

道州制とオンブズマンと籤制主義

手 島 孝

これは、日本オンブズマン学会第5回総会・シンポジウム（2009（平成21）年4月19日、於熊本県立大学）に依頼されて行なった記念講演の確定稿である。今次大会担当の同学会理事・渡邊榮文教授の諒解を得て、ここに全文を口述体のまま収載する。なお参考までに、当日会場で配付の内容目次を以下に略示しておく。

I 道州制について — 「九州自治州」論

（→註1）

- 1 地域からの道州論
- 2 住民からの道州論
- 3 自立と連帯のための道州論

II オンブズマンについて — 「自治州オンブズマン」論

- 1 オンブズマン一般論

（→註2）

- 2 自治州オンブズマンの位置づけ・位置取り（ポジショニング）
 - (1) 現代・ポスト現代の「行政国家、状況」 — 入力過程と出力過程の癒着
 - (2) 新二権分立論 — 「政策の形成と実行、対」政策フィードバック、
 - (3) 政策フィードバック権力の中核としての自治州オンブズマン — 職責と職権
- 3 自治州オンブズマンの選び方 — 議会型×、政府型×、公選型×、そして？

Ⅲ 籤制主義について — 「籤制オンブズマン」論

- 1 くじ引きの弁明
- 2 籤制主義の思想
(→註25、註28)
- 3 九州自治州の籤制オンブズマン
 - (1) 選任手続について
 - (2) 員数・任期などについて
 - (3) その先行的試行的意義について

まえ せつ
前 説

何やら落語^{ばなし}の三題咄めいた演題ですが、皆さん、冒頭の「道州制」と真ん中の「オンブズマン」はともかく、三つ目—「セン制主義」と読んでいただきたいのですが—、これには恐らく全くおなじみがないのではないのでしょうか。初めに、この奇妙ないし珍妙なタイトルの由って来たる所以を釈明申し上げます。

実は、本学会の企画委員会から頂いたカダイ（課題—課された問題）のカダイ（仮題—仮の題目）は「道州制とオンブズマン」でした。

これら二つの主題それぞれについては、わたくし、もうかれ^{アラ・フォー}これ40年も前になりますか、或る期間集中して勉強し書いたり話したりしたことがあります。書いたものとして、道州制の文脈で1972～3（昭和47～8）年の2冊の小著¹、オンブズマンの関連で、それらに先立つ1968～9（昭和43～4）年の論文および著書²です。時期的にあととなる前者では、両者をドッキングさせてもみました³。こういった事情が、今回のご依頼の背景にあったかと思われま

このたび、おかげさまで、あらためてこれら両テーマのその後をフォローするきっかけを得ました。その結果を踏まえ、この機会に、現時点でのわたくしの「オンブズマン」観を「道州制」論との関わりで整理し、お話ししてみようかと思いついた次第です。

その際、近時わたくしが関心を抱く一つの政治技術ないし決定方式をここに絡めることによって、折角のこの講演に、僭越ですが付加価値（？）を幾らかでも添える（高める？）ことができれば、と考えました。それが「籤制主義」、すなわち、一見奇抜に思われるかも知れませんが、くじによる決定を原則とする主義です。わたくし苦心の造語にかかるセンセイ主義なるこの言葉、デスポティズムないしオートクラシーを意味する専制主義と同音であること、もちろん意識しております。デスポティズムとの混同を避けるには、「くじ引き主義」とでもいうことになりましょうか。これについて最後に言及させていただきます。

九州自治州論

それでは早速本題に入り、先ず、本日の主題に必要な限りで道州制の問題を取り上げておきます。

道州制は、近現代のわが国にとって、まさに「古くして新しい」、しかも「未完」の問題です。すでに第二次大戦前から、そして戦後何度となく、政策論議の場に浮上し、そのたび見送られてきました。いま、いわゆる「地方分権」の時流に乗ってまたも熱い視線を集めつつあるのは、皆さん先刻ご存知のとおりです。

しかし、ここでのわたくし年来の立ち位置は、世上謂う所の「道州制」論とは大きく異なっております。私見は今も40年前と基本線を全く同じくしますが、「呉下の阿蒙」の誇りはむしろ、発想が致命的に逆立ちしているとのわたくしの批判にいっかな耳を藉そうともしない旧態依然の「道州制」論にこそ呈せらるべきでしょう。

では、どこが違うのか。一言で云えば、わたくしの所論は主眼がもっぱら「九州自治州」にあって「道州」一般ではないということです。なおパラフレーズ

するならば、それは、地域主導・住民主導の広域自治・運動論であって、中央から・上からの広域行政・制度論とは裏腹のものなのです。三つに分けて説明いたします。

1 第一に、わたくしの議論は「地域主導」（地元密着と言い換えてもいいのですが）の具体的道州論です。己の足もとから出発し、あくまで、そこに根を下ろし、そこに根を張って展開されます。となると、九州人を以て自ら任じるわたくしの場合、それは地域としての「九州」プロパーの問題ということになります。後で述べる第2点・第3点と併せて、わが道州論を、終始一貫、第一義的に「九州自治州」論と呼ぶ所以にほかなりません。

云うまでもなく「九州」とは、西海道の九国（筑前・筑後・豊前・豊後・肥前・肥後・日向・大隅および薩摩）を総称する、律令時代以来の古式ゆたかな地名ですが、さらに溯れば、九つの州から成るとされた古代中国では国土全体を意味した、由緒ある美称です。この、われらが「まほろば」、九州のアイデンティティーを最大限実現しようとする、誇り高さ自己主張こそが、九州自治州論に固有の動機です。それにはさらに、一挙の目標達成を夢想するのではなく、地道に域内7県の2段階合併の手順を踏むという、それに特殊の戦略的現実路線の提唱⁴も結びついています。

したがって、全国をいきなり十幾つかの道ないし州に再編成する制度論（いわゆるリージョナリズム）机上に先ずありき、の当今大方の一わたくしの眼から見れば「俗流」の、いわば機械的・画一的な観念的「道州制」論とは、同日の談でありません。もちろん、われわれにとっても、全国レベルでの制度論も当然延長線上にあります。それはあくまで順序が第二義的、二の次ということです。九州自治州を魁として、各地域に自立の動きがそれぞれの内から自主的・自発的に澎湃と興り、帰結するところ、やがて新時代の道州制が自ずと全容を現すであろう、というわけです。

かつて、明治維新の動乱の中、一世の英傑・榎本武揚は北海道の地に「蝦夷共和国」の建設を企て、あえなく挫折したとはいえ、現実に政府の組織、軍事、外交、内政に数歩を踏み出しました⁵。また、ここ九州においても、すでに敗色とみに濃い第二次大戦末期、当時の西部軍司令部で、報道部に徴用されていた憲法学者・鈴木安蔵や九大法科の教授をブレーンに「九州独立」が画策されたこと、知る人ぞ知るです⁶。これらは、もとより今日とは時局的・歴史的・思想的背景が異質のものではありますが、単騎抜け駆けにまで徹底して反中央の地域主導であった点、今なお想起されて然るべきではないでしょうか。

2 第二に、そのように対外的に地域主導たるべきわが九州自治州は、内では「住民主導」によって構想され実現を期せられねばなりません。すなわち、原動力を「^{グラス・ルーツ}草の根、から噴き上がるマグマにもっばら俟つのです。政治権力・行政権力・経済権力の「上、からの指導・方向づけに頼るのでは、「自治」の名が泣きましよう。

そもそも、わたくしの九州自治州論は、1971（昭和46）年、まさに地元九州は民間メディアの雄、西日本新聞が組織し推進した「あすの西日本を考える三十人委員会」における侃々諤々の討議の中から生まれました。この間の事情を、2006年1月の同紙は、文化部の塚崎謙太郎・記者の的確な達意の文章で次のように報じています。

『『先見の明があったというべきか。それともやはり、早過ぎたのか』。九州大名誉教授の手島孝は古びた一冊の本を手につぶやいた。一九七二年に出版された『九州自治州への提言』。巻末の顔写真にある手島の黒い口ひげは、三十四年の歳月で真っ白になった。[このところは余計で、当人、苦笑いのほかありませんが…] / 当時、西日本新聞社の呼び掛けで集まった九州の有識者三十人は『九州自治州』の創設を世に問うた。九州から放った斬新なメッセージは全国に大きな反響を呼んだ。 / [曰く]『住民自身の手で自治州を建設し、可能

な限り独立性を獲得する』〔曰く〕『(県を解体し、) 政治行政の実権を (国と県から) 自治州と市町村に移す』…。』

「提言づくりの中心メンバーだった手島の元には講演や執筆の依頼が相次いだ。しかし、時代は右肩上がりの高度成長期。〔中略〕機運は高まらず、論議のすそ野は広がらなかった。／そして今—。国と地方の財政危機や急速な市町村合併を背景に、官民こそって道州制を論じ始めた。ブームのような動きに、手島はくぎを刺す。／『論議の場は広がったが、政財界がしゃかりきになっても、草の根、が盛り上がらないと実現はあり得ない』」⁷

道州問題の真の展望は、当の個別の地域自体の、そしてその地域にあってはそれと表裏一体を成す住民自身の、地底から湧き上がるイニシアティブとエネルギーによってしか切り拓けない。たとえ地域レベルでも、政界・官界・財界のトップ・ダウンでは致命的な限界がある。これこそ、わが九州自治州論に当初から今日まで一貫して^{かわ}渝らぬ根幹の基調にほかなりません。

3 第三に、しかし重要なことでは上に述べた2点に優るとも劣らず強調されねばならないのが、この主張の目指すところは、何よりも、すぐれて精神的価値の追求にあり確立にあるということです。経済至上の物質主義を専らとする、中央主導や政官財主導の、世に一般の道州制論とは、決然、袂を分かつ所以です。だが、当然ながら、経済成長をことさら軽んずるわけでは、さらさらありません。ただ、それが窮極の目的にとってはあくまで手段価値にとどまることを忘るなかれ、と云いたいのです。

では、その窮極の目的とされる精神的価値とは何か。それは、地域と住民の「自立と連帯、の精神であると、わたくしは考えます。

皆さんの中の年配の方は、或いはご記憶にあるでしょうか。1969 (昭和44) 年といえば、かの「大学紛争」がなお燃え^{さか}熾っていた頃ですが、その年所用で上京 (この上京という言葉も神経質に問題とすれば問題で、出京と言い換えま

しょうか) したわたくしは、街頭で眼が点になりました。郵便ポストのデザインが一新されたのはいいのですが、何と、二つ並んだ差し出し口、一方が「都区内」、他方が「地方」となっているではありませんか。東京の人には恐らく何ということもないこのことに本能的に反応したのは、わたくしの過敏の所為だったでしょうか。早速、その名も東京中央郵便局に電話して、無神経さ加減に注意を促したことでした。応対した責任者は意表を衝かれて戸惑っている様子ありありでしたが、わたくしの注意が見当外れでなかったことは、その後程なくして朝日新聞に、当の郵便ポスト新デザインを指摘して、そこにいみじくも露呈した「中央」の「支配の思想」を「どういうことか」と批判する某論説委員執筆の記事が大きく載った⁸ ことにも明らかです。(後日談になりますが、その年、次に出京の折には、「地方」は「他府県」に改められていました。もっとも、朝三暮四の類と笑殺するならば、それまでですが。)

国＝中央のいわれなき優越意識—そのコインの裏側としての負け犬的深層心理からの脱却、すなわち真の自治に連なる精神的「自立」こそ、地域＝地方の最大の急務ではないでしょうか。道州の問題は、広域行政の視点もさることながら、第一義的には広域自治の見地から発想さるべきです。前者は、国のため、中央のための道州制に直結します。

こうして、自治州の構想は、物心両面で国＝中央から可能最大限の自立、この意味で徹底した自治の構築を目指すことになりますが、精神の自立こそ先決・優先とすると、当面、物的すなわち経済的には、中央依存の実態覆うべくもない現状より水準の低下もありえましょう。しかし、武士は食わねど高楊枝、それをしも敢えて覚悟の上で、物心総合の充足感・満足度とも云うべき真の住民福祉を追求しようというのです。そこに不可欠となるのが、地域住民の社会的「連帯」にほかなりません。この連帯～助け合い～の精神と実践は、近時の暴走的資本主義によってあわや荒廢に帰そうとされていますが、その再建・復活なくして、自治州の自主・独立の精神は到底实体化を期しえないと思われます。

以上、わたくしの九州自治州論、余りに精神論に過ぎ、よくてロマンチシズム、悪く云えばアナクロニズムの誹りを免れませんか。もっとも、三十人委員会の解散後も、独力ででもとの思いから、当熊本県立大学の改組など、微力ながらわたくしなりに時世時節に沿った実践も、おさおさ怠らなかつつもりではありますが……。しかし、今に持続する虹の如き原初の気炎、なお幾ばくかの意義もあらんかと勝手に自己評価し、40年近くも積もりに積もった埃に叩きをかけて、敢えて再披露申し上げました。

自治州オンブズマン論

さて、すでにお判りのように、この手島流・道州論は本質的に社会哲学的運動論であって、単なる社会技術的制度論ではありません。とはいうものの、目的とする社会システムのできるだけ具体的なイメージなくして、運動論の活性化は望みえないでしょう。この意味でわたくしが九州自治州について試みた制度化案は、今は詳細に立ち入る余裕はありませんが、その目玉商品セールス・ポイントの一つこそ、実に、当時70年代初め未だもの珍しかった「オンブズマン」構想の導入、すなわち「自治州オンブズマン」の新設でした。

ここで、話題はオンブズマンに移ります。これも三つに小分けしてお話ししましょう。その1は一般論で、オンブズマンなる片仮名語について一言。次いで特殊に九州自治州の問題に入り、自治州オンブズマンの制度設計試案を、その2（統治機構上の位置づけ）、その3（選任方法）の順序でスケッチしてみます。

1 最初に、その1として、オンブズマンという呼称よびなを取り上げておきます。この片仮名表記の、スウェーデン出自の外来語、わが国で、この頃でこそ割合普及したようですが、普及の仕方がいささか気にならないではありません。

「大師は弘法に奪われ、太閤は秀吉に奪わる」と云いますが、その伝でいくと、今の日本、一般社会では「リコールは自動車と家電に奪われ、オンブズマンは行政監視の民間機関に奪わる」ということになってはいないでしょうか。本来、有権者の投票による公選職の罷免、を意味したリコール——相撲の手にある大技・荒技じゃありませんが、呼び戻し、ですね——が、今では、欠陥商品を無料で修理したり買い戻したりする製造者責任の用語としての方が人口に膾炙していますし、もともと統治機構の一環を成す官職を指すオンブズマンという名称も、いつしか、行政に対するお目付け役を以て任ずるNPOなど私的組織の自称・通称に取って代わられた観があります。ほんの一例ですが、当地の最近の新聞にも、県のいわゆる裏金問題など官公庁の不正経理を糾弾してきた市民団体として「くまもと・市民オンブズマン」の名を見受けます⁹。

このように、皆さん方専門家は別として、普通人の間では、今や本家本元の方がわざわざ「公的」と形容詞を冠して断らないと誤解を招きかねまじき情況¹⁰、と云っても過言ではありませんまい。現在、世界の大勢に棹さして、わが国でも、地方公共団体レベルながら公的オンブズマンは——いわゆる一般的のそれと特殊＝個別（分野別）のそれとを併せ——総数三桁に近づこうとしているようですが、もし正式呼称として適切な邦語を充てることができるならば、無用の混乱も防げますし、それに越したことはないでしょう¹¹。

これについて、特段目新しくもありませんが卑見を申し述べます。

わたくしがオンブズマンに関心を抱いたのは、1961～3年の第1次ドイツ留学の時のことです。折しも、西ドイツ（当時）の再軍備に伴う1956年3月の憲法（基本法）改正で、スウェーデンの（軍事）オンブズマンに範を採った *Wehrbeauftragter des Bundestages* が導入されて（45b条）、日なお浅い頃でした。この名称は、モデルの原語が「（議会の）代理人」を意味するのを忠実にドイツ語に移したものでしょう。わたくしも、帰国後、1968年・69年の論著において、これを「連邦議会の防衛受任官」と訳して紹介しました¹²し、その前後から、

わが国の各種の世界憲法条文集では「連邦議会の国防受託者」とするのが定訳化しているようです¹³。

しかし、これでは直訳に過ぎますし、何よりも、職責の実質が白紙の形式的ネーミング名づけにとどまる点、オリジナルの議会的性格が必ずしも本質とはされなくなりつつある世界的継受の動向の中では、なおさら適切を欠くかに思われます。そこで、監察官（～委員、～員）なる表現が念頭に浮かびますが、これも、かつての行政監察局などの記憶に災いされてか、手垢の着いた感じでインパクトに乏しい。いっそのこと、古代ローマに溯って、tribuni plebis の訳語として定着している「護民官」に登場願ひ、当今の裁判員とかの響みに倣い当世風にアレンジして「護民員」とするのは如何でしょう。¹⁴ 1960年代半ばに出版されたオンブズマン比較研究の定番書で、わたくしも大いに啓発され今では斯界の古典と謂ってもよいロワットの本とゲルホーンの本が、いずれもサブタイトルに「市民の擁護者」^{ディフェンダー}「市民の保護者」^{プロテクター}と謳っている¹⁵のが、私（試）案の心強い支えです。

2 以下、その2、その3として、論点を「自治州オンブズマン」すなわち広域高度自治体としての九州自治州の場合に絞り、現段階におけるわたくしの構想を二つのポイントに整理してお話ししてみますが、うち基本となる1番目（説明の順番としては、先ほどの一般論に続いて、その2）が、自治州オンブズマンの位置づけ・位置取りの問題です。

結論を先に云うならば、実現の暁にはわが国最大のオンブズマン導入政治行政体となるはずの九州自治州は、旧套に囚われず自由に筆を揮える白地キャンバスのメリットを活かして統治機構の抜本的な原理的一新を図り、その際、政策の形成-実行、と政策フィードバック、の新二権分立体制を採ってオンブズマンを後者の中核に据えるべし、と提唱します。論拠を簡潔に述べますと、

(1) 市町村や広域自治体をも含めて広義の国家システムは、入力（政策の形成-決定=政治）と出力（政策の実施-実現=執行）の2サブシステムを主構造とし、帰還（政策の調節-修正）のサブシステムがそれに付随しますが、現代およびポスト現代のいわゆる「行政国家」化現象は、入力過程と出力過程を—後者の逆説的優越において—混淆・錯綜・融合・一体化へ駆り立てて熄まぬ¹⁶こと、皆さんご承知のとおりです。

(2) この、政治（立法と執政）と執行（行政と司法）の別がとみに不明確化する「行政国家」状況の下では、国家システムの組織均衡の保持に任ずべき伝統的「権力分立」体制は機能不全に陥ります。そこで、行政国家化を不可逆的と見切った上で均衡保持の必要をなお前提するならば、新事態に適応した新たな権力分立の仕組みが摸索・構築されねばなりません。私見では、政策フィードバック、のサブシステムを極力強化して、政策形成プラス実行、の強大な融合サブシステムに対抗させるのが、今日にふさわしい現実的方策かと思われまふ。

すでに1933年アメリカのグーリックが、57年にはドイツのペーター・シュナイダーが、それぞれ独自に新二権分立論を唱えています。一方に立法・執政・行政の合体権力を措定する点、卓れた先見の明を示すものの、他方のカウンターバランスについては、考察はなお時代的制約を免れていないようです¹⁷。

(3) それでは、わたくしが想定する強力な21世紀的、政策フィードバック、権力とはどのようなものか。従来の三権分立では、それは主として、司法作用が政策執行的働きと併有する政策フィードバック的機能に俟つということだったので、そもそも当初ですらモンテスキューをして「ゼロ」と云わしめたそれは、今や肥大し切った立法-行政融合権力を前にしては「提灯に釣り鐘、同然です。

ここに、わたくしは、オンブズマンを屈強の援軍、いや中心兵力として動員することを提案します。その場合、自治州オンブズマンは、これまでのオンブ

ズマンの^{プロトタイプ}原型を換骨奪胎、面目を一新することになります。すなわち、立法府・執政府・行政府から完全に切り離し、職責を、行政監視に限らず、広く立法・執政の監視にまで及ぼし、職権も、査察・勸告・訴追にとどまらず、最後は拒否権^{ヴァイトー}も発動できるものとするのです。かつての三十人委員会案はここまで徹底していませんでしたが、現時点では、このような強化策が必要と思考します。

なお、フィードバック戦力としては多々ますます弁ずということならば、さらに、直接民主主義権力（市民の選挙権^{プレビシット}・票決権）によるチェックの諸装置もまた、積極的にここに組み込まれて然るべき¹⁸でしょう。

3 その3は、特殊に自治州オンブズマンをめぐる説明2番目となりますが、その選び方についてです。

この点では、各種のオンブズマン制度には、正統とも謂うべき議会選任型と、派生的な政府（執政ないし行政）選任型とがあって拮抗しており、両者ともに長短があること、ご承知のとおりです。そこで、公選型の発想も出て来ましよう。早くも1966年当時のドイツで、高名の哲学者カール・ヤスパースが、軍人に限らず全市民のためのオンブズマン、すなわち一般オンブズマンの必要性を力説しつつ、スウェーデン発祥の嫡流の議会型に属する同国新導入の特殊オンブズマン^{ヴェーア・ベアウフトラクター}防衛受任官は政党政治的弊害から自由でないと見て、「〔一般オンブズマン〕は、かつて自由ローマ共和国で護民官がそうであったように、選挙により国民から直接^{じか}に出現せねばならぬであろう。そのとき初めて、彼は固有の権威を持つであろうし、真の統制を行うことができるであろう」と書いています¹⁹。

さて、それでは、自治州オンブズマンの場合、どのような選び方が適切でしょうか。

もっぱら行政に対する議会的統制補強の文脈でとらえる伝統的オンブズマン

観からすれば、当然ながら議会選任制が導き出されましようし、オンブズマンの役割を一すぐれて一広く行政活動にかかる簡易迅速な市民救済に見ようとする立場からは、行政の内部統制の延長線上に人選の仕組みを考える、すなわち政府選任制を採ることとなりましよう。しかし、いずれもオンブズマンの独立性を強調しはするものの、選任権によって議会ないし政府と臍の緒で繋がっていたのでは、その不徹底は否めません。既に述べたように、自治州オンブズマンを、単なる「議会の伸びた腕、や「政府の苦情処理機関、の域を遙かに超えた新二権分立の一方の重量級担い手として制度設計し、組織上、立法府からも執政府・行政府からも完全に切り離し、職責・職権ともに格段に強化する（2(3)）とすれば、議会選任制も政府選任制も不適切であることは自ら明らかです。

それならば、公選制はどうかということになりますが、先に引いた20世紀ドイツ有数の哲学者の楽天的所見にもかかわらず、この方策も、選挙—それも大規模な直接選挙—の手法による以上、政党政治的、さらにはポピュリズム的マニピュレーション歪曲の危険から自由ではありえますまい。加えて、もし、二権中「政策フィードバック権力、に対峙する「政策形成プラス実行権力、の長（わたくしの所謂「州長、！）についても直接公選を考えるとすれば、バッティングが不可避となりましよう。

とつおいつ思案の挙げ句、現時点でわたくしが到達しているのは、抽籤（くじ引き）による選任の構想です。ここに至って、演題に掲げた三つの主題のうち最後のもの「籤制主義、が出番となります。以下、本日の講演最後の第3部として、一般に籤制主義なるものに言及しながら、抽籤選任制による自治州オンブズマン—これをわたくしは籤制オンブズマンと呼ぶことにしますが—についてご理解いただけるよう、お話し申し上げます。

なお、批判を先取りしておきますと、高潔・信望・知名度といった類の個人的資質をオンブズマンに不可欠の属性視する大方の既成観念からは、くじ引き

にはその保障がないとして強い反論が起こるであろうことが当然予測されます。しかし、くだんの個人的資質重視は、そもそも現行制度がオンブズマンの職権を微弱に設定し、その欠を在職者のカリスマによる穴埋めに俟とうとする虫のいい姑息の設計に由来すると見るべきですから、職責・職権の制度的拡大強化へ百尺竿頭大きく歩を進める自治州オンブズマンの場合には、そのような在職者の個性頼みの、したがって、それをオンブズマンの資格要件として金科玉条視する必要はもはやなかろうというのが、わたくしの反批判・再反論です。

籤制オンブズマン論

では、いよいよ「道州制→オンブズマン→籤制主義」と連なる文脈の最終テーマ、すなわち、自治州オンブズマンに関わる限りでの籤制主義へと話題を進めます。

ここでも、論点を三つに整理し、順を逐って取り上げましょう。先ず、直前の言及を承けて、籤制オンブズマンというのが決して奇矯のアイディアではないことの、重ねての弁明(1)。次いで、広く「籤制主義、一般の理論・哲学について一瞥を試みます(2)。そして、それらを踏まえ、くじ引きによる九州自治州オンブズマン選任の仕組みをできるだけ現実に即するよう工夫して提示し、締め括りとすることにします(3)。

1 さて先刻、くじで自治州オンブズマンを決めようとする直ぐ出て来そのような批判として、「それでは、従来オンブズマンに要求されてきた個人的資質が担保されなくなる」というのを挙げ、再批判しておきましたが、実はその前に、もっと根本的な次元の反論があります。そう、凡そ「くじ引き、なるものに如何わしさ・胡散臭さを嗅ぎつける根強い先入主に由来する感情的反撥です。当今マスコミの好餌となっている現首相独特の科白回しを借りて云えば、くじっ

てえのは、何となく怪しげよ、というところでしょうか。

なるほど、現に刑法には「賭博」と一視同仁（第23章185条～187条）で「富くじに関する罪」（187条）が規定されていますし、歴史上も、1428年、時の絶対権力者・室町幕府将軍の第5代目が、石清水八幡宮神前の抽籤で、先代の弟たち既に出家していた4人の中から決まったが、当の僧義円→還俗して足利義教^{のり}は全く無能、ネロ皇帝そこのけの暴君で最後は暗殺されて終わった、という知る人ぞ知る悪名高い史実²⁰など、ありました。

しかし、これらは、いんちきは論外として、くじの本質である偶然性が、射倖的な一攫千金や、責任逃れの「苦しいときの神頼み、や、に悪用・濫用されて裏目に出た場合であって、同じ偶然性が無作為性・公正性・平等性として善用・活用されるならば、むしろ歓迎こそさるべきと思われます。

論より証拠、胴元が公けの富くじは「宝くじ」として戦後合法化されていますし（当せん金付証券法〔昭23法144〕）、公職者の選定にくじが用いられる例は、今でも、選挙の当選人の最終決定（公職選挙法95条2項・95条の2第2項3項・95条の3第2項3項・115条3項6項）、「検察審査員」選定の一連の手続（検察審査会法4条・10条・13条・18条・18条の2第2項）、そして最近では、この5月からいよいよ実現する「裁判員」の選任のための一連の選定手続（裁判員の参加する刑事裁判に関する法律〔平16法63〕21条1項・26条3項・37条1項・91条1項）などに見られ、その他、公的な人選や順番決めにくじが法定されているケースは決して珍しくありません²¹。東京大学が未だ国の1機関だった1989年、学長が、決選投票で同票となった2候補者間で一大学内規により一くじで決まった²²ことは、覚えていらっしゃる方も少なくないでしょう。ちなみに、これら規定のほとんどには、単に「くじ」とあるのみですが、それが「公正な方法によるくじ」（商標法8条5項）ないし「くじその他の作為が加わらない方法」（裁判員法37条1項・92条1項）を意味することは、明文がなくとも当然であって、云うまでもありませんまい。

このように考察してきて気がつくのは、今日くじ引きは公的生活で日常茶飯とまではいかなくても決して異端視されてはいないこと、それどころか、英米永年の陪審員制度の伝統に連なる検察審査員・裁判員の場合には、公職選挙の当選人決定などにくじを使うのがいわば万策尽きた最後の手段にとどまるのに対して、人選・選任の全段階で抽籤が主たる方法として採用されるまでになっている、ということです。

2 ここで視野を拓げ、その背後にある、より広い文脈の^{くじびき}籤制主義、の思想と謂うべきものに、着目しましょう。

真っ先に眼に止まるのが、遠く時と所を隔てて、西暦前5世紀の古代ギリシャはアテネにおける直接民主政の実態です。すなわち、同時代人アリストテレスの著と伝えられる『アテナイ人の国制』によれば、そこでは、特別の能力・経験を要するごく僅かの例外を除いて、「ほとんどすべての役職への就任者を籤で決め」た、とされます。同時に、この大原則には「その任期を短く切り、かつ多数で同一職務を分担する」という^{くじびき}任期1年・重再任禁止、制と^{くじびき}同僚団、制度も不可分だったことも、見落してはなりません。²³

モンテスキューが、その『法の精神』(1748年)に「抽籤による選出は民主政の本性にふさわしく、^{シヨア}選択による選出は貴族政の本質にふさわしい」と書く時、彼の念頭にあったのは、まさにこのアテネの先蹤にほかならなかったでしょう。なお彼が、「抽籤はそれだけでは欠陥があるから、その規正や改良のために〔アテネのソロンをはじめ〕偉大な立法者たちは競い合った」のだ、と付け加えているのも、さてこそ、と思われまふ。²⁴

この古典的くじ引き主義はアテネ民主政の落日とともに^{バック}後景に退き、以後、近代に至るまで、辛うじてアングロ・サクソンの陪審制に命脈は保つものの、デスポティズムが公的表舞台を支配します。デスポティズムを克服して登場し

た近代社会も、その公式理念となった代表民主政は選挙と多数決を作動原理としており、くじ引きの出る幕はありません。

しかし、代表民主政の現実が、爛熟した資本主義体制に汚染され、機能不全に陥るに及んで、20世紀70年代以降、選挙と多数決へのアンチテーゼとして、さらには、より根本的に現代社会の宿弊打破に恰好の突破口として、くじ引き主義がにわかに再び脚光を浴び始めました。とりわけ米英で、政治学者・経済学者・倫理学者たちによる理論的・哲学的論著が少なからず現れます。わが国にも、かなり遅れてではありますが2002年、「菊池寛『入れ札』をめぐって」
サブタイトル からたにこうじん と副題した柄谷行人氏の問題作「入れ札と籤引き」の発表が見られます²⁵。1941年生まれこの評論家は、今年初め『文藝春秋』が識者に問うた「日本最強内閣」案で「危機の時代には国際的に著名な哲学者」がトップに必要として首相に擬する声も挙がった²⁶ ひとかど 当代一廉の人物ですが、彼は、アテネの民主政が能く機能したのは民会のおかげでも秘密投票制の所為でもなく、一にかかって「秘密投票の機会においてだけ各人を主権者たらしめるのではなく、現実の権力関係の場において各人を主権者たらしめるため」のシステム、すなわちくじ引きなる政治技術の導入にあったと洞察し、今日の場合への現実的処方箋として、連記投票で複数の候補を選び抽籤に付する「選挙プラスくじ引き」の仕組みを提唱しています²⁷。

そもそも、わたくしが籤制主義くじびきに学問的興味を持つようになったのは、1992年、その年イギリスで出版された一冊の本を手にしてからでした。当時「西ロンドン大学ブルーネル校の政治哲学上級講師リーダー」と著者紹介にあるバーバラ・グッドウィンさんの『ジャスティス・バイ・ロットリー』²⁸です。新刊書カタログで見た書名だけを頼りに、陪審裁判ジャスティスの研究なのかなと早合点して注文したのですが、これは如何に、陪審員とちりのことももちろん適所に触れられてはいますが、遙かに広大なディメンジョンで籤制主義くじびきをめぐる諸様相・諸問題を取り上げ説

き来り説き去った本格的な学術書が目の前にありました。

開巻劈頭、社会生活のあらゆる場面への^{くじびき}籤制主義の導入—名づけて「^{トータル・ソール}全面籤^{シャル・ロクタリー}制社会」(T S L) システム—を内容とする「社会契約」によって建国された近未来国家「^{アレアトリア}偶然郷」、という著者創作のユートピアまたはディストピア物語が、20頁余にわたり延々と談られているのに、先ず意表を衝かれます。次いで、現代アルゼンチンの著名な前衛詩人にして^{ロマンス}伝奇作家だったボルヘス (J. L. Borges 1899—1986) の寓話「バビロンでのくじ引き」を露払いに、知性のみならずイマジネーションにも訴えつつ展開される、この型破りの研究書は、英語文献に限られてはいますが博引旁証、「アイランド1」「アイランド2」「砂漠」など独自の思考実験の結果、「^{ポスト・ロルズ}ポスト・ロルズ」の正義理論の提示に到達するのです。

すなわち、本書表題の意味するところは『くじによる正義』だったのであり、1971年の大著に集成されたアメリカはハーヴァードの哲学者ロルズ (J. Rawls 1921—2002) の正義論：「^{ジャスティス・アズ・フェアネス}公正としての正義」²⁹を凌駕せんものとのグッドウィンさんの野心が、表題からして明らかです。ロルズは、正義の原則すなわち「社会制度レベルでの権利と自由、機会と権力、所得と富の分配を規整する原理」を、有名な二原則に簡明にまとめました。第1原理「^{格差原理 (ディファレンス・プリンシプル)}平等な自由」と、その例外に「^{インプリケーション}最も恵まれない者の利益の最大化」と「^{オッカムの剃刀}機会の公正な均等」を条件とする第2原理とです。³⁰ この定式化に、彼女はさらに「^{オッカムの剃刀}オッカムの剃刀」を当て、二原則を端的に^{ロクタリー}くじ引きという手続原理に取って替えようとしなす。

彼女によれば、経済的・社会的・政治的すべての意味における^{グッド}財の配分の最適規準は、内容的ではなく手続的な「^{くじびき}適切に制度化された籤制主義」を描いて他になく、これこそ、今日なお自由平等の体制理念を致命的に形骸化し画餅に帰せしめている各種差別の根絶に着実に歩を進める所以とされます。そこでは、くじに本質的な^{ランダムネス インバーシャリティ フェアネス}無作為性・公平性・公正性に、真の平等実現への切実な望みが^{マイノリティ}囁かれているわけです。実際、彼女の思索は、女性として自らも属する少数派

すべてのための徹底した^{エガリタリアニズム}平等の主張から出発しています。本書の叙述で、不特定三人称単数の代名詞が全部、^ヒ彼ではなく^シ彼女となっているのに気づいて、男性のわたくし、奇異の感を通り越して肅然たる思いを禁じ得ませんでした。

グッドウィンさんにおいて政治・行政の問題は、こういう壮大な構図の中に位置づけられるのですが、政治哲学を看板とする彼女のホーム・グラウンドであるだけに、その所論は傾聴に値します。すなわち、「適切に制度化された^{くじ}籤制主義」によって教育と職業が万人に開放された暁には、政治家も官僚ももはや専門職とはみなされず、ここでも、短期かつ重任・再任禁止、なる条件付き交代制^{ローテーション}などと組み合わされ「適切に制度化された^{くじびき}籤制主義」が選挙制や任命制を駆逐するだろう、というのです。すべての政策決定をくじ引きでとは、さすがに彼女のユートピア物語もそこまでは突っ走ってはおらず、現に「^{くじ}代議士」なるものが健在ですが、ともあれ、これによって腐敗や^{ボビュリズム}民衆迎合は発生の土壌を失い、高度に開発された無作為抽出の抽籤技術は比例代表の実を自ら挙げるでしょう。そこに彼女は民主政の完成への決定的な歩みを見、それを「ネオ・デモクラシー」と呼んでいます。

3 最後に、以上の検討を背景に、わが九州自治州オンブズマンの選任の仕組みについて、目下わたくしの考えている所を3点セットに整理し、ご高評に供します。

(1) 籤制オンブズマンという結論はすでに先に触れました（第2部3）が、抽籤手続の細部に関しては、檢察審査員・裁判員の先行モデル—司法モデルと謂うことにします—が参考になりましょう。すなわち、「選挙人名簿」が「くじ」のベースになりますが、ただし、自治州オンブズマンの場合には—司法モデルと異なり—選挙人名簿がそのまま「自治州オンブズマン候補者名簿」となります。もっとも、くじの無作為偶然性をより高めるため2段階抽籤制を採用なら

ば、間に「候補者予定者名簿」が介在する2段構えになりますが。

(2) 自治州オンブズマンをくじで選ぶ際の人数と任期については未論及でした。定員は、単数と多数の中間。ということは複数。それも2人とかではなく、ローマの護民官のように10人程度が、先述(第2部2(3))の職責と職権に照らして妥当ではないでしょうか。同様の配慮から任期もできるだけ短期(たとえば2年~4年)に設定し、重任や再任は禁止。しかし、連続性の確保、経験の継承は重要ですから、複数在職者が全体の半数なり3分の1なり宛て順次満期交代となるよう、現行参議院方式流の工夫も必要でしょう。

(3) 籤制オンブズマンは、九州自治州構想の一眼目であるとともに、民主政再生への思い切った切り札とも目さるべきくじ引き制の、司法モデルに続く本格的導入の^{トライアル}試行として、大きな先導的意義を持ちます。その成功のためには慎重で着実な現実的発想が要請されること、云うまでもありません。その意味で、過渡的には、公職者選定一般につき「先ず定員の何倍かの候補者を選挙で選出し最終決定はくじ引き、という方式を推す柄谷・提案(→17頁)を自治州オンブズマンの場合に適用することも、十分考慮に値すると云えましょう。

これにて、三題咄、どうにかまとまりました。落ちが付いたようで付かないようで、何とも^{おちつきませぬ}落ち着きませぬが、お赦し下さい。ご清聴、有難うございました。

註

- 1 あすの西日本を考える三十人委員会『九州自治州への提言』（西日本新聞社、1972年）。手島孝『地方復権の思想』（西日本新聞社、1973年）。
- 2 手島孝「議会による行政統制の憲法理論と憲法現実—西ドイツにおける問題状況」（九州大学法政学会『法政研究』35巻2号、1968年）。手島孝『現代行政国家論』（勁草書房、1969年）—第7章「オンブズマンの制度」（281～335頁）。
- 3 『九州自治州への提言』43～46頁、107頁、120～121頁。『地方復権の思想』77～78頁。
- 4 『地方復権の思想』62～63頁。
- 5 参照、安部公房『榎本武揚 改版』（中公文庫、1990年）。
- 6 参照、火野葦平『革命前後』（中央公論社、1960年）。なお、松井樹「原節子と九州独立計画」（『新潮45』2007年8月号、176～182頁）。
- 7 『西日本新聞』2006. 1. 10朝刊1面「動きだす道州制 九州のあすを考える 8」。
- 8 『朝日新聞』西部本社版2009. 1. 21夕刊5面「記者風伝 松本得三 その三」。
- 9 同上2009. 2. 21朝刊30面、2009. 3. 14朝刊33面、『西日本新聞』2009. 3. 15朝刊39面。
- 10 たとえば、2002（平成14）年度に福岡市が設置した「福岡市公的オンブズマン研究会」（03年3月、調査研究書を刊行）。
- 11 参照、宇都宮深志「地方オンブズマン制度の現状と今後の展開」（今川晃編著『行政苦情救済論』全国行政相談委員連合協議会、2005年、254～263頁）、とくに261～262頁。
- 12 『現代行政国家論』302頁。
- 13 宮澤俊義編『世界憲法集』（岩波文庫、1960年）152頁〔山田晃訳〕、阿部照哉＝畑博行編『世界の憲法集』（有信堂、1991年）240頁〔永田秀樹訳〕、樋口陽一＝吉田善明『解説 世界憲法集 第4版』（三省堂、2004年）206頁〔初宿正典訳〕など。なお、最新の高橋和之編『新版 世界憲法集』（岩波文庫、2007年）195頁〔石川健治訳〕では「連邦議会の国防専門員」となっているが、直訳でないのはともかく、意識としても首を傾げる。
- 14 「警察は有能な捜査機関であるだけでなく、現代の『護民官』としての機能をより発揮すべきだ」という主張が全国紙の社説（『毎日新聞』西部本社版2009. 3. 3朝刊5面「警察は護民官の役割重視して」）に見られるのは、レトリックにしても、この「美称」の用法としてはルーズに過ぎ、ピンとが外れてはいはしないか。
- 15 Donald C. Rowat (ed.), *The Ombudsman: Citizen's Defender*, George Allen & Unwin, 1965. Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard Univ. Press, 1966. 参照、『現代行政国家論』281頁。
- 16 『現代行政国家論』、手島『ネオ行政国家論』（木鐸社、1991年）、手島「総合管理

の基礎概念—行政国家からガバナンスまで」(熊本県立大学総合管理学部10周年記念『新千年紀のパラダイム』上巻、九州大学出版会、2004年)、手島「ネオまたはポスト行政国家論」(熊本県立大学総合管理学会『アドミンストレーション』14巻1・2号、2007年)、手島「ネオまたはポスト行政国家論・続章」(同上15巻1・2号、2008年)。

17 参照、手島『アメリカ行政学』(日本評論社、1964年、復刻版95年)105頁、『現代行政国家論』207頁、208～9頁、212～3頁。

18 手島「^{ア・ラ・フアン・ド・シエクル}権力分立世紀末版—ネオ行政国家における新状況」(『法学教室』151号、1993年)27頁。

19 Karl Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik?* 1966, S.197. 参照、『現代行政国家論』331～2頁。

20 参照、今谷明『籤引き将軍足利義教』(講談社、2003年)。

21 日本国憲法の改正手続に関する法律76条2項、国会法90条、公職選挙法5条の2第6項・62条2項5項・169条5項・175条3項、政治資金規正法19条の32第6項、最高裁判所裁判官国民審査法14条1項、検察審査会法25条2項、地方自治法152条1項・182条3項、国税徴収法104条2項・104条の2第3項・105条1項、警察法41条4項但書、民事執行規則42条3項、商標法8条5項など。

22 参照、今谷・上掲書1～5頁。ちなみに、1949年制定の同大学内規に曰く、「両者同数の場合はクジ取り」(同上5頁)。

なお、本講演後の2009年5月8日、西日本紙朝刊26面によれば、「宮崎県延岡市議会が7日、臨時議会を開いて議長選と副議長選をしたところ、両選とも得票が同数となり、正副議長がくじ引きで決まる珍しい事態となった。」適用法条は、地方自治法103条1項→同法118条1項→公職選挙法95条2項。

23 参照、伊藤貞夫『古典期アテネの政治と社会』(東京大悪出版会、1982年)83頁・85～87頁・94頁、橋場弦『丘のうえの民主政—古代アテネの実験』(同上、1997年)104頁・109頁・113～124頁。

24 モンテスキュー『法の精神』(野田良之ほか訳、岩波文庫、1989年)上巻56頁。

25 柄谷行人「入れ札と籤引き—菊池寛『入れ札』をめぐって」(『文學界』2002年1月号11～31頁・2月号101～118頁)。なお、これには、「1997年に近畿大学と慶応大学で行なった講演に加筆したもの」との柄谷氏自身による注記がある。

26 『文藝春秋』2009年4月号115頁。ちなみに、推したのは、アンケート先33人中、かの「起訴休職外務事務官」佐藤優氏。なお、柄谷氏については、『中央公論』2009年5月号所載「西部邁=柄谷行人 対談 恐慌・国家・資本主義」に、「評論家」の肩書のほか、「1941年兵庫県生まれ。東京大学大学院修士課程修了。法政大学教授、近畿大学国際人文科学研究所所長を歴任。著書に『トランスクリティークーカントとマルクス』『世界共

和国へ』『定本 柄谷行人集』（全5巻）、『倫理21』『近代文学の終り』など多数」と紹介がある（同誌39頁）。また、本講演後に発行された『柄谷行人 政治を語る』（図書新聞、2009年5月）の巻末に、より詳細な略歴を見ることができる。

²⁷ 『文學界』2002年2月号103頁・111～118頁。

²⁸ Barbara Goodwin, *Justice by Lottery*, Harvester Wheatsheaf, 1992.

²⁹ John Rawls, “Justice as Fairness”－1958年の論文（邦訳：田中成明編訳『公正としての正義』〔木鐸社、1979年〕所収）。なお、その主著：*A Theory of Justice*, Harvard Univ. Press, 1971－邦訳：矢島鈞次監訳『正義論』（紀伊国屋書店、1979年）。

³⁰ 『正義論』232頁。参照、『公正としての正義』への編訳者解説10～11頁。