

20世紀ヨーロッパにおける 政党デモクラシーの現実モデル

—H. ケルゼンの民主政論を手がかりに—

網谷龍介*

要旨：本論文は、議会制デモクラシーをめぐるわれわれの理解について、歴史的な視点から再検討を行うものである。現在、民主政の経験的研究においては、「競争」を鍵となるメカニズムとするのが通例である。本論文はこのような想定を相対化し、「競争」ではなく政党による社会の「統合」と、そのような政党が多数決を行うためにうみ出す「妥協」が、20世紀ヨーロッパの議会制民主主義の核となるメカニズムであった可能性を指摘する。具体的には、まずオーストリアの国法学者ケルゼン（H. Kelsen）の民主政論が検討され、20世紀政党デモクラシーの理論的存立構造の一つのモデルが提示される。そして、彼の議論が単なる理論にとどまらず同時代の現実の政治制度や政党における議論にも対応物を持つことが明らかにされる。現状分析に持つ含意としては、制度のみでは担保できない社会的「統合」のような諸条件に民主政の機能が依存していることが示唆される。

キーワード：ケルゼン、競争、統合、多数決、比例代表制

1. はじめに

本論文は、議会制デモクラシーをめぐるわれわれの理解について、歴史的な視点から再検討を行うものである。

現在、民主政は政治制度や政治体制の作動を評価するほぼ唯一の規範的基準として用いられている。そして経験的研究においては、民主政のさまざまなメリットを実現する上で、「競争」を鍵となるメカニズムとするのが通例である。このような理解はシュンペーター（J. A. Schumpeter）によって最初に体系的な形で提示されたものである。

* 津田塾大学教授 比較政治・ヨーロッパ政治

民主主義的方法とは、政治決定に到達するために、個々人が人民の投票を獲得するための競争の闘争を行うことにより決定力を得るような政治的装置である (シュンペーター 1962: 503)。

「競争」中心的な定義は広く受け入れられており、たとえば Przeworski (1991) は、民主化についてのよく知られた業績において「デモクラシーとは、政党が選挙に負けることのあるシステムであり…そこにはルールによって組織された競争がある (10)」と述べている。

本報告はこのような想定を相対化し、20世紀ヨーロッパにおける議会制民主主義の核となる要素を再構成することを企図する¹。具体的には「競争」ではなく「統合」が現実の民主主義の核となっていた可能性を示唆する。

その際の導きの糸として、オーストリアの国法学者ケルゼン (H. Kelsen) の民主政論が引照される。これには、いくつかの理由がある。第一に、本稿は、代表民主政への代替案の提示や新たな理論構想を模索するものではないため、議会民主政に内在する議論であることが必要である。第二に、シュンペーター的民主政論とケルゼンの議論は重要な共通点を持つ。河野 (1999: 185) はシュンペーターの現代性の一つとして、公益のアプリオリな設定を行わないことを挙げるが、これはケルゼンにも当てはまる。さらにその論理的なコロラリーとして、両者ともに民主政を手続的に位置づけている点も共通している²。このように、ケルゼンを参照軸とすることで、経験的分析の基礎となる民主政像に接続する形で、これを相対化していくことが可能になるのである。

とはいえ彼の民主政論は命令委任の肯定など、現在の目から見ると奇異な点がある (毛利 2010)。しかしそれは競争以外の、社会の包摂ないし統合という要素を重視したことによって、そのような結論が導かれているものと考えることができる。しかも彼の議論は孤立したものではない。同時代的な議論や制度を検討することで、その種の民主政論が制度的な表現を得ていることが示される。つまり、いくつかの国においては、統合・包摂こそが、競争に劣らず、民主政の根幹的メカニズムだったのである。

そしてこのような視座が、現状分析にも一定の含意を持つことも示される。近年、既成政党の凋落と新政党の勃興が見られ、選挙結果の予測が困

難になっている。このような意味では競争性が増しているにもかかわらず、民主政の危機が語られるのは、競争を民主政の核にすえるならば奇妙である（Merkel 2014; Papadopoulos 2013; 野田 2015）。本稿は、競争に期待される機能が、制度のみでは担保できない社会的「統合」のような諸条件に依存していること、その点の変化が「危機」の言説と関連していることを示す。

ただし、本報告は実証的に新しい主張を提示するものではない。既存研究の検討を通じて、その前提を明らかにし、制度前的な諸条件が現在どのように変化しているか、を示すにとどまる。このような作業は、政党政治の現状分析に直接的な貢献をなすものではないが、以下のような意義を持つものと考えられる。

第1に、現在の政党政治や民主政を議論するうえで、暗黙のうちに1950～70年代の先進国の政治がベンチマークとなっている。しかし、少なくともヨーロッパに関する限り、その時期の政治が、教科書的な正統化原理と作動様式に基づいた民主政であったかどうかは議論の余地がある。その時期の政治についての正しい認識を持つことは、何が変わったのか、を考える上で不可欠の準備作業である。

第2に、政党政治、議院内閣制、あるいはより大きく民主政を概念化する上で、現在の概念化が持つ射程は改めて確認の必要がある。民主政の正統性が、集合的な自己認識にかかわるものである以上、具体的な歴史的文脈の中での自己理解から過度に乖離した概念構成は、その利用可能性に限界を持たざるを得ないだろう。

第3に、ややアカデミックでない理由としては、現在の政治をめぐる議論において、政党についての議論に少なからず粗雑な立論が見られるように思われる。政党に何が期待できて、何が期待できないのか、ということについては慎重な立論が必要であろう。

以下では、まず次節において、ケルゼンの民主政論が簡単に検討される。続いて、この「理論」が20世紀前半のヨーロッパの現実に対応するものであったことが示される。第4節では政党に焦点を絞り、ケルゼンの理論の特質が議論され、第5節においてその視角の適用可能性が例証される。最後に以上の議論が総括され、その含意が示される。

2. ケルゼンの民主政理論

本節は、ケルゼンの民主政論を簡単に検討する³。

ケルゼンについては、日本語でも多くの研究が存在するが、民主政論に注目するものはそれほど多くはない。またそれらも、彼の法学理論上の立場（純粋法学）や、ワイマール期のドイツ語圏公法学論争史の文脈で扱われることが多い（e.g. 高田 1989）。英語圏では、ケルゼン受容は国際法ないしは法哲学の分野に集中しており、公法学はもちろん、民主政論が取り上げられることは少ない。ドイツにおいては、ワイマール期の方法論争における革新派の両巨頭であるシュミット（C. Schmitt）とスメント（R. Smend）の学統が戦後も学界を二分する影響力を持ったのに対し、ケルゼンはそれらの攻撃対象である法実証主義の驥尾に付すものとみなされ軽視されてきた（Jestaedt 2013）。そのため彼の民主政論についても本格的な検討は少ない（cf. Dreier 1997）。オーストリアでは、ケルゼン起草の1920年憲法が現行憲法であることもあり、ウィーン大学にはかつてのウィーン学派の流れが確固として存在するが、全体の人数が少ないこともあり、研究が盛んというわけではない⁴。

以上のように、全体としてケルゼンの民主政論に関する検討が乏しい中で、本稿は、上述のような政治学的な関心から、彼の議論がいかなる具体的制度・社会像を背景に持っているか、その上でどのようなメカニズムを軸として民主政が運営されることを想定しているかに焦点が絞られる。以下では、彼の議論に以下の四つの特徴があることを指摘する。

- 1) 議会制民主主義の原則は多数決だが、それは決定のパターンではない。
- 2) 多数決は、固定的な多数派ブロックが存在しない限りで妥協を促進する。
- 3) 比例代表制は多数決原則の必須の補足要因である。
- 4) 妥協に基礎を置く民主政は統合を促進する。

2.1 多数決

ケルゼンはまず、民主政を個人の自由の確保という観点から「民主主義

の理念……においては、……社会的生物である人間のもつ二つの原始的本能が充足へと駆り立てられている。その第一のものは、……他律 (Heteronomie) の苦痛に対する抗議である (ケルゼン 2015 : 15)」と位置づける。正しい政策の実現や、集団的主権者の意思決定という視角ではない。民主政とは、個人の自律に対する制約を最小化しつつ集団的決定を行うための装置なのである。

そのために、ケルゼンは議会における政治的決定の原則として多数決の重要性を強調する。

合理的に多数決原理を導き出す道は、「万人が自由ではあり得ないとすれば、可能な限り多数の者が自由であるべきだ」「可能な限りの少数者が、その者の個人意思と社会秩序の一般意思との相克に陥らないようにすべきだ」という前提からである (ケルゼン 2015 : 23)。

このように、多数決が、個々の決定に対して同意できない個人の数を最小化し、個々人にとっては所与とされる既存の国家秩序の変更の可能性を維持するからである。

2.2 妥協

しかしここにおいて、通俗的にはシュンペーター的視角によって代表され、しばしばレイプハルト (A. Lijphart) 的な民主政分類において用いられる、多数決主義 (majoritarianism) と、ケルゼンの議論における多数決の原則を区別する必要がある⁵。通常用語法における多数決主義は概ね、単純多数決による決定を政治的共同体の「決断」「民意」とみなす擬制を指す。これに対しケルゼンにおいては、多数決は「決定」のためではなく、多数派と少数派の妥協を促進する点において、擁護されている。彼の見解によれば、「妥協」こそが民主政を特徴付けるものなのである。

団体意志が特定集団の利益のみを一方向的に表現すべきものではないとすれば、それは対立する諸利益の足し引きの合算、すなわち妥協以外のものではあり得ない (ケルゼン 2015 : 38)。

いわゆる多数決原則によって形成された団体意志は、多数者の少数者

に対する一方的支配としてではなく、両集団の相互的影響の結果として、相対立する政治的意志方向の合成力として生ずるものだからである (ケルゼン 2015 : 76-77)。

しかし、「多数」と妥協を並立させるとするのは、表面的にはやや逆説的である。しかも、ケルゼンが「多数」の重要性を強調するにもかかわらず、その一方で比例代表制を擁護しているのは、直感に反する。

2.3 比例代表制

この、一見したところの矛盾を理解するための鍵は、彼が前提としている社会の状態にある。

彼が実際に眼前にし、かつ理論的な前提としていたのは、20世紀前半の中央ヨーロッパ社会である。そこにおいて社会は、複数の社会集団に分かたれており、全体社会は部分社会の複合体として存立していた。この状況に対応するものとして、当時の理論は構想されていた⁶。

ここでケルゼンが重視したのは、比例代表制を通じて、選挙後の妥協が促進される可能性があるという点である。まず、全体としての国民というフィクションが放棄される。

各政党は、議席配分において、その得票に比例する議席を獲得する、すなわち「固有」の比例的な議席を与えられる。そうになると「統一体としての議会を設定するのは全体としての『国民』だ」という思想を放棄しなければならなくなる (ケルゼン 2015 : 79)。

その上で多数派政党が存在しないことによって、多数派「形成」は政党間の協力によるほかなく、ここに「妥協」がうまれることになる。

確かに、議会に絶対多数をもつ政党がなくなり…多数派形成を極めて困難にする可能性があるだろう。しかし、さらに立ち入って考察すると、比例代表制は、この点に関して、**政党間の協力**を不可避とし、小異を抑えて最重要の共通関心事において結合する必要性を、選挙民の領域から議会の領域に移すという効果をもつ。……政党間協力を基礎とする**政治的統合**は、社会技術的に見て決してマイナスではなく、かえって進歩である (ケルゼン 2015 : 83)。

比例代表制手続の意義は、基本的には……議会に反対派を存在させる工夫の**合理化**に他ならない。反対派がいなければ、議会手続はその本来の意義を達成できないであろう（ケルゼン 2015：82）

したがって「妥協」の生成を促進するために、政党の分化はむしろ奨励されることになる。

最大の重要事は、**すべての政治集団**がその勢力に比例して議会に代表されていることであり、何よりも、それによって**実際上の利害状況**が議会に表現されていることである（ケルゼン 2015：82）。

このように、比例代表制と多数決は、「妥協」を議会運営の本質と考える限りにおいては、矛盾ではなくむしろ論理的に結合するものである。単純多数決こそが個人の自律への制約を最小化する一方、その決定は特定の利益の代表であってはならず。そのためには、議会における単純過半数を作り出す段階で政党間協力を必要とするような状況が必要である。それを生み出すのが、比例代表制による社会の代表によってうみ出される多党化であり、その背後に存在する社会の分画化である。

したがって、政党システムのモデルとしても、通常の議論とは異なる帰結が導かれる。すなわち、「多数決主義」の観点からは、二大政党制、ないしは二政党ブロックの構築が、とりわけアカウンタビリティの観点から奨励される。しかしケルゼンの視角からは、比例代表制はまさに多党制を生み出し明確な多数派を生み出さないからこそ、多数決によって決せられる議決と組み合わせられるべきものなのである。

（議会の多数決制の効果として）直接・間接に二大政党制が形成されると、比例代表制にはある種の政治システムの硬直化という危険が潜む。（圧倒的多数ではないにせよ）多数を占める党派は永続的に政権に就き、相当数の議席を占める野党が長期にわたって政権から遠ざけられる（ケルゼン 2015：149註27）。

2.4 統合

ではケルゼンはなぜ、多数派による意思「決定」を強調する、一般的な

多数決主義的見解をとらなかったのだろうか。その一つの理由は、彼が規範の反形而上学的分析を行う立場から、「人民」ないし「国民」や「代表」という概念の脱神話化を行おうとしていたからであろう。

しかしここでは、別の側面、すなわち分画化された社会における「統合」という側面を同時に強調しておきたい。つまり、妥協に先立って各集団に発言権 (voice) を与えることが、統合の前提と考えられているのである。

政治的利害諸集団への分化は、比例代表制によって一層促進されるが、それは多数決原理によって保障された有効な統合の他ならぬ必然的前提をなすものと見るべきである (ケルゼン 2015: 83)。

以上、ケルゼンの民主政論の特質を簡単に検討してきたが、そこからは、多数決という議会における決定原理が、比例代表制という選挙制度と結びつくことによって、「妥協」を作り出す装置として位置づけられていることを確認した⁷。次節においては、このような議論が一法学者の理論的構築物にとどまっていたのではないこと、すなわち20世紀の現存する民主主義 (real existing democracy) の規範的基礎をなしていた可能性があることを示す。

3. ケルゼン民主政論の現実的文脈：

オーストリアにおける憲法規定

前節ではケルゼンの民主政論を、20世紀中央ヨーロッパにおける政治的文脈を背景に読むことで、十全な評価が可能であるとした。今日の眼からは必ずしも一般的とは思えない議論も、同時代的な文脈においては、一定の現実との連関を持っていたのである。

では、ケルゼンの議論は、現実の社会状況を前提にしていたとしても、単なる理論的構想にとどまるのであろうか。本節は彼の主たる活動の場であったドイツ語圏に限定し、ケルゼンの民主政論が現実との照応関係を持っていたことを例示的に示す。

現実との照応がもっとも密接なのは、第一次大戦後のオーストリアである。オーストリア第一共和政の憲法はケルゼンの草案を基礎としている。しかし憲法学者一人の孤立した理念が国家の基本法になるはずはなく、憲法典として実定化されたテキストには、現実との一定の対応関係が存在し

ているはずである。以下では、オーストリアの憲法をめぐる議論とそのテキストを通じて、ケルゼンの構想がどのような形で具体化されたかを明らかにする⁸。

第一次大戦後、ハプスブルク帝国の瓦解を通じて生まれたオーストリアの最初の基本法となったのは暫定国民会議による1918年10月の決議であった（StGBI. 1/1918）。そこでは第2条において「立法的権力は暫定国民会議によって自ら行使される」と、帝国期のさまざまな諮問機関の立法権限排除の意思表示がなされる。その上で、続く第3条において「暫定国民会議は、自らの中から作られた執行委員会に、統治・執行権力を委ねる」とされ、この執行委員会が、国家評議会（Staatsrat）と呼ばれることになる。そしてその国家評議会の中から、国家官房府（Staatskanzlei）の長、つまり事実上の首相が選ばれることになる。

ここでは、いわゆる執政府が議会の「中」の存在として位置づけられていることに注意しておこう。そのため、権力の分立は執行府と立法府の間にあるというより、「立法府の委員会」としての政府と行政の間に観念される。その結果、国家評議会から行政実務の実施を委任される、大臣相当のポストである國務長官（Staatssekretär）は直接の対議会責任を持たないことになる。これについて、ケルゼンに近い国法学者メルクル（A. Merkl）は、法的な大臣責任は立憲君主制のものであり、議会政府体制においては時代遅れのものであると位置づけ、議会の委員会（国家評議会）を最上級の審級に持つことは、行政の民主化の頂点といえる、と論じていたという。

1919年3月には、この国家評議会体制は解体される（StGBI. 179/1919; StGBI. 180/1919）。これによって、執政権は政府に一元化されるとともに、大臣の対議会責任の復活や、首相による事実上の大臣任命を通じた連帯責任化という形で、われわれが通常観念する「議院内閣制」に近い制度設計が行われることになった。

しかしこのとき同時に議会には「中央委員会（Hauptausschuss）」が設置されることになった。この委員会は「立法と執行を恒常的に結びつける」ものとして「政府に対してある種の後見機能を果たす」ことが期待されていた。この中央委員会は、正副3名の委員長と、比例代表によって選ばれた11人の委員からなっており、それまでの国家評議会の後継的機能を果たすものといえる。この中央委員会に対して、第一共和政。第二共和政双方

の建国期に首相をつとめた社会民主党のレンナー (K. Renner) は「[分立した] 全ての権力を結びつける機関が国民議会の執行委員会 (国家評議会) である」とし、「この憲法は、[比例代表] 規定に真のデモクラシーの本質的で固有のメルクマールを見ている」と述べたという (Owerdieck 1987: 153)。

このように、オーストリア建国初期の議論においては、執政府・議会関係における執政府の比重はそれほど大きくはなく、むしろ議会およびその委員会が民主政作動の中心を占めると考えられていたのである⁹。

このような発想は、ケルゼン自身の手になる憲法草案以外にも見られる。さらにオーストリアのいくつかの州憲法においては、政府を議会に代表されている政党から比例に基づいて構成すべき由を定めたものが存在する。

たとえば1920年のニーダーエスターライヒ州憲法は次のように定めている (LGBI. 1/1920)。まず州政府は州首相 (Landeshauptmann)、2名の副首相、そして4名の州閣僚からなると定められる (29条)。州首相は、議会の最大政党から提示され、単純多数決により選出される。2名の副首相については、単純多数により選出される旨の規程しかおかれていなかったが、1930年の改正によって、議席数の多い二つの政党から選ばれることとされた。そして残りの4名は、議席数に比例して配分されることとなっているのである (30条)。同様に1924年のケルンテン州憲法は (LGBI. 21/1924)、州首相を州議会による単純多数で選出した上で、2名の副首相および5名の州閣僚を合わせた7名は、比例代表によって選出することを定めている (34条)。

この例に関して注目すべきは、このような比例制政府の規定が第二次世界大戦後も継続していることである。すなわち第二共和政の下でも、9つの州のうち、ウィーン市 (州と同格) とフォアアールベルクを除く7つの州がこの種の規定を有していた、1970年代以降、徐々に廃止が進み現在では、3州 (ニーダーエスターライヒ、オーバーエスターライヒ、ケルンテン) を残すのみとなっている。

このような規定は、シュンペーター的民主政観を基礎とした場合、極めて奇妙なものといわざるを得ない。執政府のポストこそが、政治的競争の掛け金だからである。しかしこの点こそが、シュンペーター的民主政論とケルゼンの民主政論を分かつ点である。分岐をもたらししているのは、議会

と執政府の関係をどのように概念化するか、という点である。

シュンペーター的理解においては、民主主義は、執政府を構成する方法である。

われわれはここで、人民の役割は意見をつくること、ないしはあらためて国民的行政執行府または政府をつくり出すべき中間体をつくることにある、という見解に立つことになる（シュンペーター 1962:503）

これに対し、ケルゼンの議論においては、議会が中心的な位置を占めている。それこそがよりよい妥協が可能となる場だからである。この理解においては、執政府は、「議会の委員会」として位置づけられることになる。たとえば議員の免責特権の廃止を唱える文脈では、以下のように論じられる。

議会制共和国においては、政府は議会の委員会に過ぎず……議会をそれ自身の政府から保護するということは、ほとんど意味がないであろう（ケルゼン 2015:58）

こう考えれば、オーストリアの州憲法のように、政府自体を議会の勢力比に従って構成することは不自然ではない。

本節においては、ケルゼンの民主政論が戦間期のオーストリアにおいてその現実的対応物を持つことを確認した。この事例の一般性について、現段階では確言することができないが、比例代表制という選挙システムが第一次大戦後のヨーロッパにおいて瞬時にデファクトスタンダードとなったことに鑑みれば、一定の適用可能性を持つのではないかと考えられる。

4. ケルゼンにおける政党の位置づけ

ではこのような民主政論における、政党の役割はどのようなものだろうか。民主政の理解とそれが前提とする社会像が、現在の政治学が一般的に想定するものと異なるのであれば、政党の位置づけが異なってもおかしくない。

実際に、ケルゼンは、通常われわれがそう考えるように、個人の投票決定の結果の集合的帰結として政党を考えるのではなく、社会的分画化の表現として政党を捉えていた。たとえば、ドイツ公法学の保守本流をなして

いたトリーペル (H. Triepel) が、政党を「原子論的・個人主義的国家観」の産物としていたのを批判し、ケルゼンはこう述べている。

政党の持つこの団体的性格を見るだけでも、彼が政党の本質を誤解していることが分かる……政党の中での個人の存在感はそれよりずっと希薄である。個人主義は反政党的本性を持っている (ケルゼン 2015 : 135-136)

さらに、トリーペルが政党を予測不可能なものとし、突然現れ、突然消え、綱領を変化させるとするのに対しては、

このような政党の性格付けが、米国や英国などの民主主義大国の実態に適合したものかどうかは眉唾だろう。米国の民主党・共和党、英国の保守党・自由党・労働党の組織はそれほどふらふらしたものではない……そしてトリーペルの描いた像は、独塊、そしてフランスの現状にも全然当てはまらない (ケルゼン 2015 : 136)

と批判する。

このように安定した政党の基礎となっているのが社会の分画化であり、それによって政党システムの安定と議会における妥協が促進されるのである。

国民が複数の政党に分れることの意味は、実は、そのような妥協をもたらず組織的な条件を作り出すこと、妥協の可能性を作り出すこと、団体意志を中道へと導くことにある (ケルゼン 2015 : 38)。

したがって、ネガティブに評価されがちな政党 (システム) の特性がしばしばポジティブに評価される。例えば、政党が (部分であるがゆえに) 国家に対立するとする見方を批判する上で、ケルゼンは

しかしまず、政党にも利益政党の他に世界観政党があり、まさしくドイツ国家の中では後者が大きな役割を演じている (ケルゼン 2015:37)。

と述べ、やや皮肉な形でイデオロギー政党を擁護している。

これはケルゼンが政党にリネージュ機能を期待しているからである。そのコロシアムとして、ケルゼンは離党する議員の議員資格剥奪を提唱して

いる。

選挙民に対する議員の無答責に関して言えば、この原則は近時の諸憲法の規定によってすでに崩されている。……「拘束名簿制」の下では、そのような規定は当然の帰結として採用される。なぜならその場合、選挙民は……ただ特定政党への支持のみを表明し得るのであるから（ケルゼン 2015：59-60）。

そしてここにおいては、競争に期待されるものは少ない。あまつさえケルゼンは以下のように述べている。

比例代表制の最大の利点の一つは、異なる政党の候補者たちの競争というものが少しも必要でないこと、なのである（ケルゼン 1959：222）。

このように、ケルゼンの議論における政党の位置づけが、現在の政治学のそれとはかなりの程度異なっていることが確認された。では、このような政党の理解は、現実と対応していたのだろうか。その点を次節において検証しよう。

5. 事例：1950年代の西ドイツ社会民主党

本節では、戦後の西ドイツ社会民主党の事例を取り上げる。この事例を通じて、当時の政党アクターが、戦略の決定に際して必ずしも政党間の競争を重視してはいないこと、その限りにおいてケルゼンの民主政モデル・政党観と重なりを持つことを示す。同党においてはかなり遅い時期まで、選挙民の政治的亀裂による分割を前提とする考え方が有力であった。この考え方によれば、選挙における政党の主たる課題は、可能な限り広範な層から票を得ることであり、無党派層にアピールすることでもなく、自らの支持基盤を動員することになるのである¹⁰。

ドイツ社会民主党は、1940年代から50年代にかけて、州選挙では勝利を収めることがあったものの、連邦議会選挙においては、三回にわたって連続で敗北を喫していた。そのような中で、改革派の理論誌・プラットフォームとなったのが『新しい社会 (Neue Gesellschaft)』誌である。ドイツ社会民主党は「改革派」によって、脱マルクス主義化と中道志向化を達成し、その結果政権獲得に成功した、としばしば論じられる¹¹。歴史的経緯とし

ではその理解にも留保が必要だが、ここでのポイントは、そのような「改革派」においてすら、多種多様な有権者からの票を確保し、最大化するというオープンな選挙競争が想定されていない、という点にある。

たとえばある論者は、二党制は、政治がゲーム性を持っていて、選挙毎に支持を変更する「オープンな」投票者が存在するところでのみ可能だが、ドイツにおいてはそのような投票者は少ないとして、二大政党化の可能性は低いと論じる (Rothe 1956)。あるいは、後の首相ブランド (W. Brandt) の後を襲って1960年代にベルリン市長となる人物も、「統計資料からきわめて確かなのは、1946年以降、社会民主党と他の政党集団の間で、取り上げるに値する投票者の転換は一度もないということである……選挙の結果としての政党間の力関係の変化が、1946年以降……社会民主党が他の政党の投票者ポテンシャルに進入することによって生じたことは一度もない。むしろそれは、投票率の変化と、非社会主義政党間の移動の結果である」と論じている (Schütz 1957)。

このような認識を当の政治主体が持っていたとするならば、上に述べたような「中道化改革と政権獲得」あるいは「階級政党から国民政党へ」という解釈に全幅の信頼を置くことはできない。社会民主党改革派リーダー自身が、社会の分画化を前提に戦略を構想していたのである。当時の「トロイカ」指導部の一員として副党首・議員団長を務めていたエルラー (F. Erler) も、「国民政党 (Volkspartei) とは労働者の党であることと対立するものではない。そうではなくそれを拡大するものである。まさにそのように1954年に決議された行動綱領はすでに述べている」としている (Erler 1958)。

党の政策転換を終えた後においてすら、この流れに沿った発言は見られる。1972年の連邦議会選挙において社会民主党は歴史的な勝利を収め、戦後初めて第一党の座を獲得した、このような、新しい戦略の頂点とも解しうる瞬間に、党の内部分析は次のような見解を示していた。

相手方の戦略に対して、我々は『動員選挙戦』を対置した。この決定は基本的にはすでに5月には行われていた。党員とシンパの動員は、相手方の宣伝戦に対する唯一の代替選択枝だった。結果はそれを証明するものになった。そして我々はすでに今確信を持って予言すること

ができる。次の選挙戦も動員選挙戦であるであろうし、そうでなければならぬと (Börner 1972)。

この事例が示すように、政党デモクラシーの「黄金期」と呼びうる1950～70年代の西欧においても、政党は、現在の政治学研究者が想定するような前提に基づいて行動していたわけではない。彼らは平らで開けた競技場に立っていたのではなく、まずもって、「彼らの」ホームグラウンドに立っていたのである。

そのことが妥協を可能にする、というのがケルゼンの立論であった。それが現に民主政を支えるメカニズムとして成り立っていたか否かは、本稿の検討の範囲をこえており、今後実証的に明らかにしていく必要がある。ただし多極共存型デモクラシー論において、「柱」の中でのエリートへの信徒が、エリート「間」の妥協を成り立たせる前提とされていることを踏まえれば、このような競争の「不足」こそが、戦後ヨーロッパの政党デモクラシーを可能にした構造的条件であった可能性があるのではないか。

6. まとめと含意

最後に本稿の作業をまとめておこう。第一に本稿は、ケルゼンの民主政論を、その具体的な作動様式と前提となる社会像に注目して検討した。そこからは、亀裂によって分画化された社会に根を下ろした政党が多数存在し、明確な多数派を持たない形で議会に代表されるからこそ、多数決原理の下で、議会勢力相互の妥協が促進される、という民主政像が浮かび上がる。第二に、このようなケルゼンの理論構想が、中部ヨーロッパ社会の現実を反映し、一定程度で現実の政治アクターにも共有され、現実の政治運営の規範となっていた可能性があることを、オーストリア憲法の事例とドイツ社会民主党の事例によって例証した。そしてここから、現在の民主政や政党政治の作動を検討するうえで検討すべき論点が生まれる。競争が民主政の政治的正統性を現実担保するための中核的メカニズムであるとア prioriに前提することはできない。20世紀のヨーロッパに関する限り、競争ではなく、妥協と統合が民主政の正統性を支えていた可能性がある。

このような検討から得られる含意として、制度メカニズムの機能条件の探求がある。ケルゼン的な民主政論は、社会的亀裂によって区分・組織さ

れている状況下で統合を実現するための構想であり、およそ組織一般が安定的基盤を持ち得ない状況に適用できるものではない。ケルゼンのモデルには分画化され一体性を持った部分社会を維持するロジックはビルトインされておらず、それは多くの場合社会的な組織化に依存している。

実際、政治による社会の組織化の可能性は高くないように見える。例えば、政党組織が弱体であるフランスにおける組織政党政治の試みは最終的には失敗に終わり、むしろ「ミリタン」と呼ばれるイデオロギー的動機での入党者の比重を高めることにつながって、「妥協」の可能性を減じている(中山 2002)。ベルギーの政党組織化の研究によれば(van Haute et al. 2013)、緑の党など「柱状化」の度合いの低い政党には近年黨員数を増やしているものもあるが、それらの政党の市民社会への根付きは前者に比べれば弱く、大衆組織基盤を構築するにはいたっていないという。さらに、明確な社会的亀裂が不在の条件下で、政党組織化がいかんして可能か、という問題意識の下、ブラジルで組織化に成功した労働者党と他の政党を比較した研究によれば、政党単体の戦術では成功にはいたらず、それ以前に、市民社会に組織のネットワークが存在することが必要であり、その組織ネットワークを利用することではじめて労働党の大衆基盤の獲得は可能であったという(Samuels and Zucco 2015)。もちろん制度変更によって、政党の進化を促すことは一定範囲では可能だろうが、その限界点はそれほど遠くにはないのではないか。

なお、政権交代によるアカウンタビリティを重視するシステムも、最低限の政党の継続性がなければ失政を罰する(punish)ことができず(「任期の務め逃げ」が可能)、フィードバック機能が弱体化してしまう¹²。そのため上記の問題から完全に逃れることはできない。このように、前制度的な諸条件がどの程度満たされるかが、政党政治が担いうる負荷の量を左右するのではないだろうか。

第二に、このような20世紀ヨーロッパの政党政治の経験を踏まえるならば、競争やアカウンタビリティ確保のみによって民主政を支えようとする構想には一定の留保が付されざるを得ない。そして、政党政治を支えてきた要因が現実的にも規範的にも前制度的な社会条件に依存しているのであれば、何らかの制度工学によってそれを「再生」する試みにも、多くを期待することは難しいように思われる¹³。

- (1) 本論文は JSPS 科研費 JP21330035, JP26285034の助成を受けた研究の成果の一部である。また、草稿は日本政治学会2015年度研究大会分科会 E-3 「政党デモクラシーの空洞化と代表制デモクラシーの変容」で報告の機会を得た。報告機会を与えて下さった野田昌吾氏、登壇者の空井護、砂原庸介、鶴飼健史の各氏、さらに建設的なコメントを付して下さい下さった2名の査読者に御礼申し上げる。

なお本論文に至る研究は、2007年のヨーロッパ政治コンソーシアム (ECPR: European Consortium for Political Research) 研究大会において P. Mair が、「競争」とは異なるもう一つの民主政の機軸について発言していたことにヒントを得ている。本来であれば彼の業績の立ち入った検討を踏まえるべきだが、それは別の機会に譲りたい。彼の業績として Mair (2013; 2014), 追悼論文集として Bardi, Bartolini and Trechsel (2014a; 2014b), Müller-Rommel and Bértoa (2016) を参照。

- (2) Przeworski (2010) は「紛争を処理する方法としてのデモクラシー」という項目を、シュンペーターとケルゼンに全般的かつ並列的に依拠する形で整理している。手続き的理解の重要性について Saffon and Urbinati (2013) を参照。
- (3) 以下ではテキストとして『民主主義の本質と価値』を主に用いるが、民主政に関する同時期の他のテキストにおいても論旨に大きな違いはない。また本稿は、「ケルゼンという人物の思想」ではなく「戦間期ヨーロッパの民主政論の一事例としてのケルゼン」を扱うので、渡米後の著作『民主政治の真偽を分つもの』『法と国家の一般理論』などは直接の対象としない。なお引用中の「……」は省略、傍点は原著における強調、太字は筆者の強調である。
- (4) ケルゼン民主政論についての代表的研究として日本語では高田(1989)、赤坂(2008)、英語では Baume (2012)、ドイツ語では Dreier (1997) が挙げられる。なお N. Urbinati によるニューヨーク市立大学での講演(2015年3月12日)は本稿と重なる関心を持つ <<https://www.youtube.com/watch?v=eJ9myHWVO-Q>>。
- (5) もっとも早川(2014)は、シュンペーターの議論そのものに多数決主義に対する批判が内在しており、人民の意志が多様で不安定・不定形なことを前提とした上で、多数派による政治的決定を構成するという側面があると指摘する。このように解するならば、本報告が提示するケルゼンの多数決イメージとの距離はかなり接近する。
- (6) レイプハルトが当初提示していたモデル (consociational democracy) が、社会 (societas) が共に (con) 存在するという名称で呼ばれていたこ

とを想起すれば足りるだろう。オーストリアの社会主義者の民族理論について「世紀転換期のハプスブルク帝国には、『国民』の構想の下に……大衆が組織された社会が複数、空間的に重なり合って存在した。このような社会的基盤が……バウアー・レンナー・モデルの基礎を形作っているのである」という指摘もある(中田 2010)。

- (7) レイプハルトの分類に典型的に見られるように、多数決と合意、競争と協調は民主政の分類に際して一般的に用いられる概念対である。これに対し本稿は、「多数決」と「妥協」という結びつきが、少なくともケルゼンの文脈で成り立つことを示した。ならば、この「対立項」が本当に排他的であるか、疑ってみる必要があるであろう。

競争 (Konkurrenz) と協調 (Konkordanz) という概念対について言えば、前者が主に選挙のレベル現象であるのに対し、後者は政策形成・政治的決定レベルの現象である。従って論理的に併存の可能性が存在するだけでなく、現に協調型民主政においても、少なくとも主観的には激しい選挙戦が行われている。

多数決型 (majoritarian) か合意型 (consensual) か、という概念対も同様である。さらに合意型民主政においても、日常の決定の公式ルールは単純多数決が通例である。だとすれば、両者の違いは「程度問題」に過ぎないのか、またその「程度」を定めるのは量 (多数決によらない決定の比率) か質 (「重要な」決定の非多数決性) か。しかもそこには判断材料が公式ルールなのか運用なのか、という論点も存在する。

本稿がケルゼンから抽出したのは、決定の原理は「多数決」だが、運用において少数派の意見の尊重に基づいた妥協が求められているという論理構成である。これはいわゆる多数決モデルではないが、かといって全会一致や特別多数決を要求しているわけでもなく、合意型とするのもすわりが悪い。つまりここでは、「多数決の影の中の妥協」が要請されているのだが、そのための概念化がわれわれには欠けているのではないか。同じ「多数派のみによる決定」であったとしても、そこにいたるまでの多数派と少数派の交渉や法案の修正可能性については、大きな差異が存在する。

- (8) 第一共和政の憲法制定過程については Owerdieck (1987) に依拠している。
- (9) 1920年に制定された連邦憲法典 (BGBl. 1/1920) においては、政権そのものの比例制規定はないが、中央委員会制度およびその比例的構成は維持されており (55条)、形式的には同委員会が政権提案を本会議に対して行うこととなっている (70条)。
- (10) 毛利 (2010) はワイマール期の「ドイツでも、やはり選挙のたびごとに諸政党が有権者の票を奪い合って激しく非難合戦を繰り返していた」と

して、ケルゼンの比例代表制理解を批判する。だが、最終的には経験的な問題とはいえ、非難合戦が何よりも自陣営の動員のために行われている可能性を想定していない点は、むしろ現在のネガティブキャンペーンのイメージを過去に投影した時代錯誤の虞がある。

なお、スウェーデンを事例として政党の具体的な戦略イメージを明らかにした重要な研究として Ekengren and Oscarsson (2013) を参照。

- (11) このような解釈とその相対化については網谷 (1994) を参照。
- (12) 浅羽 (2009) は韓国大統領の単任期制が「新人同士の『人物』をめぐる争いになり、政党政治やアカウンタビリティを後景化しやすい」と指摘する。
- (13) Groh (2012) はドイツ基本法の想定する政党像がもはや実現不可能であるとして、基準の緩和が必要であるとする。また、本文中で言及したオーストリア州憲法における比例制規定の撤廃も、それによって州政府運営が混乱・停滞していると認知されるようになったためである。

引用文献

- 赤坂正浩. 2008. 「ケルゼンの民主主義論」同『立憲国家と憲法変遷』信山社, 79-125.
- 網谷龍介. 1994. 「『転換』後のドイツ社会民主党 (1961-1966年)」『国家学会雑誌』, 107 (3・4): 131-183.
- 浅羽祐樹. 2009. 「韓国における政党システムの変容——地域主義に基づく穏健多党制から2大政党制・全国政党化へ」『山口県立大学学術情報』, 2: 16-29.
- Baume, Sandrine. 2012. *Hans Kelsen and the Case for Democracy*. Colchester: ECPR Press
- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini and Alexander H. Trechsel, eds. 2014a. Special Issue on “Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics.” *West European Politics*, 37(2).
- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini and Alexander H. Trechsel, eds. 2014b. The med issue “Party Adaptation and Change and the Crisis of Democracy: Essays in Honour of Peter Mair.” *Party Politics*, 20(2).
- Börner, Holge. 1972. ‘Erste Analyse der Ergebnisse der Bundestagswahl vom 19. November 1972. Textfassung eines Referates in der Sitzung des Partei-rates am 10. Dezember 1972. Referant: Holge Börner.’ Bonn: Sozialdemokratische Partei Deutschlands.
- Dreier, Horst. 1997. ‘Kelsens Demokratietheorie: Grundlegung, Strukturelemente, Probleme.’ *In: Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung*,

- ed. by Robert Walter and Clemens Jabloner. Wien, 79-102.
- Ekgren, Ann-Marie, and Henrik Oscarsson. 2013. 'Party Elites' Perceptions of Voting Behaviour.' *Party Politics*, 19(4): 641-664.
- Erler, Fritz. 1958. 'Gedanken zur Politik und inneren Ordnung der Sozialdemokratie.' *Neue Gesellschaft*. 5(1): 3-8.
- Groh, Kathrin. 2012. Der Wandel von Mitgliederparteien zu Wählerparteien – Setzt das Grundgesetz einen bestimmten Partientypus voraus? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43(4): 784-798.
- Jestaedt, Matthias, eds. 2013. *Hans Kelsen und die deutsche Staatslehre*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- ケルゼン, ハンス. 2015 (1929). 『民主主義の本質と価値他一篇』長尾龍一・植田俊太郎訳. 岩波書店, 2015年(原テキストとして Hans Kelsen, *Verteidigung der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006 所収のものを参照).
- 河野勝. 1999. 「シュンペーターの民主主義理論——その現代性と課題——」『年報政治学』, 50 : 181 - 203.
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- . 2014. *On Parties, Party Systems and Democracy: Selected Writings of Peter Mair*. Colchester: ECPR Press.
- Merkel, Wolfgang. 2014. 'Is There a Crisis of Democracy?' *Democratic Theory*, 1(2): 11-25.
- 毛利透. 2010. 「政党と討議民主主義」『法律時報』, 82 (7) : 81 - 87.
- Müller-Rommel, Ferdinand and Fernando Casal Bértoa, eds. 2016. *Party Politics and Democracy in Europe: Essays in Honour of Peter Mair*. Abingdon and New York: Routledge.
- 中田瑞穂. 2010. 「チェコとスロヴァキア」馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック 第2版』東京大学出版会, 105-116.
- 中山洋平. 2002. 『戦後フランス政治の実験——第四共和制と「組織政党」1944-52年』東京大学出版会.
- 野田昌吾. 2015. 「誰が投票に行かないか——選挙から見た自由民主主義の現在」『政策科学』, 22 (3) : 95 - 114.
- Owerdieck, Reinhard. 1987. *Parteien und Verfassungsfrage in Österreich: Die Entstehung des Verfassungsvervisoriums der Ersten Republik 1918 - 1920*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.
- Papadopoulos, Yannis. 2013. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market : Political and Economic Re-*

- forms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothe, Wolfgang. 1956. 'Illusionen im Wahlrechtsstreit?', *Neue Gesellschaft*, 3(5): 381-388.
- Saffon, Maria Paula, and Nadia Urbinati. 2013. 'Procedural Democracy, the Bulwark of Equal Liberty.' *Political Theory*, 41(3): 441-481.
- Samuels, David, and Cesar Zucco. 2015. 'Crafting Mass Partisanship at the Grass Roots.' *British Journal of Political Science*, 45(4): 755-775.
- シュンペーター, J. A. 『資本主義・社会主義・民主主義』(中山伊知郎, 東畑精一訳) 東洋経済新報社, 1962年(原テキストとして Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York: Routledge, 1992 を参照).
- Schütz, Klaus. 1957. 'Politik und politische Werbung.' *Neue Gesellschaft*. 4(1): 54-57.
- 高田篤. 1989. 「ケルゼンのデモクラシー論——その意義と発展可能性——(一, 二・完)」『法学論叢』, 125 (3) : 47-79 ; 126 (1) : 84-111.
- van Haute, Emile, Anissa Amjahad, Arthur Borriello, Caroline Close and Giulia Sandri. 2013. 'Party Members in a Pillarised Partitocracy. An Empirical Overview of Party Membership Figures and Profiles in Belgium.' *Acta Politica*. 48(1): 68-91.