

本稿は、“*The Limits of Institutional Reform in Japan*,” *Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience* を（財）日本国際交流センターの責任において翻訳・編集したものである。

日本の制度改革の限界

ブルッキングス研究所政治研究部シニア・フェロー
R. ケント・ウィーバー

一般に日本の過去10年間は、業績不振と好機を逃した10年と見られている(Lincoln, 2001)。景気は低迷し、失業率は上昇した。政治およびガバナンスに関しても、制度改革の努力にもかかわらず、良いニュースよりも悪いニュースの方が多かった。1994年 の選挙制度改革は、自民党の派閥政治を終焉させ、政党間の競争によって政権交代が頻繁に行われる制度を生み出すことを目指していたが、実際は、政党政治の不安定化を招いた。また、政府の大規模な改革を指揮するような強力なリーダーシップを持つ首相も誕生しなかった。

深い失望感が蔓延する中で、いくつかの制度改革案が示された。1990年代初めには、選挙制度改革と政治資金改革が実施され、最近では首相公選制が話題に上っている。ここでは、佐々木毅氏の論文「日本における政党政治の転換と将来のガバナンス」へのコメントとして、海外の例をひきながら、制度改革が日本のガバナンスの問題に対処しうるかについて論じたいと思う。

選挙制度改革の政治学

従来の中選挙区制度に代わって小選挙区比例代表並立制を日本に導入した1994年の選挙制度改革は、他の論文で詳細に論じられている通り、複雑な要素の組み合わせによって実現した(Curtis, 1999, chapter 4; Reed and Thies, 2001a, 152-172)。小選挙区比例代表並立制は、政策上最適な制度としてではなく、各政党支持者の相反する利権と、改革に反対する主要政党が国民から守旧派と非難されないようにするためにとった戦術との妥協の産物として生まれた(Curtis, 1999, 154-157)。

ある意味でこの新選挙制度は、日本の改革提唱者ではないにしても、選挙制度の理論家の期待には沿っていた。確かにこの制度は、規模の上で他政党を大きく凌ぐ二つの大型政党を両軸に誕生させた。自民党と民主党というこの二つの大政党は、近代的

な「受け皿」政党としての多くの特性を持っている。両党はともに、中核となる支持基盤、すなわち、自民党の場合には農村部の高齢者や公共事業従事者・団体、民主党の場合には都市部の若年層や労組を維持しながら、中道派や浮動票にアピールしようとしている。自民党が何に対しても支持を示さないのに対して、民主党は幅広くアピールしようとしているために、逆にアピールそのものが曖昧になりがちで、すべてを支持しているように見える。

しかし、小選挙区比例代表並立制の特性から予想されるように、多数の小政党が存続している。これは一部には比例代表制度の運用方法のためだが、イタリアの場合と同じように、政党間の選挙協力のためでもある。選挙協力とは、一つの政党がある選挙区で他党の候補が当選できるように自分が候補者を立てるのを控え、別の選挙区では、自分の党の候補者が当選できるよう他党に立候補を控えてもらう取引のことである。新選挙制度の下で政党の数が均衡に達したかどうかを判断するのは時期尚早であり、またいくつかの政党は、今後数年間にそのアイデンティティを確実に変化させるであろう。しかし、1990年代の大混乱期を経て、日本の政党制度はいくらかは安定してきたようだ。

また、自民党の派閥が今度どうなるかを予測するのも、時期尚早であろう。中選挙区制度では、党内および他党との競争に勝つために必要な資金および組織面の支援を派閥が提供していたため、派閥制度がより強化されてきた。日本の選挙制度改革の提唱者の多くは、派閥を地方レベルのより統一された政党支部に置き換えることを目標にしているが、それは、派閥の弱体化によって国家レベルの指導力の強化が期待できるからである。しかしこまでのところ、政党支部は強化されたが、派閥も存続し、新人議員の獲得に競い合うより複雑なパターンが見られる。また実際、派閥入りする新人議員も多い(Reed and Thies, 2001b, 380-403; Cox, Rosenbluth, and Thies, 1999; and Park, 2001)。彼らが派閥入りするのは、個人的な支援網が今でも国會議員の利益になるからである。例えば、自民党所属議員間の対立を抑えるための方法として、小選挙区と比例代表区から交替に出馬する慣習ができあがっているような地域では、特にこの個人的な支援網が効果を発する。派閥は、党役員人事や閣僚ポストの配分でも重要な役割を果たし続けている(Miyai, 2001)。小泉首相が徹底した脱派閥キャンペーンを実施しない限り、近い将来に派閥が消滅することはないであろう。またそのようなキャンペーンを実施したとしても、成功するとは限らない。

日本の経験からいくつかの教訓を得ることができるが、これらの教訓は、社会科学の研究者にとって屈辱的なものと言えよう。第一に、制度改革の結果は単純ではなく、

複雑である。特に日本的小選挙区比例代表並立制のような制度の場合には、複雑になる。第二に、スティーブン・リード、マイケル・ダイス両氏が指摘しているように、制度改革の結果はその経過次第である(2001b, 380-403)。改革の結果は白紙の上にいきなり書かれるのではなく、既にできあがった制度と利権との相互作用として現れる。特に豊富な資金源と権力保持に執着する政治家は、権力を保持するために改革を操作しようとする。最後に、1994年 の選挙制度改革は、改革の効果が現れるまでには時間を要することを示している。改革による変化がもう終わったのかどうかは、まったく計ることができない。

首相公選制

佐々木氏が論文で述べているように、改革を推進するために権力を強化し、不安定な派閥や党派の連携に対する依存を克服するための手段として、小泉首相は首相公選制を提案している。首相は、この問題を検討するために、佐々木氏を座長とする総理の私的諮問機関「首相公選制を考える懇談会」を設置した(“Panel Set Up” 2001)。この動向は、一部には1994年の選挙制度改革の成果に対する失望を反映している。

佐々木氏が首相公選制に関する同懇談会の責任者を務めていることを考えると、佐々木氏の論文で公選制の利点に触れていないことは理解できる。佐々木氏とは違い、私は意見を控えるべき立場に置かれていないので、公選制に反対する立場をより明確に示すことができる。

首相公選制がどのように機能し、どのような影響を及ぼすかは、例えば、首相と国会の同時選挙実施の有無、そのいずれかまたは両方の再選挙要求の条件、国会議員の選挙規則、首相および国会議員の任期、首相を相対多数で選ぶか、それとも2回の決選投票で選ぶかなどの、公職選挙制度そのものの仕組みに大きく左右される。首相と国会の選挙を同時にすれば、首相の所属政党と国会の多数党が同じ政党になりやすくなり（ただし、後述するように、イスラエルではそうはならなかった）、首相が、国会で多数を占める野党と対立する可能性を小さくすることができる。立法府に解散権を与えるに、首相の任期を固定すれば、小政党の政権打倒能力が弱体化される。このような制度は、議院内閣制よりも、大統領制により近いと言えるだろう。

大統領制を除くと、立法府に対して責任を負う首相を公選する制度を採用している国はイスラエルだけである。イスラエルの経験は必ずしも幸せなものではない。イスラエルの政治改革推進派は、首相公選制によってクネセット（イスラエルの国会）が

選挙結果に左右されなくなり、最高行政官の権限を強化できると期待していた。また、有権者は有力な首相候補を立てた政党を国会議員選挙でも選ぶだろうと予想し、労働党／左派連合とリクードというイスラエルの二大政党の役割が強化されると考えた(Rahat, 2001, 123-151)。そして、政党への支持が強化されることで、連立政権に参加する小政党が首相に対して絶えずちらつかせる脅威が弱まると期待された。

しかし、実際にはそれとまったく逆のことが起こった。二大政党が崩壊したのである。有権者は、首相選挙では幅広い支持が得られるような指導者に投票する一方で、国会議員選挙では、ずっと狭隘なアイデンティティや利権を求めて投票した。その結果、安定した支持を得ることがより困難になり、実際には少数党の交渉力が拡大された(Hazan, 2001, 351-379)。そして、2001年初め、クネセットは次回の選挙から首相の直接選挙を廃止することを決定した。

日本の首相公選制がイスラエルよりも幸運な道筋を辿ると考えられる理由はほとんどない。実際、公選制は、東京都民に選ばれた国粹主義的な石原慎太郎都知事のようなカリスマ的リーダーが、大政党の支持なしに当選するための舞台になる可能性が高い(Parry, 2001)。日本的小選挙区比例代表並立制がイスラエルほど政党の細分化を招かなかつたのは事実だが、公選された首相が連立与党の他党から政治的な脅迫状を突きつけられるようになる可能性は高い。いずれにしろ、日本の憲法改定の障壁が比較的高いことを考えると（衆参両院の3分の2と国民投票の過半数）、国会で公選制が可決される可能性は低い。

イスラエルの苦い経験を繰り返さないような公選制モデルのバリエントもある。具体的には、首相と対立する多数野党が再選挙を要求するには、単純過半数ではなく絶対過半数の賛成が必要となるように規定することである。より固定的な選挙周期への移行も（下記参照）、公選制で政党制度が細分化された場合に政権の安定性を高めるのに役立つ。しかし、日本の選挙制度改革の場合と同じように、力のある政治家が、新しい規則を自分たちの利益になるように適用および運用し、予想外の悪い結果がもたらされる可能性を否定することはできない。

改革の代替案

首相公選制が日本の統治問題の解決策にならないとするならば、より効果的な代替策がほかにあるだろうか。佐々木氏が述べているように、「日本での真の問題は、首相が、他の政党との関係においてではなく自党内で弱い立場にあることである」。自

民党が強力な派閥制度に支配され、利権を配分するために大臣の椅子がたらい回しにされてきたため、短期的コストを伴う大胆な措置を実施できる強力な首相が育ってこなかった。各国の経験から、日本の状況に対処しうる代替措置として二つ考えられる。

一つは、指導者の選択を派閥の領袖からこれまで以上に切り離すというもの。小泉首相は、自民党議員の投票と各県の自民党支部代表の投票を合わせた手続きによって選出された。数字的には国会議員の票の方がまだ支配的だが、支部代表の投票が先に実施されたことが、小泉首相の勝利を招いた。総裁選のプロセスにおいて、一般党员の票の重みを増大させれば、党総裁の役割がさらに強化されるであろう。

しかし、総裁選における党员の役割の拡大には、危険がないわけではない。自分たちの利益に適う指導者を選出できるよう、派閥や利益団体が競い合って党员集めをするおそれがある。自民党では利益団体の比重が重く、例えば 136 万人の党员のうち、建設業界の関係者が推定 18 万人を占めている(“New Voting System” 2001)。

もうひとつ検討に値することは、短期的苦痛を伴うが、長期的利益が期待される政策を実施しやすくするために、選挙と選挙との間の期間を延長することである。現在、衆参両院の選挙は同時に実施されていない。衆議院は少なくとも 4 年に一度実施されるが、首相によって解散された場合にはそれ以上の頻度で実施される。参議院では、2 年ごとに半数の議員の選挙が実施されている。そのため、日本ではほぼ毎年、選挙が実施されており、時には 1 年間に何回も実施されることがある。過去 5 年間を見てみると、1996 年、1998 年、2000 年および 2001 年に選挙が実施されている。首相が目まぐるしく交替し、自民党総裁が選挙での敗北のために責任を取らされる日本の制度において、選挙では公約として短期的苦痛を伴うが長期的利益の期待できる政策の実施を掲げて当選していながら、そのいずれももたらすことなくその地位を去る指導者が多いのも、何ら意外なことではない。

この代替措置となるのは、両院の全議席を 4 年ごとに選挙する制度への移行である。スウェーデンのように、政府は総選挙の早期実施を要求することができるが、それによって規定された日に選挙を実施する必要性そのものが否定されるわけではない。この制度では頻繁な選挙を避けようとするインセンティブが非常に強いため、スウェーデンは過去 40 年間に一度も総選挙が前倒しされていない。

最後に外部からの助言として、選挙制度のさらなる改革を避けることを勧める。政権党は有利に選挙を戦えるよう、選挙制度を弄ろうとする誘惑に必ず駆られる。日本は、1994 年の選挙制度改革以来、この方向にかなり進んできている。比例代表区では、政党ではなく候補者の個人名を有権者が選べるようにする改革が既に実施されている

(ただし、余剰票は党に廻される)。この改革は、森前首相下での自民党の過度の人気低迷と、政党「ブランド」をアピールするよりも、有名人候補を担ぎ出すことで得票数を拡大できるという考えを反映している。この「非拘束名簿方式比例代表制」を導入したブラジルなどの諸外国と同様に、日本の政党も競い合ってプロレスラーや「スター」候補を立て始めた(Magnier, 2001)。候補者が党に頼るよりも、党が候補者に頼る面が強いため、この制度は確実に政党の基本政策を無意味なものにするであろう。また、自民党は2000年度の国会で衆議院比例区の定員を強引に削減したため、衆議院で小政党的比重が低下することになるであろう(Lincoln, 2001, 50)。

2001年には、一部の都市部で現在の衆院小選挙区に代わり中選挙区を導入する三番目の改革案が浮上した。この措置が、都市部に強力な基盤を持つ民主党に打撃を与えるのはほぼ確実である。また、これによって公明党を中心とする連立与党は議席を伸ばすことができるであろう。中選挙区の導入は小泉首相の反対によって先送りされたが、このことは、政治的利益のために選挙制度を弄ろうとする誘惑がいかに強いかを示している(“Reform Plan” 2001; “Coalition Shelves Poll Reform” 2001; “Election Reform” 2001)。

選挙制度の部分的改定は、与党がその改定を阻止しなければならないほどの深刻な悪影響を及ぼす可能性がある。第一に、部分改定によって、有権者が選挙制度やその制度によってどのような結果が生ずるのか理解することができず、情報に基づいた選択が行いにくくなる恐れがある。また、有権者が、与党は前回の選挙で得た票を分け合うかのように選挙制度改革を実施していると考えるようになれば、選挙制度の正統性が損なわれることになる。日本では有権者の政治に対するシニシズムが根強いため、選挙制度を政争のために改革すれば、政治不信をさらに悪化させることになる。第三に、政治的利益のために選挙制度を変えることが当然の「選挙のやり方」と考えられるようになる恐れがあり、論理的目的のまったくない、自分の政党を強化するための手続きが罷り通るようになるだろう。

簡単に言うならば、政治制度改革を日本の山積みされた問題を解決してくれる万能薬と考えてはいけないということである。政治制度改革の影響は複雑かつ多面的であり、予想しがたく、また政界指導者の操作を受けるため、その立案者の意図した結果が得られるとは限らない。また、佐々木氏が指摘した官僚と政治家の関係の変化といった非公式の改革も、日本の統治方法のあり方に重要な影響を及ぼし得る。

参考文献

- “Coalition Shelves Poll Reform for One Year.” 2001. *Daily Yomiuri* (1 November): 2.
- Cox, Gary, Frances Rosenbluth, and Michael Thies. 1999. “Electoral Reform and the Fate of Factions: The Case of Japan’s LDP.” *British Journal of Political Science* 29(1): 33–56.
- Curtis, Gerald L. 1999. *The Logic of Japanese Politics*. New York: Columbia University Press.
- “Election Reform Case of Crossed Wires.” 2001. *Daily Yomiuri* (2 November): 3.
- Hazan, Reuven Y. 2001. “The Israeli Mixed Electoral System: Unexpected Reciprocal and Cumulative Consequences.” In Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Lincoln, Edward. 2001. “Japan in 2000: The Year That Could Have Been But Was Not.” *Asian Survey* 41(1): 49–60.
- Magnier, Mark. 2001. “In Japan, Celebrity Has Hammerlock on Election.” *Los Angeles Times* (28 July): A1.
- Miyai Yumiko. 2001. “Disbanding Factions a Daunting Task for Reformist Koizumi.” *Daily Yomiuri* (26 April): 17.
- “New Voting System Challenges Parties.” 2001. *Daily Yomiuri* (19 July): 3.
- “Panel Set Up to Discuss Direct Election of Premier.” 2001. *Daily Yomiuri* (15 July): 3.
- Park Cheol Hee. 2001. “Factional Dynamics in Japan’s LDP Since Political Reform: Continuity and Change.” *Asian Survey* 41(3): 428–461.
- Parry, Richard Lloyd. 2001. “Koizumi Outlines Political Revolution for Japan.” *The Independent* (28 April): 15.
- Rahat, Gideon. 2001. “The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be.” In Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Reed, Steven R., and Michael F. Thies. 2001a. “The Causes of Electoral Reform in Japan.” In Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- . 2001b. “The Consequences of Electoral Reform in Japan.” In Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- “Reform Plan Bald Opportunism.” 2001. *Daily Yomiuri* (26 October): 8.