

本稿は、“Party Politics and Governance,” *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。

---

## 日本における政党政治の転換と将来のガバナンス

東京大学総長 佐々木 毅

### 1. 2000 年総選挙

2000 年 6 月に行われた衆議院議員総選挙で、自由民主党は、公明党による強力な支援にもかかわらず、小選挙区選挙において 38 議席を失い、選挙前に維持していた衆議院での過半数を確保できなかった。その一方で、野党第一党の民主党は、95 議席から 127 議席へと躍進した。他の野党を見ると、自由党と社会民主党はわずかに議席を増やしたが、日本共産党は敗北を喫し、この選挙で大きな打撃を受けた（表 1）。

1996 年の総選挙（表 2）の結果と比較してみると、この総括は若干の修正を要する。1996 年に自民党が獲得した 239 議席は、総議席数の 47.8% を占めていた。これに対して、定数が削減されたために、2000 年に獲得した 233 議席の占める割合は 48.5% となる。この 2 度の選挙の結果を単純比較すれば、自民党は勢力を縮小ではなく拡大したかのように見え、自民党が今回の選挙で 38 議席を失ったという印象とギャップが出てくる。この落差は、選挙前に自民党が維持していた 271 議席の中に、選挙外で自民党が獲得した議席が含まれていることを認識すれば理解できる。つまり 271 議席と 239 議席との差は、1996 年の総選挙以降に新進党から離れ、1997 年末の新進党解党後に自民党に加わった国会議員の数である。従って、自民党は、選挙外で獲得した議席によって実力以上に膨れ上がっていた状態で選挙戦に突入し、その分を失っただけ、ということになる。いずれにしても、新進党の解党という大きな事件が 2000 年総選挙の分析を複雑にしているのである。

民主党もまた、元新進党議員を取り込み、52 議席から 95 議席、さらに 127 議席へと目に見えて党勢を拡大した。自民党とは対照的に、民主党は選挙外で獲得したこれらの議席を失うことなく、地歩を固めるのに成功した。議席占有率は前回の総選挙の 10.4% から 26.4% へと劇的に高くなった。民主党の議席数はそれでも自民党の半分にも届かず、55 年体制のもとでの社会党と似たような位置関係にある。しかし、民主党

が一連の選挙で果たした躍進ぶりは、見事なものと言えよう。

次に政治的分析に移りたい。2000年総選挙での最も重要なトピックの一つに、自民党と公明党との間の選挙協力体制の確立がある。内閣での連立が有権者にまで拡大されたのである。公明党は、小選挙区選挙での立候補者数を、自民党から譲られた立候補者数に限定した。同時に、一部の自民党候補は、自らの支持者に、比例区選挙で公明党に投票するよう呼びかけた。この異論の多い作戦がどの程度効を奏したのかを正確に分析することはできない。ある出口調査によると、公明党支持者の65%は自民党に、15%が民主党に投票した。一方、自民党の推薦を受けた公明党候補と元自民党の無所属候補が戦った選挙区では、自民党支持者の60%が無所属候補に投票したと報じられている。この戦略が自民党支持者を離反させたことを示すデータは多い。しかし、小選挙区選挙で自民党が177議席、40.97%の得票率という実績を上げたのは公明党の支援に負うところが大きいと見るのが適当であろう。小選挙区選挙と比例区選挙での自民党得票率の大きな差(12.6%)は、この関連性を間接的に確かめるものである。その一方で、公明党は、いくつかの議席を犠牲にしたのと引き換えに、多くの自民党議員に対して多大な影響力を持つこととなった。

橋本内閣を退陣に追い込んだ1998年の参議院議員選挙での自民党の敗北が、翌年、自公連立を実現させた。それ以来、自民党幹部たちは、今後ますます厳しい選挙戦を戦わざるをえないだろうという危機感にとりつかれ、減り続ける自民党の票を補充するためには、忠実な公明党支持層だけが頼りにできるパートナーであると考えようになった。一般的に言えば、内閣レベルでの連立は、選挙レベルでの協力とは明確に区別されるべきである。しかし、今回は公明党が政権に参加した時点から選挙協力が優先されていたようである。同時に、公明党の強力な支援にもかかわらず、自民党が小選挙区選挙で伸ばした得票率はわずか3%だったことは留意しなければならない。比例区選挙では、自民党の得票率は32.76%から28.31%に下がった。全体としてこれらの結果は、自民党が1996年総選挙時より弱体化していることだけでなく、自民党が公明党への依存からなかなか脱却できないことをも示している。自民党は将来、公明党の支援を期待することなく選挙を戦うに十分な力があるのかどうか、という重大な問題に直面することになる。

今回の総選挙では、民主党が自民党に対抗できる勢力としての地位を固め、日本における二大政党制実現の可能性を感じさせた。小選挙区選挙においては、自民党と民主党が合わせて85.6%の議席を獲得した。野党支持者の一部は、小選挙区と比例区とで異なる政党へと投票し、その結果小選挙区選挙では明らかに民主党候補が全体とし

て票を伸ばした。比例区選挙で民主党が自民党を敗っていたならば、民主党はこの選挙での事実上の勝者とも言えたであろう。しかし、比例区選挙では、逆に民主党の弱さを見ることとなる。自民党も民主党も、ここでは勝者ではなく敗者であった。ある出口調査によれば、民主党支持者の 26% が比例区選挙で他党に投票し、その票は社民党、自由党、そして自民党にまで投じられた。比例代表制は明らかに、政党支持の細分化を進め、自民党と同様、民主党にもマイナスに作用している。つまり、自民党も民主党も、比例区選挙で他党を圧倒するほどの魅力を持っていないのである。

しかし、民主党には好材料も多い。日本では、支持政党をもたない無党派層がきわめて多くなっており（全有権者の約 50%）、各政党は彼らの支持を獲得するために必死に努力している。無党派層は政治的には多様なグループから構成されているが、ある出口調査によれば、民主党は無党派層で明確な支持を獲得することに成功した。民主党は、小選挙区で 38%（自民党 28%）、比例区で 37%（自民党 14%）と、無党派層の支持を最も多く集める政党となった。別の調査によれば、都市部の無党派投票者の 40% が民主党に投票した（自民党への投票は 10%）。地方でさえ、無党派層の 32% が民主党に投票した。選挙前の世論調査で民主党が最も嫌われていない政党であるという結果が出ていたことは、無党派層の民主党への好意的な姿勢を示すものであった。その結果、民主党は、東京をはじめとする大都市において最も高い得票率をあげる政党となり、実際、都市部では少なからぬ民主党若手候補が大物閣僚経験者を含む有力自民党候補を破って当選した。無党派層の民主党への投票は圧倒的と言ってよいほどだったことが報じられており、これが公明党による自民党候補への支援を相殺した。こうした現象から、民主党は都市部を、自民党は地方をそれぞれ代表しているという、興味深い結論を引き出した記事もいくつか見受けられた。

同時に、一部の出口調査によれば、民主党は 40 代までの比較的若い人々の間で最も人気のある政党となっている。これに対して、自民党は、50 代以上で最も多くの支持を集めている。この調査結果が正しければ、この 2 つの政党は、それぞれ異なる世代の意見を代表していることになる。興味深いことに、民主党は女性より男性の強い支持を集め、女性の間では自民党の方が支持されているとする調査もある。この調査は、自民党のイメージが興味深い変化の過程にあることを示しているようだ。なぜなら、自民党は強い男の党、という伝統的イメージがあったからだ。選挙後の調査でも、自民党が農民、女性、高年層の政党であり、それに対して民主党は都市部の 30 代、40 代の若年サラリーマンの支持を集めたことが確認された。従って、この選挙は、衆議院における議席数の変化よりもむしろ日本の有権者の中に社会的亀裂が生じているこ

とを明らかにした点でより重要だったと私は考えている。

## 2. 経済危機と政党政治

2000 年の総選挙は、政策課題を明らかにするものとはならなかった。選挙戦の争点は、財政政策や社会保障政策といった重要問題の具体的議論ではなく、森首相による数々の不可解な発言に集中した。このことは、日本の政治に深刻な問題がなかったことを意味しているわけではない。実際は、過去 30 年間で最も深刻な経済危機が起きてから初めての総選挙だった。1996 年の総選挙で橋本首相は、金融自由化や増税を含む一連の構造改革を実施するべく選挙民から信託を受けた。1997 年秋、日本の金融市場は数々の証券会社や地方銀行の破綻に見舞われた。アジアの金融危機は日本の危機によって加速され、同時に日本国内の危機を加速した。これらの危機は、橋本内閣だけではなく、日本というシステムそのものの統治能力を厳しく試すものとなった。

第一に、金融市場の混乱は、大蔵省がこのような危機に対していかに準備不足であったか、また危機管理能力を欠いていたかを暴露した。この危機は、日本の官僚組織の衰退が始まっていることを如実に示すものだった。内閣も自民党も麻痺状態に陥り、財政再建路線の再検討を余儀なくされ、結局は減税を行った。しかし、この財政政策の転換によっても日本の銀行制度の危機を解決することはできず、日本国民は、自国の経済体制そのものに疑いを抱き始めた。失業率は急速に上昇し、大企業の倒産は日常茶飯事となった。こうした混乱の結果、国民は政治家と官僚の能力に対する信頼を失い始め、強大な日本経済の安定と成長の時代が終わったことを多少なりとも認識するようになった。1998 年の参議院選挙では経済が最大の争点となり、橋本首相は、引き続き自民党を支持するよう国民に訴えたが、この説得は実を結ばなかった。

混乱は橋本首相の退陣後も続いた。官僚に対する不信が急速に高まり、彼らが力を失った結果、政治家たちが問題に取り組み、銀行制度の危機を乗り越えるための具体的な解決策を決定しなければならなかった。政治家たちが危機への対応のために費やした時間とエネルギーは膨大なものとなり、1998 年の秋には経済危機が原因で政治危機が、また政治危機が原因で経済危機が加速されるという懸念さえ生まれた。結局、小渕首相は、巨額の公的資金を投入して深刻化しつつある金融システムの危機を救い、経済危機に対処するという決意を固めた。同時に小渕首相は、経済成長を実現するために断固たる態度で財政出動に踏み切った。橋本首相の歳出削減と緩やかな行政改革を目指す改革方針は、積極財政と大きな政府志向にとって代わられた。金融危機は、1996

年総選挙で信任された緩やかな改革の信頼性をつき崩した。同時に、危機のおかげで政治家は、官僚には想像もできないような大胆な政策を実施することができるようになった。旧体制の崩壊は、官主導體制の事実上の終焉を意味し、官僚から政治家への権力の移転をもたらした。政党と首相の権限を強化するために、自民党は当時連立を組んでいた自由党の小沢一郎氏と合意し、各省の政治任用ポストの数を増やし、政治主導體制を導入した。

危機管理に取り組むことと、危機管理に成功することは別である。多くの日本国民は、小渕首相による政策転換が危機への対応策として必要だと考えたため、1999年には小渕首相の支持率は上昇した。しかし、小渕首相の積極財政政策と公的信用保証機関が、ある程度自民党政治家の夢を具現化、実現するものであったことは明確だった。それまで、大蔵省が財政赤字や信用制度を厳しくコントロールしていたため、政治家は大蔵省に対する圧力団体のような行動をとっていた。つまり、小渕首相の政策には二面性があった。危機管理に必要な措置であると同時に旧態依然とした政策を実現する機会を内包していた。小渕首相は、危機管理を実行するとともに自民党を喜ばせることができると満足していた。しかし、いつまでもこの両立が続くわけはなかった。危機管理措置は、そもそも特別かつ時限的なもので、遅かれ早かれいずれは再検討もしくは廃止されなければならない。これに対して、自民党はこの黄金期をできるだけ長く楽しみたいし、こうした措置を普通の、特別なものでない政策として確立したかったのである。

皮肉なことに、小渕首相の政策志向に内在するこうした緊張関係は、政策がうまく機能するにつれて、より顕在化していった。最も顕著な例として、元自民党幹事長、加藤紘一氏の問題提起を挙げたい。1999年8月、加藤氏は、今や積極財政政策をやめて、深刻な財政赤字に対処すべき時となった、と述べた。同時期、民主党首脳は、財政赤字問題を大きく取り上げ、増税の必要性を口に始めた。積極財政論者は、邦銀が巨額の不良債権を処理し、企業がバランスシートを健全化するためには経済成長が欠かせない前提条件だと主張した。これに対して緊縮財政論者は、小渕首相の政策では目に見える景気回復は期待できず、経済の構造改革を先送りするにすぎないと批判した。財政赤字は急増し、国債の格付けも引き下げられて、国民は不安を抱き始めた。小渕氏が病に倒れる直前の2000年春に行われた調査によれば、国民は、大胆な積極財政政策を継続すべきか財政赤字を抑制すべきかで相対立する立場に二分された。

経済政策論議においては、日本の公共事業複合体が、最も非効率的で無駄の多い政府部門であり、諸悪の根源だとして槍玉に上がった。第一に、日本のこの部門の政府

予算における比重が、他の先進国に比較して異常に大きいことが指摘された。第二に、公共事業はもはや、経済成長を促す効果的な対策とはなり得なかった。そのため、公共事業の比重を高く維持する政策は必然的に不評となった。第三に、公共事業は一般的に、その多くが1990年代のバブル経済崩壊で多大な打撃をうけている建設会社を救済するための重要な政策とみなされた。建設会社の膨大な負債が銀行制度の危機を招いたことは明らかであり、公共事業の継続は、公的資金を使って多くの破綻した建設会社の命脈を保ち、現状維持をはかろうとするものと批判された。政治的に言えば、建設業界は自民党政治家の最も重要な支持基盤に数え上げられ、特に多数の中小建設会社は事実上、自民党の集票マシンとして機能した。同時に、経済に大きな打撃を受けている地方の人々に意味のある援助を与えるとすれば、それは公共事業によるしかないことは確かである。だから、巨大な公共事業を守ることは自民党にとって決定的に重要であり、とりわけ総選挙前には必然だった。

第四に、公共事業は、自民党の強力な支持基盤である農業部門と地方に対する巨額の補助金を意味した。事実、自民党政府は、公共事業を通じて都市部から地方へ所得を継続的に移転させていた。都市部がバブル経済の崩壊と金融危機に直撃されると、都市部の有権者は、「無駄な」公共事業への批判を強め、この所得再分配のシステムに怒りを覚えた。都市部では自民党は、地方の人々の党であると同時に公共事業複合体の党というイメージを強めていった。こうした状況のもとで、民主党は膨れあがった公共事業を厳しく批判し、公共事業の縮小を選挙戦の最大の争点の一つとして取り上げた。

こうした状況で、公共事業は、日本の有権者間に内在する亀裂を目に見える形にする最も重要な政治的争点として浮上した。選挙では自民党が都市部で議席を失い、民主党が都市部で最大の支持を集める政党として台頭したが、この結果は、公共事業に対する党の姿勢と関連があるように思われた。地方での民主党候補はかつてないリスクを負い、民主党の鳩山代表も北海道で、自民党候補との激戦に直面することとなった。

一般的に言えば、この選挙では、自民党は「安定」と利益誘導というノスタルジックなメッセージを動員する一方で、民主党はこのようなメッセージを「もはや不可能」と批判して、公共部門の徹底的なリストラを訴えた。ある民主党の国会議員は私に、「もはや不可能」というメッセージを出したにもかかわらず準都市部の選挙区で勝ったことは感慨深い、と語った。「もっとできる」という利益誘導の昔ながらの政治メッセージは、かつてのような効き目を失ったようであった。このような利益誘導政治

が将来の日本国民の生活や経済を不安定にする危険があると受け止められるようになったからだ。

多くの新聞は、選挙結果に自民党がいかに強い衝撃を受けたかを報じた。実際、自民党は支持層に金融危機に乗じて莫大な公的援助を提供し、全国的に公明党の強力な支援を受けた。金融危機に見舞われるまでは、景気が悪化すると自民党を支持し、自民党に助けを求めるといふ力が強まるという構図ができていた。しかし、今回は状況が若干異なっているように見える。それは、今回の危機が、多かれ少なかれ、自民党を中枢的なパートナーとする戦後の経済体制の崩壊に端を発したものである。この経済危機が周期的な景気循環ではなく構造的なものであるという認識が人々の間で広まるにつれて、自民党の伝統的政策は一般国民の信頼を失い始めた。無党派層で自民党が不人気なのは、この点に関係があるだろう。日本国民は民主党に「イエス」と言っていないまでも、一部の国民、とりわけ都市部の若年層が自民党に「ノー」と言い始めたのは明らかである。

1996年には、ほとんどの国民は依然として、日本経済は橋本首相が進めようとしている緩やかな段階的改革でグローバリゼーションとIT革命に対処できると考えていた。そして新進党が唱えたより徹底的な改革案には支持が集まらなかった。1997年以降の金融と経済の危機は、このような政治状況を見事に転換した。橋本首相の失脚は、自民党指導部に対する国民の強い不満を見せつけるものだった。小渕首相は、危機対策には成功していたように見えたが、別の大きな遺産、過去最大の財政赤字を残した。この2度の総選挙を見ると、自民党と野党第一党の議席数に大きな変化はないものの、争点と国民の認識は、構造的経済危機の影響を受け、大きく異なるものとなった。

### 3. 政党政治と日本の官僚制度の遺産

日本国民は、憲法（公然の原則）では、選挙で選ばれた国民の代表が意思決定者であると規定されていても、実際は、日本が官僚制によって支配されていること（暗黙の原則）を明確に認識している。この暗黙の原則は文書にはっきり書かれたものではない。従って、法律を書き換えようと、憲法を改正しようと克服できるものではない。戦後の自民党政治は、いずれの原則を優先すべきか、はっきり制度化することなく、この二つの原則を事実上共存させ、それを大いに利用してきた。実際のところ、自民党はこの体制によって、国民を含む外部の攻撃から官僚の権力を守った。一方で官僚機構は、目覚ましい経済繁栄と官僚が直接間接に支配する票田を自民党に提供した。

1990 年代初めまで、官僚にとって「党」といえば、普通は自民党のことを指していた。この共生関係は、官僚機構が約束を果たせるかぎりは揺るがないもののように見えた。

この共生関係には二つの盲点があった。第一の盲点は政権交代だった。1993 年、細川政権が誕生し、自民党は政権を失った。このとき自民党は、官僚たちが突然、暗黙の原則に従い、元野党からなる細川内閣への忠誠を示したことを目の当たりにし、官僚との同盟関係が当然のものではなく、自らが政権の座についていたからにすぎないものであったことをはっきり認識した。非自民党内閣は 10 ヶ月しか続かなかったものの、この政権交代は、戦後の自民党と官僚機構との間で当然のように存在した同盟関係を痛く傷つけるものであった。自民党は、政権を取り戻すと、官僚との距離感を公然と口にするようになり、時には中央官庁の一部とその仕事ぶりを厳しく攻撃した。全体として、政権交代は暗黙の原則と公然の原則との間のあいまいな妥協に終止符を打ち、公然の原則だけを正統性ある原則とすることを自民党に余儀なくさせた。政党は、もはや官僚機構に依存することは許されず、官僚機構を制御することにより、一般国民に政党としての真の意思力を印象づけなければならない立場に置かれるようになった。

第二の盲点は、官僚制の実効性の低下である。日本の官僚制は、1930 年代、40 年代の総力戦の時期に、経済を計画化する過程で特別な地位を確固たるものにした。この官僚制は、規制と直接あるいは間接の指導・統制を徹底的に行うことから成立していた。そのため、日本の経済体制がそれなりに閉鎖的で、国際環境が安定している時代にはうまく機能した。1960 年代には完璧と言っていいほどだった。しかし、日本経済の成功はこのような前提条件を覆した。官僚制は、外部からの圧力に合わせて間断なく組織構造を調整し続けなければならなくなり、さらに「新しい日本」を誇示することによって、自らの実効性を証明しなければならなかった。1980 年代、90 年代の日米貿易摩擦は、官僚制を弱体化させた最も重要な外圧の一つであった。官僚たちは、次から次へと外圧に対する譲歩を強いられ、状況を掌握する力を失った。日本の多国籍企業が足場を強固にするのに対して、官僚制は、役に立たない、いささか時代遅れな存在になっていった。つきつめて言えば日本のバブル経済は、時代についていけなくなってしまった官僚制と巨額の資金流入との間の深刻なミスマッチの結果であり、官僚制は、このような状況の変化を防ぐにもこれと戦うにも何ら意味ある対策を打ち出せなかった。

バブルが崩壊した後も、官僚制は日本経済の再生に向けて今までのシステムを作り替えることに何ら実質的な貢献もできなかったが、これもまた理解できる。官僚制は、

国全体の利益よりもむしろ競争力の弱いセクターの利益を代表するようになり、官僚たちは、自分たちが日本で最も不人気な階層に属していることに気づき始めた。その結果、1990年代には、官僚機構は効果的な問題解決機関ではないどころか、問題そのもの、それも最大の問題だと見られるようになり、官僚機構はかつてなく政治的に叩かれやすい立場に置かれた。それに加えて、一部の役人の個人的スキャンダルは、国民の間に、無駄な公共事業を通じて競争力の弱いセクターと談合しながら自分の私利私欲のために働く、という官僚イメージを強めた。このように、官僚の権威の急速な失墜は、1990年代の最も顕著な出来事の一つであった。

そして、1990年代、官僚制をいかに改革・再編するかという問題に各政党が正面から向き合わなければならないことが明らかとなった。自民党は、人脈と政治的動員という点で、官僚機構との強力な関係を依然として維持していたが、その一方で民主党は、官僚制を強く批判する姿勢を打ち出した。橋本首相の構想で2001年に実現した省庁再編を柱とする行政改革は、状況を転換するような突破口を開いたというよりもむしろ、政治家が中央官庁の権限を見直して制度を改革できるという公然の原則を目に見える形で示した点が重要である。実質的にはこの省庁再編は、かつての省庁を廃止することなく、統合することにより、省庁の数を減らして、旧省庁の根深いアイデンティティを解体しようとするものだった。だが自民党には、官僚の権限を縮小する大胆な政策がなかった。また、中央から地方への権限委譲についても、橋本首相は必ずしも徹底した地方分権構想を支持していたわけではない。

この改革が実現させた唯一の実質的変化は、官邸機能の抜本的強化である。日本の首相は、中央官庁の官僚に囲まれてリーダーシップを十分に発揮できないと言われてきた。新しい制度では、首相はいくつかの重要なポストを管理し、政治家であろうとなかろうと、首相自身が望む人物をそのポストに任命することができる。日本型政治任用制度の導入は、官僚制をコントロールする重要な第一歩として国民の幅広い支持を得ている。その後小沢氏がこの制度を各省庁に拡大するよう自民党に強く要求した結果、2001年以降には、政治任用ポストがかなり増えた。日本ではこうした体制は、「官主導體制」に対して、「政治主導體制」と呼ばれる。

このような仕組みを見る限り、戦後の自民党と官僚制との間の共生関係は、政治主導體制に取って代わられた。しかし、この変化の政治的意味は、政党政治家の間ではいまだ十分に認識されていない。政党政治家が新しい体制にどのようなイメージを持っているかについてのデータは後に紹介するが、わが国の制度改革の意図は、日本は、イギリス型の首相主導體制あるいは内閣主導體制をモデルにするということである。

新しい体制をこのように理解すると、与党とりわけ自民党は、期待される結果を実現するために自らを変革しなければならない。1990年代に日本では8人の首相が交代した。この事実象徴されるように、与党は、首相をあまりに頻繁に交代させ、それによって、首相による意味のあるリーダーシップを実現するための政治的前提条件を壊していた。さらに、各首相は毎年のように内閣を改造した。そのため大臣たちは、政策事項に精通して実質的に意味のあることを官僚にやらせるだけの時間を与えられなかった。こうした政治慣行は1970年代に自民党が確立したもので、大臣ポストに就く機会を各国議員に平等に与えることによって、党内の融和を実現しようとする意図に由来する。この党内戦略は自民党自体にとってだけでなく、官僚にとっても好都合だった。そんな体制が「大臣は君臨すれども統治せず」という条件の下でしか機能し得ないことは明らかだったからである。政治家がこの「結果の平等」原則に固執し続けるかぎり、新しい体制は、何らの意味ある変化をももたらし得ない。内閣の政策実行力向上か、国会議員間の「結果の平等」原則か、いずれの目標を優先すべきなのか。もし前者が追求されるならば、何としてでも首相の権限をより安定したものにしなければならない。

もう一つ厄介な政治慣行がある。大臣が一般にお飾りにすぎなかった状況下で、実際的意思決定はほとんど閣外の与党政治家と官僚によって担われてきた。特定の政策分野に精通した政治家とこうした分野を担当する官僚との緊密な連帯が意思決定を支配し、そのために、首相と内閣のリーダーシップはきわめて限定されてしまうのが普通だった。特に、自民党の幹事長と政務調査会長は、大臣よりも、さらには首相よりも強い権限を持ってきた。閣外の政治家たちが支援や協力を行ったからこそ、官僚たちは意思決定権を掌握することができた、と言うのが適当である。新しい制度の趣旨が、首相あるいは内閣に権力を集中させることだとするならば、政策立案における与党独自の機能は大幅に削られるか内閣制度の中に統合されるかしかない。

閣外政治家と官僚との連帯から生じる最も深刻な問題は、政策の細分化と不整合性と特徴づけることができる。各省庁は制度的に分断された状況下でそれぞれの政策を追求するため、政策ごとに無数の官主導体制が存在する（官僚を主導する体制は一つもない）。政治家が縦割り行政の枠の中で、政策を推進することに満足しているかぎり、「官僚」政治家と呼ばれてしかるべきだ。真の政治家になるためには、政治家は縦割り行政の枠組みを離れ、政策を統合する責任を自ら担う用意がなければならない。細分化をなくし、政治のリーダーシップを確立しようとするならば、与党による「党主導体制」の伝統を制御する必要がある。党主導体制が官僚支配と事実上の政策細分

化を許してきたのだ。

しかし、政治ゲームのこうした変更政治家が同意するかどうかは不明である。実際、党主導体制は政治活動の現場に深く根を張っているため、そう簡単ではないと思われる。与党の政治家はたいてい、自分の選挙区や支持者のさまざまな要求を官僚に押しつけることにエネルギーの大半を注ぎ込んできた。だから党主導体制は、政治家と官僚との間で日々行われる無数の複雑な政治的交換というゲームを前提とする。このような官僚への圧力が政治そのもの、あるいは普通の政治だと見る政治家さえいる。

2000年11月、国会は政治家が官僚に圧力をかけてその見返りに金銭を受け取る行為、いわゆる斡旋利得を罰する法律（公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律）を制定した。こうした新しい法的規制にもかかわらず、交換ゲームは続くだろう。さらに官僚は、副大臣や政務官のような政治任用ポスト（ほとんどが国会議員）が政策決定に専念するのではなく、自分たちの支持層の具体的要求を押し通すために官僚機構への干渉を強めてくるのではないかと真剣に懸念している。いずれにしても、政治家と官僚の関係のあり方については、新しいルールを作ることが緊急に必要である。ところが、政官双方とも今のところ十分な関心を示していない。

日本国民が望むのは、縦割りを是正した、より戦略的でより体系的な政策決定とその実行ができる政府なのである。国民の期待と大半の政治家の自己イメージとの間には大きなギャップがあり、そのため、日本の議会制度は国民をさらに幻滅させることになるだろう。官僚を叩いたり、官僚攻撃を演出するといった昔ながらの反官僚的レトリックでは、国民は納得しない。日本の政治は、統治能力を明らかにする時に来ている。

#### 4. 新しい統治スタイルを求めて

20世紀末、日本社会における古い統治スタイルは明らかに崩壊寸前であった。古いスタイルは、公的セクター（官僚）と民間セクター（企業、職能団体、利益団体）という官民協力体制を前提としており、自民党に代表される政党政治が、その体制を円滑に機能させるように取り計らっていた。しかし、先に述べたように、この協力関係の前提条件は、さまざまな意味での官僚の権威の衰退によって崩壊してきた。官僚の権威が戦後日本の見事な経済繁栄によるものであっただけに、バブル崩壊後の金融・経済危機と危機管理の失敗によって、その威信は深く傷つけられた。教育分野においてさえ、目を覆いたくなるような状況が次々と報道されている。官僚制の実情が明る

みに出るにつれて、官僚たちが官僚 OB や官僚に忠実な集団の利益のために外からはうかがいしれない独自の王国を築いていることに人々は気づくようになった。

たとえば、最近明らかにされた文書によれば、官僚制は数多くの国家資格制度を食い物にしていた。日本には 280 種の国家資格および 173 種の準国家資格がある。国家試験と講習のために、省庁は 73 の公益法人を設立した。こうした法人は関連事業を独占し、多種多様な手数料によってかなりの収益をあげる一方で、省庁からも運営費として予算を与えられ、229 人の元高級官僚を役員に迎え入れていた。国民はこの高すぎるコストと多すぎる規制に怒りを感じ始めている。国家資格制度は、官僚体制の「隠れた帝国」のほんの一部にすぎない。この「帝国」は、国民に寄生し、公益よりも自分たちの私的利益を優先しているのだ。

経済の重圧の下で、協力にもとづく古いスタイルのガバナンスは、官民両セクター間のプラスサム・ゲームからゼロサム・ゲームへと変わった。それでも一部の競争のない部門では比較的うまく機能していた。しかし、結局は財政赤字の悪化が協力体制の前提条件をこわすこととなった。伝統的には、地方公共団体は官僚制の最も忠実なパートナーだったが、最近では自己主張を始めている。公共事業でさえも、地方公共団体が自分たちの財政赤字が膨らむことを懸念し、実行できなくなっている。東京都の石原知事の例に見られるように、中央官僚たちの抵抗を受けても、地方公共団体は新しい地方税を導入し始めている。官僚制に代表される日本の中央政府は、グローバルなマーケットに対してだけでなく、かつてのパートナーや国民との関係においても力と信頼を失いつつある。

古い統治体制が麻痺状態に陥ったために、政治家は国民に新しい体制を提供しなければならなくなった。政治が旧体制にどれほど依存してきたかを考えれば、目覚ましい進展は期待できない。しかし、日本の政治が全く変わっていないかと言ったらそうとも言えない。こうした変化はたいがい、あまりに小さく、あまりにゆっくりである。同時に、政治家と一部の国民は、世界最大の債権国である日本には厳しい決断を先送りのできるだけの十分な資金がある、といまだに信じている。戦後の繁栄の中心にいた政党である自民党は、当然のことながら、統治体制の変革やその体系的な再構築に向けたイニシアティブをとることは消極的である。この意味で、自民党は「保守」政党と言うより「保護」政党である。「保護」政治の最悪のスタイルは、ばらばらな主張や要求にいちいち応えるばかりで、より長期的な責任を担うような政治を顧みないところにあるように思われる。2000 年の総選挙は、古い要求対応型政治が日本のすべての有権者に支持されているわけではなく、それを批判あるいは拒絶し始めた有権

者もいることを明らかにした。

新しいガバナンスの構想は、既に数々のオピニオンリーダーによって打ち出されている。小渕首相の私的諮問機関「21 世紀日本の構想」懇談会が 2000 年に首相に提出した最終報告書も一つの構想を描いている。こうしたオピニオンリーダーたちのほとんどは、官僚の権力と影響力の圧倒的なプレゼンスを解体する必要があると認識している。官僚の権力は、地方分権により地方公共団体に、そして規制緩和により市場あるいは企業に委譲されるべきである、というのだ。規制にもとづく厳格な制度は、マクロ経済の賢明な運用に取って代わられるべきで、そうすれば、官僚と経済主体との間の閉鎖的な協力関係はおおむね解消できる。権限と財源双方が委譲されれば、地方公共団体は、具体的な問題に取り組む上で独自の裁量権を発揮する自由と責任を与えられる。官に頼りすぎるシステムを是正し、公共事業を求めて地域コミュニティから出される数多くの無責任な要求を抑制する上でも、地方分権は最も重要な手段になると考えられている。同時に、国会議員が官僚に圧力をかけ自分の選挙区のために何かをさせようという機会を奪うことにもなる。その一方で、中央政府は、日常的には法的枠組みをつくりあげることを中心に関与し、それ以外は危機管理のような重要な国家的課題が主になる。政策の実行部分の権限を委譲することにより、中央政府が実効性を回復することが非常に重要であろう。

別の側面からこうした構想を見ると、司法制度改革と法曹の強化がきわめて重要と思われる。行政指導に代表される古いガバナンスは、対等な当事者による法律に基づく議論と裁判所による判断に取って代わられるだろう。コーポレート・ガバナンスとその失敗は、既に法的枠組みにおいて厳しく問われている。司法制度改革と法曹の強化は、権威主義的な統治スタイルから法制度に依拠したより対等な協力関係への移行に必要な前提条件である。司法制度改革審議会は、2001 年 6 月、最終的な意見書を発表した。司法試験合格者（法曹資格者）を現在の年間 1000 人から約 10 年間で 3000 人にまで増やすことや、日本型ロースクール（法科大学院）を新設することが提言された。同時に、一種の陪審制の再導入により国民が直接司法に参加することも意見書には盛り込まれた。

こうしたスタイルの変化は、日本の国民生活のあらゆる側面に変化をもたらすだろう。従来のスタイルは、すべての日本人がある一つの組織に長期間所属し、その組織に全人格的に結びつくことを前提としていた。終身雇用制度はこのような関係象徴するものであった。官僚制は、こうした組織を銀行制度を通じて直接あるいは間接に支配し、ある種のガバナンスを実現してきた。こうした一つの組織への長期的な結び

つきは、これからは成り立たなくなるだろう。大半の組織がより柔軟な雇用市場を求めているだけでなく、人々も組織からの独立を望み、自らの生き方についてより自由な選択を求めるようになってきたからである。官僚でさえ若年層は、中央官庁を離れて民間企業に転職したり、自民党や民主党に入って選挙に立候補することに躊躇しない。従って、組織の支配を通じたガバナンスはもはや終わったようであり、新しいガバナンスは組織間の法的な原則に依拠してのみ確立され得る。このような変化は多少なりとも、終身雇用制の終焉、一つの組織への長期的な献身よりも専門的職務能力が評価される傾向と関連している。

こうした新しい統治スタイルの下では、多くの職能団体と NPO（非営利組織）がより重要な影響力をもつだろう。NPO やボランティア団体の活動は、さまざまな分野で非常に目立つようになってきた。日本国民は、「エコノミック・アニマル」と言われるような自分中心のライフスタイルよりも、このような活動にポスト成長社会の新しいアイデンティティを見いだそうとしているようだ。組織内部に封じ込まれていた莫大な人的エネルギーが解放される過程にあるのだ。皮肉なことに、終身雇用制度の解体と経済危機は、日本社会に新しいガバナンスに役立つ人材を提供しているのである。

きっちりと組織された、権威主義的体制は衰退の過程にあり、その一部はネットワーク型の協力を置き換えられている。大学は、日本社会の中では比較的権威主義の色彩が薄い組織で、知的センターのネットワークを形成すると同時に、社会的変化の重要な媒介として機能しているようだ。

日本の新しいガバナンスの最も激しい戦場は、地方のコミュニティーであろう。日本の地方のコミュニティーは、社会の急速な高齢化の影響を強く受けており、それは今後も続いていく。多くの国民は、もはや官僚制が高齢化の問題を解決できない以上、NPO 等に支えられた新しい持続可能なガバナンスを地方レベルで実現することが、近い将来の最も重要な課題だ、と考え始めている。

最も興味深い変化の一つは、立法過程で起きている。従来は、官僚が行政過程だけでなく立法過程をも支配していた。しかし、立法過程における官僚の影響力は、さまざまなグループが立法過程に直接参加することによって、既に低下している。日本の政治プロセスは従来より開かれたものになってきており、1999 年 5 月に成立した情報公開法が 2001 年 4 月に施行されることにより、この動きは加速するだろう。立法過程のイニシアティブは、徐々に官僚から政治家へと移行しつつあるように見える。法律制定を目指すさまざまなグループが政治家に接近を図っている。国会議員のイニシアティブによる議員立法が増えていることは、行政指導に代表される古い統治スタイル

が終わり、新しいスタイルのガバナンスが到来していることの現れである。

国会議員などの政治家は、新しいガバナンスの設計者であると同時にガバナンスの担い手でもあることから、特異な立場に置かれている。政治家の能力は十分な信頼に堪え得るものだろうか。彼らの大半は、新しいガバナンスの設計者としてよりもむしろ古い統治システムのパートナーとして長年の政治生命を保ってきたのであるから、疑いの目を向けられてもいたしかたない。現在の議院内閣制は旧来の体制を維持するように機能し、新しい課題に対応することはできないという声もある。実際のところ、先に述べたように、修正が必要な政治ゲームは数多い。戦後体制に真の変革をもたらすことができるのは、どのような圧力であろうか。

第一の答は、財政赤字の急増が政治家および国民に、旧体制を再構築もしくは解体することを余儀なくさせるというものだ。今後社会の高齢化が進むとコンセンサスにもとづく政治が困難になると予想するのは当然のことであり、実際 2000 年の総選挙もそれを示唆している。財政政策および税制での厳しい決断が必要となり、それが戦後の統治スタイルを破綻させる可能性がある。たとえば、中央と地方との間の権限に関わる基本的関係や官僚の「隠れた帝国」のリストラを再検討することなく増税を実施するとすれば、それはほとんど政治的自殺行為と言うほかない。日本の有権者に見られる亀裂は、徹底的な外科手術を支持する有権者がいることの証明でもある。経済的な重圧が続く中で、政党はこの種の改革を進めざるを得なくなるだろう。

第二の答は、指導力である。急激に変化する環境にあって、戦後の議院内閣制はすぐれた政治指導者を生み出してこなかった。先に述べた制度化した政治主導體制が、官僚主導體制に代わる選択肢である。この選択肢は憲法改正を必要としない。憲法改正まで視野に入れれば、選択肢は更にたくさんある。最も支持を集めている提案の一つに、国民が直接投票により首相を選出する案、すなわち首相公選論がある。この提案は、中曽根元首相や鳩山民主党代表のような著名な政治家に支持されているだけでなく、国民の支持も高い。世論調査によれば、首相公選制が憲法改正の最優先項目として挙げられている。国民がどのような首相を望むのかはわからないが、ほとんど自民党のみが支配する議院内閣制の現状に国民がいらだっていることは明らかである。歴代の首相が大した業績を挙げられなかったという事実がこの主張にきわめて強い説得力を与えている。同時に、首相公選制は都道府県知事選挙制度の延長として受け入れられているという側面を認識すべきである。石原東京都知事や北川三重県知事等、有権者が直接選んだ知事たちの最近の活躍ぶりが首相公選論にプラス材料となっている。

しかし、注意しなければならない点がいくつかある。第一に、首相公選制が議院内閣制とどう違うのか、あるいはどこまで大統領制に近いのか、明らかではない。日本ではこれまでのところ大統領制は支持されていない。その理由はおそらく天皇制であろう。首相公選論者はまだ、具体的な制度の仕組みを提案しておらず、本格的な議論もまだ始まっていない。第二に、首相公選によって克服される問題と首相公選制の導入が引き起こす新しい問題にどのようなものがあるのか、きちんとした分析が示されなければならない。私は、首相公選制が導入されると、強力な首相を生むよりもむしろ官僚の権力を復活させることになるのではないかと懸念している。

## 5. 国会議員の政治主導體制に対する理解の実態

これまで述べたように、日本の政治は大きな変革期にある。政策面だけでなく、意思決定のシステムも変化している。ポスト戦後期のこうした状況を、国会議員たちはどのように認識しているのだろうか。近い将来、どのような政治体制が実現することを期待しているのだろうか。

2000年10～11月、私たちは国会議員に対しアンケートを行い、かなりの数の回答を得られた（730人中353人）。アンケートの質問は、ほとんどが2001年1月に実施が予定されていた政治主導體制に関するものだった。興味深いことに、「政治主導」についてはっきりした考え・イメージがあると答えた国会議員は80%にのぼる。次に、そのイメージを選択肢で答えてもらった。すると半数が「政治家個人が責任を持って政策を立案し実行すること」を意味すると答えた。この回答は民主党、自由党、社民党の議員に多く支持された。これに対して、議員の26%が第二の選択肢、「与党が責任を持って政策を立案し実行すること」を選んだ。この選択肢は自民党議員の間で最も多く支持された。第三の選択肢、「首相あるいは内閣が責任を持って政策を立案し実行すること」を支持した議員は13%だった。この選択肢は、民主党と保守党では比較的支持が多かったが、自民党では最も不人気だった。

次に、新しい政治任用制度が期待された役割を果たすかどうかについて尋ねた。副大臣制度については、与党議員では過半数が役割を果たせると答えたが、全体としては役割を果たせないという意見の方が多かった。そして、副大臣や政務官を導入しても行政の側が本当に必要な情報を政治の側に提供しないのではないかと心配する声もあるがどう思うかと尋ねると、43%が「そう思う」と答え、25%が「どちらかという」と「そう思う」と答えた。つまり、与党議員は官僚の協力を比較的楽観視してはいるが、

全体で見ると68%は官僚に不信感を抱いている。

また、副大臣・政務官制度が導入されると、制度本来の目的とは関係のないところで政治家が行政に不当に介入するケースや汚職・癒着が増えるのではないかと心配する声もあるがどう思うかという質問に対する答は二分されたが、ここでも与党議員はかなり楽観的だった。さらに、副大臣・政務官制など一連の改革を生かすためには、政治家の選抜方法や人材育成システム、政策決定システムなど政党の側の改革が必要だとの意見があるがどう思うかと質問したところ、国会議員の75%がそう思う、17%がどちらかというところ、17%がそう思うと回答した。この回答は、ほとんどの政治家が統治主体としての日本の政党の弱さを認識していることを示す。そして私たちは、副大臣・政務官制など一連の改革を生かすためには、その分野の課題を把握し腰を落ち着いて仕事のできる十分な任期が保証されるべきだという意見があるがどう思うかと質問した。圧倒的多数がそう思うと答えたが、共産党議員だけはほとんどがどちらとも言えないと答えた。政治主導が叫ばれる一方、官僚の側はやる気や自信を失っているという声もあるがどう思うかと質問したところ、37%がそう思うと答えたが、自民党議員にその傾向がより強いことは注目すべきである（公明党議員の17%に対して45%）。

政治主導体制では、一般的に、国会議員が政策立案の基本的な責任を担わなければならない。しかし、圧倒的多数は、この責任を果たすのに十分な基礎条件が欠けると答えた。「政策・立法活動を行う上で現在もっとも頼りにしているのは何か」という質問をし五つの選択肢から複数回答を求めたが、この回答は国会議員の活動の実態をよく示すものとなった。彼らの最も頼りになるパートナーは、「政党とそのスタッフ」で、ほぼ半数がその答えを選んだ。次に「自分で雇用しているスタッフ」が40.5%、「官僚によるサポート」が34.3%と続く。「企業や学者、シンクタンク、NPOなど民間のネットワーク」と「国会スタッフや国会図書館」は31.7%と31.2%でほぼ並んだ。小規模な政党では、国会議員は自分の党とそのスタッフに大きく依存し、その一方で自民党議員では官僚のサポートという答えが1位で7割を超え、依然として重視されている。民主党議員では自分のスタッフが1位で、後は自民党とは対照的に官僚以外の党スタッフ、国会スタッフ、民間のネットワークを比較的同程度頼りにしている。その上で、多くの国会議員はこれらのスタッフやネットワーク（官僚を除く）が不足しており、今後強化が必要だと回答している。同時に、大半の議員は、国会議員の政策立法活動を補佐する目的で設けられた「政策秘書制度」が適切に機能していないと回答している。

最後に、首相公選論についていくつかの質問をした。首相公選論に関心を抱く国会

議員は76%にのぼった（41%は「かなり関心がある」と答えた）。「かなり関心がある」と答えた自民党議員は31%だったが、民主党議員では58.9%とその割合はより高かった。表4は、首相公選には民主党議員が他のどの政党の議員よりも高い関心を寄せていることを明らかに示す。当然のことながら小規模政党の議員は首相公選への関心が低い。しかし、全体として、首相公選への国会議員の関心は驚くほど高いと言っていいだろう。

ここで私たちは、首相公選論の制度的イメージがどのようなものを尋ねた。これには、30%近くが「議院内閣制から大統領制に変更」するようなイメージと答え、51%が「議院内閣制を維持し首相だけを公選」というイメージを持っていた。特に自民党、民主党、公明党議員の反応からは、首相公選制に対して何らかの考えを既に持っていることが分かる。

最後の質問は「首相公選論を前向きに検討すべきだと思うか」というものだった。前向きに検討すべきと答えた議員は54%にのぼった。これに対して30%の議員は、現時点では検討する必要がないと答えた。自民党に関しては、この両者の数字に大きな差がなかった（42.6%対38.5%）。しかし民主党（73.6%対12.4%）、そして公明党（65.5%対13.8%）では、積極的な姿勢が明らかに優勢だった。小政党の姿勢は消極的であったものの、首相公選論は国会議員の中で既に無視できない位置を占めているようだ。

以上の結果を政治主導体制と首相公選論という二つの点から分析しよう。まず、政治主導体制に対する本当のイメージを国会議員の回答から再構成してみたい。この新しい体制についての国会議員のイメージは旧態依然であると同時にナイーブだ、とみなすことができる。ナイーブとするわけは、政治主導体制の下で真に問題となるのは、政治家が政策立案にもっと関わるべきかどうかという点にあるのではなく、どのようにそれを実行するかにあるからだ。もし「どのように」という問題に具体的に答えられないならば、体制の変更も改革もできない。新しいシステムを自民党議員の典型的な見方である与党主導体制と解釈するならば、従来のシステムはかつてのように官僚の影響力を残したままで存続すべきだということになる。真の論点は、与党が主導すべきか否かではなく、どのように主導するのかである。言い換えれば、大半の国会議員は、新しい体制を「どのように」ではなく「だれが」という問題として見ているが、それでは不十分である。「政治主導」は「首相を中心とした内閣主導」と理解することによって初めて「だれが」という問題と「どのようにして」という二つの問題に対する回答となり得る。新体制は、「どのように」という問題に答えるために確立されたのであり、新しい大量のポストを提供することで政党指導者たちを満足させるため

ではない。しかし、国会議員は、調査結果を見るかぎり、自分たちが何を決定したのか、いまだわかっていないようである。

日本の国会議員は、政党改革の遅れやサポート体制の未整備ゆえに力を発揮できないと感じている。こうした問題の大半は、「どのように」という問題と関わっており、「どのように」すべきかという課題に系統的かつ合理的に取り組むことなしには決して解決されない。日本の官主導體制下の政治では、「だれが」という問題にだけ執着してきた。この遺産は、官主導體制の克服を支持する政治家の間ですら、いまだに影響力を残している。政策立案で「どのように」主導的立場に立つか、自覚的に自問しないかぎり、新しい体制は縦割りの官僚制を乗り越えることもできなければ、場当たり的な意思決定スタイルから解放されることもないだろう。

この状況は、首相公選論に対する議員たちの反応にも関わっているようである。一方では、政治家は政治主導體制を首相を中心とする内閣主導體制とは解釈したがない。他方で彼らは、現在の体制が意味ある政治的リーダーシップを生み出していないことに対する国民の不満をひしひしと感じている。それでも現体制でリーダーシップの問題は解決できると考える政治家は少なくないし、彼らは大統領制に近い首相公選制を最後の手段と捉えている。イスラエルは、クネセト（議会）での小党分立が首相の選出を困難にしたために首相公選制を導入したが、日本では状況が全く異なる。首相の選出も組閣も円滑に行われてきた。

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。この党内基盤の弱さは、長年の派閥政治と党としてのまとまりの弱さに起因する。この弱点を克服するため、一部の国会議員は、議院内閣制の枠組みの中での首相公選制導入を支持している。しかしこの場合、この新しい議院内閣制をいかに制度化するか、という別の難問に直面する。基本的には、党内問題と戦うために首相公選制を導入するというのはバランスを欠いている。同時に、首相公選制がこの問題の克服にどこまで貢献できるか、明らかではない。最悪の場合、それは特定個人に頼る脆弱な政治をもたらすだけである。

大統領制に近い首相公選制の導入に寄せられた比較的強い支持は、国会議員の現在の状況に対する絶望感をはっきりと示している。このデータは、日本の議院内閣制が衰退しつつあることを示していると解釈することができる。しかし、首相公選制が多くの「どのように」という難しい問題を解決することができるかどうかは、別問題となる。制度化された政治主導體制が既にこれらの「どのように」という問題に一定の解答を与えたと理解できるならば、なぜ結果の予想もつかない飛躍を試みようとする

のか、理解し難い。首相公選論が受け入れられやすいのは、「だれが」という問題を論じることで「どのように」という問題にすりかえ、難問を先送りにする政治的な贅沢を国会議員にまたもや許してしまうからかもしれない。

## おわりに

森内閣の退陣と小泉内閣の成立、その後の参議院選挙という一連の動きは先の議論との関連でいえば、次のように解釈される。小泉内閣は国会議員や派閥の影響力から比較的自由的な形で成立したという意味で、これまでの内閣とはその政治基盤を異にする。それは伝統的な自民党政治が国民にすっかり飽きられ、参議院選挙での致命的な敗北が確実視されていた中で、より多くの一般有権者に基盤を置いて成立した内閣である。政党政治の事実上の破綻が小泉内閣を誕生させたのである。小泉内閣の最大の特徴は発足以来、非常に高い支持率を得てきたことにある（80%台）。それは自民党の支持率より遙かに高いし、彼自身、自民党の存続よりは日本の「改革」を優先させるということを公言し、それによって支持を拡大させてきた。野党の民主党支持者のかなりの部分が小泉内閣を支持していることに現れているように、小泉内閣は政党政治の枠組みを「超えた」政権と見られている。

小泉内閣のこうした特異な性格は、首相の率直な語り口やメディアの巧みな活用に少なからず依拠していると考えられる。しかし、彼のパフォーマンスに対する異常なまでの高い支持は、これまでの政党政治がいかに飽きられていたか、然るべき能力を持つ政治指導者の誕生をいかに国民が切望していたかを端的に物語っている。従って、彼の内閣の政策に対する検討に立脚して支持が集まったというよりは、これまでの政治からの解放感を満足させてくれた点にこの高い支持率のかなりの原因があると思われる。この解放感を満足させてくれたことと、政策が満足に値することとは別であり、当然のことながら、どのような政策を実行するかが徐々に内閣に対する評価を決めることになり、今後、支持率が低下していくことは首相自身を含め、十分に認識されている。

小泉内閣の掲げる「改革」の内容は今後ヴェールを脱いでいくことになるが、高い支持率を享受している内閣に対して改革反対の悪役を担うのが「抵抗勢力」と呼ばれるグループである。世論調査によれば、最大の「抵抗勢力」と見なされているのは自民党であり、特に、橋本派がそれであるといわれている。自民党を基盤とする内閣が自民党を最大の「抵抗勢力」とするような「改革」を行なうという政党政治的には逆

説としてしか表現しようのない状態がここに見られる。参議院選挙において自民党は大勝したが、自民党の大勝は必ずしも「改革」勢力の勝利ではない、むしろそれは「抵抗勢力」の勢力拡大を意味するという指摘を聞き、かなりの有権者が戸惑し、その結果、自民党の票は伸び悩んだともいわれた。

このように小泉内閣と自民党との間には深刻な緊張関係があると考えられる。この緊張関係は小泉内閣が予算編成や行政改革などの「改革」を通して既得権益に打撃が及ぶことで顕在化することが予想される。自民党の政治基盤を培養してきた公共事業の削減は不可避であり、高速道路建設などを担当する特殊法人の解体・民営化の政策などはそれをテストする格好の材料である。これらは自民党の族議員と官僚制との利害が融合した領域への攻撃であり、「改革」の試金石と見られている。「抵抗勢力」はこれらの個々の論点について「改革」にブレーキをかけようとするだけでなく、「改革」に伴うデフレ圧力の増大と景気の失速を根拠に、「改革」の見直しと財政出動を要求してくることは確かである。「改革」か景気かという議論設定を実現させることは「抵抗勢力」にとって極めて望ましい事態である。

もう一つの焦点は政策決定の仕組みに関わる対立である。先に述べたように、政治主導（politics-dominating system）の確立を前提にしつつも、それを具体的にどう理解するかが大きな問題とされてきた。森前首相は自民党の伝統に従い、政治主導を与党主導（governing party-dominating system）と解釈して政権を運営した。しかし、この手法は政治のリーダーシップを見えにくくし、与党議員による利益政治の跳梁跋扈を許すものとして批判的になった。小泉内閣はこうした従来の政策決定の方式に対して批判的であり、政治主導を内閣・首相主導に切り替える方向を選択している。これは与党議員たちの疎外感を深め、反発を生み出す原因ともなっている。一部の与党議員は「日本は大統領制ではない」とか「議院内閣制を守れ」といった言葉で与党主導体制の変更に不満を表明している。しかしながら、こうした点で小泉内閣が譲歩することは内閣の政治基盤そのものを失わせ、国民の期待を裏切ることになるのは必至であり、従って、「改革」の内容と並んで政策決定の主体をめぐる論争も激化することが予想される。

衆議院の解散というカードを手中にしながら、小泉首相は自民党の内部の「抵抗勢力」を炙り出し、それに圧力を加えるものと予想されている。その意味で「改革」の成果にしても、政治の変化の実質にしても、それが審判を受けるのは次の総選挙であることは間違いがない。政党政治的に見て逆説的な基盤を持つ小泉内閣がそれまで存続できるのか、小泉内閣が存続するとしてどのような政党政治の配置で次の総選挙が

行なわれるのか、など予測は全く立たない。確かなことは、小泉内閣と政党政治との非常に逆説的な関係はいつまでも続くことは困難だということである。

表 1 2000 年総選挙

	小選挙区		比例区		総議席数
	議席数	得票率	議席数	得票率	
自民党	177	41.0%	56	28.3%	233
民主党	80	27.6%	47	25.2%	127
公明党	7	2.0%	24	13.0%	31
自由党	4	3.4%	18	11.0%	22
共産党	0	12.1%	20	11.2%	20
社民党	4	3.8%	15	9.4%	19
保守党	7	2.0%	0	0.4%	7
その他	21	7.8%	0	1.5%	21

表 2 1996 年総選挙

	小選挙区		比例区		総議席数
	議席数	得票率	議席数	得票率	
自民党	169	38.6%	70	32.8%	239
新進党	96	28.0%	60	28.0%	156
民主党	17	10.6%	35	16.1%	52
共産党	2	12.6%	24	13.1%	26
社民党	4	2.2%	11	8.4%	15
さきがけ	2	1.3%	0	1.0%	2
その他	10	6.7%	0	2.6%	10

表 3 首相公選制の制度的イメージ

	大統領制	議院内閣制	よくわからない	その他・不明
自民党	26.2%	51.6%	7.4%	14.8%
民主党	39.5%	50.4%	3.1%	7.0%
公明党	24.1%	69.0%	0.0%	6.8%
共産党	33.3%	22.2%	11.1%	33.3%
社民党	0.0%	61.1%	27.8%	11.2%
自由党	23.8%	33.3%	23.8%	19.0%
保守党	16.7%	66.7%	16.7%	0.0%
その他	26.7%	53.3%	0.0%	20.0%
無所属	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%
全体	29.5%	51.3%	7.4%	11.9%

表 4 首相公選制は検討すべきか

	検討すべき	その必要はない	どちらともいえない	不明
自民党	42.6%	38.5%	18.9%	0.0%
民主党	73.6%	12.4%	12.4%	1.6%
公明党	65.5%	13.8%	20.7%	0.0%
共産党	0.0%	88.9%	11.1%	0.0%
社民党	33.3%	44.4%	22.2%	0.0%
自由党	14.3%	71.4%	14.3%	0.0%
保守党	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%
その他	73.3%	26.7%	0.0%	0.0%
無所属	50.0%	25.0%	25.0%	0.0%
全体	54.1%	30.0%	15.3%	0.6%