

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 5 月 28 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530134

研究課題名(和文) マルチレベルの政治制度とその政治的帰結に関する比較研究

研究課題名(英文) Comparative political institutions of multi-Level Polities and their consequences.

## 研究代表者

建林 正彦 (TATEBAYASHI, MASAHIKO)

京都大学・公共政策連携研究部・教授

研究者番号：30288790

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：現代の民主主義国家においては、同一の住民、地域を管轄する統治機構が、基礎自治体、県・州政府、中央政府、超国家政府(EUなど)というように多層化しているが、各レベルの政治制度は、相互に関連しながら他レベルの政治的帰結に作用する。本研究では特に政党組織に注目し、マルチレベルの政治制度ミックスが、政党組織に及ぼす影響を及ぼすのかについて分析を加えてきた。マルチレベルの政体を横断する形で存在する国政政党が、異なるレベルの制度にどのような影響を受けるのかをモデルとして示し、それを利用しながら日本やイタリアの主要政党を具体例として、その実態について検討を加えた。

研究成果の概要(英文)：Political parties in modern democracies exist and struggle for power in different institutional settings of multilayered governments, such as municipalities, state governments, national governments, and a supranational government. This study presented a model of party organization in multi-level polities and examined consequences of mix of political institutions of multi-level polities over major political parties in a comparative perspective.

研究分野：政治学

キーワード：政党組織 政治制度 マルチレベル

### 1. 研究開始当初の背景

先進民主主義国においては、国民による統治は、政党という代表組織を通じて、複数政党間の競争による政党政治という形で機能してきた。しかしながら各国において、政党政治の機能不全が指摘されている。党员や活動家は減少し、一般有権者においても政党支持は減少し、無党派が増えているというのは日本のみならずヨーロッパ諸国に共通した現象である。なぜ政党政治は機能しなくなりつつあるのか。あるいはそれ以前に政党組織はどのように機能し、どのように変化しつつあるのか。本研究は、政党が直面する「危機」の一要因として、マルチレベルの政治システムにおける政治競争の多次元性があるのではないかと、それは地方分権化、EUなど超国家政府の重要度が増す中でより深刻化しつつあるのではないかと、との問題意識に立ち、マルチレベルの政治制度が政党政治に及ぼす影響を明らかにしようとするに至った。

### 2. 研究の目的

より具体的な本研究の目的は、マルチレベルの政治制度の組み合わせがもたらす政治的帰結について、日本を対象に、またその比較対象としてイタリアをとりあげ、日本とイタリアの比較を通じて明らかにすることであった。ここでマルチレベルとは、民主主義国家において、同一の住民、地域を管轄する統治機構が、基礎自治体、県・州政府、中央政府、超国家政府（EUなど）というように多層化していることを意味しているが、各レベルの政治制度は、相互に関連し合い、他レベルの政治的帰結に作用する。マルチレベルの政治制度とそれによってもたらされるマルチレベルの政治ゲームの相互作用を射程に入れることで、政治制度と政治的帰結の関係をより包括的、動的に明らかにしようとした。特に本研究で扱おうとしたのは、地方レベルの執政制度、選挙制度の組み合わせが、中央レベルの政党間競争、政党組織に及ぼす影響を与えるか、あるいはその逆に、中央レベルの執政制度、選挙制度の組み合わせが、地方レベルの政党間競争、政党組織に及ぼす影響を与えるかという課題であった。政党組織は、マルチレベルの政治制度とそこで争われるマルチレベルの政治ゲームの帰結として理解されるべきであり、こうした一般均衡分析的なアプローチの導入が本研究の目的とするところであった。

### 3. 研究の方法

前記の目的を達成するために、本研究では第一に、マルチレベルの政治制度と政治的帰結に関する一般的なモデル形成を目指して理論研究を行った。第二に、研究代表者が関わってきた共同研究（科学研究費補助金基盤研究（A）「現代民主政治と政党組織の変容に関する研究」（平成21～23年度））によ

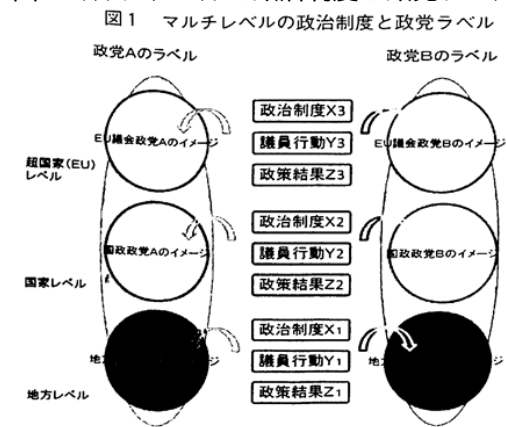
る都道府県議会議員に対するアンケート調査を利用し、マルチレベルの制度ミックスが異なるレベルの議員行動に及ぼす影響を及ぼすかを分析した。第三に、イタリアの州政治を対象に、州知事の直接選挙の導入が、政党地方組織に及ぼす影響を及ぼすかについて事例研究を通じて分析し、日本との比較を行った。

### 4. 研究成果

研究成果としては、理論研究、モデル構築の部分に関しては一定の成果を得たものと考えている。具体的には、図1に示したようなマルチレベルの政治競争における政党組織モデルを提起することができた。

図1はマルチレベルの政治システムを想定し、レベル横断的に組織化された全国政党をイメージとして図示したものである。

図1 マルチレベルの政治制度と政党ラベル



まずモデルの基本となるのは、政党組織の形成を、それに所属する政治家の目的追求行動から説明する合理的選択モデルである。政治家は、一般に、選挙での勝利（再選）、ポストの獲得（昇進）、理想とする政策の実現（政策）を目指すとするが、政党はその目的追求を効率的に行うために、政治家に利用される装置である。まず政治家は政党という看板を利用して、選挙でのキャンペーンをより効率的に進めることができる。政治家が再選を目指すとき、自らの政治的立場、公約などを有権者に伝える必要に迫られる。政党はグループとして分業することで政策形成を効率化し、個々の政治家の専門分野を離れて、パッケージとしての政策案提起を可能にする。また政治家は、政策案の実現可能性についても一定の信頼を勝ち取る必要があるが、政党の歴史はこれを提供する。要するに、政治家は、政党ラベルのブランドによって、有権者により効率的に政策パッケージを伝えることができるのである。またポストの獲得、理想とする政策の実現に関しては、議会でのグループ形成、多数派構築が重要となる。ほとんどすべての議会が、ポストや政策の決定

に際して、多数決原理を用いている以上、昇進目標や政策目標の実現を目指す政治家は、政党や会派に所属せざるを得ないのである。

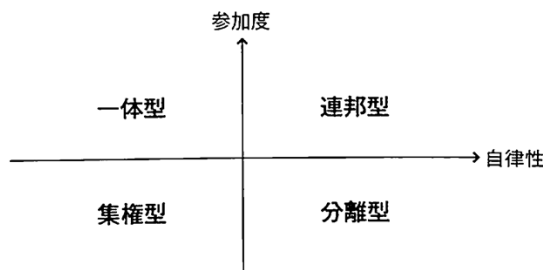
他方で、政党への所属は、一定のコストを伴う。看板を掲げる以上、政党への肯定的な評価だけでなく、否定的な評価も引き受けることになる。経済社会状況が所属政党に不利な状況では、むしろ所属政党が得票を減らす効果を持つかもしれない。また政治家の理想とする政策的立場と、政党の掲げる政策案が完全に一致する者は稀だろう。政党を看板として用いるために、政治家は自らの理想を曲げて妥協する必要に迫られる。ポスト配分についても同様で、集団に所属する以上、集団のポスト配分ルールに従う必要が生じる。シニオリティ、幹部の情実主義、能力主義など、それぞれの組織内の昇進ルールに従ってチャンスの到来を待つ他ないのである。このように政党の合理的選択モデルは、政治家の目的追求における損得勘定から政党への所属、あるいは離脱を説明するモデルである。

本研究において新たに提示した図1のモデルは、この政党の合理的選択モデルを、マルチレベルの政治システムの中に置きなおしたものである。現代民主制のもとでは、政党組織は単一の政治システムではなく、異なるレベルの政治システムについて同時に政治競争を展開している。このようなマルチレベルの政治競争の観点を加えた場合には、政党が政治家に対して提供する選挙での看板、役職ポスト、公共政策という三つの財には、大きな違いがあることが解る。すなわち役職ポストや政策結果は、各レベルの異なる政府、異なる議会ごとに、それぞれの多数派形成を通じて提供されるが、政党名の看板は、必ずしもそれぞれの政府レベルに限定されず、横断的に形成される可能性を持つ。もちろん地方や国政といった異なるレベルには、それぞれ別個の政治的争点があり、国政政党とは異なる地域政党が組織され、国政レベルとは異なる独自の政党システムを持つこともあるだろう。しかしこうした場合には、政党名の看板は、そのブランド力を弱めることになるだろう。レベルごとに異なる政党、政治的対立軸が存在する場合には、有権者にそれぞれを識別する負荷が加わることになるからである。異なるレベルを横断して形成された政党ラベルは、有権者の選択をより容易にするのであり、強いブランド力を持つことになるだろう。言い換えれば、異なるレベルに跨って政党組織を維持することは、政治家にとってより効率的な制度デザインであるといえるだろう。

以上のようなモデルをもとに現実の政党組織を分析した場合には、政党組織内部における中央本部組織と地方支部の関係は多様な形態をとる可能性がある。本研究においては、先行する共同研究(科学研究費補助金基盤研究(A))「現代民主政治と政党組織の変

容に関する研究」(平成 21~23 年度))から得られた様々な知見に加えて、ヨーロッパ政党研究における先行研究を参考にしつつ、図2のような類型を提起した。

図2 政党組織の中央地方関係



地方レベルの政治的課題に関して、地方政党組織がどの程度自律的に意思決定を行うことができるか、という地方組織の中央組織からの「自律性」と、中央レベルにおける政党の課題に関して、中央政党組織と地方政党組織がどの程度共同で意思決定を行うか、という地方組織から中央組織への「参加」という二つの基準をもとに、4つのパターンを導くことができると考えた。すなわち政党組織において、その中央本部と地方組織の関係は、地方組織の自律性が高く、参加度も大きい場合には「連邦型」のそれであると位置づけられる。た自律性は高く参加度が抑制されているものは「分離型」、自律性は小さいが参加度の高いものは「一体型」、自律性も参加度も低いものは「集権型」として描くことができると考えた。

そしてこのような枠組みをもとに日本の主要政党の組織構造を実態面からとらえようとした。具体的には自由民主党は、地方組織が地方レベルでの独自の政治競争を重視して自律性を大きく持つという特徴があり、他方で参加度については、国会議員の状況次第で多様性がある。したがって「分離型」あるいは「連邦型」ととらえることができる。他方で、民主党の場合には、そもそも党組織自体が中央レベルでの国会議員の連携を通じて形成されたものであるために、地方での基盤が弱く、地方組織に十分なリソースがないために中央の統制を強く受ける集権型の特徴を持つと主張した。

イタリアとの比較については、先行する共同研究(科学研究費補助金基盤研究(A))「現代民主政治と政党組織の変容に関する研究」(平成 21~23 年度)での調査からトスカナ州の地方組織の特徴が明らかになった。イタリアの主要政党、特に民主党(旧共産党)については、元来は活動家や一般党員が数の上でも多く、国会議員、地方議員に比べて影響力の強いいわゆる近代組織政党としての特徴を備えていたが、いわゆる第二共和制への移行に伴う政界再編に加えて州知事の直接選挙制の導入が地方組織の自律性を強め、党組織の分権化をもたらしたと思われる。

ただトスカナ州はそうした政党組織の分権化の趨勢の中でも比較的、組織的な安定感を保持したように思われ、またその一因としては、地方議会選挙において他州と異なって、拘束名簿式の比例代表制が採られていることが考えられる。他方、右派政党については、政党規律や一体性が弱いキリスト教民主党の流れを汲んでいるにもかかわらず、集権的な政党組織を備えているとの指摘が多く、それは知事の直接選挙という制度変化を踏まえた場合には、理論的予測に反する証拠のように思われた。しかしながら本研究期間の終盤に行われた専門家調査によれば、ベルルスコーニというカリスマ的リーダーの退場に伴って、右派政党の各組織には変化の兆しがあるという。すなわち地方組織の自律性、分権性が顕在化しつつあるようである。これまで観察されてきた右派政党の集権的な特徴がカリスマ的リーダーの存在という例外的現象によって生じた一過性のものであったのかどうか、マルチレベルの政党組織モデルの提供する説明が妥当するものなのかどうか、興味を持たれるところであり、今後さらなる調査分析が必要だと思われる。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

建林正彦「マルチレベルの政治制度ミックスと政党組織」『レヴァイアサン』51号、査読無、2012年、pp64-92

建林正彦「政権交代と国会議員の政策選択 2012年選挙における自民党議員の政策選好」『選挙研究』30巻2号、査読無、pp19-34

[学会発表](計2件)

建林正彦「マルチレベルの政治制度と政党組織」京都大学法学会、2013年12月12日、京都大学

建林正彦「自民党議員の政策指向に見る連続と変化」日本選挙学会、2014年5月17日、早稲田大学

[図書](計1件)

建林正彦編著『政党組織の政治学』東洋経済新報社、2013年、pp1-323

#### 6. 研究組織

(1)研究代表者

建林 正彦 (TATEBAYASHI MASAHIKO) 京都大学・公共政策連携研究部・教授

研究者番号：30288790