

# 民主政治の失敗

——戦前期日本の政党政治に関するゲーム論的考察——

阿部弘臣

## 1. はじめに

本稿における関心は、次のようなものである。明治憲法体制においてせいぜい8年間続いた政党内閣は、なぜそれまでの努力にもかかわらず、かくも短い期間で終わってしまったのか。戦前の日本が限定的にしか民主化を達成できなかったことは周知のとおりである。しかし、より重要な問いとして、なぜ当初の民主化の成功にもかかわらず、民主的な体制自体は長続きしなかったのだろうか。

上の問題について、この試論では制度を重視する。制度の重要性は、以前より経済学や政治学を含むディシプリンではひろく認められてきた。しかし、こうした事情だけが本稿の考察に影響を与えているわけではない。実際、かつてのマルクス主義者から最近の歴史研究者にいたるまで、明治憲法体制の構造のなかに民主的な限界を認める主張は少なくない。それは、人びとが法令というルールを遵守する限り、そうした制度が彼らの行動を制約するという理解が暗示的に存在するからである。この点は、じつのところ肝要でありながらも、既存の研究において十分な意識と方法によって考察されてきたとはいえず、解明が必要である。われわれは、特定の制度が歴史の進展において担ってきた役割や機能を考えることで、歴史的なコンテクストのなかに制度の重要性を発見するであろう。本稿の目標は、戦前日本の民主政治の終焉に関して、その制度的要因を理論的かつ因果的な観点から解明することにある。

具体的に検討したい対象は、「憲政の常道」と呼ばれた、政党内閣期の日本にユニークなインフォーマル・ルール(すなわち、慣習的な制度)である<sup>1)</sup>。憲政常道(以下、**第二党ルール**とも呼ぶ)は、疑いなく戦前期日本の政党政治を特徴づける制度であった。当時の二大政党制では、政権政党の内閣総辞職を経たのち、衆議院の第二党が自動的に政権を担当するという他国に類をみない異様なルールが運用された。それは、第二党という位置が従来とはまったく異なる結果であることを意味した。なぜならば、与党が失敗して下野することが、野党たる第二党にとっては政権を得るための十分条件となったからである。さらに、この制度の恩恵によって政権にありつけた二大政党は、制度配置の結果として空前の政党間競争を余儀なくされた。そして、結局のところ非協力的な行動のみが現実的な戦略となったことで、政党は、軍部や寡頭指導者(oligarchs)といった抵抗勢力に対抗するために不可欠な連携がまったくとれなかったのである。

つまり、憲政常道は、戦前日本における民主主義の寿命に関して決定的な役割を担っていた。当該制度のもとで展開された政党間対立は、両者の協力を難しくした。そして、このことは、反民主勢力たる軍部や寡頭指導者の勝利を意味した。戦前の二大政党は、危機的状况において相互協力することに失敗したので、権力を維持することが困難となり、軍部の台頭をゆるしてしまったのである。本稿は、二政党の非協力関

係を囚人のジレンマの結果として捉え、ゲーム論的なアプローチから歴史的事例の考察を試みる。

## II. 代替的説明

まず、民主制の継続や程度に関する議論を簡潔に理解しておきたい。比較政治では、さまざまな民主体制を説明するためのアプローチを三つに分類することができる<sup>(2)</sup>。第一に、社会文化的なアプローチである。古典的には、民主主義の要因を政治文化の観点から考察した Almond and Verba [1963]がある。第二のアプローチは、社会経済的な要因を重視する。代表的には、ポリアーキーを提唱した Dahl [1971]や、経済開発と民主制の関係を分析した Lipset [1959, 1960]である。Lipsetによれば、豊かな国ほど民主的ということになる。この話題については、Geddes [1999]によっても詳細に検証された。Huntington [1991]は、民主体制の後退とその後の第三の波を論じたが、その仮説は、イベントヒストリー分析の結果からも支持された (Gasirowski [1995])。第三に、制度設計もしくは制度変化に着目することである。もっとも古典的なものは、効率的な代議政治に望ましい制度形態を唱えた J. S. Mill の『代議政治論』である (Mill [1861])。戦後では、選挙制度と政党システムの関係論を論じた Duverger [1954]が有名である。そして、多くの新制度論研究はここに含まれる<sup>(3)</sup>。

次に、上述した観点を保持しつつ、戦前日本の民主政治を考えることにする。第一に、戦前日本においては市民社会が国家から自律的に成長することはなかった (Garon [2003])。日本人に対して権威主義的なイメージを与えることは可能である。通説に合う国家論的な見方からすれば、一連の市民／社会運動も、自律的な国家官僚によって管理されてきたと考えることができる<sup>(4)</sup>。しかし、また一方で、民衆運動が政党

内閣を出現させ、政党政治への道を切り開いたとみることもできる (信夫 [1968])。戦前から、市民による自発的な運動が多数あったのも確かである (結果的に統制されたとしても)。また、日本の文化としての、社会や組織における「同調性」を民主主義の失敗と関連づける論者もある (石田 [1970])。ほかに、日本の政治文化的な側面を強調するならば、数多くの疑獄事件等の醜聞は注目に値するであろう<sup>(5)</sup>。日本の政党政治のはじまりは、政治的な腐敗をも意味した。政党内閣期における「政界の信義・節操は急坂を下るが如く、背信と金力の支配に墮落していった」 (前田 [1961: 418])。こうした傾向も民主制の安定性を覆す一因となったのかもしれない。

第二に、戦前日本の社会経済的な側面を考えてみる。社会経済的な研究は、労働者階級を中心的なアクターとするか、エリートの動向に注目するかに分かれる (Collier [1999])。当時の日本は、近代化による都市化と労働者の急増を経験し、労働者勢力の台頭が顕著であった。特に大正デモクラシーと呼ばれる時代は、都市部の中間層や無産階級が登場し、労働組織が結集しはじめた時期であった。その背景には、彼らの権利に関する要求があった。松尾 [1990]は、大正デモクラシー運動の要求内容と自由民権運動の要求内容が異なる理由を経済的な発展段階の違いに求めている。ただし、これらの要求がすべて受け入れられることはなかった。それらが受容可能かどうかは、ゲーム状況に依存していた。Acemoglu and Robinson [2000, 2006]の分析で示されるように、抑圧するコストが高く、コミットメントの信憑性がない状況では、政治的エリートは、革命を避けるために再分配か選挙権拡張を行なうことになる。戦前の日本では、大正デモクラシーの結果、民主政治は成立したものの、政党が提出した改革案や労働関係の法案の多くは、貴族院と枢密院によって拒絶された。その意味で、民主主義は限定的であった。

もし、当時の日本で暴動や革命が信用可能な脅迫(credible threat)となっていたのなら、民主主義は延命し、政治的帰結も違っていたであろう。

第三に、制度的な側面として、明治憲法体制の民主制に対する限界を指摘することができる。主なものは、首相の限定的な権限、非立憲的な枢密院、衆議院と対等な貴族院、独立的な陸海軍部、および元老など、数多くの制度が政党と民主政治に対する制約として掲げられよう<sup>6)</sup>。まず、戦前において内閣総理大臣の権限が(公式な)制度として実質的に強化されたのは、戦時中の内閣においてであった(百瀬[1990])。また、枢密院と貴族院は、長いあいだ多くの批判を受けていたが、最後まで大きな改革がなされることはなく、民主政治にとっての難関であり続けた。軍部は、政党内閣制を打破するのに一役買い、さらにその後も政治的アリーナに跋扈し続けた。最後に、元老は、「人格化されたルール」(升味[1979])であったが、フォーマルな法令によって規定された国家機関ではなかった。しかし、元老が日本の政治体制にとってのある種の決定要素として鍵を握っていたのは確かである。元老が首相候補者の選定に関して実権を独占していたからである。憲政常道を採用したのも停止したのも、ほかならぬ元老であった。

第四に、政策的な側面について言及しておきたい。すなわち、政党政治の安定を外交や財政問題に帰着させる考えのことである。伊藤[1987]によれば、政党政治崩壊の要因には、政友会の中国問題や民政党の井上財政が関係する。政策が理由で体制が崩壊するのであれば、それを支持しなかった主体は、有権者ではなく、軍部や寡頭指導者であったといわなければならない<sup>7)</sup>。結局のところ、反対勢力の選好にそぐわない政策は、政党内閣制を危機に曝すと解釈するにいたる。

以上のように、日本近代政治では、政治文化

的、社会経済的、制度的、または政策的な要因と、民主政治の程度もしくは帰結とを関連づけることができる<sup>8)</sup>。ゆえに、戦前の政党政治という特定の現象を唯一つの要因によって説明するのは難しく、多面的な考察が肝要であるとの指摘は可能である。しかし、それでも多重共線性(multicollinearity)などの根本的な問題が想定されない限り、鍵となる一つの説明要因を分析することには意義がある。

最後に、この試論と方法論的に類似する先行研究について言及しておく。歴史的な日本政治を合理的選択の立場から分析した研究については、Ramseyer and Rosenbluth [1995]を挙げなければならない。彼らの研究は、政治学において標準的なモデルを使いながら、政治史の通説とは異なる仮説を提示し実証している。本稿の関心である民主制の崩壊について、著者たちは、次のように考えている。寡頭指導者は、当初(軍部を守るためではなく)自己保身のために制度構築を行なったが、その制度選択が結果的に軍部の独立を保障し、日本の政党政治を潰してその後破滅的な結果をもたらした。つまり、民主体制崩壊の責任は、寡頭指導者にあった。この議論は、上で掲げた第三の点に含めることができる。旧体制が根本的に抱えていた問題は、軍部の独立にある。ただし、これまでの研究で論じられてきたことは、(主に統帥権の独立など)当時の制度に関する初歩的な問題であり、内閣が軍部をコントロールできなかった理由の指摘である。その点、本稿で重視するのは、政党間協力が政党政治の存続にとって重要であったとする歴史研究者などの主張である(後述を参照)。軍部の脅しや横暴に曝されても、政党が団結し協力していれば、現実の民主体制は生き延びていたはずである。さらにいえば、そうした政党間協力は、軍部の独立に関して新たな経路を切り開く可能性もあったと考えられる。

また、理論的な手法で戦前日本を射程におさ

める研究として、Snyder [1991]がある。彼の研究は、日本を含む主要国のなかでドイツや日本が対外膨張政策を展開した要因を探る。代替的な理論を提示し、戦前の出来事について詳細な事例検証をすることで、国内構造を原因変数として結果との関係を分析している。つまり、対外膨張を選好するカルテル勢力は、十分に制度化された民主主義においては抑制が働くが、そうでないときは膨張政策に傾くということである。この議論は、本来民主勢力や非カルテル勢力であっても、何らかの目的でカルテルに加わってしまえば、民主政治は容易に崩壊するというを示唆している。これらのほか、戦前日本の法令について法と経済学の立場から考察している研究として、Ramseyer [1996]がある。

理論的アプローチ、特に単純なモデルを用いて明治から昭和初期の日本社会を検証しようとする試みは、実際のところ寡少である。歴史的事例に関しては、分析の方法が適切である限り、出来事を理論的に語ろうとする意義は決して小さくないであろうし、そのような連続の結果が、異なるディシプリンからの歴史事象に対する理解を容易にすると思われる。次の節では、より分析的な観点より制度的メカニズムを考察することにする。

### III. 考察

民主政治によって利益を得るはずの政党は、どうして軍部と寡頭指導者からの挑戦に真っ向から立ち向かい、その結果、彼らとの関係を改善することができなかったのであろうか。戦前において衆議院の全議席の90%超を占め続けた二大政党は、手に入れた政治権力をどうして手放さなければならなかったのか。これは、主軸となる問いである。

#### III.1. 協力の意味

本稿では、当時の日本における民主制の継続

と政党内閣の連続を同義と考え、この民主体制を支えるためには政党間の協力が不可欠であったと考える。なぜならば、政党間、つまり政友会と民政党の協力なしには、反政党勢力の反抗に打ち勝つことができなかつたと思われるからである。協力とは、より具体的には次のような状況を想定している。たとえば、軍部に属する武官が越権行為を行ったり、または軍の一部がテロリズムに訴えたりして政党内閣を潰そうとするとき、政党が共同してこの問題を対処し、必要に応じて護憲運動、選挙協力、協力内閣などの手段を通じて協調的に行動するような状況である<sup>(9)</sup>。伊藤之雄は、「両党が連立内閣を作って対抗することが、政党内閣が国民的支持を得て存続する唯一の道であった」(伊藤[1987: 266])と主張する。坂野潤治は、政党政治の危機において協力内閣を実現せず憲政常道を継続したことが軍部の台頭を助長し、国民の政党政治に対する支持を失わせた<sup>(10)</sup>と示唆する(坂野[1984])。また、元老であった西園寺公望は、立憲政治の危機において政党は「立憲政治に反する行為に対しては共同して軍部に当るというのでなければならぬ」(原田[1950: 210])と喝破した。西園寺もやはり、政党内閣の延命のためには政党が協力して軍部に對抗しなければならぬと認識していた。以上のことから、政党間協力が政党政治の存続にとって重要であったことが理解できる。

したがって、ここにおいて主要な問題となるのは、なぜ政党は協力できなかったのかということである。すでに冒頭で言及したように、本稿は、日本の政党政治を特徴づけた第二党ルールに要因を求める。第二党ルールは、後述するように、政党の協力を難しくする作用があった。すなわち、偶然起こった政治的な状態というよりは、むしろ構造的な均衡として、政党は、常に非協調的な行動を貫き、互いを出し抜くことに専心していたということである<sup>(10)</sup>。もともと、

政党内閣期が始まる前の政党には、専制主義者から侵害があったときにほかの政党を出し抜く誘因はなかった。ここにおける政党の目標は政権獲得である。当時の政党は、非協力的態度を貫いたところで、政権獲得の可能性が高まったわけではなかった。むしろ、一丸となって、国民規模の運動を展開して、民主政治を台頭させることが民主政党の利益につながった。政党内閣期以前の政党は、寡頭指導者の非立憲的な行動に対して、団結して護憲運動を展開することができたし、選挙上の協力も可能であった。

本稿が扱うようなアクター間の協調行動の可能性を論ずる際には、ゲーム理論の枠組みが有用である。所与の制度的枠組みにおいて、もし政党間の競争やコンフリクトの結果が民主政治の存続と関係していたのなら、その状況の説明とその状況が発生した要因(すなわち、制度)とが重要となる。そこで行動する人間を含め、これらの関係をメタ的に把握し、どのようなことが論理的に導かれるかを解明するにはゲーム論が適切である<sup>(1)</sup>。さらに、非協力的状況から協力可能な状況に移行する際の問題の解を求めるときには、ゲーム論が必要である。

以下では、制度変化が政治的結果にとって重要であったことを説明する。まずはじめに、政権交替システムとしてのルールを検証し、制度の持つ効果を分析する。次に、第二党ルールが導入される以前のゲーム的状况を考察し、実際の事例を説明する。その後、第二党ルール導入後の状況を考察し、枠組みを事例の文脈に当てはめて説明を行なう。すなわち、特定の制度的枠組みのなかで展開された戦前期日本の政治ゲームを比較検討する。

### III.2. 第二党ルール

政党内閣期に実施された第二党ルールによれば、当時の首相は必ず党首であり、かつ第一党か第二党の党首以外が内閣を組織する可能性は

排除されていた。ただし、これが同時に不安定で状況依存的な制度であったことも確かである。外生的な状態に変化がない限り、このルールの運用は一つの均衡といえるが、現行体制にとって不利な政治環境では、元老の意思決定にしたがって中断することができた。5・15事件の直後、憲政常道の慣行を棄てて、組閣の大命を政友会総裁から政党に属さない人物に移譲できた理由はここにある。

第二党ルールは、政治的アクターに対してどのような影響を及ぼしたのであろうか。じつのところ、ルールが導入されると、政党の行動には明らかな変化がみられた。それは、あらゆる手段を使って互いを攻撃し合うことであったが、特に変化がみられたのは方法と過激さにおいてであった。第二党ルール以降、「政党間競争の意味は、議会内の単なる主導権争いから政権獲得競争へと質的に変化した。政党間競争の帰趨が、直接、政権と連動したため、対立競争は激化し、議会運営はしばしば紛糾し、決議案が乱発されたり懲罰事犯が多発したりして、議会政治のイメージを大きく損ねた」(川人[2005: 30-31])。

野党は、それ以降、現行政権を打破する非常に強いインセンティブを持った。二大政党制のもと、もう一方の政党の内閣が瓦解すれば、確実に自党に政権が与えられたからである。もっとも、野党は、与党の政権を打破するように運命づけられている。しかし、上で強調したように、追加的な誘因が協調を困難にしたのである。第二党ルールの規定により、第一党でなくとも単独政権がとりうるという点は魅力的であった。政党は、総選挙の結果、最低でも第二党であれば、今期政権の崩壊によって次期政権を担当することが可能であった。このような状況では、二大政党は協力するインセンティブがない。このルールがなかったときは、政権の崩壊は交替と直結しなかったが、新たに導入された構造によって、政権の崩壊と交替の関係は変化し、

政権の獲得に関する不確実性は減少した。二大政党による競争は明白に加速し、政党間のコンフリクトの解決は困難をきわめた。

政党が異様なルールの恩恵によって政権を得たとしても、衆議院で多数派を持たなければ政権は長続きしない。この問題を解決するため、政党内閣期では、総選挙自体が、少数派から始まった与党が多数派に転ずるための常套手段として必ず用いられた。与党は、内務省・警察勢力を動員することで選挙干渉を必ず行なった<sup>(12)</sup>。政党は、次のような経路を辿ったと看做せる。まず、①第一党の政権が終わると、自動的に第二党に政権が来る。②少数派たる与党は、多数派を確保すべくすぐに総選挙を実施する。その際、選挙干渉により第一党になる可能性を増やす。③第一党になった与党は、政権を運営する。第二党は、現政権の崩壊を促し、確実な次期政権を待つ。④第一党の政権が終わる(以降、①から繰り返し)<sup>(13)</sup>。以上のような状況では、政党政治の危機において協力が必要な時期に直面したとしても、第二党ルールが作用する限り、政党間に協力しようとするインセンティブは非常に生まれにくい。

日本の政党内閣期にユニークな政権交替ルールは、政党が協力しないことを促進し、政党の協調関係の形成をより一層困難にした。第二党ルールは、政党に対し、協力しないことを選択するインセンティブを与えた。

### III.3. 政党の勝利と調整問題

#### 叙述

戦前の日本において政党政治が本格的に開始される以前は、民主主義とは逆行するような特権内閣の成立がみられた。そのようなとき、政党は、共通な利益のために協力することができた。もっともわかりやすい例は、憲政擁護運動であろう。第一次護憲運動は、陸軍の横暴によって瓦解した内閣のあとに、かわって登場した

表3.1 調整ゲームの利得行列

	C	D
C	3, 3	0, 1
D	1, 0	1, 1

陸軍出身の桂太郎が内大臣と侍従長をやめて自身三回目の内閣を組織したことが発端となった。このときの政党間協力は、民衆の動員を促進し、政党内閣制の確立に寄与した。このあと、政治の民主化は大きく進んだ(坂野[1993])。

第二次護憲運動は、枢密院議長であった清浦奎吾に大命が下り、時代錯誤的な貴族院内閣が成立したことが原因であった。この護憲運動は、「政党政治の時代がここにはじまったという画期的事件であった」(升味[1979: 82])。憲政擁護の名のもとに、在野の政党は、議会内外で団結することができた。最終的に、政友会と憲政会(民政党の前身)は、戦略的に選挙上の協力をはかり、特権内閣の与党に打ち勝つことに成功した(信夫[1982])。この共同戦線がなかったならば、異なる結果が導かれた可能性が高い。護憲運動における勝利の結果が、政党内閣時代の幕開けにつながった。

#### 調整ゲーム

さて、以上に記述した概況は、調整ゲーム(coordination game)のような状態であった。すなわち、第二党ルールを想定しないゲーム的状况は、調整ゲームの範囲で説明することができる。調整ゲームでは、プレイヤーが同じ選択をとりさえすれば、容易に複数の非協力均衡解が可能になる。ここにおいてそれぞれのプレイヤーは、同時かつ独立に協調(Cooperation)か裏切り(Defection)を選択する。このゲームでは、純戦略のナッシュ均衡は二つある。互いが裏切るケース{D, D}と互いが協調するケース{C, C}である(表3.1を参照)。したがって、均衡点におけ

る利得は、(1, 1)もしくは(3, 3)である。{C, C}は、{D, D}および混合戦略均衡をパレート支配する。悲観的な信念は調整の失敗を招き、非効率的な均衡に終わるが、調整がうまくいけばパレート効率的な状態を実現できる。両プレイヤーが異なる戦略を選ぶ場合、相手が裏切りを選んだにもかかわらず協調を選択してしまったほうが0の利得を得る。このゲームでは、囚人のジレンマとは異なり裏切りは協調を強く支配しないが、とりあえず裏切っておけば、最悪な結末を回避することができる。もちろん、準最適な{D, D}の実現は、「調整の失敗」と定義される(Cooper [1999])。もし繰り返しゲームにおいて協調が実現されれば、外生的な要素(例、ゲームのルール)に変動がない限り、両者は協力し続けることができる。囚人のジレンマのような状況とは異なり、その均衡点から相手を裏切るインセンティブがないからである。

#### 第二党ルール以前の政党

少なくとも政党内閣期以前において、政党が置かれたゲーム状況とは、既述した調整ゲームの適用によって描写することができる。上のゲームの均衡点とは、戦前期日本の民主政治にとっての成功を表わし、政党にとっての勝利と定義可能である。政党は、そのときのみ抵抗勢力に打ち勝つことが可能となるからである。これは、既述した本稿の前提—政党間協力が不可欠—に合致する。ほかの戦略の組み合わせでは、定義により、政党は反民主勢力に対して負ける。調整問題は失敗に終わる。

もし、Harsanyi and Selten [1988]が示唆するように、協力解が両者にとって自然なフォーカル・ポイントになっていれば、そのような結果には容易に到達できる。実際、政治状況によって憲政擁護を掲げる必要があると予期できたときは、政党同士は、さほどコミュニケーションを要せずして協調しようとする姿勢を醸成する

ことができた。彼らは、時間のかかる計算を経て、ようやく立ち上がったわけではなかった。二回目の護憲運動のときは、特権内閣成立から数日以内には主要政党は結束できていた(升味[1979])。倒閣は、協力によってのみ達成可能な、共通利益を守るための唯一の手段であった。もっとも、何らかの理由で相手の政党が裏切った場合のリスクはある。それでも、異なる選択の組み合わせは均衡経路外であり、実際にはプレイされないと考えられる。

#### III.4. 政党内閣期における囚人のジレンマ 叙述

もともと、憲政の常道は、第一次護憲運動以来、大正デモクラシーの政治的スローガンとして用いられた(粟屋[1983])。憲政会は、政権交替のあり方として憲政常道を主張していた。政友会の一党優位体制において第二党に過ぎなかった憲政会としては、当然のことであった。最大政党であった政友会にとっては、現状維持のほう望ましかった。ともあれ、元老は、憲政常道を採用した<sup>(4)</sup>。政党政治が開始されるようになるまで明白に変化したのは、かつての政党と特権勢力の構図であった。むしろ、彼らの政治的対立が解消されたわけではない。しかし、そうした図式は次第に色あせて癒着のような関係になり、かわって二大政党間の競争がむしろ実質的な意味を持つようになった。

戦前期日本における実際の政治では、政友会と民政党の抗争が顕著であった。確かに、両政党の争いは、政党政治を弱体化させたともいえる(伊藤[1987, 2005])。そのような状態のなかで、政党内閣を拒絶する軍部は、いくつかの手法で(政党主導の)政府を瓦解させようとした。特に不穏な動きやテロリズムに対しても、政党は、かつての護憲運動のようなかたちで軍部の暴挙や暴力を阻止することはできなかった。政友法曹団という政友会に属する法曹関係者の組織

は、犬養首相の暗殺(5・15事件)に対応して、「護憲の大旗を掲げて、軍部膺懲の運動」を起こすことを決議した(粟屋[1983])。しかし、実際に彼らが護憲運動を起こすことはなかった。少なくとも、政党勢力全体での盛り上がりは観察されなかった。

じつのところ、政党内閣期の後半には政党と軍部の結託があった。「陸軍内ファッション派は……保守的で侵略的な政友会とは、むしろ協力関係にあった」(坂野[2001: 139])。現に、北一輝を仰ぐ陸軍青年将校や「十月事件」の中心となった橋本欣五郎一派(桜会)は、民政党内閣を打倒し、政友会が政権に就くことを当面の目標としていた(坂野[1993, 2001])。政友会と陸軍との接近は明らかであった。政友会幹部は、軍部が民政党内閣と対決をかまえることを期待していた(中村[1982])。クーデタ未遂となった十月事件のあと、当時の民政党内閣では危機に対処できないという意見が政府内外で浮上し、次期政権について協力内閣を視野にいたした議論がなされた(坂野[1993])。しかし、次期政権を担当できる政友会の主流派は、第二党ルールに則った政友会単独政権を主張し、あくまでも政民連立内閣を拒絶した。

ほかに、政党政治の危機において政友会の非協力的態度が著しく表面化した事例がある。ロンドン海軍軍縮条約をめぐる政友会と野党政友会が対立したときのことである。国民的人気の高かった政友会総裁の犬養毅が軍縮を目指す政府を批判し、軍部を支持する発言を行なったことは、当時のマスコミに衝撃を与えた。政友会の行動に関する次の指摘は、軍縮論者であった犬養の変貌ぶりと政友会の戦略を同時に捉えている。「日本の立憲政治を確立するため生涯を捧げてきた犬養毅が、憲法第一二条の編成および常備兵額まで国務大臣の補弼事項から閉め出そうとしたことは、惜しんでも余りある……いくら浜口民政党内閣を倒して政権に復帰

表3.2 囚人のジレンマの利得行列

	C	D
C	3, 3	0, 5
D	5, 0	1, 1

したいといっても、反対党は立憲政治の大枠を守らないと、軍部の暴走を助け軍部の独裁を招いてしまう」(猪木[1995: 160])。また、政治史研究者による次のような記述もある。「政友会の立場は、自己矛盾であった。統帥権干犯をもって政府を攻撃すれば、倒閣の氣勢をあげることができるが、他方、その論旨は、議会政治の外にある統帥権の存在を擁護することになる」(升味[1988: 80])。政友会は、政党政治の存続が好ましいはずであったが、なぜこのような自滅的ともとれる行動をとったのであろうか。

#### 囚人のジレンマ

政党を取り巻いたゲーム的状况とは、既述したように、協調の可能性が望めそうにないものであった。これは、囚人のジレンマゲームの適用によって表現することができる。調整ゲーム同様、戦前の民主政治にとっての成功を意味したのは、両者の協調行動のみである。

このゲームでは、純戦略ナッシュ均衡解は唯一存在する。互いが裏切る組み合わせ(D, D)である(表3.2を参照)<sup>(15)</sup>。そのとき、プレイヤーは、1を得る。異なる戦略の組み合わせのときは、協調を選んでしまったほうが0を得る。このとき裏切りを選択するプレイヤーには、裏切った結果として利得5が与えられる。ここに、協力解から離脱する誘因が生じる。所与の利得行列より、ここでは(C, C)が、唯一のナッシュ均衡解よりもパレートの意味で改善された状態である。

実際の事例にかんがみ、このゲームを繰り返してゲームとして考える。まず、無限回反復のゲ

ームにおいては、フォーク定理より、パレート効率的な状態が非協力均衡点として達成可能である(Fudenberg and Maskin [1986])。ここで重要なのは、外生的な強制がないにもかかわらず、長期的にはプレイヤーのあいだに協調行動が実現可能ということである。

しかし、有限回繰り返しゲームならば、状況は複雑になる。これに関しては、ゲーム論における限定合理性(bounded rationality)の問題が関係してくるのである。まず、繰り返される回数が明示されるときは、協調することができない。なぜならば、後向き帰納法(backward induction)により、結局のところすべての回で裏切ることがわかるからである。ただし、繰り返す回数が非常に多い、もしくは不明である(確率的に決まる)場合、われわれは果たして後向きに思考するのかという問題が出てくる(Axelrod [1980a, 1980b])。Axelrodの実験で示されたように、実際には、有限回であっても非常に回数が多い場合、協調行動は実現可能である。しかも、自分からは裏切らないという紳士的なプログラム(しっぺ返し戦略)が「意外にも」一番優秀な成績をおさめた<sup>(16)</sup>。というのも、完全合理的なプレイヤーを想定した場合、彼は後向きに思考していくことになるので、初回のゲームで協調を選択することはあり得ない<sup>(17)</sup>。しかし、プレイヤーを限定合理的な概念に落とした場合、反復回数がきわめて多いとき、はじめから協調する気でゲームが開始される可能性がある。なお、岡田[1996]は、ナッシュ均衡よりも弱い均衡概念を用いて有限回繰り返しゲームでも協調行動が生ずることを証明している。

さて、さきに述べた紳士的な戦略群が繰り返しゲームにおいて有効であることを示す際には、将来利得に対する割引因子 $\delta \in (0, 1)$ が仮定される。 $t$ 回目のゲームにおける利得 $R$ を現在利得に換算して $\delta^t R$ と評価すると、プレイヤーの割引利得の総和は、

$$R + \delta R + \delta^2 R + \dots = \frac{R}{1-\delta}$$

である。こうした観点からすれば、繰り返しゲームでは、プレイヤーは割引利得和を最大化する。割引因子が十分に大きいとき、協調が実現可能となる(実際に、このような論理は、現実社会において観察できる協調関係の多くを説明できると思われる)。また、後向き帰納法を使う場合は、反復回数にかかわらず、全面裏切りが最適反応であり、協調は、ナッシュ均衡によって実現しない。

### 民主政治への見限り

軍部の横暴に対して、いわば「第三次」護憲運動の可能性はなかったわけではない。しかし、政友会は過去の例に基づき、首相暗殺後も当然、自党に政権が再び与えられると信じていた(粟屋[1983])。こうした考え方は、第二党ルールと合致する。もう一方で民政党からすれば、「政友会内閣が倒れたのだから、今度はこちらの番」という主張もあり得たはずである。いずれにせよ、このような状況では、やはり政党は協力することができなかった。

既述のロンドン軍縮条約問題の一件でも、やはり政党は、協調して軍部を締め出すことができなかった。それどころか、政友会は、軍の特権を擁護することで政党内閣(の継続)にとって致命的なダメージを与えた。政界きっての軍縮論者であった犬養が軍縮政策を批判すること自体、一瞥して矛盾とも受けとれる。しかし、海軍が嫌う懸案の軍縮政策が対抗政党のものであったなら、そして彼の政党の目標が政権奪取にあったなら、そこにはいささかの矛盾も見られない。政権獲得のためにできることすべてが政策上の理念追求よりも好まれただけである。

以上において言及してきた政党の行動は、実際のところ将来に対する予測と深く関連する。

二大政党の一つは、もう一つの大政党と協力して真の政敵を政治的アリーナから追放することよりも、反政党的な軍部と結託することに魅力を感じた<sup>(18)</sup>。これは、ライバル政党を出し抜こうとした結末である。換言すれば、政党政治の終末観と短期的利害の重視が導出した結果であり、近視眼的な計算に基づいた理性的な判断であった。政党は、実際に政党内閣期が長く続くとは思っていなかったであろう。たとえば、「[犬養]内閣の大番頭格の森恪は、すでに政党政治を見限り、軍部と連携をとって政友会を唯一の大政党に仕立てあげ、ファッション的一国一党制の実現によって、政党の命脈を保とうとしていた」(粟屋[1983: 237])。とりわけこのような状況で、政党は、反民主勢力の打破を達成し得なかった。民主勢力を代表した二政党の協力が反民主勢力打破の条件であったからである。

すなわち、政党間の協力の失敗は、将来に対する悲観的な予測と関連する。繰り返しゲームの定理から示唆されるように、より長期的な時間の共通認識が必要とされたのかもしれないのである。当時の囚人のジレンマ的なゲーム状況において協調行動がとられるには、政党が認識する政党間関係は短期的ではなく(つまり、繰り返しの可能性が十分に高く)、両者が紳士的な戦略をとるタイプであり、かつ将来の利益に対する割引因子が十分に大きくなければならない。まず、第一の点については、成立していたとは思えない。たとえば、政党間の協調が最終的に成功したイギリスの事例が示すように、トーリーとウィッグは、短期的に調整を完成したわけではなく、一定の長期的な時間を必要とした<sup>(19)</sup>。政友会と民政党のケースでは、しかし、両党は繰り返しゲームの終わりに直面していて、しかもこのことを熟知していたがゆえに、協調的戦略に自らをコミットすることができなかった(Ramseyer and Rosenbluth [1995])。クーデタや不穏な動きがあったなかで、政党政治家

が軍部による侵害を予知していなかったはずはない。「いずれは軍が反乱を起こし、政党政治は停止するかもしれない」との予測が政党や政府のあいだで共有されていた場合、協力する誘因はなくなる。戦前期日本の場合は、政党政治の終焉が近かったという限られた時間のなかで、両党は協力を達成する機会にたどり着けなかったといえよう。また、さきほどの第三の点についても、同じく成立していなかった。政党の視野が「単独」政権奪取という短絡的な利害にフォーカスされていて、協調的な行動を形成しにくかったことは、この点により理解できる。そのような状況では、将来の政党政治に対する関心は吹き飛んでしまうかもしれない。もしそうであったなら、もとより政党間に協調する誘因はなかったことになる。

#### IV. おわりに

もし、制度配置の結果として協力することができなかったとするならば、民主政治の挫折は、ある種の蓋然性を持っていたといえる。第二党ルールの特徴を弊害とするならば、政党政治の連続のためには、その弊害は少なくとも除去されなければならなかった。本来、第二党ルールは、政党政治にとって望ましい制度であったはずである。憲政の常道は、「理念としての民主化もしくは政党内閣への要求といった観念論をこえた、政権への現実的で合理的な意味をもっていた」(村井[2005: 58])。しかし、制度が正常に機能すると、政党政治の継続にとって好ましくない行動選択は支配的になった。

本稿の議論の持つ含意は、民主制の安定にとって制度は重要であるということである。輝かしき二大政党時代も、外部からの侵害によって比較的簡単に崩れ去った。しかし、どのような制度であれば、よりよい政治の運営が望めたであろうか。制度は、プレイヤーの裏切りに対する罰則規定として重要である(Przeworski [1991])

との主張は示唆に富む。すべてのプレイヤーが協調的に行動し、社会的厚生がもっとも増進されるという意味で継続的に効率性が実現され、結果的に誰も逸脱する誘因を持たなくなるような枠組みは興味深い。明治憲法体制を所与とした場合、政党内閣期の日本にそれが可能であったろうか。ゲームのルールが協調可能な状況を自己拘束的とするとき、政治的結末も自ずと異なってくるであろう。

本稿では、主に以下の作業を行ってきた。すなわち、戦前期日本の政党政治に固有な第二党ルールを制度的枠組みとして捉え、政党は実際にどのように行動し、またどのように行動することが期待されるのかということ考察した。その制度的環境は、危機的状況における政党に対して協調ではなくライバルの政党を出し抜くインセンティブを与えた。政党の協調行動は、かつて形成されたにもかかわらず、第二党ルール導入後において形成されることはなかった。第二党ルールは、政党の調整ゲーム的状况を囚人のジレンマへと変容させた。囚人のジレ

ンマ的状况において、政党政治が長く続くとする認識は政党に共有されず、また将来も重視されなかった。

冒頭で述べた問いに戻ろう。なぜ一度は成立した民主体制は長続きしなかったのであろうか。その答えは、様々な要因を抱えながらも、戦前の政党政治を規定したというべき憲政の常道がその一つに含まれることは、本稿が示してきたとおりである。仮に、総選挙の結果として第一党になれなかったとしても、第二党でありながら単独で政権に就く機会が得られるとき、彼らはそのようなチャンスに逃すことはできなかった。その状況で、政党は、協力するインセンティブを持てなかった。長期的には協力すべきでも、いまずぐライバルを出し抜くことが有益な選択と考えられたからである。これは、制度が規定した一つの均衡であった。そして、戦前期日本の民主政治の失敗であった。

## 註

1. 制度の定義については、経済学や政治学において通用しているものにしたがう。すなわち、フォーマルなルールだけではなく、確立されたインフォーマルなルールも、人間の行動を規定する以上、「制度」であることにはかわりはない。North [1991]を参照。
2. この枠組みは、Putnam [1993]に依拠した。
3. 新制度論(new institutionalism)の解説については、Peters [2005]を参照。
4. 国家論については、Evans et al. [1985]を参照。
5. この問題は、文化的ということができるが、根本的には構造的、制度的な問題であったといえよう。
6. 明治憲法体制における諸制度の解説については、百瀬[1990]を参照。
7. 二政党の政策が互いに接近していたという事実より、政党が選択した政策は、中位投票者の理想点に近かったと考えられる(考え方については、Downs [1957]を参照)。さらに、有権者分布は正規分布であったと仮定できる。よって、政党の政策に反抗したのは、有権者ではなく、反民主的な勢力であったと推定することができる。
8. われわれは、ほかの一般的な説明要因として偶然性(contingency)を考えることができる。歴史的な結果について、それ以前に発生していた些細な出来事を要因として無視することはできないとする歴史的制度論の立場である(Pierson [2004])。歴史的制度論については、Steinmo et al. [1992]を参照。

9. 協力内閣もしくは連立内閣を形成するには、最終的には元老の意思決定が必要となる。
10. 制度的構造によって導きだされる均衡の概念については、Shepsle and Weingast [1981]を参照。
11. 鈴木光男は、ゲーム論の目的について次のように述べる。「ゲーム理論の目的は……ある状況のもとで、どのようなことが人々の間に成立するかを考え、そのための言葉や概念や考察の枠組みを提供することにある」(鈴木 [1994: 25])。
12. 内務官僚が政党のエージェントであったことを示す証拠とインセンティブ構造の記述については、Ramseyer and Rosenbluth [1995]が詳しい。内務省が政党によって操縦されていたという事実は、歴史家によって広く認められている。体系的な議論として、古川[2005]を参照。また、選挙干渉の実態については、柚[1986]を参照。
13. ここでは、総選挙の結果、少数派の与党が多数派になれる確率を1とする。
14. 元老は、憲政常道の導入によって何が得られたであろうか。第一に、首相候補者選定に関する費用の縮小、第二に、責任回避である。首相候補を選定すること自体に大きな労力、時間や責任感があったのは、その注目の程度からしても明白であるが、西園寺の場合は、政党政治の要求が高まるなか単独での決定を余儀なくされたため、なおさらであった。事後的または事前的な責任や非難を回避するには、自動的な手続きのほうが無難であった。
15. 囚人のジレンマにおける囚人は、実際にはジレンマに悩まされていないともいえる。彼らは、現実には迷うことなく支配戦略である自白を選ぶのみであるから、その意味では、各々の囚人にジレンマは発生していない。金子 [2003]を参照。
16. 繰り返しゲームにおける協調行動の進化について検討した研究として、清水[1997]を参照。
17. この主旨の議論については、Thompson and Faith [1981]; Carroll [1987]; Tsebelis [1990]を参照。
18. 政友会は、民政党と連携することもできたかもしれないが、結局のところ軍部と結託した。このように、穏健派が穏健派と結託するのではなく、急進勢力と結託することで、民主政治が崩壊した事例は他国にもある。Cohen [1994]によれば、ブラジルとチリがこれに相当する。これらの国々では、多党制における穏健な二政党が囚人のジレンマ的状况に置かれていた。
19. 17世紀英国の名誉革命における政治過程では、国王と結託したトーリー派が優位な立場を築いた一方で、それとは対抗し国王から権利を侵害され続けたウィッグ派が存在したが、両党は、その後の調整に成功し、最終的には国王を追放して新たな君主を迎え入れた(Weingast [1997a, 1997b]; North and Weingast [1989]を参照)。

## 文献

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2000) "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective," *Quarterly Journal of Economics*, 115: 1167-1199.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Axelrod, Robert (1980a) "Effective Choice in the Prisoner's Dilemma," *Journal of Conflict Resolution*, 24: 3-25.
- Axelrod, Robert (1980b) "More Effective Choice in the Prisoner's Dilemma," *Journal of Conflict Resolution*, 24: 379-403.
- Carroll, John W. (1987) "Indefinite Terminating Points and the Iterated Prisoner's Dilemma," *Theory and Decision*, 22: 247-256.
- Cohen, Youssef (1994) *Radicals, Reformers, and Reactionaries: The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in*

*Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press.

- Collier, Ruth B. (1999) *Paths Towards Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, New York: Cambridge University Press.
- Cooper, Russell W. (1999) *Coordination Games: Complementarities and Macroeconomics*, New York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice (1954) *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York: John Wiley.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Schocpol (eds.) (1985) *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fudenberg, Drew and Eric Maskin (1986) "The Folk Theorem in Repeated Games with Discounting or with Incomplete Information," *Econometrica*, 54: 533-554.
- Garon, Sheldon (2003) "From Meiji to Heisei: The State and Civil Society in Japan," in Frank J. Schwartz and Susan J. Pharr (eds.), *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gasiorowski, Mark J. (1995) "Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis," *American Political Science Review*, 89: 882-897.
- Geddes, Barbara (1999) "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?," *Annual Review of Political Science*, 2: 115-144.
- Harsanyi, John C. and Reinhard Selten (1988) *A General Theory of Equilibrium Selection in Games*, Cambridge: MIT Press.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Lipset, Seymour M. (1959) "Some Social Prerequisites for Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, 53: 69-105.
- Lipset, Seymour M. (1960) *Political Man*, New York: Doubleday.
- Mill, John Stuart (1861) *Considerations on Representative Government*, London: Parker.
- North, Douglass C. (1991) "Institutions," *Journal of Economic Perspectives*, 5: 97-112.
- North, Douglass C. and Barry R. Weingast (1989) "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History*, 49: 803-832.
- Peters, B. Guy (2005) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, London: Continuum.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Ramseyer, J. Mark (1996) *Odd Markets in Japanese History: Law and Economic Growth*, New York: Cambridge University Press.
- Ramseyer, J. Mark and Frances M. Rosenbluth (1995) *The Politics of Oligarchy: Institutional Choice in Imperial Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast (1981) "Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice," *Public Choice*, 37: 503-519.

- Snyder, Jack (1991) *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca: Cornell University Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.) (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, Earl A. and Roger L. Faith (1981) "A Pure Theory of Strategic Behavior and Social Institutions," *American Economic Review*, 71: 366-380.
- Tsebelis, George (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Weingast, Barry R. (1997a) "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*, 91: 245-263.
- Weingast, Barry R. (1997b) "The Political Foundations of Limited Government: Parliament and Sovereign Debt in 17th and 18th Century England," in John N. Drobak and John V. C. Nye (eds.), *The Frontiers of the New Institutional Economics*, San Diego: Academic Press.

- 粟屋憲太郎 (1983) 『昭和の政党』小学館。
- 石田雄 (1970) 『日本の政治文化』東京大学出版会。
- 伊藤之雄 (1987) 『大正デモクラシーと政党政治』山川出版社。
- 伊藤之雄 (2005) 『昭和天皇と立憲君主制の崩壊』名古屋大学出版会。
- 猪木正道 (1995) 『軍国日本の興亡』中央公論新社。
- 岡田章 (1996) 『ゲーム理論』有斐閣。
- 金子守 (2003) 『ゲーム理論と蒟蒻問答』日本評論社。
- 川人貞史 (2005) 『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会。
- 信夫清三郎 (1968) 『大正政治史』勁草書房。
- 信夫清三郎 (1982) 『日本政治史 IV』南窓社。
- 清水剛 (1997) 「有限反復囚人のジレンマにおける協調行動の進化」『行動計量学』24: 101-111.
- 鈴木光男 (1994) 『新ゲーム理論』勁草書房。
- 榊正夫 (1986) 『日本選挙制度史』九州大学出版会。
- 中村政則 (1982) 『昭和の恐慌』小学館。
- 原田熊雄 (1950) 『西園寺公と政局 第一巻』岩波書店。
- 坂野潤治 (1984) 「「憲政常道」と「協力内閣」」『年報・近代日本研究』6: 183-203.
- 坂野潤治 (1993) 『日本政治史』放送大学教育振興会。
- 坂野潤治 (2001) 『日本政治「失敗」の研究』光芒社。
- 古川隆久 (2005) 『昭和戦中期の議会と行政』吉川弘文館。
- 前田連山 (1961) 『歴代内閣物語』時事通信社。
- 升味準之輔 (1979) 『日本政党史論 第5巻』東京大学出版会。
- 升味準之輔 (1988) 『政党の凋落、総力戦体制』東京大学出版会。
- 松尾尊允 (1990) 『大正デモクラシーの群像』岩波書店。
- 村井良太 (2005) 『政党内閣制の成立 一九一八～二七年』有斐閣。
- 百瀬孝 (1990) 『事典 昭和戦前期の日本』吉川弘文館

受稿2008年7月25日／掲載決定2008年11月11日