



# 政党がつくる 民主主義

Parteien gestalten Demokratie

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

ヴィルヘルム・ホーフマイスター

# 政党がつくる民主主義

© Wilhelm Hofmeister. All rights reserved. 2021年3月

# 目次

<b>序文</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>1. 民主主義と21世紀の政党</b>	<b>12</b>
<hr/>	
民主主義とは何か	13
民主主義はどこでも実現できる	21
民主主義を損なうもの	22
<b>2. 政党と政党システム</b>	<b>28</b>
<hr/>	
なぜ政党が存在するのか	31
政党の機能	39
政党の課題	41
政党のタイプ	58
政党システム	77
「若い」民主主義国における政党	85
「若い」民主主義国での政党発展の共通点	109
西ヨーロッパにおける政党システムの変遷	114
<b>3. イデオロギーと政党綱領</b>	<b>134</b>
<hr/>	
イデオロギーの意義	134
政党綱領	144

## 4. 政党組織 150

---

政党の法的枠組み条件	151
組織と政党戦略	153
政党の構造と指導部	155
政党のデジタル化	176
党員の役割と機能	186
政党内の女性参加	203
党内団体	211
党員の政治的教育と訓練	217
党員の動機付けのきっかけとしての政治プロジェクト	223

## 5. 地域の政党組織と政党にとっての地方政治の意義 230

---

地方政治の目的	231
政党と地方政治	233
地方行政における政党の広報活動	238
地域の議会における政党	240
地方自治体における市民参加と政党	243
地方自治体における良好な政府運営の原則	249

## 6. 政党資金 254

---

政党資金の課題	257
世界各国の政党の資金調達にみるいくつかの傾向	261
政党資金調達の推奨事項	264
事例：ドイツにおける政党の資金調達	270

## **7. 政党と社会** **272**

---

社会と国家の仲介物としての政党	273
政党と利益団体	277
市民社会は政党の代わりになれるか？	280

## **8. 話を聞くこととコミュニケーション** **286**

---

メディア民主主義における政治的コミュニケーション	288
政党のコミュニケーション戦略	291
政党内部のコミュニケーションツール	296
政党とソーシャルメディア	297

## **9. 政党と選挙** **304**

---

選挙と選挙システム	305
選挙戦	318
ソーシャルメディアにおける選挙運動	339
将来の選挙運動	344

## **10. 議会と政府における政党** **354**

---

政党の院内会派	354
政党と連立	364
政府内の政党	373

<b>11. 政治的リーダーシップ</b>	<b>378</b>
権力、公共善、国家利益のはざまにおける政治的リーダーシップ	379
優れた政治指導者の資質	382
政治指導者とソーシャルメディア	385
<b>12 政党がつくる民主主義</b>	<b>402</b>
成功する政党の特徴	405
<b>参考文献</b>	<b>408</b>

# 序文

政党の存在無くして民主主義はありえない。民主主義を重んじる人であれば、政党とは何か、それは民主主義のためにどのような役割を果たし、その役割をどのように認識し、いかにして民主主義への政党の貢献をさらに向上させることができるかについて考え、知る必要がある。これが本書のテーマである。本書は政党についての理解に貢献するものだ。そのために政党の置かれている状況とその発展についてグローバルな視点から政党システムを紹介する。つまりドイツや欧州の政党システムだけではなく、他の大陸における政党の発展をも一望する。同時に、本書は実践的な党活動のための多くの提案も示す。全ての政党は、政治的な目的のために尽力する積極的な党員を必要としている。効果的に政治競争に参加するためには、政党がどのように機能し、政党には何ができるのかということも党員は知っておかなければならない。

世界中の多くの国で民主主義が脅威にさらされている中、本書のテーマは時局にかなったものである。このことは政党についても多くの観点から当てはまる。政党はこの脅威と民主主義の劣化の犠牲となっていると同時に、直接的または間接的にかかる問題の原因となっていることも少なくない。とはいえ、政党こそがこの問題解決の一翼を担うべきである。民主主義を再び強固なものとするために、政党も自らの役割を今まで以上に果たしていかなければならない。そのためにはまず、政党自体、党員、そして何よりも党首が以下の二つの条件を満たしていくべきだ。第一に、彼らは、自国における民主主義の維持と強化に真摯に取り組み、民主主義的秩序の基本的な原則と方法を尊重し、これを守らなければならない。そのため、本書の第1章（第1章を参照）では今一度、21世紀の民主主義とは何か、それにはどのような課題が待ち受けているのかについてまとめた。第二に、政党には民主主義の秩序を維持しながら自国の政治的・社会的発展を構築していく能力がなけれ

ばならない。そのためには権力への意志のみならず、人々の願望や苦悩への共感、都市や国家の共同体を政治的に構築するためのアイデアが必要になる。政党の本質をなすさまざまな面についての知識も必須だ。つまり、政治的プロセスにおける政党の役割と機能、政党綱領と選挙公約の意義、効率的な運営組織の構築、党内における討論や決定への党員の参加、堅実で透明性のある資金調達、他の社会集団やアクターとの折衝、現代的な形式や形態による、そして同時に伝統的な形式や形態による政治的コミュニケーションの効率的な運用、とりわけ実効性のある選挙参加などである。加えて、人々を動員する能力があり、政治に関する専門知識を有するだけでなく、自らの決定が人々の運命に関わることを踏まえ、高い倫理的要件も満たしている党首がいなければならない。

本書のテーマに取り組み、実践的な党活動に関する提案について執筆するにあたり、政党研究に関する知見以外に、筆者自身がさまざまな国の政党との共同作業で得た経験も活用している。こうした経験は、政党内における政治的なコミットメントや、コンラート・アデナウアー財団における職務を通じて得たものだ。これらに基づき、筆者がここで主張したいのは、政党のあるべき姿とは、それが幅広く継続的な組織と首尾一貫した政策、活力ある党員の参加を特徴としていて、選挙運動の時期以外でも積極的な活動を行うということである。しかし、多くの政党はこの理想的なタイプに当てはまらず、その役割を十分に果たしていない。これは特に、民主主義が抑圧され、消滅の危機に瀕している国々に見受けられる。本書では短い節に分け、「若い民主主義国」と西ヨーロッパにおける政党の発展について、その問題点の一部を取り上げる。

多くの政党が十分に機能しておらず、その評価が低いことについてただ指摘したり、不満を並べたりするだけでは不十分である。そのため、筆者は政党に積極的に参加し、協力するべきであると主張する。党員であることは、時には負担やストレスになることもあるが、国の民主主義に個人的に貢献するということであり、これは各地でより多くの市民が担うべき事柄である。

積極的でさまざまな情報を持った党员が増えれば、どの政党も大きな恩恵を受けられる。しかし多くの国々では若者が政党内で活動する機会はほとんどないか、あってもそれは限定的なものとなっている。ヨーロッパや北アメリカにおいては、少なくとも地方レベルでは、市町村議会と地方の代表機関の選挙で、早くから政治的な実践を行うための機会が提供されてはいるものの、アフリカ、アジア、ラテンアメリカでは、市や地方自治体の議会でさえ、そのほとんどが若者たちには閉ざされたままであり、政党はその青年組織に独自行動の余地をほとんど与えていない。さらには、これらの地域のごくわずかな国々にしか、若者が学校やそれ以外の場において、民主主義の原則と方法に触れるための政治的教育の提供や機会が存在しない。また、多くのヨーロッパの政党でも、その組織は旧態依然としており、若い党员がアイデアや積極性を発揮しづらくなっている。このことは、若者の政治参加を妨げ、その結果、政党は多くの人材を逃している。政党は新たな党员、特に若い党员を獲得することが必要である。彼らの熱意と政治的参画を強化するために、委員会での通常業務に加え、若い党员に独自の「政治的プロジェクト」を任せることも可能であろう。本書はこれをどのように理解し、組織するかについて説明する。

積極的な政治参加には理想主義に加えて責任と政治的役職を引き受けるための心構えが必要であり、これには個別テーマに精通することも求められる。党员と指導的な代表者に政治的理念と目標を追求する理想主義がなければ、どの政党も信頼を得ることができず、民主主義の原理原則を確実かつ効果的に守ることもできない。反対に、政治において自己の経済的・金銭的利益を追い求める者は汚職の沼に陥ることとなる。積極的な政治参加とは、第一に個人的なコミットメントを要する共同体への貢献であり、これは必ずしも金銭的な対価があるとは限らない。とはいえ、政治的な仕事には、それが専任で行われる場合には相応の賃金が支払われなければならない。民主主義の代価として、政党と政治家にはその責任に応じた支払いと資金提供が必要である。したがって本書では政党資金のテーマについても取り上げる。

実践的な党活動についての提案は党改革の青写真ではなく、党と党組織の拡大や改革について議論し、課題に取り組むための示唆を与えるものである。優先順位は各党が決めるべきである。各章末の質問は、読者にこれらの議論を想起し、読者が知っている、あるいは投票している政党が個々の課題にどのように取り組んでいるのか、またどこに変化や改革の必要性があるかについて考察するよう促すはずである。

学術的要素により本書の理解が妨げられないよう、脚注は大幅に省略し、本文中の参考文献紹介も簡略にして読みやすさを重視した。また、読みやすさのために、男性形と女性形の併記は省略した。どの人称代名詞もすべての性に当てはまる。

原稿の下書きを批判的に精読し、重要なコメントや提案を下さったデュッセルドルフ大学のトーマス・ポグントケ教授、いずれもマドリード在住のアドリアン・キューン教授（フランシスコ・デ・ビトリア大学）、マリオ・ケーリング教授（スペイン王立通信教育大学）、ズザンネ・グラティウス教授（マドリード自治大学）、そしてブリュッセルの欧州人民党のルイス・ブランコ博士に御礼を申し上げたい。度重なる下書きの精読やコメント、データ検索のサポート、複数のグラフ作成を担っていただいたコンラート・アデナウアー財団マドリード事務所のマルティン・フリーデク研究員にも感謝する。そして、本書の出版を助成していただいたコンラート・アデナウアー財団には心より感謝の意を表する。

ヴィルヘルム・ホーフマイスター

2021年5月 マドリードにて

# 1. 民主主義と21世紀の政党

民主主義は今日、2020年代初頭において、最も多く見られる政治秩序の形である。世界中のほぼあらゆる場所にこの政治制度が確立された。しかし至る所で民主主義は新たな課題に直面している。前世紀の70年代に端を發し、世界中で多くの政権交代を引き起こした「民主化の第三の波」(Huntington 1991) は今や立ち消えとなり、その後の「民主主義のリセッション (後退)」を経て、私たちは多くの地域で民主主義の侵食と崩壊を体験している (例: Diamond / Plattner 2015; Diamond 2019; Graf / Meier 2018; Runciman 2018) と、ここ数年多くのアナリストたちが訴えている。このことは、数多くの「若い」民主主義国において、権力分立の制限や政府による支配、言論、集会、結社の自由のような市民の自由の制限、司法の侵害、そしてとりわけ独立メディアや民間組織の監視などに現れている。最近の調査もこのような傾向を裏付けており、世界的な民主主義の発展と定着に際しての難しさを示している (IDEA 2019; EIU 2020; V-DEM 2020)。評価基準により若干異なるが、地球上の半数弱から5分の3の国々が民主主義国であるとされる。その基準に基づけば先進的と目されていたアフリカやラテンアメリカの民主主義国でさえ、近年は政権システムの民主的特性が脅かされるか、あるいは完全に疑問視されるような挫折を経験している。しかし、多くの国々における市民社会による幾つかの強靱な民主主義運動や、アルメニア、ガンビア、スリランカ、チュニジア、スーダンなどの国々における民主化の進歩は肯定的に評価できる。

この慎重ながらも楽観的な視点は、いくつかの重要な出来事によって裏付けられている。2020年、ベラルーシでは数千人もの人々が勇気ある女性たちによる主導の下、同国での大統領選の不正と独裁的な政府の継続に対し、数週間にわたって抗議が行われた。タイでもまた勇敢な学生たちが透明性の向上を求め、民主的な秩序への復帰のためにデモ行進を行った。また前年の

香港における地方選挙は、たとえ域内の大部分ですでに自己決定権が失われていたにせよ、民主主義の変わらぬ魅力を示す強力なサインであった。そしてロシアでは2019年の地方選挙を前に、人々はオープンで透明性の高い、「より民主的な」選挙のために尽力した。野党候補者の逮捕や脅迫にもかかわらず、多くの親政府派候補者は票を失うことになった。中東や地中海南岸の多くの国々においては、複数の最近の兆候が2011年に起きたいわゆる「アラブの春」の中・長期的な影響を軽視すべきではないことを示している。この地域の多くの国々で、迅速かつ持続的な政治転換の期待は裏切られたにもかかわらず、これらの国々の若者たちが社会の別の在り方を求めて努力していることを複数の調査が示している。それはグローバルな価値と寛容の文化、独立した情報源に対して開かれた社会であり、退行的な宗教概念の支配から解放された社会である。総合的に見て、ここにも民主的に組織された社会秩序への希求が見られる (ASDA'A BCW 2019)。これら少数の事例は民主主義がその訴求力を失っていないことを示している。

### 民主主義とは何か

最近の動向を案じるときに、私たちが常に念頭に置くべきことは、民主主義がまだ比較的新しい政治制度であるということだ。民主主義は古代ギリシャで誕生したもので、都市国家の中にはその政府が市民による選挙で選ばれているものもあり、市民は公共の事案についての助言や決定にも参画することで政府を監視していた。しかしこの初の民主主義の経験の後、異なる政治体制が世界中で数百年にわたって存在していた。確かに、今日の私たちの民主主義における理解はいまだに古代ギリシャで導入された方法に基づいているが、複数の重要な点において異なっている。元アメリカ合衆国大統領エイブラハム・リンカーン（1809年～1865年）によるかの有名な定義を引用すれば、もちろん民主主義は第一に「人民の、人民による、人民のための政治」であり、ここでは二つの観点が強調されている。つまり、政府は人民によって選出されるが、選出された政府は人民に対して義務を負うというこ

とも盛り込まれている。しかしエイブラハム・リンカーンの時代の有権者層は、古代ギリシャと同様に、裕福な白人男性からなる小さなグループで成り立っていた。また、1865年に正式に「解放された」元奴隷には依然として政治的、社会的権利と自由は認められないままであった。それどころか、アメリカ合衆国では女性が選挙権を得たのはようやく1920年になってからであり、アフリカ系アメリカ人は今から50年ほど前、1965年にアラバマ州の都市セルマで起きたいわゆる血の日曜日事件の後に、初めて選挙権を巡る戦いに勝利した。他の（西洋の）民主主義国においても、女性の選挙権は20世紀の間に、遅ればせながらようやく認められた。多くの国民投票を伴う「直接」民主主義のために、度々民主的手法のモデルと見なされるスイスでさえ女性が選挙権を得たのは、1971年のことだった。

民主主義がすでに古代に一定期間存在したにもかかわらず、今日の私たちが考える民主主義に近い政治制度が誕生したのは第二次世界大戦後の1945年以降のことだった。それ以前ではアメリカ合衆国、イギリス、そしてスカンジナビア諸国などで確固たる民主主義が生まれていた。それに比べて他のヨーロッパ諸国やアメリカ大陸の国々では、安定した民主的秩序を導入しようとしていたがその多くで何度も頓挫していた。例えばドイツでは、ワイマール共和国（1919年～1933年）の民主主義は国家社会主義者の政権掌握により終わりを迎えた。1945年以降、多くの国々で新しい民主主義の形がイギリスの議会制民主主義、あるいはアメリカ合衆国の大統領制民主主義の経験に沿って生まれた。

地球上の各地で民主主義が政治制度として勝利を収めたのは1970年半ば以降になってである。それはまず南ヨーロッパで起こり、その後1980年代にはラテンアメリカで、同地域の軍事政権の終わりとともに生まれた。またいくつかのアジア諸国でも、フィリピン、インドネシア、韓国と台湾における独裁政権の失墜を機に民主主義政権が実現された。サハラ以南のアフリカでは、特に1990年代以降に「民主化の第三の波」が生じ、また同時期に東ヨーロッパ、中央ヨーロッパ、東南ヨーロッパの旧共産主義国でも東西冷戦

の終結後、自由な代表制民主主義への政権交代が実現された。北アフリカと中東では「アラブの春」の挫折感を抱きつつも、少なくとも多くの若者たちはいつの日か彼らの祖国も民主主義へと変化するという希望を持っている。つまり民主主義はグローバルな視点で見ると、まだかなり新しい政治的概念なのである。

各国の国家秩序はさまざまな形で組織されているが、民主主義国と見なされるためには幾つかの原則を満たさなくてはならない。あらゆる民主主義の真髄は市民による自由公正な選挙を通じた政権の選出と政府の市民に対する説明責任にある。簡潔に言うと、政治的権力へのシビリアン・コントロールである。これを保障するために、以下のような、さらなる要素が重要になる。「①定期的に行われる、暴力を伴わない、あらゆる重要な政府の役職を巡る個人とグループ（特に政党）間の実際の（形だけではない）競争。②指導者および政治家の選出の際における高次元の政治参加、特に比較的規模の大きな社会集団を締め出すことなく定期的に行われる公正な選挙。③一定水準の市民的自由と政治的自由、つまり、言論の自由、報道の自由、結社の自由。これは、政治的競争の定着と政治的参画を保障するために十分に確立されていなければならない」（Linz / Diamond / Lipset 1988: xvi）。また、野党と独立した司法も同様に不可欠である。というのも、双方が一緒になって初めて民主的なルール尊重と遵守、および法の支配と政権交代が保障されるからである。特に（真の）野党の存在は、民主主義の決定的な特徴であり、野党の不在は「民主主義が存在しないことの確証ではないにしても、その例証の一つであると言うことができる」（Dahl 1971: 8）。

政治的な競争と政治的参画、つまり誰もが政治的な競争に参加する権利は民主主義の支柱であるため、政党はこのような政治制度に関して決定的な役割を果たす。政党がこの競争を代表し、それを実施する。ごくまれに、特に地方レベルで、市民のみで政治的競争が行われることがある。しかし通常は、政治的議論に参加するため、市民は志を共にする他の人々に合流する。このような集団から政党が生まれる。

民主主義とは選挙の実施や、「垂直的」あるいは一次元的な執政者の被治者に対する説明責任に限らない。「垂直的」あるいは一次元的とは、執政者が公に通達するが、その際、何についてどの程度通達するかを批判的な質問や確認を受けることなく独断でこれを行うということである。今日の私たちの共通理解のもとでは、そのような一方的なコミュニケーションは受け入れられない。例えば私たちは、公職にある者には「水平的」説明責任を果たすことを期待する。つまり国家レベルのルールが存在し、そのルールにより国家機関が特定の決定を下し、それを実施する、説明を要求する、さらには他人を罰する公的権限を有していること、そしてその権限をいかに保持しているかが定められているということである。私たちは何よりも、執政者が自らの決定に対し理由付けを行うことを期待する。これは一方で内部統制と監査プロセスに当たり、そのため決定は規則に従っていなければならない、相互監視システム、つまり「抑制と均衡」に従う。また一方で、今日、政府の下した決定についての総合的な情報と理由付けという形の、高い透明性を要求するメディアと市民に対する情報提供の義務がある。多くの国々において過去数十年間、この情報提供の義務は拡大されてきた。こうしてメディアは、以前は「国家の機密事項」とされた多くの資料を今日では政府機関に請求し公開できるようになった。

民主主義とは、特定の権利や要求が至る所で一律に規制されていない如果不是という意味ではない。それぞれの国の刑法、社会、経済、および共同体の秩序には、そして特定の自由権に関してさえも、全く異なる規範が適用される。つまり世界には、死刑、堕胎、安楽死、同性婚、個人情報保護、そしてビデオ監視、居住移転の自由、宗教および宗教団体に対する批判について異なった規則がある。言論、報道の自由に関してでさえ、さまざまな規則が存在する。例えばドイツでは、国家社会主義の思想や書物を広めることは禁止されているのに対し、その隣国や、アメリカ合衆国でもこれは許されている。そもそもアメリカ合衆国では、言論の自由に関する権利は他の多くの民主主義国と比べてはるかに広範囲に捉えられている。このようなテーマ

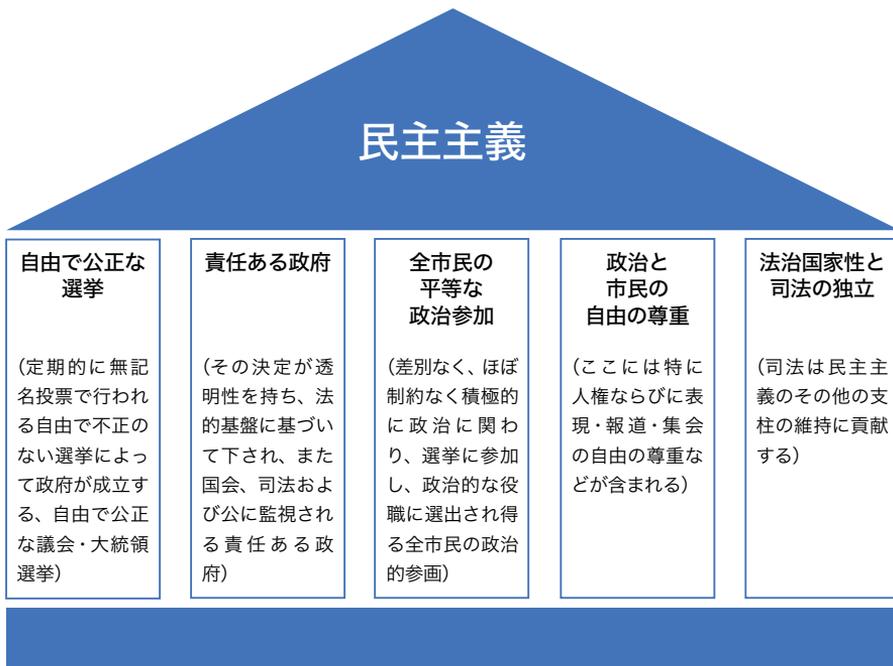
において重要なことは、規則において民主主義の原則が保たれていること、およびその決定が民主的な方法によって下されていることである。そしてその決定が政治的競争や政府の監視に決して影響を与えないことである。2020年初めの新型コロナウイルスの感染拡大をきっかけに、多くの民主主義国で、移動・集会の自由、住居の不可侵、そして個人の自由も含まれる基本権および自由権が停止された。これらの権利の停止は特殊な決定であり、特異な状況下で可能ではあるが、民主主義に基づき国会の承認を経たものであり、短期限定でなければならない。非常事態宣言の延長には原則として議会の再承認が必要である。しかし、例えばハンガリーをはじめとするいくつかの国々では、政府が政権に従順な議会の多数派を通じて市民の個人的自由権を長期的かつ広範囲に侵害する権限を得ている。自由権の不可侵という観点から見て、これは大きな問題である。不可侵性とは、自由な民主主義において個々人が、自由意思によっても他人や機関に譲渡できない固有の自由権を所有しているということである。それ故に、個人の自由権の制約は、パンデミックの最中だろうと、その他の事由があろうと、自由な民主主義における基本原則に直接抵触する深刻な一手である。この基本原則を重んじることは国家行為の中心的な目的でなければならない。

民主主義とは政治秩序ではあるが、経済秩序や社会秩序ではない。市民は誰でも基本的に同じ権利を持つが、全ての市民が「平等」であることは、民主主義も他の政治制度も保障できない。収入、教育、健康における不平等が際立つと、貧しく恵まれない市民のグループの有意義な政治参加の可能性が損なわれるため、政党からは繰り返し「平等」が求められる (Dahl 1989: 12)。確かに、情報に明るく経済的にも多かれ少なかれ同水準にある市民の方が、同等な立場で政治プロセスに参加することができる。実際、ラテンアメリカのラティノバロメトロのような非営利組織の調査によると、慢性的な貧困と不平等の下では、国家の能力不足に加えて、支持政党の能力不足に対する失望によって、多くの人々の民主主義への支持が減退することを示している (Latinobarómetro 2018)。それでも多くの民主政体が、継続的に大

きな不平等が存在する国々においても基本原則を尊重することで機能している。それはインドやブラジルのような国々においてのみならず、アメリカ合衆国同様、部分的に大きな社会内部の格差が存在するものの、基本的には民主主義プロセスを信頼しているヨーロッパの多くの民主主義国においてもみられる。

これらのわずかな事例がすでに、民主主義の概念が、簡潔に定義するにはあまりに複雑で多面的であることを示している。しかし本書の目的を遂げるためには、箇条書きにまとめることができる、わずかな原則に限定しても充分だろう。それは自由で公平な選挙、責任ある政府とその監視、選挙権と被選挙権による成人市民の政治的参画、政治的・市民的自由の保障、ならびにその他の原則の維持を保障する独立した司法による法治国家の安定である。以下の図は、これらの原則を民主主義の支柱として表したものである。

図1：民主主義の支柱



政党はこれら民主主義の支柱の強化に決定的な役割を果たす。

- 政党は、政治的競争を体現、形成し、選挙における最も重要な、時には唯一のアクターである。
- 政党は、政府を形成し、あるいは政府に参加し、重要な役割を果たす。
- 政党は、国会で法律についての決定に加わり、政府を監視する。
- 政党は、市民を政治参加に導くために情報を提供し、市民を社会化、動員し、選挙候補者として指名する。
- 政党は、政府と国会において、政治的な基本的自由の維持とその拡大のために尽力する。それを尊重することが政党自体の存在をも左右する。
- 政党は、政府と国会における任務を通じ、またその他の政治活動の枠内で法の遵守と司法の独立を保障する。
- 影響力の大きい政党が、これら民主主義の支柱のうち的一本、または複数を弱体化させる働きをするとき、民主主義の秩序は危険にさらされる。

政党活動に力を入れ、それにより民主主義の活性化に貢献する者こそ、この民主主義の支柱を熟知しなければならない。世界中には、民主的と称しながら、民主主義が備える一つ以上の属性に反する政府と政治的システムがある。その一つがいわゆる「選挙民主主義」であり、そこでは一定の間隔で選挙が実施されるものの、市民は政治的な自由を禁じられており、この場合は言うまでもなく、国家機関間の相互監視である「抑制と均衡」も真の意味では機能していない。

### 権力分立

権力分立は、権力の相互監視システムであり、これは市民の個人的、政治的自由の保障と保護のための最善の措置である。国家権力は、権

力分立の際に、その正当性と能力により、憲法上および憲法に基づいた政治において多かれ少なかれ複数の独立した「権力」（機関）に分割される。伝統的にこれを立法権（国会）、行政権（政府）そして司法権（裁判所）の三つの「権力」に区別する。連邦制により、または連邦国家として組織されている政治システムには、このような「水平」的な権力の他に、さまざまなレベルを意味する「垂直」的な権力がある。つまり中央国家（連邦）、連邦の単位（地方または連邦州）、そして市町村である。さらに、自由な社会では往々にして、メディアも「第四の権力」として取り上げられる。これもその他の権力を監視する役割を行使しているためである。

この三つの権力である立法権、行政権、司法権の関係が平等で均衡が取れた状態となっていることが理想である。しかしとりわけこのモデルにおける政府と国会の関係は、実際には、両機関の厳格な分離を意味せず、どちらかという役割分担という意味を持つ。政府がその機能を果たすためには、法案の可決のために国会において議員の過半数の支持が必要である。こうして、政府と「彼らの」国会議員の間に相互依存が生まれ、これによって高次の合意と統一性も生じる。多くの国々では、この一致なしに政治を行うことはできない。そのため、各国政府は国会の過半数を広く安定して得ることに尽力しなければならない。二院制を採用しているところでは、政府は可能な限り、両院での過半数を目指さなければならない。同様のことが、連邦州と市町村の政府にも当てはまる。

大統領制においても議会制においても、政府は議会の過半数を必要とする。議会制では、政府自体が議会の過半数に左右される。大統領制で議会の過半数が必要となるのは、立法のためだけである。そのため政府は、「自分たちの」政党あるいは連立政権を担う政党と緊密な調整をする。与党は、非公式な接触とコントロールを駆使するが、その大部分は一般の目に触れないように行われる。通常、与党の院内幹

事、首相、そして他の閣僚との間で定期的な調整会議が行われる。ここでは議会による監視は非常に限定的なものとなる。この役割は野党に委ねられ、そのため野党は民主主義の機能に決定的な役割を果たす。野党の特殊な役割を認知する国々では、政権監視を保障するために、野党がより多くの予算や重要な国会委員会の委員長ポストを得ることが多い。

### 民主主義はどこでも実現できる

ここで述べられてきたような民主主義は、実際にどこでも実現しうるのだろうか。それとも特定の国々と地域の経済的、社会的または文化的な事情のために、限定された形の民主主義を受け入れなくてはならないのだろうか。この問いは、第二次世界大戦後の、民主主義が世界的に広まり始めた頃から常に、民主主義の発展につきまってきた (Lipset 1959)。民主主義は、多かれ少なかれ、明確な経済成長の結果であるというのが長い間支配的な考え方だった。すると、貧しい国々には、民主主義を発展させる機会がないということになる。しかしこの考え方の正否が多くの国々の政治的現実によって証明されることはなかった。

さまざまな民主主義指数は、経済的に比較的恵まれた国々には、より安定した「本格的な」民主主義が存在することを示している。しかし、大部分の人々が貧困下に生きているボツワナやインドのような、平均所得が低い国々においても、例えば自由選挙や基本的自由権の尊重ならびに権力分立といった、民主的秩序に決定的な原則は継続的に実現されている。多くの国々での経験が示すように、経済的発展は民主主義の前提条件ではない (Diamond 1992: 127)。さらに、高所得が必ずしも民主主義をより推進するわけではない。逆に、東西冷戦の終結に伴う国際的な体制の変化の後、中央ヨーロッパ、東ヨーロッパ、ラテンアメリカ、またアフリカおよびアジアの多くの国々には、独裁的、全体主義的な政治システムの苦い経験を経て、民主的な

政治秩序により発展の遅れを克服し、それによって社会的平等を伴う持続的な経済的成長を達成できるのではないかという希望があった（例えば Hofmeister / Thesing 1996）。今日多くの国々では、経済的、社会的成果が乏しいことに対する失望が民主主義の危機を助長しているが、これらの国々の多くで政治システムの転換を推し進めたのは経済成長ではなく、独裁的な政治体制の経済的、社会的衰退であった。したがって、経済的發展が民主主義の前提条件ではないように、民主主義もまた経済的發展を保障するものではない。

民主主義は「西洋」の概念であり、国と地域にはそれぞれ異質な伝統と文化があるため世界の他の地域に移植することはできないという異論も、異なる文化圏の多くの民主主義に目を向ければ根拠がないことがわかる。過去と同様に今日でも、独裁的な政府はこの論拠を使って再び民主主義の育成を抑圧しようと試みている。中華人民共和国は現在のところ、この考え方の際立った例と言える。当然ながら、どこでも同じ民主主義の形態を求める必要はない。肝心なのは、民主主義の基本原則が尊重されているということだ。それは日本、台湾、インド、インドネシア、ボツワナ、ガーナ、スウェーデン、ポルトガル、ブラジル、そしてペルーと、非常に異なる文化を有する国々を見ると、至る所で可能である。

重要なのは、これら全ての国家に、特に民主主義の発展と定着をまず可能にし、短期・中期的にそれらを独裁制への逆行から守る制度が存在することである。民主主義の安定性、効率、そして正当性は、この制度がどのように機能を果たすかに左右される（Linz / Stepan 1996; Merkel 1996）。政党はその際、特別な重要性を持つ。政党の失敗は、その歴史の長短に関係なく、全ての民主主義にとって決定的なハンディキャップとなる。

### 民主主義を損なうもの

世界中で行われている調査では、大部分の人々、おそらく世界人口の大多数が民主主義のメリットに確信を持っており、この統治モデルに原則的に賛

同していることが繰り返し示されている。それにもかかわらず、さまざまな国の多くの人々は、民主的に選出された自分たちの政府についてのみばかりでなく、民主主義の機能についても失望している。その原因は、国家の経済振興についての能力の低さ、高い失業率、不十分な福祉サービス、将来に対する不安、また多くは政府と政党の失政と汚職にある。人々は次の選挙では、より優れた能力があると思われる別の政党と政府を選ぶ。しかし人々は時に、改善を約束するが民主的秩序の原則を軽視する政治家や政党を選んでしまうこともある。ポピュリストの出番である。ポピュリストの脅威に対して安全でいられる国はない。

ポピュリズムとは、政治的支配者による専横と防御の手法であり、これにより民主的秩序の基本原則が徐々にむしばまれていき、最終的に完全に消滅する (Müller 2016)。ポピュリズムは既成政党が政治的 대표として不十分なために生まれることがある。既成政党が適時にポピュリズム政党やその指導者の強い求心力に対処せず、大部分の有権者層の信頼を取り戻すことができなければ、ポピュリズムはその破壊的な影響力を展開することとなる。ポピュリストは「真の国民」を代弁すると主張し、「真の国民」の利益の全てを裏切る「汚職にまみれたエリート」といわゆる「うそつきメディア」のイメージを創出する。ポピュリストは複雑な政治的事象を「下層の自分たち」と「上層の彼ら」という対立関係に矮小化する。ポピュリストは国民と民意の均質性を想定し、社会の異質性と多元性を否定する。そのような主張によって、ポピュリストは選挙での成功と、それどころか時には過半数の支持を得ることすらあるが、批判を受けたり、支持を失ったりすると民主主義の原則に違反する傾向がある。結果としてポピュリストは選挙の操作と他の法律違反によって、その支配を安定させようと試みる。ポピュリズムは右翼・左翼両者のイデオロギーとも結び付き得る。実際にさまざまな派閥の政治指導者や政党が数年来、ポピュリズム的なスタイルで選挙に勝とうと試み、その一部は目覚ましい勝利を収めている。

ポピュリズム運動が台頭しているのは、若くまだ脆弱に見える民主主義国

だけではない。最も歴史ある近代民主主義国であるアメリカ合衆国でも、ドナルド・トランプ元大統領がポピュリズム的な政治スタイルを用いたことにより、民主主義ゲームの伝統的な方法と法則に疑義を呈するという事態が発生した。ヨーロッパでも同様にこの傾向が強い。ポーランドでは、与党であるPiS（法と正義）が、司法の独立を厳しく制限し、政府に従属させようとしている。2014年には、ハンガリーのオルバーン首相が、公式に「非自由民主主義」の樹立の意向を発表した。ヨーロッパの多くの国々では、ポピュリズム政党が過去15年間で国内の選挙と欧州議会選挙において相当数の得票率を得た。フランス、ドイツ、イタリアなどの国々で、これらの政党はナショナリスト的プロパガンダを使用している(Hofmeister 2020)。他の国々では、例えばギリシャの急進左派連合シリザ、スペインのポデモス、あるいはベネズエラ大統領ウゴ・チャベス（1999年～2013年）、エクアドルのラファエル・コレア（2007年～2017年）、およびメキシコのアンドレス・マヌエル・ロペス・オブラドール（2018年～）のようなポピュリストたちは、どちらかというとならぬ左派よりの政策を追求している。欧州連合はこれを、民主主義の危機が対岸の火事ではなくなったという新しい経験として認識しなければならない。多くの場合において、民主主義者たちの自己満足がポピュリズムの危険性を見落とすことにつながった。

そのような傾向は、民主主義の原則と法則についての無思慮で不注意な扱い方によってさらに強化される。民主主義は常に内部での操作と外部からの威嚇を受ける繊細で脆弱な政治システムであったし、今もそうである。これは、古代ギリシャでもすでにそうであったし、私たちの時代にも当てはまる。よって、民主主義を破壊するのに軍事クーデターは必要ない。その逆である。多くの国々で、選挙を経た政府自らがこの役目を買って出ている(Levitzky / Ziblatt 2018)。そのような場合には、確かに憲法とその他の名目上の民主的制度が効力を保持しており、引き続き自由選挙が開催されている。しかし選出された専制支配者は民主主義の中身を徐々に破壊しつつ、その外見のみを維持するばかりである。ベネズエラやトルコの例においてこれは明白で

ある。トルコではレジェップ・タイイップ・エルドアン、ベネズエラではウゴ・チャベス、あるいはその後任のニコラス・マドゥロの政府がまず議会を支配し、司法を服従させ、彼ら自身かその仲間が主要メディアの監視を引き受けることにより、次第に言論と報道の自由も制限した。そして新たな登録規定やその他の嫌がらせにより、市民社会組織の行動範囲を縮小し、そのようなやり方で独裁体制を樹立した。彼らはその措置を立法府または裁判所に承認させることにより「合法的な」法律に準拠するように注意を払ってはいる。しかし実際には、政治権力への監視がもはや機能しておらず、また野党と市民社会の組織による監視機能の行使も無力化されているため、実際のところはその国の民主主義を損ねている。

このような民主主義への揺さぶりが、あからさまにポピュリズム的で非民主主義的な動きを支持するロシアや中国のような外部のアクターによって世界中で助長されていることも、今日では珍しいことではなくなった。独裁的な権力者は、香港、モスクワ、ベラルーシまたはウクライナのみならず、他の遠く離れた国々でも、自由と民主主義の要求により自分たちが脅かされていると感じている。そうした権力者は、民主的な議論を封じ込め、社会的対立を強め、自らのイメージを改善しようと世界中でディスインフォメーション・キャンペーンを実施している。

現代の情報技術、つまりインターネットやソーシャルメディア、また監視の拡大と人工知能の新しい形も、私たち個人の自由とコミュニケーションや、社会的・政治的プロセスへの参加の可能性を保障し、拡大するために寄与しているだけではない。現代の情報技術は、逆に新たな巧妙な人為的操作、最終的には民主的な自由の制約をもたらす可能性がある。デジタル化は社会生活全体を変える。そのため、少なくとも民主的な自由を守るための警戒が必要だ。IT事業者に対する監視がないならば、少なくとも市民が技術に対し意識的な対応をするべきだ。それには適切な啓蒙と教育が必要となる。

この新しく巧妙な形での民主主義の切り崩しに加えて、伝統的なより分かりやすく血生臭い手法もまた消滅してはいない。軍事介入が起きているのは

アフリカ諸国やアラブ諸国だけではない。ミャンマーでは、2021年1月に軍隊が再びクーデターにより権力を掌握し、これにより同国で10年前に始まった困難かつ緩慢な民主化へのプロセスは終わりを迎えた。クーデターの誘因は、2016年来、国民の大多数によりノーベル平和賞受賞者であるアウン・サン・スー・チーの政党が選出されたことに軍指導部が失望したことだったようだ。アウン・サン・スー・チーの政府が国内の多様な問題解決において、遅々として前進しなかったにもかかわらず、ミャンマー市民は軍事政権の息のかかった政党を選出しなかった。その数年前の2014年、タイでも軍が再び政権へのクーデターを起こした。ラテンアメリカでも同様に再び突如として軍部が政治の表舞台に現れた。軍によって支持されたのはベネズエラの独裁体制だけではない。ボリビアでは2019年、将軍たちがエボ・モラレス大統領に辞任を「勧告」した。モラレスには、大統領選の結果に関する不正の疑いがあったとされたためである。またブラジル、ペルー、エクアドルやチリでは、特に政府の乏しい成果と汚職への不満に起因した反乱に対し、公共の秩序を守るために民主主義政府が軍隊に支援を求めた。また、すでに数カ月間に及ぶ抵抗と、法律違反および政府運営の失敗により、文民大統領への辞任要求が起こっていたマリでは、この危機を民主的な方法では解決できず、軍が2020年8月に行政権を引き継いだ。新しい軍事権力者アシミ・ゴイタは民主的な選挙の実施を約束したものの、当初から長らく権力の座に居座り続けた。その彼にも失脚の日が来るのだが。この1年前、スーダンではこれとは逆に軍部が長年の独裁者オマル・アル＝バシールを倒し、自由で正当な選挙への道を切り開いた。

民主主義への脅威が見られる国ならばどこでも、政党の役割が問われなければならない。多くの国で政党は民主的秩序を守ることに失敗している。それどころか、政党が崩壊プロセスに積極的に加担し、それを促進している国々もある。しかしいずれにせよ、民主主義に関わる事象の中で政党は重要な役割を演じている。

## 読者への質問

- あなたの国にはいつから民主主義が存在しますか。安定した民主的秩序が構築されるまでに、どのくらいの時間とどれだけの試練が必要でしたか。
- 民主主義の決定的な特徴はどのようなものですか。それは時代と共にどのように変化しましたか。
- 本書で指摘したいいくつかの「民主主義の支柱」は民主主義の安定のためにどのような役割を果たしていますか。
- 権力分立と国家機関の相互監視である「抑制と均衡」はどのように機能していますか。
- 政治権力の監視を行う決定的な機関にはどのようなものがありますか。それらはどのように機能していますか。
- 民主主義の維持のためにメディアはどのような役割を果たしていますか。
- 民主主義を脅かす要因はありますか。
- 民主主義を守り、強化するためにどのようなことがなされていますか。
- 市民は政治についてどのように情報を得ていますか。学校や学校以外の領域でどのような政治教育がありますか。

## 2. 政党と政党システム

政党とは、政治的役職に就き、政治決定に影響を与えるために政治的競争、とりわけ選挙に参加する人々の集まりである<sup>1</sup>。党員は、社会的秩序形成についての政策と共通原則を基礎とする共通の政治的な目標を追求する。今日、多くの国では通常、党員は個人だけで構成されている。数十年前までは、とりわけ労働党において、組合のような社会的組織も党の構成要素であった。イギリスの労働党は今でもこれに当てはまる。

政党は、国家の境界の内部で国政選挙に参加する全国政党として、あるいは、独自の名簿や候補者により個々の地方や地域でのみ政治的競争に参加する地方政党や地域政党として存在する。欧州人民党および社会民主党の進歩同盟などの欧州議会に代表を送る政党やグループは、個人党員のいない全国政党の同盟である。以下では主に全国政党について考える。

政党と近代の民主主義は互いに不可分に結び付いている。すでに17世紀のイギリスの議会で、同じ関心を持つ国会議員による初の政党結成があったため、正確には、政党の結成は民主主義の成立に先立つ (Katz 2020: 216)。当時の議会制統治システムは民主主義ではなかった。19世紀の間に議会の外で設立され、広範な市民層に政治的参加を促した政党が、初めて政党と民主主義を強い関係で結び付けた。

他の社会的な集まりである団体や協会も政治的目標を追求し、政治的な決定に影響を与えようと試みる。しかし政党だけが選挙に参加し、国家において多方面でその代表者と共に政治的に重要な地位を占めている。そのような

---

1 この説明では、民主主義における政党の役割、機能、組織などについての分析と同様に多様な、党研究における複数の定義が要約される。以下の節では、引用された基本的な研究やその他の文献について部分的に、またはその概略のみを記載している。ここでの主題は学術文献を取り上げることではないためである。特に参考となる最も重要な政党研究として以下の文献を推奨する。Duverger 1963; Lipset 1959; Lipset / Rokkan 1967; Panebianco 1988; Lijphart 1999; Katz / Mair 1994; Katz / Mair 1995; Diamond / Gunther 2001; Sartori 2005; Scarrow 他 2017.

方法で、政党は共同体の組織および直面する課題の解決についての構想を実現する。ヨーロッパでは政党の代表者が欧州連合の重要な役職を占めている。

政党の典型は「闘争気質」、つまり政治活動と論争を行い、政権を引き継ぎ、全うする意思である。政治的競争の目標は政権の掌握である。これは、地方自治体または中央政府において、独自の考え方と政策を政権の行為として実践するための条件である。これが政党での活動の本質的なモチベーションとなり、政権に参加していればなおさら、その政党は魅力的になる。政権掌握への意思は 中心的な特徴であり、それが政党と市民社会組織との違いである。

## 権力

権力とは政治の中心的な基本概念であり、依存関係あるいは優劣関係を明確にする。権力は、一人または複数の他人の了承を得ずに、また他人の意思に反して、あるいは場合によっては他人の抵抗があったとしても、自らの目標を押し通し、実現する可能性を意味する (Max Weber)。権力は、個人、グループ、組織 (政党、団体、官庁) あるいは国家によって行使され、社会的な (経済的、技術的、法的、文化・宗教的に特徴付けられた) 構造から発生し得る。したがって、個人的な権力と社会的権力、ならびに権力構造は区別するべきである。あらゆる社会的な共同体には権力が存在するため、その乱用を防ぐための努力が必要である。これは政治・社会・倫理的そして教育的な面においても、継続的な課題である。政治的権力の乱用は、民主的なシステムの中で、以下のようなさまざまな方法により回避 (または少なくとも抑制) できる。a) 制度上の制限 (権力分立、法の秩序、役職の任期の制限) によるもの。b) 拮抗力の形成を促進することにより、権力行使を無効化する方法 (抑制と均衡) によるもの。c) 公衆が権力

行使の際の透明性（情報、公開の議論）を要求することによるもの。そして、d) 所有する権力の行使や利用を自発的に放棄することを伴う、契約・法的な形式（例：相互協調の下で一定の規則を遵守する義務を伴う国家間の条約）によるもの。

過去200年にわたって、民主主義と政党は明らかに変化してきた。しかしこの変革のプロセスは完全に同じ形であったわけではない。多くの国々で民主主義と政党はそれぞれ別の方法で変化した。社会の変動と、この変動が政党システムにもたらす結果を認識できなかった、あるいはその対応を誤った政党は、変動の内に飲み込まれてしまった。多くの政党は、この変動を生き延びることができなかった。

政党の性質を理解するためにまず、なぜ政党が存在するのか、そして世界のさまざまな場所で、何がその成り立ちの契機となったのかを探ってみよう。すると、政党は民主主義のためにどのような役割を果たす(べき)なのか、そして政党はこの期待に応えているかどうか、またはどのようにしてこの期待に応えているのか、という問いにつながる。またこれは政党自体がどのように変化してきたのか、政党システムを特徴付けるのはどのタイプの政党か、そして個々の政党タイプおよび、政党システムの特定の組み合わせは民主主義に有利に、もしくは不利に働くのか、という問いにつながる。ここで詳述することはできないが、異なる地域における政党の発展について簡単に概観することで個々のあらゆる差異はあっても、複数の共通する構造的特徴を明らかにするような比較の視点が開けてくる。

## 政治とは何か

政党は政治を行う。しかし、政治とは一体何だろうか。簡単に言うと、政治とは共同体における共存のための組織のことである。人間は普通、独りでは生きられないし、生き延びることもできない。だから

こそ共同体として一つにまとまる。そのため、ギリシャの哲学者アリストテレスは人間を共同体的存在「ゾーン・ポリティコン（ポリス的動物）」と名付けた。この共存は組織されなければならない、そのために共同体の参加者が尊重するべき規則が定められた。民主主義において、共存のための規則を決定するのは市民自身である。民主主義における政治とは、全員で行う議論と、共存のための形式や規則について決定するためのプロセスである。また政治にはさまざまな次元があり、それらは共同体の規則、利益の均衡、市民の参画と平等の形式、権力を巡る闘争と支配の行使に関するものである。

政党、また社会の他の機関、団体、協会、メディアそして市民自身も、多様な在り方で政治のさまざまな次元に関係している。共存における最も重要な規則は、法の形式に則り政党代表者によって議会で決定される。政党は利益調整に努め、政治的支配を行使する。このように政党は民主主義においてこそ、政治の中で決定的な役割を果たす。

### なぜ政党が存在するのか

あらゆる社会において人間は、日常的な事についてのそれぞれの意見、要望、期待、そして理想を持っており、それは共存に関する「大きな」問いについても同様である。もちろんこれらの意見の違いは、政治にも、政治家と国家の代表にも及ぶ。表現の自由が抑制されている国々においてさえ、政治課題に関してのさまざまな見方や意見がある。いわゆる一般的な国民の総意のようなものは存在しない。同様に、あらかじめ設定された公益というものも存在しない。

それどころかあらゆる社会には利害の対立があり、激しく衝突することも珍しくない。独裁政権の下においては異質な意見が抑圧され、反政府勢力は口を封じられ、投獄されるか追放される。これは民主主義においては憲法上不可能であると同時にイデオロギー的見地からも望ましくない。むしろ、

オープンな意見表明を認め、かつそれを促進すること、そして内容についての弁舌を尽くした議論によるオープンな過程において政治的な決断が下されることが民主主義の特徴といえる。そこには最低限の共通認識が必要とされる。これが民主主義の基本合意であり、それによると、全ての市民が多様な意見による平和的な論争において自分の考えを表明する権利を持つ。多くの国々で、この基本合意は民主的秩序の標準的な規範と原則を定める憲法に記載されている。

社会の中の異なる利害の認容とその基本的正当性を民主主義の「競争理論」と呼ぶ。そこには理念の競争が存在するため、多元的社会における政治的意思形成は、個々のグループの多元的な理念と利害間の論争のオープンなプロセスによってなされなければならない。意見の多様性と社会的紛争のために、絶対的な真理というものはない。そのため、普通は多数決の原則に基づいて決定が下される。しかし民主主義のルールに抵触し、譲渡不可能な人権を侵害する「多数派による圧政」があってはならない。なぜなら、多数決もまた不完全さや不正を含む可能性もあるからだ。そのため明確な少数派保護も民主主義理解の本質的な構成要素である。

政党はそれぞれ、民主的な利害衝突の枠内において、異なる意見の一部を代表する組織である。社会において多様な意見や利害を全て代表できる政党は存在しない。政党は常に、一部のみ、つまり特定の関心事だけを代表する。そのため「Partei (党)」という名前もラテン語の「pars」、つまり「部分」に由来している。多数の政党が存在するときのみ、一国の内部の可能な限り広範な意見の多様性が政治を通じて公な議論の中で代表される。そのため市民は、政党を設立し、または政党に所属し、自由に政党に参加する権利を持たなければならない。同様に、いくつかの国々でそうであった、あるいは（いまだに）そうであるように、何人も、その意思に反して特定の政党に入ることや留まることを強制されてはならない。

政党がこの基本方針に適合しているならば、社会におけるルールに則った論争の在り方と政治の場での妥協形成への道が開かれる。

民主主義における競争の概念は、「国民の総意」の統一性という考え方と対立する。この考え方は、「社会契約」の形式において全ての市民が服従すべき「一般意志」のような何かがある、と主張したフランスの政治哲学者ジャン・ジャック・ルソー（1712年～1778年）にまでさかのぼる。この「一般意志」の尊重は、法に基づいた秩序ある共存を保障するものであるとされる。この考えの下では、一人一人の市民に個々の表現の自由や行動の自由はなく、一般的な意思を執行する国家権力に服従しなければならない。この概念には政党が占める場所がない。政党は、特定の利益を代表することにより一度正しいと認識された「一般意志」を変造する可能性があるため、正当とは見なされない。ここでは、一体どのようにしてこの「一般意志」を定め、また誰がそれについて判断するのかという疑問が残る。この概念が専制政治と単一政党による支配を正当化することは明らかだ。このような全体主義的な大衆支配がさまざまな形で現れたのが、フランス革命時のジャコバン派、スターリニズム、国家社会主義であり、これらは（初期）近現代人類史においていくつかの最も暗い時期をもたらした。

このような二つの異なる考え方を示すのは、何も抽象的な理論化のためではない。その逆である。私たちは21世紀の今日もなお、国民の総意の均一性という考え方に繰り返し出会う。一つには、政党の多様性を禁止し、実際には小さな支配グループが「一般意志」を決定する国家がいまだに存在する。それらは、共産主義的な「統一政党」に支配されている国々であり、あるいは政治において神の意思を代表すると主張する宗教政党が支配している国家である。そもそも宗教政党には表現の多元性を否定する傾向がある。もう一つには今日、社会的な多元性を否定して「国民の総意」を理解し、代表していると主張するポピュリスト的な政党とその運動も、その主張ゆえに他の政党に対し、社会的な現実と意見の多様性について別の視点を持つ権利を認めない。しかし現代社会の特徴は利害と世界観の多様性である。そのため社会には、この政治システムの中で利益の多様性を代表する中心的な機関として、さまざまな政党が必要なのである。

政党間の競争は、政治的議論にアイデアと選択の豊かさをもたらす。このことは一方で、市民が選挙に参加する動機付けとなり、他方では、政党が競合する政党と差別化し、有権者に複数の選択肢から実際に選択する機会を与えるような優れた政策と人材を提示することへの動機付けともなる。選挙の成功のためには、有権者の要望と利益を考慮しなくてはならないため、政党は有権者の意向を知るために、有権者との情報交換プロセスを頻繁に組織せざるを得ない。民主主義において選挙はただの儀式ではなく、理想的には、有権者が最も説得力を持って自身の利益を言い表す提案を選べる可能性を提供するものである。

### 社会的亀裂 (social cleavages) と政党成立の他の誘因

人間社会が初めて形成されて以来、至る所において、人間の考え方や態度は所属する社会的集団に強い影響を受けてきた。これは政党についての考え方も反映されている。そのため19世紀ヨーロッパにおける近代民主主義の発展の初期には、特定の社会階層への帰属が、新たな大衆政党の成立に決定的な影響を与えている。アメリカとフランスの革命、ナショナリズムの台頭、そして工業化は、当時新しい形での社会的な対立を呼び起こした。国の新興都市型中心部とその周辺地域の間で、教会と国家の間で、都市と農村の間で、そしてとりわけ工業化によって新たに誕生した労働者層と企業家との間での対立である。これらの対立を巡って政党が生まれた (Lipset / Rokken 1967: 23)。このような対立は、理念の戦いや議会での討論という形で政治的にのみ展開したものではなく、多くの場所で政治的発言権と代表を巡る暴力的な闘争となった。

ヨーロッパの外でも、政党設立時代にはこのような対立が存在した。特にラテンアメリカの独立共和国においては、19世紀にはリベラル派と保守派政党が都市と農村の間の対立を体現していた。「急進的な」政党は教会に対する国家の世俗化を体現し、工業化の始まりとともに社会主義政党、共産主義政党が新しい労働者層の利益の代表者として誕生した。例えばコロンビア

では、自由党と保守党の紛争が、20世紀後半まで繰り広げられた。南米大陸の他の国々でも、伝統政党は長く存在し続け、1980年代から1990年代における、軍事独裁政権後の民主主義への移行期中にもなお役割を果たし続けた。これは例えばアルゼンチンやチリの急進政党にも通じる。

アフリカやアジアでは、その大部分の国々における植民地化が原因で、第二次世界大戦時に至るまで政党の設立は大幅に制限されていた。これらの地域では、社会的対立や利害関係は政党設立の際にあまり大きな役割を果たしていない。両地域には20世紀に入ってもごくわずかな例外を除いて工業労働者層が存在せず、また都市化や近代化もアメリカ合衆国やヨーロッパとは異なる道をたどったため、政党の発展もまた本質的に社会階層化基準には従っていない。アフリカでは、個々の国々の住民グループの民族的・言語的アイデンティティーが政党の成立に大きく影響している。インド、マレーシア、ミャンマー、フィリピンなどのアジアの国々でも似たような現象が確認できるが、ここでは民族的・言語的にだけでなく、宗教的な不均一性によっても特徴付けられている。さらにアジアの国々では、植民地支配からの解放が政党設立の中心的な動機となっていた。インド（国民議会派）やインドネシア（インドネシア国民党）のような国々では、この解放運動はどちらかというとなショナリズム的な性格を帯びていた。一方で中国やベトナムでは、反植民地主義とともに階層対立の克服も、マルクス主義的イデオロギーに基づいた政党設立の動機となった。そのためこれらの国々では共産党が設立された。

アジアの他の多くの国々でも、貧困と社会的対立の克服を目的とする共産主義政党が設立された。しかしアジア社会においては明確に定義される労働者層はもとより組織化された労働者層が存在しなかったため、マルクス主義政党も第一に特定の社会階層を代表したわけではなく、どちらかという、そのほとんどが都市部の中産階級出身である党の指導者の反システムの態度を示すものであった。これらの多くの政党はそもそも禁止されていて、地下組織として存在していたため、国民の支持が本当にあったのかどうかは証

明できない。

世界中のさまざまな地域における政党の成り立ちを一見するだけでも、近代の民主主義の発展の初期に、とりわけヨーロッパでは、政党設立の誘因となった社会的な対立が世界の他の地域では政党設立に関して同じようには作用しなかったことがわかる。特にヨーロッパが近年示しているように、現代の新党設立においては社会的対立が新党設立の動機となったケースはずっと少なくなっている。冷戦の終結までソ連の影響下にあった国々においては、自由民主主義の登場と、1990年まで政権の座にあった共産主義政党や社会主義政党への反発が新党設立を駆り立てる大きなばねとなった。社会的自由度と自由経済モデルの構築についての政治イデオロギーの相違、それに加えて、もう二度と厳しい党規律のコルセットに縛られたくないと考える個々の政治的指導者間での個人的な敵対関係が多くの新党の設立につながった。以前の共産党、社会党は新しい名称の下で存在し続けた。

これに対し西ヨーロッパでは「ポストモダン」の思想および要求が、新しい種類の政党設立につながった。エコロジーと後には気候保護を強調した緑の党や、2000年代におけるインターネット利用の増加とともに成立し、特にインターネット上の自由を掲げていくつかの国々とヨーロッパレベルでの選挙の成功を収めている海賊党のような政党である。

最近では多くの地域に存在するようになった、いわゆる事業家政党やビジネス政党も裕福な企業経営者によって設立される限り、ある社会的階層や社会環境を代表してはいるものの、イデオロギー的・政策的立場は皆無か、表面的に代表しているのみである。つまり、それらの政党は、実質的に選挙の際の候補者も個人的に選出する「オーナー党首」の利益のためにある。この政党タイプについては詳細に後述する。

右派ポピュリズム政党は、多くの国々で民主主義の基本合意を打ち破り、ネオナショナリスト的なイデオロギーおよびポピュリズム的な手法によって、徐々に重要性を勝ち取ってきた。その台頭と勢力拡大は、ここ数年来、特にヨーロッパとラテンアメリカの多くの国々に見られる新しい現象であ

る。これらの政党の高い人気は、いわゆる「コスモポリタン」と「コミュニタリアン（共同体主義者）」の間の、あるいはグローバル化の勝者と敗者の間の、多くの社会分裂の直接的な結果としても説明される（Merkel 2017; Löffler 2020）。コスモポリタンとは、語学に堪能で世界情勢に明るく、国際的なつながりの中で活動し、現在の社会と政治における課題の多くがもはや一国の枠内では対処し難いことを受け入れる能力を備えた人のことである。そして、このような課題とは、気候変動や移民、テロリズム、国際的なビジネスと資金の流れなどである。これらの課題への超国家的な解決策を受け入れ、それに尽力する人は、異文化に対してもよりオープンで、自身のローカルなアイデンティティーから一定の距離を取ることを心得ている。逆にコミュニタリアンは、グローバル化に伴う現象を恐れ、移民に脅威を感じ、日常の高速化に追いつけない。コミュニタリアンは、右翼ポピュリズム政党がグローバリゼーションの横行から保護すると約束するため、ナショナリズムの中へと逃げ込む。多くの人々が「アイデンティティーの問題」に新しい意義を見いだしたこと、またそうした人々が当人のアイデンティティーに関わるテーマには妥協したくないと望むことが、そのような政党に有利に働く（Fukuyama 2018）。

全体として、このように今日では世界中で幅広い政党設立の誘因を確認することができる。最低限の結社の自由が認められている国々のほぼ全てにおいて、さまざまな目的を持った新党設立に向けた継続的な動きが見られる。次の表は各国の政党数を示している。多くは国会に議席を獲得するチャンスが皆無かわずかしくない政党である。しかし同じ誘因、つまり既存政党への不満が、多くの政党をその設立へと動かしている。このことは、政党の機能とは何かという問題と政党がそれをどのように認識しているかという問題につながる。

## 表1：各国における政党の数

過去数年の国政選挙に参加した政党の数（2020年6月現在）

アフリカ		アジア		ヨーロッパ		ラテンアメリカ	
アンゴラ	>125 (6)	バングラ デシュ	28(9)	ベルギー	32(12)	アルゼンチン	56* (14)
ベナン	>70 (2)	インド	73(36)	ブルガリア	20(5)	ポリビア	9(4)
ボツワナ	8(5)	インドネシア	16(9)	ドイツ	42(7)	ブラジル	35(30)
コートジ ボワール	38(3)	日本	11(7)	エストニア	10(5)	チリ	26(16)
ガーナ	24(2)	マレーシア	37(17)	フランス	>20 (16)	コスタリカ	25(7)
カメルーン	29(7)	モンゴル	17(4)	イタリア	34(13)	エクアドル	15(7)
ナミビア	15(11)	パキスタン	85(12)	ギリシャ	19(6)	グアテマラ	26(19)
ナイジェリア	91(10)	フィリピン	36+134 (21+51)	ポーランド	10(6)	コロンビア	75(16)
南アフリカ 共和国	48(14)	韓国	39(5)	ポルトガル	21(9)	メキシコ	9
セネガル	47(14)	台湾	>20(5)	スウェーデン	33(8)	ペルー	21(9)

国政選挙に参加した政党数の一部は、(データ不足により) 概数を示している。かっこ内は、国会に議席を獲得した政党数。無所属の候補者は含まない。選挙協力の場合、統合された政党も合わせて計上する。(出典：著者作成)

## 政党の機能

政党は民主主義に不可欠な以下の機能を果たしている<sup>2</sup>。

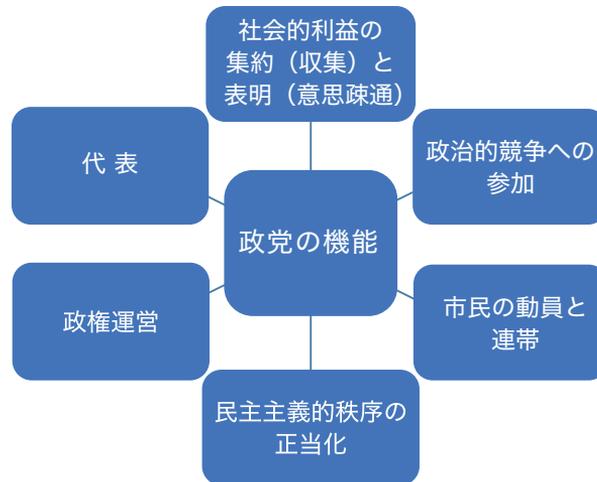
- 政党は団結し、社会集団の政治への期待と要求を表現することにより、社会的利益を表明する（集約と意思疎通の機能）。
- 政党は社会集団と利益、ならびに政治的競争における理念的立場やイデオロギー的な立場を代表する（代表機能）。
- 政党は市民の政治参加を推進し、市民と国家の結び付きを深める（動員機能と社会化機能）。
- 政党は政治的競争を組織し、選挙に参加し、政策と政治的ポストへの候補者を提示し、有権者の賛同を得るために宣伝をする。政党は、政治的人材を募集し、政治後継者を支援する（競争機能）。
- 政党は政府を形成し、支援し、統治機能を遂行し、あるいは野党を代表する（行政機能）。
- 政党は上述の機能を遂行することによって、市民の意識と社会的行動における政治システムの正当性に決定的に貢献する（正当化機能）。

---

<sup>2</sup> 政党文献の中では、これらの機能はさまざまな形で記述され、まとめられている。しかし多くの記述は、ここに挙げたさまざまな機能と同様のものを指している。脚注1で挙げた出版物以外に、Hershey 2006とDecker 2018: 37も比較されたい。

下記の図はこれらの機能を再掲したものである。

図2：政党の機能



出典：著者作成

政党の機能は二つの異なるカテゴリーに分けられる。一つは代表、もしくは「インプット」機能、もう一つは手続き、または制度的あるいは「アウトプット」と呼ばれる機能だ。「インプット」機能には、社会的利益の集約と表明、社会集団の代表、政策の表明が、「アウトプット」機能には、政治的競争への参加、政府と議会における政治的役職の遂行、政治システムの正当化が含まれる。

民主主義にとって、上述の機能は非常に重要だが、多くの政党がこの機能を全く果たしていないか、一部しか果たしていない国々も少なくない。このことは、他の制度が存在しないか、少なくとも政党の課題の一部を実行できないところでは民主的秩序の重大な危険につながる可能性がある。特に問題となるのは、政党が社会的利益の代表に失敗し、社会に「不平」があり、不満が募っていることに気付かず、人々の動員から暴力的な爆発に発展し、さらに国家と不満を持つ市民の間での衝突に発展してしまうような場合だ。例えばブラジルでは、2014年のサッカーワールドカップ前に突然、高額なス

タジウム建設に反対する大規模な抗議活動が国中で起きた。チリでも類似の大規模な集会が行われ、2019年にはデモ隊と警察の間で暴力的な衝突が発生した。どちらの国でも、公共交通機関のわずかな運賃の値上げが大規模なデモ活動へのきっかけとなった。インドネシアでは、2020年、新しい労働法に反対する大規模な抗議運動が突然発生した。ポーランドでは同年、女性と社会団体が中絶法の厳格化に抵抗したが、政権を担う大政党はこれを予見していなかった。これらのケースでは、大衆の抵抗運動は個々の対策によって引き起こされている。しかし本当の原因はそれぞれにくすぶっていた政治の代表者に対する大きな不満だった。ヨーロッパでは2019年、スウェーデンの一女子生徒グreta・トゥーンベリが立ち上げた「未来のための金曜日」運動が気候変動というテーマを提起したが、このテーマがどれほどの動員力を持っているのかについて、多くの政党は気付くのが遅すぎた。これらの例は、多くの政党が、明らかに集約と社会的利益の代表機能があるべき形で全うしていないことを示している。そうでなければ政党は迫り来る反発の嵐を事前に察知し、これに対応しただろう。このことは、政党がその機能を遂行する際の課題と問題点を明らかにしている。

## 政党の課題

### 代表性

現代の民主主義は代表制民主主義であり、政党は重要な代表機関である。これはさまざまな意味を持つ。

- 個人の特定の利益、または民族政党、地方政党、労働者政党または事業家政党などと呼ばれるような集団の特定の個人的または社会的利益の代理。
- 特定の意見、コンセプトやイデオロギー、あるいは経済自由主義政党、マルクス主義政党または宗教的政党などにみられる基本的信念の代理と支援。

- 有権者の代議員や受託者による、特に有権者の利益を代表する選挙区代表者などの特定の集団利益の代理。有権者が、全てのテーマに対して具体的な考えを表明しなくとも、有権者は自らの代表者が、あらゆる決定においてその選挙区の利益を注視していると信頼する。

「現代民主主義における市民は、政党を通じ、政党によって代行される」(Sartori 1976: 24)。著名な政党研究者のこの言葉は、1970年代半ばまでは大部分で議論の余地がないもので、今日においてもまだ、市民が特に政党の候補者を国会と政府での自らの代表者として選ぶという点では、そのように見なされている。しかし政党が通常、簡単に言うと（選挙戦運営や組閣のような）「アウトプット」に当てはまる全ての機能を果たしている一方で、遅くとも1990年代以降は、政党の代表能力への信頼が揺らぎはじめ、多くの民主主義国で代表性の問題が見受けられるようになった。それは市民にとって重要なことは何かを認識し、そのような利益を政治の場で適切に代表する政党の能力が失われたことを意味する。この代表性の問題の指標としては、多くの国々における政党に対する持続的な高い不信感、新党結成の増加、既成政党の党員離れなどが挙げられる。

表2a：ヨーロッパ、ラテンアメリカ、アフリカ諸国における政党への信頼

4：例として選んだ国々における政党への信頼

国	どちらかというと政党を信頼している回答者の割合 (%)	どちらかというと政党に不信感がある回答者の割合 (%)
ベルギー	18	82
ブルガリア	14	75
デンマーク	43	57
ドイツ	37	58
エストニア	18	82
フィンランド	34	66
フランス	12	83
ギリシャ	12	88
アイルランド	26	74
イタリア	16	80
クロアチア	12	86
ラトビア	7	93
リトアニア	15	85
ルクセンブルク	31	69
マルタ	25	61
オランダ	52	44
オーストリア	32	65
ポーランド	18	76
ポルトガル	15	85
ルーマニア	16	80
スウェーデン	39	60
スロバキア	12	84
スロベニア	7	93
スペイン	7	90
チェチェン	11	89
チェコ	11	89
ハンガリー	24	72
キプロス	9	88

出典：Eurobarometer 2021

表2b：ラテンアメリカとアフリカの国々

国		政党を信頼している割合% (質問された人の内の%)	政党を信頼していない割合% (質問された人の内の%)
ラテンアメリカ			
ブラジル	2000	12	85
	2018	6	93
チリ	2000	21	75
	2018	14	80
グアテマラ	2000	18	65
	2018	11	84
コロンビア	2000	17	81
	2018	16	82
メキシコ	2000	34	64
	2018	11	87
ペルー	2000	19	77
	2018	7	91
アフリカ			
ベナン	2016/2018	46	53
ボツワナ	2016/2018	52	45
ブルキナファソ	2016/2018	59	38
カメルーン	2016/2018	36	64
ガーナ	2016/2018	62	34
コートジボワール	2016/2018	48	47
ケニア	2016/2018	48	48
モザンビーク	2016/2018	63	28
ナミビア	2016/2018	56	40
ナイジェリア	2016/2018	49	65
セネガル	2016/2018	43	49
南アフリカ	2016/2018	38	60

出典：Latinobarómetro 2018; Afrobarometer; R5:2011/2013 & R7 2016/2018

代表性喪失の原因と現象形態を探っていくと、複数の要因にぶつかる。特に深刻なのが、多くの政党において特定の社会階層との結び付きが揺さぶられ、その結び付きは一部ではもはや全く存在しないか、もしくはそもそも存在していなかったということだ。世界中のさまざまな社会における生活様式の個別化と多元化は政党以外の機関にも影響を与え、労働組合では組合員の減少の原因となり、この社会的クラスターや階層から誕生し、それらと強く結び付いていた政党の社会的基盤が弱められることになった。こうして代表性の問題が生まれ、このことはかつて重きをなしていた政党の支持率の低下に現れた。社会民主主義政党または社会主義政党の衰退からは、かつての標準的な有権者層、つまり伝統的な工業労働者が現代的な工業社会への変革後の今日、もはや存在しなくなったことがはっきりと認識できる。

かつて、冷戦と東西紛争の時代にはイデオロギー対立が世界の至る所に存在していたが、今では色あせた。数十年前に比べ、イデオロギー的な立場を固めている有権者ははるかに少なくなった。結果として、政党が有権者をイデオロギー的な要因でつなぎ留め、結び付けることは困難になった。多くの政党自体が特定の理念やイデオロギーを強制するようなことはなくなってしまった。今日もなおイデオロギー的な立場で有権者をつなぎ留めることができているのは、特に宗教的な政党、そして近頃ではナショナリズム的な政党である。イデオロギーへの無関心は、有権者をもはや一つの政党に固定しないだけにとどまらず、柔軟にさまざまな政党を選出する高いボラティリティを助長している。多くの有権者はどの政党にも特に親近感を覚えていないため、最後の瞬間まで投票の決断をしないということを調査は繰り返し示している。政党と有権者間のこのような古い社会学的、イデオロギー的な結び付きの緩みは簡単に修復できるものではない。

多くの有権者層で伝統的な考え方や信念が根強く残っているとはいえ、このことが特定政党の選出につながることは次第に少なくなっている。例えば、労働者が自動的に社会民主主義的もしくは社会主義的な政党を選ぶことはもはやない。このため、有権者の動向の振れ幅は大きくなり、政党が有権

者を見極めることをますます困難にしている。これに伴い、特に選挙運動のみならず、政治的な呼び掛けそのものがさらに難しくなっている。政党はもはや、有権者は何を求めているのか、有権者にどのような政治的な提案を示せばよいのかを把握できていない。

有権者と個々の政党との緩やかな結び付きは、少なくとも一時的に選挙で成功を収める新党を有利にする (Deschouwer 2017)。新党の一部は、例えばヨーロッパの多くの国々における緑の党のように、しっかりと定着することができているようであり、ヨーロッパとラテンアメリカの右翼ポピュリズム政党と左翼ポピュリズム政党も同様である。例えば最も成功した緑の党は、2019年の欧州議会の選挙において24.1% (緑の党、ドイツ)、18.9% (緑の党、ルクセンブルク)、16.3% (緑の党、イギリス)、そして16.0% (緑の同盟、フィンランド) というように、それぞれの国において注目すべき値を達成した。ヨーロッパにおける左翼ポピュリズム政党には、例えばイタリアの五つ星運動、スペインのポデモス、そしてギリシャの急進左派連合 (シリザ) がある。ラテンアメリカではメキシコの国民再生運動、ベネズエラのベネズエラ統一社会党、ボリビアの社会主義運動、そしてエクアドルの国家同盟党が挙げられる。国家保守主義的な右翼政党の例としては、フランスの国民連合、イタリアの同盟党、そしてドイツではドイツのための選択肢が挙げられる。多くの新党は、自らを「ポピュリスト」とは認めていないものの、「反体制的な言説」によって注目され、少なくとも一時的には支持を得ている。

このような展開の結果、多くの国々において、有権者の大部分が与党離れを起こして野党や新党を選ぶという顕著な傾向がある。その際、左派と右派のスペクトル上で政府がどのような政治的方向性を代表しているのかは、往々にして副次的な意味しか持たないようだ。多くの有権者は、現政権に代表されていないと感じているため、他の選択肢を選ぶ。同時に、そもそも多くの人々が選挙に足を運ばなくなっている。全世界で全般的に投票率が下がっていることを証明することはできない。しかしヨーロッパや北アメリカのような個々の地域には、長年、低投票率の傾向があった。2020年のアメ

リカ合衆国総選挙前の二極化は、同国での投票率を再び大きく増加させる契機となった。多くの市民は、誰に投票しようか変化はないと思っており、そのため投票を拒否している。しかし、それとは別に、長い間選挙へ行かず、もしくはこれまで足を運んだことのない市民が、過激派政党によって初めて動員されるということがあり得る。投票率の低いところでは、政党と議会の代表性は限定的となる。市民の70%から80%が選挙に参加したのか、または50%のみか、それ以下だったのかで、大きく違ってくるからだ。議会が市民全体のために決定を下したとしても、市民の一部はこのような議会においては真に代表されているわけではない。低投票率は、政治と市民が乖離している兆候である可能性がある。特に、体制批判的な政党がこの市民の不満を自身のために利用しようとするとき、そこから深刻な結果が発生する可能性がある。

政党の代表性の問題は、ここ数十年で市民が直接政治的決定プロセスに関与するためのさまざまな代替的な道が切り開かれたことによっても深刻化している。政党を通じた市民利益の表明や政治的な場での要望の実現という「回り道」を経る必然性はずっと小さくなった。とりわけ新しいコミュニケーション手段とソーシャルメディアは今日、多様な表明の手段を提供している。市民は議員とだけでなく、首相とさえも、これらのプラットフォームの一つを通じて直接交流できるのなら、仲介者としての政党は必要とされない。

近年における政党と政党システムの変化は、ソーシャルメディアの効果の他に、社会文化的な視点からも強い影響を受けている。ここでは相反する2つの極が向き合っている。リベラル極側は、寛容、自己発展、自己実現、集団的自由、多文化社会、女性解放、平和主義、マイノリティーの権利、環境保護、そして文化的・政治的参画を主張する。コロナウイルスの世界的大流行以前には、「Black Lives Matter」や「Me Too」運動が、環境保護と並んで多くの政党も取り組むほど、政治的に大きな意味を獲得した。それに対して、もう一方のどちらかというところでは権威主義的な極は、ナショナリズム、国内

治安と国家安全保障、文化的多数派のアイデンティティー、伝統的生活様式との調和や厳格な犯罪防止を強調する。「統合対排除」、「コスモポリタニズム対コミュニタリアニズム」または「多元主義対ポピュリズム」の対立も、この対立軸に投影することができる。この二極化がポピュリズム政党の人気の高まりを助長したことに疑いの余地はなく、それは左派ポピュリズム党と右派ポピュリズム党の両方に当てはまる。両極に共通しているのはグローバル化への批判だ。左派ポピュリストが経済間の競争激化の結果としての社会的な不平等を主張するのに対し、右派ポピュリストは、グローバル化が移民を促進した結果が国の文化的アイデンティティーに与える影響を恐れている。民主的な政党と政党システムにとって、両極には問題がある。なぜならそれらは、社会的・政治的な多元主義を完全に拒否しないまでも、これについて懐疑的だからだ。いわゆる「キャンセル・カルチャー」は、そのような社会的・政治的な多元主義への攻撃の一つである。その支持者の多くは、自分たちがこれによって民主主義の支柱にも疑念を抱いていることに気付いていない。

国内政治の意思決定権限が超国家単位に移行することで、政党の代表能力がさらに制限されている。このような責任管轄の移転は特に欧州連合において顕著だが、グローバル化およびグローバルな相互依存の時代においては、実際に至る所で行われている。気候変動やテロとの戦い、コロナウイルスのような感染症の世界的流行、移民流入の管理およびグローバル企業の監視なども含む外部の脅威からの防衛といったテーマにおいて、国内政治の限界が明らかになるとき、これは代替的な解決策を提示し実施する政党の能力にも関わる。政党の決定能力は引き続き主に自国に集中する。複数の国家による共同決定は、他国の政党と政府との間の長期にわたる複雑な調整によってのみ可能である。超国家的な政党はごくわずかしかなく、今までは重要ではなかった（例えば欧州におけるVolt党）。EU内のいわゆる欧州政党も、実際には国内政党の統一体である。今日の国内選挙はしばしば、自国の意思決定の範囲が時に非常に狭い政策分野を中心に行われている。政治家は役職を巡って立候補するが、それによって多くの課題における真の決定権を掌握す

るわけではない。有権者もそのことを理解している。

政党の代表能力の問題は最終的に政治的決定が「事実に基づく必然的制約」によって正当化され、議論が紛糾してもこの論拠を盾に封じ込められてしまうことにもある。ヨーロッパでは、これが2010年と2011年のいわゆるユーロ危機をきっかけに、欧州連合のさまざまな国々において、金融政策の決定の大部分が政党と議会での十分な議論を経ずになされたことで明らかになった。名目上の「事実に基づく必然的制約」や見かけ上代替案がないことが、政党間の議論を麻痺させ、統治行為の「非政治化」を促し、それが結果的に政党と有権者とのつながりを弱体化させる。政党と政府は自らの決定を「不可欠」または「不可避」であると称し、時には自らの政党綱領さえ無視して弁護し、正当化する。それにより反論は抑圧され、不当と見なされる。政府の仕事に集中することが有権者の意見を代表する能力を低下させることにつながる。2020年春のコロナ流行中、多くの政府が特に医療専門家の助言に従って決定を下し、政治的議論はむしろ排除され、議会が限定的な形でしか開催されないということが世界中で見られた。このことは行政権を強化したが、同時に代替的な政治提案を表明する政党の裁量範囲が限定的であることをもあらわにした。

多くの政党の代表能力が弱体化したことを示すもう一つの指標は、社会の議論に決定的に作用し、新たな対立に関連して発生する複数のテーマについて、政党が認識するのが遅すぎることだ。これには例えば、1980年代における環境政策や、今日のこととしては気候変動、デジタル化、新たな生活様式、食習慣に至るまでの、突如として政治的対立のテーマとなり、部分的にはアイデンティティーの問題にまで高められてしまうような問題が当てはまる。さらには、多くの国々において、国のサービス提供能力に対する市民の期待が変化しているということも付け加えなければならない。多くの政党にとって、この変化は把握することすら困難であるため、ましてや対応が困難であることは言うまでもない。

このような代表能力の脆弱さを利用するのが、政府に対抗して活動する政

党、特に「古い政党」への失望の結果設立された新党である。そのような組織は有名人や芸能人によっても設立され、特にウクライナ、スロベニア、グアテマラ、イタリア、そしてドイツでも選挙で成功を収めている。既存の政治集団への不満をばねにして、このような新党は比較的速やかに選挙で成果を挙げる。しかし少なくとも国会でのプレゼンスに関して言えば、新党の隆盛はつかの間であることが多い。特に若い党にとって、政権への参加は致命的であるとも言える。彼らは早い段階で繰り返し、かつて自分たちが「古い政党」に対し代表性の欠如を批判し、その成長を要求したことが、今まさに自分たち自身へ向けられていることを経験しなければならない。なぜなら、新党もまた政権にあっては自分たちの政策と公約の一部しか実現できないからだ。イタリアの五つ星運動は、新党の盛衰を観察するための好例である。したがって、新党の興隆は選択肢の一つというよりはむしろ、民主的なシステムの弱さの指標となる。

多くの政党は、この傾向を個人化によって脱しようと試みている。選挙戦で政党は政党名と政党のロゴを隠し、その代わりに個人を選挙運動の中心に据える。確かに候補者はいつの時代も、政党が可視化され、認識されるために重要な存在であったが、多党化により新たに生じた不透明性のために、多くの人々が方向性と信頼の手がかりを強く求めるようになった。無味乾燥とした党機構よりも血の通った生身の人間の方がこれをうまく仲介することができる。しかしこの個人化は、最終的にはただ反政党効果を助長するのみである (Poguntke / Webb 2005; Rahat / Kenig 2015)。候補者や代表者でさえ政党に帰属しないのであれば、もはや政党が一体何のために存在するのかがわからない。市民と有権者は政党が自分たちの要求と利益を代表するのかがどうか、そして一体どのように代表するのかがわからない。

これら全てのプロセスが、政党との結び付きと一体化の衰退、信頼喪失と党員の減少、低投票率、そしてもちろんさまざまな種類の新党と反体制政党の興隆につながる。しかしこのような展開は、社会的利益を代表するという政党の能力の減退についての明らかな兆候である。以前は社会的集団の代弁

の際に独占的地位を得ていた場所においてさえも、今日では市民社会組織か、あるいは社会的集団や個々の市民が自らの要望を自身で表明する直接的な情報伝達手段を競争相手としなければならない。このようなジレンマに打ち勝つための本質的な手段は、政党が自身の組織を強化し、選挙に勝利することだけでなく、持続的な市民との交流を維持し、それをさらに深めていくことにある。

### 政権形成

世界中どこでも政党は選挙に候補者を出馬させ、政治的な人物を採用し、議会や政府の最も重要なポストについて決定をする。政党にとって、この分野に競合相手は存在しない。多くの政党はこの目的のためだけに設立されている。政治的テーマにさほど関心もなく、有権者との意見交換に努めることもない人物でさえも、映画俳優や歌手、スポーツ選手、コメディアンや事業家としてのキャリアの後に、政治的野心を追求するために政界へ入り、政党に参加する（もしくは自ら政党を設立する）。民主主義国では、これまでも、そしておそらく当分の間は、政治指導者の選出や政府を組織する際に政党の代わりとなる他の選択肢はない。しかしながら、このような「制度的」で「手続き的」または「アウトプット」の機能に関して、政党と民主主義的秩序にとって問題と危険をはらむ複数の状況が観察されている。

一般的に、政党は、制度的機能もしくは「アウトプット」の機能を果たすために、自律性と一貫性をその制度的完全性の重要な要素として標榜すべきであるといわれる（Bartolini / Mair 2001: 340）。それには一方では、政党が自立した政治的立場を表明し代表することにより、政治的正当性を得ることも含まれる。その際に政党は、専門家、相談役または委員会による助言に一任したり、その決定責任を住民投票に押し付けたり、または組織化された集団利益に取り入るような他の形を取ったり、司法に丸投げしたりするようなことがあってはならない。しかし「転職者」は、政党にとって視野を広げてくれる相手かもしれず、さらなる知識や新鮮な経験をもたらし、また政党

には今まで届かなかった社会的集団とのつながりも広げてくれるかもしれない。今日、多くの国々には、反人種差別、気候保護、特定の性的アイデンティティーのような特定のテーマに照準を当てた団体や、「単に」国際的に発展しているオンラインゲーム（ゲーマー）のコミュニティに属するような団体が存在している。そのような集団は多くの場合、多かれ少なかれ政治に明確な期待を持っている。その要望が政党綱領と一致する限りにおいて、政党がそのような集団の代表を受け入れ、候補者として選挙名簿に載せるならば、政党はこれによって今までは関係してこなかった新しいテーマをも代表することになる。しかしそのような「転職者」が政治への積極的参加により、ただ自身の知名度に磨きをかけたいだけの場合、その付加価値には限界がある。フィリピンやインドネシア、ブラジルでも観察できる多くの事例のように、映画やスポーツのスターの栄光が政党を照らすのはつかの間だ。指導スタイルとコミュニケーション能力の観点から、政党と営利事業の間には明確な違いがあるため、成功を収めている経営者やマネージャーでも、政治に必要な資質と能力を有しているわけではない。政治家はその決定を常に説明し根拠付けなければならない。支持者を納得させる必要があるからだ。一方で経営者はその決定をヒエラルキーの上層部で簡単に押し通すことができる。政界に転職するならば、そのスタイルを変えなければならない。

政党が自律性と一貫性を標榜していても、今日では多くの国々で政治・社会的な枠組み条件が政党の「アウトプット」機能の遂行を困難にしている。第一に、政党システム崩壊の結果としての組閣の難しさが挙げられる。これはヨーロッパと他のいくつかの地域の議会制度に当てはまるが、大統領制の国々でも統治能力に影響が出ている。この場合も政府は国会の過半数に左右されるためである。比例代表制による議会システムでは、すでに過去においても政党の単独政権はどちらかというともれだった。政策的な共通項のある2、3の他の政党との連立が普通だった。しかしこのような連立も今日、多くの国々で議会の過半数を失ってしまっている。必要なのは、別の政党への勢力拡大だ。しかし、異なる政治的、イデオロギー的な考え方を一つの共通

の施政方針に統合することは難しいことが判明している。多くの政党は、自身の得票率が低ければ低いほど自らの政治的立場を頑なに固持し、他党との協働における合意ができない。これは政権能力の大きな問題につながる。多くのヨーロッパの国々ではここ数年、連立が出来上がるまでに長い時間がかかっている。往々にして連立内の協力関係は脆弱で、すぐに崩壊してばらばらになってしまうことも珍しくない。2010年から2011年にかけて、ベルギーでは535日間、すなわち約1年半の間、正式な政府が存在しなかった。ドイツでは2017年、新しい形の連立形成の試みが失敗し、その後、ほぼ半年に及ぶ数カ月間の交渉を経て新たな政権が誕生した。スウェーデンでは2018年から2019年にかけて、組閣に4カ月を費やし、イタリアでは2018年、極左と極右政権による連立が誕生したが、これは約1年後に崩壊した。スペインでは2020年初頭にペドロ・サンチェス首相が10の党に支持されて選出されるまで、2019年に二度の選挙を実施する必要があった。しかし少数連立政権しか作ることができず、任期を一期しか確保できなかった。イスラエルでは2019年から2020年にかけて、三度の選挙が必要となり、その後、結束の不安定な政府が誕生した。

組閣の問題は、統治に際しても続いていく。たとえ連立パートナーが同じ対策に同意したとしても、共通の意図を具体的な法律の中で形にし、実践することは容易ではなく、少なくとも非常に時間がかかることが多い。政府が過半数を確保していない場合、これはほぼ不可能なことだ。イギリスでは、下院がブレグジット法を可決するまでに、ほぼ1年の月日と再選挙が必要だった。大統領が大部分で行政上の全権を握っているアメリカ合衆国でさえも、上院と下院の過半数の配分が異なり、多くの課題で合意に至らなかったため、2018年の中間選挙の後、法律の制定が事実上2020年11月の大統領選後へと先送りになった。長きにわたって、ラテンアメリカの多くの国々で実践されてきた、大統領が議会制のように継続的な過半数について複数の政党と議会で合意する「連立大統領主義」のモデルと見なされていたブラジルにおいて、ボルソナーロ大統領はそのような連立政権を樹立する意思も能力

もなかった。似たようなプロセスはチリとペルーでも見受けられる。

このような展開は、政治的なプロセスと決定を予見不能にし、それを偶然かそれどころか恣意的なものにしてしまう。重要な政治分野や改革についての決定は行われぬか、際限なく引き延ばされる。その結果、政党は政権運営に関してはなおも独占的な権限を有しているものの、その評判がさらに失墜することとなる。ポピュリスト的な救世主は、そのような政府の弱点を自身の魅惑的なメッセージに利用する。

### クライエンテリズムと家産制、汚職と悪政

クライエンテリズムと家産制は、政党研究では政党の「古典的」機能とは見なされていない。しかし多くの政党は、国の役職や地位に手をだすことができるどころでは、何かしらの形でクライエンテリズムや家産制を実践している。そのためここでは、これらの概念と、それらに結びつく政治的实践について触れておく。政治家は民主的な範囲内で正当性を持ち得るクライエンテリズムや家産制の境界線がどこにあるのかを知り、どこから悪政と汚職が始まるのかを知るべきだ。なぜなら、どちらもこれらの概念と深い結び付きがあるからだ。

クライエンテリズムは、有形無形のリソースを交換するパトロンとクライアントとの間の関係を表している (Muno 2016)。古代からすでにこのような「パトローヌス」が個人の集団である「クライアント」を公に代表する関係形式が存在していた。世代を超えて長く存在するネットワークを築いた社会的地位をパトロンもクライアントも継承した。家産制あるいは新家産制は両方とも、このような社会的関係を表現するために今日も頻繁に使用される概念だ。これらは実質的に、クライエンテリズムという概念と同義に使える。多くの地域には、やはりこのような社会的関係を表す他の言葉が存在する。ラテンアメリカには「カウデリスモ (Caudillismo)」と「カシキスモ (Caciquismo)」という概念 (後者は特にメキシコ) があり、フィリピンでは「ボス政治 (Bossism)」と呼ばれ、その他のアジアの国々、例えばミャンマー

では「縁故主義 (Cronysm)」という言葉がよく知られており、これはセネガルの「マラブー (Marabout)」に当たる。これらはいずれも、商品と流通の手段を持つ個人または集団と、商品を受け取り、その対価を支払う別の個人または集団との間における全ての有形無形の物品の交換に関わっている。物品としては、貨幣、品物、サービス、仕事や保護など、つまり何かしらの形でクライアントの要求に応じるあらゆるものが対象となる。クライアントの側には、仕事やその他のサービスに際して対価を支払う義務があり、政治的支援もこの対象となる。クライエンテリズムは必ずしも政治的なわけではない。なぜなら経営者も組合やその他の集団も時には「パトロン」として振る舞うからだ。

政治の分野では、クライエンテリズムが至る所に存在する。ここでは、民主主義における自由選挙によってその役職を得た個人や機関による、役職や寄付金、投資、仕事などの公共のリソースの分配が問題となる。こうした個人や機関はしばしば、周辺にいる身近なクライアント層に便宜を図ったり、補助をしたりして、その代わりに支持を要求するために権力を行使するだけでなく、持続的に支持者を得るために公共のリソースを大規模に分配することもある。特に政治的支持のための公共の物品の交換である場合、このクライアント関係の形には「パトロネージ」という言葉が使われる。

多くの政党がクライエンテリズムを実践しているため、純粋な政策上の関係と非政策上の関係、つまりクライエンテリズム的な関係との間に境界線を引くことは容易ではないことが多い。純粋な政策上の関係において、有権者は特別な優遇を期待していないため、そこには特にパトロンとクライアントとの間に明らかな従属関係はもとより依存関係などは存在しない。市民は、政党の支持をやめても政党から「罰」を受けることはない。これに対しクライエンテリズム的もしくは家産制または新家産制的な関係においては、従属関係と依存関係が明白だ。例えばアルゼンチンやメキシコのような国々では、長年支配的だったペロニストの党 (正義党 (PJ))、あるいは制度的革命党 (PRI) がクライエンテリズムの形式を発展させてきた。それは特定の地

区の住人だけが社会保障を受けることができたり、あるいは特定の政党を支持すると仕事にスムーズにありついたりするというような、違法まがいのことがまかり通るような手法だった。多くの国々で、このような、または類似するクライエンテリズム的な形式が知られている。クライエンテリズムは民主主義のルールを犯したりすり抜けたりするために利用されると問題となり、犯罪にもなる。政治的な従属関係を作るためののみ、票を買収したり、法令により利用が認められている公共サービスを別の形で付与したり差し止めたりすることは違法である。

国際的な比較研究によると、経済的に豊かな経済協力開発機構（OECD）諸国ではクライエンテリズムの水準が低い（Muno 2016: 656 および次ページ）。ここには北欧諸国とカナダなどが含まれている。イタリア、ギリシャ、イスラエル、日本、韓国そしてアメリカ合衆国のような国々では、クライエンテリズムの水準は低から中程度の位置に分類できる。中央ヨーロッパのポスト共産主義の国々におけるクライエンテリズムの程度は同様にかなり低いと評価される。しかしブルガリア、ルーマニア、マケドニアとモンゴルではこの逆であることが明らかになっている。ラテンアメリカでは、クライエンテリズムはチリ、ウルグアイ、コスタリカでは比較的少なく、逆にアルゼンチン、パナマ、パラグアイではこの度合いが高い。アフリカではクライエンテリズムがまん延しており、公人としての生活と一体化している。同じことはアジアのほとんどの国々と中東にも当てはまる。クライエンテリズムの広がりや世界で、その度合いは、汚職のそれと似通っている。それは、たとえ両者が全く同じでもものではないにしても、両者の現象の強い関連性を示している。とはいえ汚職同様、クライエンテリズムも、国の公式機関がその機能を満足に果たしていないところで最も広くまん延している。

クライエンテリズムは民主主義に致命的な影響を及ぼす。それが市民の政治システムについての考え方にも、政府の統治能力にも関わってくるからだ。公共財や公共サービスが権利と法、透明で説得力のある決定やプロセスによってではなく、個々の人間や集団、さらには政党の個別の利益に従って

与えられる。このことは、非効率につながるのみならず、非公式な方法や制度が国家の独占的意思決定に入り込み、法治国家のルールが破られ、権力分立が少なくとも部分的に廃止され、民主的プロセスと方法、特に選挙が操作・妨害されることにより、民主主義の基礎が破壊される。クライエンテリズムを実施する政党は、時にはこの方法で特定の集団を国の社会的サービスで援助し、自分の立場を守る。しかし多くの場合、他の集団がこうしたサービスから締め出される。すると全ての市民に同じ権利と要求権があるとする国家行為の普遍性の考え方に抵触する。しかし政党のクライエンテリズムは、それによって歪められる政治競争において常に権力の維持に役立つ。正式に法にのっとった実践が効果を失うとき、クライエンテリズムが権力維持という目的のためには犯罪的手法をも辞さないということの危険性が多くの事例で実証されている。

クライエンテリズムと家産制が、政治的なプロセスの重要な要素となっているところでは、政治システムが汚職と悪政の影響を受けており、必ずしもその国の全ての政党が巻き込まれているわけではなくとも、政党が汚職と悪政に決定的に加担している可能性は高い (Koelble 2017; Kubbe 2017)。

汚職とは権力を私益のために乱用することである。政治的汚職あるいは政治家の汚職は政府の運営能力を著しく制約する (Mungiu-Pippidi and Johnston 2017) ばかりでなく、墮落した政治家と政党に立ち向かう、独立した実行能力を持つ司法や活発な市民社会という形の拮抗力がなければ、信頼失墜の危機の温床となり、政治システム全体を揺さぶる可能性がある。

しかし多くの国々においてこのような拮抗力を持つことは困難であったり、ほとんど不可能であったりする。特に縄張り意識の強い国々、つまり伝統的に個人や比較的小規模な集団が実際に国家権力（とりソース）に無制限の介入権を持ち、そのため自らの個人的利益を国益に対して押し通すような国々が当てはまる。そのような国々では権力者自身がそれを全く認識していないために、実効性のある反汚職の仕組みが導入されることはほとんどない (Mungiu-Pippidi 2006)。これは、国全体に汚職が広まっているルーマニア、

ウクライナ、モルドバ、フィリピンなどの多くの国々でしばしば観察することができる。

縄張り意識の色濃い社会では特権文化が支配的であり、不平等な扱いは社会規範として許容されている。よってそのような社会では、多くの個人や駆け出しの政治家すらも普遍的なルールを実現するよりも特権集団に所属しようと奮闘する。中立性や公正は存在しない。このような場合、贈賄は不平等を回避する一つの手段だ。社会的地位が低い、もしくは特定の制度や国のサービスへのパイプを持たない人々にとって、賄賂は往々にしてある程度の平等待遇を受けるための唯一の可能性となる。これは必ずしも大きな金額というわけではない。しかし国のサービスを得るためのわずかな「特別料金」でも、市民の平等待遇に対する違反となり、民主主義の基本的な規範を損ねる。政治家と政党がこのシステムで潤うことは、その国の民主主義的秩序にとっては逆効果となる。そのような家産制の考え方と方法の克服に成功した時にだけ、汚職もまた徐々に低減され、淘汰され得る。問題は、政党がこの改革プロセスの先陣を切らなければならないということだ。政党自身が家産制システムの一部となっていたり、それを目指したりしているところでは、汚職を本格的に封じ込めるための対策は実行されない。政党自らの名誉とその国の民主主義にとってそれは致命的なことである。

制度的な汚職や悪政のないところでも、政治的特権を享受し、かつ重要なポストを得ている政党は、自身が社会的利益の代表を務めることができることを証明しない限り、正当性を失う危険性がある。有能な政権運営は政党を有利にする強い論拠となる。しかし多くの場合、長期的にはそれだけでは不十分だ。市民との結び付きを失い（もしくは持とうとしなかった）、社会的利益の表明と統合への能力が衰えている政党は、選挙でも成功を収めることはないだろう。

## 政党のタイプ

上述の数々の問題と課題を鑑みると、さまざまな機能を他の党と比べてよ

りうまく果たすタイプの政党というものは存在するのか、という問いが生じる。この問いには即答可能だ。政党の「理想タイプ」というものは存在しない。政党に期待されているさまざまな機能を可能な限り最善の方法で遂行するには、各政党が国や地方または地域に固有の文脈に沿った、自立した形式を発展させる必要があるため、一律に理想的な政党のタイプというものは存在し得ない。しかし政党の類型に関する問いは、それを問うことによって個々の政党がどのような性質を有しているのかを説明することができるため、有意義である。それによって、個々の政党タイプが民主主義の機能に貢献しているかどうか、どのように貢献しているのか、そもそもそれは全ての政党にとって重要な目標なのか、あるいは少数の政党にとってのみ重要なのか、についてのヒントが得られる。そのため類型化によって、政党が手本にしたい「モデル」についての手掛かりを示せる可能性がある。しかし政党の多様性と政党分布図の変化のために、政党をわずかなカテゴリーで説明することは容易ではない。多くの政党類型論における基礎であった、また今もそうであるヨーロッパの政党分布図でさえも、今やわずかなカテゴリーで把握することはほとんど不可能なほどに多様化している。

政党の類型論は、個々の政党の共通点と相違点を示すために、一般的に、わずかな特徴のみに焦点を当てている。ここでは (a) イデオロギー的・政治的側面と政党綱領、(b) 組織形態、(c) 目標設定と政治システムにおける政党の機能という三つの異なるカテゴリーの間の相違点に焦点を当てたい。

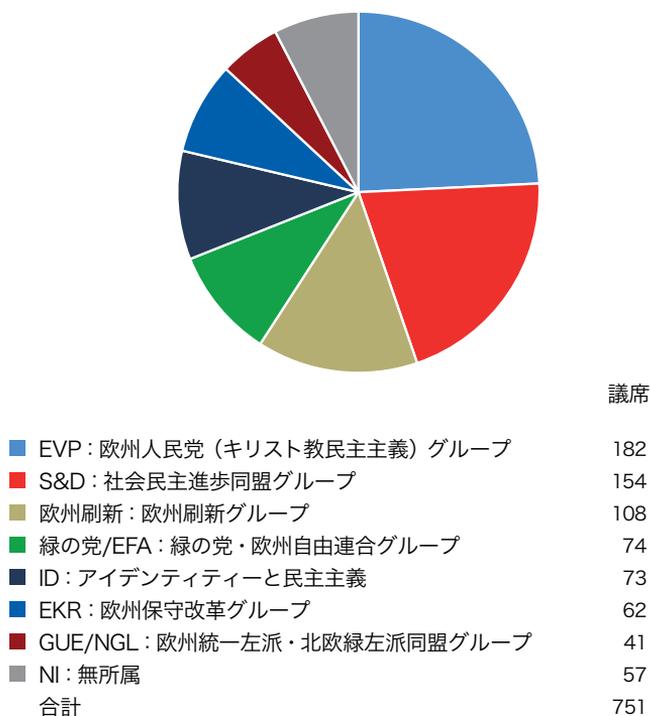
### 政党のイデオロギー的・政治的側面の差別化要因

特にヨーロッパにおいて、政治的・イデオロギー的自己イメージは、今も昔も多くの政党にとって自己のアイデンティティーを強調し、他の政党と差別化するための最も重要な目印である。このプロフィールの基礎となっているのが、共産主義政党、社会主義政党、社会民主主義政党、キリスト教民主主義政党、リベラル政党、保守政党の成立の誘因となった19世紀のヨーロッパの思想潮流だ。ヨーロッパの多くの国々においてこれらの政党は今も引き

続き力を持っているが、各政党ファミリー内では以前から分裂が起きており、一部の国々では一つの「ファミリー」にいくつもの異なった政党が属している。欧州議会では、この「政党ファミリー」を基に院内会派が形成され、これらの協働により欧州連合の政治に大きな影響を与えている。このような政党ファミリーに属していない政党は、どちらかというとなかなか影響力しか持たない。一つの政党ファミリーの中には大きな多様性が存在し、ファミリーの団結は容易ではない。例えば数多くの汚職事件を抱えるルーマニアの社会民主党は、スウェーデンやドイツにある「姉妹政党」とはほぼ無関係である。また、欧州人民党は、複数の欧州人民党の幹部から独裁者と呼ばれるオルバーン・ヴィクトルが党首を務めるフィデス＝ハンガリー市民同盟の姿勢と長年闘ってきた。オルバーンは自国で事実上、政府に対する監視を停止させ、憲法の変更や法律を介して司法の独立性を制限し、政府に批判的なメディアを買収し、市民社会組織の活動範囲を制限しているからである。2019年3月、欧州議会でのフィデス＝ハンガリー市民同盟の参加が停止された後、同党は2021年初頭、ついに欧州人民党を脱会した。

図3：欧州議会の政党ファミリー

## 欧州議会における正統ファミリーの仕事



欧州議会の議事規則により、2009年以降、政党グループは、7以上の加盟国で選出された25人以上の議員から構成されている。

出典：<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>

同様に、ヨーロッパの以外の国々でも政治的・イデオロギー的自己イメージは、政党のプロフィール作りに重要な役割を果たしている。ラテンアメリカの国々では数十年間にわたり、ヨーロッパと似たような政党ファミリーが存在した。しかしこれらは今や多くの国々で解散してしまったり、重要性を失ったりしている。アジアでは、少なくともその設立期にはヨーロッパの思想潮流と結び付いていた複数のリベラル政党や共産主義的な政党が存在していた。しかしアフリカの場合と同様に、アジアの多くの政党を伝統的なイデオロギーの潮流に分類することはほぼ不可能だ。とはいえ、多くの政党が実

態とは無関係に、ある種のイデオロギーに対する選好を政党名に冠して表現している。そのような場合の政党名の使用は、有権者に特定のイデオロギー的優位性を訴えるための単なるマーケティングにすぎない。例えばどの大陸にも、「社会民主主義政党」と称しながら、確固たる労働者重視の考え方や労働組合との強い連帯を担うことが全くなく、むしろ明確な経済的リベラルの立場をとる政党さえ存在する。同時に、フランスのマクロン大統領の所属政党のようなリベラル政党は、伝統的な自由主義から距離をとり（それが何を意味するのか具体的に説明することなしに）「進歩的」な特色をアピールする傾向がある。「民主的国民政党」や「革新民主党」などの名称も好まれる。それらは民主主義的価値と強く結び付いた政治的・イデオロギー的立場を暗示する。そのような政党が実際にどれだけ真摯に民主主義の原則を擁護しているのかは、個別に精査しなければならない。

ヨーロッパの多くの国々だけでなく、ラテンアメリカ（López-Alves / Johnson 2019）やアジアでも今日再び重要になってきているのが、ナショナリズム政党やナショナルポピュリズム政党だ。その一部は非常に明確にナショナリズムのイデオロギーに結び付いている。またヨーロッパでは、エコロジカルな緑の党が、その政治的・イデオロギー的自己イメージによって、他の政党とは一線を画す若い政党ファミリーとなっている。インドネシアやマレーシアのような一部のイスラム教の国々では、宗教政党が重要性を勝ち得た。インドでもまた、ヒンズー教が与党インド人民党（BJP）にとって、他の政党に対する中心的な差別化要因となっている。トルコの与党である公正発展党（AKP）は宗教政党には分類できないものの、自らの宗教的特色を主張している。

かつて冷戦の時代には、「左派」政党と「右派」政党の区別は今日よりも一般的だったが、その重要性は少しも色あせていない。この概念はイデオロギー的な基本的立場を指している。「左派」は、社会的平等、社会的権利のための政治的考え方に根差し、国家の経済への介入、そして個人所有と民間企業への監督強化、もしくはそれらの禁止に重きを置き、「進歩」、「革新」、

「国際主義」などの言葉を厳密に定義することなく好んで用いる。18世紀以降、社会主義、共産主義、無政府主義、そして社会民主的な政党が、このような政治的スペクトルの中で自身の立場を表明してきた。市民権、女性解放、反戦、環境を巡る「革新的」な運動などもこの概念で自らを定義している。これは多くの国々で政治的な慣用表現の中に頻出し、アメリカ合衆国の民主党からいまだにスターリン主義的なポルトガル共産党（PCP）に至るまで、政党の多様性を特徴付けるために使用されている。「右派」という呼称は往々にして、権威主義、社会階層、秩序、義務、伝統、ナショナリズム、さらには自由市場的な経済政策の考え方とも結び付いている。ナショナリズム的、ファシズム的な政党は通常、極右の代表と見なされている。「右派」、「左派」というレッテルは、政治的ライバルに目印を付けて中傷するために政治的論争において好んで使用されているが、政党の特徴を言い表す上で大した価値はない。

逆にイデオロギー的にあまり固定されないのが、いわゆるワンイシュー政党もしくはニッチ政党と呼ばれるものである。これらの政党は特定の政策上の立場においてアイデンティティーを示すが、政治的な「総合政策」を主張することはなく、単一テーマを扱うにとどまる。政党の多様性は、動物保護政党から、宗教原理主義党、自動車ドライバーの党、ネット政策に特化した海賊党にまで至る。緑の党も、その設立時には同様にエコロジカルで平和主義的なテーマを主張していたが、今やその政策を明瞭に補完している。それが地盤を拡大するための実質的な条件だったためだ。全体として、政党が幅広い政策を打ち立てている場合、特により大きな成功を収めていることが確認できる。

特定のイデオロギーへの関連性は、多くの有権者がイデオロギー的にほとんど固定されていない今日においても、いまだに重要な役割を果たしている。選挙の際には、政党のパンチ力と成功が特別な理念的の基本信念と強く結び付いていることが繰り返し示されている。それが党のアイデンティティーを印象付け、支持者の動員を促すのである。今日アメリカ合衆国で、宗教的

な動機を持つ保守的な有権者の大多数が共和党を選ぶのも、そこには政治的・イデオロギー的な理由がある。なぜなら共和党はここ数十年間、明確にイデオロギー的な（19世紀および20世紀の大部分における同党の特徴とは部分的に大きく異なる）プロフィールを展開させてきたためである。しかしこのイデオロギー的側面は、有権者がイデオロギーだけではなく、政策課題に対する具体的な解決策を期待しているところでは壁にぶつかることとなる。そのため、インドネシアやマレーシアなどで見られるように、宗教的な帰依が大きな意味を持つ全ての国々でも、宗教的な政党が大きな成功を収めているわけではない。これらの国々ではイスラム教信仰が多くの人々にとって重要だが、選挙ではそれ以外の基準も影響する。しかし政党が、インドのBJPやトルコのAKPの場合のように、政治的・イデオロギー的な信仰の表明が政策課題の解決能力と結び付いていることを印象付けることができれば、政治的・イデオロギー的な立場を取ることは、政治上の競争において他との明確な差別化要因となる。

### 政党の組織形態の違いによる差別化要因

政党研究の始まり以来、組織形態は政党をタイプ別に分類するための最も重要な基準である。最初に、地元の有力者の一時的な協力を基盤とした組織化の脆弱な名望家政党と、継続的に組織化されていて大衆の参加を目指す大衆政党とが区別される（Duverger 1959）。まず左派の政党が大衆政党として選挙において成功を収めた後、初期の名望家政党も次第に組織を拡大し党への参加者を増やすことにより、この政党タイプへと転換した。

大衆政党は、黨員になることが自由意志に基づく民主的な国々だけに存在するのではなく、独裁的な全体主義国家においても存在する。そこでは一党独裁政党が市民に黨員になることを強要し、黨員である大衆を動員するだけでなく、同時に監視もしている。アルゼンチンのペロニスト党やメキシコの「制度的革命党」（PRI）は、過去に独裁的な政治を実践したラテンアメリカの大衆政党だった。今日これらの党は自国の民主化への流れに適応し（ペロ

ニスト党が繰り返しさまざまな「部分政党」に分裂し、選挙に際しては再び一体となって活動を行っているにもかかわらず）引き続き大衆政党として見なされている。中国とベトナムの共産党は独裁的なシステムにおける大衆政党である。マレーシアの統一マレー国民組織（UMNO）は、民族政党として人口の過半数を占めるマレー民族を代表する大衆政党と言える。同党は1951年の独立から2018年まで途切れることなく政権を主導してきた。インドでは、モーハンダース（マハトマ）・ガンジーが率いたインド国民会議（INC）が大衆政党の一つであったし、現在もそうである。同党は独立を求めて台頭し、1947年の国の独立後には2014年までほぼ継続的に国の政権を主導してきた。ヒンズー・ナショナリズムを掲げるインド人民党（BJP）も大衆政党の一つであり、2014年以降、インド政府を率いている。両政党は今日においてもなお、大衆政党が民主主義において存在しうるという事例である。アフリカでは、南アフリカ共和国のアフリカ民族会議（ANC）、ガーナの新愛国党（NPP）と国民民主会議（NDC）、（少なくとも2020年のクーデターまでは）マリ連合（RPN）が大衆政党と見なされている。

ヨーロッパでは、20世紀の終わりごろまでさまざまな国において大衆政党が存在し、その例としては、イギリス、フランス、スウェーデン、イタリア、ドイツの社会党と社会民主党、ドイツとイタリアでのキリスト教民主同盟、フランスのド・ゴール主義などが挙げられる。当時それらの政党にとって重要だったのは、社会の多くの人々が同じ社会的地位と同じ政治的志向を持っていたということだった。これは特に労働組合の中で組織された伝統的な工業労働者に当てはまる。しかし社会の多様化によって個々の政党への結び付きは弱くなり、政党は特定の階層の党員を失っていった。そこで政党は、効果的な選挙参加に不可欠な中央組織の拡大に力を入れた。さらに、かつての大衆政党は幅広い有権者層へのアプローチを模索したため、以前のイデオロギーによる明確な線引きの重要性が失われてしまった。これらの政党は多くの場合「包括政党」あるいは「プロフェッショナル有権者政党」に分類される(Kirchheimer 1965)。多くの英語圏やスペイン語圏の国々で「people's

party」または「partido popular」と訳されるこの言葉は、ドイツでは「Volksparteien（国民政党）」として浸透している。非常に有名なのは、欧州議会におけるキリスト教民主主義政党と保守政党の組織、「欧州人民党（EVP）」である。

このような有権者政党や「包括政党」は、可能な限り多くの党員を得る努力をしている。しかし他政党との差別化要因としてそれよりもはるかに重要なのは、さまざまな社会階層と世代の有権者（と党員）に広い価値観をもって呼び掛けて取り込む試み、そして政策と政治的提案を構想するときに、意識的にさまざまな立場のバランスを図るということである。これらの政党が自身の組織内で政策や公約によって政治的論争を整理し、調停し、加えてさまざまな階層からの代表も政党運営に参加させ、候補者に指名することで、社会的・テーマ的に狭く定義された（例えば「労働者」党や「経営者」党などの）政党よりも、より幅広い有権者層に支持を呼び掛けることが可能だ。それによってこれらの政党はすでに党内で社会的利益の集約と表明の機能に重要な貢献を果たしている。しかし今や、大衆政党にとってさえ、より広い有権者層へ訴えることは困難になってきている。それは社会的差別化とその不均質性がさらに増したためであり、特にここ数年は政治的見解が妥協なく主張されることが増えたため、有権者政党の組織内での異なる立場の調整が困難になっている。これにより選挙公約もより排他的なものとなり、これがまたしても有権者の一部を、かつての強い大衆政党、つまり今日の有権者政党に投票することをためらわせる原因となっている。これは社会民主党の衰退にはっきりと見て取れる。

クライアントル政党の組織は通常脆弱であり、少数の政党幹部によって支配されている。こうした政党は狭義のクライアント層に専念し、その便宜のために合法的に働き掛けるが、国家リソースを扱うことができるような状態であれば、違法すれすれの手段を講じることも多い。ジョージア、モルドバ、ウクライナのような国々では、それぞれ多くの政党がこのタイプの政党に該当し、現地の民主主義の定着が困難な要因の一つとなっている（Gherghina

/ Volintiru 2020)。

アメリカ合衆国の政党は独自のタイプを示しており (Katz 2020: 222 f.)、他の国々の政党とは比較できない。その特徴は中央組織が弱く、候補者個人が重視されるという点であり、議会と大統領府のポストの候補者の決定については、正式に登録された党員にその権限がなく、一時的に登録した支持者の最大数によるものとなっている。その上、これほど法的に厳しく規制されている政党は、他のどの自由民主主義国を見ても存在しない。その組織の脆弱さ故に、これらの政党は巨額な選挙運動の資金繰りを左右する「大金」に弱いだけでなく、今までこれらの政党や政治と全く関係のなかった個人に「征服」される危険にもさらされている。その代表例がドナルド・トランプだ。長年、民主党に近い立場を主張してきたトランプは、2016年、指名されるまで何の正式なつながりもなかった共和党の大統領候補者として自分の意思を押し通した。アメリカ合衆国の政党の最も重要な組織単位は、国の政党本部を監視し、国の代表を選出する各州の組織だ。全国大会は政策を決定する「党大会」ではなく、事前に各州で選出された大統領候補者を発表するためのものである。アメリカ合衆国の経験には、世界の他の政党の組織に関して真似るべきロールモデルとしての価値はほとんどない。ただし世界中の多くの政党が注視して常にその動向を追うアメリカ合衆国の選挙戦運営はこの限りではない。なぜならアメリカ合衆国の選挙戦では、その後他の国でも模倣される初の運動形式が度々用いられるためだ。例えば、ソーシャルメディアはバラク・オバマの選挙運動で初めて大規模に利用され、世界中で急速に模倣された。

### 政治システムにおける政党の目標設定と機能による差別化要因

ラリー・ダイヤモンドとリチャード・ギンターの両著者は、政党が民主主義のシステムにもたらす機能をより克明に示すために、政党のイデオロギー的な方向性や組織形態だけでなく、民主主義推進への貢献度を問う類型学を発展させた。彼らは、西ヨーロッパや北アメリカ以外の、いわゆる経

済移行国にも目を向けた。ここでは彼らの類型学に部分的な変更を加え、要約して紹介する (Diamond / Gunther 2001: 7以下)。

大衆政党は、実際に民主主義の規範と原則を尊重している限り、民主的秩序にとって重要なさまざまな機能を果たすための機会を提供する。大衆政党は、その初期の数十年間において、ヨーロッパとラテンアメリカの多くの国々で政治的意識の教育や労働者の動員に貢献した。その社会的組織、特に労働組合や例えば宗教組織などとの強い連携に基づき、大衆政党は社会的利益を集約し、主張するようになった。社会的集団とのこのような緊密な結び付きが政党組織自体を強化した。広範な組織基盤の構築に努めたことで、大衆政党は民主主義の考え方をさまざまな国々の遠い辺境にまで伝えた。しかしヨーロッパの共産主義政党やファシスト政党、アルゼンチン、メキシコ、その他のラテンアメリカのポピュリズム政党、またはアジアの民族ナショナリズム政党などの相当数の大衆政党が、日常の政治運営の中で基本的な民主主義の原則に度々違反している。これは大衆政党が政府を制御する力を手にした時に表れる。表現と報道の自由、およびその他の市民の自由の制限や完全な抑圧から、他政党の弾圧と政治的敵対者の迫害、不正選挙、政治的クライエンテリズム、権力分立の廃止や、統治行為に係わる「抑制と均衡」の拒否に至るまでの事象は、大衆政党の政治的行動パターンの特徴であり（特徴となりつつあり）、当然ながらこれらは政党の民主的機能に則した働きとは見なされない。

同様にすでに言及した「有権者政党」においても、可能な限り良好な選挙結果と政権参加が課題となる。このような有権者政党の多くは1名または数名の指導者の人柄に非常に強く方向付けられている。組織基盤は脆弱で党员数はわずかだ。これらの政党は通常、イデオロギー的に厳密に固定されておらず、幅広い有権者層から受け入れられるような政策的立場を代表する。とはいえヨーロッパには、その政策を政党ブランドの核心に据えているいくつもの国民政党がある。これらの政党は今もなお比較的広範な党员基盤とつながりながら、社会に根強く定着している。そのためには、都市や地方におけ

る支配的な存在感と組織構造が重要な意味を持っている。

しかし、有権者政党は一般的に世論形成と社会の主流のようなものに大きく左右される。そのような政党は常に社会的な潮流と利益を認識し、理解し、政治的な場においてこれを代表するよう努めなくてはならないのだから、このことは政党の民主主義のための機能を果たすことに関して不利にはならないはずである。その際に、失敗したり、新たな課題を認識できない場合、あるいはその認識が遅すぎたりした場合には、それが政党にとって痛手となる。このことはヨーロッパにおいては、デジタル化の影響を巡る議論や気候変動がもたらす結果についての議論で見られる。どちらのケースでも政策の範囲は狭いものの、まさにそのテーマを政党ブランドの核心として代表している「運動政党」は有利である。コロナ危機は、それ以前にすでに政権を担う、あるいは政権に参加する目的を果たしていた有権者政党を再び強化した。なぜなら、政党のこの第二の機能レベルは、そもそも有権者政党の中核部分に該当するからだ。それはつまり政権の主導、もしくは政権への参加である。有権者政党はイデオロギー的・政策的に柔軟であるため、連立政権を組むことにさほど抵抗がない。有権者政党はイデオロギーや政策に基づいた帰属意識を必要としない代わりに、その指導者の人柄が重要な役割を果たす。

ドイツでは、国民政党が依然として政治的・イデオロギー的なブランドの核心を維持しており、それにより政党ファミリーへの帰属を担保している。そのことが国民政党を、ある意味取り違えようのない存在にしている。ドイツの典型的な国民政党はドイツキリスト教民主同盟（CDU）とドイツ社会民主党（SPD）である。両政党は政策的・イデオロギー的な基本的プロフィールを守りつつ、同時に高度に専門化された黨員政党および有権者政党へと発展した。徐々に脱イデオロギー化が進んだ結果、両党は政策内容をメディアや調査などによって伝えられるような世論に適応させていった。SPDがここ数年、次第に有権者の支持を失っているのに対し、少なくともCDUはこうした手法によって、引き続き選挙政策上の成功を収めている。組織の面でも円滑なコミュニケーションという面でもこれほどのレベルでプロフェッ

ショナル化を達成したのは、他には少数のヨーロッパの有権者政党だけであつた。イギリスの保守党と労働党は、党の社会的地位をおおむね維持している。そこでも選挙制度がこれら両政党に有利に作用した。それに対し、スペインではスペイン社会労働党 (PSOE) と保守的な国民党 (PP) がかつての支配的役割を失った。これはオーストリアのオーストリア国民党 (ÖVP) とオーストリア社会民主党 (SPÖ) などにも当てはまる。オーストリア国民党 (ÖVP) が、若い党首セバスティアン・クルツによってここ数年来、再び人気を博しているとしても、である。党員が減少したことで政策的決定のための共鳴板の役割を果たせないため、有権者政党の政治的および戦略的決定が、世論調査や専門家の助言に基づいている場合、そのことは自らの代表機能の弱体化を意味している。有権者政党はその戦略によって、まだ選挙には勝つことができ、同様に市民の感情や思考をつかめる可能性もある。しかし有権者政党の得票数が多くで減少していることは、その戦略にある種の限界があることを示している。30年から40年前には当たり前だった得票率に達することはもはやほぼ不可能だ。

他のタイプの有権者政党にも特筆すべきものがある。一つは、かつての大衆政党、今日の国民政党に一種の類似性を持ちながら、顕著な一貫性を持つ政治的・イデオロギー的な課題を追求し、これを立法と内閣の議案に明確に盛り込むことを特徴とする政策政党である。個々の候補者間の厳しい競争を伴う多数代表制においては、多くの有権者に声が届くようにするために、政策政党もいくらか柔軟かつ穏健に振る舞う必要がある。しかしそれでも政策政党はその政治的な立場と要求を、有権者を余り刺激しないように政策の幅を限定させていない有権者政党に比べて、より明確に主張する。単独与党としても連立与党としても政策政党はその政策的な中心的要求に固執する。それに加えて、明確に定義された社会的基盤を有し、市民社会の志を同じくする複数の組織との強い結び付きを持っていることがこの政党タイプの特徴である。政策政党は、選挙の際にコアな有権者を動員しようと尽力しており、他の有権者層へのアピールは限定的である。この政策政党タイプとして挙げ

られるのは、例えばメキシコの国民行動党(PAN)、台湾の民主進歩党(DPP)、チェコ共和国の市民民主党(ODS)である。

上述のいわゆる経営者政党やビジネス政党は別の有権者政党のグループを形成している。ここ数十年間、このような政党は多くの国々で裕福な経営者個人や企業グループによっても設立されてきた。こうした政党はほとんどの場合、脆弱な組織構造と少数の党員しか持たず、その政策は本質的に設立者の利益に重点が置かれている。このような「ビジネス政党」として最も有名なのは、イタリアの実業家シルヴィオ・ベルルスコーニのフォルツァ・イタリアだろう。1994年から2011年の間にベルルスコーニは断続的に4度イタリアの首相となり、2019年には83歳にして再び欧州議会に選出された。

ラテンアメリカではこのようなビジネス政党が1990年代以降大きな意味を持つようになった。醸造所、スーパーマーケット、アグリビジネス、ならびに金融、メディア企業などのいくつもの巨大な企業グループが、そのアメリカ大陸のほぼ全ての国々で政党を自ら創設し、あるいは間接的にスポンサーとして政党の設立に決定的な影響を与えた。1970年代中頃から存在した278の政党の中で、118の政党が党首に実業家を据えており、少なくとも20の政党は企業やその利益に完全に依存したものだ(Barndt 2014)。その例としては、数年前に、2009年から2014年まで大統領を務めたリカルド・マルティネリ(スーパーマーケットグループのオーナー)が創設者であったパナマの民主変革党スペル99(CD)、エクアドルの国家行動機構改進黨(PRIAN)、ボリビアの国民統一党(UN)などがある。多くのビジネス政党は、限られた期間しか存続しないが、その多くはいわゆるネオリベラリズムの経済改革の最盛期において、党と結び付きのある企業グループの利益を代表する働きをした。これらビジネス政党の設立にとっては、(労働組合のような)大衆組織とのつながりがほぼ至る所で確実に弱体化したことが好機となった。政党システムが、さまざまな経営者政党の間での競争へと矮小化されるどころでは、民主主義にとっての問題と危険さえも

生まれた。民主主義は企業の利益追求の手段と成り果てるという脅威にさらされているのだ。

個人が前面に出た政党もまた、広範な組織基盤や明解な政策を展開することには関心がないため、最終的にはビジネス政党と類似してくる。これらの政党の関心は特に、本質的に個人的な政治的野心を追求するために政党を利用する創設者や党首個人に向けられている。このような政党は大統領制でよく見られる。このカテゴリーには、例えばウラジーミル・プーチンの統一ロシア、フィリピンの元俳優ジョセフ・エストラダが立ち上げたフィリピン大衆党 (PMP)、2001年から2006年までタイ首相を務めた実業家タクシン・チナワットのタイ愛国党 (TRT)、ウゴ・チャベスによってベネズエラで初めて設立された第五共和国運動 (MVR) などが挙げられる。そのような個人を前面に出した政党が議会制システムでも生まれてくるということが、オランダの自由党 (PVV)、スイスのティチーノ同盟、チェコの公共の物 (VV) と不満のある市民の行動 (ANO) により示されている。

エリート政党は特定領域の社会階層から形成されていて、最小限の組織構造しか持っていない。地域のエリートの政党とクライエンテリズム政党、古典的な名望家政党、ならびにすでに言及した経営者政党またはビジネス政党はこのカテゴリーに属する。これらの政党はいずれも小さなエリート集団の、非常に限られたクライエンテリズム的利益に奉仕し、通常、押しも押されもしない強力な権威を持った党首によって率いられている。候補者の指名は、党首あるいは党への盲目的な忠誠が期待できる数名の執行役員によって行われる。有権者の動員はクライエンテリズム的なネットワークに基づいており、この階層ネットワークの下位に位置する市民に提供される特別報酬や謝礼が最も重要となる。たとえそれがそのようなネットワークの最も貧しい「普通の」党员のための「単なる」少額の現金、米1袋、Tシャツ1枚だったとしても、である。社会的代表という観点から見ると、地域の利益は最も大きな意味を持つが、そのような利益集約は主にどのテーマが党にとって重要かを定める党内エリート間の協議という形で成立する。したがって、このよ

うなエリート政党はさまざまな社会集団の限定的な統合にしか関心がない。エリート政党にとって、社会全体の利益は副次的な意味しかない。民主的秩序の強化という意味の上位目標は、このような政党では追求されないか、優先されない。エリート政党にとって秩序の維持とは、主に自らの特殊な利益追求の妨げにならない限りにおいての関心事である。

民族政党や宗教政党はさまざまな形で組織され得る。この政党グループの代表の多くは脆弱な組織基盤しかもたないが、その一方で大衆政党の特徴を示すものもある。例えば、ヒンズー・ナショナリズム的なインド人民党 (BJP)、マレーシアの統一マレー国民組織 (UMNO)、また (最近再び禁止された) エジプトのムスリム同胞団などである。この政党グループの最も重要な差別化基準は、そのアイデンティティーが非政治的な特徴 (民族的グループや宗教団体への帰属) に支えられており、その最も重要な政治的目的が、それぞれのグループの利益を代表することに向けられているということだ。ナショナリスト的な政党とは反対に、これらのタイプの政党の一部の代表は、行政上の自治や分離独立を目的としておらず、特定の有権者への優遇を取り付けるために、既存の国家構造を利用することで利益を得ている。しかし (例えばエジプトのヌール党のような) 既存の国民国家のレベルであれ、またはイスラム同胞団のような超国家的な汎イスラム主義運動の形であれ、あるいはそれらの、全てのイスラム教徒のグローバルな神政国家設立のために闘う中近東における多様な発現形態においてであれ、宗教的な誘因による政党が国家を神政構造に置き換えようとする事例も多く存在する。民族的な差別化要因に基づいた政党では、候補者の指名が党幹部か地域の民族エリートにより行われるが、この場合、国会の議席または政府の役職を巡る党内における争奪戦に発展することがある。選挙への動員は、縦型のソーシャルネットワークに関連するクライエンテリズム的な形で行われ、大衆政党や、より広範に編成された有権者政党の動員戦略とはかけ離れている。クライエンテリズム政党と同様に、民族・宗教政党も特殊なテーマを優先して扱う。これらの政党のほとんどは、支持者集団とその血族の民族アイデンティ

ティーを有する下位集団の利益だけを代表する。このことは、例えばアジアのミャンマーやアフリカのケニアのような強い民族的アイデンティティーがある地域や国々、またはラテンアメリカの強い土着の政党が存在する国にも当てはまる。民族的な政党が過半数のとき、あるいは過半数に迫るとき、一方的な政権樹立へつながる可能性がある。それは、例えばスリランカのように、場合によってはリベラル化した民族政党との対立を招く可能性がある。政党が民族的なプロフィールに強く方向付けられていればいるほど、該当するアイデンティティーを共有しない市民の利益に関心を示す可能性は低くなる。

「運動政党」は（基本的に他の多くの政党もそうであるように）社会運動を出発点としており、この「運動」の特性を政党としても維持しようと努めている。例えばヨーロッパの緑の党は転換後の初期の数年間において、依然として強く運動としての特性が見られた。現在では緑の党の大半が体制側の有権者政党に属している。ヨーロッパにおける現在の運動政党は政治的スペクトルのあらゆる領域に見られる。左派ポピュリズム政党であるギリシャの急進左派連合、イタリアの五つ星運動、スペインのポデモス、ギリシャの右派ポピュリズム政党の黄金の夜明け、スウェーデン民主党、スペインのボックスもこれに属する。左派ポピュリズム政党は、グローバリズム、市場経済と国家官僚による監視に反対し、社会的な連帯関係と「参加民主主義」を支持する。こうした政党の政治的・イデオロギー的政策は通常、広範なテーマ領域をカバーしている。右派ポピュリズム政党も、グローバリズムとそれに伴う現象に対抗しつつも、保護メカニズムとしての民主主義をもはや必要とはせず、隔絶と排除のナショナリズム的な方策に回帰する。いわゆるインターネット党もまたこの運動政党グループに分類される。

「デジタル政党」は、デジタルコミュニケーションの可能性の拡大を契機として誕生した新たな政党タイプである。この政党グループには、例えば北ヨーロッパと中央ヨーロッパの「海賊党」、運動としても定義されるイタリアの五つ星運動とスペインのポデモスも属する。デジタル政党は党員に対

し、オンライン上のプラットフォームで議論や電子投票、オンライン研修に参加する機会を与え、寄付金もオンライン上で募る。それによって一種の直接民主主義と参加民主主義のシミュレーションを行っている (Mosca 2020)。とはいえ、このような政党と党内の手続きを詳細に観察することで、以下のような結論が導き出されている。

「五つ星運動でもポデモスにおいても、デジタル民主主義の壮大な約束と味気ない現実との間には明確な乖離がある。そのため、これらの政党が従来の政党よりもより民主的であるかといえば、それは疑問だ。確かに参加型のプラットフォームは政党政治を仲介の役割から解放し、一般の党員を政治的な決断に直接取り込む可能性を提示した。しかしこれらの政党の実践は国民投票的色彩が強く、上から下に向けている。党員の参加は非常に限定的で、党員はすでにトップで下された決定を追認し、上層部の政策アイデアを支持するために必要とされるが、拘束力を持つ権限もないような仕組みは、しばしば『反民主主義』以外の何ものでもない」 (Gebauo 2019: 17)

これらの政党は、政策的提案を共同で練り上げるという点では、いくつかの革新的な点を導入した。しかしその範囲はかなり限定的だった。インターネットを介したバーチャルな議論に参加する党員は、オンライン選挙やオンライン党員投票の場合と比べて少ないため、このようなバーチャルな議論、とりわけそこから導かれた結論にどの程度の正当性と代表能力があるのかは疑問である。なぜならそのような協議プロセスの果てには意思決定の強い集権化が現れるためである。こうしてデジタル政党には以下の二つの集権化の形式が認められる。一つには、多くの決定が「オンライン党大会」に集中し、それ以外には他の党では一般的な別の形態での議論が事実上存在していない。ここでは、一つのテーマを多面的に照らした上で結論にたどり着くための、委員会による少人数での専門家を交えた特定の事項についての議論が欠

けている。もう一つには、政党幹部が協議の招集と時期の設定を行う一元的な権限を持ち、それによりオンライン議論の結果に対する幹部の大きな影響力が確保されている。しかもこのような一元化はさらに、かつては党員勧誘や党員名簿の作成を担っていた部署、支部、班などの地域の組織単位を弱体化させる。これらのデジタル政党の、ただでさえ限定的な民主主義の多様性はこれにより一層制限される。意見の多様性はこのような一元化においては限定的にしか保障されない。オンライン投票は同調的な態度と(党首の望む)議案が通常80%以上の圧倒的過半数を得るという投票結果をもたらす。つまりこれはさまざまな選択肢がある中での真の選択の機会ではなく、党首の決定への追認に過ぎない。その限りでこれらの方法は旧ソ連ブロックや中国のような共産主義国家における議決を想起させる。例えばスペインのポデモスでは、党内での「党員投票」で党幹部の議案に反対する採決が行われたことはこれまでに一度もない。イタリアの五つ星運動でも、党員の大多数が党首に従わなかった事例はごくまれであった。このように、国民投票的なオンライン民主主義とデジタル政党は、実際には、その大多数による直接的な党員参加という主張に反しており、批判的な党内参加の余地はほとんどない。

さまざまな政党システムを異なる視点から一望すると、民主主義において政党に課されたさまざまな機能を果たすための最適な政党「モデル」は存在しないことが確認できる。有権者政党はイデオロギーと政策に関しては、他の多くの政党タイプに比べて恣意的に見えるかもしれない。しかしまさにこの柔軟性こそが、有権者にとって重要な変化する要求やテーマに広範に対応することを可能にするのである。選挙の成果は有権者の希望を呼び起こし、その要求を政治の場で代表することに政党がどの程度まで成功しているかを示すとりあえずの証となる。与党であれば、その能力を政治の実践の場でも実証できる。政府として優秀な成果を挙げた場合(そして代表としての完璧なイメージがあれば)再選も望める。しかしそのためには、党組織の充実と拡大を通じて有権者が何を欲しているのかを理解し、投票日のみに限定されない有権者との継続的・持続的なコミュニケーションを構築するために必須

な条件を設定し、能力を構築することも重要である。

## 政党システム

一国に存在していて一定の役割を果たしているさまざまなタイプの政党が、その国の民主主義の状況と展望についての印象を伝える。政党システムに着目し、その国の政党の全体像に視界を広げると、このイメージはより鮮明なものとなる。ここで興味を引くのが政党同士の関係パターンである。それはそれぞれの政党の関連性だけではなく、特定の政治的・イデオロギー的な方針の趣旨にも関わる。政党システムの構成は選挙結果を見るのが最も分かりやすい。それぞれの国政選挙の後には、どの政党とイデオロギーの方向が政党システムの中でより強力な代表性を示しているのか、どれが弱いのか明らかになる。

政党システムの性質、形式および構成は、投票により市民が選ぶことができる提案だけでなく、国の民主主義の状況をも決定する。議会において議席を有する政党の数は、議院制において組閣の可能性とその形に影響を与える。議会制と大統領制のどちらの政府システムでも、政党数は統治能力に影響する。なぜなら大統領制政府も議会の多数派に依拠しているためである。政党システムが著しく断片化し、イデオロギー的な分極化が起きている場所では、安定した効果的な政権の形成が困難だ。このことはまた、民主的なシステムの正当性を破壊する可能性をはらむ。したがって、安定した政党システムは民主的な政治システム全体の定着にとって重要だといえる (Mainwaring / Scully 1995: 1)。

政党システムのダイナミズムは、その構成がどのくらいの頻度で変化するのか、その変化がどのような範囲で、どれほど多様に行われるのかによって示される。当然、個々の政党の力関係の変化、政権内の責任関係の入れ替えも、小党や過激派政党が議会に時に現れては消えることと同様に、民主主義の健全性の一部なのである。それがシステムを脅かすことはない。しかし民主主義システムを支えている「システムに不可欠な」重要な政党がこの変革

に大きく巻き込まれ、多くの有権者を失い、その代わりに新たな、もしくは今までさほど重要ではなかった政党が突然支配的な役割を果たすことになる。政党システムに質的な変化が生じる。この「新参」政党がポピュリズム的、あるいは過激な立場を代表するとき、この変化は民主的な秩序を危険にさらす可能性がある。

そのため民主的秩序の安定性維持という観点からすると、安定的な政党システムが望ましいであろう。しかし、このような安定性は指示したり構成したりすることができないということは別にしても、変化と変動は民主主義の躍動の表れでもある。もちろん政党システムの急激な構造変化はすでに警告サインだ。つまり重要なのは安定と変化のほどよい均衡なのである。

政党システムの分類には、以下のような基準がある<sup>3</sup>。断片化の程度、個々の政党勢力、二大政党のパワーバランス、イデオロギー的な隔たり（分極化しているかいないか）、競争の種類（中心に向かう求心的方向性、または過激な政治的スペクトルへと向かう遠心的方向性）、競争の強度、潜在的有権者の分布（二極化、中道など）、社会的対立ライン（「亀裂」）の数、政党間の協力態勢、協働能力（分節化）ならびに政党の社会的定着度（「リンケージ」）など。政党システムの最も一般的な基準は権力奪取のために競い合う政党の数である。かつては主に、一党制、二党制、複数政党制と識別していたが、政党システムのダイナミズムに対応して、この分類をさらに細分化することも可能である。

---

3 政党システムの分類においても、政治学の文献の中には数多くの異なるアプローチが存在する。ここでは大まかにしか示されていないが、例えば以下を参照されたい。Sartori 1976: 125 以下、Lijphart 1999: 65 以下、Niedermayer 2013, 112 以下、Wolinetz 2006: Kneuer / Lauth 2016。

## 政党システムの分類

### 一党制：

一党だけが政治的競争を支配しており、民主的な自由は抑圧されている。ベトナム、北朝鮮やキューバは共産党以外の政党を認めていない。中華人民共和国でも共産党支配が明確であるため、実質的には一党制である。他に八つの政党が登録されてはいるが、真のオープンな政党間競争は存在しない。

### 二党制：

二つの党が政治的競争を支配している。他の政党の得票数はわずかであり、政権の形成には関与しない。二党制は特に多数代表制や大統領制を有するアメリカ合衆国、ウルグアイ、ガーナやモンゴルに見られる。

### 複数政党制

三つ以上の政党が政治的競争に影響を与える。複数政党制には以下のようなさまざまな形が存在する。

- **一党優位政党制**：一大政党が政治的競争を支配し、単独政権を形成しており、他の複数の政党が現実的な選択肢を作ることができていない。例えばロシア、ベラルーシ、カザフスタン、アンゴラ、モザンビーク、ジンバブエ、シンガポールおよびカンボジアなどであり、多くの場合、そのような政党システムを有する国々は、独裁的または準独裁的な政治体制をとる。優位政党には、他の政党が実際には選挙によって交代するチャンスを持たないように政治的競争を構築（または操作）する傾向がある。南アフリカ、トルコ、ハンガリーにおいても優位政党がその立場を乱用する傾向がある。日本では自由民主党が非常に支配的な役割を持つが、民主主義のルールを尊重し、2009年から2011年まで政権の座を譲った。
- **穏健断片化複数政党制**：多くの政党が選挙に参加し、過激な立場を

とる政党も議会に代表を送るが、連立による組閣には、「政治的・イデオロギー的な方向性がそれほど激しく対立しない三つから八つの政党のみにその可能性がある。そのような政党システムの国々の中には、エストニア、オランダ、スウェーデン、デンマーク、オーストリア、ドイツが含まれる。

- **断片化複数政党制**：数多くの小さな政党が横並びしている。激しいイデオロギー的衝突が存在し、過半数の確保と連立形成を困難にしている。チリ、コスタリカやインドネシアがこのような政党システムを持つ。ベルギー、ポーランド、ウクライナやイスラエルではイデオロギー的衝突が特に顕著なため、これらの国々でも分極化した断片化複数政党制という概念を当てはめることができる。
- **分散複数政党制**：部族的、社会的、民族的または宗教的集団から成る多くの（小さな）政党が存在する。多くは非常に特殊な集団利益を固守しており、他の集団の利益とは相容れないため、協働と連立の可能性や過半数形成を持続的に妨げている。これは例えばボスニア・ヘルツェゴビナ、ハイチ、マラウイに見られる。

その国に二党制が存在するか複数政党制が存在するかには、実にさまざまな要因が関わっている。それは社会的・政治的な多元性、政治的伝統、制度の発展、政治的文化、社会経済的状況、地域の重要性、宗派的事情などである。特に、選挙法も大きな影響を政党システムの構造に与えているが、それだけで決まるわけではない。多数代表制はどちらかという二党制の発展（または支配的政党の少ないシステム）を促進するのに対し、比例代表制はどちらかという多党制システムを促進する。しかし、選挙制度と政党システム形成の間には明確な因果関係は存在しない（第9章「選挙と選挙制度」を参照）。

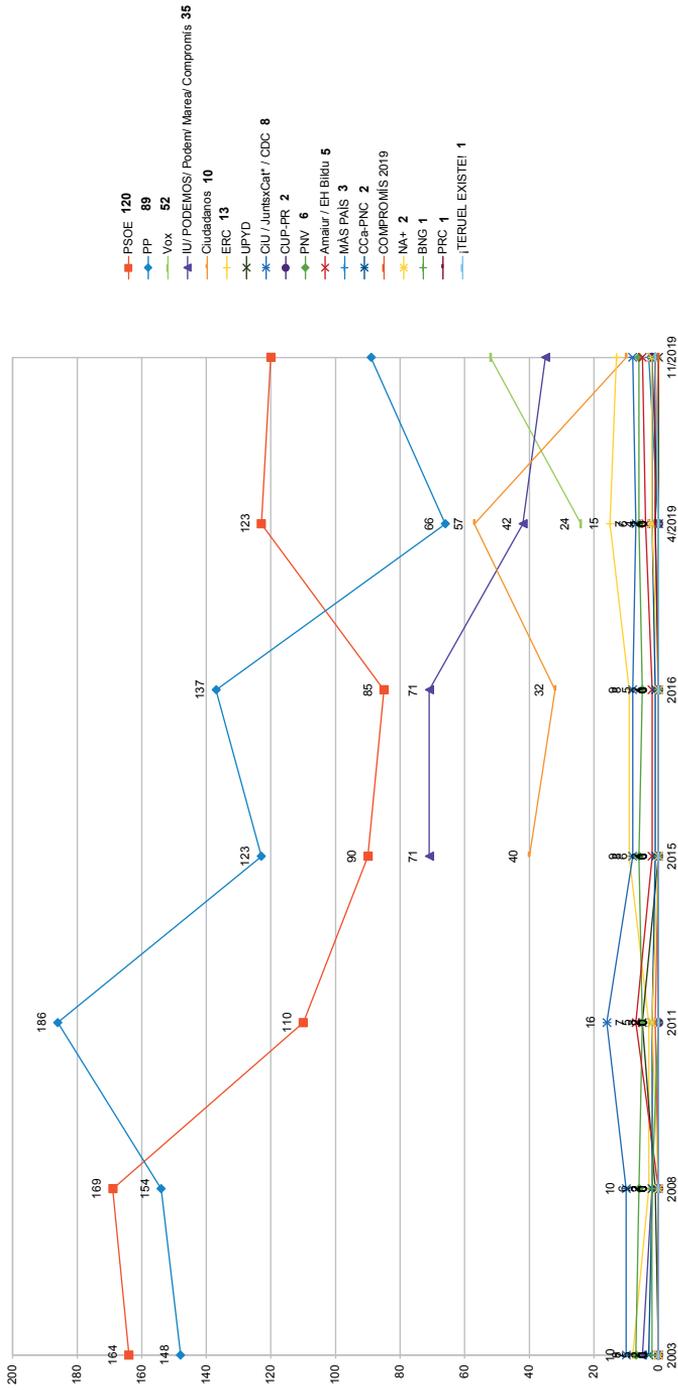
政党システムの断片化は特に議会における政党の代表能力の弱さの結果であり、その影響については上記で述べた。同時に、政党システムと議会の

分裂が代表能力をさらに低下させている。もはや一つの政党が有権者の大部分を代表するということはほとんどないためである。

一国の議会で議席を勝ち取る政党の総数は非常に大きな意味を持つ。2党から4党の重要な政党を持つ国々と、政治的影響を及ぼす多数の政党を持つ国々の間には大きな違いがある。政党の数が多ければ多いほど、お互いの関係性は複雑なものとなる。各党の相対的な大きさはあまり重要ではない。多くの政党が発言権を持ち、支配的な政党が存在しないところでは、多くのアクターが大きな影響力を持つ。特に難しいのは、数の多さに加えて大規模な二極化も発生し、政党間競争が政治の中道で起こるのではなく、極端な立場によって決定される場合である。

スペインを例にとると、政党システムのダイナミズムとそれに関連する深刻な結果が明らかになる。同国は2015年までスペイン社会労働党（PSOE）と国民党（PP）の支配による二大政党制を有し、両党は1978年の民主化以降、政権を交互に担ってきた。2015年以来、この支配はもはや存在しない。スペイン社会労働党と国民党の現在の得票率はそれぞれわずか3分の1弱（またはそれ以下）である。地方のナショナリズム政党の台頭に加え、全国レベルで左派と右派のポピュリズム政党であるウニダス・ポデモスとボックスが定着した。この分散化により、2015年以来安定した政権が成立せず、数年にわたって国家予算が可決できないという事態を招いた。2019年には半年の間に2回の国会議員選挙が実施されたが、2回目の選挙後に樹立されたのは不安定な少数連立政権であった。政党システムが変化すれば、別の政治的手法が必要となる。二大政党制の下では、対立関係は当然存在したが、それが政党システムを揺さぶることはなかった。今やその代わりに、異なる政党間での協力の新たな形が必要とされているが、2020年の終わりまではまだそれを形成することができる状態とはなっていなかった。

図4：スペインにおける政党システムの断片化



出典：著者作成

スペインの例は、政党の歴史の長さや過去の重要性が政党システムの安定性の保障には全くならないことも示している。ラテンアメリカに関しては、数年前にはこの関連性が主張されていたが（Mainwaring / Scully 1995: 32）、そこでも、史上初めて安定したように見えた政党システムが、ベネズエラ、メキシコ、チリですでに明らかな変化を見せている。ペルー、エクアドルやブラジルのような他の国々では政党システムが引き続き不安定であり、民主主義の安定性もそれに相応した結果となっている。ラテンアメリカやその他の地域では、政党システムに明確な影響を与えている二つの傾向を確認することができる。一つには、国によって右派または左派のポピュリズム政党、または民族国粋主義政党および宗教的原理主義政党が伸長するという二極化が進んでいることだ。このような政党がある程度高い得票率に達すると、安定的な政府の構築と統治能力が阻害される。二つ目の傾向はすでに述べた政党を利用した政治的競争の個人化である。自身の栄達や知名度が帰属政党とは無関係な政治指導者は政党の利益を意に介さない。こうした政治指導者が個人的な選挙団体として個人の政党を作ることも珍しくはない。政府の要職に就いても政党利益に配慮することがない。政治・議会プロセスの手順を知らないため、それらに対する理解もなく、無視しようとする。それにより、民主主義の面目も傷つけられる。

各政党システムが及ぼす影響を以下の表に示す。

表3：政党システムのメリット・デメリット

二大政党制	複数政党制
<p><b>歴史的にポジティブなイメージがある</b></p> <p>二大政党制は第一次世界大戦と第二次世界大戦の間の民主主義の崩壊に抵抗した：イギリス、アメリカ合衆国</p>	<p><b>歴史的にネガティブなイメージがある</b></p> <p>第一次世界大戦後のイタリア、ドイツのワイマール共和国、スペイン第二共和政およびフランス第四共和政（1946年～1956年）における不安定性が民主主義の危機をもたらした。</p>
<p><b>効率的</b></p> <p>選挙の直後に政府が作られる。一党によって成り立つため、政府が安定している。</p>	<p><b>非効率的</b></p> <p>政党間の協議になるため、選挙後の政府の成立に時間がかかる。連立は不安定な政府を生む。</p>
<p><b>責任の所在が明確</b></p> <p>政権を握るのは一党のみであるため、有権者にとって責任の所在が明らかである。</p>	<p><b>責任の所在が不明確</b></p> <p>政権が多くの政党によって構成されているので、責任の所在が見えにくい。</p>
<p><b>政権交代が起きる</b></p> <p>主要2政党が交代で政権を担う。有権者は政府形成に直接の影響を持ち、わずかな票の推移が政権交代を引き起こす可能性がある。</p>	<p><b>政権交代が少ない</b></p> <p>連立協議には有権者が影響を及ぼすことができず、票の推移は必ずしも政権交代にはつながらない。</p>
<p><b>歪み</b></p> <p>多数代表制では少数派が過小評価され、右派と左派の有力な大政党が過大評価される。</p>	<p><b>代表能力</b></p> <p>比例代表制は社会的少数派を公正に代表する。</p>
<p><b>均衡</b></p> <p>重要な政党は政権の座に就く機会があり、それにより過激な要求を回避できる。票は有権者の厚い穏健派層から集めなければならない。</p>	<p><b>過激化</b></p> <p>複数政党制は過激派政党による代表を可能にする。一部の政党には政権獲得の展望がなく、その要求を過激化することをいとわない。</p>
<p><b>非継続性</b></p> <p>多数決による決定が下され、後継内閣が制定された法律を覆すことが少なくない。</p>	<p><b>継続性</b></p> <p>決定は協議により合意の上でなされる。法律制定における継続性がより高い。</p>

出典：Caramani 2020: 240

### 「若い」民主主義国における政党

1970年代以降に民主化への移行プロセスを経験した国々の多くでは、政党が政治転換の立役者として中心的な役割を果たしていたが、そのほとんどで他の社会運動との協働が見られた (Bermeo / Yashar 2016; O' Donnell / Schmitter 1986)。これらの社会運動が、多くの場合、民主化要求を掲げる人々を動員していたが、移行プロセスの政治的な主導を担ったのは政党であった。通常、民主化への途上での最初の最も重要な段階は選挙であり、政党はこの選挙に出て、役職と権力形成を巡る競争に加わる。政党は退場する政治体制の代表者らと移行条件について交渉し、体制転換の条件について共通の立場を調整するために連立を組んだ。しかし同時に、政党は互いに競争関係にも立たされた。経済的・社会的状況のみならず、特に民族・宗教・地域やその他の分断ラインに沿った多くの社会的亀裂のため、「若い」民主主義の安定化のための枠組みは、多くの国々で著しく困難であった。この状況は今も変わっていない。その上、民主的な新政権、そしてその頂点にいる政党は相当な時間的プレッシャーの下で、独裁者の残した全ての遺産の克服を進め、できるだけ早期にわかりやすい成果を掲げ、それによって新たな秩序を正当化することが求められた。これは政治的センスが要求されるだけでなく、政党自体の運営と能力とに対する高い期待とも結び付いていた。特に自党の黨員には他政党に対する長年の敵意と対抗心を忘れることが求められた。例としてチリでは、これがピノチェト政権に対抗した野党と「コンセルタシオン・デモクラシア」の政権樹立、軍事政権に反対したかつての野党政党の連合において観察された (Hofmeister 1994)。ここでは、他の国々と同様、政党は極度に二極化された社会の中で、軍や他の集団に対して民主主義が彼らを脅かすものではないことを示さなければならなかった。政党は制度を改革し、議会を活性化し、迅速に経済的・社会的対策を策定、可決、実践し、国際的なアクターと調整を図り、そして何よりも民主主義への支持を維持するために個々の政策を国民に説明しなければならなかった。新政権の重要な役職を受け継いだ多くの党指導者は行政執行の機能についての経験

が乏しいか皆無であり、大半の時間を新たな課題に費やしたため、政党の定着のためにわずかしか関心と時間を割くことができなかったことは驚きに値しない。当然ながら、民主主義は期間限定の支配であり、特に若い民主主義国においては選挙への期待が高いため、早い時点から至る所で次の選挙戦の準備を行わなければならなかった。また、全ての課題を満足のいくように解決するには、次の選挙までの間隔は往々にしてあまりに短すぎるのだ。

長年存在している政党は、この移行プロセスとその後の数年間において、ほぼ至る所で、新規に結成された党よりも大きな役割を果たした。しかし伝統的な政党への信頼は民主主義の成果が人々の期待に沿えなかったことで崩れ、政党と政府は汚職、クライエントリズムの政治と悪政により、その名声と信用を失った。その上、アフリカ、アジア、ラテンアメリカの多くの社会における伝統的な相違と亀裂がナショナリズム、宗教、あるいは民族的・地域的なアイデンティティの主張によって再び新たに強調されるようになった。このことが既存政党の定着にとっての大きな障害となり、政党システムの分散を促した。

以下の節では、さまざまな地域で主に1990年以降に設立された「若い」民主主義国の政党の発展にしばし目を向ける。詳細な分析の場は設けず、ここではただ複数の一般的な発展路線をまとめ、特に以下の三つの観点を取り上げる。一つ目は民主化プロセスの一環における政党の役割、二つ目は民主的システムの定着に貢献した政党と政党システムの特徴、そして三つ目は一つの民主化システムの中で機能を果たすため、そしてそれによって国の民主主義を強化するためにも、効果的な貢献をすることの前提条件としての政党組織の定着のための大きな努力の必要性である。

## サハラ以南

アフリカのサハラ以南では最初の政党がすでに19世紀後半に設立されていたが、政党の多元性が発展したのは1950年代後半と1960年代前半の植

民地時代終盤になってからである。この大陸では、独立後に自由民主主義が実現されなかったため、ほぼ30年間にわたって軍事政権か独裁的な一党政権が支配していた。1990年代前半になってやっと「民主化の第三波」が大陸に到着し、サハラ以南の多くの国々にさまざまな在り方の複数政党制が成立した (Riedl 2016; Wyk 2018; Basedau 2019)。ウガンダ、ナイジェリア、コートジボワールやケニアでは公の場ですでに重要な役割を果たしていた政治家が政党を設立した。ガーナとザンビアでは市民社会組織やネットワークから政党が誕生した。アンゴラ、ジンバブエ、モザンビークなどの国々では、ある意味では南アフリカもこれに含まれるが、ゲリラ運動が政権を握ったり、新たな憲法にのっとり形で統合したりして政党に「変異」した。このように起源はさまざまであるにもかかわらず、多くの政党には共通する本質的な特徴があった。それは政党の民族的・言語的なアイデンティティーである。民族的な区分は、必ずしも各国において、そして全ての政党にとってその設立の決定的な要因ではなかったが、特定の社会階級のよりどころとして重要な役割を果たした。民族政党は今日、ほぼ全ての国々で固く禁止されている。しかし選挙の動向は (例えばブルキナファソ、ケニア、ナイジェリア、ガーナで) いまだに有権者の民族的アイデンティティーに強く方向付けられている。多くの政党は、その名称によってイデオロギー的な方向性を示しているが、政党の自己理解は本質的には民族的 (そして言語的) なルーツに基づいている。その他に、宗教もまた政党の設立と自己理解に重要な役割を果たしている。一部の国々においては、都市化の進展と新興中産階級の台頭によって民族的つながりの重要性が徐々に失われることが予想される。それにより、民族的要因を強調しない政党が占める割合も大きくなるだろう。

政党設立の中心的な動機は、多くの場合、選挙への参加によって政治権力を獲得し、国のリソースに手を伸ばすことであったし、今もそうである。そのため多くの場合、政党の設立は政策的目標を追求するためのものではない (Pelizzo / Nwokora 2017)。多くの党員は、自分たちも国のリソースを手

に入れることを目的にしているため、そのような動機を容認している。よって影響力と権力のある立場を手に入れるためならば、特に選挙戦では、党員は常に活動的になる (Bob-Milliar 2019)。アフリカでは、政党の圧倒的多数で組織構造が脆弱であり、政治的・イデオロギー的アイデンティティーが欠けているため、このような政府の役職の獲得に専念する姿勢が多くの政党に見られる典型的な特徴だ。そのため、多くの政党は、国のリソースが政党機構の潤滑油の役割を果たす限りにおいて与党としての機能を果たした。政権を担当したことがなく、議会で多くの議席を持たない野党は、往々にして次の選挙までその政党活動を停止する。特に都市中心部の外では、基盤に基づいた政党構造の構築が当然ながらこの現状によって妨げられている。このため多くの政党は、むしろ選挙マシンと化している。最近になってようやく、(特に若い) 党員が徐々に党内で積極的な役割を引き受け、独自の政策的プロフィールを持ち、持続的に活動する組織へと党を形成しようとする兆しが見られる。

このような略奪行為は、政党の評判に大きく影響しており、民主主義の評判を下げている。調査によると、サハラ以南の国々の3分の2以上の市民が、基本的に民主主義が最も良い政治システムだと思っているばかりでなく、政党の多様性にも賛同している (Mattes 2019)。このことには、複数の政党間の競争としての選挙が実施され、野党や批判的な市民組織が許容され、任期の制限を含んだ制度上の規則が尊重されるということも含まれる。しかし同時にアフリカ人の大半は彼らの国の民主主義の実情と能力に失望している。そのきっかけとなったのは政党の行為だけではなく、選出された多くの指導者が「表面的」にしか民主主義のルールを遵守しないという態度であり、そこには、野党や市民社会組織に対する嫌がらせ、権利と自由の制限、ならびに自由で公正な選挙原則の違反までもが含まれている。

現在では選挙がアフリカ大陸の全体に普及しているとはいえ、民主主義の原則に則した各党横断的で真に公正な競争というものは極めて少ない。権力交代はサハラ以南の多くの国々では依然としてまれである。ある政党が権力

の座につくと、例えば、比較的オープンな競争が行われている南アフリカのような国においてさえも、その座を複数の任期にわたって守り抜こうとすることが多い。しかしこのような政党や政治的指導者の態度を批判する際には、多くの国々で政権運営全般に際して民主主義の定着を極めて困難にしている枠組み条件にも言及しなくてはならない。国民経済の多くで多角化が欠けており、持続的成長の前提条件が不安定である。これらの社会の特徴は大規模な民族の分断であり、教育・社会システムは脆弱で、多くの国々が内部抗争に加えて度重なる自然災害や感染症にも悩まされている。

また、サハラ以南のアフリカでは、南アフリカ共和国とレソト王国を除いて、そもそも議会制よりも人治主義や大統領主義を促進しやすい大統領制が至る所に存在することにも言及しなくてはならない。

それにもかかわらず民主主義の発展にある程度の持続性が認められるならば、それは政党が、上述の態度にもかかわらず民主主義の継続に決定的な一連の機能を果たしているおかげである。政党はイデオロギーや指導性、政治参加の可能性、あるいはこの三つの要因すべての組み合わせを提供することで、その政治体制に正統性を与えている。政党は政治的エリートを募集し、社会的キャリアの可能性を生み出す。政党は強力な政治的利益団体の連立を形成する可能性を提供し、それにより政府を維持する（利益集約）。政党は政府の仕事のための政策を立案し、人々の自助活動への動員と政治の社会化も促進する。政党は社会の政治的安定のために尽力し、その近代化によってより多くの国民が政治的に動員されるようにする。政党は政府と社会の結び付きの強化に貢献する。当然のことながら政党は政治的競争を引き起こすが、その重要性は、すでに述べてきたようにエリート間での競争が往々にして国のリソースへのアプローチを巡るものであったとしても変わらない。こうして見ると、民主主義の理念をアフリカに広め、人々を政治のために社会化するのは、決して市民社会組織だけではない。他の大陸においても同様に、政党は特に地域レベルで多くの人々を市町村議会や他の地方自治体における政治活動のために動員する。

たとえ政党の多くが選挙戦の期間だけしか活動的ではないとしても、通常は、大きな集団が（特に国の補助金によって）国内の党本部やその他の支部を維持している。これは少なくとも、例えば特定の民族グループの人口過密地帯のように、政党にとって特に重要な国内の特定地域において当てはまる。党本部と地方の党事務所には常勤スタッフが従事していて、日常的な党の仕事を支え、選挙戦に向けて計画を立て、さまざまな手配を行っている。選挙戦自体では党员も重要な役割を果たす。

南アフリカの 아프리카民族会議、ガーナの新愛国党や国民民主会議、あるいはマリ連合などをはじめとし、多くの党员を有した大衆政党もある。それでもほとんどの政党の構造は階層的であり、民主的に組織されていない。党内民主主義は実際にはどの党にも存在しない。通常は党首と少数の党エリートが組織の要件について決定する。役職と議席のための候補者選びについても同様であり、これは党指導部による厳選の結果として指名される。公式には党役職の任に就いていないにもかかわらず、裕福なビジネスマンが政党に影響を及ぼすことも少なくない。そしてその影響力により院内会派の政府に対する監視機能が停止させられることもある。

政党資金は多くの場合、党首の個人的な資産または国からの補助金に依存しており、これは選挙戦のためだけでなく、党首のぜいたくなライフスタイルのための資金として使用されることも珍しくない。そのような状況下で党幹部は、党委員会の構成および全ての重要な政策的決定について揺るぎない権威を持っている。とはいえ、民主的な政治がアフリカの国々で成立している程度に応じて、政党にはより広範な制度的基盤が必要であるという理解も深まってきている。市民社会組織の強化と、女性団体や青少年協会に対する政党の門戸の開放とともに、党内民主主義の広がりや制度化を求める圧力が高まってきた。

しかし今のところアフリカの多くの政党の特徴として挙げられるのは、脆弱な組織、限定的な党内民主主義、資金不足、不十分な党綱領、クライエントリズム、ならびに度重なる党分裂と著名な代表者の所属政党の変更などで

ある。民族ごとに異なっている選挙動向は、政党による民族の境界を超えた国民集団結成への呼び掛けをさらに困難にしている。多くの重要な政党が解放運動から興ったため、集権化した構造と決定プロセス、退役軍人との連帯の維持など、軍事的な特徴も有している（例えば南アフリカのアフリカ民族会議の武装派）。これは特に、民主化への移行の流れの中で円滑にその支配を引き継ぎ、独裁的な体制を導入しているところに当てはまる。このカテゴリーには例えば、ウガンダの国民抵抗運動（NRM）、エチオピア人民革命民主戦線（EPRDF）や、ルワンダ愛国戦線（RPF）などが入る。これらの国々に限らず、野党は脆弱であり、しばしば「再利用されたエリート集団」から成り立っている。野党が成功するには、支配政党に代わる選挙での建設的な選択肢であることをアピールするために、強力な組織的結束、競争力、特異性、識別可能性、ならびに政治闘争への覚悟を示さなければならない。しかし多くの国々では、これが実現されていない。

サハラ以南のアフリカで、より強力でしっかりと統合した政党システムを構築するためには、どのような要因が寄与し得るのだろうか。選挙の質と透明性の改善に加えて政党間のオープンで平等な競争の実施が、地域差を克服するとともに有権者を安定した政党への帰属へと導くための選挙ツールの構築に投資するべく、政治的エリートたちを促すかもしれない（LeBas 2019）。民族を超えた規律ある政党を創設し、それによって政党システムの断片化の程度を抑えるという目的を持った選挙法改正の効果があまり発揮されなくとも、ベナンではこれが乱立する政党を緩やかに淘汰し、ナイジェリアではそのような選挙エンジニアリング戦略が、個々の政党に対する民族・地域を超えたより大きな支持を促進した。ガーナとシエラレオネでは競争が拮抗し、選挙結果は僅差となった。これが両国の政党にとって、政策的側面を強化し党内のリーダーシップを改善するきっかけとなった。さらに、民族を超えた強力な動員構造は、社会的に強く根付いた政党組織、そして、潜在的な社会的説明義務を負った政党組織のための基盤として役立つかもしれない。これは多くの場所で政党発展に重要だった社会的亀裂の一種に相応す

る。アフリカの多くの国々で労働組合が過去にこの役割を果たしていたが、1990年代の労働市場の自由化がこの地でも労働者運動を著しく弱体化させてしまった。しかしながら、さまざまな団体の活動の協調が困難であっても、野心的な党活動家のために有望な可能性を提供する農村共同組合、住宅組合、そして都市部の職業組合のような他の社会団体が多くの場所に存在する。教会は有権者が民族・階層の境界を超えて協力する数少ない社会的ネットワークの一つだが、通常、政党政治的な信条を取り入れることはしない。これらのことから、より良好なパワーバランス、行政府と立法府との間の効果的な抑制と均衡が何よりも重要になるものと考えられる。立法府が（それとともに政党も）選挙の際に行政府に依存していない国では、それが監視機関として行政府の権力乱用と選挙操作に対抗する役割を果たす。多くの確立された民主主義国では、大衆政党は元来の院内会派から派生したものであり、アフリカでも類似するプロセスが展開する可能性がある。

## アジア

アジアでは、過去40年間に同様の民主化プロセスを経験し、民主主義的秩序を持つ国々の数は明らかに増加した。「古い」民主主義国であるインドや日本に並び、「若い」民主主義国である韓国、台湾、インドネシアとモンゴルもこの政治体制を定着させた。中でも韓国と台湾は、民主主義と経済発展を両立して発展させることができる例と見なされている。しかしここ20年間では、民主主義の定着への希望や期待もまた繰り返し裏切られ、アジアにおいては今日多くの国で民主化プロセスの崩壊が見られ、それはインドのような「古い」民主主義国にまで及んでいる（IDEA 2019: 167）。司法への政治的影響力行使の試み、市民社会組織の行動の自由の制約、さらには宗教的少数派の迫害などが、インドが体現したいはずの「最も偉大な民主主義」の現状に対する批判にさらなる拍車をかけている。

アジアの多くの国々には、いわゆる「ハイブリッド体制」と呼ばれるものが存在し、それぞれの方法により形式上は民主的な規範に従っているもの

の、民主主義の特定の前提条件が十分に発展しておらず、政治的自由が抑圧されている。そこでは自由で公正な選挙は行われず、「抑制と均衡」は機能しないか、または大きな制約を受けている。マレーシア、ミャンマー、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、シンガポール、スリランカ、フィリピンがこのグループに属する。カンボジア、タイ、中央アジアの国々であるアフガニスタン、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンでは民主化プロセスが進まなかった。この地域は今や独裁的な体制に支配されている。中華人民共和国、ベトナム、ラオス、北朝鮮ではいまだかつて代表制民主主義の導入が試みられていない。シンガポールの例外を除き、実際のところアジア各地の政治は、民主主義国であろうとなかろうと、独特の汚職と金権政治を特徴としている。すなわち、政治的決定は往々にして個人や企業による支払いを伴う「発注」を受けて下される。その上アジアでは、伝統的な民主主義国であるインドや日本でナショナリズムが意味を持っただけでなく、宗教も政治的要因として再び政治的プロセスに非常に強く影響を及ぼしている。このことは、インドネシア、マレーシアといったイスラム教国だけでなく、仏教国のミャンマーやスリランカにも当てはまる。

このような背景において、政党がこれまでに民主主義の推進役となり重要な役割を果たしたのはごく少数の国にとどまる。わずかな重要な例外を除き、政党は政治を形成するアクターというよりはむしろ支配的な政治的行動様式における1個の駒のようなものである。アジアの政党システムは政治システム同様に多様である。しかし、個々の違いにもかかわらず、アジアの多くの政党システムは特にリベラルな民主主義国で過去十数年にわたり、断片化の進行が特徴となっており、この傾向はさらに強まるだろう (Lye / Hofmeister 2011)。これは特にインドで見受けられることである。同国ではかつて政権を担ったインド国民会議が多くの小政党に対する最も重要な野党勢力としての役割を、全国レベルでも地方レベルでも守ることに苦心している。ここ数年来政権を担っているナレンドラ・モディ首相のインド人民党

(BJP) はヒンズー・ナショナリズム的なイデオロギーに、独裁的傾向が強まる体制の慣行を正当化する要素とインド民主主義の困難な発展を後押しする要素という二つの要素を同時に融合させている。

アジアの多くの国々においては植民地支配に対する抵抗が政党を設立する最初の誘因であった。それに対して特定の社会階層の代表するという役割は、1920年代から各国で設立された共産主義政党が社会的アジェンダを代表してはいたものの、総じて散発的にしか果たされていなかった。しかも長い間、そのような政党の考えを広める媒体として役立ったかもしれない組織化された労働者階層はどこにも存在しなかった。注目すべきはシンガポールの人民行動党 (PAP) であり、この党は1954年の設立期に反植民地主義に加えて明確な社会的アジェンダを代表し、労働組合と労働者の権利に尽力したアジアにおける数少ない政党の一つである (Tan 2011)。このことは特に、イギリス留学中に労働党と出会い、シンガポール帰国後に弁護士として組合や迫害されていた学生のために尽力した党の共同創設者リー・クアンユーの経験によるところが大きい。しかし人民行動党 (PAP) は数十年にも及ぶ「一党独裁政党」としての支配の間に「労働者政党」という性質を脱ぎ捨てている。1959年の最初の自由選挙で人民行動党 (PAP) が勝利した時点には存在した政治的自由の大部分も、1965年の共和国の独立後に発展した独裁体制の犠牲になった。

1986年の「エドゥサ革命」によって独裁者フェルディナンド・マルコスを追放した後、アジアで最初の「民主化の第三の波」を実現した国の一つとなり、1987年には民主的な憲法を制定したフィリピンには、今日、東南アジアで最も歴史の長い民主主義が存在する。しかし遅くとも2016年のロドリゴ・ドゥテルテ大統領の当選以来、対麻薬売買の「戦争」における治安機関による組織的な人権侵害や報道の自由の制限と国家の司法への影響力行使の結果として、国の政治秩序は崩壊のプロセスを経験している。これは政党の制度化が不十分であり、安定した政党システムが不足していた結果である (Martínez Kuhonta 2016: 61 以下; Gonzalez 2011)。フィリピンの政党

は、社会階層や社会運動と全くつながりを持たず、伝統的な上層階級の利益を代表する人々を除いて特定の社会的集団を代表しようとはしない。ほとんどの政党は個人主義とクライエンテリズムの影響を受けており、個々の政治家は国から安定した職を得る手段としての選挙のみに注力する。政党は第一に大統領候補を支援するために結成・形成される。政治家の「自分たちの」政党への帰属意識は非常に表面的だ。毎回選挙の後には、勝利した大統領の政党や院内会派に有利になるように多くの入れ替えが起こる。永続的で安定した当組織の構築などに留意するものはいない。政党はいつまでも脆弱なままである。このような状況下では、より広範な有権者層を特定の政党に結び付けるようなことは起こり得ない。

タイでも、国が民主的な政府を維持していた、さまざまな時期において、首尾一貫性があり安定した組織構造を有した政党は定着しなかった。これは民主的に選出された政府に対する度重なる軍事介入やクーデターだけに起因するものではない。タイの政党は通常、イデオロギーの束縛を受けない人物による奉仕組織であった。タイはまさに植民地化されたことがなかったゆえに、反植民地主義政党の土壌がない。マルクス主義的および共産主義的な集団は追放された。他のイデオロギーを政党が取り上げることはなかった。特定の社会層へのつながりも長年存在しなかった。政党としてのブランドの核となる部分は、個人的蓄財のために公職に就くという指導者の目的で成り立っている。それは、タイの多くの政党がビジネスマンか、後にビジネスマンに転身した将官によって主導されていたことにも現れている。電気通信界の大物であるタクシン・チナワットのタイ愛国党もこのタイプだった。タクシンは2001年から2006年のクーデターまで首相を務めた。その政権時代、タクシンは健康管理へのアプローチを拡大する政策、農家のための金融モラトリアム、構造的に弱い中小企業を支援する小口融資などの政策により、特に農村部の人々から高い人気を得た。農村部の人々は都市部の中・上流階級との対立においてタクシンを支援し、タクシンとその党（禁止後は後継政党）を2005年と2011年の選挙で圧倒的勝利に導いた。こうして初めて社会層

と政権との結び付きのようなものが生まれた。またタクシンに抵抗して立ち上がった都市部の中・上流階層でも独自の政治的運動が生まれた。とはいえこの衝突は、特にタクシンという人物に向けられたものであったため、社会階層の特質に沿った政党設立とは言い難い。遅くとも2014年のクーデター以降、このような政党設立の在り方は再び廃れた。2019年の選挙は独裁体制の正当化に終始した。

韓国では1987年の民主化以降、恒常的に数多くの新政党が設立され、選挙の際には多くの政党が代表を送っているにもかかわらず、比較的安定した政党システムが発展してきた。2020年4月の選挙では50を越す政党が登録された。政党システムは本質的に、政治的・イデオロギー的相違による陣営形成を特徴としている。保守派とリベラル派の陣営が政治競争を支配している。社会民主主義と左派政党は副次的な意味しか持たない。過去数十年間にわたって保守派とリベラル派が国家と政府のトップを相互に交代して務めた。党の評判を損なったさまざまな汚職スキャンダルや党の内紛のために、政党は何度も改名され、新たな秩序づくりに取り組んだ。しかし「刷新された」政党の基本的方針はほぼ変わらなかった。選挙制度は何度も改正されているが、その本質的な（多数制的）性質を失うことはなかったため、両陣営の支配的立場が揺らぐことはなかった。300人の議員のうち253人が各選挙区でいわゆる単純小選挙区制によって選ばれる。残る47人の議席は得票率によって政党に振り分けられる。既述の陣営がそれぞれ直接選出議席の大部分を獲得する。支配的な両政党には、それぞれの選挙区で勝利する数多くの小規模な地方政党が加わる。さらにこの両大陣営は国による政党に対する助成金制度において優遇されている。というのも、両陣営が最大限の利益を得られるようにすることによって他政党の進出を阻止できるように制度が設計されているからである。政党間競争がこのように条件付けされているとしても、韓国の民主主義は1987年以降定着しており、今日ではアジアにおいて最も安定した民主主義国の一つに数えられている。そこには定期的で自由・公平な選挙による開かれた政党競争が存在する。それぞれ陣営の政党と

有権者とのつながりは安定している。政党は最も重要な国家の役職の任命と権力の行使に高い正当性を得ている。さらに政党は、繰り返される新党設立にもかかわらずその存続が確保されると同時に指導者個人への依存から自身を守ることができるレベルの組織的な団結を達成している (Lim 2011: 236)。

台湾でも1988年の民主化以降、安定的な二大政党制が生まれた。ここでは中華人民共和国からの独立に関する立場が最も重要な差別化要因である (Shyu 2011)。移民(「外省人」と「本省人」との間、あるいは民主主義賛同者と1988年まで独裁的体制を敷いたナショナリズム政党中国国民党(KMT)の「岩盤」支持層との間の昔からの社会的・文化的亀裂は、この二大政党の存在に比べるとわずかな意味しか持たない。政治的課題を巡るこの衝突は、根本的な政治的論議の前では二の次となる。支配的な政党である中国国民党(KMT)と民主進歩党(DPP)の双方に同等に関わる汚職スキャンダルが明るみに出れば、それだけは国家的課題と並んで議論される。他にも多くの政党が存在するが、事実上の多数代表制が、この二大政党制を「凍結」させている。このことにより台湾の民主主義の定着が妨害されることはなかった。

インドネシアは今日、東南アジアにおける長年にわたる独裁体制から強固な民主主義国への移行に成功したプロセスの最も良い事例だ。2020年4月には、1998年の政権交代以降5回目の議会選挙と4回目の直接大統領選挙が行われた。これら全ての選挙で自由で公平な条件と結果が伴っており、それによる政権交代は国民からも承認された。確かに票の買収は依然として全国で政党や立候補者によって続けられており、これが高額な選挙費用の原因の一つとなっている。しかし、多くの有権者の投票行動は政党による買収とは関連していないという指摘もある。2019年に再選されたジョコ大統領の2014年の最初の選挙は、政治の地方分権化が機能している確証とも見なされた。ジョコはどちらかといえば政治的なアウトサイダーで、当初は地方都市の市長であり、続いて首都ジャカルタの知事として名をはせた。2014年

の選挙で彼は医療と教育部門の改善、経済改革の促進と人権尊重に重点を置いた政策を掲げて立候補した。この国の政党システムは安定しており、国会における政党数は9党に制限されている。しかし国会議員の中では多くの汚職スキャンダルがあり、政党システムの安定も政党カルテルの大きな影響の結果である。民主主義の定着の進捗にもかかわらず、2020年4月の選挙前には「独裁的な転換」と「民主主義の後退」という批判がジョコ大統領に向けられた (Bland 2020)。この判定は、独裁的な法律によって政府への批判の可能性がますます制限されていることと汚職に対する戦いへの決意の弱まり、そして何よりも、保守的なイスラム教のアイデンティティー政治を促進し、政府における軍の役割の強化を許していることを糾弾している。これは、今までに達成してきた民主的な自由とプロセスにとってのリスクをはらんでいる。

## ラテンアメリカ

ラテンアメリカには、アメリカ合衆国やヨーロッパと並ぶ最も長い民主化プロセスの経験があり、これは19世紀前半のラテンアメリカの国々の独立時代にまで遡る。その当時から、何度も軍事クーデターと独裁政権の犠牲となった政党がある一方で、繰り返し市民による民主的な政府の立役者となった影響力のある政党も存在する。1980年代における民主化の中で、各国において制度的な定着に関しては明瞭な違いがあったにせよ、政党は政治の中心的なアクターであった (Mainwaring / Scully 1995)。ほぼ全てのラテンアメリカの国々で民主的な移行プロセスが選挙という形とその結果において進められ、政党がその中心的な推進力となっていた。政党は自ら、その政治的プロセスの主役の座を恒久的に保障するような選挙法と政党法を要求した。これによりラテンアメリカの新しい民主主義国は「政党国家」となったが、どの国にも大統領制が存在していた。(Zovatto 2018: 291 以下)。このことが政党の発展と組織的な定着に影響を及ぼした。なぜなら大統領制においては個人的要因が政党構造を支配することが少なくないからだ。

それでもラテンアメリカの多くの国々の政党システムは1980年代の民主化の始まり以降30年強にわたり比較的安定を保っていた。メキシコ、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ、チリ、ホンジュラス、ドミニカ共和国、エルサルバドル、コスタリカ、そしてパナマでは、民主化への移行期に支配的だった多くの政党が引き続き政治競争の中で重要な役割を果たした。これらの国々のいくつかでは、こうした政党が繰り返し大統領を輩出したり、与党となった時期があったり、現在も政権を担っていたりしている(Freidenberg 2016)。しかし全ての政党と政党システムが、ここ数十年のさまざまな危機と社会的・技術的変革の中を無傷で生き延びたわけでは決してない。近年まで安定的と見なされていたブラジルやチリのような国々でさえ政治的危機を経験しており、それが政党システムにはっきりと爪痕を残している。

アンデス諸国のベネズエラ、エクアドル、ボリビアとペルーは政党システムの最も急激な変革を経験した。数十年の間支配的だったベネズエラの民主行動党(AD)とキリスト教社会党(COPEI)、ペルーのアメリカ革命人民同盟(APRA)、ボリビアの民族革命運動党(MNR)は、わずか数年の間にその存在意義を失い、政治的「アウトサイダー」やニューカマーに取って代わられた。これは代表制の深刻な危機に起因するだけでなく、政党システムを超えた政治システムの正当性の危機の表れでもある。これらの国々の有権者はそれぞれの政党ばかりか、政治手法や国家と社会の関係形成からも離れていった。

ベネズエラはこの文脈において最も劇的な事例であるのは確かだ。なぜならその政党システムが長年にわたり非常に安定していただけでなく、同国が1960年代初め以降のラテンアメリカでは、特にその政党システムゆえに、民主主義の定着のための手本となる事例と見なされていたからだ。ベネズエラは1964年以降、軍事政権を持たないラテンアメリカにおける数少ない国の一つでもあった。しかし市民は1990年代終盤頃から、伝統的な政党に代表されていないと感じるようになり、代わりに21世紀の「ボリバル革命」

をうたったウゴ・チャベスという人物を選出した。選挙におけるチャベスの成功は新たな二極化の形と結び付いているが、このような二極化は民主行動党（AD）とキリスト教社会党（COPEI）の数十年にわたる支配の中では存在していなかった。両党は、（ほどよい）政治的・イデオロギー的な対比によって相互に区別されているが、政治の基本的な在り方について幅広いコンセンサスを共有しており、国と政治の指導的立場を繰り返し交代で担っていた。このコンセンサスが政府と野党との間の新たな二極化によって破られたのである。チャベス主義はポピュリスト体制の例に漏れず権威主義化し、他党は突破口を見いだせていない。

ペルーとボリビアでは、数十年にわたり支配的だった大衆政党のアメリカ革命人民同盟（APRA）と民族革命運動党（MNR）が今日では付随的な政治的役割しか果たしていない。この二党が近い将来、政党システムにおいて再び重要な機能を果たす可能性は低い。両国では新しいグループが政権を引き継いだ。しかしペルーでは、アルベルト・フジモリ元大統領（1990年～2000年）の支持者の集まりである「フジモリズム」以外のどの党も継続的には定着できなかった。政党は実質的に、選挙のたびに再び新しく結成されながらも恒久的な仕組みを構築していない選挙マシーンと化している。このため、ペルーは「政党なき民主主義」と呼ばれていた（Levitsky / Cameron 2003）。一方ボリビアでは、先住民政党の社会主義運動党（MAS）が2006年のエボ・モラレスの選挙勝利後に支配的な立場を有していたが、2019年11月にモラレス大統領が軍部に辞任を強要された後、同党はその立場を一時的に再び失うこととなった。2020年10月の選挙では社会主義運動党の大統領候補ルイス・アルセが輝かしい勝利を収め、同様に同党が国会の両院で圧倒的多数の議席も獲得した。エクアドルでも、かつての政党システムは完全に崩壊していた。ラファエル・コレアの大統領在任中（2007年～2017年）に新たな政党システムが誕生した。その構造と競争ダイナミズムの主たる特徴は、従来の多数政党の断片化から支配的な政党を擁するシステムへと移行したことである。これが国家同盟党（Alianza PAIS）であり、コ

レア大統領の交代後も同党はその立場を守っているようだ。国会議員の「再選禁止」の廃止決定は、政治プロセスにさらなる継続と安定をもたらした。連続再選の禁止はこれまで、任期後に毎回、経験に乏しい数多くの議員が国会に陣取る原因となっていた。このような議員は、手続きに不慣れで、特定の事案の歴史的背景を知らないため、喫緊の課題解決にそぐわない一貫性のない決断を下して法案を可決してきた。このような状況が、政党の代表能力の喪失と政治システムでの信頼失墜の危機の要因となった。

中央アメリカの国々であるホンジュラス、エルサルバドル、ニカラグア、パナマ、ドミニカ共和国、ならびにブラジルとチリが属する第二の国別グループでは、政党システムの変化はアンデス諸国に比べるとそれほど劇的なものではなかったが、ここでは主要政党の数に影響が生じている。大抵の場合、政党数は増加し、つまりより多くの政党が国会に議席を持ち、他のかつて支配的だった政党は重要性を喪失してニューカマーによって完全にあるいは部分的に入れ替わった。しかし没落した政党の指導者が新党設立を主導することも珍しくはなかった。それでも政治競争の特徴、政治・政党ポピュリズム、政党間の関係、選挙結果の傾向は、この政党システムの力学によっても、多くの場合根本的には変化しなかった。政治的エリートは、その政党が常に名前を変えていても、結局のところ概して変わらず同じ仲間同士で固まっていた。グアテマラの政党システムは非常にもろく、有権者のボラティリティが高いため、安定した政党システムとは言えないが、それでも同様にこのカテゴリーに分類可能だ。しかし選挙が決定的な変化を呼び起こすことはなく、支配的エリートが権力の座についている。

ブラジルは2014年の選挙まで、政治的競争の力学が単なるレッテルの貼り替えとしての機能しか果たさず、政治的プロセスの中身はほとんど変化させないというような政党システムの典型例だった。同年の選挙まで、そもそも断片化していた既存の政党システムはさらなる亀裂の傾向をわずかに示していた。1990年代以降、上院で15党、2000年代までに下院で20党というように、議会の両院で代表する政党の数は徐々に増えていった。議席の大

部分、それぞれ約半数を常に同じ4つの政党が獲得していた。ブラジル民主運動党 (PMDB)、ブラジル社会民主党 (PSDB)、労働者党 (PT)、そして民主党 (DEM、2007年までは自由戦線党、PL) である。さらに、左派のルイス・イナシオ・ルーラ・ダ・シルヴァ大統領 (2003年～2011年) の下でも政治的方法の特質は変化しなかった。ルーラの労働党が断片化した議会で過半数を占めることはなく、今までと同じく他の政治的実力者たちと協力しなければならなかったためである。このことは、全ての法案について議会で労力を要する丁寧な作業によって過半数を形成しなければならないことを意味する。それは議員と選挙地盤の譲歩を通してしか得られなかった (そして今もそうである)。ルーラ政権の初めの数年間は、政府法案に好意的な態度を示した議員に一種の追加月給が支払われることにより、このシステムが「簡略化」され、促進された。この当然ながら違法な公的資金の乱用によるブラジルの「メンサロン」贈収賄事件の発覚により、ルーラ大統領の進退が問われてもおかしくなかった。しかし2014年からの経済危機と、ほぼ同時に起きた数多くの汚職スキャンダルの発覚によってようやく、代議院議員や元老院議員の匙加減を求めるクライエンテリズムのシステムに厳しい制限が課せられた。結果として政治・政党システムに揺さぶりがかけられた。2014年の選挙ですでに、議会で議席を有する政党の数は28に増え、これまで優勢だった4つの陣営は合計で5分の2の票しか得られなかった。元老院では半数ずつしか改選されないため、この流れはまだ目立たなかった。このように議会が断片化していたため、ジルマ・ルセフ大統領にとっても、従来通りに政治的過半数を政府のために集めることは困難だった。これが2016年にルセフが罷免される決定的な要因となった。全ての大政党関わった汚職スキャンダルに対する多くのブラジル国民の怒りは、2018年、ポピュリスト政治家であるジャイル・ボルソナーロを新大統領に押し上げ、またそれまで全く重要性を持たなかった社会自由党 (PSL) を12%の票を得て下院に52議席を持つ、国内で2番目に重要な政党に成長させた。他のかつての三大政党はそれぞれ議席の6%、他の5党 (その一部は設立後間もない)

も6%という結果となった。国の統治能力は2018年の選挙以降、二つの状況に向き合うことになった。一つには、議会と政党システムのさらなる断片化であり、法案について合意することが一層困難になった。もう一つは、フィリピンのロドリゴ・ドゥテルテやアメリカ合衆国のドナルド・トランプのように、ボルソナーロがポピュリストに典型的な手法で「反システム政治家」を自称していることだ。もっともボルソナーロは数十年もの間、議員として「体制側」の一員だった。ボルソナーロ自身とその支持者は公然と軍事独裁政権との親和性を示している。議会における圧倒的過半数の欠如、司法の独立、十分な権限を持つ州政府による連邦制、そして独立したメディアのため、この国が再び独裁制や準独裁制へ逆戻りすることは非現実的ではある。しかしブラジルの発展は、政党が社会的利益の代表性という機能を果たせる状況にないとき、見かけ上は安定した政党システムがその基盤においていかに不安定であるかという好例である。汚職とクライエンテリズムが政治システムに組み込まれた要素であるという考えは、市民に受け入れられなくなってきている。「古い政党」への市民の我慢には限界があり、それがポピュリストたちに新たなチャンスを開いている。

長い間ラテンアメリカで民主主義の定着の見本例と見なされてきたチリもまた、政治システムがいかに急速に危機に陥り得るかを示している。民主化後に制度化された規範により、重要な決定と立法については、政党は政治陣営の枠を超えた協議の上でコンセンサスを見いださなければならなくなった。しかしそれは常に可能なわけではないため、これによって多くの改革案が滞っただけでなく、政治的エリートの大半が交代せず、仲間内にとどまることにもなった。2019年の大規模な反対運動によって初めて、大多数の国民の政治階級への不満が表面化したが、どの政党もこれを予見できなかった。即座にポピュリスティックな政治家と政党が多くの市民の不満に乗じようと登場した。反対運動は迅速に用意された憲法改正のプロセスによって鎮まった。しかし、この抵抗によって表された代表性の問題が解決されるかどうかはまだわからない。政党の刷新は政党がその機能を民主主義のために果たし

ていくために不可欠だが、これは憲法改正だけで達成できるものではない。

ラテンアメリカにおける第三のグループは新党や改名された政党による政党システムの緩慢な変化に加えて政治競争の実質的な変遷も経験したが、民主的システムの基本的な形に疑念を抱くことはなかった。コスタリカとウルグアイでは第三勢力の定着によって既存の二大政党システムが変化した。アルゼンチンでは逆に、既存の二大政党が直近の選挙で再び力をつけた。コロンビアでは二大政党が不可逆的に崩壊したとみられ、政治競争のパターンが変わった。2018年の選挙後は代議院では16政党が、元老院では13政党が議席を獲得した。両院の最有力政党はどちらも明らかに議席の半数に届いていない。このことが統治能力、政党と議会の代表能力、そして何よりもコロンビアの民主主義にとっての課題を突き付けている。

ラテンアメリカにおける政党システムの断片化は、今日、ほとんどの国で大統領と政府が議会での過半数を有していないという事態を招いた。「連立大統領主義」は数回の任期にわたって、かつての多数派政府の代わりの役割を果たしていたが、現在では多くの国々が立法作業の周期的な停滞および行政と立法間の慢性的な衝突によって特徴付けられている。個々の政治家の個人的な権力志向や経済的利益への期待が政治的コンセンサスを困難にしている。複数の政党と党首がポピュリズムを政治スタイルとして、そして権力獲得とその維持の手法として（再）発見したことも、さらに状況を悪化させている。人口構造の主要部分で進行する貧困と、多くの国々で深刻な社会的格差および所得格差が続く状況にあって、ポピュリスト政党の存在は民主主義存続に対する重大な挑戦となっている。

ほとんどの国々には、選挙戦のための支出を規制するための細部にまで至る選挙法が存在し、多くの場合、政党はかなりの寄付を受け、国会議員は基本的に国民の平均に比べて高い収入を得ているにもかかわらず、汚職と悪政がほぼ至る所にはびこっている。その実質的な原因は高額な選挙戦費用である。個人化された選挙制度は候補者と政党の大きな投資を必要とし、これは、合法的な収入だけではほとんど回収不可能である。これが政党に対する不満

の原因の一つだ。もう一つの原因は透明性の欠如と市民との距離にあり、それは党内の意思決定プロセスにも関わる。そのため党员や党の支持者でさえも、党指導者の権威主義、党内決定への党员の限定的な参加、国会議員の党内規範の欠如、政党財政の開示における不透明さに不満を持っている。今日、多くの政党は、しかるべき法的基準に基づき党内で候補者を選ぶための選挙を導入しており、これは代議員会議で行われることもあれば、全党員による予備選挙の形で実施されることもある。アルゼンチンでは全ての有権者が指定の名簿への登録後に政党の候補者選択の決定に参加できる。そのような手続きは、政党の伝統的な寡頭政治を打破し、政党機構の集中化を抑えることに貢献した。しかしそれは同時に政党内の団結と同調を失うこととも結び付いていた。候補者を巡る衝突は頻繁になり、往々にして離党、分裂、新党結成に終わる。このような党内民主化の拡大の試みは、いくつかの国々においては政党システムの断片化の要因となった。

政党の脆弱さを考えれば、アメリカ大陸における全ての国々において政党に対する評価が低いことはさほど驚くには値しない。言及した欠陥に加え、これは往々にして政党とマスメディア間の緊張関係と、政党と市民社会との距離がもたらした結果でもある (Zovatto 2018: 99)。しかしとりわけ政党に対する評価が低いことは、たとえ市民が投票日に選択肢が少ないために一つの政党に投票したとしても、市民の大部分がその政党に代表されていないと感じていることで説明することができる。選挙行動における高いボラティリティは、不満の基本的なパターンを示している。政党がこれに対抗する唯一の方法は、強固な政党組織の構築のために、透明性と党员参加のあらゆる手段を駆使して一層の努力をすることである。

### 東・中央・東南ヨーロッパ

東・中央・東南ヨーロッパでは、かつての共産主義国家から民主主義国への移行期において政党が決定的な役割を果たすことはなかった (Enyedi 2006; Kitschelt 2001)。政党がアジア、アフリカ、ラテンアメリカ、そし

て変革プロセスにあった1970年代中頃の南ヨーロッパにおいて、政治的転換の重要な触媒であったのに対し、旧共産圏諸国にはこの役割を引き受けることができた政党は存在しなかった。ここでの変革は増大する経済的困難に直面した政治システムの自壊から起きた。地域の覇権国家としてのソビエト連邦が属国へのコントロールを失ったため、民主改革に有利な市民の抵抗と市民運動のための余地が生まれた。しかしこれは当初、政党設立とは結び付かなかった。体制変革を促進し、他の国々にも広がった最も有名な運動はポーランドの労働組合「連帯」と当時のチェコスロバキアでヴァーツラフ・ハヴェルが立ち上げた「市民フォーラム」だ。システム転換の一環においてようやく、初めての民主的選挙に際して新しい政党と政党システムが誕生した。それ以前の政党システムは共産主義政党と社会主義政党といくつかの衛星政党の影響下に支配されていた。

変革プロセスから誕生した政党システムは断片化し極端に二極化していた。特に、新たな党名で引き続き存在している旧共産主義政党との対比により、決定的な衝突と差別化のラインが強調された。西ヨーロッパの国々と政党が、ポスト共産主義の国々における移行の形成と経過に対して多大な影響力を行使したため、多くの場所で西ヨーロッパの政党ファミリーを手本とした新しい政党が誕生した。しかしそれらに加え、特に西側とつながりのない政党も発足した。例えばナショナリズム的、ポピュリズム的な系統の政党もあり、その代表は欧州議会での一つの会派を形成しているものの、個別案件では西ヨーロッパの方向性の似ているグループと同調している。

経済移行国における新しい政党は初めての自由選挙の後、1990年以降に政権を担い、それによって「アウトプット型」や「手続き型」と称される政党機能を果たせたことを示した。しかしそこには二つの難題があった。一つ目の問題は、政党がシステム移行の責任を担わなければならなかったということだ。つまり新たな憲法秩序によって政治システムを変革し、経済と社会の秩序を改造するということである。共産主義政権では権力が完全に集中していたため、政党にはこの課題への準備はできていなかった。ごく少数の新

党の指導者を除いて、政府の役職の経験もなかった。二つ目の問題は、東側の経済移行国の社会もかなり断片化されていたということだ。組織化された市民社会が存在しなかったため、政党は特定の組織化された社会集団とのつながりを構築することができなかった。さらには、大多数の市民が政党に不審感を持っており、党员になる準備が整っていなかった。このことは政党の社会への広範な定着はもちろん、強固な組織構築をも困難にした。少数の党员と忠実な支持者だけでは、明確な選好と政治的立場の表明と集約を行うことができず、それらが有権者によって報われることもなかった。そのため政党の代表機能は極端に制限された。選挙においては投票率が低く、逆に投票動向のボラティリティが高いという結果となった。有権者だけでなく多くの政治家も政党に対する忠誠心が希薄であり、頻繁な政党替えや新党設立にそのことが表れている。

政党の脆弱さは個々の人物の権力の強化につながった。ポーランドのカチンスキ兄弟、チェコのヴァーツラフ・クラウス、スロバキアのヴラジミール・メチアル、ハンガリーのオルバーン・ヴィクトルらは自らの政党にある程度の政策的アイデンティティを与えた。それは一種のポピュリスト的ナショナリズムと呼ぶことができ、こうした政党が少なくとも一定期間、政治面で支配的な役割を果たし、ハンガリーやポーランドではそれが引き続き行われている。チェコとスロバキアでは、クラウスとメチアルの政党は両者が政界を去った後にその重要性を失った。ポーランドとハンガリーに関しては、現在のところ個性ある党首なしに引き続き存在するのだろうか、またどのように存在し続けるのかについて注視して行かなければならない。

東ヨーロッパの二大国家であるロシアとウクライナでは、体制の移行以来、中央・東南ヨーロッパに比べて、党の制度化は明らかに弱まった。ここでは、特に大統領制のために、以前から政党よりも個人が大きな役割を果たしており、政党に依存しない政治家が大きな影響力を持っている。これに関しては2019年のウクライナの大統領選での俳優兼コメディアンであるヴォロディミール・ゼレンスキーの勝利などが挙げられる。2000年のウラジー

ミル・プーチンの当選以来、市民の自由がますます制限されてきたロシアではソビエト連邦の崩壊以降、政党が政府の構成に大きな影響を及ぼしたことは一度もない。最も重要なアクターは、軍事機構と治安機関、経済的利益集団、地方政府と行政府である。ウクライナでも長年、オリガルヒが経済的利益集団として政治目的と意思決定の形成に絶大な影響力を及ぼしてきた。

それに対して中央ヨーロッパでは政治的アジェンダが主に政党によって決定されている。政党の意思決定はそれぞれの（政党）政治の政治的選好に依拠している。ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリーには政治的政策的に強く裏付けされた政党間競争が存在している。それは部分的に重点が異なるものの、西ヨーロッパの状況と比較可能である。これにはさまざまな要因があり、特に、これらの国々の社会文化的な発展状況が比較的高いこと、共産主義支配以前から都市中間層がすでに比較的広範に存在していたこと、そしてかつての共産主義体制と民主的な市民運動（ポーランドの労働組合連帯など）の間の交渉によって決定的に特徴づけられた移行プロセスの性質が挙げられる（Kitschelt 2001: 306以下）。それに対して農業構造が強かったルーマニアやブルガリアなどの社会では労働者運動を経験しておらず、都市中間層が薄いため、かつての体制に抵抗できるような強い野党は存在しなかった。この両国においてはかつての共産主義のエリートたちが体制変革後もなお何年も権力を保持し、体制変革の形態に決定的な影響を与えた。そこから政党システムの革新と安定化にとっての問題が発生したのは明らかである。

既述のような有権者側の高いボラティリティと、個々の政党の結果に見られる部分的に大きな変動にもかかわらず、中央・東南ヨーロッパの政党システムは今日比較的安定している。これは、政党の組織が脆弱であるにもかかわらず、政策的プロフィールを発展させることができた結果である。それによって有権者は政党を明確に識別でき、競争が比較的わかりやすい形で形成された。ポーランド、ハンガリー、ブルガリア、ルーマニアでは、保守的な国民政党のアイデンティティ形成などにおいて、反共産主義がいまだに大

きな役割を果たしている。そのため新党の需要は低い。さらに多くの国々で既成政党は国から比較的多額の政党助成金を受けており、党員は少なくともスタッフを専任で雇ったり、地域や地方の組織のためのさまざまなインフラを整備したりする余裕がある。ニューカマーにとっては、このような強固な構造に対峙して成功を収めることが難しい。しかし既成政党も大衆政党ではない。既成政党は通常、少数の政党エリートによって支配されており、意思決定プロセスは高度に集中化・官僚化している。党本部が院内会派に対する最終決定権を有することが多い。

政党が定着しても、有権者の政党に対する不信感が減ったとは全く言えない。その逆である。この不信感は強く残り、特に、ルーマニアの事例をはじめとする国外にまでセンセーションを巻き起こすような職権乱用や汚職事件によってさらに強まった。例えばチェコの首相アンドレイ・バビシュは2017年に脱税の疑いにより財務大臣を辞任することを余儀なくされた。引き続き汚職およびEUを通じて得た補助金詐欺の疑惑がかけられていたにもかかわらず、辞任した同年に少数派政権の首相に選出された。スロバキアでは2018年、政権内部の汚職事件を暴いたジャーナリスト殺害の黒幕として訴えられたことから、首相と内閣の一部が辞任を余儀なくされた。

このような個人や政党だけでなく、政党システム全体の評価をおとしめる出来事があったにもかかわらず、中央・東南ヨーロッパの国々では、政党が政治的発展の代弁者として定着している。政党が決定的に支配する国会が政治的な議論と意思決定の中心的なプラットフォームとなった。それによって、議会側も政党の立場を保障した。中央・東南ヨーロッパにおいて議会政治制度が確立したことは、政党にとって大きなチャンスであり、政党はそれを大いに利用した。

### 「若い」民主主義国での政党発展の共通点

さまざまな地域の政党と政党システムについての論評は、ここでは簡潔に触れるにとどめるが、ある種の共通点と相違を示すいくつかの視点を紹介し

ておきたい。第一に強調しなくてはならないことは、全ての「若い」民主主義国では、政党が民主主義的秩序の定着という観点で決定的な役割を果たしていることだ。民主主義の状況に関する最新の研究の多くは、別の社会集団に着目していて、政党の役割については注意を払っておらず、体系的な分析も行っていない（例えばInternational IDEA 2019）。

各国の政党と政党システムは民主主義の定着の方法にも影響するが、その点において部分的に明確な相違があることはさほど驚くに値しない。ここではこの相違について簡潔に全体像をまとめるにとどめるが、これは基本的にWebbとWhiteの分類（2007）に従っている。もっとも、この本の出版から15年が経っており、各国の政党と政党システムについての一部の所見は古くなっている。例えばここ数年来、出版当時まだ見受けられた、ポーランドにおける政党システムの高いボラティリティは、ここ数回の政権任期において法と正義（PiS）が同国で支配的な勢力として定着したためにもはや存在しない。一方でチリにおける政党システムの安定性は、今では断片化の犠牲として注目すべき状況にある。これは多くの政党システムのダイナミズムを示唆している。これについては次節で論じるが、「若い」政党システムだけでなく、ヨーロッパの既成政党システムにも関連している。アフリカの政党システムについてはまだ比較分析がないため、基本的な概要についてもある程度の確実な経験に基づいた説明を行うことができない。

## 政党の正当性

政党の正当性と社会的な定着度を、政党システムのボラティリティ、政党数、市民の個々の政党への帰属意識、投票率と党員数を基に判断するならば、多数の国々において多くの既存政党の正当性が低下していることを認めざるを得ない。それは最も顕著に、往々にしてポピュリズム的な新しい政党や一部の国々でのナショナリズム的な新しい政党の台頭によって目に付く。これらの政党が「反システム政党」を標榜していることも珍しくない。この現象は一部の大陸に限られたものでは決してない。WebbとWhiteによる正当性

という観点についての解説は依然として妥当である。(Webb / White 2007, Pos. 5325)

「新しい民主主義国は、既成民主主義国に比べ、選挙に関しては依然として、高いボラティリティが見られ、断片化しており、投票率、党员としてのアイデンティティー、および党员数が低い。政党に嫌う風潮は民主的な社会において普遍的なものであり、それは根強い敵対心というよりは、政党への信頼の「ぼんやりとした」欠如であることが多い。政党に対する反感がより強いところでも、それが常に権威主義への選好と結び付いているというわけではなく、どちらかという民主的なリーダーシップが個人的な形で行われることに関係している。近年になって移行期が訪れた事例においては、民主主義そのものに対する敵意が、そしてそのために生じた政党政治の競争形態に対する敵意がより鮮明になっている。しかし、民主主義が最良の統治形式であるという国民の信念は、現存する全ての民主的な体制の中で優位を占めている」(Pos. 5325)

## 組織

特に大政党は、多くの場合、少なくとも国内レベルでは強固な組織を持ち、通常は資金面でも比較的恵まれ、広報や調査などのための専門家組織を備えている。これは何よりも、多くの国々（少なくとも中央・東ヨーロッパならびにラテンアメリカ）において存在する（政党自らが取り決めた）国からの政党助成金のおかげである。しかしクライエンテリズム、パトロネージそして義理に縛られたネットワークも、国家機関に対して影響力を持ち、それによって規則や法律、手続きに影響を及ぼす党エリートが占める優位な立場の結果であり、これが個人的便宜や政治的利用のために作用していることも珍しくはない。それに対して党员は、多くの政党で決定的な役割を果たすことはない。党内の共同決定や民主主義は大抵の場合知られていないか、あるいは

は存在しておらず、党員数増加のための組織的な努力も足りない。

数少ない例外を除き、「若い」民主主義国での政党は普通は大衆政党ではないため、有権者の大多数を持続的につなぎ留めておくことが非常に難しい。このことは、現代のコミュニケーションの形式と関係している。かつては政党が政治的情報を持つ特別な立場を有していたが、このコミュニケーションの形式は政党のそのような立場を奪ってしまった。また、これは社会集団との結び付きが表面的にすぎなかったことの結果でもある。さらなる要因として、統治システムが重要な役割を果たしている。少なくともラテンアメリカとアフリカの「新しい」民主主義国に見られる大統領制は多くの場合、政治と政治的競争の個人化を明らかに促進し、強固な政党組織の構築と拡大をおろそかにしている。議会制は中央ヨーロッパのみならずアジアの強固な民主主義国にも見られ、安定した政党システムの前提条件となっている。この個人化現象と政党の「大統領化」が「若い」民主主義国だけに限定されるものではないことはすでに述べた。そのような意味で政党モデルへの接近が、数年前に想定されたように実現している。(Ingrid van Biezenitz, Webb / White 2007, Pos. 5448以下に基づく) :

「新しい民主主義国と古い民主主義国の政党が一致して、共に西ヨーロッパのポスト民主主義初期の民主化とは明らかに異なる政党組織の在り方を代表したとしても、現在新しい民主主義国が設定している基準に向かって発展していくのは、むしろ西ヨーロッパの政治的システムの政党である可能性があり、その逆ではない。そのような意味において、この視点は新しい民主主義国における政党組織の発展の相違点を明らかにするだけでなく、西ヨーロッパそのものの発展の特徴をも浮き彫りにする。つまり、それは国の代理人とは異なる、強い社会運動としての政党の成り立ちの独自性を強調しており、その道筋は政党形成の他の制度的な文脈や他の時代においてはおそらく二度と繰り返されることがない」(Webb / White2007に基づく Ingrid van

Biezenzit, Pos. 5448と次頁の言表)。

### 政党機能の遂行

社会的利益の集約、表明、代表：政党が社会に十分に定着しなければ、その社会的利益の集約と表明の能力が制限され、結果として代表能力が強く制限される。これは政党主導の政府の実行力の低さや数多くの汚職事件と並んで政党に対する批判と反感、有権者のボラティリティ、システムに批判的な新党の勢力拡大の実質的な誘因となる。

人選と政権運営：政党はどこでも、候補者と政府職員の人選ならびに政府の業務の引き継ぎと遂行に重要な役割を果たしていることに疑いの余地がない。特に大統領制においては、個々の候補者の政党への結び付きは必ずしも強いわけではない。党首が候補者を選び、党員の承認を得ていない場合には特にそうである。さらに大統領制と一部の議会制においても、政府の役職にある政治的指導者は往々にして自律的で、政党と緊密な連携をしない。

政治的参画の動員：政党はどうやら政治的参加を促進する上でも影響力は限られているようであり、多くの場所で投票率が比較的低いことがその証左である。これは民主主義にとって必ずしも問題だというわけではない。投票率の低さは有権者が現状に満足していることを表している可能性があるからだ。しかし問題となるのは、新党、体制批判的な党、あるいは反システム政党が、以前は投票に参加しなかった市民を含む、不満を持つ有権者を動員するようになり、「古い政党」の動員能力が失われることだ。

多くの政党システムが21世紀の初頭に変化したにしても、この要約された所見は今日においてもなお基本的には賛同され得るだろう。(Webb/White 2007, Pos. 5531)

「最近の移行期の民主主義は、大統領制政治の個人的で候補者中心的な特徴を有しており、政党は最も脆弱である。これらの国々では(中略)、制度的に脆弱な政党組織、立法者の結束力の低さ、そして行

政のメディアに対する不適切な介入が露呈している。クライエントリズム的なつながりは存在し続け、またエリートの政党への帰属意識は容易に変化する。全般的に、政党は利害を表明し集約する場合に中心的な役割を果たすことはできず、政党政府のモデルは適用されない。民主主義のシステムが説明責任のある政府を有する限り、それは候補者と個人に集約される。これは民主主義にとって必ずしも危険なことではないが、危険性はある。政党政治的な安定した対立構造がない政治は、ポピュリズムによる扇動の脅威にさらされやすい。ポピュリズム的、またはカリスマ的な指導者がいない場合に現われる権力の空白は、『非政治的』な政府の形態の支持を助長するに十分な不安定性をもたらす」(Webb / White 2007: Pos. 5531)。

これは政党にとって、自らの能力の拡大のために努力をするチャンスだったはずである。それは第一に、次章以降で取り上げるさまざまな組織的な視点に当てはまる。あるインドネシアの学者は、数年前に同国の選挙と政党について著した論文をこのように締めくくっている。「インドネシアの民主主義は、その手続きに関してはポジティブな発展をしてきたにもかかわらず、この国が真の実質的な民主的システムにとって不可欠な成熟した社会を築くまでには、まだ多くの時間を要する」(Hadi 2011: 209)。しかし政党はこれを、社会が「より成熟する」まで党改革を先延ばしにするための言い訳にするべきではない。アメリカ合衆国や一部のヨーロッパの国々におけるポピュリストの選挙結果が示すように、古い民主主義国においてさえも「未熟」さが露呈することがある。政党は独自に改革を始めるべきである。

### 西ヨーロッパにおける政党システムの変遷

西ヨーロッパの民主主義は、その政党システムと共に長年、他の地域における民主主義と政党の定着化のモデルと見なされてきた。政党の組織形態と政策的方向性については、今なお多くの場所で西ヨーロッパのモデルが追求

されている。その意味では、他の地域にも当てはまる傾向を確認できる可能性から、ヨーロッパの政党システムの発展に注目することは有益である。「若い」民主主義国における政党システムの発展について一望するだけでも、政党と政党システムにおける複数の構造的な類似性を浮き彫りにすることができる。

西ヨーロッパの政党システムの発展に関連して、まずある現象が目にとまる。この現象については、すでに政党の機能と代表性の問題に関する節でも取り上げているが、その結果として政党システムの発展に重要な傾向が生じている。多くの政党はここ数十年の間に安定した社会的かつ確実なよりどころを失っていった。その結果、政党システムのボラティリティがますます大きくなった。このことは、二つの政党ファミリーの台頭と強固な定着、また政党分布のさらなる変化と無縁ではなかった。二つの新しい政党ファミリーの一方は緑の党で、もう一方はポピュリズム政党である (Poguntke / Schmitt 2018)。その他で注目に値するのは、これらの政党ファミリーに属さない複数の政党の出現だ。例えばここには社会運動として生まれたフランスのマクロン大統領の共和国前進が挙げられる。同党は欧州議会においてはリベラル会派と一緒ににはなったが、それでもイデオロギー的方向性に一貫性がないため、どの既成政党ファミリーにも分類できない。一部の国で「インターネット政党」として選挙で成果を上げ、欧州議会に代表を送り込むことも果たしたいいわゆる「海賊党」は、新しい政党タイプを示している。それは同党が既成政党の一般的な方法とプロセスに当てはまらない政党内組織、政治的参画と投票の新しい形を導入したからだ。その上、同党の求めるデジタル上の自由の拡大と保護という政策的重点も、既存政党の伝統的なイデオロギーの型に収まらない。さらに、2017年に設立された欧州連邦主義運動のボルトヨーロッパ (Volt) にも言及するべきだろう。欧州連邦主義運動は欧州議会に1議席を獲得し、若い有権者の間では得票率が比較的高く、すでに複数の欧州連合加盟国の地方選挙、国政選挙で初めての成功を収めている。

緑の党は1980年代以降ヨーロッパで初めての、既成政党の勢力に挑戦す

る重要な政党に発展し、今や政治的な主流と考えられている。緑の党がドイツ、オーストリア、フランスなどの国々の政党システムに深く定着したことは、各国の政党システムの断片化を如実に表している。断片化を一層浮き彫りにしているのは、過去20年でほぼ全てのヨーロッパの国々の政党システムに定着し、さらに発展する可能性のある政党の二つ目のグループ、すなわちポピュリズム政党である。この不均質な政党ファミリーの最初の形態は1970年代初頭にすでにノルウェーとデンマークで、そしてその10年後にはスウェーデンとフィンランドで高い税率に対する抵抗政党として表舞台に現れた。1980年代より、ヨーロッパ大陸の他の国々でもポピュリズム政党が定着してきた。2014年の欧州議会選挙では、この欧州批判的な政党は議席全体の5分の1ほどのシェアを獲得した。西ヨーロッパのほとんどの国々では、ポピュリスト政党の勢力拡大に伴う政党システムのさらなる断片化が政権形成を著しく困難にした。

ポピュリズム政党が台頭した重要な要因の一つは、2008年に起きた金融危機とそれに端を発した、主としてヨーロッパ大陸南部の債務国の救済・緊縮政策を巡る対立だった。この危機以前は、何十年もの間むしろ行政機構として認識されていた欧州連合とその政府、欧州委員会が体現するヨーロッパそのものが、それ以後、政治的論争の対象となった。特にポピュリズム政党が「既存エリート」に抗議するための動員の口実としてEU批判を見いだした。2015年以降のいわゆる「移民危機」は「ドイツのための選択肢」(AfD)の得票増加から明らかなように、ポピュリズム政党にとってさらなる追い風となった。

保守派やポピュリズム政党は今日では中央ヨーロッパと東南ヨーロッパにおいて比較的高い支持率を獲得している。しかしこれらの国々の政党システムはすでに1990年代の民主主義への移行期以降、選挙動向において高いボラティリティを特徴としてきた。これは西ヨーロッパでは比較的新しい現象である。この現象は特にユーロ危機、またそれに続く移民危機に見舞われたスペイン、イタリア、ギリシャ、そしてフランス、さらに、絶対安定と想定

されていたドイツのような国々にも当てはまる。EUの「牽引役」であるフランス、ドイツ両国はこれらの危機で特別な役割を果たした。そしてまた両国にはその役割の代償として政党システムの急変がもたらされた。特にフランスでは、かつての政党システムが今や大部分で崩壊しており、新しい政党に取って代わられたため、その変化は劇的なものである。

さて、いま一度ここでボラティリティが自動的に政党システムの形式の変化を意味しないということをおぼろげに思い出すべきだ。あらゆる民主選挙の後には、政党同士の関係において変化がある。政党が消滅したり新党に取って代わられたりすることも、民主主義の日常の一コマだ。しかし西ヨーロッパの政党システムの特徴はもはやボラティリティではなく、断片化である。その結果、安定した連立政権の樹立はますます困難になる。この断片化の傾向は実は1980年代に始まっており、上述の危機とともに強まった。この傾向を受け止めようとしめない政治家と政党はこの流れにタイミングよく効果的に立ち向かうことができないだろう。

この変化は社会主義政党やキリスト教民主主義の政党ファミリーに明確に表れている。これらの政党の一部は第二次世界大戦前から存在しており、また戦後はその多くがヨーロッパのほとんどの国で支配的ポジションとなっていた。社会主義政党は多くの国々で、すでにかつての面影を失っている。特に急激なのはフランスだ。しかしベルギー、オランダ、ルクセンブルクのキリスト教民主主義政党もその重要性を失った。イタリアでは、数十年の間支配的だったキリスト教民主主義政党は1990年代初頭にはすでに消滅した。ドイツでは、キリスト教民主同盟（CDU）が選挙でかなりの票を失い、長年党首であり首相でもあったアンゲラ・メルケルとその後継者との交代を党がどのように乗り越えていくかは予測不可能である。同国は2017年の選挙後、政党システムの統治能力の問題が明るみになったばかりでなく、政権樹立の危機を体験した。この危機により、イデオロギーの二極化の型があらわになり、今後の安定的な政権設立の重荷になりかねない。しかしイギリスでは逆に2016年の選挙後にはっきりと現れた政党システムのさらなる断片

化傾向に、直近の2019年の選挙後には歯止めがかかったようだ。ただこれが維持されるかどうかはまだ分からない。

(西) ヨーロッパのポピュリストは2016年のブレグジットに関する国民投票以後、EUに対する態度はいくらか穏健になり、フランスのマリーヌ・ルペンの国民連合(2018年までの国民戦線)やイタリアのマッテオ・サルヴィーニの同盟が度々してきたような脱退を武器に脅したりするようなことは無くなった。これらの政党は、まずは各国の政党システム内にとどまり続けるだろう。なぜなら、環境保護がヨーロッパのアジェンダではますます重要なテーマであり続けるため、緑の党などの政党が環境政策によって将来さらに伸長するものの、既成政党に完全に取って代わることはないと予想されるからだ。既成の国民政党が有権者を失うと、政治的スペクトルの真ん中にフランスやスペインのシウダダノスなどの新党が誕生する。さらに、一部の国々では、現時点では高い投票率を獲得していない上述のグループが、政党システムの小さなニッチの確保のみならず、複数の議席を確保することが可能となることも予想される。これら全てが、しばらくの間は西ヨーロッパの政党システムのボラティリティと断片化へ向けて拍車をかけるだろう。これにより、政権の形成と政権自体が厳しい状況に陥るだろう。目覚ましい投票率を獲得し、政権を形成あるいは主導しようとしている政党には、政治的組織としての継続的な変革と安定のための大きな課題が立ちはだかっている。

## ドイツ、オーストリア、スイスの政党システム

### ドイツ

ドイツは政党民主主義の国である。つまり政党が政治的意見形成と政治的決定の際に中心的な役割を果たす。ドイツ政党法第1条第2項においてその役割と機能が規定されている。

- 2) 政党は、特に世論形成に影響を及ぼし、政治教育を活性化および深化させ、市民の政治生活への積極的参加を促し、公的責任を担う

ことのできる市民を育成し、連邦、州および地方自治体における選挙に候補者を擁立して参加し、議会および政府において政治の発展のために影響を及ぼし、自らが練り上げた政治目標を国家的な意志形成プロセスに採り入れ、国民と国家機関との結び付きが常に活発なものとなるように配慮することにより、公的生活のあらゆる領域で、国民の政治的な意志形成に協力する。

批評家は時に、ドイツにおける政党民主主義を「政党国家」と呼ぶ。ワイマール共和国時代の造語を使うことで、政党が全てを支配する統治を行っていることを示そうとしている。かつて連邦大統領でさえも、政党は「権力に取りつかれ、権力を忘れた」(Weizsäcker 1992)と政党を批判してこのような批判的な立場を推し進めた。これは当時、国の民主主義において政党が果たす役割について議論を引き起こした。この批判は「古い政党」が甘い汁を吸うために国家を牛耳っており、「真の」国民の利益を無視していると批判するポピュリズム的手法によって、再び「ドイツのための選択肢」(AfD)により取り上げられた。この政党批判がどれほど大衆受けしているにせよ(Stöss 2001)、複雑な政治システムは複雑な形で機能するため、政党が政治的決定プロセスに及ぼすコントロールが限定的であることをこの批判は見落としている。政党は確かに、政治的決定を準備と交渉を行う多様なネットワークの中において重要な役割を担っているが、政党のみがその役割を果たしているわけではない。政党は、決定プロセスを支配しているわけでもなければ、ドイツの民主主義の発展においてますます発言権と共同責任を引き受けてきた多数の市民社会のアクターたちへのフィードバックなしには決定すら不可能なのだ。経済・社会政策についての決定も環境政策や農業政策に関わる決定、さまざまな声が主張する社会的利益を考慮しなければならなかった連邦、州政府における新型コロナウイルス感染症大流行の封じ込め政策も、このことを示している。

ドイツ基本法第21条の「政党は、国民の政治的意志形成に協力する」は、

政党の役割を今でもなお正確に表している。政党は協力するが、単体では決定しない。第21条にはしかし、ドイツ連邦共和国が政党民主主義を発展させた前提条件を作り上げたさらなる規定がある。

### ドイツ基本法第21条

(1) 政党は、国民の政治的意思形成に協力する。政党の設立は、自由である。政党の内部秩序は、民主主義の諸原則に適合していなければならない。政党は、その資金の出所および用途並びにその資産について公的に報告を行わなければならない。

(2) 政党であって、その目的又はその支持者の行動において、自由で民主的な基本秩序を侵害若しくは除去し、又はドイツ連邦共和国の存立を脅かすことを目的とするものは、違憲である。

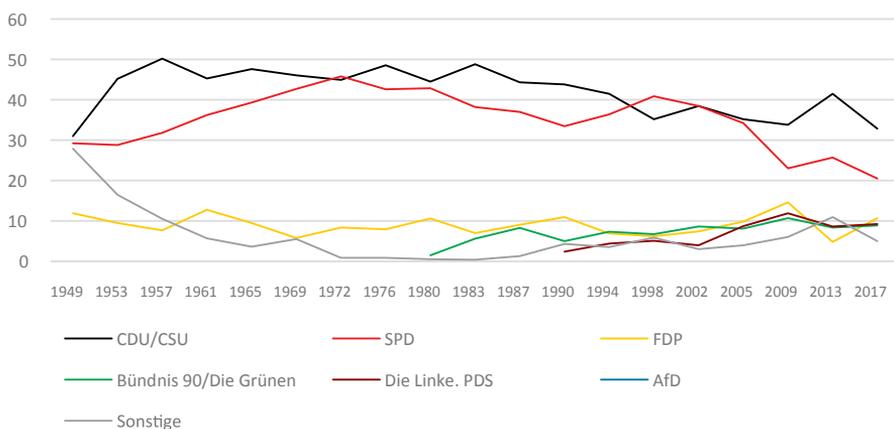
(3) 政党であって、その目的又はその支持者の行動において、自由で民主的な基本秩序を侵害若しくは除去し、又はドイツ連邦共和国の存立を脅かすことを志向するものは、国庫補助から除外される。除外が確認された場合には、その政党の税制上の優遇措置およびその政党への助成金に係る税制上の優遇措置も失われる。

ドイツの政党システム、つまり政党同士の力関係はここ数十年間で明らかに変化した。ヨーロッパの他の国にも見られる断片化の傾向はドイツ連邦共和国にも及んだ。今日、政党システムは多元化してきている。1950年代から1980年代までの40年間維持されてきた一翼をキリスト教民主同盟(CDU)がバイエルン州のみで活動しているキリスト教社会同盟(CSU)と合同で担い、そしてまたもう一翼をドイツ社会民主党(SPD)が担うというかつての支配構造は、1990年代以降、次第に強く揺るがされ、今ではもはや存在しない。バイエルン州においてのみ、キリスト教社会同盟がその優位をわずかな票の損失で守ることができただけだ。緑の党、左翼党、そしてド

イツのための選択肢（AfD）も国会、ほとんどの州議会、そして多くの地方議会に議席を獲得している。

社会的な激変に加え、ドイツ統一もこのような展開の要因となった。1989年のベルリンの壁崩壊後、いったんはキリスト教民主同盟（CDU）／キリスト教社会同盟（CSU）、そしてドイツ社会民主党（SPD）が再統一したドイツにおいて引き続き支配的な立場を維持するかのように思われたにもかかわらず、である。両党は当時、双方合わせて80%以上の支持率を得ていた。しかし2017年には両党を合わせた支持率は50%をわずかに超えるのみとなった。2013年には「中間高値」を記録し、第二票（比例代表区票）で一度だけ合わせて支持率67.2%が記録されたが、この先しばらくはこの高い値が繰り返されることはないだろう。党内の論争では、個人やグループがかつての大政党への返り咲きへ向けての主張を展開することもあるが、これは現実的ではない。そのため、両党は政党システムの新たな形態とその影響に備えなければならない。

図5：1949年～2017年におけるドイツ連邦議会選挙の結果  
－第二票（比例代表区票）－



出典：ドイツ連邦議会の資料を基に著者作成

1949年以降の政党システムの発展においては早期にCDU/CSU（一部で対立はあるものの、両党は一行動単位と捉えても差し支えない）とSPDの優勢が明らかになった。初代首相コンラート・アデナウアー政権（1949年～1963年）下でCDU/CSUは最も強い政治勢力となり、70年間ほぼ途切れることなくその立場を守り抜いた（Lammert 2020）。1972年と1998年の2回の国政選挙ではSPDが第二票（比例代表区票）においてCDU/CSUよりも高い得票数を獲得した。国際的な比較においてもこれは注目に値する。

この展開には二つの要因が大きく関与している。一つ目の要因は、実際に両政党がドイツ連邦共和国のさまざまなテーマを含む決定的な政治的・イデオロギー的な対立軸を代表していたということだ。CDU/CSUが連邦国防軍の導入を含めた西側の防衛共同体や新たなヨーロッパの機構への統合を伴う西側とのつながりに尽力するのに対し、SPDは国家の中立性をうたって新たなドイツ軍の設立を拒否したが、それは軍隊を持たないことが速やかな国の再統一の前提条件であると見なしていたからだった。CDU/CSUが市場の自由に加えて社会的平等をも追求する「社会的市場経済」としての経済・社会秩序を標榜したのに対し、SPDは社会主義的な経済・社会秩序を構築しようとしていたが、社会的市場経済の成功がすでに認識されていた1959年になってようやく、党の新たな基本綱領の可決とともにこの目標を破棄した。さらに、共和国の初めの数十年間にはまだ重要だった市民の宗教・宗派的な結び付きとそれに対応する政治の方向性を巡る論争も生まれた。この論争はCDUとCSUにとっては重要なものだったが、対してSPDは宗教・宗派的な考え方と精神にはあまり関与しない国家とそれに対応する社会の世俗化をうたった。二つ目の要因は、両党がここで挙げたようなイデオロギー的な「党のブランドの核心」があるにもかかわらず、異なる社会階層にも呼び掛け、これを党に統合し政策に反映することを理解していた点である。この両党は国民政党となった。CDU/CSUは、この点において1933年以前にまだ互いに敵対していた最も重要な二つのキリスト教宗派に政治的なプラットフォームを提供し、カトリックの社会的な教えとプロテスタントのキリスト

教的な教義の要件を社会政策的な党の綱領部分に取り入れることで、まさに大いなる統合を成し遂げた。さらに同党は、基本的な市場経済への立脚とともに、経済的自由主義者や職人、中小企業、ならびに専門職（医師、弁護士、建築家など）から成るドイツの重要な中産階級に政治的な足場を提供した。同党は、闘争的な反共産主義、軍隊による国防、国内治安および急激な社会政治的な変革の拒否を、国内保守派の重要な一部にも呼び掛けた。もう一方のドイツ共和国である東ドイツが逆のモデルとして存在していたことは、1989年の壁崩壊までCDU/CSUの基本的な考え方に優位に働いた。特に選挙戦期間中には「赤い靴下」運動やその他のSPDに対する攻撃的な非難が持ち込まれた。SPDはクルト・シューマッハー主導の下、各占領地域でのさまざまな政党の再承認後、国内組織の比較的速やかな再構築に成功した。共産主義者が、スターリン率いるソビエト連邦に依拠し、東ドイツでの明確な独裁政権の樹立に、西ドイツの労働者と労働組合から言及に値するほどの支持者を動員できなかったことがSPDにとって追い風になった。こうしてワイマール共和国以来のかつての競合は大部分で克服され、SPDは西ドイツにおいて労働者政党として確実に定着することができた。SPDは「ゴードスベルク綱領」により政治的な主導モデルとしての社会主義からの決別を表明したことで、CDU/CSUの選出を忌避していた社会的・アカデミックな中間層の有権者にも門戸を開いた。この統合により、数十年間にわたり西ドイツの政党システムの中での両党の優位性が確保された。

この優位性はCDU/CSUにおいては明らかに弱体化し、SPDにおいてはもはや実質的に存在しない。政党システムの変化は1960年代中盤にすでに始まっており、そのきっかけは徐々に先鋭化した社会政治的な対立であった。この対立は特に、脱宗教化の進展や、伝統的な労働者とSPDとの関係の希薄化を伴う労働環境の変化、労働者の自己像の変化と役割の理解の変化などに関連していた。そしてこの対立が政策と組織に関する近代化の努力を促進し、両党の党員数の増加へとつながった。ドイツ再統一の瞬間まで、SPDは従来CDUよりも明らかに多い党員数を有していた。戦後の新規設立

後間もなく、党員数は80万人を超え、いくらか上下があった後、1976年には党員数は実に100万人を超えた。CDUは、1960年代終盤になってようやく名望家政党から大衆政党への転換を実施し、党員数は1969年から1976年の数年の間に30万人から70万人へと倍以上になった。1990年までに80万人ほどまでに至り、(姉妹政党である)CSUの党員数も含めると、1990年までにその党員数は100万人弱にまで達した。しかしドイツ統一によって人口が1,700万人増加したにもかかわらず、CDU/CSUとSPDは1990年以降、再び党員の大部分を失い続けた。CDUとSPDの両党は2019年、いずれも約40万人の党員を数えるだけとなった。

党員数の推移は一方で、多くの人々を党参加へ動員する(政党の宣伝対策もこれを促進した)社会的な紛争の現れである。もう一方では、左派リベラルの拡大に伴う、対立の増加、環境保護、文化の多様性と国際的志向といった価値観が1990年代にはすでに新たな国民的アイデンティティーと文化を巡る衝突をあおっており、CDU/CSUとSPDが求心力を保つことを次第に困難にした。その周辺では、一時的に(例えば1989年の欧州議会選挙で7%の支持率を得た共和党)あるいは持続的に(1989年以降、1990年の例外を除いてドイツの連邦議会に議席を得ている緑の党のような)政党システムに定着した新しい政党が誕生した。再統一以来、初めは政治的スペクトルの左派が、そして後に右派側が、それぞれ左翼党とドイツのための選択肢(AfD)というさらなる二つの政党を強化し、連邦議会や、ほとんどの州議会と多くの市町村議会に代表を送っている。

2017年以降、ドイツ連邦議会には7党が存在しており、ドイツにおける政党システムはまだ「適度な」多元主義を有しているといえる。しかし1980年代初頭までに国会に議席を有していた3政党全てが互いに(多くの場合、キャスティングボードとしての自由民主党(FDP)と)連立を組む能力があったのに対し、今や適度な多元主義においてさえ、(まだ)危険を及ぼしてはいないとはいえ、政権能力を困難にさせる分節化が存在する。連邦議会選挙での3党連立政権の最初の試みは2017年に失敗に終わり、第二票

(比例代表区票) を合わせても過半数をわずかに上回るにとどまったCDU/CSUとSPDの新たな大連立政権が誕生するまでには数カ月にもわたる交渉を要した。CDU/CSUがコロナ流行下において、中・長期的に再び高い支持率を維持できるかどうかは定かではない。それに対してドイツの政党システムの多元化は確実に維持されるようだ。さらなる新党が国政選挙で成功を収めることも考えられる。バイエルン州ではすでに、自由な有権者が「非政党」として州議会で定着している模様である。このように今日では、ドイツの政党は過去と比べて、政治に対するさまざまな考え方や期待を統合することができなくなってきていることが分かる。そこに国の統治能力を巡る新たな課題が生まれている。

## オーストリア

一見すると、ドイツとオーストリアの政党システムの間に複数の類似点が目にとまるかもしれないが、ここには重要な相違点がある (Plasser / Ulram 2006)。類似しているのは、オーストリア国民党 (ÖVP) とオーストリア社会民主党 (SPÖ) の2政党が第二次世界大戦後の20年間において優位であったことであり、両党ともドイツでも優勢な政党ファミリーに分類できる。SPÖは1945年4月のオーストリア共和国再建の際 (ドイツにおける終戦より前) に、ドイツ社会主義労働者党 (SDAP) の後継組織として「オーストリア社会党」という名称で設立されたが、1991年から現在の党名を名乗っている。SPÖは公共機関の被雇用者と労働者の代表組織である労働組合や労働者会議との強いつながりを持つ古典的な労働者政党であった。同党は戦後しばらくは、いわゆる「オーストリア・マルクス主義」を代表していたが、1950年代にはすでに純粋な労働者政党から「社会主義国民党」への転換を果たし、その後数十年の間に徐々に社会民主主義政党へとさらに発展していった。1988年の党綱領では「階級間の対立が克服された」社会という目標がいまだに表明されていたが、政治的实践や後の綱領では、市場経済が経済モデルとして明確に容認されている。SPÖは1945年にはすでに

35,000人以上の党員を有し、数年後にこの数は60万人を越え、1950年代には70万人に膨れ上がった。1990年以降になって初めて継続的な党員減少が始まり、2017年の党員数はわずか18万人であった。

ÖVPも同様に、すでに1945年にキリスト教社会党（CSP）の後継組織として誕生していた。しかしその設立期にはかつて緊密だったカトリック教会との人脈および政策的関係から脱却しようと試みており、ドイツのCDU/CSUのようにさまざまな職業グループだけでなく、多様なイデオロギー的潮流（カトリックの社会教義、保守主義、自由主義）を統合した市民的な包括政党と姿を変えた。すでにその設立時に党員は50万人弱を数え、そして1970年代、1980年代には70万人以上に膨れ上がった。1990年以降、ÖVPも党員の減少に見舞われたが、2017年以降はそれでもまだ50万人の党員を有する。これは、国の人口がドイツの10分の1以下であるオーストリアにおいて、ドイツのCDUとSPDの党員数に匹敵する。組織化された党員の比率が高く、国際比較でも平均を上回っていることは、オーストリアの政党システムの特徴の一つである。

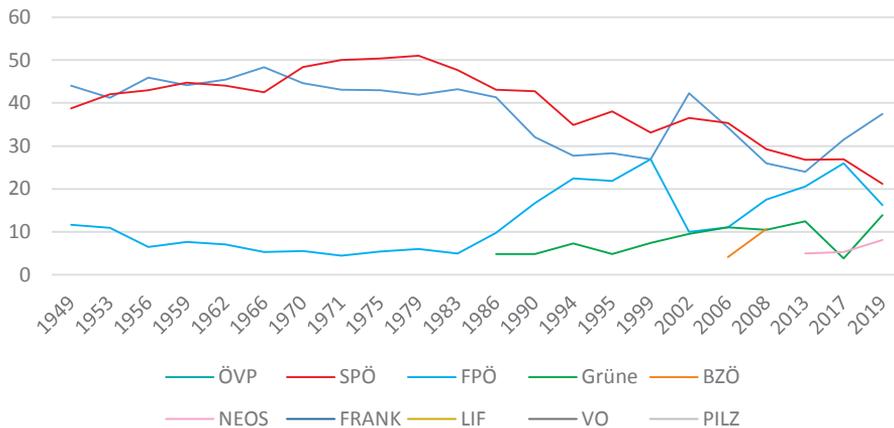
二つ目の特徴は、長年のÖVPとSPÖによる大連立政権の形成である。1947年から1986年の選挙以降は、上記政党以外では1党だけが国民議会（オーストリアの国会）に議席を有していた。しかしこのオーストリア自由党（FPÖ）は1980年代の初めまでは8%以上の得票率に届かず、ドイツ民族主義、国民自由主義的な思想のためにÖVPとSPÖとの連立は果たせなかった。そのため1957年から1966年までは両党が大連立政権として政権を握っていた。その際ÖVPは選挙で常に数%の僅差でSPÖをリードしていたため、首相を擁立していた。1966年ÖVPは初めて一度だけ、圧倒的多数の議席獲得で勝利し、1970年まで単独政権を築いた。その後はしかしSPÖが繰り返し圧倒的多数で議席を獲得し、1983年まで単独政権を築き、その後は引き続きFPÖ（1986年まで）やÖVP（1986年～1999年）との連立政権を率いた。

ÖVPとSPÖが優勢であったため、オーストリアでは長らく2と2分の1

政党システム、あるいは「跛行的」3政党システムのモデルと見なされてきた。ドイツ同様、1980年代半ばになってようやくこの二つの既成政党は新たな、あるいは再編成されたアクターたちからの挑戦を受けるようになり、政党システムの多元化が始まった。それに伴い、今まで選挙動向を決定してきた政治陣営や明確に異なる社会文化的環境における有権者の構造的分節化が徐々に現れてきた。

図6：1949年～2019年におけるオーストリア国民議会選挙

政党の国会議席の割合



出典：著者作成

この変化は一方で、緑の党が1986年に初めて国民議会で議席を獲得し、それ以来途切れることなく議席を有してきたことに現れている。もう一方で、同年にイェルク・ハイダーがFPÖの党首を引き継ぎ、党を短期間の間に「右派ポピュリズム的な抵抗政党、潜在的な反政党感情や情緒的なルサンチマンの動員プラットフォーム」へと変革した (Plasser / Ulram 226: 355)。FPÖは継続的に支持率を増やし、1999年には選挙で得票率が26.91%とÖVPに並ぶも116票差でリードし、第二勢力へと躍進した。この選挙の勝者は得票率33.15%のSPÖだった。1987年以来、大連立を組んで政府をけん引してきたSPÖとÖVPの連立交渉が失敗した後、ÖVPと

FPÖは連立政権を築き、連邦大統領と連邦首相をÖVPから立てた。欧州連合内においてこのことは、オーストリアへのスティグマ化とEU内の各委員会での同国の部分的な孤立につながった。2002年には連立政権は崩壊していたが、それは特にFPÖ内の対立に起因するものだった。しかしその結果は、オーストリアの政党システムのその後の展開に影響を及ぼしている。特別なサブカルチャー的な社会環境、心情的な団結、そして支配的政党の確信的・岩盤支持層の規律ある追従的態度を特徴とする陣営の習慣や陣営の結束は消滅した。オーストリアの政党システムは、ヨーロッパの他の政党システムの「正常」と並んだ。他の国々と同様、社会的環境の消滅、生活様式の個別化、そして世俗化が21世紀の到来と共に多様化した政党システムにその痕跡を残した。緑の党は環境・文化・平和政策、女性の平等などの社会政治的テーマを政策アジェンダにしている。同時に、FPÖの党内対立が政治的スペクトルの右派にもリベラル派にも新党設立へのきっかけとなった。国会に議席を有する政党の数は、5政党、6政党へと緩やかながらも確実に増えた（2013年～2019年）。しかし一方で、二大政党の全体に占める割合は減少し、また一方で上掲のグラフから見て取れるように、連立政権は往々にして対立やスキャンダルに直面し、その安定性が崩れ、それが繰り返し任期満了前の選挙実施につながった。かつてのオーストリアの政党システムの「超安定性」は新たな連立の布陣への試みに道を譲り、ÖVPは2017年と2019年の選挙にはかろうじて勝利したものの、まずは右派ポピュリズム政党であるFPÖと、続いて緑の党とそれぞれ正反対の連立を築くことになった。ターコイズグリーンの政党色で「新国民政党」を表明して以来のÖVPの党首やクルツ首相の大衆性にもかかわらず、ÖVPの絶対多数の獲得はほぼ不可能だろう。なぜなら、同時にSPÖもヨーロッパの多くの他の社会民主政党の宿命に漏れず、その獲得票数と得票率は継続的に減少しているほか、新しい政党が議会に議席を得ることが期待され、またオーストリアの政党システムの断片化が継続し、それどころかさらに加速することが予想されるからだ。

## スイス

スイスは、「直接」民主主義や「国民投票」民主主義を支持する層からは、政治決定への市民の直接参加の理想的な事例と見なされている。国民の政治的発言権を高める要求の声が上がるところでは常に、スイスにおいて国民投票が多数実施されていることが注目されている。とはいえ、スイスの政治や統治システムの有する別の特殊性には目を向けていないことが多い。この特殊性が国民の発議提案の多さと並んでスイスの民主主義を特徴付けていて、これは、他の国々では似たようなものさえ存在しないし、導入することも不可能である。

スイスの統治システムの三つの主な特殊性は、連邦制、合意型民主主義、ならびに民兵制である。徹底した連邦制は、高度な自治権と多くの権限を、それぞれ異なる政治システムを有する26の州に委ねている。反対に、「連邦」つまり中央政府の権限範囲は極度に制限されている。個々の地域の特徴である社会・文化・宗教的な相違と四つの言語集団を考慮すると、連邦制はこの国の統一を維持するための前提条件である。

合意型民主主義とは、イデオロギー的に異なる方向性を表明している国内の四つの最も重要な政党が連邦レベルで共に協調的内閣（連邦参事会）を築き、協働することを義務付けられていることを意味する。7人の閣僚メンバーは4年ごとに選出される。1959年の「魔法の公式」導入後、連邦参事の7議席は2：2：2：1の割合で国民議会（国会）における四大政党に振り分けられる。これにより全市民の比例代表が確保されるというわけだ。しかし2019年の選挙後にはこの規則が尊重されず、緑の党が初めて第四勢力となったにもかかわらず連邦参事会にポストを得なかった、つまり大臣職を獲得することができなかった。

協調的内閣の議員は、たとえ個人的に異なる意見を持っているにしても、連邦参事会の決定を共に対外的に代表する。内閣の8番目の構成員は連邦事務総長である。ドイツやオーストリアとは異なり、連邦事務総長は政府の長ではなく、連邦参事会事務局のスタッフを率い、連邦参事会の会合の準備を

する最高位の役人である。狭義には政府の長も国家元首も存在せず、連邦参事会の構成員の中から年功序列に基づく互選による任期一年の大統領が存在する。大統領は連邦参事会を主宰し、特に対外的に国家を代表する職務を遂行するが、大臣（連邦参事）を任命・解任することはできず、他の国の政府の長が有しているその他の権限も有しない。この合意型民主主義は、全国に適用される連邦レベルでの決定の際に、主要政党間での合意と妥協への模索が常に求められていることを示している。

民兵制あるいは民兵の原則は多くの場合、公職には副職として就くことを意味している。スイス議会の両院（全州議会と国民議会）のほとんどの議員と、州議会・自治体議会の全議員がこれに該当し、政治的な役職に加えて他の職業に就いているのがその典型である。小規模な自治体においては行政機関の職員ですら副職としてこれに従事している。政党もこの民兵制に持続的な影響を受けていて、専任の党首はおらず、専門性に乏しい政党機能しか備えていない。そのため多くの政党の組織は弱体化している。国からの政党資金が存在しないため、政党の資金源には限りがある。そのことにより、政党が党員に無償の民兵システム内の役職を世話することしかできないことが、役職パトロネージの可能性とそれに伴う政党の魅力をかなり限定的なものにしている。それでも党員数は全国的に、またヨーロッパ比較でも多い方である。

この政党システムは政治と統治システムによって持続的な影響を受けている（Ladner 2006）。主に州と市町村レベルで直接民主主義が実践され、数多くの国民投票が実施されているが、それで政党が廃れているというわけでは全くない。スイスにおいても、さまざまな意見の代表と政治的人材募集のための制度としての政党は欠かせない。実際に、この国には数千もの政党が存在する。その多くがいわゆる地方政党と呼ばれる個々の市町村においてのみ活動しているものだ。加えて200弱の州政党が存在するが、全国レベルで活動しているのはこのうち12余りである。2019年の選挙では12の政党が国民議会（国会）で議席を有している。

スイス国民党 (SVP) は1999年以来、国民議会で最も大きな会派である。同党は国民保守主義的、経済自由主義的な政策のほか、右派ポピュリズムの立場も代表する。例えば2009年には、モスクのミナレット建設を禁止する国民投票を共に主導し、これは投票数の57%が賛成であった。同党はオープンな移民政策にも批判的だ。2019年の得票率は25.6%だった。連邦参事会では7議席のうちの2議席を有している。

スイス社会民主党 (SP) は事実上、20世紀全般を通じて有権者票の4分の1を常に獲得していた。しかし21世紀に入り、ヨーロッパの他の社会民主主義政党同様、継続的に得票数が減少し、2019年には16.8%までに至った。1943年以降、連邦参事会において常に議席を有し、そして1959年以来「魔法の公式」によって連邦参事会に2人の代表者を立てている。

スイス自由民主党 (FDP) は前身組織と共に1848年のスイス連邦国家樹立以降、途切れることなく州政府を代表し、SP同様、連邦参事7人のうち2人を立てている自由主義政党である。20世紀初頭の数十年間において3分の1弱の得票率に達した後、1990年代までは有権者票の4分の1を獲得し、最も重要な国政政党として存在し続けた。それ以降、得票率は継続的に下がり続け、2019年にはわずか15.1%にまで減少した。

スイスキリスト教民主党 (CVP) は、1891年から連邦参事会に代表を出している同国における4番目の既成政党だった。2021年1月1日をもって、スイス保守民主党 (BDP) と共に「中道」という新たな党名の下に統合した。CVPはキリスト教保守勢力政党として誕生し、最終的には社会的市場経済と経済の持続性を方針とする自由・社会的政策を主張する政党となった。これは新たな党名の下でも継続され、まさに「中道」は明確にその政策でスイスを一気に保ち、妥協を見つけることを目指そうとしている。この党合併は、CVPの得票率が継続的に減少したことに起因する。かつて同党の得票率は約20%であったが、1980年代以降減少し、2019年には11.4%の票しか獲得しなかった。しかし、同党は特にカトリックの影響の強い州や市町村において依然として重要であり、多くの場所における支配的な政治勢力である。

ほとんどのCVPの州支部では、新たな党名は採用されていない。国政においては国民議会（下院）に議席を有している。

スイス緑の党（GPS）は最も重要な新党である。1983年に設立され、その政党綱領はエコロジカルなテーマを重視しており、2019年の国民議会選挙において13.2%の得票率を達成した。これによって初めてCVPを上回ったが、連邦参事会においては議席を獲得できなかった。GPSが1999年以来掲げている、SVPを除く中道左派連立政権の樹立と閣僚ポストの獲得の要求はいまだ果たせていない。2019年の連邦参事会選挙では党首を候補者として出したが、支配的な4政党が旧来の方法で6人の連邦参事を選出した。

これらの複数の事項が、一定数の政党が100年以上継続して連邦政府に参加しているという点で政党システムが比較的安定していることを示している。しかし緑の党の台頭とFDP、SPとCVPにおける過去20年間の継続的な得票数の減少はかつて支配的だった政党の弱体化を示している。全体として、国民議会に議席を有する政党数（12政党以上）が多い状況が続いていることと、特に州・地方政党の数が多いことは政党システムの断片化が進んでいることを示しているが、このケースの場合、これは政治的不安定とは結びついていない。これは政党が必ずしも激しい対立を通じて他の政党と差別化する必要がなく、選挙結果が振るわなくとも結果的に政権参加が期待できるという合意型システムに起因するところが大きい。州や自治体同様、連邦レベルでも政府における政党比率が長期にわたって変わらないことも競争を制限している。このことは、政府与党間での一種のカルテル形成につながっている。ここから特に利益を得ているのは各大政党である一方で、小政党は行政への負託を受けられないままとなってしまう。結局のところ、重要な決定は共同表明によって行うという協調性の原則が他の政党に対する個々の政党のプロフィールを著しく制限している。

この特殊な政党システムの結果として重要なことは、ヨーロッパ内と国際的な比較における持続的に低い投票率であり、特に国政選挙においては多くの場合、投票率は50%以下である。これは一方で、政党と政党政府の決定

を覆すことができる地方の住民投票の数の多さに起因するものである。他方で、合意型民主主義の場合は選挙での市民の投票によって変えられることがわずかであり、政府の構成を変えることなどかなわないことを市民は理解している。それでも数多くの政党の存在は、他のヨーロッパ社会の特徴である対立がスイスにも存在することを示している。その意味ではスイスの政党システムも、他のヨーロッパの政党システムに対し通常抱くイメージを逸脱した事例というわけではない。

### 読者への質問

- あなたの国には、どのような政党システムが存在していますか。
- 直近5回の選挙において、国会に議席を持つ政党の数にどのような変化がありましたか。その変化の要因は何ですか。またその変化の帰結はどのようなものですか。
- 政党は何によって特徴付けられ、また識別されていますか。政党はどのような政党カテゴリーに分類することができますか。
- 政党の評価はどのようなもので、またそれは何に起因していますか。党員数の推移はどうですか。
- 政党は課された機能をどのように果たしていますか。

## 3. イデオロギーと政党綱領

### イデオロギーの意義

どの政党にも、政治的目標を表現し権力の主張の論拠となる綱領が存在する。政治的権力や、少なくとも政治的な立場を獲得したいだけの政治家や政党でさえも、綱領もしくは最低限その存在と他政党との違いを際立たせる根本的な考え方を表明する。なぜなら有権者は誰に投票するべきかだけでなく、何のために投票するのかを知りたいからだ。つまり政党や政治家が、どのような考え方とどのような政策を共同体の形成のために追求しているのか、何を改善し何を変えようとしているのかを知りたいのだ。その提案は、特定の社会集団、市町村や選挙区の利益を代表する小規模なテーマに限定することもできれば、また「自由・平等・友愛」の具現化のような社会全体を包括するスケールの大きなコンセプトでもあり得る。このフランス革命のモットーは今なお多くの政治綱領に一種の根本思想として刺激を与え続けている。どの政党にとっても、少なくとも基本的な綱領を発表し、そこで、原則という形で信念を表明し、共同体形成のための複数の提言を表明することは必須である。往々にして、それらの基本的立場と綱領は一つのイデオロギーに基づいている。

イデオロギーとは：

「理念の多かれ少なかれ首尾一貫した体系であり、現在の権力システムを維持するのであれ、修正するのであれ、転覆するのであれ、組織化された政治行動への基盤を提供する。よって全てのイデオロギーは以下の特徴を示している。イデオロギーは、

- (a) 通常、既存秩序の説明を「世界観」という形で提示する。
- (b) 望ましい未来の模範、「良き社会」像を構想する。
- (c) 政治的変革がどのようにしてもたらされるのか、またもたらされ

るべきなのか、そしてどのようにして (a) から (b) に到達するのかを説明する」

(Heywood 2017:10)

イデオロギーは、世界を理解し解明するための観点を提示する。なぜなら世界や社会、政治に対する認識は通常、深く根強い信念や意見、基本的な想定に基づいた観点から行われるからだ。意識的にせよ無意識的にせよ、人間は誰でも、その行動の指針となり影響を与える数々の政治的信念と価値観を有する。政治的理念とイデオロギーは政治的活動を刺激する目標を設定する。政治家と政党による権力の追求は通常、そのような基本原理、価値観、そして信念に導かれている。つまり権力はこれらの理念を実現するための道具である。

今日、政治と政党の「脱イデオロギー化」が話題になることが多い。これは、政党が世界観に基づく立場をあまり主張しなくなり、また合理主義の影響を強く受けるようになったことを意味する。ただ、これは全般的な「理念の枯渇」ということではない。むしろイデオロギーは政党が独自のアイデンティティを強調し、他の世界観と差別化を図ろうとするときは、今でも引き続き大きな意味を持つ。ただし、基礎となっている信念を日常の政治の場面に適用するための不断の努力が不可欠となる。つまり、具体的な政治的課題に対して、理想的信念に基づき、どのような解決策を提供するのかを説明する必要がある。政治経済学者のフランシス・フクヤマが冷戦終結時に宣言した「歴史の終わり」は訪れていない。フクヤマは、自由民主主義が優勢な支配形態として成功し、これにより全ての古いイデオロギー論争は不要となったと述べた (Fukuyama 1992)。それに反して、私たちは自由主義、保守主義、または社会主義のような古くからのイデオロギーが変わらず存在していることを経験している。また、ナショナリズムのように再び復活したものもある。同時に、エコロジズムやフェミニズムなどの政治的重要性を発揮する新たなイデオロギーも生まれた。過去同様、現在でもそのようなイデオロギーに刺

激を受け、それを綱領に反映する政党が生まれる。そのため、政党の政治的立場を理解するためにイデオロギー的基盤について問うことも有益である。

しかし政治的理念は、政治家や政党だけを導くのではなく、政治システムの本質の形成にも影響を与える。政治制度は世界中で大きく異なり、そして常に特定の価値観や原則と結び付いている。絶対君主制はその多くが、深く根付いた宗教的考え方、特に王権神授説に基づいている。現在の西側諸国の政治システムは、一連の自由民主主義の（特に、上述のフランス革命のモットーに触発された）原則に基づいている。西側の国々は通常、制限付きの立憲政治の概念を代表し、行政府は定期的で競争原理の働く選挙に基づき代表されるべきであると信じている。同じように、伝統的な共産主義的政治制度はマルクス・レーニン主義の原則に基づいていた。共産主義国は、単独政党、つまり与党共産党によって支配されており、その権威は共産党だけが労働者階級の利益を代表しているというレーニンの信念に基づいていた。それどころか、世界が国民国家の集合体に分けられていて、また通常、政権が国家レベルで存在するという事実さえも、政治的理念の影響を反映しており、この場合はナショナリズム、より正確には民族自決の原則を反映している。

結局のところ、政治的理念とイデオロギーは、社会集団、社会全体、一連の一致した信念と価値観を仲介する一種の社会的な接合剤としての役割を果たすことができる。政治的イデオロギーは、例えば自由主義は中産階級と、保守主義は地方貴族階級と、社会主義は労働者階級と、などというように通常は特定の社会階層と関係を結ぶ。この考えには、ある社会層の人生経験、利益、そして願望が反映されており、そのため人々の所属意識と連帯の促進に寄与している。理念とイデオロギーは社会内の異なる集団や階層をうまくつなげることも可能だ。例えば多くの西側諸国では自由民主主義の価値に対する一致した基盤があり、一方でイスラム教国におけるイスラム教も同様に、共通する倫理的原則と信念を確立している。政治的イデオロギーは、社会に統一した政治文化を与えることによって、秩序と社会的安定性の促進に貢献する。

イデオロギーは、包括的な世界観や世界の解明を目指しているにもかかわらず、閉じた思想体系ではなく、普通は他のイデオロギーと重なり合ったり、互いに影を投げかけたりする流動的な理念の集合体である。このことは、イデオロギー的發展を促進するだけでなく、リベラルな保守主義、社会主義的フェミニズムや保守的ナショナリズムのような、ハイブリッドなイデオロギー形態の成立を引き起こす。その上、あらゆるイデオロギーは、一連の対立する伝統や立場、それどころか敵対する伝統と立場をも含んでいる。同じイデオロギーを支持する者同士の抗争の方が、対立関係にあるイデオロギーの支持者間のそれよりもより激しく熾烈になることは珍しくない。なぜなら、それぞれのイデオロギーの「真の」性質が問題になるからだ。「真の」社会主義、「真の」自由主義、あるいは「真の」無政府主義とはいったい何であろう。このようなイデオロギー的伝統の間の対立、あるいはその内部での対立は、彼らがよく同じ政治的用語を使用するためますます分かりにくくなっている。どの陣営でも「自由」、「民主主義」、「公正」、「平等」の概念を、独自の意味で使っているのだ。

政治に積極的に参加している者は、異なるイデオロギーの基本的潮流を知らなければならない。これは自身の立場の決定のためばかりでなく、他の人物や政党の政治的立場を推量するためにも重要である。最も重要な政治的イデオロギーについて、以下に入門書から引用して記述する。

### 政治的イデオロギーの概略

**自由主義**：その中心的テーマは「個人の積極的活動と、人々がその関心を満たし自己実現に到達できる社会を構築するという希求である。自由主義者は、人間が、第一に理性を持った個人であることを信じている。それはあらゆる個人が、万人のための平等な自由と両立する最大限の自由を享受すべきであるということを含意している。各個人は法的、政治的な権利を主張できるが、それらはそれぞれの能力と労働意欲に応じた報酬でなければならない。リベラルな社会は、政治的に、市民を国家による圧政の危険から保護す

る立憲主義と成熟という二つの原則の下に運営されている。それでも古典的な自由主義と新しい自由主義には明確な相違点がある。古典的な自由主義は、『最小限』の国家を信奉することを特徴としており、その機能は内部秩序と個人の安全の維持に限定されている。それに対して新しい自由主義は、国家が人々の自助を支援すべきであることを認めている」(Heywood 2017: 24)

**保守主義**：「変化に対する抵抗、または少なくとも変化に対する疑念を反映した願望を守ることによって定義される。一方で変遷に抵抗したいという希望は保守主義内部で繰り返されているテーマであるかもしれないが、保守主義はこの立場を維持する特殊な方法によって、敵対する政治的信念との差別化を図っている。それらは特に伝統の保護、人間の不完全性を信じること、また社会の有機的構造を維持する試みによるものである。しかし保守主義には、数々の傾向と意向が内在している。保守主義内における主な相違は、いわゆる伝統的な保守主義と新右翼の間にある。伝統的な保守主義は、もろい『社会組織』を守り、安心を求める人々に安定と伝統に根付いているという感情を与えるという理由で、既存の制度と価値観を擁護する。新右翼は、強力だが最小の国家への信奉によって特徴付けられる。それは新自由主義や新保守主義によって代表される経済的リバタリアニズムが社会的権威と結び付いた国家である」(62)

**社会主義**：「伝統的に資本主義への対抗と、より人間的で、社会的に一層意義のある選択肢を提示する試みによって定義される。社会主義の核となるものは、共通した人間性によって結び付いた社会的存在としての人間像である。これは、個人のアイデンティティーが社会的相互作用と、社会集団や共同体の一員であることによって形成されることを重視している。そのため、社会主義者は、競争よりも協力を優先する。社会主義の中心的（決定的という者もいるだろう）な価値は平等であり、特に社会的な平等である。社会主義者は、社会的平等が社会の安定と結束の本質的な保障であるということ、また社会的平等が、物質的欲求を満たし個人的な発展の基盤を提供するとい

う意味で、自由を促進すると信じている。しかし、社会主義は混乱に満ちた多様な亀裂と敵対の伝統を内包している。この亀裂は『手段』（いかに社会主義を達成すべきか）にも、また『目標』（未来の社会主義的社会の本質）にも当てはまる。例えば、共産主義者やマルクス主義者は通常、革命を支持し、財産の共有に基づいた階級のない社会の構築によって資本主義を廃止することを試みる。その反対に、民主的社会主義者あるいは社会民主主義者は、漸進主義を取り入れ、資本主義システムを物質的な不平等の軽減と貧困の根絶によって改革、あるいは『人道主義化』を遂行しようとした」（95）

**無政府主義**：「あらゆる形態の、特に国家という形態の政治的権威は、悪であり不必要であるという中心的な信念によって定義される。よって無政府主義者は、法律と政府の廃止による国家のない社会の形成を目指す。無政府主義者の考えによると、国家は自由と平等の原則に反する国家権力および強要的、強制的権限の担い手であるために悪である。つまり無政府主義者の特徴は、特定の社会的階級制度の形態を原則拒否することである。無政府主義者は、秩序と社会的調和は政府によって『上から』強制される必要はないため国家が不必要だと信じている。無政府主義者にとって中心を成すものは、人間は、階級制度上の上下関係や報酬、懲罰システムを必要とせずとも、事象を自由な取り決めによって処理できるという信念である。もっとも無政府主義者は、二つの全く異なるイデオロギー的伝統を作り出している。それは自由主義と社会主義である。このことは、敵対する個人的無政府主義と集団的無政府主義という形態へとつながっていった。双方は国家廃止の目標を認めている一方で、全く異なる将来の無政府主義的社会のモデルを代表している」（137）

**ナショナリズム**：「広義には、政治的組織の中心原則は民族であるという信念によって定義できる。それは二つの中心的な考え方に基づいている。一つ目は、人間はもともとさまざまな民族に分断されているという考え、二つ目は、民族が最適な、あるいはおそらく唯一の正当な政治的支配のための単位であるとする考えだ。よって古典的な政治的ナショナリズムは、国境を民族

の境界と一致させるという目標を設定した。いわゆる国民国家においては、国籍と市民権が符合するとされる。ナショナリズムはしかし、複雑で高度に多様化したイデオロギー的な現象である。政治・文化・民族的特性を克明に浮かび上がらせるナショナリズムの形が存在するだけでなく、ナショナリズムの政策的意味合いもまた広範で、時に矛盾している。ナショナリズムが、全ての民族が同等であるという考えに基づく民族自決への原則的な信念と結び付いているにもかかわらず、伝統的な制度と既存の社会秩序を擁護し、戦争、征服、帝国主義を促進する政策にも利用された。さらにナショナリズムは、自由主義からファシズムに至るまで、非常に相反するイデオロギー的な伝統にも関連付けられた」(163)

**ファシズム**：「『統一による強さ』を信念に体现された、有機的に統一された国家共同体の理念である。個人は無そのものとなる。個人のアイデンティティーは、共同体や社会集団の中で完全に消滅しなければならない。ファシストの理想は、義務、名誉、自己犠牲を動機とする『新しい人間』である英雄が、国民や民族の誇りのために人生を捧げ、最高指導者に無条件に従う姿である。さまざまな観点からファシズムは、フランス革命以来支配的な西洋の政治的思想である理念や価値観に対する反発を表現している。イタリアのファシストのスローガンの言葉でそれは『1789年は死んだ』と言われた。合理主義、進歩、自由と平等のような価値は、闘争、指導、権力、ヒロイズム、戦争の名の下に破壊された。つまりファシズムは強力な『アンチ特性』を有している。それは反合理主義、反自由主義、反保守主義、反資本主義、反ブルジョア、反共産主義などである」(194)

**フェミニズム**：「女性はその性によって不利益を被っている、そしてこの不利益は克服可能であり、また克服されるべきであるという二つの基本信念によって定義される。このようにしてフェミニストは、全てではないにせよ、ほとんどの社会において男性が主導的立場にあり女性が服従しているという、自らが性別間の政治的関係として見なすものを浮き彫りにした。性別を『政治的』と捉えたことで、フェミニストは『偏見の動員』に挑戦した。『偏

見の動員』は、伝統的に政治的思想の中で機能し、男性が享受してきた特権と権力を検証しようとしなかった何世代もの男性思想家によって、女性の役割を政治的なアジェンダから遠ざけてきた」(219)

**緑のイデオロギー**：「自然は人間と人間以外のもの、また無生命の世界を含む相互に関連する総体であるという信念に基づいている。これは緑の思想家を、従来の政治的イデオロギーの人間中心的な考えに疑問を持つことを後押しした(しかし必ずしも否定するというわけではない)。これによって、経済、道徳、社会組織などについて新しい考えを持つことが可能になった。とはいえ、緑のイデオロギーの中にはさまざまな潮流や傾向がある。緑の党の一部は、『浅い』エコロジー(時に環境主義と呼ばれる)に注力している。それはエコロジーの教えを人間の目的や欲求のために利用しようと試み、また環境変化に対し『現代的』なアプローチや改革的なアプローチを追求している。他方、いわゆる『ディープエコロジー』と呼ばれる人々は、人類が何らかの形で他の種よりも優れている、あるいはより重要であるとする今も広く存在しているあらゆる信念を否定する。その上、緑のイデオロギーは他の多くのイデオロギー、特に社会主義、無政府主義、そしてフェミニズムからも成り立っている。人間と自然の関係は重要な社会的な側面であると認めている。これら全ての環境アプローチは、生態学的に存続可能な未来社会について異なるモデルを提供している」(245)

**多文化主義**：「どちらかという、独立したイデオロギーというよりもイデオロギー論争のための一種の闘技場であるといえる。論争のための一つのフォーラムとして、増大する文化的な多様性についての、特に文化的な違いをいかに市民の結束と調和させることができるかについてのさまざまな見地を含有している。よってその中心的なテーマは、統一性の中での多様性である。多文化主義的な立場は、さまざまな文化集団の権利を認識し尊重することに基づくコミュニティの多様性に対する積極的な支持を含意している。そのような意味で多文化主義的立場は、個人と集団の自尊心のための信念、価値観、そして生き方の意義を同等に認める。よってかけがえのない独自文

化は、保護され強化されるにふさわしく、特にそれがマイノリティーや脆弱な集団に属している場合にはなおさらである。もっとも多文化社会については、自由主義、多元主義、そして世界主義の思想に基づいた、それぞれに異なる数々の競合するモデルが存在する。また、この多文化主義の立場にはかなりの議論の余地もあり、数々の異議と批判を巻き起こしている」(274)

**イスラム主義**：「とりわけ西側諸国と、それが擁護するとされる全てのものに対する反乱を特徴としている。評論家の中には、イスラム主義はイスラム教と西洋の『文明』との闘争のマニフェストであるとまで主張する人がいる。しかし、この物議を醸すイスラム主義の特徴は、好戦性と暴力の融合である。全てのイスラム主義者が暴力に賛同しているわけではないにせよ、イスラム過激派にとって教義的基礎にはジハード（大まかには『聖戦』と訳される）という概念があり、1980年代以降、一定の人々から、全てのイスラム教徒には世界的なジハード主義を支持する義務があると理解されている。イスラム教はしかし、単一の信条や単一の政治的な特色を持っているわけではない。スンニ派とシーア派の違いに基づいた分派も生まれ、前者はワッハーブ派やサラフィズム、後者はイランの『イスラム革命』に関連した思想を持っている。また、イスラム主義の中には『穏健派』や『保守派』という、イスラム主義を多元主義や民主主義と調和させようとする試みを特徴とする潮流も見られる」(299)

これら全てのイデオロギーには、共通して特定の前提条件から一種の「信仰教義」を構築し、それが、世界を説明するためのひな形としての役割を果たしている。数多くのイデオロギーが、歴史の流れ、そして時には歴史の意義と目的を解明できると主張している。全てに共通していることは、前提条件、つまり政党の世界観から政治秩序形成のための具体的な要求を引き出し、それを自らのイデオロギーに反映させながら、そこから導き出すことのできる政党綱領に表される具体的な政治的要求を表明することだ。多くの、おそらく世界中のほとんどの政党が、その特徴が明快なものであれ韜晦されたものであれ、あるイデオロギーを追求している。そのため、どのようなイ

デオロギーが政党と結び付いているのかを知っておくことは重要であり、それは特に、一部のイデオロギーが、意見の多様性やそれと結び付いた自由のような基本的な自由民主主義の原則を拒絶しているからこそ重要でもあるのだ。数多くのイデオロギーが、権威主義的、あるいは全体主義的な支配形態の理由付けとして利用されているのである。

自由主義、保守主義、社会主義に共産主義、ならびにそれぞれの下位形態は、依然として最も頻繁に主張されるイデオロギーである。しかし、ここ数十年間で、例えばイスラム主義やヒンズー教のような宗教に基づくイデオロギーも重要になってきている。キリスト教もまたさまざまな形のイデオロギー形成に影響を与えており、そのスペクトルは広範に及ぶ。例えばアメリカ合衆国の「ティーパーティー」運動のような一部のキリスト教原理主義政党や運動は、聖書の文言を保守的に解釈し、そこから直接自らの政党綱領用の行動指針を導き出している。これに対して、ヨーロッパとラテンアメリカのキリスト教民主主義政党は、特に人間観と社会政治的な秩序の提案にキリスト教のルーツを関連付けているが、その他の点では意識的に他の世界観を持つ党员にも開かれている。よってキリスト教民主主義政党にとって宗教的な帰属は特別強調される重要な要素ではない。こうした政党は、経済・社会政策的に非常に異なった立場を取ることもあるが、それらは多くの場合、自由主義や保守主義に由来するものである。キリスト教民主主義政党にとって、人間は、あらゆる政治的形態の決定において、配慮すべき個人の尊厳とともに政治秩序の中心に位置付けられる。イスラム主義やヒンズー教と結び付いている政党にとっては、政治の場における決定的な宗教的信仰教義の実践と、これに応じた宗教的帰属も重要な意味を持つ。

ポピュリズムも時に、イデオロギーとして見なされることがあるが、これはどちらかという政治的権力に到達するための手法である。ポピュリストは、複数の中心的な主張を基盤としてはいるが、全体的に政治的政策の指針となる他のイデオロギーのような世界観を提示してはいない。よってポピュリズムは政治権力の征服の手法として、広範なイデオロギーのスペクトルか

ら誕生する多くの政党や運動、共産主義的な左派の政治的指導者、および同様に右派やナショナリズムの指導者によっても利用される。ナショナリズムは、他のイデオロギーとのつながりの中で頻繁に登場しており、決していわゆる右派過激派政党との文脈に限定されるわけではない。特定の地域や、民族集団の利益を代表する多くの政党は、自らの求める自主権の拡大や国家の独立を支えるためにナショナリズムの要素を用い、また世界最大の共産主義政党である中国共産党も、国内外の環境の中で体制の統治権を理由付けるためにナショナリズム的イデオロギーの舞台装置を借用している。この場合、イデオロギーがあらゆる所で悲惨な結末に至ることを覚悟しなくてはならない。「ナショナリズムは、政治文化のポピュリズム的な脱制度化に有利に働き、立憲国家や政府間の超国家レベルにおける代表制民主主義で正当化された政治的憲法機関の安定性を危険にさらす」(Kunze 2019: 27)。

## 政党綱領

党の綱領は多くの場合、イデオロギーに基づいているものの、イデオロギーから直接導き出されたものではない。イデオロギーは政治活動を構成するための具体的な指針とはならないためである。このことを示す最も良い例は、ソ連共産党によるマルクス主義的イデオロギーの実践である。このイデオロギーを創出したマルクスとエンゲルスは社会主義社会をどのように組織すべきかについて説明しなかった。ソビエト連邦の建国者レーニンも、マルクス主義とはブルジョアジーを排除し、全ての生産手段を国有化し、権力を共産党の手に集中させることだと理解した。同じようにマルクス主義に従う他の社会主義政党は、そこから政治的実践のための異なる思想を導き出している。よって政党綱領それ自体は、たとえそれがイデオロギーに基づいているとしても、一義的には党の創設者と党員の政治的思想を反映したものである。

政党綱領はさまざまなタイプに区別することができる。

## 基本綱領

基本綱領には、特に基本理念および一般的な目標が含まれている。党が代表するのはどのような原則か、何を重視し、達成したいのか。これらの原則はイデオロギーに方向付けられている。そのような政党綱領や基本理念の宣言（さまざまな表現が存在する）には、具体的な政策提案はほとんど含まれていないか、わずかしが含まれておらず、また日常的な政治生活において常に言及されているわけではないが、党にとってそれは非常に重要なものである。それらは政党の政治的アイデンティティーの説明である。たとえ具体的な政治テーマについては他の形態と多くの一致が見られるにしても、基本綱領によって他党との差別化を図っている。政党綱領は、長期の適用のために構想されている。選挙や現在のテーマについての立場表明などの短期的な目的のためには選挙政策や実施政策が用意されている。

基本綱領は多くの場合、党の創設期に創設者によって起草される。その改定はしばしば少数の政党エリートによって、または多数の党員の参加と承認によってなされる。党員がその改定に関与していなくても、通常は党大会中に新綱領についての議論と投票が行われる。党員がその作成プロセスに深く関わっていればいるほど、理解度が深まり、後に公の場でそれをよりよく主張することができる。

基本綱領を党の幅広い合意の下に策定、改定する場合には、いわゆる「綱領委員会」、つまり綱領に取り入れるテーマを決定し、綱領の最初の草案を作成する委員会を設置することが望ましい。そのような委員会には党執行部の党員および党内グループの代表者以外にも、哲学者、社会学者、経済学者または自然科学者として専門知識を提供することで、あるいは特定の業種集団の積極的な構成員として党の綱領の特色を際立たせることで貢献できる人物も属することができる。この委員会で作成された基本綱領の草案はその後、党委員会や専門委員会で紹介され、続いて多数の党員参加の下でも議論される。これらの人々は草案全体について、また個々の項目についても意見を述べることができる。作業グループやその他の形式の専門的議論を組織す

ることもでき、それはもちろんデジタル方式でも可能であり、そこでは原則的に党员各自に意見を表明する機会が与えられる。こうして、基本綱領についての議論は、党内議論への党员の幅広い参加のバルブの役割を果たす。綱領草案が全国党大会において最終的に議論され可決されると、政党は、公の場で高い注目を集めることができる。

全ての党がこの基本綱領の作成に関する理想像に従っているわけではない。一部の政党ではその作成は、党首と小規模な集団あるいは委員会に託され、その後党大会で賞賛をもって承認され、もしくは単に党首から告知される。多くの党员がそのような綱領に合意したとしても、「上から」指示された綱領への帰属意識は、多くの党员が参加して作り上げた綱領の場合よりも常に低い。

厚い党员層がある既成政党では、基本綱領が度々変更されることはない。なぜならこのような政党は深い自己理解を特徴としており、また党内でも、綱領やイデオロギーの方針に対する大きな対立も存在しないためである。そのため基本綱領の改定の必要性は低い。また、決定が一部の政党エリートのみによって下されない限り、その改定作業には高度な調整が要求される。このプロセスもまた、政党内の論争につながり、妥協形成の必要性が生じるため、綱領の刷新を妨げる可能性がある。しかし既成政党においても、好ましくない選挙結果が続く、党员が減少している時期には、新たな方針を採用するように求める党内の圧力が増大することが示されている。例えばドイツのキリスト教民主同盟（CDU）では、小規模な党员集団が比較的保守的な新方針を要求することが見られた。しかしこの要求は「正しい」政治的方向性を巡る党内の対立を深めただけでなく、2019年の欧州議会選挙において示されたように、保守的な方針転換を支持しない有権者を敬遠させてしまった。その帰結について考えを至らせることなく基本綱領や政党のイデオロギー的な方針を巡る議論が始められる場合は、同じような現象が生じることが予想される（Hennl / Franzmann 2017）。新たな基本綱領についての議論は、党を非常に強く活性化することができるので、大多数の人々によるそ

の党に対する認識がどちらかという損なわれるような、政治的またはイデオロギー的な基本的立場を巡る対立が生まれないように配慮しなければならない。

可能な限り多数の広範な有権者層に訴求したい政党、いわゆる有権者政党または国民政党は、その基本綱領においても、また選挙公約においても少なくとも三つの大きな政治分野において明確なコンセプトを形成し、それを代表するべきである。それは経済・社会政策（政党はどのような経済・社会秩序のための立場をとっているのか）、安全保障政策（政党は市民個人の安全と国家の対外的安全をどのように保障するつもりなのか）、また社会の中での公正性（政党は社会的結束をどのように強化し、また不平等を低減するつもりなのか）についてである。政党がこの大きな三つの分野とこれに関連する政治分野に適合したコンセプトを提言できれば、個々の候補者がそれほど知られていなかったとしても、それにより政党の強固な支持層を形成することになる。

当然、まだ他にも多くの短期的あるいは長期的に国の政治課題の中で支配的となり得るテーマが存在する。例えば疾病と流行病、飢餓や失業との戦い、若者の教育訓練、移民、気候および環境保護、新たなアイデンティティーの問題、また、ヨーロッパにおいては欧州連合の改革などが挙げられる。これら全てのテーマには、選挙公約の中で具体化すべき政党の政策提言が期待されている。しかし決定的なのは、このような課題への政党の政治的回答が、大きな基本的政策方針との関連においてなされる必要があるということを政党自身が理解していることだ。それは選挙で戦う政党の政策的提言に一貫性を与える。

### 選挙公約

選挙公約は、政党のさらなる政策的な提言である。それには、選挙自体とそれに続いて政党が達成しようと考えている政府の仕事に関連した具体的な提案と要求が含まれている。選挙公約は、毎回新しく考案され、多くの政治

分野について可能な限り具体的な提言を含んでいなければならない。同時に、テーマや声明が多すぎることで「荷を積みすぎ」てはならない。経験上、政治的アジェンダは任期中に、細かすぎる公約の忠実な実施を妨げるような数多くの予期せぬ出来事によって決定されることになるからである。その上で政党は、全体的な政治的責任を果たし、さまざまな政策分野のための解決策を提案しなければならない。しかし選挙戦においては、通常、中心的な意味を持つのは少数のテーマに限られる。よって選挙公約では多くとも三つから五つのテーマを強調し、これらを選挙運動において特に前面へ押し出すべきである。

選挙公約において、政党は過去の政策との間である程度の一貫性を保つことに注意を払わなければならない。例えば何年もの間、気候変動を政治的なテーマとして考慮していなかった政党が、選挙戦で突然、急進的な気候保護への対策を提言しても点数稼ぎにはならない。長年、税率の引き下げを約束してきた政党が、社会福祉分野に投資する資金調達のために急に増税を中心課題として表明したら、相手にされなくなるだろう。選挙公約の内容は、政党の特定分野における能力を強調し、党のそれまでの立場と齟齬がないように結び付いていなければならない。

多くの政党は、選挙戦において候補者個人を中心に据えるため、政党綱領や選挙公約の策定には大きな労力を費やしていない。しかし、党のイメージを際立たせ、アイデンティティを形成するための政策の機能を過小評価すべきではない。それは選挙後に、政党や候補者が実現させたいと考えている重要な計画についての情報を提供する。伝統的な政党との結び付きや、特定の社会的集団への帰属は選挙動向に影響を及ぼす重要な要素である。しかし選挙アナリストは、特に選挙結果を決定付ける「浮動票」を有する集団の投票行動が政党の選挙公約に左右されることを何度も実証している。よって各政党は、一貫性のある政策を練り上げることを重視するべきである。さらに選挙公約の作成は、自党の党員を政策の議論に参加させる機会を提供してくれる。このことは一方で、政策委員会が社会に注意深く耳を傾ける助けと

なる。なぜなら人々にとって重要であり選挙公約で取り上げることになる事項を党員が表明するためである。他方で党員は、政策の議論に参加することを通じて重要なテーマに敏感になり、選挙戦に動員される。

### 意見書

一部の政党には一般的な政策に加えて、個々のテーマ領域についての基本的な立場を示した特別な政策や意見書がある。これは例えば経済政策、エネルギー政策、女性・青少年・家族政策、デジタル政策、気候政策、環境政策、農業政策、文化政策などに関して当てはまる。そのような政策や意見書の作成で魅力的なのは、それらが可能な限り、各担当部門の代表の参加の下に作成できることである。このことは、社会の重要な部分を代表するこれらの管轄との政党の強い連携に寄与している（この「リンケージ」機能については第5章「政党と社会」も参照）。

### 読者への質問

- あなたの知っている政党は、特定のイデオロギーを代表していますか。そのイデオロギーによって各政党を区別できますか。
- 個々の政党のイデオロギーの主要なメッセージは何ですか。またそのイデオロギーから導き出される政治的要求は何ですか。
- 政党は、そのイデオロギーと基本的価値を、課題に関する政策提言の非常に強力な指針としていますか。
- 各政党における最も重要な政策項目は何ですか。特に力を入れている課題は何ですか。

## 4. 政党組織

組織は政党のバックボーンである。説得力ある政策とカリスマ的な党首が政党のメッセージを体現していれば有権者を動員できる。しかし安定的で効率的な組織なしには、政党は長期的に政策的側面を示し、代表者の政治的リーダーシップと形成意欲を主張することができなくなる。成果を上げている党は、選挙運動期間のみに活動するのではなく、継続的に政治的課題に対する立場を表明する持続的な機関として組織されている。理想的には、政党は、活発な政党集団と可能な限り全国の多くの地域に支部を備えた組織、党員が重要な決定に参加する組織、政策上の立場を一層発展させ、政党が他の社会集団との密度の高い意見交換を促進するような組織という十分に高いレベルの組織の実現を目指す。与党よりも野党の方が、あるいは野党時代において、政党はより安定し機能する組織構造を必要とする。なぜなら、野党には与党とその代表者が有する多様な表現形態が不足しているためである。政党がその組織をおろそかにしたり、継続的な組織構造の構築のための手段が不足していたりする場合、政治的競争において明らかに不利となる。組織の維持と構築、およびその新たな政治的、社会的な枠組み条件への適応は政党にとっての長期的な課題である。その中には今日、党員や市民とのコミュニケーションのためだけでなく、内部の手続きやプロセスからデジタル党大会の開催に至るまで、デジタル技術とメディアの一層の利用拡大が含まれる。

今日、成功を収めている現代的な党組織には五つの中心的な意味を持つ要素がある。それは、可能な限り多くの国内の都市や市町村における支部による広範な組織基盤、可能な限り多くの党員、専門知識を有する党員、政党装置の維持と選挙戦のための十分な資金、そしてさまざまなプラットフォームのサポート担当の専任人員を含むオンラインとソーシャルメディアでのア

ピールなどの時代に見合った包括的なコミュニケーション戦略である<sup>4</sup>。

### 政党の法的枠組み条件

政党が正式、公式に組織され、政治的競争に参加するためには、政党の設立を承認すると同時に必要な政治的自由を保障する複数の法的な前提条件がそろっていなければならない。それによって政治的目標を宣伝し、組織を構築することができるようになる。独裁国家には政党を結成する自由がない。しかし、いわゆる「選挙民主主義」国家として定期的に選挙を行っている国でも、政党設立のための法的枠組みは限られていることが多く、政党の活動の余地も極度に制限されていることがある。一方、多くの民主主義国では政党設立の自由が憲法で保護されており、多くの場合、個別の政党法によって政党の任務、内部秩序、および国家による資金援助の原則と範囲などが定められている。政党法の中には、党首や執行役員選出のための党内民主主義の手続きに関して厳密な要件を定めているものもある。しかし多くの国では、政党法は、政党の内部体制にはあまり干渉しない。

#### 政党存在のための前提条件

- 結社の自由
- 立候補の自由
- 言論・集会の自由
- 政党間と候補者間の自由で平和的な競争の保障
- 政党の多様性の保障
- 選挙プロセスへの組み込みと選挙委員会との接点

4 Webb / Keith 2017参照。ただし、五つ目の要素「オンラインとソーシャルメディアでのアピール」にはまだ言及されていない。しかしここ数年の動向は、どの政党もこの要素に最大の注意を払わずにはいられないことを示している。

- 差別のない同じ競争条件
- メディアへのアクセスと公正な報道の保障
- 透明で検証可能な政治資金

原則的に、政党は組織として登録しなければならない。これにより政党は、団体としての法的地位を獲得し、党名とロゴは保護され、自由意志による組織としての活動と選挙に参加する意思が確認される。この登録は、政党などの政治組織を結成し、参加する自由を含む結社の自由の原則に基づいている。多くの国では、登録には最低数の支持者がいることの証明が必要となる。この人数が高く設定され、新たな集団の結成を達成することが不可能または困難である場合、民主主義の原則とは一致しないような結社の自由の制限が行われている可能性がある。

他の社会的な団体とは異なった政党の特性を憲法や政党法の形で強調する国が増えてきている。それにより、民主主義が機能するための政党の特殊な貢献が認知されている。そのため政党は政治活動に関して他の民間団体にはない特別な権利や特権を有し、保護も与えられている。特権としては、例えば税制上の優遇措置や、一定の条件下における国からの政党資金の交付が挙げられる。その一方で、政党はこのような法律によって、特別な監視下にも置かれる。政党は政治的権力を獲得し、行使しようとするため、市民社会組織よりも高度な説明責任を負わなければならない。それによって権力の乱用と腐敗を防がなくてはならない。このような政党法の第二の目的は、多くの国々において部分的にしか達成されていない。

ほとんどの国では、政党法は政党内部の構造について漠然としか規定していない。党大会の必須開催頻度、党首や執行役員選出のための民主的な手続き、党員の権利、党内の団体設立、さらに例えば選挙人名簿において女性に配慮し一定比率を定める規定の確立などの党内手続きについて細かな規定がある国はわずかだ。政党はこのような手続きを党則により規定している。さまざまな研究機関が共同で編集している「Party Statute Archive」という

ウェブサイトでは、世界中の数多くの政党の規則を見ることができる (<https://www.politicalpartydb.org/statutes>)。これにより比較が可能になり、また自党の規則改定のためのヒントも得られる。

選挙への参加のために、政党は別の登録手続きを行い、それぞれの候補者リストを提出しなければならず、このリストに基づいて投票用紙の印刷が行われる。ドイツでは、政党法が政党内の民主的手続きを定めているため、政党は選挙への登録の際に、投票結果が記録されている議事録の形で党内の選出プロセスの証拠を提出しなければならない。

特に政党に対して資金を交付している国や、政党がその他の形で公的資金を受けられる国および公的メディアで無料の選挙広告を行える国では、政党の登録と党内の手続きに関する規定は一層厳しい。しかし、ほとんどの民主主義国では、このような規定はそれほど厳しく定められておらず、これが世界的に見て政党数が多い一要因にもなっている。政党は登録され次第、組織の構築を開始できる。

### 組織と政党戦略

政党組織は、政治・社会的組織としての任務と機能を果たすため、政党の制度的な枠組みを形成する (Schmid / Zolleis 2005)。政党組織は静的な実体ではなく、政治・社会・文化的変化に動的に適応しなくてはならない。イデオロギー的、思想的信念は変わらず意味を持ち続けているが、政党は今日、特定の有権者集団の選好についてもより強く注目している。政党は（イデオロギー、政策面での基本信念に基づく）独自の主張に加え、有権者の需要にも非常に強く方向付けられている。その結果、戦略とマネジメントが必要となり、それが政党組織の在り方にも反映されている。したがって、政党には組織全体の一貫性を保障し、党内の断片化を防ぐ戦略的な中心を必要とする。この戦略的な中心は政党の最高指導部であり、多くの場合、顧問や他の首脳陣からなる少人数で形成される。指導部は、現在の政治的事象に対する政党の反応を助言・議論・決定し、政治的競争における戦略と立場を決定す

る。

この戦略的な中心は、完全に独立して業務を行うわけではない。その戦略的、政治的決定において、政党指導部は効率性の基準の確保だけに注意を払ってはいれば良いわけではなく、政党内部の了解を得ることに尽力しなくてはならない。なぜならその決定が長期的に実効性のあるものとなるのは、党内の意志形成プロセスにいつまでも時間がかかるようなことがない場合に限られるからだ。よって戦略的能力には、政党内部の手続きを実践し、内容と目的が党員と支持者から積極的な抵抗に遭わないようにすることも含まれる。全ての決定において、党自身の基盤を揺るがすことのないように、それらが政党のアイデンティティーと党員による認識に影響するかどうか、またいかに影響するかについて注意を払うべきである。したがって、戦略的行動は政治の場での活動に限ったことではなく、政党内部の分野における行動も含む。政党指導部の権力維持には、党内において受け入れられることが肝要である。

このような理由から、政党内部の内部構造は往々にして矛盾と断片化の傾向を呈している。民間企業とは異なり、合理性と効率性は現代的な政党、特に多くの党員を抱える政党の指導者にとって重要な基準ではない。「政党における課題と役割が、機能的で効率的な形で相互に結び付いていることはほぼなく、目標と手段はむしろ互いに入り乱れて交錯し、リソースの投入と課題解決は対立することも珍しくなく、意図と行動は多くの場合一致しない」(Schmid / Zolleis 2005: 13)。

よって政党は、全体として、顕在化する矛盾、不整合性、断片化、そして辻褄合わせを部分的にしか克服できない。

党組織の構成によっては、権力と影響力を党内外で構造的に確保し、拡大することができる。そのため政党指導部は、政党組織を通じてその立場を強固にし、拡大しようと試みる。その際、権力確保と効率改善のバランスを維持しなくてはならない。なぜなら、政党組織は党則や専従職員の政党事務所や政治委員会のみならず、戦略的思考にも特徴付けられているからだ。後者

は、特に激しい変化、すなわち政治的、経済的、社会的動向と、迅速な対応を要する往々にして突発的なテーマに対応する。党の指導部は、常に以下の問いを立て、それに答えることもできなければならない。

- どの社会集団をつなぎ留め、代表すべきか
- どの利益を特に強調して主張すべきか
- 非党員や新規の党員に、いかに政党への関心を喚起するか
- どのようにすれば政党のリソースを最も効率的に投入できるか
- どのような方法で、成果のある後継者養成を促進できるか
- どのような可能性がPR能力を改善するか
- 満足のいく意思形成プロセスはどのように進めたらよいか
- どのような文脈条件が政党組織の形に影響するのか

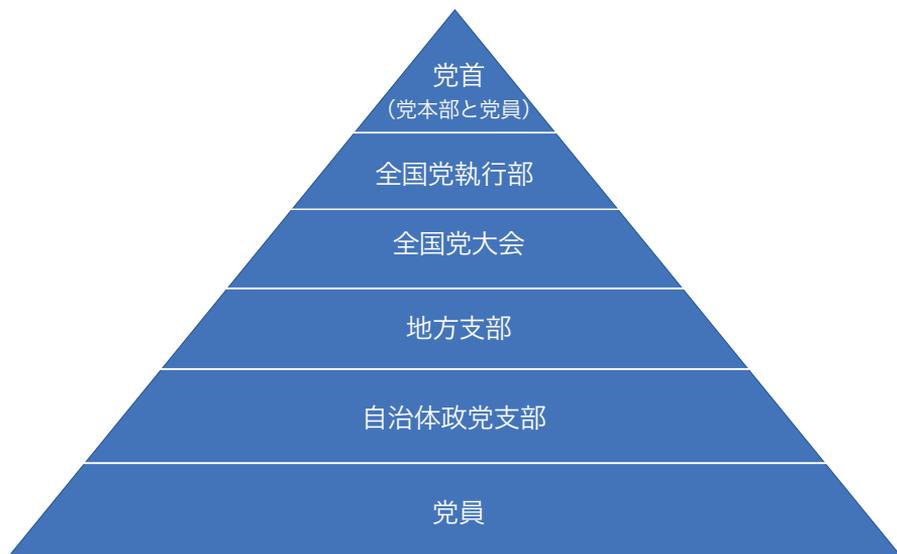
政党組織は静的な組織ではなく、組織のさまざまな機能を持続的かつ効率的に遂行するために、常に変化する環境に適応しなくてはならない。政治的、社会的なダイナミズムに直面し、政党は自己の組織構造の適応を通じて対応しなければならず、政党の構造と組織に理想的なモデルは存在しない。それでも政党組織に関するさまざまな観点からの多くの知見と経験が存在することから、これらを以下の節で紹介する。

### 政党の構造と指導部

政党の構造と組織形態は二つの要素、つまり政治制度と独自の自己理解によって決定的な影響を受けている。政治制度に関しては、国家が中央集権的か、地方分権的な構造をしているのか、またどのような形で選挙が実施されるのかが重要であり、この双方は互いに関連している。通常、国内政党の構造はさまざまなレベルで国家の構造に適応している。その際、おおよそ三つのレベルに分けることができる。自治体レベルは、多くの国でさまざまな形態と名称で存在する市町村や郡などで構成されており、候補者が選出される

最小行政単位である。次に続くのが中間レベルで、中央集権国家では政治的独立性が大きく制限されている行政単位である。一方、地方分権国家や連邦国家では、このレベルにおける地方選挙も同様に政治的重要性が高く、多くの場合高度な独立性が存在する。最後に、選出された政府を頂点に置く国家レベルが続く。もちろんその権限はその国家構造に強く条件づけられる。

図7：政党組織の構造



出典：著者作成

青年、女性、地方政治家などの党内団体も、通常は類似した構造を有している。

中央集権的な構造を持つ国家においては、政党も集権化されている可能性が高く、地方や地域の団体では、地方分権的な国家に比べて党本部に対する独立性が低くなる。政党の地方組織における独立性がより高い連邦国家やそれ以外の形態で政治的に地方分権的な国々においては、政党は、その組織が地域構造や地域間構造との高い調整の要請に対してできるだけスムーズに機能するように留意しなければならない。地方分権制の国でも政党が集権的に

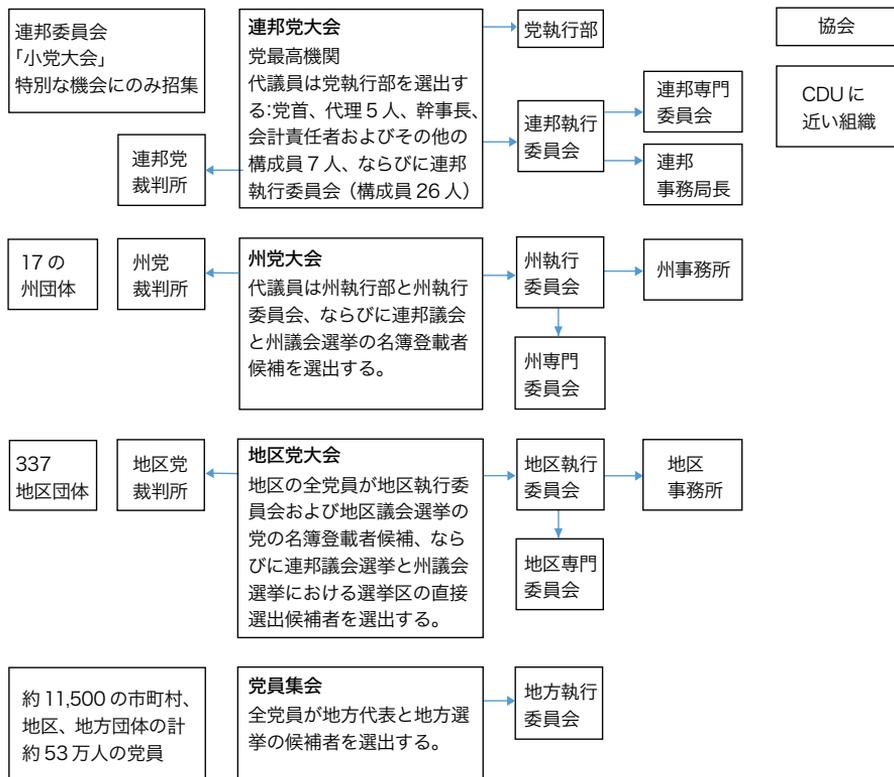
組織されることがあり、党本部の「指揮権」が地方あるいは地域単位にまで及ぶことがある。しかし、地方選挙の重要性が強調されるため、そのような国々では常に勢力を持つ地方の政党指導者がいる。このような指導者は、選挙に勝利した場合に中央の政党指導部に強い影響を与えることができるように、独自の正当性を構築する。地方分権制の国における政党は、地域支部に対して中央の政党指導部への参加を認めている（選挙によるものではない場合には略式任命、つまり、地方幹部の中央の執行役員への招待）。地域支部にはさらに選挙の候補者決定や、他党との協力・連立のような政治戦略上の課題についても高度な自立性が与えられている。国政選挙において政党が各州で州別名簿を作成するドイツでは、選挙法によって政党の地方組織が独自に候補者を決定することまで定められている。特に大政党の地方支部は、政党指導部が候補者選びに「外部から」影響を及ぼさないよう、自身の権力を意識した上で注意している。また政党の地方組織は、同盟や連立政党の地域組織の政治戦略上の方向性については政党指導部の承認なしには決定できないとしても、比較的高い独立性が認められている。他の連邦制の国々でも、全ての政党ではないが多くの政党がその地域組織に高度な自治性を認めている。例えばオーストラリアは連邦国家であるが、両方の形態が見受けられる。同国では労働党が徐々に集権的に発展し、全国区の政党本部が地域組織を厳しく管理している一方、オーストラリア国民党は分権的に組織され、地域組織に高度な自立性を与えている。いずれのケースにおいても、政党は、組織構造のさまざまなレベルの間で可能な限り最適な調整に至れるよう組織されていなければならない。そうでなければ、各政党の組織レベルの候補者間同士で対立の危険が生じ、組織全体に負担がかかる。

政党の組織構造にとって重要な二つ目の要因は、政党の自己理解と党員が果たすことが可能な、また果たすべき役割である。党の指導者によって強く方向付けられていて、党内議論に党員を重点的に参加させることを重視しない政党は比較集権的に組織されており、全ての重要な決定が最終的には政党トップによって下される。しかし党員を党内の議論と決定に参加させよう

とする政党は比較的分権的に組織されており、地域の政党組織の支部に多くの決定権を認めている。その結果、政党の重要な意思決定にはさまざまな手続が存在する。

多くの国の政党は、その内部組織の大部分を独自に構築することができ、そのための法的な規定は存在しないか、ごく僅かであるため、組織の形態は実に多様である。組織の形態は、国の民主主義の質に直接的には影響を及ぼさない。しかし少なくとも間接的には政党の選挙の展望と政党システムにおける立場に影響する。これは例えば女性の政党指導部への参加や選挙への立候補、新たな党員にとっての党の魅力、政党綱領への結び付き、また議会における院内会派の団結力などに関わる。

図8：政党の構造と組織（ドイツCDUの例）



出典：CDU-連邦事務局

政党は、たとえ選挙で結果を出すことが困難であっても、構造的に弱い地方でも存在感を示して代表を送ることができるように地域組織の維持を図るべきだ。そのような組織の党員数が平均以下であり、わずかな活動しか行っていなくとも、その組織が党内プロセスにしっかり組み込まれるように配慮しなければならない。この場合、無理に党員の現地主義を押し通すのではなく、場所的な状況や、特に党員の党内参加への関心や時間的自由に合った別の形式や討論の場を設けることは有効かもしれない。

## 党首

党首はどの政党にとっても特別な重要性がある。地方支部や地域支部の指導者も通常、その地域では非常に影響力がある。しかし、特に中央の指導者には、党規則に定められている公式な管轄範囲を超える権利と権限が集中していることが多い。

### 党首の任務と権限

- 党の活動と執行役員の職務を調整する。
- 政党の政策と現在の政治的課題への立場を大部分で決定する。
- 公の場での最も重要な顔となり、それによって市民と有権者による政党イメージを特徴付ける。
- 多くの政党で、選挙における候補者の指名、政府の役職の任命に大きな、または決定的な影響を持つ（そしてそれによって忠誠を得る）。
- 自党が選挙で勝利すると、政府の長または国家元首となる。
- 大臣や国会議員が政党の方針に沿った行動をするように監視する。
- 政治課題への党の立場を国会議員や院内会派と調整する。
- 地方や地域の政党組織、特にその指導者と連携をとる。

出典：著者作成

多くの国で党員数が減少し、各政党と市民とのつながりが弱まっているにもかかわらず、あるいはだからこそ、ここ数十年の間に党首の機能と権限はむしろ拡大している（Cross / Pilet 2015）。市民の政党への信頼は減少し、個人に対する関心の方がより高まっている。このことが、多くの国々で政治の個人化を招いたばかりでなく、既述の政党の「大統領制化」につながった。もともと強力だった党首の役割がこれによりさらに強化された。同時に「大統領制化」が顕著な政党では、代議員集会や地方または地域や選挙区の政党組織のような中間組織、さらには院内会派も権力と影響力を失った。数十年前に比べ、党首は今日、より強力な独立性と権威を持って党のかじ取りを行っている。

「大統領制化」の流れの中で、多くの政党が党員と有権者を政党に再び強固につなぎ留め、新たな支持者を獲得するための新しい道を模索した。この努力に見られる重要な要素が政党のいわゆる「民主化」であり、今も続いているが、これは党内決定への党員のより強力な参画を意味する。特に党首の選出は重要な意味を持つ。多くの政党はここ数年、党員がより強く関与する方向へと移行しており、全ての党員が平等な票で投票できるオープンな選挙の導入、または代議員方式の改革と拡大および／または特定の党内グループや団体への参加権の付与などが見られる（Cross / Pilet 2015）。

多くの政党で党首は党会議の代議員の中から選出される。候補者が勝利を収めるには、多くの代議員の票を獲得することが必要であり、これには政党内で強いネットワークがなければならない。ネットワークの存在により党首は党内のさまざまな声やグループをよく理解し考慮に入れて任務の遂行に当たることができるため、これは党首の職務遂行上も政党にとっても全体的な利益となり得る。また政党の結束にとっても有益である。スペイン、ドイツ、ノルウェー、またオーストラリア、イタリア、フランスなどの多くの国ではさまざまな形式の代議員選挙が行われているが、代議員の数が増えるにつれて、過去数十年で多少変更されてきた。しかし基本的な代議員選挙の原則は変わらない。

党首選での手続き変更の最も重要な契機となるのは選挙での敗北だ。その場合、党首の権威が問われることも珍しくない。特にこれが党首の辞任につながるような場合、政党は新しい指導者の選出にあたって、この手続きを「民主化」し、新しく現代的なイメージを与えるきっかけとする。とはいえそのような手続き変更がその後の選挙結果に及ぼす効果は通常わずかである。

多くの政党では、全ての党員が参加可能ないわゆる予備選挙によって党首が選出される。これは一見、他の国民投票と同様民主的に見えるが、非常に高いコストを度外視しても、複数の甚大なリスクを伴う。全ての党員がこのような採決に参加することはほとんどない。しかし参加者が少ないと政党の評価が損なわれ、党首の正当性の基盤は脆弱になる。このことは例えば、2019年のドイツでのドイツ社会民主党（SPD）の共同党首の選出で明らかになった。この予備選挙には54%の党員が参加し、そのうち当選した二人に投票したのは半数強（53%）に過ぎなかった。つまり、党員の4分の1しか新共同党首を選出しなかったことになる。

予備選挙にはそのようなリスクがあるにもかかわらず、直接選出された党首は大抵、独立し、場合によっては独裁的にすら振る舞うほどに強く正当化されていると感じる。しかし、それは党の結束に負担をかける可能性がある。党内部に対立があることは決して珍しくないが、このような場合は特に、執行役員を選抜するためのさまざまな手順が問題解決を困難にしてしまう。

特に議員内閣制においては、党首が院内会派の指導者であることも多く、イギリスなどの複数の国々では、党首選や少なくとも候補者の選出において、院内会派が決定的な票を持っている。

もう一つの選出方法は、例えば院内会派の限られた集団、選挙区団体代表や政党につながる労働団体や職業団体の代表者などから構成される選挙人団によるものだ。通常、各グループが党首選で同一の票数を有している。この手続きは異なる利害間を仲介するという目的に使われている。このシステムは例えばアメリカ合衆国の二大政党で採用されている。

党首選に関しては、政党ファミリー内で複数の共通点が存在する。政治的

中道、保守、極右政党は党首を選出する際、党内からの直接参加を制限する伝統を比較的保持している。それに対して緑の党、自由主義政党、左派政党の多くは党員に強力な直接的な発言権を許している。しかし、全ての党員が選挙に参加していない政党にも、新しい党首を選ぶ際に基盤をより強力にするための新たな手続きが存在する。例えば一部の場所では、後の党大会で考慮される選好投票が可能な地方大会において候補者が党員からの質疑に答えなくてはならない。通常、このような投票に拘束力はない。代議員の数を増やしたり、党内グループへ多く配慮したり、場合によってはそれと結び付いた票の重み付けを導入したりすることも、メンバーの参加を高めるという目的にかなっている。このような傾向は、特に民主主義の長い伝統があるところで観察される。政党は一般的には比較的保守的な組織であり、党内手続きを変えることを好ましく思わないため、また多くの場合改革がさらなる規定と手続きの変更も伴うため、大抵の政党はその結果が容易に見通せない多くの、または急激な修正を嫌う。野党の方が与党に比べて党内手続きとプロセスを変更することに抵抗がない。

表4：政党ファミリーごとの党首選の手続き 1955年～2012年 (%)

選出母体	政党ファミリー						
	急進左派・ 緑の党	共産主義 政党	社会民主 主義政党	リベラル 政党	保守主義 政党	急進右派	地方主義 政党
有権者と党員	29.1	0.0	12.5	26.6	11.3	0.0	18.2
党大会の代議員	58.5	29.4	59.2	58.8	67.7	56.6	56.1
その他(混合)	0.0	0.6	9.8	2.5	3.2	26.3	6.8
院内会派	2.2	0.0	15.2	11.2	13.9	0.0	0.0
政党組織	10.2	69.9	3.4	1.0	3.9	17.2	18.9
合計(100%)	371	163	686	519	1013	274	148

出典：Lisi; Freire; Barberà 2014 : 20

特にドイツでは、緑の党、社会民主党、左翼党、右派ポピュリストのAfDなど、異なる政治的方向性を持つ複数の政党が1人ではなく2人の対等な党首を選出するようになった。緑の党は、政党の創設期にこの様態を導入したが、これは党内部における最も重要な二つの傾向を2人の党首に関連させることで進歩的なイメージを与えるためだけでなく、同時に男女共同参画を示すためでもあった。よって少なくとも2人の党首のうち1人が女性でなければならない。この手法はしかし、党内対立の鎮静化に貢献したわけでもなく、また多くの有権者にとっても、政党に党首が1人いるのか2人いるのかということは重要ではなかった。むしろ党首の役割分担が党首と政党のプロフィールを強化せず、オピニオンリーダーとしての立場や一般向けの顔としての立場を巡って常にライバル関係が生じるため、共同党首の間での調整の必要性を高めるという兆候が見られる。

党首選が党員の幅広い参加の下で行われるか、限定的な参加の下で行われるかにかかわらず、党首交代となると多くの政党では複数の候補者が名乗りを上げる。その後、通常、党内で集中的な討論会が行われ、最終的に次の党首を決定するのは党大会の代議員のみであっても、候補者は直接あるいはオンラインで党員に向けて自己紹介をする。このような自己紹介の場は候補者の知名度を上げ、そのプロフィール形成に寄与する。しかし、党内での対立は避けるべきであり、政党の結束を危うくしてはならない。よって重要なのは、将来政党の結束が最大限になるように、敗北した陣営も政党指導部の一部につなぎ留めておくことである。

対立によって党内の一貫性と公のイメージが損なわれることのないように、多くの政党はオープンな競争を避け、党首とその他の重要な指導的ポストの選出を非公式なプロセスによって採決し事前に決定しようと試みる。党員はそのような場合、たとえ正式に党首選に参加したとしても、非公式な合意を承認するにすぎないことも多い。特に与党は、党首選を巡る対立を避けようとする。党首が同時に政府の長である場合、その権威が政党内部の挑戦者によって損なわれることは望まれない。政府が悪いイメージを与えていれ

ばその可能性は高まる。よって党首選が予定されると、与党よりは野党の方で激しい競争とオープンな戦いが行われる。

多くの国において党首の選出の際に非公式な手続きが依然として非常に重要であることは、党内選挙資格の拡大は政党の「民主化」にとってさほどの効果がないことを示している。最も大きな競争は党首の選出が議会内の派閥によって決定されるか、または英国の場合がそうであるように大部分が共同決定される場合に生じる。そうすると往々にして派閥から複数の候補者が競い合うこととなる。最も競争が少ないのは、代議員党議会による選挙であり、そこでは、党委員会から選出された候補者が承認されることが多い。

党首のプロフィールは、国境や大陸を越えて多くの場合で類似している。大抵は国会議員あるいは他の政治的要職で長年の経験を積んだ中高年の男性である。国際的に見ればドイツのアンゲラ・メルケル、ミャンマーのアウン・サン・スー・チー、ニュージーランドのジャシンダ・アーダーン、フィンランドにおいて34歳で最年少の首相になったサンナ・マリネなど数人の女性も首相や党首として職務を遂行しているが、これまでのところ女性が党首に選出されることは比較的少ない。特に政権に加わる大政党が女性党首を擁することは目立って少ない。若い男性の政治家にとっても、トップへの道は通常閉ざされている。若い政治家に全国指導者としての役割を任せるのはどちらかというとな野党の場合が多いが、それは選挙での敗北に失望した後に首脳陣の一新が予定されているときだ。これは例えば、セバスチャン・クルツが2017年に31歳の若さでまず国民党（ÖVP）の党首に、その数カ月後には首相と政府の長に選ばれたオーストリアがこのケースに当てはまる。国際比較では、これは明らかな例外だ。地域の政党組織では、むしろ逆に若い政治家がトップの地位を引き継ぐことがある。しかしこうした政治家にとっても、国家レベルの政党のトップへの道のりは長いものである。

ヨーロッパの12カ国ならびにイスラエルとオーストラリアにおける1965年から2012年までの党指導者に占める女性の割合は以下の二つの表の通りである。

表5：党指導者の性別 1965年～2012年

性別	人数	割合 (%)
女性	58	10.8
男性	477	89.2
合計	535	100

出典：Wauters and Plilet 2014: 82.

政党ファミリー別では、以下のような分布となる。

表6：政党ファミリーごとの党指導者の性別 1964年～2012年

政党ファミリー	女性指導者の人数	割合 (%)	政党数
緑の党*	4	25.0	16
急進右派政党	8	19.5	41
自由民主主義政党	15	15.3	98
保守、キリスト教民主主義政党	18	9.2	196
社会民主主義政党	10	8.1	123
急進左派政党	3	7.3	41
地方主義政党	0	0.0	20

出典：Wauters and Plilet 2014: 84.

\*著者による補足説明：緑の党の政党ファミリーには共同指揮を行っている政党が数多く存在するため、当該分析から除外している。通常、緑の党には男性と女性の共同指導者がいるため、緑の党の指導者に女性が占める実際の割合は、ここで報告されているよりもさらに高い。

一度党のトップに選出されると、多くの党首は長くその役職にとどまる。ほとんどの政党で任期の制限はなく、多くの政党は党首の再選頻度について詳細には規定していない。ただ一部の国では明確な法的要件を定めている。例えばドイツでは、全ての政党が少なくとも2年ごとに党大会を開催しなければならない。そこで党首と他の執行役員を選出し、あるいはその役職について採決によって承認を受けなければならない。このような採決は、党内における党首に対する支持の重要な一つのバロメーターになっている。

党首が自発的に辞任することはほとんどない。党首交代が最も頻繁に行われるのは不本意な選挙結果の後、政党が下野しなければならないときなどである。選挙に敗れると政党はその党首を罰する。しかし全ての党首がこれにより自動的に職を失うわけではない。選挙敗退後も自身の政党のトップの座を維持できる党首も少なくない。現党首と同様の支持を得ている適任の後継者がいないか、または現党首がこれからさらに経験と知名度を獲得し、それによって党が次の選挙戦により大きな成功の見通しを持って臨めるため、次の機会には再び現党首による選挙での成功の可能性が高まると政党が信じている場合などにはこれがうまくいく。政党は党首が自身の特色を打ち出す時間を稼ぐために最小限の忍耐を必要とする。多くの影響力ある政治的指導者は、党首としてだけではなく政府の長や重要な政治家としての認知を獲得する前には、まず選挙で敗北している。ここにはドイツのヘルムート・コール、フランスのフランソワ・ミッテランとヴァレリー・ジスカール・デスタン、4回目の大統領選でようやく勝利したブラジルのルーラ・ダ・シルヴァなどの著名人も含まれる。全員党首経験者である。ジョー・バイデンは2020年以前に、やはり同様に民主党の大統領候補として二度出馬している。とはいえ、バイデンには党首経験がない。

党首選出の手段と方法は、在任期間に大きな影響を与える。代議員から選出された党首の方が一般的な党員投票によってその座に到達した党首よりも長く党トップの座に居続けるという明確な兆候がある。前者は、選挙の敗北後に批判を非常に受けやすく、強い辞任のプレッシャーにさらされる。そのような党首は、直接選挙による強力な正当性を有しているかもしれないが、非常に多くの「政党国民」の票の不安定さにも直接的にさらされている。代議員が選挙と党首の運命を決定する場合、拙速な党首交代による広範な政治的な影響が一層強く懸念されるため、選挙での敗退に対する一時的な失望からこのような交代を迫ることができない可能性が高いとみられる。後継者の知名度の向上には時間を要し、票も揺れ動くため、政党にとって経験豊富な党首を役職にとどめておくことは有益かもしれない。よって多くの代議員は

党首候補者の現在の知名度だけに注目しているわけではなく、候補者がすでに政党のような複雑な組織のかじ取りをした経験があるかどうかにも着目している。さらに重要なのは、候補者の他の代表者や集団（これには特に院内会派が含まれる）とのネットワークと協働能力、ならびに党首が成功するために備えるべきその他の能力である（第11章「政治的リーダーシップ」を参照）。また代議員は、党首交代は通常、一般のイメージを短期間「上塗り」するにすぎないと危惧する傾向がある。党内投票後、政治的日常生活に戻り、メディアや社会の目が別のテーマに向かうと、その新たな勢いもまたすぐにエネルギーを失う。

それにもかかわらず党首交代が行われたり、交代を迫られたりする場合、政党は、後継者を新たに選ぶための選挙が大きな対立を可能な限り生じさせないように注意するべきである。党首のポストに多くの人が立候補すると対立を避けることができない。しかしそれは、個々の党内グループに傷を残さないように行うべきである。党内競争の実施については、全ての候補者が守るべき明確なルールがあるとよい。全党員が党首選に参加するところでは、感情の要素が大きく作用し、候補者が人気を得るためにポピュリスティックな手段を使おうとするため、代議員党大会での党首選よりも激しい対立が常に生じる危険性が高くなる。激しい対立を伴う競争の後の立て直しには多大な時間と労力がかかる。

もともとこの形式の党首選挙には、政党の選挙結果への持続的な影響はない。全党員参加の下に行われるオープンな競争のある党内選挙が行われたか、限られた数の代議員のみが新たな党首を選出したかは、多くの有権者にとって政党に投票するかしないかという判断に際して重要ではない。

## 執行役員

全国政党指導部は、党首（または共同党首）の他に、選出された幹部会構成員や執行役員で構成されている。この構成員が比較的わずかな国や党もあれば、構成員の数が多い国や党もある。幹事長と会計責任者、また多くの場

合、地方団体の代表や政府の長（ただし当該者が党に属していて、かつ党首ではない場合）、院内会派の代表やスポークスマン、連邦州の知事などの要職者が、通常、政党の最も重要な運営委員会の構成員に選出あるいは任命されている。さらに通常、選出または任命された構成員の大きなグループが属する拡大幹部組織がある。そのような組織には特に地方団体の指導者、青年組織の長も含む複数の党内部の団体の代表、ならびに存在する場合には全国党員代表または党の全国教育担当者が所属する。最も重要な二つの運営委員会に選出されていない構成員を統合することで、可能な限り幅広い意見を考慮した審議と決定が行われ、その後政党の各グループも一度下された決定を共有して対外的に主張することが確保されている。

その他の執行役員の選挙や選出においてもさまざまな手続きが存在する。多くの国々では、その他の執行役員は党大会の代議員によって選出されるが、その方法はそれぞれ異なる。党会議の代議員が数多くの立候補者から選出できるように、党員が個人で選挙に立候補することができるものもあれば、執行役員が党首と一緒に名簿で選出される名簿式手続きもある。また、党委員会によって選出されず、党首が独自に他の執行役員を選出するという別の形もある。この方法によって、党首は忠誠心を最大限確保できるが、しかし同時に執行部のさまざまな声はおそらく代表されないだろう。幹部政党の場合を除いて、党員の中には絶対的な均一性が存在しないため、これが負荷となって作用する可能性がある。結果的には、互いに党内で学び実践するにしても、反対意見に耳を傾け、これを決定の際に考慮する方が有益である。この取り組みは、特に連立交渉などで、他党と取引をする場合に常に有利であることが証明されている。

地方レベルから全国レベルまでの組織編成に応じて、政党には通常、同様に選挙で決定される多くの代表と執行役員がいる。一部の国ではこのような定期的な政党内選挙が政党法に定められている。

表7：政党内の執行部選挙の手續きにおけるメリットとデメリット

選出形式		メリット/デメリット
党首	党大会開催中に 代議員によって選出	<u>メリット</u> ：幅広い正当性と、高い確率で重要な政党幹部と政党の地方組織との良好なネットワークが得られる。 <u>デメリット</u> ：なし
	予備選挙 (全党員による直接 選挙)	<u>メリット</u> ：幅広い正当性（選挙参加率が高く選挙プロセスが透明である場合）党員の直接参加が可能。 <u>デメリット</u> ：党内対立の激化と複数候補の陣営形成。政党に十分に定着しておらずネットワークを持たない大衆的な候補者選出の可能性。さらに、選挙参加率が低い場合には正当性に欠ける。直接選挙実施のための高コスト。
他の 執行役員	党首候補から出され た確定名簿式で党大 会代議員による選出	<u>メリット</u> ：党首への高い忠誠心と政党指導部における高い均質性。 <u>デメリット</u> ：異論や内部批判者が政党指導部と結び付かないために、むしろ政党内対立が促進される。政党内の重要グループが場合により執行部により代表されていないと感じ、不一致のため離党する危険性が生じる。
	党大会代議員による 各候補者の個人選挙	<u>メリット</u> ：さまざまな候補者からの選出、執行部に幅広い党員層が反映される。内部批判者も政党執行部に組み込むことができ、忠誠心のかん養が可能になる。 <u>デメリット</u> ：党指導部における均質性の低さ、政治的立場の不整合により公の場での統一的なイメージを損なう可能性。
	党首による選出/ 任命	<u>メリット</u> ：党首に対する、高い忠誠心と政党指導部の結束力。 <u>デメリット</u> ：執行役員の限定的な正当性、政党組織内のパターンリズムの危険、場合により政党業務の専門性への不利益。

出典：著者作成

大政党には党首の他に、その任務の遂行を補佐し、合意の下に政党運営を主導する幹事長（書記長）がいる。特に社会主義政党や共産主義政党にとっては、書記長（幹事長）が政治的に最も重要な代表者である。党首が最も重要な政治的役割を担い、特に政治的代表である場合、幹事長には全ての地方支部、協会、特別組織を含む政党全体の業務を調整する責任がある。大規模な組織と十分な資金のある政党では、幹事長の他に事務局長が任務を遂行している。

多くの政党では、議長や執行部が定期的に会合を開いているが、その頻度にはかなりの違いがある。党首や幹事長が強い立場にある場合は独断で広範な決定権があり、説明責任を果たす必要がないため、しばしば党幹部会や執行部の定例会議に出席しないこともある。他の政党では、そのような決定は執行部、あるいは他の委員会と緊密に調整しなければならない。トップの独断的な決定を抑制するために、多くの政党では少人数で執行部が頻繁に会合を開き、または別の形で現在の重要なテーマについて議論するための調整を行うようにしている。

政党執行部は通常、党会議や一般的な政党委員会に比べると立場が強く、権力の中心は執行幹部会である常任幹部会に置かれている。党会議は通常、執行幹部が選出された後にはコントロールすることができない。むしろほとんど全ての政党で、限られたグループの人々が比較的大きな権力を持ち、そのコントロールが困難な寡頭制の構造を形成する傾向がある。

### 寡頭制の鉄則

ロベルト・ミヒェルスは1911年、政党研究の古典的著作において（少数者支配による）「寡頭制の鉄則」を証明した。それによると、全ての組織は必然的に、それ自体がもはや効率的、持続的にコントロールすることができない指導層を生み出す。それによって、情報面での優位性とますます高まる政治の専門性を基にして、党首や党組織の独立性が増す。「組織とは、すなわち寡頭制の傾向のことである。組織の本質は、深く根付いた貴族的な特質である」。組織は、「有権者に対する当選者の、受注者に対する発注者の、また委任者に対する代議士の支配の土壌」である（Michels 1989: 19）。役職の蓄積と権力の集中は、寡頭化の特徴であり、党内の民主的な意見形成プロセスについての問題を表している。党内の民主的手続きと意見交換の改善は、硬直化した政党組織の打破に寄与し得る。

政党がさまざまなレベルにおいて理想的な形で民主的に構築されていて、その指導者に民主的正当性があったとしても、それは政党内民主主義の現実を部分的にしか現していない。トップの役職に選出されるために、候補者は政党内に強いネットワークを持っていなければならない。一度役職に就くと、このネットワークが広がり、全ての役職者が情報の優位性と、政治的な課題に対する決定権限、そしてもちろん役職と地位も得ることとなる。これは政党本部のスタッフの雇用から政府の大臣職の指名にまで及ぶ。これらが相まって党首に強大な権力を与えるが、それでも党首は民主的に組織された政党において、その権力が正当性に基づいたものとするために、持続的に合意と支持を得る努力を続けなくてはならない。

多くの政党において、少なくとも全国大会、時に地方の党大会において、その時点でテーマになっている問題についての自党の立場を決定するために、いわゆる政治的テーゼや「指針となる動議」を採択することが一般的である。このようなテーゼは、党の執行部によって準備されるが、このことによって執行部が党議会の立場に甚大な影響を及ぼす。このようなテーゼについての議論と調整の際に、党員や代議員に大きな発言権が認められている場合、こうしたテーゼは党大会の流れの中で変更されることもある。党員の発言権がわずかしかないところでは、執行部による指針は一切の変更なしに維持される。

### 党組織のプロフェッショナリズム

政党はプロ意識を持って運営され、新しい通信技術を備えているべきである。組織の頂点には、党首と執行部が党を率いる拠点となる政党本部がある。本部が政党のために果たす重要な機能を以下にまとめる。

## 政党本部の業務

- 政党綱領の作成および現代政治の重要な問題についての党の姿勢の検討に際して最新のテーマの分析と意見書の作成により政党指導部をサポートする。
- 選挙戦を調整し、政党のプロフィールを強化するためにさらなるキャンペーンおよび活動を実施する。
- 選挙結果を分析し、今後の政党戦略のために結論を導き出す。
- 政治的テーマに対応する政党指針の遵守という観点から、個々の政党組織の活動を観察、評価する。
- その結果について調査と分析を行い、党戦略のための進言をする。
- 党のメディア・広報活動を行い、ソーシャルメディアでの発信を続ける。
- 党員同士のネットワークと非党員との意見交換を補助する。
- 他政党を観察し、それらの活動を評価し、自党の政党戦略に役立てる。
- 政党資金を管理し、選挙戦のための資金を調達し、透明性のある政党の全資金の決算書を作成する。

政党本部は人員面でも技術面でもよく整備されていて、特定の課題に集中するさまざまな「専門部署」を有することが理想的である。これらの部署は政治的論争の最新のテーマに関する立場表明の準備を行い、党の代表や党員に議論のための助言を提供し、党内コミュニケーションと党のイメージを形成し、そしてもちろん選挙戦を組織し調整する。このような専門性の高い政党本部が全国レベルだけではなく、たとえ規模や設備が小さくとも重要な地方組織にも存在するのが理想的である。政党が十分なリソースを有している場合には、政党は少なくとも大都市や市町村において党員のケア、地域の政党活動の組織化、党員とのコミュニケーション、地方選挙の組織を担当する

複数の専任スタッフを抱える持続的な基盤を持つべきである。これら全ての実現のためには、継続的な収入が欠かせない。どの政党においても、政党本部の運営維持費が選挙活動費を除く固定費の大部分を占める。

表8：政党の専任スタッフ

	政党本部における 専任スタッフの平 均人数	党员1,000人当 たりの政党本部に おける専任スタッ フの平均人数	院内会派にお ける専任スタッ フの平均人数	国会議員1人当 たりのスタッフの 人数
オーストラリア	21.0 (3)	0.04 (3)	—	—
ベルギー	30.5 (10)	0.12 (10)	11.9 (8)	1.0 (8)
チェコ	28.3 (4)	0.17 (4)	2.8 (4)	0.1 (3)
デンマーク	9.0 (4)	0.80 (4)	23.3 (4)	1.6 (4)
ドイツ	77.0 (1)	0.12 (1)	726.8 (6)	7.0 (5)
ハンガリー	12.0 (1)	1.50 (1)	57.8 (4)	1.1 (4)
アイルランド	27.0 (3)	0.15 (2)	32.1 (5)	1.9 (4)
イスラエル	12.5 (2)	0.60 (2)	24.3 (3)	3.7 (3)
イタリア	64.0 (4)	0.01 (4)	—	—
オランダ	44.5 (2)	0.12 (2)	—	—
ノルウェー	19.4 (7)	0.10 (7)	24.5 (7)	1.7 (7)
ポルトガル	1.0 (1)	0.02 (1)	38.0 (6)	2.3 (6)
スペイン	105.6 (5)	0.09 (5)	37.7 (5)	0.8 (5)
スウェーデン	35.8 (8)	0.12 (8)	37.3 (6)	1.1 (6)
イギリス	93.1 (7)	0.12 (7)	3.2 (5)	1.2 (5)
平均	42.9 (62)	0.12 (60)	92.9 (63)	2.0 (61)

出典：Webb / Keith 2017: 42

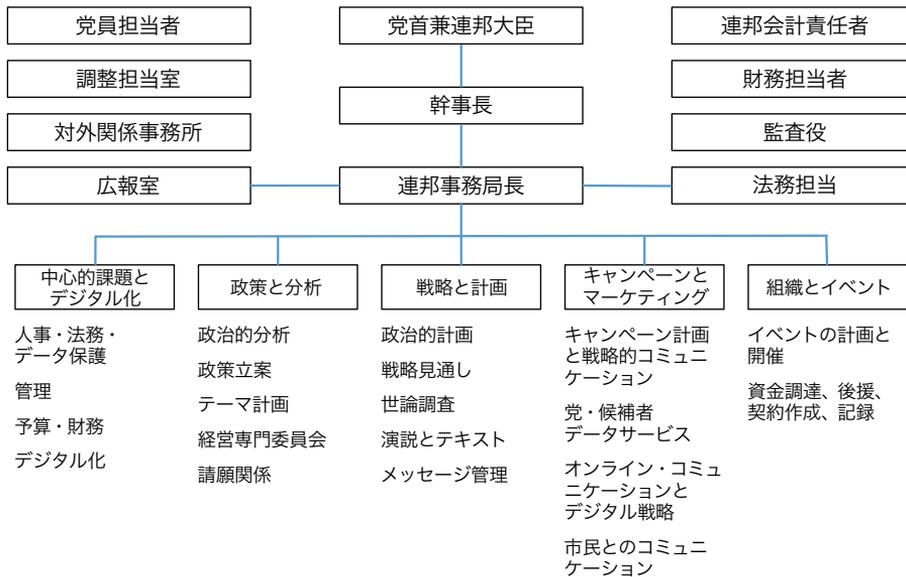
カッコ内の数字は調査した党の数を表す。

今日、選挙戦と政治的マーケティングは高度な専門知識を要するものになっており、自由時間のみしか活動できない党员が専門知識を持っているということはほとんどないため、常勤スタッフの存在はかつてないほどに重要

になってきている。今日では、正規雇用スタッフがこれまでは熱心なボランティア党員が主に受け持っていた役割も引き受けなければならない。党員が減少するにつれてボランティアがますます少なくなっているためだ。業務を効率的に遂行するために、専任スタッフとボランティアは、企業の管理職にとってはすでに日常となって久しい課題の全て（指導、コンフリクト・プロジェクト管理など）について集中的に訓練を受ける必要がある。

多くの政党で（それが可能な政党において）、党員の離党と並行して正規雇用スタッフの数の増加が確認できる（Webb / Keith 2017: 42以下）。資金的余裕のない政党は、それに見合った少ない党員で算段をつけなければならない。多くの国々でさまざまな形態で存在する国からの政党資金は、少なくとも部分的には、専従スタッフによる政党本部を構築するために利用されなければならない。次の図は、資金的に余裕のあるドイツのキリスト教民主同盟（CDU）の組織図を表している。このような組織がどのように構成され得るかがここで例示的に見て取れる。

図9：政党本部の組織図（ドイツキリスト教民主同盟（CDU）の例）



出典：CDU連邦事務局

多くの政党では常勤スタッフに加え、政治顧問が継続的または少なくとも不定期で従事している。彼らは特に、世論調査、政党マーケティングおよび選挙キャンペーンの計画と実施などに関係している。議会制では大統領制に比較して、このような顧問の起用は明らかに少ない。なぜなら多くの場合、選挙戦がほとんど党本部の主導で計画、調整され、個々の候補者にとって、これをコストのかかる自身の遊説などで補う必要性がないためだ。さらに、多くの候補者は顧問に対する長期的な支払義務を遂行する能力がない。そのため、通常はこのような外部の顧問の投入は中央の党本部と（比較的規模は小さくなるものの）地方支部に集中している。それに対して、個人化された選挙運動を実施する大統領制においては、政党組織は選挙運動の際にはどちらかという副次的な意味しか持たない。候補者は独自の基盤を作らなければならない、そうした基盤の大部分は政治マーケティングに大きく特化した専門家である顧問によって成り立っている。アメリカ合衆国がその代表例である。同国では、国会議員ですら、その選挙戦のかかなりの部分を自己責任で行

うため、下院と上院の議員をサポートするために、外部の顧問は常に多忙だ。これも高額な選挙コストの要因である。似たようなことは、すでにメキシコ、ブラジル、コロンビア、アルゼンチン、インドネシア、そしてフィリピンなどの他の大統領制の国々でも経験済みだ。これらの国々では、選挙戦に最近では莫大な資金が投じられている。このような支出が、選挙戦のための合法的な寄付やそれより少額の議員歳費によって賄うことができない場合には常に問題が生じており、汚職などのクライエンテリズム的な形態によってその資金が「借り換え」されることも珍しくない。

## 政党のデジタル化

2020年春のコロナウイルスの蔓延とその結果に対する反応が政治と政党のデジタル化に大きく拍車をかけた。デジタル変革は政党に数々のチャンスと課題をもたらす。最初は特に中央ヨーロッパと北ヨーロッパの緑の党や海賊党、またはすでに言及したイタリアの五つ星運動、スペインのポデモスやシウダダノスのような新しい政党が新たな技術的可能性を利用していった。しかし、今では技術変革への対応がやや遅れていた伝統的な大政党の多くもデジタル化のプロセスに加わっている。

すでにコロナ危機以前から、多くの政党指導部がデジタルツールを使って、お互いに、あるいは地方の政党組織や地域の政党組織と直接コミュニケーションをとっていた。しかしコロナウイルスによって、このインタラクティブ形式は拡大した。こうして、例えば会議にはビデオツールが使用され、同様に共同テキスト編集システムも使用されている。クラウドの使用も進んでいる。高い安全性を確保するために資金的な余力のある個々の政党は独自のクラウドを政党マネジメント用に設置している。この技術的な設備の構築と可能性により、結果として高いサポート費用が結果として生じたことは明らかである。新たなデジタル業務のためには、政党本部（および場合によっては地方と地域の政党支部）に十分な人材を確保することが必要となる。これは莫大なコストに結び付くため、大きな財源のある政党の方がこの新しい

技術の可能性をよりよく活用できる。

### デジタル化のチャンス

デジタル化がもたらした大きなチャンスは、党員や一般の人々とのコミュニケーションの新たな形を可能にただけでなく、党員の参加に新たな道を開いたことにもある。それは今ではほぼ全ての政党で活用されている。これによって、党員にはマスメディアに対する情報の優位性がさらに拡大するというメリットがある。党員はより頻繁に幅広く政党指導部の情報を得る。それは個々の党員の情報ニーズを満たすだけでなく、政党の立場を主張する際の論拠の助けをも提供する。

参加機会の拡大はさまざまな分野に広がっている。地方レベルや地域レベルでの党集会や全国的な党会議までもが今やオンラインで実施されるようになった。党会議の様子をテレビやインターネットで見ただけでなく、新しい技術的手段により、さまざまな形で党員の党集会への積極的な参加が可能になった。これは、党会議に党員グループから共同で（一定の定数条件の下で）発議し、さらにオンラインで論拠付けできるデジタル発議手続きによるシンプルな発言形式から、党内選挙への参加にまで至る。しかしながら、このような手続きに積極的である多くの政党も、すでに大部分でデジタル形式の参加に方向付けられている場合を除き、アナログでの発議手続きを存続させることに注意を払っている。これまでにオンライン党集会の経験のある政党は多くないにもかかわらず、仕事やプライベートな理由で参加できないか、その参加が非常に限られていた多くの党員がデジタルメディアを通じて集会に参加する傾向も確認できる。

デジタル化の特別なメリットは、党の専門家によるワーキンググループをいとも簡単に形成できることにある。これは、デジタル化がなければ形成されることは稀であり、形成されても組織的、財政的に負担がかかる。デジタル化によって、政党は人的リソースをより有効に使えるようになる。また、特殊な利害分野を代表するため、これまでは党内の専門議題に参加できな

かったような党員と連携することができる。実質的な議論において、政党は大きな利益を受けている。

選挙戦において、デジタルメディアの投入は一種の「武器の平等」を作る。予算の少ない小さな政党がこの方法で集中的な選挙戦を行い、そのメッセージを簡単に全国各地で多数の有権者に届けることが可能だからだ。こうした有権者は従来の方法では決して接触することができなかった。ソーシャルメディアの利用者数から分かるのは、小さい政党の方が伝統的な大政党よりも「フォロワー」が多いことがあるということである。

デジタルプロセスは絶え間なく変化し進化を続けているため、この技術形態で業務を行う全ての党員とスタッフは継続的に訓練を受け、技術に関する最新の動向を熟知していなければならない。これは特に広報分野でソーシャルメディアを担当するスタッフに当てはまる。したがって、こうした党員やスタッフのグループの間で行われるコミュニケーションと定期的な体験交換は党の日常生活の一部として組み込まなければならず、国の党本部の代表者だけでなく、地域や地方の支部の代表者も関与させるべきである。

デジタル化は多くのサポート努力と高コストに加え、政党の民主的本質に関わるさらなる課題をもたらすが、政党がデジタル化の道へ進むなら、この課題を必ず考慮しなければならない。

## デジタル化の課題

第一に、「情報格差」と呼ばれる危険性がある。これは、デジタル環境の機会を利用できない、あるいは利用したくない党員が党内の議論がオンラインでしか行われない場合に排除されることを意味する。政党には参加への障害が常に存在するが、デジタルメディアによってさらなる障害が生まれないように注意しなくてはならない。早くからデジタルツールを利用してきたドイツの緑の党では、若い党員はデジタルツールに慣れており、また年配の党員には時間があるため、老若問わずこのような党内参加の形式を積極的に利用しているという状況が見られた。しかし女性は男性と比較してデジタルメ

ディアを通じて政党生活に参加することが明らかに少ないことが判明した。党の設立以来、男女平等を中心的テーマに据えてきており、例えば政党幹部の役職を男女平等に割り当てるなど、男女平等が組織にも厳格に守られている政党にとってこれは問題のある現象である。そのためデジタル参加に関しても、オンライン討論における女性の割合を拘束力のある形で規定する、一種の比率規制の導入がすでに検討されている。

選挙や採決をデジタル形式で実施することは民主主義の基本的な原則に関わるため、非常に問題が多い。党内選挙の内容は、執行部の選出や候補者を立てることなどの人事決定である。採決とは党集会や党会議での動議、組織に関する他のテーマの採択に関するものである。ハッカーなどの外的破壊要因による操作の危険性は技術的（またそれに相応する財政的）な大きな負担をもって排除するしかないが、これを度外視したとして、真の意見形成プロセス、属人主義、また一部の秘密保持が、選挙と採決への参加の前提条件となる。それはつまり、採決に参加する誰もが自ら決定するべきであることを意味する。オンライン採決やオンライン選挙においては、状況によってはこれが保障されず、また検証もできない。イタリアの五つ星運動やスペインのポデモスの経験から、これらの手続きの透明性と正確性には大きな疑問が残る。ドイツでは連邦憲法裁判所が他の多くの国々ですでに許容されている電子投票の手続きを、一般的な選挙においてさえも事実上禁止した。その理由は、それを利用するためには、選挙行動と結果調査における本質的な手順が信頼できるものであり、特別な専門知識なしに検証可能であるという前提が必要になるためである。一方で、裁判所の主張によると、従来型の投票用紙による選挙において操作や選挙の改ざんをしようとするれば、適用されている規定条件下では、いずれにせよ相当な労力を要し、予防効果を持つ高い発覚リスクを冒して実行するしかない。しかし電子投票装置ではソフトウェアのプログラミングエラーやソフトウェアの操作による故意の選挙改ざんの発見は困難だ。そのため電子投票設備に発生し得るエラーや、故意の選挙改ざんによる広範囲にわたる影響については、本来、選挙の公共性の原則の保障

のための特別な予防措置が求められるはずである。よって党内のデジタル採決手続きにも同様に厳格な安全規定が適用されなければならない。

コロナのパンデミックは、多くの国々で党内のデジタル選挙に対する懸念の解消に寄与した。パンデミック時代においても政党は休むことはできず、幹部の改選や承認のための党大会を開催しなければならなかったため、多くの国々ではデジタルでの選挙が実施できるよう法的手続きを改正した。ドイツのような、今までデジタル選挙に対して大きな懸念と制限が存在した国においてさえ、そのために新たな法整備が行われた。他の国々においては、新たな形で党員参加を可能にするために、もともと存在する規約を変更するだけで十分だった。

政党のデジタル化を巡る最も大きな懸念は、政治と政党がデジタル時代においても人間同士の個人的なつながりで成り立っていることにある。民主主義は、共存のルールに同意する個人の共同体を前提としている。それは単なる無味乾燥な目的に沿った意見の交換によってのみではなく、政治的な結束や反対意見を活気付ける感情を通して営まれる。このような感情の表出はオンラインでの交流ではほぼ不可能だ。

政党にとってはまさに、個人的な出会いや他者との出会い、非公式の話し合いと合意、対話相手のジェスチャーの認知を通じた共同体の構築が重要である。このような、人々を政党につなぐ社会的な結合手段は、デジタル化では代替が利かない。これは党内活動に当てはまり、また政党の市民、有権者へのつながりにおいては一層当てはまる。党大会では熱い演説が代議員を刺激し、予期していなかった決定がもたらされることもある。これが候補者への熱狂を喚起し、党員を選挙戦に動員するかもしれない。内輪な場での話し合いで合意が行われ、党員同士が出会い、対話が始まり、そこから共同での発議に発展するかもしれない。こうしたこともそれ以上のことも人と人との出会いがあってこそ可能なのである。

市民と政治家の間の直接的で障壁のないつながりは、デジタル化の時代においても民主主義の基礎である。新しい技術の可能性は、党内の手続きやプ

口セスを容易なものにし、加速させる。しかしながら、伝統的な生身の人間同士の個人的出会いという形で市民と有権者との直接的な意見交換を求め、可能ならこれを深めることによってしか、政党の国家と社会とのちょうつがい的な機能を引き続き遂行することはできない。

### 候補者指名

議会選挙の候補者および政府の全レベルにおける公職の候補者の指名は政党の古典的な機能の一つである。これは、自治体議員や市長から国会議員や大統領までの候補者の選出のみならず、政府機関における国営、半国営機関・企業 のさまざまな役職や職位にも関係する。民間企業の役職の任命ですら政党は大きな影響力を及ぼすことがある。アメリカ合衆国、ブラジル、メキシコ、インドネシア、フィリピン、ガーナなどの大統領制民主主義の国々では、政党が選挙後に数千に及ぶ公職と半公職分野の職位、官公庁の門番から国営大企業の取締役までを決定する。議会制でも役職に関する縁故主義の程度が高い。

政党の行政機能は今後も大きな意味を持つため、この機能をどのように遂行するかが重要である。ここでの問題は、政府と国会の役職の割り当てであり、そこではとりわけ個人的利害が重要になる。そのため候補者についての決定とその役職が党内対立の決定的な根本的原因となっている。潜在的候補者が政党から最終的に任命される人数よりはるかに多いことが頻繁にあるため、その時点ですすでに対立は免れない。候補者の中から一部のみが選ばれ、その選ばれた者の中でさえ、国会の役職と職位、院内会派や政府ポストの任命を巡る新たな対立が生まれる。選出されなかった者が他の形による穴埋めを期待することも珍しくない。よってこの候補者の選出の手続きは大きな意味を持つ。

潜在的な候補者は、政党が決定する前に被選出権の法的前提条件を満たしていなければならない。どの国でも、少なくとも最低限の法的規定と制限を設けているが、これはあまり厳格ではないことも多いため、原則的には市民

の過半数が立候補の資格を得られる。一部の国では、この前提条件をやや狭く設定している。通常、国籍は国政選挙への立候補の基本条件となる。しかし欧州連合の国々においては、地方選挙と欧州議会の選挙に際して欧州連合加盟国の国民は住民票があれば他のEU圏内の国で立候補することが可能である。数多くの国々で、選挙区内に居住していることが地方選挙における被選挙権の条件であることが多い。立候補への真剣さを測るため、金銭の納付あるいは候補者のための最低限の支持者の署名が求められることもある。ブラジルとフィリピンでは、大統領選においては出生時からその国の国籍を有することが求められる。アメリカ合衆国では、候補者がアメリカ生まれであることが必須である。教育と識字要件が候補者に課されると市民権への制約となるため、これは民主主義国ではさほど普及していない。それに対して多くの民主主義国でも、例えば公務員、裁判官、軍人と他の地方や地域レベルで選出された役職に就いている人（「役職の累積」）は利害相反につながるため、兼職できないこととなっている。有罪が確定した犯罪者や破産者も同様に多くの国では選挙に立候補できない。

政党は候補者にさらなる基準を定めている。党员であることは、立候補者が忠誠心を持って政党の立場を理解し代表していることを裏付けるための基本的な前提条件になっていることが多い。この点が非常に厳しい政党も少なくない。ベルギーの社会主義政党は、かつては候補者の子どもに対し公立学校以外に通うことを許さず、候補者の配偶者や子どももそれぞれに応じた政党団体に所属することを要求していた。政党とのこれほど緊密な関係は非常に珍しいため、このような要求は今日ではほとんど見られない。しかし多くの候補者が、いわゆる「牛の遠足（骨折り仕事）」を行っていた。つまり候補者は若いときから組織の中で活動しており、地方政治での活動に始まり、場合によっては地方議会の議員を務め、地方の役職において初めての実務経験を積み、それによってより高位の役職、あるいは地方議会や国会への立候補の資格を得た。そのような候補者は往々にして、立候補と役職を巡る立候補に役立つ党内の幅広いネットワークを有している。このような「自家培養」

の政治家に加え、いわゆる「転職者」にも多くの政党は門戸を開いており、転職者の職業や資格が人材提供に魅力を与えている。フィリピン、インドネシア、インド、ブラジル、アルゼンチンではこの人材グループにショービジネスやスポーツ界からの「有名人」が加わることが珍しくない。確かにそうすることで、有名人を受け入れる政党に有権者の意識が一時的には向けられるかもしれない。しかし忠誠心、特に党の価値との親和性や、政治的目的のために厳しい仕事を引き受けることはあまり期待できない。このような「転職者」は、議会制よりも大統領制において見られることが多い。というのも、議会制においては、より強固な政党の団結とそれに応じた組織への緊密な結び付きが要求されるからだ。

地域の選挙の場合には、多くの政党は候補者との長期にわたるつながりを期待していない。地域レベルの選挙では政党よりも個人の方が人々の認識の中心にずっと強く据えられているためである。地域レベルにおいては、政党は自らへのつながりを全く持っていないか、もしくは選挙へ立候補するために表面的なつながりしか持たない人物であったとしても、土地の事情に応じた有名な候補者を探すことが多い。

特定の最低限の条件を満たしていれば、多くの国において無所属の候補者も認められている。しかし大多数の国では政党機関の支援なしに上位の選挙事務局にまでたどり着くことは困難、または不可能である。地方レベルであればまだ比較的可能である。政党組織が脆弱で、一選挙区につき一人の単純小選挙区制が存在するところでは、無所属の候補者が大きなチャンスを持つ。ウクライナやロシアでは、一時期、4分の1から6分の1程度の議員が無所属の候補者だった。ただ、ほとんどの民主主義国では通常、無所属の立候補者は、相応の公的支援がなければ、国政レベルでの選挙で成功する真のチャンスをつかむことも、政党が提供する財政的支援や組織的なリソースを利用することもできない。例えばバーニー・サンダースはしばらくの間、アメリカ議会において唯一の無所属下院議員であり、後に上院議員に転身した。大統領選に二度挑戦した際には、サンダースは民主党に加わった。たと

え巨額の資産を有していたとしても、無所属の候補者にはチャンスがないからだ。資金だけではアメリカでも立候補を保障できないことは、億万長者マイケル・ブルームバーグが2020年に民主党の大統領候補の指名をかけて立候補し失敗したことが示している。ドナルド・トランプはその4年前には成功していた。しかしトランプでさえ、自身の資金力に頼るだけでなく、複数のコメンテーターが指摘するように、トランプはそのために共和党を「誘拐した」のだ。

政党の中には候補者選出のための多様な手続きがある。政党は、どのように候補者を指名するかについておおむね自律的に決定する。指名手續について特定の視点を法的に定めているのは少数の国々に限られる。ドイツとフィンランドでは、政党は候補者選定に関する法的規定を満たしていなければならない。これにより民主的な手続きが規定されているため、候補者は選挙の種類によって、地方や地域の政治団体から代議員集会やオープンな党員決定の形で選出される。草の根民主主義のルールに従うアメリカ合衆国での民主党と共和党双方における大統領候補選出プロセスには大きな関心が寄せられる。他の大統領制の国々では、複数の候補者がいる場合には党会議で決定されることもある。しかし、候補者の指名は会議前に決定していることも多く、代議員によって再度投票されるにしても、どちらかという時点で用意された決定についての公式の追認という意味合いを持つ。

候補者選出にはさまざまな方法がある。これは一方で集権化の度合いに関係する。つまり指名が主に党の全国指導部によって行われるのか、または地域あるいは地方委員会に委任されているのかによる。また他方では、指名プロセスに参加する党組織のさまざまなレベルのメンバーに関係する。日本の自由民主党、あるいはスペインの社会党や国民党のような、集権的傾向の強い組織の政党では、党首が個々の国会議員の候補者や、さらにこれらの候補者がどの地区・地域で立候補するのか、また党名簿の何番目に記載されるのかについてかなり自律的に決定している。しかし今では多くの国々において、党内民主主義の原則をより厳しく遵守する方式が浸透している。そのた

め中央指導部はしばしば拒否権を発動できるものの、誰を指名するかなどの重要な決定は、地方や地域レベルで役員、代議員や活動家が行うことができる。分権化の程度が最も強いプロセスにおいては、各選挙区の指名決定が基盤となる閉じた予備選挙で評決する全党員に任されており、党員以外の参加のもとでオープンな予備選挙によって指名決定がなされるところもある。一般的には、国会議員の候補者指名手続きは以下のようなモデルに当てはまる。

#### 国会議員候補者選出における指名手続き

- 政党の全国指導部が指名を完全に決定する（強い集権主義）。
- 政党の全国指導部が地方の政党組織から提示された候補者名簿案を基に決定する。
- 地方の政党組織が政党の全国指導部から提示された名簿を基に指名する。
- 地方の政党組織が候補者の提案名簿を作成するが、政党の全国指導部より承認を受けなければならない。
- 地方の政党組織が指名手続きを完全にコントロールする。
- 選挙区の全党員が候補者を選出する（最も強い分権化）。

出典：Norris 2006: 91.

地域・地方選挙において、地域と地方の政党指導部は原則的に高度な意思決定に関する自治を有しているが、一部の非常に集権的な政党では、政党の全国指導部が少なくとも重要な地方自治体の首長候補を決定する。政党が国会議員候補についての決定を徐々に地方や地域の党委員会に移譲した数多くの国では、党内民主主義拡大の要求に応え、それにより同時に新たな党員を獲得しようとする意思が働いているが、しかし、少なくとも党員の募集にはこの方法はほぼ意味をなさないままだ。さらに、手続きが民主的になった所

であっても、地方または全国の政党指導部が候補者選出に及ぼす影響は変わらず大きいことを政治学者が観察している。例えば、イギリスの保守党には決められた順序による少なくとも八つからなる一連のステップが存在する。

1. 政党本部への正式な申請書の提出
2. 政党幹部との面接
3. 「週末選出委員会」でのプレゼンテーション
4. 承認を受けた候補者の全国名簿への記載
5. 特定選挙区への申請
6. 個々の選挙区の地方政党グループによる選出と面接の手続き
7. 選挙区の党員による最終指名会議

これらのうち一部のステップは形骸化しているが、他のステップにおいては、特にかつての選挙で保守党の候補者が常に勝利してきたような「安全」とされる選挙区の場合は、数百人もの間での競争が行われ、その結果は不確かで、激しい内部抗争が繰り広げられる可能性がある。

このような形式上の障害に加え、公式または非公式の制限により、例えば少数民族のように、特定の集団が公職に立候補することを妨害されているところもある。原則的には民主的な手続きが適用されるところでも、候補者がすでに確定している（例えば有名な議員が再選に挑戦している場合）、または対立候補者がいない場合には、これらの手続きが形式的なものになってしまうことがある。この文脈において、女性の立候補は同様に重要な役割を果たしているが、これについては次の節で取り上げる。

## 党員の役割と機能

モーリス・デュヴェルジェは政党研究に関する代表的な著書の中で、「党員とは政党の実体であり、それによって党の活動が形作る素材である。党員がいなければ、政党は生徒のいない教師のようなものだ」と述べている（Duverger 1959: 63）。しかし古典的な政党研究でも多くの政党と政党シ

システムの最近の発展においても、そもそも政党に党員は必要か、どのくらい必要なのかという問いに対する十分に明確な答えは得られない。世界中で政党の数は増え続けているが党員数は減っている。これら全てのことが、政党と党員の関係が一見したよりもさらに複雑であることを示している。

表9：党員数の推移

国	年	有権者数	党員数	有権者に占める 党員の割合
オーストラリア	2013	14,722,754	231,000	1.57*
オーストリア	2006	6,107,892	1,054,600	17.27
	2011	6,333,109	853,518	13.48*
ベルギー	2007	7,720,796	426,053	5.52
	2012	8,008,892	385,729	4.82
デンマーク	2007	4,022,920	166,300	4.13
	2011	4,079,910	149,640	3.67
ドイツ	2005	61,870,711	1,423,284	2.30
	2013	61,946,900	1,317,550	2.13
イタリア	2006	47,098,181	2,623,304	5.57
	2011	47,126,326	2,106,025	4.47+-
オランダ	2006	12,264,503	304,469	2.48
	2013	12,689,810	308,846	2.43
ノルウェー	2005	3,421,741	172,359	5.04
	2012	3,641,753	161,811	4.44
ポーランド	2007	30,615,471	304,465	0.99
	2013	30,762,931	241,544	0.79+-
ポルトガル	2005	8,944,508	341,721	3.82
	2011	9,624,425	281,307	2.92+-
スペイン	2008	35,073,179	1,530,803	4.36
	2011	35,779,491	1,494,001	4.18+-
スウェーデン	2006	6,892,009	266,991	3.87
	2010	7,123,651	252,632	3.55+-
イギリス	2005	44,245,939	534,664	1.21
	2015	46,502,545	559,457	1.20

出典：Webb / Keith 2017: 34.

ほとんどの政党は、大衆政党や組合員政党としてではなく、共通の政治的関心を持つ個人の集団から生まれたものであったし、また現在もそうである。これらの個人は、政治的議論と決定に参加し、選挙に立候補し、選出される意思を持っている。しかし、その場合可能であれば党内の競争相手と選挙区や政党名簿の掲載で競うことはしない。政党が多数の党員を抱えている場合、党内の競争は激化するが、それは全ての指導的立場にある代表者が望んでいることではない。最初の政党創設時代には党員はさほど重要ではなかった。19世紀の間にまず、強力な党員基盤により名望家政党と競り合うことができることに気が付いたのが労働者政党だった。その後名望家政党も、必ずしも全員が資産家や教養あるブルジョアジー出身ではない新しい党員へと門戸を開いた。それでも党員がこれらの政党に対して及ぼす影響力は比較的弱く、古典的な政党研究においても、党員数増加に関する次の二つのメリットしか取り上げられていない。すなわち、党員は会費を支払い、特に選挙戦において自発的に仕事を担う (Duverger 1959)。党員が政党内の決定に参加するべきであるなどとは、政党の指導者たちは思い付きもせず、研究テーマとなることもなく、党員から要求されることすらなかった。1970年代になってようやく、党員の役割に関する考え方の変化が訪れ、これは特にドイツとイギリスの最も重要な二つの政党、キリスト教民主同盟 (CDU) とドイツ社会民主党 (SPD)、あるいは保守党と労働党の間の競争によって触発されたものだった。両国では党員が多数であることの潜在力が認識されたが、他のヨーロッパの政党民主主義国において、この傾向は遅々として進まなかった。しかし徐々に、党員が多数であることは政党にとってデメリットよりもメリットの方が多という認識が浸透した。このメリット・デメリットは以下のようにまとめられる (Scarow 1994; Detterbeck 2005)。

### 党員が多数であることによる政党のメリット

- 党員は政党のイメージを強化する。多数の党員を持つ政党は強力と見なされ、それに応じ尊敬の念を持ってメディアと有権者に認識され、それが有権者動向に直接の影響を及ぼす可能性がある。
- 党員は政党と社会をつなぐ重要な結合部である。さまざまな社会的背景を持つ人々が集まって形成された幅広い党員基盤を持つ政党は、重要な問題を早期に発見し、独自の立場を練り上げ、その立場の代表者として自らを主張することができる。
- 党員は政党の忠実な支持者である。
- 党員は重要な広告塔であり、他の有権者を自党のために獲得するべく宣伝をし、家族的、職業的、社会的なコンタクトを通じて、政党がそのアプローチを見いだすのはほとんど不可能か、可能であっても非常に困難である有権者層に直接的な方法でアプローチする。
- 党員は会費や寄付、金銭的な利益が生じるボランティア活動、または第三者から寄付を募ることなどによって政党の資金調達に貢献している。
- 党員は自らがやらなければ果たされ得ないであろう多くのボランティア作業を行っている。それは、会員名簿の更新、会費の徴収、現地事務所の事務作業から、党名義による要望書の作成、特定の政策分野の分析の作成、または声明書や政策案の作成に際しての協力に至るまで実に多岐にわたる。
- 党員はアイデアと議論により、政党の政治的プロフィールの形成に寄与する。
- 党員は選挙の候補者である。政党にとって、国政選挙や地方選挙において立候補を希望する十分な人数の人員を見つけることは容易であっても、地方自治体では、選挙人名簿を十分な数の候補者で埋めることが実質的にはるかに困難な場合がある（これは特に地方自治

体の代表が多い国に当てはまる)。そのような場合、政治的役職に対する大きな野心がなくとも、党員が少なくとも形式上、立候補して選挙戦をサポートすることがしばしばある。党員はこの積極的活動によって政党のイメージを強化することに貢献する。

- これら全ての貢献により政党は、民主主義の基本的原則である市民の政治参加のための重要な貢献をしている。これは政党自身の正当性への貢献でもある。

党員が多数いることによるメリットは、一部の「コスト」によって相殺されるが、これを党員が多数いることの「デメリット」と捉えるべきではない。

### 党員を多数抱える政党の「コスト」

- 党員は、組織化や個別サポート、コミュニケーションや政党内部の手続きの関与に関する経済的コストの要因となっている。
- 経験豊富な政治家は政治が妥協から成り立ち譲歩が不可欠であることが多いことをよく理解しているのに対し、「一般」党員はイデオロギー的な柔軟性がないことがある。そのためイデオロギー志向の強い一般の党員に対しては、説明をする必要性が一層高く、時間と労力を要するほか、時には政党が政治的行動を行う余地を制限し、また対立が生じた場合には政党のイメージを損なう。特に、政党の青年団体は、イデオロギー的に比較的「純粋」な立場をとる傾向にあり、そのために若い党員と年配の党員の間での対立は珍しくない。
- 大きな集団で調和を維持することは内在的に困難であり、党内では競争圧力とお互いの関係性における野心が非常に大きいため、党員数が多いと、必然的に党内の反発や派閥主義が促進される。

これらの論拠を比較検討すると、政党にとって党員の数が多いというメリットはコストをはるかに上回るという結果に至る。これは最近の状況とも矛盾するものではない。場所を問わず、党員数が少ない、あるいは減少している政党は、党員数の多い政党に比較して不利である。現代のコミュニケーション手段をもってしてもこれを完全に補完することはできない。政党と潜在的な支持者としての市民の個人的な接触は、近代的で実効的な政党活動にとって不可欠な要素である。よって政党は党員との活動に引き続き多くの注意を払い、リソースを投入しなくてはならない。これを怠る政党は、政治競争において不利益を被る。

しかし、多くの活動的な党員からメリットを得ているのは政党だけではない。個々の党員も、実際に積極的に関与しようとする限り、政党への参加から具体的な恩恵を得ている。ただ、数多くの党員は、単に党の政治の方針に基本的に同意していることを表明したいだけであり、特に選挙戦の時期に一時的に関与するのみである。しかしだからこそ党員は広告塔として政党に大きな価値を生む。

### 党員にとってのメリット

- 党員は政治的なプロセスと決定に関する追加的な情報を得ることができ、また影響力ある政治家に迅速かつ直接的に接触できることがある。
- 党内の意見形成がボトムアップ式に機能している場合という条件付きではあるが、党員は政党に所属しない市民に比べ、多様な方法で党内の意見形成に参加できるため、大きな政治的影響力を行使しており、また党員は自ら政党の枠組みの中で政治的キャンペーンと運動を組織できる。
- 党員は政党に所属していない人々に比べ、政治的な役職に立候補することが容易である。また多くの場所では党員であることは立候補

の必須条件である。

- 政党は志を同じくする人々が知り合い、独自のネットワークを拡大する機会を提供している。

今日、個人が党に直接参加することは、政党の党员であるための一般的な形式だ。かつては他の規則を設けている政党が存在し、現在でも一部でそのような政党が存在している。共産党の基本単位は多くの場合、工場細胞を通して組織化されていて、党员の職業に基づいていた。イギリスの労働党やノルウェーとスウェーデンの社会民主主義政党では、数十年間にわたって間接的ないわゆる加盟労働組合を通じた組合員としての党员が部分的に存在した。イギリスでは、1990年代に約35万人の直接党员と約400万人もの労働組合からの「間接」党员が政党につながっており、それぞれ同様に政党に会員費を支払っていた。その見返りに労働組合は党大会での票の50%を握っていた。しかし、このような規定はスカンジナビア両国ではすでに廃止されており、イギリスでも大きく変更された。これは特に労働組合が経済と労働環境の激変に直面し、かつての支配的な役割を喪失したからだった。それによって労働党は労働組合の影響から解放されたが、同時に重要な支持母体を失うことになった。

### 党内での共同決定と民主主義

「国内で民主主義を代表する政党こそ、第一にその組織内でも民主主義のルールについて考慮するべきではないか」。このような問いは、特にまだ民主主義の歴史の浅い国の若い党员からよく聞かれる。若い党员は特に、独裁政権下で命を懸けて理想の民主主義のために戦った党首が、体制交代が行われると専制的に振る舞い、党员に決定への参加をさせないことに失望している。しかし、既存の民主主義国においても、重要な全ての決定が少数の政党エリートによって下されているために、共同参画の機会が制限されていると、党员が老若問わず不満を持つことは多い。党内民主主義への要求と寡頭

制的な構造の矛盾は、政党が19世紀に誕生して以来、その発展に付きまってきた。

党内民主主義は多くの政党にとって大きな課題であり、選挙での票の獲得、政治的立場の表明、効率的な政党組織の構築と同様に重要である (Detterbeck 2005; Carty 2013; Borz / Janda 2020)。多くの党員は今日、党内プロセスと手法も民主主義と透明性への要求を満たすことを期待している。これは党執行部に確固たる正当性を与えるだけではなく、多くの党員が党内の決定に参加したいと考えているからでもある。そのため多くの政党は新たな参加形態を通じて、党員のつなぎ留めや新たな党員の獲得について試行錯誤をしている。それでも党内民主主義への要求に応えるのは難しいことが多い。多くの国々には、政党が党内の民主的な手続きにおいて注意すべきこと、そしてそれについていかに注意すべきかを定める法的な取り決めが存在する。これは特に執行部の選挙や候補者の指名の際に当てはまる。しかし、この規定が一応は遵守されている場合であっても、経験豊富な政治家のグループがその頂点に立っていることが多く、こうした政治家の立場や正当性を裏付けているのは必ずしも透明性ある政党内部の選挙だけではない。同様に、(緑の党やインターネット党のような) 草の根民主主義的な要求で始まった政党でも、しばらくするとプロセスとテーマを熟知し、政党にとっても個人的な野望にとっても有益な個人的ネットワークを有する経験豊富なエリート政治家が幅を利かせるようになる。

似たようなプロセスは非政府組織にも見られる。非政府組織は表向きには政治的決定の民主的正当性への要求を振り翳し、それによって自らの利益にかなう決定を主張するが、自らの組織では民主主義が限定的にしか実践されていない。

党内民主主義は、実質的に三つの異なる領域に関連し得る。それは党指導者の選出、選挙前の候補者の選出、そして政策や政治的立場の共同決定である。それぞれの領域への党員参加に関する規定の在り方は政党の組織形態による。つまり、その組織が集権的、あるいは分権的に編成されているのか、

決定が党首や少人数の党の指導部内によって比較的「排他的」になされるのか、あるいは他の委員会の参加の下に「包摂的」に下されるのか、またいかにより手続きが「制度化」されているか、つまりどのように綱領の中で成文化されているかによる (Scarrow 2005)。包摂性の高い政党では、党員、場合によっては登録支援者までも、党首の選出や候補者を立てる際に重要な発言権を持っている。そのような政党では、個別の政策分野に対する党のスタンスについて議論する機会も多く提供されている。排他性の高い政党は一般的には集権的に組織されている傾向がある。しかし、例えば特定の問題については地域や地方の組織のトップのみが共同決定に参加でき、党員が党内の共同決定に参加する権利が実際には増えていないような場合は分権化が進んでいるからといって直ちに党員参加のレベルが高いというわけではない。党内民主主義が高度に実現されている政党では通常、制度化も高度に進んでおり、党員の参加に関する具体的な規定が存在する。しかし、集権的で排他的な決定形態も詳細に規定し得る、つまり制度化されている可能性がある。このように組織形態は、党内民主主義に強い影響力を持つ。

ここで既述の三つの党内民主主義の領域を見渡してみると、前節（第3章を参照）ですでに党首選出と選挙候補者指名の手続きの違いに触れているが、両者には異なる方法があることを確認できる。選挙の分析結果が繰り返し示しているのは、多くの政党にとって党内での選出、指名手続きが選挙結果に持続的な影響を及ぼすわけではないということである。すなわち、対外的効果はわずかであり得るとのことだ。しかし党内での効果は持続的である可能性がある。それは今日、特定の党員にとって党内プロセスに関与することや特定の課題について共同決定できることがより重要になってきているからだ。これは通常、活動的な一部の党員の存在を反映しており、そうした党員は積極的に活動し、場合によっては特定の役職に立候補する可能性があるため特に重要である。

党首選への党員の直接参加には上述の留保があるものの、選挙区の候補者指名には、地元の党員が可能な限り直接参加すべきである。地方や地域、ま

た全国の党指導部は、事前に全ての候補者が正式な指名条件を満たしているか審査しても差し支えないが、最終的には基盤となっている党員が決定権を持つべきである。これにより、選挙戦での動員が容易になる。複数の選挙区を対象とした名簿式の場合にも代議員方式が有効な場合があるが、その場合でも候補者は基盤党員との接触を模索して自身を知ってもらい、その政治目的を説明しなければならない。

政党の基本綱領に関する共同決定については、党員が党内の重要な議論や決定への参加の例としてすでに述べた。しかし、党の基本綱領は頻繁に改定されるものではない。選挙政策に関する議論は党内議論を活発化し、党員を選挙戦に向けて一つにまとめることができるため、重要な動員機能を果たす。それに対して現代政治の特定の問題に対する政党の姿勢に関する共同決定は通常は意義が乏しく、あまり実践にはつながらない。これは国会議員の課題であり、議員は指示に拘束されないが、個別の課題に対するその姿勢を政党の政策と足並みをそろえることを期待される（第10章の節「院内会派」を参照）。

指導者の選出と候補者の指名の際に党員に共同決定させる「進歩的な」政党ですら、党員は個別の政治的課題や会派による個々の法案に対する立場については、限られた方法でしか共同決定に参加していない。デジタル政党に関してはすでに、度々行われる党内投票が多くの場合、その幹部の手に握られており、操作される可能性があり、党員による真の共同決定はなされていないことを上記で見てきた。今日の民主主義による政治的实践の特徴は、公式・非公式の委員会での数多くの交渉プロセスである。そこではエリートレベルで非公開の場における有効な妥協案が見いだされたり、決定が破棄されたり、あるいは一方的に施行されたりする。議会や政府における国家的行為が政党の指導的立場の面々にとっての基準点となった。議会の場における政府の行動と政党間の交渉には行動の自由が必要であるが、政策上の政党決定の縛りによって阻止される可能性がある。政党が党員に、実際の政策決定においても広範囲の共同決定権を与えると、政党エリートたちの行動の自由が

奪われ政党全体が麻痺する危険があるとされる。特に与党は政党綱領に記載されていない、もしくはまだ記載されていない事項に関しても決定を下さなければならない。党员間の議論や個々の問題に関する投票が長引くと、これが政党活動の余地を狭めてしまう。ヨーロッパの緑の党のようないわゆる「運動政党」でさえも、日々の政策議論に全員が参加する参加型手続きは実際的でないことを何度も経験している。このような設立当初には重要であったアプローチは、政党が政治的責任を負うようになると次第に失われていく。政党の内部においても、代表民主主義は選出された人が党の原則に基づいて意思決定を行うという基本的な信頼を意味している。それとは別に、国会の議員にも権能の自由を認めなくてはならず、それは議員が議論や採決で政党を代表していると信頼することを意味している。さらに、立法府の委任者の独立性は多くの国で憲法上も認められている。なぜなら、立法府の代表者は主に少数の党员に対してだけではなく、全ての有権者に対し責任を負っているからだ。

政党が、最大限の透明性と党员の党内参加のために尽力しても、大きな組織に見られるさまざまな典型的現象を避けることはできない。一つには党首の特別な立場には権力と影響という公式の要素があるだけではなく、数多くの非公式な要素があるのは当然のことだからである。政治と政党の職業化は、政党本部とその長の権力の形式的な増幅を引き起こす。さらに、今日の大衆民主主義では、迅速な意思決定プロセスが求められており、党内での長時間にわたる投票手続きは許されない。今日、コミュニケーション手段は改善され、また歴史上前例のないほど高速になっているが、政党は多くのテーマに時間がかかる投票手続きを導入することはできない。党指導部は選ばれた者としての使命を果たすべきである。つまり、指導すること、それはすなわち決断することである。

政治の構造的条件とその決定プロセスに鑑みると、党内民主主義には一定の限界がある。もっとも、今日この党内民主主義が政党の結束能力の消失と党员数減少に対する万能薬であると吹聴するような人々は、総じてこのよう

な限界を意識していない。韓国の例でも見られるように、党内民主主義が必然的により多くの積極的参加を引き起こすというわけではない (Koo 2018)。ヨーロッパの複数の緑の党に新たな党員が入党しているのも、党内民主主義にこれらの政党がより力を注いでいるからではなく、環境保護というテーマに特別な能力を持ち合わせていると見なされているからこそである。緑の党の多くは、かつての草の根民主主義的なアプローチはとうに諦めている。新たな党員は主に政党の政策の方向性に関心を持っており、これは簡明で有意義な政党綱領の重要性を強調している。

草の根民主主義的な党員の権利の拡大と新しい党員の形態は、入党者数を増やすことも、人口動態にも起因する党員数の減少を遅らせることもできていない (Decker 2018: 287)。党員層は若年化もしていなければ女性が増えたわけでもない。もっとも、党首の直接選挙や、個々の問題に関する党員調査、連立協定への採決への参加率が比較的低いにしても、直接参加の機会を通じた党内での動員がより多くの党員に党内プロセスへの参加を促し、協働への関心を高める結果となっているようだ。後者はしかし、個別の課題に特に関心を持つ政党内部のグループがこのような参加手続きを通じ、政党の全体的なイメージを損なったり、実際には草の根レベルでは優勢な党の多数意見を歪めたりする危険もはらんでいる。

実際的に考えると、党内民主主義とは限定された範囲の共同決定であり、いずれにしても、共同で知識を得て、議論や特定の活動、特に選挙運動に参加することである。つまりそれは、党指導部が特定の問題や党内のプロセスについて、継続的かつ透明性をもって党員に情報を提供し、党内の討論やその他の行動に参加する機会を提供しなければならないということの意味する。さらに今日では、アナログ形式に加えて、増え続けるデジタルのさまざまな形式やフォーマットが存在する。いわゆる「戦略的対話」の組織編成も魅力的かもしれない。そこでは党員、役員、議員のみならず、専門家や選ばれた支持者など、広告塔の役割を持つ人々が特定のトピックについて話し合うことで、組織内のトピックや意見に対する意識を高め、重要なグループへ

のネットワークの強化が可能になる。このような議論がたとえオンラインで開催できるとしても、党員との個人的な出会い、党内プロセスへのつながり、また特に青年団体、女性団体、自治体政治家、ワーキンググループ、その他のフォーラムを通じた活動は依然として大きな意味を維持している。地域団体や地方政治には、積極的な党員による党活動への関与のための多くの機会が存在する。また地方政治は、党員がより高次の政党機能のために能力を磨く政治の重要な「学習道場」である。

## 党内の対立

党内民主主義とは、少なくとも党内部の公式の場で個々の政党内部のグループが意見や対立論争を公に表明することを許されているということでもある。たとえ政党と有権者間では往々にして、意見の相違をオープンに表明することが党の弱さ、信頼性のなさ、合致性の欠如を意味するという考えが支配的であるにしても、政党はそれに怯えてはならない。実際に極端な例では、さまざまな立場があまりにも異なっていたために、党員が全てのエネルギーをそこに注力させ、内部論争がその他全てを停滞させてしまったというようなこともある。とはいえその一方で、党内の差異は政治的議論を成熟させる。よって、政党がこれを受け入れ、「結束」という呼び掛けの下に抑圧しない場合においては、むしろこの対立論争は強さとダイナミズムの証となる。

意見の相違と、政治的立場や戦略についての対立、さらに役職を巡る対立は政党に常に存在する。このような対立は不可避であり正当でもあるが、次期選挙における不利益や長期的な損失を党全体で被らないためにも、抑制的な方法によって行われなければならない。最も良い方法は、このような対立が民主的で透明性のある手続きによって行われることである。重要なのは、このような対立に関わる全ての人々が、最終的には対立を解決するための所属政党の民主的な多数決による決定を尊重することなのだが、常にそうなるとは限らない。

一部の国々では、国会議員などの公職に就いている著名な党員でさえも、対立が自らにとって有利に決着しない場合、離党する。特にこのような分裂が見受けられるのは、まだ党内の結束が安定しておらず、内部の対立を決着させるための仕組みが制度化されていない若い政党である。ラテンアメリカにはそのような事例が数多く存在し (Dyck 2018)、イタリア、韓国、トルコなどの多くの国々においても同様である。このような対立は政党にとっての損失だけではなく、民主的実践の悪例でもある。民主主義とは、まず、自己の立場が少数派「のみに」属するとしても多数派を尊重しなくてはならないということである。分裂は多くの場合、重要な政策的・イデオロギー的立場あるいは政策的・戦略的立場からの離反がその理由とされる。例えば、以前は対立していた他のグループとの協働や連立の場合などである。しかし本当の動機は、党内の議論での敗北に対する個人的な不満であることも珍しくない。通常、政党内部の対立は誰にもメリットがない。イタリアのマッテオ・レンツィ元首相が証明しているように、分裂から生まれた政党は脆弱なことが多い。レンツィは民主党書記長（党首）であったが、党内部での敗北後、イタリア・ヴィヴァを結成し、同党は少数ながら議席を獲得し、閣僚ポストも獲得したが、その重要性は限定的なものだった。レンツィは、比較的強力な政党からの離脱によって新たに二つの脆弱な新党を生み出したことになる。類似の事例は他の場所でも何度も観察できる。このことから民主主義とは政党内部での敗北を受け入れる事をも意味する。

### 新たな党員の獲得と党員の新しい形態

世界各地でデモ、抗議活動などの形式による動員が行われ、多くの人々が参加している。それぞれの関連するテーマに関係なく、このことが示すのは、人々は自分たちの関心を表現し、政治的決定に影響を与えたいと考えているということである。幼稚園の設備改善という地域の発議でも、また民主化や気候変動の対策を支持する全国的な動員活動から、政府の決定に対する批判の表明に至るまで、多くの人々が政治に関与している。もっとも、多くの

人々は政党に参加することを望んでおらず、直接的かつ選択的でより問題に即した参加形態を好む。よって政党はそのような個別化された参加形態に大きな場を提供している社会運動や非政府組織との人材争奪の競争に立たされている (Decker 2018: 277以下)。とはいえ政党は基本的に市民によるこのような参加の意思を新たな党員を獲得するために役立てることができると理解している政党は、党員数を増やすことに尽力している。これにより新しい党員のために自党の魅力を高めるさまざまなアプローチが生まれている。その一方で、新しく補完的な参加形態も試されてきた。例えば、正式な党員の基準を満たしていなくても、党内部の集会に参加できる「準会員」のような党員メンバーシップである。同様に、いわゆる「お試し党員メンバーシップ」や、サポーターネットワーク、会費が安くなる友人登録なども効果がある。このような党活動の「お試しコース」は以下のように拡張可能だ。

多くの党員を有することが、選挙での勝利の可能性を高めることにつながると理解している政党は、党員数を増やすことに尽力している。これにより新しい党員のために自党の魅力を高めるさまざまなアプローチが生まれている。その一方で、新しく補完的な参加形態も試されてきた。例えば、正式な党員の基準を満たしていなくても、党内部の集会に参加できる「準会員」のような党員メンバーシップである。同様に、いわゆる「お試し党員メンバーシップ」や、サポーターネットワーク、会費が安くなる友人登録なども効果がある。このような党活動の「お試しコース」は以下のように拡張可能だ。

- 党の立場や活動に関する定期的かつ包括的な情報を提供する。
- ワーキンググループ、プロジェクトグループや委員会への参加、場合によっては投票権の付与、地方や地域の党大会への招待（ただし、動議の提案や発言の権利はなく、もちろん投票参加の権利もない）。
- 特定のテーマや方向性の決定に関する党内アンケートへの参加。
- 候補者名簿を作成する際に党員が少なすぎて名簿を埋められない場合において、政党の名簿による立候補。特に地方選挙ではその場合が多い。

代替的な党員メンバーシップ形式の効果は今のところ明白である。しかし、いずれにせよこれにより、潜在的な支持者に呼び掛けを行うことが可能になり、伝統的な選挙活動やその他の活動から、合同パーティー、またソーシャルメディア上での政党への支持に至るまで、いろいろな機会に彼らを動員することができる。それに加えて、政党は引き続き、過去にすでに行われ

てきた方法もさらに推し進めていく必要がある。偏見や侮辱にさらされることも多いが、政党が実際に努力をすれば、新たな党員を獲得することはさほど困難なことではないはずだ (Laux 2001)。

党員獲得のための全ての起点は、誰もが自分の生活状況が政治によって決定されることを知っているために、政治に関心があるという認識である。人々は、政治の場で実現してほしいと望み、そのために公の場で尽力することも辞さない政治的な意見や原則を支持する。また政治への直接参加と共同決定を望んでいる。しかし、どのように関与したらいいのかを知らない。このような多くの人々は、政党の方から声を掛けられることを期待している。

個人的な接触は、政治に関心のある人々に呼び掛け、入党を促す最も良い方法だ。入念に準備し、丁寧かつ慎重に住居訪問を行えば、入党の決断が容易になるかもしれない。その際、「宣伝担当者」は簡単な出版物（例えば基本政策や最新の選挙政策など）、党首の紹介状、入会申込書、党の広告資料など、複数の党の文書を持参し、提示すべきである。

もう一つの党員獲得の形式は、公開イベント、講演、市民との対話、祝典、文化活動などを開催し、政党の政治的立場に近いと思われる人々を招待することである（その際、選挙区の議員など、政党の重要な人物が招待されることが多い）。

通常、地方政治のテーマに関する議論には大きな注目が集まり、政党は自らの政治的立場を表明し新たな支持者と党員を獲得する機会を得られる。

政党は、党員名簿に格別の注意を払う必要がある。党員名簿は（政治的な情報の配布、資金援助の依頼、選挙戦の協力など）さまざまな用途に使用できるため、党員名簿の適切な管理と更新は非常に重要だ。各党員の住所、電話番号、Eメールアドレス、職業のほか、この名簿には、個々の党員が特に関心を寄せているテーマ、特定の専門分野での経験、他の結社や団体への所属などの追加情報を記載すべきである。こうすることで、特定のテーマに関して選択的に党員に情報提供し、その関心分野、専門分野での政治的活動に動員することが可能になる。連絡先データベースを作成・処理するには、

関連する国の個人情報保護法上の義務を常に遵守する必要がある。

世界各地の政党は具体的な党员メンバーシップや党员の権利と義務について、さまざまな形で規定している（Kosiara-Petersen他 2017）。多くは伝統的な形式での党员メンバーシップを実践している。つまり申請用紙に記入し、受理され、規約に基づいて「一般の」会員に開かれている集会や決定に参加し、それに応じて（必要な場合には）定期的に会費を支払う。

経験上、会費は、党员になるか否かの判断にそれほど大きな影響を及ぼしておらず、特にこれは多くの場合、会費が高額ではないこと、また政党が通常は全ての党员が定期的に会費を収めているかについて厳しい目を向けていないためでもある。しかし、党员になることが困難であったり、費用が高額の政党は党员数が少なく、他方で政治的なメリットが大きい政党は多くの党员を引きつけるという兆候がある。規模が大きく党员が多い政党は、選挙で有望な候補者を立てるなど、党员により多くのことを提供できるという点で有利である。

新しい党员を獲得するために、政党は多くの事例において実証済みの以下のアクションプランに従うことができる。

### 新たな党员獲得のためのアクションプラン

（特に、地方自治体の政党組織にも推奨可能）

1. 既存の支持基盤調査（自治体の規模に対する党员数の割合、党员の特徴：社会集団、収入、職業、年齢、地方団体への参加など）
2. 党员名簿の随時更新。住所、生年月日、アドレスなどの基本情報が全て記載された最新の党员名簿が存在するか。全党员は、党大会のイベントに正しく定期的に招待されているか。党が配布する情報や声明を定期的に受け取っているか。定期的に会費を支払っているか。全党员が党员証を所持しているか。
3. 市民が入党をしようとする動機の集計はできているか。党参加が

魅力的であるために、政党は現地で何をすべきか。地方自治体における政党の評判はどうか。

4. 入党を敬遠する動機を集計する。
5. 新規党员募集のための明確な目標設定：特定の期間中（例：3カ月～6カ月）にどれだけ多くの党员を獲得すべきか。政党と利害を同じくする可能性のある個人と集団の特定。党员募集のターゲットグループの定義と、青年・女性・高齢者などの特定集団に関する個別キャンペーンの可能性。党员募集に特にふさわしい機会の設定（選挙日程や国あるいは地域の記念日など）。党员募集キャンペーンの運営に関して他の党员とコミュニケーションをとる。新規党员勧誘キャンペーン内での課題を誰が担当するのかについて詳細な計画を練り上げる。
6. 党员になることに同意した人に連絡するためのフォローアッププランの作成。
7. 新規党员のためのオリエンテーションの開催。政党と政党政策、また政治的立場についての短期研修。新規党员に対する期待の表明。政党綱領、パンフレット、ハンドブックなどの政党資料の準備。
8. 新規党员の積極的つなぎ留めのための対策の立案。

### 政党内の女性参加

今日、世界各地の多くの民主主義国において、両性の平等は憲法上の原則となっている。しかし多くの国々で女性の平等あるいは平等な待遇は多くの公の場、経済界（報酬に限らず、管理職への登用も）、官公庁、教育機関、また政治の場においていまだ達成されていない。ほぼ全ての議会において、女性議員の数は男性よりも極端に少ない。政党の党首職も世界各国で明らかに男性が支配的である。議会に関しては列国議会同盟（IPU）が定期的に統計をまとめている。下表にその抜粋を示す。

表10：世界各地の議会における女性の割合 2021年1月現在

順位	国	%	上院または 一院制議会 女性 / 議席	順位	国	%	上院または 一院制議会 女性 / 議席
50～65%							
1	ルワンダ	61.3	49 / 80	2	キューバ	53.4	313 / 586
40～49.9%							
5	ニュージーランド	48.3	58 / 120	6	メキシコ	48.2	241 / 500
7	スウェーデン	47.0	164 / 349	10	ボリビア	46.2	60 / 130
11	フィンランド	46.0	92 / 200	12	南アフリカ	45.8	182 / 397
13	コスタリカ	45.6	26 / 57	14	ノルウェー	44.4	75 / 169
16	スペイン	44.0	154 / 350	17	セネガル	43	71 / 165
18	アルゼンチン	42.4	109 / 257	18	モザンビーク	42.4	106 / 250
20	スイス	42.0	84 / 200	22	ポルトガル	40	92 / 230
35～39.9%							
24	オーストリア	39.9	73 / 183	27	フランス	39.5	228 / 577
28	エクアドル	39.4	54 / 137	30	セルビア	39.2	98 / 250
32	東ティモール	38.5	25 / 65	36	イタリア	35.7	225 / 630
30～34.9%							
39	カメルーン	33.9	61 / 180	39	イギリス	33.9	220 / 650
45	ネパール	32.7	90 / 275	47	ジンバブエ	31.9	86 / 270
49	ドイツ	31.5	223 / 709	50	オーストラリア	31.1	47 / 151
25～25.9%							
52	アンゴラ	29.6	65 / 220	5	カナダ	29.6	100 / 338
54	アルバニア	29.5	36 / 122	60	ポーランド	28.3	130 / 459
61	フィリピン	28.0	85 / 304	63	エストニア	27.7	28 / 101
67	アメリカ合衆国	27.3	118 / 433	69	ブルガリア	27.1	65 / 240
72	イスラエル	26.7	32 / 120	77	チュニジア	26.3	57 / 217
82	アルジェリア	26	120 / 462	83	ニジェール	25.9	43 / 166

順位	国	%	上院または 一院制議会 女性 / 議席	順位	国	%	上院または 一院制議会 女性 / 議席
20～24.9%							
90	ウルグアイ	24.2	24 / 99	100	チリ	22.6	35 / 155
110	インドネシア	21.0	121 / 575	111	バングラディッシュ	20.9	73 / 350
112	ウクライナ	20.8	88 / 423	116	パキスタン	20.2	69 / 342
15～19.9%							
121	チェコ共和国	19	57 / 300	122	コロンビア	18.8	32 / 170
124	ルーマニア	18.5	61 / 329	129	モンゴル	17.3	13 / 75
142	ブラジル	15.2	78 / 513	143	パラグアイ	15.0	12 / 80
10～14.9%							
145	マレーシア	14.9	33 / 222	147	ガーナ	14.6	40 / 275
148	インド	14.4	78 / 540	153	ハンガリー	12.6	25 / 199
158	コートジボワール	11.4	29 / 255	163	ボツワナ	10.8	7 / 65
5～9.9%							
166	日本	9.9	46 / 464	172	ベナン	8.4	7 / 83
180	ナイジェリア	5.8	21 / 360	182	スリランカ	5.4	12 / 223

出典：IPU 2021。

ほとんどの国において、一時的には女性が政府の長や国家元首に至るまでの重要な役職に就いているが、このことをもって一般的な政治における不平等を覆い隠すことはできない。例えばヨーロッパでは全ての国会で女性の割合の方が少ない。しかしこれには12%～46%までの幅が見られる。さらに、EU加盟国の政府においても女性が変わらず少ない。2019年の女性の大臣の割合は3分の1弱である。

EU27カ国のうち、10カ国が国会での男女平等に関する法令を制定している。EU加盟国の中には、党レベルでの比率規制が明示されているところもあれば、法的にも党内部にも比率規制がない国もある。これらのEU加盟

国では、議会に占める女性の割合は12%～28%である。EU加盟国の中で最も低いのがマルタとハンガリーである。両国では国会議員に女性が占める割合は10%以下である。それに対してフランス、スウェーデン、フィンランド、スペインでは40%弱かそれ以上の割合である。欧州議会では2019年から2024年の任期において、これまでで最も多い全議員の39%が女性である（751議席中286議席）。スペイン、スウェーデン、フランス、そしてとりわけフィンランドは欧州議会においても他の多くの国々に比べ際立っている。

フランスとスペインでは、いわゆる「均等法」が政党や国民議会で（そしてその他の政府機関、非政府機関や企業でも）女性の割合の増加に貢献した。これらの国々では、政党は候補者を推薦する際や、党の役職を任命する際にも一定のクオータを遵守しなければならない。スウェーデンとフィンランドには、クオータに関する自主的な取り決めが存在し、政党が自ら一定の男女比の割合を維持することを約束している。こうした規定により、フィンランド国会における女性の割合が46%に、スペインにおいては実に47.4%に上昇した。こうしてスペインは2020年半ば現在、EUにおけるフロントランナーとなった。

今日では、多くの国において、議会における女性の割合を増やすための特別な戦略と法的規定が存在する（Norris 2006: 96）。このような規定は往々にして、行政機関やその他の選出委員会などにおいて男女比率の平等が達成されるまでの一種の過渡期の橋渡しの対策として設計されている。このような対策は主に以下の三つの戦略を包括している。

1. (例えばニュージーランドのマオリ族のためのような) 女性や少数民族のために議会に一定数を確保する。特に、例えばバングラデシュやパキスタンをはじめ、モロッコ、タンザニア、ボツワナ、レソトなどのアフリカや南アジアの小選挙区制度やイスラム文化を持つ国においてこのような規定が導入されている。これにより、最小限の女性が選挙で公職に

就くことが確保されている。国際的に見れば、ルワンダは数年前から女性議員の割合が最も高い国として抜きん出ている。しかし同国の政治システムは、第2位に位置するキューバ同様、我々が考えるような民主主義ではない。このような、また他のより民主的な国家でも、女性が男性の政党エリートによって議員に決定された場合、こうした女性は第一にリクルートエージェント、つまり政党エリートへの義務を負っており、自律した役割を果たすこともなければ、実質的な発言権さえ有していない。パキスタンではそのような「クオータ女性」はプロキシー（代弁者／代理人）やトークン（アライバイ女性）などとやゆされ、代表業務を実施する際には男性の同僚議員から発言時間や法案の発議などにおいて差別されている（Fleschenberg 2006: 91）。しかし選出された女性と、任命された女性を区別しなければならない。独自の選挙基盤を持っている女性であれば独立性が高く、民主主義プロセスに基づく自己の正当性を獲得できる。例えばインドでは、女性が地方選挙で3分の1の議席を確保しており、このような付託を受けた場合は男性党首の庇護に依存せず大きな影響力を持つことができる。それに対して、議長や他の委員会に任命された女性は、選挙や組織上の独立した基盤を持たないために意思決定責任からは外されることが多い。

2. 政党候補者名簿上の男女の法定比率。これにはさまざまな規定が存在する。多くの場合、党役員と選挙の際の名簿枠において女性のために最小限の人数が確保されていなければならない。例えばスペインでは、それぞれの性が候補者名簿に最低限40%ずつ代表されていなければならないが、ポーランドでは35%、ポルトガルではこの最低比率は33%ずつであるが、さらに同性の候補者を続けて名簿に登載するのは最大二人までであることが定められている。これによって、どちらの性別の候補者も見込みが薄い名簿の後方に「押しやられる」ことがないようにされている。この経験はこのようなクオータ規定が、もちろんそれが機能しているところにおいてはであるが、実際の場で政治における女性の比率の上

昇に実際に貢献したことを示している。しかし、このクオータ規定の遵守が罰則規定とセットになっていないところ（例えばインドネシアやブラジル）では、政党がこうした規定を無視することが多い。しかし、（南アフリカのように）政党名簿への登載が政党指導部で主導的な立場にある男性によって決定され、またそれが女性議員の国会での影響の及ぶ範囲を定めているために、クオータ規定を遵守していても、女性国会議員が男性の同僚議員に比べて効力を発揮できないことがある。さらに女性議員の影響力の可能性が、社会的な枠組みによっても決定される部分もある。例えば、保守的な社会では、女性は国会において、女性特有の問題とされているジェンダーの平等や女性器切除のようなテーマを取り扱うときにわずかな裁量しか持つことができない。クオータ規定の有効性は通常、政党が遵守するかどうかだけでなく、参政権やその他の要因にも大きく左右される。よって、政治と議会に占める女性の割合を実際に増やすためには、クオータ規定は少なくとも参政権と連動していなければならない。「クオータ女性」としてではなく、自らの能力によって選出されたいと望むため、特に若い女性がこのクオータ規定を拒否している国々もある。それでも多くの国や政党では、このクオータ規定がない場合、政治や政党における女性の比率が往々にして上昇しないことが繰り返し示されている。

3. 候補者選出手続きのための政党の自発的な男女比率。選出議員における女性の割合を実際に増やすためには、政党の考え方と手続きが中心的な意味を持つ。政党が民主主義の平等原則を本当に実現したいと考え、またそれを他の政党との競争の中での論拠としていることは、一つの刺激となるかもしれない。なぜなら過去数年間で不平等な処遇の克服はますます中心的な政治競争上のテーマになってきたからだ。しかし、たとえ良い方向へと押し進めようとする意図があっても、女性比率の底上げは政党にとって易しい課題ではない。

さまざまな国の手法を比較すると、とりわけ党内の二つの手法が議会における女性の割合の増加に貢献していることを示している（Pruyser他2017）。一つには、政党内の指導的役職における女性の割合を引き上げること、もう一つは女性候補者指名の際、党指導部が中心となって決定を下すことである。

世界中で、政党の党首は主に男性である。政党が、党内の指導的地位に占める女性の割合を高め、あるいは同等にするように内部規則や手続きを改革すると、通常、政党がその任命に影響力を持つ選挙の候補者やその他の選出される役職に立候補を望む女性の割合が増える。女性が地方自治体における政党団体を率いているところでは、女性の立候補者の割合が特に高いという証拠もある。そこで政党には党則と手続きを、実際に内部の主導的な役職の付与が最大限の均等に達するように変更することが推奨される。これは党本部や拡大執行部にも当てはまる。このような場合、いずれにせよ、女性が党内の女性団体として組織化されていて、こうした組織が比較的女性が関心を持ちやすい特定のテーマに特化するのではなく、女性を指導者や候補者として推進することを意識しているようであれば好ましい。

表11：党首の性別とその選出手続き 1965年～2012年

選出母体	女性党首の頻度	%	各選出母体別の頻度*
党员もしくは有権者	16	13.9	115
党大会の代議員	34	11.6	294
院内会派	5	9.6	52
執行部	3	5.0	60
自薦もしくは党首推薦	0	0.0	10

出典：Wauters / Pilet 2015: 84. \*ヨーロッパ12カ国、イスラエルおよびオーストラリア

二つ目のポイントはより複雑だ。候補者指名の際に党指導部が中心的な決

定権を行使すると、女性の割合が上昇することははっきりと証明されている。もともと指名手続きにおいて集権化が進んでいる国々では、これは問題とならない。法的に義務付けられなくても、中央の政党指導部は独自に女性の割合の引き上げを決定できるからだ。しかし、黨員やその他の地域の代表者が選挙区の候補者を決定するところでは、これまでの経験では候補者指名において多くの場合、女性が比較的不利になりやすい。候補者指名において、男女平等を配慮するようにとただ訴えるだけでは持続的な効果は通常得られない。なぜなら地方の支部は候補者の選出において党の全体像を考慮しているわけではなく、地元の基準のみに従って決定しているからだ。同様に、女性の立候補に有利になるように男性の候補者に立候補を諦めるように訴えても、地元の政党単位で独自に立候補者を決定する場合、このような試みもかなわないことが多い。集権的な決断は候補者指名に際して、より明確に男女同数につながるかもしれないが、しかし同時に、政党構造や選挙区に深く根差している男性候補者がこれにより立候補断念を余儀なくされてしまうようであれば、地域の政党基盤は弱体化してしまう。ここに党内民主主義のジレンマが存在する。地方、地域、さらには全国の党の指導部が、選挙前の早い段階で男女同数の問題に取り組み、党内で意識を高め、女性候補者をそれに応じた十分な助走期間を持って長期にわたって育成できれば、党はある程度このジレンマを回避することができる。それには、女性は有権者から相手にされないとか、選挙戦の資金調達の際に多額の資金を動かすことができないなどの古い偏見の払拭も含まれている。このようなことはすでに多くの研究で証明されているように、いずれも根拠はない。

いずれにしる一つの経験を確認することができる。政治と議会における女性の割合を引き上げるには、第一に政党が真にこの課題に関心を持ち、第二に内部の手続きをこの目的に適応させるほかにない。ヨーロッパの緑の党においては、これが今では非常にうまく機能しており、党内における男女同数受容の文化が醸成されてきている。それに対して他の多くの政党では代議員中の女性の割合を引き上げるために法的なクオータ制が適用されている。し

しかしこのようなクォータ制が機能するのは、特に比例代表制と政党名簿を有する国々においてである。イギリスやアジアの多くの国のように、個々の選挙区が決定的に重要である小選挙区制の国では、政党が考え方や指名方法を変更しない限り、クォータ制による女性割合の引き上げは困難だ。

### 党内団体

党内活動や政策議論への参加、政治的活動の特別な形を提供しているのがいわゆる党内団体、特別組織、あるいはワーキンググループだ。特に黨員基盤の強い政党は、一方で特定の社会集団に帰属する人々にその関心事を党内で表明する機会を与えるために、他方で社会階層や集団との結束をアピールするためにこのような党内組織を形成している。こうした組織は政党の代表機能に重要な役割を果たす可能性がある。なぜなら、政党はそれによってこのような集団へのより良い接近手段を獲得し、その考え方と要求を早期に認識し、そうした集団を党自体の仕事のために確保し形成することが可能だからだ。そのため、社会民主主義政党や社会主義政党だけに労働者や労働組合員が所属する党内団体に相当する「労働者派閥」があるわけではなく、被雇用者との良好な関係を重視する選挙政党や大衆政党も存在する。例えばかつてのラテンアメリカのキリスト教民主主義政党の中には、労働者派閥に加えて弁護士や大学教授などのアカデミックな中間層の強力な党内グループ（profesionales）が存在し、それらが社会の重要な階層を代表していた。社会の多様化に直面し、より広い範囲の有権者に訴求したい政党は党内団体を利用して、労働組合員、地元の政治家、職人、フリーランス、中小企業家、教師、警察官などのさまざまな（職業）グループや、人口統計学上の青年・女性・高齢者などのグループとも結びついている。地方政治家は政党にとって重要な意味を持つ。よって、多くの地方自治体で議席を有する全ての政党は、地方政治家に対し特別組織やワーキンググループを通じた経験交換の場の提供を試みるべきである。

特にいわゆる有権者政党や国民政党にとって、実際にさまざまな階層出身

の党員を統合していて、その関心事を政策や政治的提案の中で明確に表明しているとアピールすることが重要である。よってこのような政党は、利益集約の機能をすでにその内部で果たしている。政策的な議論においても、また特に選挙戦においても、このような政党内部のグループは政党のための重要な橋渡しの役割を果たすことができる。

政党内における特別組織の立ち位置は世界各国で非常に異なっている。党に加入すると自動的に会員になるもの（党の青年組織の場合が多い）と、会員になるには別途申請しなければならないものがある。このような団体にはいわゆる特別会費が必要なものもあれば、無料のものもある。このような組織の多くは、独自の執行部を持つ独自の体制を備えている。大政党の場合は、自身のインフラを持っているところもある。候補者選出と選挙名簿の作成にあたっては、団体の重要性に応じて発言権が定められている。このような団体に関して特別な多様性を持っているのがドイツのキリスト教民主同盟（CDU）とドイツ社会民主党（SPD）である。とはいえこの両党は、このような組織と党員を党則に基づいて完全に別々として扱っている。

## 政党の青年組織

政党の青年組織は政党にとって特別な意味がある。あるいは、少なくともそうあるべきだ。それにもかかわらず多くの政党が青年組織に注目することを怠っている。青年組織は重要な機能を果たしているが、双方の関係が時として困難であったり対立が生じたりすることも少なくない。そのため一部の政党では青年に独自の組織的枠組みやより高度な自治を与えず、その役割を選挙戦の支援のみに限定している。既述のとおり、多くの政党の職業化も一般の党員募集のみならず、若者の募集をないがしろにする要因となった。しかし、政党の青年組織はさまざまな課題を抱えているにしても、そのメリットの方がはるかに上回る。

青年組織は、党員としてその政治的・イデオロギー的基礎に触れるだけでなく、政治的・政党政治的日常にも慣れ親しむ機会を与え、若者の社会化に

貢献している。このようなプロセスは、まさに若い時期には非常に重要な役割を果たす (Hooghe / Stolle 2005; Rainsford 2018)。新たな党員は、組織に加入し、学習時期を経てこれを共に構築していくことにより、組織の集団文化に適応する。あらゆる政治的考え方や行動パターンが人生を通じて安定して維持されるわけではなくとも、一般的に、人生の早い段階で社会化を経験することは、将来の行動や考え方に持続的な影響を与えると考えられている。これは、政党に対する考え方にも当てはまる。若い時期に政党で協働することは、生涯とまではいかなくとも、長期的な結び付きを推進することが多い。これには、若い時期の方がネットワークがより簡単に形成されるということ、そして何十年にもわたってそれが維持されるということも影響している。若い時期にすでに政治的なネットワークに組み込まれている党員は、後の人生において、それが「単なる」選挙戦における一時的な支援だったとしても、はるかに容易に政治的活動に動員することが可能である。若くして政治的活動に取り組んだ人の多くは、高齢に達した後にも、政治的に活動的であることが幾つもの調査で証明されている。そのため、政党だけでなく、その青年組織のメンバーが近年減少していることがますます問題となっている。このままでは、将来、役目を担うことになる人物や支持者の重要な貯蔵庫が枯渇してしまう。

若者は、時に政党の公式な方針に100%一致しない過激な要求を表明する傾向があるため、党の若者とベテランの間で衝突が生まれることは確実だ。政敵はこの対立を政治的に信頼できない証拠として解釈しようと試みる。しかし自信がある政党ならこれに耐えられるはずである。ただし、これは必ずしも政治的な原因によるものではない深刻なあつれきへと発展することがある。イギリスでは例えば、2016年に保守党とその青年組織「Conservative Future」との間で対立が生じ、後者は最終的に解散に至った。この対立のきっかけは、青年組織内での個人的な不祥事や対立だった。現在では後継組織が存在する。

党則においての青年組織の扱いはさまざまである。多くの場合、会員には

年齢制限があり、通常は15歳から30歳であるが、場合によっては少し高くなることもある。ドイツでは例えば、ユンゲ・ユニオンと青年組織ユーゾス（若き社会主義者）の二つが、比較的強力な政党の青年組織であるが、その「母体政党」との関係は党則により異なる方法で規制されている。

ユンゲ・ユニオンは公式には政党から独立した自律的な団体であるが、CDUと（バイエルン州のみで活動する）CSUの両党から自党の青年組織と認められている。これは12万人以上の会員を擁し、専用の事務所とスタッフを有するヨーロッパ最大の青年政治組織である。ユンゲ・ユニオンの会員は自らの執行委員を「母体政党」からの影響を受けずに選出する。このように団体には大きな自治権が与えられており、それが独自の政治的宣言や要求に度々反映されているが、その全てを党指導部と調整しているわけではない。これは時に矛盾や対立につながる。同時にCDUやCSUに所属したいと考える人々は、別途入党申請書を提出しなくてはならない。それに対して、約8万人の会員を持つSPDの青年組織ユーゾスは党組織の不可欠な一部分を成している。SPDの35歳までの全党員は自動的にユーゾスに所属するが、組織内での積極的な活動は特に要請されない。ユーゾスもまた独自の事務所を構えているが、これは党本部に置かれている。ユーゾスは党の反抗分子であり、時には党の方針を超えた急進的な要求をすることもある。ユーゾスも党執行部の影響を受けずに自らトップを選出する。CDUとSPDの両青年組織のリーダーは、母体政党の執行部に共同会員として招かれ、議論に参加することはできるが、投票権は持たない。

ほとんどの国で、青年組織は政党構造の一部を成している。しかし青年組織のトップが選挙によって選ばれるのではなく、党首により任命されるか、少なくとも党首との綿密な調整によって候補者の選出がなされるというように、自治が大きく制限されているところもある。このような青年組織は、ほとんど独自の側面を発展させることができない。これにより高い均質性を保つことはできるが、それが若い世代に向けた政党の魅力増進に役立つかどうかは疑問である。このような自治の制約が、ここ数年の青年組織の会員数の

減少の一因になっていることが推測される。例えば1990年台初頭まで会員数の多い青年組織を有していた社会主義政党がその後多くの会員を失ったという、スウェーデンやベルギーで見受けられる現象もそうである。しかしイギリスでは逆の効果があった。同国でも、保守党、労働党、自由党の青年団体では長年にわたって会員数が減少していた。しかし今世紀に入ってから、労働党においては特にジェレミー・コービンの当選、ならびにブレグジットに関する国民投票を含む政治性の高まりが関係し、これらの組織は再び盛り上がりを見せた。しかしイギリスのケースは他の国々同様、政治的動機だけが青年組織における政治的活動に役割を果たしたのではない。一部の若者は友人を追って共同体体験を求めていた。このようなことが、高齢者が党員になる時の動機となることも珍しくはない。よって青年組織は政治的議論と活動のみを提供するのではなく、当然政治的テーマと関連する連帯感を創出することも重要である。青年組織の会員が、理想的には地方の党指導部との調整の中で、政治的プロジェクトを計画し実施すると、その効果が高いことが同様に証明されている。これは高い動機付けであり、さらに党の公の場でのイメージと社会における存在感の大幅な改善にも貢献する。次の節でこれについてさらに言及する。

### 女性団体

今や女性団体は、多くの国々で女性の政治への動機付けと大きな発言権を認めるための政党内部の特別組織として定着している。ここでの重要なテーマは、政党内のさまざまな委員会における女性のプレゼンスと協働の改善、そして特に選挙において女性を候補者としてもっと検討してもらうことである。その反面、今日多くの女性が、家庭・子ども・青年政策、そして教育政策などのテーマに固定されることを拒んでいるにもかかわらず、女性団体は、どちらかというといわゆる伝統的に「女性のテーマ」と捉えられている事柄を扱っている。平等というテーマにはさまざまな意味合いがあるが、多くの場合、女性団体の最も重要なテーマであり、このテーマの下で党内およ

び社会的な不平等も取り上げられている。当然のことながら、多くの女性団体が今日、男女同一賃金のためだけではなく、企業における取締役役に占める女性比率の引き上げを法的に義務付けるためにも闘っている。この場合、さまざまな政党の女性団体が政党を超えて連帯することもある。会員の多い女性団体は、政党のイメージを明確に形作ることができる。党内の自治と実践能力は通常、その他の党内団体の規制に対応しており、例えば女性がその執行委員や委員会を独立して選出することができ、候補者の交渉にも大きな力を持つ政党も存在する。他の政党では女性部会も党首によって大きく左右されており、党首が女性部会の長を任命することもある。このことは女性団体の裁量を極度に制限することになる。

### その他の政党団体と政党の特別組織

青年組織や女性団体の他に、政党はさらに別の特別組織を持つことができる。以下で、このような組織を複数挙げて、どのような形態が考えられるのかを示す。多くの場所でこのような組織は独自の構造を持ち、政党組織に類似した造りになっている。つまりそこには地元のグループ、地方のグループ、そして全国の団体があり、それぞれに独自の執行部と中心的に活動している会員がいる。政党には、このような団体を介して党員を党内の議論に参加させ、そして、全国、地方または地域の指導部から独立した特別な役職に移動させる機会が生まれる。

- 党内の労働者の結集と代表のための労働者団体。
- 党の自治体代表と地方公共団体メンバーの集まりとしての地方政治団体。例えば、行政や地方政治における課題や地方自治の個別の政策分野における政党の地方議会会派へのアドバイザー的機能を果たしている。多数の自治体で議席を有している大政党では、このような団体は影響力が非常に大きい場合がある。
- 中規模の企業家、事業家、フリーランス、管理職および産業界の中間層

や経済界全体の利益を代表する中規模ビジネス団体または経済団体。このような団体は通常、自由な経済・社会秩序の基盤として自己責任という概念を主張する。

- 特に、退職後も依然として積極的で活動的な高齢の市民グループの存在意義の高まりを反映した高齢者団体。
- 二つの重要な機能を果たす学生団体。一つ目の機能は、学生や、将来国のエリートに属する人材を、党の目標と政治的立場のために動員すること。これは生涯にわたるつながりをもたらすことが多い。もう一つの機能は、大学が、将来の議会グループのメンバーや個々の国会議員、また政党が有権者に提示する将来的な候補者をスカウトするためのプールになっていることだ。
- 政策集団。政党には団体の他に個別の課題に関する政策集団がある。ここでは、関心のあるメンバーが協働することが可能であるが、団体とは異なった役割を果たす。例えば、女性弁護士、医療従事者、教師などの職業集団と専門分野からなる政策集団が存在する。
- テーマ別のワーキンググループは、正規の団体の機能を補完するものであり、臨時に期間限定で特定のテーマを扱う。何よりも、柔軟にかつ実質的に特定の場所に縛られることなく協働することができるため、個々のテーマについての党内議論を活性化させることができる。

### 党員の政治的教育と訓練

民主主義は学ぶべきものであり、おのずから機能するものではない。民主主義における決定権は数人の官僚、テクノクラート、独裁者や軍人が握るものではなく、最終的には市民の手にあるものだ。市民の参加は選挙における投票だけではない。むしろ、あらゆる民主主義は政党、社会団体、協会、メディアその他全ての、共同体の形成を巡るオープンな公的議論が行われる場所に積極的に参加する少なくとも指導的な立場の市民の政治的関与に依存している。しかし市民のアンガージュマンだけではまだ不十分だ。それよりも

市民は、どのように制度が組織されているのか、どのように選挙が運営されるのか、政府と議会がどのような権利と義務を担っているのかなどについて知るべきである。また市民は、責任を持って自らの政治的な役割を遂行できるように、現実的なテーマに対する基本的理解と知識も持つべきだ。この前提条件となるのは、政府やその他の国および民間機関の言論と情報の自由および透明性だけではなく、市民自身の、情報と知識を習得しようとする態度である。今日、世界各国では、単に選挙に参加するだけでも、少なくとも政治と、選挙で投票される政治団体の機能の権限に関する初歩的な知識が前提となる。このことは自治体、地方公共団体、中央政府、国会に関しても同様だ。ヨーロッパではこれに欧州レベルが加わる。

特に若者は電子メディアへのアクセスに抵抗が少なく、政治的領域でも原則的に絶え間なくマスメディアによる情報に接している。しかしマスメディア、特にテレビやインターネット、ソーシャルメディアは政治社会においてこれまでにないほど、単に情報を提供するだけの「中立的」仲介者とは程遠い存在になった。今やそれら自体がすでに政治的権力のシステムの構成要素としてますます強靱になっており、それについての情報を提供するだけでなく、部分的には操作もする。さらに、インターネットやソーシャルメディアのユーザーの多くは、政治的・社会的な出来事に関する信頼できる情報を体系的に探さない。情報やコメントを提供するソーシャルメディアやプラットフォームとの批判的な関わり方さえ多くのユーザーは習得していない。そのためユーザーは自分では認識できないままフェイクニュースや操作による影響をさらに受けやすくなる。また、市民の政治的教育の度合いと国の汚職の程度には関連がある。汚職の少ない国には政治に関する教育を十分に受けた市民の存在がある。

市民はどこで民主主義の形成と機能について学ぶのか。政治システムにおける個々の代表者や機関がいかなる権限を持ち、どのように一緒に、また相互に作用するのか。個々の市民が所有する権利とは何か。どのように参加することができるのか。どのようにしてさまざまなメディアを利用し、メディ

アによる操作から自分を守ることができるのか。そして何よりも、市民はどのようにして、寛容さ、反対意見を述べる権利を認めること、同様に民主的な投票後に敗北を受け入れることといった民主的な政治文化の基本的要素を学び、また実践的な訓練の場を得られるのか。

これらは全て、政治教育を通じて学び、身に付けることができるテーマや考え方である。その主要課題は、政治生活の基本的問題だ。民主主義は政治的な教育の支援を必要とする。これは、学校の授業に限らず、青少年や成人の学校外での教育にも及んでいなければならない。しかし、多くの国では国家予算を使った体系的な政治教育が行われておらず、学校でも行われていない。これは、一部の場所においては過去の権威主義体制の教化政策の結果でもある。民主主義への移行後、民主的な政府は新しい形での政治的操作を促進しているという非難にさらされたくないと考えている。単に投入できるリソースが不足している国もある。しかし多くの場合、政治教育の必要性への理解が欠けている。市民教育の体系的な取り組みや提供が欠けていることは怠慢であり、民主的秩序に高い代償を払わせるおそれがある。政治的教育は市場で手に入る品物ではないため、国の資金を利用して促進する以外にない。しかし政治家や特に政党に対してすら、このことを繰り返し説く必要がある。

## 党と政治教育

政治教育のための的を絞った持続的な努力を行わなければならないという掟は、民主的な市民社会一般だけでなく、政党自体にも当てはまる。政党には活動的な黨員だけでなく、情報に精通した黨員と代表者が必要であり、そうした黨員は、政党が自治体や地方レベル、そして国レベルで政治的に存在する全ての場所で必要とされる。多様な問題と複雑な意思決定システムに直面する今日、あらゆる職業政治家は、高いレベルの知識だけでなく、高い倫理観と道徳観に従い、今や多くの社会が要求するように、基本的な模範意識を持つことが求められている。全ての政治家がこの期待に応えているわけで

はない。しかし、情報や知識についての新たな要求に合わせて、全員がさらなる教育を受け続けることが求められている。それは政治・行政システムの上層部にいる公務員や国会議員だけでなく、ボランティアで活動し、地域レベルでコミュニティーや団体に関わっている多くの政党代表にも当てはまる。彼らは定期的にさらなる教育を受けることでその知識を深め、政党の立場を正しく代表し、また政党の利益に沿って公的な議論と政治決定に能力を持って参加できるようにはならなくてはならない。また特に、多くの場合ボランティアで活動している地方政治家と市町村議会の議員には、持続的な教育によってしか獲得できない高度な技術的および専門的な知識が要求される。

政党自体も、党員に持続的な資格取得と教育の機会を提供する努力をしなければならない。もちろん政治自体は、具体的な現在のさまざまなレベルにおける政治的プロセス、メディアを介した持続的で注意の行き届いた支援および議論や決定への参加を通じて、最も重要な形態の政治的教育を提供している。党による教育計画やその他の制度でこれに勝るものはない。しかしテーマを深め、特に政党の原則から見て評価することは、党内での訓練によってしか達成できない。

そのため政党は党員に政治的研修と政治的訓練を提供するための持続的な独自の努力を続けなければならない。その際、理想的には、以下に掲げる三つの領域が網羅されていることが求められる。

### 党内での政治的研修の課題領域

- 党員が政治的問題やその関係性を党の立場に則って評価し代表できるようにするための、幅広いスペクトルの政治的な基本問題や課題
- 党員の活性化や党の知名度向上のためのイベントの開催、選挙運動の企画・立案、または政治プロジェクトの実施などの、党活動の実践的なテーマ
- コミュニケーションとレトリックおよびこれに係る新しいメディア

### との取り組み

このような教育や訓練対策は党員の幅広い層を対象とするが、その際に特に以下が求められる。

- 若い世代の党員、特に新入党員は、志を同じくする人々との教育対策への参加を通じて、専門的な指導を受け、啓発されるだけでなく、政党の方向性に従って「社会化」される（共同体体験）。
- 政党の役職者、役員に具体的なテーマについて教育する。特に自治体政治家のために、計画プロセスにおける予算編成と予算管理、任命手続きから地方経済促進や社会・学校・環境・文化政策に至るまでの幅広い課題スペクトルを提供する。

個々人の資格取得が組織の権能を高める。資格取得が規則として定められると、党は指導者の課題を引き継ぐことが可能な、よく教育された党員による幅広い基盤を持つようになる。

ほとんどの国々では、政党構造の一部となっている機関や財団、あるいは公式には独立しているが政党に近い機関や財団が、政党からの依頼によって教育計画を実施している。このような機関によるイベントはしばしば、少なくとも部分的には党員以外にも開放されている。しかし、このような機関が国からの補助金によってある程度財政的な安定性を保って持続的に活動できる場合であっても、体系的な教育業務より会議や大会が優先されてしまうことも珍しくない。会議や大会は、一時的には当該機関とそれに近い政党に注目が集まりはするが、党員の研修という面での貢献は限られている。よって、このようなイベント以外に、必ず訓練および研修計画が体系的に組織されなければならない。

## 政党の教育担当者

政党活動における党員の継続的な教育と訓練がおろそかにならないために、いわゆる教育担当者を任命することが有益である。これは全国組織でも地域や地方の政党の下部組織にとっても役立つ。全国の教育担当者は全党組織に教育業務を周知させ、政党の教育活動を調整しなければならない。地域や地方組織の教育担当者は具体的な施策を計画し、実施しなければならない。資金はここでは重要ではない。なぜなら多くの施策がわずかな予算で実現可能だからだ。重要なのはこのようなイベントがある程度定期的に行われることである。これには将来を見据えた計画が必要となるが、多くの党員がその心積もりをしていれば報われる業務である。党員の参加はすぐに個々のスケジュール上の確定事項となるだろう。

このような教育活動の形式は多様だ。マルクス主義政党や社会主義政党などにおいては、かつてカール・マルクスらの著作と一緒に読み、議論するための読書会を設けていたことが知られている。このような政党においてすら、今日ではもうこのような形態は時代にあまりそぐわないものになったが、「ブルジョア政党」においても、このようなサークルにとっては読むべき書物は十分に存在する。一緒に文献を読むことがなくても、定期的な党員の会合で話題にされる多くのテーマが存在する。このような会合ではそれぞれに地元の党員もしくは招待された発表者がテーマを導入し議論をすることができる。実質的な議論の他に重要なものは、ここでもオンライン・プラットフォームでは代替不可能な共同体体験である。特に地方の政党組織がこのような教育形態を定期的に行い、これにそれぞれの地域の党員を「教育担当者」としてその運営を委任するべきである。それほど機微なテーマでない場合には、このようなイベントは党員以外へも開放される可能性がある。

その他の教育形態としては、一日または数日間にわたる、専門家による講演を伴うワークショップやセミナーがある。このような教育形態は地方議会や地域議会の役職者や党員に推奨される。党の全役職者は少なくとも年に一度はこのような研修計画に参加するべきである。政治的な課題に加え、最新

のメディア、その利用、またそれに批判的に取り組むことも重要なテーマとなる。多くの政党のソーシャルメディアにおける到達範囲は、他の政治情報提供者に比べてかなり限定的である。こうした情報提供者の多くはフェイクニュースや少なくとも疑わしい内容のニュースを広めている。多くの政党がほとんど対策を講じることができないのは、黨員や役員に対する現代的なコミュニケーション手段の使用に関する訓練が不足しているためでもある。

政治教育をおろそかにしている一部の政党では、目標達成が遠のく。全ての政党がこの分野でさらに尽力すべきである。なぜなら民主主義だけでなく、政党の仕事もまた学習しなくてはならないものだからだ。

### 黨員の動機付けのきっかけとしての政治プロジェクト

新しい、特に若い黨員は、積極的に関与し政党の強化とプレゼンスに貢献したいと考えている。もちろんこのような黨員はすぐには政治的な指導的立場を引き継いだり、候補者として名簿の先頭に立てたりするわけではない。しかしながら、若く積極的な黨員を政党の業務に関与させ、自らを目立たせる機会を与える他の形態が存在する。これを保障する方法は自分たちで複数の政治プロジェクトを開発し、実施することである。アジアの若き政治家のためのコンラート・アデナウアー学校（KASYP）における政治教育業務は、その意味でこれまでも現在も良い経験となっている。これは至る所で利用できる。よって、以下にこの経験に基づく政治プロジェクトの計画と実施のための複数の提言を挙げる（Romero 2017）。

### 党プロジェクトとは

党プロジェクトは政党に新しいアイデア、新しい行動、または新しいプロセスを導入し実施することで政党の振興を促すことを目指した活動である。プロジェクトは期間限定であり、何よりも入念に練られ、計画され、政党の重要な代表者の合意を取り付けたものでなければならない。その上、現実的で実施可能でもなければならない。若い黨員は時に、性急に大きな解決を实

現しようとするものだ。しかしこのようなプロジェクトの中では、民主主義における政治が一步一步進むものだということが、多くの調整が必要で幅広い意見に耳を傾ける必要があるということを経験してはならない。マックス・ウェーバーがかつて述べたように、政治とは厚い板に穴を開けるような作業である。このことは、地域レベルでプロジェクトを実施する際に体験することとなる。

### 党プロジェクトの事例

党プロジェクトにはさまざまな活動がある。新規および／または若い党員のための研修ワークショップ、党内部のコミュニケーション改善、例えばニュースレターの編集、ソーシャルメディアでのプラットフォームの開設、ビデオやポッドキャストの作成、メーリングリストの更新、地域の募金キャンペーンの実施などがある。

### 党プロジェクトの準備

初めにどのような種類のプロジェクトが役に立つかについて地域の党幹部と話し合わなければならない。それが決定されると、実施のためにどのようなリソースが必要になるのか、誰がそれを用意するのか、またいかに調達するのかなどについて、明確にしなければならない。続いて、誰がプロジェクトに参加するのか、また実施において、いつどのステップを講じなければならないのかを考えなくてはならない。スケジュールを含むこれら全計画ステップは、いわゆるガントチャートによって効率的に把握することが可能である。インターネット上でこのコンセプトについての数多くの情報と解説を見つけることができる (Romero 2017: 111 以降も参照)。

### 戦略計画

プロジェクトを成功裏に実施するためには戦略が必要だ。それには以下の項目が含まれる。

- プロジェクトの目的を可能な限り緻密に定義したもの（例えば党員数の増加、コミュニケーションや組織の改善など）。
- プロジェクトの成功を助け、または困難にするあらゆる要因をまとめたいわゆるSWOT分析の実施。SWOT分析は選挙戦の計画の際にも用いられる一般的で有用なプランニングツールである。このツールを政治プロジェクトに役立てることを早期に学習した者は、後に他の政治目的、例えば自身の選挙戦のプランニングの際にこれを利用できる。
- 当該プロジェクトが政党の広報業務として適している場合のメディア計画の作成。党の全活動を公開する必要はなく、そもそも新たな党員による政治プロジェクトは世間の大きな注目を集めるようなものではない。しかし、幅広く公にアピールするべき場合においては緻密なメディアプランを作成しなければならない。メディアプランには全ての重要なデータと情報が含まれており、それは当該プロジェクトについて伝えておかななくてはならない場合によってはプロジェクトの活動に招待すべきメディアと現地ジャーナリストの一覧を含む。
- 外部への広報業務よりもずっと重要なのは、誤解を避けプロジェクトへの支援を動員するために、党内の人々がこれをよく理解していることである。これは同時に、時に党内競争のために困難になる党員仲間との付き合い方の訓練になる。

### SWOT - 政治プロジェクトのためのプランニングツール

SWOTは、1つの計画の強み (strength)、弱点 (weakness)、可能性 (opportunities)、脅威 (threats) を図式的に表現したマトリックスである。政治プロジェクトを計画する場合、このマトリックスに長所と短所、そして可能性と予測される問題点を映し出し、これらを計画時に考慮することができる。SWOT分析の基本マトリックスは、この四つの部分から構成される。

表12：政治プロジェクトのためのプランニングツールとしての  
SWOTチャート基本モデル

<b>強み</b> 政治・社会的周辺環境にも関連したプロジェクトの強みは何か？	<b>弱点</b> プロジェクトの重大な弱点は党内にあるのか、それとも政党外にあるのか？
<b>可能性（チャンス）</b> 政党の政治的・社会的周辺環境？	<b>脅威（リスク）</b> ？

出典：Romero 2017: 40以降

その後の計画段階も同様に図式的に捕捉し、表示することが可能だが、この表はそのための基礎となる。この順序立った体系的なアプローチのメリットは、プロジェクト実施に向けた個々のステップが記録され、プロジェクトの全参加者にとって、どのステップがすでに完了済みで、どのステップが未完了なのかが一目瞭然となることである。もちろん他にもこのようなSWOT初期分析に基づいた、プロジェクトを目的に沿って計画し、個々の活動を政党組織の目的と調和させるための多くのプランニングツールが存在する。このような政党プロジェクトの優れた計画が社会的・政治的効果を生み出すための前提条件となる。政党の個々のメンバーやグループがこのような政治プロジェクトを実施するチャンスを得ると、個々の政党への結び付きを強化するだけでなく、そのプロフィール作りをも促進する。また政治プロジェクトの計画と実施は、政党の最も重要な活動の準備のための良い訓練となる。すなわち選挙活動だ。

## 読者への質問

- あなたの知っている政党はどのように組織されていますか。集権的ですか、それとも分権的ですか。
- 党首の権力はどのくらい強力で、またどのような権限を有していますか。党首の任期はどのくらいですか。また何度選出あるいは再選されますか。
- 政党の地域団体や地方団体はどのような権限を有していますか。これらの団体は、自立して、つまり党の全国本部からの影響を受けずにその指導者を選出し、また地方議会、地域代表機関、そして国会の候補者選出の際に大きな発言権を有していますか。
- 政党の党員数の推移はどのようになっていますか。新たな党員募集において目標は設定されていますか。
- 党員はどのようなメリットを享受していますか。党員は党内決定に参加していますか、それともただ結果について知らされるだけですか。党員は党首の選出および候補者指名に参加していますか。
- 政党内で女性はどのような役割を果たしていますか。女性が国会に占める割合はどのくらいですか。政党内で指導的立場にある女性の割合はどのくらいですか。
- 政党内の女性の比率、政党と議会での指導的立場にある女性の比率を上げるために、どのような方法が存在しますか。政党は、党執行部の女性の比率を上げるためにどのような手段を講じていますか。
- 党内の団体や特別組織はどのような意味を持っていますか。それらはどのように組織されていますか。青年、女性、自治体政治家などの団体は存在しますか。これらの団体はどの程度の自主性を有していますか。
- 政党にとって、党員や議員の政治的な研修や継続教育はどのくらい

- 重要ですか。どのような研修・継続教育が実施されていますか。
- より若い党員が、独自のプロジェクトを実施することは可能ですか。



## 5. 地域の政党組織と政党にとっての 地方政治の意義

一国の都市や自治体における地域の団体やグループの存在や地元の議会での代表などは政党にとって非常に重要である。政党は、中心的な政策の場としての地方政治を徹底して重要視すべきである。地域社会に根差し、都市部や自治体において統治能力を発揮する政党は、国政レベルでも重要な役割を果たす。地方における実践能力と市民志向の立場は、政党が国政を担うために必要な信頼の基礎となる。特に新党は、地方議会で議席を獲得できれば存続のための大きなチャンスを得ることになる。これは特に「若い」民主主義国における新党結成の際にも当てはまる (Obert / Müller 2017)。新党は地方政治での成功を基に、徐々に国政での成功をつかむこともできる。地方政治における実務能力を事前に証明することなしに国政選挙で直ちに成功を収めることは、依然として比較的まれである。大統領制においては「転職者」が国政レベルの役職に出馬して成功することがある。例えば2019年にウクライナの大統領に選出されたウォロディミル・ゼレンスキーはそれまでテレビ番組の司会者としてしか知られていなかったが、世間が驚いたことに、出馬を表明した。しかしこのようなアウトサイダーが、広範な地方政治基盤を持つ政党の支持を得られない場合には、政治的な行動範囲と成功は限定的なままとなるだろう。

地方政治は二重の意味で「民主主義の揺り籠」である。一つには、民主主義は地域社会、つまり都市にその起源を持つ。人類が定住するようになった初期の段階から、人は地域社会でいかに共同生活を営むかを決めなければならなかった。これらの集落が国家の原形であり、ギリシャ語で「ポリス」と呼ばれる「都市」のさまざまな問題を規制することが政治となった。古代ギリシャ、特にアテネの地方政治を通じて誕生した理念、規範、方法は、数世紀後の現代においても依然として民主主義の基礎となっている。

地方政治はまた、多くの政治家が地方で政治の第一歩を踏み出すという意味でも「民主主義の揺り籠」である。後に国政レベルで重要な役割を果たすこととなる多くの政治家は、まず地方レベルで政治の「歩み」を学び、州知事や国会議員、首相、国家元首などの職に就く前に地方議会の議員や市長を務めていた。例えばコンラート・アデナウアーは長年ケルン市長を務め、ボリス・ジョンソンは2期にわたってロンドン市長を務めた。ジョコ・ウィドドはインドネシアの大統領に選出される前に、まずスラカルタ市の市長、続いてジャカルタの知事を務めた。フィリピンのロドリゴ・ドゥテルテ大統領はダバオ市の市長を長年務め、メキシコのアンドレス・マヌエル・ロペス・オブラドール大統領は首都連邦区の区長であった。スウェーデン、フィンランド、ノルウェーでは、伝統的に、半数以上の閣僚が地方政治における重要な役職を経験してから国政に就いている。前述の政治家たちの政治スタイルがまったく異なるものであったとしても、これらの事例は、政治の手法を学びたい人にとっては地方政治が理想的な学びの場であることを示している。ほとんどの議会制民主主義国家において、国政政党が地方政治においても支配的なアクターである場合に地方政治から国政への移行が容易になる。国政政党が地方レベルにおいてほとんど、あるいは全く議席を有していない国はごくわずかである。カナダでは、無党派か地方の合同候補者リストのメンバーが地方政治をほぼ独占している。オーストラリアとニュージーランドでは、国政進出の意図のない地方政党が地方政治においてより重要な役割を果たしており、無所属候補者名簿のあるイタリアや日本も同様である。しかし、他のほとんどの国では、国政政党が地域政治でも中心的な役割を果たしている。

### 地方政治の目的

地方政治とは何か。それは人々に直接的に影響を与えるものである。つまり住居、飲食、買い物、通勤、職場、安全、子どもの教育、余暇活動、健康管理、死者の埋葬などに関わる。政治活動の分野の用語に訳せば、安価な住

宅の供給、あらゆる種類の商店や企業、サービス事業者の誘致、交通・道路インフラの計画と建設、地域の安全の確保、エネルギー供給、ごみ処理、幼稚園、学校、大学、病院、スポーツ施設、文化、青年施設の計画・建設・維持、墓地の管理などである。地方政治ほど人々に「近い」政治分野はない。

よって地方政治は以下のことを果たさなくてはならない。

- 地域レベルでの問題の特定と解決
- 地域が所有するリソースの維持・保護
- 効率的なリソース動員を通じた地域レベルでの開発プロセスの促進
- 市民の緊密な連帯とフィードバックを基にした地元の施策の実施

一部の中央集権的な構造の国において、地元の施策の多くは省庁や他の機関を通じて中央政府が、あるいは地域政府の部局や機関が決定する。しかし、民主化プロセスの中で、政治的、行政決定を地方分権化した方がずっと効率的であることが認識された。なぜなら中央政府だけでは国の全ての開発プロセスを監視・コントロールできないためである。地域社会には常に大きな多様性が存在する。村や自治体などの地域の行政機関、あるいは国境に接した地方の政府当局も、通常、国の中央政府よりもその地域の問題や要求をずっとよく理解している。

したがって、地方政府や地域政府が可能な限り市民の直接の利益や関心に関わる課題を独自に解決する方が効率的であるし、また通常、費用もかからない。もちろん中央政府は責任から逃がれてはならないし、地方政府や地域政府が存在する場合には、自らの意思決定権限を行使することなくその任務の遂行を支援しなければならない。このような役割分担が効率的に機能するためには、相応の権限が移譲されている行政レベルが、その課題に対して法的な（場合によっては政治的）責任も負わなくてはならない。このような類いの役割分担のコンセプトの基本となっているのが補完性原理である。

### 補完性原理

補完性原理とは、社会的または国家的な任務を可能な限り、それぞれの下位レベルが、すなわち、より小さな単位が遂行するという原理である。そうした単位が任務を効果的に果たすことができない場合のみ、次の上位単位がそれを遂行する。国の分野では、この補完性原理は自治体やその他の自治体組織と中央機関の関係において重要な意味を持つ。連邦国家においては、まずは自治体、そして連邦州または連邦構成国が公務を遂行することを意味する。そして中央政府は、下位組織には遂行することのできない任務（例えば外交、国防など）の機能のみを果たす。欧州連合における補完性原理は、加盟国と共同体の機関の間における任務分担の中心的な概念となっている。この概念は、個々の政治分野において加盟国の施策が不十分で、また政治的目標が共同体レベルでの方がよりうまく達成可能な場合のみ、実現できる。

### 政党と地方政治

政党にとって、地方政治は重要な活動の場であるが、常にそうだったわけではない。ヨーロッパや他の地域でも、地方政治は政党対立と無縁の非政治的な自治組織であるという考え方が長い間支配的だった。しかし今日では、地方政治においても、多くの意思決定を単なる行政行為と評価するべきではなく、政治的正当性を必要としており、それは政治的議論の結果と民主的な決定でなければならないというコンセンサスが見られる。さらに、生活と生産形態の近代化と多様化によって、都市や小規模な自治体においてさえも、地域の共存に対する新たな疑問や衝突が生まれ、地方政治でも、この対立の中で主張し、決着をつけ、そして選挙によって決定する政党の必要性が高まった。よって世界各国で、今日、政党は地方政治においても強固な存在と

なっている。

市民が最も直接的に国家、そのサービスや能力に触れるのは地方政治においてであり、政党は地方で市民と国家との間の重要な仲介役を果たしているため、そのイメージは、地方政治の場での振る舞いに大きく左右される。すなわち、効率的・効果的に市民の利益を代表し、地域にとって重要な問題を認識しそれを実際の政策として実現しているか、もしくは代表者は腐敗していて、地域の関心事に対処する能力を持ち合わせていないかということである。そのため、政党にとって地方政治とは、チャンスでもあり挑戦でもある。政党はここで、原則的には、他の全ての政治レベルと同じ機能を果たすことになる。社会的利益の選択と集約、政治的プログラムの構想、個々の課題に対する政党の立場のデザイン、統合と動員、コミュニケーションと広報活動、選挙戦、新規党員の募集、選挙候補者の選抜と指名、方針の構想と実施、地方の条例や規則の策定への参加、地域の統治責任の引き受けなどである。

いわゆる「若い」民主主義国における政党の分析は、新しい党員の勧誘と本部の人員構成に加え、地域の政党組織団体における存在感の度合いが、政党の存続や設立のためだけでなく、選挙で成功し、議会で一致した立場を取る上で中心的な要因であることを示している。さらに、国会の選挙結果の分析は候補者の政党が地元で良い業績を収め、効果的な地方政治を実行している場合に、その党の国会議員候補者は特に成功することを明確に示している。

大都市における政党の強い存在感は、評価してもしきれないほどだ。特にグローバルな都市化を背景に、これが社会変革の実験室となっている。大都市の生活様式は、一定の時間差とともに、最も小規模な集落にも影響を及ぼす。大都市で起きたことが数年後には、比較的農村部である他の地域にも波及する。これは特に若者の文化、生活様式、政治的な考え方に当てはまる。若者の政治と個々の政党への態度は一定の時間差とともに、全国の若者と大人の考え方に大きな影響を与える。そのため政党にとって、大都市でこそ継続的に若者との接触を求め、これを維持することが重要である。政党はこれ

によって「社会的利益の集約」を多く経験することになり、場合によっては特定の政策的立場において、若い有権者層の獲得のため、あるいは若者との持続的な結び付きを得るために柔軟性を示さなくてはならない。

しかしながら多くの自治体には、政党にとって、そこで国政の場合と同様に活動するには困難な特殊な状況がある。それには以下のような状況が含まれる。

1. 多くのアクターによる競争：地方自治体には、全国レベルと比較し、地元の問題に関して政党と競い合うアクターが明らかに多い。そうした人々は市民社会、協会、団体の代表者であり、そして特に地元の問題について詳しい多くの市民である。そのため、政党代表者にはより高い専門能力が要求される。また一方では、地元の行政には、中央省庁の職員よりも知名度がはるかに高い職員がおり、市民はそのような職員に対して、中央省庁よりもずっと直接的に、一部では個人的な関係を持っている。この方向性からも政党には競争が生じる。
2. より多くの直接的な市民参加：多くの国々で、ここ数年にわたって、市民による直接参加が増加する傾向があり、これは特に地元の課題に関して顕著である。しかしこの民主的な市民の参加権の拡大は政党にとって、政党がもはや地元の利益の本質的な仲介者、スポークスマンではないと捉えられる場合には問題である。そこから、特に小規模な自治体で、地元の案件の表明が問題となる時には、政党はあまり必要ではないのではという印象を与える。このことはもちろん地元の黨員にも影響を与えている。
3. もう一つのコミュニケーションの形態：市民に近づくということは、より個人的なコミュニケーションが要求されるということだ。もちろん、今日においても地方の政党団体はソーシャルメディアを通じて自らの課題と立場について伝え、活動について情報提供し、イベントに招待しなくてはならない。しかし重要なのは、個人的な存在感と市民に対する呼び掛けである。地方政治家は、地元の共同体の一部であり、そのことを

自らが地元の団体や協会で活動することによって証明しなくてはならない。社会的プロジェクトにおける積極的な活動は、政治的な領域と隣り合わせになることがある。スポーツクラブや文化的協会は政治的目標を追求していない。そのような共同体（つまり「政治前領域」）に参加することは、政治家にとって、市民の関心事を把握する上で役立つ。特にそれは「この政治家は私たちの仲間である」ということを表している。したがって、その最も重要なコミュニケーションツールは、地元コミュニティに政治家個人が足を運び、その中に溶け込むことである。これにより知名度と信頼が生まれる。

4. もう一つの政治的対立の形態：地方政治における論争は、そのテーマが国政における「大きな」テーマと異なるばかりでなく、政治的な論争のスタイルも異なる。少なくとも、いわゆる穏健派の立場を代表する政党の代表者は、政治的論争を個人的な対立にエスカレートさせてしまわないように気を付けなくてはならない。自治体領域でこそ、政治的論争が「大きな」テーマを巡る論争よりもずっと早く個人レベルでの論争になってしまう危険がある。また、これまでの経験上、市民は政治的テーマを巡る論争が個人的な対立へと発展することを好まない。よって重要なのは、適度な議論を行うことである。
5. 政治的代表の正式な手続きと制度に参加する市民意識の低下：今日、多くの市民が積極的に地元のイニシアチブや臨時に形成されたグループで活動し、特定の案件を代弁するために、タウンミーティングで不満を表明したり、オンラインで地元の出来事にコメントを投稿したりしているが、正式な手続きと政治的代表制度に協力する人の数が減っているところは少なくない。地方議会や自治体議会議員になったり、行政の資料を読み込んだり、委員会に参加したりするには、多くの時間を投入する覚悟が要求される。これは労力がかかるだけでなく、十分に評価されないことが多い。多くの政党にとってこれは、選挙で十分な（能力のある）候補者を擁立できず、そのことにより、投票時の魅力もわずかという結果

につながった。市民が審議機関への協働を拒む場合、これは政党だけにとっての課題ではなく、地方自治の維持も危険にさらしていることになる。

政党の意欲と積極的活動が重要であるために、政党は以下のような党独自の組織に関わる問題に直面することが多い。

- 地元の政党組織が脆弱であり、専任のスタッフが不足しているか、不在である。
- リソース不足、政党資金からの地方の政党団体への援助がない。
- 自治体の代表機関において、地元の政党代表者に技術的な専門知識が足りない。

政党エリートと一般黨員間の説明責任と協議プロセスの仕組みがない。

さらに地域の政党組織では、寡頭制的な決定プロセス、個人化した政治、イデオロギーが定まらない、あるいは政策選択に関する党内議論に制限があるという事態に陥っているところもある。パトロネージのネットワークと派閥主義が、黨員間で対立を生み、地域政党が分裂する可能性を引き起こす。その上、地元の政党団体には資金が少ないことが多いが、献金や寄付金を通じて政治的決定能力に影響を与えようとする試みに抵抗しなければならない。金権政治、つまり、個人や企業に有利なように決定し、その見返りに地域政治家に、「恩義」を示すことは地方レベルでは珍しいことではない。なぜなら地方政治における決定は、個人や企業の利益に、国政レベルに比較してより直接的に影響するからである。

一部の国では、黨員数が少ないために、十分に、特に能力ある候補者を選挙に擁立することが困難な政党も存在する。さらにそうした政党には、特に地方選挙において、政党に対するネガティブなイメージに侵されていない無所属の候補者や候補者リストが対抗する。したがって、政党は地方政治にお

いてこそ、能力ある市民利益の代表者としてその役割を証明しなくてはならない。

少なくともヨーロッパのほとんどの議会制民主主義国家では、全国政党が地方政治を支配し続けているが、この大陸の一部の国々では、全国政党とのつながりを持たない地域政党や独立した候補者の台頭が見られる（Rahat / Kenig 2015:73以降）。その原因は、一方では政党に対する懐疑心が高まっていることと、他方では、見通しの利かない国家または超国家的な政治に対する防御的な態度として高まりつつある「地域主義」や地方主義である。確かにこのような反応は多くの市民に政治的参加に対する強い関心を引き起こす。しかし同時に、地域の候補者リストが個人の私的なクライエンテリズム的関心に導かれる危険をはらむ。さらに、無所属や、独立した候補者リストの候補者は多くの場合、政治的寿命が短い。そのため、より高い行政単位への良好なつながりや、そのようなコンタクトを容易にする政党へのネットワークが存在する場合を除き、自治体で長期的なプロジェクトや利益を追求することは困難である。

### 地方行政における政党の広報活動

広報活動（パブリック・リレーションズ）は、政党の組織ピラミッドの全てのレベルにおいて、その政策に対する理解と信頼を構築するための中心的なツールである。これはただの広告、つまり自らの能力を称揚して宣伝することではなく、自党の立場への理解、信頼性と能力に対する信用、そして特にこの広報活動を行う者（例：政党）と、ターゲット集団（例：自治体の市民）との間に持続的な関係を構築することである。地方政治においては、他の政治レベルと同様、広報活動において以下のことを実行しなければならない。

- 市民が政党の立場を理解できるように見解を伝える。
- 政党が特定の政治的決定やプロジェクトを推し進める理由について、市民が他の選択肢についても知り、納得ができるように、オリエンテーリ

ングを可能にする。

- 市民が選挙や他の機会に自党に投票して支援してくれるように同意を得る。
- 政党が特定の課題と問題に対する政策的立場の基礎となっている実際の状況を、市民が認識できるように情報提供をする。
- 利益を代表する。それは、社会的利益に対応することと政治的代表を務めることが政党の中心的な機能であるためである。
- 政党が決定を論拠付け、どのような基本理念に則って決定を下しているのかを明瞭にすることにより、信頼を構築する。
- 政敵と論争をする。それは、より良い政策と能力ある人材を巡る政治的競争が民主主義にとって肝要なためである。

地元での成功と認知が政党にとって非常に重要であるため、政党は継続的に広報活動を行い、戦略的に計画しなくてはならない。その際には以下の目標を定めるべきである (Märting 2009: 16)。

- 注目を集める
- 認知度を高める
- 知名度を上げる
- 方向性を示す
- 考え方を変化させる
- 支援を得る
- 長期的関係を構築する

これらの目標を達成するために、政党には多様なツールが用意されている。地域政党とその党員の創造性とアイデアの多様性には限界がない。プレスリリース、ポスター、パンフレット、独自の地方新聞の発行、地元の党員と関心を持つ市民へのニュースレターの送付、メール活動、広告、直接の連

絡（戸別訪問）、そしてもちろんあらゆる形態の、さまざまなプラットフォームを用いたデジタルコミュニケーション、そして特に繰り返し行うべきは、市民との直接コンタクトである。

政党にそのためのリソースがある場合には、ターゲットを絞った地域の広報活動を構想することができる。例えばそれぞれの利益集団のために特定のメッセージを作成し、これらをまた別々に「パッケージ」化して送る。しかし予算の少ない、もしくは活動的な党員が少ない地域の政党団体にはこのようなメッセージを持続的に準備し発信することは難しい。後の章（▶第8章を参照）で、政党の地元での広報活動にとっても重要となる政治的コミュニケーションの補足的な側面を取り上げる。

### 地域の議会における政党

政党の地元での評判は、地域の問題に関する決定への関与に大きく左右されている。市長やその他の自治体の重要な職員を擁する場合、これらの人々はその執行任務を通じて、また個人的に現場へ出向き市民との関わりを通じて政党のイメージを決定的に形成する。加えて地域の議会、つまり市町村議会における政党代表の仕事がその評判に重要な役割を果たす。これらの地域の議会は通常、市や自治体の最高意思決定機関である。なぜならこれらの機関が権限の範囲内でその規制が有効な全ての事柄についての審議をするためである。これらの機関はその決定により行政業務の基礎を形成し、地域政府、市長、その他の職員、行政の監視において決定的な機能を果たしている。その任務と決定権限は全体的に国政レベルに比べて低いにしても、自治体の議会は市民の真の代表機関である。その正当性は、国会と同様、その構成員の直接、自由、平等、秘密の選挙に立脚しており、ほとんどの国で4年から5年に1回定期的実施される。

地域議会の議員は、職務を適正に遂行し、その決定を独立して下すことができるように、多くの場所で特別な権利を享受している。これは一方では、議会の機能に関するものであり、議論の際に議会での発言権や声明を提出す

る権利、個別の問題に関して自治体の議会の委員会や本会議で採決される提案を単独あるいはグループで提出する権利のような議会の機能に関するものである。もちろん、投票の際の投票権や市長選（自治体議会によって選出される国も一部にはある）、または議会の承認を得なければならないその他の重要な人選決定などにも適用される。

加えて、議員は包括的な情報を、内部の出来事についても、また自治体の利益に関連し、地方行政を通じて行政が知ることになった事象についても適時に知る権利を有している。議員は多くの国々で、この情報を得る権利に加え、地元の行政の特定の資料を閲覧する権利も享受している。例えば、自治体の法的な紛争、不動産取引、あるいは公契約の発注の一環における入札などである。このような資料の閲覧権を行使するには、最低数の議員が請求しなければならないことが多い。

このような地域議会の議員の職務と権利の概略からも、議員がその職務を良識を持って遂行し、責任感を持って決定を下すために、さまざまな分野において十分な知識を有していなければならないことがわかる。よって政党は候補者指名の段階で、候補者ができる限り幅広い知識と経験を有していることに留意しなければならない。それができていれば、議員は議会での職務を効率的に遂行できる。そのため議員の継続的な教育も、地域の政党活動の確固とした要素であるべきだ。上記で言及した政党の地方政治家の内部的団結は、その際重要なサポートの役割を果たすことができる。

地元の議員にとって、実際の議会での業務に加えて、継続的な研修への参加が事実上強要されていることはさらなる負担となっている。特に、議会での業務をボランティアとして自由時間に行っている場合はなおさらである。自治体の議員が職務を包括的に、つまり複数の小さな自治体を兼務して、専従で高い給料と事務所や秘書付きで遂行している国などはごく少ない。例えばブラジルがこのケースに当てはまる。このような規定は、地元のパトローネージネットワークの隆盛に有利に働き、結果的には次第に議員と市民との間に距離が生まれる傾向がある。そのため地域議会における業務は、自治体

への関心よりも自分の収入を確保することを優先するようなことを避けるために、名誉職としての特性をあらゆる場所で維持するべきである。ただ、複雑な事象を扱い、何十万人、何百万人ももの生活状況に直接影響する決断を下す大都市の議会だけは、専任か、ほぼ専任で（相応の報酬を得て）職務に集中することが正当化される。なぜなら、そこには専門的能力が求められる上、拘束時間が長いため、兼職が大いに制約されるからだ。議会業務が実質的に名誉職として遂行されているほとんどの国と自治体では、出席手当や経費手当の形で規定が存在する。これにより、地域議会の議員が、積極的な政治活動の結果、大きな経済的損失を被ることがないようにするためである。多くの地方政治家は、積極的な政治活動を私的な利益に優先することは当然であると考えている。しかし地方政治家がその職務を妨げられることなく行使できるように支援する規定は存在するべきである。それには、雇用関係または労使関係における解約・解雇に対する保護、他の職場への異動、その他のあらゆる不利益に対する保護、ならびに自治体の議会や委員会会議に出席するための雇用主による就業の免除などが含まれる。

### 自治体議会における会派

議会の全ての委員会に参加できる議員はほとんどいないため、議会での活動の打ち合わせや業務の調整だけでなく、個々の委員会において取り組んでいるテーマと採決について情報共有をするために、国政レベルと同様、自治体議会でも政党の代表者は任意の団体として会派を結成している。

会派の内部秩序は民主的に組織されていなくてはならない。会派は少なくとも一名の代表と幹部（構成員数による）で構成されていて、彼らの権利と義務は多くの国や自治体で明確に規定されている。このような会派が寄付や他の形でのサービス、例えば備品の補助やスタッフへの報酬を得た場合は、収支についての説明責任を果たし、公費の乱用を避けるための監視を確保しなくてはならない。

特に大都市の大きな自治体議会では、個々の会派が作業グループを形成

し、委員会や本会議の準備を行う。議員の他に、議会に議席を持たない他の党員、ならびに補助的に専門知識を有する市民もこのような作業グループに招待できる。これは会派と政党のプロフィール作りに役立つ。

広報活動も同様に会派の業務に含まれる。市民には議会や議員の活動について情報を得る権利があるからだ。どの政党や会派も議会業務に関する情報提供を、地元の行政や市町村長だけに任せではいけない。自治体レベルでこそ、政党が定期的な情報活動を通じて公に対しそのイメージを鮮明に打ち出すことが重要である。

### 地方自治体における市民参加と政党

地方自治体における共存と生活の質にとって重要なのは、自治体の機関がその役割を効果的に果たすということだけではなく、市民もまた多様な形で共同生活の構築に参画するということである。こうした市民による積極的な姿勢は、活発で多様性のある発展可能な地域社会の基礎である。自治体、つまり地元の行政は、地域の出来事に関する重要な決定をする必要がある際に、イニシアチブを促進し、市民との接触を求めることにより、この市民の積極的な姿勢をさまざまなプログラムを通して支援できる。国によっては、市民参加が法的に定められている。例えば、重要なインフラ計画や建築または景観計画の変更について決定する必要があるとき、入札と計画は公開され、関心のある市民にはその閲覧のみならず、不服申し立ての権利が保障されていなければならない。市民を地方行政の議論に参加させる形式には、諮問委員会、市民集会、市町村長やその他の自治体における意思決定者と面会するその他の形式が存在する。このようにすることで、議会の外においても、その計画について議論し、計画中のプロジェクトに対する意見、賛成、また反対意見を聞くことが可能になる。もちろん、今日ではインターネットやソーシャルメディアを通じてもこのような議論への参加が可能でなくてはならない。

地方政治に指導的な立場から参画したいと考える政党は、この市民の積極

参加を意識的に促進しなければならない。政党の政治的行為と形成の裁量は、これにより制限されるどころか拡大・強化される。もちろん市民フォーラムやその他の市民参加形式は、地域の議会の決定や議員を代替することはできない。なぜなら、議員だけが民主的に選出され、自治体の住民全体の代表であるからだ。選挙期間の終わりに有権者の投票を受けるのは政党であって、個々の市民フォーラムで特に活動している人々ではない。また法的・法治国家的な意味においても、決定プロセスの代表性は、下された決定の帰属可能性を保障する（説明責任）。それでも政党は、地方社会からさまざまな形で表現される意見、提案、そして推進力を取り上げ、検討し、場合によっては独自の政策アジェンダに取り込むように、つまり市民からの要望を政策提言に「翻訳」するよう努めなくてはならない。これは社会的利益の集約という古典的な政党機能である。ここでの「検討」とは、どの提案が実際に地域社会全体の利益にかなっているのか、および、たとえ特に強く主張されている場合であっても、どの提案が、個人や小さな集団による特殊な利益なのかを認識することである。

しかし政党は市民の積極参加の姿勢に事後的に反応するのではなく、これを事前に刺激し促進しなければならない。一方で市民参加の多様な形式を作り上げる必要がある。そのための多様なフォーマットの一部を下記に挙げた。また一方で政党は、できるだけ多くの独自の政策提言を議員や党員のサークルの中だけで議論するのではなく、早期に自治体の住民を政策提言に関する議論に巻き込むよう意識的に試みるべきである。

### 地方政治における市民参加の形態

**自治体議会の委員会における「有識者市民」**：地域議会の委員会の業務を支援し、個々のテーマへの市民の専門知識を確保するために、いわゆる「有識者」市民を委員会に任用することができる。「有識者市民」は、投票権を持たず、アドバイザー的な役割を果たす。このような市

民は通常、意見の多様性を保障し、一方的な利益の代表を避けるために、政党の提案によって招聘される。

**住民請願と住民投票**：特定のテーマについて投票するためのツールである。市民の最低限の人数がこのような請願を行うと、一種の「住民投票」が開催され、すでに決定された施策を覆したり、新たな対策を実施したりすることができる。このような住民投票は、選挙で選出された自治体の代表者の手から実質的な決定権を奪い、自治体議会の決定と同じ性質を有する。国家レベルの国民投票は、憲法に定められていることがある一方、多くの場合にポピュリストに乱用されており、代表制民主主義の原則に反する可能性がある。それとは異なり、自治体における住民請願は今日、ほとんど議論の余地がないものと見なされている。

**住民発議**：直接民主主義のもう一つのツールとして、このような発議は、一定の条件を満たし、規定の最小限の市民の支持があれば、地元の議会に特定の案件を公の委員会で取り上げることを義務付けることができるが、決定を下すところまでは義務付けない。

**諮問委員会**：諮問委員会は特定の住民集団や当事者団体に、地方議会や地方行政に対し、専門知識に基づいて助言する機会を与える。例えばドイツの自治体には青年、高齢者、外国人、障害者諮問委員会が存在する。諮問委員会は、当事者である住民により直接、または地方議会によって選出される。諮問委員会の構成、権限、組織は場所によって大きく異なっている。

**外国人諮問委員会**：ドイツには50年ほど前から、いわゆる外国人諮問委員会、あるいは移民諮問委員会、そして社会的統合諮問委員会が自治体に存在する。それらは純粋な諮問機関として、選挙権のない住民を自治体の自治に参加させる、多くは自由意志による機会を提供している。

**外国人の地方選挙権**：市民参加の特別形態の一つとして、外国人のた

めの自治体の選挙権が挙げられる。欧州連合においては全てのEU市民が、1992年のマーストリヒト条約以来、どの加盟国に居住していても、主たる居住地のある自治体での選挙権・被選挙権を有している。ほぼ半数のEU加盟国がこれに加えて、EU圏以外の国籍所有者にも、自治体選挙への選挙権を認めているほか、自治体の役職への被選挙権を認めている国も一部には存在する。

**自治体施設の自治**：多くの自治体は、学校、病院、スポーツ・レジャー施設、劇場、その他の文化施設などのさまざまな施設を所有している。しかし自治体の行政は、ただ法令にのっとった運営の監査を行うだけで、実際の運営は他の運営組織や団体に移管されていることも珍しくない。

**自助組織**：私生活や共同生活の多くの領域において（例えば、健康のテーマに関すること、ドラッグ依存、障害や失業など）特定の生活状況にある個人や集団を支援する、また（例えばスポーツや文化的クラブなど）共通の関心を追求するための協会や取り組みが存在する。

**デジタル参加**：デジタル参加はますます大きな広がりを見せ、さまざまなツールや方法が絶え間なく進化している。デジタル選挙は今まで、例えばエストニアなどごく一部の国でしか実施できなかったが、自治体の議会で議論されても結果の出ないテーマに関してこそ、デジタル住民調査が頻繁に実施されるようになってきている。例えば道路の拡張工事の提案、特定の土地と不動産利用のような具体的な課題がテーマになると、このような住民調査への市民参加は比較的高くなる。しかしここには、他の形態の市民参加と同様の危険が存在する。それは、このような住民調査が決して市民の総意を表明しているのではなく、ごくわずかな、非常によく組織され、インターネットとソーシャルメディアの中で集中的に活動している人々であるということだ。

これらのさまざまな市民参加の形態は、政党がこのような形態を促進、支援し、自らの政治目標のために利用するのであれば、政党の活動の裁量を制限するものではない。これは特に、政党の政治的コミュニケーションの一環におけるデジタル形式やフォーマットにも当てはまり、これを通じ全ての年齢層に呼び掛けることが可能であり、またそうすべきである。

政党は、若者を特に奨励すべきである。その際、政党の青年組織における会員の勧誘が肝心なのではない（もしくはそれだけが肝心なのではない）。若者は、自分の生活圏の構築に直接的に影響のある具体的なプロジェクトに参加したいと考えている。若者は多くの場合、政党が彼らに実践的な方法で政治に影響を及ぼす道を開くことができることを認識していない。これは特に、政党側の努力不足により、若者に政治への関心や熱意を持たせることができていないことに起因している。地方政治ほどこれに適した政治分野はない。ここでは若者が、社会をいかに持続的に、また政治的に構築することが可能かを学習することが可能だ。このことは同時に、若者が政治的で積極的な姿勢を通じて、自治体レベルで政治の場において積極的に要望と関心を表明することを学習するため、国の民主主義の強化にも貢献する。イギリスやドイツのような国々においては、若者に地方政治への関心を持ってもらい、また地域のプロジェクトにおける参加を促すため、個々の都市と地域が特別な促進プログラムや、いわゆる「青年議会」を維持している (Rau 2017)。このようなイニシアチブが行政主体に実施される場合であっても、政党はこうしたアプローチに倣って若者を具体的なプロジェクトに引き込もうとさらに積極的に試みるのが可能だ。これは上述の政治プロジェクトによって、若者に政党への参加に情熱を持ってもらうための一つの可能性である。

しかし政党は他にも若者を直接政治に引き込む方法を持っている。それは若者を地方選挙の際に選挙区の候補者として指名したり、あるいは候補者名簿への上位の掲載を許可したりなどという方法だ。政党はこの方法によって自分たちの後進に政治的「教育」を施し、同時に地域の共同体の重要な構成員が目に見える形で直接的に政治的決定に関与することを保障する。これに

より、地域の政党構造の動脈硬化と名望家政党に陥る危険を防止する。重要な役職や役割を若者に移譲することによって、政党内部は活発になり、外向けには特に若い有権者層にとって魅力的に映る。

## 市民参加の限界

市民参加の多様性ある形態はきわめて重要であり、これは「協調的民主主義」とも呼ばれ、当然、政党が強く支援するべきものではあるが、既存の代表的、直接的、民主的な形態の意志形成を代替することはできない。地方政治における市民参加のさまざまな形態についても同様のことがいえる。自治体議会の決定で選出された代表者だけが、普通選挙を通じて正当性を与えられている。市議会や自治体の議会における過半数比率が、少なくともそれぞれの選挙期間中の市民の政治的選好を的確に反映している。選挙で選ばれた議員や地方自治体の行政は他の市民フォーラムに権限を委譲したとしても、最終的には自らが市民に対する責任を持つ。そして選挙期間中の全ての政治的決定について、次の選挙で認められるか、または審判が下されることになる。

ここで指摘しておきたいのは、実際に市民に地方政治の問題に対してより大きな発言権を認める市民参加の形態として示されたものは、これが全てではないということだ。「参加型予算」という考え方もその一つの例だ。これは1980年代にブラジルの労働者党によって生まれた、少なくとも持続的に普及した考え方であり、同党が治めるポルト・アレグレ市で「市民予算」が導入された。それ以来この考え方は多くの国々で取り入れられ、今日「市民予算」は最もよく議論されている市民参加の形態の一つに属する。基本的な考え方は単純だ。市民は自分たちの自治体の予算を自ら決定すべきであるというものだ。しかしよく見てみると、ポルト・アレグレ市ですでに、この市民参加といわれたものは政党マーケティングには適合していたが、実際には、毎年の地元の予算案への市民の参加は非常に限られたままだったことを示していた。なぜなら第一に、都市や自治体の予算について諮問する市民フォーラムは、地域政府の役割や、ましてや議会の伝統の中で予算案の決定

採択のみならず地域社会全体のさまざまな利益を代表する地域議会の役割を代理できるわけではないからだ。そして第二に、決して全ての市民が予算案への「諮問」に参加したわけではなく、当然のことながら、一義的には予算案に対する自身の利益と選好を反映させたい一部の関心のある集団だけが参加していたことを示している。第三には、地域レベルでも国家レベルでも、実際には政府の全ての予算案の財政的な裁量が経常勘定と法的な要件のために比較的少なく、「市民予算」での議論は結局、その用途について議論に参加していたグループが協議した実際の予算額のごく一部にしか当たらないからである。こうして市民予算は、主に地域のクライエンテリズム政治の道具であることが証明された。しかし労働者党はこのために、国内外からのかなりの注目を集めた。地方政治のこのプロジェクトは、労働者党が2001年の大統領選挙で勝利し国家権力の中枢への道を開くことに本質的に寄与した。たとえ「市民予算」の実際の効果が限定的であり、あるいは少なくとも議論の余地を残していたとしても、この例は地方行政における政党のパフォーマンス能力が、やはり全国的な権力を得るための決定的な前提条件であることを示している。市民参加と直接民主主義のテーマに関するさらなる視点については後の章（▶第7章の節「政党と社会」を参照）で詳細に説明する。

### 地方自治体における良好な政府運営の原則

地方自治体における政党の受け入れは、その地方自治の課題を遂行する際のパフォーマンス能力に決定的に左右されるため、ここでは章の最後に「良好な政府運営のための12原則」を掲載する。これは、地域の政府が市民へより良いサービスを提供するためのガイドとして数年前に開催された47カ国の集まりである欧州評議会で発表されたものである（Council of Europe [o. J.]に基づく）。政党は、地方自治体の運営だけでなく、党員や地元の議員、候補者の政治的教育や訓練の際にも、この原則を基準とすることができる。

## 「良好な政府運営のための12原則」

### 原則1：参加、代表、公正な選挙の実施

自治体選挙は、国際基準と国内法に基づき、自由で公正にいかなる不正もなく実施される。市民は社会の出来事を中心に位置し、明確に定義された方法で社会の一員として地域レベルで関与する。全ての男女は、直接もしくはその利益を代表する正当性ある中間団体を通じて、意思決定における発言権を有している。この広範にわたる参加は言論と結社の自由に基づく。さまざまな正当性のある利益間を仲介し、何が共同体全体の利益であり、いかにそれに到達できるかという広範なコンセンサスに至ろうとする誠実な試みが常にある。

### 原則2：反応力

目標、規則、構造、そして手続きが、市民の正当な期待と要求に見合っている。公共サービスが提供され、問い合わせと苦情には適切な期間内に返答する。

### 原則3：効率と効果

結果は合意された目標に相応する。入手可能なリソースを最善の形で利用する。能力マネジメントシステムおよび監査によりサービスの効率とその効果を評価し改善を可能にする。

### 原則4：公開性と透明性

決定は、規則や規定に従って下され、実施されること。地方政治の結果についての情報は、地方自治体の活動を効果的に追跡し、それに貢献することが可能なように一般に公開される。

### 原則5：法治主義

自治体は法令と裁判所の決定に従う。規則や規定は遵守され、公正に実施される。

### 原則6：倫理的態度

共通の利益は個人の利益に優先する。あらゆる形態の汚職の防止と排除に効果的な対策が存在する。

利益相反は適時報告され、該当する人物は関連する決定への参加を控えなくてはならない。

### 原則7：権限と能力

公務員は、研修を受け、継続的にその能力を改善するよう動機付けられている。

### 原則8：イノベーションと機会に対する開放性

革新的で効果的な問題解決を探り、サービス提供には現代的な手法を用いる。新たな政策を試行し、他者の経験から学習する準備がある。

### 原則9：持続可能性と長期的な方向性

次世代のニーズが現在の政治において考慮されている。決定は、あらゆるコストを内在化し、また環境的、構造的、財政的、経済的、あるいは社会的な問題と緊張を次世代に繰り越さないことを目指す。将来の計画の際に、共同体の歴史的、文化的、社会的な要素を考慮する、地域共同体の将来のための広範で長期的な視点が存在する。

### 原則10：健全な予算運営

公的予算管理の原則が遵守されている。料金は、提供されるサービスのコストを超えない。リスクを適切に査定し処理する。

### 原則11：人権、文化的多様性、社会的団結

地方行政の影響の及ぶ範囲内で人権を尊重し、守り、実施し、あらゆる理由による差別と戦う。全ての人々が地域の共同体に関心を持ち、共同体との一体感を持ち、疎外感を感じないようにするために、文化的な多様性を財産として扱い持続的な努力をする。社会的な協働と、統合が進んでいない地域を援助する。特に社会で最も不利な立場にある住民集団のための、基本的なサービスへのアクセスを維持する。

### 原則12：説明責任

全ての意思決定者は集団・個人に限らずその決定に対し責任を負う。決定について報告し、説明し、場合により制裁が科される。行政の失策に対する苦情と、地方行政による市民権を侵害する行為に対する効果的な法的支援が

存在する。

出典：Council of Europe (o. J.)

### 読者への質問

- あなたの知っている政党は地方政治でどのような役割を果たしていますか。政党は自治体で存在感があり活動的ですか。
- 地元の代表機関では（30歳未満の）若い党员も代表していますか。
- 自治体では政党はどのような種類の広報活動を行っていますか。
- 党员は政治的な活動にどのように参加していますか。
- 政党はどのような方法で市民との接触を追求していますか。
- 市民は地方政治にどのように参加していますか。



## 6. 政党資金

民主主義には代償がある。そこには、政党が効果的にその機能を果たすことができるように、専門知識を獲得し、政策を立案し広め、安定した組織構造を維持し、党員とのコミュニケーションを図り、特に選挙戦を率い、対等に政治的競争に参加することができるように適切な資金を準備することも含まれる。政党が財政的に独立し、個人や企業、利益団体や国からの助成金に頼ることなく、党員からの会費で資金調達していることが理想的である。しかし、このような理想は相対的に小規模な政党か、オーナーに依存する既述のビジネス政党だけにしか存在しない。伝統的に多くの党員が実際に党費を支払っているヨーロッパにおいてさえも、通常、それは政党業務やその活動を賄うには不十分である。大規模で党員数の多い政治的に重要な政党は追加的な資金調達の形態が必要である。しかし、多くの国々でこれが政党自体の評価だけでなく、民主主義を長期的に揺るがしかねない大きな問題を引き起こしている。悪政と汚職は選挙戦の資金源としてすでに言及した。ラテンアメリカではさらに、麻薬マフィアが政党と政治家に悪影響を及ぼしている。北アメリカやアジアでも同様に大企業や裕福な個人が、アフリカではクライエンテリズム的なネットワークや各地で増加している麻薬取引が、政党資金調達の役割を担っている。ヨーロッパではほぼ全ての国々に国からの資金や政党助成がさまざまな形態で存在する。しかしここでもまた多くの国々でクライエンテリズム、汚職と組織犯罪が政党資金と選挙戦に影響を及ぼしている。

政党の資金調達、その法的構造と違法な資金源の遮断、少なくとも制限は、多くの民主主義国家にとっての課題である。特に、政党が法律とその適用も共同決定するため、これは政党自体にとっての課題でもある。そのため政党は政党資金がどのように国で定められ、実施され、そしてコントロールされているのかについて決定的に関与する。

多くの国々で政党は、数多くのスキャンダルや汚職事件が示すように、この課題を今までにごく限定的にしか、もしくは全く対応してこなかった。もちろん至る所で、国の政治的、経済的、財政的な制約条件は重要である。しかしより重要なのは、政党がどのような態度でその資金調達に臨むのか、どのように国の資金を分配するのか、どの規模まで民間からの資金調達を許すのか、そして何より、政党がいかに透明性と監視を要求し、政党資金の規則違反を処罰するのかということである。

しかし政党資金の問題は、法の不整備と政党の意識の欠如だけではなく、特に政党が適切な政治資金を必要としていることに対して多くの人々が理解していないことにも関連する。多くの場所で、政党と議会が独自の資金調達について議論をすると、メディアはすぐにスキャンダル化させる傾向がある。今日、この傾向はさらにソーシャルメディアにおける個人の意見表明によって強化されている。確かに、多くの国々で政治家は大臣として、あるいは国会議員として、国の平均収入を上回る収入を得ている。これはその責任に鑑みれば正当である。しかし、あらゆる政治の資金調達についての議論が、政治家の高い報酬への指摘とともにスキャンダルになると、政治と政党の資金についてのオープンな議論を阻害することになり、代替となる資金調達の道を探すことを促すことになってしまう。こうした手段は多くの場合違法であり、結果的にはメリットよりも問題を引き起こすことになる。政党からの一定の距離が保障された独立機関や委員会に政党と政治家による資金調達に関する決定を移管することで、政治家は批判を防ぐことができる。結局のところ、「自らの問題」に関する決定は常に問題をはらんでおり、正当性を保つことは難しい。

表13：ヨーロッパにおける政党の収入源

国	党費 ユーロ/月	%	国の政党 助成金 ユーロ/月	%	献金 ユーロ/月	%	総収入 ユーロ/月	政党数	年
オーストリア	7.61	12.2	46.22	73.8	1.56	2.5	62.61	5	2010
ベルギー	2.65	3.1	64.76	76.8	0.45	0.5	84.29	12	2012
カナダ	31.9	41	21.11	27.1	-	-	77.82	5	2011
チェコ	2.65	6.3	16.98	40.3	5.75	13.7	42.13	5	2011
デンマーク	2.98	10.6	12.95	46.1	10.66	38	28.08	8	2011
フランス	15.87	13	53.06	43.6	28.79	23.6	121.78	2	2012
ドイツ	181.37	41.7	137.57	31.6	53.55	12.3	434.92	7	2011
ハンガリー	0.75	8	7.48	79.3	0.9	9.6	9.44	4	2011
アイルランド	0.75	5.9	9.31	73.2	2.57	20.2	12.71	5	2010-12
イスラエル	0.04	0.1	18.6	75.7	-	-	24.56	10	2011
イタリア	30.47	21.1	107.04	74.3	3.95	2.7	144.14	5	2011
オランダ	19.63	42.9	13.36	29.2	0.8	1.8	45.74	11	2012
ノルウェー	7.94	10.2	53.33	68.3	6.28	8	78.08	7	2011
ポーランド	1.09	3.9	16.17	58.3	0.94	3.4	27.71	6	2011
ポルトガル	14.09	33.1	28.53	66.9	-	-	42.62	6	2011
スペイン	35.85	13.5	211.28	79.8	5.23	2	264.92	5	2011
スウェーデン	2.12	3	47.08	64.6	1.95	2.7	72.93	8	2010-11
イギリス	13.24	14.9	10.09	11.3	39.13	44	88.97	7	2012-13
平均		15.8		56.5		9.4		N=118	

出典：van Biezen and Kopecký 2017: 87.

## 政党資金の課題

政党組織や政治活動のための適切な資金を調達する際に、政党は複数の課題に直面する (IDEA 2014; van Biezen / Kopecký 2017)。

### 高額な選挙費用

ここ数年、ほとんど全ての国々において、選挙のための費用と支出が継続的に増加している。特に政治の専門化が深まった結果、政党や候補者が世論調査や政治コンサルタント、メディア広告のためにかける費用が増えた。2020年のアメリカの選挙戦、つまり大統領選挙、下院議員選挙、上院議員選挙における候補者による選挙運動には140億ドルの費用がかかった。この額は2016年の選挙費のほぼ倍に上った。大統領選は通常、個々の候補者が政党よりも全体的に前面に立つことが多いため、議会制での選挙戦よりもはるかに高額となる。しかし西ヨーロッパの議会制においても、選挙費用はここ数年、党機関の維持費との割合において明らかに上昇した。選挙戦に多額の費用がかかることは、政党と候補者がさまざまな財源からの資金繰りに尽力することへつながる。収入と支出が厳格に規制されていない場合、政党や候補者は、民間からの巨額の寄付に頼る傾向があり、出資者の不適切な影響が及ぶ危険性が高くなる。

### 党员からの資金援助不足

かつては、少なくともヨーロッパでは党员からの党費は政党にとって重要な資金源であったが、ここでも政党に対する金銭的支援に対する意識は明らかに衰退した。他の地域においては、党費が資金源として重要であったことは一度もない。貧しい国々ではわずかな党費であっても個々の党员にとって比較的大きな負担となるからだ。一方で、この広範な党費の支払い拒否は政党の認識の歪みや自己欺瞞につながる可能性がある。例えばスペインでは、政党は驚くべき党员数を誇るが、多くの党员は実際には政党の維持のための党費を払わない。政党の指導部はその党员数を誇示するが、これはどちらか

という存在しないか、少なくとも証明できない大衆の支持を装ったものである。ほとんどの政党が、このような主張を自らが信用していないことは、党費の支払いの証明がなければ内部選挙と投票に参加が許されていないことに表れている。財政的支援を党員から得られない場合、政党は企業献金やその他の組織的利害関係者の献金、公金や不法な資金（あるいは一部の国においては、個々の党首や候補者からの負担金）に依存している。

### 経済と政治のあいだの依存性

民間企業は至る所で、経済的または税制上の前提条件、規制の決定や、特定の技術または経済分野、あらゆる種類の建設計画の促進において政治による支援を必要としている。よって企業には、政党を資金面で支援する準備がある。この支援が、信念あるいは政党の政策への賛同から行われることも珍しくはない。一部の企業は、一方では一般的な民主主義への貢献を果たすために、他方ではさまざまな政治勢力へのコンタクトを維持するために、全ての関連する政党を議会での票の重さに比例して支援している。このような献金が合法で、透明性を持って扱われる場合には批判されるべきではない。たとえ個別の不適切な影響を特定の政党に与えることを防ぐために、法規制をもって個人や企業からの個別の献金に制限をかけなくてはならないとしてもである。問題となるのは、裕福なビジネスマンが献金やその他の寄付を通じて政党に対して不適切な影響を及ぼして、個人的な経済的利益を追求する場合である。

### 財源の不平等な利用

政党による選挙参加は本来平等であるべきだが、資金力がほぼ同等であるなどということは実際にはあり得ない。それでも目的を定めて厳格に実施される公的資金によって、機会の平等になんとか到達することが可能になる。公的資金は多くの場合選挙結果と結び付いているため、成果を挙げた政党は常に、国から得られる資金の割合が高くなる。個々の政党への献金や他の寄

付金などは、ほぼ完全には排除できないため、一部の党は他の党よりもより恵まれている。したがって、重要なことは、献金行為を規制し、透明化することである。

### 国のリソースの乱用

公職者と与党には、特権と権限を利用できるため優位性がある。これには金銭的メリットやその他の物質的メリットのみならず、メディアへの露出の多さや非公開情報の利用などがある。そのため、明確な競争優位性が生まれることは現実的に避けることができない。しかし問題なのは、与党が自らに付与されているその他のリソースを乱用しているときであり、それには、公務員による就業時間中の選挙活動、公用車の使用、政党や選挙戦のためのオフィスや電話の使用、とりわけ、公費で運営されている国営放送や民間放送機関への政党政治的な影響力などが含まれる。メキシコなどの国々では、官営もしくは半官半民の機関や企業がありとあらゆる種類の「啓蒙キャンペーン」のために支払う潤沢な広告費用のおかげで、多くのラジオ局と印刷メディアが存在する。その見返りにはもちろん親政府的な報道が期待される。政治的目的のための公のリソースが利用されるとそのことが民主主義を弱体化させ、政治的多様性をも阻害する可能性がある。政党が、国営もしくは半官半民の企業や機関の多くの役職の世話をすることが可能で、またその役職に就く者が給料の一部を政党へ寄付することを強要される場合は、少なくとも間接的な公的リソースの乱用となる。しかし、議員に関していえば、これは世界各国において一般的で、これが政党資金の重要な一部となっているところもある。議会で多数を占める与党が、故意に国の法的枠組みを自身の優位や野党の追放のために変更する場合には、民主主義の基盤から外れることになる。野党が助成金を受け取れないように国の政党資金について規定している政党もまた、この方向へ向かっている。

## 規則実行の不徹底

政党資金の規則が比較的厳しい国々においてさえ、乱用はしばしば起こる。一部は、政党と候補者の資金の監視を委託されている機関が、その効果的な役割の実行に必要な人材と能力を有していないことによるものである。また一部は、監視を実施するために必要な独立性の不足によるものである。西ヨーロッパでは、政治資金の監視はしばしば議会に委ねられるため、少なくとも正当に受け取り、また支出した資金についてさまざまな政党による相互監視が保障され、競争相手が優位に立つことがないよう見張られている。それに対して問題なのは、公職乱用による、公契約締結の見返りとしての手数料の要求、水増し請求、ダミー会社の関与などを通じた不正な資金調達である。これらは、発覚すれば司法が追及し処罰の対象となる犯罪行為である。しかし、このことこそが多くの国々で問題となっている。数多くの汚職を抱える国々では、免責の文化も蔓延している。例えば東ヨーロッパと中央アジアの一部の国々では、厳重な規則はあるが、これは野党にしか適用されない。これではもはや民主的な法治国家とはいえない。しかし、民主主義国にも欠陥はある。例えば不正に得た利益に見合った処罰が科されていない場合などである。

## 政党と政治家の自己抑制

政党が正しい考え方をもち、人々がそのことに敏感でない限り、いかなる国の規制もあまり役に立たない。政党資金のコントロールを政党自身に頼っていると、常に利益相反が起こる。それは政党にとっては有利であっても、透明性と正確性の弊害となることが珍しくない。そのため全ての政党は、自党のみならず、司法、メディア、そして市民社会が政党資金のコントロールに参加するように、枠組み条件を構築しなくてはならない。政党の収入源と寄付を記載した年間財務報告書の公開はその際の最低標準である。

### 政党の合法的所得

- 選挙活動費の払い戻し。これは公党の資金調達手法としてよく知られている。通常、この選挙活動費の払い戻しは、政党の選挙結果と関連している。
- 党費は、最もクリーンな収入源である。これは党员による「自身の」政党への団結の表明である。
- 院内会派メンバーによる会費や、政党出身の公職者による定期的な負担金。これらの人々は、その議席や公的管理職を政党のおかげで手に入れたため、党費に加えてさらに政党に負担金を支払っている。
- 資産やイベントからの収入など。一部の政党は事業を営んだり（例えば政党資料、政党機関紙を印刷するための印刷所など）その他の活動を行ったりして収入を得ている。基本的に、このような活動から得られる全収入と資産について人々に説明する責任を負う。
- 寄付金は、政党資金の中では、世間で最も論争を呼び起こす。大政党ほど、収入の重要な部分を寄付金に頼っている。その際に政党は、大口の寄付者への依存に陥らないように留意しなくてはならない。
- 政党によっては、借入れが重要な収入源になっているところもある。しかし一部の政党にとって、そのような負債は大きな問題となる。したがって、政党は金融機関への負債を公表しなくてはならない。

### 世界各国の政党の資金調達にみるいくつかの傾向

政党の資金調達における汚職と乱用がますます明確に話題に上るようになったことは、世界各国の民主主義の発展に伴う結果と成果である。このことが世界各国で、それが最近まで知られていなかった国々でも、政党による資金調達に関する新たな規制と選挙資金調達の監視へとつながった。

この新たな規定の本質的な要素は、直接・間接の寄付による政党への国の資金である。近年では、世界の国々のおよそ3分の2で公的資金が直接提供されている。こうして不足している党費を補填することで、政党資金面である程度の平等が実現している。これらの規定は特に、政党は民主主義の本質的な柱であり、これに投資することは、制度が機能するために不可欠であるという考察の結果である。

これらの努力にもかかわらず、国の助成金の額とその規模は、多くの国々で依然としてあまりにも小さく、政党の資金需要を十分に補填するには程遠い。たとえそれが平等な競争要件を満たすという公的資金の導入と結び付いている目的に矛盾するとしても、寄付金のさらなる募集もしくは他の形態による資金調達は必須である。財政的余裕が乏しい貧しい国々では特に、政党が利用できる資金はごくわずかである。例えばペルーでは、一般に厳しい予算状況を理由に、政党への公的資金援助が拒否された。それに対してアフリカやアジアには、これまでに政党への国の助成金を特徴とする伝統と経験がない。アジアではこれまでに豊かで安定した民主主義国である日本、韓国、そして台湾でのみ言及に値する国の政党資金が存在するくらいだ。しかしそうした国々でもいまだに、寄付と支出の際の多くの違反が発見されている。インドネシア、東ティモール、タイには国の政党資金があるが、政党の全体収入と全体支出に占める割合はごくわずかである (Ufen 2015)。南アジアの貧しい国々には、国からの政党資金が存在しない。このように、世界中どこでも、政党は企業や個人の寄付、そしてほんのわずかの党员による党費に依存している (IDEA 2007: 101 以降)。それに対してラテンアメリカでは、政党のための国の共同資金提供がすでにほとんどの国々で定着している。

経済的に豊かな国々においても、政党資金の公私混同はよくあることだ。一方的な国家への依存は政党にとっての新たな課題であるものの、政治的競争をもたらすため、推奨に値する。基本的に、新しい政党が登場し、成長できる可能性はなくてはならない。しかし同時に既成政党は、一度選挙に敗北して国からの助成金が減少したとしても、その存続について心配をする必

要はない。政党の独立性は、国から資金面である程度独立していることも意味する。しかし、ヨーロッパにおいては、政党が一部の国で国からの助成金への依存度が高いという問題ある傾向が見られる。平均して、全収入の3分の2がすでに国からの資金に関連するもので、中にはその割合が80%以上にも上る国もある (van Biezen / Krüecký 2017)。このような助成金は一般的に、新規党員の募集を含む、組織の拡張のために使用されるということが明らかになっている。国家の資金に頼る政党は、労をいとい組織のさらなる発展への関心を失うという、かつての予想は、これによって覆された (Katz / Mair 1995)。

ほとんどの政党がすでに経験しているように、国の補助金は選挙での敗北や、それに伴う収入の激減から守ってくれるものではない。なぜなら国からの資金額は、普通、選挙結果と結び付いているからだ。そのためにも、収入を組織の拡張のために利用することが重要である。同時に、公私双方からの助成金バランスを達成するために、政党の国からの助成金への財政的依存を制限することにも注意しなくてはならない。ドイツではこれに対し興味深い解決法を見いだした。ドイツの政党は、公的助成金を受ける際に政党自ら捻出する金額を決して超えることができないよう、混合助成金のメカニズムが奨励されている。公的助成金の総額は制限されている。同時に、民間からの補助金にも制限をかけ、厳重で透明性の高い規定が導入された。これにより、政党の収支と選挙活動費が全体的に妥当なレベルを保つことが保障されている。

もちろん、国の政党助成金として設定すべき固定額を提示することは不可能である。資金需要は多くの要因から成り、特に政党システム、選挙制度の構造、そしてその他の国の事情に関わる。しかし経験則として、公的資金は、選挙に参加し、最低限の得票率を持つ政党だけに与えられるべきであり、得票率に応じて配分されるべきである。さらに助成金は支出とその会計処理を巡る条件と関連付けられていなければならない。こうして、多くの国々では、規定により、助成金の使途が選挙戦対策や明確に規定された党内部の活

動、例えば党大会、党内選挙、またジェンダーバランスの改善などに限られている。しかし、このような規定はたいてい厳格ではなく、政党は資金の用途を比較的自由に決定できる。このような場合に、公的資金で党内競争に影響を与えることが試みられることは国の政党奨励の考え方に矛盾はするが、国からの支援が手厚いヨーロッパでは、繰り返し見受けられてきた。

### 政党資金調達 の 推奨事項

民主主義・選挙支援国際研究所（IDEA）は、政党資金調達のテーマについて数多くの研究と出版物を公表しており、これらはウェブサイト（[www.idea.int](http://www.idea.int)）で閲覧できる。これをもとにIDEAは、政党資金調達の規制の際に注意すべき一連の推奨事項を定義した。この推奨事項をここでは一般的な形式で要約する（IDEA 2014）。

1. 政党の資金調達に関する規制は、民主主義の強化という目標に力を注ぐべきであり、各国の特殊性を反映しなければならない。他国の規制の経験から学ぶことは可能だが、一部の規定と手続きは（選挙制度改革の際と同様）、常に自国の事情と、また政党助成金の場合は特に、政党の役割と評価を考慮しなくてはならない。
2. 単に規制範囲を拡大しても、規制の遵守を監視し、万が一、政党が規定違反を犯したときに罰則を科すことのできる機関が存在しない場合には役に立たない。もちろん法的枠組みは、政党の資金調達の容認限度を規定するよう作られていなくてはならない。その際、政党の資金調達の監視を規定するだけで、他部門がこのような監視メカニズムに従っていないのであれば、それは不十分である。よって効果的な公的会計監査システムの拡大は、政党資金調達と切り離せない。
3. 多くの国で、党員は所属する政党の資金調達のために言及に値するほどの規模では貢献していないため、また、民間からの寄付への依存を低減するために、公的資金が利用可能な場合には国からの共同資金を導入す

るべきである。適正に処理、配分される場合には、公的資金は民間からの寄付に対して良いバランスを形成し、数多くの政治家に資金へのアクセスを可能にし、平等な選挙条件の実現に貢献する。公的資金は透明性も高め、女性の候補者へ投資することを政党に促すことができる。しかし、政党が不適切な公金への依存に陥る危険もある。この依存性は注意深く監視しなければならない。

4. 助成金に加え、政党には選挙戦の期間中、公平な広告を公共または民間メディアを通じた無料の放映時間の確保という形で保障するべきである。特に、国家が政党に対する助成金を給付できない国々では、これは選挙広告の平等実現に資する。
5. 場所を問わず選挙戦の費用を制限し、この限度の遵守を厳重に監視し、違反があれば厳しく処罰するべきである。ブラジルは、ここ数年の間に大きな進歩を遂げた。独立した選挙裁判所が政党の選挙戦の支出を審査し、不正な資金が発覚した際に、すでに多くの下院議員、上院議員、そして州知事までもが失職した。際限のない支出と高額な選挙運動は、政党に対する大口の寄付者や不正な助成金に対する脆弱性を高め、政党の独立と平等な選挙戦を脅かす。企業からの寄付金も厳重に規定されるべきである。公契約に応募している企業や公契約に基づいて仕事をしている企業には、政党への寄付の禁止が適用されるべきである。
6. 政党寄付金のための税制優遇措置は政党補助金の一つの特別な方法である。ヨーロッパではこれが多くの場所で実践されている。それに対応した規則をヨーロッパ圏外の政党に対して適応可能か否かについては、国ごとに審査されなくてはならない。
7. 国による政党の共同資金提供は、党内部の行動の義務と関連していなければならない。これは財務情報の公開や、期限厳守の財務報告書の提出のような行政面だけに該当するのではなく、党内民主主義の特定の規則の厳守やジェンダーの平等への配慮も含まれる。
8. 国家レベルでは、党を超えた政党の資金調達の監視とコントロールを行

わなくてはならず、これには国際的にさまざまなモデルが存在する。いずれにしろ政党の資金調達には透明性がなければならず、つまり収入情報、政党の支出と年間決算報告が公開されていなければならず、比較できるように、国内で全ての政党の情報について同じ基準が適用されていなくてはならない。このことは政党に対する人々の信頼の強化に貢献するだろう。大口の寄付者は公開するべきである。小口の寄付者については報告や公開の基準額を設定することによってプライバシーを保護するべきである。

9. 党内での選挙活動費をより高く割り当てることで女性の政治的活動と選挙への立候補を奨励することにより、政党の資金調達に際してもジェンダーの平等に留意しなくてはならない。
10. メディアと市民社会は、選挙の質を含む、民主的プロセスの機能のために適正な政党の資金調達が非常に重要であることを認識しなくてはならない。政党の資金調達や国会議員の手当についての報道もこの原則に従うべきである。それによって、政党の資金調達や議員の報酬に対する批判的な態度が要求され、また特に選挙期間中はメディアと市民社会は選挙戦の資金について批判的に観察するべきである。しかし政党の資金調達に対して全面的に批判することは、政党機能とそれにより生ずる資金需要を必ずしも正当に評価しているわけではない。

## 政党資金の獲得

公的な資金援助は、政党にとって唯一の収入源でも、最も重要な収入源でもあるべきではない。よって政党は、独自の資金を獲得する能力を開発させなくてはならない。これは、あらゆる政党にとって中心的な課題であり、そのため各政党は、党内部の構造と政党内の課題の分担に十分に考慮しなければならない。これは特に都市や自治体における地域レベルの政党組織に該当する。

資金獲得には、政党の会計責任者が練り上げるべき簡明な戦略が必要であ

る。会計責任者は資金獲得のための全活動を調整し、地域や地方の政党の会計責任者と合意を図らなければならない。政党構造の全レベルにおいて、資金獲得にも同様に責任を負う財務に関する責任者（会計責任者）を配置すべきである。

党员募集と同様、寄付の獲得でも、個人的な接触がいまだに最も優れた方法であることが証明されている。同時に、全ての政党は長期的にも技術的な進歩に注目し、新たな傾向を認識すべきである。例えば「マイクロファンディング」は、遅くとも2008年以降、アメリカでインターネットを介したクレジットカードによる選挙運動としてますます人気を博している。

### 政党のマイクロファンディングの手引き

1. なぜ寄付金が重要なのか、どのような支出に利用されるのか、そして寄付金はどの程度詳細に具体的なキャンペーンに対して良い影響を及ぼすのかを明確に論拠付ける。寄付キャンペーンが成功すると、寄付者にはどのようなメリットがあるのか。
2. 潜在的な支持者が寄付金の支払いをできるだけ容易に決断できるようにするために、可能な限り全ての（オンライン）支払いシステムを利用する（つまりVisaカード、Mastercard、デビットカード、銀行振り込み、PayPalなどでの支払いを可能にする）。
3. ソーシャルネットワークで共有し、手書きで記入できる既存の寄付金申し込み用紙を、ダウンロードと印刷用に公開すること。
4. 支払いプラットフォームを通じて、寄付者に対し寄付後に（金額を伏せて）ソーシャルメディアで寄付の完了の通知（シェアボタン）を可能にすること。
5. 発信力のある人々や仲間をソーシャルメディアでの寄付活動に参加させ、寄付の呼び掛けを依頼する。
6. 支払いプラットフォームで、低額から高額まで多くの定額の寄付

金額を提案する（フレーミング）。例えば平均20ユーロの寄付を目標とする場合は、これより少ない金額はわずかに、これより大きい金額は非常に多くの定額のオプションを提示する（例えば、10、20、25、50、100、200、500、1,000ユーロ）。ただし国が定めた個別の寄付金の上限額に従わなければならない。同様に任意金額での振り込みも可能でなければならない。

7. 毎月ペースのような、寄付の自動的な繰り返し、また取り消しのオプションを有効にしておく。支払いの前に、寄付者がこの手続きを理解したことの確認を、再度別途確認を得る。年間に換算した場合に上限額を超えないように注意するか、あるいは一定の金額を超えると公開の義務があることを自動的に知らせる。
8. 物流的な面で容易に製造、送付することができ、追加資金を集めることの可能な、有意義で魅力的な商品を作る。
9. Twitter（現在のX）、Facebook、その他のプラットフォームによる寄付活動、また、選挙法により認められている場合はオンラインプラットフォームで広告を購入する。

ここで言及したアイデアは、程度は異なるものの、さまざまな国において利用されている。ここでは一般的な選択肢のみを挙げた。実際に実施するかどうかは、該当の政党資金調達法と情報保護法、また国の文化的慣習次第であり、事前に専門家による個別の検討が必要である。

寄付の獲得に関する全ての施策は、法的な規定に従い、透明性の原則を遵守していなければならない。

### 地域の政党資金調達戦略

1. 定期的に党費や寄付を集めるための仕組みを導入する。
2. 支出をチェックする。
3. 寄付金集めのキャンペーンを展開する。どのような対策を取ればよいのか、どのような種類のイベントを組織すればよいのか、キャンペーンの目的は何か、またどのくらいの金額が集まればよいのか。
4. 予算の需要、支出スケジュール、そして資金源を明記した寄付金集めの計画を立てる。寄付者と、寄付の問い合わせ頻度について調査する。
5. 寄付者の利害関係をさまざまなグループに分ける（例えば企業、農業、医者、弁護士など）。そして寄付金集めの計画をそれぞれのグループごとに作成する（これらのグループはなぜ党に寄付をしたいと考えているのか、それぞれのグループは政党に何を期待しているのか）。
6. キャンペーン時期を定義する。
7. キャンペーンを支援する特別な資料を用意する（政党の資料、簡単な配布資料、党首の挨拶文など）。
8. 簡単にシェアできる重要で実質的かつ説得力のあるオンライン資料（ポッドキャスト、ビデオ、簡単な文章）を用意し、ソーシャルメディアで宣伝する。
9. メーリングリストを通じて常にニュースを送る。ウェブサイトでニュースレターが購読できる機会を必ず提供する。

## 事例：ドイツにおける政党の資金調達

ドイツ連邦共和国の政党は資金調達に関して国家からの援助を受けている。ただし公的資金援助は、政党とは市民による自由意志の団体であり、そのため、資金の一部は会費や寄付などにより自分たちで捻出しなければならないという原則に従っている。「過剰な」国家交付金は認められない。そのため政党は、少なくとも半額は自分たちで資金を調達しなければならない。資金調達は政党法で定められている（2020年政党法第18条以降）。それによると、国からの資金は政党の前年度の自己収入よりも多くてはならない。自己収入が外部収入よりも低い場合、国の資金提供は自己収入の額に制限される。

国の政党助成金は、政党が憲法と政党法に基づいて果たすべき業務に対して、その一部への資金提供として毎年総合的に拠出される。この政党資金の分配に決定的なのは、政党の社会への定着度であり、これは選挙における成功と自然人からの寄付の規模によって測ることが可能である。

直近の州議会選挙で第二票（比例代表区票）の有効投票数の少なくとも1%に達した全ての政党は、国の部分的な資金援助を受ける権利を有する。政党の候補者名簿から一人も当選できなかった場合も、選挙区や投票区で投票された有効な第一票の少なくとも10%を達成しているときには、その政党は国からの資金を得られる。直近の連邦議会選挙と欧州選挙、各州の最新の選挙での票が集計される。初めの400万票に対して、政党は一票につき1ユーロを得る。それ以降の各票に対しては0.83ユーロが当てられる（有権者票配当）。

さらに政党は、党費、公職者の負担金、また自然人からの寄付などの形で得た資金1ユーロごとに毎年45セントずつを受け取るが、その場合、一人当たりの献金額は年間3,300ユーロを上限に算入される（献金配当）。ただし、献金配当を得る権利は、政党がその権利を得る前の年の決算報告書に献金額を記載している場合に限られる。

しかしながら国家資金には、年間での絶対的上限が存在する。2019年は

1億9,350万ユーロだった。全政党の集計した合計額が絶対的上限額を超えた場合、個々の政党に支払う金額はその割合に応じて削減される。

政党の収入と支出は厳格な説明責任の対象になる。政党はドイツ連邦議会議長に毎年、会計報告書を提出しなければならない。これは事前に会計士あるいは会計事務所の監査を受け、収支、政党の資産と債務が記載されていなければならない。ドイツ連邦議会議長は報告書を公開し、その内容と形式の正確性を審査する。資金調達に規則に違反すると罰金を科され、その一部は厳しいものである。政党と個別の違反者は行政・刑事裁判の対象となる。

### 読者への質問

- あなたの知っている政党にとって最も重要な財源は何ですか。
- 政党の資金援助により利益を得るのは誰ですか。政党資金の用途を決定するのは誰ですか。あなたは政党助成金についての決定に参加していますか。
- 人々は政党に対する助成をどのように受け止めていますか。
- 政党は、オープンに透明性を持って収入、支出、そして財源について情報を提供していますか。
- 誰が政党の資金と選挙活動費をコントロールしていますか。このようなコントロールにはどの程度の効果がありますか。

## 7. 政党と社会

フランスのアレクシ・ド・トクヴィルは、近代における最初の民主主義がどのように機能しているのかを知るために、19世紀前半にアメリカ合衆国を旅行し、その報告の中で特に一つの発見について強調した。それは、この若い国家における市民が多数の自由な協会や組織、および共同体の形成に参加しているということである。トクヴィルはこれを、初の現代的な民主主義国における経済的・社会的な発展の基礎と見なした。トクヴィルにとって、活発な市民社会は、ヨーロッパにおける君主制国家に対する民主的な統治形態の長所を体現するものであった。今日では誰もが民主主義国における市民社会の役割を認めるところであるが、それを初めて強調したのはトクヴィルである。その著書は、近代の民主主義国についての基礎文献の一つと見なされている (Tocqueville 1985)。

「市民社会」という概念は、利益と理想を追求するという共通の目的のために団結する人々による、自由意志に基づくあらゆる団体を指す。ここには利益団体、労働組合、社会運動、職業団体、福祉組織、その他さらに多くの団体が含まれる。これらの組織の一部は、政治的目的を追求してはいるが、政治的役割を巡る競争には特に参加しないという点で政党とは一線を画している。さらに、こうした組織の政治的利益は通常、単一または少数のテーマに集中しており、多岐にわたる政策分野に関する設計提案を含む政府の政策には踏み込んでいない。民間組織や企業が市民社会には含まれない一方、宗教団体は市民社会の組織と理解されている。

現代社会と民主主義は、社会組織、協会や団体なしにはもはや考えられない。自由で活発、多様な市民社会は民主主義にとって決定的に重要である。団体の活動は、小規模な集団においても、また人々の間でもコミュニケーション上の相互作用を促進する。社会的に疎外された集団（例えばホームレス）でさえ、独自の団体を形成し、自らにとって重要なテーマに関し、その

立場と要求を広く公に表明している国々もある。このように、市民社会は個人と集団の自己決定権を促進している。

政党は、市民社会に特別な注意を払わなければならない。これには三つの理由がある。第一の理由は、市民社会の代表は重要な社会的利益を表明しており、政党はそれを把握すべきだからである。第二の理由は、政党が市民社会の要望をすくい上げて政治の舞台で代表するように、市民社会が政党へ影響を及ぼそうと試みるからである。政党はしかし、そのような影響を及ぼそうとする試みへの対処法を知らなければならない。第三の理由は、このような市民社会組織の中には民主主義のために政党の役割を補完しようとするところがあるからである。それどころか、中には政党を代替できると考えている組織もある。

### 社会と国家の仲介物としての政党

今日的な言い方をすると、政党は国家と社会の「リンク」を形成する。つまり、政党は市民と民主主義的国家の各機関との仲介物である（Poguntke 2000: 23以降および2006年版）。この役割を効果的に果たすために、政党は双方の領域にしっかりと定着していなければならない。政党は一方で、社会における市民と社会団体への良好な接触を維持しなければならず、他方で国会、政府、官庁を代表しなければならない。政治経済学では、政党のこの連携機能を、二つの側面から「リンケージ機能」と呼んでいる。この機能の中心にあるのは、統治者と被治者の双方向コミュニケーションである。

政党がこのリンケージ機能を効果的に遂行できるようにするためには、市民や社会団体との安定したコミュニケーション経路が必要である。そうすることによって初めて、政党は市民や社会団体の選好を知ることができ、それを（少なくとも部分的には）政治的行動に反映できるからだ。一方でこのような接触とコミュニケーション経路は、政党による行為を有権者に説明し、正当化することにも役立っている。市民や社会団体と政党との間における結び付きの在り方は選挙の際にも重要であるため、強固なリンケージ構造を構

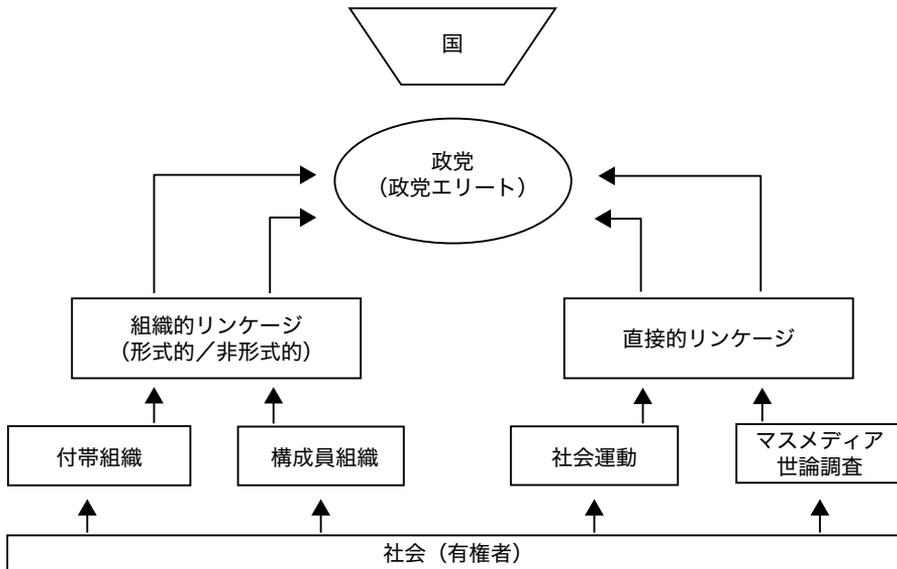
築すること、また場合によってはコントロールすることも非常に重要である。政党への強いリンケージ構造を維持している市民や市民社会団体は、そのような特別なつながりを持たない市民に比べ、投票日につながるのがある政党に投票する確率が非常に高いことは明らかである。

リンケージは二つの形で構成される。一つには、政党が特定の社会集団の期待や要求をどのような方法と手段によって公に表明しているかである。これは次章（第8章を参照）で取り上げる政治的コミュニケーションの一部に当たる。そしてまた一方で、リンケージは社会的団体と組織に対する特に形式的な、あるいは準形式的な関係によっても成り立つ。これに当たるのが、経済団体、労働組合、利益団体、宗教団体、そして婦人団体、青年団体などの政党の特別組織であり、さまざまなテーマに取り組む数多くの非政府組織、社会運動などもこれに加わる。このようなリンケージの古典的な事例として、社会民主主義的、社会主義的、共産主義的な政党と労働組合の関係や、自由主義政党の業界団体との関係が挙げられる。

安定した関係性のメリットは、社会組織が優先事項を自ら決定することによって、政党が社会の中の特定の階層がどのような利益を追求しているのか、また政党にとって最も重要な課題は何かということを見つけて出さなければならない労力から解放されることである。政党は、各団体と接触する中で要望と選好の「パッケージ」を受け取る。政党はそれについて議論し、最終的にはそのようなパッケージのどの部分を政治の場である議会において、また政府や官僚に対し代弁しようとするのかを決定することができる。通常、このような交流は政党エリートと当該組織のエリートとの間で行われる。双方は、交渉結果をそれぞれの組織が受け入れ、交渉の末の妥協点への支持を動員するか、支持を保留するかについて検討する。双方の組織的な統合の度合いが高ければ高いほど、一義的な忠誠心は組織に方向付けられているため、組織の中でその政治的目標と選好が考慮されないままになっているメンバーの動員も比較的容易である。こうして組織的に仲介されたリンケージは、政党自らの組織の境界を越えてその政治的範囲を拡大していくこ

とが理想である。

図10：国家と社会の仲介物としての政党



出典：Poguntke (2005: 46)

ただしこの交流の具体的な性質は、それぞれの組織環境の性質と、組織的接触の形式化の度合いという二つの重要な要素の影響を受けている。例えば、労働組合運動自体がさまざまな組織に分裂していて、これらが異なる政党と形式的な関係を維持している場合、政党にとってこれらの団体組織の一つと形式的な関係を有していても、そこから得られるメリットは限定的である。さらに左派政党の業界団体に対する関係や、逆に自由主義政党や保守政党の労働組合に対する関係に当てはまるように、接触が特段密接ではない関係においては、双方ともそれぞれの組織において相互に支援を動員することは期待できない。よって政党は、政治的組織としての存続と成功に重要な組織との間で安定した関係を築く努力をしなければならない。

政党と非政府組織、または社会運動との間の関係を築くことはさらに難しい。このような組織は大抵の場合、明確な指導部エリートもいなければ、政

党との合意のための信頼性のある委任を指導者に認めていないことで、双方の形式的な関係がより困難になる。また、非政府組織や社会運動においては、扱う課題が比較的限定されるため理解が得られない。何よりも、このような運動は、支持者を限られた選挙行動のために特定の範囲でしか動員することができない。

民主政治的な観点からは、政党と社会的団体、利益団体との関係には、複数の落とし穴がある。それでもこれらの団体と十分な接触を持つことは、既述の理由により必須である (Allern / Verge 2017)。以前は特定の政党グループが、個々の団体に対し特に密で、部分的には「有機的な」ほどの関係を持っていた。これは特に社会主義政党や共産主義政党と労働組合団体とのつながりに当てはまる。すでに述べた通り、例えばイギリスでは重要な労働組合団体が、一種のグループのメンバーシップを通じて労働党と結び付いていた。このような古典的な結び付きは今日、もはやわずかな事例でしか存在しない。それに対して、政党内部の団体や特別組織を通じて、特定の社会集団との特別な関係の維持を試みる政党もある。社会民主主義政党や社会主義政党と労働組合との関係は、ヨーロッパとラテンアメリカにおいてかなり緊密であるが、その強度は失われた。緑の党は、北欧と西欧において自然保護団体と良好なつながりを維持しており、また複数の自由主義、保守派政党にとっては多くの場合、経済的テーマが重要であるため、業界団体と密接な関係が維持されている。多くの国々で個々の政党は宗教政党ではないものの、宗教団体や教会と良好な関係を維持している。しかしそのような団体の政治的な重要性は高い。アメリカにおける福音派の政治的影響の増大がこのことを物語っている。その際に政党は、この結び付きがどれほど重要であっても、個々の団体の利益の一方的な代表者として認識されることのないように、至る所で注意を払わなければならない。政党が上記で紹介したエリートあるいは「クライエンテル」政党タイプならば、多様な社会における選挙機会は限定されることになるだろう。

政党が成功するためには決定的に、このような地域の団体の代表者を党員

として獲得し、選挙で候補者として提示しようと試みなければならない。

### 政党と利益団体

市民社会組織は、その構成員や支持者の利益のみを表明しているわけではない。市民社会組織は政治的制度や決定に対しても影響力を發揮し、それによって政党に似た機能を果たしている。ただし市民社会組織は通常、少数の、主に分野別のテーマや要求に焦点を当てている。これは特に経済団体や労働組合に当てはまる。これらの団体は、ほとんどの国で伝統的に最も影響力ある市民社会組織である。そうした団体やその他の団体は、特殊な組織的・機能的特性を特徴としており、国家機関やメディア、それに特に政党のような他の政治システムの関係者との間で特別な関係を維持している。

政党や個々の政治家は、このような組織にとってそのロビー活動のための重要な窓口である。誰もが政治的議論と決定にそれぞれの立場から影響を及ぼそうと試みている。これは基本的に正当化されるものである。しかし個々の団体が、そのリソースや動員能力、意思決定者との密接な関係を利用することで、社会一般の利益よりもセクターの利益を優先し、それに伴って政治的決定がそうした団体に優位になされるという危険性をはらむ。これは決して経済団体や労働組合に限ったことではない。例えばドイツの「緑の党」は、1980年代のさまざまな環境、平和運動の産物である。緑の党が地方議会、さらにドイツ連邦議会に進出した後も、関連する組織と団体が同党に及ぼす影響力が衰えなかったことは明らかである。

社会組織の行動が政治システムにおいてどれほど効果的であるかは、さまざまな情勢に掛かっている。例えば、政党が議会で過半数を僅かにのみ上回る場合、有権者にそっぽを向かれたりせずに、その支持を勝ち取るためには、どの市民社会組織となら対立してもよく、どの市民社会組織とは良い関係を結ばなければならないかということを慎重に検討する。したがって政党自身は、厳密に、また批判的に、どの利益団体が自党に影響を及ぼそうとしてきているのか、また特にどの代表者と議員が、特定の利益団体に対して特に密

接な接触を維持し、場合によっては利益団体から資金調達を受けているのかを監視しなくてはならない。その観点からも、政治家の収入に透明性が求められるわけだが、同様に重要なのは、団体に活動規約が存在し、団体も透明性の要件を厳格に満たすことである (Lijphart 1999: 171 以降)。

多数の団体が存在するアメリカやドイツのような国々においては、「団体の権力」が国家主権への脅威となっていることが度々危惧される。実際に多くの国々において、立法プロセスはそれぞれの政策分野における個々の団体の力の影響を受けている。もっとも、大規模な経済団体は小規模な団体よりもより大きな影響力を行使する。例えばドイツでは自動車産業団体が伝統的に強力である。ブラジルとフランスでは、これが農業関連のロビーであり、マレーシアとインドネシアではパーム油企業となる。しかし実証研究によると、ほとんどの欧米の民主主義国家では、立法プロセスにおいて個々の関係団体が一方的に優位になるという証拠は存在しないという結果が繰り返し示されている。これは一方で、多くの箇所で導入されている、ロビー活動の監視と透明性に起因するが、他方ではさまざまな方法で政治に影響を及ぼそうと試みる組織が多いことにも起因している。アメリカでは例えば、ワシントンDCだけでも2万以上の組織が登録されており、また全国的には、さまざまな方法で社会的利益を代表し、政治的決断に影響を及ぼそうと企図している組織は20万に上る。この数の多さが個々のロビー団体間での均衡をもたらしている。

利益団体は、多くの政策分野において、政治が必要とする外部からの実用的な専門知識を提供する。これには多岐にわたるテーマが該当する。コロナ大流行におけるウイルスとの戦いでは、政府と議会は世界各国でウイルス学者、医師、そして薬剤師から助言を受けた。地球温暖化対策、インターネットの著作権監視、複雑な製造過程、技術分野の標準化のこととなると、政党は（政府も）専門家の助言が必要になる。人間の存在に関する根源的な問いに関わる安楽死の規制やその他のテーマについての決定の際も同様である。これら全てのテーマについて組織的な利益団体は、多くは団体の会員目線か

らの専門知識を提供している。意思決定者や議員は、新たな立法資料を準備し決断する際、幅広く、しかし一方的になり過ぎないように情報を得ることに尽力しなければならない。

## ロビイズム

英語のロビーという概念は、もともと議会の入口やエントリーホールを意味している。議会の誕生以来、利益代表者は議員と面会して自らの要望を表明し、支援を取り付けるためにこのホールへの足掛かりを得ようと試みてきた。このような利益代表の形態は、国際的に「ロビーイング」や「ロビー活動」という概念として確立した。そのため今日、利益代表者は度々「ロビイスト」、また「ロビー」と呼ばれる。ロビイストの仕事は通常もはや議会のロビーで行われることはなく、要望を伝えるために別の機会に議員と面会している。

ロビー活動は、民間の利益団体の代表者だけでなく、選挙によって選出された代表者によっても行われている。例えば自身の自治体で、橋やバイパス道路を建設しようと考えている首長は、資金援助の決定をした他の政治家を自分の自治体へ招待する。こうして騒音問題や当該プロジェクトの経済的必要性に対する理解を深めてもらい、続いて政治家に資金面で支援してもらおう。よってロビー活動はどのような民主主義においても、政治的決定に影響を及ぼすための一般的で正当な方法なのである。

にもかかわらず、ロビー活動は二つの要因によって、往々にして市民やメディアに一種の疑念を抱かせている。一つには、利益団体間での影響力のアンバランスがあると思われることである。しかし政党や政府が意識的に特定の団体の意に沿うことがない限り、多くの場合はこれには該当しない。アメリカではトランプ政権時代に、ガンロビーである全米ライフル協会（NRA）が銃所有規制に向けたあらゆる

試みを成功裏に阻止してきたが、これは大統領の意思に沿ったものであったためである。ブラジルでは、ボルソナーロ大統領がアマゾンの熱帯雨林の保護に関心を示さず、そのため農地拡大の際に森林を犠牲にして、農業関連のロビー活動に大幅な自由裁量を与えた。

もう一方でロビー活動は、時に汚職や、政治家への便宜供与を図るその他の形態と見なされることがある。このような影響力を及ぼす手段は多岐にわたり、ぜいたくなランチや休暇旅行への招待から企業の重役ポストのオファーに至る。政治家がこのような便宜を受けることは、多くの国々で厳重に禁止されている。個人や利益団体が具体的な物品やサービスの提供を通じて自らの要求への政治的支援を獲得しようとする場合には、少なくとも透明性のある形で行うことが義務付けられている。政治家に対して、特定の事案に尽力し、さらには議会でそのための票を投じるように現金を支払うことは、汚職に分類され、いずれにしろ犯罪行為となる。

ロビー団体が、一部では対立しながら、また一部では協力の下に社会的利益を代表することは、民主的政治制度にとって有用である。政治へのロビー団体の影響力に限度を設け、また一般の人々に対する透明性の確立のため、自らもロビー団体に当たる数多くの連合体が、政治家の行動規範と待機期間、ロビーの登録、副収入と政党寄付金の開示、また専門家グループの均衡を要求している。EU内でのさまざまな規定手続きについての情報はウェブサイト [LobbyEurope.org](http://LobbyEurope.org) で閲覧可能である。

## 市民社会は政党の代わりになれるか？

市民社会と民主主義の話題となると、人はまず、特に明確な人権の実現と、民主政治的な目標に尽力する組織、あるいは政治家や議会を監視する活動のことを思い浮かべる。これらは政党の仕事を補完し、しかし時には政党との対立をももたらす政治的機能である。

市民社会の個々のグループの政治的役割は、特に権威的な政府や独裁政権に対する抵抗組織において注目を集めた。ラテンアメリカ、アフリカ、アジア、後に中央ヨーロッパや東ヨーロッパの多くの国々では、こうしたグループが独裁政権と権威主義的傾向に対する抵抗において中心的な役割を果たしてきたし、今もなおそうである。以来、国家と政治家への社会的監視に寄与し、政府の垂直型の説明責任に取り組み、あるいは基本的人権を擁護することで、彼らは新たな民主主義の確立の一助となってきた。特に、公職者が大きな権力を有し、政党と議会が真の意味で政府の監視を実行しない場合、市民社会組織はこの是正手段として民主主義の原則の維持に重要な役割を果たす (Stepan 1985; Brancati 2016)。プーチン、ムガベ、チャベス、エルドアン、オルバーンのような社会的監視機能の剥奪を企図している権力者は、権力保持のために市民社会組織の行動裁量の自由を抑圧する。したがって、世界各国における、民主主義が置かれている状態に関する多くの分析において、その役割の重要性が強調されている (IDEA 2019; Diamond 2019; V-DEM 2020)。またここ数年来、政治的に不都合な組織の行為の自由を制限することは、決して独裁政権においてのみ見受けられるものではなく、あからさまな抑圧的措置だけではなく、行政行為や、組織の登録や課税といった制限を通じて行われることが多い。これらの組織は、政府の特権を精査し、政治家に市民に対しその行為についての説明責任を果たすよう促す上で重要な貢献を果たしているため、このような国々の民主主義秩序には問題があり、政党がこれらの課題に機能を発揮しない時には特に問題である。組織の中には、抗議活動と巧みなコミュニケーション、そしてメディアとの協働を通じて特定の課題について大きな圧力を生み出して、政治家と政府が、少なくともそうした課題への立場をより丁寧に説明したり、また決定を修正したりすることを迫られることもある (Diamond 1994; Fontoura / Hofmeister 2009; Altman 2019)。

しかし市民社会組織は、民主主義原則の尊重のために重要な貢献をもってしても、政党の代わりとはならない。特に上記で述べた代表性の問題に関し

て、多くの組織がそのような期待を抱いており、また一部の社会学者もこれに賛同している。このような見方は、より一層の直接民主主義への要求と結び付いていることが珍しくない。特にいわゆる「社会運動」は、市民社会内部の新たな集団的担い手として民主主義の再生に貢献することを主張している。社会運動が政府から招聘され実質的な課題についての議論に参加することがあれば、意思決定プロセスはより民主的になるはずだと主張している (Ibarra 2003: 16)。いずれにしても、多くの市民が政党離れを起こしている以上、政党を超えた、あるいは無政党での政治参加形式に対してより高い価値を認め、政党民主主義の根幹である従来のな政治的代表形態に代わる新しい民主主義の形式を導入することが必要である (Dalton 2000: 23)。

代替的な参加形式を支持する多くの提案と要求は「熟議民主主義」の考え方に従っており、その軸となる構成要素もまた市民社会である (Gutmann / Thompson 2004; Bächtiger 他 2018)。その概念が示すように、これは政治と「市民社会」との間におけるより絶え間ない対話を一層推進することで、解決しなければならない課題と実質的な問題について合意を得ることである。社会における合理的な議論 (そして政党によらない代表) は、市民の積極的な活動と社会参加を促すだろうから、民主主義原則の「再正当化」へとつながるだろう。

世界各国で、このような熟議民主主義の導入を巡りさまざまな試みが行われている。このいわゆる「液体民主主義」(liquid democracy) は例えば、代表民主制と直接民主制のそれぞれのメリットを融合するため、支持者からは「21世紀の真の民主主義」とうたわれている (Schiener 2016)。簡単に言うと、このモデルでは、市民が直接民主主義と同様にできるだけ多くの実質的な課題について投票を行う。しかし市民の専門知識には限界があるため、個々の課題での投票権をいわゆる専門家に譲渡することが可能であり、そのようにまとめられ、重み付けされた票が投票される。これは政治的決断が、厳格な方向性と専門家の知識を基に下されることを保障するはずである。カリフォルニアでは地域レベルにおいて、すでに複数のこのような「液

体」民主主義への試みが存在している。もう一つのモデルは、市民評議会、あるいは「市民陪審員」(citizens juries)の招集であり、多くの場合無作為に選出された少数の市民が、地域の課題、あるいは全国的な関心に係る課題において意思決定に関与する。このような市民評議会の評議員は、専門家から情報を得て、管轄の政治機関が問題を決定する際に考慮すべき、熟議を経た提案を行うことになっている。このような市民参加の手続きは、2018年アイルランドにおいて、中絶のための権利の導入を目指した憲法改正の一環において適用されて以来、新たな支持者を生むこととなった。フランスでは2021年1月、マクロン大統領が、全国的なワクチン接種キャンペーンについて助言をするべく無作為に選出された35人の市民から構成される委員会を結成した。同月、ドイツの連邦議会でも「世界におけるドイツの役割」についての提案を発議するいわゆる「市民評議会」が招集された。連邦議会のショイブレ議長が強調したように、市民評議会は同時に、「政治への信頼を強化し、代表民主主義へ新たな脈動を与える」ことも目的としている(Schäuble 2021)。

この楽観的な期待にもかかわらず、このような市民評議会には大きな正当性の欠如がある。他の「熟議的」民主主義の形態同様、これは市民の手から決定権を奪い、いわゆる専門家たちへ影響力を拡大するエリートモデルである。専門家が真の意味で、あらゆる市民の利益を選挙で選出された代表者よりもより深く考慮しているとは誰にも保証できない。したがってこのモデルが権威主義への一步を踏み出すことは十分に考えられる。なぜなら全ての「非専門家」、つまり「一般」市民は、いつの日か投票権を完全に失う恐れがあるからである。

しかし民主主義においては、政治的決定は、社会内部のさまざまな利益を考慮しなくてはならない。政党はこの利益の多様性を議会で代表し、選挙への参加を通じて、政治権力の行使において市民社会組織よりもはるかに高い正当性を獲得する機関である。市民社会組織は、政党にも相当する特定の機能を果たすことができる。しかしその最も重要な役割を果たしていない。そ

れは政党の一般選挙への参加であり、それによってこそ政党がその代表性の度合いを証明する。市民評議会と社会運動は、まだ社会で実際に支持を受けているかについて実証的な証拠を示すことができていない。このことがそうした機関による政治決定の関与への要求を限定的なものにしている。

そのため一部の国々では、社会運動自体がドイツや他の国々の「緑の党」やスペインのポデモスのように政党に変異した。このことは結果的に代表制民主主義において、社会全体の利益を代表する機関として政党以外の選択肢が存在しないことの最も重要な証拠となっている。

市民社会組織の政治的 대표への要求には懐疑的な面があるにしても、政治プロセスと民主主義の安定に貢献していることは強調する必要がある。市民社会組織の数が多いことや、世界中でその重要性が高まっていることは、市民の重要な部分が、少なくとも特別な課題や部分的な政治プロセスに参加したいと考えていることを証明している。政党はまだこの潜在能力をほとんど活用していない。同時に市民社会組織の分野では、政党と類似した傾向があることを認めることができる。つまりかつて強力だった機関が今日では弱体化し、多くの構成員を失うかもしくは分裂しているということである。しかし市民社会組織の多くも、政党にその遵守を要求する二つの原則を果たしていない。それは決定構造の透明化と組織内部の民主化である。多くの組織は短命で、支持者の帰属意識と取り組みも持続しないことが多い。その限りにおいて、市民社会組織は政党の動員力低下の穴埋めをすることは決してできない。

### 読者への質問

- あなたの知っている社会組織は、特定の集団の利益を代表する上でどのような役割を果たしていますか。どの程度良好に組織されていますか。最も重要な組織にはどのようなものがありますか。
- 個々の政党と特定の社会団体の間には特に密接な関係が存在していますか。
- どの団体が特に密接に政党とつながっていますか。それらの団体は政党にどのような影響を行使していますか。
- 政治的課題についての議論の際、特に政府の監視と民主主義の防衛のために、市民社会組織はどのような影響力を持っていますか。
- 政党は個々の社会団体に呼び掛けるためにどのような努力をしていますか。

## 8. 話を聞くこととコミュニケーション

人の話を聞くことができるということは、政治家に求められる最も重要な能力の一つである。そのためには忍耐と、学んで実践することができる複数の付随的な能力が必要である。政党の本質的な機能としての「社会的利益の集約と表明」とはすなわち、政党と政治家が市民の状況についての情報を収集し、政策提案の中に取り入れていく能力を持たねばならないということである。人の話を聞くことができるということは、そのための重要な前提条件である。

人の話に耳を傾けることは、時に労力を伴う。一度でも市民との対話や政党集会、委員会に参加したことがあれば、これに異論はないだろう。地方議員、国会議員に限らず政治家は、有権者たる（あるいはそうなるべき）市民との間で、定期的な接触を維持しなくてはならない。そのために政治家は、市民と会い、市民と話のできる多くの機会を確保できなくてはならない。そして政治家は、市民の方から自らの元へ来る機会ときっかけを自ら作り出さなければならない。そうしたきっかけとしては、地域の催し物や祭り、会議、討論、事業の立ち上げや新たなプロジェクトの発足時などが考えられ、政治家がその場へ出向いて対話をし、演説を行うことができる。往々にしてこのような対話の場は仰々しいものではなく、少人数で気軽な場所で開催される。このような少数の党員との定期的な会合の場は、小さな集会所や飲食店の一室で開催されることが多く、政党の立場の決定の際や、あるいは選挙候補者や公職者の推薦をしなくてはならない際には話し合いが果てしなく続く。議員による市民相談や市民集会は市民との直接対話の機会となるが、議員はこのような機会にはその業績を認める声よりもむしろ苦情を聞くことが多い。ほとんどの市民は日中に政治のために時間を割くことができないので、このような対話の多くが夕方や週末に開催されることは言うまでもない。そして、特に現代的なコミュニケーションツールの時代においてこそ、

政治の仕事にはやはりこのような会合が必須の構成要素なのである。このような会合への忍耐力と神経のたくましさ欠缺者に、政治のキャリアを積むことはできない。

現代用語で、聞くことと話すことを「コミュニケーション」という。これは我々の時代のキーワードであり、政党にとっても中心的な意味を持つ。しばしばコミュニケーションは「伝達」という意味において誤解される。しかしここで問題なのは何かを伝えることではなく、まずは耳を傾けることである。話すことと聞くことにはさまざまな形態が存在するため、政党は市民の関心事を捉え、そして独自のメッセージを伝達するために、可能な限り全ての異なるコミュニケーション形態を使用できるようにするべきである。したがって政党は、コミュニケーションに注意とリソースをいくら注いでも注ぎすぎることはないのである。政党の政治的成功は、独自のメッセージを受け手に的確に伝えるために、まず市民が何を考え望んでいるかを知る能力によって決まる。政党は「市民に一方的に話」をし、世論調査のみに基づいて自党のメッセージを方向付けようとしてはならない。重要なのは、政党が受け入れられ、支持が得られるような形で独自の立場を伝達することである。よって政党の正当性はコミュニケーション能力と強く結び付いている。

特に市民の大部分においてイデオロギー的な結び付きが低下し、そのためイデオロギー的な差異の重要性も低くなり、有権者のボラティリティが増大し、そしてほとんどの課題において政党間の政策にさほど大きな違いがないため、個々の政党の提案が受け入れられ、成功するか否かは、コミュニケーションの方法に大きく左右される。もちろん党首の人格は重要な役割を果たす。そのカリスマ性、レトリック、行動と経験は、選挙の成功に決定的となる可能性がある。しかし、最も有名な指導者も近代的な形態のコミュニケーションを介した大規模な支持を必要としている。たとえこれらのコミュニケーションの形態が、非常に注意深く提供されていて、一部の指導者がいかに巧みに自らを「宣伝」しているかに国民の多くが気付かないとしても、である。この観点から、バラク・オバマはコミュニケーションの達人であった。

オバマは実際、ソーシャルメディアを通じて実質的に選挙戦を行い、勝利した初めての人物であった。いわゆるマイクロターゲティングが利用されたのは、2008年のオバマによる選挙戦が初めてであった。これをドナルド・トランプが2016年の選挙戦でさらに完成させた。マイクロターゲティングとは第一に、社会的データの集約と体系的な評価によって、異なる有権者グループを把握し、次にそれを政治的、人口統計学的、社会的、宗教的、民族的、言語的、そしてその他の基準によってグループ分けすることである。そして小グループに特化したコミュニケーション戦略が策定されるが、その目的は選挙戦のメッセージのうち関連する側面のみをそれぞれの小グループの関心事に合わせて、正確に切りとることである。これらのグループの利害関係に焦点を当てることで、その注目が喚起され、よってそれらのグループは比較的適合性の高い候補者に投票することとなる。各グループは、自らの政治的選好とその他の嗜好に適応した政治的なメッセージを受け取る。このメッセージはさまざまなメディアを通じて送られ、テレビやラジオよりも個々のグループにずっと的確に届くことから、特に優先的にソーシャルメディアを介して送られる。ターゲットグループ別のコミュニケーションは、有権者全体とのコミュニケーションに比べ、党の支持者や潜在的な有権者と、より頻度が高くより集中的なコミュニケーションが可能のため、コミュニケーション目標到達の可能性を大きく高めるだけでなく、リソースの節約にもなる。

### メディア民主主義における政治的コミュニケーション

民主主義において、支持を得るための政治的意図の伝達と一般の人々への宣伝は、当初から政党と政治指導者への中心的要求事項の一つであった。弁論の技術であるレトリックは独自の学問として古代に誕生した。これは特に公の場での政治的議論に際して説得力ある理由付けを論理的に表明することを目的としていた。遅くとも共和政ローマにおいて、マルクス・トゥッリウス・キケロ（紀元前106年～43年）が政治的キャリアをその話術に負い、

また重要な政治的レトリックについての手引書を著して以来、政治的キャリアのためには一般の人々の前での話術の習得が必須になっている。

「1. 政治家と他の政治の担い手が特定の目標達成のために行う、あらゆる形式のコミュニケーション。2. 有権者や新聞のコラムニストのような政治家ではない人々からの、これらのアクターへ向けたコミュニケーション。3. ニュースや社説、またその他の政治についてのメディアディスカッションに含まれているような、これらのアクターおよびその活動を介するコミュニケーション」(McNair, Donges / Jarren 2017: 7より引用)。

多少狭義に社会科学的な専門用語を用いて表現すると、政治的コミュニケーションは「政治的利益の創出、形成、表明、決定可能な政策の集約、ならびに政治的決定の実施と正当性の際の中心的メカニズム」(Donges / Jarren 2017: 8)とも表すことができる。どちらの定義も、政治的コミュニケーションが二つの側面を持っていることを示している。一方では政治的側面、つまり政治的議論と決定に影響を及ぼすという側面であり、もう一方では政治によって下された決定を一般の人々に伝達するという側面である。

このように政治的コミュニケーションは、特に社会と連携することなく単独で決定を下すような独裁者が存在しない民主国家において、政治と切り離すことができない。民主国家において政治的コミュニケーションは一方で提案、要求、コメントなどのインプットを伴った政治を提供し、また一方では、政治的・立法上の(法律、規則、方針などの形式での)決定を含むアウトプットについての説明をすること、また、特定のテーマに対する政党と政府の立場表明を行うことにも役立っている。双方とも政党の中心的な機能に関わるため、政治家と政党が政治的コミュニケーションに特別な注意を払わなければならないことは明らかである。

メディアは政治的コミュニケーションにとって最も重要なツールであり、

政党にとっても中心的な意味を持つ。数十年前までは多くの国々で、政党が（例えば教会や労働組合などの他の社会団体と同様）独自の政党機関紙を発行し、一部では日刊紙まで発行していた。政党とつながりのある日刊紙や週刊紙が存在する国々もいまだにあるが、今やかつての重要性が失われている。とりわけ第二次世界大戦後の時代には、ラジオに加えてテレビの重要性が増し、政党機関紙は競争力を失ってしまった。多くの国々で、通常、形式的には政府の影響から独立し、特に政党政治的に中立であるとされる公共放送局が誕生した。しかし、政府や政府内の政党が、公共放送局や民間のメディア企業に多大な影響力を行使していることが少なくない。政府機関が広告枠を購入することで多くのメディアから好感を得ているメキシコの例は、すでに上記で言及した。しかし政党のメディア界への影響は今日、通常は限定的である。なぜなら、今や多くの民間企業がラジオやテレビ、活字メディア分野で活動しており、そうした企業は集団に依存せずに活動し、民間市場の目標を第一に追求し、政治的または社会的義務をそれほど重視していないためである。そのためメディアの「商業化」や「経済化」が繰り返し話題になる。ただし民間メディアも独自の政治的アジェンダを追求していることは隠すことができない。非常に明白な事例として挙げられるのは、2020年の選挙直後までトランプ大統領にとって最も重要な支持者とキャンペーンツールであったアメリカの放送局Foxである。すでに触れたように、自身のメディア帝国を自分の政治的野心や自身で設立したフォルツァ・イタリアのために利用したイタリアのシルヴィオ・ベルルスコーニのように、自ら政治家になったメディア事業者もいる。一方で、例えばブラジルやフィリピンに見られるような、自身を「売り込む」ために地方のラジオ局やテレビ局を開局した多くの政治家たちが「メディア事業家」に転身している。

インターネットとオンラインメディアの急速な普及は、メディアシステムだけでなく、政治的コミュニケーションを不可逆的な形で揺るがした。1992年以降にインターネットが個人ユーザーに開放されてから、政党は初めて数百万人もの人々に直接届き、自らコントロールできるメディアを手に

入れた。2003年以降のいわゆるWeb 2.0によるソーシャルメディアの隆盛は、自らが作り出したコミュニケーションの強度とコントロールを著しく拡大させた。政党は、YouTube、Facebook、Twitter、Instagramやその他のプラットフォーム、ならびに独自のポッドキャストによって、ラジオ、テレビ、新聞のような伝統的なメディアではもはや届かない人々に到達できる。今や政党の党本部としてのメッセージだけが公開されるのではなく、多くの国々で地域や地方の党員が独立してコミュニケーションチャンネルを運営しており、このような方法でも政治分野の党員同士の内部コミュニケーションや非党員とのコミュニケーションも維持できるため、政党はそのコミュニケーションをさらに拡大させることも可能である。政党のコミュニケーションの多様性はさらに、多くの党員、特に地方レベルから国会や政府に至るまでの多くの代表者が、自身のチャンネルを介してソーシャルメディアの中でのコミュニケーションをすることで補完されている。ただし政党は今日、コミュニケーションに対するコントロールを再び部分的に失っている。というのも、ソーシャルメディアにおいては、政党の活動についてコメントし、批判する大勢の声が大きくなり、それに対して政党が距離を取って扱うことがほとんどできなくなっているためである。政党は、これらの新しいコミュニケーションの可能性からメリットを得ている。しかし政党は、そこには多くの落とし穴も隠されていることに留意しなければならない。したがって、あらゆるメディアとプロフェッショナルな付き合い方をすることが必須だ。これには、プロフェッショナルなコミュニケーション戦略も含まれている。

### 政党のコミュニケーション戦略

政党はその政治的コミュニケーションのために、メディア業務を担当する専門化されたスタッフだけでなく、以下の要素を含むコミュニケーション戦略を必要とする (Jun 2015)。

有権者からの受け入れを達成する**ポジティブなイメージの構築**。感情的に

も理性的にも政党への考え方や投票決定に有利に影響する全体的な印象を伝えること。政党に対するあらゆる認識やイメージは、可能な限り党に有利に作用しなければならない。

**公の議論における独自テーマの効果的な実施。**各政党は特定のテーマを得意としていることが多い。例えば政党の持つ能力を巡る認識は、経済政策、国内の治安、社会政策や環境政策において各政党に分散している。政党にとって、有権者から能力と問題解決能力があると考えられていることは大きな意味を持つ。全ての政策分野で突出した能力を有しているのはごくわずかな政党だけである。したがって政党は、能力があると見なされているそれぞれの政策分野を、政治的コミュニケーションにおいて特に強調し、そして常にそれに合致するテーマについて呼び掛けることが重要である。保守政党は内外の安全に関係する事柄であれば必ずそれについて発言する。自由主義政党は多くの場合、経済的なテーマや企業に関するテーマを取り上げる。社会民主主義政党や社会主義政党は、継続的に社会的平等と社会の進歩を訴え、緑の党は環境課題を前面に押し出す。政党が常に個々のテーマの流行り廃りを決定できるわけではないが、あるテーマが突如として活気付くと、その話題性のある課題に専門的に取り組みコミュニケーションを取っている政党に対する注目度は高くなる。2019年に環境保護の課題が話題となり、緑の党の躍進につながった際に、これは再び非常にはっきりと確認された。しかし2020年にはコロナウイルスと衛生政策が人々のアジェンダを独占し、緑の党は以前にはこの政策分野に関する能力を伝えていなかったため、同党に対する関心は再び減退し、市民の安全と福祉を掲げる政党が新たに浮上した。

**政治的競争においてメリットを生まない課題の封じ込め。**個々の政党が特定のテーマについて言及したがるらないのは、その課題分野について能力を有していないとされているか、あるいはそのテーマが政党にとって不都合で、例えば党内対立を回避するために立場を表明したくないためである。これは所得税や防衛費の引き上げに関する議論から中絶や同性婚のような社会政策的なテーマに至るまで、全ての政策分野に当てはまる。特定の課題に対する

賛否の立場の表明は政党にとって、選挙政策的にメリットを生まないことがある。ただしその課題が公の場やメディアで議論されている場合、政策に取り上げずにそれを隅に押しやることは困難である。たとえばドイツでは2017年の選挙戦で、連立政権を形成する両党が、移民について予想される論争を巡り反移民的な考え方をすることへの契機を与えないように、また両党が代表する移民問題に対するオープンな姿勢への批判を阻止するために、移民問題をほとんど取り上げなかった。しかし人々はこのテーマに関心を寄せていたため、この課題について沈黙することはできなかった。結果、この封じ込め戦略から利を得たのは反移民的な政党であった。

### 候補者の評価の獲得

政治的コミュニケーションは常に、政党とその候補者を際立たせるための重要な選挙戦のツールであった。政治の個人化の流れがますます強まる中で、個人に関連するコミュニケーションの重要性は増している。その中心的目的は、政党の目標達成に可能な限り良好な前提条件を作り出すために、自分たちのトップ政治家を政党間の競争において有権者に気に入られるように優位な位置に立たせることである。個人化の傾向は、特に政治情報の可視化の強化によるものである。かつては技術的な制約によって、文章や宣伝素材に多くの写真を載せることは不可能だった。テレビとソーシャルメディアによって、政治は人物と写真という形式を通じて理解されることが多くなった。今やほぼ全ての政治家が、定期的なテキストメッセージだけでなく、自身の写真や他者との交流の写真を投稿している。それにより、このような写真の選択と投稿が政治的メッセージを伝える重要な要素となっている。そのため、このような視覚化と個人化について、政党は慎重かつ創造的に対処することが求められる。

### 政治的問題の解釈における優位性

政治的議論の方向性を決定する者は、特定のテーマに反応することしかし

ない者よりも大きな注目を得るだろう。したがって、政党にとってできるだけ適時に新たなテーマの出現を認識し立場を表明することが重要である。このことは、他党が追い付くことは極めて困難な、政治的対立における優位性を生み出すことになる。そのため政党は、この章の冒頭で強調したように、人々の声を聞くことを重視し、どのようなテーマが関連してくる可能性があるのかを早期に認識しなければならない。こうすることで政党は早期に能力を構築し、政治的競争においてそうしたテーマに対応するメリットを得ることができる。

### 政敵へのネガティブキャンペーンをしない

商品の宣伝と同様、政治においても政敵の提案をけなすことは諸刃の剣となる。自社商品のメリットを強調し、他の商品については全く触れない方がよい。しかし政治の世界では、さまざまな提案を巡る対立が例えば議会などの公の場で繰り広げられるため、これを回避することが不可能なことが多い。その際には、政敵の対立する提案に直接言及して、そのネガティブな側面を強調することも避けられない。それは「否定的な」見解を主張する本人にまで及ぶことがある。ただしこのネガティブキャンペーンには、倫理的かつ実際的な制約がある。アメリカ、ラテンアメリカ、スペイン、そして一部のアジアの国々では、ネガティブキャンペーンが普及しており、政敵からの言葉による攻撃は非常に手厳しく、時には個人に対する中傷もある。他の国々では政治的、場合によっては法的にネガティブキャンペーンの制限を定めている。一般的にこのような政治的コミュニケーションの形式については以下のことが言える。これはどちらかという、新たな支持者を獲得することよりも自党の支持者の立場を強め、感情をかき立てる上で役立つ。そのため政敵へのネガティブキャンペーンの効果はどちらかという限定的であり、最悪の場合、政敵に投票する有権者を増やしてしまう可能性すらある。そのためいずれにしても、独自のテーマと能力を明示し、それを押し進めることの方が重要である。

### 時と場合に応じたコミュニケーションの形式

全てのテーマを同様に扱うことはできない。よって政党は、そのコミュニケーションにおいて一般的な「世間の雰囲気」に留意し、ふさわしい内容を伝え、適切な言葉を用い、適当な方法を導入し、戦略的、戦術的レベルと日常的なレベルでコミュニケーションを明確に区別する必要がある。

このコミュニケーション戦略のさまざまな側面を実施するため、政党は今日、テーマの位置付けと政党イメージの維持に注力し、政党内外のコミュニケーションを実際に展開する専門的なメディアスタッフを必要としている。相応の資金がある場合は、さらに（少なくとも特定の場面において）選挙戦の準備と実施に限らず、長期的な広告代理店やコミュニケーションエージェント、イベントエージェント、世論調査会社、インターネットチームとの協働が推奨される。重要な政策的立場が決定される大規模な党大会の準備、あるいはさまざまな機会に行われるキャンペーンなどでは、専門的なメディアを投入することによって、アピールの対象となる相手に効果的に呼び掛けることが可能である。

これら全てにおいて、党のプレス部門はさまざまなメディアタイプ（新聞、雑誌、テレビ、ラジオ、インターネット）に同等に細心の注意を払わなければならないが、インターネットとソーシャルメディアが重要度を増してきている中であってなお、テレビは一般的に引き続き中心的なメディアとして機能している。主要な活字メディア（日刊紙、週刊紙）も引き続き重要な役割を果たしている。それは特にいわゆるメディア間のアジェンダ設定、つまり具体的な主要テーマの設定においてである。メディアは互いに観察し合い、他メディアのテーマを引き継ぐ場合も多い。そうすることでそれが公で議論される主要項目となる。

特に若者にとって、インターネットやそれを通じて提供されるチャンネルと情報サービスが、政治についての情報に関して支配的な役割を獲得したとはいえ、テレビはその広い普及範囲、視聴者の多さ、比較的高い信頼性と可視化された伝達という魅力から、多くの国で依然として政治的コミュニケー

ションの主要メディアと考えられている。政党や政治家にとって、あらゆるメディアに露出していることがどれほど重要であっても、テレビでの存在感はメディア戦略の一環において高い優位性を占める。全てのテレビチャンネルに平等に映ることはほぼ不可能なため、ニュース番組や政治トークショーで最も多くの視聴者を獲得しているチャンネルに特に注力すべきである。

### 政党内部のコミュニケーションツール

党内のコミュニケーションは、今日における党員の情報ニーズの高まりに対応していなければならない。以前と比較し、党員は一層大きな情報の流れの中に置かれている。よって政党は、党員が個々のテーマへの立場を外部へ代弁するよう、特定のプロセスと決定について「独自の」視点を伝えることを心掛けなくてはならない。よって政党の指導者は、あらゆるヒエラルキーレベルにおいて党員との持続的なコミュニケーションに尽力しなければならない。

今日では、そのための数多くの技術的な可能性がある。ほぼ全ての党首が、立場表明や関連する政党資料や簡単な短いコメントを送ることのできるTwitterのアカウントなどのプラットフォームを持っている。これらは通常、非常に頻繁に利用されている。ますます重要になってきているのが、党員専用のインターネット中継によって、党幹部やその他の政党指導部の著名な代表者や専門家と特定のテーマに関して議論することができるビデオ会話やビデオ会議である。党員はこれにより情報の優位性を獲得するとともに、トップ政治家に直接接触することができる。

それに加え、ビデオメッセージは党内コミュニケーションにとっても外部とのコミュニケーションにとっても特別な意味を持っている。今日、これを放棄できる政党や政党指導者はいない。このコミュニケーション形式においても、バラク・オバマはこの媒体を集中的に活用した初めての政治家の一人であった。2008年のオバマにとって初となる選挙戦に際して、そしてその後、大統領となってからも、ビデオメッセージはその雄弁さとカリスマ性を

発揮する優れた手段となっていた (Heigel und Hacker 2010)。オバマ自身のウェブサイトと政党ウェブサイト上では、その制作に専門のテレビジャーナリストを起用した動画が公開されている。その動画は何百万回も視聴された。YouTubeはオバマにとって中心的なプラットフォームであったし、実際に今も政治家にとって、動画の公開のための最も重要なプラットフォームであり続けている。オバマは自らのYouTubeチャンネルで三つの異なる種類の動画を公開している。事前に告知された後に直接配信されたライブ動画、オバマの動画チームによって作成された動画、そして加えて後援者によって録画された短い動画である。今日、このコミュニケーション形態が提供するメリットを政治家から奪うことはできない。例えばアンゲラ・メルケルは党執行部として、定期的に党内部で動画を通じて重要なテーマとプロセスについて党員に情報提供を行い、政府の長として、政府の施策について公開動画でコミュニケーションを図った。

アナログ式のコミュニケーションは、決して全ての党員がソーシャルメディアに独自のアカウントを持っているわけではないことから重要であり続ける。そのためあらゆる地域の政党集団は、少なくとも一年に一度、結果を評価し改善の可能性を探るために党内コミュニケーションの経験について議論しなくてはならない。広報担当者のようなコミュニケーション担当の責任者が存在することが有益である。バーチャルコミュニケーションに関しては、各地域の政党組織あるいは少なくとも各地方の政党組織がソーシャルメディア対応の担当者を置いていることが推奨される。

このようなコミュニケーション形式がどれほど重要であっても、一つだけ確実なことがある。それは基盤となる「一般的な」党員による、隣人、職場の同僚、見知らぬ他人、クラブ仲間との会話が政党による社会との日常的な接触やコミュニケーションの決定的な手段であるということだ。

### 政党とソーシャルメディア

オンラインベースのコミュニケーションや参加機会の普及とともに、政党

コミュニケーションに新たな分野が誕生した。外部とのコミュニケーションや選挙戦でのコミュニケーションのためのオンラインプラットフォームの活用は、政党に多くのチャンスをもたらしたが、党内の意志形成・決定プロセスの将来的な在り方に関する重要な問題も提起している。

ソーシャルメディアにおけるコミュニケーションの形式は、新たなコミュニケーションツールの技術的發展と急速な転換の速度に合わせて、日に日に進歩している。このため、特に大政党にとってソーシャルメディアのコミュニケーションに特化し、新たな技術的發展を追求しながらこれに対応し、さらにインターネットやソーシャルメディアからの突然の予期せぬ攻撃があった場合のタスクフォースとして活動し従事するスタッフを持つことは必須である。さらに加えて、組織の日常業務には関与しない外部の専門家、コンサルタント、スペシャリストからなるレッドチームを準備し、彼らが起こり得る（ホワイトスワン）想定問題シナリオや起こり得ない（ブラックスワン）想定問題シナリオと取り組み、問題発生のはるか前から解決策を練るようしておくことが望ましい。

総合的に見ると、ソーシャルメディアは、政党にその目的、メッセージ、政策の伝達や市民のさまざまなグループとの直接コミュニケーションのための多様な可能性を提供している。

政党は、わずかな予算で多くの人々に接触できるソーシャルメディアのネットワークを築き上げることが可能である。すでにさまざまなソーシャルメディアのツールを通じて政党と結び付いている人々は、その内容を拡散させることができる。比較的小さな黨員ネットワークを通じて多くの人々と結び付くことができる。

- 政党は迅速かつ直接的にフィードバックを収集し、特定のテーマと課題に対する人々の反応を評価することが可能だ。人々は公開されている内容に関しては反応しやすいため、対話や円滑に進行される民主的な議論が可能であり、それによって解決策を見つけたり、特定のテーマへの立

場を決定したりすることができる。また、ソーシャルメディアは社会的機能も持ち併せている。市民は要望、懸念、問題を政治家と直接共有することができ、政治的・代表的な時間的、場所的な制約に縛られない。その意味でこれらのプラットフォームは開け放された窓のようなものである。

- ソーシャルメディアは、政治に関心を持っている人々と、彼らが理解していて馴染みのある言葉と形式によって結びつくことを可能にしており、それは特に若い有権者が政治的意識を高めることにつながっている。そうした若者は将来への鍵である。政党は、これらの若い人々に発信し、また共にソーシャルメディアを通じて重要な課題について交流することによって、安定した将来の基盤を作り上げることができる。しかし年配のターゲットグループも、今では習慣的、継続的にインターネットを利用している。
- ソーシャルメディアは政党に、人々へ直接呼び掛けることを可能にしている。また通常、フィルターがかかり、その影響を受けた内容を発表することもある伝統的メディアの助けを借りるよりも、より直接的な有権者との交流を実現できる。インタラクティブなプラットフォームは、政党がそのメッセージの形式、時期、そして内容を正確に決定することを可能にする。

この潜在的可能性を利用し政党目標を達成するため、政党にはソーシャルメディア用の構造的な戦略が必要である。この戦略に強固なコンセプトを用意し、党内の明確な能力により裏付けを与え、それにより、選りすぐられた効果的な内容を定期的に提供できるようにすることが重要である。

全ての政治家や政党がメディア業務のための独自チームを所有しているわけではないが、それでも、政党は重要なプラットフォームとの関わり方に関する一般的な約束事を知っておくべきである。

表14：政治的コミュニケーションのためのさまざまなメディアプラットフォームの活用

プラットフォームと政治家や政党ができること	活用の形態
<p><b>Twitter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ショートメッセージの発信：最新の出来事またはショートインフォメーションやコメントへの参加</li> <li>• リアクションの誘発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 出来事や議論のテーマに関心のある他のユーザーとの短いやりとり</li> <li>✓ 独自のハッシュタグ作成</li> <li>✓ 意見や情報の発信を通じて、他のハッシュタグへ参加する</li> <li>✓ 投稿をシェアしている人物に直接呼び掛け、場合によっては肯定的な意見投稿に感謝を伝える</li> <li>✓ 同じ考え方や関心を持つユーザー同士を結び付ける</li> <li>✓ プロフィールを最適化する</li> <li>✓ 重要な情報を公開する（添付でも）</li> <li>✓ コミュニケーションの目的を定義する</li> <li>注目度の高いことが保証されている時間帯でツイートをする</li> </ul>
<p><b>Facebook</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 特定グループが関心を持っているテーマの紹介</li> <li>• リアクションの誘発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 古いメッセージが新しいものによって「降下」するため、常に最新のストーリーと投稿をタイムラインの先頭に置くように注意する</li> <li>✓ 可能な限り多くのメッセージを動画と一緒に公開すること。検索アルゴリズムによって、これがテキストや画像ニュースよりも比較的シェアされやすいためである</li> <li>✓ 投稿は入念に準備し、公開は計画的に実行する</li> <li>投稿は特定のイベントに合わせて準備する（たとえば党大会の開催、選挙戦の開始、重要な出来事へのコメントなど）</li> </ul>
<p><b>YouTube</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 動画公開</li> <li>• ライブイベント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 動画は政治的内容について交流するための重要な媒体であり、特に若者の大部分は動画を見て政治的な出来事に関する情報を得ている</li> <li>✓ 独自の動画チャンネルを設立する</li> <li>✓ 動画を企画し、手短で高品質のものをアップする</li> <li>✓ 「衝動的な」動画であっても、入念な計画の上で準備する</li> <li>✓ YouTubeの動画を、自分が利用している他のプラットフォームにリンクを貼る</li> </ul>
<p><b>Instagram</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 写真とビデオを通じた可視性、相互性</li> <li>• リアクションの誘発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ハッシュタグの利用、Twitterと類似</li> <li>✓ 戦略的な進め方と共同体の作成（Facebookと類似）</li> <li>✓ 写真共有の際は、Forsquareを使用し、自分の連絡先だけでなく、Forsquareのユーザーからの閲覧を可能にする</li> </ul>

プラットフォームと政治家や政党ができること	活用の形態
<p><b>Snapchat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>スマートフォンやタブレットで写真や他のメディアが短期間公開されるインスタントメッセージサービス。</li> </ul> <p>短いメッセージと動画で、関心を喚起し、詳細情報が提供されている他のプラットフォームを紹介する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ライブ中継のメリットを利用し、参加している人々をメッセージや動画へ巻き込む</li> <li>✓ 個人的なストーリーを語る</li> <li>✓ 絵文字の使用</li> <li>✓ フォロワーを自身の投稿に促し、その投稿を拡散する</li> </ul>
<p><b>Periscope</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ライブ動画配信のためのモバイルアプリ。</li> <li>出来事やイベントのライブ動画配信</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 動画作成</li> <li>✓ 動画へのコメントは無検閲で公開され、コントロールできないため、批判とネガティブなコメントが拡大し、大勢を占めるリスクがある</li> </ul>
<p><b>WhatsApp</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>固有テーマについての個々のグループとのコミュニケーション。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ WhatsAppグループを作成し、どのようなメッセージのために、どのようなグループを作成すべきなのかについて戦略的に思考する</li> <li>✓ グループ特有のメッセージを作成し伝達する</li> <li>✓ グループメンバーが受け取ったメッセージを、自身のグループでも転送するよう促進する</li> </ul>

(出典：筆者作成)

次章以降では、選挙戦と政治指導者のコミュニケーションのためのソーシャルメディアの活用に関するヒントの一部を挙げる。

## 読者への質問

- メディアは、政治に関する情報を巡ってどのような役割を果たしていますか。政治情報と意志形成に関して、今日、特に重要なのはどのようなメディアですか。伝統的メディア（新聞、ラジオ、テレビ）と、ニューメディア（ブログ、ポッドキャスト、ソーシャルメディアなど）とでは、どちらがより大きな影響力を行使していますか。
- 政党はメディアから公正に扱われていますか。特定の政党が個々のメディアから優遇されたり、あるいは不利益を被ったりしていますか。
- 政党のメッセージが公衆に認識される時、そのコミュニケーション形態は時勢にかなったものですか。
- 党員は、政党からのメッセージの拡散に積極的な役割を果たしていますか。政党は党員にその役割に応じた呼び掛けをし、またその役割を担うための研修を行っていますか。
- あなたの知っている政党の党内コミュニケーションはどのように機能していますか。政党執行部は党員とどのような方法でコミュニケーションを取っていますか。彼ら党員は政党から、目下のテーマに関する政党や党首、また議員の立場について定期的にオープンで包括的な情報を得ていますか。



## 9. 政党と選挙

民主主義は選挙から始まる。ある政権が初めて選ばれる場合、選挙が民主主義の出発点となり、その後、繰り返し山場が訪れる。ごく少数の例外を除き、世界中のほぼ全ての国で選挙が行われている。これは、政府が市民に対する正当性と説明責任を果たすべきという一般的な考え方が浸透したことの証である。しかし選挙が開催される全ての国に民主主義が成立するわけではない。多くの「選挙民主主義国」において候補者間や政党間での公正な競争が存在しておらず、本質的な政治的、市民的自由が制限されているか、もしくは完全に抑圧されており、例えば高額な負担金を支払わなくてはならなかったり、多数の支持者による署名の提出が必須であったりするなど、個々の候補者や政党の立候補が阻まれる国々が存在する。よって、選挙の開催そのものはその国の民主性を示す証拠にはならない。したがって、選挙が本当に自由・公正に実施されていたかどうか、選挙の状況を常に審査することが重要である。候補者間あるいは政党間のオープンで平等な競争、全ての市民に開かれた人物や政策に関する規制のない報道、ならびに全ての有権者による障害のない秘密投票は、民主主義の基本的な前提条件である。

政党にとって選挙は権力獲得のための鍵である。その結果は、選挙までの期間における政党の形成能力の程度を決定する。選挙は、政党の政策と人材を確認し、その運営を正当化するものであり、敗北の場合には退陣を強いるものである。これは小規模な村の選挙からアメリカ大統領の選挙に至るまで、全ての選挙に同様に適用される。多くの国々において国からの政党助成金は政党の選挙結果と結びつけられており、選挙が政治的な役職や地位の獲得を決定するため、選挙は政党にとって政治的に重要であるばかりか、政党の資金面とクライエントル・パトロネージシステムの運営においても重要である。そのため、選挙と選挙活動は政党にとって特別な意味がある。最良の結果を得るために、政党は選挙を慎重に、長期的に準備しなければならない。

しかし選挙の結果を決めるのは、党自体の努力や有権者に受け入れられているか否かだけではない。それぞれの選挙制度も政党の選挙結果や政党システムの構成に重要な影響を及ぼしており、ひいては国の民主主義の機能パターンと安定性にも影響を与えている。よって政治家と政党は、自国の選挙制度が政党の選挙結果にどのように影響しているのかを知らなければならない。

ほとんどの国において、選挙制度は重要な社会的・政治的集団間の妥協の結果である。このことが、多数代表制と比例代表制という選挙制度の対照的な二つの基本パターンに止まらず非常に大きな多様性が存在することの理由である。この基本タイプの中にも、さらに数多くのバリエーションが存在する。その上、多数代表制と比例代表制の要素を組み合わせた多くの混合選挙制度まで存在する。

### 選挙と選挙システム

選挙は民主主義においてさまざまな機能を持っている。それは、政治家の選出、政府の形成、市民の政治的態度の表出、将来的な政治的決定の実質的な焦点、そして政治指導者と政治システムの正当性である。選挙は、現時点での事象であるだけでなく、地域社会や政党が長期的にどのような発展をたどるかについて決定的に作用する。

選挙制度とは、有権者の票が議席に変換される手続きのことである(Nohlen 1986)。表面的に見れば、選挙制度の相違はどちらかという技術的な視点や手続き上の問題に関係している。それでも例えば政党が選挙後に権力を得る（あるいは少なくとも共有する）見込みや、組閣の種類や方法、さまざまな社会集団を代表すること、議会における利害、イデオロギー、要望や政党の多様性などについての、選挙制度が持つ政治的な影響は大きく、非常に重要である。なぜなら立法府は本質的に信頼性の高い国家機関であり、立法、正当性、そして平和的手段によるコンフリクトマネジメントのためのプラットフォームを提供しているからである。選挙制度の効果が極めて

明白になったのは、2016年のアメリカの大統領選でのことだった。当時、ヒラリー・クリントンが48.18%の得票率で300万票近くドナルド・トランプ（46.09%）をリードしていた。しかしアメリカの選挙制度では、大統領の選出が州ごとに定められる選挙人団を通じて間接的に行われるために、ドナルド・トランプがアメリカ大統領に選出された。これにより2016年、総得票率が少ないにもかかわらず、過半数の選挙人を集めることができたため、選挙人団によって大統領が選出されることとなった。これはアメリカ史上5回目のことである。

選挙制度に関する技術的な規則は、通常、選挙プロセスのさまざまな要素を含んでおり、開票や議席の分配だけでなく、以下のような視点も含まれている。

- 選挙区の選挙エリアを一人区、小選挙区、中選挙区、大選挙区とし、それぞれで一人、少数、もしくは議会の全ての議席をかけて選挙に立つようにする細分化の方法。その選挙区の設定（と改革）は、選挙制度への影響を踏まえると特に重要である。
- 個別の候補者によるものか、またはさまざまな候補者名簿によるものかといった立候補の種類。これには、選挙区が厳格に指定されているもの、自由なもの、あるいは選挙区とは別に形成されるものなどがある。
- 有権者が一票を投票するのか、または複数票を投票するのか、政党の名簿順とは異なる選好を表明できるか、そしてどのように実施されるのかなどに関わる投票手続き。
- 議席を個々の政党にどのように分配するかを決定する票の振り分け手続き。ここには、決定の基準（多数代表制または比例代表制）、振り分けの階層（選挙区、小選挙区連合）、除数方式または割り当て式およびそれぞれのバリエーション、例えば場合によっては余剰、死票が出た場合のそれらの利用や阻止条項などのさまざまな要素がある。

一定の特殊な事例を考慮した追加規定が存在するところも多い。例えば、民族・宗教的少数派、または女性の議会の代表性を保障するためのクオータ規定がこれに該当する。

選挙制度の最も重要な基本原則は、多数代表制と比例代表制である。多数代表制では、ほとんどの場合が一人区となっており、各党の一名の候補者が選挙区に出る。比例代表制では一つの選挙区に、多くの場合党员名簿に記載されている複数の候補者が立候補する。選挙区はこれに応じて大きくなり、県レベルの大きさの地方や、連邦州全体を内包していたり、南アフリカ共和国やセルビアのようにそれぞれ国全体で一つの選挙区しかないところも存在する。

### 多数代表制

多数代表制は多数決の原理に基づいている。通常このような制度は一人区で成り立っている。つまり一つの選挙区に議席は一つだけであり、この議席を獲得するために、候補者は相対的多数あるいは絶対的多数の票を必要とする。最も明確かつよく知られた手続きは、一つの選挙区につき、最も多くの票を獲得した候補者に一つの議席が与えられるというものだ。この場合、投票数が相対的過半数に届いていれば十分である。この手続きは英語の「first-past-the-post」という名称で知られている。この制度はイギリスでは何百年も前から実践されており、今日では、多くのイギリスの旧植民地やイギリスから影響を受けたインド、バングラデシュ、ナイジェリアをはじめとするアフリカ諸国、カナダ、アメリカ、そしてカリブ海諸国のような国々に見られる。この手続きと異なる事例が、一回目の投票で絶対過半数に届く候補者がおらず、決選投票が行われる場合に見られる。直接選挙による大統領選の大半において、決選投票が採用されている。これは議会選挙においてもフランスや多くのフランス語圏で採用されている。決選投票により二度の投票が必要となるため、多数代表制に比べていささか手間がかかる。メキシコ、フィリピンなどの一部の国々では、大統領選において決選投票が行われない

ため、候補者が相対過半数で大統領に選出される。したがって、勝利した候補者の得票率は比較的low、メキシコでは2012年の選挙で「わずか」38%であった。しかしこの手続きが受け入れられている限り、このような結果によって選出された者の正当性が損なわれることはない。

多数代表制における代表原則は、候補者や政党が選挙区で過半数を達成することである。この選挙制度では、どの候補者、またどの政党がこの過半数を勝ち取り、政府を主導する資格を得るかを明確にする。こうして政府は、有権者の（過半数）の意思を代表する。しかし議会選挙においては、政党が実際に選挙区で過半数を勝ち取ったときのみ、これに該当する。大統領選では通常、国全体が一つの選挙区となる。とはいえ、アメリカでは50の州のそれぞれが一つの選挙区を形成している。

多数代表制では、特に議会選挙を中心に、以下に挙げる結果が伴うことを把握すべきである。

### 多数代表制における政治的帰結：

- 投票された票（つまり有権者）の一部は、議会での総投票数の割合に比例して代表されるわけではない。ある政党が、国の選挙区の大半あるいは過半数で勝利した場合（たとえそれがそれぞれの選挙区でわずかな相対的過半数により得たものであっても）、最終的には議会において総得票数に占める割合よりもはるかに多くの割合の議席を獲得する。全国的に見れば明確な得票率を達成していても、支持率が相対的に低いためどの選挙区でも勝てない政党に対しては、議席が割り当てられない。2019年のイギリスの下院選では、保守党が43.6%の得票率で、56%の議席を獲得した際にこのことが改めて浮き彫りになった。労働党は、32%の得票率で31%の議席を得た。
- 多数代表制は、一つあるいは二つの支配的な政党による政党の集中

を促進する。かつて、単純小選挙区制は常に二大政党制の形成を推進すると広く考えられていたが、今日では有効ではない。政党システムの断片化は、単純小選挙区制によっても抑制することができない。特定の選挙区や地域では、さまざまな政党が選挙に勝利し議席を獲得することが頻繁にある。このことも、二大政党が崩れていった2000年以降のイギリスの下院の構成に明確に見て取ることができる。2019年にはしかし、再び逆の結果となり、上記の2政党が90%近い議席を獲得し、他の8党が残りの議席を分けた。

- 多数代表制は、通常一つあるいは多くても二つの支配的な政党が政府をけん引し、これに対してその他の政党が過半数を形成することはほぼ不可能なため、安定した政府を促進する（このことは、特にブレグジット投票を巡る2019年の激動の数カ月間におけるイギリスの下院でも示された。保守党議員内で結束の乱れがあったにもかかわらず、代わりとなる他の政府を樹立することはできなかった）。
- 多数代表制は、大政党が中道の穏健派層の有権者獲得に尽力し、選挙での勝利の際は政治的責任を負わなければならないため、政治の穏健化に貢献している。政党はつまり、その政策を穏健派の有権者と政治的な実現可能性に合わせなければならない。ここでもまたイギリスに言及できるが、ジェレミー・コービン党首の下で労働党は急進化したものの効果はなく、後継者ははるかに穏健である。
- 政党の勢力バランスにおける小さな変化が、投票後に議席の大きな変化をもたらすため、多数代表制は政権運営の交代を促す。
- 地方政党は特定の地域で比較的議席を確保しやすいため、多数代表制は地方政党を強化する。しかし、このことは議会の断片化を助長することにもなる。

## 比例代表制

比例代表制では、政党の得票率に応じて議席が割り当てられる。代表の原則は、有権者の意思を比例的に反映しているということである。つまり政党は、議会で有権者の票の割合に比例して代表する。厳格な比例代表制では、全ての有権者票が議会で代表される。この制度は多くの場合、個々の選挙区で作成される候補者名簿に基づいている。選挙後、議席は得票率に比例して個々の名簿に分配される。しかし常に一定の「死票」が存在し、何らかの理由で算入されないために、完全な比例関係はどこにも存在しない。そこで、票を比例的に振り分けるさまざまな数学的な方法が試されてきた。一般的なものを以下に挙げる。

- ドント式による除数方式または最高平均方式。大政党に有利な傾向がある。アルバニア、アンゴラ、アルゼンチン、アルメニア、ベルギー、ボリビア、ブラジル、コロンビア、クロアチア、デンマーク、フィンランド、グアテマラ、日本、オランダ、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、スペイン、スイスなど、多くの国々で採用されている。
- ヘア＝ニーマイヤー式による分配方式。大政党・小政党のいずれかを有利にすることはない。ウクライナ、チュニジア、台湾、ナミビア、香港で採用されている。
- サン＝ラグ・シェーパースによる除数方式。上記同様、大政党・小政党のいずれかを有利にすることはない。ドイツ、ノルウェー、スウェーデン、リトアニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、イラク、ニュージーランドで採用されている。

ある種の比例の修正は多くの国で採用されており、議席の割り当てを受けるために、政党に最低得票率を要求する（多くの場合3%～5%に設定されている）いわゆる「阻止条項」が存在する。これにより議会の極端な断片化を避ける目的がある。一部の国々（例えばブラジル）では、この阻止条項が

議会において全ての有権者を平等に代表するという原則に違反するとされ、厳格に排除されている。他の国々では、重要な政党ですら議席を獲得する機会がないほどに阻止条項のハードルが高い。例えばトルコがその例であり、最低得票率10%の阻止条項が採用されている。適度な阻止条項は、議会の断片化を予防できる一方、極めてハードルの高い阻止条項は、野党を弱体化させ与党の政権維持を保障することを目的としている。これはもはや民主主義の平等の原則とは相いれない。南アフリカ共和国は、世界各国と比較して、高度な比例性に対応している制度を採用している。同国には一切の阻止条項がなく、全国で単一の選挙区において400人の議員を選出する。全国得票率がわずか0.2%に達すれば、国会に議席を獲得できる。

別の種類の閾値が、最も勢力が大きな政党の選挙結果に対する「ボーナス」という形で存在し、ギリシャ、イタリア、ミニ国家サンマリノで採用されている、あるいは過去に採用されていた。ギリシャでは、最も勢力の大きな政党は、ボーナスとして50議席、イタリアでは2005年から2013年間の選挙改革によって、最も勢力の大きな政党には55%の議席が保障されていた。これはもちろん比例原則から逸脱している。イタリアの憲法裁判所はこの規定を違憲とし、新たな改革が必要となった。この後、この不平等はいくらか緩和され、名簿登載者が議席を得るために政党が超えなければならない3%のハードルが設けられた。しかし選挙権改革を巡る議論はまだ終わっておらず、2018年のイタリア国民による住民投票で新たな改革案が否決された後、なお継続中である。

概して、比例代表制にはさまざまなルールが存在する。以下に最も重要な違いを挙げる。

- 「クローズド」（拘束）名簿式。政党から提示され、有権者は変更することができない（イスラエル、南アフリカ、スペイン、ロシア）。
- 「オープン」（非拘束）名簿式。有権者は優先したい候補者に投票可能で、これにより、名簿上のどの候補者が最終的に委任を受けるか共同決定が

できる（ブラジル、デンマーク、フィンランド、ポーランド、インドネシア）。

- 「柔軟な」（自由）名簿式。有権者は、優先したい候補者を表明できるが、名簿の順位を変えるには候補者への最低数の票が必要となる（スロバキア）。

比例代表制においても、さまざまな影響があることを把握しておかなければならない。

### 比例代表制における政治的帰結

- 比例代表制は、支持母体の強さに比例して、議会における多くの意見と利益の代表につながる。
- 比例代表制は、「人為的な」政治的過半数、すなわち有権者の実際の過半数と一致しないことを防ぐ。
- 比例代表制は、「合意された」過半数、すなわち異なる政治的利益を代表しているさまざまな政党が参加する交渉と妥協による過半数を推進する。
- 新しい政党が議席を確保する機会が比較的多いが、どちらかという和一党支配は防止されるため、比例代表制は（短期的な）極端な政治的激変を防ぐ。
- 社会の転換や新たな政治の潮流が、たとえそれが急進的で過激なものでも、より早く議会で代表される。
- 比例代表制は、確立された政党のカルテル形成、またはその内部で「カルテル政党」が民主的な変化を困難にし、または妨害する、いわゆる支配的な政党システムを阻止する。

## 混合選挙制

これらの純粋な多数代表制や比例代表制と並んで、いわゆる混合選挙制が存在する。通常、一部の議員は一人区において選出され、(多くの場合、半数が多数代表制を基礎としている) 残りは政党ごとの名簿を通して選出される。ここでの代表制の基礎となっているものは、比較的小さく区割りされた選挙区に一人の議員がいることで、有権者にとって誰が自分たちを代表しているのかが分かりやすい。しかし同時に、この選挙制度は、各党の得票率に比例して残りの半分の議席が与えられることで、高度に一般的な比例性を備えている。この割合は、最初の投票で選挙区候補に投票した後、有権者が党についての投票用紙で投じることができる第二票に基づいて決定される。選挙区で一党が多くの直接委任者を獲得することで支配的な立場を占めている場合には、残りの委任者についてこの比例性を用いることによって、均衡を図ることができる。混合制の最も有名な例がドイツであるが、ニュージーランドやボリビアでも似たような手法がある。

混合制が目指している、多数代表制と比例代表制の二つの重要な側面、つまりそれぞれの選挙区に一人の議員を選出することと議会における政党比例を組み合わせることは、政党システムの断片化の進行により困難になってきている。直接選出の議員と名簿による選出の議員の同数原則を厳重に適用すると、不均等へとつながる。かつては比較的多くの有権者を得ていた政党でも、今日では多くの選挙区で候補者の勝利は僅差である。しかしこれは、得票率が相対的に低い政党に対する実力を反映しているわけではない。そこで、これらの政党には第二票により追加的な議席、いわゆる「超過議席」を割り当てることで、議会での政党間の比例性が作り出されるようにする。しかし、この手続きは、ドイツで見られるように、議員数の急激な増加へとつながる。これにより、議会の維持費がかさむばかりでなく、その業務能力が低下する可能性がある。そのため、日本、韓国、ウクライナ、リトアニア、メキシコの混合システムでは、比例の原則をより緩やかに適用し、直接選出の議員数の割合の方が多くなることを容認することで、議員数を一定に保つ

ている。

## 選挙制度と、民主主義と政府の質

ここで言及した全ての選挙制度は、その具体的な構造にかかわらず、有権者票を立法権を有する議席に変換するという基礎的機能を発揮している。ただし選挙制度にはさらなる期待が寄せられている。これは有権者の選好の正確な表現、政権の安定性、議会の社会人口学的な代表性、有権者に対する議員個人の説明責任、特にグッド・ガバナンスに関するテーマなどが該当する (Gallagher 2017: 19以下)。

ここではこれらの点について詳細に議論することはできないが、以下のことだけは言及しておきたい。

- 多数代表制は、安定した政府を保障するものではない。このことは、インドに目を向けるだけで、多数代表制にもかかわらず政党システムが高度に断片化していることが確認できる。ここでも他の国々同様に、社会的、民族的、宗教的な多様性やその他の多くの要因がこの断片化の要因になっている。選挙制度の効果は限定的である。しかし多数代表制や一人区を採用している多くの国々では、今もなお政党数が少ないという傾向が見受けられ、また安定した一党政権の可能性も高い。反対に、比例代表制を採用している国々では、結束が弱い複数の政党からなる連立政権となる可能性が高い。このような政府の間で効率性に違いがあるか否かは証明されていない。
- 比例代表制は、有権者の選好を最も正確に反映する。通常、多数代表制との違いが明確に現れる。混合制においても、有権者の投票と議席割り当てとの間に実際の比例関係を実現することは困難である。ドイツでは、多数の補正的な議席の導入によってのみこれが実現可能である。これにより国会議員の数は明らかに増え、選挙区選出議員よりもはるかに多くの候補が名簿を通じて議員に選出されている。議員の半分をそれぞれ

れ選挙区と名簿から選出するという選挙制の意図は、これにより歪められてしまった。逆に日本では、選挙区の議席が名簿からの議席よりも明らかに多いため、比例性が実現していないのは明らかである。高すぎる阻止条項も同様に比例性の歪みの要因となる。

- 有権者が一人の候補を議員として選出することに直接の影響を与える場合、その候補は、名簿式で選出された候補者よりも、有権者からのフィードバックを得ようとする傾向がある。しかし候補者は政党から指名されているため、選挙では個人的な働きだけではなく、有権者の政党に対する選好も重要となる。有権者が他の政党に投票したいと思わない限り、有権者が制裁を課す可能性は限定的なものである。いずれにしろ、拘束名簿式では、有権者に個々の議員に対して個人的な説明責任を求める機会が最も少ない。
- 議会が一国の社会的状況を完全かつ適切に反映していると信じることは幻想である。議会は通常、特定のエリートグループの仲間構成されている。特に、世界各国で大部分の議員は比較的高学歴のエリートに属する。この点では選挙制度の違いは関係ない。ただし上記ですでに議論されたように、拘束名簿式による比例代表制においては、女性の議会選出を可能にする上で効果的であることが証明されている。
- 「グッド・ガバナンス」に関しては、選挙制度と全般的な政権運営の質の間には有意な関係があると主張されてきた (Lijphart 1999: 258-300)。それによると比例代表制の結果として形成される「合意型民主主義」は、「多数決型民主主義」よりも優れている。それは特に高額な社会的支出、発展途上国へのより多くの援助、厳罰の少なさ、より良好な環境保護などが示すように、結果的に「より友好的で優しい」政府であるとされる。ただし「グッド・ガバナンス」に関する選挙制度の優位性の主張を裏付ける実証的なデータはない。

この選挙システムに関する短い考察は、「より優れた」民主主義や、より

安定し効果的な政府を保障する選挙制度が存在しないことを示している。しかし選挙制度は政党システムの構造に大きな影響を与え、場合によっては代表性を歪め、特定の有権者集団や地域全体を有利または不利にすることがある。選挙制度がもたらすこのような影響を理解している者だけがこれを変更しようとすることができる。ただ、既存の制度に手を加えるときは、その帰結についても備えなければならない。

多くの国々で選挙制度は似通ってはいても、至る所でその特殊性を発見することができる。それはそれぞれの状況、政治的な伝統と文化、政党の役割、特定の地域の重要性、人口構成や特定の選挙制度と関連する政治的な目標などと関係している。よって選挙制度は簡単には模倣することができず、他国に輸出することもできない。選挙制度は、国内の特殊性に対応していなければならず、変更する前には、改革の必要性について詳細な議論を行って、異なる政治勢力間で幅広い合意を形成するべきである。

ある選挙制度の導入を決定することは、議会において有権者の意思を形成するためだけでなく、それによって別の目標を追求していることも多い。例えばドイツでは、1949年以降の新生ドイツ連邦共和国の人々は、安定した政府の維持が確保されることを願った。それは、議会における政党の高い多様性が、1920年代の政情不安と民主主義の崩壊の要因であり、1933年の国家社会主義者への権力移譲につながったと見られていたためである。このような理由から、ドイツ選挙法には（簡単に言えば）政党は議会に進出するために少なくとも5%の得票率あるいは3人の直接委任を必要とするという、いわゆる阻止条項が導入された。これにより、議会では少数の政党によるより安定した連立政権を形成しやすくなるのでは、という期待が、実際に長年かなえられてきた。しかし、ここ数年、この5%のハードルを超える政党が増えたため、少数の政党で連立を組むことが再び困難になってきている。

チリでは、独裁者ピノチェトにより導入された選挙制度が2015年に変更された。この選挙制度は一つの選挙区に2人の候補者を認めるという世界で

唯一の多数代表制で、これにより3分の1の得票率しか得られなかった候補者も、2つ目の議席を獲得できるようになっていた。この制度は、ピノチェト陣営に近い右派政党に、独裁政権後も議会での過剰な代表権を保障するものだった。2015年の改革では、選挙区の大きさを変更可能な比例代表制が導入され、これは一つの選挙区でさまざまな数の議員が選出されるスペインでの選挙制度に類似している。候補者名簿の40%を女性に割り当てることは、議会での女性の比率を高めることを保障するが、同時にこの制度は、議会のさらなる断片化を招く。政府の長である大統領については引き続き直接選出されることになっているため、選挙制度の変更後の今日も依然として行政府と立法府間のコンセンサスを得ることは難しいようである。この選挙制度の改革事例では、代表性の欠陥は修正されたものの、政府運営はより困難になった。この事例では、改革前に個々の選挙制度の影響を、より詳細に検討すべきだったのかもしれない。

いずれにしても、民主主義の原則に鑑みて問題なのは、2011年にハンガリーが実行したように、政党が一度到達した強力な立場を、将来そこから一方的なメリットを生むように選挙制度を変更するために利用することである。これは、民主的な選挙の基本原則である機会の平等に対する重大な侵害である。

ブラジルでは、1989年の軍事独裁政権の終了後、人々が全く違う道を歩み、長い間、最低限の阻止条項にも抵抗してきた。小さな政党間での選挙連合の形成を可能にするものを含むさまざまな規定が、得票数がごくわずかであるにもかかわらず多くの政党が議会で議席を得る要因となった。20以上の政党が下院に存在することもブラジルでは珍しくない。ただしこの選挙制度は、分裂した議会における統治は困難だとしても、有権者の選好が正確に反映されるため、同国の著名な政治学者によって特に民主的であると考えられてきた。イギリスのような多数代表制で最終的に多くの票(および有権者)が議会で代表されないようなことは、ブラジルでは容認されないだろう。

さらなる事例を挙げると、スペインの選挙制度では、同国の伝統的な区分

である県に基づいている。各県から最低2人の議員が国会に選出されることが保障されている。しかし個々の県の人口差により、マドリードやバルセロナのような人口の多い県や都市では、小さな県に比べて比率的に少ない議員が国会へ選出されることになる。マドリードの国会議員は、人口の少ないソリア県やエルテル県選出の国会議員よりもはるかに多くの市民を代表している。同時に、特に今世紀に入って以来、スペインでは、選挙制度は変更されていないものの、政党システムは明らかに変化した。

アメリカにおける、2016年の大統領選に対する選挙制度の影響については、すでにこの章の初めで言及した。言及した全ての国々は、安定した民主主義国である。これらの国々での選挙制度は実にさまざまで、代表と政府の形成にどのような影響を及ぼしているのかという事例を示している。これらの国々において、さまざまな違いにもかかわらず、これらの選挙制度は市民と有権者の大部分から尊重されている。

## 選挙戦

政党と党首にとって、選挙戦の準備は最も重要な課題の一つである。通常、選挙は4年または5年ごとに開催される。それには長期的な計画が前提となる。その準備は、前回の選挙が終了したその翌日から開始する必要がある。手始めに、なぜ有権者が特定の 방법으로投票し、それぞれの政党に票を投じたのか、または投票しなかったのかを理解するために、冷静かつ自己批判的に選挙結果の分析をするべきである。そこから、次回の選挙の長期的な計画のための重要な知見が得られる。しかし、党首は不本意な選挙結果の後には、票の喪失と敗北の要因分析を避けようとしがちだ。特に悪い結果に対する個人的な責任から逃れるため、そして敗北に対する個人的な引責の必要がないようにするためである。これは政党のさらなる発展と将来的な選挙の展望に対する大きな負担となる可能性がある。自らの選挙結果に正直に向き合うことこそが、次の選挙への成功の第一歩であり、その準備となる。

その後には二つのことが選挙の成功に重要になってくる。それは、優れた

候補者と正しい戦略である。その上で、選挙資金が潤沢にあり、政党機能が効率よく組織され、選挙公約が重要なテーマと問題の解決案を提示するように作られていれば、政党は選挙日の夜を自信を持って迎えることができる。もちろん、投票所が投票を締め切り全ての票が開票されるまで、勝利したと考えてはいけない。

優れた候補者であっても、その人格や選挙の状況が例外的に有利な場合を除いて、適切な戦略がなければ勝利することは難しい。例えばアウン・サン・スー・チーはミャンマーの軍事政権に対抗する世界的に有名な野党党首であった（約17年間軟禁され、ノーベル平和賞を受賞している）。スー・チーは非常に人気があり、戦略を練り上げることなく、2015年に自らの政党である国民民主連盟（NLD）を勝利に導くことができた。しかしこれは、通常は再現性のない例外的な場合である。人気のある候補者と選挙勝利者でさえ、一度政府の日常業務に従事してしまえば、その輝きは失われる。通常、遅くとも次の選挙の際は、その人気だけに頼ることはできず、戦略が必要になってくる。

戦略は、各選挙戦の最初に立案しなければならず、選挙戦全体の流れの方向性を提示していなくてはならない。これは地方選挙でも国政選挙においても当てはまることであるが、地域レベルでは洗練された戦略を練る時間と資源が限られている。前回の選挙の性質とは関係なく、政党と候補者は早期に次の選挙のための戦略作りを開始しなければならない。その際、さまざまな特殊な事柄を考慮しなくてはならない。各選挙戦は、常に巨大な「コミュニケーションによる戦い」と見なされる。それは特に、自党やその候補者の方が対立政党や候補よりも能力があって親しみやすいと、有権者の違いを認識してもらうための場である。そのためには、論争を党あるいはその候補者を有利にするテーマに誘導し、党あるいはその候補者に最適な、多くの票を獲得できる取り組みのスタイルを確立する必要がある。

## 選挙戦略と選挙戦へのさらなる一步（内省的視点）

選挙戦略とは、選挙活動の全般的な計画であり、選挙運動中の全ての段階がそこに盛り込まれていなければならない。また、選挙戦略は選挙を取り巻くあらゆる状況に関する徹底的な分析に基づいて構築しなければならない。それは、たとえ信頼できる世論調査の結果が出ていたとしても、世論調査だけに基づくのではない。自治体の選挙においては、多くの場合信頼できる世論調査はまれである。地方レベルでも全国レベルでも世論調査は政治的に「脚色」されていたり、方法論が不十分だったり、その他の理由で信用できないことが多い。そのため、政党と政治家は、国や都市、もしくは選挙区の状況に対して世論調査以外の知見と評価を得るための努力をしなければならない。このため社会集団や組織と恒常的に接触することは選挙戦の中で特に有益である。また、いわゆる「フォーカスグループ」との議論も参考になる。これはさまざまな社会集団から成る異なる関心を持つ市民グループであり、選挙前に政治問題や政党の評判について議論する。このようなグループの議論から得られた意見は、政党にとって、選挙戦計画の方向性を巡る重要な目安となる。

選挙戦はもちろん政党や候補者の性格に合わせたものでなくてはならない。今日、全政党が最新のコミュニケーションツールを利用して自らのメッセージと候補者を「モダンな」手法で紹介するときにも、選挙活動が政党や候補者の本来の姿を歪曲することがあってはならない。保守的と見なされ、大体グレーのスーツにネクタイ姿で登場する人が、選挙戦になって突然カラフルなオーバーオール姿で現れることはない。また比較的物静かに話す人が、選挙戦で突然強い調子でまくし立てるべきでもない。なぜならこうすることで、よく知られている姿とは異なる姿を自ら披露することになり、これが信頼よりも不信を招くからだ。政策の提案についても同じことが言える。選挙戦において、長く拒否し続けてきた政策案をいきなり代弁するべきではない。選挙戦略は常に政党と候補者の性格に合っていなければならない。一度選挙戦の戦略と個々の構成要素について決定したなら、それを守らなくては

ならない。戦略の練り上げを支援できる外部コンサルタントがいかに重要であったとしても、そうしたコンサルタントが方向性を決定することは決してあってはならない。これは政党指導部や候補者自身の決定でなくてはならないのだ。

### 選挙戦のスタート：初期状況の判断（環境）

どのような選挙に向けて戦略と選挙活動を準備するかによるが、全ての選挙戦は、独自の強みと弱点、および国、地方、自治体や選挙区の状況についての誠実な診断からスタートしなくてはならない。自身の成功、失敗、そして何よりも有権者の期待を冷静に分析しなくてはならない。選挙戦略は、世論調査の結果だけに基づいて作成されるべきではないが、世論調査はその際に重要な助けになり得る。

### 選挙戦におけるSWOT分析

既述のSWOT分析は、非常に有意義で、自己やライバルの強さとチャンス判断のために選挙戦によく活用されている計画手段である。SWOT分析は、たとえ選挙戦に影響を与える全ての事象を予測できなくとも、誠実に実施し、選挙戦略のその後の全ての段階の出発点でなければならない。以下の図に、選挙戦計画のためのSWOT分析の基本的な枠組みを紹介する。

表15：選挙戦計画におけるSWOTチャートの活用

**強み：**

あなたの政党の特筆すべき強みとそのメリッ  
トは何か。

世間から見て、政党はどのテーマや課題にお  
いて、特別な能力を持っているか。

党の主導的な代表者と候補者は人々に認識さ  
れ、また評価されているか。

政党組織はどのように選挙戦の準備をしてい  
るか。

**弱点：**

あなたの政党が立場を明らかにしていないの  
はどのテーマと問題についてか。

人々は争点となっている問題に対する考え方  
の変化をどの点に期待しているか。

政党活動のどの分野が人々から否定的に評価  
されているか。

選挙戦で避けなければならないことは何か。  
またそれをどのように実現するべきか。

あなたの政党や個々の候補者は、どの分野で、  
どのような方法によってより良好にアピールす  
るべきか。

**チャンス：**

政党と候補者の一般の認識を改善するどのよ  
うな機会が存在するか。

政党と候補者は、社会内部の特定の課題につ  
いての現在の傾向と考え方とどのように対応す  
ることができるか。

どのようにして、政党と候補者の立場を他の  
政党と差別化し、具体的、人材的な独自の提案  
が競合相手よりも優れていことを人々に納得さ  
せることができるか。

選挙戦で、政党や候補者のために活用できる、  
どのようなイベントが自治体や地域で予定され  
ているか。

**リスクと脅威：**

選挙における成功に対する最も大きな障害は  
何か。

競争相手はどのような態度を示しているか。  
またこちらの見通しに対してどのようなチャン  
スがあるか。

競争相手にはどのような強みがあるか。また  
それにどのように対応、対抗できるか。

自身の選挙運動に十分な資金を調達できてい  
るか。必要な宣伝素材を制作・利用しているか。

メディア活動は十分に準備され、コミュニ  
ケーション戦略があり、活動に十分な人材が用  
意されているか。

このような分析は多くの場合、必要な対策の提示にも、また選挙戦に関連し得る問題の認識のためにも有益である。潜在的な各候補者は、その選挙での可能性を測り、自らの選挙戦計画を準備するためにこのようなSWOT分析を行うことができる。その他の政治的目標の追求のためにも自己能力と可能性についてこのようなSWOT分析を行うことが推奨される。

全ての選挙戦略の起点として参考になる診断を行う上で、診断ボックスにまとめた問いに可能な限り誠実かつ具体的に答えることは有益である。個々の点はそれぞれさらに特定の懸念事項によって補完され得る。

### 診断ボックス 選挙状況

#### 政治的文脈：

公の場やメディアにおける重要なテーマ、政府や野党の内部状況、政府と野党の講じた直近の重要な対策とイニシアチブ、政治的同盟と連立、世論に強い影響を与える危機またはメディア的出来事など。

#### 経済的・社会的文脈：

失業率、経済発展、社会的対立などの最も重要な経済的・社会的指標。政府と野党に対する、最も重要な社会的・経済的アクターの態度、彼らの政治的考え方と世論形成者としての役割、年齢、教育水準、職業分野、移民の動向、購買力、宗教組織や団体といった有権者の社会人口統計学的特性、スポークスパーソンとしての関連コミュニティ組織。

#### 有権者の構造：

これまでの政治的選好、地域の政党地図の発展と変化、有権者の変化、自治体・地方・国政選挙における選挙動向の違い、自党の牙城と損失地域、選挙協力と連立。

#### 候補者の政治的・個人的特性：

候補者の政治的・個人的背景、今までの役職、重要なテーマについて

て発表している政治的立場、性格、職務上の能力、カリスマ性、政治活動の時間、コミュニケーション能力、選挙区とのつながり、政党への定着度、党内での個人的な支持層、選挙区や地域コミュニティの重要な代表者との関係といった個人的特性、個人資産、過去または現在の訴訟、選挙戦の資金調達のための寄付やその他の合法的な資金獲得の能力、ソーシャルメディア利用の経験。

#### **メディアの役割：**

選挙区や特定の地区の最も重要なメディアおよびその政治的な方向性、政党や候補者とメディアや個々のジャーナリストとの関係。

#### **選挙の種類：**

政党と候補者の選挙目標、選挙動向と選挙運動戦略への選挙制度の影響。

#### **候補者の登場：**

どこで、どのように、誰と。どのような公的な支援が期待されるか、どの支援者を動員しなくてはならないのか、主要なメッセージは何か、どのメディアをどのように利用すべきか、どのような選挙チームが必要か、専門のコンサルタントが必要か、またその場合可能か。

#### **協力関係：**

政党や候補者は、どのような協力関係を目指すのか。

### **比較優位性の強調**

全政党と全候補者は、それぞれが同じように有権者に対立候補に対する比較優位性を示さなければならない。これは新たな票を獲得するための手段である。この優位性は候補者のさまざまな側面に関係する。それは候補者の個性（誠実さ、専門知識、リーダーの素質）、政治的信念、政府の仕事に就いていたことがある場合はその時の経験、今後重要になると思われる新たなテーマを早期に認識していること、あるいは長年にわたる実務的な政党活動

による現場経験などである。このような長所を強調することにより、政党と候補者は自らを他に比べてポジティブに差別化することができる。選挙戦中は、この比較優位性を繰り返し強調しなくてはならない。そうすることで、有権者がこの提案を他の政党と比較し、できれば自分たちの提案がより優れたものであり、また納得できるものだとは結論付けるようにする。ただし比較優位性は、選挙の決め手になるように有権者にとって重要なテーマと関連していなければならない。政党が、自分たちがオピニオンリーダーではないテーマについて議論しなければならなくなる場合、それが選挙結果にとって問題となることがある。

### 選挙目標

選挙の目標について考えることは本当に必要だろうか。当然、全政党と全候補者は中心的な目標を見据えている。つまり、選挙に勝利したいと願っている。しかしそれだけでは成功には不十分である。政党と候補者は選挙に勝つことができなくてはならない。選挙における真の目標を定義するためには、政党と候補者はより賢く選挙戦を進めなければならない。選挙に勝ち、政権を引き継ぐことは、常に現実的というわけではない。よって、真の目的は現実的に設定されなければならない。

政府の長が尊敬を受けており、成功していると評価されている政府に挑戦しようとしている野党は、自らのリーダーシップをあまり強く主張したり、与党とそのトップの資質を疑ったりするような論争は避けた方がよい。そうすることで自身の選挙の見通しに不利な影響をもたらしかねない。そのような場合には、政党は現実的な期待値を選挙目標として表現することを心掛けるべきではない。例えば相対的に票を増やすという意味で、「自分たちの得票率と議席を増やしたい」とか、「XY選挙区で勝利する」などである。これらは現実的な目標であり得る。これに到達すると、選挙後には「選挙目標を達成した」と選挙の成功をアピールできる。これは確かに部分的な勝利ではないが、同時に次の選挙運動に向けた肯定的な兆候となる。したがって、

選挙は長期にわたる時間軸の中で考えなければならない。まず一つの選挙区で候補者を認知させて政党の成果を上げることにより、次の選挙でさらに高い目標を目指すことができる。

## 選挙戦のコンセプト

出発点となる診断を確定し、比較優位性を明確にし、目標を定義したならば、実際の選挙戦のコンセプトを計画しなくてはならない。選挙戦の全ての行程をこのコンセプトに合わせることになる。選挙戦の間は、よほど予期せぬことが起きた場合を除いては、もう何も変えてはいけない。優れた基本コンセプトは、最初から何かあったときのための余地を残している。コンセプトは選挙キャンペーンの基本方針であり、簡にして要を得た表現が求められる。これは選挙戦スローガンではなく、選挙運動の基礎となり、選挙運動に関わる全ての人を結束させるための基本方針である。選挙戦スローガンは、このコンセプトを簡潔に広告効果のある言葉に翻訳したものにすぎない。一方でコンセプトはスローガンだけに集約されるべきではなく、今日、特にソーシャルメディアにおける選挙広告やプレスリリースなどを含む全ての活動を包括する。

2008年のアメリカ大統領選挙でバラク・オバマは明確なコンセプトを打ち出した。それは「Change」つまり変化である。オバマの選挙戦全体がこのコンセプトの下に繰り広げられた。中心的な選挙スローガンは「Yes, We Can」だった。しかしこのスローガンや、オバマのあらゆる発言と多くの広告ツール、特にソーシャルメディアの活用ではこの「チェンジ」というコンセプトが中心となっていた。これはオバマの議論への参加や、社会集団との対話、企業やその他の施設訪問の際の中心的な考え方でもあった。選挙戦におけるあらゆる活動は基本方針と一致しなければならない。他政党の選挙運動に注意を奪われてはいけない。選挙に勝利したいのであれば、自らテーマを設定しなければならない。

### 誰が私たちを選ぶのか

誰が私たちに投票するのだろうか。これも非常に簡単に答えることができそうな問いだ。つまり「全ての人々」だ。しかしこの答えは間違っている。政党や候補者が「全ての人々」によって選ばれることは決してない。選挙戦プランにおいてはこれを考慮しなくてはならない。最初の診断の後、政党と候補者は、誰が自分たちに投票するのか、どの地区で勝てるのか、またどこで負ける可能性があるのかを把握する必要がある。選挙コンセプトと選挙戦略は、政党の運命を握る有権者層に正確に合わせなければならない。その有権者層は誰なのか。どこに住んでいるのか。年齢は何歳か。どの程度の収入を得ているのか。政治に何を求めているのか。これらの問いは、政党と候補者が、有権者を特定しようとする際に答えることができなければならない問いである。

今日、国の人口動態は、政党の潜在的な支持者を特定するに当たり、多くの場所で重要な要因となっている。ヨーロッパや東アジアにおける高齢化の進む社会では、選挙戦は若者よりも高齢者に照準を合わせている。これらの地域では、若者は人数的に重要度が低い。しかしこのような政党も、将来的に、政党が力を注いでいる年齢コホートに若者が近づいた場合に、彼らに訴えかけるための長期的戦略を必要とする。それに対して「若い」社会であるアフリカ、南アジア、ラテンアメリカでは、選挙戦の一部をかなり意識的に若者や初めて投票する人々に合わせなければならない。この年齢層の集団で継続的に成果を出せない政党もある。一部の政党にとっては、選挙戦を若々しくまた現代的に構成することは効率的ではない。若者の票を決定的に獲得することもないままに、ただ年配の有権者を惑わせる結果となるからだ。同様に、政党は他の集団に対して、その集団には投票してもらえないことが分かっているなら、選挙戦において特に譲歩する必要はない。中間層への減税を約束し、社会福祉の底上げを拒否することは、対立候補から批判されるかもしれないが、選挙戦勝利のための決定的な票を政党にもたらすかもしれない。

## 決定権はわずかな有権者の手に

多くの国では、選挙結果は最終的にいわゆる無党派層によって決定される。無党派層は、最大でも15%～20%を占める小規模な集団であることが多い。選挙戦はここに集中するべきである。これらの有権者に政策的提案を行い、可能なら感情的にも呼び掛けなくてはならない。アメリカの大統領選において、最終的に選挙を決定付けるのが少数のスイングステートの比較的小規模なグループであるとき、こうした現象が繰り返し見られる。このことは2020年にも再び確認された。よって政党と候補者は、よくあることなのだが、間違った場所で間違った相手と戦うことのないように、自らの努力を集中させるべき場所を知る必要がある。アメリカの例で見ると、共和党はカルフォルニア州で選挙宣伝に1セントもかけていない。なぜなら、同党は同州では勝ち目がないと分かっていたからだ。同じことが、民主党のテキサス州への対応にもいえる。もちろん、選挙制度がアメリカの選挙と選挙活動の運営に決定的な影響を及ぼしている。しかし同じような現象は他の国々にも現れている。「多数代表制」で選出される国々（イギリスとオーストラリア）で、政党は個々の選挙区での選挙宣伝を放棄し、一部の選挙区では、そこではどうしても勝利を期待できないと分かっているため、候補者を立てることすら放棄している。このことは、ある選挙区で社会政治的な傾向と選好が安定している限り当てはまる。そのためイギリスの保守党にとって、2019年12月の選挙でかつて一度もチャンスがなかった複数の選挙区において議席を獲得したことは大きな驚きだった。

## 人々を動員するテーマの設定

選挙活動ではテーマを少数に絞りこむべきである。確かに、政党は「政治全般の」公約を提供することになっており、それはつまり、数多くの政治分野のための形成提案を仕上げるということである。しかし選挙戦においては通常、少数のテーマのみが際立ち、政党や候補者が「自分たちの」テーマを中心的な選挙戦テーマとして押し通すことが肝心になる。

このようなテーマは、何も実際的な問題でなくても構わない。例えば、政党のどの責任者が、あるいはどの候補者がより優れたリーダーの素質を持っているか、または単により信頼感を与えるか、についてでもよい。多くの国々ではここ数年、汚職と汚職に対する効果的な戦いが選挙戦の中心的課題となっている。すると他の政治的な、実質的な問題は後回しになってしまう。その際、政党や候補者が腐敗していると認識されているかどうかが非常に重要になる。ブラジルでは、このテーマが2018年の選挙を決定付けた。当選したボルソナーロ候補は、独自の完成させた選挙コンセプトもなければ、経済、社会政策についても明るくないことを公然と認めていた。しかし労働党の候補者への拒否反応は、その政権時代に明らかになった数多くの汚職事件のために非常に根強く、ボルソナーロは知識不足を認めたにもかかわらず選挙に勝利した。ボルソナーロはいかなる選挙にも推奨されることを実践した。それは選挙戦で人々の心を動かすテーマを強調したことだ。テーマが二つまたは三つ以上になると選挙戦の重荷となり、政党メッセージを希薄にし、有権者の認識力を疲弊させる。

選挙戦のテーマに関しては、その他の点にも注意しなくてはならない。

- 政党や候補者のテーマは、そのプロフィールや当該選挙に沿ったものでなければならない。経済政治家は教育政策や文化政策について言及すべきではないし、市町村長選や自治体議会の議席の候補者は、国の外交や防衛政策について言及すべきではない。
- 選挙戦の最中には、自ら提起した課題ではないテーマが突如として集中的に議論されることがあり得る。その場合、政党は立場を表明しなくてはならないが、その前に、このテーマが自党の支持者にとって実際に重要かどうかを確認するべきだ。
- 全候補者と全政党が、国にとって一刻を争う課題であるため、同じテーマを話題にするという事態も発生し得る。その場合、代替的な解決案を明確に打ち出さなくてはならない。最も望ましいのは、その際に有権者

の関心を引き、対立候補に対して自らの能力を特に際立たせることである。たとえばドイツでは、これは気候変動に対する政治に当てはまる。多くの政党の間に、さらなる地球温暖化を止めるという合意がある。この場合、政治的論争は、この目標を達成するためにとられるさまざまな措置によって引き起こされる。

- 目下のところ人々が関心を示さないか、または選挙戦のアジェンダを急に変更させるような不測の事態が発生したために、あるテーマの重要性が失われることがあり得る。前者の場合、「間違っただ」テーマ選択は、明らかに有権者の利益とその選好を巡る診断の誤りに起因するが、後者の場合は予測不能である。しかし双方の場合ともに、政党、候補者と選挙チームは、テーマ変更の規模を直ちに認識し、積極的に独自の立場で社会的議論の新たな中心的テーマに対応できるようにはならなければならない。

この場合、今まで候補者や政党のプロフィールに属していなかったテーマを取り上げて良い。例えばビル・クリントンは1994年の議会選挙で敗北の危機に直面し、突如として家族の価値について語り出した。これは自身の民主党ではなく、伝統的に共和党のアイデンティティと強く結び付いたテーマだった。そしてこの転換がクリントンを勝利へと導いた。クリントンは数年後、人気ある大統領としてその役職を退いた。それはクリントンがそれまでに、伝統的に民主党と結び付いていた価値観に比べ、ずっと強く経済発展と財政再建を重視したためである。同時期の1990年代の終わりに、イギリスではトニー・ブレアが労働党の党首として伝統的には保守派のテーマであった「治安」を自身と政党のために発見した。「犯罪に厳しく、犯罪の原因に厳しく」というスローガンで、労働党には伝統的に、あるいは長らく投票してこなかった有権者層を引きつけた。選挙で戦う人がテーマを探すとき、本当に有権者を動かすものは何なのかを見るために視野を広げる準備がなくてはならない。そうすることで政党が保持すべき価値観を放棄するこ

となく、これらのテーマに見合った解決策を提案できる。

### 選挙公約

政党は、選挙期間中に守れない約束をし、選挙後すぐにその約束を忘れてしまうというような批判が世界各国で聞かれる。政党は選挙での公約をやめるべきなのか。いや、そうではない。選挙とはいつも第一に、未来への賭けのようなものである。選挙は、過去の任期における政党と政府の仕事に対する一つの審判でもあるが、有権者はその票によって第一に、自ら選んだ人々が政府をうまく運営し、政治的に冷静な判断をするだろうという信頼を託す。そのため有権者には、政党のテーマと政策が提示され、そこには同時にこの理念と政策を共同体の利益のために実施するという約束が含まれている。そのような約束は、計測可能な業務の成果と結び付いていなければならない。「私たちは、今後4年間で失業率を半減させ、経済成長を倍増させ、(実科学校も含めた複合的)中等教育学校の生徒と大学生の数を増加させることを約束します」。このように、同時に特定の事柄についての能力を主張することもできる。ただし、実現が不可能、あるいは困難な公約は控えるべきだ。

### 選挙戦でのプレゼンテーションと活動

これらのグランドデザイン、コンセプト、テーマに加えて、候補者の「選挙戦最前線」における日常的な顔見せも欠かせない。その効果的な準備をするために、選挙戦計画には、政党の全イベントと候補者の現場入りが詳細に記載された予定表も含まれる。このような候補者の参加の意義は、自己を可視化することと注目を集めることにある。しかし何が何でもというわけではない。政党と候補者は、自分たちのありのままの姿を見せるべきであり、有権者を欺いてはならない。

市民は今日、十数年前に比べると選挙活動のイベントへ出掛けることや、ある政党や候補者への支持を公に表明することをあまりしなくなった。よって政党と候補者は、市民との接触、できれば対話の実現のために新しく創造

的な方法を探らなくてはならない。インターネットとソーシャルメディアが、その際に非常に重要な役割を果たすようになってきた。しかしそれらもまた、個人的な交流や直接的な呼び掛けの代わりにはならない。その逆である。リアルなイベントと交流の場があって初めて、その反響の土台がインターネット上に形成されるのである。自身の選挙戦に顔を出して人々と数千回の自撮りをする候補者は、インターネット上の異なるソーシャルメディアチャンネルに10万回現れることになる。よって今日、全政党と候補者が、どのようにして自分たちのイベントと交流をソーシャルメディアで拡散するかに専心しているのも当然である。このような交流の場を、候補者の集会や講演会などに限定してはいけない。これでは注目を得ることはできない。より重要なことは、「リアルな」議論であり、企業や施設、イベント、展示、講習会の開会式などへの訪問である。そのような場所では、候補者が市民と直接会ってメッセージを届けることが可能で、特に多くの写真や動画を撮ってソーシャルメディアに投稿する機会を得られる。またメディア選挙のあらゆる可能性にもかかわらず、今日も重要なのは、戸別訪問である。首相ですら、潜在的な支持者に個人的に呼び掛けるために「ドアノブを拭う（「戸別訪問する」の意）」姿がイギリスでは見かけられる。たとえ首相が一日のうちでわずかな人々としか握手を交わさなかったとしても、ここには多くの拡散効果があり、それは直接の隣人、またソーシャルメディアを通じてでも同様である。候補者自らが戸別訪問に多くの時間を割けない場合、候補者の支持者グループがこの形式の選挙宣伝を引き受けることは有益である。

その他に、候補者は意志形成に決定的である重要なグループとの交流の場を意識的に探さなくてはならない。そのため選挙チームは、早期に各組織のカレンダーにある年次総会、会議、記念日などを調べ、候補者が参加、または少なくとも挨拶だけでもできるように合意を取り付ける。政党と候補者も、選挙戦の間の交流フォーラムを設定するために自分から重要な社会組織にアプローチしなければならない。中間層からの票を獲得したければ、職人、中小企業、自由業者などの中間層の団体と会い、自分自身とその政策案を紹

介し、拡散してくれるように支援を求めなければならない。自治体選挙において候補者は当然、数多くの地元団体、宗教団体、その他の運動との接触を持たなければならない。

選挙戦中の多くの出来事や交流は、最終的には得票数を増やすことにはつながらないが、政党のイメージや候補者に対する印象を形成する上で重要である。政党や候補者が労働組合からの票を期待できない場合でも、候補者は労働組合との交流の場を求めるべきである。それは労働組合が重要な集団を代表しているためであり、また交流を通じて候補者に対話の準備があることを表明できるからである。その他、いわゆる主要イベントも選挙戦の序盤や終盤には非常に重要である。これにより直接的な票の増加は望めないとしても、存在感と勝利への確実性を伝達し、自身の支持者を動員できる。このようなイベントの参加者の多くはすでに党员であるか、党または候補者に心服した支持者である。

### 回避できること

このような交流の場がいかに重要でも、政党と候補者は同様に、行うべきでないことも把握しておかなくてはならない。選挙期間中は常に日程が詰まっている。労働者層から票がほとんど獲得できないことを知っている場合は、朝早くから工場の門前に立ってビラを配る必要はない。特定の社会政策的な問題提起に関心のない、あるいは批判的な意見を持っている場合は、そうした意見を共有しない組織の代表者と会う必要はない。それは選挙において効果がないからである。自党の特定の立場に対する批判的な教授やジャーナリストの意見を知っている場合は、選挙戦中に反対意見で説得しようと試みるべきではない。このような交流と論争は時間と労力の無駄である。

### 選挙戦のタイミング

適切な戦略と計画には、的確なタイミング、つまり選挙戦中のさまざまな対策についての適切な調整も含まれる。政党と候補者は、選挙戦中に展開す

る一種のドラマツルギーを構築しなくてはならない。オリンピック選手が決定的な試合の日にそのパフォーマンス曲線を頂点にもっていかうとするように、選挙運動家も投票の前日に、その注目度を最高潮に高めることを試みなくてはならない。

全ての有権者が同じように選挙戦に関心を抱くわけではない。最初に関心を示すのは、最も強く政治的で、イデオロギーを持ち、情報に通じた市民である。選挙戦の終盤になってようやく、最初は政治的な出来事に無関心か、あまり関心がなかった人々も注意を向けるようになる。これらの人々は、感情的な呼び掛けにずっと強く反応する。よって選挙戦の最終段階では、選挙プラカードの候補者写真を拡大し、感情的なキャンペーンに集中し演出を盛り上げることが重要である。特にテレビやインターネットはここで重要な役割を果たす。コンサートのように、選挙戦も強く感情に訴える最終和音で締めくくらなければならない。よって最終決起集会では、いま一度多くの支持者を動員しなくてはならない。それによって確信に満ちたイメージが伝えられ、感銘を受けた有権者は、投票用紙の正しい位置に印を付けるだろう。

### **対立候補に対する個人攻撃はかえって自身に不利益となる**

候補者同士の個人的な攻撃がいかに激しく行われるかは、アメリカにおいてよく知られている。2016年、ドナルド・トランプは実際、ヒラリー・クリントンへの誹謗中傷をためらわず行い、支持者に対して数分間にわたって「ヒラリーを刑務所に閉じ込めろ」と唱えさせた。2020年の選挙戦において、ジョー・バイデンに対する個人攻撃は同等の反響を得られなかった。それはコロナの流行によって、感情的な呼び掛けを有利にするような大勢での集会が避けられていたためでもあった。スペインでも、候補者はテレビ討論においても個人に対する揶揄を躊躇なく行う。それに対して、他の多くの国々ではこのような個人的な攻撃はまれであり、むしろ攻撃者に跳ね返ってくる。多くの国々で、候補者のプライバシーはタブーであり、公の場での議論に巻き込まないという幅広い合意が政党間にある。それに対して一部の国では、

(例えばイギリスを含む)メディアがあまりためらいもせず、政治家を含めた公人のプライベートな生活を節度なしに公の場にさらす。そこから政治的資質についての結論を得られるかどうかは大いに疑問である。候補者が対立候補を(ひどく)攻撃する場合、ほとんどの場合は自身に対する信頼を傷つける。このことは、弱さと捉えられ、攻撃された方が同情を集める。多くの市民はこのような個人攻撃を評価せず、さらに攻撃された方が好意的に見られていればなおさらである。個人攻撃は、攻撃した側へと返ってくる。

### 選挙では支持者に注意

候補者と政党は、さまざまな社会分野からの支持を取り付けなくてはならない。しかしながら提供される全ての支援を受け入れるべきではない。事業者、労働組合、職人、芸術家、スポーツ選手のような重要な社会的な組織との交流は常に有益である。それによって、候補者が会う狭いグループを越えた、幅広い支持があるというイメージを作り上げ、伝えることができる。しかし同時に、このような交流の場の効果は限定されていることも考慮しなくてはならない。なぜなら、おそらく他の候補者も似たような活動を組織しているためだ。当然ながら全ての候補者は、いつもの「環境」で活動することに注意しなくてはならない。加えて、今日ではブロガーやその他のインターネット活動家との交流も有益である。いずれにしても、コミュニティやグループにおいて物議を醸している人物からの支援は避けるべきである。これは他の有権者を遠ざけることになる。よって、各候補者は自身の支持者をよく観察しなければならない。

### 選挙戦には全党員が必要である

全党員で政党とその候補者を支援することは、選挙戦で大きな助けとなる。若い、または無名の候補者にとって、現職、あるいは元役職者が候補者のために尽力してくれる場合には、恩恵を受けることができる。市長ポストや一般の議席の候補者が、尊敬を集め威厳を維持して退職した元市長から公

式な支援を受ける場合には、候補者にとって有益である。

すでに公職に就いている候補者や議員にとって、今までに共同体に対して成し遂げた業績を証明することは不可欠である。特に自治体選挙において選挙前の数カ月と数週間のうちに、多少なりとも重要なプロジェクトを数多く開始するのが普通である。例えばリオデジャネイロでは、在任中には他に何も大きなプロジェクトを手掛けなかった市長が歩行者用の信号の設置を始めた。しかしこれは再選には寄与しなかった。

### 与党としての選挙戦

選挙戦は、政党が与党なのか野党なのかで大きな違いがある。与党の代表は常に、政府の成功とプロジェクトを強調し、政府サイドからの支援も得られる。しかし、多くの民主国家において、政府機関が選挙戦を直接支援することは禁止されている。なぜなら、それが民主国家の重要な原則である機会の平等を侵害することになるからである。政府のメンバーやその他の与党の候補者が選挙戦中に移動する場合には、例えば個人秘書やその他のコンサルタント、車、コンピューター、その他の技術的な機器、広報担当者やその他のメディア選挙活動の支援などの人的、物的な支援を受けてはならない。多くの国々でこの原則への違反があるが、一部の国々では、政府の機能と、政党、選挙運動機能が混同されないように厳しく注意されている。与党とその候補者が、例えば重要な情報をより簡単に入手するのを防ぐことはできないが、基本的には野党が、与党がその特権を選挙活動に乱用しないように気を付けなければならない。このように、選挙戦における政府の長や大臣によるあらゆる公の場でのプレゼンテーションも、車や燃料費も含め、政党資金から支払われるべきである。このような候補者の身辺警護を担当する公務員だけには国から報酬が支払われる。

### または野党として

野党とその候補者にとって、政府の評判が悪い場合には選挙戦はやさしい

ものとなる。この場合、野党は政府への批判にテーマの重点を置き、同時に選挙戦コンセプトの中で、政府の仕事で特に批判されている分野での対案を強調する。批判と代替案は常にセットで提示されなくてはならない。また、批判は実際に問題となるテーマに焦点を絞るべきであり、あまり一般的な表現を用いるべきではない。なぜなら、政府の仕事は通常、全面的にネガティブに評価されるものではなく、一般的な批判は常にポジティブな成果を提示することでかわせるためである。

政府の評判が良く、業績を示すことが可能な場合、野党は独自のプロフィールを強調することが難しくなる。そのような場合には、野党も業績の一部を認めるべきである。鋭い批判を展開してもあまり共感が得られないため、この方が有権者により評価される。有権者動向のボラティリティを考慮すると、このような慎重な態度が、一部の有権者が最後の瞬間に野党に投票する動機となるかもしれない。多くの有権者は、大言壮語や、大げさなスピーチよりも自己批判、慎重さ、節度、良識ある人間理解を評価する。これは選挙に直接的な効果はないかもしれないが、候補者について思慮深い人物のイメージを作り出すことに貢献し、その後の選挙で成功に導く可能性がある。

### 国会議員と地方議会議員のための選挙戦

候補者自身を当選させたいとの思いから選出されている議員はごくわずかだ。多くの候補者にとって受け入れ難いことではあるが、有権者の多くは、選挙が個人の利益だけの問題ではないことを知っている。よって、全ての候補者は、政党やあるいは政党の大きな目標のために個人を抑制する必要がある。これは個人的な成功には重要な要素である。

大統領、首相、知事、市町村長などの役職への候補者の場合は明確な目標のために戦っていることが有権者にとって明らかであるのに対し、国会議員や市町村議会議員の機能は分かりにくい。このような議員ポストに立候補する人々は、そのことをしっかりと意識し、選挙戦もそれに沿ったものにしない

てはならない。例えば大統領選や市町村長選が同時に行われる場合は、国会議員や市町村議会議員候補の助けとなる。議員候補者は自らの選挙戦において、より高次の役職への候補者とのつながりを作り、チームになって実効性のある政府を作り上げることを強調しなくてはならない。しかし国会議員候補や市町村議会議員候補者が（同時に他の選挙が開催されないか、または政党が政府の役職を得る可能性が元々ないため）「自分たちのためだけ」に戦う場合、その選挙区の課題や関心事を特に心得ていて、それを代表するのだということを明確にしなければならない。その際、将来の機能においてこれらを追求める能力を備えているかは未知であっても、有権者の生活環境に直接関わる多様なテーマについて呼び掛けるべきである。重要なのは、候補者が有権者の悩みを知っており、これを政治の場で代弁しようとしていることを有権者に伝えることである。

### 予期せぬことにも備えよ

万全に整えた選挙運動においても常に驚きの展開がある。そのため政党も候補者も、予期することがほぼ不可能な展開への対応について計画に織り込まなければならない。選挙戦計画序盤の自己の弱みに対する率直な分析は、選挙運動の足を引っ張る可能性のある複数の弱点を確実にあぶり出すであろうし、また対立候補がこれを指摘してきたときのためにそれらの点について備えるべきである。例えばドイツでは、2019年の欧州議会選挙の1週間ほど前にインターネット上にある動画が公開された。これは、その時まであまり知られていなかったブロガーやインフルエンサーが、最大政党であるCDUに対して猛烈な批判をし、この政党に投票することに対し警告を発したものだ。政党の選挙戦計画には、このような攻撃は予想されていなかった。直ちに適切な方法でこれに対応すべき危機管理スタッフもいなかった。人々の前で、同党は必死になって対応を模索した。危機管理に失敗し、その代償として選挙日には大量の票を失った。この事例は、よく組織されている大政党でさえ、選挙戦中のあらゆる予期せぬことに備えるべきだ

ということを示している。

### ソーシャルメディアにおける選挙運動

世界各国の政党は、ラジオやテレビ、新聞などでの選挙宣伝の他に、ソーシャルメディアでのデジタルマーケティングによってより強力にメッセージを伝え、票の獲得をするべきだということを学んでいる。遅くとも2008年のバラク・オバマの選挙戦とともに、このデジタル選挙宣伝は大きな盛り上がりを見せた。2016年のドナルド・トランプの選挙運動ではデジタルマーケティングによって達成し得ることの全てが悪用され得ることも決定的に示された (The Great Hack 2019)。

デジタル選挙宣伝については、もはやその全容を見渡すことができないほどの大量の指南書と技術的ツールが存在するため、ここでは紹介できない。よってここでは、デジタル宣伝に関連のあるいくつかの原則のみに言及する。

#### デジタル選挙宣伝の原則

- 長期的な準備：アナログな選挙戦同様、ソーシャルメディアでの選挙戦も入念に準備しなくてはならない。政党と全候補者は、早期に数多くのソーシャルメディア、またインターネットの技術的な要件とさまざまなプラットフォームに精通していなければならない。それはこれらをいかに活用すべきかを選挙戦の開始に際して知っておくためである。
- 全ての広告媒体における同一の選挙目標と選挙テーマの表示：主要なメッセージは常に同じままで、ソーシャルメディアでは単に別の方法で提示されるだけである。
- 少なくとも重要なプラットフォームにおける強い存在感：政党と候補者は今日、少なくともTwitter、Facebook、Instagram、Snapchat、

YouTubeのような、地域、各国、あるいは地方で役割を果たすようなチャンネルで存在のアピールが求められる。しかしリソース不足により全てのプラットフォームで同じ品質を確保できない場合には、数を絞ってそこで良い提案を紹介した方がよい。このようなアピールは、多額の資金を投じる必要はない。有料広告なしでも、幅広い人々に届けることはできる。出発点として重要なのは、全てのソーシャルメディアで無料、もしくは低額で設定可能な独自アカウント、あるいは独自チャンネルである。2016年のアメリカ大統領選挙では、ヒラリー・クリントンとドナルド・トランプが選挙戦を主にTwitter上で繰り広げたが、候補者にとって大きな負担とはならなかった。

- 同じ形でアピールを繰り返さないこと：とはいえ、中心的なメッセージ内容は常に同じにするべきである。各プラットフォームの慣習が異なることに注意する。
- ソーシャルメディアチャンネル上の業務のための独自のチームは不可欠である。メッセージを考えて投稿し、コメントに答えて接触を増やすために、昼夜問わずスマートフォンやコンピューターだけに時間を費やすことのできる候補者はいない。自治体の選挙戦でも、候補者が友人の中から、自らのデジタル選挙運動を支援する複数の支援者を見つけると有利である。チームは、デジタル戦略の定義付けを手伝うべきである。デジタル選挙運動も、アナログ選挙運動同様、多くの時間と労力を要する。
- 選挙運動支援のためのインフルエンサーなどの著名なパートナーの獲得：2020年のアメリカ大統領選挙において、ジョー・バイデンは、レディー・ガガのような重要なインフルエンサーや芸術家から支持された。インフルエンサーらは、バイデンのメッセージに自分の言葉を添えて、自身のファンに拡散した。
- ターゲットグループの継続的な拡大：一部のプラットフォームでは、

自らのメッセージの届く範囲を広げるために、ターゲットグループに特化した広告を購入することができる。この実現性はもちろん政党あるいは候補者の予算に左右される。

- ソーシャルメディアにおける支持者やフォロワーのプロフィールを識別する。一部の国々では、個人ユーザーのデータを比較的簡単に収集、取得することが可能である。その他の国々においては、個人情報保護法やその他の規定により不可能である。しかしそのような国々においても、特に、ある選挙区の住民というような、管理可能なレベルの個人グループのデータであれば、合法的に利用者に関連するデータを収集できる可能性はある。若干の忍耐、長期にわたる準備と独自の連絡用データバンクの構築によりこれは可能となる。
- 対立政党と候補者が、どのようにフォロワーに呼び掛けているのか、どのようなテーマを提起し、どのように行っているのかを知るために、デジタルでのアピールを常に観察する。これによって自らの選挙運動へのヒントを得られる可能性がある。
- ポジティブであれ、ネガティブであれ、自身のフォロワーの建設的なフィードバックを誘発すること：それは自身の投稿にインスピレーションを与えることができ、間違いがあった場合にはより素早く対応できる。コメントは常に、それぞれのプラットフォームのアルゴリズムに影響を与える。これは、投稿へのコメントが多ければ多いほど速く、アルゴリズムがこれに対応し、その投稿をプラットフォームの他のユーザーにシェアすることを意味する。
- 自身の支持者（サポーター）からの支援：デジタル選挙運動は、政党や候補者について多くの付加的な意見を生み出すが、それは政党や候補者自身から直接的に発せられたものではない。このような反応を奨励し、援護しなければならない。それにより、支持者が積極的に参加し、候補者と拡大されたターゲットグループとの間の仲介者として動くように、事前に正確に定義された行動のための呼び掛

け (calls for action) に対し、支持者が繰り返し応じるようにするべきだ。

- 各テーマに関する支援者グループの形成を促すこと：これは、自分たちの意見表明の波及範囲を広げることに役立つ。このような支援者グループは、選挙戦に関連して考え得る全てのテーマについて形成可能だ。しかし、選挙活動や自分たちのテーマとの関連性が本当に成立するかについては注意しなくてはならない。さらにこのような措置を建設的なものとするためには、常に正確に定義された目標を持ち、継続的に調整しなければならない。
- 自身の私生活についての情報は、これが例えばスポーツの成果や文化的な活動など、政治的業務に適合し意義のある場合に限り公開すべきである。その際、どの程度このような私生活を伝えることが許され、適切かということは、各国の文化やその環境に左右される。
- 動画を作成し、その拡散に適したプラットフォームを利用すること：静止画（文章や写真）に比べ動画の方がプラットフォームで優先的に情報共有されるため、動画がソーシャルメディアにおいて注目を最も集めるという分析が示されている。動画を通じて、支持者への一種の直接的な接触が可能になる。動画はまた最もシェアされやすく、全ての選挙運動への参加時や他の多くの機会にも制作できる。YouTubeでの独自ビデオチャンネルも非常に有効である。
- チャットグループやディスカッションフォーラムでもアピールする。
- 選挙運動用のウェブサイトとソーシャルメディアチャンネルへの案内を全ての書類、レターヘッド、Eメールの署名欄などに記す。
- 選挙運動のためのウェブサイトを開設し、そこで最も重要な内容を一般に知らせ、定期的に発信を更新する。
- デジタル選挙運動を寄付の呼び掛けにも利用する。

## 関係的組織化 (Relational Organizing)

アメリカの選挙戦は、他の国でも選挙戦の運動形式の近代化の一種のモデルとなっているため、常に特別な注目を集めている。2020年の選挙戦ではまた一つの要素が強調された。すなわち「関係的組織化 (relational organizing)」である。これはデータに基づく技術の力を借りて、選挙における社会心理学的な行動パターンを識別し、それを選挙戦コミュニケーションの主な立脚点とするための戦略的なツールである。つまり選挙戦プランナーが、メッセージを届けたい有権者がどのような関心と傾向を持っているかを確認しようとするのである。ただし政党と候補者は、もはや自らのメッセージを直接ターゲットグループへ送るのではなく、それを信用度の高い支援者に任せる。それは、さまざまなプラットフォームで「友だち」や「フォロワー」とつながっている人々である。多くの人々は、政治的情報を既存メディアからの大量のニュースから得るのではなく、どちらかというところソーシャルメディアの狭いコミュニティの中で動く。特にコミュニティ内の「友人」から得る情報に信頼を寄せている。よって、選挙で戦う候補者と政党は、信頼できると評価された「友人」からそのメッセージがソーシャルメディアに拡散される限り、広範なターゲットグループに届き、またそれが受け入れられるという可能性が高い。これにより、政党やメディアよりも支援者が中心的な政治的メッセージの拡散媒体となる。これらの支援者は候補者や党の積極的な支持者である必要はない。しかし、その人が反応するテーマと、活動の種類と手段に則して作成できるソーシャルメディアで認識可能なプロフィールを通じ、選挙運動をする候補者は、支援者が個人のプロフィールに合わせたメッセージを第三者に伝える可能性を知ることができる。支援者は新たな支援者を、共通の利益を特徴とするいわゆる「ナノ効果室」に動員する。簡単に言えば、人々は無意識に選挙宣伝を行っているということである。これが機能するように、効果の連鎖のスタート地点にいる選挙運動家は、メッセージを打ち出すためにできるだけ多くの個人に関するデータを保有していなければならない。しかし中にはもちろん、選挙戦のメッセージの仲介

者として意識的に参加している支援者もいる。2020年のアメリカの大統領選では数多くの著名な芸術家が、自身のプラットフォームを通じてジョー・バイデン候補を宣伝し、このようなメッセージの中には選挙戦本部との緊密な協働によって調整されたものもあった。党員は候補者や政党のために仲介者として意識的に協力するため、このような類の選挙戦運営では特別な役割を果たす。しかし選挙戦略の目標は、個々の有権者が、各個人に合わせたメッセージを受け取ることで、政党や候補者がまさに自分の個人的利益に合致するものを代表しているという印象を獲得することである。それに応じて有権者は喜んで票を投じることになるだろう。このような「関係的組織化」の形態は今日、その他の技術的ツールとアプリケーションによって支えられている。このような手続きは、将来的にはさらに洗練されていくことが予想される。

### 将来の選挙運動

21世紀に入って以来、ソーシャルメディアの隆盛とともに、選挙戦の運営方法は明らかに変化した。今日、これらのメディアやいわゆる人工知能、その他の電子データ処理分野の技術的な進歩は、将来より明確に選挙活動に影響を与えることが予見できる。これは、これらのメディアとツールを可能な限り効率的に候補者と政党の利益になるように利用しようとする選挙戦マネージャーだけの課題にとどまらず、民主主義にとっての問題でもある。なぜなら、これは有権者あるいは市民の投票の際の自己決定を危険にさらすからである。選挙の基本原理は、それが自由意思で行われるということにある。しかし、現在と将来のデジタルメディアや人工知能分野の発展には、巧妙な方法で個人の信念や行動、そして何よりも選挙での投票に影響を与え、操作しようとするような場合、個人の決定の自由が脅かされるリスクが伴う。

デジタル選挙運動に関して予見・予測される発展について、ここでは詳細に議論することはできない。よって、おそらく将来の選挙戦に役割を果たすであろう、いくつかの項目だけに簡単に言及する（Bartlett / Smith /

Acton 2018; Council of Europe 2018)。政党と選挙運動家はこのテーマについてより念入りに取り組まなくてはならない。しかしその際には、個々の有権者の自己決定権と選挙の自由を保障するためにはどのような形の規制が今後必要になるのかという問題もある。

その他の将来的なデジタル選挙運動のあらゆる可能性に影響を与える最初の重要な要素はデータの入手可能性である。予見可能なことは、今後数年間の人口統計、スマートフォンによって収集される健康上のデータと位置情報を含む消費者の考え方や行動についてのデータの収集、ならびにインターネットに接続可能なデバイスの増加が、ますます大規模になっていくことである。その分析の容量は絶え間なく増大しており、企業にその潜在的な顧客を予測するための新たな可能性を与えるだけでなく、少なくとも個人的なデータ収集の制限がそれほど厳しくないところにおいては、政党にも、潜在的な有権者層についての多くの新たな情報を伝達することになるだろう。この永続的なデータ収集は今日、選挙期間中のみに限らず、すでに重要な政党活動の一要素となっており、また将来的にさらに集中的に活用されることになるだろう。膨大で多様なデータソースを統合する能力が増強されることは明らかである。IoT（モノのインターネット）とソーシャルメディアデータ、位置情報データおよびウェブブラウザ履歴は、企業や政府でも実施されている、さまざまなデータバンクの組み合わせのための素材を提供している。データ保護の観点から、ここから深刻な問題が生じることは明らかである。なぜなら、データコンビネーションの機能的なメリットの他に、潜在的に機微な情報が集積される危険性があるからである。特に、スマートテレビや、その他のカメラとマイクが搭載されていて、特定のキーワードを聞いた瞬間にメーカーにそのデータを送っているホームアシスタントなどの一部のエンドユーザー向け機器は、市民の最もプライベートな生活環境の中で作動している。

データ収集は、すでに過去の選挙運動でも利用されていたが、まだ今後も意味を持つであろう二つ目の要素のための前提条件である。それはターゲッ

トを絞った宣伝の呼び掛け（マイクロターゲティング）の設定である。将来、消費財のための広告に関しては自動化がさらに進んだマーケティングが期待されていて、この場合、個人やグループを機械的に「計測」し、狙いを定めて呼び掛け、自動的に生成されたコンテンツを利用することが可能となる。今日すでに、FacebookやGoogleには一連のツールがあり、それによって企業はそのターゲットグループを細分化し、狙いを定めて広告を表示することが可能である。さらに、既存のターゲットグループと類似した個人グループを特定することができる。データの収集と評価に特化している企業は、このような技術をさらに発展させ、政党や政治家を含む顧客に提供している。

人工知能は、将来の選挙運動においてますます重要になるであろう第三の要素であり、今日すでに、オリジナルでリアルな視聴覚コンテンツを制作することができる。それによって人間によって作られたものと機械によって作られたものとの境界は曖昧になる。いわゆる「ディープラーニング」（深層学習）と呼ばれる技術は、非常に抽象的なデータセットから詳細な結論を導き出すことを可能にする。個々のデータセット自体が個人に関するデータをごくわずかか、または全く含んでいないように見えても、このデータセット全体からユーザーについての有益な情報を引き出すことができる。

これらの新たな技術的可能性が、選挙戦目的にも利用されることは明らかであり、ここ数年においてもすでにさまざまな選挙運動で示されてきた。ただし同時にここで指摘しておかなければならないのは、選挙運動の成功が、引き続きデジタル選挙運動の可能性とは無関係で、そこから全く、あるいはわずかにしか影響を受けない他の要素にも同様に左右されるということだ。すでに言及したように、選挙運動は大部分の有権者にとって重要ではない。しかしデジタル選挙運動が選挙結果を左右する浮動票を有する有権者の重要な部分に届き、その投票行動に影響を及ぼす場合、それは選挙にとって決定的になり得る。これは2016年のドナルド・トランプの選挙戦にも、また離脱キャンペーンでソーシャルメディア、特にFacebookを中心に約10億件のターゲット広告が配信されたイギリスのブレグジットについての住民

投票にも当てはまる。2017年のイギリスの議会選挙で労働党は、潜在的な労働党支持者を特定し、彼らに特化したメッセージで呼び掛けるデータモデリングを採用した。

政党の有権者データに対する高い関心と需要に対応し、今ではこのようなデータを集め、振り分け、そして政党の選挙運動に提供する専門会社が数多く存在する。例えば、アメリカの民主党とその関連組織が使用する有権者データベースとウェブホスティングサービスの民間プロバイダーであるNGP VAN Inc.が挙げられる。しかし、Adobe、Oracle、Salesforce、NielsenおよびIBMのような企業も、特定の選挙区の有権者に特化したメッセージと情報で呼び掛けるためのサービスを政党に提供している。破産したケンブリッジ・アナリティカ社は、ドナルド・トランプが勝利した2016年のアメリカの選挙戦のために、効果的なソーシャルメディアでのマイクロターゲティングキャンペーンを開発して有名になった。2019年には、アメリカの連邦取引委員会は同社を、Facebook上でのデータ収集の実施において消費者を詐取したと判断した。

デジタル選挙運動に見られる最も重要な傾向を以下にまとめた。

### ターゲットグループの詳細な区別（オーディエンスセグメンテーション）

膨大な個人データを基に、個々のターゲットグループを非常に細かく区別することが可能であるため、選挙運動家は、選挙行動に影響を与えることができると思われるメッセージで呼び掛けることができる。

### デバイスを越えた呼び掛け（クロスデバイスターゲティング）

クロスデバイスターゲティングは、広告技術（アドテック）における重要な分野であり、企業は個人について「ユーザー中心」的に理解し、デバイスに左右されずに呼び掛けるための、確率論的にも決定論的にもますます完成度の高い手法を開発している。「デバイスを越えた」（クロスデバイス）とは、個々のターゲットグループについてのデータが異なるデバイス利用時に自動

的に利用され、またユーザーのブラウザデータがスマートテレビ、携帯電話、タブレット、PCを通じて膨大なユーザープロフィールを構成することを意味している。この技術は選挙運動ですでに利用されている。これによって、特定の時点で特定の端末を通じてターゲットグループに呼び掛けることができる。それは特にこのような端末で通知を受け取ることが期待できる場合である。

### サイコグラフィックや類似技術の活用

性格診断テストはすでに長らく政治的目的のためにも利用されてきた。このようなサイコグラフィック分析は、今や膨大な量のデータに基づいており、多くの広告企業がソーシャルメディア上に表出した「感情」を基に、消費者（あるいは有権者）に的を絞って呼び掛ける機会を提供している。企業は今や政治キャンペーンにも、デジタル上での有権者への呼び掛けのために人口統計学的属性、サイコグラフィックな属性、考え方に関連した属性を互いに結び付けたデータを提供している。個人の政治的選好をその他の考え方、期待、行動、ライフスタイル、購買パターン、好みのメディアなどに関連付けることで、感情と理性に同時にアプローチするというものである。

### 人工知能の活用 (AI)

人工知能は将来、キャンペーンの説得力を最大化するために、いつ、誰に、どのような内容で呼び掛けるべきかということを探り出す助けになるかもしれない。人工知能はさまざまなソースからの膨大なデータ量を集約し、人間のアナリストではおそらく気付かない関連性を識別する。それはアルゴリズムが自律的に発展し、高度に複雑な決定を0.001秒で下すことが可能なためである。人工知能によって操作されているプラットフォームが近い将来、準自律型の政治キャンペーンを実施することも考えられないことはない。

### コンテンツ生成のためのAIの活用

AIは、ますます自動的にコンテンツを生成することができるようになってきている。このことは、キャンペーンの一環として政策上のメッセージを特定のターゲットグループに向けて作成する可能性を開く。そしてこれは、自律的な機械から語りかけられていると受け手が気付くことなく「自然な」言葉によって伝えることが可能である。個人データの利用により、個々の有権者はそれぞれに合わせたニュアンスある広告メッセージを受け取る。チャットボットを用いて、個々の有権者と会話もできる。その際に、機械はさらなるデータを導き出し、それはまたすぐさまターゲットである有権者への呼び掛けのために更新され利用される。このようなキャンペーンでは、インタラクティブな要素と個人データを組み合わせることで、人間と機械の間のインタラクションを含んだ広告を操ることができるかもしれない。その場合は、新たに生成されたコンテンツが、かつてのインタラクションや懸念の表明を追い払うことになるだろう。論理的に考えれば、これはパーソナライズされた唯一のメッセージの流れを引き起こすかもしれない。このようなメッセージは個々の有権者に向けられ、ユーザー行動や反応を高める目的で主にソフトウェアやウェブデザインにおいて利用される手法であるA/Bテストに基づいて常時更新される。

### 選挙結果の見通しのための個人データの活用

政党は選挙戦の間に、支持率や、候補者の認知度、選挙キャンペーンの効果および有権者にとって重要なテーマを把握するためにアンケートを実施する。ここ数年間、人々がどのような点を不安に感じているのかを探るために特にソーシャルメディアがそのような調査にはよく利用されている。調査によると、FacebookやTwitterで背極的に活動している候補者の方が、アンケートでの評価が高い傾向を示している。

## 新しいプラットフォームの活用

感情的なメッセージを伝えるために動画が特に効果的であるため、YouTubeが政治的広告の中心的なプラットフォームとなっている。今日、多くの有権者は、もはや自宅のリビングのテレビの前ではなく、モバイル端末などで動画を見て、いわゆる「マイクロモーメント」において政治的決断を行う。ただしここでは、いわゆる「ディープフェイク」による新たな操作の危険を伴う。つまり、人工知能によって自律的に生み出されたメディアコンテンツの非常にリアルな偽装が行われる危険性である。政治的な場においては、特に声と顔にこのような操作が行われており、それは選挙戦を戦う人たちが対立候補に「言いがかりをつける」ことを可能にする。AIシステムは、偽造された精巧な政治家の動画素材の制作を容易にする。動画と音声の証拠は信ぴょう性が高いため、このようなメッセージの受け手への操作の危険性は明らかである。

## デジタルキャンペーンの課題

たとえ候補者による戸別訪問や個人的な交流のような伝統的な手法が意義を持ち続けるとしても、選挙運動において、将来デジタル化がますます進むことを見通すのに予言者である必要はない。デジタルキャンペーンには、政党が意識すべき複数の課題も伴う。これは第一に、個人データの調査と使用を巡る機微な領域に関わるものである。多くの国々では、個人的データの収集、保存、使用に係る法的な制約条件がそれほど厳格ではない。よって特に責任を引き受ける政党は、データの調査と利用が規制され、国の選挙を監視する担当機関が選挙運動においてデータの正しい扱い方も監査するように配慮しなくてはならない。また、たとえ多くの出来事が、このような特化されたコンテンツと伝達が将来、政治キャンペーンの重要な構成要素になることを示唆していても、自動生成されるメッセージの伝達に関連した有権者の不適切なプロファイリングは避けなければならない。選挙運動はこれにより一部「自動化」される。このような方法で、誤った、あるいは矛盾するメッ

セージを伝達することの合法性や危険の問題以外に、このような選挙戦形態においては、実際の政党や候補者のプロフィール、そして候補者の政治的目標に対して疑問が提起されることになる。機械だけが互いに選挙活動を行い、有権者の選好だけに沿った、政党の基本原則に基づかないメッセージを自動的に制作する場合、政治的競争は不合理なものとなるだろう。これは、民主主義の存在そのものを脅かす。そのためデジタル選挙キャンペーンの運営に関しては、政党に対して厳しい説明責任を課さなければならない。

さまざまな分析はごくわずかなインターネット企業、特にFacebookとGoogleが、オンライン広告でさらに支配的になっていることを示している。両社が市場で実質的に独占的な立場を占め、ユーザーに関する膨大なデータを保有しているためである。よって、両社をより厳しく監視・規制して、選挙の公平性と正当性への信頼を侵害しないようにすることが不可欠である(Council of Europe 2018)。

### 読者への質問

- あなたの国にはどのような選挙制度が存在し、それはどのように政党システムの構成に影響していますか。
- 選挙制度に恩恵を受けているのはどのタイプの政党ですか。またどのタイプの政党が不利益を被りやすいですか。
- 選挙結果はどの程度誠実に分析されていますか。個々の政党内での成果はどのような結果をもたらしていますか。
- 選挙運動の特徴は何ですか。
- ソーシャルメディアなどのプラットフォームはどのように選挙広告に活用されていますか。
- 政党は、数多くの参加者の集まる選挙戦イベントを組織することができますか。
- 有権者に対する個人的な呼び掛けはどのような方法で行われていますか。

すか。

- 政党が掲げるイデオロギーと基本的な価値は、有権者にとって重要ですか。



## 10. 議会と政府における政党

選挙への参加が成功裏に終わった後に、政党にとっての政治活動の本質的な部分が始まる。それは国家または政府の主導権を引き継ぎ、閣僚を任命し、その他の公的機関の重要なポジションに政党の代表者を就かせるか、または野党として議会で法案審議に参加し、主に政府を監視するかのいずれかである。そのために政党が選挙活動においてのみならず、組織の構築と政策の表明を通じて戦ってきたことが今始まるのである。それは政党の構想と提案を法律と政治的決断において実現することに他ならない。ただしそれが、政党が政府や野党でその役割を効果的に遂行するだけでなく、自身の政党組織が、任期の終わりには新たな成果とともに次の選挙に再び参加できるようにする、という新たな課題とも関連していることを政党は留意しなければならない。

すでに前節で指摘したように、今日、選挙後初の難事業は政府の形成であることが多い。よって政党は、本章の第2節で言及する連立政権樹立の能力を備えていなければならない。政府の運営は、政党に、忠誠心だけではなく、この章の第3節で言及する特性をも求める。しかしまずは政党の院内会派に目を向ける。院内会派は、政府を支援し、(野党の場合は)監視をする以外に、人々の政党認識にとって重要な「看板」として重要な役割を果たす。

### 政党の院内会派

選挙後に国会が招集されると、政党の代表者は通常、自発的に院内会派を結成する。会派結成の目的は、第一に、それぞれの議会の業務についての内部の意思形成と調整をすることである。同時に会派は、政党についての人々の認識を決定的に共同で形成するものであるため、政党自体にとっても中心的な意味を持つ。そのため政党本部が、院内会派や国会議員との間で綿密かつ継続的に調整を行うことは重要であり、政党指導部と会派幹部との間で緊

密に連動することで調整が促進されることも多い。政党の重要な代表者は通常、議員も兼ねており、その逆として、会派の主要メンバーは政党の中で大きな影響力を持つ。主要な政府の役職に就いていない限り、党首が同時に院内会派のトップであることが多い。緊張が生まれることもあるが、多くの場合、会派は政党に反対意見があったとしても、持論を堅持できる十分な自信を備えている。いずれにしろ、会派のトップは政党のあらゆる決定に関わるべきである。たとえ政党幹部に選出された党員でなかったとしても、政党運営の重要な全ての委員会に招き、重要な決定は会派のトップと調整することが望ましい。なぜなら会派には議会で政党の立場を代表することが期待されるからだ。議員全員が全ての委員会に参加できるわけではなく、またさまざまなテーマに関する専門知識を持てるわけでもないため、会派の中で個々のテーマに対する立場が調整される。もちろんその際、議員は政党の政策に従う。通常、会派はあるテーマや法案に対して一致した態度をとる。院内会派が政党に及ぼす影響が大きいことを踏まえて、ここではその個々の観点について詳しく言及する。

### 院内会派の地位

院内会派は、単一の、あるいは複数の政党の国会議員や無所属の国会議員からなる。各議会は何人以上のメンバーの議員グループが会派の地位を得るのかを決めている。この地位が、本会議での審議における発言時間の割り当てならびに、会派を補助する事務所スペースやスタッフなどの特定の恩恵を受ける前提となる。無所属あるいは小規模な議員グループは議会で存在感を示すことが困難である。それに対し最大野党のグループは多くの国々で、与党会派が受ける政府機関による支援とのバランスをとるために、複数の政治的な特権の他に、追加手当を得る。ドイツでは最大野党の会派が、国会の予算委員会の議長を務めるが、それによって政府をより厳格に監視するための鍵を握っている。この慣例はドイツ連邦議会、つまり国会に限ったことではなく、州議会や多くの市町村議会でも実施されている。イギリスを手本とし

た「ウェストミンスター・システム」を導入している国々では、野党党首の選出と特別な立場を持つ「影の大臣」の任命が、この野党の政治的特権に含まれる。一部の国では他にも特権を有しているが、最大野党の会派の扱いを重視することで、冒頭でも述べたように、野党が民主主義の機能のために決定的な役割を果たすという事実が考慮されている。

### 院内会派の権利

院内会派は、代表者を幹部会に送り込むことで議会の運営に関与していることが多い。多くの国々で、会派の地位は、議会とその委員会が審議する法案の提出を可能にするために必要不可欠である。これによって、最小限の議員が提案を支持していることを確保し、単独もしくは少数の議員がもともと承認される見込みのない企画で国会業務を煩わせたりまひさせたりすることを防ぐ。政府に口頭や書面で質問をするという議会による政府を監視する権利の行使は、会派の地位とも関連していることが多い。

### 院内会派と政党

政党は、さまざまな方法で議員と会派に影響を及ぼしている。ほとんどの党則の中には、議会における政党、その議員と会派との関係について触れたさまざまな形の規則が存在する。そこでは少なくとも、政党と選出された代表との間の緊密なコミュニケーションと調整が必要である。例えばオーストラリアの自由党の党則では、会派幹部と政党指導部に、政治的な展開を常に互いに確認し合いながら緊密に協働する義務を課している。さらに、会派幹部と政党指導部との定期的な会合も必要になる。スウェーデンの社会民主党では、会派は党大会の組織責任者ですらある。

院内幹事と政党指導部が緊密に協働する必要があることは明らかである。この協働が最も効果的に達成されるのは、党首と院内総務の任務が同一人物によって遂行されている場合である。イギリスはその最たる事例である。しかし、この「兼任」はどこでも頻繁に見られるというわけではない。そのため、

多くの政党は院内総務を党首に選出または採用する。例えばガーナの新愛国党では、会派代表者とその副代表は全国執行部から選出される。政党が大統領を選出する場合にもまた、会派代表者と協議する。さらに党執行部は毎年、会派とその代表者の業績評価を行う。

政党とその院内会派との間には、人的なつながりに加えて、当然ながら緊密な政策的な結束が存在する。議員による政策提案と法案発議、また他政党の発議への対応は通常、政党の政策や選挙公約に強く方向付けられている。政策提案、法案発議や議論調整などをする間に、通常、その会派内だけではなく、政党の全国レベルの委員会とも、また地域、地方団体、および選挙区でも調整を図る。これにより議会での活動と政党の意図との間の一貫性が最も高くなるようになるとともに、党員からの支持も保障される。調整の形式や、国の指導部や他の委員会などが議員や会派の実質的な立場に与える影響については、世界各国でさまざまなプロセスがある。一部で、これが政党幹部の議員の活動に対する指揮権や拒否権にまで及ぶ緊密な調整を想定している場合もあれば、また一部ではこれが大きな裁量の余地を残しており、かなり一般的な形式でしか政党と会派間の連携を要求しないところもある。全ての政党はこの調整をどのように行うかを自ら決定しなければならない。その際、議会政治の日常において、政党綱領には想定されていないテーマや規則案、法律案が政策アジェンダとして浮上し、会派として対応しなくてはならなくなることも常に考慮しなくてはならない。特にこのような場合に、政党綱領が何の方向性も示せていないときは、一致した態度で新たなテーマや問題設定について話し合うために会派と政党間の調整が必須となる。

### 院内総務の役割

院内総務の役職は、国会においてだけではなく、地方の代表機関においても最も重要な政党役職のうちの一つである。特に政党が政権に参与していないところでは、党首と院内総務が同一人物であることは珍しくない。ドイツの例のように、党首が政府の長や閣僚であるときには、同時に院内会派の会

長を兼任できない。英国式の議会制を採っている国々では、実際には院内会派代表者が存在せず、むしろ個々の議会グループ内の「ウィップ」機能が強調されている。ウィップ [院内幹事] は代表というよりも、会派の事務局長、あるいは運営責任者である。本来の代表者の役割は、与党なら首相が、また野党なら党首が果たす。しかし院内幹事は、会派内の規律を守り、発言者名簿およびその他の議会進行上の重要な問題についての決定に重要な役割を果たす。

院内総務とその代理はさまざまな機能を果たしており、会派の業務調整とスタイルにとって非常に重要である。

- 会派の政治的な立場を練り上げ、議会アジェンダの全ての課題に対して調整し、それが政党の目標と政策に合致するように注意を払う。政党が個々のテーマに対し明確な立場を表明していない場合、会派と政党指導部および他の党委員会との合意を図る。
- 常に個々の議員の全ての希望に沿うことができるわけではないが、個々の議会委員会への議員の派遣を調整する。
- 議会の本会議における発言者名簿を決定する（ここでも個々の議員の希望を全て考慮することは必ずしもできない）。
- 議会の質問時間に会派から提出するテーマを決定する。
- 議長と、議事日程やその他の議会委員会の流れ、議会手続きについてのテーマを調整する。
- 他の院内会派代表者と、共同の計画や法案に対する一致した投票行動について調整する。
- 他の会派との、いわゆる「ペアリング」、つまり他の会派側で議員が、病気や議会の視察旅行、その他の業務のために投票に参加できない場合、もう一方の会派側が議員の一定数の投票参加を放棄することに同意する。これにより議会における全般的な票のバランスが維持される。
- 会派の議員による正しい投票行動に注意を払う。

- 会派のメンバーを率い、会派業務の全般的な組織を（議員への事務所の割り当てなどに至るまで）担当する。
- 人々に対して会派を、またそれにより政党を代表する。

院内総務には相当量の任務と重大な責任があるため、議会で長年の経験を積み、業務の流れ、議会の仕事の手続きとその規則に精通し、党内で高い信頼を得て、優れたコミュニケーション能力を有することを前提としている。院内総務は、党の特別重要な代表者である。

国によっては、会派指導者は全国レベルの政党指導部との接触を求めるだけでなく、地方の状況や提案を、国会での立法業務に生かすために、地方議会の党会派と定期的な会合を持つところもある。南アフリカでは、国会と地方議会のアフリカ民族会議（ANC）の会派指導者が互いに議会の取り組みについて情報交換をし、また戦略的な課題について調整するために、定期的に全国の政党指導部と会合を持っている。

### 定例会派会議

会派指導者は重要であるが、個々の委員会での業務について情報を得て、さまざまなテーマについて調整をするためには、会派の全メンバー間で定期的に調整を行うことが不可欠である。特に大きな会派になると、政策アジェンダ上の全ての課題に対する合意がほぼ存在しないため、この会派会議が個々の政策的テーマや法案に関する意見の相違について議論する場となっている。党首と会派指導者が立場の統一を強要し、あらゆる異論を沈黙させることができるほどの大きな権力を持つのは、ごく少数の政党と議会に限られる。そのためほとんどの会派は議会開会中の数週間の間、議員総会を開催する。意見の対立するテーマについて、個々の課題に対する会派の一致した姿勢を決定するために、多くの場合、議論の最後に投票が実施される。一度共通の方針が設定され決定されると、全議員にその会派の規律〔党議拘束〕が求められる。

## 院内会派の規律

個々の議員が会派に所属することの利益の見返りとして、議員には通常、いわゆる院内会派の規律が課されている。これは会派の全てのメンバーが、議会での投票の際、または人々に対して、会派の過半数意見を代表する際にも一致団結した態度を取ることを意味している。多くの会派が一政党の議員から構成されているため、会派の規律は、党の規律[党議拘束]と同義である。こうして、議員には政党とその役職への忠誠心が要求される。ごくまれな例外事例、多くはいわゆる良心による決定の場合、会派（および政党）はその議員に対し、党議拘束ではなく自らの良心に従って投票する自由を与えている。議会制における、閉じられた規律ある会派は、特に与党側には組織として不可欠である。なぜならそれがなければ安定した政府はあり得ないからだ。大統領制においては良心の自由を有する議員に対して、より柔軟に対応することができる。

院内会派の規律は、フランス、イタリア、スペイン、ドイツ、リトアニア、ナイジェリア、ペルーなど多くの国々が憲法によって保障しているはずの議員の良心の自由との間である種の矛盾を抱えている。議員は、いわゆる「自由委任」を有することになっており、自らの良心に従い、第三者からの指示や命令には（つまり政党からも有権者からも）縛られない。これは、議員の議会における活動を厳重かつ実質的に方向付け、常にその国の社会の利益に関して奉仕することを保障することを目的としている。独裁体制や全体主義体制を経験したことも、この規定が設けられた要因となっている。これらの体制では、議員が厳しい監視の下に置かれ、それにより議会の審議と投票が茶番劇になってしまうからだ。ほとんどの政党はこのような論拠を承知している。にもかかわらず院内会派の規律を主張するのは、自己の政治的利益と目標を貫徹するため、場合により政府の過半数を確実にするため、または野党の団結と強化をアピールするため、あるいは自身の会派の行動能力、予測可能性と信頼性を維持するため、とりわけ外部に明確に認識可能な政治的なイメージを示すためである。院内総務の本質的な任務の一つは団結を維持す

ることである。説得を通じて議員が自由意志によってこの拘束に従うならば、言及した自由委任の原則と一致し得る。いずれにせよ、多くの議員は次の選挙に再度立候補したいと考えているため、政党と会派への忠誠を維持する。

イギリスでは、いわゆるブレグジットの手続きについての下院におけるさまざまな投票をきっかけに、自由委任の実践とまたその問題も示された。与野党を問わず、あらゆる議員が政党指導部や会派幹部によって示された方針を遵守せず、自らが適切と考えるさまざまな方法で政府や議会からの個々の提案に賛成または反対した。この個人的な行動は、政治的決断のプロセスの助けとはならなかった。多くの議員は、いわゆるフロアクロッシングを実行していた。これはつまり、本会議上の反対側に座っている他の議員グループや他の会派と一緒に投票するために議場を横切ることを意味している。オーストラリアやカナダでもこのフロアクロッシングが可能だ。英語圏においてこの概念は、議員が持続的に他の会派に転向している状態のことをも指す。

議員による逸脱行動は、場所によっては再立候補を認められなかったり、罰金や会派からの追放を課せられたりするところもある。自由委任の観点から、こうした処罰には少なくとも疑問が残る。しかし比例代表制の国々には、議員による会派替えは国民に決定された比率を歪めるという主張がある。なぜなら有権者は個人の議員に投票するのではなく政党名簿に票を投じるためである。よって、議員は有権者に配慮することなく自由に政党の所属を変更することが許されるべきではない。また、頻繁な政党や会派間の移動は市民の政党と政治全体に対する信頼を揺るがす。有権者はなおざりにされ、もはや代表されてないと感じ、政治家の予測可能性と誠実さを信頼できなくなる。このような信頼の失墜は国の民主主義を脅かす可能性がある。

そのため多くの国々で、逸脱行動を罰するための法的な罰則の仕組みさえ導入されている。これは特に議員が会派離脱を希望するという極端なケースに適用される。インド、パキスタン、バングラデシュ、ネパール、南アフリカ、ナミビア、ナイジェリア、ブラジルなどの一部の国々では、会派からの

離脱を著しく困難にし、任期中の特定の時期にしかこれを認めないか、またはバングラデシュのように、離脱が委任の剥奪に直結するといった、さまざまな規則が存在する。このような規則が導入された目的は政党替えを防ぐことである。政党替えは、議会過半数の不安定さと、それにより政府の弱体化につながることの多い一部の国々で頻繁に見られる。議員が政党名簿によって選出される比例代表制の国々では、逸脱者を会派から追放するだけではなく、代表権も剥奪されるという圧力がより大きい。なぜなら代表権は政党に属するからである。党と会派による拘束遵守のための厳重な規則の事例として、以下にオーストラリア労働党の党則からの抜粋を示す。「国家、州、また準州内の政治行動は(党)会議によって国家、州、準州レベルで決定される。この決定は全メンバーと政党、または該当の州また準州の全領域で拘束力を持つ。党の綱領、会議、執行部やそれに相応する州と準州内の機関の決定の対象とならない事案においては、労働党の該当の議会グループの多数決決定が議会の全メンバーに対して拘束力を持つ」(ALP 2014; National Principles of Organisation 1: 14)。

他のところでは、この要件により明確な柔軟性を認めている。アメリカの政党が、さまざまな投票で、下院の全会派メンバーおよび上院の承認を巡って取り組んでいる姿は、メディアを通じて繰り返しうかがい知ることができる。通常、逸脱する投票行動に罰則は適用されない。例えば民主党では、議会の議長や委員会の委員長選出の投票時のみ、政党の連帯が求められる。

党議拘束の観点から与野党間に違いがあるかどうかについては、簡単に言い切ることはできない。与党の場合、一致した姿勢が政府を支持することになるため、これが大きなプレッシャーとなっている。一方では、このような会派の中には個々の決定が受け入れられない議員や役職の割り振りを不当に感じて、不満を持つ議員が常に存在する。与党が大多数を有している場合には、個々の逸脱行動はより寛容に扱われる。僅差で過半数を保っている場合には、全ての議員が従順な態度をとるように、より高い圧力がかかるだろう。野党では、逸脱行為を行う傾向がより高くなることがある。それは与党に比

べ罰則がより限定されているためである。特に「若い民主主義国」では、野党議員が政治に十分な影響を及ぼせないことに対して不満を抱いている傾向がより強い。そうした議員は党首にあまり従順ではない。政党離脱や会派替えは、野党で相対的に多く見られる。そのため、言及した会派替えや政党離脱に対する罰則規定が、特にそのような国々で導入された。

最後に見逃してはいけないのが、会派替えが贈収賄や汚職の結果であることが珍しくないということだ。このような逸脱者は、国民から敬意を払われないことが多く、腐敗していなくても日和見主義者と見なされる。たとえその転向が政治の方針によるものだと主張していても、人々は多くの場合、個人的利益を追求した結果だと判断する。

### 議員の行動規範

世界中の全議会ではないにしても、大抵の議会では議員の行動規範が適用され、それは一部で詳細に議員の権利と義務を定め、特に、委任の遂行以外の職業上またはその他の活動における追加収入や贈与、および政治活動に対して与えられる現金寄付を透明化することを目的とする。これにより議員が、委任以外にどのような個人的利益を追求しているのか、またはどの利益団体と近い関係を維持しているのか、政治的な仕事に影響し得るものは何かなどが明らかになる。このような情報の公開は、議員が正しい行動をするように導き、不正行為や汚職を防止することを目標としている。この規則が非常に一般的で、監視がそれほど厳しくない国も存在する。それに対し、議員としての所得についての情報にとどまらず議員のその他の収支についての非常に詳細な情報が閲覧できる国々もある。ただし特に透明性が高いとされるデンマークやノルウェー、スウェーデン、カナダやスイスのような国のウェブサイトでも、議員の収入に関する情報は正式な議員報酬についての一般的な情報以外にはほとんど見当たらない。大抵の場合、副収入は透明化されていない。ドイツでは、議員が副収入を10段階の一覧表として公開し、国民が少なくともおよその金額を知ることができるようになっている。ドイツで

若干名の議員がコロナ流行の最中に物資調達を巡って不正行為に関与した後、議員の副収入に関する透明度は拡大され、特に全ての寄付金と寄付者は、比較的低額であっても一般に公開することになった。

### 政党にとっての院内会派の資金面での重要性

院内会派は政党にとって、政策的な重要性に加え、資金面でも重要である。一部の国々では、政党は議員数が最低数を満たす限りにおいて、会派がスタッフの雇用、調査業務、そのための物品用として受け取る公的資金の配分からの利益も受けている。また一部の国々では、これらの資金とそこから支払いを受けるスタッフを会派の任務以外に使ってはならない。これは議会と政党の業務を混同しないようにするためである。他の国々では、この資金とそこから支払いを受けているスタッフを政党のために利用しても構わない。例えばドイツでは、議員と会派のスタッフは政党活動、特に選挙活動に従事してはならない。それに対してスペインでは、政党は院内会派への配当の大部分を政党活動と党本部の維持に利用している。そのため上下両院の議員には調査スタッフや個人秘書などが不足している。このような慣例に起因する議会業務の制約は明らかであり、ここに特に、議会活動の支援に貢献するはずの会派への資金提供の目的との矛盾が現れている。

通常、政党は、議員が自らの報酬の一部を政党に寄付することを期待している。ほとんどの議員が選挙に当選し、それによって収入を得るのは、党のおかげであるため、これは合法的かつ正当なことである。しかし、政党が議員や会派から期待できる資金的なメリットには、国によってさまざまな取り決めがある。

### 政党と連立

政党が国や自治体の議会で絶対多数の議席を獲得することはまれである。議会制では、政府の長の選出と政府の形成、国によっては閣僚の承認のためにも、議会の過半数が必要である。一政党が単独でこのような過半数を有さ

ない場合は、政府の長の選出、法案成立のための過半数、その他の政治的企図のための支援を勝ち取るために、他の政党の合意を得なくてはならない。このような合意の最も一般的な形態が連立である。これによって政党はさまざまな目的を達成できるようになる。連立は政党の権力への参加、時には政府運営への参加を後押しし、政治的目標の実行を少なくとも部分的には可能にする。なぜなら、連立というコインのもう一つの面は、自党の政策の実現に関しても、選挙や役職の任命の際の候補者指名に関しても、連立相手への譲歩を意味するからである。連立は恋愛結婚ではなく、時間制限のある政治的な実利共同体である。

議会における他党との協働の形として他に挙げられるのは、政府の長の選出や、個々の法案発議への共同支持の合意のような、特定のテーマに関する項目別の取り決めだけである。しかし、この場合は、議会に明確な多数を持たない少数政権が存在し、非常に不安定で他政党から攻撃を受けやすく、対立する会派からの強大な圧力から自衛しなくてはならないことを意味する。これに対して、パートナー間で度々意見の相違があるにしても、正式な連立政権は複数の会派との協働のための手堅い基礎を築く。連立協定を賢明に交渉することにより、連立とそれによって支えられる政府の安定性を損ねることなく、このような相違を解決する仕組みについて了解し合うことができる。

連立政権は過去に、特に議院内閣制において多く成立した。大統領とその政府は議会の多数に左右されにくいものだが、ここ数年、大統領制においても、連立を形成する傾向が増している。実際に政治的形成に関心を持つ大統領は、通常、議会の支持を必要とする。ラテンアメリカの大統領制に目を向けると、特に議会が強力で重要な権限を持つ国では、大統領が連立の形成という形で議会の一部の持続的な支持を求める傾向が強まることが見受けられた。それは安定した議会での多数によって統治し、法案への賛成を得て、個々の計画についての長々とした交渉を避けるためである (Alemán / Tsebelis 2011)。議会とそのメンバーの役割と権限に関して、議会制と大

統領制の間に明確な違いはあっても、効果的な政府運営の最も重要な要素の一つとして、連立政権形成の必要性はより明白になった。そのため政党は、政権を率いる、または政府に参画する意志があるのなら、連立を形成する準備がなくてはならない。

### 連立のさまざまな形態

**選挙協力 (Electoral Alliances)** : 一種の票分配 (vote sharing) が合意される選挙協力は、複数の政党が特定の選挙区で競争を避けたいと考えていて、同じ候補者を支持しているときか、個々の政党が単独では良い成果を期待できず、また選挙法が複数の政党による共通名簿を認めているときに行われる。全てのケースにおいて、選挙協力により互いに単独で立候補していたら達成できないであろう高い合計得票率と議席率を得ることが目的である。少なくともそのような協力が、政権形成や政権参加の見込みをもたらす場合には、選挙後の不一致を防ぐためにも、パートナー同士で特定の共通の政策的プロジェクトと人選について選挙前に意思疎通をしておくべきである。

**連立政権 (Coalition Governments)** : 連立政権は通常、どの政党も十分な議席過半数を持たず、法案の可決や安定した過半数形成ができない場合に生じる。今日、議会の断片化により、多くの国々で二党だけでは連立形成の条件を満たさなくなった。しかし連立に参加する政党が増えると、政治的な実質的課題や役職の割り当てについての相互理解が困難になる。特に「小さい」連立パートナーは、連立政権においてその役割が正しく認識されず、それにより次の選挙に不利益が生じることを恐れて、非協力的になることが多いことが判明している。

**大連立 (Grand Coalitions)** : 通常、国の最大勢力である二つの政党は政治競争において最も重要な競争相手であるが、そうした二党間

における連立政権の一つの特殊な形態が大連立である。イデオロギーの違いや個人的な敵対感情が（連立を）阻んでいても、より小さな政党の参加の下での他の連立形態が実現しない場合などにおいて、政治的空白を避けるために、このような「大」連立がしばしば出現する。国の危機的な状況も、大連立につながることもある。そのときには、共に国の危機を回避するため、連立パートナー同士が国益のために政党政治的な違いを譲歩し合う必要がある。ドイツとオーストリア、イスラエルとイタリアは、すでに度々大連立が成立した国である。それに対してスペインでは、二大政党が今日まで大連立を組もうとはしていない。しかし、専門家によると、例えばバスク地方やカタルーニャ、その他の国内の地域での民族分離主義者との紛争はこの二大政党が共同で対処すればより効果的に解決できる可能性がある。

**挙国一致内閣 (Governments of National Unity) :** 挙国一致内閣も同様に連立政権であるが、特に深刻な政治的な転換期か、あるいは国内の政治的、経済的、社会的な危機の際に形成される。このようなときには、政党間の対立は共通の国家利益のために棚上げされる。政党は憲法改正や新たな憲法の制定によって政治的危機を解決しようと試みるが、これは持続性のある問題解決を保障しない。挙国一致内閣は最近では例えば南スーダンやリビア、それ以前には例えばルワンダ、ジンバブエ、またはアパルトヘイト政権後の南アフリカにも存在した。

**立法連立 (Legislative Coalitions) :** 立法連立は、往々にして個々の政党が正式には連立政権に入ろうとせず、しかし単独または複数の与党との特定のテーマに関する共通の法案採択について合意する場合に生じる。これはより広範な合意を保障し、特に、政治的に機微な分野であるマイノリティーの権利や選挙権に該当するような法律には重要である。立法連立は将来の大きな対立を防ぐことができる。

連立は、民主的な政治制度にとって大きなメリットかもしれないが、参加する党にとっても、政治制度全体にとっても複数のリスクがある。最も大きなリスクは、連立政権がその協働を利用して、適用されている抑制と均衡を無効化し、政治権力への持続的な参画可能性を確保にするために、(例えば選挙権の変更によって) 政治的ルールを変更しようとするときである。

連立形成のための政党の可能性と能力はさまざまな要因に左右される。選挙・政治制度は、議会の勢力分布と実際の権力、そして政府の形成の裁量にとって決定的である。これは連立形成の必要性に影響を与える。政治文化や当事者の考え方もまた同様に影響を及ぼす。ベルギー、オランダ、ノルウェーやその他多くのすでに連立政権の長い伝統があるヨーロッパの国々では、安定した政権を保障する連立形成の必要性に対する根本的な反対は、もはや党内外には存在しない。連立が本質的により難しいのは、政治的な二極化が強く進んでいる国々である。そこでは党派だけでなく異なる政治陣営を含んだ協働に対して、党员だけでなく、党の支持者も懐疑的で否定的な見方をする。さらに難しいのが、暴力的な紛争を経験した国における「挙国一致政権」の形成である。例えばコロンビアでは、ゲリラ運動の元支持者を政治システムに統合し、元支持者が設立した政党が議会を代表したことが、大部分の国民からの激しい反発を招いている。そうした政党を連立政権に受け入れることは、更なる衝突を引き起こすことになるだろう。また、チリの例では、ピノチェトによる独裁からの移行期において、長年にわたってイデオロギー的、政策的相違のために激しい戦いをしてきた政党は、幅広い合意と自身の政策的・イデオロギー的な立場をいったん棚上げにすることでしか国に新たな民主主義を構築できないと認識した。旧体制とその支持者への敵対心を共有していることが連立形成に優位に働いた。

表16：連立のメリットとデメリット

メリットとチャンス	デメリットとリスク
安定した政権を形成することと政権能力を引き出すことが可能。	連立相手との持続的な議論や調整の必要性が「一貫した政治」と「一体的」な政府の仕事を困難にする。
一政党では成し得ない政治的目標を実現できる。	立法と政府業務における自党の優先順位と原則について、連立相手との間で妥協する必要性があるため、後回しにするか「柔軟」にならなければならない。
さまざまな連立政党に代表されている異なる社会的グループの利益が、立法プロセスと政府で（役職の分配の際にも）考慮される。	連立している政党個々の特徴が持続的な妥協と合意の追求により損なわれ、共同での成功の中から自党の成果を強調することが困難になる。
実際の政治的課題において、妥協は意見の相違を解決するための重要な手段であることを人々が学ぶ。	より小さな政党が支配的な連立相手によって「抑圧」されていると認識される可能性がある。しかし、共同での成功から自党の成果を正しくアピールできれば、連立の成功からは不釣り合いなほど大きな利益を得る。
連立相手となる可能性がある政党の立場と要求に対し寛容になることを人々が学ぶ。	国民や一部の自党の支持者の中にも、政党が政府の役職を優先するあまり党の原理をないがしろにしている印象を与えることがある。そのため社会や支持者に、下された決定について、納得できる説明をする必要性が生じる。
他党が、いつか連立相手として必要になる可能性があるため、政治的対立が「制御」される。対話能力を獲得し、厳しい攻撃や個人攻撃を行わないことが得策となる。	支持者の一部が、連立相手と合意した妥協案を認めず、政党の分裂が起こる可能性がある。
個々の、または全ての連立相手は効果的な政府運営の成果を示すことで、その後の選挙で有利になり、また大きな支持を得ることができる。	連立内での意見の相違と対立、また同様に連立相手の誤りや弱点については、連立に参加する全党が責任を負わされ、次回の選挙の見通しが悪くなる。
普通は手の届かない公職や地位に、連立した政党の代表者が就くことができる。ここに政治的な役職任務へのモチベーションと将来の志願者が生まれる。	大連立は、弱い野党を隅へ押しやる危険性がある。その一方で、政治的な左右の中央に強力な野党が欠けると過激な政党がその周縁で強まる危険性もある。

メリットとチャンス	デメリットとリスク
<p>個々の連立パートナーは通常なら不可能な行政の役割と経験を通じて、その能力を拡大することができ、自党の将来の選挙戦のための宣伝になる。</p>	<p>敗北を恐れる必要のない支配的な政党は、連立を通じて特定のグループを引き入れ、それを弱体化させ、代替的選択肢として発展を遂げる前に排除してしまおうと試みる可能性がある。</p>
<p>緊急事態における好ましくない政府決定（例えばコロナ流行の結果としての個人の自由権の侵害）も、複数の連立相手からの支持があれば、容易に大きな正当性が得られる。</p>	
<p>政府業務の結果を伝えるために、全ての連立パートナーがそのコミュニケーション手段を利用するため、政府とそれを支える政党は、メディアへの露出が増え、広報活動においてより広範に発信できる。</p>	

出典：著者作成

連立形成には、良心と、自党と国および民主的秩序にとってのメリット・デメリットについての熟慮だけでなく、政党が留意しなければならないその他の一連の要因と特性を要する。それには以下のようなものが含まれる。

- 利用可能な時間枠：一部の国々では、憲法や選挙法によってどの期間を選挙後の政府形成のために利用できるかが定められている。選挙後に、連立を組むつもりか、あるいは組まなくてはならない見込みがある限りは、政党はこの点について選挙前から考慮しておかなくてはならない。政党は準備をしなければならないし、少なくとも政党内部で将来の連立交渉の優先順位を決定しておかなくてはならない。連立交渉への準備が整っていればいるほど、自党にとって重要なテーマを協定の中に盛り込むチャンスが大きくなる。
- 政治的布陣：特に望まないものであったとしても、パートナー間の連立が、不可避になることがある。例えばドイツでは2013年から2017年まで、キリスト教民主同盟（CDU）と社会民主党（SPD）による大連立

政権が存在した。両政党とも、任期終盤にはもはや満足しておらず、特に少数派のSPDは、連立政権の成果がCDUだけに帰せられることになると考えていた。CDUはというと、中にはSPDに譲歩しすぎたのではと考える者もいた。投票日当日の夜にはすでに、SPDの党首は、自党の得票数が明らかに減ったことを確認しながらも、CDUとの新たな連立は決してないと公言した。翌週にはCDUが緑の党とリベラル政党のFDPとの連立交渉を始めた。しかし準備不足のため、FDPとの交渉は最終的に失敗に終わった。ドイツの憲法では早期の選挙のやり直しが認められていないため、大統領が両党を促し、最終的にはSPDがもう一度CDUと連立を組むことを決めた。こうして大連立は継続された。このためCDUは再び、一部の重要な政策分野において、相対的に小さな党（SPD）に譲歩をしなければならなくなった。

- 将来の連立パートナーへの信頼：政党間のあらゆる競争関係において、連立形成の際には、双方が一度合意に至ったことには従うという一種の基本的な信頼を備えていなければならない。確かに、自己の成果により多く光が当たるようにするある程度の傾向と必要性もある。結局のところ次回の選挙で再び票を巡って競争の中で対峙することになるのだ。そのため連立交渉の枠内で、すでに個々の政策分野についての基本決定をしておくだけでなく、互いとの付き合い方についての複数の手続きを取り決めておくことも重要である。それには以下のものが含まれる。

○ 共同での政府の業務全般に関わる重要な事案についての定期的な相互の情報交換。そこには例えば、共同プロジェクトについての事前打ち合わせや対立を解決するための連立政権の執行部による定期的な会合が含まれる。

○ 決定プロセスについての明確な取り決めと理解。この文脈で非常に重要なのは、どの政党も連立パートナーと事前に調整をせずに国会に法案を提出しないこと、そしてパートナーは野党の提案には同意しない

ことである。

- 個々のパートナーの役割、立場および責任についての明確な取り決め。ここには、特に内閣の役職の割り当てや、例えば議長や委員会の委員長職など国会の重要な役職の配分に関する了解が含まれる。
- 合意と妥協への姿勢。これは効果的な連立にとっておそらく最も重要な前提条件である。個々のテーマやプロジェクトについて、常に同意が得られるわけではない。この場合、どの政党も最大限の要求を通すことができない議題では、全連立パートナーに妥協の準備が整ってなくてはならない。それでも可能な限り全員が、その妥協から利益を得たと思えるようにするべきである。さまざまなテーマが「パッケージ」の中で交渉され、まとめられることで、妥協案が成立することも珍しくない。この総合パッケージは、それぞれ両パートナーのうちのいずれかのみにとって重要な個々の部分の集合体である。しかし最終的には、このパッケージの内容について全ての当事者が満足する。

連立政府としてのパートナーがこのようなパッケージを完成させる前に、いくつかの課題をこなす必要がある。

### 連立形成へのステップ

1. 政党は独自の戦略を、連立交渉と後の政府業務のために、何が自党にとって重要であり、どのテーマと計画を場合によっては棚上げすることが可能かを確認し、決断しなくてはならない。同時に、連立交渉にどの代表が参加するかも早期に決定しておくべきである。連立交渉の中で個々の政策分野についての特別委員会が形成され、それぞれの政党がそこに自党の専門家を送り込むことがよくある。多くの場合、この一連の専門家の中から閣僚も任命される。

2. 全ての潜在的な連立パートナーが連立形成についての正式な交渉を行う。理想としては、交渉が終わった段階で書面による合意が仕上がっており、最も重要な目標と協働計画が定められている。ここでは、必ずしも正式な法的文書が作成されなくともよいが、可能ならば個々の政策分野の基本的な決定が合意されることが望ましい。
3. 連立協定は、最も重要な党委員会に承認されなければならない。政党によっては、執行部による連立協定の承認だけで十分な場合もある。それについて議員に投票をさせる政党もある。なぜなら国会議員が、連立協定から生じる個々の法律を採択し、任期中の日常業務で政府を支えることになるからである。連立協定について党員決議を実施する政党もある。これは一見すると民主的な手続きに思えるが、他の全ての直接投票と同様、投票者が投票の対象を知らないか、部分的にしか知らないという危険性をはらんでいる。全ての党員が、連立協定を読むわけではない。一部の「一般」党員は、その考え方や期待において柔軟性に欠けており、連立協定がすでに妥協の文書であり、政党による「正式な」要求を大幅に引き下げる可能性を含んでいることを理解していない。党員が長い交渉の後に連立協定を拒否した場合、党の交渉能力が否定されるばかりか、国の統治能力をも損なう可能性がある。

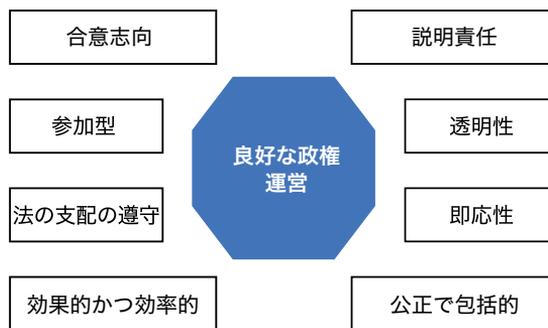
連立政権形成中、特にその政権の末期に各パートナーは、連立によって何を達成したのか、そしてそこから今後の連立のためにどのような教訓を得たのかについて、現状把握をするべきである。

### 政府内の政党

政権を引き継ぐこと、または少なくとも政権に参加することは、あらゆる政党にとってキャリアの頂点である。そこで政党は、政治的プログラムを、

具体的な政策に移さなければならない立場に置かれる。この場合、政党は同時に二つの課題を達成しなければならない。一つには、良好な政権運営であり、もう一つは自党の組織の維持とさらなる発展である。この二重の課題において、多くの政党がすでに失敗している。

図11：良好な政権運営のための8原則



良好な政権運営（グッド・ガバナンス）は、すでに30年前から政府による意思決定と決定の実施プロセスの理想的な形を表す概念となっている。国連では、この良好な政府運営のコンセプトに八つの原則が結び付けられているが、それらについて以下に説明する。それによって特に、汚職が防止されるか、少なくとも低減されること、社会の少数派や弱者の声が意思決定の際に聞き入れられること、そして政治的決定の際に現在のニーズだけでなく、社会の将来におけるニーズも考慮されることが保障されることとなる。

### グッド・ガバナンスのための国連の8原則

- 参加 (participatory)：人々は、正当性のある直接的な組織や代表者を通して自らの意見を表明できなくてはならない。ここには男性、女性、社会的弱者、少数派などが含まれる。参加とは、結社と表現

の自由をも意味する。

- 法の支配 (follows the rule of law) : 法律は公平に執行されるべきであり、特に人権法に関するものはそうである。法の支配がなければ、強者が弱者を踏みにじることになる。
- 合意志向 (consensus oriented) : 合意志向の意思決定は、全ての人がその希望を全面的にかなえることができなくとも、誰にとっても不利にはならない「最大公約数」には到達することができる。それは、社会の最善の利益について幅広い合意を得るために、さまざまな利益を仲介する。
- 公平性と包括性 (equitable and inclusive) : 良好な政府運営は公平な社会を保障する。誰もが幸福の向上と維持の機会を持つべきである。
- 効果性と効率性 (effective and efficient) : プロセスと制度は、共同体の要求に沿った成果をもたらすことができなければならない。共同体のリソースを効果的に使用して、最大限のアウトプットを生み出すようにしなければならない。
- 説明責任 (accountable) : 良好な政府運営の目的は、人々の状況の改善であり、これは政府の人々に対する説明責任なしには実現できない。国の機関、民間セクターおよび市民社会組織は、国民と、制度上の利害集団に対して説明責任を負わなければならない。
- 透明性 (transparent) : 情報は、一般の人々に開かれ、分かりやすく管理されるべきである。これは自由なメディアと情報の入手可能性に関しても同様である。
- 即応性 (responsive) : 制度とプロセスは全ての受益者のために、適時に機能しなければならない。

自党組織の維持と発展という第2の課題は政党にとって同様に根本的な意味を持つ。これはまさに将来の選挙での成功の前提条件である。多くの政党

と、特に政党幹部は政権運営の引き継ぎや政権参加後に新たな役職のために多くの時間を取られ、政党業務のための時間がほとんど残らない。議会制では、党首とその他の重要な幹部党員は大抵、政府の長や閣僚として二役を果たす。これによって政党と政府間のつながりが保障されるが、その一方で政党組織の維持のための重要な課題が専門家の手に委ねられ、政府で働く人々も定期的に政党の関心事に取り組むのであれば、政党にとっては不利なことばかりではない。

そのため政府責任の引き継ぎは政党の影響を及ぼす。選挙後には公職に就く指導者や代表者が、もはや党の代表としてではなく、公職者として政治をつかさどり、特に自身の地位の維持という利益に突き動かされるからである。このような指導者の公職者としての活動や態度が、今度はさらに強く人々による政党の評価に影響を与えることになる。職務をうまくこなせば政党の利益となり、間違いや不正行為を働けば政党の損失となる。公職者は政党目標の実現に際し、重要な個人的な役割を果たすが、それにも増して、目指した目標に一步一步近づくためには、どの計画がすぐには実現することが不可能で、どこに妥協が必要なのか、また民主主義システムにおいて政治の形成にどのような多元的な限界、制限、制約があるのかということを見極める必要がある。「一般」の党員からはこのような行為能力の限界が常に認識されるわけではなく、そうした党員の目から見れば、政党目標の実現が不十分であると、政党への失望や、場合によっては離党さえ招くことになる。

政府の一部として、政党は「国家政治的」な態度を取らなければならない。つまりそれは、国の全体的な状況を見渡し、自党の特殊な利益だけに集中してはならないということである。すでに政党内部にさまざまなグループの代表者を統合させ、多様な利益のバランスを追求してきた政党にとって、政府の中で妥協し、また公共善に奉仕することは容易である。

当然のことながら、政党には政権参加を通じて大きな利益が生まれる。第一に、政権の構成員である党員が政治形成の決定を行い、それによって政党の目標と政策が、少なくとも部分的に、あるいは漸進的に実現されていくこ

とがある。第二に、次の選挙で党に有利になる特定のグループや分野に狙いを定めて働きかけることが可能である。第三に、党には専門知識や情報を取得する権限があり、これにより競合相手に対する優位性を持つ。国の官僚機構を政党目的のために乱用することは許されないが、適切に機能している国家組織は省庁のトップを強化するため、政府における党の代表が自身の仕事をきちんとこなしている限り、これにより政党は、第四に、政府における代表特権からの利益を受けることになる。第五に、多くの国々で慣例になっていることであるが、閣僚やその他の公職者は政党に高額な会費を支払う。役職を得られたのは、その党に所属しているからだ。これにより政党は合法的な形で資金的にも利益を得られる。しかし政府の公職者や政党が、その公的リソースの取得権を違法な支援や汚職のために乱用する事例もある。それは有権者の信頼を揺るがし、いったん明るみに出ると、選挙での敗退や党の衰退へとつながることも珍しくない。

### 読者への質問

- 議員は議会で党の方針に一貫して団結した態度をとっていますか。
- 院内会派は紀律を守っていますか。または繰り返し対立や離脱を生んでいますか。
- 政党は互いに対して連立能力を備えていますか。連立形成にとっての最も重大な障害は何ですか。
- 連立は党员から、また一般国民からどのように見られていますか。
- 政党は良好な政権運営の規則に従って政府の業務を果たしていますか。政党はどの分野で業績が低く、どの分野で失敗に終わっていますか。

## 11. 政治的リーダーシップ

政治的リーダーシップを得ることは、政党における運営機能を引き継ぐ以上のことである。党内選挙による正当化の手続きに加えて、政治指導者は正当性と承認を得るために一連の個人的な資質も備えていなくてはならない。既述の通り、政治指導者はここ数十年の間に、政治的競争の個人化と政党の「大統領化」により、ますます重要性を増してきた。このことは、政党についての認識を限定するだけでなく、今まで政治的な活動をしてこなかった、起業家や芸術家としてキャリアを積んで知名度を得たような人々が政治的な役職へ立候補することにもつながっている。しかしそうした人々に不足しているのは、政治的経験のみならず、政治制度の機能、並びに重要な憲法の原則や国家政治の原則についての知識だけではないことが多い。成功する政治指導者は確かなマネジメント能力と、ときにはちょっとした演技力も有すべきだが、政治指導者に求められる要件と企業の執行役員や芸術家に求められる要件が明らかに異なるということについてあまりに無知である。経済界の指導者は、自社の商品が市場シェアの5%または10%を占めれば大成功である。政治指導者には、理想的には票の「市場」の50%以上を選挙で獲得するという、明らかにより多くのことを期待される。このためには個人的な資質と能力ばかりでなく、妥協の準備があり、選挙後にその要求を満たすことが容易でなくとも、さまざまな社会層の支持者を獲得できる状態になければならない。このような連立が有権者と一般の人々からの支持をすぐに失うことのないように、政治指導者は議会の過半数ばかりでなく、人々の賛同を得るためにも常に尽力しなくてはならない。よって政治指導者は党委員会だけでなく、広く一般の人々に対しても常に説明責任を負わなければならない。これには特別な能力と資質が必要だ。

### 権力、公共善、国家利益のはざまにおける政治的リーダーシップ

政治的リーダーシップは、いつの時代も世界各国で政治活動の中心的なテーマである。政治の最高指導者である大統領や首相は、政治システムの最高代表者であるばかりか、一国の運命を左右する権力の体現者である。たとえこの権力が近代民主主義国家においては均衡と監視のさまざまな仕組みを通して制限されているにしても、そのことに変わりはない。そのため古代より、政治的リーダーシップと政治指導者個人についての研究は政治に関する考察の中心的分野であった。

古代において、プラトンとアリストテレスの政治哲学では良い秩序はいかに実現されるかという問いが中心的なテーマとなっていた。プラトン（紀元前427年～347年）にとって、正義が良い秩序の中心的な要素だった。それに基づいて、プラトンは政治指導者に正義の追求を求めた。しかしながら彼は、自ら知ることのできた全ての国家形態において、支配者は正義を目指すよりも、法律を自分の利益になるように制定したいという我欲と誘惑に支配されていることを確認した。これは公共善に志向されるはずの政治本来の性質と矛盾する。したがってプラトンは、政治指導者に善を認識し、正義の実現に向けて努力することを期待した。

近代政治学の祖と見なされているアリストテレス（紀元前384年～322年）にとっても、個人の幸福と社会全体の幸福が実現される政体を形成することが政治の中心的テーマとなっている。そのためアリストテレスにとっても政治的リーダーシップは良い社会の実現を課題としていた。プラトンとアリストテレスの両者にとって、政治は常に強力な規範的性質を持つものなのである。

ニコロ・マキャベリ（1469年～1527年）は、このような古代の政治像と人物像を捨て去った。マキャベリにとって政治とは権力獲得とその保持の追求である。著書『君主論』の中で、彼は政治家が権力を獲得する方法について、いくつかの助言を行っている（1986）。それ自体は制御不能な幸福または偶然（fortuna）に加えて、特に得られた機会を権力獲得とその維持

にも利用する、権力者の力量 (virtu) にかかっていると考える考え方である。よって政治家には、何よりも実行力と決断力が備わっていなければならない。マキャベリは、あらゆることに関して自分が善良だと公言したが人々や政治家を全く評価しなかった。むしろそのせいで、善良でない数多くの人々の中であって自滅するだろうと主張している。そのため、君主、すなわちマキャベリが意味するところの独裁者は、特定の状況下では適用される法律と道徳的規範を超越しなければならないとする。マキャベリは君主に対し、例えば約束を守ることが国家にとっての損害となるくらいなら、約束を破ることを主張した。しかしマキャベリも権力政治的冷笑主義や、自己中心的な思考を盲目的に代弁していたわけではなく、君主にはその行為が国家の利益を目指すものでなければならないと要求した。ただしマキャベリは倫理に根差した国家の道徳を強く否定した。マキャベリにとって政治目的とは効果的に統治することであり、この観点から近代的な国益の教義を確立した。以来これは世界各国で、支配者が（真偽を問わず）国益を守るために現行の法律とモラルの戒律を破る際の自己弁護に利用されている。ドナルド・トランプや他の政治家が『君主論』を読んでいないことは想像に難くない。にもかかわらずこうした政治家による行為はマキャベリによる主張の多くに近いものだ。

このように政治哲学史を一瞥してみると、数百年もの間、政治的リーダーシップの特性に関する本質的な問題提起が政治的議論に伴ってきたことが分かる。古代の哲学者とフィレンツェの外交官兼作家との間の「論争」は今なお続いている。この数百年にわたる論争の最大公約数を求めると、政治指導者は社会の政治秩序に多大な影響を持っていると言える。しかし、政治的リーダーシップをいかに獲得し、またそれをいかに利用すべきかについてはまだ解明されていない。

現在の民主主義社会には、政治的リーダーシップをどのように理解すべきかについて多様な考え方が存在する。そのため、未来の政治家が習得可能な理論も指導者の資質についての教育モジュールの蓄積も存在せず、そのコー

スを履修すれば、実行力のある政治指導者として成功することができるなどというわけにはいかない。

政治的リーダーシップというテーマは度々議論されてきた。全般的に、国際的に指導力への要求が再び高まってきていることが見受けられる。これはリベラルな代議制民主主義が直面しているさまざまな問題による圧力の結果である。どの国も、技術変革、気候変動、グローバル化、移民の流入、(社会的)対立、戦争、病気、パンデミックなどから生じる課題に直面している。しかし問題解決を巡る取り組みが一般に可視化され、誰もがそれを感じられるのは、自由民主主義体制に限られる。独裁体制や全体主義体制においては、誤りや間違いは公に議論されることがない。問題が生じると、それを弱さや失敗として捉えられる可能性があるとして指導者が恐れるためである。このことは、例えばコロナ流行の過程で非常に明確になった。一部の民主的に選出された指導者でさえも、新たな現象に対する困惑や少なくとも不確実性、およびそこから生じる脅威を認めることを避け、その危険をポピュリズム的に否定するという対応をとったほどである。しかし、人々の不安を真摯に受け止め、人々に対して学ぶ意欲を示し、野党やメディアの批判を受け止め、断固として優れた行動を取った指導者こそが国民から信頼を獲得したことが分かっている。

しかし政治的、社会的、経済的な問題による圧力だけが政治的リーダーシップへの期待を再び増大させているのではない。マスメディアもまた、個人化の効果を通じて、政治の最上位ポストを占める人々を政治的に重要な意思決定をする者として描くことにより、そうした人々の再評価に決定的な役割を果たしている。国家元首や政府の長、あるいはその他の立場にいる政治指導者の中には、それをむしろよい機会だと捉える人々もいる。それによって自分の「実行者」や「決断者」としての個人的な役割をアピールできるからだ。もっとも、民主主義国においては、たとえ個々の指導者が事前に特定の決定をメディアに発表していても、議会や他の委員会の承認を得なければならない。

## 優れた政治指導者の資質

政治的リーダーシップとは「指導者」が他の人々に影響を与え、また忠実な支持者を得ることである。指導者がこれに成功すると、他の人々に特定の行為をさせたり、選挙の際の特定の投票行動をするよう納得させたり、政党、議会、官僚機構での承認と協力を得たり、決定を下し実行したり、支持を得られるアイデアや提案や政策を作り上げたり、場合によっては長い間広く普及している考え方を捨て去り、さらにそれにも支持を得たりすることができる。

少なくともその権力が民主的に正当なものであれば、政治指導者はその忠実な支持者なしには何も実現できない。たとえ独裁者であろうとも、抑圧機関からの最小限の支持が必要である。しかし、民主的な社会では、政治指導者は絶え間ない「フィードバックプロセス」の中にあり、つまり政治指導者は支持を失わないよう、またその支持者が分散してしまわないように注意しなければならない。そのため政治指導者は自らの支持者を正しく理解し、起き得る衝突を予見して早期に対応する能力を身に付けていなければならない。

さらに政治指導者は、その行動の可能性を条件付けたり狭めたりする構造上の制約と限界を知らなければならない。そこには以下のような多くの要素がある。

- 統治制度：政治指導者が国民を「正当性の裏付け」とすることができる大統領制がその国に存在するか、あるいは自党内の緊密な調整や政党を超えた連立の必要性が求められる、より断片化の進んだ議会制が採用されているか。
- 国家組織：政治的決定の範囲に相応の影響を及ぼす国の構造が連邦制か、または中央集権制か。
- 議会と政党の役割：誰が議会のアジェンダを決定するのか。政府制度内で政治指導者はどのような権限を持っているのか。議員は例えば自

身の選挙区に適用される決定を下す際にどのような権限を持っているのか。

- 利益集団の立場：政治的決断の実施や阻止に際して、利益集団はどのような役割を果たしているのか、政治家はそれらにどう対応するか。
- 社会にとって重要であり、政治家が把握すべき課題とタブー：国の歴史の中でどのような出来事が現在においてなおも影響を及ぼしており、国内で政治的発言をする際や外交においても常に考慮しなくてはならないか。国や政治家から特別な敬意を持って扱われる対象となっているのはどの社会集団か。
- 政治的内容の伝達および特に支持者の合意を得るための宣伝に際してのメディアの役割（もちろん新規の、特にソーシャルメディアの役割も含む）：こうしたツールはどのように政治的メッセージを伝えるか、また政治家はそれらに対してどのような態度を取ればよいのか。

成功する一流政治家はさらに、その他の個人的な特性と、弁論術、強い意志、個人的な権力への欲求、カリスマ性と共感能力などの指導者としての資質を備えていなければならない。このような資質を習得することはもちろん難しいが、中には可能なものもある。権力の掌握だけが政治家の本懐でないならば、その他の資質を追加するべきだ。それは個人的な政治行動の指針になる評価と規律からなる連携システムである。そこには特に政治権力の倫理的、道徳的限界の尊重が含まれる。よって政治権力を得たいのであれば、政治的行為に不可欠な倫理的な課題に取り組まなくてはならない。

このテーマに取り組んだ社会学者のマックス・ウェーバーは、その有名な講演「職業としての政治」の中で、特に心情倫理と責任倫理のジレンマを取り上げた（Weber 1992）。政治指導者は、例えば最近のコロナ流行においても示されたように、常にこのジレンマと対峙しなければならない。心情倫理とは特に、その帰結を顧慮することなく、行為を自己の倫理的、道徳的な原則に方向付けることを意味する。反対に責任倫理は、行動の際に倫理的・

道徳的な帰結も考慮する。マックス・ウェーバーは、現代民主主義の政治指導者は、心情により動く政治家であるよりも責任感ある政治家であるべきだという結論を導き出した。責任政治には、権力に関する直観、責任感、バランス感覚、また自身の選択した超個人的な物事への情熱的献身、加えて支持者の感情的な欲求を満たすカリスマ性を必要とする。

要約すると、政治指導者が備えるべき以下のような資質が浮かび上がってくる。

### 政治指導者の資質

- 倫理的、道徳的な原則と、政治指導者がその行動を方向付ける明確な政治的目標（それらは民主主義においては透明性がなければならない）。誠実さと信頼性は指導者の中心的な資質であり、市民に対する責任の自覚も同様である。
- 政治プロセスの文脈における個々の政治的課題と、その政治的・社会的な帰結を予測可能にするための政治的専門知識。
- 大規模な団体を主導できるマネジメント能力。
- 下された政治決断を人々に納得させ、支持を獲得するための説得力および、理想的にはカリスマ性。
- インスピレーション：指導者は、魅力あるビジョンを通じて人々を動機付けなくてはならない。
- 精神的な刺激：指導者は既存の考え方を打破し、新たな見識を伝える。
- 個人の尊重：指導者は、その指導の対象となる人々に照準を合わせ、特化して働き掛けなければならない。
- 人間理解や、実務的理性、人脈、弁論術、そして戦略的手腕、素早い行動、忍耐強さなどの個人的要素。

これらの資質は政治指導者の、内向きには自党を率い、外向きには市民からの支持の獲得と政治権力を行使するために必要な機能の中心的な前提条件である。

このように、政治的リーダーシップは党委員会を率いたり立法手続きを機能的に支配したりすること以上のものを含んでいる。むしろ、一方で政治的コンセプトを長期的かつ継続的に追求すること、そしてもう一方では政治機関や市民に対しこのコンセプトについて説得し、その実施において参画させることが重要である。同時に政治的リーダーシップは意思決定者に対し、有権者の行動の変化に対して柔軟な対応を求める。政党の戦略を発揮できる範囲は広がった。今日では、同じ政党から多様な有権者層に呼び掛けることが可能だ。結果として指導者にも同様に以前より内容的な柔軟性が求められるようになった。これはしばしば、持続的な政策や世界観に関わる基本的原則の固守と新たな社会的要求に対する譲歩との間で綱渡りを行うことを意味する。

### 政治指導者とソーシャルメディア

先に言及した個人的な資質の他に、政治家にとって、今日ソーシャルメディアの運用が政党や国のトップに選出されるための中心的な要素になっている。これらの新しいメディアは、メッセージの伝達手段としてのみではなく、むしろそれ自体が指導者の新しいスタイルとタイプを作り上げたという点で重要な意味を持つ。政治指導者は支持者とその枠をはるかに超えた人々に呼び掛けるために、今まで知られていなかった方法によって、自ら公の場に立ち、露出し、感情を表出する場を設ける (Davis / Taras 2020)。政治指導者にとっては、演説を行ったり、従来のように、報道での話題の筆頭となることを勝ち取ったりするだけでは、もはや不十分である。Instagramにストーリーを掲載したり、Twitter上の至る所に姿を見せたり、Facebookで定期的に発信し、あるいはバラク・オバマのようにコンピューターゲーム内に現れるポスターに広告を載せたりしなくてはならない。

このようなアピールと存在感を示す努力を行っているにもかかわらず、一流の政治家は、自身のコミュニケーションに対するコントロールの喪失を余儀なくされている。政治指導者には政治的意思決定者としての立場や儀礼的な役割を果たす立場があるため、露出や話題性がほぼ保障されてはいる。しかし政治指導者は、千年紀の変換期の前、インターネット隆盛以前のメディアの数がまだ少なく、大衆というものが存在していた時代のように自分たちのメッセージを制御できていない。政治指導者は少し前には想像もつかなかった方法で場所と注目を確保するための争いをしている。今日人々が利用可能なメディアの選択肢が巨大な万華鏡のように多様であることは、特定の人々に到達し、雑音を断ち切ることがかつてないほど困難であることを意味する。さらに娯楽ジャンルの爆発的な増大により、多くの人々がニュースから完全に遠ざかり、選挙やスキャンダルが起きたとき以外には政治にほぼ関心を示さず、自身の共同体についてほとんど知識がないという事態となった。政治的なメッセージはもはや「エンフォテインメント」を通じてしか、多くの人々に届かない。これはエンターテインメントとインフォメーションの融合である。例えばオバマ大統領は、この方法によって最も効率的に重要な人々にアプローチできると知っていたため、定期的に深夜枠などのテレビのショー番組に参加していた。メディアの氾濫は、多くの知識を持つ人々というよりは、少ない知識しか持ち合わせていない人々を生み出すという兆候を見せている。

ソーシャルメディアの持つ力が明確になったのが、当初、政治ウォッチャーの間で大統領に選出される可能性はほとんどないと考えられていたドナルド・トランプ大統領の事例である。トランプははじめ、共和党のエリートから拒否され、選挙資金もわずかで初歩的な組織しか持たず、基本的な政治的課題についての知識もほとんどなかった。しかし奇抜な性格や迫力ある言葉とともに、ソーシャルメディアを通じて「アメリカを再び偉大な国にする」、「ワシントンの沼地を干す」、「メキシコとの国境に壁を建設して移民を防ぐ」などのシンプルなメッセージを発信することで、既存メディアの報道

をも独占できるということを知っていた。トランプの最も重要なツールはTwitterであった。トランプはTwitter上で、対立候補を侮辱し貶める言葉遣いと「下品な雄弁さ」(Stromer-Galley 2020: 34)で途方もない注目を集めた。彼は、ある種の国営放送局の編集長であるかのように自身の「フェイクニュースネットワーク」を使って主張を押し通すことに成功した(Scacco / Wiemer 2020)。トランプは、批判的な記事を追撃し、自分が気に入らなかった記者や情報源を手厳しく乱暴に攻撃し、フォロワーを選択的な情報源に誘導するためにTwitterを利用していた。ワシントン・ポスト紙のファクトチェッカーは、ドナルド・トランプが在任中に行った虚偽、あるいは誤解を招くような発言を3万573件計上した。トランプはある意味、通常の報道業務の力関係を逆転させた。本来、報道機関の仕事は大統領について報道することだが、逆に大統領が報道機関について報道した。皮肉にもトランプによる過酷で容赦ないジャーナリストと報道機関に対する攻撃が、定期的に紙面や見出しを飾る結果となった。今では、他の政治家もドナルド・トランプのスタイルを真似ている。トランプは、ソーシャルメディアがポピュリストに利益をもたらし、ポピュリストがソーシャルメディアを上手に利用していることを示す事例である(Gerbaudo 2018)。しかし、ポピュリストとは異なるタイプの指導者も集中的にソーシャルメディアを活用している。そこには複数の共通点があり、それらを以下に簡潔にまとめる(Davis, in Davis / Taras 2020: 235以降。政治的マーケティングおよびメディアの中では多く英語の概念が使用されているため、ここではそれらを括弧中で示す)。

### 既存メディアの回避 (Bypassing Traditional Media Forms)

ソーシャルメディアは最近では既存のニュースメディアを迂回することなく、特定のターゲットグループとコミュニケーションを図るために利用されていることが多い。通常は、著名で重要な政治指導者であっても、既存メディアの見出し、特に元々政治指導者の発言を無批判に伝えることのないいわゆる高級紙の見出しに載ることは困難である。院内会派の代表や「一般の」

議員、候補者はその環境において（例えば選挙区、あるいは地方政党組織レベルで）重要な指導的役割を果たしており、普段から既存メディアの限られた紙面や与えられた時間のなかで発言することが非常に困難な場合が多い。他方、ソーシャルメディアによって、政治家は比較的少ない負担でターゲット層にアプローチできる可能性が高い。既存のメディアがニュースを構成する際に、読者や視聴者の異なる階層と広範な関心を考慮しなくてはならない一方、政治家はソーシャルメディアを介して、自分が重要だと考え、国民に伝えたいと思うニュースを視聴者に提供することができる。

### メッセージコントロール (Controlling the Message)

自らメッセージを発信する人は、それを自己責任で制御しなければならない。これは内容とその拡散手段の双方に言えることである。既存のメディアに比べるとソーシャルメディアではこのような自己コントロールは難しい。少なくとも質の高いメディアは政治家の報道機関への説明やその他の発言に対してジャーナリズムとしての審査を行っている。しかしソーシャルメディアでは、あらゆる政治家がメッセージの内容とその形式を自ら決定できる。これはリスクから逃れられない。責任感ある指導者は、自らのメッセージが正確で、事実であり、社会に受け入れられるような礼節を備えた言葉で表現されることに留意する。ソーシャルメディアの利用者の多くは政治家に対して懐疑的であり、政治家のメッセージが真実かどうかを確認する。特定の事実関係に対して持論で反応する人も珍しくない。この結果、自分自身のメッセージに対するコントロールは利かなくなる。よって政治指導者とそのチームは、自身のメッセージに関する解釈の権限を維持するために、ネット上のあらゆる反応に備えていなければならない。

### アジェンダ設定 (Agenda Setting)

今やソーシャルメディアが、政治的アジェンダに取り上げられ、公の場での主要な議論となるテーマを大部分で決定している。ソーシャルメディアを

うまく利用する指導者資質のある人は、この方法によって国民にとってのアジェンダとその優先順位に大きな影響を与えることができる。そのためネット上では往々にして、重要項目として人々が認識すべきテーマ設定を巡る競争がより熾烈になる。環境保護はその好例である。環境保護とよりクリーンなエネルギーについてさらに多くの議論を交わすべきなのか、それとも雇用の維持と経済成長について話し合うべきなのか。それについては目下、激しい論争が多くの国々のネット上で繰り広げられている。ここには当然、政治家も参加している。ただしアジェンダ設定能力は政治家の役割と権能に密接に関連している。その公的立場が重要であればあるほど、既存メディアであれ、ソーシャルメディアであれ、公の議論にもより大きな影響を及ぼすことができる。政治家がソーシャルメディアでのメッセージを通じて既存メディアのテーマリストにも影響を及ぼし、それによって公の議論の方向性をより強くけん引するとき、それはアジェンダ設定が特に成功したと捉えられる。

### 個々のテーマに対する認識の仕方に影響を及ぼす (Framing)

政治家と特に政治指導者は絶え間なく困難なテーマに向き合い、多くの場合、一部の市民しか満足させられない決断を下さなくてはならない。その上、多くの市民は、そのための時間や専門知識がないために当該テーマについての多様な側面を知ることができない。そのため、政治とその指導者の専門能力に対する高度な信頼が重要なのである。責任ある指導者は通常（あるいは少なくとも）、物事の複数の側面と特定の決定に対するプラスとマイナスの結果について把握している。指導者は、有権者の期待が何か、また何が有権者を遠ざけることになるかも知っている。そして特定の決定に対する準備、発表、弁明の際には、有権者や支持者の間で最も多く賛同を得る可能性の高い観点について、特に情報伝達し強調するように注意を払っていることが多い。このように指導者は特定のテーマについての認識と将来の議論に影響を及ぼそうと試みる。このコミュニケーション技術を「フレーミング」と呼ぶ。これは、特定のテーマがどのように捉えられるかを設定することである（そ

れに対して、アジェンダ設定とは、一義的に、何が議論の中心になるかが重要になる)。議論対象の認識の在り方を意味するフレーミングは、政党間対立の焦点となることが多い。そのため今日の政治家はソーシャルメディアも利用してテーマに対する自らの見解を紹介し、自らにとって重要な見方を強調するために、あらゆる手段を講じる。環境保護の例を再度引き合いに出せば、今日、その必要性には(気候変動を否定する一部の著名な人々を除き)広範な合意が存在する。論争の対象は、環境保護の是非ではなく、いかに保護するか、ということである。このような論争はソーシャルメディア上で行われており、特に政治指導者がその物事の見解について支持者を獲得するために多くの力を注いでいる。

### ターゲットグループに特化したコミュニケーション

既存メディアが異なる関心を持つ幅広い人々を視野に入れているのに対し、ソーシャルメディアには、一つまたは少数のテーマに興味を持った、またそのような特殊なテーマについてのニュースを探している数多くの集団が存在する。そのため多くの政治指導者は、特定のテーマについて情報交換を行うとき、または自分たちの立場に賛同している支持者を動員したいと考えるとき、特にこのような集団に接触しようと試みる。例えば2016年のヒラリー・クリントンの選挙運動では、強力な支持者にアプローチして動員するためにTwitterをフォーラムとして活用した。クリントンはツイートでもその目的に合わせた表現を用いた。それとは別に、選挙運動組織員が候補者の政策テーマよりもプライベートな側面への関心が高いと推測した有権者に対し、クリントンはInstagramを通じて接触を試みた。この選挙活動の分枝でのターゲットグループは女性であった。それはクリントン陣営によるジェンダーに非常に強く特化したInstagramのメッセージからもうかがえる(McGregor / Lawrence 2020)。例えば家庭生活といった比較的プライベートな写真を投稿することで、感情に訴える肯定的なイメージを喚起・強化することを目的として、これまでは「政治向きではない」プラットフォーム

ムであったInstagramを、今では多くの政治家が活用している。

政治家にとって特に重要で特別な相手がジャーナリストである。以前から一般的だったインタビューやオフレコ懇談、ならびにプレスリリースや記者会見の形式に加えて、ジャーナリストは今日、特にTwitterを通じて呼び掛けられている。それはジャーナリストがニュースを収集する際にこのプラットフォームを自動的に参照するためである。

## 動員

ソーシャルメディアを介するコミュニケーションは、情報だけではなく支持者の動員にも役立つ。政治指導者はこの方法で、情報を受け取るのみならず活動したいと考えている個人を動員することを試みる。その際、政治家たちは特にポピュリスト的なメッセージでこれに成功している。このような手法は決してドナルド・トランプだけに当てはまるものではなく、例えばポピュリスト的なメッセージで支持者を動員するフェミニスト団体や青年組織のような社会運動も同様である (Blassnig 他 2020)。

## 指導者の成功例

良い例には常に学ぶべき点が多くあるため、ここでは3人の非常に名高い政治指導者について紹介する。3人の行動と提言は、他の現職の、また未来の政治指導者にとっても興味深いものだろう。

### アンゲラ・メルケル

アンゲラ・メルケルは2005年、初めてドイツ連邦共和国の首相に選出され、2009年、2013年、2017年と三度再選した。メルケルはドイツ国内で継続して高い支持率を誇っている。首相としての長い任期中、メルケルの仕事が多数に否定的に捉えられたことは一度もなかった。支持率50%というのが、メルケル個人にとって最も低い数値である (2010年)。コロナ流行とそこから生じた危機に対するマネジメント力により、支持率は83%に上

昇した。長年メルケルはヨーロッパで最も権力のある女性、そして世界で最も権力ある指導者の一人と見なされている。政敵でさえも、メルケルが政治指導者として多くのことを正しく成し遂げたと認めている。そのため、メルケルの政治的成功をその統治スタイルによって説明しようとする数多くの試みが存在する。こうした試みの一つの例としてここに、もう一人の権力ある女性であり、2019年まで国際通貨基金（IMF）専務理事を務め、その後欧州中央銀行総裁となったクリスティーヌ・ラガルドがアンゲラ・メルケルの統治スタイルについて述べた演説を引用する。

### アンゲラ・メルケルについて クリスティーヌ・ラガルド

「メルケルはどのような語調で発言するべきかを知っており、特に四つの要素に関して非常に卓越しています。それは外交術、勤勉さ、信念、そして義務です」

#### (a) 外交術

「これはアンゲラ・メルケルが、人々を互いに結び付けるために根気よく取り組んでいることを指します。自身がかつて『対立より協力を追求する』と言っていた通りです。これは常に、特に国際舞台におけるアンゲラ・メルケルの指導者としての立脚点でした。気候変動や移民問題、貿易摩擦、またはデータ保護に関する問題のいずれにおいても、私たちは単独では演奏できず、現代の『国際オーケストラ』の一員であることを実によく理解しています。数十億人もの人々がより健康で、より幸福になり、そしてより良い教育を受けるために、この多国間システムが決定的に貢献することをメルケルは知っています。その限界と課題をもよく理解しています。つまり、魔法の指揮棒を持つ指揮者はいないということ、そして異なる民族と文化がそれぞれ独自の楽器を奏でることを。そしてそこには、ポピュリズムやナショナリズムといった形の一層多くの不協和音が存在します。現行システム

の利点を全員が享受したわけではなかったことがその一つの要因となっています。そのためアンゲラ・メルケルは、より良い多国間システムのために、協働を強化し対立を減らすための支援を構築することに長年尽力してきました。これは大きな賞賛に値します。もしかしたらメルケルが独奏をしているように感じられることもあるかもしれませんが。結局のところ、メルケルは激しい感情を見せることを好みません。軽妙なユーモア感覚を公の場で披露することはまれであり、スポットライトを浴びたいという気持ちもないようです。ただしメルケルが単独で行動をすることはありません。私たちは皆、メルケルと行動を共にし、その模範に従っています」

(b) 勤勉さ

「(前略) アンゲラ・メルケルは常にその場にいる誰よりも念入りに準備をして来る人物であり、ブリーフィング資料の最新の情報に精通しています。メルケルは問題を系統立て、忍耐強く取り組み、小さな単位に分割して長所と短所を熟考し、一步一步、一個一個問題解決へ導きます。実際のところ、メルケルの勤勉さは生産性の数値、気候統計などの、当日のその他の全てのテーマをはるかに超えたものに対応できています。(後略)」

(c) 信念

「私たちは皆、アンゲラ・メルケルが類まれなエネルギーと忍耐力を持っていることを知っています。信じられないほど強靱な内なる力によって、話し合いのテーブルにとどまり、交渉を成功へ導きます。メルケルの目的は常に、誰もがわずかな不満を覚えながらも、実質的により良い状況を得るという条件で、重要な妥協点に到達することです。この精神は、特に過去10年間において私たちの世界を再構築することに寄与しました。(後略)」

(d) 義務

「最後に残った要素は何でしょうか。何がアンゲラ・メルケルの指

導者としての究極の動機付けとなっているのでしょうか。答えは簡単です。アンゲラ・メルケルは日々、心に深く根差した義務意識から力を生み出しています。メルケルの几帳面な仕事と合理的思考は、この義務意識から導き出すことができます。それはなぜでしょう。なぜならメルケルは、自身が『心にかかる切実な問題』と名付けるものの存在を知っているからです。(中略)メルケルにとって人間の尊厳とそれに関する大きな課題が心にかかる切実な問題なのです。私たちは迫害や強制移住の原因にどのように向き合えばいいのでしょうか。デジタル技術による変革の恩恵を全ての人々に保障するにはどうしたらいいのでしょうか。気候変動の実存的な脅威にはどう立ち向かうべきなのでしょうか」

#### 結論

「アンゲラ・メルケルは、揺るがぬ義務意識、真の謙虚さ、深い樂觀主義でこれらの問題に向き合っています。メルケルはかつてこう言いました。『何が誤りか、また何が誤りであり続けてきたかを、問わないことにしましょう。まず何が可能かを問いましょう。そしていまだかつてなされなかったことを探しましょう』と」

出典：Lagarde 2019

上記にさらに2点のことを付け加えることができる。第一に、メルケルは権力に惑わされることなく指導者としての役割を果たした。メルケルは常にぜいたくをせず質素な生活を送っていた。そこには大多数のドイツ人が長いことなじんできた姿が反映されていた。つまり「メルケルは我々の一員だ」ということだ。成功する指導者はこの、「私たち」という感覚を呼び起こさせることができなくてはならない。第二に、メルケルは耳を傾けること、さまざまな意見を聞くことに長けていた。同時に、書類やその他の形態の情報を読み込んで、さまざまな問題に精通していた。こうした方法を採用したために、決定の中には、熟すまで時間を要するものもあった。そうした決定は最

終的には、メルケルが議論を始めるきっかけとした考えを押し通したというよりもむしろ、議論の総括や結論であることもあった。しかしまさにそのために、議論の始めに対立する意見を主張していた多くの人々が最終的に下された決断に対して納得する。ここから導き出される結論は、成功する指導の在り方においては、時には「黙れ」という態度で自己の立場を押し通すことよりも、さまざまな意見を調整する方がよいということだ。

### ネルソン・マンデラ

ネルソン・マンデラは南アフリカ共和国のアパルトヘイト体制に抵抗した誰もが認める指導者であった。マンデラは28年間もの間刑務所で過ごし、政治的発言の機会がなかったにもかかわらず、釈放後に同国の大統領に選出された（1994年～1999年）。マンデラは政治指導者のための複数の提言を行っており、それをあるジャーナリストがまとめ、インターネット上で閲覧できるようになっている。

#### ネルソン・マンデラによる成功する政治的リーダーシップのための推奨事項

勇気とは恐れがないということではなく、それを乗り越えることを他の人々に促すものである。指導者は、勇気があるように行動しなければならない、そうでない場合、それを人々に言うことはできない。指導者は「前線を築かなければならない」。マンデラは、恐れを知らない行動で他の人々を触発した。また自身が他の人々の手本であったと知っていたことがマンデラに自身の恐れに打ち勝つ力を与えた。

先頭に立って率いること、しかし陣営を置き去りにしてはならない：指導者は自らの支持陣営を率い、自らが足掛かりになる拠点に到着してはじめて、人々を前に進ませることができる。

後ろから率いること、そして人々には自分たちが前にいると信じさせること。

指導のこつは、自分で自分を導くようにさせることにある。マンデラは、物事について人々を説得し、それを人々にあたかもそれが自分たち独自のアイデアであるかのように信じ込ませることは賢明であると言った。

敵を知ること、相手の好きなスポーツが何かを把握しておくこと：指導者は敵の強みと弱点を理解し、それに応じて戦術を練る。敵の機嫌を取ることを。

友人は近くに、ライバルはもっと近くに置くこと：指導者は忠誠心を大切にしないが、マンデラは決して「自己の利益によってのみ人間を扱う」という考えにとらわれてはいなかった。マンデラはライバルを受け入れることで、ライバルをコントロールする可能性が得られると信じていた。ライバルが孤立していることは、自らの影響力の範囲内にいることよりも危険であった。マンデラは、信頼していない者と渡り合っていくという道が、魅力によって相手を無力化することにつながることを認識していた。

外見は重要である。笑顔を忘れないこと。マンデラは自分が登場することで物事を前進させ得ることを理解していた。マンデラの弁護士は、自らが会ったスーツを着た黒人の南アフリカ人はマンデラが初めてであったことを回想している。マンデラは人々の前で演説をするのが得意な方ではなかったが、戦士の象徴であったトイトイ・タウンシップ・ダンスをよく踊った。マンデラの圧倒的な、屈託のない周囲を包み込むような笑顔は「メッセージだった」。それは、南アフリカの白人に対しては、マンデラが不屈であることを、黒人の有権者に対しては、マンデラが幸運な戦士であり、勝利するであろうことを示した。

全てに白黒をつけることはできない。人生は決して二者択一ではない。決断は複雑で、常に競合する要素が存在する。単純な説明を求めるのは、人間の脳の偏った傾向であるが、現実には対応していない。

その外見から想定されるほど単純なものは何一つ存在しない。マンデラは矛盾を含むことをよしとし、世界を無限のニュアンスに満ちたものとして捉えた合理主義者であった。マンデラの計算は常に、私が目指すべき目標は何か、そこに到達するのに最も現実的な手段は何か、というものだった。

やめることも指導のうちである。頓挫したアイデアや課題、または関係を、いかにして断念するかを知ることが、指導者がしなければならない最も難しい判断であることをマンデラは謙虚に受け止めていた。南アフリカの大統領としての最も大きな遺産は、それを残すために彼が選択してきた道筋そのものである。建国の父であるマンデラは祖国を人質に取るようなことは決してしなかった。「マンデラの課題は進路の設定であり、船を操縦することではない」。マンデラは指導者というものが、自らなすことと同様に、自らがしたくないことによっても、指導を行うことを知っていた。

出典：Stengel 2008

### ミクラーシュ・ズリンダ

ミクラーシュ・ズリンダは1998年から2006年までスロバキアの首相だった。さらにズリンダは閣僚として幾度もスロバキアの内閣で従事した。スロバキアはかつてのチェコスロバキアの平和的解体後、1993年1月1日にようやくポスト共産主義国家の一つとして誕生した。ズリンダ政権中、同国は自由民主主義と市場経済の秩序の定着において大きな発展を遂げ、また欧州連合加盟への準備において決定的な一歩を踏み出した。2019年5月にマドリードで開かれた国際民主主義フォーラムにおいて、ズリンダは成功する政治的リーダーシップのための前提条件と原則について語っている。

## ミクラーシュ・ズリンダ：成功する政治的リーダーシップのための前提条件と原則

- A) 未来のための力強く、説得力のあるビジョン。ただし現実的な範囲で。
- B) ビジョンの実現のために現実的に必要な改革推進に対する強く揺るぎない政治的意思（人生のモットー：意思あるところに道は開ける）。
- C) 熱心でプロフェッショナルな人々からなる素晴らしいチーム。

この三つの条件を守り、さらに追加的な一連の要素である「成功するリーダーシップの10の原則」を遵守すれば、政治的指導は成功することができる。

- 1) 何かを始めるときには、何を達成したいのかという明確なイメージを持たなければならない。なぜ痛みを伴うことを実行しようとしているのか理解していなければならない。あらゆる変更や改革は痛みを伴うということ、そして、敗北する人々からの抵抗（反動）に苦しめられることを、指導者は分かっているなければならない（なぜならあらゆる改革は、たとえわずかな期間だとしても、勝者だけでなく敗者をも生むからである）。
- 2) そして具体的な計画、求めるビジョンを実施するためのプロジェクトが必要になる（私たちの場合、そのようなプロジェクトは経済・社会部門、保健制度、教育、防衛、公共サービスなどの改革の一覧によって提示された）。
- 3) このビジョンとプロジェクトを実現する段階に入ると、このプロジェクトを実施する有能な人々が必要になる。強力なリーダーシップの最も重要な特徴の一つは、指導者がベストな人材、つまり優秀で信念ある人々に囲まれているということだ。
- 4) 指導者はチームへの信頼を示し、彼らのプロジェクト事業のかじ取りをする。しかし、個々のチームメンバーの責任を引き受ける

ことは避けなければならない。

- 5) プロジェクトに関するものは細部に至るまで全てが重要である。悪魔は細部に宿るとはよく言ったものだ。しかし指導者の本質的な任務は、優先順位を認識し、それらの実現に集中することである。
- 6) あらゆるプロジェクトにおいて、その実施の際に活用すべき戦略を決定することは非常に重要である。そこにはプロジェクトの結果や成功に影響を与えうる外的要因の特定も含まれる。
- 7) あらゆる戦略の重要な要素は、厳守すべきプロジェクトのパラメーターとなる「赤い線」を引くことである。もしくはこれより先には進めないという限界を示すことである。
- 8) プロジェクトの最終的な成果や成功に影響を与え、あるいは危険を及ぼす可能性のあるパートナー（例えば連立相手）の「赤い線」を特定するというのも非常に重要である。
- 9) 周囲や人々の直接的な反応による影響を受けずに、指導者があらゆる重要なパラメーターとプロジェクトを包括的に実施するとき、プロジェクトは成功するだろう。プロジェクトは全体としてしか成果を上げることができない。最も悪いのは中途半端な解決である。そのような解決法は負担を負うだけでプロジェクトの利益は逃してしまう。対抗勢力やメディアの圧力に屈してはならない。メディアは尊重されなくてはならないが、メディアに追従しないということも同様に重要である。
- 10) 最後に：決定についてのコミュニケーションが不可欠である。有権者は、必ずしも指導者の実施する措置に同意しないかもしれないが、有権者にはその決定の根拠を理解するための機会が与えられなければならない。

## 読者への質問

- 多くの人々の運命に関わる決定が下されるとき、あなたの国の政治家と政治指導者の行動は、尺度と見なされるべき専門知識や倫理的規範遵守の要件にかなったものですか。
- さまざまなレベルの政治家がどのように市民や有権者と接触し、また自らの仕事について情報を伝えるためにどのような戦略を取っていますか。
- ポピュリスト的な指導者は、ソーシャルメディア上で特に注目を集めています。より実質的なことに根差した目立たない指導者は、そのハンディを相殺するために、将来ソーシャルメディア上でどのような戦略を取るべきでしょうか。



## 12 政党がつくる民主主義

政党には、常に一種の分裂性が内在している。政党は一方で、意見の多様性と、さまざまな利益集団への社会の分裂の産物であり、社会的な異質性を体現し、政党とその支持者および有権者の利益を政治的決定の際に優先させ、または少なくとも考慮させるために闘う。他方で、政党は多くの集団や特定層の利害から、社会の全ての構成員のための共通の利益（共通善）を形作ることに大きく寄与する。支持者たちは政党に、時には熾烈を極める政治的な戦いにおいて力を尽くすことを期待する。それと同時に妥協をし、合意に基づいた解決法を見だし、連立を形成する能力も必要とされる。まさにこれらの一見相反した期待に応え、任務を果たすことによってこそ、政党は民主主義に決定的に貢献することができる。政府の選出と政治的権力の統制という、民主主義的秩序の本質的な要素を保障するために、政党は今後も必要とされる。

今日の観点から見て、政党を他の制度や方法によって代替することができないにしても、多くの政党が、民主主義のための機能を効果的に果たし、現代社会の新たな、ますます多様化する利害をまとめ、そこから多数の市民の関心事を代弁する政策提案を抽出することに苦慮していることは無視できない。そのため、政党の数は増加し続け、それぞれが限られた範囲の利益のみを代表しつつも、選挙で議席を獲得することが予想される。民主主義においては、意見や利益の多様性がその基本的な構成要素として認識されることから、このことが実質的に民主主義に対する課題となるわけではない。ただし近年多くの民主主義国で明らかであるように、そこから安定した政府を樹立することが困難になっている。そしてこれは議会制だけでなく、大統領制にも当てはまる。というのも、後者では、政府首班は直接選出されるが、法律の可決については通常、議会、つまり政党の過半数も必要とされるからだ。政党の多様性によって統治可能性が持続的に妨げられている場合、民主的秩

序は危険にさらされる。ポピュリストが主流政党の難局を利用しようとするかもしれない。それは常に民主主義に対する脅威となる。あるいは軍隊、独裁的指導者、または多様な方向性の反民主主義政党などの他の勢力が（時には民主的な方法で）政治権力のとこを利用し、徐々に民主主義に終止符を打とうとする。

今日の社会は、考え方やライフスタイルの多様性と異質性を特徴とし、それは政治や政党に対するさまざまな態度や期待にも現れている。今日もなお「均質」であるように見える社会も、このような動向の影響を受けるようになるだろう。これは五大陸全てにおける都市のライフスタイルが変化していることからすでに明らかだ。これに加え、ソーシャルメディアの隆盛により、多くの、特に若い人々も、いわゆる意見のフィルターバブルの中に引きこもってしまう。そこでは均質な意見が再生・強化され、異なる意見を受け入れたり、少なくともオープンな対話の中でそれらと取り組んだりするための能力と意欲が減退するという結果をもたらしている。このことから、世界のほぼ全ての国の政党にとって、可能な限り多くの市民に受け入れられる政治的解決策を見つけるという困難な課題が生じている。すでに自身の組織内で（基本原則の枠内での）特定の複数の意見を認め、そこから共通の政策提案を導き出している政党は、異なる意見と期待の均衡のための橋渡しの機能をより効果的に果たしている。そのためには、黨員間の内部での議論を奨励し、対立意見にも耐え、同時に重要な市民社会の団体や個々の市民との緊密な連絡を維持する必要がある。それには、そのような団体との既存の対話形式のみならず、何よりも多くの女性や若年から中年層の人々を含む、多数の活動的な黨員が重要になる。こうした黨員は、「一般」市民との「つながり」を形成し、社会における考え方の変化を政党にフィードバックしている。

政党は、政治的に成功するために別の要素をも必要としている。それは人々を動員し、鼓舞することができ、実践的な知識の他に、大規模な集団を巧みに率いるための個人的および倫理的資質を備えた政治指導者である。政

治の個人化傾向については度々言及されている。特に政党の人气が失われると個人化が進み、説得力のある党首が政党の衰退を防ぎ、政党が活力を取り戻す例は数多くある。それでも個人化は、政党にとって大きな問題である。なぜなら最終的には単独の人物ではなく、政党だけが、共通の目標を持つ人々の共同体として、社会の利益を代表し、それを公益のために政治的決定の中で実現できるからである。少なくとも自由民主主義においてはこれが当てはまる。

政党は、民主主義におけるその役割を強化するために、何ができるだろうか。政党は独自に自らを育て上げなければならない。つまり自身の組織を強化し、本書の各章で挙げられた全てのテーマにおいて改善を試みるということだ。それは代表、組織、政策、メンバーシップおよび党内での決定への党員の参加、コミュニケーション、市民社会への接触という点においてである。本来、政党の出発点は有利なものである。なぜなら、たとえ投票手続きの形式が変わったとしても、議会と政府の選出は民主主義の中心的要素であり続けるからだ。当面の間、民主的な選挙では候補者の過半数は政党が指名し、議会における議員の過半数を占め、政府をも形成するだろう。普通自由選挙に基づき、政党は他の政治的なアクターや意思決定プロセスに対して正当性において優位に立つ。政党がなければ、代議制民主主義は存在しない。

しかし政党のみで将来の課題を解決することはできない。政党の失策に不平を唱え、批判するだけでなく、民主主義には、納税と国による政党の資金援助のみならず、個人の積極的な参加をも要求するという代償があることを意識する市民たちを政党はその党員として必要としている。より多くの市民に政党で協働する意志があり、政党に新しい党員を討論と決定に参加させる用意が十分にあれば、政党はその機能をさらに良好に果たし、より活気のある民主主義が実現されるだろう。

### 成功する政党の特徴

- 指導者と党員が自由民主主義の原則とプロセスを尊重する。
- 政治的活動に指針を与え、全ての党員によって共有される価値観と原則を定めた基本綱領がある。
- 選挙公約と実際の政策が、政党の基本的な価値観に基づき、さまざまな政治分野のための具体的な解決策を提供している。
- 国の全ての地域に強固な組織構造を持つ。
- 市町村長と地方の代表機関の構成員の選出につながるような地元の政党構造を構築することにより、国内の自治体で強い存在感を維持するように努める。地方自治体での業績は、国政選挙での成功のための重要な支柱である。
- 党の全国本部はプロフェッショナルな働きをし、党指導部を支援するのみならず、特に政治広報とコミュニケーション、ならびに選挙運動やその他の政治運動の計画と実施において、地域と地方の支部をも支援する。
- 党員が、政治問題に対する党指導部と国会議員の態度についてだけでなく、重要な党内プロセスについても継続的に、オープンかつ透明な形で情報提供を受けられる。
- 男女平等、指導的地位への女性の選出、選挙候補者としての女性の指名を促進している。
- 党員が、党内の議論とプロセスに積極的に参加し、党首の選出、候補者の指名、政治問題と政治的行動の実際的问题についての議論に参加し、選挙で党と候補者を積極的に支援する。党員の政党活動への参加は、市町村における政党団体の特別な関心事である。
- 政治の外での経験をもたらし、それによって政党の代表能力を強化する「転職者」を積極的に探す努力をする。
- 個々の実際的な問題、または指導者ポストの選出と候補者の指名に関する議論において、対立意見が受け入れられ、議論の全参加者が政党の基

本的な価値観と原則を尊重する限りにおいて、同調圧力による抑制がない。

- 政治広報活動や演説がコミュニケーション戦略に立脚している。こうした戦略は、政党の目標と意図についての定期的でオープンな情報提供を通じて、党自体に好意的な意見のイメージを作り出すことを目的としている。その際に利用可能な全ての関連する形態、媒体、プラットフォームを使用し、批判や虚偽の告発（「フェイクニュース」）に迅速かつ適切に対応する準備ができています。
- 合法的に取得した財源のみに基づいて資金調達をし、収入と支出および特に選挙運動の資金を公開し、透明な形で会計処理を行う。
- 政治に対する意見や期待を把握するために社会集団や団体との継続的な接触を求め、維持し、それらを党独自の価値観と政治的目標に即して評価し、党独自の価値観と目標と一致する利益を政治制度の中で代表する。
- 指導者に、他者の運命について決定を下す際に従うべき倫理原則に対する専門知識と、そうした原則を尊重する資質がある。党首と議員は、政治家や党幹部としてのキャリアを追求するだけでなく、政治に進出する前に、経済や社会の他の分野での経験も積んでおくべきである。



## 参考文献

Gesetz über die Politischen Parteien 2020: Parteiengesetz (online: Zugriff am 01.06.2020 unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>)

Alemán, Eduardo/Tsebelis, George 2011: Political Parties and Government Coalitions in the Americas, in: *Journal of Politics in Latin America* 3 (1), 3–28

Allern, Elin Haugsgjerd/ Verge, Tània 2017: Still connecting with society? Political Parties' Formal Links with Social Groups in the Twenty-First Century, in: Scarrow u. a. (Hgg.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, 106–135

ALP 2014: Australian Labour Party. National Constitution of the ALP. As amended at the 43rd ALP National Conference 2004 (online: Zugriff am 15.09.2020 unter: [http://archives.cap.anu.edu.au/cdi\\_anu\\_edu\\_au/xx/z1/PPD2011/11.%20ALP%20Constitution.pdf](http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/xx/z1/PPD2011/11.%20ALP%20Constitution.pdf))

Altman, David 2019: *Citizenship and contemporary direct democracy*, New York

Aristoteles 1989: *Politik*, Ditzingen

ASDA'A BCW 2019: *11th annual ASDA'A BCW ARAB YOUTH SURVEY 2019*, A call for reform (online Zugriff am 26.11.2019 unter: <http://arabyouthsurvey.com/experts/sunil.html>)

Bächtiger, Andre u. a. (Hgg.) 2018: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford

Barndt, William T. 2014: Corporation-based Parties. The Present and Future of Business Politics in Latin America, in: *Latin American Politics and Society* 56 (3), 1–22

Basedau, Matthias 2019: Party Systems in Africa, in: *The Oxford Encyclopedia of African Politics*. (online Zugriff am 28.04.2021 unter: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.891>).

Bartlett, Jamie u. a. 2018: The Future of Political Campaigning, in: *Demos*, July 2018, (online Zugriff am 09.11.2020 unter: <https://ico.org.uk/media/2259365/the-future-of-political-campaigning.pdf>)

Bermeo, Nancy/Yashar, Deborah J. (Hgg.) 2016: *Parties, Movements, and Democracy in the Developing World*, New York

Benhabib, Seyla 1996: Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. Democracy and Difference, in: dies. (Hg.): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, 67–94

Bernhard Michael/Karakoç Ekrem 2007: Civil society and the legacies of dictatorship, in: *World Politics* 59, 539–567

Biezen, Ingrid van/Kopecký, Petr 2017: The paradox of party funding: the limited impact of state subsidies and party membership, in: Scarrow u. a. (Hgg.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, 84–105

Bland, Ben 2020, *Politics in Indonesia. Resilient elections, defective democracy*. Lowy Institute, April 2020 (online Zugriff am 28.05.2020 unter: <https://www.lowyinstitute.org/publications/politics-indonesia-resilient-elections-defective-democracy#sec36641>)

Blassnig, Sina u. a. 2020: Populism and social media popularity: how populist communication benefits political leaders on Facebook and Twitter, in: Davis/Taras (Hgg.), 97–111

BMI o. J. [Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat]: *Parteienfinanzierung* (online Zugriff am 20.06.2020 unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/parteienrecht/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-node.html>)

Bob-Milliar, George M. 2019: Activism of Political Parties in Africa, in: *The Oxford Encyclopedia of African Politics* (online Zugriff am: 28.04.2021 unter: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1365>)

Borz, Gabriela/Janda, Kenneth 2018: Contemporary trends in party organization: Revisiting

- intra-party democracy, in: *Party Politics* 6 (1), 3–8
- Brancati, Dawn 2016: *Democracy protests. Origins, features and significance*, New York
- Caramani, Daniel 2020: *Party systems*, in: ders. (Hg.): *Comparative Politics*, Oxford
- Carty, Kenneth R. 2013: *Are political parties meant to be democratic?* in: Cross, William/Katz Richard S. (Hgg.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 11–26
- Council of Europe o. J.: *12 Principles of Good Governance* (online Zugriff am 09.11.2020 unter: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>)
- Council of Europe 2018: *Internet and electoral Campaigns. Study on the use of internet in electoral campaigns*. Council of Europe study, DGI (2017 11 (online Zugriff am 09.11.2020 unter: <https://rm.coe.int/use-of-internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>)
- Cross, William/Pilet, Jean-Benoit 2015: *Parties, leadership selection and intra-party democracy*, in: dies. (Hgg.): *The politics of party leadership. A cross-national perspective*, Oxford, 165–173
- Dahl, Robert A. 1971: *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven and London
- Dahl, Robert A. 1989: *Democracy and Its Critics*. New Haven
- Dalton, Russell J. 2000: *The decline of party identifications*, in: ders./Wattenberg, Martin P. (Hgg.) 2000: *Parties without Partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 19–36
- Davis, Richard/Taras, David (Hgg.) 2020: *Power Shift? Political Leadership and Social Media*, New York
- Decker, Frank 2018: *Parteiendemokratie im Wandel*, 2. Aufl., Baden-Baden
- Decker, Frank/Neu, Viola (Hgg.) 2018: *Handbuch der deutschen Parteien*, 2. Aufl., Wiesbaden
- Deschouwer, Kris 2017: *New Parties and the Crisis of Representation: Between Indicator and Solution*, in: Harfst u. a. (Hgg.), 73–85
- Detterbeck, Klaus 2005: *Die strategische Bedeutung von Mitgliedern für moderne Parteien*, in: Schmid/Zolleis (Hgg.), 63–76
- Diamond, Larry 1992: *Economic Development and Democracy Reconsidered*, in: Marks/Diamond (Hgg.), *Reexamining Democracy*, Newbury Park, 93–139
- Diamond, Larry 1994: *Rethinking civil society* in: *Journal of Democracy* 5, 4–17
- Diamond, Larry 1999: *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore und London
- Diamond, Larry 2015: *Facing up to the democratic recession*, in: *Journal of Democracy* 26, 141–55
- Diamond, Larry 2019: *Ill winds. Saving democracy from Russian rage, Chinese ambition, and American complacenc*, New York
- Diamond, Larry/Gunther, Richard 2001: *Types and Functions of Parties*, in: dies. (Hgg.): *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 3–39
- Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hgg.) 2015: *Democracy in Decline? (A Journal of Democracy Publication)*, Baltimore
- Donges, Patrick/Jarren, Ottfried 2017: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, 4. Aufl., Wiesbaden
- Duverger, Maurice 1963: *Die politischen Parteien*, Tübingen
- Dyck, Brandon van 2018: *Why new parties split. The Schism of Peru's United Left in Comparative Perspective*, in: *Journal of Latin American Studies* 50 (4), 889–918
- EIU 2020: *Economic Intelligence Unit. Democracy Index 201* (online Zugriff am 09.04.2020 unter: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>)
- Eurobarometer 2021: *Standard Eurobarometer 94 – Winter 2020–2021 – Public Opinion in the European Union* (online Zugriff am 15.04.2021 unter: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/>)

detail/2355https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/)

- Enyedi, Zsolt 2006: Party Politics in Post-Communist Transition, in: Katz/Crotty (Hgg.), 228–238
- Fara, Carlos 2013: Estrategias de campaña, in: ders. u. a., Acciones para una buena comunicación en campañas electorales: manual de marketing y comunicación política, Buenos Aires, 71–110
- Fleschenberg, Andrea 2006: Allgemein, frei und fair? Gender und Wahlen, in: Derichs, Claudia/Heberer, Thomas (Hgg.): Wahlsysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich, Wiesbaden, 72–98
- Fontoura, Joana/Hofmeister, Wilhelm 2009: Zwischen Konflikten und Reformen: Soziale Bewegungen in Brasilien. In: Ismar, Georg/Mittag, Jürgen (Hgg): „El pueblo unido?“ Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas. Münster, 229–254
- Freidenberg, Flavia 2016: Conclusiones, in: dies. (Hg.): Los Sistemas de Partidos en América Latina 1975–2015, Tomo 2: Cono Sur y Países Andinos, México, 525–544
- Fukuyama, Francis 1992: The end of history and the last man, New York
- Fukuyama, Francis: 2018: Identity. Contemporary identity politics and the struggle for recognition, London
- Gallagher, Michael 2014: Electoral Institutions and Representation, in: LeDuc, Lawrence u. a. (Hgg.), *Comparing Democracies Elections and Voting in a Changing World*, London, 11–31
- Gauja, Anika 2017: Party Reform: The Causes, Challenges, and Consequences of Organizational Change, Oxford
- Gerbaudo, Paulo 2018: Social Media and Populism. An elective affinity? in: *Media Culture & Society* 40 (5), 745–753
- Gerbaudo, Paulo 2019: Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms (online Zugriff am 09.11.2020 unter: <https://doi.org/10.1177/1354068819884878>)
- Gherghina, Sergiu/Volintiru, Clara 2020: Political parties and clientelism in transition countries: evidence from Georgia, Moldova and Ukraine (online Zugriff am 24.04.2021 unter <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00151-x>)
- Gonzalez, Dennis T. 2011: Priorities for Philippine Political Parties. Mass Membership, Political Education, and Party Development, in: Lye/Hofmeister (Hgg), 243–256
- Gutmann, Amy/Thompson, Denis F. 2004: Why Deliberative Democracy? Princeton
- Hadi, Syamsul 2011: Last Chapter of an Uneasy Partnership. The Loss of Jusuf Kalla in the 2009 Presidential Election, in: Lye/Hofmeister (Hgg.), 189–210
- Harfst, Philipp u. a. (Hgg.) 2017: Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy, Wiesbaden
- Hazan, Reuven Y./Rahat, Gideon 2006: Candidate Selection. Methods and Consequences, in: Katz/Crotty (Hgg.), 109–121
- Heigl, Andrea/Hacker, Philipp 2010: Politik 2.0. Demokratie im Netz, Wien
- Hershey, Marjorie Randon 2006: Political Parties as Mechanisms of Social Choice, in: Katz/Crotty (Hgg.), 75–88
- Heywood, Andrew 2017: Political ideologies. An introduction, 6. Aufl., London
- Hennl, Annika/Franzmann, Simon Tobias 2017: The effects of manifesto politics on programmatic change, in: Scarrow u. a. (Hgg.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, 259–284
- Hofmeister, Wilhelm 1995: Chile: Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei (PDC) und die politische Entwicklung in Chile 1964–1994, Paderborn
- Hofmeister, Wilhelm 2020: Einfache Erklärungen. Warum nationalistische Kräfte in Europa

erstarke, in: KAS-Auslandsinformationen 2/2020, 6–17

Hofmeister, Wilhelm/Thesing, Josef (Hgg.) 1996: Politischer Systemwandel in Lateinamerika, Frankfurt

Hooghe, Marc/Stolle, Dietlind 2005: Youth organisations within political parties: political recruitment and the transformation of party systems, in: Forbrig, Joerg (Hg.), Revisiting youth political Participation. Challenges for research and democratic practice in Europe. Strasbourg, 43–51

Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman

Ibarra, Pedro (Hg.) 2003: Social Movements and Democracy, New York

IPU (Inter-Parliamentary Union) 2020: Women in Politics 2019 (online Zugriff: am 02.04.2021 unter). <https://www.ipu.org/news/women-in-politics-2021>

International IDEA 2007: Political Parties in South Asia: The Challenge of Change. South Asia Regional Report, Based on research and dialogue with political parties (online Zugriff am 21.01.2020 unter <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-parties-in-south-asia-the-challenge-of-change.pdf>)

International IDEA 2014: Funding of political parties and election campaigns. A Handbook on Political Finance. Stockholm: (online Zugriff am 28.01.2020 unter <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance>)

International IDEA 2019: The Global State of Democracy 2019, Addressing the ills, reviving the promise, Stockholm

Jun, Uwe 2015: Parteien und Medien. In: Parteien und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Informationen zur politischen Bildung Nr. 328/2015, Bonn

Just, Petr/Charvát, Jakub 2016: Business-Firm Parties and the Czech Party System after 2010, in: Politics in Central Europe 12, 3

Katz, Richard S./Crotty, William (Hgg.) 2006: Handbook of Party Politics, London u. a.

Katz, Richard S./Mair, Peter 1995: Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party, in: Party Politics 1, 5–28

Katz, Richard 2013: Should We Believe that Improved Intra-Party Democracy Would Arrest Party Decline? in: Cross/Katz (Hgg.), 49–64

Katz, Richard S. 2020: Political Parties, in: Caramani (Hg.), 213–230

Kelly, Norm/Ashiagbor, Sefakor 2011: Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, Washington

Kirchheimer, Otto 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6 (1), 20–41

Kitschelt, Herbert 2001: Divergent Paths of Postcommunist Democracies, in: Diamond, Larry/Gunther Richard (Hgg.), Political Parties and Democracy, 299–323

Kneuer, Mariann/Lauth, Hans-Joachim 2016: Parteien und Parteiensysteme in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hgg.), Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, 453–468

Koelble, Tom 2017: One-Party Dominance and Public Sector Corruption in South Africa: Consequences for Democracy, in: Harfst u. a. (Hgg.), 281–302

Kosiara-Pedersen u. a. 2017: Rules of Engagement? Party membership costs, new forms of party affiliation, and partisan participation, in: Scarrow u. a. (Hgg.) 2017, 234–258

Koo, Sejin 2018: Can intraparty democracy save party activism? Evidence from Korea, in: Party

Politics 26 (1), 32–42

Kubbe, Ina 2017: Elites and Corruption in European Democracies, in: Harfst u. a. (Hgg.), 249–280  
Kunze, Rolf Ulrich 2019: Nationalismus: Illusionen und Realitäten. Eine kritische Bestandsaufnahme, Stuttgart

Ladner, Andreas 2006: Das Parteiensystem der Schweiz, in: Niedermayer, Oskar u. a. (Hgg.), Die Parteiensysteme Westeuropas. Wiesbaden, 397–419.

Lammert, Norbert (Hg.) 2020: Christlich Demokratische Union. Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU, München

LaPalombara, Joseph/Weiner, Myron 1967: Political Parties and Political Development, Princeton

Latinobarómetro 2018: online Zugriff am 20.06.2020 unter: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Laux, Annika 2001: Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? in: Spier, Tim u. a. (Hgg.): Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden, 81–78

LeBas, Adrienne, Political Parties and Regime Outcomes in Multiparty Africa, in: The Oxford Encyclopedia of African Politics (online Zugriff am 28.04.2021 unter: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.732>)

Levitzky, Steven/Ziblatt, Daniel 2018: How democracies die. What history reveals about our future, New York,

Levitsky, Steven/Cameron, Maxwell 2003: Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru, in: Latin American Politics & Society 45 (3), 1–33

Lijphart, Arend 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven und London

Lim, Sunghack 2011: Political Parties and Party System in Korea after Democratization: Cartelized Party System and Oscillations between two Models, in: Lye/Hofmeister (Hgg.), 211–242.

Linz, Juan u. a. 1988: Democracy in Developing Countries. Vol. II, Africa, Boulder

Linz, Juan/Alfred, Stepan 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore und London

Lipset, Seymour M. 1959: Some Social Requisites. Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review 53 (March), 69–105

Lipset, Seymour/Rokkan, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in: Lipset, Seymour/Rokkan, Stein (Hgg.), Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives, New York

Lisi, Marco u. a. 2015: Leadership Selection Methods and Party Types. in: Cross/Pilet (Hgg.), 12–30.

Löffler, Berthold 2020: Der Riss durch Europa. Kollision zweier Wertesysteme, Stuttgart

López-Alves, Fernando/Diane E. Johnson (Hgg.) 2019: Populist Nationalism in Europe and the Americas, New York/London

Lucardie, Paul 2018: Zur Typologie der politischen Parteien, in: Decker/Neu (Hgg.), 41–56

Lye, Lian Fook/Hofmeister, Wilhelm (Hgg.) 2011: Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia, Singapore

Machiavelli, Niccolò 1986/1513: Der Fürst/Il Principe, Ditzingen (Original von 1513)

Märtin, René 2009: Strategische Öffentlichkeitsarbeit für die Kommunalpolitik, Bonn

Martinez Kuhonta 2016: Erik: Social Cleavages, Political Parties, and the Building of Performance Legitimacy in Southeast Asia, in: Bermeo/Yashar (Hgg.), 61–92

Mattes, Robert 2019: Democracy in Africa: Demand, supply, and the ‚dissatisfied democrat‘. Afrobarometer Policy Paper No. 54 (online Zugriff am 05.04.2020 unter: <https://www.afrobarometer.com>)

- org/publications/pp54-democracy-africa-demand-supply-and-dissatisfied-democrat)
- McGregor, Shannon C./Lawrence, Regina G. 2020: „Delete your account“? Hillary Clinton across social media platforms in the 2016 U.S. presidential election, in: Davis/Taras (Hgg.), 49–62
- Merkel, Wolfgang 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen
- Merkel, Wolfgang 1997: Parteien und Parteiensysteme im Transformationsprozess: ein interregionaler Vergleich, in: ders. (Hg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Opladen 337–371
- Merkel, Wolfgang 2017: Kosmopolitismus versus Kommunitarismus. Ein neuer Konflikt in der Demokratie, in: Harfst u. a. (Hgg.), 79–25
- Michels, Robert 1989: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 4. Aufl. mit einer Einführung von Frank R. Pfetsch, Stuttgart (zuerst 1911)
- Mosca, Lorenzo 2020: Democratic vision and online participatory spaces in the Italian Movimento 5 Stelle, in: Acta Politica 55, 1–18
- Mozaffar, Shaheen 2006: Party, Ethnicity and Democratization in Africa, in: Katz/Crotty (Hgg.), 239–247
- Müller, Jan-Werner 2016: Was ist Populismus. Ein Essay, Berlin
- Mungiu-Pippidi, Alina/Jonston, Michael (Hgg.) 2017: Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anticorruption, Cheltenham
- Muno, Wolfgang 2016: Klientelismus und Patronage in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lath, Hans-Joachim u. a. (Hgg.) Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, 649–662
- National Democratic Institute and The Oslo Center for Peace and Human Rights 2015: Coalitions. A Guide for Political Parties
- Niedermayer, Oskar 2013: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hgg.), Handbuch der deutschen Parteien, 2. Aufl., Wiesbaden, 111–131
- Nohlen, Dieter 1986: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme, Wiesbaden, 1986
- Norris, Pippa 2006: Recruitment, in: Katz/Crotty (Hgg.), 89–108
- Obert, Peter/Müller, Jochen 2017: Representation and new party survival in multi-level systems, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 27 (4), 413–432
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (Hgg.) 1986: Tentative conclusions about uncertain democracies, in: O'Donnell, Guillermo u. a. (Hgg.) Transitions from authoritarian rule, Bd. 4, Baltimore, 1–72
- Ostrogorski, Moissei 2010: Democracy and the Organization of Political Parties, New York
- Panbianco, Angelo 1988: Political Parties. Organization & Power, Cambridge u. a.
- Pelizzo, Riccardo/Nwokora, Zim 2017: Party System Change and the Quality of Democracy in East Africa, (online Zugriff am 05.04.2020 unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/173657/1/agdi-wp-17-051.pdf>)
- Pilet, Jean-Benoit/Cross, William (Hgg) 2014: The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study, Abington/New York
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. 2006: Das Parteiensystem Österreichs, in: Niedermayer u. a. (Hgg), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden, 351–372
- Platon 2017: Der Staat (Politeia), Ditzingen
- Poguntke, Thomas 2000: Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und

organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich, Wiesbaden

Poguntke, Thomas 2005: Parteien ohne (An)bindung. Verkümmern die organisatorischen Wurzeln der Parteien? in: Schmid/Zolleis (Hgg.), 43–62

Poguntke, Thomas 2006: Political Parties and other Organizations in: Katz/Crotty (Hgg.), 396–405

Poguntke, Thomas 2016: Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century, in: Party Politics 22 (6), 661–678.

Poguntke, Thomas/Schmitt, Johannes 2018: The Crisis, Party System Change, and the Growth of Populism, in: Lafan, Brigid/ Cicchi, Lorenzo (Hgg.), 2017: Europe's Bumper Year of Elections, Fiesole 1–24

Poguntke, Thomas/Webb, Paul 2005: The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies, Oxford

Pruysers, Scott u. a. 2017: Candidate Selection Rules and Democratic Outcomes: The Impact of parties on women's Representation, in: Scarrow u. a. (Hgg.), 208–233

Randall, Vicky/Svåsand, Lars 2002: Party Institutionalization in New Democracies, in: Party Politics 8 (1), 5–29

Rahat, Gideon/Kenig, Ofer 2018: From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies, Oxford

Rahat, Gideon/Shapira, Assf, A 2017: An intra-party democracy index: theory, design and a demonstration, in: Parliamentary Affairs 70 (1), 84–110

Rainsford, Emily 2018: UK Political Parties' Youth Factions: A Glance at the Future of Political Parties, in: Parliamentary Affairs 71 (4), 783–803

Reiter, Dan/Stam, Allan C 2002: Democracies at war, Princeton

Romero Jr., Segundo Joaquin Eclair 2017: Project Design and Management. Toolbox for Young Political Leaders in Asia, Singapore

Runciman, David 2018: How Democracy Ends, London

Sartori, Giovanni 2005: Parties and Party Systems. A framework for analysis, Colchester (ursp. 1976)

Scacco, Joshua M./Wiemer, Eric. C 2020: The president tweets the press. President-press relations and the politics of media degradation, in: Davis/Taras (Hgg.), 17–32

Scarrow, Susan E. 1994: The 'paradox of enrolment': Assessing the costs and benefits of party memberships, in: European Journal of Political Research 25, 41–60

Scarrow, Susan E. 2005: Implementing Intra-Party Democracy (online Zugriff am 18.11.2020 unter: [https://www.ndi.org/sites/default/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105\\_5.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf))

Scarrow Susan E. u. a. (Hgg.) 2017: Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power, Oxford

Schäuble sieht in Bürgerrat neue Impulse für die repräsentative Demokratie (online Zugriff am 28.02.2021 unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw02-buergerrat-816534>)

Schiener, Dominik 2016: Liquid Democracy: True Democracy for the 21st Century (online Zugriff am 08.11.2020 unter: <https://www.enliveningedge.org/tools-practices/liquid-democracy-true-democracy-21st-century>)

Schmid, Josef/Zolleis, Udo 2005: Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, in: dies (Hgg), 9–21

Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hgg.) 2005: Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, Wiesbaden,

Shyu, Hua-yan 2011: Taiwan's Democratization and the Freezing of the Party System, in: Lye/

Hofmeister (Hgg.), 257–290

Stepan, Alfred 1985: State power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America, in: Evans PB u. a. (Hgg.). *Bringing the state back in*, Cambridge, 317–46

Stöss, Richard 2001: Parteienstaat oder Parteiendemokratie? in: Gabriel, Oscar W., u. a. (Hgg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, 2. Aufl., 16–19

Tan, Paul 2011: The People's Action Party and Political Liberalization in Singapore, in: Lye/Hofmeister (Hgg.), 107–132

The Great Hack 2019: A Netflix documentary (online Zugriff am 20.06.2020 unter [www.netflix.com/es-en/title/80117542](http://www.netflix.com/es-en/title/80117542))

Tocqueville, Alexis de 1985: *Über die Demokratie in Amerika*, Ditzingen (Erstfassung erschienen 1835)

Ufen, Andreas 2015: *Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien*. GIGA Focus Asien, 6. (online Zugriff am 29.02.2020 unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448550>)

Wauters, Bram/Pilet, Jean-Benoit 2015: Electing Women as Party Leaders: Does the Selectorate Matter? in: Cross/Pilet (Hgg.), *The politics of party leadership: a cross-national perspective*, 50–72

Webb, Paul/White, Stephen (Hgg.) 2007: *Party Politics in New Democracies*, Oxford (Kindle Version)

Webb, Paul D./Keith, Dan 2017: Assessing the strength of party organizational resources: a survey of the evidence from the Political Party Database, in: Scarrow u. a. (Hgg.), 31–61

Weizsäcker, Richard von 1992: Wo bleibt der politische Wille des Volkes? in: *Die Zeit* 26

Wolinetz, Steven B. 2006: Party Systems and Party Systems Types, in: In Katz/Crotty (Hgg.), 51–62

Weber, Max 1992: *Politik als Beruf*, Ditzingen (ursp. 1918)

Wyk, Jo-Ansie van 2018: Political Parties and Democracy in Africa, in Olorunfoba, Samuel Ojo/Falola, Toyin (Hgg.), *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development*, 485–501

Zovatto, Daniel 2018: *Reforma-político electoral e innovación institucional en América Latina (1978–2016)*, Mexico



# 政党がつくる民主主義

(原題 : Parteien gestalten Demokratie)

2022年3月16日発行

著者 ヴィルヘルム・ホーフマイスター

発行所 コンラート・アデナウアー財団日本事務所

〒107-0052 東京都港区赤坂7-5-56 ドイツ文化会館4F

TEL 03-6426-5041

DTP 株式会社インターブックス

ISBN 978-4-910690-14-8



**D**emokratie ohne Parteien ist nicht möglich.  
Wem die Demokratie am Herzen liegt,  
muss sich mit Parteien beschäftigen und wissen,  
was Parteien sind,  
welche Funktionen sie für die Demokratie erfüllen,  
wie sie diese wahrnehmen und wie sie ihren Beitrag für  
die Demokratie noch verbessern könnten.

政党の存在無くして民主主義はありえない。  
民主主義を重んじる人であれば、  
政党とは何か、それは民主主義のためにどのような役割を果たし、  
その役割をどのように認識し、  
いかにして民主主義への政党の貢献を  
さらに向上させることができるかについて考え、知る必要がある。

—本書『序文』より



**Wilhelm Hofmeister**  
ヴィルヘルム・ホーフマイスター