

基調講演 (三) 「市民社会の政治学」

本学法学部教授 安 世舟

はじめに — 日本における政治学のイメージ — 「治者の統治学」

「市民のための政治学」という本日の私に科せられたテーマは、これまで政治学が市民のためのものでなかったことを言外に言い表わしているものと受けとられます。事実、その通りであります。これまで、政治学は「帝王学」とか「治者の統治学」という印象が一般に強いことは否めません。戦後の日本においても、そして民主主義が定着していると言われている今日でも、司法と行政の分野の国家公務員、つまり、「国家エリート」の養成を目的とする法学部の中で政治学が教授されております。かつて、蠟山政道は、『日本における近代政治学の発達』の中で、戦前の日本における政治学の歴史を取り扱い、その中で政治学は「官僚統治の補助学」であったと指摘しております(七三頁、二七七頁)。こうした政治学のあり方は、本質的に、第二次大戦後、民主主義憲法を持った今日でも、基本的には変わっていないと思えません。それどころか、その実際においては、「官僚統治の補助学」の地位の主要な部分は、今日では、憲法学・行政法学が独占している現状ではないか思われます。

日本で政治学が「官僚統治の補助学」になった理由について、初めに少しお話しておきたいと思えます。政治学という学問が、日本の大学で正式の教科(discipline)として教授されたのは明治二三、一四頃年です。当時、東京大学の文学部において政治学の講座が開設され、講義を担当したのは御雇い外人教師のフェノロツサです。彼は、ハーバード大学出の二四歳のアメリカ人です。彼は政治学を講義する傍ら、日本全国を旅して、浮世絵等、日本の美術を収集し、それを外国に紹介したことで有名です。彼は、政治学者ではありませんでした。彼は、ハーバード大学でダーウインの進

化論を学んでおり、東大の政治学の講座では人間社会を生存競争の世界として教えていたのであります。そして、明治一五年に彼の跡を継いだのは、ドイツ人のラドゲンです。彼も同じく御雇い外人教師です。ご承知の通り、明治一四年の政変があり、日本は近代国家造りのモデルとしてプロイセン・ドイツを選択し、ドイツ帝国の政治制度のみならず、すべての制度の導入に動きました。そのひとつの表われとして、ラドゲンが政治学の講座を担当することになったことと言えましょう。こうして、社会学的政治学は二年で終わり、政治学教育の軌道修正がなされて、ドイツ国家学へと切り替わります。この動きは、大日本帝国憲法が制定発布された明治二二年以後強まって行きます。

1. ドイツ国家学とその日本への影響

ドイツでは、政治学は君主統治を支える官僚の国家統治の学問として一九世紀中葉に「国家学」(Staatlehre)という形で成立し、それは限りなく今日の憲法、行政法学に近いものに収斂されて行き、ブルジョアジーの政治的去勢化と共に、その究極の形態として「国法学」に変成していきます。このドイツ国家学が、明治日本では政治学の名称の下に教授されるようになります。明治一九年に東京大学は「東京帝国大学」という名称に変えられ、明治国家をリードする工リート養成の大学として改組されます。ドイツ帝国は、半立憲主義国家と言われております。半立憲主義国家とは、当時の先進国のイギリスがブルジョアジーの意思である「法の支配」の貫徹という形で政治体制が構成されておりましたので、後進国のドイツは、先進国に合わせ、一部やむを得ずそれに同調し、しかしそれに対抗する形で下からの自由主義的ブルジョアジーの要求に譲歩し、そして彼らの要求に妥協する形で外見的には制定法に基づく国家統治体制を作り上げたのであります。それはイギリスの「法の支配」と区別して「法治国家」と称されております。「法治国家」とは、法律の制定者は誰であつてもよく、とにかく制定法に基づく統治ですので、統治者の条件は、この法律の専門家でなく

てはならないわけです。従って、ドイツ帝国では、国家学は官庁養成の学問として発展していく内に、国法学に変成して行つたのです。同様に、ドイツ帝国を見習つた明治日本の帝国大学でも、法学部が官僚養成の機関として作られ運営されて行くことになり、ドイツ国家学の名称を持った政治学は、国家の統治行為の公法的側面の理論を提供する学問として運用され、憲法、行政法の基礎理論的役割を果たして行つたのです。つまり、その行きつく果ては「国法学」という形になるのは当然の成り行きです。第二次大戦後、東大では、つい最近まで「国法学」という講座がありました、その中身は憲法理論を教えておりました。今年六月に亡くなられた司法試験受験者の間では著名な憲法学者の芦部信喜先生は、東大では国法学を担当しておられたのはその象徴といえましょう。

2. アメリカにおける政治学の制度化

国民主権の日本国憲法の下に戦後においても、政治学は大学の制度の中では主に国家公務員養成を目的とする法学部のカリキュラムの中では、法律学専門科目に対してそれを補完する基礎科目のひとつに位置づけられており、「公務員による行政の補助学」の域を出ておりません。こうした日本における政治学のあり方と違って、アメリカでは政治学は法学から完全に独立して大学の制度の中でも法学とはまったく関係なく自主独立の地位を確立しております。一般に、ある学問ないし教科が大学制度の中で独立した自立的な存在になることを制度化と申します。それは、社会の必要に応える人材を養成するための諸条件、つまり、社会のある分野で求められている知識や技能を効果的にかつ体系的に教授するカリキュラムのみならず、それを教授する教育方法、それを支援する図書館等の諸制度が整備され、次に各教科を担当する教員の研究や教育の技法の共通の問題についてのコミュニケーションを図る学会が整えられていることであり、ます。わかりやすい形に言い換えるならば、企業やその他の様々な業種に卒業生を「売りこめる」教育実践が制度的に整

備されているということでもあります。アメリカでは第二次大戦後、政治学の制度化が実現されて四千近い大学で政治学
科ないし政治学部が創設されて、今日の日本のように政治学が法学に依存するのではなく、独立の教科、ディスプレイン
トとして、政府官庁、政党、ロビー団体、マス・メディア、NPO、NGO、国際機関、シンクタンク等に卒業生を売り
込んでおります。つまりこうした方面において活躍する人材を供給するシステムが大学の政治学ないし政治学部とい
う形で整備されているのであります。

これに対して、今日の日本における政治学の現状はどうでしょうか。民主主義憲法の導入と共に、確かに、政治学の
制度化は少しは緒につきますが、とはいえまだ政治学部は存在しません。政治学科は大体、法学部に設置されておりま
す。法治国家の今日の日本では、政府・官庁や企業にその卒業生を「売り込んで」いるのは主に法学部です。しかし、
政治学科ではないのです。なぜなら、司法、行政の国家公務員の受験科目は法学の専門科目に偏重しており、政治学は
補助的地位しか与えられておりません。ちょうど政治学が大学制度において法学部の基礎科目の地位、つまり法学部
に依存している地位におかれていた状況を国家試験の受験科目が証明しているのであります。（猪口孝「日本の民主主義
と政治学の発展」、『政治学者のメチエ』（築摩書房、一九六六年）、二六三頁―二七三頁。）

以上のように、政治学が大学制度において置かれた地位や状況から見て、今日まで政治学が本質的に戦前の日本と同
様に「官僚統治の補助学」の地位を脱しているとは決して言えません。何故に、アメリカの政治学と比べて、今日の日
本の政治学はこのような状態にあるのでしょうか。それは、そもそも政治学という学問の誕生の当時から、政治学が持
つ固有の性格の故であり、その日本の現象形態に他ならないからであります。その間の事情について、次に民主主義と
政治学の関係の観点から少し明らかにしてみたいと思います。

3. 政治学と民主主義の関係―政治学の学問的性格

政治学は、政治現象をその対象に取り上げてその法則性を科学的に解明する学問であることは言うまでもありません。政治現象の六〇・七〇パーセントが権力現象といわれております。権力現象は、上から眺めると支配ないし統治現象です。ある集団ないし集団連合がある一定の地域の上に居住する住民を権力を究極的手段にして組織化して、彼らの集合的活動をコントロールするのが政治現象です。この「政治の仕組み」については、古代においても、統治ないし支配への参加が可能な者以外にはその情報ないし知識は伝えられておりません。ご承知の通り、政治学の創設者はプラトンとアリストテレスです。皆様も何度も聞かされていることと思います。彼らはギリシャの末期のアテネにおいて、民衆が政治に参加し、彼らがポリスの支配、統治の主体となり、彼らは生きていくために、どうしても「政治の仕組み」についての情報や知識が必要となりました。つまり「政治の仕組み」についての知識はアテネのすべての民衆が生きていくために必要不可欠なものとなりましたのであります。現在、自動車が国民の足となっており、従って、国民の半数近くが自動車運転免許証を持っていると言われております。皆さんも、そのほとんどが自動車運転免許証を持っているものと思えます。皆さまが自動車運転免許証を取るときにご経験なされたように、自動車運転免許を取ろうとすると、まず自動車の構造や道路交通法を学び、そして自動車運転の実地の技能練習をやります。ちょうど同じように、アテネの「政治の仕組み」という自動車を、民衆が乗りこなさなければならず、誰でも「政治の仕組み」を知りそれを動かす決まりや、運転技法を学ばざるを得ず、こうした民衆の需要に応える形でソフィスト達によって政治学が生まれたのであります。つまり、民衆の政治参加という民主政治の開始と共に政治学が誕生したのであります。

こうして生まれた多様な形態の政治学を学問的体系にまとめたのが他ならぬプラトンであり、その弟子のアリストテレスです。その後、民主主義があるところではどこでも、政治への参加が許された人々の不可欠な知識として、政治学

が求められましたが、しかし、民主政のないところでは政治学が存在する条件はないのです。というのは「民は寄らしむべし、知らしむべからず。」という徳川家康の言葉に象徴されていますように、多数の民衆を「政治の仕組み」について無知のままにおき、搾取していく専制体制では、「政治の仕組み」についての知識は支配者の帝王学であっても、民衆側の学ぶべき学問ではないからであります。もし、民衆がそれを知れば、下からの民主化の動きへと進むか、その究極の果てには革命という事態になって現われることでしょう。従って、専制体制では、政治学の研究は一般民衆には許されていけないのであります。こう申しますと、いかにも従来の政治学は民主主義の学問のように聞こえますが、実は決してそうではないのです。というのは、政治学の創設者のプラトンとアリストテレスは民主主義者ではなかったからであります。ご承知の通り、プラトンは、政治における最高価値の正義とは何かを一番よく知っている「哲人王」に、政治を任すことが理想国家である、と主張しましたし、アリストテレスは民主主義を衆愚政治であると否定的に評価しているからであります。彼らは、アテネの民主政治が花咲き、ソフィストによる政治に関する知識が百花繚乱のように噴出した後に、こうしたソフィスト達の主張を『政治学』と言う形で貴族支配のためになるように学問的体系にまとめたのです。こうした反民主的な政治学もアテネの民主政治が花咲いたが故にこそ、生まれることができたことをご承知願いたいと思います。(安世舟『現代政治学の解明』(三嶺書房、一九九九年)、二七頁―三一頁、五六頁―五八頁。)

それ以後、ヨーロッパでは政治学という学問はプラトン、アリストテレスの伝統にしたがって、主に「治者の統治学」として洗練されてきました。ちなみに、民主政治、民主主義の成立を見なかつた中国では、政治学とは儒学の一部として、統治者となる人間の修養学の形で考えられてきました。要するに、民主主義との関係において、知識のモデルとしての政治学を分類しますと、プラトン以来の西欧の政治学は「治者の統治学」モデルです。しかし、民主主義の成立とその展開のあつたところでは「治者」が人民となりますので「人民の統治学」つまり「民主主義の知識モデル」に変成

して行きました。実際、イギリスやフランスで市民革命によって民主政治が最も最善の政治形態であると主張され、それが制度化されたところで、ようやく政治学は、支配階級として登場したブルジョアジーの統治学として成立し、教授され、教育されるようになりました。

アメリカでは、建国後百年が経った後に、政治に参加する特権がブルジョアジーから一般民衆に拡大され、政治制度も、日本と違って、市民自治が日常化されている底辺のタウン・ミーティングを土台にして、その上に主権者の人民の主権の一部の委譲の形で州政府、連邦政府が下から上へと構築されて、一般市民はアテネと同じように、自分の住むタウン、つまり市町村の政治に参加し、自動車運転免許証と同様に「政治の仕組み」についての知識が必要となりました。こうして、政治学の制度化が第二次大戦後全開したわけであり、連邦の上院議員一〇〇名、下院議員四三五名、次に五〇州の全議員を数えますと、数千という議員が立法活動つまり政策作成・決定に参加してをり、彼らは国民の代表者として国民の多様な要望を政策に集約する任務を遂行するために、政治学の知識が必要になつて来たことは言うまでもありません。さらに、社会の複雑化や技術革新によって多種多様な問題が噴出し、その解決が迫られ、これら問題の専門知識を修得し、問題解決のための政策提案、それに基づく政策選定、その実施の制度作りの専門家が必要とされるようになりました。そして、実際、こうした専門家を議會は政策スタッフとして大量に採用するようになりました。こうした要望に応える形で、大学では政治学科ないし政治学部が作られて、こうした需要に応える卒業生を養成し、「売り込む」ことになったのであります。そればかりではありません。大規模社会が出現し、基礎自治体を除くと、直接民主主義が不可能となったので、代表制民主主義が定着しますが、民主主義の生命線である代表者の選出、つまり選挙は、政治学の最も重要な研究の中心対象となります。従つて、政治学の主要な関心は政治的エリートが民衆の支持を獲得するため、どのような方法を採用するのか、あるいは選挙民はどのような行動をとるのかについて、つまり、有権者の投票

行動の分析家や選挙対策の専門家の需要も高まり、投票行動の分析家や選挙対策の専門家の養成、そして次に、選挙と選挙の間の政治についてのコントロール機関としての、いわゆる第三権の他の第四権といわれるマス・メディアが民主政治の世界でも主要な機関となり、マス・コミュニケーションの分野で働く多くの人々が政治に関わるようになります。こうして、選挙の専門家やマスコミ関係の分野での人材養成も、政治学部あるいは政治学科の主要な課題となっておりました。さらに、経済と情報のグローバル化の進行と共に、国際政治と国内政治が交錯し、国際機関や、国境を越えるNGOやNPOで活躍する人材育成も、事柄の性格上、政治学部や政治学科が引き受けることになりました。また、基礎自治体に市民が常時参加するためにアメリカの「政治の仕組み」とその運用の基本ルールを定めているアメリカ憲法をはじめとする政治に関するすべての政治制度の知識の修得は、市民としての最低の条件となります。こうして、民主主義のアメリカでは民主政治という需要に応える形で民主政治を運用、担当する人材を育成する形で政治学の発展が遂げられていったのであります。

これを政治学の教育に当たっている政治学者に焦点をあてて、もう一度この間のアメリカの政治学と民主主義の関係についての事情を整理し直しますと、次のようになります。すなわち、政治学科ないし政治学部で教育、研究を担当する政治学者は、主権者の市民の政治教育、つまり各市民が民主主義的に政治を運用できるように「政治の仕組み」についての知識を教授する市民教育に従事すること。次に、主権者の人民の選挙によって選出された政治家やその指導下の官僚に対する政策助言者としての役割。最後に、政治学者自らが政治家や官僚になる。という三つの政治学者の生き方があります。

以上の点を総合して、アメリカにおける民主主義の展開と政治学に関してもう一度整理し直しますと、第一に政治学は市民が主権者として政治に参加するために、基本的に身につけなければならない知識や技能を研究し、それを教授す

る任務と課題が存在します。第二に、政治学は選挙された政治的エリートとの「統治学の補助学」としての任務があります。第三に政治家養成の任務を持つということになります。以上、政治学と民主主義の関係やアメリカにおける政治学の制度化の現状から照らしてみても、今日のテーマの「市民のための政治学」とは何か、ということを考えてみますと、それは以上三つ挙げた中で、第一のタイプの政治学の方ではないかと思えます。すなわち、市民のための、主権者としての市民が政治に参加するために基本的に身につけなくてはならない知識や技能を研究し、それを教授することであります。

4. 何故に市民は政治学が必要か？

ところで、市民とはどういう存在なのでしょう？この点を明らかにしておかないと、何故に市民が政治学を必要としているのか、その理由が明らかにされ得ないのではないかと思います。フランスの「人權宣言」は正式には「人および市民の権利宣言」（一七八九年）です。ここでは、人たる者の権利と市民たる者の権利が区別されております。人はすべて生まれながらにして、生命、自由、安全、所有権および圧政への抵抗の権利を有しております。それに対して、市民の権利とは、政治に参加する権利、つまり立法に参加する権利、公職に就任する権利、思想・言論・表現・印刷の自由、税金の決定の相談を受ける権利、行政の報告を受ける権利などです。このように市民の権利は、人の生まれながらに持っている自然権とは違って、「公的世界」における自覚的権利です。人は私人、つまり個人に止まる限り、市民の権利を享受することは出来ません。つまり、人は自らの主人公にはなれません。決定を他人に委ねる臣民となるだけです。それ故に、市民革命において、人は自分の自然権を守り、より確かなものにするために、自らそれを守り、より確かなものにする手段として政治組織を作らなければならなかった訳です。それが「公的世界」の近代国家です。そしてその構成

原理を民主主義にしたのは、自らが国家を運営するためです。つまり、自ら国家の主人公として自分の自然権を自らの手で守り、より確かなものにしよとしたからであります。従って、人が市民になることは国家の運営に参加することを言うのです。それ故に、市民たるために国家という政治組織の仕組みやその運営に関する知識、つまり国家と言う自動車を乗りこなすために必要な「免許証」が必要となるのです。換言すれば、市民になるためには、最低限、自分の属する政治組織に関する「政治の仕組み」についての知識、すなわち、「市民のための政治学」が必要となって来るのです。極言すれば、それが市民の最低限の資格だということです。それ故に、人が市民となるためには、近代国家が人の自然権を守り、それを実現するために作り出された政治組織であるということを自覚して、自らを市民の存在に高めなくてはなりません。要するに、人は、自分を市民の存在に高めるために「政治の仕組み」についての知識を必要とします。この知識こそ、私は「市民のための政治学」ではないかと思うのです。

5. 「市民のための政治学」の構成

では、「市民のための政治学」は、どういう内容のものであるべきでしょうか。アメリカでは、政治学科ないし政治学部の必須科目として「アメリカ政府論」があります。それは、アメリカ憲法を教え、そしてその憲法に基づく政治機構とその運用の実際についての経験的知識を体系的に教授する科目であります。国民主権の日本国憲法下の今日では、市民の政治への参加を保障している日本国憲法を単なる解釈法学の一科目としての「日本憲法論」としてではなく、政治学的に教授するべきではないかと思えます。「政治学的」と言う表現には、次のような意味が込められています。すなわち、日本国憲法論は今日憲法学者によって教授されておりますが、その内容は、主権者の国民から統治権を委託された政府、その政府の権力を実質的に行使する官僚の、上からの統治行為を弁証する解釈論となっておりません。従って、

それは建前の上では市民の政治参加は当然であると主張しながら、その参加は数年に一度の選挙に限定し、その他の政治への参加は原則的に不可能なように解釈し、上からの官僚の統治に都合の良いような憲法解釈論であります。それ故に、それは、国民主権の日本国憲法の立法者趣旨に反する方向に解釈されているのがこれまでの現状ではないかと考えられます。今から二五年前に、今日、最初に基調講演をなさっていただきました松下圭一教授が、『市民自治の憲法理論』（岩波新書）を公刊なされました。それは、憲法学界の主流の「官治型・集権型」の憲法解釈論を批判し、日本国憲法は英米型の市民自治を憲法原理にしている点を明らかにし、六〇年代以後、自由民主党の経済成長政策によって引き起こされた環境破壊、都市問題、福祉問題等の山積する諸問題に翻弄された各地方自治体が自主的に試行錯誤を繰り返しながら、こうした諸問題を自主的に解決する自治活動に憲法理論的裏づけを与えたのです。憲法を「政治学的に」教育するというのは、松下教授の『市民自治の憲法理論』に示されているように、官僚の統治を弁証する憲法解釈論ではなく、第一に、今日の日本の政治制度は、日本国憲法に基づいて作られている、市民自治をベースとする民主主義的政治制度であり、そしてその憲法構造、すなわち日本の政治を成り立たせている政治体制の民主的性格、その政治体制原理を実現するために制定された政治制度と本来あるべきその運用の実際を、先進民主主義主義国の政治的経験との比較において、主権者の国民の観点から考察し、その知見を教育するということであります。憲法は、社会経済システムの確立期にそのシステムの採用の是非をめぐって戦われた社会勢力間の政治闘争の決着の産物であります。従って、憲法には確定された社会経済システムの運用の主体、つまり社会勢力間の政治闘争における勝利者が誰であるのか、そしてその勝者が社会経済システムを円滑に運用するための諸条件を制度化する際の諸原則が規範化されているのであります。日本国憲法は、良く言われているように、アメリカ占領軍と大日本帝国の支配層の妥協の産物として誕生しておりますが、その憲法原理は世界的に普遍的な民主主義原理であり、それがその憲法の中核に据えられております。しかし、今日ま

で民主主義は建前として、与党・官僚統治層によって利用されてきました。しかし、半世紀近くの間、民主主義がおもむろに国民の間に定着して、ようやく、官僚統治の客体として受動的人間にとどまっていた国民の間から、主権者としての意識が目覚め、積極的に政治に参加する自覚的な市民が確実に増加してまいりました。日本国憲法の下での政治制度は、市民が政治に参加することが当然の権利として制度的に保障されております。従って、憲法発布の約五〇年後に、ようやく国民の間に民主主義が定着し始め、政治制度は市民のために存在することが自覚され、今年、地方分権法案が国会で通過し、今後、市民自治が本格的に実施に移される制度的環境が整備されるようになりました。それ故に「市民のための政治学」はまず初めに、政治学的に解釈された「日本政府論」を、日本国憲法の民主主義的解釈を土台にして教授する必要があるというのは、以上のような理由からであります。

第二に、「政治の仕組み」についての知識は、統治者側にとつては民衆を支配する「秘伝」ですが、主権者たる市民も政治に参加するためには「政治の仕組み」という『自動車』を乗りこなさなくてはなりませんので、市民はまず『自動車運転免許』を取る必要があります。つまり、官僚以上に市民も「政治の仕組み」についての知識が必要なのです。「政治の仕組み」についての知識とは、人間の共存形態である国家やその他の政治団体の運用は、長期的には普遍的理念、短期的には人間の基本的欲求が動力となっており、そしてこうした利己的な人間を普遍的理念や共同の利益の方向へ動かす究極的手段として権力が用いられているという認識であります。それは「近代政治学の祖父」と言われているマキヤベリ以後の政治学という学問の基本的内容であります。

戦後の日本の市民運動に携わってきた高島道敏教授は、今年三月、立教大学を定年なさる際の最終講義「政治の〈原理〉について」の中で、これまでの「政治の仕組み」についての知識を「政治的リアリズム」と称しております（『立教法学』、一九九九年、第五三号、一三頁―一七頁）。「政治的リアリズム」の裏付けのない市民の政治参加は、「政治的リ

アリズム」にたけた支配集団に悪用され、市民自身の首を絞めるかも知れない結果をもたらす可能性を持っており、マックス・ウェバーは『職業としての政治』の中で「政治家を志す者は悪魔と手を結ぶ覚悟をしなくてはならない」と言っております。なぜならば、政治の世界は権力を究極的手段として使用されるからであります。それ故に、政治に参加する者は、権力と否応無しに関わりを持たざるをえないわけであり、権力は、結局、言うことを聞かない人間を、言うことを聞かせるために、最悪の事態、言うことを聞かない人間存在を否定するために、利用されますので、「悪魔的属性」を内包しているからであります。ですから、政治に参加する者は権力の持つ悪魔的性格を熟知し、その権力を利用する際、その権力行使の結果について責任を負う覚悟が必要です（脇圭平訳『職業としての政治』、岩波文庫、九九頁―一〇三頁）。もし、責任を負うことがなければ、政治は単なる暴力支配に終始し、政治の自己否定に帰結することになるからであります。

このように見ますと、これまでの政治学は、この「政治的アリズム」に関する知識を中核に編成されておりました。その編成は言うまでもなく、統治者つまり政治的エリートのための学問として編成されているということでもあります。こうした編成を市民、主権者としての市民の政治参加のための知識として再編成することが、「市民のための政治学」に科された課題であると思います。

第三に、「市民のための政治学」は、政策科学であることが要請されるでしょう。と申しますのは、民主主義は、「市民の、市民のための、市民による政治」でありますので、政治とは、ある政治社会が環境の変化やそれによって惹起された政治社会の変容から起因する諸問題を解決するために、様々な問題解決の構想、つまり政策提言を市民が自主的に打ち出し、こうして打ち出された政策提言をめぐって、下からの実行可能な政策選定過程として現象するからであります。つまり、政治とは、下からの政策の選定過程であり、次にこうして決定された政策の執行過程の社会へのインパクトが

引き起こす諸問題による再度の下からの政策選定過程という政策循環過程と言えると思います。政策科学を提言したのは、二〇世紀の最も偉大な政治学者の一人のアメリカのラスウエルであります。彼は、第二次大戦中、ナチスの全体主義体制に対して、アメリカの自由民主主義体制を擁護するために、政治学は「民主主義の科学」として再編成すべきであると主張し、政治学が従来の「権力の科学」から「民主主義の科学」として、つまり「民主政治の政策科学」として再編されるべきである、と主張しました。このラスウエルの主張は傾聴に値します。しかし、もし主権者の各市民が、政治の主体として、つまり、自分の属する政治社会の政治運営の主体としての自覚が育っていないところでは、ややもすると、今日流行の政策科学は「専制の科学」に転落する可能性を持っております。と申しますのは、ドイツ国家学が、紛れもなく支配する「官僚統治の補助学」つまり「官僚の政策科学」だったからであります。二年前に公刊されたアメリカの政治学者のピーター・ドレオンの著作『民主政治と政策科学』の中で、アメリカにおいて政策科学は、ラスウエルによって創設されたとき、それは「民主主義の科学」であったが、いつのまにか、それは選挙された政治的エリートによる「統治の補助学」に変質してしまっていると批判し、政策科学は市民の政治参加、その際の政策提言をサポートする本来の市民のための政策科学に立ち戻るべきであるという警告を発しております（P.DeLeon, Democracy and the Policy Sciences, Preface）。私は、このドレオンの警告を、今年の夏公刊した『現代政治学の解明』の執筆の際、心底から噛み締めて痛感した次第であります。アメリカでは、政策提言機関としてシンクタンクが六〇年代以後、続々と設立されております。中には民間非営利団体、つまりNPOのシンクタンクもありますが、ほとんどが政府のためのものであります。政治学科の教員として、アメリカのこうした現象を考察致しますと、政治学を勉強した卒業生の「売り込み」先、つまり就職先が沢山できたということでの上ない喜ばしいことと思えます。アメリカでは、政治学の博士号を取った人々は、大学に残らなかった場合、シンクタンクに入り、そこで、ある分野の専門家として自分を磨いた後に、

大統領などのトップ・クラスの政治家の補佐官になるか、官庁に入り、政治の世界へ入っております。こうして、シンクタンクが一種の、政治家、高級官僚の養成機関みたいな役割を果たしております。日本では、言うまでもなく官僚組織が官庁であると同時にアメリカにおけるシンクタンクの役割を果たしており、つまりその両面の性格を持つております。とはいえ、経済と情報のグローバル化の進展が加速化する中で、官庁は環境の急速な変化に対応できる政策提案・作成能力を次第に失いつつあります。従って、繰り返し申し上げることになりますが、日本において「官僚統治の補助学」は、これまでは、政策科学であるよりは、むしろ国法解釈技術と立法技術でありました。しかし、今日のように、社会やそれをめぐる環境が急速に変化する中で、皆さんもご承知のように、続発する様々な諸問題についての専門知識を持たない官庁では対応できません。換言するならば、これまで「万能視」されていた日本の官庁は当面する複雑な諸問題を解決する政策を提言する能力を急速に失いつつあります。大学の政治学、とりわけ「市民のための政治学」を目指す大学の政治学ならば、市民が解決に苦しんでいる諸問題について、それらの解決策を政策として提案し、その提言とその実現のための方法についての経験的知識を体系化し、それを市民運動やNPOに提供することであろうと思います。いや、むしろ、日本における大学の政治学は、もしそれが民主政治の発展のためにいささかでも奇与せんとするならば、学生たちに未来の公共政策の専門家として育成して、地方自治体や中央官庁、さらにマス・メディア、国際機関に送り込み、他方、NPOやNGO、市民運動のリーダーになるように育成することであろうと思います。それは、繰り返しになりますが、日本の民主主義の将来が関わっていることがらであります。

おわりに――「市民のための政治学」の課題――「自覚的市民」の育成

六〇年代にソ連の全体主義国家に対抗して、アメリカの自由民主主義体制を弁証するポリアーキー論を展開した、二

○後半のアメリカの著名な政治学者ダールは、一〇年前に公刊した大著『民主政とその批判者たち』の中で、都市型の大規模社会では、民主政は、間接民主主義以外には可能ではないので、間接民主主義としてのポリアーキーがアメリカで花咲いているが、それは選挙された政治的エリートと彼らを補助する公共政策の専門家の支配に、ややもすると陥る危険性があるという点を指摘しております。そして、八〇年代以後、普及し始めた電子情報技術の飛躍的発達によって、双方向のコミュニケーションが可能になったことを背景にして、直接民主主義が可能だという主張もされているが、公共政策のエリートがこの新しい技術を用いて、大衆を操作するために利用する危険性もまたある点を彼は指摘しております。そして彼は、とにかく間接民主主義であれ直接民主主義であれ、市民が受動的存在にとどまる限り、つまり政治に積極的に参加する、政治についての知識を持って、自覚的に政治に参加する存在にならないかぎり、市民のための政策を実現すると称する「政策エリートの支配」が実質的に貫徹する可能性、いやその危険性があると主張しております。こうした事態を防ぐために、市民が主体的存在に変わらなくてはならないと主張しております。もし、そうでないならば、民主政治は「哲人支配」に陥る危険性を孕んでいると警告を發しております。とはいえ、全ての国民が「自覚的な市民」になるとは限りません。とりわけ今日のような、大衆社会において全ての国民が民主政治が求めているようなそういう主体的な市民に変わるとは望め得ません。そこでダールは、国民全体の中で公共問題に関心を持ち、積極的に政治に参加する意欲を持ち、そして政治に関する知識を持った市民グループ、——これをアーモンドは「自覚的市民 (attentive citizen)」と呼んでおりますが、——こうした市民グループを「政治に精通した市民 (informed citizen)」と名づけ、あるいは「市民社会の縮小版 (minipopulus)」と名づけております。こうした「政治に精通した市民」による選挙された政治エリート、政策エリートを、絶えず批判し監視することがないならば、民主政治の将来は暗い、と彼は述べております (R. Dahl, *Democracy and Its Critics*, 1989, pp. 339-340)。わたしもダールの考え方に賛成であります。

「市民のための政治学」は、主権者である市民すべての「帝王学」であるべきであります。現実においては、それは不可能なことでありますので、まず、大学においては、政治学は、「政治に精通した市民」、つまり政治的知識を持った、そして公共心に目覚めた市民を育成すること、その次に、将来政治家や官僚になる人々に民主政治の理念を徹底的に教授し、人民に対する責任意識を徹底的に押し込むことではないかと思えます。その三番目に *informed citizen*、つまり、「政策、政治に精通した市民」たちのシンクタンクの役割を果たせるように、政治学を運用されるべきではないかと思えます。

最後に、前にお話ししましたように、政治学を学問として捉えるならば、そのモデルは基本的に二つしかありません。ひとつは、「統治者モデル」と「民主主義モデル」であります。これからの日本の政治学は、そして、「市民のための政治学」は、民主主義の更なる成熟のため、それをサポートする「民主主義モデル」として編成されるべきではないかと思えます。(一九九九年二月九日)