

アメリカ政党改革の教訓

——我が国における選挙制度改革論に関連して——

今村 浩

目次

- 一 アメリカ政党改革の概要とその帰結
 - 二 政党改革批判論の再検討
 - 三 我が国における選挙制度改革論の論理
 - 四 アメリカ政党改革の教訓
- 結 言

序 言

アメリカ合衆国において一九六〇年代末より始められた政党改革は、一面では、稀に見る規模と影響力とをもつた選挙制度改革でもあった。同国にあつては、政治制度が極めて安定的であるだけに、それは一層印象的である。しかし、改革の対象となってきたアメリカ合衆国大統領候補者指名過程も、漸く安定化する兆しを仄かに見せてい

るようである。すなわち、一九六八年選挙以来、四年毎に大統領候補者指名のための全国党大会代議員選出規則を大幅に改訂するということが、とりわけ民主党にあつては常態化していた中で、一九八八年から一九九二年にかけての変化は、近年では小幅なものであつた。換言すれば、政党改革は終わりつつある、あるいはもう既に終わつてしまつたとも言えよう。しかし、それは改革が後退したことを意味しない。寧ろ逆に、一面では、若干の曲折を伴いながらも、一九六〇年代末からの改革が基本的には定着してしまつたということなのである。この改革の経緯と、改革の是非を巡つて展開されてきた議論とから、特殊アメリカ的文脈を離れて、より一般的な、もしくは我が国にとつての教訓を何か引き出すことはできぬであろうか。本稿において、若干の教訓を抽出して提示してみたい。

本稿の内容は、本来は、現在本誌に連載執筆中の「アメリカ合衆国における政党改革の意義とその帰結」¹⁾の結論部と一部重複してしまふ。しかし、衆議院議員の選挙制度改革を含む政治改革関連法案が、国会に提出され、主要な争点となりそうな折でもあり、敢えて発表することにした。

一 アメリカ政党改革の概要とその帰結

まず、議論の前提として、アメリカ合衆国において二〇年以上にも渡つて展開されてきた政党改革とは、何であつたのか、それは何をもたらしたのかを、簡潔に整理しておきたい。ここで主として念頭に置かれているのは、民主党である。

一九六〇年代末の民主党に端を発した改革運動が標榜したのは、「政党内民主政治」(intra party democracy)で

あった。しかし、それを字義通りに理解してはならない。というのも、アメリカ政党は、言わば教科書的な党内民主政治を実現する前提条件を、著しく欠いていたからである。政党内民主政治とは、一般に政党内の民主的意思決定過程、すなわち党幹部による独裁を排し、広範な大衆黨員に党の運営に関する発言権を認めることを意味しよう。

しかるに、まず第一にアメリカ政党には、黨員名簿に氏名を登録し党費を納入する「黨員」なるものが、そもそも存在しない。次にアメリカ政党は、何にも増して選挙のための組織である。党の運営と言っても、日常的に政策を宣伝するわけでもなく、また恒常的党綱領をもつわけでもない⁽²⁾。したがって、参加の拡大が要求されるのは、主として党の公認公職候補者の選択という分野にほぼ限られることになる。結果として、アメリカ政党における政党内民主政治とは、党の公認候補者、とりわけ大統領候補者を誰にするかについて、一般の選挙民の中の党支持者に発言権を認め、その参加を拡大することを意味することになった。すなわち、アメリカ政党改革は、事実上各州・地域からの全国党大会代議員選出方法の改革に、ほぼ終始してきたと言える。

それでは、具体的にどのような改革が行なわれ、どのような結果をもたらしたのであろうか。要約すれば、まず全国党大会代議員の選出方法は、確かに「民主化」されたと言えよう。かつてのように、地方の有力政治家（彼らは、党の地方組織の実権を握っていた）が、自らの「息のかかった」代議員を何の制約も受けずに選出する⁽³⁾ことはできなくなった。そして、とりわけ民主党において、黒人・女性・若年層の代議員が増加した。こうしたデモグラフィックな指標に関する限り、全国党大会代議員団は、全体として、より代表性を高めたと言えよう。

代議員選出過程については、選挙民中の党支持者が直接代議員を投票で選ぶ予備選挙が増加した。改革以前の大

統領候補者指名過程では、いくつかある代議員選出方法の一つに過ぎなかつた直接予備選挙が、一躍主流を占めるに至つたのである。一九八〇年には、民主・共和両党において全国党大会代議員総数の七割以上が、予備選挙で選ばれるようにさへなつた。ただし、こうした予備選挙の増殖自体が、政党改革の直接の帰結であつたのかどうかには、議論の余地が残されている。⁽⁴⁾しかし、改革との関連が明白なのは、こうして増えた予備選挙の性格の変化である。すなわち、各全国党大会代議員候補者が、どの大統領候補者を支持しているのかが、投票用紙の上で明らかにされるようになった。加えて、代議員ではなく大統領候補者本人を、直接選挙民が選び、しかもその結果が、別途選出されたその州からの全国党大会代議員が党大会でどの大統領候補者に投票しなければならぬかを指定してしまふという、「拘束式大統領候補者選好投票」も急増した。表1に示した推移によつて、政党改革の開始が、予備選挙の変質の分水嶺になつてゐるということが読み取れよう。

以上に述べた変化を別言するならば、政党改革は、従来間接選挙であつた大統領候補者指名過程を事実上直接選挙化したのである。実はこれは、大統領本選挙に生じたことが、その前段階たる党内大統領候補者指名過程にも生じたと考えれば分かり易い。周知知られるように、アメリカ合衆国大統領選挙は、制度としては州単位の間接選挙である。しかし、政党の発展が、間接選挙制を空洞化し、事実上の直接選挙をもたらしした。百数十年遅れて、漸く同様の州単位の間接選挙から直接選挙への変化が、政党の内部にも及んできたのである。

確かに、改革以前の全国党大会代議員選出過程には、不透明な部分が多かつた。しかし、それも党の大統領候補者指名について白紙委任を受けた代議員による間接選挙であると考えれば、完全な正当化はできぬにせよ、ある程度は理解することができる。ところが、改革以後の全国党大会代議員は、もはや自らの意思で代議員候補者を選ぶ

表1 アメリカ合衆国大統領予備選挙の増殖と変質

	大統領候補者選好投票			全国党大会代議員直接選挙 代議員候補者が支持する大統領候補者を			
	拘束式	非拘束式	計	表明しなけれ ばならない	表明してもし なくてもよい	表明しては ならない	計
1952	3	7	10	4	5	6	15
1956	3	7	10	4	5	6	15
1960	3	8	11	2	6	7	15
1964	3	9	12	2	6	7	15
1968	3	6	9	2	4	7	13
1972	12	6	18	2	5	3	10
1976	17	8	25	2	10	1	13
1980	33	2	35	0	3	0	3
1984	19	6	25	1	7	0	8
1988	28	6	34	1	6	0	7

出典：Elaine C. Kamarck, "Structure as Strategy: Presidential Nominating Politics in the Post-Reform Era" in L. Sandy Maisel ed., *The Parties Resound* (Boulder, 1990).

独立した選挙人ではない。予め予備選挙で示された支持者の意思を全国党大会に伝達する、単なるメッセージャーに過ぎないのである。すなわち、改革以後の「ゲームのルール」では、大統領候補者に誰が選ばれるかは、通常は党大会が開幕する前、それもかなり前に制度上決まってしまう。かつて、政党改革の発端となった一九六八年の民主党大統領候補者指名レースにおいて、ヒューバート・H・ハンフリーは、一度の予備選挙にも立候補することなく、楽々と指名を勝ち得た。もはや、そのようなことは、夢想だにできない。改革以後の状況の下では、各地の予備選挙を順次勝ち抜くことこそが大統領候補者の座への一本道となる。格言風に言うならば、「予備選挙を制する者、大統領候補者指名を制す」のである。

こうした、党内の大統領候補者指名過程の変貌に伴って、政党自体の機能にも変化が生じてきた。あの広大なアメリカ合衆国の各地で、しかもほぼ半年間にも渡って行なわれる予備選挙を戦い抜くためには、各候補者は、よく組織された個人後援会的な選挙運動組織を準備しなければならない。この場合、公式

の党組織には、寧ろ選挙管理委員会的の役割が期待される。そこで、一旦指名を得た候補者は、次に続く本選挙も、自ら培った個人組織に依拠して戦い、公式の党組織にはあまり頼らなくなつてしまつた。こうして、大統領選挙の個人化が論じられるようになったのである。⁽⁵⁾ すなわち、政党は大統領選挙戦において、かつてのような意味では、選挙戦の担い手ではなくなりつつある。かつて政党は、大統領選挙という競技で覇を競う競技者であつた。現在では、政党は、大統領本選挙を決勝戦とすれば、言わば準決勝戦とでも称すべき大統領候補者指名の行なわれる単なる競技場になつてしまつている。すなわち、こうした意味では、政党は衰退し、弱体化してしまつたのである。

二 政党改革批判論の再検討

前節で整理したように、一連の政党改革の帰結が、政党の衰退であるとするならば、それは批判の対象となつて寧ろ当然であろう。事実、政党改革は、その開始以来、多くの政治学者の厳しい批判にさらされてきた。⁽⁶⁾ こうした批判は、アメリカにおける現在の大統領候補者指名過程、ひいては大統領選挙過程全体、さらにはアメリカの政治システム全体にまで向けられている。そして、それらの欠陥の主たる原因として、政党改革を批判するという論理に従つているのである。以下に、これまで提示されてきた諸批判を、筆者なりに整理して、個別に検討する。但し、紙幅の都合もあり、最小限の言及に止めたい。

(1) 大統領選挙の個人化

これは、確かに否み難い趨勢である。しかし、これが真に政党改革の帰結であるのかについては、議論の余地が

残っている。こうした個人主義化という傾向が、ほぼ政党改革と時を同じくして目立つようになってきたことは間違いない。しかし、大統領候補者の個人選挙組織の直接の原型は、ウォーター・ゲート事件で悪名高い、かのニクソンの大統領再選委員会であるとするならば、改革との直接的因果関係には疑問が生じる。また、この種の組織の起源をさらに遡るならば、半ば伝説的な一九六〇年の「ケネディ・マシーン」にまで行き着いてしまう。結局、こうした個人組織の台頭は、政党改革によって促進されたにせよ、他の変化にも起因しているのである。すなわち、マス・メディアとりわけテレヴィの発達によるアメリカ政治の全国化という変化である。したがって、もしも政党改革なかりせば、個人組織の台頭もあり得なかつたとまでは言えない。

(2) 大統領と連邦議会の分離

民主・共和両党内の大統領候補者指名過程に、かつては連邦議會議員が関与しており、そのことが、当選後の大統領と議会との協力関係の樹立に寄与してきた。ところが、改革が従来の政党組織や党指導者層を飛越して、選民と大統領候補者とを直結してしまったことから、この種の結び付きは断たれ、当選後の大統領は、自党に属する連邦議會議員団の協力を得にくくなってしまったとされる。とりわけカーター政権下で、こうした現象が顕著に見られた。現下のクリントン政権も、上下両院で自党であるはずの民主党が多数を占めながら、議会対策に苦慮している。しかしながら、またもやこうした傾向を政党改革のみに帰することはできぬのみならず、果たしてその主要な原因となし得るかどうかさえ疑わしい。

まず第一に、各連邦議會議員は、制度上も実態的にも、大統領選挙の結果とは殆ど関係なく選出されてきている。政党改革以後現在までの二四四年間中実に二〇年間は、共和党政権下の民主党主導議会という状態であった。すなわ

ち、大統領選挙でどちらの政党が勝とうが、個々の選挙区の選挙にはあまり響かない。第二には、議会内での「黒人議員連盟」や「女性議員連盟」といった、党からは独立した議員集団が、行動単位として重要性を増してきた。⁽⁹⁾最後に、個々の議員に対する圧力団体の圧力は、政党改革が始まった頃と比べても増大している。⁽¹⁰⁾こうした独立しないし孤立的議員を党が統制することは、以前より遙かに難しくなっているのである。

(3) 民主党へのより深刻な打撃

民主党に端を発した改革は、各州の選挙法に取り入れられることによって、共和党にも概ね同様の効果を及ぼした。もちろん、両党の大統領候補者指名過程には、尚小さくない隔たりはあるものの、⁽¹¹⁾大統領候補者の党支持者による直接選挙化という大勢では共通している。しかし皮肉にも、こうした改革の「発祥の地」たる民主党が、改革によって、より深刻な打撃を被ってきたと思われる。元来民主党は、その支持者の構成において、共和党よりも遙かに多様であり、それだけ団結させることも難しい党である。ただでさえそうであるのに、連続する公開の直接予備選挙で各大統領候補者が直接的に対峙する過程で、指名決着後も本選挙にまで尾を引くような熾烈な相互批判が繰り広げられる。しかも、一連の改革によって、各大統領候補者が各州の予備選挙で得た票数に比例して、当該州からの代議員が配分されるようになり、その結果として、二番手以下の候補者がなかなか脱落せぬため、ますますそうなる。加えて、一連の予備選挙の過程では、民主党内で侮り難い影響力を示すリベラル派への配慮が不可欠となる。こうして民主党の代議員候補者は、それが本心からであるかどうかはともかく、指名を得た時点では、中道からリベラル寄りへと傾斜し過ぎており、肝心の本選挙で民主党支持者の中道派の離反を招いてきた。「リベラルでなければ、民主党の大統領候補者にはなれないが、リベラルでは、大統領になれない」というわけで

ある。

しかし、共和党とても、常に大統領候補者指名を早期に決着せしめ、極端なイデオロギーへの傾斜を逃れて中道シフトを果たしてきたわけではない。たとえば、一九七六年選挙では、昇格によるとはいえ一応は現職候補者であったフォードに対するレーガンの執拗な挑戦が、五月に入っても続いた。これが原因かどうかはともかく、この年共和党は、民主党のカーターに苦杯を喫している。また、昨九二年選挙において、超保守派のバット・ブキャナンが、とりわけ緒戦において善戦し、指名を確実視されていたブッシュに食い下がったことは、まだ記憶に新しい。この結果、共和党は、党大会での路線を中道から保守寄りへとシフトさせることを余儀なくされた。これだけがブッシュの敗因かどうかはともかくとして、民主党候補者が、過度のリベラル・シフトに悩んだのと同様の事態が、共和党にも生じ得るのである。ここで重要なのは、党内の極端なイデオロギーをもつ反乱派に引きづられるという現象は、政党政改革によるというよりも、マス・メディアによって生ずるのであるという点である。ブキャナンの場合、なるほど予備選挙では予想された以上の得票率を示しはした。しかし、比例代表原則をもたない共和党にあっては、彼が獲得した代議員数は、得票に比して僅かであり、指名の見込など殆どあり得なかつたのである。こうした事情を無視した、メディアの「ブキャナン善戦」報道が、共和党内保守派を活性化し、主流派に妥協を強いたとも言えよう。

(4) 大統領候補者選択機能の低下

両党の大統領候補者が、予備選挙による直接選挙によって選出される傾向が増すにつれて、かつて党大会が実質的に果たしていた、大統領候補者選択機能が再評価されるようになった。とりわけ、「同輩による評価」(peer review)

の復活が望まれている。すなわち、経験を積んだ職業政治家の、言わば「プロの目」による評価に基づく方が、主としてレウィ・キヤムペインによって得た予備選挙の票の多寡を比べるよりも、良い大統領候補者を選べるというのである。しかし、改革以前の大統領候補者指名過程においても、予備選挙は存在し、一定の機能を果たしていた。問題なのは、直接選挙的要素と間接選挙的要素との間の均衡なのである。かつて存在した絶妙の均衡が失われ、後者が殆ど姿を消してしまったことは、確かに惜しむべきであるようにも思われる⁽¹²⁾。

しかし、ここでもまた最大の原因は、政党改革にはなく、マス・メディアに求められるのではあるまいか。予備選挙の有無にかかわらず、メディアは、各大統領候補者の支持率を日々刻々調査し、それを恰も「天の声」の如くに伝えるであろう。そうした数字が、全国代表大会議員達に何らの影響も及ぼさないと想像しにくい。たとえ彼らが制度上は白紙委任を受けていようともである。何よりも、すべてが瞬時に映像として露出される、現代のテレビ時代にあつては、白紙委任を受けた選挙人による間接選挙という制度自体の正統性が大幅に減じてしまつている。たとえば、peer review の復活を主張する論理は、そっくりそのまま大統領本選挙にも適用可能である。だからといって、今大統領本選挙において、名目上は存続している間接選挙制度を実質的に復活させようとする提案が、果たして説得力をもち得るであろうか。

それに、そもそも大衆の投票とプロの評価との間の均衡は、それがかつて存在したにせよ、本来誠に微妙なものであつたらう。それは、意図して作られたのではなく、半ば自然に生じてきたのである。その微妙な均衡を、制度を再び改革することによって回復することができるのであろうか。正にこうした考えに基づいて導入された民主党の特任代議員制度は、案の定と言うべきか、その所期の目的を達成しているとは言えない。政党改革は、確かにか

つての均衡を崩壊せしめた一因ではあつたであらう。そうは言つてもしかし、今更制度を再改革しても、簡単には元に戻れないのである。

以上の簡単な再検討から、こう言い得る。政党改革が、確かに大きな制度改革であつたことは疑い得ない。しかし、それでも尚、それだけで最近のアメリカ政治に生じた変化を完全には説明できない。それは、他の要素、特にテレヴィの影響力との複合によるとすることができ、寧ろテレヴィの影響力の方が重要かもしれないのである。であるならば、政党改革批判論自体が誤つてゐるわけではないにせよ、改革を元に戻す（それが可能かどうかは別として）ことだけで、現状を改善できはしないのである。

三 我が国における選挙制度改革論の論理

去る九月一七日、政府は、政治改革関連四法案を国会に提出した。そのうち、衆議院の選挙制度を改革する公職選挙法改正案は、いわゆる小選挙区比例代表並立制の導入を骨子とする。現下の最大野党の自民党が先に示した対案とは、定数・投票方法・比例代表集計単位等で異なるものの、それらの相違点は、一部で言われるような根幹に関わるものとは言えない。というのは、現行のいわゆる中選挙区制を廃して、小選挙区比例代表並立制を採用しようとする基本線では一致しているからである。こうした選挙制度改革の基本構想の直接の起源を辿れば、やはり平成二年四月に発表された、第八次選挙制度審議会答申に行き着くことになる。というのも、何より現在の政治のはらむ問題点のよつて来る原因を、主として中選挙区制に求め、小選挙区比例代表並立制をその代案としてゐる点

で共通の発想に立つからである。ゆえに、この答申案⁽¹³⁾を検討すれば、現下の選挙制度改革論議の基調を検討することができよう。実は、この答申案は、多方面からの批判にさらされてきた。⁽¹⁴⁾しかしそれは、専ら代案としての小選挙区比例代表並立制の是非についてであり、中選挙区制を排除する見解に關してではなかった。その意味では、中選挙区制批判論は、かなり広範に共有されていると言つてもよい。まず、この答申が念頭に置いていると考えられる政党及び政党政治モデルは、大衆組織政党モデルと二党制モデルであることができよう。その論理を確認しておくために、以下に要約して示す。

すなわち、(イ)保守合同と社会党統一の後、長きに渡つて政権交代が生じなかつた主たる原因は、衆議院の中選挙区制にあり、(ロ)同じ選挙区で同一政党の候補者が複数立候補せざるを得ない中選挙区制が、とりわけ自由民主党内部に派閥を形成せしめ、選挙を政党本位、政策本位でなく、たとえば地元利益の誘導や選挙区サーヴィス合戦にしてしまい、(ハ)そのことが、選挙資金の膨張をもたらした、というのである。

こうした一連の論理の中で、敢えてアメリカ政党改革からの教訓を汲み取るまでもなく、少なくとも一点(イ)のみは、既に破綻していることが明らかである。すなわち、先の第四〇回衆議院総選挙の結果が、現に政権の交代をもたらしたのである。各党は、選挙制度改革を含む政治改革を唱えて選挙戦を戦つたけれども、しかしこの選挙自体は、中選挙区制の下で行なわれた。現行中選挙区制の下でも、政権交代は十分可能であつたのである。これは、何人といえども否むことのできない事実であると言わなければならない。

実のところ、歴史を顧みれば、これは何も事新しく言う必要のないことである。そもそも、衆議院における現行中選挙区単記制の原型は、大正二四年の衆議院議員選挙法改正により導入され、昭和三年の総選挙で初めて用いら

れた制度に求めることができる。⁽¹⁵⁾ 以来、占領下の昭和二十一年に一度だけ実施された大選挙区制限連記制を唯一の例外として、六〇年以上にも渡って続いてきたのである。そして、昭和二〇年代までは、幾度となく政権交代を経た。ただ、昭和三〇年に自由民主党と日本社会党が成立してからは、確かに、俗に言う「自民党一党支配」が三八年間続いてきた。しかし、この現象は、選挙制度によるよりも、寧ろ昭和三〇年以降の特殊な政党制に、あるいは野党のあり方によるものであるとすべきである。

教科書風の政党政治の論理によれば、選挙とは、政党が政治の運営権を求めて争う一種のゲームであり、競技者としての政党は、真剣にそのゲームに勝とうとしなければならぬ。この意味で、常に単独で選挙に勝利し得る勢力をもった二大政党が競合する二党制が理想とされてきた。我が国において、そうした競合的・二党制に準ずる政党制とされてきたのが、自民・社会両党を中核とする、いわゆる「五五年体制」である。ところが、この一方の極であつたはずの社会党は、実は、政権を担当しようとする意欲も能力も、かなり早くに失つてしまつていた。仮に、政党をば「政策を形成し、選挙で公職を獲得することを通じて、政府の主導的運営権を行使し、もしくは行使することを目指す政治組織」と定義すれば、自民党長期政権下において、政党と呼び得たのは、実に政権党たる自民党唯一党であつたとも言ひ得るのである。では、そう断言できるのは、何故であろうか。

我が国の現行政治制度の下で政権を担おうとすれば、まず衆議院の過半数を制しなければならぬ。そこで、真剣に政権を担当しようとする政党は、総選挙において少なくとも衆議院議員総定数の過半数の候補者を擁立しなければならぬ。至つて当然のことながら、ある政党の当選者数は、当初の立候補者数を上回ることはないからである。⁽¹⁶⁾ところが、表2に明らかな様に、社会党は、左右統一後初めて臨んだ昭和三三五月二二日投票の第二八回総

表2 自由民主党と日本社会党の衆議院議員総選挙候補者数の変遷

選挙年・回次	自由民主党	日本社会党	総定数(過半数)
第28回	S.33. 413(287)	246(166)	467(234)
29	S.35. 399(296)	186(145)	467(234)
30	S.38. 359(283)	198(144)	467(234)
31	S.42. 342(277)	209(140)	486(244)
32	S.44. 328(288)	183(90)	486(244)
33	S.47. 339(271)	161(118)	491(246)
34	S.51. 320(249)	162(123)	511(256)
35	S.54. 322(248)	157(107)	511(256)
36	S.55. 310(284)	149(107)	511(256)
37	S.58. 339(250)	144(112)	511(256)
38	S.61. 322(300)	138(85)	512(257)
39	H.02. 338(275)	149(136)	512(257)
40	H.05. 282(223)	142(70)	511(256)

出典：読売新聞社編『激変の政治選択』（読売新聞社、平成2年）。

*括弧内の当選者中には、追加公認等を含む。資料によって、若干の異同あり。

選挙においてこそ、総定数四六七名に対して、二四六名の候補者を擁立したものの、それを最後に、以後一度として衆議院議員総定数の過半数の候補者を擁して総選挙を戦うことができずに来た。すなわち、早くも次の昭和三五年第二九回総選挙においては、民社党の分裂もあって、一八六名に候補者を減少させてしまったのである。

その後、昭和四二年第三一回総選挙の二〇九名を頂点として、社会党は、一度の例外を除いて候補者（当選者ではなく）の絶対数を減らし続けてきた。この間、総定数は、寧ろ増加しているにも拘わらずである。そして漸く、平成二年第三九回総選挙において、候補者数が一三八名から一四九名へと増勢に転じたのも束の間、過ぐる第四〇回総選挙では、再び候補者数を一四二名に減らしてしまった。候補者一四二名とは、仮に候補者全員が首尾よく当選を果たしたとしても、三割にも満たない議席占有率しか得られないことを意味する。これでは、政党政治のゲームのルールからして、初めから勝負を投げていると言わざるを得まい。社会党は、こうしたことを、実に三五年以上に

渡つて続けてきたことになる。

この間、一貫して総定数の過半数の候補者を擁立し続けてきたのは、実に自民党のみであった。当選者こそ過半数に達しなかったことがあるとはいえ、その政権担当への意欲は、紛れもない。敢えて極論すれば、第二九回から三九回までの総選挙はすべて、唯一勝つ意思のある与党自民党とその意思のない社会党以下の野党との、当初より勝負の見えた対決であったのである。尤も、社会党を含む全野党の候補者総数は、衆議院総定数の過半に達していた。従つて、もちろん、詳細で真剣な相互の政策調整を伴う、真の意味での連携が野党間に存在したのならば、話は違つてこよう。しかしながら、選挙区毎の過不足を相互に補い合うという戦術的選挙協力以上の連携が、選挙の前に野党間に確立されたことはない。

すなわち、我が国の政党は、自民党が政権党に、それ以外の政党が専ら政権党のチェック機能を果たすのみの野党にと、それぞれ機能特化していたと言えよう。そうして、こうした特化は、とりわけ社会党にとって、極めて心地よいものでもあった。すなわち、中選挙区制においては、一選挙区当り最低一五パーセント前後の得票率で議席を得ることができることが経験的に知られている。一選挙区から複数の候補者を擁立する（それは、中選挙区制の下で政権を得ようとするれば、必須のことである）ことを断念してしまい、自民党に対する批判票を集約して一議席の確保を専らにするとすれば、やはり他の野党に比して、野党第一党たる社会党に一日の長がある。社会党の最大の支持基盤であったいわゆる官公労は、その性格上全国的なネットワークをもっていたから、多くの選挙区では、その票をまとめるだけで当選ラインに達することも可能であった。¹⁷⁾ 中選挙区制は、社会党にとって、言わば麻薬的効果をもつたのである。この意味では、中選挙区制は、一旦成立した長期一党政権体制を、主として野党をスポイ

ルすることにより、側面から支え、補強したと言うことはできるかもしれない。しかし、中選挙区制における同様の誘惑は、等しく自民党にも働いたはずである。それでも、基本的に、自民党はそうした誘惑に負けることなく、同一選挙区から複数候補者を、それも定数の過半の候補者を擁立し続ける活力を維持した。それは、しばしば自民党候補者の共倒れを招きもした。それでも、そうした活力なくして、自民党の長期政権はあり得なかつたのである。そして、社会党が、この種の活力を維持し得なかつた責任は、やはり基本的には、選挙制度にはなく社会党自身に帰せられなければならない。

であるとするならば、現行中選挙区制を根本的に改革して、「政権交代の可能性を高め、かつ、これが円滑に行なわれるようにすること」⁽¹⁸⁾をめざすという論理は、成り立たない。基本的な原因でないものを変えても、仕方がないのである。

四 アメリカ政党改革の教訓

我が国においては、少なくとも現行の中選挙区制を排す論理においては、かなり広い合意が見られるようである。その上で、選挙制度改革の基本的方向として、完全な比例代表制を採るか、もしくは、小選挙区制との何らかの形での組み合わせを良しとするかが議論の分かれる所となつていふことができよう。そして、私見によれば、アメリカ政党改革の教訓は、我が国において有力な比例代表制信仰、進んでは制度改革信仰を醒ませてもらえると思われ。

ところで、そもそも私的結社に過ぎないアメリカ政党の改革が、我が国における公式の選挙制度の改革に、何か示唆する所があり得るであろうか。あり得ると考える根拠が、少なくとも三つ存在する。まず、序言に述べたように、アメリカ政党改革は、単に私的結社としての政党内部の規則の変更のみならず、各州の公法たる選挙法の改正を伴わざるを得なかった。アメリカ合衆国にあっては、政党の公職候補者を選出する予備選挙が、各州の選挙法の規制に服す公式の選挙である例が多かったからである。すなわち、アメリカ政党改革は、想像されるような単なる私的結社の改革に非ずして、事実上はアメリカ合衆国大統領選挙制度の改革であった。次に挙げるべきは、アメリカ政党改革の前提である。それは、完全な二党制を前提とし、さらに近代大衆組織政党モデルを、ある意味では極限まで追求しようとしたのである。最後に挙げられるのは、アメリカ政党の大統領候補者指名と我が国の国会における首班指名との構造上の相似である。アメリカ政党の大統領候補者は、制度上は、各州・地域から選出された全国党大会代議員が投票で選出する。大統領候補者を我が内閣総理大臣に、党大会代議員を衆議院議員に置き換えるならば、それ以外にも様々の類似点が見出される。すなわち、各州・地域は選挙区に、各大統領候補者とその個人選挙組織は政党とその党首に、特任代議員は非公選議員に、それぞれ相当するものとみなし得る。両者の比較が、強ちの外れではないばかりか、意味のあるものであるということが了解されよう。

アメリカ政党改革の最初の教訓は、比例代表制といわゆる「民意」の反映との関係についてであろう。一般には、比例代表制は、いわゆる死票を極小化して政党単位での得票率と議席占有率との相関度を極大化するとされてきた。これは、とりわけ小選挙区制との対比で、比例代表制の長所として喧伝されてきたのである。しかし、得票率と議席占有率との相関度が高くありさえすれば、直ちに民意が政治に反映されることになるのであろうか。

民意が政治に反映されるというのは、二つのことを意味し得る。一つには、個別の政策争点について、選挙民の多数派の選好に沿った選択がなされるということであり、今一つは、政治運営を担当するのはどの政党であるのか、また政治運営の最高責任者は誰であるのかを、選挙民の多数派が指定するということである。両者は、無論深く関連してはいる。しかし、一応は、別の問題として扱うことができよう。ここで問題にするのは、後者である。アメリカ政党改革の文脈で言えば、これは、大統領候補者を誰にするかを、党支持者中の多数派が指名するという事に相当する。

アメリカ政党改革は、少なくともその当初においては、大統領候補者の全国党大会代議員による間接選挙という、従前よりの枠組みの中での改革として位置づけられていた。⁽¹⁹⁾ すなわち、党支持者による大統領候補者の直接選挙という発想は斥けられていたのである。その上で、全国党大会代議員団の代表性を高め、もって大統領候補者指名に党支持者の、言わば「民意」を反映させんとしたのであった。そこでは、全国党大会代議員団は、党支持者全体の忠実な「縮小模型」ないしは「小宇宙」となるように構成されるべしとされていた。そこから、全国党大会代議員に占める、女性・黒人・若年層の比率が、総人口にそれらが占める比率と略同であることが求められたのである。⁽²⁰⁾ それによって、全国党大会代議員団が自らの判断で大統領候補者を選んだとしても、彼らが党支持者集団の忠実な縮小模型であるから、党支持者全体の選挙によつた場合と等しい結果を得られるとされた。こうした論理に従えば、全国党大会代議員団が、大統領候補者指名について白紙委任を受けたとしても、何らさしつかえあるまい。ところがその一方で、第一節で見たように、政党改革は、全国党大会代議員団の自律的な判断を規制する方向性をも有していた。すなわち、全国党大会代議員候補者は、各選出段階において、自らが支持する大統領候補者を明らかにす

るように求められたのである。また、各州・地域において、大統領候補者選好投票の得票率に比例した全国党大会代議員の配分も奨励された。つまりは、大統領候補者を各州・地域で、党支持者が直接選ぶ方向に向かったのである。この意味では、アメリカ政党改革は、その当初より、基本的な矛盾をはらんでいたと言える。

主に予備選挙投票者による、大統領候補者の直接選挙化が進行するにつれて、大統領候補者指名は、かつてと異なり、全国党大会開会以前に、有力候補者が、全国党大会代議員団の過半数を獲得することによって決着するようになった。そこで、もしもアメリカ政党における各大統領候補者（厳密には候補者の候補者であるが）が、比例代表制下の各政党に相当するとすれば、これは、比例代表制の下で、一政党が議会の単独過半数を得て、政権の座に着くことと同値であることになる。しかし、しばしば指摘されてきた比例代表制下での小党分立の傾向との連関をどう考えるべきであろうか。

実は、一連の政党改革によって成立した大統領候補者指名過程では、結果として有力大統領候補者に全国党大会代議員が集中し易くなっている。すなわち、全国党大会代議員団の過半数を確保した大統領候補者が誰もいぬまま、多くの大統領候補者が全国党大会に臨むという「小党分立」を避けるための種々の制度が設けられているのである。それはまず第一に、民主党では、各州・地域において全国党大会代議員の比例配分を受けるために必要な予備選挙の得票率を一五パーセントと高く設定していることである。⁽²¹⁾この数字は、偶然にも、我が中選挙区制において経験的に各選挙区で一議席を得るのに（つまり最下位で当選するために）最低限必要とされてきた得票率と符合している。すなわち、中選挙区制にあつては、ともかくも当選可能な候補者を、淘汰する効果をもっているのである。第二には、大統領候補者指名過程は、公式の全国党大会代議員選出過程だけでも、延々六か月にも及ぶ長丁場である

ことである。⁽²²⁾ 全米で一斉に全国党大会代議員が選出される場合と比べると、とりわけ選挙運動資金の枯渇による下位候補者の脱落が生じ易い。そして、これには、七六年選挙から導入された連邦選挙運動資金補助制度も一役買っている。すなわち、政党の大統領候補者指名を望み、他の一定の条件を満たした者に対して、連邦資金が補助される。ところが、この資金補助は、連続して二回の予備選挙で、一〇パーセント未満の得票率しかなかった場合、停止されてしまう。その後、二〇パーセント以上の票を得れば、復活されるとはいえ、得票率の低い候補者を資金面から淘汰するように機能しているのである。第三には、民主党の特任代議員の存在である。彼らは、当初意図されたように、自らの判断で自律的に行動するというよりも、未だ過半数には達せずとも最多の全国党大会代議員を獲得している「第一走者」の大統領候補者の背後に結集し、その優位を加速するという傾向を示している。

以上に挙げたような諸々の制度的装置によってこそ、基本的には州単位の比例代表制を採りながら、一人の大統領候補者が一回目の投票で、過半数を得て指名されているのである。逆に言えば上記の如き諸制度を欠く、すなわち、議席の比例配分を受けるための得票要件が緩やかで、⁽²³⁾ 選挙が同一日に行なわれ、任命制の議員が存在せず全議員が公選されるような、比例代表制下の議会においては、単独で過半数の議席を得る政党は、出現し難い。連合形成つまりは小党間の駆け引きを排しては、首班指名を決着させ難いと言えよう。

そして、この連合形成の過程こそが、正に比例代表制の問題点が露呈する所なのである。すなわち、議席が一旦確定した後は、政府の形成は、専ら政党間の交渉に委ねられる。選挙民は、もはやそれについて何の発言権ももない。確かに、選挙民の支持政党は、比例代表制によって、忠実に議席に変換される。しかし、どの政党が連立政権を形成し、どの政党が野党となるかについての選挙民の選好は、比例代表制によっては必ずしも現実の政権の構

成に反映されない。このことは、比例代表制に準ずる効果をもつと言われる我が中選挙区制の下で、いわゆる非自民連立政権の発足に際して、今回現実となった。たとえば、時事通信社が、本年七月一六日に発表した世論調査によれば、望ましい政権形態として「自民党を中心とした保守・中道連立政権」を挙げた者が三八・二パーセントに達し、「保守新党、中道、社会党の非自民連立政権」を挙げた二五・七パーセントを凌いでいる。また、産経新聞社が七月七日に発表した同社世論調査でも、非自民連立政権を望むのは、一四・二パーセントに止まり、逆に何らかの形で自民党が参加する政権形態の支持者は、計七割近くにも達している。この限りでは、今回成立した非自民連立政権が、選挙民の民意を反映したものであるとは言い難い。²⁴ 実は、こうした事態は、寧ろ比例代表制の下においてこそ、典型的に生じよう。比例代表制が、民意を政治に最もよく反映するというのは、甚だ形式的な議論に過ぎない。

続いて挙げるべき教訓は、制度改革の限界とでも言うべきものであろう。すなわち、冒頭に述べたように、近年とりわけ民主党にあつては、殆ど四年毎に大統領候補指名の「ゲームのルール」を「改革」してきた。その方向性においては、若干の振幅が見られはしたものの、²⁵ 当事者自身は、それを改善しようとしてきたことは疑い得ない。しかし、その結果は、改革以後の六回に渡る大統領選挙のうち四回までも失ったのである。その上、選挙のたび毎の選挙制度の改革が、民主党支持者にとつての情報コストを高騰せしめ、大衆参加の促進を標榜しながら、却つて大統領候補者指名過程からの一般選挙民の疎外を招いてしまった。

前述の如く、政党改革開始以来噴出した改革批判論は、ややもすれば大統領選挙の結果を政党改革と結び付けて論じがちであつたが、しかし、振り返って見れば、個々の大統領選挙は、基本的には、当時の社会情勢や各党候補

者の資質等それぞれ個別の事情によって説明されるべきものであるように思われる。我が国における今度の政權交代にしても、基本的な選挙制度が殆ど変わらなかつたにも拘わらず、政權獲得の意欲に燃えた新野党の登場に、既存野党が触発されて生じた。なるほど確かに、選挙制度は、それとして重要ではある。しかし、それがすべてではないのである。であるならば、選挙制度だけを、しかも重要ではあつても、政治制度の一部分に過ぎない衆議院のそれだけを改革することによつて、政治が一新されることなどあり得ない。それは、幻想に終わるのである。

アメリカ政党改革の事例に即して、選挙制度改革の限界を考へるとき、見逃し得ないのがマス・メディアの攪乱的・破壊的な影響力であろう。アメリカ政党改革は、それに関連して、現代における民意なるものと議会の正統性との關係について、示唆を与えてくれる。すなわち、現代は、発達したマス・メディアによつて「世論」が、常に調査され報道される時代である。それは、政權や各政党への支持率から、個別の具体的政策争点に対する選好に至るまで、数字として提示する。仮に、制度上は白紙委任を受け、選挙民の忠実な縮小模型として完全無欠に構成された議会といへども、こうした不断の「民意」の押し付けに対しては、抗い難い。これが正に、政党改革以後のアメリカ政党に起こつたことであつた。政党改革が、党支持者の意向に沿つた大統領候補者の指名を目標としていた以上、メディアの表出する支持率にまつたく反するような候補者選択は、いかに代表度の高い全国党大会代議員団といへども、よくなし得ないのである。こうしたメディア時代に、全国党大会代議員による間接選挙という枠組の中で、唯一正統性をもち得る大統領候補者指名の様式は、全国党大会代議員の直接予備選挙であり、さらに進んでは、大統領候補者の直接予備選挙であつた。それでも、ともかくもそうした解決が可能であつたのは、結局全国党大会が党の大統領候補者を指名するということを、殆ど唯一の機能としており、その代議員の選挙は、誰を大統領

候補者にするかを唯一の争点とする、言わば単一争点選挙であったからである。

しかし、議会はそういうわけにはいかない。理論的には、比例代表制の下では、政策本位の投票が行なわれ、その結果成立した政府は、成立時点では主要な政策争点について、選挙民の多数派の言わば「民意」を代表しており、完全な正統性をもって政策を実施できるはずである。しかし、マス・メディアが日々表出する「世論」は、事実上不断の人民投票となつて、政府を圧迫する。政治家が些かでも考えを変えようと、「公約違反」として、恰も一大スキヤンダルの如く報じられるのに、選挙民の移り気な変心は、誰からも咎められることはない。こうした状況の下では、議会と議会に基礎を置く政府の行動は、不必要に制約されてしまう。仮に、その議会が、完全な比例代表制によつて構成されていてもである。というのは、たとえば全国党大会代議員選挙の如く、事実上の単一争点選挙でも想定せぬ限り、議会がすべての争点について選挙民の選好を忠実に反映していることなどあり得ないからである。

現代の政策争点は、単に複雑多岐に渡るのみならず、そうした諸争点に対する選挙民の選好の相関度が低下し、断片化している。すなわち、比例代表制の下で政党を単位とした政策本位の選択が行なわれるためには、現実には不可能な程の多数の政党が、選択肢として必要とされるのである。現実には、多くの選挙民は、自らの政策選好に完全に一致する政党を見出し得ぬまま、比較的相似した政策選好を示す政党に一票を投じざるを得ない。すなわち、政策争点の簡略化された指標としての政党の有効性が低下してきている。選挙に際して、政策争点が投票選択の指標でなくともよいというのでは無論ない。やはり、争点の簡略化・象徴化された指標としての政党に投票することは、選挙の基本であり続けよう。しかし、そうした指標としての政党の概括性・包括性が低下しているのは紛れもない事実なのであり、それを補完するためには、個人に対する投票選択が可能な余地を残すべきであろう。そうし

た個人に対してこそ、人格的な評価を通じて、選挙民が白紙的な委任を行ない易いであろうからである。そう考えれば、現行中選挙区制の欠陥とされてきた個人本位の選挙という性格が、正に積極的に評価されるべきであることになる。

「民意に沿う政治」、「政策と世論の直結」を不可侵の規範とする現代において、かかる白紙委任は、非民主的であるとされるかもしれない。しかし、ここで代議制民主政治は、被治者の意思と治者の意思との直接的な連関を、一旦は断念する所から出発しているという原点に思いを致すべきである。政治運営の任に当る者とそうでない者（それを治者と被治者と呼んでもよい）との機能分化が避けられない以上は、政治運営の責任者に、一切独自の立場を認めないのでは、政治の運営は不可能である。そもそも、古今の政治理論家の中で、民主政治を世論のままに行なわれる政治であると説明した者は、あまり見当たらないのではないであろうか。選挙制度の改革を論じる前に、「民意」と政治を直接的に連関させようとする人民投票民主政治的規範に検討を加えなければならない。

結 言

最後に、筆者の依拠する保守主義の信条を明らかにしておくべきであろう。それは、現実には大過なく機能している制度を、ただ単に抽象的な理論のみによって改変してはならないというものである。それは、愚かなことである。もちろん、「大過なく機能し」ているかどうか、正に議論の分かれる所なのである。しかし、中選挙区制は、それを批判してきた人々の論理に従えば、腐敗した自民党長期政権を終わらせ、自浄能力があることを示したとは言

えぬであろうか。

凡そ、制度というものは、それ自体の性質と同じ程に、あるいはそれ以上に、継続性・安定性が重要である。最悪なのは、悪い選挙制度を採ることではない。理想の選挙制度という「青い鳥」を追って、次々と選挙制度を変更していくことである。たとえ、個々の変更が、大局的には改善とみなされるべきものであったとしてもである。それはまた、アメリカ政党改革の教訓でもある。

注

- (1) 「アメリカ合衆国における政党改革の意義とその帰結—政治市場モデルとの関連で—」(一)は本誌第四十二号、同(二)は四十五号所収。
- (2) アメリカで「党綱領」(party platform)と呼ばれる文書の性格は、選挙毎の公約の集成に近い。
- (3) この際を用いられたテクノニックスの一端については、以下を参照。The Commission on Party Structure and Delegate Selection, *Mandate for Reform* (Washington, D. C., 1970), pp. 17-32.
- (4) Kenneth A. Bode and Carol F. Casey, "Party Reform: Revisionism Revisited" in Robert A. Goldwin, ed., *Political Parties in the Eighties* (Washington, D. C., 1980)を参照。
- (5) こうした傾向を最も早く指摘した一人がエヴァレット・C・ラッドである。以下を参照。Everett C. Ladd, *Where Have All the Parties Gone?* (New York, 1978)
- (6) ラッドの前掲書の他に、代表的な著作としては Nelson W. Polsby, *The Consequences of Party Reform* (New York, 1983)。
- (7) Ladd, op. cit., p. 57.
- (8) 予算案の成立に際して、結束した共和党の反対に同調する民主党議員の反乱に四苦八苦したあげくに、今度は北米自由貿易協定批准のために、何と共和党の票を大量にあてにせざるを得ぬ状態にある。
- (9) Susan Webb Hammond, Author G. Stevens, Jr., and Daniel P. Mulhollan, "Congressional Caucuses: Legislators as

Lobbyists" in Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, eds., *Interest Group Politics* (Washington, D. C., 1982).

(10) Burdett A. Loomis and Allan J. Cigler, "The Changing Nature of Interest Group Politics," in *ibid.*

(11) 現在の主要な相違点は、民主党が各段階で、候補者別の予備選挙での得票に応じた代議員を配分する比例代表の原則を貫徹しているのに対して、共和党は、各州の党组织に配分法を委ねており、勝者が全代議員を獲得する方式が多いことと、民主党で党幹部や指導者層に留保された「特任代議員」(superdelegate)が、共和党には存在しないことの二点である。

(12) この意味で、予備選挙を過度に悪玉視する点にも問題なしとしない。たとえば、以下に見られる予備選挙全廃論は、いさゝか極端に過ぎよう。Jeane J. Kirkpatrick, et al., *The Presidential Nominating Process: Can It Be Improved?* (Washington, D. C., 1980), pp. 17-18.

(13) 読売新聞社編「激変の政治選択」(平成二年、読売新聞社)所収。

(14) たとえば、小林 良彰「選挙制度改革の分析」『選挙研究』第七号。

(15) 三人区五三、四人区三八、五人区三一で、総定数四六六であった。

(16) 無所属当選者の追加公認、当選後入党、院内会派への事後加入、さらには党籍証明書なるものの発行等々、多彩なテクニクが駆使されていることは、一応度外視している。いずれにせよ、これによる議席の増加は、大勢に影響を及ぼす程のものではない。

(17) 寧ろ農村的な性格の濃い選挙区における方が、都市部の選挙区におけるよりも、選挙民中に占める公務員・田公社(国鉄、専売公社、電信電話公社等)職員の比率が高いことから、社会党は、労働組合に依拠する農村政党という、些か奇妙な性格を帯びるに至った。

(18) 第八次選挙制度審議会答申。読売新聞社、前掲書一九三頁。

(19) *Mandate for Reform*, pp. 11-12. 及び Commission on Presidential Nomination and Party Structure, *Openness,*

Participation and Party Building: Reform for a Stronger Democratic Party (Washington, D. C., 1978), pp. 32-33.

* 参事 Commission on Presidential Nomination, *The Report of the Commission on Presidential Nomination* (Washington, D. C., 1982), p. 3.

(20) 全国党大会代議員団中に比例的に代表されるべく指定されたのは、この三つの集団のみであり、いさゝか恣意的な選択と言え

た。仮に、全国党大会代議員団を民主党支持者の完全な縮小模型にしようとするならば、たとえば、学歴・年収等の指標についても、同様の比率でなければなるまい。

(21) Democratic Party of the United States, *Delegate Selection Rules for the 1992 Democratic National Convention* (Washington, D. C., 1990), p. 10.

(22) 事実上は、全国党大会開催の一年以上前から始まっている。

(23) 我が国では、ドイツにおける、かの五パーセント条項すら、小政党に対して苛酷な制限であると考えられてきたことを想起せよ。

(24) なるほど、どの世論調査を見ても、新政権の支持率は、目下の所は極めて高い。しかし、発足当初の田中角栄内閣や、中期の中曽根内閣の支持率とて、高かったのである。結果として、支持率の高い政権を生み出したことが、その選挙制度を擁護する理由にはならない。

(25) その詳細については、今後本誌に連載予定の拙稿で明らかにする。