

# 日本における集団意志の決定手続

## ——その機能障害に関する試論的考察——

鈴木 宜 則

(1996年10月14日 受理)

Decision-making Procedures of Japanese Social Groups

SUZUKI Yoshinori

### I

この国の政治の問題解決能力が問われて久しいが、この場合に問題とされているのは、一方では、他国よりも大きな理論と実際の乖離<sup>1)</sup>や、代議制民主政治の下で住民の意志を代表すべき政治家の多くが、職業としての政治に相応しい見識と能力を十分備えていず、政策の立案・選択等において行政官僚に依存しているという政治家の統治能力の不十分さであり、他方では、あるいは体制化されたデモクラシーの受益者に徹し、利益誘導型の政治家を選び続け、あるいは選挙を安易に棄権し、デモクラシーの不断の現状変革性を十分自覚しない一般国民の意識の低さである<sup>2)</sup>。高度に発達し、複雑に多様化して国際化・世界化を深めている現代社会の抱える諸問題の十全な解決能力を政治に求めることが果たして妥当なことなのかという根本的な問題<sup>3)</sup>は暫く措くとして、この問題を考える場合、政治家の判断能力の現状分析並びにこれを高めるための諸条件の考察に勝るとも劣らず重要なことの一つは、政治的判断能力を十分に活かすと同時に、政治を民主的に運営するための手段である決定手続の問題であると考えられる<sup>4)</sup>。これは、手続が十分であれば内容が必然的に伴うというわけではないけれども、内容を引き出すための手続が不十分であれば、そもそも

※本論文の草稿を読み、幾つかの有益な論評を寄せられた鹿児島大学教養部（1997年3月現在）の平井一臣助教授に謝意を表したい。

- 1) たとえば、カレル・ヴァン・ウォルフレン『日本／権力構造の謎』下（1990年、早川書房）、10-12ページ。
- 2) デモクラシーの体制変革的性格については、たとえば、丸山真男『日本の思想』（岩波新書、1961年）、156-7ページ、松下圭一『現代政治学』（1968年、東京大学出版会）、178-80ページ、『市民自治の憲法理論』（岩波新書、1975年）、158-62ページほかを、その体制化に関して特に日本における問題点については、たとえば加藤 節『政治と人間』（1993年、岩波書店）、91-3ページ参照。
- 3) こうした視点からの日本の政治の分析については、たとえば猪口 孝『日本 経済大国の政治運営』（1993年、東京大学出版会）参照。
- 4) たとえば、田村 明「中央政府と自治体間の政治手続」、日本政治学会編『現代日本の政治手続』、「年報政治学 1985」（1986年、岩波書店）、198ページ参照。

内容が十分に現わせないという道理に係わる問題でもある。ここで「手続」とは、さしあたり「事の発端と<sup>フロー</sup>着点を連結する行為の流れ」であり、それが制度化されたものは、「新たに物事を決めたり、決められていることを実施する場合、関係者ないし当事者の間で遵守されるべき行為の手順」を意味する<sup>5)</sup>。

この問題には二つの面がある。一つは、手続を有効に活かす制度の不備であり、もうひとつは、制度そのものが何らかの理由で十分に機能しないことである。これらの相互に関連する問題も、政治家の統治能力の問題と密接な関係があるが、ここではこれらの問題全部を取り上げることはしない。ここで論じるのは、第2の面だけであり、しかも、その中でも合議体の意志決定手続、すなわち議決の手続に関してである。というのは、この点は、従来余り取り上げられることがなかったように思われるからである<sup>6)</sup>。しかし、ここで論じるのは、狭義の政治についてではない。そうではなくて、ここでは、一般市民が日常的に関わっている社会諸集団を取り上げたい。その理由は、狭義の政治現象と社会諸集団に見られる広義の政治現象とは基本的に通底しており、前者の改革は、我々が直接関わる後者の改革なくしてあり得ない、という筆者の問題意識によっている。

多くの人々が関わる集団は家庭と職場であるが、本論文では、通常は小規模でより非政治的な要素を多く含む家庭ではなく、極めて小規模な自営業の場合を除き、一定数以上の人間集団によって職業活動が遂行される職場を主たる対象としたい。その際、ここでは日本の大学を中心とし、これらについてこれまで直接間接に知り得たことを主な材料とする。これは、大学の自治により大学教員には政治家と共通する面があることにもよるが、一見非政治的に思われるかもしれないこの職場も、日本の社会の一つの縮図として、政界と類似した行動様式によって運営されているものと解されるからである<sup>7)</sup>。更に言えば、政治の改革、延いては政界の改革の可能性については、文部省や理事会の制約はあるが、生活の手段であり、自己実現の機会でもある職業活動の行われる場である職場の中でも高学歴で比較的自由に行動できる、大学教員を中核とする大学の改革のそれと共通点があると考えられるからである<sup>8)</sup>。ここに、本論文の課題は、これまで余り論じられることのなかった、日本の社会諸集団の意志決定過程の一環である決定手続に機能障害をもたらすものを、大学を主たる事例としてその幾つかについての限られた情報を基にしてではあるが試論的に明らかにし、その原因の一端について考察するとともに、これを克服するための手掛りを得ることにある。

5) 大森 彌「日本官僚制の事案決定手続」、『現代日本の政治手続き』、87、92ページ。

6) 現代日本の幾つかの領域における政治手続の実態については、たとえば、『現代日本の政治手続き』参照。

7) 日本の大学の政治性については、たとえば杉崎隆晴『国立大学・権力構造の謎解き』(1994年、三一書房)、桜井邦朋『大学教授 そのあまりに日本的な』(1991年、地人書館)参照。

8) たとえば飯尾 潤は、電電公社と国鉄の民営化を事例として、日本政治の改革の可能性について検討している(『民営化の政治過程 臨調型改革の成果と限界』、1993年、東京大学出版会)。また、政治改革と政治家との関係と同様に、大学改革にとって最も抵抗が強く動かしにくいのが大学教員であるといわれていることにも留意したい。たとえば、有本章 江原武一編著『大学教授職の国際比較』(1996年、玉川大学出版部)、271ページ参照。更に、国公立大学の場合、教員とは別途採用される行政官僚との関係がある点でも、政治家の場合と共通点がある。

なお、後述することの中には、起こってしまったことも試みられたが結果的に起こらなかったことも含まれているが、本試論は、もとより批判を目的とするものではなく、日本の社会の分析と改革のための一つのささやかな素材としてこれを考えていることを予め断わっておきたい。

## II

日本の大学に時々見られる制度化された手続に違反する行為には、たとえば次のようなものがある。第1に、委員会や執行諸機関の活動状況が、指摘されなければ本会議や構成員に報告されないこと、第2に、たまたまその委員会に本会議で選ばれたある組織所属の委員がいる時に、その組織の代表に尋ねずにその人の個人的意見を当該組織の意見として扱ったり、その機関の権限外のことについて意見を求め、これを理由にして本会議に諮ること<sup>9)</sup>、第3に、人事案件などを本来適用すべき条項以外の条項によって進めること、第4に、委員会に付託され、そこで審議中の案件を議長や委員長が突然本会議に提案すること、最後に、事前に議題の一部を知らせず、会議の席上緊急を理由に議長が重要な議題の追加を求めることである。

しかしながら、以上のような明らかな手続違反よりはむしろ、意識的にせよ無意識的にせよ、そこには決定のための手続が十分に機能しない場合が少なからず見られるようである。たとえば、まず第1に、形式的な手続は踏むが、最小限の提案説明に留め、会議出席者がより詳しい説明を求めなければ、それで済ませてしまうやり方である。具体的には、次のようなことがある。①定員に空きがありこれを一時流用しようとする場合に、決定機関の構成員の一部しかそれを検討する会議に出席していないか別の委員会で検討したものを、ある職を流用するというそこで決定された抽象的な事実だけを報告して承認を求めるような場合である。ここには、その流用目的・職務内容・流用期間などの重要事項が構成員の多くに知らされないままに人事が進められる危険性が潜んでいる。②事柄の中心となる部分だけを決定し、これに影響を与える重要な事項の検討はそれが認められてからとするやり方である。たとえば、ある機関の設置を要求しようとする場合に、設置場所や職員の配置、予算措置等の必要な事項の提案を後回しにし、その趣旨を前面に出して設置することだけを先に決定しようとする場合である。③提案者が、原案の検討機関の決定と一部異なる内容で最終決定機関に諮り、変更した事情について何も説明しない場合である。それが重要な事柄であれば、再度成案をまとめた委員会を開く必要があるが、軽微なことであっても、そのことを決定機関に説明すべきであろう。④提案や機関の決定内容をあいまいにしておいて、自分達に都合の良いように進め易くする場合である。

第2に、定足数を満足した上での多数決を規定しているにもかかわらず、あるいは定足数を確認せずに採決したり、あるいは原案を支持する発言者の数が多かったという理由で機関として決定する場合である。後者の場合、実際に表決してみなければ、過半数の同意が得られているかどうか分

9) 類似のことは、正式の機関に諮らずに採用時の条件に関わる変更を企てる場合にも見られる。

からないはずである。規則と実際のくい違いは、この国の諸団体の慣習的手続としてよく見られることであるが、一般にここでは民主主義の基本である多数決は十分適切に行われていないようである<sup>10)</sup>。第3に、賛否が大きく割れて議論が沸騰した案件——重要なものである場合が多いのだが——を収束するのに、採決せず議長裁定にする場合である。これは、いわゆるしこりを残さないために取られる手法の一つであるが、どちらが多数派かを被い隠してしまうので、採用されなかった側に不満を残す。第4に、有力な構成員の強い態度に妥協し、継続審議にしたり原案を緩和してその場を収める場合である。第5に、〇〇懇談会といった非公式の会合や正式の構成員でない会議出席者が、機関の決定に重要な役割を果たす場合である。第6に、心機一転とか人心一新と称して、現委員会の総括をして次の委員会が何から出発するかを明確に決めることなく委員の改選を行う場合である。第7として最後に、委員会運営の都合を考えて、あるいは欠員になった委員の後任を補充しない提案を行い、あるいは任期の途中で委員の増員（それも特定の者の）を求めたり、任期満了時に全委員の留任を提案する場合である。

更に、決定手続尊重の精神を蔑ろにする言わば脱法的な行為がある。たとえば、会議を頻繁に開いて構成員の疲労を待ったり、また、日程にゆとりがあるにもかかわらずその日が期限と強弁したり、逆に決定期限ぎりぎりに会議を設定して都合のよい結論に誘導したり、個人的な事情によって会議の日程が左右されたり、はたまた継続審議になっている事項を中中取り上げようとせずに問題を先送りにし、指摘されなければ定年退職によってその責を免れたりすることがこれである。更には、ある議案に対する反対がなかったにもかかわらず、採決してみるとそれが過半数であるような一種の闇討ちもある。

これらのほかに、外側からは見えにくい病理現象がある。その一つは、既成事実を積み重ねて選択肢を狭め、時には選択の余地をなくしてしまうやり方であり、もうひとつは、合議体構成員の一部が意図的、組織的にその運営に関わろうとすることである。事前に協議し、その結論に従って会議を誘導したり、特定の構成員を委員の候補として選出する手筈を整えたり、会議の席上での発言をその集団の中で問題にしたりすることが後者の例である。こうしたことは、政治の世界では常態であり、それ以外の世界でもよく見られる現象であるが、それが恒常的に行われると、人間の常として逸脱が起き易くなる。その典型が、機関構成員の多くの者が自分達の方針を申し合わせて事前に事実上の機関決定をしていたり、特定の人物をその集団選出委員から常に外し、これを仲間集団で独占し続けるような場合である。また、多選を禁止する規定がない委員の選挙において、特定の

10) たとえば、中村浩爾『現代民主主義と多数決原理——思想としての民主主義のために』（1992年、法律文化社）、9ページ、久野 収『市民主義の成立』（1996年、春秋社）、330-1ページ、及び鈴木「社会科教育における多数決原理」、『鹿児島大学教育学部研究紀要 教育科学編』第43巻（1992年）、1ページ参照。

なお、慣習的な決定方法を明文化された規定を補完するものとして肯定的に評価する見方もあるが、筆者は、これには懐疑的である。それが何よりも決定過程を不透明にし、責任の所在を曖昧にするからである。異論がある場合や要求された場合には、議決するのが筋であろう。

者が長期にわたって選ばれ続け、しかも委員長を続けるのも、自治の観点からすれば好ましいことではないであろう。特に、それが集団の要職だったり、予算や人事、構成員の待遇、施設設備等に関する委員の場合について言えることである。逆に、人が嫌がる委員に選ばれる場合もある。

### III

それでは、日本の様々な社会集団の中でこのような決定手続の機能障害を生み出す行為が繰り返されるのはなぜであろうか。ここで、その原因の一端を探りたい。まず第1に、その構成員の多くが手続に関する十分な知識・技能を持たないことが挙げられる。集団の意志決定には踏むべき手続があり、その大部分が明文化された規定として存在するか慣行として確立されているのであるが、多くの人がこのことに余り関心がないし、それを使いこなす技量も持っていないように見える。踏むべき手続がきちんと踏まれていなければ決定そのものが無効である、ということを実感している人々が多くないように思われるのである。第2に、これと密接に結びついていることであるが、多くの人々に見られる御都合主義がある。これは、一定の方針や定見を持たず、「その場その場をうまく凌ぐという状況追随」のやり方を指す<sup>11)</sup>が、こうした意識と行動様式が日本人の大部分の中に存在している<sup>12)</sup>がゆえに、決定手続の機能障害を頻発させているように思われるのである。第3に、権威主義的な意識や態度がある。これは、たとえば無批判に組織の長や幹部らの有力者に従う形で現れる。平等の精神が貫かれるべき労働組合や大学の中で、「上部団体」、「上申」、「俸給」という言葉が未だに使われ、委員の名簿が年齢順に並べられることがあるのも、こうした意識と無関係ではあるまい。第4に、筋の通らないことでも多くの人がかかる場合には従うという、集団主義的な大勢順応主義がある。第5に、手続を踏むと時間がかかるし、いちいちそれを問題にする者が理屈っぽいとか細かいことにこだわりすぎるなどの理由で敬遠されがちであるという雰囲気がある<sup>13)</sup>。というよりそもそも議論、言い換えれば対話によって事柄を検討することが好まれない風土が、この国にはあるように思われる<sup>14)</sup>。そのためもあって、集団の重要事についてほとんど発言することのなかった者が、その人柄や人気、年齢、意欲のゆえに集団の要職に就くこともしばしばである。しかし、こういう人達は、事大主義に陥るか問題の先送りを図り（事勿れ主義）、指導力を発揮し、結果に対して責任を取ることは希であり、周囲がこの人を利用することも少なくないようである。

11) 京極純一『日本の政治』（1983年、東京大学出版会）、213ページ。

12) ロバート・J・スミス『日本社会 その曖昧さの解明』（1995年、紀伊國屋書店）、76-7ページ参照。また、こうした御都合主義は、あることに積極的に反対した者が、一旦それが実現すると今度はその恩恵に預かろうと振舞う形でもよく現れる。

13) よく発言し、そのためもあってよく委員に選ばれる者について「好きでやっている」などと陰口をたたかれることがある。しかし、集団の職務を分担する者があって初めて余り分担しない者が自分の世界で生きて行けるのだということを肝に銘じて、各人にできることを分担することが自治の精神である。

14) たとえば、神島二郎『日本人の発想』（講談社現代新書、1975年）、38ページ。

以上の点に共通していることは、民主主義の本質が集団構成員の意志を反映する手段にあるということ<sup>15)</sup>、並びに自ら治めているという意識と能力にあること、それゆえ、そこでは決定の内容よりはむしろ手続と自治の自覚こそが重要であるという認識が希薄なことである<sup>16)</sup>。そのため、内容は参加者の知恵と度量次第であるが、これらが決定の中に反映されるためには、所定の手続を踏むことが必要条件になるのだという見易い道理が、ここでは通用し難いのである。

ところで、決定手続が制度であり、人間行動の定型である制度<sup>17)</sup>が人間の約束事であるとすれば、手続軽視の帰結として予想されることの一つは、この国においては約束がただ約束であるというだけで守られることがそう容易ではないかもしれないということである。この点について次に若干検討しておきたい。

約束が守られない例として第1に、会議や授業の頻繁な欠席・遅刻・早退が挙げられる。第2に、待遇改善の名の下に以前の決定を変更してある人を権限と責任の異なる別の職に昇格させる場合がある。第3に、公の席上で自分の職務に関わることを約束しておきながら、長期間これを履行しない場合がある。けれども、こうした約束違反は、何も公的な関係においてのみ起こるわけではなく、私的な人間関係においてもよく見られる現象なのである。たとえば、AとBとが近い将来登山に行く約束をし、Bが具体的な計画を立てることを引き受けたとしよう。ところが、その後何度も両者が会う機会があり、そのことが話題にされたにもかかわらず、それが1年以上も反故にし続けられる場合がある。面白いことに、その間A主催でBも加わった登山が行われることもある。

このような約束違反は、法律制定権を有する代表者によって制定された公的で間接的な約束である一国の法規に対する違反としても現われる。身近な生活を律する法律である道路交通法がその良い例である。周知のように、「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資することを目的とする」(第1条)道路交通法は、最も守られることの少ない法律の一つである。バスや電車を並んで待たないのは不文律違反であるが、次のようなことは道路交通法違反である。たとえば、歩行者が、歩車道の区別のない狭い道路の左側を止むを得ない理由もないのに二人並んで歩く。自転車、夜間自転車道以外の道路の右側を無灯火で走る。自動車、横断歩道又は自転車横断帯を渡ろうとしている歩行者又は自転車があるにもかかわらず、最高速度が指定されている道路でこれを優に超える速度でそこを通過する。これらのことは、日本中どこでもよく見られる光景である。特に前二者は、自動車に対して、無防備であり、危険極まりない行為である。にもかかわらずこれらが一向に減らないのは、どうしてであろうか。確かに道路事情、交通条件の悪さもある。しかし、自動車がよけて通るものと思いついでいるのか、他者の迷惑を顧みない独り善がりなのか、社会に対するささやかな反抗なのか、いずれにせよこれ

15) ハンス・ケルゼン『民主主義の本質と価値』(岩波文庫、1969年)、44、62、124ページ。

16) 久野 収は、日本の政治的、文化的貧しさの根源として自治能力が無いことを指摘している(前掲『市民主義の成立』、222ページ)。

17) 京極『日本の政治』、79ページ。

らの行為がいかに危険であるかは、運転者の能力を想像すれば分かりそうなものであるが、日本人は、安全に対して驚くほど鈍感であるように見える<sup>18)</sup>。思うに、道路交通法違反の諸行為を生み出す最大の原因は、第三者ないし社会全体に対して自分の都合を優先させるという姿勢であろう。

これは、独り道路交通法に関してばかりでなく、広く法律全般、延いては憲法についても当てはまるように思われる。家庭・職場・学校・地域社会・財界・官界・政界に見られる病理現象がその証左であるが、国法無視の最たるものは、他の人間を自分と同等の価値を有する掛け替えのない存在として扱わないことであろう。種々の家庭内・校内・企業内暴力、脱税、公害、戦争被害者（従軍性奴など）、官官接待・空出張、不平等な法規、そして何よりも政・官・財界という強者の癒着の問題がその例である。ここに、日本の社会の一大特徴が浮かび上がってくる。

#### IV

日本の社会の特徴全体<sup>19)</sup>については別の機会に譲るとして、一見異質のように思われるかもしれないが、ここで、前節との関連において日本人の職業観に関わる若干の側面について論じたい。その理由は、次の通りである。すなわち、その目的や条件について法律が定めている職業も少なくないが、そもそも職業活動が何のために存在するかに関して規定した法規はなく、職業の意義づけは、社会とその構成員に委ねられている。こうした職業活動は、今日社会生活の最も基礎的な機能条件であり、これなくして社会は存続し得ない。この職業活動については暗黙の前提があり、この不文律ともいうべき社会規範が守られないことには、社会の円滑な運営はあり得ないからである。更に言えば、職業活動も、正当な目的のために適切な手続を踏んで遂行されなければならないという点において、集団意志とその決定手続との関係と共通性を有するばかりでなく、集団意志を決定する会議そのものが職業活動の一環であることが多いからである。

日本の社会の大きな特徴の一つは、集団を管理、運営する者の都合や利益が先発国の中では他の国々に比してかなり優先する、管理・運営者中心主義とも言うべきものであるが、これは、職業活動について典型的に見られるように思われる。すなわち、需給関係や規模、社会的地位にもよるが、職業活動を遂行する場である職場を支配しているのは、基本的にその経営・管理者及び出資者の都合と利益である。このことは、公害を引き起こした企業や暴利を追求した金融機関ばかりでなく、公共性のより高い「病院」や学校についても当てはまる。しかし、現代における企業倫理の要請するところは、これとは異なる。すなわち、企業や会社は、その目的が従業員の生計の維持と利潤の追求だとしても、その活動によって消費者や地域社会・国民・人類に害悪をもたらすことは許され

18) たとえば、筆者の出会った夜間自転車に乗っている英国人の多くが、灯火だけでなく、他者からよく見えるように蛍光塗料の付いた帯状の物を胴体に着けていたことと比較せよ。

19) たとえば、中根千枝『タテ社会の人間関係 単一社会の理論』（講談社現代新書、1967年）、加藤周一「日本社会・文化の基本的特徴」、武田清子編『日本文化のかくれた形』（1984年、岩波書店）、17-46ページ参照。

ず、常々その予防措置を講じ、万一加害が判明した時には、その事業を直ちに中止し、被害者に詫びると同時に損害賠償を行わなければならないし、更には、特定の個人や集団を優遇してはならない<sup>20)</sup>。差別待遇をしてはならないのは、優遇される者が、そうされない者の犠牲において特別の利益を得ることになるからである。また、企業は、消費者に対して正当な待遇と条件で満足してもらえる品物やサービスを提供しなければならず、不当な利益を追求することは認められないはずである。

ここで、職場（職業）の理念と実際について具体的に見てみよう。チッソや住宅金融専門会社についてはよく論じられるので、ここでは、比較的利益追求になじまず、高学歴の専門家が中心になって運営する職場であり、それゆえ改革の可能性が比較的高いと考えられる「病院」と学校を取り上げたい。「病院」という名称は、法律上の用語でもある<sup>21)</sup>が、美容院（室）や理容所（室）の場合と同様に、その機能に着目して「医院」又は「診療所」と呼ぶ方がより適切であるように思われる<sup>22)</sup>。「医院」は、医療機関の一つであり、その機能は診療であるが、これには経営体の面があり、その目標は、利益の獲得にあるものと考えられる<sup>23)</sup>。受診形態、検査・治療の方針、再診の頻度、看護婦・士の数、勤務体制、病室の面積・一部屋当たりの収容人数などが、このことに関係している。医療の諸要素の内、ここではその入口である受診するための手続の問題を取り上げるに留めたい。

これは、日本における職業活動全般について言えることであるが、この国の医療機関には、共済組合の直営「医院」や大学「医院」などの一部を除き、名実ともに予約診療制を採用しているところは極めて少ないように思われる。歯科では通院の日時の電話等による予約を受け付けるところが多いが、同じ時間帯に数人の予約をし、実際にはかなり待たされるから本来の予約制とは異なる。特定の「医院」との事前の医療契約を前提とする予約診療制では、5分とか10分単位で診療することになるから、1日当たりの来院者の数を制限しなければならない。けれども、急患以外の患者と定期検診者、並びに一般従業員にとって予約制が良いことは論を待たないであろう。病者が多数の患者と共に長時間待たされることの肉体的、精神的苦痛並びに非効率を想起せよ。特に、働く者や学生、しなければならないことのある多くの人々にとっては、現状は時間の強奪とも言える。次の

- 20) 現代の企業倫理については、たとえば島田燦子『日本人の職業倫理』（1990年、有斐閣）、291-305ページ参照。島田は、その中で企業人の倫理規範の基準として(1)共同社会への寄与、(2)公害に対する責任、(3)行政・政治との明朗な関係、(4)企業における「人間尊重」の原則、並びに(5)社会正義の実現の5点を挙げている。
- 21) 医療法によれば、「この法律において、『病院』とは、医師又は歯科医師が、公衆又は特定多数人のため医業又は歯科医業をなす場所であつて、患者20人以上の収容施設を有するものをいう。病院は、傷病者が、科学的で且つ適正な診療を受けることができる便宜を与えることを主たる目的として組織され、且つ、運営されるものでなければならない」（第1条の2第1項）。また、同法によると、「診療所」とは、第1項と同様のところで、「患者の収容施設を有しないもの又は患者19人以下の収容施設を有するものをいう」（同第2項）。更に、同法は、「総合病院」の制度を定めている（第4条第1項）。
- 22) 辞書的には、医院とは、「病気の診療・治療を行う所。普通個人経営の小規模のものをいう」（松村 明編『大辞林』（1988年、三省堂）、102ページ）とされ、二つの意味がある。  
なお、医師が「先生」と呼ばれることについても、政治家の場合同様検討に値する。
- 23) 中野 卓・北原龍治『社会学』（1995年、医学書院）、50-2ページ。

ようなことも起こりうる。ある患者が、自覚症状があったので何度か診療を受けたことのある大「医院」を尋ねた時のことである。その日は8時15分頃に到着し、手続を済ませて待っていると、担当の看護婦が前回と同じ症状かどうか聞くのでそうだと答えると、前に診てもらった専門医がいいでしょうと言うのでそれに従った。ところが、事情は分からないが、当人が現れたのは11時25分頃であった。待たせたことには触れずに問診をすると、その医師は言った。「まだ診療前の処置をしていないなら、(すれば)時間がかかるから次回にしましょう<sup>24)</sup>。(住居は)近くだからいいでしょう」と。前回「(自分以外の)だれでもいいから」と言われたことを思い出し、患者は、これ以上の不愉快な事態を回避した。その上、薬を院内で出そうとしたので、待ち時間を考えて院外処方箋を依頼すると、怪訝そうな面持でこれを受け入れてくれたということである。結果的に、この医師と患者との間には時間の値打に差があることになる。

日本の医療制度には、このほかに診察や看護の評価、健康保険の点数制、自由開業制度なども含め様々な検討課題があると考えられるが、これらのこと自体を論じるのは本論文の守備範囲外なのでこれ以上立ち入ることはしないが、ここで重要なことは、「医院」の存在理由に関わることである。端的に言えば、職業としての医師の仕事は何なのかという問題である。医師の仕事についても、この国では法律が定めている。すなわち、医師法によれば、「医師は、医療及び保健指導を掌ることによって公衆衛生の向上及び増進に寄与し、もって国民の健康な生活を確保するものとする」(第1条)。歯科医師についても、同様な規定がある(歯科医師法第1条)。要するに、医師及び歯科医師の法律上の職務は、医療及び保健指導である。しかし、実際は前者がほとんどであり、ここにも法律の規定と現実との乖離が見られるが、このことは暫く措くとして、法律が定めているのは、医師の職務内容にすぎない。そこで、日本人の職業活動について検討するためには、職業とは何かという問題を考察しなければならない。

職業の概念を構成するものには、少なくとも四つの要素があると考えられる<sup>25)</sup>。(1)生活費の獲得、(2)継続性、(3)社会的役割の分担、並びに(4)自己実現がこれである。職業には、第1に、その活動によって生活のために必要な収入を得るという側面がある。第2に、それを長期間継続して遂行するという側面がある。第3に、社会的分業、すなわち社会全体の技術・技能の体系において特定の役割を果たすという側面がある。言い換えれば、これは、社会的に有用な仕事の遂行という面である。最後に、職業には、従事者の個性や能力を生かし、自分の成長を図るという側面がある。更に、社会的に有用な仕事を行う職業活動は、その過程においてもその精神が貫かれなければならない。先に述べた医師の場合は、おそらく第3と第4の要素が不十分だったのである。こういう場合も想定して、医師法及び歯科医師法は、次のように定めている。「診療に従事する医師(歯科医師)は、診察治療の求があった場合には、正当な事由がなければ、これを拒んではならない」(医師法・歯科医師法第19条第1項)と。医師には、医療の専門家として自分を頼ってきた病める者をできるだ

24) これは、5～6分もあれば済むものである。

25) この点については、中野秀一郎編『ソシオロジー事始め』(有斐閣ブックス、1990年)、67-8ページを参考にした。

け早く診察し、治療に努める義務があるというのが、この条文の精神であると解される。他方、「医師（歯科医師）でなければ、医業をなしてはならない」（同17条）、「医師（歯科医師）又はこれに紛らわしい名称を用いてはならない」（同18条）とも定め、医師に業務と名称を独占させてこれを保護している。これは、他の職業には例のないことである。

次に、学校についてであるが、教育を職業とする教員の任務については、学校教育法が規定している。同法によると、たとえば、小学校・中学校・高等学校では、「③校長は、校務をつかさどり、所属職員を監督する。④教頭は、校長を助け、校務を整理し、及び必要に応じ児童の教育をつかさどる。……⑥教諭は、児童の教育をつかさどる。⑦養護教諭は、児童の養護をつかさどる。⑧事務職員は、事務に従事する。⑨助教諭は、教諭の職務を助ける。⑩講師は、教諭又は助教諭に準ずる職務に従事する。⑪養護助教諭は、養護教諭の職務を助ける」（第28条・40条・51条）。教員の免許状には、普通・特別・臨時の3種類の免許状があり、普通免許状の場合、高校教諭に限り専修と1種の2種類であるが、小・中学校、盲・ろう・養護学校、幼稚園教諭及び養護教諭については、これらに加えて2種免許状を定める（教育職員免許法第4条）とともに、教諭の補佐役として資格要件の異なる助教諭・講師・養護助教諭の制度を設けている（同法第4項）。これは、保健婦助産婦看護婦法が看護婦の免許に加えて準看護婦の免許を認めていること（第7条・8条）と同根だと推測されて興味深い<sup>26)</sup>が、この問題についても別の機会に譲る<sup>26)</sup>として、小・中・高等学校が、「心身の発達に応じて」、「初等普通教育」、「小学校における教育の基礎の上に」、「中等普通教育」、「中学校における教育の基礎の上に」、「高等普通教育及び専門教育」をそれぞれ「施すことを目的」とし（学校教育法第17条、35条、41条）、これらの目的を実施するための諸目標が、各学校種の努力目標としてそれぞれ示されている（同18条、36条、42条）。したがって、小・中・高等学校の教諭や校長に法律上求められていることは、子供の心身の発達に応じて各学校種の目的に合った教育を行うことである。

しかしながら、現実はこちらでも法律の規定するようになっていないことは、周知のことである。たとえば、高等学校の教育目標として学校教育法第42条は、次のように定めている。「1 中学校における教育の成果をさらに発展拡充させて、国家及び社会の有為な形成者として必要な資質を養うこと。2 社会において果たさなければならない使命の自覚に基き、個性に応じて将来の進路を決定させ、一般的な教養を高め、専門的な技能に習熟させること。3 社会について、広く深い理解と健全な批判力を養い、個性の確立に努めること。」しかし、普通高校の少なからずが、大学受験を目標にしているように見える。その大学も、学校教育法が、「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする」（第52条）と謳っているにもかかわらず、実際は、多くの学生が就職を目標にし、求められている学識や判断力、自治の能力を十分修得していないように思われる。これには、

26) 医療従事者に関する規定の一つ又は若干の法律にまとめないで、個別の法律で対応している点にも興味を持たれる。

就職口を提供する経済界や、教育行政機関、政界及び親の姿勢が大きく影響しており<sup>27)</sup>、その改革は容易でないが、教える側の主役である教員にできることも、なお少なくないと思われる。何よりも、大部分の子供達が、各学校種・学年が目指すべき学力を身に付けると同時に、私的生活と公的生活、特にほとんど全生活に関わる政治との相互関係の認識と、運命共同体としての地球の一員であることの自覚を持つことができるように、仕事を優先順位をつけて精選するとともに、進学と就職を基本的に本人と親の問題に戻すことである<sup>28)</sup>。これは、正に先に見た職業の概念を構成する第3と第4の要素に合致している。社会的機能の側面から見れば、丁度医師の仕事が、まず患者、家族及び一般市民のためにあるように、教師の仕事は、だれよりも子供達及び親、一般市民のために存在するからである。

## V

以上のように、日本の社会諸集団における意志決定手続の機能障害は、まず第1に、日本人の少なからずが、決定のための手続についてよく知らない上に、余り関心がないことに由来する。第2に、それを知っていても、所定の手続をきちんと踏まなくてもよいと考える者も少なくないことからくる。その背後には、たとえば次の諸点があると考えられる。第1に、本音と建前を使い分ける日本人の処世術がある。第2に、御都合主義や事大主義、大勢順応主義、事勿れ主義、権威主義が日本の社会に根強いことがある。第3に、自分の個性を發揮し、社会的役割を果たすことよりはむしろ、自分とその所属集団の利益を維持、追求し、保身・出世を図ることを優先させる、集団主義的で立身出世を重視する日本人の姿勢がある<sup>29)</sup>。その底には最後に、特に組織の幹部は他者を手段にしてでも自分の欲望を追求することが人間の本性として容認されるのだという、不平等を当然視する人間観が横たわっている<sup>30)</sup>。ここには、契約を守ることが正義なのだ<sup>31)</sup>という理性重視の人間観・社会観はなく、あるのは感性的、情緒的なそれである。なぜそうなったのかという問題は暫く措くとして、たとえば、人間理性を拠として平等な個人が契約によって政治社会を作り出し、参加者の安全や自由を条件にしてその決定機構と決定手続による結論を尊重するという社会契約の観念と、職業を神によって定められたものと解する天職の観念とが希薄であることがこれに関連しているものと考えられる。

周知のように、これらの政治を含む日本社会の問題点の多くは、戦後これまで繰り返し論じられてきたことである。それをあえてここでも指摘したのは、国際化・世界化を深め、他国民や異民族

27) たとえば、大学に新しい学科を設ける際、文部省が就職口を重視することにも注意せよ。

28) 文部省令である学校教育法施行規則の条文を根拠とする学習指導要領が、各教員各学校に学ぶかなりの数の児童生徒の能力以上のものを求めている場合には、一部異なる内容や方法で同じ水準を目指すか、水準以下を目標にした方がより効果的であろう。この意味でも、教育界の規制緩和が求められる。

29) たとえば、神島『日本人の発想』、164ページ。

30) 神島二郎『近代日本の精神構造』(1961年、岩波書店)、190ページ。

31) トマス・ホップズ・水田 洋訳『リヴァイアサン』(1) (岩波文庫、1992年)、236ページ。

との一般民衆の次元における相互理解が日本人の生存の条件となっている今日、多くの人が直接関わり、責任を取りうる個別、具体的な場でそれらを実際に改善することなしには、日本の政治や経済が変わることはあり得ないという筆者の問題意識によるものである。

それでは、こうした現状を克服するにはどうすればよいのであろうか。ここで、従来余り強調されなかったことを中心にして若干の手掛りを示しておきたい。まず第1に、議案については必要かつ十分に説明した上で、他の仕事との関連において時間の許すかぎり十分な審議を行い、たとえ自分達にとって不利になりそうであっても所定の手続を踏んで議事を進め、その結果が自分達の意に反するものであってもこれに従い、次の機会を期するという、デモクラシーの最も根本を成している規範を尊重する態度の涵養を、学校を含む人生のあらゆる時期、社会のあらゆるところにおいて図るという容易ではない事業にできるだけ多くの人々が挑戦し続けることが考えられる。そのためにも第2に、公的な約束として諸集団の全構成員を拘束する社会規範である法規や諸規則だけでなく、私的な約束をも基本的に遵守することである。どうしても守れない規則や約束があれば、まずそれを変更する努力をすべきであろう。第3に、政治を含む職業及び職務の特に社会的分業並びに自己実現の側面をより強く自覚し、職業活動の相互性・対等性・責任性の原則を確立することである。我々には、自分の職業活動の産物を使ってくれる人達がいて初めてこの世に生存する事ができるのだという単純な事実を肝に銘じ、客を大事にすることが要請されている。最後に、制度や手続の無視・軽視・濫用を見落とさず、批判・匡正し続けるとともに、予防措置の制度化を試みることである。着眼点は、それが正当で十分な手続であるかどうかである。たとえば、およそ三百年前のジョン・ロックも見抜いていたように、一般に人間が弱く誤り易い存在であること、したがって監視、制裁するものがなければ、あるいは決定手続を自分に都合よく解釈し、あるいは自分の当面の利益のために社会規範を犯しかねないことを直視したい。この場合、多くの人が直接関わる職場が重要である。改善の可能性を考えるための材料として、ここで一つの具体的な例を挙げておきたい。

詳しい資料が見当たらないので正確には再現できないかもしれないが、事実は、恐らく概略以下の通りである。1991年6月、文部省令である大学設置基準が改定され、教育課程の編成に大学の裁量が大幅に認められるとともに、大学にその教育研究活動等の状況について自己点検・評価することが義務づけられ、更に、人事の基準についても一部変更が加えられた。ところが、関連する部分だけに留まらず、本学独自の文言までもがこれに伴って改められてしまったのである(1991年7月)。具体的には、「大学を設置するのに必要な最低の基準」を定めた(第1条第2項)大学設置基準では、当初(1956年)から「教育研究(上)」という文言が多用されており、このことは、教授や助教授などの教員の資格を規定したその第4章においても例外ではない。これに対して、同章に相当する1954年制定の本学の教員選考規則は、それを使わずに「研究上教育上」と表現し、その後この文言は変更されなかった。これが、自治の府である本学の立場であった。すなわち、大学設置基準の規定にもかかわらず、本学は、研究をより重視していたのである。それが重要であるかどうかにつ

いては意見がわかるかもしれないが、規則改変の際、本学の決定機関において文言変更の意味について十分審議された形跡はないようである。本学の精神に照らしてその文言を改変すべきかどうかの議論が必ずしも十分自覚的に展開されることなしに、文部省令の改定箇所にあった「教育研究(上)」の文言に合わせて、他のこれとは直接関係のない条文の本学独自の文言まで変更されてしまった可能性がある<sup>32)</sup>。

この件は、学則の一部改正の問題として学部の教授会に諮られた。しかし、大学設置基準の文言と本学の規則のそれとが元元異なるものであることを指摘する発言がなく、このことは不問に付された。改定案と現行規則の対照表とともに新旧両設置基準が提出されなかったことが、その理由の一つであったかもしれない。間もなくこのことに気付いた者がおり、次の会議の際に発言がなされたが、これに対応する具体的な動きは見られなかったようである。次に、学則の改変に伴う学部の関係規則の改定の問題がこれに続いた。入念な審議の結果、基本的に元の本学独自の学則に基づいた改定に留められた(1992年6月)。これを承けて、先行した学則の改変の問題点を全学の場で指摘するよう求める発言がその席上であった。これに対して「承っておきます」と議長は答えた。その間に学長に対しても別途問題点が指摘された。その回答は、以下のような内容であった。指摘された点は一応尤もなことなので、改めて検討してみたが、既に全教授会の議を経て評議会で正式に決定されたことであり、貴学部から正式に提案されなければ、大学のシステムとして学長から提案し直すことはでき難いことを理解してほしい。ただ、指摘された点が現実に問題にならないようにその趣旨に沿って運用上配慮すべきであり、それは可能である。各学部長にはこの点は理解を求めて置きたい(1992年4月)。

ところで、以上の4点が実際に機能するためには、条件があるように思われる。本試論を終えるに当たって、ここでこの点について触れておきたい。その一つが、我が人の親切を受け入れるだけの度量の大きさを持つと同時に、他者の好意に対して感謝の気持ちを忘れないこと、少なくとも恩を仇で返さないという平凡なことが、友好的な社会が存立するための最低の条件であることを再認識する必要があるということである。およそ350年前に、トマス・ホッブスが、報恩、それゆえ忘恩の禁止を、①平和への努力、②平和と自己防衛のための全権の同時放棄と他者と同等の自由、③契約の履行、すなわち正義に次ぐ第4の自然法とした<sup>33)</sup>のは、理由のないことではなかったのである。

32) 教授と助教授の資格を定めた大学設置基準第14条と15条の本文中に、その後の各号で列挙されている事項の一つに該当することに加えて、「教育研究上の能力」を求める文言が追加されたことが大きく影響したのかもしれない。

33) ホッブズ・水田訳『リヴァイヤサン』(1)、245-6ページ。