

〈図書紹介〉

岡沢憲美 著

『政党』〈現代政治学叢書13〉

(東京大学出版会、一九八八年)

櫻井良樹

一

明治二十三年(一八九〇年)に東洋ではじめての議会在日本に創設されて今年でちょうど百年、議会内における政党も同じだけの年齢を重ねた。板垣退助の自由党、大隈重信の立憲改進黨を含めれば約百十年の歳月が経過した。

この間、政党はわれわれにさまざまな姿を見せてくれた。初期議会においては、自由民権運動の歴史を受け継ぎ、民党として藩閥政府の超然主義を批判し、「民力休養、政費節減」を主張した。政府批判者としての政党の登場である。日清戦争後になると、伊藤博文と旧自由党のメンバーによって立憲政友会が創設され、同会は地方的利益を政党の力

によって実現させるといふ政策を取り、党勢を拡大していき、日露戦争後には官僚との取り引きを通じて官僚政府と対抗できる政党を作りあげた。地方に利益をもたらすことによつて票を得るといふ、現在の政党支持図式の登場である。しかしこれは同時に、票を金で買うものであるといふ強い批判を生み出すものであった。

大正時代の末に成立した普通選挙法案は国民に政治の浄化と革新を予感させるものであったが、第一回普選実施後の政友会と民政党の二大政党による中傷と批判と汚職の政治は、悲惨な農村の社会状況や経済不況の背景のなかで、満州事変と十月事件によつてもろくも崩れてしまった。

敗戦後、新しく出発したはずの日本の政党政治は、戦後十年間の離合集散期のと五十五年体制として定着し、自民党による長期政権が現在まで継続している。

この間に日本は高度成長に成功したが、政治界では諸種の「政治腐敗」と呼ばれる現象を生み出し、さらに社会党左右両派の、また自民党内の派閥抗争が繰り広げられた。そしてそのたびごとに政治改革、政党改革が主張され、いくつかの改善も見られた。それにもかかわらず、現実はまだ変わつたようには思えない。

図書紹介

本書の著者も「これほどまでに不平・不満・失望が繰り返され、その無能を幾度となく糾弾されても、依然として政治シーンから消えることがない」(二頁)、「それでも政党はしぶとく生きている」(三頁)と述べている。おそらく議会政治が続く限り、市民と権力との間に政党は存在し続けるであろう。

## 二

本書は、いくつもの要素が絡みあって動いている政党政治を、そしてそのいくつかの側面については、われわれが経験を通じて漠然と知っていることを、一つひとつの要素ごとに抽出し、その要素がどのような働きをもっているのかを分析した書物である。本書は三部で構成され、その章立てはつぎの通りである。

### 序 章 政党の棲息空間と政党政治の分析視点

#### 第一部 国内政治と政党

##### 第一章 現代デモクラシーと政党

##### 第二章 政党システム

##### 第三章 政党と権力

##### 第四章 政党と議会

##### 第五章 政党と選挙

##### 第六章 政党と市民

#### 第二部 政治システムとしての政党

##### 第七章 政党組織論

##### 第八章 党内意思決定過程

##### 第九章 政党財政

#### 第三部 国際政治システムと政党

##### 第十章 相互依存体制と政党の国際的連帯

第一部「国内政治と政党」では国内政治システムのなかでの政党を分析している。第一章「現代デモクラシーと政党」では、政党の機能や目的・目標が分析されている。政党は、国民意志を代表する機能、政策を実行するために政治的ポストに人物を送り込む機能、政策を立案する機能、政治情報を提供する機能を持ち、最終的には議会の過半数を制して全体的な政治権力を獲得することを目的としている。

政党は、党綱領および基本政策、政党得票率・議会内勢力拡大・党内団結などへの影響を判断をしながら、説得、利益誘導、物理的力の行使、世論工作などの方法によってこの目的を遂行しようとする。そのために政党は、合法的

であり、ポストを獲得し、威信・信頼感・人気・富や経済力をつけ、人材を育成し、数(議員・党員など)を増やし組織と団結力を固くし、情報・知識を蓄積し、技術や専門的技能を身につける必要がある、ときには物理的力・体力や執念・関心・時間の経過などが重要な役割を果たすこともあることが指摘されている。

第二章「政党システム」では政党間の相互作用が分析されている。大は政党ブロックから小は政治家ひとりに至るまで、政治を担うものは議会の過半数を獲得することを目標にして、一時的あるいは連続的に競合・抗争し協調・連合する。この相互作用の組み合わせは、政治体制や政党の取る政策の違いによってある程度限られており、世界各国の政党システムを分類すれば、

①ひとつの政党だけが存在を許されている一党制

②政権を取ることが許されていないが複数の政党が存在するヘゲモニー政党制

③複数の政党が存在するが一つの政党の力が圧倒的で長期政権となっている一党優位制

④二大政党が政権交代を繰り返す二党制

⑤複数の政党が二極に連合する穏健な多党制

⑥反対に連合が分極化する分極的な多党制

⑦無数の政党が乱立してまとまりのない原子化政党制に分けられる。これまで政党政治の理想とされてきた二党制はまれな現象であること、そして選挙制度がある程度政党システムを決定することが指摘されている。

ついで第三章から第六章では政党と他の政治を担うものとの関係が分析される。第三章「政党と権力」では政党の政権担当機能について分析されている。政党は市民の政治参加の機能と政権担当の機能を持つが、政党が政権担当の面に重点を置きすぎると、大衆と遊離し「永田町の論理」でしか行動できなくなり、結局政党は行きづまる。逆に市民の自由な結社としての面に重点を置きすぎると、政治の技術である妥協や合意形成が行いにくくなり、思想的純度を身上とする拒否集団と化すことを指摘し、この両機能を適度に演じることが政党に求められていることを述べる。

政党が政権を担当するためには、まず実行手段と方法をとらせた政策を作成し、競合のうちに政党の指名する人物が政府の最重要ポストに就任し、かつ政党は政府をコントロールできるだけのポストを獲得し、行政を通じて党政策を実行しなければならない、そのためにも政府のポスト

に就任した人物には行政機構（官僚）をコントロールできるだけの能力がなければならないことを指摘している。

つぎに政党による政権形成のパターンを単独政権と連合政権の二種類に分け、さらに単独政権には単独独占型（全体主義・権威主義）、単独過半数型（政権交代があり一党優位）、単独少数型（相対多数・第二党）があり、連合政権には最小勝利連合型（議会で過半数を得るため最小限の範囲での連合）、過大規模連合型（連合政権で、ある政党を連合からはずしても数の上では過半数を占める連合）、過小規模連合型（過半数に達しない連合）があることが指摘される。

そして政権交代の意味について、一党優位制の政権交代のないシステムの弊害を示して説明している。一党優位の政権は議会で過半数を失うおそれがないため、選挙でも議会で過半数を失う前に押し出して行動する。選挙民は選挙結果をほぼ予測でき、常勝選挙は優位党および支持者の無反省の優越感、他党および支持者の無力感を生み、選挙は優位党の派閥争いの方が過熱化する。法案も議会にかげられる以前に党内調整の段階でほぼ決定されてしまうため、議会は形骸化し、立法過程は国民の目からは見えないレベルで行われる結果となる。

影響、態度決定を支持者に納得させる費用、議会内影響力との関係、などを勘案されながら、また連合提案のきつかけや、その提案の持つ意味、提案の正確さや提案に対する熱心さなどを判断し、タイミングを考えて決定される。

特に個々の法案をめぐる連合は、自党の軌道修正や連合パートナーの見解を変化させる契機となり、また政治争点にできる問題領域を狭めるというマイナスはあるが、議会運営能力の増大につながり、また連合によって人材育成が図れるなどの利点がある。第三章ですでに言及されているように、議会過程の形骸化と、政権党による利益の系列化と巨大利益の既得権化は、かえって政権党の行動の範囲と連合の幅を狭め、また少数意見の抹殺につながることが言及されている。

第五章「政党と選挙」では、世界には政党が競合するシステムとそうでないシステムが存在し、政党が競合しないシステムの下でも政党内では競合が繰り広げられていることが指摘される。選挙とは市民が未来を選択・抑制し、同時に過去に向けて制裁する場と位置づけ、政党の選挙活動として、公認候補の指名、選挙戦遂行、公約の採択・発表、組織化などがあることが述べられる。候補者指名にあつ

て、大衆政党は下からの参加を重視するため候補者を広く選ぶようにし、逆に幹部政党は支持母体の支持を確実にするために、それもより多くの票を背景に持つ候補者を上から選ぶようにする。また権力政党は政策や力量より選挙に勝てる候補を重視し、思想純度を重視するプログラム政党はイデオロギーの理解度を重視する傾向があるという。

第六章「政党と市民」では、まず政党と市民との関係について分析し、反政党論がおこる原因を政党の機能不全に求める。そして本来市民に政治参加させるための媒体が政党であること、それが現在は政党側からの巨大利益の系列化がなされており、政治は権力追求の手段という面が強くなりすぎていることが指摘されている。

つぎにマス・メディアと政治との関係について、一般に市民は政治的情報をマス・メディアから得ており、マス・メディアは政治問題に関する情報提供機能、政治論争の議論の場を提供する機能、政治的事件の解説などの機能を持つが、貴重な情報ほどマス・メディアの大量生産・消費という性格になじまないこと、マス・メディアの情報は商品であり、マス・メディア自体が情報を評価しているなどの欠点や危険性を指摘している。

第二部「政治システムとしての政党」では政党内部の問題が分析される。

第七章「政党組織論」では政党組織をめぐる問題を取りあげ、古典的なデモクラシーが政党の登場によって「組織された大衆」による民主主義と変化し、政党の行動が有権者の組織化に力を注ぐことを中心に行なわれており、その組織のタイプには大衆政党方式（党員組織を背景に、中央執行委員会の決定のもとに議員は市民の利益を議会に投射させる手段）と幹部政党方式（社会の名望家・有力者の結集をめざし、党の主導権は院内議員にあり、党活動も議員中心に行われる）があり、さらにその中間的な色彩を持つ政党があることが指摘される。

つぎに政党組織を変化させる要因として、外部的要因としては社会の変化への対応、内部的には社会組織の拡大を通じて組織内に組織本来の目的とは別の下位目的を追求するグループが生じること、いくつかの目的の解釈と優先順位と達成手段をめぐって、あるいはポストの配分や組織管理の方法をめぐって不満や対立が起きること、そのような意見の相違や対立によって党内下位組織である派閥が生じ、党内人事などをめぐって権力抗争が繰り広げられるように

なることがあることを扱っている。

第八章「党内意思決定過程」では政党と政党の対立をもたらし価値観の相異について言及され、つぎに政党の連合や政策変更は意思決定の問題が党内組織のあり方とどのような関係を持つているのかが分析されている。

第九章「政党財政」では政党の資金調達の問題が分析されている。政治資金は、民主主義政治を行なう（政治活動・選挙運動など）ための必要経費という性格を持つているが、一方、汚職や疑獄や取賄などの腐敗につながるという性格もある。政党政治の発達は、選挙で選ばれる公職の増加と有権者の拡大を生み、政党間競争を激化することとなり、さらにその競争がインフレや選挙戦術のハイテク化、組織の拡大、さらには市民のたかり行為などさまざまな要因によって政治資金を多く必要とするようになったのであって、必ずしも政治家の貪欲が政治資金の高騰をもたらしているものではないことを指摘している。

このような状態を改めるためには、政党支出の制限、献金の規制、公務員の献金制限、献金者・額の公開、メディア費用の平等化、選挙公営化などの対策がとられてきており、さらに特定の利益集団と政権党の癒着を断ち切るため党内組織の違いや、各国の政党政治を分析して多様な姿を見せることによって、「理想的」だと言われるイギリス・アメリカのような二大政党制が、政党政治においてはある種の変体であり、実態はわれわれの認識とはかなり異なることを示しているのは興味深い。イギリスの二大政党制は、常に第三の意見（第三党）を切り捨てて格好となっていること、また同じ二大政党制でも大統領制をとるアメリカでは、個々の法案をめぐる共和党と民主党の党を越えた提携が政党間対立よりも政治的には重要であることなどを示している。

には政権交代の作用が必要なことを指摘している。そして最後に政党への公庫補助（政党法）の利点についてスウェーデンの例を引きながら説明している。

第三部「国際政治システムと政党」では、国際政治の中の政党の役割について分析している。国際交流の拡大の中で、政治の扱う問題も全地球的な規模の問題が多くなってきており、政党は一国内だけでなく国家を越えて広い視野を持つ必要がある。第十章「相互依存体制と政党の国際的連帯」では国境を越えた政党間の連帯の問題が、社会主義インターナショナルのような従来から存在する組織に加えて、いくつかの新しい組織が作られていること、さらにEC統合議会における政党という新しい問題が目前に迫ってきていることを分析している。

## 二

本書は、以上のように政党の持つ性格や役割について非常に多くの側面を見せてくれる。また政党の持っているさまざまな可能性を示してくれる書物である。現実主義路線を取る政党とイデオロギー重視の政党の連合に対する姿勢の違いや、スウェーデンの政党法、大衆政党と幹部政党の

著者は本書を通じて、政党とは政権と市民とのあいだの潤滑油であるべきだと主張している。また政治はある程度プロフェッショナルの仕事でなければならないが、あまりにもアマチュアリズムを忘れた政治は市民感覚から遊離し、政治の潤滑油にはならないと主張している。おもに第三章で、政党が政権担当機能だけを重視するようになると、政党は有力な支持基盤の利益を重視し支持基盤のための政治を行なうようになり、政策が硬直化すると述べている。このような硬直化を避けるためには、連合政権あるいは政権交代（もしくは交代の可能性）が必要である。ある政党の

政権独占は政党内政治を政治の主流とし、決定は見えない舞台裏でなされ、見えるところの議会は追認の場となる。連合政権は妥協を必要とするため、ある程度は支持者に対する裏切りを含むが、連合や政権交代によって政党は新たな民意を汲み上げ、また政党組織の柔軟性を確保できると主張している。

#### 四

最後に本書に望みたかったことを付記しておく。それは政党力学のひとつひとつの要素はよく分かるのだが、ではそれらの要素が複雑に絡みあっている「動態としての政党政治」はどのように分析できるのだろうかという問題である。ある特定の時期・場面での要素が一番重要で、実際どう処理されたかということ、またその要素を重要化させている原因の分析についてである。これは本書の課題からは離れており、むしろ政治過程論の扱った問題かも知れない。しかし政党という怪しげなもの全体像を知った上で、時代と課題と思想に合わせて、どの要素がもっとも大切であるかということを見極めることが、政治家にとって、また選挙を通じてその政治家を選ばわれわれにとって重要なこ

とと考えられる現在、もう一歩踏み込んで論じても良かったように思われる。

さらに述べれば、政党の持つさまざまな可能性を知ることは、衆議院と参議院のねじれ現象を生じ、連合政権や部分連合のような問題が浮上して来た今日（平成二年二月）、とても重要なことである。一方、昨年来の東欧諸国の国家機構の変化は、今までの政党のあり方までも根本的に変えるものであった。本書が発行された一年半前は、まだ体制を前提とした政党システムの分析で満足できたが、現在は政党システムを超えた政治原理への関心が深まってきたのではなからうか。

あらためて、根本的な問題——政党というものは、政治を行って行くための手段であって、それ自体が目的ではない——ということを強調する必要がある。この最初の問題に立ち返るとき、政治にかかわるすべての人が明確に自分の行動の最終目的を認識する必要がある、そのための手段として政党があるのだということ再認識する必要がある。そういう観点に立ってはじめて、岡沢氏が本書で詳細に分析している政党行動の意味について正しく判断できるのではなからうか。政党が、いたずらに醜い権力闘争に陥って

ないか、本末転倒していないか、一人ひとりがつねに銘記すべきことである。

大正末期から昭和初期にかけての政党政治のあり方を批判した広池千九郎は、政治にかかわるすべての人が認識し、かつ身につけねばならない一番根本的なこととして、このもつとも基本的な問題について考えねばならないことに言及している。「国家及び社会改造の原理と申すは、そのいわゆる国家及び社会はまず何物から成り立つておるか、もしくはその国家及び社会を形成するところのものは、いかにすれば改善さるべきかということであるのです」と述べ、その国家や社会の本体は人間の精神作用であるとし、「道徳科学の論文」④（一八一頁）、一人ひとりの人間の精神作用の改善を通じて、あらゆる社会現象をより良い方向に導いていくことができるという考えを明らかにしている。そして、そのような観点から現実の政治について、きびしい批判を加えたと思われる。

#### 図書紹介

われわれも、この根本を明確にしたうえで、現実から逃避することなく、あらためて現実の政治機構にかかわっていくのである、かわらなければならぬ。そのためには、政党の持つ政治的力学の諸作用を知らねばならない。この

点で本書は、われわれにとってまことに有益なものと言えよう。