

国政担当機関としての政党の意義と活動 (憲法上からの考察)

田 和 俊 輔

(昭和44年9月30日受理)

目 次

1. 政党の定義
2. 政党が政治機関として登場するに至る沿革と必然性
3. 政党の政治機関としての機能
4. 政党と官僚の関係について
5. 政党と教育の関係

1. 政党の定義

政党とは、国内において、国家の公務に対する志願者の中から適当な候補者を選抜する作用を担当する集団^(註1)と定義できるとおもふ。けだし、立憲民主制を布く国家においては国家の公職は、国民(選挙権者)の公選と信任に立つのが通例であり、国民の信任を失うとき、その政治生命を失なうとされるからである。^(註2)この原理を端的に表明した制度をもつものは、スイスの直接政治であり^(註3)比較的国土が狭隘で、総人口の稀薄な国家において、年間の一定時期に、国内の一定場所に、全国民の有志が集合し、次年度における国家政策全般を審議裁決するものである。このシステムを特にcollegiate^(註4)と呼ぶのはこのためである。このような態勢は、「直接民主制」なる言葉にもっとも良く表現できるように「国民の、国民による国民のための政治」であり、理想的民主主義であることに何の疑いの余地もない。しかし、一般的には、国土の面積、総人口、さらに、国家

(註1) Duverger, Maurice : "Political Parties" (Methuen & Co., London. Wiley., New York.) pp. 61—63

(註2) Jacobsen, G.A. & M. H. Lipman, : "Political Science" (Barns & Noble, New York.) p. 90 See also Roche & Stedman: "The Dynamics of Democratic Government". (McGraw., New York. 1954) p.28

(註3) Loewenstein, Karl : "Political Power and the Governmental Process". (Univ. of Chicago Press, Chicago. 1965) p. 74

(註4) ibid.

行政組織，職業的専門官僚群を抱える現代諸国家の現状からは，スイスの方式は，まず不可能と断定せざるを得ない。

しからば，国民の意思を如実に表明させる機会と手段を保障しつつ，立憲民主国家の実をあげようためには如何なる形式を採るべきか，この要請にこたえる手段が，間接民主制であり，これを代表するものは，いうまでもなく代議制であり，手段としての選挙である。そして，この代議員たる国会議員の選出と，その前提たる有権者による投票を有効にせしむるための機関が政党であると，定義できるとおもう。

2. 政党が政治機関として登場するに至る沿革と必然性

人間は，本来政治的な存在（動物）であることは，古来歴史的に証明せられて来たところである。^(註1) 古代ギリシャの都市国家において偶然，現在の代議制の萌芽がみられたことは，この事実の証明になると考えられるが，各都市の代表をおくったということは，中世の等族会議や，諸侯代表，さらに，職能代表制にすぎず，厳密な意味で，政治権力の行使をうけるものが政治過程に参加をみとめられていなかったという点で現代の民主国家の代議制とは，軌を異にするものであると考ええる。^(註2) では，真実の意味で民主制とは，いかなるものであろうか。この間に対して答える前に先づ立憲制の意義を明らかにしておかねばならない。

立憲とは，文字どおり憲法をもつことであるが，国家の根本法であるところの憲法という法形式をもたぬかぎり，まづ民主国家の範疇から除外されなければならない。何故なれば，憲法は，国家の政体，統治権の主体，統治権と，被治者たる国民（市民，人民）の関係を公権利，公義務の関係でとらえており，この最後の関係こそ，民主主義の本質たる基本権の存在を国家において確約するものにほかならないからである。^(註3) 例えば，1776年ヴァージニア権利宣言は「すべて権力は，人民に存し，したがって人民に由来する。行政官は，人民の受託者であり公僕であって，つねに人民にたいして責任を負う」^(註4) 「人民は，統一政府をもつ権利を有する。したがって，ヴァージニア政府から分離または独立したいかなる政府も，その領域内に樹立されてはならない」^(註5) 「人民の代表者の同意なしに，官憲が，法律を停止または執行する権限をもつことは，人民の権利を侵すものであって，かかる権限は行使されてはならない。」^(註6)，合衆国憲法は「われら合衆

(註1) Coker, Francis William : "Readings in Political Philosophy". (Macmillan., New York. 1962) p.57

(註2) Loewenstein : ditto pp.70—71

(註3) Roucek, Joseph S., George B. De Huszar, and associates: "Introduction to Political Science". (Crowell., New York. 1950) pp. 120—130

(註4) ヴァージニア権利宣言2条

(註5) 同14条

(註6) ヴァージニア権利宣言7条，

国民は、一層完全な連邦を形成し、正義を確立し、国内の安寧を保障し、共同防衛に備え、一般の福祉を増進し、われらとわれらの子孫のために自由の恵沢を確保する目的をもってアメリカ合衆国のために、この憲法を制定する。」^(註1)「この憲法によって付与された一切の立法権は、合衆国連邦議会に属する。連邦議会は、上院および下院から成る。」^(註2)「行政権は、アメリカ合衆国大統領に属する。大統領は、4年を任期として在職し、等しい任期をもって選出される副大統領と共に次のごとき方法で選挙される」^(註3)「合衆国の司法権は、一つの最高裁判所および連邦議会が随時制定し設置する下級裁判所に属する。最高裁判所および下級裁判所の判事は、不謹慎の行為なき限りその職を保持し、かつ、定時にその勤務に対してその在職中減額されることのない報酬を受ける」^(註4)「この憲法により、合衆国に委任されず、また州に禁止されなかった権限は、各州または人民に留保される」^(註5)また、1789年のフランスの人および市民の権利宣言は「国民議会として組織されたフランス人民の代表者は、人権の無知忘却または蔑視が、公共の不幸と政府の腐敗の原因にはかならないことにかんがみ、厳粛なる宣言において不可譲かつ神聖なる人の自然権を掲示することを決意した。この宣言の意図は、社会のすべての構成員がたえずこれを眼前において、不断にその権利と義務を想起し、立法権および行政権の行為が随時すべての政治制度の目的との比較を可能にされて、よりいっそう尊重され、また市民の要求が以後単純かつ明白な諸原理のうえに基礎づけられて、つねに憲法の維持およびすべての者の幸福に向かうものとするところにある。したがって、国民議会は、神の前でその加護のもとに、つぎのような人および市民の権利を承認し、宣言する。」^(註6)「すべての政治的団結の目的は、人の不滅の自然権を保全することにある。これらの権利とは、すなわち、自由、所有権、安全および圧制にたいする抵抗である。」^(註7)「すべての主権の原理は、本質的に、国民に存する。いずれの団体または個人も、国民から明示的に発するものでない権威を行使しえない」^(註8)「自由は、他人を害しないかぎり、すべてのことをなすうることである。かかる各人の自然権の行使は、社会の他の構成員にこれら同種の権利の享有を確保すること以外に、その限界を有しない。これらの限界は、法によってのみ定められる。」^(註9)また、ワイマル憲法は、「ドイツ国は、共和国である。国家権力は、国民から発する」^(註10)「国議会は、ドイツ国民の代議士で組織する」^(註11)「国大統領は、ドイツ国民が選挙する。満35才以上のすべてのドイツ人は被選挙権を有する」^(註12)「国大統領は就任にさいし、国議会においてつぎの宣誓をおこなう。」「私は、私の力をドイツ国民の幸福のために捧げ、その利益を増進し、国民を害悪から守り、国の憲法および法律を遵守し、良心にしたがって、私の義務を果し、何人に対しても正義をおこなうことを誓う。」^(註13)「人身の自由は、おかされることはない。公権力による人身の自由の侵害または剝奪は

(註1) 合衆国憲法前文、(註2) 同1条1節、(註3) 同2条1節、(註4) 同第2条第1節、(註5) 合衆国憲法修正第10条、

(註6) 人および市民の権利宣言、(1789年)前文、(註7) 同2条、(註8) 同3条、(註9) 同第4条、(註10) ワイマル憲法(1919年8月11日)第1条、(註11) 同第20条、(註12) 同第41条、(註13) 同42条

法律にもとづいてのみ許される。」^(註1) また、ソビエト社会主義共和国同盟憲法によれば、「ソビエト社会主義共和国同盟は、労働者および農民の社会主義国家である。」^(註2) 「ソ同盟の政治的基礎は、地主および資本家の権力を打ち倒し、プロレタリアート独裁を闘い取った結果成長し、強固になった勤労者代議員ソビエトである。」^(註3) 「ソ同盟のすべての権力は、勤労者代議員ソビエトにより代表される都市および農村の勤労者に属する。」^(註4)

そしてベルギー憲法は、「すべての権力は、国民から生ずる」^(註5) 「すべての権力は憲法に定められた方法によって行使される。」「立法権は国王代議院および元老院によって共同的に行使される」^(註6) 「法律の有権解釈権は立法権だけに属する」^(註7) 「憲法が定めるような執行権は、国王に属する」^(註8) また、ベルギー憲法に近い概念をもち、プロシヤ憲法の影響をうけた大日本帝国憲法は、「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」^(註9) 「天皇ハ帝国議會ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」^(註10) 「天皇ハ法律ヲ裁可シ其ノ公布及執行ヲ命ズ」^(註11) 「日本臣民タルノ要件ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」^(註12) と、参考迄にプロシヤ国憲法を引用すると、「神の恩寵により、プロシヤの国王たる朕フリードリッヒ、ヴイルヘルムは、つぎのことを告知する〜」^(註13) 「プロシヤ人の資格と公民権が、いかなる要件の下に取得され、行使されかつ喪失されるかは、憲法と法律がこれを定める。」^(註14) 「執行権は、国王に専属する。国王は、大臣を任免する。国王は、法律の公布を命じ、ただちに法律の執行に必要な命令を発す」^(註15) 「立法権は、国王と両議院によって共同に行使される。国王と両議院の一致が、すべての法律について必要である。」^(註16) そして、終戦後、日本で制定された憲法は、合衆国流の三権分立と、英国流の議員内閣制の折衷という、主権在民、かつきわめて、英米法の影響のつよい民定憲法になったのである。すなわち、「天皇は、日本国の象徴であり、日本国統合の象徴であって、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」^(註17) 「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる」^(註18) 「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」^(註19) 「行政権は、内閣に属する」^(註20) 「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。この指名は、すべての案件に先だて、これを行ふ」^(註21) 「内閣総理大臣は、國務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。」^(註22) 以上の諸国憲法例で明らかなどく、そもそも、18世紀の絶対主義に対するブルジョワジーのレジスタンスは、王権中心の官僚貴族政から、自然法上の天賦不可讓権すなわち、生命、自由の追求の獲得を狙ったものであるとされるが^(註23) 政治学上の観点よりすれば、あきらかに

(註1) 同第114条、(註2) ソビエト社会主義共和国同盟憲法第1条、(註3) 同2条

(註4) 同法第3条、(註5) 1831年2月7日ベルギー憲法25条、(註6) 同26条、(註7) 同28条、(註8) 同29条

(註9) 帝国憲法第1条、(註10) 同5条、(註11) 同6条、(註12) 同18条、(註13) プロシヤ国憲法1848年

12月5日(欽定憲法)前文、(註14) 同第5条(註15) 同43条、(註16) 同60条、(註17) 日本国憲法1条

(註18) 同11条、(註19) 同41条、(註20) 同65条、(註21) 同97条、(註22) 同68条

(註23) Coker: ditto pp.633—650, pp.672—679, pp.526—531

ブルジョワジーに対する王権の制約を要求したものであり、そのミツテルとしての憲法上の要求であったと理解して支障ないとおもう。フランス革命におけるテニスコートの誓、アメリカ十三州の独立宣言は、いずれもこの精神から出たものにほかならない。しからば憲法さえもてば、換言すれば、立憲国家は、すなわち民主主義国家といいうるのであろか。答は「否」である。何故なれば、憲法は、Grund Gesetzの意味においては、基本法、国家構造の基礎法にすぎず、統治原則の公示と、政策のプログラム綱領にすぎぬ場合が尠くないからである。これを具体化し、政治の実際に反映し、政治的存在としての人権保障に全きを期するためには、市民社会の政治関係を表現する法であることが必要である。すなわち、憲法上の統治権すなわち主権の存在が、国民（市民、人民）になければならない。この範疇に入るとき、その法のことを、constitution, constitutional law, Verfassungsrecht, droit constitutionnel, すなわち、国家構造（constitution, Verfassung）にかんする法（＝憲法）と呼び得るのである。旧帝国憲法第一条が、「大日本帝国ハ、万世一系ノ天皇コレヲ統治ス」更に、四条が、「天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬ス」といったのに対して、日本国憲法がその一条において、「天皇は、日本国の象徴にして、日本国民統合の象徴であり、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」としたことは、天皇主権^(註1)から国民主権を明記したものである。^(註2)しからば、憲法をもち、主権者が国民であれば、民主政治国家といい得るのであろか。答は、なお「否」である。けだし、前述のごとく、1776年と、1789年は、それぞれ、本国に対する植民地の自由独立、絶対王政からの新興ブルジョワジーの政治的自由の獲得要求と云う形で結実^(註3)したのであるが、James Wattの蒸気機関の発明に端を発した産業革命の嵐は、19世紀のヨーロッパを吹きまくり、機械力を使用して、資本の蓄積をはかる資本家ブルジョワジーと、マルクスの言う被搾取者たるプロレタリアいみじくも18世紀は、「身分から契約」「From status to Contract」への時代であったが、19世紀は、「契約から、関係へ」の時代であったとするのは、まさに名言というべきであろう。すでに、18世紀中葉からはしまっていたラツダイド争擾や、リオン靴下工場労働者は、ますます激化を辿ったことは、19世紀における合理化と、生存権の矛盾相剋と、とらえるべきであり、ブルジョワジー対プロレタリアートなる新階級の出現と両者の葛藤という政治現象が1830年の七月革命と1848年の二月革命とドイツ三月革命と理解できよう。この現象についてエンゲルスは「ドイツ農民戦争」1870年第二版への序文で、ブルジョアジーの転換にかんし、これを一般定式化してのべている。すなわち、「これまでのすべての支配階級にたいするブルジョアジーの特異性は、つぎの点にある。すなわち-その発展途上において、彼らの権力手段である資本の

(註 1) 天皇主権について、外国人からの見解

cf. James, David H.: "The Rise and Fall of the Japanese Empire" pp.120—121

(註 2) 同旨 白井正也：教養憲法学：法律文化社 pp.31—32 なお Bornhak, Conrad: "Genealogie der Verfassung" 1935 (憲法の系譜) 山本浩三訳：法律文化社 p.14 参照

(註 3) 戸沢鉄彦教授選暦記念論文集「ブルジョア革命の研究」日本評論社刊 pp.149—196

それ以上のあらゆる強大化が、彼らをして、政治支配をますます無能たらしめることにしかやくだたないという転換点が存在することである。これで『大ブルジョアの背後にプロレタリアがたっていて』ブルジョアジーが、彼らの工業、彼らの商業および彼らの交通手段を發展させればさせるほど、彼らはそれに比例してプロレタリアートを増加させ、そして、ある点にくると—これは、かならずしもあらゆるところで同時に、もしくはおなじ發展段階においてあらわれることを要しないが—彼らは、この彼らの分身たるプロレタリアートが彼らをおいて成長するのに気づきはじめる。この瞬間から、彼らは独占的な政治支配への力をうしなう。彼らは同盟者をさがし、そして事情したいで、それらと支配をわかつか、あるいはそっくり、ゆずりわたす。」このブルジョアジーの転換点は、ドイツでは、まさに1848年にはじまったのであった。三月事件以後内閣の先頭に立ったブルジョア指導者層は、彼らのもっとも素朴な、然し、もっとも強力な同盟者農民とも完全に手を切った。農民は、革命のはじめに非常に活発に動き、ウィーン革命では、都市の自由派と合体して城廓をおそい、封建的文書を焼き、ザクセンでも農民は積極的に進出して、封建制度の一扫のためにたたかった。プロシヤにおいては、封建制度の圧迫がオーストリアほど苛酷でなかったため、農民の斗争はそれほど精力的ではなかったが、それでも、東エルベのプロシヤ農業労働者は、ベルリンの市街戦に、多数参加したといわれる。1848年の夏、プロシヤの多くの地方で、広汎な農民運動がおこったが、主としてブルジョアと地主からなっていたプロシヤ議会は、農民の封建的貢租の廃止案を否決し、農民を議会から遠ざけた。エンゲルスは、プロシヤ、ブルジョアジーの農民にたいする、うら切りについて、「ブルジョアジーの罪科としてあげられる犯行のうちでも、これ以上にいまわしいものはほかにない」といって、非難している。それ故、彼はこの両階級の関係をもって三月革命から区別する決定的な標識とさえしている。三月のすえには、南ドイツのイニシアティブのもとに、フランクフルトに議会予備会議がひらかれ、国民議会の召集を決議し、5月18日にはフランクフルトで国民議会が開会された。この議会は、一般投票によって選ばれたものであったが、有権者は、第二次選挙人に投票し、第二次選挙人が議員を選んだのである。議員の決定的なグループは、自由主義ブルジョアインテリゲンツィアであった。その職業は、大学教授、高等学校の教師、判事および弁護士などが圧倒的に多く、その構成においてはドイツ史上「二度とふたたびみられないといわれる程」いかめしい議会であったとされる。しかしこの議会の召集者が旧連邦議会であったため、議会の討論は、事実上連邦議会の監視のもとにすすめられたために、この議会は思想と行動の無能力をさらけ出すことになり、マルクス、エンゲルスに、「単一不可分のドイツ共和国の建設と「ツァーリ、ロシアとの革命戦争」の二つをスローガンとしてかかげさせることになり、フランクフルト国民議会の左派を勇気づける原因をつくり、彼等が、「反動の避難所」と断ずるロシアとの分離、被圧迫民族のポーランド人、アイルランド人等の解放の要を叫ばしめ「他民族を抑圧している民族は、自分自身をも解放することができない。他民族の圧迫に必要とされる権力はずねに「自民族自身にむけられる」というマルクス主義の根本的氏族理論はすべてこうしたことか

らマルクスとエンゲルスによって具体化されるにいたったのである。そして、これらの動きにもかかわらず、フランクフルトの国民議会は、いわゆるブルジョア民族主義の立場を容認したので、ここに、三月革命の遠因たるブルジョアジーとプロレタリアートの矛盾の極致がみられたのである。1848年6月共和主義的ブルジョアジーが、パリで労働者を射殺した事実は、プロレタリアートのみが民主主義的性格と進歩性をもつかのごとき印象を大衆に与え、「社会組織が完全に变革されるためには、大衆自身がその变革にくなり、彼ら自身が問題の本質はなにか、なんのために彼らが身体と生命をかけて行動をするのかを、みずからすでに理解していなければならない」^(註1)と、エンゲルスは述べているのである。1648年、1789年の革命は、けっしてイギリス、フランス独自のものではなく、それが起こった世界の必然であったといわれるが、ドイツの三月革命には、その必然があったとはいききれなかったにもかかわらず、まだ独立階級といえなかったプロレタリアートを最前線に進出させその政治的経験をふかめたことについて、やはり、先述の「関係の政治的変化としてとらえるべき事実ということになる。マルクスとエンゲルスが三月革命のなかに残した考え方は階級斗争の全範囲におよび、「ブルジョア革命は、プロレタリアートにとって最高度に有利である。ブルジョア革命は、プロレタリアートにとって、無条件に必要である。ブルジョア革命が、より完全で、より決定的であればあるほど、社会主義をめざすプロレタリアートのブルジョアジーとの斗争は、それだけ有利なものとなるだろう」^(註2)とレーニンが暗示したように、20世紀初頭のロシアで実現に至ったのである。^(註3)このように、19世紀の政治現象を階級斗争説の立場からとらえたものは、要約すると次のような形で、国家体勢をととのえたといえるであろう。すなわち、過去の国家は、つねに、特権的階級の特権維持のための道具になってきた。そして、何時の時代にも特権的な支配階級は経済上のあらゆる生産手段を享有して、被支配階級を働かせて搾取する。したがって、このような特権階級にとっては、政治は、彼等特権階級の利益擁護の方便にしかすぎず、しかも、これらの特権階級は、自らは、絶対に被支配階級に対して譲歩するようなことはありえない、したがって、被支配階級は自らの力を結集して、特権階級にまさる力をもって斗争し、敵を打倒する以外に自らを解放する方法がない、政治は、階級斗争そのものであり、国家の歴史は、特権階級の被搾取階級に対する抑圧と搾取の歴史である、^(註4)と。この理念は、革命成功後のソビエト憲法に明文をもって規定せられている。すなわち、ソビエト社会主義共和国同盟憲法には「ソビエト同盟の政治的基礎をなすものは、地主および資本家の権力を打倒し、プロレタリアート独裁を戦いとした結果として成長し、かつ、堅固になった勤労者代議員ソビエトである」^(註5)「ソビエト同

(註1) エンゲルス「フランスにおける階級闘争」序文

(註2) レーニン「民主主義革命における社会民主党の二つの戦術」

(註3) 戸沢鉄彦教授還暦記念論文集「ブルジョア革命の研究」日本評論新社 pp.261—285

(註4) Armstrong, John A. : "Ideology, Politics, and Government in the Soviet Union : an introduction." (Frederick A. Praeger., New York. 1962) p.8, P.27, p.31

(註5) ソビエト社会主義共和国同盟憲法第二条

盟の経済的基礎をなすものは、資本主義経済制度の清算、生産用具および生産手段の私的所有の廃止ならびに人による人の搾取の絶滅の結果確立した社会主義的経済制度ならびに生産用具および生産手段の社会主義的所有である」^(註1)と語っているのである。以上のような形で、ブルジョワ階級対プロレタリアートの葛藤を解決したソビエト体制は別として、他のヨーロッパならびに合衆国で考察せられ実現をみた政治学上の現象が三権分立 (Separation of powers) である、と考えたい。けだし、中世封建諸侯のコムーネ、テルトリウム、カントンなどに細分化されていた封建勢力を近代国家は、完全に駆逐し、その際、対外競争の必要上、国内における政治権力の集中の必要性は否応なく、国王とその周辺の官僚貴族に絶対権を掌握させるに至ったことは、ルイ14世の "I am the state" ならびに、ジャン、ボーダンの王権神授説によって明らかである。しかし、前述のごとく啓蒙思想と、それをうけたジョンロック、ホツプス、ルソーなどの社会契約的な政治思想は、次第に絶対主義王権を駆逐し、19世紀の第四階級 (プロレタリアート) の政治的自覚をうながす萌芽ともなったのであるが、18世紀末と19世紀の最大の相異は、前者が単に市民権対王権、市民権の伸張と、王権の制約と、とらえられたのにすぎないのに反し、後者が王権に代わる統治権の担い手の何人なるかを命題にした点であろう。この要請に応じて生まれたものが主権在民であり、さらにこれを保障するために生まれたものが三権分立である。カール、ロウエンシュタイン (Karl Loewenstein) によれば、たんに憲法をもっているというだけでは、全体主義、独裁主義のそれともかわらない、そういったことは、民主的合法性へのからせじにすぎぬ。非常に厳格に言えば独裁制もまた立憲制といえるのであり、権力過程が本質的に立憲の要請に応じているか否かは政治権力の行使に当たっての実際上の配置にかかっており、えてして、独裁制度における憲法は、単一の権力保持者に支配された政治機構を統制する巧利的な法則の累積にすぎない。そして、政治形体のすべてに共通の観念的下部構造といえ、一切の権力が国民から発し、政府と国会が共同し、国民の意志によって維持され、自由、かつ公正な選挙が、政治理念と、それを促進する社会の力とを争わせる政治権力の公開場を提供するという信念でなければならぬ、それ故、権力がトライアングルの形、すなわち、議会と、政府と国民に分割されるべきで、政治権力が数個の保持者に分割されることによりその相互の制御に服することである、と述べているのである。^(註2) 主権という言葉は古くから領土人民とともに、国家の三要素の一つとされながら、主権の概念そのものについては諸説が錯雑して、これを統治権と解するもの、国家の最高権力と解するもの、国家意思の決定権力と解するものなど、多様である。しかし現在の各国の実状から見ると、これを国家の最高権力と解するのがもっとも妥当であるとおもう。

主権をこの意味に理解するときは、立法権、行政権、司法権の三者に大別することが可能であ

(註 1) 同四条

(註 2) Loewenstein: ditto pp.71—72

る。勿論、前記 Loewenstein もまた、この三者の純粋な形式は珍らしく、互いに特徴を出すものの複合形体が多い、そして、立憲民主主義の政治制度として採用された様々な政治体の中でこれがすべての国家に適當であるとか、最善であるとか、主張できるものは一つもない。^(註1) 又、最善であると、主張できるものも一つもない、と述べているのである。各国の法制からみても、立法権と行政権の分化しないもの、行政権と司法権の分化しないもの、あるいは、立法権が行政権にやゝ従属の形をとるもの、行政権が立法権に従属するものという風に一律ではない。やゝ詳説すれば、立法権と行政権の分化しないものとしては、ナチス全盛期におけるドイツ、^(註2) 旧幕時代の幕閣、大革命当時のフランス国民公会と会安委員会、ロシア11月革命における革命委員会などを挙げることができ行政権と司法権の分化しないものとしては、古代ローマにおける元老院、旧幕時代における徳川家直轄地および、旧陸海軍軍法会議^(註3) をあげることができる。そして立法権が行政権にやゝ従属の形をとるものとしては、現在のイギリス本国^(註4) 行政権が立法権にやゝ従属するものとしては1791年9月3日のフランスをあげうるであろう。^(註5) 前述のことを、諸国憲法例を引用すると、大略つぎのとおりである。

ベルギー憲法「立法権は、国王代議院および元老院によって共同的に行使される」^(註6) 「両議院の議員は、たんにかれらを任命した州または州の一部を代表するのではなく、国民を代表するのである」^(註7) 「大臣は、いずれの議院においても、その議員であるときをのぞいては投票権をもたない。」^(註8) 「公権を対象とする争訟は、法律が定める例外をのぞき、裁判所の管轄に属する」^(註9) プロシヤ国憲法「執行権は、国王に専属する。国王は、大臣を任免する。国王は、法律の公布を命じ、ただちに法律の執行に必要な命令を発する」^(註10) 「立法権は、国王と両議院によって共同に行使される。国王と両議院の一致が、すべての法律について必要である。」^(註11)

「司法権は、国王の名において、独立の、法律の権威以外のいかなる権威にも支配されない裁判所によって行使される」「判決書は、国王の名において発せられ、執行される。」^(註12)

ワイマル憲法「国議会は、ドイツ国民の代議士で組織する」^(註13) 「代議士は、全国民の代表者である。代議士はその良心のみにしたが、委任に拘束されない。」^(註14) 「法律案は、国政府により

(註 1) Loewenstein: ditto pp.72—73

(註 2) Dutt, R. Palme: "Facism and Social Revolution". (International Pub., New York, 1935) 岡田丈夫訳 理論社 p.188

(註 3) 旧陸軍軍法会議法, 旧海軍軍法会議法10条, 32条, 47条

(註 4) 市村今朝蔵: 「英国憲政の理論と実践 (内閣篇)」 p.3

なお, Karl Loewenstein: "Political Power & the Governmental Process," p.73

(註 5) 1791年9月3日フランス憲法第一章第5条 (20) 参照

In (註4) & (註5), see also Loewenstein: ditto p.73

(註 6) ベルギー憲法 (1831年2月7日) 26条 (註7) 同32条 (註8) 同88条

(註9) 同93条, (註10) 1848年12月5日プロシヤ国憲法43条, (註11) 同60条, (註12) 同85条, (註13) ワイマル憲法20条, (註14) 同21条,

または国議会の中から、これを提出する。国の法律は、国議会がこれを議決する。」^(註1)「国大統領は、全ドイツ国民が選挙する。」^(註2)「国大統領は、同時に国議会の議員となることはできない。」^(註3)「法律案は、国政府によりまたは国議会の中から、これを提出する。国の法律は国議会がこれを議決する。」^(註4)「裁判官は独立であり、ただ法律のみに服する。」^(註5)

アメリカ合衆国憲法「この憲法で与えられるすべての立法権は、合衆国連邦議会に属する」「連邦議会は、元老院と代議員で構成する。」^(註6)「行政権はアメリカ合衆国大統領に属する。」大統領の任期は4年であって、同一任期で選挙される副大統領とともに、つぎに定める方法で選挙される。」^(註7)「合衆国の司法権は、一つの最高裁判所および連邦議会が随時設置する下級裁判所に属する。最高裁判所と下級裁判所の裁判官は、不都合な行為のないかぎり、その職を保持し、かつ定期に、その職務にたいして報酬をうけ、その報酬は在職中減額されない。」^(註8)

フランス憲法(1791年7月3日)は、「憲法は、つぎの権限と職務を立法府に排他的に委任する。

①法律を提案し決定すること。国王は、立法府にたいしてある事項を考慮するように勧告することができない。②公の支出を決定すること、租税を設けること。③租税の性質と割当額徴収の期間と方法を決定すること ④王国と県のあいだに直接税の配分をおこなうこと。すべての公の収入の用途を監視しその報告をさせること。⑤公職の創設または廃止を決定すること。⑥貨幣の純分、重量、刻印、名称を決定すること。⑦フランス領土に軍隊を入れることおよび王国の港に外国の海軍を入れることを許可または禁止すること ⑧省略 ⑨行政について決定を下し、国有財産の譲渡を命ずること。」^(註9)

「最高の執行権は、排他的に国王の手中に在る。国王は王国の一般行政の最高の長である。」^(註10)「立法府は、国王によっては解散されえない。」^(註11)「司法権は、いかなる場合においても、立法府によっても国王によっても行使されえない」^(註12)「裁判所は、立法権の行使に干渉することができず、または法律の執行を停止することができず、行政職務を侵害することができず、または、その職務を理由として行政官を裁判所の前に召喚することができない。」^(註13)

わが国のものは、憲法の明文をもって、国会を国権の最高機関かつ唯一の立法機関であるとし、形の上からは、立法部が他の行政、司法に優越しているかに見えるが、この優越は決して、旧憲法に見られた天皇の元首性に基く統治権総攬者のごとき意味のものではなく、全く他の二権との均衡の上に立った上での相対的最高権にすぎない。すなわち、現行憲法は、一応右のように、国会の最高機関性をうたいながら、他方、内閣総理大臣は、国会議員の中から、国会の指名に基き、天皇に親任されることになっており、他の閣僚もその大半を国会議員の中から選ばれることを必要条件と

(註1) 同68条、(註2) 同41条、(註3) 同44条、(註4) 同68条、(註5) 同102条

(註6) アメリカ合衆国憲法第1条第1節、(註7) 同第2条第1節第1項、(註8) 同第3条第1節

(註9) 17;1年;月3日フランス憲法第1節第1条(100)

(註10) 同第四章第1条(134)、(註11) 同第1条第5条(20)(註12) 同第5条第1条(155)(註13) 同第5章第3条(157)

しており、しかも、国会において、不信任の議決をされたり、信任の決議案を否決されたりすると議院に対する解散権を行使しないかぎり、当該内閣は、総辞職を余儀なくされることは、内閣をもって行政権の主体とするとしながら、つねに内閣は、国会に従属しなければならないことになる。これ英国流の議員内閣制であるが、この点については、先に、p. 81で論じたことであるが、いま少し、詳説する。

英国では、Queen Victoriaは、一つの政党からだけ内閣の閣員を選び出すことを、執拗なまでに好まなかったといわれる。その理由は、諸大臣が一つの政党から選び出されると彼等の結合が有力になり、主権者たる女王も、思いどおりに行動できぬということであり、1689年以降、議会、殊に下院の権力が着実に増大し、「君主の大臣」(Minister of Crown) は下院と調和を保ち、かつ下院を統制しなければならない必要に迫られ、更に、政党が健全に成長した結果大臣等は、次第に和合協力するようになった。彼等の和合は、君主に対し、進言を聴許させ得るようになり、一面、その和合が、政党内において十分に訓練された結果であったため、大臣等がその権力を君主の干渉から保護するためには、議会を自分達の背景とし、選挙民の支援に結びつくことが有効だという結論に至ったのである。

そしてそのために、議会内で活動するものを首相が、大臣としてえらび出すという原則が確立したといえる。形式上の最高位者は、王であるが、その永続的存在を前提として行政部を立法部にむすびつけている点で、英国の内閣政治はわが国とは、いささかおもむきを異にする現代民主政治の一典型であることに注意しなければならない。^(註1) ただし、首相が組閣にあたって、自由選任をみとめられているので、閣員の約半数を自党から出す点ほわが国と同様である。^(註2) (英国では内閣は、下院の委員会であるが、内閣の成員は下院でえらばれず、首相によって推せんされるから首相を選挙することは、政治上、重要な機能をなすことになり、組閣の天命を拝した首相は政治状態に応じて閣僚を決定するわけである。^(註3))

ふたたびわが国に論を戻すと、さらに一方で、司法権は最高裁判所を頂点とする裁判所に属するとし、一切の法律、命令、規則または、処分が、合憲か否かの審査権をみとめられている点で、他の二機関に対する強い独立性をみとめられており、この点に注目する学者は、わが国の三権分立は変則であり、中央では、英国流の国会優位の議員内閣制、司法部と地方公共団体（その長が住民の直接投票によりその地位が議会とは、独立対等である点で）はアメリカで俗に首長制（大統領制）

Presidential system ^(註4) と呼ばれる三権分立制であるとするものがあるが最高裁判所長官は内閣の指名に基き、天皇に親任されるのであり、下級裁判所裁判官も最高裁判所の作成した名簿に基き内閣が任命する^(註5) ものである以上、司法部もこの点では、内閣に従属しているということになるしまた、裁判官の罷免を行なう弾劾裁判所の構成員は国会議員であり、^(註6) その前提となる訴追委員

(註1) 市村今朝蔵「英国憲政の理論と実践」有斐閣 pp.3—4 (註2) 同 p.83 (註3) 同 p.4

(註4) Loewenstein: ditto p.73 (註5) 日本憲法80条第1項, (註6) 同64条第1項

またしかりであるところからすると、^(註1) 裁判所はまた、国会にも従属している形であり、これらの点から、私は裁判所のみが、高度の三権分立を保証されているとの説には賛成しがたい立場をとるものである。しかし、現実の政治組織として、国家権力が唯一の権力者に掌握せられることなく、少くとも三つの機関に分割されていることは、カール、ローエンシュタインによれば、国民の人権に影響を及ぼす程度の支配権がトライアングルの図式を構成し相互に制御制御しながら、運用行使される故に、被統治者の政治上の人権が侵害されることなく、保障されるとするのである。^(註2)

されば、憲法をもち、三権が分立されておれば完全な民主主義国家として、政治的存在としての人権は全きを期するといえるであろうか。答はなお「否」である、と私は考える。

では、最後の民主政の要素とは何であるかと云うと、19世紀中葉迄殆んど顧みられなかった mass 公衆、大衆の国政参加への保証と考える。なる程、18世紀末は、第三階級たる都市ブルジョワジー、王侯、僧侶、貴族に対し、その蓄積した経済力を背景に、政治構成員たることを主張し、その主張を合法化する憲法が制定され、選出のクラッセにこそ、上下院、貴衆両院、三部会などの形式がのこったとはいえ、三権分立をふまえ都市商人たる平民は、堂々と、その政治的所信^(註3) 国家機関に王侯貴族と対等に表現するチャンスと権限を与えられ、王権は瞬間に衰微し、形式象徴化していったのが、^(註4) この世紀の政治現象の特徴であったといえよう。この現象から、学者の中には、トライアングルを形成する権力担当機関である立法、行政のほかに国民の意志の担い手として mass の概念が^(註5) 登場したとするものもあるのである。この所説の当否はしばらく措くとしても、前述のごとく、産業革命の結果18世紀初頭には想像もできなかった機械力の出現により、^(註6) かつての被支配者 (the governed) であったブルジョワジーは今や、マルクス、の言を借りれば剰余価値の蓄積による強大な産業資本家として新たな被支配者たるプロレタリアートに^(註7) 君臨する貴族であり、この概念よりすれば、従来トライアングルを形成していたこのクラッセを臣民 (subject)、国民 (people)、市民 (citizen)、植民地 (colonist)、少数民族 (race) などと呼んでいたのに対し、新たな大衆 (majority) の概念の発生を無視できなくなったといえよう。しかも1917年永年の貴族の専政で革命の萌芽を内に蔵していた帝政ロシアのツァーリズムの崩壊は、レーニンの企業国有国営政策となり、プロレタリアートを労働国家の担い手として位置づけることになった。^(註8) こういった一連の事実は、現行社会主義圏の諸国憲法が国家、連邦 (二重国家の場合)

(註1) 国会法126条第1項 (註2) Loewenstein:: ditto P.72 清宮四郎「権力分立制の研究」法学選書有斐閣 pp.53—54

(註3) 前述 p.11 (註4) 前出 p26,29 (註5) MacIver, M.: "The Modern State." (Oxford Univ. Press) London. p.194

(註6) Ashton, T.S.: "The Industrial Revolution," 1760—1830 (Maruzen, Original ed. pub. by Oxford Univ. Press, London.1960) pp.58—59

(註7) Armstrong, John A.: ditto P.37, p.43

(註8) ibid. pp.37—38

を問わず、その構成員を人民と呼び、資本主義系民主国家が、市民 (citizen) と称し、君主制をのこす国家において、臣民 (subject) と呼んでいる点、今世紀と、それに対応して、Verfassung Wandelung（憲法変遷）を行なってきた諸国の政情を物語るものとおもう。

ところで、このようにして登場して来た公衆 mass は、従来のブルジョワジー、プチブルさらにプロレタリアートを包含した概念であることは、言を俟たないが、公民権をもった大衆 (Public majority) というほどの意味にとらえるのが妥当かと考える。^(註1)そしてこの公衆の最大多数の意見が統合され、国政に反映されていくところに、現代の国家の民主政治は、完成されていくと考えられる。この要請を最も有効に充たす機関として、(現代の) 政党が出現したと考えられる。

3. 政党の政治機関としての機能

前章で述べたごとく、政治過程 (political process) において、政治権力の交替が歴史的に行なわれているのであるが、これを政治学の権力交替論の立場から見るときは、つぎのようにいえると思う。

すなわち、ある時期において被支配者であり、被治者であったものが、将来のいずれかの時期において支配者となり、治者となりうる蓋然性があるということである。その手段は政体により相違するのであって、政治過程論によれば、少数者も説得と宣伝によって多数者になり得るのであって言論の自由がみとめられる以上、妥協を媒介として、或いは trial and error によって一応、先づ多数者の法を行なわしめ、もし、その施策に誤りがあれば、必ず政治の停滞を招来するから、その時点において、また出発点に復帰すればよい。

そもそも、この世界において、唯一絶対というものはあり得ず、政治もまた弁証法的発展をするものであるとするのである。この意味で「政治」の語源が「祭ごと」からきた、とされるように氏の上が、「まつりごと」を行ない、氏族、氏人に生殺与奪の絶対権をもって臨んだような事態は、現代政治においては、ありうべきでなく、仮に「多数者の法これ行なわる」としても、さらにまた少数者の主張が客観的に妥当であったとしても、少数者は、多数者の横暴独裁を許すことなく、公衆に訴えることによって、多数者にとってかわることができるのである。^(註2)

一方権力交替論のうち、階級闘争論を唱道する立場からは暴力革命による搾取階級の打倒と、プロレタリアートの独裁の必然性を説くのである。^(註3)私は、政治過程論の立場を是とするものであるが、以下この立場に立って論述をすすめていくことにする。ブライス (James Bryce) によれば

(註 1) Roche & Stedman : ditto p.95 (註2) 日本法哲学会編「多数決原理」有斐閣 pp.55—56

See also Morgenthau, Hans J. : "Politics among Nations" (Knopf., New York. 2nd ed. rev. & enl. 1956) p. 412

(註 3) 前出 p.17, p.30 参照

See "Modern Democracies", 2 vols. 1921

投票の矛盾について、一律の投票は、必ずしも有効適切な選出行為にならぬことがあるとする。彼によれば、国家の構成員は、その学識能力に優劣があり、その優劣社会的適応性の差（例えば、兇悪犯罪で服役、出獄後間もない者、累犯者、職業的犯罪者と、政治に対する専門学識経験者）がひとしく一票を投ずることの危険を指摘するのであり、ケルゼン (Hans Kelsen) によれば、その著「民主主義の真偽をわかつもの」において、ブルナー (Emil Brunner) の自問自答を引用して、つぎのように述べている。

「この権利（全市民のもつ普通、平等の選挙権に関するもの）が現在しなければならぬということは、正義の必要条件ではないのではあるまいか。」「本来そうでないことはたしかである。全ての人間が国家のうちで平等の発言権をもつべきであるということは正義の必要条件ではない。なぜならそうすることは、不平等が大きな現実的意味をもつことに関して、不平等なものを平等に取扱うことを意味するからである。人々は正義の認識を平等にやることはできないし、それを行為に移すことも平等にはできもしなければ、望まれもしないのである」と。^(註2)

すなわち、「本来較差のあるものを一律に扱うことは、却って、悪平等不公平の弊に陥る」と指摘しているのである。しかし、ブライスの所説は、現代の政治基本権の原理が法の下での平等をうたい、信条、社会的地位学歴財産による差別を認めない以上、適用は不可能である。ケルゼンの所説も、職能代表者を選出する場合には、適用できるとしても、一般的には、困難な現状と云わねばならない。ただ曾っての英国バーミンガムでみられたように選挙区民と被選出者の著しいアンバランス所謂腐敗選挙区 *rotten constituency* のような事象の防止に役立つのみといわねばならない。

論を本題に戻して、政党の機能について、つづけることにする。前述のごとく、程度の差こそあれ、国会が国権の最高機関であることは、ほとんど各国共通の原則であり、その構成員たる国会議員のうち、一院制の場合は勿論、二院制の場合も少くともその一院のメンバーは、国民の直接選挙であるのを常例とする。ただし、その場合に、ブライスやケルゼンの指摘する欠点を生ずるのはやむを得ないところであり、この欠点を補いつつ、選挙制の公正を期するのが政党の機能にほかならない。

即ち、この点に関するかぎり、政党は私人の集合体でありながら、公的機関としての実を具えるものといわざるを得ない。前後するが、私は先に公衆の政治参加の方式として、直接政と間接政の二つの態様があることを述べた。直接政のうち、スイスのように全国民が国内の一定場所に集合して国政全般を審議決定するものを、とくに、その *collegiate* (集合) 現象に着目して、直接民主制と称するのであるが、^(註3) 直接政といった場合は、これに限定されず、いやしくも、国民（住民

(註 2) Kelsen, Hans: "Foundations of Democracy" 理想社 1955

「民主政治の真偽を分つものデモクラシーの基礎」古市恵太郎訳 p.140

(註 3) Loewenstein: ditto p.74

inhabitant を含む) がその住居する国土、領域において、その地域の政治に unmittelbar な関係においてタッチすれば、とりもなおさず直接政ということになるのである。現在の学説上、直接政と称しうるものは、つぎの三つである。(一)国民発案 (Initiative) (二)国民投票 (Referendum) , (三)国民解職 (Recall) の三種であり、詳説すると、国民発案とは、国民が一定の法令の制定を要求することのできるものをいい、日本国憲法においても、請願権の形でそれをみとめている。^(註1) 国民投票とは提出された案件に対して国民の賛否を問う形式であり、(国民の信任をえて、最終決定は、国家がなす場合を含む)。わが国の憲法の上では、最高裁判所裁判官の国民審査がこれに相当する。

国民解職は、現在公職にあって、任期満了前のものに、その職を国民の意志によって辞せしむるもので、当該公務員が怠惰非能率で、しかも、任期満了にいたる迄に、なお時間のある場合に有効とせられるものである。^(註2) その他特に、地方公共団体の長や一定の職員に対して、住民によるリコールがみとめられていることは周知のとおりである。このような制度は、国民の政治に対する直接参加の方式としてきわめて有意義なものであるが、時間的場所的に技術上は容易でないので、各国ともこれに代わる次善の策として案出したのが、間接政の典型たる代議制である。いう迄もなく代議制は、国民の意思が票数によって客観的に表現せられ、国政を担当するわけであり、選挙民は候補者の中から、自己の意見に最も近いものを選んで投票するわけである。

しかし、ブライス、ケルゼンの指摘するような欠点は無視できぬものがあるのであり、最高裁の裁判官の国民審査においてすら、名簿のはじめに並んだもの程×点が多いという統計が出ている程である。

いわんや、全国を一区とする参議院議員全国区の選挙のごときは、マスコミで著名なものほど、票数を獲得しやすい現状である。これらの結果をみると一般国民は有権者 (electorate) ではあっても、候補者の政見、人柄といったのも知る機会がきわめて乏しく、いきおい、各界の有名人あるいは、業務、職能、地域において知悉したものという制約をうけざるをえない。最後の点については、現行の公職選挙法が、ひきつづき三ヶ月以来当該選挙区に居住していることを投票の必須条件としていることは、地域性からくる浮動票を逆に抑えたものと考えられるが、選挙管理委員会による選挙の公営、候補者に対する一定の供託金の提供義務は、泡沫候補を排除するものであり、また公職選挙法が罰則を設けて、買収供託を取り締まり、選挙運動そのものに可成りの規制を設けていることは、有権者の投票行為の公正を担保しようとしたものである。

いう迄もなく、わが国のみならず、現在法治国の選挙は、直接、秘密を原則とする。すなわち、直接とは、有権者が直接候補者に対して一票を投ずることをいい、間接とは、合衆国大統領のように、あらかじめ、一般市民は、大統領選挙人を選挙し、その選挙人が大統領を選挙するという形式をいう。普通とはいう迄もなく、性別、門地、社会的地位、人種、信条、学歴財産などに依って差

(註 1) 憲法16条、請願法、国会法72条—82条、102条 衆規171—180 参規162—173条

(註 2) Jacobsen & Lipman: ditto pp.88—89

別のないことをいう。更に秘密とは無記名且つ何人に投票したかを公的にも私的にも追求されることのないことをいう。これらのことは、すべてわが国において、憲法、公職選挙法によって保障されているところであるが、制度上の保障のほかに政治的識見を具えた人をえらぶと云う点においては選挙権者の良識にまつほかはない。この良識を指導するものが政党にほかならない。政治良識という点からとらえれば、政党は、政府の構成員と政策を制御しようとする有権者の組織せられた連合体^(註1)とも定義できるであろう。

一世紀前迄政党はその国の内部安定をおびやかす危険な存在として、弾圧されてきたのであるが合衆国その他の民主主義国における事実上の経験は政党が既成の秩序を転覆させる意図はもたず、行政や政策の改革をもとめるために努力したことを立証した。^(註2)更に、政党相互の競争の過程において、それなくしては、民主政治が、ほとんど存在しがたくなるような貢献をなしたことが観察せられた。

政党は選挙民が効果的に行動しうるように組織され、公職の志願者を推せんする機関であるという結論は、ここに生ずるのである。政党は、討議、討論し、選挙運動の論争において、選挙民の関心をうるように、たえず努め、有力政党は公衆の支持を失えば公職を失うことを知っているから、公衆の支持を得るように、政治を運営しようとする。

有力でない政党は、政策の欠点を指摘し、有権者が支持を与えてくれることを期待して、二者択一の提議をするのである。私は、先に、有権者は己の意とするところに最も近いものに一票を投ずる、と述べたが、作用面からみれば、政党は、このように政治的意見を同じくするか乃至きわめて類似したものの集団であり、宣伝と妥協によって有権者の票を獲得する作用を営むものであるとも、定義できるであろう。

政党の制度と活動の形式と範囲は、その国の憲法に重大な関係がある。普及した選挙権 (wide spread suffrage) は制限選挙より、はるかに強力な組織を必要とする。公選による公務員の数が増えればふえるほど推せん過程や、選挙運動方法が複雑になる。民主政党制度上における、もっともいちじるしい特徴の相異といえば、英語系国家の二党連合 (biparty system) 制度と、ヨーロッパ大陸の多数党制 (multiparty system) のそれであろう。^(註3)各国の政党制度は後述するとして、政党に近い存在ながら性格の異なるものに圧力団体があるので、政党の性格をより明確にするために蛇足ながら、この性質と作用に一言ふれておきたい。

シャットシュナイダー (E. E. Schattschneider) によれば、圧力団体とは、重要な公職の候補者を指名したり、選挙運動を戦ったり、あるいは、政治の完全な支配を獲得しようと企図したりなどせず、ある公共政策の採択および実施をなし遂げようと企図している一つの結社であり、特殊で比較的範囲の制限された仕事をなしとげようと、つまり選ばれた地点において政策に影響をおよぼそうと努力するだけで、統治する全体的な権力を獲得しようと企図しているわけではないとする。

(註 1) Jacobsen & Lipman: ditto p.90

(註 2) ibid.

(註 3) ibid.

いずれの圧力団体も、ただ一つの結果をなし遂げること、すなわちある法案を通過させたり、ある租税の増加を不能にしたり、ある特別の政令を取り消させたり、ある特殊な橋梁を建造したり、あるいはある特殊な商品にたいする特別の関税率を採用したりすることに満足しうるのである。これに対し、政党は権力を獲得しようとして組織化され、その企図する権力は、政治の支配という意味のものであり、それが、また政党組織の目的そのものであり、政治の支配を目的としている点で、圧力団体とは、全く異なるのである。^(註)

本論に戻って、各国の政党の在り方について制度面の分類から概観すると、つぎのように分類することが可能である。

一、二党連合制 通常二党連合制は、二大主要政党（構成員の数は、ほぼ同人数）と、影響の少い二、三の小政党から成り立っている。主要政党のうち、有力な方は、多数党（majority party）と呼ばれ、公の政務を担当する責任ありとされている。もう一つの党は、少数党（minority party）または、反対党、野党（opposition）と呼ばれ、政府の政策を注意ぶかく調査、批判する作用を想定される。両者共選挙民多数の支持を得ようとして競争し、各政党は、内部分裂を回避することにつとめ、連合戦線をもとめて調整と協調を行なう。

政策面で注意すべきことは、主要政党のいずれも自己の信奉支持層から、離反しないようにとの配慮から全く漸新なものとか、未経験な問題（政治）は、まつ、とりあげようとしなくなるといわれる。新しい問題は、しばしば、少数党によって開発され、発展させられるのである。もし、その革新が普及すれば（人気があれば）、その政策は、主要政党のうちの一つか二つかに依って採用されるであろう。しかし一般的に主要政党は非常に多くの多様な問題について、その政策綱領が有権者に表示されているのが普通であり、そのため、有権者は政党をえらぶにあたって、混在する政策の中にあっても、その相違を見出し、その注意を公職希望者に集中できる利点があるとせられる。

合衆国の Democrat, Republicans. 英国の保守党,労働党が、この範疇にはいる政党組織である。

二、多数党制（multiparty system） 多数党制においては、ほとんど同勢力の数個の政党があるのが通常である。各党は一、二の重要問題について、明確な政策を表明し、妥協しないのが普通である。多数党制をとる国家においては、各投票者は、もっとも彼自身の政見に近い政党を支持する。イギリス、アメリカの学説によれば、多数党制は、如何なる党も、一党では、多数を得られぬという欠点があるとする。

政府は連合か、同盟に依存しなければならない、それ故、こういう政府は一般に不安定にならざるをえない、というのである。選挙民は、林立する政見発表の中から、選択する自由があるにもかかわらず、事実上は、政府の機能に妥協せざるを得ない結果になるといわれる。投票者は、この妥

(註) Schattschneider, E. E. 間登志夫訳「政党政治論」法律文化社 p.222

協をみとめないとか、否認することもできないという現実が、ヨーロッパの一部で、間接選挙導入を考慮する傾向をもたらしているが、皮肉なことに、二大政党主義、間接選挙の合衆国で選挙権者が最終決定に参加することを必須条件として主張している現状である。

三、一党制一党制をとる諸国においては、政党は事実上、投票者の自発的な集団というよりも、むしろ政府の機関であると、一般に理解されている。一党による政治問題の独占は、民主主義のあらゆる一切の完全な否定である。現代の独裁制における単独諸政党は、革命的手段によって権力に到達して来た。それらは、反革命を防止するのにおわれてきたといえる。そして、他の諸活動の合間に、人民を訓練し、選挙候補者の推挙と選挙を管理し、情報活動に従事し、検閲を実施し、人民の間に与党の信頼を宣伝するのである。このような活動は、本来政党に属するよりも、政府に属するものであり、^(註)この意味で、一党制国家の政党は、すなわち政府機関そのものといえることができる。ヒットラー時代のナチス党、スターリン時代のソビエト共産党はこのカテゴリーにはいると考えられる。政党制度は、そのイデオロギー別に分類すると、つぎようになる。

(1) 社会主義における政党制度

社会主義、共産主義、その他の左翼政党は、注意ぶかく検討を加えて選出した有給党員を基盤として常設的に組織されている。党員にたいする給料は、地方単位に支給され、その一部が地方単位において保留され、残額が党の地方的および国家的な職務に従事している者に手渡されるのである。政党本部が常設されていて、理論的には党の、その年の政策や綱領は年次大会で決定されることとなっているが、実際には、こういう事項は優越的権力を握る党常任書記の手によって決定される。党常任書記は、党新聞の編集者に対して新聞記事の記載方法や議会の党出身議員の投票方法に関する指令をあたえ、それを指導するのである。彼等は選挙に際して非党員の支持を大いに歓迎はするが、非党員を党の政策決定に参加せしめないように周到な注意を払う。

(2) 英国における政党制度

英国の政党組織においては、国家組織体と、地方組織体が、それぞれ政策決定、候補者の指名選挙運動の指導に異なった動きを演じてはいるけれども拒否に緊密な協力関係を保持している。特定の政党に所属する議会 (parliament) に選出されている議員によって、英国でいう議会内政党 (parliament party) が組織されている。この組織体が、もし下院においても多数党である場合には間接に内閣 (cabinet) を組織する一連の指導者を選出し、下院において少数党である場合には対立政党 (opposition branch) になる。内閣も反対党も、ともに、それぞれ効果的に政策を決定するのである。議会内政党の機関に議会の指導者と議員大衆の連絡を維持する whips と呼ばれる政党幹部なるものがある。これはまた議会の指導者と、地方政党との連絡を維持する中央機関である。議会の議員を選ぶそれぞれの選挙区には候補者を指名し (中央機関の事前の承認を得て) 選挙

(註) Jacobsen & Lipman: ditto pp.90—92

運動を援助する政党委員会が設けられている。地区組織体も毎年一回行なわれる全国的政党会議に代表を派遣する。理論的には、この年次会議が政党の基本法を変更し、その組織や政策を決定し執行委員会を通じて常時政党の活動を監督する権限をもっているのであるが、実際には、この会期は殆んど常に政党の議会指導者によって支配される場合が非常に多い。この政党会議は、その他、議会指導者と地方代表者を連結して、政党運動のために熱意を燃えさせるために有意義な働きをなしている。この会議が議会指導者の政策と対立する政策を採択した場合には、その政党は分裂し、弱体化して来るのが普通である。^(註)

(3)米国における政党制度

米国の政党組織は英国の政党組織にくらべて、国家的利害よりは、地方的利害に重点をおいている。それぞれの郡あるいは区のような小選挙区には、その上部の郡組織に不断に責任をもつ政党委員が常駐している。彼等は郡の公職者の選挙を援助するための存在でもあり、また国会の選挙区や区や州の政党組織に送る代表者を選出するための重要な機関でもある。

また一面では、特定地域における政党の利益を擁護し、全国政党組織の強化に寄与するのであり言葉をかえて云えば、米国には政党組織のために農牧民有権者（Grass roots）にはじまり、全国的政治の分野に拡まる一連の協議会や委員会が存在するのである。米国における政党組織の基本的単位は協議会（convention）である。この会議体が党規則を決定し、候補者を指名し、政綱を採択し、政治運動を行なう委員を選出し、会期間の党事務を処理する権限をもっているのである。州やそれ以上の地方区における協議会による予備選挙法の成立以来一全国協議会は辛うじて、こういう法律による影響をのがれたが一その重要性の大部分が失われた。その協議会の代表者の何人かは大統領選挙法に従って選出されるが、大部分の代表者は間接的な政党有権者の代表にすぎない州あるいは国会の地区協議会によって選ばれるのである。

全国協議会には少数の党全国指導者と地方の信望と見識のある多数の人士が含まれているのである。全国協議会には1,000名以上の代表者と約同数の代理人が出席するのが普通である。郡や州において協議会制度が乱用せられたので、政党候補者の推せんを総選挙と同様の手続きによって行なうことになったのである。最初は予備選挙法は選択条項であって、政党は州を援助して予備投票を処理する自由があったのであるが、オーストリア式投票形式が一般に採用せられるようになって、この種の法律が強制法規になった。そして、この種の法律によって、政党は予備選挙を通じて推せんを行なわなければ、ならなくなったのである。現在候補者は政党の推せんを得るためには、当該公職に関する陳述書を提出しなければならないとされている。そして、一般に候補者は、同時に料金を納入するか、または、一定数の投票者の氏名を記した申請書を提出しなければならない。米国では殆んどすべての州において、それぞれ政党別の投票用紙が選挙事務所によって用意され、各投

(註) Jacobsen & Lipman: ditto p.93 松葉秀文：「教養政治学」法律文化社 1959 pp.158—167

票所に配布されるのである。州によっては公開予備選挙制 (open primary) を採用している所もある。そこでは投票者はすべての政党の投票用紙を受領し、そのいずれかの投票用紙にマークを付して投票函に投ずるのである。この公開予備選挙によって投票者の欲する政党の候補者を推せんすることができその選挙の秘密を保持することができる。公開予備選挙制に対して非公開予備選挙制 (Closed primary) を採用している州もある。この制度は、政党员以外の者には公開されない予備選挙である。あらかじめ、ある特定政党の定員として登録されるか、あるいは政党の党员資格を得る簡単な試験に合格している投票権者が自己の属する政党の予備選挙用紙を受領して、それに印を付するのである。普通もっとも多数の投票を得た者が推せんされるが、いずれも過半数の投票を得なかった場合には、最高得票者間で第二回すなわち決戦投票が行なわれる。

米国において予備選挙制が採用されているのは、主として政党に属する大衆に政党指導部あるいは政党ボスの専横を防止する手段を供給するためである。しかし、そのためには、政党ボスの組織的機関は広範にわたっているために、彼等が推せんする候補者は予備選挙で勝利を得る可能性が強いのであるから、政党組織が充分にととのっていることが必要になる。予備選挙制は長所と同時に多くの欠点をもっている。

すなわち第一に予備選挙制は候補者にとって経費がかかりすぎ、投票権者は投票場に何回となく出向かねばならぬために、投票権者が選挙を回避し、あるいは無視する傾向が生ずる。また政党内部で派閥の論争をひきおこして政党の力を集めることもあり得る。公開予備選挙においては、時おり反対党が最も弱い候補者に自己の政党の立場にある投票権者に投票せしめるというような策略を講じて干渉することもありうるのである。予備選挙制はこのようかなりの欠点を持っているのかかわらず、民主制を達成する有効な手段の一つとなっている。米国の州やそれ以下の選挙地域において、一つの政党が、いちじるしく優勢なために、投票権者が反対党の候補者に投票しても政治情勢を覆えすことができないときには、特に有効である。

さて、おわりに、米国の政党の独特な組織について付言すると、米国の政党は、全国的に三つの独立した委員会を持っている。すなわち、全国委員会 (National Committee)、国会委員会 (Congressional Campaign committee)、上院委員会 (Senatorial campaign committee) である。

全国委員会は政党が大統領に指名した者の選挙運動を援助し、あるいは次期の全国政党協議会を準備する機能をもつ委員会であり、同委員会は自己政党员の下院への選出を援助する機能、上院委員会は、上院に選出される各州の自己政党员を援助する機能をもっている。なお、そのほかに下部地域にはそれぞれの政党がすくなくとも一つの委員会をもち、それらの委員会は常時多数の会員を擁し、彼等は自発的に奉仕事業を行なったり、政党運動に資金を提供したりする。米国の州のなかには、政党委員は予備選挙で選出されねばならないと法律に規定しているところもある。この点から見るかぎり、合衆国の政党は、公の機関といってよいものであろう。ただし、政党委員会は、党派争いが起こった時以外は、政党問題には殆んど影響はもたない。さらに、委員会に与えられて

いる機能の多くは、事実上は、その委員会の議長によって行使されることに注意しなければならない。

さて、おわりに、米国議会内における政党と委員会、協議会の関係をみると、連邦議会の上下両院ならびに州議会において、議会政党協議会（Caucus は、同一政党の選出議員によって構成される。それらの協議会は議会成立のはじめに、議長その他の役職者を候補者の中から選出する。

協議会は法律案に対する政党の立場を決定し、協議会構成員に、その提案の支持を強制するのである。構成員は、委員会内の資格の喪失や再選の際に政党の支持が得られなくなることをおそれて強制に従わざるを得ない。そして、協議会は、政党の指導権を党執行部、議長、院内総務あるいはそれ以外の議院、協議会役員にゆだねているのがふつうであり、議員は、単独政治行動をする自由はあっても、それに対して、政党は、ほとんど責任はとらないのが常例である。^(註1)

以上の事から、合衆国は、二大政党主義の実をあげるため、前段階の選挙というべき予備選挙に重点がおかれ、政党委員は、まづそれにえらばれる必要があり、委員は、上層団体たる委員会、協議会の半公的な統制に服さざるを得ないということが結論される。以上制度面とイデオロギー面から観察した政党を機能面から整理するとつぎのようになるであろう。

政党は、現に権力を獲得しているか、近い将来において権力を獲得できるという期待と、それに応じた企劃をもって、回転運動をつづけている。そして、ある組織が政治を支配しているときか近く、政治をゆづり受けようとする一般的な期待を維持できる時、その組織は、多数党とか、真の政党という。それ故、一定の政治組織が真の政党であるか否かは事実問題である。^(註2)

つぎに権力に対する獲得競争は、ある特殊な、そして特有の手段によってなされなければならない。

その手段（方法）とは如何なるものか、というと、政党の方法は、まづ平和的な方法でなければならないということである。クーデターによって権力を掌握するのは、政党のやり方ではない。政党は、国家の機構内において行動する。その前提条件として、政党は政府と寛容的でなければならない。権力の座にある政党（与党）と野党の間に一定のエチケットがなければならないということである。そして、勝利を得た政党がいかなる場合においても政治を支配しえなければ、政党政治は不可能である。政党は、このように、選挙戦をたたかい、選挙民に訴えて、その党員を公の機関に送りこむのであるが、ここに注意しておきたいのは、「公務員は、国民全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」という日本憲法の原理である。巷間喧伝されるところであるが、「A候補者は、B政党から公認され、当選しておきながら、在職中にC政党にうつり、さらにD政党にうつっている」「政治家としての信念と節操を疑がう」といった非難がされることがある。これは、誤まりと考えられる。けだし、国会議員は、国民の信託を受けて選出されたものにちがいないが、決

(註 1) Jacobsen & Lipman: ditto p.96

(註 2) Schattschneider, E.E.: ditto p.42

して、個々人から特定の政治行為の委任をうけたものではないからである。^(註1) 比例代表制を採用して死票の絶滅を期そうとはかるのも、この精神にほかならない。ただし、前例の場合と雖も、B、C、政党が、ほぼ同一の綱領 (platform) を掲げている場合は別として、D政党がBまたはCと全くイデオロギーを異にするものである場合、かつまた、B政党が与党であり、当選がそのために容易であったとしたら、政治倫理の上からは、やはり問題があろう。けだし、政党は、特定の綱領をかかげて選挙民の信を問い、^(註2) その絶対多数を占めたものが、与党として政権を担当するのが普通だからである。政党は、選挙戦を戦う際、野党にまわった側は、かならず与党と反対乃至実現不能の政策をかかげるのを常とする。しかも与党が現状維持を目的とするため、急激な改革をかかげないのに対し、過激ともいえる程度の対立政策をかかげるのを常とする。理由は選挙民の耳目を傾けさせる必要があるからである。

この意味で、野党ことに小政党は、与党の独善をおさえ、反省をうながす刺戟作用を果たすといえるであろう。そして与党と野党さらに、野党の中の小政党のいくつかとは常に対立、協調、妥協をくり返しつつ、政策の変化を生じ、選挙民の批判をうけて、さらに政策の弁証法的発展と変化をもたらすのが普通である。

4. 政党と官僚の関係について

さきにふれたところであるが、わが国は、中央では、議員内閣制をとっており、閣僚は同時に政党人という形になっている。この点で、厳密な三権分立と称しがたいことは、すでに述べたから繰り返さない。

しかし閣僚は、高度の政治性をもった官僚であり、官僚は末端の国家公務員にいたる迄、行政の担い手として国民に対するものであることに何の異論もない。そして一切の公務員の各職掌に照らしての最高機関が各省庁であり、各省大臣 (外局長官を含む) はその責任者であり、内閣総理大臣は、さらにその長としての最終責任を負うものである。この意味では、まさに、国会は国権の最高機関であるということになる。

こういったシステムは、たしかに国民の声が国政に反映するわけであり、国民が主権者である以上、主権者の信託をうけた国会が政権を担当するわけで、きわめて妥当なことといえるのであるが、果して問題はないであろうか。当否は疑わしいと思う。けだし、国会は国の機関であり、国会議員は特別職の公務員であるが、国会議員を国会に送くりこむ母胎ともいふべき政党は、性格上はどこ迄もプライベートな結社にすぎない。デモクラシーはその特色として、多数決原理 (majority

(註 1) 同旨 水木惣太郎：「議会制度論」有信堂 p.8, pp.14—15

民主政治の真偽を分つもの (デモクラシーの基礎) 理想社 (See also Kelsen's, 古市恵太郎訳 p.22

(註 2) See Jacobsen & Lipman: ditto p.91

principle) , 基本権の尊重, さらに今一つの特色として素人主義を採用する。合衆国が特殊の知識を前提とする軍事関係の長官にシヴィリアンを配し, 所謂文官優位の原則をとるのも, この故である。素人主義は民意を端的にアクセプトし, 行政に反映しうる点と, 玄人官僚の独善と専横を抑える長所は, たしかにみとめねばならない。しかし民主主義の必然の欠点たる, 大衆化, 水平化, 通俗化は, 能率行政という面からは, 専門官僚に劣るといわねばならない。

現在の民主主義はスペシャリストの養成と技能を尊重する一面があり, 能率主義は, 国家公務員法その他に明文をもって規定されているところである。このような素人主義と玄人主義の調和策として考えられたのが中央における議院内閣制であるが政党人は, 官僚出身者をのぞき, 行政には素人であることの方が多く, 官僚出身者であっても, 官僚としてのキャリアと一致する省庁の閣僚長官となることは, まれである。それ故, 各省庁の事実上の責任者として, 事務次官がおり, 官僚たる事務次官と政党人たる大臣との仲継機関として政務次官(政党人)をおいている。^(註1)

旧令では, 政務次官は, 勅任官二等であり, 事務事官(勅任一等)の下位にあった。これは, 衆議院議員が在職中奏任官三等をもって待遇せられたこととの均衡上という理由のほかに, 官僚優位の政策的理由があったためとおもわれるが, 現行法では, 政務次官は認証官たる大臣と, 指定職五号の事務次官の中間に位しており,^(註2) この点でも政党人が優先している。つぎに注目すべき現象は戦後数多く, 合衆国から導入せられた委員会制度(committee system)と公法人(公社, 公団)制度の関係であって, 先に, 政党が政治機関としてデビューするにいたる必然性について述べたように, Separation of powersが民主主義の実を, あげうる担保手段とされ, 司法機関が, 立法行政機関に対して高度の独立性をみとめられているように, 行政機関内部においても, その職務の性質上他の国家機関の掣肘をうけることの好ましくないものに対しては, 独立機関とし, 外局と称し, その独任制の長官をいただく庁に対し, 複数の責任者から構成される委員会の, 最初の構想は, 職業的公務員(官僚)に対する掣肘機関としてのものであったようである(人事院総裁ならびに人事官選任についての国家公務員法,^(註3) 国家公安委員選任についての警察法)。^(註4) しかし, 現実には旧警察法下の市町村単位の自治体警察運営の公安委員会の素人主義は, 警察力の弱体化を招き, 県単位のそれへの改編が行なわれ, 教育委員会にしても, 教育委員会法時代の公選制は廃され, 地方教育行政の組織運営に関する法律で, 任命制となり,^(註5) しかも, 地教委は, その地域内の営造物の人的,^(註6) 物的^(註7) 管理は行なうが, 市町村立小中学校の教員の任免権は, もたぬ現状である。こういった事象は, 民主主義の素人主義が, 事務能率と政治的中立性に必ずしもなじま

(註1) 国家行政組織法第17条, 国家公務員法第2条第7項

(註2) 人事院規則 9—42 (指定職俸給表の適用を受ける職員 of 俸給月額別表), 特別職の職員 of 給与に関する法律別表第一なお国家行政組織法第17条の二第1項~3項

(註3) 国家公務員法第5条第4項, (註4) 警職法第7条第1項, 第5項 (註5) 地教行組第4条第1項, (註6) 同第43条第1項, (註7) 地方自治法第2条第3項第5号, 地方教育行政の組織運営に関する法律

※旧衆議院議員選挙法10条4号 ※旧議院法19条, 1条, (4号~6号), なお旧貴族院会5条~6条

ないことを示しており、素人主義の限界を示すものとも考えられる。このことは、また専門行政は官僚に行なわせた方が良いということにもなるであろうか。

つぎに、公社、公団、公庫のごとき公法人との関係であるが、最近これらの政府関係機関への高級官僚の天下りが多いといわれ、また逆に公社、公団、公庫からの国会議員立候補者も多数にのぼっており、この是非は、暫く措くとして、これら公法人の沿革と特色を検討してみると、これは、あきらかに戦後の行政改革の産物であり、変形した国家行政であることが証明されるのである。

すなわち、行政機関のうち、非権力的な行政（公共用物を管理しつつ営造物営業を行なう）を担当する機関に対しては、形の上では、国家の手を離れ、独立採算制をとり、非課税法人^(註1)として法律行為の当事者資格をみとめ、職員についても国家公務員法の適用を積局的に排除（例日本国有鉄道）^(註2)し、刑法の保護客体としては、準公務員とし、^(註3)労働関係については、労組法の適用を一部排除し、五現業として特別な取り扱いをうけ、^(註4)労働紛争については、公労委の裁定に服す^(註5)、というきわめて複雑な団体である。いうなれば、官僚性を払拭して、企業精神に徹し、利用者本位（主権者たる国民の便）の民主化をはかり、かつ財政的にも責任態勢を明らかにするのが目的であったが、現実の姿としては、労働関係についてのみ、特別法を適用するための合目的々な組織におわっており、その運営も民意を反映しているとは云いがたい現状である。

あまつさえ、これらの機関に従事する職員は老大な労働組合を組織し、職員団体というよりは、政治団体というべきで、政治団体、さらに圧力団体としての実を備えており、これらの団体の職能代表を幾多国会におくっていることは、その上部団体を通じてみると、政治学上の政党と、同一視できるのではないかと考えられる。すなわち、圧力団体が、政府ならびに与党の政策を左右するためにとる圧力行使手段は多種多様で、議員個人に対する説得陳情、集団署名をはじめとして、政府ならびに与党に対する示威運動、署名運動、諸種の宣伝運動（パンフレットの発行、新聞、ラジオなどの利用、講演会開催）といった様々な手段がとられ、アメリカでは、選挙人を動員して特定の議員に対し、手紙、電報、電話などを一斉に発信させるという手段などもとられている。

しかし、圧力団体の行動は、これにとどまらず、政府ならびに与党にとってもっともおそるべきは、労働組合によるストライキ戦術である。労働組合が、政党政治を否認したサンジカリズムを奉じるときは、権力奪取を狙うストライキを行うことは当然である。^(註6)しかし、本来経済目的のため結成された労働組合といえども、政治目的をもったストライキ、とくにゼネストに出ることもありうる。ゼネストが完全に遂行されると、政府与党の権力は、完全に転覆させられることになりうる。たとえ完全なゼネストでなく、重要産業部面のストライキでも、政府を重大な危局に追いこむことは可能である。

（註1）法人税法第4条第2号、（註2）日本国有鉄道法第34条第2項、（註3）刑法第7条、日鉄法第34条第1項
なお刑法第95条（註4）公共企業体等労働関係調整法第3条、（註5）同法第26条
（註6）蠟山政道編：「政党」らいぶらりいしりいず 有斐閣

1920年には、ドイツのカップ（W. Kapp）の極右政権を全労働者がゼネストで倒壊させ、2.1ゼネストは、わが国の自由党内閣を重大な危地におとし入れた。^(註1)このようなことからみると、政党は単に上層の政治勢力に対する工作のみでは、権力を維持することができず、政党とくに保守政党は、労働組合という有力な圧力団体に対して特別の工作を行わざるをえない。社会政策による経済的価値の分配、ストライキの法的制限、警察によるストライキの鎮圧、組合結成の制限ないし禁止^(註2)というような方法はとられても結局力による弾圧手段は、根本的解決にならず、社会体制の動揺するときに当っては、公務員労働者、準公務員労働者の組合をいかに民主的に統合するかは、国政担当者としての政党の権力維持にとってきわめて重大なことといわねばならない。労働組合と、サンジカリズムさらにそれを通じて、労働組合が国政に影響をおよぼすプロセスは、つぎのとおりである。サンジカリズムは、はじめ、1789年の革命原理、すなわち全く唯一の国家主権によって統制された国民国家の原理を生活の統制として非難することからはじまっている。

イギリスにおいては、1832年の選挙法改正時代にあらわれロバートオーエン（Robert Owen）が平和理論で、労働組織の連合と、さらに、その連合の組合の設立を説き、中央の国家委員会にその代表を派遣すべきである、としたことや、ウィリアム・ベンボウ（William Benbow）その他の急進的理論として、ゼネストすなわち休日月がとなえられたり、それをかちとるための大国家連合労働組合（Grand National Consolidated Trades Union）の設置を提唱した歴史があった。（もっともこの連合組合は、結局実現しなかったが）。^(註3)サンジカリズムの理論は、しかしながら、一般的にはフランスで特に発達し、プルードン（Proudhon）であったといわれる。

プルードンの考え方は、要約すると、経済秩序は、政治秩序より、時代的に先行し、重要性においても優っている、しかも、相互協調扶助の原理によって基礎づけられた経済法則は、それが演えきされた政治法則よりも古く、かつ、優っている、そして、そのために、経済的な相互援助の原則の反映であるべきであるという原理を説くようである。彼は、1863年彼の著書^(註4)において、社会秩序は、本来相互扶助と、生産交換、相互奉仕と利益のために自由に結合された職能団体から成り立つべきである、と云う考え方を示し、こういった傾向が、さらに、社会契約説に彼をひきつけていったようである。（必ずしもルソーにかぎらず、社会の基盤としてであるが）。ところで、革命的組合社会主義者であるサンデカリスト達の考え方は単一の主権国家の革命理念には、反対を示めし^(註5)前進的でより高度の経済社会理念を擁護して来た。そして、彼等は、現実の社会をドイツのマルキストのように階級の斗争という言葉で考えずに、相互と、相互扶助のきづなによって、相互に補足、結合を行う職能団体という言葉で理解したのである。するとサンデカリストとマルキ

(註1) 蠟山政道：「政党」：らいぶらりいしりいず 有斐閣 p.105

(註2) 例 日本国有鉄道法第35条、公共企業体等等労働関係調整法第17条、同第18条

(註3) Barker, Ernest: "Principles of Social and Political Theory" (Oxford Univ. Press) p.35

(註4) Du Principe federatif 1863

(註5) Barker : ditto p.36

ストは同じゴールを狙っているかも知れないとしても、その方法は、かなりちがっているということになる、すなわち、プルードンは、公衆による主権の維持といい、マルクス一派は、プロレタリアの独裁を云う、さらに20世紀のフランスのサンデイカリスト達は、ゼネストは、革命の政策を採用しているのである。ここにサンデイカリズムとマルクシズムの相異があるのである。

すなわち、前者が、相互扶助の職能団体であるのに対し後者は衝突する階級斗争社会を想定する点である。^(註1)この現象は、社会学的にもとらえることができるのであり治めるもの (government) と治められるもの (the governed) との関係は、政治的安定の条件をつくり出すものであるが、社会学が、社会科学になし得る最大の貢献であり、治められるものの真実の意志を決定する技術能力を発展させることにあるといわれている。^(註2)

このように見て来ると、労働組合が職能団体であり、職能団体の代表者が最高会議を形成するソビエト体制とは、手段が暴力革命、プロレタリアートの独裁階級闘争を許さぬ点では、相違するものの、労働組合が相互扶助協同社会、最終手段ゼネストという組合社会主義は、公務員のうちの組合官僚と俗称されるグループに浸透していったものとおもわれる。とくに、各層、各職域にわたり広い組織をもち、社会契約説の伝統をもつフランスに公務員労働者の組合が発達し、大統領の政治生命をも左右する力をもつにいたったことは容易に理解できるのである。

戦後合衆国の指導で、新憲法の下で、幾多の行政改革が行なわれ、労働組合法、労働基準法、労働関係調整法の制定は、前述の行政機構の一部公社化、現業官庁の従事者に対する公共企業体等労働関係調整法の適用、公社職員に対する国家公務員法の適用除外→地方議員の兼職、選挙運動の自由→職能団体からの国会議員出馬という形をとっており、さらに、団結権は、自衛官、監獄職員、警察職員、海上保安庁職員以外の一切の公務員にみとめられ、団交権は公営企業の職員にみとめられており、罷業は国家公務員法、地方公務員法、各公共企業体の単行法で禁止されながら、年中行事ともいふべき既成事実になりつつある現状である。

この観点からは、わが国の政党は、いまや高級官僚との、立法、行政の調整ではなく、組合構成の下級官僚の圧力団体 (pressure group) の要求する政策との調和妥協をみいだすことが一つの課題とされよう。

5. 政党と教育の関係

教育は、政党と一見無関係のようであるが、政党が、国政担当機関として位置づけられ、しかも統治者 (government, governing body) と被治者 (the governed) を結合する仲介機関であり、国

(註1) Barker: ditto p.37

(註2) Parsons, Malcolm B. et al. ed. : "Perspectives in the Study of Politics" (McNally & Co., Chicago. 1968) p.90

政に対する候補者 (the applicants for the office) を被治者たる選挙民 (electorate) に選択させる機能を果す組織である以上、主観的には、政党構成員は、上記の政治目的に類似性をもつものの集団と、とらえることができる。して見ると、政党は、一人でも多く、自党から候補者を当選させることが、与党となり、政治権力の獲得と支配への道程ということになる。

そのためには、投票者 (voter) に訴えることが必要であり、最も素朴で有効な手段としては、暴力、脅迫、買収、饗応、利益誘導、たとえば、利権法案の設定や特定選挙区に対する便宜供与、或いは、選挙直前に特別の行政措置などを行う類である。しかし、こういった手段は、小選挙区制や少数代表制、公開投票制、制限選挙制がとられ、候補者が、かぎられ、投票者もまた限定されている状態の場合にこそ効力を発するのであって、大衆 (mass) の民主主義の現代は、多くの国で比例代表制や大選挙区制が採用され、その結果、膨大な数の選挙人に直面することになり、個人的接触は影をひそめ、大衆獲得手段として登場したのが、宣伝である。

宣伝は、不特定の膨大な大衆の考え方や感情を一定の方向に引っぱってゆく力をもっている。大衆を納得させてその同意をかちとるには、大衆の自主的な判断力に訴えるのが一番確実である。この判断力の底流をなすのが輿論であるが、輿論を形成する鍵ともいべき四つの概念が定形化されている。

すなわち、宣伝、教化、教育、アピールといわれる。^(註1)ここに教育をとり上げる価値があるのである。ただし、Frederic C. Irionによれば、個々の政治問題の全側面が、教育という手段によって、可能なかぎり真実が、国民に呈示せられ、その資料が如何に評価されるべきかに指導の重点がおかれ、その結果、何を信ずべきかに関して選択の自由が許される、とするのである。彼は、さらに、教育は、必ずしも、中立不偏を意味するわけではなく、輿論や態度の表明は、このように分類されるべきことを要求するのであるという。

思うに、彼の意とすところは、ザインとしては教育の中正、さらに、ゾレンとしては、国民に政治的良識と、主体性を、はぐくむことをもって目的とすべしということになるであろうか。

(Daniel Lerner)によれば、近代専制国家においては、こういった観点からの社会科学の研究を許さない、という。たとえば、ロシア、イタリア、ドイツのように、19世紀にゆたかな社会科学の研究の伝統のあった国々で、皮肉なことに、共産主義や、ファシズムやナチズムの専制的な政治制度が20世紀に入ってからは、社会科学のこれ以上の発展を否定しているという。^(註2)彼は、その理由を次のように要約している、

「社会の機能は、エリート^(註3)か、大衆に、すなわち治者 (governor) か被治者 (the governed)

(註1) De Huszar, George B. and associates: "Introduction to Political Science". (Crowell, New York. 1950) pp.497—498 see also Lippmann, Walter: "Public Opinion". Macmillan, New York. 1957 pp.398—400

(註2) Parsons, Malcolm B. et al. ed.; ditto p.92

(註3) cf. Lasswell, Harold D.: "The Political Writings". (Free Press, Illinois. 1951) p.295

のどちらによっても研究せられうるものであり、この二つの啓蒙の源から、多様な政治上の概念や、政治的手段、方途が発生する二様の全く異なった様相が派出し、しかも、この二つの様相は、近代専制政治に対抗するものとして、民主政治社会の伝統を探究する際に対比せられる、と説く。

(註1)

ここに、全体主義国家、やファシズム、ナチズム国家が、社会科学教育を許さない政治的根拠があるのである。宣伝は、不特定の龐大な大衆の考え方や感情を一定の方向に引っぱってゆく力もっている。大衆を納得させてその同意をかちとるには、大衆の自主的な判断力に訴えるのが一番確実である。そしてそれは教育によって達成できる。私が輿論指導手段のかなめとして教育をとり上げたのは、この意味である。ところで、わが国において、政府与党と、革新野党が殆んど妥協の余地もない程、深刻に教育政策について対立し、相剋している現状は何処に、その原因があるのだろうか。私なりに、所見を述べて見たい。

戦後合衆国から導入された六・三制教育制度、教育委員会制度に、不合理、性急の政策的欠点があったのではないかと思う。すなわち、戦前のドイツ系のそれが、山県有朋の官吏任用制度とともに、天皇のため、国策に順応し、国家の枢要に寄与すべき人材、すなわち天皇の官吏を養成する帝国大学（旧帝国大学令1条）を頂点とし、この教育機関は、旧幕時代の昌平黌、昌平坂学問所、開成学校司法省法律学校という沿革を辿り、東京大学を経て、帝国大学になった。そして、明治中期以降各地に開校された他の帝国大学とともに、東京帝国大学として終戦を迎えたという沿革がありこれに進学するための旧制高校における国民道徳を中心とした精神教育と相まって、教育された官吏と云う名の天皇に対する無定量の義務を負う^(註2) 国政担当者が、天皇の補弼機関あるいは天皇の名代機関^(註3)として国民に君臨した。

また、後期中等教育が、旧制中学、高女、実業学校と複線形を辿りながら、明治6年の学制以来フランス流の教科内容をアメリカ形のカリキュラムで編成し、Massの精神面での指導者としての中堅知識層を公民として教育したこと。さらにこれを指導し得る知識層の教育機関として、高等専門学校を設けたこと、初等教育は徴兵に際し、尋常四年修了程度の基礎学力を目標に、臣民としての権利義務を教育し、旧制中等学校以下の学校の教員となるべきものを、高師、及び師範で教育しこれらの点を、米国教育使節団は思想統一と、中央集権だと、批判したようである。

六・三制は、この反省から出発して、徹底的な単線形と、地方分権、官僚統制の徹廃という形をとったのであるが、現実には、能力を無視して進学する傾向をつくり、しかも内容の不十分な教育機関の無統制な許可濫立は、学卒者がその修業年限に反比例して、専門学識に乏しい者を輩出し、た

(註 1) Parsons, Malcolm B. et al.ed.: ditto p.92

(註 2) 旧官吏服務規律 1条

(註 3) 旧裁判所構成法第67条に定める判事、旧大日本帝国憲法第57条

めに、その修めた学業で、世に出る機会をかえて少くしたという弊風を生じている。

先に官僚と政党の所でも述べたが、民主主義のドクトリンの一つである素人主義による欠陥であろう。しかも、戦前の各種検定制度が殆んど廃止されたことは、民主主義の能力主義を逆に否定していることになり、師範教育（normal school）が廃されて、teacher's college に改編されたことは閉鎖から解放という名の下に実質的には、特色を失い一般大学と変わらなくなったといえる。またわが国の旧制義務教育は、ほとんど文盲を駆逐していたのであるが、ネール首相時代のインド政府をみると、かってイギリスで教育を受けたエリートから成り立っていたために、左右両翼のラディカリストになやまされたが、共産党は、文盲に、働きかけ、アジとマスコミをやれば、容易に支配者になれた^(註1)とのべているところからみても、政治的中正思想や、適正な候補者を選択しうる政治感覚と良識は、文盲の排除と、義務教育の普及によらねばならぬことをみとめざるをえない。

このようにみえてくると、戦後の6・3教育は、合衆国の progressive educator, ことにデューイの教育哲学に負う所が多いと云いながら、その劃一性は、人間の個性と、能力尊重さらに、国政に対する健全な批判精神の育成という点では失敗であったと考える。このことは、教育の担当者たる教員の政治思想と姿勢にも現われているのであって、職務の性質上思想とか理念とかいわゆるイデオロギー的勢力に影響されやすいこともあるが、戦前の国体観念に基く教育が、その政治体制と共に崩壊したとき、「民主教育」が新しい教育の再建原理となり、この新しいイデオロギーを急激に受け取った現場教師が、日本の民主化の対象となった労働組合制度と教育制度に職務上の地位と関連して結びついていった反面、立場上、そのゆきすぎを規制、修正をする必要のあった政党人（与党）や官僚が、国家政策と教育行政という秩序面の土俵の上で、準政党的色彩をもった教育公務員の労働組合と激しく対立しているというのが現状であろう。

そして昨今は、さらにそれが発展し、革新、保守両政党のイデオロギーの葛藤となっており、民主教育の立場と称する教育行政と、政治的権力を背景とする国家的統制（与党官僚による）との妥協調整は、圧力団体との妥協調整以上に、政党として考慮の余地のあるところであろう。

(註 1) Roche & Stedman; ditto p.13

The Meaning of 'Political Party' and its Operation as the Organ of National Government

by Shunsuke Tawa

Summary

This treatise consists of the following items;

- 1) "The definition of political party"
- 2) "The process and necessity of appearance (debut) of political party as the government organ"
- 3) "The function of political party"
- 4) "The relation between political parties and government officers"
- 5) "The influence of education upon the political party through the election campaign"

Section 1) I described the political party to be the group to recommend the applicants most appropriate for the officers

Section 2) It is naturally evident that a person be a political animal from ancient times. But to be the democratic state, strictly speaking, how should political conditions, systems and institutions be arranged? Responding to this subject, the followings were demonstrated. Firstly, it should have its own constitution; secondly, its sovereignty be divided among the several power holders, at least, three ones, i. e., the legislature, the administration (the executive) and the judicature.

Section 3) The political party itself has been much complicated from the necessity that the governed should be the governor, sometimes or other, through "political process".

Therefore, the political party makes it a rule to function for appealing to the electors and attracting as many a voter as possible. However, there has been considerable difference in the means of the mutual functions between the party and the pressure group; the former appeals to the mass (including indifferent electors) for their political comprehension, and supports the abstract platform by means of a certain propaganda, press, symbol, and sometimes, teaching, instructing, etc., and the latter to the government (the legislature, the executive) for his concrete favourable policies (e. g., building a certain bridge, changing the rate of tax, abolishing some office and withdrawing some bill, etc.). And the election campaign, the congress and Diet, not any like as coup=d'état, revolution, are peacefully operated by the political party,

Furthermore, I explained what systems of the political party had ever existed, and where they had been embraced and developed into a biparty system, multiparty and one party.

Section 4) In this part, I mainly discussed the parliamentarism, contrasting professional government officers with amateur ones (party men). Then I tried to regard the government employee as the trade union composer, looking over the history and the up-to-date trend of French Syndicalism.

I expressed my own opinion as to what reconciliation should be contemplated between the employer (government, and the constructing party) and the employee (upper union and its composing opposition party) in Japan.

In addition, I gave comment on the post-war new administration systems, such as a public corporation and a special juristic person, setting the correlativity of the efficiency by the professional government officer with the democratic public business of the amateur man.

The last remark to be demonstrated was that the teaching was compared with the other enlightening methods of propaganda, edification and appeal of the means which the parties took up. I also dealt with what steps were required to get the sympathy of the mass with the party, through teaching.

September 26, 1969

