

英国の政治機構における与野党の建設的關係（2）

— H・ファイナーの論考を手がかりとした比較分析 —

若松 新

目次

はじめに

第一章…英国の政治機構に残る伝統的特質

(一) アメリカ合衆国と英国の政治機構の比較

(二) 英国の「憲法習律」に基づいた国王、政府（内閣）と議会（野党）の関係

(三) 内閣の地位

(四) 国王（女王）の首相任命権

【例1…与野党伯仲状態下での少数与党政権の場合】

【例2…保守党内での権力委譲の場合】

【参考例3…「労働党党首」首相（候補）の場合】

第二章…英国における野党制度の公的認知

(五) 野党の地位の確立

(六) 責任ある「議会野党」の戦術

(七) 野党第一党（とその党首）の特別な役割

(八) 「野党第一党の党首の不信任案」をめぐる顛末

第一編のおわりに——議長の地位と權威について——(以上53号)

第三章…野党制度の比較政治機構論的考察

(九) 野党をめぐる仏、米との比較分析

(a) 旧第四共和制下のフランスとの比較分析

(b) 今日のフランスとの比較分析

(c) アメリカ合衆国との比較分析

(十) 野党をめぐる(旧)西ドイツとの比較分析

(十一) シュレースヴィッヒ・ホルシュタイン州における英国から輸入された野党第一党の制度

(十二) 野党の制度的限界

(a) (西)ドイツに輸入された英国的制度の限界

(b) 英国における野党の制度的限界

おわりに——政治機構図の比較分析——(以上本号)

第三章…野党制度の比較政治機構論的考察

(九) 野党をめぐる仏、米との比較分析

(a) 旧第四共和制下のフランスとの比較分析

ハーマン・ファイナー(Herman Finar)が分析した一九五〇年代当時の英国は、その二大政党制度の下で、与野党の建設的關係が黄金期を迎えた時代であった。H・ファイナーの分析によれば、(英国の)女王陛下の忠実なる野党を、(与)野党が(共に)小党分立状態に陥っている旧第四共和制下のフランス議会における野党と比較研

究するならば、英国の野党制度に対する信頼感はより高まるであろう⁽²⁾と云う。すなわち、一九五〇年代初頭の(旧第四共和制下の)フランスにおいては、内閣の外にあって野党を形成するグループが複数あった。更にそれぞれのグループは、それ自体分裂傾向を持っていた。したがって、ラテン的な過激性を兼備した、五大政党ないし六大政党もしくは七大政党とその分派が、離合集散を繰り返すことによって国家権力が著しく動揺し、過半数の支持基盤を有する安定した政府が存在しないで、平均六箇月で内閣が更迭されたのと同様に、野党第一党 (the Opposition) という制度も存立していなかった。かくして、(英国における)野党第一党が具備している「成熟した(政権担当)責任」が認められなかった。つまり、(フランスでは)(与)野党のそれぞれがばらばらに行動している⁽³⁾と、一九五〇年代初頭には分析されていたのである。【この文章に続いてH・ファイナーは、一九五〇年代当時の旧ソ連について言及しているが、今日のロシア連邦は一大変革の途上にあり、事情が異なっているので割愛する。⁽⁴⁾】

(b) 今日フランスとの比較分析

一九五八年に成立した現行第五共和制下のフランスにおいては、第一に、(政治機構内部において決定的な公権力を持ち)強力な権限を有する大統領が、国民の直接選挙により選出される。それ故に、政府与党と議会野党のそれぞれは、大統領選挙において勝てる候補を擁立しようとする。したがって、有力な大統領候補を擁立できない政党(例えば、仏共産党)は衰退し、有力な大統領候補を擁立することができる政党(例えば、仏共和国連合)は、それだけで党勢を向上させることが可能となる。第二に、大統領選挙は決選投票制度を取り入れている。その結果として、少なくとも大統領選挙の第二回目の投票時には、友党間での選挙協力が勝つための条件となる。かくして政党制度自体が変容して、左右二大ブロック制度が成立することになった。左右二大ブロック制度とは、左派(仏

社会党と仏共産党」と右派（仏民主連合・シスカール・テスタン派と仏共和国連合・ド・ゴール派）が構成する、二大政治勢力間の力学的構造物である。そして、この左右二大ブロック相互間で、（大統領選挙上の）政権交代が、一九八一年五月（右派から左派のミッテランへ）と一九九五年五月（左派から右派のシラクへ）に生じたのである。このように今日のフランスでは「仏大統領選挙の持つ二大ブロックへの収斂作用」の故に、政権交代のルールが確定し、政治の安定が実現しているのである。⁽⁵⁾ なおバイロン・クリデル（Byron Cridle）によれば、「四大政党のうち三党（仏共和国連合、仏民主連合、仏社会党）は、基本的に大統領選挙に照準を当てて結成・再編成されたものであり、他方で、仏共産党が衰退したのは、新しい大統領制度に順応できないからであった」⁽⁶⁾。

第三に、小選挙区二回投票制という選挙制度自体が、（かつての）遠心的で分散的な傾向を持っていたフランスの政党制度を、（今日の）求心力ある安定した左右二大ブロック構造に変更せしめる機能を有していると言える。つまり、通常の国民議会議員の選挙においても、第二回目の決選投票で勝つために、左派（仏社会党と仏共産党）と右派（仏民主連合と仏共和国連合）が、第一回目の投票でより多くの得票を得た友党の候補を、統一候補として擁立することが慣例化しているからである。つまり今日においては、かつてH・ファイナーがフランスの小党分立傾向を批判した、一九五〇年代初頭とは以上の三つの理由で異なった状況が生起し、小党分立・分散傾向と過大な遠心力が是正されて、左右二大ブロック制度が構築されるに至ったのである。⁽⁷⁾

（c）アメリカ合衆国との比較分析

アメリカ合衆国の国民は、終始一貫した野党（第一党の党首）の不在から深刻な損失を被っている。⁽⁸⁾ けだし、アメリカ合衆国では政党組織が十分に確立されていないために、ライバルとなる政党のリーダーたちが、一致協力し

た意見を提示して、大統領府に対して圧力を加えるに至っていないからである。⁽⁹⁾

英国では政府与党とは、多数党の党首であり首相である単一の個人に率いられた議会多数派を指す。しかし、アメリカ合衆国では、第一に、大統領が所属する政党と議会で多数派を占める政党とが異なる場合に、どちらが与党であり、どちらが野党であるか決めるのが、明らかに困難となる。⁽¹⁰⁾

但し政治機構論的に言えば、通常は行政府の首長である大統領が所属する政党を政府与党とする。この場合に、議会と大統領の勢力関係(の種類)は二通りある。すなわち、多数与党(大統領の所属する政党)と「議会議野党」少数派諸議員の組み合わせと、少数与党(大統領の所属する政党)と「議会議野党」多数派諸議員の組み合わせがある。但し上下両院があるので、合計で四通りの組み合わせが生じうる。すなわち、(1)上下両院で大統領与党が多数派。(2)上院で大統領与党が多数派だが、下院で大統領与党が少数派。(3)上院で大統領与党が少数派だが、下院で大統領与党が多数派。(4)上下両院で大統領与党が少数派、の四通りである。大統領与党の代表者は現職の大統領であるが、「議会議野党」の代表者については、下院の議長、各院の院内総務ないし諸常任委員会の委員長(旧慣例上は多数党の最古参議員)などが代表者集団となるので、より複雑な状況——「議会議野党」の代表者が明白でない錯綜した権力構造——が生じる。

第二に、大統領選挙に敗北した政党は、次期大統領選挙まで、明確に特定できる単一の党首を持っていない。つまり、上院や下院の幹部が、前回の大統領選挙で敗れた候補者——が政界から引退しない場合であっても、当該候補者——と同一の歩調で行動するとは限らない。大統領選挙の年になって初めて、各々の政党の次期大統領候補者が決定されて、一時的に大統領候補者を両党の擬似的な党首とする「特殊な形態の二大政党制度」が成立するに過

ぎない。⁽¹¹⁾

英国において、野党は自らが政府を（国民の）審判の下に置いておられるのと同時に、野党自らも（国民の）審判の下に置かれていることを、決して忘れてはならないであろうと⁽¹²⁾言われている。野党党首と首相の品格と能力は、公衆の支持を獲得せんとする競争において、（公衆によつて）一時の中断もなく厳格に評価されるのである。これに対してアメリカ合衆国において、大統領は一度選出されると、大統領を責任ある公衆の批判にさらすことは、（いづれにせよ、ある場合には）一定限度で冒瀆に相当するとみなされていた。更に悪いことには、大統領が更迭される⁽¹³⁾ことが（法的制度上はともかくも、現実の制度運用上は）なかつた【なお、この件をH・ファイナーが記述したのは一九六〇年当時である。ニクソン大統領が一九七四年八月九日に、ウォーターゲート事件の責任を取つて自発的に辞任して以来、大統領も失職しうるものであると判明した。】が故に、野党（の批判能力）はむしろ無力化せしめられていた。これに対して、英国の首相は更迭されうるし、更迭されてきたのであると⁽¹⁴⁾H・ファイナーは結語している。

（十）野党をめぐる（旧）西ドイツとの比較分析⁽¹⁵⁾

（旧）西ドイツでは、一方で、ヒトラーの独裁・専制政治という「負の教訓」と、他方で、ヴァイマル共和制の小党乱立状況下で「議会の総議席数の過半数の支持を得る安定政権」が有効に機能しなかつたという苦い経験の後で、敗戦後、政治の指導者達は、国民に対して責任ある「安定した政府」をどうやって生み出すのかということ⁽¹⁶⁾を熟慮した。かようにして生み出された（旧）西ドイツの制度的基盤として、第一に、連邦首相に対する建設的不

信任投票制度がある。⁽¹⁶⁾ 第二に、選挙制度上、比例代表制における阻止条項 (五%条項) を効果的に運用することによって生ぜしめられた。⁽¹⁷⁾ (一九四九年における十党制という) 多党制状況から、(実際に一九六一年から一九八三年まで、合計六回の総選挙において連続して実現した) 二大一小政党制度への収斂がある。第三に、英国における「女王陛下の野党」に酷似した、「憲法体制に忠実な」野党」と政府与党との関係がある。(旧) 西ドイツの野党第一党であるドイツ社会民主党 (SPD) は、第三党である自由民主党 (FDP) よりも遙かに強力な第二党である。おおむねSPDは、英国における「女王陛下の野党」と同じように、有益な様態と一般精神に基づいて行動している。

しかし、(一九五〇年代当時においては、未だに) SPDへの政権交代が連邦レベルでは起きていなかった。それ故に (H・ファイナーによれば) SPDは、政府に対して批判を行う際に、より悪意や敵意を示し、政府の失政をより誇張して断定することにたけていた。つまりH・ファイナーによれば、SPDは、現実的な政策上の代替案を提示するという、英国流の「政権を目指す野党としての責任」を、英国の庶民院における野党ほどには、十分に果していなかったのである。なるほど、第一に (ここで指摘された) 悪意や敵意は、アーテナウアー (Konrad Adenauer) 初代連邦首相の主張の有りようが権威主義的かつ尊大であることによって、それもアーテナウアーの実体よりも、アーテナウアーの主張の仕方によって誇張されている。ただし、アーテナウアーの統治観は、野党の反対を受け入れて (包容力ある) 統治を行うというよりも、野党の反対にもかかわらず (反骨精神に満ちた) 統治を行うというものであったからである。つまり、アーテナウアーの権威主義的な主張の尊大さは、この信念から生ずる帰結であったのである。

それにもかかわらず、「建設的な野党 (a constructive Opposition)」であることを、政府与党も否定していないとH・ファイナーはみなしている。それは、以下のような事実によって裏付けられている。すなわち一九五八年一月に、ベルリン (Berlin) における西側列強の三国がソ連の挑戦・挑発を受けた時に、⁽¹⁹⁾(旧)西ドイツ政府は一定の重要な立場を表明するに先だつて、野党第一党 (SPD) とこまめに協議を重ねて、非公式 (かつ私的な) 会談によつて、SPDとの「利害の一致」に努めたのである。

(旧)西ドイツの野党制度と英国の野党制度の構造上の相違は、英国が (小選挙区制度の故に) 二大政党制を保持しているのに対して、(旧)西ドイツでは (小選挙区制度と比例代表制度の併用制の故に) 三党以上が存在してきたことである。その結果、(旧)西ドイツでは、選挙民に対して直接的に支持を要請するよりも、主として第三党 (場合によつては第四党も含む) を連立政権のパートナーとして争奪することを目的として、野党と政府が相互に政策論争を繰り広げている。つまり、(与野党双方が提示する) 二つの政策上の代替案の対立は、英国におけるほど明確ではなく、(政治の) 監視者たる国民 (公衆) に対して専ら向けられた、「光彩を放った奉仕 (a *glorifying service*)」でもない傾向にある。特にキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟 (CDU/CSU) とSPDが、唯一の第三党であるFDPをめぐつて対立した、一九六一年から一九八三年 (の第四立法期から第九立法期) までは、この傾向が強かつたのである。

(十二) シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州における英国から輸入された野党第一党の制度

シュレースヴィヒ・ホルシュタイン (Schleswig-Holstein) 州においては、州議会における野党の党首は州

の高官とみなされており、特別の俸給と公用車を与えられている。⁽²⁰⁾ シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州における「州野党の党首」の制度は、同州が英国占領下にあつた当時に、英国流の議会制度を範として、一九四七年八月五日に導入されたものである。ここで「州野党の党首」とは、「州政府に代表を送っていない(州議会) 議院における会派の中で最も大きな会派の党首」であると、この時、州野党であつたCDUのコッホ (Koch) 議員は定義している。当時、州レベルでの野党CDUの党首であつたシュレーター (Schrieter) 議員は、この制度を英国の議会の歴史に裏打ちされたものであると定義して、自党を「(州政権担当の) 責任を自覚した野党 (verantwortungsbewußten Opposition)」であると表明した。なお、これらの経緯の下で、この制度を具体的に提案したのは、SPDのH・リュエマン (Hermann Lüdemann) 州政権である。⁽²¹⁾

一九七〇年三月一日に行われた連邦議会の審議の中で、連邦政府の報道・情報局長であるアーラーズ (Ahlers) 國務次官 (Statsekretär) は、西ドイツにおいて「政府と憲法によつて承認された野党の關係」を制度化しているのは、シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州だけであると、答弁してゐた。⁽²²⁾ しかし、一九七一年二月一八日に改正されたハンブルグ (Hamburg) 市憲法二三a条に「野党」条項が導入された。このことを第一の遠因たる契機として、それから二〇年余の歳月を経て生じた、一九八九年秋の「東欧市民革命」を第二の直接的契機として、州憲法において「野党」条項を明記していないという古い(かつての) 状況は大きく変更した。すなわち近年になって、旧西ドイツの州憲法(統一ベルリン市憲法も含む) のうち三つが改正され、「野党」条項を規定するようになった。更に、新しく統一ドイツに加わつた旧東ドイツで制定された五つの州憲法の全てが、「野党」条項を明記するに至つた。そこで、今日では「野党」に言及する——前掲のハンブルク市憲法も含む——合計九つ

の州憲法の方が、全体で一六を数える州憲法の中で多数派を占める状況となった。【別稿では、これら「州憲法における野党条項」の制度化の過程を追ってみたいと思う。】

なお（英国における公的な野党第一党の制度と異なつて）、シュレースヴィツヒ・ホルシュタイン州において特徴的なのは、立法調査費の支給対象が野党第一党のみではなく、州議会に代表者を送っている全ての政党⁽²⁵⁾に対して支給されていることである。例えば、第六立法期（一九七〇年現在）において州議会の議席数は、CDU三四、SPD三〇、FDP四、ドイツ国家民主党（NPD）四、南シュレースヴィツヒ選挙人同盟⁽²⁶⁾（SSW）一、合計七三で、政府与党はCDUとFDPの連立政権であつた。⁽²⁷⁾この時、各党に支給された立法調査費は、CDU八万ドイツ・マルク（DM）、SPD八万DM、FDP四万DM、NPD四万DM、SSW三万五千DM、合計二七万五千DMであつたのである。⁽²⁸⁾

（十二）野党の制度的限界

（a）（西）ドイツに輸入された英国的制度の限界

以上のように、歴史的に二大政党制度を有する、英国の憲法習律の下で発展してきた「影の内閣」制度が、野党第一党党首への俸給制度の導入を契機として、二大（SPDとCDU）一小（FDP）政党制度を有する（西）ドイツの、シュレースヴィツヒ・ホルシュタイン州へ輸入された。また既述したように、ハンブルク市でも一九七一年に、「善意の親英国派」⁽²⁹⁾が野党条項を、市憲法第二三a条に明記せしめた。しかし二大一小政党制度の下で、「影の内閣」制度は、想定された程には有効に機能しなかつた。つまり（西）ドイツでは、（総選挙に先だつて）「影の

内閣」の閣僚名簿を大々的に発表できなかった。なぜなら、(西)ドイツでは二大政党の優劣のみが、総選挙後の与野党の役割分担を決めるわけではないからである。つまり、連立政権を組閣する必要があるからである。このため(西)ドイツでは(総選挙以前に)、将来の閣僚メンバーのうち中核になる人々(Kernmanschaft)のみが、(申し訳ばかりに)野党第一党によって指名されるに過ぎない。つまり戦後の(西)ドイツでは、二大政党であるCDU/CSU、SPDのうち野党である政党は、総選挙後の組閣交渉を有利に進めるために、将来の連立政権参加政党(連立のパートナー)であるFDPの気分を害さないように、留意する必要があったのである。³⁰⁾要するに、CDU/CSUとSPDという二大政党のそれぞれが、連立の相手としての第三党であるFDPを意識して、第三党であるFDPを争奪することに専らその精力を注ぎ、あらかじめ「影の内閣」の閣僚名簿を発表して、政策論争を行うことができないという傾向が、著しく強かつたのである。

(b) 英国における野党の制度的限界

「影の内閣」を始めとする英国の野党制度は、二大政党制度が確固たるものになることによつて、既述したように、一九五〇年代にその黄金期を迎えた。しかし、この黄金期においても、第一に、野党は制度的限界を持ってゐた。すなわち、野党がどんなに政府与党よりも優れた政策を提案したとしても、野党が発議した法案を政府が自発的に受容しないかぎり、庶民院においては、必ず政府与党案が投票結果としては勝利するの(が通例)である。これは民主主義における多数決原理の故である。また、庶民院が首相(の事実上の恣意的権限)によつて解散されて、総選挙で野党が勝利しない限り、野党は「明日の政府」にはなれない。これも民主主義における安定的政府を形成するためのルールとなつてゐる。³¹⁾しかし、総選挙において、政権交代が恒常的に行われることを、前提として

制度化されている点で、英国の政治制度は、やはり「議会の母国」であると言えよう。

第二に、二大政党制が揺らぎ始めている今日において、英国の政権交代制度は、新たな制度的限界を呈し始めている。すなわち、(保守党が得票率四二・四％で三九七議席を獲得し、労働党が得票率二七・六％で二〇九議席を獲得し、自由・社民「同盟」が得票率二五・四％で二三議席を獲得した)⁽³²⁾一九八三年総選挙以来、野党である労働党と自由・社民「同盟」は、政治戦略上、野党として単一の方向性を創り出せずに困惑している。ここで待望される「野党としての共通した政治戦略」とは、——両野党間での連立協議をも含む⁽³³⁾——(総選挙での)選挙綱領(公約)の上で連立政権の可能性を明記すること、(補欠選挙での)選挙協力、通常議会活動のレベルでの政策協議、議会運営・手続き上の共通した対保守党戦略などの「野党としてのコンセンサス」⁽³⁴⁾を意味する。これらのコンセンサスが不在である結果として、選挙権を有する有権者の側でも、野党の何れに投票すれば政権交代が起きるのかが不鮮明であり、同じ困惑を抱いていると推定できる。更に右記の得票率で見た場合の擬似的三大政党制は、(議席率で見た場合の、——強力すぎる政府与党と弱体すぎる議会野党との——非対称な⁽³⁵⁾ (asymmetrical) 二大政党制や、公的な野党第一党と著しく過小評価されている野党第二党との不均衡とも相俟って、) 政権交代にとって著しいマイナス作用を持っている。

事実、保守党は各選挙区で平均すれば二分の一に満たない得票数しか獲得していない。それにもかかわらず、野党である労働党と自由・社民「同盟」が、共に三分の一に満たない得票率を、各々獲得しているに過ぎないため、小選挙区制度が続く限り、保守党は圧倒的多数の議席を獲得しうるのである。⁽³⁶⁾ かくして、D・デンヴァー (David Denver) は「公的な野党第一党である労働党は、よしんば世論調査の結果が英国において政権交代を望んでいる

ことを示唆する場合であっても、次期政権を組閣しうるかどうかという点で、おぼつかなくなってしまう⁽³⁷⁾と結論づけている。

換言すれば、従来、英国の与野党関係は二大政党制の下で推移してきた。政府与党の人氣がなくなると、伝統的な「野党の政治戦略」⁽³⁸⁾に則って考えれば、自動的に野党第一党に支持が集まると予想できた。しかし、第三勢力である強力な中道系の新党が登場して、このシステムは機能不全に陥った。政府与党不支持票は、必ずしも野党第一党には流れない。むしろ政府与党不支持票は、野党第一党不支持票と共に、既成政党不支持票となって第三勢力である中道系の新党へと流入した。一九八三年総選挙の結果は、この傾向が最も強かった当時のものである。今日、新しい政治勢力は一時の熱狂的な支持を失い、再び既成政党への支持が、議席数の上のみならず得票数の上でも増えているように思われる。小選挙区制度の下では第三勢力（少数政党）の進出が難しいからである。もちろん弱小政党も比例代表制への是正を求める国民的運動——署名活動と直接請願——を展開した⁽³⁹⁾ことも事実である。しかし、比例代表制度は多党制を生み、多党制は弱い政府（連立政権）を生ぜしめる（傾向が強い）ので、英国の政治家達は小選挙区制度に固執した。このようにして小選挙区制度は、英国における「変化への即応体制」の形成を阻止した。安定した単一政党内閣を作り出す小選挙区制度の魔力が勝ったのである。しかし換言すれば、既成の二大政党が共にその支持を失っても、それに代替する勢力が議会へ進出できない体制は不幸である。こうして英国は、政治の世界における「変化」を拒絶したのである。

このように、英国の与野党関係も幾つかの（深刻な）問題を抱えている。また、日本においても（今後、数回の総選挙の後に）二大政党制度が確立しない限り、早急に英国流の「影の内閣」⁽⁴⁰⁾制度を輸入しても、（三党制ないし

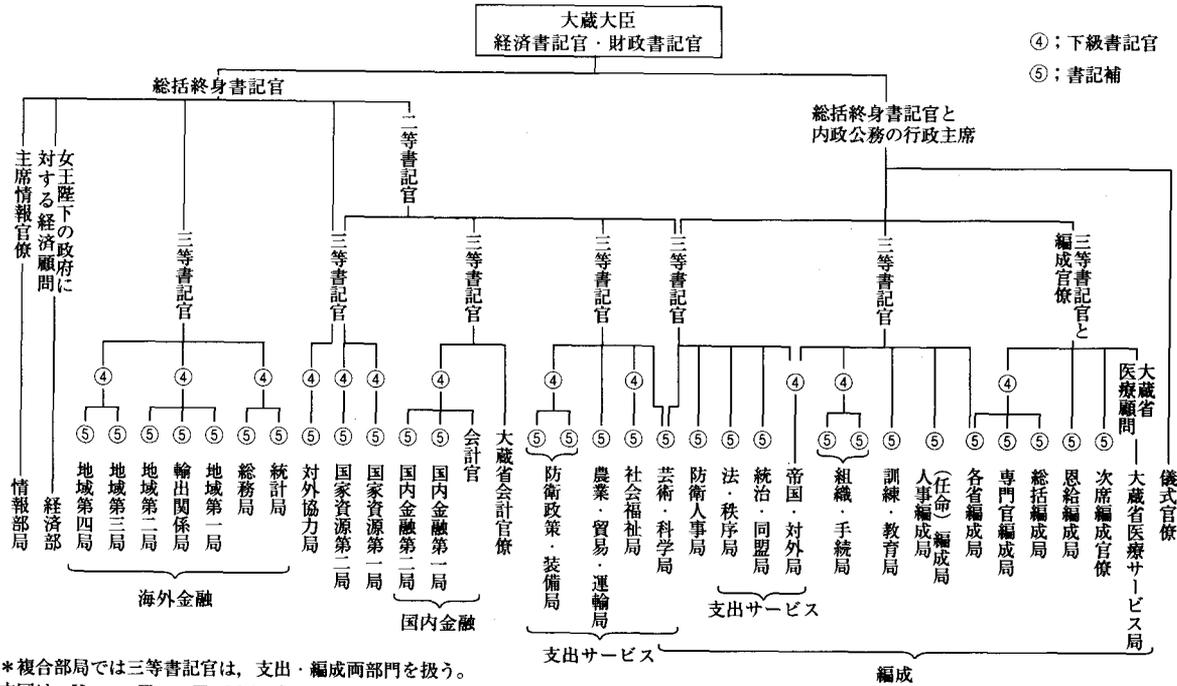
五党制という多党制度の下にある) 現統一ドイツのように、定着しない可能性が依然として大きい。このように英
国的制度の弱点も、その長所と共に認識すべきものであると言えよう。

おわりに——政治機構図の比較分析——

(第二次世界大戦後、アメリカ流の現代政治学が、その覇権的地位を確立した、端緒的時期に相当する) 一九五〇年代末に、如何なる政治機構図をH・ファイナーは描いていたのかを分析したい。既に、本論文の前編(1)に掲載された、図1:「アメリカ合衆国と英国の政治機構の比較」において、H・ファイナーが構想した政治機構図の一端を説明した。H・ファイナーは、これ以外にも図3:「英国大蔵省の詳細な組織図」、図4:「各省の公務遂行のヒエラルキー構成図」などを遺している。

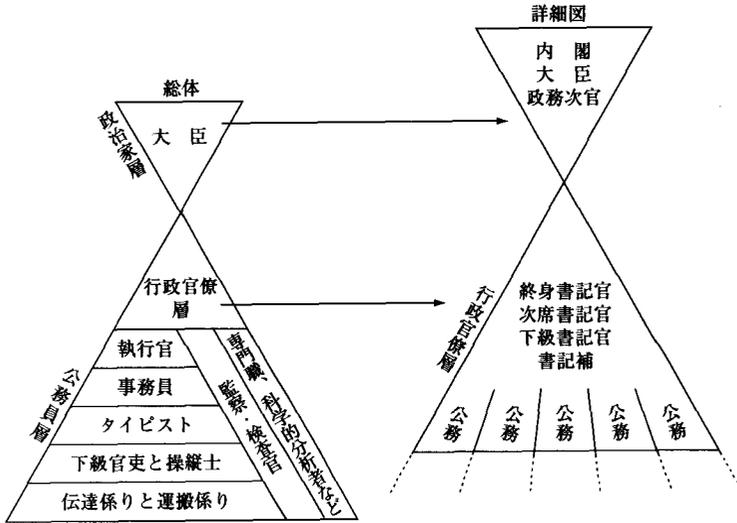
図3と図4で共通する点は、いずれもヒエラルキー構造を象徴していることである。そこでは言わば「上意下達」を原則とする、官僚制度的な公務遂行が前提となっていると想定できる。この両者の図表に共通するヒエラルキー構造を、私解によればアンソニー・H・バーチ (Anthony H. Birch) は、図5に示された「ホワイトホール (Whitehall) 型」の政治機構図と称した。それは、図6に示された「リベラル型」の政治機構図と、対照的な性質を有するものである。ホワイトホールとは、英国の官庁街の名称である。そこで図5は、日本流に換言すれば「永田町モデル」の政治機構図と言える。ここではまず第一に「ホワイトホール型」と「リベラル型」の両モデルを比較検討して、碩学者H・ファイナーが行った研究に、H・ファイナー以後の政治学研究の成果を書き加えた

図3： 英国大蔵省の詳細な組織図



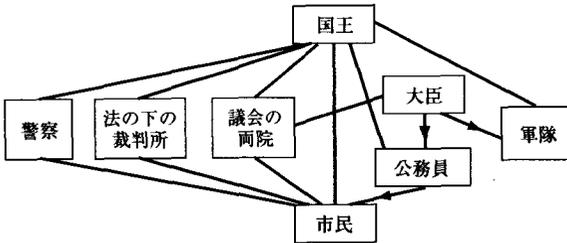
*複合部局では三等書記官は、支出・編成両部門を扱う。
本図は、Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, Methuen & Co., 1960, p. 158-159. による。

図4： 各省の公務遂行のヒエラルキー構成図



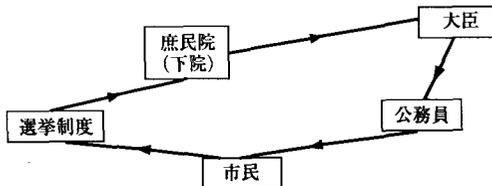
本図は、Herman Finer, op. cit. (figure 3), p. 175. による。

図5： ホワイトホール型の英国政治機構図



本図は、Anthony H. Birch, *The British System of Government*, 8th ed., 1990, p. 26. による。

図6： リベラル型の英国政治機構図



本図は、Anthony H. Birch, op. cit. (figure 5), p. 23. による。

い。

図5に示された、ホワイトホール型の政治機構図の中心点は、国王(王室)の役割の重要性を強調することである。政府閣僚と公務員は「国王の官吏」である。「女王の大臣」の助言を受けた女王によって、議会は召集され、閉会 (prorogue) される。政治的プロセスは、部分的に、一方における議会与、他方における「女王の政府 (the government)」との間で行われる、議論や論争を通じて構成されると示唆される。なるほど、議会は行政府の行為を批判し、立法に同意を与えることを拒み、遂には時の政府の不信任動議を可決する(潜在的な)権限を持っている。しかし、議会は行政府 (the administration) に参加したり、行政府をコントロールする権限 (right) を持たない。このような限界はあるものの、究極的に、議会与執行府 (the executive) との間で、「権力の分立」に類似した何かが、必ずやあると推定できる。⁽⁴²⁾ しかしながら、図6に示された、リベラル型の政治機構図におけるような、信任・被信任關係を示す「命令の連鎖 (chain of command)」は、行政府の内部における命令・委任關係の外には認められない。

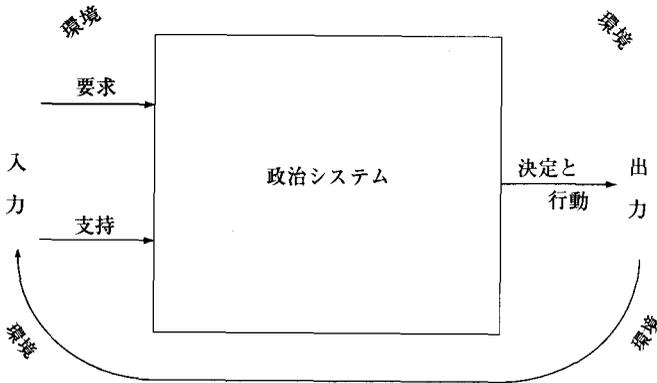
これに対して図6に示された、リベラル型の政治機構図では、「民主的」であることが追求されている。つまり、政府が執行する政策は「国民(主権者)の意志」を反映するものである、ということが強調されるのである。即ち、主権者である国民が選挙制度を通じて庶民院議員を選挙し、庶民院議員の多数派から政府・内閣が構成され、政府・閣僚の指揮・監督の下で、官吏が公共のサービスの国民を提供する。公共のサービスの受け手である国民は、国政を司る政府の施政を評価して、次期総選挙において、政府与党に投票するか、「議会野党」に投票するかを決める。かようにして、国政は国民の手によって自動的に制御されて、政府の政策はより良いものへと作り変え

られると、「手続き」の上では想定されている。アンソニー・H・バーチは、これを「命令の連鎖」と称したのである。⁽⁴³⁾

私見によれば、二つのモデルは、いかにして (how to) 政策が決定されるかを示し、狭く考えれば——主として政党と圧力団体(とマスコミ)に関わる——政治過程論の領域に属する。だが、もつと大きな枠組みで政治の入力(in put)と出力(out put)を鳥瞰しようとする、政治機構論に関わってくる。図6は、リベラルなモデルに基づく「民主政治の流れ」を代表する。この『理想論』は、主として「民主主義を教育する場」で用いられる。市民から発した「主権者の意志」は、選挙を通じて(英国の場合)庶民院に反映され、庶民院の代表者からなる政府が公務員を用いて、国政を統括するという「民主政治の流れ」が示されている。つまり、「主権者の意志 (the will of the people)」を反映する「民主的」モデルと言える。

私見によれば、これに対して図5は、「ホワイトホール(英国の永田町)モデル」であり、「現実論」を代表する。そこでは、「ホワイトホール特有の言語(永田町の論理)〈the Whitehall language〉」が通用している。当該論理によれば、このモデルの中心に描かれているのは、議会(庶民院)ではなく、ホワイトホール(永田町)である。国王(女王)の下の政府、政府の下の公務員が公益を施政に反映させる。「政府・官僚」は、その行政裁量(羈束裁量のみならず自由裁量)を行うに際して、議会において表明された意見を反映させる法律に、必ずしも拘束されない。つまり、議会は必ずしも行政政府を支配していない。ここには、政治の「行政国家」化が具現されている。また、庶民院(下院)は公益を支配する主体ではない。つまり、庶民院(下院)は、公益を代表ではなく、表明する「議会の両院(Houses of Parliament)」の内の一方に過ぎない。そこでの政治過程は、一方における議會

図7: D. イーストンによる政治システムの簡略化されたモデル



本図は、David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1965, p. 112. 霜田美樹雄『三訂増補・政治分析』(1984年) 48頁による。

と、他方における「女王陛下下の政府」の相互作用による。つまり、この図5は、議会と政府の役割分担、ないし形式的な権力分立関係に力点を置く。この権力分立構造から見ると、警察と司法(裁判所)と軍隊は、「(選挙ごとに変転する) 反映された民意」によるコントロールの枠外の「中立的な場所」にある。

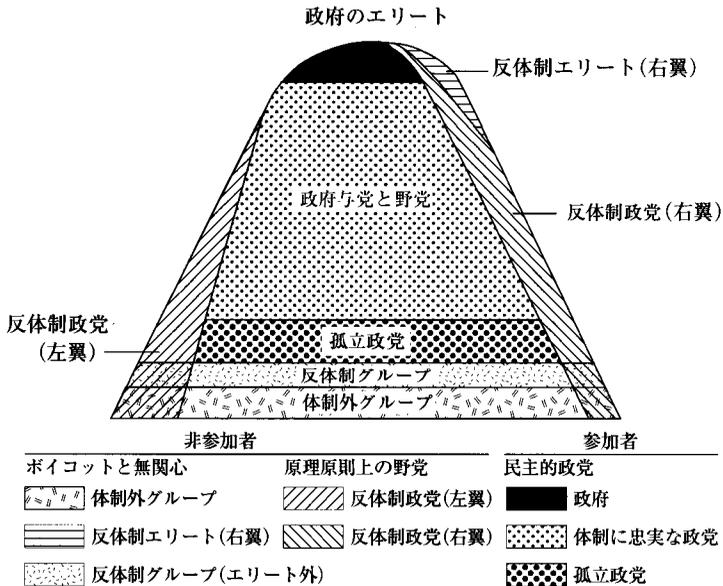
私見によれば、リベラル型の政治機構図は、アメリカの現代政治学者であるD・イーストン(David Easton)が、その著『政治分析のための枠組み』⁴⁴⁾の中で考案した、「政治の流れ」ないし「政治というものの枠組み」を反映するものである。イーストンは図7に示されたように、政治の流れを、(一)政治システムへの要求や、(政権)政党への支持からなる「入力」、(二)政治機構内部での通常「ブラック・ボックス」と言われる、(事後的には)不可視的な政策決定の過程、(三)政治的決定または政策の執行からなる「出力」、(四)かようにして為された政策決定が正しいものであるか否かを評価し、施行された政策を修正する働きを持つ「フィード・

バック（自動制御・自動調節）」機能の四つに分類した。⁽⁴⁵⁾ この「政治の流れ」の構図を敷衍させて、更にデモクラシーという要素を加味すると、アンソニー・H・バーチが「命令の連鎖」と分析したものと一致すると、筆者は考えている。

なお、アンソニー・H・バーチは、第一に、ホワイトホール型とリベラル型の二つのモデルの内、(一)どちらか一方が正しく、他方が誤っているのか、または(二)両者とも事実の一側面を分析しているのか。第二に、仮に「両者とも事実の一側面を分析している」ならば、英国の政治制度を適正に分析する際に、この二つの異なった説明方法を、どのように関連付けるべきかという問いを提起している。⁽⁴⁶⁾ 私見によれば、両者のモデルとも事実の一つの側面を、明らかにしていると言える。一方で、ホワイトホール型は、英国の伝統を意識した政治機構図であり、中央集権的で、かつ一定程度、官僚主義的な色彩が感じられる政治の実務的評価と結び付く。他方で、リベラル型の政治機構図は、「民主主義は手続きの正義である」⁽⁴⁷⁾ というデモクラシーの理論を、はつきりと反映するものであり、かような意味で教育的効果を持っている政治機構図である。

以上の分析を、H・ファイナーの晩年の研究と比較検討してみよう。確かに、D・イーストン流の「政治の流れ」の構図は、戦後のアメリカ流の現代政治学の成果である。更に、アンソニー・H・バーチ流のリベラル型の政治機構図も、H・ファイナー以後の、英国政治学の進歩の一面を構成していることは否定できない。しかし、なるほど晩年に——本論文の原資料である二冊の著作物の執筆に際して——はシカゴ大学交換教授となったが、元來はイギリスの政治・行政学者であった、H・ファイナー⁽⁴⁸⁾ (1898-1969) 自身の存在被拘束性 (Seinsgebundenheit) を考えると、「野党 (opposition)」を先んじて研究対象とした⁽⁴⁹⁾ だけでも、先駆的な研究者であったと評価したいと

図8： H・ダールダーによる野党の構図



本図は、Hans Daalder, *The 'Reach' of the Party System*, in: (ed.) Peter Mair, *The West European Party System*, Oxford U. P., 1990, pp. 78-90 (85). 所収のFig. 8. 11による。本文献は、元々Hans Daalder, excerpted from 'Parties, Elites, and Political Developments in Western Europe', in Joseph La Palombara & Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, pp. 43-77, Princeton U. P., 1966. による。

思う。

第二にH・ファイナーが分析した「野党」とは、議会において政府与党に対峙する「議会内野党」であった。そこでは図8が示すような、議会外の野党勢力（極右と極左の反体制派）は考察の対象外であった。H・ファイナーは、あくまでも「民主的な手続きを通じて与党となり、政府を形成することを具体的に目指す正規の野党」のみを扱っている。ある意味で、議会内野党に限定して考察することは、「野党」という言葉を、際限なく拡大解釈する危険性を抑止する点で優れている。もとより議会外野党を全く考察の対象外に置くことはできない。しかし、民主的多党制を維持して、その体制内において適正な頻度で、共に政権担当

能力を持つ与野党間において、「政権交代」が実現できるようになるための条件は何であるか、の解明を第一の目的として研究する筆者にとっては、議会内野党に限定して考えたH・ファイナーの論考の方が、違和感が少なかった。つまり、「政権交代」のために、より建設的な視座を提供している点で、好感を感じたのである。

なお、図8について補足して解説すると、民主的な政党が効果的に政府を形成しうる範囲は、「政府と（政治体制に）忠実な政党（野党）」が機能する領域——換言すれば、政治的に、図8の中央の四角形（II台形）の占める全面積によって測定される、民主的政党制度の「射程」——に限定される。この四角形（II台形）面積と形状は、様々な欧州諸国・欧州社会ごとに著しく異なっている。例えば（一九六六年当時の英国やスウェーデンといった）ある諸国では、この四角形（II台形）の面積は全体の面積と（ほぼ）完全に重なり合う。これに対して（一九六六年当時の伊、ウエイマール時代のドイツ、フランス第四共和制といった）他の諸国では、この四角形（II台形）は相対的にわずかな面積を占めているに過ぎない。その上、四角形（II台形）の面積は決して安定・不変のものではない。一方で孤立政党と反体制政党が、漸次に体制に飼い慣らされて、組み入れられることがある。他方で（反体制野党と反体制集団の実力の増大に比例して測定される）体制に対する反対・抵抗の増大と（体制外集団の増大にはつきりと現れる）政治的無関心の増大が、（与野党間での「平和的な政権交代」制度によって支えられた）民主政治の領域を狭める可能性がある。反体制政党は、民主政治の信頼性を破壊する混迷を作為的に求め、かくして反体制集団と体制外集団の両者を増大せしめようとするかもしれない。この作戦は、伝統的に（革命を目的とする）共産党の戦術の背後にある理論である。またこの傾向は、一九五八年以前のフランスの状況をかなり正確に反映すると思われる。つまり、旧第四共和制下のフランスでは、反体制野党、反体制集団、および政治的な病の前兆現象が民主政治の領域を狭め、民主政治が事実上機能しなくなるまでに至らしめられていたのである。

注

- (1) 英国において一九五〇年代に「黄金期」を迎えた与野党の建設的關係と、他国のそうでない時期の政治状況を比較すること——それ自体が、公平な分析に反する虞が確かにある。なるほど野党の比較研究の文脈から考へるならば、例えば(1) フランスとの比較を試みる場合には、一九八一年五月—一九九五年五月の仏社会党のF・ミッテラン大統領の統治期、(2) (西) ドイツとの比較を行うならば、一九六九年一月—一九八二年一月の独社会民主党のW・ブランド、H・シュミット両首相のSPD・FDP連立政権期、(3) スペインとの比較分析に取りかかるとすれば、一九八二年一月—一九九六年三月ないし五月の西社会労働者党のF・ゴンサレス政権期と比較すべきである。価値中立性の観点から見ても、このような理想論は適切である。しかしH・ファイナーが行ったように、(英国という) ある国のある政治制度の(良かれ悪しかれ) 典型的な時期を、主たる研究対象として分析すること。さらに、そこから導き出される「模範」となるプラスの面(または「苦々しい教訓」となるマイナス面)を、付随的に他国と比較すること。それ自体に疑問を投げかける必要はないと判断している。
- (2) Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, Methuen & Co., 1960, p. 150. 以下、Finer (1960) と引用する。
- (3) Herman Finer, *Governments of Greater European Powers*, Methuen & Co., 1956, p. 160. 以下、Finer (1956) と引用する。
- (4) Finer (1960), p. 150. Finer (1956), p. 160. H・ファイナーの原文には「一九五〇年代当時に『旧ソ連』においては、野党は~~そよそよ~~『死に絶えていくか、生ける屍 (the living dead or the dead)』であった」と記載されていた。この記述は「現在の(既にその体制が変革した後の) ロシア連邦」とは異なり、あくまでも一九五〇年代当時の旧い状況に基づいているので、本文では割愛した。なお旧ソ連の政治機構の下での選挙の実情については、前編(1)の九六頁、注(43)も参照。
- (5) Byron Criddle, "France: Legitimacy Attained", Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, St. Martin's Press, 1987, pp. 116-136 (122-129). 所収の 'Presidentialisation of Politics' の項目を参照。
- (6) Criddle, op. cit., p. 123-124.
- (7) フランスにおける小選挙区二回投票制度の(1) 方法、(2) 理論、(3) 由来、(4) 実情と(5) その問題点の包括的分析については、西平重喜「比例代表制」(中公新書・一九八一年) 五五—七八頁を参照。
- (8) Finer (1960), p. 150. Finer (1956), p. 160.
- (9) Finer (1960), p. 150.
- (10) ヒュー・ゲイツケル著、根岸富二郎訳「古い民主国における反対党に関する覚書」憲法調査会事務局編「新しい国々における

自由と民主主義」(一九六〇年五月) 四九—六一(五二、五七)頁。

(11) 同前。

(12) Finer (1960), p. 150. Finer (1956), p. 150.

(13) なお、合衆国憲法第二条第四節には、「大統領は、反逆罪、収賄罪または他の重罪および軽罪について弾劾され、かつ有罪の判決を受けた場合には、その職を免せられる」と記されている。(Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations*, vol. IV (The Americas), 2nd Part, Martinus Nijhoff, 3rd ed., 1970, pp. 1202. 宮沢俊義編『世界憲法集(第四版)』(岩波文庫・一九九二年)四五頁。)この点から、判る通りに制度的には大統領罷免制度は存在するのである。

(14) Finer (1960), p. 150.

(15) 第十節は、特段の注記がない場合には、全て Finer (1960), pp. 518-519. に負っている。

(16) 現職の連邦首相に対して、後任の連邦首相を選挙した後で、不信任投票を行う「建設的不信任投票制度」は、連邦首相の「政治の方針」決定権を格段と強化する政治的含意を持つ。(清水望「西ドイツの政治機構」(成文堂・一九七六年)三九三—三九九頁、参照。)

(17) 西ドイツにおける阻止条項と政党制との相関関係については、拙稿「比例代表制における阻止条項について——政党制との関連において——」『早稲田社会科学研究40号』(一九九〇年)を参照。

(18) 言うまでもなく、戦後、SPDが連邦レベルで政権に就くのは、一九六六年二月のCDU/CSUとの大連立内閣が最初であり、本格的に首班政府与党となるのは、一九六九年一〇月以降のブランド(Willy Brandt)内閣。一九七四年五月から一九八二年一〇月にかけてのH・シュミット(Helmut Schmidt)内閣においてのことである。

(19) 一九五八年一月にソ連は、西ベルリンからの西側列強の撤退と西ベルリンを「武装解除された自由都市」とすべきであると主張して、最後通告を英米仏に突きつけた。この最後通告は、同年十二月に西側列強によって拒否されている。(Edeling/Birkenfeld, *Die Reise in die Vergangenheit*, Bd. 4, westermann, 1982, S. 242.)

(20) Finer (1960), p. 519.

(21) Peter Hübner/Uwe Thaysen, "Opposition im Bundestag und im Land Schleswig-Holstein", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1. Jg. (Juni 1970), Heft 1, S. 44-47 (45).

(22) Hübner/Thaysen, ebd. (Ann. 21), S. 44.

(23) Karl Albrecht Schachtschneider, "Das Hamburger Oppositionsprinzip. Zum Widerspruch des entwickelten Parteienstaates zur republikanischen Repräsentation", *Der Staat*, 28. Bd., 1989, Heft 2, S. 173-200.

(24) 州憲法の内「野党」に言及した事例としては、本文に記されたハンブルク市憲法の他に、一九九〇年六月二日に改正された(旧西独の)シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州憲法第二二条、一九九二年四月二日に改正された(旧東西両独の)ベルリン市憲法第二五条第三項、一九九二年五月二七日に制定された(旧東独の)ザクセン(Sachsen)自由国憲法第四〇条、一九九二年七月一七日に制定された(旧東独の)ザクセン・アンハルト(Sachsen-Anhalt)州憲法第四八条、一九九二年八月二〇日に制定された(旧東独の)ブランデンブルグ(Brandenburg)州憲法第五五条第二項、一九九三年五月三日に制定された(旧東独の)メックレンブルグ・フォアポメルン(Mecklenburg-Vorpommern)州憲法第二六条、一九九三年六月六日に改正された(旧西独の)ニーダーザクセン(Niedersachsen)州憲法第一九条第二項、一九九三年一〇月二九日に制定された(旧東独の)テューリンゲン(Thüringen)自由国憲法第五九条がある。現在合計九州において「野党」一項が認められる。この数は、統一ドイツ十六州の過半数を占めていることを意味する。(Rudolf Schuster, *Die Verfassungen aller Deutschen Länder*, Stand 25. August 1994, Goldmann Verlag, 1994, S. 107, 152, 219, 289, 316, 460, 507, 536, 578.)

これらの州憲法条項の大部分は、「野党は議会民主制(ないし、自由民主制)の必要不可欠な(ないし、本質的な、または、基本的な)構成要素である」という象徴的な文言で始まり、野党の「(議会と公共の場における)機会均等の権利」や「任務遂行の上での必要な設備利用権」などを規定する。更に、野党は「自党の政策綱領を展開して、政府の政策綱領を批判し、コントロールする」任務を負うと定める。このようにして、「将来、場合によっては、現在の政府に取って代わりうる」(代替政権)としての野党の政権担当責任に言及している。また、政治的に「野党」に言及した、主として旧東ドイツの州憲法条項は、旧(東独)体制下での「野党の欠乏」に対する反作用であろうと推定できる。(これらの州憲法条項の意義、制定過程については、別稿の課題とし、これ以上、ここでは詳述しない。)

なお、拙稿「ドイツ連邦共和国における州の役割——野党の政権担当能力をめぐって——」【早稲田社会科学研究所39号】八九一九一頁では、「野党」に言及した先駆的な州憲法として、一九四七年五月二二日の(旧西独の)バーテン州憲法——その後、一九五二年四月二五日にバーテン・ヴェルテンベルク州に合併・編入されて消滅した——に論及している。このバーテン州憲法第

二二〇条第三項後段は、「野党が行う批判は事物に即し、促進的かつ建設的でなければならぬ。野党は場合によっては政府にあって責任を共有する (Mitverantwortung) 準備ができていなければならない」と、規定している。

「議会野党」の権利と少数反対意見の自由を保証する方法には、旧東ドイツを中心とする現統一ドイツ諸州の州憲法のように、象徴的な「野党」という文言を憲法中に書き入れる、言わば「平和的革命 (friedliche Revolution) による」方法と、現行ポルトガル憲法 (一九七六年制定、一九八二年改訂、一九八九年再改訂) 第一八三条におけるように、議院内会派の権利を個別具体的に詳述する「実務的な規定による」方法の二通りがある。以下、ポルトガル憲法と同条項を紹介する。

第一八三条【議院内会派】

(一) 同一政党に属する、または諸政党から構成された同一の政党連合に属する、選挙された議員集団は、議院内会派を構成することができる。

(二) 議院内会派は、以下の各号の権利を有する。

(A) 国会の委員会に、各議院内会派の人数に比例して参加し、その代表者を委員に指名する権利。

(B) 議案の採択に関して (意見を) 聴取される権利と、国会本会議で議案の採択に反対して (意見を) 訴える権利。

(C) 政府に質問を提起することによって、各立法期ごとに、一般政策の懸案もしくは個別政策の懸案につき、二つの読会を創るイニシアティヴを採る権利。

(D) 常任委員会に対して国会が召集されるように要求する権利。

(E) 議会に調査委員会を創設することを要求する権利。

(F) 立法案を提起する権利。

(G) 政府の政策綱領を拒否する動議を提案する権利。

(H) 政府の不信任動議を提案する権利。

(I) 公共の利益に関係する主要事項の進捗状況に関して、政府から定期的、かつ直接的に、情報を提供される権利。

(三) 各議院内会派は国会の議席数に応じて、法規に規定された条件に従って、国会において会派の事務局を自由に利用する (dispor de locais de trabalho) 資格を持ち、同様に、各議院内会派が信任する技術的、行政的スタッフを自由に使用する資格を有する。 (Gisbert H. Flanz, "Portugal", *Constitutions of the Countries of the World*, Oceana, 1991, pp. 106-107, 188-189.)

(25) シュレースヴィツヒ・ホルシュタイン州では、連邦レベルでの政党制よりも更なる多党化現象が進んでいた。それ故に「州議会に代表者を送っている全ての政党」に対して立法調査費が支給されたのであろう。なお同州における多党化現象の展開と収束を示すために、一九四七年以来（一九六二年以降、主要三政党制に収斂されていくまで）の州議会選挙結果と連立与党名を示すと、以下のようなになる。

一九四七年選挙第一立法期：SPD四三、CDU二一、(SSWの前身)SSV(南シュレースヴィツヒ同盟)六。政府与党：SPD単独政権。

一九五〇年選挙第二立法期：SPD一九、BHE(故郷追放者・権利剝奪者同盟)一五、CDU二六、DP(ドイツ党・非宗教系保守政党)七、FDP八、SSW四「なお、政党の記載順序は、得票数の多い政党から並べている」。政府与党：SPD少数与党政権↓CDU/BHE/DPP/FDP連立政権↓CDU/FDP連立政権↓CDU/BHE/FDP連立政権↓CDU/BHE/DPP連立政権↓CDU/GB(全ドイツブロック)・BHE連立政権と、政治的に多数派工作が恒常化し、めまぐるしく連立の組み合わせが変更されていた。

一九五四年選挙第三立法期：SPD二五、CDU二五、GB・BHE一〇、FDP五、SHB(シュレースヴィツヒ・ホルシュタインブロック)・DPPの後身)四。政府与党：CDU/GB・BHE/FDP連立政権↓CDU/FDP連立政権。

一九五八年選挙第四立法期：CDU三三、SPD二六、GB・BHE五、FDP三、SSW二。政府与党：CDU/FDP連立政権↓CDU単独政権。

一九六二年選挙第五立法期：CDU三四、SPD二九、FDP五、SSW一。政府与党：CDU少数与党政権↓CDU/FDP連立政権。(Claus A. Fischer (Hrsg.), *Wahlhandbuch für die BRD*, 2. Halband, Schöningh, 1990, S. 1124-1138)

(26) なおSSWは、デンマーク国境沿いのデンマーク系少数民族を代表する政党である。この政党についてののみ、例外的に少数民族保護の観点から、阻止条項(五%条項)は適用を除外されている。(拙稿、注(17)前掲論文、一四二頁、参照)すなわち、この時(第六立法期：一九七〇年現在)にSSWは一・九%の得票率で、一議席を獲得している。(C. A. Fischer, ebd. (Anm. 25), S. 1138.)

(27) C. A. Fischer, ebd. (Anm. 25), S. 1140.

(28) Hübner/Thaysen, a. a. O. (Anm. 21), S. 45-46.

- (29) Klaus von Beyme, "Parliamentary Oppositions in Europe", Eva Kolinsky (ed.), op. cit. (note 5), pp. 31-51 (37).
- (30) Beyme, *ibid.*
- (31) Richard Rose, *Politics in England*, Macmillan, 5th ed., 1989, p. 114.
- (32) David Butler, *British General Elections since 1945*, Blackwell, 1989, p. 37, Table 2. 12.
- (33) 「労働党指導部は、少なくとも公衆の面前では、次期総選挙後に(自由・社民「同盟」)との連立政権協議に対応せざるを得ない事態に追い込まれる可能性を考慮することを明白に拒否している。そして、単に自由・社民「同盟」の興隆が短期的現象に終わってくれば良いと、期待しているだけである」。D・テンヴァーによれば、「この政治戦略は、一九八三年総選挙以来、自由・社民「同盟」が果たした役割を直視するならば、危険な政治戦略である」と判断されている。David Denver, "Great Britain: From 'Opposition with a Capital 'O'' to 'Fragmented Opposition'", Eva Kolinsky (ed.), op. cit. (note 5), pp. 78-115 (93).
- (34) ところで「野党としてのコンセンサス」と記した所以は、いわゆる「与野党間のコンセンサス」とは異なっているからである。英国における「与野党間のコンセンサス」とは、アトリー労働党内閣で成立して、サッチャー保守党内閣がその改変を志すまで、与野党間での政策上の合意として機能してきた。その政策上の合意点を挙げると、(1)混合経済体制、(2)完全雇用、(3)労働組合との和解、(4)福祉国家、(5)共通した対外・国防政策(世界を支配する帝国としての役割から撤退し、核保有国およびNATO加盟国としての役割を果たすこと)である。(Dennis Kavanagh & Peter Morris, *Consensus Politics from Attlee to Thatcher*, Blackwell, 1989, pp. 4-6) サッチャー首相は、戦後政治における「与野党間のコンセンサス」を「政治スタイルにおいてと政策上の両面で、破棄することを選挙綱領に明記して、選挙戦に臨んだ最初の政党党首であった。かような訳でサッチャー政権は、英国政治においてのみならず、保守党内においてさえも、ある種の「革命」を惹起したと目算されているのである。(Op. cit., pp. 8-9. 拙稿「政権交代のある民主国家における野党観」『早稲田社会科学研究43号』(一九九一年)七三—七四頁。)
- なぜ「野党としてのコンセンサス」が形成されなかったのか。つまり、一九八三年の総選挙において、労働党と自由・社民「同盟」は、なぜ(右記のように強烈な個性を持つサッチャー首相に対して)反サッチャー連合政権の樹立という点で選挙協定を結ばなかったのか。その一因として、労働党員のうち多数が、かつての同僚であった社会民主党員に対して、「苦々しい感情」

- を懐いていたから (D. Denver, op. cit. (note 33), p. 87)——つまり、政治家といえども、感情論は制御できない——というものがあつた。結局、この選挙協定戦略は、フランク・フィールド (Frank Field) 庶民院議員が唱道したが、共産党機関誌「今日のマルクス主義」や「ザ・ガーディアン」紙の備忘録の頁で、わずかながら議論として取り上げられたにすぎなかつた。
- (35) 弱体すぎる野党の欠陥について、H・ラスキは以下のように述べている。「野党が少数である議院は、議院の習慣をないがしろにしやすい。出席率は悪くなる。力の不均衡が著しいと、議員は苦勞を潔しとしなくなる。相互理解への積極的姿勢が薄れる。野党議員は政府を攻撃するための負担があまりに重過ぎて、その任務を十分に果たせなくなる」と。(Harold J. Laski, *Parliamentary Government in England: A Commentary*, 1938, ハロルド・J・ラスキ著、前田英昭訳『イギリスの議会政治』(日本評論社・一九九三年)一一四頁。)この光景は実際に、一九八三年総選挙後の労働党議員の出席率の悪さによつて、現実のものとなつた。この点については D. Denver, op. cit. (note 33), p. 94. を参照。
- (36) 「政府与党が失政を犯し、不人気を博するまで、持久戦を覚悟で待つ」という政治戦略は、伝統的に英国の野党第一党にとつては、主要な政治戦略であつた」(D. Denver, op. cit. (note 33), p. 87.)
- (37) R. Rose, op. cit. (note 31), p. 364.
- (38) D. Denver, op. cit. (note 33), p. 108.
- (39) 自由・社民「同盟」が支持した別組織が、一九八四年六月に行つた選挙制度改革を求める署名活動は、一〇〇万人以上の署名を集めて(比例代表制の導入をも含む)選挙制度改革の必要性を訴えた。しかし、その他の請願運動と同じように、この署名の事実も(日時の経過と共に)早急に忘れ去られてしまつた。D. Denver, op. cit. (note 33), p. 102.
- (40) 英国の「影の内閣」制度を日本に輸入しようと思つて書かれた文献として、NHK取材班・夫童一男「影の内閣」(日本放送協会・一九九〇年)がある。このジャーナリズム的著作物の先駆的使命は、万人が認めるところであろう。しかし、当時野党であつた労働党のN・キノックが次期総選挙で「必ずや勝利するであろう」という思い込み、ないし偏見が前面に出てきた——例えば、第五章「史上最強、キノックの影の内閣」という表題の付け方など——ため、一九九四年三月の段階で「品切れ・再版せず」ということになつてしまつた。もとより、表向きの理由は、一九九三年八月の細川護熙政権の誕生で、(日本でも)政権交代が起きたが故に歴史的使命が終つたといふものであつたけれども、学術書としても後世に遺る分析をしたいならば、イデオロギー的に中立な観点から研究しなければならないことを、この顛末から研究者は学びたいと思つた。

(41) 本文で記した以外に、H・ファイナーは「英国二大政党の組織図」(Finer (1960), p. 80)、「英国内閣制度についての機構図」(Finer (1960), p. 154.)や「英国の地方政府制度の機構図」(Finer (1960), p. 189.)を遺してゐる。

この内「英国二大政党の組織図」については、飯坂良明・清水望・堀江湛・宮里政玄編『世界政治ハンドブック』(有斐閣・一九八二年)三五頁と三七頁に、ほぼ同じ機構図(保守党と労働党の組織図)として掲載されているので、それを参照して欲しい。この機構図の分析は、比較政党組織論の研究を包括的に志さない限り、仔細に分析できないと思う。保守党と労働党の党内機構図の比較についての詳細は、以下の文献を参照して欲しい。Robert T. McKenzie, *British Political Parties*, William Heinemann Ltd., 1955, pp. 186 (the Conservative Party) and 487 (the Labour Party). R・T・マッケンジー著、早川崇・三澤潤生訳(一九六四年刊行の第二版第二刷(増補版)の翻訳)『英国の政党(上巻)』(有斐閣・一九六五年)一一四〇三(二六二)頁(保守党)、および同訳『英国の政党(下巻)』(有斐閣・一九七〇年)一一五一〇(二六六)頁(労働党)。但し、R・T・マッケンジーの研究は、あくまでも(H・ファイナーが分析を加えた一九五六年、一九六〇年とほぼ同時期である)一九五五年当時における研究であつて、それ以後の政党機構上の変更——例えば、本論文の前編(一)の七〇頁、注(35)相当箇所本文に記載された、労働党党首選出方法の一九八一年における変更が、政治的に如何に労働党組織図に反映されるべきかといった問題——を含んでいないことに注意して欲しい。

更に一言、近年の労働党の問題状況について付言すると、労働党の内部では、たとえ党首を始めとする庶民院議員たち(いわゆる議会労働党)が一致団結して一つの方向に動くこととしても、全国執行委員会(NEC)や年次党大会において多数派を掌握しなければ、政策を左右できない。年に一回召集される党大会には、この(党大会休会中に党の運営を行う)NECを中心として、選挙区労働党、労働組合、社会主義団体から選出された代議員が送り込まれてくる。しかし党大会には、議会労働党から(制度上、直ちに)代議員を送り込むことはできない。また、予め執行委員に選出されていなければ、たとえ議会労働党の幹部であっても、このNECには出席できない。庶民院議員は党大会に出席することはできても、直ちに、党大会に投票権を持つ正式な構成員として参加できない。つまり、労働党は元々、「労働組合連合体の政治部」として発足したため、政党機構の頂点に位置づけられるのが、議会労働党ではなく、年次党大会である。そのため、党首と議会労働党の意に反して、しばしば左派が必要以上に権力を振るうという、政党機構論上の「欠陥」が認められるのである。(NHK取材班・犬童、注(40)前掲書、八三一―八四頁)

- (42) Anthony H. Birch, *The British System of Government*, Unwin Hyman, 8th ed., 1990, p. 25.
- (43) A. H. Birch, *ibid.* (note 42), p. 23.
- (44) David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1965, p. 112. テイウイト・イーストン著、岡村忠夫訳『政治分析の基礎』(みすず書房・一九六八年) 一三〇頁。
- (45) 霜田美樹雄『政治分析三訂増補』(成文堂・一九八四年) 四六一—五〇頁。
- (46) A. H. Birch, *op. cit.* (note 42), p. 26.
- (47) 「民主主義は手続きの正義である」という命題の法的淵源は、アメリカ合衆国憲法修正第五条(一七九一年確定)と同修正第一四条第一節(一八六八年確定)であろう。そこでは「何人も、正当な法の手続き (due process of law) によらなければ、生命、自由、または財産を奪われることはない」(修正第五条)、ないし「いかなる州といえども、正当な法の手続き (due process of law) によらなければ、何人からも生命、自由、または財産を奪ってはならない」(修正第一四条第一節)と規定している。(Amos J. Peaslee, *op. cit.* (note 13), pp. 1206, 1209. 宮沢俊義注(13)前掲書、五二—五五頁。)
- (48) 「幾つか(厳密には四冊)の立法府に関する(一九七三年から一九七九年に刊行された)比較研究書は、野党の概念をその索引にもっとも記載してゐない」と、Klaus von Beyme, *op. cit.* (note 29), pp. 31-51 (32, 48), note 4. は憂慮の念を表明している。
- (49) なお Robert A. Dahl 等を顧問として編纂された、政治学研究季刊誌『政府と野党 (Government and Opposition)』が創刊されたのは、一九六五年のことである。
- かゝつての「野党」研究—例へば、Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale U. P., 1966. に所収の諸研究。もしくは、G. Ionescu & I. de Madariaga, *Opposition*, 1968. G. ヨネスク & I. デ・マダリアーガ著、宮沢健訳『反対党の研究』(未来社・一九八三年)など。—は、議会制民主主義制度の下で、専ら「議会における野党」を分析の対象とする堅実なものであった。しかしその後「議会外野党」が研究対象の中心となり、その様相が変わっていく。つまり、Eva Kolinsky, "The Transformation of Extra-Parliamentary Opposition in West Germany, and the Peace Movement", Eva Kolinsky (ed.), *op. cit.* (note 5), pp. 318-352. におおては、当初、一連の「議会外野党・議会外運動」が、その形態上、制度(公定のルール)の外部に存在することから、制度(公定のルール)をバイパスする経路を辿つてその主張を行うという点で、否定的なマイナスイ面を持つてゐるというよりも、むしろ、制度(公定のルール)に則つた経路では反映されなかつた、新しい視

点を政治に導入し、新しい政策を提起するという点で、積極的な意義を持つと評価されていたからである。こうして、保守的な意味では一定限度、学術分析の上で、従来、求められてきた手堅さを失ったといえる。

以下の引用文において、左翼的見解に対するこのような許容の程度は、更に昂進してゆく。

すなわち「原子力エネルギーに反対する人は、また政策決定の過程で経済成長を優先させることや、フランクフルト空港の滑走路拡張にも反対し、ニカラグアの（親ソ）政権や、西ドイツ国内での（路上生活者などの）不法居住者の（権利擁護）運動を支持するのである」（Kohlinsky, op. cit. (note 49), p. 328.）という「反対行動の無制限連鎖性」を、E・コリンスキーは殊更に批判しなかつた。こうした場合によっては、「何でも反対論者」達を容認する気配が生じた。この「何でも反対論者」達は、「反対のための反対」をする可能性がある。万一そうなるならば「議会外野党」は、代議制民主主義制度にとっても、平和的な政権交代制度にとっても、憂慮すべきものとなると分析できる。

この「議会外野党・議会外運動」は、「ポスト物質主義」という（二世を風靡した）疑似イデオロギーに導かれているという。もとより「緑の党」を始めとする環境保護政党が、ドイツにおける「酸性雨による森林・生態系の破壊」という具体的な環境問題に対応するために、具体的な政策を提起する使命を持って、議会に進出したことの必然性とその意義は認められよう。だが、果たしてこの疑似イデオロギーが、本来の意味で国民的支持を得ているか否かは、厳密な意味では判らない。なぜなら投票結果の分析によれば、「緑の党」を始めとする環境保護政党は、多く見積もっても有権者の五―七%の支持を得ているに過ぎないからである。

ここで、日本における状況よりも遙かに深刻な、ドイツにおける「酸性雨による森林・生態系の破壊」について付言しておきたい。全ての降雨（雨、雪）のpH（pHとは「水素イオン指数（potential of Hydrogen）」の略語である。純粋の水はpH7.0で中性、これより大きい値はアルカリ性、これより小さい値は酸性を示す。）の平均値は、大気中に二酸化炭素が含まれることから五・六である。ドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）の降雨のpHの平均値は、既に四・〇から四・六を記録している。バイエルン州の森林における降雨のpH値の最低記録は三・三である。この三・三という数値は、通常の降雨の一三〇倍の酸性度を示している。酸性雨の原因物質は、二酸化硫黄と窒素酸化物である。ノルウェーの南部の湖沼では、更にすすんでpH値で二・七さえも記録している。pH5以下では、サケ類の魚は生息できない。pH4以下では、ほとんどの生物は死滅する。ノルウェーの南部では、五千の湖沼の内、約一七五〇で全く魚がすんでいない。また、更に九〇〇の湖沼では生態系が著しく損なわれて、

ほとんど魚がないという。(Wolfgang Engelhardt, *Umweltschutz, Bayerischer Schulbuch-Verlag*, 1985, 5. Aufl., S. 166) だが、その後の進展は、このような懸念を杞憂に終わらせるものとなった。つまり、なるほど、この「ポスト物質主義」の担い手である「活動家」達の一部は、野党がその「所属議員」を通じて政策上の代替案を提示する、議会制度それ自体をかっては否定していた。しかしその後、元「活動家」達自身が議会に進出することによって、その役割を「議員」としてのそれに転換させて、議会制度に次第に組み込まれていったという経緯が認められる。この方向転換を「議会外野党・議会外運動」の議会への編入現象 (Parliamentarisation: なお sation と Collins スキーはドイツ語訛りで表記しているが、-ation が英語流の正しい綴り方である。) と、E・Collins スキーは称した (Kolinsky, op. cit. (note 49), pp. 335-339)。かくして議会外野党の主張に元来、含有されていた過激性も、法案という政策に変換されて緩和されたのである。

しかし拙稿は、「活動家」と「政治家 (議員・政府の首長)」の区別がつかなかった、旧一九五五年体制下での野党第一党 (旧社会党) の弊害を是正し、日本において政権交代制度の運営が軌道に乗ることを第一と考えている。

ここで「活動家 (activist)」と「政治家 (statesman or stateswoman)」の区別を私見によって定義すると、前者は自己の利害のみを念頭に、主観的にそれを主張する者である。後者は複数の利害関係を第三者的な立場から客観視して、諸利害間で均衡・調整をはかることができる者である。また、政治家は最善の目的が達成できない時でも、代替案を作成して、次善の目的への路線の変更を比較的容易に行いうる。これに対して、活動家はかような方針の変更を行う柔軟性を欠く虞がある。そこで活動家は、たとえ現行の目的がそのままの形では達成できないと判明しても、次善の目的へ撤退することができずに、遂には「反対のための反対」を行い、結局のところ、徒勞の終わると予想される場合もある。政治家は、自分とは違う立場の考え方があるということに留意できる。だから政治家は、自分の設定した目的の達成 (自己の利益) により、他の立場の人々が彼らの目的を達成できなくなる可能性、つまり他者に対して生じうる諸影響・諸損失 (他者の不利益) まで勘案できる。活動家がなぜ直ちに政権に就けないのかと言えは、自分自身の特殊な利益のみを余りに強く追求して、それ以外の公益、つまり「少数」反対意見の自由」を認めないことが有権者・公衆にとって明らかであるからであろう。

筆者は、西ドイツにおけるような、政権交代制度が正常に運営されていることを前提とした「議会制民主主義からの逸脱」の研究に対しては、仮にその学問的分析の精緻さには敬服できても、その結果として、直ちに「議会外野党」の積極的意義を認め、日本に「議会外野党」の諸形態・諸成果を直輸入することはいささか性急であると考ええる。ただし議会外野党の役割を我が

国において力説し過ぎることは、今後、政権交代制度が有効に機能するか否かという、切実なる我が国の国益にとつてはマイナスであると判断するからである。

(50) Klaus von Beyme, op. cit. (note 29), pp. 31-51 (31). は、「議會における野党」の分析に焦点を合わせることは、近代社会に直接関係を持つ、余りに多数の形態の社会的野党・反対行動の中で、研究論議が容易に自己の立場を見失うことを避けしめる、という点で好都合な視点を提供する」と論じている。

(付記) 本稿は、一九九六年度の早稲田大学特定課題研究助成費による成果の一部である。