

世論と公務員

宇佐美 誠

一 序 論

1 問題提起

2 服従原則

二 民の声は神の声

1 世論の信頼性の条件

2 メディアからのバイアス

3 世論の権力性

三 公務員の行為

1 世論の三つの意義

2 ダーティ・ハンズ問題

3 対応戦略

4 対応選択の指針

四 擁護と展開

1 大衆社会論の嫌疑

2 実行可能性への懐疑

説

論

一 序 論

1 問題提起

公務員は政策形成過程において世論をどのように扱うべきだろうか。ここで言う世論とは、多数の市民が論争的争点について公然と表明する意見である。内政上の政策形成の多くは、法案の作成に始まり議会の採決をもって終わる。わが国の法案の大半を占める内閣提出法案について一瞥すれば、まず各省庁で政策が立案され、官庁間や官庁―議員間の調整、与党審査などを経て、内閣より国会に法案が提出され、委員会および本会議で審議・採決が行われる。^① いま、ある公共政策上の争点について優勢な世論が存在していると仮定しよう。このとき、政策形成に携わる官僚や議員は、いつ、どのように世論の存在を考慮し、いかなる行動をなすべきだろうか。

この問に対する答は議員と官僚とで大きく異なると言われるかもしれない。選挙を通じて選出された議員は世論に畏服すべきだが、選挙を経ずに任命された官僚はこれを考慮しなくてよいというのである。しかし、こうした二元論的解答は説得的でない。一方では、議員についての解釈をめぐって、選挙民に代わってその意志を実行する代理人と捉える立場と、自らの判断に従って行動する代表者と見る立場との古くからの対立がある。議員が世論に服すべきだという主張は決して自明ではないのである。²⁾他方では、官僚が政策形成上大きな役割を果たしているわが国では、選挙された議員と類似の機能を官僚もまた果たすことが求められているのではないか。この文脈では、選挙か任命かという相違を過大視すべきでない。以上の二点から、議員と官僚とでは世論の扱い方が対照的に異なるという見解には与しがたい。

右の問に取り組む最初の一步は、公務員が行為選択を行う状況を限定することである。公務員は様々な規範の下に身をおいている。議員は所属政党や党内の派閥の方針・決定によって行動を制約されており、また官僚は法令によって拘束され、上司から指示を受けて職務を遂行している。世論は、ある議員が属する政党の党議を支持するが、ある官僚が服する命令には抵触するかもしれない。だが、以下では、公務員による世論の扱いという論点を際立たせるために、これらの規範的拘束の下でなお複数の行為が許される状況に限定して考察を進めてゆきたい。

2 服従原則

公務員は自らの意見の如何を問わず、原則として世論に従って行為すべきである——冒頭の問に対してこのように答える人は少なくないだろう。かかる解答を「服従原則」と呼ぶことにしたい。より強い主張もありうる。公務員は自説の如何を問わず、常に世論に従うべきだという主張である。これを「服従命法」と呼びたい。両者の相違は、世

論に服従しない例外事例を認めるか否かにある。

服従原則と服従命法が各々意味するものを正確に理解するためには、行為理由 (reasons for action) の観念を導入する必要がある。理由は、行為を説明する際だけでなく、評価し指針を与えるときにも用いられる。公務員の行為についても例外ではない。私は行為理由を、公務員の行為に指針を与えるために用い、公務員の行為から動機を推測するためには用いない。公務員の行為は基本的に、内心で抱かれた動機を考慮することなく、外的になされた行為のみによって評価されるからである。

J・ラズ (Raz 1975: 35-48) は周知のように、第一階理由と第二階理由を区別した。第一階理由とは行為の通常の原因であり、第二階理由は、ある理由のために行為する理由と、ある理由のために行為するのを控える理由とを含む。例えば、官庁の公用車の運転手が、上司の私用のために運転するよう指示され、公用車を私的に用いるべきでないと考えつつも指示に従ったとしよう。このとき、公用車制度から導かれる義務の存在は第一階理由であり、上司の指示の存在は第二階理由である。第一階理由相互の衝突は、各理由の重みを衡量し、他をすべて覆す終極理由を見いだすことによって解決される。それに対して、第一階理由と第二階理由との衝突は、後者が前者を打ち負かすことにより解決される。右の例のように第一階理由を実践的推論から除外する第二階理由は「排除理由」(cf. 1975: 178-199) と呼ばれている。また、ラズ (1985: 10) は後に権威の考察のなかで、他の理由にとって代わる理由を「先取り理由」と名づけた。排除理由ないし先取り理由は必ずしもすべての第一階理由を退けるわけではなく、その射程は様々でありうる。

世論は公務員の行為理由の一つである。では、いかなる種類の理由なのか。服従原則と服従命法は同一の解答を与える。これらとともに、公務員が世論を排除理由ないし先取り理由とすることを要求する。すなわち、公務員が第一

階理由の重みを衡量した末に世論と意見を異にし、自らの意見によって行為したいと考えるときにも、それらの理由を退け世論に従って行為することを求めているのである。

もっとも、服従原則と服従命法はその射程において異なる。服従原則は一定範囲の第一階理由を例外とする。例えば、ある公共政策が憲法上の権利保障の制度化である場合には、世論が何らかの理由でその政策に反対しようとも、服従原則は世論への服従を求めないかもしれない。それに対して、服従命法はすべての第一階理由を射程に含むから、いかなる第一階理由のための行為も許されないことになる。ここから分かるように、服従命法は極めて厳格な要求である。世論に絶対的信頼をおく世論至上主義者を除いて、多くの人は、例外事例の存在を認める服従原則の方が好ましいと考えると思われる。無論、いかなる事例が例外にあたるかをめぐっては見解が分かれるであろう。

服従原則は民主制によって支持されているように見える。民主制はしばしば、世論に基づく統治と同視されてきた。この理解が正しいならば、世論に反した公共政策は民主的正統性を欠くことになる。しかし、民主制を世論による統治として捉えるのは正確でない。優勢な世論が同定される公共政策上の争点は現実には多くないため、世論なき数多くの争点について政策が決定され実行されざるをえないからである。だが、この事実を認める人も、現に同定された世論に対する公務員の不服従を広く是認することには躊躇を覚えるであろう。民主制における服従原則の妥当性については広範な見解の一致が存在すると言つてよい。

しかしながら、服従原則ははたして真に妥当な原則だろうか。かかる懐疑が本稿の考察の起点をなす。その妥当性を吟味するためには、服従原則が依拠する世論に関する前提を批判的に検討する必要がある。以下で行う検討は服従原則の妥当性を完全に否定するにはいたらない。またその必要もないと考える。広範に共有されてきたこの原則を揺さぶり、代替案を探究する必要性を示しえたならば、検討作業の目的は達せられる。なお、服従命法を吟味の俎上に

のぼすことはしないが、これは服従原則よりも強い主張であるから、後者の検討の結果は前者にいつそう当てはまるであろう。

以下では、まず服従原則の批判的検討を行い(二)、その結論を受けて、公務員による世論の扱いに関する代替的提案を試み(三)、そして予想される批判に応答し考察を発展させたい(四)。

二 民の声は神の声

説

'Vox populi, vox Dei [民の声は神の声]、という諺は長い歴史をもつ³⁾。先駆的表現の用例は、セネカさらにはヘシオドスにまで遡るが、この諺自体は、八世紀末にアルクインがカール大帝に宛てた書簡のなかで用いられている。これは元来おもに、人々が述べる意見は神意と同じく抗しがたいものであることを意味した。だが、それと並んで、多くの人が一致して語る言葉は予言的である、すなわち語られた事柄は後に現実となるという意味をも含んでいた。さらに後には、人民の意見は神聖であるという信条をも表すようになった。この多義的な古諺を導きの糸として、服従原則が依拠する世論の理解を検討してゆきたい。

論

1 世論の信頼性の条件

服従原則を支えているのは、世論は民主的統治のなかで至高かつ神聖な位置を占めるといふ一般的信条である。この信条は長く堅固な伝統をもつ。かつて批評家W・ヘイズリット(Hazlitt)が述べた『民の声は神の声』は：すべての良き統治のルールである⁴⁾』という言葉は、こうした信条を直截に表している。

服従原則が妥当するには、公務員にとって、世論が信頼性 (reliability) を備えていなければならない。では、世論が信頼に値するためには、いかなる条件が満たされるべきだろうか。十分条件の一見有望な候補は、世論の優秀性である。公務員がもつ第一階理由に照らして、世論が仮に公務員の意見よりも優れているとすれば、公務員が世論に信頼性を認めることには根拠があるだろう。しかしながら、少し立ち入って検討すれば、優秀性の条件は公務員の非合理性を含意するか、さもなければ服従原則に適合しないということが分かる。公務員が、一方では第一階理由を衡量して行為が正しいと結論づけつつ、他方ではをを求める世論が自説よりも優れていると考えるならば、彼女は相矛盾する二つの判断を同時にもつことになる。この非合理的な状態を避けるためには、公務員は自らの判断を下す前に、世論の方が優れていると考えてそれに従わなければならない。そうすると、優秀性の条件を受け容れる公務員は自らが形成した意見をもっていないことになる。したがって、この条件は、第一階理由に基づく公務員自身の意見の存在を前提する服従原則に適合しないのである。

しかも、優秀性の一般的想定は、服従原則から切り離してもおよそ支持しがたい。大規模かつ複雑な現代社会においては、公共政策上の賢明な判断を行うためには何よりもまず膨大な量の情報が必要である。しかし、後に見るように、公共的争点に関する情報は現実には公務員の側に著しく偏在しており、市民の側は情報の獲得を省庁や政党に大きく依存せざるをえない。しかも、情報の収集・処理には費用が伴うから、市民たちに積極的な収集・処理を期待するのは困難である。また、専門的判断のためには政策分野に適した技能的知識も不可欠であるが、この種の知識は訓練と判断の積み重ねを通じてのみ体得できる。結局、優秀性の想定は現状では存立不可能だと言わざるをえない。⁵⁾

この他にも十分条件の候補はありうるが、むしろ必要条件に目を転じたい。前者以前に後者が満たされない限り、世論の信頼性は存立不可能だからである。何が必要条件となるだろうか。これを考える際には、世論を担う各々の市

民に着目するのが有用である。静態的に見るならば、市民は、(1)争点認知、(2)意見形成、(3)意見表明という三つの段階を経て世論に参与する。この各段階に即して、三つの条件を挙げられる。(1)では、[1]争点に関する正確かつ豊富な情報の獲得、(2)では、[2]他者からの圧力・操作を免れた自発的な意見形成、そして(3)では、[3]自らの意見の率直な表明である。[1]の条件を「正確・豊富な情報」と名づけ、[2]を「自発的形成」、[3]を「率直な表明」と呼ぶことにしよう。

だが、実際の世論形成過程は静態的なものではなく、相互的な意見表明によって各人の認知や意見が確認され、あるいは修正されてゆく動態的過程である。この点に鑑みるならば、[4]活発で開かれた討論をも条件とすることが考えられる。確かに、民主制に対してはしばしば、市民たちもつ多種多様な意見が理性的討論を通じて次第に収斂し、ついには広範な合意が成立するという期待が寄せられてきた。しかしながら、討論を経ない世論には信頼性を認めえないとすれば、それは過度に厳格な条件だと言わねばならないから、[4]を条件としない方が適当だろう。以上から、世論が信頼性をもつときには、正確・豊富な情報、自発的形成、率直な表明の三つだけが満たされていると考えることにする。

服従原則を支えているのは、右の三条件は今日ではほぼ満足されているという現状認識だと思われる。それはおよそ次のようなものだろう。正確・豊富な情報の充足を可能にしたのはマス・コミュニケーションである。マスメディアは「社会の鏡」としての中立的立場から、公共政策に関する膨大な情報を正確に絶え間なく提供しており、市民は常にそれを利用できる。自発的形成および率直な表明は、憲法による権利保障の下ではほぼ満たされている。思想・信条の自由や信教の自由の保障は自発的形成を可能にし、表現の自由に基づく検閲禁止は率直な表明への最大の脅威を除去している。もっとも、これらの条件が十全に充足されているとまでは言えない。その責任は国家の怠慢に帰せ

られなければならない。正確・豊富な情報については、入手可能な情報をより豊富にするために情報公開制度の整備・拡充が必要であり、また自発的形成・率直な表明については、憲法上の権利の一層の尊重が求められる。

このような現状認識によれば、世論とは、各人が、正確かつ豊富な情報に基づいて自発的に形成した意見を率直に公然と表明しあい、その相互表明を通じて生成してきた信頼できる集合的意見である。こうした世論は民主的統治のなかで、あらゆる公務員の意見に優越する意見として尊重されるべきであるように見える。この尊重を公務員の行動規範へと具体化したのが、服従原則に他ならない。

2 メディアからのバイアス

三つの必要条件は現実に充足されているだろうか。この問題を考える際には、世論形成過程でマスメディアが果たす役割を看過できない。政治共同体が大規模となり、不断に複雑化し続ける現代においては、対人コミュニケーションによって触知できない事象が飛躍的に増加しており、そのためマス・コミュニケーションへの依存性が高まっています。マスメディア効果の視点から、正確・豊富な情報および自発的形成の充足の想定に対して最も早く根底的異議を唱えたのは、W・リップマン (Lippmann 1922) である。彼によれば、人々はステレオ・タイプ化された擬似環境を通じて、公的な事柄を含む環境を理解しており、擬似環境はおもにマスメディアのゲートキーピング過程を通じて選択的に構成されたものである。こうした擬似環境が素材となり、指導者集団が操作する関心喚起的シンボルが媒体となって擬制的に創出される合意こそが、世論なのだとされる。

リップマンの洞察から約半世紀を経て、世論がマスメディアから受ける多様なバイアスを浮き彫りにするマスメディア効果研究が次々に生まれた。バイアスは、報道される争点の取捨選択・重要性評価・意味解釈という三つの局面で

生ずる。取捨選択および重要性評価の局面に関する代表的な研究は、M・E・マコムズとD・L・シヨール(McCombs and Shaw 1972) 以来目ざましく発展してきた議題設定機能 (agenda-setting function) の研究である。議題設定仮説は、メディア内部の議題形成に着目したリップマンの議論を継承しつつ、受け手にまで射程を拡大して、メディア―受け手間の議題の相関関係についての実証的仮説として提起されたものだと言える。それによれば、マスメディアが注目して大きく取り上げた争点は、重要なものとして受け止められがちである。こうした影響力を通じてメディアは議題を設定するのである。この仮説は三通りに解釈できる。報道される争点は受け手の争点集合に算入され、そうでない争点は集合に含まれないという弱い仮説として解釈するならば、これは取捨選択上のバイアスに属する。それに対して、メディアが各争点に与える重要性の順位は受け手が与える順位に投影されるという強い仮説、あるいは重点的に報道される争点は受け手によって比較的高い順位を与えられるという中間的仮説として解するならば、重要性評価上のバイアスに属することになる。

議題設定仮説は経験的に確認されているのだろうか。かつては、この間に端的に答えようと試みられていたが、その後、議題設定効果がどのような条件下で生ずるかという随伴条件の抽出・確認に重点が移ってきた。最も説明が進展している随伴条件は、オリエンテーション欲求 (Weaver 1977) である。これは、メディアのメッセージに対する受け手の関心度と態度の未決定度との組み合わせであり、情報を求める程度を示している。関心が高いが態度を決めかねている人は、メディア利用度が大きいために議題設定効果を最も受けやすいことが分かっている。例えば一九九二年に行われた調査において、新聞の重要性評価と読者サンプル全体の評価との間にはさほど強い相関が見られなかったが、しかしオリエンテーション欲求が強いと思われる読者層については強い相関が認められた(竹下一九九二)。この結果は、一定の条件下では争点の取捨選択だけでなく重要性評価上のバイアスも存在することを推定させる。

随伴条件のさらなる探究が今後必要だろう。

意味解釈上のバイアスに関する研究の胚芽もまた、リップマンの擬似環境論によって与えられた。彼が剔抉したように、マスメディアが提供するステレオ・タイプは、対人コミュニケーションによっては捕捉できない現象に対する人々の認識を大きく規定している。メディアはステレオ・タイプの利用によって、細部が多様に異なる諸事件を類型的に位置づけ、効率的に意味づけることができる。他方、ステレオ・タイプのなかには、ジャーナリスト個人が無意識にもつ偏見に基づくものも見られる。例えば、一九九一年のロサンゼルス空港での飛行機衝突事故について、〈女性⇨感情的〉というステレオ・タイプの存在が疑われる報道例が見いだされている（池田一九九三：〇九一―一一）。ステレオ・タイプを含むメディアの解釈枠組は、争点の取捨選択や重要性評価、そして何よりも意味解釈を通じて、受け手による争点解釈や争点への態度の形成に大きな影響を与えうる。かかる枠組賦課機能（frame imposing function）は、日本では欧米諸国よりもいっそう顕著だとされる（Tsuruki 1982）。昨今のオウム真理教関連の報道は、この機能を遺憾なく發揮している。一九九五年の地下鉄サリン事件以降、〈オウム真理教団⇨恐るべき犯罪集団〉というステレオ・タイプによる報道が連日行われた結果、この教団に対する恐怖と敵意とが市民たちの間に広く根強く浸透してきた。

議題設定機能のような取捨選択上および重要性評価上のバイアスは、正確・豊富な情報が満たされているとする想定に対して疑義を投げかけ、また枠組賦課機能という意味解釈上のバイアスは、自発的形成に疑問を付す。各市民の意見がこの二条件を満たしがたいとすれば、その意見が糾合して形成される世論を理想化することは慎まねばならない。世論は理想的な仕方で発せられる神の声ではなく、様々なバイアスに曝されつつ発せられる人の声（*vox humana*）なのである。

3 世論の権力性

では、'vox populi, vox Dei' は根拠なき戯言にすぎないのだろうか。決してそうではない。これが元々意味した世論がもつ抗しがたい力や予言の現実化に目を向けたい。これらの古来の洞察をマスメディア効果研究で理論化したのは、E・ノエル・ノイマン (Noelle-Neumann 1984) による沈黙の螺旋 (spiral of silence) の研究である。この研究によって初めて、世論の抗しがたい力が明るみに出され、また広く予想された意見分布がやがて現実となる傾向が明らかにされた。沈黙の螺旋は、率直な表明の充足の想定に対して、またおそらく自発的形形成に対しても疑問を提起するものである。

人間は孤立を恐れる存在である。すでにロック (Locke 1689: II, xxviii, 10-12) が気づいていたように、人間には同輩からの反感や非難を恐れる精神的傾向がある。この孤立への恐怖は意見の表明に影響を与えずにはおかない。多数意見と目される見解に異を唱えるのは、孤立の危険を犯すことになるから、自らを少数派と考える人は、率直な表明に反して公的場面で沈黙しがちとなる。それとは対照的に、自分の意見が多数意見であるか将来そうなるであろうと考える人は、声高に主張する傾向がある。さらに、表明に先立つ形成の段階でも孤立への恐怖がバイアスをもたらすと言えないだろうか。意見の形成と表明がしばしば時間的間隔をおかずに行われることや、表明によって自らの意見が強化される場合に見られるように、形成と表明が循環的に影響しあうことを考えあわせるならば、孤立への恐怖は沈黙のみならず変説をも強いると予想するのが自然だろう。そうだとすれば、自発的形形成も満足されないことになる。こうした各人の傾向が累積し互いに促進しあう結果、多数意見と目されるものはますます勢力を増し、他の意見はいっそう勢いを失ってゆく。そしてついには、孤立しないためには公然と表明すべき支配的意見が立ち現れるにいたる。以上のように描かれる過程が、沈黙の螺旋過程である。

この過程でマスメディアが果たす役割は極めて大きい。マスメディアは受け手に、何が多数意見であるかのみならず、何が多数意見として一般に認知されているかをも伝えるからである。マスメディアは直接的観察と相まって受け手の認知を規定するとともに、意見の表明段階で、おそらく形成段階でも心理的圧力を与えている。

では、沈黙の螺旋仮説は経験に適合しているのだろうか。まず、アメリカの大統領予備選挙などで顕著に見られる、当選が予想された候補者がいっそう支持を集める勝ち馬効果は、沈黙の螺旋の現れだと解される。それに対して、日本では中選挙区制のゆえに、勝ち馬効果でなくむしろ、当選が予測された候補者が不利になる負け犬効果が観察されてきた。また、すべての少数派構成員が変説や沈黙の傾向をもつわけではないことに注意したい。少数派は、孤立への恐怖に臆することなく頑強に主張する中核的主張者と、沈黙や多数意見への同調を示しがちな周辺の賛同者とに二分される。わが国で沈黙の螺旋の実証が行われた一九八六年の総選挙では、中核的主張者が少数派のかなりの割合を占めていた (Ikeda 1989; 小林一九九〇:一〇六一—一〇八)。

しかしながら他方では、沈黙の螺旋を推定させる現象の存在も否定できない。例えば、最重要の政治課題を尋ねる世論調査では、福祉向上の要求が、七三年・七八年・八三年と回を追うごとに低下した(秋山一九八五:一六七—一七一)。七二—七八年間の低下は、石油ショックとそれがもたらした不況によって説明できるが、経済が安定を取り戻しつつあった七八—八三年の低下については経済的説明が困難である。むしろ、八〇年代の行財政改革キャンペーンの下で、福祉要求派に変説・沈黙の傾向が生じたと見るべきだろう。振り返ってみると、七三年の調査の前年は「福祉元年」と呼ばれた年であるから、七三年時点での福祉要求がそもそも、多数派を自認する人々による声高な主張だったとも解される。より最近の例としては、一九九三年の選挙制度改革論議において、慎重派が声高に主張していた状況が現れたことなどが挙げられよう。結局、沈黙の螺旋が経験的に一般に確認されているとまでは言えず、こ

の現象の随伴条件をいっそう確定してゆく必要があるが、しかし少なくとも次の点は否定できない。すなわち、世論形成過程それ自体のなかに、自発的形成と率直な表明との充足を阻害する権力的メカニズムが伏在している。世論は権力性を帯びているのである。

世論がマスメディアから受けるバイアスと世論自体に潜む権力性とは、世論の信頼性を大きく揺るがさずにはおかない。服従原則は、一般に思われているほど安定した基盤に立つものではなく、むしろマスメディア効果研究の成果によって脅かされる危うい原則である。そうだとすれば、この原則に代わるべき新たな世論の扱い方の倫理を探究してゆく必要がある。

三 公務員の行為

服従原則が退けられるべきだという主張は、公務員が「先憂後楽」を座右銘として常に公共的観点から賢明に振舞うことをナイーヴに期待するものではない。むしろその逆である。世論への服従という観念の呪縛から解放されて初めて、現実的な公務員像を前提として世論の扱いの倫理を探究する地平が開けるのだと考える。探究は二つの段階に即して行う必要がある。いかなる政策の実現を目指して行為するかを選択する政策選択段階と、その政策が世論と衝突する場合に世論に対していかに対応するかを選択する対応選択段階⁶⁾である。服従原則の下では前者のみが存在し、後者が生ずる余地はなかった。だが、この原則から自由な公務員は対応選択にも直面することになる。これら二つの段階に即して考察を進めてゆきたい。

1 世論の三つの意義

公務員にとって、世論は服従を迫るものでないとするれば、いかなる存在なのだろうか。世論は、政策選択段階にある公務員にとって三種類の意義をもつ。まず、構成的意義を挙げることができる。世論は、服従原則が主張するような排除理由ないし先取り理由ではない。それは、第一階レベルにおいて特定の種類の行為理由を確定する際に考慮すべき事由の一つである。公務員が、ある政策が政治共同体の共通利益を促進するであろうことを終極理由として、その政策の実現を促す行為を選択すると仮定しよう。ここで言う共通利益とは、市民たちの厚生⁷の総量または平均の向上を意味する。このときには、公務員は世論を考慮に入れなければならない。共通利益の内容を確定するためには市民たちの選好を知ることが不可欠であるが、世論は公務員にとって最も認知しやすい選好の徴憑だからである。公務員が世論の要求に呼応して共通利益を向上させた際立った例は、一九七〇年の「公害国会」である。公害対策の改善を求める世論に応えて、公害対策基本法をはじめとする八法律が改正されるとともに、水質汚濁防止法をはじめ六法律が制定されて、経済調和条項の削除などにより公害規制が大きく拡大・強化された。この改正・制定を目指した議員や官僚の行為は、世論を考慮しつつ、安全・健康という共通利益の促進を終極理由とする行為として理解できる。

これに対して、共通利益と異なる種類の集合的目標である共通理念が終極理由となる場合には、世論は考慮事由とならない。例えば、国債の発行やその種類・規模の決定においては、現在世代と次世代との利害の不均衡が問題となり、公務員は世代間衡平の理念を追求しなければならない。不況期には、税収の安定的な増加が望めず、しかも景気を回復すべく大規模な公共投資が行われるから、世論は大量の国債発行もやむをえないと考えがちになる。しかし、公務員はこの黙認に甘んずることなく、次世代の費用便益すなわち国債償還に伴う費用と見合い社会資本からの期待便益との算定に基づいて、世代間衡平を実現するために行動すべきである。確かに、世代間衡平の観点からは常に国

債発行が禁じられるわけではない。同一の社会資本に対して将来投資するよりも現在投資する方が費用を節約できるという状況は想像可能である。しかし、少なくとも次世代に過大な負担を課すような国債発行は自制されなければならない。

世論は、ステレオ・タイプ化された少数派理解に基づく少数派への偏見によっていわば汚染されていることがある。かかる世論は二通りの仕方で見られる。第一は、少数派に対する糾弾である。糾弾としての世論は、少数派への社会的専制を生むとともに、国家による組織的弾圧を声高に主張し、あるいは強圧的措施を支持する。先に触れたオウム真理教団に対する敵対的世論は、その顕著な例である。過去に類例を見ない大規模な扇動的報道を原動力として、沈黙の螺旋が急速に展開してゆき、教団関係者に対する恐怖・敵意・好奇の世論が形成されるにいたった。そこでは、警察による強引な捜査（村井一九九六）を公然と批判することさえも憚られるような雰囲気支配していた。かねてより批判の強い破壊活動防止法の団体規制がこの教団に対してあえて発動された背景には、疑いもなく世論の強力な支持がある。

第二のいっそう頻繁に見られる世論の現れ方は、少数派が強いられている困難な状況に対する無関心である。無関心としての世論は、少数派を社会的に孤立させると同時に、国家による少数派の状況改善の懈怠を許容し、さらには不当処遇の長期的継続さえも容認しうる。そのような少数派として、身体障害者・精神障害者、ハンセン病療養所の入所者やHIV感染者、アイヌ民族のような先住民族、在日韓国・朝鮮人等の定住外国人、そしてアジア諸国からの外国人労働者などが挙げられる。目下検討が進められている癩予防法の廃止は、遅きに失したとはいえ、不当処遇の一つに終止符を打つものとして評価されてよい。

偏見によって汚染された世論は積極的にであれ消極的にであれ、少数派に属する個人が権利を十分に享受すること

を困難にする⁸⁾。かかる世論を公務員が考慮に入れるとき、個人の権利は危殆に瀕する。我々の政治共同体が個人の権利を真剣に捉える限り、共同体を代表する公務員は汚染された世論に左右されてはならない。糾弾としての世論にあくまでも抗して、権利侵害を厳しく自制すべきであり、また無関心としての世論がやがて転換するのを待つことなく、権利実現や補償に向けて行動を開始すべきである。これらの行為は、多数派の厚生を増加させず逆に減少させうるという意味で共通利益を害するかもしれない。しかし、いやしくも権利が尊重されていると言えるためには、それは公務員の政策選択段階において共通利益を覆しうるのでなければならぬ。個人の権利が終極理由となる場合には、公務員の世論からの独立性が強く求められる。

このように見てくると、考慮事由としての世論が演ずる役割はかなり限定的であることが分かる。では、世論は公務員にとってさほど大きな意義をもたないのだろうか。そうではないと考える。構成的意義の有無に関わらず、世論は一般に二つの重要な意義をもつ。その一つは、反省的意義である。有限者である我々は常に誤りうる。公務員もその例外ではありえない。可謬性という人間の事実は、我々が他者からの批判に自己を曝し、そして誤謬を見いだした場合にはそれを訂正する用意があること、つまり批判への開放性に道徳的基礎を与える。公務員は、政治共同体を代表する国家機関の担い手として行為の正しさを常に求められるから、市民よりもはるかに大きな批判への開放性を要求される。いかなる世論も、公務員が第一階理由の考慮により形づくった自説を、いま一度省みて再考する契機となりうる。これが、世論の反省的意義である。

かかる意義はある種の政策領域においては特に大きいと思われる。それは、公共政策の基盤となる知識が特に不足しているために、誤謬の可能性が高いと考えられるような領域である。その典型例は、環境政策である。公共事業の環境アセスメントから、原子力発電所の長期的な事故確率と被害規模の計算、地球温暖化の因果関係の理解とその影

響の予測にいたるまで、環境保護の諸政策は多かれ少なかれ不十分な知識に依存せざるをえない。こうした不確実性が顕著な政策領域では、何よりも科学的知見の蓄積とそのため技術開発や専門家養成とが求められるが、それと並んで、市民たちが表明する多様な意見を収集することも有用である。市民たちの意見の収集は他の方策と相まって、誤謬の予防や早期是正に役立つものと期待できる。

世論の意義に関するここまでの考察では、公務員による自己利益の追求を考慮に入れてこなかった。だが、現実の議員が再選を目指しており、官僚が所属官庁の権限・予算の拡大を志向しているという事実は否定しがたい。かかる自己利益が、個人の権利や集合的目標を終極理由とする行為を支持する限りでは、行為の是非を離れて利益追求という動機自体を問題視すべきでない。むしろ、規範的に望ましい行為を鼓舞する点で、この場合の自己利益は歓迎できる。しかしながら、自己利益のための行為と、権利や目標を終極理由とする行為とが競合する場合には、前者の行為は退けられるべきである。まして、職務や規律に違背した自己利益の追求は禁止されねばならず、それを行った公務員は処罰され排除されなければならない。この禁止と排除を行う上で、世論は極めて大きな力を発揮する。ここに、世論の監視的意義がある。かつて田中角栄が「庶民宰相」として登場し、日中国交正常化を果たして名を上げ、列島改造ブームを巻き起こしたにもかかわらず、ロッキード事件の発覚によって退陣を余儀なくされたことは、世論がもつ絶大な排除能力を示している。また、その退陣を受けて首相の座に就いた三木武夫が、最小派閥の領袖であるにもかかわらず、党内の反対を押し切って政治資金規制法の改正を断行しえた背景には、腐敗批判の世論の高まりがあった(中野一九九二・九三、一二八)。この改正は、監視的な世論が政策形成過程において構成的に考慮された成果だと言える。

2 ダーティ・ハンズ問題

いかなる政策を目指して行為するかを選択した公務員は、その政策が世論に沿うものでない限り、これに対してどのように対応するかを決断しなければならない。その決断について考察する前に、予備的作業として、政策形成過程が備えている規範的特質を把握しておく必要がある。

政策形成過程、より広くは政治過程を性格づけているのは、ダーティ・ハンズ問題 (the problem of dirty hands) である。これは、すでにマキアヴェリ (一五三一：一卷九・一八章、一五三二：一五章) により示唆されていたが、若干の先駆的洞察を経た後、M・ウォルツァー (Walzer 1973) によって再提起された問題である。ダーティ・ハンズ問題とは、道徳的に望ましい目標を達成しうる手段が不道徳であるために、達成を試みてもそれを控えてもいわば手を汚さざるをえないという道徳的ディレンマである。例えば、政治的理想を抱き政治改革を公約に掲げて選挙に臨む候補者が、選挙区内の大手企業から取引を持ちかけられたとしよう。従業員を動員した大規模な組織的集票と引替に、当選した暁には様々な便宜を図ってほしいというのである。このとき彼女が申し出を承諾するならば、選挙の制度趣旨を掘り崩し、自分の一貫性を放棄し、さらには選挙運動に奔走する支持者たちを裏切ることになる。しかし、これを拒否すれば、政治改革を含む公約の実現を通じて市民たちに奉仕する可能性を自ら縮減することになる。右のような道徳的な袋小路は市民についても見られるが、しかし公務員についてははるかに頻繁に現れる。それは、D・F・トンプソン (Thompson 1987: 4, 11) が指摘するように、市民たちのために行動するという公務員の本来的役割のゆえである。権利や目標の促進を通じて市民たちに奉仕すべきだという帰結主義的原理と、その目的を達する手段が道徳的に許容可能であるべきだという義務論的原理とは、しばしば衝突する。かかる衝突がダーティ・ハンズ問題を構成するのである。

この問題の存在を前提することは、公務員による無制限な特殊利益の追求を容認することを意味しない。先に論じたように、公務員の利益追求は、権利や目標のための行為となって現れる限りで許される。また、ダーティ・ハンズ問題は公務員の法令違反としても現れるが、しかしこれに還元されない。公務員が権限内で法令に従って正統に、しかも少なくとも一つの道徳的観点からは正当になした行為についてなお、この問題は生じうるのである。公務員の行為につきまとうダーティ・ハンズ問題の存在を認識して初めて、現実に立脚した倫理的考察が可能になると考える。

3 対応戦略

服従原則から自由な公務員は、自らが同意しない世論に対して様々な対応戦略をとりうる。対応戦略は、R・M・ドゥウォーキン (Dworkin 1985: 109-112) による市民的不服従の戦略の区分に倣って、説得戦略 (persuasive strategies) と非説得戦略 (nonpersuasive strategies) とに大別することができる。説得戦略とは、自らが志向する政策を支持する議論を公然と提示し、あるいはその政策がもつ魅力を指し示すことによって、世論の変化を引き起こそうとする戦略のタイプである。これは、理性に訴えかけて納得させることに必ずしも限定されず、情緒に訴えかけて説きつけることをも含んでいる。非説得戦略とは、世論自体を変化させるのではなく、他の何らかの手段によって世論の批判・反対を回避しようとするタイプである。両者の最大の相違は、世論を変化させる意図の有無にある。わが国の現実政治に具体例を求めつつ、各々のタイプに属する戦略を概観してゆこう。ただし、議員や官僚が個人で世論に直接対応することは実際には稀であるから、世論に対して、あるいは世論に後押しされた野党に対して与党がとった対応策の例を中心として、それに官庁の例を加えることにする。

説得戦略には、少なくとも次の三つが含まれる。第一に、広報戦略が挙げられる。総理府や省庁は、多くの市民の反発や消極姿勢が予想されるが、自らは重要だと考えている政策については、テレビ・パンフレット・講演その他を通じて広報活動を行ってきた。対象とされる政策領域は、当初は防衛・外交政策が中心だったが（竹内一九七三・二五四―二五五）、その後は原子力政策などにも拡張された。また、間接税導入が企図された時期にも広報活動が行われている。しかし、これらはときに情緒への訴えかけに過度に傾斜し、なかには説得と言いがたいものも少なくない。

第二に、より巧妙な戦略として、政策形成が本格化する以前に自らの政策案の方向へと世論を引き寄せてゆく誘導戦略がある。政策の基本的方向や骨子を提言する審議会がしばしば設置される。審議会の答申がマスメディアによって報道されると、政策案の趣旨や概要が市民たちに知らされて、受け入れの素地が形成されてゆくことになる。ここで注目すべきは、審議会へのジャーナリストの「取り込み」が盛んに行われてきていること（天野一九八九）である。これは、記者クラブの組織的厚遇や密着取材記者への個人的供応と並んで、与党や省庁の意向に好意的な報道をマスメディアが行うように仕向ける上で有効である¹⁰。そして、メディアが好意的姿勢を示す場合には、その姿勢は梓組賦課機能を通じて市民たちの争点解釈に大きな影響を与えうる。実際、中曽根康弘政権期に顕著だった審議会主導の政策形成は、審議会への迎え入れが促したマスメディアの好意的論調の後ろ盾なしには困難だったであろう。

第三に、これまであまり用いられることがなかったが規範的に重要だと思われる戦略として、弁論戦略を挙げたい。弁論戦略とは、公務員が市民たちに直截に語りかけて説得を試みることである。例えば、反発が予想される内閣提出法案について、首相が、政策の趣旨や予想される影響などについてテレビを通じて詳細に説明し、支持を訴えることが考えられる。この戦略では他の二戦略よりもいっそう理性的説得に重点がおかれる。確かに、説明の巧拙や話し手の容貌・習癖からの印象なども説得の成否に影響しうるが、しかし最終的に成否を左右するのは説明される内容だと

思われる。

非説得戦略に目を転ずるならば、少なくとも三つの戦略を区別できる。第一は、市民たちの注意を政策案から逸らすために大事件を意図的に創出する演出戦略である。国内外の大小様々な事件が日々報道され、しかも耳目を集める事件が生き生きと再現される現代においては、人々は、新たな興味深い事件が次々に起こっているはずだという期待を抱きがちである。この期待に応えるべく、マスメディアは擬似イベント (Boorstin 1961) を創り出す。これは次のように性格づけられる。第一に、自生的でなく、計画され植えつけられ扇動されたものである。第二に、その目的は報道・再現にあり、その成否は報道されえた範囲による。第三に、現実性の曖昧さがむしろ興味をそそる。最後に、予言の自己実現が意図されている。このような擬似イベントを用いて、公務員は不人気な政策や厳しい社会の現状から人々の目を逸らすことができる。一九五九年の皇太子成婚は翌六〇年の安保条約改定の危機を乗り切るために、また一九七〇年の万国博覧会は同年の安保継続への批判をかわすために大規模に演出されたと言われる (竹内一九七三…二五八―二六一)。これらの例からも分かるように、不人気な政策案を市民たちが見逃すほどに大規模な擬似イベントは、公務員が望むときにいつでも創出できるわけではない。

第二は、欺罔戦略である。これは、世論を変化させるのではなく世論の前提となる信念を誤らせることを意図している。具体的には、政策案に関して虚偽の情報を市民に提供することや、他の公務員の情報提供などにより市民が政策案の内容について錯誤に陥っているか、または陥るであろうことを認識しつつ、真正の情報を提供しないことが挙げられる。また、政策案の存在自体を秘匿することも欺罔戦略に含まれる。与党は、不人気の政策案をもつ場合に、選挙での敗北を恐れてこの戦略を用いることがある。例えば、政権担当の当初から間接税導入を企図していた中曽根首相は、一九八三年の参議院議員選挙と衆議院議員選挙で税制改革を明示せずむしろ減税を公約し、また一九八六年

の衆参同日選挙では一般消費税の不導入を公約して、八三年参院選と八六年同日選で自民党を勝利に導いた（中野一九九二・一八八一―一九五）。

第三は、無視戦略である。これは、自らの政策を批判する世論に何ら働きかけを行わず、端的に政策を断行することである。その最も劇的な事例は、一九六〇年に行われた新安安保条約締結承認の強行採決である。革新政党・労働組合・学生団体等による大規模な安保改定反対運動の高まりにもかかわらず、衆議院で与党単独採決が行われた。条約発効日に岸信介首相が辞意を表明したことに表れているように、無視戦略は一般に大きな費用を伴う。

4 対応選択の指針

六つの対応戦略は、どのようなときに禁じられ、許容され、あるいは要求されるのだろうか。説得戦略から考察してゆこう。このタイプについては、各戦略が備えている民主的な望ましさと実行可能性とを考えあわせることによって、対応選択の一般的指針を形づくることができる。

三つの戦略はいずれも、政策と世論との間に齟齬がない方が望ましいという判断に基づいている。この判断のゆえに、市民たちの意見を変化させて自らの政策案を支持させようとするのである。その意味で、説得戦略は民主制に適合的である。そのみならず、このタイプは一般に、民主制を活性化させ魅力的にするのに役立つ。世論が、公務員に再考を促す契機となりうるのと同じく、公務員による説得は、市民が自らの意見を省みて再考する契機となりうる。少なくとも市民たちの幾人かには説得が届き、再考が促されるであろう。再考は反省的意見を生み出し、さらにはこれが糾合して新たな世論が生まれる可能性も期待できるかもしれない。説得戦略は、市民―公務員間での対話の萌芽となる可能性を秘めているのである。もっとも、説得戦略のいかなる使用も民主制において常に同等の望まし

さをもつわけではない。広報戦略が情緒的な訴えかけに終始するときには、対話の進展はさほど期待できず、誘導戦略がマスメディア操作の性格を帯びるときには、真摯な対話はむしろ阻害されかねない。

他方、説得戦略のなかでも弁論戦略の実行可能性はかなり限定的である。広報戦略や誘導戦略が組織的に行われるのとは対照的に、弁論戦略は直接には個人単位で行われるから、常に組織の一員として行動することを求められる官僚は、これを採用することができない。また、議員のなかでも、次回の選挙での当選が危ぶまれる者がこの戦略を採用することは期待できない。なぜなら、選挙民が納得せずにかえって反発すると、次回の選挙で落選しかねないからである。⁽¹⁾さらに、多くの市民にとってなじみの薄い議員は、弁論戦略を成功させるのが難しいであろう。これらの点から、弁論戦略を実行しうる公務員は首相や少数の有力議員などに限られる。

右の二つの考察を踏まえて、対応の一般的指針を戦略ごとに提案してみたい。弁論戦略はその民主的な望ましさのゆえに、終極理由の如何を問わず推奨される。首相や有力議員は、市民たちが強い関心をもつ争点については弁論戦略を試みるべきである。それに対して、官僚は、いかなる争点についてもまず広報活動に努めなければならない。そして、弁論戦略も広報戦略も実行不可能なときに初めて、誘導戦略が許されることになる。

非説得戦略は民主制の観点からは明らかに望ましくない。政策と世論との間にある齟齬を解消しようとする代わりには、これを糊塗し、隠蔽し、あるいは放置するものだからである。この戦略には世論への尊重の念が欠けている。しかしながら、このタイプの戦略を全面的に退けるのは早計だろう。非説得戦略に訴えなければ無視しがたい害悪が発生するであろうときには、その帰結を避けるためにこの戦略を採用してよい場合がある。公務員の行為については、市民の行為以上に帰結主義的考慮が前景に迫り出し、それに応じて義務論的考慮が後景に退くことになる (cf. Nagel 1978: 82-86)。このことは、対応選択におけるダーティー・ハンズ問題への対処についても言える。

そこで、非説得戦略については、公務員が目指す帰結が共通利益であるか、共通理念であるか、あるいは個人の権利であるかが、決定的に重要になる。共通利益が終極理由となるときには、非説得戦略の正当化は困難である (cf. Dworkin 1985: 111)。市民たち自身の利益を促進するために、説得を試みることなく自らの政策を実行することは、市民たちを、自己利益に関してさえ説得を容れて再考する能力のない愚民とみなすことに他ならない。かかる驕慢な態度を公務員がとることは民主制に適合しがたい。もっとも、それでもなお非説得戦略が許されるべき極限事例を想像することは可能である。政治共同体の存続といった基礎的な共通利益が危機に瀕するときには、非説得戦略の使用もやむをえない。例えば、ある国の市民の大半が厭世的な新興宗教の熱狂的信者で、その教祖が救世主の来臨を予言したと仮定しよう。その直後に他国が自国への軍事侵攻を開始したため、敵軍を救世主と思ひこんだ市民たちは自国軍の出勤に強く反対している。こうした状況では公務員の驕慢さを論ずる余裕はない。軍隊の最高指揮権をもつ行政官は無視戦略を用いても軍隊を出勤させるべきだという主張には、誰もが賛同することだろう。帰結上の損害が甚大である緊急事態においては、公務員はそれを回避するために、対応戦略からの害悪をあえて発生させて、その害悪の責任を自ら引き受けるべきである。

右と同様の考察は共通理念にも当てはまる。すなわち、非説得戦略は原則として正当化されないが、他国居住者の基礎的利益を左右する共通理念については許される。例えば、ある国の市民たちが、資源の豊富な隣国への軍事侵略を政府に求めているとしよう。しかし、軍事侵略は明らかに、他国居住者の生命・安全・自由の尊重という共通理念に違背する。このとき、最高指揮権者の行政官は無視戦略を用いても侵略を自制すべきである⁽¹⁾。このような非説得戦略の例外的使用は、世論に対抗して声を上げることができない将来世代の基礎的利益についても認めうる。もっとも、将来世代については二点に留意したい。第一に、いわば身近な将来世代と疎遠な将来世代とを区別できる。すぐ

続く数世代の将来の自国居住者は我々の政治共同体の構成員に準ずる存在とみなされるから、身近な将来世代だと言える。その時間的・空間的な範囲を越える遠い将来世代はすべて、疎遠な将来世代である。前者は後者以上のレベルで配慮されるべきだろう。第二に、少なくとも疎遠な将来世代は現在の他国居住者よりも配慮の優先順位が低くなる。⁽¹³⁾

個人の権利が終極理由となるときには、公務員はいかなる戦略によってであれ政策を貫徹すべきである。世論の如何に関わらず権利を保障することは、立憲民主制の下では裁判官に期待されている機能である。だが、裁判官は、議員や官僚による保障が不十分な場合に個人を防御する最後の砦ではあるが、唯一の砦なのではない。議員や官僚もまた、糾弾や無関心としての世論に対して個人を守る防波堤となりえ、またそうなるべきである。

終極理由の種類の外に、戦略の容易さ・効果・象徴的意味などにも留意しておく必要がある。欺罔戦略は他の二戦略よりも実行が容易である。演出戦略は常に可能なわけではなく、また無視戦略は大きな費用を伴うのに対して、欺罔戦略は機会を選ばず比較的わずかな費用で実行できる。だが、この戦略は公務員―市民間の関係に重大な損害を与える。政策の是非を市民たちが判断する機会を奪い、さらにその機会喪失に市民たちが気づくことさえも妨げるのである (cf. Thompson 1987: 38)。かかる効果は、世論がもつ反省的意義を減殺して誤謬の可能性を増大させうるとともに、監視的意義を殺いで公務員に腐敗の隙を与える。無視戦略についてはその象徴的意味が問題となる。公務員が冷然と世論を無視することは、公務員が市民たちを尊重していないことを象徴している。この象徴的意味は、市民たちの公務員に対する不信感を高め、あるいは有効性感覚の喪失や政治への幻滅を招いて、民主制に大きな打撃を与える。

以上の考察に基づいて、一般的指針を提案してゆきたい。指針の根本的前提は、何よりもまず説得戦略が試みられ

なければならず、その実行が不可能であるか、あるいは実行したが失敗に終わったときに初めて、非説得戦略を採用しようということである。非説得戦略はあくまでも次善の策にすぎない。この点を確認した上で、終極理由の種類ごとに見てゆこう。共通利益が理由となるときには、通常はいずれの非説得戦略も許されないと考える。ただし、政治共同体の存立のような基礎的利益が脅威にさらされる場合には、三戦略のいずれを用いようとも脅威に対処すべきである。共通理念のときにも、これとほぼ並行的に考えてよい。すなわち、通常はいずれの戦略も許されないが、他国居住者や身近な将来世代の基礎的利益が脅かされる場合には、三戦略ともに許される。疎遠な将来世代については、演出戦略は許容できるとしても、欺罔戦略や無視戦略をとることは疑問である。これらの集会的目標の場合とは対照的に、個人の権利が終極理由となるときには、どの戦略を用いても政策を実行すべきである。

四 擁護と展開

これまでに行ってきた服従原則への批判とその代替案の提案とに対しては、いくつかの批判が予想される。そのうち二つの批判を取り上げて応答し、それらを手がかりとして考察を展開させたい。

1 大衆社会論の嫌疑

服従原則の擁護者やこれに親近感をもつ人々からは、私の立場は大衆社会論の再興をもくろむものではないかとの嫌疑が出されうる。この嫌疑は次の三つの批判に具体化できる。第一に、世論の優秀性の一般的想定を躊躇なく否定することは、後に公務員に対して禁ずる、市民を愚民とみなす驕慢さを自ら露呈するものだと言われるかもしれない。

この批判は二つの別個の主張を混同している。世論が一般的に公務員の意見よりも優れているとは言えないという主張は、市民たちが自己利益について判断を誤るばかりか、他者からの説得を容れて再考する可能性さえも欠いているという主張とはまったく異なる。後者は前者よりもはるかに強い主張である。後者の主張は、市民が可謬性を自覚して反省的に思考する可能性を否定する。これはまさに、市民を愚者とみなす立場に他ならない。かかる愚民思想は民主制においては占めるべき位置をもたない。しかし、愚民思想の否定が世論の優秀性の一般的想定を含蓄すると言われるとすれば、それは論理の飛躍である。

第二に、マスメディア効果の強調は、メディアに翻弄されて受動的に反応する大衆というリップマン流の大衆社会論的な前提に基づいているという批判がありうる。これに応答するためには、まずマスメディア効果研究史を一瞥しておくのが有用だろう。リップマンは周知のように、一九二〇年代以降の無条件かつ無媒介な強力効果説と大衆社会論的な見地からのマスメディア効果の悲観的評価との時期を代表する。この理論枠組は、四〇年のエリー調査を嚆矢とする行動主義的な限定効果説および効果への楽観的評価にその座を奪われた。だが、七〇年代にはこれが覆されて、実証研究に基づく随伴条件の探究を伴う新たな強力効果説と両義的評価との時期を迎える。現在にまでいたるこの理論枠組の確立・発展に大きく寄与したのが、議題設定機能と沈黙の螺旋の両研究である。

右の歴史的概観から分かるように、服従原則批判のなかで援用した今日の実証的な強力効果説は、かつての大衆社会論的なそれを直線的に受け継ぐものではない。議題設定機能仮説は、メディアの議題が単独で無媒介に受け手の議題を左右すると主張するものではない。また、無条件の影響という観念は否定され、様々な随伴条件の研究が進められている。沈黙の螺旋研究も、中核的主張者と周辺の賛同者との区別が示すように、螺旋の展開に巻き込まれない人々をも射程に収めている。さらに、現在の理論枠組では、マスメディア効果の専ら悲観的な評価への傾斜は揺り戻され

て、正負両面が評価されるようになっていく。負の側面は服従原則批判のなかですで見えたが、正の側面には後に触れることにしたい。

第三の批判は、審議会へのジャーナリストの「取り込み」や記者クラブの厚遇および記者個人への供応に関わる。これらの事実を指摘しつつ、その対策を論じないのは、公務員がマスメディアの懐柔を通じて市民を操ることを黙認するものだというのである。この批判は重要な課題を提起している。確かに、審議会への「取り込み」は、民主制の下で本来は望ましい説得戦略の一郭を徐々に侵食してゆく。また、「取り込み」や記者クラブの厚遇などの懐柔策によってマスメディアが馴致されてゆき、世論の監視的意義が縮減してゆく虞がある。もっとも、マスメディアの批判的姿勢が脅かされているという知見のみを強調するのは一面的だろう。メディアの批判的姿勢を裏書きする知見も存在するのである。一九八〇年の調査（三宅他一九八五、蒲島一九九〇…九一二〇）によれば、議員・官僚と新聞・放送記者との間には、政治的立場や価値観の上でかなりの距離があり、また社会集団との人的繋がりの上でも部分的相違が見られる。かかる属性上の相違は、戦前・戦時のメディアのあり方に対する反省と相まって、政府・与党に対して批判的なマスメディアの解釈枠組（岩井一九八八…一三九一—四〇）を生み出してきた。この枠組は、枠組賦課機能を通じて市民の解釈枠組に少なからぬ影響を与える。かかる批判的枠組をマスメディアがいかに維持し発展させてゆくのかは、今後の重要な課題である。その成否は最終的にはジャーナリストのエートスの帰趨次第である。だが、いくつもの制度的規制はエートスを補完すると思われる。例えば、アメリカのメディアに見られるような厳格かつ詳細な倫理規定を設けて、ジャーナリストが供応を受けることや審議会に参加することを禁ずるのは、懐柔に対して有効な方策だろう。

2 実行可能性への懐疑

より強力な批判は懐疑論者からのものである。懐疑論者は、次のように論ずるだろう。現代においては、公務員―市民間には情報の著しい不均衡が存在する。公務員とりわけ官僚の組織は、公共政策の基礎となる社会情勢に関する膨大な情報を収集・分析し続けており、また政策案に関する情報を日々生み出している。情報量がますます増加するなかで、マスメディアを構成する各企業は取材の効率性を高めるために、取材源を国会・政党・官庁に依存してゆく。かかる依存傾向は他の先進諸国にも多かれ少なかれ見られるが、わが国では「発表ジャーナリズム」(原一九七九)との警告が発せられたほど著しい。機関ごとに設置された記者クラブには多数の新聞記者が所属し、彼(女)らは膨大な量の記者会見や担当官説明の内容を記事にしてゆく。加えて、取材源の秘匿を条件とする非公式説明が頻繁に行われている。さらに、議員・官僚による戦略的な漏洩も稀でなく、記者は厳しい時間的制約の下でときには裏づけ取材も不十分なまま、漏洩情報を報道せざるをえない。

こうした現状の下では情報操作が行われる危険が常にある。操作は、情報の内容・範囲・提供期のいずれについてもなされうる。内容の操作とは虚偽の情報の提供に他ならず、範囲の操作とは一部秘匿を意味し、そして提供期の操作とは発表・説明を戦略的に早め、または遅らせることである。情報操作の危険性の遍在という現実の前では、世論の反省的意義や監視的意義なるものはまったく無力である。また、説得戦略とりわけ弁論戦略の推奨も非現実的である。そのように大きな費用を伴う戦略を選択するのは非合理的である。合理的公務員は、費用がはるかに小さな欺罔戦略を選ぶはずである。かかる情報操作を抑止しようとする努力はすべて徒勞に終わる。なぜなら、この現象は、公務員―市民間の情報格差という克服不可能な事実から発しているからである。結局、服従原則を含めて世論の扱いに関するいかなる倫理的拘束も画餅にすぎないのであり、今後もそうあり続けるであろう。

右のような懐疑論者の批判は正しい現状認識を含んでいると認めざるをえない。情報操作の危険性は服従原則のみならず私の提案にとっても大きな障害となっている。しかしながら、情報操作を抑止してゆくことは決して不可能ではない。処方箋は制度的なものと非制度的なものに大別でき、両者は相補的關係に立つ。制度的処方箋の代表的なものは、公務員が保持する情報に市民が直接アクセスできる情報公開制度の創設・拡充である。特に一般情報開示請求制度について言えば、地方自治体レベルでは一九八〇年代初頭以降に条例制定の動きが広がってきたが、国レベルではいわゆる情報公開法が存在せず、行政情報開示請求制度の検討が進められている段階にある。論点はいくつかあるが、ここではとりわけ二つの点が重要だろう。第一に、現在論議が進みつつあるように開示対象機関を行政機関に限定するのではなく、国会にまで拡大することが不可欠である。第二に、いわゆる意思形成過程情報すなわち政策形成途上での情報をも開示対象とすべきである。これらの要請を満たす情報公開法の制定は、操作されていない情報への市民のアクセスを容易にする重要な一歩となるであろう。

非制度的処方箋はマスメディアのあり方に関わる。公務員―市民間の情報格差を全面的に解消することは、もとより望むべくもない。マスメディアは今後も多かれ少なかれ取材源を公務員に頼らざるをえないであろう。しかし、独自取材による調査報道を通じて情報操作を牽制してゆくことは、十分に可能である。これは、マスメディアの自立性を強める形で議題設定機能を活性化してゆくことを意味する。調査報道はときに大きな威力を発揮する。一九八八年に発覚し政界・官界を大きく揺るがしたリクルート事件の発端は、全国紙新聞社の一支局による調査報道である。このような報道が今後もなされてゆくためには、メディア各社が独自取材の強化の方向へと人員・予算の配分の重心を移してゆく必要がある。

確かに、懐疑論者の現状認識には真理が含まれているが、その認識を、公務員への倫理的拘束を断念する根拠とし

てではなく、むしろ現状変革の手がかりとして受け止めたい。情報操作の危険性が広く存在する現状を徐々に変え、公務員―市民間および公務員―マスメディア間での新たな情報流通の関係を構築してゆくことが、公務員の倫理の実行可能性のためには不可欠なのである。

注

(1) わが国の立法過程については、例えば、岩井一九八八・五七―八一。
(2) 実際、公共選択の諸成果に照らせば、代理人という議員観は維持しがたい(宇佐美一九九三・一二三―一四九、一九三―二三一、二三七)。

(3) この古諺の用例史については、Gallacher 1945。

(4) Quoted in Arblaster 1987: 44. 訳書七一頁の邦訳を適宜修正した。

(5) この指摘は優秀性の原理的不可能性の主張を含意しない。大多数の市民が公共善を慮って積極的に政治参加を行う公民へと陶冶された状態においては、本段落で指摘した障害がいずれも除去され、世論の優秀性が可能となるかもしれない。しかし、一見魅力的な公民的共同体の状態は実際には少なからぬ危険性をはらみ、また重大な困難を抱えている。公民的共同体の問題点については、宇佐美一九九三・一七五―一八九。

(6) 対応選択段階についての考察は、A・I・アップルbaum (Appelbaum 1992: 264-271) による公務員の裁量戦略に関する議論から示唆を得ている。

(7) 世論の構成的意義に関する以下の説明は、以前に試みた、法律・行政行為・判決等を正当化する論議構造の解明(宇佐美一九九三・二四二―二六一)を下敷きにしてある。

(8) 先住民族については、平等処遇への権利のような個人の権利以外に、土地の歴史的収奪に対する補償などの集団的権利も提唱されているが、集団的権利はここでは、権利でなくむしろ共通理念として理解したい。

論

説

- (9) この戦略を 'convincing' でなく 'persuasive' と形容する所以である。
- (10) 「取り込み」や厚遇・供応の歴史的経緯については、山本一九八九：一一〇—一一二。
- (11) もっとも、公共選択の諸成果が明らかにしているように、多数派の支持を失った議員が常に落選するわけではない。
- (12) 軍事侵略の自制の終極理由が共通理念に属するという主張に対しては、二通りの異議が出されうる。第一の異議は、今日の国際社会では、軍事侵略は不可避的に国際的な非難・制裁を招くから、共通理念のみならず共通利益にも反するはずだと論ずる。第二の異議はさらに進んで、最高指揮権者が侵略を自制すべきなのは、他国居住者の尊重という共通理念ではなく国際的反発の回避という共通利益のためだと主張する。これらの異議に反論するためには、本文の例を若干脚色すれば足りるだろう。侵攻の是非が争われている国は国際社会で影響力をもつ大国であり、問題の隣国は軍備が脆弱だが莫大な埋蔵量の地下資源に恵まれている小国だと仮定しよう。この場合には、侵略に伴う軍事的損失も国際的な非難・制裁による損失もさほど大きくないと予想され、侵略からの便益が費用を上回るかもしれない。しかし、その場合にもなお行政官は侵略を控えるべきだと、多くの人は考えるであろう。その根拠はもはや共通利益ではありえず、共通理念とならざるをえない。
- (13) 将来世代への配慮については、宇佐美一九九六。

文 献

- 秋山登代子一九八五「政治」NHK世論調査部編『現代日本人の意識構造』（日本放送出版協会、第二版）
- 天野勝文一九八九「取り込まれる」ジャーナリスト』『総合ジャーナリズム研究』二六巻二号四六一—五二頁
- Appelbaum, A. I. 1992. Democratic Legitimacy and Official Discretion. *Philosophy and Public Affairs* 21: 240-274.
- Arblaster, A. 1987. *Democracy*. 2nd ed. Buckingham: Open University Press. 1994. 澁谷浩＝中金聡訳『民主主義』（昭和堂、一九九一年）
- Boorstin, D. J. 1961. *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*. New York: Atheneum. 1985. 星野郁美＝後藤和彦訳『幻影の時代』（東京創元新社、一九六四年）

Dworkin, R. M. 1985. Civil Disobedience and Nuclear Protest. In Dworkin. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press.

Gallacher, S. A. 1945. Vox Populi, Vox Dei. *Philological Quarterly* 24: 12-19.

原寿雄一九七九「発表ジャーナリズム時代への抵抗」『新聞研究』三四一号一六一―二三頁

Ikeda, K. 1989. "Spiral of Silence" Hypothesis and Voting Intention: A Test in the 1986 Japanese National Election. *Keio Communication Review* 10: 51-62.

池田謙二一九九三『社会のイメージの心理学——ぼくらのリアリティはどう形成されるか』（サイエンス社）

岩井奉信一九八八『立法過程』（東京大学出版会）

蒲島郁夫一九九〇「マス・メディアと政治」『レヴァイアサン』七号七―二九頁

小林良彰一九九〇「マスメディアと政治意識」『レヴァイアサン』七号九七―一四頁

Lippmann, W. 1922. *Public Opinion*. New Brunswick: Transaction Pub. 1991. 掛川トシ子訳『世論（上）・（下）』（岩波書店、一九八七年）

論

Locke, J. 1689. *An Essay Concerning Human Understanding*. Ed. P. H. Niddich. Oxford: Oxford University

Press. 1975. 大槻春彦訳（抄訳）「人間知性論」大槻編『世界の名著27 ロック・ヒューム』（中央公論社、一九六八年）

マキアヴェリ、N一九三二 永井三明訳「政略論」会田雄次編『世界の名著16 マキアヴェリ』（中央公論社、一九六六年）

——一九三二 池田廉訳「君主論」会田雄次編『世界の名著16 マキアヴェリ』（中央公論社、一九六六年）

McCombs, M. E. and D. L. Shaw. 1972. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly* 36: 176-187.

三宅一郎＝綿貫讓治＝嶋澄＝蒲島郁夫一九八五『平等をめぐるエリートと対抗エリート』（創文社）

村井敏邦一九九六「刑事手続の原則とは」『法学セミナー』四九四号一―一五頁

Nagel, T. 1978. Ruthlessness in Public Life. In *Public and Private Morality*. Ed. S. Hampshire. Cambridge: Cambridge University Press. 永井均訳「公的行為における無慈悲さ」永井訳『コウモリであるとはどのようなことか』（勁草書房、一九八九年）

説

- 中野実一九九二『現代日本の政策過程』（東京大学出版会）
- Noelle-Neumann, E. 1984. *The Spiral of Silence: Public Opinion—Our Social Skin*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press. 1993. 池田謙一訳『沈黙の螺旋理論』（ブロンン出版、一九八八年）
- Raz, J. 1975. *Practical Reason and Norms*. Princeton: Princeton University Press. 1990.
- 1985. Authority and Justification. *Philosophy and Public Affairs* 14: 3-29. 森際康友訳「権威と正当化」森際編『自由と権利』（勁草書房、近刊）
- 竹下俊郎一九九二「マスメディアがつくる現実認識」『科学朝日』五二巻二二四—二二七頁
- 竹内郁郎一九七三「放送による世論操作」竹内『マス・コミュニケーションの社会理論』（東京大学出版会、一九九〇年）
- Thompson, D. F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tsuruki, M. 1982. Frame Imposing Function of the Mass Media as Seen in the Japanese Press. *Keio Communication Review* 3: 27-37.
- 宇佐美誠一九九三『公共的決定としての法——法実践の解釈の試み』（木鐸社）
- 一九九六「将来世代への配慮」『法哲学年報一九九五年』（近刊）
- Walzer, M. 1973. Political Action: The Problem of Dirty Hands. *Philosophy and Public Affairs* 2: 160-180.
- Weaver, D. H. 1977. Political Issues and Voter Need for Orientation. In *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*. Ed. D. L. Protes and M. E. McCombs. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates. 1991.
- 山本武利一九八九「日本の記者の職業倫理」『一橋論叢』一〇一巻四号一〇一—一二二頁

※ 本論文の草稿に対して、森際康友教授から貴重なご教示をいただいた。記して謝意を表したい。