論文の内容の要旨

論文題目　戦間期オランダの議院内閣制　－議会外内閣の機能と限界
氏　　名　作内　由子

本論文は、戦間期オランダの政府―議会関係である「議会外内閣 extra-parlementair kabinet」を、政党の合理的選択という観点から分析したものである。議会外内閣とは、オランダ特有の用語で、政府と議会との責任関係が切り離された政権を指す。政党を媒介として政府と議会多数派とが一体化した狭義の議院内閣制の形態からは逸脱した政府―議会関係であり、一般的には政権に閣僚が議員団の代表として送り込まれない非党派政権に分類されよう。

従来比較政治史研究において政府―議会関係を議論する際には、政党間の合意による多数派形成が注目されてきた。多数派形成の観点から見れば、狭義の議院内閣制から逸脱した非党派政権は議会多数派形成の失敗の結果やむを得ず成立する政権の形態として理解されることになる。

しかし、議院内閣制下の政党には、多数派形成だけでなく有権者の意思を政府に媒介する役割がある。政党は有権者に対して説明責任を負っている。他党との妥協を必然的に伴う連合参加は有権者の離反を招く可能性があり、多数派形成の足かせとなる。有権者への説明責任を念頭に置けば、狭義の議院内閣制から逸脱した政府―議会関係は他党との妥協を避け、得票を維持する方策として解釈することが可能である。戦間期オランダの議会外内閣は、宗派三党という潜在的な議会多数派が政権を支えたことで、他国の非党派政権が短期で崩壊するのに対し、11 年にわたって維持されたのであった。

政党の有権者への説明責任という観点から戦間期オランダ政治を検討する場合、さらに二つの文脈で意義がある。第一は、イデオロギー別に分断された部分社会(サブカルチャー)の構成員は、同じサブカルチャーの党に投票し続ける、という多党制下の政治的安定に関する先行研究でしばしばみられる前提を再考することである。第二は、第一の文脈を前提として、政党がその支持基盤であるサブカルチャーからの票をいかにして維持しようと試みたのか検討することで、宗派政党を大衆組織政党に分類する政党組織論の通念に疑義をはさむことである。

詳細な内容は以下の通りである。

序章では、戦間期オランダ特有の政府―議会関係である議会外内閣が、1926 年以降なぜ長期にわたって存続したのか、そしてその後 1937 年になぜ議会政権が復活したのか、をストレームの政党戦略論を中心に比較政治学の枠組みを通じて理論的に分析した。

ストレームは、政党の目的として①政策実現、②政権参加、③得票最大化を挙げた。この三つの目的に照らせば、議会外内閣は、①議員団から政府への影響力が制約されるため

政策実現はほとんど望めない、②閣僚として有力政治家を送り込むことは可能だが、閣僚が党の意向に沿って行動するとは限らない、③異なる原則の政党と妥協の必要がないため、有権者への説明責任は容易で得票を維持しやすい、という特徴があった。

1920 年代の政党間関係について、まず選挙レベルでは宗派政党同士の競合はなかったが、それぞれの党が宗派的急進派の小政党と激しく競合していた。政権レベルでは異なる原則を奉じていながら、具体的な政策に関しては、宗派政党間のイデオロギー距離は小さかった。それゆえ、得票の維持に有利で、政策の実現は望めなくとも自党の立場から政権の政策が大きく乖離はしないであろう議会外内閣が形成されたのである。

1930 年代に入ると、恐慌の結果、経済政策をめぐり宗派政党間でイデオロギー距離が拡がった。その結果、政策実現には不利な議会外内閣を宗派政党はもはや維持せず、議会内閣が復活したのである。

議会外内閣という政府―議会間の責任関係が切り離された政権を形成するに当たっては、オランダにおける二元的な憲法慣行が好都合であった。議院内閣制への移行が漸進的であったオランダにおいては、政権発足に際してなお君主が手続き・正統性の両面で大きな役割を果たし、反面、議会の役割は新政権に対する消極的な信任で足りた。このような自律的な政府―議会関係が議会外内閣の成立を容易にしたのである。

以上の枠組みに基づいて、第一章以降で具体的な政治過程を検討した。

第一章では、19 世紀半ばの議院内閣制の成立から、1926 年に第一次デ・ヘール議会外内閣が成立するまでの政治過程および議会外内閣の政治構造を中心に扱った。1870 年代に深刻化した宗派学校問題以来、オランダで最も重要な亀裂は宗派―非宗派間に走っており、第一次世界大戦までは両者の間で政権交代が繰り返されていた。もっとも宗派学校問題が解決すると、異なる原則を掲げる宗派政党同士で連立を組むことに支持者から批判が生じ、宗派政党は宗派連立の維持と得票の維持とのジレンマに陥った。この問題は 1925 年に生じた駐ヴァチカン・オランダ大使の廃止の是非をめぐる宗派政党間の対立によって決定的となり、宗派政党が政権には参加しないが、潜在的に政権を支持する議会外内閣が成立した。

第一次デ・ヘール政権においては、政府―議会間の意思の不一致による対立が若干生じたものの、宗派政党間の経済政策にほとんど差はなく、宗派政党間・政府―議会間の関係はおおむね良好なまま任期が全うされた。

第二章では、1920 年代の反議会主義勢力および農業利益団体によるサブカルチャーを越えた支持獲得の試みを扱った。一つ一つの勢力は支持の拡大にそれほど成功しなかったが、総じて 1933 年以降に台頭した国家社会主義政党 NSB の支持者の土壌となった。

第三章では、1933 年選挙およびその後成立した第二次コレイン議会外政権を扱った。世界恐慌により 1933 年にはすでにオランダでも深刻な不況に陥っており、社会が動揺して、権威と秩序の擁護、さらに既成政党・議会主義への不信が広がっていた。もっともカルヴァン派政党 ARP の指導者コレインは、この状況をむしろ宗派的急進派の小政党との競合

から脱却する好機ととらえ、権威と秩序の擁護を強調して既存の支持者の外からも得票し、ほかの既成政党が軒並み得票を減らす中、選挙で勝利した。

コレインは選挙での勝利によって ARP 内部でも、他党に対しても、影響力を獲得し、彼がかねてより主張していた金本位制維持・均衡予算の経済政策を推進した。しかし、厳しい緊縮政策を実施しながら物価は高止まりして人々の生活を圧迫し、カトリック政党 RKSP はコレインにデフレの実現を求めて次第に政権と対立するようになった。しかし議員団から政権に政策を実現させるのが困難な議会外内閣のため、また支持基盤であるカトリック・サブカルチャーが経済政策をめぐって分裂しており RKSP 議員団の政策を打ち出せなかったため、コレイン政権の一方的な施政を甘受せざるを得なかった。

第四章では、1930 年代の RKSP によるカトリック・サブカルチャーの政治的統合の試みを扱う。コレイン政権に対抗するためには、RKSP がサブカルチャーに浸透し、党内統一を果たして連合内部での発言力を増大させる必要がある。

統合の方法は、党組織化・政治的役割からの教会の排除・綱領の刷新に分けられる。党の組織化では、機関紙や小冊子を通じた中央からの積極的な情報発信と、その情報を有権者に拡散する中央直属の地方組織の整備とによった。教会との関係では、サブカルチャー内の RKSP 不要論を払拭するために教会の役割を精神的領域に限定し、政治は RKSP の役割であることを理論化し実践した。綱領においては、RKSP がカトリック教徒の利益のみを追求するのではなく、カトリック原則に基づいてオランダ人民全員の利益を実現することを強調した。

第五章では、第 2 次コレイン政権の崩壊と第 3 次コレイン政権(1935-1937)に焦点を当て、RKSP 内の関係を中心に検討する。議会外党組織の強化によって党議長であるホセリングの党内の地位が上昇した。本来 RKSP の指導者は議員団長であるが、ホセリングは党機関紙等を通じた情報発信により議員団の行動に影響を与え、コレイン政権に強硬な態度をとらせた。

第六章では、1937 年下院選挙とそれに続く第 4 次コレイン政権を扱う。コレインの専横ともいえる政治に対して RKSP が行ってきた種々の改革は、1937 年選挙およびその後の組閣に実を結ぶ。1937 年選挙では前回選挙から 3 議席増加した。組閣では宗派三党による議会内閣が復活した。第 4 次コレイン政権の組閣に際して、ホセリングは選挙で掲げた綱領を突き付け、コレインに RKSP の主張を受け入れさせた。しかし、コレインと RKSP との経済政策の距離と、カルヴァン派信徒の間の反教皇主義とによって 1939 年に政権は崩壊する。

「おわりに」では、冒頭で第 4 次コレイン政権の崩壊後、第二次世界大戦が始まるまでを概観する。RKSP は組織化によって議会外内閣を維持する必要がなくなった。続く二つの議会外内閣は有権者に対する説明責任の回避という意味を失った。第 5 次コレイン政権は RKSP の不信任案によって 2 日で崩壊し、次の第 2 次デ・ヘール政権は戦争を控えた挙国一致政権として成立した。そして第二次世界大戦後はもはや議会外内閣は例外的な政権

の形態となるのである。

このように戦間期オランダの議会外内閣は時代拘束的な側面を持つ。しかし、議会外内閣の成立の原因となる、連合形成と有権者への説明責任とのジレンマは議院内閣制を採る限り解消されることはない。宗派政党が過剰な説明責任の負担から逃れようとした結果、コレイン政権の専横を招いたことを鑑みれば、議院内閣制において説明責任の追及とは別の手段で政党の利益媒介の役割を機能させる必要について改めて検討すべきだろう。