

令和 2 年 5 月 15 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03537

研究課題名(和文) 多元的政治制度における多数派形成の実証的研究

研究課題名(英文) Empirical Analysis of Majority Formation in Plural Political Institutions

研究代表者

待鳥 聡史 (Machidori, Satoshi)

京都大学・法学研究科・教授

研究者番号：40283709

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究課題は、選挙制度の比例性と執政制度の分散度によって規定される、政治制度の多元性の程度に注目し、とくに多元的政治制度における多数派形成がどのような特徴を持つのかについて、国際比較を含め検討を進めようとするものである。とりわけ、近年注目されている政治現象である、ポピュリズム勢力(ポピュリスト政党)の台頭、マルチレベルミックスの影響などについて、制度分析の観点から考察を深めたことは、本研究課題の大きな成果であったといえる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究課題の成果は、理論的分析と経験分析の2つについて出された。理論的分析においては、政治制度の多元性の程度が政党政治の態様や政策過程での多数派形成に影響を与えること、今後の政党政治の方向性を考える際にはその点を無視できないことなどを示すことができた。経験分析に関しては、現代日本におけるポピュリズム勢力の台頭が国政と地方政治で大きく異なることに注目し、それが政治制度の多元性の差異によってもたらされている可能性を示すことができた。

研究成果の概要(英文)：This research project focuses on the degree of plurality in political systems, which is defined by the proportionality (disproportionality) of electoral systems and the degree of separation of powers, and particularly examines the characteristics of majority formation in pluralistic political systems, by international comparisons. In particular, it is a major achievement of this research project that I have deepened our consideration from the perspective of institutional analysis on the rise of populist forces (populist parties) and the influence of multilevel mixes, which are political phenomena that have been attracting attention in recent years.

研究分野：比較政治

キーワード：多元的政治制度 政党組織 国際比較 多数派形成

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本課題の研究目的は、複数のアクターが異なった選出基盤と民主的正統性を持つ「多元的政治制度」の下で、政策決定に必要な議会での多数派形成がどのようなメカニズムを通じてなされるのかについて、理論的および経験的に解明することであった。多元的政治制度としては大統領制（権力分立制）が最もよく知られているが、近年の比較政治学においては、選挙制度・二院制・中央地方関係など、権力分立のあり方（執政制度）以外の理由によって政治制度の多元性が高まるということが認識されるに至っている。本研究では、そうした近年の発展を踏まえて、多元的政治制度の下での多数派形成を統一的な視角から把握することを目指した。

社会の成人構成員が有権者となり、選挙を通じて代表者である政治家を選任し、政治家が政策決定を行い、その実施を官僚に行わせる。これが代議制民主主義の基本的な仕組みであり、そこには「委任と責任の連鎖関係」が存在するとされる。すなわち、有権者から政治家、政治家から官僚の間には委任関係がある一方で、委任を受けた各アクターは委任を行ったアクターに対して説明責任を負う関係も存在しているのである（たとえば、Strom, “Delegation and Accountability in Parliament Democracies,” 2000; 川人貞史『議院内閣制』2015; 待鳥聡史『代議制民主主義』2015）。

代議制民主主義を委任と責任の連鎖関係として把握することにより、20世紀末以降の比較政治学は、単なる分類を超えて、その多様性をも見出すことになった。

具体的には、Mainwaring and Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1997) が大統領制の多様性を明らかにし、Lijphart, *Patterned Democracy* (1999) が議院内閣制を中心とした多数決型とコンセンサス型という区分論を提示するなど、同一とされてきた執政制度の内部にもさまざまなタイプがあり、政策過程やその帰結としての政策選択にも影響していることが認識されるようになった。

また、選挙制度の類型論については長らく、多数代表制と比例代表制をまず区分し、多数代表制については選挙区定数によって小選挙区制と大選挙区制に、比例代表制については名簿作成方式と議席配分方法によって細分化するのが一般的であった。これらの類型の有効性が失われたわけではないが、選挙制度が政策過程と政策選択に与える影響に関しては、Gallagher, "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems" (1991) が「非比例性指数」を提示することによって、異なった選挙制度であっても有権者の投票先と議会の議席配分の乖離が同一尺度で測定できるようになり、複数の類型にまたがった分析が可能になった（この点については、待鳥『政党システムと政党組織』2015も参照）。

さらには、ヨーロッパ連合（EU）の機能拡大や主要先進国で盛んになった地方分権といった動きは、単一主権国家においてすら政策決定が中央政府レベルのみでなされるわけではない状況を生み出した。こうした変化を踏まえて、21世紀に入ってからの比較政治学においては、超国家機構と中央政府の関係や、中央政府と地方政府の関係について、マルチレヴェル・ミックスといった概念で把握する研究が登場している。そして、そこにはマルチレヴェルの政党システムや政党組織の把握も含まれる（たとえば、Chhibber and Kollman, *The Formation of National Party Systems*, 2004; Deschouwer, “Political Parties as Multi-Level Organizations,” 2006; Detterbeck, *Multi-Level Party Politics in Western Europe*, 2012; 建林編著『政党組織の政治学』2013）。

これらの研究潮流を総合して考えると、委任と責任の連鎖関係をその本質とする代議制民主主義には、執政制度・選挙制度・マルチレヴェルの関係など複数のルートにより、著しい多様性が存在するといえる。その多様性の根幹にあるのが、政策決定を行うアクターがどのような選出基盤と民主的正統性を持つかによる違いである。

2. 研究の目的

代議制民主主義の多様性は把握されつつあるが、それが政策過程にどのような特徴をもたらすのか、さらにはいかなる政策選択につながりやすいのかについては、国際的な研究のフロンティアとなっている。本研究は議会での多数派形成に注目して、これらの課題にアプローチすることを目指したものである。

研究代表者自身は代議制民主主義についての研究をこれまでも進めており、議会における多数派形成の容易さを基本的な尺度にしなが、下図に示したような類型論を最近提示した（待鳥『代議制民主主義』2015、ただし図は一部改変）。

		選挙制度	
		比例性が高い (比例代表制、大選挙区制など)	比例性が低い (小選挙区制など)
執政制度	権力分立的 (大統領制)	ラテンアメリカ諸国など (多数派形成が困難)	アメリカ、台湾など (多数派形成がやや困難)
	権力集中的 (議院内閣制)	大陸ヨーロッパ諸国など (多数派形成がやや容易)	イギリス、カナダなど (多数派形成が容易)

なお試論的なものではあるが、この図に示した類型論は、代議制民主主義を総体として把握

するために有効な、国際的にも通用力のある枠組みだと考えている。しかし、この類型論はまだデータや事例によって十分な経験的裏付けが与えられているとまではいえない。本研究においてはまず、図示した類型区分が議会における多数派形成の容易さや安定性と実際にどの程度まで結びついているのかについて、とくに権力分立的で選挙制度の比例性が高い「多元的政治制度」に注目しつつ実証的な分析を進めた。

本研究においてはまず、選挙制度と執政制度のあり方を軸として定まる代議制民主主義の基本類型が、議会における多数派形成の容易さや安定性と実際にどの程度まで結びついているのかについて、とくに権力分立的で選挙制度の比例性が高い「多元的政治制度」の場合に注目しつつ実証的な分析を行うこととした。

それと並んで、仮説構築の段階としてもなお取りこめていないのが、マルチレベル・ミックスの影響である。たとえば、日本の場合には中央政府が議院内閣制、地方政府が大統領制(二元代表制)を採用しているが、そのことが政党システムや政党組織に影響を与えていることは、最近の多くの研究が示しているところである(堀内・名取「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」2007; 建林編著『政党組織の政治学』2013)。しかし、それは依然として日本の現状把握に止まっていると言わざるを得ず、委任と責任の連鎖関係に対してどのような影響を与えているのかという比較政治学的なモデル化は、まだ十分ではない。本研究では、マルチレベル・ミックスが中央政府や地方政府の多数派形成に与える影響についての理論化についても、追求すべき主要なテーマとした。

ここまで述べてきたことから明らかなように、本研究は比較政治学における近年の研究発展の方向性と軌を一にするものであり、世界的な規模で進められている理論構築や経験分析の蓄積に対して貢献可能であるといえる。

とりわけ、十分な理論的統合がなされているとはいえない、代議制民主主義における多数派形成のあり方の多様性とマルチレベル・ミックスの理論を組み合わせ、より包括的に代議制民主主義の内実を把握できるようになることは、国際的にも極めて意義深い、本研究の最も独創的な点である。先にも述べたように、マルチレベルの政治制度は近年、多くの国々で多様性や不整合を強めており、その影響を理論化することは、比較政治学の発展に大きく資するものと考えられた。

現時点において予測されるのは、中央政府が議院内閣制で地方政府が大統領制など、マルチレベルの政治制度の不整合が生じるほど、いずれのレベルの政府(議会)でも多数派形成は困難になることだが、その程度や、他の制度との相互関係などは、本研究においてとくに解明したい事柄であった。

3. 研究の方法

本研究の目的を達成する方法として想定していたのは、大別して理論的検討と経験的分析の2つであった。前者は、多元的政治制度を構成する要素として重要であるにもかかわらず、現時点ではなお未解明の部分が多いマルチレベル・ガヴァナンスの効果を理論モデルとして深化させ、国際的な比較政治学の発展に貢献することが焦点となる。後者については、主に日本の地方政治や中央地方関係を中心的な事例として取り上げつつ、中央と地方の政治制度構造は近似しているが連邦制であるために中央政府と地方政府が分離しているカナダ、および単一主権国家だが中央と地方の政治制度構造が異なる韓国を比較対象として取り上げ、国際的な調査や研究協力を得ながら分析を進めていくことを予定していた。

多元的政治制度をめぐる理論的検討は、当初はもっぱら大統領制や半大統領制における政策過程と政策決定のあり方に焦点を合わせて進められてきた。半大統領制への理論的発展の例としてはSamuels and Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers* (2010) があり、初期の主たる分析対象であったラテンアメリカ諸国以外への援用の例としては、申請者も参加した曾我・待鳥『日本の地方政治』(2007)、粕谷編『アジアにおける大統領制の政治学』(2010)、砂原『地方政府の民主主義』(2011)、Kasuya (ed.), *Presidents, Assemblies, and Policy Making in Asia* (2013) などが挙げられる。しかし、これらはいずれも中央政府レベルでの執政制度の効果を中心的関心に据え、それに選挙制度の影響を取りこみながら分析を進めるというアプローチをとっている。

他方、政治制度を多元化させる一因として作用するマルチレベル・ミックスに関しては、先にも言及した Deschouwer, "Political Parties as Multi-Level Organizations," (2006) や建林編著『政党組織の政治学』(2013) が典型的にそうであるように、中央政府レベルと地方政府レベルの政治制度の違いや合致が政党に与える影響について検討を進めてきた。しかし、そこからさらに進んで、中央や地方の議会においていかなる多数派形成がなされるのか、そしてそれがどのように連動しているのかについては、十分な検討が行われているとは言い難い。本研究では、これらについて理論構築を行うことを目指した。

経験分析に関しては、地方政治についてのデータセット作成を中心に進めることを予定していた。しかし、データ収集の作業を進めようとする、地方政治データに固有の要因としての難しさ(古いデータが紙媒体中心であることや、議会での多数派形成の実相を把握するためのラベリングの困難)が明らかになったこと、また国際比較を進めるために必要な海外の地方議会に関する情報も十分には得られなかったことから、事例分析によって研究を進めることにした。

具体的には、1970年代から80年代にかけての、いわゆる日本型多元主義が隆盛を極めた時期に注目し、マルチレベル・ミックスの影響を受けて多元性が高かった日本において、90年代以降に多元性を低める制度変革が試みられたのはなぜか、その理念的背景と制度変革の政治過程に注目した分析を進めることになった。

なお、データセット作成を含む国際比較に関しては、令和2年度より新規の研究プロジェクトを進めることにしており、浅羽祐樹・同志社大学教授、砂原庸介・神戸大学教授、竹中治堅・政策研究大学院大学教授、ケネス・盛・マッケルウェイン東京大学教授らとの共同研究を進めることを予定している。

4. 研究成果

(1) 理論的分析

本研究の成果は、理論的分析と経験分析の双方で得られた。

理論的分析に関しては、平成30年3月に公表した論文「ポピュリズムと政治制度」がその嚆矢となった。この論文においては、社会経済状況に対する有権者の不満という「需要側」と、カリスマ的だが扇動的な政治指導者の存在という「供給側」の2つから分析されることが多かったポピュリズムの隆盛について、両者を媒介する「市場」としての政治制度の役割が存在するのではないかという観点から、検討を加えたものである。

政治制度の役割に注目することで、ポピュリズム勢力の台頭が見られる場合に、たとえば大統領制を採用している場合と議院内閣制を採用している場合、あるいは選挙制度の比例性が高い場合と低い場合では、参入の様式が異なることが明らかになる。具体的には、議院内閣制と比例性の低い選挙制度（その帰結としての二大政党制）が成立している場合、既存の主要政党をポピュリズム勢力が乗っ取ることによって参入することになり、その障壁は大きい。逆に、大統領制と比例性の高い選挙制度（その帰結としての多党制）が成立している場合には、ポピュリズムに依拠した新興政党が短期間で躍進し、議会において小政党から出発して急激に勢力を拡大する、あるいは結党直後に大統領選挙で勝利を収めて主要な政治勢力になる、といった展開が生じうる。このような制度構造は、ポピュリズム勢力にとっての参入障壁が低いと言える。この議論は、多元的政治制度が社会に対して持つ開放性（アクセスポイントの多さや容易さ）が、自由民主主義体制にとって扱いの難しい勢力の短期間における台頭を促す可能性があることを示したものである。

平成30年6月に公刊した著書『民主主義にとって政党とは何か』は、本研究課題とすべての点で関係しているとはいえ、多くの関係を持つ成果である。同書においては、近代における政党政治の理念と発展を歴史的に振り返ったあと、日本政治における政党の位置づけと役割について、戦前期から現代に至るまで検討を加えた。その上で、1990年代以降の政治制度変革によって政党システムと政党組織の両面に大きな変化が生じたこと、しかし政党と社会の関係は依然として20世紀のモデルが継続しており、これをいかに新しいモデルへと転換できるかが21世紀の政党政治にとって重要な課題となることを論じた。同書は、全国紙を含む複数のメディアで書評がなされるなど、一定の好意的評価を得た。

同書の延長線上にある、本研究課題にとって重要なもう1つの成果が、平成31年1月に公表した論文「コモンズとしての政党」である。この論文では、『民主主義にとって政党とは何か』において解明した、近代以降の政党組織の発展や現状を踏まえて、今後の政党は熟議民主主義を組織化することを中核的機能としていこうと論じた。将来予測的な書き方になってはいるが、ポピュリズム勢力による既成政党の乗っ取りや新興政党の台頭の背景に存在するのは、支持者の社会的・経済的利益を集約し、政策過程に表出するという20世紀の政党モデルであったことを意識しつつ、それとは異なった政党組織のあり方を探求したもので、理論的分析と経験分析の中間に位置する成果だということができるだろう。

(2) 経験分析

これらの研究によって理論的な視座の基本を定めた上で、以後はいくつかの論文や国内外での研究会での発表などを通じて、経験分析についても成果を出すことができた。

その1つが、令和元年9月に公刊した論文「アメリカ大統領制と予算編成」である。この論文では、選挙制度の比例性は低いものの権力分立制であるために多元性が強いとされるアメリカの連邦レベルの政治において、今日の予算編成がどのような特徴を持つかを解明したものである。アメリカは、予算編成権限が連邦議会に与えられているが、その議会では議員が地域代表や個別利益代表として行動する傾向が強く、活動量が著しく増大した現代国家に見合った予算編成を行えないという特徴を持つ。もちろん、1920年代に大統領予算（予算教書）制度が設けられ、現在の管理・予算局が創設されてからは、政権側がそのような予算編成に対する必要性に答えてきた。しかし、それは一方において議会の予算編成権限の実質的な空洞化を意味するという憲法的あるいは民主主義的な課題を生み出し、他方では近年の政党間関係の分極化によって予算編成が党派対立の手段となり、合理性を失うという別の問題も生じている。多元的政治制度は、社会に対して開放的であるがゆえにマクロな合理性を追求しづらいが、そのような傾向は現代アメリカの予算編成にも見られるのである。

経験分析に関して最も重要な成果は、日本型多元主義の下での政治改革についての研究として得られた。1990年代初頭までの日本政治は、比例性が高い中選挙区制を採用しており、分担管理原則などの存在や地方政治制度が権力分立的であることとも相まって、国政において議院内閣制でありながら政治過程が多元的であるという特徴を持っていた。多元的政治制度は、社会からのアクセスが容易である結果として、多くの利害関係者の錯綜した合従連衡や対立が生じやすく、政治的意思決定が現状維持的になりやすい傾向を帯びる。ところが、1980年代後半から90年代の日本政治は、多元的政治制度の下での大規模な制度変革を行い、多元性を低下させるに至ったのである。それはなぜかを考えることは、研究として極めて大きな意義を持つ。

このような関心に基づく最初の成果が、平成30年2月に公表した論文「保守本流の近代主義——政治改革の知的起源と帰結についての試論——」である。この論文では、1990年代以降の政治改革を体制内改革の一種として捉え、それを支える理念として、政権党である自民党の内部に近代主義が存在したことを明らかにした。ここで近代主義とは、社会を構成する個々人が、自らの理解と判断に基づいて自律的に行動すること、およびその延長線上に政治権力を自ら生み出し、使いこなすことを望ましいとする理念を指す。近代主義の理念は、戦後日本政治においてはもっぱら革新勢力によって唱えられ、「前近代的」あるいは「封建的」とされた自民党とその政策を批判するために用いられてきたという理解が一般的である。しかし、近代主義は本来は自由民主主義体制との整合性が高い理念であり、自民党内部にもそのような理念を重視する勢力が存在して、それがやがて政治改革の原動力となったのである。

この論文の知見をさらに発展させ、具体的な制度変革の過程分析と組み合わせたのが、令和2年5月に刊行される著書『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌跡——』である。ここでは、選挙制度改革・行政改革・司法改革・地方分権改革など、1990年代以降に広範囲かつ連続的に行われた大規模な制度改革を総合的に捉えた上で、それぞれの改革には上に述べたような近代主義の理念が共通して存在したこと、しかしそれが多元的政治制度の下にある政治過程を通じて具体的な改革になったために領域ごとの制度変革には方向性の差異が生じたこと、そして結果的に改革の効果を減殺したことを明らかにした。多元的政治制度がもたらす多数派形成の困難さが、同一の理念から出発しながら異なった実質を持つ制度変革につながったのである。

(3) 国際研究集会で発表した業績

経験分析の成果は、国際研究集会でも発表された。その代表的なものに言及しておきたい。まず、平成30年7月にオーストラリアで開催された世界政治学会においては“Understanding the Transformation of Japanese Policymaking Process from Open Sources”というペーパーを提出し発表を行った。このペーパーにおいては、上に述べた政治改革を経て、日本の政策決定過程がどのように変化したのかについて、代表者が持つ「首相動静」データの長期間にわたる分析を通じて明らかにした。多元的政治制度から、政治改革を経て多元性が低下し、政策決定過程の集権化が見られることを、データに基づいて明らかにした。

また、令和2年2月にコロンビア大学で行われた国際研究集会においては、報告“Populism in Political Market Structure”を行った。これは、先に触れた論文「ポピュリズムと政治制度」の分析枠組みに依拠しながら、現代日本において国政レベルではポピュリズム勢力の台頭がほとんど見られないのに、地方政治レベルでは見られるのはなぜかについて検討したものである。社会経済環境からいえば国政と地方政治の違いはとくに大きくないはずであり、政治指導者という面でも国政にポピュリストがいないわけではないと見られるが、実際の台頭は地方政治でのみ生じている。このことを理解するためには、地方の政治制度が著しく多元的であること、すなわち権力分立制と比例性の高い選挙制度の組み合わせであることに注目すべきであることを論じた。

以上のように、すべての点において当初計画通りとまではいえないが、研究成果という点では十分に挙げることができたと考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 巻 110 (4)
2. 論文標題 大規模自治体における政治的無風状態を考える	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 64-71
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 巻 681
2. 論文標題 二大政党制の硬直化	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 国際問題	6. 最初と最後の頁 31-39
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 待鳥聡史	4. 巻 182
2. 論文標題 ポピュリズムと政治制度	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法学論叢	6. 最初と最後の頁 78-103
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 2件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 Satoshi Machidori
2. 発表標題 Understanding the Transformation of Japanese Policymaking Process from Open Sources
3. 学会等名 The 2018 International Political Science Association World Conference (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 待鳥 聡史
2. 発表標題 地域に寄り添わないで地域政治を教える 事例としての相対化の追求
3. 学会等名 日本比較政治学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Satoshi Machidori
2. 発表標題 Unexpectedly Small Impact?: Considering the Trump Administration's Social and Economic Policies from the Institutional Analysis of U.S. Politics
3. 学会等名 Conference "Donald Trump, Japan and Canada" (招待講演)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Satoshi Machidori
2. 発表標題 Populism in Political Market Structure
3. 学会等名 International Conference on Populism at Columbia University (招待講演)
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計6件

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 発行年 2018年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 21 (全体224)
3. 書名 トランプ政権とアメリカ政治 (佐々木毅編著 『民主政とポピュリズム』 所収)	

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 発行年 2018年
2. 出版社 ミネルヴァ書房	5. 総ページ数 239
3. 書名 民主主義にとって政党とは何か	

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 発行年 2019年
2. 出版社 白水社	5. 総ページ数 26 (全体240)
3. 書名 コモンズとしての政党 (待鳥聡史 = 宇野重規編著『社会のなかのコモンズ』所収)	

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 発行年 2018年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 26 (全体386)
3. 書名 保守本流の近代主義 (アンドルー・ゴードン = 瀧井一博編『創発する日本へ』所収)	

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 発行年 2020年
2. 出版社 新潮社	5. 総ページ数 320
3. 書名 政治改革再考	

1. 著者名 待鳥 聡史	4. 発行年 2019年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 20 (全体264)
3. 書名 アメリカ大統領制と予算編成	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----