

# 政党政府論に対する大統領制化論の意義

荒 井 祐 介

- 1 問題の所在
- 2 政党政府論再考
- 3 民主政治における大統領制化の進行
- 4 政党政府論と大統領制化論
- 5 今後の展望

## 1 問題の所在

現代の民主的政治システムにおいて、政党は矛盾した状況に直面しているといえる。一方では、あらゆる民主的政治システムにおいて、政党は民主主義の作動にとって本質的な政治制度であるとの理解が存在する。しかしながら、他方では、民主的政治システムの構成員の間に、政党に対する不満や不信感が蔓延しており、反政党的な感情や運動が見られるケースもある (Linz 2002: 291)。

政党に関する学術的論考においては、1970年代後半以降、社会構造の変容、有権者の投票行動の変化、新政党の参入、既存政党の選挙での退潮、政党と有権者のリンケージの弱体化などを指摘し、政党の衰退を強調する議論が提出されてきた (Berger 1979, Lawson and Merkl 1988)。ローソン (Kay Lawson) とメーケル (Peter Merkl) は、「政党という政治制度は次第に姿を消していき、21世紀の経済的・技術的な環境に適した新たな政治的組織体にとって替わられているのかもしれない」と指摘した (Lawson and Merkl 1988: 3)。

こうした政党衰退論が提起されてきた一方で、政党は衰退しているというよりも、むしろ適応しているのではないかとする主張も提出されてきた。たとえば、ダルトン (Russell Dalton) とワッテンバーグ (Peter Wattenberg) は、有権者編成の脱編成という事実にもかかわらず、政党は統治過程においていまなお良く機能している点を指摘している (Dalton and Wattenberg 2002)。また、カツツ (Richard Katz) とメア (Peter Mair) によれば、政党には「公職の中の政党」、「中央組織の中の政党」、「基底部分の政党」という異なる次元があり、「公職の中の政党」という次元で見れば必ずしも政党の機能は衰退していないと主張した (Katz and Mair 1995)。要するに、政党は、選挙や政党組織という面では衰退という表現で表しうる変化を被っているかもしれないが、統治機能の面ではいまなお支配的なアクターとして政治システムに君臨しているとされる。

本稿では、西欧民主主義諸国の統治過程における政党の機能を表す概念として提起されてきた政党政府 (party government) 論について改めて概観し、その内容の現実的な妥当性がどこまで維持されているのかについて検討する。政党政府論は、端的に言えば、政党が政権を担い政治システムを統治することを意味するが、それが実質化するためには満たすべきさまざまな条件があることを指摘している。そこで、第2節において、政党政府論で指摘されるさまざまな条件を取り上げながら、政党政府論において政党がいかなる機能を果たすことが想定されているのかを明らかにする。

そのうえで、第3節においては、政党政府論の現実的妥当性に重大な挑戦を突きつけている議論として、ポグントケ (Thomas Poguntke) とウェブ (Paul Webb) が提起した大統領制化 (presidentialization) 論を取り上げる (Poguntke and Webb 2005a, 2007)。ポグントケとウェブは、民主主義国の政治過程において政治的リーダーの権限が強化されている傾向を大統領制化として概念化した。ポグントケとウェブの大統領制化論は、(1)政治的リーダーが利用可能な資源の拡大、(2)政治的リー

ダーと政党との相互自律性の増大、(3)選挙過程における政治的リーダーへの関心の増加という3つの変化を指摘する。自身の基盤強化に利用可能な強大な人的・物的資源をもつようになった民主主義国の政治的リーダーは、組織としての政党を無視ないし軽視したとしても、有権者から直接的に支持を調達できるようになっているというのである。このことは、「有権者—政党—政治的リーダー（政府）」の連鎖を基軸とする伝統的な政党政府論に再考を迫っている。

第4節では、大統領制化論が示す政党に関する変化が、政党政府論の諸条件に対してどのようなインパクトを与えているのか、そしていかにその現実的妥当性の基盤を掘り崩しているのかという点を検証する。

## 2 政党政府論再考

西欧の議会制民主主義諸国において、普通選挙制が普及して労働者階級にまで選挙権が拡大されて以降、政党は、民主政治の中心的制度であると見なされてきた。シャットシュナイダー (E. E. Schattschneider) は、「政党の発生は、疑いもなく、近代政治の主要ないちじるしい特色の一つ」であり、「近代民主政治が政党によるのでなければ考えられない」と述べ (Schattschneider 1942: 1)、またサルトーリ (Giovanni Sartori) は、「政党は、社会と政府の間に介在する中心的な中間・媒介構造である」と論じている (Sartori 1976: ix)。

議会制民主主義の政治過程全般において重要な機能を果たすようになった政党は、統治過程においても枢要な役割を果たすようになった。すなわち、自由で公正な競合的選挙に勝利した政党ないし政党連合が、民主的政府の運営主体の地位を獲得して政策を実施し、議会に対する責任を有するようになったのである。この統治過程における政党の役割を表す概念として、しばしば、政党政府 (party government) という用語が用いられてきた。政党政府とは、端的にいえば、「政党が統治すること」であり、「統治機能が現実的に勝利した政党ないし政党連合によっ

て奪取され独占されること」を意味する (Sartori 1976: 17)。

政党政府が、選挙に勝利した政党ないし政党連合が統治機能を担うことであるとして、それはどのようにして実質化されているのであろうか。すなわち、民主的な政党政府が満たすべき条件としては、どのようなことが挙げられるであろうか。ここでは、政党政府が満たすべき条件について、ローズ (Richard Rose)、カッツ、トマセン (Jacques Thomassen) の議論を概観したうえで、それらを包括しうる条件を提示したメアの議論を取り上げる。

#### (1) ローズの政党政府論

ローズによれば、政党政府とは、政府高官の職を政党政治家が占めることで、政党が政府を運営統制することを意味する。つまり、政党政府とは、政党政治家が政府要職を占め自党の政策を実現に移すことで、政党が政府をコントロールすることである。具体的な政党政府の条件として、ローズは以下の8つの条件を挙げる (Rose 1969: 416-418)。

- ① 少なくとも一つの政党が存在しなければならず、その政党は、競争の結果として、体制内の支配的な地位を得るべきである。
- ② 政党が指名する者が体制内の重要な地位を占める。
- ③ 政党によって指名され公職に就く政党政治家の数は、広範な政策の形成に参加するのに十分な数であること。
- ④ 公職に就く政党政治家は、官僚機構を統制する技能を有していなければならない。
- ⑤ 政党政治家は政策目標を明確に定式化し、公職に就いたならばそれらを法律化しなければならない。
- ⑥ 政策目標は実行可能なかたちで提示されなければならない。
- ⑦ 公職に就く政党政治家は、党の政策を実行に移すことに高い優先順位を置かなければならない。
- ⑧ 公表された党の政策は、政府内の人たちによって実行に移されなければならない。

ローズによる政党政府の8つの条件では、選挙で勝利した政党による政策形成という側面が強調されている。すなわち、選挙に勝利する政党は、明確な政策プログラムを有しており、それらの政策を実行しうる組織的・制度的能力を備えていることが要求されているのである。

## (2) カッツの政党政府論

次に、カッツによる政党政府の条件について見てみよう。カッツによれば、政党政府では、選挙に勝利した政党が、政府内の公職者を補充しかつその公職者に党への責任を負わせることを通じて、自らの政策を決定し執行することになる。カッツは、政党政府の条件として、以下の3つを挙げる (Katz 1986: 43)。

- ① 政府の政策決定を行う公職者は、政党が主導する選挙戦を通じて当選した政党政治家（あるいは、そのような政党政治家によって任命され責任を追う人物）でなければならない。
- ② 政策は政権政党の中で決定されなければならない。
- ③ 最も高いレベルの公職者（首相や閣僚）は政党内で選出され、政党を通じて行為と政策に責任を持つ。

第1の条件は、政党間競合が必ず代替的な政策プログラムに基づいて行われなければならないということではないが、政策決定を行う者の権限は、政党の選挙での勝利に直接的ないし間接的に基づくものであることを意味する。

第2の条件は、単に選挙で選ばれた公職者が政策を決定することではなく、その政策が政党の方針に沿ったものでなければならないことを意味する。

第3の条件は、政府公職の地位獲得は、選挙での勝利から得られるものではなく、党内の支持によってもたらされねばならないことを意味する。

カッツの示す第1と第3の条件は、統治過程に関与する人物と政党との関係性について言及するものであり、第2の条件は、政府が決定



し実施する政策と政党の政策プログラムとの関係性に言及するものである。

これらの3つの条件を見る限り、カッツが提示した政党政府の満たすべき条件においては、政党による政府公職者の補充という側面が強調されている。

### (3) トマセンの政党政府論

トマセンの政党政府論では、有権者に対する応答性が強調されている。トマセンによれば、政党政府とは選挙民の多数派の意思が政府の政策に反映されることであり、「応答的政党モデル」とも呼べるものである。トマセンは政党政府が満たすべき条件として、以下の5つを挙げている (Thomassen 1994)。

- ① 有権者には選択肢がある。つまり、有権者の前には少なくとも2つの政党が存在し、それらの政党は異なる政策案を持っている。
- ② 政党は、政策を実行に移すことが可能なほど十分に凝集的で修練されている。
- ③ 有権者は、自身の政策選好に従って票を投じる、つまり自身の政策選好を最も代表する政党を選択する。これは次のことを要求する。(a)有権者は政策選好を持ち、(b)有権者は政党間の政策的相違を認識する。
- ④ 選挙に勝利した政党ないし政党連合が政府を統制する。
- ⑤ 政党の政策プログラムと有権者の政策選好は、単一のイデオロギー次元によって拘束される。

### (4) メアの政党政府論

このように、政党政府論においては、多くの点で共通しながらも、論者によってその強調点が異なっている。ローズが政党を通じた政策形成の側面を強調しているのに対して、カッツは政党による公職者補充の側面を強調する議論を展開した。他方で、トマセンは、リンケー

ジと代表制のメカニズムとしての選挙の役割を強調する政党政府論を提起していた。メアは、これらの強調点を包摂するかたちで政党政府の条件を提起している。メアによる政党政府の条件は、以下の5つである (Mair 2013: 64-65)。

- ① 政党（ないし政党連合）が、競合的な選挙の結果として、執政部の権力を獲得する。
- ② 政治的リーダーは政党を通じて補充される。
- ③ 政党は有権者に対して明確な政策選択肢を提供する。
- ④ 公共政策は執政部内の（諸）政党によって決定される。
- ⑤ 執政部は政党を通じて説明責任を持つ。

メアは、まず、政党政府の最初の条件として、競合的な選挙の結果として、政党が執政部の権力を掌握することを挙げているが、これはローズの提示した条件①を踏まえている。

メアの条件②は、政治的リーダーが政党を通じて選ばれ公職に就くことを挙げており、これはローズの条件②、およびカッツの条件①と符合する。

続いてメアは、条件③および④として、政党政府においては、競合的な選挙を通じて政党が明確な政策プログラムを有権者に提示し、政権の座に就いた政党ないし政党連合が政府の政策を決定し実施することを挙げる。この条件で包摂しているのは、ローズが提示した条件の③④⑤⑥⑦⑧であり、カッツの条件では②であり、トマセンの条件では①②④である。

最後にメアが挙げる条件⑤は、執政部の公職者たちは政党を通じて選出されてその公職の地位に就き、かつその政治的説明責任は政党を通じて果たされることを意味しており、これはカッツの提示する政党政府の条件の③にあたるものである。

このように、メアの政党政府論では、政策形成や候補者補充、有権者とのリンケージにおける政党の役割を包括的に組み込んでおり、より一般化の程度が高くなっているといえる。そこで、本稿では、メア

の議論を参照基準としながら、政党政府論の現実的妥当性について検討を加えていくこととする。

### 3 民主政治における大統領制化の進行

政党政府論は、西欧の議会制民主主義諸国における現実の統治過程での政党の役割から抽象化されたモデルではあるが、極めて規範的ないし理念的な色彩を帯びているといえる。それゆえ、上で見たような政党政府論で提示される諸条件を現実の政治システムがどれだけ満たしているかは、程度の問題として考えるべきであろう。

しかし、近年では、政党政府論の諸条件に対して本質的な挑戦を迫る政治的变化が指摘されている (Katz 1986, Mair 2013)。政党政府論の現実的妥当性に再考を迫る議論の一つとして、ポグントケとウェブによる大統領制化論を挙げることができる。

ポグントケとウェブは、2005年に出版した『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか』において、民主的な政治システムにおけるリーダーへの権力集中という現象を「大統領制化」の概念によって分析した (Poguntke and Webb 2005a, 2007)。この大統領制化の進展は、民主的な政治システムの執政部だけにとどまらず、政党内部や選挙過程にも大きな影響を及ぼしているという。同書では、ポグントケとウェブが提示した大統領制化の分析枠組みに基づきながら、14ヵ国（議院内閣制の国だけでなく半大統領制と大統領制の国も含む）の事例について各国の研究者たちが実証的に分析を行い、大統領制化の進展がどの程度見られるかについて国際的な比較研究が試みられている。

ポグントケとウェブによれば、大統領制化とは、「ほとんどの場合に形式的構造である体制タイプを変えることなく、体制の実際の運用がより大統領制的なものになってゆく過程」であり、より具体的には、政治的執政部内における政治的リーダーの権力資源と自律性の増大、政党内部における政治的リーダーの権力資源と自律性の増大、そして政治的リーダーを重視するようになった選挙過程という変化として現れる。



### (1) 執政部における大統領制化

まず、執政部内における大統領制化という点から見ていこう(Poguntke and Webb 2007: 8-9)。大統領制における執政部の政治的リーダー、すなわち大統領は、議会に対して責任を負わず、通常は直接人民によって正統化され、そして他の諸制度から強い干渉を受けることなく内閣を組織することができる。すなわち、大統領は、政府の執政部門に関しては外部からあまり干渉されずに統治を行うことができる。このような大統領制に固有のロジックが、あらゆる民主的な政治システムで見出されるようになってきているという。

民主的な政治システムにおいては、執政部内における政治的リーダーの自律性と権限が拡大しつつある。それは、直接的には、執政部の政治的リーダーに対して付与される任命権や政策決定権といった公的権限の増大、および政治的リーダーを補佐する政府機関や制度の質的・量的な拡充の帰結である。さらに、有権者や一般党員にアピールする能力に長けた政治的リーダーであれば、まさに大統領制下の大統領のように、一般投票的なコミュニケーションと支持調達方法を用いることで、政党を通すことなく人々からの個人的統治委任をとりつけることができるかもしれない。政党の側とすれば、選挙での勝利を得られる限りにおいて、政治的リーダーが、独自の方針を採ることを容認するかもしれない。

また、執政部の政治的リーダーが政府の政策に関するアジェンダ設定に影響力を発揮したり、政策的選択肢を規定する権限の拡大も指摘されている。とくに、ヨーロッパの民主主義諸国のケースで顕著になっているように、いずれの国も国家間交渉に関する国際制度への関与を増しており、外交政策だけでなく国内政策に関しても、政府による政策的選択肢に対する規定力はほとんど抗し難いものとなる傾向がある。多国間合意は、国内の異議を受けて再び交渉が行われるということは不可能ではないにしても困難だからである。

このように、執政部における大統領制化の中心的論点は、執政部の

政治的リーダーが、執政部内で利用可能な権力資源を増大させることに加えて、しばしば、外部機関とりわけ自党からの直接的な干渉を回避しながら、アジェンダ設定や政策的選択肢を規定したり、一般有権者や一般党员からの個人的統治委任をとりつけるようになっている、という点にある。

## (2) 政党における大統領制化

次に、政党内部での大統領制化について確認する (Poguntke and Webb 2007: 9-10)。政党内部においても、政治的リーダーの自律性と権限の拡大が見出される。これは、直接的には、党内において、政治的リーダーが有利となるような権力構造や制度上の変動が生じた帰結であると考えられる。

たとえば、党内において政治的リーダーが利用可能な資金や人的資源は増大する傾向にある。政治的リーダーは、それらの資源を、党内権力の統制や自身の権力基盤の強化に利用するというよりも、むしろ広報活動やイメージ戦略を展開して個人的名声を高めることに利用するようになっている。

また、多くの民主主義国の主要政党では、政治的リーダーの選出にあたって、党内の幹部や有力者たち、派閥・議員グループ、あるいは活動的な党员からの支持獲得を通じてではなく、一般党员による一般投票的な方法を用いるケースがしばしば見られる。政治的リーダーの人格的魅力とアピール能力、そしてコミュニケーション技術次第では、党内のコミュニケーションと動員の様式は、より一般投票的なものへと変化する。

こうした変化と合わせて、政治的リーダーは、政策プログラムや戦略に関して、党内の有力者や活動家を軽視あるいは無視して、党员や一般有権者と直接コミュニケーションをとるかもしれない。この点と関連して重要なことは、選挙過程がより政治的リーダーを中心に展開されるようになっていることである。そのような選挙キャンペーンを

通じて人々の統治委任の獲得を目指すのは、政党ではなく政治的リーダーであり、それゆえ、政治的リーダーは、組織としての政党の政策ではなく自らの政策的プログラムを策定するために、大幅な自律性を自覚に要求するであろう。

このような個人化されたリーダーシップは、政治的リーダーが選挙で勝利している限りは極めて強固なものとなるが、選挙での敗北が差し迫っている場合や実際に敗北にした場合には脆弱なものとなる可能性が高い。党の幹部や有力者、あるいは中間層は、選挙でのアピール能力と選挙での勝利を条件として政治的リーダーの党支配を認めてきたのであり、それが達成されない場合には、政治的リーダーを擁護することもしないからである。換言すれば、政党の政治的リーダーは、過去に比べて、選挙での敗北を乗り越えることが困難となるであろう。

このように、政党における大統領制化の中心的論点は、政治的リーダーが、党内で行使しうる権限や人的・資金的資源を増大させていることに加えて、しばしば、党の幹部や有力者、派閥や活動家を飛び越して、一般投票的な方法によって一般黨員や有権者からの個人的統治委任の獲得を目論んだり、党の政策プログラムやマニフェストを策定する際の自律性の拡大を要求するようになっている、という点にある。

### (3) 選挙過程における大統領制化

ポグントケとウェブは、大統領制化が進展する3つ目の次元として選挙過程を挙げている (Poguntke and Webb 2007: 10-11)。選挙過程においても、執政部および政党と同様に、政党主導の統制から政治的リーダーによる支配への移行が見出される。

まず、選挙キャンペーンにおいて、政治的リーダーのリーダーシップを全面に打ち出した戦略が取られる傾向が強くなっている。民主主義諸国の選挙戦では、「個人化された」キャンペーンや「大統領的な」キャンペーン、あるいは「候補者重視の」キャンペーンが展開されていることは、もはや当たり前の光景となっている。

いま述べた点と関連して、そのようなキャンペーンはマスメディアの報道に反映されることになる、つまり、マスメディアの政治報道の焦点はますます政治的リーダーに向けられるようになっており、政治的リーダーの動向が細かく報道されたり、選挙戦の過程で主要政党の党首討論会がテレビ局において開催され全国放送されることもある。

こうした政治的リーダーを全面に押し出した選挙キャンペーンは、有権者の投票行動にも大きな影響を与えられ考えられる。すなわち、有権者の投票選択において、政党への帰属意識や政党支持だけでなく、政治的リーダーの人格的要素や政治スタイルも大きな要因となっている。

このように、選挙過程における大統領制化の中心的論点は、選挙キャンペーンが政治的リーダーを中心に据えて展開されることで、マスメディアの報道の焦点も政治的リーダーに向けられるようになり、それが有権者の投票行動にも大きく作用するようになっている、という点にある。

#### 4 政党政府論と大統領制化論

ポグントケとウェブは、執政部、政党、選挙過程という3つの次元において、政治的リーダーの自律性と権限が拡大することを通じて大統領制化が進展していると論じた。そして、この大統領制化の進展は、民主政治の政治過程において政党が従来果たしてきた（あるいは果たしていると想定されてきた）政治的機能に対しても大きな影響を及ぼしていることが指摘されていた。

本節では、統治過程における政党の役割を抽象化ないし規範化した政党政府論に対して、大統領制化論で指摘された政治的変化がどのような挑戦を突きつけているのか、という点を検討する。

##### (1) 政党を通じた政治的リーダーの補充

執政部の政治的リーダーの選出に関して、政党政府論では、政党間の競合として行われる選挙から選ばれるべきという条件が課されてい

る。確かに、今日でも、民主主義諸国の選挙においては、政治的リーダーも含めほとんどの候補者は政党の候補者として政党のラベルを背負って議席の獲得競争を繰り広げており、その意味では、この条件は満たされているように見える。

しかしながら、大統領制化論の選挙過程に関する議論で指摘されているように、民主主義諸国の選挙キャンペーンは、政治的リーダーの資質に焦点を合わせた個人キャンペーンになりつつあり、政治的リーダーの個人的資質がますます有権者の投票行動に大きな影響を及ぼすようになってきている。

政治的リーダーの選出という点で見れば、政党政府論が想定するのは、選挙において有権者は支持する政党に投票し、その結果として選挙に勝利した政党の政治的リーダーが執政部の長に就くというものである。しかし、大統領制化論が指摘しているのは、今日の選挙戦では、各政党は政治的リーダーを全面に押し出すキャンペーン戦略を採用し、マスメディアの報道もその焦点を政治的リーダーに合わせており、それゆえ、有権者は統治委任を託せる政治的リーダーを見極め、その政治的リーダーの所属政党の候補者に投票するようになってきているということである。

このように、選挙過程がますます政治的リーダーを中心に展開されつつあるという大統領制化論の指摘は、政党を通じた政治的リーダーの補充という政党政府論の条件が十分に満たされていない可能性を浮かび上がらせている。

## (2) 政党を通じた政府の政策決定

メアの提示した政党政府の条件③と④は、政党政府においては、競争的選挙を通じて政党が明確な政策プログラムを有権者に提示し、政権の座に就いた政党ないし政党連合が政府の政策を決定し実施するというものであった。すなわち、政党は選挙に臨むにあたって事前に党内で十分に議論され支持された政策プログラムを有権者に提示し、選



挙に勝利した政党ないし政党連合が形成する政府は、選挙戦で提示した政策プログラムを忠実に実施することが想定されている。

大統領制化の進展は、この政党を通じた政府の政策決定という条件が必ずしも満たされない可能性をもたらしている。政党内および選挙過程における大統領制化によって、政治的リーダーは、選挙を通じて自身への個人的統治委任の獲得を目指すかゆえに、組織としての政党の政策目標ではなく、自らの政策目標の実現を目指すかもしれない。政党の側も、政治的リーダーの個人的資質、アピール能力、一般有権者からの支持などが選挙での勝利をもたらすことを条件として、党の政策および戦術に関する政治的リーダーの権限と自律性の拡大を認めることになるであろう。このことは、政治的リーダーが、政党の選挙綱領や政策プログラム、選挙戦術の策定に関して、党内の幹部や有力者、さらには派閥や議員グループ、活動的な黨員層を中抜きするかたちで、一般黨員や一般有権者からの支持を背景に、自身の政治的目標に向けた政策や戦術を採る余地があることを意味する。

そして、執政部における大統領制化の進展によって、執政部内での権限と自律性を拡大させた政治的リーダーは、政府の政策に関するアジェンダ設定や政策的選択肢の規定力をも増大させている。政府の政策決定に関与するのは、政党のステークホルダーであるというよりも、むしろ政治的リーダーの側近や政府機関（首相府や内閣官房、各省庁）、あるいは政治的リーダーが選任する非党派的な人材から構成される会議体であることが見出される。

このように、政治的リーダーが党内、選挙過程、そして執政部内のいずれの次元においても自律性と権限の拡大を背景に個人的統治委任に基づく支配を目論むことにより、党の政策プログラムや選挙キャンペーン、政府の政策はいずれも、形式的には政党を通じて決定され実施されるかたちを採るにしても、実質的には政治的リーダーが大きな影響力を行使するようになっている。

### (3) 政党を通じた執政部の説明責任

メアは、政党政府が満たすべき第5の条件として、執政部は政党を通じて説明責任を持つ点を挙げている。これは、政府における政治的リーダーの地位は党内での支持を獲得したことからもたらされたものであり、それゆえ、政治的リーダーは自党に対して説明責任を有することを意味する。選挙に勝利した政党は党内で支持を獲得した政治的リーダーに対して統治を委任し、政治的リーダーは自身に統治を託す政党への説明責任を通じて市民に対しても政治的責任を果たす、というリンケージが想定されている。

この政党政府の条件に関しても、大統領制化の進展によって必ずしも満たされていない可能性を指摘することができる。すでに見てきたように、政治的リーダーの選出に関して、政治的リーダーは、党内で長年にわたって積み上げた政治的キャリアを資源として党内の幹部や有力者、派閥・議員グループ、活動的な黨員からの支持獲得を目指すというよりも、自身の個人的資質やアピール能力をもとに一般黨員や有権者からの個人的統治委任の獲得を目指す傾向が見出される。選挙において有権者に対するアピール能力が高い政治家であれば、党内での権力基盤を形成することなく党内の政治的リーダーの地位を獲得し、執政部内での公職者の地位に就くことが可能になりつつある。このような個人化された政治的リーダーシップは、政治的リーダーが選挙で勝利する限りにおいて極めて強固なものとなりうる。

要するに、大統領制化した民主政治では、政治的リーダーは、党内や選挙過程において政党組織から統治の委任を受けているというよりも、一般黨員や有権者から個人的統治委任を受けているのであり、それゆえ、選挙に勝利して執政部を運営する場合には、その政治的責任は政党を通じてではなく一般黨員・有権者に直接的に負うことになるのである。

## 5 今後の展望

本稿で見てきたように、政党政府論で示されていた政党を通じた政治的リーダーの補充、政党を通じた政府の政策決定、政党を通じた政府の説明責任という諸条件は、大統領制化の進展によってその現実的妥当性が大きく掘り崩されているといえる。政党が統治過程においていまなお有用な政治的アクターとして存在しているとしても、その内実は、政治的リーダーの権限と自律性の拡大によって中抜きされており、もはや形だけの存在となっているかのようである。

それでもなお、現実的には政党が存在し統治過程の主要なアクターとして存在し続けているのであれば、政党政府論をいま一度再構成する必要があるといえるであろう。現代民主主義論においては、組織としての政党が人々の利益を表出および集約し、競合的な選挙の結果として勝利した政党が政府を形成して、選挙で提示した政策を決定・実施することが想定されている。すなわち、市民と政府のリンケージと説明責任は、政党が媒介することによって実現しているとの想定がなされている。しかし、政党に想定されているそのような媒介機能と実際に政党が果たしている機能との間に大きな乖離が存在しており、そのことが市民からの政党に対する不満や不信の原因になっているように思われる。

政党に対する市民の不満と不信を一層強めているのは、政党だけでなく政府も含めた政治的リーダーたちの課題対応・解決能力への批判であり、それは今日ではポピュリズムの台頭というかたちで現れている。ポピュリズムは、既存の政治的エリートたちが市民の意見や要求に答えていないことへの異議申し立てであり、それは議会制民主主義そのものに対する不満であるともいえる。トドロフ (Tzvetan Todorov) の表現でいえば、ポピュリズムは伝統的な右派や左派に分類できるものではなく、むしろ既存エリート全体に対抗する「下」からの運動ということになる (Todorov 2012)。

したがって、議会制民主主義そのものの正統性が問われるなかで、今後取り組むべき研究課題として、①組織としての政党、②選挙過程における政党、そして③統治過程における政党の現実的な構造と機能を改めて抽出・構成し、新たな政党政府論を構築することが挙げられるであろう。

〔付記〕本稿は、一般財団法人櫻田会の第36回（平成29年度）政治研究助成の成果の一部である。

#### 参考文献

- Berger, Suzanne (1979) 'Politics and Antipolitics in Western Europe in the Seventies,' in *Daedalus*, 108(1): 27-50.
- Dalton, Russell and Martin Wattenberg (eds.) (2002) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press.
- Katz, Richard (1986) 'Party Government: A Rationalistic Conception,' in Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann (eds.) *The Future of Party Government Vol. 1: Visions & Realities of Party Government*, De Gruyter, 31-71.
- Katz, Richard (1987) 'Party Government and Its Alternatives,' in Richard Katz (ed.) *Party Governments: European and American Experiences*, De Gruyter.
- Katz, Richard and Mair, Peter (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,' *Party Politics*, 1(1): 5-28.
- Katz, Richard and Mair, Peter (2002) 'The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies,' in Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press: 113-135.
- Krouwel, Andre (2006) 'Party Models,' in Richard Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*, Sage, 249-269.
- Lawson, Kay and Peter Merkl (eds.) (1988) *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton University Press.
- Linz, Juan (2002) 'Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes,' in Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan Linz

- (eds.) *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press: 291-317.
- Mair, Peter (1997) *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford University Press.
- Mair, Peter, (2013) *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Verso.
- Mair, Peter, (2014) *On Parties, Party Systems and Democracy: Selected Writings of Peter Mair*, ECPR Press.
- Poguntke, Thomas and Paul Webb (eds.) (2005a, 2007) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press. [岩崎正洋監訳 (2014年) 『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか：現代民主主義国家の比較研究』ミネルヴァ書房]
- Poguntke, Thomas and Paul Webb (2005b) 'Presidentialization, Party Government and Democratic Theory,' Paper presented to ECPR workshop on Democracy & Political Parties, Granada, Spain, 15-19 April 2005.
- Sartori, Giovanni (2005) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press. [岡沢憲英・川野秀之訳 (1992) 『現代政党学：政党システム論の分析枠組み〔新装版〕』早稲田大学出版部]
- Schattschneider, E. E. (1942) *Party Government*, Holt, Rinehart and Winston [間登志夫訳 (1962) 『政党政治論』法律文化社]
- Thomassen, Jacques (1994) 'Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?' in M. Kent Jennings and Thomas E. Mann (eds.) *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren Miller*, The University of Michigan Press, 237-265.
- Todorov, Tzvetan (2012) *Les Ennemis intimes de la démocratie*, Robert Laffont - Versilio. [大谷尚文訳 (2016) 『民主主義の内なる敵』みすず書房]
- Webb, Paul, Thomas Poguntke and Robin Kolodny (2012) 'The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World,' in Ludger Helms (ed.) *Comparative Political Leadership*, Palgrave Macmillan, 77-98.
- 荒井祐介 (2017) 「政党システムの制度化と政党競合の構造」『政経研究』第54巻第3号、393-418、2017年。
- 荒井祐介 (2017) 「政党システム変化の分析枠組み」『政経研究』第53巻第



4号、39-81、2017年。

中田瑞穂（2015）「ヨーロッパにおける政党と政党競合構造の変容：民主ラシーにおける政党の役割の終焉？」日本比較政治学会編『政党政治と民主ラシーの現在』ミネルヴァ書房、1-28。