

紹介

R・カー||D・H・モリソン||M・H・ベルンスタイン

||R・C・スナイダー

『アメリカ合衆国における民主主義の理論と実践』(一)

萩野芳夫

本稿は、Robert K. Carr, Donald H. Morrison, Marver H. Bernstein, Richard C. Snyder 各氏の共著による "American Democracy in Theory and Practice: the National Government, Reinhart & Company Inc., 1953. の紹介である。三〇年もまえの出版物を訳出するについては、それなりの理由がなければならぬ。

筆者は、二〇年ほどまえに、東京から高知へ移転したが、東京を離れるさいに、故戒能通孝先生から、記念にみぎの書物を頂戴した。地方にいくと文献がたいへん少ないから、東京での勉強の仕方とはちがったやり方をやらなければならぬ。一つの方法としては、特定のテーマにつき集中してとらぐみ、そのテーマについては誰よりも豊富な文献をもっているというようなやり方があるだろう。もう一つの方法は、翻訳に精をだすことだ。というような御教示とともに、これなどがいちばんいいだろうといわれて、下さったのが本書である。

なにせ千頁余の大著なので、読みはじめてはしばしば途中で "急ぎの仕事" に妨げられて、本書について何らかの発表を實行しえないでいるあいだに、戒能先生と幽明界を異にしてしまった。怠慢を悔やんだのだったが、その後また長い年月を徒らに過ぎさせてしまった。先生の御教示に応えるためには、きちっとした文章にしなければならぬと考えてきたが、ようやくその条件が

できた。できるだけ早く完成して、戒能先生の墓前に供えたいと思う。

大学院生やゼミ生と一緒に読み始めたので、ひとつのペースができています。なんらかの義務づけがないと、怠け者の私には、ついに訳出を完成することは不可能であろう。院生たちを督励しつつ、じつは自分自身を鞭打ちつつ完成したいと考えている。

なお、本書も版を重ね、改訂をくり返しているようであるが、さいきんのは、内容が啓蒙的な、要約化されたものになっている。旧版の学術の高さと今日における有用性を示すものであろう。

読書会の参加者は、つぎのとおりである。

(一九八二年度) 中京大学大学院博士課程・北島泰治、南山大学大学院修士課程・畔柳有、同・山本諭美子、同・林由美、同・加藤隆一、四年ゼミ生・近松えり子、同・林真理、村木正靖、三年ゼミ生・寺島直美、林英美

(一九八三年度) 南山大学大学院修士課程・加藤隆一、同・武田光代、同・田中裕造、同・近藤昭、四年ゼミ生・寺島直美、林英美、村瀬みどり、上田麻智、木村秀樹、新森雅弘、佐藤徹、山田幸美、三年ゼミ生・中村淑子

第一章 政府の意味

——国家の規制機能と給付機能

アメリカ合衆国の政府の運営は、アメリカ国民が担っている事業のなかで、最も大きく、最も困難な事業である。また、それは、最も重要で、最も高貴な事業である。われわれの政府は、他のいかなる機関よりも、たくさんの男や女や子供たちのために、多くのことを実行してきている。また、他のいかなる機関よりも多くの人をその事業のために雇っている。他のどんな企業よりも大きな目的をもち、広汎な活動をしている。そしてわが政府は、われわれの国家生活、共同体の生活、経済体制および個人の諸権利と自由の根幹を維持しているのである。

われわれの目標は、物質的、精神的に、わが国の構成員である国民のあいだに、幸福の水準および生命の尊厳のたえざる向上をはかり、国民の所得の安定した配分を表現することなのである。⁽¹⁾

今日のように、全体主義の恐怖について多くの不安が語られ、福祉国家のもつ危険性について多くの論争がある時代には、現代のすぐれた文書の一つから引用したみぎのような思慮深い言葉は、アメリカ政府研究の適切な出発点となるであろう。すべてのアメリカ人の生活が、あらゆる場面で、政府の行為によって影響をうけていることはいうまでもない。特定の瞬間に、政府が行なった特定の政策が、不可欠なものではなかったとしても、社会における政府の役割は、一般的に、不可欠なものである。したがって、われわれは、政府の意味とその役割を、適切な見通しのなかで、十分に検討する作業に従事しなければならない。

人類の歴史を概観しても、政府が、人間の歴史の未解決の部分であることは明らかである。まず第一に、政府は、社会問題の存在と、人間がそれについて対処する必要性を反映する、人間のつくった制度である。政府は、自然状態から文明へと人間が到達した主たる手段であり、また、文明にとりなう複雑さに対処する最も重要な制度でもある。また政府は、人びとの間の争いを解決し、敵にたいする防衛をし、正しい社会秩序を維持し、物質的欲求を満足させる主な手段である。

(1) 一九三七年にルーズベルト大統領に提出された「行政執行」にかんする委員会報告書の前書。

政府の役割

アブラハム・リンカーンはかつてつぎのように言った。「政府の目的は、国民の共同体にとって実行されることが必要であるのに、個人の能力では十分に実行できないものを、実行することにある」。アメリカ合衆国最高裁判所のウィリアム・O・ダグラス判事はつぎのように述べている。「政府は、人間関係の最も進んだ技術である。政府は、文明の複雑さが要求し、あるいは文明の複雑さにとって望ましいとされる多くのサービスを実施する。政府は、どの社会にも存在する、いろいろな対抗しあう力の均衡を維持することおよび政府に付託されるその時々有力な要求を満足させるためにつくられている。その結果として、政府は高次の目的のために奉仕する。それは、文明社会に必然的な属性である」⁽²⁾。

これらの人々の所説から、政府は、給付と規制 (service and regulation) との二つの主たる機能を有していることが観察される。まず第一に、政府は、文明人が期待し、要求するものであって、彼ら自身の個人的努力によつては、獲得しえないサービスを提供するために存在する。後述するように、政府は、必要とするサービスを満足させる唯一の社会的機関ではなく、最も重要な

もの一つなのである。第二に政府は、規制機能をもつ。すべての人が、複雑な社会において彼らの利益を増進することを探究している。人々とのあいだの絶え間のない衝突は、個人的・集团的諸権利と諸利益を保護するために、あるいは、均衡を維持するために（ダグラス判事）、適切な規制措置を必要ならしめている。ここでも、政府は、社会の唯一の規制力ではない。というわけは、平和のなかに生きるという人間の必要性が非常に大きいので、他の人々との衝突を調整する多くの手段を見出し出してきたからである。しかし政府は、おそらく、規制力の最たるものである。

(2) William O. Douglas, *Being An American* (New York: The John Day Company, 1948), p. 51.

政府の役割への不信

政府への不信は、歴史上絶えたことのないテーマである。これは、例の、政府の二大機能——論理的かつ必然的に、政府の存在そのものから導かれる——を考えると、おどろくべきことのように思える。しかし、政府というものを、人間が、絶えず理解しようとしてきた理由を見出すことは、それほどむづかしいことではない。政府は、人びとに害を加えることができるし、長い歴史をつうじて、政府はたいへん大きな害を加えてきた。一つの極端な場合には、政府は、その弱さゆえに、付託されている機能を十分に果さないことがありうる。政府は、国民にサービスを不十分にしか供給しないとか、量的には充分としても非常に高い値段で供給することなどによって、国民にサービスを提供するという仕事でへまをやることがありうる。また、政府は、規制機能の遂行上へまをやり、社会的無秩序と暴力へと導くような利益の衝突を許すことがありうる。もう一つの極端な場合には、政府はあまりにも大きすぎる権力の保持とその行使によって、自由にたいする脅威になりうる。政府は、いつの世でも、人間本性の構成要素の一つと思える権力欲にとりつかれた個人やグループによって支配されうる。政府は、多数派の利益を犠牲にして、少数者の利益を増進するように用いられうる。政府の重要性は、人類の利益の増進のための単なる手段というよりもむしろ、それ自体が目的であると考えられるところにまで拡大されうる。

極端に誤った傾向がでてくる場合には、どの方向のものであっても、政府が、社会の全構成員に苦難を負わせるような過ちをすることがありうることは明白である。このことは、政府が、歴史のうえに現われたものうちで最もむづかしい事業、すなわち個

人が繁栄することができるような社会をつくりだすことおよび秩序づけることを、まさに (nothing less than) ひきうけるという理由からくる。政府は、重大な誤りをする可能性があるので、政府の政策や方針にかんする適度な不信は、健全な現象である。

政府への不信は、いろいろな方面に現われている。アメリカの歴史の大部分において、政府にかんするジェファソンの考え方が、一般にうけいれられたことじたい、政府不信の表現であった。ジェファソンの考え方というのは、“大きな”政府 (“big” government)・中央政府 (central government) への不信、および地方政府 (local government)・最小に権力を行使する政府 (government which governs least) への好感である。今日では、“大きな”社会 (“big” society) の存在、“大きな”企業 (“big” business) と “大きな”労働 (“big” labor) の権力の巨大化、“大いなる”時代 (“big” age) と “大いなる”世界 (“big” world) における “大きな”問題 (“big” problems) の発生が、もっとも “大きな”政府を受けいれることを、不可避的なものとして、われわれに強いている。しかし、ジェファソン伝統は、いつも、合衆国における政府の膨脹傾向にたいするブレーキとして作用してきた。

さらに政府不信は、一九世紀自由主義の変らぬ人気のなかに、自律的経済秩序への信念のなかに示されており、自然経済の法則から生じる非情な作用に干渉しようとする政府の試みは、よいことをなすというよりも害を及ぼしがるという確信のなかに、表現されている。実際には、われわれはまた、自由放任経済を信用しないようにもなってきた。人びとが、自分たちをとりまいてる権力 (environmental forces) に打ちかつために、そしてまた慎重に計算し、明確な意図のもとに計画した政策を遂行することによって自己の社会的運命を切り開くために、大きな努力を傾けないとしたならば、人間は理性的な存在とはいえないと結論づけるようになってきている。同時に、自然は善で、政府は悪であるという古い観念は、けつして死んでいず、公権力と集団的行動が、より拡大することにたいする本能的抵抗が残存している。

さいごに、政府の費用は、おそかれ、はやかれ、税金にはねかえってくるという事実は、政府の拡大にたいする阻止的要因となり、政府不信の原因として作用する。いかなる時代においても、徴税人は、嫌われものであったし、たしかに、時には、政府の貪欲が、限界のないもののようにみえるときがある。しかしながら、民主的な社会における市民は、彼らの政府が、税金としてとりたてたものにたいして、価値のあるサービスをするということも、だんだんと認識するようになってきている。おそらく、税金取

立ての現実は、故ホームズ判事についていわれている有名な話が、最もよくそのことを表現している。その話というのは、つぎのようなものである。ある時、彼は、若い書記から質問された。「判事さん、あなたは、税金を払うのがいやではありませんか」。ホームズ判事は答えた。「いや、お若いの。私は喜んで税金を払っていますよ。税金で文明を買っているんです」。

私企業も、税を徴取するという現実が増大してきている。すなわち、「価格」という公然かつ容易に認められようような形においてか、あるいは、企業独占による超過利潤(excess charges)とか「水増し雇用(featherbedding)」の實行などによって強力な労働組合がむりやり実現している利権(tinies)のような「隠された」形においてである。さいごに、収入ないし金銭は、消費されるためのものだという認識や、政府から買うものの方が、私企業から買うものより、価格と品質においてすぐれているという認識が増大しつつある。それにもかかわらず、税金への強い嫌忌が存在し、それは、政府の活動領域を拡張する方向にたいして、強力な阻止的要因となっている。

アメリカの社会に存在している、政府を制約する諸力は、根本的には、堅実で、かつ、健全なものである。しかし、不信の念は、しばしば行きすぎを仕出かすばあいがある。「政府は、悪知恵や強さによってつくりだされるものではなく、また、他の者を支配するためのものでもない」。したがって、政府にたいする好意や理解の精神もまた、必要とされている。適切な見通しをもって政府を観察することは、容易なことではない。極端なばあいでは、政府それ自体を目的と考えたり、市民が、なにか神秘的な「全体」のなかに呑みこまれてしまうような、国家の利益が個人の利益に優越する効果をもつような全体主義的政府の機関と考えたりする方向をさける必要があることはいうまでもない。この傾向が現代の洗練された思想や実践について特徴的であるよりも、古代の哲学や国家について、よりいっそう特徴的であるとみられるおそれにたいしては、かつて古代の政府もったとおなじような強い全体主義的傾向を、二〇世紀の政府が世界のいたるところで體現したということを思いだすだけで十分である。

もうひとつ極端なばあいでは、疑惑と不信だけしか与えられない必要悪としての政府という、あまりにもイージーな見方を避けることが、まさに重要であるということである。政府は必要である。しかし、必要悪だということになるのは、自然状態から文明社会への進化が、人類の歴史における悪への転化であったとみられうるばあいだけである。政府にたいする強い不信は、それにたいする強い崇拜とおなじく、社会の重要な目的の実現を坐折させてしまうであろう。それは、政府をして、人類の進歩に貢献

させるについて——それが政府の存在理由である——政府の作用を阻害するからである。

そこで、政府にかんする適切な理解のためには、政府の存在理由を把握すること、政府の社会的役割を理解すること、すべての政府に潜在する危険を過度にはなく認識することを必要としている。人びとは、政府を恐れてはならない。しかし、つねに、それをコントロールするようにしなければならない。

(c) R. M. MacIver, *The Web of Government* (New York: The Macmillan Company, 1947), p. 22.

政府と人間の本性

前述のような政府の役割は、人間の性質にかんするいくつかの仮定に基礎づけられている。人間が、利己的であること、および、権力と富への欲望をもつこと、が示唆されていたのである。したがって、社会は、恒常的な利益の衝突と権力のための闘争によって性格づけられる。もしも、社会の諸階級、諸階級のあいだの利害の衝突を解決し、あるいは和合せ、そして、権力の広汎な分配を確保するための、なんらかの方法をみつげだすことができないならば、人間の利己的性質が、生活を耐えがたいものにしてしまうおそれがある。このようにして、昔から政府の存在理由の一つは、人の利己的かつ利欲的性質 (*man's selfish and acquisitive nature*) によってひき起された絶え間のない紛争を審判することにあった。

しかし、また、近代の民主主義においては、人間が合理的であること、生まれながらに善 (*an innate goodness*) であること、他人と関係する問題に対処し、その解決策を追及するにさいして正義の感覚を出発点としていること、が仮定されている。なかんづく、各人は、基本的に尊厳性と重要性をもっていること、その可能性を実現するために公平なチャンスを与えられることが望ましいこと、すべての社会制度は、個人の生活享有のための好ましい環境を準備するということを、主たるかつ究極の目的としてもっていること、が仮定されている。

人間の本性にかんするこれらの仮説は、いずれも、もちろんのことながら、論議のあるところである。歴史が始まっていろいろ、哲学者や宗教指導者たちは、人間および人間と物質界との関係について、多くの見解を表明してきた。あきらかに、人間の行為は合理的なものもあれば不合理なものもあり、世界には善もあれば悪もあり、しばしば、不正が正義を凌駕しているようにみえ

る。政治史を通じて、政府のあらゆる経験は、合理性、善良さ、および人間性の生まれながらの特質としての正義によって基礎づけられているというのは真実とはほど遠い。それにもかかわらず、今日の政治制度にかんする研究者は、すべての人間の恐怖、不合理性および不確実性の裏に、また貪欲、悪意、闘争および悪へ向かおうとする傾向の裏に、基本的な人間の尊厳が存在することを仮定している。意識しようとするまいと、人は善をなすことを求め、進歩することを求めている。その動機は崇高で、考え方は賢明である。個々の政治上の試行錯誤や実践が、どんなに未熟で、気まぐれ (*crudities and vagaries*) であっても、歴史の長い道程においては、政府は、生活に意味を与え、人間社会に秩序と方向性をもたらすための合理的、道徳的な人間の努力の一部分である。

社会制度のなかの政府の位置

政府の役割にかんする適切な理解には、政府はサービスと規制という二つの必要をみたすために人間が創造した多くの社会制度の一つであるという認識が必要である。歴史上、政府に匹敵する重要性を有する制度が、すくなくとも三つある。家族、教会、そして企業である。それらは、重要性で政府と競い合うだけでなく、目的と機能においても政府と非常によく似ている。とくに、それらはすべてサービスをし、規制をする。たとえば教会は、多くの人間の行為の規制のための基礎となる道徳律を作り、強制することによって、ことのほか重要な規制作用を果たす。また、教育や慈善のような物質的なサービス——それはしばしば政府によって提供されるものと同様なものとなる——を提供するのと同じように、人間の精神的需要に貢献するようなサービス機能をも果たす。企業は規制よりもサービスに関心をもつ。すくなくとも資本主義の国々では、企業は文明を享受するのに重要な役目を果たす。物資の主たる供給者だからである。しかし、企業もまた規制をする。すなわち、商品の種類、品質、価格について決定権をもっている。株主と労働者の間の所得の配分を強力に統制する——それによって各々の購買力に影響を及ぼすのである。これら両面で、企業は、われわれが生活している社会の体制に影響を与え、それを支配し、個人間および集団どうしのあいだの争いを解決するのである。

家族と政府には、あきらかに類似するものがある。Robert M. MacIver 教授は、「家族は、どのようなところでも政府の母体で

ある」と指摘し、さらに「家族の存するところにはどこにでも——家族は人間社会のどこにでも存在するのであるが——政府は既に存在している」とつけ加えている。⁽⁴⁾ 家族のサービス機関としての役割は、家族の構成員に与えられる物質的な価値によりあらわされる。それは、危険からの保護、避難所、食物、愛、そして子供と老人の世話である。これらのサービスは、家族という生命のない客体によってではなく、家族を構成する個人個人の労働と貢献によって、まさに可能とされているが、これと同様のことが、政府を含めた他のあらゆる社会制度により提供されるサービスにあてはまるのである。家族が重要な規制機能をもっていることは、家族が、両性関係、財産の相続と利用、青年の訓育やしつけのような問題を支配する場面にみられる。

(4) Mactver, *Web of Government*, pp. 21, 26.

公的政府 (public government) と私的政府 (private government) の差異

公的政府と私的政府の差異について考察することは、諸種の社会制度が人の生活様式をきめるさいに果しているいろいろな役割を理解するうえで、有用だからである。公的政府とは、国家とその機関、とりわけ国家によって提供されるサービスと市民の生活のうえに実施するコントロールを意味する。私的政府とは、国家以外のすべての社会制度、および人々の生活に非常に深く影響を及ぼすサービスとコントロールを意味している。公的政府と私的政府は、同じ社会現象の異なる局面であるにすぎないとするのは不完全な理解である。私的政府の役割については、十分に研究されてきたわけでもなく、また私的政府の成功、不成功についても正確に評価されてきたわけでもない。とくに、社会秩序の本質が十分に理解されなければならないならば、これらの二種類の政府が、サービスの提供と社会規制という仕事を分担する方法に注意する必要がある。しばしばつぎのことがみとされている。すなわち、政府による新しいサービスの提供や新しい規制の定立が、社会全体のサービスや、あるいは社会全体の規制手段の増大を意味しないということである。増大ではなくて、サービスの提供あるいは規制の、私的政府から公的政府へのたんなる移動であるということである。

つぎのようなことも指摘されている。「国家を支える強力な政府が、必ずしも自由を制限するとはかぎらない。私的政府によって個人のうち実施されるコントロールは、国家の課すコントロールよりもずっと専制的でありうる」⁽⁵⁾。たとえば、アメリカの政

府がサービスと規制の機能を果たす過程は、家族や企業、あるいは教会によるおなじ機能の遂行過程に比較して、ほとんどの場合は、より民主的である。家族は、大いなる専制的組織である。民主主義の最も熱狂的支持者でさえ、家族が、サービスと規制にかなって決定するさいに、すべての家族構成員がひとしく権利を主張すべきであるとはいわないのである。教会についても、ほぼおなじことがいえる。ほとんどの教会の教義や道徳律には、強度の独断的性格が存在している。そしてこのことは、教会のまさにその本質から、教会の規制機能が、民主的コントロールに服しえないことを意味している。ほとんどの企業は、専制的なものとして機能している。たとえば、企業は将来において、家族や教会よりも、ずっと民主化されるとしてもである。民主主義だけが社会制度に要求される唯一つの価値基準 (quality) であるというつもりはない。というのは制度の真価を決定する、強制力 (cohesion)、効率 (efficiency)、現実適応性 (adaptability)、安定性 (continuity) というような別の価値基準があるからである。しかし、もしも、サービスを提供し、規則を制定・執行していくにさいして要求されるのが、できるだけ民主主義的であることであるとすれば、そのような結果は、おそらく、私的な社会団体の活動によってよりも、政府の活動による方がよりたやすく獲得されうるといふ事実が残るのである。

文明とは、政府のことである。したがって、われわれの政治生活の中心課題は、われわれが、より大きい政府をもつべきか、より小さい政府をもつべきかということではなくて、よりいっそう公的で、より私的でない政府をもつべきかどうか、またはより公的でなく、より私的な政府をもつべきかどうかということである。もっと具体的にいえば、問題は、人間の特定の需要に応えることについて、必要なサービスまたは規制が、公的政府または私的政府のどちらによって、最善に実現されるかということである。このことについて判断するには、多くの要素に考慮を払う必要がある。企業の民主主義的コントロールは、すでに述べたように重要な要素であるが、けっして考慮されるべき唯一の要素ではない。行動の伝統的な様式、時代の状況、変化を求める社会的圧力の分量、関連コストと効用、個人の自由にたいする干渉度およびその他の類似の要素に考慮がはられねばならぬ。

(5) Pendleton Herring, *The Politics of Democracy* (New York, Richard & company, 1940), p. 46.

政府の重要な目的

サービスと規制は、政府の二つの重要な作用である。政府の意味は、政府が、その作用によつて実現しようとしている特定の目的にもまた注意がむけられるときによりよく理解されうるのである。これらの目的を列挙し、説明する方法はたくさんある。そのうえ、政府の目的は、明らかに、歴史上、一時期から他の時期へと大きく変化してきた。ただ、政府は、平和の維持、個人の自由の保障、正義の確立、公共の福祉の促進に努めるものであると指摘することは、十分に合理的な分析である。これらの4つの目的は、さまざまな言葉でいい表わされうるであろう。さらに、これらは、別々の方向に向いているのではない。というのは、しばしば、それぞれのあいだで、かなり重複しているからである。