

政党政治の作法

毎年代わる総理大臣。権力争いに明け暮れる政党。

いまや国民から愛想を尽かされたかのようにさえみえる。

しかし、戦前にこれを手放したことで、日本は漂流を始めた。

私たちは、その経験から何を学ぶべきなのか。

駒澤大学准教授

村井良太

むらいりょうた

一九七二生まれ。神戸大学大学院法学研究科

博士課程修了。日本学術振興会特別研究員、

駒澤大学専任講師などを経て、現職。著書

に「政党内閣制の成立」など。

現代にあつて、国家と無関係な国民生活を想像することはできない。政治が果たす役割は重大であり、東日本大震災はその死活的重要性をあらためて私たちの前に示した。にもかかわらず、日本政治は二〇〇六年以来、五年間で既に五人目の首相を迎えている。「首相の器」が論じられ、リーダーシップが殊更に強調されながら、もしくは、であればこそといふべきか、結果的に毎年馬を乗り換えてきた。それぞれに理由があるとはいへ、それは私たち自身にとって幸福なことであつたらうか。被災地復興は当然のことながら、例えば、三〇年後に日本国民がどのような内外環境の下でどのような日常生活を送っているかを考えたただけでも、長期的思考の必要性は明らかである。

現在、日本における政治生活の基礎には人権とデモクラシー（民主政治）がある。両者が体現する価値と仕組みは政治生活にとどまらず、社会生活の隅々に行き渡っている。制度的に首相の指導力を支えているのは内閣と議会であり、両者を政党が媒介している。ここでは、行政と立法を結ぶだけでなく、国家と社会を架橋する政党に注目し、政党政治の作法ともいふべきものを私たちの歴史のなかから考えてみたい。先人は統治のしくみをいかにデザインし、それを支えた精神とはどのようなものであつたのだろうか。

「立憲の政は政党の政なり」

一九世紀半ば、西洋の衝撃を受けて、日本は独立を維持

するために近代国家の速成を求められた。近代国家の速成といっても容易ではない。大久保利通は、政治のしくみを立てる上で自国の土地・風俗・人情・時勢にしたがう必要性を説いた。論争は一八八一年に一つの山を迎えた。「立憲の政は政党の政なり」と述べる大隈重信の意見書は英国型の議院内閣制論を展開した。リーダーはいかに選ばれべきか、大隈は君主が輿望を察して人材を抜擢することを前提に、次のように述べた。現代語訳すれば、「立憲の政治において輿望を表示する場所はどこか、国会である。何を輿望というか、議員過半数の属望である。誰を輿望の帰する人というか、過半数を形作る政党の首領である」と。対して岩倉具視は英国とは異なる少党分立が予想されることにも言及して、より王権の強いプロシア型の憲法を主張した（鳥海靖『日本近代史講義』）。

同年、板垣退助を総理に自由党が結成され、翌年には大隈を総理に立憲改進黨が結成された。日本最初の近代政党であり、藩閥政府を批判する基盤となった。他方、政府は政変による動揺に一〇年後の国会開設を約束し、準備として一八八五年には内閣制度を導入、八九年には伊藤博文を中心にプロシアを範とする大日本帝国憲法を制定した。翌年、第一回帝國議会在が召集され、併せて憲法が施行された。

立憲制は外に当時「文明国」の標準的なしくみであり、内では維新変革の過程で「公議輿論」が正統性の一源泉となっていた。加えて、士族反乱には鎮圧、農民蜂起には地租軽減で応じた明治政府は、自由民権運動など言論による批判が高まるなか、こうした社会と対話し、その氾濫を抑制しつつ同時に適切な水路を与えなければならなかった。このため、軍事の独立性や枢密院、貴族院など複数の関門を設けながらも民選議会の実質は残された。

明治憲法で首相任命は天皇の大権であったが、統治の責めを負わない天皇に代わって、通常、藩閥出身の有力政治家たち（元老）が相談して選んだ。他方政党は新たに衆議院という制度基盤を手にし、予算議定権を盾に政府と衝突した。政府は国家理性に忠実な政権運営を望んだが、納税者の利益に立つ民党とのせめぎ合いに苦心惨憺した。政党も自ら統治を担う政党内閣を求めたが藩閥政府の壁は厚かった。そこに両者の妥協が芽生えていく。

政党は努めて眼を海外に注がねばならぬ

対外的責任を重視する藩閥政府にとって、条約履行論で政府を責め立てる改進黨など対外硬派は悩みの種であった。そこで伊藤は自由党に接近し、ついに藩閥政府内の反

対を押し切って模範的政党を創るべく、一九〇〇年に立憲政友会を結成した。そこでは総裁専制を原則に、政党の一糸乱れぬ統率と改良が目指された。伊藤の事業を引き継いだのが、公卿出身の西園寺公望であった（立命館大学編『西園寺公望伝』）。一九〇三年に総裁となった西園寺は、政友会への抱負を「救世」と書いた。日本は日清日露戦争を経て実質的な帝国としての道を歩むが、実状を知らされていないなかた国民は日露戦争後のポーツマス講和条約に焼き討ちで不満を示した。この時西園寺は国民からの不評を恐れず、政友会をあげて講和を支持した。西園寺は政党の真の目的を、政府も同胞も監督しつつ「日本の秩序を保つて外国に恥じないように段々進んで行って文明国にする」ことに求め、「政党として国民を指導せんとする者は努めて眼を海外に注がねばならぬ」と黨員を諭した。戦後には二度、陸軍出身の桂太郎内閣と交互に政権を担った。西園寺はこのような協力関係を「憲政有終の美をなす」ための「政治の進歩」の一環と理解していた。

大正改元の一九二二年、西園寺内閣が陸軍との対立で退陣し、桂が三度政権につくと社会は再び氾濫した。第一次憲政擁護運動である。以後の試行錯誤は第一次世界大戦後に明確な形をとる。一九一四年に始まった大戦は一七年のロシ

ア革命と米国の参戦によって変質し、大戦後の世界的な民主化傾向を促した。日本もまた世界史のなかにあった。この時期国政を担ったのが政友会第三代総裁の原敬である。原は党益と長期的な国家像を重ね合わせ、政友会の成長によって明治立憲制の政党政治化を促してきた。衆議院に議席を持つ初めての首相の下、陸海外相以外の閣僚を黨員で占め、党外の大臣も関係の深い協力者たちであった。このように衆議院多数党を基盤に責任内閣を築き、長期政権を維持したことで政党の統治能力が示された。政党には経済人や官僚出身者など多彩な人材が集まり、陪審制導入による司法の民主化にも着手した。

このように与党の自分を追究した原政友会に対して、野党の自分を示したのが加藤高明率いる憲政会であった。加藤は「野に在っては、政府が過ちに陥ろうとするのを警斥^{きやうしつ}・匡救^{きやうきう}し、首相に指名されれば、起つて平素の主張を実現する」二大政党間での政権交代を目指し、憲政会の長い野党時代を支えた。そして政党内閣制の実現を求め一九二四年の第二次憲政擁護運動を経てついに政権に到る。重要なのは政権交代実現後である。加藤は共に「護憲三派」と呼ばれた政友会、革新倶楽部と連立内閣を組み、男子普通選挙制の導入や貴族院改革等を成し遂げ、国民の政治的権利

を伸張した。以後、政党間での政権交代が続く。

西園寺はパリ講和会議の首席全権を務めた後、唯一の元老となっていた。従来政友会のみを統治政党と認め、かつて対華二十一箇条要求で国際関係を傷つけた加藤と憲政会の統治能力を疑っていたが、幣原喜重郎外相による穩健な外交方針を評価し、憲政会にも信頼を寄せようになった。信頼しうる統治政党の複数化で、西園寺は当時の時代精神でもあった政治の大衆化に、輿論に寄り添う形で元老の役割を縮小し、政党政治を推し進めることで対応できた。

このような政権交代を、社会は「憲政の常道」と呼んで歓迎した。一九二七年に立憲民政党が結成されると、二大政党が男子普通選挙制を前提に政権を競い合う政治体制となった。こうして日本政治は立憲政治の発展の中に徐々にデモクラシー（民主政治）を育んでいった。

しかし、政党内閣の連続も一九三二年の五・一五事件で犬養毅首相が暗殺されると途絶え、敗戦後まで復活しなかった。政党政治の崩壊については、軍も悪いが自壊でもあるとの厳しい評価が多い。批判は第一に金権選挙と汚職にまみれた政党は国民を正しく代表していないというものだ。第二に二大政党は党派性にとらわれていたために政策の差異を強調しすぎ、協力関係を築けなかったと批判され

る。なかでも民政党が不戦条約中の文言「人民の名に於いて」を批判し、政友会がロンドン海軍軍縮条約について統帥権干犯問題を提起したことは墓穴を掘った適例とされる。そして第三に一九二九年に始まった世界恐慌があった。農村を中心に社会の疲弊が深刻化し、そもそも資本家頼みの二大政党は社会問題に対処する能力がないとも見なされた。

政党の改良は政党にしかできぬ

そうであろうか。もとより問題はあった。貴族院と枢密院があり、首相選定にはいまだ元老が介在しているなど、デモクラシーの確立には国家機構のさらなる改編が必要であった。また、政権交代がまず与野党間で起こり、その後総選挙で多数を獲得するという当時の「憲政常道」のあり方は、現政権を倒しさえすれば政権が得られることになり、政党間の対立を激化させる方向に働いた。そして党派の人事や政治と金をめぐる報道は国民の不信を高めた。

しかし、他方で政友会と民政党の二大政党は婦人参政権運動や青年層の取り込みでも熾烈に競争し、社会との対話を続けた。外交では基本的な日英米を軸とする協動的な国際関係の中で問題を処理しようとしていた。また両党とも国際的な軍縮体制を担い、将来的な文民統制の確立にも意

欲的であった。このような互譲妥協を基本原則とする民主政治と国際協調の内外国体に反対する者にとって、政党政治は障害である。原をはじめ、浜口雄幸、井上準之助、犬養、高橋是清と優れた政党指導者は相次いで襲われ、排除された。これを自壊とは言えない。

一九三一年の満州事変は政党政治を痛撃し、若槻礼次郎民政党内閣は与野党間での大連立構想をめぐる党内の混乱で退陣した。日本でも世界の民主化過程と同じく軍の動向が鍵を握った。軍は一九二〇年代を通して政党政治に適応していたが、ここに到って軍縮と国際協調の政治に反転攻勢をかけた。五・一五事件が起きると陸軍は政党内閣を拒み、後には政党政治が日本の国体に反すると議論した。このような切迫した情勢下で西園寺と宮中官僚は海軍出身の齋藤実内閣を選んだ。政党と陸軍を共に退けることで衝突を避け、その間に政党政治の回復を期待したためであった。

しかし、原がかつて「政党の改良は政党自身の力に依るの外に道なし」と述べたように、政党を退けて進めた政党改善の試みは、ますます政党を迷走させた。日本は満州国を承認し、常任理事国で創設にも関わった国際連盟を脱退、国際軍縮体制にも背を向けた。政党が権力から遠ざかるに比例して、日本政治は世界から孤立していった。政党は社

会問題に対処できないと批判されたが軍事費の際限ない増大が社会を圧迫し、戦争への道は人権状況を大きく悪化させた。そして敗戦。元老に継ぐ適切な統制者を排除したことは、軍にとっても結局不幸ではなかったか。

任期を超える課題にこそ教智を

猫の目のような政変劇は困るといっても一人の首相が十年、二十年と政権を担うことは自由を脅かす。にもかかわらず、十年、二十年越しの取り組みも必要である。ここに社会の変化を包摂しつつ長期的視点と政治の活力を両立させる複数政党制下の政党の意義がある。では、政党はいかなる場面でいかに行動するべきか。もとより万能薬はないが、私たちの来歴から今を理解する補助線を二、三求めたい。

第一に関東大震災への取り組みについて。関東大震災が日本を襲った一九二三年は、原の暗殺で政友会内閣が高橋新総裁に引き継がれながら、党内の混乱によって倒れ、再び非政党内閣が連続するという政治状況下にあった。時の首相山本権兵衛は海軍出身で、党派を超えた「挙国一致」内閣による善政を目指した。後藤新平内相の描いた積極的な帝都復興計画は、しかし衆議院多数党の政友会により大幅な予算削減を受けた。後に戦災による深刻な被害に接し、

昭和天皇は後藤の計画の縮小を惜しむことになる。

そもそも政党政治の支配がその後も貫徹されていれば大規模な空襲を受ける事態にならなかつたのではないかとの歴史のイフはさておき、戦前の政党は、政府との協力か批判か、政党間での競争か協力か、慣行を基盤とする事実による民主化の途上にあつて常に困難な判断を迫られた。しかし、敗戦と占領はそのデモクラシーに教訓と確たる形を加えた。政党が基盤とする国会は国権の最高機関と位置づけられ、首相は国会議員の中から国会の議決で指名されることになった。こうして制度化が進んだ現在、政党の地位は確固としており、課題に応じて与野党間での大胆な協力を可能とする制度的基盤を既に手にしている。

また、議員の任期を超える長期的で不確実性に満ちた、しかし重要であるこのような課題は、政党政治にとって本来得手ではない。未来の有権者も制度的には代表されていない。このような場合にこそ、党指導者の叡智が問われる。政党間での競争か協力かといった戦略問題や内部組織のデザインにとどまらず、超党派の政策議員グループや官僚制、審議会、民間組織など複数政党制下の政党政治を補完するしくみを組み合わせることが、利益であり可能である。

第二に一九二八年締結の不戦条約承認問題である。民政

党は、政策手段としての戦争放棄を「人民の名に於て」宣言することが天皇大権に抵触するとの右翼からの批判に同調し、国体を政争に利用する悪例を遺した。この時、民主党が言葉尻を捉えて政権を攻撃したのは反国際主義の故ではない。条約自体は支持しながら、田中内閣が済南事件や張作霖爆殺事件等で中国はもとより対英米関係をも悪化させるなか、内閣が一日続けば国民の不幸が一日分増すと考えたためであつた。それが野党の使命であつたか。後に政党政治自体が否定され、対外路線の転轍も適わなくなつた。

最後に、国際性の観点を指摘しておきたい。相互依存の現在、日本は世界の中で生きている。デモクラシーは国内社会との対話に長けているが、外交や安全保障は民主政治から自然に調達されるものではなく、政党が特に努めて補完すべき領域である。社会における国際性の涵養、人材の育成、その政治過程への投入、そして具体的な問題をめぐっての国民との対話と説得、この面で政党が果たしうる役割は大きい。事実、外交安全保障問題こそが日本政治史上、政党の死活を左右してきた。政党が国民を良導し、国民が政党を良導することが民主国民の作法である。民主化だけが大志ではあるまい。デモクラシーで善政を。政党政治家よ、今こそ大志を抱けとエールを送りたい。■