

民意の類型と自治体

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」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、論考形態で自治総研ブックレットに寄稿している⁽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、その一部は、すでに『自治総研』2016年12月号に掲載している⁽²⁾。本論考も含めて、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ます。また、この間に、原稿提出の遅延により大変にご迷惑をお掛けした密田義人・事務局長にも、併せて労いを申し上げたい。

はじめに

(1) 多様な“民意”

“民意”には、代表民主制との関係では、色々な形態が有り得る。別稿では、[民意]、民意、<民意>、≪民意≫などがあることを論じたところである⁽³⁾。代表民主制のもとでは、有権者や住民が直接に民意を表出する方法はなく、選挙で選出した代表者が住民の代わりに決定を行う。その意味で、あえて“民意”という表現を用いるならば、住民自体は“民意”を持たず、代表者の意思が、すなわち[民意]である。しかし、そうした[民意]が現実の住民の意向と大きく乖離すると感じられるときに、代表民主制の正当性は失われる。そのときに、直接民主制的に住民には独自の民意が

(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、pp. 141-189

(2) 金井利之「住民個々人の個別意思群と自治体における民意」『自治総研』2016年12月号。

(3) 金井利之「小池都政における都民と“民意”」『アステイオン』86号、2017年。

存在すると看做す発想が登場する。その場合、民意によって住民は代表者を統制することができる。

ところが、住民が、住民投票や選挙によって、民意を直接に表出できると考えられるようになると、選挙結果はただちに民意となる。それゆえ、当選した代表者は、自分の存在自体が民意によって正当化されたと主張することができ、その結果、代表者の意思が〈民意〉と推定される。もし、そのような〈民意〉に住民が異を唱えるのであれば、選挙によって代表を取り替えるしかない。逆にいえば、代表を取り替えられない限り、代表者は〈民意〉を自（僭）称することができる。そこで、住民の意思として、民意でも〈民意〉でもない形で、代表者と微妙な関係を持つ《民意》が登場する。《民意》は、代表者に対する関心や視聴率という形態を取ることもある。

しかし、以上のような多様な“民意”にしても、それぞれに別の軸で問題になることがある。それが、本論考で検討したい“民意”の広がりである。〔民意〕でも、民意でも、〈民意〉でも、《民意》でも、いずれにも通底することである。そこで、〔民意〕を前提にしつつ、この問題を論じてみよう。以下では、カッコなどの表記をせずに、民意で統一するが、多様な“民意”を内包するものと理解されたい。

（2） 多数派民意と合意的民意

民意は、個別意思の集計によって可能であるとしても、あるいは、集約・調整によって生み出されるとしても、どの程度の地平での集計や集約・調整が求められるのかによって、「多数派民意」と「合意的民意」とに、民意を2つの類型に分けることができる。

これは、アーレント・レイプハルトの「民主主義の2つの型」に起因する分類である⁽⁴⁾。多数派民意は、多数派民主主義（マジョリタリアン＝デモクラシー）における民意の考え方である。合意的民意は、合意的民主主義（コンセンサス＝デモクラシー）における民意の考え方である。例えば、民意を集計できると考えると、民主主義は多数決として操作化されるが、どの程度の多数を集めることが必要かということに近い。多数決には2通りあり、単純多数決のときと、特別多数決から全会一致のよ

(4) アーレント・レイプハルト『民主主義対民主主義 [原著第2版] : 多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究』勁草書房、2014年。なお、ロッド・A・W・ローズ、ジョン・ワンナ、パトリック・ウェラー、小堀眞裕、加藤雅俊『ウェストミンスター政治の比較研究 — レイプハルト理論・新制度論へのオルタナティブ』法律文化社、2015年、も参照。

うに、可能な限りの高い比率の多数を必要とする多数決では、意味が違うことを指摘したものである。また、集計できない場合としても、集約・調整に尽力すべき個別民意群の範囲をどの程度まで広げるかである。

1. 多数派民意

(1) 多数派民意とその転覆可能性

① 多数派民意と異なる意見を持つ諸個人の了承

マジョリタリアン＝デモクラシーは、集計でいえば単純過半数で民意を確定することである。集約でいえば、ある程度の異論が残ったとしても、半分を超えるくらいの賛同は得られるものとして、民意を確定することである。例えば、2015年5月の大阪都構想に関する市民投票では、集計主義的に単純過半数で決定されることになっていた。投票直後の橋下徹・大阪市長は、市民投票の結果を受け入れることになったので、多数派民意を採用していたといえよう。しかし、その後、2015年11月の第2回大阪「府市合わせ」選挙においては、再び大阪都構想が持ち出された。決定への「蒸し返し」がされたので、その意味では多数派民意の考え方が貫徹されているわけではないようである。

多数派民意で問題になるのは、まさに、2015年11月が示したように、自分の意見と同じ意見が民意となって、決定がなされるならば納得するとしても、自分と異なる意見が民意となったときに納得しないタイプの人がいることである。そして、多数派民意は、合意的民意に比べて、自己の意見と異なる意見が民意となる人数の比率が大きい。多数派民意は、それだけ多くの人の異論を残す民意の確定方法である。従って、多数派民意で決着する以上、かなり多くの人にとって自己と異なる民意に基づいて決定がなされても、それを了承することが必要になる。

このようなことが、いかなる意味で可能であり、また、正統なのか、疑問も有り得よう。そもそも、自己の意見と異なる他者の意見に服従することに納得できるくらいであるならば、民主制は不要かもしれない。民主制とは、治者と被治者が同じであることであるが、多数派民意のもとでは、治者＝多数派であって、被治者全体とは一致しない。治者と被治者の乖離があるならば、独裁制・君主制でも貴族制・寡頭制・権威主義体制でもよいはずである。

勿論、独裁制・君主制は1人の意見、貴族制・寡頭制は少数の意見であり、多数の意見である多数派民意とは、量的には異なる。従って、治者の被治者に占める比率は、民主制の方が、マジョリタリアン＝デモクラシーでも、寡頭制や君主制よりは大きい。しかし、多数派民意に与する側の個人はともかく、多数派意見に与しない意見の個人にとっては、君主制も寡頭制も民主制も同じかもしれない。多数派民意は、表面的には個人の意見と異なるとしても、全ての諸個人の本当の意見と同じである、などという、かなり強引あるいはお節介（パターンリズム）的な前提でも了承しなければならない。あるいは、治者も被治者も集団であって、個々人の意見とは無関係である、と考えなければならない。もっとも、個々人に意見はなく集団にしか意思はないとすれば、独裁制・君主制でも可能になる。民主制＝独裁制になりうる論理が伏在しているわけである。

② 転覆可能性

現時点の少数派も、将来には多数派になれることが期待されるならば、たまたま今回の少数派は多数派民意に服従するかもしれない。将来的に、現時点の決定を覆せる可能性があることで納得することを期待するのであれば、異時点間で複数の民意があることを前提にする⁽⁵⁾。もっといえば、あるときに敗者になる少数派に、その決定を了承させるには、構造的な少数派ではなく、時間が経てば挽回の可能性のあることが了解されることが、不可欠かもしれない。しかし、「うつろいゆく民意」の出現が保障されるとは限らない⁽⁶⁾。構造的少数派が存在するかもしれないのである。

また、こうした多数派民意の変遷は、構造的「多数派」を伏在させる可能性もある。ABC三者で意思決定するとき、ABが多数派となり、Cが少数派となることがあろう。そのときに、Cが納得するのは、将来的にはBCという多数派が形成できるかもしれないという期待があるからかもしれない。しかし、結局、キャスティング・ボートを握るBは、常に多数派側に与するという意味では、構造的多数

(5) 但し、異時点間で民意が変更するという意味では、民意が多数あるということでもある。民意の多数性については、金井、前掲注(1)、pp. 141-189。

(6) 21世紀2000年代の日本では、むしろ「うつろいゆく民意」が観察された時期があったので、構造的少数派の出現を阻止することには、好都合な状況であったともいえる。しかし、それゆえに、個別化した<私>のみが「砂」のように存在し、争点の脈絡のなさゆえに、集合的な民意の存在が疑われる状況でもあった。宇野重規『<私>時代のデモクラシー』2010年、岩波新書、90-96頁。しかし、2010年代になると、「岩盤」のような「一強体制」の構築により、民意の蒸発が生じている。

派だとなる。結局、Bという少数派支配でしかなく、AとCはBの意思次第に服従するわけである。

勿論、AB、BC、CAの合従連衡が自由に成立するのであれば、Bは少数派支配を常に行える構造的「多数派」ではなく、三者がともに少数派である。従って、ABCの間で存在するのは、多数派支配ではなく、少数派群支配（rule of minorities）である、という初期ダール流の多元主義の世界が成立する。しかし、このような合従連衡の可能性が公平に開かれているかは、全くもって分からない。

少数派が敗北に粛々と従うということを期待する多数派民意は、人間の心理に非常に反しているといえよう。単純多数決で民意を決めるのは、非常に不自然である。多数派民意で決定をすれば、普通はしこりが残る。圧倒的少数として敗北する場合にはやむを得ないとして納得するとしても、僅差での敗北では、少数派は了解しないかもしれない。逆に、圧倒的少数で敗北することによる疎外感は、僅差での敗北以上に深刻で、そのような構造的敗北を想起させる決定には承服できない。このように、圧倒的多数でも僅差での多数でも、多数決自体には不満が残る。

従って、多数派民意は、常に異時点間で民意の転覆が求められるし、しかも、それが期待される意味で不自然である。例えば、巻町の住民投票は、賛否を問う形での決定であったので、多数派民意を確認したといえる。しかし、住民投票の時点で少数派となった原子力発電所推進派は、多数派民意にすぐに納得することはなく、その後でもしばらくの間は、転覆しようという運動を続けていた。つまり、多数派民主主義や多数派民意は、かなり不自然なのである。

（2） 「切り札としての民意」と多数派民意

① 民意の確定性

民意を「切り札」として使う場合には、民意を確定できることが非常に重要である⁽⁷⁾。単純過半数は民意を1つに確定しやすい仕組みである。特別多数などの合意型民意は、意思決定できないという事態が生じやすい。例えば、全会一致制は、全ての関係者が拒否権プレイヤーとなる特殊な制度配置である⁽⁸⁾。民意が確定でき

(7) 民意を1つに確定できることは、民意の数の問題に関わる。ここでは、むしろ民意を確定できないという、民意の数がゼロ個の事態を回避できるかどうかということである。

(8) ジョージ・ツェベリス『拒否権プレイヤー：政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部、2009年。

ない状態が頻出するであろう。4分の3の特別多数制でも、4分の1が反対すれば民意が確定できない。例えば、区分所有マンションの建替が困難なのは、特別多数制だからである。この場合、意思決定できない状態になりやすく、それは、民意が確定されない状態である⁽⁹⁾。

民意がなければ、デモクラシー（民主制的支配）は成り立たない以上、民意の確定自体に意義がある。多数派民意は、合意的民意に比べて、民意が確定できない事態を減らしやすい。特別多数制などの合意的民意は、民意がない状態を作りやすく、それ自体でデモクラシーの機能不全を生みやすい。逆に、多数派民意であれば、ともかくも民意に到達することができるので、その限りでデモクラシーを実現しやすい。

この観点からすれば、単純過半数制でも、有効投票の相対過半数でよい場合に比べて、全投票権者の絶対過半数が必要な場合には、民意の確定が難しい。また、単純過半数を有しない相対多数で決定できるのであれば、さらに民意の確定が容易である。例えば、選択肢が3つ以上あるときに、相対多数で決定できるとすれば、絶対多数（過半数）がなくとも確定できる。つまり、A=40%、B=25%、C=35%という選択肢であれば、絶対多数で決定するとすれば確定できないが、相対多数でよいとすれば、選択肢Aで決定できる。

とはいえ、A=40%で決定できるとすれば、BC連合=60%で転覆されるかもしれないし、新たな選択肢Dが導入されて、45%の相対多数を得るかもしれない。その意味では、相対多数での確定では、不安定である⁽¹⁰⁾。それが望ましくないのであれば、民意を1つに決定する必要がある、そのためには、選択肢を2つにして、相対多数=絶対多数で確定することが期待される。とはいえ、複雑な政策課題について、そのように選択肢を2つに絞ること自体も、かなり非現実的な状態である。ともあれ、民意の操作化を徹底させていくと、単純過半数による多数派民意を確定することが重要になる。

② 三国志・巴戦・合従連衡

最初から単純過半数を持つ勢力が存在すれば、多数派民意は確実に確定できる。多数派を集計すればよいし、あるいは、多数派のなかで民意を集約・調整を行えば

(9) 小説であるが、垣谷美雨『ニュータウンは黄昏れて』新潮社、2013年。

(10) 連合の組合せ次第で民意が変更するという意味では、民意が多数あるということでもある。金井前掲注(1)、pp. 141-189

よい。しかし、単純過半数の勢力が、どのような過程で形成されるのかまで考えれば、簡単には多数派民意は確定できない⁽¹¹⁾。

例えば、上記のようにA=40%、B=25%、C=35%（A=33.3%、B=33.3%、C=33.3%でもよい）の三国志状態であれば、その3つの勢力が合従連衡で単純過半数を狙うわけであるから、どのような組み合わせであっても、連合さえすれば単純過半数になる。Aがカレーとご飯（＝カレーライス）、Bがご飯と饅頭（＝饅頭定食）、Cが饅頭とカレー（＝カレー饅頭）を食べたいときに、AB連合ならばご飯、BC連合ならば饅頭、CA連合ならばカレー（ルーだけ）となる⁽¹²⁾。要は、どのようにでも多数派民意は確定し得る。

しかし、ABCがきわめて純粋な人間であれば、そもそも多数派民意は形成できないことがある。つまり、A案（＝カレーライス）にはBCが連合して否決し、B案（＝饅頭定食）にはCAが連合して否決し、C案（＝カレー饅頭）にはABが連合して否決すれば、多数派民意でも全ての案は葬り去られる。いわゆる、巴戦である。すると、相対多数でAに決定するしかなくなるだろう⁽¹³⁾。

もっとも、全て同じように連合できるとは限らないので、場合によっては、多数派民意は確定できる場合もある。例えば、縦横家の連衡策⁽¹⁴⁾、国際政治の覇権安定論⁽¹⁵⁾、投票行動における中位投票者定理、連合理論による要党理論、ネットワーク理論における中心性論である。A-B-Cの順序で意見が並んでいれば、ABまたはBCの連衡はあり得ても、ACの合従はあり得ない。とすれば、Bの意向に基本的には左右されて、多数派民意は確定できる。カレーとご飯、カレーと饅頭は連合できても、ご飯と饅頭は連合できない、つまり、「饅頭定食」などあり得な

(11) ケネス・J・アロー『社会的選択と個人的評価』勁草書房、2013年。

(12) なお、合意的民意ならば、「カレーライス・小饅頭セット」または、「カレー饅頭・小ライス付」となる。もっとも、「カレーライス・小饅頭セット」と「カレー饅頭・小ライス付」をめぐって、合意形成ができないことも有り得る。

(13) 例えば、自治体などでは、三派を巡る政治過程が複雑に展開することもある。2000年代の大潟村政については、嶋田暁文「大潟村の過去と現在」（宮田正直他『ゼロからの自治』公人社、2012年、p. 155）。

(14) 中国戦国時代の外交論である。西方・関中台地の強大な秦を前提にすれば、齊・楚・魏・趙・韓・燕などの他の諸国にとって合理的なのは、秦と個別に（地図的に東西の）横に連合する連衡方策しかない、という見解である。

(15) イギリス、アメリカなどの強大な覇権国がある限り、合理的な外交政策はもっとも強大な覇権国と同盟することであり（日英同盟・日米同盟）、覇権国に対抗することは得策ではない、という考え方である（日独伊三国同盟、中立、東アジア共同体など）。

い、とすれば、カレーは有利である。つまり、A＝餛飩、B＝カレー、C＝ご飯、を希望する場合には、Bがご飯を選ぶか、餛飩を選ぶかで、多数派民意は確定するともいえるし、Bによって変動するともいえる。

③ アローの不可能性定理

単純過半数の多数派民意が、簡単に確定できないことを証明したのが、有名なアローの定理である。単純過半数でも、議決ルール（議決過程・順序など）によって、決定の結論が変わる。単純過半数でも、実は1つに多数派民意を確定できない。

例えば、3人のなかで、AとBを比べればBが、BとCを比べたらCが、CとAを比べたらAが好まれるときには、採決の順序が重要になる。最初に採決し、その勝者と残りを採決するというトーナメント方式の議決ルールであると、採決順序が決定的に重要になる。つまり、最初にABを採決するとBが勝ち残り、最後にBCの採決になるから、Cに多数派民意が決定される。しかし、最初にBCが採決されればCとなり、CAの決選に持ち込まれてAに決定される。最初にCAが採決されるとAとなり、ABの採決ではBが多数派民意として決定される。つまり、順次採決する方式では、多数派民意は、決定はできるが、確定はできない。あるいは、採決順序が決定的に重要であるから、採決順序をめぐって多数派民意が決定できない。

しかし、上記のような巴戦ルールであれば、2回戦の勝者は敗者復活戦で採決に持ち込まれるから、永遠に決定できない。それゆえに、採決順序をめぐっては簡単に合意できる。しかし、手続で合意はできるが、民意を確定することはできない。

④ 二者択一主義の「神話」

以上のように、単純過半数という多数派民意は非常に心許ない。三者以上の選択肢または勢力がある場合には、多数派民意は確定できず、従って、民意を反映した決定はできなくなる。それゆえに、選択肢は2でなければならない。そして、その選択肢を絞る過程において集計をすることはできないので、集約・調整によって2つに絞らなければならない。例えば、過半数政党のない多党制は忌避される。単純過半数政党を「強制」的に創出する二大政党制が、神話として必要になる。住民投票でも、選択肢は賛否などの2つであることが求められることが多い。

もっとも二大政党制のなかで派閥があれば、本当は3以上のグループや選択肢が争っていることになる。二大政党制は、ある意味で多数派のなかでの多数派を形成すれば、絶対少数派が多数派民意を僭称できる。例えば、A派＝40%、B派＝25%、C派＝35%であっても、A党とBC連合党の二大政党制に政界の枠組が形成され

ば、単純多数党であるBC連合党内の過半数を握るC派の意向が、多数派民意となる。つまり、多数派民意の場合には、最終段階では選択肢または勢力は2つに絞られなければならないが、では、どのように2つに絞られるのかという、水面下の問題を生むだけである。

多数派民意という単純多数決による意思決定は、“真の民意”⁽¹⁶⁾から遊離しやすい。具体的に“真の民意”を明示的に示せないにもかかわらず、現実には操作化された決定を、“真の民意”から乖離しているといえるのは、民意の担い手として同じ人々の集団しか存在しないにもかかわらず、色々な決定が、多数派民意の名の下で、可能だからである。いわば、“真の民意”と無関係で、多数派連合が形成され、それに基づいて複数・多様な多数派民意が具現化される。

それを避けるためには、人為的に選択肢または勢力を操作して、2つに集約しなければならない。例えば、デュヴェルジェの法則に従い、二大政党制⁽¹⁷⁾を創出するために、選挙制度を小選挙区制度へ操作する。あるいは、左右4つの勢力が分裂する政界を前提にすれば、二回投票制を人為的に導入し、第1回投票での上位二者による決選投票を図る。つまり、第1回投票では左派内・右派内での事実上の予備選挙であり、決選投票で左派對右派とすれば、自然に二大政党制に収斂するという制度工学である。

しかし、仮に二大政党制になったとしても、いじられた選挙制度によって、操作された議席配分でしかない。そもそも、小選挙区制度が二大政党制を導くとは限らず、巨大一強政党が出現することもある⁽¹⁸⁾。二回投票制や二大政党内での予備選挙制が、トーナメント方式的な、準決勝・決勝の機能を果たすとは限らず、おかしな候補が決選に出場することもある。このように人為的に操作された制度のもとで具現化された多数派民意は、およそ“真の民意”と掛け離れていると、受け取られることになる。

(16) なお、“真の民意”とは、別稿で述べたように、「究極の愚鈍な竹光」であって、それ自体として操作化・具現化されるわけではない。金井前掲注(1)、pp. 141-189

(17) より正確に言えば、単純過半数政党を造作することである。比例代表制でも、第一党にボーナス議席を与えて、単純過半数政党を造作する操作は可能である。

(18) 日本の都道府県議会には小選挙区が多く、自民党一党支配を支えてきた。また、自治体の首長選挙は1人を選出する小選挙区制であるが、基本的には自民党系＝保守系無所属が圧倒的多数であり、二大政党制が出現したことなどはない。国政に小選挙区制を導入した結果も、1回だけ民主党が勝利したことはあるものの、基本的には自民党一党支配を再生させてきた。

2. 合意的民意

(1) 特別多数派

① 特別多数の基準

コンセンサス＝デモクラシー（合意的民主主義）のもとでの民意も難しい。単純過半数の多数ではないとすれば、それよりもより幅広い多数派が必要になる。こうした合意的民意の考えからは、特別多数派が重要になる。特別多数派は、3分の2、4分の3、5分の4など、色々な可能性が有り得るが、逆にいえば、何をもって合意的民意をするかは、一義的では有り得ない。その意味で、特別多数派の線引き基準を、どのような民意によって決定するかは、重大な前提問題として存在する。

例えば、自治体議会における首長の不信任は4分の3である。首長の一般的拒否権＝任意的再議に対して、自治体議会は3分の2で覆せる（地方自治法第176条①②③）。また、役場本庁の設置場所は、議会の3分の2を必要とする。しかし、これらを定めているのは、自治体の外部に存在する国である。国では、憲法発議が国会両院の3分の2の特別多数とされ、これは憲法によって制定されたものである。もっとも、その憲法は、制憲議会のどの程度の特別多数で決定されるべきかは、不明確である。

② 特別多数派への合従連衡

特別多数派の認定基準というメタレベルの決定が為されたとしても、集計にせよ集約・調整にせよ、特別多数派の連合形成の問題になれば、どのような組み合わせになるかは、多数派民意のときと同じく、ここでも合従連衡次第である。ABCDE 5名の政治社会であれば、単純過半数の多数派民意ならば3名であるが、合意的民意の一種としての3分の2の特別多数ならば、3名ではなく4名の連合が必要になるというだけである。単純過半数の多数派民意よりも、3分の2の合意的民意は、連合形成がしにくくなるが、民意が不確定的であることには変わりはない。すなわち、ABCD、ABCE、ABDE、ACDE、BCDEのどれでも、合意的民意となり得る。逆にいえば、誰を排除するかは決定である。

つまり、特別多数決は、単純多数決に比べて、連合形成の交渉は難しくなるが、民意の確定性を保障するわけではない。このように考えるならば、「労（＝連合形成の交渉コスト）多くして、益（＝民意の確定性）少ない」特別多数による合意的

民意は望ましくなく、「労少なくして益少ない」単純多数決の多数派民意のほうがよいだろう。

③ 特別多数派民意の転覆可能性

もともと、合従連衡に左右される恣意的な操作性は、多数派民意であっても転覆可能性を保証してきた。そして、少数派になった諸個人に、将来の意思決定の転覆可能性あるいは期待性を提供することが、当座の民意による決定に服従することを納得させられるかもしれない。とするならば、合意的民意においても、民意の不確定性が存在し、将来への転覆可能性があることは、少数派に決定への服従を求める根拠となるだろう。

特別多数派としての合意的民意を転覆することは、多数派民意を転覆することよりも、はるかに困難であろう。そうだとすれば、合意的民意のもとでの少数派は、多数的民意のもとでの少数派よりも、さらに構造的に少数派の地位に押しとどめられ、決定に服従することに不満を持つかもしれない。多数派民意のもとでは少数派は49%がいるかもしれず、決して少数派としての疎外感を味あわず、捲土重来に向けた展望があるかもしれない。とはいえ、3分の2の特別多数派＝合意的民意のもとでの少数派は、30%くらいしかないかもしれず、それだけ構造的少数派の可能性もあろう。

しかし、3分の2の特別多数派民意において30%の少数派が現実的に目指すべきは、特別多数派民意の67%ではさらさらなく、また、多数派民意の51%の奪取ではなく、特別多数派の形成を阻止する34%の奪取である。つまり、決定基準の境界線を巡る争いであって、特別多数派民意が、構造的少数派を生み出すわけではない。勿論、このような少数派の決定阻止戦術は、民意を不確定にし、民意に基づく決定と支配を不可能にし、現状維持に資するだけといえる。さらにいえば、67%を獲得して、少数派が望む別の特別多数派民意を形成することへは、絶望的な展望を与えるだけである。

とはいえ、特別多数派民意の転覆可能性は充分に開かれる。むしろ、30%の少数派は、多数派民意のもとでは51%を得る見込みはなく、構造的少数派ではあるが、特別多数派民意のもとでは34%を獲得する可能性はまだあり、構造的少数派とはいえないだろう。つまり、特別多数派民意の方が、構造的少数派という疎外感を生み出す可能性は低いのである。その意味では、特別多数派民意は「労多くして、益（＝民意の転覆可能性）多い」。

④ 合意と利益・価値配分

多数派形成は、合意した関係者の間では、仮に妥協ではあったとしても、利益になる価値ある内容でなければならない。例えば、ABCDE 5名の場合には、多数派民意は3名の利益・価値を図ればよいが、特別多数派の合意的民意では4名の利益・価値を図る必要がある。

つまり、合意的民意の方が、仮に恣意性・転覆可能性という点では同じだとしても、量的には、より多くの参加者の利益・価値が図れるのであって、合意的民意は「労多くして益多い」といえるかもしれない。つまり合意的民意の方が、自分の意思に反する決定に服従を迫られる少数派の比率が少ない。その意味では、多数派民意よりも合意的民意の方が、治者と被治者の重複度合いが大きくなる。

このように見れば、合意的民意では、多くの関係者に利益・価値が配分される意味で「益多い」ということもできるし、あるいは、利益・価値の総量が同じであるとするならば、「益は薄くて広い」ということもできる。それは「益が薄い＝少ない」ということもできる。しかし、全体としては、合意的民意の方が「益多い」ということもできよう。すると、「労少なくして益少ない」多数派民意と、「労多くして益多い」合意的民意との優劣は、民意をどのように考えるかの問題である。

もっとも、多数派民意は、利益・価値をより少ない関係者間で山分けできるのであって、多数派民意の方が、合意的民意よりも、多数派に入って得られるときには、利益・価値が厚い。従って、多数派民意は、依然として「労少なくして益多い」といえるのかもしれない。「労少なくして益多い」のであれば、多数派民意が合意的民意より好まれることになろう。もっとも、多数派民意は「勝者総取り」であって、敗者になる確率が高く、敗者になるときの損失も大きい。その意味では、多数派民意は「労少なくして損多し」であって、合意的民意は、「労多くして損少なし」といえる。こうなっても、どちらが望ましいと見るかは、民意をどう考えるかの問題となる。

⑤ 自己の意思に反する服従

民主制のもとでは、治者と被治者の同一性が重要である。被治者ABCDEの意見がXで統一されている場合には、何の問題はない。しかし、ABCDEの意見は

XYに分布しているから難しい⁽¹⁹⁾。

多数派民意のときには、ABCがXの意見で合意できるときには、民意はXとして確定される。DEはYの意見であるから、DEは自己の意思に反して服従を迫られる。この点、特別多数派＝合意的民意の場合には、ABCDがXの意見で合意できて初めて、民意はXとして確定される。このとき、自己の意思に反して服従を迫られるのは、Yの意見であるEのみである。こうしてみると、合意的民意の方が、多数派民意より、自己の意思に反する服従を迫られることは少ないように見える。

しかしながら、別の絵柄も存在する。合意的民意の場合には、ABC3名の多数派意思がXであったとしても、Xに意思決定できないから、ABCは自分たちの意見Xとは異なる、反対意見Yを持つDEの支配を受けることになる。つまり、非Xという意思を持つDEの少数派支配である。勿論、DEの少数意見Yによって、民意が決定される寡頭制ではない。DEはABCを民意Yによって支配するわけではないからである。しかし、DEは決定しないということによって、いわば、現状維持によって、DEは非Xによって、ABCを支配できる。合意的民意の方が、自己の意思に反する服従を迫られるのであり、特別多数が大きくなればなるほど、そして、後述の全員一致になればもっとも激烈な形で、自己の意思に反する状態に服従させられるのである。こうしてみると、自己の意思に反する服従を最小限（最大でも49%）に抑えられるのは、単純な多数決による多数派民意なのである⁽²⁰⁾。

つまり、合意的民意は、決定できるときには治者と被治者の重なりは大きくなるが、積極的に決定できないときには現状維持（不決定）という事実上の決定となり、治者と被治者の乖離は大きくなる。あるいは、決定ができない以上、支配の成立しないアナーキーとなる。この点、多数派民意であれば、ABCの多数派の民意Xによって常に決定ができるのであって、DEによってABCは支配されるわけではない。合意的民意に基づく特別多数では、民意を確定できないという事態が多くなるのであれば、合意的民意とは、実質的には現状維持に傾いた少数派支配になる蓋然性が高くなる。そして、現状維持（不決定）がA～Eの誰にとって有利かは、自明ではない。

(19) 意見がXYZというように3つ以上に分裂しているときの問題は、三国志・巴戦・合従連衡やアローの不可能性定理として、論じたところである。

(20) ハンス＝ケルゼン『民主主義の本質と価値 他一篇』岩波文庫、2015年。

(2) 全会一致

① 一致合意 (consensus) と確定性

単純過半数にせよ特別多数にせよ、連合形成の恣意性によって、民意は操作され、確定性が得られない。唯一、確定的な民意を達成できるのは、真の意味の一致合意 (consensus) である全会一致・全員同意である。完全に全ての当事者が、それぞれ拒否権を持っていれば、民意は連合形成の恣意によっては変動しない。

連合形成による恣意性から逃れる意味で、全会一致制はコンセンサス＝デモクラシーのもとにおける合意的民意としては、最も論理的には明快である。なぜなら、合従連衡または排除によって民意が揺らぐことなく、1つの民意が確実に出ていくからである。しかし、全会一致制であったとしても、どのような決定で一致するかは、確定的に得られるわけではない。

② 非現実性

全会一致制度になると、完全な妥協形成のための交渉が大変になり、民意の確定が極めて困難になる。このため、決定として具現化される民意は操作化できない。民意が存在しない以上、民意に基づく民主制は不可能となる。民主制は、単なる観念上の思想としての民主主義ではなく、支配の制度としての民主的支配制でもあるから、「工学」的な社会実装ができなければ意味がない⁽²¹⁾。従って、全会一致として合意的民意を操作化するのは、「工学」的観点からは忌避されやすい。

人口1億人の日本で、全員が賛成することは、考えられない。仮に合意ができたとしても、空虚な内容に過ぎず、そのようなスローガンでさえ、異見は百出し得る。つまり、全会一致は、普通は考えられない。もっとも、20人程度の小会議体であれば、現実には不可能ではない。とはいえ、民主制は大規模社会でも想定されている以上、全会一致制は非常に魅力的ではあるが、現実的ではない。

そこで、現実的な政治制度として、合意的民意の趣旨を活かすとすれば、(1)で上述のような特別多数制となる。但し、すでに述べたように、5分の4、4分の3、3分の2などと、適当なところで数値を決めるしかないという、恣意性を免れ得な

(21) 人間社会を操作の対象とする意味での「工学」である。帝王学・官房学・諸子百家などは、統治主体としての君主による被治者に対する「工学」であるし、制度設計を重視する法学は、いわば、統治「工学」である。選挙制度を設計することで民意を操作しようとする選挙「工学」は日本でも1990年代に流行した。また、制度を与件として設定することで、政治がどのようになるかを、「理学」法則的に推論・実証する合理的選択制度論は、こうした「工学」的願望に活用することができる。

い。

③ 抽出制

全会一致制度は、現実的に設計するならば、少人数の合議であることを前提とする。しかし、大規模社会で、そこから抽出した少人数が全会一致になったとしても、抽出されなかった多くの人々の全会一致ではない以上、真の意味での全会一致にはなり得ない。つまり、誰が合議に抽出されるかによって、左右されるからである。

アメリカの陪審制度は全会一致制である。例えば、「十二人の怒れる男 (12 Angry Men)」という (ジェンダーバイアスはある) 有名な映画がある。陪審員たちの議論を経て、全員を合理的に説得して全会一致の無罪評決に至ったと見ることはできる。しかし、逆にいえば、陪審番号8番の頑張り、あるいは、それを意気にかけて最初に支援する陪審番号9番が不在であれば、全く別の全会一致の死刑評決に至ったかもしれない。あるいは、8番が反対して評決できなかったかもしれない。つまり、全会一致制だとしても、どのような民意に確定するかは全く予断を許さない。もっとも、予断を許さず、その場の議論の充実 (熟議) によってどちらにでもなりうるという転覆可能性があるがゆえに、全会一致制でも正統性を持ちうるといえる。だが、それはその場の議論の巧拙や技法あるいは雰囲気・空気でどちらにでも流れることを意味する。

そもそも、陪審制度では、全会一致にならないと評決しないが、その場合に裁判が氷結されるわけではなく、陪審員が入れ替わるだけである。陪審員を入れ替えて全会一致の評決ができるのであれば、所詮は抽出による操作性に基づく決定でしかない。要は、誰を選ぶのが決定的だということである⁽²²⁾。

全会一致の合議に参加するメンバーの抽出方法には、選挙制、無作為抽出制、輪番制などが有り得る。選挙制は、通常の代表民主制ではあるが、議会において全会一致を求めるということである。無作為抽出制は、市民討議会方式として、実践が試みられている。陪審員・裁判員なども、基本的には無作為抽出である。但し、標本数が2,000程度はないと、統計的な意味での代表性はないので、市民討議会で全会一致になったとしても、それは、たまたま抽出された人の全会一致にすぎない。輪番制も、付番が無作為であれば、一種の無作為抽出である。ただ、連続で選出さ

(22) 無作為抽出だとしても、それは誰を選ぶかの選び方を決定している意味で、決定的である。無作為抽出で陪審員を選任し、陪審員たちに議論させて、全会一致の組み合わせが得られるまで、何回も総入替を続けるという、誰を選ぶかの選び方に関する決め方をしている。

れることはない。

④ 永遠の議論

コンセンサスこそが合意的民意であるならば、投票・採決をしないことが重要である。集計主義での全会一致は、全員一致の投票・採決によっても可能ではあるが、むしろ、それは、少数異論の存在を可視化し、全会一致が未達であることを実証することの方が多。従って、全会一致的な合意的民意は、集計をしない集約・調整主義の方が、親近するといえる。議論をし尽くして、参加者が納得して異論がなくなるまで、議論し続ける。この場合、「会議は踊る」とか「小田原評定」というように、いつまでも民意が確定ができないという事態は有り得る。

このような「世論の分裂／不一致」や「決められない政治」を批判する見解はあり得よう。もっとも、「決められない」という判断それ自体が一つの決定であり、事実上は全会一致によって意思決定をしないということを、どこかで決定したともいえる。あるいは、「決められない政治はいけない」というように決定した段階で、すでに決定をしているのであって、「決められない政治」を批判することは、自家撞着を起こす。逆に、「決められない政治」でも善いと議論を続けることは、その段階では決めることなく、議論を継続することを実は決めていることになる。その意味では、決めなければいけないと決めることをどのように行うかは、難しい問題である。

例えば、アメリカの映画で有名な「スミス都へ行く (*Mr. Smith Goes to Washington*)」がある。アメリカ上院では発言権を得れば、延々と発言している限り本人の同意のない限り止められない、という議事規則を素材にしている。議事「妨害」(フィリバスター)の一種とされるのは、採決を阻止することができるからである⁽²³⁾。誰かが発言している限り、議事を打ち切らない。このように、議論をし尽くすというのは、決して多数決の問題ではないということである。

⑤ 全会一致の確認方式

採決をしないで民意を作っていくのは、決して珍しいことではない。日本の会

(23) そもそも「妨害」という意識表現自体が、多数決による決定を「正当」とする歪んだ命名である。日本の議事「妨害」は、採決の記名投票に長時間をかける「牛歩戦術」が著名であるが、フィリバスターは舌を使うので、比喻で「牛タン戦術」と呼ばれることもある。テッド・クルーズ上院議員が、オバマ・ケアに反対して、2013年9月に、21時間のフィリバスターを行ったことがある。

<http://www.afpbb.com/articles/-/3000171>

議・寄合の多くは、普通、採決をしない⁽²⁴⁾。「異議なし」と発声する場合もあれば、そもそも発声すらもないことがある。「御異議はありませんか」と言って沈黙が流れていて、それで「御異議なしと認めます」と言って決定が為される。確かに異議はないが、実は、全員が寝ていても決定される。逆にいえば、1人でも異議があれば決定できないという意味では、全会一致制である。

それ以外には、拍手をもって賛成・可決と看做す方式もある。いわゆる「シャンシャン大会」である。全員が拍手している保証は全然ないのであるが、異議がなかったことは事実である。あるいは、怒号の異議を、大きな音量の拍手で掻き消すことによって、異議がなかったことにする。しかし、「拍手喝采」による意思決定は、「永遠の会話」に否定的で「決断主義」（＝「決められない政治」批判）を採る、カール＝シュミットのな世界でもある⁽²⁵⁾。そういう意味で、後述するように、全会一致や合意は、危ない面も持っている。

また、自民党がよく使っていたのは、みんなが議論すると收拾がつかなくなるので、一通り発言を求めて、あとは「幹部一任」を取り付ける方式である。一任を取り付けることに対しては、全会一致である。その場合に、すでに「議論によらない集約・調整」として採り上げたように⁽²⁶⁾、一任された幹部に白紙委任されたわけではないのが普通である。平場で出た意見を前提に、それを吸収した上で、幹部の責任において、全会一致的な合意点を見いだす。このような幹部には、着地点の発見という特殊な技能を要する。かつての自民党には、この技能に長けた人が沢山いた。

自民党政調会・部会や総務会では採決はしない⁽²⁷⁾。会議が紛糾すると、揉めた案件は幹部が預かる。預かってどうするのかは、幹部の手腕であり政治的なアートである。それによって民意を操作化・具現化する。但し、それが大外れの場合も有り得る。理屈上は、幹部一任した以上、異論や再議を差し挟めないなので、それが民

(24) 宮本常一『忘れられた日本人』未来社、1971年。

(25) カール＝シュミット『現代議会主義の精神的地位 他一篇』岩波書店、2015年。なお、ルソーは、公民が奴隷状態になると「恐怖と追従が投票を拍手喝采に変える」と指摘している点で、投票を重視しているようである。権左武志「ワイマール期カール・シュミットの政治思想」『北大法学論集』54巻6号、14-15頁。

(26) 金井前掲注(2)。

(27) 奥健太郎・河野康子（編著）『自民党政治の源流 — 事前審査制の史的検証』吉田書店、2015年。

意から乖離しているという論証はできない。とはいえ、また後で、平場の陣笠議員が文句を言うことによって、執行部が落としどころと思っただころが、実は真の落としどころではなかったという確認が、操作化できる。つまり、幹部一任の結果に関する報告を受けて、それに対する異論が提起されれば、一応は正統な決定ではあるが、全会一致の合意的民意ではないと確認される。あるいは、全会一致の決定であったとは、全会一致では確認（追認）されないわけである。

⑥ 全会一致の危険性

全会一致制では、異論が出ないということが、全員が合意したことの具現化であり操作化された証拠となる。そうなると、全会一致を目指す場合には、最初から異論を言わせなければよいことになる。つまり、異論を言い出しにくい雰囲気や環境・状況にすれば、全会一致をつくりやすい。

同調圧力は、全会一致ではむしろ起きやすいといわれる。意見対立があれば決定できないこととすると、異議を言うことは、決定しないことを一人で決定すること、でもある。少数派に拒否権が発生するからである。すると、一人で集団全員の決定の全責任を負うという独裁制と同じ状態となる。このような責任負担の圧力があれば、平凡な個人は異論を言いにくくなる。こうした危険は、単純過半数の採決で決定となる場合には少ない。自分が異論を言っている、相手側が多数ならば採決すれば、民意は多数派にあるのであって、異見を言うことに何の躊躇も必要ない。

「集団浅慮 (groupthink)」（ジャニス）による意思決定は、質が低いといわれる⁽²⁸⁾。通常の集団的思考 (group think) とは異なる「集団浅慮」は、「高い凝集性の集団に深く関与した人々が行動に関連する選択肢を現実的に評価しようとして、満場一致に至ることを過度に動機付けられて採る、素早くかつ安易な思考の様式」のことをいう。このように考えれば、全会一致の決定は、むしろ、妥当性を持たないといえる。全会一致という事態が発生したこと自体が、そもそも決定の質を担保していないと推認できる。普通に考えて、人々が自由に思考して発言した場合に、全く異論がないことはあり得ない。にもかかわらず、異論が残らなかったということは、何か別の圧力が作用していたと推定できるからである⁽²⁹⁾。ましてや、社会全体で世論が一致していることは、より危険であることが推定される。

(28) 白樫三四郎「集団の愚かな意思決定：ピッグス湾、真珠湾そしてウォーターゲート」『大阪経大論集』62巻6号、2012年。

(29) 大塚雄之助『一票の反対 — ジャネット・ランキン の生涯』麗澤大学出版局、2004年。

議論を通じて民意を確定することの意味は、すでに存在している民意に単純に沿って意思決定することだけではなく、多種多様な意見・異見を踏まえ、つまり、耳の痛い異見をも聞いたうえで、民意を確定することにもある。「いいね！」「いいね！」という、耳当たりのいいことをだけを踏まえる決定は、議論を通じた決定ではない⁽³⁰⁾。批判に晒されるなかで、決定は異論への反論を予めすることで、内容的に磨かれる。勿論、議論の過程では異論・反論が繰り返されても、最終的に異論への対応がされて、より質の高い意見に集約・調整されて、採決で集計されたとしても全会一致になるのが、合意的民意の想定する真髄かもしれない。

しかし、そのような全会一致的な合意的民意は、最終的には異論・異見や批判を残していないという点で、自己満足の唯我独尊に陥っている。最初から異論を聞かないのと、五十歩百歩である。合意的民意に基づく決定にも、なお、異見が残り得ることを内省しておく方が、将来に向けても決定の質を担保する。さらにいえば、上記の通り、全会一致でなければ合意的民意を形成できないとすると、そのために自由な思考・議論を封殺する圧力を、議論の場において行使せざるを得なくなる。

「君が反対する限り決定できない、それでは困る。だから、この際、目をつぶって賛成しろ。何か欲しいものがあれば言ってくれ、便宜を図るから」などというような具合である。

3. 多数派民意と合意的民意

(1) 全会一致・特別多数・単純多数

以上の観点からすれば、少数意見を切り捨てる単純多数決による決定、さらには、永々と合意に向けて努力することなき強行採決による決定は、意味があるかもしれない。全員が納得するように怪しい修正・妥協をするよりは、採決して、強い異論があるままで、あえて、暫定的に民意と確定したほうが、実は良いことなのかもしれない。

第1に、議論や意見集約の過程でも同調圧力を行使することなく、自由な議論が担保されたことを保証する。第2に、決定内容は決して異論が残らないものでなく、不

(30) 逆に、一方的な批判・非難を集中させて、再反論の余地を認めず、決定を封じ込める「炎上」も、議論を通じた決定ではない。

完全であることを自省できる。第3に、仮に将来的に決定内容が誤っていたときに、「総懺悔」の「無責任体制」にならず、多数派（＝実質的意思決定者）の民意に帰責して少数派を名誉回復することで、新たな民意と意思決定機構（政府）としての正統性を「回復」（する演技を）することができる⁽³¹⁾。

変に修正協議をやって全会一致で決定するよりは、反対があるなかで、多数決で決定したほうが、健全な意思決定であるとするならば、多数派民意の方が合意的民意よりも優越するのかもしれない。しかし、合意的民意は全会一致と同じではない。つまり、全会一致は目指さないが、単純過半数よりはかなり大きな多数派形成を目指すのが、特別多数派的な合意的民意ということになるだろう。できるだけ大きな多数を目指すのが、しかし全会一致を達成しない、という、微妙な感覚が、特別多数派的な合意的民意なのである⁽³²⁾。

（2） 機関分立と民意

① 多数派民意と機関分立

合意的民意は、1つの民意の確定の場だけであれば、全会一致への指向性を内在的に持つ。従って、それを回避するには、複数の民意の確定の場を持ち、その複数の確定の場での諸民意を、さらに集計または集約・調整して、合意的民意を積み上げる協調指向の権力分立制が有り得る。この場合には、それぞれの民意の確定の場では、多数派民意という手法でもよい。しかし、そこから表出されるのは複数の民意であって、複数の民意間から、最終的にどのような民意を確認するのか問われるのである。

多数派民意として機関分立を組み立てると、機関Aでの民意aと、機関Bでの民意bだけでは決着が付かない。そこで、機関を奇数に分ける必要がある。機関Aと機関Cが民意aで、機関Bが民意bであれば、機関間の単純多数決によって民意aに確定する。もっとも、機関Cが民意cとなった場合には、3つ以上の選択肢が登

(31) 日本戦没学生記念会『新版 きけ わだつみのこえ』岩波文庫、1995年（原型は、日本戦没学生手記編集委員会編、東大協同組合出版部、1949年）。但し、戦後直後・占領下での編集方針に関しては、「歴史の改竄」という見解もある。立花隆『天皇と東大（上）（下）』文藝春秋、2005年。まさに、そのような「改竄」こそが、「一億総懺悔」に抗して、正統性の「回復」への企図を物語っている。

(32) もっとも、全会一致を達成するための同調圧力は、かなり大きな多数派が形成されるときにも、同様に作用するだろう。「最後まで反対する奴はどこでもいる、最後まで反対する人は変人・奇人だ、そう思われたくなければ賛成しろ」というような具合である。

場するという単純多数派民意の難問が登場する。また、どのような機関に分割するか自体が、最終的な民意の帰趨を左右する意味では、民意の確定性を阻害し、議論や採決の多数派工作よりも、そもそも、決定の制度・手続こそが重要になってしまう。

また、機関Aが51%、機関Bも51%、機関Cも51%で民意aを採択する場合、機関間で全機関一致であっても、合意的民意からはほど遠いこともある。これは、例えば、小選挙区制／ゲリマンダリングに見られる現象である。民意が分裂しているにもかかわらず、小選挙区の当選者という機関においては、それが隠蔽され、結果的には議会では、民意a一色に過大に表出されるだけかもしれない。

② 合意的民意と機関分立

合意的民意の方が機関分立と親和しやすい。どのような機関に分割したにせよ、最終的には全機関一致が求められるからである。とはいえ、①で上述のように、機関内で多数派民意であるならば、実質的には合意的民意とならないことがある。そのため、全会一致的な合意的民意を重視する全機関一致の機関分立では、機関内でも全会一致的でなければならない。すると、上述のように、全会一致の同調圧力は、それぞれの機関という民意の確定の場において作用するかもしれない。とはいえ、機関を超えては同じようには、同調圧力は作用しない。つまり、機関Aではaへの同調圧力が作用しても、機関Bではbへの同調圧力が作用する。機関Aと機関Bの調整の場において、合意的民意は集約・調整されることになる。そこでは、aへの同調圧力も、bへの同調圧力も生じない。勿論、ABの全機関（会）一致が必要であるから、合意的決定に向けた何某かの同調圧力cが作用するにしても、それはabという同調圧力にのみ支配された民意の確定ではない。

戦後日本の自治体は二元代表制である。また、国は二院制である。これはレイブハルトの議論からいうと、マジョリタリアン＝デモクラシーではなくて、コンセンサス＝デモクラシーに親近する仕組である⁽³³⁾。二元代表制や二院制は、多数派民意（マジョリティ）を見えにくくする。議会が多数派民意的に単純過半数で議決をしても、それが首長の意見と一致しなければ、多数派民意は成立しない。同様に、衆議院が単純過半数で議決をしても、それが参議院の単純過半数の議決と一致しなければ、多数派民意は成立しない。

(33) アレンド・レイブハルト前掲注(4)、川人貞史『議院内閣制』東京大学出版会、2015年。

二元代表制と二院制を結合させたのがアメリカ連邦政府である。大統領に表明される意思と連邦議会の多数派に表明される意思とは、必ずしも同じではない。同じではないということは両者が合意しなければならないという意味で、より広いコンセンサスを保証する⁽³⁴⁾。そもそも連邦議会の意思自体が、二院制のために簡単に決まらない。上院と下院で意思が違えば、上下両院が合同で調整をしなければならない。

コンセンサス＝デモクラシーの合意的民意の考え方からすれば、戦後日本の場合には、衆議院＝内閣と参議院との間で、あるいは首長と自治体議会との間で、意思が乖離するように、いかに運用によって持っていくのかが大事である。いわゆる「ねじれ国会」「オール野党議会」が常態となるべきである。逆にマジョリタリアン＝デモクラシーの観点からいうと、衆議院と参議院と、あるいは、首長と自治体議会と、の間の意思が異なるのは、非常に不便だということになる⁽³⁵⁾。

「決められない政治」という非難は、いわゆる「政治改革」を行った1990年代以来のマジョリタリアン＝デモクラシー的な発想に非常に近い⁽³⁶⁾。つまりマジョリタリアン＝デモクラシー論者からいうと、「決められない政治」はおかしな異常事態である。しかし、コンセンサス＝デモクラシーの観点からいうと、それこそが常態であって、そのようななかから合意的民意が形成される。簡単に内閣＝多数派与党や首長＝執行部の意向が議会を通るのは、これはコンセンサス＝デモクラシーの観点からいうと非常におかしいのである。つまり、「真の民意」から遊離していることになる。

③ 機関分立と過大連合

「決められる政治」を目指して、制度的には「ねじれ国会」的な状態の二院制において、両院を通じて安定多数派を形成しようとするれば、過大連合が形成される。例えば、下院でA党55%、B党15%、C党30%、上院でA党45%、B党10%、C党45%という「ねじれ国会」の場合がある。下院優位の議院内閣制であれば、下院過

(34) もっとも、それゆえにコンセンサスによらない大統領の単独行動を、マジョリタリアン＝デモクラシー的に促しているともいえる。梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』東京大学出版会、2015年。

(35) 竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』中公叢書、2010年。

(36) 飯尾潤『日本の統治構造 — 官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書、2007年、佐々木毅（編）『平成デモクラシー 政治改革25年の歴史』講談社、2013年。そうした日本の「歪み」を比較研究のなかで内省したのが、佐々木毅（編）『21世紀デモクラシーの課題 — 意思決定構造の比較分析』吉田書店、2015年、である。

半数を占めるA党単独内閣が成立可能である。しかし、上院で議案を安定的に通すには、A B党からなる下院議席70%の過大連合内閣が成立する。ただ、それゆえに、多数派民意からは乖離し、より合意的な色彩のある特別多数派的な合意的民意になる。下院=A党、上院=B党C党連合の意思が、激突する過程で、A B C全党での全会一致的な合意的民意を形成することもできるが、そうでない特別多数派的な合意的民意も有り得るということである。

自治体の場合にも、基本的にはコンセンサス=デモクラシーの機関分立で制度は作られている。首長と議会は選挙制度も異なるので、基本的には異なる民意を反映する⁽³⁷⁾。しかし、コンセンサス=デモクラシーの怖いところは、それゆえに、全会一致を目指す圧力が作用することである。つまり、首長は議会対策を一生懸命に行ない、議会をオール与党化していく。議員は与党化して、自らの意向を執行部に反映させていく⁽³⁸⁾。こうして、相乗り/オール与党化して、議会で、ほとんど反対のない意思決定がされていく。

それは首長と議会の意思が一致し、議会も全会一致であって、自治体内に異論はないから、全会一致的な合意的民意に基づく政治である。しかし、異論を封じ込めるという圧力が非常に強く作用する仕組でもある。集団主義的な日本社会は、特に地方圏の地域社会は、どちらかというと同調圧力が非常に強いと言われてきたから、コンセンサス=デモクラシーに基づく全会一致的な合意的民意は、日本の民主主義に体質的に合う。しかし、同時に民意の確認の質を非常に下げやすい仕組でもある。「何でも反対」と最後の最後までをいう人を、日本型民主主義においては必要とする。

おわりに

以上で、地域における民意について、浅薄的な検討を終えることにする。勿論、民意や代表に関しては、政治理論・思想の観点からも、実証的な政治過程研究や選挙研究・政治

(37) 曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治 二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会、2007年、砂原庸介『地方政府の民主主義』有斐閣、2011年、辻陽『戦後日本地方政治史論：二元代表制の立体的分析』木鐸社、2015年。

(38) 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社、1986年。

意識研究などからも、数理モデルを駆使した合理的意思決定の観点からも、法律学的な観点からも、様々な検討が加えられてきており、浅学菲才のみで包括的な検討ができるものではない。とはいえ、自治体行政学も、こうした周辺領域から学び続けることが必要であろう。

(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：多数派民意／合意的民意／
確定性／転覆／機関分立