

## イギリス二大政党制のもたらしたもの

——「対決の政治」か「合意の政治」か?——

梅 津 實

一

イギリスの政党政治は過去一五年間、戦後のどの時期にもみられなかったような大きな変動を経験した。それは少なくとも、この国の二大政党が、ここ一〇数年来明らかに凋落しつつあるということに現われている。伝統的な「統治政党」たる保守党と労働党は、かつて経験したことのない時代の困難に直面して、みずからとまどうばかりでなくいまや急速に国民の支持を失いつつあるかのである。

このことは、ごく簡単な数字を思い起せば誰れにでもすぐに理解することができよう。たとえば、一九七〇年代にいたるいかなる総選挙においても、二大政党の得票率が両政党あわせて八七%を下まわるといふようなことはかつてありえなかった。保守党と労働党で、ときには九六・八%を占めることさえあったのである。ところが、一九七四年

二月の総選挙にいたるや事態は変った。同選挙において両政党のえた得票率は七五％まで下落したからである。もっともこれは一九七九年の総選挙で若干回復した。しかし、一九八三年の総選挙ではふたゝび七〇％に急落したのである。<sup>(1)</sup> しかも、これは相対得票率 (share of poll) でみた場合の話であることに注意しなければならない。いわゆる絶対得票率 (share of electorate) においては、当然のことながらもっと厳しい数字がでているのである。絶対得票率でみると、保守党・労働党は一九七四年二月にあわせて五八・五％、同年一〇月に五四・七％、そして一九八三年には五〇％をえたにすぎない。<sup>(2)</sup> つまり、これで見ると有権者の約半数は二大政党に投票せず、いまや何らかの形で伝統的な統治政党に背をむけはじめていたのである。ともあれ、一九七〇年代以降この国の政党配置図は、われわれの見知らぬものに書きかえられつつあるといってよいのである。

しかし、もとよりイギリスにおける二大政党の凋落化は、保守党と労働党の得票率の減少にだけみられるというものではない。それは、両政党をささえてきた人々の意識の変化、あるいはかれらの政治に対する考え方それ自体の変化にあらわれているのである。この点について、たとえば I・クリュー (I. Crewe) は、右の得票率の減少に加えて次のような問題があることを指摘している。(1) 有権者はもはや強い党派心をもたず、階級意識にしたがって投票することを徐徐にやめている。(2) 各種政策に対する労働者の反応が労働党の政策位置より右よりにあることにみられるように、有権者のそれと政党の政策位置との間にイデオロギー的なズレがでてきた。(3) 有権者は政党への忠誠心によってではなく、ときの政府の業績、問題となっている争点、党首の個人的人気などによって一票を投じはじめている。つまり投票行動における変易性 (volatility) の高まりが顕著になった。(4) 政党支持は地域的に偏在化し、労働党の支持層はイギリス北部に保守党の支持層は南部に集中している。いいかえれば二大政党は全国的な支持基盤を崩壊させ

つつある。(5)そして、以上と関連して一人区相対多数による選挙制度の欠点が増幅してきた<sup>(3)</sup>。クリューの指摘するこれらの問題点は、いずれもイギリスの有権者の二大政党への対応に非常な変化があったことを示しているのであり、少なくともこれらは人々にとって伝統的政党が必ずしも絶対的なものではなくなったことを強く示しているのである。たしかに、イギリスの二大政党が有権者に離反され、したがって弱体化への道をたどっているのは今日では否定できない事実のようである。これについては、有権者の投票分析をすすめる人が右のようにふれるのとは別に、政党組織やその内部の変化に注目する人々もまたしばしば言及するとおりである。たとえばL・エプスタイン(L. D. Epstein)は、すぎさった一九七〇年代を振り返りつつ述べて、従来諸外国から熱いまなざしでみられてきたイギリスの「責任政党政治」モデルはその政治的効力を失い、人々に幻滅感を与えているが、それは次のような現象を随伴していたからだといった。(i)二大政党は院外政党組織において個人加盟党員の数を激減させた。一九五〇年代にピークに達していた両政党の個人党員は半減したか、それとも半減に近づいた。(ii)一九七〇年代においては伝統的な意味における強力な政府がみられず、うちつづく少数内閣のもとで政治不安だけが広がった。(iii)二大政党はいずれも得票における安定多数の獲保に困難をきたした。(iv)ECレフレンダムのような重要争点をめぐる内紛に示されるように、二大政党は規律性を失いそれぞれの内部に分裂要因をかかえた。そして院内ではクロス・ヴォーティングが横行した<sup>(4)</sup>。いずれにせよ、イギリスの政党政治モデルは、ちょうどソ連型社会主義モデルが必ずしも人々にとって魅力ある存在ではなくなっていくように、いまや多くの人々の関心を引き付けることに失敗している。したがって、それはわれわれの政治的実践の導びきの糸ではありえなくなった。L・エプスタインはこのべたのである<sup>(5)</sup>。

さて、このようにイギリスの二大政党が問題的存在となってきたことについては、最近でこそ誰れもが承知して

いることではあるが、<sup>(6)</sup>しかしこれについてはすでに一九七〇年代の中頃に、当のイギリス国内においてきわめて論争的な形でとりあげられたことがあるのである。オックスフォード大学 S・E・ファイナー (S. E. Finer) の展開した一連の問題提起がそれであった。ファイナーの考えは、まず『ニュー・ソサエティ』(New Society) 誌上におけるかれの小さな論文「現代の不満」にあらわれた。そこでかれは、イギリス政治の問題点は二大政党による政権交代の破壊性が政治不安の風潮をつくり、ひいてはそのことがイギリス経済の没落に拍車をかけていることにある、と主張したのである。<sup>(7)</sup>しかし、ファイナーの言説が論争的であったゆえんは、右の小論文ではまだ示唆されるにとどまっていたけれども、かれが次のように考えた点にあった。それは、現在の行きづまりは、二大政党の得票率の低下や組織上の動揺とは別に結局のところイギリスの伝統的政治システムそのものによってつくりだされたということである。保守党と労働党にそれぞれ問題があるのはいうまでもない。しかし重要な点は、そうした個々の問題にとどまらないだろう。むしろ注目すべき点は、システムとしての「二大政党制」それ自体がイギリスを危機に陥れていることにあるのではないか。かれはこう考えたのである。実際ファイナーは、その後このような問題意識をより体系的にまとめ、みずから編集した『対決の政治と選挙改革』(Adversary Politics and Electoral Reform, 1975)<sup>(8)</sup>の巻頭論文のなかでやや詳しく説明した。さらにかれは、一九八〇年に出版された『変容するイギリスの政党システム』(The Changing British Party System 1945-1979)<sup>(9)</sup>のなかでもふたたび自説を詳説してみせたのである。そして右の著作は、いずれもイギリスの二大政党制に関するきわめて衝撃的な問題提起となったのである。

もっとも、考えてみるとこの『対決の政治と選挙改革』が世にでて以来すでに一〇年の時の経過をみている。それにその後のイギリスの政治状況もファイナーがはじめて問題提起をしたときとくらべると若干そのおもむきを異にし

ている。しかしそれにもかかわらず、かれが当時開陳した問題点の数々はいまなお新鮮さを失っていないように思われるのである。イギリスの政党政治は基本的には依然として袋小路から脱出できていない状態にあり、そのことがファイナーの言説にいいよ現実性を帯びさせていると思われるからである。そこで、ここでは以下ファイナーの主張をたどり、さらにかれに対する批判的見解なども紹介しながら、イギリスの二大政党制は一体何をもたらしただのかをあらためて考えてみることにしよう。

## 二

ところで、S・E・ファイナーの主張を簡単に要約すればそれは次のようなものであった。

イギリスの政党システムにおいては、政党間競争はいうまでもなく二つの主たる政党が敵・味方にわかれて対峙する形をとっている。それはちょうど、「コモン・ロー法廷において原告・被告が裁判官もしくは陪審員の判断を有利に導くため、それぞれが訴因に対して自己の論拠を提示する」<sup>(10)</sup>ため向いあっている状態にたとえられる。したがって、その結果はきわめて明瞭であり、勝ち負けがはっきりしている。いいかえると、政党は総選挙のたびごとに一方がすべてをえ、他方がすべてを失なうというゼロ・サムゲームをやっているのである。<sup>(11)</sup>ところで多数を制した政党は、当然のことながら自党の党首を首相にすえるだろう。首相は各大臣を指名するだろう。そして大臣は、事実上、立法権および執行権にたいする絶大な権限をふるうことができるであろう。かれらは有給の臨事官<sup>1</sup>僚などを任命し、あらゆる情報を独占し、ますます権力を肥大化させることができるのである。むろん野党は、議会で政府を批判することができる。しかし、すべての最終決定は「全能の政府」が握ることになる。<sup>(12)</sup>野党のなしうることはそう多くはな

いのである。それゆえ、よく考えてみるとイギリスの政党システムは、実は「かわるがわる行なわれる一党制政府」<sup>(13)</sup>のそれである、ということもできるのである。そして政党が国民を前にして総選挙で対決しあい、議会内部においてふたたび対決しあうこうした政党間競争のありかたを、対決システム (adversary system) とよぶことができる。これがイギリス政治の基本的な展開軸なのである。

ところが、政党が対立し交代に政権を担当しあうこの対決システムは、社会環境が静謐な時代においては比較的問題ないけれども、しかし一九七〇年代のように経済的危機が深まり、社会的亀裂が深化した時代においてはその不都合さが誰れの目にも明らかになる。というのも、そのような時代においては、政党間のイデオロギー距離や政策距離が次第に遠くなり、政治の分極化が進む。したがって、そうした時代においては政党が対決し向いあっていることそれ自体が政治不安をよびおすことになり、政権の交代それ自体が、大きな政治的断絶をもたらす原因となるからである。これは、政党間競争があくまでも「対決システム」にもとづいているからなのであり、一九七〇年代のケースはある種の政治システムが不安の振幅をより一層大きくする重大な根拠となることを例示しているのである。問題は、この点にある。ファイナーはこういったのである。<sup>(14)</sup>

この対決システムの欠点をもう少し敷衍して述べると、それは次の五つに集約されよう。第一は、このシステムのもとでは政権党がしばしばその内部の極端な分子にひきづられて過度に党派性を有することになる、という点である。すなわち政権党は、政権を維持するためには党を団結させ、野党の攻撃をかわさなければならぬ。そのためには、たえず党内における左・右両勢力の妥協をはかり、党の立場をそれら両勢力の中間の妥協点に設定する必要にかられる。しかし、そうしてえられる「中間の妥協点」は、議会全体の常識からみればはるかに左・右にズレたものとなら

ざるをえない。つまり、危機の時代において「政権党」が保守党の場合は、議会全体の「常識」より右翼の地点に傾斜し、労働党の場合はより左翼的な地点に傾斜して党内の合意をえることになるのである。<sup>(15)</sup>したがって、ここから議会内においては必ずしも有権者の望まぬ必要以上の政治的「対立」が噴出することになる。たとえば、(i)一九六六年に労働党を支持する有権者のなかで三一%もの人々が党の意向に否定的であったにもかかわらず、労働党は保守党と対決して鉄鋼の国有化を推進した。(ii)一九七一年に労働党は「労働組合の権限は強すぎる」という主張に反対したけれども、しかし同党支持有権者の四八%は、実はこの主張を正しいと判断していた。(iii)一九七一年に「講買税より所得税を高めるべきか」が問題となったとき、保守党・労働党支持者のいずれも、これに対して決定的に一致した意見をもつことができず、どちらかといえば流動的であったのに保守党はこれに反対し労働党は賛成側にまわって衝突した。<sup>(16)</sup>このように、有権者自体がある政策に関して時には躊躇逡巡し、時には幅広いコンセンサスをもつ場合でも、二大政党はこの対決システムのもとにおいてはそれを無視し、いたずらに「敵対」と「混乱」をもたらさざるをえないのである。したがって「有権者がより安定したより中間的な」意見をもつのに、政党がこれを返えりみることなく、たゞ政争に明け暮れるのであるとするなら、その結果は、有権者の政党に対する失望感を深化させ、人々の政治への別離をうながすことになるにちがいないのである。

第二に問題なのは、政権をとった「政党」の非代表性あるいは非民主主義性ということである。<sup>(18)</sup>すなわち、選挙で勝利し政府を担当する政権党は、表面的にはあたかも国民の大多数の支持をえて成立したように思われよう。しかし冷静に考えてみると、必ずしもそうとはいえないのである。たとえば連立政権の場合は、背後にそれぞれ数一〇パーセントの有権者の支持をもつ複数の政党が合体して形成されるのだから、それは国民の多数の支持に立脚している

ということが出来る。しかし、ある政党が単独で政権を担う場合、その政党の背後の有権者の支持はおうおうにして五〇％以下であることが多い。いいかえると、対決システムのもとで政党は、皮肉なことに「少数の国民の支持」をえるだけで単独政権シングル・パーティー・ガヴァメントを成立させることができるのである。事実、一九四五年以降イギリスにおいては有権者の五〇％以上の支持をえて成立した政権は一つもなかった。<sup>(19)</sup>「一九七四年には四〇％以下の得票率で選出されたのだし、一九七九年にはわずか四四％の得票率で選出されていた」のである。<sup>(20)</sup>これらは明らかに民主主義的な政権とはいえないであろう。しかもさらに強調されなければならないのは、以上のことは現行の選挙制度（the first-past-the-post system）のもとにおいて必然的に派生する得票数と議席数のズレによって完全に糊塗されてしまうという点である。

すなわち各政党の得票数と議席数は、現在のシステムのもとにおいては周知のようにいわゆる「三乗法則」<sup>(21)</sup>（cube law）によって決定されるのであり、したがって総選挙で勝利した政党の勝利の内容である「議席数」はつねに誇張されることになるからである。たとえば「労働党は一九六六年に四八・一％の得票数しかえなかったのに五七・八％の議席数をえ、保守党は一九七〇年に四六・三％の得票数しかえなかったのに五二・三％の議席数をえ<sup>(22)</sup>」という結果がつづいたのである。そして一九七〇年代において、自由党は一九・三％から一三・八％の得票数をえていたのに議席数においてはきわめてわずかであり、つねに不当な切り捨てをよぎなくされたのである。こうして、現行のシステムが続くかぎり二大政党はたがいにとちらかが政権を担当しうるのだが、しかし繰り返すまでもなく、それは実際問題としてきわめて非民主的な政治的結果をもたらししているといわざるをえないのである。

第三は、対決システムのもとでの政権交代がなによりも政策の断絶化をもたらし、政局を確実に混乱させるという点である。両政党は政権を交代するたびごとに相手を全面否定し、政策的に無駄な反復を繰り返すことになるわけ



である。

これについては数多くの具体的ケースが想起されよう。二・三の分野をとりあげてみると、たとえばこうである。一九五〇年・五一年に国有化された鉄鋼産業は一九五三年にもとに戻され民営化された。しかし一九六六年、労働党政権によって再度国有化された。また一九五七年に保守党の制定した借家法は、一九六五年の労働党の立退き防止法 (Protection from Eviction Act) によって根本的な修正をうけた。しかしそれも保守党の一九七二年の住宅資金法 (Housing Finance Act) によってふたたび破棄された。しかし同法律の生命も長くはなかった。一九七五年の労働党の住宅資金法に置換されたからである。経済計画については次のような事例が印象的である。一九六四年労働党が設立した経済問題省 (Department of Economic Affairs: DEA) や一九六六年の産業再建庁 (Industrial Reconstruction Corporation: IRC) はその後いずれも保守党によって撤廃された。しかし労働党はその後さらに、国家企業庁 (National Enterprise Board: NEB) を設置しようと画策した。(これは実際に設立された。しかし保守党は一九七九年に政権の座につくやまたもや同庁を廃止した。)<sup>(23)</sup> また労働組合のケースについてはこうであった。一九六九年労働党はヤマネコ・ストに対する穏やかな制裁措置を講じた労働組合法を導入しようとしたが労組の反対に直面して断念した。しかし一九七二年の保守党はこれに関する包括的規定をふくむ労使関係法を制定した。しかし労働党は、一九七四年と一九七五年にむしろ組合の権限を大幅に拡張する新しい労働法 (労働組合・労働関係法、雇用保護法) を制定し、一九七二年の労使関係法を破棄したのである。(しかし周知のように、これまた一九八〇年保守党の雇用法制定によって再度根本的に否定されるにいたった。)<sup>(24)</sup> こうしたことが続々と派生したのである。各分野の政策は結局断絶につぐ断絶をみた、<sup>(24)</sup> といってよいのである。

第四に問題なのは、対決システムが議会の形骸化をもたらしということであろう。先に述べたことの繰り返しになるが、このシステムのもとでの議会ではいうまでもなく与党席をしめる多数派と野党席に甘んじる少数派が対立する形をとる。しかし与・野党の平議員の発言や行動は、各党とも党議拘束などによってあらかじめ決定されているのだから、「対立」は必ずしも建設的な成果を生みださない。むしろ議会での実質審議を著しく希薄化するのである。

つまり議会は、もはや議員各自が良識にもとづき柔軟な姿勢で法案を検討し、必要ならばこれを修正しあうといった場所ではなく、はじめからわかりきった結果を導びきだすだけの陳腐な場所——どこでも同じ調子で音を出す自動ピアノのようなもの——と化しているということである。<sup>(25)</sup>そして本会議場におけるこうした対決の光景と、結果のはっきりしている議題についての無駄な言葉のやりとりは、常任委員会段階にもそっくりそのままもちこまれる。不毛な構造は全体を覆っているのである。むろん決算委員会 (Public Accounts Committee) のように、もともと党派性が強くなくできるだけ各党一致して行政行為をチェックすることが期待される特別委員会も存在している。しかしその影響力はそれほど大きくはない。また現実には与・野党の対立化を防止するように機能はしていない。<sup>(26)</sup>だから「ようするに、議会における政治的伝統は全体において対決的」<sup>(27)</sup>（傍点原文イタリック）なのであり、議会は「多数決主義のもとではゴム判と化している」<sup>(28)</sup>ということができるのである。この点が問題なのである。なおちなみに、以上に関連して一言付け加えるとなると、次のような事実が想起されるかもしれない。それは一九七六年から七九年にかけては時の労働党政権が少数党となり、その末期において多くの重要案件の議会通過に失敗したことがあるということである。しかしこのとき政府が敗れたのは、同政権と連携していた自由党の脱落という理由によるのであり、右に述べたような対決的な政治スタイルはやはり別の形で残ったのである。<sup>(29)</sup>

第五に指摘しなければならない対決システムの欠点は、これが最終的に大変な政治的不安定をもたらすという点である。これもすでに述べたことと重複する点であるが、現行の選挙制度のもとでは投票行動におけるわずかな幅のスウィング (swing) がきわめて誇張された議席数となってあらわれる。したがって、将来の選挙に関しては、一体どちらの政党が勝利するのか誰れにもまったく予測することができなくなる。それだけではない。人々はいずれの政党が勝利してもともかくその結果として「政策の劇的な変更」だけは招来されるだろう、という不安感におののかざるをえなくなるのである。ことに問題なのは、このような不安定状態は政党や各種利益団体による故意の政治的怠業によって一層昂進されるということである。すなわち、政党にしても各種利益団体にしても、一般には相手方の政党もしくは自分たちの支持しない政党が政権を掌握しているかぎり、自分たちの利益の実現は困難だと考えるであろう。だから、そうした政党や利益団体は、時の政府の前では政治的サボタージュを行ないともかく「自分たちの」政府が登場するまでは何もしない、ということになる。労働組合は労働党が政権をとるまでは無責任な行動に終始し、土地所有者は保守党政府が誕生し有利な条件ができるまでは土地開発をみあわせる道理である。こうして、人々は自分たちの関係のない政府の前では一種のアパシー状態に落ち入り、しかしたえず窮極的な逆転を願う、という不安定状態をつくりだすのである。<sup>(30)</sup> 一九六六年以降、政府支持率が一・二の時期を除いてほぼ一貫して四〇%を切っていることなどは、以上のことを考えるうえで大いに参考になるのにちがいないのである。<sup>(31)</sup>

以上のようにして、ファイナーは対決システムのもとでの政党政治はきわめて多くの問題をふくんでいて、イギリスの政治不安を醸成する基本的要因となっていたと非難するのである。二大政党制はこれまで最も安定した政治システムであると考えられていた。しかしかれによれば、それはもはや時代に適合しないだけでなく、きわめて有害で

すらあると断言されるにいたったのである。ファイナーが力をこめて主張するのはこの点なのである。

したがって、以上展開された論旨の帰結は、当然のことながら右の現状をいかに克服するかということにこそがれよう。対決システムを打破し、どのようにして広汎な国民の支持に支えられた政府をつくるのか、またどのようにして議会に活力を呼びもどしかつ政策上の継続性を確保するのか、これこそが考えなければならない大きな課題だ、とファイナーはさらに論をすすめるのである。<sup>(32)</sup> むろん現在の政治システムに終止符を打つ方法は、窮極的には選挙制度の改革にもとめられる。そこで実際、かれが提言するのは(1)相対多数制の早急な廃止と比例代表制の導入である。<sup>(33)</sup> すなわち、もし比例代表制を導入することができれば、たとえば有権者の意志を議席に正確に反映させることができるだけでなく、少なくとも「政府」に有権者の五〇％以上の支持を与えてその権威を回復させることもできよう。同時にそうなれば、政府は次の選挙で一％や二％のわずかなスウィングに恐怖感をもつことなく政策を遂行できるので、政策上の安定性と継続性を確保することができよう。また、議会内部においては多政党間の協力が日常化されるのだから議会自体の活性化を促進することにもなる。このように、比例代表制には現状打破に関する数々のメリットが期待される。かれはこのように説明するのである。<sup>(34)</sup> たゞ、もしこのシステムを導入するとすれば、いうまでもなくその結果連立内閣 (coalition-type government) の登場してくることが予想されよう。(2)しかしこの点についても、ファイナーはわれわれは数々の偏見をすて大胆な一步をふみださなければならない、と主張するのである。すなわち、連立内閣は従来いわれてきたように弱々しいものでも不安定なものでも決してない。むしろそれは多数の国民の支持を背後にもっているのだからきわめて「強力」であるし、さらにヨーロッパ諸国の実例が示しているように実に「安定」したものである。<sup>(35)</sup> したがってわれわれはこの導入に決して躊躇すべきではないと強調するのである。こうし

てファイナーは、現在の政治に内在する不安定要因をいかにして除去するのか、いかにして政治に責任性を回復させるのか、そしてそのためにはどのような「改革」を押し進めなければならないのか、これこそが焦眉の急であると主張するにいたるのである。以上が、S・E・ファイナーによる「対決の政治」理論の骨子であり、かれの政治改革への視点なのである。いずれにせよ、かれはイギリスの二大政党制に対しては完膚なきまでに否定的な評価を下し、このシステムのもたらしたものに対してはいささかも妥協的な態度を示さなかったのである。

### 三

さて、みられるようにS・E・ファイナーの説はイギリス政治の基本的性格に関する解釈としてはきわめて衝撃的でかつ論争的である。しかしそれゆえに、二大政党制そのものが政治的不安定をもたらしたという右のような考えに対しては、当然強い疑問を感じる人々もいたのである。ことに、現状打開の手段としてファイナーが最後に提案した「改革」案などに対してはたちまち各方面から批判の声があがった。たとえばP・ノートン(P. Norton)やJ・A・チャンドラー(J. A. Chandler)などがそうであり、かれらによれば比例代表制と連立内閣制は必ずしも代表選出に関する実質的公平さをもたらさないし、それに何より「弱い政府」をうみだす元凶であるとして拒絶されたのである。<sup>(36)</sup>しかし、こうした「改革」案批判とは別に、ファイナーの二大政党制論に真向うから、しかも時期的にもいちばやく強力な反論を加えた人物がいた。それはR・ローズ(R. Rose)である。<sup>(37)</sup>

ローズのファイナーに対する反論は、一九八〇年にあらわされた『政党は違いをだせるか?』(Do Parties Make a Difference?)のなかで行なわれた。かれは同書で、イギリスが二大政党システムのもとで「対決の政治」に突入し

たなどともみなすのは明らかに間違いであり、イギリスの政党政治は一貫して「合意の政治」(consensus politics)の特徴を保持しており、したがってそれは依然として安定性の高いものであると主張したのである。そのことをかれは一九五〇年代から一九七九年にいたるまでの各種統計を駆使して実証してみせ、さらに一九八四年に出版された同書の第二版においては、一九七九年から一九八三年にいたるサッチャー政権下の政治分析と一九八三年総選挙の分析を初版の内容に加えて、再度自説の正しかったことを力説したのである。そこで、ここではローズの考え方を簡単にみてみることにしよう。

ローズは、まずつぎのような基本的問いかけをもって出発した。それは、ファイナーによると保守党と労働党はたがいに政権を奪いあい、そのたびごとに相手の政策を全面否定して政治的激変と政治不安を生みだしてきたというが、しかしそれは事実だろうか、ということである。すなわち政党はどの政党であれ、ひとたび政権の座につくや前政権のそれを根本的に否定するような、異なる政策をはたしてとりうるのか。事実の問題として実際にとってきたのか、ということである。これに対するローズの答えは、むろん否であった。なぜなら、政党は選挙で勝利し新しい「政策」体系をいざ実行しようとするとしても、それを可能にする条件は——たとえば有権者の意向、法律の存在、官僚の意図、圧力団体の要求、国際的配慮などによって——<sup>(38)</sup>現実にははなはだ限定されているのであり、したがってファイナーの説はもともとなりたふないと考えられたからである。われわれはしばしば、政党のもちいる大げさな言辞とかれらが現に実行したことを同一視してしまうきらいがある。つまり、「政党政治に関する多くの理論は、政党の政策意図と政策の達成度を同じものであるかのように混同してしまっている」<sup>(39)</sup>のである。それゆえ、重要なことはまずこうした錯覚を正すことであり、そのうえで問題をつきつめてゆくことである。ローズはこう主張するのである。<sup>(40)</sup>

そこでローズは以上を基本的前提としつつ、一般的に「政策」を中心にすえて考えた場合の政党間競争に次の四つのパターンがあると想定する。

一、アドヴァンサリー対決モデル

二、コンセンサス合意モデル

三、ミニマリスト選挙綱領モデル

四、テクノクラティック技術主義的モデル

第一のモデルは、いうまでもなく与野党が完全に異なる政策を掲げ、非妥協的に競争しあっている場合である。第二のモデルは、与野党間に政治的原理やイデオロギーのうえでの対立がなく、各政党は右と左のあいだの中間的な存在たる多数派国民をいかに吸引するかで争っているケースである。この場合、各政党は結局似たりよったりの政策を追求することになり、したがってつねに政策上のコンセンサスを保つことができるわけである。右の二つのモデルに対して第三と第四のモデルは、各政党が実際に政権を担当したときにとりうる行動パターンである。すなわち第三のモデルは、野党時代に掲げた選挙綱領によって政権担当後もその政策行動を規律されるというケースである。そして第四のモデルは、いかなる政府であれ前政権の政策体系と別のものを実施することは技術的にできない、したがってひきつづき前政権の政策を継承するというケースである。本来「合理的な」政治家たるものは政策目的・政策手段について最適なものを選択するのだから、この意味からしても保守党・労働党のいずれの政党も最後には同じような政策を実現することになる、というわけである。いずれにせよ、ローズは以上四つのパターンを提示する。その理由は「これらのモデルのうちどれが現代イギリスに最もよく適合しているか」<sup>(41)</sup>を明らかにするためであるという。いいか

えると、かれはイギリス政治の現状は右のモデルのどれによって一番よく説明されるかと問題をだし、その解答をこ  
とに第二と第四のモデルにもとめようとするのである。イギリスにおける政党間競合は合意による政治の特徴のもと  
で展開している。ファイナーのこのような対決アドヴァンサリー・ポリティクスの政治モデルは適用されない。これがローズの導びきだそうと  
する考え方の帰結なのである。<sup>(42)</sup>

さて、そこでイギリスの政党政治が合意の政治の特徴を有しているかどうかを検討するため、われわれがはじめに  
注目しなければならない点是有権者の動向である。というのも、ローズによれば政党はもともと有権者の存在によっ  
て左右される。有権者が対決的であれば政党も対決的となるのに対して、有権者が同調的であれば政党もまた同調的  
になる、と考えられるからである。<sup>(43)</sup>この点に関する従来の説明の仕方は、いうまでもなく有権者の政党支持決定要因  
はかれらの「階級性」にあり、有権者の社会的相違が具体的な政策への支持もしくは不支持をも決定する、と理解す  
ることであった。したがってこの伝統的な解釈に最もふさわしいモデルは、対決の政治モデルであった。しかし、ロ  
ーズはこうした解釈は現在ではあてはまらなと批判するのである。

それはなぜか。それは一九七九年総選挙時にみられたように、有権者のなかには道德的争点（死刑廃止問題）から  
イデオロギー的争点（公営住宅買却、銀行国有化などの問題）にいたるまで幅広いコンセンサスがあるのであり、<sup>(44)</sup>有  
権者のなかにあるこうした政策上の同調性が政党の対立化・分極化にむしろ歯止めをかけている、と考えられるから  
である。すなわち、大体において現在のイギリスにおいては有権者の所属する階級とかれらの政党支持に必ずしも濃  
厚な関連性はみられない。これについてはファイナーと同意見である。政策に関しても、有権者は「自分たちが何も  
のであるかということより、むしろ自分たちはいかに考えるか」<sup>(45)</sup>によって選択するいわゆるイシュー・ヴォーティン



グ的傾向をみせている。いいかえると、現在では労働党支持者のなかに保守党の政策を承認する人々が多くみられ、保守党支持者のなかに労働党の政策に同意する人々が多くあらわれるという構造が存在するのである。その結果、たとえば一九七九年の時点で「保守党への投票者と労働党への投票者間の（政策に関する）意見の不一致率がわずかに一八％にすぎなかった<sup>(46)</sup>」という現象も派生しているのである。政党はこのことを無視して行動することはできない。結局、有権者のコンセンサスに従い中央にあゆみよらざるをえないのである。<sup>(47)</sup>

このように、政党は政権をとる以前において有権者に強く影響される。これは各種統計からして疑うことができない。しかしそれでは、政権掌握ののち政党はどのように行動するのか。つまり政権党は、野党時代に掲げた厳しい内容の選挙綱領<sup>マニフェスト</sup>に緊縛され、合意の政治とは逆の方向へ向う場合もあるのか。そこでローズは、第二にこの選挙綱領の現実政治におよぼす効果について検討する。

しかし、この点についてもかれの見解はきわめて楽観的である。それというのも、各政党の掲げる選挙綱領は時代がすすむにつれ内容的に盛りだくさんになると同時に、イデオロギー的には著しく希薄化したのであり、選挙中の公約が政権党を拘束するといっても、その意味内容は従来の観念ではおしはかれないものだからである。たとえば、一九七〇年と七四年の総選挙時の選挙綱領をみると、政党の綱領にもられたすべての公約の約半分以上（五七％）はノン・パーチザン的なものであった。ことに「一九七〇年時の労働党の綱領の公約の六七％はノン・パーチザン的なものであり<sup>(48)</sup>」、「一九七四年時の保守党の公約の六三％はノン・パーチザン的なものであった<sup>(49)</sup>」。政党の公約にはいままや内容的な同一性と重複性がみられるのである。つまり政党はそれぞれ同じことをいっているのである。それに最近の政党は、政権を握れば簡単になしうるもの（たとえば特定の法律の制定）については選挙綱領で多く言及しても、

実現できるかどうか必ずしも確定できない事柄（たとえばインフレの抑制など）についてはあまり言質を与えない傾向もある。<sup>(50)</sup> 選挙綱領は、この意味において内容的に著しく現実主義的なものに変容しているといえるのである。いずれにせよ、労働党・保守党が今日包括政党化していることは疑えない。そして選挙綱領は、その文書的表現にすぎない。たしかに「政党の選挙綱領は重要である。しかし、だからといってそれがイギリスの政府を対決型の政府にするというわけではない。選挙綱領が対決の原因となると主張するファイナー教授の説は、それ自体『くだらぬたわごと』なのである」<sup>(51)</sup>（傍点原文イタリック）。

第三に、合意の政治の特徴は立法過程自体にも如実にあらわれている。七〇年代の下院議会は怒号のとびかう対決の場合ではなく、ローズによれば与野党間の「暗黙の合意」<sup>(52)</sup>によって支配された実に調和にみちた場所であったのである。

これは一九七〇年から七九年にいたる下院の第二・第三読会の採決で与党の提出した法案に野党の反対した割合がわずかに二二％にすぎなかったという事実<sup>(53)</sup>にあらわれている。外交、社会、地域、経済などの係争点について個別的に調査しても与野党議員の行動はほとんど一致しているのであり、「通常はあらゆる種類の立法についてコンセンサスがみられるのである。経済のような大いに議論をよぶ分野においてさえ、政府提案の全法案の三分の二については対立はない」<sup>(54)</sup>（傍点原文イタリック）のである。そしてこうした傾向は、あまり対立すると思えない法律（年金法、窃盗法など……）においてだけみられるのではなく、厳しい対決が予測される政治的な政策にかかわる法律（EC議会選挙法、スコットランド法、財政法など……）に限定した場合でも、また明瞭にみられるのである。この点に注目しなければならぬ。すなわち、一九七〇年から七四年までに政策にかかわる法案のうちでは六九％について、七四年

から七九年までには六七％について、何ら「対決」はみられなかった。<sup>(55)</sup> いずれにせよ合意型政治の特徴は、議会内において<sup>(56)</sup>もまた歴然と存在するのである。

第四に、なおもとより戦後のイギリスに対決の政治とみなされる要素が全然なかったというわけではない。たとえば選挙法改革、植民地独立、そして北アイルランド・地方分権・地方自治体改革などの地域的問題がそうであった。しかし、ウェストミンスターにおける中心的な問題、たとえば議会改革などのような問題に関しては対決政治の要素はそれほど強くなかった。<sup>(57)</sup> 重要な制度改革については、各省の統廃合にしても公務員改革問題にしてもほぼコンセンサスがみられたのである。

第五に、しかしここで最も重要なことは以上みられた合意の政治の特徴が、保守党・労働党のとった経済政策にもまた貫徹しているということである。すなわち、もともと二大政党は、経済政策についてはその本来の立場からして対決型の経済政策をとるものと予想されていた。<sup>(58)</sup> 実際、めまぐるしく変転するそうした各党の経済政策は、一九七〇年代における経済不安の主たる要因を構成したとみなされていたのである。<sup>(59)</sup> しかし、<sup>(60)</sup> 事實は必ずしもそうではない。失業やインフレ、国際収支や経済成長などに対する各党の政策目的はほぼ一致していたのであり、とくに経済政策の遂行に大きな役割を演じたのが大蔵省であったように、どの政権がどのような経済政策を展開しようとしたとしても技術的には同じ手段を講じ、同じような処理をほどこさざるをえなかったのである。このことを忘れてはならない。

具体的にみると、保守党と労働党の経済政策とその結果が同じであったことは、一九五七年から一九八二年にいたる各種経済指数のなかにみごとにあらわれている。すなわち一九五七年以来、政権の交代にかかわらず、(a)最低貸出金利がジリジリと上昇した。(b)公共支出についても全体としての経済規模の拡大とともに伸長した。(d)国民総生産も

同様に上昇した。(e)国民の手取り給料率も伸びた。(f)また、最も変動が予想される失業率についても、これを「注意深く」しかも長期的な幅でみれば明らかに継続的傾向がみてとれる。<sup>セキニラ！トレンド</sup>(g)最後に物価上昇率についても、同様に上昇傾向がみられた。そしてこれらの継続的傾向はサッチャー政権下においても基本的につづいている。つまり、ほとんど変わってはいないのである。別の言葉でいうと、イギリスにおいては、どの政党が政権を担当してもそれによって経済の実質が劇的に変動するなどということは、たとえ短期的にはみられたにせよ、長期的にはまったく存在しなかったといつてよいのである。経済の分野においてもまた「合意の政治」の特徴が色濃く浮き彫りにされるのである。<sup>(61)</sup>

このようにして、イギリス政治の現実を冷静に観察すれば、それは社会的振幅の少ないきわめて安定したものであり、何よりも合意の政治モデルによってうまく説明できるものであるとローズは主張するのである。かれによれば、「相違」と「対決」をもちこむはずの政党は、もともと政治過程においてそれほど決定的な役割を演じているわけではない。「イギリスの諸政党はイギリス社会の運命を定める主たる力ではない。政党よりもっと強力な何ものかがそれを形づくっているのである」。<sup>(62)</sup>それは、たとえば社会的条件、圧力団体、世論、ジャーナリズムの作る流行などあらゆる要素であり、こうした複雑な社会的要素が微妙にからまって政治過程を方向づけているのである。<sup>(63)</sup>政党はそうしたさまざまな力の動きにもとづき長年にわたり同調的政策を生みだしてきたといえるのである。たしかに、「政党は違いを生みだす。……けれどもそれは期待されたようなものではない」<sup>(64)</sup>のである。われわれは、この点を見過してはならない。その意味で、変転たえまない政治抗争を短期的なスパンでのみみて対決政治モデルをあてはめようとす  
るファイナーなどは明らかに誤りを犯している。<sup>(65)</sup>逆に、「長期的なパースペクティブでみれば、イギリスの政党政治が躍動するコンセンサス(a Moving Consensus)のダイナミックスによって最もよく特徴づけられている」<sup>(66)</sup>こと、

このことがよくわかるのである。ローズは以上のように論駁したのである。

#### 四

こうしてみると、先にみたファイナーの問題提起と右のローズの反論はイギリス政治の基本的な理解に関してみごとな対比をなしているということが容易にわかるであろう。前者は現状を悲観的にみて、イギリスの伝統的な政治システムである二大政党制のもたらすものを否定的にとらえる。これに対して後者は、現状に満足することはもとより将来への不安などいささかも示さず、二大政党制は政治的有效性を維持しつづけるにちがいないと自信をみなぎらせているのである。したがってこの両者の考え方の相違は、——最近これが学生向のテキストなどでしばしばとりあげられてかなり周知のこと geworden といえる——イギリスの政党政治に関心をもつ人々にとってはやはり問題の核心部を構成しているのである。ファイナーがいうようにイギリスの二大政党制はすでに抜きさしならぬ袋小路に入ったのか。あるいはそれとも、ローズのいうように依然として安定的な機能を営みつづけているのか。この点の理解は、たしかにイギリス政治の根幹に接近するうえでの重要な鍵となっているように思われるのである。

そこで、われわれも以上の「論争」を若干つきつめてみることにすると、少なくとも次のような問題についてはなお考えてみなければならないであろう。それは政党間競合の基本的な性格にかかわる政党の分極化の有無についての検討と、より具体的なレベルでの政策の断絶の程度についての検討、そしてさらに両者の発想の根底にある政策決定過程における「政権党」の位置づけ、あるいはその比重のおきかたについての検討である。もとより、さきに見たようにファイナーとローズの提示した問題点はこの三点だけにはとどまらない。それらはみられるように複雑でしか

も多岐にわたっている。しかしここでは、とりあえずこうした点にしばって問題を考えてみることにしよう。

さて、そこで第一の政党の分極化についてはどう考えればよいのか。これについてファイナーは、すでにみたように日常的に野党の攻撃にさらされる政権党は野党への対応をめぐり不断に分極化する傾向にあり、それが二大政党制をゆきづまらせる一因となっていると指摘した。しかしローズによれば必ずしもそうではない。というのも、繰りかえすまでもなく最近の有権者はさまざまな政治的・非政治的争点に関して幅広いコンセンサスをもち、政治的なスペクトルの中央にいわば団塊的に蟠集しているのだから政党は必ずやそうした有権者の存在に引きよせられ中央にあゆみよってゆくにちがいない、と考えられたからである。しかしこれについてのローズの見解は、いささかオプティミスティックにすぎるとはいえまいか。なぜなら、多くの人々が指摘しているように有権者が政治的スペクトルの中央に存在するのは事実であるにせよ、しかしそれにもかかわらず一九七〇年代の二大政党がそれに背を向けむしる事態を紛糾させる原因となった事例は数多く存在するからである。

ふりかえてみると、一九七〇年代の二大政党は一九五〇年代・六〇年代の「合意の政治」を根底から覆えすところにもその特徴をもっていた。ここでいう「合意の政治」とは、いまさういうまでもなく二大政党がケインズ的手法をもちいそれぞれ経済・社会を運用しともに福祉国家の建設に努力する、あるいはそのために競いあうということであった。バツケリズム (Butskellism) に象徴される二大政党のいわば密月時代の政治がそれであった。しかしこうした「合意の政治」は周知のように一九七〇年に保守党のヒース (E. Heath) によってはっきりと拒絶された。つまり保守党の分極化がはじまったのである。もっともヒースは、一九七二年にいわゆるウターン政策をとってもう一度もとに戻った。しかし保守党のこの分極化は当時キース・ジョセフ (Keith Joseph) などに率いられて次第に抬頭しつつ

あった党内マネタリスト・グループによりさらに強力にすすめられたのである。<sup>(68)</sup> サッチャーがそうした勢力の代表として登場したことはいまや常識となっているといえよう。労働党の場合もまた同じことであつた。一九七四年に政権の座についた労働党政権をたえず悩ましたものは、ケインジアンやクロスランド派批判に狂奔する党内左派の蠢動であり、かれらのゼロ・サム的視点にたつ産業政策実施の要求であつた。<sup>(69)</sup> そして、そうした左派の動きは一九七九年の敗北を契機とする同党の左施回にはずみをつけ党分裂の原因となつていたのである。労働党もまた分極化からまぬがれなかつたのである。このことは結局、「政党」というものが本来特定のイデオロギーと強力な党派心をもつた活動家によつて構成され、かれらの主導権のもとに運営されるからなのである。あたりまえのことではあるが、政党の活動家というものは大なり小なり自分の夢みる理想社会の実現のため行動しようとする。そうでなければそもそも「政党」というものは存立しえない。したがつて「かれらは単に有権者の態度に自分たちを合わせるのではなく、有権者の態度こそ変えようとする」<sup>(70)</sup>のである。そして党運営に腐心する指導者たちはどうしてもそうした活動家に依拠せざるをえない。<sup>(71)</sup> こうして政党は、しばしば有権者の意に反してまで分極化することになるのである。有権者が全体として常識的な意見をもち、たとえ幅広いコンセンサスをもっていたとしても、政党が必ずそうした次元にあゆみよるという保証はない。一九七〇年代のイギリス政治は、まさしくこのことを雄弁に物語っているように思われるのである。

なお、ちなみにイギリスにおける政党の分極化を最も強裂に印象づけたものは、既成政党にみられる以上のような傾向に逆らつて一九八一年に「社会民主党」が結成されたことであろう。社会民主党の結成は、直接的には一九七九年以降の労働党において党組織改革問題をめぐり左派が勝利したことに端を発している。これは誰れもが知っているとおりである。<sup>(72)</sup> しかしそれにもかかわらず、社会民主党は基本的には既成政党の分極化に対する反発として抬頭した

のであり、イギリスにおける中道勢力の政治的再編成を意図して登場したのである。<sup>(73)</sup> 逆にいえば、二大政党がもし左右両極へ傾斜していなければ社会民主党の結成はありえなかったし、またその後の自由・社会民主連合派 (Alliance) 結成による政局再編成の動きもありえなかった、と考えられるのである。

それでは第二に、ファイナーとローズの見解の違いをもう一度浮き彫りにする政策の断絶化、あるいはその継続性の程度如何という問題についてはどうか。二大政党は政権の座につくたび前政権の政策を破棄し社会不安をまねいたのか、それともこれを安定的に引きついでいたのか。これが、ここでのポイントであった。これに関してはじめに指摘しなければならないのは、この問題についての両者の見解をくらべてみると、ファイナーの方はいささか問題意識が先ばしりすぎているというくらいでもないのに、ローズの方はきわめて冷静でかつ実証的であるということである。ローズの方は継承された政策の数々を数量的に示すことによって「合意の政治」の存在の再確認をせまっているからである。ことに先にも示したように、かれが『政党は違いをだせるか?』の第七章で展開した戦後イギリスにおける経済政策の継続性に関する分析などは、非常に説得的でありかつ読者を魅了せずにはおかない部分をつくっている。それに、政権の交代にともない経済政策がそのつど断絶しているかどうかという議論に限定していえば、たとえば A・M・ゲインブル (A. M. Gamble) などもまた否定的な見解を示しており、ローズの考えには一定の正しさがあることが裏づけられているのである。すなわち、ゲインブルの場合には、「対決の政治」モデルが適用されるのは労使関係、国有化、経済計画、土地問題などの産業政策に関する分野においてのみで、それ以外の金融、財政 (課税)、公共支出、物価、雇用、経済成長など多くの分野にかかわる安定化政策や貿易などの対外経済政策にはこのモデルはまったくあてはまらない、ときめつけられているのである。<sup>(74)</sup> ようするに、ファイナーによる「対



決の政治」理論の欠点をあげるとすれば、それはいささか大げさなレトリックをもちい問題を誇張するという点にあるのであり、したがってたとえば「経済政策を特定の分野にかぎらずその全分野にわたり検討してみれば、一九四五年から五九年のあいだにおいてばかりでなく一九五九年から八三年の間においてもまた、圧倒的に断絶ではなく継続がみてとれる」<sup>(75)</sup>はずだと、ゲインブルは揚言しているのである。いずれにせよ、ファイナーの方はいささか分が悪いのである。

しかし、それでははたしてローズのいうようにイギリスでは政権交代にもかかわらず政策的継続性をたもち、「合意の政治」を貫徹してきた、といい切ることができるであろうか。そのように断言してよいのであろうか。答えはここでも否である。なぜなら、イギリスにおいて経済政策にみられるようにたしかに数量的には圧倒的な政策の継続をみてきたとはいえ、しかしそのときどきの「政策争点」となった重要な政治課題に関してはつねに大きな断絶をみてきたからである。大体ローズは、それに右に引用したゲインブルもまた「対決の政治」モデルをあまりにも厳格にとらえすぎるきらいがあるようである。というのも、かれらは「対決の政治」という場合の考え方を政権交代にともないすべての断絶がはじまるように主張するものと理解しているのだが、しかしもともとそのようなことは現実政治のなかでは起るはずがないからである。<sup>(76)</sup>かりに実際、そのような「一切の断絶」が起るとすれば、ファイナー自身もいっているように「公共政策などほぼ痙攣症状を起したように振動するであろう」<sup>(77)</sup>し、もしそんなことが現に起っていたとすれば、イギリスはカタストロフィーにみまわれて社会的にも経済的にもすでに潰滅的な打撃をこうむっていたにちがいないからである。ファイナーが問題にするのはそのようなものではなかった。かれが問題として提示したのは、繰りかえすまでもなく、政権交代にともない量的には数多くの政策が継続してきたであろうが、しかしそのなか

で二大政党が関心をよせ争ってきた主たる政策はたえず断絶して社会不安をひきおこしてきたではないか、ということなのである。<sup>(78)</sup> その意味では、「対決の政治」モデルはゲインブルによって産業政策のみにあてはまるといわれたが、しかしそれで充分であったのである。

実際、たとえばこの産業政策をとりあげふりかえてみても、その断絶がイギリスの経済と社会全体に与えた影響ははかりしれないものがあつた。同政策は「合意の政治」時代においてすら変転をよぎなくされ、企業課税にしても、投資補助にしても、賃金政策にしても、労使関係にしても、みな中断させられた。<sup>(79)</sup> イギリスでは財界のみならず個々の企業も、一般の投資家も、また被雇用者たる労働者も、幾度も挫折のうきめをみてきたのである。<sup>(80)</sup> そしてこのような政策上の不安定性は一九七〇年代にもひきつがれた。すなわち、一九七四年以降の労働党政権は一九七九年にきわめて挑戦的な産業政策を掲げる保守党によって打倒された。<sup>(81)</sup> 政権をになった保守党は、それ以後世界不況のなかでいささかその矛先をにぶらせ政策上のパフォーマンスについても前政権のそれとやや類似したものをもったとはいえ、しかしこれらの遂行した政策の内容は労働党のそれとは根本的に異つていた。<sup>(82)</sup> 周知のように、同政権は通貨供給量の制限策のもとに国有企業の民営化、所得税・企業課税の大幅削減、それに雇用法制定など数々のラジカルな政策を実行にうつし、前政権の産業政策を一掃しようとして努力したからである。<sup>(83)</sup> これは大きな政治的反響をよんだ。労働党は当然これに強く反発した。だから一九八三年総選挙においては、ゲインブルも指摘しているようにそうした対立が産業政策ばかりでなく対外的経済政策、安定化政策にまでひろがり、<sup>(84)</sup> 事態は容易ならざるところまで進んだことを人々の心に刻印したのである。本来、長期的なスケールのもとに立案され実行にうつされなければならない産業政策は、こうして目の前の直接的効果のみを考える政治的思わくによって支配されてきた。短期的スケールのもとに処理されて、

要となるような政策の中断とそれにもなう混乱をひきおこしてきた。<sup>(85)</sup>これは否定しえない客観的事実なのである。そして、いうまでもなくここで強調しなければならないのは、右に指摘したような例は、政権交代にもなう政策的断絶の、重要ではあるがしかしそのほんの一部にすぎないということである。いずれにせよ、政党の分極化も政策の断絶化もイギリスに存在しなかったと主張することは、結局のところあまりにも強弁にすぎるように思われてならないのである。

ところで、以上のようにして政権交代が政策上の唐突な断絶をとめない政治不安の原因をつくったと理解することの前提には、政権党なるものはもともと政策決定過程のなかで非常に大きな影響力を発揮することができるといふ一つの評価があるといえよう。いいかえると、選挙で勝利さえすれば政党はかなり自由な政策行動をとることができる、いわば政治的な生殺与奪の権を確保することができるのだという発想が右の理解には秘められていることである。政策の断絶はそうして派生した、と考えられていたように思われるのである。しかしもしそうだとすれば、これはいささか大胆にすぎる立論であるかもしれない。というのは、政治学的常識からすれば政策は単なる政権党の意向によってだけでなく、官僚、各種圧力団体、地方自治体、世論、国際関係など複雑な政治的要素のせめぎあいのなかで決められてゆくのであり、その決定のプロセスも内容も決して単純ではないからである。<sup>(86)</sup>つまり政権党の政策行動といえども、それははじめから大きな制約をうけているのであり、したがって政権交代は必ずしも激しい政策転換をとまなうものではないとも考えられるからである。ローズのファイナー批判も、実はこのような「常識」にもとづいて展開されていた。<sup>(87)</sup>こうして、ここにふたたびファイナーの主張の正当性が問われることになる。そしてこの点

しかし、この点に関してもファイナーは決して常軌を逸してはいなかったといわなければならないであろう。政策決定過程における政権党の重みを測定するにあたり、かれにはそれをかなり慎重にすすめたふしがみられるし、政党以外のさまざまな政治的要素についても充分考慮に入れたふしがみられるからである。<sup>(88)</sup>大切なことは、いうまでもなく政策決定過程におけるそうした政治的要素をすべて総花的に羅列してみせることではない。そのなかで最も重要な役割をはたすものをさぐりあて、それに脚光をあびせることである。「対決の政治」理論を展開するにあたり、ファイナーの心がけたのも、まさしくそのことであつたように思われるのである。

それに大体、イギリスの政策決定過程はローズの理論構成の根底にあるような常識論、あるいは一般論をそのままでは到底受け入れないような特異性をもっているように思われるのである。それはこういうことである。すなわち、政策決定過程はいうまでもなく各国においてそれぞれ違った構造をもっている。たとえば、西ドイツや日本であればそれは民間主導モデルとして、またフランスやスウェーデンであれば官僚主導モデルとして特徴づけることができる。<sup>(89)</sup>さらにそれは、アメリカであればさしづめ多元的な政治的要素間の妥協モデルと特徴づけることが可能である。しかし、イギリスの場合はそのいずれでもない。強いていえば、それはいわば政権党主導モデルとでもよべる特異な構造をもっているものであり、したがって政策決定過程についての抽象的な常識をこれにあてはめるとすると、大変な理論的誤謬を導びきだしかねないということである。

この点を説明する具体的な材料としてはいくつか考えられよう。しかしとりあえず、ここでは二点だけを指摘するとすれば次のような問題が浮びあがってくるのである。その一つは、(1)イギリスでは成文憲法がないため政権党の形成する内閣を法的に掣肘する権限がどこにもない、したがって政権党はかなりの自由裁量権をもっており、もしやろ

うとすれば相当思い切ったこともできるということである。統治者の権限を法的に限定している諸外国とくらべるとこれは大変なちがいであろう。<sup>(90)</sup> しかも今日、内閣とそのスタッフの数は閣外相や次官クラスまで入れると龐大な数になっている。(たとえば一九七五年の時点でその総数は一一八名!)<sup>(91)</sup> そうした現実を考えると、政権党の政策決定過程のなかでおよぼすことのできる影響力には無気味なものすら感じられるのである。さらにもう一つ指摘しなければならないことは、(2)内閣の権限および影響力をチェックするうえで本来最も大きな役割をはたさなければならない下院議会が事実上ほとんど無力であつたということである。その無力さはことに経済政策の立案に関して顕著であつた。たとえば戦後のイギリスがネオ・ケインズ主義を採用したときも、またマネタリズムへ急転回したときも議会はこれにまったくタッチできなかった。<sup>(92)</sup> 基本的な経済政策はすべて内閣とその背後にある政権党が推進してきたのであり、公共支出や需要管理のようなマクロ経済にかかわる政策から、エネルギー価格や個々の企業体への補助というようなミクロ経済にかかわる政策の展開にいたるまで、議会は一切主導権をとることができなかったのである。<sup>(93)</sup> 実際問題としてこういう現実が存在したのである。したがって、イギリスにおける政策決定過程の特徴はあくまでも政権党主導モデルとでもよべるものによってうまく説明されるのであり、この意味でファイナーの議論は決して的はずれではなかったのである。むしろ、かれはその特徴をきわめて的確に指摘して、問題点をわれわれのまえに提示していたように思われるのである。

ともあれ、以上のようにみてくるとファイナーとローズの論争の評価に関しては基本的にファイナーの方に分がある、といわざるをえないのである。たしかにファイナーの議論には、さきにも述べたようにいささか実証性に欠けるところがあり、したがってそれは、必ずしも説得力のある議論だとはいえない面もふくんでいた。しかしそれでもな

お、かれの主張はイギリスの二大政党制のもたらす結果を明快に剔抉して、さらにそのよってきたるゆえんを正確にさし示しているように思われるのである。また、たしかにかれの議論には、実証性が不足しているということとは別にイギリス政治に対する非常なペシミズムもふくまれていた。したがって、それは人々に憂鬱な気分を与え、しばしば人々に眉をひそめさせかねないような印象を与えた。しかしそれでも、ファイナーの「対決の政治」理論には、厳しい現実をいかにして改革するのかという積極的な姿勢が貫徹されていた。そして、かれの議論にふくまれるこのいわば「改革の論理」への情熱こそが人々の知的興奮をかきたてている、といってよいのである。しかしローズの議論にはこういう視点はなかった。かれの場合は、今日のイギリス政治を「合意の政治」ととらえそれを称賛することからはじまった。したがってその延長線には現状をいかに維持するかという保守的な理論関心しか指定されなかった。一九七〇年代の混乱の時代をみつづけてきた人にとっては、いささかの困惑と違和感をおぼえるばかりなのである。結局、ローズの議論に問題があるとすれば、それはおそらくかれがイギリス政治をいまだにバッキズム華やかりし一九五〇年代のイメージで見ていることにあったのではないであろうか。かれの議論には、ファイナーのそれとは逆に過度のオプティミズムが感じられるからである。いずれにせよ、イギリス政治は刻々と変化している。肝心なことはそうした現実を直視しその構造を正確に把握することである。そのことを考えると、ファイナーの「対決の政治」理論の投じた一石はまことに大きな波紋をなげかけていたように思われるのである。

(1) Cf. V. Bogdanor, *Multi-party politics and the Constitution* (1983) pp. 58-59.

(2) I. Crewe, *The Electorate: Partisan Dealignment Ten Years On*, in H. Berrington (ed) *Change in British Politics* pp. 186-187.

- (3) I. Crewe, in H. Berrington (ed) *Ibid.*, p. 183 ff Cf. I. Crewe, Bo Sarlvik, and J. Alt, *Partisan De-Alignment in Britain 1964-1974 British Journal of Political Science* Vol. 7 part 2 (April 1977)
- (4) L. D. Epstein, What Happened to the British Party Model? *The American Political Science Review* Vol. 74 No. 1 p. 18 ff.
- (5) L. D. Epstein, *Ibid.*, p. 20 以下 Cf. J. Dearlove and Peter Saunders, *Introduction to British Politics* (1984) p. 38 ff  
なお、エプスタインのような考えに対しては当然のことながらイギリス二大政党制を擁護する論文もいくつかある。さしあたり、そのひとつとして Cf. J. S. Rasmussen, Was Guy Fawkes Right? in Isaac Kramnick (ed) *Is Britain Dying?: Perspectives on the Current Crisis* (1979) p. 97 ff.
- (6) 以上のような問題についてはすでにわが国においても論じられており、これについてはいくつかの文献がある。たとえば大童一男「イギリス二大政党制における変容——一九七九年総選挙とその結果——」『神戸法学雑誌』二九卷二号、同、「戦後イギリス政党政治の変容——一九六〇年代以降の労働党を中心として——」『神戸法学雑誌』第三四卷第三号、同「ケインズ以後の新保守主義」『経済評論』一九八〇年四月号、同「イギリス労働党の左傾化と地盤沈下」『現代の理論』一九八〇年夏季号、同「英労働党と社会民主党の可能性」『経済評論』一九八四年四月など。また藤城和美「イギリス二大政党制の衰弱」横越英一編『政治学と現代世界』御茶の水書房一九八三年、高橋直樹「合意から敵対の二大政党政治へ——イギリスにおける政党政治の変貌」篠原一編『連合政治Ⅱ』岩波書店一九八四年、梅津実「一九七九年イギリス総選挙の諸問題」『同志社法学』第一五九号などである。
- (7) S. E. Finer, The present discontents: in defence of deadlock, *New Society* 5 September 1974, p. 599 ff.
- (8) 以下本書を引用するにあらうときは *Adversary Politics* と略す。
- (9) 以下本書を引用するにあらうときは *Party System* と略す。
- (10) S. E. Finer (ed) *Adversary Politics* p. 3.
- (11) S. E. Finer (ed) *Ibid.*, p. 3.
- (12) S. E. Finer (ed) *Ibid.*, pp. 4-5.
- (13) S. E. Finer (ed) *Ibid.*, p. 6.

- (14) 以上たとえば S. E. Finer, *Party System* p. 8 ff. pp. 18-19.
- (15) S. E. Finer (ed) *Adversary Politics* pp. 12-13.
- (16) S. E. Finer (ed) *Ibid.*, pp. 15-16 なお以上のデーターは R. Rose *The Problem of Party Government* Table XI. 1, p. 308 にあづかっている。
- (17) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 16.
- (18) ファイナーは *Adversary Politics* のなかでは二大政党のもつ政策の極端さが有権者の広範な支持を失ったという点を対決システムの問題点としてあげている (*Ibid.*, p. 13) が、しかしここでは *Party system* のはげの分類 (*Party System* p. 208) に従う。
- (19) S. E. Finer, *Party System* p. 208.
- (20) なお以上の叙述は Alan Ball, *British Political Parties: The Emergence of Modern Party System* (1981) p. 249 のまともを参照した。なお以上のファイナーと同様の批判についてはたとえば G. Alderman, *The Electoral System*, in R. L. Borthwick and J. E. Spence (ed) *British Politics in Perspective* (1984) pp. 38-39 また Cf. D. Butler, *Coalition in British Politics* (1978) p. 118 飯坂良明、岡沢憲美、福岡政行、川野秀之訳『イギリス連合政権への潮流』（東大出版会）二二七頁。
- (21) 三乗法則というのは一八九八年 F・Y・エッジワース (F. Y. Edgeworth) によって発見され一九〇九年に J・P・スミス (J. P. Smith) によって追認された法則であるが、その内容は二つの政党が A 対 B の得票率をえた場合、議席率はそれに応じて A 対 B の三乗に比例した数になるというものである。Cf. D. E. Butler, *The Electoral System in Britain since 1918*, (1963) p. 195 西平重喜『比例代表制』（中央公論社）四七頁以下。したがって、この法則によれば「まったく同じ勢力を有する二つの政党が六〇〇議席の議会を争った場合、得票率一％のスウィングは一八議席の結果に影響を与えこれをつがえし多数派に三六議席の差を与えることになる。これが三％のスウィングであれば議会における互角の状態どころではなく、多数派に一〇〇以上の議席を与えた状態をうみだすのである」D. Butler, *Governing Without a Majority: Dilemmas for Hung Parliament in Britain* (1983) p. 21 ただし、この三乗法則が最近ではほとんど妥当しくなくなり、三乗づつに比例して議席数が導びきだされるというそれなりの「秩序」すら崩壊しているという点については右の D・バトラーは



の多くの人々が指摘している。D. Butler, *Ibid.*, p. 21 V. Bogdanor, *The People & The Party System: The referendum and electoral reform in British Politics* (1981) p. 182 ff 高橋直樹「前掲論文」篠原一編『前掲書』二七六頁。

- (22) S. E. Finer (ed) *Adversary Politics*, p. 8.
- (23) この本は以上の統廃合について、M. Beloff and Gillian Peele, *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a Changing Society* (1980) p. 50 ff.
- (24) 以下同様に S. E. Finer (ed) *op. cit.*, pp. 16-18.
- (25) 以下 S. E. Finer (ed) *op. cit.*, p. 14.
- (26) S. E. Finer, *Party System*, pp. 10-12.
- (27) S. E. Finer, *Ibid.*, p. 10.
- (28) S. E. Finer, *Ibid.*, p. 208.
- (29) S. E. Finer, *Ibid.*, p. 12.
- (30) 以下同様に S. E. Finer (ed) *Adversary Politics*, pp. 14-15 *Party System*, p. 208.
- (31) Cf. S. E. Finer, *Party System*, pp. 132-133.
- (32) S. E. Finer (ed) *Adversary Politics*, p. 19.
- (33) Cf. S. E. Finer (ed) *Ibid.*, p. 20 ff.
- (34) 以下同様に S. E. Finer (ed) *Ibid.*, pp. 30-31.
- (35) S. E. Finer (ed) *Ibid.*, pp. 26-29 以下、ハーパーと同様に二大政党制批判の立場から連立内閣の条件とその機能を歴史的に分析するものとして Cf. A. J. Beattie, *The Two-Party System: Room for Scepticism?* in S. E. Finer (ed) *op. cit.*, p. 293 ff, A. J. Beattie, *British Coalition Government Revisited, Government and Opposition*, October 1966, A. J. Beattie, *The Two-Party Legend, The Political Quarterly* Vol. 45. No. 3.
- (36) Cf. P. Norton, *The Constitution in Flux* (1982) p. 235 ff, P. Norton, *The Commons in Perspective* (1981) pp. 222-224, J. A. Chandler, *The Plurality Vote: A Reappraisal, Political Studies* Vol. XXX, No. 1. March 1982 p. 87 ff.

- (37) なお、ローズ同様にファイナー批判を行なったものとしては先に掲げたA・ボールもそう。 Cf. A. Ball, *op. cit.*, p. 246 ff.
- (38) R. Rose, *Do parties make a difference?* (1984) p. 14.
- (39) R. Rose, *Ibid.*, p. 10.
- (40) 以下 Cf. R. Rose, *Ibid.*, Preface, Introduction and Chapter 1.
- (41) R. Rose, *Ibid.*, p. 20.
- (42) 以下 R. Rose, *Ibid.*, Chapter 2.
- (43) R. Rose, *Ibid.*, p. 33.
- (44) R. Rose, *Ibid.*, p. 39.
- (45) R. Rose, *Ibid.*, p. 38.
- (46) R. Rose, *Ibid.*, p. 41.
- (47) 以下 R. Rose, *Ibid.*, Chapter 3.
- (48) R. Rose, *Ibid.*, pp. 54-55 なお、この点については R. Rose, *Party Government*, p. 411 R. Rose, *Politics in England* (1974) p. 381 『現代イギリスの政治』(岩波書店) 犬童一男訳一七五頁。
- (49) R. Rose, *Do parties make a difference?* p. 69.
- (50) R. Rose, *Ibid.*, p. 64 ff.
- (51) R. Rose, *Ibid.*, p. 72. 以下 以下 *Ibid.*, Chapter 4.
- (52) R. Rose, *Ibid.*, p. 79.
- (53) R. Rose, *Ibid.*, p. 79.
- (54) R. Rose, *Ibid.*, p. 81.
- (55) R. Rose, *Ibid.*, p. 82.
- (56) 以下 R. Rose, *Ibid.*, Chapter 5 以下 Cf. R. Rose, *Still the Era of Party Government Parliamentary Affairs*, Vol 36 No. 3 1983 p. 282 ff.
- (57) 以下 R. Rose, *Do parties make a difference?* Chapter 6.

- (8) R. Rose, *Ibid.*, p. 106.
- (9) R. Rose, *Ibid.*, p. 107.
- (10) R. Rose, *Ibid.*, pp. 107-108.
- (11) ZH R. Rose, *Ibid.*, pp. 115-141 参考 Cf. J. Dearlove and Peter Saunders, *op. cit.*, pp. 43-44.
- (12) R. Rose, *op. cit.*, p. 142.
- (13) R. Rose, *op. cit.*, pp. 145-146.
- (14) R. Rose, *op. cit.*, p. 142.
- (15) Cf. R. Rose, *op. cit.*, p. 156, 196.
- (16) R. Rose, *op. cit.*, p. 152.
- (17) H. Drucker, P. Dunleavy, A. Gamble and G. Peele (ed) *Developments in British Politics* (1983) pp. 80-82, p. 256 ff, I. Budge and D. McKay et al. *The New British Political System: Government and Society in the 1980s* (1983) pp. 205-206. P. Norton, *The British Polity* (1984) pp. 98-99. 参考 本論文書への参考文献のリストを参照せよ。
- (18) A. R. Ball と J. Dearlove and P. Saunders の著である『The British Party System and Economic Policy 1945-1983: Studies in Adversary Politics』(1984) pp. 131-132.
- (19) A. M. Gamble and S. A. Walkland *Ibid.*, pp. 133-135.
- (20) V. Bogdanor, *Multi-party politics and Constitution* p. 23.
- (21) ZH V. Bogdanor, *Ibid.*, pp. 22-23.
- (22) ZH V. Bogdanor, *Ibid.*, p. 25 ff.
- (23) V. Bogdanor, *Ibid.*, p. 67 ff.
- (24) A. M. Gamble and S. A. Walkland, *op. cit.*, pp. 29-39, p. 41 ff, pp. 174-177. Cf. J. Dearlove and P. Saunders, *op. cit.*, p. 52.

- (75) A. M. Gamble and S. A. Walkland, *op. cit.*, p. 174.
- (76) S. E. Finer, *Adversary Politics and the Eighties Electoral Studies* (1982) 1 pp. 222-223.
- (77) S. E. Finer, *Ibid.*, p. 223.
- (78) 同Cf. S. E. Finer *Ibid.*, pp. 222-223.
- (79) V. Bogdanor, *The People & The Party System: The referendum and electoral reform in British politics* pp. 194-195. S. E. Finer, *op. cit.*, p. 224.
- (80) S. E. Finer, *The present discontents: in defence of deadlock* *New Society* 5 Sept. 1974 p. 600.
- (81) 一九七九年総選挙における二大政党の政策的相違については、とりあえず梅津実「前掲論文」『同志社法学』第一五九号参照。
- (82) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 225.
- (83) 江藤勝「サッチャーリズム——理念の評価」『経済評論』一九八一年八月号一〇二頁以下参照。
- (84) A. M. Gamble and S. A. Walkland, *op. cit.*, p. 181 Cf. S. E. Finer, *op. cit.*, pp. 225-226.
- (85) S. E. Finer, *op. cit.*, p. 224.
- (86) A. M. Gamble and S. A. Walkland, *op. cit.*, p. 177.
- (87) R. Rose, *op. cit.*, p. 142 ff.
- (88) この点に関してファイナーは、次のような政権党の位置づけかたに対してはすべてこれを否定しているのである。それらは(i)政権党の影響力を過度に弱々しいものととらえ、官僚や圧力団体などさまざまな障害の前で何ごともなしえないものと位置づけること。かれはこれを障害理論 *impediment hypothesis* とよぶ。(ii) 政権党をまるで「選ばれた独裁者」のごとく位置づけ、無制限の権限をもつものとして理解すること。かれはこれを独裁理論 *dictatorship hypothesis* とよぶ。そして(iii) 政権党はもともと国民の意志から遊離しているのだと考えて、これに反エリート主義を対置させる仕方。かれはこれをエリート理論 *elitist hypothesis* とよぶ。いずれにせよ「対決の政治」理論は、こうしたさまざまな政党理解をしりぞけるなから生みだされたのであり、その立場は政権交代の結果として自己否定 (*self-cancelling*) をもたらす政治を分析するものと位置づけられるのである。以上 Cf. S. E. Finer, *Party System*, p. 189 ff.

- (38) D. E. Asford, *Policy and Politics in Britain: The Limits of Consensus* (1981) p. 295.
- (39) D. E. Asford, *Ibid.*, pp. 11-12. S. A. Walkland, Parliament and the Economy in Britain: Some Reflections *Parliamentary Affairs* 32(1) Winter 1979 p. 10.
- (16) D. E. Asford, *op. cit.*, p. 26.
- (26) S. A. Walkland, *op. cit.*, p. 10.
- (36) S. A. Walkland, *op. cit.*, p. 12.

(一九八五年九月一五日)