

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¹⁾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²⁾。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³⁾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⁴⁾。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^{フロー}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⁵⁾。

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⁶⁾。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⁷⁾。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⁸⁾。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きの実態については、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⁹⁾、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¹⁰⁾。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¹¹⁾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¹²⁾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々がや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¹³⁾。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¹⁴⁾。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¹⁵⁾、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¹⁶⁾。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¹⁷⁾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。自転車が、夜間自転車道以外の道路の右側を無灯火で走る。自動車が、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。

