

制度改革による政党と政党システムの変容

——日本のケース——

岩 崎 正 洋

1 序——制度改革と政党・政党システムの変容

政治改革後、日本における政党や政党システムは変化した。^①一九九四年に政治改革関連四法が成立したことで、選挙制度の変更、政治資金の規制、政党に対する公的助成の導入などが実現した（佐々木一九九九）。

四法のうち、まず、公職選挙法の一部を改正する法律では、衆議院の選挙制度が従来の中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更された。それにともない、衆議院議員選挙区画定審議会設置法が成立し、小選挙区の区割り作

① 制度改革による政党と政党システムの変容（岩崎）

業を行うために選挙区画定審議会が設置された。

政治資金規正法の一部を改正する法律では、政治資金の規制を強化し、資金管理団体の取り扱いをはじめ、企業・団体献金や個人献金の総枠制限などが設けられた。政党助成法は、政党に対して一定の要件を課し、それを満たしたものは、政党交付金を配分するものであり、年間約三〇〇億円が費やされるようになった。その結果として、日本における政党政治は、多かれ少なかれ、さまざまな制度改革による影響を受けることになったのである。

政治改革の名の下で、これらの新しい制度が導入されたのは、今から約二〇年前のことである。⁽²⁾ その時点において、日本の政治改革は、一連の制度改革を意味しており、そこには、制度を変えることで政治を変えろという企図がみられる。政治改革は、当時の日本政治が抱えていた諸問題に対して行われたのであり、問題解決のための制度改革であった。

果たして、結果的に制度改革は問題解決につながったのであろうか。改革が企図したように問題は解決したといえるのであろうか。それとも、改革を行ったにもかかわらず、問題は解決されないまま残存し続けているのであろうか。さらに、制度改革にともない、新たな問題が発生するようなことはなかったのであろうか。

制度改革が成功したか、それとも失敗したかを結論づけることが、ここでの目的ではない。改革の成功や失敗を評価するには、改革によってもたらされる結果がどのようなものであり、それをどのように評価するのかについて、一定程度の客観的な基準が必要になるし、改革の効果が顕在化するまでにかかる時間についても考慮しなければならぬ。

特に、政治改革の場合は、制度改革に論点が集約されたため、新しい制度の効果が現れてくるまでには、それなり

の時間が必要になるであろうし、改革後すぐにみられた効果であるのか、それとも二十年後にみられるようになった効果であるかの違いによっても評価が異なってくる。それゆえ、ここでは、制度改革の成功や失敗を論じるよりも、改革による変化とは何であったのかを論じることとする。

本稿は、とりわけ政党と政党システムに注目し、制度改革によって何が変わり、何が変わらなかったのかを検討することを目的としている。具体的には、政治改革によって変更された制度や新たに導入された制度が既存の政党の性格に影響を及ぼすとともに、政党システムにも少なからず影響を及ぼしたことを明らかにする。

2 中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へ

一九九四年に、公職選挙法の一部を改正する法律が成立したことで、衆議院の選挙制度は、それまで採用されていた中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更された。同法が成立したのは一九九四年三月であったが、しばらくの間、衆議院議員総選挙は行われなかった。

そのため、新しい選挙制度の下で選挙が行われたのは、一九九六年一〇月二〇日の第四一回衆議院議員総選挙のときであった。それ以降、現在に至るまで六回にわたり、小選挙区比例代表並立制による総選挙が行われている。⁽³⁾ 回数を重ねることで、新しい選挙制度は定着し、制度による影響が目に見えてきたようである。⁽⁴⁾

各党は、小選挙区比例代表並立制という選挙制度を前提に行動するようになり、政党システムも同制度を前提に形

をなしつつあるようにみえる。その結果、政党の中央集権化が進み、政党組織は変化し、政党間競争によって形づくられる政党システムにも影響が及ぶことになった。この点は、選挙制度と政党システムとの関係に注目することにより、具体的に理解することができる (Duverger 1951)。

第二次世界大戦後の日本では、戦後から一九九四年の改革がなされるまで衆議院の選挙制度に中選挙区制が採用されていた。戦後の日本政治は、「五五年体制」と表現される場合があるが、中選挙区制は、五五年体制下の選挙制度であったといえる。五五年体制をどのように捉えるかについては議論が分かれるが、さしあたり、ここでは政党と政党システムに焦点を絞り、一九五五年に日本社会党と自由民主党(以下、自民党)が誕生し、その後の政党間競争の基軸がつけられたという意味で理解しておく(岩崎二〇一一)。自社二大政党の対立は、中選挙区制下でみられた。

中選挙区制は、小選挙区制と大選挙区制との間の中間的な性格をもち、大選挙区制のバリエーションとして位置づけられる。中選挙区制は、都道府県ごとにいくつかの選挙区にわかれており(例外的に全県一区の事例もみられた)、全国で一三〇選挙区からなる。一つの選挙区から選出される議員の数は三〜五人であり、単記非移譲式投票(single non-transferable vote: SNTV)で行われる。一九九三年七月一八日の第四〇回衆議院議員総選挙の際に、衆議院議員の定数は五一一名であった。

日本は、議院内閣制を採用しており、政権獲得を目指す政党は、衆議院で過半数の議席を確保しなければならない。中選挙区制において、そのような政党は、一三〇選挙区すべてに一人ずつ候補者を立てるだけでは不十分であり、同じ選挙区に最低でも二人以上の候補者を擁立しなければならなかった。

衆議院議員の総定数が五一一名だと、その過半数は二五六名になるため、政権獲得には衆議院で二五六議席を確保

しなければならぬ。政権獲得を目指す政党は、全選挙区に一人ずつ候補者を立てただけでは足りない。全員当選したとしても一三〇議席に過ぎず、落選の可能性を考慮に入れると、一つの選挙区に最低でも二、三名程度の候補者を立てる必要がある。その結果、同一政党から同一選挙区に複数名が立候補する事態が生じる。いずれの候補者も自らの当選をかけて他党の候補者と戦うとともに、自分と同じ政党に所属する他の候補者とも戦わざるを得ない。したがって、中選挙区制では、政権を維持したり、政権を獲得したりするためには、同一政党内での「同士討ち」が避けられなくなるのであった。

本来、各党は異なるイデオロギーや政策を有しており、党名にも政党間の差異が反映されている (Sartori 1976)。たとえば、左派のイデオロギーや革新的な政策を掲げる政党は、共産党や社会党という名称で呼ばれ、右派のイデオロギーや保守的な政策を掲げる政党は、保守党や自由党という名称で呼ばれる。この点は、世界各国の政党を見渡すと共通のことであり、政党の違いは名称に現れ、中身が違えば一つの政党としてまとまることはないという事実を示している。

選挙は、政権獲得を目指す政党がそれぞれ異なるラベルを貼り、自らが擁立する候補者を一人でも多く当選させるべく競合する機会である。選挙に際して有権者は、ラベルの異なる複数の選択肢の中から自分の好みに合ったものを選ぶ。有権者が選択肢を識別する最も明確な基準はラベルの違いであり、ラベルの違いが中身の違いをも意味している。各党が選挙で競合することにより、有権者は違いを識別できるのであり、ラベルの違いが選択肢の違いを意味し、中身の違いをも意味していることが政党間競合の最低限度の条件となる。

このようなメカニズムにおいては、同一政党から複数の候補者が立候補して政党間競合を行い、同時に同士討ちを

行うとは考えられていなかったし、容易に想像することさえできなかった。しかし、日本の政党システムにおいては、これが常態であり、五五年体制の特徴の一つであった。

一九五五年以来、政権の座にあった自民党は、同一選挙区に複数の立候補者を擁していた。そのため、自民党の候補者達は、同士討ちをせざるを得なかった。彼らは、同一政党から立候補し、自民党の綱領を前提とし、有権者に対して訴えかける政策も同じである。選挙で彼らは他党の候補者と競うだけでなく、自分自身が所属している自民党の他の候補者とも戦わねばならない。他党の候補者との違いは容易に表現できるとしても、自党の他の候補者との違いを示すのは容易ではない。その結果、有権者に対して政策を訴えかけ、有権者の理性的な判断に基づき選択にしたがおうとするのではなく、有権者の情に訴えかけて多くの支持を得ようとする候補者が続出した。

自民党の候補者は、他党の候補者と所属政党の違いや政策の違いを前面に出して戦うことができるとしても、同じ自民党の候補者とはそれができない^⑤。そこで、彼らは他との差異を示すために、有権者へのサービス合戦を繰り広げた。政治家ないし候補者に求められるものは、冠婚葬祭での心尽くし、入学の世話や就職の斡旋、時には駐車違反や自動車のスピード違反の採消しなどのサービスだといわれていた。これらのサービスは自民党の政治家や候補者だけに限られたのではなく、中選挙区制下で当選を目指す者の多くがサービス合戦に参戦した。したがって、中選挙区制下の選挙は、政策本位ではなく、政党本位でもなく、むしろ候補者本位であり、候補者は、有権者の情に訴えたり、有権者に利益誘導を行ったりすることで支持を得ることに優先順位が置かれてきた(河野・岩崎二〇〇四)。

また、政治家ないし候補者が政党本位で選挙を戦うことができないため、個々の「後援会」組織が発達した(カーチス一九七二)。政党組織が発達している場合は、政党中心の選挙となり、党本部が自党の候補者を支援するが、政

党組織が未発達であれば、政治家や候補者は、自分の身を自分で守るしかない。各人は、自らの後援会を組織し、後援会を中心に政治活動を行い、選挙の際も後援会に頼ることで、当選を目指すことになる。

彼らは、当選し続けるために後援会を維持しようとする。後援会は、候補者を当選させるための組織であり、選挙を通じて政治家であり続けるのに不可欠な政治組織である。中選挙区制では、政党本位の選挙ではなく、候補者本位の選挙が行われたため、後援会が一つの政治組織として根付いたのであった。後援会は、地縁や血縁を基礎にしてつぐられ、政治家と有権者との間でなされる利益誘導によつて存続し、日本の選挙に欠かせないものとなった。

その結果として、二つの帰結が生じた。一つは、カネのかかる政治であり、サービズ競争の過熱化により引き起こされた。もう一つは、中選挙区制下でみられた同士討ちにより、自民党内では派閥の存在が無視できないものとなった。前者は、政治に金がかかるため、政治腐敗が後を絶たないという論理につながり、政治改革が必要だという主張となった。

後者に関して、中選挙区制では同一選挙区において、同一政党から複数の当選者が出るため、立候補までの過程と当選後の政治家としての活動の過程の両方で物心両方の側面から彼らの面倒をみる役割を派閥が担った（佐藤・松崎一九八六）。派閥の領袖は、総裁になることを目指しており、そのために自派の勢力拡大を志向した。派閥の所属議員は、自派の意向に沿つて行動し、領袖との間に親分子分関係を築いた。自民党では、派閥単位で人事が進められ、党内でキャリアを積むことも閣僚になることも、基本的に派閥の推薦を受けなければならなかった。選挙で一人の候補者が当選し、その後も一人前の政治家として成長していく過程では、政党よりも派閥が重要な役割を果たした。それゆえ、個々の政治家にとっては、自分の所属する政党執行部の影響力よりも派閥の影響力の方が大きかった。

一九八〇年代後半から九〇年代前半にかけて、リクルート事件に端を発する政治とカネのスキャンダルが続発し、カネのかかる政治の実態を是正し、政治改革を行う必要があるという指摘がなされるようになった。政治改革をめぐる論点は多岐にわたり、自民党の長期政権と政権交代の不在、自民党内の派閥の弊害、中選挙区制の問題点などが俎上に上げられ、政治改革の論点は、政治とカネをめぐる問題から選挙制度をはじめとするさまざまな制度改革の問題へと射程を広げることになった。

政治改革における主な柱の一つとなったのが選挙制度改革であった。具体的には、衆議院の選挙制度を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更することであった。小選挙区制の採用は、過去に鳩山一郎や田中角栄といった自民党のリーダー達が試みたにもかかわらず失敗し、長年にわたり実現できなかった。当時の状況をふり返ると、政治腐敗への対応策として、政治改革は、不可避の課題であり、一九九四年の政治改革関連四法の成立は、一つの転機をもたらした。

3 選挙制度と政党システム

衆議院の小選挙区比例代表並立制は、総定数四八〇議席中二〇〇議席を小選挙区から選出し、残りの一八〇議席を全国一ブロックの比例区から選出することになっている。同制度の導入当初は、小選挙区三〇〇議席、比例代表二〇〇議席という内訳であったが、二〇〇〇年に公職選挙法の一部を改正する法律が成立し、比例代表選出議員の定

数が二〇議席削減され、総定数は五〇〇議席から四八〇議席となった。その内訳は、小選挙区三〇〇議席、比例代表一八〇議席である。選挙の際に、有権者は一人あたり二票をもっており、小選挙区では候補者に一票、比例区では政党に一票を投じる。

日本の小選挙区比例代表並立制には、一人の候補者が小選挙区と比例代表の両方に立候補できる「重複立候補制」があり、小選挙区で落選しても比例代表に立候補している場合は、小選挙区での当選者（最多得票者）の得票数に対する得票の割合（惜敗率）が高い順に比例代表の方で当選できる。新しい選挙制度は、小選挙区で落選しても、比例代表で復活当選が可能である。ただし、小選挙区で有効投票総数の一〇分の一未満で落選した候補者は復活当選できない。

小選挙区比例代表並立制は、小選挙区制と比例代表制とを混合した選挙制度であり、併用ではなく並立であるため両方の選挙制度の特徴がみられる。小選挙区制は、当該選挙区で最多得票者のみが当選する多数代表型の選挙制度であり、「勝者総取り」の論理が明確に反映されている。複数名の候補者が競合しても一人しか当選しないため、当選者に投じられた票以外はすべて「死票」になる。小選挙区制はその点が欠点とされ、民意を反映しにくい制度として説明される。

それに対して、比例代表制においては、ブロックごとに各党の候補者名簿が提示され、有権者は政党名で投票する。各党の候補者は、自党の得票数に応じてドント式で当選が決まる。比例代表制においては、小政党にも議席がもたらされ、民意が反映されやすくとされるが、結果的に小党分立を引き起こす可能性があることも否めない。日本の並立制は、これらの特徴を兼ね備えている。

一九八九年あたりから政治改革が議論され始め、一九九〇年四月二六日に第八次選挙制度審議会が「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」を当時の海部俊樹首相に提出した。この答申は、その後の政治改革論議に影響を及ぼした。⁶選挙制度に言及した部分に注目すると、「衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われるべきもの」であり、「現行の中選挙区制の下では、選挙において多数議席を確保し、政権党となることを目指す限り、同一選挙区で同一政党から複数の候補者が立候補することになり、これらの候補者にとつては、選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いとならざるを得ない」のであり、個人本位の選挙が「候補者と有権者の間の個人的なつながりに依存しがちとなり、また選挙に要する資金の膨張をもたらす」ことにもなり、「永年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それがまた政治の腐敗を招きやすくしている」という。

選挙制度改革には、「政策本位、政党本位の選挙とすること、政権交代の可能性を高め、かつ、それが円滑に行われるようにすること、責任ある政治が行われるために政権が安定するようにすること、政権が選挙の結果に端的に示される国民の意思によって直接に選択されるようにすること、多様な民意を選挙において国政に適正に反映させること」などが必要となる。

小選挙区制は、「政権の選択についての国民の意思が明確な形で示される、政権交代の可能性が高い、政権が安定するなどの特性があるが、その反面、少数意見が選挙に反映されにくいという問題」があり、比例代表制は、「多様な民意をそのまま選挙に反映し、少数勢力も議席を確保するという特性があるが、その反面、小党分立となり連立政権となる可能性が大きいため、政権が不安定になりやすいなどの問題」があるという。答申では、両者を組み合わせ

せた小選挙区比例代表並立制が適当であるという結論が出された。並立制が実際に採用されるまでには答申でみられた議論がマスコミでも学界でも登場し、賛否両論のさまざまな立場から議論が繰り広げられた。

しかし、一連の制度改革では、新制度導入後の政党政治の姿がほとんど論じられることはなかった。制度改革を行えば、政策本位、政党本位の選挙が実現し、政権を担いうる複数の政党が誕生し、政権交代が起こるといふ薔薇色の未来像が語られるばかりであった。

政治改革後の並立制下では、各党ともマニフェストを提示して選挙を戦うようになり、政策本位、政党本位の選挙が実現しているという楽観的な見方がある。小選挙区制により自民党と民主党という二党制がもたらされ、政権交代の可能性が生じたことで、実際に、二〇〇九年八月三〇日の総選挙では、政権交代が実現したという見方もある。その後、二〇一二年一月一六日の総選挙において再び政権交代が起こったことを考えると、政権交代が起きやすくなったという見方をとるのか、それとも、政治的不安定をもたらしたと捉えるのかについては、議論が分かれるところである。

現時点において、その点についての評価を行うことは性急であると思われる。しかし、政権交代の可能性が以前よりも高まったとか、政権交代が実際に生じたという点でいえば、二大政党による対立がみられるようになったという事実は無視できない大きな変化であった。それに関連して、二〇〇七年七月二九日の第二一回参議院議員通常選挙では、民主党の躍進と、自民党の大敗という結果に終わり、「ねじれ国会」がみられるようになった。その後、ねじれ国会は、二〇一三年七月二一日の第二三回参議院議員通常選挙の結果で衆参のねじれが解消されるまで存続した。

ねじれ国会の下では、衆議院では、自民党と公明党の連立与党が多数派を構成するのに対し、参議院では、自民・

公明両党が少数派に転落し、民主党を中心とした野党勢力が多数派となっていた。衆参のねじれ現象により、法案審議が滞ることもあり、政権運営も影響を受け、小泉純一郎以降の歴代首相は、いずれも政権を長く維持することができなかつた。⁽⁷⁾

並立制下で各党は、小選挙区に候補者を一人ずつ立て、比例代表では候補者名簿を提示する。小選挙区では一人しか当選しないため、中選挙区制のような同一政党の候補者同士の戦いはみられなくなった。政党間で選挙協力が行われるようになり、小選挙区の候補者数は収斂した。たとえば、政権与党の自民党と公明党は選挙協力を行うようになり、どちらか一方が候補者を立てる場合はもう一方が支援に回り、他の選挙区ではその逆のパターンとなる。

また、小選挙区では自民党の候補者を推し、比例代表で公明党を推す場合もある。それに対して、野党側も選挙協力を進め、自民・公明両党に対抗しようという動きもある。結果的に、各選挙区では、与党側の候補者と野党側の候補者との一騎打ちが繰り返られる。もちろん、二つの勢力以外の候補者が出ることもあるが、実際は、自民党と民主党の対立図式となった。この点は、衆院選だけでなく、参院選でも、東京都議会議員選挙のような地方選挙でもみられてきた。

かつて、選挙制度と政党システムとの関係について、デュベルジェ (Maurice Duverger) は、小選挙区制が二党制を助長し、比例代表制は多党制を促進すると指摘した (Duverger 1951)。その真偽をめぐり、数多くの議論が展開されてきた。日本の並立制は、二つの選挙制度を組み合わせており、デュベルジェの議論を日本の事例に当てはめて考えることができる。小選挙区では、自民対民主という図式が既に全国的にできており、二党制の色彩を帯びている。公明党か共産党か社民党が第三勢力に位置づけられたとしても、それらは、小選挙区における二大政党を脅かす存在で

はない。その意味で、小選挙区制が自民党と民主党による二党制をもたらしたといえる。

それに対し、比例代表については、デュベルジェがいうほど単純な因果関係はみられない。日本の政党システムは、中選挙区制のときから自民党による一党優位政党制 (predominant party system) であつたとしても、政党の数や左右軸上の配置からすれば、多党制であつた。文字通り一党優位であつたが、自民党以外の政党は複数存在していた。したがつて、新たに並立制が導入された時点で、日本の政党システムには、多党制の色彩がみられたのであり、制度改革に際し、複数政党が生き残るために比例代表の部分が設けられたという見方もできる。

そう考えると、比例代表制が多党制をもたらしたのではなく、多党制であるがゆえに比例代表制が採用され、比例代表制によつて既存の複数政党が存続しているといえる。比例代表制は、二大政党以外に、公明党、社民党、共産党などが議席を獲得するのに作用している。日本の事例は、デュベルジェのいうような選挙制度と政党システムとの関係が全くみられないわけではないが、選挙制度が政党システムを形成するという一方向的な見方では説明がつかないことを明らかにしている。

並立制の小選挙区では二党制となり、比例代表では多党制となつている。政党システムの形状をみると、一党優位政党制であるが、二党制と多党制の特徴がみられるのも事実である。この点は、選挙制度が混合型である場合には、各制度がそれぞれ異なる政党システムの形状をつくり出す可能性があることを示唆している。小選挙区制と比例代表制の混合型の選挙制度が制度ごとに二党制と多党制をつくつたとしても、一国レベルの政党システムは、そのどちらでもない形状を示すことがある。実際に、世界の国々の選挙制度は、混合型も多いが、異なる選挙制度が政党システムをどのように規定するかを比較検討することは、選挙制度と政党システムとの関係を考える参考になる。

政党システムの変化を示す指標の「選挙ヴォラティリティ (volatility)」は、一九九六年の総選挙で高い数値を示したが、その後は、下降の一途を辿り制度改革以前並みになっている。有効政党数 (effective number of parties) は、一九九三年七月の中選挙区制の最後の総選挙で高い数値を示している。同選挙前に自民党から離党した人々が新党さきがけと新生党を結成したため、その選挙結果を受けた有効政党数も影響を受け高い数値になった。その後は、徐々に低下し、並立制導入前の有効政党数並みになっている。

得票率で有効政党数をみた場合と、議席率でみた場合の両方とも概ね似た傾向を示している。さらに、LSq 指標は、経年変化がみられ、数値の上昇がみられる。LSq 指標は、政党の得票率と議席率との乖離を説明しており、選挙の非比例度を示す。並立制下で選挙を重ねる度に LSq 指標の示す数値は高くなっており、その意味では、選挙制度が比例性を欠いており、民意の反映の程度が低下していると考えられる。

並立制は、小選挙区と比例代表の両方で政党組織の役割を変えた。中選挙区制下で派閥が候補者に対して行っていたことは、今や政党執行部の仕事である。小選挙区では、一人の候補者のみが党公認となり、選挙戦を戦う。選挙時に党公認候補になることができるか否かが候補者にとって重要な課題となる。

中選挙区制下では、派閥リーダーに対する忠誠心が候補者に問われたが、並立制下では、政党執行部に対する忠誠心が問われる。党執行部が党の公認を与えるため、候補者は、執行部に睨まれたり楯突いたりしたら公認を受けられない危険がある。同様に、比例代表でも政党の候補者名簿に記載されるか否か、記載されるとしても順位がどこかが候補者には大きな課題である。並立制下では、自民党も民主党も公認の候補者を決める際に公募を行うようになった。公募は、書類選考や面接に始まり、ときには予備選を行い、候補者を絞り込み、最終的に残った一人が党公認とな

る。各都道府県の政党支部が推薦した候補者であっても、政党本部による判断と一致しない場合は、党の公認になることができない状況になった。このように、執行部がすべての判断を行うため、小選挙区であれ比例代表であれ、候補者は、執行部の顔色を窺わざるを得ない。裏を返せば、並立制は政党執行部の力を強化し、政党の中央集権化をもたらしたのである。かつて、派閥が隆盛を極めていた時代とは著しい違いである。

その顕著な例が二〇〇五年九月一日に行われた第四回総選挙での候補者の公認をめぐる騒動である。当時の小泉純一郎自民党総裁は、自らの政権の最重要課題として掲げた郵政民営化の是非を問うために衆議院を解散し、総選挙へ突入した。総選挙は、八月三〇日の公示、九月一日の投票であった。

郵政民営化は、小泉が長年にわたり掲げてきた課題であり、二〇〇一年四月の小泉内閣発足時の公約であった。二〇〇五年の第一六二回通常国会において、郵政民営化関連法案が七月五日に衆議院で可決されたが、八月八日に参議院で否決された。同日中に小泉首相は衆議院を解散したが、総選挙では、法案の採決で郵政民営化に反対した自民党議員を公認せず、造反議員の選挙区には、彼らの対立候補を「刺客」として擁立した。

本来、自分が反対する政策を掲げる政党に所属することは、議員自身にとって適切ではなく、そのようなメンバーが所属することは、その党にとっても不適切なことである。政党と所属議員との間に政策の内容について、一八〇度異なる主張が共存することは矛盾しており、政党としては不健全な姿である。小選挙区制では、各党の候補者が自党の政策を掲げて戦うのであり、候補者自身が自党と異なる政策を掲げるのでは政策本位でも政党本位でもない。小泉の執行部が造反議員に刺客を放ち、刺客が相手に打ち勝ったことで、自民党は、総選挙で歴史的な大勝を収めた。

二〇〇五年の衆院選は、自民党の歴史的な勝利や、「小泉劇場」と呼ばれる小泉首相の政治手法ばかり注目されが

ちであるが、それよりもむしろ政党組織の変容が非常に明確になった点に特徴がある。もちろん、小泉首相のリーダーシップを無視できないとしても、並立制では、政党執行部が従来とは異なる権限をもつようになり、候補者の生殺与奪まで可能になったのである。中選挙区制下では、派閥が自派メンバーの生殺与奪権を握っていたが、並立制下では、派閥に代わり、政党執行部がその役割を果たすようになった。二〇〇五年の総選挙は、並立制による四回目の選挙となるが、各党は、過去四回の経験に基づき、選挙制度の特徴をふまえて行動するようになったことが明らかになった。

現在の日本では、これまでの政治学の教科書が説明してきたような政党の組織や機能がみられるようになったといえるかもしれない。政党は、並立制により中央集権化が進み、選挙では、執行部の方針にしたがい公認候補を擁立し、政策を有権者に示して戦う。この点は、教科書の中で政党の説明に書かれている内容である。

しかし、中選挙区制下では、一つの政党内で候補者の同士討ちがみられ、党執行部よりも派閥の影響力が強く、政策よりも後援会へのサービスの多寡が問われたのであり、政党の実態は、教科書の説明と異なっていた。政党が模範的な姿に生まれ変わったと考えるか、それとも教科書通りだと捉えることの問題点を指摘するかは性急に判断できることではない。

並立制下の政党の中央集権化は、これまでの日本の政党政治についての理解を変えたのであろうか。小選挙区制が同一政党の候補者による同士討ちをなくしたことは、サービス合戦をなくし、カネのかかる政治をなくしたのか。政治家や候補者を支えていた後援会の役割は低下したのか。派閥の役割も低下したのか。後援会や派閥はどのような位置づけになったのか。政党の中央集権化は党本部と地方支部との関係をどのように変えたのか。政党の執行部は強力

な権限を行使し続けることができるのか。今後も政党は組織として存続可能なのか。今日の政党の機能は何か。

政党が教科書の説明に近づいたと考えるのは、安易であり、実態を無視して杓子定規に政党を説明しようとすることは、誤認を招く恐れがある。政党が以前とは様相を変え、中央集権化し、一つのまとまりをもった組織として行動しようとする傾向をみせるようになったのは確かである。これが一時的な現象なのか、それとも政党組織や機能の次の段階への変容なのかは経過観察の必要がある。

4 政党の変化と政党システムの変化

政党組織の変化は、並立制の導入と関連があるだけでなく、さらに、政党助成法とも関連している。政党に対する公的助成制度の導入は、選挙制度改革と同時に行われた。政党に対する助成制度により、政党は、自力でカネ集めをしなくても国からの政党交付金を受け取ることによって組織として存続できるようになった。

政党本部に入った交付金は、支部に配分されるため、政党組織において本部と支部との関係は、以前よりも位置づけが明確になる。政党助成法とは、国が政党に対して政党交付金による助成を行うことを定めたものであり、政党の要件や交付金の算定などについて詳しく説明している。政党助成法において、政党は、「当該政治団体に所属する衆議院議員又は参議院議員を五人以上有するもの」か「直近の国政選挙で得票総数が有効投票の総数の二%以上であるもの」と定義づけられている。

政党交付金を受け取ろうとする政党は、毎年一月一日現在で総務大臣に届出を行う。交付金の総額は、人口に二五〇円をかけて出された金額であり、毎年約三〇〇億円になる。政党交付金は議員数割と得票数割で交付される。したがって、大政党ほど多くの交付金を受け取ることができるし、小党でも勢力に応じた交付金を受け取ることができる。一九九五年に政党助成が導入されてから約二十年となる。一貫して、受け取りを拒否している共産党を除き、各党の年間収支に占める割合は一定程度を維持しており、各党とも政党交付金に頼るようになっていくことが収支報告から明らかである⁽⁸⁾。

政党の起源は、市民社会における自発的な政治的団体であった。しかし、公的助成を受けることにより、私的な党派という歴史的な性格は失われてしまった。公的なカネを受取って活動しているという意味で、政党は、今や国家機関の一部になったという見方も可能である。

カツツ (Richard Katz) とメア (Peter Mair) による「カルテル政党 (cartel party)」モデルは、この点に注目しており、政党組織の変容を説明した。同モデルが考える政党の特徴は次の通りである (Mair 1997)。表面上は、競争相手である政党同士が裏では共謀や協力することで自分達の存続を図る。企業同士でカルテルが組まれるかのように、政党同士がカルテルをつくり、表面上は、有権者からの支持の獲得を目指して競合したとしても、実際には、国からの政党助成を受けて組織を維持することが可能であり、支持の拡大や献金獲得に奔走せずに存続することさえ可能である。今や政党が年間収入の大半を政党交付金に頼る状況では、国家機関の一部として位置づけられたとしても不思議はない。

並立制が政党組織を変えたように、政党助成も政党組織を変えた。政党助成が政党の存続を可能にしたとともに、

政治家達が政党という政治組織の存続にかかわるようになった。一九九〇年代以降、さまざまな政党の離合集散がみられた。一九九五年以降は、毎年一二月末までの解散なり離党による新党結成の動きが目撃できる。この点は、政党交付金の受け取りが一月一日時点で政党として届出を行っていない必要があることも無関係ではない。

政治における主要なアクターとして、政党の存在は、制度的に担保されるようになり、議会制民主主義における政党の役割は、以前にも増して大きくなった。実際に、政党も以前よりも組織や機能の面で強力になりつつある印象を与えている。

サルトーリ (Giovanni Sartori) のいうように、政党システムは、政党間競合からなる相互作用のシステムであり (Sartori 1976)、競合している個々の政党が変化したら政党システムそのものも変化せざるを得ない。一党優位政党制から二党制への移行か、それとも一党優位政党制から穏健な多党制への変化か、あるいは一党優位政党制を表面上は維持しつつも、従来とは性格の異なる政党システムになるのか。

制度改革から二十年を経て、制度が定着した現在は、制度による効果が滲み出てきている。まさに、日本の政党と政党システムは過渡期にある。

- (1) 本稿が取り扱う「政党と政党システムの変容」は、制度改革にともなう「制度改革」によるもの限定している。政党および政党システムの変容に関しては、さまざまな要因が考えられ、制度的要因に限定されるわけではないことに留意しておく必要がある。この点に関しては、たとえば、以下を参照されたい (岩崎一九九九、岩崎二〇一一)。
- (2) 本稿では、紙幅の都合上、さしあたり、制度改革による政党および政党システムの変化が顕在化した時期までに焦点を絞

ることとする。そのため、二〇〇九年八月三〇日に実施された第四五回衆議院議員総選挙による政権交代については、詳述していない。同選挙による政権交代が政党および政党システムの変容とどのようなかわりをもつのかに関しては、稿を改めて論じることにはしたい。

(3) 六回の内訳は次のとおりである。一九九六年一月二〇日、二〇〇〇年六月二五日、二〇〇三年一月九日、二〇〇五年九月一日、二〇〇九年八月三〇日、二〇一二年二月一六日。

(4) もっとも、この点に関しては、賛否両論の立場が存在するかもしれない。

(5) 政策に関連して、特定の政策や業界団体とのかかわりを反映した政治家について、「族議員」という表現によって議論したものとしては、たとえば、以下を参照されたい(猪口・岩井一九八七)。

(6) 政治改革に関しては、たとえば、以下を参照されたい(佐々木一九九九)。

(7) ここでは、この文脈と、二〇一二年二月一六日の衆議院議員総選挙の結果、自民党と公明党による連立政権が誕生し、再び安倍晋三が首相となったこととは、切り離して捉えている。

(8) この点は、以下で論じる「カルテル政党」モデルについて考える際に、一つの事例を提供しているといえる。日本の政党および政党システムとカルテル政党に関する事例研究を行うことは、有意義なことであると思われる。カルテル政党モデルに関しては、たとえば、以下を参照されたい(Mair 1997)。

参考文献一覧

(邦語文献)

浅野正彦『市民社会における制度改革——選挙制度と候補者リクルート(叢書 21COE-CC 多文化世界における市民意識の動態)』慶應義塾大学出版会、二〇〇六年。

石川真澄『戦後政治史 新版』岩波書店、二〇〇四年。

石川真澄・山口二郎『戦後政治史 第三版』岩波書店、二〇一〇年。

- 飯尾潤『政局から政策へ——日本政治の成熟と転換』NTT出版、二〇〇八年。
- 池田謙一『転変する政治のリァリティー——投票行動の認知社会心理学』木鐸社、一九九七年。
- 市川太一『世襲』代議士の研究』日本経済新聞社、一九九〇年。
- 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社、一九八七年。
- 岩井奉信『政治資金』の研究——利益誘導の日本の政治風土』日本経済新聞社、一九九〇年。
- 岩崎正洋『政党システムの理論』東海大学出版会、一九九九年。
- 岩崎正洋編『政党システムの理論と実際』おうふう、二〇一一年。
- 大嶽秀夫編『政界再編——新選挙制度による総選挙』有斐閣、一九九七年。
- カーチス、ジェラルド『代議士の誕生——日本保守党の選挙運動』サイマル出版会、一九七一年。
- 蒲島郁夫『政権交代と有権者の態度変容』木鐸社、一九九八年。
- 川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社、二〇〇四年。
- 北岡伸一『自民党——政権党の三八年』中央公論新社、二〇〇八年。
- 河野武司・岩崎正洋編『利益誘導政治——国際比較とメカニズム』芦書房、二〇〇四年。
- 小林良彰『現代日本の政治過程——日本型民主主義の計量分析』東京大学出版会、一九九七年。
- 小林良彰『日本人の投票行動と政治意識』木鐸社、一九九七年。
- 小林良彰『制度改革以降の日本型民主主義——選挙行動における連続と変化』木鐸社、二〇〇八年。
- 佐々木毅編『政治改革一八〇〇日の真実』講談社、一九九九年。
- 佐々木毅・谷口将紀・吉田慎一・山本修嗣編『代議士とカネ——政治資金全国調査報告』朝日新聞社、一九九九年。
- 佐々木毅・二一世紀臨調編『平成デモクラシー——政治改革二五年の歴史』講談社、二〇一三年。
- 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、一九八六年。
- 白鳥令編『すぐできる政治改革——自民党に明日はあるか』リバティ書房、一九八九年。

- 白鳥令編『小選挙区制で政治はどうか』リバティ書房、一九九五年。
- 建林正彦『議員行動の政治経済学——自民党支配の制度分析』有斐閣、二〇〇四年。
- 谷口将紀『現代日本の選挙政治——選挙制度改革を検証する』東京大学出版会、二〇〇四年。
- 中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』岩波書店、二〇一二年。
- 野中尚人『自民党政治の終わり』筑摩書房、二〇〇八年。
- 樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治——「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会、二〇〇二年。
- 堀江湛編『政治改革と選挙制度』芦書房、一九九三年。
- 三宅一郎『政党支持の構造』木鐸社、一九九八年。
- 三宅一郎『選挙制度変革と投票行動』木鐸社、二〇〇一年。
- 山口二郎『政治改革』岩波書店、一九九三年。
- 山口二郎『政権交代論』岩波書店、二〇〇九年。
- 山口二郎『政権交代とは何だったのか』岩波書店、二〇一二年。
- 山口二郎・生活経済政策研究所編『連立政治・同時代の検証』朝日新聞社、一九九七年。
- 綿貫譲治・三宅一郎『環境変動と態度変容』木鐸社、一九九七年。
- (外国語文献)
- Alexander, Herbert E., and Rei Shiratori, eds. 1994. *Comparative Political Finance among the Democracies*. Boulder: Westview Press (岩崎正洋他訳『民主主義のコスト——政治資金の国際比較』新評論、一九九五年)。
- Arian, Alan, and Samuel H. Barnes. 1974. "The Dominant Party System: a Neglected Model of Democratic Stability." *The Journal of Politics* 36(3): 596-602.
- Bartolini, Stefano, and Peter Mair, eds. 1984. *Party Politics in Contemporary Western Europe*. London: Frank Cass.
- Bartolini, Stefano, and Peter Mair. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European*

- Electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blais, André. 1988. "The classification of electoral systems." *European Journal of Political Research* 16 (1): 99-110.
- Blais, André, and R. K. Carty. 1990. "Does proportional representation foster voter turnout?" *European Journal of Political Research* 18 (2): 167-181.
- Blais, André, and R. K. Carty. 1991. "The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor." *British Journal of Political Science* 21 (1): 79-93.
- Blondel, Jean. 1968. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies." *Canadian Journal of Political Science* 1 (2): 180-203.
- Blondel, Jean, and Maurizio Cotta, eds. 1996. *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: Macmillan.
- Bogdanor, Vernon ed. 1983. *Coalition Government in Western Europe*. London: Heineman.
- Bogdanor, Vernon, and David Butler, eds. 1983. *Democracy and Elections: Electoral systems and their political consequences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, Ian, Ivor Crewe, and Dennis Farlie, eds. 1976. *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition*. London: John Wiley and Sons.
- Castles, Francis G., and Peter Mair. 1984. "Left-Right Political Scales: Some 'Expert' Judgements." *European Journal of Political Research* 12 (1): 73-88.
- Crewe, Ivor, and David Denver, eds. 1985. *Electoral Change in Western Democracies: Patterns and Sources of Electoral Volatility*. London: Croom Helm.
- Curtis, Gerald. 1988. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press (山岡清二訳『日本型政治』の本質——自民党支配の民主主義』トBSブリタニカ'一九八七年).

- Daalder, Hans, and Peter Mair, eds. 1983. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- Dalton, Russell J., Scott C. Flanagan and Paul Allen Beck, eds. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row (古田精一監訳『民主主義の経済理論』成文堂 一九八〇年).
- Duverger, Maurice. 1951. *Les Partis Politiques*. Paris: Librairie Armand Colin (岡野加穂留訳『政党社会学——現代政党の組織と活動』潮出版社 一九七〇年).
- Flanagan, Scott C., and Bradley M. Richardson. 1977. *Japanese Electoral Behavior: Social Cleavages, Social Networks and Partisanship*. London: Sage (中川融監訳『現代日本の政治』敬文堂 一九八〇年).
- Franklin, Mark N., Thomas T. Mackie and Henry Valen et al. 1992. *Electoral change: Responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret of Politics*. London: Sage Publications.
- Gallagher, Michael, and Paul Mitchell, eds. 2005. *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.
- Grofman, Bernard, and Arend Lijphart, eds. 1986. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Harrop, Martin, and William L. Miller. 1987. *Elections and Voters: A Comparative Introduction*. London: Macmillan.
- Kaase, Max, and Hans-Dieter Klingemann. 1982. "Social Structure, Value-Orientations, and the Party System: The Problem of Interest Accommodation in Western Democracies." *European Journal of Political Research* 10 (4): 367-386.
- Kolinsky, Eva ed. 1987. *Opposition in Western Europe*. London: Croom Helm.
- Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. "Effective? Number of Parties: A Measure with Application to West Europe."

- Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend ed. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend, and Bernard Grofman, eds. 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Lipset, Seymour M., and Stein Rokkan, eds. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Mair, Peter ed. 1990. *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter, and Gordon Smith, eds. 1990. *Understanding Party System Change in Western Europe*. London: Frank Cass.
- Merkel, Peter H. ed. 1980. *Western European Party Systems: Trends and Prospects*. New York: Free Press.
- Norris, Pippa. 1997. "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems." *International Political Science Review* 18 (3): 297-312.
- Pedersen, Mogens N. 1979. "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility." *European Journal of Political Research* 7 (1): 1-26.
- Pempel, T. J. ed. 1990. *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Penning, Paul, and Jan-Eric Lane, eds. 1998. *Comparing Party System Change*. London: Routledge.
- Ramseyer, J. Mark, and Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.

- Rei, Shiratori. 1988, "Japan: localism, factionalism and personalism." In *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret of Politics*, eds. Michael Gallagher and Michael Marsh. London: Sage Publications.
- Riker, William H. 1982. "The Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science." *American Political Science Review* 76 (4): 753-766.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press (岡沢 憲美・川野秀之訳『現代政党学——政党システム論の分析枠組み〔普及版〕』早稲田大学出版部、二〇〇〇年).
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row (中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義・社会主義・民主主義』東洋経済新報社、一九六二年).
- Tagepera, Rein, and Bernard Grofman. 1985. "Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems -Parties Minus Issues Equals One." *European Journal of Political Research* 13 (4): 341-352.
- Tagepera, Rein, and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Ware, Alan ed. 1987. *Political Parties: Electoral Change and Structural Response*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wolinetz, Steven B. ed. 1988. *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*. London: Routledge.

【付記】 本稿は、日本大学法学部政経研究所において、二〇一〇～二〇一二年度の三年間にわたり実施された共同研究プロジェクト「現代日本における政治家の研究」(代表・秋山和宏日本大学法学部教授)による研究成果の一部である。