

### 一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム(1)序論および代替モデルの提示

LEE, Jukyung / 李, 柱卿

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

113

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

156(75)

(終了ページ / End Page)

127(104)

(発行年 / Year)

2015-09-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013576>

# 一党優位体制における 自民党の政策変更メカニズム (1)

—序論および代替モデルの提示—

李 柱 卿

- I. 序論 (本稿)
- II. 代替モデルの提示 (本稿)
- III. 結党初期にみる自民党の政策形成 (法学志林 109 巻 4 号, 掲載)
- IV. 【事例研究 1: 1960-63 年】党内における政策志向の収束と経済成長政策
- V. 【事例研究 2: 1972-76 年】反対集団の影響力と利益配分型政策の定着
- VI. 【事例研究 3: 1980 年代】党内連合関係の変容と財・行政改革の推進
- VII. 結論

## I. 序 論

なぜ日本では政権交代のない自民党政権期が続いたのか。本研究は、選挙—政策—政党につながる政治過程の循環メカニズムの基礎に立ち、政党の政策を把握するものである。その際、政党の政策と党内グループ（派閥）の関係に着目し、上記の疑問に対する 1 つの解答を出すことを目的としている。具体的には、一般有権者に対して提示する政策と、支持層・支援団体——財界・大企業界、農業界、商工・中小企業界、建設業界、運輸業界など——向けの政策が党内でどのように認識され、政策決定に反映されたのかを分析することを通じて、自民党一党優位体制を明らかにしてみたい。

自民党はみずからの政策を、一般有権者への対応としてのみならず、支持層・支援団体への対応としてこれまで推進してきたといえる。また、この一般

一五六

有権者および支持層・支援団体への対応は、党内グループ間の行動と密接に結びつき、自民党の政策変更ダイナミズムをもたらしてきたといえよう。したがって本研究では、選挙結果と支持層・支援団体との関係変化に直面した自民党が、とりわけ党内グループが、どのような行動をとったのかを探ることによって、一党優位体制を可能とした同党特有の政権変更のメカニズムを明らかにしたい。

## 1. 先行研究における自民党一党優位体制の究明とその問題点

戦後の日本政治に関する多くの研究は、自民党政権に関心を寄せている。詳細な研究方法は異なるものの、次の3つのアプローチが今日まで主流を占めてきたといえる。まず1960年代まで主流を占めたアプローチは、政治家と官僚の関係に注目した官僚支配論<sup>(1)</sup>である。次いで1970年代から1980年代にかけて主流を占めたのは、政党と多様な利益集団とのネットワークの構築に重点をおいた政治的多元主義論<sup>(2)</sup>（以下、多元主義論）である。そして3つ目のアプローチは、有権者の支持によって自民党一党優位体制が維持されたとする投票行動研究である。まず、官僚支配論ないし政治的多元主義論にもとづいた研究は、官僚、政治家、利益団体という3つのアクターの行動と相互作用が政策の中に繰り込まれる過程を詳細に追跡する研究方法である。同研究は、政策決定論および政治過程論的アプローチに基づいて政治的支持ないし要求が政策に転換される過程に重点をおき、それを評価してきた。しかし、官僚支配論は日本の支配層として他のアクターに比べ官僚の役割が大きかったことを前提し、政策形成を官僚制を中心とした行政組織の中で把握しようとしたため、多様な政策決定アリーナを想定することができなかった。

一方、多元主義論は、この官僚支配論に対する反論として出てきたものである。自民党と官僚との関係を扱う他に、政治家の役割や自民党と利益集団との関係にも注目し、日本の政策決定過程をいわば日本型多元主義と特徴づけている。だがこの研究も政策決定過程における諸アクター（官僚、政治家、利益団体）の影響力を比較することに集中した結果、必ずしも自民党一党優位体制を

解明するものではないといえる。

以上の官僚支配論や多元主義論などとは異なる角度から自民党一党優位体制を説明した研究が、3つ目の投票行動研究である。同研究は、社会構造の変化や政治状況の変化にともなう有権者側の投票行動の変遷から、自民党一党優位体制を説明するものである。具体的には、1960年代までは有権者を階層・職業別にわけ農業・商工業者が自民党を支持し、また労働者が社会党を支持するという、いわゆる社会集団モデルを用いて有権者の自民党支持を説明した<sup>(3)</sup>。そして、1960年代から1970年代にかけては、有権者のもつ左右のイデオロギーが政党支持パターンに影響を与え、有権者のイデオロギー投票行動からそれを説明した<sup>(4)</sup>。また1970年代から1980年代にかけては、このイデオロギー投票行動に加え、政府の業績に対する有権者の評価が選挙結果に大きな影響を与えているとする、いわゆる業績投票行動から有権者の自民党支持を説明した。さらに、1980年代に入ってから、有権者の生活満足度や生活関連分野の政策に対する評価などが投票行動に影響を与えているとする、いわゆる暮らし向きの生活投票行動などが加わり、同党に対する有権者支持を説明している<sup>(5)</sup>。しかし、この投票行動研究では、一定のモデルを用いて自民党の一党優位体制の維持を説明したわけではなく、有権者の意識変化を追うことによって、自民党一党優位体制を説明した。そうした点からすると、投票行動研究は、有権者の行動から自民党支持を説明することは同じであっても、その根拠となる投票行動モデルの一貫性に欠け、自民党一党優位体制を解明する上での有効なモデルを提示してはいない。

以上の3つのアプローチでは、政権運営における諸政治アクター間の相互関係が、結果的には自民党一党優位体制を支えてきた、ということでは一致している。とくに、自民党の政策変更は、程度の差こそあれ、選挙ごとに敏感に反応し、有権者の支持を失わないような方向で進められてきたと解釈されている。また、自民党一党優位体制に関しては、広範囲な利益配分型政策が上手く作用した結果、それが可能となったとされている。

しかしながら、先行研究には次の3つの問題点があるといえる。まず第1は、

自民党の政策変更がもっぱら選挙全般を左右する一般有権者との関連で捉えられている、ということである。しかし、自民党の政策をながめると、同党は選挙結果に関わりなく、新しい政策を提示したこともいくつかあったのである。その一例として挙げられるのが、1970年代初頭に田中政権が打ち出した、いわゆる日本列島改造論とその関連政策である。都市・公害問題の解消などの政治争点に対して、工場の地方分散や道路建設、そして公共事業の拡大に目を向けたこの構想と政策は自民党が決して選挙結果や一般有権者だけを意識して政策形成を行ったわけではないことを示唆しているといえる。

第2の問題点は、多元主義論に基づく研究が、上述した第1の問題点を補完する見方を提示していないということである。多元主義論に基づく研究は、政策決定過程における支持層・支援団体の影響力を明らかにするには役立つが、政一官一支援団体（利益団体）<sup>(6)</sup>の3者関係の時系列変化については考察していない。そのため、諸アクターの関係変化と自民党の政策がどう結びついているのかを説明してはいないのである。

第3の問題点は、これら3つのアプローチが政策決定過程における自民党そのものの役割を軽視し、同過程における政党政治のインパクトを見過している点である。先行研究では、官僚制の強み、ないし社会集団のリソースの分布から政策を説明し、その中で自民党は諸アクター（官僚、社会集団、有権者）の要望に応じて広範な利益配分型の政策をとることで政権を維持できたと解釈している。すなわち、自民党一党優位体制を説明する上で自民党は受身的存在として捉えられ、政策決定における政党政治のインパクトは見落とされている。

この第3の問題点を補う研究として、これまでのところ、大別して次の2つの研究がある。1つは、1980年代に研究された族議員に関する研究と、自民党政務調査会に関する研究<sup>(7)</sup>である。これらの研究は、政策分野別に専門知識を積んだエリート議員の影響力が上昇し、それが官僚制主導の政策決定過程を大きく変えたという見方から政策における政治家のインパクトを明らかにしている。今1つの研究は、合理的選択理論を用いて議員個人の選挙活動と政党の政策形成とを関連づけた研究<sup>(8)</sup>である。この研究では、中選挙区制度の下では候補者本

位の投票傾向が強いとした上で、個々の議員は選挙戦略上個人の集票ネットワークの構築が不可欠であると認識し、選挙区サービスを重視するというのである。そしてこの議員個人による地域への利益誘導活動が自民党の利益配分型政策を形づくっていった、と主張するのである。この2つの研究は、政策決定過程における自民党政治家の影響力を重視する立場に立ち、とくに前者の研究は特定エリート群の影響力に焦点をあて、後者の研究は選挙制度と議員個人との関係に注目している。しかしこれら先行研究の問題点は、自民党の政策自体が議員個人の政策活動の結果としてみている点であり、しかも議員の政策志向が異なった場合、党全体としての政策が一体どのように調整されるのかという問題を扱っていない点にある。ある政策が決定されるまでの間、党内においてどのような調整が行われたのかを究明しない限り、自民党の政策を十分に説明することはできないといえる。

以上の2つの先行研究とは異なって、ケント・E. カルダー (Kent E. Calder) の研究は、自民党が政権の危機にさらされた時、支持基盤に補償政策を与えることによって支持の調達を図ってきたという主張を展開している<sup>(9)</sup>。カルダーは、自民党が政権危機の際、中小企業や農業、そして地域住民などに対して様々な補助金や保護策を与え、それによって支持を確保し、この危機を脱して安定期に入るや、その過剰な補助金や保護策を見直してバランスをとると指摘するのである。彼のこの研究は、政治的危機において自民党が下した政策変更の重要性を指摘した数少ない研究の1つである。しかし、その一方、政党の利益表出過程を軽視しているという点でその弱点も指摘されている<sup>(10)</sup>。確かに同研究は、政策変更における政党政治のインパクトに注目したが、政党と一般有権者との関連性、政党と支持層・支援団体との関連性についてはほとんど注目していない。また同研究は、政策変更に至るまでの間に党内においてどのような政策が浮上してきたのか、その政策が議員個人や党内グループの活動とどのような関連性を持っていたのかに関しても十分な説明は行っていない。

## 2. 本研究の射程：非常時型政策変更メカニズムの分析

### 自民党における非常時型政策変更

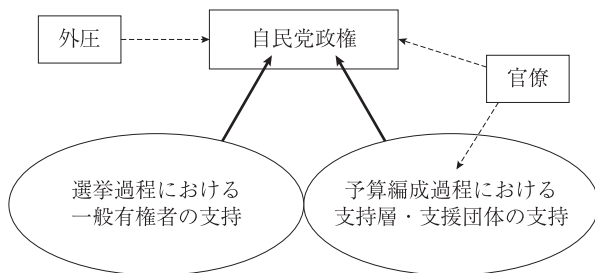
先行研究は自民党一党優位体制を支えた安定のメカニズムについて解明してきた。しかし、同体制の下、自民党が政権を失いかねない不安定な時期があった。そこで、自民党が時期によって大きく異なる2つの政策決定メカニズムをもっていたことに注目する必要がある。まず、平常時の場合（衆議院および参議院で安定多数を確保し、自民党および内閣の支持率も相対的に高い場合）であるが、この場合、自民党は通常政府執行部と官僚に政策形成を事実上委任してきた。予算方針が決定される7月までに、自民党の政務調査会は各省からあがってくる原案を審議し、必要なら総務会で了承し、これらの調整過程を経た後は直接政策形成には関与しないというやり方である。これが、いわば平常時型政策決定メカニズム（the ordinary type of policy making mechanism）である。

これに対して、衆議院または参議院で多数の確保が危うくなり、自民党および内閣の支持率が低くなる場合、自民党は積極的に政策形成の方針づくりに関与するようになる。この際、自民党リーダーは閣僚・高級官僚と緊密に連携し、平常時とは異なる政治的指導性を発揮して政策決定において日常とは異なる影響力を行使しようとする。たとえば、1960年の安保騒動後、岸信介政権に代わる池田勇人政権は経済成長路線を表明し、関連する経済・産業分野に対して予算規模を拡大した。そして1970年代初頭に革新系政党の伸張が目立った時は、自民党は積極的な福祉重視型の拡大予算を展開した。また、1980年代の財政危機とそれに対する行政・税政・財政の見直しにおいても、自民党は政策づくりに積極的に関与し、それに見合う予算編成を実現した。これが、いわば非常時型政策決定メカニズム（the extraordinary type of policy making mechanism）でなる。

自民党が政権の座にあった38年間、同党は常に安定した政権運営を保障されていたわけではなかった。むしろ、政権を失いかねない危機の際に同党が下

した突然かつ予想を  
しえない政策の提示  
によって、同党は政  
権の座を38年間も  
維持することができ  
たのである。そこで、  
本研究では、このよ  
うな自民党の政策形

〈図1〉自民党政権の維持構造



成過程のダイナミズム、すなわち非常時型の政策決定メカニズムをみることを  
通じて、自民党一党優位体制を考察してみたい。

### 一般有権者対応と支持層・支援団体対応

自民党政権の存続は、国際政治、官僚との関係など多様な要素が複雑に絡み  
あった結果である。しかし、選挙—政策—政党という政治過程の基礎から捉え  
ると、自民党政権を支えたのは、選挙における有権者の支持であり、その他の  
要素は同党を取り巻く政治的環境である。〈図1〉で示されているように、政  
治過程における自民党政権の維持構造において、同政権を支えた直接的な支持  
者は、一般有権者と組織された有権者 (= 支持層・支援団体) と想定できる。  
そして、政策変更の主体は自民党となる。

これに対し、国際政治の動向や他国からくる経済の圧力などといった外圧は、  
自民党政権の内政運営に影響を及ぼし有権者の支持に変化をもたらさうの間接  
的な要因として作用するため、自民党政権の維持構造の外部に存在するものと  
なる。そのため、外圧はそれに連動した国内の状況変化——たとえば、国内景  
気の停滞、インフレ、失業率の上昇、市場開放——などに置き換えて取りあげ  
ることができよう。また、官僚の場合も直接の関係者ではなくなる。これまで  
自民党政権維持を論じる上で、官僚はその組織力や保持している専門知識から  
して、無視できない影響力をもつ存在として捉えられてきた。だが、本研究の  
主な見方である選挙—政策—政党につながる政治過程から政策変更を論じる際



に、政策に対する官僚の影響力を把握することは有意義な意味を持たない。なぜなら、本研究でいう自民党政権の維持構造からすると、官僚は自民党の直接の関係者（＝支持を送る投票者）ではなく、自民党政権の協力者として支持の外部に位置するからである。<sup>(11)</sup>

自民党政権を支えた直接関係者である有権者は、次の3つのタイプに分けて整理することができる。第1は、個々の議員の顧客となる地元有権者である。その中心は、各議員の後援会である。第2は、財界団体、農業団体、商工・中小企業団体、そして労働組合などといった支援団体である。そして第3は、組織化されていない一般有権者である。後者の一般有権者はその数は多いものの、その支持は不安定である。一方、前2者の場合は、票の規模は限られているが、比較的安定的な支持を送っている。先行研究の多くが指摘しているように、前2者は政党にとっての重要な資金源、あるいは安定的な票田である。このことは、自民党の支持層・支援団体との関係変化が、政策変更を誘発する可能性があることを示唆している。彼らは、自民党の政策決定過程においてかなりの程度、制度化・構造化されたものになっていると考えられる。しかし未だに明らかになっていないのが、支持層・支援団体と政党との関係変化である。自民党政権の維持は一般有権者と支持層・支援団体の支持と連携されている。よって、自民党一党優位体制を究明するためには、一般有権者の動きだけでなく、この支持層・支援団体と党との関係変化にも着目する必要がある。<sup>(12)</sup>

### 3. 研究対象：政策変更事例の紹介

以上の問題関心とアプローチを踏まえた上で、本研究では自民党の政策が変わった節目となるいくつかの時期を選び出し各事例の検証を行うこととする。選び出した時期は次の4つである。第1は、保守系政党が合同を果した1955年から1950年代後半までの結党初期の時期である。第2は、国民所得倍増計画に象徴されるいわゆる高度経済成長路線に政策が転換した1960年代初頭の池田政権期である。第3は、都市・公害問題と社会開発の両立を唱えた日本列島改造論の推進や福祉政策の増進をへて広範囲な利益配分型政策が定着した

〈表1〉各分野別にみた自民党一党優位体制の時期区分の比較

時期 区分	1955年	1960年代	1970年代	1980年代
①経済状況	戦後復興期	高度成長期	低成長期 1973年, 1978-79年 オイル・ショック	バブル好景気 1986-91年
②選挙結果 衆院選	過半数獲得期		不安定期 1976年, 1979年 過半数割れ	過半数回復期
参院選			1974年, 1977年 辛うじて過半数	
③有権者の 意識変化	自民党支持の優位		自・社離れ (無党派層上昇期)	保守回帰
④支援団体の 動向	戦後復興期		高度成長型工業化期	ソフト化型と 国際関係型

1970年代の田中・三木政権期である。そして第4は、財・行政改革の下、大幅な予算削減が促され従来の福祉政策や補助金政策の縮小が果された1980年代の鈴木・中曽根政権期である。

この4つの時期を検証対象としたのは、自民党を取巻く政治状況に大きな変化が現れた時期であり、しかも自民党政治の分岐点となった時期だからである。〈表1〉は、①日本の経済状況、②選挙結果、③有権者の意識変化、④支援団体の動向の4つの分野に分けてその変化を概観したものである。まず、経済状況からみると、日本の経済は大きな転換期が3つあった。1つ目の時期は、1950年代後半から1960年代までである。日本では1950年代中葉までの経済復興期をへて、1950年代後半からは経済成長の兆しが見えはじめた。この時期を境に経済成長は軌道に乗り、1960年代後半までに平均10%台の高度成長を成し遂げた。そして2つ目の時期は、1970年代である。1970年代初頭になると高度経済成長は事実上終わり、低成長期に入ることとなる。さらに、1973年と1978-79年の2度にわたるオイル・ショックの影響を受けて日本経済は不安定な状況が続いた。3つ目の時期は、こうした不安定から抜け出した1980

年代である。1980年代に入ると、日本経済の国際化・グローバル化が進む中でバブル好景気へと転換していったのである。

次に、選挙結果をみた場合でも、同様の時期区分が可能である。まず、1つ目の時期は、結党から1972年の衆議院議員選挙までである。同時期において自民党は常に過半数を獲得してきた。こうした安定した選挙結果からして1955年の結党から1972年までの時期は過半数獲得期とよべることができる。次に、2つ目の時期となるのは、議席を減らし選挙で党勢が縮小した1972年から1970年代末までの時期である<sup>(13)</sup>。この時期は、1976年と1979年の2回の衆議院議員選挙において過半数割れとなった。また、参議院議員選挙においても1974年と1977年の2回の選挙で過半数割れまでは行かなかったものの辛うじて過半数を占める状況であった。こうした過半数獲得が保障されない混迷状態が続いた時期を不安定期としてまとめることができよう。最後に、3つ目の時期は、1970年代における選挙結果の不振が解消された1980年代である。自民党の復調傾向が実際の選挙結果として現れたのは1980年の衆参同時選挙からである。同選挙以降、自民党は大幅に党勢を回復したことから、1980年代は過半数獲得回復期と呼ぶことができる<sup>(14)</sup>。

有権者の意識も1960年代、1970年代、そして1980年代で大きく変わっていったことが確認できる。その手掛かりとなるのが有権者の投票行動研究でみられる説明モデルの変化である。同研究では変わりゆく有権者の意識を追いそれを合理的に説明しているが、その説明モデルに一定の変化があったのである。まず、1960年代末までは都市部有権者の既成政党離れ現象がみえはじめ、自社2党の勢力停滞が続いた。こうした現象に対しては、社会集団・階級投票モデル<sup>(15)</sup>がその説明方法となった。次に、1970年代半ばからは無党派層が急激に増加しはじめた。これに関しては、政権担当者として自民政権を望んでいながらも、同党の独走を望まない有権者の存在を想定し、自民政権の存続を説明<sup>(16)</sup>した。そして1980年代においては、自民党に対する支持が上昇し、いわゆる保守回帰現象が現れたが、この点に関しては自民党に対する業績投票現象の増加、経済や生活意識による生活投票行動が大きく影響したと説明されてきた<sup>(17)</sup>。

このように有権者の意識は、社会構造の変化、経済構造の変化を反映し、1960年代には自社離れとなつて、また1970年代半ばからは無党派層の増加となつて、そして1980年代には保守回帰となつて現われたのである。

また、支援団体(利益団体)の動向にも、3つの変化時期があった。利益団体に関する研究を借りて説明すると、日本の利益団体政治には次の3つの時期があつたとされる。第1は、1945年から1957年頃までの戦後復興期である。この時期は、利益団体の噴出と整理統合が行われた時期である。第2は、1950年代後半から1970年代前半までの高度成長型工業化期である。日本経済の高度成長にともなつて、工業化型の団体が整備され、発展していった時期である。最後に第3は、1975年以降の時期である。この時期はソフト型と国際関係型と称される時期で、経済的に不安定ではあつたが、団体の側面からみれば、団体増加率が次第に減少しているものの、情報化社会への変容に応じた団体が噴出する時期であつた。<sup>(18)</sup>このように利益団体(支援団体)の動向は、1950年代後半、そして1970年代中葉に重要なターニング・ポイントがあることから、本研究の注目する時期と概ね一致しているといえる。

このように、経済状況、選挙結果、有権者の意識、そして支援団体の動向は、1960年代、1970年代、そして1980年代で大きな変化があつた。本研究は、こうした各分野別動向と自民党の政策変更とが一致する分岐点となつた4つの時期(①1955年の結党初期、②1960年代初頭、③1972-76年、④1980年代)を分析対象として、自民党の政策変更メカニズムを分析していくこととなる。

各事例における主な検証内容は次の通りである。まず、第1に、政策変更の詳細を調べ、いつ、どのような変化が起こり、あるいはどのような変化につながつたのかを考察する。第2に、政策変更が一般有権者対応であつたのか、それとも支持層・支援団体対応であつたのか、はたまたその両者であつたのかを分析し、自民党の政策変更を一般有権者や支持層・支援団体との関係から再考する。そして第3に、政策変更が党内グループ間競争と関係をもつのか否かを検討し、党内力学構図と一般有権者や支持層・支援団体との関係がどのように結びついているのかを分析する。以上、こうした検証を通じて、自民党一党優

位体制を明らかにしてみたい。

## II. 代替モデルの提示

### 1. 政党と政策をめぐる理論検証

#### 空間理論と社会亀裂論の衝突

自民党の政策変更メカニズムをどのような視点から分析すべきかを検討するに当たって、まずふれておきたいのは、政党と政策に関する既存理論が適用可能性である。それまで政党の政策は有権者との関係は、次の2つのアプローチによって導かれている。1つがアンソニー・ダウンス (Anthony Downs) 理論に基づく空間理論 (spatial theory)<sup>(19)</sup> であり、もう1つが社会学理論に基づく社会亀裂論 (social cleavage theory)<sup>(20)</sup> である。

〈表2〉でまとめられているように、まず、ダウンスの空間理論では政党の政策変更は政党を取巻く社会・経済的状況の変化やそれにとまなう有権者の政党支持の変化と密接に関連している。同説では合理的アクターである有権者の政治的選好は利益最大化を狙うものとして捉えられる。そして、政党は有権者の選好を追い、得票の増加をめざして位置を中央にシフトさせることになる。

すなわち、政党は中位投票者を獲得するために選挙空間上の位置を変え、中位投票者に接近させることになる。<sup>(21)</sup>次に、社会亀裂論の場合は、政党と有権者の関係を社会亀裂から把握している。社会亀裂論は、政党を、社会亀裂を代表するエージェントとして把握し、有権者の中で生じる亀裂の軸を中心に政党に対する有権者の配列が決定され、固定化するとみている。そのため、政党戦略はこれらの統合過程を通じて競争政党から支持層を擁護することにある。だが、この理論は、伝統的な支持層の政党離れ現象やその支持層の利害と相反する政策への転換が説明できないという弱点がある。

このように、2つのアプローチは、政党の政策がどの層に対応しているのか

〈表2〉 政党の政策に関する理論

区分	主なアプローチ	
	空間理論 (spatial theory)	社会亀裂論 (social cleavage theory)
主な観点	合理的選択理論 合理的アクターである有権者の政治的選好は、利益最大化を図る固定的なもの	社会学理論 有権者の中で生じる亀裂の軸を中心に政党に対する有権者の配列が決定される
政策の説明	政党は有権者の選好を追い、得票の増加を旨として位置を中央にシフト	政党は社会亀裂を代表するエージェントであるため、政党戦略は支持層の擁護
政策の方向	中位者向け	固定支持層向け

によって意見が分かれている。前者の空間理論は得票を最大化できる有権者に向けて政策が進められているとし、後者の社会亀裂論は伝統的な支持層の利益を代弁する方向に進められているとしている。しかし、実際の自民党の政策は、イデオロギー上最も右に位置している保守系政党ではあるものの、経済政策や福祉政策に積極に取り組み、多様な社会団体を吸引してきたため、両理論から説明できない部分がある。周知のように、日本では、いわゆる55年体制の下、保守を代表する自民党と革新を代表する社会党の2政党の対決構造が構築された。両者は政治的イデオロギーやその路線をそれぞれ対極に位置づけ、支持層を取り分けてきた。自民党は自営・商工業者と農林漁業者から支持を集め、社会党は産業労働者やホワイト・カラーから支持を集めた。自民党はこの伝統的な支持層に対して様々な優遇策をとることによって、彼らの支持をとり続けてきた。高度経済成長にともない社会構造が変動し、有権者全体に占める従来の支持層の割合が急激に減っていく中で、同党の保護政策に大きな変動はなかった。また、この固定支持層の利益を反映することが一般有権者の選好と相反する際にも、保護政策の見直しには慎重な立場をとってきた。地域サービスの重視や農村保護、そして中小企業保護などの諸政策は、票と便益の交換による選挙戦略として有効であったことから、上記の空間理論が日本の事例に当てはま

るとはいい難い面がある。しかし、社会亀裂論に基づく解釈にも再考の余地はある。自民党政府は育成部門に対し優先的に投資および外資を割り当て、技術導入や税制優遇などの育成政策を実施することで、育成産業への進入を規制・管理していたが、自民党によって行われたこれらの政策は、決して労働者階級の利害関係に疎遠なものではなかったからである。

自民党の政策方向は時には農民や中小企業のような旧来の支持層への保護策をとり、時には社会変動に応じて労働者や中間層にも反応し政策を推進してきた。言い換えると、中位者と固定支持層のどちらを優先する政策を出すかによって自民党の政策は変容してきたのである。したがって、自民党の政策を把握するにあたって問われるのは、いつ、なぜ、その優先順位が変わったのかを究明することである。

#### 党内グループ・アプローチの適応可能性

上記の疑問に対する答えを出すためには、後述のように、自民党を一体のものとしてではなく複数グループによる連合として捉える必要がある。すなわち、自民党の政策は党内複数グループの相互作用の結果として把握することが求められるのである。

このような見方に関して有効な手掛かりを与えてくれるのが、ローザ・ムレ (Rosa Mule) による国家の政策変更に関する研究である。彼女はその著書『政党、ゲーム、および配分 (Political Parties, Games and Redistribution)』(2001年)の中で、政党の政策は党内グループ間の戦略的相互作用の結果として把握することができるとし、政党を単一のアクターではなく複数のグループから構成される組織とみなす必要があると主張する<sup>(22)</sup>。そして、政権党の再配分政策が、社会的支援層への対応からではなく党内グループ間の戦略的相互作用から影響を受けることをカナダ、イギリス、オーストラリア、アメリカの事例から明らかにしている。本研究が彼女の研究に注目する理由は、自民党の政策がもつ突然性や多面性を合理的に説明できる手掛かりとなるためである。各国の再配分政策が社会的支援層への対応からではなく党内グループ間の戦略的相

相互作用から影響を受けているように、自民党内の政策変更においても派閥が大きな役割を演じている可能性は高い。

ムレの研究をみると、各国の政権与党が政策変更を打ち出す際の背景には、経済状況、世論、競争政党との政策的距離、党内反対派および競争政党の影響力などが存在するが、これらの諸要因の強度は異なるものの、それが党内に持ち込まれて政策変更を導いたこと、そしてその政策変更は党内権力関係と有権者・党員（活動家）との関係に連携していたことの2点で共通している。言い換えると、政権維持を危うくしかねない一般有権者（または、支持層・支援団体）の支持低下を党内リーダーがどのように認識したのか、それに対する対応策について党内ではどのような議論がなされたのか、そして結果として導かれた政策変更は具体的にどのような変更であり、その変更は一般有権者や支持層・支援団体との関係にどのように結びついているのかを調べる必要がある。

## 2. 代替モデルと政策変更のシナリオ

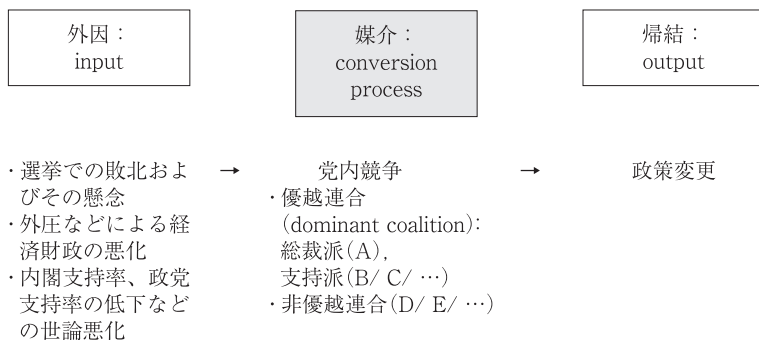
もし政党の政策が党内グループ間の戦略的相互作用からなるトレード・オフの結果として把握することが可能であるのなら、これが事実か否かを検証するためには、政策変化がなされた時に、どのような理由で党内力学に変化が起り、それがいかに政策変更に結びつくのかを論理的に説明するモデルが必要となる。本研究では政策変更は党内グループ間相互作用の結果であるという仮説を提示し、異なる党内グループの行動の違いが、政策変更をもたらすものと想定している。

### 1) 代替モデルの提示：非常時型政策変更モデル

〈図2〉でまとめたように、非常時型政策変更モデルでは、自民党にとって政権を失いかねないような外因が作用し、党内グループが危機感を高めた際、各派は相互に利益を最大化するために選択可能な戦略的行動をとる。また、政策変更は、党内グループ内の行動から導かれた結果となる。この政策変更が党



〈図2〉非常時型政策変更モデルの基本構造



内力学構図を媒介とする帰結であるとするならば、そこには、外因と媒介、そして政策変更への帰結という因果関係が成立する。

### 外因としての危機

上記のモデルで想定する外因は、政権を失いかねない「危機」状態である。たとえば、外圧による経済・財政状況の悪化、国政選挙における過半数獲得の失敗（または、その懸念）、内閣支持率や政党支持率などの世論の悪化は、党内グループの危機意識を高めるきっかけとなる。これが、自民党を取り巻く状況変化が、党内グループに現状に対する懸念を抱かせ、なんらかの行動を呼び起こす外因となるのである。

この危機という概念は、カルダーの言葉を借りて説明することができる。彼は『自民党長期政権の研究—危機と補助金—』（文藝春秋、1989年）の中で危機という表現を用い、戦後日本の保守陣営が危機に際して融通性を発揮し、その努力の積み重ねの上に自民党の長期政権が出来上がったという議論を展開した。彼のいう危機とは、保守政権の継続、優位を脅かす類のもので、①保守陣営内部の大きな対立、相克といった「内なる危機」、②国内政局に影響を与える国際政治、経済の圧力といった「外からの危機」、③この内なる危機と外からの危機が相互連動し、相乗効果を起こす場合などが想定されている。<sup>(24)</sup>本研究でいう危機も、政権与党である自民党が政権維持を失いかねない時期において

危機感を抱く状況をさすことから、カルダールのいう危機と類似したものである。ただ、本研究は政治過程の中で政策一政党一選挙にまつ議論を展開していることから、政権維持の有無、ないしはその見通しが危機を判断する主な基準となる。

### 媒介：党内競争

媒介にあたる党内競争は、有権者の支持撤回に対する党内グループの認識と行動である。有権者の支持が低下した場合、まず考えられるのは、競争エリートに批判手段を与え、それまで執行をリードしてきた優越連合 (dominant coalition) を弱体化させることである<sup>(25)</sup>。優越連合が弱体化したことにより、党の指導者は党内諸勢力と交渉することが避けられない。そこで、優越連合の構成メンバーが変わるか、総裁選挙を通じたリーダー交代、ならびに新優越連合誕生が生まれる。新しいリーダーは、党内の競争者を隔離し、競争グループの権力を最小化しようとする<sup>(26)</sup>。この目標を達成するには、新政策を通じて特定支持層・支援団体、または一般有権者との結び付きを強化する必要がある。これは、党内グループの認識と行動の違いが政策変更促すことを意味する。この仮説の依拠する基本的前提は、党内グループが、まず第1に、政党の政権獲得を目標に行動し、第2に、党内の主導権獲得を目標に行動するということである。言い換えれば、党内グループは政権獲得を大前提に協力する一方で、党内の主導権をめぐる競争しあう存在なのである。複数の党内エリートは必ずしも互いに協力的ではなく、党内グループの政策志向も一本化されていない<sup>(27)</sup>。

党内グループが衝突する理由は、各派にとって有利に作用する党内力学構図の変更方向が異なるためである。本研究では、各派の立場を主導権の有無とその発揮能力の程度から区分している。なぜなら、党内力学構図を把握するためには、誰が主導権を握っており、また誰がそれに抵抗し、競争するかを知る必要があるからである。主導権の有無の基準は、優越連合の構成メンバーであるか否かである。そして、発揮能力の程度は、優越連合の中核である総裁派であるか否かである。この基準から各派を区分すると、大きく次の3つに分けられ

る。まず第1グループは、党を代表する政党リーダーである総裁が率いる総裁派である。第2グループは、自派から総裁は出していないが総裁派と協力し、党の主導権を握っている支持派である。両者は党内の主導権を握っている優越連合となる。そして第3グループは、主導権から離れ、党内権力関係において比較的劣勢にある非優越連合派（反対派ともいう）<sup>(28)</sup>である。各派の行動は党内力学構図の中で制約されながらも、彼らが置かれている立場——総裁派、支持派、非優越連合派——から利益を最大化できる方向をめざす。しかし、彼らのめざす方向は一概に決まっているわけではなく、外因の度合い、競争（協力）相手、各派の戦略などの違いによって、異なる戦略をとり、行動するわけである。

### 帰結：政策変更

では、党内力学構図の変化と政策変更はどのように結びついているのであろうか。政権獲得が危うくなった場合、必ず政策変更が要求される。なぜなら、党内では支持を取り戻すために、様々な方向転換が議論されるからである。総裁派の場合、政党のイメージを変えることによって、失いかねない政権への支持を取り戻すことができ、しかも自派が主導する党内力学構図の安定にもつながるからである。また、非総裁派の場合、従来の政策を変えることによって、政権支持を回復させ、しかも自派の下で党内力学構図をコントロールするためである。そこで、次期主導権を握るグループ（新優越連合）は、党内で戦略上の有利な地位を獲得しているため、選挙・資金・ポストなどといった権力資源につながるものを有利に配置することができる。彼らがこの権力資源を強化するには、党内外の支持を取り付けなければならない。すなわち、選挙において得票を最大化しうる政策を提示すると同時に、その政策が優越連合内の結束を維持するものとならなければならない。そのため、権力強化に関わる支持リンクとの結束を強化する方向へと政策を変更することになる。

ここで、注目すべきは、政策変化の根本に存在するエリート間の政策志向の不一致である。各派が目指そうとする理想的な政策方向は、彼らが強化しよ

うとする一般有権者や支持層・支援団体と結びついており、それぞれが置かれている立場（優越連合であるか否か）によって異なるのである。それをめぐる衝突、対立の末に迎えられた政策方向とは、党内力学に基づく党内グループ間相互作用によって導かれたもの、つまり、勝者にとってより有利なものになるのである。

## 2) 政策変更シナリオ

さて、自民党の政策変更がどのような仕組みであるのかを検討するためには、その媒介となっている党内グループの行動ならびに党内力学構図の変動を明らかにする必要がある。では、ここで危機が起きた時の各派がとりうる戦略を、彼らがおかれた党内での立場の相違に基づき想定してみよう。

### 1. 総裁派

①党内の多数から支持を取り付け、リーダーシップを維持することを最優先目標とする。そのためには、それまで彼らに協力してきた優越連合の結束を強めることで、安定を取り戻そうとする（以下、グループ行動方向1-①）。

②優越連合の存立が危うくなった場合には、新しいパートナーを迎え、党内多数を獲得しようとする（グループ行動方向1-②）。

③選挙敗北などの理由で責任をとって退陣を余儀なくされる場合は、連合内から新総裁を選出することで、優越連合に留まろうとする（グループ行動方向1-③）。

### 2. 支持派

①優越連合が党内の多数を占めており、残留した方が次期の優越連合への参加につながる可能性が高いと判断される場合、優越連合同士で協力しようとする（グループ行動方向2-①）。

②優越連合の勢力が弱まっているか、連合内で望まれる代償（選挙・ポスト・政策）が少ない場合、新しい連合への参加を並行して模索し、要グループ（pivotal player）になろうとする（グループ行動方向2-②）。

### 3. 非優越連合派

①選挙・ポスト・政策を代償に優越連合に参加しようとする（グループ行動方向3-①）。

②優越連合に属さない中小規模のグループ同士で優越連合に対抗する戦略的連合を

形成しようとする（グループ行動方向3-②）。

各派の目標は党内において自派勢力を最大化することで一致しているが、これを果たすための戦略は党内における各派の立場からそれぞれ異なっている。そのため、永久的なパートナーも競争相手も存在せず、相手の出方をつねに念頭に入れて行動しなければならない。すなわち、各派がどのような行動をとるのかは一概に決まるものではなく、競争（協力）相手の違いによって、彼らがとりうる戦略が違ってくる。言い換えれば、権力を最大化しようとする彼らの行動が衝突する中で、相互に選択可能な戦略を導き出し、最終的には最も効果的だとされる均衡に辿り着くのである。

### 予想可能な党内力学構図の変化方向

ムレが指摘するように、党内力学構図の変化過程は、党内グループの混乱を  
 実証できる好例となりうる<sup>(29)</sup>。もし政策変更が党内グループが媒介になってもた  
 されたものであるとするならば、課題となるのは政策変更と党内力学構図変化  
 に結びついている各派の行動を検証することである。実際、自民党では、危機  
 が起こった時、総裁が交代するか、もしくは党人事や内閣改造を行い、新しい  
 政党イメージを提示してきた<sup>(30)</sup>。ここでは、総裁交代ならびに党人事・内閣改造  
 といった党内力学構図の変化を基に、合理的に類推できる党内力学構図の変化  
 をまとめておこう。

#### ①総裁・優越連合が維持される場合

総裁派が支持派とのトレード・オフの中で、支持を取り付けることができる場合、  
 総裁は交代する必要はなくなり、優越連合を強化する組閣を行う（グループ行動方  
 向：1-①+2-①）。

#### ②総裁は交代しないが、支持派の構成メンバーが一部変更される場合

総裁派が既存優越連合の維持までは至らなかったものの、他グループとのトレー  
 ド・オフの中で新しいメンバーを擁立することができる場合、総裁は交代する必要  
 はなくなり、新メンバーへの代償（選挙・ポスト・政策）が支払われる組閣を行う

(グループ行動方向：1-②+3-①)。

③総裁は交代するが、優越連合は変わらない場合

総裁の辞任が決まっているものの、既存優越連合が党内で優位を占めている場合、優越連合は変更されず、連合内で新総裁が誕生する。組閣においては既存優越連合のインパクトが継続される (グループ行動方向：1-③+2-①)。

④総裁は交代し、優越連合も変わる場合

新連合の勢力が既存優越連合の勢力より上回る場合、総裁は交代し、新優越連合が形成される。組閣の中では新優越連合内のトレード・オフが反映される (グループの行動方向：3-②, または3-②+2-②)。

本研究が提示しているような相関——危機=外因, 党内グループの行動=媒介, 政策変更=帰結という因果関係——が成立されるには、後述する4つのシナリオが想定できる。同シナリオは、各派が党内で優位を占めるためにどのようなトレード・オフを交わしたか、またそれがどのように政策変更に関与したかを論理的に考えた場合、危機における自民党の政策変更をまとめたものである。では、上述した検証モデルを基にし、①政策変更までの経緯、②党内グループの協力(競争)様相、③政策変更方向を示しながら、本研究のシナリオを紹介していくことにする。

### シナリオ1：優越連合主導型政策変更

危機において、優越連合内の支持派が総裁派に政策変更を説得し、総裁派がそれを受け入れ、政策が変わるケースである。

この場合、外因によって党内に意見対立が起きても、総裁派が支持派との交渉の中で政策変更を説得する支持派の要請を受け容れ、支持を取り付けることができたため、総裁は交代する必要はなくなり、動揺していた優越連合内の協力関係は再び強化される。

一般的に、総裁派は、党内の多数から支持を取り付け、リーダーシップを維持することを最優先目標とする。そのためには、それまで彼らに協力してきた優越連合の結束を強めることで、安定を取り戻そうとする。一方、支持派は、

党内外の支持を取り戻せられる政策へ変更するよう総裁を説得する。これに対し、総裁派は党内多数の支持を取り付けることが必要であるため、程度の差はあるもののその要請を受け入れざるを得ない。

両グループでは、新しい連合を組むより両者間で協力を図った方が主導権を握る最適戦略であるという認識が共有されたために連合を壊さずに協力関係を維持していく。この場合の政策変更は、既存優越連合の利益を損なわない方向に進められよう。今まで彼らの支持基盤となっていた支持リンクだけでなく、新たな支持リンクを模索・強化する形で政策の変更を進めるか、もしくは支持リンクの再編やシフトを見込んだ上で、予測されるリンクに沿った形で政策変更が進められよう。

総裁派にとって支持派の訴えは非優越連合派のそれよりも実現可能性が高いものになる。支持派の説得は、連合を維持するため、すなわち、党内の主導権を守るための提案であるからこそ、総裁派の協力や意思変更を得やすい。たとえば、支持派が政策変更（または、総裁交代）を要求したとしても、それは既存優越連合が協力し、彼らが連携しているリンクが優先的に考慮された優越連合存続型政策変更を意味するため、政策変更のリスクが少なく、主導権が行使できる。

このような優越連合存続型政策変更のパターンから期待できるのは、政策変更が既存の党内力関係や支持リンクを覆すような全面的な党内力学構図変化によるものだけでなく、既存優越連合みずからによって進められることが説明できるということである。優越連合を構成するメンバーの権力資源につながる選挙・資金・ポストなどの配分において暗黙的なメカニズムが作用しているのである。

## シナリオ2：優越連合内均衡点調整型政策変更

危機において、政治争点になる政策的立場や党内多数確立において要グループを優越連合内に迎えることで、優越連合の構成が変わり、政策も変わるケースである。

たとえば、特定政策の失敗が支持率低下の原因であるという認識が党内で広まった場合、総裁派は既存の政策を再考しなければならない。そこで、同政策において専門知識や人材を有しており、その政策方向が支持を集めているグループがあるとすれば、そのグループに協力を求めるのが1つの策となる。総裁が党内において安定的な支持を得ることができなかったものの、党の優位を占めるにあたって要グループを支持派に迎えた場合、彼らとの連携を通じて、党内優位を確保しえるからである。

この際、政策変更は、総裁派と新しいパートナーとの協力の過程で導かれる。その理由は、優越連合の構成メンバーが変わることで、彼らの間で新しい均衡点<sup>(31)</sup>が求められるためである。この説明の有力な根拠となるのが連合理論である。政党が連立にあたってポストと政策を追求する——連立理論の各論<sup>(31)</sup>に入ると、その比重をどちらに置いているかは各方法論で相違はあるが、——ように、党内グループ間での連合においても同様の動機が作用する。各派は連合を組むにあたって党内における各派の規模（多数獲得）だけでなく、互いの政策的な距離や重大政策などを考慮し、自派に有利に作用する連合構成を好む。マイケル・レイヴァー（Michael Laver）が指摘するように、各派は重視する特定政策をもっており、それは連合を構想する段階で重要閣僚ポストの配分に反映される。そして、ポストの配置は同連合が推進する政策をめぐって互いが信頼し<sup>(32)</sup>えるメカニズムとして作用するのである。<sup>(33)</sup>

政党の政策は、政党メンバーや有権者の利益が代表されることによって導かれており、政党は、有権者を集めることができなければ政策を中止しようとする。よって、党内リーダーらは自派の権限を危うくする政策に関して慎重になるべく、現状の連合は永久的な連合ではなくなり、互いの協力、競争関係はそれぞれ同盟可能なパートナーを選択する。<sup>(34)</sup>このように、連合パートナーの変化が誘発する政策変更は、連合内部の権力再配分、すなわち、新しいパートナーがもつ支持リンクとの均衡に向けて進められるのである。



### シナリオ3：新・旧総裁間配分調整型政策変更

危機において、優越連合内の支持派が総裁の交代を説得し、連合内で総裁が交代し、新総裁の下で政策が変わるケースである。

もし総裁派が連合内の多数派である場合、論理的に言えば、総裁派は政策においてもっともリーダーシップを発揮できる状況になる。しかし、やがて危機に陥った場合、総裁派はその責任を問われるとともに彼らが推進してきた政策は連合内部でも懸念される。こうなると、それまでの重大政策や関連ポストにおいて支持派の介在力が増大していき、総裁派の自由も従来に比べ拘束され、政策変更または総裁交代といった支持派の説得を受け容れざるを得なくなる。このとき、党内で総裁の変更が望ましいという認識が広まった場合、優越連合は変わらず、連合内部で総裁が交代するケースが起こりうる。

総裁が交代したものの、優越連合が維持されるような党内力学構図が成立する背景として考えられる党内グループの認識は次のように説明できる。一般的に、優越連合は、現状維持よりも好まれると予測される政策結果をとともなうような代替連合が存在しないかぎり、主導権を握り続ける。したがって、彼らは現状維持を代替連合よりも好む可能性<sup>(35)</sup>がある。もし、政治的責任をとる形で総裁を交代しなければならぬ場合、総裁派と支持派で構成される優越連合が維持されれば、党内主導権を握ることを前提に互いが協力し合うことで危機を乗り切ろうとする<sup>(36)</sup>。

では、優越連合の交代なきリーダーの交代が政策変更にもたらすインパクトはどの程度なものであろうか。この場合、総裁の下野は決まっているものの、既存優越連合が党内で優位を占めているため、新総裁と既存優越連合が中心となって政策を変更する。したがって、互いが権力資源につながる選挙・資金・ポストなどの配分をめぐる大きな意見対立が生じない限り、彼らが中枢となった党内力学構図が構築・強化されていくことになる。このパターンの政策変更は既存優越連合の利害関係を反映していることから、シナリオ1という連合維持型政策変更の1つである。ただ、党のリーダーである総裁がもつ権限が、連合内でありながらも他グループに移転したことから、政策をめぐる旧総裁派と

新総裁派の資源配分の調整が十分予測される。

#### シナリオ4：新総裁・新優越連合主導型政策変更

危機において、優越連合の対抗勢力となる新連合が形成され、連合が入れ替わり、新しく誕生した総裁と優越連合が政策を変更するケースである。これは、外因によって党内に意見対立が起き、既存支持派が連合を離れるなど、既存優越連合の勢力が弱まる一方で、対抗勢力が党内において既存優越連合を抑えられたため、総裁が交代し、新優越連合が形成される場合である<sup>(37)</sup>。

新優越連合はその構成グループの協力形態から、2つに分けることができる。1つは、既存優越連合のグループが連合を離れることによって優越連合が破棄される場合である。たとえば、総裁派と支持派の間で行われるトレード・オフこそが両者が合意する均衡策である。もし両者の取引の過程で最適な均衡をみつけることができなければ、支持派の一部が連合を離脱し、新しい連合への参加を模索することで連合が入れ替わる可能性もありうる。

今1つは、危機を乗り越える過程の中で、安定多数ではない不安定な少数派で新優越連合が構成される場合である。論理的にいうと、リーダーの選出過程で、ある人物が選ばれたとすると、彼は党内選挙での勝利者、いわゆる党内多数の支持を取り付けた者である。そのため総裁派とその支持派で構成される優越連合は党内多数であると考えることができる。しかし、実際は、不安定な少数派（＝非優越連合派）が党の主導部になって新優越連合が形成される可能性も十分考えられる。ムレは、反対派が政策の選択をめぐる党内部の決定過程を検討する中で、党内権力バランスを侵食するとし、このような状況を反対集団の影響力（opposition effects）とみなしている<sup>(38)</sup>。実際、自民党一党優位体制においても、連合が入れ替わり、党内少数派で優越連合が構成された例や彼らの意向が反映された例が存在する。これは、自民党が政権与党であるがゆえに外部の圧力に敏感であったことと、党内グループ間競争関係に深く関わっている。

新優越連合が形成された際の政策変更の方向は既存政策からもっとも離れた

政策が推進されることが予測されよう。新しいリーダーならびに新優越連合がそれまで党内資源配分から除外されたグループであることから考えてみると、彼らが新しい党内力学構図を強化するためには、権力資源の再配分の大きな転換が求められるからである。さらに、優越連合の規模が党内多数を占めない場合には、党内主導権を行使する上で大きな制約となるため、党内力学構図は不安定になりかねないというリスクを負っていることになる。この場合、権力資源につながる選挙・資金・ポストの調整や配分は難航しがちである。なぜなら、新しいリーダーと彼の支持派は自派の権力を拡大するのに必要とされる資源を、政策変更を通じて獲得しようとするが、政策変更の方向が党内多数の利益に損失を与えた場合、新優越連合の存続は脅かされるためである。すなわち、いかに党内外の安定的な支持を取り付けるかが同連合の存続の鍵となるが、小数派で構成された新優越連合は数からくるハンディをもっているがゆえに、他のどのパターンの連合よりも党内力学構図や支持リンクとの関係に敏感に反応し、戦略的に政策を変更しようとするのである。

以上、危機においての自民党内のグループの行動がどのように政策変更へと導かれるのかを論理的に想定し、4つのシナリオを導出した。政策変更は党内グループ間相互作用の帰結であるが、その変更方向は、各派の戦略、協力（競争）相手、政策変更の主体の相違によってそれぞれ異なるといえよう。上述した4つのシナリオは、これらの論点の相違から導かれている。

本研究は、上記モデルに基づいて論理的な一貫性を提示していくことで、従来の政党政治と政策に関わる理論が提供できなかった自民党の政策変更メカニズムと党内グループの行動との関連性を提示していくことを試みる。政策変更がどのように各派の権力資源や支持リンクにつながっているのかを検討することで、4期におよぶ自民党の政策変更を分析することが次章からの研究作業となる。また、結論では、各章の分析結果にもとづいて、それらの政策変更がシナリオのどれにあてはまるかを検証する。

## 一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム (1)

- (1) 官僚支配論にもとづいた議論としては、辻清明『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年、岡義武編『現代日本の政治過程』岩波書店、1958年、石田雄『わが国における压力団体の発生の歴史的条件とその特質』日本政治学会編『日本の压力団体』岩波書店、1960年などが挙げられる。
- (2) 政治的多元主義論に基づいた研究としては、大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』三一書房、1979年、村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新聞社、1981年、佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年、村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の压力団体』東洋経済新報社、1986年などが挙げられる。
- (3) 社会集団、階級、職業別投票行動に関する代表的研究としては、三宅一郎『投票行動』東京大学出版会、1989年がある。
- (4) イデオロギー投票行動に関する代表的研究としては、猪口孝『現代日本経済の構図——政府と市場——』東洋経済新報社、1983年、蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、1988年などがある。
- (5) 業績投票行動、生活投票行動に関する代表的研究としては、平野浩『日本の投票行動における業績評価の役割』『レヴェイアサン』13号、1993年、平野浩『変容する日本の社会党投票行動』木鐸社、2007年、三宅一郎『投票行動』東京大学出版会、1989年などがある。
- (6) 財界団体、農業団体、中小企業団体、労働組合を総じて称する用語として、利益団体、支持団体、支援団体などがある。本研究は、政党の立場から支持を送る側として団体をみなしていることから、上記の団体を称する用語として「支援団体」という表現を採用することにする。
- (7) 猪口孝・岩井奉信『族議員の研究』日本経済新聞社、1987年、佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年などがある。
- (8) 代表的な研究としては、建林正彦『議員行動の政治経済学—自民党支配の制度分析』有斐閣、2004年などが挙げられる。
- (9) ケント・E. カルダー著、淑子・カルダー訳『自民党長期政権の研究—危機と補助金—』文藝春秋、1989年。
- (10) 建林正彦「中小企業政策と選挙制度」日本政治学会編『危機の日本外交—70年代』岩波書店、1997年、179ページ。
- (11) 近年では、「プリンシパル・エージェント」理論 (principal-agent theory) を用い、政策決定過程における官僚制のインパクトを重視してきた従来の立場とは異なる見方を提示する研究が現われている。同研究は、政治家、有権者、利益団体、そして官僚などが合理的選択を行うアクターであると把握し、政治現象はこれらのアクターが個々の利益に基づいて合理的に行動する結果であるとするものである。中でも注目に値するのは、同研究が官僚を自民党の代理人として位置づけることによって、官僚が政策を主導しているかのようにみえるのは、単に自民党の利益にそれが合致してきたからに他ならないとしている点である。これは、自民党政権と緊密に関連しながらも、同政権の維持構造の間接的関係者として官僚を位置づける本研究の視点に符合する見方を提示するものでもある。代表的な研究としては、以下を参照されたい。M・ラムザイヤー・F・ローゼンブルース『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』弘文堂、1995年。
- (12) 本研究は、様々なタイプの有権者を想定していることから、次のように用語を整理し、対象となる有権者を表すことにしたい。まず、選挙権をもつ広義の有権者の表す際には、「有権者」

と、組織されていない有権者を表す際には「一般有権者」と表記する。そして、組織化された有権者を表す際には「支持層」と、特定支持層や職業群と連携する集団は「支援団体」と表記する。なお、自民党の「支持層」は時期によってその対象が異なる場合もあるため、すでに自民党の支持層として取り込まれた有権者は「固定支持層」と、新たに取り込んだ（または、取り込もうとする）支持層は「新支持層」と表記し、区別することもある。

- (13) 自民党は1972年の衆議院議員選挙で272議席（得票率46.8%）を最後の安定的過半数議席として、それ以降の国政レベル選挙では都市部の有権者を獲得できなくなっていく。河野康子『戦後と行動成長の終焉』講談社、2002年、167ページ。
- (14) 同選挙以降、自民党は多少の議席の変動はあったものの党勢力の増減の中心となったのは自民党であった。田中善一郎『日本の総選挙1946-2003』東京大学出版会、2005年、136-137ページ。
- (15) 三宅一郎・木下富雄・間場寿一『異なるレベルの選挙における投票行動の研究』創文社、1967年、三宅一郎『政党支持の分析』創文社、1985年。
- (16) 蒲島郁夫は「バッファ・プレイヤー」という概念を提起し、自民党一党優位体制の継続を説明した。バッファ・プレイヤーとは、基本的に自民党政権を望んでいるが、同時に自民党政権を与野党伯仲という不安定な状況におくことを望んでおり、そのような判断に基づいて投票行動をとる有権者群である。そして、田中愛治は、「システム・サポート」仮説を用い、日本の政策形成のメカニズムとして政治経済システムの存続を望む有権者層として無党派層の実態を明らかにしている。蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、1988年、171ページ。田中愛治「五五年体制」の崩壊とシステム・サポートの継続——有権者と国会議員の意識構造の乖離』『レヴェイアサン』17号、1995年、57ページ。
- (17) たとえば、三宅一郎は、1980年代における日本の投票行動を「政党の政策イメージ」から説明している。この政党の政策イメージからすると、1980年代における保守回帰は自民党の統治能力あるいは、経済コントロール能力イメージが評価された結果として捉えられる。一方、平野浩は同時期の投票行動を、有権者による経済状況認識・業績評価・期待の効果であるとし、暮らし向きを中心とする「業績評価」が働き、自民党支持につながったという見解を示している。三宅一郎、『政党支持の分析』創文社、1985年、135-144ページ、平野浩「日本の投票行動における業績評価の役割」『レヴェイアサン』13号、1993年、147-167ページ。
- (18) 辻中豊『利益団体』東京大学出版会、1988年、73-79ページ。
- (19) Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957. (日本語訳は、アンソニー・ダウンス著、古田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂、1980年。)
- (20) Lipset, S. M. & S. Rokkan, *Party Systems, and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Free Press, 1967.
- (21) しかし、この説は各政党が中位投票者に接近していった場合、識別しうる政党間の政策の相違は期待できなくなるという矛盾に陥ってしまう。むしろ、政党が有権者の選好を積極的誘導する役割を果たしているのではないだろうか。
- (22) 各プレイヤーの行動は彼らを取巻く一定のルールの中で制約されており、相互の行動からも影響を受ける。彼らがそれぞれ効果的な選択を求めると、ベイ・オフが行われるが、これは、

## 一党優位体制における自民党の政策変更メカニズム (1)

各プレーヤーの選好によって導かれる予測可能な一定の結果に対する代償となる。Mule, Rosa, *Political Parties, Games and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 23.

(23) Ibid., pp. 38-40.

(24) ケント・E. カルダー著、淑子・カルダー訳『自民党長期政権の研究—危機と補助金—』文藝春秋、1989年、14-16ページ。

(25) 多くの政党研究者によって確認されたように、党の主導権は党内の少数集団に集中する傾向がある。ミヘルスのいう寡頭制、デュヴェルジェのいう「インナーサークル」(inner circle)、オストロゴルスキーやウェヴァのいう「カエサル的・人民投票的独裁 (caesaristic-plebiscitarian dictatorship) などがその代表的な表現である。一方、バーネビアンコ (A. Panebianco) は、党内組織構造の下で権力を行使する者は1人であるわけではなく、もっと複雑な権力構造をもつとし、党内権力構図の上で優位を占める特定集団の連合を優越連合と称す表現している。日本政治の中ではこの優越連合たる集団を、いわゆる「主流派」と呼ぶが、これに対する具体的な定義はなく、ジャーナリズム的色彩が強い用語でもある。よって、本研究では、党内主導権を握る集団をさす学術用語として、バーネビアンコの優越連合という表現を採用したい。A. バーネビアンコ著・村上信一郎訳『政党—組織と権力』ミネルヴァ書房、2005年、46ページ。

(26) Mule, *op. cit.*, pp. 50-51.

(27) Ibid., pp.45-46.

(28) 非優越連合派は党内力学構図の制約を受けるグループを称する用語であるが、本研究では、彼らが優越連合の主導する政策を非難し既存政策に反対を唱える場合、反対派と呼ぶことにする。

(29) Mule, *op. cit.*, pp. 46-47.

(30) 自民党の総裁選出には満場一致型と選挙型がある。党の団結を象徴する儀礼的な機能をもつ手続きとして投票のみならず、推挙、推薦もありうる。したがって、総裁選挙の有無という観点から自民党の総裁選出を検討することは必ずしも有意義ではない。詳細は、田中善一郎『自民党のドラマツルギー——総裁選出と派閥』東京大学出版会、1986年、66-70ページを参照。

(31) 周知のように、擬似政権交代論では自民党内の派閥間で行われた政権交代が、他国でみられる政党間政権交代の機能を果たしたとみなしている。この点からして、政府を構成する上での政党間連立を把握する「連立理論」に照らし合わせて、連合をめぐる自民党内グループの行動を把握することも自民党の政策変更を把握する上で有効な見方であると考えられる。

(32) 連立理論モデルは「政権追求モデル」と「政策追求モデル」で分けられる。前者は政党の第1目標は政権を獲得することであると仮定し、その中でポスト獲得に重点が置かれるとしている。一方、後者は、政党は政権形成において特定の政策を追求しようとする仮定し、政策的に近い政党同士間の連立が好まれるとしている。このような方法論上の相違は、政治家が政権の形成や崩壊をめぐる交渉する際に、何が政治家を動機づけるのかについての仮定にある。加藤淳子・マイケル・レイヴァー「政権形成の理論と96年日本の総選挙」『レヴァイアサン』22号、木鐸社、1998年4月、80-81ページ。

(33) 特定領域における政策結果は、政治的管轄権をもつ閣僚の選好により大きく左右される。また、特定ポストに配置されたグループは管轄分野において独自の政策をコントロールすることができる。たとえば、連合内多数派は金融・財政分野を、次なるグループは外交分野に配置され

る傾向がみられる。Laver, Michael & W. Ben Hunt, *Policy and Party Competition*, New York & London, 1992, Routledge, Apendix2. を参照。

(34) Mule, *op. cit.*, pp. 182-189.

(35) 加藤淳子・マイケル・レイヴァー, 前掲論文, 86-87 ページ。

(36) 実際, このようなリーダーの交代パターンは, 危機における自民党の対応として観察されている。周知のように, 自民党内部では主導権をめぐる, いわゆる保守本流と保守傍流——両者の線引きが必ずしも明確ではない場合もあるが——との抗争が繰り返された。前者の場合, 各派を継承していきながら長い間党の主導権を握っていたのに対し, 後者が主導権を行使したのは限られている。この点に注目すると, 主導権をめぐる各派間の闘争, すなわち優越連合(主流派)と非優越連合派(非主流派)の主導権交代はそれほど頻繁に起きたわけではない。むしろ, 次期の総裁選挙出においても連合内部が協力関係を保つことで, 党内主導権を維持しながら政策変更を試みるケースを見逃してはならない。

(37) バーネビアンコは優越連合の不安定の可能性について次のように指摘している。党内リーダーが組織の安定性を確保するために選ぶ戦略は, 党内権力の均衡の性格(優越連合の形状)と組織の環境との関係によって決まる。そして, いかにして党組織の安定性を確保するかは, 優越連合内の論争・対立の争点となる。その対立が解決するまで政党と外部の環境との関係もぐらついて一貫性を失ってしまう。その結果, ある一方が有利となることから, 優越連合もたえず入れ替わってしまうことになる。同上, 52-54 ページ。

(38) Mule, *op. cit.*, pp. 190-191.

(39) 少数派エリートが自分達の政治戦略が党内権力を獲得する手段としては役立たないことがわかったとしても, 優越連合への挑戦を可能としてその政治戦略に忠実なままである場合が見られるが, これは, その戦略こそが彼らの立場(すなわち, 党内反対派の指導)から利益を獲得し続ける1つの方法であるためである。少数派エリートがその政治戦略を捨てることは, 信頼を失うことによって将来における勝利の可能性をあらかじめ示唆してしまうことになるためである。少数派の政治戦略は, 数少ない自分たちの支持者に「アイデンティティのインセンティブ」を配分する限りにおいて, 正統化の1つの源泉として機能している。バーネビアンコ, 前掲書, 50-51 ページ。