

数研 AGORA

【特集】

- ▶ 民主政治における決め方とは？
／森川 輝一……1
- ▶ 「公民ダッシュボード」を活用した授業の提案
／眞所 佳代……4

- ▶ 共通テスト現行課程2年目の「公共・政治・経済」対策：授業で活きる教科書活用と年間指導計画
／奥田 展大……6

No.83

この用紙は、再生紙を使用しています。

民主政治における決め方とは？ —多数決と話し合い—

京都大学大学院法学研究科教授
森川 輝一

2016年に施行された改正公職選挙法により、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられ、高校生が「公共」や「政治・経済」の授業で民主政治の理念やしくみを学ぶ意義がいっそう高まったと言えます。本稿では、数研出版『改訂版 公共』のコラム「民主政治における決め方とは？」(Thinking Time 7, 80-81頁)を叩き台に、「どのように決めるのか」という側面から、未来を担う高校生たちにどうすれば政治について興味を持ち、関心を深めてもらえるかについて、考えをめぐらせてみたいと思います(以下、カッコ内の頁は数研出版『改訂版 公共』のもの)。

1. 「多数決」の難点

民主政治における決め方の基本は、さしあたり「審議」と「多数決」です(76頁)。前者を基本に考えると、全員が納得する一つの結論が出るまでじっくり話し合うのがベストでしょう。それは政治の世界に限らず、友人どうしのトラブルやクラスのもめ事など、日常的な問題解決にも当てはまります。

民俗学者の宮本常一は、日本の村落で昔から行われてきた「寄りあい」に注目しています。何か問題が起こったら、村の人たちが集まって相談し、何日かかろうとも全員が納得するまで根気よく話し合っ

た問題の解決ならともかく、巨大で複雑化した現代社会にそのまま当てはめることはできませんし、関係者全員が納得するまで結論が出せないのでは、結局何一つ決められない、ということになりかねません(「全会一致制」を採用したために、「迅速で有効な意思決定」を下すことに失敗した国際連盟の教訓を引き合いに出してもよいでしょう(194頁))。そこで、「意見がまとまらないときは、多数決の原理に基づき結論を出す」(76頁)、つまり、適当なところで話し合いを打ち切り、その時点での多数意見を、暫定的にみんなの意見とみなすことにするわけですが、ここにすでに多数決の困難があらわれています。

当たり前の話ですが、「多数者＝全員」ではありませんから、多数意見はどこまでいっても、みんなの意見ではありえません。言いかえると、多数決原理が機能するには、多数意見を全員の意見とみなすことに、言ってしまうえば「多数意見＝みんなの意見」というフィクションを受け容れることに、全員があらかじめ同意している必要があります。しかしながら、多数派と少数派が「51対49」の比率となるような場合、「51%の多数意見＝みんなの意見」というフィクションに、49%の少数派はほんとうに納得できるのでしょうか(80頁の「事例2」)。

このように考えると、多数決という決め方が、かなり乱暴な決め方であることが分かります。多数決原理を絶対視すると、多数派が数の力で少数派を一方向的に支配したり、迫害したりする事態が起こりか

ねません(「多数者の専制」)。しかも、「多数の意見が」内容的に「正しいとは限らない」のですから(76頁)、多数決原理を民主政治における唯一の決め方とみなすことには、慎重にならなければなりません。

2. いろいろな「集約ルール」

多数決は、「みんなの意見を一つに集約するしくみ」(集約ルール)の一つでしかありません。その点を可視化すべく、80-81頁の「事例1」と「Step2」では、三つの集約ルールを比較しています。修学旅行先の三つの候補のうち、①「多数決」(単純多数決)で決めると、クラスの40人中16人が第一候補に挙げる「北海道」が第1位になります。ところが、②「決選投票」を行うと、一回目の投票では第2位だった「京都」が、「北海道」を逆転することになります。また、③「ボルダルール」(スコアリングルールの一つで、各投票者が「1位に3点、2位に2点、3位に1点」と加点して投票する)を用いると、「神戸」が第1位になります。みんなの意見をどのように集約するか、そのしくみを変えると結論(みんなの意見)自体が変わってしまう、というわけです。

この点をどう考えたらよいか、もっとも対照的な①と③を比較してみます。①の場合、40人中16人の意見が多数決原理に従ってみんなの意見となり、残り24人の意見は、過半数を超えているにもかかわらず、切り捨てられることになります。対して、③の場合は、三つの候補すべてについて、支持(選好)の度合いを点数化して集約していますので、①の多数決に比べると、みんなの意見がきめ細かく結果に反映されていると言えます。小選挙区制に当てはめると、多数決では「死票」が多くなるということであり(118頁)、ボルダルールを用いるなら、小選挙区制でも死票を減らして、民意をより正確に反映させることができるということです。つまり、多数決は駄目だ、ということでしょうか?—そうではありません。民意を完璧に反映できるような万能の集約ルールは存在せず、ボルダルールもその例外ではないのです(③の場合、確かに総得点では「神戸」が第1位になりますが、第一候補に「神戸」を挙げているのは40名中10名に過ぎません。一番行きたい場所に「北海道」を挙げた16名、「京都」を挙げた14名は、はたして納得できるのでしょうか?)。

大切なのは、物事には様々な決め方があり、決め方次第で結果が変わりうることを自覚した上で、どのような決め方が望ましいかを考えることです。80

-81頁の対話では、生徒の一人は「選択肢を二つだけにして」「ズバッと決めること」を重視しており、もう一人の生徒は、なるべく「全員に支持され」「納得」を得られる結論を出すことを重視しています。選挙制度の話に置き換えると、死票は多いものの、二大政党制をもたらし、政権が安定しやすいとされる小選挙区制と、死票が少なく多様な考えが議席に反映される反面、小政党の分立をもたらしリスクが指摘される比例代表制のどちらが望ましいか、両方をミックスしている現在の衆議院の小選挙区比例代表並立制をどう見るか、といった問題にかかわると言えそうです(118-119頁)。1993年の選挙制度改革をどう評価するかについては様々な意見がありますが、それが日本の政治のあり方を大きく変えたことは事実であり、2009年には政権交代も実現しています(121頁)。どんな選び方を選ぶか、どんな決め方に決めるかは、政治のあり方、ひいては国全体のかたちに大きくかかわることなのです。

3. 選挙と「くじ引き」

どんな決め方がよいかは、何を重視するかによって変わってきます。迅速で有効な決定を重視するなら、力のあるアクターがトップダウンで決めるのがよさそうです。たとえば、国際連合では、国際平和の実現をはかるために、安全保障理事会の常任理事国に強大な権限を付与しています。前述の国際連盟の失敗を教訓に、五大国が強力なリーダーシップを発揮できるようになっているわけですが、このしくみの難点は、ロシアのウクライナ侵攻が示すように、リーダー役自身がルールと民意に反する挙に出た場合、それを止める手段に乏しいことです(195-196頁)。

知徳に優れたリーダーに政治を委ねるのが最善だ、という考え方には、プラトンの哲人政治(20頁)以来の長い伝統がありますが、リーダーがつねに優れているという保証がない以上、一人(ないし一部)の人間に権力を委ねてしまうのは危険が大きすぎる。そこで、人びとが選挙によって、自分たちのリーダーや代表を選ぶのが民主的だ、という話になるわけです。定期的に選挙を行えば、政治の舵取りをする者が、自分本位の行動や、民意に反する決定を行うことを防ぐことができますし、また、選挙で勝利すれば誰でも代表になることができますから、「公平」なくみと言える——でしょうか?

被選挙権があれば誰でも立候補できますから、形式的には、選挙は公平なくみです。しかしながら、

実際に選挙を勝ち抜くには、人より抜きん出た何らかの力の源(リソース)が必要になります。能力、知名度、お金、人脉(たとえば、「圧力団体(利益集団)」(125頁)との結びつき)、等々、リソースにもいろいろありますが、選挙においてそうしたリソースに恵まれた人が(圧倒的に)有利であることは、いわゆる世襲議員やタレント議員を見れば一目瞭然です。そういう議員は駄目だと言いたいのではなく、選挙というものは本質的に、リソースに恵まれた有力者に有利なくみだ、ということです。ゆえに、政治思想の伝統においてはアリストテレス以来、選挙というものは有力者支配(寡頭制)に適した制度であり、民主的ではない、と考えられてきたのです。

では、もっとも民主的な選び方とは何かというと、実はくじ引きなのです。運だけで決めるということであり、運は万人に平等ですから、これほど公平な選び方はありません。古代のアテネでは、将軍など一部の要職は選挙で選抜されていましたが、その他の公職や、評議員や裁判員の選抜は抽選で行われていました(72頁)。抽選によるランダムな選抜は、選び方として公平であるばかりでなく、一部の人間が地位や役職を独占して私腹を肥やしたり、自分に都合のよい決定を下したりすることを防ぐことができます。今日の日本で、裁判員が抽選で選抜されるのも(112頁)、同じ理由からと言えるでしょう。

今日の「政治への不信感」の高まりが(121頁)、有力者支配と相性のよい選挙という制度の機能不全にかかわっているとすれば、選挙だけでなく、抽選を選抜制度に組み込んだ「くじ引き民主主義(ロトクラシー)」の可能性について(73頁)、真剣に考えてみる価値はあるのではないのでしょうか。

4. 話し合いと多数決——ルールと信頼

最後に、審議(話し合い)について考えてみます。冒頭に書いたとおり、審議と決定が民主政治の基本だとして、両者の関係をどう考えるべきでしょうか。国会では、しばしば与野党の激しい論戦が展開されますが、与党議員の造反等のイレギュラーな事態が起こらないかぎり、採決すれば与党が勝つに決まっているのですから、国会審議はたんなるショー、せいぜいのところ、次の選挙をにらんで世間ウケを狙うパフォーマンスでしかないようにも思われます。ということは、話し合いはお飾りで、結局のところ多数決こそが民主政治の本質、なののでしょうか。

そうした見方に対し、多数決ではなく、話し合い

を民主政治の中心に置くことを唱えるのが、討議(熟議)民主主義の立場です(81頁)。「熟議」は“deliberation”の訳ですが、「熟慮」と訳すこともでき、理性(reason)を用いてしっかり議論し、じっくり考えることを意味します。そうした熟議により、それぞれの意見や主張の基になっている理由(reason)を明らかにし、その上でみんなが納得できる合意を練り上げていくのが民主政治の本質だ、というのですが、それは学者先生の理想論でしょ、と言われてしまうかもしれません(実際、しばしばそのように批判されます)。

とはいえ、話し合いが行われるということは、人びとがお互いを対等なパートナーとして認め合っているということです。意見がどれほど違っていても、暴力で脅したり、カネの力に訴えたりせず、ルールに従って話し合い、結論を目指そう、という点には合意があるということです。実は同じことが、多数決にも当てはまります。ルールに従って得票を競い合い、どんな結果が出ても、それを受け容れること。この点に全員が合意していなければ、多数決は成立しません。たとえば、選挙で負けた側がその結果を認めず、選挙の正当性を否定するといった事態が常態化すると、選挙そのものが成り立たなくなります。

話し合いも多数決も、みんながルールを尊重し、同じゲームの参加者として互いをリスペクトしなければ成り立たない、という点では同じです。政治に限らず、家族であれ学校であれ、人が他者とともに生きる場所すべてに当てはまる、当たり前といえば当たり前の事柄ですが、そんな当たり前が当たり前でなくなっているようにも見える今日、そのことを今一度強調し、稿を閉じることにしたいと思います。

【参考文献】

- 犬塚元・河野有理・森川輝一『政治学入門 歴史と思想から学ぶ』(有斐閣ストゥディア, 2023)
坂井豊貴『多数決を疑う——社会的選択理論とは何か』(岩波新書, 2015)
瀧川裕英編『くじ引きしませんか?——デモクラシーからサバイバルまで』(信山社新書, 2022)
宮本常一『忘れられた日本人』(岩波文庫, 1984)
吉田徹『くじ引き民主主義——政治にイノベーションを起こす』(光文社新書, 2021)

※なお、数研出版『改訂版 高等学校 公共』のコラム「多数決はベストな決め方?」(Thinking Time 7, 68-69頁)でも同様のテーマを掲載しています。