

## 政治過程論はなぜ「アカウンタビリティ」に関心を持つのか？

— 3 論文へのコメント —

大黒太郎\*

「アカウンタビリティ研究の理論と実証」と題されたセッションは、3論文の執筆者とともに、「比較政治」「政治思想」「政治過程」を専門とする司会・討論者を配置することで、アカウンタビリティ研究を題材に、「政治理論」と「実証分析」とを架橋しようと試みるものである。この「コメント」では、実証分析のツールとしての「政治過程論」が、政治理論としての「アカウンタビリティ」概念になぜ、またいかなる関心を持つのかを論じることで、セッションが目指した課題に可能なかぎり応えることにしたい。

### 1. 「民主的な社会運営」のモデル

橋本大三郎によれば「政治」とは「決断によって社会の現実を作り出すこと」である。決断によってあるひとつの選択肢が「現実」のものとなり、その現実が私たちの生活を枠づける。私たちは過去の決断が生み出した社会的現実という制約のもとで生きていく。しかし、自由な社会では、そこに生きる人々の自由な発想や発言、その意見交換を通じて、今ある現実とは違った「もうひとつの現実」がありうることを明らかにし（反実仮想）、今の現実に対する批判や新たな提案を行なうことで、より望ましい「もうひとつの現実」への転換を構想することができる。「政治」は、「自由な社会」が生み出すこうしたダイナミズムを引き受け、決断を通じて「現実」を新たに選びなおすためのプロセス上の焦点となっており、民主的な社会運営においては、「政治」による決断が、「市民」によってなされることが前提されている。決断によ

る「現実」の選択、すなわち「政治」は、市民による「構想」や「批判」「提案」を排除し、市民の参加を抑圧したままでも、その機能を果たすことは可能であろう（権威主義体制）。しかし、民主的な社会運営は、政治の「決断」が市民による選択と重なり合うものでなければならない。

現実が新たに選びなおされることによって、新たな現実生きる人々は、その個性もその生き方も、かつての現実のなかのそれとは幾分異なったものになっているということができよう。そして、新たなアイデンティティと生活実感を得た人々は、それを前提にしつつも、新たにその「現実」を批判し、発言し、意見を交換することを通じて、「もうひとつの現実」の選択に向けた構想を生み出していく。今の「現実」に生きる人々は、自分たちの選択と決断によって、さらなるライフチャンスの拡大を追求する可能性を持っており、例えば50年後の自分がどのような現実の中で、どのようなアイデンティティとライフチャンスをもって生きているのかをあらかじめ想定できない。民主的な社会運営は、市民による「現実」の選びなおしを可能にすることによって、そしてそれを繰り返し行うことを通じて、つねにより望ましい将来へ向かおうとするものである（「開かれた社会」）。

### 2. ゲームとしての「現代デモクラシー」

現代の「民主的な社会運営」のモデルにおいて、市民が「政治」による決断を主導する制度的焦点となっているのが「選挙」である。すなわち選挙

\* 福島大学行政社会学部助教授

には、それを通じて市民が「代表」されることが確認され、政治体制の「正統性」を保障することだけが求められているのではない。選挙は、市民の意思が政党の議席配分という形で示されるばかりでなく、その議席配分を前提にして政権が構成され、その政権は広い範囲で私たちの生活を枠づける「政策」を決定するからである。現代において、市民が「政治」による決断を主導するとは、市民が選挙を通じて政権を選択し、またそのことを通じて政策を決定することを意味している。すなわち、「現代デモクラシー」とは、政党と政党間競争を通じた市民による政権選択・政策選択メカニズムであるということができる。

このメカニズムは、

- (A) 「利害関心」の集約と実体化  
個別的で相互に競合する社会的「利益」が組織化されるとともに、政治レベルでは政党という形で実体化される。
- (B) 「選挙」による市民の意思表示  
市民の意思は各政党の議席配分という形で示されるばかりでなく、政党間の競合関係や協力関係が政党システムという形で制度化される。
- (C) 「政権」の樹立  
政党というアクターを得て実体化した組織利益間の調整（「政権協議」）と選別（「政権構成」）の結果として、執行責任者を伴う形で政権が成立する。
- (D) 「政策」の決定と実施  
政権は、その成立の際に確定した大枠のもとに、特定の「政策」を選択する。
- (E) 「利害関心」状況の変動  
政策実施の結果として、社会の利益構造や市民生活のあり方、ライフチャンス、市民文化などに変化を与える。

という一連のプロセスから成り立っている。現代のデモクラシーとは、「一人一票」の参加権、すなわち現実の社会の中で個人が持ちうるさまざまな社会的属性を切り離れた「形式的な平等性」に支えられた市民が、選挙を通じて政権を選択し、そうすることを通じて政策を選択する一種のゲームであるということができる。しかし、このゲー

ムは単なるゲームではない。それを繰り返し実施することによって、社会の現実をより望ましいものへと転換することを可能にするゲームなのである。

### 3. デモクラシーのクオリティ (What kind of Democracy?)

アカウンタビリティ論は、「民主的な社会運営」全体における「中核的な時間」を担うものとしての「選挙」に特別な焦点を合わせるものである。

「市民が自らを代表している政府を代表していない政府から明確に区別することができ、さらには勤めを良く果たしている現職者をその職務に留め置き、そうでない者から職務を取り上げるという仕方では政府に対して適切に制裁を加えることができるか」という著名な定義は、アカウンタブルな政治運営の基準を示している。これは、「政権交代の可能性」を通じて、市民の意思表示が社会運営の方向性を決する仕組みを保障しようとするものだといえよう。市民は、選挙を通じて政権構成を決定し、かつそれを通じて政策の基本軸を確定させる積極的な手段を手にするすることで、自らの生きる現実を作りあげていく。統治者が市民に対してアカウンタブルになればなるほど、市民が社会変革の方向性を主体的に決定する度合いが高まる。シュミッターはアカウンタビリティの保障の度合いによって「デモクラシーのクオリティ」を定義し、それを検討するための基準を整理している。そこでは、

- ① 市民の要求と最終的な政治決定との連関性は？
  - ② 市民の要求への反応度やそのスピードは？
  - ③ 政策の結果に対する政府の責任度は？
- という政治的アカウンタビリティをはかる基準の指摘にとどまらず、こうした基準が、
- ④ 政策的な革新度やそれを進めるスピードは？
  - ⑤ 社会的・ジャンダー的平等の実質度は？
  - ⑥ 少数派勢力の人権保護の確実性は？

とどのように連関しているのかを明らかにすることが目指されている。「アカウンタビリティ」の概念が、その用語の出自である「会計報告責任」

や単なる説明責任を果たすということ以上のものを含意し、また単なる形式的な応答責任でもない。また、アカウントビリティ論は、上記①から③に挙げられたような政治的アカウントビリティにとどまらず、アカウントブルな政治システムの実践を通じて、社会における実質的な変革を生み出しているのか、というさらなる問題提起ともなっている。とりわけ焦点となるのは、「平等」の追求であろう。なぜなら、デモクラシー・ゲームは、「一人一票」が与えられる「形式的平等」をそのもっとも基本的なルールとしているのであり、社会に残り、また新たに生み出され続ける「実質的不平等」との緊張関係のなかで展開されるものだからである。民主主義ゲームを通じて、社会の不平等な格差、不公正な現実、生活の実質を改良してライフチャンス拡大していくことが可能か、その可能性をどこまで追求できるのか、こうした視点から各国のデモクラシーの特徴を明らかにする枠組みの提出が試みられている。

#### 4. 政治過程論が扱うテーマ

選挙で政権の構成(変化・持続・連合)が決定し、かつそれを通じて政策の基本軸が確定するという政治的アカウントビリティは、選挙が実施されている以上、当然のこのように思われるかもしれない。しかし、市民→「選挙」→「政権」→「政策」→市民というループ構造が、常に各国政治の中で同じように果たされているわけではない。

たとえば、政府の経済政策について、市民がその評価を選挙で示そうとしたとする(「業績投票」)。その場合、「政策の責任者(与党)が明確で、かつその責任者に代わりうる選択肢(野党)が少ない場合」と、「権力が分有されて責任が明確でない場合」(例えば、連合政権である場合や、単独与党でも政党内部の凝集度が低い場合、第二院に広範な権限が存在する場合など)や、野党の数が多く与党への対抗で野党の一致がない場合などでは、選挙が業績投票の性格を持つ度合いが異なる。つまり、どのような政治制度、政権構成、与野党関係が、「業績投票」を通じた市民による責任追及を可能にするかを左右するのであり、デ

モクラシーのクオリティをはかる1つの基準として先に指摘した「政策に対する責任度」を左右する。各国の政治において、アカウントビリティがどのように保障されているのか、それを明らかにするためには、各国の政治制度やその実践、政党システムの構成や政権運営・国会運営上の慣習などを含め、総体としてどのような構造的な統治システムを作ってきたのか、というより広範な分析を必要とするのである。政治過程論は、こうした統治システムを総体として明らかにしようとする試みであるということができよう。

筆者はかつて、ドイツとオーストリアの政権交代の比較のなかから、「連合形式」のあり方がその国の「デモクラシーのクオリティ」を左右する大きな要因であると論じたことがある。

ドイツでは、1949年選挙以来、66年から69年までの短期間(と2005年末以来現在まで)を除いて、「小連合政権」という連合形式が続き、選挙では、キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)の対立構図が明確であった。第2次世界大戦後のドイツは、比例代表制でかつ連合政権であり続けたが、2大国民党間の2極対立の構図は一貫して続いており、選挙でこの2大政党で与野党の役割が決すると同時に連合政権の構成が確定し、さらにそれを通じて首相と新政権の政策の基本軸が確定してきた。選挙によって、政権の継続・交代ばかりでなく、政権構成、首相、政策の機軸が決定するというこの構図は、ドイツが経験した2つの革命、すなわち「静かなる革命」(とその帰結としての緑の党の登場)と「ドイツ統一」(とその帰結としての民主的社会主义党の登場)の2つの大規模な社会変動を柔軟にシステムに組み込みながらも、その基本構造は維持され、戦後ドイツの政党システムの安定性を示してきたのである。さらに1998年にSPDと緑の党の2党で、それまで政権与党にあったCDUと自由民主党(FDP)との完全な政権交代に成功したことで、左右のブロック間対決という性格はより明確化した。さらに、シュレーダーSPD/緑の党連合政権が、「環境税」や同性愛者同士の「パートナーシップ」制度の導入、原子力発電からの脱却や二重国籍の容認などを実現したように、小連合政権という連合形式は、少数派に議席を与える比例代表性とあいまって、新しい

テーマや問題群、革新的な政策手法を政府政策に取り込むための基盤ともなっている。シュレーダー政権は、ドイツでは選挙を通じて政権の構成、首相、政策の基軸が確定すると同時に、ドイツの「デモクラシー・ゲーム」が持ちうる政策的な革新度やそのスピード、社会文化の変革への原動力などドイツ政治の持つダイナミズムを感じさせるものであった。

他方で、ドイツと同様に比例代表制と連合政権をその特色とするオーストリアでは、2大国民党の大連合政権という「連合形式」をとることによって、「デモクラシー・ゲーム」の実質がドイツとは大きく異なっている。1986年以降2000年まで継続した国民党（ÖVP）と社会民主党（SPÖ）との大連合政権では、2つの国民党を束ねる巨大与党が選挙で大きく得票を減らしたが、相対的に両党の獲得議席が大きいため、長期にわたって政権が継続した。そして、両2大政党間の競合に代わって、巨大与党対「極右政党」自由党（FPÖ）という構図が選挙最大の焦点へと浮上し、2大国民党からFPÖへの票の流れが加速した。与党は大幅に得票を減らしても政権を維持し続け、他方で、与党になることを求めない「極右政党」が得票を伸ばし続け、その結果、選挙結果が政権交代を実現できないという意味で、「選挙」が持つ意味が大幅に低下した。オーストリアでは、こうした状況が86年以降14年にわたって継続し、99年選挙ではFPÖが得票率上第二党に躍進することになった。この結果、大連合政権が崩壊してÖVPとFPÖとの小連合政権が成立してオーストリア政治はひとつの転機を迎えたが、これは、「極右政党」FPÖの大躍進と政権参加、そしてそれに対するEU加盟諸国からの非難という代償を払って得た結果でもあった。

また日本では、巨大与党自民党がその圧倒的な規模と野党の自民党に対する接近戦を利用しつつ、選挙結果から生まれる必要に応じて連合相手を選抜できる有利な地位を確立している。そしてこの構図が、選挙結果にかかわらず自民党を中心とする政権の継続を保証し、政策選択が選挙によってなされるというよりも、むしろ自民党内の派閥抗争の帰結によってその大枠が確定するという構図となっている。

このように、各国の「デモクラシー・ゲーム」

の実践は大きく異なっており、その国がどのような「デモクラシー・ゲーム」を実践しているのか、その内実を精密に明らかにすることが政治過程論には求められているといえよう。そして、その一連の知的作業を通じて、現代デモクラシーが提供する可能性、すなわち社会変革のための制度的焦点としての役割をどの程度果たしているのか、すなわちその国の「デモクラシーのクオリティ」を検討することが可能になる。

## 5. 現代デモクラシー批判の潮流

こうしたゲームとしての現代デモクラシーの歴史的な独自性は、これまで多くの批判を受けてきた。参加デモクラシー論は、市民による政治参加を選挙に限定することを批判し、政治参加の形態と範囲を拡大すべきであると主張してきた。例えば国家からの政党助成などを通じて政党が市民からの自立を強めたとの批判や、近年の無党派層や政治的無関心層の拡大がそうした帰結であるとの主張は、市民による政治への参加そのものの意義を強調するものであった。レファレンダム制度の活用や緑の党などの「底辺民主主義」の制度化なども、現代デモクラシーの「限界」を乗り越えようとする参加デモクラシー論のひとつの試みだろう。

また、ゲームとしてのデモクラシーが、個々人の私的利益の追求であり、過度な私的利益の追求が個々人の利益の単なる総和を超えた「公共善」の追求を妨げているとの批判も根強く続いてきた。こうした批判はこれまで、民族主義的なナショナリズムとつながることが多かったが、必ずそうなるというわけではない。近年、山岡論文で指摘されているように、形式的な代議制デモクラシーが「集計的デモクラシー」として批判され、より実質的で「責任ある統治」を試みるものとして、「公衆」を前提とした「熟議デモクラシー」がオルタナティブとして提示されている。

しかし、これらの批判に一定の妥当性を認めながらもなお、現代デモクラシーは、政党や政党間競合を通じた市民による政権・政策選択メカニズムだと自己認識するものであり、かつデモクラシ

ーを「全体の利益」や「公共善」といったものとの関連で捉えず、「対立」や「競合」を前提とし、それをダイナミズムの源泉とすることにその歴史的な独自性を見出してきたのである。さまざまな社会的な属性を捨象した「一人一票」の原則に集約される形式的で抽象的な平等性の原理を推し進めていけば、社会の実質的な不平等や不公正を是正し、個人のライフチャンスを広げていけるのか——現代のデモクラシーは、市民が「選挙」を通じて「政権」を選び、また「政権」を通じて「政策」を選ぶという一連のゲームを繰り返すことで、社会改革を実現する可能性を追求する試みであるということができる。そして、その可能性がどこまで追求されているのか、それをさまざまなツールや理論を利用し、各国別・時代別比較や過程分析などを通じて明らかにしようとするのが政治過程論のテーマということになる。

## 6. 3 論文へのコメント

白鳥論文は、「アカウントビリティ」が行政学で言われる「説明責任」を超える意味を持つことを指摘するとともに、「構造的視点からのアカウントビリティ」という興味深い視点を提供している。「選挙区の都市——地方関係」の他に、「大統領制と議院内閣制」「比例代表制と小選挙区制」（比例代表制では政権交代が容易でなくアカウントビリティが劇的には働きにくいという想定には必ずしも同意できないが）などがこうした「構造的視点」として指摘されている。政治「制度」や各国における実践を構造的な統治システムとして総体として把握しようとの試みとして、「構造的視点からのアカウントビリティ」という指摘は貴重なものだろう。しかし白鳥氏は、自身が「構造的要因」のひとつと考える「選挙区の都市——地方関係」について、「政府と個々の議員のアカウントビリティ・メカニズムのギャップ」の存在を指摘しているが、これが日本のデモクラシー実践にとってどういう意味をもっていると考えているのか、日本における「デモクラシーのクオリティ」についての解釈が不明確なままとなっている。中選挙区制度時代を含め、日本においては政府政

策と選挙区における候補者選択の間にギャップがあることは明らかだったが、小泉政権の登場、とりわけ2005年選挙において、各選挙区での選挙結果が政府の政策（郵政民営化）に対するレファレンダムの様相を呈したことによってこうしたギャップが解消され、政府に対するアカウントビリティ・メカニズムへの一本化が進んだと考えられなくもない。これを日本のデモクラシーにとって望ましい変化と考えるのかどうか、白鳥氏の解釈が気になる。

山岡論文では、政治過程、それもとりわけ政党と政党間競合を扱ってきた者にとっての自明の前提に対し、詳細で慎重な議論が展開されている。そこでは、定期的に形式としての「選挙」を繰り返し行い続けるという「デモクラシー・ゲーム」が持ちうる可能性をとりあえず追求してみようとする立場に対し、その限界と不真面目さが指摘されている。そしてその背後には、「利益」の対立を軸に展開する政治と、「公衆」といった自己利益とはいったん切り離され、他者との相関的なかわりをもつ存在と、どちらが「責任ある統治」の機軸になるのか、という点での意見の相違がある。これはかなり根本的な意見の相違のように思える。しかし、政治とは利益対立とその積み上げ、その相互調整と選別というかたちで行われてきたのであり、かつ行われるべきではないのだろうか。「公衆を形成する」ことにより「知的なアカウントビリティ」が実現できる可能性が開けるとの表現で「熟議デモクラシー」による「責任ある統治」の可能性を指摘しているが、「公衆」であることを「アカウントブル（山岡氏はこの用語よりも『責任ある』という表現を使用するであろう）」である前提とするのは、これまでの政治のイメージを大幅に変えるものである。しかし、たとえば、先の総選挙で小泉首相が掲げた「郵政民営化」問題で、民営化に反対するのは「特殊利益」を守ろうとするものであり、政治は「特殊利益」ではなく「全体の利益」を考えるものでなければならないとの主張を繰り返してきた。これは、政府に対する批判や要求が「全体的利益」を無視した「特殊利益」=「既得権益」であり退けられなければならない、という主張を引き出し、それによって利益を得る勢力のレトリックとして機能する可能性を示している。そして、現実の政治力学のなか

では、こうしたレトリックが持ち込まれることによって、「公衆」であることが政府に対してアカウンタビリティを求めるメカニズムをかえって解除してしまう、そうした事態に落ち込んでしまわないとも限らない。小泉政権や郵政民営化問題の解決内容やその手法は、「知的なアカウンタビリティ」とは無縁である、との批判も当然ありえようが、利益間の調整や選別による「利益政治」こそが政治の機軸にある、そしてあるべきだとの指摘は、むしろ、そうした主張よりもラディカルな批判になるのではないだろうか。利益政治を前提に、定期的に形式としての「選挙」を繰り返し行い続けるといふこと、すなわちゲームとしてのデモクラシーが持ちうる可能性とラディカリズムを、より積極的に擁護することが可能ではないだろうか。

福田論文は、EU という巨大組織、それも欧州議会と閣僚理事会、欧州委員会の間での権限配分の複雑さからくる EU 行政に対するコントロールの欠如をいかに乗り越えるか、そのための試みとしての NPM 手法の大胆な導入の試みを紹介したものである。論文では、政治的アカウンタビリティと行政的アカウンタビリティを峻別したうえで、行政的アカウンタビリティを高めるための手法としての NPM の導入が、欧州議会に対してより正確で信頼にたる適切な情報を提供することによって、EU における政治的アカウンタビリティの向上につながるとされる。しかし、白鳥論文でも議論されたように、近年のアカウンタビリティ概念の独自性は、行政上の政策過程におけるフィードバックとは区別され、まさに政治過程へと拡張された概念だということにあったはずである。そのため、行政的アカウンタビリティを高める試みが、政治的アカウンタビリティを高めることになるという保障はどこにもない。また、行政的アカウンタビリティの向上を目指して、政治的アカウンタビリティを迂回させる形で、ステークホルダーとして市民を直接政策実施過程に参加させる方向性が進めば進むほど、政治的アカウンタビリティを問う必要性そのものが失われる危険性が生まれることになる。それが EU や EU 市民

にとって望ましいことなのか、そしてそれがデモクラティックでよりアカウンタブルな統治システムであるのかどうかは、分からない。

## 7. おわりに

本「コメント」では、アカウンタビリティ概念を、選挙を市民の選択による社会変革を可能にする仕組みとして機能させるための基準と考えた。そして、学問としての政治過程論が、さまざまな研究プログラムを持ちながらも、こうした仕組みを可能にし、あるいは阻害する制度やその実践、慣習などを含めた政治システム全体を総体として捉えようとする試みであると論じた。その際、アカウンタブルなシステムが持ちうる社会変革への可能性を示すものとして、福祉国家を通じた社会的市民権の追求やジェンダー間平等、社会的少数派に寛容な市民文化の成熟など、多様な展開を想定することができよう。

それゆえ、実証分析によって明らかにされるべき疑問は、その可能性への期待から導き出されるものであり、その意味で、「実証分析」と「政治理論」との架橋は常に求められているといふことができる。これは例えば、「選挙制度の改革は戦後政治史のなかで何度も試みられたのにもかかわらず、なぜ 1990 年代の初頭という時期に初めてそれが成功したのか」という疑問を考えながら、日本のデモクラシーの可能性と限界について思いをめぐらす、といったことを意味している。あるいは、リベラルな雰囲気あふれるドイツ社会に滞在しながら、「ワイマール共和国とボン共和国の政党システムの違いはいかにして生まれたのか」という疑問を考えることを意味している、といってもよい。そして、「その間」をひとつひとつつないでいくこと、これが課題となる。「実証分析」と「政治理論」をどのように両立させるのかは、きわめて難しい課題となっている。しかし、この両立を試みることなくして、研究者としての「作業」が報われることもないのだろう。