

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

日本政治プロジェクト

日本政治における 民主主義と リーダーシップのあり方

報告書

2013年6月

はじめに

21 世紀政策研究所研究主幹 北川正恭

本年度の研究会は、昨年度の研究会で提言された、「短命政権」と「決められない政治」という問題提起を受け、それを具体的に打破していく方策を検討してまいりました。それは、広くとらえていうならば、政治をポピュリズム化した「民主主義」とリーダーシップの欠如から脱出させることに尽きると言えますが、具体的に現実に即して解決していくためには、焦点を絞って提言することが求められます。

昨年5月、民主党政権時にこのテーマについて検討を始めましたが、昨年末、自公を中心とした政権に交代し、安倍政権が誕生してから状況は大きく変わりました。しかし、どの政権になろうとも「短命政権」、「決められない政治」の問題の本質は変わらないとして、当初から検討してきたことを取りまとめ、次の三点に絞って提言することにいたしました。

その三点の提言とは、

- (1) 参議院改革によるねじれの弊害の解消
- (2) 政党ガバナンスの強化
- (3) 政治教育と政治家育成

であります。

1994年の政治改革以来、短命政権が繰り返され、決められない政治が続いてきました。それは、政治改革関連法の成立をはじめ、様々な制度改革を実現したにも関わらず、いまだ改革の成果を挙げられずにいるのか、それとも改革したが故に混乱をきたしているのか、大きく二つの考え方があろうかと思えます。そこで本研究会では、改革したにも関わらずそれを補完する体制を構築できなかつたり、政権をうまく運営することが出来ずに混乱をきたした、との立場で提言をすることにしました。

本研究会は、結論を現在の「短命政権」と「決められない政治」を打破するためにしなければいけない具体的な提言に絞りました。マクロの視点で見れば、戦後の日本の政治路線が1960年の日米安保条約の改定によって確立して以来、路線対立が殆どなくなり、高度経済成長を達成する中でそこから得られる富の分配が政治の大きな役割になり、政治が内

向きになり、小政治を続けられる幸せな時代が続きました。しかし、科学の進歩はグローバル化や情報革命をもたらし、日本はもとより世界の状況を一変させました。世界も日本の政治の混乱も、この文明史的な転換のスピードについて行くことができずに必然的に起こっていると言えます。この20年、新時代に対する政治を確立することができず、失われた20年と揶揄されておりますが、確かにその点はありませんが、独裁政治でなく多数決の民主政治があらゆることを根本的に作り直さなければいけないパラダイムチェンジを果たすには、一定の時間がかかることも事実です。短命政権、政権交代もその過程で必然的に起こった事象と捉えることが出来ます。従ってマクロの視点で見れば、戦後作り上げてきたシステムを日本のみならず世界もパラダイムチェンジしなければいけない時期にきているとの観点に立ち、内向きな小政治から国家の方向を決める大政治に切り替えなければいけないということになります。この政治の時代的使命を念頭におかなければ、方法論を語っても意味がないものになります。今回の提言はこのことを念頭に入れて、ミクロの視点になりますが具体策として三点の提言にまとめたものであります。大政治も具体的なミクロの積み上げがあって達成できるものです。

これらの提言が実現し、大政治が行われることを期待して、三点の提言を以下に順次示します。

(1) 参議院改革によるねじれの弊害の解消

衆参両院のねじれの問題は、自公政権以来長く続いてきたことであり、ほとんど常態化しています。ねじれの問題があることを分かっているながら長い間その対応策を放置してきた国会のあり方にこそ問題があると言えます。総理大臣を誰にするか決める政権選択選挙は総選挙であり、首班指名をする衆議院とそれと関係ない参議院とがほとんど同じ立場と権限を持って法案を審議することは、国民の意思によって選ばれた衆議院が国民の意思を反映して決定した法案を参議院で覆すことが可能になり、総選挙で示した国民の意思が通らなくなるということになります。このことが解決されない限り、ねじれの問題を根本的に解決することは出来ないということになります。

本研究会の委員の多くは二院制の必要性は認めており、参議院のあり方を変えることが重要であり、場合によっては憲法改正まで視野に入れて改革する必要があるとの意見も出されました。衆議院は政党本位で議員が選出され、各政党が言論の府に相応しい主張をして十分な議論を経て最後に数の論理で決着をつける、いわば多数決による権力の府としての役割があります。政治にはスピードが要求される場合があり、旬の時を逃せば問題を先

送りにするばかりで決められない政治が続くことになり、政治不信が広がることとなります。衆議院と同じような選挙で選ばれ、同じような立場で参議院が運営されて衆議院と異なる決定がされることは、決められない政治が決定的に続くこととなります。選挙による多数決の民主主義は、理論、理屈だけで動くとは限らず、その時の勢いとか反動で動く性質を併せ持っています。衆議院選挙で与党に勝たせたから参議院選挙では野党に勝たせようというような動きは常にあると言えます。従って衆議院と参議院ではいつでもねじれの現象は起こりうるということになります。そこで衆議院が権力の府の役割を果たし、参議院は良識の府、権威の府と言われるような衆議院のあり方と一線を画して、多数決による民主主義の持つ欠点を補う存在になることを本格的に目指すことが強く求められます。参議院自らが、この問いに応えることから始めることが最も早い解決方法と言えます。参議院の改革は参議院の権威にかけて自らが率先実行することにつきますが、それが出来なければ参議院不要論に発展する恐れは十分にあります。

(2) 政党ガバナンスの強化

1994年の公職選挙法、政治資金規正法、政党助成法等の改正は、総選挙に小選挙区制度導入という日本の統治機構の中心をなす衆議院を構成する議員の選出方法を根本的に変え、政党に公的助成して政治資金のあり方も変えました。この政治改革関連法とともに、小選挙区制度を機能させる具体的な整備として、また成熟社会を多様な政策で対応するために、地方分権推進法が1995年に成立しました。即ち、政治改革関連法と地方分権推進法は車の両輪で相互に補完し合うものでどちらが欠けても両法は十分機能しないこととなります。

例えば政治改革関連法で欠けているのは、地域政党、地方議会に殆ど政治改革関連法が適用されていないことなど、中央集権時代の感覚で関連法が作られており、地方のことが配慮されていないため、中央、地方がミスマッチを起こす場面がしばしば見られます。このことは参議院改革にもつながります。長期に渡る国家的課題や政党の枠を超えた統治の仕組み作りなどの課題は権力の府の衆議院に相応しくない課題であり、参議院を国と地方が対等な関係で議論出来る院にして、国と地方が相互に補完しあって成熟した国に相応しい政治を構築して行く役割を担うことなどは参議院に相応しい課題であります。参議院で党派の垣根を超えて超党派で国と地方の政党のあり方を地方分権時代の政治にマッチしたものに法律や制度を整えることなどは二院制の良さを発揮出来る国会にすることにつながり、政党を成熟化させることにもなります。

政党ガバナンスを強化するためにはまず国と地方の政党のあり方を整理する必要があります。小選挙区制度は二大政党中心の政党政治を想定したもので、それを機能させるためには政党のガバナンスが確立していることが前提となります。政党には公的な助成金が支給されていますが政党の本部も地方支部も人事や資金の透明性が不十分であり、公的団体としての責任を果たしているとは言えない状況があります。ネット社会が到来して情報が自由に無制限に飛び交う現在、情報公開は効率的か非効率かを問わず必然になっていますが、政党の情報公開は未整備であります。この点を立ち位置を変えて積極的に公開しなければ、政党、政治不信の払拭は不可能と言わざるを得ません。即ち抜け道だらけの法律でその場しのぎの対応の繰り返しではもはや許されないところまで来ています。公職選挙法、政治資金規正法、政党助成法等の関連法を統一し、例えば政党活動法（仮称）に集約して政党の対象範囲を明確にして責任の所在も明らかにするなど早急に結論を出さなければいけません。その際、地方政治家や地域政党を十分に考慮したものにするなど本質的に機能させる法律が必要であります。法の整備の必要性もさることながら、それ以前に政党自らが公党としての役割を積極的に果たし、政治家のリクルート、トレーニング、スクリーニングを徹底して公の代表にふさわしい人物を養成する機能、政策立案機能の強化、国と地方の組織の連携、透明性の強化等が図られることが法の整備と並行して重要なこととなります。

（３） 政治教育と政治家の育成

わが国の学校教育は戦前のイデオロギー教育や戦後の激しい左右のイデオロギーの対立から本格的な民主教育は避けられてきた不幸な歴史があります。本研究会では、第二部の各論で詳しく述べられるドイツの民主教育のように、徹底した政治教育が必要との認識で意見が一致しました。

私は選挙のたびに大学院生に投票に行くように促しますが、「投票の必要性など初めて聞いた」、「投票所がわかりません」等の返事に愕然とさされることが度々あります。知識教育に偏重し、一方で民主教育やリベラルアーツの分野の教育が遅れています。自分たちのことや自分たちの組織、地域、国のことは自分たちで決めるという、民主主義の重要性を教え、国民一人一人が主体的に判断できる教育をすることがなければ、民主主義の向上はあり得ません。民主教育のあり方は難しい面がありますが、経済の成長時代も終わり成熟社会を迎えている今日、難しいからと言って政治教育をしないことの方が大きな問題といえます。学校教育において民主教育をどの様に充実させて行くのか政治によって決める時

期に来ています。

社会人に対する政治教育も、徹底して国民が主体的に国づくり、地域、社会作りの責任者であると強く認識しなければ、旧態依然の政治や選挙が続くことになり、新しい民主主義の地平線を切り開くことはできません。国民の民主主義に対する自覚がない限り政治家が育つことはあり得ないことであります。政治のレベルは国民のレベルによることをマスコミも含めて徹底議論し、具体的な対策を講じなければならない時がきています。

成熟社会は、成長社会のように単線ではなく、複線で多様な要求に多様な方法で対応しなければ、かえってものごとを決められないポピュリズムの政治に陥る可能性が高くなります。今、世界の先進国と言われる国々でも、政治においては決定的な方法を見つけ出していません。日本はかつて経済で世界の賞賛を浴びたような成功体験を持つ国家であります。世界に先駆けてより高次の民主国家を作りあることも決して不可能でないと思います。成長社会を経済で成功させたように、成熟社会に相応しい政治を実現して世界の人々から賞賛を得られる国家にしようではありませんか。

本書は 21 世紀政策研究所の研究成果であり、(一社) 日本経済団体連合会の見解を示すものではない。

タスクフォース委員一覧

研究主幹

北川 正 恭 早稲田大学公共経営大学院教授

副主幹

岩井 奉 信 日本大学法学部教授

委員

片木 淳 早稲田大学公共経営大学院教授

待鳥 聡 史 京都大学法学部教授

飯塚 恵 子 読売新聞編集委員

瀧澤 中 作家・政治史研究家

黒田 達 也 21世紀政策研究所客員研究員

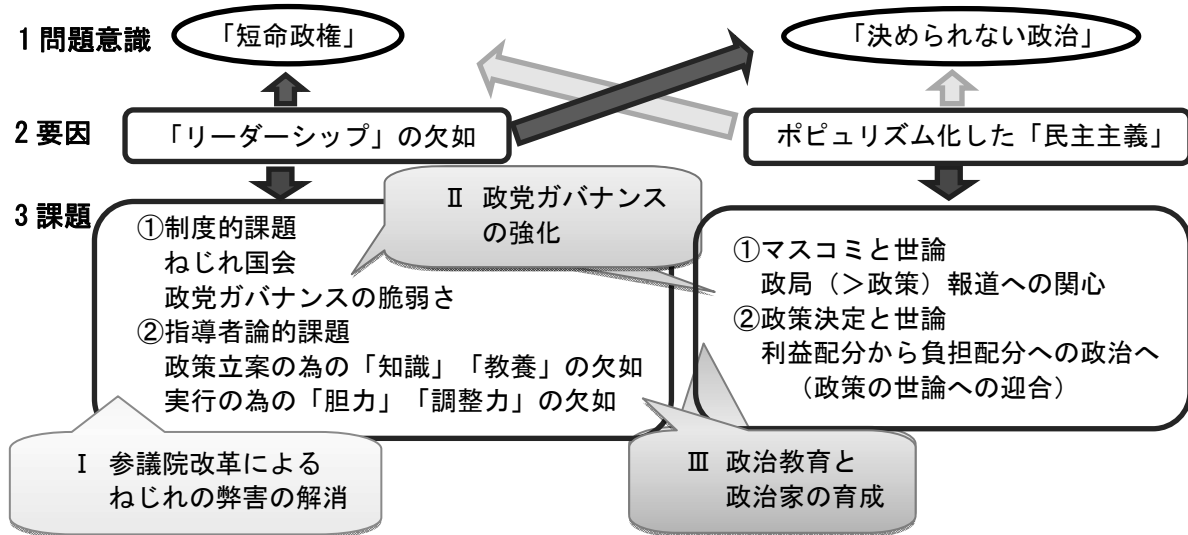
目 次

はじめに（研究主幹 北川正恭）	i
タスクフォース委員一覧	vi
第1部 提言	1
第1章 3つの提言	3
第2章 3つの提言の解説	5
第2部 各論	17
第1章 政治改革と政党ガバナンス（副主幹 岩井奉信）	19
第2章 参議院改革と政治教育（委員 片木淳）	42
第3章 議院内閣制における民意とリーダーシップ（委員 待鳥聡史）	67
第4章 指導者論から見た日本政治のリーダーシップ（委員 飯塚恵子）	82
第5章 国民の政治教育と民主主義（委員 瀧澤中）	95
第6章 マスコミと民主主義（委員 黒田達也）	108

第1部 提 言

第1章 3つの提言

提言に至るフローチャート



4 課題解決のための3つの突破口

【I 参議院改革によるねじれの弊害の解消】

政権がリーダーシップを発揮できない制度的要因の最大のものが、衆参のねじれの問題である。政権交代時代には、政権与党が参議院において少数に陥るケースが頻発するが、法案成立や重要な人事への同意について衆議院とほぼ対等な権限を持つ参議院が、政権運営の支障となりやすい。それが、「決められない政治」の最大要因となり、結果として短命政権につながるのである。

【II 政党ガバナンスの強化】

1994年の選挙制度改革、1998年の省庁再編に伴う官邸機能の強化など、一連の改革は政党政治を強化する方向の制度改革であった。しかしながら、それは党内派閥の統治機能を弱体化させる一方、政策決定プロセスが流動化する一因になった。また、依然として個人後援会中心の選挙スタイルは残り、むしろ政党支部が個人の資金管理団体化しているという指摘がある。

このように現状は、政党本位の政治を確立するには、manifestoのあり方も含めて改革が不十分であるといえる。

とりわけ、2009年の総選挙で政権を握った民主党は、明確な党の綱領を持たず、組織運営に長けたリーダーが不在だったこともあり、党としての一体感が欠け、官僚組織を使いこなすことも適わなかった。

政党には、公的な助成金が支給され、また税制優遇もある。それだけに適切な組織運営が要求されるのであり、そうした制度面の強化や人材育成が必要とされるのである。

【III 政治教育と政治家の育成】

政党組織が確立されていない中、候補者も組織でもまれることなく、いわゆる”風”により当選する者も少なくない。すると、明確な国家ビジョンに基づく政策をまとめ上げるだけの知識と教養、困難や対立を克服してでも信念を貫き通す胆力、組織で十二分に協議してコンセンサスを得るといった調整力などを備えずに政治家になってしまう。

また、本来、リーダーとしてふさわしい人物が政治を志向しようとする環境を醸成することも大切である。戦後、教育の場に政治を持ち込むのはある種タブー視されてきた。しかし、グローバル時代に対応するためには、偏ったイデオロギー教育ではなしに、様々な政治的意見を議論を通じて学ぶことにより、一人一人が自立的で多様なものの見方を身につけることが大切となる。適切な政治教育は、正しい世論を形成し、立派な政治家を輩出する基盤となり、日本の民主主義を底上げすることに寄与するのである。

3つの提言

提言 I 参議院改革によるねじれの弊害の解消

- ①参議院は衆議院の政党間対立から距離を置き、本来の「第二院」としてのあり方を追求せよ。
- ②当面の方策として国会法等の改正を行ない、両院協議会での成案を得て意思決定するプロセスを確立せよ。
- ③議長は議事整理権を積極的に行使し、両院にて積極的な役割を果たせるようにせよ。
- ④選挙制度改革においては、単に定数は正に留まらずに、衆議院との役割分担を踏まえた上で、参議院の存立意義を意識した抜本的改正を行なえ。
- ⑤憲法改正の議論の高まりの中、直近の参議院選挙において、各政党は二院制や参議院のあるべき姿を国民の前に提示し、争点とすることで議論を深めよ。

提言 II 政党ガバナンスの強化

- ①政党は、本来保持すべき機能・役割（綱領、組織運営、政策調査・立案、候補者選定・教育など）を明確に定め、その上で活動プロセス（特に人事、資金、manifesto）を透明化を積極的に図れ。
- ②組織に関し、本部による政党支部のガバナンスを強化し、政治家個人の私物化を避け、人事や資金の透明性を確保せよ。
- ③候補者選定にあたっては、公募等民主的なプロセスに配慮せよ。幅広い党员、議員等から十分に時間をかけ、リクルーティング・トレーニング・スクリーニングを行なえ。
- ④日本の政治を機能させるため、政治資金規正法、政党助成法、公職選挙法等を（仮称）政治活動法に統一し、各規程の趣旨に応じた政党の対象範囲を整理し、明確化せよ。その際、地方政党や地方政治家についても十分に考慮した内容とせよ。
- ⑤上記の改革につき、憲法の結社の自由に十分配慮しながら、政党法制定を検討せよ。

提言 III 政治教育と政治家の育成

- ①日本の民主主義の底上げを図るため、政治教育（主権者教育）を、イデオロギー教育につながるという見方を排し、自ら判断し行動する国民を養成するリベラル・アーツ教育の一環として捉え、積極的に学校教育や社会教育に取り入れよ。
- ②学校教育においては、政治と教育に関わる人々が協力し、まず日本の政治教育の規範となる統一指針を作成し、次に学習指導要領の改訂や教員の再教育などを実施し、政治教育の準備を速やかに進めよ。
- ③社会教育においては、明るい選挙推進協議会を改革し、停滞気味の常時啓発活動を、政治教育の統一指針に呼応して、より積極的な主権者教育を行なうよう、具体的な方策を策定せよ。
- ④マスコミは、インターネット選挙活動の解禁を視野に入れ、より冷静かつ信頼できる政治情報を提供する主体として、国民の政治教育の底上げの一翼を担う役割を果たせ。
- ⑤国民の政治教育による世論の質的向上に対応し、政党は候補者や新人議員を育成し、明確な国家ビジョンに基づく政策をまとめ上げるだけの知識と教養、その政策を実行できるだけの胆力と調整力を併せ持つ人材を育成せよ。

第2章 3つの提言の解説

問題意識から提言に至る経緯

当研究所では、政権交代時代の政治課題について幅広く検証した昨年度の研究成果を踏まえ、今年度はその課題克服に向けた具体的方策を探るべく、本タスクフォースを結成し、議論を重ねてきた。

そこで、まず昨年度の議論を通じて常に意識されていた「短命政権」と「決められない政治」という2つの問題についてその要因を検討した。

まず第一に挙げられるのが、政治家の「リーダーシップの欠如」である。代表（党首、総裁）のリーダーシップの弱さゆえ強固な党内基盤を築くことができず、また主要課題について意見を一本化することもできず、物事が「決められない」のである。

この「リーダーシップの欠如」については、大きく2つの課題に分けられる。まずは「制度的課題」である。つまり日本の政治システムそのものが、政権がリーダーシップを発揮しにくい要素を内包しているという問題である。日本の統治機構は、敗戦後制定された日本国憲法により、特定の権力が暴走しないように権力組織同士が互いにけん制し合うように定められている。とりわけ、参議院の衆議院、さらには政府に対するけん制は、議院内閣制をとる国家には類を見ないほど強固であり、いわゆる「ねじれ」の弊害を生んでいる。また、法体系が政党を中心とする政治を志向する方向に改正されつつあるが、政党そのものを規定する法律はない。そこでは依然として政治家個人の政治活動を政党という組織がうまくコントロールできていない実態がある。すなわち、政党ガバナンスが脆弱なのである。少なくとも、政党は自律的な規則の制定により、代表（党首、総裁）が安定的なリーダーシップを発揮して、党内をまとめられるような設計が必要であろう。

次に、「指導者論的課題」である。すなわち、政治家にリーダーとして必要な資質がそもそも不足しているのではないかということである。政治家には、政策をまとめ上げるのに必要な「知識」と「教養」、その政策を果敢に実行するために必要な「胆力」と「調整力」が求められる。このところの短期政権下でのリーダーには、このあたりの資質がやや不足しているのではないかと指摘である。

第二の要因として、ポピュリズム化した「民主主義」の弊害が挙げられる。過去 3 回の総選挙では議席の変動が非常に大きく、政権運営は以前にも増して世論の動向に敏感にならざるを得ない。そこで、各党は国民受けする選挙公約を掲げ、課題は先送りする傾向に拍車がかかる。また、国民の関心が情報開示の不明確な重要政策よりも、わかりやすいスキャンダルや政局の報道に集まりやすく、マスコミも国民の関心に応じて報道内容を強化する。その結果、内閣支持率はスパイラル状に低下していき、半年ほどで 3 割近くまで落ち込んでいく。そして党内支持も揺らぐ結果となり、政権崩壊につながっていくのである。

そもそも、「失われた 20 年」といわれるこの間の日本の政権は、利益配分の機能よりも負担配分の機能を果たさざるを得ない。それを先送りすればするほど、問題は深刻化していく。世論調査の結果や、選挙への影響におびえずに、決めるべきことを決め、実行すべきことを実行するリーダーがまさに必要なのである。世論の動向に迎合せず、世論を説得し、リードする必要が政治に求められているのである。その意味で、主権者たる国民も、そうしたリーダーを選出する責任があり、必要不可欠な負担を伴う政策を支持できるだけの政治的な知識と判断力を身につける必要がある。よく「国民のレベル以上の政治家は生まれない」と言われるが、国民の政治的レベルを向上させる教育も日本の民主主義の成熟には不可欠である。

さて、このように検証してきた結果、これらの課題に横串を刺して整理すると、その効果的な処方箋は以下に挙げる 3 点に集約することができる。本タスクフォースではこれらをしっかりと実行することにより、日本の政治を大きく前進させることができるのではないかという結論に至った。以下、提言の内容を順次紹介し、第 2 部各論の各委員の論文も参照しながら、解説を加えていく。

提言Ⅰ 参議院改革によるねじれの弊害の解消

政権がリーダーシップを発揮できない制度的要因の最大のものが、衆参のねじれの問題である。政権交代時代には、政権与党が参議院において少数に陥るケースが頻発するが、法案成立や重要な人事への同意について衆議院とほぼ対等な権限を持つ参議院が、政権運営の支障となりやすい。それが、「決められない政治」の最大要因となり、結果として短命政権につながるのである。

① 参議院は衆議院の政党間対立から距離を置き、本来の「第二院」としてのあり方を追求せよ。

衆議院の多数を占める政党により政権与党が形成された際、与党が参議院において過半数に達していない場合、法案や参議院においても同意が必要となる人事案を決議することが極めて困難になる。これが、いわゆる「ねじれ」の問題であるが、そもそも参議院が衆議院のように政党本位で議員が構成され、議事運営されていることが問題なのであり、かつて「良識の府」と呼ばれ、数の論理で政局が左右される衆議院とは一線を画した存在であった参議院は、議員個人個人の良識に基づいて審議し、議決することを尊重した院であった（戦後から約 20 年続いた緑風会など）。また、衆議院で議論、議決された法案がその後参議院に送られるケースが多いことから「再考の院」とも呼ばれたり、もともと貴族院の流れを組むために「権威の院」とも呼ばれてきた。

こうした参議院本来の「第二院」としての性格を鑑み、本タスクフォースでも、1) 生命倫理に関する法案など、政党の党議拘束になじまず、議員個々の信条が問われるべきもの、2) 時間をかけて調査・検証することがなじむもの（たとえば決算審議など）、などが参議院で議論されるにふさわしいのではないかという意見が出された。

いずれにせよ、衆議院の権力を巡る政党間の争いから距離を置いた存在であるべきとの結論に至った。

② 当面の方策として国会法等の改正を行ない、両院協議会での成案を得て意思決定するプロセスを確立せよ。

では、現実のねじれの状況を前にして、解決する手段はあるのか。まず考えられるのは憲法 59 条で規定されている両院協議会の活用である。ただし、現在の国会法などの規定による決議方法では、成案を得るのはほぼ不可能であるため（両院多数派より 10 名ずつ参加し、出席協議委員の 2/3 以上の賛成をもって成立）、国会法を改正し（たとえば成案条件を過半数の賛成に緩和するなど）、成案を得やすくした上で、両院が協議会での決議を採択するというプロセスを確立したい。

③ 議長は議事整理権を積極的に行使し、両院にて積極的な役割を果たせるようにせよ。

国権の最高機関である国会の長たる議長は、本来、国家で最も権威ある立場であろう。その権限の一つである議事整理権を行使して、与野党の対立が膠着状態になった際の斡旋や調停などをより積極的に行うべきである。「第二院」としての参議院の位置づけを踏まえ、議長の権威を背景に斡旋案提示や党首会談などを呼び掛け、与野党双方から妥協点を導き出し、採決の前に決着をはかりたい。

実際には議院運営委員会に諮問という形で議事整理に関する判断を委ねる慣行が続いており、自己の判断により権限を行使しないいわば名誉職となっている。政権交代時代の議長、特に参議院議長は、従来の慣行とは一線を画し、強力な議事整理権を行使すべきである。

④ 選挙制度改革においては、単に定数是正に留まらずに、衆議院との役割分担を踏まえた上で、参議院の存立意義を意識した抜本的改正を行なえ。

2012 年 8 月、最高裁は、「1 票の格差」が最大 5.00 倍だった 2010 年 7 月の参院選選挙区の定数配分は違憲状態であるとし、さらに「単に定数の一部の増減にとどまらず、都道府県単位を改めるなど、しかるべき立法措置を講じ、投票価値の不均衡を解消する必要がある」と述べ、制度の抜本的見直しを迫った。

これを受け、同年 12 月、国会では、参院選の選挙区定数を「4 増 4 減」して、「1 票の格

差」を是正する改正公職選挙法を成立させた¹。

さらに同法は付則に、2016年参院選までに選挙制度の抜本改革の結論を得る方針を明記している。最高裁判決が抜本改正を求める踏み込んだ判断を行なっている趣旨も鑑み、衆議院との役割分担を考えた上で、参議院の存在意義を十分に検討し、それに即した選挙制度改革を行なうべきである。

なお、本タスクフォースでは、「権力の院」である衆議院が人口比に応じた選挙区割りを行なうことによりどうしても都市部の意見が強く反映されるものとなるため、それを補完する意味合いも含めて米国上院のような各県代表や将来の道州代表とすべきであるとの意見が多く出された。しかしながら、憲法には国会議員は「国民の代表」との規定²があるため、憲法改正が必要との見方もある。

一方で、2012年の総選挙における自民党の政権公約では、『道州制基本法』の早期成立を図り、その制定後5年以内の道州制導入を目指す」とされ、公明党、みんなの党、日本維新の会なども道州制を推進する旨の公約を掲げていた。こうした地方分権の動きも踏まえて、参議院の選挙制度改革を考えるべきであろう。

⑤ 憲法改正の議論の高まりの中、直近の参議院選挙において、各政党は二院制や参議院のあるべき姿を国民の前に提示し、争点とすることで議論を深めよ。

そもそも、日本国憲法の規定により、我が国の国会は、ほぼ同等の権限を持つ二院制が定められていることが、「ねじれ」を生む根本原因である。先進国では二院制を採用する国が多いが、その多くは第二院の権限を第一院に比べ大幅に制限しているか、大統領制度をとり国会（議会）に依拠しない権力を認めている。議院内閣制でかつ民選の第二院を持ち、第一院と同等の権限を持つ国にイタリアがあるが、慣例により両院同日選挙を行ない、「ねじれ」が起きにくいように配慮している。

日本がこのようにユニークな二院制を採っているのは、先の大戦の反省を踏まえたゆえであるが、変化の激しい現代社会、特に政権交代時代においては、スピーディな政権運営において弊害が大きい。現憲法下において、法律改正や制度運用でこの「ねじれ」の弊害が克服され得ないようであれば、憲法9条等、国民の世論が紛糾する分野は凍結した上で、統治機構に関する部分、特に参議院の権能につき、憲法改正を図ることも視野に入れるべ

¹ 神奈川県と大阪府で定数を6から8へ2ずつ増やし、福島、岐阜両県で定数を4から2へ2ずつ減らす。これにより「1票の格差」は5.124倍から、4.746倍に縮まる。2013年夏の次期参院選から適用。

² 「全国民を代表する選挙された議員」（憲法第43条）

きであろう。

一方、すでに触れたように、2012年12月、国会では、参院選の選挙区定数を「4増4減」して、「1票の格差」を是正する改正公職選挙法を成立させた。さらに同法は付則に、2016年参院選までに選挙制度の抜本改革の結論を得る方針を明記している。

従って、2013年夏の参議院選挙において各政党は、衆議院との役割分担を考えた上で、参議院の存在意義を十分に検討し、それに即した選挙制度改革を国民の前に提示すべきである。また、マスコミには、参議院改革を争点とすべきことを各政党に求めるとともに、この点について選挙における判断基準を広く世論に周知することを期待したい。

提言Ⅱ 政党ガバナンスの強化

1994年の選挙制度改革、2001年の省庁再編に伴う官邸機能の強化など、一連の改革は政党政治を強化する方向の制度改革であった。しかしながら、それは党内派閥の統治機能を弱体化させ、政策決定プロセスが流動化する一因になった。また、依然として個人後援会中心の選挙スタイルは残り、むしろ政党支部が個人の資金管理団体化しているという指摘がある。

小選挙区制度は、結果として大量の新人議員を生み、次の選挙への恐怖から支持率調査におびえ、世論に迎合する政権運営が目立つようになった。それが政権与党の大所高所に立った意思決定をさらに困難にしている。

とりわけ、2009年の総選挙で政権を握った民主党は、明確な党の綱領を持たず、組織運営に長けたリーダーが不在だったこともあり、党としての一体感が欠け、官僚組織を使いこなすことも適わなかった。

政党には、公的な助成金が支給され、また税制優遇も受けている。それだけに、適切な組織運営が要求されるのであり、そうした制度面の強化や人材育成が必要とされるのである。

- ① 政党は、本来保持すべき機能・役割（綱領、組織運営、政策調査・立案、候補者選定・教育など）を明確に定め、その上で活動プロセス（特に人事、資金、マニフェストを始めとする政策決定）の透明化を積極的に図れ。

政党には、約 320 億円の政党助成金が投入され、また政治活動に関する寄付については原則課税を免除されている。そうした公的な存在である政党については、当然に保持すべき機能・役割があるはずである。たとえば、民主党政権時には民主党に明確な綱領がないことが問題視され、2013年3月、ようやく党代表者会議において綱領が採択された。

また、その活動プロセスにも透明性が求められよう。党役員や候補者選定などの人事についてはその過程と選定理由を国民の前に詳らかにし、政党資金の使用明細などは調査しやすいようなアクセス方法の工夫も求められる。さらに、マニフェストや選挙公約の策定においては、選挙の直前に密室の中で短期間になされる傾向が各政党とも目につく。国民の前にオープンに、党员も巻き込んだ議論の末にマニフェストや選挙公約を作成し、より実行可能で具体的となるよう努力を求めたい（ちなみに、2012年12月の総選挙において

は、民主党政権が具体的数字を挙げた 2009 年総選挙のマニフェストに対し実行不能となった項目が多かったため、各政党とも抽象的表現かつ耳触りの良い内容が大半を占め、「マニフェストは後退した」との声³が多かった)。

② 組織に関し、本部による政党支部のガバナンスを強化し、政治家個人の私物化を避け、人事や資金の透明性を確保せよ。

現在政党支部は、支部長個人の「第 2 の財布」という言われ方をするように、個人の資金管理団体と同様に支部長が恣意的に資金を動かせる状態にあるところが少なくない。一方で党中央の有力者が明確な基準を示さずに、一部の支部への資金の送金を凍結したりというトラブルも発生している⁴。また、小選挙区支部内の役員人事や党員管理などもずさんなところもあり、比例区の支部に至っては支部の体をなしていないものも乱立している。

こうした政党支部の人事と資金について、本部が責任をもって透明性を確保し、管理を徹底することが大切である。特に、支部長個人の資金管理団体とはその存立意義を明確に区別し、不透明な資金の授受を抑止する必要があるだろう。

③ 候補者選定にあたっては、公募等民主的なプロセスに配慮せよ。幅広い党員、議員等から十分に時間をかけ、リクルーティング・トレーニング・スクリーニングを行なえ。

2012 年 12 月の総選挙にあたり、候補予定者の公募制度が浸透してきた反面、小選挙区支部における募集・選別も広く民主的な手続きを取ったと言い難いところもある。結果的に世襲候補が公募により選ばれたケースも多く、時間をかけて広く候補希望者を募ったのか疑わしくもある。世襲議員がすべて悪いわけではないが、リクルーティングにある程度の時間をかけなければ、個人後援会を引き継ぐ世襲候補を打ち負かして候補予定者になることは、並大抵の事ではない。やはり、解散を間近にして慌てて公募候補を募るのではなく、普段から候補者をファインディングし、選挙区内で複数候補が切磋琢磨し十分に揉まれてから、候補予定者とすべきであろう。

また、本タスクフォースでは、日本では地方首長・議員経験者が候補予定者になるケー

³ たとえば、2012 年 11 月 28 日付毎日朝刊「民主マニフェスト 影潜めた数値目標」など。

⁴ たとえば、2010 年 5 月 26 日付産経朝刊「小沢氏「言う必要ない」静岡県連への活動費支給停止」など。

スが欧米に比べ少ないとの指摘があった。より国民に近いところで政治経験を積んだ地方政治家が国政の場で活躍することは、今後地方分権に向けて進んでいく面でも、政治家の資質と言う面でも有効なプロセスではないかと思う。

- ④ 日本の政治を機能させるため、政治資金規正法、政党助成法、公職選挙法等を（仮称）政治活動法に統一し、各規程の趣旨に応じた政党の対象範囲を整理し、明確化せよ。その際、地方政党や地方政治家についても十分に考慮した内容とせよ。

政党に関する主要な法律である標記の 3 法については、対象となる政党要件を整理したうえで、（仮称）政治活動法に統一するべきである。その際、特に政党助成法での政党要件には、地方政党や地方議員を想定していない内容となっており、この点も修正する必要がある。

現在、インターネット選挙規制の緩和が検討されているが、公職選挙法のみならず、政党寄付との関係や政党助成のありかたにも影響を及ぼす。不要となる規定をスクラップ・アンド・ビルドするためにも、総合的な検討とルール作りが必要である。

- ⑤ 上記の改革につき、憲法の結社の自由には十分配慮しながら、政党法制定を検討せよ。

政党のガバナンスを強化する目的で、政党法を制定せよとの声⁵が上がっている。しかし、運用の仕方によっては憲法で保証されている「結社の自由」を侵す危険性にも配慮しなければならない。その意味で、国民やマスコミの監視の下、上記の改革が自律的に政党自らによってなされることが理想であるが、それも適わぬ場合は強制力のある政党法をもって規正することも検討すべきである。

⁵ たとえば、経済同友会、構想日本などの提言。

提言Ⅲ 政治教育と政治家の育成

政党組織が確立されていない中、候補者も組織でもまれることなく、いわゆる“風”により当選する者も少なくない。すると、明確な国家ビジョンに基づく政策立案に必要とされる知識や教養、困難や対立を克服してでも信念を貫き通す胆力、組織で十二分に協議してコンセンサスを得るといふ調整力などを備えずに国会議員になってしまうケースが生まれる。

また、本来、リーダーとしてふさわしい人物が政治を志向しようとする環境を醸成することも大切である。戦後、教育の場に政治を持ち込むのはある種タブー視されてきた。しかし、グローバル時代に対応するためには、偏ったイデオロギー教育ではなしに、様々な政治的意見を議論を通じて学ぶことにより、一人一人が自立的で多様なものの見方を身につけることが大切となる。適切な政治教育は、正しい世論を形成し、立派な政治家を輩出する基盤となり、日本の民主主義を底上げすることに寄与するのである。

- ① 日本の民主主義の底上げを図るため、政治教育（主権者教育）を、イデオロギー教育につながるという見方を排し、自ら判断し行動する国民を養成するリベラル・アーツ教育の一環として捉え、積極的に学校教育や社会教育に取り入れよ。

戦前のイデオロギー教育の反省から、学校教育の現場では本質的な政治教育が避けられてきた。歴史においては、史実をそのまま覚え込むことに傾注し、その史実がなぜ起こり、それに対してどんな意見を持つのかを討議するような場面が少ない。また、公民においても、政治制度は教えるが、その制度がどんな意図を持って作られたのかまではなかなか踏み込まない。

価値観が多様化し、グローバルな活躍が期待される子供たちにとって、社会（歴史・公民）の授業の中で真の意味での政治教育を学ぶことは、様々な情報に対し、自ら判断し、意見を述べ、行動できる人材に育てていくためにとても大切なのではないかと？

そうした政治教育から逃げない姿勢を、学校教育のみならず、主権者教育を担う地域社会での教育の場でも浸透させていくべきであろう。

- ② 学校教育においては、政治と教育に関わる人々が協力し、まず日本の政治教育の規範となる統一指針を作成し、次に学習指導要領の改訂や教員の再教育などを実施し、政治教育の準備を速やかに進めよ。

今まで敬遠されがちであった政治教育を導入するにあたり、ただ現場の教師の裁量に任せていては、極端に偏った考え方を強要するケースが出てこないとも限らない。

ここは、始めに政治関係者と教育関係者が協力し、慎重に規範となる統一ルールを定め、それをもとに学習指導要領を改訂し、現場で指導する教員の再教育を実施するべきである。

統一指針の策定にあたっては、公的機関である政治教育センターが政治教育を担い、協力を推進するドイツであっても、取りまとめにはかなりの努力を要したようである。現在の第二次安倍内閣では、「教育再生は経済再生と並ぶ、日本国の最重要課題」⁶とされている。準備に十分時間をかけるためにも、速やかに着手することを期待したい。

- ③ 社会教育においては、明るい選挙推進協議会を改革し、停滞気味の常時啓発活動を、政治教育の統一指針に呼応して、より積極的な主権者教育を行なうよう、具体的な方策を策定せよ。

これまで官民一体となって各地域で推進されてきた「明るい選挙推進運動」の中核を担っているのが「明るい選挙推進協議会（明推協）」である。明推協は、地域住民のボランティアに支えられ、選挙管理委員会に協力しながら、選挙の浄化、投票参加の促進、政治意識の向上の3つを目標に活動してきた。しかしながら、参加者は徐々に固定化・高齢化し、とりわけ日常の啓発活動である常時啓発は停滞しがちである。

そこで、本タスクフォースでは、政治教育の統一指針策定を機に、より積極的な主権者教育を行うよう明推協を改革すべきとした。さらに具体的方策として、NPO などとの連携による公開討論会などの啓発イベント開催に加え、政治教育のサポートとして、子供向けマニフェストの作成や青少年（子供）議会（国会）の開催などにも取り組むべきとの意見が出されていた。

⁶ 2013年1月24日「教育再生実行会議」初会合での安倍総理発言。

- ④ マスコミは、インターネット選挙活動の解禁を視野に入れ、より冷静かつ信頼できる政治情報を提供する主体として、国民の政治教育の底上げの一翼を担う役割を果たせ。

現在、インターネット選挙規制の緩和が検討されているが、それにより迅速、多様かつ双方向的な政治情報の授受が可能となる。一方で、誤報とプロパガンダに満ち溢れ、それを正しいと信じてしまう有権者も増える可能性もある⁷。

そういう意味で、従来のマスコミが提供する冷静かつ信頼できる政治情報の価値は、むしろ重要度が増してくる。すでに従来の各種メディアも取り組み始めているが、インターネットの長所を生かしつつ、政局報道に加え、主要な争点には調査報道を強化し、さらには独自の視点からのオピニオンを積極的に展開することにより、国民の政治教育の底上げに寄与することを期待したい。

- ⑤ 国民の政治教育による世論の質的向上に対応し、政党は候補者や新人議員を育成し、明確な国家ビジョンに基づく政策をまとめ上げるだけの知識と教養、その政策を実行できるだけの胆力と調整力を併せ持つ人材を育成せよ。

政治教育により国民の政治意識が向上すれば、必然的に国民に選ばれる政治家のレベルも向上するというのが、本タスクフォースの結論であるが、同時に政治家および政治家を目指す人材を政党が積極的に教育することも必要である。

かつての自民党は派閥が政治家教育の一翼を担っていたが、政権交代時代を迎え、総選挙のたびに党の消長が激しい中、派閥はおろか政党にも教育機能を持つだけの力が不足しているのが実情である。

リーダーとしての政治家に必要な資質には、まず教養として国家観と歴史観が必要だという識者が多い。また、困難を排してでも実行する胆力と、組織をまとめ上げ物事を決する調整力も必要とされている。

こうした資質のある政治家を育てるためには、自己研鑽はともかく、エリート教育の必要性の是非も検討する必要がある。一方、若手国会議員は、政党に人材育成の体制整備を求める意見も多い⁸。政党を中心に、政治家を育成するプロセスの確立が急務である。

⁷ 飯塚恵子「海外メディア報告」『Journalism』、2008年12月。

⁸ 第2部各論第4章4)参照。

第2部 各 論

第1章 政治改革と政党ガバナンス

日本大学法学部教授

岩井 奉信

はじめに

近年、日本政治の混迷が深まるにつれて、1994年に実現した政治改革に対する批判の声が多く聞かれるようになってきている。特に、選挙制度に対する風当たりは強く、中には以前の中選挙区制に戻すべきだという意見もある¹。

確かに、1994年の政治改革の実現に伴い起きた政界再編の動きが、その後、10年間にわたる政党勢力配置をめぐる混乱を引き起こしたことは否定できない。また、2003年以降、自民、民主の二大政党制が確立してからは、総選挙結果における勝ち負けの「振れ幅が」大きくなっていることも事実だ。それが政治の不安定さをもたらし、「ねじれ国会」の出現とも相まって、「決められない政治」の一因となっているとの指摘もある。

また、この選挙制度により、選挙が「政権選択」の色彩を強め、リーダーの人气が選挙結果を左右するようになるにつれ、選挙に際し、より人気のあるリーダーを求める党内部の声が高まり、それが「短命政権」の原因となったもといわれる。

さらに小選挙区制の下、狭い選挙区利益を意識するあまり、政治家が「小粒」になったという批判も少なからず聞こえてくる²。

加えて、2012年の総選挙では、消費税法案の是非めぐり民主党が分裂する一方で、日本維新の会など、いわゆる「第三極」の政党が台頭し、多党化したことで、「二大政党制」を確立するという小選挙区制導入の意義は失われ、しかるに選挙制度改革は失敗だったという声も少なくない。

しかし、日本政治混迷の原因をすべて選挙制度に押しつけるのは妥当ではない。選挙制度批判の多くは、1994年の政治改革の意義を誤解あるいは曲解している場合が多く、中選挙区制への回帰論には、一種の懐古主義さえも感じられる。

¹ たとえば『読売新聞』2012年12月24日社説などを参照。

² 森喜朗・藤井裕久対談「お子様政治で日本は変わらない」『中央公論』2013年4月号。

本章では、上述の批判を踏まえ、「政治改革」とは何だったのかを、今一度、確認しつつ、何故、政治改革が日本の政治に混迷をもたらしたのかを分析していく。そして問題の本質が選挙制度もさることながら、政党の「ガバナンス」にあることを明らかにしていく。

1 政治改革とは何だったのか

1994 年政治改革の背景

1994 年、公職選挙法改正案、政治資金規正法改正案、政党助成法案、政党法人格付与法案の 4 法案からなる政治改革関連法案が、与野党の圧倒的多数の賛成を得て成立した。一般的には、これを以て、「政治改革」が実現したとされる。

当時、政治改革の「原点」は「政治とカネ」の問題にあるとされた。

1988 年に発覚したリクルート事件をはじめ、共和事件、佐川急便事件など、1980 年代後半から政治とカネをめぐるスキャンダルが多発し、「政治改革」を求める声が高まった。当時の政治資金規正法は、「ザル法」と言われ、極めて実効性が低く、それが政治とカネをめぐるスキャンダルを助長したと批判された³。

それまで政治とカネをめぐるスキャンダルというと、ロッキード事件の田中角栄元総理を代表例として、政治家個人のモラルの問題と考えられてきた。しかし、リクルート事件で数多くの政治家が関わりを持ったことが明らかになると、政治とカネの問題が政治家個人の問題ではなく、制度やシステムの欠陥の問題として認識されるに至ったのである。

この時、俎上に乗ったのが、以前の衆議院の選挙制度である「中選挙区制」であった。

1925 年に導入された中選挙区制は、1つの選挙区から 3~5 人の当選者を出す日本独自の選挙制度であった。理論的に見れば、中選挙区制は小選挙区制よりも「死票」が少なく、比例代表制よりも小党分立を避けられるという「利点」もあったが、実態的には大きな欠陥も持った選挙制度であった。

中選挙区制では、政権を得ようとする大政党の場合、ひとつの選挙区に複数の候補者を立てざるを得ない。その結果、否応なしに、同一選挙区で同一政党の候補者同士が競い合う「同士討ち」が避けられない。このような場合、政党を単位とした選挙運動は難しくな

³ 当時の政治とカネをめぐる問題については、岩井奉信『政治資金の研究』1990 年、日本経済新聞社を参照。

り、選挙は「候補者本位」「政治家本位」のものにならざるを得なくなる。

候補者は独自の「後援会」を基盤とした選挙運動を繰り広げるが、そのための費用は個々の候補者の負担となるため、選挙に多額の政治資金が必要とされたのである。そしてその費用を賄うために多額の政治献金が求められることになり、政治資金規正法の不備とも相まって、政治とカネをめぐるスキャンダルを助長することになったわけである。

となると、政治とカネをめぐる問題で提起された政治改革が、政治資金制度の改革で終わらぬことは、当然の帰結であったのである。そこで実際の政治改革では、政治資金規正法の抜本改正だけでなく、選挙制度改革が課題として浮上したわけである。これに対し、一部に「問題のすり替え」という批判もあった。

何故、選挙制度改革だったのか

すでに述べたように、中選挙区制は「同士討ち」を不可避にしたため、「候補者本位」の選挙となり、「後援会」に軸足を置いた選挙活動をする限り、いかに政治資金制度を改革しようとも、構造的に多額の政治資金を必要とすることは否めない。そこで政治改革の議論では、「カネのかからない」選挙制度にしない限り、日本の政治が「政治とカネ」の問題から抜け出すことはできないということになったのである。

もともと、当時、政治改革が政治資金制度の改革にとどまらず、選挙制度改革に至ったのは、何も「政治とカネ」の問題に限ったことではなかった⁴。

そもそも中選挙区制の下では、「候補者本位」「政治家本位」の選挙戦が繰り広げられるため、政党の存在感は大きくない。当時の自民党を例にとると、実際の選挙では、候補者選定から選挙組織の形成、そして選挙運動に至るまで、政党がイニシアティブを取ることには皆無に等しかった。選挙における「公約」でも、政党が掲げるものとは別に候補者が独自に掲げるのは当然で、政党の公約と候補者の公約とが齟齬をきたすことも常に起きたのである。

すなわち、中選挙区制の採用している限り、「政党本位」の選挙は望むべくもなかったのである。それは本来の選挙のあるべき姿である「政策本位」の選挙を実現することを阻むことと同義であった。特に政治資金の調達や地元などへの利益誘導をめぐる「族議員」が台頭すると、1986年、中曽根康弘内閣の下で問題となった「売上税騒動」に代表されるように、党内の政策決定が混乱を極めることが頻発するようになった。

⁴ 中選挙区制廃止論については、民間政治臨調編『日本変革のヴィジョン』1993年、講談社、52-55頁。

さらに中選挙区制は、当時、日本政治の「病理」ともいわれた「派閥」現象も助長した。派閥の形成自体は、政党内部の権力闘争に起因するものであるが、その派閥が勢力を拡大するにあたって、重要な意味を持ったのが中選挙区制だったのである。

政党本位で選挙運動ができず、候補者本位で多額の政治資金を必要とする選挙運動を強いられる政治家が頼りにしたのが派閥であったのだ。派閥は、「資金提供」「ポスト配分」「選挙での公認」などで候補者を支援しつつ、規模の拡大を目指した。実際、中選挙区制時代は同一選挙区から同一派閥の候補者が立候補することはほとんどなく、派閥の数も、当時の選挙区の最大定数であった 5 派閥の時代が長く続いたことを考えると、いかに派閥自体が中選挙区制に深く結びついていたかがわかる。

このような派閥現象は、大臣ポストの配分に代表されるように、首相や党首のリーダーシップを極めて制約し、党内権力闘争を軸とする「政局政治」を助長したのである。それは、後に述べる「政府・与党二元体制」を促し、本来、議院内閣制の下で求められるはずの「政府・与党一元体制」の確立を困難にした。その結果、妥協の産物としての「玉虫色の決着」や「先送り」が日常化し、今日、言われるのとは別の意味で「決められない政治」が常態化したと言っても過言ではない。

すなわち、中選挙区制を続ける限り、「政治とカネ」の問題から抜け出せないばかりか、責任ある政策決定さえも不可能になっていたのである。特に 1970 年代以降、高度経済成長が終焉を迎え、1985 年のプラザ合意を契機に「西欧に追いつき、追い越せ」という「国家目標」が喪失すると共に、政治のイニシアティブが重要な意味を持つようになっていった。新たな国家目標を設定し、政治の責任の下で、的確な政策決定を行うことが求められる時代に入り、それに対応する的確な政策決定と責任の所在を明確化する政治制度の確立が求められた。そこで求められたのが、「中選挙区制」からの脱却であったのである。

政治家本位から政党本位へ

1994 年の政治改革の実現に向けての「先駆け」となったのが、1989 年 5 月に自民党がまとめた『政治改革大綱』である。そこでは、「政治とカネ」の問題を入口としつつ、当時の政治が抱えるさまざまな問題を具体的に指摘した上で、「政治改革の柱となる主要課題のおおくは中選挙区制との見直しと分かちがたい関係にある」とし、「国民本位、政策本位の政党政治を実現するため、小選挙区制の導入を基本とした抜本的な選挙制度改革に取り組む」と、中選挙区制からの「決別」を宣言した。

同様に 1990 年代初頭、政治改革運動を先導した政治改革推進協議会（民間政治臨調）が 1993 年 6 月にまとめた『民間政治改革大綱』でも、「あれもこれも」という時代が終焉を迎え、「あれかこれか」という時代になったことを前提に、「政策論争の実現」や「政治責任の明確化」などを柱として、中選挙区制を廃止し、政党本位の新たな選挙制度の実現がうたわれている。

これらの選挙制度改革論が示している通り、1994 年の選挙制度改革が目指したものの「本質」は、「政治家本位」の政治から「政党本位」の政治の実現であった。それは確かにカネのかかる政治が政治家本位の選挙制度に起因するとしながらも、選挙制度改革が単に「政治とカネ」の問題を解決するだけのものにとどまらず、日本政治の「基軸」を改革することを目指したのである。

いうまでもなく、「政党本位」とは「政策本位」と同義である。同時に「政党本位」とは、政治活動の単位を政党に置くことを意味する。それまでの中選挙区制の下では、前述したように、不可避的に「政治家本位」となり、それが族議員の跳梁跋扈を許し、派閥現象を助長してきた。そして政党の一体性を弱め、政党政治を混乱させ、毅然とした政策決定を難しくする一方で、政策決定に対する責任の所在を不明朗なものにした。その結果、国民の「政治不信」を増大させることになったのである。

1994 年の選挙制度改革で導入された小選挙区比例代表並立制は、「小選挙区制」と「比例代表制」という世界の選挙制度の二大潮流を並立的に取り入れたものである。両者の代表選出の理念は、まったく異なっている。しかし、両者に共通しているのは、「政党本位」という点である。ひとつの選挙区からひとりの当選者しか出さない小選挙区制では、当然のように同士討ちはあり得ない。また、政党を選択する比例代表制では、間違いなく運動の中心は政党になる。

そして政党本位の選挙になれば、中選挙区制の下で繰り上げられた候補者によるサービス合戦は不要になり、「政治とカネ」の問題も減少すると考えられるのである。そして政党間の政策論争が活発化すれば、国会も活性化し、国民もまた、政策を重視した投票を行うと考えられた。同時に政治家も選挙区などへの利益誘導から解放され、政策論争に傾注する環境ができ、それにより日本の議会制民主主義が昇華されるとされたのである。

不徹底な政治改革

以上のように、1994 年に実現した一連の政治改革のキーワードは「政党本位」であり「政

策本位」であった。

しかし、現実の政治改革は、その是非をめぐる自民党の分裂や政党の合従連衡という激しい権力闘争の下で実現した。また、単に政治資金や選挙制度の改革にとどまらず、政治改革が国会や内閣、地方分権なども同時に提起されたにもかかわらず、実現したのは部分的な改革にとどまったのである⁵。

特に政治資金制度は、以前に比べれば、大きな進展は見られたとはいえ、依然として不十分なものに過ぎない。それは政治改革実現後も政治とカネをめぐる問題が頻発したことをみても明らかである。

一方、選挙制度自体も、表向きの「政党本位」は担保されたものの、小選挙区制と比例代表制を組み合わせるといふ点では、妥協の産物となった。特に「重複立候補」については、制度改革を実現するための「便法」あるいは、「保険」として導入されたものであるが、そのわかりにくさは、この制度に対する不信を招くことになったと言わざるを得ない。

中でも地方分権の問題が選挙制度とセットで語られなかったことは、今日に至るまで、その評価をめぐる禍根を残すことになった。というのも日本のような官僚主導の中央集権体制のままで小選挙区制を導入した場合、選挙区選出の議員は選挙区利益の代表にならざるを得なくなり、地元への利益誘導に汲々とする「小政治」に翻弄されることになる。小選挙区制の導入と同時に徹底した地方分権が進めば、国会議員の役割は国家の問題に限定されるため、国益全体を考える「大政治」に専念することが可能になるからである。

また、「政党本位」についても、それをどのように実現していくかについては、各党の自律性に任されたため、混乱を招くことになったことは否めない。後に選挙時におけるマニフェストが導入されることになるが、それは「政党本位」の選挙制度が実現してから10年後のことである。

1994年の政治改革実現は、さらなる政治改革の「入口」に過ぎないはずであった。それにも関わらず、「出口」のように政治家も国民も錯覚した結果、この政治改革は、極めて不徹底なものになったと言わざるを得ないのである。

⁵ あるべき政治改革の全体像については、前掲『日本変革のヴィジョン』を参照されたい。

2 政治改革の副作用

数合わせの政界再編

選挙制度は、代表選出の基本制度であるため、政党の消長に大きな影響を与えることになる。特に小選挙区制の場合、大政党に有利で小政党に不利という特質を持っているだけに、中選挙区制の下で発達してきた日本の政党は、否応なしに「再編成」を迫られることになった。

フランスの政治学者モーリス・デュベルジェが指摘した通り、小選挙区制は二大政党制を生み出しやすく、そもそもこの選挙制度改革の目的のひとつに「政権交代可能性」を高めることがうたわれていたこともあり、当時の多党制をいかに政権交代可能な二大政党に集約するのが注目された。

その中で誕生したのが新進党であった。新進党は「非自民、非共産」を標榜し、政治改革を実現した細川護熙内閣を構成した新生党、公明党、日本新党、民社党などを中心に1994年に結成された。しかし、その結成の経緯は、自民、社会、新党さきがけによる、いわゆる「自社さ政権」に対抗するという、極めて「政局政治」の色彩が強いものであった。

そもそも新進党を構成する政党は出自をまったく異にし、また、国家観や憲法観などの基本理念についても一致していたわけではなかった。その目的とするところは、結局のところ多数派を形成することで来るべき総選挙で勝利し、政権を獲得することであったと言ってよい。新進党は、政権獲得のための「合目的」で「便宜的」な政党であったことは否めない。しかし、そのことは1996年の新制度の下での最初の総選挙で新進党が敗北を喫した途端、内紛が発生し、空中分解して解党に至る原因になったのである。

この新進党の解党は、「寄り合い所帯」の悲劇という評価を受けることになったが、それはまた、その後、今日の民主党に至るまで、政界再編をめぐって、ついて回る評価となったことは否めない。

というのも小選挙区制を基本とする新たな選挙制度が、そもそも大政党のみが事実上、選挙の主たるアクターとなる構造を内包しているため、当時の多党制の政党勢力配置では、優位政党であった自民党に対抗できなかったからである。いくつかの政党が寄り集まって大きな政党を形成しない限り、政権交代可能な勢力にはなり得ず、その場合、「数合わせの論理」が先行せざるを得ず、結果としてまとまりの悪い「寄り合い所帯」の政党が誕生するという事になったのである。

そこで「寄り合い所帯」の「かすがい」の役割を果たしたのが、「政権獲得」であった。しかし、それは「政権交代」を目的化し、かつ絶対的な政党目標にしたため、その政党の理念や性格を極めて曖昧なものにする一方、政権獲得に失敗した場合、政党の凝集性は失われ、解体に向かう確率を高めることになったのである。さらに政権獲得を目的とした「ご都合主義」的な政党のあり方と、その後の離合集散は、政党政治に対する国民の不信を助長し、無党派層の増加を促したのである。

選挙第一主義のマニフェスト

これに対し、「政党本位」「政策本位」の選挙制度の有効性を高めるために導入が提唱されたのが「政権公約」としての「マニフェスト」であった。

それまでの「選挙公約」は、「ウィッシュ・リスト」と言われ、単なる希望の羅列に過ぎず、実現性や責任については、ほとんど顧みられることはなかった。そのため有権者からすると「選挙公約」は実現しないものであり、守られないものと考えられていた。特に中選挙区制の下では、政党が掲げる公約と候補者が掲げる公約とに齟齬もしばしばみられ、それが選挙後の政局を混乱させる原因ともなった。

「マニフェスト」は、イギリスを中心とするヨーロッパで発展してきたものであるが、特に1997 トニー・ブレア率いるイギリス労働党のマニフェストが有名であり、日本のマニフェスト導入のひな形となっている⁶。このマニフェストでは、労働党が政権を取った場合に実現させる政策が詳細に記されており、それが労働党勝利の要因となったと言われ、ここで示されたものが日本のマニフェストに大きな影響を与えた。

我が国における「マニフェスト」導入に際しては、政策目標、工程表、財源などについて、数値を含め具体的に提示する「マニフェスト原則」が提唱され、2003年の総選挙で、公式にマニフェストの配布が認められた際に、「マニフェスト」は「国民との契約」などとも言われた⁷。以来、選挙のたびに各党がマニフェストを競うようになり、今日、マニフェストは選挙の「標準装備」とさえ言われるようになった。

マニフェストの導入は、それまでに比べ、選挙における「政策」が持つ重要性を高めたことは間違いない。選挙に際しては、「新しい日本を考える国民会議（21世紀臨調）」が主催する「マニフェスト検証大会」などが開催され、各党のマニフェストに対する第三者評

⁶ 藤森克彦『構造改革ブレア流』2002年、TBSブリタニカ、11-56頁。

⁷ 新しい日本を考える国民会議「政権公約（マニフェスト）に関する緊急提言」2003年7月。金井辰樹『マニフェスト』2003年、光文社。

価も盛んに行われるようになった。

その一方で、マニフェスト自体が「選挙第一主義」の「道具」と化した側面も否定できない。その典型例となるのがこども手当をはじめ、「バラまき」的と批判を浴びた政策が数多く掲げられた 2009 年総選挙における民主党のマニフェストである。外部評価でも、当初から 16.8 兆円の財源確保は困難といわれたが、実際、民主党政権では、財源確保ができず、「絵に描いた餅」に終わった政策も多かった。そのため民主党政権のマニフェストは厳しい批判的となるだけでなく、「マニフェスト」そのものの信頼性を揺るがしたことは記憶に新しい。

この背景には、マニフェストの「形式」を取りながら、選挙に勝利するために耳障りのいい政策を並べた従前の「選挙公約」と同一視した政党の姿勢があると言わざるを得ない。厳しい言い方をすれば、このマニフェストはマニフェストの姿をした「ウィッシュ・リスト」に過ぎなかったのである。

結果的に民主党政権は、自らが作成したマニフェストに足を取られて失敗することになった。ただ、その混乱と 2012 年総選挙における民主党の惨敗が「マニフェスト違反」に起因すると言われることは、重要な意味を持つ。たしかに民主党の失敗は、「マニフェスト」そのものの評価を無に帰したという批判があるが、見方を変えれば、安易なマニフェスト作りが政党にとって、取り返しのつかない結果を招くことを示しているともいえる。その意味では、選挙におけるマニフェスト自体の重要性は、決して減じられているとは言えないのである。

強すぎる参議院とねじれ国会

新選挙制度の定着に伴い、新たな制度的問題として浮上したのが、いわゆる「強すぎる参議院」と「ねじれ国会」である。民主党政権の失敗も、この「ねじれ国会」に起因する部分も少なくない。

わが国の二院制では、「衆議院の優越」が限定的で、法案審議においては、衆参が事実上、対等に位置づけられている。両者の多数派が異なった場合、「ねじれ国会」となり、政策決定に支障をきたす可能性については、以前から指摘されてきた。事実、1990 年代後半以降の連立政権が、参議院を基礎に形成されてきたことは、それをよく物語っている。

政治改革をめぐる議論でも、この問題が政権交代メリットを減じるとされ、1993 年に民間政治臨調がまとめた『民間政治改革大綱』や 2000 年に当時の斉藤十朗議長の下に置かれ

た「参議院の将来像を考える有識者会議」の答申などでも、選挙制度を含めた参議院制度の改革が提唱された。しかし、これらが実現することはなかった。

その一方で、衆議院の新選挙制度が定着するにつれ、小選挙区制にもとづく勝者が過剰に多数を制する結果に対し、国民が、その直後の参院選で、衆院選で勝ち過ぎた第一党に対し、「バランス」を取る投票行動を行うようになってきた。

2005年の衆院選で大勝利を収めた自民党が2007年の参院選で大敗北を喫し、現実問題としての「ねじれ国会」が出現した。これにより衆議院で圧倒的勝利を収め、政権を取った与党といえども、否応なしに国会運営に苦しむことになったのである。

特に2009年総選挙で勝利し、初の本格的政権交代を実現した民主党政権は、翌2010年の参院選で敗北し、内部の対立から社民党が連立離脱していたこともあり、衆議院で再可決に必要な3分の2の議席をも割り込んだ。そのため、国会における政権与党のイニシアティブは完全に失われ、野党が法案成立の生殺与奪権を握ることになった。国会運営は停滞し、法案成立と引き替えに、民主党政権はさまざまな譲歩を求められた。それが「決められない政治」という評価を助長したといえる。

このように参議院が政局を左右する状況は「強すぎる参議院」と言われ、「決められない政治」の原因として問題視されたが、二院制をめぐる憲法上の規定の問題でもあり、容易に制度改革を実現することはできない。しかし、それは新選挙制度が意図した政権選択選挙の意味を大きく減じることになっている。さらに「政党本位」「政策本位」の政治にもとづいて導入されたマニフェストの意義も損なっている。加えて、これまで以上に参院選が政局を左右することになり、参院選の行方が政党内の抗争を生み、2007年に今日の「ねじれ国会」が出現して以降、1年間ごとに首相が次々と変わる「短命政権」の要因になっていることも否定できない。

政治主導をめぐる混乱

そもそも政治改革の「大目的」は中選挙区制の下、利益誘導や政局政治をめぐる「小政治」に翻弄され、失われた「大政治」の理念を確立することであったと言ってよい⁸。「政党本位」の政治は、「政策本位」の政治をもたらし、「政権選択」の選挙は、有権者の選択と支持にもとづく強いリーダーシップの確立をもたらすはずであった。それは日本における真の「政治主導」の実現を意味していた。

⁸ 佐々木毅「何故改革なのか」前掲『日本変革のヴィジョン』21-36頁。

「政治主導」という言葉は、日本独特の用語であり、「官僚主導」の反対語とされる。

日本政治の歴史を振り返ると、明治維新以来、政策決定で官僚制が大きな役割を果たす一方、政党政治が果たす役割は小さなものでしかなかった。特に政党政治が第二次世界大戦以前と以後で断絶したのに対し、連続してきた官僚制は戦後期の一時期、日本の統治を事実上、独占してきたといっても過言ではない。日本政治のひとつの特徴であった官僚出身政治家の存在は、その延長上にあった。

言うまでもなく、本来の議会制民主主義では、その主体である政党が政策決定の責任を担う。しかし、「五五年体制」以降の日本の政治においては、その「責任」の所在が不明朗であった。そのため政策決定を実質的に支配してきた官僚制が、ともすれば政治の「主体」とみなされ、「官僚主導」や「官僚政治」などと呼ばれるに至ったのである。

この「官僚主導」を「政治主導」に置き換えることは、日本政治の長年の課題であった。そして「政党本位」と「政権選択」を実現するための政治改革は、その重要な鍵を握るものと考えられた。

「政治主導」とは何かについては、明確な定義があるわけではない。それが「政治主導」の実現をめぐり、さまざまな混乱の原因となった。特に中曽根康弘政権や小泉純一郎政権は、「官邸主導」といわれ、トップダウンで改革を推し進めたという意味で、「政治主導」の代表例とされる⁹。また、2009年に誕生した民主党政権は、マニフェストで「政治主導」の確立を目指すことをうたい、政府機構の改革に意欲をみせた¹⁰。

しかし、これら「政治主導」の内容は、それぞれ異なっている。たとえば、小泉政権における政治主導は、強烈な個性と高い国民的支持があった小泉首相に依存する「属人的」な「首相主導」であった。これに対し、民主党政権のそれは「政治主導」をシステムとして捉えていた。ただ、その実現に必要とされた国家戦略局や行政刷新会議などの機構は実現せず、かけ声倒れに終わった。その一方で、民主党政権では、「政治主導」と「政治家主導」とが混同され、政務三役による「官僚排除」が起こり、政策決定の混乱を助長したと言われる。

⁹ たとえば竹中治堅『首相支配』2006年、中央公論新社、237-259頁、飯尾潤『日本の統治構造』2007年、中央公論新社、195-197頁などを参照。

¹⁰ 民主党の鳩山由起夫内閣は、2010年、内閣機構の強化を目的に「政治主導確立法案」を国会に提出したが、結果的に成立することはなかった。

3 政党と政治家

政党とは何か

すでに述べてきた通り、1994年の政治改革をめぐるキーワードは「政党本位」である。それまでの「政治家本位」の制度を改革することにより、「政党本位」を実現し、「政策本位」の選挙での選択や国会での議論を促進することで、日本政治を欧米先進民主主義諸国と同様の政治に昇華することこそが、その真の目的であった。政治の主体が政党になることで、政策決定の責任の所在を明確にすると共にリーダーシップを確立し、真の「政治主導」を確立することが求められたのである。

その意味では、政治改革の成否は「政党」そのものにあるといっても過言ではない。

政党は、「共通の価値体系に合意し、政治権力の獲得・維持を目標とする政治集団」と定義される¹¹。その前提となるのが議会制民主主義である。ヨーロッパは、しばしば「政党国家」と呼ばれるように、長い歴史に裏打ちされ、広範な社会的基盤を有した政党政治を前提に議会制民主主義が確立している。

この定義からわかるように、政党は、共通の価値に代表される「理想」と政権の獲得・維持に代表される「現実」のふたつを車の両輪としてなりたっている。いうまでもなく、「理想」と「現実」は、しばしば齟齬をきたし、そして互いに衝突する。前者を優先する場合、時代や社会的価値観の変化に伴い、第二次世界大戦後のイギリスにおいて、二大政党の一翼を担ってきた自由党が労働党に取って代わられたように、主要な政党が衰退することも起こる。一方、アンソニー・ダウズをはじめとする経済学者が定義づけるように、政党が政権の獲得・維持をめざし、「得票を最大化する」することを目的とする場合、政党の理念や政策は、時代に合わせて変節を余儀なくされる。両者のバランスをいかに取るかは、政党の永続性と密接に結びつき、今日に至るまで、政党のあり方をめぐる重要な課題であり続けている。

脆弱な日本の政党

議会制民主主義の歴史が長い欧米諸国に比べ、日本の政党政治の歴史は短い。1872年（明治7年）の愛国公党の結成を嚆矢とする日本の政党だが、政党が政治の主役に躍り出るのは1918年（大正7年）の原敬内閣誕生まで待たねばならなかった。また、議会制民主主義

¹¹ 猪口孝ほか編『政治学事典』2000年、弘文堂、615頁。

の観点からすると、実質的に政党政治が確立するのは、第二次大戦後の新憲法制定以降、特に「五五年体制」の確立後のことだと言うこともできる。

戦前の政党内閣は原敬から 1932 年、5.15 事件で犬養毅内閣が倒れるまで続いたが、議会制民主主義の発展とは切り離されたものであった。議会機能の強化を欠いた政党内閣の成立は、選挙における政権争奪を激化させただけであった。その結果、5.15 事件で、犬養が暗殺されると、たちまちにして政党内閣の歴史は閉じられ、ひいては政党政治の息の根を自ら止めることにもつながったのである。中選挙区制の下、候補者単位で行われた選挙戦は、単なる権力闘争の様相を呈し、国民の政党不信を助長した。

このような傾向は、戦後の政党においても基本的に変化はない。天皇制にもとづく権威主義的体制は崩れたとはいえ、官僚主導の中央集権体制は続き、いわゆる「政権のうまみ」は増大こそすれ、減少することはなかった。選挙制度は戦前からの中選挙区制のままで、選挙運動は候補者本位に行われてきた。特に「五五年体制」成立以降、自民党一党優位体制が確立されると、政権の「目的」化はさらに深化したと言わざるを得ない。その一方で、政党が掲げるべき「理想」である「理念」や「基本政策」は軽視され、選挙に際しては、「得票の最大化」のみが政党や政治家にとって、最重要の課題になったのである。

共産党や公明党など一部の組織政党を除くと、多くの政党の党員組織は、極めて脆弱で、国会議員が政党の役職を独占する「議員政党」の性格もまた、戦前期の政党とさほど違いはなかった。確かに 1978 年から自民党が総裁公選を実施しているが、党員の多くが国会議員に系列化されたものであり、真に政党が大衆化したとはいえないのが実情だ。

また、すでに述べたように、1994 年以降の政界再編の中で誕生した政党は、多く批判されてきた通り、新進党にせよ、民主党にせよ、政権獲得を第一の「目的」とする「数合わせ」の「寄り合い所帯」に過ぎず、「共通の価値体系の合意」など望むべくもなかった。その結果、これらの政党は「党綱領」を持つことができず、「理念なき政党」として、常に批判を浴び続けることになったのである¹²。

以上のように、これまでの日本の政党は、「党綱領」に代表される「理念」や「基本政策」を軽視し、支持基盤の基礎となる広範な党員組織も持たず、議員が構成員の中枢をなしているという意味では、前近代的な「議員政党」の色彩が強い。また、政権の獲得・維持が最優先とされ、選挙では「得票の最大化」が重視されることから、当選のための方法は、

¹² 1998 年に結党された民主党は、当初、「1998 年綱領」と呼ばれる綱領を有していたが、2003 年、自由党との合併にあたっては、新たな綱領は作成されなかった。2012 年の総選挙敗北後、2013 年 2 月の党大会で、綱領が制定された。

それぞれの候補者に任されてきた。

自民党を例にとると、選挙にあたり、どのような「公約」を掲げるかは、候補者の自由が許されてきたし、自党の候補者と戦った無所属の候補者であっても、当選すると、「追加公認」が認められることもしばしばだった。それは一方で、自民党が経済や社会の変化への対応力を獲得していくことに寄与したといえるが、候補者単位に主張された公約や系列化された社会的利益をめぐり、深刻な党内対立を引き起こす要因になったことは否めない。

政府・与党二元体制

このような日本の政党のあり方は、政党政治の下におけるリーダーシップの確立という点で、重大な問題を引き起こすことになる。中でも問題となったのが「政府・与党二元体制」である¹³。

「ウェストミンスター・モデル」と言われるイギリス型の議院内閣制では、政権を取った場合、与党が事実上、政府に移行するという意味で、「政府・与党一元体制」となる。一般的に与党幹部は全員が入閣し、いわば「オールスター・キャスト」で政権を担当する¹⁴。議会は多数派である与党を背景に政府が立法過程のイニシアティブを取る。多くの与党議員がさまざまな役職で政府に入り、政府を「与党化」することで、政策を実現するのである。そのため与党の党首である首相は、強いリーダーシップを発揮し、単独政権を前提に、選挙時に示したマニフェストを確実に実行していくのである。

これに対し、これまでの日本の政府と与党の関係は、まったく異なっていた。与党の党首が首相となるのは当然だが、与党の実力者がすべて入閣するわけではない。内閣や党の人事は、党内の派閥などの勢力に気を配った配分が行われ、多くの実力者が隠然たる影響力を持ったまま、公式な役職につかず党内に残る。そのため内閣は与党の「オールスター・キャスト」ではなくなる。

一方、国会制度の関係で、閣僚は委員会に自らの意思で出席できず、国会が大きな自律権をもつ。国会運営は、イギリスのように内閣が主導権を持つようになってはいないため、それは否応なしに与党に依存せざるを得なくなっているのである。たとえば、イギリスでは、国会運営を司る院内幹事は政府の閣僚職であるが、わが国でそれに相当する国会対策委員長や議院運営委員長は、政府の役職ではなく、政党の役職であり、その役職者が国会

¹³ この問題について、詳しくは、飯尾潤前掲、77-104頁を参照。

¹⁴ 山口二郎『イギリスの政治、日本の政治』1998年、ちくま書房、61-69頁。

運営を司る。

加えて、これまでの慣例では、国会に法案を提出する場合、与党内部で「与党事前審査」で了承され、党議決定がなされて初めて閣議決定を行い、国会に法案が提出されたため、法案の生殺与奪の実権は、事実上、与党が握ることになる。そして与党内では、派閥や族議員などが大きな影響力を持っていたため、政策決定権が政府と与党に二元的に存在することになる。政府と与党、特に首相と党内領袖との関係が良好な場合は、その問題が表面化することはないが、両者が対立した場合は、いかに与党が国会で多数派を占めていようと、スムーズな政策決定は望めないことになる¹⁵。

「政府・与党二元体制」の下では、政府の意思よりも与党の意思が優先され、ともすれば、与党内の政局的状况が首相のリーダーシップを左右することになる。その結果、政策決定に支障が出るだけでなく、政策決定の責任の所在も不明朗になり、ひいては国民の政治不信を招く一因となるのである。

中選挙区制型政党からの脱却

以上のように、日本の政党をめぐる問題は、これまでの日本政治が中選挙区制の下で発展してきたことと無関係ではない。すでに述べてきた通り、「同士討ち」を不可避とする中選挙区制は、「政治家本位」の政治を促してきた。「後援会」に代表される選挙組織の設立と運営、日常の政治活動費用などは、いずれも政治家個人の負担に負ってきた。また、選挙での支持獲得の努力もすべて個々の政治家によってきたのである。

自民党の場合、このような個々の政治家の努力の結果として獲得された議席によって、政権を維持してきたと言ってよい。ある意味、個々の政治家の多大な犠牲の上に自民党の長期政権は成り立っていたと言っても過言ではないのである。この「当選第一主義」は、いわば選挙を勝ち抜く方法は「現場」に任せるという意味では、「現実主義」ではあるが、候補者が個々に主張してきた「公約」に関して、それぞれが担ってきた社会的利益の調整をめぐって、自民党は選挙後に大きな問題を抱えることになった。

特に 1970 代以降、経済構造の転換に伴い、社会的利益相互の対立が激化するに従って、選挙を通じて、当時の自民党が包括した利益相互の対立が党内対立に転化した。複雑化した政策決定は、自民党の凝集性を低める一方で、首相などのリーダーシップを制約した。

¹⁵ この典型的事例が 1986 年の、いわゆる「売上税騒動」である。詳しくは、猪口孝・岩井奉信「税制族の政治力学」『中央公論』1987 年 3 月号、内田健三・福岡政行ほか編『税制改革をめぐる政治力学』1988 年、中央公論社などを参照。

また、党内対立を避けるため、数々の妥協が重ねられた結果、責任の所在が不明確なまま、政府の歳出だけが増大し、多額の財政赤字を生む原因ともなったのである。さらに経済や社会の変化に対応した構造改革や行財政改革も政治家を単位とした「既得権」の主張を前にデッドロックに乗り上げることも少なくなかった。

すなわち、すでにこの時点から日本の政治は「決められない政治」となったといえるのである。1980年代に入り、大きな構造改革が求められた時、中選挙区制に基礎を置く「政治家本位」の政治は限界に来ていたということもできる。政治とカネをめぐるスキャンダルの続発は、それを象徴するものであったし、自民党が『政治改革大綱』をとりまとめ、自ら中選挙区制からの脱却を目指したことも、単に、当時の自民党に対する厳しい批判をかわそうとするだけではなく、政治家本位の政治にもとづく派閥や族議員の跳梁による混乱に、自民党自身が限界を感じていたことを表しているのである。そして政治改革関連法案が、混乱の中とはいえ、1994年に大多数の政党の賛成を得て成立したのは、かかる思いを大多数の国会議員が共有していたことを物語っているのである。

言うのでもなく、現代の議会制民主主義は政党政治を基礎としている。また、選挙が政党を単位として、政策によって争われるべきだという意見を誰も否定することはできないだろう。さらに「妥協の産物」とはいえ、現行の選挙制度は世界的にはスタンダードであるふたつの選挙制度を活用したものであり、共に「政党本位」の政治を促すものである。この事実を考えれば、新たな改革の論理として、「政治家本位」の「中選挙区制への回帰」という選択はあり得ないはずである。

むしろ今日の政治的混乱の多くは、政治改革を契機に実現したはずの「政党本位」の政治への転換に政党や政治家そしてマスコミ、さらには有権者さえもが十分に対応し切れていないことに起因すると考えるべきなのである。すなわち、「中選挙区型政治」からいかに脱却するかが、政治改革を意味あるものにすることができるわけである。

4 政党ガバナンスの確立に向けて

政党ガバナンスとは何か

すでに述べてきたように、1994年の政治改革が目指した「政党本位」「政策本位」の政治の実現に向けて、最大の課題は「政党」である。特に中選挙区制の下、「政治家本位」の政

治を前提に形作られてきた「日本的政党政治」をいかに転換させていくかである。

この問題意識にもとづき、政治改革実現以来の日本政治の混乱を振り返ってみると、その解決への糸口が「政党ガバナンス」の確立にあることに気づくだろう。「政党ガバナンス」とは、政党の「自己統治能力」である。近年、企業において、厳格化するルールにもとづき経営を行っていく「コーポレート・ガバナンス」が注目を集めているが、政党についても同様に、有権者の政治を見る「眼」が厳しくなる中、政党としての「あるべき姿」が求められることは当然である。ところが、日本の政党の場合、一部の組織政党を除き、政党名の看板の下に集まった「烏合の衆」に等しい姿が目につく。

たとえば、政治改革実現以前の政党をみると、その政党が何を目指しているのか、また、重点に置く理念や政策が何かはあまり明らかにされてはこなかった。政党の理念や政策よりも利益誘導やイメージなどが重視され、与党は官僚が作成した法案を力づくでも成立させようとする一方で、野党は、何でも反対することで「対立のための対立」が激化し、国会で政策の内容に関する議論が深まることはなかった。

また、政党内部では、派閥や族議員による利害対立が常態化し、「政局政治」が横行する一方で、政策決定などをめぐっては、対立を避けるため、「玉虫色」や「先送り」といった曖昧な決着が相次いだ。首相や党首はリーダーシップを発揮できることができず、存在感を喪失しつつあった。

かつての自民党一党優位体制の時代であれば、政権交代が望めないため、自民党内の疑似政権交代がそれに代わる役割を果たしてきたが、そこに有権者が関わることはできなかった。そこで優先されるのは「永田町の論理」と言われる「内輪」の論理であり、「内輪」のガバナンスであった。派閥支配や当選回数主義などは、その最たるものである。

これに対し、政治改革以降、「政党本位」の選挙が定着し、選挙が「政権選択」の色彩を強めたことは、政党が有権者の前での「競争」にさらされることを意味する¹⁶。有権者が求めるのは、からわかりやすい論理にもとづく選択対象としての政党である。そのためには政党が所属の政治家をコントロールし、政党としての一体性を確保する「政党ガバナンス」が、極めて重要な意味を持つのである。

綱領とマニフェスト

政党にとって、最も重要なものは、その「理念」であろう。政党が「共通の価値体系に

¹⁶ この点については、中北浩爾『現代日本の政党デモクラシー』2012年、岩波書店、185-209頁参照。

合意」した者の集まりである以上、「価値」を表す「理念」は不可欠である。それは一般的には、「綱領」に示されるものである。党綱領が「政党の憲法」と言われるのも、ここに理由がある。

ところが政治改革以後の政界再編では、多数派形成や政権獲得といった、現実的ではあるが、「数合わせ」的に政党の離合集散が繰り返されたために、「理念」は置き去りにされがちだった。たとえ一定の「理念」が形成されても再編成の渦に巻き込まれ、曖昧になることもしばしばであった。その代表例が民主党であり、「綱領なき政党」として批判され続けたのである。その理由として、民主党が「寄り合い所帯」であったことが挙げられるが、「理念」が政党を精神的にまとめ上げるものである以上、それが存在しないことは、「烏合の衆」と言われても仕方あるまい。

その一方で、政党の「理念」を示した「党綱領」があろうとも、それは政党の精神的支柱をなすものに過ぎず、それだけで政党ガバナンスを高めていくことには限界がある。そこで、政党のガバナンスを高めるために注目されるべきは「マニフェスト」である。

政治改革実現以降に導入されたマニフェストの選挙での役割については、すでに述べたが、マニフェストには、有権者に向けた「外部」に向けた役割と同時に党员や党所属の政治家に向けた「内部」に向けた役割があることを見逃すべきではない。これまで日本のマニフェストは「外部」に向けた役割だけが注目され、「内部」に向けた役割については、顧みられることがなかった。それは各党のマニフェストの作成過程に如実に表れている。

自民党にせよ、民主党にせよ、マニフェストはごく一部の関係者によって、密室で作成されてきた。そしてマニフェストが公表されるのは、選挙の直前である。党员のみならず、多くの政治家といえども、マニフェストの作成に携わることができないばかりか、マニフェストの内容すら選挙直前まで知らされることはなかったのである。そのため多くの党员や政治家にとって、マニフェストと自らの主張とを同化させることは難しくなり、ともすれば自党のマニフェストを他人事と見なす傾向さえみられた。これではマニフェストが「政党ガバナンス」を低下させることにもなりかねない。

1997年、イギリス労働党の勝利にマニフェストが貢献したと言われるのは、それが党员のみならず、国民全体を巻き込んで作成されたことが大きいと言われる¹⁷。それまで社会主義を標榜していた労働党は、基本理念の転換を迫られ、国会議員、地方議員、一般党员、組合関係者のみならず、広くパブリック・コメントをも求めつつ、マニフェストを作成し

¹⁷ 藤森克彦・大山礼子『マニフェストで政治を育てる』2004年、雅粒社、46-64頁。

た。その過程では、多くの関係者が参加して、徹底した議論が行われたのである。それに要した期間は2年間にも及ぶと言われる。

こうすることによって、党員のみならず、国民全体も労働党が、どのような理念にもとづき、いかなる政策を掲げようとしているのかを知ることができたのである。また、その作成に政治家や党員が幅広く関わったことは、新しいマニフェストに対する理解を共有することを通して、党としての一体感を高めることに寄与するのである。

これに対し、一部の関係者が密室で作成する日本のマニフェストは、党としての一体感を高めることに寄与しないばかりか、自ら関わらないマニフェストに対する関心さえも失わせる。はなはだしい場合は、反発さえも生み、結果として「政党ガバナンス」を弱体化させかねない。事実、2009年の民主党マニフェストに対しては、後に同党の内部から反発や批判の声が上がり、民主党政権の崩壊に拍車をかけたことは記憶に新しい。

政党「内部」に対して開かれたマニフェスト作成プロセスは、「寄り合い所帯」と言われた民主党のような政党にとって、党の凝集力を高め、政党ガバナンスを有効に機能させる上では、不可欠だということができる。すなわち、政党の「理念」や「綱領」も重要であるが、マニフェスト作成過程を、より多く「政党ガバナンス」に活用することが求められるのである。その意味で、マニフェストは単なる「政権公約」にとどまらないのである¹⁸。

政党と政治家

さらに「政党ガバナンス」を語る上で重要なのは、政党と政治家の関係である。

すでに述べてきた通り、中選挙区制の下、日本では「政治家本位」の政治や選挙が行われてきた。政治改革で「政党本位」の政治や選挙が行われるようになったとはいえ、自民党や民主党の選挙を見ると、依然として「後援会」を基礎とした自前組織による「政治家本位」の選挙運動が行われている。

その背景には、日本の政党の組織の脆弱さがある。一部の組織政党を除けば、日本の政党における主体的な党員数は驚くほど少ない。そのため政党組織が選挙運動を全面的に支援することは望めず、候補者は自前の「後援会」組織か支援団体を基礎に選挙運動を行わざるを得ないのが実情だ。これでは候補者の政党に対する帰属意識を高めることにならないことは明らかである。

このような問題は、政治資金の面でもいえる。1994年の政治改革で企業・団体献金の規

¹⁸ 佐々木毅「マニフェストで国民の政治意思の結集を」『中央公論』2003年8月号。

制強化の見返りに、総額 300 億円にのぼる政党助成金制度が創設されたが、党本部から各国会議員に配分される政党助成金は、年間 1,000 万円程度に過ぎず、政治家の活動費用すべてを賄うにはほど遠いものでしかない。そのため個々の政治家も独自に政治資金の調達を行わざるを得なかった。

1994 年の政治改革は、「政党本位」の政治を実現するために、政治資金制度も「政党本位」への改革を行った。具体的には、批判の大きかった企業・団体献金の政治家個人の受け入れを大幅に規制し、1999 年の政治資金規正法の改正では、それを全面的に禁止し、政党に一本化した。しかし、現実には、個々の政治家が、事実上、支配する「政党支部」が政党と同様の扱いを受けたため、政党支部を通じて、政治家は企業・団体献金を受け取ることができるのである¹⁹。

また、政党支部の設立に際しては、政党本部の同意を必ずしも必要としないため、国会議員から地方議員に至るまで、政治家を単位に政党支部が作られ、政党本部がその実態を把握できない事態を生み出すことになった。

政治家が独自の政治資金調達が可能になれば、当然のことながら政党ガバナンスは低下せざるを得ない。事実、良くも悪くも政党ガバナンスが高いと言われる共産党は、政治資金を党が全面的に提供している。また、同様に政党の役割が大きいヨーロッパの政党の場合も同様に政治家個人が政治資金を集めることを禁止あるいは厳しく規制している。日本のように政治家個人が政党支部を持ち、それを通して政治家個人の政治資金を集めている例はない。もとよりヨーロッパ諸国の場合、政党支部と政治家は異なる関係にある。日本は政党が政治家個人の政党支部を作ることを公認し、政党ガバナンスを低下させる独自の政治資金の調達を黙認することになっており、政党はそれによって、自らの首を絞めることになっているのである。

「政党ガバナンス」を高めるためには、政党が選挙運動や政治資金を全面的に面倒みる体制を作り出していく必要がある。特に政党支部のあり方を全面的に見直し、政党支部の企業・団体献金の受け入れを厳しく規制し、政治家の「第二の財布」と言われるような状態を脱する必要がある。そのために党組織を強化し、政党本位で効率的な選挙運動のあり方に向けた制度や体制の確立に向けた努力を行うことが急務である。

¹⁹ 岩井奉信「マネー・ロンダリングの道具と化した政党」『中央公論』2003 年 3 月号。

ネット選挙と政党

このような中、2013年の参院選からインターネットを活用した選挙運動が解禁される可能性が高まっている。インターネットの普及率が日本でも70%を超える中、欧米では当たり前になっていることがやっと実現にこぎつけたのである。インターネットを利用した選挙運動は、詳細な政策をはじめとする情報を有権者に正確に伝えるという意味で、「政策本位」の選挙に寄与するものと考えられている。また、無駄な政治資金を削減することへの期待も高まっている。

その一方で、ネット選挙は、政党と政治家の関係に大きな影響を与える可能性も秘めている。というのも、今回、認められるインターネット解禁では、個々の政治が情報を発信することが許されており、名前を連呼する選挙運動のあり方を変えるものとして期待される一方で、候補者が独自に発信する主張が政党の主張と異なるケースが頻発する可能性も否定できないからである。新しい政党の政治家を中心にインターネット選挙の解禁が、両者の関係に変化を与え、政党の影響力を低下させると予測をする者も少なくない²⁰。

ここでも問われるのは、「政党ガバナンス」のあり方である。すでに述べたように、十分な議論なしに政党の政策やマニフェストが決められた場合、政治家がインターネットを通じて、公然とこれに反旗を翻すことは十分に考えられる。そしてその影響力は、選挙区に限られたものではない。その場合、有権者は政党と政治家のいずれの主張を信じるべきか、選挙にあたって、混乱することも予想される。その結果、1986年総選挙における売上税をめぐる混乱のように、政策やマニフェストに関する責任の所在が不明朗になり、結果として、政治への信頼が低下することも危惧されるのである。

だからといって、インターネット選挙を規制することは、時代に逆行する。となると、政党が個々の政治家に対し、いかにガバナンスを発揮するかが課題とならざるを得ない。「政党本位」の政治と言いながら、政党が選挙運動や政治資金において、十分な支援をせず、マニフェスト作成においても密室で作成するという、現在のような状況が続くならば、インターネットによる選挙運動は、容易に「政党ガバナンス」を弱体化させるものになっていくであろう。その意味で、インターネット選挙の解禁は、政党と政治家の関係に関し、新たな課題を政党の側につきつけているということになる。

²⁰ 永久寿夫「インターネット選挙解禁は政治をより難しくする」PHP Biz Online 衆知、2013年3月13日。

おわりに

今日の議会制民主主義は、政党の存在なしには成立し得ない。その一方で、今日の多様化した社会は、利益や意識の多元化をもたらし、世論の断片化も加速させる。それを反映するならば、政治勢力もまた、多様化し、断片化する危険性をはらむことになる。

その一方で、政治の本質が「決定」にあることに変わりはなく、そこで求められるのは、「あれも、これも」ではなく、「あれか、これか」である。となると、多様化した利益や世論を誰が、何時、何処で、ひとつにまとめるのかが大きな課題になる。そこで問われるのが、政党の「利益集約」の機能である。それは政党が多様な利益や意識をわかりやすく選択しやすいものにまとめ上げていくというものだ。社会的利益が多様化すればするほど、政党が果たす「利益集約」の機能の重要性は高まる。

この機能を政党が有効に果たすためには、政党の「意思」がいかに一元化されるかが問われることになる。それはとりもなおさず政党が所属の政治家や党員に対し、有効なガバナンスを発揮するか否かである。もしもそれが不可能であれば、政党は容易に分裂し、断片化し、政治は混迷に陥る。2012年総選挙を前に、政権政党でありながら民主党が分裂し、崩壊に向かった事実は、党綱領やマニフェスト、さらには組織的な問題を考えると、政党ガバナンスの重要性を再認識させるものである。

その一方で、政党ガバナンスを制度や法律を通じて確立し、強化することには限界がある。当然のことながら選挙制度を変えれば、政党ガバナンスが向上し、「決められない政治」から脱却できる保証はない。むしろ「政党本位」の選挙制度から中選挙区制のように「政治家本位」の選挙制度に回帰することは、むしろ政党ガバナンスを低下させ、政治の混迷を深めることになる。

ここで求められなければならないのは、「政党本位」の政党を前提として、いかに政党ガバナンスを高めていくかである。そしてその実現は政党や政党政治家自身に委ねられている。そしてそこで行われなければならない改革の多くは、制度改革ということよりも「機能改革」であり「意識改革」である。

「憲法外の存在」と言われる政党は、自由な存在でなければならない。しかし、それが保障されるためには、独自の「自律性」と「責任」が付随することを忘れてはならない。ましてや政党が自らを否定するような活動を行うことは論外だ。

不完全とはいえ、政治改革が実現し、政権交代を経験した日本政治は、有権者が政治の

行方を真の意味で決定する「競争デモクラシー」の時代に入った。その一方で、政治が「決定」において果たす役割は、今後とも増加していくことは間違いない。そこでは政治と国民とを結ぶ「インターフェイス」としての政党の役割も大きくならざるを得ない。そこでは国民の信頼に足る、そして確実に「決定」の機能を果たす政党のあり方が、問われるのである。日本の議会制民主主義を真に昇華させることができるか否かは、政党ガバナンスの成否にかかっていると言っても過言ではない。

第2章 参議院改革と政治教育

早稲田大学公共経営大学院教授

片木 淳

はじめに

わが国においては、内外に重大な問題が山積、まさに内憂外患とってよい危機的な状況であるにもかかわらず、これに取り組むべき政治の能力が著しく劣化しており、その克服が何よりも優先されるべき喫緊の課題となっている。

これに対して、欧米の主要国においては、充分といえないまでも、政治がなんとかリーダーシップをもって国民を説得し、困難な状況の打開のため奮闘しているように見える。

たとえば、ドイツにおいては、日本の政治が「脱原発」をめぐるもたついている間にも、メルケル首相が東日本大震災翌日の3月12日、すべての原発の総点検を表明、同14日にはそれまでの原発運転延長政策を凍結、同15日には古い7基の原発の運転一時停止に踏み切り、4月15日には、16州の首相と2022年度までの原発からの離脱で合意した。そして、早くも、6月6日には、連立与党がそのための法案を提出、連邦議会の議決を経て、同17日には連邦参議院がこれに同意し、成立した¹。

まだ多くの課題を抱えるものの、ドイツは、この危機を逆手にとってチャンスにしようとしており、メルケル首相は「私たちはエネルギー構造の改革と経済成長とが両立することを世界に示す」と宣言するとともに、「このような改革を成し遂げる技術・経済力を我々以外のどこの国が持っているのか」と人々を鼓舞し²、まさに、国民とともに政治をダイナミックに動かしている印象を受けるのである。

本章においては、このようなドイツの政治制度等を参考にしながら、日本の低迷する政治からの脱出のためのいくつかの提案を行い、関係各位の参考に供することとする。

¹ アエラ、2011年4月11日号等

² 朝日新聞、2011年6月7日「脱原発へ世論一気 メルケル首相豹変『脳裏に福島映像』」

1 地域主権（地方分権）の推進と道州制の導入

1.1 地域主権の推進

1.1.1 中央政府のスリム化と地域主権推進の必要性

日本の政治の問題解決能力の低さを論じる前にまず指摘できることは、わが国の中央政府があまりにも肥大化し、政治家の管理能力を超えてしまっている面もあるのではないかとということである。

その結果、わが国を取り巻く国際・国内の環境が急速に大きく変貌してきているにもかかわらず、「中央集権型行政システムが新たな時代の状況と課題に適合」せず、特に、経済のグローバル化により国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増しているにもかかわらず、「国の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるようには見えない」状況に陥っている³。

そこで、まず、「国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減」し、これを身軽にしていくべきである⁴。すなわち、ここ 20 年間にわたって推進されてきたが、中途半端に終わっている地域主権（地方分権）改革をさらに徹底し、中央政府をスリムにすることにより、その運営が容易かつ円滑にできるようにする必要がある。

1.1.2 関西広域連合等への権限と財源の移譲

そのような地域主権改革の推進の観点から、当面、早急に実現を迫られている課題は関西広域連合や九州広域行政機構（仮称）等への権限移譲である。

平成 22 年 12 月 1 日、関西の 2 府 5 県が結集し、関西広域連合が設立された（その後大阪市等 4 市が加わっている）。当面は、防災、観光・文化振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験・免許等、職員研修の 7 分野からのスタートであるが、「成長する広域連合」として将来的には、港湾や国道・河川の一体的な計画・整備・管理等も目指し、とりわけ国の出先機関廃止の受け皿として、国からの事務、権限の早急な移譲（「丸ごと移管」）を求めている⁵。

これにより、①議会等のチェック機能が働くこと等による住民ガバナンスの強化、②類似業務の集約、整理等による二重行政の解消、③府県が地域ニーズに総合的に対応すること等による縦割り行政の解消が可能となる⁶。

³ 平成 8 年 3 月 29 日、地方分権推進委員会「中間報告一分権型社会の創造一」

⁴ 同上

⁵ 関西広域連合 HP「HOME > 広域連合のしくみ」

⁶ 同上資料

このため、平成 23 年 5 月 26 日、関西広域連合が、まず「経済産業局」「地方整備局」「地方環境事務所」の 3 機関について移管を求めることとし⁷、九州広域行政機構（仮称）においても、同日、関西広域連合と歩調を合わせてこれらの国の出先機関の「丸ごと移管」を要求した⁸。わが国としては、今後、これらを突破口として、地域主権改革をさらに進め、中央省庁を身軽にすることにより、政治の対応能力の向上に努めるべきである。

1.2 道州制の導入

1.2.1 第 28 次地方制度調査会の「道州のあり方に関する答申」

同様に、地域主権の観点から課題となるのは、道州制の導入である。

第 28 次地方制度調査会の「道州のあり方に関する答申」（平成 18 年 2 月 28 日）は、道州制は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有力な方策である⁹とし、国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけられる広域自治体改革の具体策として「道州制の導入が適当」¹⁰とした。そして、道州の区域割として、基本的に国の出先機関の管轄区域に準拠して、全国を 9、11、13 ブロックに分ける 3 案を示した。

これを受けて、同年 9 月、第 1 次安倍内閣は、道州制担当大臣（初代は渡辺喜美・現「みんなの党」党首）を設置するとともに、平成 19 年 2 月には、「道州制ビジョン懇談会」を発足させた。同懇談会は翌 20 年 3 月 24 日、中間報告をとりまとめたが、平成 21 年 9 月に発足した民主党政権により、最終報告を待たずに廃止された。

1.2.2 道州制に関する自民党・公明党の公約等

平成 24 年末の総選挙において、自由民主党は、道州制は「まさに国のあり方を根底から見直し、統治構造を根本から改める改革」であるとし、「中央集権体制を改め、地方分権型国家を構築し、地域経済社会の活性化、多極型国土の形成、中央・地方全体の行財政の効率化、二重・三重行政の解消によりムダをなくし、真の行政改革を進め」とした。そして、そのため、「道州制基本法を早期に制定し、その後、5 年以内に道州制の導入を目指すことを公約している」¹¹。

⁷ 関西広域連合 HP「お知らせ > 平成 23 年 5 月 26 日 第 7 回関西広域連合委員会を開催しました」

⁸ 大分県 HP「地方分権の推進 > 九州広域行政機構」「九州広域行政機構（仮称）が移譲を受ける出先機関について（九州地方知事会）」

⁹ 平成 18 年 2 月 28 日、第 28 次地方制度調査会「道州のあり方に関する答申」前文

¹⁰ 同答申「第 2 広域自治体改革と道州制」

¹¹ 自民党「日本を取り戻す。」（自民党 総合政策集 J-ファイル 2012）「323 道州制の推進」

また、これに先立ち、同党の道州制推進本部が平成 24 年 9 月 6 日に公表した道州制基本法案（骨子案）では、道州制の導入の在り方について具体的な検討に着手するため、当該検討の基本的方向及び手続を定め、30 人以内の有識者らで構成する「道州制国民会議」を内閣府に設け、3 年以内に区割りや市町村の役割などを首相に答申するとしている。さらに、安倍首相は、平成 25 年 1 月 31 日の衆院本会議で、「道州制基本法」の早期制定を目指す考えを示した¹²。

自由民主党は、以前から道州制の導入に積極的であり、平成 20 年 7 月には「道州制に関する第 3 次中間報告」を公表している¹³が、その中で、「連邦制に限りなく近い道州制の導入を目指す」（傍点筆者）としており、そうなれば、当然、第 2 院としての参議院のあり方も大きな改革課題となる（後述）。

また、公明党も、昨年末の総選挙で「地域主権型道州制」の導入をマニフェストとして掲げ、自民党と同様「道州制基本法」の制定、「道州制国民会議」の設置、「約 3 年かけて幅広い議論を集約した上で、その後 2 年をめどに移行に向けた必要な法的措置を講じること等を公約している¹⁴。

1.2.3 ドイツ連邦制と道州制

第 28 次地方制度調査会の「道州のあり方に関する答申」は、道州制を「適当」とする理由として、（ア）地方分権の推進と効率的な政府の実現ならびに（イ）都道府県の課題（①平成の大合併によるその役割や位置付けの再検討、②都道府県の区域を越える広域行政課題が増大、③国の事務を地方分権改革の担い手である広域自治体に移譲）を掲げた。

また、上述の自由民主党の「道州制に関する第 3 次中間報告」では、道州制で達成すべき目的として、①中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行、②国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し国際競争力を持つ地域経営主体として自立した道州政府を創出、③国・地方の政府の徹底的な効率化、そして④東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出、の 4 点を掲げている。

これらに対して、ドイツでは、連邦制を採用している理由として、民主主義的な観点が特に強調されている。ドイツの連邦制度に対しても、「統一性が保たれない、複雑な手続きにより金と時間がかかりすぎる」等の批判もあることは事実であるが、それにも増して次

¹² 同日付中国新聞記事等

¹³ 自由民主党・道州制推進本部「道州制に関する第 3 次中間報告」（H.20.7.29 日）

¹⁴ 公明党「衆院選重点政策 manifesto2012」（2012 年 11 月 17 日）

のような多くのメリットがあると考えられているのである¹⁵。

① 権力分立

国家権力（行政・立法・司法）の古典的な水平的権力分立を連邦と州の垂直的権力分立が補完し、権力を監視し、権力の濫用を防止する。

② デモクラシーの推進

小さな国家単位（州）への分割により国家活動が見通しの利く、理解しやすいものとなり、市民の積極的な参加を促す。市民は、民主主義の基本的権利である選挙権を連邦と州で二重に行使できる。

③ 野党の政権担当機会の提供

連邦では少数の政党も、州では政治的責任を負うこととなり、その行政能力、運営能力を試し、証明することができる。

④ 地域問題への近接性

連邦国家においては、国家機関は、単一国家におけるよりも、地域の問題に密接な関係を有しており、放置された周辺地域というものはない。

⑤ 市民への近接性

市民と国家との距離が近く、顔も分からないような、市民に遠い単一国家の中央政府よりは、より多く政治家や官署との接触を持つことができる。

⑥ 州間競争の促進

州間の競争が促進され、成功体験の交換により進歩が促され、誤った展開が防止される。

⑦ 均衡化

交互に監視し合い、相互に配慮し、ならびに妥協を迫られることによって、少なくとも、極端なポジションを取ることはできないか、難しくなる。連邦制は、このようにして均衡や安定に貢献する。

⑧ 多様性の確保

各州に分かれていることによって、多くの経済的、政治的、文化的中心地の存続・発展が保障される。同郷的 *landmannschaftlich*、歴史的、経済的及び文化的独自性がよりよく保持され、発展させられる。この多様性により、さらに多くの自由がもたらされる。

¹⁵ ドイツ連邦参議院 HP 「Service >Informationsmaterial」 「Bundesrat und Bundesstaat - Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland Broschüre」 PP.7~8

なかでも、ドイツにおいては、特に、地域主権を有する各州と連邦参議院（後述）の存在により、政党化により充分機能しなくなった水平的権力分立が垂直的権力分立によって補完されると考えられている点（上記①）が注目される。この意味では、「限りなく連邦制に近い」「地域主権型の道州制」の導入は、わが国の政治の問題処理能力を著しく阻害していると思われる政党同士の硬直的な対立構造の改善に寄与する効果が期待できるとともに、今後の道州制の導入にあってはそのような効果を発揮するよう留意して制度設計を行う必要があるといえよう¹⁶。

また、「限りなく連邦制に近い」「地域主権型の道州制」の導入により、上の③にあるように、国レベルでは野党である政党も、道州レベルでは政権を担うことが可能になり、国レベルにおける政権交代に備え、実際的な体験や訓練ができるとともに、政権政党の責任の重さとその苦勞も知ることとなり、より現実的な問題処理能力を持った政治家が育成、練磨されることも期待される。

2 政治家の養成とドイツ地方議員の名誉職制度

2.1 政治家の養成と地域主権

知識、経験、理解力、判断力、発信力、説得力、調整力さらには「胆力」まで備えた政治家は、一朝一夕に養成されるものではない。すでに、今を去る 2400 年前にソクラテスは、プロタゴラスと政治家としての徳が教えられるものであるかをめぐって論争したが、稀代の弁論家 2 人を以てしても、結論は容易には出なかった¹⁷。

しかし、少なくとも、政治家の資質というものは、座学による教育よりも、実際の政権運営の体験を通じて培われていくべきものであろう。二大政党制の下では、野党は、10 年間程度は政権運営の機会がないわけであるから、その中から優秀なリーダーを得るためには、地方自治体における実際の経験を通じて養成、または選抜する以外にない。地方自治体の首長、幹部として、危機管理を含むさまざまな地方政府の運営を体験してきた政治家は、国政においても、それを生かし、状況の変化に即応しつつ、巨大な官僚機構を意のままに動かしていくことが期待される。

上述したように、野党にも各州における経験、訓練の機会を提供する連邦制度の下で、ドイツの政治家の多くは、そのような地方政治を体験する中から養成、選抜されてきてい

¹⁶ その際、できるだけ小規模でコンパクトな道州にとどめるべきであることについては、拙著『地方政府』再編と道州制（『自治研究』、2008 年 3 月号）参照。

¹⁷ プラトン「プロタゴラス」（藤沢令夫訳、1988 年、岩波文庫）

る。ドイツにおいては、地方の知識と経験が主として連邦参議院を通じて国政の場においても活かされているのみならず、地方において育成され、鍛錬された、知識・経験の豊富な、優秀な人材そのものも、連邦政治の舞台において有効に活用されているのである¹⁸。

例えば、戦後ドイツの歴代の首相は、日本が 33 名の多きを数える¹⁹のに対して、わずか 8 名である²⁰が、現メルケル首相を除き、すべて、次のとおり各州の首相や大臣等の要職を経験してきた政治家で占められている²¹。

表：ドイツ連邦首相の地方政治経験

首相名	連邦首相 在任期間（年）	功績等	地方政治の経験
アデナウアー	1949～1963	西ドイツ基本法制定会議の議長を務め、1949年初代連邦首相。1963年まで、5次にわたる内閣を率い、今日のドイツの基礎を作った。	1917年から33年まで及び戦後の一時期、ケルン市長
エアハルト	1963～1966	アデナウアー内閣で副首相兼経済大臣として西ドイツの経済復興を推進、「経済奇跡の父」と呼ばれている。	戦後、バイエルン州経済大臣
キージンガー	1966～1969	いわゆる大連立(CDU/CSU と SPD)政権の連邦首相。	1958年～バーデンヴェルテムベルク州首相
ブランド	1969～1974	1966年から大連立政権下で外務大臣。1969年から連邦首相。いわゆる東方政策を推進、東側ブロックとの関係改善に貢献。1971年ノーベル平和賞受賞。	1957年から1966年までベルリン市長
シュミット	1974～1982	1974年、スパイ事件によるブランド辞任の後を受けて連邦首相となる。ルフト・ハンザ機ハイジャック事件、ソ連による核ミサイルの東欧配備等への対応に手腕を示した。	1961年～ハンブルク市内務局長。
コール	1982～1998	13年ぶりに SPD の手から政権を取り戻して、1982年から連邦首相。東西ドイツ統一に貢献。	1969年～ラインラント・プファルツ州首相

¹⁸ 片木（1988）P.110。

¹⁹ 首相官邸 HP 「歴代内閣」による。再任者は、一人と数えた。

²⁰ ただし、1949年以降。ドイツ連邦首相 HP 「Bundeskanzler seit 1949」による。

²¹ 片木（2003）P.121～等による。

シュレーダー	1998～2005	エルベ川の氾濫の際には、すぐれた危機管理能力を発揮したといわれている。	1986年～ニーダーザクセン州議会議員。 1990年～同州首相。
メルケル	2005～現在	旧東ドイツ出身の政治家。2005年から連邦首相（当時はSPDとの大連立内閣）。	唯一、地方政治の経験なし。

2.2 政治家の養成と「名誉職制度」

2.2.1 ドイツと日本の「名誉職制度」制度

次に、政治家の養成という点で、参考になるのは、ドイツの地方議員に関する名誉職制度である。

ドイツには、地方自治体として、301の郡 Kreis と 11,442の市町村 Gemeinde があり（2010年12月31日現在）、それぞれ、議会を有している。

これらの郡と市町村の議員は、今日もなお、すべて「名誉職 Ehrenamt」とされ、市民が本来の職業のかたわら、無報酬で従事し²²、議会は、このような名誉職議員の議会活動に支障が生じないように、通常は本業の終了後の夕刻から夜にかけて開催されている。

そして、これにより、「名誉職としての議会」は「専門職としての行政」に対抗できる²³とともに、議員は選挙民に対しても行政当局に対してもその独立性を保持することができ、素人の公的行政への参加が保証され、行政をより高度化するのかもしれないが必ずしも市民を満足させることにはならない行政の専門（専門）化に一定の歯止めがかけられることになると考えられている²⁴。

戦前は、日本においても、府県会議員、郡会議員および市町村会議員は、それぞれ、府県制、郡制および市制町村制により名誉職と位置づけられていた²⁵。しかし、これらの規定は、戦後の新しい地方自治法には引き継がれず²⁶、それ以来、地方議会議員は、いずれのレベルにおいても、一定の報酬を得る存在になるとともに、一般的に専門職と考えられており、夜間議会、日曜議会等は、実施されているとしても、極くパフォーマンス的に、住民への議会活動のPR手段として開催されているにすぎない。

²² Vogelsang (2005) P.98 及び P.114

²³ 同上及び Reiser(2006) P.43

²⁴ 片木 (2003) PP.221-222

²⁵ 府県制第5条、郡制第7条、市制町村制第16条

²⁶ 加藤 (2006) P.174

2.2.2 専門職議員と名誉職議員

議員が専門職とされ、(特に、被雇用者としての)本来の職業との両立が難しい場合には、立候補のリスクが大きく、一般人が議員に立候補することには二の足を踏むことになりがちである。特に、わが国のように、多くの場合、立候補のため退職を余儀なくされるという条件の下ではなおさらである(「在職立候補」制度の課題)。また、当選後も本業において休職等が認められ、次回の選挙で落選した場合には本業に復帰することができるということがない限り、やはり専門職の議員となることのリスクは大きくなる(「議員兼職」制度の課題)。この反面、議員活動に対し、報酬が支払われるので、一つの職業として専念できるという点は、専門職議員のメリットであろう。

これに対して、議員が名誉職である場合には、議員活動に対する報酬が支払われず、本業からの所得のみが生活の資となるので、所得の少ない者や議会活動に割く時間の乏しい者にとっては、本業との両立のための調整が必要であり、議員となることへの制約となる可能性がある。また、議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏る危険性もある。しかし、その反面、本業に在職したまま安心して立候補できる上に、本業との兼業であるので、次回落選の場合の失業等のリスクもなく、多くの人がいわば「気軽に」立候補でき、その分、広く政治家の養成につながるといえよう。

ドイツにおいては、最も住民に近い市町村の一般的な義務的名誉職をすそ野として、都市内分権としての地区評議会等の名誉職議員、同じく名誉職の市町村議会議員及び郡議会議員、専門職の市長村長及び郡長、州議会議員、州政府、連邦議員、連邦政府、EUレベルに至るいわばピラミッド型の政治家の養成と選抜のルートが形成されており、これに、政党システムが浸透して、優秀な政治家が各レベルの政治に携わる中から輩出しているのである。

この点、日本における平成の大合併は、自治体の規模拡大ばかりが志向され、その内部における自治的組織のわが国民主義における役割の重要性を等閑視したといっても過言ではない。平成の大合併も後半になって、申し訳程度に地域自治区等の制度はつくられたが、現在に至るもその活用は低調である。

そうだとすれば、今後、政治のすそ野を拡大し、優秀な政治家を多数養成していくためにも、いたずらに、議員定数の削減や議員報酬の引き下げだけをポピュリズム的に主張するのではなく、選挙制度を含め、議員に対する様々なサポート・システムを講じた上で、現在の専門職としての地方議員を名誉職に改めるか、あるいは、それが難しければ、名誉職的な色彩を強める方策を講じ、自治体とその議員をもう一度、住民に近いものにするよ

うな抜本的な改革が求められよう。

また、合併により規模の拡大した市町村の内部においても、名誉職議員からなる議会（又は協議会）を有する自治組織を創設、強化し、都市内分権により住民の参加とその意向の反映が可能となるような取組をも進めていくべきである。

2.3 改革案（在職立候補制と議員休暇制の導入等）

そもそも、市民に、自らの負担により公共の事務を担ってもらおうというのが名誉職の考え方であるから、ある程度の時間的、金銭的負担が生じるのはやむを得ない。ただし、無用な負担をかけることは許されないと観念から、ドイツでは、議員に対する費用弁償と逸失収入補償の制度が充実されるとともに、議員活動に対して休暇を与えることを会社の義務とするなど、名誉職の議員を社会全体で応援する体制が整備されている。

これに対して、日本においては、従来から、地方議員になるためのハードルが高すぎるものが指摘されている。そこで、まず、在職立候補は、大いに認めていくべきであろう。また、当選後も、ドイツのように、雇用主に対し、議員活動のための休暇を認めることの義務化も検討すべきである。さらに、本稿のテーマとは離れるが、規制の厳しすぎる公職選挙法の選挙運動の規制も抜本的に改正する必要がある。

先の第 29 次地方制度調査会においては、「分権型社会における議会の役割」についての審議の過程において、地方議員は「原則として無報酬であるべき」との意見が出されるとともに、「夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫」についての提案もされている²⁷。また、2007 年 12 月には、福島県の矢祭町議会が「町民とともに立たん」との宣言の下に議員報酬を廃止し、1 回 3 万円の日当制を採用した。日当制にすることにより、「町民の目からも透明度が高く、議員活動に対する対価という意味合いがより厳格化され」、「議員の活動状況も分かりやすく、評価もしやすくなる」。また、「これから議員になろうとする人も、欲の固まりのような金の亡者は消え、真摯に町を思う若い人や女性も進出しやすくなるなど、有権者の選択肢が拡大」するとともに、「金のかからない選挙」も実現できるとしている²⁸。

上述のように、ドイツでは、政治における自治体議員の議員活動の重要性が十分に認識され、社会全体としてこれをなるべく支えていこうとする姿勢が顕著であり、その観点から制度が組み立てられているように思われる。日本においても、政治に信頼を取り戻す観

²⁷ 平成 21 年 6 月 16 日、同調査会答申

²⁸ 福島県矢祭町議会「町民とともに立たん」宣言（平成 19 年 12 月）

点から、自治体への名誉職原理の導入について真剣に検討するとともに、選挙制度についても抜本的な改革を行っていくべきである。

3 政治教育と政治家の養成

3.1 日本における政治教育

3.1.1 政治教育と明るい選挙推進運動

民主主義制度においては、選挙を通じてその意思を表明する有権者の政治意識のあり方が極めて重要な役割を果たし、その健全な発展の前提であることは、論をまたない。

そこで、わが国の公職選挙法は、総務省および選挙管理委員会に「選挙が公明かつ適正に行われるように常にあらゆる機会を通じて選挙人の政治常識の向上に努めなければならない」と義務付け（第6条）、「常時啓発」を国および選挙管理委員会の責務としている²⁹。そして、そのために官民一体となって進められている運動が、「明るい選挙推進運動」である³⁰。同運動は、3つの大きな目標として、選挙が腐敗や不正なくきれいに行われること（選挙の浄化）、有権者がこぞって投票に参加すること（投票参加の促進）、有権者が日頃から政治・選挙に関心を持ち、政党や候補者を見る眼を養うこと（政治意識の向上）を掲げて取り組んできた³¹。

民間においてこの運動の中核を担っているのが各地域の明るい選挙推進協議会であり、すべての都道府県と政令指定都市、7割を超える一般の市町村に設置され（平成19年現在）、その委員だけでも、全国で8万人を超える人数を擁している（平成22年現在）。明るい選挙推進協議会は、地域住民有志のボランティア活動に支えられ、選挙管理委員会に協力しながら、あるいは独自に、これまで、上述の選挙の浄化、投票参加の促進、政治意識の向上の3つを大きな目標としながら、話し合い活動、研修会・講演会等の開催、会報等の発行、各種イベントを活用した啓発、出前講座の実施、選挙の管理執行事務への協力等々様々な取組みを行ってきた³²。

しかしながら、時代の推移とともに、参加者は徐々に固定化、高齢化、減少し、活動は停滞ないしマンネリ化する等の課題を抱えるようになってきている。すなわち、寄附禁止に関する「3ない運動」を内容とする取組みが中心になっているところが多く、常時啓発は地味

²⁹ 総務省・常時啓発事業のあり方等研究会（2001）

³⁰ 同上及び総務省HP「選挙・政治資金 > 選挙 > なるほど！選挙 > 明るい選挙の推進」

³¹ 前掲、総務省・常時啓発事業のあり方等研究会（2001）

³² 以上、同上報告書

で目立たず、また、選挙の公正中立を標榜するあまり、政治との距離を取り過ぎ、その結果、活動にインパクトがなく、社会の関心と呼ばなくなったと指摘されている³³。

3.1.2 日本の学校における政治教育

民主主義国家においては、学校教育においても、もちろん、政治教育（主権者教育）が推進されることが必要であり、かつ、重要である。このため、教育基本法第14条第1項は、「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」と政治教育の重要性を謳っている。

しかし、現実には、小学校、中学校、高校とも政治・選挙に関する教育の時間は限られている上に、政治や選挙の仕組みは教えても、選挙の意義や重要性を理解させたり、社会や政治に対する判断力、国民主権を担う公民としての意欲や態度を身につけさせるのに十分なものとはなっていない³⁴。

この原因の一つには、上記教育基本法第14条が、その第2項において「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治活動をしてはならない」と政治的中立を要請していること等から、学校における政治教育に過度の抑制が働き、政治教育が十分に行われてこなかったためである³⁵。政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にあると指摘されている³⁶のである。

3.2 ドイツにおける政治教育

3.2.1 連邦と州の政治教育センター

ドイツでは、「政治教育センター」という政治教育を専門に進める機関が、連邦レベルでは内相のもとに、また各州においても首相あるいは内相のもとに設けられている³⁷。

ヒトラーを生んだドイツにおいては、民主主義の擁護のため、連邦政治教育センターと各州政治教育センターが、民間の政治教育機関などと連携して、政治情報に関する刊行物や教材等の出版、教員やジャーナリスト、政治家などを対象にしたセミナー、児童生徒による政治教育コンクール等を積極的に展開している³⁸。

³³ 同上報告書

³⁴ 同上報告書

³⁵ 同上報告書

³⁶ 同上報告書

³⁷ 近藤孝弘（2005）P.51

³⁸ 前掲、総務省・常時啓発事業のあり方等研究会最終報告書

このような政治教育のための国家機関をもつ国は、少なくともヨーロッパではドイツ以外にはないといわれる³⁹。そこには、民主主義は、主権者である国民一人一人に対して自らの意思を批判的に検討したうえで行動することを要求するのであり、国民がこの責任を理解しないとき、国家は民主的な形式を経由して非民主主義者の手に落ちることになるといふ、その脆弱さへの不安があるからだといわれる⁴⁰。

ドイツの政治教育は、ドイツ基本法にいう自由主義的、民主主義的な基本秩序の価値と民主主義の理解がその基礎となるものであるとされ、非政党的ではあるが価値から自由なものではなく、自由主義的なデモクラシーにおいて、社会の結合が危険にさらされているような問題にこそ積極的に取り組んでいかなければならないとされている⁴¹。

3.2.2 学校教育

学校教育においては、1976年、バーデン・ヴュルテムベルク州・政治教育センターの主催した政治教育学者等の集会において、「ボイテルスバッハ・コンセンサス」と呼ばれる政治教育の原則が確立された⁴²。

この原則においては、①生徒を圧倒することの禁止（教師は自分の考えを生徒に押しつけてはならない）、②学問的、政治的に論争がある事柄は、論争があるものとして伝えなければならない、③政治教育は生徒一人ひとりが自分の関心や利害に基づいて、政治に影響を与えることができるような能力を身につけさせなければならない、ということが定められ、これにより、生徒に自分の意見や政治的ポジションをもたせることが、政治教育の目標とされている⁴³。そのため、「生徒が意識していない問題、無意識のうちにタブー化している論点を意識的に取り上げ、常に教室の中に対立軸がある状態を保つことが重要だと考えられて」おり、「場合によっては、教師が特定の政治的な立場をとり、生徒に対して自分の意見を表明することになる」とされているのである⁴⁴。

さらに、2003年には、「政治教育学および青少年・成人政治教育のための学会」により政治教育のためのナショナル・スタンダードが定められた。これは、あくまでも個々の州における教育課程作成と授業実践の参考のために定められたものであり、それ自身は法的拘束力をもつものではないが、ドイツにおいて大きな影響力を発揮しているといわれる。

³⁹ 同上

⁴⁰ 近藤前掲書 P.51

⁴¹ ドイツ連邦内務省 HP「Gesellschaft und Verfassung」 「Politische Bildung（政治教育）」

⁴² 同上報告書及び近藤前掲書

⁴³ 同上報告書

⁴⁴ 総務省 HP「常時啓発事業のあり方等研究会」 「議事概要」（平成23年7月25日） P.2

その内容として、近藤前掲書によれば、①政治的判断能力、②政治的行為能力、③方法的能力の3つの能力を養うことが期待されている⁴⁵。

このうち、政治的判断能力としては、とりわけ以下の9つの能力を身につけることが求められている⁴⁶。

1. 自分にとって政治的な意思決定が持つ重要性を認識する能力。
2. 複雑な政治問題を構造的に把握し、そのうえで中心的な論点を取り出す能力。
3. 政治を多面的に、具体的にはその内容的側面（policy）、制度的側面（polity）、過程の側面（politics）から見る能力。
4. 個々の政治的決定の意図しない結果を問う能力。
5. 個々の政治的決定が経済的・社会的、または国家的・ヨーロッパ的・世界的次元でもつ意味を問う能力。
6. 日々の政治的対立を、中長期的な政治的・経済的・社会的視点から分析する能力。
7. 政治・経済・社会・法における具体的な諸問題を、現在および過去の政治思想と関連づけて理解し、自分自身の理解と比較する能力。
8. 現実の政治的問題や決定を、民主主義の基礎的価値と関連づけ、批判的に考察する能力。
9. メディアが政治を演出する論理とメカニズムを分析する能力。

近年、わが国の学校教育においても、基礎的知識の伝達に加えて、政治・経済についての「公正な判断力」の育成が目指されているが、それが実際にどのような能力なのかは必ずしも明らかでない上に、そこでは単に生徒に調べさせ、発表させ、ディベートをさせるといった授業方法論上の思考が支配的であるといわれる⁴⁷。

これに対して、ドイツの政治教育は、現実の政治的争点を素材としながら具体的な政治的決断の内容そのものを通して批判的な判断力を養おうとするものであり、それはさらに、わが国ではほとんど期待されていない政治的な行為能力も要求している（後述）⁴⁸。

以上のように、ドイツにおいては、「政治教育という言葉が意識的に使用され」、その活動が公的機関によって進められているのである⁴⁹。これに対して、政治教育について正面か

⁴⁵ 近藤前掲書 P.85

⁴⁶ 同上書 P.86～

⁴⁷ 同上書 P.82

⁴⁸ 同上

⁴⁹ 同上書 P.229

ら考えようとしてこなかったわが国は、「いわゆる民族的な伝統文化に基づく愛国心を国家運営に動員することに熱心な一方で、政治教育はもちろん民主主義そのものが十分に機能しない中で、政治に対するシニカルな感覚は広がるのを放置してきた」のである⁵⁰。

3.3 政治教育に関する改革案

3.3.1 明るい選挙推進協議会の改革

平成 24 年 1 月 10 日に公表された総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書は、これからの常時啓発の目指すべき方向として、「シティズンシップ教育の一翼を担う新たなステージ『主権者教育』」を掲げ、「若者から高齢者まで、常に学び続ける主権者を育てる」ことと、「将来を担う子どもたちにも、早い段階から、社会の一員、主権者という自覚を持たせる」ことの必要性を指摘した。

そして、今後取り組むべき具体的方策として、①若者の政治意識の向上については、若者グループの育成、人材の養成、全国の若者の交流機会の拡大、投開票事務・啓発事業等への参加の推進、大学の体験型学習の一環としての選管・議員インターンシップ推進・支援、インターネット等による情報の共有を掲げた。さらに、②将来の有権者である子どもたちの意識の醸成については、出前授業・模擬投票等の推進、未成年模擬選挙の推進、子ども議会の普及・促進、全国規模のコンクール事業と表彰、次期学習指導要領において政治教育をさらに充実させるための課題の整理及び実現に向けた関係各省の連携による具体的な取組みを提言した。

また、③地域の明るい選挙推進協議会活動の活性化については、選挙事務への協力（参加・体験による啓発）の拡大、地域の協議会の学習活動の活性化、公開討論会、政策討論会等の推進、NPO 等との連携の強化、常時啓発の活動実績の報告、評価、今後の展開等に向けたシンポジウム等の開催を掲げている。

しかし、同最終報告が、「我が国の将来を担う子どもたちにも、早い段階から、自分が社会の一員であり、主権者であるという自覚を持たせることが重要である」にもかかわらず、これまでの学校における政治教育において「政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にある」ことを特に問題点として指摘するからには、政治教育の内容としてこのような「政治的テーマ」を積極的に取り上げていくことこそ、結論として提言されなければならないはずである。

また、これまでの地域の明るい選挙推進協議会が、「選挙の公正中立を標榜するあまり、

⁵⁰ 同上

政治との距離を取り過ぎ、その結果、活動にインパクトがなく、社会の関心と呼ばなくなった」のであるならば、これまた同様に、「政治的テーマ」から逃げるのではなく、真正面からこれに取り上げていくことこそ、今後、地域の明るい選挙推進協議会が歩むべき方向として強調されなければならないのではなかろうか。

したがって、今後は、「常時啓発事業のあり方等研究会」報告書が指摘するような、これまでの政治教育の問題点を踏まえ、政治教育において「政治的テーマ」を積極的に取り上げていくことについての関係者の合意を形成していくとともに、その基本的な考え方や具体的な目標等を示す統一的な指針を策定する必要があるだろう。

ドイツの政治教育でもいわれてきたように、民主主義国家における政治教育は、非政党性のものであっても、価値観から自由なものではありえない。現実の社会におけるどろどろとした利害関係を含め、人々が社会生活を送っていく中で直面する諸問題を解決していくことが政治の役割である。総務省も、選挙管理委員会も、明るい選挙推進協議会も、このような民主主義社会における政治の役割の重要性を充分認識し、きれい事だけではない、もっと現実的な問題について、対立する見解を対比させながら、政治教育（主権者教育）を進めていくべきであろう。そして、そのためには、まず、政治と教育に携わる者が協力して、学校における政治教育の規範となるような統一指針を策定することが必要である（後述）。そして、明るい選挙推進協議会としても、そのあり方を抜本的に見直し、この政治教育の統一指針の策定にも主体的に参加、協力しながら、停滞気味の常時啓発活動をより積極的な政治教育（主権者教育）に改革していくとともに、学校と協力して、その取組を推進していくべきである。例えば、沖縄県明るい選挙推進協議会等では、琉球大学教育学部島袋純研究室の協力の下、社会・総合的な学習の時間用の副教材として「私たちのまちづくり・小さな市民の大きな力」（シティズンシップ教育副読本）を作成し、主権者教育の先駆的試みを進めているが、このような例も参考としながら、政治教育を積極的に進めていくことが望まれる。

3.3.2 学校教育における政治教育の改革

ドイツの学校教育においては、政治教育として、上述した政治的判断能力に加え、次のような9つの政治的な行為能力も要求している⁵¹。

⁵¹ 同上

1. 自分の政治的意見をたとえ少数派であっても客観的かつ説得力のある形で主張する能力。
2. 政治的対立の持つ緊張に耐え、また場合によっては妥協する能力。
3. 党首やウェブサイトなどのメディアを利用して政治的・経済的・社会的問題について意見を述べる能力。
4. 自らの消費行動について反省的に振り返る能力。
5. 他者の視点に立って考える能力。
6. 文化的・社会的多様性を尊重し、差異に対して寛容かつ批判的に考える能力。
7. 政治経済情勢を視野に入れて自らの経済的展望を持つ能力。
8. 学校を含む様々な社会的状況の中で、自らの利害を認識する能力。
9. 様々な社会的状況において、効果的に行動する能力。

まさに、これによって、生徒自身の「生きる力」が培われるとともに、民主主義社会を支える国民、市民として養成されていくのである。

わが国の教育界にあっては、長年、文部省と日教組の間で、不毛な争いがあり、それが児童・生徒の教育に統一した考えを確立することを妨げてきた面があったと思われる。今後は、まず、この学校における政治教育について、政治と教育に携わる者が、以上述べてきたような、政治的テーマをタブー視しない政治教育（主権者教育）についての統一指針を早急に策定すべきである⁵²。上述の「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書においても、「次期学習指導要領において政治教育をさらに充実させ、学校教育のカリキュラムにしっかりと政治教育を位置づけることが必要」と指摘されているが、これまでの学校教育のパラダイム転換を図るためには、政治教育の基本的な考え方や具体的な目標等を示す統一指針を策定することが喫緊の課題である。

また、各学校においても、このような統一指針の策定前においても、政治教育の推進に向けての取組を推進する地域の明るい選挙推進協議会と協力して、前述のように、政治教育に関する副教材の活用など、政治教育を積極的に推進していくべきである。

⁵² 沖縄県選挙管理委員会・明るい選挙推進協議会「私たちのまちづくり・小さな市民の大きな力」（社会・総合的な学習の時間用 副教材、シティズンシップ教育副読本、2012年改訂版）

4 地域主権型参議院への改組

4.1 ドイツの連邦参議院

次に、わが国の衆参両議院における「ねじれの弊害」の解消の観点から、ドイツの連邦参議院を参考にしつつ、参議院制度の改革について述べる。

ドイツの連邦参議院は、わが国の参議院とは全く異なり、各州の首相および大臣（都市州においては、市長および局長。バーデン・ヴュルテムベルク州とバイエルン州については、一部の省次官を含む）によって、構成される（ドイツ基本法（憲法。Grundgesetz、以下「GG」） § 51①）。その意味で、連邦参議院は、「16の州政府の議会」である。「連邦参議院選挙」なるものは、したがって、存在しないし、議会の任期というものもない。連邦参議院は、各州において州議会選挙が行われる度に、その都度一部ずつ新しくなっていく「永久機関 Ewiges Organ」である。

このことから、各州議会の選挙は、州の選挙でありながら、同時に、連邦政治のレベルにとっても、重要な影響を及ぼすことになる。すなわち、有権者は、州議会の構成——ひいては州政府の構成を決定することを通じて、間接的に、誰が連邦参議院を構成すべきか決定するといえる。逆に、連邦参議院は、州議会選挙の存在を媒介として、民主々義的正統性を与えられているということにもなる。

各州は、「連邦参議院を通じて、連邦の立法および行政ならびにヨーロッパ連合（EU）関係事項の決定に参加する」（GG § 50）。

上述のように、ドイツの連邦参議院は、各州の首相、大臣等で構成されるが、票数として「各州は少なくとも3票、人口200万人を超える州は4票、人口600万人を超える州は5票、人口700万人を超える州は6票の表決権を有する」（GG § 51②）こととされている。

参議院の同意を要する法律については、連邦参議院の同意なしには連邦法自体が成立しない。参議院の同意を要するとされている連邦の法律等は、次の通りである。

ア 基本法改正（GG § 79②）

連邦参議院の3分の2の多数による同意が必要。

イ 州の財政に影響を及ぼす法律

（例）

- 付加価値税に対する連邦と州の取得分等を定める法律（GG § 106③、④、⑤、⑤a）
- 法人税および賃金税の各州間の配分等について定める法律（GG § 107）

- 州税務官庁の組織等を定める法律 (GG § 108)
- 連邦および州に共通適用される財政原則等を定める法律 (GG § 109)

ウ 州の行政高権を侵害する法律

(例)

- 連邦と州の共同事務の詳細を定める法律 (GG § 91 a)

また、連邦参議院は、このように同院の同意が必要とされる法律以外の法律についても、異議を提起することができる (GG § 77③)。異議が提起されると、連邦議会は、もう一度議決をやり直さなければならない。連邦参議院が 3 分の 2 の多数で議決した場合には、同様に、連邦議会は、3 分の 2 の多数で議決し直さなければならないとされている (同条④)

4.2 第 1 期連邦制度改革

2006 年 7 月 7 日、ドイツ基本法 (憲法) の改正が連邦参議院で可決、成立し、同年 9 月 1 日から施行された。同改革は、連邦と州の間で権能、事務事業、財政責任の再編を図るものであり、これにより、自己責任による処理能力をそれぞれ高め、市民にとって政治と行政の透明性が向上するものと期待されている。

約 40 項目にわたる基本法の改正の主な内容は、次のとおりである⁵³。

① 連邦参議院の関与に関する改革

州が固有事務として連邦法を執行する場合⁵⁴の、官庁・行政手続に関する連邦法制定に際しての連邦参議院の同意制度を廃止する。注目すべきは、その代わり、州に連邦法の規制から離脱できる制度が創設されていることである (GG § 84①)。

この結果、これまで全体の約 60%を占めていた連邦参議院の同意を要する法律の数が約 35~40%に減少する。

なお、改革後の実際の状況は、図のとおりであり、「同意」対象法律の割合が 39%に落ちている。

⁵³ 連邦議会 2006 年 3 月 7 日「基本法改正案」、同ホームページ。拙著「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(『都市問題研究』2006 年 9 月号) 参照。

⁵⁴ ドイツでは、連邦法の執行は州の「固有事務」とされる。片木 (2003) 参照。

「同意」対象法律及び「異議申立」対象法律

- 連邦共和国成立後全体（1949年9月7日から2009年10月27日まで）



- 第1期連邦制度改革後（2006年9月1日から2009年10月27日まで）



【出典：連邦参議院 HP 「Struktur und Aufgaben > Gesetzgebung > Statistik」】

② 連邦と州の立法権能に関する改革

従来の「大綱的立法」⁵⁵は廃止され（旧 GG § 75 削除）、大綱的立法の認められていた事務は、それぞれ連邦の「専属的立法権」、「競合的立法権」⁵⁶の事務等に振り分けられている。なお、「競合的立法権」の対象とされた、狩猟制度、自然保護・景観保全、土地の分配、空間整序 Raumordnung、水の管理等、教育機関の入学許可・修了等の6つの分野で、①の場合と同様、州法の制定により連邦の法規制から離脱することが一定の条件の下、州に認められることになった（GG § 72）。

⁵⁵ 連邦全域にわたり同等な生活関係 gleichwertiger Lebensverhältnis を樹立するため、あるいは連邦全体にわたる利害から法律あるいは経済的統一を確保するため、連邦法律による規律を必要とする場合にのみ、一定の事務について、連邦に大綱を定める権限が認められていた。

⁵⁶ 連邦のみが立法できるのが「専属的立法権」、連邦と州のいずれもが立法できるのが「競合的立法権」（連邦法の効力が優先されていた）である。

州へは、刑の執行、公証人、閉店時間法、見本市・展覧会・市場、農地の取引、新聞の一般的法関係等の分野で専属的な立法権限が認められることになった（GG § 74）。

連邦には、外国への文化財の流出防止、国際テロリズムの脅威の除去、武器爆発物法、傷痍軍人・戦死者遺族援護、平和目的の核エネルギーの製造・利用等の分野で「専属的立法権」が認められることとなり（GG § 73）、相互の責任の明確化が図られている。

また、「共同事務」⁵⁷についても、高等教育機関（大学等）関係が廃止された（GG § 91a）。

③ 財政改革

従来から批判の多い「重複的財政」の廃止として、高等教育機関（大学等）の建設と教育計画にかかる「共同事務」が廃止された。ただし、地域経済、農業、海岸の「共同事務」は、残された。さらに、市町村に対する補助金に関しては、交通補助と住宅建設補助の権限が州に移譲されるとともに、自主課税権として州に不動産取得税の税率決定権が認められることとなった。

なお、第1期連邦制度改革では、連邦と州間の財政関係の抜本的な改革は先送りされたが、第2期連邦制度改革として2009年に一部実現し、連邦と州および自治体の原則借金禁止などの規定が新設されている。

4.3 日本の参議院改革案

4.3.1 現行制度下の参議院改革案

日本維新の会代表代行の橋下徹・大阪市長は2012年11月19日、街頭演説で、「首長と国会議員の兼職禁止規定が外れれば、2013年の参院選に出馬する」考えを示し、2012年末に開かれた関西広域連合の総会で、新政権に対する要望書の中に参議院の兼職禁止規定撤廃を盛り込むよう求めたが、賛否両論があり、なお決着を見ていない。

しかし、上述したように、ドイツの連邦参議院では、都市州のそれぞれ3名の市長等を含む69名の各州知事と大臣が当然兼職のまま、少なくとも3週間に1回、原則として金曜日の午前9時30分からベルリンで開かれる本会議に出席し、その議論、審議、決定などの職務をこなしている。これをみれば、日本においても、このような兼職を不可能とする理由はなく、要は当人のやる気の問題であるといえよう。

前述した「連邦制に限りなく近い道州制」の導入の際には、当然、道州の利害を国のレ

⁵⁷ あくまで、州の事務であるが、連邦がこれに協力するものである。連邦の財政負担が生じる。

ベルで代表する第 2 院の必要性を検討することとなり、現在の参議院を地域主権型の参議院に改組していくことも論議の対象となろうが、それが実現する前であっても、地方の声をより反映させるこのような形での当面の参議院改革は可能であろう。単に兼職することを認めるだけであるから、それほど大きな改正を必要とするわけではない。

4.3.2 日本国憲法改正による参議院改革案

参議院については、ねじれによる政治の停滞が指摘され、まさに、フランス革命で活躍したアベ・シェイエスの言ったとおり、「第 2 院は何の役に立つのか、もしそれが第 1 院に一致するならば無用であり、もしそれが反対するならば有害だ」との意見が強まっている。

しかし、このように、短絡的に、なんでも多数決により「能率的に」ことを進めようという考えは、根本から民主主義を誤解しているものと言わざるを得ない。最後は、多数決で決めるにしても、少数者の権利と利益を尊重し、少数者の意見を十分考慮に入れる熟議を経ることが民主主義の本来のあり方である。民主主義は、「単に多数者支配の政治を意味せず、実をともなった立憲民主主義でなければならない」⁵⁸。

日本国憲法を含む近代憲法がその不可欠の柱とする立憲主義は、「国家の権力が、個人にせよ、集団にせよ、誰かの一手に集中され、それらの者があまりに強大にならないようにする」必要があるとの考えに立つものである⁵⁹。自由主義を否定しても民主主義は成り立つという見解が、特にワイマール憲法時代のドイツ憲法学に支配的であったが、それがナチズムを基礎づけるひとつの大きな役割を果たした⁶⁰ことは記憶に新しい。

そもそも、第 2 院が設けられる理由としては、①議会の専制の防止、②下院と政府との衝突の緩和、③下院の軽率な行為・過誤の回避、④民意の忠実な反映、などが挙げられているが、第 2 院の組織が、貴族院型から連邦型・第 2 次院型へ移行するという趨勢にとともに、第 2 院の主要な存在理由は、①、②から③、④へと移ってきているといわれる⁶¹。

しかも、衆議院には、内閣不信任決議権（69 条）、予算先議権（60 条①）などを特別に認め、法律・予算の議決、条約の承認および内閣総理大臣の指名の場合における優越を認めている（59 条、60 条、61 条、67 条）⁶²。さらに、法律案、予算および条約、内閣総理大臣の指名などについて両議院の意見が対立した場合に、妥協案の成立をはかるため、両

⁵⁸ 芦部（2007）P.17

⁵⁹ 総務省・首長の多選の見直し問題に関する調査研究会報告書（1999 年 7 月 27 日）P.27

⁶⁰ 同上

⁶¹ 芦部前掲書 P.284

⁶² 同上

院協議会も設けられている⁶³。

したがって、衆参両議院のいわゆるねじれによる政治の停滞の原因が制度そのものにあるというのであれば、衆議院側においてこれらの仕組みがどの程度まで活用されてきたのか、ねじれの弊害の原因は、本当に制度そのものにあるのか、精査、検証が必要である。私見によれば、むしろ、問題は、対立が激化し、いわば身動きが取れない状態となっている硬直した政党化に原因がある。特に、平成 6 年の政治改革で衆議院に小選挙区比例並立制が導入されて以来、両院の選挙制度も、ある程度似かよったものとなり、ますます参議院の独自性が発揮しにくくなった結果、政党による教条的、感情的な対立の弊害が増しているのではなかろうか。

そうだとすれば、参議院の独自性が発揮できるような、政党の立場だけにこだわった考え方とは異なる別の観点を与え、発想の転換を迫るような制度設計が望まれる。

そして、そのためにもっともよい方法と考えられるのは、地域主権を担う第 2 院としての参議院への改組である。

参議院については、特に、6 倍にも及ばんとする一票の格差をめぐって以前から改革の論議がなされながらも、なんら抜本的な実現を見ていない。平成 24 年 10 月 17 日には、最高裁が最大 5 倍を超える「一票の格差」が生じていた平成 22 年 7 月の参院選に関する違憲訴訟において、選挙無効の請求は退けたものの、「著しい不平等状態に至って」おり、選挙は「違憲状態」だったとして、選挙制度の抜本改正を求める判決を下した。

ドイツの連邦参議院は、各州の議席数が上述したようなものであることから、一票の格差が人口最大のノルドライン・ヴェストファーレン州と最小のブレーメン市との間で、13.5 倍となっている。しかし、これが許されているのは、連邦参議院が連邦国家ドイツにおいて各州の利害を反映する第 2 院であるからである。アメリカの上院は、周知のとおり一律に各州 2 票であるが、これも同様の考え方から一票の格差は大きな問題となっていない。

上述の「限りなく連邦制に近い道州制」が導入された場合には、各道州を代表する第 2 院を創設すべきであると思われるが、現在、早急に参議院の一票の格差の是正ができないのであれば、道州制導入の前であっても、参議院を地域主権型の第 2 院とする抜本的な改革を行うべきであり、現実的にも、それによる以外に、5 倍にも上る参議院の一票の格差の問題を抜本的に解決できる方法はない。

これには、もちろん、日本国憲法の改正が必要であるが、「限りなく連邦制に近い道州制」

⁶³ 同上

が実現した暁には、平成 23 年 4 月 28 日に法制化された「国と地方の協議の場」⁶⁴を発展させて、全国の都道府県知事と指定都市の市長からなる参議院に改組することは、それほど現実から飛躍した改革案ではない。

おわりに

以上、わが国の政治の能力向上に寄与すると思われる諸改革案について、提言してきた。第 1 に、中央政府のスリム化のための地域主権の推進、特に、関西広域連合等への権限と財源の移譲、さらには（コンパクト型）道州制の導入、第 2 に、政治家の養成のための地方議員の名誉職制度、在職立候補制と議員活動休暇制の導入等、また、明るい選挙推進協議会と学校における政治教育の改革と本格実施、第 3 に、参議院議員の地方首長兼職制の導入と地域主権型参議院への改組であった。

いずれも、その実現のためには、それこそ、強力な政治力が必要となるテーマである。「日暮れて道遠し」の感は否めないが、政治がその機能を回復しない限り、崖っぷちの日本に将来の展望はない。

以上の提案は、必ずしも、内容的に充分煮詰まったものとはいえないが、筆者の考えるところを敢えて披瀝した。これを契機に広く議論が行われ、日本の民主政治の向上につながれば幸いである。

⁶⁴ 国と地方の協議の場に関する法律（平成 23 年法律第 38 号）に基づき設置され、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行う。

参考文献

- ・ 芦部信喜『憲法 第4版』（2007年、岩波書店）
- ・ 近藤孝弘『ドイツの政治教育 成熟した民主社会への課題』（2005年、岩波書店）
- ・ 総務省・常時啓発事業のあり方等研究会「最終報告書 社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ『主権者教育』へ～」(2011年12月)
- ・ 総務省・首長の多選の見直し問題に関する調査研究会『報告書』（1999年7月27日）
- ・ 拙著『『地方政府』再編と道州制』（『自治研究』（2009年3月号））
- ・ 同上「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」（『都市問題研究』2006年9月号）
- ・ 同上「地方主権の国 ドイツ」（2003年、ぎょうせい）
- ・ 同上『地方分権の国 ドイツ』（1988年、ぎょうせい）
- ・ プラトン「プロタゴラス」（藤沢令夫訳、1988年、岩波文庫）
- ・ Reiser, Marion 『Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, 1. Aufl.』（2006年、Verlag für Sozialwissenschaften）
- ・ Vogelsang, Klaus, Lübking, Uwe, und Ulbrich, Ina-Maria『Kommunale Selbstverwaltung, 1. Aufl.』（2005年、Erich Schmidt Verlag）

第3章 議院内閣制における民意とリーダーシップ

京都大学法学部教授

待鳥 聡史

はじめに

有権者の政治や政策に関する意思、すなわち民意を実際の政策決定に変換する作業を民主主義体制下の政治におけるリーダーシップと呼ぶならば、それは現代日本でどのように機能しているのだろうか。本稿は政治制度のあり方に注目しながら、これらの問いに答えようとする試みである。より具体的には、第二次世界大戦後に採用された議院内閣制と、そこでの首相リーダーシップあるいは首相政治（premiership）の特徴を明らかにすることによって、現代日本政治における民意とリーダーシップの関係について考察することにした¹。

議論に入る前に認識しておくべきことがある。それは、議院内閣制を採用しているところから、民意とリーダーシップの関係、あるいは首相リーダーシップのあり方が一義的に定まるわけではないことである。近年の政治学においては、政治制度が政策過程や政策選択に与える影響が分析の焦点となっているが、そこでの基本的な立場は、政治制度とその組み合わせにはさまざまなヴァリエーションがある、ということである（建林・曾我・待鳥 2008）。

同じように議院内閣制と呼ばれていても、たとえばイギリスとイタリアではその運用実態が大きく異なる。加えて、選挙制度や議会制度といった他の政治制度との組み合わせによっても、議院内閣制の下での政策過程や政策選択は大きく変わってくる。政治を考えるための切り口には、さまざまなものがありうるが、制度に関する理解を欠いたまま、諸外国の実例を単に移入したり、過去の卓越した政治指導者を模倣したりすることは、必ずしも有益であるとは言い難い。

そこで大切になるのが、議院内閣制の基本的な構造や論理はどのようなものであるかを確認し、実際に存在するヴァリエーションのうち戦後日本が採用した議院内閣制はどこに位置づけることができるのかを知ることである。その上で、他の政治制度との関係で、日

¹ 本稿の基本的論旨は拙著（待鳥 2012）と同じだが、全篇を改めて書き下ろしており、細部についてはその後の研究の進展によって考えを改めた箇所もある。引用・参考文献も本稿では最小限にとどめているため、拙著をあわせてご参照いただければ幸いである。

本の議院内閣制はいかなる特徴を持つに至っているのかを考えることが必要となる。これらの作業を踏まえて、初めて今後の展望や必要な改革の方向性について論じることができる。

1. 議院内閣制の基本構造

(1) 歴史的な形成過程

よく知られているように、議院内閣制の母国はイギリスである。スコットランドと合邦してグレート・ブリテン (Great Britain、英国＝イギリス) となる前のイングランドには、既に首相に当たる地位が存在していた。だがその地位はあくまで国王の議会对策に関する相談役であり、国王から諮問を受け、国王に対して助言を与える存在であった。1689 年の名誉革命以後、イングランド国王は課税などに関して議会の同意が必要となっていたために、このような存在が求められたのである。したがって、首相の任免は基本的に国王の意向によるものであり、首相は国王に対して責任を負っていた。

国王に任用され、国王に対して責任を負うという首相ポストの位置づけが大きく変化したのは、1742 年にロバート・ウォルポールが首相を辞職したときであった。1721 年に首相 (第一大蔵卿) に二度目の就任をしていたウォルポールは、ホイッグ党下院議員としての地位も維持し続けた。当時のイギリス国王はジョージ 1 世だったが、現在のドイツに当たるハノーヴァーで生まれ育ったために英語が得意ではなく、国政運営は首相であるウォルポールと議会に任せる傾向が顕著であった。ところが、1742 年下院選挙においてホイッグ党が敗北すると、王位を継承していたジョージ 2 世からの信任は継続していたにもかかわらず、ウォルポールは首相を辞任した。ここに、議会 (下院) 多数派の信任によって内閣が存続するという、議院内閣制が形成されたのである (向大野 2012)。

ただし、その後も国王と首相との関係が皆無になったわけではなく、ときに国王が首相の任免にかかわったり、実質的な国政関与を行う例は存在した。たとえば 19 世紀の半ばから 20 世紀初頭にかけて在位したヴィクトリア女王は、首相任用に関して自らの意思を政党や議会側に伝えることがあったという (君塚 2007)。イギリスは不文憲法と慣習法の国であるだけに、現在さらには今後もそのような可能性が完全に消滅しているわけではない。だが、民意を表出する最大の機会である下院選挙の結果を受けて、第一党の党首を首相に任用するのは完全に確立された政治慣行として事実上ルール化しており、そこからの逸脱は極めて考えにくい。

(2) 広がりとヴァリエーション

ここまで述べてきたような歴史的展開を経て形成された議院内閣制は、母国であるイギリスから広く各国に採用されるようになった。1950年の時点では、民主主義体制に分類される諸国の約6割が議院内閣制を採用していた (Samuels and Shugart 2010)。ただしこれは、カナダやオーストラリアをはじめとして当時の民主主義諸国の相当数がイギリスを旧宗主国とする英連邦諸国であったためである。その後は、新興民主主義国の多くが大統領制や半大統領制を採用したため、今日では議院内閣制諸国が民主主義体制に占める割合は5割以下にまで低下している (Ibid.)²。

多くの国々に採用された結果として、議院内閣制には豊富なヴァリエーションが生まれることになった。ヴァリエーションを作り出す最も重要な点は、与党と内閣の関係である。

イギリスにおいては、小選挙区制の下で与党が単一の政党によって構成される単独政権であることが多く、議会に提出される法案は内閣（政府）によって準備されるが、その過程で与党との調整も済ませている。このため、議会において与党は内閣提出法案の修正には応じず、原則的に無修正で法案を成立させる。議会は、野党による政府・与党への批判あるいは当該政策課題に対する野党の態度表明の場として機能する。党首討論はその典型的な機会である。すなわち、与党と内閣の一体化による内閣提出法案の無修正成立、議会審議が本会議における野党の有権者向けアピールの場となることが、イギリスの議院内閣制の特徴である。このようなタイプを「ウェストミンスター型議院内閣制」と呼ぶ。

他方、イタリアなどの大陸ヨーロッパ諸国においては、比例代表制を中心とした選挙制度の下で、与党が複数の政党によって構成される連立政権となることが常態であり、議会に内閣が提出する法案について与党の事前調整は完了していないことが多い。議会の審議日程や法案審議順などの決定にも内閣が関与できる程度は小さく、議会内での政党間調整に多くが委ねられているため、議会においては内閣提出法案を与党主導で修正することもしばしば起こる。議会は法案を実質的に作成して成立させる機能を持つために、審議の中心は委員会に置かれることが多い。このように、与党と内閣が相対的に分離しており、内閣提出法案に対する議会修正が珍しくないこと、議会審議が委員会における与野党調整の場となることが、大陸ヨーロッパ諸国の議院内閣制の特徴となる。このようなタイプは「大陸型議院内閣制」と呼ばれる。

² 半大統領制とは、ドイツのヴァイマル共和制やフランス第五共和制を代表例とする制度で、議会と大統領が別個に公選されるが、議会多数派の信任により成立する内閣も存在する。フランスの場合には、第四共和制まで採用されていた議院内閣制に大統領制を接ぎ木したような構造となっており、「議院内閣制の合理化」と説明されることもある。

(3) 原理的特徴

議院内閣制のあり方を考える上では、ウェストミンスター型と大陸型の相違は無視できないところが多い。しかし同時に、ヴァリエーションの存在にもかかわらず、議院内閣制は常に同一の原理に基づいていることも無視してはならない。それは、「内閣が議会多数派の信任によって成立し、そのみか内閣が正統に存続し続ける根拠である」というところである。これを機能面から言い換えると、「内閣は議会多数派からの委任のみに基づいて成立し存続する」ということになる。そしてこの原理は、有権者が議会選挙という単一の機会のみによって政治家を選任すること、官僚は内閣のみによって職務を定められ監督されることと組み合わせられ、議院内閣制の最も重要な特徴である「単線的な委任と責任（説明責任）の連鎖関係」を生み出すのである³。

単線的な委任と責任の連鎖関係は、一方において決定権限と説明責任の所在が明確であるという特徴を持つ。ウェストミンスター型において典型的にそうであるように、すべての政策決定は与党の責任において行われるのであり、決定に不満を持つ有権者は下院選挙による政権交代によって与党を入れ替えることで責任を追及することができる。民主主義体制の本質が、被治者である一般有権者によって治者である政治家（統治エリート）の選出と責任追及ができるところにあるのだとすれば、ウェストミンスター型議院内閣制は、その点において優れた制度である。

他方において、委任と責任の連鎖関係が単線的であることは、責任追及の機会が数年に一度しか訪れないこと、またいったん形成された与党が次回選挙までに暴走した場合には止めようがないことも意味する。かつてジャン・ジャック・ルソーが『社会契約論』において、イギリス人は自由だと思っているがそれは選挙の時だけで、選挙と選挙の間は鎖につながれた奴隷である、と喝破したのは、この点を指している。宗教や言語などの社会文化的対立がイギリスより大きかった大陸ヨーロッパ諸国がウェストミンスター型とは異なる議院内閣制を発展させたこと、さらには対立がより深刻な新興民主主義諸国が大統領制や半大統領制を採用する例が多いことは、ウェストミンスター型議院内閣制の短所を考慮に入れたためだということができる。

³ 二院制との関係については後にも論じるが、議院内閣制の下での第二院は「単線的な委任と責任の連鎖関係」の例外となっていることが多い。これは、多数派の影響力が及びにくい部分を政治制度の中に置くことで、人種や言語、地域などに関して定まる、保護されるべき少数派の利益を表出することを目指すしている。

2. 戦後日本の議院内閣制

(1) 新しい憲法体制

日本政治において議院内閣制が採用されたのは、第二次世界大戦後に現行憲法が施行されたときであった。明治憲法体制期にも内閣制度が存在していたことはよく知られているが、それは議院内閣制とは異なる。すなわち、首相は天皇から任命されて就任し、天皇にのみ責任を負う存在であり、内閣の存立はイギリスにおける1742年のウォルポール辞任以前の論理構造に依拠していた。もちろん実際には、天皇が首相を任命するに当たっては元老や重臣の助言が行われ、大正期から昭和初期にかけて西園寺公望がそうしたように、助言に際して衆議院第一党党首を首相にすること、あるいは第一党党首の首相辞任後には第二党党首を首相にすることを重視すれば、議院内閣制に近い運用は可能であった⁴。だが、それはあくまで助言者の運用指針に過ぎず、制度的には確立されたとはいえなかった。また、首相と内閣を衆議院第一党と結びつけたとしても、官僚制、軍部、貴族院などがそれぞれ天皇を補佐するという明治憲法体制の権力分立的な構造は、容易に克服できるわけではなかった。

現行憲法は、第41条において国会を「国権の最高機関」と定め、第66条3項では「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」ことを、第67条では「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」ことを、それぞれ規定する。さらに第69条には「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない」という規定を置く。これらの条文によって、新しい憲法体制は国会を頂点とする権力融合的な構造をとること、内閣が国会多数派の信任によって存立し、国会多数派に対して責任を負うことを定めている。さらに、国会多数派とは具体的には第一院たる衆議院であることも、第67条2項で首相指名における衆院優越を定め、第69条で衆院にのみ内閣不信任を認めることで明確化した。

これらの条文によって定式化された議院内閣制のあり方は、「内閣が議会多数派からの信任のみによって成立し存続する」という基本形に合致している。さらに、第66条1項が「行政権は、内閣に属する」とした上で、その行使に関しては3項の規定によって国会への責任を負うとしていることは、有権者による国会議員の選出から内閣とその委任を受けた官

⁴ 恐らく西園寺は、そのような運用慣行を積み上げてイギリスのような議院内閣制に移行することを考えていたのであろう。ただし、そうであったとしても第一党の党首が首相辞任後に第二党党首を首相にするという「憲政の常道」は、選挙結果に依拠しない与党交代を伴うという問題はあった。西園寺の構想や「憲政の常道」については、村井(2005)、奈良岡(2006)、小山(2012)などを参照。

僚による行政権の行使までが、単線的かつ直線的な委任と責任の連鎖関係にあることを定めているのである。制定過程の検討からは、議院内閣制の採用に当たってはイギリスの例を意識していたことも分かっている（齋藤 2010）。イギリスと比べて成文の規定が多いことは確かだが、原理のレベルで考えれば、日本国憲法が想定していた議院内閣制はウェストミンスター型だと見るべきであろう。

（２） ３つの制約

極めてオーソドックスなウェストミンスター型議院内閣制を志向する一方で、現行憲法体制には制約要因となるいくつかの理念や規定も含まれていた。

その一つは、権力分立主義である。憲法の条文上、第 76 条から第 82 条が司法権に関して定めた箇所を除いて、権力分立を明言した箇所は存在しない。だが、国会が「国権の最高機関」であるという第 41 条の規定は、憲法学や行政法学の通説的理解では単なる政治的美称に過ぎないとされ、内閣に属する行政権を国会が侵すことはできないとされた。また、議員を含めた国会関係者は、国会中心主義の貫徹、すなわち内閣と行政官僚制からの国会の自律性を確保することを重視し、第 41 条をその拠りどころだと考えた（川人 2005）。憲法草案がアメリカの影響下で作成され、戦後の憲法学においてアメリカの学説が主流となったことも、このような権力分立的な理解を助ける方向に作用したであろう。

第二の制約は、衆議院の選挙制度である。1928 年の男子普通選挙導入以来、衆議院ではほぼ一貫して中選挙区制が採用され続けた。一つの選挙区において 2 ～ 6 人（通常は 3 ～ 5 人）の当選者を出す中選挙区制は、比較的低い得票率で当選者を出せることから多党制となり、連立政権を生み出すのが常態である。単独政権となる場合には、大政党内部に複数の議員グループないし派閥が形成される。いずれにしても、政策決定に当たっては連立を組む政党間あるいは単独与党内部のグループ間での調整が必要となり、首相や最大与党執行部の方針を強く反映させた決定を行うことは困難になる。戦後日本の場合、そもそもウェストミンスター型議院内閣制が志向されていたことに加えて、恐らくは先に述べた権力分立主義の影響もあり、内閣法制局の審査を経た法案を無修正で成立させることが原則となって、国会での法案修正を積極的に行う大陸型議院内閣制には向かわなかった。このために、法案事前審査の段階での与党内調整がさらに大きな意味を持ったのである。

二院制のあり方も、議院内閣制にとっての大きな制約要因であった。アメリカ側が提示した憲法草案では一院制だったものを短時間に二院制へと変更したこともあり、憲法における参議院の位置づけや衆参両院間の調整方法に関しては不十分な点が多く残っていた。

第 43 条 1 項は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と衆参を区別せずに定めているために、そもそも参議院を設置することでいかなる少数派の利益をどのように表出しようとするのかについて、曖昧なまま沈黙している。また、先に触れたように第 66 条 3 項は行政権の行使につき内閣が「国会に対し」責任を負うと定めるが、第 67 条 2 項では首相指名における衆議院の優越を定め、第 69 条の内閣不信任と解散については衆議院のみを対象としている。そのために、内閣は参議院に対しては責任のみを負っている形になっているという解釈も成り立ちうる。結果として、首相指名にも実質的に関与せず、解散の可能性もない参議院が、有権者全体の意思を表す院として問責決議のみはできるという奇妙な事態が生じるのである⁵。

(3) 戦後日本における首相政治の展開

現行憲法体制下での首相政治は、議院内閣制と 3 つの制約要因の相克によって特徴づけられてきたと見ることができる。時期で区切れば、おおむね 4 つに分けられよう。

最初の時期は、1955 年以前である。1947 年の憲法施行から自社二大政党の成立までの期間に当たるこの時期には、実際の政治慣行としては権力分立主義が弱まって、議員立法への拘泥がなくなり、憲法第 7 条による衆議院解散なども容認されるようになった。その一方で、中選挙区制の下での多党制や大政党内部の一体性の低さ、および参議院における与党過半数割れによって首相リーダーシップはしばしば制約を受けた。占領期には GHQ とのつながりによって強力なリーダーシップを發揮できた吉田茂でさえ、参議院対策には長く頭を悩ませ、与党の分裂も経験している（竹中 2010）。

保守合同によって自民党が成立し、単独政権をほぼ一貫して維持した 1955 年から 89 年までが第二の時期である。56 年に参議院でも自民党が単独過半数を確保すると、政策決定の中心は自民党の党内調整に移った。とはいえ、中選挙区制の下での単独与党であった自民党は、総裁である首相のリーダーシップに基づくというよりも、執行部に所属していない一般議員を起点とするボトムアップでの政策決定を進めるのが通例であった。この傾向は、外交・安全保障問題が主要争点ではなくなり、高度経済成長によって利用できる資源が増大した 1960 年代後半以降にはいっそう顕著となり、族議員中心の利益配分政治が大きな意味を持つようになった。

自民党は 1989 年参議院選挙で大敗し、過半数を失った。これ以後の自民党は、衆議院では単独過半数を占めても参議院では過半数割れしている状態に直面するようになる。その

⁵ 憲法学の観点から、議院内閣制と二院制の問題を考察した論文として、只野（2007）を参照。

ためこの時期には、参議院で多数派を形成するために自民党と小政党による連立政権が一般的となった。90年代から2000年代初頭にかけて、日本政治はさまざまな改革に取り組み、衆議院への小選挙区比例代表並立制の導入、内閣機能強化、地方への税源移譲などが進められた。2001年から5年半続いた小泉純一郎政権はその成果を活用し、強力な首相リーダーシップの下で与党一般議員の反対を押し切って郵政民営化などの政策を展開した。

ところが、2007年参議院選挙で与党であった自民党・公明党は大きく議席を減らし、両党の連立のみによっては参院過半数に到達しないという事態に陥った。いわゆる「ねじれ国会」の出現である。これ以後、民主党への政権交代直後の約10ヶ月間を除いて、与党は常に参議院で過半数割れする状態が今日まで続いている。2008年の福田康夫政権期には自民党と民主党の大連立が、2012年の野田佳彦政権期には与党であった民主党と野党であった自民党・公明党による三党合意に基づく重要政策の決定がそれぞれ試みられ、三党合意方式は一定の成果を挙げた。だが基本的には、参議院での多数派形成が困難であるために、首相リーダーシップは再び大きく制約されているのが現状である。

3. 首相政治の現状

(1) 制約要因の動向

前節に挙げた、戦後日本政治における議院内閣制にとっての制約要因は、今日ではどのようなになっているのだろうか。改めて整理しておこう。

まず、権力分立主義については、現実の制度運用上は1950年代前半までにほぼ消失し、司法権に一定の独立性を認めつつも立法権と行政権は融合的に行使されるという議院内閣制の基本形が出現したと見るのが妥当であろう。ただし、実際には権力融合的であったとしても、理念としての権力分立主義は根強く残った。初等中等教育の教科書などでは「三権分立」が日本国憲法の基本原則として述べられているのは、憲法学に残存した権力分立主義の痕跡である。それは単に教科書的な理解に止まらず、首相が重要法案の処理について「国会にお任せしている」と語り、国会の選挙制度や両院間の権限関係といった、政治のあり方に大きな意味を持つ制度についても、国会中心主義と分かちがたく結びついた議院自律権の一部に含められ、首相や内閣が容喙しがたくなっているところにも表れている。

次に、衆議院の選挙制度については、1994年に実現した選挙制度改革によって中選挙区制が廃され、小選挙区比例代表並立制が導入されたことは周知の通りである。小選挙区選出議員の割合が大きい新制度の下で、二大政党化が進展するとともに、大政党の内部では

一体性が強まる傾向が生じた。とくに自民党においては、中選挙区制時代に大きな役割を果たした派閥や族議員の存在感は大きく低下し、首相（総裁）や執行部の意向を反映した政策が以前に比べてはるかに熱心に追求されるようになった。しかし、二大政党の一角を占めた民主党では、2009年の政権交代を実現させたものの、党内の一体性は十分に確保できなかつた。

最後に、参議院の位置づけや権限に関しては、抜本的な変革が加えられずに今日まで至っている。1956年に自民党が参議院でも過半数の議席を獲得すると、内閣と参議院の関係や衆参両院の関係はすべて自民党の内部調整に吸収され、制度的問題は影を潜めた。それが再び顕在化するのは89年以降のことであり、しばらくは大政党と小政党の連携によって問題の深刻化を防いでいたが、2007年以降は二大政党の一方と小政党の連立や政策課題ごとの提携では不十分となり、いわゆる「ねじれ国会」による政策過程の行き詰まりが著しくなったことは、改めて指摘するまでもない。連立や政策協議によって二大政党が協力する方向性の模索も続いているが、税と社会保障の一体改革や特例公債法案の処理などいくつかの成果を挙げるに止まり、行き詰まりの根本解決には至っていない。

（2）小選挙区比例代表並立制の問題

ここまで述べてきたところから、戦後日本政治は憲法が想定したウェストミンスター型議院内閣制とそれに対する制約要因の間の相克によって特徴づけられることと、制約要因のうち権力分立主義と衆議院の中選挙区制に関しては既に取り除かれていることが明らかになった。

しかし、中選挙区制に代わって衆議院に導入された小選挙区比例代表並立制に関しては、選挙制度改革の時点では十分に理解されていなかったと思われる、別の問題が生じていることも否定できない。端的には、二大政党間での議席変動（スウィング）が予想をはるかに超えて大きくなったことである。2005年、09年、12年と3回連続で、第一党の議席数は300議席前後にまで達しており、第二党は100議席を下回る場合すら生じている。二大政党の議席占有率は中選挙区制時代より明らかに上昇し、2003年、05年、09年は比例代表を含めても90%を超え、12年も小選挙区では90%以上であった。その意味で、政権交代が起こったことを含め二大政党化は実現しており、決定的な問題ではないともいえるが、スウィングの大きさについては考えねばならない課題ではあろう。

スウィングが大きくなる要因は、恐らく次の2点に求めることができる。第一には、小選挙区において二大政党のそれぞれにとっての金城湯池とも呼べる無風選挙区が少ないこ

とである。この傾向はとりわけ民主党において顕著である。2009年に民主党が圧勝した際にも自民党は小選挙区で64議席を獲得したが、12年衆院選において民主党が小選挙区で獲得したのは27議席にとどまり、その一部は激戦の末の勝利であった。現状では、自民党がおおむね60程度、民主党がおおむね20程度の圧倒的に優勢な選挙区を持っているに止まり、残る220程度の選挙区はすべてスウィングの可能性がある⁶。無風選挙区の少なさはスウィングを大きくするだけでなく、一方において優勢な政党ができるだけ多くの選挙区での議席獲得を狙って総花的な公約を提示することにつながり、他方において劣勢な政党が人材育成面で深刻な打撃を受けることも意味する。

もう一つの要因としては、比例代表との並立という混合型選挙制度であることも指摘できる。2012年衆院選では、公示段階で10以上の現職議員のいる政党が乱立したことが注目されたが、非合理的で説明不可能な行動をとったという解釈をとらないのであれば、これらの多くは比例代表での議席獲得を目指していたと見るべきであろう。重複立候補が可能な現行制度の下では、小政党も比例代表にのみ候補を擁立するよりも、落選覚悟で小選挙区にも重複立候補を行い、党名の浸透を図る方が合理的である。しかし、この行動は小政党にとっては賢明であっても、個々の小選挙区では相対的に優勢な政党の候補者が低い得票率で当選することにつながり、第一党に極めて有利な結果を生み出して、スウィングを増幅する⁷。たとえば、ある選挙区に3人の有力な候補者が存在する場合、得票率では40%対30%対30%であったとしても、議席は最上位の1人のみが獲得するからである。

(3) 首相政治の現在

戦後政治の展開とその過程での変化を経て、今日の首相リーダーシップにはどのような特徴が見られるだろうか。

一方において、ウェストミンスター型議院内閣制が実現する条件は、相当程度まで整ってきたといえるだろう。権力分立主義は理念としては依然として強いが、制度運用の実際上は後景に退き、衆議院の中選挙区制は既に廃止された。政府諸部門間の関係という点でも、与党内部における執行部と一般議員の関係という点でも、与党党首である首相には大きな影響力を行使し、自らの方針に従って積極的に政策を展開する余地が与えられている。

⁶ 2012年に民主党候補が当選した小選挙区のうち、最近3回連続で民主党候補が勝利を収めているのは17選挙区にとどまる。

⁷ このような傾向は、2012年選挙でのみ起こったわけではない。現行制度の導入以来、共産党は2009年を除いてほぼすべての小選挙区に候補を擁立してきたが、このことは常に第一党を利してきたであろう。1996年の民主党や社民党、自民党と選挙協力を進める前の公明党も同様であった。

衆院選に当たってマニフェストを作成することで、自党候補者にはそれに基づいた選挙戦を行わせ、政策の方向性を従来より詳細に定めることもできるようになった。内閣機能強化によって具体的な政策立案を行うために首相が利用できる資源も増大した。2001年から5年半の小泉政権期は、これらの効果を如実に示すものであった。日本の議院内閣制はウェストミンスター型に接近しているのである。

他方で、制約要因のすべてが消滅したわけではない。参議院の位置づけと権限はほぼ手つかずのまま残されている。与党が両院で過半数の議席を持っていた小泉政権期にはこの制約は顕在化せず、改革の効果が前面に出た。しかし、2007年参院選以降に与党が参議院で過半数割れする「ねじれ国会」が常態化すると、他の側面でのウェストミンスター型への接近の効果は弱まってしまい、首相の積極的リーダーシップは発揮困難になった。また、衆議院の小選挙区比例代表並立制が持つスウィングの大きさも、参院選や地方選挙に過剰な国政への含意を読み取ることと相まって、与党や内閣の支持率が低下した局面などでの一体性の弱まりを招くことになった。この状態では、党内分裂を伴った内閣総辞職や下野を覚悟しない限り、難しい政策課題に取り組むことは不可能に近い。

ウェストミンスター型議院内閣制を標榜し、それに向けた改革を行って制約要因を除去しながらも、なお貫徹はしていないために、改革の効果が表れる局面と未改革の制約要因が作用する局面の双方が表れうるというのが、日本の首相政治の現状だということができるだろう。

4. 今後の展望

(1) 民意との関係

現行憲法を制定した時点で構想されていたウェストミンスター型議院内閣制は、1950年代における権力分立主義の克服、90年代の選挙制度改革と内閣機能強化によって制約要因を次第に取り除かれ、今日の日本政治に出現しつつあるが、参議院の位置づけなどの重大な制約要因もなお残って影響を与えている、というのが本稿の理解であった。

小選挙区制中心の選挙制度による二大政党制とウェストミンスター型議院内閣制の組み合わせは、比較政治学における民主主義類型では「多数決型民主主義（多数主義デモクラシー）」と呼ばれる（Lijphart 1999）。多数決型民主主義においては、有権者は選挙において二大政党のどちらか一方を勝たせ、勝者となった政党が与党として政治権力を独占的に行使する。その状態は次回選挙まで続き、与党の方針に従った政策が展開されるが、有権者

は選挙においてそれを継続するか、止めるかの選択を行う、というサイクルが想定されている⁸。

通常、代議制民主主義が持つ民意の表出機能と集約機能のうち、多数決型民主主義が重視するのは集約機能である。すなわち、有権者は選挙のときにのみ意思を表明することができること、しかしその意思表示によって政策決定における主要な選択肢はほぼ 2 つに絞り込まれること、失敗したと多数の有権者に判断された与党は完全に下野して政治権力の行使からほぼ閉め出されること、などが特徴として生じることになる。個々の有権者の考え方や好ましい政策はすべて異なっていることは理解しつつも、それをあえて二大政党が提示する 2 つの選択肢に集約することで、選挙後の政策決定の迅速化と責任所在の明確化を図っているのである。

これに対して、有権者の多様性をより重視した民主主義類型も存在する。一般に「コンセンサス型民主主義（コンセンサス主義デモクラシー）」と呼ばれるこの類型にあつては、比例代表制中心の選挙制度による多党制と大陸型議院内閣制や権力分立制が組み合わせられ、民意をできるだけ忠実に政策過程に反映させるとともに、特定の政党や公職者が政治権力を独占しないことが望ましいと考えられている。選挙による民意の集約や選択肢の絞り込みはあまり行われていないため、政権形成にせよ政策決定にせよ時間をかけ、できるだけ多くの有権者が合意できる形で政治的意思決定を進めていくことになる。政権交代も、与党の部分的な入れ替わりに止まることも多い。

上に述べた本稿の基本的な日本政治理解との関係でいえば、多数決型民主主義を志向し相当に広範な制度化を進めながら、なお貫徹はしていないのが現状、ということになる。ここから、今後についていくつかの展望ないし選択肢を考えることができるであろう。それについては、項を改めて論じることにしたい。

（2）3つの方向性

今後の日本政治にとっての第一の方向性としては、多数決型民主主義への傾斜をさらに強めることである。具体的にいえば、ウェストミンスター型議院内閣制にとっての制約要因として残存している参議院の位置づけと権限について大幅な改革を行うことや、混合型

⁸ なお、中北（2012）は多数決型民主主義をさらにシュンペーターの「エリート型」とダウンズの「市場競争型」に区別し、両者の違いを無視した議論は妥当ではない、と説く。一つの考え方としてはありうるが、比較政治学の民主主義論として必ずしも一般的な見解ではなく、実証的概念というよりも理念型ないしは視点の違いに止まるように思われるので、ここでは「エリート型」と「市場競争型」の区別は行わない。

(並立制)の弊害も現れている衆議院の選挙制度を小選挙区制のみに改める、さらには政党の内部規律を強めるために現行の政党助成法や政治資金規正法よりも踏み込んで、政党法などによる法的縛りをつける、といったことが考えられる。権力分立ではなく権力融合的な政治制度の特徴を適切に伝える政治教育についても、検討を進めるべきであろう。

第二の方向性としては、民意の集約ではなく表出を重視するコンセンサス型民主主義への転換がありうる。増税や年金縮減など有権者に負担をもたらす政策を長期間にわたって進めなければならない今後の日本政治にとって、有権者の同意やコンセンサス形成の重要性はさらに強まる以上、多数決型からコンセンサス型への移行が望ましいという見解は存在する(たとえば、菅原 2012、中北 2012)。この場合には、衆議院の選挙制度を比例代表制中心に改めて多党化を促し、連立政権と議会における与党の積極的な法案修正が常態である大陸型議院内閣制に移行することになるだろう。

近年注目されるようになってきているもう一つの方向性は、代議制民主主義そのものへの修正を試みるものである。従来の住民投票のように代議制民主主義を部分的に補完するのではなく、IT 技術などを用いて物理的制約を克服することにより、直接民主主義に基づいた政策決定を本格的に行おうという考え方である(東 2011)。ただし、現時点ではなお優れた思想家による試論の域を出ていないように思われ、実現させる上で検討すべき問題点や課題なども十分に整理されているとまではいえないので、ここでは参考として挙げるにとどめる。

(3) 望ましい選択は何か？

これら 3 つの方向性のうち、さしあたり現実的な可能性があるのは、多数決型を強めるか、あるいはコンセンサス型に転換するか、という代議制民主主義の枠内にある 2 つの選択肢であろう。

確かに、コンセンサス型への転換を主張する論者が指摘するように、少子高齢化や人口減などを所与の前提とすれば、増税などの負担増と年金縮減などの給付削減がこれから当面の政策課題になることは間違いない。これらの課題に対して、代議制民主主義の持つ民意の集約機能と表出機能のいずれが有効か、あるいは 2 つの機能をどのようにバランスさせることが効果的か、という視点を持つことは、望ましい選択肢を考えていく上で重要であろう。筆者自身は、民意の集約機能が持つ効果は無視できないのではないかと考えている。たとえば、政府債務危機に陥ったギリシアが EU の緊縮案を受け入れる過程で、議会選挙に採用されていた多数派プレミアム制度の効果が大きかったように、多数派を安定さ

せることには積極的な意味が存在するのである⁹。

多数派の安定を重視するのであれば、両院の権限関係の整理と選挙制度改革が必要となる。既に述べたように、ウェストミンスター型議院内閣制の原則に対して、参議院は大きな例外となっている。ところが、参議院の権限は衆議院とほぼ対等であるという二院制が存続しているために、例外的存在であるはずの参議院が政治的意思決定において中心的意味を持つという逆転現象が生じている。これを是正し、衆議院選挙の結果として形成された多数派が次期衆院選まで安定した政権を維持すること、あわせて多数派の意向のみによって決定されるべきでない事柄を明示して、そこには参議院を積極的に関与させることは、今後不可欠となるであろう¹⁰。選挙制度改革は、このような権限関係の整理を通じた両院間の分業に対応して行われるべきであり、権限関係を変えずに選挙制度改革のみに着手することは厳に避けるべきである。具体的には、衆議院は小選挙区制、参議院は比例代表制を中心とした選挙制度とすべきであろう。

あわせて無視できないのは、これまでの制度形成や運用の方向性との整合性をどの程度まで重視するか、という点である。日本政治の場合、1950年代における権力分立主義の問題はともかくとしても、90年代以降の約20年の間に大規模な制度改革を行って、ウェストミンスター型議院内閣制にとっての制約要因を減らし、多数決型民主主義への志向を強めてきた。2001年から5年半の小泉政権における大胆な政策展開、09年と12年の政権交代など、それなりの成果も収めている。ここでコンセンサス型民主主義へと目指す方向性を変えることが望ましいのかどうか、変えた場合にはどのくらい大規模な再改革が必要となるのか、それによっていかなるコストが発生するのかについては、慎重に検討せねばならない。

いずれにしても、民主主義体制の下での政治的選択はすべて有権者が自らの意思で行うことが大原則である。代議制民主主義の民意集約機能とは、有司専制とは異なる。治者と被治者の間には、選挙を中心とした制度的リンケージだけではなく、政治教育や政治文化を介した非制度的リンケージもまた存在することで、代議制民主主義は初めて十全に機能しうる。多数決型民主主義をさらに強めるにせよ、コンセンサス型民主主義に転換するにせよ、あるいは直接民主主義を模索するにせよ、そこには有権者の理解や納得が不可欠なのである。

⁹ 多数派プレミアム制度とは、比例代表制による選挙で第一党になった政党に、無条件で一定数の議席を上乗せするもので、多数派形成を容易にするために導入されている。ギリシアの場合は50議席。

¹⁰ たとえば地方利益や社会文化的マイノリティ（少数派）など、政治過程において多数派の意向にかかわらず保護されるべき利益や集団を同定し、それを表出することが第二院には期待される。

参考文献

- 東 浩紀 (2011) 『民主主義 2.0』 講談社。
- 川人貞史 (2005) 『日本の国会制度と政党政治』 東京大学出版会。
- 君塚直隆 (2007) 『ヴィクトリア女王』 中公新書。
- 小山俊樹 (2012) 『憲政常道と政党政治』 思文閣出版。
- 齋藤憲司 (2010) 「日本における「議院内閣制」のデザイン」『レファレンス』 11月号。
- 菅原 琢 (2012) 「政治：再生産される混迷と影響力を増す有権者」 小熊英二 (編著) 『平成史』 河出書房。
- 竹中治堅 (2010) 『参議院とは何か 1947-2010』 中央公論新社。
- 只野雅人 (2007) 「議院内閣制の基本構造」 土井真一 (責任編集) 『岩波講座 憲法 4 変容する統治システム』 岩波書店。
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008) 『比較政治制度論』 有斐閣。
- 中北浩爾 (2012) 『現代日本の政党デモクラシー』 岩波新書。
- 奈良岡聡智 (2006) 『加藤高明と政党政治』 山川出版社。
- 待鳥聡史 (2012) 『首相政治の制度分析』 千倉書房。
- 向大野新治 (2012) 『政治の考え方』 きんざい。
- 村井良太 (2005) 『政党内閣制の成立 1918～27年』 有斐閣。
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracies*. New Haven: Yale University Press. [粕谷祐子訳『民主主義対民主主義』 勁草書房]
- Samuels, David J. and Mathew S. Shugart (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers*. New York: Cambridge University Press.

第4章 指導者論から見た日本政治のリーダーシップ

読売新聞編集委員

飯塚 恵子

1) はじめに

日本ではこのところ、首相が毎年変わる不安定な政治が続き、指導者のあるべき姿や、優れた指導者が生まれない理由などが、メディアや論壇など各方面で論じられた。特に、2012年12月まで3年3か月続いた民主党政権下では、国家指導者とはどうあるべきかを考えさせられる出来事が多かった。本タスクフォースもそうした問題意識を原点に、議論を続けてきた。

メディアでの議論をみると、例えば、全国紙では2012年、読売新聞が連載「指導者考」を掲載し、国家指導者の資質や育成のあり方を探った。朝日新聞は連載「リーダーたちの群像」で世界のリーダーの有りようを紹介した。産経新聞も連載「The リーダー」を通じ、政界・財界指導者のふさわしい姿を追うなど、多くの新聞がリーダー論を展開した。このほか、テレビや雑誌、書籍、インターネット上でも活発な議論が行われた。「あるべき指導者像」をめぐる議論は、永田町での指導者不在を映す鏡のように、一種の“ブーム”となった観すらあった。

本章では、筆者が担当した連載「指導者考」取りまとめの際の議論や取材などをもとに、指導者、特に「国家指導者」の資質とはどのようなものかを論じたい。それらの資質を踏まえ、国家指導者の育成とはどうあるべきなのか、そもそも指導者とは「育成」できるのかどうか——などの点も、合わせて考えた。

一連の連載を通じてはっきりしたのは、優れた指導者が誕生する条件としては、①政治家個人の資質②指導者の地位を担保する政治システム——の双方の考察が必要だ、ということだった。

2) 連載「指導者考」から

▼連載開始のタイミング

各紙の連載が始まった2012年1月、というタイミングは、前年11月9日に誕生した野田内閣が、発足から4か月目ですでに、閣僚交代や消費増税をめぐる議論などをめぐって失速し始めていた時期だった。

読売新聞の全国世論調査では、発足当初の野田内閣の支持率は65%。内閣発足直後の調査（1978年の大平内閣以降）としては、5番目に高かった（不支持率は19%）。しかし、12年1月半ばの調査では、あっという間に37%にまで下落していた。不支持率は51%にまで上昇した。

このころ、大阪市の橋下徹市長のわかりやすく刺激的な言動が、世論の注目を集め始めていた。1月の同じ調査では、橋下氏が代表を務めた「大阪維新の会」（当時）の国政進出に「期待する」と答えた人は66%に上り、「期待しない」（23%）や、「答えない」（11%）を大きく上回った。既存政党の指導者にはほぼ愛想をつかした、ともいえる冷めた空気が、日本の有権者の間に広がっていた。

一方、目を海外に転じると、2012年という年は、米国、中国、ロシア、韓国、フランスなど、多くの主要国で指導者の交代や選挙が予定されていた。日本でも、秋に民主、自民両党の党首選が予想され、「指導者のあり方」は、世界の共通テーマであった。

▼連載の構成

連載は、欧州危機や新興国の台頭といった世界の歴史的転換期の中で、「2012年ほど国の指導者のあり方が問われる年はない」との視点から構想が練られた。東日本大震災と福島原子力発電所事故という国家的危機を克服し、国益を増すため揺るぎない指導力を発揮できる力が日本の指導者に求められていた。その条件、資質や能力、育成法は何か。

1月に始まった第1部では、内外の国家指導者の経験者や識者にインタビューし、リーダーに必要な資質や能力などについて聞いた。6月の第2部では、インタビューから浮かび上がった資質や能力が実際どういうものなのか、内外の事例や歴史を掘り起こして、具体的に示すことに主眼を置いた。第3部にあたる「特別編」は、11月のちょうど衆院解散直前になったが、国家指導者の育成について、現職の若手国会議員がどう考えているのか、意識調査を行った。

▼内外の識者に聞く

第1部でインタビューした10人の識者が語った指導者の資質や条件は以下の通りだった。指摘が出てくる背景がわかるよう、各識者の略歴もリストにしておく（略歴と年齢は、2013年3月1日現在）。

10人の識者が語った指導者の資質や条件（敬称略）

	求められる資質・条件	掲載日
ヘンリー・キッシンジャー （元米国務長官）	先人が歩まなかった道に行く「勇気」、 難局に屈しない「徳性」 / 51対49の賛 否の間にある決断	1月31日
中曽根康弘（元首相）	国を発展させる信念の強さ、過去の歴史 と未来の国民への責任感 / 人間的雰囲気、 オーラ	2月1日
ジャック・アタリ（元仏大統領 特別補佐官）	歴史の大きな流れをつかみ、20年、30 年先を見据える力 / 世論の猛反発に あっても説得する覚悟	2月2日
山内昌之（東大教授）	大局を見通す「総合力」、精神の動揺を 鎮める「胆力」、「人心掌握力」	2月3日
西元徹也（元幕僚議長）	国家の理念や戦略目標を示す姿勢 / 結 果責任を取る姿勢	2月6日
マハティール・モハマド （元マレーシア首相）	政策を実行する3、4年の時間 / 多くの 人の意見を聞いて仕上げた構想 / 社会 の格差への配慮	2月7日
長谷川閑史（経済同友会代表 幹事）	世界情勢を理解する力、歴史認識に基づ く構想力、優秀な人材を使いこなす能力 / 尊敬されるだけでなく、恐れられる面	2月8日
有馬朗人（元文相）	100年の長期を見据える力 / 化学・技術 の発展への理解 / 知恵の結集、優秀な 官僚の活用	2月10日
佐藤賢一（作家）	新しい価値の提示 / 明確な一つの目標 を迅速にクリアする姿勢	2月11日
ヘルムート・シュミット （元西独首相）	政権を失うことになっても国益のため に実行する姿勢	2月14日

①ヘンリー・キッシンジャー・元米国務長官

◇ドイツ生まれ。米ハーバード大教授を経て、1969年からニクソン米大統領の国家安全保障担当補佐官。71年、米中国交回復に向けて極秘訪中した。73年、国務長官に就任し、フォード政権でも続投。同年にベトナム和平への貢献でノーベル平和賞を受賞。89歳。

②中曽根康弘・元首相

◇旧内務省を経て、1947年の衆院選で初当選。連続当選20回。82年11月に首相に就任し、5年間の長期政権を担当。「戦後政治の総決算」を掲げ、国鉄民営化などの行財政改革や、日米同盟強化などで大きな功績を残した。94歳。

③ジャック・アタリ元仏大統領特別補佐官

◇経済学者、作家、経営コンサルタント、貧困者支援NPO代表。仏国立行政学院卒。1981～91年、仏大統領特別補佐官を務めた後、欧州復興開発銀行初代総裁など歴任。著書は「国家債務危機」（作品社）など50点以上。69歳。

④山内昌之・東大名誉教授

◇カイロ大客員助教授、米ハーバード大客員研究員を経て、1993年から東大教養学部教授。東大中東地域研究センター長。専門は国際関係史、中東イスラム地域研究。著書に「リーダーシップ」（新潮新書）などがある。65歳。

⑤西元徹也・元統幕議長

◇元自衛隊統合幕僚会議議長（1993～96年）。陸上幕僚長当時にカンボジアにPKO部隊を派遣した。退任後は途上国での地雷処理活動などを続けながら、2010～11年、防衛相補佐官を務めた。76歳。

⑥マハティール・モハマド元マレーシア首相

◇マレーシア歴代政権の業績を記録する財団の名誉総裁。開業医を経て、1964年、下院議員初当選。教育相、通商産業相歴任後、81～2003年、首相。著書に「立ち上がれ日本人」（新潮新書）など。87歳。

⑦長谷川閑史・経済同友会代表幹事

◇1970年早大政経卒、武田薬品工業入社。2003年6月から社長。ドイツや米国に駐在するなど海外経験が豊富。11年4月から経済同友会代表幹事。11年10月から国家戦略会議の議員も務める。山口県出身。66歳。

⑧有馬朗人・元文相

◇武蔵学園長。原子核物理学者で俳人。米ニューヨーク州立大教授、東京大理学部教授などを経て、1989年に同学長。98年から参議院議員1期。文相兼科技庁長官を務めた。2010年、文化勲章を受章。82歳。

⑨佐藤賢一・作家

◇東北大学院在学中の1993年「ジャガーになった男」で小説すばる新人賞を受賞しデビュー。99年「王妃の離婚」で直木賞。西洋歴史小説を中心に活躍する。「小説フランス革命」(全12巻予定)を刊行中。44歳。

⑩ヘルムート・シュミット元西独首相

◇ドイツ北部ハンブルク市出身。高級週刊紙「ツァイト」共同発行人。1946年、中道左派・社会民主党入党。同市内相、西独国防相、財務相などを経て74年～82年、西独首相。回顧録など著書多数。94歳。

3) 国家指導者の資質と政治システム

本紙の連載「指導者考」が第1部では、国家指導者に求められる資質や条件について尋ねた。内外10人の識者のインタビューは、「国家観や歴史観が不可欠」との意見が共通した。また、「教育」の重要さは、ほぼ全員の識者が指摘した。

▼資質と条件

国家指導者に不可欠な資質について、10人の意見は重なる点が多かった。ヘンリー・キッシンジャー元米国務長官は、「勇気」と「徳性」だった。キッシンジャー氏の言う徳性は「不屈の精神」ともいうべきもので、確かに基本だといえる。中曽根元首相を含む複数の識者は、「信念の強さ」に言及したが、同じ意味合いだと受けとめられた。

山内昌之・東大教授(当時)は、資質として「総合力」「胆力」「人心掌握力」をあげた。山内氏は「胆力」について「危機の時はだれだって心が揺らぐ。それをどれだけ最小限にとどめるか。精神をどう鎮めるか。政治家の真価が表れる」と語った。東日本大震災という一大危機を経験し、日本人は、国家指導者の政治決断が自分たちの暮らしに直接影響することを久しぶりに実感したといえそうだ。

ジャック・アタリ元仏大統領特別補佐官は「教化する力」が重要だと指摘した。西元徹

也・元統幕議長はドゴール元仏大統領の言葉（「政治家は言葉を考え、軍人は行動を考える」）を引用したが、アタリ氏とともに、国家指導者は国民を導く「言葉」を発せなければならぬ、と強調したものだ。英国のブレア元首相が 1990 年代末、労働党を劇的に変え、政権を奪取し、歴史的な指導力を発揮した神髄は、その雄弁な説明能力にあったことに通じる。

経済同友会の長谷川閑史代表幹事は山内氏の「人心掌握力」に呼応し、「優秀な人材を集めて使いこなす能力」と平易に説明した。有馬朗人元文相も「優秀な官僚をとことん使いなさい」と提言し、自らの力だけでなく、官僚などの人材を使いこなす術も不可欠だと指摘した。

また、識者の多くは「大局」を見る視点について、今の「日本と世界」という横軸だけでなく、「歴史の大きな流れ」という縦軸を展望する力が重要だと説いた。アタリ氏は、展望するその期間の長さについて「20 年後、30 年後」を、有馬氏は「100 年の長期」、マハティール・モハド元マレーシア首相は「政策実行に 3～4 年」が必要だと説いた。

興味深かったのは、作家の佐藤賢一氏である。首相が毎年代わる日本の現状をみて、大半の識者が「長期の安定政権が必要」と説く中、佐藤氏は「変化の激しい今の日本の政治状況で、指導者は短期政権を覚悟し、明確な一つの目標を迅速にクリアするべきだ」と主張した。一つの大目標に向かって毎日、全身全霊を傾ければ、それが結果的に長期政権の礎にもなる、という逆説的な命題ともいえる。

佐藤氏はまた、「先の見えない時代には、新しい価値を提示する指導者が必要だ」とも語った。日本はバブル崩壊後の新たな価値観や展望をまだ模索中であることを念頭に置いた指摘だ。

ところで、キッシンジャー氏のインタビュー記事には後日談がある。インタビューでキッシンジャー氏は、次のように語った。

「リーダーシップが求められる決断というのは、選択の幅が極めて狭いか、案件そのものが難しいかのどちらかだ。『狭い』とは、賛否が拮抗し、51 対 49 ぐらいの間にある決断だ。『難しい』というのは、2011 年に日本で起きた原子力発電所事故への対応のような決断だ」1 月末に読売新聞 1 面に掲載された記事は、『51 対 49』で決断する勇気」と見出しをつけた。

それから約 1 か月後。野田首相（当時）は 2 月末の党首討論で、消費増税をめぐる民主党内の足並みの乱れを自民党の谷垣総裁（同）に突かれた。「結局、最後に負けるときは、自分の足元が崩れるのだ」と、指導者としての信頼性を追及されたのだ。野田氏はこれに対し、『51 対 49』の党内世論でも、手続きを踏んで決めたら、みんなで頑張る」と反論し

た。周辺によると、野田氏は記事に目を通していたらしい。厳しい政治状況に囲まれ、キッシンジャー氏が指摘した「指導者の勇気」に感じるところがあったようだ。

▼政治制度

日本の国家指導者は、本当に他の先進民主主義国の指導者に比べて資質的に劣っているのだろうか、という問いかけも複数の識者からあった。

アタリ氏は「日本の首相が指導力を発揮できないのは、制度が原因ではないか」と問題提起した。そのうえで、「国会の権限が大きすぎる。憲法を改正し、政府により多くの権限を与えることも選択肢」だと提案した。キッシンジャー氏も、日本の政治家が指導力を発揮できないのは、「資質ではなく制度的な弱さが問題だ」と指摘した。

アタリ氏は「今、サルコジ仏大統領は不人気だが、12年5月の任期切れまでは権力を十分行使できる。仏大統領制は有効な制度だ」とも語った。日本の政治制度との決定的な違いともいえる。日本では、11年の菅元首相退陣が典型例だが、首相が退陣を口にした途端にレームダック化し、政府機能が停滞する。日本も制度面である程度改善できる点があるだろう。

海外の識者とのインタビューで浮かび上がってきたのは、日本では、政治の安定は「為政者が指導力を発揮する」ことで実現されると考えがちだという政治風土だ。日本以外の先進民主主義国の大半は、まずは政治を安定させる制度を作り、それに為政者が乗るという形が多い。「制度が先で、指導者は後」という考え方で、言わば「地位が人を作る」という哲学ともいえる。

▼教育

インタビューでは、国家指導者を青少年時から育成すべし、との指摘も相次いだ。山内氏は「エリートが存在は迷惑」とする戦後の「平等主義」の課題に言及し、「制度として健全なエリート育成に取り組む必要性」を強調した。長谷川氏も「エリートには徹底した競争」を課すべきだと提案した。海外の例でいえば、英国の現内閣のキャメロン首相、オズボーン財務相らはエリート色が極めて強いが、それ自体に世論の強い反発はない。「競争の勝者」が応分の役割を担うという点で賛同を得ているようだ。

一連の指摘のポイントは、「エリート教育は格差を広げる」という単純な思考回路は、再考の余地があるという点だ。中曽根氏は著書「リーダーの条件」(扶桑社、1997年)の中で、エリート教育について「独創力」を磨くために必要、と説いている。

「湯川秀樹さんにしても、利根川進さんにしても、孤独の道に耐えていく人がノーベル賞をとっている。集団に埋没している人間にノーベル賞受賞者は出てこない。何もノーベル賞をとることが目的ではないが、学問や研究の水準は問題にされていい。独創力や個性を生かすルートが作られてしかるべきだ」

識者らが提起しているのは「高貴な者の義務」という意味の「ノブリス・オブリージュ」だとも考えられる。才能のある人に集中的に資源を投入し、万人のために尽くす、という考え方が日本で広がれば、指導者を目指す人の意識も変わってくるのではないか。

ただ、「エリート教育」の必要性を説く提言には、読者から支持する声が寄せられた一方、「必要だとは思いますが、競争の弊害が心配」などの不安を中心とした反響も比較的大きかった。エリート教育をめぐる考察は、今後も一つの大きなテーマとなっていきそうだ。

一方、政治家になってからの人材育成もインタビューで取り上げられた。中曽根氏は「政党の人材教育が非常に貧困だ」と憂慮を隠さなかった。中曽根氏は、昔の自民党の派閥は「教育訓練所」の役割も担っており、「人材は派閥によって磨かれた。見込みのある後輩はモノにしてやろうと教育したものだ」と振り返り、「今はそれが無い」と指摘した。自民党の石破幹事長は今、当選 1 回の議員の教育やしつけに力を入れているが、これが仮に石破氏をかつぐ派閥化に向かうとしても、党内での人材育成の努力は、各党が力を入れるべきポイントだといえる。

4) 若手国会議員たちの意識

「指導者考」は、昨年 11 月、優れた国家リーダー誕生には何が必要と感じているのか、議員本人たちの意識を探るため、当選 2 回の与野党の衆院議員を対象にアンケート調査を行った。短命政権の原因や改善策について、国会議員自身、特に、将来を担う若手議員たちはどう感じているのか——というのが調査の出発点だ。

調査は、結果的に 11 月 16 日の衆院解散直前となった 11 月前半、当選 2 回の衆院議員（当時）全員を対象に行った。若手といっても、当選 1 回ではなく、小選挙区比例代表並立制という民意の揺れが激しく反映される厳しい衆院選を 2 回勝ち抜いた議員たちを選んだ。現行選挙制度の“申し子”ともいえる当選 2 回生は全 52 人で、うち 34 人から回答を得た。

与野党の若手政治家の回答から浮かび上がったのは、①日本の政治制度そのもの②政党などの人材育成のあり方——の双方に課題がある、という問題意識だった。以下に、読売新聞記事の概要を引用する（11 年 11 月 24 日付朝刊。肩書は当時）。

調査は主に、〈1〉強力な国家指導者不在の理由と対策 〈2〉政治家の人材育成の現状 〈3〉指導者に必要な資質——の3分野について聞いた。その結果、「弱い指導者が続く理由」として、与野党問わず、現行の衆院選挙制度や、衆院と参院の力関係など、日本の政治システムそのものに問題がある、と考えている議員が多いことがわかった。

また、実際の議員活動の感想などを尋ねた結果、各党の人材育成のあり方にも多くの議員が満足していない実態が浮かび上がった。日本の教育の現状に課題があるとした意見も多数をしめた。政治制度と人材の質的向上の両輪の対策を望む議員が多いことがわかった。

調査は、11月1～16日に、当選2回の衆院議員全52人（計8党と無所属）を対象に実施。内訳は、民主26人、自民12人、国民の生活が第一8人、公明1人、共産1人、みんなの党1人、日本維新の会1人、新党大地・真民主1人、無所属1人。うち、維新を除く7党の計34人から回答を得た。

34人の平均年齢は51.1歳。議員当選までの職業（複数回答）は、「民間企業の役員・社員」12人、「政党職員・議員秘書」11人、「地方議員」6人、「地方自治体職員」5人、「中央省庁職員」4人、「地方首長」2人などだった。

▼強力な指導者不在の理由

長期政権を担う強力な国家指導者が日本に現れない要因を聞くと（複数回答）、最も多かったのは「指導者が長続きする政治制度が確立されていない」の21人で、この設問の回答者（32人）の7割を占めた。

また、5人が「選挙制度が指導者選抜に適していない」を選んだ。「その他」（11人）の自由回答でも、「国政選の頻度が高すぎる」（民主・逢坂誠二氏）との指摘が複数あった。衆院議員の4年の任期中には参院選が必ず1回あり、首相は参院選の結果責任も問われやすいことなどが念頭にあるようだ。

「首相の短命化」は、本人の資質や首相を支える議員らの姿勢などより、ねじれ国会下での衆院と参院の力関係のあり方など、政治システムそのものに難点がある、と多くの若手が考えているようだ。特に、自民党では顕著で、大半が「政治制度」を挙げた。このほかの理由としては、「指導者を育成する教育環境が十分でない」「政党の国会議員が指導者に命運を託す覚悟がない」もそれぞれ7人が選んだ。

指導者育成の「教育環境が不十分」と回答した7人に対し、教育環境整備の具体策を聞いたところ（複数回答）、「社会人が学ぶ政治塾で教育する場を増やす」を選んだのは2人

で、政治塾の活用に強い期待感はみられなかった。他に、「初等・中等教育で人間性を高める教育を増やす」「高等教育の一般教養によって人間の幅を広げる教育を増やす」を各2人、「その他」を3人が選んだ。

▼教育改革求める声

国家指導者の育成に有益な施策については、記述式での回答を求めた。28人が答え、政党の人材育成の体制整備や教育改革を求める声が多かった。

人材育成では、「年功序列・期数（当選回数）重視の慣行打破」（民主・小川淳也氏）、「首相補佐官など官邸での若手の任用ポストの増設」（民主・階猛氏）など、若手に積極的にポストを与え、政治・行政の経験を早期に積ませるべきだとの訴えが目立った。

政党の関与については、「党の組織としての人材育成システムの整備」（民主・鷲尾英一郎氏）を求める意見も複数あった。

政党の人材発掘のあり方が不十分だとする意見も多かった。自民党の城内実氏は「政・官・学・民すべての分野から有能な若手を発掘し、地方議員から育てる組織を作る。残念ながら既成政党にはこの機能がない」と指摘。前栃木県知事で民主党の福田昭夫氏は、首相候補となる人物には、①10年以上の同じ仕事の経験②首長か企業・団体の役員の経験③重要閣僚の経験——が必要だと主張した。

教育改革では、「礼儀や尊敬の心など社会人として基礎的な力を身につける」（民主・逢坂誠二氏）、「歴史文化・国家観など人間教育を充実させる」（自民・北村茂男氏）など、教養教育の必要性の指摘が目立った。「王道はなく、政治家本人が努力するしかない」（民主・城井崇氏）、「対策はない。時代が決める」（大地・石川知裕氏）、「時代と国民性が作る」（生活・渡辺浩一郎氏）など、自己研さんや有権者の意識向上の必要性を説く意見もあった。

▼党の人材育成に「不満ある」7割

調査は、日々の議員活動の現状認識についても尋ねた。「最もやりがいを感じた活動」は、与野党を問わず「法案や党の政策の作成に貢献した」が21人と最も多く、東日本大震災からの復興関連の法整備を挙げた人が目立った。

政党幹部が自分の議員活動のどこを評価のポイントとして見ていると思うか、という問いでは「政策提言・企画力」（19人）、「党務での実績」（15人）が上位を占めた。ところが、政党の人材育成のあり方については、所属政党の体制が不十分と感じている人が非常に多いことがわかった。

人材育成に改善点や不満が「ある」と答えた人は、与野党問わず25人に上り、この設問

の回答者（33人）の7割を超えた。民主党は15人、自民党は6人と、2大政党の回答者の大半が改善の必要を訴えた。

改善点（複数回答）のトップは「そもそも人材育成の仕組みがない」（10人）。これに「若手の人材を十分に活用できていない」（9人）、「明確な評価・考課の仕組みがない」（8人）などが続いた。議員活動にやりがいは感じて、政党内で十分な支援や評価を受けていないと思う若手が少なくないようだ。党の意思決定の仕組みの脆弱（ぜいじゃく）さが指摘されてきた民主党では、「意思決定のシステムがしっかりしていれば人材は育つ」（佐々木隆博氏）との指摘もあった。

▼国家観や決断力の資質を重視

国家指導者が備えるべき最も重要な資質では、「国家観」（11人）、「判断力・決断力」（9人）を重視する傾向が顕著だ。設問では、2番目、3番目に重要な資質も挙げてもらい、最も重要な資質と合わせると、「判断力・決断力」が27人でトップとなり、「国家観」は19人で2位だった。これに続き、「情熱・責任感」（16人）、「胆力」（11人）、「歴史観」（8人）、「危機管理能力」（8人）、「ぶれない意志」（6人）が上位だった。

選択肢に設けた「カリスマ性・人心掌握力」を選んだ人は5人、「人脈」はゼロで、人を引きつける人間的な魅力など、人間関係に直接かかわる資質は、順位が低かった。

一方で、優れた国家指導者になるために必要な実際の経験を尋ねると、「内外の人脈形成」は14人が選び、3位となった。必要な経験のトップは「閣僚など行政府の経験」（25人）、2位は「幹事長など党要職の経験」（19人）で、行政や党務の経験が必須と考える人が多かった。

◆尊敬する指導者 西郷、大久保ら

明治維新以降の日本で尊敬する国家指導者は（複数回答）——。与野党問わず、最も名前が挙がったのは、維新の元勳の西郷隆盛、大久保利通、大正期の原敬、ジャーナリスト出身の石橋湛山の4人だった。理由をみると、西郷については「器の大きさ」（公明・竹内譲氏）など人間性が挙げられ、大久保と原は「具体的成果を上げ、国の行く道を示した」（みんなの党・山内康一氏）などと、業績を評価する声が多かった。石橋は「反骨の政治家」（生活・岡島一正氏）などが理由だった。

4人に次いだのは、吉田茂、岸信介という終戦直後の2人で、維新の時代から1960年代までの政治家に集中した。

調査結果を見ると、短命政権が続く理由として、「選挙制度」などをあげ、人材育成の手段として、「政党の教育制度」などをあげる意見が多かったのが印象的だった。しかし、制度さえ変えれば、首相の政治生命は長続きするのだろうか。「政治の貧困」の責任を制度のせいにしていないか、という疑問が残った。今日、政治を志す人は、自らに精進や鍛錬を課し、地道に努力する覚悟がより一層必要だ、との感を強くした。

5) 終わりに

連載「指導者考」では、それぞれの回に読者から即座に様々な反響があり、優れた国家指導者の登場を熱望する空気があることを常と感じた。国家指導者の政治運営の成否は、その政治家個人の資質・能力の存在にあるのはいうまでもないが、政治システムの有無も大きく影響することが、連載を通じて鮮明となった。

政治家個人の資質と能力については、自己研鑽が不可欠であることは論を待たない。そのうえで、いわゆる「エリート教育」は必要なのか、日本で受け入れられるのか、といった議論には、一つの答えは出なかった。「国家指導者は、政治塾のような場所で『育成』できるのか」というテーマも、連載の取材過程で識者らに問いかけた。政治家自らが力をたぐりよせ、運までも引きつけない限り、頂点を極めるのは困難、との意見が大半であった。有権者の側も、公約の真贋を見極めるリテラシーや参加意識の向上が不可欠である。

この原稿を最終的に推敲している最中の 2013 年 4 月 8 日、英国のマーガレット・サッチャー元首相が死去した。サッチャー氏の功績のリストは長い。「小さな政府」や金融自由化などの“サッチャリズム”によって、「英国病」にあった英国を再生させた。レーガン米大統領と連携して冷戦を終結させた。さらに、アルゼンチンとのフォークランド紛争に勝利し、領土問題に対する国家の姿勢のありようを世界に示した。英国初の女性首相は、世界の女性にとって、究極の「ガラスの天井」破りのアイコンでもあった。

翌 4 月 9 日付英紙フィナンシャル・タイムズは「サッチャー氏の永遠の遺産」と題した社説を掲げた。「保守党の首相は、国家の自信を再生させた (Tory prime minister renewed national self-confidence)」と副題がついたその社説には、「彼女は、リーダーシップというものを再定義した (She redefined leadership)」との一文があった。サッチャー氏が進めた経済政策には、今も英国内で賛否両論があるが、その強力な指導スタイル、政治家としての生き様は、これからも国家指導者を考える主力モデルの一つとして消えないだろう。

自民党が政権復帰し、安倍政権が誕生して 3 か月余が過ぎた。国民は安倍首相が経済再

生策として掲げる「アベノミクス」の具体化をはじめ、内政、外交両面で指導力がどう発揮されていくのか、見守っている。「再チャレンジ」の安倍首相が今度失敗すれば、国民の失望の深さは、民主党政権に対する落胆の比ではない。安倍首相は、日本が「国家の自信」を取り戻す真の指導者となれるのか——。有権者の最初の審判は2013年7月の参院選で下される。

第5章 国民の政治教育と民主主義

作家・政治史研究家

瀧澤 中

1、低投票率は、政治の責任か？

「政治が悪いのは、政治家が悪いせいだ」

はたして、正解であろうか。

もちろん、能力の疑わしい政治家や、政治家の関係する汚職事件、あるいは所属議員を統治できない政党など、政治家に関して問題は山ほどある。しかし、その政治家を投票で選んだのは、政治家を批判している国民ではないのか。

さらに。

「投票率が低いのは、政治が悪いからだ」

これほど矛盾に満ちた言葉は無い。

第1に、投票率が低いのは、有権者たる国民が投票に行かなかったからであり、投票に行かなかったのは、有権者の怠慢でしかない。

第2に、正当な理由なく投票に行かなかった人々は、「投票には行きませんから、投票の結果には従います」という、多数派容認である。言いかえれば、政治に対して、あまり大きな不満を持っていないとも言えるのである。

第3に、共産圏を除いて投票率の高い国は、政治や経済が混乱しているケースが多い。国民は政治を他人事にしておけないのである。逆に投票率が低い場合、経済的にある程度満たされている可能性が高い。投票率が低いことはたしかに「政治への諦め」とも読み取れるが、諦めても生活に支障が出れば投票行動や政治行動に移すのが普通である。

では、投票率が低いことは問題ではないのか？

言うまでもないが、民主主義国家において国民が政治に関与する最も強力な方法は選挙であり、投票行動はその象徴的行為である。国民が政治に無関心になれば、一般国民の声は政治に反映されにくくなり、組織票を持つ政治勢力が伸びる。

幅広く多くの国民の声を反映する政治が正しい民主主義政治だとすれば、投票率が低いことは大問題である。低投票率の結果として、組織票を持つ政治勢力が強大になることは、

民主主義の空洞化と言って過言ではない。

ではなぜ、低投票率になるのか。

それは、国民が政治との距離を置いているからである。

日本では、政治は「汚いもの」、普通の人は関わらない「特殊なもの」だと一般に思われている。たとえば、政治を批判する人は山ほどいるが、「そこまで言うなら、あなたが立候補すれば？」と問いかけても、実際に立候補する人は稀である。参政権とは投票することだけではなく、自ら立候補する権利でもあるのだが、一般国民は政治に関与したくないのだから、立候補など論外であろう。

当然、子どもの憧れの職業に、政治家はまったく入ってこない。汚くて、特殊な職業に就こうなどと、普通子どもは考えない。

良い政治には、良い政治家が必要である。であるならば、多くの人が政治家にチャレンジすれば、より有能で有益な政治家を選ぶことができる。

良い政治家を生み出すためにも、政治への関心を高め、職業差別的な印象をぬぐい去り、国民の政治意識を高めることが必要なのである。

では一体、どうすれば国民の政治への関心を高め、投票率を上げ、良い政治家を生み出すことが出来るのであろうか。

そのための1つの方法として、政治教育が挙げられる。

2、なぜ、学んだはずの政治知識を忘れるのか

最初に、政治教育とは何なのかを定義しておきたい。

ここで言う政治教育とは、(1) 政治の仕組みを知る、(2) 実際に起きている政治問題を知る、(3) 国民として持つべき政治への責任を知る、ということである。特定の政治的な立場で洗脳するのではなく、いま政治で何が問題となっているのかということを知り、自分で解決の手段を考えることを指す。

政治家を選んだのは国民で、最終的な政治責任は国民が負わねばならない。が、そもそも政治知識や政治責任について自覚を持っていない国民に、政治責任を問うことはできない。

近年、政治教育の必要性は、左右の政治的立場を超えて唱えられている。ということは、政治への関心の低さ、投票率の低さについては、思想や信条を超えて危機感があると言ってよいであろう。

関心を持つためには、知識が必要である。

私たちは義務教育課程、あるいは高等学校卒業までに、政治の知識を学んではいないのであろうか。

一般に「社会科」と称される科目で、政治については学んでいる。

では、たとえば衆議院と参議院の違いについて述べよ、と言われた時に、政治とは関係のない職業に就いている大人の中で、どれだけの人が正解を答えられるのであろうか。おそらく、ごく少数にとどまろう。

その原因は第1に、中学校や高等学校で教わる社会科は、単に点をとるために政治の「仕組み」を暗記させられるだけだから、である。

第2に、仕組みを理解するには、当然その仕組みが出来上がった歴史を学ばねばならないが、社会科の教科書で、たとえば日本国憲法の成り立ちを詳細に解説した本は皆無である。憲法9条など論争になっている点についても、歴史的経緯はきわめて簡単に触れるにとどまっている。歴史的背景を知らずして、仕組みの意味するところ、あるいは仕組みの問題点などを正確に理解できるわけがない。

第3に、知識を暗記させるだけで、ディベートなど議論を行わなければ、理解は深まらない。自己中心ではなくバランスの取れた意見を持つには、他人の意見とぶつけあうことが重要である。それによって自身の考えの弱点も補えるし、異なる意見を尊重する訓練にもなる。

現在の学校教育の中では、政治教育は置き去りにされている。必死で「衆議院と参議院の違い」を覚えても、大人になったら中身だけではなく、意義や問題点も忘れるのである。

近年、これでは子どもの政治無関心に歯止めがかからないとして、文部科学省はじめ、経済産業省や総務省、地方自治体、あるいは参議院などが積極的に「シティズンシップ（市民性）教育」を取り上げるようになった。

世界の事例を研究する、授業の中で議論をする、具体的な地域の問題について話し合う、模擬国会を行う、等々である。

また副教材についても、極めてユニークで有益な内容のものを、地方自治体レベルで作成・採用している。

沖縄県には、「私たちのまちづくり～小さな市民の大きな力」という副読本がある。沖縄県選挙管理委員会と沖縄県明るい選挙推進協議会によってつくられたこの副読本では、たとえば5.15事件が取り上げられている。政治テロについて、どう考えるべきか。当時の政治背景なども記述しながら、子どもたちに意見を書かせるようになっている。

むしろ、この副読本の内容すべてを是認はできない。中でフィンランドの教育を極めて肯定的に取り上げているが、後にも述べるとおり、国の規模、人口、宗教、歴史的価値観のまったく異なる国の制度を、無批判に受け入れるべきではない。

しかし、そういった問題があるにせよ、これまでの社会科の教科書から見れば、格段に踏み込んだ内容となっている。そしてこうした副読本では、教科書でほとんど触れられていない「地域の問題」について、積極的に取り上げていることも評価されよう。

3、日本で政治教育が盛り上がらない理由は何か

教材や、あるいは参議院が行っている「模擬国会」など、欧米に比べて遅れがちだった政治教育が徐々にではあるが実現し始めている一方で、その歩みが遅いことについて、指摘しておきたい。

日本でユニークな副読本や個々の教師の熱心な取り組みがあっても、それが政治教育を盛んにする大きな流れにならないのは、第1に規模に課題があるからである。

たとえば実際の選挙時に、子どもたちも投票を行う「ジュニア選挙」。もちろん選挙結果には影響を与えないが、ドイツでは全国規模で子どもたちが参加し、その数は5~6万人にも及ぶ。これは、国や州が予算をきちんとつけていることと、ジュニア選挙前には各党の政策や各党の選挙戦術まで、きちんと子どもに教え、また子ども同士の討論を通じて意識を高めているのである。

こうした動きに、ドイツで政治教育を専門に扱う連邦の機関である政治教育センターや、連邦議会、地方議会が積極的に協力するのである。

日本の政治教育が盛り上がらない第2の理由は、現実感に乏しいことが挙げられる。

これは何も、現実の政治問題を取り上げないということだけではない。

アメリカ大統領選挙時に候補者の事務所に行くと、子ども用の「争点説明シート」が用意されている。また、子どもから質問の手紙が送られてくれば、候補者事務所では回答用の書類が用意され、必ず返信する。選挙活動は政治教育の場でもあるのである。

日本の選挙時、票と直接結びつかない子どもたちに対して、スタッフと資金を割いて対応している事務所を筆者はいまのところ知らない。もちろん選挙の現場を見れば、それがいかに無謀なことかは理解できる。しかしながら、社会全体が「いずれ有権者になる子どもたちのために」と、選挙キャンペーンにも子ども対策をすれば、子どもたちはリアルに政治を体感できようし、感激もあろう。ビル・クリントン元大統領がJ.F.ケネディーと握手

をしたことが、後に彼の人生を決めるきっかけになったのは、政治家と実際に触れあうことの重要性や効果の大きさを物語っている。

政治教育が盛んにならない第3の理由は、徹底的な取り組みの不足である。

日本の場合、模擬国会も模擬投票も、かなりの時間と手間をかけて行っているとは言い難い。

イギリスでは、たとえばクラスを4つに分けて政党をつくり、政策課題を決め、子どもたち自らがマニフェストをつくり、演説をし、誰が候補となるのか、だれが選挙参謀になるのか、ポスターをどうつくるのか、といったことまで行う。

また、「英国青少年議会」は、11歳から18歳までの青少年が実際に1年間の任期を持つ議員になる。地元の下院議員や地方議員らと共に活動を行って、地域の問題や青少年に関わる課題の解決を図るのである。

わが国の参議院は「子ども国会」を行っている。立法過程を疑似体験するなど、当局の努力は多とするが、その徹底ぶりは英国に及ばないというのが現実である。

日本の政治教育が盛り上がらない第4の理由は、国民が政治教育の必要性を認識していない、ということ。

政治を変える、という議論では、政治のシステム、たとえば選挙制度や衆参両院のあり方など、システム改良型の議論がほとんどである。もちろん、システムを変えることによる影響は大きいですが、そのシステムを利用するのは国民であり、国民の政治意識が低ければ、いかなる政治システムも有効に作用することはない。

たとえば近年の「政権交代」は、このことを証明している。

平成21年、たしかに政権は自民党から民主党に代わった。しかし、平成24年12月の選挙で自民党が圧勝したことが示す通り、民主党政権は議員の質や議員を統制できない党運営の稚拙さ、政策のいい加減さなど、問題を多々露呈させ、支持を失った。しかし、責任は民主党だけが負うべきであろうか？

財源の不明確なバラマキ政策や人材不足は当初から問題視されていた。にも関わらず、国民は民主党を選んだ。麻生太郎内閣に対する不支持が民主党支持につながったこともあろうが、しかし、国民の選択が正しかったかどうかは、議論が分かれよう。

もし民主党政権が悪い政権だったとすれば、それは選んだ国民にも「製造者責任」が問われてしかるべきである。

政治教育の必要性をこうした事象と結びつけると、国民の政治責任が明らかになる。それは政治家もマスコミもあまり触れたがらず、当の国民も「悪いのは自分だ」とは思いた

くない。そこで政治の悪い部分を政治家や政治システムにすべて転嫁する。そうすると、国民の政治意識を高める政治教育の必要性は、あまり問われなくなるのである。

しかしながら筆者は、国民の政治責任を問わずして政治の好転はない、と確信する。

4、「市民性教育」から「国民性教育」へ

日本の政治教育、社会科教育の、根本的な課題は何か。

第1に、国家についての認識が薄い。

国があるお陰で、どれだけ私たちは恵まれた条件のもとで暮らせるのか、という視点について、教科書には積極的な記述が少ない。むしろ、国家によって引き起こされる問題も多いが、同時に私たちは国家によって守られ、国家によって優遇される部分もある。日本国民であることで、他の国以上の暮らしや安心を得る部分も、少なくない。

国家について積極的に触れるべきだと思う理由は、国家とは何で、国家とはどれほど有益なものかわからなければ、そんな国を守ることも、あるいは国を良くしていこうという気にもならないからである。

加えて言えば、国家とは何か、ということがわからなければ、近年よく耳にする「国益」の意味もわかるまい。それ故に、尖閣や竹島などわが国固有の領土について、「もめるくらいなら譲ってしまえばいい」という暴論を、何の違和感もなく受け入れる若者がいる。

国家を礼賛すべきだと言っているのではない。また、いわゆる国家主義とも違う。

たとえば国政選挙において選ぶべき政治家とは、地元利益優先の利権屋ではないはずである。国を動かす人物を選ばねばならない。であるならば、当然「国とは何か」を知らねばならないし、「国は私たちにとって大切なもの」という認識があればこそ、国政選挙で投票に行き、適任者を選ぶのではなかろうか。

なぜ日本の政治教育で国家の存在が薄いのかと言えば、戦後教育の悪弊もあろうが、もう一つは、政治教育が教育学を専攻する人々によって提唱されていることにもよる。

政治学では、中心課題に国家がある。「国家とは何か」、という視点が無ければ政治学は始まらない。これに対して教育学では、子どもたちに「公共心」を教える感覚はあっても、国家の有益性にまで踏み込むことはほとんどない。

いま日本で言われる政治教育が、「シティズンシップ（市民性）教育」と呼ばれるのはこのためである。

地域の問題に目を向けたり、地域に愛着を持つことは大切である。地域の中で、「市民」

としてどう生きるか、ということ学ぶのは、地方分権時代に適合する考えでもある。しかし、国家に属さない「市民」はあり得ない。

たとえば、貿易産業に従事している市民は、生活を市町村でおくっていても、国際的な為替や世界での紛争に無関心ではいられない。円の価値が上下すればただちに生活に影響が出る。また、紛争が拡大すれば輸出入の安全も脅かされかねない。

日本という「国」のことを、考えざるを得ないのである。

社会に出てから学ぶこともあろう。勤めた会社の関係で国に興味を持つこともあろう。しかし大事なものは、ある特定の人たちだけが国のことを考えるのではなく、一見国とは何の関係もないような人も一緒に国について考えることである。そうすれば、バランスのとれた国家をつくっていくことができる。

国家を無視し「市民」だけをクローズアップさせることは、木を見て森を見ず、ということになる。

政治教育の根本的な課題の第 2 は、政治を仕組みだけで理解しようとしたり、あるいは政治を常に批判的にとらえてしまうことである。

マスコミが政治を批判することは正当な仕事であり、ことにマスコミの政府批判は民主主義の試金石でもある。だが、取り上げられる問題は常に政治の不甲斐なさ、失策、政治家の汚職など、見る者をして「政治は汚いモノ」「政治家は特殊な人たち」と思わせてしまう恐れがある。

報道は単に役割を果たしているにすぎない。だとすれば、報道で触れられないこと、たとえば国政の重要性や有益性について、別の機会に学ばせなければ、バランスがとれない。

また、ほとんどの政治家は真面目に職務を果たしており、このことを知らしめるためにも、実際に政治家と接触する機会を設けなければならない。そうしなければ政治家という職業に憧れを抱く子どもは出てこないし、政治に人材が集まらない。

加えて言えば、政治を批判し忌避することで、「自分ならどうするか」「自分が政治家ならどのように問題を考えるのか」という、政治に対する当事者意識が欠如してしまう。政治は誰かがやってくれるもので自分は関係ない、という考えが、民主主義の自殺に通じることは多言を要すまい。

政治教育の根本的な課題の第 3 は、第 1 と第 2 の延長線として、国のことを考えず、政治を他人事とすることで、「自分たちは同じ日本に住む日本人である」という共同体意識が育まれないという点である。

国の有益性に触れず、政治を他人事にして、どうして健全な愛国心や共同体意識が生ま

れるであろうか。

これは、国家に無関心な人間をつくるのみならず、その逆のケースも考えられる。すなわち、正しく国家を理解せず、誤った偏狭な国家観を持つことで、「自国さえよければいい」という自己中心的なナショナリズムに陥る可能性を秘めているのである。国家とは何かということをきちんと教えなければ、他国の国民が抱く愛国心や共同体意識を、正しく理解できない。

まとめて言うならば、「市民性教育」を足がかりとしつつ、さらに一步踏み出して、「市民性」ではなく「国民性」こそ教育すべきであるとする。

5、政治教育の第一歩は「望むべき国家像」を明らかにすること

ここまで、政治教育の問題点などについて触れてきた。以下、政治教育を行うにあたって、そもそも何を指すのか、政治教育の目的について触れたい。

多くの民主主義国にとって、政治教育とは、民主主義の実現と擁護のための教育である。

繰り返し述べてきたが、民主主義の実現には、国民の政治への関心を高めることが大切である。

関心を高めると同時に、自分で考え、自分で答えを出すという訓練も大切である。政治を他人事ではなく自分の問題として捉えるようにするのである。

これらのことは、思想や政治的な立場と関係なく、同意を得られるのではなかろうか。

では、諸外国の政治教育はどのような特徴を持っているのか。具体例を挙げながら見てみたい。

アメリカでは高校生の段階でなんと、法案の書き方まで学習する。使用する教科書の中では、繰り返し「君が大統領ならどう考えるか」といった問いかけがあり、授業での討論が用意される。

模擬国会の規模も半端ではない。たとえば4日間連邦議員を演じるために、2カ月以上を準備にあてる。実際と同じように法案を提出するため、3週間かけて情報収集し、法案を書き終えたらディベートの準備をする。法案説明やディベートでは、原稿を見てしゃべる高校生は皆無である。このような実践的な取り組みは、共和党と民主党という二大政党が生活の中に浸透し、政治がごく身近なものであることが一つの大きな理由であろう。

イギリスではすでに触れたように、下院や地方自治体を中心に政治教育が盛んである。加えて、保守党や労働党など、各政党が学校内にクラブを持ち、ここで討論や政策検討な

どが行われる。米英ともに、所属政党を明らかにすること、「自分は〇〇党员です」ということが、決して奇異に映らない社会環境だからできる、ということも言えよう。

ドイツでは、政治教育を行う公的機関である政治教育センターが機能し、スウェーデンでは、中高生が参加する模擬投票への参加者が数十万人にも及ぶ。

欧州は全体的に、地域の課題を解決するために青少年を積極的に参画させている印象が強い。彼らは幼い時から、「政治は自分たちで変えられる」ことを体験するのである（当然そこには、変えたあとの責任についても自覚がある）。

かかる他国の事情は、果たして日本に適合できるものなのかどうか。そして、他国での取り組みをそのまま取り入れるべきか否か。

この答えは簡単である。

取り入れるべき部分はあるが、単なる模倣は避けるべきである。

アメリカにはアメリカの、イギリスにはイギリスの事情や歴史的背景がある。また、北欧など人口や産業構造が日本とまったく異なる国の制度は、参考にはなっても模倣すべきではない。国の成り立ちや価値観を見直した上で、導入すべきであろう。

その際に重要なことは、日本がどのような国家を目指すのか、という視点をきちんと持つことである。

政治教育は「教育」の一環であり、つまりは人を育てることの一部である。ならば、どのような人材がこれからの日本に求められるのか、という視点は欠かせない。ただ単に「公共心」や「市民性」だけを学んでも、それは政治教育ではなく「市民教育」でしかない。もっと高い目標を掲げて、すなわち日本が世界に誇れる国になるための政治教育を行うべきである。

日本は四面海に囲まれた島国であり、人口が多く、資源に乏しい。他方、歴史は古く、他国がうらやむような文化があり、アジア諸国の中では抜きんでて議会政治の歴史も長い。少ない資源の中で多くの人口を養い、世界に誇れる国家になるためには、歴史や文化を大切にしながら、世界に市場を求める貿易立国が一つの目標となろう。そのためには歴史と文化に育まれた人材が、広く世界に目を向ける「和魂洋才」こそが、日本にふさわしい政治教育の根本理念の一つになるべきではなかろうか。

だがこれは、議論を重ねながら出すべき目標である。

いずれにしても、政治教育を実現する第一歩は、望むべき国家像を明らかにすることであると考える。

6、具体的施策の例

具体的に何をどうすべきか、という点については、様々な議論があろう。

しかし、「国家」という視点を大切に、そこからまず考えを進めるべきであるというのが筆者の結論である。

ゆえに、小学校から「国家とは何か」（国家の有益性や国家の危険性、国民であることの意味について）を学ぶべきである。

反対論はさまざま出てこよう。たとえば、「国家が私たちにとって有益であるとすれば、国家を守るために命をかけるのか」、といった議論である。

これこそ、議論をすべき課題ではなかろうか。

戦後、こうした議論は避けられてきた。教育の現場では「戦争をしてはいけない」とは教えるが、他国が攻めてきた時に戦うべきか否かは教えない。

国家を議論することは国家をどう維持し、守るかという議論にもつながる。「良い市民」は、安全で安定した「国家」があってはじめて存在するという点を忘れた議論は、あまり有益とは思えない。

欧米の市民性教育が国家にあまり触れないのは、すでに国家を守る事が国民の義務であり常識になっているからにはほかならない。日本では革新系の政党は自衛隊の存在すら否定し、まるでそれを裏書きするように、社会科の教科書における自衛隊や国防の記述が極端に少ない。たとえばフランスの社会党やイギリスの労働党は、何の躊躇もなく核兵器を保持し軍事力を行使する。スイスでは各家庭に戦闘用のライフルが置かれ、敵が侵略していた場合のノウハウ本を各家庭に配布していることは周知の事実である。

国の成り立ちや政治文化から考えても、日本は子どもの頃から国家について学ぶ必要があり、それを最優先に、そして政治教育の根本に据えるべきである。

その上で、各国が行っている政治教育を参考にしながら、以下日本でも導入すべき具体的な施策について例示したい。

(1) 青少年政治教育会議の設置（議会と連携のとれる独立機関）

- ・子どもに対する政治教育を行うにあたって、①調査・研究、②テキスト作成、③授業研究を行う。
- ・「子どもマニフェスト」や「青少年国会」（後述）の設定・実施を主導する。
- ・政治教育を行う教員の養成を担う。

- ・中央と各都道府県に設置。中央は国政を、都道府県支部は主として地方政治を担当する。

(2) 子ども用マニフェスト

- ・実際の選挙のマニフェストを、子どもでもわかるように表現し、配布。
- ・これを元に、子どもどうしで討議を行う。
- ・投票日には、模擬投票を行う。
- ・前提として基礎的な知識や、「国とはなにか」「政治の実際」等、レクチャーを受ける。

(3) 子どもの票を親に委託する

- ・子どもの将来を考えて、親に投票をさせる。
- ・子どもが自ら選んで、親に投票してもらう。政治への意識が高まる。

(4) 国会の議場を使用した「青少年国会」(高校野球甲子園大会のようなもの)

①選抜

- ・「青少年政治教育会議」が中心となり、その年の課題を設定。
- ・論文、面接などで各都道府県1校を選抜。

②研修

- ・選抜された子どもたちを集め、合同研修。「青少年政治教育会議」のテキスト使用。
- ・くじ引きで代表校を決め、選挙までの運営管理を行わせる。
- ・この場で交流を深め、政党結成の前段階とする。

③政党結成

- ・選抜された学生たちを一同に集め、政党をつくらせる(アメリカの大統領候補選出のような仕組み)。
- ・各政党は、課題に沿った政策を立案。
- ・選挙公報なども作成。

④青少年国会

- ・政策を発表し候補者を擁立。全国の高校生に投票をしてもらい、議席を配分。
- ・与党は内閣を組織し、官僚や衆参法制局、「青少年政治教育会議」のアドバイスで模擬立法を行う。
- ・実際の国会議事堂を利用して、与野党が討論。
- ・衆参両院の議長が、講評する。

(5) 政党および政治家の政治教育

①選挙における青少年対応

- ・子ども向けマニフェストの作成。
- ・子ども向け争点整理パンフレット。
- ・子どもからの質問に対応する、政治家および政党の窓口の設置。

②地域政治における青少年との交流、活動

- ・青少年政治教育会議と連携し、地域の問題を討議し、解決のため共に活動する。
- ・地方議会で、青少年にかかわる議題への討論参加。
- ・通常政治活動を、青少年向けに作成し解説する。

7、政治教育を進めるか否か

政治教育は諸外国においても、効果の見えにくいものだと言われている。

ドイツでは充実した政治教育が行われていても、選挙での投票率は高いとは言えないし、アメリカでは積極的に政治家たちが政治教育の一翼を担っているにも関わらず、政治的な問題は山積している。

また、イギリスは議会がどれほど熱心に政治教育を進めていても、国家自体がかつての隆盛を取り戻したとは言い難い。

だが、それでも。

それでも彼らが政治教育を諦めずに続ける理由は、政治教育が政治を良くする大本であると認識しているからである。

なるほどドイツの投票率は低いかもしれない。しかし、移民問題が続出しても、ナチスのような政党は、法的な規制もあるが、政治勢力として台頭してこないのである。

アメリカは問題だらけの国であるが、しかし、世界の超大国であることに変わりない。なによりも、自国の問題を恐れずに表面化させ、学校でも時事問題を堂々と討議する度量があり、それが優れた政治的リーダーを生む素地になっている。

イギリスも問題は多々あるにせよ、保守党や労働党といった政党を問わず、若い指導者が次々に出てくる。政党が人を育てるというイギリスらしい要因と、それを支える幼少時からの政治教育がイギリスの政治力を下支えし、若いリーダーを輩出していることは確かである。

日本も、彼らに遅れをとるまい。

政治教育は、単に政治意識を高めるのみならず、それによって将来政治家を志す有為な日本人を生み出すきっかけにならねばならない。そうなるこそ、日本政治の質は上がっていくのである。

そして政治教育は、新しい時代の日本がどうあるべきかを問いかけるきっかけにもならねばならない。どんな日本が望ましいのか、理想を掲げずして理想に近づくことはできないからである。

政治は国民が手にし、国民によって動かされ、国民によって享受されるべきものである。ならば、その国民はよほど政治について知り、自ら意見を持ち、責任を負う覚悟を持たねばならない。

さもなくば、世界の激流の中で方向を見失い、ただ漂流する国家になり果てる。

強い国の言いなりにならず、弱い国を侮らず、世界から尊敬され尊重されることが国家の安全保障上も極めて有効であることは、戦後の日本が体験した通りである。次代を担う若者たちが、わが国の針路を正しい方向に定めて進むためにも、政治教育の重要性はいくら言っても言い過ぎではない。

そして、政治教育を進めるか否かは、大人である私たちの勇気と決断にかかっているのである。

主な参考文献

『国家と教育』中村菊男ほか 第一法規

『ドイツの政治教育—成熟した民主社会への課題』近藤孝弘 岩波書店

『判断力はどうすれば身につくのか〜アメリカの有権者教育レポート』横江公美 PHP 研究所

『高校生と政治教育』高元厚憲 同成社

『なぜ日本の教育は間違うのか』森口朗 扶桑社

主な参考報告書

「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会報告書」経済産業省・委託先（株）三菱総合研究所

「青少年の政治教育と議会の関与—英国の事例を中心に」武田美智代 国立国会図書館調査及び立法考査局

「イギリスのシティズンシップ教育」荒井浅浩、「フィンランドのシティズンシップ教育・子どもたちのシティズンシップの特質」永田忠道 いずれも、明るい選挙推進協会「私たちの広場」より

第6章 マスコミと民主主義

(一社) 日本経済団体連合会 21世紀政策研究所

客員研究員 黒田 達也

はじめに

マスコミが「第4の権力」と呼ばれて久しい。この言葉は、本来は立法・行政・司法という時の権力に対峙するマスコミの姿勢を示したものだという。日本では、田中角栄がマスコミに対し批判的な意味を込めて使用し、国民に広く知られるようになった。

情報化社会の進展とともに、この「第4の権力」の影響力は年を追うごとに強くなっている。民主主義国家においては世論の動きが政治を左右するが、その世論に対してマスコミの報道が大きな影響を与える。それは総選挙が小選挙区比例代表並立制のもとで行われるようになり、ますます増大しているように見える。

本稿は、実際に政治報道に携わる方々からの意見も参考にしながら、特に2006年の第1次安倍政権以降の短命政権時代に、マスコミの報道がどのように変化し、それが政治にどう影響したのかについて考察する。また、大きな影響力を持ち始めたインターネットと既存のマスメディアとの政治報道についての関わりについても触れている。そして最後に、今後期待したいマスコミの姿について論じることとする。

1. 短命政権と決められない政治

2006年の安倍政権以降、1年ごとに総理大臣が代わり、民主党政権では数カ月に1回のペースで内閣改造があった(図表6-1)。衆院選、参院選、自民党総裁選、民主党代表選、内閣改造という大きな政局が数カ月ごとにやってくる。その結果、衆参で多数派が異なる「ねじれ国会」が生じると、政権運営が途端に難しくなる。与党が少数の議院では国会での政策論争が停滞する大きな要因となるのである。

(図表 6-1) 6 年間で首相は 7 人代わった

▼06 年	4/7	民主党代表選 小沢代表 (VS 菅)
	9/20	自民党総裁選 安倍総裁 (VS 麻生、谷垣)
	9/26	安倍内閣発足
▼07 年	7/29	参院選 民主党大勝、参院第 1 党、ねじれ国会に
	8/27	安倍改造内閣発足
	9/23	自民党総裁選 福田総裁 (VS 麻生)
	9/26	福田内閣発足
	11/2	福田・小沢が大連立協議。民主が拒否
▼08 年	8/2	福田改造内閣発足
	9/22	自民党総裁選 麻生総裁 (VS 与謝野、小池、石原、石破)
	9/24	麻生内閣発足
▼09 年	5/16	民主党代表選 鳩山代表 (VS 岡田)
	8/30	衆院選、政権交代
	9/16	鳩山内閣発足
	9/28	自民党総裁選 谷垣総裁 (VS 河野、西村)
▼10 年	6/4	民主党代表選 菅代表 (VS 樽床)
	6/8	菅内閣発足
	7/11	参院選 民主敗北。与野党逆転国会に
	9/14	民主党代表選 菅代表 (VS 小沢)
	9/17	菅第 1 次改造内閣発足
▼11 年	1/14	菅第 2 次改造内閣発足
	8/29	民主党代表選 野田代表 (VS 海江田、前原、鹿野、馬淵)
	9/2	野田内閣発足
▼12 年	1/13	野田第 1 次改造内閣発足
	6/4	野田第 2 次改造内閣発足
	9/21	民主党代表選 野田代表 (VS 原口、赤松、鹿野)
	9/26	自民党総裁選 安倍総裁 (VS 石破、石原、町村、林)
	10/1	野田第 3 次改造内閣発足
	12/16	衆院選 政権交代
	12/26	第 2 次安倍内閣発足

かつての自民党は政権維持が目的となっていたといわれていたが、民主党政権は政権を取ることが最大の目的であり、政権を取った後の目標がすっかり失われていた。09 年の衆院選で掲げたマニフェスト（政権公約）の実行こそが中長期の目標になるはずが、財源の裏打ちのない政策が多く、政権運営は必然的に行き当たりばったりになっていった。

マスコミ報道も難しくなった。小泉純一郎政権以前は、人事、政策決定、国会運営は首相官邸と自民党の派閥の領袖ら分野ごとの有力議員による連携が機能し、決められていた。報道機関もこうした首相周辺や派閥の領袖ら有力議員への取材によって正確な情報を得ることが可能だったのだが、自民党でも小泉政権以降はそれが難しくなっている。小泉首相は派閥の順送り人事の慣例を打破し、一本釣り人事を行い、派閥の機能を弱体化させた。小選挙区制になり、首相の権限が強まると派閥の領袖の影響力はますます弱まった。

さらに民主党政権はもともと人事も政策も党内グループの縛りは弱く、こうした傾向に拍車がかかった。自民党の派閥も民主党の政策グループも、本来の「リーダーを首相にしたい」という集まりではもはやない。特に民主党の場合、同じマニフェストを掲げて政権を取っても、法案の採決で対応が割れることも多い。

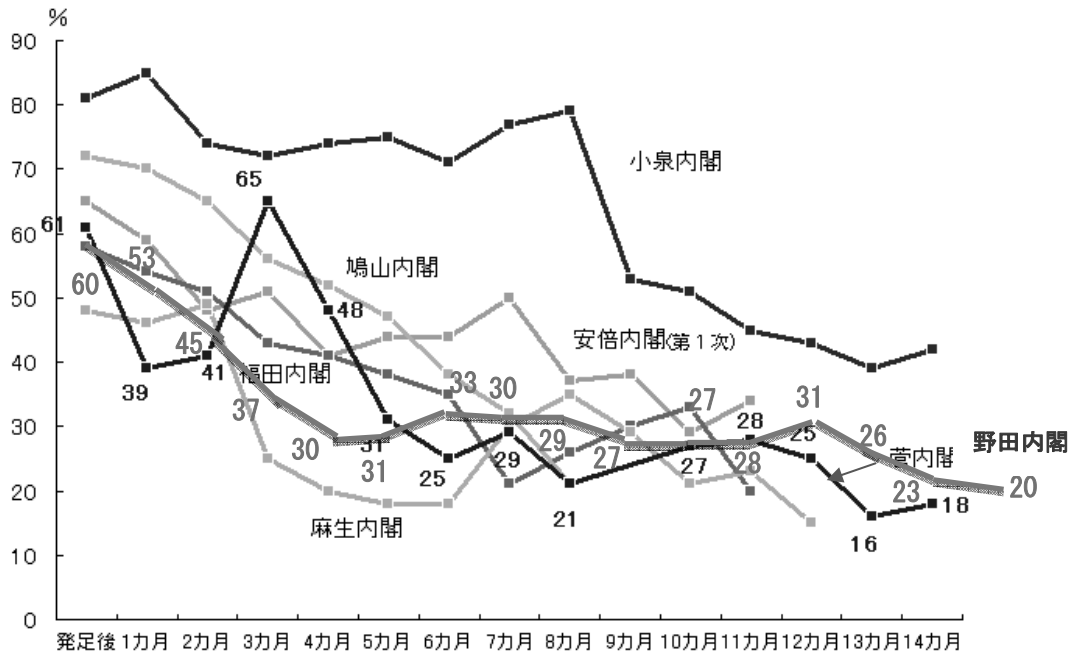
政党ガバナンスが弱体化していれば、政治部記者はより手間暇をかけた取材が要求される。閣僚人事なら対象となりそうな政治家に張り付いて取材する必要がある、消費増税法案のような重要法案の採決の場合、すべての所属議員に賛否を取材しなければその法案が成立するのかどうか、方向性を示すことはできない。政局になれば、政治家は自分に有利な情報を意図的に流すこともある。政治記者には大量の情報の真偽を見極める冷静な目と、鳥瞰（ちょうかん）的な視点も必要になる。いまや人事のみならず重要法案の国会採決でも、所属議員全員に賛否を取材しないと「票読み」はできない。

ところで、短命政権が繰り返される過程では、首相の国民支持率が高いうちは強力な政党ガバナンスを発揮できるが、一旦支持率が低下し始めると党内で安定的に首相を支える基盤が脆弱であることから、一気に政権崩壊へと向かうというパターンが繰り返されてきた。その過程で内閣や政党への支持率の世論調査が、政権運営においても重要な政策決定においても重要度を増してくる。

内閣支持率が低下すれば、党側では選挙への影響を恐れる与党議員が首相降ろしに動くことも多くなり、政権そのもののリーダーシップも低下する。すると、ますます国民に痛みを伴う政策を党内でコンセンサスを得ることが難しくなる。いわゆる「決められない政治」が露呈され、さらに国民の政治不信を買い、内閣支持率を下げるといったスパイラル状の支持率低下が続くことになる。

こうして、新政権発足後、半年も経つと内閣支持率は 30%程度まで落ち込み（小泉政権を除く）、倒閣の声が内外から上がるようになり、短命政権が繰り返されてきたのである（図表 6-2）。

(図表 6-2) 歴代内閣支持率の変化



(資料) NHK放送文化研究所「政治意識月例調査」より一部修正

2. ポピュリズムに陥らないために

前節でみたように、党内基盤の弱い政権は重要施策についての世論調査の結果を意識して政策決定せざるを得ない。政治がポピュリズムへ墮落する危険性を意味している。

また逆に、国民の側も、政治に対する問題意識の欠如により、有権者迎合型の政策や扇動政治に踊らされている一面も否定できない。この点に関しては、国民の政治意識を向上させる施策、たとえば政治教育などについて、真剣に議論が行われねばなるまい。

ところで、議会制民主主義のもと、政策を実現するためには権力闘争を通じた多数派の形成は不可欠であり、その点で政策と政局は表裏一体の関係である。しかし、2005年の郵政選挙や2009年の政権交代選挙では、郵政民営化や民主党マニフェストの財源問題といった政策面よりも、むしろ「刺客との戦い」や「政権交代か否か」という政局に有権者の関心は向かったのである。

実は、郵政選挙の時も政権交代選挙の時も、新聞は政策報道にも力を入れていた。その主な対象となったのが各党のマニフェスト（政権公約）である。マニフェストという物差しで、有権者は政党の政策実現能力や政権担当能力を推し量ることができ、それが投票行

動に反映されるとの期待があった。

従って、マスコミに課せられた課題は、マニフェストに掲げた政策が実現可能なのか、財源の裏付けがあるのか、単なるバラマキではないのか、などしっかりした政策分析を行うことである。しかし、例えば、政策を裏打ちする財源について、当時の民主党のように「政権を取りさえすれば財源などいくらでも出てくる」「埋蔵金がある」「歳出削減で可能だ」などといった曖昧な言葉でごまかし、ブラックボックスのようになってしまっているのは、そうした分析や指摘も説得力を持ち得ない。

政策面の分析が不十分なら、マスコミは有権者により分かりやすく、面白い記事を提供しようとする。特にテレビでは『絵になる』ことが重視されるため、インパクトのある映像や音が切り取られる傾向が強い。それが有権者のポピュリズムの傾向に拍車をかける可能性がある。かつて小沢一郎氏が訴えた「改革派か守旧派か」、小泉純一郎首相が叫んだ「改革勢力か抵抗勢力か」、民主党が掲げた「自民党政治を続けるか、政権交代か」など「善か悪か」的な分かりやすい二者択一論だ。2009年の衆院選は、結果的に政策の具体的な中身よりも、多くの有権者の反応は「自民党には入れたくない」であり、今回の衆院選なら「もう民主党には入れたくない」「自民党は民主党よりはまだまし」といった漠然とした「期待感」に頼ってしまう。

さらに、インターネット上の政治情報がこうしたワンフレーズ・ポリティクスを増幅させる。典型的な画像や映像が、メールやブログ、SNSなどで伝播し、世論に少なからぬ影響を及ぼす。

その結果、総選挙のたびに議席が大きく揺れ動き、2回連続当選することが困難となり、大量の新人議員が生まれることになる。彼らの突飛な発言や行動が、さらにマスコミやインターネットで伝えられ、さらなる国民の政治不信、政治家への失望感へとつながっていくのである。

3. マニフェストの定期検証を

民主党が2009年衆院選マニフェストではじいた4年間に必要な経費は16.8兆円。財源は「予算の無駄遣い削減で9.1兆円、埋蔵金の活用で5兆円」などだった。しかしこの3年間の実績は、例えば歳出削減は2.9兆円にとどまっている。

マスコミに求められる大きな役割の1つは、政党のマニフェストの徹底した分析と検証である。それが有権者による次の投票行動の大きな判断材料を提供することにつながる。

衆院選を通じて浮かび上がった問題点や課題を、政権を取った後にどう解決していったのか。財源の捻出は計画通りに進んでいるのか、などを定期的に検証していく努力が求められる。

例えば、1年に1回程度、政権政党にマニフェストの進捗具合の検証を求める。政権政党だけでなく、野党各党やマスコミ、民間団体もそれぞれの立場で検証する「マニフェスト検証週間」を設け、国民運動的に集中的なマニフェスト検証を実施してはどうだろうか。また、そうした検証や分析に基づいた提言をまとめ、政策に反映する仕組みも必要であろう。

なお、2012年12月の総選挙においては、これまで選挙のたびにマニフェスト評価を行っていた団体の一部が評価を見送った。その背景には、突然の解散で準備が困難であったことや、小政党が乱立し評価作業が困難になったこともあるが、民主党政権下でのマニフェストを巡る混乱を見、各党のマニフェストが具体的数字を盛り込むことを回避し、国民受けのする政策を列挙するという、かつての選挙公約のスタイルに半ば退行したことも大きな一因である。参考までに図表 6-3 にマニフェスト評価を行っていた団体を列挙しておく。

(図表 6-3) マニフェスト評価を行ってきた主な団体

新しい日本をつくる国民会議 (21 世紀臨調)
早稲田大学マニフェスト研究所
PHP 総合研究所
日本総合研究所
経済同友会
日本青年会議所
全国知事会
構想日本
言論 NPO
など。

4. ネット報道の可能性

これまで主に新聞を念頭にマスコミと政治の関わりについて論じてきた。しかし、今や政治情報を伝達するメディアは、テレビ、ラジオ、そしてインターネットなど、多岐にわたっている。とりわけ、マスコミ報道の新たな手段として成長しつつあるのがネット報道である。

しかしながらネット上の政治情報は信ぴょう性を欠くものも多く、また極端に偏った意見、個人を誹謗中傷するような内容も少なくなく、既存メディアからは否定的に取り扱われることも多かった。

一方で、ネットというメディアを積極的に評価し、その特性である速報性と双方向性を生かして既存メディアとの相乗効果を狙おうという試みもみられる。その場合、ただ情報を垂れ流すのではなく、玉石混交の情報にいかにか付加価値をつけて報道するかが課題となる。むしろ、紙面が限られている新聞ではカバーしにくい、様々な角度からの分析や検証記事を掲載することが可能になるともいえる。

また、ネットの記事はページビューが時間ごとに集計され、即座にどの記事が読まれているかが分かる。逆にそうした双方向性の機能を活用すれば、毎回、政策テーマごとに利用者にアンケート、世論調査を実施し、その結果に基づいて政治家や有識者、一般のネット利用者らに議論の場や材料を提供することも可能になる。

ネットというメディアの利用者は、ますます増大しよう。また、2013年の参議院選挙よりネットによる選挙運動が解禁になる見込みである。既存のメディアも、ネットをうまく活かした複合的報道を積極的に行い、報道の相乗効果を上げていくことを期待したい。

5. テレビとラジオ

テレビを意識した政治、いわゆるテレポリティクスは、古くはケネディ vs ニクソンの大統領選挙のころから、その影響力の大きさが指摘されてきた。日本でも、小泉純一郎政権の頃の劇場型政治、ワンフレーズ・ポリティクスなどは、常にテレビ報道と不可分の関係にあった。最近では、日本維新の会の橋下徹共同代表が、テレビニュースに取り上げられる場面を意識した言動が際立っている。

また、選挙期間中のテレビによる政党CMも定着しつつある。米国同様、その費用は莫大であり、現実には大政党しか制作し、放映することができない。

テレビの政治報道や政治討論番組の魅力は、そのライブ感であろう。特に週末の政治関連番組は、政治家サイドも積極的に出演をし、視聴者に政党や政治家自身の存在感をアピールすることに一役買っている。こうしたテレビ番組は、国民の政治への関心を引き寄せ、政策の理解を深める役割を果たしているといえる。他方、番組が視聴率を意識し、政治家も視聴者へのイメージ付けを考えるあまり、過激な表現や映像を用いたり、番組編集の方向性が偏っていたりするケースも見て取れる。

最近では、ネット動画によるライブ放送も政治報道に利用されている。既存のマスコミの報道スタイルを敬遠する小沢一郎氏などがその利用の代表格である。比較的手軽に報道できるので、小規模な講演会や討論会などを放映することに適している。しかしながら、記者達の質問による厳しいチェックを経ずに、情報を一方的に垂れ流すきらいもある。

さて、テレビ登場前の有力放送メディアといえば、ラジオである。米国では毎週土曜日、大統領が国民向けにラジオ演説を行い、また有力トークホストが保守色、リベラル色を前面に押し出して聴取者とライブ議論する番組が人気を集めている。英国でも、長いラジオの歴史が現在も息づいており、米国を超える割合のラジオ・リスナーがいる。そして、ラジオ番組の政治への影響力も大きいと聞く。一方、日本の場合も、故細川隆元氏や故ミッキー安川氏など、パーソナリティの個性を生かした政治番組もあったが、英米ほど盛んであるとは言えない。それでもテレビよりも双方向性が高く、パーソナリティが持論を展開しやすいラジオというメディアは、国民の政治意識を高め政策議論を喚起する場としてもっと活用されるべき有益なメディアであろう。さらにネットとの融合なども図りながら変化・発展していくものと思われる。

6. 新たな民主主義とマスコミ

国民の政治家および政治不信の高まりにつれ、近代民主主義の限界を説く声が聞かれるようになった。たとえば、日本と同様に米国でも上下両院のねじれによって、法案審議が難航している。イタリアでは、2011年には選挙で選出されていない非政治家のモンティ首相が誕生した。中国のメディアからは「(西欧の)民主制度は、方向性を失い、民主政治の品質劣化が多くの人を心配させている。今日の西方は明らかに政策決定力が不足しており、各種の改革は社会の共通認識が得難く、指導者の支持率は低い。」と評されている¹。もちろん

¹ 2012年4月24日、中国紙・環球時報。勿論、共産党独裁を正当化するための物言いであることは、割り引いて考える必要はある。

ん、それぞれの国によって事情は異なるが、「決められない」政治が既存の民主主義体制の限界を示しているとして、新たな民主主義の形を模索する動きがみられるようになった。

まず、米スタンフォード大のジェームズ S. フィッシュキンらが考案した熟議型民主主義（討論型世論調査）である。有権者の無作為抽出という科学的手法により代表性を確保しつつ、その代表者が一定の条件の下で真摯に議論を交える「熟議」を行う。この手法が現代のように複雑で、同時に間接民主主義の仕組みを採るしかないときに「国民の意見」を聞くための最も望ましい手法だ主張する。選挙の際の浅く広い政策議論、イメージに左右される投票行動によって選ばれた政治家に任せ切るよりも、ただの世論調査による重要政策の結果よりも、よりよい政策決定の解を与えてくれるはずだと考えるのである。

また、「民主主義 2.0」という言葉もよく聞かれるようになった。批評家・作家である東浩紀氏が、ネットを駆使すれば5万人くらいの自治体は直接民主主義も可能だとして、web2.0 になぞらえてこれを「民主主義 2.0」と呼んだ。現在は、この概念もさらに発展し、直接意識して政治的主張を発しなくても、ネット上のブログ等の発信の中から意図せざる民意をくみ取り、その総意を「一般意思 2.0」と呼び、そこまで民意を汲み取った政治を実現すべきだという主張も出てきた（「一般意思 2.0」は具体的な方法が確立されているわけではなく、またネット上に現れる意見の中には、個人のむき出しの欲望など危険なものも含んでいる。だが、これまですくい上げられなかった国民の意思の表出という点で、今後注目される概念である）。

さて、こうした新しい民主主義に対して、マスコミの果たす役割はどのようなものであろうか？ まず、どちらも一般国民の政治的判断を肯定したシステムであるので、これまで以上に政治的な知識や情報が国民に求められ、それらを判断する力も要求されるであろう。熟議型民主主義では、あるテーマに関し、行政からマスコミが持つ以上の情報が与えられるかもしれない。しかし、その政策判断を迫られるとき、広く政治・行政全体を俯瞰してものごとを考え、決断を下さないと正しい判断ができない場面もあろう。ましてや、直接民主主義に近い「民主主義 2.0」では、ネット上の玉石混交の情報の中で政治を考え、意見を求められる（または意識しないうちに潜在的意見とされる）ので、国民一人一人の主体的な政治意識が問われるようになるのである。そうした新たな民主主義の基盤となる知識や情報を提供し、比較的苦手とされる日本人の政治的意見の表明および集約に、むしろ既存のマスメディアは重要な役割を果たすのではないかと思われる。

7. 本来の「第4の権力」として

1947年のチャーチルの余りにも有名な演説の一節、「実際のところ、民主主義は最悪の政治形態と言うことが出来る。これまでに試みられてきた民主主義以外のあらゆる政治形態を除けば、だが」にある通り、我々はこの民主主義をうち捨てることはできない。最悪化した民主主義が、ポピュリズムか独裁政治だとしたら、前者は2. で考察したように政治の側も国民の側もその兆候が見られるし、後者も「今の日本の政治で一番重要なのは独裁だ」と発言する首長²が人気を集めている現状がある。

この状況から、国民一人一人が確固とした政治的信念を持ち、政治の諸課題に対応できるだけの知識と見識を身につけるためには、本プロジェクトの提言の一つの柱である政治教育の徹底とともに、良質のマスコミが国民に対し、より冷静かつ信頼のおける政治報道を行なうことが大切である。その上で、もっと大胆に社論を打ち出し、所属する記者やジャーナリストがより自由に自らの意見を発信していくことを期待したい。それこそが、時の政権にも堂々と対峙する本来の「第4の権力」としてのマスコミのあるべき姿であり、日本の民主主義を深化させることにつながるのだと思う。

² 2011年6月29日の政治資金パーティでの橋下徹・大阪府知事（当時）の発言

日本政治における
民主主義とリーダーシップのあり方

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

(研究主幹：北川 正恭)

2013年6月発行

21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町1-3-2

経団連会館19階 〒100-0004

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>



21世紀政策研究所
The 21st Century Public Policy Institute

研究主幹に聞く

「日本政治における民主主義と
リーダーシップのあり方」プロジェクト

時代の転換点は近い—集権から分権へ

早稲田大学政治経済学術院教授

北川正恭氏



日本政治の課題について幅広く検証した前年度の研究成果を踏まえ、「決められない政治」を克服するための具体的諸条件を探るべく、「民主主義」と「リーダーシップ」の2軸を中心に検討するプロジェクトが進んでいます。現実の政治の動きを意識しながら、北川正恭研究主幹にお話を聞きました（9月3日）。

政治改革より、体制の変換が求められている

—北川研究主幹は県議3期、国会議員4期、三重県知事を2期務められました。政治家OBとして、どうして今日のような政治不信が生まれたとお考えですか。

「時代がそうさせている」という認識が、私にはあります。政治の営みは日々、日常の改革を続けていくことであり、それがうまくいったから、日本は高度経済と長寿社会をみごとにつくりあげることができました。しかし、これまでは皆貧しかったから一律でがんばってこられました。頂上まで来て下り坂になるところで、弥縫策ではうまくいかなかった。日本を根本からつくりなおさないといけなくなったのです。同時に成長社会の政治は単線でよかったが、これからは複線にしなければいけない。成熟社会になったら、「画一」から「多様」への移行が求められるのです。

いま政治に求められているのは、集権から分権へ、国内政治からグローバル政治へと、体制そのものを変えることです。人口減少社会に転ずる中で、価値観が転換してきたのです。

振り返るとわれわれの先祖は、明治維新後22年かかり、やっと憲法をつくった。戦後も1960年に安保改定し、15年かかって戦後体制をつくりあげた。今回も1990年ごろから新しい体制をつくってこなければならなかったのが、外圧がなかったこともあって、行き詰っているのです。

分権への法整備は整ったが、過渡期の混乱は継続

—このところ、地方自治体の首長が地方の要求を掲げて、それを阻む中央政界にものを申す動きが顕著です。

分権のウェーブは過去何回もありました。最初は自由民権運動。福沢諭吉は、「この国を治めるに二様あり。一つは政権（ガバメント）、もう一つは治権（アドミニストレーション）」と言いました。それから大正デモクラシー。昭和2年、普通選挙時のポスターに、「中央集権不自由なものよ、足を瘦させ杖もらう。地方分権丈夫なものよ、独り歩きで発展す」とあります。これら地方分権の動きをつぶしたのは、戦争遂行のための殖産興業、富国強兵策です。3回目は戦後のシャウブ勧告のとき。税制を完成させるために分権改革が行われたのですが、それも朝鮮動乱でつぶれました。次に高度成長期、長洲知事、飛鳥田市長らの動きがあり、80年代には細川知事、武村知事らの“鄙の時代”があった。その次に私たちが出てきて、改革派の知事連合をつくりました。1995年に地方分権推進法という法律が通り、その理念を、個別具体の法律に書き換え、2000年に地方分権一括法が施行されたわけで、このとき475本もの法律改正を行いました。

—95年の地方分権一括法に先立っては、選挙制度改革（小選挙区制導入）がありました。

小選挙区制導入の前提条件として分権の法整備が進んだのです。ただ小選挙区制も、本当は小選挙区制単独か、比例制だけで統治形態を変えなければいけなかったが、二つに分けて中小政党にも配慮した結果、機能しなくなっています。同様に分権も、本当は廃藩置県のように一気に国家公務員を大幅削減をしたらよかったのですが、それができていない。混乱を引きずっているのが、今日状況だと思います。

(次頁に続く)

マニフェスト政治における情報公開の重要性

——民主党政権では、マニフェストに対する考え方の違いが、党の分裂の一因に繋がったように思えます。マニフェストの生みの親として、どのように見られておられますか。

代議制の民主主義において、マニフェストは必需品です。今まではお金があったから、富の分配が政治行政の仕事だったけれど、今やお金がなくなり、負担や不利益の分配が仕事になってきた。だからこそ本当は、選挙の前にその点を国民に開示すべきなのです。マニフェストの作成には1年から1年半かけ、徹底的に党内議論をする。十分にフィージビリティ（実現可能性）を議論し尽くし、国民にも情報公開する。民主党であれば連合との議論や、自治労や日教組との話し合いも全部オープンにしたうえで初めて、実行体制ができると思います。

ところが今まで日本のマニフェストは、相手にまねされないよう選挙直前まで隠しておいて、突然出してくるから、党内意見がバラバラになってしまった。ガバナンスの形が変わったのだから、その気づきの道具としてマニフェストは必要なのですが、そこをいい加減に扱ったために、民主党が大批判を浴びている。民主党も、白紙委任でお任せ政治をやってきた自民党も、大反省して国民の信頼を得る政策をオープンに議論することが、ガバナンスを取り戻す大前提でしょう。

——しかし、どうも今のマニフェストは、旧来の「富の分配」の延長上のものでしかない気がするのですが。

今は過渡期です。今までは富の分配だったから、補助金をよこせで成り立った政治と経済の関係でしたけれども、これからの政治のあり方は、タックス・ペイヤーにアカウントビリティ（説明責任）を果たすように変わってきています。

住民の意思を吸い上げるツールも出てきました。フェイスブックやツイッターにより、独裁政治を続けてきたエジプトのムバラクやリビアのカダフィーが、1カ月内外で倒れました。ウォール街でも「1%対99%」のデモが起きました。そういうことを考えたとき、私は迂遠な方法かもしれませんが、全部情報公開して、国民に信を問うというガバナンスへと舵を切るべきだと思います。日本は「一票の革命」により、54年間続いた自民党の単一党支配に対し、無血革命をやり遂げたのですから、その中で革命を継続していかなければなりません。矩を超えると独裁者が出てきます。その怖さもわきまえつつ、慎重なデモクラシーをつくっていく必要があります。

分権国家への大転換はもはや時間の問題

——情報公開が体制転換の鍵を握っているのですね。

情報をだんだんオープンにし始めると、マネジメントの形が変わってきます。そうした背景があって今、橋下大阪市長や河村名古屋市長らが出てきて、大暴れしているわけです。遅かれ早かれ制度変化に実体が伴ってきます。すでに法律は変わっていますし、9割の政党は地方分権に賛成している。ここで一気に大きく変えたほうが本当はいいけれど、そこは話し合いで時間をかけ、「一票の革命」を進めているわけです。

地方分権は、やがてどこかでティッピングポイント（転換点）を超えて、一気に進むでしょう。戦後、軍事大国から経済大国に変わった大改革のように、集権国家から分権国家への変革も起こる。もはや時間の問題です。

——具体的には今回大阪維新の会が出てきました。民主党も自民党も、党内を大改革する機運が生じてきました。

大改革しなければいけないのです。既存の政党はなくなるという怖さで、自ら立ち位置変えないといけない。

私は東日本大震災が、この国の形をだいぶ変えたと思います。実は仙台で被災して、2泊3日の避難生活を送りました。その時痛感したことは、教育の大切さです。あのような大惨事が起きても、避難所では誰一人騒がず、礼儀正しく、秩序だって動いていました。この民度の高さは大きな財産です。もう一つ、最終的には市役所か、警察か、県庁か、自衛隊か、消防か、必ず助けてくれるという、政治行政への信頼感がある。これがあるから暴動も略奪も起こらない。ここは本当に残していかないとはいけません。

そのうえで、多様な国家をつくるために、分権社会にしていく。そのためにガバナンスが決められる体制をつくることをまじめに考えなければいけない。国と地方の役割分担を変えれば、現在30万人ぐらいいる国家公務員は、5万人ぐらいですむでしょう。スリムにして、国の役割分担を外交、安保、通貨、マクロ経済等に特化する。地方の出先機関は、全部地方に移管する。国内政治は地域でやるという哲学の実践に向けた制度改革も必要です。時代の転換期だからこそ、この国がどういう方向を目指すかを確立して、その方向に行くように、システムや法律を全部変えていくという気構えが重要なのです。

インタビューを終えて

政治・経済・社会すべてにおいて閉塞感が強まる中、民主主義が衆愚政治に陥らず、リーダーシップの強化が独裁政治を生まないように、大変革をなしとげなくてはなりません。来年3月21日に予定されているシンポジウムでは、そのきっかけとなる具体策を提示できればと考えています。ご期待ください。（客員研究員 黒田達也）