべき業務を市民が参加して行うものである。小さな自治体では、予算などの制約で行政が消防活動を全面的に行うことができず、一般市民のボランティアからなる消防団として組織することがある。また、市民が環境保護のための市民監視員や社会福祉の委員などとして、行政活動の末端の業務に参加する。クレンソンは、ボルチモアにおける近隣活動家組織によるさまざまな行政的活動＝公共サービスの提供を報告している。[81] 行政参加の第二の形態は、行政当局が政策決定を行うに際して、市民が行政当局に対して政策提言や助言を行うものである。これは最も一般的な市民の行政参加の形態であろう。この形態には、市民の意見、苦情を行政当局が受け付ける制度から、関係団体からの事情聴取を義務づける制度、公聴会の開催、一般市民によって構成される審議会や委員会の答申などが含まれる。広く市民からの意見や要望を行政に反映させ、市民に受け入れられる政策決定を行うことがこの参加の趣旨であるが、しばしば、政策決定のための単なる手続となっている場合もある。第三の参加の形態は、市民が行政当局に代わって直接政策決定を行うものである。市民による助言と政策決定とは明確に区別できるとは限らない。というのは、多くの助言を行う市民の諮問機関がしばしば事実上の決定権をもっているからである。行政当局は答申された内容をそのまま決定することによって、政策決定の正統性を獲得しようとするとともに、

政策決定の責任を回避する。

こうした行政への一般市民の参加には二つの相対立する評価がある。第一は、選挙によって選出されたわけでもない一部の市民が行政を左右するという「市民による行政の乗っ取り」(Capture)という危険性である。ここでは、政策決定過程の正統性が問題とされている。さらに、参加する市民は通常社会経済的地位の高い人々であるから、決定における不平等とバイアスが生じる危険性の問題がある。第二は、逆に行政当局が市民グループの参加を自分たちの政策決定の隠れ蓑に利用する可能性であり、市民参加が「包絡」される危険性の問題である。市民団体がしばしば圧力活動を継続して行政当局からの行政参加への申し出を受け入れない理由の一つは、市民団体が行政当局による包絡(Co-optation)の危険性を恐れるからである。

以上の二つの見方には共通点がある。それは、市民参加が権力にかかわる問題であり、行政当局と参加する市民の間で潜在的に権力の争いがあることが前提されていることである。そして、第一の評価は、市民の側が大きな権力をもつことに対する否定的な評価であり、第二の評価は、逆に行政当局にコントロールされる市民団体の状態に関する否定的な評価である。これらに対して、最近行政当局と市民の行政参加との関係をより積極的に評価する見解が現われている。それは「共同制作」(Coprodution)という概念である。[82] 行政当局と市民グループがともに相手方の政策決定への関与を正統なものとして認めあい、ともに公共サービスその他の政策決定及び執行の責任を分かちあうというものである。いうまでもなく、共同制作は必ずしも容易に達成されるわけではなく、乗っ取りや包絡になる危険性は常にある。ネイジェルは共同制作が成功するための条件を五つあげている。①両者の利害が真っ向から対立するものではないこと、②市民グループが自律的な権力をもっていること、③市民の利益が複数存在して競合していること、④市民が専門的知識にアクセスできること、⑤行政当局が共同制作に対して好意的であること。共同制作の概念は、行政当局と市民参加グルー

プの進むべき方向を示しているといえようが、それには、参加の経験の一定の蓄積と相互信頼が必須であると思われる。

五　むすびに

本稿で我々は、変化する代表のあり方と多様な参加の形態の登場について見た。一九六〇年代以降、参加民主主義が提唱され、代表と参加のバランスが問い直された。その後、西欧各国では保守化の時代がやってきて、参加は一方では後退したが他方ではさまざまな形で定着していった面もある。

現代の時点から見直してみるとき、競争民主政や参加民主政の理論はそれぞれ欠点をかかえている。今日の投票行動研究からえられた知見からみれば、競争民主政は当時の不完全で有権者の能力を的確に測定しえなかった実証研究に依存しすぎている。今日では、有権者は、政策問題や政府の業績に対する評価に基づいて合理的な投票行動を行う能力をもっていることが明らかにされている。したがって、エリートにより多くを期待するよりも、代表者の有権者に対する応答性がいっそう求められるべきである。

他方、参加民主政の理論は新しい代表と参加の制度をもたらすことはできなかったが、政治参加の実践は多様な場面において進展した。しかしながら、それはごく少数の人々の献身的な努力に負っている部分が少なくない。より一層の多様な政治参加の増大が望まれる。しかし、同時に、参加が政治過程にもたらすプラスの効果は重要であるが、現在の政治参加の形態及び参加はバイアスをもっている。そのため、参加のさまざまな形態にもとづく政策決定に最終的な正統性を与えることはできない。より「広がり」の大きい代表制度と参加の制度とのバランス及び機能分担が重要な問題

であると思われる。

(1) Geraint Parry, "The Idea of Political Participation," in Geraint Parry, ed., *Participation in Politics* (Manchester University Press, 1972), p. 5.
(2) Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (University of Chicago Press, 1967), pp. 8-9.
(3) Heinz Eulau, "Changing Views of Representation," in Heinz Eulau and John C. Wahlke eds., *The Politics of Representation* (Sage Publications, 1978), p. 36.
(4) M. I. Finley, *Democracy Ancient and Modern* (The Hogarth Press, 1985), p. 50.
(5) Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy* (Praeger Publishers, 1986), p. 21.
(6) ルソー『社会契約論』第二編第九章。
(7) Robert A. Dahl, *After the Revolution?* (Yale University Press, 1970), pp. 147-149.
(8) Robert A. Dahl and Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford University Press, 1973), II and IX.
(9) Finley, *op. cit.*, p. 60.
(10) Zimmerman, *op. cit.*, p. 24.
(11) Dahl and Tufte, *op. cit.*, p. 8.
(12) Quoted in Dahl and Tufte, *op. cit.*, p. 9.
(13) ジェームズ・ミル「政府論」第六節、小川晃一訳『教育論・政府論』(岩波文庫、1983年)、一四五頁。
(14) Max Beloff ed., *The Federalist* (Basil Blackwell, 1987), Number X.
(15) Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited: Part One: The Contemporary Debate* (Chatham House, 1987). シュワルツはこれを Transmission belt theory of representation とよんでいる。 Nancy L. Schwartz, *The Blue Guitar* (The University of Chicago Press. 1988).
(16) J・ミル、前掲書、第四節、一二九頁。

(17) 同右、第一節、一一七頁。
(18) C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Decmocracy* (Oxford University Press, 1977), p. 34.
(19) J・ミル、前掲書、第七節、一五〇頁。
(20) 同右、第八節、一五四-一六〇頁。
(21) J. S. Mill, "Considerations on Representative Government," in *Collected Works of John Stuart Mill, Volume* X (University of Toronto Press, 1977), p. 392.
(22) *ibid.*, pp. 403-404. 山下重一訳「代議政治論」『世界の名著　ベンサム　J・S・ミル』（中央公論社、一九六七年）三九一-三九三頁。
(23) *ibid.*, p. 412.
(24) *ibid.*, p. 422.
(25) *ibid.*, p. 432.
(26) *ibid.*, p. 447.
(27) *ibid.*, pp. 453-466.
(28) *ibid.*, pp. 473-479.
(29) *ibid.*, p. 506.
(30) J・A・シュンペーター『資本主義・社会主義・民主主義』（中）（東洋経済新報社、一九六二年）四六五頁。ペイトマンは、この古典的民主主義理論が、神話であって、過去のどの思想家のものでもなく、奇妙な混合物であると厳しく批判している。しかし、そのこと自体はシュンペーターの議論にとって障害ではない。Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, 1970), pp. 17-21.
(31) 同右、五〇三頁。
(32) Sartori, *op. cit.*, p. 152.
(33) Macpherson, *op. cit.*, p. 79.
(34) Robert A. Dahl, *Polyarchy* (Yale University Press, 1971), pp. 1-9.

(35) Robert A. Dahl, *Who governs?* (Yale University Press, 1961).
(36) Sartori, *op. cit.*, p. 113.
(37) Macpherson, *op. cit.*, p. 154.
(38) Parry, *op. cit.*, pp. 18-31., Terrence E. Cook and Patrick M. Morgan, *Participatory Democracy* (Canfield Press, 1971), pp. 6-16.
(39) *ibid.*
(40) David Held, *Models of Democracy* (Polity Press, 1987), p. 260.
(41) Pateman, *op. cit.*
(42) Macpherson, *op. cit.*, pp. 108-114.
(43) ホッブズ『レヴァイアサン』第一部一六章、Pitkin, *op. cit.*, pp. 14-37.
(44) ウェーバー『社会学の根本概念』(岩波文庫、一九七二年)、七五-七六頁。
(45) Pitkin, *op. cit.*, pp. 55-56.
(46) Quoted in Pitkin, *op. cit.*, p. 62.
(47) アンソニー・H・バーチ『代表』(福村出版、一九七二年)、一九頁。
(48) Pitkin, *op. cit.*, pp. 92-111., バーチ、前掲書、一六-二〇頁。
(49) バーチ、前掲書、二七-三七頁。
(50) *The Federalist,* Number L11.
(51) Edmund Burke, "Speeches to the Electors of Bristol, on his Being Declared by the Sheriffs Duly Elected One of the Representatives in Parliament for That City, on Thursday, the 3d of November, 1774" in *The Writings and Speeches of Edmund Burke* (Beaconsfield Edition).
(52) Ernest Barker, *Essays on Government* (Oxford at the Clarendon Press, 1951), pp. 176-194.
(53) 利益に関して小川晃一「政治的代表の論理」『北大法学論集』三七巻一号(一九八六年)二七-三四頁。
(54) J. S. Mill, *op. cit.*, p. 508. 小川晃一「政治的代表の論理(2)」『北大法学論集』三九巻三号(一九八八年)五三二-五三

三頁。

(55) Pitkin, *op. cit.*, pp. 221-222.

(56) Pitkin, *op. cit.*, pp. 209-210, pp. 222-224.

(57) Heinz Eulau and Paul D. Karps. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," in Eulau and Wahlke, *op. cit.*

(58) 代表的なものには、Warren E. Miller and Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," in Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren Miller, and Donald E. Stokes, *Elections and the Political Order* (John Wiley and Sons, 1966), 及び Eulau and Wahlke, *op. cit.*, *Legislative Studies Quarterly*, IV, 4 (1979) の諸論文がある。

(59) これらの指標が同等のものとして比較可能であるかについては方法論的に多くの問題がある。また、相関係数は二つの尺度の実数値間の符合の度合を表すものではないから、相関係数の大小は政策的一致の度合を必ずしも意味しないという批判もある。See Robert Weissberg, "Assessing Legislator-Constituency Policy Agreement," *Legislative Studies Quarterly*, IV, 4 (1979), Walter J. Stone, "Measuging Constituency-Representative Linkages: Problems and Prospects," *Legislative Studies Quarterly*, IV, 4 (1979).

(60) Morris P. Fiorina, *Representatives, Roll Calls, and Constituencies* (Lexington Books, 1974).

(61) Morris P. Fiorina, *Congress-Keystone of the Washington Establishment* (Yale University Press, 1977), Bruce Cain, John Ferejohn, and Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Harvard University Press, 1987).

(62) Richard F. Fenno, Jr., *Home Style: House Members in Their Districts* (Little, Brown, 1978).

(63) この節の内容は、Jack H. Nagel, *Participation* (Prentice-Hall, 1987) から強く影響を受けている。

(64) Sidney Verba, Norman H. Nie, and Jae-on Kim, *Participation and Political Equality* (University of Chicago Press, 1978), p. 46. 三宅一郎他訳『政治参加と平等』(東京大学出版会、一九八一年) 五六頁。さらに、政治参加には一般に政治的関心や政治的有効性感覚などの心理的関与や儀礼的な参加は含まれない。また、厳密に政府だけを働きかけの対象とするものに限ったり、その目的を個人的利益でなく集合的利益だけに限ったり、動員参加を除外することもある。本稿の

定義では、心理的関与や儀礼参加は除外されるが、それ以外は、政治参加に含まれる。

(65) Nagel, *op. cit.*, p. 5.

(66) Verba, Nie, and Kim, *op. cit.*, pp. 51-57.

(67) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, 1965).

(68) Nagel, *op. cit.*, pp. 28-34.

(69) Nagel, *op. cit.*, pp. 37-50.

(70) Verba, Nie, and Kim, *op. cit.*, Nagel, *op. cit.*, pp. 53-59, 蒲島郁夫『政治参加』(東京大学出版会、一九八八年)。

(71) Nagel, *op. cit.*, pp. 60-64.

(72) Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary democracy* (Basic Books, 1981) pp. 240-248.

(73) わが国にある直接請求や住民投票の制度は、その範囲と効力が限られている。解職請求、解散請求などのリコールは、代表政の補完的機能を果たす制度である。総じて、わが国には参加の重要な形態としての直接立法の制度はほとんどないといってよい。

(74) MacPherson, *op. cit.*, pp. 95-98.

(75) Dahl' *After the Revolution,* pp. 71-72. 実際、アメリカではレファレンダムの投票率は選挙より一〇数パーセント低く、また、レファレンダムは投票者の高い社会経済的地位を反映して保守的な結果になっている。cf. Nagel, *op. cit.*, p. 92.

(76) David Butler and Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (American Enterprise Institute, 1978), p. 33.

(77) Nagel, *op. cit.*, p. 94.

(78) Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (University of California Press, 1984), pp. 281-289.

(79) Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People* (Princeton University Press, 1977).

(80) *ibid.*, pp. 287-288.

(18) Mathew A. Crenson, *Neighborhood Politics* (Harvard University Press, 1983).

(28) Lawrence Susskind and Michael Elliot, *Paternalism, Conflict and Coproduction* (Plenum Press, 1983), pp. 13-15.