HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後憲法と職能自治
Author(s)	和田, 英夫
Citation	法經會論叢, 14, 26-48
Issue Date	1955-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/10753
Type	departmental bulletin paper
File Information	14_p26-48.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

戰後憲法と職能自治

和田英夫

一　序　説

今日、ひとが民主主義を語る場合、少くともこれを政治機構論の問題としてみるとき、そこでは、いわゆる議会政治の原則が、殆んど暗黙の前提とされていることが認められる。事実、われわれの憲法でも、このことを当然のこととしているとみてよい。

しかし、民主政治に対して広く抱かれているこうした前提じたいが、実はよく考えてみると、必ずしも正確だとはいえない。それは、今日の問題としてそうだというだけではない。あの第一次大戦後からファシズムの擡頭期にかけて喧伝された民主主義の、あるいは議会主義の、「危機」のときは、はるかに広範な普遍的な問題として論議されたことなのであつた。そして、この場合の「議会政治」が、「政治的」民主主義 "Political" Democracy の原理にたつことも明らかであつた。ところで、この「政治的」民主主義は、その代表選出の原理として、いわゆる「地域代表」(Regional representative) の方式をとつていることは、例えばわが国の公職選挙法における選挙区制度を指摘するまでもなく、明らかである。

そこで、いつたい「政治的」民主主義の方式ないしは「国民代表制」が、政治機構的意味でのわれわれの民主主義の方法論として、唯一のものだろうか、という疑問が、すでに今次大戦以前にも提起されていたのは、このゆえなのであつた。つまり、それは、つぎの前提条件が充足されることによつて、その成功を維持しうるのであつた。すなわち、代表者ないし治者と、被代表者ないし被治者とが同質性

をもつということであり、人間の意思は他の者によつて、代表されることが可能であり、かつそのもつている価値には相互に差別は存しないという条件である。そこから、代表者の選出には、まず有権者の居住する地域を単位としてなす地域代表の原理がとられ、そうして、このような代表者によつて構成される代議体が主権を行使することを認められたのである。

ところで、右の前提条件は今日、満足されているだろうか。劃一的な地域代表の原理は、正しい意味において国民代表の機能をはたしたであろうか。こうした疑問に対しては、しかし、むしろ消極的解答が寄せられ、そして、何らかの別の原理が代置ないし補充せられることを主張したことに、問題があつた。(1) すなわち、それは、「経済的」民主主義 ("Economical" democracy) としての職能代表 (Functional Representation, Berufstandischen Vertretung) なのである。それはすでに、第一次大戦後における、近代議会主義の危機の克服の原理として、諸社会科学者——例えば、後にふれる Colle (Social Theory 1920) Duguit (Traite de Droit Constitutionnel, Tome II, 1923) ——から提唱されていた。そうして、一九一八年のワイマール憲法第一六五条において、明文化されるに及び、この原理の実効性が、いわば「実験」されることとなつたのだが、程なくナチ・ファッシズム体制によつてこの憲法が扼殺され、あえない最後をとげざるをえなかつたことは、われわれの記憶に新たなところである。

では、問題は、このような「実験」をもつて、最終的に落着——職能代表制の原理的否定として——したのであろうか。われわれが、第二次大戦後における若干の国で、何らかの程度における、職能代表制の採択された事実をみるならば、必ずしもそう論定しえないであろう。のみならず、原理論的にみても、政治的民主主義と経済的民主主義の二者択一ないしは——そこまではいえないとしても、少くとも——調整という、恐らく今世紀のわれわれの当面する最も大きな、最も困難な課題の一つは、依然としてその根本的解決をみないままで残されているからである。そこには、憲法のより実質的な民主化をめぐる政治、行政上の問題と、これに関聯する全国民経済的な組織的編制の問題とが、複雑に入りくんできているのである。

このような観点からでもあろうか、アメリカ政治学会一九五一年の年次大会で、討論報告者の一人たるノートル・ダム大学のヘルメンス教授 (Prof. Hermens, University of Notre Dame) が、「第二次大戦後の職能自治」(Functional Autonomy after World War II) (2) のテー

マのもとに、戦後のヨーロッパの、とくにフランスその他における経済会議や職能代表の問題について、一論稿をよせているのである。

わたくしは、以下において、この種の問題が、一方で、制度原理的な重要性をなお多く包蔵しているという意味で、他方でまた、わが憲法がその参議院の全国選挙議員制を採用したことにかんがみ、このヘルメンス教授の所説を中心に、戦後ヨーロッパ、とくにフランスにおける職能代表制度[1]の実態を招介しながら、問題点を指摘したい。そして、そのさい、あのワイマール憲法における国家経済会議(Reichswirtsrat)の構想が、どうして生れてき、どうして消えたのだろうか、という問題をも顧み、同時に、これに関連して職能代表制一般に内在する本質と限界にも少しばかりふれてみたい。

(1) これらについて、例えば、H. Finer, jhe Future of Government (1946), pp. 142—143. をはじめ、ほとんどあらゆる政治学者ないし公法学者が論ずるところである。

(2) Constitutions and Constitutional Trends since World War II, (1951) の所収論文。

(3) 「公法研究」(一〇号)は、「参議院の存在理由」に関する特輯をしたが、とくに、同誌上で職能代表制の問題と関わらしめたものに、佐藤立夫「参議院は如何にあるべきか」があるが、同教授には、別に「職能代表制度論」がある。

(4) 小林巳智次教授も、多年にわたり農業代表制にかんする研究をなされているが、これについては、なおより基礎論的な職能代表の問題を追求された。とくに、その「フランスに於ける職能代表の諸傾向」(法経会論叢第四輯)は、J. B. Gressaye, La Représentation professionnelle et Corporative, Archives de Philosophie du droit et de Sociologie juridique (1934. Nos. 3—4) を招介されたもので、デュギーやラヴェルグ (Lavergne, Le Gouvernement des Démocraties modernes—La nécecessite du double suffrage Universal: Suffrage individue et suffrage social, 2 Tome.) の所論とともに、フランスにおける職能代表論にかんする貫重な文献の、わが国への寄与であつた。なお、教授の職能代表論にかんする研究は、右の論文のほか、「職能代表是非」「議、会に於ける農業代表」の論稿が、その著書「二つの乳房」に収められている。

二、戦後ヨーロッパにおける職能代表

——とくにフランスの経済会議を中心に——

戦後のヨーロッパ諸憲法に現われた職能代表制度のもつ意味は、どこにあつたろうか。その原理的な反省についてはあとでふれるとして、それが依然として、ファイナーのいわゆる「民主的立法府の改善方策のための提案と工夫の問題 (proposals and Devices for improving democratic Legislatures) であり、[1] また、フリードリヒとのいわゆる「普通的利益の観点からみての政治代表制の退化」(Die Entartung der Politischen Vertretung vom Standpunkt des Allgemeininteresses)[2] という認識にたつた、新らしい克服方式への模索にあることは間違いない。しかし、それは、たとえ、実定憲法上の根拠づけをえたとしても、はたして期待された成果を発揮しつつあるだろうか。われわれはここで、一九四六年のフランス憲法において登場した経済会議にかんするヘルメンス教授の報告によつて、その実態をみよう。

ところで、現在のフランスの経済会議 (Le Conseil économique) は、実は、新憲法によつて突如として創設されたものではない。実質的には、一九二五年一月一六日の大統領令によつて創設され、その後一九三六年三月一九日の法律[3]によつて、より広範な基礎の上に設置されたところの、国家経済会議 (Conseil Nationele économique) を承継するものだといえよう。さきの国家経済会議が何ら憲法上の根拠をもたなかつたことは、制度上の根本的な欠陥であつて、そのため確固たる権威をもたず、ために立法過程にも有機的な接触を保ちえなかつたことが指摘されていた。新憲法一五条は、こうした欠陥を救済しようとするもので、そこには経済会議の権限についてつぎのような規定がある。

第一五条二項「経済会議の原則は、法律でこれを定める(一九四六年一〇月二七日の Conseil Economique, Loi numéro 46--2384 がそれである)。経済会議は、その管轄に属する法律案及び法律の提案を審議して、意見を具申する。この法案 (projets et propositions) は国民会議で討議されるに先だち、国民議会により、経済会議にこれを提出するものとする。」

同条三項「経済会議は、また、内閣から諮問を受けることができる。人の完全雇傭および物的資源の合理的利用を目的とする国民経済計画の作成については、必ず経済会議に諮問しなければならない。」

ところで、右の二項後段の文言の確定については、経済会議の性格をめぐつて、若干の論争が展開された。[4] すなわち極左派は、一般に中央組織団体を代表するごとき専門技術的な顧問会議を期待していたし、人民共和運動派 (M・R・P) はいわゆる「産業議会」を欲

し、そして――他の多くもそうであつたが――「経済的・社会的民主主義」とか「産業自治」とかの名称を好んだ。これらの目標は、しかし、経済会議の構成をば、地域的ならびに全国的代表の機能をもたらしめるよう措置すれば、達せられるはずであつた。かくして、ほぼ左派の見解が支配的となり、議員構成がむしろ労働者に傾いていることは、フランス憲法そのものの性格や制定経過からも推知しえよう。一九五一年三月二〇日の法律は議員一六九名を、つぎの一〇の主要な分類にわかつている。(5)

(1) 俸給労働者選定議員四五 (45 représentants du travail salarié) すなわち、職工、被傭者、官吏、技師や幹部から選出された代表議員である。

(2) 工業、商業、製造業等の経営者代表四〇 (40 représentants des entreprises industrielles, commerciales et artisales) その内訳は (a) 工業企業者代表議員二〇 (このうち国家企業代表六、私的工業企業代表一四)、(b) 商業企業者代表議員一〇、(c) 製造業企業者代表一〇である。

(3) 農業団体代表議員三五 (35 représentants des organisations agricoles)

(4) 生産協同組合、消費協同組合、農業協同組合の代表議員九 (9 représentants des coopératives de production, de consommation et agricoles)

(5) 海外の県と領土の代表議員一五 (15 représentants des départments et territories d' outremer)

(6) 経済、科学および知的労働者の分野における「フランス人の思想の代表議員」八 (8 "représentants de la Pensée française")

(7) 家族および居住者同盟の代表議員九 (9 représentants des associations familiales et de l'habitat)

(8) 再建期間中における戦災者連合の代表議員二 (2 délégués des Fédérations d'associations de sinistrés)

(9) 貯蓄一、不動産一、遊覧活動一、輸出一の代表議員四 (4 représentants de l'epargne (1), de la propriété bâtie (1), des activités touristques (1) et exportatrices (1).

(10) 中産階級代表議員二 (2 représentants des classes moyennes.)

さて、フランス憲法第二五条で規定された経済会議の機能内容を、その条文から分析すると、つぎの四に要約することができる。

その第一は、国民議会 (Assemblée Nationale) が、予算および国際的会議を除き、経済ならびに社会政策に関する諸問題に関して、経済会議に協議することである。第二に、同様な問題に関して、政府が、経済会議にその助言を求めることである。すなわち、経済会議が

その立法に関して協議をうけた法律や国家的計画について、これを遂行せんとする命令を発する場合には、必ず経済会議の助言を求めなければならないのである。第三に、経済会議はみづから進んで、その一般的管轄に属する諸問題を調査し検討することができる。第四に、経済会議は政党の要求に応じ、かつ、関係閣僚の需めに応じて、経済的ならびに社会的紛争の裁定者となることがある。

このような機能の分析からして知られることは、ともかくこの経済会議の任務が、従属的・諮問的な性格のものであるということである。その助言が以前に比べて効果的となつたことも注意しなければならぬ。また、経済会議の「助言と具申」(avis et rapports)の記録は官報(Journal officiel)の一部として公刊され、そして、国民議会および共和国参事院(Conseil de la République)の全議員に配布される。国民議会の各委員会の開会毎に、経済会議の報告者がその意見をのべることとされており、また、国民議会でも発言することができる。なお、経済会議の討議の全記録はフランス第四共和国の他の三つの議会——国民議会(Assemblée nationale)、共和国参事院(Conseil de Republique)、フランス連合議会(Assemblée de Union Francaise)——の討議と同様な形式で公刊される。

ところで、新らしい憲法のもとで設置をみたこのような経済会議の機構は、その設立以来、実際の面でどのような有効な役割を果してきたであろうか。少くとも現在のところ、もしひとが、まれに無条件の讃美をよせようとするならば、まづレオン・ヂュオーの文章をみるべきであろうし、(二)他方また、その編集者序文でつぎのようにのべた、一九四八年七・八月等の雑誌「ポリテイク」(《Politique》)の論文(三)をみれば最もよく明瞭であろう、とヘルメンスはいう。この「ポリテイク」誌の論文は、現在まで利用しうる限りでの最もすぐれた批判的評価を示すものだといわれるが、その序文には、「その設置当初においては経済会議は好意を以て迎えられたが、いまや急速に、それはわれわれを失望せしめるにいたつたのであり、若干の人々はやがてそれが消失してしまうのではないかとか、あるいは他の会議体が併合されてしまうのではないか、とか予言している有様である」とのべているのである。この評言は、新らしいこのフランスの経済会議の評価について極めて否定的であり、その将来における運命についてもまた極めて悲観的である。それは、しからば、いかなる根拠に基づいてそういえるのだろうか。その具体的問題点はどこにあるのか。さらに、そこに、露呈される悲観的な諸要素は、何らかの改善等を講ずることによつて、克服できないものだろうか。つぎに、簡単に、これらの点について考えてみよう。

さて、現在の経済会議について批判されるべき第一の点は、それがその権限に属する専門技術的助言を与えようとはしないで、むしろ

とかくすると、いわば「共和国の第四院」たらんとすることに汲々たる状態にある、ということであり、すなわち、換言すれば、それは、その機関および手続において、他の三つの議会すなわち国民議会、共和国参事院、フランス連合議会に類似したものを意図しているように思えるのである。ここから、経済会議は不可避的に党派的に行動し、その会議の構成グループをつうじて、自己の見解の公表を確保しようと試みがちになる。そしてこれこそ、かつて以前の国家経済会議の事務総長であつたジョルヂュ・カアエン・サルヴァドル(Georges Cahen-Salvador)が現在の経済会議の設置まえに、警告を発したところの一つの発展方向なのであつた。実際問題として、そこに期待されていたことは、この新らしい経済会議の仕事が、それ以前の国家経済会議の仕事と同様に、大衆を攪乱させるような影響を与えることなく、主として委員会内部で仕事の処理がなされることなのであつた。ところが、現在の経済会議は、全くこうした警告を無視したのであるとというのである。その実状はこうである。この会議は、議会が開廷されている期間のあいだ、二週間目毎に、各々二日ないし、三日にわたり、総会として開催される。このようにして、経済会議にもいわば政党的な雄弁を弄する機会が、充分にひらかれることとなるわけである。例えば、実際問題として、つぎのような事実があつた。一九四八年三月一〇日、協同組合の代表者たるガウセル(Gausset)議員は政府の経済政策に関して報告するところがあつた。彼は「マイエル計画(プラン)」(Plan Mayer)なるものを提出したのであるが、これは、経済政策の解放を準備し、そして、この国における、いわゆる「インフレの間隙」なるものを終結するため課税政策に依存するものなのであつた。彼の報告書に続いて、経済会議における数少い経済学者の一人たるモーリス・ビイエ(Maurice Byé)教授の宣言がなされた。そこでビイエ教授は、「経済会議は自己に提出された具体的な諸提案に関する意見提出の本来の仕事から荒々しくも放れ、全般にわたつて政府の政策を非難することに乗りだしたのであり、冷静な正確な専門家の批判はそこにはなく、むしろ、感情的なものが強くみられる」と注意したのである。ビイエ教授のこの宣言は圧倒的な多数決で否決され、議論は沸騰した。[8] 一九四八年三月一一日の「ル・モンド紙」(Le Monde)は、このことをつぎのように報じたのである。「昨一〇日の経済会議はとくに荒れ、それは、人々が専門的諸問題に専念しているものと信じている。あの本来の会議に殆んど価しないものであつた。と同時に、混乱が極めて大きかつたので、ブールス副議長(Vice-Président Brousse)のならす鈴が幾度も繰返されたのが、それでも到底静粛を取りもどすことに成功しなかつた。」

つぎに、経済会議に対してなされる第二の批判は、右の第一のそれと関連しているが、それは、この会議の議員がみづからのことをば、自己を選出した職業的集団の代弁者と考え、むしろ、一般的福祉の希求に努力すべき本来の分野における実際的専門的体験を有する人間であるとの自覚が、彼らに欠けている、ということである。確かに彼らは罷免（リコール）されることはありえないけれども、しかし、誰によつて任命され、また誰によつて彼らが半期間の議員の地位の指名をうけるかを知つている。(9) このため、彼らはとかくすると、その職業集団の幹部が意のままに操縦しうる自動人形の如く行動し易くなり、彼らの経済会議における演説は、その専門的知識によつてその影響を与えるものとは評価されずに、むしろ、広くその見解を公衆に向つて発表する機関であるとされてくるのである。そして、労働総同盟（Confédération générale du Travail）の議員として経済会議に議席をもつ共産党は、こうした絶好の宣伝の機会を決して見失わず、対外政策の諸問題をとりいれたその政治演説をなすのである。

第三の点として、経済会議が政治的結託をなす傾向のあることが批判される。つまり、委員会も経済全体会議も最も利害関係の多いグループの見解に従い易いのであり、また他のあらゆる集団も同様な「儀礼」を報酬として期待する。このような制度は、ついにその一集団が他の集団の明らかな犠牲において、その要求をなすまでにいたるのである。むろん、あらゆるグループは、かような要求をなさないようなタクトを心得てはきているし、その結果、サンタクロース的な雰囲気が支配している。そして、望ましからぬ決定は国民議会の方に任されていることも事実である。

第四に、経済会議の総会は実際は余りに屢々多数決投票によつて決定されざるをえないのである。これは政治的議会にあつては自然な手続である。だが、この経済会議にあつては、必ずしも問題は同日に談じえない。つまり、経済会議が政府や国民議会に対してなす「助言」とか、経済会議が自発的に採択する、「決議」とかの、いわば、道徳的権威は、その決定の結果よりも全くそこに提出された議論そのものの強さに依存するのだから、多数と小数との間の量的関係は（それは人為的な関係ではあるが）、そうなると、ここでは殆んど適用されえないものとなるのである。

さて、このような経済会議をめぐる制度上、運営上の欠陥に対しては、各指導者からさまざまの改革案が提出されている。ここではヘルメンス教授の指摘するところに従つて検討することにする。

その第一は、小数の議員を有する常設の中央委員会の設置で、これにある程度総会の代行をさせるという案である。この中央委員会は大衆一般の討議にさらされないので、むしろ政党的宣伝の陥穽にかかるのを避け、そして政府や国民会議および共和国参事院と密接な連繋を保つには、より適当しているであろう。しかし、この提案に対しては、賛否両論が行われている。すなわち、この案によつては二種類の経済会議の議員が作られることになり、しかもこの中央委員会に所属していない人々は、それに所属している人々よりも勢力がないこととなるし、そして委員会が大きくないならば、この会議の構成も職能代表的性格をもたぬこととなるだろう、となす反対がだされてきた。例えば、前述したモーリス・ビイエは、かかる理由からして反対論を唱える一人であり、これに対して、ヂョルヂュ・カアエン・サニヴアドルやレオン・ヂュオー（Léon Jouhaux）はこの提案を支持している。

第二に、この経済会議の委員会の制度の改正も充分に考慮に値しよう。現在の経済会議は、さきもふれたように、以前の「国家経済会議」における制度に倣つたものであり、そこでは議員がその議員数に応じ各利益集団に分配されるという方式をとつていた。ところで、このような比例代表主義的原理は、政治的議会にあつては自然ではあるけれども、専門技術的な助言の責務を負う機関にあつては満足しうべきものではないのである。例えば、現在の制度のもとでは、農業委員二四名のうち僅か八名しか農業そのものには関係していないのであり、他の一六名は農業問題について殆んど何らの専門的な意見をのべる能力をもつていない。それゆえ、議員の多くはあらゆる場合、当該職域から選出される人々と公正な専門家とから構成されなければならないのであり、そしてこの専門家の数は、ともかく、「フランス人の思想」（Pensée Française）を代表する議員に、現在その遍れ場を見いだした、八名の小数の人々よりも著しく多数にのぼるべきである。例えば、アカデミックな経済学者は、もし彼が経済の現実に理解を有する人であるならば、経済的利益集団を典型的に代表する人よりも、経済・社会問題については遙かに立派な専門家なのである。さきにもふれたあのドイツの「国家経済会議」（Reichswirtschaftsrat）において、多くの組織的事業が完成された理由は、ルドウイヒ・ハイデ教授（Prof. Ludwig Heyde）のごとき学者の創意が与つて力があつたことを想うべきである。なお、政府側の専門家も援助を乞わるべきであり、かくして、これらの専門家との協力によつてはじめて、新らしい経済会議は公共政策の形成に接触することが可能となるのである。ただ、これら専門家間の意見が一致しない場合には——通常みられることだが——そこでの小数意見が完全に報告されるべきであり、それらの諸意見の二者択一についての選択はと

もかく国民会議のなかでなされなければならない。

第三に、他の改革案をみよう。それは、一方で、経済会議と、他方で、国民議会、共和国参事院および政府とのあいだの連絡調整に関する提案である。この分野においては、憲法および一〇月二七日の法律によって明文規定があるのだが、実際問題としては、そこで提示されている可能性は、無視されてきたのである。その内容はほぼつぎのようである。

まず国民会議の委員会は、その報告書をこれに対応する経済会議の委員会に定期的に送付する。また、国民議会で読みあげられるべき経済会議の意見は、その手段方策について論議するとある条項は、極めて重大であると考えられる。国民議会は、その審議に加わるために、経済会議の報告者を召喚する。また、経済会議の報告書が少くとも国民議会の委員会によって、論議されうるだけの時間的余裕が与えられねばならぬ。かつ、政府は適当な日時までに、経済会議の提出した意見書、とくに、その「決議」に対していかなる注意を払ったかに関し、通告しなければならないが、時には通告しないこともできる。

その他にも大小さまざまの改革案が提案されてもいるが、ともかく、現在の経済会議の運営実態から考えて、結論的にいえば、それには推賞に値するところは殆んどみられず、むしろ、非難の対象とさえなる状態であつて、いまや大抵の人々を失望させている、とヘルメンスはいう。かりに、この会議にとるべき長所ありとすれば、それは同会議によつて公刊される報告書であろう。この報告書は優れたものも然らざるものもあるが、優れた報告も、そうでないものと同様に、無視され易いという事実が注意されるべきである。政府はめつたに経済会議に対してその助言を求めない。国民会議は時折その助言を求めはするが、しかし、そたは審議の遅延の目的でこれをなす場合もないわけではない。また、その会議の提出したいかなる報告書も、その質ないし政治的反響の点で、例えばイギリスの著名な王室委員会（Royal Commissions）のそれに類似する程の有名なものはだしていない。けだし、この王室委員会は、この種のいかなる会議よりも、経済会議の助言的機能を遂行しうる点では優れていたのである。

むろん、これによつて経済会議が多くの長所をもつていることを否定するのは早計である。例えば、経済会議がもつ専門的な長所の一つは、カアエン・サルバドル博士によれば、政府各省に加えられる統合的効果という問題である。一般的にいつて、政府各省は、それぞれの関係諸団体の利益と、自己を一体化したくなるという傾向をもつ、——農務省は農業者の利益を、労働省は労働者の利益を擁護すると

いうように。しかるに、経済会議にあつては、これらのあらゆる団体はお互に面と面をつき合せているのであり、すなわち、そこでは、例えば、消費者代表というものがあり、このような代表は内閣組織のもとでは看過されているが、その利益は、同種の特定の生産者集団のそれよりも、むしろ社会一般の福祉と一致することがより多々あるのである。そして、こうした経済会議のごとき集会によつてこそ、特定の見地にたつ狭い利害関係は、より一般的なそれにまで止揚されうることとなるだろう。しかし、かような方針に沿うて多くのことがなしとげられたことを殆どの人は言いたがらない。というのは、実際問題として、あの以前の国民経済会議の方が——そこでは政府各省からの官吏が参加して運営されていたが——この種の課題を解決するには、現在の経済会議よりも組織の面で優れていたからである。経済会議はすでに指摘したように、一般公開の討議という事実のために、特定集団の代表者をして何らか共通な地盤を見いだそうとする重大な努力を払わずに、ただ自己の狭い特定の利害的見地を声明し、かつ再声明せしめるという事態を現出している。しかし、この点については、われわれはいろいろな集団とくに労働者と雇傭者の議員代表の間の個人的接触に基礎をおいたいんぎんな雰囲気が形成されるということに言及しておきたい。けだし、この雰囲気は、王宮（Palais Royal）における集会の醸しだすあの威厳のある環境が与えるところの荘重な背景のもとに、共通の会議の議員によつて可能となるからである。これによつて、それぞれ異る経済的集団を代表する議員間の、よりよき個人的関係が促進されることとなるが、しかし、他面からいえば、それは戦後のフランスにおける労働関係の上にかなりの影響を与えるとの理由で、必ずしも満足しえない反対論の人もあるといわれる。

以上、われわれは、戦後フランスにおける新しい職能自治の試みとしての経済会議について、ヘルメンスの所説によりながら、その制度・運営を検討したが、少くともそれの今日までの記録から判断して、かような制度こそ、いわゆる政治的会議の欠陥を救済できるとの主張は、いまだ立証されていないといわれざるをえないのではなかろうか。経済会議は、ひつきよう、政治的議会の創造物であり、そして、それはできるだけ最善のものを作らんとしたが、同時に、不満の点のあつたことも蔽い難いのであつた。そしてまた、この経済会議が、立法府の重荷を軽減するにいたつたともいえないし、政治的議会の欠陥を補ういわゆる「経済的政治人」（economic statesman）を出現せしめたとも、いえない。かくて、むしろ、「パリを訪問する人は現在の経済会議を褒め賞える声をきくことは少なく、それはいまや一つの厄介物となつてきたもう一つの新機軸だという評判すら耳にするであろう。」——これが、実は、フランスの経済会議（コンセイユ・エコノミック）の今後に

おける偽らざる評価であると、ヘルメンス教授はのべるのである。

(1) H. Finer, The Theory and Practice of Modern Government (1954), p. 543 et seq.

(2) C. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953), s. 538 et seq.

(3) Finer, op. cit., pp. 546—7. なお、この詳細なかつ鋭い分析としては、G. Cahen-Salvador, "Le Conseil National Economique" in Revue du Droit Social, (Sept.—Oct. 1946) があるが、このカエン・サルバドルは、以前の、および現在の「経済会議」の事務総長 (secrétaire général) である。

なお他に、Léon Jouhaux, "Le Role du Conseil Économique," Revue Français du Travail (Aug. 1947).

(4) G. Wright, The Reshaping of French Democracy (1948), pp. 240—241

(5) M. Prélot, Précis de Droit Constitutionnel (1953), pp. 567—8.

(6) L. Jouhaux. op. cit.

(7) ここには「経済会議はこれを存続すべきか?」("Faut-il maintenir le Conseil Economique?") のテーマのもとに、アーカンボオ「経済会議と民主体制」(Yves Archambeaud, "Conseil Economique et régime democratique") やビイエ「経済会議の現在と将来」(Maurice Byé, "Le Présent et l'avenir du Conseil Economique") の注目すべき論文がある。

(8) この会議の報告内容については、Bulletin du Conseil Economique, deuxiéme année, No. 10 (march 10, 1948).

(9) ここでついでに記しておきたいことは、経済会議の議員の在職期間は三年間とされているはずだが、それは、第一回の会議の構成をいわば実験的なものと考え、第二回以後は、別個な構成を考えていたからであつたとされる。しかし、その後、何ら新たな措置がとられなかつたので、第一回議員はそのまま引続きその法廷の任期を超えて在職している。

***　　***

しかし、戦後のヨーロッパ諸国における職能自治について語る場合、われわれは、なおフランス以外の諸国をも顧みなければならないだろう。ヘルメンスは、このようにして、つぎに、戦後、多かれ少かれ職能自治の原則を採用した、イタリヤと西ドイツのバイエルンと

さらにオランダにもふれている。われわれも、彼にしたがつて、これらの諸国の事例を一瞥しておこう。

イタリヤ共和国憲法は、フランスのそれとともに、戦後民主憲法の進歩的規定――とくに社会国家の理念、その人権の保障、直接民主制の採用、地方自治、国際主義――を内包しているが、職能自治の問題については、まず、憲法の「第三章政府、第三節補助機関」の文章に規定された第九九条の「経済および労動国民会議」(Consiglio nazionale del' economia e del lavoro) の条項を検討されるべきである。それは、ヘルメンスによれば、全般的にみて、さきのフランスの経済会議（憲法二五条）と極めて似ているのだが、つぎの二点で異ることが指摘される。その第一は、イタリヤ憲法第九九条では、「労動」(Lavoro) の問題についても、直接に憲法上の保障があるのだが、これに反して、フランス憲法の二五条による経済会議は、すでにのべたように、憲法上は、たんに「経済」の問題を処理する権限を与えられているにすぎない（ただし、法律上は、明文を以て「社会」問題についても言及されている）ということである。その第二は、イタリヤの「経済および労動国民会議」は、立法についても自主的な権利をもつ。すなわち、九九条二項では「会議は、法律でその権能とされた事項および機能につき、両議院および政府の諮問機関である」とあるが、その第三項で「会議は、法律の定める原則にしたがい、およびその制限の範囲内で、法律の発案権を有し、経済的および社会的立法の作製に寄与することができる」と定めている。この九九条を発効させる法案が政府により、一九四九年三月一五日、元老院 (Senato della Republico) に上程されたが、そこでは議員は総計六〇名となつている。ところで、その会議の構成――会議は「専門家および生産部門の代表者で組織される」（九九条一項）――からも容易に推測されるように、困難は、大抵、その議席の分配において生れた。例えば、ローマ商業会議所は、商業会議所からの代表が適切になされていないのに反し、国営産業を含めての政府機関の代表者が一七名となつていることに不満の意を表明している。また、商業会議所はこの会議は国家機関の代表を入れる必要は殆んどないと、示唆しており、かつ、国家機関と商業会議所の平等な代表制を提案しているがごときこれである。さらに他の法案には、法律の採択は会議の五分の三の多数決を必要とする、また議長は、首相の申出に基づき、大統領によつて任命されるべきである、との規定がある。

会議の討論は非公開であるが、これは、政府側において、会議に対し、かつて憲法制定会議の審議中にみられたよりも熱狂さが少いということ、法案の提出やその通過の工作において急拠にこれをなすことがないために、評議会が強化されるということを示唆しているよ

うに思われる。ともかく、ここでは、フランスの経済会議の経験しその制度運営にみられる長所や、とりわけその短所が、極めて注意深く見守られてきた、と、ヘルメンスはのべるのである。(1)

つぎに、フランス・イタリヤの場合とは制度的に――つまり、諮問機関と立法機関との性格上の差異の点で――異るが、その機能において、フランスの経済会議と類似するバイエルン・ラントの参事院（Der Senat）に言及しておこう。その詳細はバイエルン憲法三四条といし四二条に規定されている。憲法三四条五項には「参事院には社会的・経済的・文化的ならびに州の地方公共団体の代表である」とある。その構成をつぎにみよう。参事院議員の三分の一（六〇名のうちの二一名）は、職業的団体――(1)農業・林業（一一名）(2)商工業（五名）(3)手工業（五名）――から指名され、残りの三九名は、(4)労働組合（一一名）(5)自由業（四名）(6)協同組合（Genossenschaften 五名）(7)宗教団体（五名）(8)福祉団体（Wohltätigkeitsorganization 五名）(9)高等学校・大学（Hochschulen und akademie 三名）(10)市町村連合（Gemeinden und Gemeindeverbande 六名）となつている。参事院は政府が提出する提案された法律に助言を与えるし、政府は参事院に、予算・憲法改正および国民投票に付さるべき法律を提出しなければならない。参事院は、政府を経由して法案を国会に提出できる。最後に、参事院は一ヶ月以内に、もしくは緊急な手続を要する場合には、一週間以内に、国会を通過した法律に、理由を付した異議を提出することができる。このさい、国会はこの異議に従うべきかどうかを決定するのである。しかも国会のこの決定が、絶対多数の上に基礎づけられることは要求されないのであつて、この点、バイエルン参事院はフランス共和国参事院よりも明らかに弱体である。いなむしろ、いわゆる上院といえるかどうかすら、多少疑問であろう。

バイエルン参事院は、かくして、原則的に、経済集団の上に基礎をおく第二院の一ケースである。それは当初大いに一般から好評を博した。その議事手続の威厳は強調され、ドイツ新聞誌上にも、バイエルン参事院を以て政治的議会の特徴である「政党独占」からの回避であると讃美した論説が現われたりした。むろん、参事院の権限が制限的であること、それは、その見解を、政府や国会の多数との明確な闘争の場合において、強く印象づけることができないことは、銘記すべきである。新憲法下の第一回国会において、たまたま、「キリスト教社会同盟」（C・S・U・）は圧倒的多数を掌握していたし、その見解はすべての重要な問題で参事院のそれと一致していた。ところが一九五〇年一一月の選挙後の国会では、右のC・S・U・はその過半数を失い、比例代表制議会に典型的にみられるあの政党的細

分化が進展した。しかしなお、最右翼諸政党が提携して過半数を保持し、政府を組織するまでには提携の度は高まらなかつたとはいえ、かかる過半数の存在は、参事院との重大な闘争の可能的を排除している。さらに、ここで付言しなければならないことは、農業国として顕著な国にあつては、経済政策に対する闘争は工業国の場合に比して頻繁でないということである。

さて、ヘルメンスは「このバイエルンの参事院の検討からして、そこでは、議会と参事院が、心地よき共存を示していることをみる」という。しかし同時に、そこでは参事院が存在しないとしても、政治運営上、さまで異らないだろうということも明白である。バイエルンのこの制度を観察する人々は、この事実を感得するにいたるのである。かくして、ヘルメンスはのべている、「この研究のために、著者がバイエルン参事院に関して、ドイツの経済学者や政治学者に意見をきいたとき、参事院は重要な機関ではない、という点で意見が一致していた。あるものは、参事院がもつと重大な地位を自己自身に対して作りえなかつたことに失望していた」と。

最後に、経済的代表制の検討に関連して、ヘルメンスのとりあげたのは、オランダの場合である。すなわち、ヘルメンス教授の報告によれば、「来るべき数年間のうちに興味ある結果が、新しいオランダの公法的経営組織団体（Publiliekrechtelijke Bedrijfsorganisatie）から期待されるだろう」といわれているが、それは「社会経済議会」のなかに一つの集約をみたといえよう。[3] しかし、その成果は、これを個人産業に関する限りは、国家産業回復？（NIRA）下におけるアメリカの体験に、また、「中央社会経済会議」に関する限りは（ただしそこでは最小三〇名、最大四〇名の限られた議員が議会手続の無定見な模倣に対して自己を守るべきこととなつているが）フランスの経済会議に準らえうるものである、と、ヘルメンスはいう。さて、一般的にいつて、民主的国家は職業的集団を自由に行動させるという約束を守るであろうし、そして、結果的には、創設された職業的団体の側においては、有効な共同活動のほんの外見すらをも作るに必要な凝集性がみられないであろう。これに反し、独裁制にあつては、イタリヤ・ファッシズムにおいてみられたように、指導的政党が全部の統合分子として活動することができるし、ヘルメンスはこの場合には、「いわゆる協同的制度とは、実はいわゆる文明人の良心が僻易するところの、あの独裁の真実をカムフラーヂュするための煙幕であるにすがないのだ」と鋭くする。

(1) 以上の事実についての詳細は、つぎの諸論稿が参照される。アルベルト・ベルトリオ「労働の経済行為、機能、ならびにその組織形態。経済および労働国民会議」（Alberto Bertolio, "L'attivita economica, funzioni e forme organizzative del lavoro.

"*Consiglio Nazionale all' economia e del lavoro*", *in* Piero Calamendrei and Alessandro Levi, eds., Commentario sistematico alla costituzione italiana (Rome, 1950). pp. 407 et. seq. とくに, pp. 438–40 ジュゼッペ・アリブランディ「経済および労働国民会議の設置について」(Giuseppe Alibrandi, "Sull' istituendo Consiglio Nazionale dell' economia e del lovoro," Il diritto del lavoro, Nos. 1–2 (1949).

(2) これらの詳細については、A. J. S. Douma, Hoofdzaken en Strijapunkten van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (The Hague, 1950).

三、若干の評価と附言

戦後のヨーロパにおける職能自治とくに経済自治の問題をば、フランスを中心として——イタリア、バイエルン、ドイツ、オランダの場合にもなれつつ——ヘルメンス教授の所説によりながら、招介し、検討を加えてきた。そこで、つぎに、この問題にひそむやや本質的な論点を再反省し、かつてドイツ、ワイアール憲法下に出現した国家経済会議がどのような運命をたどつたか、それは何ゆえであつたかを顧みたい。

われわれが職能代表とか「職能自治」(functional autonomy)とかいう場合、それはあたかも「地方自治」(local autonomy)と対応するごとき、政治学、国家学ないし憲法制度上の基本問題の一つを形成するものなのであろう。しかし、ここでは、端的につぎの諸事実を反省しておくにとどめたい。(1) すなわち、従来のいわゆる政治的民主主義——その表現は「古典的議会制」である——が、二〇世紀における今日の高制資本主義社会における政治機構としては、一面において、もはやその適格性を喪失しかけており、これに対する何らかの、補強方策が要求されねばならない階段にきているという認識が生じている。すなわち、現存の議会、そしてまたこの議会の構成要素たる政党は、国家の公正な経済的利害関係を十分に代表しているとはいえない。けだし、今日の現実にあつては、経済的利害関係が政治的決定において効果をもつのは、いわゆるロビイング(lobbying)を通してなのであり、(2) そこでは、形式的には全く公的機能であるべきものが、実質的には、私的な利益団体の手に委ねられているのである。のみならず、政党指導者といわれる者が、近代社会の提示したさまざまの

専門技術的問題の解決には、何らの訓練をも受けていない素人だということ、他方で、議会の重荷が過重になつており、その結果、執行府が余りに多くの議会機能をさん奪しているということも、強く反省しなければならないであろう。こうして、いまや、経済議会(economical parliament)こそは、立法府の重荷を軽減し、議会にその本質的な仕事を遂行する時間を与えうることが期待されている、という主張がなされるのである。

ところで、このような主張は、少くとも理論的に、正しいであろうか。問題は、国家、政党、代表の、根本的な問題にかかわるものであろうが、少くとも、このような主張には、代表は、国家におけるあらゆる利益の反映であると考えられる以上、政党は、決してその意味での代表ではない、という前提があることは注意しなければならない。もし政党が、そのいうところのごときものだとするならば、結果は民主主義ではなくてむしろ無政府となろう。この点で、いわゆる職能代表論者は、比例代表論者と同じように、とかく社会と国家との間の差異を看過しがちであるという非難は免れがたいところであろう。[3] これらの利害集団を議会のなかに、そのまま機械的に、小規模に再現しようとすることは、まさに、その赤裸々な多様性と相互の敵対性を放置しておくことになろう。しかしながら、国家は、もともと、一体的な統合性たることに、その本質的契機をもつ。われわれはここにおいて、この点を一歩のりこえて、国家に不可欠な行動の合致が確立されうるごとき一つの原理を発見しなければならないし、しかも民主政治においては、このことは強制ではなく、自発性を基礎としてなされねばならない。ここに社会における機能的分化の性格と国家における権力的統合の課題があり、政党こそはまさにこの課題に応える政治機構的な媒介装置だということになろう。つまり政党の本質はさまざまの利益集団の相違性の反映にに尽きるのではなく、その相違性を通じての、まさにその調整にあるのであり、そしてその調整の基盤となるのは多数決制度であるといえよう。

ところで、利益代表とその制度化である職能代表制は、本来、さまざまな相対立する諸勢力をそのまま並存しておくだけで、何らこれを超克する方法をば提供しないのがつねである。それは、かえつてその根本的な困難を露わにするため「経済議会」を作れば足りるのである。このような機関は、有機的で自然なものに思われるが、しかし実は、自然発生的に生れるのではないし、政府が存在しないならば生れないものなのである。それは、通常さきにのべたイタリヤ新憲法第九九条に明らかなように、量的な重要性とともに、質的なそれも考慮さるべきことを要求している。しかし、この「質」の問題は、何らか客観的な批判規準と無関係には決定されるはずがない。このこ

とは、あたかも中世のギルドの歴史が示すように、職能的集団はより高い政治的権威によつてチェックされない場合、つねに、いわば物理的中立が、その最終の裁決者であつたことも明らかであろう。

そこでいま、職能的議会が生れ、その議席の分配についても意見の一致をみたと仮定しても、いかにしてその決定をなすかが依然として問題である。つまり、端的にいえば、およそ全会一致はそこでは例外に属することだろうし、重要問題に関しては殆んどありえないだろう。こうして、多数決原理を用いることは避けえないこととなるが、しかしそのことがこの制度と全く矛盾していることも言うまでもない。かつて、ドイツ・ワイマール憲法下の国家経済会議 (Reichswirtschaftsrat) で、鉄生産産業と鉄消費産業との間の「秤皿(スタール)」が音楽家代表によつてあがつたという事態が起つたことを、われわれはどう考えるべきだろうか。こうした事態は稀な極めて奇怪なものだろうが、しかし、多数決原理にひそんでいるこうした奇妙な性格はつねに銘記すべきものであろうし、そして職業的議会の権威はそれにそこなわれることとなろう。事実、ひとは、そもそも、なぜこのさまざまな経済的利益を代表する人々の集合に対して「議会」などという名称を使用するのを怪しむのである。けだし、そこには殆んど真の討論は何ら存在しえないのだし、政治的議会にみるあの生気ある原理も欠けているからである。

さて、ここで、われわれは職能代表制のいわば一つの古典的な「実験」であつたワイマール憲法下の「国家経済会議」にふれておこう[4]。ところで、ドイツ・ワイマール憲法下の国家経済会議 (Reichs = wirtschaftsrat の先駆ともみられるべきものには、かのビスマルクの発案にかかる一八八〇年の「プロシヤ国民経済会議」(Preussischer Volks Wirtschaftsrat) があげられることもあるが、もとよりそのイデオロギー的根拠において著しく隔るものがあり、それについては、ここではふれない。ところで、一九一九年の共和国革命は、社会主義的民主主義の大きな潮流に棹さすものであり、「国民議会か会議制度か」のテーマをめぐる社会民主党マックス・コーエン (Max Cohen) と独立社会党のドイミッヒ (Däumig) との論争における妥協の過程（前者の勝利に傾いた）において成立したものであつた。しかし、そこで、憲法第一六五条によつて規定された国家経済会議には、いわゆる職能主義は必ずしも充分に反映されてはいず、会議制度の政治的役割への危虞も作用して、その立法への参加に極めて警戒的であつた。それは制度的には、あらゆる重要な職業集団が包括的に、数的比例代表と社会的経済的重要性に応じて、代表されているのであり、さればこそ職能代表の典型に擬せられたのであるが、

しかし、それは権限的には、政治議会と対立し、それに対する第二院として立法に参加するごとき職能議会たることは注意深く排除されていた。この点は、起草者たるジンツハイマーSinzheimerが、国家生活の政治的発展を「唯物化」し、かつ立法機関を複雑化する危険について警告していることからも推測できよう。要するにそれは、個々の職業集団の経済的利益の要望を聴取はするが、しかし少くとも、国民の意思の積極的な代表機関たりえなかつたのである。それはあくまで経済的民主主義の原則の上にたつ、ハチェック(Hatschek)のいわゆる「協調的階級闘争組織(Organisation des gemeinschaftsverfirdenden den Klassenkampfes)」なのであつた。ここに、ドイツ・ワイマール憲法そのものの、社会民主主義的本質と限界があつたわけである。

しかし、その運営は極めて多難であつた。とくに対内問題としては、議席分配の問題において、職業なきものや消費者をいかにして代表せしめるか、また各職業団体内部における代表のウエートをどう調整するか、また、雇傭者と労働者の間の明確な区別の困難や平等性の認定、各職業代表間の利益的不一致による反目などは、避けられぬ、デリケートな課題であつたし、討論や会議にはこれに対する連邦議会の凝視と警戒と敵意が、つねに絶えなかつたのであり、議会は経済会議に対し、つねにその無限の弱少化を願望してきたのである。このような事態の推移のうちに、民族主義を掲げたナチの進出が、ついに根幹からこの国家経済会議のイデオロギーを破砕し、その制度を骨ぬきにし、むしろ、復古的な有機体国家観へ基づく等族国家(Standestaat)へと変質してしまつたのである。このような過程が、職能主義、一般の運命であるかいなかは別として、少くとも、ワイマール憲法下における国家経済会議のイデオロギーとその制度、運営に内在していた幾多の問題と欠陥は、なお、戦後の今日にあつても反省されるべきものであろう。

さて、わが国憲法の両院制(四二条)とくにその参議院(House of Councillors)の構成において、以上のべた職能代表制の構想がどの程度にまで意図されたであろうか。「日本の新憲法」[5]と題する連合国最高司令部の報告書は、この間の事情を知るに好適な資料であるが、そこには、つぎのようにのべられている。まず、「松本草案に対するSCAPの解答」のなかには、(1)貴族院は廃止されるべく、それに類似したものは決して設置されるべきでないという理由で、一院制議会が支持されたこと、(2)日本側が好んで主張した職能的または組合的上院には強い反対があつたことが明らかにされている。ついで「内閣草案の作成」のなかで、わが政府においては、(1)一院制議会という考えは広く支持されなかつたこと、(2)職能的または組合的な上院は非常に賛成されたこと、そして、それは、もし、SCAPがこ

の考えをふみにじらなかつたら、恐らく規定されたであろうということ、しかも、そうした立論の前提には、「最良の頭脳」「人格高潔の人」を得るために、多くの者が任命によるか、または準任命による上院を希望したという事実があつたこと、が明らかにされているのである。この問題は、結局、一方で、憲法第四三条一項（「両議員は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」）および憲法第四四条（「法の下の平等」「原則の選挙制度への適用」）の枠による一定の定型化を免れなかつたけれども、他方で、公職選挙法第一二条（参議院議員における「全国選出議員」）である程度の参議院構成の独自性を保持する、というかたちで、解決されたわけである。したがつて、参議院の存在意義、すなわち、その独自性は、その全国選出議員制にあるといえるのであり、すなわち、その全国的選挙地盤は、全国的に有名な文化人や、全国的組織をもつ職能団体の代表をえらぶのに、適当な条件を提供するのである。その限度において、また、そのようなかたちにおいて、職能代表制の原理が、SCAPの反対にもかかわらず、わが参議院の構成に導入されたとみてよい。そうした意味でも、参議院の「政党化」の現象や、また参議院議員の「任命制」への構想が、深く原理的な、職能代表論の立場から、慎重に〇判されなければならないであろう。また、この点にかんするわれわれの比較憲法的資料としては、諸問機関的なフランスの経済会議よりも、恐らく立法機関の一院であるバイエルン・ラントの上院が、あげられるべきであろう。

われわれは、いまや、わが国の場合もふくめての、職能代表制の評価を、要約しなければならない。以上、ヘルメンスによつてみた限りでは、職能代表制に対する価値評価が、今日、あまり高くはなかつたことも明らかである。彼の結論的意見は、恐らくは、同教授の多年の専門的研究の一環であつたことにかんがみても、ほぼ、正当にちかいものがあろう。その要旨はつぎのようである。

職能代表への国民の要求が、政治的議会の危機にして、提出されるのには確かに理由がある。しかし、職能代表制にも、以上みたように、やはり、避け難い欠陥があることも確かだつた。とりわけ、それが、「国家と社会」との区別を無視し、たんなる社会的集団の代表のみで政治的問題を解決しうるだろうとの前提そのものに内在するのは、いまや実証的にも、証明されてきている。その制度的な具体化としての比較代表制がその証明をしているともいえよう。そのような投票制度はわれわれをて真の政治的代表制度がそれに打ち勝たねばならないところの、いわば社会の分解力の問題に引きもどす、実際、比較代表制は極めて多くの国々において、とくに第二次大戦の終了後のフランスにおいて、立証済みの政治的分解の条件の一つであつたともいえよう。かような分解の結果の一つは、政党はもはや一国を

わかつ意見の相違の間に、架橋しえなくなつたということである。それは古き分裂を確認し、新しき分裂を創設し、そして政党制度に悪名を付することによつて、民主主義の本質を危ふくさせている。例えば、ドイツにおいて、等族国家（Ständestaat）が再び政党国家（Parteienstaat）に代るべき望ましいものとして讃美されるときには、真空（ヴァクウム）がいま一度現実（それがいかに望ましくない現実であつても）と対決されることとなる、とヘルメンスはいう。ヘルメンスに従えば、「自然は真空を嫌う」（Natura abhors a vacuum）とのデカルトの言葉は、だいたい物理学においてのみならず、政治学においても真理なのであり、そして、権威の崩壊の後には余りにも容易に専制政治が生れるのであるという。

さて、このようにみてくると、政治的代表制も、職能的代表制も、ともに、もはや今日の政治社会の万能な組織原理ではない以上、われわれには何が残されているのだろうか。ヘルメンス教授は、これに直接には何も語つていない。ただ、わづかに、彼がある程度において、すでにみたように、バイエルン・ラント議会の参事院の構成に、一つのかすかな期待をよせていることが示唆されていた。しかしながら、問題点はここで、つぎのように要約できるのではあるまいか。その第一は、職能代表制の原理をば、立法過程のなかで、どのように、また、どの限度で、採用するか、――いいかえれば、議決的機能としてか、また諮問的機能としてか、そしてまた、その場合の事項的範囲は具体的にいかに定めるか、等の諸問題をば、国家機構および国家作用の全般的な有機的な関連において、実証的に調査、決定すべきであろう。むろん、この場合に、少くともラキスとケンゼンのつぎの警告を忘れることはゆるされない。すなわち、ラキスはいう、「第二院構成の基礎は、各種の職業的利益たるべきであると主張されるが、しかし、実際問題としては、各種の職業的利益なるものに、適当な比例的評価を与える方法は、現在において存在しない。」[6]と。また、ケンゼルは、民主制の本質を追求しつつ、「議会民主政は、たしかに改革に迫られており、そしてまた、それは可能である。とくに、職能的組織によつて補強されることは可能ではあるが、しかし、それによつて、代置されうるものではない。」かくして、「もし、名目上、残存する議会主義の代りに、職能代表制を設置しようとするならば、この理念の現実は、非常にしばしば、解決しがたい困難に逢着することを知るであろう。」[7]したがつて、このことに関連し、依然として、政治的代表制すなわち議会制の原理的価値を、あらためて評価し直さなければならないことが明らかとなろう。これを論ずることは、いうまでもなく本稿の限界をこえるのであるが、ただ、そこでは、今日の政治的・社会経済的状況のもとにおける「代表」そのも

のの実体的・機能的な再検討、政党の編制化の実態分析、輿論の形成過程に関連してのいわゆるプレッシュア・グルウプス、とくに、特殊な経済利益団体との背後の結合関係などの諸問題点が、今後のわれわれに解決を迫まるであろうことを指摘するにとどめたい。このようにして、われわれの問題は、究極するところ、職能的代表制原理と、政治的代表制原理の、最も効果的な体系的な採択のし方、その相互補完的機能の意味のただしい認識に帰着するといえるのではなかろうか。そして、このことは、たんに理論的問題としてそうだというだけでなく、また実に、われわれの憲法ないし政治体制の問題でもあること、言うをまたないであろう。

(1) その最近の詳細については、Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (op. cit) とくに同書のうち "XXII Interessengruppen und Wirtschaftsräte (S. 538 ff.) や、Finer, Theory and Practicise (op. cit.) とくに "Proposals and Devices for Improving Democratic Legislatures (p. 543 et seq.) また、戦争ではあるが、Tarnheyden, Die Berufsstände (1922) と Herrfahrdt, Das Problem der Berufsständischen Vertretung von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart (1921) の二者は、理論的、歴史的な代表的労作とされており、これをアメリカ行政学的視角から探究するものに、Herring, Group Representrion before Congress (1929), Public Administration and the Public Interest (1936). が代表的なものとしてあげられる。

(2) 従来の政党が、ほかならぬその唯一の存在理由ともいうべき代表的価値を低下したことに代つて、いまや、その塁を摩するにいたらんとしている新しい「社会集団」に、いわゆる「圧力団体」(プレッシュア・グルウプス (pressure-groups) があるが、ロビイングは、その代表的な手段ないし機関であるとされている。すなわち、この lobby は利益団体が行う政治運動の手先機関であり、そして議院の内外で活動する人々の活動そのものが lobbying である。今日、アメリカにおけるその活躍さは、デイモック (Dimock) が、ロビイストは全国の主要な利益の耳目となつている、とのべたところからも推察しえよう (この点について、辻清明「社会集団の政治的機能」第三章が参照されるべきである)。

(3) 例えば、その代表的なものとして、ギルド社会主義者のコールが、真の代表者はつねに特殊的・機能的で、一般的総括的ではなく、また、代表されるべきものは個人ではなくて、団体に共通なある特殊目的である」(Cole, Social Theory pp. 106—108) とのべていること、そしてまた、デュギーが、「議会において、国民生活のあらゆる要素の代表を実現しようとするならば、それぞれの個人に対し、それぞれの政党政派の勢力に比例して、選挙されるいわゆる比例代表議会とならんで、職能議会を創設する必要がある」(Duguit, Traite de Droit Constitutionnel, Tome II, p. 596) とのべていることを指摘しておきたい。

(4) この点については、前掲タルンハイテンおよびクルフアールトのもののほか、Finer, Representative Government and a Parliament of Industry や F. Glum, Selbstverwaltung der Wirtschaft, eine öffentliche Studie, derselbe, Der Reichswirtschaftsrat (Anschütz u. Thoma, Handbuch des Dentschen Staatsrechts. 1Bd. ss, 578—585) なと参照。

(5) 国家学会雑誌・第六五巻第一号・三九頁、四七頁。

(6) Laski, Introduction to Politics, p. 974 et seq.

(7) Kelsen, Vom Wesen und Wert der Democratie. s, 47.

(一九五五・八)

(あとがき。本稿の内容の一部は、かつて「公正取引」(一九五四・四号・九号)に発表したものであるが、いろいろな関係で、新稿お間にあわず、結局、前記論文を多く利用したことを、お断りし、御諒恕をえたいと思います。)