

ドイツにおける政党研究の特徴と意義 ～ミヘルスとウェーバーを手掛かりに～

Die Geschichte der Parteienforschung in der Bundesrepublik Deutschland

- Im Zusammenhang mit zwei verschiedenen Forschungsansätzen von
Robert Michels und Max Weber-

河崎 健

In diesem Artikel wird behandelt, wie sich die Parteienforschung in der Bundesrepublik Deutschland von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart entwickelt hat. Dabei wird behauptet, daß die Forschung einerseits nach wie vor auf das klassische Werk von Robert Michels bezieht. Seine bekannte These "das ehernen Gesetz der Oligarchie" war zwischendurch immer wieder erwogen, wobei die deutschen Parteien wegen ihrer hierarchischen Organisationsstruktur kritisiert wurden. In der Bundesrepublik wird immer danach bestrebt, die innerparteiliche Willensbildung mindestens prozeduell zu demokratisieren, sodaß man die Kritik der Oligarchie zurückstellen kann. Im Laufe der Zeit haben solche Bestrebungen einigermassen Erfolg gehabt.

Andererseits gibt es in der deutschen Parteienforschung immer Diskussionen, wie man mit Hilfe der Parteien den Staat gut regieren kann. Konkret gesagt, wie wird es möglich, rational die Bürokratie durch Politiker und Parteien zu kontrollieren und das dafür geeignete Personal, Berufspolitiker, zu rekrutieren. Diese Diskussion bezieht sich ursprünglich auf die Arbeit von Max Weber.

Webers Arbeiten über die politischen Parteien seien zwar nicht so einflußreich wie die von Michels, doch blieben die Phänomene, die er damals vorgesehen habe, heutzutage immer noch sehr wichtig. So wird neben Michels auch Weber in der deutschen Parteienforschung immer wieder erwähnt.

2 河崎 健

In diesem Artikel wird also verfolgt, wie die Diskussionsschwerpunkte von Michels und Weber bis zur Gegenwart geändert haben und was für neue Diskussionsthemen in der deutschen Politikwissenschaft hervorgekommen sind.

序 章

政治社会学者 R. ミヘルスの著作『現代民主主義における政党の社会学』⁽¹⁾ は、西欧の政党研究の古典のひとつに数えられており、彼の仕事は現在にいたるまでドイツの政党研究の中で多大な影響を及ぼしつつづけている。ミヘルスの掲げた「寡頭制の鉄則」は、民主的運営を志向する政党組織も不可避的に少数の指導者集団により運営されることを指摘したもののだが、大人数の党員を擁し、階層的な組織構造をもつドイツの政党、とりわけ大政党にはこのミヘルスの批判はつねにつきまとっている。これに対して(西)ドイツの政党関係者や研究者は様々な方策を講じて「寡頭制の鉄則」を否定するか、あるいは完全に否定できないまでも相対化することを試みつつづけてきた。実際、彼のテーゼはその後の様々な研究や実際の場で否定・修正されることを余儀なくされている⁽²⁾。それでも政党内部の寡頭制的傾向を示唆し、政党の民主的運営を求める声は繰り返し現れてくるのが実情である。戦後ドイツの政党の歴史、とりわけ政党研究の歴史は、「寡頭制の鉄則」との格闘であったといっても過言ではないかもしれない。

こうした政党の民主的運営の必要性を説く議論は、実証性を欠く規範的なものも少なくない。ナチス時代の経験から国民を政治的に啓蒙すべく政治教育を充実させようという西ドイツ建国当初の頃の政治学においては、このような規範的な主張は大きな意味をもっていたのだが、実証的な研究が蓄積されていくにつれて次第に周辺に追いやられていった。

そうした中で政党の民主的運営や党内デモクラシーの必要性とは別に主張されたのが、国家政治の舵取り役としての政党のあり方である。どうしたら政党は効率的・合理的に政治を運営できるのだろうか。民主的運営による国民の側・社会の側の意見表出よりも、効果的な統治の方法を求める

(1) Michels, R., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1911, Stuttgart; 日本語訳としては、森博 / 樋口晟子訳『現代民主主義における政党の社会学』1990年、木鐸社。

(2) ミヘルスの命題を批判的に検討した研究はドイツ国内のみならず政党研究全般においてなされており枚挙に暇がない。そうした研究のうち重要なものを整理した文献としては、例えば、Hartmann, J., *Parteienforschung*, 1979, Darmstadt. 同書も含めて本稿で参照したドイツの政党研究に関する著作としては、Bandemer, S. v. / G. Wewer, "Staatliche Aufgabenerfüllung und demokratische Willensbildung oder: Parteienforschung und Regierungslehre", in: dies., (Hg.), *Regierungssystem und Regierungslehre*, 1989, Opladen; Wiesendahl, E., *Parteien und Demokratie*, 1980, Opladen.

国家の立場を重視するという問題設定がミヘルスの問題設定の対極に位置づけられてきたのである⁽³⁾。具体的には、如何にして有能な人材を発掘・養成できるのかということと、強力な官僚機構に対抗して政治家の優位を確立するにはどうしたらいいのかということで、そのための政党のあり方を問うていく議論である。換言すれば、選挙勝利よりも、候補者擁立と行政府監視という機能が重視されたのである。この点で先駆的な議論を展開したのがM・ウェーバーである。

一般にウェーバーの政党研究は、ミヘルスの研究ほどの影響力はないように言われている。その理由として、ウェーバーの政党に関する記述が断片的で、ミヘルスのようにまとまった形になっていないこと、寡頭制の法則ほどに一般化された命題の提出を留保していること等が挙げられよう⁽⁴⁾。だがその散見する議論の中で主張されている諸点は、その後のドイツの政党研究の中で繰り返し論議されてきている。彼は、第二帝政時代の強大な官僚制に対抗して強力なリーダーシップを発揮できる指導的政治家を養成する必要があり、そのために議会が拡充される必要があると論じたのである⁽⁵⁾。また有能な政治家による政治の運営と官僚機構による運営との違いにある問題点は、指導と執行の違いよりも、政治的な(=責任ある)指導がなされるか、官僚的(=無責任)な指導が実施されるかにあるという⁽⁶⁾。

ウェーバーもミヘルス同様に政党組織の寡頭制的傾向については言及をしている。しかし彼は組織の少数者支配を問題にするのではなく、むしろ逆に強固な官僚制に対抗するための不可避の現象として捉えており、ミヘ

(3) 効率性・合理性の追求については、例えばアメリカの政党研究も思い起こされよう。周知のように、W・ライトらによる政党研究は、西欧の政党を「政党民主主義タイプ」と「合理的・効率的タイプ」に類型化し、国際比較したものである。Wright, W.E., (ed.), *Comparative Study of Party Organization*, 1971, Ohio. を参照。ライトの研究については例えば、砂田一郎「現代政党組織の変容とその分析視角の再検討」白鳥令/砂田編『現代政党の理論』1996年、東海大学出版会、183～213頁、や、岡沢憲英『政党政治とリーダーシップ』1982年、早大出版部、を参照。ただしアメリカの政党研究における「合理的・効率的タイプ」が選挙を第一に念頭においていたのに対して、ドイツの政党研究では、むしろ候補者養成や行政府監視という点が焦点となっている。

(4) Herzog, D. "Max Weber als Klassiker der Parteiensoziologie", in: *Soziale Welt*, 17. Jg., 1966, S.232-233.

(5) ウェーバーの政党に関して言及した文献としては例えば、Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1980, Tübingen, S.815-868; 中村他訳『政治論集2』1982年、みすず書房、333～486頁。またこの点に言及したものとして、W・モムゼン/安世舟他訳『マックス・ウェーバーとドイツ政治1890～1920』1993年、未来社、312頁以下。

(6) Herzog, *op.cit.*, S.244.

ルスのような政党の民主的運営を主張する議論にはしていない⁽⁷⁾。

このように、党内の寡頭制的状況を問題視して政党内の民主的決定の重要性を主張したミヘルスに対して、ウェーバーは同じような事実認識をもちながらも、政党の果たすべき役割である指導者（政治家）養成や官僚統制の機能を重く見ていたのである。

本稿では以上のようなミヘルスとウェーバーの対照的な政党観を手掛かりにして、第二次大戦後から現在までのドイツ（連邦共和国）の政党研究の主要な研究を整理することを目的としている⁽⁸⁾。その際、上記のようなウェーバーとミヘルスの対照性を一つの軸とする。もう一つの軸としては、時間的流れの中での政党研究の重点の変化に言及がなされる。研究の蓄積や時代の変遷、あるいは現実政治の影響を受けながらその都度政党研究の主要な論点には変化が見られる。党内デモクラシーの議論や政治家養成機能といった論点は現代の政党研究ではどのように変化してきたのだろうか。そして現代のドイツの政党研究で両者の論点はどう扱われているのだろうか。

(7) ミヘルスとウェーバーの政党観を比較したものとしては、*Ibid*; Ebbighausen, R., *Die Krise der Parteidemokratie und die Parteiensoziologie*, 1969, Berlin; Steininger, R., "Max Webers Parteienkonzept und die Parteienforschung", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 32.Jg., 1980, H.1, S.54-75. を参照した。

(8) 紙幅の関係上、膨大な政党研究全てを扱うことは無理である。本稿では個別の政党研究や政党法、政党資金の研究、あるいは旧東ドイツでの研究等は割愛し、各時代にドイツの政治学会等で議論の中心になってきた研究についてのみ言及していく。

第一章 政党国家、党内デモクラシー、包括政党

戦後の西ドイツではまず、政党に対して法的根拠を与えようという動きが起こった。その根底にはナチス台頭につながったワイマール共和国時代の政党国家批判への反省もあろう。ワイマール共和国時代、政党は公共の福祉を省みず私的利益のみを追求する政治集団であるという批判的論調が蔓延しており、ナチスは既成政党の解体を標榜して台頭してきたのである。もちろんナチスも実際には「政党」だったのであるが、自らの活動を「運動」(Bewegung)と名乗ることで、既成政党と一線を画していた。さらに私的利益を生み出す社会の影響を極力排除し、強大な国家権力をもって国民の福祉に携わると主張したのである⁽⁹⁾。このような政党否定、それにつながる議会制否定の反民主的な思想が、結局はナチスの独裁を許したという反省が戦後の政党の見直しに繋がったのであろう。そこで西ドイツの憲法に当たるドイツ基本法には、政党の民主的存在を規定する条項が設けられ、民主体制を脅かす存在と見なされた政党に対しては違憲措置も採られるようになった。

このような新しい「政党国家」に理論的な根拠付けを与えたのがG・ライブホルツの政党国家論である。ライブホルツはまず、政党にとっては「他の政党による補完の必要性は、その本質的属性」であるとして、政党が全体を代表できないことを前提条件にした。さらに、「国家を志向する政党は政党としての存在を疑われる」⁽¹⁰⁾として全体主義政党の存在を否定している。そして国民と政党を対置するのではなく、大衆化した民主主義下では国民に代わってその意志を代表できるのは政党において他にはないとしたのである。現代国家はこの国民の「拡声器」としての政党の意思から成り立つ政党国家になるという。

ライブホルツ自身も確かに議論の前提としての党内デモクラシーの必要性を説いてはいるものの⁽¹¹⁾、実際の考察の中で中心的な問題にはしてはい

(9) Sontheimer, K., *Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik*, 1968, München, S.155-164.; 河島 / 脇訳『ワイマール共和国の政治思想』1976年、ミネルヴァ書房、156～165頁。

(10) Leibholz, G., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 1967, Frankfurt a.M., S.75.; 阿部照哉他訳『現代民主主義の構造問題』1974年、木鐸社、64頁。

(11) この点は、基本法第38条にある議員個人の自由と第21条の政党条項との矛盾する点として論じられる。ライブホルツの議論とこの問題の関連について論じたものとして、Haungs, P., *Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, 1980, Berlin, S.12ff.

ない。現代の議会の下で議員が影響力を行使する場合、政党（会派）の支援なしには不可能である点を指摘するのみなのである。

ライプホルツの政党国家論の意義は、社会の側の意見表出の単位として国民個人ではなく政党を位置づけることで、デモクラシー下でのその役割の重要性を指摘した点にある。そしてそれによって、政党が国家の運営を担っていた第三帝国の全体主義体制下の政党国家と異なる新たな政党国家像を定着させようとしたのである。ただし、社会を代表する単位である政党の意思が治者である国家の意思と一致するという、ルソー的なデモクラシー観を提示したため、右派からは非現実的であると非難され⁽¹²⁾、他方で政党と個人（党员）の関係という、ミヘルス以来の党内デモクラシーの議論を回避することで、党内デモクラシー擁護派からも批判されるようになる。

いずれにせよ戦後西ドイツの政党研究では以上のライプホルツの政党国家論がひとつの起点となって議論が進んでいった。ライプホルツの議論に対する批判の中心になったのは、政党と個人の関係、つまり党内で個人の意思が十分に反映されるのかという、党内デモクラシー擁護派からの議論である。その論点は当初、政党の条項であるドイツ基本法第21条と議員個人の自由に関連した第38条の間の矛盾点への言及のように法学的なものが中心であったが、やがて政治学的・社会学的なアプローチが増えてくる。と同時に議論の内容もミヘルスほどのラジカルな寡頭制批判だけでなく、様々な方向に分散していった。それは大別すると以下の二方向にまとめられよう⁽¹³⁾。

第一は、ミヘルス流の草の根デモクラシー貫徹の考えを残しているものである。この考えでは、党员はただ参加するだけではなく、如何に決定に関与できるかが追求される。そのため代議制下では、一般党员が代表に選ばれる人に如何に影響力を及ぼすことができるのかという点が問題にされ、「命令委任」を巡る議論に繋がっていく。50年代の西ドイツでは小政党がCDU（キリスト教民主同盟）のような大政党に吸収合併される時期

(12)Hartmann, *op.cit.* S.8.

(13)Niedermayer,O., "Innerparteiliche Demokratie", in:ders./R.Stöss (Hg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, 1993, Opladen, S.231ff.; Wiesendahl,E., *op. cit.*,S.261ff.

であり、比例代表区で選ばれた政治家個人の中に所属政党を変更する者が多かった。そこでこの命令委任の問題は、被選挙人である政治家個人が、有権者や党員の意向と無関係に任意に所属政党を代えてよいのかという、党籍移動の問題と結びついたのである。

これに対して、別の研究はより現実的な方向へと移動している。この分野ではとりわけデモクラシーの経済理論の政党研究への応用が見られる。そして一政党内のデモクラシーではなく、異なる政党間の競争関係が政党のデモクラシーを保障するという主張がなされる⁽¹⁴⁾。この観点からは政党活動は経済的合理性を優先して考察されねばならない。政党の主な活動である政策形成や候補者補充、選挙戦勝利を能率的に実行するためには党指導部の運営力にかかっており、一般党員の党内決定への参加は、党指導部の決定効率を悪化させる恐れがあるため奨励されないのである。このアプローチは、一般党員の参加よりも、選挙に勝利するために如何に優れた人材を補充するのかという、ウェーバー的関心も交えていき、その一部は六十年代の包括政党の議論につながっていく。

いずれにせよこのような力点の相違はあるものの、その後の党内デモクラシーの議論は、実証研究の蓄積によって、寡頭制の命題を相対化する方向に進んでいった⁽¹⁵⁾。

六十年前後になると西ドイツでも政党の研究は個別政党だけでなく、全体としての政党システムへも関心の領域が広がっていく。

しかし英語圏では、国際比較や類型化の研究の比重が増してきたのに対

(14) 政党間競争により、政党の民主制を保障していくというアプローチは、政党間の関係が競争的か否かを尺度にしたラバロンバラ/ウェイナーの研究を始め、アングロサクソン系の政党研究で盛んになされる。LaPalombara, J./M. Weiner, "The Origin and Development of Political Parties", in: dies. (ed.), *Political Parties and Political Development*, 1966, New Jersey, p. 3-42.; ラバロンバラらの競争概念を応用したサルトーリのように、政党間の関係を考察する政党システム分析はミヘルスのテーゼに対抗する意味合いもあろう。Sartori, G., *Parties and Party Systems*, 1976, Cambridge, p. 23-24.; 岡沢憲英/川野秀之訳『現代政党学』1992年、早稲田大学出版部、42頁。

(15) ミヘルス批判の論調はとりわけアングロサクソンの政治学者に多かったという。批判点としては、前述のような政党間競争の重要性を説くもの、党指導層にとっては一般党員の支持はつねに不可欠ゆえ寡頭制は相対化されるとするもの、反対派勢力や階層的な党組織の存在を指摘して党指導部の多元性を主張するもの、そして利益集団やマスコミなど党外の影響を党指導層は無視できないことなどがあつた。Hartmann, J., *op. cit.*, S.7ff.

して、西ドイツ国内での政党システム研究は、政党の機能変化を考察したり、政治社会の危機的状況との関連で言及されることが主流であった。

60年代に国際的な政党研究の分野でも多大な反響を呼んだ包括政党という概念は、ドイツでは国民政党 (Volkspartei) という概念の延長線上に位置づけられる。

国民政党概念は元来、ワイマール共和国時代に自らを階級政党と位置づけていた左派政党に対して、特定の階級ではなく国民全体を代表する政党であるという右派政党の側から発せられた政治的スローガンである⁽¹⁶⁾。

その後この国民政党という概念は、政治学の中でも広く流通するようになっていく。そしてこの国民政党を政党発展史の中で位置づけたのが、O. キルヒハイマーである。六十年代半ばの脱イデオロギー化の時代状況下でキルヒハイマーは、A. ダウンズの政治経済モデルを下地にして、現代の政党が「大衆を精神的・道徳的に統合することを放棄し、有権者志向を強くする」⁽¹⁷⁾ようになったと主張したのである。彼はこのように変容した政党を、「真の国民政党」すなわち「包括政党」(Allerweltpartei, catch-all-party) と呼んだのである。包括政党の下では選挙に勝利することが政党の最大の目標となり、その目標達成のため「党幹部の力が強大化、党員は無力化し、政党組織は候補者擁立のときのみ重要な役割を果たす」⁽¹⁸⁾ようになるという。またイデオロギーの重要性が低下したことから原理的な反対党が衰退する点も指摘している⁽¹⁹⁾。

選挙志向になる点を強調したことで、キルヒハイマーは合理性・効率性タイプの政党を描き、また候補者擁立の重要度が増すことを予想したことからウェーバー的政党観に近い主張をしている。ただし新しい政党像の分析でウェーバーとの親和性が見られるものの、その評価については必ずしもウェーバーと類似しているとは言い切れない。

彼が包括政党のモデルとして捉えたのは、オーストリアの大連立政権を

(16) Wiesendahl, E., "Volkspartei", in: Nohlen, D. (Hg.), *Pipers Wörterbuch zur Politik. Nr. 1. Politikwissenschaft*, 1987, München, S.1104-1106.

(17) Kirchheimer, O., "Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6.Jg., H.1, 1965, S.27.

(18) *Ibid.*, S.32f.

(19) 岩永健吉郎 / 高木真訳「議会主義の政治体制における反対(派)機能の衰退」岩永『西欧の政治社会』1977年、東大出版会、242～268頁参照。

支える国民党と社民党、それに1959年のパート＝ゴデスベルク党大会で国民政党への脱皮を宣言したドイツ社民党（SPD）にあるといわれているが⁽²⁰⁾、このSPDに対する態度にも見て取れるように、彼にとって包括政党の出現は決して楽観できるものではなかった。包括政党が候補者選出機能に特化していき、有権者や黨員との関係が次第に薄くなってくと、国民にとっての政党は、利益集団や官僚制以上に遠い存在になってしまうというのである。軍や経済、行政といった各部門別のエリート（キルヒハイマーは機能エリート(Funktionseelite)と呼ぶ）にとっては、包括政党に対してはイデオロギー的偏向がない分だけ、エリート間の合意形成をするという「僅かな」役割を期待できるが、それはあくまでエリート間のレベルでしかない。包括政党を通じた国民(Staatsbürger)の政治参加に関しては限定的にならざるをえないと、キルヒハイマーは結論づけている。かつての大衆政党が包括政党となって候補者補充機能を満たすことは不可避の現象ではあるものの、有権者にとっては決して望ましい状況ではないのである。キルヒハイマーの政党観には、政党内の規律が弱まり黨員との関係が希薄になった包括政党への悲観的評価が含まれているのである⁽²¹⁾。

このようにキルヒハイマーは、包括政党という新しいタイプの政党のもつ問題点、つまり特定の支持者層の利益を代表できないという「代表能力の欠如」を指摘している。それは逆にワイマール共和国時代の階級政党が、特定の階級に特化したために社会の「統合能力の欠如」に見舞われた点と対照的ではある。しかしキルヒハイマーにとってはいずれのタイプの政党にも問題点があることは事実であり、ワイマールの政党がやがて崩壊していったように、現代の包括政党も、支持者の参加を妨げる等によりやがて民主的正当性の危機を招きかねないとしているのである⁽²²⁾。

こうして論争の中心になった包括政党概念は、70年代の再イデオロギー化の中で批判に晒される⁽²³⁾。また政党研究のための概念としても例えば、西欧社会に依然として存在する社会的亀裂（クリーヴィジ）を十分に考慮

(20) Schmidt, M.G., "Allerweltparteien" und "Verfall der Opposition", in: Luthardt, W., /A. Schöller (Hg.), *Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis*, 1989, Opladen, S.175-176.

(21) この点に関連したキルヒハイマーの包括政党に関する日本語文献としては、氏家伸一「包括政党」西川知一編『比較政治の分析枠組』1986年、ミネルヴァ書房、173～179頁、を参照。

(22) Haungs, P., *Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, 1980, Berlin. を参照。

(23) Stöss, R. "Otto Kirchheimer als Partientheoretiker", in: Luthardt, /Schöller (Hg.), *op.cit.*, S.195.

していないという批判もある。あるいは与党になった場合の政策の差異を考慮しないと一概に全ての政党を包括政党として総称することはできないのではないか、といった指摘もなされている⁽²⁴⁾。それでも包括政党概念は批判的検討を重ねる中で、次第に分析概念として精緻化されてくる⁽²⁵⁾。キルヒハイマーがSPDを具体的な対象としてこの概念を構築していたのに対して、例えば85年のシュミットの研究では包括政党概念は一種の理念型となっている。そこで彼は西欧の諸政党の「包括政党度」を比較検討し、ドイツではキリスト教民主同盟(CDU)が一番包括政党の純粹型に近いことを示している⁽²⁶⁾。

(24)Schmidt, *op.cit.*, S.179.

(25)キルヒハイマー以降の包括政党(国民政党)を巡る研究動向を包括的に論じた文献としては、Mintzel, A., *Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit*, 1984, Opladen. を参照。

(26)Schmidt, M.G., "Allerweltparteien in Westeuropa?", in: *Liviathan*, Jg.13, 1985, H.3, S.376-397.

第二章 正統性の危機を巡る議論からから政策研究へ

西ドイツで六十年代前半頃までの研究の焦点が政党内部が政党間の関係にあったのは社会が安定していたことに大きく影響されていたという指摘があるが⁽²⁷⁾、六十年代後半からはその社会的安定に陰りが見えてきたことから、政党研究の動向にも変化が現れてくる。この時期、経済的には戦後初の不況に見舞われ、政治的には66年にキリスト教民主/社会同盟(CDU/CSU)とドイツ社会民主党の二大政党が政権を構成する大連立政権が誕生していた。大連立の発足により連邦議会に強大な与党が現れると同時に、議会外野党や学生運動、右翼勢力の台頭も見られ、西ドイツの政党システムの「正統性の危機」が叫ばれるようになったのである⁽²⁸⁾。

周知のようにこの正統性の危機というスローガンは、社会学者J・ハーバーマスが後期資本主義国家である現代福祉国家について述べたものである。ハーバーマスによれば、財政上の制約により福祉国家が十全に機能しないと政府に対する国民の不信感が募り、やがて政府・国家の正統性が危機に晒されるという⁽²⁹⁾。

西ドイツの政党研究もこの動向に影響され、次第に政党と社会の関係を対象にした研究が増えてきた。後期資本主義体制下での国家の政治的・経済的な危機を打開する方策を問うのと平行して、ドイツの政党システムを構成する政党、とりわけ大連立で初めて連邦レベルで与党となったSPDに対して、党の内外で発せられた批判にどう応えるべきかを問う形で問題提起がなされたのである⁽³⁰⁾。

もっとも実際には従来の党内デモクラシーの延長線上の研究も多く、先のエッピヒハウゼンらベルリン自由大学の政治社会学者等の共同研究では、政党内における一般党員の党内での影響力の大きさを検証すべく、党エリート、党大会等が調査対象になっている。この共同研究は実証性が高

(27) Klotzbach, K., "Parteien und Gesellschaft", in: *Archiv für Soziale Geschichte*, 1973, S.9-10.

(28) Ebbighausen, R., "Legitimationskrise der Parteiendemokratie und Forschungssituation der Parteiensoziologie", in: ders./J.Dittberner (Hg.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, 1973, Opladen, S.30.

(29) Habermas, J., "Legitimationsprobleme im modernen Staat", in: Kielmansegg, P.G., (Hg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, 1976, Opladen, S.39-58.

(30) *Ibid.*, S.31.

く、党内エリートが多面的構成になっていることや反体制派が存在していることなど、ミヘルスの寡頭制の鉄則を相対化できる結論が実例に基づいて引き出されている⁽³¹⁾。

正当性の危機の問題は西ドイツでも他の欧米先進国でも扱われた統治能力の不備（アンガバナビリティー）の問題として取り上げられるようになる⁽³²⁾。政党研究の分野では、政党と政治システムとの関連からこの問題が扱われている。70年代中盤にこの問題を扱った代表的な著作としては、G. レームブルッフの『連邦国家における政党間競争』が挙げられよう⁽³³⁾。

レームブルッフはドイツの政党制と連邦制の歴史を振り返りながら、その関連性について考察している。政党制の下では多数決の原理により決定がなされるのに対して、複数の州から構成される連邦制は、構成州間の交渉によって紛争を解決する仕組みになっている。ワイマール共和国時代までのドイツでは、伝統的な連邦制の存続と政党制の未発達から交渉による紛争解決システムが有効であった。戦後ドイツでは政党制が確立したことにより、次第に多数決による紛争解決の方法も制度化されてきた。この二つのシステムはしかし、両立して機能することが決して容易ではないという。連邦制が様々な連合間による交渉を通じた協調関係から成り立つのに対して、政党政治の多数決原理（ウエストミンスター・モデル）は一致しないからである。そのため実際の決定に際しては、政党間の党派対立が激化することで協調的な連邦制の機能が低下するか、逆に連邦制下の協調制度を重視するあまり政党間競争のメカニズムが機能不全に陥り、政治家の影響力が低下、官僚政治を助長する可能性が高まるというのである。

レームブルッフの研究においてはもはや党内デモクラシーはテーマではなく、関心はあくまで統治のレベルでの効率性、政党政治の機能不全による官僚支配の助長であった。この延長線上で問題になってきたのは、政党

(31) Ebbighausen/Dittberner, *op. cit.*

(32) 正統性の危機の問題は1975年の西ドイツ政治学会(die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft)のテーマとなり、その分科会の一つで統治能力(Regierbarkeit)の問題が採り上げられた。Hennis, W., "Legitimität- Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft", in: Kielmansegg, *op. cit.*, S.37-38. 参照。また、アメリカでの統治能力の危機の問題が民主主義の行き過ぎを是正するという右派からの問題提起だったのに対して、西ドイツでは左派からの問題提起が議論の端緒になっている。ハンチントン/クローチェ/綿貫『民主主義の統治能力』1976年、サイマル出版会、参照。

(33) Lehbruch, G., *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, 1976, Stuttgart.

間競争の意義についてである。異なる政党同士が競争関係にあること、政権交代を促すことがデモクラシーにとって好ましいという考え方が疑問視されてきたのである。政党間競争が政治を運営する上で障害になってしまうのではないか。このような政党間競争の問題は、この頃盛んになりつつあった政策研究との関連で論じられるようになる。

七十年代半ばより研究が進んできた分野は、政党と政治システムとの関連に関するものである。とりわけ議論の中心になったのは政党の政策に与える影響についてである。果して政権交代で与党が交代することで政策に変化は見られるのだろうか。政党は政策形成にどれほどの影響力をもつのだろうか。ドイツでのこうした関心はイギリスでの議論の影響が大きいと思われる。イギリスでは、競合する政党同士の間での政権交代により与党が交代することで大幅な政策転換が実施され、そのことがイギリスにおいて政策の長期的展望が描かれない一因と理解されてきた。これに対してR.ローズは、国内外の環境等の影響もあって敵対する政党間でもある程度の合意は形成されており、政権交代によっても政策の連続性がある程度保たれるはずであるというものである⁽³⁴⁾。

ドイツではこのような議論に関連してM.シュミットが、まず西ドイツ国内の州レベルでCDU政権とSPD政権の政策を、さらに国際的に社民党首班政権と保守・自由・キリスト教民主系政党首班政権の政策の比較を試みた⁽³⁵⁾。シュミットは政党に政策に与える影響は政策分野によって異なり一般化は困難であるとし、政策によって当てはまる別々のモデルを設定した。1.支持者層の社会的構成が支持政党を通して政策に影響を及ぼす、「政治の優位」モデル、2.政権の構成に関係なく、伝統的に社会に存在する階級構成が政策に影響を与えるという「階級政治」モデル、3.当該国の政治制度や社会経済的な構造が影響を与えるという「政治的・社会経済的モデル」の3つのモデルがそれぞれあり、一般に政党の政策に与える影響は、2、3、1の順に大きくなっていくことを示した。具体的な政策としては、例えば、不況期の経済政策において、社民系政権が雇用促進寄りになるの

(34)Rose,R., *Do Parties Make a Difference?*, 1980, London.

(35)Schmidt,M.G., *CDU und SPD an der Regierung*, 1980, Stuttgart; ders., *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*, 1982, Frankfurt a.M.

に対して、右派政権の方はむしろ競争促進に傾くというものである⁽³⁶⁾。

この一連の研究から、政策形成における政党の一定の影響力は確認されたものの、それは限定的であることも明らかになってきた。それでは政党間競争や、政権が交代することにはさしたる意義はないのだろうか。あるいは政党からのアウトプットのもつ重要性は政策形成以外の面でも見られるのだろうか。

このような疑問に対しては、同時期に発展した他の研究からいくつかの指摘がなされている。この八十年代始め頃からは政策研究の分野とは別に、国家や社会に存在する様々な機関と政党との関係を論じた研究も蓄積され始めてきた。主なものにいくつか言及してみよう。

第一は、政党と官僚制の関係である。(西)ドイツの官僚 (= 上級公務員 (Beamte)) は資格により任用される職業であり、一時的に休職しても再び同等の地位に復職することが保障されている。かたやイギリスの官僚と異なり、ドイツでは役人が特定の政党のシンパや党員になったりして特定の政党を支持することがめずらしくない⁽³⁷⁾。このような制度的特性から、上級公務員が政界に進出するケースは非常に多く、各会期を平均すると連邦議会議員の約1/3にも及ぶ⁽³⁸⁾。

それではこのような官僚は政治の世界とどう関わっているのだろうか。官僚による政治の支配がまかり通っているのだろうか。このような問題関心から官僚制と政党との関係についての研究が八十年代から増えてきてい

(36) この時期にシュミットと学会誌『政治四季報』で論争を展開したのが K. v. バイメである。バイメは、政策形成において政党の及ぼす影響が一貫して大きいこと、OECD 諸国全体の比較や数量的な比較よりは特定の二国間比較や質的比較を通じた方が政党の影響力はより明確にできるはずと主張した。これに対してシュミットは、前述のように、政党の影響力が大きいことは認めるにせよバイメの言うように一貫したものではないと反論した。方法論の面では、二国間比較や質的研究の必要性を認識しながらも、数量研究による一般傾向を把握することも肝要であるとしている。この論争については以下の論文を参照。Beyme, K.v., "Do Parties Matter?", in: *Politische Vierteljahresschrift (=PVS)*, 1981, H.4.; Schmidt, M.G., "Staatliche Politik, Parteien und der politische Unterbau. - Zur Kritik an K.v. Beymes 'Do Parties Matter?'", in: *Ibid.*; Beyme, "Once again: Do Parties Matter? Rejoinder zur Kritik von M.G. Schmidt", in: *PVS*, 1982, H.2.

(37) ドイツの官僚制の歴史については、Wunder, B., *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, 1986, Frankfurt a.M., を参照。

(38) Schindler, P., *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 1983 bis 1991*, 1994, Baden-Baden, S.277. ただし、ここでいう上級公務員にはいわゆる高級官僚だけでなく、弁護士や教員なども含まれる。

る。その中でも官僚への広範囲な面接・アンケート調査を基にした数少ない実証研究のひとつがマインツとダーリーンによるものである⁽³⁹⁾。両者の研究によれば、戦後初のSPDによる首班政権が成立した69年以降、連邦政府の高級官僚の人事政策にはひとつの大きな変化が見られるようになったという。それは、二十年のCDU/CSU首班政権の下で保守寄りになった官僚層を新たに社会民主系の官僚と交代させようという動きに発している。SPDはそこで徐々に保守系の官僚のついていた要職に、同党の党籍をもっていたり、シンパである高級官僚を配置するように努めたのである⁽⁴⁰⁾。

このような政党と政治家による官僚の人事介入、いわゆるパトロネージは、82年再び保守政権が誕生した際にも大々的に行われたという。もちろんそれは、政治の側が全て思惑通りに官僚の配置替えをできるという訳ではなく、官僚の側からの抵抗や制度的に不可能な側面もあった。しかしいづれにせよ、政権交代の時期に顕著に見られるような政党色を一つの基準とした人事政策が官僚機構の中に起こっていることは、マインツらの研究以外でも指摘されている点である。

第二に、このような行政分野だけでなく、マスコミ、経済、教育(大学)といった社会の様々な分野でも政党が人事政策に介入していることが次第に明らかになってきた⁽⁴¹⁾。国家と社会全体に人事を介した政党の影響力が強まってきている点が、政治学の分野でも意識されるようになってきたのである。

それでは第三に、このような政党の影響力拡大はどのようにしてなされたのだろうか。この現象をいかに解釈すべきなのだろうか。こうした問題に関連して八十年代後半に論争が展開された。論者は社会学者のN・ルー

(39) Mayntz, R./H.-U. Derlien, "Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 - Toward Hybridization?"; in: *Governance*, Vol.2, No.4, 1989, p. 384-404.

(40) 1969年の政権交代後、ブランド政権がCDU国家の官僚制との軋轢に苦しんだ点を記述した物としては、Seeliger, R., *Bonn's Graue Eminenzen*, 1970, München.

(41) この分野の研究をまとめた物として、Beyme, K.v., *Die politische Klasse im Parteienstaat*, 1993, Frankfurt a.M. こうした社会の広範囲な分野への政党の介入が指摘される国としては他にもイタリアがある。しかしイタリアでは例えば、政党が役人外の人間を官僚機構に就職させたりと、かなり恣意的な人事政策が横行しており、ドイツとはいささか様相が異なる。鈴木桂樹「行政機構・官僚制」馬場康雄/岡沢憲英編『イタリアの政治』1999年、早稲田大学出版部、56頁以下を参照。

マンと行政学者F・シャルプフである。二人の論点は、政策との関連でどうやって政治を運営していくか (Politische Steuerung) ということなので直接には政党とは関係しない。しかし後にグレーヴェンが言及しているように、上記の政党の社会への浸透を考察する上で重要な指摘がなされているのである⁽⁴²⁾。シャルプフは、政治的運営の発達、政治の世界のアクターが互いに関係をもちネットワークを構成していきながら広がっていく過程にあるとしている。それまで政治の影響が少なかった分野にも政治のネットワークが及ぶことで、政治的運営が可能になるのである。シャルプフがこのように運営を司るアクターを重視するのに対して、ルーマンは、複雑なシステムの中での政治の運営を考える際には時間的経過を考慮しなければならないとする。現在における運営は、その運営という行為が投入されたが故にシステムと環境の条件を変えてしまい (新たな差異 (Differenzierung) を生み出し) 未来においては有効性を失ってしまう可能性があるのである。つまり運営が運営自体を廃れた (obsolut) ものにすることが起こりうるという。このような自己言及性を考慮すると、考察すべきはその時々特有の差異の状況であるという。複雑なシステムの中では、システム内の差異を縮減するために運営の可能性は高まるが、それにより生じる新たな差異に比べれば、運営の可能性は逆に減退するのである。このような考察からルーマンは、行為論的アプローチでは、政治の運営を正確に記述する理論は生み出しえないとする。

以上のような政治的運営の拡大の様相を考察する行為論的解釈とシステム論的解釈は、政党が国家や社会の諸機関に影響力を広げていく過程を考える際にも参考になる。グレーヴェンは、「政治社会 (Politische Gesellschaft)」という概念を使って政党と諸機関の関係を考察している。政治社会とは、世俗化等により伝統的な規範や社会体系の影響力が減じてきた社会のことで、そこでは政治を通じて社会的な富の再配分や価値体系の有効性についての決定が下されるようになるという。社会全体への政治の影響力 (それは現代では主に政党を通じてなされるのだが、) の浸透と

(42) ルーマンとシャルプフの論争については、Luhmann, N., "Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag" u. Scharpf, F.W., "Politische Steuerung und politische Institutionen", in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30Jg., 1989, H.1, S.4-21. またこの論争に言及したグレーヴェンの論文は、Greven, M.Th., "Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über eine 'allgemeine Parteientheorie'", in: Niedermayer/Stöss, *op.cit.*, S.281.

いう点で、グレーベンは政治社会という概念を行為論的解釈の範疇に含まれるものとしている。

他方でシステム論的解釈では政治というサブシステムが周辺的环境に対応していくという考え方がなされるが、政党の影響力が周辺に浸透することで、政治のサブシステムと他のサブシステムの間的环境的差異が縮減されたとも考えらえるのである。だが、他方での政党中心の政治のシステムが介入したことで新たな問題状況が生じてきており（つまり新たな差異が生じており）、それが次章で述べる問題に繋がるのである。

以上のように、八十年代の政党研究は統治制度の中での政党を論じる研究が主流であったといえよう。そこでは政党からのアウトプットが政策だけでなく、国家の中の諸機関における人事政策に少なからず影響することが確認されてきた。他方で、実証研究が進化し、党内デモクラシーの必要性等を主張する規範的な研究は少なくなってきた。もっともこれらの実証研究等から人事の中心的位置を占める政党の存在が浮き彫りになってきたことが、やがて政党に対する批判的な論調の展開に繋がっていくことになる。システム論的な解釈では、政党を中心とする政治のシステムはもはや自らのシステム内部の変化にのみ反応する自己言及的システムになってきたというのである⁽⁴³⁾。

(43) Scheuch, E. W. & U., *Cliquen, Klungen und Karrieren*, 1993, Hamburg, S. 121.

第三章 政治階級と政党研究

九十年代始め、統一直後の混乱が収まったドイツでは、政党や政治家に対する批判的な論調が目立つようになってきた。その背景には、長らく同じ既成政党ばかりで占められてきた連邦議会に緑の党や旧東ドイツの社会主義統一党（SED）の後継政党である民主社会党（PDS）といった小政党が進出してきたこと、連邦議会選挙の投票率が暫時下がってきたこと、さらに政治家の汚職やスキャンダルが相次いだことなどがある⁽⁴⁴⁾。

このような中で注目される批判を展開したのが、社会学者ショイヒ、行政学者アルニーム、それに連邦大統領（当時）のヴァイツゼッカーである。三人の議論内容そのものは学問的でない部分も散見する。それでも彼らの議論が評価されるのは、その後ドイツ政治学界の内外で様々な議論を展開させるきっかけを与えたからであろう。

三人の内、ヴァイツゼッカーは週刊新聞『ツァイト』のインタビューに答えるという形で議論を展開した。政党に対する彼の主な批判点は、以下の三点である。第一に、現在の政党が事実上第六の憲法機関として他の五つ（連邦議会、連邦参議院、連邦政府、連邦大統領、連邦裁判所）により大きな影響力を行使しているという。さらに国家機関を越えて社会の様々な領域にもその影響力は及んでいる⁽⁴⁵⁾。彼の議論は抽象的で、「影響力」の内容までは言及していない。しかし政党にとっては「次の選挙に勝つ」ことが第一の目標であるという言葉からも、八十年代の研究で明らかになった人事との関連も少なからずあると思われる。第二に彼は職業政治家のあり方、特定の政策の専門家かジェネラリストかといった点を議論し、第三には政党のあり方を問うている。政党は政治問題解決を目的として選挙を戦うべきところを、選挙での勝利が目的化してしまっているというのである。

ショイヒは、自らの研究チームを率いて91年にノルトライン・ヴェスト

(44) 以下の趣旨は主に次の論文に負っている。河崎健「九十年代ドイツ政党批判論に関する一考察。三人の論者を中心に」『早稲田政治公法研究』第51号、1996年。同「ドイツ連邦共和国における政治階級論の意義と問題点 - 新旧の議論の比較を中心に - 」。『上智大学外国語学部紀要』第32号、1998年。

(45) *Richard von Weizsäcker von Gespräch mit Günter Hofmann und Werner A. Perger*, 1992, Frankfurt a.M., S.147ff.

ファーレン州のCDUの依頼でケルン市の同党の実態調査を行った。その結果、同党内部での決定が様々なインフォーマルな派閥の支配や政党間の談合により決定されている点が明らかになったのである。事態を憂慮した彼は報告書を発表して、人事も含む政党内の組織改革の必要性を説いている⁽⁴⁶⁾。

アルニームはヴァイツェッカー大統領の政党財政諮問委員会のメンバーであったことから政党への国家財政を問題視している⁽⁴⁷⁾。

以上の3者の批判点を整理するとおおよそ以下ようになる。

第一の論点は政治家のリクルートメントとキャリアに関してである。

現在のドイツの政党内では職業政治家になりたいと願う者は早期のうちに政党の青年機関等に入り、実績を積まないといけない。政治の世界でもキャリアが必要とされるようになってきたのである。これは実力ある政治家を輩出するというプラスの側面もあるが、他の職業を体験しない人材が増加し、社会全般から政治の世界が疎遠になってしまう恐れがあるという。加えて、リクルートメントもキャリアも政党なしでは不可能なため、政治家志望者は公益よりも政党の利益を第一に考えざるをえなく、結果的に政党の支配を助長することになるというのである。

第二は政党を介した情実人事、いわゆるパトロネージが横行している点である。パトロネージには二通りあり、各政党の内部もしくは同じ政党の党籍をもっていたりシンパである者の間で行われるもの(Clique)。それと異なる政党間でポストを分け合うという談合型のもの(Klüngel)である。

ショイヒが明らかにしたようにケルン市では、CDUとSPDの二大政党内にはいくつかの派閥が併存し、それぞれ議会内等のポストを配分しあうというのである。また政治の世界以外でも各派閥の影響力は様々な形で行使され、ケルン市の行政や経済等のポストの人事が政党派閥を通じて決定されているという。

他方で異なる政党間でも複数のポストを互いに奪い合うことなく、談合により配分するシステムができあがっているという。ショイヒは有権者の前では互いに競争する姿を表しながら、裏では談合している政党の体質を

(46) Scheuch, *op. cit.*

(47) アルニームの議論については、例えば Arnim, H.H.v., "Entmüdigungen die Parteien das Volk? Parteienherrschaft und Volkssouveränität", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1990, B21. 参照。

問題視しているのである。

第三は政党資金に関するものである。国庫財政に依存するドイツの既成政党は、様々な手段を講じてより多くの資金を受け取ろうとしているという。例えば、政党系の財団を設立し、政治教育のための補助という形で国家から資金を受け取るなどである。こうした結果、政党の財政状況の正確なところは有権者の目にふれず透明性は欠如していくというのである。

以上のような批判との関連してドイツで頻繁に使用されるようになった言葉が「政治階級」という概念である。周知のように政治階級はイタリアのエリート論者G・モスカが使用した概念であり、政治のためではなく、政治によって生きている人々、つまり職業政治家の総体を指す言葉として使用されてきた⁽⁴⁸⁾。九十年代のドイツでは、この職業政治家に加えて、政党の人事権を介して社会の様々な部門（行政・経済・教育など）のエリートレベルで活動する人々の総称として用いられている。

したがって政治階級を構成するひとは必ずしも閉鎖した政党組織内にいる人物ばかりではない。政党の党籍を有したりシンパであるという明らかにすることで、政党を介して人事の面で優遇されたり、他のエリートとの情報交換の場を得られるということ。このような政党を通じた人的ネットワークの中に組み入れられるということが職業政治家を始めとする各部門のエリートにとって重要であることが次第に明らかになってきたのである。換言すれば、政党は目に見える組織としてだけでなく、目にみえない、エリート同士のネットワークを構成する「閥」の役割を果しているのである。そしてこの政党「閥」ネットワークに含まれるエリートを総称して政治階級という言葉が充てられるようになったのである。

政治階級を巡る議論も九十年代には先の三人の論者の議論が契機になってはいる。しかし前述のように、三人の論者の議論がやや規範的すぎ、政治階級に対して倫理的な糾弾をすることに重きがおかれている感が拭えないのに対して、その後政治学界の内外では、より客観的な議論が展開されている⁽⁴⁹⁾。

(48) G・モスカ / 志水速雄訳『支配する階級』1973年、ダイヤモンド社、を参照。尚、「政治階級」という概念は現在のイタリアでも職業政治家たちに対する批判的な論調の中で使用されている。馬場康雄「イタリア人と政治」馬場 / 岡沢前掲書、29頁以下を参照。

(49) 河崎前掲論文を参照。

いずれにせよ、八十年代に政党と統治の関係が明らかになってくるにつれて、かつてのミヘルスとは違った側面から政党組織が批判されるようになってきたのである。その批判点は閉鎖的な組織内における寡頭制に対するものではなく、政党のもつ人的ネットワーク機能に向けられているのである⁽⁵⁰⁾。

(50)本稿脱稿後の1999年冬にコール前首相やCDUの収賄疑惑等が明るみに出た。これにより政党財政や政党と企業の関係等を巡って、批判が相次いでいる。

終章 政党研究の新たな展開

以上のように、政党の民主性を重んじるミヘルスの政党観と政党の機能を重視するウェーバー的政党観は、装いを代えながらもドイツの政党研究史の中につねに見え隠れしてきた。とりわけ政党の民主的正当性の確保については政治研究者のみならず、現実政治に携わる関係者全員にとっての目標でありつづけている。その甲斐あってか、戦後五十年を経て、ドイツの既成政党の組織内での民主的正統性には一定の評価が下されているようであり、その意味でミヘルスの政党観の研究上の意義は次第に減じてきたようにすら思われる。これと平行して政党の候補者養成や官僚制統制の機能は拡充されてきた。ウェーバー的政党観の一つの理想型がドイツではかなり現実化してきているのである。

他方で、政党研究における主要な関心は一政党内の組織構造から、他党との関係からなる政党システムそして政治システム内での政党の役割へと拡大していった。そして九十年代には再び政党内組織へ関心は回帰してきたのである。だが、この組織はミヘルスの時代の閉鎖的な組織ではない。党外のアクターとの関係をも視野に入れた開放的な組織として研究対象になってきたのである。

このような関心の移動はもちろんドイツ国内だけでなく、国際的な政党研究の影響も多分に受けている。九十年代の政党組織への回帰は、カツツとメイヤーの「カルテル政党」の議論に見られるような政党の機能変化と密接に結びついている⁽⁵¹⁾。ただ、「カルテル政党」が国家と社会という二元構造の中で政党の国家への従属の度合いが増しているというマクロな視点に立っているのに対して、ドイツの政党研究では、同じような視点を背景にしながらも、それよりミクロな視点から政党の人事政策（パトロネージ）等を考察対象にしているのである。

このような形で政党組織が再び注目されるようになったのは、前述のように、ミヘルスの掲げた寡頭制の問題に対するある程度の解決がなされたことにも関連しよう。党内の民主的な手続きを徹底すべく、候補者養成のシステム等が体系化されたことにより、逆に皮肉なことに、この理想の現

(51) Katz, R./P. Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy", in: *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995. 参照。

実化が新たな問題を孕むようになってきたのである。ウェーバーは官僚制の弊害を打破するためには強力な政治指導者の力が必要であり、そのためには議会の権限強化と政党の充実が必要と主張した訳だが、現代のドイツでは彼の求めてきた政党の役割 - - 候補者擁立機能と行政府監視機能 - - はかなり制度化されてきたのである（候補者擁立機能の方は政党内での昇進システムの体系化、行政府監視機能は、政党による官僚パトロネージの慣例化等）。だがその制度化は、官僚制に対抗できる強い政治家を体系的に輩出する可能性を高めた反面、その輩出機関である政党組織の合理化をも促進したのである。この政党組織の合理化により政治家の候補者は早い段階で入党し、身分その他に関係なく段階的にキャリアを積んで政治家に立候補ができる可能性が開けてきたのである。しかし政党に入らないことには政治家になる道はかなり限定されてくる。政党への所属の是非が政治家になるための条件を左右するようになったのである。

こうなると、官僚制に対抗すべき政党組織が一種の官僚制化の危機に晒されているようにすら見えてくる。換言すれば、ウェーバーが政党に求めていた候補者養成や行政府監視機能の民主的正統性が今問われるようになってきているのである。それは具体的には、政党が、一般党员のための組織から職業政治家養成機関に変容しつつあること⁽⁵²⁾への疑念として現れたり、または既存政党に所属したりシンパにならないと政治その他の分野でエリートに昇格することが困難であるという指摘に見られたりする。とりわけ後者の点は、従来の閉鎖的な組織や政党システムの分野とは異なる政党の新たな役割、エリート間を媒介するネットワークとしての組織、「閥」として機能する開放的な組織としての政党の役割を明らかににすることにつながったのである。

したがって政党の民主的正統性を問う議論は今後、ミヘルスの提起した政党内の少数の専断的指導層のみならず、「閥」として機能する組織としての政党の存在にも向けられていくだろう。

(52)この点については例えば、Beyme, K.v., "Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker", in: Gabriel, O.W./O.Niedermayer/R.Stoss(Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997, Opladen, S.359-383.を参照。