

政治不信とガバナンス

～有権者は「統治」の質を変えるか～

朝日新聞企画報道室長

吉田 慎一

1. はじめに——有権者革命？

日本ではこの10年間、それまでの政治や統治では想像もつかなかったような出来事が起き続けてきた。40年近く続いた自民党単独政権が1993年に崩壊したあと、政党は自分を見失い、政治運営も「連立政権」という未知の領域をさまよっている。戦後一貫して「政治」を裏から強力に支えてきた官僚たちの「力」や「組織」にも大きな変化が起き始めている。

むろん、統治システムそのものが変わったわけではない。しかし、そのシステムを支えてきた政党、官僚などのサブシステムに様々な変化が生まれている。それは日本の政治や行政のありよう、より広く言えば「統治の質」が変わり始めたことにはかならない。

この変化の全容、そして変化の真の意味が解き明かされるまでには、今後さらに10年、20年という時の経過が必要かもしれない。だが、はっきりしているのは、一連の変化は漫然と起きたのではなく、その背景には日本社会の行き詰まり、より具体的にはバブル経済の崩壊のあと直面せざるを得なくなったり空前の長期不況という「時代のデマンド」が厳然と存在していたことである。

実際、この間、出口の見えない閉塞状況は、有権者の不安、いらだちを拡大再生産し続けてきた。いわゆる「政治不信」である。そして、その政治への不信、政治のありようへの怒りは、急発展したテレビ政治メディアを含む様々な政治プロセスに奔流のように流れ込み、有権者とのつながりを失った既成政党と政治家を揺さぶり、政府や官僚への「冷たい目」となって旧来型の統治感覚を突き崩して来たのである。

そこで求められてきたのは一貫して「新しい政治」、つまり惰性からの離陸であった。誤解を恐れずに言えば、この10年間は、こうした前例のない有権者の「下からの要求」がこの国の統治に信じられないような劇的な変化をもたらしてきた「革命」の時代だったのである。

2001年夏の参院選で自民党は、この春の自民党総裁選で突如、党トップの座に踊り

出た小泉純一郎首相を担いで約10年ぶりに勝利した。小泉首相への支持はその後も高く、メディアは「自民党復調」と評し始めている。だが、この選挙結果とその底流にある小泉人気は、この間に有権者が作り出してきた変化を逆戻りさせるものでは決してない。

それどころか、「新しい政治」を求めるこの間の変化こそが、小泉政権をもたらしたのであって、小泉自民党の勝利は自民党が掲げた「自己否定」に対する有権者の「信任状」にすぎない。この10年の変化は、かつての自民党の復活はあり得ないまでに政治と統治の質を変えてしまっているからである。

以下、この小論では、有権者の意識変化やそれに基づく政党へのプレッシャーが、この10年の間にどう日本の政治の質を変えてきたか、そして「統治」そのものを変容させようとしているかに焦点を当てつつ、さらにその有権者圧力が生み出そうとしている新しい質の「統治」とは一体どんなものなのかもおおざっぱにスケッチしながら、日本の激動の10年を振りかえりたい。

2. 無党派層と有権者の流動化

無党派層の時代

1990年代における最大の政治的出来事の一つは、疑いもなく、「無党派層」という巨大な有権者の群れの出現だろう。

長く事実上の一党独裁を謳歌してきた自民党は90年代初め、派閥抗争に端を発した長い党内路線闘争から分裂に至り、自民党一党支配は終焉を迎えた。その背景には、進むグローバライゼーションやバブル崩壊という経済社会の曲がり角で、旧来からの政策が機能しなくなり始めていたことがあった。それゆえ、この分裂以降、新たな政策ビジョンとその手法をめぐる争い、新党の乱立などで日本政治は混乱し続ける一方、政治的方向付けを失った日本経済は停滞し続けた。当然、有権者のいらだちは高まり、各種世論調査での「政治不満層」は有権者の7、8割という空前の数値を示すようになった。

こうした政治不信は、90年代半ばから、選挙の投票率の低下など政治に背を向ける行動となって表面化したが、実はそれよりはるか以前から、政党に対する態度の変化として有権者の意識を変え始めていた。自民党など戦後政治を主導してきた既成政党の伝統的な支持層がそれぞれの支持をやめる「政党離れ」が始まり、世論調査に対し

「支持政党なし」と表明する無党派層が次第に増大したのである。

朝日新聞社が2、3ヶ月ごとに行っている世論調査に基づいて90年からの毎年12月の自民党支持率と無党派層の率の推移を表したのが図1である。91年は過去の全ての調査で自民党支持率が最も高かった年でもあるが、その後は図のように20%台前半にまで落ち込む没落ぶりを見せた。逆に、無党派層はこの間にほぼ倍増する勢いで増え続け、92年末調査で「無党派層」は初めて自民党支持層を抜いて、有権者の中の最も大きな集団になった。図には表われていないがこの10年間には無党派層が60%を超えた調査月もあり、自民党時代はあつという間に「無党派層時代」つまり「政党にNO！の時代」に変貌したのである。

流動化と「風」

かつての倍の大きさに膨らんだ無党派層には、いくつかの特質がある。その一つは、「支持政党なし」を基本としながらも、その時々の状況に応じて政党支持に転ずるなど、政党支持の面できわめて高い「流動性」を持つことである。

数年前に朝日新聞が実施した有権者パネル調査によると、例えば無党派層に分類された有権者でも93年からの3年間で7割の人がどこかの政党を支持した経験を持っていたことが分かった。また、99年から実施した別の朝日新聞パネル調査でも、無党派層と名乗った人の6割強が過去三年にあった国政選挙では政党を支持したと表明しており、無党派層は「政党支持をしない」層ではなく、「支持する政党を大幅に流動化させている」層と定義した方が実態に近い。

一方で、支持政党がある有権者も以前に比べ他党支持に変心する可能性も高くなっている。95年ころで見ると、1年間の調査期間中、継続的に特定の政党を支持し続ける有権者はそれぞれの支持者の2、3割と、極めて少なかった。無党派層の増大は、有権者全体がかつてのように特定の政党支持に縛られることがなくなったこと、政党支持をその時の判断で変えてしまう「流動性」「浮動性」が一挙に高まったことを示している。

同時に、90年代に政党離れを起こし無党派層となった有権者には、政治的関心がきわめて高い人が多い。それまでの無党派層にはいわば政治的無関心層が多かったのに比べ、新しく政治不信をベースに無党派化した有権者には、いわば「政治的高意識層」が目立っている。具体的には、積極的に政治情報を求め、新聞やテレビとの接触率も高い。つねに新たな支持政党を探し求めて漂流しているような政治不信層が無党派層に流れ込んだといつていいだろう。

その結果、新しい無党派層は時代のムードに敏感に反応し、ときに申し合わせたように同一方向の行動を選挙でとることで知られてきた。それは次第に無党派層の「風」と呼ばれるようになっている。

95年の東京、大阪の両知事選で政党支持を全く受けていないコメディアンが選ばれたのが最初の「風」だった。国政選挙に限ってみても、95年と98年の参院選、2000年の総選挙は、無党派層の「風」が選挙結果を大きく変えた。たとえば、2000年6月の総選挙では民主党が予想を上回る健闘を見せたが、その裏には無党派層の集団的な支持の移動があった。すなわち、選挙前には無党派層に属していた有権者の3割が選挙時に一挙に民主党支持に流入したことがパネル調査で裏付けられている。

「風」が起きる背景には、日本政治がマスメディアという政治コミュニケーション回路に対する依存度を急速に強めてきたことがある。とりわけ90年代初頭の政治混乱のころからテレビの政治討論番組や報道番組の影響力が増し、細川政権はこうしたテレビ番組が生んだ「反自民」ムードによって作り出された政権と評された。その後も政治の混乱やどたばたぶりは、顔のあるドラマを求めるテレビメディアの格好の素材となり、ワイドショーと呼ばれるテレビショーパン組も「風」を作り出すのに大きな役割を果たし始めた。日本でも「テレ・ポリティックス」が政治情報サイクルを速め、「風」は瞬く間に起こって盛りあがるようになってきた。日本政治は揮発性(volatility)の時代に突入してきているといつてもいいだろう。

こうした「風」は、政治や選挙結果の予測可能性を一举に低くしている。日本の報道機関の多くは、過去の有権者行動のデータなどを積み上げて、世論調査をもとに選挙行動を事前に科学的に推測する手法を開発してきたが、95年ころからこうした事前推計が大きく狂うケースが頻繁に起きていた。投票率の予測、有権者の反応の方向がますます読みにくくなっているのである。典型は98年参院選で、報道各社はそろって自民党の獲得議席は60を超える改選議席の半数に近づくだろうと推計したが、実際は40議席を超えた程度で自民党は大敗だった。有権者の行動パターン、意識構造はそこまで大掛かりに、しかも深く変化している。

踊り場としての「小泉現象」

有権者の流動化とメディアによるその加速がもたらした一つの帰結は、2001年春から日本政治を包み込んだ「小泉現象」だった。

4月の自民党総裁選で一般有権者は、小泉氏の党内での一匹狼的な異端としての存在に惹かれ、同時に「改革断行」といった巧みなメッセージに鋭く反応した。そして、

総裁選で小泉総裁が選出されなければ自民党はどうなるか分からないという強力な「世論」を外側から形成して、党内基盤の弱かった小泉氏を助けて、自民党内の小泉ムードをあつという間に作り上げた。こうした小泉ポピュリズムの勢いはそれだけでは止まらなかった。政権発足後もメディア・パフォーマンスもテコに80%前後という高い内閣支持率を維持し続ける一方、この小泉人気を背景に巨大な無党派層から自民党支持へと有権者を逆流させる流れを作りあげた。

小泉新政権で勢いに乗った自民党は2001年7月の参院選で、実に9年ぶりに改選議席の過半数を獲得する大勝利をあげた。その後も小泉人気は続いており、8月の朝日新聞調査によると、自民党支持率はさらに上昇、無党派層は減少して、ついに92年以来では初めて、自民党支持者が無党派層を上回るという「自民回帰」の数字も出ている（図1参照）。

小泉人気はたしかに無党派層を動かしてきた。参院選での出口調査も、自民の得票増はかつてのような自民支持層の掘り起こしによってというよりも、無党派層を中心に流動化した有権者の心をつかんだ結果であることを示している。無党派層の中で自民党に投票した人の割合は3年前の参院選と比べ、じつに3倍近くに増えている。

しかし、こうしたデータを「自民党の復権」とみるのはいさか時期尚早だろう。なぜなら、流動化した有権者が自民支持に固定される保証はないからである。参院選前の世論調査によれば、無党派層の7割が小泉首相を支持していたが、その支持者の中では自民党政権を望む人よりも民主党政権を望む人の方が多いかった。また、共産党支持者の半数以上が小泉支持に傾いている事実も、むしろ、今後の政治動向によっては簡単に自民支持を離れる有権者が小泉現象を支えていることを示している。

簡潔に言えば、小泉人気の底流には90年代の政治不信を彩った、後述するような「反自民感情」があることを見逃すべきではない。「自民党をぶっ壊す」と公言してはばかりない小泉首相であるがゆえに、流動化した有権者の一定部分をこれまで束ねてくことができたというのが、偽らざる現実であろう。その意味で小泉現象は、有権者の大規模な流動化がもたらした「あだ花」であり、10年を経た流動化の一つの「踊り場」でもある。

テレ・ポリティックスの時代は政治情報がスピーディーに行き交うとともに、政治情報やイメージを激しく「消費」する時代でもある。換言すれば、流動化した有権者はきわめて移り気である。たとえば95年に無党派層に英雄的に押し上げられた青島幸雄・東京都知事は事実上失速、2期目を目指すことすら出来なかつた。小泉現象は果たして「小泉時代」と呼べる安定した政治状況を作り上げるまでに固定化するのかど

うか。答えは遠からず出るに違いない。

3. 政治不信のダイナミックス

標的は「政治の質」

有権者を一気に流動化させ、日本政治の不安定さを作り出したのは、政治不信であった。では、その政治不信はどんな種類の不信で、何に向けられていたのか。その不信が送り出してきたコア・メッセージは、いったいなんなのか。

90年代は日本だけではなく欧米諸国を含めて民主主義諸国で「政治不信」が噴き出した。そして、そこでは多かれ少なかれ、有権者が感じる政治プロセスからの疎外感が問題になった。だが、いくつかの国と比較してみると日本の政治不信の深刻さ、特異性がくっきりと浮かび上がる。

図2、図3は米英両国と日本で朝日新聞社が98年に同時実施した政治不信に関する世論調査結果の一端である。

米英両国に比べて日本の違いが際立っているのは、cynicismの強さ、政治に対する無力感の強さだろう。「一票に政治を動かす力がありますか」という設問に対する回答（図2）をみると、米英では「一票の力」を信じる有権者が圧倒的に多いのに対し、日本の場合はまったく逆に自分の投票に力があると考える有権者は少ない。

その一方で、政治家イメージのひどさも特筆に値する。図3は「不正をする政治家は多いかどうか」という問い合わせに対する回答ぶりを示したが、日本では「多い」と考えている有権者が極端に多い。米英でも政治家は政治漫画などでからかい半分に「悪者」扱いされることは多いが、にもかかわらず政治家は信用できないというイメージの日本での強さは際立っている。

そこにあるのは、投票という民主制の基本行動に対する深い無力感、そして政治を担うプロに対する犯罪者を見るような猜疑心といつても大げさではあるまい。こうした強烈な不信は、疎外感、すなわち「そうであってはならないのに政治から疎外されている。政治のプロセスに包括されたい」という感覚というより、政治というものから断絶されて長いため今後も政治と接続することをほとんど絶望視している感覚に近いものだろう。換言すれば、この深い不信に応え得るのは、政治プロセスにどう巻き込むかという技術的改革ではなく、日本の政治が持っている「政治の質」そのものの大胆な変革以外にないことを暗示している。

実際、90年代に膨張を続けた無党派層が何を求めていたかを追いかけた各種調査でも、彼らが求めていたのは、政党の改革でも政治家の改良でもなかった。それは一言で言えば「政治の変革」という言葉に尽きていた。彼らが95年にコメディアン知事を支持したのも「政治を変えてくれそうだから」であり、2001年に小泉ブームで自民党になだれ込んだのも、その最大の理由は「政治を変えたいから」であり続けていたのである。

それにしても、なぜ、ここまで政治に距離感があり、今の政治のありようを嫌うのだろうか。残念ながら私たちは、その解答に行き付く具体的な手がかりやデータを今のところほとんど持ち合わせていない。

政治というものは自分たちのものではなく、誰かがどこかでやっている仕事だという伝統的な「政治観」「統治観」のゆえかもしれない。あるいは、戦後の政治制度の運営、たとえば選挙区定数の不均衡で自分の一票の重みがときには他人の数分の一でしかないまま放置されてきたという現実が、いつのまにか政治プロセスへの信頼の根幹を蝕んでいたのかもしれない。そうではなく、戦後に半ば惰性で築き上げた「豊かな社会」が危機に瀕し、ようやく政治的覚醒が始まったのかもしれないし、そうでないのかもしれない。

だが、誰の目にも明らかだったのは、こうした不信がまずは「政党からの有権者離れ」「無党派層の増大」という形で出現したことから、政党が、とりわけ政権政党であり続けた自民党が、有権者のこの「不信の刃」を受けとめなければならなかつたことである。有権者が「変えたい」と思い始めた政治とは、日本では「自民党政治」以外にはなかつたからである。

追い詰められた政党

90年代の混乱を経てもなお、日本の政党のチャンピオンを自認している自民党にとって、有権者流動化の直撃はじつは強烈だった。流動化がそれまで束ねていた有権者をバラバラに解き放ち、公共事業など様々な行政サービスをテコに支持層を動員するという伝統的な集票システムを機能不全に追いこんだからだ。

選挙での動員力は急速に落ち込み、例えば95年、98年の参院選比例区選挙で投票用紙に「自民党」と書いた有権者は、棄権者を含めた全有権者でみると7、8人に1人程度というお寒い状況にまでなった。政権党はすでに「正統性(legitimacy)」の危機という、民主制にとって本質的な問題を抱え込むところまで追いこまれた。

しかも、その衰退は技術的な対応ではとめられないレベルまで行き着いていた。96

年総選挙に導入された衆院小選挙区制は、相対的多数の有権者の支持で議会の絶対的多数が取れる仕組みで、当初から自民党に有利とされた。だが96年選挙で、この制度のもとであっても、支持者を失いつつあった自民党は当時の野党・新進党に急追された。有権者の流動化が一層深まれば、小選挙区制が自民党に裏目に出る危険性すら論議になった。

さらに悪いことに、前述したように既成政治への不満をベースにした有権者が多いこともある、無党派層は基本的には反自民である。95年以降、無党派層が投票所に足を運ぶと自民党が大きなダメージを受ける事実が繰り返し明らかになった。

かつて自民党は、有権者を投票所に駆り出せば、つまり投票率が高ければ選挙に勝利する政党であった。しかし、90年代半ばにこの常識は逆転。自民党は、投票率が低いほうが有利だと考えるようになった。

98年参院選はその典型だった。自民党は、低投票率を前提にして、残存している自民支持層を組織的に駆り出せば勝利できると計算した。「古い政治」を「古い仕組み」で守ろうとしたのである。しかし、結果は無党派層が大挙して投票に出かけ民主党を選び、自民党は歴史的大敗を喫したのだった。

続く「有権者の反乱」

政党の体面を昔ながらのやり口で守り抜こうとしてもたつく自民党に対し、政党離れし、かつ流動化した有権者たちは「真に問われているのは政党なのではなく、政治の中身である」「求めているのは新しい政治である」というコア・メッセージを、その時々の衣に包みながら継続的に送り続けてきた。その舞台は地方の知事選挙であった。

99年の都知事選では石原慎太郎氏が無党派層を引き付け、自民、民主の推薦候補を破って当選した。95年の知事選で無党派層が政治の舞台に初登場して以来、丸々4年が過ぎていた。石原氏の当選後の「既存の政党はほとんど価値がなくなったと国民が全部思っているのに、政党の人が見事に鈍感に感じていない」という感慨ほど、自民党などの政党と有権者の埋まらぬギャップを言い当てた言葉はないだろう。

「有権者の反乱」と呼ばれる同じような動きは、ここにきて改めて、奔流のように噴き出している。

翌2000年秋、40年間、県庁出身者が握ってきた長野県知事のポストに、財界人や市民、いわゆる「民」が推す作家の田中康夫氏が挑戦。圧倒的な無党派層の支持を背景にしながら、公共事業をてこにした「県庁集票マシン」を擊破して当選した。栃木県

では県内を抑えきっているとされた中央官僚出身の現職の四選知事を、「庶民代表」を標榜する小さな都市の市長が破った。そして2001年3月には、東京の隣・千葉県で、無党派層の市民ボランティアのうねりが自民党など政党候補をはねつけ、環境や市民生活を重視する初めての女性知事を産み出した。参院選直前のこの知事選は、自民党に危機意識をもたらすきっかけとなり、やがて、大方の予想に反した小泉首相の突然の誕生へつながって行ったのである。

新しい政治を求める、このとうとうたる流れを、自民党が千葉の敗北のころまで気が付かなかったわけではない。

政治のありようそのものを変えようとする変革の動きすらこの10年間、時折表面化していた。93年ごろの自民党離党・新党結成はその端緒だったし、党内改革は選挙敗北のたびに声高に論議された。「NPO、civil societyといった市民エネルギーを党の輪に取り込んでいかなければ、真の保守政治の再生はない」（加藤紘一元自民党幹事長）という発想すら党内には生まれていた。

だが、こうした真摯な反省は数十年間の惰性の中で、ついに大きな行動とならなかつた。2000年秋、党内改革派の一翼を担うはずの加藤氏が起こした当時の森首相への「反乱」すら、無党派層の応援の「風」が吹き荒れる中、小泉氏も加わって鎮圧された。結局、新しい政治に向けてのメッセージと具体的行動は、一転、その小泉氏が「革命児」に変身して自民党総裁選に登場するまで、自民党の公式課題となることはなかつたのである。

4. 「新しい政治」の輪郭

説明責任とレスポンシブネス

では、流動化した有権者が求め続けている「新しい政治」とは、いったい、どんなものなのだろうか。

じつはこれは、相当の難問である。有権者総体としての意思是、例えば「反・自民」「反・既成政党」「反・現職政治家」といった否定スタイルで表出することが多いため、真に何を欲しているかはなかなか実像を結ばないからである。というより、何かを否定し、逆に何かを選ぶという行動が何度も繰り返されることによって、その選ばれたものに共通する要素が次第に浮かび上がり、有権者自身も自分たちが何を求めているかを自覚し、政治家も「要求」の本質を知るに至ると言った方がいいかもしれない

い。

こうした視点でこの10年の政治激変や政策的混乱を総括してみると、日本政治は自分には欠けていた二つの新しい「質」の周りをぐるぐると回りながら、それを獲得しようと模索を続けてきたような気がしてならない。その一つはアカウンタビリティ(accountability)であり、もう一つはレスポンシブネス(responsiveness)である。これら2つは日本政治が曲がり角を迎えるたびに、舞台回しのキー概念として繰り返し登場してきた。

「お上一任」という言葉が象徴する政治は権力者のものであるという日本の伝統的な政治観は、むろん戦後の民主主義導入によって大きく変わった。いまや政治家の権力は有権者からの選挙による「付託」によって生まれるといった基本構造を理解しない人はいない。だが、その権限を実際に行使して統治を行うに際しても、被治者から不斷に支持を調達しなければならないこと、端的に言えば「納得の統治」が民主制社会をうまく動かすための動態的原理であることは、日本社会ではさほど鋭く認識されていたとは言い難い。有権者への説明を継続する一方、その説明に対する反応を吸い上げる不断のプロセスの不十分さは、例えば欧米の日本研究者がかねて指摘していたように、アカウンタビリティという概念と発想、それに対応する日本語がないことにも象徴されている。

経済成長のパイの分配が政治の主な仕事だった戦後の大半は、そうした政治で十分に機能できた。だが転換期の日本では、一転、パイは増えなくなり一方で高齢化が急速に進む社会に変じ、有権者に負担の増大や痛みの受容を説得することなしに、政治は前には進めなくなったのである。

実際、アカウンタビリティは90年代半ば、住専問題という政府の絡んだ不良債権処理問題に関連して、有権者の方を向いていない政府を批判し納税者の権利を強調するための政治のキーワードとなった。報道などを通じて新しい訛語が初めて定着。その訛語は数ヶ月の間に政府の公式文書に登場するほど驚くべきスピードで普及した。

住専問題だけではない。情報公開法の制定、公務員倫理法の制定など、90年代後半の日本政治では、それまで省みられることが少なかったアカウンタビリティの嵐が吹き荒れた。同時に、政治家の意識の中でも、その重要性は否定できないほど大きくなかった。98年参院選で予想外の敗北を喫した自民党は、「有権者の意識が高まっているのに対応して十分に自民党のやりたいことを説明できなかつたのが敗因」として、アカウンタビリティが選挙の帰結を決したと総括したのである。

有権者への情報の流れを維持するのがアカウンタビリティだとすれば、レスポンシ

ブネスは有権者からの打ち返し、有権者の demand に耳を傾ける、もう一つの方向の有権者とのコミュニケーションである。その必要性も、与野党を問わず党改革や選挙戦略論議の中で繰り返し議論されてきた。前述した 90 年代からの日本政治のテレビ化、メディア化の急速な進行が、政治のレスポンシブネス、ひいては即応性をもこれまで以上に要求する圧力となったことは言うまでもない。

こうした中で、レスポンシブネスの欠如がまとまった形で公然と議論された典型は、事実上の敗北に終わった 2000 年総選挙後の自民党の総括会議であろう。そこでは総選挙の候補者たちが「国民と党のずれ」「有権者への感度の鈍さ」などのレスポンシブネスのなさを強烈に批判した。現幹事長である山崎拓氏は「自民党は 20 世紀で役割を終えたという国民の声に心耳を澄ますべきだ」と発言。若手からは「このままでは自民党は自滅する。自民党は過去のもの、新しい時代に期待しうる政党ではないと有権者の半分が思っているのではないか」と強烈な危機感が示されるなど、いかに自民党が有権者から断絶された存在になっているかについての嘆きが数時間にわたって続いたのである。

アカウンタビリティにしてもレスポンシブネスにしても、有権者との不断の対話という意味において、民主制を機能させるための基本的要素である。その不十分さあるいは欠落は、国政選挙での投票率の極端な低下などに早くから示され、90 年代を迎えたとき問題はすでに明らかであった。それが、政権党の中で真剣な議論に至るまでに実に約 10 年を必要とした事実は、日本政治が長い一党支配の中で身につけた「惰性」の強さを物語っている。

変質する「統治」

政治にアカウンタビリティとレスポンシブネスという要素が加わることで、日本社会の何が変わろうとしているのか、あるいは変わったのか。

冒頭に述べたように、変化のうねりは巨大である。しばらくの間、その全貌はとうてい捉えることはできないだろう。だが、おそらく回答の端緒は、前述した地方での知事選での変化や中央政治の政策転換の中に見いだすことができる。そこで、ぼんやりだが見え始めているのは、政治不信に応える形で次第に有権者と政治家が直接、接続され直すことにより、これまで日本社会の欠点とされてきたいくつもの特質に次々と風穴が開きだしていることだろう。

たとえば、「官」社会といわれる特質がそうである。

よく知られるように、日本では一群の高級官僚が情報を握り、「政策の継続性」を

掲げて政策判断の多くを担い、政治家や政党の政策をもコントロールした局面は決して少なくなかった。そして、どちらかと言えば「官」は公平中立な行政官、逆に政治家は私的な利益に走る権力亡者としてイメージされてきたし、一般に「官尊民卑」の偏見も根強く、その本質において官僚主導、官僚優位の社会であったことは疑いもない。

だが、経済社会の構造改革が言われ始めた80年代から「継続」を武器にしてきた官僚の政策能力は限界が見え始め、同時に、長い「官」支配が生んだ厚生省、大蔵省、そして外務省など権力中枢がからむ腐敗事件が次々と摘発される事態が続いている。90年代の政治不信はそうした「官」社会の機能不全を背景に浮かび上がったもので、その不信には明らかに「官社会にどっぷり浸かったまま、自ら転換期の日本に行く末すら示せない政治」に対する憤りやあきらめという彩りがあったのである。

従って政治不信は、「官僚主導」ではなく「政治主導」を求める世論を作り出し、「官」ではなく「民」中心の社会再編を志向する流れを膨らませ、「官」社会の崩壊に拍車を掛けた。実際、官僚政治の機能不全が生み出した98年の金融危機に対処しようと開かれた国会では、官僚ではなく民間の知恵を政党や政治家が吸収して政策を打ち出す新たな動きが目立ち、こうした政策志向の若手政治家たちは「政策新人類」とも評された。2001年には長年の懸案だった中央省庁の統廃合が実現して旧来型の権益構造に変更を迫った。

こうした脱「官」社会の流れは、その後生まれた小泉政権の基調にもなり、首相の高支持率を支える材料にもなっている。同年5月、裁判所はハンセン病患者の不当な処遇について政府の責任と賠償を認めた判決を下したが、小泉首相は慣例に従って控訴を主張する官僚組織をねじ伏せて政府の責任を認め、「政治主導」として喝采を浴びた。また、「官」社会は中央省庁に寄生する無数の特殊法人、公益法人を通じて権益を維持・拡大してきたが、小泉改革はこうした法人の民営化や大胆な整理統合も射程に入れ、官社会を根底から揺さぶっている。

興味深いことに、「官」が強かった社会から「官」が相対化された社会へと変質するにつれて、ここ2、3年、官の地位低下が要因の一つと思われる「前例のない」出来事が相次いで生まれている。情報管理の強さで知られた警察の不祥事の発覚が全国に広がっているのはその一例。また、2001年参院選にからみ、これまでほとんど問題にもされなかった郵政官僚や郵便局長たちの組織をあげての選挙運動が地位利用の公選法違反で大がかりな摘発を受け、当選議員が辞任した。こうした事例が、従来型の「官」のかばい合いを離れ、「官」が有権者の前で自らの効能と正当性を競い合うと

いうモメンタムが働き始めた兆候だとすれば、今後の「官」社会の崩壊はいっそう早まるということだろう。

むろん、日本社会の変質は「官」社会においてだけではない。10年前には想像もできなかつた大転換がほかでも起きている。「官」社会崩壊とも連動する形で、知事選などで中央集権型の統治構造も各地で壊れてきた。これも、とてつもなく大きな変容の一例である。また、驚くべきことに、この1、2年、戦後の自民党保守政治の食糧でもあった「公共事業」の領域でも政治の方向転換が急速に進んできた。

言うまでもなく公共事業は、「政官財」のトライアングルの典型事例である。自民党は90年代の政治不信の高まりに対し、まずは、その公共事業を死守し従来通りの利益のばらまきで逆境を生き残ろうとしてきた。96年総選挙の前後、のちに建設相に就任する亀井静香氏が「自民党候補への票を出さない選挙区には公共事業を回さない」と触れ回ったことは記憶に新しい。

だが98年参院選敗北、2000年の総選挙での実質敗北という経験の中で、自民党は「一部団体に利益を与える政治は続かない」（小泉純一郎氏）ことを繰り返し学んだ。とりわけ2000年総選挙後は、公共事業の見直しや中止なども公然と論議し、あちこちでダム建設計画など大規模公共事業の見直しすら公然とテーブルに上っている。

5. おわりに——「常識」を超えて

一連の劇的な変動を冷静にながめれば、10年前に比べて別世界となりつつある日本の統治の姿に驚かない人はいないだろう。これをもたらした一つの力は、疑いもなく、この10年間の有権者の不信や怒りだった。

それは、政治不信というマグマが政治にどれだけ緊張感を運び、その結果、古い日本社会の根幹がどれほど揺すぶられたかを示している。換言すれば、瀕死の政治に緊張感というカンフル注射を打ち続けたのは有権者であった。「無党派層」が、既成の政党と政治家に自己変革を迫り、日本政治は有権者とのキャッチボールという民主制のダイナミズムをいま経験し始めていると思いたい。

80年代には日本社会に対して「リビジョニズム」と呼ばれる見方が米国などに生まれた。そこでは、日本は欧米諸国とは違った原理で動いているから自己改革はできない。改革を実現するためには強引に「外圧」を加えなければならないと主張された。

この小論で見てきたように、日本社会はたしかに頑迷固陋ではあったが、日本は長い時間をかけながら次第に次の時代へ進むための「解」を見出しつつある。「日本社

会は自らは変われない」という一部日本人すら信じたリビジョニズム的「常識」は、やがて覆る可能性が出てきている。

図1 自民党支持率、無党派層の率の推移

(単位%、毎年12月の朝日新聞世論調査から。但し、2001年のみ8月のデータ)

年	自民支持率	無党派層の率
1990	47	29
91	49	31
92	36	42
93	23	45
94	24	50
95	28	46
96	31	44
97	30	52
98	27	48
99	34	43
2000	28	50
2001	39	37

図2 自分の一票が政治に影響を与えると信じているか

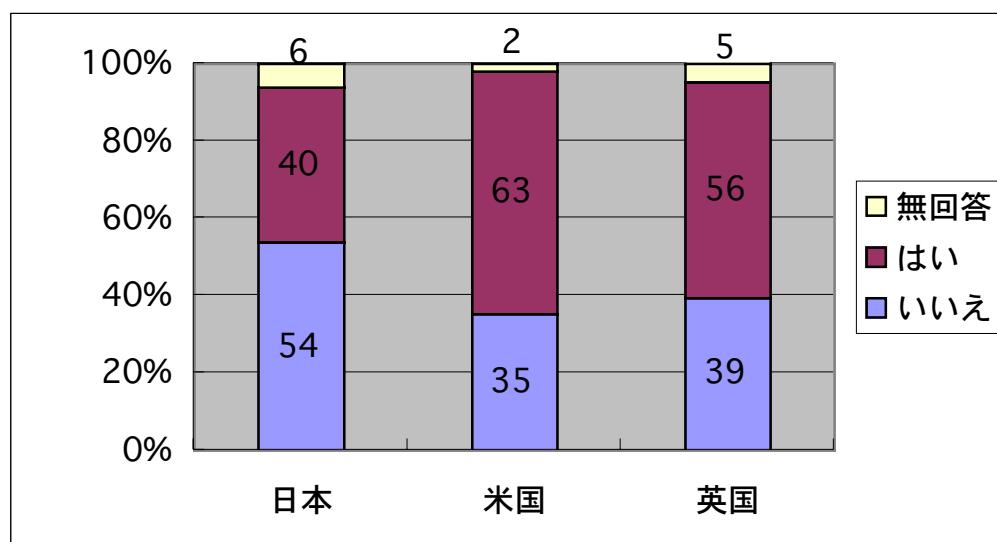


図3 誠意のない政治家がどれ位いると考えているか

