



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	日本型政党政治における選挙のイメージ
Author(s)	山口, 二郎; YAMAGUCHI, Jiro
Citation	北大法学論集, 45(1-2), 1-15
Issue Date	1994-07-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15571
Type	departmental bulletin paper
File Information	45(1-2)_p1-15.pdf



日本型政党政治における選挙のイメージ

山口二郎

目次

- 序 本稿の視角と構成
- 一 議会政治における選挙——比較の枠組み
- 二 日本の選挙——政権党の変質と選挙の意味変化
- 三 一党支配の終焉と選挙の意味変化

この一年間、日本の政党政治は大きな変貌を遂げた。自民党の分裂を引き起こした直接の契機が、政治改革、とりわけ選挙制度改革をめぐる意見の対立であったことは、自民党政権の継続と選挙制度との密接な関連を物語る。ある立場からは、自民党による長期支配の弊害や限界を打破するために選挙制度改革が不可欠と考えられ、別の立場からは選挙制度の抜本的な改革を行えば自民党政権の基盤は崩れると考えられた。政党政治や政権運営のあるべき姿のイメージと選挙制度に対する考え方が密接に関連し、その点に関する相違が政党の再編成を引き起こしたということもできる。

この論文のねらいは、日本の政党政治において従来選挙がいかなる意義や機能をもってきたかを明らかにするとともに、政界再編成と密接に関連した選挙制度改革の中でいかなる選挙のイメージが追求されているかを検討することにある。その際、日本の選挙の特徴を明らかにするために議論の最初に欧米の民主主義国における選挙の意義について簡単な整理を行うことにしたい。その上で、一党支配体制の定着の中で与党の機能の変化と選挙の機能の変化がどのようにして連動したかを考察したい。

この論文はあくまで日本政治の変化の捉え方に関する試行的な枠組みの提示であり、その中で提起される概念についても厳密なつめが必要となることはいうまでもない。その点をあらかじめお断りしておきたい。

一 議会政治における選挙——比較の枠組み

議会制民主主義において、選挙は言うまでもなく国民が代表者を決定する仕組みとしてきわめて重要な意義をもっている。行政府の最高責任者を国会議員の選挙によって指名する議院内閣制においては、選挙における投票は、その投票者が誰を代表者としていたかというよりも、むしろいかなる政権を欲するかという意思の表明という意味をもっている。議院内閣制においては、政権の獲得のために議会で安定した多数派を形成することが不可欠であり、そのことは規律をもった組織政党の存在を不可避的にもたらすこととなる。こうした統合力をもった政党の存在を前提とすれば、選挙は政権を担う政党と政権の追求する政策のパッケージを同時に選択するという意味をもつことになる。

フランス以外の大陸ヨーロッパ諸国においては、比例代表制が採用されており、国民は基本的に個々の政治家ではなく政党を選択する。したがって、選挙の際の考慮の最大の基準は、どの政党を政権につけたいかという要素である。単独で過半数を制する政党が存在せず、連合政権が形成される場合でも、選挙で獲得した勢力が政党間の連合交渉に反映されることで、国民の意思が政権の形成に現れることとなる。

小選挙区制をとり、国民は個々の候補者を選ぶイギリスにおいても、選挙の第一の意義は政権を担う政党を選択する点にある (Crick, 1968)。たとえば、森島通夫はイギリスの選挙について次のように述べている。

「現代では、イギリスの政治とは、多数党の政策を実行することである。したがって総選挙に際しては、各党は自分たちの政策を公表し、公約する。選挙戦とは、自党の政策を説明し、他党の政策を批判、攻撃することである。投票者は、候補者がどのような人柄であるかよりも、どの政党に属しているかで、その人に投票するか否かを決める。」

「(イギリスの選挙制度は小選挙区制なので) 各党は一人しか候補者を出さない。そうすると投票者は、候補者がどの党

に属しているかを見て、自分が支持する政策を宣言している党の候補者に投票せざるをえない。人に対して投票するのではなく、マニフェスト（政党的公約集）に対して投票するのである。」（森島、一九八八）

森島も言うように、イギリスの選挙においては、首相候補者たる政党の指導者のイメージとマニフェストが投票者の判断の際の最大の基準となる。各選挙区における選挙運動も個人の名前ではなく、政党名を表に出した形態をとる。

大統領制をとるアメリカにおいては、選挙の意義は議院内閣制におけるものとは異なっている。アメリカの統治機構では行政府の最高指導者を国民が直接選ぶため、議会の選挙と政権の構成とは結びつかない。また、そのことの反映として議会で政権を支える安定した多数派を形成する必要がないことから、政党の組織的凝集性がきわめて小さい。したがって、指導者のイメージや政策パッケージは大統領選挙で考慮され、議会選挙においては政治家個人の資質や地元利益への貢献という要素が重要な判断基準となる。とくに後者の基準が投票者にとって重要であることの現れとして、連邦議会選挙では現職議員が圧倒的な優位に立ち、立候補した現職議員の九割以上が再選されるという現象が起こっている。また、議員と選挙区との紐帯が強いこともアメリカの特徴であろう。

二 日本の選挙——政権党の変質と選挙の意味変化

(一) 中選挙区制をめぐる諸問題

日本の統治構造は議院内閣制をとっている点で、ヨーロッパ諸国と共通であるが、中選挙区制という独特の選挙制度をもっている。規範的な観点からは、日本でも選挙によって政権の構成と政策パッケージの選択が行われるべきという

ことになるが、中選挙区制に起因するいくつかの要因がそうした意義を薄めているということができよう。

第一に、単独で議会の過半数を制するためには政党は一つの選挙区に複数の候補者を擁立しなければならない。したがって、当然政党間の選択という側面が薄れ、候補者個人間の競争が展開されることとなる。そこに地元に対する利益誘導が過剰になる契機が存する。

第二に、原則として三ないし五の定数を多数の候補者で争う結果、最下位の当選者と次点落選者の間の票差がしばしば僅少となる。投票行動のわずかな変動が結果を変えることから、政治家はつねに落選のリスクにさらされる。したがって、定数が多く広い門であるがゆえに政治家同士の競争は激しいものとなり、支持基盤の強化のために地元に対する利益誘導に拍車がかかることになる。

以上の二つの要因から、中選挙区制においては選挙は利益政治に深く組み込まれることとなる。日本の選挙は、議院内閣制でありながら政権の選択という側面よりも、個々の政治家の利益誘導能力を測るという意味で、アメリカ型の選挙に近い性質を持っているといえよう。とくにそのことは、一九五五年以来自民党による一党支配が続き、野党が現実的に議会で過半数を制する可能性を持たなかったことにより強化された。

(二) 長期一党支配と選挙

さらに、世界でも類例を見ない自民党による単独政権の長期継続という現象が、選挙にいかなる影響を与えたか検討してみたい。

① 政策実施過程における自民党議員

議院内閣制のもとで、法律や予算の作成・決定の過程で与党の議員と行政機関の官僚制とが密接な協力を行うことは

どこの国でも共通している。その場合、イギリスのように与党の政治家が閣僚や大臣、政務次官など行政機関の正規の官職につくことによって与党と官僚制の連携を確保する方式と、日本のように与党の中に省庁の分業システムに対応した政務調査会部会などの非公式の機関を設け、非公式の折衝を通して行かうかという違いはある（James, 1992、猪口、岩井、一九八七）。自民党による長期政権の継続の中で与党議員と行政機関の官僚制との関係はきわめて密接となり、政策過程のあらゆる局面に対して与党議員の介入の仕方が定型化されていったといえよう。

とくに重要な変化は、族議員と呼ばれる与党の政治家が法案や予算の起草作業という「政策作成」段階だけではなく、出来上がった法律や予算を運用する段階で行政機関の裁量行使に深く関与するようになった点である。日本の行政の一つの特色として、何らかの政策変更を行う際に法律の改正という作業を官僚制は極力回避しようとし、通達など行政府自身で作成する規範形式を用い、行政指導などインフォーマルな政策実施手段を通して政策意図を実現しようとすることがあげられる（新藤、一九九二）。また、政策の実施による利益配分については、法律の根拠をもたない予算補助の場合のように行政府の裁量による利益配分の余地が大きいことが大きな特徴である。さらに、許認可など政策実施過程における利益調整については、一九九三年まで行政手続法が未だ制定されていなかったことに示されるように、行政機関の行動について社会の側からみた予測可能性がきわめて低いこと、政策の運用における行政機関の裁量がきわめて大きいことも特色として指摘されなければならない。そして、各種の族議員研究で自民党の政治家が公共事業の箇所づけや許認可の運用に大きな「政治力」を振るっていることが明らかにされたように、族議員の権力の源泉はこの種の裁量の行使に対して大きな影響を与えうるといって求められたのである（山口、一九八九、一九九三）。

高度成長以降、経済活動が多様化し社会的な弊害も広がったこと、さらに経済の発展によって次々に新しいタイプのビジネスが生まれたことにより許認可など規制の枠も広がった。また、自民党政権の継続の中で六〇年代後半から七〇

年代前半にかけて保守支持を回復させ、自民党議員の支持基盤を培養するために様々な補助金が創設された（カルダー、一九八九、広瀬、一九八一）。こうして政府活動の拡大にもなつて、族議員の活動の場は拡張されていった。こうして与党の政治家は立法過程ではなく、政策の実施過程を官僚制とともに共管するようになったといふことができる。

与党の政治家が政策実施過程に深く関与するようになったことは、日本の政党政治の一つの特徴であろう。政治家が特定の政策分野に専門化することはほかの国でも起こることである。また、与党の政治家が特定省庁の官僚制と密接な連絡関係を持つことも議院内閣制のもとでは当然起こりうる。しかし、たとえばイギリスの場合、政策の調整は閣僚、大臣などをメンバーとする内閣委員会という公式の機関で行われ、正規の官職を持たない政治家が政策の実施過程に影響を及ぼすことはない（Jordan and Richardson, 1987; James, 1992）。また、政治家の専門分化も委員会レベルでの法案審議に関連して起こる現象である。

② 選挙民の二層構造

次に、自民党の政治家が政策実施過程における利益配分や利害調整にもなう裁量行使に深くかわるようになったことが、選挙にどのような影響を与えたのかを考えてみたい。一党支配の継続の中の選挙の意味変化を考えるためには、公共政策からの受益の性質や大きさによつて選挙民を類別する必要がある。補助金の受給、官公庁発注の事業の受注、許認可の獲得などが自らの生業にとつて死活的な意味を持つているような人々と、社会保険や義務教育など国民全体を包括する普遍的なサービス程度しか政府からの恩恵を受けていない人々とは、選挙に対する参加の仕方が異なる。従来の研究でも、政党への帰属意識の強さや政治への関与の度合いで有権者を分類する議論があつた（三宅、一九八五、阿部、新藤、川人、一九九〇）。ここで投票者を公共政策からの受益に関連して二つの層に分けることの必要性を指摘したい。一つは、選挙の結果が受益の大きさに直ちに具体的な影響を及ぼし、それゆゑに強い動機付けを持つ

て選挙に参加する層で、これを中心部と呼ぶことにする。もう一つは、選挙の結果によってもそれほど大きな直接的影響を被ることがないために動機付けが相対的に小さい層で、これを周縁部と呼ぶことにする。

中心部の投票者を把握するには、農業、自営商工業、建設業経営者など補助金、税制、公共事業の受注などで政策の受益に大きく依拠している職業を特定し、それらの従事者から中心部の投票者の規模を推定するという方法がありえる。また、与党の政治家に強いコネクションを持つとする人間は、政策に付随した受益を期待するという動機付けによるとの前提を立てて、自民党の政治家の後援会に組織化されている人間を中心部の投票者と推定することも可能であろう。

通常マクロ的な投票行動分析においては、党首のイメージ、政策に対する評価、経済パフォーマンスとの相関といった要因と投票行動が結び付けられ、投票者は年齢、性別、職業などによって分類される。そのような分析は、自らの価値観や評価基準に基づいて政治家を比較し、自らのもつとも好ましい政治家に投票するという自由な市民の存在を前提としている。もちろん、選挙の全体的な傾向についてはそうした要因に注目した分析も有効であろう。しかし、そうした分析においては、政策による受益の大きさと投票行動との関連は捨象される。そしてそのことは、ミクロレベルでの、個々の選挙区における与党政治家の選挙での強さを分析する際に不都合を起す。たとえば、九三年七月の総選挙で、宮沢内閣の支持率がひと桁のパーセンテージ、自民党の支持率が二〇パーセント台であったにもかかわらず、議席は四〇パーセントを占めたという結果を説明できないのである。

とくに衆議院の中選挙区制のもとで、非大都市圏の多くの選挙区において当選ラインが五万から一〇万票の間であった。そうすると、候補者は固い支持者の票を積み上げるといふ戦術をとることとなる（石川、広瀬、一九八九）。したがって、当選を目指す候補者にとっては、政策からの受益に強い利害関係を持つ中心部の投票者の票がきわめて重要な

意義を持つこととなる。中心部の投票者の行動を追跡することの意味はこの点からも明らかであろう。当選した議員が獲得した票の中で中心部と周縁部の比重がどうなっているかを定量的に把握することも重要な課題ではあるが、ここではその問題を論じる余裕はない。ここで強調しておきたいことは、政治家やその中心的な支持者へのインタビュウから明らかのように、政治家自身の認識において中心部の投票者の票を積み上げることが当選にとってもっとも重要な意味を持っていると理解されている点である。そのような認識は、当選後の政治家の行動に当然大きな影響を与えるであろう。

周縁部の人も享受する公共サービスは、その性質上客観的な資格要件を満たす人々に均等に行きわたるものであり、受益をもたらず制度の設計に参加してもしなくても受け取る受益は同じである。その意味でもこの種の公共サービスは、政府からの恩恵の付与を根拠づける法制度を制定しただけでは利益の帰属先が確定しない。そうした根拠に基づいて、特定の地域、職業集団、あるいは企業を名宛人として財、サービスの供与や特権の付与を行う（いわゆる箇所づけの作業）ところに利益配分作業の核心が存する。その種の利益配分に関しては、つねに制度の運用、政策の実施過程において、担当行政機関の裁量の行使がともなう。利益配分に対する与党政治家の関与のあり方を考えるうえで重要である。

③ 中心部の投票者にとつての庇護と忠誠

中心部の投票者にとつて、与党政治家に対する投票は公共政策による恩恵を受けるための必須要件である。この点に関するもっとも古典的な研究は、広瀬道貞による参議院全国区（当時）の農林省OB候補の得票と土地改良事業との相関についての研究である（広瀬、一九八二）。広瀬は一九八〇年の参議院全国区に立候補して当選した〇候補の都道府県別の得票と都道府県別の土地改良事業費との関係を調べた。それによれば、全国的傾向として次の二つが指摘される。

・北海道、愛知、東京、神奈川を除くと、いずれも票と事業費の構成比の数字がきわめて近い。○候補の票は、府県の有権者数には関係なく、土地改良事業の規模にびったり対応している。

・全国平均では、事業費一〇一億円当たり○候補の得票一萬票である。上下に二〇パーセントの幅をもたせて、八〇億円―一二〇億円当たり一萬票とすると、全国四七都道府県のうち二九府県がこの枠の中にはいる。

さらに、愛知県における同候補の得票を市町別に調べた結果、次のような事実が指摘される。

・○候補の市町別得票は、ほぼ土地改良区の市町別組合員数に比例している。市町の有権者数の大小にはまったく関係ない。

・県内二つの土地改良区とも、組合員二に対して○候補の得票が一の割合である。

こうした集票活動は、中央地方の土地改良政治連盟と地方公共団体の土地改良担当の公務員によって行われた。行政機関から出された資料をもとに、政治連盟が土地改良事業の規模および土地改良区の組合員数に応じて府県、市町村レベルでの得票の割当を決める。そして、市町村の土地改良担当職員と土地改良区の幹部が組合員への周知徹底を図る。こうして、政策の実施を担当する行政機関と、政策の受益者の二種類のアクターが与党候補の選挙を支えた。府県・市町村の職員も、農民も、近い将来における政策による受益のための必須の条件として、この与党候補への支援を行ったのである。政策の実施過程に与党政治家が深く関与する場合、あるいは中央省庁自体が自らの組織から政治家を送り出すとする場合、行政上の受益のために受益者や地方公共団体で政策の実施を担当する行政職員は、それらの政治家に對する選挙の支援を行うことが求められるわけである。

衆議院選挙や参議院の選挙区選挙については、広瀬の研究のような体系的なものはないが、選挙のたびに自民党候補者に対して建設業者が労働力と資金を提供していることが報道される（日本経済新聞社、一九八三）。補助金、許認可、

公共事業の受注などに関して行政機関に利害関係をもつ中心部の投票者が各種の選挙において、受益のための不可欠の手續きとして自民党の政治家を応援してきたことは推認される。

また、「企業締め付け」が著しいといわれた一九九〇年の衆議院選挙においては、自民党が業界に対して増税その他の不利益な仕打ちの可能性を示唆することで、企業からの資金や票の支援を引き出した。この場合は受益のための手續きではなく、政策による損失を回避するための手續きとして選挙への協力を強いられたわけである（毎日新聞政治部、経済部、一九九一）。つまり、従来政策による受益の恩義を感じていない企業の経営者を、自民党は増税など不利益な政策の決定という威嚇によって、政策に密接な利害関係を有する「中心部」の投票者へと引きずり込んだということもできる。政権政党が固定化することによって、与党は利益の供与のみならず不忠誠に対する制裁の威嚇によっても支持を調達するという点で、自立性を強めたということが出来る（山口、一九八九）。

中心部の投票者層は、プラスの恩恵をもたらす政策を広げることによっても、マイナスの損失をもたらす政策の威嚇を加えることによって拡大することができた。それは、投票者に対して選挙の結果にかかわらず常に自民党政権が継続するという確信をもたせることによって可能となった。一党支配が永続し、自民党以外の政党が政権獲得にいたる展望を示しえない状況では、合理的な行動者はそうした予測を行うのが当然である。かくして、政権交代の可能性が欠如した状況では選挙が裁量的な政策による利益配分と密接に結びつくのである。

(一) 中心部の投票者の揺らぎ

一九八〇年代の末以来、日本の政治では大規模な腐敗事件が政権政党を動揺させ、ついに一九九三年の政権交代に至った。腐敗事件は単なる倫理問題として論議されたのではなく、業界と族議員と監督官庁の三角形が既得権を温存することが、消費者の利益を損ない、国際的な摩擦を引き起こす原因として捉えられるようになった。このような既得権の仕組みに対する周縁部の投票者の批判が強まったことが、大きな政治変動を引き起こした一つの要因であろう。中選挙区制のもとで、与党の政治家が政策実施過程の利益配分に深入りした結果、政治家自身が政策の硬直化や既得権の温存に荷担していることは、「改革派」の政治家が指摘するとおりである（小沢、一九九三）。この点に関する政治家自身の欲求不満が自民党の分裂、政権交代を引き起こした直接的契機であった。

しかし、中心部の投票者自体にも既存の受益の構造から離反する要因が存在したことは見逃すことのできない変化である。

第一は、政策空間の飽和化によって起こる政策の限界効用の低下という現象である。政策空間の飽和化とは、たとえば物的施設の整備の完成によって新たに政策を実施して財・サービスの提供を行う余地がなくなるという変化である。たとえば、土地改良事業を中心とする農業基盤整備事業については、既に前記広瀬の研究において一九八〇年代はじめに田圃の拡大をしても減反で稲作の規模拡大はできず、農家自身の受益者負担金の重みを考えれば土地改良事業が一概に農家にとっての受益とはいえないという指摘が行われている。その後一九八〇年代には各地でこうした矛盾はいっそう顕著になっている（石堂、一九九三）。基盤整備事業が農家の生産基盤の強化としてストックを作り出すのに役立つ

のではなく、建設業者に対する需要の創出というフロアとしての意味をもつ。そうした変化が中心部の選挙民の自民党に対する忠誠心を低下させる要因となったと思われる（石川、カーティス、一九八三、山口、一九九三）。

第二は、農産物市場の開放など従来の受益をもたらした政策自体が大きく転換する可能性が高まり、受益者が受益の継続について懐疑的になったという点である。政治や政策に関する情報の量が相対的に少なく、後援会主催の国政報告会などを通して地元の政治家から直接聞く情報が大きな意義をもっていた時代には、中心部の投票者は地元の政治家から情報を得ることによって受益と投票の連関を理解していた（広瀬、一九八一）。これに対して、八〇年代に進んだ情報化、とりわけ政治に関するメディアの多様化、中央地方の情報格差の縮小が、中心部の投票者の政策に対する期待に影響を与えたといえよう。受益の継続に対する期待の低下が、中心部の投票者の自民党に対する忠誠心を低下させる要因となったと思われる。

(二) 政権交代と選挙の変容

一党支配の終焉によって、政策による受益と族議員に対する支持との間の安定した交換関係は当然終わりを告げるはずである。たびたび繰り返して述べたように、自民党政権が当分継続することが政治家にも国民にも自明であったからこそ、選挙における族議員への貢献が公共政策からの受益にとって不可欠の要件となったのである。しかし、どの政党が政権をとるか予測できないという状態が恒常化すれば、受益を求める中心部の投票者の政党支持も流動化するであろう。また、自民党の政治家の側も、中心部の投票者に対して支持・忠誠の継続を要求する際の説得力を失うことになる。もちろん一面において投票者の意識の流動化が一党支配を動揺させたということも言えるであろう。他方で、五五年体制の時代のような単一政党による長期政権の継続というシナリオが現実味を失うことによって、ますます投票行動の流

動化が促進されるといえよう。

また、選挙制度改革によって小選挙区が導入されれば、当然当選に必要な票数は増加する。そうすると、自民党の政治家にとっても中心部の投票者から積み上げていく票と、周縁部の投票者から取り込む票との組み合わせを変えることが必要になるであろう。したがって、中心部の投票者に対する依存の度合いが下がることが起こりうる。

いずれにしても、選挙と政策の受益とが密接に結合したのは五五年度体制における特殊な現象であり、今後政党政治の流動化とともにそうしたパターンが崩れることが予想される。

△引用文献▽

- 阿部・新藤・川人、一九九〇、『概説日本の政治』東京大学出版会。
- 石川真澄、ジェラルド・カーティス、一九八三、『土建国家ニッポン』光文社。
- 石川真澄、広瀬道貞、一九八九、『自民党』岩波書店。
- 石堂徹生、一九九三、『土地改良事業の破綻』『エコノミスト』一九九三年九月七日。
- 猪口孝、岩井奉信、一九八七、『族議員の研究』日本経済新聞社。
- 小沢一郎、一九九三、『日本改造計画』講談社。
- カルダー・K、一九八九、『自民党長期政権の研究』文芸春秋。
- 新藤宗幸、一九九二、『行政指導』岩波書店。
- 日本経済新聞社、一九八三、『自民党政調会』日本経済新聞社。
- 毎日新聞社政治部・経済部、一九九一、『政界と財界』アイベックプレス。
- 三宅一郎、一九八五、『政党支持の分析』創文社。
- 森島通夫、一九八八、『サッチャー時代のイギリス』岩波書店。
- 山口二郎、一九八九、『一党支配体制の崩壊』岩波書店。

同、一九九三、『政治改革』岩波書店。

Crick, B., 1968, The Reform of Parliament, Weidenfeld and Nicolson.

James, S., 1992, British Cabinet Government, Routledge.

Jordan and Richardson, 1987, British Politics and the Policy Process, Allen and Unwin.

本研究は文部省科学研究費（国際共同研究）の助成を受けている。