

【書評論文】

小泉内閣後の日本政治を考える ——飯尾潤『日本の統治構造』 中公新書（2007）を手がかりにして——

Japanese Politics in the Post-Koizumi Era

—Based on IIO Jan Book “Japanese Political System” (2007)

周 宇嬌
ZHOU Yujiao

要旨 飯尾はその著書『日本の統治構造』において、日本の議院内閣制の歪みを正し、政治システムを本来の意味での議院内閣制にすべきだと主張する。特に、総選挙で有権者が政党、政策、首相候補を三点セットで選択できる政治体制を作することを重視する。また、90年代以降の政治改革が進行し、それは小泉内閣のもとで一定の成果を生み、日本の政治は望ましい方向に向かっているとの見解を示す。

しかし、小泉内閣後を見てみれば、齟齬を生み出しているケースが多々ある。そこで、本稿は、概要を評者の視点で要約した後、小泉内閣後の日本政治について、有権者の三つの選択（マニフェスト、政党、首相）、有権者自身の動向、及び参議院から多面的な考察を加え、現実が飯尾の理想像から遠ざかっていることを明らかにした。また、観点が相違する大山礼子著『日本の国会——審議する国会へ』を紹介し、両者の議論を比較検討した。

—

本書『日本の統治構造』は、サントリー学芸賞、読売・吉野作造賞を2007、8年にダブル受賞して、日本の政治学ないし社会科学の卓越した業績と認められた飯尾潤の力作である。まず内容の概略を紹介しよう。

本書の構成は以下の通りである。

はじめに

第1章 官僚内閣制

第2章 省庁代表制

第3章 政府・与党二元体制

第4章 政権交代なき政党政治

第5章 統治機構の比較——議院内閣制と大統領制

第6章 議院内閣制の確立

第7章 政党政治の限界と意義

あとがき

つまり本書は、日本の現政治システム（'07年当時）についての分析と問題摘出（第1章から第4章まで）、国際比較による検討（第5章）、問題解決のための処方箋の提示（第6章）、残された問題と将来展望（第7章）という構成をとっている。

分析と問題摘出において、飯尾は自民党の一党優位制の下で、日本の政治システムがい

かに本来の議院内閣制から乖離しているかを浮き彫りにした。

「官僚内閣制」と題された第1章では、日本の内閣が省庁割拠的な官僚内閣制として運用された結果、権力が、従って責任が分散・空洞化していることが指摘されている。本来、議院内閣制は、議会を通じて国民の負託を受けた内閣が行政を行なう仕組みであり、民意が一元的に代表されて、有権者→国会議員（多数政党）→首相→内閣→官僚という権限委任の連鎖を持っている。飯尾は、こうした一元代表制の議院内閣制は権力集中的な制度であると同時に、有権者が政権を最終的にコントロールする可能性をもつ民主制の一形態であるとする。しかし、日本の議院内閣制は、①権力分散的で議会の監督権限が弱い戦前内閣制からの連続性、②自民党長期政権下での派閥力学と短い任期による大臣の省庁代表化、③日本国憲法の構想に反し、内閣法の規定する分担管理原則を、総理大臣権限の制約とする解釈・運用、④行政府全体の方針決定の場ではなく、事前に根回しが終わった案件を追認するにすぎない閣議、⑤行政権の主体が政治家でなく官僚であるとの誤解、によって、完全に官僚内閣制的に運用されてきた、と飯尾は指摘している。

続く第2章「省庁代表制」で、飯尾は、日本の省庁が省庁代表制を通じて、社会集団と国家の結節点として、民意代弁と利益媒介の機能を担ったことに注目している。飯尾によれば、日本の官僚制は戦前からの連続性もあり、「省庁連邦国家日本」と呼ばれるほど、省庁が政府構造の主体になっており、人事をベースとしながら、予算や組織運営手法まで、高度の自律性を主張している。こうした仕切られた省庁の下、政策は小さな単位から積み上げられ、合議により修正され、次第に立案されていくと同時に決定されていく。このような立案と決定の近接は、決定に時間とコストを要し、方針転換は困難である。省庁を越えた総合調整はあるものの、飯尾によれば、それは下降型意思決定ではなく、官僚内閣制を前提として対立を調整し、独立性を持つ各部局が示す方向を足し合わせて、全体の方向を形成するものである。一方、各省庁の政府機能は社会の隅々に広がり、都道府県や市町村など地方政府を使って行政を実施するだけでなく、多くの関連団体や所轄の業界を通じて政府の役割を肩代わりさせる。その代わりに、地方政府の意向に左右されたり、関連団体や業界団体の利益を代表する役割を担わざるを得なくなったりもする。即ち、飯尾の表現を借りれば、日本の官僚制は社会的に開かれ、社会集団の利害を代表している「省庁代表制」なのである。

第3章は「政府・与党二元体制」であり、この章で日本の与党——自民党が分析の中心的な対象として登場する。飯尾によれば、自民党長期政権の下、本来政府と一体になるべき政権党が与党と名乗って、政策審議機関を発達させ、独自の政策処理システムを備えて、政府・与党二元体制を形成した。それは三権分立の強調により、政府が議会運営に積極的な役割を果たせず、与党に頼らざるを得なかったためである。与党は政府提出予定の法案全てを事前審議し、官僚との合議を通じて調整しながら与党の意思を形成し、党議拘束を与党議員にかけ、最終的に国会で一致した行動を取る。自民党の派閥が総主流派体制となり、当選回数によって党・内閣のポストが分配されるように人事が制度化されると、官僚内閣制と与党は更に相互依存を深めた。このシステムは一見「政高官低」のように、つまり与党が官僚を統制しているように見えるが、政治家は官僚の仕切りに沿って役割を果たすだけと飯尾はみている。各省庁は自らに有利な立法を確保するため、立法者である政治家に気を使わねばならないが、各省庁の官僚は国会議員を合議の対象として扱い、「ご説明」

に行き、議員からの要望を認めながらも族議員として育て、最終的には各省庁の提出する法案を成立させてもらう。ここで法的責任は内閣にありながら、実質的決定権は与党機関に移る。こうして政府・与党二元体制では、官僚と与党政治家が深く融合してしまい、政治的官僚と行政的政治家という倒錯した役割分担を生み出す。つまり、官僚が、調整や国家の大計を立てるなど、政治的役割を担うことを中核的な活動とする一方、政治家が全体的政策より個人陳情に関心を集中し、組織化され、制度化された世界に生きるようになる、と飯尾は指摘している。

問題の摘出は第4章「政権交代なき政党政治」へと続く。議院内閣制においては政権交代が不可欠だが、日本では自民党一党優位制のもと、政権交代なき政党政治が続いた。飯尾によれば、それは擬似政権交代、野党への利益配分、政府・与党二元体制の効果によるが、特にそれらを支えていた選挙制度——中選挙区制の存在が最大の要因であるという。中選挙区制では政党中心の選挙ができにくく、立候補者は政権政党に集まりがちだからである。こうした政権交代なき政党政治では、①政党の選挙公約が曖昧になり、政権の目的が不明確になる、②国会が完成された法案を採決するだけの場所になり、位置づけが曖昧になり、空洞化する、③野党が政権獲得を放棄し、野党に安住して政権監督の機能を喪失する、④政党は、与野党ともに自律性が乏しく足腰が弱い、⑤政党の民意集約機能が発揮できず政策の体系性が弱い、と数多くの問題が生じた。

このように日本の政治システムを診断した上で、飯尾は国際比較を試み、日本政治の問題点をさらに浮き彫りにした。「統治機構の比較——議院内閣制と大統領制」と題した第5章で、飯尾は英米など特徴的な数カ国を比較の対象として取り上げ、公式の政治制度のみならず、政官関係、社会構造を比較した。

政治制度について飯尾は、一般に議院内閣制は権力の配置で権力集中を指向するが、行政権は分散的であり、大統領制は権力の配置で権力分立を指向するが、行政権は集中的である。それは各国の実際の状況によってまた違ってくる。ただし、権限の委任関係が明白な点で、議院内閣制モデルのほうが簡単である、という。また、政官関係について飯尾は、官僚制は国によってさまざまであるが、官僚に対する政治家の統制を規範で否定する国はない、むしろ政治的統制を有効に機能させるため、さまざまな制度的装置が準備されている、という。ここから、日本における政治家による官僚統制の困難は、議院内閣制ではなく、日本の官僚内閣制的な慣行に由来する、という結論が出てくる。さらに、社会との関係、特に代表制のあり方について、小選挙区制は二大政党制をもたらしやすい、多数派民主政を導くのに対し、比例代表制は多党制をもたらしやすい比例代表民主政になる。しかしそれは、選択の問題というより社会的状況の関数というべきである、と飯尾はいう。ただここで、飯尾の関心は民主政の優劣ではなく、政権交代があるか、政権を選挙で選べるかにある。その意味で飯尾は、'94年選挙法改正を小選挙区制のもつ二大政党制的傾向を「強い野党」をつくるために利用するものとして評価している。

以上をふまえ、日本型議院内閣制の歪みこそが問題なのだと、飯尾は診断した。それは'90年代に①権力核の不在、②民主的統制の不在、③政策の首尾一貫性の不在、という形で日本政治の機能不全をもたらした。そのため、第6章「議院内閣制の確立」において、飯尾が提示した処方箋は、日本の議院内閣制の歪みを正し、政治システムを本来の意味での議院内閣制にすべきだというものであり、なかでも飯尾が重視するのは、(衆院)総選

挙で有権者が政党、首相候補、政策を三点セットで選択できる政治体制を作ることである。それにより首相の地位が向上し、政党の凝集力が高まり、党幹部の人事的・政策的な指導力が高まる。さらに、首相中心の議院内閣制ができ、政府中心に政府与党が一元化され、国会運営も対決型（アリーナ型）となり、官僚の補助者としての性格が明確になる、というのである。

しかも、飯尾によれば、'90年代以降、実際に政治改革が進行し、'05年小泉改革によって日本の議院内閣制は新たな段階に入った。小選挙区制が定着して二大政党化が進み、マニフェスト・ブームによって政権選択と政策選択が結びついた。また、首相が党首として政党党を、内閣総理大臣として政府を支配するという、望ましい方向に向かったというのである。もちろん飯尾は、問題の指摘も忘れてはいない。①衆院議員の任期と総裁選規定による首相の任期のずれが、政権選択の意味を半減させること、②政権公約が党内の十分な討論を踏まえていないこと、③一般有権者の党派性への拒否感が政党の緩やかな組織化をも妨げており、世論の支持率が政党の方針を決める結果になっていること、などである。これらの克服が、新段階に入った議院内閣制をうまく作動させるための改革課題だというのである。

最後に飯尾は、第7章「政党政治の限界と意義」で、参議院の自己抑制、政官関係の再建、司法改革、グローバリゼーションや地方分権など、を取り上げ、飯尾の主張する議院内閣制や政党政治の強化とそれらがどのように関連するかを論じ、最後に健全な政党政治に支えられた議院内閣制への期待を表明して本書を終えている。後述する'07年以降の政治との関係で興味深いのは、参議院について、飯尾が参議院は選挙によって確立した衆議院の方針を反しないように自己抑制すべきだと主張していることである。それは第6章でも述べられているが、飯尾のいう議院内閣制が純然たる「衆議院内閣制」であることを意味しているのである。

このように、飯尾は日本政治の何が問題なのか、どこをどうすれば、よくなるのか、という疑問に正面から答えてみせた。特に分析と問題摘出の部分では、飯尾自身を含め、山口二郎、大森弥、川人貞史、北岡伸一など、数多くの政治学者の業績を集大成し、日本型議院内閣制がどのように歪んでいるかを要領よく、骨太にまとめて見せた手腕は極めて秀でている。このように現代日本の統治構造の抱える諸問題を、コンパクトにまとめた著作は簡単に出てくるとは思えない。確かにダブル受賞にふさわしい業績である。

しかし、その処方箋、即ち、総選挙で有権者が政党、政策、首相候補を三点セットで選択できる政治体制を作るべしという議論、'90年代からの政治改革によりそれは現実化しつつあり、小泉改革によって新しい段階に入ったという分析は、小泉内閣以降の現実を見聞したものには、にわかに首肯することは出来ない。そこで以下では、本書が出版されて以降、即ち、小泉内閣以降の日本政治の現実を追求し、現実がどうして飯尾の主張する理想像から乖離したのか、飯尾が指摘する新しい改革課題の克服に失敗したためか、既存の課題に関し政治主体が飯尾の期待に反する行動を取ったためか、飯尾が本書で予期しなかった要因が出現したためか、を検討してみたい。

なお、2011年3月11日に発生した東日本大震災によって、日本の政治は予想外の展開を見せ、菅直人＝民主党内閣や各党の党内政治、国会審議の行く末は予断を許さないものとなった。そこで、以下の記述は本稿のもとになった2011年3月上旬の全体研究会発表時点までのものとしたい。とはいっても、以下の分析が3・11以降の日本政治理解に役

立たないと考えているわけではもちろんない。

二

1 マニフェスト 有権者の選択 その1

1.1 マニフェストは実行されたか

1.1.1 自民党政権の場合 党首交代による政策変更

小泉内閣以降の自民党政権では、党首交代によって政策が変更されることがしばしば起こった。

2005年の「郵政解散」後の総選挙で、小泉は郵政民営化をはじめ小泉改革をマニフェストに掲げて国民の信任を得たが、自民党の総裁任期が切れて改革は未完成のまま、1年後には安倍晋三政権に変わり、小泉路線を継承するか、転換するかが曖昧になった。安倍は総裁選で自らの政権公約を打ち出し、「美しい国作り」や「開かれた保守主義」をスローガンに掲げ、憲法改正や教育改革を目玉政策にした¹⁾。小泉路線より安倍カラーをにじませたのである。一応、小泉改革路線の堅持を強調したが、もともと郵政民営化に距離を置いており、政権発足後郵政造反組の復党を認めたり、財政再建よりも経済成長を重視したりと、小泉の「自民党をぶっ壊す」から「霞ヶ関をぶっ壊す」へと、少しずつ変質していったのである²⁾。

参院選の敗北（与党＝自公過半数割れ）により、1年後に安倍は辞任、福田康夫政権に代わった。福田は小泉改革路線を継承するどころか、衆参ねじれで政権運営が行き詰まる恐れがあるため、政権公約で民主党との大連立を考え、「自立と共存」というスローガンに掲げたが、それは以前から民主党が掲げていた基本理念でもあった³⁾。そこには、実行期限や数値目標がほとんどなく、安倍の政権公約と比べても一段と抽象度が高いものであった。また、福田は「自民党をぶっ壊す」のではなく、従来の派閥を重視し、党内の多数派工作で総裁の座を確保し、派閥バランスを重視して組閣するなど、派閥主導の政治に回帰した。政権運営も、経済財政諮問会議の機能低下とともに、既存の審議会や有識者会議を頼りにするなど官僚内閣制を脱することができず、小泉以来の「首相官邸主導の終焉」とも評価された⁴⁾。

福田も1年後の2008年に、参院での問責決議案可決をきっかけとして、麻生政権に代わった。麻生はもともと小泉と距離がある存在であったが、安倍、福田が相次いで首相の座を投げ出した後、首相の権力を握った。麻生は最初から早期解散を考え、具体的な政策を出さなかったが、小泉改革との決別は鮮明であった。小泉の宿願である郵政民営化について、「私も総務相時代にちょっと問題だと言っていたが、力及ばずそうならなかった。修正すべきところは修正すべきだ」と明言した⁵⁾。組閣人事も主要ポストに野田聖子や保

¹⁾ 清水真人 『首相の蹉跌』 日本経済新聞出版社 2009 P105-6

²⁾ 清水 前掲書 P209

³⁾ 清水 前掲書 P257-9

⁴⁾ 清水 前掲書 P331

⁵⁾ 清水 前掲書 P82

利耕輔など郵政造反組をつけ、復権させた。郵政民営化の見直しのほか、歳出削減を徹底するのでなく「社会保障費増額」を打ち上げるなど、脱小泉の政策を打ち出した。麻生政権の発足は「小泉改革の黄昏」を象徴するとの指摘もある⁶⁾。

これでは、有権者が選択したマニフェストが忠実に執行されたとはいえない。総裁選で掲げられた政権公約（党首公約）はあいまいで、政権発足後具体化を図るか、あるいは人気狙いの個別政策の提出という形を取った。例えば、安倍は郵政造反組の復党で人気急落すると、唐突にそれまで重視していなかった道路財源改革に踏み出した。福田は大連立工作の失敗のあと、急に消費者行政に力を入れ、「カラーがないのが福田カラー」と人気回復の努力をした⁷⁾。麻生は早期解散を計画している真っ最中に、リーマンショックを発端とする国際経済危機が発生したため、急遽景気対策に舵を取り、総選挙を先送りした。

1.1.2 民主党政権の場合 政策の実行不可能

民主党は2009年に子ども手当をはじめとするマニフェストを掲げ、実施に必要な予算額と向こう4年間の工程表も明示し、国民に評価されて政権交代を実現した。しかし、この1年半の民主党政権を振り返って見ると、マニフェストに修正を余儀なくされた部分かなり出てきている。

表1 民主党マニフェストと実施状況⁸⁾（単位：兆円）

	項 目	マニフェスト	予算の状況	
		目的額	2010 年	2011 年
マニフェスト目玉政策	子ども手当	年 5.3、10 年 2.7	2.3	2.9
	高校の実質無償化	実質無料化、10 年から年 0.5	0.4	0.4
	農業の戸別所得補償	11 年度から年額 1.0	5618 億	9185 億
	高速道路	原則無料化、段階的、11 年末から年 1.3	0.1	0.1
	雇用対策	10 年 0.3、11 年から年 0.8	170 億	628 億
	暫定税率の廃止	ガソリン税などの廃止、減税、年 2.5	0.2	0.2
財源	ムダづかいから捻出	事業仕分けや機密費から 4 年で 9.1	国債 44	国債 44

表1にあるように高校の実質無償化や農業の戸別所得補償を除き、子ども手当は半額、高速道路無料化はわずかしこ進めない、ガソリン税などの暫定税率は維持したままと、民主党政権が当初のマニフェストに盛り込まれた目玉政策のほとんどは、公約通りに執行できなくなっている。それは財源根拠のあいまいさと関係している。最初、目玉政策の財源について、主にムダ使いの根絶から 9.1 兆円、埋蔵金から 5.0 兆円、税制の見直しから 2.7

⁶⁾ 清水 前掲書 P79

⁷⁾ 清水 前掲書 P347

⁸⁾ 民主党マニフェスト 2009 http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf ;

平成 22 年度予算のポイント <http://www.mof.go.jp/seifuan22/yosan001.pdf>

平成 23 年度予算のポイント <http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan001.pdf>

兆円を洗い出すと主張したが、ムダづかいの削減は目標から程遠いため、マニフェストで言及していない消費税率の引き上げや国債の増発などを考えなくてはならなくなった。2年も経たないうちに、民主党政権は公約違反と財政破綻の窮地に追い込まれた。

飯尾は第6章で、理想的なマニフェストとは、個別要求とは違う整合性のある政策体系であり、しかも数値目標、財源、実行期限も明記したものであると述べ、また、マニフェストブームと小泉改革宣言により政権選択選挙の定着が進んだと分析したが、現実には飯尾の期待に反する方向に傾いた。その理由を追求すれば、次項の政党内にマニフェストを作る仕組みが整備されていないことにかかわる。

1.2 マニフェストはどのように作られたか

1.2.1 作成の仕組み

自民党では長期政権の下、首相交代は派閥間のたらい回しになっていたため、党内で首相公約を議論する機構が整備されていない。政務調査会は内閣提出法案等の事前審査の場であり、政権公約を検討する場とはいえない。民主党もたいした違いはない。飯尾の言葉を借りれば、日本の主要政党では「諸外国で政策討論の場として重視される党大会の運営は、一過性のイベントといった色彩が濃く、真剣な政策討議」の場になっていないのである⁹⁾。それは小泉内閣以降も続いている。

そのため、安倍、福田、麻生、菅は側近やブレーンなどを中心に、あいまいな政権公約を速成した。安倍は小泉の退陣時期（総裁任期切れ）が見込めたため、十分な準備時間があったが、後継の本命視されたため束縛を嫌い、A4判で4ページだけの公約を発表した¹⁰⁾。福田は安倍の辞意表明から3日しか経っていない2007年9月15日に、準備不足のマニフェストを記者会見で発表した。麻生の場合は、福田の辞意表明から総裁選まで14日しかなく、しかも一番人気の消化試合になったため、マニフェストはそれほど重要視されなかった。菅はもっともスピーディーで、鳩山の退陣表明から2日後に代表選が控えていたため、マニフェストを速成するしかなかった。

2009年総選挙で民主党の掲げたマニフェストは、有権者に評価された形になったが、民主党内で作成の仕組みが整えられたとはいえない。作成の作業は主にマニフェスト検討準備委員会という、臨時の委員会を中心に進み、「次の内閣」会合や幹部会に回って修正され、当時の党首・鳩山由紀夫も明確に決断できず、あいまいな形でだんだん決められていった。責任の所在があいまいなことでは、かつての自民党と大して変わらない。党员からの意見を集約するどころか、党内民主主義が全然なく、会議や資料はいつも極秘の状態であった。そのようにして1ヵ月半あまりの速さで、マニフェストは7月27日に鳩山により発表されたのである¹¹⁾。このようなマニフェスト作成過程は後に一連の混乱を引き起こした。その内、最も波紋を呼んだのは「米国との間で自由貿易協定（FTA）を締結し、貿易・投資の自由化を進める」という一項目である。それはマニフェストの原案「民主党政策集二〇〇九」に記述されている「米国との間で自由貿易協定（FTA）を推進し、貿易・

⁹⁾ 飯尾 前掲書 P204

¹⁰⁾ 清水 前掲書 P105

¹¹⁾ 毎日新聞政治部 『完全ドキュメント 民主党政権』 毎日新聞社 P130-2

投資の自由化を進めます」という項目が、いつの間にか「推進」が「締結」に変わったため、農業を犠牲にする協定ではないかと、農業関係者から強い反発が生じたのである。民主党内には、農村票を自民党に奪われかねないという危機感も漂って、マニフェストの修正要求は止まらず、最終的に日米 FTA の「締結」から「交渉促進」への後退を含め、いくつかの修正を余儀なくされた¹²⁾。

1.2.2 チェックの仕組み

政権交代可能な政治システムには、総選挙の間に各党のマニフェストを検討し、政権成立後に打ち出される政策の準備をする官僚が欠かせない。しかし、そのようなチェックの仕組みは日本にはまだできていない。万年政権党の自民党に密着していた官僚は、野党のマニフェストにそもそも無関心であった。安倍政権末期の衆参ねじれや自民党の不人気で、政権交代が現実味を帯びた時、官僚が民主党の部門会議や法案説明の場に出席したり、情報収集にも協力したりして、民主党に接近するようになった¹³⁾。にもかかわらず、官僚は与野党に中立的に対応することはできず、野党も従来の政官癒着から官僚を信頼できなかった。野党時代の民主党と官僚の相互信頼がないため、2009 年の民主党マニフェストは十分な点検を受けることなく、財源があいまいなまま公表され、2 年未満で修正に追い込まれることになった。鳩山は、「政策理念、現実の壁」¹⁴⁾と悲鳴をあげるしかなかった。

飯尾は第 6 章で、マニフェストを作るに際しては、党内の十分な討論を踏まえていなければならないと述べたが、小泉以降の政治は、各政党が依然として議論の仕組みとチェックの仕組みを整えていないことを明らかにした。

2 政党 有権者の選択 その 2

2.1 選択対象としての二大政党制は成立したか

2.1.1 小党乱立

小泉内閣以降、二大政党への支持は減り、かえって小党乱立の傾向が見えてきた。一つは衆院選前の立党だが、渡辺善美の「みんなの党」はその典型である。麻生政権が不人気で総選挙が迫ったため、渡辺善美は政界再編を狙い、新党結成に動き始めた。2009 年 8 月 5 日には山内康一や広津素子など、国会議員が 5 人しかいない新党「みんなの党」が結成された。結党時、渡辺は「自民は官僚依存、民主は労組依存とすれば、真に改革のできるのは我々だ」¹⁵⁾と語り、非自民、非民主の第 3 極への狙いを明確にした。しかも、この 5 人の議員で出発した小党は、2009 衆院選と 2010 参院選を通じて党勢を伸ばし、支持率を落としつつある民主党と野党転落後も支持を回復できない自民党とに対し、存在感を高めている。

いま一つは参院選前の立党。2010 年の参院選をきっかけに、小党結成が一つの山場を迎えた。4 月 10 日に平沼赳夫が与謝野馨と連携し、「打倒民主党」、「日本復活」、「政界再編」¹⁶⁾をスローガンに、新党「たちあがれ日本」を結党した。23 日には、舛添要一らが「お

¹²⁾ 毎日新聞政治部 前掲書 P127-130

¹³⁾ 読売新聞政治部 『自民党崩壊の 300 日』 新潮社 P112

¹⁴⁾ 朝日新聞 2010. 6. 3 朝刊 P5 「政策理念、現実の壁」

¹⁵⁾ 朝日新聞 2009. 8. 9 朝刊 P1 「渡辺新党『みんなの党』、15 人擁立 結成を発表」

¹⁶⁾ 朝日新聞 2010. 4. 11 朝刊 P1 「『たちあがれ日本』結党」

金にクリーンな政治」¹⁷⁾を掲げ、「新党改革」を結成した。このように雨後の竹の子のように小党が乱立した。

ミニ政党の結成は国政レベルにとどまらず、都道府県レベルにも波及した。4月18日に、山田洋杉並区長が「自由で力強い日本」¹⁸⁾を掲げ、首長や地方議員が中心の新党「日本創新党」を結成、翌日に橋下徹大阪府知事が大阪府と政令指定都市の大阪、堺両市の再編を掲げ、「大阪維新の会」を結成した。その他に、名古屋市長河村たかしの「減税日本」などがある。

2.1.2 政党の内部分裂

離党・新党乱立に見られるように、議員には政党への帰属感がなく、離合集散が常態化している。

自民党は元々派閥によって分断されていたが、小泉改革後派閥の結束が弱まった代わりに、選挙区の事情から個々の議員・党員が執行部に逆らったり、離党したりする動きが見られるようになった。2007年参議院選挙の大敗や麻生内閣の不人気で、自民党の下野が現実味を増すなか、離党者が続出し、あとを絶たなかった。2009年1月、渡辺喜美が離党に踏み出したのに続き、広津素子や山内康一が離党した。それに加えて、6月に自民党の支持団体だった茨城県医師連盟が、自民党茨城県医療会支部にいる党員に自民離党を呼びかけ、1256人が離党届を出すような事態も起こった。一旦、下野すると、自民党離れは一層進んだ。それは一般党員に止まらず、党役員や国会議員にまで及んだ。そのうち、最も注目に値し、自民党内の動揺を象徴したのが参院議員の相次ぐ離党である。自民党の野党転落から2010年5月（参院選を目前に参議院のドンといわれた青木幹雄が不出馬を発表する）まで、自民党の参院議員が11名も離党し、特に2010年4月の一ヶ月で6人（若林正俊、中川義雄、藤井孝男、舩添要一、小池正勝、矢野哲朗）もの離党者が出るほどであった¹⁹⁾。但し、この自民党離れは2010年7月の参院選での圧勝を機に終止符を打った。政権復帰の可能性が高まったとの期待が、自民党を結束させている。

一方、民主党はもともと一枚岩ではなく、当選目当ての「小沢依存症」で政権交代を目指し、民主党政権成立の前はなんとか「お家騒動」を抑えていた。しかし、唯一の共通目標「政権交代」が実現すると、内在する矛盾が次第に表面化してきた。政府与党一体の理念は内閣政務三役・党役員の独断専行をもたらし、内閣に入らず、党役員にもなれなかった平議員の不満のもとになった。前に述べたマニフェストの実行不可能により、公約違反を責める声が党内からもあがり、それが党内権力闘争と結びついた。小沢の金脈問題も加わって、党執行部に対抗するため、小沢側近16人の議員が衆院の会派「民主党無所属クラブ」から離脱し、新しい会派を立ち上げるような事態まで起こった。民主党内部分裂の傾向が垣間見える。

飯尾は第6章で、政権選択選挙の実現には2大政党制が最も望ましいとし、日本では、1994年の小選挙区制中心の選挙制度の導入により、自民党に対抗する野党の統合が前進し、2大政党制の傾向に向かっていると述べた。だが、現実には飯尾の期待に反し、政界は

¹⁷⁾ 朝日新聞 2010. 4. 23 夕刊 P14 「議員定数削減など柱 舩添氏らの『新党改革』が政策方針」

¹⁸⁾ 朝日新聞 2010. 4. 19 朝刊 P1 「『日本創新党』結成 党首に山田・杉並区長」

¹⁹⁾ 朝日新聞 2010. 5. 16 朝刊 P3 「参院自民 揺らぐ結束 相次ぐ離党 青木氏不出馬」

二大政党どころか、百家争鳴の様相を呈している。それは、次項の政党組織の脆弱さにかかわっている。

2.2 政党組織の弱さ

2.2.1 政策的な分裂

政党人の政策は個人的な関心や要求のレベルに止まることが多く、ばらばらで集約されていない。

自民党の長期政権と政府与党二元体制の下、自民党内には派閥や族議員が形成され、一連の進展変化を経て現在に至り、自民党党内には幅広い多様な政策の主張が混在している。2009年衆院選に際しての自民党候補者の政策を見れば、外交安全保障では「右寄り」と見ていい小池百合子と石破茂と、「左より」の加藤紘一では違いがある。経済財政政策でも、財政出動など「従来型」を好む谷垣禎一と、「改革型」の小池はかなりの差がある²⁰⁾。しかも、この政策の多様さは個人レベルに止まっており、挙党的なマニフェストに集約できない。それ故に、時々自民党政権は一般党員から広範に意見集約して練り上げた課題を遂行するのではなく、その内閣の「使命」と考えられた課題を目玉政策として行なうだけに止まる。周知の通り、小泉政権は念願の「郵政民営化」を、その後の安倍政権は従来からの「憲法改正」をそれぞれ目玉政策とし、解散・総選挙を控えた福田政権、麻生政権は解散・総選挙対策を最大の課題にしたのである。いずれも内閣の課題という個人の使命感から出発したものであり、挙党的な、または有権者の意向を集約した政策とはいえないだろう。だからこそ、政策執行の過程で、一般党員から不満が生じ、造反にまで至るのである。郵政解散の原因となった参院議員の造反はその好例である。

目を民主党に移せば、周知の通り、民主党はもともと旧社会党、旧民社党、日本新党やさきがけなど、多数の政党の寄り合い所帯として発足し、松下政経塾や若手の官僚出身者、それに小沢＝自由党が加わったものである。結党後も党内は以前所属していた政党別に集まる傾向があり、おおむね、旧社民連系、旧社会党系、旧民社党系、旧さきがけ系、旧新生党系、旧自由党系、リベラル系若手、保守系若手といったグループに分かれている。それぞれのグループは政策の幅が広く、集約しようとしてもなかなかまとまらない。2010年9月代表選の時の、候補者菅直人と小沢一郎のほか、それぞれを支持する有力民主党議員の政策、及び各党との政策の距離を見れば、それがよく分かる。図1は朝日新聞社と東京大学谷口将紀が実施した調査をもとに、因子分析という統計学的手法を用い、数値化した政策的な分布図である。安保外交社会では憲法改正、防衛力の強化などに賛成の「保守型」と見ていい前原誠司や野田佳彦と、そうでない「リベラル型」の赤松広隆とはかなり離れている。経済財政政策でも、公共事業による雇用確保、道路予算の維持に反対する「改革型」の前原、枝野幸男などの若手中堅と、改革に慎重な赤松とでは距離がある。赤松が社民党に、平野博文がみんなの党に近いように、それぞれのグループが党内他グループよりもむしろ他党に近い。

2.2.2 地方組織の脆弱性

飯尾が指摘したように、自民党では、中選挙区制の影響で派閥と個人後援会が選挙運動

²⁰⁾ 朝日新聞 2009. 8. 19 朝刊 P6 「マニフェストは似てるけど——自・民 個人は差」

の中核であった²¹⁾。そして、政官業の鉄の三角同盟により経団連や医師会、農協など業界団体の収票力が強かったため、自民党は磐石の支持基盤を誇っており、地方組織にはそれほど関心がなかった。しかし、選挙制度の改革や小泉の民営化改革、支持団体の高齢化や自民党離れなどにより、少数の有力議員の個人後援会を除き、自民党の支持基盤も次第に脆弱化してきた。そこで、公明党と連立政権を組み、公明党の支持基盤である創価学会に頼るようになったわけである。にもかかわらず、07年参院選の失敗に続き、09年衆院選で政権から転落し、創価学会の集票力をもってしても埋め難いほど、自民党の支持基盤は弱体化の一途をたどった。自民党の転落と対照的に、自民党を離党した渡辺喜美や亀井静香などは、強固な個人後援会をもっていて当選を果たした。自民党が業界や個人後援会に頼りきり、地方組織が無力であることが明らかになった。

民主党は結党時から、時間のかかる地方組織の整備を後回しにし、国会議員中心の「議員政党」として歩んできた²²⁾。寄り合い所帯の特徴から、支持基盤も以前の政党別の支持基盤を受け継ぎ、それぞれ別個である。例えば、旧社会党右派や旧民社党の支持基盤であった労働組合は、民主党内の労組系議員を支持している。また、民主党は、国民の支持を失った自民党の受け皿となっており、いわば無党派頼みという側面があって、支持基盤は不安定な要素を抱えている。一方、小沢一郎のように個人の支援基盤＝後援会が強固なケースもある。業界や個人後援会に頼り、地方組織が脆弱なところは自民党とたいして変わらない。



図1 菅・小沢陣営と各党の政策位置²³⁾

²¹⁾ 飯尾 前掲書 P134-5

²²⁾ 読売新聞政治部 前掲書 P138

²³⁾ 朝日新聞 2010. 9. 4 朝刊 P2

日本共産党や公明党は組織政党とは言えるが、公明党の基盤である創価学会は地方組織というには距離がある。ほかに、「みんなの党」や国民新党などは、個人後援会が強い例である。

飯尾は第4章で、日本の政党は自律性が乏しく足腰が弱いと問題点を指摘し、第6章で新しい政党のイメージを描いたが、小泉以降の政党も、氷山のような水面下が厚いネットワーク型の組織を備えることはできなかった。政党の組織的脆弱性と、政治家の個人後援会の堅実さが表裏一体となっており、政党が有権者の帰属感の対象となることを妨げている。

3 首相のリーダーシップ 有権者の選択 その3

小泉改革後、政党党首は自党を支配できていない。1、2で述べたように、政党はマニフェストを実行できず、凝集力も小さいため、党首は党のリーダーとして自党を支配するどころか、受動的な立場に追い込まれてしまう。党首は「選挙の顔」として選択され、不人気だとすぐ引きずり落とされる。安倍は世論調査の支持率の高さを背景に、選挙の顔として期待され、ポスト小泉の総裁選で圧勝した。しかし、政権の迷走や参院選での大敗で世論の支持を失うと、たった1年で安倍は退陣を余儀なくされた。麻生も「麻生の人気に党の命運を託す」といわれた²⁴⁾ほど、熱狂的な人気で自民党総裁に迎えられたが、漢字の誤読や失言を重ねて「KY 首相」といわれ、政策も迷走を続けると、中川秀直や武部勤などは公然と首相の退陣を要求し、「麻生降ろし」を仕掛け始めた。菅も国民の人気で鳩山から代表の座を受け継いだ。参院選の過半数割れ、政局の行き詰まりで、今日（11年2月現在）民主党から菅降ろしの声を耳にしない日はない。

党首の党員統制力の最大のものは公認権である。なぜ安倍や菅は退陣要求を受けても受動的で、党員統制力を発揮しない（しなかった）のだろうか。公認権は衆議院を解散し、総選挙を行うことで初めて行使できるものである。公認権は衆院解散と一体で、総選挙での勝算がないと、公認権による統制力は半減する。2005年郵政解散・総選挙では小泉自民党が圧倒的な人気を収め、自民公明の与党は2/3以上の議席を獲得した。しかし通常は、総選挙でこのような戦績を納めることは容易ではない。だからこそ、安倍らは容易に解散に踏み切れず、公認権という切り札も行使できなかった。菅政権も同様な困難に陥っている。

また、ポスト小泉の総理大臣は政府を支配できていない。実際、ポスト小泉の自民党政権は、「権力の黄昏」、「首相の蹉跌」といわれる²⁵⁾ほど、首相主導とは無縁であった。政権交代後の民主党政権も自民党の失敗を繰り返し、蹉跌を続けている。その原因として三つのことが挙げられる。第一はマニフェストがあいまいなことである。マニフェストのあいまいさは政権運営方針が不明確であることを意味する。政府を一つにまとめて作動させる方針がないと、政権は求心力を失い、迷走してしまう。第二は首相を支える補佐機構が脆弱なことである。例えば、首相主導強化のために設置された内閣府であるが、「旧経済企画庁や旧総理府を中核に各省からの出向者の寄り合い所帯」にとどまっている²⁶⁾。民主

²⁴⁾ 読売新聞政治部 『自民崩壊の300日』 新潮社 P36

²⁵⁾ 清水 前掲書

党政権の両輪と予定された国家戦略局と行政刷新会議も、前者は置かれぬまま、後者は「事業仕分け」など華々しい場面があっても、効果は限定されている。第三は政治主導を強調したあまり、官僚の経験と知恵を利用できないことである。

飯尾は第6章で、首相は党首として政権党を、内閣総理大臣として政府を支配すべきだと論じ、党首の公認権や政治資金の配分、首相の内閣主導権や内閣機能の強化を通じ、小泉政権に至って、最強の首相を演じて見せた²⁷⁾と述べている。しかし現実にはまた、飯尾の期待に反する方向に向かった。改革は予想以上に困難であった。

4 選択の主体、有権者の動向

これまで、政権交代のない自民党の長期政権下で、政権争いは自民党の内部抗争に限定され、有権者は傍観者として見世物を楽しむ状況に置かれていた。このような状況はポスト小泉の日本政治でも続いており、有権者は傍観者のままである。小泉から安倍へ、安倍から福田へ、さらに麻生へ政権が回ったのは、有権者の選択ではなく、自民党党則などによるたらい回しであった。2009年衆院選では有権者が民主党政権を選択したが、またもや有権者とかかわりない民主党内のたらい回しで、鳩山から菅へ政権が渡った。このようなたらい回し政権では、有権者から権限を委任された感覚は希薄であり、無責任な政府になる可能性がある。

自民党一党優位制のもとで、有権者は政党との距離感が大きく、党派性への拒否感が根強くあった²⁸⁾。2009年に政権交代が起こっても、その拒否感は払拭できていない。専らマスコミが流す世論というあいまいなものが政治を動かしている。党派性への拒否感が政党の基盤の脆弱性に繋がっており、一方、世論は相場のように急上下するため、政権に不安定な要素を及ぼしかねない。以下はNHKが実施した世論調査²⁹⁾を基に、麻生、鳩山、菅内閣支持率を折れ線グラフにしたものである。麻生内閣は発足時の50%弱から急に20%へ落ち込み、鳩山政権は、発足時の70%あまりから20%へ急落の一途をたどり、菅政権は60%から40%へ、また60%へ回復すると、もういっぺん20%へ激減する、というように世論の変化は顕著である。そのように激変する、あいまいな世論が引き金になって、麻生降ろし、鳩山退陣、菅降ろしなどの騒動が起き、日本の政治は大揺れしている。

飯尾は、有権者が総選挙で政党、マニフェスト、首相候補を選択する主体であるべきだと主張した³⁰⁾が、現実には有権者が政権選択に殆ど関与できず、責任のない曖昧な世論が政治を動かしている実態が明らかになった。衆院議員の任期と総裁選規定による首相の任期のずれ、一般有権者の党派性への拒否感などは、飯尾が第6章で克服すべき課題として指摘したものであるが、結局、いまだに克服されていない。

²⁶⁾ 清水 前掲書 P217

²⁷⁾ 飯尾 前掲書 P184、195-6

²⁸⁾ 飯尾 前掲書 P208-9

²⁹⁾ http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/seijiishiki/list_seijiishiki2008.html

http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/seijiishiki/list_seijiishiki2009.html

http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/seijiishiki/list_seijiishiki2010.html

http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/seijiishiki/list_seijiishiki1.html

³⁰⁾ 飯尾 前掲書 P20

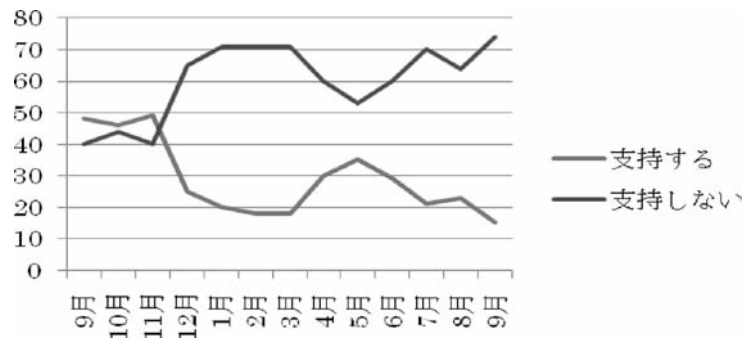


図2 安倍内閣

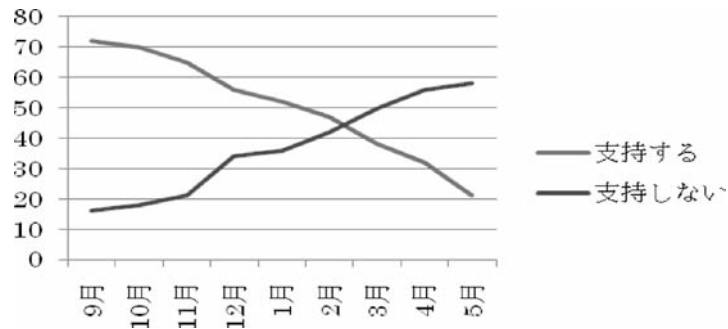


図3 鳩山内閣

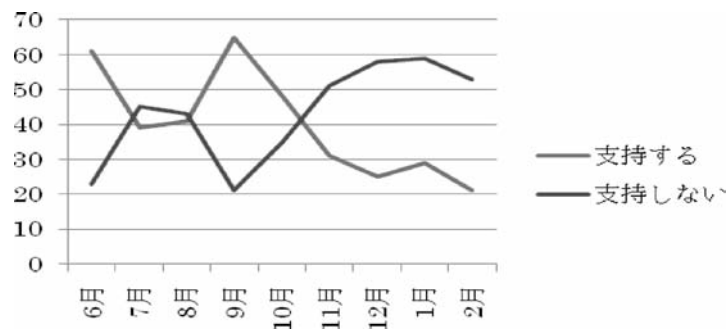


図4 菅内閣

5 参議院

参議院も議院内閣制を邪魔するものとなりうる。第6章で飯尾は、参議院は選挙によって確立した衆議院の方針に反しないように自己抑制すべきだと述べる。しかし、現実には飯尾の期待に反した。

ポスト小泉の日本政治で、参議院は自己抑制するどころか、「良識の府」ならぬ「政局の府」となった。特に、衆参ねじれが生じた場合、参議院は衆議院に基礎を置く政権にブレーキをかけるばかりである。つまり、参議院で野党は「政策より政局」との考えで、重要法案に何回も反対し、阻止を繰り返す。福田政権時、日銀人事の政府案は、与党が過半数割れの参議院で3回も否認され、戦後初めて日銀総裁の不在という異常事態が生じた。

麻生政権時、追加景気対策関連の2008年度2次補正予算案では、民主党は参議院で採決に応じない姿勢を固めたため、会期延長が避けられなくなり、また予算案が成立しても関連法案が容易に通らないため、結局先送りされてしまった。菅政権も衆参ねじれのため四苦八苦し、喫緊の予算関連法案は参議院を通過するめどが立たず、政権が行き詰まっている（11年2月現在）。

野党は参議院で閣僚の問責決議を可決し、その閣僚の関係する議案の審議に応じず、国会を空転させる。福田政権では、民主党が福田問責決議案を提出し、憲政史上初めて可決された。麻生政権では、民主党がG7の財務大臣中央銀行総裁会議後の会見で醜態を曝した中川昭一財務相の問責決議案を参議院提出した。菅政権では、自民党が法務大臣柳田稔、官房長官仙谷由人、国交大臣馬淵澄夫への問責決議案を提出した。衆参ねじれ状態で、参議院は自己抑制するでもなく、国民のために重要法案を審議・修正するでもなく、専ら政治闘争の場となって、政権にブレーキをかける役割を果たしている。

こうして見てきたところ、飯尾が3点セットの政権選択という政治の理想像を提案したものの、現実はその理想像から遠ざかっていることが明らかになった。

三

最後に、全体研究会発表時に発刊されたばかり（1月20日刊）で未読であった、大山礼子『日本の国会——審議する国会へ』岩波新書 2011年 について、飯尾の議論に関する部分のみ紹介し、両者の議論を比較検討してコメントを付すことにしよう。

飯尾が理想とする議院内閣制は、二大政党制に基づき、有権者が三点セットを選択する選挙で政権が形成され、内閣・与党が一体となり、首相がリーダーシップを発揮して公約を実行する、いわゆるウェストミンスター型政治体制である。ここで議会はアリーナ型となり、対立点を明確にし、有権者が選択しやすい環境をつくることが重視される。議会において「説得されて意見を変える」ことは、選挙の意味が限定されるとむしろ否定される³¹⁾。

これに対し大山は、国会審議の活性化という視角から、内閣・与党一体化は必ずしも望ましいことではないと主張する。大山によると、「議院内閣制である以上、与党議員が内閣提出法案の可決に努力するのは当然」としながらも、「それは内閣提出法案の一言一句を与党議員が支持しなければならないこと」を意味しないのであって、むしろよりよい法案を練り上げるために、与党議員が内閣から一定の自律性を保ち、「内閣法案を実質的に審議し、必要な修正を加える」ように常に努力するのが「自然な姿」だという³²⁾。

ここで、政党・議員は選挙前に発表したマニフェストにどの程度拘束されるべきかという問題が生ずる。マニフェストが支持されて政権党になった以上、議員は衆参を問わず厳格な党議拘束の下に置かれるべきなのか、基本的にはマニフェストに基づきながら、国会審議の過程では議員の活発な意見表明を許し、必要があれば修正も認めることが望ましいのか、ということである。もちろん、いかなる事情があってもマニフェストを一言も違えることなく実行せよとか、政権奪取後はマニフェストを反故にしてかまわないな

³¹⁾ 飯尾 前掲書 P107

³²⁾ 大山礼子 『日本の国会——審議する立法府へ』 岩波新書 P142

どという、極端な議論は無視してかまわない。前者は流動的な状況に対処しなければならない政治の本質を無視するものであり、後者は有権者の政治不信を呼び起こすに違いないからである。要は程度の問題で、政策の修正について政党と議員とが、どの程度の裁量権を有権者から委託されたと考えるかである。小さければ議院内閣制の議会はアリーナ型になり、大きければ変換型になるであろう。

現在までの所、どの政党のマニフェスト（政権公約）も党内の意見を集約したものとは言えず、ましてや有権者の意見の集約でもない。民主党の2009年マニフェストの柱の一つ、高速道路無料化などが政権獲得後ですら世論の支持を得ていなかった³³⁾ことは、それをよく示している。つまり、有権者は別の政党（政治家）に対する反感や、マニフェストの特定部分への賛成から、ある政党に票を投ずるのであって、その政党のマニフェストすべてを支持しているわけではない。そのような状況を考えれば、委託の程度を小さく考えすぎることは問題であろう。マニフェスト修正に丁寧な説明が必要であることは言うまでもないが、説明が納得できるかどうかは次の選挙で有権者が判断すべきことであろう。

委託の程度を大きく解し、国会審議の過程で議員の活発な意見表明を許すことには、もう一つ大きな利点がある。それは議員の政策能力を高め、政治家としての存在意義を再確認させることになるであろう。これに反し、内閣の政務三役にも党の役職にも就かない平の議員がマニフェストに基づく内閣提出法案に賛成票を投ずるだけの役割しか果たせないのであれば、特に彼らがマニフェストの作成に関与できなかった場合には、士気は上がらないであろう。実際、民主党が政権についた当初、政治主導や政府・与党一元化を強調したあまり、平の議員は予算編成などの政策過程から疎外され、権力は専ら幹事長と政務三役に集中していった。それ故、「政務三役以外は暇」³⁴⁾、「我々は挙手要員」³⁵⁾と一般議員から不満が噴出した。また、議員にとって国会での質問や議論が、自分の力量を鍛える機会であり、有権者に活躍をアピールする場であるにもかかわらず、議論より国会運営を重視するというルールに従い、一般議員は「質問した」くても、「質問なし」とするしかなかった。不満が募るのも当然である。

飯尾の主張、有権者による三点セットの選択、が有権者教育として長期的に重要であることは認めても、政権交代後の民主党党内政治は、議員教育の方が重要であることを教えている。

大山は参議院に関しても飯尾と異なる見解を示している。飯尾にとって、議院内閣制は「衆議院内閣制」であるから、選挙によって確立した衆議院の方針に反しないよう、参議院は自己抑制すべきだとされる。参議院が政権の構成やマニフェストを変えたり、政権選択の場になったりしてはいけないというのである。これに対し大山は、自己抑制という手段に無理があると反対する³⁶⁾。イギリスの世襲貴族主体の上院で行なわれた慣習を手本に

³³⁾ 朝日新聞の全国世論調査で、高速道路を無料化して建設の借金は税金で返済することについては、賛成は20%に止まり、反対が65%とかなり評判が悪い。朝日新聞 2009.9.2 朝刊 P3 「民主党の公約に『賛成』少数」

³⁴⁾ 朝日新聞 2009.11.5 朝刊 P4 「政務三役以外は暇・小沢氏が右と言えば右」

³⁵⁾ 朝日新聞 2009.11.2 朝刊 P2 「『小沢色』染まる民主」

³⁶⁾ 大山 前掲書 P178

して、公選制の参議院に自制を求めるのは筋違いだというのである。しかし大山は、権限が大きいことが、参議院の意向を内閣が先取りする慣行を生み、かえって参議院の活発な審議を妨げてきたと述べ、参議院の権限の引き下げと引き換えに、言論の府として存在感を高めることを勧めている。具体的には、参議院での十分な審議時間の確保、再議決前の衆議院での委員会審議の実施、両院協議改革などが提案された。落とし所において、飯尾と大山にそれほど大きな違いはない。しかし、参議院が自らの権限を削減する事に同意するか否か、難しいと言わねばならない。