

《論 文》

# 大統領制と議院内閣制の比較研究 —— 民主主義にはどちらの統治形態が より有効であるのか ——

古 田 雅 雄

目次

はじめに

第1章 大統領制と議院内閣制の制度論的比較

第2章 大統領制と議院内閣制をめぐる論争

第3章 論争への指摘

第4章 大統領制、議院内閣制、半大統領制、民主主義の安定

第5章 民主的統治システム

むすび

はじめに

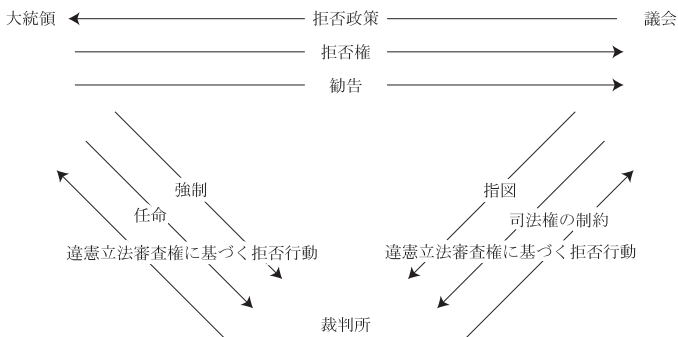
2011年以降の「アラブの春」による民主化の流れの中で、エジプトで2013年に大統領選挙が実施されたが、その選挙で選ばれた大統領の追放、その後の政治的混乱、クーデタによる軍事政権は続いている。今後、新たな憲法案に基づいた大統領選挙が予定されている [朝日新聞、2014年1月13日]。世界が注目するのは、今後のエジプト国内の民主化がどのような経緯をたどるかであるが、その際にどのような政治体制を採用するのであろうか。民主化と統治形態がエジプトの場合、統治システムとして捉えた場合、従来通り大統領を選出することが既定路線のようだが、現在の混乱を收拾するのに、そのような統治形態は本当に政治的安定と民主主義の育成を保障できるのであろうか。その一方におい

て、議院内閣制のタイでは、インラック首相の辞任と総選挙拒否を叫ぶ反政府勢力の一部が暴徒化し、現首相の支持派と対峙している。議会選挙が予定されるが、今後の見通しが見つからない状況にある〔朝日新聞、2014年1月14日〕。

両例から考えると、大統領制のエジプトと議院内閣制のタイでの政治的混迷は、統治制度のあり方が関係するのであろうか。そうであれば、政治的安定と民主主義の維持・発展を考える際には、どのような統治形式がふさわしいのだろうか。それと政治制度とは別の事情が左右するのであろうか。現在の政治的な不安定の原因を指摘する論調や解説はある。しかし、もっと根本的な民主主義のあり様に関心が向き、民主主義を実行する統治形態として、民主主義を維持・発展させるのには、どのような制度がより適しているのかを考える議論はまだないようである。

民主主義国家は、マクロ的な統治制度として大別すると、一方においてアメリカを代表とする大統領制（presidentialism、図表1）、他方においてイギリスを代表とする議院内閣制（parliamentarism、図表2）、のいずれかの政治制度を採用している。

図表1、アメリカの大統領制



図表 2、イギリスの議院内閣制  
元首

内閣 (行政府)	首相	18~20名の国務大臣	司法相	裁判所 (司法府)
	多数党メンバー			
	少数党リーダーシップ (影の内閣)			
	少数党メンバー			

かつて『民主主義雑誌 (Journal of Democracy, 1990)』誌上において、大統領制と議院内閣制のいずれが民主主義に適した統治形態であるかの論争があった。その決着はいまだについていないようだが、現在の第3世界、脱共産主義の旧東側陣営、もちろん西側民主主義国家の「民主化」を考える場合、いずれの統治形態が優れている、否、当該国家にとって適しているのだろうか、を考察することは現在でも必要な作業であろう。この作業は、研究者だけでなく、政治家、実務担当者、国民などの関心を引き起こす。だが、その論争当時、日本の研究者の間では、政治制度論や統治形態の一部研究者を別として、この論争への紹介や言及があったようには筆者には思われぬ。この論争後も、この議論について考えるべき政治現象が多く起こっている。

本論において、筆者はその論争を現時点の立場から、各議論を整理することを試みたい。そのことはさきに掲げた世界の現状況では、まだまだ検討を要する課題である。例えば、日本では長く議院内閣制を採用してきたが、近年、「首相公選制」を求める意見が政治家や国民から寄せられている。これは議院内閣制から大統領制に一部制度的に移行する考え方である。大統領制と議院内閣制の議論は、民主主義にとっても国民にとっても、どのような統治形態が有効的で効果的なのかを考える機会になるであろう [Rhodes, 2006, 360]。

## 第1章 大統領制と議院内閣制の制度論的比較

### 1. 問題提起

大統領制と議院内閣制のどちらが民主主義に相応しいのであろう [cf.

Lijphart,1992]。大統領制は権威と責任をひとりの人間に依存することを容認されている。それは政治運営に失敗すれば、その権威を拒絶されることになる。大統領制は安定的な政治を求めるとはいえ、別の観点からすれば、不安定な政治制度とみなされる。制度的には、政治権力は大統領制のもとでは、形式上は完全に分立化されている。大統領と立法府との間に権力と権威の分割が存在する。

ところが現実はその単純なものではなく、もっと複雑である。議院内閣制では、首相は内閣とともに政府が提案する予算・法案・政策を議会多数派から支持されている。その際、野党議員は政府の施策を監視、批判、反対するが、行政府による政策にはほぼ影響できない場合が通常である。ただ、大統領制と異なり、議院内閣制では政府・与党が政権運営に失敗すれば、首相は辞任するか議会を解散し総選挙の実施を行うことができる [cf.Danziger,1998,172-177;cf.Newton and Deth,2010,91-104]。

大統領制では、状況はまったく異なっている。大統領の在任期間中は立法府での投票や判断にほとんど影響されない。大統領制の国々では、異なった利益・価値をもつ集団は様々な争点ごとに党派を超えた「同盟」を形成する。ローカルな利益はアメリカ議会ではより反映される。なぜなら、代表（議員）が再選のため選挙区での支持を考慮し、大統領や自党に反した行動が可能であるからである。アメリカ議会では、政党規律は弱いからである。しかし議院内閣制の国では、議員（特に、与党議員）は、たとえ選挙区民から支持を得られなくても、党議拘束によって、首相と自党とともに行動をとらなければならない。

大統領制は政党、行政、議会を弱体化させる傾向があり、そのことが民主主義の性格に影響する。大統領の権力が強大になる可能性があることと仮定すれば、議会より自らに権力を集中させやすいからである。

議院内閣制では、政治を安定させる条件として、内閣が議会から信任を失ったとき、解散・選挙を実施し、多数党を基盤に内閣を形成できる

利点がある、と考えられる。反対に、事実上議会を解散せず継続し、ドイツのように新首相を選出し組閣するか、内閣を改造するかで対処できる。もちろん、その場合、連合政権であれば、政権基盤は弱体となってしまう。後者の事例では、戦前のヴァイマル共和国、戦後の第3、4フランス共和制、イスラエル、イタリアなどがそうである。

現在、大統領制も議院内閣制も政治システムの中核的な形態を示している。注目すべきは次の点にある。

1. 政府・行政装置が権力の他部門に比べられないぐらい機能・手段・スタッフを膨張させている。その観点から、だれが行政府を担当するのか。
2. 現代の政策決定では、政党リーダーが議会を中心に大きな役割を果たしている。政治の不安定な国でも、議会は政治の議論の中心をなしている。
3. 立法府と行政府の相互チェックはますますアンバランスになっている。
4. 政府の長（大統領、首相）に大きな権力基盤を準備する。
5. 大統領や議会議員の選挙制度を含めた選出過程にも関心をもたなければならない。
6. 大統領制と政党システムの配置と結びつき、これが行政府と立法府の膠着状態の原因となる。
7. 大統領制のもと大統領と議会の関係において、統治形態に注目しなければならない。それは大統領自身の与党が議会で多数を制しても、大統領の政治指導を議会が否定する効果もあるからである。大統領が立法府の野党と対決するという問題は大統領制での議会内の2党システムでも生じる。

以上の論点を認識しながら、両制度の特徴を次に整理しておこう。

## 2. 制度論的な定義

D・V・ヴァーニイは大統領制と議院内閣制という民主主義の統治形態を比較しながら両制度の5つの相違を説明している。これは両制度の定義でもある [Verney,1979;Lijphart,1992,ch.1]。

第1の相違はその政府の長と議会の関係である。議院内閣制の長は一般に内閣総理大臣あるいは首相 (prime minister, premier, chancellor, minister-president) と呼ばれる。その長は、立法府の信任に基づいており、そこから不信任によって公職から排除されることがある。大統領制の長は一般に大統領 (president) と呼ばれる。その長は憲法上、明記された期間中は議会から辞任を強いられることはない。もちろん、例外的な弾劾裁判によって辞職する可能性は残されている。

第2の相違は政府の長がどこから選出されるか、である。大統領は国民から直接、あるいは選挙人団による間接かのどちらかから選ばれる。首相は立法府から選ばれ、それはフォーマルな選挙から立法府での政党間協定でのインフォーマルな形での出現まで広範囲にわたる [Bagehot, 1867; Lijphart, 1992, ch.6; Lane & Ersson, 1994, 73]。このことは権力の分離原則を徹底する大統領制と、議会 (立法府) と内閣 (行政府) の融合を原則とする議院内閣制との相違から生じる。議院内閣制は「議会と内閣の権力が融合」している。

第3の相違は行政府が合議的か非合議的か、という基準である。議院内閣制は集团的、合議的な行政府を構成するのに対し、大統領制はひとりの、非合議的な行政府を構成する。内閣の首相の立場は、他大臣との関係では優越する場合から、事実上同等の立場まで多様である。大統領の内閣メンバーは、単なる諮問あるいは助言を担当する人々であり、大統領に服従する。この相違は統治形態の選択で長所にも短所にもなりうる重要な役割をなしている。

第4の相違は元首と政府の長が兼任可能かどうかである。大統領は政

府の長 (head of government) と同様に元首 (head of state) である。しかし、首相は政府の長だけの場合が多い。

第5の相違はその在職期間に立法府メンバーになれるかどうかである。大統領は同時期には立法府のメンバーにはなれないが、首相は立法府メンバーでないとその地位に就任できないこともある。

ただ、第4、5の相違に適用できない2つの事例もある。まず、オランダ、ノルウェーでは、議員が内閣に参加する際には、議席を放棄しなければならない慣習的、経験的事例がある。次に、議院内閣制の国で首相公選制 (system of election on prime minister) への提案がある国 (オランダ、イスラエル、日本) がある。このような制度が実現すると、首相は事実上、「大統領」と同じ統治形態の長に近い立場になるが、オランダでは国家の儀式上の元首は君主である。イスラエルでは実際に導入されたが、2001年に議院内閣制に戻っている。

以上からアメリカの大統領制とイギリスの議院内閣制という2つの主要な原型に集約される。

### 3. 統治形態の分類

現実の各国の民主主義における統治制度は、大統領制か議院内閣制かのいずれかに分類されている。2タイプも様々な内容によって分類をさらに具体化することが可能である。表3は3つの基準 (立法府に選ばれた行政府、有権者に選ばれた行政府、立法府の信任に依存するか否か) によって分類したものである。8つの組み合わせが可能である。大多数の民主主義国は、現在と過去において大統領制タイプか議院内閣制タイプのいずれかに分類されている。それらは図表3の両隅に位置している。その中間形態も、この表3では示されている。

図表 3、議院内閣制・大統領制・両制度の混合形態

	合議制政府		ひとりによる政府	
	立法府の信任に依存する場合	立法府の信任に依存しない場合	立法府の信任に依存する場合	立法府の信任に依存しない場合
立法府に選ばれた行政府	議院内閣制: 西ヨーロッパ諸国多数、オーストラリア、カナダ、インド、イスラエル、日本、マレーシア、ニュージーランド、ナイジェリア (1960-1966)、レバノン	スイス	事例なし (A)	レバノン
有権者に選ばれた行政府	事例なし (B)	キプロス (1960-1963)、ウルグアイ (1952-1967)	事例なし (C)	大統領制: 南アメリカ諸国多数、キプロス、フランス第5共和制、フィリピン、韓国、アメリカ、スリランカ (1978-)、ナイジェリア (1979-1983)、ヴェネゼイラ

出典、Lijphart, 1992, 6 に一部加筆

図表 3 は、民主主義の統治形態を現代と歴史の事例において、議院内閣制タイプと大統領制タイプをそれぞれに配置している。図表 3 の 8 つの分類は、スイスやウルグアイのような中間的な事例のいくつかも理解するのにも役立っている。スイスは公職期間中に立法府に選ばれる 7 名の共同行政府を形成する。ウルグアイもスイスと類似した 9 名の合議団体制を 1952 年から 1967 年まで選出していた。

スイスの場合、1848 年憲法起草者は、仮に国民が選んだ 1 名の大統領が行政を担当する場合、大統領が君主的、専制的、独裁的な性格をもつようになる、と危惧していた。ウルグアイの場合、権力分割を要請する理由で大統領制を採用するが、合議制行政府が支持される。キプロスは独立後、直接選挙された実質的権力をもつ二頭政治（ギリシア系キプロス大統領とトルコ系キプロス副大統領）を実施していた。ヴェネゼイラの場合、行政は三頭政治の形態を採用している。



レバノンの場合、憲法の規定によれば、固定した任期で議会に選出される大統領が存在するが、同時に議会に信任を置く首相も存在する。1990年までキリスト教徒（マロン派）の大統領はムスリム系（スンニ派）首相より強力な権限をもっていた。議会議長はムスリム系（シーア派）から選出する。それぞれの選出は不文律である。ただ1990年に大統領と首相の権限を平等化している。そのためレバノンは表の右と左の上に位置するようになっている。

事例なしの3タイプのうち、タイプ（A）は強力な宰相民主主義（Kanzlerdemokratie）の形態である。内閣と首相の関係は、自己の内閣に対して大統領的な姿勢を示す議院内閣制である。ドイツの基本法では、理論上、そのようなシステムが可能である。しかし、首相は連邦議会の信任を必要とするので、連合内閣の交渉が連邦議会による首相の正式な選挙前に着手されるために、実際には、このタイプは机上の空論である。

タイプ（B）と（C）には実例がなく、国民に選挙される行政府に国民から選出された立法府から不信任投票が生じる。これは論理矛盾である。この形態が実現すれば、国民の意思と民主的な正当性への「挑戦」とも言える。

8つの分類にも関わらず、それに該当しなく、また部分的に重なり合う経験的事例が2セットある。ひとつのセットは、国民からそれぞれ選挙される大統領と議会（首相）をもつ国が存在する。言い換えれば、異なった手続・制度は別々のときに使用される。これは半大統領制（semi-presidential system）と称されるシステムである。このタイプの国々は8つのタイプのいずれかに分類される。それは政府の真の長は誰か、大統領か首相かで分類される<sup>(1)</sup>。半大統領制の成立には、次の4条件を必要とする [Duverger, 1980; 土倉、1989, 2000]。

1. 直接国民投票によって選出される大統領が存在すること。
2. 大統領が憲法上大きな権限を与えられていること。

3. 議会の過半数の支持により成立する首相と内閣が存在すること。

4. 大統領は内閣と権力を共有すること。

M・デイヴェルジェ [Duverger, 1980] によれば、オーストリア、アイランド、アイルランドの各大統領は国民から選挙されるが、その権限が弱いので、議院内閣制に分類される。これに対して、フランスは全権をもつがゆえに大統領制である。もっとも、フランスでは1962年までド・ゴールという強力な大統領が存在したため国民投票の重要性は認識されなかった。半大統領制はド・ゴールがその効果のために憲法修正を通じて強化した結果である。

1966年から1989年まで、1993年から1995年までの保革共存 (cohabitation) 時代を迎えており、一時的な政治的現実に応じてフランスは議院内閣制に移行している。フランスの半大統領制は、議院内閣制と大統領制の両タイプでもなく両者の中間形態でもない。それは立法府で多数を制する大統領側の政党が存在するか否かに依存しながら、大統領制の特質を展開する。首相は議会から選出されているにもかかわらず、議会政党よりも大統領のエージェントになりやすい [Samuels, Shugart, 2010, 257]。

この統治形態は、1978年スリランカ憲法で採用されている。デイヴェルジェによれば、ヴァイマル共和国、フィンランド、ポルトガルは半大統領制とみなされるが、1982年以降フィンランド、ポルトガルは議院内閣制に分類される。フィンランドは西ヨーロッパ型の議会制になった。ポルトガルでは、大統領権限を制約する憲法修正がなされた [Powell, 1982; Lijphart, 1992, ch.33]。最近では、ロシアは1993年憲法で、フランスに近い半大統領制を採用している。

#### 4. 大統領制と議院内閣制の長所と短所

どのような制度も完全な制度はありえない。大統領制にも、議院内閣

制にも同じことが当てはまる。両制度とも長所と短所を抱えている。大統領制の長所は議院内閣制の短所に、大統領制の短所は議院内閣制の長所にあたる [Lijphart, 1992, introduction]。

#### (1) 大統領制の長所 (= 議院内閣制の短所)

##### ①行政(政治)の安定

これは大統領制の固定した任期に基づいた第一の長所である。立法府の権力に依存する議院内閣制では、行政の在任期間に不安定が残っている。その点では、大統領制は任期中、例外状況がないかぎり、大統領が行政を担当する。これは政治を安定させる、と考えられる。

他方、議院内閣制のルールは立法府から不信任によって内閣を崩壊させることができる。このことは政治の不安定を招くことを歴史がよく示している(例、ヴァイマル共和国、フランス第3・4共和制)。それは議院内閣制の必然的な特徴である。もちろん、このような歴史的経験は現代では活かされ、「建設的不信任制」がドイツ、スペインの両憲法で規定されている。つまり、この制度は現首相を辞任させてから新首相を選ぶのではなく、新首相をさきを選ぶことによって、その後に現首相を解任する。この考えはヴァイマル共和国のネガティブな多数派の問題で促進され、その反省から、第2次世界大戦後採用された。もっとも、理論上は「建設的不信任制」が必ずしも内閣を瓦解させるとも限らず、そもそも立法府の多数派によって選ばれた首相なのだから、不信任が提出されても多数派によって反対されることも考えられる。もちろん、「建設的不信任」は内閣の不安定を緩和する働きを促進する。

行政(政治)の安定と関係する議院内閣制は不安材料を常に内在するのは本当であるのか、という問題がある。2つの反論がある。

まず、内閣の不安定な事例は極端な形を仮定しがちである。フランス第4共和制の内閣の平均寿命は7から10カ月であった。ところが、議

議院内閣制の内閣は、連合政権でも相当長期間である場合があり、首相が2、3年存続すれば大統領の任期（4～5年）と変わらない効果を発揮する。

次に、議院内閣制の行政の「不安定」は政治システムに政府が変動する柔軟性をもたらす効果がある。これは、大統領制における行政の安定が政治システムの変動に関わらず、硬直化したままになるのではないか、という立場からの批判である。

## ②より大きな民主主義

大統領制は国民から直接選挙されるので、議院内閣制での内閣の選出過程より民主的である、と考えられる。民主主義は、政府の長を国民が直接選ぶべきことを要求する。これが可能な制度は大統領制である。しかし、議院内閣制を採用している国でも首相を国民が「直接」的に選出することと同様な機能を果たす場合がある。それは議院内閣制でも2大政党システムの国々のどちらかのリーダーの選択は即、有権者が首相を選出することになる。ただ、多党システムの議院内閣制の国々ではそういう条件にはない。連合政党の組み合わせの変化は首相選出を多様にするために、国民不在の形で首相が決定される。これを是正する方法がオランダ、ドイツで考案されている。これらの国は、新しい選挙に先行して政権構想を予め提示して選挙で承認を求める形式を採用している。

別の議論では、直接一個人をリーダーに選ぶことが本当に民主的かという疑問も生じる。1848年スイス憲法起草者たちが想定したように、ひとり人間に行政権を集中させることは非民主的なことではないか、という主張である。大統領制の特徴を民主主義以前の状態、専制政治とみなして、大統領制は民主主義の初期段階では生き残るが、完全な民主主義システムの進展過程では消滅する、と論じる意見もあった。

### ③より制限された統治

権力の「専制」は個人の自由を侵害するため、権力分割が制度化されているが、大統領制は議院内閣制よりも権力分立を徹底している。それは1972年アメリカであったウォーターゲート事件で証明済みである。

これに対して、議院内閣制が両権力の融合によって、個人の自由への大きな脅威に対処しえないとは考えられない。実際、議院内閣制のもとでも監視機関は独立した裁判所が存在するし、多党連合内閣では各党が閣内で相互監視できる。確かに、大統領は権力分立の特長を活かし、行政権にのみ集中する結果となる。議院内閣制は、合議制に基づくので、ウォーターゲート事件のようなスキャンダルを生じさせない、と言われる。しかし日本の場合だけではないが、議院内閣制であってもスキャンダルは生じる。これは別の原因がある。

## (2) 大統領制の短所 (= 議院内閣制の長所)

### ①大統領制での行政と立法府の対立による膠着状態

これは大統領制が創造する2つの独立した機関の共存による必然的帰結であり、大統領の行政府と議会が対立し膠着状態を引き起こし、それによる政府機関の麻痺をもたらす。だから、議院内閣制での相互協力で立法府と行政府の関係を維持、協調する立法府からの信任は、大統領制では不在なので、行政府と立法府の間の不一致を解決する制度的方法は存在しない。大統領と議員を別々に選挙する「2つの国民」が選ぶ2つの独立機関の「二元的な民主主義の正当性」から生じる。そこには当然、大統領への特別な「人民投票的な正当性」が強調され、立法府への大統領支配を正当化するのに使用される。

ひとつの解決策はその状態を認め、立法府を犠牲にして積極的、効果的な大統領を創造することを制度化することにある。もっとも、これは真の解決策にはならない。その結果、大統領制は膠着状態、不活発を「常

態」的にした状況と大統領の権力執行・行動による「危機」状況の間を揺れ動くことになる。強大な大統領の権力を問題にするなら、他の解決策は大統領の権限を制約する試みである。これは南アメリカ諸国で多く試みられている。その方法とは再選禁止、連続した再選禁止、1回のみの再選といったルールを憲法に明記することである。

確かに、そのようなルールはある程度、大統領の権力を制約するが、任期当初から大統領を拘束し、膠着状態を再導入することになってしまう。また、大統領制を修正して、合議制的、多元的な行政府を採用する解決策もある（例、ウルグアイ）。もっとも、こうなるとシステムは変更をきたし、完全に大統領制でなくなってしまう。大統領がひとりの行政府であり、その大臣（長官）が大統領の従者であるかぎり、大統領がその大臣を任命、解任する権限をもつかぎり、さきの解決策はあまり効果がない。

## ②一時的硬直性

固定した任期が保証された大統領制は、その時々の変化する政治過程や政治状況に適応できないことがある。その点では、大統領制は弾力性に欠くところがあり、政府が大転換を採用するのが不可能となる。また、この問題は大統領の死去、職務不能のときに、副大統領が代行することでさらに増幅される。大統領は自らが執務不能のときに代行者（通常、副大統領）を予め選んでおくが、必ずしも新状況に適する人物とは限らないし、一般的に副大統領の「大統領の資格」より別の政治的理由から選ばれる場合が多い。

この硬直性を緩和する方法は、フランスのように大統領が立法府に対して解散権をもつような措置を必要とすることである。または立法府が大統領を解任する権限を与えることで、この硬直性の解消が可能かもしれない。この措置は行政府と立法府の間の膠着状態の緩和手段ともなり

うる。フランスでは、新大統領は国民から選出されるまでは、元老院議長が大統領職を代行することになっている。もちろん、そのことから生じる短期的な空白は欠点であることは歪めない。

### ③ひとり勝ちによって生じる潜在的な紛争の可能性

大統領はひとり（1党）だけの行政責任者を選択させるために、その人物を支持しなかった（つまり敗北した）勢力に対立した関係だけを残す結果となる。現大統領への反対勢力を包摂するのではなく、排他的にしてしまう。大統領に権力を集中する制度は連合を形成する誘因はないし、他の政治勢力が交渉に参加する機会もない。大統領1名を選挙するとする小選挙区多数代表制という「ひとり勝ち（winner-take-all）」の制度は選挙後の諸勢力の分裂と分極化をいっそう招きやすい。大統領制の選択過程は、民主政治をゼロサム・ゲームにして紛争を潜在的に固定してしまう。

この短所を修正する試みもある。国民から絶対多数を確保することを確認すればよいという考えである。例えば、大統領選挙に際し、ある候補者が第1回投票で絶対多数を獲得できないとき、決選投票を制度化することなどがその一例である。フランスのように、2回投票制がその代表例である。また、スリランカでは委譲式の投票方法を採用し、ある候補者が投票で絶対得票を確保するまで票の少ない候補者から比較的多くの票をとった候補者へと票を委譲し（事前に）認める選挙制度を採用する国もある。同時に、このルールには大統領に絶対数を確保させることで正当性を承認しようとする。このルールは絶対数を獲得する過程において、勝利した候補者が少数票の候補者（または、その支持者）にアピール（選挙・政策の提携）することで、少数票の候補者から票を借り受けその政策を保証する結果も生まれる。

しかしながら、ひとり勝ちの制度は選挙レベルでなく、少しでも多数

であればすべてを獲得するルールに変更してしまう危険性を孕んでいる。特に「断片化した社会 (divided society)」では、この傾向が顕著である。スリランカでは、1993年5月に大統領暗殺を引き起こした民族対立は制度的な改革では解決しなかった。こういった点も考慮したのが、ナイジェリアの大統領選挙制度である。この制度は多数を獲得しても、1. 全国の州3分の2で最低25%の支持を必要とし、2. 大統領候補者は広範な基盤をもつキャンペーンを展開しなければならないし、選挙後も包摂的な手法で統治することを要件に課せられている。しかし、これにも問題があって、わずかな多数で勝利する候補者が出現するし、多数と広範な支持を獲得できる候補者は現実には存在しそうにない。

選出された大統領は、特定団体のメンバーから支持されることを回避できない。それは個人がすべての人々から支持されないという事実直面する。そこで権力を共有する連合という点を考慮した合議行政を考えなければならない。しかし、それは本来の大統領制から大きく逸脱することになる。

### (3) 半大統領制

上記の6つの長短所から、大統領制と議院内閣制を比較したが、それではそれぞれの長所を引き出そうとする半大統領制を考えておこう。その特長は、直接民主主義選挙と大統領の行政府とが結びつき、安定した行政府を行使する任期があり、それに議会選出の内閣と首相との関係の柔軟さが組み合わさっていることにある。大統領、首相、内閣は権力を共有する連合を形成することで、純粋の大統領制よりよい機会をもつことにある。大統領は各党の上に立脚して調停者を演じる。特に、大統領の最大の短所である行政府と立法府の間の膠着状態を解消しようとする。大統領制は立法府の多数に裏打ちされて機能するので、議会との調和を図れる。もっとも、立法府は独立しているし、大統領を無批判に支



図表 4、3つの民主主義の統治形態の特徴

	大統領制	議院内閣制	半大統領制
行政府の構成	国民が固定した任期をもち、立法府とは独立して行政府（大統領）を直接選挙する。	行政府は直接選出される立法府の中から構成し、立法府を統合する部分をなす。	行政権は（直接選挙された）大統領と、直接国民から選挙された議会議員の中から大統領の指名か議会に選ばれた首相との間で共有。
行政権の担当者	大統領だけが行政権を所持する。	内閣は行政権を有し、統合を維持するために議会と妥協をしなければならない。	大統領と首相・内閣は行政権を共有する。
国家の最高責任	大統領は国事に最終責任をもち、唯一の公職である。	行政府は首相が同輩中の筆頭者であり、内閣は合議機関である。	大統領は、首相を指名できる。大統領は特に外交問題などの国事に責任を負う。
最高責任者は元首かどうか	元首として大統領は議会とは独立した権限を所持する。	首相は元首ではない。	大統領は元首である。
行政府と立法府の関係	特別な事情がないかぎり大統領も議会ももう一方に辞任や解散を要求できない。	首相と内閣は議会を解散、選挙を実施できるが、首相と内閣は議会の「不信任」票によって辞任させられる。	首相と内閣は国内や内政問題に責任を負う。大統領は首相・内閣と協議する。大統領と首相の2頭体制。
責任の所在	大統領は直接選挙され、そのため国民に直接説明責任がある。	首相と内閣は議会に責任を負う。	大統領は直接選挙され、国民に直接責任を負い、首相は大統領と議会の両方に責任を負う。
事例：ヨーロッパ	キプロス	ベラルーシ、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、ドイツ、ギリシア、ハンガリー、アイerland、イスラエル、イタリア、ラトビア、オランダ、ノルウェー、スロベニア、スペイン、スウェーデン、トルコ、イギリス、スイス、アルバニア、モルドバ	オーストリア、フランス、リトアニア、ポーランド、ポルトガル、スロバキア
旧共産主義国家			アルメニア、ベラルーシ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、グルジア、マケドニア、モンゴル、ルーマニア、ロシア、セルビア、モンテネグロ、ウクライナ、リトアニア
南北アメリカ	アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、ドミニカ、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマ、アメリカ、ウルグアイ、ヴェネゼイラ、ボリビア	カナダ、ジャマイカ、トリニダード・トバゴ	ペルー、ギニア
アジア	インドネシア、フィリピン、韓国	オーストラリア、バングラディッシュ、日本、マレーシア、ネパール、ニュージーランド、バブアニューギニア、タイ、インド、イスラエル	スリランカ、台湾、パキスタン、レバノン
アフリカ	ベニン、ガーナ、マリ、ナイジェリア	ボツワナ、レソト、モリタニア、南アフリカ	ブルカファソ、マダガスカル、マリ、モザンビーク、ナミビア、ニジール、セネガル

出典、Newton and Deth,2010.98-99 と Rhode,2006.351-352 から作成。

注1、下線の国には憲法上の権限はないが選挙で大統領が選ばれる。

注2、二重下線の国は集団的（3名）大統領制を採用している。

持する必要はない。

膠着状態は大統領が立法府の支持を失ったときに生じる。この時点で、半大統領制は事実上、議院内閣制へと移行する。ただ、行政府と立法府

の膠着状態の回避と大統領の調停的役割には議論があり、大統領制と議院内閣制の長所すべてを同時にもつことは不可能だ、と指摘する批判もある。2つの形態は同時に作用せず、政局ごとに作用する。大統領制が有利に働く場面では半大統領制は議院内閣制より連合形成の可能性は小さいが、議院内閣制が有利に働く場面では政府の長は直接選出されない不利さがある。もちろん、半大統領制は否定できない、多くの利点を備えている。大統領制への不満が増加する場合は、例えば南アメリカ諸国やロシア・旧東ヨーロッパ諸国は半大統領制に近い大統領制を採用している〔佐藤、1998 参照〕<sup>(2)</sup>。

## 第2章 大統領制と議院内閣制をめぐる論争

### 5. 「大統領制の危機」：リンスの大統領制批判

J・J・リンスは、議院内閣制を支持する立場から、大統領制の問題点を指摘する。彼は同時に、議会制民主主義のパフォーマンスが良好であることも証明している〔Linz,1990;Lijphart,1992,ch.14〕。

世界の多くの国々が民主主義に向かいつつあるとき、統治の形や調整での関心が広がっている。チリ、韓国、ブラジル、トルコ、アルゼンチンなどのような国で、政策決定者や統治の専門家が様々な民主体制のメリットを論争してきた。スリランカでは、議院内閣制から大統領制に変更している。しかし、安定した民主国家は、行政府が立法府の多数によって成立し、その存続には議会から多数の支持を要する議院内閣制である。対照的に、大統領制で唯一長期間安定してきたのは、アメリカのみである。フィンランド、フランス第5共和制は「真の大統領制」ではない。それは混合型の「大統領制」である。大統領も議院内閣制も、特に厳しい民族対立がある場合、不安定でもある。例えば、アフリカのそれである。しかし、インド、カリブ海諸国は「断片化した社会」であるとしても、議院内閣制の場合、その危機が政治システムの危機に直結せず、首

相や内閣の交替は民主主義の終焉を決して意味してこなかった。大統領制の場合、民主主義の根幹を揺がすおそれがある。

大統領制と議院内閣制とを比較すると、議院内閣制は深い政治的亀裂と多数の政党システムをもつ国家に適用でき安定した民主主義を構成している。

リンスの論拠を以下、①大統領制は本当に民主的なのか、②どこに大統領制の問題点があるのか、③なぜ議院内閣制を支持するのか、という順で解説しておこう。

#### ①大統領制は本当に民主的なのか

大統領制について、2つの特徴がある。

1. 人民投票的な正当性への強い要求がある。
2. 公職期間を固定している。

第1の特徴では、大統領制を支持する研究者は、有権者が首相を弱い正当性しかないと考えている。それに対して大統領は国民の多数から支持される正当性を備えている、とみなしている。しかし、これには疑問がある。大統領は国民からの少ない支持で当選できる。例えば、1970年チリ大統領選挙で36.2%で当選したが、1979年スペイン議会選挙では35.1%で首相になった場合がある。一方のチリ大統領は、不支持の63.8%にもかかわらず、任期を6年間保証され、他方でスペイン首相は少数内閣なので他党と協力しなければならない不安定さを経験しなければならなかった。

バジョットは、大統領制に元首の「儀式機能」、それに行政政府の長の「効果機能」を現職に授ける、と述べている。したがって、首相はそれらとはまったく異なった存在であるので、かえって国民の期待を別途に創造することが可能である。

大統領制では、凝集的、規律的な政党が代表するとき、議会は民主的

正当性を主張できる。この主張は、議会多数派が大統領に反対する際に明確になってくる。そのような状況下、だれが国民のために諸要求を代弁するのだろうか。両者は自由な競争で国民の支持から権力基盤を形成するので、両者の対立は劇的な形で噴出するかもしれない。それを解決する方策は大統領制には用意されていない。

したがって、政治的混迷が続けば、結果的に武装勢力が介入する試みが生じる最悪の事態を引き起こす。アメリカでは、紛争をうまく「正常化」させ、問題を解消することができる。アメリカの政治制度と実践は、この「正常化」に到達したかを説明することはそう簡単ではない。ただ、政党の分権的性格が関係している。その意味では、アメリカの事例は例外である。現代の政党は、社会的、イデオロギー的に分極化した国では、立法府と行政府の間の対立を悪化させるアクターになりうる。

大統領制の第2の特徴は、制度的次元では固定した任期が保証されている点である。これは対立する勢力間の混迷を深めるし、政治過程を不連続で安定とは裏腹の分裂状態を生み出すことになる。後者に関しては、ある出来事が要求する連続的な再調整の余地を残さなくなる。それに大統領への委任は、すべての政治アクターの決定的な要因になってしまう。例えば、現職大統領の死去や職務不能の場合への代替者（例、副大統領）は、大統領とは異なった志向を主張するかもしれない。また、その継承者が行政権を実行できる根拠である国民の支持を無視した形で大統領職を遂行してしまう可能性がある。正常の選挙では、国家の長に値しない人物を最高位に持ち上げてしまう。

## ②どこに大統領の問題があるのか

また、大統領政府の逆説が生じる。つまり、権力の個人化（personalization of power）を正当化してしまう。大統領制は矛盾した原則と仮定を含んでいる。一方では人民投票的な正当性をもって強力な

安定した行政権があり、他方では権力を特定個人（現職大統領）のものにしてしまう疑念がある。スイスの憲法起草者が懸念した点である。

もっとも、強く安定した行政府と大統領の権限への疑念がある。それは政治的に政策決定、リーダーシップのスタイル、政治的現実、大統領と反対勢力の関係に影響されている。これは、社会経済的、政治的、イデオロギー的な環境によって完全に説明できない紛争を導くことになってしまう。ということは、制度的調整での補強を考えざるをえない。

大統領制と議院内閣制の基本的相違を要約すると、議院内閣制は政治過程を柔軟にするが、反対に大統領制は政治過程を硬直的にしてしまう。結局、議院内閣制は、無数のアクターが選挙と選挙の間のいつの時点でも、時々の変化を受容できるし、政治システムのトップに位置する首相を変更しうる。議院内閣制は、信任投票や議会解散を通じて、政治体制の危機を生じることなく、首相を取り替えることが可能である。それに反して、大統領制では予測できない発展に対応できない。

政治的競争は大統領制の中でのリーダーシップのスタイル、大統領個人、政治エリート、社会の間での関係という形で構造化されている。すなわち、大統領制のもつ「ひとり勝ち」のルールに応じて機能するので、紛争を孕むことになる。結局、民主政治は「ゼロサム・ゲーム」になってしまう。それに対して、議院内閣制での選挙は、1党に絶対多数を得させることもあるが、多くの政党に代表権を付与できる。権力共有と連合形成は小党からの要求や利益にも貢献できる。諸政党は権力の共有を期待できるし、政治システム全体に利害関係者となれる。

大統領制と議院内閣制とを比較すると、議院内閣制は深い政治的亀裂と多数政党システムを持つ国家に適用でき安定した民主主義を構成している。

大統領制は独立した権威と国民委任を所持する。これは選出されたひとりの人物に権力と使命をもつ最高指導者にする。その結果、大統領は、

国民の発言権を擁護することや護民官でいることより、むしろ統治に結集した、ある一部の人たちの「スポークスマン」になってしまう。

### ③なぜ議院内閣制を支持するのか

議院内閣制は、絶対多数の支持を得なくても、「断片化した社会」をうまくコントロールする「多極共存型民主主義 (consociational democracy) と呼ばれるものに制度化された諸要素を含んでいる。大統領体制は、多極共存的な諸要素を編入するかもしれないが、その際には多数党のリーダーは大統領選挙の「ひとり勝ち」を緩和する同意も大統領候補者から得ておかなければならない。この保証はむずかしい。「ゼロサム」の大統領選挙が示す危険性は、大統領の任期が固定され、さらに複雑にしている。大統領制下の「ゼロサム・ゲーム」は緊張と分極化を引き出すだけでなく、悪化させる。

大統領選挙は、行政の長に有利さを増幅させる。その中では、多党システムの中で2候補者のレースの結果の1つとなる。選挙前に幅広い連合が決選投票以前に形成される。それは極端な政治勢力が影響力をもつことになる。もし多数の有権者がそのような政党を支持するなら、選挙連合を形成する陣営では決定的な役割を果たすことになってしまう。中道色の強い候補者が極端な政治勢力と対抗するなら、大統領選挙は有権者を断片的か分極的かにしてしまうであろう。有権者が中道主義志向の強い国では、極端な政治勢力の排除に同意するであろう、穏健な合意内において左翼と右翼の候補者が対峙する、次のようなシナリオで予測される。

分極化した社会では、第1回投票では候補者は妥協しない他党や他候補者を無視する。しかし第2回の決選投票では、この無視を回避しなければならない。2名の候補者は、勝利するためには諸勢力と同盟しなければならない。その際、極端な政治勢力が候補者を制約する。大統領選

挙は、いわば議院内閣制での「政府を形成する」交渉のようなものを再現する。ただし、大統領制の場合、分極化への潜在性は、孤立した、極端な政治勢力が残っていることで不安定要因は依然として残存していることになる。

大統領制は民主主義を安定させないことを意味するわけではない。ただし、民主主義を約束するわけではない。確かに、大統領制はアメリカのように安定した民主主義をもたらすかもしれない。けれども、多くの国々において、大統領制は民主主義を維持する要素がほとんど支持されないのである。

議院内閣制は、民主主義の確立と強化のための、柔軟で適用可能な事情を提供するけれども、当該社会は議会制民主主義が実行する措置に従わない。それは、連邦制、民族的、文化的な異質性などで、あらゆる国に考慮すべき側面がある。だからとはいえ、議院内閣制が危機や崩壊を経験しないことを保証するわけではない。当然、そのことは可能性とその傾向が低いことを保証しているだけかもしれない。

すべての政治体制は、その維持のために、多くの勢力、集団、制度など社会の要因からの支持や合意に依存している。それは法的、民主的な手段を通じて獲得された権力を実行するときだけが正当な権威として認められる。その権威は統治するリーダーの能力しだいである。しかし、その資質は大統領制でも必要とされるが、そのもとで達成困難である。

## 6. 「大統領の有用性」：ホロウィツによるリンスへの反論

リンスは、議会内閣制が政治的亀裂と多くの政党をもつ国家に適用できると、議会内閣制を大統領制より安定した民主主義に貢献する、と主張する。これに対して、D・ホロウィツはその論拠を不適切と以下のように反論している [Horowitz,1990;Lijphart,1992,ch.29]。

1. リンスの主張する事例はある特定地域、とくに南アメリカ諸国に

偏っている。そのためにリンスの論拠を一般化できない。

2. リンスの主張は静態的な大統領制観に依存している。
3. リンスの主張は、特定の大統領制だけを引き合いに出し、その個別的な問題点を他国にも適応可能なように一般化している。
4. リンスの主張では、ひとりの大統領が「断片化した社会」をさらに対立させる原因となることを強調するが、それとは反対に断片化した国民をひとりの大統領のもとに統合させる機能があることを無視している。

ホロウィツの反論を、①大統領制と政治的不安定は一致しない、②大統領制のスタイルはダイナミックである、③民主主義の選択する選挙制度に起因することを配慮すべき、という観点でまとめておこう。

#### ①大統領制と政治的不安定は一致しない

リンスは、大統領制が南アメリカでは不安定な制度である、と主張する。これに対して、ホロウィツは脱植民地を成し遂げたアジア、アフリカの国々の不安定な状況に焦点を当てれば、大統領制も議院内閣制も不安定さの原因とは無関係である、と論じる。ホロウィツは W・A・ルイスの西アフリカ研究を引用している。

西アフリカはウェストミンスター・システムの議会制民主主義を導入したが、そのシステムの「ひとり勝ち」側面が誇張されたことから政治的混乱が生じたことがある。議会選挙の結果、議会多数派が国家の指導を独占してしまったのである。その結果、少数派との深刻な対立が生じた [Lewis, 1962]。

ホロウィツは、大統領制の有効性をナイジェリアの事例から立証しようとする。ナイジェリアは 1978 年から 1979 年までと現在、社会的分裂を緩和するために大統領制を導入した。1960 年ナイジェリアは独立後、議院内閣制を採用していた。北部の民族集団が議席を多数占め、その他



の集団を権力の中から排除した。その結果、1960年後のナイジェリア政治は「有か無か」的な性格に陥った。その結果、1966年軍事クーデタが起り、1967年から1970年までビアフラ独立戦争の原因となった。ナイジェリアは大統領制を導入することで権力を分割し、それによって議会を支配しようとする勢力を阻止しようとしたのである。

アフリカ諸国では、議院内閣制が民主主義の妨げとなっており、逆に南アメリカでは大統領制が民主主義を抑制する機能を果たしている、と言われた。しかし、この説明も疑わしいところがある。リンスは、コロンビア、ヴェネゼイラ、ブラジルの大統領制による政治的な実践が民主的機能としては懐疑的である、と述べている。彼はこの現象を「逸脱 (deviation)」状況とみなしている。チリでの大統領制は、とりわけ1972年までのアジェンダ政権では社会的対立を誇張する制度とみられてきた。ところが、チリにおける誇張された対立は、大統領個人の責任に帰すべきである。近年の研究によれば、チリの大統領は中道・穏健路線を採用してきた、と説明される場合もある。

## ②大統領制のスタイルはダイナミックである

リンスは静態的な大統領制しか考察の対象にしていない。すなわち、ダイナミックな視点を欠いていることへの反論でもある。大統領制が1979年に開始したナイジェリア第2共和国において導入された。1992年第3共和制で大統領の選挙制度が新たに導入された。大統領が選ばれるには19州の全票3分の2以下の場合、その代りに最低限、全票の25%を必要とする。二重の必要条件の意味は大統領が多様な民族集団から支持がなければならないことを意味している。

その目的は極端な民族集団を締め出し、穏健な中道主義的な大統領を選出することである。そうすると実際には、極端な民族集団代表は議会に選出されるとしても、大統領には選ばれることはない。リンスが決選

投票で絶対多数と結びつけると考える分極化は存在しない。注意深く考案された大統領選挙制度は中道を支えるし、「断片化した社会」の対立を回避する。中道化した支持に向かわせることを誘因とする大統領選挙制度を採用することで、ナイジェリアは議会多数派による「ひとり勝ち」政治を拒否したのである。

1978年スリランカは大統領制に移行した。その目的は固定した任期をもつ行政府を設けるためである。任期を固定、つまり保証することによって、民族紛争の対立を緩和するため、現大統領に不人気な決定が可能になる。

スリランカでは大統領選出の条件には絶対多数決を制度化している。多党システムのスリランカでは、ほとんどの候補者は多数を獲得しがたい。そのため委譲式投票制(alterative voting)の方法が採用されている。有権者は選好順で数名の候補者に投票する。第1回の選挙で多数票を獲得する候補者が存在しないなら、上位2名の候補者は即時の決選投票に選ばれ、そのうちひとりが絶対多数を獲得するまで投票を続ける。

大統領候補者は、有権者の第2位、第3位順番を予め選択し多数を獲得するまで繰り返す。そのため、少数民族(スリランカではタミル人)は第2の選好票を選択する際に本命以外の候補者に妥協を要求することが可能となる。大統領制の選挙制度が「断片化した社会」で穏健化への誘因を準備するなら、極端な立場や政策を主張する候補者を排除するはずである。フランスの小選挙区2回投票制はこれに類似する効果をもたらしている。ただし、結果的に極端な主張の大統領候補者が登場しないという保証はない。

### ③民主主義の選択する選挙制度に起因することに配慮すべき

リンスは民主化した国家の採用した制度について関心をもつがゆえに、国民間に深い亀裂と多数の政党を抱える国家の選挙制度が単純多数

（「ひとり勝ち」）の場合を憂慮している。ところが、リンスの問題視する対象は大統領制そのものに内在するのではなく、議院内閣制の一統治形態であるウェストミンスター・モデルにもあるのではないか、すなわち、そのモデルの2つの問題点に帰すべきである、とホロウィツは指摘する。

1. 単純多数選挙制度は第3位以下の政党を排除することで、上位2党に得票率と較べ議席数を多数にしてしまう。
2. 勝者（与党）と敗者（野党）を鋭く対決させる敵対政治（adversary politics）が生まれる。

1党による多数派が不在なら、連合政権を必要とする。それには「和解のプロセス」が登場する可能性がある。だから、単純多数決選挙制度を問題にすべきである。

リンスの大統領制への批判は、相対多数決制、絶対多数決制、または決選投票制に由来している。大統領は相対多数か絶対多数かを基準に選ばれる必要はないはずである。例えば、「断片化した社会」では、大統領はアメリカのそれとは異なった方法で選ばれる。ただ、ひとりの大統領選出が「断片化した社会」を現実的に統合できるかどうか、さらにいっそうの分裂とその固定化を招くのではないか、というもう一步踏み込んだ議論にはそれなりの論証を用意すべきである。ただし、ホロウィツはひとりの大統領が各「断片化した社会」の上に立って統合を図るとも主張する。

#### 7. 「議院内閣制の利点」：リンスのホロウィツへの反論

リンスは、ホロウィツの批判に対して、民主体制が選挙制度と密接にかかわりあっており、大統領を選出する方法が民主的でない問題点を反論の形で指摘している [Linz,1990,Lijphart,1992,ch.31]。確かに、ナイジェリアの大統領選挙制度が多民族国家や地域割拠的な国家に適用可能な手

法を用いていることを認めている。

しかし、リンスは同質社会でも大統領選挙を正当化できるかについて疑問視する。そこで、リンスは選挙について検討している。だれが大統領を直接選ぶのかであり、もうひとつはどのような方法で選ぶかである。

まず、リンスは大統領制がすべて直接選挙された行政府でないことに注目している。間接的に選挙団 (electoral college) が大統領を選出する場合、国民が選択した票 (= 意思) とは無関係に大統領を決定することがある。ボリビアでは、議会は国民が選出した議員への意思とは関係なしに大統領候補者の中から大統領を 1 名選んでいる。これは政治的な安定や責任のどちらにも役立っていない。リンスはキプロスを採り上げ、単純多数決で選出された行政府と、その構成がギリシア系とトルコ系の候補者に大統領と副大統領を配分する実践に言及している。

それらは大統領のパフォーマンスでの不安定や実効性の困難さを引き起こす。この結果が「民主主義の崩壊を導く」、と説明される。

次に、ある政治的行為者が非民主的な選択肢を提示し、民主主義に反する体制が復活する例がある。「ひとり勝ち」の特徴である多数を人工的に創造することは、小選挙区単純多数決選挙制度をもつ議院内閣制でも存在する。とりわけ、イギリスのような 2 大政党システムのもとにおいて、ウェストミンスター型の議会政府では顕著な傾向を示している。多様な亀裂で分極化、断片化した社会では、単純多数決制は危険なゼロサム・ゲームを生じさせる。それに対して、比例代表制は多党システムの中で連合政権を形成することが予め約束されている。

例えば、1980 年代のイギリスのサッチャー政権は単純多数決制のおかげで、「同輩中の筆頭者 (first among equals)」でなく「非同輩中の上位にある筆頭者 (first above unequals)」として、アメリカの大統領以上に権力を行使できる立場にあった。これはその後、ブレア政権でも同じことを生じさせた。1 つの規律された政党が全議席の絶対多数を獲

得する議会制民主主義では起こりうることである。このことは「ひとり勝ち」制度の当然の帰結でもある。大統領制には再選の制限規定があるが、議院内閣制には首相への再選規定はないのが通常である<sup>(3)</sup>。しかし、この状況は、比例代表制の議院内閣制では頻繁に生じるパターンではない。ホロウィツは、リンスの大統領制の政治スタイルへの関心を拡大解釈し、連合政府に好意的である、と批判している。

もっとも、M・サッチャーのような強力な首相は立法院で「多数を背景にした大統領」となるかもしれない。サッチャーが失政を犯すなり、保守党内の他議員に不利益となるおそれがあるなら、保守党は政治的な危機や混乱を生み出す前に彼女を退けるであろうし、実際に彼女を辞任に追い込んでいる。ある人物を議院内閣制において「大統領的な地位」に居座らせる必要はない。いわば「首相が独裁者になりうる」状況は、議会が国民の利益を求められるだけでなく、統治への協力が議会の多数派内の凝集性が欠乏するためにそう簡単に成立しそうにない。議院内閣制の場合、議会から不信任が提出されれば、首相は議会を解散できる。だが、大統領のもとでは、弾劾裁判制度があるとはいえ、最高権力者を解任する制度的措置はそう簡単に実行されるわけではない。

1981年スペインでは議会多数派が首相を排斥するために任期終了前に辞任させるか首相職から追放する動きがあった。その後、議会が解散され、その思惑通りにはいかずに、野党であった社会党が勝利し、その党首が首相に就任したことがある。このケースは議院内閣制ではよくある事例である。任期が固定される大統領制では、このようなケースはまず起こりそうにない。

さらに、リンスからホロウィツへの反論が続いている。まず第1の反論として、大統領制の多様性である。リンスは、南アメリカの大統領制の事例が大統領制の特徴をほぼ有しており、他地域、例えばフィリピン、韓国とも共通するものだ、と認識している。

ホロウィツは、リンスの主張する根拠がほとんど南アメリカの事例であり、それはかなり曲解されたうえで使用されている、と批判している。ホロウィツはナイジェリアとスリランカを議論の根拠にしている。リンスによれば、アメリカ、ナイジェリア、スリランカのシステムは例外状況ということになる。

ホロウィツへの第2の反論は、アフリカの制度的「悪役」を議院内閣制だ、と説明する。しかし、リンスはこの見解に与したくない。アフリカでの数々の失敗は議会制でなく、民主的制度に問題がある。イギリス流のウェストミンスター・モデル（「ひとり勝ち」制度）の導入は、大統領制でもより顕著な効果を発揮することになったからである。現実には権威主義体制の出現によって、例えばガーナ、ウガンダ、セネガルなどで、議会制から大統領制への統治形態を変更したことがある。その結果は、大統領職への権力の極端な集中が生じ、その反動として、立法府の権限が著しく削減されたことである。

ホロウィツへの第3の反論は、リンスが大統領を選出する、すべての可能なシステムを取り扱わなかったことである。これは正しい。これをリンスは認めている。

ホロウィツへの第4の反論は、選出された大統領が「断片化した社会」で機能できるのか、である。リンスは、ある特殊な規定を設定することで（例、ナイジェリア、スリランカ）、大統領が政治的合意を形成するのに役立つかもしれない、と考える。その反対例としてキプロス、レバノン、スリランカでは、ひとりの大統領が社会の亀裂・対立・紛争を克服できなかったことである。ナイジェリアの第2共和制、軍事支配、第3共和制の移行までの失敗の連続では、とりわけ大統領は「蚊帳の外」におかれたままであった。同じことがスリランカでも該当する。民族対立が続いたまま、自由民主主義制度が機能しないままであった。

多民族社会は、（民主主義的であろうと権威主義的であろうと、）どの

ような統治システムでも複雑で、大統領ひとりでは調和を図ることが困難になることを証明している。

ホロウィツの主張は、例えばナイジェリアの制度のように、大統領選挙制のもつ「ひとり勝ち」による一方的な勝利をできるかぎり防止することにある。最悪の場合には、権力分立の機能低下、事実上の連邦制の不在、司法制度の機能不全となる大統領制である。では、何のために大統領制を選択するのか。

リンスは、州の3分の2以上支持がない場合、各候補者に要求することとして、すべての票の25%を最低限度は獲得するように提言している。民族・地域的な断片化を克服し、幅広い支持を得る大統領を成立させるには、民族間にある分極的な性格を減少させる措置によって可能となる。

それでも現実には、ナイジェリアの大統領選挙の「ひとり勝ち」の性格を緩和できそうにない。ナイジェリアのシステムは、行政部門を構成する排他権 (exclusive right) を2回マイナー政党に与え、1983年大統領選挙は大量の談合 (rigging) で民主主義的性格を著しく低下させてしまった。ナイジェリアのシステムは、選挙時において、妥協的な候補者を誘導することが裏目に出ている。

リンスは、スリランカの大統領が対立する立法府多数派に直面して、第2と第3の選好票を予め選んでおく選挙方法に、それによって有権者にとって不人気な候補者を結果的に選ばせることに疑問を投げかける。

### 第3章 論争への指摘

#### 8. 「政治文化の重要性」：リプセットからの指摘

S・M・リプセットは、リンスとホロウィツの論争にコメントを出している [Lipset,1990;Lijphart,1992,ch.30]。

なぜ、南アメリカのほとんどの国はアメリカ型政治システムのように

機能してこなかったのであろうか。その答えを経済的、文化的な要因から、リセットは説明を試みている。長期間安定した民主主義国は経済的に豊かなプロテスタント諸国である<sup>(4)</sup>。第3世界や途上国を別にして、カトリックと貧困国は不安定な民主主義国である場合が多い。例えば、南ヨーロッパ諸国の非プロテスタント諸国（ギリシア、イタリア、ポルトガル、スペイン）は議会制民主主義を導入し、南アメリカの多くの国々は大統領制を整備した。

プロテスタントとイギリス流の制度とが結合した場合の相関関係がある。その理解は文化的要因が重要であることを示している。カナダのフランス語系カトリックのケベック州は、多党システムと民主的な権利を1960年代まで欠いていた。彼らは自分たちのための民主主義を信じなかったし、競争政党システムも機能しなかった。カナダの英語圏とプロテスタント系地域では、長期間安定した多党システムによる民主主義を維持してきた。

カナダは、統治・憲法上の調整をする中で、2つの異なった文化と政治システムをもっている。ケベック州は1960年以前では、英語圏より南アメリカ諸国の社会に類似する。しかし1960年から大変化が起きた。安定した2党システムへの発展がカトリック教会の思考と行動で教育制度の内容、経済発展・社会移動などで生じた。

イスラム系諸国はほとんどが君主制か大統領制かによる権威主義的な統治である場合が多い。イスラム系諸国には、民主主義的な基盤が弱体である。イスラム教信仰は西洋的な政治的民主主義の定着を極端に困難にしている。それは「聖と俗」の領域の不分離のためである。民主主義を保障できる戦後の「新興国」のほとんどが元イギリス領植民地である。ナイジェリアとパキスタンは短期間だが競合的選挙制度を維持したことがある。ベルギー、オランダ、フランス、ポルトガルの旧植民地は旧イギリス領植民地と比較すべき記録がない。



リップセットは、第3世界の民主主義国と結合した要因を比較分析する中で、過去にイギリス支配を経験した国々は民主主義とも強力な相関関係がある、と指摘する。

議院内閣制には複数の政党が存在し、その中で比例代表制のもとでは多数党は存在しないのが通常である。ここには大統領制よりも政策決定への接近には複数の政党を通じて、様々な立場で有権者が参加しており、その結果、間接的とはいえ、政権と国民が結びついている。大統領制のもとでは、野党（とその背後にいる国民の一部）は政策決定から除外されるおそれがある。そのことは大統領の正当性を弱めることになる。

#### 9. 「大統領制の問題点」：リッグズの指摘

F・W・リッグズは、外的変数（external variable）から、大統領制の存続を説明している [Riggs,1988;Lijphart,1992,ch.32]。第3世界諸国の多くが大統領制を採用している。そのほとんどがそれ以前の体制が崩壊するか、クーデタの形で、軍将校の権力奪取、憲法停止、暫定的な法規の実施、権威主義的支配を推進する傾向がある。それらは第2次世界大戦後、韓国、南ベトナム、リベリアなど多数の南アメリカ諸国にみられる。時折、フィリピンのマルコス大統領のように、議会を解散し、軍事法で支配する場合もある。ごくまれだが、ニカラグアのように民衆革命によって、大統領制を終了させることもある。アメリカ流の大統領制を受け継ぐ国々は、多数の分裂的経験を回避できずにいる。

それとは対照的に第3世界の3分の2の国々は、通常、基本的にイギリスかフランスをモデルに議院内閣制の憲法を施行している。リッグズによれば、1985年まで第3世界の41の諸国は議院内閣制を維持していた。また13カ国がクーデタで崩壊した。それらの国々はアメリカ型システムの典型的な崩壊を回避し体制を維持している。もちろん、第3世界は軍事支配を回避できたことだけで、統治状態が良好であったことを

意味するわけではない。

多数の政党が存在する場合に、高度に分極化することにより政治が不安定化する。しかし、そのことは議院内閣制と大統領制との比較にはあまり関係はなさそうである。第3世界は1党体制を選択する場合があり、それが議院内閣制より成功することもある。リッグズによれば、独立時に34カ国が1党体制を選択し、その後5カ国がクーデタで崩壊している。もちろん、1党体制に順応することよりも、民主的体制の1タイプとして、多党間競争を選ぶことを考えるべきである。民主的憲法がよりよく機能する理由をもっと理解するほうが大切である。

リッグズは、大統領制の失敗と成功を次のように説明している。

アメリカの研究者は他国、とりわけ南アメリカの大統領制が経験した崩壊劇を意識している。その場合、説明のために外的変数が引用されがちである。すなわち、文化的・宗教的な相違、教育的・経済的レベル、民族問題、帝国主義、支配・従属関係などがそれである。

第3世界諸国の外的諸条件が、なぜある体制タイプを成功させないのか。「もし大統領制が非常に機能的でないなら、なぜ200年間もアメリカでは存続してきたのであろうか」。アメリカの大統領制が成功している理由を解明するなら、大統領制を採用している他国での失敗を説明することが可能になるはずである。その回答には2種類の説明が必要となる。ひとつは環境の変数であり、もうひとつはシステム的な変数である。

前者の中でのひとつの例はその社会の法文化である。アメリカでは、コモン・ロー (common law) が普及している。その意図は紛争を管理 (conflict management) することである。南アメリカでは法典化した民法が使用される。その効果は対決を促進しがちとなる。

環境の変数では、宗教的な相違がある。アメリカではプロテスタントイズムが一般的であり、同時に政教分離が徹底している。それがアメリカの規範となっている。アメリカでの開かれた社会と社会移動の頻度の多

さは、他国の大統領制でみられる貴族的、封建的な社会構造と対照的である。南アメリカでは、ローマ・カトリック教会が社会では浸透している。この相違は大統領制の成功や失敗を説明できるだろう。

#### 10. 「参加・安定・暴力の視点」：パウエルの指摘

B・G・パウエルは、現代民主国家における参加、安定、暴力の視点から、この論争に参加している [Powell,1982;Lijphart,1992,ch.33]。

民主的パフォーマンスに関する行政府—立法府の調整について、理論的な期待が変化している。その期待は、議院内閣制より大統領制がもっと安定すべきだ、ということである。より多くの、より自治的な大統領の資源が安定性を確実にしている。しかし、立法府と行政府の間には、政党や政策の合意は保証されているわけではない。

参加に関する効果についての期待は明確ではない。一方で、選挙で行政府の強い長を求めることが市民の政治関与を促進させるかもしれない。他方で、大統領と立法府の分離した選挙は全国的な規模をもつ政党システムを弱めるかもしれない。政党の組織力と調整力は首相を選ぶには必要がないからである。選挙に際して、個々の候補者名が党名よりも重要だからである。弱い政党組織は低い投票率を意味しているかもしれない。大統領の選挙での競争は、意図しない参加結果とともに、政党間の同盟と強化を促進している。

暴力に関しては、大統領制の安定と緊急権の集中は、反政府行動を暴力的な爆発を弾圧をやすくしている。立法府と行政府の分裂は、市民から政策要求への応答を困難なものにする。

パウエルは選挙制度を代表選出のルールとして説明する。立法府の代表は、政党システムの配置や政府のパフォーマンスを統治構造に埋め込まれている。比例代表制は多党システムを促進する。単純多数決制と小選挙区制は2党システムを成立させる。いわゆる「デュヴェルジェの法

則」である。

比例代表制は政治の安定を損なうことを予測させる。2党以上の政党が連合政権として存在することで、政府による立法府のコントロールがむずかしくなる。政府の安定より民主的なパフォーマンスの側面について期待している。比例代表制を支持する人々は代表選出の公平さを求め、そのことで正当な参加を促進し、暴力を制約できる、と信じている。

小選挙区制の支持者は、選挙で多数を意図的に創り出し、選挙によって直接政府を選出し、それによって有権者の関与を促進できる、と考える。強力な多数派形成は市民の不同意をうまく処理できるかもしれない、という前提がある。

立法府の多数派と多党システムは選挙制度に起因するが、そのことと密接に関係するのが立法府の安定である。立法府や政党の分裂化を考慮せずに、政府の安定だけを予想すれば、そこには大統領による「ひとり行政」を見出すことになる。しかし、立法府の多数派支配は疑わしい現象であると考えられる。大統領制では、別々の選挙から、一方の選挙による多数派がもうひとつの選挙にも依存することの事実由来からである。つまり、立法府と行政府の関係である。

小選挙区制を主張する根拠は小政党を排除し、多党化を回避することである。それが比例代表制よりも政治（政権）を安定させることになる。比例代表制は民意の正確な反映を議席数で示すことにある。この予想から、議会制は2つの議会制タイプを考案させた。ひとつは多数決議会制（majoritarian parliamentary system）であり、もうひとつは比例代表制議会制（representational parliamentary system）である。

大統領制は行政府の安定を創造するように工夫されている。しかし、そうでない場合もある。アメリカでは1974年にニクソン大統領が政治的圧力で辞任したことがある。チリやウルグアイは軍事介入によって、大統領が辞任するか、任期終了前に無力化されている。同時に大統領と

立法府の別々の選挙は、しばしば議会に少数派しか支持されないことを引き起こす。多くの大統領制は立法府と行政府が分裂状況に直面する。アメリカのように、与党が議会多数派であっても大統領と与党議員との協力が困難な場合もある。

多数決選挙は議会において少数政府を回避する効果的な方法である。この選挙制度のもと内閣在任期間が33カ月と、比例代表制議会の少数内閣が常態化する場合の内閣在任期間が約22カ月と比べると長期的に安定する。

憲法は憲法起草者の価値観、多様な調整、交渉と妥協の結果、起草者の期待を反映している。憲法起草者は憲法規程に制定時のニーズと条件に対応しようとし、できる限り否定的な結果を予測したりしない。統治形態と民主的パフォーマンスとの結合が、憲法そのものが創造する誘因と費用の効果を反映するより、憲法策定の努力を映し出している。統治形態は社会のもつ価値観を具現化している。統治形態とパフォーマンスは、ほかの原因というより政治文化の所産である。その政治文化は市民とエリートがもつ態度・信念の配置の表れである。

政治文化は、統計分析上の制約があって、測定する不安を抱えている。表4は文化的影響の5源泉と5統治形態とが例外と混合を加えて、8つに整理できることを示している。

1. 大統領制と小選挙区制議会 アメリカ、フィリピン
2. 多数決議院内閣制 イギリスとその影響を受けた旧植民地、アイルランド
3. 比例代表制議院内閣制 西ヨーロッパ諸国、北ヨーロッパ諸国、イスラエル
4. 大統領制と比例代表制議会 南アメリカ諸国、1967年以前のウルグアイ
5. 4とは類似するが、文化的源泉を異にするトルコ、ギリシア

6. 例外1 フランスは1958年ド・ゴール大統領就任で安定性を改善
7. 例外2 集団行政タイプのスイス
8. 混合形態 第2次世界大戦後（西）ドイツ、日本は固有の伝統と英米文化の影響を受けている

統治のいくつかのタイプは環境的条件をもつ国にしばしば見受けられる。統治タイプとパフォーマンスの結びつきを検証する必要がある。図表5は環境的な利点と統治的調整の多変数回帰分析の結果を示している。各パフォーマンスの測定方法は、説明される多様性（variance）と人口規模・経済発展・民族的同質性との変数のための標準回帰係数に基づいている。

大統領行政府と多数決代表制の議院内閣制がどのようにパフォーマンスに関係するであろうか。パウエルは、統治変数が投票と政府のパフォーマンスの測定へのインパクトを与えている、と説明する。説明される多様性は投票率、政治的安定、多数支配で測定される。環境の変数は投票と政府のパフォーマンスの結果次第では変化している。

投票率の説明では、経済発展は環境的指標を測る際には重要である。経済的に発展した国は投票率が高い、と考えられる。ただし、大統領制と多数決選挙は低い投票率と関係している。議院内閣制と比例代表制は高投票率を維持している。

政治の安定と多数支配は相関関係があることを説明している。大統領制と多数決選挙制度は行政府の持続性と強い相関関係を示している。多数の支持を獲得しなければならない選挙制度は多数の支持を得る政府を促している。ある政党や政党連合は行政府と立法府の両方を支配することになる。

政治的暴力による死者を考察すると、大統領制と多数決選挙制は多くの死者数と結びついている。大統領制は初めの10年で暴力に結びついている。そのような行政府は次の10年でより多くの暴動と関係する。

議院内閣制と比例代表制による統治は、政治的秩序を維持する際にはより効率性を発揮している。

図表 5、文化と統治制度

文化的影響の源泉	統治タイプ	事例	混合形態か例外
アメリカ	大統領制 小選挙区制による議会	アメリカ、フィリピン	(西) ドイツ、日本
イギリス	議院内閣制 小選挙区制による議会	イギリス、オーストラリア、カナダ、スリランカ、インド、ジャマイカ、ニュージーランド	アイルランド、スリランカ
西ヨーロッパ・北ヨーロッパ	議院内閣制 比例代表制による議会	オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、イスラエル、イタリア、オランダ、ノルウェー、スウェーデン	フランス、スイス
南アメリカ	大統領制 比例代表制による議会	チリ、コスタリカ、ウルグアイ、ヴェネゼイラ	1967年以前のウルグアイ
その他	議院内閣制 比例代表制による議会	ギリシア、トルコ	

出典、Powell,Liphart,1982,230 を一部修正

## 11. 「合議的リーダーシップ」：ベイリスの指摘

Th・ベイリスは、議院内閣制の合議形態による統治から考えている [Baylis,1989;Lijphart,1992,ch.34]。議会内における合議的リーダーシップがどのようなものかによって判断される。

一方で、集団は個人より決定に時間がかかる。それは集団決定には用心深く、漸進的に向かいがちであるからである。困難な問題は合意を否定することの危険に直面する。他方、情報量が多く、選択数が多い場合、集団の慎重さが考慮されがちになる。その決定はより広く受け入れられれば効果的に実行に移される。

集団には遅れと決定回避、内部分裂、外部への統一が不在、欠陥を隠ぺいし、責任を取ることを不可能にする傾向などがあることも考えられる。

合議体制が直面する問題は、経済的、政治的、社会的な環境での実質

的、突然の変動に対応できるかどうかである。集団による合議が合理的パフォーマンスのように思われるか、あるいは危機に対応するシステムが無能力であることを覆い隠すかもしれない。危機への対応は大統領制より合議的な議院内閣制が適切という証拠はない。

政治体制の成功は良好な経済的なパフォーマンスの条件で評価される。合議体制と、大統領ひとりの一元体制の相違は何であるであろうか。共産主義国家を除いて検証した全政体を考察すると、世界の最も経済的に豊かな国を判断すると、GNP ひとりあたりで先進国のトップはそれに最も近い国々うちで、スイスカアメリカかである。両国は合議体制と一元的体制の対極にある。

平均すると、合議政体は一元的政体よりも実質的に高いGNPである。

GNPの平均成長率は1960年から1975年まで合議制と一元制の国々では類似する。合議制の国々は1970年から1978年までの危機の年でわずかによいパフォーマンスを果たしている。

合議制国家は一元制国家よりも失業問題により敏感である。「社会的パートナーシップ」に関して、平均失業率（1977 - 1983）は合議制国家と同様に一元制国家でも高いレベルである。しかし、（1970年からの）平均インフレ率は合議制政体では実質的に低い。所得と財の平等の測定では、合議制はより平等主義的になる傾向がある。

政治的制では、重要な相違を見出すことができない。エリート的な雰囲気は合議的な内閣を想起させるが、一元的リーダーシップは大衆迎合的な政体に結びついている。その点では、合議制は一元制よりも政治参加が低レベルであることが予測される。しかし、投票率では、アメリカとスイスは最悪を記録している。この点では比較分析は有効でない。

合議制国家は、「調整の文化（culture of accommodation）」<sup>(5)</sup>のため、政治的安定は一元制国家より実質的にうまくいっている。ひとつの政権の平均在職期間は一元制体制よりも長期間である。



合議体制は一元体制より不適切ということは言えそうにない。一般的に合議制の優越性を証明することが多くある。合議制は「調整の文化」や利益集団代表であるネオ・コーポラティズムの社会構造である。その政治文化は合議的な政策決定と相対的に強いパフォーマンスの両方を証明している。つまり、議院内閣制は大統領制より効率的なシステムである、と評価される。

## 第4章 大統領制、議院内閣制、半大統領制、民主主義の安定

### 12. 各論者への論評

#### ①リンスへの論評

大統領制と議院内閣制をめぐる議論を論評しておこう [cf. Lijphart, 1992]。

リンスは大統領制よりも議院内閣制の統治形態を選択している。それは大統領制に潜むいくつかの問題点があるからである。それに対して、安定した民主国家は、行政府が立法府の多数によって成立する議院内閣制である。対照的に、大統領制で唯一長期間安定してきたのは、アメリカである。

議院内閣制は、時々の変化への対応と多数の政治アクターの主張を容認できる統治システムであり、議会からの不信任投票や議会解散を通じて、首相・内閣を交代させることを可能としている。固定した任期をもつ大統領制では予測できない事態に対応できない。その意味で、議院内閣制は柔軟に対応する能力を備えている。もちろん、議院内閣制が危機や崩壊を経験しないことを保証するわけではない。当然、それは可能性とその傾向だけあることを表現するだけかもしれない。

多くの国々において、大統領制は民主主義を維持する機能を有していない。それに対して、議院内閣制は民主主義の確立と強化のために、連

邦制、民族的、文化的な異質性などを考慮すべき側面を備えている。これは単純すぎる議論である。もっとも、彼が言及する「多極共存型民主主義」が西ヨーロッパ中小国では機能しなくなっていると言われている点が指摘されなければならない。また、それを機能させる前提条件は西ヨーロッパ諸国に存在するが、非西ヨーロッパ諸国の「断片化した社会」に存在するのだろうか。

「多極共存型民主主義」概念は2つの要因から成立する。ひとつは、その社会を構成する政治文化である。それが、合意を求める政治文化か対立・紛争を固定する政治文化か、どうかである。もうひとつは、当該社会のエリートの性格である。各エリートが合意を求めるか、競争的な立場のいずれを選択するか、どうかである。これはその国民のアイデンティティが共通しているか否かの重要な基礎になる [Gladish,1997,351;Steiner,1998,273]。政治文化を引用するときには、絶対的な規準をもちこんで、それにそぐわないものを否定する手法を採用すべきではない。政治文化は多様なものだからである。議院内閣制=多極共存型民主主義にはなりそうにない点にも留意すべきである。

リンスの見解には、大統領制にある内在的な問題性を指摘しているが、大統領制に欠陥があることは、議院内閣制がよいという二者選択的な論法でよいのかという疑問が残っている。

## ②ホロウィツへの論評

ホロウィツはリンスの見解に反論する形で大統領制を擁護している。

ホロウィツは、大統領制も議院内閣制もアジア、アフリカの国々の不安定さの原因とは無関係である、と指摘している。リンスの問題視する不安定の原因は大統領制に内在するのではなく、議院内閣制の一統治形態であるウェストミンスター・モデルにもあるのではないかと反論する。つまり、「ひとり勝ち」する制度が固定した任期をもつ、ひとりの

大統領に権力を集中させ、反対勢力を排除してしまう。そのための方策はある。

「断片化した社会」では、大統領はアメリカのそれとは異なった、工夫を凝らした方法で選ばれる。ただ、ひとりの大統領が「断片化した社会」を現実的に統合できるかどうか、さらにいっそうの分裂とその固定化を招くのではないか、という議論に対しては、中道化した支持をもたらす選挙制度を採用することで、「ひとり勝ち」政治は回避できる。また、固定した任期をひとりの大統領に保証することによって、社会の分裂を統合し、政策を一貫させることを可能にしている。

ホロウィツは「ひとり勝ち」を回避するために議院内閣制による統治形態を採用するだけでは不十分であることを指摘する。ただ、彼が引用する西アフリカの事例を研究したルイスは、英仏型の多数決制は英仏社会の「階級社会」の中から創造されてきたものであり、アフリカ諸国にみられる「多極社会」には不適合だと指摘し、多数決制導入が民主主義を抹殺することになると警告している。ヨーロッパの「多極社会」と同様に、比例代表制の導入を主張している [Lewis, 1965, 71-72] <sup>(6)</sup>。それに大統領ひとりが選ばれることで、「断片化した社会」を統合できる、とリンズに反論している。しかし、それは制度的に可能であるのか。それが可能なのは、特定の信頼された大統領が強力なリーダーシップをもってのみ実現可能であるので、継続的な制度として持続できるのだろうか。

ある政治システムの中において、反対勢力・少数派などが多数支配のもとで正当な取り扱いを受けることなしに、多数派が権力を独占することは、行政への「敷居」を高くしてしまい、かえって対立・紛争を長期化・固定化してしまう [古田、2008, 92 - 93]。その統治形態では、比例代表制による選挙、多党システム、連合内閣が必要となるケースがある。この考えをリブセットやリンズは支持する。議院内閣制の多党シス

テムと大統領制側の多数党の結合は、その時々の結果と言わざるをえない。

S・ロッキンは、多数決制について、国民的なまとまりある政治文化を構築することを望んだ場合、選挙制度を多数決制にすることで安定した政治文化を実現できると考えるのではないか、という安易な選択を批判している。多数決制を採用することで、安定した政治とは裏腹の不安定さを結果的に招くおそれがある [Rokkan,1970,166]。

### ③リセットへの論評

リセットは、文化的相違と経済発展レベルを示唆している。十分機能してきた民主主義は、世界のより発展したプロテスタント地域でみられる。それに該当する国々は確かに安定しているとはいえ、文化-地域パターンと経済-発展パターンによる説明はあくまでも印象風の域を出ることはない。この視点をどう精緻化できるか。リセットの論拠上の問題点は次の通りである。

第1に、明らかな例外がある点である。南ヨーロッパの非プロテスタント国家は1970年代に民主主義を維持してきた経験がある。カトリック国家で述べれば、イタリアはもっと早くから、断絶があるとはいえ、民主国家になっている。南アメリカには民主主義が記録されている。例えば、コスタリカは1950年代から、コロンビア、ヴェネゼイラは1960年代ごろから、またアジアではインドは世界最大の人口をもつ民主主義国である。民主主義にとって「好ましくない」文化的背景と経済発展は、民主主義への絶対的障害とはならない。特に重要なのは、特定の文化的条件で影響を受ける諸国では、議院内閣制か大統領制かのいずれがより良いかを問題にすべきである。

第2に、文化的条件を説明の前提や決定要因とみなすことは分析を限定してしまう。リセットは政治文化と民主主義の関係に関心をもって

いる。パウエルも類似するような文化－地域ごとにグループ化し、統治形態との相関関係から分析している。例えば、南アメリカの相対的に貧しい民主国は、直接的には文化的状況に規定されている。多党システムをもつ大統領制は、南アメリカの民主主義問題の解明のための決定的媒介変数として説明できる。政治文化と統治形態は密接な関係がある。それゆえ、リブセットは文化によって因果関係を説明しようとするが、それだけで結論を出せるかどうか。政治文化による説明を否定するつもりはなく、有効な説明手段となるが、政治文化はあくまでも背景や人々の志向を説明できるだけであり、政治制度の成立から機能までの原因・結果の因果関係を決定できるであろうか。

第3に、経済発展である。議院内閣制と大統領制は、この変数を説明要因とすることは可能であるとしても、経済発展と密接な結びつきがあるとは言えそうにない。

#### ④リグズへの論評

リグズは、経済発展をコントロールする方法が第3世界諸国間の民主主義の成功率と符合している、と述べている。彼の説明によれば、第3世界の76の国家の中で驚くべき相違がある。33の国が大統領制であり、そこでは断絶なしに存続する国はなかった。43の国は議院内閣制であり、その3分の2が体制維持を可能にしていた。リグズは、第3世界の51の民主主義国のうちで議院内閣制が大統領制より成功している、と結論づけている。

大統領制の失敗や崩壊がシステムの変数に限定されて分析されるなら、システムの欠陥と結びつくなら、現在までのアメリカの大統領制の存続が説明されるにちがいない。その点を理解することができれば、他国の大統領制の失敗を説明できる。背景、事情、環境の変数はアメリカの大統領制を存続させる契機になっている。

ただし、2つの変数（環境の変数とシステム変数）はアメリカの大統領制の存続のために必要条件であっても、他国には十分条件にはなりそうにない。

もっとも、リグズは外的変数を中心に成功・失敗を説明するが、では内的な視点、すなわち大統領制と議院内閣制のそれぞれがもつ制度的特質という内容の検討が不足しているのではないだろうか。

#### ⑤パウエルへの論評

パウエルは、議院内閣制と大統領制のパフォーマンスの多変数分析を行った。27の長期間、体制が安定し100万以上の人口を有する民主主義国家が対象である。民主主義のパフォーマンスの指標は、行政の持続性、多数支配、投票率、暴力の制御である。これに経済発展を追加する。彼は、選挙制度のタイプと同様に民族的同質性（ethnic homogeneity）と人口の「環境的利点（enviromental advantage）」に注目したのである。

パウエルのパフォーマンスの指標は、まず行政の持続性（executive durability）と多数支配（majority control）である。これは議院内閣制と大統領制をめぐって議論されてきたことでもある。大統領政府が行政の安定に強く関係するが、しばしば議会での多数支配に欠けることがある。それは分割統治となっている。

他の指標は民主主義の成功に作用した基本尺度である。そのひとつである投票率は民主主義の質を測る尺度である。比例代表制は選挙参加を促進させる。もうひとつの暴力の制御は統治というよりも環境的変数の条件を説明している。

パウエルは、議院内閣制が特に比例代表制と結びついて、大統領制より公的秩序を維持することにうまく機能すると、結論づける。

彼の結論は正鵠を射ているようだが、大統領制についての議会との関係を指摘しているが、では大統領制が行政（この場合、政権）の安定と

関係するとする説明は正しいかどうかの解説を必要とする。さらに、議院内閣制として比例代表制が結びつく理論的な根拠を示さなければならぬ。

#### ⑥ ベイリスへの論評

ベイリスは、議院内閣制と大統領制を集団責任による合議制とひとり行政によるリーダーシップから体系的、経験的に実証することを試みている。政治経済的パフォーマンスについて経済発展をコントロールできることは先進産業民主主義の条件である。これはリッグズやパウエルの視点と同じである。民主主義国の順位として、合議制は大統領制より機能しているという評価を下している。その中ではトップはスイスであり、中間には合議システムの程度の違いがあるものの、議院内閣制の国々が位置している。ベイリスの分析はパウエルのそれと類似する結論となっている。

もちろん、はっきりした両者の相違もある。それはとりわけ暴力の制御の程度である。合議制システムは相当よいパフォーマンスを発揮している。彼の経済的パフォーマンスの指標によれば、マクロ経済のマネージメントの最も重要な成功をもたらす尺度は、例えば経済成長、インフレ、失業、ストライキなどのそれぞれの割合の低さである。その点では、一元的体制（大統領制）は合議制体制（議院内閣制）よりも、概してパフォーマンスが悪いことを示している。

この見解は、一見すると意外な結論かと考えられる。ひとり行政の大統領制がパフォーマンスを実行しやすい方法とみなしやすいからである。ところが、ひとり行政の場合、「有か無か」の状況に陥り、最悪の結果も起こりうる。もっとも、ベイリスが指摘する突然の変更への対処は大統領制か議院内閣制かの制度の良否よりも、変更を迫られる事柄であるリスク・マネジメントの備えを論じられるべきである。確かに、議

議院内閣制は、首相・内閣を変更しうる。統治上の手続きを別にして、議院内閣制のもつ合議制が長所となるような積極的な根拠づけが論じられなければならない。

### 13. 議論の整理

現代の民主主義国家は、統治制度として、議院内閣制、大統領制、半大統領制のいずれかを採用してきた。私たちを悩ます問題は、それぞれの統治には長所と短所があること、それに決定的な選択肢が不在であること、である。経験的な証明からすれば、議院内閣制は、程度の差によるが、有益だとする見解がある。しかし、その見解は大統領制を支持する人たちを納得させるものではない。

もうひとつ別の問題がある。その選択 (choice) がその後の民主主義のあり方を厳しく制約する点である。議院内閣制や大統領制のいずれかの採用の際には非常に重要な決定である。その決定は後年に重大な影響を及ぼすであろう。この決定には当該国の、政治発展や伝統・歴史から生み出された文化が強く影響している<sup>(7)</sup>。特に、リセットやパウエルの分析では重要な意味をもっている。議院内閣制または大統領制のいずれを選択するかに際し、多くの場合、文化的な意味合いは強く影響するであろう。

イギリス帝国の旧植民地国は、理論上はイギリス以外の統治モデルを選択できるが、現実にはイギリスの政治文化や制度から影響を受けている。南アメリカ諸国は選択が制限されていたため、大統領制を採用しななければならなかった。

西ヨーロッパ諸国のほとんどの国々は、世襲君主の権利を徐々に奪い民主化してきた。議院内閣制の起源は、ヴァーニィの「君主制から民主制までの選択するルート」の条件で説明される。選択するルートは2つある。ひとつは民主的に選ばれた「君主」によって「君主」を置き換え



られるかどうかの場合である。これは大統領制を意味する。もうひとつは「君主」が自ら権力を喪失して、内閣が「君主」の機関 (agent) から議会の機関になる場合である。これは議院内閣制を意味している。結果的には、西ヨーロッパ諸国では、後者の選択が大部分を占めていた。その選択の意思が各国の政治文化の構造に埋め込まれている。それは現在の政治的な安定や不安定につながっているかもしれない。

議院内閣制は、西ヨーロッパ諸国の統治形式の基本的特徴と政治的共通性のひとつをなしている。ほとんどの西ヨーロッパ諸国が議院内閣制を採用できるのは、多くのルールや行動の様式が共通しているからである。議院内閣制は柔軟であり、政治過程での諸勢力間での有効な調整を実行でき、いわば現代の自由民主主義的な統治に対応できている。それに対して、大統領制は対立を生みやすく、対立勢力の関係を固定しがちとなる [ブロンデル、2002、224 - 225]。

最近では、憲法制定時の起草理念はその後に影響しなくなっている事例が多くなっている。例えば、フランスの半大統領制は、それまでは現在の統治形態が不在であるにかかわらず、フランスだけでなく他国 (例、ポルトガル、スリランカ、アルゼンチン) にも重要なモデルになっている [cf. Wilson, 1980 ; Lijphart, 1992, ch20]。ナイジェリアはイギリスの伝統が強いが、アメリカ型の大統領制を採用している。オランダでは大統領制導入の提案がなされたことがある。立憲君主の存在は大統領制への障害となくなっている [Lijphart, 1992, ch.27]。

それまでの政治制度による保守性は強く残っている。しかし現実には、議院内閣制から大統領制へ、あるいはその反対に変更されることがある。1958年フランス、1978年スリランカ、1982年フィンランド、ポルトガルでは、議院内閣制を半大統領制に変更した。1977年ナイジェリアは例外的に議院内閣制を大統領制に変更したとはいえ、半大統領制は南アメリカでは議院内閣制よりも現実味を帯びた選択である。ほぼ劇的でな

い改革であることへのアピールの理由による。

1990年代には、大統領に支配された南アメリカ諸国、フィリピン、韓国では、大統領制への不満がある。

同様なことは議院内閣制を採用している国々でも生じている。例えば、イスラエル、イタリア、日本などで提案された「大統領制政府案（首相公選制）」がそれである。

今後の統治形態をめぐる実態を研究するには以下の点を考慮する必要がある。

1. 現在の統治形態に拮がった不満
2. いっそうの民主主義を求めて統治構造を改革する必要性
3. 既成制度と伝統の強さは残存、それに関係する当該国民のもつ政治文化を無視できないこと
4. 議院内閣制と大統領制との論争においていまだ決着できない状況

1は民主主義の深化をめぐる指摘であり、そのために2はよりよい統治を制度として改革しなければならず、3と4は1と2をカバーする政治文化の対象とすべき内容であり、最終的に民主主義に合致した統治のあるべき姿を具体化することになるのである。

これらの指摘された点をどのように処理するかによるが、民主的改革と関わるので、「論争」が続行しそうである。

歴史の変動から引き出される文化的要因は取り扱いが困難である。統治制度は選挙制度、憲法制度を含んでいる。それらの形成過程は当該社会の歴史・文化・経済と無関係ではあるはずがない [古田、2008 参照]。だからこそ、安定した民主的統治への可能性と結びついて制度改革に焦点を合わせることが可能である。ただ、制度改革の努力は、そう簡単に多くの効果があるとはすぐには証明できそうにない。それには、ある程度、時間をおいて検討する必要がある。大統領制と議院内閣制の統治形態の長短所の精査が今後も要されるが、それに加えて、制度論だけでな

い当該国の歴史・文化事情にどのように適合しているかという視点を欠かすことはできそうにない。

今回紹介した誌上論争から10年以上経過している。その間に現実の制度上の変更や政治変動は生じている。このことも踏まえて、再度の議論が不可欠である。

次に論争後の大統領制と議院内閣制をめぐる再論を民主主義における政治的安定の観点から考えておきたい。

#### 14. 大統領制擁護の再論

J・A・C・チェイバブは、大統領制が民主主義の強化を導かない考え方を払拭すべきだ、と強調している [Cheibub,2007]。1950年世界中で民主主義国家は20カ国であった。1983年までに民主主義国家は倍増し、その内、議院内閣制を採用している国は半分であったが、その年以降50%を超えることはない。1980年代の南アメリカ諸国、1990年代前半の東ヨーロッパ諸国は、民主化にともなって大統領制に移行してきた。21世紀初頭、81カ国の民主主義国のうち、大統領制国家は29カ国、議院内閣制国家は28カ国、半大統領制国家は24カ国となって、大統領を直接選挙する国は64.5%を占めている [Samuels,Shugart,2010,5]。この現実も考慮に入れなければならない。もちろん、この数字は大統領制が政治制度として好ましいと評価するものではないが、大統領制を再考する必要性があることを訴えている。

大統領制下の民主主義は議院内閣制のそれよりも不安定である。しかし、この不安定は大統領制そのものが原因ではない。大統領は対立への特別な解決役のような存在ではない。対立・紛争は制度的な枠組みのもとでは和解しがたい。民主国家が権威主義体制に転化するの、「政治に介入したがる」軍隊が存在するためである。

近年、大統領制を改革することで、その弊害を削減・縮小する傾向が

ある。民主的な統治形態についての多くの文献では、行政府と立法府の関係に焦点が当てられている。そして、大統領制下の対立と議院内閣制下の協調という、あまりに単純化しすぎた図式化を再考の対象としなければならない。これらの結論は多分に誇張され、2つの統治形態の関係はその内実関係よりも表層的に判断されがちである。

大統領制は民主主義を維持し政治的安定を否定したりはせず、その制度を採用する国家は現に存続している。大統領の権力、選挙制度、任期の制限のような、具体的な制度は、統治能力というより、他の目的を達成する方法と考えるべきである。他の目的は、現大統領制を修正することを考える際に考察すべきである。それは民主主義と統治能力の再生に貢献している。

議院内閣制が大統領制より優れていることは、2つの統治形態の間の基本的相違にもかかわらず、「政治の安定」というひとつの条件で比較し、その良否を判断してきた傾向があるからではないか。行政府と立法府の権力分離は大統領制の特徴である。両権力の融合は議院内閣制の特徴である。大統領制では政府と議会が対立する、議院内閣制では政府と議会が協調する傾向から、両制度の良否から引き出される帰結はこの相違から派生していると考えられてきた。議院内閣制を特徴づける「議会多数派の必要性」は政府を支持する立法府の必須条件であり、それは大統領制には付随条件である。

議院内閣制の特徴として、立法府と行政府の両権力の融合が存在する。政党は、政府が自己の存在のために形成し依存する議会において、連合政権の結成には積極的あるいは消極的な姿勢を示している。行政府と立法府の対立が生じて、新政府の形成や新多数派の登場によって対立は解決できる。その過程での議会からの協力は大統領制には非常に有益だが、制度的には絶対的に不可欠な作業ではない。実際に大統領制の実態では、政府が議会に適切な支持基盤があるという保証は存在しない。そ

のため、政党は大統領との協調への誘因をほとんど想定しなくてよい。

政党は議会選挙で現職議員にかかるコストはないので、政府から距離をおくことができる。個々の議員は自らの地位を失う心配がないので、大統領の政府と関係をもたなくても不利益はない。大統領選挙で候補者は当選後の政治的指導権のことを考えれば、圧倒的な多数票を獲得しなければ、当選後、大統領は行き詰まりを経験する運命に遭遇するおそれがある。

議院内閣制が大統領制より長く続行することは否定できない。その根拠は行政府と立法府の分離か融合かに基づく、と考えられる。だから、大統領の不安定さは権威主義的な遺産があるからと説明されるが、大統領制とは一応無関係である。

近年、民主化された国家の関心は、大統領制を選択するか否かとは無関係である。その関心は、新しい民主国家が経済の課題に直面するおそれから派生している。そのことによって国民間に緊張（、そこから場合によっては対立・分裂）を生み出すのである。行政と立法が統治行為において、分割した、それに続く行き詰まりにともなう複雑さをコントロールしなければならないときに、民主化された国家は麻痺状態をさらに悪化させることになる。

しかし、現実の世界に目を向けると、そういう悪化した現象はそう見づかりそうにない。過去10年から15年に出現した民主国家のいずれもが、一部を除いて、その能力不足での危機や緊張で大統領制に失敗、崩壊したりはしていない。

ほとんどの国の民主化が、例えば国民経済の再生において重要な進展の役割を果たしている。もちろん、急速な変化のペースによって、ある人々には満足できず不十分だという不満・不平という意識を感じさせている。それは東ヨーロッパ、南アメリカ、アフリカの大統領制国家で生じている。しかし、最近の大統領制は、ある政治的条件のもとに、パフォー

マンスを達成している [cf.Samuels,Shugart,2010,ch.8]。

以上の再論をどのように考えるべきであろうか。大統領制をめぐる批判への再論は、大統領制の制度自体というより、政治的な安定という出来事とうまく処理、適合できていない点、制度上の問題でなくそれ以外の点を指摘されているとし、大統領制そのものを批判していない、と反論している。確かに、大統領制の責任に帰すべき事象で大統領制を批判できないかもしれないが、しかし想定しなかった事態が生じたとはいえ、それが制度の良否を判断する根拠にならないという説明は、では「何のために制度があるのか」、という疑問を抱かせる。というのは、私たちは現実の事象に適合できる統治制度は何であるのかを探求しているからである。最近の大統領制下での政情不安な国が多くある。それに該当する事例、あるいはそれに近い事例は近年起っている（例、ウクライナ、エジプト、南スーダン）[朝日新聞 2014年1月24日]。

だからこそ、政治的な安定と民主主義の発展のために、当該国家に必要な統治システムは何かを問いかけている。

では次に、議院内閣制を支持する立場を再度、検討しておこう。

## 15. 「大統領制民主主義の失敗」の再論

リンスは、論争後、議院内閣制の立場から、大統領制に内在する構造的な論点に絞って再度、論証している [Linz and Valenzuela,1994]。

1. 大統領と議会の同時の民主的正統性
2. 大統領と議会の対立の潜在的可能性
3. 対立解決のメカニズムの不在
4. 大統領選挙でのゼロ・サム的性格
5. ある有権者を放置する結果となる「多数」の意味
6. 固定した任期の厳格さと再選ルールの不在

リンスは、政治文化、政党システム、議員の補充などにとって、大統

領制のもつ意味を議論している。重大な危機において、多くの民主国が大統領制下より議院内閣制下の憲法であるなら生じること、それとは反対に議院内閣制が大統領制下の憲法であったなら起きていることかどうかの反事実分析を行っている。結論的には、各事例や全事例において議院内閣制が良好であることを強調している。また、その際に半大統領制の多様性とあいまいさを批判の対象においている。

半大統領制は、大統領制か議院内閣制かのいずれかが機能しているから有効である、と考えられる。つまり、大統領自らを支持した議会多数派と異なる議会多数派が登場したとき、もし大統領が特別な政治的スキルや臨機応変の才能 (*savoir faire*) をもってリードしないなら、対立状態や行き詰まりを招くことになる。1930年代におけるヴァイマル共和国やスペイン共和制の時代では、二元行政システム (*dual executive system*) が政治的混乱を引き起こしてしまった。半大統領制は、一方において合憲的な措置を講じるが、他方において民主的制度を決定的に悪化させる効果がある。リンスは、後者の結果を危惧している。彼は、混乱の解決を謳い文句に武装勢力との関係をもって、半大統領制は最悪の事態を招くことに危機感を訴えている。

現在、議院内閣制を肯定する論者は、ある状況下において、それに反対する論者が正当とみなされようとも、極端な分裂による逆機能と、そのことによる断片化した政党システムをいかに克服できるか、を主張してきた。議院内閣制は、現代政治の危機状況において十分に統治能力を備えている。強力な議会勢力とそこに存在するはずの政党リーダーの登場を期待することが可能であるからである。

内戦のような極端な場合が生じてしまっただけでは、どのような政治制度でも解決をすることは困難である。それは大統領制や議院内閣制が悪化したからかどうかの問題ではない。ただ、大統領制は議院内閣制よりも、そのような事態に至るより大きなリスクを内在している。

制度設計者は、最も好ましくない条件を現実化させない期待を込めて、制度を立案している。設計者は、政治制度を構築する場合、そのために大胆な革新的技術をそう簡単に導入できそうにない。なぜなら、それに掛かるコストはそれまでの伝統に挑戦するコスト以上の軋轢を覚悟しなければならなくなるからである。憲法起草者は、政治制度があらゆる挑戦と危険に耐えられ、民主主義を強化することを保証できるわけではない。だからこそとすべきか、とりわけアジア諸国、南アメリカ諸国の大統領制における、第2次世界大戦後の失敗は、かえって議院内閣制の「真価」を発揮しているし、西ヨーロッパ諸国の議院内閣制が民主主義を成功させるためのモデル・ケースであることを立証している。

制度改革が頻繁に失敗すると、必ずしも良いとは言えない過去の制度を廃棄することを躊躇させることになる。ところが、制度改革を選択しないことは、当該国の歴史的な機会を逃すことになる。例えば、1975年から1978年までのスペインのように、政治リーダーは民主的な議院内閣制を強化する方向にリードすることで、新たな制度を創造する合意をもたらすことができた。

確かに、スペインとドイツの経験は、政治制度の変更にかけるリーダーシップが考え抜いた憲法を策定できたことで、安定した民主主義のための条件整備を成立させることに役立つことを示している。それにはリスクが内在する大統領制ではなく、議院内閣制が民主主義には有効であることを証明している。ただしリンスの説明は、依然として議院内閣制のための傍証に過ぎないだけになるのではないか。

では、歴史的なスペイン、ドイツ、現在では、例えばタイでは、議院内閣制であるが、なぜ政治的混乱が生じたのであろうか。リンスには議院内閣制が政治を安定させ民主主義を機能させる、積極的な意義の説明がまだ不足している。制度上の優劣の議論も必要だが、単に大統領制、議院内閣制、半大統領制のいずれが良いのかの議論だけになってしまう。



## 第5章 民主的統治システム

### 16. 理論的枠組みからの判断

レイプハルトは民主主義体制を、図表6にあるような、2つの理想型で説明したことがある [Lijphart,1999]。ひとつはウェストミンスター民主主義モデル、もうひとつは合意民主主義モデルである。

図表6 2つの民主主義モデル

	ウェストミンスター民主主義	合意民主主義
内閣形態	1党による内閣	行政権の共有
権力と支配	権力の融合と内閣支配	権力分立
議会	不均衡な両院制	均衡のとれた両院制と少数代表
政党システム	2党システム	多党システム
中央集権・連邦制	中央集権制	連邦制
憲法	不文憲法と議会主権	成文憲法と少数派拒否権

出典、Lane & Ersson, 1994, 71

両モデルの区別は、国家と行政構造、国家と立法府、選挙制度・政党システム、行政構造の3視点から説明されている。J・E・ラネらは、レイプハルトのモデルを発展させて、図表7において大統領制と議院内閣制の分類に応用し直した [Lane & Ersson,1994,ch.4]。

図表7 大統領制と議院内閣制の分類

	ウェストミンスター民主主義	合意民主主義
議院内閣制	事例：イギリス	事例：オーストリア
大統領制	事例：フランス	事例：アメリカ

出典、Lane & Ersson,1994,72.

大統領制も議院内閣制も民主体制では同じである。大統領制の国家は議院内閣制を採用する国家より多い。しかし、大統領制の国家のほうが非民主的、不安定な場合が多くある。その点で、リンスの主張する意味では、

大統領制は、民主主義の観点からすれば、安定した政府にはなりにくいかもしれない。バジヨットは、議院内閣制が立法府と行政府の融合する原理とするように、大統領制が三権分立において立法権と行政権の独立に焦点をあてた議論を展開した。さらに、大統領制を「強い大統領制 (strong presidentialism)」と「弱い大統領制 (weak presidentialism)」とに区別することで、大統領制の概念をより適格にする必要があると説明する。

「強い大統領制」では大統領は議会とは独立して行政権を実行するが、「弱い大統領制」では大統領はシンボリックにしか行動をとれない。バジヨットの大統領制と議院内閣制の区別を、レイプハルトのウェストミンスター民主主義と合意民主主義との分類と重ね合わせると、民主国家を一方でウェストミンスター民主主義と合意民主主義、他方で議院内閣制へと大統領制、という2軸で事例を明確化できそうである。図表7にある4タイプの事例のように分類されている。4タイプの民主体制は、ある国家がどのように変遷したかを確認できる。例えば、1958年フランス、1983年ポルトガル、1986年ギリシアにおける議院内閣制から半大統領制の移行である。図表7のモデルに各国の政治文化を根拠づけることによって、4タイプに至る事情が説明できそうである。

政治体制は「社会を支配するシステム」を意味している。それは統治形態におけるフォーマルとインフォーマルの制度化を表現している [Keman,2002,262]。政治制度は、社会全体の意思決定と資源配分を社会的規模で行う政治システムにおいて、その「システムの構造」と、そのシステムが作動する際の「作動のパターン」、いわばゲームのルールをあらわしている [白鳥、1999年、14]。

大統領制を採用する国は多いが、地域別ではヨーロッパ大陸では決して多くはなく、そこでは議院内閣制が70%を占めている。また、1980年代後半以降、西ヨーロッパ諸国以外の国々では、半大統領制を採用する国が急増している。どうして地理的分化が生まれるのであろうか。民

主的な統治形態とその安定を支える、または支えない環境的、文化的、制度的な条件を考えなければならない [Keman,2002,263]。どのタイプが安定し、最善のパフォーマンスを可能とするのかが次の議論となる。

## 17. 民主主義の維持と政治的安定

大統領制の「ひとり行政」の特徴は、リーダーシップの影響するスタイル(例、第2次世界大戦中のルーズベルト)から人民投票的な形態(例、第5共和制初期のド・ゴール)まで、とある特定人物に統治を強める働きをなしてきた。大統領制は、国民に向けての応答性 (responsiveness) と説明責任 (accountability) を強く意識しなければならない。その点では、直接民主主義が活かされている。しかし、このことは国家の最高職が個人化 (私物化) する可能性を秘めることになる。だから、大統領は、自己の過去、現在、未来への支援に対して、個々の議員や特定の支援者に報いる、直接的な利害の交換関係を醸成しやすい可能性が生じてくる。さらに、大統領は、個々の議員の不平や不満を減らすために、恩顧主義 (clientalism) によって個々の議員が自らを支持する動機づけを採用しがちとなる。その行為は政党の凝集性を低下させる [Kitschelt,2001,153]。

また、「人民投票的な行政府」は、議会や裁判所の権威を歪曲させてしまう。エリートや経済利害関係者は、大統領という「ひとり行政府」に接近し、情実や特権を利用しようとするかもしれない。それは政治システムの崩壊を起こしやすい統治形態の可能性を秘めている [Foweraker,2001,363]。

単に国内的な分裂があるだけという事実でなく、そのために政治システムが不安定な国家に大統領制が導入されると、それには平和裡に大統領への責任を追及する制度的装置が不十分なので、問題を簡単に解決しようとするれば、大統領は軍部と結びついて「独裁者」に変貌してしまう。

大統領制は特定の個人にリーダーシップを託する「個人化」した制度であるからである [Elgie,1995,14]。大統領制は、政治の実行能力を優先するがゆえに、同質的、安定的な政治文化を前提条件としたうえでしか成り立たない。アジア、アフリカ、南アメリカでは、その前提条件を欠いて、下位文化に基づく社会的亀裂を紛争という形で顕在化させないために大統領制を採用してしまう。その結果、その意図とは反対に、政治の不安定さが露骨に現われてくる [白鳥、1999、22-23]。こう述べれば、必ず反対論が登場する。では、アメリカの大統領制が長期間安定しているのはなぜであろうか、と。

その回答には、独特の歴史的、制度的な条件の結果、それに独特の政治的条件の結果であるかもしれない [ファップリーニ、1999、190]。ある意味で、大統領制で長期間に成功した例外としてのアメリカを考える必要がある [リブセット、1971 参照]。アメリカの大統領制をもって、大統領制を他国の場合と同等に考えてよいのかという疑念が現われてくる。結局、アメリカの大統領制は、歴史的な継続性によって社会からの合意を特徴とする、唯一無二の統治システムである [Hartmann,2000,206]。

議院内閣制は行政府と立法府のフォーマルな融合を前提としている。政府と議会の政党間の合意が必要となる。政党は政策形成には合意が不可欠である。また、議会制民主主義では、間接民主制度が採用されている。政党は議会と有権者を結びつける重要な連結役を果たしている。議院内閣制は、応答性と説明責任が間接的になりがちなので、民主的統治を低下させやすい制度となってしまう。

半大統領制は、行政府と立法府の間に存在する憲法上のルールと多様な関係に大きく影響される制度である。両者の均衡と分裂が行き詰まり状況を招くことがある。このタイプは、フランスとフィンランドを除いて、近年ヨーロッパ大陸諸国で導入された場合に多かったが、例えばアルゼンチン、コロンビア、ブラジルなどの南アメリカ諸国でもこの統治

形態が支配的になってきている。これらの国民は、より民主的統治に達する条件として、行政府と立法府の両方に直接影響力を行使したい願望がある。

さきのリンスの議院内閣制を支持する議論に立ち戻ると、一方において、民主主義の安定や不安定から社会・経済パフォーマンスを考えれば、大統領制の経済的パフォーマンスが議院内閣制のそれよりも非効率的、非効果的であることが指摘されている。しかし他方において、大統領制が民主主義体制から権威主義体制に転化する原因となる蓋然性を実証するのは容易なことではない。私たちは、結果がわかって、そのように判断している。もちろん、その蓋然性は両制度ともにある。つまり、2つの理論に分けて説明する必要がある。

第1は、大統領による行政は民主的な安定性の可能性を低下させるといふ、よくある見解である。第2は、多党システムにおいて、大統領が存在する際に、大統領制が民主主義を不安定と権威主義に変えてしまう、とする特定の場合を想定する見解である。私たちは、議院内閣制と大統領制の両事例から、どちらの制度が十分に機能したか、という経験的な証拠から理解できている。その証拠によれば、議院内閣制が大統領制よりうまく作動している。しかし、そのことは議院内閣制という統治制度が大統領制より優れたことを断言できるとも言えない。なぜなら、経験的な記録には議院内閣制の良好さよりも、大統領制のパフォーマンスの悪さがあるだけである。その証拠には他の政治制度、例えば立法府や司法院などを含めた制度分析も必要となる [Lane and Ersson,2000,141]。

そのうえに第3世界諸国での政治的不安定の原因として、様々な社会的亀裂による対立がある。その社会が、取り返しのない対立・紛争・内戦に至るまでにならずに、リンスの言う「多極共存型民主主義」またはレイブハルトの提示する「調整の政治」を選択する国民の合意となる政治文化になっているかどうか。重要な争点が社会的対立・紛争になる

までに、議院内閣制では平和裡に議会の解散・総選挙で対立を解消するか、あるいは反対勢力が議会内に自己の勢力を議席で獲得できる可能性があるか、である。抜本的な解決になるかどうかは別にして、大統領制では紛争を対決という形をとって固定化することに比べれば、議院内閣制では平和的な解決の道筋を見出すことが可能である [Kaltfleiter,1970, 20; Nassmacher,1991,37]。

3種類の統治形態は制度論的には長短所を抱えている。この点についてはすでに考察してきた。さらに、次の段階として、民主的に適切なパフォーマンスが実行されるかどうかで判断されなければならない。

政府には、議会との友好的関係も大切だが、国民に向けた政策パフォーマンスが中心的役割とならなければならない。国家の長が制度上、強力な保証があるなら、政策形成に影響することができる。つまり、政府が支配的な位置にいるなら、特別な権力を所持することになりうる。それは統治の政策形成能力に影響する。そのことは、民主的なシステムにとって、行政府・立法府の関係のバランスが取れていることを意味する。これは大統領制と議院内閣制との間の相違だけでなく、民主国家間の相違を表わすことにもなってくる。憲法に規定された権力が具体化する配置は、政策パフォーマンスに影響し、権力分割・共有の方法よりも重要である、と結論づけられる。その結論は、政治アクター（例、政党、利益集団）の役割が重要になりうることを意味している。政党が公共政策を国民の要求に移し替えられるか、また複雑な統治が制度的な拒否を克服することが本質的な部分であることを示すことができるかどうか、である。

現時点では、国家の制度デザインは統治方法だけでなく社会構造に埋め込まれていることも再認識しておかなければならない。これらの性格が実際の政策パフォーマンスを構築する際に条件づけられるのである。民主主義を具体化させる政治制度は、政策パフォーマンスの条件におい

て、それをいかに効率的、効果的に国民が納得できるものであるかどうか、である。この成果が民主主義をさらに強く支えることになるのである。

## 18. 行政府と立法府の関係の力学

どの統治形態が民主主義を効果的に機能させるのか、行政府と立法府の関係から確認しておこう [Danziger,1998,ch.7]。

行政 - 立法関係はどのような形態が望ましいのであろうか。もしこの質問への合意があるなら、大部分の国家が同じ統治形態を選択すればよいかもしれない。しかし、さきに考察してきたように、それぞれの統治形態には長所と短所がある。

議院内閣制は、国民の価値を配置するには、政府を通じて初期の政策の定式化から、明確な、決定的な権威構造の利点を提供している。しかし、立法府の多数派が存在する際、それへのチェックがあまりに少ないことが議論されなければならない。そのことは、このシステムを使って、政策を強引に履行することを可能にしてしまう。反対に、多数派が不在の議院内閣制では決定への行動能力が不足している。議院内閣制は代表制民主主義である。しかし、国民が直接選ぶという過程を欠いている点では、国民が要望する、明らかな、決定的な、力強い行政リーダーシップを制度上欠いているという弱点が指摘されている。

大統領制は、チェック・アンド・バランスを徹底するが、大統領の行政府が立法府と対立しやすく一貫性を保証することができそうにない。また、大統領制は、收拾のつかない隘路に入り、一方的になりがちで客観的な説明責任を行ううえでの政治の混乱を引き起こす。

両制度が混在した半大統領制は、統治のための議院内閣制と大統領制のそれぞれの長所部分を活かそうと試みている。この統治形態を採用する国家が増えている。しかし、この混合形態のもつ重大なリスクは、一方で内閣と首相の間で、他方で内閣と大統領との間で、深刻な権力闘争

を生む潜在性を孕んでいることである。半大統領制には、両制度による協議システムは、管理する人数の間で権力分配の利点があるが、しかし、ひとりまたは数名のメンバーが自己の権限を主張しやすくしてしまうような結果を招くので、継続的な、政権内部の権力をめぐって抗争も生じさせる要因となっている。

R・A・W・ローズは、行政府と立法府の関係を比較分析している[Rhodes,2006]。

まず、彼は議院内閣制を2種類に分けている。ひとつは1党が議会内で多数派を構成する「多数派議会制 (Majoritarian Parliamentary)」、もうひとつは議会内で多数の政党が交渉する「交渉議会制 (Transactional Parliamentary)」である。

多数派議会制は、党内の不同意がオープンになる可能性によって、そして次の選挙で敗北するのをおそれて、極端な権力集中を内在している。これは事実上、「インフォーマルな権力の融合 (informal fusion of power)」である。このシステムでは、交渉の余地は存在しない。図表7のウェストミンスター・モデルに基づく議院内閣制がこの事例となる。しかし、議会内の野党からの監視、あるいは有権者の次の選挙での掣肘によって、議院内閣制のもとでの多数勢力は制約を受ける。

もうひとつの交渉議会制は内閣の交渉を試みる多数の政党が存在し、多数派議会制より政府案を精査・修正する役割が大きい。野党が政策形成により影響力をもつようになれば、このタイプの議院内閣制は事実上、「インフォーマルな権力分立 (informal separation of powers)」の形をとることになる。多数派議会制による内閣とは性格を異にする。また、これは大統領制のフォーマルな権力分立とは対照的な姿でもある。それは、図表7の合意民主主義モデルにもとづく議院内閣制である。

行政府と立法府の関係が悪化したとき、大統領制は、議会の力を削ぐために議会を超えた政令や指名権を行使することで、議会の集团的選好



を配慮せずに統治するかもしれない。その際、大統領は特別な根拠や基盤をもって交渉にあたる。それは特定の議員や派閥への情実を提供することである。もっとも、それは制度としての議会との安定した関係ではありえない。リンスは、体制タイプと民主主義の安定との関係において、本来の制度が想定する「機能に反する」と、いわゆる「大統領制の危機(perils of presidentialism)」[Linz,1990, Lijphart,1992]に近いシナリオになってしまう、と批判している。リンスは、新興民主国家の大統領の憲法で承認された正規の手続きを逸脱して、事実上の権力行使が民主主義の脅威となる、と警告している。それは「大統領」という名の独裁者になってしまう。

S・メインウォーニングは、民主的大統領が議会と他のアクターにチェックされるので、南アメリカのほとんどの大統領制を採用する国々はトラブルを抱えている、と説明する [Mainwaring,1990;Lijphart,1992]。事実、南アメリカの大統領制は立法府を回避しない闘争から成立するが、機能的な関係を生み出す方法を見つけ出せる闘争でもある。図表7の大統領制と半大統領制のいずれの大統領も、アジェンダを達成するために議会と交渉しなければならない。大統領は、より安定した行政府と立法府の関係を発展させるために、内閣の配置についてのフォーマルな支配と交換している。大統領には、内閣を飛び越えて交渉する誘因が現われるかもしれない [Cheibub,2007]。

行政府が立法府と交渉する理由は、政策を履行するために議会を説得する必要性があるからである [Hartmann,2000,207]。議会在多数党に組織されている国(多数派議会制)では、大統領がその任を果たさなければならない。それは制度的に不可欠な措置と言い換えてもよいであろう。つまり、多数派のための利益の立法化に関して、大統領は制度的な交渉権限を条件づけられているからである。そうすると、大統領は立法府の多数党と交渉しなければならなくなる。

他方、議会勢力が非常に断片化し、そこに大統領の支持基盤がない国々では、大統領は立法府と行政府の交渉を反映させる措置を要しないとす  
る選択をするかもしれない。もし議会と交渉すれば、大統領の政令など  
を実行する権限を自ら制約してしまうからである。しかし、これは「無  
秩序」なパターンを生み出してしまうおそれがある。議会の多数勢力と  
の交渉とは異なり、議会内の大統領を支持する、個々の党派や議員との  
交渉となってしまうからである。それを避けるには、大統領は2つの部  
門を連結するか、あるいは立法などを成立させることを容易にするため  
には、大統領は立法府と行政府の間の交渉パイプを必要とする。

交渉議会制においては別々の政党間での交渉関係が「インフォーマル  
な権力分立」を成立させる。多数の政党からなる議会が大統領と交渉す  
れば、事実上、「インフォーマルな権力融合」が成立することになる。  
その両者の連合を維持するには、行政府と立法府を結びつける。大統領  
制において、立法目標のための連合か否かの戦略的な選択が生じてくる。  
そのことは大統領が一見すると自ら議会に制約をされると思われるが、  
実は他に超越した、相対的に自由な戦略を形成する機会を見つけること  
を意味している。その際に大統領個人の動きが国民からの支持いかんで  
スムーズに進む場合と、そうでない場合とに分かれる。

半大統領制の国々では、政府形成過程において、首相（または閣僚）  
の指名が議会多数派に制約を受ける可能性があるために、大統領の権威  
が制限される。大統領は、政府形成において（アルメニア、グルジア、  
ロシア、ウクライナなどでは）議会による認証や確認が規定されている  
ために議会と交渉する動機づけがある。実際にロシアや台湾の事例にお  
いて、行政府と立法府のいずれかがもう一方を制限するかもしれない。  
だからその前に、大統領は、不測事態を回避するために、自ら指名した  
首相・内閣に議会に向けて説明責任を課することができる。

大統領は、行政と立法の交渉にもかかわらず、首相・内閣と議会への

二重の説明責任を果たさねばならない。半大統領制の場合、強力な大統領は現内閣との「取引 (transaction)」を解消するには手続きを無視するであろう。その意味では、半大統領制の2種類の統治形態の変種である大統領中心の議会制よりも、首相中心の大統領制の制度において、フォーマルな手段はほとんど機能しなくなってしまう。

では現況において、民主主義と政治的安定を保证するには、強力なリーダーシップが望まれているのであろうか。西ヨーロッパ先進民主主義国の、安定した議院内閣制において、「首相公選制」「強い首相の大統領化」が求められる動きは、どのように理解されればよいのだろうか。

## 19. 首相の大統領化

西ヨーロッパでは、半大統領制を採用している国を除けば、議院内閣制を採用する国が多い。南北アメリカでは、大統領制の国々が多い。旧共産主義諸国、アフリカ諸国では、半大統領制を採用している国々が多い。

この単純な地理的な事実を別にして、なぜこういう配置になるのかのはっきりした説明は今のところない。それが政策形成や長期に安定する民主主義にどのような結果をもたらすのであろうか。この地理的な特質の反映、それにとまなう歴史的軌跡と文化的類似性は、憲法上の選択において、ある役割を演じているようである。統治形態は、制度的変数とパフォーマンス変数との相互関係を当該国の政治文化を基礎にして決定される。

ところが近年、「首相の大統領化 (presidentialisation of prime minister)」が指摘されるようになってきている。ヨーロッパの議院内閣制に基づく政治において興味ある点が注目されている。最近の首相が強大な権力をもっているとする議論がある。これは議院内閣制の首相が「大統領化」しているという説である [cf. Poguntke and Webb, 2005; Kraus and Nyblade, 2005; Magone, 2011, 181-182]。

各国の政治をめぐる首相の「個人化 (personalization)」する傾向が、ウェストミンスター民主主義と合意民主主義のいずれの国でも確認されている、と言われる。首相は有権者と良好な関係をもつ宿命を背負わされている。政治的キャンペーンにおける選挙市場は、首相を政治的技能と多面的な才能を有する「カリスマ的な人物」という政治家に変貌させようとしている。さらに、西ヨーロッパ政治のアメリカ化は、政治リーダーを大統領のような存在に誇張することになった。

では、「政治の大統領化 (presidentialization of government)」とは何か。その要件は首相というトップリーダーへの権力が集中する傾向を意味している。しかし、議院内閣制のもとで、政党トップの候補者、ひいては首相をめぐる政治の大統領化では、次の2つの要因が重要な役割を果たしている [Pogntke and Webb,2005,5]。

1. 政党と行政のそれぞれのうちで、リーダーシップの権力資源と自立性の増加
2. リーダーシップ中心の選挙過程の増大化

こういった現象は政党間による、一種の合法的な「談合」状態のような「政治のカルテル化 (cartelization of politics)」の帰結でもある。通常、首相は内閣を主宰している。その際、ある国 (例、イタリア、スペイン) では、首相は「閣議の議長 = 大統領 (president of council of ministers)」と呼ばれている。イタリアやスペインの政治キャンペーンでは、首相を通称、「大統領 (president)」と呼称することが多々ある。例えば、イタリアでは元首として7年任期の大統領が在職するにもかかわらず、カリスマ的な政治家である S・ベルルスコーニはアメリカ型の大統領に匹敵する存在として扱われたことがある。イギリスにおいて1997年から2007年まで首相であった T・ブレアは、自己のカリスマ的パーソナリティを使って自己のメッセージを直接、有権者に向けて前端的に展開する方法を駆使していた。そのため、マスコミは「ブレア大統領

領 (President Blair)」と呼んでいた。このように首相が一種「大統領」的な立ち振る舞いをする現象は、スウェーデン、オランダ、ベルギー、オーストリアでも見られる。その典型例のひとつがドイツのG・シュレーダーであった。とりわけ、議院内閣制であっても、選挙市場では首相の（大統領的な）リーダーとしての役割は、過小評価できなくなっている。

この見解には、ひとりのリーダーをもって諸問題を解決しようとする意図があるようにみうけられる。さきに記したホロウィツの大統領の役割と同じような意味があるかもしれない。

首相の大統領化には、行政、政党、選挙という3つの役割がある。行政上の役割として、政府の長に有利になるために行政内権力 (intra-executive power) を移行させている。政党上の役割として、党首に有利になるために党内権力を移行させている。首相は、選挙上の役割として、選挙キャンペーンでのリーダーシップを有権者に直接にアピールしている。

首相は、自ら権力の3つの役割を強力に操作できれば、自らが所持する影響力と権力をさらに拡大できる。首相は、合意民主主義よりもウェストミンスター民主主義において「大統領化」しやすくなる。このように、国民は、強力な指導者、つまり「大統領」的な統治システムを求めるともかもしれない。では、議院内閣制が事実上、大統領制に変更したと言えるのであろうか。

この見解に対して批判もある [Samuels ,Shugart,2010,249]。議院内閣制では、選挙の独創性と存続性が政党に「大統領制化」とは反対の選択と、制度上規定されない権限を最小化する方策を準備するので、真の意味では大統領制化することはありえない。議院内閣制の政党は、大統領制の政党よりも、様々な技能、利益、目標をもった候補者を取り入れることができる。

「政治の大統領制化」は、大統領の個人化とは別物を意味している。

大統領は自己の政党とは別のパーソナリティを所持している。大統領は立法府から憲法上分離した政治的権威の部門の長である。大統領制化の概念は、首相が行政を遂行する際に経験するために、政党が立法府に議席だけでなく、行政リーダーとして議会から選ばれ政策パフォーマンスを表現することであるだけである。もちろん、それは実体を別にして、立法府と行政府の制度的融合の域を出ているわけではない。

## 20. 紛争・対立の根深い原因の解消をスイスの知見から学ぶ

2014年時点で国内の混乱に至る事例（例、エジプト、シリア、南スーダン、ウクライナ、タイなど）を考えると、その国内の正統性をめぐる争いが共通して生じている。その争いには、民族的に多数派と少数派の対立、都市と地方の利害関係、宗教的対立などがあり、いずれも自己の正統性を相手に強要させる、または防衛する主張が暴力的にまでエスカレートした結果である。政治文化からどのように統治制度を選択すべきかをスイスを参照しておこう [Linder,1998,36-37;cf.Pozzo,1977]。

これは、政治文化からどのような統治制度を選択すべきかを説明している。さきに言及した「首相の大統領制化」とは対極的な統括制度を示している。

スイスの事例は、様々な文化を統合し、社会的不平等を克服することで、諸問題を解決するモデルのひとつとなる。統治制度を選択する際、国情や国民の政治文化のあり方次第で、どのような制度を工夫するか、どれを選択するかが決定される。スイスの選択は自らの政治文化を考慮したうえで、統治制度に工夫を加えて、民主主義的政治を安定させてきた。

19世紀半ばまで、スイスは、統一された社会でも、ひとつの国民国家でもなかった。様々な民族的背景をもった分割社会（cantonal society）群からひとつの国家を設立していた。それは人工的な、歴史

的な状況の所産であり、一貫性を欠いた各社会の集まりでしかなかった。

ところが、スイスは、バラバラであった社会群が、その「住民」の個別事情を考えたうえで政治制度を工夫することによって、ひとつの国民国家になり、近代社会としてのスイスのアイデンティティを確立した。それは、一言で述べれば、権力共有（power-sharing）である。権力を共有する政治システムでは、民主主義、連邦制、比例代表制を結びつける、「ひとつの政治文化の形成」に限定しない努力がある。権力共有は、政治権力の獲得を競い合うかわりに、文化的に様々な集団間で、平和的に紛争を解決することを容易にする。言語や宗教上の民族集団がその態度や利益を固定したまま政治の場に参画すると、競争民主主義（例、ウェストミンスター民主主義、大統領制、多数選挙制）での多数派は有利になり少数派を排除してしまう。それは法的な保護まで剥奪することにつながる。

権力共有は勝者と敗者から生じる疎外を回避できる。連邦制は、自分たちの独自の生活を営むことができ、少数派にある程度は自治権を提供できる。比例代表制を代表とする均衡原則は、その構成メンバーに無差別的な参加を呼び掛けられる。たとえ比例的な影響力を保証できなくとも、各社会の各エリートが平和裡に紛争・対立を解決し、少数派に不利にならないように、統合に向かう効果的な道筋を整えることが可能となる。

権力共有は制度的な配置以上のものを発揮する。それは社会的多元主義を導く政治文化を必要とする。それは時間がかかる過程である。スイスの民主的な多元主義は、工業化過程において増大する社会的な不平等を補償しながら展開してきた。スイスは、人々がより相互依存するように考えた社会であるから可能であった。つまり、政治的統一を創造することは、スイス国民の共通するアイデンティティを発展させる、唯一の機会であったのである。同時に、そのことはバラバラの部分のアイデン

ティティを維持することにもつながっている。それは、憲法起草者がひとりの最高責任者に権力を付与しない選択をし、権力共有に基づいた合議体制を設置したことにみられる。

スイスにある最重要な要因は、ひとつの文化、宗教、言語だけに基づく国家を建設する選択をしようとしなかったことである。ひとつの文化、言語、宗教に基づく国民国家の形成は、現在の少数派問題を解決したりはしない。小さな単位を大きな単位に併合し、大きな単位を小さな単位に分割することは、少数派問題をいったん覆い隠してしまうが、そのことによって新たな別問題を引き起こすであろう。あらゆる少数派とともに生きる以外の選択しかないとする決意が重要である。スイスは単一文化の国民国家の「過ち」を回避したのである。スイスから得た知見では、現在政治的不安定を抱えた国には、大統領制よりも議院内閣制に自国の対立事情を解決する措置を加える配慮をした統治制度を考えたほうがよいということになる。

## むすび

3つの統治システムの比較研究から、次の知見を確認できそうである [cf. Newton and Deth, 2010, 102]。

1. 安定した民主主義のための統治形態では、唯一の処方箋 (formula) は存在しない。3つの統治形態 (大統領制・議院内閣制・半大統領制) のそれぞれが長所と短所を抱えている。
2. 様々なシステムは多様な国々の環境に適した形態を選択する。しかし、国家のその後の発展に応じて他のシステムを変更するかもしれない。ある時代の、ある国の最善とみなされるシステムはその国独自の歴史的、社会的、経済的な環境と密接に関係している。
3. 半大統領制は新興民主国の環境に適しているようだが、これは発展



するにつれて変動（大統領制的になるか、議院内閣制的になるか）の可能性がある。

4. 大統領制と議院内閣制を比較すると、大統領制と弱い政党システムが結びついた国々では、その権威主義の歴史があるなら、不安定な民主主義を創造する機会がある。議会に強い組織政党に支えられる大統領は、安定した民主主義を維持できそうである。
5. 民主主義と安定した政治の実行は、議院内閣制国家において一応可能である。大統領制と半大統領制は、安定度に関しては議院内閣制と比較すると弱い傾向がある。もちろん、これが議院内閣制を全面的に支持することにはならない。現実には大統領制や半大統領制を採用する国が、議院内閣制の国よりも多数である。
6. いずれの統治システムにせよ、当該国家の政治文化を無視して政治制度は成立しない。
7. 当該社会の断片化した状態が国民を分裂させる紛争にまでエスカレートする際には、大統領制では收拾がつきにくい。議院内閣制は議会に対立する勢力（政党）を取り込むことが可能である。だからといって、議院内閣制がそのような対立を解消できるとは限らない。
8. 行政府と立法府の関係力学は、大統領制下では対立を固定化しやすく、議院内閣制下では比較的柔軟な対応を取ることが可能である。

以上から、私たちは、様々な民主体制間で国民の政治的代表がどのような制度で良好に運営できるかを概念化しなければならない。議会だけに行政上の説明責任を行うのは、議会での組織政党の条件が存在する国では通用することを意味するかもしれない。内閣は説明責任という「公共財」を提供しなければならない。大統領は、国民への説明責任として、議院内閣制のそれと比べてより「公共財」の役割を果たすかもしれない [Shugart,1992]。

市民と政治との連結役である代表は、憲法構造が様々に想定する多様な過程に関わっている。だから、代表の質が大統領制、議院内閣制、半大統領制のもとで、異なっているのは当然と言うべきであるかもしれない。ただ、当然視してはならないのは、この統治システムを直視する研究の不備であろう。

政治的代表が民主体制間の区別においてどのような機能を果たせるかを現実の政治の中で考察し、実際に有用な統治システムとは何かを提示しなければならない [Samuels, Shugart, 2010, 248]。それは、統治システムが制度として、どれが良いか否かという単純な議論になってはならないことを意味している。それでは、国民は統治制度に合わせなければならないことになってしまう。

## 注

- (1) アメリカのW・ウィルソン大統領は、半大統領制の形態に向けた改革に積極的な姿勢を示したことがある。それは立法府の信頼がある、強力な大統領制の提案である。アメリカにおける「半大統領制政府」の構想と考えられる。その提案が実現すれば、大統領の拒否権は議会内において相当な影響力を行使できることを保証することになる。
- (2) ロシアの首相は内政のみに責任を負い、外交や国防についての管轄権をもつことはない。
- (3) 現在の日本の衆議院の選挙制度が小選挙区制度を中心に構成されているが、このような「ひとり勝ち」状況が生じている。
- (4) リプセットはこの論調を Lipset, 1963 でもすでに論じている。
- (5) 「調整の文化」については、レイプハルト [1979] を参照。
- (6) 選挙制度は正当性に関わる文化的次元において機能していることも忘れてはならない。国民統合の視点を無視するわけにはいかない。
- (7) H・ダールダーは、民主政治の「鍵」を次のように述べている [ダー

ルダー、2002、246]。「安定した民主政治への隠された本当の鍵は、憲法や個々の制度上の規定にあるのではなく、[歴史的な]政治発展や伝統にあるのであり、それは、その国[のみ]が享受してくるものであり、他の国が導入したり、そのまま施行したりすることは、ほとんどできないものなのである」と。もっとも、このような「経路依存性 (pass dependency)」だけを決定要因とすると、現在の国民の主体的な選択はずいぶん意義を低下させてしまうことになる。

#### 欧語文献

Bagehot, W., *The English Constitution*, Oxford University, 1867 (小松春雄訳『イギリス憲政論 世界の名著』中央公論社、1970年)。

Barnes, R. J. *Central Government in Britain*, 2<sup>nd</sup> ed., Butterworths, 1969.

Baylis, Th., *Governing by Committee: Collegial Leadership in Advanced Societies*, State University of New York Press, 1989 (Lijphart, 1992, ch.7)。

Blondel, J. and Müller-Rommel, F. (eds.), *Cabinets in Western Europe*, 2<sup>nd</sup> ed., Macmillan, 1977.

Blondel, J. Introduction, Blondel and Müller-Rommel, 1977 (岩崎正洋訳「西欧諸国における内閣の比較研究」加藤秀治郎編『西欧比較政治』一藝社、2002年)。

Cheibub, J. A., *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

Curtis, M. (ed.), *Western European Government and Politics*, Longman, 1997.

Daalder, H., Countries in Comparative European Politics, *European Journal of Political Research*, 15, 1987 (古田雅雄訳「欧州の比較政治研究における各国の意味」加藤秀治郎編、2002年)。

- Danziger, J. N., *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science*, 4<sup>th</sup> ed., Longman, 1998.
- Da Pozzo, F., *Die Schweiz in der Sicht des Auslandes*, Franck Verlag, Bern, 1977.
- Duverger, M., A New Political System Model : Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research* 8, no.2, 1980.
- Elgie, R., *Political Leadership in Liberal Democracies*, Plagrave, 1995.
- Elowitz, Larry, *Introduction to Government*, Harper Colins Publishers, 1992.
- Foweraker, J., Transformation, Transition, Consolidation: Democratization in Latin America, Nash & Scott, 2001.
- Gallagher, M., Laver, M., Mair, P., *Representative Government in Modern Europe*, 3<sup>rd</sup> ed., McGraw Hill, 2001.
- Gladdish, K., *The Government of The Netherlands*, Curtis, 1997.
- Goodin, R.E. and Klingemann, H.-D. (eds.) , *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996.
- Hartmann, J., *Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, Präsidientielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*, Leske+Budrich, 2000.
- Helms, L. , *Presidents, Prime ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, Palgrave, 2005.
- Horowitz, D., Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy*, 1/4 , 1990 (Lijpart, 1992) .
- Howell, W.G., *Executive — The American Presidency*, Rhodes, 2006.
- Kaltefleiter, W., *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Westdeutscher Verlag, 1970.
- Keman, H. (ed.) , *Comparative Democratic Politics*, Sage, 2002.
- Keman, H. with Mallouk, M. A., *Democratic Institutions, Governance*

- and Political Performance, Keman, 2002.
- Kitschelt, H., *Parties and Political Intemediation*, Nash & Scott, 2001.
- Kraus, E. S. and Nyblade, B., 'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan, *British Journal of Political Science*, vol. 35, 2005 (古田雅雄・石井晶子訳「日本は『大統領制』になったのか—日本における首相、メディア、選挙の関係—」『奈良法学会雑誌』第21巻3・4号、2009年3月）.
- Lane, J.-K., Ersson, S., *Comparative Politics. An Introduction and New Approach*, Polity, 1994.
- Lane, J.-E., Ersson, S., *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*, Routledge, 2000.
- Lewis, N. A., *Politics in Africa*, Praeger Pub. 1962.
- Lijphart, A. (ed.) , *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, 1992.
- Lijphart, A. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999 (粕谷祐子訳『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房、2005年）.
- Linder, W., *Swiss Democracy. Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*, 2nd ed. St. Martin' s Press, 1998.
- Linz, J. J., The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, 1/1, 1990 (Lijphart, 1992) .
- Linz, J. J., The Virtues of Parliamentarism, *Journal of Democracy*, 1/4, 1990 (Lijphart, 1992) .
- Linz, J. J. and Valenzuela, A. (eds.) , *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspective Volume 1*, The Johns Hopkins University Press, 1994.

- Lipset, S. M., *Political Man*, Heinemann Educational Publishers, 1963 (内山秀夫訳『政治における人間』東京創元社、1963年) .
- Lipset, S. M., The Centrality of Political Culture, *Journal of Democracy*, 1/4, 1990 (Lijphart, 1992) .
- Loewenberg, G., Squire, P. and Kiewiet, D. R. (eds.) , *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, The University of Michigan Press, 2002.
- Magone, J. M., *Contemporary European Politics. Comparative Introduction*, Routledge, 2011.
- Mainwaring, S., Presidentialism in Latin America, *Latin American Research Review*, 25, 1, 1990 ( Lijphart, 1992) .
- Marshall, G. (ed.) , *Ministerial Responsibility*, Oxford, 1989.
- Nash, K. & Scott, A. (eds.) , *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell, 2001.
- Nassmacher, H., *Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden*, Westdeutscher Verlag, 1991.
- Norton, P. (ed.) , *Legislature*, Oxford University Press, 1990.
- Poguntke, Th. and Webb, P. (eds.) , *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies* , Oxford University Press, 2005.
- Powell, B. G., *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Harvard University Press, 1982 (ch.4, Lijphart, 1992) .
- Riggs, F. W., The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices, *International Political Science Review*, 9/4, 1988 ( Lijphart, 1992 ) .
- Rhodes, R. A., Binder, S. A., and Rockman, B. A. (eds.) , *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

- Rhodes, R. A., *Executives in Parliamentary Government*, Rhodes, 2006.
- Rokkan, S., *Citizens, elections, parties*, Oslo Univesitetsforlaget, 1970.
- Samuels, D., Shugart, M.S., *Presidents, Party, and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge University Press, 2010.
- Shugart, M. S., *Comparative Executive - Legislative Relations*, Rhodes, 2006.
- Verney, D., *The Analysis of Political Systems*, Routledge & Kegan Paul, 1979.
- Verney, D., *Parliamentary Government and Presidential Government*, (Lijphart, 1992.)
- Wilson, J., *Cabinet Government in the United States*, (Lijphart, 1992.)

邦語文献

- 岩崎正洋「政治制度と民主主義」白鳥編、1999年
- 加藤秀治郎編訳『選挙制度の思想と理論』芦書房、1998年
- 加藤秀治郎編『西欧比較政治』一藝社、2002年
- 佐藤陵一「ソ連崩壊後のロシア大統領制」青木一彦・野口忠彦・岩崎正洋編『比較政治学の視座』新評論、1999年
- G・サルトーリ、岡沢憲葵ほか訳『比較政治学—構造・動機・結果—』早稲田大学出版部、2000年
- 白鳥 令編『政治制度論 議院内閣制と大統領制』芦書房、1999年
- 白鳥 令「政治制度の意義」白鳥編、1999年
- M・デュヴェルジェ、時本義昭訳『フランス憲法史』みすず書房、1995年
- 土倉莞爾「1988年フランス大統領選挙について」『法学論集』第38巻2・3号、1989年

- 土倉莞爾『現代フランス選挙政治』ナカニシヤ出版、2000年
- A・M・ポッターほか、松田武訳『アメリカの政治』東京創元社、1988年
- S・ファップリーニ、工藤裕子訳「議院内閣制と大統領制のはざままで」白鳥編、1999年
- 古田雅雄「西ヨーロッパ国民国家形成論—S・ロッキン・モデルを参考に—」『奈良法学会雑誌』第21巻1・2号、2008年9月
- J・ラポンス、佐川泰弘訳「多民族国家において選択可能な制度は何か」白鳥編、1999年
- S・M・リプセット、内山秀夫ほか訳『国民形成の歴史社会学—最初の新興国家』未来社、1971年
- A・レイプハルト、内山秀夫訳『多元社会のデモクラシー』三一書房、1979年
- D・ロビンソン、岩崎正洋訳「アメリカの憲法体系は大統領制か」白鳥編、1999年