

わが国政党の歴史的変遷と、今後の課題

松室 猛

The historic changes of political parties in Japan and their tasks in the future

Takeshi MATSUMURO

要旨

明治初頭に始まる日本の政党がどんな推移を経て今日に至ったのかを検証し、いまなお、政党が未成熟である原因が何によるものかを見極め、今後に資する必要性を感じたことが本稿執筆に至る経緯である。55年体制のなかで、自民党一党支配が38年間続いたのは何によるものか、わが国の政党政治が、急激な時代の流れのなかで市民権を得るために、何をなさねばならないかを検証することにした。

目 次

はじめに

1. 代議制民主主義の発祥
2. 政党誕生と発展の歴史
3. 政党の機能
4. 政党制
5. 日本における政党の誕生
5. 2. 大政翼賛会とは何か
6. 戦後の政治体制の変遷
6. 2. 55年体制の発足
7. 自民党政権の推移
8. 選挙制度改革への歩みと問題点
9. 選挙で選ぶのは、党か人か
9. 2. 選挙で示される「民意」とは
10. 選挙民の選択肢は何か
11. 政党活性化への道

はじめに

平成21年8月30日に執行された第45回総選挙によって、自由民主党一党優位体制の中で推移してきた政権が崩壊し、選挙を通じ初めての政権交代が実現した。

この選挙結果を招いた原因は、小泉政権による新自由主義的かつ市場経済至上主義による急激な社会変動に対する国民の忌避感に、小泉政権以降の自民党が対応できなかったからであった。顧みれば、大戦終結後、幾たびかの社会情勢の激変を経験しながら、それでも政権交代にいたらなかったのは民意による選択の結果ではなく選挙制度に起因するものであった。体制選択を望まない民意もさることながら、130選挙区の中選挙区制に複数候補を擁立できなかった野党の非力さが一党優位体制を長引かせたのである。

選挙制度改革により中選挙区制から小選挙区制への移行は平成8年（1996）の第41回総選挙の時であった。13年の歳月と5回の選挙を経て政権交代が実現したことになる。

わが国における政党の歴史はそれ程古いものではない。しかし、それぞれの時代に政党がどのような役割を担い、政局とどのような係わりしてきたのかを検証することによって、これからの政党のあるべき姿を模索する必要があると感じる。

新政権の誕生を機に政党の歴史とその問題点、今後のあるべき姿を検証することにした。

1. 代議制民主主義の発祥

アリストテレスの時代の「ポリス」は自然に政治秩序が形成されていた。アテネに代表される都市国家の時代は直接民主制に近かった。しかし、国家の規模が拡大し膨大な市民を擁するようになるにしたがい多元的な利益・要求を集約することは不可能になってきた。価値をめぐる判断基準は、合理的な論証や理性的判断に馴染むものではなく、個人的な信念や意志の問題であるからである。J・A シュンペーターをはじめ多くの研究者が指摘するとおり、価値に関しては、誰もが受入れねばならない絶対的な価値など存在しない。そこで、主観的な価値観をもった個人が複数存在する場合に社会全体として達成すべき目的をどのように選び出すのが問題となる。

代議制民主主義は、国家規模の拡大によって直接民主制が実質的に不可能であるために採用された代替的な機構であり、個人の意思を集計し多数決の原理にしたがって社会全体の意思をつくりだす一つの制度でしかない。大衆の多岐にわたる欲求を、いかに最大公約数的にまとめるのか、あるいは少数者の意見をいかに有効化させるかが多数決原理の最大の問題点である。このような代議制民主主義発展の推移の中で、大衆が議会を通じ、自らの意思を反映させる制度が整備される過程で発展してきたのが「政党」である。

2. 政党誕生と発展の歴史

政党の発祥は1640～60年にかけてイギリスで起こった新教徒革命後、国王と議会の対立が深まり国王側、反国王側はそれぞれ議会に支持勢力をつくっていったことに始まる。国王側は宮廷党（後の、トーリー党）、反国王側は地方党（後の、ホイッグ党）の結成がそれである。これらはいずれも貴族によって構成される政党であったが、政党の発祥と看做せるものである⁽ⁱ⁾。

1789～94年まで、フランス革命の嵐が荒れていた頃、反国王勢力として、ジロンド党やジャコバン党が勢力を持つにいたり、悪名高い独裁政治を行っていたこれらの政治結社は強烈な非難を浴びる存在であった。フランスの革命家たちは口をそろえて政治結社を非難していた。この時代の政治結社は、「政党」としてではなく「徒党」、即ちファクションと受け止められていたのである。

1796年、アメリカのG・ワシントンは大統領退任演説において次のように述べている。『政府が徒党の画策に抗し得ぬほど弱体であるところでは、自由など名のものに過ぎない。政党精神のもつ持つ有害な効果に対して、この上なき厳粛さをもって警告させていただきたい』この演説が示すように、当時の政党はファクションと呼ばれ、不穏なことをする集団と看做されていたのである⁽ⁱⁱ⁾。

このような流れの中でイギリスの思想家バーク（Burke Edmund/1729～97）は、「政党とは、全員が同意しているある特定の原理に基づき、共同の努力によって国家的利益を推進するために集った人々の集合体である。目的は手段を必要とする。そこで政党はこのような人々が、その共通の計画を国家のすべての権力と権威を使って実行するための適切な手段である」と捉え、ファクションと政党を混同すべきでないと言った。バークは、政治そのものの領域の中に政党を位置づけ、政党がもはや臣下－君主間の分割ではなく、主権者間の分割である考えた。立憲統治こそ政党の業務であると認識していたのである。

バークが定義したような政党が、ようやくにしてファクションに取って代り出現するようになったのは彼の主張から半世紀後のことであった⁽ⁱⁱⁱ⁾。

19世紀前半の政党は議会の中だけで活動していたが、19世紀後半以降は選挙法の改正等により有権者の数が急増し議会外の支持を得なければ勢力が確保できなくなっていった。こうした流れの中で中央における選挙運動組織、選挙区組織が整備され、それぞれの選挙区では地方の有力者である名望家が重要な役割を担うようになっていった。この時代の政党は「名望家政党」と呼ばれた。票を獲得するための専門家としてのエージェントが登場した。時代とともに選挙区組織も整備され専門の職員が党の事務に当たるようになった。ウエーバー（Max Weber）

はこうした政党を「近代政党」と呼んで、従来の貴族政党や名望家政党と区別している。

政党は何のために存在するのか、即ち政治システムの内部における政党の機能、位置、ウェイトとは何かについて、数多くの研究者はそれぞれに数々の論理を展開し今日に至っている。それらの諸説を分析すれば、「政党」は理論によって設計されたものではなく、現実の世界で発生した一連の出来事によって決定されたものであるとの共通認識が得られる。代議制民主主義の成育とともに、政府の意思決定過程にアクセスするルートがない時に、国民と政府をつなぐ唯一の絆であるとして、その必然性から成育し発展してきたのである。

党員は利他主義者ではないし、政党が存在したからといって、利己的で無節操な動機が除去される訳でもない。政治家の権力追求衝動が変わるわけでもない。変わるのはこうした衝動に掛かってくる手順と抑制である。それ故、政党は集合的利益に資する制度的存在であるといえる。政党は機能的実在なのである。

このような歴史をたどり発展してきた政党であるが、政党が公法内部において位置づけられたのは第二次大戦以降のことである。スウェーデンに端を発すると言われる政党に対する公費助成は日本でも採用されているが、政党を制度化した憲法はドイツとイギリスのがその代表的なもので極めて少ない。

3. 政党の機能

政党の機能について複数の分類法が提示されている。ここでは4つに分類する説を引用する^(iv)。

①利益集約機能

有権者は行政効果に関し利益の実現を期待している。政党はこうした個人や集団の多様な利益や要求を集約し、これを実際に実現するのに適した政策プログラムとしてまとめる機能をもつものでなければならない。

②ポリティカルリーダーの補充、選出機能

選挙によって選ばれる地位には首長、議員などがある。政党はこうした選挙に際し候補者を擁立し、候補者は政党の基盤を利用して当選を目指すことになる。また政党の運営、政策立案や選挙手法などの必要な訓練を授けることになる。こうした人材の育成も政党の重要な機能である。

③決定作成マシンの組織化機能

議会を円滑に運営し、膨大かつ複雑多岐にわたる案件を処理するために、政党、とりわけ政権を担当する与党は多数票の取りまとめによって案件を議決し、議会政治運営を主導していくことも重要な役目となる。政府提出法案も立法過程で政党との綿密な連携がとられ、政

党は立法府と行政府との橋渡し役も務めねばならない。

④政治的社会化機能

政党は選挙キャンペーンや広報活動などにより自分の思想や主張、活動内容を市民に伝えることにより支持を獲得するのみならず政治に関する市民の啓発、教育機能を果たさねばならない。情報化が進展する中で大量の情報が瞬時に流れるようになり、市民が適切な情報を峻別し意見をまとめることが困難になってきた。政党がこうした情報を整理し問題解決への方向を示すことも重要な政治的社会的機能である。

これに対しサルトーリは、もっと端的に政党の主要活動を、①代表機能と、②意思表示機能の二つに分類している。彼は、代表機能については、政党が党员よりも投票者を代表していると言い得るかどうか極めて問題であると指摘し、代表機能が政党の主要機能といえるかどうかについても疑問を呈している。彼は、政党は何よりも意思表示装置であるとしているのである。しかし、政党が意思表示の道具として情報伝達以上のことをしなければ、世論調査や意識調査によって置き換えることもできるとし、これらの両調査では供給できない何かを提供してはじめて存在感があると指摘している^(v)。

4. 政党制

政党は、選挙において公約を掲げ、政権を獲得して公約実現を目指して競争する。政権を担当しない政党は野党として批判勢力を構成する。このような政党間の相互作用を政党制と（政党システム）と呼ぶ。

政党制には多くの類型がある。

- ① 一党独裁制（旧ソ連、第2時世界大戦時の独・伊など）
- ② 二党制（英・米など）
- ③ 多党制（英国を除くヨーロッパ諸国など）

このように政党の数を基準とした分類法についてサルトーリは、政党制を数だけで分類する方法は全く不適切であるとし、数ではなく政党の議席数、政権担当の可能性、政党間のイデオロギー距離などを基準として政党システムを7つに分類している。現在はこの説が有力な分類となっている。

サルトーリの分類

- ① 一党制・・・一党だけが存在し政治権力を独占し他の政党の存在を許さない。
- ② ヘゲモニー政党制・・・複数の政党が存在しているものの、実際には単独の政党が公式上も事実上も権力をめぐる競争を許さず政権交代が起こらない政党制で、かつてのポーランドがこれに当たる。

- ③ 一党優位政党制・・・複数の政党が存在して競合できるが、結果的に同じ政党が圧倒的優位を保って単独政権を組織している政党制で、55年体制下の日本がこれに当たる。
- ④ 二党制・・・二大政党が競合し、そのうちの一方が議会で過半数を獲得して単独政権の樹立を目指す政党制で、政権交代が行なわれる確かな可能性がある。米・英・ニュージーランドに見られるだけで具体例は非常に少ない。
- ⑤ 穏健な多党制・・・政党数が3～5でイデオロギーの距離が比較的小さく安定した連合政権を作りやすく、求心的な競合が行なわれる政党制。ドイツ・ベルギー・アイルランド・スウェーデンなどがこれに当たる。選挙制度の改革によって最近の日本もこれに当たる。
- ⑥ 極端な多党制・・・政党数が6～8でイデオロギーの距離が大きく、不安定な連合政権を作りやすい政党制。求心的な競合が阻害されており、無責任な野党や不正な競合を生みやすい。フランス第4共和制やイタリアがこれに当たる。
- ⑦ 原子政党制・・・数多くの政党が乱立し、抜きん出た勢力を得る政党が存在しない政党制でマレーシアなどが該当する。混乱期の例外的なケースである。

多党制は少数政権か連合政権となるため不安定で短命であり、二党制は単独過半数となるため安定し長命となると看做されていた。

政党システムに関して以上の分析が一般的である。しかし分析内容については異論もあり、多党制に基ずく連合政権は短命であるとする説に対して、ローレンス・C・ドッド (Laurence C. Dodd) はデータに基づき全く逆の説を説いている⁽⁴⁾。

ドッドによれば議院内閣制をとっている17ヵ国275議会について調査した結果、平時議会の75%は多党制議会であり、40ヶ月以上続いた内閣の80%が多党制議会下で誕生したことが明らかとなり、多党制=短命というイメージについて「政党制分析家が再考すべき時代が到来した」と指摘している。わが国の新政権は安定過半数を擁していながら、二院制であるため参院対策上極端に小さな政党と連立を組んでおり、そのため政策面で乖離があり波乱含みであるといえる。イデオロギーの距離が遠い連立は不安定になるのは歴史の教えるところである。

また、別次元であるが政党の持つ特性について逆機能論や懐疑論もある。政党が安定的な統治力を強調するあまり、その生命線である民意への対応力を犠牲にしシステムのビルトイン・スタビライザーとして新たな寡頭制を定着させる傾向を指摘している。選挙過程での寡占者は、好ましからざる候補を市民に押し付け、無責任な宣伝活動、偏向情報や実現不可能な公約を流布し市民の選択や批判能力を奪い無責任な政治を加速させているとの批判がある。

R・ミヘルスが指摘するように「寡頭制の鉄則」とよばれる傾向が政党内に存在することである。即ち、民主主義を標榜する政党組織に貴族制への傾向がががないかと疑問を呈している。

組織の拡大は異質度の高い要素の大量吸収を意味し、組織内部の複雑化、多様化をもたらす。これらの組織を合理的、効率的に運営するために管理機構—官僚制が形成され、その権威を正当化するルールが作成され寡頭制へつながるとするのである。

わが国においても拘束名簿制における名簿登載順位の決定権者は絶大な力を持つことになった。この弊害を除去するため、参院の比例代表制では個人への投票を認める制度に改正された。寡頭制の弊害を防ぐための対策であった。

多党制と二大政党制は、選挙制度とも深い関係があり、小選挙区制は二党制を、比例代表制は多党制を生みやすい制度である。わが国は小選挙区比例代表並立制を採用しているので単純な二大政党制とはならず、穏健な多党制となっている。

5. 日本における政党の誕生

明治6年の征韓論をめぐる政変で下野した板垣退助、江藤新平、後藤象二郎、福島種臣の4参議は、明治7年（1874）1月12日に同士を集め天賦人權論に基づき、基本的人権を保護し民撰議院設立を政府に要求することが当面の政治課題であるとし「愛国公党」を結成した。これが日本最初の政治結社とされている。しかし、議会の開設前に活動を開始したことや、その誕生は時代の流れよりも早すぎ自然消滅を迎えることになった。

その後、板垣退助が高知で「立志社」を組織し、各地で政治結社が生まれた。明治8年（1875）2月に立志社が中心となり「愛国社」を結成、これが日本で最初の全国政党となった。

明治13年（1880）に大阪で開かれた愛国社第4回大会で名称を「国会期成同盟会」と改め、国会開設請願運動に発展した。その直後に板垣退助は「自由党」、翌年に大隈重信は「立憲改進黨」を結成しこの両党が日本の本格的な政党の始まりである。

これらの政党の結成に対抗して藩閥政府も自らの支持政党として1882年に「立憲帝政党を」を結成した。

明治22年（1889）の明治憲法発布を受けて、明治23年に帝国議会在開設された。

明治22年、帝国憲法発布の翌日、総理大臣黒田清隆は地方長官（現在の知事）招集の席上、その後の反政党主義の代名詞となった「超然主義」を展開している。

『憲法は敢えて臣民の一辞を容れるところにあらずは勿論なり。唯、施政上の意見は人々其の諸説異にし、其の合同する者相投じて団結をなし、所謂政党なるものの社会に存立するは亦情勢の免れざる所なり。然れども政府は常に一定の方向を取り、超然として政党の外に立ち、至上の道に居らざるべからず』と述べている^(vi)。

ヨーロッパ諸国に約一世紀遅れて、日本においても帝国議会在開設された。帝国議会在開設当

初、議会政治、政党政治の確立に恐怖を抱いた薩長藩閥政府は天皇大権論、天皇親政論を根拠に政党及び政党内閣に対して徹底的な無視、敵視を繰り返していた。

後に立憲政友会を創設した伊藤博文も当初は反政党論者であった。枢密院議長であった伊藤博文は、明治23年に全国府県会議長・議員の集会で徹底的な超然主義を説いている。

「天皇は全国を統治し、宰相は天皇の天職を行なうを輔弼す。其の輔弼の任に至っては一定の分議なかるべからず。蓋し君主は臣民の上に位し、各政党の外に立つものなり。故に一党を利し他党を害うの政をなすことなく、常に不偏不党の地位を保たざるべからず。政府をして常に政党の左右するところならしむが如きは極めて危険なり。今後議會を開き政事をなさんとするに当たり、議会政治即ち政党を以て内閣を組織せんと望むが如きは、最も危険の事たるを免れず」と超然主義を展開していたのである⁽⁹⁴⁾。

当時の藩閥政府は、内閣は議會から統制を受けず、世論よりも国是を重視する超然主義を標榜していた。しかし、次第に政府批判派の民党が力をつけ超然主義が行き詰まっていった。日清戦争後の三国干渉は日本の脅威となり、巨大な軍拡と産業建設を早急に行なう必要を生じさせた。そのため政府は超然主義を改め政党との連携を求めはじめたのである。

日清戦争後の増税策をめぐる松方内閣は辞任、第3次伊藤内閣のときに地租税の増徴に際し自由党と進歩党は合同して反対し、全議席の三分の二の議席を有する「憲政党」を結成した。この絶対多数党の出現により元老会議は憲政党に内閣を明け渡すことを決め、ここで初めて政党内閣が誕生したのである。しかし、寄り合い所帯のため政権運営がうまく機能せず、自由党系の憲政党と進歩党系の憲政本党に分裂し、日本初の政党内閣はわずか4ヶ月で崩壊したのである。

帝国議會開設当時の政党は頻繁に離合集散を繰り返し、どの政党がいつからいつまで存在したのかすら判然としない状態であった。

歴史学研究会編『日本史年表』岩波書店、2009年版に詳しい年表が記載されているが、1940年に大政翼賛会が結成され日本の政党政治は中断されることになるのである。

5. 2. 大政翼賛会とは何か

大政翼賛会は、昭和15年（1940）10月から、昭和20年（1945）6月まで存在していた国粋主義勢力から社会主義勢力までも包括した公事結社である。

内閣総理大臣を務めた近衛文麿公爵を中心として国家体制の刷新を求める革新派を総結集させて新党を結成する構想は比較的早い段階から検討されていた。昭和13年（1938）国家総動員法が衆議院内の既成政党の反対で廃案寸前に追い込まれた際に、近衛を党首とした新党を作って解散総選挙を行うことを検討した。しかし、「近衛新党」に党を切り崩されることを恐れた

政友会・民政党が一転して同法に賛成して法案が成立したために新党の必要性が薄くなったことにより新党結成計画は白紙に戻った。

近衛の総理辞任後、ヨーロッパで第二次世界大戦が始まり、国際情勢の緊迫化に伴って日本も強力な指導体制を形成する必要があるとする新体制運動が盛り上がり、その盟主として、名門出身で人気も名声も高い近衛に対する期待の聲が高まった。既成政党側でも近衛に対抗するよりも自ら新体制に率先して参加することで有利な立場を占めるべきだという意見が高まった。わずかに民政党総裁町田忠治と政友会正統派の鳩山一郎が秘かに協議して両党が合同する「反近衛新党」構想を画策したものの、民政党では永井柳太郎が解党論を唱え、政友会正統派の総裁久原房之助も米内内閣倒閣に参加して近衛首相再登板を公言したために合同構想は失敗に終わり、民政党・政友会両派（正統派・革新派）ともに一気に解党へと向かうことになった。

近衛も第3次近衛内閣成立後にこの期待に応えるべく新体制の担い手となる一国一党組織の構想に着手、その結果として大政翼賛会が発足して国民総動員体制の中核組織となる。昭和15年（1940）には総ての政党が自発的に解散し、内閣総理大臣を総裁とする大政翼賛会に合流した。もっとも、議院内の会派は旧来のまま存続し、また、大政翼賛会自体は公事結社であるため政治活動は行えず、関連団体である翼賛議員同盟などが政治活動を行った。このように大政翼賛会を中心に太平洋戦争下での軍部の方針を追認する翼賛体制が出現した。昭和17年（1942）に実施された第21回衆議院議員総選挙では翼賛政治体制協議会が結成され、466人の候補者を推薦し、全議席の81.8%にあたる381人が当選した。

大政翼賛会は政党か否か、という疑問はその誕生時から存在した。「一国一党の強力な政治体制を目指す」という主張は、「大日本帝国憲法は天皇親政を旨とするものであって、首相を指導者とした一国一党組織は国体に反する」とする立場からの批判論も存在した。昭和16年に開かれた第76帝国議会でこの議論が頂点に達した。同年2月貴族院予算総会において、近衛が現状の大政翼賛会に憲法上の問題があることを認め、続いて内務大臣平沼騏一郎（元首相）も治安警察法上の政事結社ではなく、公事結社であると宣言した。この認定に伴って政治活動が禁じられることになった。少なくとも、大政翼賛会が、ナチ党やファシスト党のごとき独裁政党とは、まったくかけ離れた組織であったことは確かである^(ix)。

6. 戦後の政治体制の変遷

戦後初の総理大臣に就任したのは東久邇宮稔彦王（皇族）で、終戦処理にあたった。

「一億総懺悔」を唱えたが、GHQの圧力に押され54日間で辞任した、史上初の皇族出身であり就任期間も最短であった。後任には、昭和20年10月に幣原喜重郎が就任した。

戦時中、活動を停止していた諸政党がその活動を再開して再編の動きが活発となった。無産政党（日本社会党や日本共産党等）が合法化される一方で、保守政党が乱立する事態が発生し

た。戦後初の選挙では363もの政党が候補者を擁立した。昭和20年に鳩山一郎は日本自由党を結成し総裁に就任している。昭和21年の総選挙で日本自由党が第一党になる。この時点で幣原は退任し、本来なら鳩山は総理大臣になる筈であったが、公職追放により退陣せざるを得なくなり鳩山の要請を受け吉田茂が総理になるのである。吉田は天皇の組閣大命による最後の総理であった。

昭和22年4月、日本国憲法の公布に伴う第23回総選挙では、日本自由党を率いた吉田茂は実父の選挙区であった高知県全県区から立候補し自身はトップ当選した。しかし日本社会党に第一党を奪われた。新憲法下で施行された総選挙で社会党が比較多数を獲得し民主党、国民共同党からも閣僚を迎え3党連立で片山哲政権が誕生した。昭和22年5月24日から23年3月10日まで在任したが、社会党の内紛によって総辞職し、禅譲の形で民主党の芦田均内閣が誕生した。しかし、芦田内閣は昭和電工疑獄などにより、わずか7か月余りの短命内閣に終わった。

その後、第2次吉田内閣を組閣するも、GHQの干渉だといわれた民主自由党幹事長の山崎猛の首班工作をめぐりが紛糾し、比較多数内閣であったため4ヶ月で解散、昭和24年1月の第24回総選挙で圧勝し第3次内閣を組閣し5次に至るまで通算2616日間総理大臣を務め、昭和29年12月10日、造船疑獄で総辞職した。

鳩山一郎は、昭和26年に追放解除となり、昭和29年日本民主党を結成し政界に再び咲き、昭和30年2月27日日本民主党が圧勝し、総理大臣になるのである。

昭和31年、日ソ国交回復を実現。選挙制度改革をめぐり選挙区割りではハトマンダー^(*)と批判された。31年12月23日に総辞職により辞任。

政権を中心にその概要を記すと以上ようになる。その間の政党の数は保革合わせて17政党もあり、頻りに離合集散を繰り返していた。

保守党と無産党とは思想的に明確な違いがあったが、保守政党の多くは政策的に大きな隔たりがなく、党首の主導権争いが政党を分割させていたのであった。

6. 2. 55年体制の発足

昭和26年（1951）に社会党が、平和条約と日米安全保障条約に対する見解の違いから、右派社会党・左派社会党に分裂していた。しかし、戦後最初の選挙で保守派勢力の伸展に危機感をもった左・右社会党は統一へと歩みだした。昭和30年（1955）10月の党大会で、左派が主張する「階級政党論」と右派が主張する「国民政党論」を折衷して「階級的大衆政党」として左右両派の再統一が実現し「日本社会党」となった。この日本社会党の統一に危機感を覚えた日本民主党と自由党は、昭和30年11月に保守合同を果たし、「自由民主党」が誕生した。そして、ここに、「改憲・保守・安保護持」を掲げる自由民主党と、「護憲・革新・反安保」を掲げる日本社会党の二大政党による55年体制が誕生したのである。

ところが、統一を果たした日本社会党は安保改定問題をめぐり、またぞろ分裂することになった。左派は日本共産党とも共闘して安保改定阻止国民会議を組織し、指導したが、西尾末広を中心とする右派はこれに反発し、ついに昭和35年（1960）1月に脱党して「民主社会党」を結成した。これが、後の民社党である。

戦後日本の政党政治の特徴は、短期間にさまざまな政党政治システムを経験したことと、世界でも稀有なほど長期単独政権が続いたことである。すなわち戦後の日本は短期間に、原子化政党制→極端な多党制→二大政党制→一党優位政党制→穏健な多党制へと政党政治システムの変容を経験したのである。

当時は日米を基軸とする、あらゆる分野での連携で、すこぶる順調に経済発展を続けていた。特に日本経済は、朝鮮動乱などの影響もあり急速にその規模を拡大していった。国内政治は、冷戦構造のなかでアメリカのご都合主義的な世界戦略のなかで、警察予備隊から保安隊、自衛隊の創設へと、憲法上の疑義をもものともせず、かなり強引な政治手法がまかり通っていた。それでも一党優位体制が続いたのは、政権確保のために必要な、すべての選挙区で $1 + \alpha$ の候補者の擁立が不可能であった野党の未成熟さに原因があった。

小選挙区制が施行されるまで、衆議院議員の総定数は500前後であった。総定数は467から486、491、511、512、500議席と増減を繰り返し、現在は480議席となっている。当時の選挙制度は中選挙区制で、全国を130前後の選挙区に分割し国会議員を選出していた。すなわち一選挙区で複数の議員を選出する制度であった。政権を担当するためには、衆議院でその過半数である251以上を確保しなければならず、議長や委員長ポストを確保し、安定した政権運営のためには265以上の議席が必要であった。従って、政権政党であるためには多くの選挙区で複数の候補者を当選させねばならなかったのである。

ところが当時の野党第一党の社会党は、各選挙区に1名の候補者を擁立するのが精一杯であった。これでは何回選挙をしても絶対に政権確保は不可能である。

時代によって異なるが、民社党や公明党、共産党などの政党がそれぞれに議席を確保していたが、大勢に影響するほどの勢力ではなかった。

55年体制により出現した政党システムは、「政党間政治」ではなく「政党内政治」の様相を呈していたのである。すなわち自民党内には、右翼的傾向を持つグループから社会党右派的なグループまで幅広く存在していた。さらに派閥の代表者は、自派の議員の財政的支援もしており、ある意味では政党の機能を果たしていたのである。野党に政権獲得の気概が感じられない状態の中で、自民党内では派閥が大きな力を持ち、その力関係によって政権が党内でたらい回しされていたのである。

7. 自民政権の推移

永久政権化していた自民党が下野したことがあった。平成5年（1993）8月6日に、自民党は結党以来38年ぶりに政権の座から転落したのである。選挙で過半数割れしたのが直接の原因であるが、それでも過半数に近い勢力があった。自民党に代わって政権を担当したのは日本新党の細川護熙連立政権である。新生党、新党さきがけ、日本新党、民社党、公明党、社民連、社会党と民主改革連合の7党1会派の連立で、細川護熙政権が誕生し自民党は結党以来初めて下野したのである。細川政権の誕生まで自民党は38年間政権の座にあったが、細川政権は263日で崩壊した。政権を支えた日本新党の議席数は35議席であった。

細川総理辞任の原因は、佐川急便に絡む献金疑惑と、発言のブレによるものであった。その直後に誕生したのが羽田孜政権である。しかし、羽田政権発足直後に社会党を除く各派が「改進黨」を結成したことに反発し社会党が連立を離脱したため羽田政権は在任期間64日間で、新憲法下では史上最短の内閣となった。

羽田政権崩壊を受けて、平成6年6月30日に晴天の霹靂ともいべき村山富市政権が誕生した。小沢が率いる新興政党グループに対抗して、自民党は、政権離脱をした社会党に働きかけ、再編を目指し党员ですら想像もしなかった奇策を考え出した。今まで、対立する野党第一党の社会党に総理の座を譲り、最大会派である自民党は、なりふり構わず連立を組み村山富市総理大臣の下で11月ぶりに政権に復帰したのである。「政権奪取だけを優先した野合」と比喻された。これら一連の動きは、政党が民意や政党の独自性に裏打ちされたものではなく、政権維持にのみ執着している極めて歪な形であったというべきだろう。

その際、自民党の海部俊樹は社会党党首に投票することを拒否し、中曽根康弘も同調した。これを機に海部は自民党を離党したのである。その後、前述の統一会派「改進黨」に参加した新政党、公明党、民社党、日本新党などが中心になって「新進黨」を結成し村山政権への対決姿勢を強めるなか、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災への対応の遅れや、住専処理問題で国民の批判が高まり、平成8年1月、禅譲する形で橋本龍太郎に首相の座を明け渡したのである。1年7ヶ月ぶりの本格的な政権復帰となったのである。しかし、議席数が充分でなかったため連立を余儀なくされたのであった。

8. 選挙制度改革への歩みと問題点

顧みれば、昭和45～46年頃から金権腐敗事件が相次いだ。ロッキード事件で離党に追い込まれた田中角栄が、自民党を離れてもお田中派を率いて強大な権力を握り、反田中派と、大平正芳擁立をめぐる権力闘争を繰り広げた。世に言われる40日闘争である。しかし、その一方で

野党を懐柔し、特に公明党、民社党と連携する自・公・民路線を進めたため、自民政権への致命傷とはならなかった。すなわち、政党の論理のなかで、政権奪取のみが重要視されたのである。社会党は村山政権の誕生によって、今までの自衛隊違憲論や安保破棄論を捨て現実追認路線を歩むことによって自壊していった。公明党は、創価学会が支持母体であるため限界があるとはいえ、それなりの支持基盤があったが、同盟が支持基盤であった民社党はジリ貧となり遂に民主党に吸収され消え去ったのである。問題は自民党の行方である。

平成元年のリクルート事件や平成4年の東京佐川急便事件により国民の政治不信が増大し、自由民主党の長期政権による金権体質が度々指摘されるようになった。平成4年の第15回参議院選挙では、社会党を10議席下回る36議席しか獲得できず、史上初めて参議院での過半数を失った。平成2年の第39回総選挙では自民党は安定多数を確保したが、政治改革が必要との議論が党内外に高まっていった。

この時代までは、一度選挙で大敗しても、次の選挙では「振り子の論理」で復元することが多く、日本人は抜群の平衡感覚を有しているといわれていた。しかし、この傾向は長くは続かなかった。

政治改革に関して、政治資金規正法や公職選挙法の改正も行なわれたが最大の改革は選挙制度改革であった。中選挙区制では同一選挙区で同じ党の候補者が争うことによって、政策論争ではなく後援会主導型となるためサービス合戦となり、選挙に「カネ」が掛かることを防ぐ必要があったからである。そこで、一選挙区一人の候補者が、政策を中心に政党を選ぶ制度として小選挙区制が採用されたのである。

しかし、ここにも問題があった。政策を中心に政党を選ぶというが、政党間の政策にそれほど大きな差がないのに、この制度に妥当性があるのかという点である。選挙の際に発行される政策ビラを政党名を伏せて見てみると、ほとんど変わらない政策が並んでいた。カレーライスとライスカレーの差と揶揄されたのはこのことである。さらに、小選挙区制度の最大の問題点は、得票率と議席占有率が大きくかけ離れることである。民主党が圧勝した今回(第45回)の衆議院選挙でも、民主党の選挙区における得票率は47.43%であるのに、議席占有率は73.67%であり、自民党は38.68%に対し、議席占有率は21.33%でしかないのである。

このように選挙制度によって議席獲得数が大きく変わり、急激な政変にうろたえた当時の議員に「政党渡り歩き」が多く見られた。政党として政策を提示し、それによって当選しながら、選挙後に所属政党を変えることの妥当性について選挙民は戸惑いを禁じ得なかった。政党所属が任意なものであり、政党にこれらを抑止する力がないのも問題である。従って離党に際しての処分は、それを離党とはせず、除名にするのが精一杯であった。

しかし、政治改革が実現し小選挙区比例代表並立制が採用されてから情勢が一変した。選挙に

際して、選挙協力なくし当選できないケースが多くみられ、自・公の連携が深まったのである。それ以前に参議院で与野党が逆転していた。このような情勢下で参議院対策として公明党との連立は不可避となった。自民党の勢力が段々と衰退化の道をたどり、遂に今回の衆議院議員選挙の惨敗で政権明け渡しとなったのである。特に象徴的な出来事は、公明党が選挙区で全敗したことである。

9. 選挙で選ぶのは、党か人か

現行制度の小選挙区制は日本人の選挙感覚にそぐわない点がある。政策を中心に政党を選ぶのが制度の趣旨であるが、日本人の選挙感覚は、党を選ぶよりも人を選ぶ習性が強い。日本人は一般的に政党に対して距離をおこうとする傾向がある。政党所属に関して拒否感すらある。地方議会議員選挙では、この傾向は顕著である。大半の地方自治体議会では無所属議員の多さが目に付くが、この傾向を抑止できないのは、政党が地域社会において影響力を発揮できていない証である。地方議会だけでなく衆院選挙ですら後援会主導型の選挙が多く、候補者の所属政党よりも候補者の好き嫌いの感覚によって選挙が主導されている傾向がある。ここに政党所属の意味や、政党の機能と存在価値そのものを政党所属議員が真剣に考えてみる必要があったのである。しかし政党も所属議員もその検討を真剣にやろうとはしなかった。そして遂に、積年の政治不信と生活重視策への転換を求める「風」によって政権が移行するに至ったのである。この現象は、既存の政党間の争いというより無党派層の拡大が、この「風」を増幅させ、選挙での選択の基準を大きく変えたのであった。

9. 2. 選挙で示される「民意」とは

新政権の誕生を機に、政党の役割を考える前に、選挙民の意向としての「民意」とは何かを考えてみる必要がある。

今回の選挙で、「政権選択ではなく、政策を」と訴えた麻生自民党は支持されず、「政権交代」を訴えた鳩山民主党が勝利した。

民主主義とは、「民意」によって動く政治であるといわれることがある。しかし、「民意」とは何かが問題である。政党が政策を示し、それを選挙民が選択した結果が「民意」だと言えるのだろうか。政党がそれぞれ政策を示し、選挙民が選択すれば「民意」になるとすれば、「民意」は政党によってつくられ、選択の結果として確定することになる。

しかし、本来、「民意」とは選挙民の価値観や諸々の欲求に表れるものである筈だ。したがって「民意」とは、私的な関心事に集中することが多く、何よりも自分自身の安全や、安定した生活、利益が優先されるのが一般的である。「民意」が、国家の将来といった大きな政治目標

に関心を示すことの方が奇妙なことなのである。したがって、政党は少しでも「民意」の歡心を買おうとする。税金は安いほうが良い、福祉を手厚くするのは国民が喜ぶだろう。そうになると、人々が嫌がることはやらず、聞こえの良い公約を並べることになる。かくして、どの政党も、生活の安定と向上をもっとも重要な争点にすることになる。しかし、「政治」の本来あるべき姿は、「人々が欲しがっているものを与える」のではなく、「その国の将来がどうあるべきかか」を問うべきである^(xⁱ)。

「民意」に関して京都大学の佐伯啓思教授は、『『民意を問え』という政治暴論』と題して極めて率直な見解を述べている。その概略を引用すれば、

「民意なるものは正確でなく、せいぜい世論調査の結果である。従って、大きな政治的論点について、『国民』が、確かな『民意』を形成することはむつかしい。だからこそ一握りの政治家に政治の主導を任せるという代議制が成り立つ。政治家は大きく民意からそれることは不適切だとしても、短期的な局面でいちいち民意によって動く必要はない。(略) 第一に政党の基本的政策が『民意の反映』では意味をなさない。第二に、もし『民意』を本当に反映したなら、政治は『民意』とともに極めて不安定に漂流するだろう。今日のように大衆化した社会では、『民意』は情緒と、スキャンダルと、映像的な効果によって大きく動く。『民意』を絶対化してしまえば、政策対立する二大政党は不可能となる。どちらも『民意』につこうとするからである。『民意』をめぐる綱引きは、政策論争よりもイメージと人気の争奪戦になるだけであろう。政治とは政治理念を打ち出して、『民意』を動かす指導行為である。今日の政治は『民意』が反映されていないことではなく、政治を『民意』に預けることで、政治家が政治から逃げている点にある」^(xⁱⁱ)

少し論点がずれるが、議会で不信任決議を受けて再選出馬した知事が、再度当選することは民意の捩れの典型的なケースである。議會議員が選ばれたのも民意であるとすれば、知事が選ばれたのも民意であるはずだからである。知事には革新系候補が選ばれ、議会の過半数が保守系であることなどもそれである。極論すれば、「民意」とは、この程度のものでしかないのである。選挙においてクロス・ボーティングといわれる民意の捩れ現象が発生する原因は、投票時の判断が、知的に行使されるのではなく、情緒的に行なわれる傾向に起因しているからである。すなわち「候補者が好き、あるいは嫌い」で判断することが多いのである。

10. 選挙民の選択肢は何か

従来の自民党が、なぜこれ程支持を失ったかについて考えてみたい。

経済成長期には、その果実を公共事業や農業保護などの形で農村部に重点配分してきた。従って第1次産業や建設事業従事者の比率が高い自治体では自民党の支持率は高かった。しかし、このような自民党の従来からのシステムが小泉政権の構造改革によって破壊された結果、従来

の支持者が離反したことが安倍政権での参院選の惨敗となったのである。

安倍政権が取組んだのは「憲法、財政、教育、地域再生」といったような、21世紀の日本の国家としての存立を決する改革であった。多くのマスコミは、年金問題、政治と金の問題、閣僚の失言問題ばかりを取り上げた。これは完全に「争点のすり替え」であった。今回の選挙で、「国家基軸の改革」よりも、「生活が第一」のスローガンを打ち出した民主党が躍進したのは、国民は「国家的セキュリティ」よりも「生活のセキュリティ」を欲した結果である。政治に求められるのは、政治の本筋だけではない。国民の素朴な願いを軽んじてはならないのは当然である。

しかし、「民意」と、「国家としてなすべきこと」の二律背反的な欲求を満たすことは至難の業である。しかし、これをなすのが政治であるはずだ。

政治家は民意を指導し主導する必要があることは再三指摘した。ところが、以前から政治家は、声の大きな方に引きずられる傾向がある。政治家のあるべき対応は、自らが大きな声を出すべきなのである。ところが、大きな声の発生源は興味本位なマスコミ、特に電波を媒体とするメディアであることは紛れもない事実である。その結果、政治や行政とは無縁のアウトサイダーが彗星のごとく政治の表舞台に進出してきた。アウトサイダーだからこそ出来る改革だとの評価は、政党にとって看過できない現象であるはずだ。

11. 政党活性化への道程

主として自民党のあるべき姿と、これからの政党について

政党は、憲法の定める「集会・結社の自由」に基づき、事実上の組織として活動してきた。明確に法律上の組織になったのは、「政党助成法」と、「政治資金規正法」の制定によってである。政党がわが国の政治に大きな役割を果たしてきたことは認められても、各党は必ずしも政党政治の名にふさわしい理念と組織を備えてきたわけではない。政治改革は政党本位の選挙を実現することを目的としたが、政党自身の改革が伴わないかぎり政治改革の意義は薄れることになるのである。

選挙に関しても、議員各自の支持基盤が後援会におかれ、政治資金の多くが企業や団体からの寄付で賄われてきたため自民党の重視する政策が偏っていた傾向は否めない。地域では農村部が重視され、その他の分野でも生産者を優遇する政策が講じられてきた。さらに、選挙区や出身府県への利益誘導などを既得権益とみなす選挙民の対応も顕著であった。

55年体制発足から20～30年間ぐらいまでは、日米安全保障体制と自由主義経済体制の堅持を標榜し、国民政党とみなされた来た自民党が、経済成長と人口の移動、価値観の多様化に対応しきれずに、徐々に部分政党と化していったのである。政策立案能力に関しては自民党のみならず、野党もひどかった。各政党とともに、これらをも高める努力を怠ってきたのがわが国政党

の最大の問題点である。

議院内閣制では与党が政府に協力して政策形成を行なうのは当然である。しかし、その能力を欠いていたために、官僚主導を阻むことができなかった。自民党は今回の選挙で立場が入れ替わり野党となった。野党が対抗勢力として政権に肉迫する覇気を喪失すれば、政党政治の疲弊は加速されることになる。まさに、政党として対案を示すだけの政策立案能力を備えているかが問われる時を迎えたのである。

政党の概念や機能に関して、各種の観点から論を進めてきた。今日の政党政治が疲弊しているのは世界的な傾向である。しかし、政党を中心とする代議制民主主義に代わる政治システムを構築することは容易ではない。IT化が進み、コンピューターで瞬時に多数者の意見を集約することは技術的には可能であろう。しかし、代議制民主主義のパラドックスともいべきこの手法は、瞬時に意見の集約ができたとしても実際には価値観の多様化の中で機能しないだろう。だからこそ、政党誕生の原点に立ち返り、政党の機能の項で指摘した4つの項目を一つ一つ着実に実践すべきなのである。

特に配慮しなければならないことは、資質の高い政治的リーダーの養成のため学際的な取り組みを進めること。候補者の公募も含め、党内選考を徹底すべきこと。市民に情報伝達を怠らず、問題解決への方向を示す社会的機能を果たすことが肝要である。

現代の政党が、与野党を問わず議員中心の政党であったり、保守政党に多い世襲的、家督的であることから離脱し、広く市民に親しまれ、信頼される組織を目指すべきである。

また、国民政党であるためには、特定団体のみに傾斜することなく、あらゆる分野で政党発祥の原点に立ち戻るべきである。

政治家は民意におもねてはならないことは再三指摘した。同時に、選挙民も「選挙民の民度以上の議員は生まれない」ことを自覚し、政党と一緒に学習すべきである。

宗教と、政治の話をしなことが社交術の極みだとする感覚は、古くから日本の社会に定着した文化である。しかし、政治を学習する心のないところに政治は育たないのは厳然たる事実である。

(2009年11月19日提出)

【参考文献】

- Gサルトーリ『現代政党学』岡沢憲美、川崎秀之訳、早稲田大学出版部、1951年
岡沢憲美『政党』東京大学出版部、1994年
岩井奉信、黒川貢三郎、杉山逸男、関根二三夫、外山公美、松本修二郎『教養政治学』南窓社、2005年
本田雅俊『現代日本の政治と行政』北樹出版、2001年
岡沢憲美・堀江湛『現代政治学』法学書院、2005年

堀江湛『現代の政治学』北樹出版、2001年

久米郁夫、川手良枝、古城佳子、田中愛治、馬淵勝『政治学』有斐閣、2007年

【注】

- i 岩井奉信、黒川貢三郎、杉山逸男、関根二三夫、外山公美、松本修二郎『教養政治学』南窓社、2005年、145頁
- ii 岡沢憲美・堀江湛『現代政治学』法学書院、2005年、139頁
- iii G・サルトーリ『現代政党学』岡沢憲美、川野秀之訳、早稲田大学出版部、1981年、15頁
- iv 岡沢憲美・堀江湛『現代政治学』法学書院、2005年、142～144頁
- v G・サルトーリ『現代政党学』岡沢憲美、川野秀之訳、早稲田大学出版部、1981年、33頁
- vi 倉島隆、泉淳、関根二三夫、渡辺孝、小川原正道、田村充代『問題発見の政治学』八千代出版、2004年、158頁
- vii 板倉卓造『政治家史論』慶応通信、昭和29年、235頁
- viii 同、236頁
- ix wikipedia大政翼賛会 <http://www.google>、平成21年10月20日検索
- x (筆者注) マサチューセッツ州知事のゲリーが自派に有利な選挙区の区割りを発表した際、その形がギリシャ神話のサラマンダーに似ていたことからゲリマンダーと言われた。それに近い異様な形の選挙区割りを含んでいたのがハトマンダーと呼ばれた。
- xi 佐伯啓思『日の蔭りの中で』産経新聞、平成21年9月13日、朝刊14版
- xii 佐伯啓思『正論「民意を問え」という暴論』産経新聞、21年3月30日、朝刊13版