

政党概念の再検討

——第四〇回衆議院議員総選挙を中心に——

上 條 末 夫

はしがき

- 一 分析枠組みとしての政党の定義
- 二 政党分裂の要因と可能性
- 三 自民党分裂の要因

四 「新党」の政治理論と政策

五 政党支持と選挙の定義

あとがき

は し が き

平成五年七月一八日に執行された第三〇回衆議院議員総選挙は、日本の選挙史上、稀にみる現象が生起し、政治が大きく転換した「歴史的選挙」であった。

その稀有の現象を順次列举すれば、第一は、与党が選挙直前に分裂したことである⁽¹⁾。第二は、「非自民党」勢力が、政権樹立を協定して選挙に臨んだことである。第三は、政党が政権の選択は迫ったが、異なる理念や政策を提示し

なかつたことである。第四は、投票率が衆議院議員選挙史上、最低であつたことである。第五は、通常の選挙では当選の可能性の低い新党の候補者が上位当選したことである。第六は、すべての政党が、選挙後に選挙中の主張を転換し、その公約を反故にしたことである。さらに付言すれば、選挙後の政権が、①第一党を除外し、②保守主義者から共産主義者までを包含し、③連立与党の第四党から首班を推戴したことである。

こうした一連の事象が急激な政治変動を招来し、戦後日本の政治史上、初めて本格的な政権交代となつて結実した。この政権交代自体は、民主政治にとって必要かつ有意な現象であり、高く評価しなければならぬであろう。しかし、従来の政治学上の概念および代議政治の通念からすれば、その過程はきわめて変則的であり、政治学上に新しい課題を多数提起した。

本稿においては、そのうちの政党の概念に係わる課題に焦点をしばつて、第三〇回衆議院議員総選挙を分析することによって、政党の概念について改めて考え、問題提起を試みたい。

一 分析枠組みとしての政党の定義

政党の概念を検討するにあつては、分析のためのフレームワークとしての政党を明確に定義しておかなくてはならない。そこで、まず政党の定義をした辞典類をランダムにピックアップしてみよう。

直近に出版された『現代政治学事典』（ブレーン出版、一九九一年）によれば、「選挙を通じて政治権力を獲得・維持することを目的として、おもに政治機能を遂行する組織された集団」と定義されている。それよりもやや古い『政治学小辞典』（有斐閣、一九七八年）では、「メンバー間のなんらかの程度の政治的志向の一致に基づいて結成され、

国民的利益を集約し、選挙民の支持を背景に政権を担当している、あるいは政権獲得をめざす政治集団」であるとしている。国外のものとしては、J・C・プラノほかの『Political Science Dictionary』(The Dryden Press, 一九七三年)には、「しばしばイデオロギー的合意を基準として、選挙に勝つためと政府を運営するために組織され、公共政策を決定する独自の集団」を政党というとなっている。また、G・K・ロバーツの『A Dictionary of Political Analysis』(Longman Group Limited, 一九七一年)〈岡沢憲美等訳『現代政治分析辞典』(早稲田大学出版部)〉は、「政党は組織された集団であり、一セットの共通の価値・政策に賛同するメンバーで構成されている。これらの政策を実施するために、通常は合法的な手段を通じて、政治権力や公職を獲得することを基本的な目標としている」ものをいうと記述している。

これらの定義は、多様な表現によってなされているが、『現代政治学事典』に一部不足している部分を除けば、共通するキーワードがある。それは、①政治理念の一致、②公共政策の提示、③政権の獲得・維持の三つである。つまり、政党とは、最低限、この三つの要件を具備した政治団体をいうというのが、これまでの共通した政党の定義であったということになる。

政党は、「意思表示機能を遂行する意思表示装置である」として、政党システムの新しい概念を構築したG・サルトリーは、①政党の数、②各党の相対的規模、③政党間のイデオロギー距離、④表明しているイデオロギーへの感情移入度、⑤運動の方向、⑥政党や下位グループの自律度、⑦政権交代の軸、などを基準として、政党システムを七つに分類している。⁽²⁾つまり、③以下が彼の独創であるが、ここでも、政党に関する三つのキーワードが、その基準となっている。

そこで、このきわめて簡略な政党の定義をフレームワークとして、以下、第三〇回衆議院議員総選挙をめぐる政党の動向を分析する。敢えて単純なフレームワークを使用するのは、分析の意味内容を明確にするためである。また、政党を政治力学的にみる場合、政党結成の契機ないし基本的立場を示す政治理念または基本政策は政党の「求心力」、政党機能の中心をなす政策の提示は政党の「実行力」、政党の目的である政権の獲得・維持は政党の「凝集力」というように単純化して表現することにした。

二 政党分裂の要因と可能性

政党は、それ相当の契機と理由があつて結成されるものである。したがつて、政党が分裂するのは、その政党の結党時における主体的・客観的事情が著しく変更された場合である。この事情の変更を分裂要因という。

その主体的分裂要因として上げられるものは、①政治理念または政策などの政党結成の契機をなすものが時代や環境の変化に適應しなくなったことによる求心力の低下、②重大な政治課題に対する見解の不一致による実行力の弱化、③政党の目的である政権の獲得・維持をめぐる利害の対立による凝集力の弱化、④党内における権力闘争の激化による指導力の低下、などである。ただし、④の要因は、政党独自の分裂要因ではなく、他の団体にも共通する要因である。

客観的分裂要因としては、①党籍移動が容易な近似した政治理念に基づく政党の新たな結成、②隣接した既成政党による部分的な政界の再編成（全体的な政界再編成の場合は解党となる）、③支持団体の変更などによる全党的な支持基盤の変化、④選挙制度または議会制度の大幅な変更、などが上げられる。

このうち、客観的要因は政党自身では除去することが困難であるが、主体的要因は政党の努力によって除去することが可能であるし、継続性を維持するためには、そうすべきものである。それにもかかわらず分裂するということは、そうした努力の効果がなく、政党組織としての凝集力が限界に達したものと判断があるからである。また、少数者の離党ではなく、分裂という多数の離党者があるような事態は、単一の要因によるのではなく、複数の要因が複合されて発生するものである。

この分裂現象を心理学的にみれば、与党よりも野党の方が比較的分裂の可能性が高い。政権を担当している与党は、その目的が達成され、権力欲が充足されて、一応満足すべき状況にあり、それを維持するために保守的な凝集力が強く作用するからである。それに対して政権獲得にいたらない野党には不満が多く、革新的志向を持っているために、分裂しやすい。現にこれまでは野党であった社会党が分裂していたし、世界的にもみても野党である社会主義政党の分裂が多く、それが多党化の原因となっている。それに対して、与党であった自民党から離党者が出たのは、ロッキード事件発生後の新自由クラブの結成時だけである。

さらに、分裂現象を力学的にみると、多数政党の方が少数政党よりも分裂しやすい傾向を持っている。それは数量的増加に比例して求心力が弱化し、相対的に遠心力が強化されるという物理的法則が作用するからである。そこで、求心力の弱い多数政党はインナーグループとしての派閥を形成することによって補強し、分裂のエネルギーを解消しているのである。ピラミッドの例にみるまでもなく、物理的には三角形が最も安定しているが、それは統一を維持するための意思疎通上も有効な組織形態である。三角形の各角に一人を配置して、それを積み上げて三角形を形成していくという組織形態をとると、意思がほぼ疎通する五段で三一人の集団となる。これが安定的な派閥組

織である。⁽³⁾ その集団をさらに三角形に積み上げると、二段で四集団一二四人、三段で九集団二七九人となる。つまり、四派閥一二〇人程度が安定した政党組織であり、それ以上になると別の遠心力を緩和する措置をとらないかぎり分裂の可能性が高まってくる。そして、二八〇人以上になると、分裂は必至となってくる。⁽⁴⁾

三 自民党分裂の要因

さて、平成五年六月末の総選挙を直前にした時期に、当時の与党・自民党は多数の離党者を出し、結成以来三八年ぶりに分裂した。その結果として同党は政権を失い、いわゆる自民・社会両党主導の「五五年体制」も崩壊した。この分裂現象の背景には、政権担当という凝集力を凌駕する重大な複合的要因がなければならぬ。

その遠因は、田中角榮元首相の金権政治の暴露とロッキード事件にある。これを契機として政界浄化が重要な政治課題となった。窮地に立った自民党は「クリーン三木」を後継首班に据え、腐敗の中心的存在であった田中派を政権の表面から後退せしめることでイメージアップを図り、ある程度の成功を収めた。組織的にも、新自由クラブを結成した河野洋平ら少数の離党者を出したにとどまった。しかし、腐敗事件は後を絶たず、リクルート事件で再びピークに達し、ようやく本格的な政界浄化の機運が高まった。その改革の柱が選挙制度を改正して、「金のかからない選挙」「政策による選挙」を実現しようというものであった。その結果、海部内閣の下で第八次選挙制度審議会が一七年ぶりに発足し、衆議院議員の選挙制度として、第七次選挙制度審議会の多数意見とほぼ同じ小選挙区比例代表並立制が答申された。これを受けた海部内閣は、それを法案化して国会に提出したが与野党から反対されて廃案となった。

その後、政治改革の動きは緩慢となっていたが、自民党元副総裁の金丸信が所得税法違反で逮捕されや、政治改革の動きが活発となり、宮沢内閣は、単純小選挙区制を柱とする政治改革関連四法案を国会に提出した。これに對抗して社会・公明両党は小選挙区比例代表併用制案を提出した（のちに小選挙区比例代表連用制を共産党を除く六野党・会派の統一案としたが法案化されず）。両者の妥協案として小選挙区比例代表連用制が模索されたものの結局は妥協が成立しなかったため、内閣は成立を断念した。この法案の取扱をめぐって与党内の意見調整がつかないまま、野党が衆議院へ提出した内閣不信任案に羽田派をはじめとする自民党議員三九人が賛成し、一六人が欠席したために可決され、衆議院解散・総選挙となった。

つまり、主として与党・自民党による政治腐敗を浄化するために政治改革をどうすすめるかという政治課題が、長年の争点となっており、それに対する政治姿勢が自民党分裂の背景をなしていたのである。そして、その直接的要因は、選挙制度の改正案およびその扱いであった。自民党の多数意見は単純小選挙区制で、それを党議決定し、法案として国会に提出した。ところが、田中派から分裂した竹下派が、さらに分裂してできた羽田派は、先に海部内閣が提案したものと同じ小選挙区比例代表並立制を主張し、それによって妥協するよう迫った。それに対して、同じ旧竹下派で小淵派に属する幹事長の梶山静六は、選挙制度の改正よりも腐敗防止策の策定を重視し、野党との無原則な妥協に慎重であった。

すなわち、「政治改革をする」という総論においては、与野党とも賛成であり、自民党内にも異論はない。選挙制度の改正と腐敗防止策を策定するという方法論においても、同様に意見の相違はない。それにもかかわらず、具体的な各論と手続において対立したのである。その論点は三つである。①選挙制度の内容についてであり、単純小選

挙区制（多数代表制）か、それに比例代表制（少数代表制）を加えて二本立とするかである。羽田派は最後の段階では少数代表制にやや傾斜した連用制をも肯定した。②野党と妥協するかどうかという法案内容の修正についてである。③腐敗防止法案だけを成立させ選挙制度は継続審議とするという分離案と一括して成立を図るべきであるとする手続論である。そして、論議は③の第一二六回常会において政治改革関連法案を成立させるかどうか集中され、それに対する態度の相違が分裂の契機となった。

したがって、自民党分裂の要因は、一つには政治改革の柱とされた選挙制度の改正に対する態度の相違によって生じた「実行力の低下」であり、二つには党内の権力闘争による「指導力の低下」であるといえる。少なくとも政治理念や政策上の対立ではない。この分裂要因だけだとすれば、離党者は単なる政権からの離脱であり、新党を結成する積極的な理由はない。

内閣不信任案が可決された同日の六月一八日に離党した人たちは、三日後の二一日に前衆議院議員一〇人で元三塚派の武村正義を代表として「新党・さきがけ」を結成した。同党は、その結成宣言において、冷戦後は世界も日本も混沌としていることを指摘し、「既成政治には時代の要請にこたえる対応力がないと認識してあえて行動に踏み切り、新しい責任勢力の編成に取り組む」と述べている。

また、同二二日に自民党を離党し、翌二三日に羽田派の前衆議院議員三六人と参議院議員八人の計四四人は、羽田孜を党首に新党「新生党」を結成した。その結成宣言の中で、冷戦後の世界各国は改革されているが、日本だけが歴史の流れに遅れているとの認識を示し、「冷戦下につくったわが国の諸制度を一新し、新たな政治のシステムを築きあげるため、自民党のなかで懸命に努力を重ねて」きたが、「党内に残ったまままでの改革実現に越えることので

きない限界があることを痛感し⁽⁵⁾て離党し、過去の政治行動を清算して、政治改革の実現をめざすことを訴えている。この二つの宣言をみると、両党とも自民党による政治改革は不可能であるとの認識をもち、同時に冷戦下に形成された「五五年体制」を否定し、政界再編成によって新しい政治勢力を結集して新政権を樹立し、政治改革を実現するという目標とその可能性を信じて、計画的に自民党を離党したことが明らかである。したがって、さきになげた分裂要因は、実は離党のための契機にすぎず、「新たな権力構造の構築」が真の分裂要因であったのである。つまり、この分裂は「自民党の分裂」というよりも、広範な既成の政治構造の崩壊を意図したものであるとみるべきである。そして、つくられた新党は、組織的に固定的なものではなく政界再編成の際の「核」となることを目指したものであるとの位置づけがなされている。

ジェームズ・ジャップによれば、政党とは、「どのような組織であろうと、自ら政党と称し、たとえ楽観的であろうと、ある程度その社会の政治制度のコントロールを意図している人々の集団は政党と見做されねばならない」ものであるという。そして、「政党を定義するさいに、政党の規模、組織、およびイデオロギーはそれほど重要ではない」といい、「極めて小さく非力な政党が、その状況のまま、政党の特徴的な役割を遂行できないならば、それはセクトとよばれよう」といっている⁽⁶⁾。つまり、政党はその役割遂行の機能に重点をおいて幅広く定義すべきだといっているのである。

このジャップの定義に従えば、新党は政党といえるだろう。しかし、それでは政党と政治団体との区別ができないし、私党・徒党との相違も不明確となる。やはり、自らの位置づけと性格からみて、新党は既成概念でいう政党としての条件のうち、独自の政策、大衆組織、単独での政権獲得の意思などを満たしていない。政権を担当しうる

本格的な政党結成へ向けての一時的・過渡的段階にある政治集団（political group）とみるのが至当であり、自民党の「党外派閥」的性格をもっている。その後のこれらの「新党」の動向をみれば、そのことは、さらに明らかである。また「新党・さきがけ」や「新生党」とともに「新党」と包括的に呼称された日本新党も、結党以来一年を経過していたが、やはり同レベルのものであった。

しかし、混乱を避けるために、ここでは便宜的に「新党」と呼称することにする。

四 「新党」の政治理念と政策

政党の性格を判断する基準は、その政党の行動を統制する機能をもった理性的判断によって得られた最高の観念としての政治理念と、追求すべき目標とその達成の計画を示す政策とである。この点から、さらに「新党」を検討してみたい。

「三新党」の政治理念ないし綱領を単純化してみると次のようである。

「新党・さきがけ」（政治理念）

- (1) 憲法の尊重と見直し、
- (2) 政治的軍事的大国主義の排除、
- (3) 自然保護、
- (4) 皇室の尊重と健全な議会政治の確立、
- (5) 社会公正による「質実国家」の建設

「新生党」（基本綱領）

- (1) 参加・公開の民主政治の実現、
- (2) 規制緩和と社会公正による市場経済の発展、
- (3) 世界的信頼の獲得、
- (4) 地方中心の政治・経済・文化の発展、
- (5) 地球環境の保護、
- (6) 教育による国づくり

「日本新党」(政策理念)

- (1) 思いやりと理想をもって行動する「品格ある国家」の建設、(2) 生活者主権の開放・自由選択型、地方分権・住民参加型への政策転換と政策論争型、理念提示型、法治優先・ネットワーク重視型への政治手法の転換、(3) 国連常設部隊の創設とアジア・太平洋安全保障体制の確立、(4) 国際環境に即した憲法改正

これらは「日本新党」以外は急造したものであり、必ずしも表題に合致しているとはいえないし、内容や表現などがやや不適切である。「新党・さきがけ」の(5)と「日本新党」の(1)は、他のものと同列ではなく、実現すべき目標としての国家像である。

「三新党」に共通しているのは、第一に、基本理念や基本政策においては、自民党とほぼ同様で、「漸進的改革」を主張しているものの「保守主義政党」の範疇に属し、「自由主義政党」とはいいがたいことである。第二に、政治改革を強調しているが、根本的な保守政治の課題である政官財癒着構造(鉄の三角形)、官僚主導型政治、大資本優先主義などに関してはまったく言及されていないことである。第三に、政治理念に基づいた政党の支持基盤および組織形態について不明であることである。

それでも政治理念を示したというかぎりにおいては、政党としての要件の一つを満たしているといえる。しかし、これは抽象的・包括的なものであって、これだけでは政党像が依然として不明瞭である。この政治理念に政策が加わって一セットを構成しなければ、明瞭なイメージは形成されない。「新党」には、その政策が欠落していたのである。それは急遽結党されたために、政策立案の余裕がなかったというのではない。政策の必要性がなかったのである。そのため一年以上を経過しても独自の政策が立案されていないのである。ここにも「三新党」の組織的柔軟

性と過渡的性格を裏付ける要素がみられる。

この政治理念と政策の不在から、二つの論理が導かれる。

一つは、「三新党」が共通して掲げた「政治改革」の意味である。それは「自民党政治の改革」であって、「保守政治の変革」ではなかったことである。「政治改革」をめぐって自民党が分裂し、自民党の単独内閣は崩壊したが、これによって「保守政治」が終焉したわけでもなく、「革新政治」が始まったわけでもない。独自の政策をもたない「新党」を中核とする細川連立内閣は、政治改革を大義名分にしながらも、自民党の基本政策を継承し、「保守政治」を維持したからである。

二つには、自民党分裂の意味である。これは明らかに自民党勢力の減少ではあるが、保守勢力の減退を意味していないことである。確かに自民党の分裂は、政党システムを変化せしめ、一党優位制から本格的な多党制となり、自民・社会両党主導によるいわゆる「五五体制」も崩壊した。しかし、「新党」が目指したのは、保守主導の二党制であり、二党間に競争の原理を導入することによって共にリフレッシュし、交互に政権を担当することによって、保守政治を永続化しようというものである。その意図は総選挙の結果にあらわれた。総選挙の結果は、数字的にはさらに多党化を明確にしたが、同時にそれは保守勢力の伸長でもあったのである。過去においても、複数の政党で選挙をした場合の方が総保守としては有利であった。⁽⁸⁾

次に、選挙政策と絡めて問題となるのは、「新党」の選挙への対応と政権構想である。

「新生党」が結成された翌日の六月二四日に、社会・公明・民社・社民連の各既成政党と新生党の党首とは、「連立政権樹立」を目指すことで基本的に合意した。また同日、日本労働組合総連合会（連合）の山岸章会長も、総選挙

の公示前日の七月三日の拡大選挙対策委員会には、社会・公明・民社・社民連・民主改革連合の各党首・代表に加え、「三新党」の党首にも出席を呼びかけ、総選挙に向けて「非自民」勢力の総決起集会にしたいとの意向を表明した。しかし、六月二七日の五党の党首会談では、抜本的政治改革の実現を目指す「新しい政治をつくる」ことで合意し、「連立政権」という表現を回避した。その主たる理由は、「基本政策の合意のない連立は野合である」という批判を配慮したことにある。要するに、政権獲得への願望では一致するものの、①政権の前提となる基本政策の一致が困難であり（特にイデオロギー的に対立する社会党と他党との間）、②政権に対する思惑も異なるところに、「連立政権」を目指すことの合意に対する障害があった。

また、同じ「新党」であっても、「新生党」は「非自民連立政権」の樹立に積極的であり、基本政策の一致を見出すために、社会党に政策転換を要求したほどである。しかし、「新党・さきがけ」と「日本新党」は、選挙後に統一会派を結成することを含みにして選挙協力で合意し、政権交代については積極的であるが、具体的な「連立」問題については選挙後に考えるとして、態度を保留した。結局、「新生党」だけが他の既成四党と「非自民連立政権」を樹立する態度を表明して選挙戦となった。

「新生党」は、総選挙に向けての基本政策を発表した。その中で、基本理念として「新しい保守主義と新しい自由主義」を掲げたが、「新しい」という言葉以外は自民党と相違がない。また、主要な政策として、①衆議院議員選挙制度は小選挙区制と比例代表制を組み合わせたものとする、②政治改革としては個人への企業・団体献金の禁止や政治資金収支の全面的公開、違反者への罰則の強化、③国際貢献では国連平和維持活動(PKO)への積極的参加、④地方分権を推進するための「地方分権確立法」(仮称)の制定、⑤「鉄の三角形」を打破し、政策決定に市民生活

者の声を反映する、など八項目をあげた。これら政策と自民党のそれとの違いは、①、③、④であるが、選挙制度については二年前の海部内閣案と大差はないし、地方分権も新しいものではない。結局は政界、官界、財界のいわゆる「鉄の三角形」の打破に特色を見出すことができる。しかし、この公約の実現性ということになると、①と②以外は成果がみられない。

七月四日から始まった選挙戦は、「政治改革」と「政権交代」を軸として展開され、政策論争はほとんどみられなかった。⁽⁹⁾ またそれは、有権者の意識とも食い違ったものであった。例えば、読売新聞社の世論調査（七月九、一〇日）によれば、有権者の重視する政治課題は、「医療・福祉・年金」が四九・五%、「物価・景気」が四四・八%であり、ついで「政治倫理・政治改革」が四二・六%であった。特に女性の場合には、「消費税など税制改革」が四一・一%で第三位、「政治倫理・政治改革」は三四・七%で第四位であった。つまり、有権者にとっては生活が優先し、政治改革や政権交代にはそれほど関心はなかったのである。殊に政治改革の中核をなす選挙制度については、ほとんど理解できないし、ましてや社会党や公明党は理由の説明もなく案を変更したり、「新生党」のようなあいまいなものであったり、候補者も説明のできないような案だったりでは、ただ混乱をするだけで、各党の差を識別し得た者はごくわずかであった。また、政権交代の必要性を認めたとしても、その交代する政権はいかなるものであるかが不明という状況であった。

こうして、有権者と乖離した状況の中で、意味内容を伴わない言葉だけの「政治改革」と「政権交代」が野党によって叫ばれ、与党は「政治改革」と「政権維持」を主張した。結局は、政策上の争点はなく、折角の「政治改革」も争点とはならず、意味不明の「政権交代の是非」が有権者に与えられた唯一の選択肢であった。

政党と候補者間においては必死の形相で権力闘争が展開され、マスコミは「新党ブーム」を創出するために躍起となったが、それによって、かえって有権者はそれとは逆行する「選挙ばなれ」現象を起こしていた。その結果は、史上最低の投票率となってあらわれた。

小林良彰氏は、政治不信を「政権担当者不信」↓「既成政党不信」↓「代議制不信」の三段階にわけ、現在は第二段階から第三段階にさしかかっているのではないかといひ、冷戦構造の終結によって、これまでの〈保守―革新〉の選択基準が弱化し、新たに〈既成政党―新興政党〉が選択基準として登場し、これが政治不信の第二段階と呼応するとしている。⁽¹⁰⁾しかし、同時に、今回は新興政党も含めて政党全般に対する不信がさらに強まったといえる。読売新聞社の選挙後の世論調査（七月三十一、八月一日）でも、棄権者の約四分の一（二三・五％）が「ぜひ投票したい候補者や政党がなかった」ことをその理由にあげている。そして、小林氏は、前回に比較して投票率が六％低下したのは、新有権者四％と前回棄権した者六％の計一〇％が新たに投票したのに対して、前回投票して今回棄権した者が一六％あり、その入れ代わりが行われ、その差であると分析している。⁽¹¹⁾つまり、支持政党のある者が棄権し、支持政党のない無党派層が投票するという交代が「新党」に有利に作用したのである。

そして、各政党の成績は、次のようになった。

政権維持勢力	自民党	二二七人	↓	二二三人	―	四人
連立政権勢力	社会党	一三七人	↓	七〇人	―	一六七人
	公明党	四五人	↓	五一人	+	六人
	民社党	一三人	↓	一五人	+	二人

	社民連	四人 ↓	四人	〇人
	新生党	三六人 ↓	五五人	十一九人
	(計)	(二三五) ↓	(一九五)	(一四〇)
中	立	日本新党	〇人 ↓	三五人
		さきがけ	一〇人 ↓	一三人
		両者反対勢力	一六人 ↓	一五人
		共産党		一人

いわば社会党の「一人負け」となり、「新党」の「新生党」と「日本新党」が勝利した選挙であった。そして、保守四党は二七三人から三二八人へと五五人増加し、保守系無所属を加えると総保守は三四九人となった。これは戦後最多の勢力であり、議席率は六八・三〇%である。また、自民党を離党して立候補した前議員四七人のうちの落選者は、わずかに「新生党」と「新党さきがけ」に各一人の計二人であり、その当選率は九六%という異常な高さを示している。これは明らかに「新党ブーム」によるものであって、「新党」の政策が支持されたわけではない。小林氏のいう「既成政党―新興政党」という選択基準には、政治理念や政策の要素は希薄だからである。

五 政党支持と選挙の定義

従来の長期にわたる大選挙区単記投票制による少数代表制選挙は、個人本位の選挙となり、政策による争いとならず、同一政党から複数の立候補者があるために派閥形成の原因となり、多額の選挙資金を必要とし、それが政治

腐敗をもたらす、というのが、今回の選挙制度の改正理由であった。そして、この選挙制度の改正が政治改革の中核となったのである。

そもそも完全な選挙制度などというものはないのである。それどころか、一般的には、どの選挙制度がより優れていると断言できる決定的根拠もない。歴史的・時代的条件とその国家の政治文化的条件から、相対的に、かつ消極的に判断しうるだけである。そして、さらには政治的分散と統合のバランスをどう考えるかという政治的価値観が基準となる。

しかし、それだけではない。選挙制度は政党や政治家にとっては政治的生命にかかわる重大事であるが故に、基本的にはその変更を容認することはない。そして、それには自己の利害関係によって恣意的な理由づけをし、その妥当性を主張するが、選挙制度は、その論理が成立可能な柔軟性と相対性をもっている。また、選挙制度は複数のサブシステムの組み合わせによって構成されているために多種多様で、かつ複雑であるために難解である。したがって、いずれの制度も多数の賛同を得ることは困難である。

こうした事情から、外部からのよほどのプレッシャーがないかぎり、選挙制度の根本的な改正は不可能である。また、難解なために選挙の争点にはなじまない。これらの事情によって、政治改革すなわち選挙制度の改正という等式による選挙が、政策論争のない、ムードと個人本位の選挙となり、政党と共に選挙のあり方およびその定義にも疑義が生じるにいたったのである。

選挙の定義は、三つの側面からなされる。①有権者の側からすれば、代表の選出、指導者の創出、政策・政党・政権の選択、政治業績の審判、政治と民意のズレの修正、などの各過程を選挙という。②候補者と政党の側からす

れば、集票、権力掌握、政策・権力掌握の正当化の各過程である。そして、③議会選挙に限定すれば、社会的利害の対立を議会内の党派の対立に置換する過程であるといえる。⁽¹²⁾

このうち、有権者の側に立った定義に従えば、そのキーワードは政策である。代表と指導者・政党と政権の選択、業績審判と民意の表明は、政治参加（インプット）であり、それは政策を判断基準としてなされる政治行動であるからである。したがって、政策不在では有権者の政治行動のモチベーションを欠くことになり、仮に投票行動を起したとしても、それは政治参加としての行動ではない。今回の選挙のように、意味内容を欠いた言葉としての「権交代の是非」だけが争点となり、投票のモチベーションとなった時、あるいは有権者自身が政策的モチベーションをもたなかった場合、本来の意味における選挙からすれば、疑義が生じることになる。

選挙に政策的モチベーションが薄れてきたのは、一九六〇年のアメリカ大統領選挙からだといわれる。選挙キャンペーンにテレビが登場し、候補者のイメージが有権者にアピールする有効な要素となり、その後、有権者のフィードバックに訴えるイメージが選挙キャンペーンの中心となった。これを「イメージ選挙」といったが、選挙キャンペーン技術はこの候補者のイメージアップ技術として発達していった。他方において、日本においては外交問題が常に選挙の争点となってきたが、「七〇年安保」を境にして内政問題が争点となってきたが、内政については各政党間にそれほど相違がなく、きわだった争点とはなくなってきた。その結果、毎回「争点なき選挙」というのが選挙批判の慣用語となった。こうしたことが「イメージ選挙」に拍車をかけ、選挙に占める政策の役割は低下していったのである。

それに加えて、ソ連の解体による東西冷戦構造の崩壊は、政治的イデオロギーの有効性を著しく低下せしめ、政

治行動の基準たる政治理念さえも薄弱となり、政治的アノミー状態を現出した。今回の選挙において、マルキストとしての立場にこだわる幹部と非マルキシズムに転換した支持者との乖離によって大敗した社会党と、政策なくしてムードと未知数の魅力だけで大勝した「新党」とが、この事情をよく顕現している。

しかし、今回の衆議院議員の選挙制度の改正は、そうした選挙態様のトレンドに逆行している。すでに施行されている参議院議員の選挙制度は、選挙区選挙と比例代表選挙であるが、選挙区選挙の半数以上の二六選挙区は小選挙区制である。今回改正となった衆議院議員選挙も小選挙区制と比例代表制である。そのため参議院の比例代表選出の一〇〇人と選挙区選出の五二人、計一五二人(六〇%)は衆議院議員とまったく同じ選挙制度となった。⁽¹³⁾そして、いずれも政党重視の選挙制度への改正である。

小選挙区単記投票制は多数代表制となり、当該選挙区における支持率の高い上位二党間の競争となって、より支持の多い政党だけが一議席を占める。また、拘束名簿式比例代表制は少数代表制となり、一定以上の支持があれば少数政党も得票に比例して議席を獲得できる。濃淡はあるが、両者とも政党本位の選挙となることは共通している。

現在までの大選挙区単記投票制は少数代表制であり、定数の少ない比例代表制である。したがって、まったくの個人本位の選挙ではない。投票意思を決定するにあたって「候補者個人を重視するか、政党を重視するか」という質問に対する回答は、これまでの調査では、「政党重視」がやや多く約五〇%、「個人重視」がやや少なくて約四〇%、「不明」が約一〇%であった。第三九回衆議院議員総選挙における世論調査でも、ほぼ同じで「政党重視」が五一%、「個人重視」が三七%、「不明」が一二%という数字になっているが、⁽¹⁴⁾わずかずつ「政党重視」が増えている。都市規模別にみると、大都市から町村へとその規模が小さくなるにつれて「政党重視」が低下していく傾向がみられる。

また、女性よりも男性、高齢者よりも若者のほうが「政党重視」がやや多い。

そこで、〈表1〉〈表3〉によって「三新党」の今回の選挙状況を見てみよう。

同じ「新党」であつても「新生党」と「新党・さきがけ」は、前議員および元議員の候補者が前者は六九人中三八人（五五％）、後者は一六人中一〇人（六三％）おり、その当選率は共に九〇％を超えているのに対して、「日本新党」には一人もおらず（前参議院議員が二人いる）、全員新人である。新人の前歴も、「新生党」と「新党・さきがけ」は地方議員が多く、「日本新党」はその他が多い。新人の当選率は「新生党」六一％、「新党・さきがけ」六七％、「日本新党」六一％であり、ほぼ同じである。つまり、「新生党」と「新党・さきがけ」は半数以上が衆議院議員歴をもっており、新人も政治歴をもった者が多いのに対して、「日本新党」は全員新人で、しかも政治歴のない者のほうが多いにもかかわらず当選率は変わらないということは、他の二党は「実力」で当選し、「日本新党」は「未知数の魅力」で当選した者が多いということである。

選挙区の定数と「三新党」とは、有意な相関関係がみられない。都市人口（都市化）との関係については、「新生党」と「新党・さきがけ」とは特記するほどのことはない。しかし、「日本新党」の場合は明らかに相関関係が認められる。都市人口の多い選挙区ほど候補者数が多く、また当選者も多い。特に「高集中」選挙区において半数近くの者が立候補し、その八八％が当選している。

やはり、「新党」といっても「新生党」と「新党・さきがけ」は、自民党からの分裂政党であつて、政策にも違いがないために新鮮味に欠けていた。それに対して「日本新党」は全員新人であり、政治歴もあまりない、いわば「素人集団」であるところに、これまでの日本の政党にはみられない未知と新鮮さがあり、それが集票力となったので

＜表 1＞三新党の選挙区定数別当選人数

党 派	2人区	3人区	4人区	5人区
新生党	2(1)	21(3)	17(4)	29(6)
さきがけ	1(1)	3(0)	3(1)	9(1)
日本新党	1(1)	11(5)	20(10)	25(6)

(注) () 内は落選人数

＜表 2＞三新党の都市人口別当選人数

党 派	高集中	集 中	平 準	低集中
新生党	19(5)	17(4)	25(4)	8(1)
さきがけ	6(2)	2(0)	5(1)	3(0)
日本新党	25(3)	17(10)	13(8)	2(1)

(注) () 内は落選人数

＜表 3＞三新党の候補者の前歴

A 議員歴

党 派	前議員	元議員	新 人
新生党	35(1)	3(1)	31(12)
さきがけ	10(1)	—	6(2)
日本新党	—	—	57(22)

(注) () 内は落選人数

B 新人の前歴

党 派	地方議 員	中央官 僚	議員秘 書	そ の 他
新生党	18(8)	4(1)	3(0)	6(3)
さきがけ	4(2)	—	—	2(0)
日本新党	17(6)	4(0)	7(4)	29(12)

(注) () 内は落選人数

ある。「新党ブーム」は「三新党」にとってきわめて有利に作用したが、特に「日本新党」にとっては「神風」的効果をもたらした。しかし、「新生党」と「新党・さきがけ」とは候補者個人のもともとの支持票に依存した部分が多く、自民党票を奪取するまでにはいたらなかった。また、「日本新党」はこれまで社会党に投票していた者を含む無党派層の支持が多数を占めた⁽¹⁵⁾。

独自の政治理念と政策をもたない政党が「争点なき選挙」において、「新党」という名称と「政権交代」という言葉だけで無党派層を動員して有利になるという選挙は、選挙の既成概念からすれば異常である。これが冷戦構造の崩壊と自民党の分裂という二つの政治変動の相乗的効果の発露で、特殊的・一時的なものであれば、例外的なものとして処理できる。しかし、これが政治的变化の一環であり、恒常化していくものであるとすれば、政党の概念と共に、選挙の概念も再構築する必要性が生じてくる。

あとがき

第四〇回衆議院議員総選挙後、政権交代が実現し、日本政治の民主化がさらに進むかにみえたが、そうはならなかった。連立の条件は「新党・さきがけ」と「日本新党」の提起した小選挙区比例代表並立制であったが、この制度は提起した政党を含めて、いずれの政党も選挙中に提案しなかった制度であった。それにもかかわらず、共産党を除く全政党がこれに賛同した。しかも、それについての国民に対する説明はまったくなかった。その結果、多数決の原理に反して第一党を排除し、世界にその例のない保守主義政党から共産主義政党と宗教政党までを包含するオールラウンドの連立内閣が、第五党の党首を首班として誕生した。この連立内閣は、政策協定によって複数の政

党が内閣を組織するという連立内閣の定義に実質的に適合しない。

そして、この細川連立政権はイデオロギーや政治理念の異なる政党が、独自の政策を提示することなく、自民党の政策を継承するものとなった。つまり、各与党は自己のこれまでの政治理念も政策もそのままにして、保守主義に基づく自民党の政策を借用し、「政治改革」という政治課題を解決することで合意して連立したのである。ここにまた、「政権交代」の概念に対する疑義が生じた。政権交代とは、政権担当政党が交代することであるという限定的意味においては疑義はない。しかし、政権交代は必然的に政策の変更も伴うものであるという意味からすると問題となる。しかも、この政権の掲げた唯一の政治課題は「政治改革」であつたが、その中核をなす選挙制度について一致はしたものの、選挙の時点までは、どの与党（新生党は自民党時代に主張したことがある）も賛成ではなかつたものである。つまり、有権者の「政権の選択」としての選挙との関係をどう説明するのかという問題が生じる。

その後の経過をみると、独自の政策をもたず、政治改革関係法案の成立をその使命とするとした細川内閣は、政権の延命を図つたものの、与党内の政策の一致が見出せず、新しい政策を実現することもなく、予算案も成立させることができずに総辞職した。後任の羽田内閣も同様で、予算案を通過させただけで総辞職した。しかも与党が分裂し、社会党と「新党・さきがけ」が自民党と組んで、社会党の党首を首班とする村山内閣が成立した。これも政策の一致があつたのではなく、「政権担当」で一致したもので、前二者の内閣となんら変わったところはない。変わったのは、その後、社会党がなんの弁明もなしに基本政策を自民党に合わせて、いとも簡単に変更したことである。このように、「政権担当」ないし「政権維持」を唯一の理由として政治理念や基本政策を変更することが、はたして政党の行動として容認できるものなのかどうか。つまり、政治理念や政策が不在な政党や、その継続性がなく民

意を反映しない政党も政党というならば、いかなる概念によって包括することが可能であろうか。

さらに、政治理念や政策がなくとも、当該の政治課題に対する態度が明確であれば、政党といえるのかという問題である。価値観の多様化は「分衆」を発生せしめているが、その社会的変化に対応して、すでに「ワンポリシー（二政策）政党」が誕生している。従来のように、総合的な政策ではなく、一つの政策によって結合したもので、かつての新自由クラブやその後の世界各国に誕生した「緑の党」がそれである。それと対比して、今回の選挙において政策不在を批判された政党から、「ワンイッシュュー（一争点または一課題）政党」というのがあっていいのではないかという主張がなされた。つまり、政策のような目標やその計画がなくても、その時点における政治課題をどう解決するかという政治的態度が明確であれば、政党といえるのではないかというものであり、政策の代替として政治的態度を政党のキーワードとしようというものである。もし、この主張を容認するとすれば、先の「新党」や連立、政権交代はもちろん、選挙についても説明がつくが、他の団体との区別は、より困難となるであろう。

他方において、政治資金規正法による政党の定義がある¹⁶。これは政治資金の収支の公開および授受の規正その他の措置を講じて、政治活動の公明と公正を確保することを目的としたもので、政党の法的保証を目的としたものではないが、政党の目的、活動および規模を限定している。さらに、新規に制定された政党助成法にも、助成の対象となる政党が限定されている。こうした法的定義は、政党の基本的フレームワークであり、政党政治を秩序づけるものであるから、当然政党概念に内包されるものである。政権獲得という政治目的だけをもった政治集団をも政党とするならば、この法的定義をどう位置づけるかが問題となるであろう。

昨年六月の自民党の分裂から、第四〇回衆議院議員総選挙と政権交代を経て今日に至る政治過程は、政党の概念

に関して、もはや狭義か広義かの内包と外延の問題を超えた本質的な課題を提起しているように思われる。そして、それは単に政党の概念にとどまらず、民主政治の変容を意味し、ガバナビリティの低下の問題と共に、マス・デモクラシーに代わる「第三期デモクラシー」ともいうべき「アノミー・デモクラシー」時代の到来を予兆させるものがある。

- (1) 単なる「離党」と「分裂」とは、はっきりとした区別はない。少数の場合は離党といい、多数の場合は分裂といっているにすぎないが、ここで、敢えて基準を設定するとすれば、小党とは「一割政党」以下のことを指すことから類推して、その政党勢力の一〇%以上が離党した場合を分裂ということにしたい。
- (2) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, 岡沢憲美・川野秀之訳『現代政党学Ⅰ、Ⅱ』（早稲田大学出版部）。
- (3) 故人で自民党副総裁を務め、自らも「大野派」を形成していた大野伴睦は、「派閥は三〇人ぐらいがちょうどよい」と語っていたが、この感覚的発言は理にならなっていたといえよう。
- (4) 多数の集団ほど分裂しやすいという物理的法則は、自民党の分裂にも該当する。一〇〇名を超えた第一派閥の竹下派がまず分裂して小淵派と羽田派となり、その羽田派が離党して自民党の分裂となったし、第二派閥の三塚派からの離党者が「新党・さきがけ」を結成し、平成六年七月の離党者は多数派閥ほど多いという具合である。
- (5) 「新生党」の政治的責任について、当時の官房長官であった河野洋平は、「自分たちだけが、改革に熱心だというが、改革すべきは、あの人たちの体質そのものではないか」といい、「自民党の権力の中枢におられた方々が、これまでの行動が正しかったかどうかを、なぜ明らかにしないのか」と、まず、自らの過去の政治行動を清算すべきだと述べた。これに対して、「新生党」の羽田党首は、「我々は離党、新党という行動でまさに反省、おわびをしている」と反論した（『読売新聞』平成五年六月二五日付朝刊）。さらに、総選挙に向けての基本政策の中で、「自民党の中枢に身を置き、自民党一党支配に手を貸す結果となったことに深く反省し、国民の皆様へ陳謝する」と表明した。

- (6) James Jupp, *Political Parties*, 磯部忠男訳『政党』（経林書房）一六〇―一七頁。
- (7) 日本新党は、元参議院議員・熊本県知事（自民党旧田中派）の細川護熙を代表として、参議院議員候補者だけによつて、すでに第一六回参議院議員通常選挙の直前の平成四年六月に結成され、二名の参議院議員を擁していた。
- (8) 保守政党が複数存在した第二二回から第二七回までの六回の衆議院議員総選挙における総保守の平均議席率は六四・六八％であり、自民党一党であった第二八回から第三三回までの同じく六回の総選挙での平均議席率は五九・四八％で、五％強の差がある。そして、第四〇回総選挙での自民党および「三新党」の合計議席率は六三・八〇％であった。
- (9) 今回の選挙では、マスコミも各政党の選挙政策の紹介をほとんどしなかった。さらに、政治改革の中核をなすものとされた選挙制度についても解説が不十分であり、各政党の案の比較もなかった。また「政権の選択」であるといったが、その選択肢は示されなかった。
- (10) 小林良彰「九三年衆院選にみる有権者の選択」（『改革者』平成五年九月号）。
- (11) 前掲、小林論文。
- (12) 『現代政治学事典』（ブレーン出版）参照。
- (13) 今回の衆議院議員の選挙制度の改正は、国会を二院制にするにあたって、参議院が衆議院と重複するような機関とならず、二院制としての機能を発揮するために、「参議院の構成については、努めて社会各部門各職域の智識経験ある者がその議員となるに容易なるようにすべきである」という憲法に関する「衆議院付帯決議」の第三項の趣旨とはかけ離れたものになった。
- (14) 蒲島郁夫『一九九〇年衆議院議員総選挙コードブック』（筑波大学多目的データ・バンク）。
- (15) 読売新聞社の世論調査（平成五年七月三一、八月一日）参照。
- (16) 政治資金規正法第三条一項では、「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、又はこれに反対することを本来の目的とする団体」を政治団体といい、二項では、政治団体との区別について三つの要件を掲げ、その一に該当するものを「政党」というと規定している。