



Title	日本政治の実証分析
Author(s)	堀, 要
Citation	大阪大学, 1998, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.11501/3144294
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

日本政治の実証分析

堀 要

日本政治の実証分析 政治改革 行政改革の視点

目次

序

第1章 主要アクター その目的と水平的競争	1
主要アクター	
1. 政治家	3
政治家の目的 地元選挙区での競争 中央での競争	
小選挙区制導入による変化：予備的考察	
2. 中央省庁 官僚	5
官僚の目的と競争 省庁間の争い	
3. 利益集団	7
利益と利益集団 利益集団とは 利益集団同士の競争	
利益集団と政治家 中央省庁	
4. 「地方」	10
地方政治家の目的 財政制度 補助金	
地方間の競争	
第2章 日本の政治システム 自民党長期政権下の政治システム	18
1. 水平的競争と垂直的結託の構図	18
2. 政治家と地方	20
政治的交換関係の成立 競争圧力の存在	
3. 中央省庁 官僚と地方	23
地方の地位 中央省庁の狙い もう1つの側面	
政治的交換関係	
4. 利益集団と中央省庁 官僚および政治家	26
中央省庁 官僚と利益集団	

中央省庁 官僚と利益集団関係の特殊性	
政治家と利益集団	
5. 政治家と中央省庁・官僚	29
政治家の需要 官僚側の政治力に対する需要	
政治的交換関係	
6. 垂直的結託＝利益誘導システムの成立	32
政治家の行動 官僚の行動 地方の行動	
利益集団の行動 水平的競争と垂直的結託	
政治家の関与 利益の衝突 地方と利益集団	
7. 地方政治のシステム	38
都道府県レベル 市町村レベル	
第3章 成立要因	42
4つの原因	
1. 中央省庁の省庁別人事管理	43
人事管理の基準 官僚の目的 人事制度改革を	
2. 財政制度	45
地方の行動と財政システム	
国税収納額と国からの財政移転額比較	
中央の地方不信	
3. 自民党永久政権神話	51
4. 中選挙区制	53
第4章 戦後の総選挙	56
1. 第31回総選挙(1967年 昭和42年)	56
2. 第32回総選挙(1969年 昭和44年)	58
3. 第33回総選挙(1972年 昭和47年)	59
4. 第34回総選挙(1976年 昭和51年)	61
5. 第35回総選挙(1979年 昭和54年)	63
6. 第36回総選挙(1980年 昭和55年)	65

7. 第37回総選挙（1983年 昭和58年）	67
8. 第38回総選挙（1986年 昭和61年）	69
9. 第39回総選挙（1990年 平成2年）	72
10. 第40回総選挙（1993年 平成5年）	74
90年総選挙後の動き	93年6月
事前の予想と選挙結果	
11. 戦後総選挙の時系列的考察	79
自民 社会両党党勢の推移	政党支持率の推移
投票率と自民党の勝敗	関係逆転の時期
データ	グループ別の推定結果
データのプールイング	関係逆転の原因
第5章 公共事業の政治経済学	100
1. 公共事業 補助金の需要と供給	100
公共事業と自民党得票	公共事業 補助金に対する需要
公共事業 補助金の供給	
2. 自民党の得票と公共事業	105
定式化	データ
推定結果	
自民党の得票と公共事業費	
緊縮財政と自民党の集票システム	
3. 公共事業の地域配分と政治的要因	115
公共事業予算の決定	定式化
データ	推定
1992年に関する推定結果	1991年に関する推定結果
1990年に関する推定結果	1989年に関する推定結果
1988年に関する推定結果	
1987年～1983年に関する推定結果	
1982年～1977年に関する推定結果	
公共事業費の配分と政治力	

第6章 農業問題とその政治的影響	137
1. 農政の転換と農政不信	137
戦後の米農政 農政の転換 農政不信	
1989年参議院選挙と農政不信 問題の設定	
2. 参議院選挙の計量分析	143
参議院比例区選挙結果の推移 定式化 推定結果	
1989年参議院選挙 1992年参議院選挙	
3. 農政不信とその選挙への影響	150
自民党の敗北と農政要因 社会党の得票と農政要因	
農政不信と農家層の動き 1989年選挙以後	
第7章 集合行為の論理と日本政治のシステムの評価	157
1. 集合行為の論理	157
2つの利益 民主主義と多数者の利益	
集合行為の論理 少数者の利益と多数者の利益	
集合行為論の意義	
政治を考える視点としての集合行為の論理	
2. 日本の政治システムの問題点	163
日本政治と集合行為の論理 米国における市民団体	
広範な利益は守られるか 改革への視点	
3. 日本政治をめぐるいくつかの論争点について	167
官僚主導か党高政低か 族議員システムの評価	
官僚政治の是非 官僚政治是正のために	
中央地方関係	
4. 規制と規制緩和	176
政府規制のタイプ 規制の利益 規制の問題点	
規制緩和 規制緩和か規制廃止か	
規制緩和と官僚制ならびに政治家の得失	
規制緩和と消費者 利用者の利益	

第8章 自民党分裂後の政治システムと今後	184
1. 細川政権の誕生と政治システムの動揺	184
利益集団 官僚の反応 新選挙制度の導入	
自民党の政権復帰 自社さ連立政権	
93年総選挙後の日本政治の動きについて	
2. 1995年参議院選挙の分析	190
政党支持率の推移 参議院選挙時の政党支持率	
選挙結果 計量分析 新進党勝利の原因分析	
各政党支持者の投票率 95年8月の世論調査結果	
支持政党と投票した政党 明るい選挙推進協会調査	
新進党勝利の原因	
3. 1996年総選挙の分析(1)	204
橋本内閣成立と解散総選挙 政党支持率	
各党支持者の姿 新選挙制度に対する有権者の評価	
有権者が望む政権像 団体の影響力	
4. 1996年総選挙の分析(2)	218
事前の予測と選挙結果 計量分析	
小選挙区と比例代表の投票 明るい選挙推進協会調査	
支持政党別投票率 各政党支持者の投票行動	
小選挙区選挙結果分析 比例代表選挙結果分析	
5. 新選挙制度下の日本政治の行方	235
新選挙制度は二大政党制をもたらすか	
二大政党制と官僚制の利益	
二大政党制は困難	
第9章 選挙制度	241
1. 選挙制度改革の視点	241
視点なき選挙制度改革論議 なぜ選挙制度改革か	
選挙制度改革の視点	

2. さまざまな選挙制度	244
小選挙区制 中選挙区制 大選挙区制	
比例代表制 集計方法 混合制	
小選挙区比例代表併用制	
3. いくつかの選挙制度の特徴と問題点	253
中選挙区制の問題点 小選挙区制	
拘束名簿式の問題点 個人名を投票する比例代表制	
4. 新選挙制度の問題点	256
単純多数の小選挙区制 拘束名簿式比例代表制	
もう一度選挙制度改革を	
 第10章 提言 日本政治の改革に向けて	 259
1. 再び選挙制度改革を	259
連記制の比例代表制 試案 この制度の利点	
2. 中央省庁の省庁別人事管理の廃止	263
省庁別人事管理の弊害 官僚機構の抵抗	
総務庁見解への反論 今こそ改革を	
3. 財政制度の改革	267
地方分権は望ましいか もう1つの問題点	
財政制度改革について	
財政システム改革の方向 負の交付税	
地方自治体の監視について	
 参考文献	 275
 あとがき	 280

序

1995年7月に行われた参議院選挙の有権者数は、全国で約9670万人であった。これらの人たちはすべて「消費者」という側面をもっている。すなわち、「消費者」という側面においては、すべての有権者、さらには、選挙権をもたない青少年も含めて、すべての人々は共通の利益をもっているのである。

われわれは、「民主主義」というものは多数者が支配する政治制度、多数者の利益が守られる政治制度であると教えられた。現在の日本は紛れもなく「民主主義」という制度を採用している。

それでは、この民主主義の日本で、すべての人々が共有している「消費者の利益」、「利用者の利益」はなにものにもまして重要視されているのであろうか。一国民としての私の答えはノーである。われわれの身の回りにあるさまざまな規制について、それがあることによって本当に利益を得ているのは誰かを考えてみれば、このことは明らかであろう。

現在の日本で、そして程度の差こそあれ、おそらくは世界中にある多くの「民主主義国」において、「消費者の利益」は政治家や官僚によって建前として強調されることはあっても、決して第一義的に考慮されているとは言えないのが現状である。

それはなぜか。政治過程において「消費者の利益」の真に力のある代表者、あるいは、代理人がないからである。言い換えれば、政治過程において力のある主体（例えば政治家や官僚）が「消費者の利益」を守ったところで、得るものが少ないからである。

冒頭で先の参議院選挙の有権者数が約9670万人であると述べたが、もしこの有権者の1/3の人々が喫茶店でのコーヒー1杯分にもならない310円のお金を、それも年に一度だけ「消費者の利益」を守るために拠出することに同意したとすれば、年に何と100億円もの資金が集まることになる。もしすべての有権者が同意するとすれば、1人305円ならば295億円に、また、100億円を集めるということであれば、何と缶コーヒー1本分の110円（正確には103円）も集めれば十分なのである。もし、年間100億円の資金力を持つ団体があつて、真に「消費者の利益」を追求する政治家に対して応援をすると宣言したならば、これはまさに巨大な影響力をもつ利益集団となろう。そして、「消費者の利益」は、あるゆるレベルにおいて政策を論議する際の名実ともに重要なキーワードとなるであろう。

また、そのようにして政治過程において「消費者の利益」が本当に重要視されるようになるのであれば、資金を拠出する側にとっては305円や110円など安いものである。真に「消

費者の利益」を守るという立場に立って規制や制度の見直しが行われたならば、公共料金をはじめとするさまざまな物価の下落や値上げ抑制が実現しよう。そうなれば、生活費が安上がりになり、この程度の寄付など、おそらくはそのわずか1日分で元の取れる投資となるであろうからである。

しかし、現実には「消費者の利益」を代表するこのように力のある集団は存在しない。このため、政策は少数の者しか共有しない特殊な利益を優先して決定され、複数の特殊利益が衝突する場合には、それら同士の競争の中で決定されている。そして、行政上の子細な事項はその受け手であり主権者である国民のことなど考えず、それを実施する官僚たちの都合によって決定されているのが実情である。

多数の者が共有する利益を代表する利益集団が、それを共有する多くの人々の参加によって結成されないのは、実は、それを共有する人々の合理的な決定の結果である。その論理については後に述べるが、そのために、民主主義というのは一般に信じられているように「多数者の利益」が優先されるような制度ではなく、逆に「少数者の利益」が実現されるような制度になっている。したがって、政治改革、行政改革、その他さまざまな制度改革を議論するに際しては、このような民主主義という制度の欠点をいかに矯正していくかということが一つの重要な視点となるべきであるというのが、本書を貫く姿勢である。

本書のタイトル『日本政治の実証分析』の「実証」という言葉は、経済学においては二つの意味に使われる。ひとつは、「規範的 (“normative”）」に対する言葉で、英語の “positive”，日本語で「客観的」あるいは「価値判断を含まない」という意味である。もうひとつは、「理論的 (“theoretical”）」に対する言葉で、英語の “empirical” という意味である。本書では、この両方の意味を込めて「実証分析」という言葉を使っている。第10章など、一部の提言の部分を除いて、あくまでも客観的に、筆者自身の価値判断を加えず、できる限り現実のデータに基づいた議論を展開するつもりである。

第1章 主要アクター

その目的と水平的競争

一時期、新自由クラブと連立政権を組んだことはあったものの、自民党は1955年の保守合同以来一貫して政権を担当してきた。しかし、1993年の総選挙後、細川連立政権が誕生し、ついに自民党長期政権は一応の終焉を迎えた。この原因は、総選挙で負けたからというよりは、92年末の竹下派経世会の分裂と93年6月の政治改革をめぐる党内抗争の結果、宮沢内閣不信任案の採決から解散総選挙に至る過程で、大量の離党者が出たためと言えよう。その後、羽田内閣を経て、自民社会さきがけの3党による村山内閣が誕生し、自民党は政権に復帰した。そして、1996年1月、三党連立とはいえ、2年半ぶりに自民党首班の橋本内閣が誕生した。

93年までの自民政権は55年体制の成立以来38年もの長期間続いたため、その間にかなり強固な政治システムが熟成されていった。この政治システムは、93年総選挙後の自民党の政権喪失と、「もしかすると二度と自民党が政権を取ることはないのではないか」、「自民党は早晚潰れてしまうのではないか」といったこの時期に少なからず広まった予想によって、かなり動揺したものの、今日でもその基本的なロジックに変化はない。

93年以降現在に至る混乱期の分析や、新選挙制度の導入後はどのようになるのかといった分析は、あくまでもこの自民党長期政権下で熟成された政治システムを出発点として、該当する条件の変化によってそれがどのように変化したのか、あるいは、どのように変化すると予想されるのかという形の議論にならざるを得ない。また、どのような制度改革をすればどのような効果が期待できるのか、あるいは、日本の政治をこのように変えたいがそのためにはどのような制度改革が有効なのかといった議論のためにも、自民党長期政権下の政治システムを十分に分析し、理解しておくことが必要不可欠である。

そこで、この章を含めて本書の最初の数章は、この自民党長期政権下の日本の政治システムについての分析にあてたいと思う。細川政権誕生以後の政治システムの分析ならびに今後の展望については第8章で述べることにする。なお、この間、政権が長期化する中で政治システムもその中で力関係も徐々に変化していったことが指摘されているが、この最初の数章での分析の中心となるのは、この自民党長期政権の後期、「自民党一党支配体制」と呼ばれた時期の政治システムについてである（村松・伊藤・辻中(1986)の説によれば1977年がその分水嶺となるようであるが⁽¹⁾）。

主要アクター

さて、現在の日本の中央における意思決定、政策決定で重要な役割を演じるアクター（主体）のカテゴリーは次の4つである。

1つは、政治家である。ここでは「政治家」という言葉を国会議員という意味に用いることにする。「代議士」というときには衆議院議員を指し、「政治家」というときには衆議院議員と参議院議員の両方を指す。これに対して、地方の首長や地方議員を一括して呼ぶときには「地方政治家」という言葉を用いることにする。

もう1つは、官僚である。この言葉も中央省庁の官僚を指すことにする。そして多くの場合、キャリア組を念頭において論じることになる。また、官僚というときには個々の官僚を指したり、総体としての官僚を指したりする。経済学で「企業」や「家計」というときと同じである。

この2つのアクターは、中央にあって実際に政策の作成や審議、決定、ならびに実施を行うアクターである。この2つに働きかけて自分たちに有利な決定を得ようとするのが後の2つのカテゴリーのアクターである。

第3のアクターは利益集団である。日本における有力な利益集団としては、各種の業界団体、職業団体（職能団体）、経済団体、そして、個々の企業があげられる。

以上3つは欧米のどの教科書や研究書にも出てくるアクターであるが、日本ではもう1つ重要なアクターとして「地方」の存在を強調しておく必要がある。利益集団の1つとして分類してしまう方法もなくはないが、中央レベルの政策決定においても、今日、「地方」の存在は極めて重要である。したがって、利益集団とは別個のカテゴリーとして考える方が分析上、また、改革の方向を考える上でも適切であると考えられる。ここで「地方」と呼ぶのは、知事や市町村長といった首長、地方議員、それに、都道府県庁や市役所、町村役場も含めた地方の政治と行政の主体である。これらを一括して呼ぶときには「地方」という名称を用い、別個に考えるべきときにはそれぞれの名称を用いることにする。

まずはじめに、これらのアクターがどのような環境におかれ、どのような目的で行動するのかを考えることにする。

1. 政治家

政治家の目的

まず、第1のアクターである政治家を考えてみよう。政治家になるためには、膨大なエネルギーを必要とする。言うまでもなく選挙に勝ち抜かなくてはならないからである。

政治家になるというこのような行為に彼らをつき動かしたものは、日本の国や社会をよくしようという大志か、それとも、名誉欲や権勢欲といったものなのか、それは人によって異なるだろうし、外部の人間からは分からないことである。そのような奥深い目的あるいは動機がどのようなものであるにせよ、もう一段具体的なレベルで見れば、彼らの目的は、当選回数を積み重ね、党内でのキャリアを積み、政府および党内で重要な役職につき、最高の政治的権力と地位を得ることにあると考えることができよう。

さらにもう一段下がってみれば、そもそも政治家になるためには、そして、政治家であり続けるためには、選挙に勝ち続けなければならない。いかに高邁な理想を持って立ったとしても、選挙に勝たなければ、そして、勝ち続けなければ、政治家として何の働きもできないのである。それゆえ、彼らにとっては、選挙に勝ち続けることが何よりも重要な目的であり、手段であると言えよう。したがって、彼らの行動を考えると、「選挙に勝つこと、勝ち続けること」が彼らのまず第1の目的であると考えられることができる。

地元選挙区での競争

政治家、その中でも中心的役割を担う自民党代議士について、彼らがおかれている環境を考えてみよう。まず、彼らが地元の選挙区でどのような環境の下にあるかである。

選挙制度改正以前の中選挙区制の下では、1選挙区あたりの定員は、通常3～5名であった（例外的には奄美群島区の1名や定数更正の結果誕生した2人区や6人区もあった）。そして、同じ選挙区に複数の自民党代議士がおり、さらに、選挙になれば自民党公認あるいは保守系無所属という形で現職以外に1名ないしは数名の候補者が出馬するという形が一般的であった。

これは地元にとってみれば、複数の選択肢があることを意味した。地元の地方政治家や企業、さまざまな団体から見れば、今はAという代議士を支援していたとしても、もし彼の働きが十分でないと考えれば、他の代議士やまだバッジをつけてはいないが選挙活動中の人物に乗り換えられることを意味していたのである。これは代議士にとっては非常に大

きな競争圧力となる。

ごく一部の大物代議士については、非常に安定した選挙地盤をもっており、彼ら自身の選挙は安泰であると言われた。しかし、その安泰であると言われるのも一時期のことである。中央での力に陰りが見えてくると、他の代議士に地盤を侵食されたり、若い候補者が出てきたりし、たちまちのうちに当選が危うくなったり、落選するよりは「引退」を選択したりという状況に追い込まれてしまう。このように、自民党代議士のほとんどは、地元選挙区において、同じ選挙区出身の同党代議士や次を狙う潜在的競争者との激しい競争にさらされていたのである。すなわち、彼ら競争相手は、自民党一党支配体制下においては、多くの場合、他党の候補者ではなく、同じ自民党の現職や新人だったのである。

中央での競争

次に、中央において彼らのおかれている環境を考えてみよう。地元において他の候補者との激しい戦いに勝ち抜き、当選を確保したとしても、中央ではそうした戦いに勝ち抜いてきた者同士の出世争いが待っている。同じ当選回数を重ねてきた者を比べると、経験したポストに大きな差があるのが通例である。例えば同じ当選10回の代議士を比べてみても、重要閣僚や党内の重要ポストを歴任している者もいれば、ようやくそれほど重要な閣僚ポストに手が届くという者もいる。属した派閥による運不運もあるが、本人に能力があるか、力があるかについての評価、政治家としてこれまで活動してきたことへの評価が、中央での出世を決める大きなファクターとなっている。

自民党長期政権下では即首相の座につながった自民党総裁をめぐる争いは、その激しさゆえに、いわゆる角福戦争をはじめとして戦後日本政治史に数多くのエピソードを残した。それを頂点に、派閥間、族などの他の集団間、個々の政治家間といったさまざまなレベルで常に激しい争いが行われており、そこでの行動が個々の議員の評価につながっていくのである。

もうひとつの中央での競争は、予算の分捕り合戦に象徴される地元あるいは支援を受けている集団の利益代表として、予算や政策措置を獲得する競争である。これもやはり他の地域や集団の利益を代表する同僚代議士との競争である。

先程も述べたように、地元にしる業界団体や職業団体などの利益集団にしる、どの政治家に頼むか、どの政治家を支援するかについて選択の余地をもっている。何も1人のきまった政治家にばかり頼まないといけないわけではなく、他の政治家に乗り換えることも可能

である。したがって、政治家にとってみれば成果をあげなければ地元や利益集団の支持や支援を失ってしまう危険があり、この面での政治家同士の争いも激烈なものとなる。

このように、政治家、特に自民党の政治家は、地元選挙区においても、中央においても、同じ自民党の政治家あるいは潜在的なライバルとの極めて激しい競争にさらされているのである。

小選挙区制導入による変化：予備的考察

この章が扱っている93年夏までの自民党長期政権下では、衆議院の選挙制度は中選挙区制であった。選挙制度が変わり、衆議院が小選挙区比例代表並立制になったため、比例区選出の代議士を除き、「地方」にとっては地元選出の代議士は1人ということになる。このことが代議士と地元との関係に変化を与えるかもしれない。

選挙制度が変わったことの影響については、章を改めて詳しく検討するが、両者の関係は、その地域の経済や生活がどの程度公共事業や他の政府支出に依存しているかによって異なろう。また、中央の政治状況が政権交代がいつあってもおかしくないような二大政党制となっているのか、それとも1つの政党が強力で政権交代の可能性がほとんど予想できないような一党支配体制であるのかによっても異なってくる。

中央に依存しなければならない地域では、代議士に予算を獲得してきてもらわなければならないので、現職代議士に対する依存度は大きい。小選挙区制下では、代議士1人に対して「地方」の側は選挙区内の複数の市町村という形になるので、それだけ代議士側の力が強くなるのが予想される。一党支配体制が確立した場合にはなおさらである。ただしこの場合にも、現職代議士が予算獲得等であまりにも無力であったり、熱心でないなどで、地元の期待に応えられなければ、この際新人を送り出そうという気運が生じよう。そういう意味でこの面での競争圧力は存在し続けると考えられる。

2. 中央省庁・官僚

日本の中央省庁の官僚機構の制度的な特徴は、まず第一に省庁別の採用と人事が行われているということである。もう一つは、官僚トップの事務次官まで生涯職であり、政治職（政治的任命職）ではないということである（政治職、生涯職という用語は村松(1994)に

よる)。

官僚の目的と競争

キャリア組官僚の第一義的な目的は何かと言えば、一言でいって「出世」ということになるのではなかろうか。むしろ、日本社会でエリート中のエリートと呼ばれる彼らが、いくつもある選択肢の中から、給料も安く、労働条件も決してよくない官僚（国家公務員）という職業を選んだのであるから、彼らの多くが「日本を動かしたい」、「日本をよくしたい」、「日本のために働きたい」という気概をもってこの職業を選択したことは確かであろう。ただ、トップの事務次官までいけるのは、同期で1人いるかいないかであるし、局長にもキャリア組全員がなれるわけではない。この世界に入ったからにはトップを目指したいと思うのは人情であるし、同期に遅れをとりたくないというのも人情である。また、それなりの地位に就かなくては自分の力を発揮できないということもあろう（ただし、個々の政策については、実質的に推進しているのは課長や課長補佐であるといわれている）。したがって、同期あるいは入省年次の近い官僚同士での出世争いが起きるのである。

官僚の人事管理についての分析は村松（1994）に詳しいが、ここでは、個々の官僚が「出世」をするためにどのような行動をとるかが重要である。

先程も述べたように、日本の中央省庁では省庁ごとに採用と人事管理が行われている。それゆえ、個々の官僚にとって出世のために必要なことは、自分の省のために働くこと、すなわち、自分の省の利益を維持増大させる（最大化する）ために働くことである。もし、幹部の大部分が政治職であり、省庁で管理する人事が課長か課長補佐クラスにまでしか及ばないのであれば、「自分の省のために働く」というインセンティブはそれほど強く働かないかもしれない。しかし、日本の省庁の人事管理は官僚トップの事務次官にまで及び、さらには、退官後の天下りポスト（天下り人事）にまで及んでいるのである。このため官僚には極めて強いインセンティブが働くことになる。

省庁間の争い

しかも、各省庁、各官僚とも自分の省の言っていることが日本のために一番正しいと信じている。そのため、個々の官僚にとっては、他省庁との争いに敗れることは、自省の利益という観点からも、国益という観点からも許されないことになる。したがって、省庁間の争いは激烈なものとなる。特に今日のように経済的、社会的、あるいは技術的な発展変

動が激しい時期においては、各省庁の権限の確定していない新しい政策分野が次々と誕生しており、省庁間の競争はますますその頻度と激しさを増している。「マルチメディア」など情報分野でのコンピュータ等情報機器（を生産する電機メーカー）を管轄する通産省と通信を管轄する郵政省との争いなどは、技術革新によって生まれた新しい政策分野をめぐる争いの典型といえよう。また、日米交渉において見られたコメ市場を守りたい農林水産省と、それを開放させることが自省の管轄する産業分野に有利な通産省との争い、郵便貯金をめぐる郵政省と大蔵省（特に銀行局）との争い、ごく最近では、住専（住宅専門金融会社）処理をめぐる大蔵省と農林水産省との争いなど、省庁間の争いの例には事欠かない。

また、毎年繰り返される省庁間の予算獲得競争の激しさも周知の事実である。予算は各省庁にとって、自分たちの考えた政策を実施できるかどうかの生命線であるから、もう一つの官官接待（地方が中央の役人を接待するのではなく、中央の省庁の役人が大蔵省の役人を接待するのである）を含めて、激しい争いが繰り返されている。むろん、それには与党の政治家や地方も巻き込んで、激しい争いが行われている。また、後の章で過去の総選挙を振り返るときにも触れるが、緊縮財政の折には、奪い合うパイが小さくなるので、その競争はより激しさを増すと考えられる。

以上のように、官僚の世界には、個々の官僚間の「出世争い」という競争と、省庁間の競争という2種類の“水平的な”競争があるのであり、個々の官僚にとっては、自分の出世争いに勝つためにも、他省庁との競争には負けられないのである。

中央での意思決定に携わる政治家と中央省庁官僚の2つのアクターに働きかけて自分たちに有利な決定を得ようとするのが、利益集団と「地方」の2つのカテゴリーのアクターである。

3. 利益集団

利益と利益集団

われわれは一人の人間として、あるいは一つの家計として、極めて多種多様な利益をもっている。われわれは生活していく上において、消費者という側面、仕事の面、趣味の面、イデオロギー的な側面等々、さまざまな側面をもっているが、それら一つひとつの側面ごとにさまざまな利益（利害関係）をもっている。経済学の用語を使えば、われわれの効用

に影響を与えるすべての要因，その一つひとつに関して，われわれは利益をもっていると言える。物質的なものも，精神的なものも，市場で取引されるものも，市場では取引されないものも，われわれの効用に影響を与えるものすべてについてである。個人や家計だけでなく，社会にあるさまざまな組織についても同様のことが言える。

それゆえ，われわれの社会で複数の人間あるいは組織が共有している利益を数えたとすれば，その数は極めて膨大なものとなろう。しかし，利益集団というとき，単にある利益を共有している人々や組織の集合を指すのではない。その中で，利益を共有する人々や組織が組織化されているものだけを利益集団と呼ぶのである。実は，この利益の組織化，組織された利益と組織されていない利益というものが，欧米や日本の現代民主主義に極めて大きな問題を生じさせるのであるが，それは後の章で詳しく述べることにする。

利益集団とは

利益集団は何らかの利益を共有する人々や組織の集まりであるから，当然その目的はその共有する利益の実現にある。構成メンバーや追求する利益はそれぞれの利益集団によってさまざまである。現在，日本で活動している利益集団としては，商工会議所や経団連などの（頂上の）経済団体，各種の業界団体，医師会や税理士会といった職業団体，労働組合，農業団体，市民団体，人権社会福祉団体，そして個々の企業などがあげられる。むしろこれらの中には，政治的な活動を主要な目的として結成されたものもあるが，本来は会員の専門的知識や技能の向上，情報交換等を目的に設立され，活動の一部として政治的な活動も行っているというものも数多くある。また会員制のものもあれば，会員制でないものもある⁽²⁾。1つの問題についてのみ関心を示すものもあれば，多くの分野の問題について関心を示すものもある。このように利益集団を分類する座標軸（基準）は多数考えられるが⁽³⁾，ここでは米国における利益集団の極めて優れた研究書であるウォーカー（J. L. Walker, 1983, 1991）の分類を紹介しておこう。

ウォーカーの研究結果についてはオルソン（M. Olson）の集合行為論に関連して後の章で紹介するが，彼の分類は以下の通りである。彼は，まず職業ベースの利益集団（会員になる資格としてある特定の職業等を求めるもの）については，公共セクターや非営利セクターで働いている職業は営利セクターの職業とは別個に組織されるのが通例であるとする。そして，参加している人や組織の職業分類がどちらのセクターに属するかにより，利益集団を営利セクター（profit sector）と非営利セクター（non-profit sector）に分け，両セク

ターの会員を含んでいるものを混合セクター(mixed sector)として分類している。そして、職業ベースではない、すべての市民に開放されている集団を市民セクター(citizen sector)として分類している。すなわち、上の4つのカテゴリーに分類しているが、彼は、ワシントンDCにオフィスをもっている利益集団の調査（この調査対象には個々の企業は入っていない）から、営利セクターと非営利セクター、市民セクターの3つのカテゴリー間で、会員の構成（自立的な個人かそれとも組織自体や組織の代表として参加している個人か）、政治的活動のパターン（政治や行政の指導者への働きかけが中心のインサイド戦略かマスメディアなどを通じた大衆への訴え等を中心とするアウトサイド戦略か）、運営資金や設立資金の出所（会費中心かパトロンからの資金援助依存か）などで大きな違いがあることを明らかにしている。その意味でこの分類は有効な分類であると言えよう。

利益集団同士の競争さて、利益集団の目的は、政治や行政からその追求する利益にプラスになるような政策措置や予算を獲得することにある。ここで記しておかなければならないことは、利益集団同士の間で、時としてかなり激しい競争があることである。予算の獲得合戦はその一つであるし、ある集団の求める政策措置が別の集団の利益に反することもしばしばである。既存の集団が何らかの政策措置を求めて運動を展開し始めたために、それが実現した場合に不利益を被る人々や企業等が新しく団体をつくりそれに対抗するという事例もしばしば存在する。1940年代から始まったという米国における禁煙節煙運動とそれに対抗するたばこ会社の活動は、この典型的事例として Walker(1991)に紹介されている⁽⁴⁾。

利益集団と政治家・中央省庁

次に、利益集団が政治家や官僚に働きかける場合について考えてみよう。まず政治家の場合であるが、これはその利益集団が地域的に極めて狭い範囲に限定されたものでない限り、旧中選挙区制下はもとより小選挙区制下においても、働きかけの対象とする政治家に関して選択の余地をもっているはずである。ただし、地域的に狭い範囲に集中している地場産業などの場合には、小選挙区制下においては政治家に関する選択の余地はほとんどなくなるかもしれない。これは先程述べた政治家と地元自治体地方政治家との関係と同じである（このような地場産業自体、いわゆる「地元」という概念に含まれるものであろう）。

他方、中央の行政との関係を考えると、多くの利益集団にとって働きかけの対象となる中央省庁は1つである。先に紹介したウォーカーの分類における非営利セクターの利

益集団とは、公共サービスや公共支出の供給者と需要者の集団であって、教育関係や芸術関係、福祉関係、医療関係の団体などが含まれる。これらは、そもそもそれを主管する省庁の働きかけによって結成されたものが多く、政治的には主管する省庁の応援団である。予算編成期には、省庁と一体となって自分たちの分野への公共支出の増加を陳情するという性格をもっている。

これに加えて、日本の中央省庁では、各産業についてそれぞれの省のどの課が主管するか決まっているために、各種の業界団体にとっては働きかけの相手はどの省のどの課というところまで決まっている。他の部門に働きかけなければいけないときは、主管課が代わって、あるいはそれと一緒に働きかけるというのが通例である。同じことが職業団体についてもいえるし、農業団体についてもいえる。消費者団体にしても、働きかけの窓口、すなわち、省庁側の担当は経済企画庁と決まっている。

このように、利益集団が追求する利益が1つの省庁が所管するものである場合には、他の省庁に働きかけてということは不可能であるから、利益集団側に選択の余地はなく、特定の省庁と強い結びつきを持つことになる。

これに対して、経団連などの（頂上の）経済団体は、追求する利益がより一般的なものになるから事情は異なってくる。また、与党や官僚制とはイデオロギー的に対立する労働組合や市民団体は、異なった政治的戦略をとることになる。

4. 「地方」

地方政治家の目的

現在の日本、特に保守地盤と呼ばれるような地域において、地縁血縁を通じて実際に票を握っているのは、市町村長や地方議員（市町村会議員と都道府県会議員）である。

彼らにとっても、国会議員と同様、当選が第一命題である。彼らは、住民の支持を自分に集め、選挙で勝ち続けるためにはいかにすれば良いかを考える。そのためには、実績を積み重ね、自らの「実力」、必要なときにはいつでも役に立てるだけの政治力があることを示すことが有効である。そのための重要な手段の一つが、国から公共事業や補助金を獲得してくることである。これは、現在の日本の財政システムにも深いかわりがある。

財政制度

現在の日本の財政システムは、最終支出の主体が国か地方かで見ると、地方が約 2/3 を占め、国は残りの約 1/3 にすぎないにもかかわらず、租税の方は逆に、約 2/3 が国税、残り 1/3 が地方税という構造になっている。表 1-1 は、平成 6 年度（1994 年）と昭和 60、55、50（1985、80、75）年度の歳出純計額および租税総額（ともに決算額）に占める国と地方（国税と地方税）の額と割合を示したものである。例えば、平成 6 年度で見ると、歳出純計額に占める割合は、国が 34.5% で地方が 65.5% であるのに対し、租税総額に占める国税と地方税の割合は、国税 62.4% で地方税が 37.6% となっている。自民党長期政権下の数字として、例えば昭和 60 年度を見れば、歳出純計額に占める割合は、国が 38.4% で地方が 61.6% である。一方、租税総額に占める国税と地方税の割合は、国税 62.7% で地方税が 37.3% である。表 1-1 を見れば分かるように、年により若干の変動はあるものの、この 2 組の数字は表に示した 4 つの年度でそれほど変わらない。

このように、今日の日本の財政システムは租税の約 2/3 を国税としていったん国に吸い上げ、それを地方に再配分して、地方が使うというシステムになっている。これは、地域間の財源（税源）の不均衡に対処するための仕組みであるが、この国から地方への再配分（移転）は、地方交付税や地方譲与税、国庫支出金という形で行われる。

この地方交付税、地方譲与税、国庫支出金の形で行われる国からの移転が地方の歳入に

表 1-1 歳出純計額と租税総額に占める国と地方の割合

	歳 出 純 計 額		租 税 総 額	
	国	地 方	国 税	地 方 税
昭和 50 年度	12 兆 3249 億円 (32.7%)	25 兆 3877 億円 (67.3%)	14 兆 5068 億円 (64.0%)	8 兆 1548 億円 (36.0%)
昭和 55 年度	26 兆 8413 億円 (37.2%)	45 兆 3207 億円 (62.8%)	28 兆 3731 億円 (64.1%)	12 兆 3249 億円 (35.9%)
昭和 60 年度	34 兆 7294 億円 (38.4%)	55 兆 6356 億円 (61.6%)	39 兆 1502 億円 (62.7%)	23 兆 3165 億円 (37.7%)
平成 6 年度	48 兆 7311 億円 (34.5%)	92 兆 7099 億円 (65.5%)	54 兆 7 億円 (62.4%)	32 兆 5391 億円 (37.6%)

『地方財政白書』各年度版より

占める割合を見てみると、平成5年度（1992年）決算額では、都道府県で36.5%、市町村（東京23区を含む）で24.7%である。これは案外小さい数字である。すなわち、依存度は案外低いと思われるかもしれない。しかし、これはあくまで全国の都道府県や市町村の数字を足し合わせたものから出てくる数字である。言わば加重平均であって、豊富な税源をもち、かつ財政規模の極めて大きい東京都などごく一部の豊かな自治体の影響を受けた数字である。それを表1-2を用いて示そう。

表1-2は都道府県の平成5年度の決算額を用いて、国からの移転の割合が小さい順（中央からの移転への依存度の小さい順）に全国の都道府県を並べ、各都道府県の歳入総額に占める地方税、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金、地方債、ならびに国からの移転の割合、そして、各都道府県の財政規模を示すために歳入総額を加えて表にしたものである。これを見ればわかるように、全国平均の36.5%の水準を下回るのは、全国47都道府県のうちわずか9つにすぎない。最高の沖縄県の67.7%をはじめ4県が60%を超え、それを含めて50%を超えるものが17県もある。同じ数字を自民党一党支配体制下の昭和60年度について見れば、全国平均（加重平均）は40.7%、最低が東京都の9.1%、最高が島根県の69.0%であって、全国平均を下回るものが11都府県、これに対し50%以上が24道県、このうち12県が60%以上である。

同様に、地方にとっての主たる自主財源である地方税の占める割合を見ると、昭和60年度で、全国平均（加重平均）は36.9%であるが、最高の東京都が73.7%であるのに対し、最低の島根県は11.2%であって、全国平均を上回るのはわずか9都府県である。しかも、20%以下が16道県、これを含めて、30%以下が32道県（25%以下は25）もある。平成5年度では、全国平均が31.2%、最大の東京都が57.3%で最低が高知県の9.8%、全国平均を上回るのがやはり9都府県しかなく、30%以下が36道県（25%以下は30）、このうち20%以下が19道県と、地方税の比率が小さい道県が昭和60年度よりも多くなっている（ここで、地方税の比率が下がっているのに、国からの移転への依存が小さくなっているのは、地方債への依存が大きくなっているためである）。

どちらの年度を見ても、都道府県の歳入総額に占める地方税の比率は、東京都など大都市部については大きいものの、地方へ行けば非常に小さく、歳入の大きな部分を国からの移転に頼っていることがわかる。ここでは数字は示さないが、市町村についても同様であって、地方自治体の財政力に大きな格差があること、ごく一部の財政的に豊かな自治体を除いて、財政の国への依存が極めて大きいということが言える。

表1-2 各都道府県の歳入の主な内訳（平成5年度決算額）

	地方税	地方交付税	地方譲与税	国庫支出金	地方債	(1)+(2)+(3)	歳入合計
	(%)	(1) (%)	(2) (%)	(3) (%)	(%)	(%)	(億円)
1 東京	57.27	0.00	1.79	6.63	17.02	8.42	70,836
2 神奈川	50.86	0.68	2.38	13.63	15.66	16.69	18,109
3 愛知	45.39	0.33	1.88	14.60	15.34	16.81	21,044
4 大阪	44.65	1.07	2.32	14.11	18.62	17.50	25,462
5 千葉	38.04	9.74	2.07	16.60	11.99	28.41	14,858
6 埼玉	40.19	9.99	1.89	16.55	16.17	28.44	15,639
7 静岡	37.30	7.68	3.58	17.91	15.96	29.17	12,051
8 京都	33.18	14.36	2.45	15.62	13.20	32.44	8,438
9 兵庫	33.97	13.53	2.23	17.60	12.67	33.35	16,889
10 茨城	30.66	17.11	1.81	18.73	12.25	37.64	10,184
11 栃木	29.40	16.65	2.59	18.53	14.05	37.77	7,443
12 滋賀	24.55	18.95	1.69	17.72	13.84	38.36	5,694
13 群馬	28.59	16.22	2.53	19.84	10.63	38.59	7,419
14 福岡	31.04	17.03	2.00	20.41	12.86	39.45	14,055
15 香川	22.25	22.44	1.74	15.51	14.36	39.69	4,777
16 広島	28.04	17.58	1.95	20.77	14.81	40.30	10,444
17 三重	26.42	19.91	2.28	18.85	16.00	41.04	7,374
18 宮城	27.04	19.18	2.08	20.48	15.33	41.74	8,658
19 岡山	23.96	21.81	1.89	18.46	17.92	42.16	8,034
20 岐阜	27.96	19.63	2.27	20.77	12.36	42.67	7,872
21 長野	21.57	20.15	2.12	20.64	17.04	42.91	10,503
22 富山	21.18	23.30	1.68	19.37	16.27	44.34	5,954
23 石川	22.33	21.08	3.12	20.24	13.58	44.44	5,772
24 奈良	21.64	25.35	1.52	18.42	16.54	45.30	5,314
25 福井	21.92	23.34	1.68	21.62	14.52	46.64	4,931
26 山口	21.25	24.82	1.85	22.03	10.74	48.70	7,078
27 山梨	18.39	25.70	1.97	21.07	15.63	48.73	4,779
28 徳島	12.31	28.05	1.18	19.66	14.84	48.90	5,579
29 愛媛	18.04	26.68	1.68	20.64	10.70	49.01	6,946
30 北海道	18.27	24.96	1.81	23.20	12.08	49.98	28,494
31 福島	23.11	24.22	2.26	23.72	10.34	50.19	9,171
32 新潟	20.83	23.21	1.96	25.41	11.53	50.58	12,182
33 和歌山	16.95	28.12	1.77	20.91	14.58	50.80	5,547
34 熊本	16.02	27.07	1.70	23.97	15.97	52.75	8,514
35 山形	15.51	29.85	1.88	22.38	13.94	54.11	6,492
36 大分	14.91	27.74	1.71	25.27	15.45	54.73	6,719
37 佐賀	15.18	30.33	1.46	23.14	11.03	54.92	4,867
38 高知	9.84	31.12	1.29	22.75	13.08	55.15	5,987
39 秋田	13.47	32.24	1.48	23.06	14.02	56.78	6,817
40 岩手	13.93	31.72	1.67	24.02	13.83	57.41	7,847
41 鳥取	12.27	34.28	1.82	22.11	11.46	58.21	3,953
42 長崎	14.26	30.20	1.46	26.99	11.24	58.65	7,678
43 鹿児島	12.61	28.83	1.48	29.58	13.95	59.90	9,513
44 島根	10.82	32.56	1.44	26.15	13.13	60.16	5,675
45 青森	13.81	32.81	1.50	26.38	13.11	60.70	7,531
46 宮崎	13.55	32.54	1.46	27.45	12.68	61.45	6,015
47 沖縄	12.62	30.88	1.20	35.66	9.92	67.74	5,825
全 国	31.17	16.14	1.96	18.35	14.45	36.46	500,983

(注) 全国の値は、%表示分については、単純平均ではなく、例えば地方税について言えば、
 (全国の都道府県分の地方税の合計) / (全国の都道府県の歳入合計) の値の%表示である。

補助金

国から地方への移転のうち地方交付税と地方譲与税は一般財源、国庫支出金は特定財源である。この国庫支出金が、いわゆる国から都道府県あるいは市町村への「補助金」である。ただし、この中には、義務教育の教職員の給与や生活保護費に対する国の負担金のよりに、経費の一定割合を国が負担することが法律で定められているものが含まれている。こういったものは、どの自治体にいくら交付するなどということ由省庁が決めるわけではないので、地方間の予算の分捕り合戦の対象とはならない（ただし、中央省庁間では、給付の水準や範囲、中央の負担率をめぐって予算の分捕り合戦の対象になることもある）。

表1-3に昭和50, 55, 60, 平成5年度の国庫支出金の主な内訳（すべて決算額）を示すが、平成5年度で見ると、国庫支出金（総額13兆7255億円）のうち義務教育費負担金（小中学校の教職員の人件費に対する補助）が20.7%（2兆8368億円）、生活保護費負担金が7.5%（1兆349億円）となっている。昭和50年度までを見ても、その年の景気にもよるが、国庫支出金（補助金）の大部分が義務的経費であるという状態ではない。公共事業関係の補助金をはじめ、広瀬(1981)も指摘しているように⁽⁵⁾、文教関係の補助金でも義務教育費負担金は義務的経費であるが、文教施設費や教育振興助成金のような奨励的補助金は、予算の分捕り合戦の対象となる⁽⁶⁾。社会保障関係の補助金でも、保育所を建設するときの補助金等は分捕り合戦の対象となる奨励的補助金である。つまり、何かプラスアル

表1-3 国庫支出金の内訳（純計額）

(単位 億円・%)

	昭和50年度		昭和60年度		平成5年度	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
義務教育費負担金	13,517	23.2	24,756	23.6	28,368	20.7
生活保護費負担金	5,492	9.4	10,815	10.3	10,349	7.5
児童保護費負担金	2,691	4.6	4,237	4.0	4,670	3.4
普通建設事業費支出金	23,152	39.8	41,860	39.8	60,485	44.1
災害復旧事業費支出金	3,096	5.3	3,901	3.7	4,057	3.0
失業対策事業費支出金	694	1.2	687	0.7	256	0.2
委託金	913	1.3	1,894	1.8	2,791	2.0
財政補給金	103	0.2	215	0.2	109	0.1
合計	58,209	100.0	105,074	100.0	137,255	100.0

*主な項目だけを示した
『地方財政白書』各年度版より

ファをと考えれば、独自の予算だけでやるか、予算の分捕り合戦の対象となる補助金を獲得してきてということになるのである。しかし、ほとんどの自治体は、必要な予算をすべて自前で賄えるほど財政的に豊かではない。

このように、現在の財政システムでは、地方の自治体が何かしようとするれば、大部分の自治体にとっては、まず国から予算をもってこななければならない話になる。国の事業としてやってもらえれば一番良いし、さもなければ、国から補助金をもらってくるのが、地方の行政にとって必要不可欠なことになっている。例え地方債を出すにしても国の許可が必要になる。この許可を得るのも、大部分の自治体にとっては、予算を獲得するのと同じような苦勞を必要とするのである。

地方間の競争

東京都などごく一部の裕福な自治体を除けば、地方の現状はどこもこのようなものである。しかも、全国の多くの地域で需要は無限にあるといっても過言ではないから、地域間の予算の獲得合戦は極めて激烈なものとならざるを得ない。先程も述べたように、小中学校の建て替えなども含めて、プラスアルファのことをするための補助金は、国にとっての義務的経費ではなく、条件にしたがって自動的に与えられるものではない。すべて他の自治体との獲得競争に打ち勝ってこそはじめて手に入るものなのである。自治体にとってほしいと思うような、役に立つ補助金ほど競争は激しいのである。

ここで、この予算獲得のため「地方」がどれほど熱心かを明らかにする2つの調査結果を紹介しよう。

まず、村松(1988)に紹介されている地方行政総合研究センターにより1979年に行われた市町村の市長助役、財政課長、民生課長、農林課長、土木課長に対するアンケート調査(回収サンプル数は99市町村)である⁽⁷⁾。この中で、市長助役に対して、「あなたは、国庫補助金を獲得することに熱心でしょうか」という質問をしている。この質問に対して、市長助役の68%が「全くその通り」と答え、「大体においてそういっても良い」が25%、合わせて93%が肯定的な回答をしているのである。課長たちに対する「あなたの市では、国庫補助金を獲得することに市長や助役は熱心でしょうか」という質問に対しても、ほぼ同様の回答である。これは、市長や助役本人も補助金の獲得は熱心にやっているつもりであるし、部下から見てもそのように見えるということであり、それだけ実際に活動しているということであろう。すなわち、ほとんどの市町村が補助金の獲得には熱心なのである。

このことから補助金の獲得競争が激烈なものになることが予想される。

次に、補助金の獲得のため地方側が、どの程度国や政治家に働きかけを行っているのかを、加茂(1993)に紹介されている調査を使って見てみよう⁽⁸⁾。

この調査の対象は、先程の調査が市町村であったのに対し、都道府県の知事ならびに財政課長、地方課長、土木部長、農林部長、民生部長であり、1988年に行われたものである。

「あなたの役職の場合、国庫補助金を獲得するために、国に陳情に行かれることがどれくらいありますか」という質問に対して、知事(回収サンプル数17)の64.7%が3回以上、23.5%が1～2回と回答し、「行かない」はゼロである。土木部長(回収サンプル数22)、農林部長(同じく35)も3回以上がそれぞれ72.7%、60.0%、民生部長(同じく27)では3回以上は29.6%であるが1～2回が59.3%となっている。逆に、財政課長(同じく37)、地方課長(同じく34)では「行かない」がそれぞれ62.2%、58.8%となっている。一方、「国庫補助金を獲得するために、国会議員などの政治家に働きかけて、助力を求めることがありますか」という質問に対しても同様の傾向が出ており、知事で「よく」が5.9%、「ときどき」が64.7%であり、土木部長でそれぞれ4.5%と59.1%、農林部長で5.7%と48.6%となっている。

この調査から、都道府県レベルにおいても、知事や管轄する事業の補助金が予算の分捕り合戦の対象となっている土木や農林部長を中心に、補助金獲得のために、国へ陳情に出かけたり、政治家に助力を依頼したりと活発に活動していることが裏付けられる。

このような毎年繰り返される補助金獲得競争のほか、ナショナルプロジェクトと呼べるような大規模な公共事業ではもっと激しい競争が展開される。例えば、新幹線をはじめとする鉄道や高速道路のルート決定、駅やインターチェンジの決定、着工時期などをめぐっていつそう激しい地方間の競争が行われる。

新幹線をはじめとする鉄道の駅や高速道路のインターチェンジはどの自治体でも欲しがらるものである。そして、その新幹線や新線、新しい高速道路は一日も早く完成してほしいと望んでいる。北陸新幹線の長野以西、東北新幹線の盛岡以北、九州新幹線、中央リニア新幹線等々、いくつもの自治体や何人もの政治家を巻き込んだ建設促進運動、誘致運動が今も行われていることは、この好例である。また、何らかのモデル都市の指定についても、自治体側が魅力を感じるものほど、指定を受けるための競争は激しくなる。サッカーのワールドカップでも、会場となる競技場の誘致に全国の多くの自治体が名乗りを上げている。財政面以外でのメリットも大きいですが、指定を受ければ国の予算がたぐさんつき、道路その

他, その地域全体の整備ができるということも大きな魅力である。

このように, 「地方」は他の地域との激しい競争に直面しているのであり, 地方の政治家, 特に首長たちは, どの程度実力があるのか, すなわち, どの程度予算を獲得してこれるか, 自分の支持者や部下たちに厳しい目で見つめられているのである。

注

- (1) 村松・伊藤・辻中 (1986) 『戦後日本の圧力団体』 (東洋経済新報社) p. 84
- (2) 会員制でない利益集団の例として, Schlozman and Tierney (1986) *Organized Interests and American Democracy* (Harper Collins) は個々の企業や public interest law firm をあげている。また, 米国の市民団体の中には, スタッフは多くもちながらも会員はもたないというものもある。
- (3) 邦語文献では, 村松・伊藤・辻中 (1986) 『戦後日本の圧力団体』 (東洋経済新報社) pp. 18-21, 辻中 (1988) 『利益集団』 (東京大学出版会) pp. 41-43 にいくつかの分類基準についての解説がある。
- (4) Walker (1991) *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements* (University of Michigan Press) p. 28
- (5) 広瀬 (1981) 『補助金と政権党』 (朝日新聞社) pp. 65-68
- (6) 国庫支出金を負担金と補助金に分類することもできるが, 負担金の中でも大きな割合を占める建設事業関係の負担金 [例えば, 平成7年度 (1995年) 予算ベースで国庫支出金は全体で 12兆8017億円, このうち国庫負担金は 69.6%を占める 8兆9149億円であるが, この 39.1%, 国庫支出金全体の 27.3%にあたる 3兆4890億円は建設事業関係の国庫負担金である] は地方間の分捕り合戦の対象となるものであり, 負担金全体をあたかも分捕り合戦の対象とはならない国の義務的経費あるいは制度的補助金と捉える議論は正しくない。
- (7) 村松 (1988) 『地方自治』 (東京大学出版会) pp. 146-159. 本文で用いたのは表 4-2 (p. 146) に示されている結果である。
- (8) 加茂 (1993) 『日本型政治システム』 (有斐閣) pp. 124-139. 本文で用いたのは表 4A-9 と表 4A-10 (ともに p. 132) に示されている結果である。

第2章 日本の政治システム

自民党長期政権下の政治システム

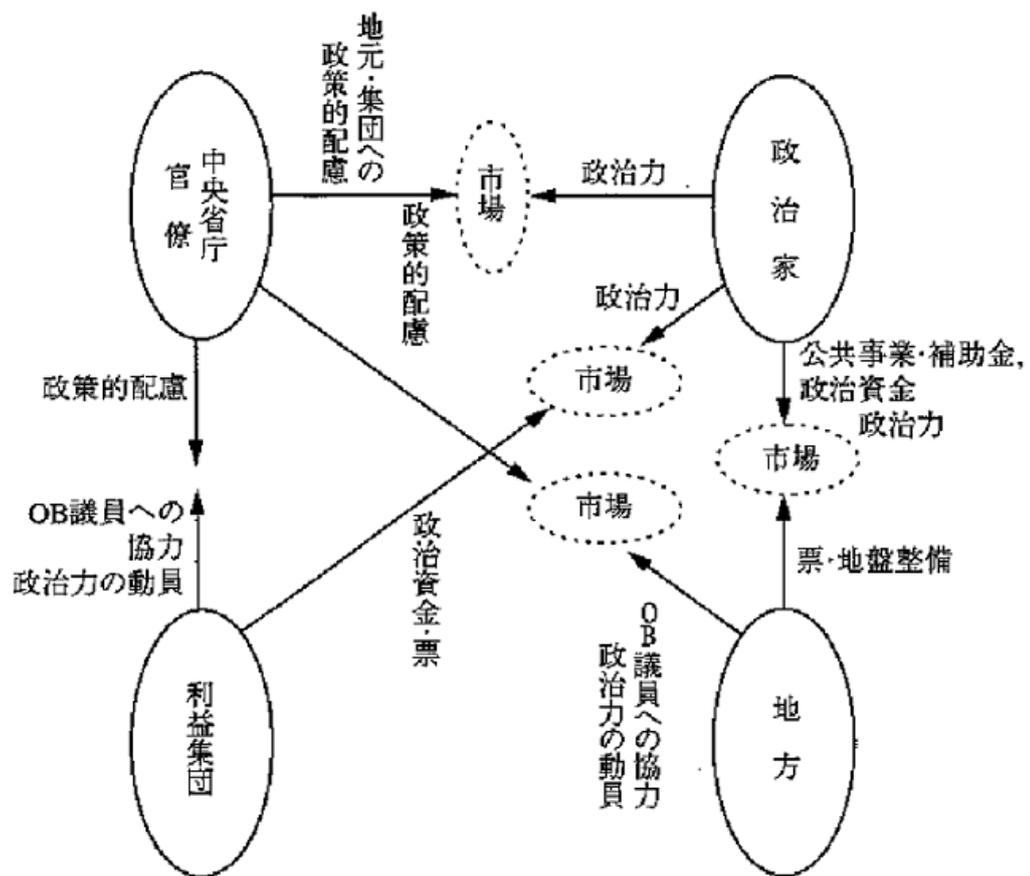
1. 水平的競争と垂直的結託の構図

前章で述べたように、日本の政治システムにおける主要なアクターである政治家、官僚（中央省庁）、利益集団、「地方」はそれぞれ激烈な水平的競争（同じカテゴリーのアクター同士での競争）にさらされている。政治家には、選挙で勝ち続けるための競争、中央での地位や権力を手に入れるための競争がある。官僚制内部には、省庁同士の権限の維持拡大や権威を守るための争いがあり、官僚同士の出世競争がある。利益集団には、相反する利益を追求する他の集団との争いがある。地方政治家も、次の選挙で勝つため、他の地方との競争に勝って自分の地域に公共事業や補助金を獲得したりしなければならない。

このような状況の下、各アクターは、他のカテゴリーのアクターと取引（政治的交換）をすることによって、自分が直面している水平的な競争に打ち勝とうとするのである。以下では、理解を得やすくするため、まず全体の構図を示す図を提示し、その後で、各カテゴリー間の取引について説明していくことにする。

さて、全体の構図を表したものが図2-1である。これは、政治家－中央省庁・官僚－地方の三角形（三者間の取引）と政治家－中央省庁・官僚－利益集団の三角形の2つに分けることが可能である。これは「地方」を利益集団と別個に扱ったためである。「地方」の中央に対するロビー活動は「合衆国」であり地方分権が進んでいる米国でも“intergovernmental lobby”と呼ばれ、近年注目度が増している。先にも述べたように、地方は利益集団の一種としても扱うことは可能であるが、ここでは「地方」の役割を際立たせるため、これを別個に扱うことにしたわけである。以下では、まず地方がかかわる政治家－地方、中央省庁・官僚－地方の間の取引（政治的交換）を説明した後、利益集団のかかわる中央省庁・官僚－利益集団、政治家－利益集団間の取引を、そして最後に、政治家－中央省庁・官僚間の取引を説明していくことにする。

図 2-1 政治的交換の構図



2. 政治家と地方

政治的交換関係の成立

前章でも述べた通り、特に保守地盤と呼ばれる地域では、地縁・血縁を通じて実際に票を握っているのは市町村長や地方議員（都道府県会議員や市町村会議員）である。彼らは、日常の接触を通じて、国会議員に比べて格段に大きい住民への影響力をもっている。したがって、選挙で勝つことがすべての前提条件であり、そのために確固たる地盤の構築を重要命題とする国会議員にとって、彼らを自分の配下に入れることは大きな利益となる。朝日新聞のベテラン記者である石川 広瀬(1989)も「総選挙の情勢取材をするとき、新聞記者がまっさきに調べるのは自民党候補者の各陣営に参加する市町村長の数である。その多寡が強弱の重要なメドになる」と述べている通り⁽¹⁾、彼らを自分の陣営に引き入れられるかどうかは極めて重要なポイントである。

一方、市町村長や地方議員も、住民の支持を自分に集め、選挙で勝ち続けなければならない。そのために重要なことは、実績を積み重ね、必要なときにはいつでも役に立てるだけの政治力があることを見せつけることである。そして、そのための効果的な方法の1つが、公共事業や補助金を地元にもってこることである。第1章で明らかにしたように、現在の日本の財政システムの下では、大部分の自治体にとって、地方の行政を進めるためには中央から予算をもってくるのが必須であり、どのような公共事業・補助金をもってこれるかが、地域の行政・経済・市民生活に大きな影響を与えることになる。そのため、公共事業や補助金の獲得は、地域にとって重要な関心事項であり、分かりやすく有効な政治力の示し方である。この補助金の獲得に都道府県や市町村が熱心であることは、第1章で2つの調査結果を用いて示した通りである。

しかし、全国の多くの地域で行政需要は無限にあり、どの首長や議員もこのように考えて公共事業・補助金の獲得に走るのであるから、地域間の獲得競争は厳しいものとならざるを得ない。したがって、この獲得のためには、関係省庁に直接働きかけるとともに、地元出身の政治家、特に、与党代議士の力を借りることが有用となる。第1章で紹介した加茂(1993)の都道府県に対する調査の中で、既に紹介した補助金獲得のために政治家に働きかけるかどうかについての質問と同時に、「政治家に働きかけることは、国庫補助金の獲得に効果があると思われますか」という質問をしている。これに対する回答は、サンプル全体で、

「なし」	2.3%
「あまりなし」	9.9%
「かなりある」	50.0%
「大いにある」	2.9%
「その他」	9.9%
「回答なし」	25.0%

であったという⁽²⁾。回答なしを含めても、半数以上が政治家への働きかけの効果を認めていることになる。この中には役職の性質からか国への陳情も、政治家への働きかけもしないという回答者が30%前後含まれているのであるから⁽³⁾、「ときどき」にしる政治家に働きかける知事や幹部職員はその効果を認めているのであろうし、効果を認めているからこそ働きかけをするのであろう。

また、公共事業・補助金の獲得以外でも、与党代議士の中央での政治力、地元での影響力を利用することは、地方政治家にとってさまざまな面で極めて有用である。例えば、地方がより上級の行政機関、すなわち、都道府県であれば国と、市町村であれば国や都道府県と、意見や利害の対立があった場合の上級機関との交渉においてである。

村松(1988)に紹介されている知事面接調査の結果によれば⁽⁴⁾、「都道府県が国を説得できた理由としては何が効果的な理由だったと思いますか」という質問に対して、調査できた43人の知事の49%が「政治家の支持」をあげているのである。同時に市町村に譲った理由を聞く、「あなたの都道府県が市町村に歩み寄ったという場合、それはどのような理由に基づくことが多かったでしょうか」という質問に対しては、33%の知事が「政治家の支持」をあげている。この調査結果は、国—都道府県—市町村という行政の縦糸の下の方が上の方を説得する際には、どちらの質問に対しても第1位の回答である「政策の妥当性」を訴えるというオモテ技とともに、国会議員の力を利用するというウラ技が有効であることを示している。

むろん、代議士の方でも、地元で公共事業・補助金を獲得してくることは、有権者に自分の実力を示し、その地域に対する自分の誠意を示すことになり、自分への支持を集める上で決して無駄にはならない。

そこで、地方政治家とその地域選出の与党代議士の間には次のような「取引関係（交換関係）」が成立する。

地方政治家は、与党代議士のために後援会の組織化・世話等を通じて地盤の整備・強化

(これらはとりもなおさず自身の選挙にも役立つのであるが)に尽力する。一方、与党代議士の方は、彼らに政治資金を提供したり、彼らの依頼にそって、自身の政治力のみならず、同じ派閥の有力議員の政治力をフルに駆使して、地域への公共事業・補助金獲得のため関係省庁あるいは自民党内での運動を行い、さらに、彼らのためにさまざまな面で中央での政治力、地元での影響力を行使するというものである。

この取引は、与党代議士側の「地元への公共事業・補助金の獲得は選挙での票につながる」、地方側の「公共事業・補助金の獲得は与党政治家の政治力にかかっている」という「信仰」の上に成り立っている。この「信仰」が正しいと言えるかどうかについては、第5章で実証的に分析することにする。

競争圧力の存在

さて、ここで注意すべき点は、与党政治家の側からいえば通常1つの選挙区の中に多くの市町村があるから、どの地域のためにどれだけの力を割くかという選択の余地があるということである。すなわち、それぞれの地域について、その地域のために行う政治的努力プラス地盤整備のために地方政治家に渡す政治資金と、それによってその地域から得られる貢献=票との比較で、代議士の側の選択が行われるということである。これは地方政治家の側からいえば、代議士への貢献という新たな面での競争が、同じ選挙区内の他の地域との間で存在することを意味する。

逆に、地方政治家の側も、中選挙区制下では1つの選挙区に複数の与党代議士がいる場合が大半であったので、要求される貢献と与えられる政治的成果プラス政治資金とを比較して、どの代議士と組むかという選択を行うことができた。すなわち、与党代議士の側にも、十分な努力をしなかったり、努力はしても十分な成果があげられなかった場合には、次の選挙で地方政治家の支持が他の代議士や新人候補者に回ってしまうという危険があったのである。

小選挙区制下でも、現職は強いとは予想されるものの、地元の役に立たない代議士は地域の死活問題にもなりかねないので、他の候補者に乗り換えようという動きはかえって強くなるかもしれない。

小選挙区制下での政治システムの変化については、第8章で検討するが、ここでこの問題について少し触れておくと、実力のない代議士や、地元へ利益を持ってくる気のない代議士は地元によって切り捨てられる可能性が強くなることが予想される。逆に、実力のあ

る代議士の場合には、政権交代の起こり得る二大政党制になるのか一党支配体制になるのかにもよるが、地元に対する権力は中選挙区制下よりもはるかに強くなることが予想される。なぜならば、一党支配体制になった場合、実力のある与党代議士は、地元への利益の配分権を握ることによって、言うことを聞く地域（市町村）には厚く、言うことを聞かない地域には薄く利益を配分することにより、地元での支配力を強大なものにすることができるからである。二大政党制の場合には、政権交代が起こることを期待して、もう一方の政党の候補者の支持に回ることも可能であるが、一党支配体制下ではこの選択は地方政治家（特に市町村長）にとって極めて危険であると言わざるを得ない。

市町村長等の地方政治家と地元選出代議士の間にはかなり安定的な「顧客関係」が見られるのが通常ではあるが、以上のように、そこにはどちらのサイドに対しても常に競争者の圧力がかかっているということを強調しておきたい。その意味で、この両者の間には、地盤＝票と利益誘導のための政治力の行使（政治的努力）＋政治資金という政治的資源が取引される一種の「市場」が存在していると考えることができよう。しかも、多くの場合、政治家の側に地盤の拡大をねらう他の代議士や新規参入（立候補）を狙う潜在的競争者が存在するため、その市場の成果はかなり競争的なものになっていると考えられる。小選挙区制下においても、たとえライバルとなる現職の代議士がいなくなっても、潜在的競争者による競争圧力は存在し続けることになるだろう。

3. 中央省庁・官僚と地方

地方の地位

既に述べたように、現在の日本の財政システムは租税の約 2/3 をいったん中央に集めてから、地方に配分するという形をとっている。また、権限の点でも、「三割自治」と呼ばれるように、「地方の時代」などと言われてもまだまだ多くの部分を中央が握っている。したがって、地方自治体は何をするにしてもまず中央の許可や承認を得、予算をつけてもらってということになる。ところが、全国には 3000 以上もの市町村が存在するのであるから、限りある予算をめぐる地方間の競争は激しくならざるを得ない。すなわち、中央省庁の側からいけば、どの地域にどれだけの公共事業や補助金を配分するかについて大幅な選択の自由があるのである。ただし、地方の側にも、数多くある中央省庁の補助事業の中で、ど

れに立候補するか、どれを取りに行くかという選択権があることを忘れてはならない。

中央省庁の狙い

中央省庁の側にも省庁間の激しい競争があり、行政を円滑に遂行するためだけでなく、それに勝つためにも、中央省庁は「地方」の力を利用する必要がある。その一つは、「地方」から自分の省庁の応援をその地域選出の代議士に働きかけてもらうことである。もう一つは参議院選挙時である。

参議院選挙には、比例区（かつては全国区）に、毎回何人かの中央省庁のOBが自民党（自民党の分裂、新進党結成により何人かは新進党に移った）から立候補する。彼らの出身省庁は、農林水産・建設・大蔵・自治・厚生・郵政・防衛といった公共事業・補助金をはじめとする公共支出の配分にかかわっている省庁や関係者の多い省庁である。この事実はこちらの省庁の集票力の大きさを示すものであるが、自省のOBをこのような形で政界に送り込む中央省庁の目的としては次の2つが考えられる。

- (1) 与党に自らの代表を送り込み、政策決定・予算編成作業に直接的影響を与えること、
- (2) 自省の集票力を示すことによって、与党政治家に自省への協力は有益であるとの認識を与えること

これら官僚出身参議院議員の与党内での立場が、「族」議員の代表というよりは、単にそれぞれの出身省庁の官僚側の代表にすぎないという現状からすれば、後者の目的の方が、おそらくは大きいものと思われる。これら候補の選挙に対し、旧参議院全国区の時代に各省庁が地方自治体を集票マシンとして利用していたことが広瀬(1981)に指摘されている。全国区から比例区に選挙制度が改正されてからは、これと同じことが、比例区の候補者の名簿順位を上げるための党員集めで行われていると考えられる。そこで述べられている構造を要約すると、次のようになる⁽⁵⁾。

選挙前（党員集めの段階）になると、中央省庁は県庁の担当部課を通じて各市町村長に集票（党員集め）を依頼する。このとき、中央省庁もしくは県庁担当部課において、過去の公共事業配分量の実績等に基づいて、あらかじめ出すべき票（党員）数の割当が行われる。すなわち、「縦割り行政」と非難される中央省庁—都道府県担当部局—市町村担当課という中央から地方へ張り巡らされた行政の縦糸を使って票集め、党員集めが行われるのである。そして、選挙後には、票（入党者）が割当通りに出た所には厚く、少なかった所には薄く、公共事業・補助金を配分する。このことが分かっているので、各市町村長は集票

(党員集め)を依頼されたとき、割当数を消化すべく努力するのである。

これは参議院選挙ごとに繰り返されることであるが、さらに、省庁のOBが衆議院や参議院選挙区に立候補するときには、その選挙区内の「地方」ならびに利益集団(所管の業界や職業団体など)に対して公然とあるいは暗黙のうちに支持を要請する。例えば、朝日新聞1969年12月1日付朝刊には、「なぜ強い—官僚候補者」という見出しでこの種の例をいくつか紹介したカコミ記事が掲載されている。それによれば、農林省(当時)の担当者がOB議員の選挙区の市町村から陳情が来たときに、「X先生の頼みということなら、われわれとしてもきかないわけにはいかないでしょうね」とOB議員の名前を出してみたり、別の陳情団に対しては、「この前の選挙でX先生を応援しなかったからムリでしょう」と言い、OB議員の政治力を印象づけ、彼への応援が有益であることを示唆し、応援を暗黙のうちに要求するのである。ここで紹介されている選挙区では、X先生を「応援しないと損をする」というムードが広がっているという。このようにして国会に送り出されてきた政治家は、当然、その省庁の良き理解者となり、政界において応援団として行動してくれるわけである。

もう1つの側面

さて、中央省庁と「地方」との取引のもう1つの側面が、村松(1988)の6つの市について行ったケース・スタディに紹介されている⁽⁶⁾。

公営住宅事業についてであるが、1970年代後半以降、都市圏の市町村では公営住宅建設の意欲が弱くなったが、中央(建設省)の方は事業を止めたり、大幅に規模を縮小するという決断には踏み切れず、予算はついてくる。ついた予算の消化は至上命令であるから、府県を通じて都市圏の市町村に「消化」を依頼する。依頼を受けた市町村の方は、本来この事業には消極的なのであるが、「建設省には『他の問題で頼むこともあるのでソロソロ公営住宅の建替を少しやっておくか』、という態度になる」⁽⁷⁾というのである。これは行政を円滑に進めるための協力というよりは、中央省庁の権限や予算の確保のため、本来は既に必要性が小さくなった補助事業を行い、予算の消化を助けるというものである。これはまさに予算の無駄遣いであるが、地方の立場からすればそれを受け入れて中央省庁に恩を売ることは「合理的」である。また、中央省庁の立場からしても、それで予算がとれる限りはとり続ける方が「合理的」であるのかもしれない。

この公共住宅事業以外にも、既に時代に合わなくなった補助事業を管轄省庁が打ち切ら

ないため、このような無駄が発生している例は少なくないと思われる。

ただし、補助事業はその名の通り全額を国が負担するのではなく、自治体や受益者（土地改良の場合は農家）も一定の負担をしなければならないので、あまりに多くの補助事業を割り当てられても、地方の側で消化に困ることもある。GATT・ウルグアイ・ラウンドの農業対策費に関して、そのような側面があり、もう補助金はいらぬという自治体からの逆陳情があったことが報道されている⁽⁸⁾。その後日本経済新聞の調査によれば、この対策費が上乗せされた95年度の農業水産予算が全国の都道府県で消化しきれず、その17.4%が96年度に繰り越されたという⁽⁹⁾。

また、広瀬(1981)にもある町長の話として、「変な話だが、ほしくもない補助金をもらってやるのも、官庁に対する義理の一つだ。『いらぬ』といたら県農林部にしかられた。新規補助金を返上する市町村が出たとあつては、農水省の面子はまるつぶれというわけだ。」というインタビューが紹介されている⁽¹⁰⁾。

政治的交換関係

以上のように、中央省庁と「地方」との間には、中央省庁・官僚が公共事業や補助金をはじめとする行政上の利益を提供するかわりに、「地方」の側はその省庁応援のために地元出身政治家を動員したり、その省庁出身の参議院比例区候補のための党员獲得（全国区の時代は票集め）等を行うという取引が成立するのである。地方は、場合によっては、本来必要でない補助事業を引き受けることによって中央の「顔を立てる」こともするのである。

ここで注意しておきたいのは、中央省庁の側にどの地域にどれだけの公共事業・補助金を配分するかという選択の自由があるだけでなく、地方の側もどの省庁のどの補助事業を取りに行くかという選択の余地を持っているということである。

4. 利益集団と中央省庁・官僚および政治家

中央省庁・官僚と利益集団

おおよそ政治に関与して自らの利益を実現しようという集団が追求する利益は、法律や制度、あるいは、行政指導や許認可といったその運用によって大きく影響を受ける性質を持っている。であるからこそ、コストを負担して政治に関与するのである。これらの利益

集団のうち、イデオロギー的に政府与党と対立しないものは、日常的に関係省庁と接触を持ち、緊密な関係を築き、その中で自らの利益の実現を図っている。このような中で、利益集団と関係省庁の間には、利益集団の側は省庁の応援団として省庁の求めに応じてさまざまなリソースを提供する代わりに、省庁側は政策的あるいは行政上の便宜や情報を提供したり、政府全体の政策決定に際して集団の利益を代弁するという関係が成立している。ここで、利益集団側が提供するリソースには、行政への協力や情報の他、天下りポストの提供や政治力の動員や、先程中央省庁と「地方」の間の関係のところでも述べた中央省庁による参議院旧全国区候補の票集め、比例区候補の党員集め、衆議院や参議院選挙区のOB議員や族議員など省庁と友好関係にある議員への選挙協力などが含まれる。

先程紹介した朝日新聞のコラム記事⁽¹¹⁾には、大蔵省OB候補者が、銀行・税務署・税理士が一体となって応援している印象を与え、中小事業者に無言の圧力を加えているという例が紹介されている。これに限らず、大蔵省を例に取れば、銀行と酒屋というのが大きな利益集団である。造り酒屋は地方の有力者が多いが、大蔵省OBが立候補するときには、この新聞記事にあるように税金関係での「利益」を示唆しつつ、造り酒屋のその地域での力と銀行の影響力を利用して後援会をつくらせ、支持を広げていくのである。

中央省庁・官僚と利益集団関係の特殊性

公共サービスの供給者や需要者によって結成されている団体、業界団体や職業（職能）団体、規制産業に属する企業などはほとんどこのような形で関係省庁と緊密な関係を築いている。ここで注意しておきたいことは、この両者の関係には、他のアクター間の関係とは大きな相違があることである。それは、ほとんどの利益集団にとって彼らが対面しなければならない省庁が否応なしに一つに定まっていることである。省庁側にはどの集団に対して便益を提供するかという選択が可能な反面、多くの利益集団にとっては働きかけの相手となる省庁を選べないのである。このことは、両者の関係をどうしても省庁優位にする。もし利益集団側がこの力関係を逆転させ、省庁に自分たちの言うことを聞かせようとするならば、それは与党政治家の政治力を利用してということになる。

政治家と利益集団

既に述べたように、利益集団の多くは関係省庁と日常的な接触を持ち、その中で自らの欲する利益の実現を図っている。しかし、場合によっては政治家の力を必要とするときもある。利益集団が政治家に求めるものは、法律や制度の制定・改正やその運用面に関し、与党内の調整過程や関係省庁に対して政治的影響力を行使してもらうことである。政治家の方も、資金的な面や選挙での票、あるいは党員集めなどで協力を期待できる。そこで、両者の間には、利益集団の方は、関係者の票を取りまとめる一方、政治資金を提供し、政治家の方も、その利益集団のために関係省庁に働きかけたり、法律や制度の改正にあたっては、その利益集団の利益に沿うように活動するという政治的交換が成立することとなる。例えば運輸関係の業界にみられるような、省庁の許認可（規制）の対象となっている業種の業者や業界団体が地域単位で特定代議士の後援会に業界ぐるみで入会しているなどというのはこの例である。

さて、この両者の関係が、先に述べた利益集団と関係省庁との関係と違うところは、取引の相手を誰にするかということについて利益集団の側も選択の自由を持っていることである。しかも、利益集団の利益、例えば業界の利益は、「ヨコ割り」で「全国的なレベルで一元性を持っているのが一般的である」⁽¹²⁾ から、少なくとも潜在的な選択の範囲はかなり広がる。したがって、利益集団側は、自分の関係省庁への影響力が強く、また、与党全体に対しても影響力があつて、要求されるコストが納得できる水準の政治家を取引相手として探すこととなる。他方、政治家の方も、利益集団は多数あるから、求められる政治的成果を産み出すためのコストと、提供される政治資金や票の多寡を考慮して、取引相手を選ぶ（取引に応じるかどうかを決める）ことになるのである。そういう意味で、この両者の交換の市場は競争的である。利益集団の方も役に立たない政治家はいらないし、政治家の方も役に立たない利益集団の要請には真剣に応じようとはしないのである。

自民党一党支配体制下では、各利益集団は「族議員」と呼ばれる議員を中心に、特定の政治家とかなり安定的な関係を築いてきた。ところがこの関係が安定的とはいえ、やはり打算に基づいたものであることが、93年の細川内閣誕生後図らずも露呈した。

自民党一党支配体制下では、イデオロギー的に政府与党と対立しない利益集団は、自民党ならびにその所属政治家と緊密な関係を結んでいた。しかし、自民党が政権を失った途端、多くの利益集団に姿勢の変化が見られた。その極端な例が経団連である。経団連は細川内閣成立後の93年9月、長い間行ってきた自民党への政治献金の斡旋を廃止したのであ

る。これほどではなくとも、95年の参議院選挙では、これまで自民党の集票マシンとして機能していた大規模な利益集団の動きがこれまでほど活発ではなくなった。政権の行方が定まらないため、新進党や社会党などの候補者も併せて推薦するなど、一步引いた「模様眺め」の立場をとる集団が多くなった⁽¹³⁾。これもこの両者の関係の性格を示すよい例といえよう。

5. 政治家と中央省庁・官僚

政治家の需要

これまで述べてきたように、政治家は選挙で勝ち続けるために、地元の市町村長や地方議員を味方につけ、地盤の維持・強化を図らなければならない。そのためには、彼らの求めに応じて公共事業や補助金を獲得する必要がある。また、政治資金や票を提供してくれる各種の利益集団の支持を得るために、特定業界に対する政策的配慮（規制や税制上の優遇措置など）といった政治的果実を提供しなければならない。しかし、これらを実際に与えられるのは、それぞれの政策分野を管轄している中央省庁・官僚である。また、地元や利益集団に利益を提供する際にも、党内での地位を築くためにも非常に重要な「情報」を収集し、握っているのも中央省庁・官僚である。

官僚側の政治力に対する需要

その中央省庁・官僚の方も「政治力」に対する強い需要をもっている。前章で、官僚の目的は出世であり、その出世のために必要なことは所属省庁のために働くことであると述べた。さらに言えば、その時々自分が所属している局や課のために働くことである。「所属省庁のために働くこと」とはどういうことかと言えば、それはまずその権限を拡大することであり、既得の権限に対する他の省庁の侵害を跳ね返すことである。局や課についても同じことが言える。

省庁間、あるいは、同じ省庁の局や課の間で、しばしば利益が衝突する。省庁のレベルで言えば、予算の獲得競争は予算編成ごとに行われているし、社会的・技術的变化に伴い発生する新しい政策分野をめぐる権限争いや、郵貯問題、住専処理問題のように異なる省庁が主管する業界間で利害が対立する場合など、時として激しい争いが発生することもあ

る。また、同じ省庁内でも、各局や課ごとに主管する業界の業界団体などの利益集団を抱えており、その支援を受けている政治家がいるため、省庁内の争いでも政治問題化することがある。その一例が、長年もめ続けた銀行と証券の垣根（業務分野規制）の問題である。

こうした省庁間、局課間の争いに勝つために官僚たちは政治力を利用しようとするのである。特に、自民党一党支配体制下では、省庁間の争いが官僚制内部での調整では解決されず、与党内での調整に持ち込まれる傾向が年々強くなっていった。

なぜ、問題の解決がこのように与党内での調整に持ち込まれたのかといえば、関係利益集団がそれぞれ自分たちの利益を守るために政治家に応援を求めたため政治家が介入し、官僚制内部での調整では手におえなくなってしまう結果というものもあったであろうが、関係省庁自体が進んで政治家の介入を求め、官僚制内部では解決できないようにし、政治的決着＝政治力の勝負に持ち込んだ場合も多数あるように思われる。政治家が興味を持つ「利益」を多数抱え、多くの有力な政治家を味方につけることのできる省庁が、官僚制内部での決定を嫌い、自分たちに有利な決定が得られる確率の高い政治力の争いに持ち込んだのである。一つの省庁がこのような手段を用い始めれば、他の省庁も対抗上政治力の動員に腐心せざるを得なくなり、最終的には、省庁による政治力の動員合戦にならざるを得なくなる。このような事情から、中央省庁・官僚の側には、通常の自省関係法案の審議促進といったものの他、予算の獲得や新しい政策分野における主導権確立といったまさに「省庁の利益」の根幹にかかわる問題での他省庁との競争に備える上で、政治力に対する強い需要が存在するのである。

政治的交換関係

このように両者の思惑が一致して、両者の間に次のような政治的取引が成立する。

中央省庁・官僚は、多くの政治家から自分たちが所管する公共事業や補助金、政策措置、あるいは、情報などの提供を求められている。その中から、自分たちの利益を最大にするように、どの政治家にどれだけの便宜をはかるのかを決定する。公共事業の箇所付けなどはその典型である。また、さまざまな産業に対する保護措置もそのひとつである。特に、中小企業中心の産業に対する保護措置の多くは、政治家を通した働きかけがなければ、所管省庁は動かなかつたのではないかと思われる。

政治家の側にも、選挙区内の各自治体や、地元の業者、業界をはじめとする利益集団等から、さまざまな陳情が寄せられる。それらの陳情について、それを実現するために必要

な政治的努力（＝コスト）と、それを実現したときに得られる利得を考量して、どの陳情の処理にどれだけの政治的努力を払うかを決定する。そして、各省庁に対して、地元や利益集団の望む政治的果実を提供してくれるよう働きかけを行うことになる。その代価として政治家が各省庁に提供するのは、予算編成過程や政策審議過程における当該省庁の予算や権限の拡大への協力や応援、政策への理解や協力、反対勢力の封じ込め等に対する政治力の行使等である。

政治家にとって魅力ある利益を提供できる省庁については、いわゆる「族議員」と呼ばれる議員集団が形成されていった。そこでの関係については、一種の市場が存在するというよりは、より固定的な関係として捉える議論の方が支配的である。しかし、ここで強調したいのは、まず、族議員の間にも利害の対立と競争があり、官僚の側にどの議員に対してどれだけの便益を提供するかという選択の自由があることである。そして、議員の側も1つの族にのみ属している訳ではなく、どの省に対してどれだけの政治的努力を提供するかを選択が可能なことである。しかも、政治家・官僚それぞれのレベルで激しい水平的競争があるため、ある商店の価格設定や売り上げが近隣の同業者の価格や品質に影響を受けざるを得ないと同様に、その選択（＝オファーの相手と水準）が他の政治家や他の省庁・官僚のオファーの水準と独立ではいられないということである。

この自民党議員と中央省庁・官僚との関係が、固定的に見えはしたが、実は「自民党が政権を失うことはない」という官僚側の予想に基づく打算の産物にすぎなかったことが、自民党が政権を失った途端明らかとなった。その1つの証拠が、日本経済新聞による官僚に対するアンケート調査に現れている⁽¹⁴⁾。

これは、細川政権下の1993年10月末に上級職200人を対象に行われたものであり、回収サンプル数は147である。このアンケートの中で、自民党との付き合い方が変わったかどうかの質問に対して、「これまでより自民党と距離を置くようになった」と答えた者が42%いるのである（「変わらない」48%、「分からない」10%）。これと、「来年も現在の連立与党が続いていると思いますか」という質問に対する回答（「そのまま続いている」30%、「自民党は野党のまま連立与党内の政党が変わる」35%、「自民党が与党に戻る」16%、「その他」19%）を考え合わせると、官僚の多くが当時少なからず広まったのと同じ「自民党はもはや政権に戻れない」、「自民党は早晚崩壊する」という予測をもち、自民党との関係を疎遠にしていったものと考えられる。この両者の関係が、役に立つ相手だから取引するというだけの関係であったことの証明である。

6. 垂直的結託＝利益誘導システムの成立

これまで説明した各アクター間の政治的交換の構図を踏まえて、各アクターがどのような行動をとるのかをまとめておこう。

政治家の行動

与党政治家の目的は自身の選挙での当選とそれを確保するための地盤の拡大が目的である。その目的を達成するため、与党政治家は地元の市町村長ら地方政治家の欲する公共事業や補助金をはじめとする政治的果実を獲得しなければならない。もう一つ、やはり選挙での票や政治資金を提供してくれる各種の利益集団のために、彼らの欲する各種の補助金や公共支出を獲得し、租税特別措置や保護政策のような政策的優遇措置を獲得しなければならない。これらはともに、関係省庁や大臣、与党内の調整過程に働きかけて獲得しなければならないものである。しかも、地元の地方政治家にしる利益集団にしる、依頼されていると同時に、頼りになる政治家かどうか、利用価値があるかどうか、力量を試されているのである。もし利用価値がないとみられれば、他の政治家に乗り換えられてしまう。そのような関係なのである。もちろん政治家の側も相手がどの程度自分の役に立つのかを考え、相手の要求を実現するためにはどの程度の政治的努力が必要か、それを実現した場合に自分にはどの程度のプラスになるのかを考量して、地元や利益集団の要求に優先順位をつけていくのである。

この時、同じ政治的果実を獲得するにも、そのために使う時間や努力などの政治的資源は少ない方がよいのは当然である。そこで政治家は、普段から自分の地元や顧客である利益集団に関係のある政調部会に属し、その省庁・官僚やその分野に力のある先輩政治家に近づいておくのである。これが族議員と呼ばれる議員集団になるわけであるが、族議員の存在は、省庁・官僚側にも利益があり、また関係利益集団や地方にも都合の良いことであるので、その存在が大きくなったのである。

また、力のある、あるいは、面倒見のいい派閥に属することは、政治的果実を獲得する上で効果的かつ、効率的である。その点では、田中派木曜クラブとそれに続く竹下派経世会は、経済学的な言葉を使えば、規模の経済、範囲の経済、ネットワークの経済をすべてもった強力な組織であった。すなわち、所属議員の数が多く、動員できる政治力が強大であると同時に、建設、農林、商工、郵政、厚生、運輸など主要な政策分野ごとに複数の最

有力議員を抱えていたのである。したがって、派閥全体としては、陳情案件処理1件あたりに要する政治的資源は少なくて済むし(規模の経済性)、所属議員にとってみれば、同じ派閥にいろいろな族の最有力議員がいるのであるから、地元や利益集団から頼まれたことは、派閥内のそれぞれの専門家のところに頼みにいけばよいのである。田中派や竹下派は「総合病院」と呼ばれたが、まさに、1ヵ所でいろいろな面倒を見てくれる、いろいろなところをかけずりまわるよりもずっと時間や努力が少なくて済み(範囲の経済性)、その果実も大きかったのである。また、各分野に有力議員を複数もつこと、自民党内の調整過程に対しても、大蔵省をはじめ官僚に対しても有力な議員を複数もつことによって、陳情処理に際してAという経路がダメならばBという経路で、というように複数の経路で働きかけが可能であったと考えられる(ネットワーク外部効果、ネットワークの経済性)。しかも、人材の育成にも怠りなく、若手議員を各政策分野に配置し、勉強させた。彼らは、当選回数を重ねるごとに力をつけ、やがてそれぞれの政策分野の有力議員へと育っていったのである。これは自民党分裂後の細川・羽田政権時代の「守るも攻めるも経世会」と呼ばれた状況を見ても明らかである。これでは、政治家たちが田中派、竹下派に入りたがり、膨張していったのも当然である。同じ選挙区の他の現職議員がどこの派閥かという問題はあるが、それが障害にならない限りは、政治家たちは、自分の選挙や政治活動に役立つような派閥に入ろうとする。派閥、族、それになるための政調部会、これらも政治家にとって、選挙と後々の出世にかかわる極めて重要な選択なのである。

当選回数を重ね、政治力が付いてくれば、各政治家は、自分自身の地元や関係利益集団、あるいは後輩政治家の要求に応じて、関係省庁に働きかけ、政治的果実を獲得する。その見返りとして、毎年の予算編成や一朝事あるときは与党内の調整過程などでその省庁の応援団として行動するのである。なぜならばそれがさらに強い政治力を付けることにつながるからである。

官僚の行動

次に官僚が、あるいは、組織としての中央省庁がどう行動するのかをまとめておこう。

人事が省庁別に管理され、また、自省のやることや主張が一番正しいと信じている官僚たちは、自分の省庁の権限を拡大・強化すること、天下りポストを増やすことなど「省益」の最大化を目的に行動する(そのことが日本のためにもなると、おそらく彼らは信じているのであろう)。そのためには、関係の業界や職業の人たちをまとめ、業界団体、職業(職

能) 団体などの利益集団をつくらせる。そうした方が行政がやりやすいし、そこには天下りポストを確保できる。また、利益の共有者をまとめることで、そこに政治的な力を持たせることができる。そこに対しては、補助金を与えたり、規制によって保護したり、租税特別措置のような政策的優遇措置を与えたりし、その見返りとして、天下りポストを用意させたり、政治家や「地方」の動員を要請したり、参議院選挙時には自省OB候補の応援を要請したりするのである。こういった官僚側の要請にどれほど応えるのかということも、官僚側にとっては政策のベネフィットのひとつとして計算に入ってくるのである。

また、政治家に対しては、その政治家がどれほど役に立つかを考量し、彼らが求める地方や利益集団に対する利益を与え、その見返りに予算編成や他省庁との権限争いなどで政治力の行使を求めるのである。地方に対しても、奨励的補助金をもっている省庁は、箇所付けで優遇する見返りに、政治力の動員、参議院選挙時の協力などを要請するのである。政治家、地方のどちらについても、利益集団の場合と同じく、彼らが提供するこのような政治的ベネフィットも政策のベネフィットのひとつとして考慮される。したがって、こういった政治的ベネフィットを除いたコストとベネフィットが同じであれば、政治的ベネフィットが大きい方の政策が選ばれようし、多少他のコストが大きかったり、他のベネフィットが小さい場合でも、政治的ベネフィットがそれをカバーして余りあるほど大きければ、その政策が選択されることになるのである。

地方の行動

一方、市町村長や地方議員などは、自分自身の選挙に勝ち続けることが目的なので、役に立つところを住民に見せなければならぬ。日本の財政システムでは、財政力の強い東京都など一部の自治体を除いて、中央から予算を持ってこない新しい事業は何もできない。そのため、公共事業や補助金を獲得してることが、自分の政治力を示すよい指標であると考えるのである。そのために、直接中央省庁に（市町村の場合は都道府県にも）働きかけると同時に、地元出身の与党政治家に公共事業や補助金の獲得を依頼するのである。その見返りに、与党政治家に対しては、地元の後援会の世話をはじめとする地盤の維持拡大に協力し、中央省庁に対しては、地元選出政治家の政治力の動員に協力したり、参議院選挙時には省庁OB候補のために票集め・党員集めをし、都道府県であれば出向ポストを用意したりするのである。

このとき、どの政治家を取引相手として選ぶか、どの政治家とどの程度の緊密な関係を

結ぶかは、地方にとってのコストとベネフィット（どれくらいどの分野の予算を獲得できるか、また地方政治家自身の選挙にどの程度プラスになるか）を比較して決定されることになる。中央省庁についても同様で、どの程度各中央省庁の言うことを聞くか、要請に応えるかは、その中央省庁がどの程度の便益をもたらしてくれるのか、そのためにはどの程度のコストがかかるのかというコストとベネフィットの比較の上で決定されるのである。

利益集団の行動

利益集団の方は、自分たちに都合のよい規制をしてもらったり、補助金をもらったり、自分たち向けの公共支出を増やしてもらったり、租税特別措置を設けてもらうといったことが行動の目的である。これを実現するために、関係省庁や政治家に働きかけるのであるが、その見返りとして、関係省庁に対しては行政への協力、天下りポストの提供、政治的動員への協力などを行い、政治家に対しては、関係者の票や政治資金の提供を行うのである。ここで、利益集団が政治家や省庁とどの程度関係を築くのかは、その利益集団がどれほど政治や行政の助けを必要としているのかと、資金、関係者の動員、受入ポストなど、その利益集団がどの程度のリソースを用意できるかに依存している。

ほとんどの利益集団にとっては、既に述べたように、取引相手となる中央省庁を選択する余地はないが、どの程度その省庁の言うことを聞くのか、どの程度その要請に応えるのかは、それによって得られる利益と、そのコストとを比較して決められることになる。

政治家については、誰とどの程度の取引を行うかという選択の自由があり、その選択は、その政治家に依頼することのコストとその効果を考量して決定されることになる。この場合、当然、その利益集団の関係省庁に強い影響力を持つ政治家を選んだ方がより確実な効果が期待できる。また、相手探しのコストや説明の煩雑さ、相手がどの程度こちらのために働いてくれるかの不確実性等を考えれば、必要になる度に別の政治家に頼みに行くよりも、特定の政治家と長期的な関係を築いた方が、コストと効果の点で優れている。政治家もその方がありがたいし、陳情の内容も理解しやすい。省庁間の対立と競争を考えると、ごく一部の極めて強大な政治力を持つ政治家を除いては、どの省庁とも与するというわけには行かない。陳情を受ける省庁にとっても、気心が知れ、自分の省の味方であると信じられる政治家がいてくれた方がありがたいので、そういった政治家をつくろうとし、彼らを優遇する。一つの省がこういう議員集団を持つようになれば、対抗上他の省庁も持とうとする。政治家の方も、他の政治家に負けじと積極的に省庁と関係を築こうとする。こう

して「族議員」ならびに「族議員システム」が形成されていったわけである。

水平的競争と垂直的結託

以上述べてきたように、日本の政策決定過程にかかわるアクターである政治家、中央省庁ならびにそこに勤務する官僚、各種の利益集団、そして市町村長らの「地方」はすべてそれぞれのレベルで、極めて激しい水平的競争にさらされている。すなわち、政治家は政治家同士で、中央省庁は中央省庁同士で、官僚は官僚同士で、利益集団は利益集団同士で、地方は地方同士で、それぞれ極めて激しい競争を行っている。そこで、アクターたちは、他のカテゴリーのアクターと協力し、政治的交換を行う。すなわち、リソースを融通しあい、互いに利益を誘導しあうことによって、この水平的競争に打ち勝とうとするのである。このとき、各アクターは費用対効果を考えて取引相手を選択するし、また、相手からもされているということを忘れてはならない。その結果として、他のカテゴリーのアクターが求めるような利益あるいはリソースを提供でき、かつ、提供しようという意思のあるアクターに優先的に利益が誘導されることになるのである。すなわち、このようなアクターたちは多くのリソースを得、それを活用することにより、政治家はより有力に、中央省庁はより大きな権限を持ち、官僚はより出世し、地方は公共事業や補助金の配分などで優遇され、利益集団はより大きな利益を得ることになるのである。

ところで、国が関与するすべての政策分野、行政分野について、ここで述べたようなシステムが成立しているわけではない。政策決定過程の特徴を考える上で、最も重要なポイントの1つは政治家が関与しているかどうかであろう。

猪口・岩井(1987)は、族議員になることによって得られる利益として、選挙での支持獲得、政治資金の調達、イデオロギー的満足、政治的影響力の拡大の4つをあげているが⁽¹⁵⁾、これはそのまま政治家が関与したがる政策分野の基準として用いることができよう。すなわち、これら4つの利益のどれか1つでも得られることが、その政策分野に政治家が興味を持つための条件であると言えよう。そういった政策分野については、「地方」か利益集団のどちらかが関与しないかもしれないが、概ね上で述べたようなシステムが形成されており、その中で政策が決定されていると言えるのである。

それに対して、政治家にとって魅力ある利益が存在しない政策分野・行政分野については、主管省庁主導の政策運営・行政が行われることになる。それが市民生活にいかにか密着したものであっても、関係の利益集団や主管省庁が何らかの理由で政治家に働きかけ、魅

力ある利益の提供を申し入れない限りは、政治家の関与はない。もし、その行政のやり方が、行政側の都合とか行政と緊密な関係にある関係利益集団側の都合ばかり考えたもので、国民にとっては不満の多いものであったとしても、政治家がその点を訴えれば選挙の票に結びつくといったものでない限り、あるいは、政治家が利益を感じるようなそれに反対する大きな集団ができたり、大マスコミが大声で非難したりしない限り、この行政は改まらないのである。族議員システムを批判する論調は多いが、官僚（省庁）に任せておけばそれでよいのか、この辺りのことも考えて評価を下す必要があるだろう。この点については後にも数ヵ所で触れる予定である。

利益の衝突

ところで、先にも触れたように、主管する中央省庁が異なるような利益の衝突は、利益集団同士の争いに止まらず、主管の省庁やそれを応援する政治家を巻き込んだ争いとなりがちであるが、それはAという業界なら業界に關係する省庁－政治家－利益集団（A業界）という利益誘導の三角形と、利害が対立するBという業界に關係する省庁－政治家－利益集団（B業界）というもう1つの利益誘導の三角形との、三角形同士の争いになっているということなのである。結局こういった問題は、省庁間の調整では決着が付かず、与党内の調整に委ねられることが多い。このことは、より有力な政治家、より多くの政治家を味方につけることができた方の三角形が勝利することを意味する。個々の政治家に対して、あるいは、与党に対して、より魅力のある利益を提供できる省庁と利益集団の組が勝利し、できない組が敗北するということである。同じ省庁の異なる局課が主管する利益同士の争いについても同様のことが言えるが、省庁内での調整の方が異なる省庁間での調整よりも当然調整力は大きいので、主張の正当性・合理性等で勝負がつく確率は省庁間のそれよりも高くなるだろう。しかし、調整をする省庁の次官や局長といった幹部が、双方の裏に控える政治力まで考慮に入れて判断するため、やはりここでもより大きな政治力を味方につけた利益が有利であることに変わりはない。

地方と利益集団

ここまで地方と利益集団の關係については触れなかったが、ここで簡単に触れておこう。

この2つは、例えば、農業問題については農業地域（特定の作物についてならばその栽培地域）の自治体（都道府県と市町村）・首長と農協組織、地場産業に関する問題であれば、

その地場産業が立地している自治体・首長と地場産業の業界団体というように、一緒になって関係政治家や関係省庁に働きかけを行う場合が多い。なぜならば、それらの産業等がそれぞれの地域にとって経済的、社会的に重要であると同時に、その関係者の票が、さらには、地域にとって重要な問題のためにどのように活動したかということについての評判が、首長や地方議員にとって自身の選挙で意味をもつからである。

また、広瀬(1981)によれば、公共事業・補助金の関係では、道路なら日本道路協会、港湾なら日本港湾協会、土地改良なら日本土地改良事業団体連合会、下水道なら日本下水道協会というように関連の業者や受益者が中心となる応援団が組織されており、これには知事や市町村長が参加する首長部会が設けられているという。そして、予算編成時には、これらが各省庁の応援団として、関係省庁と一体となって活発に活動するのである。この際、「外向けには業者より首長の発言のほうが通りがいいわけで、陳情では首長部会が先頭に立つ」という⁽¹⁶⁾。

このように、地元選出等の関係政治家、関係省庁（関係局課）、関係利益集団、関係自治体・首長の三角形ならぬ四角形が、予算の獲得や既得権益の防衛（法改正の阻止や自由化阻止など）に動くのである。そして、利害が対立する同様の三角形ないしは四角形が存在するときには、四角形対三角形あるいは四角形同士の争いとなるのである。

7. 地方政治のシステム

これまで述べてきたのは、中央における政治的意思決定についてであるが、地方における政治的意思決定についても、都道府県は都道府県レベルで、市町村は市町村レベルで、ここで説明した中央でのシステムにぶら下がるような形で、政治システム（政治的交換の図式）が形成されていると考えられる。地方政治について分析するには大きなスペースが必要となるので、ここでは簡単に触れるだけにする。

都道府県レベル

都道府県のレベルでは、登場するアクターは、都道府県庁・知事を中心に、中央省庁・官僚、地元出身国会議員、市町村・市町村長、都道府県会議員、利益集団らである。府県は国と市町村の間に位置する中間団体であり、媒介の役割を果たしている。知事は公選と

なったが、組織的にも各部局がそれぞれ中央省庁に対応するように区切られ、幹部職員には中央からの出向者も多く、中央の出先機関という性格を今日も色濃くもっている。

しかし、公共事業は国が発注するものよりも都道府県が発注するものの方が多いように、都道府県自身が行う事業や事務も多く、市町村の行う事業でも、都道府県から補助金を受けているものもある。したがって、都道府県自身の行政にかかわる、すなわち、都道府県をロビーの対象とする利益集団も存在する。また、市町村にとっても、都道府県と一緒に中央に対して働きかけをしてもらう、あるいは、意向を中央に伝えてもらう媒介者であると同時に、都道府県自体も働きかけの対象でもある。

これらの利益集団や市町村は、都道府県や知事に対する働きかけの手段として、直接はもちろん、都道府県会議員や地元出身の国会議員を使って働きかけを行うのである。むしろその対価として、票（後援会の世話、後援会への入会）や政治資金が約束されるのである。

都道府県や知事としても、地元選出の国会議員には予算の獲得をはじめとして中央への働きかけで協力してもらわなければならないし、知事にとっては自身の選挙のこともあるので、国会議員の実力や当該案件に対する熱意等を考慮して、要望をどの程度聞くのかを判断するのであろう。都道府県会議員に対しても同様に、議会における審議での協力や知事選のことを考え、実力や熱意に応じた対応をすると考えられる。

市町村レベル

この都道府県レベルの政治システムにさらにぶら下がる形で、市町村のレベルの政治システムが存在すると考えられる。

都道府県の場合と同じように、市町村には市町村や市町村長をロビーの対象とする利益集団が存在する。また、市町村（長）も中央省庁・官僚に直接働きかけを行う。都道府県の担当者も協力はしてくれるが、1つの都道府県には多くの市町村があるから、やはり自分の力で働きかけを行わなくてはならない。この時頼りになるのは、やはり地元選出の国会議員であろう。市町村（長）は地元選出国會議員に中央省庁への働きかけと、与党内の政策審議過程、調整過程への働きかけ、都道府県・知事への働きかけなどを依頼するのである。国会議員の方は、国レベルの意思決定にかかわる政治的交換（図2-1）で述べた、後援会の世話等を通じての地盤の維持強化、地縁・血縁を使った票集め・支持者集めの他、市町村が発注する事業を請け負いたい業者、市町村から何らかの許可を得たい業者等々、

当該市町村から何らかの利益を得るべく国会議員に協力を依頼してきている利益集団や個人に便宜をはかるよう依頼するのである。

市町村レベルの意思決定システムにかかわるアクターとしては、市町村・市町村長の他に、都道府県庁・知事，中央省庁・官僚，地元出身国会議員，地元出身県会議員，市町村会議員，利益集団などがあげられよう。さらに，市町村のレベルでは，住民の意向が国や都道府県レベルよりも遥かに大きな影響力を持つものと考えられる。

市町村は，住民の生活に密着したサービスを数多く提供しており，実施上住民の協力が不可欠なものも多数ある。住民の側も，行政に対して直接文句を言う場合，その対象は市町村がほとんどであろう。国の政策に対する文句は色々あっても，それを省庁に直接電話をかけて言ったり，抗議の手紙を書くという行動に出る人は多くない。米国のように，大統領や州知事や議員に有権者が抗議の手紙を大量に送るという政治行動は，まだ日本では一般的とは言えない。せいぜい，特定の政治家の後援会に既に入っている人が，後援会の集会で政治家に「先生，あれはやはりおかしいんじゃないか」と懇談の中で言うくらいであろう。そのような政治家との接点を持たない有権者にとっては，身近な問題で地元の市町村に文句を言うのがせいぜいである。このレベルの抗議は，日本でもかなり多いようである。市町村レベルでは，担当者の方も住民の抗議には敏感である。それには住民の協力なくしては行政がスムーズに行えないためもあるのであろう。

注

- (1) 石川・広瀬 (1989) 『自民党』 (岩波書店) p. 143
- (2) 加茂 (1993) 『日本型政治システム』 (有斐閣) p. 134
- (3) 国へ陳情に行かないというのは財政課長・地方課長中心に全体の 28.5%，政治家への働きかけをしないというのは同じく財政課長・地方課長中心に 34.9%である。
加茂 (1993) 『日本型政治システム』 (有斐閣) p. 132.
- (4) 村松 (1988) 『地方自治』 (東京大学出版会) 第3章第3節参照。特に本文で用いたのは表3-9 (p. 94) と表3-10 (p. 96) にまとめられている結果である。
- (5) 広瀬 (1981) 『補助金と政権党』 (朝日新聞社) の特に第2章，第3章に具体例が書かれている。
- (6) このケース・スタディは村松 (1988) 『地方自治』 (東京大学出版会) 第4章第1節

に紹介されている。

- (7) 村松 (1988) 『地方自治』 (東京大学出版会) p. 137
- (8) 日本経済新聞 1996 年 2 月 22 日付朝刊 「漂流する農政 3」
- (9) 日本経済新聞 1996 年 8 月 27 日付朝刊
- (10) 広瀬 (1981) 『補助金と政権党』 (朝日新聞社) p. 165
- (11) 朝日新聞 1969 年 12 月 1 日付朝刊 「なぜ強い—官僚候補者」
- (12) 猪口 岩井 (1987) 『「族議員」の研究』 (日本経済新聞社) p. 169
- (13) この事実を報道した記事として、例えば日本経済新聞 1995 年 7 月 22 日付朝刊の連載記事「'95 参院選戦いの構図 10」がある。
- (14) 日本経済新聞社 (1994) 『官僚』 (日本経済新聞社) pp. 419-427 の「官僚 200 人アンケート」
- (15) 猪口・岩井 (1987) 『「族議員」の研究』 (日本経済新聞社) p. 165
- (16) 広瀬 (1981) 『補助金と政権党』 (朝日新聞社) p. 164

第3章 成立要因

4つの原因

この章では、前章で説明したような（自民党一党支配体制下の）政治システムがなぜ成立したのか、日本の政治システムがこのような性格をもつようになった原因は何であるのかについて考えてみよう。結論から先に言えば、次の4つが主たる原因であるとする。

- (1) 中央省庁の官僚の採用や人事管理が省庁別で行われていること（中央省庁の省庁別人事管理）
- (2) 財政の制度が租税の約2/3をいったん国税として国に集めておいてそれから地方に配分するというシステムになっていること（財政制度）
- (3) ここで分析している自民党一党支配体制と呼ばれた時期においては近い将来誰も自民党が政権を失うなどとは考えていなかったこと（自民党永久政権神話）
- (4) 大都市部の一部を除くほとんどの選挙区で複数の自民党代議士が存在し、また新人の候補者も立候補しやすいという中選挙区制という選挙制度（中選挙区制）

この4つの要因のうち1つでも変われば、このシステムの性格は変化することになる。

実際には、自民党の長期単独政権は1993年に一応の終焉を迎え、選挙制度も既に変更されている。93年の総選挙後、細川、羽田、村山、橋本と政権が頻繁に交代し、連立与党の構成も変化していった。この間、このシステムにどのような変化が生じ、また、小選挙区比例代表並立制という新選挙制度が固定すればこのシステムがどのような形になっていくと予想されるのかが、今日的な関心事であろう。しかし、それを分析し、予測するためにも、自民党一党支配体制と呼ばれた時期の政治システムについて十分な分析を行っておく必要がある。そこで、93年以後については第8章で分析することにし、ここでは自民党一党支配体制下の政治システムが成立した原因、その性格を規定した要因について考えることにする。

なお、以下では、上にあげた4つの原因順に考察していくが、順序には特に意味がない（重要と思われる順に並べたのではない）ことを断っておく。

1. 中央省庁の省庁別人事管理

まず、中央省庁の採用と人事管理が省庁別に行われていることである。しかも、官僚トップの事務次官まで生涯職であり、政治職（政治的任命職）ではなく、さらには退職後の再就職先（天下り人事）まで省庁が管理しているのである。これでは中央省庁に就職した時点で、一生をその省庁に預けたも同然である。もうひとつ困ったことに、どの省庁の官僚も自分たちの省庁の言っていること、考えていることが一番正しいと信じているのである。

さらに、省庁としては、キャリア組だけでなく、ノンキャリア組の職員についても退職後の処遇を考えなければならない。それによって一所懸命働いてくれたことに報いなければならないし、逆に、退職後の世話まですることが、出世には限界のあるノンキャリア組の職員に一所懸命働くインセンティブを維持させていると考えることもできるからである。

人事管理の基準

そうならば、人事管理の基準は、その人物の業績がその省庁（とそこに働く職員）にとってどの程度プラスになったかマイナスになったか、すなわち、「省庁の利益」にどれだけ貢献したかということにならざるを得ないし、それが正当化されることになる。なぜならば、彼らにとっては「自分の省庁の利益」＝「日本の利益」だからである。例えば、まだ縄張りの決まっていない新しい政策分野を考えよう。関係のある省庁の官僚たちは、それぞれ、他の省庁に任せるよりも自分のところでやった方がうまくやれると信じている。したがって、その政策分野で自分の省庁の権限を拡大することは、日本のためになると考えるわけである。しかも、それに伴って、天下りポストを確保できるし、政治力を動員するときに有利になるかもしれない。天下りポストが増えればそれだけ職員の士気を維持でき、自分の省庁がこなせる仕事量は増える。また、政治力を動員できるということは、政府の決定が自分たちの言っているように決まる確率が高くなるということである。どちらも結局日本のためになる、と極端に言えばこういう論理である。

官僚の目的

そうすると、出世を目指す官僚の目的は、自分が所属している省庁の利益を最大化することになる。個々の官僚にとっては、少しでも権限の及ぶ範囲を広げること、権限を強く

すること、天下り先を増やすこと等が、自分の評価につながるから、そのように行動するのである。むしろ、「自分たちが主導権を持つことが日本のためになる」ということが彼らの精神的支柱であろうが、外部の者から見れば、「国益よりも省益」優先である。省庁別の人事管理の下では、「国益よりも省益」優先に行動することが官僚たちにとって合理的なのである。

さらに、省内での評価が、その時々に関連している局や課の利益をいかに守ったかによって決まるとすれば、省の利益よりも局や課の利益、ということになってしまう。「局あって省なし」という状態である。

また、天下り先の確保は、キャリア組用、ノンキャリア組用とも、極めて大きな省益であり局益である。そのため、天下り先となる特殊法人や民間企業、業界団体など官民のさまざまな法人・団体に対する過剰な保護や介入（ともに規制という形をとる）が行われることになる。

もう一つ、官僚たちは自分自身のやったことはもちろん、自分たちの省庁が行ったことについて、その担当者がすべて退職していたとしても、決して誤りを認めようとはしない。これは、役所の権威を守るためや前任者への配慮といったこともあろうが、政策・施策の誤りを認めるということは、自省の政策すべてについてその合理性、有効性に疑問を抱かせることになり、今後の他の省庁との争いにおいて不利になる、あるいは、省庁内でも自分の局課の信頼が落ち、省庁内での地位が落ちることにつながるからではなかろうか。ある政策で失敗した省庁は次の政策でも失敗するかもしれない、その程度の能力であると、省庁間の調整の場でも、与党内の調整の場でも、他の省庁は主張してくるであろう。また、政治家もその点を突いてくるに違いない。そうなれば政治家の要求に抗することができなくなってしまう。同じように、自分の省庁内でも、その局課の発言力はなくなってしまう。このように、誤りを認めることは、「省庁の利益」にとっても「局や課の利益」にとっても最悪である。したがって、それがいかに明白であっても、個々の官僚は誤りを認めるわけにはいかないのである。

人事制度の改革を

政治の改革のための提言は最後の章で述べるが、ここで「実証的」という視点を離れて、私見を述べさせてもらえば、省庁別の人事管理は当然改められるべきである。ただ、これは日本の官僚制のもつ利益構造を破壊することにつながるので、極めて大きな抵抗が予想

される。通常ならば、それを言い出した政治家は官僚制全体から利益を与えてもらえなくなるかもしれない。しかし、金融機関の不良債権問題や薬害エイズの問題など、官僚側に大きな失態が続いて表面化し、官僚制が国民の信頼を失った今日のような時期ならば議論することができる。このような時期しか、実施を担当し利益の配分権を握る官僚制を改革するチャンスはないのである。

2. 財政制度

地方の行動と財政システム

日本の政治システムの大きな特徴の一つは、「地方」が中央レベルの意思決定に深くかつ頻繁に働きかけを行うことにある。

地方の側の関心は、村松(1988)も「地域の側からの政治への関心は、主として補助金など『再分配政策』であるし、経済政策に関与する場合でも、昭和30年代の地域開発においてそうであったように、地域はやはり再分配的側面に関心が向かう」と述べているように、主に、国から予算を持ってこよう、国の資金を使って自分たちの地域をよくしようというものである。そのため、予算の配分権や補助制度の決定権を握る中央省庁・官僚に働きかけるとともに、地元出身の与党代議士を中心とした政治家にも働きかけるなど、利用できるリソースはすべて利用して中央の意思決定過程に影響を及ぼそうとするのである。なぜこのようなことをする必要があるのか、なぜ地方の首長や幹部職員がこれ程までに霞が関や永田町に足繁く陳情に赴く必要があるのか。それは現在の日本の財政システムに大きな原因があると考えられる。

既に第1章で詳しく見たように、現在の日本の財政システムは、租税の約2/3を国税としながら、支出は逆に地方が2/3という形になっており、いったん国税として国に集めたものを、地方交付税や国庫支出金（補助金）等として地方に再配分するシステムになっている。現在のシステムの下では、自治体の財政力に極めて大きな格差があること、ごく一部の財政的に豊かな自治体を除いて、財政の国への依存が極めて大きいことは既に述べた通りである。

このため、ほとんどの自治体においては、何か新しい、現状維持以上のプラスアルファの施策や事業をしようと思えば、財政的な事情から、まず国から予算をとってこれるかど

うかという話になる。むしろ自前の予算で、つまり、単独事業としてやった方が自由にできてよいのであるが、自治体内で必要とされるすべての施策や事業を自前の財源（一般財源として国から移転される地方交付税と地方譲与税を加えても）で行うことはほとんどの自治体にとって不可能である。したがって、国の事業としてやってもらえないかとか、少々不自由なところがあっても中央省庁の補助事業として行うべく補助金の獲得に向かうということになってしまう。しかも、現状維持以上のプラスアルファのことをするための補助金は、国にとっての義務的経費、すなわち、条件にしたがって自動的に与えられるものではなく、すべて他の自治体との獲得競争に打ち勝ってはじめて手に入るものなのである。自治体にとってほしいと思うような、役に立つ補助金ほど競争は激しい。したがって、地方は利用可能なリソースを最大限利用してその獲得に努めるのである。地元選出の与党代議士を中心に政治家の力も借りるし、中央省庁への陳情も年に何回も行うのである。そして、彼らと第2章で説明したような取引を行って予算やその他の政治的果実を獲得しようとするのである。

もし、自治体の財政力がもっと強ければ、すなわち、各自治体がもっと多くの自主財源を持っていれば、あるいは、中央から配分されるにせよ、もっと多くの一般財源をもっていれば、このような中央への働きかけの必要性は遥かに小さなものになっていたに違いない。むしろ、ナショナル・プロジェクト的なものを誘致しようとするれば、中央への働きかけが必要であろう。しかし、そのようなものは各自治体とも、平均していえば、1件抱えているかどうかであろう。知事も、市町村長も、幹部職員も、霞が関や永田町に年に何度も、しかも何か所も足を運んで陳情に回るといふ今日のようなことにはならなかったはずである。

国税収納額と国からの財政移転額比較

現状では徴収する税の中で国税の部分が大きいので、ほとんどの自治体は国からの移転がなければ財政的に成り立たない。それでは、もし国税は国が最終的に支出する分だけと限定し、国を通じた地域間の再配分は行わないとした場合、税源の不足のため大部分の自治体は歳入不足に陥り、行政サービスの水準を現在より引き下げざるを得ないのであるか。それとも歳入不足に陥るのは一部の自治体だけで、実は自分の自治体内で納められている国税分を自主財源にできれば、十分現在の行政サービスの水準を維持できるという自治体が大部分なのであるか（ただし、ここで本当は国の最終支出分を賄うだけの租税は

国税として残しておかなければならないので、その分をどういう形の租税にするかを決めなければ正確な議論はできない。また、その場合には国の事務量が現在よりも小さくなることが考えられるので、国の最終支出の額も減少しようが、それがどの程度かも予測する必要がある)。もしそうであるとすれば、現在ほとんどの自治体が財政的に中央に大きく依存しているのは、現行のような制度をとっているためであると言えることができる。

この点について、まず、次のような話を紹介しよう。これは西日本のある市の市長の話である。その市は人口わずかに3万5千人程度の小さな市であり、かつては商業で栄えたというが、今はかなり衰退しているという。市内に大きな工場などはない。この市長が市を管轄する税務所長と懇談したときに、この市の市民が支払う所得税や市内で課税された消費税など、その市から納められる国税の合計と、この市に交付税や譲与税、補助金など様々な形で与えられる国からのお金の額を比べてみるとどちらが大きいのか聞いてみたそうである。するとその答えは、この規模の市だとほぼ両者は五分五分、この市の場合、衰えたとはいえ商業がまだ周辺からの買い物客を集められ、消費税収が多い分、その分だけ国に納める税金の方が多いのではないかという答えだったそうである。人口3万5千人の小さな市でも国に納める税金の方が多いというのは、意外な感じがするのではなからうか。それだけ、もっと規模が小さく、産業基盤の弱い自治体が多くのもを国からもらっているということであろう。

各市町村について、そこへの国からの移転額とそこからの国税収納額とを比較して示すことができれば、どのレベルの市町村でこの両者の差がどれほどになるのか、あるいは、どのレベルの市町村でこの両者がほぼ等しくなるのかが明らかになってよいのであるが、公表されている統計を使用する限り、それは残念ながら不可能である。実は、国税収納額の統計は、税務署ごとに管轄地域の合計が公表されているだけであるために、税務署の管轄が複数の市町村に及ぶ地域については、市町村別の国税収納額を知ることはできない。郡部は例外なくそうであるし、市の場合も、周辺の郡部や隣接のいくつかの市とともに1つの税務署の管轄となっているところがほとんどである。例えば、東京都では、港区（島部も管轄）を除く22区と町田の税務署だけが1つの市区町村のみを管轄としており、他の税務署については複数の市町村をその管轄地域としている。また、和歌山県では、和歌山税務署は和歌山市だけを管轄しているが、他の6つの税務署はそれぞれ1つの市と周辺の郡部を合わせてその管轄区域としている。

このように、各市町村について、特に人口の小さい市町村については、残念ながら、そ

表3-1 国税収納済額と国からの移転額
(平成5年度, 都道府県別, 億円)

都道府県	国税収納済額	国からの 移転合計	国税収納額－ 国からの移転	国からの移転 ／国税収納額
島根	1,486	5,200	-3,714	3.499
鹿児島	2,973	9,610	-6,637	3.232
高知	1,618	5,218	-3,600	3.225
宮崎	1,992	5,818	-3,826	2.921
長崎	2,781	7,751	-4,970	2.787
岩手	2,625	7,282	-4,657	2.774
青森	2,790	7,453	-4,663	2.671
沖縄	2,438	6,393	-3,955	2.622
秋田	2,422	6,282	-3,860	2.594
鳥取	1,345	3,419	-2,074	2.542
佐賀	1,782	4,069	-2,287	2.283
徳島	1,905	4,118	-2,213	2.162
熊本	3,708	7,862	-4,154	2.120
山形	2,577	5,444	-2,867	2.113
大分	2,974	5,752	-2,778	1.934
北海道	15,436	26,724	-11,288	1.731
山梨	2,268	3,499	-1,231	1.543
福島	4,932	7,555	-2,623	1.532
奈良	2,606	3,979	-1,373	1.527
愛媛	3,871	5,770	-1,899	1.491
新潟	7,008	9,614	-2,606	1.372
和歌山	3,452	4,521	-1,069	1.310
福井	2,571	3,303	-732	1.285
長野	6,773	7,759	-986	1.146
山口	5,095	5,477	-382	1.075
滋賀	3,055	3,274	-219	1.072
石川	4,003	3,967	36	0.991
富山	3,977	3,733	244	0.939
岐阜	5,928	5,477	451	0.924
福岡	14,862	12,620	2,242	0.849
三重	5,936	4,943	993	0.833
岡山	7,040	5,815	1,225	0.826
栃木	5,368	4,257	1,111	0.793
茨城	8,076	6,309	1,767	0.781
宮城	8,179	6,380	1,799	0.780
香川	3,859	2,955	904	0.766
群馬	6,225	4,736	1,489	0.761
広島	10,365	7,746	2,619	0.747
兵庫	20,501	10,416	10,085	0.508
京都	11,335	5,666	5,669	0.500
静岡	12,581	5,632	6,949	0.448
埼玉	17,159	7,292	9,867	0.425
千葉	17,225	6,832	10,393	0.397
神奈川	33,595	6,208	27,387	0.185
愛知	36,372	6,609	29,763	0.182
大阪	60,967	9,654	51,313	0.158
東京	169,271	10,174	159,097	0.060
全国	557,191	310,711	246,480	0.558
			マイナス分のみ	
			-80,663	

それぞれ別個にそこからの国税収納額を公表されている統計から知ることはできない。そのため、ここではまず、都道府県単位で見た場合の、そこからの国税収納額とその都道府県及び都道府県内の市町村に対して国から移転されている額の関係を見てみよう。

表3-1は都道府県ごとに、都道府県とその都道府県内の市町村に対して国から配分された地方交付税、地方譲与税、国庫支出金の合計（表では国からの移転と表示）と、その都道府県における国税収納済額を平成5年度決算額で比較したものである。表では、国税収納額の何倍の額を国から移転されたか（すなわち、国からの移転額／国税収納額）の値の順に、都道府県を並べてある。ただし、ここには国が直轄で行った事業費等は含まれていない。したがって、国からその県へ落とされた予算をすべて含んでいるわけではない。

さて、表を見れば分かるように、島根、鹿児島、高知の3県は県内から納められる国税の3倍以上の額を県および県内の市町村へ国から移転されている。額でいえば超過額が一番多いのは、北海道の1兆1288億円である。県内からの国税収納額と県内への国からの財政移転がほぼ等しいのは、滋賀県や石川県あたりであるが、この表からも、東京、大阪、愛知など、大都市部で徴収された税金が中央を通して地方へ移転されていることが分かる。この差額がマイナスであるということは、国税をすべて地方税に切り替えて、自分の県内の税金だけで行政を行えといわれた場合、現在の行政の水準を維持できないことを意味している。「独立した方が得か損か」という比喩的な言い方をすれば、外交や防衛、国の直轄事業などのことを考えなければ、この差額がマイナスのところは独立したら損であるが、プラスのところは独立した方が得ということになる。この独立したら損な県、すなわち、県内から収納されている国税よりも多い額を国から移転されている道県は26もあり、全都道府県の半数以上であるが、この超過額（地方の側から見れば「入超」分）だけの合計が（わずか）約8兆円であることに注意する必要がある。これは東京の出超分の約半分、大阪と愛知の出超分を足したくらいの額にすぎないのである。むしろ、中央政府がその役割を果たすために必要な財源は租税として徴収せねばならないから、その分は割り引く必要があるが、ここに、財政システム改革の希望の光があるように思われる。財政システムの改革については、第10章で述べることにしたい。

中央の地方不信

財政システムの改革の方向として考えられているのは、財源を地方に回そう、すなわち、国税で徴収している部分を地方税に変更しよう（地方の固有財源の強化）という考え方で、

個別の補助金はできるだけ廃止して、国から地方への再配分は可能な限り交付税で行おう（交付税化）という考え方である。前者の場合、国を経由した地方間の再配分をどの程度残すかという点でいくつかの考え方があり得る。また、完全な分離型の分権化を考えない限り（この場合は国を経由した地方間の再配分は考えない）、この両者は矛盾するものではない。

財政システム改革に対する議論は第10章で行うことにして、ここでは中央官僚に対するアンケート調査の結果をいくつか紹介し、地方分権や財源の地方への移譲に対する中央官僚の消極的態度と、その裏にある地方の能力に対する不信を明らかにしたいと思う。

まず、前章第5節でも引用した日本経済新聞社(1994)の調査によると、「地方分権は必要だと思いますか」という質問に対して、

「中央省庁の体制見直しより優先すべき」	26%
「受け皿となる自治体の力が不安」	66%
「分権は非効率でかえってマイナス」	8%

であったという⁽¹⁾。中央官僚が地方自治体の能力を信用していないことが如実に表れている。

また、村松(1988)に紹介されている中央官僚に対するアンケート調査（実施は1985～86年、回収サンプル数は251）によれば、地方の自主財源について意見を求めたところ、

「もっと多く」	39%
「もう現状で十分」	46%
「大きすぎる」	13%

であったという⁽²⁾。「もう現状で十分」と「大きすぎる」の合わせて59%が地方の自主財源拡大は必要なしという回答である。興味深いのは、省庁別の内訳で、自治省は16人全員が「もっと多く」であるのに、大蔵省（サンプル数41）は「もっと多く」がわずか12%で、「もう現状で十分」が46%、「大きすぎる」が37%もいるのである。また、建設省（同31）は「もっと多く」が16%で、「もう現状で十分」が71%もあり、「大きすぎる」が13%と、補助金の配分権を握る省庁として、権限の源である予算を地方にはこれ以上渡したくないという態度が明らかにこの回答に出ているように感じられる。この3省とも、自省の省益に合致した回答が多いと言えよう。

また、同じ村松(1988)に紹介されている別の調査（日本都市センターが1986年に実施）によれば⁽³⁾、現在の地方行政についての評価を聞いたところ、中央官僚（サンプル数416）

の回答は、

「非常にうまく運営されている」	0.2%
「まあまあうまく運営されている」	38.9%
「あまりうまく運営されていない」	53.1%
「全くうまく運営されていない」	4.1%

で、かなり厳しい評価を下している。逆に、中央行政については、順に、1.9, 67.1, 28.8, 0%で、比較的自信をもっていることが分かる。

これら3つの調査を総合すると、中央の官僚は概して、地方自治体の能力を信用しておらず、彼らに任せてしまうよりは、自分たちのコントロール下においた方がうまくいくと考えているといえるのではなかろうか。そして、そこには、その方が国益に合致するという考えと、予算（補助金）の配分権を手放しては省益の根幹にかかわるといふ考えの両方があるのであろう。

現在の財政システムは、国が最終的に支出する以上の租税を国税として集めておき、地方に再配分するというシステムをとっている。しかも、必要最低限は自動的に出すけれども、何か新しいことやプラスアルファのことをしようと思えば、財政的に特に豊かではないほとんどの自治体は、国の直轄事業を求めたり、個別の補助金を獲得しなければならないシステムになっている。現在のように、地方が中央の意思決定過程にこれほど深くかつ頻繁に働きかける、いや、働きかけざるを得ない原因は、この財政システムにあるのである。

3. 自民党永久政権神話

ここで分析対象としている自民党長期政権下においては、前章で説明したアクター間の取引（政治的交換）関係に登場する「政治家」とは、ほとんどの場合自民党の代議士のことであるといっても過言ではない。官僚や地方、それに、政府与党とイデオロギー的に対立しない利益集団は、自民党の政治家、それも多くの場合、衆議院議員のみを取引の相手として認め、族議員と呼ばれる議員や地元選出の議員を中心に、それぞれかなり固定的な「顧客関係」を築いてきた。それは彼らが政権与党であり、最も政治力をもっていたからに他ならないが、もし政権交代が起こり得るような状況であれば、このような緊密な関係

は形成されたのであろうか。彼らは自民党の議員しか相手にしないような態度をとったであらうか。

もし、近い将来、政権の交代があり得ると予測されるのならば、その時の政権与党の議員とだけ緊密な関係をつくるのは、省庁にしろ、官僚個人にしろ、地方の首長にせよ、利益集団にせよ、極めて危険であると考えerはずである。なぜならば、現在の与党（当時は自民党）政治家だけを相手にして、他党の政治家は相手にしないという態度をとった場合、政権交代が起こったときに、これまで相手にしてこなかった新しい政権党に報復として冷遇される危険性があるからである。この危険性が杞憂ではないことは、自民党が政権に復帰して以降の大蔵省や経団連に対する自民党の態度が証明している。ともに中央省庁、利益集団として日本で最も有力な存在であるが、細川政権成立後、すなわち、自民党が政権を失った後、自民党に対して極めて冷たい態度をとり、細川政権に深く肩入れした（細川、羽田内閣はともに大蔵省主導内閣と呼ばれたし、経団連は自民党の政治姿勢を批判し、国民政治協会を通じた大企業の自民党への政治献金の斡旋を止めた）。このため、自民党の政権復帰後、自民党からかなり厳しい対応をされている。これだけ有力な省庁や利益集団に対してさえ、厳しい態度をとるのであるから、もっと力の弱い利益集団や省庁、地方に対してはさらに厳しい態度をとることが想像できる。

前章でも何度も述べたように、政治家が取引相手にできる官僚や地方、利益集団は複数存在し、政治家には誰と取引するかという選択の自由がある。したがって、もし政権交代が起こり得るような状況であれば、1つの政党やその政治家とだけ緊密な関係を築くことは、官僚や地方、利益集団にとって極めて危険である。なぜならば、政権交代が起こった場合、自分たちのライバルが優遇され、自分たちの利益が大きく損なわれることがあり得るからである。

ところが、自民党長期政権下においては、1992年12月に竹下派経世会が分裂し、小沢一郎らが離党をちらつかせるまでは、実際のところ誰も近い将来自民党が政権を失うなどとは考えていなかったのである。自民党長期政権は、徐々にその力と安定性が失われていったのではない。総選挙における自民党の消長については次章で詳しく述べるが、長期低落といわれた時期（1970年代後半まで）もあったが⁽⁴⁾、1980年（昭和55年）と86年（昭和61年）の2度の衆参同日選挙では自民党が大勝し、勢力を一気に盛り返した。特に、86年の選挙では衆議院で自民党結党以来最高の304議席という「記録的圧勝」を収め、選挙後には、社会党の惨敗とも相まって、いわゆる「55年体制」の終焉、保革伯仲時代の終焉

が喧伝され、当時の中曽根首相の口からは「86年体制」なる新語も飛び出した。それほど、この時期自民党の政権基盤は極めて強固に見えた。衆参同日選挙で2度とも圧勝したために、いざとなれば衆参同日選挙に打って出ればよい、この考えが自民党政権は安泰であるという「神話」にさらなる裏付けを与えることになったのである。

公認だけで過半数に達しないことが3度（76, 79, 83年の総選挙）あったが、いずれも保守系無所属で当選してきた者を追加公認することによって過半数に達している（もっとも83年の総選挙後は新自由クラブと連立を組み、国会でも統一会派を組んだ）。1993年以前の総選挙で、もしかすると自民党が政権を失うかもしれないという予想が成り立った総選挙は、90年の総選挙だけかもしれない。一般消費税の導入とリクルート事件、宇野首相の女性スキャンダルの中で迎えた前年の参議院選挙では「おたかさんブーム」「マドンナブーム」で社会党が大勝し、90年の総選挙ではその勢いで政権奪取を目指したのであった。しかし、社会党は確かに勢力を伸ばしたものの、自民党も当時の海部首相の国民的人気もあり、公認だけで275、追加公認11を入れて合計286名を当選させ、政権を維持したのである。この3年後には、この海部内閣を閣内や党内で支えた人々が大量離党することによって、自民党は政権を失うことになったのであるが、この当時はやはり自民党政権は倒れないと多くの人々は感じたはずである。

このような「自民党永久政権神話」とも呼べる当時の人々の心を支配した予想こそ、前章で説明したような（自民党一党支配体制下の）政治システムを成立させた大きな原因の1つなのである。

4. 中選挙区制

1993年の総選挙まで、衆議院は中選挙区制で行われてきた。これまでの中選挙区制では、ごく一部の例外的な選挙区は定数1や6ということもあったが、定数は通常2～5であった。定数2というのは、過疎地で定数是正の時に減員されたところであるから、ほとんどの場合、定数3～5であった。そして、大阪や東京などの大都市部の一部の選挙区を除けば、1つの選挙区に複数の自民党議員がおり、総選挙になればさらに1人ないしは複数の保守系候補者が自民党公認なり保守系無所属として挑戦してくるのが一般的であった。

さて、定数が3～5ということは、投票率を考慮すれば、1人の候補者が当選するため

に必要な票は、有権者全体の高々10~20%に過ぎないということである。このことは選挙区内にある少数の利益をかき集めれば当選できるということの意味する。すなわち、国民全体の利益はもちろん、選挙区全体の利益を取って代表しなくても、選挙区内の一部の利益を代表すればよいということである。特定の業界や職業、極端な場合は特定の企業の利益といった特殊利益を代表することによって議席が得られるのである。

現実の議員を見たとき、自民党議員は選挙区内をいくつか（当選可能な議席数のことが多い）の地域に分け、それぞれの地域代表として、その地域とそこにある産業（地方へ行けば行くほど農業と公共事業を請け負う土木建設業者の比重が増す）の利益を代表している。それプラス、ある程度有力になれば、全国レベルの業界や職業団体の利益代表も引き受けることになる。これらはすべて前章で説明した政治的取引が成立したということであるから、政治家と利益集団が互いにコストとベネフィットを考量して取引に合意したということの意味する。したがって、地盤とする地域内にある業界や企業、あるいは職業、その他の集団のすべての利益をその政治家が代表するわけではない。政治家の側から見て、その集団の利益を代表したところで得るものが少ない場合や、利益を守るためのコストが大きすぎる場合は、そのような集団の利益代表とはならないであろう。また、集団の側でも、政治家に助力を頼むコストとベネフィットの関係で、あえて政治家には頼まないという集団もある。政治家の助力の必要を感じないという業界や企業も多いが、これなどは、政治家との取引からはコストに見合うベネフィットは得られないと考えているということであろう。

一方、社会党の議員は労働組合という利益集団の利益代表である。「労働者」ではなく、「労働組合」という組織の利益の代表である。労働組合に入っているのは「労働者」の一部にすぎないし、労働組合の組織としての利益と「労働者」の利益は必ずしも一致しない。この違いは重要である。社会党は土井委員長時代の89年参議院議員選挙と90年の総選挙で大きく議席を伸ばしたこともあったが、基本的には、55年の左右社会党の合同以来、自民党を上回るスピードで「長期低落」していった。政権党である自民党がある程度農産物の自由化を推し進めざるを得なかったのに対し、長らく野党であった社会党は極めて保護主義的な主張を展開し、農民層の一部にも支持を広げていったが、基本的にはそれ以上に支持層を広げることはできなかった。社会党も労働組合を中心とする特殊利益の代表としかかなり得なかったのである。ただ、地方の都市部を中心に、それでも議席を獲得できるのが中選挙区制という制度であった（もちろん、ほとんどの社会党議員は労働組合の票だけ

で当選してきたわけではない。地方では「反自民」の票が他に行くところがなかったのに、それを社会党が集め、それと労働組合の票を合わせて当選してきたと考えられる。

さて、先に述べたように、中選挙区制下では、大都市の一部選挙区を除き、複数の自民党代議士が存在するのが通常であった。しかも、中選挙区制では、当選に必要な得票率が少ないために、立候補を狙っている潜在的競争者が常に存在していたのである。このことは選挙区内での自民党議員同士の競争（サービス合戦）が激烈であることを意味する。

外交、防衛、教育は票にならないとよく言われる。これらに限らず、すべての国民が、あるいは、その多くの部分が共有している利益を守るよりは、特定の業界や職業、狭い地域の利益といった共有する人の少ない「特殊利益」の代表になる方が票になるのである。そして、そういった特殊利益の共有者の票をかき集めることによって当選できるのが、中選挙区制という選挙制度なのである。中選挙区制は、決定的な原因とまでは言えないが、政治家間の水平的競争を激化させ、前章で述べたような政治システムの性格を決定づけた大きな要因であると言えよう。

注

- (1) 日本経済新聞社（1994）『官僚』（日本経済新聞社）pp. 425-426
- (2) 村松（1988）『地方自治』（東京大学出版会）pp. 198-199
- (3) 村松（1988）『地方自治』（東京大学出版会）pp. 199-200
- (4) 1979年（昭和54年）の総選挙において、自民党は公認候補だけでは過半数を確保できないという敗北を喫したが、投票前には自民党の支持率も回復し、自民党が勝利するとの予想が一般的であった。例えば、朝日新聞の投票日直前の情勢調査（10月4日付朝刊掲載）では自民党の当選者の推定数は 270 ± 10 と、前回76年のロッキード選挙の時の当選者数249に比べ大幅に議席を回復すると予想していた。

第4章 戦後の総選挙

この章では、昭和40年代（1960年代後半）以降の総選挙を、投票前の予想や政党支持率の動向等も含めて、振り返ることにしよう。そして、最後に改めてこれらのデータを時系列的に考察することにしよう。

1. 第31回総選挙（1967年・昭和42年）

「政界の黒い霧選挙」と呼ばれるこの総選挙は、戦後最長を誇った佐藤栄作首相の下で初めて行われた総選挙で、投票は1967年1月29日であった。公明党が初めて総選挙に挑戦した選挙でもある。当時は田中彰治事件をはじめ、政治家をめぐるさまざまな事件や疑惑が指摘され、政治家に対する強い非難の中行われた選挙であった。

投票前の新聞紙面を見れば、自民党については、「現状維持に懸命」⁽¹⁾ という見方をしている一方、野党については、社会党が「政権への足場を築く構え」、民社党が「一気に倍増ねらう」⁽²⁾ 等々、自民苦戦、野党攻勢という観測であった。事前の獲得議席予測を見ても、表4-1(a)に示したように、解散時自民278、社会141、前回総選挙自民283、社会144に対して、朝日新聞が自民271±8、社会141±8、毎日新聞が自民273±5、社会153±4と、社会党については大きな差があるが、自民党についてはともに、よくて現状維持おそらくは若干減らすだろうという予測であった。この選挙から定数が19増加したから、この数字は自民退潮を予想するものであったと言えよう。

また、投票直前の世論調査でも、朝日新聞の調査で自民36.3%（前回総選挙時40.1%）、社会24.0%（同26.1%）、毎日新聞の調査で自民42%（同46%）、社会25%（同27%）で、自民党は前回総選挙時に比べ約4%の大幅減で、自民退潮を予想させるものであった。ただし、社会党も2%程度減少させていた。

投票結果は、「保守の地盤揺るがず」、「社会党伸び悩む」⁽³⁾、「民社は好調・公明進出」⁽⁴⁾ という新聞の見出しが示すように、自民党は公認だけでは前回より6議席減、解散時より1議席減の277議席であったが、無所属で当選した3人が投票翌日に、次の総選挙までの間にさらに5人が入党し、合計285議席を獲得した。自民党としては「満足すべき結果」⁽⁵⁾ であった（表4-1(b)参照）。しかし、相対得票率で見ると、保守合同以来初めて50%を割

り込んだ選挙であった。

一方、社会党は140議席（無所属当選の1名を入れて141議席）にとどまり、獲得議席や得票率から見て党勢に減退の傾向が出たのではないかという危機感や、黒い霧問題という絶好の条件の下での選挙であったにもかかわらず、党勢を拡大できなかったことから、党内には「深刻な敗北感」が生じていると報道されている⁽⁶⁾。この選挙で議席を伸ばしたのは、初登場で25議席を獲得した公明党と、7議席増やし30議席とした民社党であった。

表 4-1 (a) 1967 年総選挙 獲得議席予測

	朝日新聞	日本経済新聞
自民党	271 ±8	271 ±8
社会党	141 ±8	154 ±6
民社党	27 ±5	28 ±2
共産党	9 ±4	5 ±2
公明党	21 ±5	24 ±4
無所属	17 ±5	4 ±2

ともに1967年1月26日付紙面より

表4-1 (b) 1967年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	277	278
社会党	140	141
民社党	30	23
公明党	25	—
共産党	5	4
無所属	9	1

欠員19

*無所属のうち8名は自民, 1名は社会

2. 第32回総選挙（1969年・昭和44年）

沖縄返還と70年安保を間近に控え、「沖縄・安保選挙」と呼ばれた選挙である。佐藤内閣下での2度目の総選挙で、投票日は1969年12月27日であった。争点は、日米安保体制をどうするかであり、70年代の日本の進路を決める選挙とされた。

投票直前の段階では、表4-2(a)に示したように、自民党は275議席前後でほぼ現状維持、社会党は120議席前後で低迷という予想が一般的であった。政党支持率を見ても、朝日新聞の調査で自民党38.5%、社会党17.6%、毎日新聞の調査で自民党44%、社会党19%と自民党は前回総選挙時に比べ2%程度回復させている反面、社会党は約6%の大幅減であった。

表4-2(a) 1969年総選挙 獲得議席予測

	朝日新聞	日本経済新聞	毎日新聞
自民党	275 ±8	275 ±4	276 +3 -4
社会党	118 ±8	121 ±3	123 +5 -5
民社党	30 ±5	33 ±2	30 +3 -3
公明党	39 ±6	43 ±3	43 +4 -4
共産党	12 ±4	8 ±1	9 +2 -2
無所属	12 ±5	6 ±1	5 +2 -1

3紙とも1969年12月24日付紙面より

表4-2(b) 1969年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	288	272
社会党	90	134
公明党	47	25
民社党	31	31
共産党	14	4
無所属	16	3

欠員17

*無所属のうち12名は自民へ

投票結果を表4-2(b)に示すが、自民党は公認候補だけで288議席、これにさらに無所属で当選したいわゆる公認漏れから12人が加わり、合計300議席を獲得したのに対して、社会党はわずか90議席という惨敗であった。当時の新聞には、各紙とも「自民圧勝」という見出しとともに、社会党については「社会党、決定的な敗北」⁽⁷⁾、「社党無残」⁽⁸⁾という厳しい見出しが並んでいる。事前の予想以上に自民党は大幅増、社会党は大幅減であった。この選挙の投票率は68.51%と1947年の戦後第2回(通算第23回)総選挙の67.95%以来久々に70%を下回る低いものであった。ただし自民党圧勝とは言っても、得票でも得票率でも、敗北を喫した前回の「黒い霧選挙」の方が上回っていたということに注意すべきである。

3. 第33回総選挙(1972年・昭和47年)

佐藤長期政権の後をうけ、その後継を争ったいわゆる「角福戦争」を経て、田中内閣が誕生した。「今太閤」、「コンピュータ付きブルドーザー」などと呼ばれ国民的人気が極めて高かった田中首相は、政権構想として「日本列島改造論」を発表し、「日本列島改造」が当時一大ブームとなった。そのため、田中首相の下で初めて行われた総選挙であるこの選挙は、「列島改造選挙」と呼ばれている。

また、当時の特筆すべき政治動向として、前年の統一地方選挙で、社共共闘によって美濃部東京都知事が再選を果たし、大阪では黒田知事が誕生するなど、特に地方レベルの選挙における社共共闘の成功、それによる各地での革新首長の誕生があげられる。高度経済成長により国民生活がかなり豊かになった反面、公害や物価など高度成長に伴う問題点も顕在化し、成長を推進してきた政府自民党と経済界に対する対抗勢力として、社共を中心とする「革新」勢力が大都市部を中心に国民の支持と期待を集めた時代であったと言える。

投票日は12月10日であったが、その直前の世論調査による政党支持率は、朝日新聞による調査で自民党36.1%、社会党18.0%、毎日新聞による調査で、自民党41%、社会党18%で、前回総選挙時に比べ自民党が田中人気にもかかわらず2~3%減、社会党がほぼ横ばいという結果であった。注目すべきは、朝日新聞の調査で「好きな政党なし」が前回の11.4%から15.5%へ、毎日新聞の調査で「支持政党なし」が18%から25%へと、今でいう「無党派層」が急増していることである。

情勢調査に基づく新聞各社の獲得議席予測は、表4-3(a)に示すように、社会党が110前後から118くらいで、社会党が前回の大敗(90議席)から20から30議席くらい回復し、自民党が280前後から285くらいで若干前回を下回るといったものであった。

投票結果は、社会党が118議席と、前々回の140議席には及ばないものの前回より28議席回復し、逆に自民党は公認で271議席、無所属で当選した13人を加えても、解散時の297議席からは13議席の減少であった(表4-3(b)参照)。直前の新聞各紙の予想以上に

表4-3(a) 1972年総選挙 獲得議席予測

	朝日新聞	日本経済新聞	毎日新聞
自民党	279 ±10	285 ±3	281 +9-10
社会党	110 ±9	109 ±5	118 +7 -6
公明党	35 ±6	42 +4 -1	34 +5 -5
民社党	26 ±5	25 +1 -2	27 +4 -5
共産党	26 ±5	22 +1 -4	23 +2 -2
無所属	15 ±5	6 +1 -0	6 +1 -1

朝日新聞、日本経済新聞は1972年12月7日付、

毎日新聞は1972年12月6日付紙面より

表4-3(b) 1972年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	271	297
社会党	118	87
共産党	38	14
公明党	29	47
民社党	19	29
諸派	2	0
無所属	14	3

欠員14

*無所属のうち11名は自民へ

自民党は議席を減らしたと言えよう。

何よりもこの選挙での大きな出来事は、共産党が大幅に議席を伸ばしたことである。翌日開票の大都市部の大勢が判明した12月11日夕刊の最も大きな見出しは各社とも、「共産第三党」というものであった。社共が伸び、中間の公民が惨敗、自民は現状をやや下回るというのがこの選挙の結果であった。前年の統一地方選挙でも顕著に表れた社共の攻勢の下で、この程度議席を確保できれば満足というのが、自民党の受けとめ方であった。また、公明党の敗北については、言論出版妨害事件に対する批判から創価学会と公明党の機構上の分離、いわゆる政教分離を行ったため学会員の運動量が減ったからであるという解説が、当時の新聞には多く見られる。

さて、獲得議席の方は上のような結果になったのであるが、自民党は得票でも絶対得票率でも、大勝した前回総選挙を上回っている。ただ、投票率が前回の68.5%から71.8%へと上昇しており、この選挙では投票率の上昇が自民党にはマイナスに出たということが言えるかもしれない。投票率の増減と自民党の勝敗については第11節で考えることにする。

4. 第34回総選挙（1976年・昭和51年）

いわゆる「田中金脈問題」で退陣した田中前首相がロッキード事件で逮捕されるという異常事態の中、党内情勢もあってとうとう解散できないまま戦後初の任期満了選挙として行われたのが、この「ロッキード選挙」であった。前年に米国議会の公聴会から飛び出したこのスキャンダルは、日本国内でも大騒動となった。連日国会で関係者の証人喚問が行われ、それがテレビで中継され、「ピーナッツ」という言葉が流行語になるほど、国民の大きな関心を集めた。結局、刑事事件として立件され、贈賄側の商社関係者とともに、収賄側として田中角栄前首相、橋本登美三郎元自民党幹事長、佐藤孝行元運輸政務次官（後の自民党総務会長）の3名の現職国会議員が逮捕された。また、刑事事件としては時効や職務権限の問題から立件はできないが賄賂は受け取ったという政治家の存在が明らかにされ、マスコミは彼らのことを「灰色高官」と名付け、連日彼らの政治的責任を追及した。そして、彼らの名前が秘密会で捜査当局より報告された途端、マスコミによって報道され、事件や政治家に対する国民の怒りはますます増幅されることになった。

このような中で、自民党内では、これほどまでの政治問題に発展させた政治手腕への疑

問や「田中を逮捕させた」という不満などから、もともと「保守傍流」出身で、少数派閥の領袖にすぎない三木首相に対する批判や不満が爆発した。「三木おろし」と呼ばれる活動が活発になり、「挙党協」という党内党のような組織が作られ、この総選挙は自民党にとって、事実上、三木執行部と挙党協との分裂選挙となった。

このような状況を反映して、自民党支持率は朝日新聞の調査で前回の 36.1%から 31.7%へ、毎日新聞の調査で 41%から 35%へと大幅に下落した。かといって社会党の支持率が増加

表4-4(a) 1976年総選挙 獲得議席予測

	朝日新聞	日本経済新聞	毎日新聞
自民党	256 ±10	257 ±10	253 +11-9
社会党	115 ±9	128+10-11	131 +7 -9
共産党	36 ±6	36 +7 -7	39 +6 -5
公明党	44 ±6	44 +6 -8	43 +7 -5
民社党	27 ±5	23 +5 -4	21 +3 -3
新自由ク	12 ±3	9 +2 -1	10 +4 -4
無所属	21 ±4	14 +5 -2	14 +3 -3

朝日新聞、日本経済新聞は1976年12月2日付、毎日新聞は1972年11月30日付紙面より

表4-4(b) 1976年総選挙 確定議席

	獲得議席	選挙前
自民党	249	265
社会党	123	112
公明党	55	30
民社党	29	19
共産党	17	39
新自由ク	17	5
無所属	21	4

欠員17

*無所属のうち13名は自民へ

したわけではなく、朝日・毎日の調査で2～3%程度かえって減少させている。増加したのは、前回総選挙に続いて、今日で言ういわゆる「支持なし層」、「無党派層」であった。朝日新聞の調査では「好きな政党なし」が15.5%から20.2%へ、毎日新聞の調査では「支持政党なし」が25%から30%へと、ともに5%程度大幅に上昇したのである。当時の新聞でも、「『脱政党層』20%に急増」、「浮動層ついに“第一党”」⁽⁹⁾といった見出しでこの点を大きく伝えている。

このような中で、河野洋平（後の自民党総裁）や西岡武夫ら5人の自民党代議士が「政治改革」を標榜し、自民党を離党して「新自由クラブ」を結成した。これが一大ブームとなり、現職全員を含めて合計17名を当選させた。

一方、自民党は公認候補だけでは過半数を割る249議席という結党以来の大敗で、「自民大きく過半数割る」⁽¹⁰⁾と当時の新聞は大見出しで伝えている。事前の予測が表4-4(a)に示すように257～258であったから、予想以上の大敗であったと言えよう。自民党は選挙後、第1次追加公認で8名、その後5名の入党を加えて何とか過半数を維持した。社会党は小幅増にとどまり、共産は半減したが、公明・民社の「中道」が伸び、「保革伯仲」時代の幕開けとなった（表4-4(b)参照）。なお、投票率を付け加えておけば、この選挙では73.45%で、前回や前々回に比べかなり高い水準であった。

5. 第35回総選挙（1979年・昭和54年）

前回総選挙後三木首相が退陣し、福田赳夫が首相の座についたが、新たに導入された全党員・党友による自民党総裁予備選挙（78年）の結果、大平正芳が勝利をおさめ、国会議員による本選挙を待たず福田赳夫が身を引いたために、大平内閣が誕生した。この大平の勝利は、刑事被告人となった田中元首相率いる田中派木曜クラブの力によるものとされ、同派はこれ以後総裁候補を持たない最大派閥として自民党内で大きな力を持ち続けることになる。

その大平首相の下で初めて行われた総選挙がこの第35回総選挙である。当初大平首相は大型間接税（一般消費税）の導入の必要性を訴え、その是非を問うとしていたが、世論の強い反発を受け、選挙中の9月24日（投票日は10月7日）この提案を引っ込めてしまった。しかし、このことがかえって野党の「増税隠し」という批判を勢いづかせる結果となっ

た。この選挙が「大平増税選挙」と呼ばれる所以である。

ただ、このような中でも、事前のマスコミ各社の予測では、自民党が前回の敗北から大幅に議席を回復するという見方が一般的であった。表4-5(a)に示すように、朝日新聞・

表 4-5(a) 1979 年総選挙 獲得議席予測

	朝日新聞	毎日新聞
自民党	270 ±10	269 +5 -7
社会党	102 ±9	112 +10-10
公明党	46 ±6	51 +3 -4
民社党	31 ±5	31 +2 -2
共産党	29 ±6	26 +3 -4
新自由ク	11 ±3	5 +2 -1
社民連	2 ±1	1 +1 -0
無所属	20 ±4	16 +1-12

朝日新聞は1979年10月4日付、
毎日新聞は1979年10月3日付紙面より

表4-5(b) 1979年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	248	249
社会党	107	117
公明党	57	50
共産党	39	19
民社党	35	28
新自由ク	4	13
無所属	19	7

欠員19

*無所属のうち9名は自民入党

さらに1名が自民会派へ

毎日新聞とも 270 前後と予測しており、「自民、着実に票固め」⁽¹¹⁾、「自民安定多数ほぼ確保」⁽¹²⁾と伝えている。政党支持率で見ても、朝日新聞の調査で 34.8%，毎日新聞で 39%と、前回総選挙時よりも 3～4%回復していた。こうした情勢から、自民党内でも、少なくとも追加公認分を入れれば 271 の安定多数は確保できると考えていたようである。

ところが、選挙結果は表 4-5 (b)に示すように、前回同様の過半数割れという自民党の大敗であった。新自由クラブ、社会党も大幅減、公明党は横ばい、増やしたのは共産党と民社党であった。この結果について、例えば朝日新聞は「国民、自民独走きらう」、「政権党の『おごり』に痛撃」⁽¹²⁾などという見出しで伝えている。この意外な敗戦が自民党内の抗争を激化させ、わずか 8 ヶ月後の衆参同時選挙へとつながっていくのである。なお、投票率は戦後 2 番目の低さの 68.01%であった。

6. 第 36 回総選挙（1980 年・昭和 55 年）

前回総選挙の自民党大敗後、大平首相がその責任をとって辞任しようとしなかったために、自民党内で主流派対反主流派の抗争が激化し、前回総選挙後の首班指名選挙では、自民党から 2 人の首班指名候補が出るという異常事態となった（いわゆる「四十日抗争」）。そして、ついに 80 年 5 月 16 日野党から提出された内閣不信任案の採決に際して、自民党反主流派（三木派、福田派、中川グループ）が欠席し、不信任案が可決されるという事態に至った。これを受けて大平首相は衆議院を解散し、史上初の衆参同時選挙となったのである。しかも、選挙期間中（6 月 12 日）に大平首相が急死するという、さらに意外な展開となった。選挙期間中、野党側は自民党との「保革連合」も含め、「連合政権時代の幕開け」を喧伝したが、この大平首相の急死は、それまで分裂含みであった自民党内を挙党態勢、弔い合戦という姿勢に転換させ、党内の結束を強化するという効果をもたらした。

選挙の焦点は、「自民党の一党支配継続か、野党が参加する連合政権か」⁽¹³⁾であると投票日前日の朝日新聞も伝えているように、前々回（76 年）、前回（79 年）と二回続いた自民党惨敗、保革伯仲を受けて、与野党逆転があるのかどうかということであった。しかし、選挙中の大平首相の急死、史上初の衆参同時選挙となったことによって予想される高投票率と野党間の選挙協力の難しさなど、この選挙で初めて経験する特殊要因の影響を計りかねているというのが、マスコミを含む関係者の実情であったと推測される。

世論調査における自民党支持率は、朝日新聞で前回の 34.8%から 37.0%へ、毎日新聞で 39%から 42%へと前回総選挙よりさらに 3%程度回復し、定数 491 で 271 議席をとった 72 年総選挙時を上回り、定数 486 で 277 議席をとった 67 年総選挙時と同程度かそれを上回る水準にあった。しかし、獲得予想議席は 272 議席程度であり、見出しも本来この支持率な

表 4-6(a) 1980 年総選挙 獲得議席予測

	朝日新聞	毎日新聞
自民党	272 ±9	266 +9-10
社会党	105 ±9	107 ±12
公明党	46 ±6	51 ±6
民社党	31 ±5	35 ±3
共産党	33 ±6	33 ±7
新自由ク	10 ±3	6 ±2
社民連	3 ±1	2 ±1
無所属	13 ±3	11 +1 -2

ともに1980年6月19日付紙面より

表4-6(b) 1980年総選挙確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	284	258
社会党	107	107
公明党	33	58
民社党	32	36
共産党	29	41
新自由ク	12	4
社民連	3	2
無所属	11	4

欠員1

*無所属のうち 3 名は自民へ

公明会派へ 1 名，民社会派へ 1 名

らば「自民圧勝の勢い」などというものになりそうであるが、「自民『逆転』阻止の勢い」⁽¹⁴⁾という控えめなものであった。世論調査・情勢調査の実施時期が大平首相の急死直後であったために、自民党支持率の上昇はそれに影響を受けた一時的なものである可能性もあり、投票日まではどう変化するか分からないというのがその理由であった⁽¹⁵⁾。あまりにも異常事態が続いた選挙であったために、有権者の動向を読みきれなかったということであろう。

投票結果は、「自民圧勝、両院で過半数」という投票日翌日の夕刊の見出し⁽¹⁶⁾が示すように、自民党が公認だけで284議席を獲得するという圧勝であった。74.57%と60年代以降最高の投票率の下での圧勝で、絶対得票率でも34.92%と久々の高水準であった。他の政党の消長は、社会党が現状維持、公明・共産が大敗、民社が小幅減、新自由クラブが復調というものであった（表4-6(b)参照）。自民党はこれで一応、76年のロッキード選挙以来続いてきた「保革伯仲」の状況を脱し、久々に「安定多数」を手に入れたが、衆参同時選挙による高投票率が自民党に有利に働いたという見解がある反面、自民党圧勝の主たる理由を大平首相の急死による一種の同情票に求める見解も多く見られた。

7. 第37回総選挙（1983年・昭和58年）

80年の衆参同時選挙後、選挙中に死去した大平正芳の後継として同じ大平派の鈴木善幸が首相となった。しかし、82年の自民党総裁選挙では鈴木善幸は出馬せず、中曽根康弘対河本敏夫の激しい争いとなり、久々に党员・党友による予備選挙が行われた。その結果田中派、旧大平派の支持を受けた中曽根が勝利し、首相の座に就いた。その中曽根首相の下で初めて行われた総選挙がこの選挙である。

この年にはロッキード事件で起訴された田中元首相に有罪の一審判決が下された。それゆえ、この選挙は「田中判決選挙」と呼ばれている。事件後も議席を持ち続け、なかんずく自民党を離党しているにもかかわらず、党内に100人を超える最大派閥を抱え、極めて大きい影響力を行使し続ける同元首相に対しては、少なくともマスコミ各社からは、強い批判が向けられていた。

このような中で行われた選挙ではあったが、事前の世論調査や情勢調査に基づく予想は自民党が再び圧勝するというものであった。世論調査での支持率を見ると、朝日新聞では

前回の衆参同時選挙時を 2.2%上回る 39.2%を記録し、毎日新聞の調査でも前回と同じ 42%であった。予測獲得議席の方は、表 4-7 (a)に示すように、両新聞社で大きな開きがあり、朝日新聞は 278 で、「自民『安定多数』維持の勢い」⁽¹⁷⁾と予測し、毎日新聞はより控えめで 260 という予測であったが、誤差の範囲を+20 と-10 とし、280 から 250 という非常に

表4-7(a) 1983年総選挙 獲得議席予測

	毎日新聞
自民党	260+20-10
社会党	111 +9-10
公明党	53 +3 -2
民社党	32 +4 -5
共産党	32 +4-11
新自由ク	6 -2
社民連	4 ±0
無所属	13 +5 -3

1983年12月14日付紙面より

表4-7(b) 1983年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	250	286
社会党	112	101
公明党	58	34
民社党	38	31
共産党	26	29
新自由ク	8	10
社民連	3	3
無所属	16	4

欠員13

*無所属のうち9名は自民へ、
公明へ1名、民社へ1名、共産へ1名

幅の広い予想であった。

ところが実際に票を開けてみると、自民党は公認候補だけでは250という過半数割れの惨敗であった(表4-7(b)参照)。事前の予想の最低ライン、あるいは、それを超える大敗であった。投票率は67.94%と戦後最低で、自民党は79年の総選挙に続いて、再び極めて低い投票率の下で予想外の大敗を喫することになったのである。自民党は追加公認を加えて辛うじて単独過半数は維持したものの、選挙後の12月27日、中曽根首相は組閣に際して新自由クラブと連立を組み、保守合同以来初めての連立内閣が誕生した。

8. 第38回総選挙(1986年・昭和61年)

中曽根首相は86年6月史上2度目の衆参同日選挙に打って出た。中曽根首相はこの選挙を「戦後政治の総決算」と称し、保守合同以来の自民党政権の評価を問う選挙であるとした。

ところで、中曽根首相は事前に「解散はしない」、「同日選挙にはしない」と言っていたために、解散後野党からは「騙し討ち」とか「嘘つき」といった種類の非難の言葉が盛んに発せられた。筆者の当時の個人的感想を述べれば、外交という舞台では国家・国民の命運を賭けて虚々実々の駆け引きが行われるわけであるから、もし騙されたとしても、大きな被害が出てから相手が「騙した」などと非難しても手遅れなのであって、騙される方が頼りないのである。野党のこの種の非難の言葉を聞けば聞くほど、このような野党に政権を任せられるのかという疑問が大きくなるばかりであった。

さて、支持率の方は、朝日・毎日両新聞の調査とも、社会党については支持率減、いわゆる支持政党なし層はほぼ横ばいという点では一致しているが、自民党の支持率については、朝日新聞の調査では37.1%で2.1%減なのに対し、毎日新聞の調査では45%で3%増と正反対の結果となっている。毎日の調査では63年以来の高支持率である。ただし、80年の衆参同時選挙時と比べれば、朝日は0.1%増でほぼ横ばい、毎日は3%増、その前の79年と比べれば、朝日は2.3%増、毎日は6%増と、幅は違うが方向としては同じになる。前回83年の総選挙を例外とすれば、決して惨敗するような支持率の水準ではないことは共通している。

さて、獲得議席予測であるが、朝日は前回総選挙の予想の失敗のためか、予測の中心値

とその誤差の範囲という形では発表しなくなってしまった。情勢調査の結果を発表したときの見出しだけを紹介すると、「自民『安定多数』固める勢い」、「社党 90 台の公算大」⁽¹⁸⁾と自民党の大勝、社会党の惨敗を予想している。毎日の予測値は表 4-8 (a) に示すように、自民 284, 社会 99 であった。

このように自民党圧勝、社会党惨敗という予想ではあったが、投票結果は予想を上回る

表 4-8 (a) 1986 年総選挙 獲得議席予測

	毎日新聞
自民党	284 +9-19
社会党	99+13-14
公明党	53 +5 -4
民社党	29 +6 -3
共産党	25 +7 -4
新自由ク	6 ±1
社民連	3 ±1
無所属	13 +5 -3

1986年7月3日付紙面より

表4-8 (b) 1986年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	300	250
社会党	85	111
公明党	56	59
共産党	26	27
民社党	26	37
新自由ク	6	8
社民連	4	3
無所属	9	5

欠員11

*無所属のうち4名は自民へ、
社会へ1名、公明へ1名、共産へ1名

自民党の大勝，社会党の大敗であった。当時の新聞は、「自民圧勝，最高の 300 議席」，「社会は惨敗，85 に」という大見出しでこの結果を伝えている⁽¹⁹⁾。投票率は 71.40%で，前回 80 年の衆参同時選挙には及ばないものの，かなり高い水準であった。

この自民党の勝利は「歴史的圧勝」と評価された。なぜ「歴史的」かという点，この自民党圧勝，社会惨敗という選挙結果がいわゆる「55 年体制」の終焉，保革伯仲時代の終焉を意味するとされたからである。当時の中曽根首相の口からは「86 年体制」なる新語も登場したほどである。

この自民党圧勝の原因として，例えば内田（1987）は，衆参同日選挙の有利さや前回選挙の負け過ぎの反動（次点バネの効果）等といった特殊的要因とともに，現状肯定志向の強さと近年の大規模な社会的変化に対する自民党のより積極的な対応という点を基本的要因としてあげている。広瀬（1987）をはじめ，このような見方が一般的であったようである。

さらに，与党自民党支持率の上昇（いわゆる「保守回帰」）やこの選挙での自民党大勝の理由の解釈と絡んで，自民党の集票システム，言い換えれば，なぜ自民党が強いのか（選挙で負けないのか）について広瀬（1981）に代表されるようなこれまで一般に広く認められてきた説に対して，かなり強い否定的見解が多く見られるようになった。その例として，選挙前に出版された佐藤・松崎（1986）や選挙後に発表された田中（1986）があげられる。彼らの説は，緊縮財政で公共事業を抑制している時期にもかかわらず与党自民党が選挙に勝った（あるいは支持を失わなかった）ということをもって，「自民党が公共事業（補助金）で票を買っている」という従来説を否定する証拠であるとするものであった。これは，本書第 2 章で述べた日本の政治システムについての私の主張するモデルの核心部分のひとつを否定するものである。既に筆者は拙稿 [堀（1987）] においてこの説に反論しているが，本書においても第 5 章で計量分析を用いて，改めて詳しく検討することにしたい。結論だけ先に述べておけば，筆者は従来説を支持し，佐藤・松崎（1986）や田中（1986）の説を否定する立場をとる。

9. 第39回総選挙（1990年・平成2年）

前回の衆参同日選挙の大勝により、当初86年秋までとされた中曽根首相の自民党総裁としての任期は1年延長され、翌87年中曽根後継を争う自民党総裁選挙が行われた。この総裁選挙には、当時ニューリーダーと呼ばれた竹下登、安倍晋太郎、宮沢喜一、渡辺美智雄の4名が立候補した。結局投票による決着とはならず、余力を残して引退することになった中曽根首相の裁定という形になり、竹下登が後継首相となった。

竹下首相は、田中派木曜クラブの大部分を引き継いだ経世会の領袖であり、また、安倍派との強固な同盟関係をもち、強い党内基盤をもっていた。これと衆参同日選挙で得た国会における圧倒的な議席数と、これまでの国会議員としてのキャリアの中で培った野党とのパイプを利用して、これまでは政治的に極めて困難と思われた大型間接税（消費税）の導入を実行した。しかし、この消費税導入とバブル経済による資産格差の急拡大に対する国民の不満が高まる中、リクルート事件というスキャンダルが表面化し、（あえて言えば）検察側が刑事的に立件できない事件についてもマスコミにリークし、世論を煽るという手法を取ったために、国民の不満が爆発し、内閣支持率も急降下するに至った。このため、竹下首相は平成元年（89年）度予算の国会通過と引き替えに退陣するという選択を行い、後継に宇野宗祐外相を指名した。

そして、この宇野首相の下で89年7月の参議院選挙を迎えたのであるが、リクルート事件、消費税、農業問題に加え、宇野首相の女性スキャンダルまで表面化し、自民党にとっては極めて厳しい選挙戦となった。これとは対照的に、社会党は土井たか子委員長の「おたかさん人気」に乗り、消費税の苦しみを知っているのは主婦であるとして大量の女性候補者を立て「マドンナブーム」を演出し、徐々に支持率を大きく伸ばしていた。その結果、比例区で自民15に対して社会20と大幅に上回っただけではなく、選挙区でも21対26と完勝した。自民党にとっては前代未聞の大敗で、非改選議席を合わせても、参議院で過半数を割ってしまった。参議院は3年ごとに半数ずつの改選であるから、この逆転は20世紀中は解消できないなどと言われたものである。

この参議院選挙の大敗によって、宇野首相は退陣し、その後継として、派閥の領袖でもなく、党内でも最小派閥の河本派に属する海部俊樹が選ばれた。彼は、三木内閣の官房副長官として「スト権スト」の際マスコミ等で公労協幹部と渡り合い、その時の印象と、クリーン三木と呼ばれた三木元首相の後継者ということで、クリーン・イメージも強く、国

民の人気も高かったため、後継首相に選ばれたのである。この海部首相の下で行われた第39回総選挙は、まさに自民党が政権を維持できるかどうかということが焦点となった。投票当日の朝日新聞も「開票のみどころは、自民の過半数確保」⁽²⁰⁾という見方を伝えている。

事前の世論調査による政党支持率は、朝日新聞で自民党 39.2%、社会党 18.9%、毎日新聞で自民党 42%、社会党 21%と、自民党も高支持率を維持しているが、社会党の支持率は、1960年代後半（昭和40年代）以来の高さであった。

表 4-9(a) 1990年総選挙 獲得議席予測

	毎日新聞
自民党	265+13-11
社会党	137 +5 -4
公明党	51 +5 -4
民社党	20 ±4
共産党	20 +5 -4
社民連	3 ±0
無所属	15 +3 -4

1990年2月14日付紙面より

表4-9(b) 1990年総選挙 確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	275	295
社会党	136	83
公明党	45	54
共産党	16	26
民社党	14	25
社民連	4	4
進歩党	1	1
無所属	21	7

欠員17

*無所属のうち11名は自民へ、
他4名が自民系

毎日新聞の予想獲得議席は、「自民、過半数確保の公算」、「社党、140 議席に迫る勢い」⁽²¹⁾ という見出しが示すように、自民党 265 に対して社会党 137 と、社会党は大幅に伸びるものの、自民は前年の参議院選挙で喫したような大敗はせず、与野党逆転（自民党の過半数割れ）はなしという予想であった（表 4-9 (a)参照）。公明・民社・共産の 3 党はこの両者に挟まれて、それぞれ 5~6 議席程度減少させるという予想であった。朝日新聞の予想は、見出しだけ紹介すると、「自民、安定多数に迫る勢い」、「社党、堅実な復調」、「社 120 台に乗る可能性もありそう」⁽²²⁾ というもので、数字的には自民党については毎日新聞の予想と同じ程度、社会党についてはもう少し小さい数字を念頭に置いていたのではないかと思われる。

投票結果は、表 4-9 (b)に示すように、自民 275、社会 136 と、自民党は前回衆参同日選挙には及ばなかったものの、いわゆる安定多数は確保する一方、社会党は 60 年代後半（昭和 40 年代）以来の議席を獲得するという大勝利であった。公明・民社・共産はともに 10~12 議席の大幅減を喫した。前回 86 年の同日選挙後は 55 年体制の終焉が喧伝されたが、この選挙後は自社の二大政党制、すなわち 55 年体制復活の様相を呈した。すなわち、自社両党が両院で圧倒的な勢力を持つため、かつてのような自社主導での国会運営が目立つようになったのである。

10. 第 40 回総選挙（1993 年・平成 5 年）

90 年総選挙後の動き

自民党は、89 年参議院選挙で非改選議席を合わせても過半数を割るという歴史的な大敗を喫した後、90 年総選挙では一転して安定多数を確保した。このことにより、海部首相の自民党総裁としての任期は 1 年延び、92 年秋までになった。しかし、海部首相自身が弱小派閥の出身であることに加えて、宮沢喜一、渡辺美智雄、三塚博ら次の総理を目指す派閥の領袖たちが海部首相よりも高齢で、長期政権化に危機感を持っていたため、党内での地位は安定したものではなかった。

90 年の総選挙後、海部首相は選挙制度改革、政治資金規制法の強化などを中心とする「政治改革」の実現を目指した。いわゆる 8 次審（第 8 次選挙制度審議会）答申を受けて、自民党執行部は羽田孜を中心に 8 次審答申に沿った改革案（小選挙区 300、比例代表 171 の

小選挙区比例代表並立制)をまとめ、国会に提案した。しかし、野党から強硬な反対にあり、自民党内からも反発が出たために、結局実質的な審議が1回も行われないうまま、91年10月審議未了で廃案となった。これによって選挙制度改革論議はいったん鎮静化したのであるが、このときの決着をめぐる自民党内での政治改革推進派と慎重派との確執が、93年の自民党分裂の伏線となったのである。

このあと91年から92年にかけて共和事件、東京佐川事件と国会議員の関与する疑獄事件が相次いで発覚し、再び政治改革の必要性が声高に叫ばれるようになった。92年7月の参議院選挙に勝利した海部首相は総裁再選を目指したがかなわず、同年秋、任期満了で退陣することになった。最大派閥竹下派の代表代行であった小沢一郎元幹事長は、総裁選挙に際して各総裁候補をホテルの部屋に呼び「面接」という行動に出た。最大派閥の支持を得たい候補者たちはそれにしたがったが、このときの行動が小沢元幹事長に対する党内の反発を高じさせたと考えられる。次期総理・総裁には竹下派の支持を得た宮沢喜一が決定したが、総裁選後、小沢元幹事長らの党内での孤立の気配が見られるようになった。

東京佐川事件で5億円の違法献金が発覚し、92年8月に自民党副総裁を辞任した金丸信が、同年10月政治資金規制法違反で罰金刑が確定し、議員を辞職した(93年3月には脱税で逮捕)。これをきっかけに竹下派内での小沢グループと反小沢グループの対立が激化し、ついに、12月11日未明、小沢グループが羽田孜を代表とする「改革フォーラム21」の結成(派閥の旗揚げ)を表明し、竹下派は分裂した。

93年6月

93年6月、通常国会の会期末を目前にして、政治改革関連法案の取り扱いをめぐる自民党内は大混乱となった。選挙制度改革、政治資金規制法の改正等を柱とする政治改革を推進しようとするグループと、それに慎重なグループが党内で対立を深めていた。そして、党内の情勢が刻一刻と変わることから、これまでの自民党内の派閥抗争同様、マスコミの格好の報道対象となり、連日大きく取りあげられることになった。6月初めより宮沢執行部は、小選挙区比例代表並立制案で党内調整に入ったが、慎重派の抵抗が強く、調整は難航した。並立制は結局細川内閣下で採用されることになったのであるが、この時点では、野党の側も並立制には反対であった。6月4日、政治改革特別委員会の自民党筆頭理事であった野田毅が私案として、小選挙区300、比例150(全国1ブロック)の並立制案を野党に提案しているが、野党はこれを拒否している。野党は自分たちにより有利な「小選挙区

比例代表連用制」なるものを提唱していた。推進派は大幅な会期延長によってこの国会で政治改革関連法案を成立させるよう強硬に求めた。しかし、慎重派が党内での巻き返しに成功し、6月15日の総務会で単純小選挙区制の党議決定遵守を確認した。自民党の党議決定された正式な選挙制度改革案は単純小選挙区制案であったが、それでは野党がのむわけはない。その案を押し通すことは、結局この国会で「政治改革」が実現しないということの意味した。翌16日臨時総務会において今国会での政治改革の見送りを決定した。これに反発した羽田派は、野党から内閣不信任案が提出された場合、それに賛成することを表明した。そして、17日野党によって内閣不信任案が提出され、18日深夜に行われた採決では、自民党から39人の賛成と18人の欠席が出て、内閣不信任案が可決され、宮沢首相は衆議院を解散した。

この後、総選挙までの間に自民党からの離党が相次ぐことになる。まず、本会議終了後、武村正義ら10人が離党届を出し、21日新党さきがけを結成した。また、内閣不信任案に35名中34人が賛成し、残る1名も欠席した羽田派は、22日離党届を提出し、「政治改革」を旗印に23日新生党を結成した。衆議院36名、参議院8名という勢力であった。

事前の予想と選挙結果

このような混乱の中で行われることになった第40回総選挙であるが、投票直前の各新聞の世論調査による政党支持率は次のようなものであった⁽²³⁾。

	朝日新聞	毎日新聞	日本経済新聞
自民党	25.3	30	30.2
社会党	8.3	10	11.5
日本新党	6.5	8	8.9
新生党	6.4	8	8.2
公明党	3.6	5	4.1
共産党	2.8	3	3.2
さきがけ	1.4	2	2.6
民社党	1.6	2	2.4
支持政党なし ⁽²⁴⁾	23.9	29	14.0
無回答 ⁽²⁵⁾	19.1	1	13.5

この支持率を90年総選挙時のものと比べてみると、まず分裂した自民党の支持率が、朝日新聞の調査で39.2%から25.3%へと13.9ポイント減、毎日新聞社の調査で42%から30%へと12ポイント減と大幅に落ちている。内閣不信任案を提出した社会党も朝日新聞の調査で18.9%から8.3%へ、毎日新聞の調査で21%から10%へと躍進した前回総選挙時の半分以下の支持率しか得ていない。長期低落を続けていた前々回(86年)選挙時と比べても、2〜3ポイント低い水準である。党自体の損得勘定からすれば、この時期に内閣不信任案を出して解散に追い込むことが正しい戦術であったのかどうかはなはだ疑問である。一方、日本新党と新生党が公明党などを大幅に上回る支持率を得ており、選挙での善戦が予想された。

世論調査と同時に掲載された各紙の情勢分析は、自民党は公示前の勢力(222議席)を維持、社会党は大幅減、新生党・日本新党が躍進というものであった(数字を発表している毎日新聞の予測値を表4-10(a)に示す)。

各党の獲得議席を表4-10(b)に示すが、事前の予想通り、自民党は選挙前と同程度、社会党は大幅に減らしてわずか70議席という大敗、新生党と日本新党は大躍進という結果であった。特に、自ら総選挙に追い込んだ社会党の大敗が目につき、朝日新聞には「社党誤

表 4-10(a) 1993 年総選挙 獲得議席予測

	毎日新聞
自民党	221 ±10
社会党	69 +9-10
日本新党	45 ±2
新生党	48 ±3
公明党	52 ±1
共産党	18 +3 -4
民社党	17 ±1
さきがけ	11 +1-0
社民連	4 ±0
無所属	21 +1 -2

1993年7月14日付紙面より

表4-10(b) 1993年総選挙確定議席

	獲得議席	解散時
自民党	223	222
社会党	70	134
日本新党	35	0
新生党	55	36
公明党	51	45
共産党	15	16
民社党	15	13
さきがけ	13	10
社民連	4	4
諸 派	0	2
無所属	30	15

欠員15

*当選後の異動は含まず

朝日新聞7月19日付夕刊紙面より

算の“一人負け”⁽²⁶⁾、日本経済新聞には「社会惨敗、最低に」⁽²⁷⁾という見出しが躍っている。

公認候補の数字は表の通りであるが、この選挙では、自民党を離党して無所属で立候補した現職議員も多くいたため、自民党の勢力はこの数字だけでは分かりにくい部分がある。これまでの選挙については、追加公認や臨時国会召集時までの入党者を自民党の当選者数に加えて紹介してきた。しかし、この選挙については、次の総選挙までの間に、当選者の出入り（離党や復党）が激しかったために、選管への届け出時の公認候補だけを示すことにした。

自民党が新生党や新党さきがけ、その他の離党者の抜けた分を選挙で取り戻し、過半数を回復することができなかつたため、総選挙後の関心は次の政権がどのようなものになるのかに移った。自民党では、宮沢首相が総裁を辞任し、河野洋平が新しい総裁となった。結局、小沢新生党幹事長らを中心とする反自民の多数派工作が成功し、日本新党の細川代表が反自民・非共産勢力の代表として首班指名選挙に望み、細川内閣が誕生した。ここに

保守合同以来 38 年間続いた自民党長期政権が一応の終焉を迎えたのであった。そして、自民党永久政権神話は崩壊し、細川内閣の間は、自民党は二度と政権には就けないのではないかという予想が少なからず広まったのであった。自民党は選挙に負けて政権を失ったと言うよりは、大量離党（自らの分裂）によって政権を失ったと言う方が正しい表現であろう。

ところで、6月初めからのこの混乱の中、宮沢首相はほとんど何の決断もすることなく、党内の情勢を見守るだけであった。おそらくは、これほどまでの大事になるとは考えていなかったのであろう。

それともう一つ、この時期から 94 年 3 月の選挙制度改革までの時期、選挙制度改革に賛成する議員を「改革派」、それに慎重な議員を「守旧派」と称する、明らかに善玉悪玉という意味を含んだレッテル張りがマスコミで横行した。このことは特記しておく必要がある。特に、細川政権誕生前後は、選挙制度改革に反対する者は全くの悪者扱いで、反対する者の主張はほとんど正当には扱われなかったような印象を受けた。また、いつの間にか、選挙制度改革＝小選挙区比例代表並立制の導入となり、他の選挙制度については検討されなくなった。そして、連立与党提出の政治改革関連法案が参議院で否決されるなど、政治的には紆余曲折があったものの、ほとんどまともな議論が行われないまま、新選挙制度の導入が決定されたのである。この点については、後に第 9 章でも触れるが、この時期の政治改革論議には大きな問題があったと言わざるを得ない。

1 1. 戦後総選挙の時系列的考察

本章では、1960 年代後半（昭和 40 年代）以降の総選挙について、当時の新聞紙面に見られる事前の予想や結果の受けとめ方等も含めて振り返ってきた。この節ではまず、さらに総選挙で 3 回分さかのぼり、保守合同後最初の総選挙である 1958 年（昭和 33 年）総選挙から自民党分裂前最後の 1990 年（平成 2 年）総選挙までの 12 回の総選挙について、選挙結果や世論調査による政党支持率などの推移を見ていくことにしよう。なお、1993 年（平成 5 年）の総選挙は、自民党が分裂してしまったために、それまでの総選挙と同列に並べて比較してもほとんど意味がない。そこで、ここでは自民党分裂前の 1990 年（平成 2 年）総選挙までを考察の対象とすることにする。

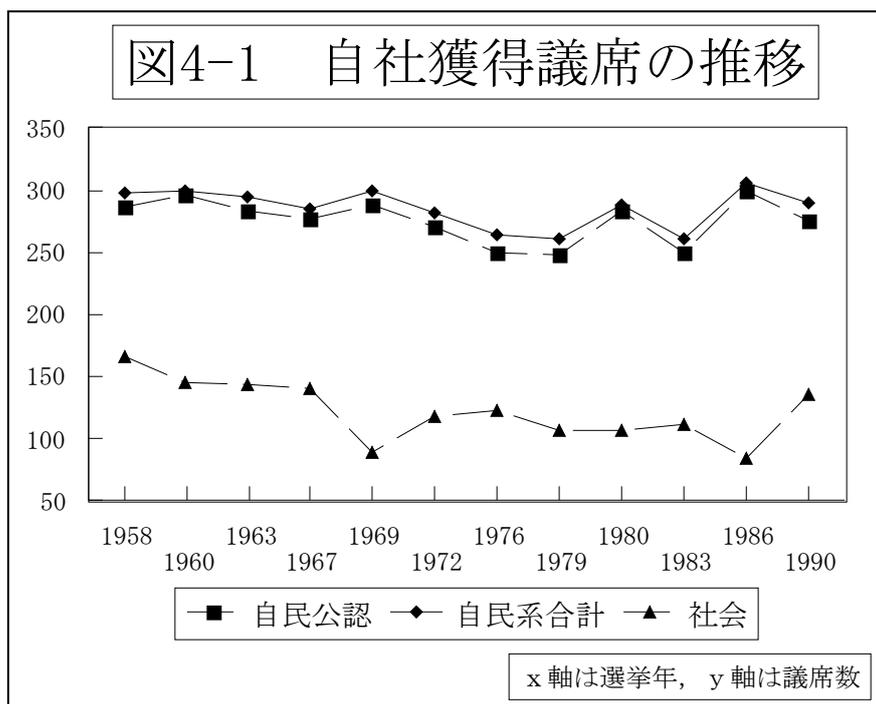
表4・11 総選挙結果(保守合同以後)

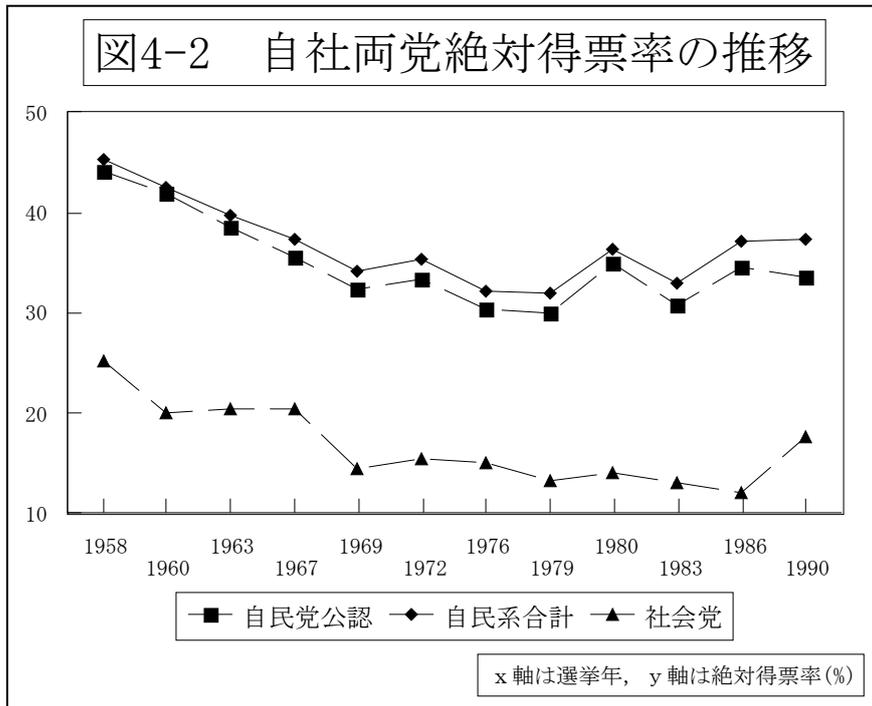
選挙年	首相	定数	投票率	自民党		社会党		絶対得票率	絶対得票率	相対得票率	獲得議席数		議席シェア	
				得票	得票率	得票	得票率				自民党	社会党	自民党	社会党
第28回	1958	岸	467	76.99	22,976,846	44.175	57.6	13,093,993	25.17	32.9	287	166	61.5	35.5
第29回	1960	池田	467	73.51	22,740,271	41.869	57.6	10,887,134	20.05	27.6	296	145	63.4	31.0
第30回	1963	池田	467	71.14	22,423,915	38.475	54.7	11,906,766	20.43	29.0	283	144	60.6	30.8
第31回	1967	佐藤	486	73.99	22,447,838	35.636	48.8	12,826,103	20.36	27.9	277	140	57.0	28.8
第32回	1969	佐藤	486	68.51	22,381,570	32.315	47.6	10,074,100	14.55	21.4	288	90	59.3	18.5
第33回	1972	田中	491	71.76	24,563,199	33.30	46.9	11,478,742	15.56	21.9	271	118	55.2	24.0
第34回	1976	三木	511	73.45	23,653,626	30.354	41.8	11,713,008	15.03	20.7	249	123	48.7	24.1
第35回	1979	大平	511	68.01	24,084,130	30.041	44.6	10,643,450	13.28	19.7	248	107	48.5	20.9
第36回	1980	大平	511	74.57	28,262,441	34.924	47.9	11,400,747	14.09	19.3	284	107	55.6	20.9
第37回	1983	中曽根	511	67.94	25,982,785	30.839	45.8	11,065,082	13.13	19.5	250	112	48.9	21.9
第38回	1986	中曽根	512	71.40	29,875,501	34.567	49.4	10,412,584	12.05	17.2	300	85	58.6	16.6
第39回	1990	海部	512	73.31	30,315,417	33.563	46.1	16,025,472	17.74	24.4	275	136	53.7	26.6
第40回	1993	宮沢	511	67.26	22,999,646	24.344	36.6	9,687,588	10.25	15.4	223	70	43.6	13.7

自民・社会両党党勢の推移

まず、保守合同以来の総選挙の結果を表にまとめたものが表4-11である。視覚的により分かりやすくするために、この表の中のいくつかの数値をグラフ化してみよう。

図4-1は自社両党の獲得議席の推移をグラフ化したものである。これを見れば、自民党については1976年あるいは79年くらいまでは「長期低落」と言われたなだらかな減少傾向を示し、その後、83年のどちらかと言えば「予想外の」大敗をはさんで、2回の衆参同日選挙での大勝、90年総選挙の安定多数確保など、「保守回帰」と呼ばれた回復傾向を示している。社会党の方は、1990年の大勝を除けば、自民党よりも急勾配の「長期低落傾向」を示してきたと言える。表4-11を見れば分かるように、衆議院の定数は1958年の467から511へと何回かの定数増や定数是正を経て増加してきたのであるが、社会党は58年総選挙の166議席を超えることは遂になかったのである。





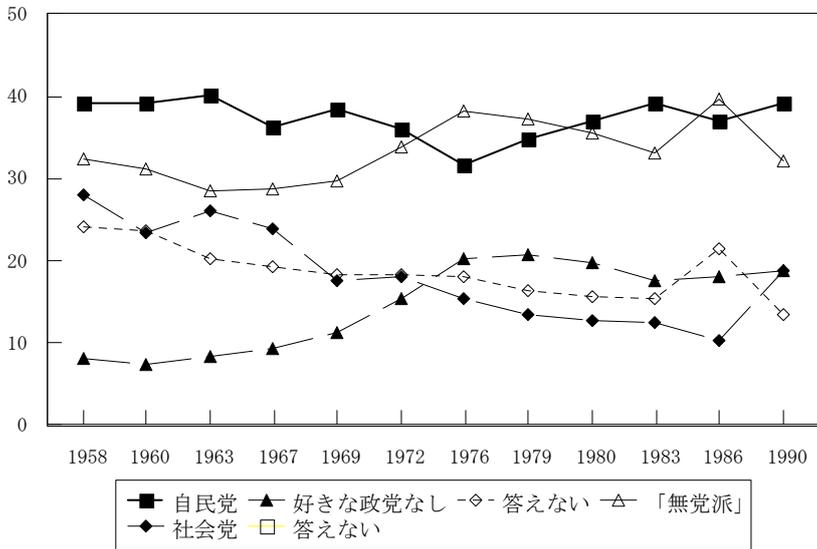
この間日本では、中選挙区制という選挙制度をとっていたために、得票数と獲得議席数の関係が必ずしも単純なものではない。そこで、「党勢」というものを見るには、得票数を有権者数で割った絶対得票率で見の方が有効であるように思える。そこで、図4-2に自社両党の絶対得票率の推移を示す。

先程述べた自社両党の傾向は、この図4-2で絶対得票率の推移を見るとより明確になる。図4-1に示した社会党の議席はでこぼこがあるが、この絶対得票率は、90年の総選挙で反転するまでかなりスムーズに下がり続けている。自民党についても、長期低落といわれた前半部分の下降傾向が非常によく表現されている。そして、79年を底に、これが反転していったことも分かるが、議席で見るとその上昇傾向は緩やかであることが分かる。

政党支持率の推移

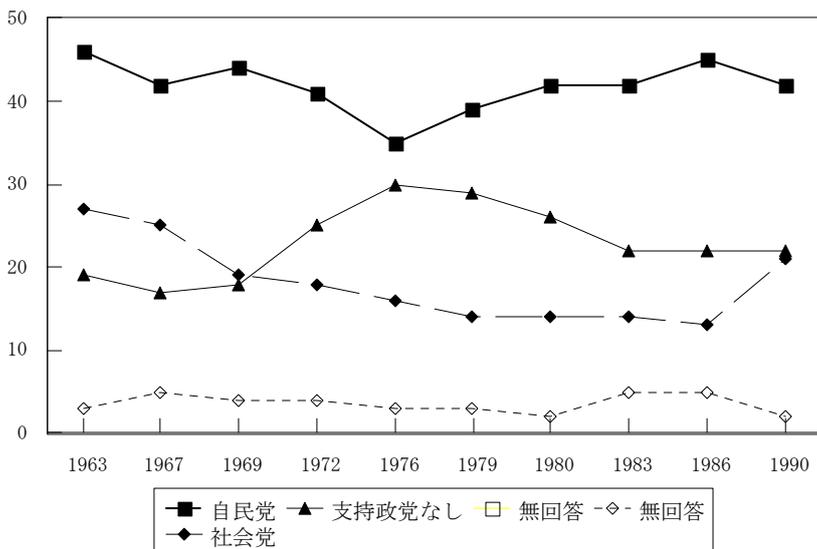
「党勢」を見る場合のもう1つの重要な指標であり、かつ、有権者の意識の動向を探る重要な指標は、世論調査における支持率である。ここでは、朝日新聞と毎日新聞によって行われた選挙直前の世論調査の結果を用いることにしよう。なお、毎日新聞の調査は1958年と60年の総選挙については実施（公表）されていないため、63年総選挙以降について

図4-3 政党支持率の推移（朝日新聞調査）



x は選挙年, y 軸は支持率(%)

図4-4 政党支持率の推移（毎日新聞調査）



x 軸は選挙年, y 軸は支持率(%)

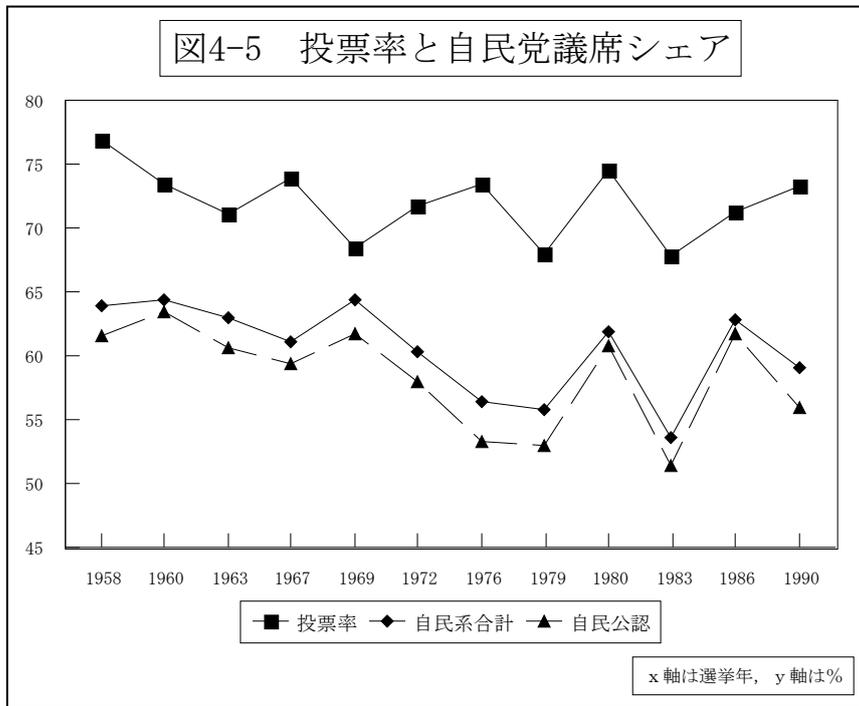
グラフ化した（図4-4）。両新聞で調査方法（質問の仕方）が異なるためか、特に朝日新聞調査の「好きな政党なし」と「答えない」の水準と、毎日新聞調査の「支持政党なし」と「無回答」の水準に大きな差がある。特に、朝日新聞の調査では「答えない」が常に非常に大きな水準となっている。朝日新聞では、紙面の解説でこの両者を足したものを「無党派層」と呼んでいるので、図4-3でもこの両者を足したものを「無党派」として表示した。

いわゆる「支持政党なし層」、「無党派層」の増加が選挙のたびに話題にされる昨今であるが、両新聞社の調査を見ると、この層は田中内閣の頃から増え始め、ロッキード事件のあった1976年総選挙、そして、次の79年総選挙の頃にピークに達していたことが分かる。そして、毎日新聞の調査では、90年までを考えれば、その後少し水準の下がったところでその割合は安定的に推移しているといえることができる。それに対して、朝日新聞の調査では、86年選挙時に「答えない」という人が異常に多くなったことを除いても、この層の割合はより高い水準で推移し続けたという結果になっている。

自社両党の支持率の推移について言えば、1986年の選挙時までは社会党の支持率は両調査でほぼ同様の曲線を描いており、同党の「長期低落傾向」を示している。自民党の支持率についても、選挙後との増減は逆の所も若干あるが、両調査ともほぼ同様の動きを示している。すなわち、76年総選挙までは低落傾向を示していたが、それを底に、79年総選挙からは回復傾向、上昇傾向を示している。いわゆる「保守回帰」と呼ばれた現象をよく表している。

投票率と自民党の勝敗

図4-5に、各総選挙の投票率と自民党の議席シェア（獲得議席／総定数）のグラフを示した。これを見ると非常に興味深い傾向を読みとることができる。76年あるいは79年の総選挙を境に、それ以前にはこの両者が逆方向に動いていたものが、それ以後は同じ方向に動くようになったように見えるのである。すなわち、結党以来、投票率が悪い方が自民党には有利に働いていたものが、このあたりを境に、投票率が高い方が自民党には有利になったように見えるのである。確かに、比較的最近になって、このような傾向が言われるようになった。95年参議院選挙と96年総選挙の結果を見ると、その傾向は自民党分裂後の現在まで続いているように思われる。すなわち、1995年の参議院選挙では、自民党は、国政選挙史上最低の投票率の下で、支持率で2倍以上差のある新進党に比例区で破れた。



また、1996年の総選挙では、やはり総選挙史上最低の投票率の下で、自民党は、マスコミ各社の事前の世論調査に基づく予想ほどには議席を獲得できなかった。この二つの選挙結果を見ると、投票率が高いと自民党に有利、低いと自民党に不利という傾向が続いていると考えることができよう。その意味で、ここでの分析と検討は、今日的意味を持つものとする。

関係逆転の時期

自民党の勝敗と投票率との関係に、このような変化があったのかどうかを統計学的に検証してみよう。まず、このような関係の逆転がいつの時点で起こったのかである。既に見たように、1976年と79年の総選挙は、ともに公認候補のみでは過半数に達しないという自民党が惨敗した選挙であった。しかし、表4-11にあるように、76年の総選挙は投票率73.45%と、その前の2回の総選挙（1969年と72年）よりも投票率の高い選挙であった。これに対して、79年の総選挙の投票率はわずか68.01%で、戦後総選挙史上最低（当時の投票率であった）。

また、76年総選挙は、「ロッキード選挙」と呼ばれ、ロッキード事件と自民党内の「三木降ろし」の中、予想通りの自民党の敗北であった。当時のマスコミの議席予測も、朝日新聞が256(±10)、毎日新聞が253(+11,-9)であった。過半数をぎりぎり維持するくらい、場合によっては過半数割れもあり得るという予測である。これに対して、79年の総選挙は、自民党支持率も回復し、自民党の勝利が予想されていた中での“予想外の敗戦”であった。選挙直前の議席予測は、朝日新聞が270(±10)、毎日新聞が269(+5,-7)で、自民党が安定多数を確保しそうだというのが一般的な予想であった。

このように、76年総選挙は高い投票率の下での“予想通りの敗戦”であったのに対し、79年総選挙は低い投票率の下での“予想外の敗戦”であった。そこで、この二つの総選挙の間に自民党の勝敗と投票率の関係に逆転があったと仮定して、以下の分析を進めていくことにしよう。

定式化

関係逆転の境界が76年総選挙と79年総選挙の間であったと仮定すれば、ここでの仮説は次のように書くことができる。

投票率を r 、自民党の議席シェアを LDP とするとき、両者の間には、76年の総選挙までは、

$$LDP = a_1 + b_1 r + u_1, \quad b_1 < 0, \quad u_1 \sim N(0, \sigma_1^2) \quad (4-1)$$

という負の(反比例の)関係があったものが、79年の総選挙以降はこの関係が逆転し、

$$LDP = a_2 + b_2 r + u_2, \quad b_2 > 0, \quad u_2 \sim N(0, \sigma_2^2) \quad (4-2)$$

という正の(正比例の)関係に変わったという仮説である。

この2式は、誤差分散が等しければ ($\sigma_1^2 = \sigma_2^2$ ならば)、そして、(4-1)式と(4-2)式のそれぞれの誤差項に分散の不均一や系列相関の問題がなければ、ダミー変数を使って1つの式で表すことができる⁽²⁸⁾。それには2つの定式化があるが、その1つは、

$$LDP = a_1 + b_1 r + D_2(a_3 + b_3 r) + u \quad (4-3)$$

である。ここで、 D_2 は76年以前の総選挙については0、79年以後の総選挙については1の値をとるダミー変数であり、

$$\begin{aligned} a_3 &= a_2 - a_1, \quad \text{あるいは,} \quad a_2 = a_1 + a_3, \\ b_3 &= b_2 - b_1, \quad \text{あるいは,} \quad b_2 = b_1 + b_3, \end{aligned}$$

である。この(4-3)式で係数 b_3 が有意であれば、76年以前と79年以降で、自民党議席シェア(LDP)と投票率(r)の関係に有意な変化が起こった(b_2 と b_1 に有意な差がある)ということができる。

もう一つの定式化は、

$$LDP = D_1(a_1 + b_1r) + D_2(a_2 + b_2r) + u \quad (4-4)$$

である。

(4-4)式の定式化の利点は、係数 b_1 と b_2 の推定値やその標準誤差を直接得られることである。これに対して、(4-3)式の利点は、係数 a_1 と a_2 や b_1 と b_2 が統計的に違うと言えるかどうかを、係数 a_3 と b_3 の有意性から直接検定できるところにある。ここでは、この両者の特性を生かして、両方の推定結果を参照しつつ議論を進めていくことにする。

タイム・トレンドの導入

さて、図1を見れば、特に76・79年の総選挙あたりまで、選挙ごとの変動とは別に、「長期低落傾向」と呼ばれたものに対応する自民党議席シェアの傾向的な低下が見られる。これをモデルに加えるために、(4-1)式と(4-2)式を次のように変形しよう。

$$LDP = a_1 + b_1r + c_1T + u'_1, \quad b_1 < 0 \quad (4-1')$$

$$LDP = a_2 + b_2r + c_2T + u'_2, \quad b_2 > 0 \quad (4-2')$$

ここで、 T は58年総選挙の投票日を0として、各選挙の投票日までの年数とし、日割計算

をして少数部分まで出したものである。「長期低落」と呼ばれた傾向が統計的にも現れれば、 $c_1 < 0$ が予想される。また、 c_2 については、「保守回帰」と呼ばれる傾向が現れれば、 $c_2 > 0$ となる可能性がある。

このタイム・トレンド項を入れると、(4-3) 式は、

$$LDP = a_1 + b_1R + c_1T + D_2(a_3 + b_3R + c_3T) + u' \quad (4-3')$$

になる。ここで、 $c_3 = c_2 - c_1$ である。同様に、(4) 式は、

$$LDP = D_1(a_1 + b_1R + c_1T) + D_2(a_2 + b_2R + c_2T) + u' \quad (4-4')$$

になる。

データ

既に述べたように、ダミー変数を使って (4-1') 式と (4-2') 式を (4-3') 式のように 1 つの式で表すためには、この両式の誤差分散が等しくなければならない。ダミー変数を使わずに、係数の安定性検定 (いわゆるチャウテスト) を行う場合も同様である。

全国データについて、両式の誤差分散が等しいという仮説を F 検定を用いて検定すると、この仮説は否定される。後半の推定期間を 79-86 年にした場合も同様である。このことから、全国データを用いて (4-3') 式を推定し、ダミー変数の項の有意性から、自民党議席シェアと投票率の関係が変化したかどうかを検定することはできない。

そこで、全国をいくつかの地域にグループ分けし、それぞれのグループについてこの関係が変化したかどうかを検定することを考えよう。また、条件が満たされれば、複数のグループのデータをプールすることも可能である。これにより、(4-3') 式で $6 (= 12 - 6)$ しかない自由度を大きくすることも可能である。

さて、その地域の単位として都道府県用いるのは、1 県あたりの定数が少ないため、自民党議席シェアの動きがなめらかでなくなり好ましくない。定数の合計がある程度の大きさになるようにグループ分けすることが必要である。自民党は農村部では圧倒的な強さを持っているが、都市部ではそれほど強くないということはよく知られている。そこで、ここでは、1990 年 (平成 2 年) 国勢調査における各都道府県の 20 歳以上人口に占める第 1

次産業就業者の比率（20歳以上第1次産業就業者／20歳以上人口）によって、全国の都道府県を4つのグループに分けることにした。この比率は、「都市化」の程度を示す指標の1つであると言えよう。なお、沖縄県については、72年の総選挙以降しかデータが存在しない（それ以前は返還前）ので、除外することにした。

まず、第1のグループ（グループA）は、この比率が4%未満の都道府県である。このグループには7都道府県が属し、「大都市部」と呼べる。第2のグループ（グループB）は、この比率が4%以上8%未満の11県である。第3のグループ（グループC）は、9%（8%台の都道府県はない）以上13%未満の11道県、第4のグループ（グループD）は、13%以上の17県である。この比率の全国平均は、7.29%であるから、グループCとDは「農村部」と呼ぶことができよう。

各グループにどのような都道府県が入っているかを以下に示す。

グループA（7都道府県）

東京、大阪、神奈川、兵庫、埼玉、京都、愛知

グループB（11県）

奈良、岐阜、福岡、千葉、滋賀、広島、石川、富山、静岡、福井、三重

グループC（11道県）

岡山、群馬、香川、栃木、山口、新潟、北海道、宮城、山梨、茨城、和歌山

グループD（17県）

長崎、愛媛、大分、長野、福島、徳島、佐賀、島根、山形、鳥取、高知、
秋田、熊本、鹿児島、宮崎、青森、岩手

このようにグループ分けすると、各グループの定数は、58年総選挙でグループAが119、Bが102、Cが114、Dが132で、グループ間でほぼ均衡がとれている。しかし、90年総選挙では、Aが159、Bが106、Cが113、Dが129となり、この間にグループAで起こった急激な都市化を反映して、グループ間の定数のバランスが崩れている。

グループ別の推定結果

上の各グループについて、58年から76年までの7回の総選挙と、79年から90年までの5回（あるいは79年から86年までの4回）の総選挙について、個別に（4-1'）式と（4-2'）

式を推定した場合の誤差分散の推定値を次に示す。

	58-76	79-90	79-86
グループA	4.0447	5.4417	10.7210
グループB	3.8636	11.1631	9.2506
グループC	1.4858	17.6577	1.6723
グループD	0.5702	23.6424	0.4521

グループAおよびBについては、先程述べたF検定より、58-76年と79-90年の推定式の誤差分散が等しいという仮説は否定されない。したがって、この2つのグループについては、ダミー変数を使って(4-3')式のような1つの式で表すことができる。

グループCおよびDについては、79-90年の推定式の誤差分散の推定値が58-76年のそれに比べ非常に大きな値となっており、誤差分散が等しいという仮説は否定される。誤差分散の推定値が大きいということは、推定式のフィットが悪いということを意味する。この原因は90年総選挙にある。グループA・Bでは、86年総選挙に比べ90年総選挙は投票率、自民党議席シェアとも上昇している。これに対して、グループC・Dでは、投票率が上昇したにもかかわらず、自民党議席シェアは低下している。これは、90年総選挙における社会党の健闘が特に地方で顕著であったためであると考えられる。このことによって、90年選挙まで含めた場合、グループC・Dについては推定式のフィットが悪くなっているのである。そこで、この2グループについては、推定期間を90年総選挙を除外して、86年総選挙までとする。そうすれば、両期間の推定式の誤差分散が等しいという仮説は否定されず、1つの式にまとめることができる。

グループAおよびBについては、58年から90年までの計12回の総選挙を対象とし、グループCおよびDについては、58年から86年までの計11回の総選挙を対象として、(4-3')式を推定すると、推定値は以下ようになる。

①グループA

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
定数項	96.701	17.265	5.601
<i>r</i>	-0.601	0.257	-2.344

T	-1.258	0.141	-8.909
D_2	-129.633	23.502	-5.516
D_2r	1.408	0.366	3.849
D_2T	1.985	0.296	6.699
	$R^2=0.963,$	$\bar{R}^2=0.932,$	$\sigma^2=4.5103$

②グループB

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
定数項	157.004	45.4065	3.458
r	-1.121	0.5858	-1.914
T	-0.689	0.1811	-3.804
D_2	-210.029	56.0677	-3.746
D_2r	2.612	0.7510	3.478
D_2T	0.843	0.3558	2.369
	$R^2=0.873,$	$\bar{R}^2=0.768,$	$\sigma^2=6.2968$

③グループC

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
定数項	161.047	21.317	7.555
r	-1.265	0.278	-4.553
T	-0.290	0.077	-3.780
D_2	-223.570	34.721	-6.439
D_2r	2.622	0.442	5.932
D_2T	1.285	0.244	5.272
	$R^2=0.924,$	$\bar{R}^2=0.847,$	$\sigma^2=1.5231$

④グループD

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
定数項	138.713	14.7788	9.386
r	-0.860	0.1863	-4.618

T	-0.227	0.0457	-4.972
D_2	-206.043	20.6340	-9.984
D_2r	2.392	0.2562	9.336
D_2T	0.880	0.1440	6.107
	$R^2=0.966,$	$\bar{R}^2=0.932,$	$\sigma^2=0.5466$

ここで問題としているのは、 D_2r が有意であるかどうかである。これについては、4グループとも正で5%水準で（グループA・B・Cについては1%水準でも）有意になっている。このことから、すべてのグループについて、76年と79年の総選挙を境に、投票率と自民党議席シェアの関係に有意な変化があったと言える。

ただし、これらの推定式については、自由度が小さすぎるという問題が残る。そこで、複数のグループをプールすることを考えることにしよう。

データのプーリング

先ほどの(4-1')式と(4-2')式の誤差分散の推定値から、グループAとB、CとDは、それぞれダミー変数を使って1つの式にまとめることが可能である。

また、グループ別の推定結果を見ると、すべてのグループについて、 D_2 、 D_2r 、 D_2T の係数が有意になっている。これは、投票率のみならず、定数項やタイム・トレンド項について、両期間で係数が異なることを意味する。このことから、グループAとB、CとDをプールするに際し、次のようなモデルを考えることにしよう。グループA・Bについては、

$$LDP = D_1\{a_1 + b_1r + c_1T + D_B(a'_1 + b'_1r + c'_1T)\} + D_2\{a_2 + b_2r + c_2T + D_B(a'_2 + b'_2r + c'_2T)\} + u \quad (4-5)$$

ここで、 D_B はグループAについては0、グループBについては1の値をとるダミー変数である。このように定式化すると、例えば、グループBの投票率の係数は $b_1 + b'_1$ である。グループC・Dについては、(5)式の D_B の代わりに、グループCについては0、グループDについては1の値をとるダミー変数 D_D を入れればよい。

この推定式で、 D_1D_i 、 D_1D_2r 、 D_1D_2T 、 D_2D_i 、 D_2D_2r 、 D_2D_2T （ここで $i=B, D$ ）の係数が有意であるかどうか、それぞれグループAとB、CとDで、定数項、投票率、タイム・トレンド

項の係数が異なっているかどうかを示している。もしこれらの項が有意でなければ、それに対応する変数の係数が2つのグループで等しい（という仮説が否定されない）ことを意味する。

グループA・BとC・Dについて、それぞれ（5）式を推定し、有意でない項を整理すると、次のような推定式が得られる。

まず、グループA・Bについては、

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
D_1	104.064	16.827	6.184
D_1r	-0.711	0.250	-2.847
D_1T	-1.281	0.152	-8.407
D_1D_B	21.182	3.376	6.274
D_1D_BT	0.659	0.203	3.253
D_2	-36.188	15.122	-2.393
D_2r	0.969	0.247	3.926
D_2T	0.448	0.201	2.229
D_2D_Br	0.188	0.037	5.122
	$R^2=0.977,$	$\bar{R}^2=0.965$	

また、グループC・Dについては、

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
D_1	146.816	12.565	11.685
D_1r	-1.082	0.164	-6.602
D_1T	-0.258	0.043	-6.016
D_1D_B	9.681	0.691	14.010
D_2	-66.849	11.788	-5.671
D_2r	1.470	0.144	10.193
D_2T	0.829	0.128	6.483
	$R^2=0.961,$	$\bar{R}^2=0.945$	

が得られる。

まず、本稿の主題である自民党議席シェアと投票率の関係について見てみよう。グループA・Bの推定結果では、投票率の係数は、58-76 年期については両グループで共通で、負で有意である。また、79-90 年期については、両グループで異なるが、グループAの係数が正で有意であり、グループBの係数はそれよりも大きな値となるから、ともに正である。グループC・Dについては、投票率の係数は両期間とも2グループに共通で、58-76 年期は負、79-86 年期は正で、ともに有意である。これより、どちらについても、58-76 年には自民党議席シェアと投票率の間に負（反比例）の関係にあったものが、79 年以降はこれが逆転し、正（比例）の関係になったということが言える。

次に、タイム・トレンド項についても若干触れておくと、投票率の係数と同様、どちらの推定式でも58-76 年期には係数が負、79 年以降については正で有意になっている。これは、76-79 年あたりを境に、「長期低落傾向」から「保守回帰」へ転換したことを示すものとして注目できよう。また、この「長期低落」期（76 年まで）における低落の度合いは、大都市部（グループA）の方が他の地域に比べて急速であったことが分かる。

関係逆転の原因

76 年の総選挙までは自民党議席シェアと投票率の間に負の関係があったものが、79 年の総選挙以降は、これが逆転し、両者の関係が正のそれに変ったことが、前節の計量分析からも確認された。それでは、なぜこのような逆転が起こったのであろうか。

その原因として、堅い支持基盤（支持者）をもつ公明・共産両党の成長をあげる人がいるかも知れない。しかし、最近の選挙で投票率が悪いときには自民党が不利になるということはこれで説明できても、79 年前後に傾向が逆転したという説明にはならない。なぜなら、公明党はもっと以前から大きな勢力を持っていたし、共産党の勢力のピークも、79 年以前（72 年）だからである。

この原因を探るため、世論調査の結果を時系列的に見てみよう。表 4-12 に、明るい選挙推進協会（1972 年総選挙までは公明選挙連盟）が毎総選挙ごとに行っている世論調査から、いくつかの調査結果を示した。

これを見ると、76-79 年を境に、次のような注目すべき変化を発見できる。

- (1) 自民党の支持率は、76 年を底に、79 年から上昇（回復）に転じている。ただし、支持者とはいっても、自民党の場合、公明党とは違い支持の程度が弱い

支持者が多い。同じ調査で83・86・90年に自民党支持者に支持が「強く支持している」か「それほどでもない」かを聞いた結果を紹介すると、

	83年	86年	90年
強く支持している	27.5	32.0	32.7
それほどでもない	71.3	65.7	64.9

となっている。このように、自民党支持者は（そして実は公明党以外の各政党の支持者も）、その大多数は支持の程度の強くない支持者なのである。

- (2) 年々上昇してきた「支持政党なし」の比率は、79年に一段と増加し、20%台へと上昇している。また、「支持政党なし」者に対して「好きな政党」を聞いた83・86年の結果によれば、

	83年	86年
自民党	17.6	14.4
社会党	6.3	4.5
好きな政党なし	38.5	32.7
いいたくない	28.6	41.2

となっている。「好きな政党なし」や「いいたくない」が非常に多いのであるが、あえて言えば「自民党」という人が、具体的に政党名をあげた人の中では圧倒的に多くなっている。

- (3) 自民党への投票者に占める「支持政党なし」者の比率が大幅に増大している。76年までは7%台であったものが、79年以降は11%台に上昇している。同時に、「支持政党なし」で「自民党に投票」した者の投票者全員に占める比率も、3%前後から5%台へ、同じく、彼らが全サンプルに占める比率も2%台から4%台へ上昇している。表-1を見れば分かるように、実際の選挙では、相対得票率が2%も違えば、獲得議席に大きな差が出る（例えば、79・80・83年総選挙を比較）から、この変化は実に大きいものであると言える。サンプル中の投票率、自民党への投票率とも、選挙ごとに変動がある中で、これらの比率が79

年以降安定して高い水準にあるということは、自民党の「支持政党なし」票への依存の高まりを示すものに他ならない。

- (4) 最後に、「地元利益志向」の高まりである。この調査では、投票したと答えた者に対してのみ、どういう点を重く見て投票する候補者を決めたかを尋ね、「地元の利益のために力をつくす人」、「自分と同じ職業の利益のために力をつくす人」、「国全体の政治について考える人」の3つの選択肢から選ばせている。この調査結果から、全投票者、投票した自民党支持者、投票した「支持政党なし」者、自民党への投票者の中で、それぞれ「地元の利益のために力をつくす人」という選択肢を選んだ人の割合を表に示した。これらすべてについて、「地元利益志向」の高まりが見られる。地元の利益に役立つ政治家といえ、やはり政権与党の自民党代議士である。この「地元利益志向」の高まりは、「自民党志向」の高まりにつながり、いわゆる「保守回帰」と呼ばれた現象の原因として注目すべきものであろう⁽²⁹⁾。

これらの調査結果と、各総選挙時の状況とを合わせて考えると、76-79年を境に起こった変化は次のように解釈することができよう。79年以降自民党支持率は回復したが、その多くは「強固」な支持者ではなく、「弱い」支持者であった。また、同時に、「支持政党なし」も増加していったが、この中にも、あえて好きな政党はと言えば自民党という人が少なからず混じっていた。このような人々は必ず投票に行くという人々ではない。自民党が高い支持率を背景に「増税」等の嫌な政策を持ち出し、その姿勢にマスコミ的に言えば「驕り」が感じられ、にもかかわらず、総選挙で大勝が予想されているような時(79・83年)には、あえて投票には行かない。行ったとしても、他の政党に入れてしまう。しかし、もしかすると政権を失うかもしれないという時(80・90年)には、投票に行き自民党に投票する。こういった有権者の増加が、79年以降の投票率が高いときには自民党が勝ち、低いときには自民党が負けるという関係を作り出したのではないかと考える。そして、こういった行動の裏にあるものは、自民党への積極的な支持ではなく、野党への不信任であると考えることができる。

以上のように、76年までは投票率が低い方が自民党には有利であったものが、79年以降は逆に、投票率が高い方が自民党に有利になっていることが確かめられた。興味深いのは、この関係逆転の時期が、村松・伊藤・辻中(1986)で「自民党一党支配体制」が確立した

とされる時期（1977年）と一致することである。村松・伊藤・辻中（1986）によれば、この頃までに自民党は、高度成長期に多数誕生した諸団体（利益集団）を政策受益をてこに組み入れることに成功した⁽³⁰⁾。この過程で、さまざまな政策分野に族議員システム、前章までで説明した利益誘導システムの網を広げていったのである。そして、こういった利益誘導システムに取り込んだ政策分野において、その政策決定の主導権が官僚から自民党及び政治家へ、すなわち、官僚主導から党高政低へと変化していったと考えられる（これについては第7章でとりあげる）。そういった利益誘導の網を広げることによって支持者を広げ、それが「保守回帰」につながったのであれば、それは「忠誠度の高い」支持者であるはずである。しかし現実には、「忠誠度の低い」支持者が多く、同時に、自民党の支持政党なし者への依存が増し、それがここで指摘した自民党の勝敗と投票率の関係の逆転につながったのではないかと考えられる。自民党は確かに利益誘導の網を広げたが、都市化、サラリーマン化（ホワイトカラーの増加）がそれ以上に急速かつ広範に進み、その網にかからない有権者の比率が増加したのが、この原因であると解釈することもできる。これらの現象の総合的、かつ、より詳細な分析が必要であろう。

注

- (1) 1967年1月9日付朝日新聞
- (2) 1967年1月22日付朝日新聞
- (3) とともに1967年1月30日付日本経済新聞
- (4) 1967年1月30日付朝日新聞夕刊
- (5) 1967年1月31日付朝日新聞に掲載された五党座談会における当時の福田自民党幹事長の発言。
- (6) 1967年1月31日付朝日新聞
- (7) 1969年12月28日付毎日新聞
- (8) 1969年12月28日付日本経済新聞夕刊
- (9) とともに1976年12月2日付朝日新聞
- (10) 1976年12月6日付朝日新聞
- (11) 1979年10月4日付朝日新聞
- (12) 1979年10月3日付毎日新聞

- (13) 1980年6月21日付朝日新聞
- (14) 1980年6月19日付朝日新聞
- (15) 1980年6月19日付朝日新聞
- (16) 1980年6月23日付朝日新聞夕刊
- (17) 1983年12月16日付朝日新聞
- (18) とともに1986年7月8日付朝日新聞
- (19) 1986年7月7日付朝日新聞夕刊
- (20) 1990年2月18日付朝日新聞
- (21) とともに1990年2月14日付毎日新聞
- (22) とともに1990年2月15日付朝日新聞
- (23) 朝日新聞は1993年7月15日付朝刊、毎日新聞と日本経済新聞は同14日付朝刊より。
- (24) 朝日新聞では「好きな政党なし」という選択肢になっている。
- (25) 朝日新聞では「答えない」、日本経済新聞では「言えない・わからない」という選択肢になっている。
- (26) 1993年7月19日付朝日新聞朝刊
- (27) 1993年7月19日付日本経済新聞朝刊
- (28) 例えば、Maddala(1992)第8章、Greene(1997)第8章を参照。
- (29) 「地元利益志向」の高まりについては、三宅(1995)を参照。
- (30) 村松岐夫・伊藤光利・辻中 豊(1986)『戦後日本の圧力団体』(東洋経済新報社) pp. 84-85.

第5章 公共事業の政治経済学

第1章から第3章までで説明した日本の政治システム（政治的交換の構図）において取引される主たる「財」のひとつは、公共事業や補助金であった。政治家の側は、地元で公共事業補助金を獲得することが、選挙での自分の票の増加につながると信じているから、その獲得に努力するのである。また、地方の側も、公共事業や補助金の獲得に政治力を利用することが有利であると考えているから、地元選出の政治家の力を借りようとするのである。公共事業補助金の地域配分が、それぞれの地域選出の政治家の政治力によって影響を受けていることを示すことができれば、それはこれまで述べてきたような政治的交換が行われていることの一つの証となろう。また、地元への公共事業費補助金の獲得量が与党政治家の得票にプラスの影響を与えることを示すことができれば、公共事業補助金の獲得が票に結びつくという政治家側の「信念」が正しいことを裏付ける材料となるとともに、「地方」や地元の利益集団との間で取引が行われているという証となろう。本章の目的は、これらのことを統計学的に実証することにある。

1. 公共事業補助金の需要と供給

公共事業と自民党得票

前章でも述べたように、1986年（昭和61年）の衆参同日選挙で自民党は「歴史的な大勝」をおさめた。自民党支持率も1980年（昭和55年）の最初の衆参同時選挙の頃からかなり高い水準に回復し、「保守回帰」という言葉がよく使われるようになった。そして、この86年の選挙前後にはさらに高い水準で推移するようになった。例えば、毎月調査結果が発表される読売新聞の世論調査では、自民党支持率は84年（昭和59年）10月に50%を超え、その後若干の変動はあったものの、86年（昭和61年）12月までほぼ一貫して50%以上の水準を維持している⁽¹⁾。このような自民党の高支持率、そして、86年選挙での結党以来最高の300議席（追加公認を入れれば304議席）獲得を受けて、自民党の集票システム、言い換えれば、なぜ自民党が強いのか（選挙で負けないのか）について広瀬（1981）に代表されるようなこれまで一般に広く認められてきた説に対して、かなり強い否定的見解が多く見られるようになってきた。

例えば、同日選挙前に発表された佐藤・松崎（1986）は、

「補助金が、自民党長期政権の『秘密』であるという広瀬説には、財政危機と行革とによって補助金が全体として頭打ちから削減に向かった時期に自民党支持率が回復してきたこと、またその『保守回帰』が補助金によって利益を受ける度合いの最も低い大都市地域で顕著であることを考えれば、明らかに無理がある。」⁽²⁾

と述べている。また、田中（1986）は80年代に入って5年間も緊縮予算を持続させたことについて、

「公共事業の大盤振舞いと、その利益の自民党内への還流システムを前提とすることなしに、政権も自民党もはしり続けたのである。」

「いわゆる臨調路線に沿うことができるまで、自民党政治の成熟が観察できた…。直接的な利益の還元というシステムを超えたところに、自民党の拠点がありうることを証明したのである」⁽³⁾

と述べている。

これらの説は、緊縮財政で公共事業を抑制している時期にもかかわらず与党自民党が選挙に勝った（あるいは支持を伸ばした）ということをもって、即、「自民党が公共事業（補助金）で票を買っている」という従来説を否定する証拠であるとしているが、はたしてそう言いきれるのであろうか。

この緊縮財政下においても自民党が勝った（政権を失わなかった）という事実は、必ずしも従来説の誤謬を示唆するものではなく、次のような解釈も可能であると考えられる。すなわち、緊縮財政で公共事業費補助金を押さえている時期であるからこそ、公共事業費補助金を少しでも自分のところにもって来ようとする各地方（首長や地方議員）間の競争は激しい。それゆえ、自民党議員の政治力がより重要になり、より有力な自民党議員を味方に付けよう、自分達の支持する議員を有力な議員に育てようとするインセンティブが働く。その結果、自民党議員（候補者）に対する選挙応援（票集め）にますます力が入ることになり、それが自民党の躍進、支持基盤の維持強化につながったという解釈である。この解釈は第2章で説明した日本の政治システムのモデルから出てくるものである。

政治家は政治家同士の、官僚は官僚同士の、省庁は省庁同士の、地方は地方同士の激的な水平的競争と、それに勝ち抜くために築かれる垂直的な協力関係（結託）という第2章で説明した日本の政治システムのモデルでは、公共事業補助金がこの垂直的な協力関係＝取引関係の重要な取引材料の1つであるとしている。

この章の目的は、第2章のモデルが現実に妥当することを統計学的手法を用いて検証す

ることにあるが、検証可能な命題として次の2つを考えることにする。

まず、もし第2章のモデルが正しければ、与党政治家と地方ならびに地元の利益集団との取引から、与党政治家が地元が多額の公共事業費補助金を獲得してくれば、地元の首長や地方議員行政機関、恩恵を受ける関係利益集団がその政治家のために票を集めたり、後援会の世話をすることから、その政治家の得票は伸びる（あるいは高水準を維持する）はずである。また、そういう約束であるから、政治家は地元の要請に基づいて公共事業や補助金を獲得すべく努力するのだというのが第2章の考え方である。このことから、第一の命題として、「地元への公共事業補助金の獲得額は、与党政治家の得票にプラスの影響を与える」というものを考えることにする。

次に、与党政治家と実際に公共事業や補助金の配分（箇所付け）を行う権限をもっている中央省庁との取引を考えれば、中央省庁が政治家に求めるのは、与党内における政策決定過程に政治的影響力を行って自省に有利な決定を得ることなどである。したがって、政治力のない政治家は中央省庁が欲する便益を与えられず、ほとんど取引の対象とはならない。政治力のある与党政治家ほどこれが可能であり、省庁側も取引を望むようになる。政治家の側も、自身の政治力を強化するためにはさまざまな面で中央省庁の協力が必要なのであるから、両者の間に協力関係が成立することになる。その中で、その政治家に対する省庁側の便宜供与の一つとして、政治家から要望のあった地元の公共事業には予算を付けるということが行われる。これが第2章のモデルの示唆するところである。このことから、第二の命題として、「公共事業費補助金の配分は地元選出の与党政治家の政治力に依存する」というもの考える。

統計学的な検証作業に入る前に、なぜこのような公共事業補助金の配分が「政治(的)」市場においてしか決定され得ないのかを考えておく必要がある。

公共事業補助金に対する需要

公共事業の需要と供給を考えてみよう。まず、需要側の地域住民について考えると、彼らにとって公共事業から受ける効用（便益）は、完成後の施設等から受けるものの他、その工事自体による雇用創出効果需要創出効果等、誠に大きなものがある。公共事業があるからこそ、その地域の経済が何とか成り立っているという地域が多いのも、今日の日本の現実である。他方、費用負担ないしは不効用の方を考えてみれば、地元で公共事業が投下されたとしても、そのことによる負担＝税負担の増加は、もしあったとしても微々たるも

のである。しかも、その公共事業が他の地域に投下されたとしても、自分たちの租税負担が軽減されるわけではない。したがって、費用負担についての認識は、一部の受益者負担＝住民負担がある事業を除いて、個別事業に関する限り、全くと言ってよいほど無いと言えよう。このように、公共事業からの不効用ないし費用は、公害発生等の問題や住民負担がない限り、ゼロないしは微小であると言える。したがって、これらの問題がない限り、便益は大、費用はゼロないしは微小であるから、地域住民の効用は当該地域に投下される公共事業量の単調増加関数になり、そのような公共事業に対する需要は無限大であると言えよう。

また、地方の行政を司る首長や役所にすれば、国の公共事業や補助金とはいっても、地元負担分があるので、予算の制約があり、需要は無限大とは言えない。また、第2章第3節で紹介したような公営住宅のようにあまり欲しいとは思わない公共事業もある。ウルグアイラウンド関係の農業補助金は、自治体側の予算制約や受益者である農家にも負担が発生するため、地方側の需要が小さくなっている補助金の典型的な例であろう。しかし、これらの例外を除き、一般的に言えば、第1章から第3章でしばしば述べたように、現在の日本の地方財政は大部分の自治体にとって、国からの財政移転があってはじめて成り立つような制度になっている。そして、その財政移転分を含め、地方が自由に使える一般財源は決して多くはなく、特定財源である「補助金（国庫支出金）」に頼らざるを得ない状態にある。しかも、現状維持以上のこと、何かプラスアルファのことに対する補助金は、国の義務的経費として条件にしたがって自動的に与えられるものではなく、他の自治体との競争に打ち勝って獲得してこなければならぬものである。自治体側が欲しがるといふ補助金ほど、需要が多く、競争は激しくなる。

また、首長や地方議員らにすれば、公共事業補助金の獲得は自身の政治力を示すものでもあり、自分を支持してくれる地域の利益集団（業界団体や個別企業、職業集団や地域の住民集団など）に利益を供与するものであるから、獲得には積極的である。地方の首長が、住民に役に立とうが立つまいが、どんどん補助金を獲得してきて、いろいろな「ハコもの」を造りたがるのは、全国いたる所に見られる例である。

公共事業に対する需要を主管の中央省庁や政治家に伝えるのは、彼ら地方政治家であるから、自治体側の予算制約に配慮しつつも、先程述べた例外的なものを除き、非常に強い需要が表明されるのが常である。

公共事業補助金の供給

これに対して、供給側を考えると、まず、公共事業費の大枠は景気の動向などを配慮して決められることになる。そして、新幹線や空港などのナショナルプロジェクト的な超大型公共事業は与党や政府の予算編成過程で決められる。一方、その他の公共事業については、どこの橋を造るのにいくらなどというところまで決められるわけではなく、総枠の決まった公共事業費をどの分野にどれだけ配分するか、すなわち、道路に総額いくら、河川に総額いくら、土地改良に総額いくら、港湾に総額いくら配分するかといった決定だけが予算編成過程で行われる。この場面では、道路族、港湾族、河川族、農林族などの族議員がそれぞれの主管省庁部局、関係利益集団と協力して激烈な予算の分捕り合戦を行う。それぞれの分野の予算額（要求額）は個々の事業の事業費を積算して出したものであるはずであるから、どの事業をやるかということはその段階で一応決めているはずである。しかし、予算案が決まった後（予算編成後）、改めてどの事業にいくらという「箇所付け」が行われるのである。

とにかく、国には予算の制約があり、公共事業の供給は限られたものにならざるを得ない。一方、需要の方は、地方の側にも予算の制約があり、地方の負担、受益者の負担、公害発生等の問題などで公共事業の種類によっては需要の少ないものもあるが、そのような例外的なものを除いて、一般には全国の多くの自治体に無限大といってもよいような需要があり、常に地方の側の需要超過状態にあるといえる。したがって、その配分は、何らかの基準に基づいた「割当（rationing）」によらざるを得ない。しかも、個々の公共事業に対する社会的厚生から見た優先順位付けは、大まかには行えるものの、すべての事業に対して完全な順位付けを行うことは不可能である。ここに「政治」の力が入り込む余地が生じるのである。すなわち、先にも述べたように、公共事業費の総枠は景気動向の判断などマクロの経済政策の問題であり、これを左右することは政治家にとって極めて困難なことである。しかし、個々の事業についての優先順位付けができないため、公共事業費の地域配分、「箇所付け」については、政治の力によってかなりの部分を左右することが可能となる。それは主管省庁や部局についても言えることであり、この公共事業補助金の配分（箇所付け）を取引材料として、主管省庁部局と政治家との取引が行われることになるのである。

2. 自民党の得票と公共事業

定式化

この節では、地元への公共事業補助金の投下量（額）が与党自民党の政治家の得票に影響を与えるかどうかを検証する。本書の政治システムのモデルにしたがえば、プラスの影響を与えているはずである。先程も述べたように、与党政治家と地元の地方政治家や利益集団との間で、公共事業を獲得してくることに交換に、後援会の世話などを通じて政治家の地盤の強化に協力するという取引が行われていると考える。したがって、公共事業の獲得量が多いということは、この種の取引が活発に行われていることを意味し、与党政治家の得票が多くなると考えるのである。

この命題をはっきりと実証するには、個々の政治家の得票について分析する必要がある。しかし、中選挙区制で、1つの選挙区に複数の自民党政治家がいるのが一般的であり、その選挙区内への公共事業の獲得がどの政治家の力によるものなのか公式なデータからは判断できない。そして何よりも、公共事業費のデータの制約から、自民党候補全体の得票を合計したもので分析を進めざるを得ない。何故ならば、得票は市町村レベルまで発表されているが、公共事業費のデータは、都道府県レベルの数値しか発表されていないからである。これは、市町村を超える範囲の事業について、事業費をどの市の分がいくらかと分割するのが困難であるためと考えられる。したがって、ここでの分析は都道府県別のデータを用いて行うことにする。1つの都道府県内に複数の選挙区があるのが一般的であるから、都道府県別で分析する場合、個々の政治家の得票を分析対象とすることは不可能である。

さて、この命題を実証するために用いる計量モデルとして、次のようなものを考えることにしよう。ここでは、各総選挙について、都道府県別のクロスセクションデータを用いて分析するのであるから、まず、自民党得票の都道府県ごとの変動（バラツキ）を説明するようなモデル（関数）を考えなければならない。ここでは、有権者を農家と農家以外という基準でグループ分けし、それぞれのグループの何%が自民党に投票したかという形で、自民党の得票構造を分析するモデルを考えよう。

いま、ある選挙における i 県の有権者数を Y_i 、20歳以上の農家人口（農家の有権者数）を A_i 、農家以外の有権者数を X_i （すなわち、 $X_i \equiv Y_i - A_i$ ）とするとき、その県での自民党の得票 L_i を

$$L_i = \beta_1 A_i + \beta_2 X_i + u_i \quad (5-1)$$

と書こうというのがこのモデルである。ここで、 u_i は誤差項である。この式は、農家の人の $\beta_1\%$ 、農家以外の人 $\beta_2\%$ が自民党候補に投票したという意味である（ただし、このように厳密に解釈しない方がよいかもしい。それについては後述する）。このような単純な定式化によっても、地域間（都道府県間）の自民党の得票（率）の変動がかなり説明できるのである。

ここでは、農家と農家以外の人 $\beta_2\%$ が自民党に投票する割合が、その地域（都道府県）への1人あたりの公共事業の投下額（ G_i/P_i ）にも依存すると考え、次のように定式化することにしよう。一般には、

$$L_i = [\beta_1 + \alpha_1(G_i/P_i)]A_i + [\beta_2 + \alpha_2(G_i/P_i)]X_i + u_i \quad (5-3)$$

と書けるが、簡単のために、公共事業の効果は2つのグループについて同一である、すなわち、 $\alpha_1 = \alpha_2 = \beta_3$ と仮定すれば、

$$L_i = \beta_1 A_i + \beta_2 X_i + \beta_3 (G_i/P_i) Y_i + u_i \quad (5-3)$$

となる。

この(5-3)式をそのままOLSで推定すると、誤差分散の不均一の問題が発生する。そこで、この問題を回避するために、両辺を有権者数の平方根で割った、

$$L_i/\sqrt{Y_i} = \beta_1 A_i/\sqrt{Y_i} + \beta_2 X_i/\sqrt{Y_i} + \beta_3 (G_i/P_i) \sqrt{Y_i} + u_i/\sqrt{Y_i} \quad (5-4)$$

を考える。この(5-4)式をOLSで推定することは、絶対得票率で表した式、

$$L_i/Y_i = \beta_1 A_i/Y_i + \beta_2 X_i/Y_i + \beta_3 (G_i/P_i) + u_i/Y_i \quad (5-5)$$

を、有権者数 Y_i をウェイトとしてウェイト付き最小2乗法で推定することと同じである。

係数の解釈は、(5-5)式で行った方が分かりやすい。ここでの G_i/P_i の単位が1万円ならば、1人あたりの公共事業費が1万円増加すれば、自民党の絶対得票率を $\beta_3\%$ 上昇させると解釈できるからである。したがって、ここでは(5-5)式を推定することにする。そして、この(5-5)式の推定から得られた係数の推定値を(5-3)式に代入し、 L_i の推定値と残差を求め、(5-3)式の R^2 の値を計算することにする。

ところで、以下に紹介する推定結果で一つ気になる点がある。それは、 A/Y の係数の推定値が一部の選挙について非常に大きくなっていることである。今説明した解釈では、これは農家の人の内自民党に投票した人の割合ことを示すものと解釈している。係数の推定値の95%信頼区間を考えれば、許容範囲内と言えなくもない。しかし、たとえ投票に行った農家の人がすべて自民党に投票したと考えたとしても、いくら投票率のよい農家の人たちでも、100%近い人たちが投票に行ったとはやはり考えにくい。したがって、農家の何%と厳密に解釈するよりは、次の二つの内のどちらかの解釈を採った方が良さそうである。一つは、 A/Y の値の大小を農村部かどうかの指標として解釈し、 A/Y と X/Y の係数を農村部とそれ以外からの得票の大小を表す数字として解釈することである。もう一つは、農家以外に分類されている人の中に、農家と同じ投票行動をとる人が一定割合いると考えることである。その割合を k とすれば (k はすべての都道府県について同一である必要はない。その分誤差が増えて、推定式の決定係数が小さくなるだけである)、(5-1)式は、

$$L_i = \beta_1(1+k) A_i + \beta_2 X'_i + u_i \quad (5-1)'$$

となる。ここで、 $X'_i = Y_i - (1+k) A_i$ である。この場合係数の推定値として出てくるのは、 $(1+k) \beta_1$ の推定値であるから、たとえ1を超えてもかまわないわけである。

なお、あらかじめ断っておくが、以下に紹介する推定結果はすべて、ホワイトのテストおよびゴールドフェルドクォントのテストによって誤差分散の不均一がないことを確かめてある。

データ

ここでの推定に用いるデータを説明しよう。まず、自民党の得票は、無所属で立候補した自民党系の候補者の得票を含むものである。例えば、無所属で立候補して当選後自民党

に入党した候補者，その回の総選挙では無所属で落選したがその後の総選挙で自民党公認で立候補したり，当選後自民党に入党した候補者，あるいは，元々自民党の代議士であったがロッキード事件などの疑獄事件で離党し，無所属で立候補した候補者の得票などを含んでいる。

次に，投票日当日の有権者に占める農家の人の数であるが，農家人口で利用できるのは，国勢調査が行われるのと同じ年の2月1日に実施される農業センサスの数字だけである。そこで，5年ごとの調査の間は農家人口が直線的に変化しているものとして，投票日の農家人口を求めることにした。

公共事業のデータとしては，建設省の公共工事着工のデータ，自治省の行政投資のデータ等があるが，ここでは公共工事着工のデータを用いることにした。公共工事着工データは用地費を含まないが，行政投資は用地費を含んでいる。他にも違いはあるが，ここが一番大きな違いである。(5-5)式の G/P としては選挙前年の1人あたりの公共工事着工額を用いることにした。選挙前2～3年間や5年間の平均を用いたとしても，基本的には結果は変わらない。ただ，例えば過去5年間（すなわち選挙の6年前から選挙前年までの平均）をとった場合，単なる平均ではなく，過去のインフレ率を計算に入れて現在価値を計算した上で平均したものでなければ，1人あたりの公共工事着工額が1万円増えればという解釈はできない。そのような煩雑さを避け，解釈が平易なように，ここでは選挙前年の数値だけをとることにした。

最後に，1人あたりの公共工事着工額を計算するために用いた総人口は，国勢調査の年は国勢調査の人口，その他の年は住民基本台帳人口である。なお，絶対得票率の単位は％であり，1人あたりの公共工事着工額の単位は1万円である。

推定結果

ここでは1970年代以降，自民党が分裂するまでの総選挙について(5-5)式を有権者数をウェイトとするウェイト付き最小2乗法で推定することにする。すなわち，1972年(昭和47年)，76年(昭和51年)，79年(昭和54年)，80年(昭和55年)，83年(昭和58年)，86年(昭和61年)，90年(平成2年)の7回の総選挙について推定する。その理由は，2～3回の総選挙についてだけ推定して，結果がこちらの期待通り出たことを示しても，それは単なる偶然ではないかと思われる危険があるためである。むしろ，分析の焦点は係数 β_3 が正で有意であるかどうかである。有意であるかどうかは， t 値を見ればよいが，

ここでの推定の場合には自由度（サンプル数－独立変数の数）が44ないしは43である。統計書に掲載されている累積ステューデント t 分布の表を見れば、自由度40の場合の5%水準で有意かどうかを判断する基準の値は2.021になっている。自由度が大きくなるほど、この基準の値は小さくなるから、自由度44や43について判断するときには2.02くらいを基準の値として考えればよい。以下の推定結果で、t 値の値がこの2.02よりも大きければ、統計的に考えて、(95%の確率で) その係数は0ではないということが言える。このことを5%水準で有意であるという言い方をする。なお、自由度40の場合、1%水準の基準値は2.704、0.1%水準の基準値は3.551である。ただし、0.1%という基準は、経済学などではほとんど使われない。

(1) 1972年総選挙

まず、1972年（昭和47年）の総選挙についての推定結果は、

独立変数	A/Y	X/Y	G/P
係数の推定値	0.8379	0.0913	1.9106
標準誤差	0.0559	0.0409	0.7963
t 値	15.00	2.23	2.40

$R^2 = 0.932 \quad (0.800, 0.791)$

ただし、ここでの R^2 は(5-5)式の推定式の R^2 ではなく、(5-5)式の係数の推定値(上の数値)を(5-3)式に代入し、残差を計算して、 R^2 を計算し直したものである。(5-5)式の推定式の R^2 の値は () 内に記した 0.800、自由度調整済み決定係数は 0.791 である。以下同様に記すものとする。問題の公共事業の項の係数は5%の水準で有意である。この結果は1人あたりの公共事業費(公共工事着工額)が1万円増えると、自民党の絶対得票率を1.91ポイント(%)上昇させると推定されることを意味する。この推定値の95%信頼区間は(0.30, 3.52)であるから、この自民党得票に対する効果の値は、統計学的にはほぼ(95%の確率で)0.3%から3.52%の間にあると考えることができる。

(2) 1976年総選挙

1976年（昭和51年）の総選挙についての推定結果は、

独立変数	A/Y	X/Y	G/P	新自ク
係数の推定値	0.8016	0.1391	0.9980	-0.6621
標準誤差	0.0720	0.0387	0.5513	0.1928
t 値	11.13	3.60	1.81	-3.43

$R^2 = 0.925$ (0.840, 0.829)

この総選挙については、公共事業の項は 5%水準では有意ではない。ただし、10%水準では有意であるので、言わば「灰色」といったところである。この結果から、1人あたりの公共工事着工額が1万円増えると、自民党の絶対得票率を1.0ポイント(%)上昇させると推定される。この推定値の95%信頼区間は(-0.12, 2.11)である。5%水準では有意ではないから、この95%信頼区間に0が含まれるわけである。

公共事業の変数として、選挙前年だけの数字をとると上のような推定結果となったのであるが、これにかえて選挙の6年前から前年までの5年間の平均(インフレ等を考慮しない単純平均)をとると、

独立変数	A/Y	X/Y	G/P	新自ク
係数の推定値	0.7791	0.1144	1.5852	-0.6514
標準誤差	0.0733	0.0443	0.7422	0.1902
t 値	10.63	2.58	2.14	-3.42

$R^2 = 0.926$ (0.844, 0.834)

という推定結果を得る。ここでは公共事業の項は5%の水準で有意である。1人あたり公共事業の係数の推定値が前年だけをとった場合に比べて大きくなっているのは、5年間のインフレを考慮せず単純平均を取っているために、公共事業の数値が小さくなっているためであると考えられる。

なお、この総選挙から新自由クラブが登場する。この政党は自民党の現職議員が離党して結成されたため、これを無視すると推定に歪みを生じる。しかも、神奈川県を除いて1つの都道府県内のすべての選挙区に候補者がいることはなかったため、一種のダミー変数

のように扱うことにする。この推定で独立変数として用いているのは、新自由クラブの得票をその県の有権者数で割ったものである。

(3) 1979 年総選挙

1979 年（昭和 54 年）の総選挙についての推定結果は、

独立変数	<i>A/Y</i>	<i>X/Y</i>	<i>G/P</i>	新自ク
係数の推定値	0.7522	0.1278	1.0784	-1.1473
標準誤差	0.0916	0.0296	0.3570	0.3789
t 値	8.21	4.32	3.02	-3.03

$R^2 = 0.916$ (0.846, 0.835)

この選挙については、公共事業の項は 1%水準で有意になっている。実は、5%水準で有意にならないのは先程の 76 年総選挙についてだけである。1 人あたり公共工事着工額が 1 万円増えると、自民党の絶対得票率を 1.08%押し上げると推定され（以下この数字のことを公共事業の効果の推定値と省略して呼ぶことにする）、この値の信頼区間は、0.36 から 1.80 である。

(4) 1980 年総選挙

1980 年（昭和 55 年）の総選挙（衆参同時選挙の衆議院議員総選挙）についての推定結果は、

独立変数	<i>A/Y</i>	<i>X/Y</i>	<i>G/P</i>	新自ク
係数の推定値	0.7768	0.1936	0.7608	-0.7263
標準誤差	0.0868	0.0248	0.2833	0.2666
t 値	8.94	7.80	2.69	-2.72

$R^2 = 0.946$ (0.830, 0.818)

この選挙についても公共事業の項は 5%水準で有意で、公共事業の効果の推定値は 0.76%

で、この値の信頼区間は 0.18 から 1.33 である。

(5) 1983 年総選挙

1983 年（昭和 58 年）の総選挙についての推定結果は、

独立変数	A/Y	X/Y	G/P	新自ク
係数の推定値	0.7224	0.1558	0.8647	-0.8981
標準誤差	0.0865	0.0241	0.2420	0.3057
t 値	8.36	6.48	3.57	-2.94
$R^2 = 0.927$ (0.828, 0.816)				

やはり公共事業の項は 1%水準で有意であり、公共事業の効果の推定値は 0.86 と推定され、この値の信頼区間は 0.18 から 1.33 である。

(6) 1986 年総選挙

1986 年（昭和 61 年）の総選挙（衆参同日選挙の衆議院議員総選挙）についての推定結果は、

独立変数	A/Y	X/Y	G/P	新自ク
係数の推定値	0.9530	0.1904	0.7292	-1.0361
標準誤差	0.0802	0.0246	0.2322	0.3822
t 値	11.89	7.74	3.14	-2.71
$R^2 = 0.950$ (0.846, 0.836)				

この選挙についても公共事業の項は 1%水準で有意であり、公共事業の効果の推定値は 0.73 と推定され、この値の信頼区間は 0.26 から 1.20 である。

(7) 1990 年総選挙

最後に、1990 年（平成 2 年）の総選挙についての推定結果は、

独立変数	A/Y	X/Y	G/P
係数の推定値	1.0352	0.1985	0.4781
標準誤差	0.0840	0.0203	0.1947
t 値	12.32	9.78	2.46

$R^2 = 0.954$ (0.795, 0.785)

この選挙についても公共事業の項は 5%水準で有意であり、公共事業の効果の推定値は 0.48 と推定され、この値の信頼区間は 0.08 から 0.87 である。

自民党の得票と公共事業費

以上見たように、10%水準でしか有意でなかった 76 年総選挙を除いて（この選挙についても、過去 5 年間の平均をとれば 5%水準で有意になることは既に述べた通りである）、72 年から 90 年までの 6 回の総選挙について、公共事業の項が 5%水準で（そのうちのいくつかについては 1%水準でも）有意であることが確認された。すなわち、この 6 回の総選挙については、都道府県別に見て、「その地域に投下される公共事業費はその地域の自民党の得票にプラスの影響を与える」という仮説が、統計的に実証されたのである⁽⁴⁾。

このことは、先にも述べたように、地元で公共事業補助金を獲得することが自身の得票につながるという与党政治家の「信念」が間違っていないことを意味する。それとともに、それがどうして与党政治家の得票につながるのかを考えたときに、政治家と「地方」ならびに地元の利益集団との間で、第 2 章の政治システムのモデルで述べたような取引が行われている一つの証であると考えられるのではなかろうか。

また、1 人あたり公共工事着工額が 1 万円増えると、自民党の絶対得票率を何%押し上げるかという公共事業の効果の推定値が、後の選挙ほど小さい傾向にあるが、これはその間の物価の上昇を考慮すべきであろう。

それよりも、この推定値の水準で興味深いことは、10%水準でしか有意でない 76 年総選挙を除いて、自民党が大敗（公認だけでは過半数割れ）した 79 年と 83 年の総選挙のこの項の推定値が、その前後の自民党が大勝した 2 度の衆参同日選挙（80 年と 86 年総選挙）の値に比べて大きいことである。もし自民党が大敗した選挙でこの数値が大きいということが言えれば、自民党に厳しい選挙になり、全体の得票が落ちた場合でも、地元で公共事

業を多く獲得してくる（地元の面倒見のよい）政治家は選挙に強いということを意味し、政治的には興味深く、かつ納得できる話である。この数値が統計学的に異なっていると言えるのかどうかを確かめるために、79年から86年までの4回の総選挙をプールして、(5-4)式の形で、各変数にダミーを入れて推定してみた⁽⁵⁾。すなわち、 D_{xx} を xx 年の選挙については1、他は0であるようなダミー変数とするとき、

$$\begin{aligned} L_i / \sqrt{Y_i} = & (a_0 + a_1 D_{80} + a_2 D_{83} + a_3 D_{86}) A_i / \sqrt{Y_i} \\ & + (b_0 + b_1 D_{80} + b_2 D_{83} + b_3 D_{86}) X_i / \sqrt{Y_i} \\ & + (c_0 + c_1 D_{80} + c_2 D_{83} + c_3 D_{86}) (G_i / P_i) \sqrt{Y_i} + u_i / \sqrt{Y_i} \end{aligned}$$

をOLSで推定し、係数 c_1 、 c_2 、 c_3 が有意であるかどうかを確かめてみた。この式は、公共事業の項の係数の推定値が一番大きい79年を基準に、他の3選挙の係数がこれと異なるのかどうかを検証しようとしたものである。推定の結果、残念ながらこれらの係数はどれも有意とはならなかった。これら4回の選挙の中で公共事業の項の係数の推定値が最小の86年選挙の係数と、最大の79年選挙の係数が異なるかどうかを検証する係数 c_3 も有意ではなかった。したがって、公共事業の項の係数がこれら4回の選挙について統計学的に異なっているとは言えない。

緊縮財政と自民党の集票システム

最後に、本章の最初で紹介した緊縮財政と自民党の集票システムの問題について述べよう。本節の分析で、緊縮財政期に行われた83年、86年の総選挙においても公共事業の項が正で有意であった。すなわち、緊縮財政期においても「公共事業の配分額が大きいほど自民党の得票が多くなる」という仮説は統計学的に否定できないことが明らかとなった。このことから、80年代の緊縮財政期に入って公共事業補助金と自民党得票との関係が消滅したと考えるのは誤りであると言えよう。それよりも、緊縮財政期には、全体のパイが小さくなるからこそ、それに対する地方間の奪い合いが激しくなるのであり、自分の所に少しでも多くの公共事業補助金を獲得しようとする地方側（地方政治家や自治体、地元利益集団）の与党政治家への応援合戦もますます活発になったと解釈すべきではないかと考える。

3. 公共事業の地域配分と政治的要因

公共事業予算の決定

第1節で述べたように、地方の側が欲しがらない一部の例外的なものを除いて、公共事業補助金については需要がその供給を上回っており、したがって、その配分は何らかの「割当」によらざるを得ない。新幹線や高速道路、空港の建設、あるいは、研究学園都市等の大規模開発事業といったナショナルプロジェクト的な超大型公共事業については、予算過程あるいはより広範な政治過程において、「大騒ぎ」をして場所（ルート）の決定、着工時期の決定、費用負担の決定等が行われることは周知の事実である。

他方、これ以外の一般の公共事業については次のような手順で決定される。まず、各省庁各部局において、早い場合は夏頃から、各自治体からの陳情を受け、それを担当部局が考査した上で、局内、省内の意思決定過程を経て、省としての要求額が決定される。一方、公共事業費の総枠は景気動向などを踏まえた上で、マクロの経済政策の一環として、より高度なレベルで決められるものである。その総枠が決められた後、各省庁別、部局別の予算が、政府予算案決定の過程（予算編成過程）で決められることになる。この最終段階において、復活折衝が行われ、各部門別、あるいは、大規模プロジェクトならばプロジェクト別に、最後の予算の分捕り合戦が行われるのである。こうして決定された政府予算案であるが、大規模プロジェクトを除いて、一般の公共事業については、この予算案決定の段階で、個別の事業のどれをやるか、いくら出すかが決定されているわけではない。道路や橋梁（建設省所管）にいくら、港湾整備（運輸省所管）にいくら、土地改良（農水省所管）にいくらといった分野別（工事の種別）の予算額が決まるだけである。もちろん、それぞれの主管部局は、分野別の予算が決定される段階で、どの工事をやるのか、それにいくら出すのかについて、ある程度決めた上で費用を積算し、予算編成過程での交渉に臨んでいるはずであるが、個別具体的な工事をやるかやらないか、やる分についてはいくら付けるかについては、改めて決定するという形になっている。これが「箇所付け」と呼ばれるものである。

この「箇所付け」は、政府予算案が決定した後、国会で可決成立するまでの間に、すなわち、国会で予算案が審議されている間に、各関係省庁内で決定されるのである。そして、参議院で予算案が可決され、予算が成立すると同時に、この「箇所付け」の結果が公表（配布）されるのである。第2章のモデルにしたがえば、この箇所付けの段階は、政治家と中

中央省庁官僚との取引で、政治家の協力への対価が中央省庁の側から政治家に支払われる、いわば1年間の取引が「精算」される場でもあると言える。むしろ、他にも対価を支払う場は存在するが、1つの大きな場であることは確かである。両者の取引は長期的なものであるが、とにかく、1年間政治家が省庁に協力してきた代償を受け取る場である。また、政治家と地元自治体や利益集団の関係で言えば、これは政治家の成績発表の場に他ならない。

このように、ナショナルプロジェクトの決定に際しては、かつて田中元首相が地元新潟に新幹線と高速道路を通したように、政治力が大きな力を占める。また、一般の公共事業に関しても、これまでの協力の代償として、あるいは、これからの協力を期待してという意味合いを込めて、箇所付けが行われる。したがって、結果として出てくる各地域への公共事業費の配分には、政治的な要因が影響を与えているはずである。政治力の強い政治家の地元ほど、多額の公共事業費が配分されているはずであるというのが、本書のモデルから導出される結論のひとつである。

定式化

ところで、「政治力が強い」と言っても、それぞれの個別の省庁との関係の上で強いのかどうかという側面があり、建設省に強い（影響力がある）とか、農水省に強いとか、運輸省に強いといった違いがある。したがって、本来は分野別の予算ごとに検証すべきであるという考え方もあろう。しかし、分析上煩雑になりすぎるため、ここでは分野別に分割せず、総額で考えることにする。

また、計量分析の単位となる「地域」をどうとるのかについても、「選挙区」をとった方が適切であるかもしれない。しかし、すべての公共事業費を市町村別に分割集計することはデータ上不可能であり、したがって、選挙区別に集計することはできない。さらに、こういったデータ上の制約の他、例えば、かつて河本敏夫元通産相が選挙区の兵庫5区だけではなく、兵庫県全体について予算獲得の面倒を見ていたというように、非常に有力な代議士は自身の選挙区を超え、出身県全体、あるいはより広い地域全体（例えば近畿地方など）の面倒を見ることも多い。このような点を考慮して、ここでは都道府県を地域の単位として用いることにする。

したがって、ここで検証しようとする命題は、「公共事業費の各地域(ここでは都道府県)への配分額は、その地域出身の与党政治家の政治力に依存する」というものになる。

むしろ、公共事業の配分が政治力によってのみ決まると考えているわけではないから、まず、「政治力」以外の要因（独立変数）を決める必要がある。各地域に配分、あるいは、投入される公共事業費は、基本的にはどのような要因によって決まるのかということである。

それに関係して、各地域においてどの程度の財政支出が必要であるかという指標の1つに、基準財政需要額というものがある。これは、既に述べたように、各自治体へ交付する地方交付税の額を算出する際の基礎となる数字の1つである。この算出方法は、人口、面積、道路の延長、河川の延長等を基礎（測定単位）に、それぞれ定められた単位費用を掛け合わせて積算していくというものであるが、その大部分は概ね人口と面積に依存して決まってくると言える。基準財政需要額にはもちろん、投資的経費だけでなく経常的経費も含めて考えられているが、この算出方法から類推すると、各地域に投下される公共事業費を決定する（非政治的な）要因として、まず人口と面積が重要であると考えることができる。

そこで、各地域への公共事業費の配分（投下）額を決定する基本的な式として、

$$G_i = b_0 + b_1 P_i + b_2 S_i + u_i \quad (5-6)$$

を考えよう。ここで、 G_i は第 i 地域に配分される（第 i 地域で使われる）公共事業費、 P_i はその人口、 S_i はその面積である。 u_i は前節同様誤差項である。

この式にもう1つの独立変数として、その地域選出の政治家の政治力を表す変数 Z_i が入ってくると考えるのである。この変数の影響の仕方には、いくつかの考え方があがるが、ここでは、

$$G_i = b_0 + b_1 P_i + b_2 S_i + b_3 Z_i + u_i \quad (5-7)$$

という定式化を用いることにする。

この(5-7)式をOLSを用いて推定すると、前節の自民党得票についての推定と同様、誤差分散の不均一の問題が発生する。そこで、両辺を人口の平方根で割った式

$$G_i/\sqrt{P_i} = b_0(1/\sqrt{P_i}) + b_1 + b_2(S_i/\sqrt{P_i}) \\ + b_3(Z_i/\sqrt{P_i}) + u_i/\sqrt{P_i}$$

を考える。これを OLS で推定することは、

$$G_i/P_i = b_0(1/P_i) + b_1 + b_2(S_i/P_i) + b_3(Z_i/P_i) + u_i/P_i \quad (5-8)$$

を P_i をウェイトとするウェイト付き最小2乗法で推定することと同じである。(5-8)式の方が、式自体の解釈が可能であるから、これを推定することにする。

データ

まず、公共事業費のデータであるが、前節の自民党得票の分析と同様、建設省の公共工事着工統計を用いることにする。地域の単位は、既に述べたように、都道府県とする。面積としては、可住地面積(km²)を、人口としては、これも前節同様、国勢調査の実施年については国勢調査のデータ(総人口)を、その他の年については住民基本台帳人口を用いることにする。

さて、問題は地元選出政治家の政治力をどのような指標で測るかである。93年総選挙までの自民党長期政権下では、「自民党一党支配体制」などと呼ばれたように、予算の配分等に影響力を発揮できる政治家は、ほぼ自民党議員に限られていたと考えるのが妥当であろう。しかも、地域とのつながりの強さと政治力を勘案すれば、衆議院議員(代議士)だけを考えてもよさそうである。ただ、自民党代議士だけに絞ったとしても、その政治力を表す指標については、内閣や自民党内でのキャリアを考慮したものなど、さまざまなものが考えられるが、決定的なものはない。そこで、ここでは最も単純な指標を用いることにした。それは、その都道府県選出の自民党代議士数である。さらに、政権が長期化するに伴い自民党内で当選回数が重要視されるようになり、後藤田正晴元副総理のような極めて少数の例外を除いて、当選回数の少ない間は、その人の力量がどうあれ、政治力を発揮することができない党内体制になってきた。そこで、当選回数が5回以上と1~4回に分け、それぞれの人数を指標として用いることにした。ここで当選5回で分けたのは、時期によっても違うが、通常当選5回で入閣有資格者となり、国会でも委員長クラスと、党内での地位も一応確立するからである。すなわち、政治力の指標として、その都道府県選出の①

自民党代議士の総数，②当選5回以上の自民党代議士数と当選1～4回の自民党代議士数の2種類の変数を用いることにする。そして，本予算の編成は前年度中に行われるため，推定する年の前年におけるこれらの代議士数を独立変数として用いることにする。

推定

ここでは，村松・伊藤・辻中（1986）で「自民党一党支配体制」が確立したとされる1977年から1992年までの16年間について，（5-8）式を推定することにする。

なお，実際に推定を行った結果，政治力を表す変数である自民党代議士数を入れた場合，（5-8）式の b_0 は有意にならないため，以下ではこの項を除いた式

$$G_i/P_i = b_1 + b_2(S_i/P_i) + b_3(Z_i/P_i) + u_i/P_i \quad (5-8)'$$

を人口 P_i をウェイトとするウェイト付最小2乗法で推定した結果を紹介することにする。そして，前節同様，この式の係数の推定値を

$$G_i = b_1P_i + b_2S_i + b_3Z_i + u_i \quad (5-7)'$$

に代入し， G の推定値と残差を計算して，（5-7）'式の R^2 を計算し直すことにした。

なお，各変数の単位は，公共事業費（ G ）は億円，人口（ P ）は万人，面積（ S ）は km^2 ，政治力の指数である代議士数（ Z ）は人である。したがって，政治力の項の係数 b_3 という数字は，自民党代議士が1人増えれば，その都道府県の公共事業費（公共工事着工高）が b_3 億円増えることを意味している。

さて，ここでの推定では，政治力の指標として，その都道府県選出の①自民党代議士の総数，②当選5回以上の自民党代議士数と当選1～4回の自民党代議士数の2種類の変数を用いると述べた。実際に推定すると，当選5回以上と当選1～4回に分けた②の指標を用いた場合，両変数の係数の推定値は1982年以降かなり違ったものとなる。ただし，統計学的に（5%水準で）両者が異なると言えるのは，1989年，90年の2年についてだけである。そこで，政治力の項を含まない式の推定結果と政治力の指標として①の指標を用いた式の推定結果は，1977年から1992年までについて紹介し，政治力の指標として②の指標を用いたものは1983年から1992年の10年間についてのみ紹介することにする。

また、1人あたり公共事業費が突出して多いあるいは少ない都道府県をダミー変数が有意になるかどうかで検出し、有意になる場合には、ダミー変数を入れて推定から除外することにした。ここに示した推定結果は、有意になる場合のみダミー変数を入れてある。このダミー変数の係数が正で有意になるということは、それだけその都道府県へ投下された公共事業費が異常に多いことを意味する。どの都道府県がこのような異常値を示すのかについても、興味深い結果が得られている。これについては、後ほど述べることにする。

なお、以下で紹介する推定結果については、前節と同様、ホワイトのテストとゴールドフェルドクォントのテストによって、誤差分散の不均一がないことを確かめてあることをあらかじめ断っておく。

ここでは、まず最初に1992年についての推定結果を紹介し、以下91年、90年とさかのぼっていくことにしよう。

1992年に関する推定結果

さて、1992年について、(1)政治力の項を含まない式、(2)政治力の指標として①の自民党代議士の総数を用いた式、(3)同じく②の自民党代議士数を当選5回以上と当選1～4回に分けたものを用いた式の推定結果を示そう。

(1)政治力の項を含まない式の推定結果

	人口	面積	東京ダミー
推定値	11.261	0.287	7.145
標準誤差	0.607	0.040	1.408
t 値	18.549	7.122	5.074

$$R^2 = 0.961 \quad (0.581, 0.562)$$

この推定式の意味は、この年の各道府県の公共事業費（公共工事着工高）が、平均して見ると、人口1万人当たり約11億円、面積1km²当たり約2900万円であるということである。

なお、ここでのR²は(5-8)式の推定式のR²ではなく、(5-8)式の係数の推定値（上の数値）を(5-7)式に代入し、(5-7)式のR²を計算し直したものである。すなわち、(5-8)式

式の推定式の R^2 の値は () 内に記した 0.581, 自由度調整済み決定係数は 0.562 である.

(2) 政治力の指標として自民党代議士の総数を用いた式の推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー
推定値	8.211	0.227	154.641	7.739
標準誤差	0.963	0.0388	40.740	1.243
t 値	8.523	5.852	3.796	6.228

$R^2 = 0.969 \quad (0.686, 0.664)$

自民党代議士数の項は 1%水準で有意になっている. この推定結果は, 自民党代議士数が 1 人増えれば, その道府県に投下される公共事業費が約 154 億円増加すると推定されることを意味する. この結果は, 各地域への公共事業費の配分はその地域出身の与党政治家の政治力に依存するというわれわれの仮説を支持するものである.

(3) 政治力の指標として当選 5 回以上と 4 回以下の自民党代議士数を用いた式の推定結果

	人口	面積	5 回以上	4 回以下	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	8.218	0.234	205.087	91.724	7.582	6.781
標準誤差	0.925	0.0370	45.218	52.874	1.186	3.315
t 値	8.880	6.340	4.535	1.735	6.391	2.046

$R^2 = 0.973 \quad (0.731, 0.699)$

上の推定結果によると, 当選 5 回以上の自民党代議士が 1 人増えれば, その道府県に投下される公共事業費が約 205 億円増加すると推定される. この項は 1%水準で有意であるが, 当選 1~4 回の自民党代議指数の項は 5%水準で有意ではない.

既に述べたように, この年に関しては, 当選 5 回以上の項と 4 回以下の項の係数が等しいという仮説は統計的に否定できない. すなわち, 両者の係数 (影響) が異なるとは言えない. ただし, 政治的に考えれば, この両者の影響が異なるということは (当選 4 回以下

の代議士数の効果がゼロであることも含めて) 納得できる結果である。

有意ではない当選4回以下の代議士数の項を除外した式の推定結果を示すと、

	人口	面積	5回以上	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	9.320	0.259	183.474	7.227	6.945
標準誤差	0.689	0.0350	44.496	1.196	3.392
t 値	13.54	7.383	4.123	6.042	2.042

$$R^2 = 0.974 \quad (0.712, 0.684)$$

になる。これは、当選4回以下の項の係数が0であると最初から仮定した場合の推定結果である。この推定結果は、当選5回以上の自民党代議士が1人増えれば、公共事業費が約183億円増えると推定できることを意味する。

沖縄については、自民党代議士数を当選5回以上と4回以下に分けた式についてのみダミー変数が有意になる。

1991年に関する推定結果

次に、1991年についての推定結果を示そう。

(1) 政治力の項を含まない式の推定結果

	人口	面積	東京ダミー
推定値	10.796	0.272	5.102
標準誤差	0.584	0.0387	1.350
t 値	18.497	7.018	3.779

$$R^2 = 0.944 \quad (0.545, 0.524)$$

(2) 政治力の指標として自民党代議士の総数を用いた式の推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー
推定値	7.991	0.217	141.322	5.661
標準誤差	0.945	0.0377	39.783	1.211
t 値	8.456	5.752	3.552	4.675

$$R^2 = 0.955 \quad (0.648, 0.624)$$

91年についても、自民党代議士数の項は有意（1%水準）である。

(3) 政治力の指標として当選5回以上と4回以下の自民党代議士数を用いた式の推定結果

	人口	面積	5回以上	4回以下	東京ダミー
推定値	8.185	0.224	176.718	84.688	5.435
標準誤差	0.939	0.0374	45.348	53.600	1.201
t 値	8.722	5.984	3.897	1.580	4.526

$$R^2 = 0.958 \quad (0.667, 0.636)$$

92年と同様に、当選5回以上の代議士数の項は1%水準で有意であるが、当選4回以下の項は有意ではない。そこで、この項を除外した式の推定結果を示すと、

	人口	面積	5回以上	東京ダミー
推定値	9.218	0.246	156.213	5.098
標準誤差	0.685	0.0352	44.201	1.202
t 値	13.452	6.978	3.534	4.241

$$R^2 = 0.959 \quad (0.648, 0.623)$$

になる。この式でも、当選5回以上の代議士数の項は1%水準で有意である。

1990年に関する推定結果

1990年についての推定結果は以下の通りである。

(1) 政治力の項を含まない式の推定結果

	人口	面積	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	7.852	0.348	4.058	6.782
標準誤差	0.448	0.0296	1.028	2.932
t 値	17.529	11.772	3.950	2.313

$$R^2 = 0.961 \quad (0.769, 0.753)$$

(2) 政治力の指標として自民党代議士の総数を用いた式の推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	5.703	0.288	107.454	4.463	7.688
標準誤差	0.606	0.0280	23.910	0.859	2.446
t 値	9.407	10.317	4.494	5.195	3.143

$$R^2 = 0.975 \quad (0.844, 0.829)$$

90年についても、やはり自民党代議士数の項は有意（1%水準）である。

(3) 政治力の指標として当選5回以上と4回以下の自民党代議士数を用いた式の推定結果

	人口	面積	5回以上	4回以下	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	5.661	0.303	145.174	51.126	4.645	8.525
標準誤差	0.574	0.0271	27.397	32.322	0.816	2.339
t 値	9.869	11.177	5.299	1.582	5.693	3.645

$$R^2 = 0.978 \quad (0.864, 0.847)$$

91年、92年と同じく、当選5回以上の自民党代議士数の項は1%水準で有意であるが、当選4回以下の項は有意ではない。なお、この1990年については、当選5回以上の項と当

選4回以下の項の係数が統計的に(5%水準で)異なっていると言える。すなわち、当選5回以上の項の係数の方が大きいと言える。このことは、当選5回以上の自民党代議士の方が、4回以下の代議士よりも公共事業予算の獲得に影響力が大きいことを意味していると解釈することができよう。この結果は、われわれの日頃の観察から得られる認識と一致するものである。それと同時に、各地域への公共事業費の配分が地元出身の与党政治家の政治力に依存するというわれわれの仮説をより強く支持するものであると考えられる。

当選4回以下の項を除外した式の推定結果は、

	人口	面積	5回以上	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	6.153	0.324	137.623	4.635	8.702
標準誤差	0.495	0.0242	27.456	0.830	2.377
t 値	12.413	13.395	5.013	5.582	3.660

$$R^2 = 0.978 \quad (0.855, 0.842)$$

である。

1989年に関する推定結果

1989年についての推定結果は以下の通りである。

(1) 政治力の項を含まない式の推定結果

	人口	面積	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	6.438	0.409	3.369	6.851
標準誤差	0.457	0.0300	1.045	2.947
t 値	14.100	13.620	3.225	2.325

$$R^2 = 0.945 \quad (0.815, 0.803)$$

(2) 政治力の指標として自民党代議士の総数を用いた式の推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	4.237	0.351	107.702	3.789	7.793
標準誤差	0.634	0.0285	24.695	0.882	2.483
t 値	6.686	12.344	4.361	4.294	3.139

$$R^2 = 0.969 \quad (0.873, 0.861)$$

この年についても、自民党代議士数の項は有意（1%水準）である。

(3) 政治力の指標として当選5回以上と4回以下の自民党代議士数を用いた式の推定結果

	人口	面積	5回以上	4回以下	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	4.198	0.367	146.979	48.568	3.981	8.663
標準誤差	0.597	0.0275	28.005	33.052	0.835	2.364
t 値	7.030	13.338	5.248	1.469	4.770	3.664

$$R^2 = 0.975 \quad (0.890, 0.877)$$

これまでと同じく、当選5回以上の自民党代議士数の項は1%水準で有意であるが、当選4回以下の項は有意ではない。なお、この1989年についても90年同様、当選5回以上の項と当選4回以下の項の係数が統計的に異なっていると言える。

当選4回以下の項を除外した式の推定結果は、

	人口	面積	5回以上	東京ダミー	沖縄ダミー
推定値	4.673	0.386	139.208	3.967	8.813
標準誤差	0.509	0.0245	27.878	0.846	2.394
t 値	9.185	15.746	4.993	4.689	3.681

$$R^2 = 0.974 \quad (0.884, 0.873)$$

である。

1988 年に関する推定結果

(1) 政治力の項を含まない式の推定結果

	人口	面積	東京ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー
推定値	6.410	0.346	3.622	7.723	7.303
標準誤差	0.392	0.0258	0.890	3.150	2.547
t 値	16.366	13.550	4.070	2.452	2.867

$$R^2 = 0.961 \quad (0.826, 0.809)$$

(2) 政治力の指標として自民党代議士の総数を用いた式の推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー
推定値	4.558	0.300	91.345	3.993	6.887	8.077
標準誤差	0.539	0.0245	21.111	0.751	2.648	2.144
t 値	8.450	12.276	4.327	5.315	2.601	3.768

$$R^2 = 0.980 \quad (0.880, 0.866)$$

(3) 政治力の指標として当選 5 回以上と 4 回以下の自民党代議士数を用いた式の推定結果

	人口	面積	5 回以上	4 回以下	東京ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー
推定値	4.540	0.306	106.012	70.137	4.060	6.262	8.397
標準誤差	0.540	0.0251	25.890	30.246	0.755	2.725	2.169
t 値	8.405	12.173	4.095	2.319	5.380	2.298	3.871

$$R^2 = 0.981 \quad (0.883, 0.865)$$

である。

88 年については、自民党代議士の総数と当選 5 回以上の自民党代議士数の項はともに 1% 水準で有意になっており、当選 4 回以上の項も 5% 水準で有意になっている。この年については、当選 5 回以上と 4 回以下の項の係数が統計的に異なるとは言えない。また、東京

と沖縄に加え、島根についてのダミー変数が有意になっている。

1987年-1983年に関する推定結果

これまで、1992年から5年間の推定結果について紹介してきたが、1983年までの残りの5年分については、以下で一括して紹介することにする。

(1) 1987年に関する推定結果

	人 口	面 積	代議士数	5回以上	4回以下	東京ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	6.252	0.358				3.617	6.745	0.960
標準誤差	0.426	0.0279				0.963	2.768	(0.797)
t 値	14.694	12.805				3.756	2.437	(0.782)
推定値	4.174	0.303	101.558			4.050	7.611	0.977
標準誤差	0.584	0.0263	22.676			0.808	2.312	(0.862)
t 値	7.148	11.551	4.479			5.015	3.291	(0.849)
推定値	4.154	0.312		122.891	69.258	4.152	8.095	0.979
標準誤差	0.577	0.0266		26.968	31.913	0.801	2.310	(0.869)
t 値	7.199	11.716		4.557	2.170	5.183	3.504	(0.853)

この年については、当選4回以下の項も5%水準で有意になっている。この項も含めて、地域の政治力を表す項はすべて有意である。統計的には、当選5回以上と4回以下の項の係数は異なるとは言えない。なお、上の R^2 の列の一番上の数字は、(5-8)式の係数の推定値(上の数値)を(5-7)式に代入し、(5-7)式の R^2 を計算し直したものである。この列の2行目の()内の数値は(5-8)式の推定式の R^2 の値であり、3行目の数値は(5-8)式の自由度調整済み決定係数である。以下の年についても同様である。

(2) 1986年に関する推定結果

	人	口	面	積	代議士数	5回以上	4回以下	東京ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー	R ²
推定値	5.470	0.320						2.406	6.878	7.431	0.960
標準誤差	0.344	0.0225						0.774	2.730	2.233	(0.840)
t 値	15.922	14.200						3.109	2.519	3.328	(0.825)
推定値	4.207	0.285	73.681					2.842	5.903	7.764	0.972
標準誤差	0.424	0.0210	17.921					0.668	2.337	1.903	(0.887)
t 値	9.914	13.585	4.111					4.257	2.526	4.079	(0.873)
推定値	4.178	0.294		98.689	36.994			3.084	4.843	7.810	0.974
標準誤差	0.414	0.0211		22.549	27.244			0.666	2.359	1.857	(0.895)
t 値	10.086	13.929		4.377	1.358			4.633	2.053	4.206	(0.879)
推定値	4.329	0.306		108.580				3.197		7.776	0.973
標準誤差	0.385	0.0197		22.751				0.690		1.931	(0.881)
t 値	11.257	15.558		4.773				4.632		4.028	(0.870)

この年についても、統計的に当選5回以上と4回以下の項の係数の値が異なるとは言えない。当選4回以下の項は有意ではないが、自民党代議士の総数と当選5回以上の自民党代議士数の項はともに1%水準で有意になっている。この年は、東京と沖縄に加え、島根もダミー変数が有意になる。ただし、当選5回以上の自民党代議士数の項だけを入れた式では、島根のダミー変数が有意にならないので、上の推定結果ではこれを含まない推定式を示した。

(3) 1985年に関する推定結果

	人	口	面	積	代議士数	5回以上	4回以下	東京ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー	R ²
推定値	5.186	0.344						2.317	6.649	9.296	0.952
標準誤差	0.383	0.0250						0.861	3.026	2.487	(0.834)
t 値	13.542	13.769						2.692	2.197	3.737	(0.818)
推定値	3.737	0.305	83.762					2.819	5.549	9.673	0.970
標準誤差	0.470	0.0230	19.722					0.736	2.565	2.100	(0.885)

t 値	7.957	13.253	4.247		3.832	2.163	4.606	(0.871)
推定値	3.722	0.310	97.553	63.476	2.953	4.965	9.698	0.969
標準誤差	0.472	0.0238	25.474	30.799	0.754	2.662	2.107	(0.887)
t 値	7.893	13.016	3.830	2.061	3.915	1.865	4.603	(0.870)

この年については、統計的に当選5回以上と4回以下の項の係数の値が異なると言えないが、どちらも有意になっている。自民党代議士の総数と当選5回以上の自民党代議士数の項はともに1%水準で、4回以下の項は5%水準で有意である。また、島根についてのダミー変数は、自民党代議士数を当選5回以上と4回以下に分けた場合を除いて、有意になっている。

(4) 1984年に関する推定結果

	人	口	面	積	代議士数	5回以上	4回以下	東京ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	5.055	0.301						2.064	12.648	10.606	0.943
標準誤差	0.301	0.0229						0.789	2.777	2.292	(0.839)
t 値	14.353	13.161						2.616	4.555	4.628	(0.824)
推定値	3.276	0.253	102.005					2.686	11.297	11.058	0.980
標準誤差	0.351	0.0171	14.604					0.547	1.909	1.569	(0.927)
t 値	9.346	14.864	6.985					4.913	5.918	7.049	(0.918)
推定値	3.274	0.255		104.269	98.653			2.708	11.200	11.062	0.980
標準誤差	0.355	0.0178		18.990	23.021			0.565	1.998	1.998	(0.927)
t 値	9.224	14.286		5.491	4.285			4.790	5.605	6.968	(0.916)

この年については、当選4回以下の項も含めて、政治力を表す項はすべて1%水準で有意である。当選5回以上と4回以下の係数の推定値はほとんど等しくなっている。無論、統計学的にこの両者に差があるとは言えない。また、島根についてのダミー変数も、東京、沖縄とともに1%水準で有意になっている。

(5) 1983 年に関する推定結果

	人 口	面 積	代議士数	5 回以上	4 回以下	東京ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	5.999	0.286					10.394	0.825
標準誤差	0.573	0.0371					3.721	(0.610)
t 値	10.468	7.704					2.794	(0.592)
推定値	2.959	0.211	150.213			2.265	11.608	0.939
標準誤差	0.691	0.0311	26.456			0.998	2.850	(0.783)
t 値	4.284	6.803	5.678			2.268	4.073	(0.762)
推定値	2.945	0.218		168.921	120.478	2.526	11.655	0.939
標準誤差	0.691	0.0319		32.760	40.515	1.035	2.853	(0.788)
t 値	4.261	6.844		5.156	2.974	2.441	4.085	(0.762)

この年についても、当選 4 回以下の項も有意である。84 年と同じく、地域の政治力を表す指標として用いた 3 つの変数とも 1%水準で有意となっている。なお、東京についてのダミー変数は、政治力の指標を入れない推定式については有意にならない。

1982 年-1977 年に関する推定結果

最後に、1982 年から 1977 年の 6 年間についての推定結果を紹介する。この 6 年間については、各地域の政治力の指標として自民党代議士数を用いた式の推定結果のみを示すことにする。

(1) 1982 年に関する推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	6.594	0.304			8.182	0.819
標準誤差	0.503	0.0340			3.620	(0.645)
t 値	13.119	8.921			2.260	(0.636)
推定値	3.591	0.249	134.974	2.390	9.308	0.944

標準誤差	0.703	0.0313	26.713	1.011	2.894	(0.792)
t 値	5.111	7.955	5.053	2.364	3.216	(0.772)

(2) 1981 年に関する推定結果

	人口	面積	代議士数	沖縄ダミー	R^2
推定値	6.675	0.282		7.355	0.839
標準誤差	0.505	0.0340		3.641	(0.622)
t 値	13.220	8.292		2.020	(0.605)
推定値	4.168	0.209	131.594	8.195	0.918
標準誤差	0.645	0.0310	26.297	2.933	(0.761)
t 値	6.464	6.736	5.004	2.794	(0.745)

(3) 1980 年に関する推定結果

	人口	面積	代議士数	東京ダミー	新潟ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	6.947	0.246			6.850	7.068	0.895
標準誤差	0.440	0.0296			2.157	3.172	(0.678)
t 値	15.805	8.310			3.175	2.228	(0.655)
推定値	4.298	0.185	141.089	1.718	4.944	7.521	0.928
標準誤差	0.498	0.0236	20.527	0.763	1.599	2.309	(0.833)
t 値	8.639	7.845	6.873	2.253	3.093	3.257	(0.818)

(4) 1979 年に関する推定結果

	人口	面積	代議士数	新潟ダミー	島根ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	6.542	0.227		7.693	7.550	7.561	0.867
標準誤差	0.434	0.0290		2.126	3.707	3.136	(0.687)
t 値	15.074	7.830		3.619	2.037	2.411	(0.657)

推定値	4.683	0.181	105.138	6.546	6.120	7.946	0.921
標準誤差	0.528	0.0256	22.185	1.746	3.031	2.553	(0.798)
t 値	8.874	7.055	4.739	3.748	2.019	3.113	(0.773)

(5) 1978 年に関する推定結果

	人口	面積	代議士数	新潟ダミー	沖縄ダミー	R^2
推定値	6.097	0.207		5.479	6.125	0.879
標準誤差	0.390	0.0258		1.906	2.823	(0.658)
t 値	15.635	8.014		2.874	2.169	(0.634)
推定値	4.305	0.162	100.173	4.401	6.499	0.937
標準誤差	0.458	0.0220	19.017	1.511	2.218	(0.794)
t 値	9.407	7.371	5.268	2.913	2.930	(0.774)

(6) 1977 年に関する推定結果

	人口	面積	代議士数	新潟ダミー	R^2
推定値	6.213	0.241		3.929	0.931
標準誤差	0.331	0.0218		1.620	(0.755)
t 値	18.759	11.049		2.426	(0.744)
推定値	4.925	0.209	71.474	3.159	0.957
標準誤差	0.426	0.0204	17.606	1.406	(0.823)
t 値	11.549	10.277	4.060	2.247	(0.810)

ここで推定結果を示した6年間についても、すべて自民党代議士数の係数は正で、有意(0.1%水準)である。また、1980年以前に関しては新潟についてのダミー変数が有意となる。逆に、東京についてのダミー変数は、1977~79年、81年にはどの推定式についても有意ではない。

公共事業費の配分と政治力

以上紹介したように、推定を行った 1977 年から 1992 年までの 16 年間のすべての年について、政治力の指標として用いた自民党代議士数の係数は正で有意 (0.1%水準) になっている。このことは、自民党代議士が多い県ほど公共事業費の配分が多くなることを意味している。

また、後半の 10 年間 (1983 年～1992 年) については、自民党代議士数を当選 5 回以上と 1～4 回に分けた式の推定も行った。この結果、当選 5 回以上の代議士数はすべての年について正で 0.1%水準で有意であった。これに対して、当選 4 回以下の代議士数は、10 年中 6 年について 5%水準で有意ではなかった。また、1986 年以降を中心に、両者の係数の推定値には大きな差異が見られ、当選 5 回以上の係数の推定値の方がかなり大きな値になっている。この推定結果は、当選 5 回以上の代議士は公共事業の配分に大きな影響力を持っているのに比べて、当選 4 回以下の代議士はより小さい影響力しか持たない、あるいは、ほとんど影響力を持たないという意味である (ただし、両者の係数が統計学的に異なると言えるのは、1989・90 年の 2 年だけである)。

以上の結果により、地元選出政治家の政治力がその地域への公共事業補助金の配分に影響を与えるという仮説が実証された。今回地元選出政治家の政治力の指標として用いた変数は十分なものでないかもしれないが、当選 5 回以上の代議士数が当選 4 回以下よりも強く効くという結果は、ここでの仮説をより強く支持するものであると考えられる。

また、突出した公共事業費の配分を受けている都道府県を、ダミー変数が正で有意になるかどうかという方法で検出した。これについても非常に興味深い結果が出ている。まず、1977 年から 80 年までは、新潟のダミーが有意になる。この時期は、ロッキード事件で逮捕された田中角栄元首相が最大派閥の領袖として自民党内で強大な権力を振るい、同時に、自身の選挙にも全力を傾けていた時期である。この時期に、新潟についてのダミー変数が有意になるという結果は、それだけ元首相が地元への利益誘導に熱心であり、また、その意思通りに公共事業費が新潟県に配分されたことの証明と解釈してよいのではなかろうか。同じように解釈できるのが、1979・84・85・86・88 年にダミー変数が有意になる島根県である。当時の島根県からは、竹下登元首相、桜内義雄元衆議院議長、細田吉蔵元自民党総務会長といった 3 名の有力代議士が選出されていた。3 名とも自民党三役や重要閣僚の経験者であるが、中でも、この時期に大蔵大臣から首相へと登りつめた竹下元首相の政治力が、この突出した公共事業費の配分をもたらしたのではないかと考えられる。沖縄県は、

戦後長く米国の占領を受け、現在もなお県内に多くの米軍基地を抱え、また、経済的基盤も脆弱であるため、多額の国家予算が投入されている。沖縄県についてのダミー変数が有意になるのは、このためであろう。この沖縄県と同様、東京都は多くの年についてダミー変数が有意になっている。東京は首都として公共施設が多いのは確かであり、また、東京都自身も財政的に豊かであるため、公共事業費が突出して多くとも何ら不思議はない。しかし、この東京のダミー変数が有意になるのは、代議士数を入れた式では1980年以降、代議士数を入れない式では84年以降である⁽⁶⁾。1980年と言えば、その前年の79年は鈴木俊一都知事が初当選した年であり、鈴木都知事のもとで初めて編成された予算が執行された年である。同じく84年は、その前年の83年が2回目の選挙の年であり、再選後初めて編成した予算が執行された年である。鈴木都知事の前は革新知事であった。国は、革新自治体に対しては、公共事業・補助金等の配分で冷遇していたと言われている。革新知事から自治省出身の鈴木都知事に代わったことで、国も東京都に公共事業・補助金をまわし始めた。同時に、保守系知事の誕生で、東京都自身も、その豊富な財源を公共事業に回し始めた。そして、再選された後は、益々それに拍車がかかった。その結果がこのような推定結果に表れていると解釈できるのではなかろうか。

さて、公共事業予算の決定のところで述べたように、公共事業補助金の箇所付けについては、大規模プロジェクトを除き、中央省庁官僚の側に決定権がある。そして、そこに政治家等との取引の余地があると言える。上の推定結果を見ると、その地域に自民党代議士が多いほど、特に、当選回数が多い政治力のある代議士が多いほど、公共事業費は多く配分されているようである。このことは、第2章で述べたような公共事業補助金を取引材料の一つにした中央省庁と政治家、「地方」との取引が存在することを示す証拠と考えてよいのではなかろうか。

ごく数年だけの推定結果を示したのでは、たまたまその年には都合の良い結果が出ただけと言われかねない。しかし、ここで推定結果を示した10年、あるいは、16年間に、総選挙は何度も行われている。それによって各県の自民党代議士も入れ替わっているし、キャリア（当選回数）も変わっている。当選回数が多い代議士、少ない代議士の分布も変わっている。それにもかかわらず、一貫して本書の仮説を支持するような結果が出たことは、それだけ強い証拠と考えてよいのではなかろうか。

注

- (1) 読売新聞社編 (1990) 『激変の政治選択』 (読売新聞社) 巻末資料「世論調査」 p. 6
- (2) 佐藤・松崎 (1986) 『自民党政権』 (中央公論社) p. 157
- (3) 田中 (1986) 「8 6 同日選と政治枠組の変容」, (『中央公論』, 1986 年 8 月号, pp. 62-83). p. 65
- (4) 正確に言うと, 「その地域に投下される公共事業費がその地域の自民党の得票に影響を与えない」という仮説が統計的に否定され, その係数がプラスであるから, このように言うことができる.
- (5) 4 回の総選挙をプールするための誤差項に関する条件はみたされている. まず, 誤差分散の不均一性がないことは各総選挙の推定式ごとに確かめてある. また, 個別の方程式の誤差分散が等しくなければならないという条件についても, 誤差分散の推定値は, 79 年からそれぞれ, 5227.98, 4642.13, 4925.05, 5224.57 であるから, 満たされている.
- (6) 東京は人口あたりの自民党代議士数が少ないため, 代議士数が少ない割に公共事業が多いということで, 代議士数を入れた式の方が異常値になりやすいのであろう.

第6章 農業問題とその政治的影響

1. 農政の転換と農政不信

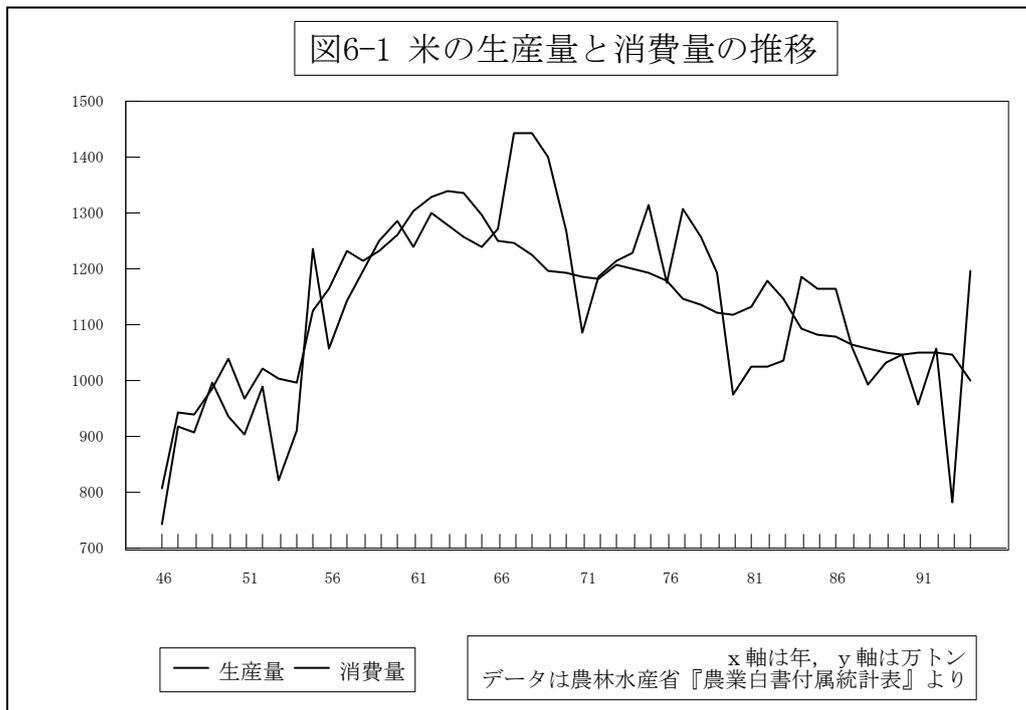
戦後の米農政

ここではまず、米を中心に戦後の農政の動きを見ていくことにしよう。図6-1に1946年（昭和21年）から1994年（平成6年）までの米の生産量と消費量の推移を示した。当初、農政の最大の目的は食糧不足に対処するための食糧の増産と、その国民への公平な配分にあった。食管法（食糧管理法）は、米の貿易を国家の直接統制（国家独占貿易）の下におき、国内市場を閉鎖することによって、米の国内価格を国際価格と無関係な水準に保つことを可能にした。さらに、1971年に買入制限が実施されるまでは、食管制度は政府が作った米をすべて生産者米価（政府買入価格）で買い取ることを保証していた。これらの保護処置によって、米作は他の農作物に比べ農家にとって非常に有利なものとなった。

巨大な米需要をもつ日本が市場を開放した場合、国際価格が影響を受けないわけではない。したがって、単純な比較はできないが、米の国内価格は、戦後の早い時期においては国際価格よりも低く、その意味では食管制度は消費者に安い米を提供するという役割を果たしていたと言える。しかし、その後今日に至るまで、米の国内価格は国際価格よりも非常に高い水準にある。食管制度は、少なくともある時期からは、米の消費者でもあり納税者でもある国民の負担の上に、米作農家を保護する制度であったと言えよう。

この食管制度とともに、米作奨励政策のもう一つの柱となったのが、公共事業・補助金である。政府は、農地の区画整理（圃場整備）や灌漑・排水工事、農道整備等の土地改良事業（農業基盤整備事業）に毎年巨額の資金を投じるとともに、農業機械化を促進するための補助を行った。

食管制度による米作農家の保護と公共事業・補助金の大量投入により、米の生産量は戦後急速に上昇していった。図6-1を見れば分かるように、米の生産は1967年から69年の3年連続の豊作時にピークを迎える（1年だけとれば67年の1445万トンがピークであった）。ところが、米の需要の方は、所得の上昇とともに減少していったのである。やはり図6-1に示したように、米の消費量は1963年に1341万トンでピークを迎え、その後は減少傾向に入っていたのである。67年から69年の豊作で、それまで国内産米だけでは需要を賅えなかったものが、一挙に「コメ余り」の状態となった。それにもなって食管

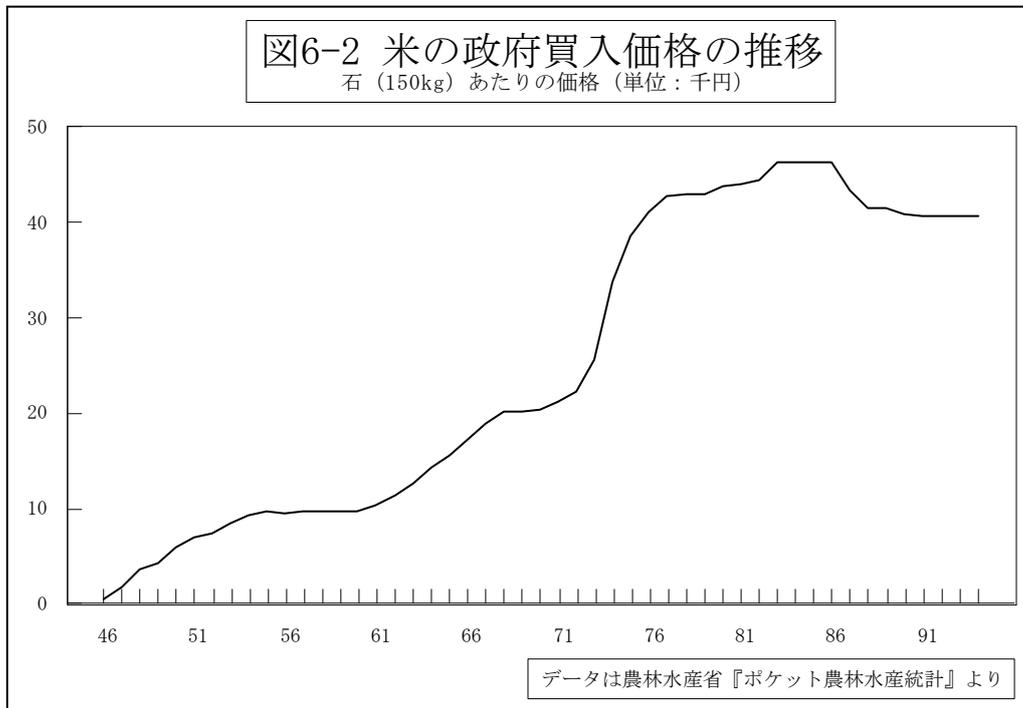


赤字も拡大した。そのため、政府はそれまでの米増産、米作奨励から一転して米作抑制へ政策を転換することになったのである。

農政の転換

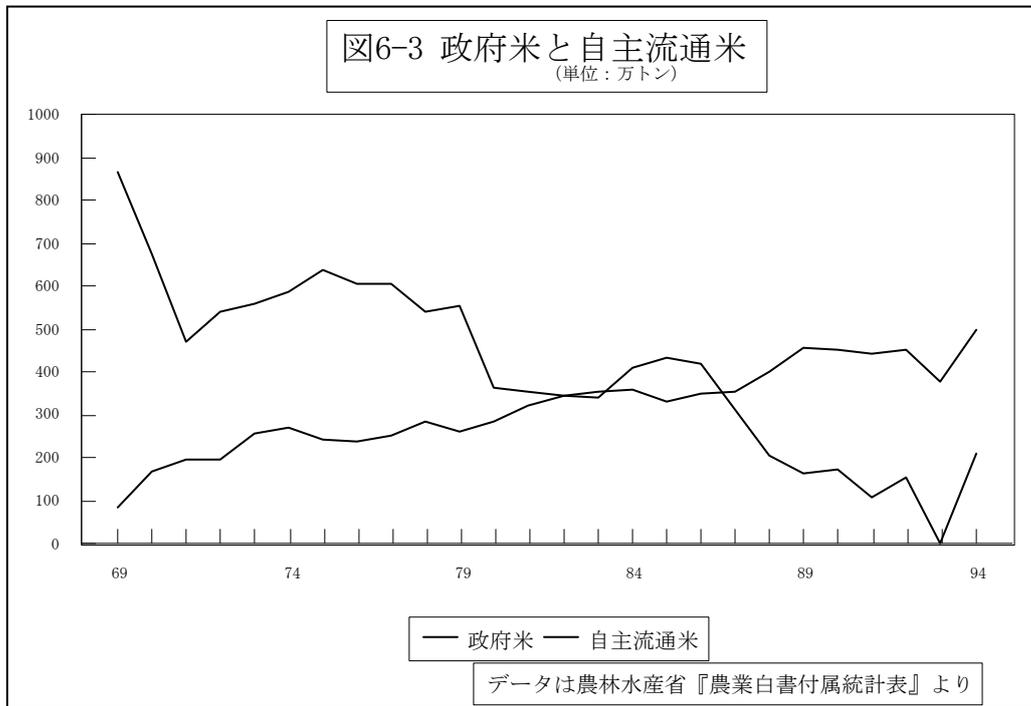
このときまず政府がとった政策は、生産者米価の据え置きである。政府買入価格（生産者米価）の推移を図6-2に示すが、69年には生産者米価の据え置きを決定した。物価（生産費）は上昇していたので、実質的には値下げであった。これを決定した6月、各県の農協代表者は「自民党の裏切り」であるとして反発を強め、「選挙を通じて自民党と対決する」と宣言した。その後の各地の米価報告集会は自民党に対する抗議集会のようになったという。この年12月には総選挙があったが、農協の推薦候補は、結局は従来通り自民党候補が中心になったと報道されている⁽¹⁾。これはその後何度も繰り返された自民党に対する「農民の反乱」の最初の例かもしれない。

そして、71年から政府は、買入制限（予約限度制）と転作の奨励（助成）を開始することになる。これによって米の需給は回復し、政府は再び71年から本格的に生産者米価の引



き上げを再開したのであった。米作は他の作物の生産に比べ、農家にとって有利であるから、米から他の作物に転作させるためには転作する農家への巨額の助成金が必要となる。この転作奨励政策は、「稲作転換対策(71~75年)」、「水田総合利用対策(76~77年)」、「水田利用再編対策(78~86年)」、「水田農業確立対策(87~92年)」、「水田営農活性化対策(93~95年)」と名前を変えながら今日まで続けられている。このための助成金が、これ以後農業予算の大きな部分を占めるようになっていくのである。また、本来は生産性の悪い土地、消費者に人気のある「おいしいお米」を作ることのできない土地から転作を進めるべきであったと考えられる。しかし、特定の地域だけで米作を抑制することは非常に大きな抵抗が予想されたためか、結局、犠牲は平等にということ、生産性の善し悪し、穫れる米の品質等にかかわらず転作が実施されることになったのである。これについても、銘柄米産地、生産性の高い大規模農家を中心に農民の不満が高まることになった。

もう一つ、この時期の大きな制度的変化は、1969年の自主流通米制度の発足である。消費者のよりおいしい米をという需要の変化を背景に、各産地は争って銘柄米を作り、自主流通米の比率は年々上昇していった。1969年以降の政府米(政府買入米)と自主流通米の



数量の推移を図6-3に示す。図からも明らかなように、82年には両者の数量はほぼ拮抗し、それ以後は自主流通米の方が多くなっていくのである。自主流通米には補助金が付くこともあり、より高い価格で売れる「おいしい米」を作ることのできる農家は、政府米としては出荷せず、自主流通米、あるいは、食管制度では本来認められていない「自由米」として出荷するようになったのである。逆の言い方をすれば、今日政府米として出荷されている米は、それだけ品質の点で劣るということになる。

農政不信

米作奨励から米価抑制、転作奨励という米作抑制への政策転換は、農家に少なからず農政への不信・不満を募らせた。多くの農家は米の増産のために、それだけの労力と資金を投入してきたのであるから、それは当然であろう。

それに加えて、農家の不満を増幅させたのが「市場開放」、「自由化」の問題である。自民党、社会党を含めほとんどの政党が「コメ自由化阻止」を叫んでいた。結局1993年12月、細川政権の時に米市場の開放が決定されたのであるが、その年の夏の総選挙まで、多

くの政治家は米市場の開放は阻止すると訴え続けてきたのである。この米の前に問題になったのが、牛肉とオレンジである。牛肉は国内価格と国際価格に大きな格差があることから、国内農家保護のために輸入制限を課し、輸入品についても高率の関税をかけてきた。オレンジは、みかんと競合するとされ、国内のみかん農家保護のために、オレンジの生果ならびにその果汁の輸入を制限していた。この牛肉とオレンジについても、自由化阻止が政治家たちの「公約」であった。

ところが、1988年6月、政府は牛肉とオレンジの輸入自由化を決定してしまった。米国を中心とする外国の圧力に屈した形での自由化決定であった。農民の側は、自動車等の輸出産業の犠牲にされたという不満を持つとともに、自由化はしないと語り続けてきた政府や政治家に対する不信が高まった。そして、何よりもこの牛肉とオレンジの自由化決定は、次は「米」の番ではないかという不安を農民に抱かせることになった。政府や政治家が「米は守る」と言ったところで、農民にしてみれば、牛肉やオレンジを見れば信用できない。1989年の参議院選挙は、このような農民の政府・自民党に対する不満や不信が頂点に達した時に行われたのである。

1989年参議院選挙と農政不信

1989年（平成元年）7月の第15回参議院通常選挙において、自民党は結党（保守合同）以来初めて参議院で過半数を割るという大敗を喫した。その主たる敗因は、

- (1) 消費税への反発
- (2) リクルート事件およびそれによって増幅された政治不信
- (3) 農業問題

といういわゆる3点セットに、宇野首相の女性問題が加わったというのが一般的な見方である。このうち(1)や(2)は過去に何度か経験したような要因であると言える。1967年（昭和42年）の第31回総選挙（黒い霧解散）や1976年（昭和51年）の第34回総選挙（ロッキード選挙）、さらには、1979年（昭和54年）の第35回総選挙（大平一般消費税選挙）というように、何度か同様の問題が発生し、自民党はその度に厳しい批判を浴びてきた。中でも76年と79年の総選挙では、自民党は2回連続で公認だけでは過半数を割るという大敗を喫したが、次の80年の選挙では一転して大勝した。ロッキード事件にしても、リクルート事件にしても、この種の政治的スキャンダルは、時の経過とともにその影響は減衰・消滅していくものである。これまでの経験から言えば、発覚時点でいくら騒がれたとして

も、こういった問題は政治を動かす要因、選挙に影響を与える要因としては一時的なものにしか過ぎないと言えよう。

しかし、3番目にあげた農業問題、農政不信の問題は、他の二者に比べ、中長期的に見て遥かに重大なものとなる可能性をもつものである。言うまでもなく、自民党は農村部での絶大な支持を背景に政権を長期間維持してきた政党である。89年以前にも、米価への不満などから農民団体が自民党支持の見直しを表明することはあったが、そのほとんどは単なる脅しに過ぎなかった。選挙前にはそう言っている、実際に選挙になれば結局は自民党支持になっていた。その農村部において、「自民党離れ」がついに実際の投票行動に表れたとすれば、当時としては、自民党一党支配体制の将来にかかわる注目すべき動きであった。

問題の設定

この章の目的は、特に89年参議院選挙を中心に、農政に対する不信・不満が自民、社会の両党の得票にどのような影響を与えたかを分析することにある。89年当時、食管制度は財界を含む都市住民層や海外から猛烈な批判を浴び、図6-2からもわかるように、生産者米価も年々引き下げを余儀なくされていた。このような中で、農家はどのように動いたのかを、実際の得票から分析することが本章の目的である。

ところで、一口に農家とは言っても、食管制度への依存度や米市場の自由化に対する危機感の大きさはそれぞれ異なるように思われる。例えば、銘柄米を作っている農家は、自主流通米や自由米として売ってきた経験から、自分たちの米が少々高くても売れるという自信をもっている。食管制度などなくなった方が今よりも高い価格で売れると思っているかもしれない。また、米市場が開放され、外国から安い米が入ってきたところで、品質で十分対抗できると考えている。それに対して、銘柄米を作れない農家や中山間部で生産性の非常に悪い農家は、米市場が開放されれば、外国米との競争から、米の価格が大幅に下落し、もうやっていけなくなるという強い懸念をもっている。このような農家にとっては、食管制度の維持や米市場の開放の問題は、極めて重大な問題なのであり、それだけ、農政への不満・不信も強いのではないかと考えられる。

食管制度や自由化に対するこのような農家間の意識の違いが、当然選挙での投票行動にも表れるのではないかというのがここでの考え方である。

食管制度への依存度が高い農家というのは、それだけ政府の援助を必要としている農家

である。したがって、彼らが最近の農政に不満をもったとしても、即自民党離れを起こすとは限らない。一つの選択は、地元の自民党議員の応援にますます力を入れ、党内で力をもたせ、市場開放阻止、農業保護存続の立場で働かせることである。もう一つは、自民党への支持をやめ、より保護主義的な方針を打ち出している社会党等の支持に回ることである。後者の場合には、短期的に投票先を変えることにより自民党への脅しを狙う場合と、完全に支持を切り替えてしまう場合のさらに二通りが考えられる。これらの点を現実の得票データから検証しようというのが、本章の目的である。

2. 参議院選挙の計量分析

参議院比例区選挙結果の推移

農業問題の影響を分析する前に、本節ではその準備として、参議院選挙についての計量分析を行うことにしよう。本節では、参議院の比例区（比例代表区）を分析対象にする。その理由は、まず第1すべての県についてすべての党の得票が得られることである。第2に、地縁・血縁で縛られることの特に多い農村部で、一番自由に投票できる選挙であるという点である。ただし、参議院の性格から、有権者の心構えの問題として、投票に際して「遊び」や「冒険」が許される。それが分析上攪乱要因となる可能性もあることに注意が必要である。

ここでは、参議院に比例区が導入された1983年（昭和58年）から1992年（平成4年）までの参議院選挙について分析することにする。自民党分裂後の1995年（平成7年）の選挙については、第8章第2節で分析することにする。まず、ここで対象とする4回の参議院選挙についてそれぞれの投票率と自民・社会両党の得票ならびに絶対得票率を表6-1に、比例区と選挙区の獲得議席数を表6-2に示す。

この4回の参議院選挙のうち、1986年は衆参同時選挙で自民党が圧勝、次の1989年は消費税、リクルート事件、農業問題の3点セットに、宇野首相の女性スキャンダルと土井たか子社会党委員長の「おたかさん人気」、「マドンナブーム」が加わって、自民党惨敗、社会党大勝となった。この選挙では、例えば、比例区を見ると、社会党は得票を前回86年選挙の2倍以上伸ばしたのである。社会党は、比例区で自民党を上回ったほか、改選数1の選挙区でも社会党（と連合）が自民党を圧倒した。この選挙での当選者数は、

表 6-1 参議院比例区の選挙結果

選挙年	自民党		社会党		投票率
	得票	絶対得票率	得票	絶対得票率	
1983	16,441,437	19.65	7,590,331	9.07	57.00
1986	22,132,573	25.61	9,869,088	11.42	71.36
1989	15,343,455	17.07	19,688,252	21.90	65.02
1992	14,961,199	16.04	7,981,726	8.56	50.72

表 6-2 参議院選挙結果：自社両党の獲得議席

選挙年	自民党		社会党	
	比例区	選挙区	比例区	選挙区
1983	19	49	9	13
1986	22	50	9	11
1989	15	21	20	26
1992	19	50	10	12

自民党が比例区 15，選挙区 21 の合計 36 に対して，社会党は比例区 20，選挙区 26 で合計 46 であった。自民党の改選議席数は 69 議席であったから，自民党は改選議席の 4 割以上を失ったことになる。この結果，非改選の 73 議席を合わせても，自民党は 109 議席に止まり，参議院で与野党逆転となったのである（過半数は 127 議席）。

定式化

ここでは，前章第 2 節の分析と同様，有権者を農家と非農家に分けて，それぞれその何%の人々が自民党あるいは社会党に投票したかを推定するという形で，両党の得票構造の変化を分析することにする。ただし，前章でも述べたように，この係数の推定値は，あまり厳密に解釈しない方がよいように思われる。係数の推定値，あるいは，係数の推定値×農家人口は，農村部からの得票の増減を表す指標として考えることにしよう。本章のように，何回かの選挙について同じ式を推定し，係数の増減を見ようとする場合には，それでも十

分に意味があるはずである。

前章同様、ここでも都道府県別のクロスセクション・データを用いて分析することにし、両党の得票を絶対得票率で表した式、

$$L_i/Y_i = \beta_1 A_i/Y_i + \beta_2 X_i/Y_i + u_i/Y_i \quad (6-1)$$

を、有権者数 Y_i をウェイトとするウェイト付き最小二乗法で推定することにする。ここで、 A_i は選挙当日の 20 歳以上農家人口で、 X_i はそれ以外の有権者である。投票日の農家人口のデータは存在しないので、5 年ごとの農業センサスの結果をもとに、調査の間は農家人口が直線的に変化しているものとして算出した。これも前章と同様である。

推定結果

自民党の比例区得票についての推定結果を表 6-3 に、社会党についての推定結果を表 6-4 に、この推定結果から得られる両党の農家及び非農家（農村部およびそれ以外の地域）からの得票の推定値を表 6-5 に示す。さらに、図 6-4 に係数の推定値の推移を、図 6-5 に農家および非農家からの得票の推定値の推移をグラフ化したものを示す。なお、表 6-3 および表 6-4 の R^2 の値は前章の計量分析と同様、(6-1) 式の推定から得られた係数の推定値を

$$L_i = \beta_1 A_i + \beta_2 X_i + u_i \quad (6-2)$$

に代入し、残差を計算して、(6-2) 式の R^2 の値を計算し直したものである。(6-1) 式の推定式の R^2 の値は () 内に示した数値である。なお、これらの推定結果については、ホワイトのテストとゴールドフェルド・クォントのテストによって、誤差分散の不均一がないことを確かめてあることを断っておく。

これらの結果を見れば、まず、社会党の農村部への依存がかなり大きいことに気づく。自民党は伝統的に農村基盤の政党であると言われてきたが、社会党も実は農村政党化していたのである。政権与党であった自民党は、海外や国内からの強い批判から、好むと好まざるとにかかわらず農産物の自由化をある程度進めていかざるを得なかった。これに対して、野党であった社会党は極めて保護主義的な政策を主張し続けることができたのである。

表 6-3 参議院比例区自民党得票に関する推定結果

選挙年	独立変数	推定値	標準誤差	t 値	R ²
1983	農 家	0.506	0.032	15.72	0.930
	非農家	0.127	0.0086	14.80	(0.578)
1986	農 家	0.638	0.035	18.34	0.958
	非農家	0.179	0.0085	21.13	(0.744)
1989	農 家	0.444	0.033	13.26	0.945
	非農家	0.122	0.0072	17.06	(0.581)
1992	農 家	0.491	0.039	12.53	0.913
	非農家	0.110	0.0074	14.77	(0.455)

表 6-4 参議院比例区社会党得票に関する推定結果

選挙年	独立変数	推定値	標準誤差	t 値	R ²
1983	農 家	0.244	0.027	9.19	0.720
	非農家	0.056	0.0071	7.95	(0.431)
1986	農 家	0.273	0.031	8.76	0.785
	非農家	0.082	0.0076	10.80	(0.371)
1989	農 家	0.409	0.033	12.56	0.955
	非農家	0.185	0.0070	26.50	(0.435)
1992	農 家	0.220	0.036	6.20	0.725
	非農家	0.065	0.0067	9.65	(0.245)

表 6-5 農家および非農家からの得票の推定値

選挙年	自民党		社会党	
	農 家	非農家	農 家	非農家
1983	7,761,789	8,679,550	3,742,839	3,827,203
1986	9,294,695	12,862,646	3,977,197	5,892,385
1989	5,994,310	9,319,660	5,521,786	14,132,272
1992	6,104,559	8,890,323	2,735,240	5,253,372

図6-4 係数の推定値

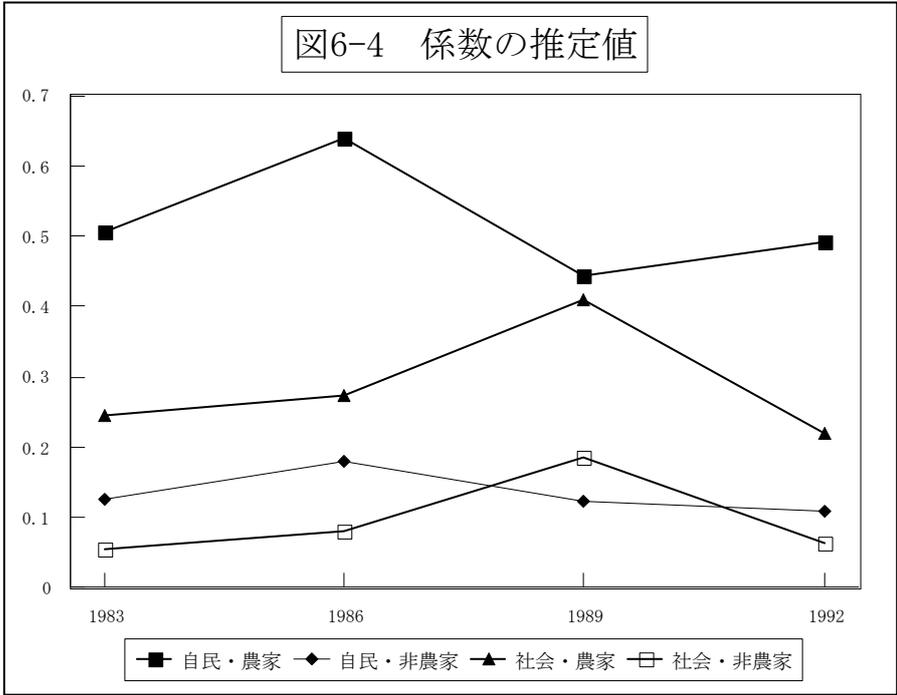
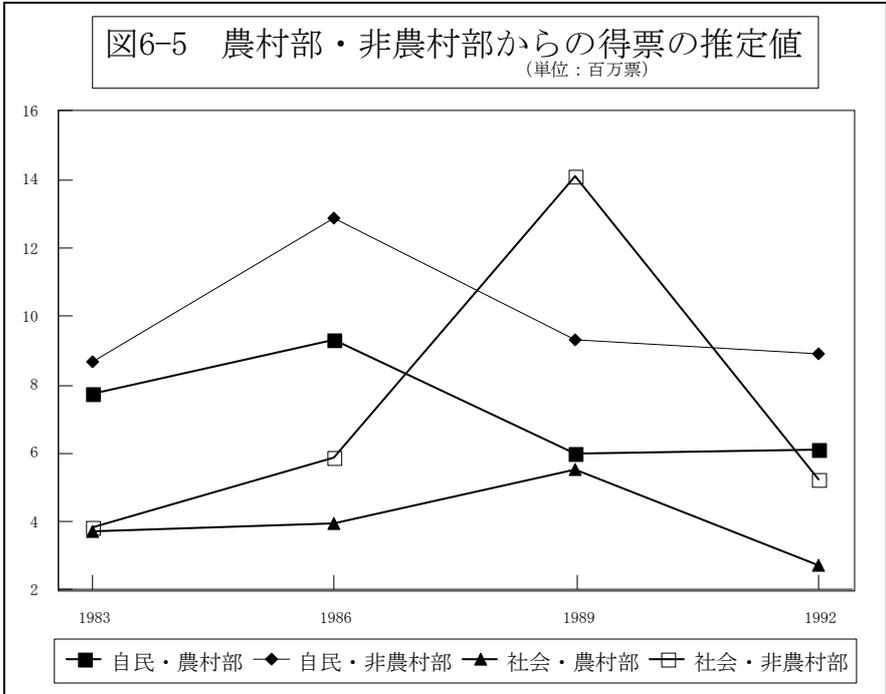


図6-5 農村部・非農村部からの得票の推定値
(単位：百万票)



それによって社会党は、自民党の農政に不満をもつ農家の支持を獲得することができたのかもしれない。

表6-3と表6-4、図6-4を見れば、この4回の選挙で、農家（農村部）からの得票率（推定式の係数がこれにあたる）の推定値が両党とも大きく変化していることが分かる。この係数の推定値と農家と非農家の有権者数をもとに、農家と非農家からの得票の推定値を計算したのが表6-5である。そして、その値を図示したものが図6-5である。

1989年参議院選挙

表6-5および図6-5を見ると、89年選挙では社会党の非農村部からの得票が自民党のそれを大きく上回り、これが選挙での第一の勝因であることが分かる。同時に、この選挙では、社会党の農村部からの得票が大きく伸びていることが分かる。逆に自民党は大きく減少させており、両者はほとんど同じレベルにまで接近している。この推定結果に従えば、非農村部からは83年並の得票率を得ており、89年選挙における自民党大敗の大きな原因は、農村部からの大幅な得票減であることが分かる。

実際、選挙区の方では、改選数1の県の中で、県レベルの農協組織が自民党の不支持や自主投票を決めた県が10あったが、いずれも自民党が敗れたという⁽²⁾。このような「農民の反乱」が自民党を襲ったのである。

1992年参議院選挙

次の92年選挙では、社会党は農村部でも非農村部でも大きく得票を落とした。それは、この間の社会党の行動が、89年選挙で示された有権者の期待に応えるものではなかったとも言えようし、89年選挙の有権者の投票行動自体が幻を見て投票しただけであるとも言えよう。社会党は、89年の参議院選挙であれだけ自民党に大勝したにもかかわらず、わずか半年後の総選挙で政権を取れなかったのである。この90年の総選挙では議席を大幅に回復したものの、政権奪取にはほど遠い結果であった。それが社会党の限界であるとすれば、もはや社会党に政権奪取の可能性はない。社会党がどういう政策を主張しようが、政権を取れなければほとんど意味をもたないことを有権者は知っている。したがって、現実の政治的果実を期待した人々も、ただ単に、自民党を政権から引きずり下ろして欲しいと期待した人々も、その望みは90年総選挙で絶たれたのである。また、90年総選挙の結果は、89年選挙で社会党に入れたものの、社会党に政権奪取まで期待していない人々、逆に社会

党政権は困ると考えている人々が、慌てて自民党に投票した結果であるとも見ることもできる。とにかく、その後の選挙結果から見ても、92年の参議院選挙の段階で、社会党は既に有権者から見放されていたとすることができる。

89年選挙と比べた社会党の得票減は実に1230万票なのであるが、問題はこの票がどこに行ったかである。まず、自民党の得票を見てみよう。獲得議席自体は、低投票率にも助けられて83年の選挙程度には回復したが、得票自体は大敗した89年選挙以下なのである。図6-4と図6-5を見れば分かるように、89年選挙で大幅に票を失った農村部でも、ほんのわずかしか回復していないのである。社会党が農村部の票を大幅に失っていることから、農村部の票が社会党へ大量に流れるということとはなくなったものの、自民党へ戻ってきたわけでもないのである。これは重要な点である。

また、この選挙には細川元熊本県知事（元自民党田中派の参議院議員）を党首とする日本新党が登場した。この日本新党の比例区の得票を見ると、細川党首の地元である熊本県以外は、東京、神奈川、大阪、埼玉、福岡、愛知などの都市部に得票が固まっている。このことから農村部の票はともかく、都市部の票の受け皿のひとつにはなったと言えよう。しかし、彼らが集めた票は高々360万票に過ぎない。社会党が失った1230万票に比べるとあまりにも小さすぎる。他の公明、共産、民社などの得票もそれほど増えているわけではない。したがって、89年に社会党に集まった票の大部分は、都市部も、そして、農村部でさえも「棄権」してしまったと考えるしかないのである。

そして、95年の参議院選挙では、新進党という新しい政党ができ、しかも、この3年間に自民党長期政権が崩壊するという大事件があったにもかかわらず、投票率はさらに下がり、史上最低の44.52%（選挙区の数値）であった。このことが、政治自体への国民の不信を示すものか、参議院のみへの無関心を示すものかは、今後の総選挙の投票率を見ないと分からないが、少なくとも参議院の役割やその存在自体の再検討を要求するものであることは確かであろう。

3. 農政不信とその選挙への影響

自民党の敗北と農政要因

89年の参議院選挙における自民党の大敗の一因が農家からの得票減にあると述べた。ここでは、その自民党票の減り方が、食管制度への依存度に依存するのかどうかを検証することにしよう。いま、前節と同じように89年選挙と86年選挙における比例区の自民党の得票を、

$$L89_i = a_1 A89_i + a_2 X89_i + u_i \quad (6-3)$$

$$L86_i = b_1 A86_i + b_2 X86_i + u_i \quad (6-4)$$

と書こう。次に、 $\beta_1 = a_1 - b_1$, $\beta_2 = b_1$, $\beta_3 = a_2 - b_2$, $\beta_4 = b_2$ とおいて、(6-3)から(6-4)を引けば、

$$L89_i - L86_i = \beta_1 A89_i + \beta_2 (A89_i - A86_i) + \beta_3 X89_i + \beta_4 (X89_i - X86_i) + \varepsilon_i \quad (6-5)$$

となる。この式をそのままOLSで推定すると、誤差分散の不均一の問題が生じるので、この両辺を89年選挙時の有権者数 $Y89_i$ 割った式

$$\begin{aligned} (L89_i - L86_i) / Y89_i &= \beta_1 (A89_i / Y89_i) + \beta_2 (A89_i - A86_i) / Y89_i \\ &+ \beta_3 (X89_i / Y89_i) + \beta_4 (X89_i - X86_i) / Y89_i + \varepsilon_i / Y89_i \end{aligned} \quad (6-6)$$

を $Y89_i$ をウェイトとするウェイト付き最小二乗法で推定することにする。そして、この $a_1 - b_1 (= \beta_1)$ 、すなわち、農家からの得票率の変化が、その地域の政府買入比率に依存していると考えるのである。ここで、政府買入比率 (B_i) とは、その地域で収穫された米のうち政府に買入れられた量の比率（重量で計った量の比率）である。すなわち、(政府買入比率) = (政府買入量) / (水陸稲収穫量) である。自主流通米制度が広まってからは、政府米として売却されるような米は、品質の点で劣るものが多い。それゆえ、政府米としての出荷が多い農家、多い地域は、もし米市場が開放されて海外から安い米が入ってくれ

ば、自分たちにとって死活問題になると考えているのである。この政府買入比率が高い地域ほど、食糧制度の維持や米の自由化あるいは市場開放に対する危機感が強いと考えられる。その分、牛肉・オレンジの自由化を決定した政府・自民党の農政に対する不満や不信が強いと考えられるのである。上式で、 $\beta_1 = (\alpha_0 + \alpha_1 B_i)$ とおけば、

$$(L89_i - L86_i) / Y89_i = (\alpha_0 + \alpha_1 B_i) (A89_i / Y89_i) + \beta_2 (A89_i - A86_i) / Y89_i + \beta_3 (X89_i / Y89_i) + \beta_4 (X89_i - X86_i) / Y89_i + \varepsilon_i / Y89_i \quad (6-7)$$

となる。この式を推定して、 α_1 が有意になるかどうかを調べるのがここでの目的である。なお、ここでの政府買入率の値としては、選挙前年の88年の値（全国平均で0.210）を用いることにした。また、以下の推定ではすべて沖縄県をサンプルから除外してある。その理由は、沖縄県が米の政府買入や転作政策から除外されているからである。

まず、政府買入率の項が入っていない（6-6）式の推定結果は、

	係数の推定値	標準誤差	t 値
$A89 / Y89$	-0.189	0.051	-3.71
$(A89 - A86) / Y89$	0.830	0.688	1.21
$X89 / Y89$	-0.060	0.011	-5.58
$(X89 - X86) / Y89$	0.247	0.165	1.50
滋賀ダミー	0.106	0.032	3.31

$$R^2 = 0.858 \quad (0.568)$$

である。ここでの R^2 の値は、これまでと同じように、（6-6）式の推定から得られた係数の推定値を、（6-5）式に代入し、残差を計算して、（6-5）式の R^2 の値を計算し直した値である。（6-6）式の推定式の R^2 の値は（ ）内に示した値である。

さて、 β_2 が正になっているが、 $A89_i - A86_i$ は農家人口の減少を反映して各県とも負であるから、この項全体は負である。また、 $X89_i - X86_i$ は各県とも正であるから、 β_4 が正であることは、この項全体が正であることを表している。ただし、ともに有意ではない。

なお、当時の宇野首相の出身地である滋賀県については、47都道府県で唯一自民党が比

例区で得票を伸ばしている。これは特殊要因に基づく異常値であると考えられるので、ダミー変数を入れて推定から除外することにした。

この推定結果から、農村部からの得票減（得票率の減少、すなわち、 β_1 ）がかなり大きいことが分かる。この農村部からの得票率の減少（ β_1 ）が、各地域の政府買入比率に依存するのかが次の課題である。そして、依存するとすれば、政府買入比率が高いところの方が得票の減少が大きかったのか、それとも、小さかったのかを調べることにしよう。

既に述べたように、政府買入比率の高いところは、農政への不満・不信も大きい、食管制度をはじめとする政府の保護政策への依存度も高い地域である。したがって、もっと自民党を強くしようという方向に動くとも考えられるし、より保護色の強い政策を打ち出している社会党などへ乗り換えることも考えられる。このどちらに動いたのかを調べるのがここでの分析の目的である。政府買入比率の項が入っている(6-7)式の推定結果は、

	係数の推定値	標準誤差	t 値
<i>A89/Y89</i>	-0.154	0.051	-3.03
<i>B(A89/Y89)</i>	-0.297	0.127	-2.33
<i>(A89-A86)/Y89</i>	0.508	0.668	0.76
<i>X89/Y89</i>	-0.059	0.010	-5.81
<i>(X89-X86)/Y89</i>	0.235	0.157	1.50
滋賀ダミー	0.097	0.031	3.16

$R^2 = 0.879$ (0.619)

となる。政府買入比率の項が負で（5%水準で）有意になっている。すなわち、政府買入比率が高い地域ほど、言い換えれば、食管制度への依存度が高い地域ほど、89年の選挙で農村部から自民党を離れた票が多いと言えるのである。この結果は、89年の選挙では、米市場開放への危機感、食管制度存続への危機感が、自民党にはマイナスに働いたことを示している。食管制度への依存度が高い地域の農家の人々は、自民党を強くする方向に動いたのではなく、より保護色の強い政策を主張している社会党などへ乗り換える方向に動いたのである。

なお、以上2つの推定結果については、ホワイトのテストとゴールドフェルド・クォントのテストによって、誤差分散の不均一がないことを確かめてあることを断っておく。

社会党の得票と農政要因

次に、農家層の自民党離れの受け皿となったと考えられる社会党の得票を分析してみよう。ここでの分析の目的は、社会党の得票が食管制度への依存度に依存するかどうかを調べることである。ここでは、社会党の得票 (JSP) を、第2節の分析と同じように、

$$JSP_i = b_1 A_i + b_2 X_i + u_i \quad (6-8)$$

で表そう。そして、この b_1 が政府買入比率 (B_i) に依存していると仮定した

$$JSP_i = \beta_1 A_i + \beta_2 B_i A_i + \beta_3 X_i + u_i \quad (6-9)$$

を推定し、係数 β_2 が有意であるのかどうかと、その符号を調べるのがここでの目的である。なお、ここでの推定では、政府買入比率として選挙前年の値を用いることにする。なお、それぞれの年の全国平均の値は、82年で0.339、85年で0.371、88年で0.210であるが、都道府県により極めて大きな差異があることを指摘しておこう。

さて(6-9)式をそのままOLSで推定すれば、これまでの推定と同様、誤差分散の不均一の問題が生じるため、両辺を有権者数で割った式

$$JSP_i/Y_i = \beta_1 A_i/Y_i + \beta_2 B_i A_i/Y_i + \beta_3 X_i/Y_i + u_i/Y_i \quad (6-10)$$

を、有権者数をウェイトとするウェイト付き最小二乗法で推定することにする。1983年から89年までの3回の参議院選挙についての(6-10)式の推定結果を以下に示そう。なお、これらの推定結果については、ホワイトのテストとゴールドフェルド・クオントのテストによって、誤差分散の不均一がないことを確かめてあることをあらかじめ断っておく。また、先程の自民党の得票の分析同様、沖縄県はサンプルから除外してある。

まず、83年の選挙についての推定結果は、

	A/Y	BA/Y	X/Y
係数の推定値	0.176	0.217	0.0559
標準誤差	0.043	0.113	0.0068
t 値	4.06	1.92	8.19

$R^2 = 0.760$ (0.485)

となる。ここでの R^2 の値は、(6-10)式の推定から得られた係数の推定値を、(6-9)式に代入し、残差を計算して、(6-9)式の R^2 の値を計算し直したものである。() 内に記したのが(6-10)式の R^2 の値である。以下の86年、89年選挙の推定結果についても同様である。さて、この推定式では、政府買入比率の入った項は10%水準では有意であるが、5%水準では有意ではない。

次に、86年の選挙についての推定結果は、

	A/Y	BA/Y	X/Y
係数の推定値	0.165	0.308	0.0822
標準誤差	0.061	0.152	0.0074
t 値	2.68	2.03	11.08

$R^2 = 0.807$ (0.426)

である。この選挙については、政府買入比率の項が正で、5%水準で有意になっている。この選挙は2度目の衆参同日選挙で、自民党が圧勝した選挙である。その中でも、この項が正で有意であることは注目に値する。厳しい選挙の中でも、食管制度への依存が大きい地域ほど農家層からの社会党の得票が多かったことを示している。

さて、社会党が大勝した89年選挙についての推定結果は、

	<i>A/Y</i>	<i>BA/Y</i>	<i>X/Y</i>
係数の推定値	0.343	0.358	0.184
標準誤差	0.044	0.167	0.0068
t 値	7.75	2.14	26.98

$R^2 = 0.959$ (0.490)

である。この選挙についても、やはり政府買入比率の項は正で、5%水準で有意になっている。この選挙では、社会党は農家層から大幅に得票を増やしたと考えられるが、なかでも政府買入比率の高い地域ほど、より多くの得票を得たことを示す推定結果である。

農政不信と農家層の動き

以上の推定結果は、政府買入比率の高い地域、すなわち、食管制度への依存度が高い地域ほど、農家層からの社会党の得票が多いことを示すものである。そういった地域は、食管制度の存続や米市場の開放に対する危機感が強い地域であると考えられる。それだけに、政府与党の農政に対する不満や不信は強いと言えよう。農村部が社会党の一大基盤でもあることは前節で示した通りであるが、その農村部の中でもこういった地域ほど社会党への投票・支持が多いという推定結果である。このことは89年選挙だけではなく、それ以前の選挙においても言えそうである。こういった地域を中心に、農政への不信・不満から農家層の社会党支持が着実に広がっていたと言えよう。先の自民党得票の分析と合わせて考えれば、それが際立って現れたのが、89年の参議院選挙であったということであろう。

実は、このような農村部の社会党支持の広がりが表面化したのは、89年の参議院選挙が初めてではない。87年の統一地方選挙においても、農村部で社会党候補が軒並みトップ当選を果たしているのである。農村部における保守系議員は、地縁・血縁に基づいた強力な後援会組織を持っており、強固な保守基盤の中心的担い手である。保守系の候補者が複数いる中でのトップ当選が多いとはいえ、こういった地域で社会党候補がトップ当選するということは、これまであまり考えられなかったことである。

このような事実と本章での分析結果を考え合わせると、農家層の自民党離れ、社会党への投票・支持の拡大が確実に起こっていたと考えられる。

1989 年選挙以後

既に述べたように、92年の参議院選挙では社会党は大敗した。農家層からの得票も大幅に減少させたと考えられる。それでは、その票が自民党へ戻ったかと言えば、そうは言えないというのが前節での推定結果であった。その後、自民党は分裂し、旧自民党の農林族議員も自民党と新進党に分かれてしまっている。全国レベルの農業団体は、自民党に比重を置きながらも、新進党に入った農林族議員とも関係を持ち続けている。有力な利益集団の多くに見られるように、言わば両睨みの体制である。全国レベルの組織はそういう立場をとっているが、個々の農家がどう考え、行動するかは別である。

92年参議院選挙では、89年の選挙で社会党に投票した農家層のかなりの部分が棄権したと考えられることは既に述べた。95年の選挙ではさらに投票率が低下し、農村部といえどもその例外ではなかった。このことから、農村部の棄権もさらに増加したものと考えられる。これには農政に対する不信・不満、さらには、あきらめが大きな原因の一つになっていることは確かであろう。自民党はいまだに農村依存の政党である。また、都市部ではどの政党も有権者を組織することがますます困難になっている。また、投票率も非常に不安定である。そのような中で、農村部は人口が減っているとはいえ、投票率も高く、小選挙区制になればその票の行方が勝敗に大きく影響を与える存在であることは間違いない。農村部の票の行方については、今後とも注目する必要があるだろう。

注

- (1) 朝日新聞 1969年12月11日付朝刊
- (2) 読売新聞社編 (1990)『激変の政治選択』(読売新聞社) p. 65

第7章 集合行為の論理と 日本の政治システムの評価

1. 集合行為の論理

2つの利益

われわれはよく誰々の利益という言い方をする。しかし、一人ひとりの人間、あるいは、一つひとつの家計(家庭)を考えてみると、そのもつ利益はそんなに単純なものではなく、それぞれ非常に多様な、さまざまな側面の利益をもっている。これらは実に多様である。

例えば、東京近郊のA市に家族とともに住み、東京の中心部にあるBという会社に電車やバスの公共交通機関を使って通勤している人を考えてみよう。彼はまず、食料や衣料、日用品などをA市ないしはその周辺や東京などのデパート、スーパー、商店、ディスカウント・ストア等で購入しているであろうから、そういった商品や店舗の消費者・顧客としての利益をもっている。また、A市の市民として、A市から供給されるさまざまな行政サービスの消費者としての利益をもっている。もし彼に子供がいれば、その年齢に応じて、幼稚園や保育園の父兄としての利益をもったり、小学校や中学校の父兄としての利益をもつことになる。また、年老いた両親と住んでいれば、老人医療や公的介護、老人ケア等の消費者としての利益をもつことになる。さらに、A市のさまざまな自然環境や住環境からも影響を受けるので、そういった「環境の消費者」としての利益ももつことになる。彼が自家用車を所有していれば、自動車の所有者として利益をもつし、それを利用することから、ガソリンの消費者としての利益、高速道路を含めて道路や駐車場などを利用する利用者としての利益ももつことになる。次に、彼は東京まで通勤しなければならないから、そのために利用している電車やバスの利用者としての利益をもっている。そして、通勤のために利用しなくても、個人的な旅行や出張で利用する可能性を考えれば、新幹線や飛行機、あるいは他の鉄道等の利用者としての利益ももっている。さらにB社で働くものとしての利益をもつ。この利益も単純なものではなく、B社全体の利益やB社の業績に影響を及ぼすような業界全体の利益、為替相場等の経済環境に関する利益もあろう。また、B社の社員の中でも自分の部署の社員だけがもつ利益もあろうし、自分自身だけがもつ利益もあろう。

このように1人の人間がもつ利益は実に多種多様であるが、これらは概ね

(1) 消費者や利用者としての利益

(2) 所得を稼ぐ面での利益

の2つに大別することができよう。(1)の消費者や利用者としての利益は、非常に多くの、広い範囲の人々によって共有されている利益である。例えば、タクシーを考えれば、タクシーの利用者の利益は、タクシーをよく利用する人のみならず、タクシーを利用する可能性がある人々すべてが共有する利益であり、それを共有する人数は非常に多数であることが想像できる。これに対し、タクシーで所得を稼いでいる人といえば、タクシーの運転手や会社の人、タクシー用の自動車の販売・製造・整備等に携わる人、その規制にかかわる人など、その人数は利用者の人数に比べれば遥かに少数である。さらに、電話の利用者の利益などは、ある程度の年齢以上の人々すべてが共有する利益であると言えよう。他の財(商品)やサービスについても同様であって、消費者や利用者の利益は、一般に極めて多数の人々によって共有される利益である。

これに対して、(2)の所得を稼ぐ面での利益は、より狭い範囲の人々にしか共有されない利益である。その人ひとりだけがもつ利益もあるし、その部署だけ、その会社だけ、その業界だけ、その職業に就いている人だけ等々、この面での利益の共有者は、その人たちが生産し、供給している財やサービスの消費者・利用者の数に比べれば、遥かに少数である。

すなわち、(2)の所得を稼ぐ面での利益は、(1)の消費者や利用者としての利益に比べて、より狭い範囲の人々にしか共有されない利益、それを共有する人数の遥かに少ない利益である。

民主主義と多数者の利益

それでは、現実には、この2種類の利益のうちどちらの利益が守られているのであろうか。われわれは民主主義とは多数者が支配する政治制度、多数者の利益が守られる政治制度であると考えがちである。政治学史的に見ても、1960年代半ばまでは、例えば米国におけるグループ・セオリーのように、このような考え方が支配的であった。しかし、日本に限らず、いわゆる民主主義国を見てみると、政治過程において代表され、保護されているのは、所得を稼ぐ面での利益ばかりであるように感じる。これはなぜであろうか。

政治過程においては、分野あるいは個々の問題ごとに程度の差こそあれ、第2章で述べたような関係省庁と政治家、そして、関係利益集団の間での交渉や取引(政治的交換)によって決定が行われている。この政治的な決定過程の中に入って行くには、利益(の共有

者)は組織化されなければならない。利益集団として組織化された利益だけが、政治過程の中で、省庁や政治家と交渉や取引ができるのである。

先ほど名前を紹介したグループ・セオリーでは、①個人は自分たちの利益を代表する利益集団に自発的に参加すると考えている。それゆえに、社会にある利益は自動的に組織化され、これら組織化された利益=利益集団間の圧力のベクトル和として均衡(政府の政策など)が決定されるとする。そして、②例えばベントレーが各集団は概ねそのメンバー数に比例した力をもつと考えたように、より広範な、より一般的な利益は、より小さく狭い特殊な利益に打ち勝つ、すなわち、多数者の利益は少数者の利益に打ち勝つと考えていた。それゆえ、このような集団間のバランス・オブ・パワーによって決定される均衡は、公正かつ満足のいくものであるという規範的判断に達していたのである。オルソン(1982)はこの①について、「合衆国の政治学研究者の多くは長い間、共通の政治的利益をもつ市民はその利益を達成するために組織をつくり、ロビー活動を行うと想定してきた。各個人は1つあるいはそれ以上の集団に属し、これらの競争している集団の圧力のベクトルが政治過程の結果を説明した。」⁽¹⁾と述べている。トルーマンらグループ・セオリーの考え方は、まさにローウィの言うように、アダム・スミスの「見えざる手」、レッセ=フェールの経済学の政治の世界への適用であった。

ところが、マンサー・オルソン(Mancur Olson)はその著『集合行為論』(*The Logic of Collective Action*)において、この一見正しく思え、学会でも一般の人々にも広く受け入れられていた考え方に対して、論理的に考えれば、皆が共有している利益ほど実は組織化されにくいことを指摘したのである。

集合行為の論理

オルソン(1965)は、「共通目的の達成あるいは共通利益の充足は、公共財あるいは集合財が当該集団のために供給されたことを意味する…目的あるいは意図が集団に共通しているという事実そのものが、集団内のいずれの個人も集団目的達成によってもたらされる便益あるいは充足から排除されないことを意味する」⁽²⁾と指摘し、したがって、「その集団目的が達成されてしまえば、全員が利益を得る訳だから、かれらすべてがその目標達成のために行為するであろうということにはならないのである。実際、ある一集団内の個人の数が少数でない場合、あるいは共通の利益のために個人を行為させる強制もしくは他の特別の工夫がない場合、合理的で利己的な個人は、その共通のあるいは集団的利益の達成を

めざして行為しないであろう」⁽³⁾と論じる。すなわち、フリー・ライダーとして他人の努力の結果達成された利益のみを受け取ろうとするだろうと指摘した。

ある集団に共通の利益の実現は、その集団に公共財が供給されたことを意味するというオルソンの指摘を理解するために、1つの例を考えよう。いま、医師会のような医師という職業をもった人々の集団を考えよう。診療報酬の引き上げや薬価の引き上げは、彼らにとって共通の利益の実現を意味しよう。このとき、例えば医師会の意向で、特定の医師を診療報酬や薬価の引き上げの対象から外すということはできない(排除不可能性)。もし医師会の運動で実現した引き上げであっても、医師会活動に不熱心な医師をその恩恵から排除することはできない。また、医師が何人いようと、すべての医師の診療報酬や薬価が同じように引き上げられる(非競合性)。このように、共通の利益の実現は、公共財と同じ性質を持つのである。

オルソンは、共通の目標や共通の利益の達成は公共財(集合財)であり、したがって、その排除不可能性と非競合性という性質から、他の公共財の供給問題と同様、フリー・ライダーの問題が生じることを指摘した。すなわち、何らかの強制や、共通利益達成のために貢献した者のみに供給されるある種の私的財(これをオルソンは選択的誘因“selective incentives”と呼ぶ)が存在しない限り、合理的(rational)で利己的(self-interest)な個人は、共通の利益実現のために自発的に行動したりはしない。したがって、このような利益は組織化されにくく、ロビー活動のような形で政治に対する働きかけが行われない。そのため、政治過程において考慮されることなく決定がなされてしまうと指摘したのである。しかも、この論理は大規模集団、すなわち、それを共有する人間の数が非常に多い利益についてよりよく妥当するとしたのである。

少数者の利益と多数者の利益

これに対して、小さい集団の場合(=その問題の利益を共有する人数が少ない場合)には、集合財の供給される可能性が高いことをオルソンは指摘する。なぜなら、小さい集団は大きい集団に比べて、組織化しやすいからである。また、特定の集団では、メンバーの中の1人あるいは何人か(全員の場合もある)にとって、ある量の集合財からもたらされる個人的利得がその量の集合財の総供給費用を上回ることがあるかもしれない。このような場合には、費用を全部負担することになっても集合財が供給された方がよいと考えるメンバーの負担によって集合財が供給される可能性があるとする(オルソンはこのような集

団のことを「特権的集団 (privileged group)」と呼んでいる)。

このような理由から、少数者の利益は、組織化され、ロビー活動等を通じて政治過程にインプットされる可能性が高いとオルソンは指摘する。これに対し、大規模集団、すなわち、当該利益を共有する人数が非常に多い、広範な多数者の利益の場合には、事情は異なってくる。ほとんどの場合、集団全体（社会全体）としては集合財供給による利得がその供給費用を上回ったとしても、個々のメンバーにとっては、受け取る利得に比べて供給費用、あるいは、利益を組織化しロビー活動等をするための費用が膨大である。このため、自分ひとりで費用を負担してこの集合財を手に入れることは、とてもペイしないのである。また、たとえ自分の利得に見合った貢献をしたとしても、他のメンバーが同じように貢献するという保証がない。もしそうなれば、自分のわずかな貢献だけでは集合財はほとんど供給されず、貢献した分だけ損をするという結果に終わるだけである。そのため、結局個々のメンバーは初めから何もしないで、無駄な貢献をすることによる損失だけは最低限防ぎ、もし誰か他の人の貢献により集合財が供給された場合には、その利得をただで得ればよいという結論に達するというのである。したがって、このような広範な利益、多数者の利益は組織化され難く、政治過程において十分に代表されず、考慮されないまま決定がなされてしまうというのである。

ところが、現実には、合衆国において労働者や農民、医師らのいくつかの大規模な集団がある程度組織され、ロビー活動を行っている。この現実はオルソンの理論によってどう説明されるのであろうか。オルソンはこれについて、次のように述べている。「大規模経済団体のロビーは、潜在的集団に“選択的誘因”を与えてそれを“動員する”ことのできる組織の副産物である。“選択的誘因”を活用できる組織のみが、(1)強制の権威と能力をもち、あるいは、(2)潜在的集団の個々のメンバーに正の刺激を与える材料をもつのである。」

⁽⁴⁾ そして、「(個々のメンバーが) 集合財獲得のためにロビー活動を行う組織を支持するのは、(1)彼がロビー活動組織に費用を拠出するよう強制される、あるいは、(2)彼が他の非集合的便益を得るためにこの集団を支持せざるを得ない場合である。この条件のうち一つ、もしくは双方が満足されるときにのみ、大規模集団の潜在的な政治権力が動員されるであろう」⁽⁵⁾ と述べている。このように、オルソンは、大規模集団で組織されロビー活動等を行っているのは、何らかの非集合財を供給できる組織のみであり、また、それに参加しているメンバーの方も非集合財が得られるから参加しているだけであると考えている(彼のこの考え方は、「副産物理論 (by-product theory)」と呼ばれている)。

集合行為論の意義

このようなオルソンの議論は、当時の多元主義理論を根本的な部分で突き崩してしまう極めて重大な意味をもつものであった。多元主義理論が前提していたように、人々は共通の利益をもつからといって、その利益の実現のために組織を作ったり、既存の組織に自発的に参加しようとはしない。また、社会にある利益は、それが多数の人々に共通の利益であるという理由だけで自動的に組織されない。まして、広範な、多数の者に共通の利益ほど組織化されにくいと論じているのである。したがって、社会にある重要な利益はすべて組織され、それらがすべて政治過程に圧力をかけるが、広範な多数者の利益ほど強い圧力をもち、多数者の利益は少数者の利益に打ち勝つ、それゆえ、集団間の圧力のベクトル和として決定される均衡（政策等の政治過程の産物）は公正かつ好ましいものであるとしたトルーマンらのグループ・セオリーをはじめとして、多くの人々により受け入れられ、信じられてきた論理は、オルソンの議論を認めるとすれば、根本から崩れ去ってしまうわけである。

このように、オルソンの集合行為論は、その含意が極めて重要であることから、発表後これをめぐって極めて多くの研究や議論が行われ、30年以上経った今日でもなお議論的となっている。筆者はかつて（堀，1991）これらの議論や利益集団の形成や維持に関する研究を振り返り、この集合行為の論理が否定されるかどうかを検討したことがある。その後も、この種の研究には注目しているが、オルソンの議論を否定的に論じる文献は多いものの、上に紹介したオルソンの中心的な命題は未だ否定されていないというのが筆者の結論である。現実の利益集団に関する調査研究についても、オルソンの議論の妥当性の検証を第一の目的として行われたものはないが、オルソンの議論の妥当性を示していると解釈できるものが多い。すなわち、オルソンの指摘した問題があるからこそ、現実がこうなっているのだと解釈できるものがほとんどである。

政治を考える視点としての集合行為の論理

われわれが現在採用している民主主義という制度が、われわれが信じ込んでいるのとは逆に、少数者の利益の方が多数者の利益よりも優遇されやすいといういわば「構造的な欠陥」をもっているというオルソンの指摘は、現実の政治や制度を考えるときに極めて重要な「視点」を提供する。そのまま放置すれば現在の政治システムでは、「消費者や利用者の利益」といった多数の人々が共有する利益が守られず、少数の者しか共有しない少数者の

利益，特殊な利益ばかりが実現されるのである。このことを常に念頭において，政治や制度改革の議論をすべきである。多数者の利益は自動的に守られるものではない。少数者の利益は組織化されやすく，それゆえ政治過程において表出されやすいが，多数者の利益は組織化されにくく，それゆえ政治過程において代表されにくい。そのことを念頭において，できる限り多数者の利益が勝利するような，政治家や官僚にそういった利益を配慮させるような，言い換えれば，彼らにとってそうした方が利益になるような制度を考えることが重要である。選挙制度や官僚制度などの制度改革を論じる際には，その制度の下では政治家や官僚がどのような利益を守るように行動することが彼らの利益になるのか，したがって，彼らはどのような利益を守るように行動すると予想されるのかを考えることが重要である。

2. 日本の政治システムの問題点

日本政治と集合行為の論理

既に述べたように，現在の日本の政治システムにおいては，政治家，中央省庁・官僚，地方，そしてさまざまな利益集団がそれぞれの「利益」を実現するために競争している。そして，その水平的な競争に打ち勝つために，アクター間の取引や結託といった垂直的な関係が成立し，その中でさまざまな意思決定が行われている。

ところが，国民全体の利益，消費者の利益といった極めて多数の人々が共有するような利益は，オルソン（1965）が指摘するように，組織されにくく，利益集団として政治システムの中に入っていくことが困難である。

オルソンの集合行為論が，日本において妥当するのかどうかの検証を目的として行われた利益集団に対する調査研究は皆無である。そもそも，利益集団に対する調査研究自体が日本ではごくわずかしかない。したがって，オルソンの議論が現在の日本に妥当するのかどうかについて直感的なことしか言えないのであるが，日本の現状はオルソンの議論が極めてよく妥当していると言えるのではなからうか。消費者団体は確かに数多く存在するが，その規模や政治的影響力は，彼らが代表しているはずの「消費者」の多さを考えれば極めて小さいものであると言わざるを得ない。また，日本に現在存在する「消費者団体」なるものが，本当に消費者の利益を第一に考え，それに基づいて意見を表明しているのかどう

か疑問に感じざるを得ない。農産物の自由化問題や大店法についてのそういった団体の発言等を聞いていると、彼らが「消費者の利益」を代表しているのかどうか、大いに疑問である。このように感じるのは私だけではなからう。

日本の政治システムにおけるアクター間の水平的な競争と垂直的な結託・取引関係の構図の中に、「消費者の利益」といった広範な、多くの人々が共有する利益の代表が存在しない。これが日本の政治システムの最大の問題点なのである。

米国における市民団体

ただし、それは日本に限らず、基本的にはほとんどの西欧型民主主義国について言えることであろう。ただ、米国などでは、「政治的企業家」(Salisbury, 1969) と呼ばれる指導者たちが、われわれが「消費者団体」としてイメージするようなものとは全く違った組織と運営方法、行動戦略をもった利益集団をつくり、「消費者の利益」やその他の「公共の利益 (public interest)」を守るために活動している。

米国における極めて優れた利益集団に関する調査研究である Walker (1991) によれば、今日の米国における「市民セクター」に属する利益集団 (市民団体) の典型的な形は、次のようなものである。設立・運営資金は、民間の財団等のパトロンからの寄付や助成で賄われ、一部は一般の人々からダイレクトメールで少額の寄付を集め、運営資金にあてている。そして、活動の重点は、裁判を起こすことによってマスコミの注目を集め、そういった場で自分たちの考えを表明・宣伝することなどにおかれている。それらはいわゆる「会員制の団体」ではない。公共の利益のために活動しようとする個人が自発的に集まって団体を組織し、資金と時間を出し合って活動するというような、われわれがイメージするような団体ではない。1人の会員もいない団体も多いという。この事実自体は、オルソンの「集合行為の論理」が現実の世界に「生きている」ために、このような方法でしか消費者の利益等の広範な利益を追求する利益集団は組織できないのだと解釈することができる。それはともかく、こういった方法でも利益集団を組織し、活動できるのは、こうした活動に資金を提供する民間の財団等のパトロンの存在が大きい。日本にも多くの財団はあるが、こういった活動にはあまり資金を提供したがないのが現状であろう。また、提供しづらいような制度になっているのであろう。さらに、米国の市民団体がよく使う手である「あなたの町選出の国会議員に手紙を送ろう、電話をかけよう」という呼びかけに対して、米国ではかなりの反応があるという。これについても、市民の嗜好の違いは日米間に確か

にあるように思われる。しかし、こういった違いを考慮に入れても、日本でも米国型の市民団体が成功する可能性は十分にあると考える。キーポイントは裁判とマスコミの利用であろう。マスコミは特定の団体の意見や主張は報道できないが、訴訟を起こせば、「Aという団体がBという件について××と主張して訴訟を起こした」ということは事実であるから、報道できる。こういうことをきっかけにマスコミの注目を集め、自身の意見を公表し、宣伝するのである。そうすれば、国民の間にも知られるようになるし、政治的な影響力もついてくるという戦略・戦術である。

ただし、現状ではこのような利益集団は日本には存在しない。

広範な利益は守られるか

さて、消費者の利益といった広範な利益が組織されにくく、その実現を目指す利益集団が政治システムの中に存在しないとしても、消費者の利益や国民一般の利益は官僚が考慮しているから、それは十分に守られているとする考えがある。しかし、既に何度も述べたように、彼らの第一義的な目的は自分の出世であり、自分の省の利益の擁護である。国民の利益は副次的に考慮されるにすぎないのである。彼らが国民の利益、消費者の利益を第一義的に考えていないことは、今日明らかになった薬害エイズの問題やバブル崩壊後住専や他のノンバンクの問題を放置してきたこと、さらには、われわれの身の回りにあるさまざまな規制で一番利益を得ているのは誰かを考えれば、すぐに理解できることであろう。

残された可能性は、政治家である。たとえ、独立の利益集団として組織されるのが困難であっても、あるいは、官僚がそのような広範な利益を第一義的に考慮しないとしても、もし政治家がそういった利益の代表として行動するのであれば、そうした利益は政策決定過程の中で考慮されていくことになる。ここで、政治家がそのように行動するかどうかは、そうすることが選挙での得票に結び付くかどうかにかかっている。しかし、少なくとも現在の日本では、消費者の利益といった広範な利益の追求では、選挙の票には結び付かないのではなかろうか。少なくとも、(1回限りではなく)安定的に結び付くという保証は全くないように思われる。理由はオルソンの指摘した通りで、自分が投票しなくても、他の誰かが投票してくれるだろう、それならば、自分の職業等に関係するもっと特殊な狭い利益を守ってくれる人に投票すればいい、あるいは、棄権したっていいと考えるからである。特に、後援会への組織化という面では、独立の利益集団を組織することに比べ加入者の費用負担は格段に小さいにもかかわらず、このことは明白である。消費者の利益を追求しよ

うとして、政治家の後援会に入る有権者が一体何人いるのであろうか。実際、都市部では、与党政治家の後援会は中小企業の経営者や商店主、医師などによって支えられており、野党のそれは労働組合や宗教団体に支えられている。政治家は当然、はっきりとした自分の支持者の利益を優先する。それゆえ、このことは、政治家、特に与党政治家を通して消費者の利益といった広範な利益は、第一義の目的として追求されないことを意味する。

以上のように、現在の政治システム（政策決定過程）には、消費者の利益といった広範な利益の真の代表者は存在しないのである。したがって、建前としてそれが強調されることはあっても、このシステムにおいて決定される各種の政策は消費者の利益を第一義的に考えたものとはなり得ないのである。これが、現在さまざまな形で言われている「日本政治の病理」の根本なのではなかろうか。

改革への視点

現状がこのようなものであるとすれば、それを打破するための方策を考えなければならない。オルソンの主張するように多数者の利益を追求するような強力な利益集団が現われにくいとするならば、多数者の利益を実現する一つの方法は、政治家にそれを代表させることである。そこで問題となるのが選挙制度である。これまでのように、中選挙区制で選挙区の有権者の10%~20%の票を集めれば当選できるということでは、政治家は限られた地域内のさらに一部の利益を守ればよいことになる。小選挙区制にすれば、少なくとも選挙区内の多数者の利益は代表することになる。さらに他の制度をとれば…というように、選挙制度改革の論議においては、政治家にできる限り多数者の利益を代表させるにはどのような制度をとるべきかという視点、評価基準が必要かつ重要であると考えられる。集合行為の論理を認識すれば、この重要性が理解できるのである。

多数者の利益を実現するもう一つの可能性は、官僚にそういった利益を大切にさせることである。そのためにはどのような制度的装置が必要かを考えなければならない。それにはやはり採用・人事制度改革を考える必要がある。現在のように、省庁別で採用と人事管理が行われていれば、どうしても「省益優先」になってしまう。それが官僚たちにとって合理的な行動であるからである。「日本のために」という気概をもち、そのためにも出世を望む官僚たちにとって、国民が広く共有するような利益を守ることが合理的な行動になるような制度を考える必要があるのである。

このような改革への提言については、第10章において述べることにする。

3. 日本政治をめぐるいくつかの論争点について

自民党長期政権の後期において、日本政治をめぐるいくつかの問題について盛んに議論が行われた。そのひとつは、日本の政策決定は従来通り「官僚主導」か、それとも「党高政低」と呼ばれるように、政治家の方が強くなっているのかという議論である。また、中央と地方の関係についても、やはり従来通り「中央統制」なのか、それとも地方の側により自由度があるのかといった議論が行われた。さらに、一般のマスコミにも取りあげられているという意味で、より大きな関心を集めたのが、「族議員システム」の評価の問題である。マスコミでは、これが「悪」であると決めつけられている感があるが、はたしてそうなのであろうか。この節では、これらの論点について、これまで述べてきた日本政治システムのモデルに沿って、どのように考えられるのかを述べることにしよう。

官僚主導か党高政低か

まず、日本の政策決定が従来通り「官僚主導」か、それとも与党や政治家の力の方が強くなったのかという議論である。言い換えれば、従来の日本の政治学の正統説である権力エリート・モデル（「官僚エリート」優位論）が自民党長期政権の後期においても妥当するのか、それとも、より多元主義化しているのかという論争である。

最初に注意しておくが、これはあくまでも自民党長期政権の後期、1970年代の後半あるいは1980年代から自民党が分裂し政権を失った1993年前半までについての議論である。その後の細川内閣や羽田内閣は誰が見ても「官僚主導」、しかも、「大蔵省一省支配」と言えるくらいの大蔵主導内閣であった。このことは当時（1994年4月）実施された日本経済新聞による全衆議員議員に対するアンケート調査の結果を見ても明らかである。それによれば、連立政権下での政策決定について過半数の議員が「官僚の力が強くなった」と回答している。しかも、自民党議員の91%がそう答えており、連立与党の議員はそうは答えにくいためか、「どちらとも言えない」が一番多く、次に「官僚の力が強くなった」が続いている。本当の実感は後者であろう。そして、連立政権になって強くなった省庁はという問いには、圧倒的に「大蔵省」と答えているのである⁽⁶⁾。閣僚や与党の政策審議担当者の過半数がこれまで与党経験がなく、政策の決定に実質的にかかわったことがなかったのであるから、極端な「官僚主導」になったのは仕方なかったのかもしれない。しかし、こういう経験をしたために、その前の自民党長期政権後期の政策決定は「党高政低」あるいは「政

高官低」であったとの印象をより深く受けてしまうことは否定できない。

さて、自民党長期政権の後期に話を戻すと、80年代以降、日本の政策決定が官僚主導なのかそれとも党主導なのかという議論が盛んに行われた。村松（1981）は、エリートに対する面接調査に基づいて、従来の正統説であった官僚主導論に初めて異議を唱え、政治家（政党）優位論を主張した研究であるが、その後、この問題に関して数々の見解が述べられている。例えば、山口（1989）は、政策過程を政策の類型化に基づいて類型化し、どのタイプの政策の形成にどの種のアクターが主導的にかかわっているかを考えたとき、高度成長期（1960年から1970年代中頃まで）には、「国家の政策全体に対する包括的で長期的な計画やグランド・デザインの作成の過程である」戦略過程＝官僚制、「個別分野における規制や補助金の給付などの具体的な政策を形成し、社会の様々な顧客集団に対してサービスを供給する過程である」⁽⁷⁾利益過程＝政治家（多元主義的）であったものが、80年代には、この分担関係が崩れ、2つの過程でアクターが混合したと述べている。彼はこの変化の原因として、経済的に先進国へのキャッチアップが完成（＝明治以来の官僚主導による近代化が完成）したことによる官僚制における自前の明確な目的の喪失と、自民党一党支配体制の定着をあげている。すなわち、この自民党一党支配体制の定着とともに、個別機能的政策を担う官僚制にとっては、自民党政治家の要求に応じて固定的な保守地盤に利益配分を行うことが公共性の実現になってしまい、それと同時に、政治家側にも目先の選挙の当選ということから相対的に自由な政治家が増え、そのうち何人かが総合機能的政策の形成に関与するようになったと述べている⁽⁸⁾。これをはじめとして、80年代以降に発表された研究では、政策分野全般において従来の「権力エリート・モデル」、「官僚エリート優位論」がいまだ妥当するという考えは否定され、少なくともある種の政策領域や政策過程内の段階では党（政治家）優位、あるいは、多元主義的な政策決定が行われていることを認めるものが大多数である。

この党（政治家）主導の政策決定の拡大は、(1)自民党長期政権の中で特定の議員が特定の政策分野に長くかかわり続けることにより専門の政策知識を身につけたこととともに、(2)新しい政策分野の誕生や緊縮財政から省庁間の競争がますます激烈なものとなったために、その決着を政治力の動員に自信をもつ省庁が与党内の調整（政治力の対決）にもち込むようになり、その結果として、各省庁が政治力の動員に走り、その見返りとして、当該省庁に対する政治家の発言力が増したことにも大きな原因があるように思われる。

また、次の点にも注意が必要である。それは、政策分野には政治家が関与したがる分野

とそうでない分野があるということである。猪口・岩井（1987）が族議員になることによって得られる利益として、(1)選挙での支持獲得、(2)政治資金の調達、(3)イデオロギー的満足、(4)政治的影響力の拡大の4つの利益をあげているが⁽⁹⁾、政治家が関与したがる政策分野とは、このうち少なくともどれか1つがある分野であると考えられる。このような利益のない分野の政策決定は、必然的に官僚に任されることになるのである。

族議員システムの評価

これに関連して、「族議員システム」の評価について述べておこう。先にも述べたように、「族議員システム」に対するマスコミ等の評価は極めて厳しく、中には「諸悪の根元」と決めつけているものも多い。はたしてそうなのであろうか。筆者には、このような評価は「官僚＝国民の利益、公共の利益を守る者」という幻想に基づいたものであるように思えてならない。現在の人事管理システムの下では、官僚は「省益」や自分たちの利益を優先しがちである。しかも、官僚たちは実施を担当し、制度や実行面での細部にわたる知識、技術、情報を独占しているため、彼らの行動をチェックするのは容易なことではない。彼らを牽制するためには、長年にわたり同一の政策分野に携わり、専門的な知識も、経験も積んだ族議員のような政治家の存在が有効かつ必要である。その意味で、「族議員システム」は弊害もあろうが、一定の存在意義のあるものであると考える。

もちろん、族議員システムにも限界がある。族議員たちは特定の省庁と長期的な協力関係を結び、その省庁の利益を守ることによって、彼らからさまざまな利益を得ている。省庁のことを聞いてやる代わりに、地元や利益集団の望む公共事業・補助金や政策措置等を引き出すというのが、族議員のやり方である。したがって、族議員システムでは、省庁・官僚制の利益の根幹にかかわるような改革はできない。もし、そういう改革案が出てくれば、族議員たちは省庁からの依頼を受けて、総掛かりでその改革案を潰そうとするに違いない。本書で提案する省庁別人事管理の廃止などがこれにあたる。

ただし、このことの根本的な原因は族議員システムやもっと広い意味での“利益誘導政治”にあるのではない。根本的には、地方や利益集団が欲しがるような利益を省庁・官僚が与えられるということにある。すなわち、それだけの決定権を省庁・官僚が握っていることにあるのである。これでは、族議員でなくとも、省庁が権限を握っているさまざまな政策措置を欲する支持基盤をもつ政治家は、省庁・官僚に真っ向から反対することはできない。保守系の政治家のほとんどは、こういった支持基盤をもっている。こうした政治家

にとっては、Aという省庁の味方をしながらBという省庁を攻撃することはできても、省庁（官僚制）全体を攻撃することは困難である。もし、官僚制の利益の根幹にかかわるような主張をし始めれば、官僚制全体からバッシングを受けることになる。そうすれば、その政治家は支持基盤が望むような利益を誘導できなくなり、選挙で厳しくなる。それによって、選挙で落選させたり、官僚制に敵対するのをやめさせるのが、官僚制の狙いである。

むしろ、族議員システムに反対している人のすべてが、官僚に任せておけばよいと考える人ばかりではなかろう。「政治家は地元や支持団体のことばかり考えず、もっと国家・国民のためになるようなことを考えるべきである」との理由から、族議員に反対する人も多いと思う。それは確かにその通りである。しかし、今後小選挙区制になれば、ますます地元への利益誘導に熱心な政治家が増えてこよう。それを改めるためには、どうして族議員システムをはじめとする利益誘導の政治がはびこるのかを考える必要がある。

第2章で説明した政治システムが、まさに「利益誘導の政治システム」である。自民党長期政権下において、日本の政治システムがなぜこのようなシステムになったのかを考えれば、その答えは出てくる。利益誘導の政治がはびこる原因は、

- (1) 政府（省庁）がさまざまな分野に規制や補助制度の網を広げており、そのために、政府の決定が業績に影響を与えるような産業分野や職業分野が数多くあること
- (2) 地方自治体が、財政面や権限の面、あるいは、実際に行政を行っていく上で、中央に大きく依存していること
- (3) 政府の決定によって影響を受けるような産業や職業の団体や「地方」の支持を獲得すれば当選できるような選挙制度であること

があげられる。これら3点は、自民党永久政権神話が崩壊しても、衆議院の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変わっても、何ら変わっていないことが分かる。さらにひどいことに、新選挙制度の導入によって、多くの地域では、上の(3)が、これらの支持を「獲得すれば当選できる」から、「獲得しなければ当選できない」に変化しそうである。

さらに、政府がなぜこれほど多くのことに介入するのかという原因を考えれば、やはり、官僚の採用と人事管理が省庁別であり、「省益」が優先されることがあげられよう。

官僚政治の是非

既に述べたように、政治家にとって「利益」のない分野や問題には、政治家は関与した

がらないし、族議員も生まれない。しかし、政治家が関与したがるかどうかと、一般市民の実生活に影響があるかどうかは全く別の話である。

政治家が関与してこない分野については、官僚と関係利益集団とのキャッチボールでものごとが決められ、進められていく。既に述べたように、このどちらのアクターにも、一般市民のことを第一義に考えるインセンティブは存在しない。自分たちの都合の良いようにものごとを進めて行くだけである。

まず一つの例として、些細なことであるが、登記（不動産登記など）を取り上げてみよう。不動産を売買し、所有権が移転した場合以外にも、例えば、所有者の住所が変わったときにも登記をする必要がある。実はこの程度の変更登記など、今日の世界に冠たる高学歴日本人にとっては、素人でも簡単にできることである。ところが、司法書士という登記手続の代行を職業にしている人々がいる。登記所（法務局）の役人もいずれは自分も司法書士にと思っている人が多いのかどうかは定かではないが、登記は司法書士に頼んでやってもらうものという法務局側の対応が目につく。市役所や区役所の住民票や印鑑登録の窓口では、市民が自分で手続をすることが前提になっているために、申請書の書き方などがこと細かく掲示されている。しかし、少なくとも私が行ったことのある何ヵ所かの法務局では、そういうことは行われていない。最近では対応が良くなったとの話も聞かすが、所員に質問しても、そんなことは素人がやらずに司法書士に頼めと言わんばかりのぶっきらぼうな対応であった。確かに司法書士がやった方が間違いも少なく、事務的に楽なのであろうが、こういった対応は一般市民が直接手続する障壁を高め、司法書士の仕事を守ってやろうという狙いがあると考えるのはうがちすぎであろうか。

もう一つ、実生活に関係する例をあげよう。日本は漢字文化の国である。人は皆、字に思いを託して、自分の子供に名前を付ける。ところが、今日の日本では、名前に使うことのできる漢字に制限が設けられている。制限を設けること自体は法律に書いてあるが、使える字をどれにするかは別に政令で定めることになっており、官僚側に任されている。官僚側に言わせれば、審議会等で各界の有識者の意見を聞いた上で決めているというのであろうが、役所の審議会や研究会というものが、役所と大ボスによってその結論がどうにでもなるということは、薬害エイズの問題で国民にも広く知れ渡ったところである。さて、「堯」は古来より東洋で理想の政治を行ったと謳われる中国の伝説の皇帝である。この人に肖ろうと、この字を名前に使う人も決して少なくない。ところが現在、この字は名前に使えないのである。使えるのは、「堯」という字である。これは略字である。筆者は漢字の

専門家ではないので確かなことは言えないが、「燒」を「焼」,「曉」を「暁」にやさしくする際に作られた部品のようなものではないかと思う。元々こんな字はなかったはずである。しかももっとおかしいことに、偏を付けた「燒」や「曉」は使えるというのである。名前に使える字に制限を設けているのは、難しい字は使わないようにしよう、誤字は使わないようにしようという主旨からであるという。それならば、なぜ「堯」より偏が付いていて難しい字になっている「燒」や「曉」は使えるのか。官僚に聞けば、おそらくその返答は、「燒」や「暁」は当用漢字であるから、その旧字である「燒」や「曉」は使え、「堯」は当用漢字ではないから、その旧字の「堯」は使えないのだというものであろう。しかし、本来の制限理由である難しい漢字は使わないようにしようという主旨からすれば、「燒」や「暁」が使えて「堯」が使えないのは、合理的と言えるであろうか。納得のいくことであろうか。また、「堯」という字自体に対するの疑問も解消しない。ところが、現在の日本では、こういう官僚が決めたことに対して、その合理性を裁判で争うことは不可能なのである。官僚（政府）の裁量権の範囲内であるとして、門前払いを食うのが落ちであるという。

国会で決められる法律ならば、次の選挙でそれを決めた国会議員を落とすことができる。だからこそ、政治家も有権者の目を意識して、法案の審議に臨む。しかし、政令や省令、その他さまざまな政策や方針など、官僚が役所の内部で決めたことについては、その合理性、その適否を、一般市民が争うことはできないのである。できるのは、せいぜい新聞やテレビ、ラジオに投書するぐらいのことである。これで本当によいであろうか。

上の二つは些細な問題かもしれないが、些細な問題ほど、生活をしていく上で実際にわれわれを困らせる問題なのである。また、これらは、官僚任せにしておけばこうなるという本質を示す例であると考え、あえて紹介することにした。今日大きな問題となっている薬害エイズの問題や、住専処理放置の問題も、全く同じ病根が引き起こしたものであると考えるからである。

官僚には文官と技官の区別があるが、技官集団は文官とは分離された「自治権」をもち、彼らだけの「利益」をもっている。彼らは関係利益集団（関係業界、業者等）との間で、利益集団への利益誘導とその見返りとしての技官への天下りポストの提供や利益供与という独自の「取引関係」をもっていると言われる。そして、技官の縄張り内の意思決定については、専門知識とそれに基づく専門的判断を盾に、文官には口を挟ませないという。そのような中で起こったのが、薬害エイズの問題なのである。彼ら技官医官にとっては、患者の命よりも製薬会社の利潤の方が、守るべき価値のある「利益」だったのである。

住専の問題も、自分の利益が第一、関係利益集団の利益が第二、国家国民の利益は二の次の次という官僚的行動が問題を深刻化させた一つの典型例であると言えよう。農林系金融機関が住専への貸金の引き上げを打診してきたとき、それを認めていれば、末野興産の大口預金引き上げをきっかけに業務停止命令を受けた木津信用金庫のように、住専各社はその時点で倒産していたと思われる。それを嫌ったのが、大蔵省であったのか、それとも銀行側であったのかは明らかではないが、大蔵省は母体行に怪しげな念書を書かせてまで、農林系の貸金の引き上げを防ぎ、住専の処理を先送りしたのである。そして、その後この問題は放置される。誰もこれを知らなかったわけではない。例えば、細川政権時代の1994年3月3日付の日本経済新聞1面に「パンドラの箱」としてこの住専の不良債権問題が紹介されている。官僚も政治家も正確な数字は知らなくても、住専には大変な問題があるということは知っていたはずである。ただ誰もこの「パンドラの箱」を開けようとしなかっただけである。ここに、難しい問題は先送りするという官僚政治の1つの大きな特徴が現れている。その原因として、(1)個々の官僚にとって1つのポストにいるのは1～2年であり、その間に問題が表面化しなければそれでよいと考えていること、(2)問題を自らの手で表面化させることは、自分の前任者あるいはさらにその前の担当者の責任を明確にしなければならないことを意味し、それは官僚の世界では評価されないことの2つが考えられる。

この薬害エイズと住専の2つの問題で明らかになった官僚政治の最大の問題点は、官僚は誤りを認めない、官僚は責任をとろうとしないということである。すなわち、官僚政治とは、誰も責任をとらない無責任政治であるという点である。官僚が誤りを認めない理由は、(1)過去の誤りを認めることは、今後の政策についての信頼性を失うことにつながりかねないこと、さらに、先程も述べた、(2)誤りを認めることが自分の先輩である過去の担当者の責任を追及することにつながるからであると考えられる。

官僚政治是正のために

政治の要点は結果責任にある。このような官僚による無責任政治よりは、多少の毒はあっても、政治家による意思決定の方がましなのではなかろうか。問題は、いかにこの毒を減らすかであろう。しかし、小選挙区制下では、政治家の合理的行動から予想される当然の帰結として、「地元優先」が第一になると考えられる。したがって、この毒の部分、省庁への影響力を利用した地元への利益誘導は、逆にますます強まりそうである。そういった

ことも含めて、選挙制度などの制度改革を考える必要があると考える。

また、国会の議決を経ないで決定される政令や省令、あるいはもっと非公式な通達等についても、その政策的合理性を一般の国民が裁判で争えるようにすべきであるとする。現在のように、行政の裁量権の範囲内であるとして片付けてしまうのでは、真に責任のある行政は期待できない。行政の裁量は認めるが、その合理性は確保されなければならない。行政は国民の求めに応じて、自らの意思決定の合理性を証明する義務があるという仕組みにしておかなければならない。そのためには、もし国民の誰かがその合理性に疑問をもてば、裁判の場でその合理性を争うことができるようにしておくのが、最も効果的であるとする。そして、行政はその裁判において、その合理性を証明しなければならないと規定しておくのである。そうすれば、無責任な決定や自分たちの都合だけを考えた決定はできなくなるはずである。

このことは、何にでも規制をかけて、縄張りを広げようとする省庁・官僚の行動に歯止めをかけることにもなる。なぜならば、裁判を起こされ、政策的合理性を争われる可能性があるということは、省庁・官僚にとっては介入に対する大きなコストになるからである。したがって、このようになった場合、行政はより慎重に行動するようになり、余計な介入が少しでも減少すると考えられる。

さらに、なぜ省庁・官僚がどこにでも縄張りを広げようとするのかという原因を考えれば、官僚の人事管理が省庁別に行われているということに行き着かざるを得ない。この点については、既に第1章から第3章で述べたが、採用と人事管理が省庁別に行われているからこそ、官僚の行動が省益第一になるのである。省益の実現が個々の官僚の実績になり、出世につながるから、何にでも規制をかけて、縄張りを広げようとするのである。この点については、第10章で再び述べるが、現在省庁別に行われている採用と人事管理を廃止することこそ、最大の行政改革であるとする。これが廃止され、国会の議決を経ず官僚が決定した政令や省令等に対して、その政策的合理性を裁判で争えるようになれば、省庁・官僚の行動は大きく変わるはずである。

中央地方関係

中央地方関係について詳細に議論することは本書の範囲を超えるが、現在の理論的な動向については、村松（1984, 1988, 1994）を参照していただきたい。日本では伝統的に中央集権論が支配的であったが、村松（1984, 1988）はこれを批判して「水平的競争モデル」あ

るいは「相互依存モデル」を提唱している。本書の考え方も、従来の中央集権論とは異なる立場をとる。

村松（1984）は、従来の中央集権論を「垂直的行政統制モデル」と名付け、これが次の4つの構成要素からなっていると述べている。「第一に、主要な決定は中央省庁の官僚によって発議・決定される。議会、政党の影響力はあまり重視されない。第二に、中央省庁は諸事業を府県の関係部局を通じて、そしてこれを通じて市町村の関係組織単位までに下ろして、実施しようとする。第三に、地方は、『上位』政府に対して従順である。第四に、地方は、中央省庁からの技術的手続的財政的な援助がなければ行政を行うことができない」

(10)

このような中央集権論が現在でもいまだに妥当するのかが問題であるが、それは行政分野によるのではないかと考える。それを分ける基準は、地方政治家、特に首長が興味をもつ分野かどうか、利益を感じる分野かどうかではないかと思う。選挙での票につながる、政治資金につながる、あるいは、自分の家業の儲けになる（地方の市町村長の中には任期中に家業の方で大儲けをしたと地元で噂される者が何人もいる）、自分の名声にかかわる等の理由がなければ、地方は中央の指示通りの事務をこなしていくように思われる。そのようなことで余分な努力をするよりは、中央の指示通りにする方がいくつかの意味で有益だからである。まず中央省庁との関係では、そのようなことで中央に逆らって、別のことで冷遇されてはたまらないからである。また、地方内部の職員との関係で言えば、これが中央の指示であるからこの通りやるよということであれば、多少の抵抗を感じることであっても、職員側はその通りやるだろうからである。地方議員や住民に対しても、同じような説明で済ますことができる。もし、彼らの抵抗が非常に強ければ、それは自分の選挙にも影響するほどのことかもしれないので、異なる対応をすべきかどうか損得計算して対応を決めるということになる。

それでは、票や政治資金、あるいは、個人的な儲け、自分の名声に関係するような事項についてはどうであろうか。これも全て損得勘定（費用と利益の比較）に基づいてということになるが、首長の行動には単なる中央の出先機関の長として以上の自由度があるように思われる。中央省庁には中央省庁同士の、官僚には官僚同士の激しい競争がある。彼らにとっての成功の指標は、自分たちの省庁あるいは部局の権限の大きさであり、予算規模である。それゆえ、各省庁、各部局はさまざまな補助金のメニューを用意している。彼らにとっても、地方が自分たちの所管の補助金をどれほど欲してくれるかは重要である。そ

れを背景に予算編成過程で予算の増額を主張できるし、それを欲しがる自治体に政治力の動員を要請できる。したがって、中央省庁も需要側の地方の意向を考慮に入れた補助制度を考えなければならない。さらに、地方は1省庁1部局だけを相手にしているわけではない。各省庁のいろいろな部局がさまざまな補助制度を用意しているわけであるから、地方はその中から自分たちの地域に適したものを選択することができる。また、地方は、既存の補助金を獲得するだけでなく、自分たちが望む新しい補助事業を創設するよう地元出身の政治家に働きかけることもできよう。

このように、地方は単なる中央の出先機関や執行機関ではなく、中央における省庁間・官僚間の競争と政治家の力を利用することによって、自分たちの望むような政治を行える可能性をもっていると言える。むしろ、その成否は、地元選出の代議士の政治力とともに、首長の政治的手腕にかかっているのである。ただ、中央地方関係は、第2章から述べている水平的競争と垂直的結託・取引の構図の一断面にすぎないのであって、単に中央地方関係だけを単独で捉えることはもはや困難であると考えられる。より広い政治的相互関係、すなわち、さまざまなレベルにおける政治的競争と交換の連鎖によって形成される政治システム全体の中で捉える必要があるというのが本書の考え方である。

4. 規制と規制緩和

政府規制のタイプ

英国のサッチャー、米国のレーガン、日本の中曽根政権以来、規制と規制緩和をめぐる議論が国際的に盛んである。この問題に関する経済学的な議論については、近年優れた解説書・研究書が多く出版されているので、そちらを参照していただくことにして、ここではこの問題を政治経済学的な側面から分析することにする。

議論の本筋に入る前に、政府規制をタイプ分けして整理しておこう。政府による規制は、

- (1) 公益事業規制
- (2) 各種産業別規制
- (3) 独占禁止政策
- (4) 社会的規制…安全性規制、健康規制、環境規制等

の4つのタイプに分類することができる。

この(1)と(2)を経済的規制といい、実際に何を規制するかという面で見れば、価格規制、能力・投資規制、参入規制、業務分野規制等が行われる。価格規制は電気、ガス、鉄道、バス、タクシー等々さまざまな分野で見られる規制である。能力・投資規制のわれわれに身近な例としては、タクシーの台数規制があげられる。業務分野別規制として有名なのは、銀行と証券の垣根の問題である。これらの経済的規制を行う理由としては、①自然独占(電気、ガス、伝統的には電気通信等)、②過当競争の防止(石油、運輸、金融等)、③経済安全保障や所得再分配の考慮等があげられる。

規制の利益

さて、上のような政府による規制は、建前上は消費者や利用者の保護を目的として行われているものがほとんどである。しかし、その規制があることによって一番利益を得ているのは誰かを考えてみよう。大店法では、規制がかかっている1つの地域を考えるとき、最も利益を得ているのは、大店法の規制をくぐり抜けて既にその地域に出店している大型店であることは明白である。大店法によって他の大型店の出店が抑制されているということは、既存の大型店にとっては競争者のいない状態でいられるということの意味するからである。

また、バスにしても、同一の路線を複数のバス会社が競合して営業しているのはごく希である。いったん認可を得てしまえば、その路線に関しては独占企業である。認可はよほどのことがない限り、取り消されることはない。これでは乗客がいくら不満をもとうとも改善されるはずなどない。乗客第一のダイヤやサービスなど望むべくもないのである。

「タクシーの経営は苦しい」とはタクシー料金値上げの度に繰り返される業者の言い分である。しかし、一方では業者間で東京のタクシーの権利が1台当たり非常に高額で取引されているという。もし、タクシーが儲からないのであれば、なぜそのような高値になるのであろうか。台数が制限され、料金も費用積上方式の認可制と、規制で手厚く保護されているタクシーは、業者と規制当局との結託によって乗客の利益など無視されたまま走り続けるのである。このことは、京都のMKタクシー問題における規制当局と他のタクシー会社の動きで明白になったところである。このような例はまだあげることができよう。

ところで、規制があることによって規制を受けている側が一番利益を得る(一番利益を得ているのは規制当局かもしれないが、この両者の利益の大小を比較することは困難である)のは、何も経済的規制だけとは限らない。健康規制や安全性規制、環境規制などの社

会的規制についても同様のことが言えるのである。例えば、自動車のエンジンについての排ガス規制を考えてみよう。もしある自動車メーカーが排気ガスの極めてきれいなエンジンを開発することに成功したとしよう。そして、他のメーカーはまだその水準のエンジンを開発していないとしよう。このとき、もし厳しい排ガス規制が課せられれば、それをクリアできるエンジンをもっているメーカーだけが大きな利益を得ることができるのである。したがって、きれいな排ガスのエンジンの開発に成功したメーカーは、規制当局に排ガス規制をより厳しくさせることに成功すれば、大きな利益を得ることができるのである。このように、規制を受ける側が規制当局に規制をかけるよう働きかけることをレント・シーキングと呼ぶ。日米構造協議において、米国側が日本のいくつかの社会的規制についても非関税障壁であると指摘し、改善を求めてきたのはこのような理由によるのである。すなわち、先程の排ガス規制を例にとれば、もし日本の自動車メーカーの排ガス対策の技術が米メーカーよりも進んでいるとすれば、日本の排ガス規制を米メーカーの技術でクリアできる水準よりも厳しく設定することによって、米メーカーを日本市場から排除することができるからである。

規制の問題点

先程、規制によって最も利益を得ているのは、規制を受けている事業者であると述べた。消費者や利用者の利益が、規制政策において実質的に保護されないのはどうしてであろうか。それは、日本の政治システム、あるいは、政治過程に「消費者の利益」といった広範な人々が共有する利益の代表が存在しないからである。このことによって、一般の消費者、一般の利用者の利益が規制政策の決定から欠落してしまうのである。実際、日本の規制政策の決定において、Wilson や McFarland の三元権力理論 (theory of triadic power : 日本語訳は辻中 (1988) による) でいう対抗勢力として、大きな影響力をもっているのは、ほとんどの場合その規制産業と競争関係にある別の産業や業態である。消費者団体はほとんど影響力をもっていない。また、政治家も票や政治資金につながりにくいために、消費者や利用者の利益の擁護にはあまり政治的努力を払わない。したがって、規制政策の決定の過程に消費者や利用者の利益の代表者が欠落しているのである。規制政策は規制産業とその対抗勢力である業界・業態の二者、あるいは場合によっては、規制当局も加えた三者が、それぞれ政治力を動員し、その力関係によって決定されているのである。したがって、そこで第一義的に考慮されるのは、規制産業の利益であり、その対抗勢力である業界・業

態の利益なのである。あるいは、規制当局の利益であるかもしれない。これに対して、消費者・利用者の利益は、その代表者がいないのであるから、十分に考慮される保証は何もないのである。

このことは、大規模小売店舗法の問題、農産物自由化の問題、タクシー料金の問題等を考えてみれば明らかである。例えば、もし大都市ごとに十万票単位の票を組織している消費者の団体があったとすれば、大規模小売店舗法は未だに存在していたであろうか、タクシーの同一地域内同一運賃という規制は存在していたであろうか。規制政策の決定過程における消費者・利用者の利益の代表者の欠落、そしてそれゆえに、こういった利益が十分に考慮されないということが規制の最大の問題点である。

規制緩和

さて、米国ではレーガン政権、英国ではサッチャー政権、そして日本では中曽根政権下において、規制緩和が盛んに行われた。この規制緩和については、規制緩和＝官僚制の権限縮小という図式で考えがちであるが、はたしてそうであろうか。

規制緩和がかなり進められた1995年、日本経済新聞に「郵政官僚自由化太り」「規制緩和と逆手に増殖図る」という見出しの興味深い記事が掲載された⁽¹¹⁾。内容は、1985年の電気通信自由化以来、電気通信事業への新規参入が相次ぎ、郵政省が許認可権限を握る通信会社の数が急増して同省の天下り先が「OBの数が足りない」ほど増えているというものである。この記事は、猪口・岩井(1987)の「自由化や脱規制は一方では官僚制の影響力を剥奪し、減じてゆくが、他方で新たな規制や介入の余地を官僚制に与えているのである。その結果、…官僚制の影響力は一方で古い規制を脱ぎ去りながら、次の瞬間にはより大きな姿になってゆくことになる」⁽¹²⁾という指摘が正しかったことを示すものである。著者もかつてこの指摘を引用して規制緩和の政治的影響について議論したことがあるが⁽¹³⁾、これまでの経験を踏まえて、ここで改めて整理することにしよう。

規制緩和は、確かに省庁の権限の「強さ」は減少させるかもしれないが、同時に規制の間口を広げることになる。先程の郵政省の例で言えば、規制緩和前は第一種電気通信事業会社はNTTとKDDの2社だけであったものが、95年5月の日本経済新聞の記事ではそれが113社になっているという。この間、長距離国内電話の規制緩和、国際電話の規制緩和、NTTの事業の子会社への分離、移動通信（携帯電話やPHS）の規制緩和等によって、これだけ郵政省の規制の対象となる企業が増えたのである。また、1つの企業がさま

ざまな事業に参入することにより、個々の企業にとっては、従来よりは緩い規制ではあっても、規制対象となる項目が増える場合も十分あり得る。

さらに、規制緩和は規制産業内での競争を激化させる。新しい企業の参入および潜在的参入者の存在により、規制産業内での競争は間違いなく激化する。また、参入規制や業務分野規制を緩和することによって、異業種の企業間、あるいは、業界間の競争を激化させる。それと同時に、業界間、業態間、企業間の利害の対立を生む。すなわち、規制緩和・自由化によって有利になる業界・業態・企業と不利になる業界・業態・企業が存在する。しかも、1つの業界の規制緩和が、単に、その業界の企業の利益を損じたり、増加させたりするだけでなく、他の業界の企業の利益にも影響を与えるのである。そういった業界や企業は、さらなる規制緩和を求めたり、逆に、これ以上の規制緩和を防ごうとする。これらはすべて、企業や業界からの規制当局への働きかけの必要性を増加させる。

規制緩和か規制撤廃か

規制緩和に関する規制省庁や政治家の得失を考えると、最も重要な別れ目は、規制を全くなくしてしまうのか、それとも、規制は緩くしても何らかの規制は残るのかということである。もし、規制撤廃で後には何の規制も残らないのであれば、省庁・官僚の権限はその分だけ純減となり、彼らの利益は大きく損なわれる。また、政治家にしても、規制の撤廃を勝ち取ったり、それを阻止したりする過程で、関係業界や時には関係省庁からの依頼に基づいて活躍することはできても、規制がなくなってしまう後では活動の余地はなくなってしまう。このように、規制が撤廃されて、後に規制が何も残らない場合には、省庁にしても政治家にしても「顧客」が減少することを意味し、彼らの利益はそれだけ減ることになる。利益が得られるのは、規制を撤廃するかどうかを決定する過程においてのみである。

ところが、規制緩和とは言っても、緩やかなものでも後に何らかの規制が残る場合には事情は全く異なってくる。以下ではこれを前提に議論を進めることにしよう。

規制緩和と官僚制ならびに政治家の得失

後に何らかの規制が残る場合には、規制緩和は、規制の対象になる企業数の増加や個々の企業についての規制対象事項の増加につながる。これは、規制の対象の広がり、省庁の権限がカバーする範囲の広がりを意味し、省庁・官僚の利益は当然増加する。次に、競争

の激化や利害の対立から生じる業界や企業の利益集団としての活動の活発化は、省庁・官僚にとっては彼らから調達できる政治的資源の増大を意味する。その意味では、これは省庁・官僚の利益の増加につながるが、同時に厄介な問題も発生する。

それは、このことが省庁間や同一省庁内の部局間の競争や利害の対立を激化させる可能性が大きいということである。自分たちが所管している業界や産業分野の規制緩和を、所管外の業界やその所管省庁、あるいは、彼らの依頼を受けた政治家から求められることがある。また、自分たちが所管している業界の利益が、他の業界の規制緩和により損なわれたり、逆に増加したりするため、それを阻止したり、推進することを求めなければならない場合もある。このような場合には、省庁も所管の業界や企業と協力して、相手方の省庁や業界と折衝するとともに、時には政治家にも助力を依頼することになる。関係業界や所管の省庁がそれだけの問題であると考えれば、政治家の力を借りることになる。それに対して、相手側も政治力を動員すれば、関係利益集団（関係業界・企業）－所管の省庁・部局－政治家（族議員）の「アイアン・トライアングル」同士の政治的対決になる。郵政三事業の民営化の問題はまさにこの現在進行中の例である。

次に、規制緩和が政治家にとって得かどうかを考えてみよう。規制が全くなくなってしまう場合には、既に述べたように、その決定過程においては賛成反対の両陣営から助力を依頼され、活躍する場面はあろう。しかし、いったん規制が撤廃されてしまえば、もはや活躍の余地はなくなってしまう。それだけ「顧客」が減るわけである。しかし、何らかの規制が残る場合には、先にも述べたように、規制産業への新規参入者が現れるとともに、個々の企業のかかわる規制事項が増えることになる。これらは、政治家にとっても「顧客」の増加と活動機会の増加を意味する。それに加えて、競争の激化や利害対立の発生は、関係業界や企業、あるいは、省庁・官僚からの政治力の需要の増大をもたらす。これらはすべて政治家にとっては利益の増加を意味する。

以上のように、規制緩和＝官庁の権限縮小という単純な図式で捉えるのは正しいとは言えない。規制緩和は、確かに省庁の権限を減少させるが、緩和後も何らかの規制が残る場合には、①新規参入により規制の対象になる企業数が増加すること、②個々の企業がかかわる規制事項が増加すること、③企業間・業界間の競争の激化や利害の対立を生むことになる。これらは、省庁・官僚の側にも政治家の側にも「利益」の増加をもたらすのである。

規制緩和と消費者・利用者の利益

もう1つ、忘れてはならないことは、規制緩和についての政策決定の過程でも、一般の消費者や利用者の利益が十分には考慮されない可能性が高いことである。すなわち、どのような分野についてどのような規制を緩和し、どのような規制を残すのかという決定が行われる過程においても、やはり消費者や利用者らの利益の代表者がいないのである。これらの利益は、建前として要求の正統性を主張するために使われることはあっても、第一義的に考慮されることはないように思われる。

とは言っても、競争の導入が消費者・利用者に利益をもたらす可能性はやはり高いと考えられる。電気通信を考えても、まず最初に電話機に関する規制緩和で、便利でさまざまな安い電話機が利用可能となった、次に、長距離国内電話の規制緩和で、NTTも含めて大幅に料金が下がった。国際電話も同様である。携帯電話やPHSにしても、NTTにだけやらしていれば、現在のような料金、機種豊富さと進歩の早さ、サービスの豊富さが実現したであろうか。おそらく否であろう。JRにしても、分割したために各社の連携が不足しているという欠点はあるが、国鉄時代に比べて料金値上げは遥かに少なくなっている。中には規制緩和の効果が十分でない分野もあるが、規制緩和による競争の導入は、現行の政策決定システムの下では、消費者の利益を実現する数少ない有力な方法の1つである。

注

- (1) Olson (1982) *The Rise and Decline of Nations* (Yale University Press) (加藤寛監訳『国家興亡論』(PHP 研究所) 1991年) p. 17, 邦訳 p. 44
- (2) Olson (1965) *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press) 1971 (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983年) p. 15, 邦訳 pp. 13-14.
- (3) Olson (1965) *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press) 1971 (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983年) pp. 1-2, 邦訳 p. 2.
- (4) Olson (1965) *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press) 1971. (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983年) p. 133, 邦訳 p. 172.

- (5) Olson (1965) *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press) 1971 (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』 ミネルヴァ書房, 1983年) p. 134, 邦訳 p. 173.
- (6) 日本経済新聞 (1994) 『官僚』 (日本経済新聞社) pp. 436-438
- (7) 山口 (1989) 『一党支配体制の崩壊』 (岩波書店) pp. 146-147
- (8) 山口 (1989) 『一党支配体制の崩壊』 (岩波書店) pp. 146-159
- (9) 猪口・岩井 (1987) 『「族議員」の研究』 (日本経済新聞社) p. 165
- (10) 村松 (1984) 「中央地方関係に関する新理論の模索—水平的政治競争モデルについて— (上)」, 『自治研究』 (第60巻, 第1号, pp. 3-18) p. 5
- (11) 日本経済新聞 1995年5月15日付
- (12) 猪口・岩井 (1987) 『「族議員」の研究』 (日本経済新聞社) p. 283
- (13) 堀 (1990) 「日本の政治システムと公益事業」, 林敏彦編『公益事業と規制緩和』 (東洋経済新報社) pp. 59-62

第8章 自民党分裂後の政治システムと今後

1. 細川政権の誕生と政治システムの動揺

1993年6月の政治改革関連法案の処理をめぐる党内抗争の末、自民党は分裂し、保守合同以来38年間守り続けてきた政権を失った。これにより、自民党長期政権下で熟成された政治システムにもかなりの動揺が見られた。

この政権交代後の動きを理解する上での重要なポイントは、保守系政治家の支持基盤となっている「地方」や利益集団が政治家の「政治力」によるサービスを欲しているということである。例えば、公共事業や補助金の獲得、税制上の優遇（租税特別措置）、関係省庁への働きかけ等々である。これらは政権党であるからこそ供給できるサービス（「利益」）である。自民党長期政権下では、政権党＝自民党であり、自民党が政権を失うとは誰も予想していなかった。そのため、「地方」や利益集団は、自民党の政治家の中から支持する候補を選べばよかった。ところが、大量離党によって自民党は政権を失い、事情は一変した。彼らがこれまで取引を行ってきた政治家も、自民党に残った者、離党した者といろいろであった。これまでと同じ政治家と取引を続けるのか、あるいは、逆の陣営に属する政治家に取引相手を切り替えるべきなのかという選択を、「地方」や利益集団は迫られたのである。

彼らにとって重要なのは、政権党の政治家と組むことによって得られるさまざまな利益である。そこで、この時点でどの政治家と組むべきかは、今後も非自民の政権が続くのか、それとも近い将来自民党が政権に復帰するのかという予想に依存することになる。

この点に関していえば、細川政権成立後間もない時期（93年の夏から秋）には、「自民党は二度と政権を取れない。自民党は早晚大分裂を起こし、潰れてしまう」という予測が少なからず広まっていた。「（93年）11月自民党大分裂説」というものもあったほどである。

この時期に広まった予想がどのようなものであったのかを示すよい資料が、これまで何度か引用した日本経済新聞(1994)による「官僚200人アンケート」（調査は93年11月末）の中にある⁽¹⁾。第2章でも引用したが、「来年も現在の連立与党が続いていると思いますか」という質問に対して、「そのまま続いている」が30%、「自民党が野党のまま連立与党内の政党が変わる」が35%であるのに対し、「自民党が与党に戻る」はわずか16%に過ぎない（「その他」が19%）。実際には、この調査の翌年（94年6月30日）には村山政権が発足

し、自民党は与党に戻ったのであるが、最も情報をもっていると考えられる高級官僚の予想がこれである。このことから、この時期には、自民党が近い将来政権に復帰するとは予想されていなかったことが分かる。

確かに、自民党内には、離党予備軍といわれる「政治改革推進派」がまだ数多く残っており、さらに、派閥領袖クラスで河野総裁に不満をもつ者も少なくなかった。これらの者に対する新生党からの働きかけも続き、自民党はいつ分裂してもおかしくない状況にあった（実際、この後も離党者が相次いだ）。自民党の政治家の行動自体も「政権に戻れるかどうか」という予想に大きく依存するのであるが、この時期「自民党の政権復帰は難しい」という予想の方が一般的であったと言えよう。

利益集団・官僚の反応

このような予想が一般的であったものの、自民党の政権復帰も100%なくなったとは言えないため、若干迷いのある対応をとるアクターが多かった。その中で、最も早く「手のひらを返したような」対応をとったのが、経団連（経済団体連合会）であった。自民党が政権を失って間もない93年の9月に、経団連は、長年行ってきた自民党への献金の斡旋を中止したのである。

これほどではないにしても、各利益集団とも自民党との距離をとるようになった。例年ならば陳情に訪れる業界団体関係者等であふれる予算編成期でさえも、この年の自民党本部や各政治家の事務所は、ほとんど訪れる人もなく閑散としていたという。

中央省庁・官僚にしても、自民党との距離をとる者が少なくなかった。先程の日本経済新聞(1994)の「官僚200人アンケート」によれば、この質問も第2章に続く2回目の引用であるが、「自民党との関係は変わりましたか」という質問に対して、「密接になった」が0%、「変わらない」48%に対し、「距離を置くようになった」が42%（「分からない」10%）であったという⁽²⁾。この結果がこの時期の省庁・官僚の態度をよく表している。この先どうなるかは分からないので、これまでの自民党一辺倒というわけにはいかないが、政権復帰の可能性もあるので、二股をかけておこうというものである。このときどちらにより重心を置くかは、省庁によってかなり異なっていたようである。例えば、防衛庁や大蔵省は連立与党寄りと見られていた。

自民党と中央省庁の間関係を切ろうとする政権党からの圧力も存在した。自民党を離党して細川連立政権の中樞を握る新生党は、「自民党を潰す」ためにさまざまな手を打って

いた。その重要な戦略・戦術のひとつが、中央省庁を自民党から切り放すことであった。各省庁を自民党と絶縁させ、自民党議員には「サービス」をさせないようにする。そうすれば自民党の支持基盤である「地方」や利益集団は自民党を見捨てる。そのような狙いだったのであろう。そのような活動のひとつが94年3月25日付の毎日新聞に報道されている⁽³⁾。衆議院に比べて、参議院の方は離党者が少なく、比例区から出ている各省庁のOB議員も、多くはまだ自民党に留まっていた。新生党は、95年の参議院選挙で改選を迎えるこれら省庁OB議員の処遇に引っかけて、農林水産・建設・郵政・運輸・厚生・文部の各省の官房長クラスを呼びつけ、自民党との絶縁を迫ったというのである（現実にはこの数ヵ月後に自民党が政権に復帰し、新生党は野党に退いたため、参議院選挙まで新生党中心の政権が続いていれば、この圧力行動がどのような効果をもったのかは明らかではない）。

「自民党永久政権神話」の崩壊は、第2章で述べたような政治システム、すなわち、政治的交換の構図に少なからず影響を与えることになった。多くの利益集団や中央省庁・官僚は自民党から距離を置き、時の政権側に重心を置きながらも、野党ともそれなりのつきあいをするというスタンスをとるようになった。

これは、村山政権、橋本政権で自民党が政権に復帰してからも変わらない。自民党本部や自民党代議士の事務所は賑わいを取り戻したというが、利益集団や中央省庁・官僚の対応は、軸足を自民党に戻しただけで、新進党ともそれなりの付き合いを保っている。例えば、自民党の有力支持団体である全国農政協（全国農業者農政運動組織協議会）にしても、推薦する候補は自民党が多いとしながらも、羽田孜ら自民党農林族出身の新進党議員とのパイプは太くしていきたいとしている⁽⁴⁾。中央省庁の政治家に対するサービスも、自民党長期政権下とは比べものにならないくらい野党議員に対して好意的であるという。すべて、将来が不透明なためである。このような対応は、自民党か新進党かどちらかが安定的な政権基盤（＝国会での議席数）をもつまで、すなわち、どちらかがもう政権を取るのは無理であると判断されるまで、続くと思われる。

また、政策決定の主導権も、細川政権では一変した。自民党長期政権後期には、「政高官低」とか「党高政低」などと言われ、政治家の力が強くなったと言われていた。しかし、細川政権では、政策決定は完全な官僚主導となった。なかでも大蔵省が圧倒的な力をもった。これは、細川政権の連立与党の大部分に与党経験がなく、官僚に対抗できる経験、知識、能力をもった政治家が少なかったためであると言われている。

新選挙制度の導入

新生党による自民党との絶縁を迫る働きかけは、中央省庁だけでなく、各利益集団や「地方」に対しても行われたのではないかと思われる。

また、新生党は現職の代議士のみならず、93年総選挙の落選者をはじめとする次期総選挙の立候補予定者に対しても、すばやい働きかけを行った。彼らにとって、一番重要なのは、どちらについての方が当選しやすいかであるが、彼らが態度を決定する上での大きなターニング・ポイントとなったのは、新選挙制度の導入である。

細川政権成立後の最初の課題となったのが、選挙制度改革を柱とする政治改革関連法案の処理であった。新生党も、日本新党も、政治改革・選挙制度改革を掲げて総選挙を戦い、選挙後の首班指名でも、政治改革を旗頭に連立政権を作ったのであるから、これは当然である。

ところが、連立与党提出の法案は、衆議院では93年11月に可決されたものの、翌94年1月21日参議院本会議において否決されてしまった（これは、連立与党側の予想よりも社会党からの造反（反対票）が多く、自民党からの造反（賛成票）が少なかったためである）。これを受けて、自民党内は選挙制度改革を阻止しようとする“慎重派”と、どうしても選挙制度改革を実現しようとする“推進派”の抗争が再燃した。両者の亀裂は深まり、自民党再分裂の可能性も十分あるように思えた。両院協議会に持ち込まれたが、話し合いはつかず、法案はこのまま廃案、あるいは、かつてのグリーンカード同様の結末（法案は成立するが、施行期日を削除して、実質廃案）かと思われた。しかし、1月28日細川・河野のトップ会談が開かれ、小選挙区と比例区の定員の比率や比例区の集計単位、政治資金団体の問題等で連立与党側が大幅に譲歩するという形で一挙に妥協が成立してしまった。自民党内の慎重派にとっては、納得のいかぬ妥協であったが、これ以上の反対は自分たちが悪者になるだけと判断したのか、慎重派の活動は一挙に鎮静化した。そして、翌1月27日、両院で修正案が可決成立した（公職選挙法は、この後同年3月に両陣営合意の上、再修正された）。河野執行部としては自民党の分裂を恐れてのことであったのかもしれない。

これにより、小選挙区300、比例代表が全国11ブロックで200の小選挙区比例代表並立制の新選挙制度の導入が決定した⁶⁾。これをきっかけに両陣営の選挙準備は一気に進むことになった。ここでも先行したのは新生党を中心とする連立与党側である。彼らは、①「もう自民党の時代は終わった、これから政権を担うのは自分たちである」という主張、②公明党の支持母体である創価学会票、③民社党系の労働組合票などを材料に、有力な新人候

補（前回落選者を含む）を次々と自民党陣営から奪うことに成功した。都市部の候補者にとっては創価学会票が、地方の候補者にとっては地元が望むサービスを提供できる政権与党ということが大きな魅力だったのであろう。

また、94年4月の細川退陣表明から羽田内閣成立に至る過程で、鹿野道彦らのグループ（新党みらい）や柿沢弘治らのグループ（自由党）など、現職議員の自民党からの離党が再び相次いだ。さらに、自民党渡辺派の領袖である渡辺美智雄が連立与党側の首相候補になるべく離党寸前までいくなど、この時点までは明らかに連立与党側の工作の成功が目立っていた。

自民党の政権復帰

しかし、羽田孜を総理大臣に指名した首班指名選挙（4月25日）の翌日、突如、社会党が連立離脱を表明し、羽田内閣は一転、少数与党内閣となった。このため、羽田内閣はわずか2カ月の短命に終わることになった。

これほどまでに政局が混乱すれば、本来ならば、解散・総選挙となるところである。しかし、この時点ではまだ区割り法案が成立しておらず、解散・総選挙となれば、従来の中選挙区制での総選挙となる。そうなれば、選挙制度改革自体が無に帰してしまう可能性が強かったために、羽田連立与党も、自民党内の“政治改革推進派”も、そして、マスコミも解散・総選挙を望まなかった。

このため、内閣総辞職となり、次の首相をめぐる各党の駆け引きが始まった。この中で、社会党の村山富市委員長を首班とする、自民・社会・さきがけの3党による連立構想が浮上した。しかし、長年にわたり対立してきた自社両党の連立であるため、この構想には、両党内にかなり強い抵抗が生じた。さらに、村山委員長が中選挙区制でもう一度総選挙もあり得るという発言をしたため、自民党内の“推進派”の強い抵抗を招くことになった。

このような中行われた首班指名選挙（6月30日）では、村山委員長の対抗馬として、海部元首相が自民党籍のまま出馬するという異常事態となった。1回目の投票では、自社両党からかなりの“造反”が出、両者とも過半数に達せず、決選投票となった。しかし、決選投票では“造反”がかえって減り⁽⁶⁾、村山首相の誕生となった。これによって、自民党は約1年ぶりに政権に復帰することとなった。この後、自社両党から若干の離党者は出たものの、首班指名選挙で“造反”した者の多くは党内に留まることになった。

自社さ連立政権

このような混乱の中、村山政権が成立したが、イデオロギー的にも、支持基盤も大きく異なる自民、社会両党の連立政権であるがゆえの問題点を内包していた。何よりも、連立与党内の調整に時間がかかるという問題である。これは、両党ともこの連立を崩したくないという思いが強く、そのため互いに遠慮がちに対応したからである。したがって、政策運営に機動性が欠けると同時に、両党間で意見が対立するような問題に関しては、ほとんど何も決めることができず、結論の“先送り”が目立った。

この裏には、従来からの自民党支持の利益集団に加え、社会党を支える利益集団の意向が与党の政策決定に影響を与えるようになったことがある。持株会社解禁の問題や、NTTの分離・分割問題等がその典型である。例えば、NTTの分離・分割問題を見れば、これには社会党の有力支持団体である全電通（NTT 労組）が強く反対している。その意向を受けて、社会党は反対を表明し、自民党も社会党の事情を考慮してあえて結論を出さず、“先送り”していたのである。

すなわち、自民・社会両党いずれかの支持基盤の利益に反するような問題については、何も決められず、問題を先送りするだけであった。

もうひとつ、支持基盤の問題に関していえば、第6章で述べたように、自民・社会両党とも農村部を大きな支持基盤としている。そのため、「農民の利益を守る」という点で両党の利益が一致し、農村部への政策的優遇が目立つようになった。そのひとつが、ウルグアイ・ラウンド対策費である。細川内閣の下で決着したガットのウルグアイ・ラウンドの農業合意で、日本は米の部分自由化等を受け入れた。94年10月、村山内閣はこれに関連する国内農業対策として、95年度から6年間に総額6兆100億円という巨額の事業を実施することを決め、94年度の補正予算から前倒しで実施した。自民党単独政権下であれば、農林族がこれほど巨額の対策費を獲得できたかどうか疑問である。しかも、その対策費は、受益者である農家にも負担が発生すること等の理由から、全国各地で消化し切れていないという⁽⁷⁾。

もうひとつの農業優遇は、前にも触れた住専処理である。この問題については、大蔵官僚が母体行に書かせた怪しげな念書があるため、どちらの主張が正しいのかはすべての事実が明らかにならないと分からないのであるが、農林系金融機関の優遇を指摘する声も多い。このような処理策になったのも、政治力に自信をもつ農業関係の政治家－省庁（農林水産省）－利益集団（農協など）の鉄の三角形が、政治決着に持ち込んだ結果である。こ

れなど、ウルグアイ・ラウンド対策費が6兆100億円あり、その消化に困っているというのであるから、その中から何らかの形で6850億円を出すという政治的な工夫があってもよかったのではなかろうか。これも、自民党内に農林族の意見をまとめる総合農政派の大物議員がいなくなったせいかもしれない。

このように、自民・社会両党の支持基盤の利益が一致するような問題では、自民党単独政権時代以上に手厚い優遇策が実施される傾向があると言える。

93年総選挙以後の日本政治の動きについて

最後に、93年総選挙以後の日本政治の動きについて、二点述べておきたい。

第一に、新選挙制度導入決定後の政治家たちの動きのほとんどは、次の選挙でどちらにいた方が有利かという判断に基づいたものであることは、誰の目にも明らかである。政治家が選挙での当選を第一に考えるのは分かっているが、そのあまりの露骨さが、今日の政治不信増大のひとつの要因となっているのではなかろうかという点である。

第二の点は、93年の総選挙で全政党中一番の大敗を喫し、国民から「不支持」を宣告されたはずの社会党（現在は社民党）がその後の政局のキャスティング・ボードを握ることになっていることである。これは、93年総選挙でブームを巻き起こした日本新党が、総選挙後に党首を首相にしてしまったことと、やはり多くの支持を得た新生党が「反自民」勢力の中核となったことに原因がある。こういったことは、多党制の下ではよく起こり得ることかもしれないが、やはり「おかしい」と主張する必要があるだろう。一番の大敗を喫した政党の意向で、政治が左右されるのであれば、何のための選挙か分からないからである。

2. 1995年参議院選挙の分析

1995年7月23日に行われた第17回参議院通常選挙が、新進党誕生後最初の全国的規模の国政選挙となった。この参議院選挙の投票率はわずかに44.5%と、国政選挙としては初めて50%を割る史上最低の投票率であった。同時に、支持率において自民党に大きく劣る新進党が、比例区において自民党を上回る得票を獲得するという予想外の選挙結果となった。この節では、得票データを用いた統計的分析の他に、フジテレビ（FNN）が実施した世論調査のデータ等を用いた分析も加え、この95年参議院選挙を考察していくことにしよう。

政党支持率の推移

まずはじめに、基礎資料として、93年総選挙以降の各政党の支持率の推移を見てみよう。世論調査については、マスコミ各社が定期的に行っており、その調査方法や調査結果には若干の違いがある。ここでは、フジテレビ選挙本部より提供を受けた同局（FNN）による世論調査の結果を用いることにする。

93年総選挙時以降のフジテレビ世論調査における各政党の支持率の推移を、表8-1に示す。ただし、これらの調査は、サンプルの規模が調査ごとに大きな違いがあることをあらかじめ断っておく。

新進党は、新生、公明、民社、日本新の各党に自民党から離党した議員たちを加えて結成された政党である。結成前の94年7月時点でそれら4党の支持率の合計は17.0%であった。それに対して、新進党結成時の94年12月の支持率は14.9%である。4党以外に、自民党離党者も加わっているのであるから、支持率の上ではもう少し高い水準を関係者は期待していたものと思われる。しかし、95年参議院選挙の時点（95年7月）では、これがさらに10.8%まで落ち込むことになる。その後も、参議院選挙後の調査で17.7%を記録したものの、それがこれまでの最高であり、その後は再び落ち込んでいる。参議院選挙の得票では、自民党を上回ったとはいうものの、自民党との二大政党制を目指す政党の支持率としては、満足のいく数字とは言えない。

自民党は野党であった時期、支持率が落ち込んだものの、政権復帰後は回復が見られる。しかし、その水準は20%台前半で決して高いとは言えない。各新聞社の調査によると、自民党分裂以前の支持率は30%台後半から40%台の支持率であった。それから考えれば、橋本内閣誕生時に、それに近い水準を記録しただけである。今後どの程度まで、回復できるのか注目していく必要がある。

他の政党の支持率を見れば、社会党は相変わらず支持を回復していないし、さきがけは一時期支持を伸ばしたものの、最近では2%台の支持しか受けていない。最近、支持を伸ばしているのが共産党である。これは、最近の一貫した姿勢が評価されているものと考えられる。

参議院選挙時の政党支持率

さて、95年参議院選挙の分析に入ろう。まず、投票直前の各党の支持率を見てみよう。ここでは、選挙期間中（投票日の1週間前）に実施されたFNN世論調査（サンプル数3万

人)の結果を用いる。各党の支持率は、

	回答者数	支持率(%)	
自民党	7,181	23.9	(24.8)
新進党	3,241	10.8	(11.2)
社会党	3,243	10.8	(11.2)
さきがけ	409	1.4	(1.4)
共産党	914	3.0	(3.2)
その他	618	2.1	(2.1)
支持政党なし	13,349	44.5	(46.1)
無回答	1,045	3.5	

であった。なお、()内は無回答の者を除いて計算した数値である。自民党の支持率23.9%に対して、新進党はその半分にも満たない10.8%にすぎず、低迷が伝えられる社会党と全く同じ水準であった。ただし、「支持政党なし」という層、いわゆる「無党派層」が全体の44.5%を占めており、この層の動向が選挙結果を左右すると予想された。選挙時の世論調査はマスコミ各社が行っており、社によってその数字は多少異なるものの、①新進党の支持率は自民党のそれを大幅に下回っていること、②回答者の中で最も大きな割合を占めるのが「支持政党なし」という人々であることなど、各社の調査とも概ね同様の結果であった。

選挙結果

これに対して、実際の選挙結果は、新進党が支持率で大きく上回る自民党以上の票を比例区において獲得するというものであった。比例区における各党の得票数と得票率を下に示す。

	得票数	絶対得票率	相対得票率
自民党	11,096,972	11.47	27.29(%)
新進党	12,506,322	12.93	30.75
社会党	6,882,918	7.11	16.92

さきがけ	1,455,886	1.50	3.58
共産党	3,873,954	4.00	9.53

新進党のこの1250万票という数字は、新進党を構成している公明、民社、日本新の各党が過去の参議院比例区で獲得した得票からすれば、特段驚くべきものではない。参議院に比例区が導入された1983年（昭和58年）以降のこれら3党（うち日本新党は前回1992年のみ）の得票は以下のようであった。

	公明党	民社党	日本新党	3党合計
83年	7,314,465	3,888,429	—	11,202,894
86年	7,438,501	3,940,325	—	11,378,826
89年	6,097,971	2,726,419	—	8,824,390
92年	6,415,503	2,255,423	3,617,235	12,288,161

上のように、社会党が大勝した1989年（平成元年）の選挙以外は、これらの2党ないしは3党で1100万票から1200万票を獲得している。これに、新生党を含め大量の自民党離党組のもつ票が加わったのであるから、新進党が今回程度の集票力を示したとしても何ら不思議ではない。

それよりも、自民党が絶対得票率でわずか11.47%しかとれなかったことや、新進党の得票が自民党を上回ったことの方が、世論調査の結果や過去の選挙結果から考えて、意外なことと言わざるを得ない。

計量分析

この95年参議院選挙比例区における自民、新進、社会の3党の得票を、第6章と同じモデルを使って計量分析を行ってみよう。ここでも、都道府県別のクロスセクション・データを用いることにし、

$$L_i/Y_i = \beta_1 A_i/Y_i + \beta_2 X_i/Y_i + u_i/Y_i \quad (8-1)$$

を、有権者数 Y_i をウェイトとするウェイト付き最小二乗法で推定することにする。上式で、

L_i は各党の得票数、 A_i は有権者の中の農家の人の人数（20歳以上農家人口）で、 X_i はそれ以外の有権者である。なお、ここでは、 A_i として95年2月1日に実施された農業センサスの結果（20歳以上の農家世帯員数）をそのまま用いることにした。

まず、自民党の得票に関する推定結果は、

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.448	0.036	12.32
非農家	0.0708	0.0060	11.79
岩手ダミー	-0.0910	0.0340	-2.67
長野ダミー	-0.0926	0.0277	-3.35

$R^2 = 0.883 \quad (0.666, 0.642)$

である。岩手県は小沢一郎、長野県は羽田孜の地元であり、自民党の得票が異常に少ないので、それぞれダミーを入れて除外することにした。上の R^2 の値はこれまでと同じように、(8-1)式の推定から得られる各係数の推定値を、

$$L_i = \beta_1 A_i + \beta_2 X_i + u_i \quad (8-2)$$

に代入し、残差を計算して、(8-2)式の R^2 の値を計算し直したものである。(8-1)式の R^2 の値と自由度調整済み決定係数は（ ）内に記した値である。

さて、上の推定結果を表6-2の過去の参議院選挙についての推定結果と比べてみると、農家の係数は大敗した89年選挙並の値である。非農家の係数は、過去4回最低の92年選挙の値0.110の2/3程度の小さな値となっている。この結果から、農村部でもかなりの票を失っているが、非農村部（都市部）での票の減少が激しかったことが読みとれる。これは、自民党から新進党への離党者の多くが地方でも県庁所在地など都市部を地盤にする者が多かったことも影響していると考えられる。また、都市部ほど投票率が低かったことも影響しているのであろう。

次に、社会党についての推定結果を見てみよう。

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.205	0.023	8.76
非農家	0.0474	0.0041	11.44
北海道ダミー	0.0672	0.0115	5.84
大分ダミー	0.120	0.024	4.97

$R^2 = 0.917 \quad (0.675, 0.653)$

ここで、北海道は伝統的に社会党が非常に強い地域であり、今回の選挙でも「異常値」と言える高い得票を得ているため、推定から除外することにした。また、大分県についても、当時の社会党党首であり、首相でもあった村山富市の地元であるため、特殊な要因による高得票であると見なし、サンプルから除外した。

この結果を過去の選挙の推定結果（表6-3参照）と比べると、大敗した92年よりもさらに非農村部からの得票を落としていることが分かる。農村部からの得票は92年と比べればそれほど落ちていない。

最後に、新進党の得票についての推定結果である。

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.115	0.027	4.22
非農家	0.124	0.005	27.18
岩手ダミー	0.107	0.025	4.24
長野ダミー	0.112	0.021	5.46
愛知ダミー	0.0287	0.0116	2.47
熊本ダミー	0.0916	0.0218	4.21

$R^2 = 0.981 \quad (0.630, 0.585)$

新進党については、小沢一郎、羽田孜、海部俊樹、細川護熙の地元である岩手、長野、愛知、熊本の4県を推定から除外してある。自民党についての推定結果と比べると、農村部については自民党の方が遥かに集票力はあるものの、非農村部については新進党が圧倒していることが分かる。非農村部の方が人数が多いのであるから、非農村部の得票の差で

自民党を上回ったということが分かる。ただし、この0.124という値は、自民党が大敗した89年の参議院選挙なみの値でしかないことに注意すべきであろう。

新進党勝利の原因分析

次に、事前の世論調査と当日の調査結果から、支持率で大きく劣る新進党の得票が比例区で自民党を上回った原因を探ってみよう。

フジテレビの資料によると、当日実施された調査では、比例区で投票した政党についての結果は、自民党25.1%、新進党31.6%であった。これは、実際の投票結果（相対得票率）よりも、新進党に投票した人の割合が多くなっている。にもかかわらず、同じ調査で支持政党を聞いたところ、自民党28.9%、新進党21.5%、支持政党なし20.4%等となっている。

すなわち、投票に来た人の中でも、自民党支持者の方が新進党支持者よりも多かったのである。それでも、得票では新進党が自民党を上回った、この原因を探るのがここでの目的である。

各政党支持者の投票率

95年の参議院選挙は、既に述べたように、44.5%という低投票率であった。しかし、どの政党についても、その支持者の44.5%が投票に行ったというわけではない。各党ごとに違うのが当然である。そこで、各政党の支持者の何%が程度投票に行ったのかを推定する方法を考えてみよう。

いま、投票日における有権者数を Z 、 i 党の支持率（全有権者に占める i 党を支持している人の割合）を x_i 、投票に行った人だけの中での i 党の支持率を y_i としよう。

次に、 i 党の支持者のうち投票に行った人の割合（ i 党支持者の投票率）を r_i で表せば、 i 党の支持者のうち投票に行った人の数は、 $Z \cdot x_i \cdot r_i$ と書ける。「支持政党なし」を1つのカテゴリーとして政党に含めれば、投票者総数は、 $\sum (Z \cdot x_i \cdot r_i) = Z \sum (x_i \cdot r_i)$ である。したがって、投票率は、投票者総数/有権者数であるから、 $\sum (x_i \cdot r_i)$ になる。

さて、投票に行った人だけの中での i 党の支持率（ y_i ）は、（ i 党の支持者のうち投票に行った人の数）/（投票者総数）であるから、

$$y_i = (Z \cdot x_i \cdot r_i) / \{Z \sum (x_i \cdot r_i)\} = (x_i \cdot r_i) / \sum (x_i \cdot r_i)$$

と表せる。したがって、 i 党支持者の投票率 (r_i) は、

$$r_i = (y_i/x_i) \Delta(x_i \cdot r_i)$$

となる。ここで、 y_i は当日の調査でふだんの支持政党を聞いていれば分かるし、 $\Delta(x_i \cdot r_i)$ は投票率であるから、選挙管理委員会から発表される数字である。したがって、投票日当日の政党支持率 (x_i) が分かれば、各政党の支持者ごとの投票率が計算できるのである。

しかし、選挙時の世論調査は、投票日の1週間前など、事前に行われるのが通例である。95年の参議院選挙についても、投票日当日の政党支持率のデータの存在は聞いたことがない。そこで、選挙期間中に行われた世論調査における政党支持率を、投票日当日の政党支持率の代わりに用いて、各党支持者の投票率 (r_i) を計算してみると、

支持政党	推定投票率(%)
自民党	53.7 (52.8)
新進党	88.7 (90.4)
社会党	65.2 (63.9)
さきがけ	52.4 (51.0)
共産党	83.6 (84.0)
その他の政党	32.9 (34.3)
支持政党なし	20.4 (20.8)

という結果を得る。実は、この計算方法は、基になる各党の支持率の数字が少し変われば、計算結果（各党支持者の投票率）が大きく変わるという欠点をもっている。したがって、ここの数字の水準について云々するよりも、政党間の比較において、各党支持者間の差異を示す一つの指標として解釈すべきであろう。

なお、今回利用したフジテレビの調査は、サンプルに男性が多いという偏りがある。実際に投票した人は男女比が49対51であるのに対して、この調査のサンプルは59対41になっている。これは、女性で調査に応じてくれる人が少ないとか、一緒に投票に来ている夫婦の奥さんの方に調査票を渡しても、夫の方にそれを渡されてしまうことがあるなどのためではないかと想像できる。

そこで、この偏りを訂正するために、男女別に r_i を計算し、実際の投票者の比率にあわせて加重平均をとったものが上の（ ）内の数値である。

この数値を見れば一目瞭然である。自民党支持者と新進党支持者の推定投票率には大きな差がある。投票日当日の支持率の真の値は分からず、その代理変数として、選挙期間中に行われた事前の世論調査の数値を用いているので、解釈には若干の注意が必要である。それは、世論調査の日から投票日までの間に、支持率が大きく変化することがあり得るからである。すなわち、この数値が大きいということは、(1)その政党の支持者の投票率が高いということと、(2)その政党の支持率が調査の日から投票日の間に伸びたということのどちらか、あるいは、両方を示している。

したがって、自民党支持者の 53%に対し、新進党支持者の 90%という数値は、

(1)新進党の支持者はほとんどが投票に行ったのに対し、自民党の支持者は 5 割強しか投票に行かなかった

(2)新進党の支持率が世論調査の日から投票日の間に伸びた

のどちらか、あるいは、両方を表していると考えられる。

95 年 8 月の世論調査結果

上の数値をどう解釈するか参考資料として、95 年 8 月に行われた世論調査の結果を紹介しよう。この世論調査では、7 月に行われた参議院選挙の投票に行ったかどうかを尋ねている。支持政党別にその数値を見てみよう。

この調査でも、新進党の支持者の投票率は、自民党の支持者に比べて 10 ポイント大きくなっている。また、新進党の支持率は、投票前の 10.8%から 17.7%と 6.9 ポイント上昇している (p. 193 の「参議院選挙時の政党支持率」を参照)。自民党の支持率は、ほとんど変化がない。この結果からは、先程の数値の解釈として、まず、新進党支持者の投票率が自民党より高かったということは言えそうである。また、新進党の支持率も調査日から投票日の間に伸びたという可能性も否定できない。ただし、支持率というのは、選挙の結果から影響を受けることが考えられるので、このような表現にとどめようと思う。

支持政党	支持率	投票に行った人の割合
自民党	24.0	73.6
新進党	17.7	83.6

社会党	9.1	81.3
さきがけ	2.2	77.3
共産党	4.4	84.1
支持政党なし	40.3	48.6

それよりも問題なのは、全体の投票率がわずか 44.5%にすぎないのに、この8月の世論調査の数値は大きすぎるということである。この数字を信用すれば、投票率は 65.9%になってしまう。これは、電話での世論調査で、調査員から「投票に行きましたか」と聞かれた場合、「行かなかった」とは答えにくいので、「行った」という答えが多くなってしまったためではないかとも考えられる。また、面接ではなく、電話で世論調査を行う場合、多くの人が調査を拒否するそうである。そうであれば、世論調査のサンプル自体に偏りがあると考えるべきかもしれない。

支持政党と投票した政党

さて、選挙で勝つためには、

- (1) 自党の支持者に投票に行ってもらふこと
- (2) 投票に行った自党の支持者に、自党（の候補者）に投票してもらふこと
- (3) 支持政党なしの人や他の政党の支持者の票を取ることに

が必要である。これまでの議論で、(1)の点に関しては、新進党が自民党よりも成功したことは言えそうである。

次に、(2)と(3)の点について調べるため、投票日当日の調査で、支持政党と比例区で投票した政党のクロス集計表を見てみよう。ここでは、自民党と新進党の支持者、そして、「支持政党なし」の人の中で、自民党と新進党に投票した人が何%いるかという部分だけを示すことにする。

支持政党	比例区で投票した政党	
	自民党	新進党
自民党	73.66	11.71
新進党	1.29	93.31
支持政党なし	10.39	27.11

これを見れば、この点でも、自民党の支持者と新進党の支持者に大きな違いがあることが分かる。新進党の支持者は 93.3%が新進党に投票しているのに、自民党の支持者で自民党に投票した人は 73.4%に過ぎない。しかも、新進党に投票した人が 11.7%もいるのである。逆に新進党の支持者で自民党に投票した人はほとんどいないのである。これは大きな差である。また、「支持政党なし」層を見ても、自民党に投票した人が 10%あまりであるのに対し、新進党に投票した人は 27%もいるのである。

ここでは紹介しなかった他の政党の支持者の分も含め、自民党と新進党について、自身の票の何%をどの政党の支持者から得たかを計算してみると、次のようになる。

	自民党	新進党 (%)
自身の支持者から	84.8	63.6
支持政党なし層から	8.5	17.5
他党の支持者から	3.4	15.8
(支持政党無回答)	3.4	3.2

この数字を見れば、自民党に比べて、新進党がいかに「支持政党なし」層や他党の支持者から票を集めたかがよく分かる。

次に、自民党と新進党が自身や他党の支持者等から相対得票率で何%ずつ積み重ねたかを調べてみよう。

実際の両党の相対得票率は、自民党が 27.3%、新進党が 30.8%であるから (p. 194 の「選挙結果」を参照)、出口調査ではこの差がより大きくでているのであるが、得票の構造は見て取ることができる。自身の支持者からだけならば、自民党は新進党を上回っている。しかし、「支持政党なし」層や他党の支持者からの集票力で断然新進党が上回り、得票の合計としては新進党が自民党を超えたのである。

	自民党	新進党 (%)
自身の支持者から	21.3	20.1
支持政党なし層から	2.1	5.5
他党の支持者から	0.9	5.0

(支持政党無回答)	0.8	1.0
合 計	25.1	31.6

明るい選挙推進協会調査

次に、選挙後に行われた明るい選挙推進協会の世論調査結果によって、上の議論が裏付けられるかどうかを調べてみよう。FNNの調査が投票前の調査なのに対し、この調査は選挙後に行われたものであるため、実際に投票した政党が分かる反面、支持政党などが投票日当日から変化している可能性がある。まず、各政党の支持率と、支持者の中で投票に行った人の割合を以下に示す⁽⁸⁾。なお、全体のサンプルは2132人である。

支持政党	支持率	投票に行った人の割合
自民党	28.5	69.5
新進党	10.4	86.0
公明	2.5	84.9
社会党	10.3	74.0
さきがけ	0.8	56.3
共産党	2.6	83.6
支持政党なし	38.1	44.0

この調査では、支持政党の選択肢に「公明」を入れている点に注意が必要である。この結果を見ると、FNNの95年8月の調査と比べて、政党支持率もかなり違うが、支持者の投票率に政党間でより大きな差が出ている点が注目される。特に、ここで問題にしている自民党と新進党を比べると、69.5%対86.0%と非常に大きな差があり、8月のFNN調査よりもその差が大きく出ている。

次に、自民、新進両党の支持者と「支持政党なし」の人が、比例区でどの政党に投票したかを見てみると次のようになっている⁽⁹⁾。

支持政党	比例区で投票した政党	
	自民党	新進党
自民党	85.1	7.1
新進党	1.1	93.2
公明	0.0	100.0
支持政党なし	9.2	30.0

この調査でも、新進党支持者は自民党支持者に比べて、自分の支持政党への忠誠度が高いこと、そして、新進党は「支持政党なし」層から自民党よりはるかに多い（3倍以上の）票を得たという結果になっている。数字的には若干の差があり、この調査の方が差が明確に出ているが、方向的にはFNNの調査と全く同じ結果となっている。

新進党勝利の原因

以上の結果から、新進党が支持率で大きく上回る自民党に比例区で勝利した原因として、

- (1) 自民党の支持者に比べ、新進党の支持者の方が棄権することなく投票に行き、そして、普段の支持通りの政党に投票する者が多かったこと、すなわち、新進党の方が自民党に比べて、自身の支持者を固め切れたこと、
- (2) 「支持政党なし」層から、新進党は自民党をおそらくは2倍以上上回る得票を得られたこと、
- (3) 新進党は、他党の支持者からも、自民党を上回る得票を得られたこと、特に、新進党支持者で自民党に投票した人はほとんどいなかったのに対し、自民党支持者で新進党に投票した人が相当数いたこと

があげられる。

3. 1996年総選挙の分析(1)

橋本内閣の成立と解散総選挙

国政選挙史上最低の 44.5%という投票率と、新進党の予想以上の健闘に終わった 1995 年参議院選挙であったが、選挙後も村山首相の続投となった。しかし、内閣支持率は低迷したままで、例えば、FNN の調査では 30%を切る状態が続いた（95 年 8 月の調査で 29.7%、12 月の調査で 27.3%）。しかし、しばらくの間放置されてきた住専（住宅専門金融会社）の問題を処理せざるを得ない時期に来ていた。そして、6850 億円の財政支出を含む政府案を決定した後、村山首相は退陣を表明した。

本書でも何度か述べたが、この住専問題は 95 年の秋に突然認識されるようになった問題ではない。細川内閣以来、政治家も官僚も、そしてマスコミも、具体的な数字は知らなくても、そこに大変な問題があることは皆知っていたのである。それを自分たちの手で処理するのが嫌なために、知らぬ顔をして、触れないようにしてきただけなのである。また、住専処理の政府案にしても、ウルグアイラウンド関係の農業予算をうまく使えば、何らかの工夫ができたはずである。

村山内閣の後を受け、橋本内閣が成立した。自民・社会・さきがけの 3 党による連立という形ではあったが、2 年半ぶりの自民党首班内閣の誕生であった。この橋本内閣の人気は高く、FNN の 96 年 1 月の調査で内閣支持率は 58.3%と久々に高率を記録した。これにつれて、自民党支持率も、36.8%と急上昇した（表 8-1 参照）。

この第 1 次橋本内閣は、当初、村山内閣が決定した住専処理案を実行に移すための予算審議に忙殺されたが、6850 億円の財政支出を実質上凍結するということで、予算を成立させた。しかし、その後も、沖縄問題、住専問題と薬害エイズ問題をきっかけとして高まった官僚不信・行政不信を背景に大きくクローズアップされた行政改革の問題、消費税引き上げ問題と、複数の大きな問題に直面することになった。これらの問題のうち、橋本首相は沖縄問題の解決をまず最初のターゲットに選び、これに一応の目安を付けた 96 年 9 月末、衆議院を解散し、新選挙制度での初めての総選挙が実施されることになった。

総選挙を前にして、さきがけと社民党の議員を中心に民主党が結成され、それが行政改革を前面に打ち出したために、総選挙の大きな政策トピックスとなった。しかし、結果として、すべての政党が行政改革の推進を唱えたために、政党間の違いは、この部分ではほとんど出なくなってしまった。

これに対して、消費税の問題は、新進党が消費税の 3%維持と所得税・法人税減税のを大々的に宣伝したために、政党間の違いがはっきりする問題として、一挙に選挙の“争点”として浮上した。しかし、首相時代に 7%の国民福祉税を提案した細川元首相をはじめ、小沢

新進党党首、羽田元首相も、元来が将来の高齢化社会の到来をにらんで、消費税率の引き上げと直間比率の是正が必要であるとの立場をとっていた。この点を自民党が突き、これら三氏の過去の主張を出典付きで示し、「ほんとうは？」と新聞各紙の一面広告とテレビCMで大々的なキャンペーンを張った。これに対しては、一部にネガティブ・キャンペーンは好ましくないとして、批判する声もあったが、選挙戦術としては極めて効果的であったと言わざるを得ない。この点に関しては、自民党の広告が出る前に、新進党の主張を聞いて、それでは現在の新進党が政権を握っていた細川内閣当時の国民福祉税7%は何だったのかと感じていた有権者も多いはずである。また、小沢党首は選挙期間中の遊説で、橋本内閣に対して「官僚の言いなり」という批判をしていたようで、それがテレビ各局の画面に何度も映し出された。しかし、既に述べたように、細川内閣は誰が見ても明らかな「官僚主導」、「大蔵主導」内閣であった。こういう主張を聞くと、政治に関心のある人であれば、「自分のことは棚に上げて」と反発を感じるのが普通であろう。これらを含めて、新進党の言っていることは、単なる“選挙向け”と受け取られたのではなかろうか。

政党支持率

今回の総選挙でも、投票日の概ね1週間前にマスコミ各社は大規模な世論調査を実施した。以下に、朝日新聞と日本経済新聞（ともに10月16日付朝刊に掲載）、ならびに、FNNの世論調査による各政党の支持率を示す。なお、最後の（ ）内の数字は、前節で紹介したFNNによる参議院選挙時の政党支持率である。

調査機関によって調査の方法や質問文が異なるため、かなり異なった数字となっている。日本経済新聞は、「現在、支持している、または、好意を持っている政党は」という聞き方をしているし⁽¹⁰⁾、朝日新聞は第4章でも紹介したように、「支持政党なし」ではなく「好きな政党なし」である。

また、FNNの数字は、全国48000サンプルで行われた調査（投票意向調査）の比例ブロック別の数値を、有権者数をウェイトとして加重平均し、全国平均を求めたものである。FNNでは、これとほぼ同時期に全国3000サンプルで政治意識調査を行っている。産経新聞に掲載された政党支持率の数字はこちらの調査の数字であり、上の数字とは異なることを断っておく。今回の総選挙の結果の分析は次節で行うことにして、この節では、筆者自身も質問文の作成に参加したこのFNNの2つの調査を基に、今回の総選挙時の有権者像について、いくつかの角度から調べることにしたい。

	朝日新聞	日本経済新聞	FNN (参院選時)	
自民党	21.8	30.7	30.2	(23.9)
新進党	8.6	15.3	11.1	(10.8)
民主党	5.1	8.3	4.2	(---)
社民党	2.9	4.1	4.0	(10.8)
共産党	3.5	5.0	3.4	(3.2)
さきがけ	0.5	0.9	0.6	(1.4)
その他	0.9	1.8	1.5	(2.1)
支持政党なし	38.2	21.2	36.5	(44.5)
答えない	18.5	12.7	8.5	(3.5)

まず、政党支持率についてももう少し詳しく見てみよう。参議院選挙時と比べてみると、

(1) 自民党は6ポイント程度支持を伸ばしている

(2) 新進党はほぼ横ばいである

(3) 民主党は4.2%と、参議院選挙時の社会・さきがけの支持率と比べても、かなり低い水準である

(4) 社民党は多くの議員が民主党に移ったため、激減したものの、考えようによっては、支持率自体は予想以上の水準であるとも言える

(5) 共産党は最近の各種選挙で健闘しているが、支持率自体はほとんど伸びていないということが言える。

各政党の支持率を比例代表のブロック別に見たものを表8-2に示す。これを見ると、自民党はやはり農村部で相対的に高い支持率をもっていることがわかる。新進党支持率が、東北と北陸信越で高くなっているのは、小沢党首の地元岩手と、羽田元首相の地元長野が含まれるからである。都道府県別に見ると、岩手で26.9%、長野で21.3%と、この2県が全国で新進党の支持率の高い順に1位と2位となっている。民主党は、北海道が最も支持率の高い地域である。ここでは新進党を上回る支持を得ているが、自民党に比べれば、1/3以下である。おもしろいのは、候補者がすべて民主党に移ってしまい、北海道では選挙区でも比例代表でも1人の候補者も出せなかった社民党が、他県に比べて高い支持を得ていることである。

表 8-2 政党支持率（1996 年総選挙時）

	自民	新進	民主	社民	共産	さきがけ	支持政党なし	わからない
北海道	25.43	8.04	8.16	5.70	4.38	0.54	35.81	9.20
東北	32.37	14.03	3.45	5.10	2.48	0.27	32.08	8.70
北関東	32.15	9.96	4.02	3.67	3.28	0.45	38.35	6.90
南関東	29.18	10.31	4.74	3.32	3.49	0.42	38.73	8.20
東京	27.40	10.30	5.23	3.45	4.04	0.59	37.26	10.00
北陸信越	33.01	14.93	4.30	3.60	2.22	1.35	32.49	6.70
東海	29.47	12.46	3.81	3.57	2.85	0.40	39.29	7.20
近畿	25.62	11.40	3.41	3.20	5.29	0.95	39.02	9.80
中国	39.54	9.85	4.57	3.64	2.06	0.61	30.88	7.10
四国	36.34	8.78	4.02	3.65	2.47	0.19	35.41	7.80
九州	31.37	10.48	3.60	5.73	2.33	0.56	33.87	10.30
全国	30.23	11.11	4.25	3.95	3.37	0.60	36.46	8.53

FNN世論調査より

各党支持者の姿

次に、FNNの世論調査（サンプル 48000 の投票意向調査）の結果に基づいて、各政党の支持者の特徴と、逆に、ある特性をもつ人々の政党支持はどのようになっているのかについて述べることにしよう。

まず、支持政党と年齢の関係について調べてみよう。次に示すのは、各政党の支持者の中で、それぞれの年代の人が何%を占めるかである（小数点以下第2位で四捨五入しているために、合計が100にならないことがある）。これを見ると、新進党や民主党に比べ、自民党と社民党の支持者がかなり高齢層に偏っていることがわかる。逆に、「支持政党なし」は低い年齢層が多いことがわかる。

	20代	30代	40代	50代	60歳以上
自民党	11.1	11.9	18.4	20.5	38.1
新進党	19.1	16.2	19.2	18.1	27.4
民主党	15.4	14.5	21.4	19.5	29.2

社民党	8.6	10.0	20.0	23.8	37.6
共産党	16.3	12.6	23.9	18.5	28.7
支持政党なし	29.3	21.6	21.7	12.4	15.1
サンプル全体	19.2	16.2	20.3	17.1	27.2

次に、それぞれの年代の人の中で、どの政党の支持者が何%を占めるかという数字を紹介しよう。先程の数字は横に読んだが、次の数字は縦に読んでいただきたい。

	20代	30代	40代	50代	60歳以上
自民党	17.5	22.3	27.5	36.5	42.6
新進党	11.1	11.1	10.5	11.8	11.2
民主党	3.4	3.8	4.5	4.9	4.6
社民党	1.8	2.5	3.9	5.5	5.5
共産党	2.8	2.6	3.9	3.6	3.5
支持政党なし	55.6	48.6	38.7	26.4	20.2

やはり高齢層ほど自民党や社民党の支持率が高くなっており、逆に、「支持政党なし」層の比率は、年齢が下がるほど大きくなるのがわかる。新進党の支持率は、各年代ともほとんど変わらないのが特徴である。

また、男女の比率であるが、これは詳しい数字は示さないが、どの政党の支持者も若干男性が多く、「支持政党なし」は若干女性の比率が高いという特徴がある。

もう一つ、職業と政党支持の関係を見てみよう。今回のFNNの世論調査では、職業を次の7つに分類している。「自営」、「家族従業員」、「勤め人・管理職」、「勤め人・非管理職」、「専業主婦（パート・内職主婦含む）」、「学生」、「その他」の7つである。まず、各政党の支持者に占めるこれら各職業の人の割合を示そう。

	自営	家族従業員	管理職	非管理職	専業主婦	学生
自民党	20.6	3.9	11.3	17.2	26.4	1.8
新進党	16.3	2.6	13.1	22.7	24.6	2.2
民主党	11.9	2.5	13.6	21.2	25.4	5.1

社民党	7.9	0.9	25.4	23.7	20.2	0.9
共産党	12.5	0.9	11.6	32.1	21.4	4.5
支持政党なし	12.3	3.0	9.8	32.1	27.0	3.2
サンプル全体	15.1	3.0	11.4	25.3	26.5	2.6

次に、これらの職業の人の中での各党の支持率を見てみよう。先程も述べたように、次は縦に読む数字である。

	自営	家族従業員	管理職	非管理職	専業主婦	学生
自民党	41.0	38.5	29.9	20.5	30.1	20.5
新進党	11.2	8.8	12.0	22.7	9.7	9.0
民主党	3.1	3.3	4.7	3.3	3.8	7.7
社民党	2.0	1.1	8.5	3.6	2.9	1.3
共産党	3.1	1.1	3.8	4.8	3.0	6.4
支持政党なし	33.9	41.8	36.1	53.2	42.7	51.3

これらを見て気付くことは、まず、自民党は自営業者での支持率が高いが、管理職の支持率はそれほど高くはないということである。それに、消費税の5%への引き上げ堅持を主張したわりには、専業主婦の支持率もそれほど低くはなっていない。管理職、専業主婦とも全体の自民党支持率(30.2%)とほぼ同じ水準である。一方、新進党は非管理職の支持率が高いのが特徴である。また、非管理職、学生、専業主婦、家族従業員で「支持政党なし」が大きな割合を占めており、前の2つのカテゴリーでは過半数を超えている。

なお、ここで若干統計学的なコメントを付け加えておくと、以上3つの特性(年齢、性別、職業)それぞれと政党支持の独立性の検定をすると、すべて独立ではないという結果が得られる。すなわち、政党支持と年齢、性別、職業は無関係ではないということが統計的に言えるのである。

新選挙制度に対する有権者の評価

さて、96年の総選挙から小選挙区比例代表並立制という新しい選挙制度に変わったのであるが、これに対する有権者の評価はどのようなものであろうか。選挙後調査を実施した報道機関もあるようであるが、ここでは、選挙期間中に実施されたFNNの世論調査の結

果を基に調べていくことにする。

まず、FNNでは政治意識調査で、「あなたは、新しい選挙制度についてどうお考えですか」という質問をしている。用意された選択肢は、「これでよい」、「中選挙区制に戻すべきだ」、「さらに別の制度を考えるべきだ」の3つである。他の報道機関の調査では、新選挙制度がよいかどうかや、中選挙区制と比べてどうかだけを聞いている。しかし、これでは十分とは言えない。そこで、FNNの調査では、どちらも好ましくないから、別の第三の制度を考えるべきであるという選択肢を用意した。

全体の回答（単純集計）は、

「これでよい」	22.1%
「中選挙区制に戻すべきだ」	22.5%
「さらに別の制度を考えるべきだ」	24.1%

で、「さらに別の制度を考えるべきだ」という人が若干多いが、全くの三つ巴、三者拮抗といえる結果である（この3つ以外に「わからない・言えない」が31.2%）。選挙後の報道を見ていると、以前にも増した「ドブ板選挙」や重複立候補等に対する批判から、新制度を肯定する意見は減少しているのではないかと考えられるが、これについては、新しい調査を待ちたいと思う。

次に、これを支持政党別に見てみよう。各政党の支持者の中で、3つの選択肢を選んだ人がそれぞれ何%いるかを以下に示す（この数字は横に読む）。

新選挙制度で不利になった社民党や共産党の支持者では、やはり、従来の中選挙区制に戻すことを求める人が多い。新進党支持者では新選挙制度を支持する声が強く、逆に、民主党支持者や「支持政党なし」層では、どちらの選挙制度もダメで別の選挙制度を考えるべきだという人が多くなっている。自民党支持者については、新選挙制度と従来の中選挙区制の支持が拮抗しており、別の制度を求める声は少なくなっている。これは、新選挙制度、特に、小選挙区の部分で自民党が有利にはなったものの、これまで支持していた代議士が他の選挙区や比例代表に移り、自分の選挙区からいなくなってしまったことなどの反映であろうか。

	これでよい	中選挙区制	別の制度
自民党	27.3	27.5	16.9
新進党	33.6	16.9	21.7
民主党	22.0	17.8	32.2

社民党	14.0	40.4	21.9
共産党	9.8	38.4	36.6
支持政党なし	17.8	18.3	29.0

ところで、今回の新選挙制度を導入する時点では、現在新進党に多くいる“改革派（選挙制度改革推進派）”から、この制度の下では「政党本位・政策本位」の選挙が行われ、選挙にお金がかからなくなると宣伝された。それでは本当に有権者は、候補者の「人物」ではなく「政党や政策」で投票する相手を選んだのであろうか。FNNの調査では、今回行われた両調査で、「小選挙区の投票では、『政党』と『人物』のどちらを重視しますか」という質問を行っている。ここでは、よりサンプル数の多い「投票意向調査」の結果を用いると、単純集計の結果は、

「政党」	38.0%
「人物」	43.0%

で、「人物」を重視するという人の方が多くなっている。これを支持政党別に見てみる。

	政党	人物
自民党	40.6	44.1
新進党	48.4	38.6
民主党	51.1	38.0
社民党	43.1	42.1
共産党	60.7	25.3
支持政党なし	30.5	48.1

自民党支持者の中では、「人物」の方がやや多くなっているが、他の政党の支持者では概ね「政党」を重視する人が多くなっている。共産党とともに民主党支持者で「政党」重視が多くなっているが、これは、支持者が「菅直人」や「鳩山由紀夫」と書くつもりで、自分の選挙区の民主党候補者に投票するという意味であろう。これは、前回93年の総選挙で、「細川護熙」と書くつもりで日本新党の候補者に入れたのと同じである。他方、「支持政党なし」層では、やはり「人物」を重視する人が多い。

全体の数字を見ても、あるいは、各政党の支持者の中でも「人物」重視がかなりの割合

を占めていることを見ても、この新選挙制度の推進者たちが宣伝していたように「政党中心」の選挙になったとは言いがたいことは明白である。

これら二つの結果から見ても、やはり選挙制度はもう一度議論の遡上に載せることが必要なのではなかろうか。

有権者が望む政権像

前回 93 年の総選挙後、比較第一党である自民党を排除した細川内閣が成立し、その後も、総選挙が 1 回も行われないうまま、羽田、村山、橋本と首相も政権与党の組み合わせも変わった。有権者はこれらの政権をどのように評価しているのであろうか。また、総選挙後、自民党が過半数を取れなかったし、もともと参議院では単独では遠く過半数に届かないため、政権協議がさかんに行われたが、選挙中、有権者はどのような政権が好ましいと考えていたのであろうか。これらを世論調査の結果を基に見てみよう。

FNNの政治意識調査では、「一番よかったと思う政権の形」を聞いている。選択肢は、「平成 5 年までの自民党単独政権」を含む 5 つである。全体の集計（単純集計）結果は、

「平成 5 年までの自民党単独政権」	23.6%
「細川政権」	11.9%
「羽田政権」	4.3%
「村山政権」	8.7%
「橋本政権」	20.2%

となっている。自民党単独政権と橋本内閣という“自民党政権”が高い評価を受けている。これを支持政党別に見ると、すなわち、各政党の支持者の何%がどの政権が一番よかったと思っているかを見ると、

	自民党単独政権	細川	羽田	村山	橋本
自民党	35.8	6.0	1.3	5.5	35.4
新進党	16.3	24.3	14.7	5.8	11.2
民主党	12.7	18.6	7.6	7.6	18.6
社民党	15.8	11.4	3.5	29.0	16.7
共産党	9.8	9.8	3.6	12.5	5.4
支持政党なし	20.8	13.3	4.0	10.1	13.5

になる。新進党と社民党の支持者がそれぞれの党が首班をとっていた政権を一番良かったと見ているのは当然として、両党の支持者とも自民党単独政権に対する評価はかなり高くなっている。

また、自民党支持者の間では、単独政権と自社さの連立である橋本政権がほぼ拮抗している点も注目される。自民党支持者であれば、自民党単独政権を一番評価しそうであるが、この調査ではそれとほぼ同程度に橋本内閣を評価している。ただし、自民党単独政権と言われたときに、どの内閣を思い浮かべるかは人それぞれである。中には、宮沢元首相と橋本首相の顔を思い浮かべて、橋本政権の方がましと答えている人がいるかもしれない。この二者の間の評価については、必ずしも深く考えた上での回答とは言えない部分がある。

「支持政党なし」層では、自民党単独政権の評価が一番高い評価を受けている。第4章でも述べたように、特に自民党を支持しているわけではないが、他の政党に任せるのは心配だということであろうか。

次に、今回の総選挙後の政権像として、有権者はどのようなものを望んでいたのかを見てみよう。FNNの政治意識調査では、まず、「この選挙の後の政権は単独政権がよいか、連立政権がよいか」を聞き、その後で、望ましい政党の組み合わせを聞いている。

単独政権か連立政権かについては、サンプル全体について見ると、

「単独政権」	26.9%
「連立政権」	33.2%
「どちらでも良い」	11.1%
「一概には言えない」	25.5%

になっている。連立政権を望む人が若干多くなっている。これを支持政党別に見ると、

	単独政権	連立政権	どちらでも良い	一概には言えない
自民党	42.0	27.4	7.5	20.0
新進党	29.7	37.7	6.4	23.3
民主党	17.0	50.9	6.8	25.4
社民党	21.1	46.5	10.5	21.1
共産党	19.6	32.1	12.5	33.9
支持政党なし	18.5	33.8	15.1	29.2

であり、自民党支持者は単独政権を望み、他の政党の支持者と「支持政党なし」の中では連立政権を望む人が多い。

連立政権になることを前提にした場合、どの組み合わせが好ましいかを聞いた質問では、単純集計で、

「自民党と新進党」	17.9%
「自民党と民主党」	19.7%
「新進党と民主党」	14.3%
「自民党と社民党とさきがけ」	10.2%
「その他の組み合わせ」	15.0%

となっている。全体では、自民党と民主党という組み合わせが一番多くなっているが、支持政党別に見るとかなりおもしろい結果が得られる。

	自民と新進	自民と民主	新進と民主	自民・社民・さきがけ
自民党	24.6	31.2	3.8	12.8
新進党	31.0	4.8	43.5	1.9
民主党	5.1	42.4	25.4	5.1
社民党	2.6	18.4	5.3	34.2
共産党	4.5	4.5	11.6	5.4
支持政党なし	14.7	15.7	15.1	8.3

自民党と新進党の支持者は、連立の相手として、ともに民主党を望む声が一番多く、自民・新進の保保連合を望む声もかなりある。これに対して、民主党支持者では、自民党との連立を望む声が大幅に上回っているのである。さらに、民主党首脳は与党に加わらないという立場をとっているが、支持者の方は「自民と民主」や「新進と民主」の組み合わせを望む人が合わせて約 68%いる。すなわち、民主党が政権に参加することを望む声が圧倒的に多いのである。民主党支持者の中で橋本政権の評価が比較的高いことと考え合わせると、菅代表が内閣に入って厚生大臣時代同様の活躍をしてほしいと望んでいるのかもしれない。「支持政党なし」層ではこの3つの組み合わせが拮抗している。「自民・社民・さきがけ」という組み合わせは、社民党の支持者を除いてあまり望まれてはいないことがわかる。

団体の影響力

さて、最後に有権者の投票行動にどれほど各種の団体が影響力をもっているのかについての調査結果を紹介しよう。よく“組織票”という言葉が使われるが、この日本にどれほどの“組織票”があるのか、どういった種類の団体が投票行動に影響力をもっているのかについては、調査に基づいて語られることはほとんどなかったと言ってよい。団体の関係者、例えば労働組合の関係者は、自分たちの組合員が何人、その家族を含めれば何人であるから、それが自分たちがもっている組織票であるという言い方をしたが、組合員だからといって組合の推薦候補に投票するとは限らないのである。

このような視点から、FNNの政治意識調査では、「あなたの投票に影響を与える団体があれば、次の中からひとつだけお知らせください」という質問を設けた。用意した選択肢は、「会社や業界団体」、「労働組合」、「農協」、「宗教団体」、「政治家の後援会」、「その他の団体」、「団体の影響は受けない」の7つである。

まず、単純集計の結果を示すと、

「会社や業界団体」	4.5%
「労働組合」	4.5%
「農協」	1.4%
「宗教団体」	3.3%
「政治家の後援会」	3.0%
「その他の団体」	1.4%
「団体の影響は受けない」	78.0%
「(わからない・言えない)」	4.0%

となっている。

何らかの団体の影響を受ける人は、「団体の影響は受けない」と答えた78.0%以外の20%前後の人々であると考えられる。この数字を大きいと考えるか、小さいと考えるかは、難しい問題かもしれないが、投票率が50~60%という昨今では、これらの人々がほとんど投票に行くと考えれば、有権者全体の20%ということは投票に行く人の3割から4割をしめるということである。そうなれば、こういった人々の存在は非常に大きいし、候補者の立場からすれば、是非とも取り込みたい票である。ただし、個々の団体が言っているほどには影響力はないとも言えよう。例えば、連合は93年6月で782万人の組合員を抱えている

と言われるが(労働省調査),労働組合の影響を一番強く受けると答えた人は4.5%である。今回の総選挙の有権者総数は9768万人であるから,その4.5%として,約440万人である。人数自体は多いが,連合の組合員とその家族の人数を考えれば,労働組合の影響力が労働組合の全組合員とその家族までというのは言い過ぎであろう。

次に,これを男女別,年齢別に見てみよう。「団体の影響は受けない」と答えたのは,男性で76.5%,女性で79.5%で,団体の影響を受ける人の比率は男性の方が若干高くなっている。特に,労働組合や会社・業界団体で多くなっている。これは,夫が職場に関係する団体から影響を受けたとしても,妻はその影響はあまり受けないということなのであろう。

年齢別に見れば,「団体の影響は受けない」と答えたのは,20代で83.4%,30代で76.6%,40代で75.9%,50代で79.3%,60歳以上で75.8%である。団体の影響を受ける人の割合は,20代で少なく,それ以上はあまり変わらないと言えよう。団体別で見ると,退職者が増える60歳以上で会社や業界団体の影響を受ける人が少なくなるのは当然として,労働組合の影響を受けるという人は30代と40代では7.4~7.5%いるが,他の世代では2.4~3.5%にすぎない。会社員として,徐々に管理職になり,労働組合から脱退して行くからなのか,この世代自体の特徴なのか,この理由は定かではない。また,政治家の後援会の影響を受けるという人は,年齢が上がるほど増加するが,これは政治家の後援会への入会率がそれだけ上がっていくということなのであろう。

影響を受ける団体と支持政党の関係を見てみよう。まず,各政党の支持者の中でそれぞれの団体から影響を受ける人が何%いるかである(この数字は横に読む)。

	会社・		その他の				影響は 受けない
	業界団体	労働組合	農協	宗教団体	後援会	団体	
自民党	5.8	2.8	2.2	2.9	4.8	1.3	76.1
新進党	5.4	6.4	0.6	8.6	6.1	1.3	69.3
民主党	5.1	6.8	4.2	3.4	3.4	0.0	75.4
社民党	2.6	22.8	1.8	1.8	2.6	0.9	65.8
共産党	2.7	3.6	1.8	3.6	3.6	5.4	76.8
支持政党なし	3.3	3.7	0.6	2.3	1.0	1.4	83.9

次に,それぞれの団体から影響を受けると答えた人々の何%が各政党を支持しているの

かを示そう（この数字は縦に読む）。

	会社・					その他の 影響は	
	業界団体	労働組合	農協	宗教団体	後援会	団体	受けない
自民党	38.8	18.4	48.8	26.5	48.3	29.3	29.4
新進党	12.7	14.7	4.9	27.6	21.4	9.8	9.3
民主党	4.5	5.9	12.2	4.1	4.5	0.0	3.8
社民党	2.2	19.1	4.9	2.0	3.4	2.4	3.2
共産党	2.2	2.9	4.9	4.1	4.5	14.6	3.7
支持政党なし	30.6	34.6	17.1	29.6	13.5	41.5	45.1

これを見ると、新進党と社民党の支持者に団体からの影響を受けるという人が比較的多いことがわかる。社民党支持者ではやはり労働組合をあげる人が多い。新進党支持者では、宗教団体、労働組合、後援会、会社・業界団体をあげる人が多く、同党が旧公明党と旧民社党、そして、自民党離党組の寄り合い所帯であることをよく表している。下の方の数字を見れば、自民党は農協や会社・業界団体、政治家の後援会等の影響下にある人々の支持を一番獲得しており、宗教団体の影響下にある人々の支持も新進党とほぼ互角に獲得していると言える。

4. 1996年総選挙の分析(2)

事前の予測と選挙結果

新聞各紙は、投票日を4日後に控えた10月16日（日本経済新聞は15日）、一斉に総選挙の終盤情勢を伝えた。各紙とも「自民、過半数を確保も」⁽¹¹⁾といった見出しで、自民党の好調を伝えた。表8-3に、具体的な議席予測値を発表している毎日新聞と共同通信の予測値を示す。かなり幅のある予測値であるが、小選挙区では自民党が圧勝し、比例代表では新進党や民主党等も健闘するものの、獲得議席合計では自民党が過半数（251）を超えることも十分あり得るという予測であった。具体的な数字を出していないマスコミ他社も、ほぼ同様の予測であったと考えられる。

選挙前から選挙序盤にかけては、民主党に“風が吹く”のではないかと、新進党がもう少

し伸びるのではないかという予想もあった。しかし、終盤になり、世論調査と記者の情勢

表 8-3 1996 年総選挙獲得議席予測

	毎日新聞			共同通信		
	合計	小選挙区	比例代表	合計	小選挙区	比例代表
自民党	232～260	166～189	66～71	253 ±14	184 ±10	69 ±4
新進党	127～155	69～92	58～63	141 ±14	82 ±10	59 ±4
民主党	54～67	17～26	37～41	54 +6 -7	15 ±4	39 +2 -3
社民党	12～15	4	8～11	14 ±4	4 ±1	10 ±3
共産党	23～30	3～6	20～24	23 +5 -3	1 +2 -1	22 +3 -2
さきがけ	3～4	3	0～1	4 -1	3 -1	1
民改連	1	1	0	0 +1	0 +1	0
自由連合	0	0	0	0 +1	0 +1	0
新社会	0～1	0	0～1	0 +1	0 +1	0
諸派	0	0	—	0 +1	0 +1	—
無所属	10～11	10～11	—	11 +2 -3	11 +2 -3	—

毎日新聞は1996年10月16日朝刊紙面、
共同通信は同日の新潟日報朝刊紙面より

取材を合わせ、マスコミ各社が出した結論は、このような自民党過半数もという予想であった。実際前節で紹介した世論調査の政党支持率を見ても、新進党も民主党も伸び悩んでいる。

もちろん、「支持政党なし」が“第一党”であり、それらの人の多くは誰に投票するのか決めていないと答えているのであるから、この層の動向が選挙結果を決めることになる。この層は投票に行くかどうか分からないから、投票率がもう一つのカギになる。「支持政党なし」層の投票意向を聞けば、民主党や自民党が多く、新進党に投票するという人はこの両党よりやや少ない数字であった。これらのことから、投票率が高くなれば、民主党や自民党により有利に、投票率が95年の参議院選挙のように非常に低くなれば、堅い支持層をもつ新進党に有利になるという予想が一般的であった。

実際の選挙結果（獲得議席）は、表 8-4 に示した通りである。自民党は小選挙区で169議席、比例代表で70議席の計239議席で、選挙戦終盤の予想ほどには議席を獲得できなかった。終盤戦の予測と比べると、比例代表はほぼ予想通りで、小選挙区は予想ほどには圧

勝できなかったというところである。

表 8-4 1996 年総選挙確定議席

	獲得議席			解散時
	合計	小選挙区	比例代表	
自民党	239	169	70	211
新進党	156	96	60	160
民主党	52	17	35	52
社民党	15	4	11	30
共産党	26	2	24	15
さきがけ	2	2	0	9
民改連	1	1	0	2
自由連合	0	0	0	2
新社会	0	0	0	2
諸 派	0	0	—	0
無所属	9	9	—	10

欠員 18

次に、有権者数や投票率、比例代表における各党の得票・得票率等を表 8-5 に示す。この表は、全国の市町村を 1990 年の国勢調査における第 1 次産業就業者比（第 1 次産業就業者数／総就業者数）に基づき、3%未満、3%以上 5%未満、5%以上 10%未満、10%以上の 4 つのグループに分け、それぞれの市町村の数値を合計して算出したものである。国勢調査での農業就業者には、現在圧倒的に多い第 2 種兼業農家の人は入らないため、この数字は実際の農業従事者よりもかなり小さい値になる。この数字が 10%を超える市町村は、純粋な農村地帯と言える。また、5%～10%の市町村の中には、かなり大きな地方都市も見られるが、それらを含めて、「田園都市」の風情を強く残している町々である。3%～5%には、旧城下町など、日本の代表的な地方都市が多く見られる。3%未満の市町村は、大都市ないしはその周辺部、あるいは、地方の工業地帯に位置するところが多い。人口的には、大都市部がその大部分を占めていると考えられる。さて、この表を見れば、農村部（10%以上）では自民党が最も得票を集めているものの、新進党が比較的善戦している。やはり、自民党離党組の力であろうか。また、大都市部（3%未満）では、新進党がトップであるが、民主党の健闘が目立つ。新進党が大都市部で得票が多いのは、旧公明党系の力が大きいと

思われる。

表 8-5 地域別投票結果

第 1 次産業就業者比率		3%未満	3%～5%	5%～10%	10%以上	全 国
総計	有権者数	47,724,955	12,825,406	14,919,429	22,210,929	97,680,719
	有効投票数	25,654,236	7,256,139	8,704,362	13,954,458	55,569,195
得票計	自民党	6,873,904	2,415,522	3,080,056	5,836,473	18,205,955
	新進党	7,195,725	2,114,451	2,470,621	3,799,256	15,580,053
	民主党	4,954,509	1,165,971	1,238,070	1,590,640	8,949,190
	共産党	4,142,732	884,378	970,098	1,271,535	7,268,743
投票率		53.75	56.58	58.34	62.83	56.89
絶対得票率	自民党	14.40	18.83	20.64	19.81	26.28
	新進党	15.08	16.49	16.56	16.53	17.11
	民主党	10.38	9.09	8.30	8.66	7.16
	共産党	8.68	6.90	6.50	6.68	5.72
相対得票率	自民党	26.79	33.29	35.39	34.43	41.83
	新進党	28.05	29.14	28.38	28.73	27.23
	民主党	19.31	16.07	14.22	15.06	11.40
	共産党	16.15	12.19	11.14	11.62	9.11

表 8-6 各党の得票構造

	3%未満	3%～5%	5%～10%	10%以上	全 国
有権者数	48.86	13.13	15.27	22.74	100.00
有効投票数	46.17	13.06	15.66	25.11	100.00
自民党	37.76	13.27	16.92	32.06	100.00
新進党	46.19	13.57	15.86	24.39	100.00
民主党	55.36	13.03	13.83	17.77	100.00
共産党	56.99	12.17	13.35	17.49	100.00

表 8-6 は、各党がこの 4 つの地域からそれぞれその得票の何%を得ているかを計算したものである。比較のために、有権者と有効投票の比率も示した。これを見れば、自民党がやはり農村部を地盤としていること、民主党は共産党同様、大都市部を基盤としていることが分かる。新進党は、得票の比率が有効投票のそれとほぼ等しく（表 8-5 の相対得票率を見れば、各地域ともほぼ等しくなっている）、まんべんなく得票を稼いでいることが分か

る。

以上のように、今回の総選挙の結果は、全体として見れば、自民党は小選挙区で強さを発揮し、比例代表では新進党や民主党、共産党などが健闘したという評価が妥当であろう。しかし、新進党や民主党等との支持率の差を考えれば、自民党はもっと議席を獲得してもよかつたはずである。そこで、ここでは、

- (1) 自民党が、小選挙区に比べ比例区でそれほど議席を獲得できなかったのはなぜか
 - (2) 自民党が、小選挙区で事前の予想ほどには勝てなかったのはなぜか
- の2つの問題の解明を中心的な目的として、分析を進めていくことにしよう。

計量分析

それでは、まず、これまで第5章や第6章、さらには、本章第2節で行った得票の計量分析を行おう。最初に、すべての都道府県・小選挙区で各党の得票がある比例代表について自民、新進、民主の3党の得票の計量分析を行うことにする。

ここでも、第6章や本章第2節と同様、都道府県別のクロスセクション・データを用いて、

$$L_i/Y_i = \beta_1 A_i/Y_i + \beta_2 X_i/Y_i + u_i/Y_i$$

を、有権者数 Y_i をウェイトとするウェイト付き最小二乗法で推定することにする。上式で、 L_i は各党の得票数、 A_i は有権者の中の農家の人の人数（20歳以上農家人口）、 X_i はそれ以外の有権者である。なお、投票日（10月20日）の20歳以上農家人口のデータは存在しないので、95年と90年の農業センサスの結果（20歳以上の農家世帯員数）から、農家人口が直線的に変化しているものとして投票日の A_i 算出した。なお、以下に紹介する推定結果は、ホワイトのテストならびにゴールドフェルド・クォントのテストによって、誤差分散の不均一がないことを確かめてあることをあらかじめ断っておく。

まず、自民党の得票に関する推定結果は、

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.623	0.039	16.04

非農家	0.132	0.006	21.72
岩手ダミー	-0.130	0.035	-3.74
長野ダミー	-0.128	0.028	-4.55

$$R^2 = 0.968 \quad (0.752, 0.735)$$

である。岩手県は小沢一郎，長野県は羽田孜のそれぞれ地元であり，自民党の得票が異常に少ないので，それぞれダミーを入れて除外することにした。上の R^2 の値はこれまでと同じように，上式の推定から得られる各係数の推定値を，

$$L_i = \beta_1 A_i + \beta_2 X_i + u_i$$

に代入し，残差を計算して，この式の R^2 の値を計算し直したものである。推定した式の R^2 の値と自由度調整済み決定係数は（ ）内に記した値である。

第2節で紹介した95年参議院選挙の推定結果と比べると，投票率が高いこともあり，農家の係数も非農家の係数も大きくなっている(95年の推定値はそれぞれ0.448と0.0708)。その意味で自民党は農村部でも，非農村部でも得票(支持)を回復したということが言えよう。特に人数が圧倒的に多い非農村部での回復は顕著であると言えるかもしれない。しかし，第5章2節で紹介した計量分析結果と比較すれば明らかのように，90年以前の総選挙では，農家の係数はもっと大きかったのである。その意味で，農村部での支持回復も，まだまだ一党支配体制期には及ばないと言えよう。

次に，新進党の得票についての推定結果は，

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.209	0.039	5.41
非農家	0.147	0.006	24.58
岩手ダミー	0.161	0.034	4.68
長野ダミー	0.105	0.028	3.76
熊本ダミー	0.0870	0.0295	2.95

$$R^2 = 0.963 \quad (0.572, 0.531)$$

である。ここでは、岩手と長野に加えて、細川元首相の地元である熊本県についても、異常な高得票を示す地域として、ダミー変数を入れて推定から除外してある。新進党についても、95年参議院選挙時と比べると、やはり投票率が高かったことから、どちらの係数の推定値も大きくなっている（参議院選挙時は0.115と0.124）。しかし、非農家についての係数の増加が自民党に比べればわずかである。しかし、水準自体は新進党の方が上回っている。実際、得票を見ても、大阪・神奈川・兵庫・埼玉など東京を除く大都市部では新進党の得票が自民党のそれを上回っている。東京で上回れなかったのは、東京出身の菅厚相（当時）を代表とする民主党の大量得票のあおりを受けたから（いわゆる“浮動票”を奪われたから）であろう。

その民主党の得票についての推定結果は、

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	-0.0126	0.0274	-0.46
非農家	0.0970	0.0050	19.55
北海道ダミー	0.0961	0.0120	8.00
東京ダミー	0.0318	0.0092	3.46

$R^2 = 0.973 \quad (0.729, 0.710)$

である。農家の項の係数はゼロと考えてよかろう。むろん表8-5でも示したように、実際に農村部からの得票がゼロということはない。しかし、民主党は、ここで推定から除外した北海道を除いて、ほぼ完全な都市型（非農村型）政党と言えるのではなかろうか。なお、北海道は鳩山由紀夫代表の地元である上に、北海道内の社民党がすべて民主党に移ってしまい、比例代表にさえ立候補していない。このため、他地域に比べて異常な高得票となったので、ダミー変数を入れて推定から除外した。同様に、菅代表の地元である東京についても、異常な高得票を示すため、ダミー変数を入れて推定から除外した。

さて、以上は比例代表の得票についての分析であったが、次に、小選挙区での得票について同様の分析を行ってみよう。すべての市町村について20歳以上の農家人口を入手していないために、ここでの分析は小選挙区単位ではなく、都道府県単位にならざるを得ない。そのため、公認候補を立てていない小選挙区が多数の都道府県に渡る新進党や民主党は分

析の対象には不適で、自民党のみが分析の対象となることを断っておく。

ここでは、自民党が公認候補を県内のすべての小選挙区で立てた36都道府県について⁽¹²⁾、同党の小選挙区での得票と比例代表での得票を先程と同じ式で計量分析し、両者の係数の推定値の違いを調べることにしよう。

小選挙区での得票と同じ都道府県での比例代表についての推定結果は、下記の通りである。

この両者を比べてみると、農家の係数の差は0.18、非農家の係数の差は0.026である。自民党の伝統的な支持基盤である農村部において、小選挙区では圧倒的な支持を得たものの、比例代表ではかなりの部分他の党に取られてしまったということが言える。この推定結果から言えば、農村部では、比例代表の得票が小選挙区のそれよりも20%強少なくなっているということである。非農村部でも割合としては少ないが、比例代表では票を失っている。

「小選挙区」

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.817	0.069	11.79
非農家	0.161	0.011	15.10
岩手ダミー	-0.163	0.057	-2.85
長野ダミー	-0.168	0.046	-3.61
$R^2 = 0.962$		(0.698, 0.669)	

「比例代表」

独立変数	推定値	標準誤差	t 値
農 家	0.637	0.044	14.41
非農家	0.135	0.007	19.80
岩手ダミー	-0.137	0.037	-3.74
長野ダミー	-0.134	0.030	-4.53
$R^2 = 0.973$		(0.771, 0.749)	

小選挙区と比例代表の投票

ここで、各党の小選挙区と比例代表での相対得票率を見てみると次のようになる⁽¹³⁾。

	小選挙区	比例代表
自民党	38.62	32.76
新進党	27.97	28.03
民主党	10.61	16.10
共産党	12.55	13.08
社民党	2.19	6.38

なお、この小選挙区の数字は、小選挙区で候補者を出している選挙区の得票と有効投票数を合計して計算したものではない。単に、各政党の公認候補が全国で集めた得票を合計して、全国の有効投票総数（時間的に見て投票総数かもしれないが）で割っただけの数字である。

さて、これを見ると、新進党と共産党については両者の差はほとんどないのに、先程も述べたように、自民党については公認候補を立てていない小選挙区があるにもかかわらず、比例代表よりも高い得票率である。これに対し、民主党や社民党は逆になっている。両党とも、公認候補を立てていない小選挙区がかなりあるので、比例代表の得票率の方が高くなるのは不思議なことではない。しかし、特に民主党の場合は、5.5ポイント、5割増しになっているのであるから、これはやはり注目すべき点である。

これから言えるのは、小選挙区では自民党候補に投票した人のうち、ある程度の割合の人が比例代表では自民党以外の政党に投票したということである。いくつかの新聞、例えば10月21日付の毎日新聞夕刊や22日付の日本経済新聞朝刊もこのような分析記事を書いている。しかし、小選挙区で自民党以外の党に投票した人々についても、同様のことが言えるかもしれない。この点を、2つの調査データ（フジテレビの出口調査と明るい選挙推進協会の世論調査）を用いて調べてみよう。

まず、フジテレビが投票日に東京の25選挙区で実施した出口調査（総サンプル16,271人）の結果を見てみよう。下の数字は、小選挙区で各党の候補者に投票した人が、比例代表ではどの党に投票したかを集計したもの（小選挙区投票政党と比例代表投票政党のクロ

ス集計表)である。

		→比例代表				
		自民	新進	民主	社民	共産
↓	自民	73.3	5.5	12.1	3.6	3.2
小	新進	6.2	77.3	9.7	1.6	3.1
選	民主	7.6	9.1	67.3	6.4	6.9
挙	社民	6.5	2.6	10.4	59.7	10.0
区	共産	1.8	2.6	6.3	4.8	82.4

東京についてだけの集計であるが、この結果を見れば、小選挙区で自民党に投票した人のみならず、どの政党に投票した人についても、その相当部分(20~40%)が比例代表では他の政党に投票したことがわかる。ちなみに東京の各党の小選挙区と比例代表の相対得票率は次のようになっている。

	小選挙区	比例代表
自民党	30.23	26.97
新進党	24.93	24.59
民主党	22.07	23.40
共産党	16.86	17.81
社民党	1.47	5.40

この数字だけを見れば、自民党が比例区で減らしている分、社民党や民主党に流れたと考えてしまうかもしれない。しかし、実際には出口調査の結果で示したように、小選挙区で投票した候補者の所属政党に比例区でも投票する人は、各政党とも6割から8割程度にすぎない。残りはいろいろな政党に流れ、そして、そのような出入りを総計すると、例えば、新進党や共産党では小選挙区の得票と比例代表の得票がほぼ等しくなっているだけなのである。

東京では「支持政党なし」層が多いため、小選挙区と比例代表の投票先が違う人の割合は大きくなっているかもしれない。全国レベルではどうであろうか。それを調べるために、明るい選挙推進協会の世論調査結果を利用することにしよう。

明るい選挙推進協会調査

選挙後に実施された明るい選挙推進協会の世論調査（総サンプル数 2114 人）における、小選挙区での投票政党と比例代表での投票政党のクロス表は、次のようになっている⁽¹⁴⁾。

		→比例代表				
		自民	新進	民主	社民	共産
↓ 小 選 挙 区	自民	85.1	5.3	4.3	2.2	1.1
	新進	5.8	84.9	6.0	1.4	0.8
	民主	5.6	1.6	82.3	4.8	3.2
	社民	0.0	8.0	4.0	74.0	8.0
	共産	5.2	2.1	7.3	5.2	80.2

フジテレビによる東京での調査に比べると、小選挙区と比例代表の投票政党が一致する比率が 10 ポイントほど高くなっているが、傾向としては同じである。自民党に限らず、各政党の小選挙区候補に投票した人の 15 から 20%（社民党では 26%）が比例代表では異なる政党に投票している。この比率は、自民・新進・民主・共産の 4 党についてほぼ等しいと言える。このように、小選挙区と比例代表の票の使い分け（異なった政党に投票すること）は、小選挙区で自民党に投票した人々にだけ見られるのではなく、すべての政党に投票した人々にほぼ同じ比率で見られるのである。ただし、人数的には、小選挙区では自民党に投票した人が一番多いのであるから、自民党候補に小選挙区で投票したのに比例代表では他の政党に投票したという人が一番多いと考えられる。

支持政党別投票率

第 2 節で分析した 1995 年の参議院選挙では、支持率で大きく上回る自民党が新進党に比例代表で敗北した原因の一つとして、自民党支持者の投票率が新進党支持者のそれに比べて大幅に下回ったことを指摘した。今回の総選挙でも、自民党は支持率では新進党や民主党を大きく上回っていたにもかかわらず、その差ほどは圧勝できなかった。今回の総選挙でも、支持者の投票率に大きな差があったのであろうか。この点を、明るい選挙推進協会の調査結果によって確かめてみよう⁽¹⁵⁾。ただし、この調査は選挙後の調査であるため、こ

ここでいう支持政党が投票時の支持政党とは異なっている可能性があることを注意しておきたい。

支持政党	支持率	小選挙区		比例代表		どちらも 投票せず
		両方投票	だけ投票	だけ投票	投票せず	
自 民 党	36.0	84.1	0.7	0.0	15.3	
新 進 党	12.0	88.5	0.4	0.8	10.3	
民 主 党	3.6	94.7	0.0	1.6	3.9	
社 民 党	4.8	78.4	1.0	1.0	19.6	
共 産 党	3.1	77.3	0.0	1.5	21.2	
さきがけ	0.6	100.0	0.0	0.0	0.0	
支持政党なし	31.9	64.1	1.9	0.4	33.5	
わからない	7.0	82.6	0.0	1.3	16.1	
全サンプル	100.0	78.1	0.9	0.5	20.5	

これを見れば、やはり自民党支持者の方が、新進党支持者よりも棄権した率が高いことがわかる。しかし、1995年の参議院選挙時の明るい選挙推進協会の調査では、自民党と新進党の支持者の投票率に16.5ポイントの差があった。これに比べて、今回はその差が5ポイントに狭まっている。また、民主党の支持者の投票率も飛び抜けて高い。共産党の支持者は案外投票率が低い。これは、同党の候補者が小選挙区ではほとんど当選する可能性がなかったことに関係があるかもしれない。「支持政党なし」者の投票率は、参議院選挙時よりも高くなっている。

各政党支持者の投票行動

それでは、各党の支持者はそのふだんの支持通りの投票を（比例区で）行ったのであろうか。また、「支持政党なし」層はどのような投票行動をとったのであろうか。これらの点を明るい選挙推進協会の調査結果から調べてみよう。

まず、支持政党別に、小選挙区でどの政党の候補者に投票したかであるが、それは次のようになっている⁽¹⁶⁾。なお、以下の数字は投票した各党支持者の何%がどの党の候補者に投票したかを示している。

→小選挙区投票政党

		自 民	新 進	民 主	社 民	共 産
↓	自 民	83.5	6.7	2.3	0.0	0.5
支	新 進	2.2	88.0	0.4	0.9	0.0
持	民 主	12.5	6.9	72.2	0.0	2.8
政	社 民	14.8	4.9	18.5	44.4	8.6
党	共 産	3.9	0.0	0.0	2.0	92.2
	支持政党なし	17.7	23.8	9.0	2.2	8.3

注目の自民党支持者と新進党支持者の比較であるが、支持政党と投票政党の一致率はやはり新進党の方が高い。ただし、その差は、1995年の参議院選挙時よりも小さくなっている。また、自民党支持者からは新進党にある程度票が流れるのに、新進党支持者からは自民党にほとんど票が流れないというのも、参議院選挙時と同じ傾向である。

民主党や社民党は、候補を立てていない小選挙区が多いので、支持者であるにもかかわらず小選挙区で他の党の候補に投票した人が多いのは理解できる。ただ、興味深いのは、この2党の支持者からは、新進党よりも自民党の候補に票が多く流れているということである。

「支持政党なし」者では、やはり、新進党候補への投票が一番多くなっている。しかし、参議院選挙時に比べると、自民党への投票も多くなっている。民主党候補への投票がこの2党に比べ少ないのは、候補者を立てている小選挙区が少ないためであろう。

その比例代表については、次のようになっている⁽¹⁷⁾。

→比例代表投票政党

		自 民	新 進	民 主	社 民	共 産
↓	自 民	82.8	6.7	3.9	0.9	0.5
支	新 進	0.4	91.6	2.2	1.3	0.4
持	民 主	0.0	2.7	91.8	0.0	1.4
政	社 民	6.2	4.9	17.3	58.0	7.4
党	共 産	1.9	1.9	0.0	1.9	94.2

支持政党なし 12.4 25.5 15.8 3.4 9.9

小選挙区と比べると、よりはっきりとした数字が出ている。1995年の参議院選挙時と非常に似た数字になっている。まず、自民党支持者と新進党支持者を比べると、自身の支持政党に投票する率は、新進党支持者の方が約9ポイント高い。小選挙区に比べると、この差は大きくなっている。さらに、自民党支持者からは票が新進党へ6.7%も流れるのに、新進党支持者からはほとんど自民党に流れない。

民主党支持者もほぼ新進党支持者と同じ傾向で、ほとんど支持政党である民主党に投票している。これは小選挙区とは大きな違いである。やはり、小選挙区の結果は、調査対象の小選挙区に民主党候補が立候補していなかったためであろうか。

社民党は、支持率が民主党よりも高いにもかかわらず、このような結果である。支持者の多い北海道で比例代表に立候補できなかったからだけではあるまい。心情的には旧社会党から引き続き社民党を支持はするが、今の社民党には投票できないという支持者の意思の表れであろうか。社民党支持者の票は、民主党を中心に、自民・共産・新進の各党へ流れている。

さて、「支持政党なし」者であるが、小選挙区の結果とは異なり、新進—民主—自民の順になっている。やはり新進党への投票が一番多いが、95年の参議院選挙時（このときは30%）ほどではない。自民党も当時（9.2%）よりも票を集めている。しかしその差は約2倍ある（参議院選挙時は3倍）。そして、民主党も、選挙前に予想されたほど“風は吹かなかった”が、かなりの票をこの層から集めている。共産党もこの層の票のほぼ10%を獲得している。

以上は、選挙後に実施された明るい選挙推進協会の調査の数字であるが、フジテレビが投票日当日に実施した調査（全国調査）でも、これと同じ結果が出ている。比例代表の投票政党について言えば、新進党支持者のほとんど（91.0%）が新進党に投票し、ライバルである自民党にはほとんど投票しない（1.8%）。これに対し、自民党支持者は自民党に投票した人が相対的に少なく（75.4%）、新進党に投票した人（10.2%）や民主党に投票した人（9.2%）がかなりいるという結果になっている。民主党の支持者はやはりこの両党支持者の中間的な値で、民主党に投票した人が84.9%程度で、自民党や新進党に投票した人は数%程度である。

「支持政党なし」層については、自民党に投票した人が16.2%、新進党に投票した人が25.3%、民主党に投票した人が27.5%、共産党に投票した人が19.8%となっている。この結

果は、明るい選挙推進協会の調査結果とやや異なっている。ただ、自民党と新進党の比較でいえば同じで、新進党の方が自民党よりも「支持政党なし」層の票をはるかに多く獲得している。

小選挙区選挙分析結果

参議院選挙のところでも述べたが、選挙で勝敗を分けるのは、

- (1) 自党の支持者をどれだけ固められるか
- (2) 「支持政党なし」や他の政党の支持者からどれだけ票を獲得できるか

の2点である。以下では、この2点に注目しながら、これまでの結果を整理し、まず小選挙区について、自民党がなぜ事前の予想ほどには圧勝できなかったのかを分析していくことにしよう。

小選挙区の分析では、自民党と新進党を比較すれば十分であろう。ここでは、明るい選挙推進協会の世論調査結果を用いて分析していくことにするが、絶対的な影響の大きさ、すなわち、得票や得票率への影響の大きさを示すために、この調査での該当する人数を()内に記すことにした(繰り返しになるがこの調査の総サンプル数は2114人である)。まず、小選挙区での投票で自民・新進両党がそれぞれの支持者をどれくらい固められたかを見てみよう。自民党の支持者(760人)のうち、小選挙区で投票した者は84.8%(644人)である。その中で、自民党候補に投票した者は83.5%(538人)である。したがって、投票しなかった者も含めた全自民党支持者の中で、小選挙区で自民党に投票した者は70.79%にすぎないのである。これに対して、新進党は全支持者(253人)の78.26%が新進党候補に投票している(小選挙区への投票率は88.9%)。95年の参議院選挙ほどではないが、自民党は「自身の支持者を固める」という点で、まず、新進党に遅れをとった言えよう。

次に、「支持政党なし」層はじめ、他の政党支持者からの票を取り込むことにどれほど成功したかを見るために、小選挙区で自民・新進両党に投票したと答えた人を支持政党別に集計したのが表8-7である。通常のカロス集計表とは違い、まず、該当する人数を、次に、それぞれの党に投票した人に占める割合を、最後に、この調査で小選挙区で投票したと答えた人全員(1670人)に占める比率を示してある。最後の数値は、それぞれの党がどの党の支持者からの票で(相対)得票率をどれくらい積み上げていったのかを示している。

これを見ると、自民・新進両党の違いは明らかである。まず、自民党は自身の支持者を固めきれなかったばかりか、その固めきれなかった部分から多くの票が当面のライバルで

ある新進党に流れている。これに対して、新進党支持者から自民党に流れる票はほんのわずかである。この調査の人数でいえば、43 人対 5 人である。次に、「支持政党なし」層からの票の獲得であるが、自民党に投票したのは「支持政党なし」全体（675 人）の 11.70%（79 人）にすぎない。他方、新進党は 15.70%（106 人）を獲得している。表 7-8 を見れば、この層からの得票で、新進党は小選挙区における得票率を 6.35%上積みしたという計算になる。これに対して、自民党は 4.73%である。この「支持政党なし」層からの票

表 8-7 小選挙区における自民党と新進党の得票構造

小選挙区 投票政党	支持政党	人 数	党への投票者 に占める比率	全投票者に 占める比率
自民党 (650人)	自 民 党	538	82.77	32.22
	新 進 党	5	0.77	0.30
	支持政党なし	79	12.15	4.73
	そ の 他	24	3.69	1.44
新進党 (366人)	自 民 党	43	11.75	2.57
	新 進 党	198	54.10	11.86
	支持政党なし	106	28.96	6.35
	そ の 他	18	4.92	1.09

の取り込みの差も、95年の参議院選挙時ほどではないが、両党の差を縮めるのに大きな役割を果たしたと言えよう。小選挙区得票に占める「支持政党なし」層からの比率を見ると、新進党は 28.96%である。自民党の 12.15%とは対照的である。それだけ新進党は得票基盤の脆弱な政党であるということは言える。

その他の政党支持者の取り込みは、社民・民主両党支持者を中心に、自民党の方が成功している。

しかし、全体としてみれば、支持者の棄権の多さ、ライバルである新進党への投票を含む忠誠度の低さ、「支持政党なし」層からの得票の差などの要因によって、支持率では 36.0%対 12.0%と 3 倍の差があったものが、小選挙区で投票した人数では 650 対 366 と 1.78 倍に縮まったのである。

実際の相対得票率は、38.62%対 27.97%で 1.38 倍である。前節で紹介した事前世論調査における支持率の差は朝日新聞で 21.8%対 8.6%、日本経済新聞で 30.7 対 15.3 である

から、支持率の差も明るい選挙推進協会の調査ほど大きくはないが、2倍から2.5倍の差がある。これが得票（率）で1.38倍まで縮まったのである。しかも、新進党よりも多くの選挙区で候補者を立てている小選挙区においてさえもである。この予想外の苦戦の背景には、ここで指摘した要因があるものと考えられる。

比例代表選挙結果分析

次に、比例代表の分析結果をまとめよう。自民党は、投票直前の各社の予測通りとはいえ、比例代表において、小選挙区よりも票も議席も獲れなかった。支持率からすれば、かなり低い値である。この理由を中心に考察していくことにしよう。

比例代表の場合は、自民・新進に加え、民主党も比較の対象に入れる必要がある。小選挙区の場合と同じように、各党が自身の支持者を固め切れたかどうかを、まず、見てみよう。

自民党支持者のうち比例代表で投票したのは、その84.1%（639人）であり、そのうち自民党に投票したのは82.8%（529人）であるから、全支持者中比例代表で自民党に投票したのはわずか69.61%にすぎない。新進党は支持者の81.82%が、民主党は支持者の88.16%が自党に投票している。新進党や民主党の数値が高いため、この差は小選挙区よりも大きくなっている。

表8-7と同じように、比例区でこの3党に投票したと答えた人を支持政党別に集計したのが表8-8である。実際の相対得票率は、先に紹介したように、自民党32.76%、新進党28.03%、民主党16.10%である。これに対して、この調査結果では、それぞれ36.1%、22.8%、10.9%になっており、自民党については過大、新進・民主両党については過小な推定になっている。この点に注意しながら議論を進めていくことにしよう。

まず、自民党支持者からは、この調査の人数でいえば、新進党へ43人、民主党へ25人流れているのに、この両党から自民党へは支持者の票はほとんど流れていない。そもそも、比例代表では、この両党の支持者の票はほとんど他の党へ流れていない。小選挙区では、民主党支持者から自民党へ票が流れたのとは対照的である。

さらに、「支持政党なし」層からの票の流れを見ると、新進党へは小選挙区よりも若干多く（統計的には誤差の範囲であるが）流れているのに、自民党へ流れてくる票は逆に少なくなっている。民主党へは、自民党へよりも多くの票がこの層から流れており、この調査

では民主党支持者からの得票とほぼ等しくなっている。その他の政党の支持者からの得票

表 8-8 比例代表における自民・新進・民主3党の得票構造

比例代表 投票政党	支持政党	人 数	党への投票者 に占める比率	全投票者に 占める比率
自民党 (599人)	自 民 党	529	88.31	31.68
	新 進 党	1	0.17	0.06
	民 主 党	0	0.00	0.00
	社 民 党	5	0.83	0.30
	支持政党なし	54	9.02	3.23
	そ の 他	8	1.34	0.48
新進党 (378人)	自 民 党	43	11.38	2.57
	新 進 党	207	54.76	12.40
	民 主 党	2	0.53	0.12
	社 民 党	4	1.06	0.24
	支持政党なし	111	29.37	6.65
	そ の 他	8	2.12	0.48
民主党 (181人)	自 民 党	25	13.81	1.50
	新 進 党	5	2.76	0.30
	民 主 党	67	37.02	4.01
	社 民 党	14	7.73	0.84
	支持政党なし	69	38.12	4.13
	そ の 他	0	0.00	0.00

は、3党ともそれほど多くない。

得票（率）の積み上げという観点から見ると、自民党は自身の支持者からの31.68%に、「支持政党なし」から3.23%を上乗せできたにすぎず、その他からの積み上げは1%未満である。これに対して、新進党は自身の支持者からの12.40%に、「支持政党なし」から6.65%を上乗せし、さらに、ライバルである自民党支持者からも2.57%積み上げることに成功している。民主党は、自身の支持者からの4.01%に、それを若干上回る4.13%を「支持政党なし」から上乗せし、自民党支持者からも1.50%を、民主・新進両党の支持者からも合わせて1.14%積み上げている。実際の相対得票率よりも自民党への得票率が過大になっているこの調査でこの結果である。自民党が支持率の差ほど圧勝できなかった理由は、

- (1) 自身の支持者の投票率が新進党や民主党の支持者に比べて低い上に、支持者の票がこの両党に相当数流れたこと
- (2) 新進党や民主党の支持者は投票率が高い上に、その票は、ほとんど、自民党をはじめとする他の政党には流れなかったこと
- (3) 今日自民党と肩を並べる“第2党”である「支持政党なし」からの得票が、95年の参議院選挙よりも増やしていると考えられるものの、新進党や民主党に比べれば少なかったこと

の3点であると考えられる。

これらが、一部の新聞が言っているように、新聞やテレビの事前の予想が「自民党圧勝」というものであったために、有権者がバランス感覚を働かせた結果であるのかどうかは、別の調査を待つ必要がある。

5. 新選挙制度下の日本政治の行方

小選挙区比例代表並立制という新しい選挙制度での初めての総選挙が実施された。開票作業中から、各マスコミはこの制度の“欠陥”を大々的に報じている。自民党と社民党、さきがけとの政権協議でも、選挙制度について再度議論することが合意されたという。再度の選挙制度改革を主張する筆者にとっては喜ばしいことではあるが、その議論する最大の問題点が重複立候補であると聞くと、失望を禁じ得ない。確かに、一部の政党が重複立候補者を単独で名簿上位に載せてしまったために、小選挙区で2位の候補者が落選し、3位や4位の候補者が比例区で当選するということが各地で起こった。これは非常に分かりやすい“奇妙な出来事”であり、マスコミがこぞって取り上げ、新選挙制度の“最大の問題点”になってしまった。しかし、重複立候補など、実は大した問題ではないのである。同じマスコミに取り上げられている問題点の中でも、例えば、「政治家が今までにも増して地元のことしか考えなくなる」という方が、遥かに重要な問題点である。新選挙制度を含めて、選挙制度全般については次章で詳しく述べるが、この節では、このままこの新選挙

制度が続けられた場合、日本の政治にどのような変化が予想されるのかについて述べていきたい。

新選挙制度は二大政党制をもたらすか

この新選挙制度が提案された当時、この選挙制度は政権交代が可能な二大政党制を作り出すと主張された。この主張は、日本の政治システムならびにそれに影響を与えているさまざまな制度的条件等を考えたとき、はたして正しいのであろうか。結論から先に言えば、筆者はその可能性は低いと考える。

その理由は以下の通りである。

本書で何度も述べたように、大都市部など、ごく一部の地域を除いて、日本の地方自治体は財政的に大きく中央（国）に依存している。ほとんどの「地方」は何か新しいこと、何かプラスアルファのことをしようと思えば、中央省庁から補助金をもらってくる必要がある。しかもそれは、他の「地方」との激しい獲得競争に打ち勝って初めて手に入れられるものなのである。ここに政治家の政治力に対する「地方」の需要が生まれる。

もちろん必要なのは、中央省庁から公共事業や補助金、その他諸々の便益をもって来ることのできる、力のある政治家である。しかも、新選挙制度の下では、「地方」が頼れる政治家は、地元の小選挙区から当選したたった一人の政治家なのである。従来の中選挙区制下では、それぞれ選挙区ごとに3～5人の政治家がおり、しかも、その中には複数の自民党議員が含まれるのが通例であった。しかし、小選挙区中心の新制度ではたった一人である。地元の自治体、首長、地方議員、地域的な利益集団（地域の土木建築業者など）はこの一人の政治家の力にかけなければならない。したがって、予算を獲得する力のない政治家、獲得に熱心でない政治家は、地元にとって不必要だけでなく、大きな損失の源である。一日でも早く、そんな政治家は辞めさせて、地元の役に立つ政治家に代えなければならないと考えるに違いない。

自民党議員も新進党の中核をなす自民党離党組も、そのほとんどはこのような支持基盤の上に乗っている政治家たちである。彼らにとっては、地元の要求に応じて、予算やさまざまな政策的優遇措置を取ってこられるかどうか、今後これまでも増して重要になってくる。

自民党長期政権下では、こういった力がある政治家とは、与党自民党の政治家に限られていた。それは、第2章および第3章で述べたように、官僚も含めて誰も自民党が政権を

失うなどとは考えていなかったために、官僚が自民党の政治家だけを取引相手として扱ってきたからである。現状では、何と云っても、「地方」や各種の利益集団が望むような利益を実際に与えられるのは中央省庁・官僚である。政治家はその橋渡しをするにすぎない。したがって、その政治家が利益をもってくる力があるかどうかは、官僚制が彼を取引相手として認めるかどうかにかかっている。

二大政党制と官僚制の利益

それでは、中央省庁・官僚側の事情を考えてみよう。実は、中央省庁・官僚の権限や財政的な地方の中央依存が現在のままであるとすれば、政権交代可能な二大政党制の実現は官僚制に大きな利益、言い換えれば、より大きな支配力をもたらす可能性をもっている。以下にその理由を述べよう。

政治家の地元や支持基盤である各種の利益集団に、彼らが欲する利益を与えられるのは中央省庁・官僚である。したがって、中央省庁・官僚には次のような戦略が可能である。すなわち、二大政党のどちらの政治家に対しても、「自分たちの言うことを聞いてくれば、あなたの望むような利益を地元や関係利益集団に与えますよ」と、取引の誘いをかける。そうすれば、どちらの政党の政治家も、利益誘導はしたいし、もし官僚を敵に回して利益誘導ができなくなれば当選が危うくなるため、先を争ってこの取引にのってくるはずである。そして、政治家（政党）による省庁・官僚へのサービス合戦になる可能性がある。この傾向は、二大政党の力が拮抗すればするほど強くなる。それは、両者の差が小さくなればなるほど、省庁・官僚を味方にする事の利益、敵に回す事の不利益が勝敗に決定的に効いてくるからである。

このような状態は官僚制にとって非常に好ましいものである。どちらの陣営も、省庁・官僚を敵に回しては大変と、言うことを聞いてくれるからである。

したがって、官僚制にとって政権交代可能な二大政党制は一つの望ましい形態であると言える。それゆえ、もし二大政党的な状況になった場合、官僚制はそれを維持、さらには、より両者の勢力を拮抗させようと試みるかもしれない。すなわち、うまくバランスを取りながら両党への利益誘導を行い、その中で、自分たちの言うことを聞いてくれる議員には利益を誘導するが、逆らう議員には厳しく対応するという形で、味方を増やしていくのである。悪い言葉を使えば、両党の政治家を手玉にとって、自分たちの権力の拡大を狙うというシナリオである。

このように二大政党制になればなっただ、官僚制はうまく立ち回ることによって、自分たちに非常に好ましいシナリオを描くことができるため、それを維持しようと試みる可能性は大いにある。その時には、二大政党制維持のために、野党議員にも、自分たちの言うことを聞いてくれさえすれば、それなりのサービスはするであろう。

二大政党制は困難

しかし、これも政権交代が起こる可能性があるとは判断している間だけのことである。もし、どちらか一方が選挙で大勝するなどして、もはやもう一方に政権獲得の可能性がないと判断されれば、官僚制も相手にしなる。そうなれば、地元も敗れた政党の政治家には、離党して与党に入ることを求めるか、彼を見捨てて新しい候補者を捜すかのどちらかである。一部の大都市を除く全国各地でこのような動きが起これば、もうその政党はもたない。確実に崩壊する。

自民党と新進党を二大政党の候補とするならば、あり得るシナリオは以上のようなものであると考える。どちらの党も、その党がもはや政権を取る可能性がなくなったと多くの人に思われた瞬間、その党の寿命は尽きると考える。もし、自民党がその立場になれば、現職議員たちは新進党へ続々と入党するであろうし、新進党がその立場になれば、自民離党組は自民党への復党を模索し、旧民社系は民主党へ、旧公明系は比例代表だけで生き延びていく道を選ぶか、民主党へ合流する道を選ぶかのいずれかであろう。この二党が政権交代可能な二大政党として存続していく可能性は非常に薄いように思えてならない。この選挙制度を続けていく限り、行き着く先は1：1/2 政党制なのではなかろうか。

もし、日本で二大政党的な形になり得るとすれば、その対立軸は、英米と同じように、「大きな政府」か「小さい政府」かであるように思えてならない。しかし、日本では元々自民党内にこの両方の立場をとる人がおり、その両者の間で政権交代があり、十分とは言えないまでも、ある程度のバランスがとられてきたという側面がある。その影響か、現在でも自民、新進、民主とも党内に両方の立場をとる人が混在している。また、支持層自体についても、その嗜好は明確ではない部分がある。英国や米国では「保守層」といえば、伝統的に「小さな政府」を嗜好するが、日本の「保守層」はそうとは言い切れない。「小さな政府」を望む人々もいれば、政府支出にさまざまな形で依存しているために、「大きな政府」の方が好ましいと思っている人々も少なからずいるはずである。

もっとも、現在の日本社会の現状では「小さな政府」、「自己責任」、「自助努力」とは簡

単に言いにくい面もある。例えば、米国では車椅子の人が誰の助けも借りず自分一人で、たいていの所には行けるようにインフラが整備されている。しかし、日本では電車に乗ることはおろか、駅の改札まで行くのさえ一人ではどうしようもない所がたくさんある。また、「自己責任」や「自助努力」とは言っても、それがその人の責任に帰されるべきことなのか、それともその人には何の責任もないことなのかの「区別」が日本人の意識の中には希薄であるように思える。現在の日本で「自己責任」や「自助努力」等と唱えれば、その人には何の責任のないことまでも、その人が自分ですべて解決しろということになりかねない。そういった意味で、現在の日本にはまだ「小さい政府」を唱えるような物質的、精神的準備が整っていないのかもしれない。

注

- (1) 日本経済新聞(1994)『官僚』(日本経済新聞社) p. 422
- (2) 日本経済新聞(1994)『官僚』(日本経済新聞社) p. 420
- (3) 1994年3月25日付毎日新聞朝刊「永田町活断層2」
- (4) 1996年5月28日付日本経済新聞朝刊「政治は甦るか支持団体に聞く」
- (5) ただし、区割り法案が成立するまでは、新選挙制度の導入が真に決定したとはいえず、それまでに解散があった場合には旧来の中選挙区制での総選挙という状態であった。このことは、これ以後の政局の波乱要因のひとつとなった。
- (6) 1回目の投票では、自民党から海部元首相に入った票が26票、社会党から8票、他に白票が自民党から5票あった。これが決選投票では、社会党からの8票は変わらなかったものの、自民党からの票は19票に減少した。他に、白票が自民党から11票あった。
- (7) 日本経済新聞 1996年8月27日付朝刊
- (8) 明るい選挙推進協会(1996)『第17回参議院議員通常選挙の実態－原資料－』p. 67
および p. 394
- (9) 明るい選挙推進協会(1996)『第17回参議院議員通常選挙の実態－原資料－』p. 212
- (10) 日本経済新聞 1996年10月16日付朝刊
- (11) 朝日新聞 1996年10月16日付朝刊
- (12) ここで分析から除外したのは、茨城、栃木、埼玉、石川、三重、兵庫、鳥取、高知、

福岡, 熊本, 大分の 11 県である.

- (13) 日本経済新聞 1996 年 10 月 22 日付朝刊による
- (14) 明るい選挙推進協会 (1997) 『第 41 回衆議院議員総選挙の実態－原資料－』 p. 202
- (15) 明るい選挙推進協会 (1997) 『第 41 回衆議院議員総選挙の実態－原資料－』 p. 52
- (16) 明るい選挙推進協会 (1997) 『第 41 回衆議院議員総選挙の実態－原資料－』 p. 194
- (17) 明るい選挙推進協会 (1997) 『第 41 回衆議院議員総選挙の実態－原資料－』 p. 204

第9章 選挙制度

1. 選挙制度改革の視点

視点なき選挙制度改革論議

今回の選挙制度改革に至った政治改革（選挙制度改革）論議を振り返り、その問題点を考えてみよう。

第一に、この間の選挙制度改革論議は、明確な視点（判断基準）のないまま行われたという感が強い。何のために選挙制度改革をするのか、どういうことを目的に選挙制度を変えるのかが明確でなかったように思う。このため、変更する候補となる選挙制度を検討する際にも、各選挙制度を評価する明確な基準を持たないまま議論が行われることになった。

第二に、リクルート、共和、佐川、ゼネコンと短期間に汚職事件が次々に発覚したため、マスコミの論調や“世論”がかなり感情的なものとなり、冷静かつ論理的な議論が行われたとは言えないことである（もっともマスコミにとっては、読者や視聴者が感情的な論調を好むのであれば、そのような論調にする方が彼らの「商売」としては合理的であると言える）。特に、93年6月の自民党内での政治改革をめぐる抗争以降のマスコミの報道には大きな問題があったと考える。選挙制度の変更に賛成の議員たちを「改革派」、慎重な議員たちを「守旧派」という名称で呼び出したのである。この呼称では、視聴者や読者に前者が善玉、後者が悪玉という印象を与えるのは明らかである。さらに、この時期、「なぜ中選挙区制がいけないのか」という議論の出発点となるべき点について、「中選挙区制では汚職議員でも当選できる。汚職議員が当選できないような選挙制度が必要だ」という“理屈”が語られ出した。このような“理屈”がまかり通ったのも、先に指摘した選挙制度改革の目的を明確に持っていなかったためであろう。また、マスコミが視聴者・読者の嗜好としてこの方が受けると考えたからであろう。これではいかにも感情的すぎ、冷静な議論など望めるはずもない。そして、「政治改革」を旗頭に、羽田派や武村正義らのグループが自民党を離党し、細川政権が成立する中、選挙制度改革に反対する者は悪人であるかのような雰囲気支配的となった。そして、そのような雰囲気の中、1994年1月改正公職選挙法が成立したのである。これに定められた新選挙制度は、90年の海部内閣当時、国会に提案されたものの、一度もまともに審議されず廃案となったものとそれほど変わらないものである。これは、いわゆる8次審（第8次選挙制度審議会）答申を受け、羽田孜を中心にまと

められたもので、小選挙区 300、比例区 171 の小選挙区比例代表並立制に変えようというものであった。当時この案には全野党が強硬に反対した。それに加えて、自党内にも抵抗があり、結局廃案となったのである。公明党や民社党は、細川内閣当時の連立各党といずれは新党（後の新進党）を作るという約束があったため、今回は賛成に回ったのである。しかし、社会党はこの制度の下では存続の危機を迎えるのは分かっていたはずである。それだけ 93～94 年の雰囲気は、本当は反対したくともできないようなものであったということであろう。自党内にも、特に土壇場近くになって反対を表明する者がかなり増えた。しかし、それまで、本当は反対だが、この雰囲気の中で反対を表明しては、自分が悪者にされるだけで損だということで、沈黙を守っていた者が多かったのではないかと思われる。それだけ、この時期の雰囲気は異常であったと言えるのではなかろうか。

上に述べた 2 つの理由から、新しい選挙制度に変更した場合にどのような変化が起こるのかについて、まともな分析や議論がほとんどなかったということが第三の問題点である。改正公職選挙法が成立し、各政党・候補者が選挙準備をスタートさせて初めて、この選挙制度の問題点について議論しているようでは、制度改革の論議としては失格であろう。

なぜ選挙制度改革か

今回の政治改革論議では、いつのまにか政治改革＝選挙制度改革になった感がある。確かに、選挙制度を改革することは筆者も重要であると考え。しかし、これまでの選挙制度改革の議論では、なぜそれが重要かというところから語られることはあまりなかったと思う。ここでは、その根本のところから議論を始めようと思う。

第 1 章でも述べたように、政治家にとって選挙に当選し続けるということは、究極の目的は何であれ、とにかく成し遂げなければならない第一義の目的である。93 年の総選挙から新制度での最初の総選挙までの間に、実に多くの代議士や立候補予定者が所属政党を変えた。中には出たり入ったりを繰り返した者もいる。これらの多くは、自分の選挙区事情から、より勝てそうな方へ移っていった者である。これが示すように、政治家はとにかく選挙で当選するためにはどうすればよいかを考えて行動する。したがって、選挙制度を変えることは政治家の行動をコントロールする有力な手段であると言える。政治家をどのように行動させたいのか、それを明確にし、そのように行動することが政治家にとって合理的となる（この場合は選挙で当選しやすくなる）ように選挙制度を設計しなければならない。

選挙制度改革の視点

さて、第7章で、日本をはじめとして現代の民主主義という制度自体が一つの言わば“構造的欠陥”をもつことを指摘した。それは、多数の者が共有する利益よりも少数の者が共有する利益（特殊利益）の方が組織化されやすく、政治過程で代表されやすいということであった。すなわち、さまざまな政治的決定が行われる際に、少数の者しか共有しない利益の方が考慮されやすいということである。例えば消費者の利益のような国民皆が共有するような利益ほど、おろそかにされがちであるということである。そのような利益は組織化されにくく、その実現のために活動する強力な利益集団が存在しないというのであれば、そのような利益の実現は他の政治アクターにさせなければならない。そうなれば官僚か政治家である。しかし、現在の日本の官僚制度（採用・人事管理制度）では、既に述べたように、官僚たちは国民のためよりも自分の省庁や部局の利益のために働いた方が出世するのである。このような官僚制度を改革することも重要な課題の一つであるが、もう一つのアクターである政治家に多数者の利益（広範な利益）を代表するように行動させるのも有力な手段である。

政治家にとってはとにかく当選し続けることが第一であるから、上で述べたような民主主義制度の欠陥を考慮に入れた上で、その欠陥を可能な限り矯正するように選挙制度を設計することが必要である。政治家に多数が共有する利益を代表するように行動させたいのであれば、そのように行動した方が当選しやすいような、あるいは、少数者の利益ばかりを代表していたのでは当選しにくいような選挙制度にしなければならない。

この目的からすれば、さまざまな選挙制度について、その選挙制度の下では政治家は多数者の利益を代表するように行動した方が有利か、それとも、少数者の利益を代表した方が有利なのかを考えることが評価の視点（基準）となる。そして、政治家にできる限り多数者の利益を代表させるにはどの選挙制度がよいのかを考えるのである。この点がここで筆者が提案したい選挙制度改革の視点（選挙制度を評価するときの視点）である。

筆者は、多数者が共有するような利益を政治家に代表させる必要があるため、政治家がそうした方が有利になるような選挙制度に変える必要があると考える。しかし、そのように考えない人々にとっても、その制度の下では政治家たちはどのような利益を代表するように行動するのかという視点から選挙制度を考えることが重要であると考え。すなわち、どのような利益の代表を国会に送りたいのか、言い換えれば、候補者にどのような票の集

め方をさせる（＝どのような利益の代表として行動させる）のが好ましいのかという視点から、望ましい選挙制度を考えることが重要である。

これまでの選挙制度に関する議論では、政党間の競争に関する問題に重点が置かれることが多かった。例えば、どの選挙制度ならばどの政党に有利で、どの政党に不利かなどという問題である。そういったことだけではなく、選挙制度によって政治家（候補者）の行動がどのようになるかに注目する必要があると主張したい。

また、これ以外の選挙制度を評価する基準として、議会や政府に対して国民が信任を強く感じられるような制度かどうかということも問題となろう。これは心理的な問題であるが、例えば直接選挙で選ばれる大統領と間接的に選ばれる首相では、国民の心理的な問題として、われわれの代表と強く感じるのは大統領の方であろう。議員にしても同じで、選挙民が自分たちの代表と思えるような制度かどうかという点も考慮する必要があると考える。

これと関連するが、有権者の投票への関心、投票意欲がわくような選挙制度である必要があろう。95年参議院選挙では投票率がわずかに44.5%と史上最低であった。これに対して、96年8月に行われた新潟県巻町の原発建設に対する住民投票では88%を超える投票率を記録した。もともと郡部は投票率が高いのであるが、関心のある選挙であれば住民は投票に行くということの表れであろう。もちろん、選挙の関心はその時々々の政治情勢に依存する部分は大きいですが、選挙制度自体も少なからず影響を与えるものと考えられる。

以下では、このような基準を中心に、それにいくつかのよく使われる評価基準を加味して、さまざまな選挙制度を評価していきたいと思う。

2. さまざまな選挙制度

この節では、各国で採用されているもの、あるいは、過去に採用されていたものを中心に、どのような選挙制度があるのかを見ていくことにしよう。

議論を整理するために、何らかの基準で選挙制度を分類することを考えなければならない。まず、分類の第一の基準は、1つの選挙区から何人の当選者を選ぶのかである。すなわち、1人を選ぶ小選挙区制か、多数を選ぶ大選挙区制（比例代表制）かである。この中間にあたる中選挙区制、この両者を合わせた混合制（並立制や併用制）も存在する。

次の分類の基準は、投票の方法である。候補者の個人名を1人だけ書く方法もあるし、複数の候補者名を書く方法、候補者に順位を付ける方法、政党名を書く方法など、いろいろな方法がある。比例代表制でも、日本のような政党名を書くのではなく、候補者の個人名を書く方法もあるのである。

さらに次の分類基準は、当選者の決め方や得票の集計の方法である。これもさまざまなものが考えられる。

以上のような基準によって分類した主な選挙制度の一覧を表9-1に示す。以下ではこの表に基づいて、主な選挙制度について説明していくことにする⁽¹⁾。なお、ここでの目的

表 9-1 選挙制度の分類

小選挙区制	1人の個人名を書く	単純多数（イギリス）	
		絶対多数（フランス）	
	候補者に順位をつけて投票	移譲制（オーストラリア） 絶対多数 再選挙をせずに済む	
中選挙区制	1人の個人名を書く	旧衆議院	
	候補者に順位をつけて投票	移譲制（アイルランド） ある得票数以上でないと当選にならない	
比例代表	1人1票	個人名を書く：政党ごとに集計 → 各政党の当選人数を決める → 個人への投票の多い順に当選	
		政党名を書く：拘束名簿式	
	1人で多数の票を持つ	連記制	順位つき（ノルウェー）
			順位なし（スイス）
政党への投票 + 個人名も書ける	当選者の決定方法	拘束名簿と併用（オランダ、ベルギー）	
		個人への票だけ（旧イタリア）	
混合制	並立制	全定数をあらかじめ分けておく（参議院、新衆議院）	
	併用制	全議席を各党に比例配分し、その当選者の一部を他の選挙で決める（ドイツ）	
	その他	比例代表分について小選挙区の結果をもとに調整を行う	

は各国の選挙制度を紹介・説明することにあるのではなく、どのような制度が考えられるかを紹介することにあるので、各国の選挙制度の詳細については、他の文献を参照していただきたい。

小選挙区制

日本では小選挙区制というと英米型の単純多数の小選挙区制を思い浮かべがちである。これは、各選挙区の候補者の中で最も多くの得票を得た候補者1名が当選するという選挙制度である。この場合、とにかく最高得票の者が当選で、その者の得票が有効投票数の何パーセントかや有権者数の何パーセントかは問題にしない。

これに対して、絶対多数制、あるいは、2回投票制の小選挙区制というものがある。フランスの場合、1回目の投票で有効投票数の過半数かつ有権者数の25%以上の得票を得た候補者がいる場合はその者が当選となるが、いない場合は2回目の投票が行われる。2回目の投票は、1回目の投票で有権者数の12.5%以上をとった者全員、あるいはそのような者が2名以上いない場合には、上位2名の者を候補者として行われ、今度は一番多数の得票を得た者が当選となる。これは2回投票制と呼ばれているが、このような制度をとる精神は、その地域の代表となる者はその地域の過半数の支持を得ているべきであるという“絶対多数制”のそれであると思われる。

以上の2つは1人の候補者名を書くという投票方法をとるが、各候補者に順位を付けるという投票方法もある。移譲制と呼ばれるもので、小選挙区制を採用している国の中ではオーストラリアがこの方法を採用している。投票用紙に書かれた候補者名の横に、自分が好ましいと思う順に1, 2, 3…と順位を付けていくのである。当選者の決定は、まず各候補者の順位1の票だけ集計し、もし有効投票の過半数を超える候補者がいればその者が当選となる。いない場合は、順位1の票で最下位の候補者の落選をまず決定し、その者の票を順位2が付けられている候補者に移譲する。その結果、過半数に達した候補者がいれば、その者を当選とする。もし過半数に達する候補者がまだいなければ、残った候補者の中の最下位の者の落選を決定し、その票を次の順位(2か3)が付けられた候補者に移譲する。そして、その結果過半数に達した候補者がいれば当選…と、過半数を超える候補者が出るまでこの手続を繰り返すわけである。この選挙方法は、単純多数よりも、絶対多数の精神を生かし、しかも、再選挙せずに済むという利点をもっている。なお、オーストラリアの場合、有効投票の過半数というだけで、フランスのように有権者数の何パーセントという

基準を使わないのは、オーストラリアでは投票に行くことが義務づけられており、もし棄権をすれば罰金を取られるというシステムになっているからである。したがって、法的に棄権が許される何らかの事情のある人以外は全員が投票しているという前提があるわけである。

日本では、単純多数制の小選挙区制しか思い浮かばず、新選挙制度でも、小選挙区の部分は単純多数制にしてしまったが、他にもこのような制度があるのである。なお、小選挙区制の評価については、次節において検討することにする。

中選挙区制

中選挙区制とは、1選挙区の定数が1の小選挙区制とかなり多い大選挙区制の中間の定数になっている選挙制度をいう。しかし、定数が何人以上であれば大選挙区であるという境界ははっきりしない。この中選挙区制をとっている国はあまり多くなく、日本の参議院選挙区（改選1の県もいくつかあるが）、アイルランド等である。改正前の衆議院もそうであったし、韓国でもかつて採用されたことがある。

改正前の日本の衆議院では、定数が概ね2から5であったが、定数是正により・1人区や6人区ができたこともあった。日本では、候補者のうち1名の名前を記入する投票方法がとられ、候補者のうち多数の票を獲得した者が順に定数分だけ当選となったが、他にも投票方法は考えられる。アイルランドでは、小選挙区制のオーストラリアと同じような移譲制が採用されており、投票は候補者名の横に好ましい順に番号を付けていくという形で行われる。当選者の決め方（集計方法）については若干複雑であるので、ここではそれを説明するスペースがないため、西平（1990）等を参照していただきたい。西平（1990）によれば、このアイルランドの移譲制の結果は比例代表制に近いものになるという⁽²⁾。

大選挙区制

大選挙区制は、例えば全国1選挙区のように、1選挙区の定数がかなり多数の場合をいう。この大選挙区制をとる場合、投票方法はいろいろあるが、当選者の決め方（集計方法）はほとんど比例代表制である。例外は、比例代表が導入される前の日本の参議院旧全国区である。旧全国区では、投票は候補者1名の個人名を記入する方法で行い、候補者のうち得票の多い順に当選者を決定していた。このような当選者の決め方は、大選挙区制では例外的なものである。ただし、比例代表制をとっている場合には、すべて大選挙区制かとい

うとそうでもない。例えば、ベルギーの場合、1選挙区あたりの定数は2～4であるという⁽³⁾。

以下、さまざまな比例代表制について紹介していくことにしよう。

比例代表制

比例代表制には実にさまざまなものがある。それらを投票の方法と集計の方法によって分類することにしよう。表9-1を参照しながら話を進めていこう。

(1) 投票方法

1. 1人1票

個人名を書く

政党名を書く

2. 1人で多数の票をもつ

連記制 定数分の名前を書く 順位付

順位なし

2人以上の名前を書く

3. 政党への投票と複数の個人名も書ける

まず投票の方法として、1人が1票だけをもつのか、それとも多数の票をもつ（自分の1票を何分の1かずつ分けて投票すると考えてもよい）のかという基準で分類できる。

次に、1人1票の場合でも、個人名を書く方法と政党名を書く方法がある。比例代表で個人名に投票する場合、各候補者の得票はその所属する政党ごとに集計され、ドント式その他の方法でまず政党ごとの当選者数が決定される。そして、政党ごとに、その当選者数に応じて、個人票が多い順に当選者を決めていくわけである。政党名を書く場合は、拘束名簿式にならざるを得ない。日本では参議院の比例区、衆議院の新制度の比例区でこの方式が採用されている。しかし、この拘束名簿式では、有権者は候補者を選択することはできない。ヨーロッパでは比例代表制を採用している国が多いが、この方法を採用している国はあまり多くない。この拘束名簿式の比例代表制には大きな問題を感じるのので、その点については次節で述べることにする。

1人で多数の票をもつ制度は、定数分、あるいは、定数分よりは少ないが2人以上の複数の候補者名を書く（候補者名の横に印を入れる）ものである。こういった方法は連記制と呼ばれる。このような制度をとっている国では、結果的には有権者の一人ひとりが自分

が好ましいと思う候補者を人数分選ぶことになるのであるが、選ぶ人数が多いために、あらかじめ政党ごとの候補者を印刷した投票用紙が用意されているところが多いようである。そして、そのリストから有権者が嫌な候補者を削除したり、他の政党の候補者を追加したりして投票するというシステムになっている。このような連記制をとる国では、有権者が決められた数の候補者に順序を付けずに投票する方法と、順位を付けて投票する方法がある。順位を付けて投票する方法では、あらかじめ投票用紙には政党が定めた各候補者の順位が書かれているが、有権者はその順位を書き換えたり、候補者を削除して他の候補者を追加したりすることができるようになっている。

例えばスイスでは定数と同じ数の候補者に順序を付けずに投票する。開票は、まず各個人ごとの得票を算出し、それを所属政党別に合計し、各政党の得票とする。それをもとにドント式で各政党の議席を決定する。そして、それぞれの党ごとに、配分された議席数だけ個人票の多かった順に当選者を決めていくのである。

順位を付けて投票する連記制をとっている国としては、スウェーデンやノルウェーがあげられる。ノルウェーでは有権者は、先程述べたように政党のリストにある順位の変更、候補者の削除、他党の候補者の追加が可能である。所属候補者の得票の合計を各党の得票数とし、これをもとに各党の議席数を決定する。当選者の決定は、まずその党で1位に指定された票が一番多いものが当選となる。次に、それ以外の候補者のうち、1位と2位に指定された票が最も多い者を当選とする。以下、同様の手順で当選者を決定していく⁽⁴⁾。

政党への投票に加えて個人名も書けるという制度をとっている国もある。これは、党が決めた名簿順位と有権者による意思の両方を尊重しようというものである。ベルギーやオランダでは、有権者は1人1票をもち、政党（の作ったリスト）に投票することもできるし、候補者個人に投票することもできる（オランダは個人への投票だけ）。個人に投票された票は所属政党の票に合算され、ドント式で政党ごとの当選者が決められる。そして、候補者個人の得票が当選基数を超えていれば、その候補者は当選となる。この当選基数は、ベルギーではその党の（得票）／（当選者数＋1）、オランダでは（得票）／（当選者数）である。残りの議席については、次のように決められる。

政党に投票された票（ベルギーのみ）と個人票が当選基数を超えた候補者（個人票だけで既に当選している候補者）が獲得した票のうち、当選基数を超えた分を合算し、これを政党の名簿順位順に、個人票が当選基数に達しない候補者の票に当選基数に達するまで足していく。この票を足すことによって得票が当選基数に達した候補者が当選となる。そし

て、政党に割り当てられた議席がまだ余っている場合は、残りの候補者の中から、個人票が多い順に当選者を決めるのである。

言葉で説明するとやや難解であるが、有権者の嗜好と大幅に違う政党の意思（名簿順位）が通らないように工夫したなかなか巧妙な選挙制度である。もし、政党が名簿上位に個人票の少ない候補者を何人も並べたとしても、彼らの中で当選できるのはごくわずかである。彼らに分け与える票がすぐになくなってしまい、結局は名簿順位は低くても、個人票が多い候補者が当選することになる。特に、オランダのように、政党への投票を認めなければこの傾向は強くなる。ただし、実際には、多くの政党はあらかじめ、候補者に名簿順をとびこえて当選した場合には当選を辞退する旨を誓約させているという⁽⁵⁾。これではせつかくの制度上の工夫がだいなしである。また、この選挙制度には、有権者に非常に人気のある候補者がいれば、彼ひとりの個人票だけで何議席も獲得することができるという欠点がある。

イタリアでは以前、有権者は政党に投票するが、同時に、3人または4人までその政党のリストに載っている候補者名を書くことができるという制度を採用していた。この制度では、政党の議席数は政党への得票に基づいて決定され、その議席分だけ各政党で個人票の多い順に当選が決定することになっていた。この方法では、原理的には当選者はすべて有権者の投票で決まることになる。ただし、候補者の個人名を書く有権者が少なかったり、特定の候補者に極端に偏ってしまえば、党のリスト上位の者が当選することになる。

集計方法

比例代表制を分類するもう一つの基準は、集計の方法である。

(2)集計方法

1. 全国一括
2. ブロック別
3. 二段式

全国一括で集計する方が、小政党にとっては有利である。全国に広く薄く広がっている利益や意見の代表を国会に送ることができる。日本の参議院比例区がこの集計方法である。

ブロック別集計は、議員が人口密集地域など、特定地域に偏らないことを重視した制度である。比例代表制を採用している国の多くは、このブロック別集計を採用している。各地域から代表者を出そうという狙いである。

二段式というのは、まずブロック別で集計し、各党の得票を基数で割った整数部分だけの議席を確定する。その後、死票となった票を全国一括に集計し、残った議席を配分するという方法である。死票をできる限り少なくしようという方向で考えられたもので、オーストリア等で採用されている。

混合制

小選挙区制あるいは中選挙区制と比例代表制を組み合わせた選挙制度で、並立制と併用制に分類できる。並立制は、両制度で当選させる定数をあらかじめ決めておくもので、日本の参議院や衆議院の新制度がこれにあたる。並立制の場合、小選挙区や中選挙区の部分、比例代表の部分でそれぞれこれまでに説明してきたようなさまざまな方法を採用することができる。

併用制は全議席を各党に比例配分し、その当選者の一部を他の選挙で決めるものである。旧西ドイツならびに統一ドイツで採用されている。小林（1994）はこの制度を混合制ではなく、比例代表制に分類している。

小選挙区比例代表併用制

ドイツで採用されている併用制について少し詳しく紹介しよう。日本でも、1990年のいわゆる8次審答申後の政治改革論議の際に、社会・公明・民社の野党3党からこれにならった改革案が出されたことがある。

まず、投票の方法は、小選挙区の候補者1名と1つの政党を書く。この辺りは日本の参議院と同じである。

次に、当選者の決め方であるが、とにかく各選挙区で最高得票の者は比例区の選挙結果にかかわらず、必ず議席を得られることが約束される。比例区の票は、全国一括で集計し、議席を各党に配分する。すなわち、全国でA党には何議席、B党には何議席ということが先に決まるのである。それを政党別に、各州に分けなければならない。分け方は各政党ごとに、各州での得票に比例して分けられる。最後に当選者の決定であるが、各政党ごとに、そして、各州ごとに次のように処理することになっている。

党の議席 > 小選挙区の当選者の場合

その差だけ、その党のその州の拘束名簿の上位の者から当選とする

党の議席＝小選挙区の当選者の場合

小選挙区での当選者だけが当選

党の議席＜小選挙区の当選者の場合

小選挙区の当選者はとにかく議席を得られるので、超過する分だけ、次の選挙まで議会の定数を臨時に増やす

このように、議会の総定数は選挙が終わるまで確定しないのである。

ところでこの制度を、社公民3党が提案した頃、日本で採用していたとすればどのようなことになったであろうか。まず、当時の得票状況からすれば、小選挙区では自民党が圧倒的に強かったが、比例区ではそれだけの議席を得られないであろうから、臨時の定員増が毎回非常に多く出る可能性があったと思われる。もう一つ、小選挙区の候補者が比例区の名簿にも重複して登録できるならば、野党の当選者のほぼ全員が小選挙区での落選者によって占められる可能性があった。当時の野党の人材の量や選挙戦術を考えれば、重複立候補という方法をとらざるを得なかったであろう。したがって、小選挙区で10%程度しか得票できなかった者が大手を振って国会へ行ってしまうという自体が多発したであろう。また、場合によっては、非自民の連合政権ができた場合に、閣僚の大部分が小選挙区での落選者によって占められるという事態になる可能性もあったと言えよう。当時の状況では、この案の採用には無理があったと言わざるを得ない。

それでは、新進党が結成された現在においてはどうかであろうか。もし、この制度が採用されれば、おそらく旧公明党の支持母体である創価学会が、旧公明党勢力を新進党から離脱させ、単独の政党に戻すのではないかと思われる。自民党と激しく敵対するという危ない橋を渡らなくても、この制度ならば十分な議席が得られるからである。連合も同様のことを旧民社勢力に求めるかもしれない。

以上のように、選挙制度といっても、実にさまざまなものが考えられるのであり、選挙制度改革を考えるときにはこれら全ての制度を検討の対象にすべきである。今回の選挙制度改革論議では、残念ながら、そのような広い視野での検討はなされなかったように感じる。

3. いくつかの選挙制度の特徴と問題点

この節では、いくつかの選挙制度について、第1節で述べた評価基準等を用いて検討することにする。

中選挙区制の問題点

まず、改正前の中選挙区制について、その問題点を述べよう。この点は選挙制度改革論議の出発点であるはずなのに、明確な議論がなかったことは既に述べたとおりである。

自党内には、“諸悪の根元”である派閥がはびこる原因は同一の選挙区で複数の自民党候補者が争う中選挙区制にあるという考え方があった。しかし、自党内の問題解決（派閥政治解消）のために選挙制度を変えろというのでは、野党も世論も納得するはずはない。

また、93年から94年の時期の選挙制度改革論議では、「中選挙区では汚職議員でも当選できる。汚職議員が当選できないような選挙制度が必要だ」という議論が浮上した。リクルート、共和、佐川、ゼネコンと汚職事件が続々と発覚し、マスコミの論調と“世論”がかなり感情的になる中で出てきたものである。これではあまりにも感情的な議論過ぎる。論理的かつ冷静にもう一段深く考える必要がある。

筆者も中選挙区制は好ましくないと考えていたが、その理由は以下の通りである。

中選挙区制では、投票率を考えれば、有権者の10～30%の支持を集めれば当選できる。ということは、選挙区内にある特殊な利益をかき集めれば当選できることを意味する。候補者にとっては、より確実に票につながる業界や職業集団、時には、個別企業の利益といった特殊利益の代表者となる方が当選しやすいのである。この制度では、政治家（候補者）に、消費者や利用者の利益といった広範な利益を守る必要（インセンティブ）は全く存在しないのである。これが筆者の主張する中選挙区制の欠点であり、選挙制度を変えなければならぬ理由である。

小選挙区制

小選挙区制について通常欠点として指摘されることは次の3点である。

- (1) 単純多数制の場合、全国集計した政党別の得票率と、獲得した議席のシェアの間に大きな乖離が存在する可能性がある。
- (2) 死票が多い

(3) 議席が固定化し、世襲が甚だしくなってしまう。

確かにすべての議席が単純多数の小選挙区制になれば、有効投票の 10%や 20%程度しかとれない政党は議席を得られなくなってしまう。しかし、この欠点も絶対多数制にすれば緩和されるのではないかと考える。自民党分裂前、小選挙区になればほとんど選挙区で自民党が勝つと言われたものであるが、絶対多数制（2回投票制か移譲制）にすれば、必ずしもそうはならなかったように思う。結構野党も議席が獲得できたのではないかと考えられるが、絶対多数制の小選挙区制の導入は、日本ではまじめに議論されたことはないように思う。一部野党に忌避率の高い政党があったからであろうか。いくら堅い支持者をもっていても、有権者の多くに嫌われているような政党は、絶対多数制の下では議席を得ることは困難である。

もう一つ、政治家の行動の面に関することで述べておこう。小選挙区制の場合、中選挙区制に比べて当選のためにはより高い得票率が必要となるから、一般に、地域にある特殊利益をかき集めただけでは当選しにくくなる。したがって、地域内のより広範な利益を代表するインセンティブが生じる。それはそれでよいのであるが、一方で、選挙区という狭い地域の利益しか考えなくなるという危険性が生じる。選挙区自体が中選挙区よりも通常さらに狭くなっている。その狭い地域の利益というのは、一国全体から見れば、ごく一部のしか共有しない特殊な利益である場合も多いのではないかと考えられる。これが大きな問題点である。

拘束名簿式の問題点

次に、参議院比例区で 1983 年から採用されており、今回の選挙制度改正で衆議院でも採用されることになった拘束名簿式比例代表制について述べてみたい。

この制度では、名簿に載る候補者とその順位は政党内で決まるのである。そうなれば、名簿順位決定の過程で、“特殊な利益”が勝利しそうである。現に、これまでの候補者名簿を見ると、自民党の名簿上位には、業界や職業の代表やそれを代表すべく選ばれた関係省庁の官僚OBが並んでいる。社会党や民社党の名簿上位には、大労組の代表が並んでいる。これらは、党内での名簿順位の決定をめぐる競争で、“特殊利益”が勝利したこと、あるいは、“特殊利益”しか考慮されていないことの何よりの証明である。

第2節で紹介したように、比例代表制といっても、何も拘束名簿式にこだわることはないのである。誰が当選するかを有権者に決めさせる制度の方がより好ましいと考える。

ところで、93年の総選挙以降の政治的混乱の中で、政党に投票する（＝拘束名簿式）比例代表制に関係する興味深い出来事があった。内閣不信任案の採決や首班指名選挙の際に、多くの自民党や社会党の議員が党議に反した投票を行い、中には離党していった者もいる。その離党した中に、比例区選出の参議院議員が混じっていたのである。比例区の議員が離党した場合も議員という身分は議員個人についてくることになっている。これは、選挙時の名簿に名前が載っており、その名簿を見て有権者は投票を行うのであるから、名簿に載っている候補者に投票したのと同じであるとの理由かららしい。しかし、その議員の名前があったから、その政党に議員を1人当選させるだけの票が入ったかどうかということになると、大いに疑問である。今回はまだ参議院にしか比例区選出議員はおらず、内閣不信任案の採決や首班指名には直接関係なかったので大きな問題とはならなかったが、これからは衆議院議員にも比例区選出議員がいるのである。もし、比例区選出議員が党議に違反した投票をしたために、内閣不信任案が可決されたり、首班指名選挙で結果が変わったりすれば、どうするのであろうか。そういったことを許してよいのであろうか。早急に検討すべき課題であると思う。本来このような政党に投票された票で獲得された議席分については、議会での投票行動は党自体（または党の代表者）に委ねられるべきであるという意見もあり得ると思うが、いかがなものであろうか。

個人名を投票する比例代表制

前節で紹介したように、比例代表制を採用している国々でも、個人名を書いたり、政党の出したリストの順位の変更や候補者の削除・追加を有権者ができるような制度を採用しているところが多い。このカテゴリーの中でも、定数分の候補者名を書くのではなく、ごく少数の名前だけを書く方法に関して少し述べておきたい。この場合、ごく少数の個人的人気のある候補者が大量の得票することにより、ほとんど個人票のなかった候補者が当選することがあり得る。すなわち、有権者の支持を得たとは言いがたい候補者が当選することがありうる。また、このような極端な場合でなくとも、当選したA党のBという候補者よりも個人票の多かったC党のDという候補者が落選することも起こり得る。

このようなことをできる限り防止するために、個人に投票する比例代表制の場合、その選挙区（全国かもしれないが）の定数、あるいは、それに近い数の候補者を選ぶようにすべきであると考える。

4. 新選挙制度の問題点

既に述べたように、自民党分裂、自民党政権崩壊の混乱の中、小選挙区比例代表並立制の採用を定めた改正公職選挙法が94年1月成立した（その後、同年3月に改正）。この節では、この新選挙制度の問題点について述べていきたいと思う。この制度は、大政党に有利な単純多数の小選挙区制の欠点を、小政党でも議席のとれる比例代表制を組み合わせることによって是正することを狙った制度であると考えられる。しかし、この制度は政党間の競争の問題のみを考えて発案されたものと思えない。すなわちこの制度の下で政治家（候補者）はどのように行動するのかを十分に考察した上で、考案されたものであるとは言いがたいものである。以下でこの新制度の問題点について述べていきたいと思う。

単純多数の小選挙区制

新制度では、定数500の内300を小選挙区で選出することになっている。残りの200は拘束名簿式の比例代表で、政党に投票された票で当選してきた議員であるから、今後の政治はこの小選挙区選出の議員が中心になって運営されていくと考えられる。

小選挙区制の問題点としてよく指摘される大政党に有利とか死票が多いという問題は、比例代表制と組み合わせることによって緩和したつもりであろうが、問題は他にも残っている。

小選挙区制のもう一つの問題点は、既に述べたように、自分の選挙区という極めて狭い地域のことは考えない議員が増えるのではないかということである。小選挙区になれば、地域に現職の代議士は1人になる。したがって、地元自治体の首長との力関係は今よりも代議士優位になるかもしれないが、それも地元へのサービス（利益誘導）をしていればこそである。利益を誘導できる代議士は1人しかいないのであるから、地元の利益集団や首長、地方議員らからの要請は強まるであろう。もし要請に十分応えられないようであれば、新人候補の担ぎ出しが地元後援会によって行われるかもしれない。地元へ利益をもってくる実力のない代議士や、もってくる意思のない代議士は地元によって切り捨てられる可能性がある。それだけ代議士は地元への利益誘導に熱心にならざるを得ないように思われる。

選挙区の半分の人に自分の名前を書いてもらおうというのであるから、それだけ密度の濃い日常活動・選挙運動が必要となる。議席が固定化してしまい、ライバルが現れなくなれば、楽な選挙制度と言われているが、それまではこれまで以上に地元サービスに精を

出すことになりそうである。

拘束名簿式比例代表制

前節でも述べたように、拘束名簿式には大きな疑問を感じる。特定業界や職業などの利益集団の代表が名簿上位に並ぶとすれば問題である。重複立候補が可能であるから、小選挙区の立候補者が名簿1位で多数並び、惜敗率が上がってくるというのであればこの問題はない。はじめのうちは、現職議員が余っている地域もあり、名簿上位者は小選挙区に立候補できなかった現職議員が中心となるブロックが多そうである。また、小選挙区との重複立候補者も上位に並ぶと思われる。

しかし、回数を重ねれば、比例区はその地域に大きな力をもつ利益集団の代表者で占められる危険性は高いように思われる。

また、小選挙区で惜敗して、比例区で当選した議員にしても、次の総選挙目指した選挙運動に精力のほとんどを使うのではなかろうか。そうなれば、その選挙区で当選した方の議員も選挙運動に励まなければならなくなる。

もう一つ、比例代表がブロック別集計であることから、地域政党が台頭してくる可能性がある。地域政党は、カナダの例を見ても、その地域のことしか考えない傾向がある。これもまた、地域の利益という“特殊利益”の代表である。全国政党よりも極端な地域利益重視の政策を打ち出してくる可能性があるため、十分な注意が必要である。

もう一度選挙制度改革を

以上のように、新制度の一番の問題点は、この制度の下では政治家たちは“特殊利益”ばかりを重視するのではないかということである。小選挙区選出の議員は地元への利益誘導にばかり熱心になり、比例区の方は利益集団の代表と次の選挙を目指し選挙運動に精を出す惜敗組ということになる危険性がある。そうなれば、選挙区の利益という“特殊利益”と特定の業界や職業といった利益集団の“特殊利益”を代表する議員ばかりになってしまう。消費者の利益や利用者の利益といった国民皆が共有するような広範な利益はますますおろそかにされそうである。また、外交や教育、あるいは、国の将来ビジョンのような票には結びつきにくい政策問題にまじめに取り組む政治家がますます少なくなっていくのではないかという危惧を感じる。

既に述べたように異常な雰囲気の中で成立した改正公職選挙法である。一度新制度で選

挙をすれば、それに当選してきた政治家たちは選挙制度を変えたがらないかもしれない。しかし、今一度冷静な雰囲気の中で、選挙制度をいかにすべきかを議論すべきであると考え。筆者の提案は次章で述べることにする。

注

- (1) 日本では各国の選挙制度を網羅的に解説した文献は多くない。以下の各国の選挙制度に関する情報は、主として Bogdanor and Butler (1983) *Democracy and Elections* (Cambridge University Press), 西平 (1990) 『統計で見た選挙のしくみ』(講談社)を中心に、追加的に小林 (1994) 『選挙制度』(丸善) やぎょうせい刊行の『世界の議会』シリーズなど特定の国の選挙制度について述べた文献から得たものである。したがって、これらの文献が書かれた後、選挙制度が改正されたものについては、フォローしきれない部分があることをあらかじめ断っておく。
- (2) 西平 (1990) 『統計で見た選挙のしくみ』(講談社) p. 97
- (3) 石井・下田 (1983) 『世界の議会・ヨーロッパ [1]』(ぎょうせい) p. 150
- (4) スウェーデンの集計方法はやや複雑である。これについては岡沢 (1988) 『スウェーデン現代政治』(東京大学出版会) 等スウェーデンの政治に関する文献を参照していただきたい。
- (5) 石井・下田 (1983) 『世界の議会・ヨーロッパ [1]』(ぎょうせい) p. 132

第10章 提言 日本政治の改革に向けて

これまでは、実証的 (positive) にということを中心に、特に筆者自身の価値判断はできる限り含めないように述べてきたつもりである。この本の最終章にあたって、今後の日本の政治が少しでも、われわれ国民にとって好ましいものになることを願って、いくつかの提言を行いたい。

既に第7章で二つの提言を行った。一つは、国会の議決を経ないで決定される政令や省令、通達等について、その政策的合理性を一般の国民が裁判で争えるようにすべきであるという提言である。組織化されにくく、政治過程に利益集団として入っていけないような利益を守るために、個人でも戦えるようにすべきであるとの主張である。薬害エイズ、住専処理と官僚の無責任な行政が表面化している。官僚が自分たちの縄張りを守るために、合理的とは思えないさまざまな規制をかけている。これらによって、われわれの生活はさまざまな不便を受けている。これらに対抗し、真に責任ある行動を官僚たちにとらせるため、政策的合理性をめぐって国民が裁判を起こせるようにすべきであると考えている。

もう一つは、規制緩和・規制撤廃の促進である。規制政策も、それによって誰が一番利益を得ているかを考えれば分かるように、所管の省庁—政治家—利益集団間の政治的取引の産物である。その決定において、消費者や利用者の利益は、建て前として強調されることはあっても、第一義的に考慮されることなどない。規制政策の決定がこのようである以上、一部に問題点はあるとしても、規制緩和・規制撤廃を進めることが消費者や利用者の利益を実現する数少ない有効な方法であると考えているからである。

以下では、これ以外に3つの事項について提言を行おうと思う。“政治的判断”からすれば、その実現は困難かもしれないが、敢えて提言するものである。

1. 再び選挙制度改革を

前章で述べたように、筆者は衆議院の旧選挙制度も新選挙制度も、どちらもあまりよい評価はしていない。特に新選挙制度については、地元の利益しか考えない小選挙区選出議員と、業界や職業団体等の利益代表である拘束名簿式比例代表で選ばれた議員という特殊利益の代表者ばかりになるのではないかという危惧を感じている。また、新選挙制度が提案された当時いわれた「二大政党制を作り出す選挙制度」という点についても大いに疑問

である。ほとんどの小選挙区で議席を獲得するガリバー政党と、比例区を中心に議席をもついくつかの小政党というのが、この選挙制度の行き着く先であると予想している。

そこで再び選挙制度改革を行うことを提案したい。一度新制度での選挙を経、その制度で当選してきた政治家ばかりであるから、その制度を変えようとはしないかもしれない。それを承知の上での提案である。

連記制の比例代表制

筆者が提案する選挙制度は、連記制の比例代表制である。全国をいくつかのブロックに分け、ブロックごとに集計を行うのが適当であろう。

連記制には定数分だけの票をもつ場合と、定数以下にする場合が考えられるが、定数分でもよいし、定数が非常に多くなる場合には定数の半分でもよいように思う。ただし、あまり少ないのは好ましくない。

同じく、候補者に順位を付けて投票する場合と、順位を付けない場合があるが、順位を付けない方が有権者の意思がかえって反映してよいように思う。順位付きの場合は、各政党が順位を付けたリストを用意し、有権者はその順位を変更したり、気に入らない候補者を消したり、新しい候補者名を入れたりできるようになっている。しかし、外国の経験からすれば、どの政党のリストにするかを決めるだけで、そういった変更をせずに投票する人が多いようである。それでは拘束名簿式と何ら変わりがない。リストに印刷される順位をめぐる“鉄の三角形”ないしは“四角形”同士の争いとなり、結局特殊利益の代表者が上位を占めることになりそうである。これを防止するため、順位なしの方がよいと考える。

集計の方法は、個人に入った票は所属政党の票として集計され、ブロックごとにドント式か何かで各政党の議席を決める。そして、各政党からの当選者は、個人票の多い順に決めていくのである。

全国をいくつのブロックに分けるかは、総定数を何人にするかと、1ブロックの定数の上限を何人くらいにするかによる。総定数は500もいないような気がする。

各ブロックにおける各政党の立候補者数の上限は、各ブロックの定数とするのがひとつの考え方である。候補者をたくさん立てるほど、その政党にとっては有利となるからである。ただ、ほとんど1つの政党が議席を独占してしまいそうな場合を考えれば、上限を定数の1.5倍位にした方がよいかもしれない。

結局、1ブロックの定数の上限を何人ぐらいにするかは、有権者が連記制で複数の候補者を選ぶ際に、何人くらいまでなら選ぶことができるかということに依存する。20人から25人くらいが上限であろうか。

試案

試しに、定数分連記するとし、総定数を399、1ブロックの定数が12人くらいから25人くらいまでとして、ブロック分けをしてみた。1990年（平成2年）の国勢調査の総人口をもとに、できる限り一票の格差がないようにしたところ、次のような試案ができた。

都道府県	定数
北海道	18
青森 岩手 秋田	13
宮城 山形 福島	18
茨城 栃木 群馬	22
埼玉	21
千葉	18
東京（分割）	38
神奈川（分割も）	26
新潟 富山 石川 福井	18
山梨 長野 静岡	22
岐阜 三重	12
愛知	22
滋賀 京都 奈良 和歌山	20
大阪（分割）	28
兵庫	17
中国地方	25
四国地方	13
福岡	16
佐賀 長崎 熊本	14
大分 宮崎 鹿児島 沖縄	18

この制度の利点

上のブロック分けは、あくまでも試案であり、提案したいのはこの選挙制度の基本原則、考え方である。

この制度の利点として、

- (1) 候補者を選べること
- (2) 政党側としても、質の良い候補者を数多くそろえなければならないことから、候補者の質が上昇すること
- (3) 業界や職業など“特殊利益”の代表は、特殊利益間の結託（選挙協力）がないかぎり、当選しにくいこと
- (4) 候補者はブロック全体の利益を考えねばならず、狭い地域を顧客としていては当選できないこと

などがあげられる。(3)と(4)に関していえば、例えば、政権党で有効投票の10%~20%程度しか自分の名前を書いてくれないようでは、当選圏内に入れられない可能性が高いからである。ただし、(3)に書いたように、“特殊利益”同士が結託し、お互いの代表の名前を書き合うといったことが起これば別である。ただ、そういった結託も政党間の選挙協力と同じでどこまでうまくいくか分からない面がある。また、(4)の関連でいえば、上に示した試案ではまだブロックが小さすぎるかもしれない。しかし、このような選挙制度では、やはり有権者は定数の半分以上の票を持つ（候補者を選ぶ）ことが望ましいのではないかと考えられる。したがって、有権者が何人くらいまでなら選ぶことができるかという上限を考えれば、ブロックを非常に大きくする時は総定数をもっと少なくすることが必要になる。

最後にこの選挙制度の欠点を1つ述べておく。このような選挙制度にした場合、20票近く1人で入れられる（自分の1票を20分の1ずつ分けて入れられると考えてもよい）のであるから、多くの有権者は、複数の政党の候補者に投票するのではないかと考えられる。例えば、自民党支持者でも、十数人は自民党に入れても、個人的に好きな候補者が他党にいれば、新進党でも、民主党でも、社民党でも、さきがけでも、共産党でも、その候補者に投票されると予想される。しかし、絶対に〇〇党にしか入れないという支持者が多い政党があれば、その政党は他の政党に比べ有利になるのである。この点には多少注意が必要である。

この節の最初にも述べたが、新選挙制度で1回選挙が行われた今となつては、その選挙

制度で当選してきた代議士たちに今一度の選挙制度改革論議を期待するのは、極めて難しいことであろう。しかし、極端な政治状況になる前に、国民もマスコミも、できれば政治家たちも、どのような選挙制度が好ましいのか冷静になって考え直す時であるとする。

2. 中央省庁の省庁別人事管理の廃止

省庁別人事管理の弊害

第1章から第3章で述べたように、官僚の採用や人事管理が省庁別に行われている。しかも、官僚トップの事務次官まで政治職（政治的任命職）ではなく、生涯職である。さらに、省庁の人事管理は退職後の天下り先にまで及んでいる。すなわち、現在の制度では、個々の官僚の出世や退職後の人生は、原籍のある省庁（採用された省庁）の官僚機構による評価によって決まるのである。これでは、官僚たちの行動の目的が自分の所属している省庁の利益の最大化になるのは当然である。「国益よりも省益優先」は、官僚の省庁別採用・人事管理制度の当然の帰結である。

これに加えて、各省の官僚たちには自分たちの省や局課の主張が一番正しく、国のためになるという自負もある。しかし、省庁別人事管理で、省益を守ることが自分自身の評価につながるために、たとえこの部分は他省に譲った方がよいとか、この関係機関や関係団体は統廃合した方がよいと感じても、個々の官僚にはなかなか言い出せないのが実情ではなかろうか。これまでに、行政改革が内閣の最重要課題となり、各省に關係機関の統廃合を迫ったことが何度もある。そのとき各省から出される統廃合案には、どうしてこんな機関がこれまで存続してしてきたのかと驚くような機関が数々リストアップされている。これなどは、自分からは権限や關係機関の削減など絶対に言い出さない官僚機構の習性を示す良い例である。また、省益優先の姿勢は、地方自治体や市民にとって、しばしば「縦割り行政」としてその弊害を露にする。

したがって、このような官僚の省庁別採用・人事管理を廃止し、一元的な採用・人事管理を行うことが最も重要な行政改革であるとする。これを改めれば、行政をめぐるさまざまな問題の解決が現在よりもずっと容易になると考えられる。例えば、われわれの身の回りには、どうして国がこのようなことにまで口を挟まなければならないのかといった規制（経済的規制だけではない）をめぐるさまざまな問題がある。しかも別々の省庁から二

重重に規制がかけられていることも多い。そのような規制は、各担当省庁や担当局課が自分たちの権限（縄張り）を確保するためにかけているものが実に多いのである。このようなくだらない規制は、省庁別の人事管理制度が廃止され、官僚たちが「省益の呪縛」から解き放たれたとき、もっと整理・調整され、廃止すべきものは廃止され、真に合理的なものになるのではなからうか。現在の制度では、どのようなくだらないものであれ、自分たちの手で規制をかけておくことが、自分たちの権限・縄張りの確保につながり、官僚にとっては合理的な行動なのである。

これに加えて、第7章で提案した政令や省令、通達等に対して、その政策合理性を誰もが裁判で争うことができるように改革すれば、その効果はさらに高まることが期待できる。

官僚機構の抵抗

省庁別の人事管理を廃止することは、まさにこれまで築き上げられた官僚機構の利益構造を破壊することにつながるため、官僚機構からは極めて強い抵抗が予想される。96年5月26日、日本経済新聞に「『一括採用』 与党案 総務庁が反発」という見出しの記事が掲載された。連立与党（橋本政権）の行政改革プロジェクトチームが、「国家公務員（I種）の一括採用と内閣への人事権集中を柱とする制度改革の素案をまとめたが、国家公務員の人事制度を所管する総務庁人事局はこれに強く反対している」⁽¹⁾ という記事であった。調べてもらったところ次のような事情であったという。与党のプロジェクトチームが素案をまとめたので、それに対する意見を所管の総務庁に求めたところ、総務庁側が否定的な見解を伝えた。それを日本経済新聞の記者が取材過程でつかみ報道したのであるとのことであった。総務庁がまとめた見解は、5月29日報道機関に発表された。その要旨は次の通りである。

総務庁の見解は7項目の反対理由をあげ、一括採用・一元的人事に反対している。その反対理由をまず紹介し、その後で反対理由のキーポイントとなる主張を検討することしよう。総務庁の反対理由は以下の通りである。

1. 内閣制度上の問題

各大臣が行政執行責任をもつには、職員に対する指揮監督権が不可欠であり、それと表裏一体のものとして職員の任命権が付与されている。任命権を大臣から取り上げることは内閣制度（各大臣による行政事務の分担管理）の根幹に触れる。

2. 公務員制度上の問題

日常業務を監督しない内閣が任命権を各大臣から取り上げることは不合理である。

3. I種職員の特権的身分制度化の弊害

I種職員のみを特別扱いすると、特権的身分を制度化する。また、その他の職員の士気低下を招く。

4. 人事管理の困難性

内閣は各省庁の行政を直接担当していないので、能力、適性を踏まえた人事管理は困難である。2万人のI種職員の配置を考えるのは規模的に不可能である。

5. 人事権集中の弊害

適材適所の人事管理が行われなくなる。

6. 意ある人材確保の困難化

本人の希望にかかわらず配置を行うことで、士気低下が懸念され、優秀な人材が公務員を志望しなくなる。

総務庁見解への反論

総務庁の見解は以上であるが、民間の大企業の人事管理を考えてみれば、この見解の主張は誤っていることが容易に理解できる。バブル崩壊後はリストラなどで採用を手控えてはいるが、バブル以前には毎年1000人を超す大卒社員を採用している大企業がいくつもあつた。それを考えれば、「2万人のI種職員の配置を考えるのは規模的に不可能である」とする主張には無理があることは明らかである。一括採用し、人事管理を一元化するにしても、総務庁見解が指摘するような「適材適所の人事管理が行われなくなる」とか、「本人の希望にかかわらず配置を行うこと」による「士気低下」を回避することは可能である。そうでなければ、日本や世界の大企業はどうなるのであろうか。

総務庁の見解は、I種職員全員を中央の人事管理センターで完全にコントロールすることを念頭においているようであるが、そのようなことをする必要はない。採用後最初の配置は、本人の希望も聞いて、中央の人事管理センターで行う必要があるが、その後のかなりの期間は、民間企業で通常行われているように現場主導でやればよいのである。係長や課長補佐クラスまでは、課長同士や局長・局次長のレベルで決めればよいし、課長クラスの人事は局長・局次長、審議官、事務次官などのレベルで決めればよいのである。そのときに、他の省庁の者とも相談し、省庁間を異動させればよいのである。このようなこと

は、民間の大企業ではどこでも行われていることであろう。それ以上のポストについては、中央の人事管理センターと各大臣や各省庁の幹部が相談して行えばよいのである。

問題は、人事の大元をどこが握っているかということである。これを各省庁が握っているからこそ、省益優先になるのである。内閣が握っていれば、国益優先となり、省益は二の次三の次になる。それは、各官僚の業績を評価する大元が内閣であるからである。各省庁によって評価されるのではない。その点が重要である。若い頃は、所属省庁の幹部によって業績が評価され、人事が決定されるとしても、その幹部は内閣全体の基準により評価され、人事が行われているのである。そして次はどの省に行くか分からないのである。そうなれば、幹部職員にとっても、現在の所属省庁の利益を最優先する必要はない。官僚の評価基準、あるいは、官僚の業績の評価者が各省庁の利益を優先せず、国全体の利益を第一義的に考えるようになれば、官僚の行動も変化するはずである。

今こそ改革を

住専（住宅金融専門会社）問題、薬害エイズ問題などで、官僚制の大きな失態が続いて表面化している。しかも、彼らは決して誤りを認めようとしめない。誤りを認めれば、自分の省の権威と信用が落ち、今後の行政執行上問題があるからであろう。誤りを認めないのが、省益につながると信じているのでであろう。

しかし、これらの表面化により、官僚制に対する国民の信頼は大きく落ち込んでいる。官僚政治の欠点が露呈したこのような時を逃しては、官僚機構を改革する機会などない。

官僚制は政策の実施を担当し、政治家や利益集団に対し「利益」を配分できる立場にある。したがって、政治家にとっては、自分の地元や支持団体に関係の深い省庁には逆らいにくい。また、このように官僚制に逆風が吹いているときは、政治家にとって官僚制に恩を売る絶好のチャンスでもある。ここで改革案をつぶしておけば、後々官僚側からの利益誘導が期待できるかもしれない。官僚側もそれをほのめかして、政治家を味方に付けようと奔走するであろう。そのとき、政治家に理論武装させるために用意した一つの“理論”が先程の総務庁見解であろう。これが誰かに批判され、まずいとなれば、次々と反対のための“理論”が出てくるはずである。

しかし、考えてみれば、もし公務員制度が改革され、人事が一元化されることになっても、若手官僚にはほとんど不利益はないはずである。それよりも、省益を考えずに働けるため、逆に気力が充実してくるのではなからうか。困るのは、天下っているOB職員と、

省益を守ってきたことに対する報酬として省庁が用意した天下り先にまもなく天下ろうとしているごく一部の最高幹部だけではないかと思う。

このような時期を逃しては、官僚制度の改革は不可能である。ここは何としても、省庁別の採用・人事管理を廃止し、一括採用、人事の一元管理の実現を願うものである。

96年総選挙を前に、各党が“行政改革”を政策の目玉として打ち出した。しかし、省庁の再編、国家公務員の人員削減だけではダメである。むしろこれらも重要ではあるが、一番の根っこは省庁別の採用・人事管理にある。これを廃止することが一番の“行政改革”になると考える。省庁を再編しておいて、既存の「省益」と省庁別の人事組織をいったんバラバラにしておいて、抵抗が弱まったところで、省庁別の採用・人事管理を廃止しようというのであれば、それはそれでよい戦略である。しかし、これに手を付けなければ、いくら既存の省庁を再編したところで、何年か経つうちに、再編されてできた省庁で同じようなことが繰り返されるだけであろう。

3. 財政制度の改革

今日の日本の財政にはさまざまな問題がある。人口の高齢化が進む中、医療や年金あるいは介護をどうするかという問題、そのための税収確保の問題、直間比率の問題、国債の問題、財政投融资の問題等々、実に多くの問題がある。これらすべてをここで取り上げるわけにはいかないので、ここでは、財政に関係する問題の中で、最も政治システムに影響を与えていると思われる問題について取り上げることにしよう。それは、財政に関する国と地方の関係である。既に第1章と第3章で述べたように、現在の日本では、地域間の税源の不均衡のため、租税の2/3を国が集め、それを改めて地方に配分するという形を取っている。

東京都などごく一部の財政的に裕福な自治体を除いて、多くの地方自治体は財政的に大きく国に依存している。主たる自主財源である地方税が、歳入全体のわずか10%台と言う自治体も少なくないのである。今日、地方分権が論議を呼んでいるが、地方に自治がないといわれるのは、権限の側面もあるが、この財政的な側面も大きい。中央が地方を押さえる実質的な力の根源はこの財政面にあるとも言えよう。地方分権を語る時、財政的な側面の改革を忘れることはできない。

地方分権は望ましいか

最近、「地方分権が望ましい」ということを前提にした論調がマスコミ等で増えているように感じる。しかし、地方自治のあり方がどうあるべきかは、もう少し考える必要があらう。地方分権が望ましいかどうかは、地方に今以上の権限を与えることが、そこに住む住民をはじめとして、国民の利益につながるかどうかで判断する必要がある。

地方に任せて本当に大丈夫なのか。地方の公務員の能力は信頼しうるものなのか。「危機管理」という言葉がはやっているが、地方自治体にその「危機管理能力」が十分にあるのか。現在、保健衛生や初等教育の大部分は地方に任されている。そういった分野で、問題が起こったとき、地方（この場合多くは市町村）はうまく解決しているのであろうか。これは大いに疑問である。

病原性大腸菌O-157の問題では、人口80万を誇る次の政令指定都市に最も近い大都市である堺市でも、対応が後手後手に回った。

ゴミ問題は、人口が多い都市になればなるほど、十分に対応しきれず、出てくる施策は住民に負担を押しつけるものばかりである。「燃えないゴミ」と称して、自然界では分解されないものをどこかに捨てる（埋める）ことがよい処理方法なのであろうか。最新の技術を使えば、有毒ガスを発生することなく燃やせるものも数多くある。多くの自治体は、最新式のゴミ焼却施設に変えるのは、時間がかかる、金がかかるといって、一向に着手しようとしなない。それでいて、住民にはゴミを分別しろ、きちんと分別していないと収集しないと命令する。ひどい市では、収集場所に出ているゴミが普段より多いと、これは引越などで出たゴミに違いないと収集員が勝手に判断し、わが市ではそういったゴミは収集しないと、収集場所にゴミの一部を残していくのである（これは近畿地方のある県庁所在都市での実例である）。

初等教育についても、いじめや教師の暴力等、問題は尽きない。時折、いじめを苦に自殺する子が出て、大問題となる。報道でその子に対するそれ以前の学校や教育委員会の対応を知って、十分な対応をしていたと思えることがどれくらいあろうか。いじめ等の問題は、全国各地で起こっている。しかし、学校や教育委員会にそれを伝えても、ほとんどの場合有効な手は打たれない。本人が何とか卒業するまで我慢する、転校するなどで、何とか自殺までいかず、表面化しないだけである。特に規模の小さい市町村では、教育委員会が実質的に機能していないところも多いのではなかろうか。規模の小さい自治体では、指

導主事もないところもある。大きな市では市の教育委員会が教員の人事を行っているが、県の教育委員会（教育庁）が人事を行っている地域も多いのである。そのような地域では、教育委員会といっても、県の教育委員会からの指導を各学校長に連絡するだけの役割しか果たしていないのが実情である。それ以上のことをしたくても、専門家はいないし、学校側が嫌がることをして、学校側との関係が悪化することを恐れるからである。

このような地方自治体に、これ以上多くのことを任せて大丈夫なのであろうか。これは結局、地方の首長や公務員の能力・資質の問題になるのであるが、現状では大いに問題があると言わざるをえない。

それでも地域の実情に沿った行政を行うために、地方自治体にもっと権限を移譲することが必要であるというのであれば、やはり単位自治体の規模を大きくすることを考える必要があるだろう。そうでなければ、課長クラス以上の幹部職員に能力のある人材を確保できないであろうし、市長にしてもそうであろう。ただし、地方では市町村の合併に対する抵抗は強い。特に、合併を発議する立場にある首長や地方議員、あるいは、その予備軍に強い。彼らにとっては、首長や議員になれる確率がそれだけ減るわけであるから、当然である。したがって、単位自治体の規模の拡大は、かなり強引な方法によらなければ、困難であろう。

また、人材の問題は時間のかかる問題である。いま有能な人材が集められるようになったとしても、それは新人である。幹部職員は以前のままなのであるから、職員全体の水準が上がるのに20年、30年とかかってしまう。中途採用や国からの出向者を単位自治体にも大量の送り込むという方法くらいしか考えつかないが、それでは現在いる幹部職員はどうするのかという問題が生じよう。それに、一部の地方分権推進論者がいうように、地方に権限を与えれば、国家公務員並の優秀な人材が地方に集まるとも思えない。国家公務員の魅力がなくなれば、次に彼らが行くのは、民間企業であろう。そして、玉突の結果どのレベルかは分からないが、民間企業からはみ出した学生たちが地方自治体を受験することになるのではなかろうか。地方自治体にも今よりは優秀な人材は集まろうが、人材の問題はやはり大きな問題である。ただ、後に述べる東京都のことを考えると、いくら規模が大きくとも、少々優秀な人材が集まっていようとも、地方に任せてしまってよいものかという不安がどうしても消えない。

もう1つの問題点

地方分権に関するもう1つの問題は、地方での伝統的な権力構造の存在である。新潟大学の黒川克己教授の調査によると、新潟県の小・中学校の教員には“閥”があり、それが学校長や県の教育委員会等の教員人事を実質的に支配しているという。3大閥は、旧新潟師範の系列と旧高田師範の系列、そして「それ以外」とのことであるが、新潟・上越・長岡の小・中学校の校長がどの閥に属しているかを過去にさかのぼって調べてみると、これらの閥の縄張りをはっきりするという。あるの閥が校長ポストを握っている学校は、何代にもわたってその閥の人間が校長を務めているという。それが、県の教育委員会の指導主事等のポストにも及んでいるという。しかも、新潟県の教員試験の願書には、親戚に教員がいるかどうかを尋ねている欄があるという。おそらく、採用からそういった部分が関係してくるのであろう。これは他の県でも前々から噂されていることである。

地方の行政のそれぞれの部分を、このような旧来からの“非公式な”権力構造が実質上支配している例は多いのではないかと思われる。このような状態で、“地方分権”の美名の下に、権限を地方にすべて渡してしまい、中央の指導が通じなくなったらどうなるのであろうか。住民の利益などお構いなし、彼らはやりたいようにやるだけである。首長や政治家も、彼らが逆らわない限りは手は出さない。選挙で選ばれたわけでもなく、公式に権限を与えられたわけでもないものを相手に、住民も戦う手段がない。“民主的統制”が非常に効きにくい相手なのである。マスコミが取り上げて、公式の権限者（例えば知事）に圧力をかけるくらいしか手がない。

しかし、中央が大きな権限をもっている今ならば、中央が動けば、彼らの専横を抑えることができる。公式の権限者が中央の目を気にして、彼らを抑えるからである。この中央に訴えるということ、中央に訴えれば何とかなるということが、住民の最後の救いであるかもしれないのである。地方に権限を渡してしまえば、中央も地方の問題には口出ししなくなるし、地方の側も中央の目を気にしなくなる。地方分権も結構であるが、その時には、住民が地方の行政を制御できるような仕組みが必要であろう。

財政制度改革について

さて、地方分権について否定的な見解を述べてしまったが、現在の国と地方の間の財政システムがこのままでよいとは考えていない。

省庁別に張り巡らされた補助金制度の中には、ほとんど不必要なものや、現在は複数の省庁で出しているものを省庁間で調整し、一本化した方がよいものも多い。そして、これ

らの補助金が、地方の自治を縛っているともよくいわれる。補助金をもらうために、中央省庁が定めた基準通りにしなければならないからである。地方の側は本来はもっと安く済むものでよいと考える場合もあろう。そして、補助金をもらえば、補助率が100%というものはまずないから、補助率が50%であれば国からもらう補助金と同額の資金が地方の一般財源から消えることになる。また、複数の省庁から補助金をもらったために、二つの玄関と二つの事務室を作らなければならなかったという話もよく聞く話である。

補助金の問題は、前節で述べた中央の官僚制の改革が実現されれば、かなり改善される問題ではないかと思う。しかし、国家公務員の採用と人事管理制度が改革されない場合には、補助金制度の見直しが是非とも必要である。省庁間の補助制度の調整などがどうしても必要であろう。

補助金（国庫支出金）は特定財源である。これは使い道があらかじめ定められた国からの財政移転である。地方の自由度を高めるには、もう一步進んで、地方が使い道を自由に決められる一般財源を増やすことも重要な改革の方向である。

財政システム改革の方向

現在、この方向で考えられている改革案の考え方は、

1. 財源を地方に回そう、すなわち、国税で徴収している部分を地方税に変更しよう（地方の固有財源の強化）という考え方
2. 個別の補助金はできるだけ廃止して、国から地方への再配分は可能な限り交付税で行おう（交付税化）という考え方

の2つである。前者の場合、国から地方への再配分をどの程度残すかという点でいくつかの考え方があり得る。最も極端なのは、例えば日本をいくつかの地域（道とか州）に分割して、それぞれに完全な自治を認め、それぞれの道や州は自前の財源だけで行政を行うというものである。しかし、この場合、第3章の表3-1を見れば明らかなように、企業の立地や人口、所得、地価など各地域の経済的条件が現状のままであるとすれば、東京・大阪・愛知など大都市を抱えていない道や州は現在の歳入水準を維持できない。したがって、行政サービスの水準を、少なくともどこかの部分で、下げざるを得なくなる。北海道、東北、四国、九州などは間違いなくこのような事態に直面することになる。現実には自治体の供給する行政サービスには、例えばゴミ収集の回数や方法、学校や図書館、公民館などの施設面をはじめとして、現在でも地域間の格差は存在する。しかし、もしこの制度をとれば

地域間の行政サービスの格差は、現状よりも遥かに大きなものとなることが予想される。これをどうするか、まさに村松（1994）の言うように、「これでよいのかどうかが決断の基準」⁽²⁾である。筆者は、日本の現状では多くの家族にとって、行政サービスが悪いからといって、遠く離れた地域への引越は事実上不可能ではないかと考える。したがって、現在でも確かにある程度は存在するものの、生まれた場所により行政サービスが大きく違うというのはあまり好ましくないと考える。ただし、これは判断の問題である。人により答えは違うかもしれない。

財政的な理由での行政サービスの不均等の拡大が好ましくないというのであれば、何らかの方法で財政資金を再配分するシステムを残しておかなくてはならない。その場合、「分権化」という観点から言えば、やはり一般財源として配分の方が望ましい。そこで、「交付税化」ということになる。地方の固有財源の強化と交付税化という二つの考え方は矛盾しないが、どの程度を中央を経由する再配分システムに乗せるかという点で、議論は分かれよう。なぜならば、その程度によって、結果として発生する地域間の行政サービス上の不均等のレベルが決まってくるからである。

次に筆者の提案を述べよう。

負の交付税

自治体間の財政力格差、中央への依存度の差がこれほど大きいのは、元々の経済的格差とともに、これまでは触れなかったが、地方交付税制度の一種の不備もその一つの原因であるといえよう。それは、一言でいえば、負の交付税がないからである。地方交付税は、個々の自治体ごとに計算される基準財政需要額と基準財政収入額を比較して前者が後者を上回る自治体に対して不足額が交付される。しかし、後者が前者を上回る自治体（例えば東京都）に対しては交付額がゼロとなるだけで、国へ超過した分を納める（つまり負の交付税）というような制度にはなっていない。もし、（各自治体の最適な財政規模を決める）しかるべき基準を定め、それ以上の地方税収をもつ自治体からは超過分を国に上納させ、不足する自治体には不足分を一般財源の形で交付することにすれば、多くの自治体にとっては現在よりも自由に使える一般財源が増えることになろう。同時に、特定財源として地方に配分されている補助金を部分的にせよ廃止し、その分を地方交付税の財源に組み入れれば、それだけ自治体の一般財源の比率が大きくなる。また、極端な話、すべてを国税としていったん国に租税のすべてを集め、それから全国の自治体に一般財源として配分する

ということも考えられる(その方が、個人や法人の所得にかかる税金は一元的に収税でき、収税コストも安く済む)。

負の交付税を導入する場合、基準財政需要額の算出基準(単価)を現在よりも引き上げる必要がある。現在は国の財政が厳しいという理由で、この単価がかなり低く押さえられている。現在の基準財政需要額では、各自治体が必要な行政サービスを供給できない。したがって、負の交付税を取るかどうかの基準財政需要額は、現在の額よりも高水準で、必要かつ十分な行政サービスを供給できるだけの額でなければならない。

負の交付税を導入する場合に気を付けなくてはならない問題のひとつは、各自治体の財政力を高めようというインセンティブをなくしてしまうようなものであってはならないということである。自分の町に企業を誘致しよう、産業を興そうと自治体が努力するねらいのひとつは、人口を増やし、所得水準を高め、財政力を高めることである。自分の町の財政力がどうあれ、十分な水準まで国が歳入を補・・・・填してくれるとなれば、自治体側に財政力を高めようというインセンティブはなくなってしまう。

こういったことを考えれば、それ以下であれば差額を給付するという水準と、それ以上であれば差額を上納させるという水準にある程度の差を設けることが望ましいと思われる。それによって、自治体側の財政力を高めようというインセンティブを確保するためである。

地方自治体の監視について

さて、負の交付税を導入した場合、まず徴収対象となるのは東京都である。東京都などの自治体が人口比で見て財政的に豊かなのは、住民の平均年収が高いこととともに、地価が高く固定資産税収入が多いこと、大企業の本社等が数多く立地しているため法人住民税や事業税収入が多いことが主な理由である。この恩恵は東京都だけが享受すべきものではなかろう。財政的に国のコントロールから解放された東京都がやっていることは、バブルが崩壊して何年も経った今日でもバブル時代に設計した建物を設計変更もせずに建て続けるということである。民間企業では考えられないことである。この東京都の行動を見ると、先程も述べたように、筆者はいっそう地方分権に不安をもつ。

財政的に中央に依存しており、新しい事業を行うには国からの補助が必要であるからこそ、自治体が中央省庁の“指導”に従うという側面があることは否定できない。その財政的な“束縛”から解放されている東京都のやっていることがこれである。地方自治体に財政的な自治を与える場合には、これまで以上の監視が必要なかもしれない。監視する

のは国か住民しかない。国の地方への監視と指導が有効であるためには、権限と財政的な面での裏付けがなければならない。それがなければ、地方は国の言うことを聞かないのではなかろうか。それには、現在の奨励的補助金のように、地方が競争に打ち勝って獲得しなければならないようなものが必要である。したがって、その種の補助金をある程度残しておくこともひとつの手である。ただし、その場合には省庁間で調整されたものであることが前提である。

住民による監視については、これをいかに制度化するかが問題である。住民投票を頻繁に繰り返すわけにもいかない。監視している住民からの勧告に自治体を従わせる制度的な保証が必要であろう。また、住民側の勧告が事実に基づくものであり、かつ、その内容が合理的であるのかどうかを判定する機構も必要であろう。現状では、裁判の活用が最も安価で合理的かもしれない。本章冒頭でも述べたように、行政の政策的合理性をめぐって、住民が裁判を起こせるようにするのである。異論を唱える向きも多いとは思いますが、行政に対する極めて強い牽制となるのは確かである。

注

(1) 1996年5月26日付日本経済新聞朝刊

(2) 村松(1994)『日本の行政』(中央公論社) p.180

参考文献

- 明るい選挙推進協会編（1977）『第34回衆議院議員総選挙の実態 世論調査結果・原資料』
明るい選挙推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1980）『第35回衆議院議員総選挙の実態 世論調査結果原資料』
明るい選挙推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1981）『第36回衆議院議員総選挙・第12回参議院議員通常選挙
の実態 世論調査結果・原資料』 明るい選挙推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1984）『第37回衆議院議員総選挙の実態 世論調査結果・原資料』
明るい選挙推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1986）『第38回衆議院議員総選挙・第14回参議院議員通常選挙
の実態 世論調査結果・原資料』 明るい選挙推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1990）『第39回衆議院議員総選挙の実態 原資料』 明るい選挙
推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1994）『第40回衆議院議員総選挙の実態 原資料』 明るい選挙
推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1996）『第16回参議院議員通常選挙の実態 原資料』 明るい選
挙推進協会.
- 明るい選挙推進協会編（1997）『第41回衆議院議員総選挙の実態 原資料』 明るい選挙
推進協会.
- Berry, J. (1977) *Lobbying for the People*, Princeton University Press.
- Berry, J. (1989) *The Interest Group Society*, 2nd edition, Harper Collins.
- Bogdanor, V. and D. Butler ed. (1983) *Democracy and Elections*, Cambridge University
Press.
- Cornes, R. and T. Sandler (1986) *The Theory of Externalities, Public Goods, and
Club Goods*, Cambridge University Press.
- Curtis, G. (1988) *The Japanese Way of Politics*, Columbia University Press.
(山岡清二訳『日本型政治の本質』TBSブリタニカ, 1987年.)
- Downs, A. (1969) *Inside Bureaucracy*, Little Brown. (渡辺保男訳『官僚制の解剖』

- サイマル出版会, 1987年.)
- Flanagan, S. C., S. Kohei, I. Miyake, B. M. Richardson, and J. Watanuki (1991) *The Japanese Voter*, Yale University Press.
- Gais, T. L., M. A. Peterson and J. L. Walker (1984) Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government, *British Journal of Political Science*, vol. 14, pp. 161-185.
- Greene, W. H. (1997) *Econometric Analysis*, 3rd edition, Prentice-Hall.
- Gujarati, D. N. (1995) *Basic Econometrics*, 3rd edition, McGraw-Hill.
- 速水佑次郎 (1986) 『農業経済論』 岩波書店.
- 林 敏彦編 (1990) 『公益事業と規制緩和』 東洋経済新報社.
- Hayes, M. T. (1982) *Lobbyists and Legislators*, Rutgers University Press.
- Heinz, J. P., E. O. Laumann, R. L. Nelson and R. H. Salisbury (1993) *The Hollow Core*, Harvard University Press.
- 広瀬道貞 (1981) 『補助金と政権党』 朝日新聞社.
- 広瀬道貞 (1987) 「自民大勝と中曽根政治」, 柚 正夫編 『日本の総選挙 1986年』九州大学出版会.
- 本間正義 (1994) 『農業問題の政治経済学』 日本経済新聞社.
- 堀 要 (1988) 「政治システムの実証分析」, 能勢哲也・河崎俊二編 『地方財政政策の数量分析』 多賀出版.
- 堀 要 (1989) 「農業政策の転換とその政治的影響」, 『商大論集』, 第 41 巻, 第 2・3 号, pp. 137-150.
- 堀 要 (1990) 「日本の政治システムと公益事業」, 林敏彦編 『公益事業と規制緩和』 東洋経済新報社.
- 堀 要 (1991) 「集合行為論の再検討」, 『神戸商科大学研究年報』, 第 22 号, pp. 23-46.
- 猪口 孝 (1983) 『現代日本政治経済の構図—政府と市場—』 東洋経済新報社.
- 猪口 孝・岩井奉信 (1987) 『「族議員」の研究』 日本経済新聞社.
- 石井五郎・下田久則他 (1983) 『世界の議会・ヨーロッパ [I]』 ぎょうせい.
- 石川真澄・広瀬道貞 (1989) 『自民党』 岩波書店.
- 加茂利男 (1993) 『日本型政治システム』 有斐閣.

- 小林良彰 (1994) 『選挙制度』 丸善.
- 公明選挙連盟編 (1970) 『第 32 回衆議院議員総選挙の実態 原資料』 公明選挙連盟.
- 公明選挙連盟編 (1973) 『第 33 回衆議院議員総選挙の実態 原資料』 公明選挙連盟.
- Maddala, G. S. (1977) *Econometrics*, McGraw-Hill.
- Maddala, G. S. (1992) *Introduction to Econometrics*, 2nd edition, Macmillan.
(和合 肇訳『計量経済分析の方法』マグローヒル, 1992 年.)
- Mahood, H. R. (1990) *Interest Group Politics in America*, Prentice-Hall.
- 松田紀之 (1988) 『質的情報の多変量解析』 朝倉書店.
- McFarland, A. S. (1969) *Power and Leadership in Pluralist Systems*, Stanford University Press.
- McFarland, A. S. (1984) *Common Cause: Lobbying in the Public Interest*, Chatham House.
- McFarland, A. S. (1987) Interest Groups and Theories of Power in America, *British Journal of Political Science*, vol. 17, pp. 129-147.
- 蕨谷千鳳彦 (1996) 『計量経済学の理論と応用』 日本評論社.
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』 東洋経済新報社.
- 村松岐夫 (1983) 「中央地方関係論の転換—中間団体としての府県を中心に—(上), (下)」, 『自治研究』, 第 59 卷, 第 3 号, pp. 3-17, 第 4 号, pp. 3-14.
- 村松岐夫 (1984) 「中央地方関係に関する新理論の模索—水平的政治競争モデルについて(上), (下)」, 『自治研究』, 第 60 卷, 第 1 号, pp. 3-18, 第 2 号, pp. 4-15.
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会.
- 村松岐夫 (1994) 『日本の行政』 中央公論社.
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究—[日本的] 政治風土の主役たち—』 日本経済新聞社.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中 豊 (1986) 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済新報社.
- 三宅一郎 (1989) 『投票行動』 東京大学出版会.
- 三宅一郎 (1995) 『日本の政治と選挙』 東京大学出版会.
- Moe, T. (1980) *The Organization of Interests*, University of Chicago Press.
- 日本経済新聞社編 (1994) 『官僚』 日本経済新聞社.
- 西平重喜 (1990) 『統計で見た選挙のしくみ』 講談社.
- Niskanen, W. A. (1994) *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar.

- 岡沢憲芙 (1988) 『スウェーデン現代政治』 東京大学出版会.
- 奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦 (1993) 『日本の電気通信－競争と規制の経済学－』
日本経済新聞社.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*,
Harvard University Press, 1971. (依田 博・森脇俊雅訳『集合行為論』
ミネルヴァ書房, 1983, 1986 年.)
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press.
(加藤寛監訳『国家興亡論』PHP 研究所, 1991 年.)
- 大嶽秀夫 (1979) 『日本の政治権力経済権力』 三一書房.
- Salisbury, R. H. (1969) An Exchange Theory of Interest Groups, *Midwest Journal
Political Science* 13, pp. 1-32.
- Salisbury, R. H. (1984) Interest Representation: The Dominance of Institutions,
American Political Science Review 78, pp. 64-76.
- Salisbury, R. H. (1992) *Interests and Institutions*, University of Pittsburgh Press.
- Sandler, T. (1992) *Collective Action*, University of Michigan Press.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (1986) 『自民党政権』 中央公論社.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (1987) 「自民党『歴史的勝利』の解剖」, 『中央公論』, 1986 年
9 月号, pp. 139-151.
- Schlozman, K. L. and J. T. Tierney (1986) *Organized Interests and American Democracy*,
Harper Collins.
- Smith, M. J. (1993) *Pressure, Power and Policy*, Harvester Wheatsheaf.
- Stigler, G. J. (1971) The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal Economics and
Management Science* 2, pp. 3-21.
- Taagepera, R. and M. S. Shugart (1989) *Seats and Votes*, Yale University Press.
- 田中直毅 (1986) 「7・6 同日選と政治枠組の変容」, 『中央公論』, 1986 年 8 月号, pp. 62-83.
- 辻中 豊 (1988) 『利益集団』 東京大学出版会.
- 内田 満 (1987) 「自民党の大勝と 55 年体制の終焉」, 柚 正夫編『日本の総選挙 1986 年』
九州大学出版会.
- Walker, J. L. (1983) The Origins and Maintenance of Interest Groups in America,
American Political Science Review 77, pp. 390-406.

- Walker, J. L. (1991) *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*, University of Michigan Press.
- 綿貫讓治・三宅一郎・猪口 孝・蒲島郁夫(1986)『日本人の選挙行動』 東京大学出版会.
- Waterson, M. (1988) *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Blackwell.
- Wilson, G. K. (1990) *Interest Groups*, Blackwell.
- Wilson, J. Q. (1980) *The Politics of Regulation*, Basic Book.
- 山口二郎 (1989)『一党支配体制の崩壊』 岩波書店.
- 読売新聞社編 (1990)『激変の政治選択』 読売新聞社.

あとがき

本書は当初 1993 年後半の出版を目指して、92 年秋から冬にかけての時期から準備にとりかかったものである。当然、その当時のことであるから、自民党一党支配体制下の政治システムの分析を主眼とするものであった。しかし、準備にとりかかって間もなく、竹下派経世会の分裂という事態が発生した。長らく自民党を実質的に支配してきた大派閥の分裂である。これは様子がおかしいと注目していると、政治改革をめぐる党内抗争の果て、宮沢内閣不信任案が可決されてしまった。そして、新党さきがけと新生党の結成され、自民党が分裂、さらに、総選挙後には細川内閣が誕生し、ついに自民党長期政権に一応の終止符が打たれるに至った。こうなれば、この政局が少しは落ちつくまで、本の出版は伸ばすしかなかろうと考え、今日に至ったのである。

93 年総選挙からのこの 3 年半の間、めまぐるしく政治は動いた。その中で、私が強く感じたのは、本書の冒頭で紹介した日本政治の 4 種類のアクター、政治家、官僚、利益集団、「地方」はどれも極めて“合理的”であるということである。まさに、経済学者が仮定するように極めて合理的に行動する。われわれ一般国民は、その姿を見せられて唾然とするばかりである。特に、マスコミで報道されることが多く、われわれにその行動についての情報が伝わりやすい政治家諸氏の行動は、「当選」という目的をまっしぐらに目指した合理的なものであった。そのあまりの目敏さに、一つの劇やゲームとして見るならば非常におもしろいが、まじめに考える人には「政治不信」の素にしかならないだろうなど感じたのは私一人ではなかろう。逆に考えれば、制度を変えることによって、彼らの行動を変えることができる証でもある。

大騒ぎは何度も経験したものの、どうもまともな議論がないまま決定されたように思えてならない新選挙制度での初めての選挙が終わり、案の定、マスコミでは新制度批判真っ盛りである。しかし、その批判の理由が、小選挙区で有権者が落としたはずの候補者が、重複立候補で比例区から当選してくるのがけしからんというのでは、何をかいわんやである。今回の選挙制度改正論議では、より広い選択肢が提示され、まともな議論が行われることを期待するのみである。また、行政改革についても、公務員の定数削減は結構であるが、本書でも述べたように、一番に是正すべきは省庁別の採用と人事管理であると考え。この部分での改革を期待したい。