

住民個々人の個別意思群と自治体における民意

金 井 利 之

* 本稿は、2015年9月5日に開催された地方自治総合研究所主催の自治総研セミナーでの講演「地域における民意」の一部を、論考形態に補整したものである。セミナー記録は、通常は講演録形態であり、その方が読者にも読みやすいものと思われるが、その一部は論考形態にして、自治総研ブックレットに寄稿・掲載している⁽¹⁾。紙幅の関係で同ブックレットに掲載できなかった部分の一部について、このような形態にして掲載することをお認め頂いた、自治総研関係者に御礼を申し上げる。

はじめに

(1) 地域民主主義と民意

自治体は、住民の民意に基づいて意思決定を行なうことが、地域民主主義のもとでは期待されている。地方自治の本旨は団体自治と住民自治と言われるが、住民自治とは、住民が自治体を民主的に統制することである。この場合、本人^{プリンシパル}としての統制主体に何らかの自立した意思が存在しなければ、代理人^{エージェント}としての自治体を統制することはできないように思われる。とすると、住民に民意が存在することは、住民自治の前提条件であろう。

しかし、実際に、現実に存在するのは、多数の個々の人々としての住民たちであって、単一の〈住民（団）〉が存在するようには見えない。勿論、個々人が存在するという原子論に基づく世界観を持つ必然はないのかもしれないが、諸個人の自由を前提にした自由民主主義体制^{リベラル・デモクラシー}であれば、現実に存在する、あるいは、存在すべきと規範的

(1) 金井利之「地域における民意」辻山幸宣・堀内匠（編）『“地域の民意”と議会 第30回自治総研セミナーの記録』公人社、2016年6月、141-189頁。

に設定するのは、有機体としての〈住民〉ではなく、個体としての個々人たる住民たちである。そのように位置づけると、個々人としての各住民が個別意思を持つとしても、民主的統制の主体としての住民たちに、集団としての意思である民意が本当に存在するのかは、よくわからなくなってくる。

勿論、個々人の個別意思を前提にして、法人や団体を形成することはできる。個々人の個別意思が合致する限りにおいて、契約によって法人や団体を形成して、その法人や団体の意思決定を行なえば、当該法人や団体は意思を持つことになる。法人や団体が個々人の集団であるとしても、複数の個々人の個別意思群とは別に、人間集団としての意思がある。これを民意と呼ぶことはできるかもしれない。しかし、自治体をこのように住民が形成した団体であると考え、自治体の機関決定によって具現化された意思が、そのまま住民の民意であるとなってしまう。こうなると、自治体の意思決定を、民意によって民主的統制をすることができない。なぜならば、自治体の意思決定こそが常に民意であり、自治体の意思決定と異なる民意が存在しないからである。

従って、地域民主主義は、かなり怪しい前提の上に立っている。第1に、個々人の個別意思群を前提にしながら、集団としての民意が存在する、と想定している。第2に、そうした集団としての意思を決定する手続・装置が自治体であるとするならば、自治体を民意によって統制できなくなってしまうので、自治体の機関による意思決定と民意とは異なる存在である、と想定している。では、自治体の機関を通じないで、住民たちは意思決定したのかが問われる。

(2) 民意の持ち主

以上の点は、自治体という地域民主主義に特有の問題ではない。国レベルであっても、EUレベルでも、さらには、世界政府を構想するときにも、同じことである。民主主義で問題となる民意は、当然ながら、多数人という人間集団における民意である。人間が1人しかいないところでは、政治は存在し得ず、独裁制・君主制も民主制も登場しない。従って、集団が意思を持つとするのが民意という発想である。しかし、現実に存在しているのは多数の諸個人であり、人間集団の意思が先験的に存在しているわけではない、という個人主義に立つ場合、集団としての民意と諸個人が持つ個別意思群との関係が問題になる。

諸個人の個別意思群とは無関係に人間集団が民意を持つのであれば、以上のような

問題は生じないかもしれない。しかし、諸個人の個別意思群とは無関係に存在する集団の民意を、操作化する必要性がなくなるわけではない。その場合にも、「国家理性 (raison d'État, Staatsraison) 」⁽²⁾や「国民利益 (national interest、国益) 」・「公衆利益 (public interest、公益) 」・「共通善 (common good) 」などを具体的に設定しなければならない。

とはいえ、それらの集団の民意を言語化して操作化する作業は、誰か個人の活動を担い手として必要とするので、操作化した当の個人の個別意思との区別がつかない。例えば、「国益」と称して為政者（政治家や外交官など）が外交交渉をしたとしても、そこでの「国益」なるものが、国民の意思に基づくものであるかどうかは不明である。為政者の個別意思と私的利益に過ぎないかもしれない。結局、人間集団に意思があるとしても、それが、具現化され、表明され、行動に移される段階で、結局は、誰か個人の意思と行動（身体）を媒介とせざるを得ない。従って、結局は、集団としての民意と諸個人が持つ個別意思群の関係が問題となる。

1. 集計されたものとしての民意

(1) 個々人の個別意思の集計

一つの考え方は、個別意思群は集計でき、その集計されたものが民意である、という発想である⁽³⁾。個々人の個別の意見を、何らかの方法で集計すれば民意になるという原子論に基づく処理である。例えば、世論調査は基本的に足し算できるという考えに立っている。選挙における投票も足し算できることが前提である。Aさんの1票とBさんの1票は同じ意味を持っている——ことが本当なのかということは問わない。同じ1票は足し算ができるということである。

鶴亀算でよく問題になる。「合わせて5匹の鶴の脚と亀の脚を足して合計16本のときに、鶴は何羽いて亀は何匹いるか」というのが鶴亀算である。これを解くための最大の問題は、鶴と亀の脚を足して何本といえるか、個体である鶴と亀を足して何匹といえるのか、という悩みである。そもそも、問題文にあるように、鶴は何羽で、亀は

(2) フリードリヒ・マイネッケ『近代史における国家理性の理念』みすず書房、1976年、南充彦『中世君主制から近代国家理性へ』成文堂、2007年。

(3) イアン・シャピロ『民主主義理論の現在』慶應義塾大学出版会、2010年、17頁以下。

何匹だから、単位が違うのに足せるかという問題である。当然、鶴の足と亀の足は、本当に単位が同じかどうかである。これを悩むと、算数の問題を解く前に算数で引っかかる。そこで引っかかるとPISA⁽⁴⁾型の成績は悪くなる。

集計には、単位の違うものは足せない、という根本的な問題がある⁽⁵⁾。これは科学ではごく普通のことである。同じように<1票>は「1票」と足せるのかという問題である。また、1票の重みが違う<1>票と「1」票をそのまま足して良いのか、という問題もある。1円と1ドルはそのままでは足せない。とはいえしかし、1ドル＝100円などの為替レートがあれば換算できるようになる。1票の重みの違いも、換算で済むならば、換算して足せば良い。しかし、質的に込められた意味が違ふとなると、足せるかどうかは不明である。地域通貨と日本円が換算できるかどうかは、どのような意味づけがあるかによる。

例えば、2015年11月の大阪市長選挙で、吉村洋文・大阪市長候補に投じられた票のうち、Aさんの1票は「大阪維新の会」に、Bさんの「1票」は吉村の背後にいる前市長の橋下徹個人に、Cさんの<1票>は大阪都構想反対・大阪経済活性化に、Dさんの“1票”は吉村個人に、それぞれ投じられたのかもしれない。しかし、選挙とは、それを無視して集計するのが制度の約束である。世論調査でも同様である。Aさんの答えとBさんの答えは足せるのかという、難問が有り得る。しかし、「足せる」という前提で世論調査をする。従って、世論調査や選挙は、諸個人の個別意思群は足せる、足せば集団としての民意になる、という発想に立っている。

(2) 全体意志と一般意志

個別意思群の集計といっても、どれとどれを足し算するのかという問題がある。古くは、ルソーによって、全体意志と一般意志という区別が示された⁽⁶⁾。個別意思(特殊意志)の総和は、所詮は全体意志にしかないという。そうではなくて、一

(4) 学習到達度調査(Programme for International Student Assessment)。OECDが進めている。
<http://www.oecd.org/pisa/>。2015年11月23日閲覧。

(5) 鶴と亀だから単位が異なるので、単位が同じもので鶴亀算を作れば良いともいえる。例えば、5円硬貨と1円硬貨が合わせて10枚で合計が30円のときに、それぞれ5円硬貨と1円硬貨は何枚ずつあるか、というような問題である。円の単位は同じだとしても、1円硬貨と5円硬貨の枚数を本当に合計することはできるのか、という問題は消えない。

(6) J・J・ルソー『社会契約論』岩波文庫、1954年、重田園江『社会契約論：ホブズ、ヒューム、ルソー、ロールズ』ちくま新書、2013年。

般意志とは、個別意思（特殊意志）のうち相殺できるもの、つまり、差し引きできるものを除いた残りである、という。もっとも、政治思想・政治哲学の命題は、凡人には理解しがたいところがある。

ともあれ、集計するにせよ、やみくもに足し算すれば良いというわけではないというのも、直感的には理解できる。スポーツの採点競技の場合、審判が何人かいて、そのうち、最高点と最低点を除いて平均を取るといような方式がある。もっとも、加重平均を取るとは、いわば相殺をしていることでもあるので、全員の個別意思を集計しているともいえる⁽⁷⁾。要は、ABCDEの5人がいて、それぞれ、 -2 、 -1 、 0 、 $+1$ 、 $+2$ の個別意思を持っていたときに、AとE、BとDを排除して、 $C=0$ をABCDEの一般意志としても、全員の加重平均 $=(-2-1+0+1+2) \div 5 = 0$ を一般意志としても良い。外形的にはCの個別意思と同じ内容が、同時にABCDEの一般意志として採用されるのは、Cの個別意思が卓越して優れているからではなく、むしろ反対に、平均的で凡庸な意思だからである。一般意志とは凡人または中庸者の個別意思である。となると、一般意志とはある特定の特殊意志かもしれない。

ABCDEにそれぞれ $1/5$ ずつの予算を配分し、それぞれの望む事業をバラバラに展開するログ・ローリング的な取引・妥協をするのが全体意志かもしれない。これに対して、全ての予算を、表面的にはCの主唱する事業に、ABCDEの共同体としての一般意志として、注ぎ込むのかもしれない。各人が望む私利私欲の主張（特殊意志）をいくら単純集計しても、民意としての一般意志にはならず、欲望リスト（wish list）としての全体意志ができるだけである。

もっとも、ABDEの立場から見て、一般意志と全体意志のどちらが望ましいかには、難しい問題である。Aから見れば、Eの意思がABCDEからなる社会の決定事項となるくらいならば、Cの意思を一般意志と看做すことは、望ましいかもしれない。しかし、自身の意思が常に否定されることを、あたかも自分の本当の意思であるかのように押し付けられるのは、苦痛かもしれない。それならば、全体意志のように、 $1/5$ でも良いから、A自身の個別意思が実現した方が、はるかに望ましいかもしれない。もっとも、このときには、 $4/5$ はAの意思に反することになるし、さらに、1

(7) 通常は、個別意思の分布の単純平均ではなく、「中位投票者定理」として、意思分布の中位点にいる意思で決定されるので、中位者の個別意思を一般意志と看做すようである。浅古泰史「政治経済学の新展開：中位投票者定理を巡って」日本銀行金融研究所『金融研究』2011年10月、83-123頁。

／5の事項については、Aから見れば最も許容しがたいEの意思が実現することを甘受しなければならない。しかし、Eの意思が実現するが認めがたいと、Eの足を引っ張ることを選好するならば、つまり、自身の意思を犠牲にしても他者の意思の実現を阻止したいくらい害他精神に溢れているならば、一般意志の方が望ましいだろう。そもそも、集団の意思は個々人の個別意思とは独立に存在するとするならば、集団の意思を個々人の個別意思と比べて望ましさを考えること自体がおかしいのかもしれない。

また、そもそも、ABCDEの個別意思を分割して共存させることが、可能でない場合もある。予算事業間の選好の相違ならば、5分割して、全てを認めることができる。しかし、Aが減税を主張し、Eが支出増額を主張するとき、整合が採れる全体意志が存在するのかは不明である。両者は赤字財政であるならば全体意志として両立可能である。しかし、Eが健全財政を個別意思として持つならば、ACEの個別意思の鼎立は困難である。そもそも、予算事業同士であっても配分比として、Aは軍備充実を望み、Eが福祉充実を望むとき、「大砲かバターか」と言われる問題が生じ、両立するとは限らない。

集計という考え方は、非常に我々にとっては馴染みやすい。加算・減算に代わり得る方法が容易に存在しないからである。従って、集計による民意の操作化は、なかなか魅力的である。しかし、そのように操作化された民意は、一般意志と全体意志なのか、外見では区別は困難である。一般意志と全体意志の鑑別方法が操作化されていないからである。唯一、操作化されたのは、集計結果の票数だけである⁽⁸⁾。しかし、集計結果は、そもそも、一般意志・全体意志ですらなく、一部の人間の個別意思の集積である特殊意志群の可能性すらある⁽⁹⁾。

少なくとも集計による民意という考え方から見る限り、そもそも個々人の個別意思群を集計して民意になるのかという原理的な問いに加えて、いかなる集計方法が妥当

(8) ネット上の「いいね！」や閲覧回数という数字や、その対極の極限状態である「炎上」「(血)祭り」、また、パブリック・コメントでの意見数なども、いかなる集計結果なのかは、不可解である。

(9) 後述するように、ABCの多数派連合において、ABCが個別意思で希望する-2、-1.0の3種の事業に、1/3ずつの「山分け」予算を包括的に決定すれば、全体意志ですらない部分意思である。また、ABC連合で-1の意思決定をするときにも、一般意志とは乖離する部分意思ということになる。但し、ABCという多数派連合内では、-1は「一般意志」かもしれない。

なのか、また、それをどのように決めるのか、という解きがい問いが出てくる⁽¹⁰⁾。例えば、選挙制度を決めるべき議員を選挙制度で選出するしかない、という問いである。答えがないから、「成り行き」や、適当な思いつきで決めることに、大体はなる⁽¹¹⁾。

(3) 多数決

通常、民主主義は、足し算・引き算による集計が可能であることを前提に理解されている。従って、「数の論理」と称する多数決に馴染みがある。ABCDEの5人であれば、3人が賛成した意思に決定する。もっとも、集計という発想から、単純多数決が単純に出てくるわけではない。単純多数決は集計方法の1つであって、1つに過ぎない。例えば、2/3や4/5という特別多数決によっても、全会一致によっても、集計方法であることに違いはない。

但し、全会一致や特別多数決の場合には、意思決定できない場面が多くなるであろう。単純多数決であっても、多数派が形成されなければ決定できないが、全会一致や特別多数決よりは、決定できない事態は避けやすい。かといって、1/3が集まれば決定できるという少数決では、複数の矛盾する意思が同時に決定されることも可能であるので、単一の意思に集計したい場合には不適切となる⁽¹²⁾。多数決であるならば、同時に決定できる意思は常に最大で1つである⁽¹³⁾。

さらに、ABCDEの5名からなる政治社会であっても、単純多数決（あるいは多数派連合）がどのように形成されるかは、一義的ではない⁽¹⁴⁾。ABC連合（意思決定は-1）でも、BCD連合（意思決定は0）でも、CDE連合（意思決定は+1）でも、単純過半数を制することはできる。従って、どのような意思決定がなされるかは、多数派形成の交渉次第といえる。

(10) 坂井豊貴『多数決を疑う』岩波新書、2015年、同『社会的選択理論への招待』日本評論社、2013年。

(11) いわゆる「経路依存 (path dependence)」論である。

(12) 上述のように、全体意志の立場に立つならば、1/3の少数決で決定した事項には予算の1/3を、1/2の多数決で決定した事項には予算の1/2を、それぞれ充当するのであれば、少数決でも問題はない。単純多数決の一般意志なるものは、1/2強の決定に過ぎない事項に、2/2の予算を充当するわけである。

(13) もっとも、多数決でも複数の矛盾する意思を決定することはできる。例えば、減税と支出増額と財政健全化とを同時に決定することはできる。矛盾している諸決定を「矛盾していない」と決定すればよいだけである。

(14) この点は、連合政権の組み合わせ、可能性、安定性をめぐって、議論されてきた。

中位投票者モデルや連合政権モデルの要党モデルでは、Cが多数派形成交渉で有利なので、意思決定は $C=0$ に落ち着きやすいという。例えば、ABC連合ができそうになれば、 -1 で意思決定されると困るDEが捨て身で0を提案してくると、是々非々主義のCならば、 -1 よりは0を選好するので、CDE連合（意思決定は0）で逆転できるからである⁽¹⁵⁾。しかし、CDE連合の形成にDEが慢心して、意思決定を $+1$ にずらそうとすると、ABの捨て身の0の提案によって、Cは再度の寝返りをする危険がある。そのため、CDE連合は、多数派を維持し続けたいのであれば、意思決定を0にしておかなければならない。ABC連合でも同じである。つまり、どのような多数派連合（いわば政権与党）ができようと、意思決定は一義的に $C=0$ で落ち着く。

しかし、仮に、ABC連合の枠組が強固であれば、構造的に -1 で意思決定することができる。この場合には、構造的多数派が形成され、DEは常に意思決定から排除され、中位投票者定理より歪んだ「一般意志」（ -1 ）を強制され続けることになる。このような構造的少数派が生じる場合、ABCDEの政治社会としての正統性は大きく阻害されるだろう。そこに存在するのは、ABCDEの民意（一般意志）ではなく、ABCだけから集計された「民意」（特殊意志・部分意思・個別意思）だからである。Cが寝返りをしない「誠実」な行為者（「踏まれても、蹴られても、付いて行きます、下駄の雪」）であればあるほど、政治社会としては歪んだ多数派専制を生み出す。

多数決の問題性については、アローの不可能性定理を初めとして、様々な研究が蓄積されている。要は、単純多数決では、いかなる意思決定がなされるか全く安定せず、議題の設定や採決の順序その他で操作されてしまう⁽¹⁶⁾。とするならば、意思決定は多数派ではなく、議題や議事を操作する少数者という主体に存することになる。それが分かれば、本案ではなく議事進行自体が最大の争点となるので、議事進行を誰がどのように決めるかが重要になる⁽¹⁷⁾。例えば、議長に議事進行権を全て委ねるとすれば、議長をどのように決めるかという問題が起き、ということは、議長の決める議事

(15) DEが $+1$ を提案するだけでは、是々非々主義のCを寝返りさせることはできない。

(16) 議事進行は誰かによって操作されているのではなく、偶発的に決まっていると受容すれば、却って望ましいともいえる。単純多数決でも、構造的に少数派として議決で敗北するのではなく、ときに応じて、単純多数決で勝利できる可能性が、全ての当事者に同様に開かれている、という擬制が可能になるからである。

(17) 集計方法でも、実は議事進行者の人事が大事だとなる。この点は、集約・調査方法でも同じであり、後述する注(32)を参照されたい。

進行をどのように決めるのか、という問題が起きる。ということで、永遠に問題は解消されない。

(4) 選挙制度という集計方法

仮に民意は個別意思群から集計できるとしても、集計方法という操作化が重要である。選挙制度は、この問題の典型である。選挙の平等投票制では、1人1票で数えるから足し算はできる。しかし、その後、当落・議席は、選挙制度それぞれに特有の方法で集計して決定する。選挙制度によって、つまり、計算式によって、得られる答えは変わる。個別意思群という個票が同じでありながら、得られる結果が計算式で変わるような民意は、本当の確固とした民意といえるのかは、怪しまれても仕方がない。

選挙制度の当落決定への集計過程によって、具体的に明示される結果数値（当落・議席数）は異なる。数値結果が異なることは、有権者の投票行動が同じでも、選挙制度によって民意が異なると看做すこともできる。しかし、民意は同じ一つだが、操作化された結果は、計算方法によって異なって具体化・操作化されたに過ぎないので、そもそも本当の民意を反映したものではないともいえる。あるいは、本当の一つの民意などというものはなく、民意は操作化された計算結果そのもの以外には存在しないともいえる。逆にいえば、民意は計算方式の数だけ、複（多）数あるといえる。

ある同一の得票分布でも、小選挙区制・中選挙区制・比例代表制では、議席配分は変わると言われる⁽¹⁸⁾。勿論、この仮定計算は、例えば、実際の小選挙区制での得票が、仮に比例代表制ならば、として計算するので、歴史のイフである。なぜならば、有権者の投票行動自体が小選挙区制を前提に行なわれているので、比例代表制ならばそもそも得票分布そのものから変わるはずだからである。例えば、比例代表制ならば、別の候補者・名簿・党派が出てくるだろうから、仮定計算が本当にそうなるのかは不明である。

逆にいえば、集計に入る前の投票・得票の段階から、すでに選挙制度が本当の民意を歪めた投票行動を促進しているともいえる。デュヴェルジェの法則の通り、一般に

(18) なお、学術的専門研究では、「中選挙区制」という概念は使用しないことが普通である。日本の中選挙区制は、定数が複数の大選挙区制のうち「単記非移譲式投票（single non-transferable vote、SNTV）」と呼ばれる。しかし、これでは沿革的に定数3～5（2～6）の特質を持つ「中選挙区制」の性格は十分に記述することはできず、有権者に課す認知的負荷の異なるかつての衆議院とかつての参議院全国区や自治体議会（特に総定数が2桁から50に及ぶ市町村議会）との弁別ができない。上神貴佳『政党と不均一な選挙制度』東京大学出版会、2013年。

小選挙区制は大政党に有利で、「死票」が多いと言われる。つまり、第一党が得票数に比して過剰に議席を持つ。例えば、大政党は40%の得票で2/3の議席を得る。小政党は20%の得票でも議席は5%も取れなかったりする。このように「死票」が多いと思えば、小政党に投票しても無駄なので、自身の本心以上に、有権者は大政党に戦術的に投票する。例えば、比例代表制ならば20%くらいの得票ができる小政党は、小選挙区制では10%の得票となり、1%の議席数になる。

こういう小選挙区制という選挙制度は、二重の意味で、民意を反映しているというよりは、民意を著しく歪めるように見える。これは戦後日本の常識だったが、1990年代から小選挙区制が良いと思う人が増えて、現代日本の投票が議席配分へ反映されるときには、著しく歪むようになった。少なくとも中選挙区制の時代は、有権者の投票の分布と、議席の分布とが、それほど大きな乖離をもたらさなかった。勿論、有権者の投票分布自体も、民意が選挙制度によって第一段階で操作化されたものであり、それ自体が民意であるといえないとしても、である。

他方、自治体の場合には、1990年代の大きな変更があったわけではなく、戦後、基本的に同じである。市区町村議会は、全区域一区の大選挙区制が原則であるので、小選挙区制的な歪みはない。都道府県議会の場合には郡市選挙区制⁽¹⁹⁾であったため、定数1の小選挙区と定数複数の中・大選挙区の混合であるので、微妙に歪んでいる。しかも、首長選挙は全区域一区の小選挙区制であり、中選挙区制のもとの国政より歪んでいる。

ともあれ、実際に集計される個別意思群が同じでも、集計の計算方法によって結果が変わるとするならば、当落という選挙結果は、民意を反映しているのかには、大いなる疑問が出てくる。このような選挙制度である限り、当選した議員も民意は代弁し得ない。集計方法によって結論が変わる以上、集計された結果は、有権者集団を
プリンシパル持ち主とする民意を、原理的には反映し得ない。集計論には操作化できる魅力がある

(19) 郡市単位で選挙区割を決める方式である（公職選挙法旧第15条①）。その範囲で人口比例を原則に定数を配分する（同第15条⑧）。従って、選挙区ごとの定数は大きくばらつきが生じ、人口の多い県庁所在市の選挙区は大選挙区になるが、人口の少ない郡部や小規模市では、定数1の小選挙区となることもある。なお、議員一人当たりの人口が平均の半数に満たないときには、単独の郡市単位で選挙区は持たずに、強制合区される（公職選挙法旧第15条②）。但し、特例選挙区という例外はある（同第271条）。なお、この区割原則は、2013年に変更され、市町村単位で単独または組合せをして選挙区割を決める方式になった（2015年3月施行、同第15条①）。しかし、小中大選挙区が混在する事態は変わっていない。

が、まさに、その操作性のゆえに、集計結果は民意とは言い切れなくなる。つまり、制度によって異なる具現化された数値が出る以上、それは当てにならず、選挙制度による操作の対象でしかない。

選挙制度における操作は、小選挙区制・中選挙区制・比例代表制という選択の他に、定数不均衡、等級選挙区制、区割変更（ゲリマンダリング）、有権者範囲の限定など、様々である。選挙制度による民意の操作化がなされており、選挙結果が「民意」であるなどというのは、とても普通にはいえない。そして、選挙における投票行動自体も、当然ながら、選挙制度だけではなく、選挙戦の態様や争点によって変わる。世論調査と同様に、設問をする側の行動によっても変わるわけである。例えば、「郵政解散」というように、権力者・為政者によって争点が操作化された場合と、何のために解散したのか意味不明な争点なき選挙の場合とでは、当然投票の分布は変わる。政治家にとっては、選挙で問う「民意」なるものは、動員と操作の対象でしかない。

2. 集約・調整されたものとしての民意

(1) 集計と集約・調整

このように見てくると、民意は、多数の人々の個別意思群を集計したものとは考えにくい面も出てくる。そのような、あやふやで操作されるような「民意」では、自治体をコントロールする主体性が期待できない。民意が単なる集計の結果でないとするならば、世論調査をやっても、選挙で争点を明確にして信を問うても、その結果自体は民意とは関係がない。さらにいえば、選挙で当選した議員が多数決で決めても、議員の個別意思の集計に過ぎず、民意とは関係がない⁽²⁰⁾。多数派工作や連合形成という単なる政治的操作の産物である。そういう意味で、民意とは個別意思群の集計ではないという考え方は、非常に魅力的ではある。しかし、同時に大きな悩みを我々に与える。

個々人の色々な意見としての個別意思群があるとして、それを集計しても民意が得られないとするならば、どのように民意を操作化するのかという問題が生じる。個々

(20) ちなみに、ルソーによれば、一般意志は多数決で示されるという。但し、多数決の結果の全ては一般意志とは限らず、全体意志のこともある。また、そもそも、ルソーは代議制に否定的である。

人には個別意思があることを前提に、単なる集計を超えて、どのように集約・調整するのかである。もっとも、この考え方からいえば、集計したものとしての民意自体も、特定の集約・調整の形態といえるかもしれない。従って、集約・調整の過程で、初期の個別意思が変化していくことが、あるいは、初期の個別意思群には存在しなかった形態の意思が形成・発見・抽出されることが、重要になってくる。

個々人の個別意思が投票を通じて集計される選挙は、市場機構（マーケットメカニズム）に比べると、情報処理能力が非常に低い。市場機構は、個々人の個別意思を前提に、市場における価格競争を通じて、需給の一致点で集合的意思決定がなされる。価格に対応した個別意思群の集計として、需要及び供給が示され、均衡が得られる。それが日々の無数の取引を通じて行なえるから、膨大な意思決定を逐次、迅速に行なう。これに比べて、選挙は数年に1回、当選者を決めるだけであり、市場機構に比べれば、ほとんど何も決めていないのと同じである。少なくとも、個々の有権者の個別意思群の集計方法として、選挙はあまりに初歩的な機構と言わざるを得ない。選挙で当選した議員が、これまた議員各自の個別意思を集計して多数決で意思決定するだけならば、同様に初歩的である⁽²¹⁾。従って、集計以外の方法で民意を操作化せざるを得ない⁽²²⁾。

(2) 議論による集約・調整

個々人の個別意思群の集計は民意でないならば、どのような集約・調整を経ると個別意思群から集団の民意になるかが問われる。常識的には、話し合っただけで決める、となることも普通である⁽²³⁾。一般的に言って、問答無用というより、議論した方が良い

(21) この限界を克服しようというのが、国民・住民投票や世論調査である。世論調査を、電子的情報通信システムなどの技術革新により、頻繁かつ迅速に行なえば、市場機構のような情報処理ができると期待するのが、世論を「モノ」として理解する「一般意志2.0」などの発想である。東浩紀『一般意志2.0』講談社文庫、2015年。しかし、市場機構でもそうであるが、頻繁かつ迅速に個別意思を表示すると、「衝動買い」や「ワンクリック」での失敗をすることもあつた。また、電子的情報通信システムの技術革新は、電子的に集計される国民・住民投票でもあるが、同時に議論による集約という直接民主政的な側面を強化することにも使える。イアン・バッジ『直接民主政の挑戦』新曜社、2000年、291頁。

(22) ブライアン・カプラン『選挙の経済学』日経BP社、2009年。

(23) イアン・シャピロ『民主主義理論の現在』慶應義塾大学出版会、2010年、30頁以下の「公共善に関する熟議的概念」はその一つである。

とされる。さらに難しいことは、哲学者や思想研究者が考える⁽²⁴⁾。しかし、最大の難点は、哲学者や思想研究者が難しいことを考えても⁽²⁵⁾、民主主義における個別意思の担い手である、情念に溢れた我々凡人が理解できないことである⁽²⁶⁾。「強制のない理想的な環境で、理性のある人間として、自分の立場の損得を勘定に入れず、自由な意見を自分の心を無にして議論する」みたいなことを言われると、何を言っているのかよくわからず、結局、「竹槍論」のような精神修養の話になってしまう。つまり、実践のしようもない。そこで、マニュアル・ハンドブック的に操作方法を示す必要が出てくる⁽²⁷⁾。

近年、「熟議」や「討議」などが言われる⁽²⁸⁾。けれども、多くの人が読んでもよくわからない、あるいは、面倒くさい方法では、結局のところ多くの人にとっては操作的ではない。結局、一番単純である投票や多数決で決めることになりがちである。それならば、小学校の足し算が分かれば判るようになる。しかし、集計で良いのかには、確かに疑問はある。ただ、投票・多数決すればいいという話ではない、ことは判る。しかし、では、どのように熟議して決めれば民意になるのかが、なかなか具体化されない⁽²⁹⁾。

投票・採決などの集計の前に、話し合うことが必要であり、話し合いの仕方が意味を持ちそうである⁽³⁰⁾。議会での意思決定は、最後は集計による採決（多数決）であ

(24) 杉田敦『デモクラシーの論じ方』ちくま新書、2001年、國分功一郎『近代政治哲学』ちくま新書、2015年。その意味で、小平市都道328号線の市民投票に関わる一般市民運動に、哲学を応用して実践した國分氏の営為は貴重である。同『来るべき民主主義』幻冬舎新書、2013年。

(25) ユルゲン・ハーバーマス『コミュニケーション的行為の理論（上）（中）（下）』未来社、1985-87年、同『他者の受容』法政大学出版局、2004年、同『討議倫理』法政大学出版局、2005年、安彦一恵「『コミュニケーション的行為』概念の分析」『滋賀大学教育学部紀要』第40号、1990年、19-31頁。

(26) マイケル・ウォルツァー『政治と情念』風行社、2006年、208頁。

(27) ジョン・ギャスティル＝ピーター・レヴィーン『熟議民主主義ハンドブック』現代人文社、2013年。ジェイムズ・S・フィッシュキン『人々の声が響き合うとき』早川書房、2011年。

(28) 篠原一『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波新書、2004年、田村哲樹『熟議の理由』勁草書房、2008年。

(29) 鈴木寛『熟議のススメ』講談社、2013年。ちなみに、民主党政権時代の文部科学省は、2010年4月に「熟議カケアイ」（正式には、「政策創造エンジン熟議カケアイ」）なるウェブサイトを開設していた。しかし、2013年度からは「ネット熟議」は廃止され、「リアル熟議」だけにしたという http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/04/1292818.htm。 <http://www.mext.go.jp/jukugi/>。2015年11月23日閲覧。

(30) 船橋晴俊・壽福眞美『公共圏と熟議民主主義』法政大学出版局、2013年。

るが、通常は、その前提として審議をする。民意が集計だけに拠るのであれば、審議は必要ない。しかし、通常は、議決機関と言われるように、単に〈決〉を採るだけではない、〈議〉することも求められているわけである。

問題は議論をどのように行なうかという操作化の問題である。一つのメルクマールは時間である。少なくとも、議論の時間がゼロでは、議論したことにはならないから、必要条件ではある。しかし、長時間議論すれば良いとはいえないから、充分条件ではない。どうでも良いような審議を100時間しても意味はない。そこで、どのような議論をしたら良いのかの手法論が要請される。いつまで議論をしても平行線ということは有り得るからである。

(3) 議論によらない集約・調整

そもそも議論することが民意につながるのかは、不明である。例えば、議論を延々と続けても、結論に収斂していかないことがあるので、最後は採決という集計方法が採られるともいえる。また、「論より証拠」とは、議論をしても意味がなく、むしろ、議論を終わらせる証拠が大事だ、という発想である。議論をするよりも、民意を操作化して、証拠化した方が良いわけである。例えば、世論調査に期待がかかることになる。あるいは、裁判のような対審構造であれば、甲論乙駁の議論を聞いて、第三者の裁判官が決定することになる。三者構成の公益委員やディベートの審判も同じである。議論だけでは集約されるとは限らない。

では、議論によらない集約を、誰がするかが問われる。結局は、集約者が直感で民意を具現化することになりかねない。一種の「ご託宣」の政治ともいえる。例えば、宗教国家であれば、宗教指導者や神官・巫女・高僧などを連れて来て、「民意」は何かと聞けば良い。世俗国家では、宗教指導者や神官・巫女・高僧などの出番がないとしても、別の「ご託宣」に期待することはあろう。科学技術に通じた専門家に「ご託宣」を期待することは、科学技術振興＝信仰国家ではよく見られることである。あるいは、立憲国家・法治国家では、法律専門家の「ご託宣」に期待することもある⁽³¹⁾。集計結果を民意と看做すのと、巫女などの「ご託宣」を民意と看做すのとは、議論によって集約しないという意味では同じである。ともかく、誰が集約するのが大事で

(31) 中世ヨーロッパの大学は、神学、医学、法学であったのは、こうした「ご託宣」が期待されたためであろう。医学は、当時の科学技術の代表ということである。

ある。

そこで、経験上は議論を経て集約することが、重要だと思われる。議論をするなかで、もともとの意見が変わったり、もともとの意見の不充分なことが明らかになったり、新たな合意形成ができたり、結論には反対ではあるが決定すること自体には理解が得られる、などの様々な現象が発生することがある。議論には、ある程度の時間をかけなければならないということも、直感的または経験的に理解される。また、決定するときには複数の選択肢を比較対照した方が良く、議論は異なる意見をぶつけることで、比較対象を行なう契機となる。そのような意味で、議論によって多様な意見が集約・調整される面があろう。

とはいえ、議論の過程で意見が1つに集約・調整されることがないならば、最終的には、議論によらない集約者による集約・調整は避けがたい。但し、それは、議論を経た上ではあるが議論によらない集約・調整であって、議論の過程のないなかでの議論によらない集約・調整ではない。具体的には、議論によって多様な意見が出て、それを全部聞いた上で、誰か集約者が意見集約を図る方式である。衆議の結果を踏まえて幹部一任するのはこの形態である。あるいは、住民参加の会議体において、コーディネーターやファシリテーターに、調整や集約を期待することも、この形態である。ルソー的にいえば、「立法者」もこの形態と見ることもできる。

勿論、この集約者（幹部など）が、民意を反映したと看做される集約・調整ができなければ、この集約者が無能であることになる。では、民意を反映していない集約・調整であると、誰が看做するのであろうか。それは、結局、議論に参加した人から、集約結果に対して違和感または異論・不満が噴出する状態である。理屈上は、一任とした以上、事後的に異論を提起することはできない。しかし、どの程度の不満が「続出」する必要があるかは、数で集計はできない。繰返しの意思決定のなかで、こうした人物には集約の任を委ねないという意味で、人事的な淘汰を行なうことで、蓋然的に言って、集約能力のある人間に集約の任務を付すことができるようになるかもしれない。つまり、集約者として適任者を選抜・育成することができるかが、決定的に重要であり、民意とは集約者人事となる。では、その人事権を誰が行使するのかが問われ

ることになる⁽³²⁾。

(4) 多様な個別意思を踏まえた意見の集約・調整

このように見てくると、集約・調整の前提となるのは、多様な意見が存在することである⁽³³⁾。多様な個別意見群がそもそもなければ、集約・調整するまでもなく、集計するまでもなく、合意形成・全会一致によって民意が確定される。

しかし、一面的な意見一色のなかで意思決定されるのは、いわば、イエスマンだけで「いいね！」とお互いに反射・雷同しあって、「民意」^{カッコつきのみんい}を形成することである。このような「民意」は、そもそも、集約・調整されるべき資質を欠いている。つまり、「民意」であったとしても、民主的な意思決定に繋がるべき民意ではないということになる。耳に痛い話を聞いた上で敢えて決定する場合と、耳に痛い話を最初から聞かないので決定するのは、やはり意思決定の質は違だろう。要するに、構造的に、意思決定者が聞きたくない異論を、意思決定者に聞かせることが重要である。

勿論、多様な見解を踏まえて決定する方式は、民意による意思決定ではなく、独裁制や官僚制または専門家の意思決定においても、推奨されることである。独裁者や上司が決定するときに、敢えて、側近や部下に複数の原案を示させたり、御前会議や庁議で議論をさせたり、参謀・顧問によって対抗意見を出させたり、諫言・異見具申をする役を置いたり、決定者の嫌がる報告を敢えて求めたりすることと、同じである。裁判も対審構造である。専門家も議論をする。

多数の人々が議論することは、結果的に、民意の集約者に多様な意見や反論・異論

(32) 結局、この問題は、為政者とは別個に存在する民意を、為政者が反映して意思決定するのではなく、それ自体としては具現化され得ない民意なるものを操作化する集約者なるものを、誰が選抜するのかということに帰着する。いわば、政策決定の問題を、人事問題に還元する。シュムペーターの民主主義理論もその一種である。民意の集約・調整を一任・授権される機関に人間を選抜する方法として、選挙制（立候補制・非立候補制など）、任命制（資格任用制・政治任用制・自由任用制・年功序列制・獵官制・縁故制など）、割当制、抽選制、輪番制、推薦制、互選制、弾劾制、世襲制、売官制（入札制・相対制など）、神託制、武力制など、色々な制度が存在してきた。現代政治学で選挙研究と官僚制研究が重要だとすれば、政策過程での意思決定や議事の実証研究をしても、意味が薄いと考えられているからかもしれない。なお、本文は、自民党の役員人事が資格任用化＝官僚制化していた時期を念頭に記述している。佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年。

(33) 議論を活性化（ファシリテーション）することが、集約者であるはずのファシリテーターには求められるのである。

に触れる機会を、構造的に作りやすいということである⁽³⁴⁾。その限りで、集約された民意に意味があるといえよう。逆にいえば、同じ意見を言う「烏合の衆」を集めた「民意」には、そもそも、集めたことにならない以上、意味がないことになる。

つまり、全員が同じようなことを言う画一的・同調的社会においては、人々の個別意見を聞いても、議論をしても、意味がない。そうなると、民意の前提として、個々人が多種多様な個別意思群を持てる自由な社会であることが必要条件である⁽³⁵⁾。現実の社会では、このような個々人の個別意思群の多様性が確保されないことは有り得る。為政者のなかには、自分の意向に反する意見を持つ人を馬鹿呼ばわりしたり、話し合っても無駄だなどとして、自分に耳当たりのよい意見のみを聴く者もいよう。笹口・元巻町長によれば、住民投票運動が起きたことで、原子力発電所の賛否に自由な意見を言えるような地域社会になったという指摘があった。逆にいえば、それ以前は、異論が表明できない不自由な社会であったという。地域社会には色々な柵があり、人間関係や日頃の付き合いのため、言えないことも多い。そのような異論表出のできない社会では、表面的には「民意」は一様であり、「合意」があるようにも見える。しかし、異論を出しにくいというそのこと自体が、民意が不在であることを意味するのである。

おわりに

自治体は住民の民意に基づいて意思決定すべきである。しかし、住民の民意は、必ずしも明らかではない。その意味では、民意とは、「切れない竹光」でしかない⁽³⁶⁾。集計にせよ、集約・調整にせよ、「これが民意だ」と操作化されたものも、常に真の民意ではないという批判にさらされる。逆に、選挙で当選した自治体首長や議会は、「自分が民意を体現している、自分が決めたものが民意だ、文句があるなら選挙で落とせば良い」、と居

(34) 武蔵野市の市民委員会方式は、住民・職員・団体・議員の多様な意見を集約する参加なのである。

(35) 充分条件ではない。自由な社会であっても、個人が自発的に同調・忖度するのでは、多様な意見は期待できない。むしろ、齋藤純一は、政治的リベラリズムや多文化主義ではならず、個人の内的多元性・複数性があることも必要であるとする。齋藤純一『政治と複数性』岩波書店、2008年、17頁。

(36) 拙稿 注(1)。

直っても、当の首長・議員が民意に沿っているという立証はない。単に選挙で当選したというだけであるが、選挙とは単なる個別意思群を特定の集計方法によって計算した結果に過ぎず、それ以上の意味を持たない。とはいえ、自治体理事者の決定が民意に反していると、個々の住民が反証することも容易ではない。為政者に、「これが民意だ」と操作化して、住民がぶつけることができなければ、為政者の暴走を止めることも難しい。

このように自治体における民意は、難物である。結局のところ、究極に一意的に示せる民意は存在しない。その限りで、集計方法にせよ、集約方法にせよ、多様な手法で操作化し、そのようにして多種多様に導出される第一次的民意群を踏まえて、さらに、民意の二次的導出を試みるしかないだろう。勿論、第一次的民意群を、どのように集計／集約して二次的民意を構築するのかは、これまた一義的ではない。民意とは、常に彼方において、自治体政治の意思決定を照射するものなのであろう。

(かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・
公共政策大学院・法学部教授)

キーワード：民意／集計／集約・調整／
個別意思／個々人