

THE GLOBALIZATION & GOVERNANCE PROJECT, HOKKAIDO UNIVERSITY  
WORKING PAPER SERIES

J-04

## 民主党政権の蹉跌と政治学の責任

北海道大学 山口 二郎

[jyam@juris.hokudai.ac.jp](mailto:jyam@juris.hokudai.ac.jp)

- \* この論考は 2011 年 10 月 8 日に開催された日本政治学会研究大会 共通論題「政権交代の政治学」の報告原稿として用意されたものです。
- \* 未定稿につき、引用はご遠慮ください。

「自由と解放の後に幻滅の感が来ないとしたら、そっちの方が不思議なのであったが、自由と解放の輝光があまりにも美しかった場合、その後に来るものが、絶えることのない政党間の抗争であり、裏取引であり、不決定であり、旧悪の暴露合戦であつたりした時、幻滅は不可避である。」

「民主主義とは、それ自体に、これが民主主義か？という幻滅の感を、あらかじめビルト・インされた form of government なのであった。」

堀田善衛「出エジプト記」(『天上大風』ちくま学芸文庫、2009年)

はじめに

民主主義は革命の制度化と言われる。その意味では、自民党による長期政権の下、民意による政権交代を経験しなかった戦後日本では、民主主義は不完全なものであった。だからこそ、2009年の政権交代は、日本の民主政治にとって画期的な出来事のはずであった。

しかし、国民の大きな期待を追い風に誕生した民主党政権が、末期の自民党政権と同様の統治能力の欠如を露呈する有様を見れば、政治の変革に期待した者は幻滅するしかない。とくに、自民党による一党優位の硬直化に日本政治の病根を帰着させていた、私のような学者には、民主党政権の失敗は出口のない困惑をもたらす。

今、政治学に求められることは、民主党政権の失敗の原因を究明し、より健全な政権交代の条件を明らかにする作業である。その際、この20年ほどの政治改革、政党再編の中で政治学、特に現実政治を論じてきた論壇で活動する政治学が演じてきた役割を振り返り、その意義と限界を考察することも、重要な柱となる<sup>1</sup>。

この報告では、そのような問題意識のもとで、2009年の政権交代の意味と、論壇政治学が政権交代に及ぼした影響について総括したい。

## 1 論壇政治学は何を論じてきたか

### ・1990年代の改革論

まず、自民党による一党優位体制がしだいに行き詰まり、政権交代の必要性が論じられるようになった背景について、政治学における議論をごく簡潔に振り返っておきたい。

政治改革や政権交代が本格的に論じられるようになったのは、1989年のリクルート事件、1992年の佐川急便事件を契機として、自民党の長期政権の腐敗が露呈されたときからであった。さらに、1990年前後の社会主義体制の崩壊、冷戦の終焉は、日本の民主政治論に新たな地平を開いた。即ち、冷戦の崩壊によって体制選択論の呪縛がなくなり、議会政治と市場経済を前提として、自民党以外の政権の可能性を論じることができるようになったのである。日本を西側陣営につなぎ止めるピンとしての自民党の役割は終わった。そして、実際に90年代前半には保守の陣営から、革新ではなく、改革を唱える新党が登場し、政治の新たな選択肢を提示した。

こうした新しい状況において、現実政治を論じる論壇政治学にも、新しい型の議論が現

れた。冷戦時代の論壇政治学は、戦後の民主化や近代化の文脈において、「遅れた、前近代的」な、あるいは「非民主的な」自民党一党支配を批判してきた。しかし、国会における勢力分布を見れば、1か2分の1政党制が厳然と存在し、政権交代への現実的なシナリオを描くことは困難であった。そこで、実践的関心を持つ左派的政治学者は、市民運動（高島通敏）や地方自治（松下圭一）に新たな政治の可能性を求めた。

これに対して、90年代以降の現実政治を論じた政治学者は、佐々木毅を代表格として、自民党による長期安定政権を、包括政党、あるいは利益集団自由主義という民主政治の一形態として位置づけ、その限界を批判するという論法を取った<sup>2</sup>。そして、自民党が官僚組織と協働し包括政党として成功したがゆえに、バブル崩壊や冷戦崩壊という大きな歴史的変動に適応できていないことを重視した。そこから出てくる改革論は、必要な政策転換を果敢に行う能力を持つ政治主体の創出であり、そうした政治主体を作り出すための政治制度の変革、とりわけ中選挙区制の廃止であった。中選挙区制度が利益配分政治の温床となり、政権政党における統合的意思の形成を妨げているという認識がその根底に存在した。

この時期以来、政治論議の中では決定、リーダーシップという要素が重視されるようになった。抵抗、批判を動機とする伝統的な啓蒙政治学とは、その点で大きく異なる。このような議論においては、民主政治はもっぱら複数のリーダーあるいは政党が有権者の支持を求めて競争し、そのダイナミズムから創造的破壊を行う指導力が生まれるというシュンペーターのモデルが想定されていた。

こうした政治論は細川政権の誕生と、選挙制度改革に大きく寄与した。この時期は戦後政治学の中でも、政治学が現実の制度変革や政党・政治家の行動に最も大きな影響を与えた時期といえる。

また、政治改革は政権交代に向けた政党システムの変化の起点となった。後で触れるように、民主党は小選挙区を導入し、非自民勢力を集約することによって誕生、持続した政党である。2009年の政権交代は、選挙制度改革が15年の時間差をもってもたらした政治変動であった。

#### ・2000年代の改革論

話を少し戻して、90年代の制度改革から実際に政権交代が起こるまでの15年間の論壇における政治学者の議論を振り返っておきたい。

自民党は細川、羽田政権という危機を、社会党との連立という奇策で脱し、森政権を除き、橋本、小渕、小泉とそれなりに安定感のある首相を作り出した。特に橋本、小泉両政権は、省庁再編、郵政民営化など大きなテーマに取り組み、実際に結果を残した。リーダーシップや決定力を重視する立場から見れば、これらの政権は及第点を取ったということになる。その意味で、橋本政権以降の自民党政権に対しては、90年代前半ほどの批判的論調は見られなかった。

1990年代後半、橋本、小渕政権の時代で制度改革は一応完結した。選挙制度はもとより、地方分権や情報公開、行政手続法など、従来中央集権や官僚支配に対して批判的だった進歩的学者が主張していたことも、現実の制度改革のテーマとなり、実際に改革が実現した。90年代末から小泉政権期にかけては、制度改革論を唱える学者にとっては改革の帰結を見守る時期だったのであろう。

また、「自民党をぶっ壊す」という過激なスローガンとともに出発した小泉政権は、政治

学者にとっても面白い見世物を見せてくれたと評価することができる。政策面では、様々な主張が雑居してきた自民党が、小さな政府、構造改革という軸で結集できるかどうか、従来弱体といわれた日本の総理大臣がトップダウン型のリーダーシップを振るったとき、自民党はどうなるかなど、さらに政治行政の制度改革が現実政治にどのような影響を与えているかなど、政治学者にとっては興味尽きない実験が目の前で繰り広げられた。族議員、利益集団自由主義といった範疇で現実政治を説明できなくなるという変化は、政治学という学問にとって面白い時代であった。

その半面、政治学者の多くは、新自由主義的構造改革に対しては、沈黙を保っていた。政治制度や政党の内部構造に関心を持つ政治学者は、必ずしも政策内容について関心を持つとは限らない。私のように、中道左派という立脚点を意識して政治を論評する者は、構造改革がもたらす弊害について、批判を繰り広げた。しかし、それは政治学者の中ではむしろ少数であった。

5年に及ぶ小泉政権が終わり、自民党政権が急速に流動化すると、ポスト小泉時代の政治をめぐって、とくに政党論、リーダー論が活発化した。安倍、福田、麻生と三代続けて1年ごとに内閣が変わるという異常事態を前に、統治能力の再構築は政治論議の大テーマとなった。私のように正面から民主党政権の必要性を説く論者は多くはなかった。しかし、国民自身による政権の選択と、国民から負託を受けた強力なリーダーシップの確立を訴えるという、論壇政治学の多くの議論の根底には、隠れたアジェンダとしての政権交代が存在していた。

## 2 政権交代の2つの顔

2009年によやく民意による政権交代が起こった。これがいかなる意味の変化であったのかをここで再吟味することは、民主党政権が失速し、政権交代以前に唱えていた変革を実現できなかった理由を考える上でも、必須の作業である。

政権交代には、統治形式（form of government）のレベルで、政権の担い手が交代するという次元と、実体的政策のレベルで資源再分配の仕方を変化させるという次元の2つが存在した。

統治形式のレベルとは、実体的な資源配分ではなく、もっぱら政治や行政の仕組み、手続きに関する問題である。この文脈においては、政権交代はそれ自体が目的とされる。なぜなら、一党優位体制は不完全な民主政治であり、政権を担う主体が1つの政党しかないならば、エリート間の競争というシュンペーターモデルも成り立たないからである。したがって、政権交代のある民主政治、二大政党制などの政治の仕組みが、到達目標となる。

実際にも、2009年の政権交代は、90年代以来の政治制度改革の帰結であった。選挙制度など政治制度を操作することによって政治主体の布置状況を変えるという発想を制度工学と呼ぶならば、まさに制度工学がもたらした政権交代であった。

先に触れたように、小選挙区制度の導入によって、非自民陣営は共産党や公明党という独自の組織を持つ政党、あるいは殉教者精神の社民党以外、集約化を迫られた。最初は、非自民政治家の多くは小沢一郎の指導力のもとで新進党を結党し、自民党との二大政党を目指した。しかし、1997年にこの党が瓦解すると、98年の参議院選挙に向けて民主党に小沢系以外の非自民政治家が参集した。以後、民主党は内部の齟齬を抱えながら、連合と

いう大組織の支持も得て、ともかく 10 年以上党としての体裁を持続した。このことは政権交代の大きな原因であった。

他方、自民党も制度工学によって多大な影響を受け、いわば組織変容を余儀なくされた。自民党が派閥の連合体であり、派閥は中選挙区制を前提としていたことはつとに指摘されていた。派閥政治が金権腐敗の元凶であり、小選挙区制は派閥をなくし、政党本位の政治を実現するという触れ込みで、選挙制度審議会やメディアで推奨された。

実際に小選挙区が定着すると、選挙は、個々の候補者に対する支持の大きさよりも、首相（党首）に対する国民の評価によって大きく左右されることとなった。首相は不人気でも個々の候補者が選挙区で頑張って勝ちあがるという従来のビジネスモデルを脱却できなかった自民党は、2000 年 4 月の小渕首相急死に際して、森喜朗を後継首相に据えた。そして、この首相のあまりの不人気に自民党の政治家が自分たちの政治生命の危機を感じるようになり、2001 年の小泉首相の誕生につながった。

以後、自民党は派閥の連合体という性格を弱め、人気のあるリーダーを押し立て、そのもとで選挙を戦って、多数党としての地位を守るという生存戦略に転換した。そのことは、自民党の組織を脆弱にした。小泉のように人気と魅力的に見える政策アジェンダを持った政治家がリーダーである間は大きな勢力を維持できるが、それは自民党がリーダーの資質という属人的な要素に依存するようになったことを意味する。実際に、小泉以後の自民党においては、そうした脆弱さが露呈した。この点も、政権交代の原因の 1 つである。

#### ・日本的再分配システムと構造改革の所産

政権交代には、支持基盤を異にする政党が政権を取ることによって、政府による資源再分配を変更するという、実体政策のレベルの変化も伴うことが多い。標準的な民主主義国では、経営者、富裕層を代表する右派政党と労働組合を基盤とする左派政党との間で政権交代が起こり、政府による資源再分配の縮小や拡大が起こってきた。もちろん、1990 年代以降、そうした単純なモデルは崩壊したとも言われるが<sup>3</sup>。

日本の場合、自民党は超包括政党として、再分配に熱心であった。特に、現場に対する予算、権限を持った各省官僚組織が予算と事業を拡大することに並行して、自民党が支持基盤である農村地域や中小企業等の組織に再分配を進めていった。他方、政府による再分配から大きな恩恵を受けない民間大企業部門およびそこで働く労働者は、経済成長によって生じる果実を享受してきた。その意味で、高度成長期からバブル期まで、一億総中流社会の中で資源再分配と政権交代との結びつきは、日本において実感されにくかった。

90 年代に入ると、むしろ政府による再分配における日本の特徴が、改革の対象として問題化された。日本の場合、西欧諸国に比べて社会保障、公教育、住宅などの制度的再分配の規模が小さかった。これに対して、公共事業補助金や行政指導に代表される官僚による裁量的な再分配が政治的に大きな意味を持っていた<sup>4</sup>。自民党の政治家はそのような裁量的再分配におけるブローカーとして活動した。その点だけをとらえれば、自民党は弱者保護や格差是正に熱心な疑似社会民主主義的政党という評価も語られた。

しかし、90 年代の政治腐敗の中で、こうした裁量的再分配こそ腐敗の温床であるという批判が叫ばれるようになった。橋本、小泉両政権は、新自由主義的構造改革を目指して、規制緩和、民営化、歳出抑制を行った。その意味では、これらの政権は実体的政策のレベルで、いわば右への政権交代の機能を代行したということになる。

そして、新自由主義的改革が成果を上げたことが、日本社会において、雇用の劣化、地方の疲弊、社会保障に対する不安の増加をもたらした。いわば 2000 年代の後半において、日本政治で初めて自由と平等、市場と再分配をめぐる左右の対立軸が、現実的な意味を帯びるようになったのである。

こうした時代状況の中で民主党は政権交代の機会に接近していた。したがって、国民の期待を集めるためには、自己目的的政策交代ではなく、国民生活に密接に関連する政策転換を打ち出す必要に迫られた。そして、2009 年政権交代は、実体レベルの政策転換という側面をも持つにいたったのである。

#### ・民主党にとっての政権交代

民主党は、自民党政治を批判し、政権交代を訴えてきたが、実体政策のレベルで明確な結集軸を持っていたわけではなかった。官僚支配や利益誘導政治の打破というテーマに関しては、規制緩和や公共事業費の削減など新自由主義的な政策が有効な解決策となりうる。だからこそ、小泉政権の時代には、鳩山代表が同じ方向を向いて改革の競争をしようなどと呼びかけたこともあった。本来民主党にとっての政権交代は、統治形式レベルのシステム変化の話であった。

しかし、2005 年 9 月の郵政民営化をめぐる総選挙において小泉自民党が圧勝したことで、民主党が採ることのできる政権戦略はおのずと狭められた。即ち、自民党が伝統的な利益配分政治の要素をそぎ落とし、新自由主義路線に純化し、政治的に成功を収めた故に、民主党にとってその路線を模倣することには意味がなくなった。むしろ、新自由主義構造改革路線、特に社会保障費の抑制、無際限の規制緩和、地方財政の圧迫がもたらす弊害を予想し、社会民主主義路線を打ち出すことが民主党にとっての唯一の政権に至る道となったのである。

2005 年選挙の大敗を承けて代表に就任した前原誠司はこうした事情を理解せず、反転攻勢の戦略を描くことはできなかった。2006 年 2 月にいわゆる偽メール事件が起こり、前原が代表を退いた。その後小沢一郎が代表に就任し、ようやく民主党の政権戦略は定まった。小沢は「国民の生活が第一」というスローガンを掲げ、社会民主主義的な政策を前面に掲げた。そして、2006 年 4 月に行われた衆議院千葉 7 区の補欠選挙で、「負け組ゼロ」を唱える女性候補が経産省の官僚出身候補を倒したことで、政権交代を起こす選挙の勝ち方が見えてきた。

こうして、政権交代には実体政策のレベルでも、2000 年代の新自由主義的構造改革の否定と政府機能の拡大という意義が込められることとなった。ただし、そうした実体政策レベルの転換は、小沢一郎という個人の判断と力量に負うところが大きかった。党内の議論の蓄積ではなく、属人的要素に依存するという点に、民主党の政策準備の限界があった。

### 3 民主党政権における失敗の原因

#### ・何が変わったか

このように、統治形式レベル転換と実体政策レベルにおける資源配分の転換の両面の意味を含んで政権交代が実現した。実際に政権交代に伴う有意味な政策転換も起こった。民主党政権はすべての面で失敗したわけではない。この点については、2011 年度日本行政学会の共通論題における報告を参照していただきたい<sup>5</sup>。

成功の最良の事例は、寄付税制の創設と NPO 法の改正である。これは認定された NPO 等に対する寄付金の半額を所得税額から控除するという制度で、合わせて NPO が税制上の優遇を受ける際の認定要件も緩和された。成功の要因を簡潔にまとめれば次のようになる。

第 1 は、利害関係者が限定された争点であり、党の内側に利害対立がないテーマという前提条件である。寄付税制の場合、敵役は財務省であり、これを擁護する政治勢力は存在しなかった。また、寄付税制の創設はメディアがこぞって支持するテーマであり、世論の追い風も存在した。

第 2 は、リーダーシップである。鳩山政権は「新しい公共」を民主党政治の理念として掲げ、寄付税制はその柱と位置付けられた。鳩山首相、松井孝治官房副長官が内閣の中枢部を固め、新しい公共円卓会議という推進機関も設置した。こうした強力な体制によって政策論議が主導され、財務省の反対を乗り越えることができた。

第 3 は、社会運動との連携である。民主党は NPO とは野党時代から密接な協力関係を持っていた。こうした活動の当事者を円卓会議に入れ、政策論議の原動力とした。社会運動との連携は、世論の支持を喚起するうえでも有益であった。

こうした成功経験は、今後政権交代に伴って政策転換を進めるうえで、重要な教訓を与える。しかし、民主党政権の成功は局地的なものにとどまった。大局的な政権運営については多くの失敗を犯した。その点に関する厳しい総括が必要である。

・統治形式：ウェストミンスターモデルの不適合

統治形式の変化が中途半端に終わったことは、結局、議院内閣制や政党政治のイギリスモデル（ウェストミンスターモデル）が日本の政治に不適合を起こしたと捉えることができる。民主党が唱えた内閣における政治主導、政府与党の一元化、二大政党制はイギリスの政治体制を範としたものであった。その理念型は次のようなものであった。総選挙でマニフェストを示し、政権を獲得した後は、与党議員が大量に政府の役職につき、行政府全体では内閣が、各省組織においては大臣以下の政治任命によるリーダーが、トップダウンで政策形成を推進する。与党の幹部はすべて内閣に入り、内閣における政策議論と党の議論を重ねあわせ、迅速で、縦割りを打破する総合的な意思決定を行う。

そして、形式についてはイギリスモデルの模倣が行われた。まず、閣議に先立って行われた事務次官会議が廃止された。これは、事務次官会議が閣議の意思決定を先取りし、閣議が形骸化したという民主党の年来の批判に基づく改革であった。また、各省においては政務三役に決定権力を集中し、官僚と政務三役の接触についても制約を設けた。また、政策調査会が廃止され、省庁間の調整は国家戦略局（法律整備以前の段階では国家戦略室）が行うものとされた。また、閣議で実質的な政策論議と意思決定を行うことが強調され、閣僚委員会を活用することがうたわれた。

しかし、このモデルは実際には期待された効果を上げなかった。むしろ、日本の政党政治の現実と、様々な齟齬を引き起こした。

まず、内閣は凝集性を欠き、決定の主体となり得なかった。そのことは特に、鳩山首相が内閣の命運を賭けた普天間基地移設問題で露呈された。鳩山首相は最低でも県外移設を主張したが、その方針は内閣に共有されていなかった。岡田外相は嘉手納空軍基地への海兵隊基地の統合案、北澤防衛相は前政権の辺野古沖への移設案をそれぞれ主張し、調整は

難航した。

また、国内政策でも、社会の側で利害が対立している問題について、内閣が明確な方向を示し政策を主導するということは起こらなかった。たとえば、鳩山首相は温暖化対策として二酸化炭素の排出量を2020年までに1990年比で25%減らすことを国際公約とした。これを実現するための国内政策として、民主党は環境税の導入をマニフェストでも掲げていた。しかし、化石燃料に対する課税をめぐるには様々な業界の反対があり、それを反映して各省からさまざまな主張が出てきた。結局、この問題については、内閣が調整、決定の主体とはならなかった。

このように、内閣が国家意思の統合の機関になれないという問題は、民主党政権にも引き継がれた。

政府と与党との接続についても、政治主導のための一元化は、新たな問題をもたらした。政策調査会を廃止して、与党の政治家による政策形成への参画は基本的に内閣内の公式の地位と権限を通して行うことが目指された。他方で、政治主導のための政治任用の数を大幅に増やす法整備は遅れた。その結果、政務三役は70名程度にとどまり、大量の与党議員が持ち場のないまま残された。さらに、小沢幹事長の指示の下、衆議院における与党の代表質問は廃止され、議員立法も行わないようにするという方針が出された。ある程度経験を積んだ与党議員は、国会の委員会の委員長や筆頭理事として国会運営を担うという役割を与えられた。その結果、政務三役は本来事務方に任せるべきルーティンまで抱え込んで多忙を極める一方、その他の与党議員はいわば暇をもてあますこととなり、情報不足、政府提出法案に対する議論と参画の機会の欠如に不満をためることとなった。そのことは、民主党の凝集性を損なうことにつながった<sup>6</sup>。

このように、ウェストミンスターモデルを導入する民主党の取り組みは、制度信仰に終わったと評価せざるを得ない。制度を変えることが自動的に政治主導をもたらしてくれるわけではないという身もふたもない教訓を、一連の制度改革は教えている。

#### ・実体レベル：生活第一路線の不徹底

実体政策の次元における変化の失敗については、外交安全保障面での誤算も大きな要因である。これについては他の報告に譲るとして、本稿では主として内政面での問題に関心を集中しておきたい。内政面での転換の失敗は、民主党が掲げたマニフェスト政治の失敗といえることができる。本来、ウェストミンスターモデルの中では、野党時代にマニフェストを練り上げ、総選挙における国民の選択という正統性根拠を持って、政権獲得後これを順次実現するという手順が想定されている。

しかし、民主党の場合、マニフェスト自体の洗練度が不足していたという問題と、民主党の政治家がマニフェストの理念や方向性を共有していないという問題の両面から、政策転換のための政治力も戦略も生まれなかった。

まず、マニフェスト自体の未熟さから振り返っておこう。既に述べたように、2009年マニフェストは、「国民の生活が第一」というスローガンの下で、社会民主主義路線を示していた。子ども手当、高校無償化、農家戸別保障などは、その象徴的政策である。

しかし、2010年度予算編成の中でこれらの政策を具体化する作業の中では、たとえば子ども手当に所得制限を設けるかどうかなど、制度の骨格をめぐる対立が現れ、議論は紛糾した。こうしたつまづきは、政権準備の段階で政策の新機軸について理念が共有されて

いなかったことのツケである。

さらに、これらの政策が野党から「バラマキ4K」という批判を浴びた時、政府民主党の指導者は十分な反論をしなかった。2010年参院選の後のねじれ国会のもとで野党の主張をある程度聞くことはやむを得ないにしても、政権指導者からは政権交代によって起こした政策転換について、誇りは感じられなかった。マニフェストの個別項目である子ども手当等は、選挙戦の中から民主党政治家はその実現を訴えてきた。しかし、それらの政策を実現することによってどのような価値観を達成するのか、どのような日本社会を作り出すのかという理念レベルの議論は深まっていなかった<sup>7</sup>。実体政策、資源再分配についての議論を回避してきたことの帰結ということもできる。その点が政策論戦で民主党が受け身に回った原因である。

もう1つの問題は、財源であった。マニフェストでは歳出拡大について具体的な公約が盛り込まれていたが、財源については、一般会計、特別会計の予算全体を見直し、無駄を省くことによって16兆円あまりの財源を作り出すことが謳われた。しかし、実際に政権を取り、事業仕分けなどを行ってみても、それだけの財源を確保することは難しかった。折柄のリーマンショック以来の景気低迷のために、余計に税収が落ち込み、民主党政権による予算編成は難航を極めた。

社会民主主義の理念に立脚して、子ども手当等の積極的社会的支出を位置づけるならば、財源についても、時期は別として、広く国民の負担によってまかなうという現実的な対策が準備されたはずである。その点で、小沢代表時代の民主党の生活支援路線は、整合性を欠くものといわれても仕方ない。そもそもマニフェストとは、マルクスの『共産党宣言』(communist manifesto)でも使われた言葉であり、人々を政治的に鼓舞するパンフレットの意味である。したがって、マニフェストには理念こそ不可欠である。しかし、日本で2003年の総選挙以来マニフェストが導入されて以来、数値目標、工程表が過度に強調されてきた。日本のマニフェストは本来のmanifestoではなく、manifest(積荷目録)であった。マニフェスト政治の不発と政治学の関係については、次の節で詳しく検討することとしたい。

マニフェストが理念と体系性を欠いたことは、この党におけるマニフェストの形成過程に問題があったことと関連している。イギリスの政党の場合、マニフェストは時間をかけ、党内、党の支持団体との間の議論を積み重ねて形成される。党内の主要な政治家や党周辺の理論家が参加することによって、マニフェストに対して関係者は責任感を持つ。これに対して、小沢代表時代のマニフェストに関しては、そもそも明確な手続きが規定されていなかった。子ども手当、農家戸別保障などは以前から民主党の政策調査会で議論がされてきたものである。しかし、子ども手当の金額について小沢代表の鶴の一声で増額されたことに示されるように、民主党の政治家にとってマニフェストは自分たちの議論の上にまとめたという当事者意識を持ってないものであった<sup>8</sup>。

#### 4 政治の転換と政治学の役割

##### ・臨調型政治学と民主党政権のパラレルな構図

本稿の最後に、政権交代の挫折と政治学の関係、とくに中途半端な政権交代をもたらしたことに政治学がいかなる意味で責任を問われるかを考えてみたい。もちろん、政治学者

は多種多様であり、一口に政治学と括ることは無謀である。ここで政治学者という言葉で指すのは、90年代以来一貫して現実政治に大きな影響を及ぼしてきた佐々木毅、及び彼が共同代表を務めた21世紀臨調に集まる政治学者、政治学というのはそれらの学者が展開した議論であることをあらかじめ明らかにしておきたい。以下、このタイプの政治学を臨調型政治学と呼ぶ。この学派については、その影響力の大きさゆえに、その役割を検証することも、政治学全体にとっては、重要な課題であると考え。政治の混迷、あるいは政治家の不手際について政治学が責任を取る必要はない。しかし、世論の形成に政治学は大きな影響を持ったのであり、世論において政権交代がどのようなイメージで期待、想定されたかについて、政治学はその責任を明らかにする必要があると考える。

政権交代の意義づけについて、民主党と臨調型政治学には、統治形式への関心の偏重という共通点がある。政権交代の眼目として、政治主導の実現が謳われ、政権交代後も、事務次官会議の廃止などの制度改革が実現されたことは既に見た。臨調型政治学の側も、政権交代前はマニフェストによる選挙戦の実現、政権交代後は政治主導のための制度改革と、統治形式レベルの議論は盛んであったが、実体政策のレベルについての議論はなかった。

臨調型政治学者の側から見れば、こうした関心の限定は、民主政治の制度に関わるという政治学固有の領域で、学者が議論を展開した結果ということになるのであろう。それは政治学の役割に関する1つの見解ではあるが、21世紀臨調の場合、より実践的な意図もあったはずである。21世紀臨調は、前身の民間政治臨調の時代から、経済界、報道機関、労働界など、政官界以外の有力な組織、企業の代表者を取り込んで、大きな権威を確立し、それに基づいて影響力を行使するという戦略を採ってきた。労使の代表やマスコミの代表者を入れた機関となれば、税制、規制緩和など、世の中の実体的利害対立を伴う政策問題について一方に踏み込んだ主張を打ち出すことは困難となる。そこで彼らは、議論をもっぱら統治形式に関わる制度改革に集中し、脱党派的、あるいは超党派的な正論を形成することをねらったと見ることができる。

他方、民主党にとっても統治形式の議論に重点を置くことは、政党の運営を図る上で便宜をもたらした。そもそも、民主党は、小選挙区の中で非自民の政治家が生き残るための方便政党という性格を持って誕生し、拡大してきた。そもそも自民党は権力を分有するための鶴のような政党であり、明確な理念軸を持っていなかったため、これに対抗する民主党も同様の無脊椎動物にならざるをえない宿命があった。しかし、寄せ集め、理念軸の不在という非難は、もっぱら民主党に浴びせられてきた。そのような民主党にとって、統治形式の転換としての政権交代、政治主導という目標は、格好の結集軸となった。

こうして臨調型政治学も、民主党も、ウェストミンスターモデルによる改革の完結を当面の目標とする点で、同じような政治戦略を持ったということができる。しかし、統治形式と実体政策レベルの関連づけについて、民主党も臨調型政治学も大きな錯覚をしていたことが、政権を取ることによって明らかとなった。

まず、政党にとって、統治形式の制度改革と実体的政策を分離することは、そもそもありえない話であった。政治主導とは、具体的な目標を実現する際に、政治の主導力で官僚組織などの抵抗を乗り越えることを意味する。そして、一見官僚の抵抗に見える現象も、その背後には官僚組織と密接に結びついた業界団体等、社会的勢力による抵抗を一体になっていることが多い。したがって、政治主導とは、官僚の抵抗を排除するだけでなく、

社会的に議論が分かれる問題について何らかの方針を示し、反対する集団を説得するという作業を含むはずである。特に、政党にとっては自らの支持基盤が反対する政策を推進できるかどうか政治主導の成否がかかっている。

その意味で、実体的政策に関する目的語のない政治主導はありえない。たとえば、低炭素社会の実現のために化石燃料への課税を強化するという時に、産業界あるいはそれに随伴する労働組合の抵抗を乗り越えるためにこそ政治主導が必要となるのである。しかし、統治形式のレベルで政治主導を語ることによって、永田町、霞ヶ関の仕組みを変えることはできたが、実際にマニフェストで掲げた政策を実現する時に、政権は指導力を発揮することができなかつたのである。つまり、実体政策レベルについて、最低限の理念、意思の共有ができなかつた点に、政治主導の失敗の原因があつたのである。

次に、臨調型政治学における統治形式への偏重の問題点について考えておきたい。マニフェストが政党政治の標準装備となること自体は、政党の政策に関する責任を明確にする上で有意義である。しかし、日本ではマニフェストの具体性が強調され、政策が目指すべき理念、価値観が捨象されている。たとえば、2009年総選挙の直前、8月9日に、21世紀臨調主催による政権公約検証大会なるものが開催された。そこでは自民、民主両党のマニフェストについて、いくつかのシンクタンク、連合、全国知事会などがそれぞれ評価を行い、検討が加えられた。様々な団体による評価は点数化され、新聞等でも報道された。

マニフェストの評価は、価値観の前提なしにはありえないはずである。市場原理を最大限解放すべきという立場から見れば、政府による再分配を拡大するという政策は、それ自体いかに洗練されていようと、0点であり、その逆も然りである。そうした前提についての議論なしに、マニフェストに採点するという作業は無意味である。21世紀臨調自身が採点を行ったわけではないが、各種の組織の採点を価値前提抜きに並列した点で、21世紀臨調が価値観なしに政治を論じるという意味で道具主義的、あるいはテクノクラティックな政治観を持っていることが窺われる。マニフェスト検証大会は、臨調型政治学が統治形式に偏重することによって、政治の論争が矮小化された例である。

そこにおいては、民主政治は、複数のエリート（集団）がリーダー像と政策という商品を販売し、より多くの市民の支持を得ようと競争する市場のような空間として捉えられる<sup>9</sup>。そして、市民はまさに受動的な消費者に置き換えられる。政治参加は、あたかも通信販売のカタログを見ての買い物のような活動に変質する。民主主義をエリートの競争と国民による選択のメカニズムと捉えれば、それでよいということになるのであろう。

本来であれば、新政権が内政外交において新政策を打ち出すことについて、賛否両論の議論が戦わされ、新政権を支持する学者は新政策を推進するための擁護の論陣を張るといのが、政治にコミットする学者の役割であろう。政権交代に反対した者は、新政権の政策を批判するのが役目である。しかし、鳩山政権が外交安全保障に関してある程度の転換を図ろうとした時、あるいは社会政策の拡大を図った時、政治学からは実体レベルの政策を援護する議論は行われなかつた。それらの争点は、統治形式の制度改革をもっぱら論じる政治学の範疇から外れる問題だったということであろう。

#### ・ 純粋政治学と政策議論

ここで政治学にとって問題となるのは、統治形式の問題に自らの関心を限定することが適切かどうかという点と、統治形式に限定するという関心を共有した上で、民主政治の制

度や手続きに関して十分深い論究を行えているかどうかという点の二つである。

まず、前者の問題から考えてみたい。臨調型政治学のように統治形式レベルに自らの課題を限定するということは、政治学はいわば純粋政治学として民主政治の仕組みの議論に専念し、実体的な政策問題には踏み込まないということを意味する。確かに、財政、社会保障、教育などそれぞれの分野には政策学が存在する。政治学者はそれらの分野ではアマチュアである。したがって、政治学が個別政策の議論を控えるという立場には相応の根拠がある。

他方で、統治形式の制度を論じるだけで民主政治の健全な運営を確保することができるかという問題もある。基本的人権の尊重や普通選挙、複数政党などの構成要素は民主政治に不可欠である。しかし、それらの制度的前提は民主政治の実現にとって十分条件であろうか。形式的な制度が整備されていても、極端な不平等が存在し、普通の人々が政治について考えたり、行動したりする余裕を持たなければ、民主政治は十分作動しているとは言いがたい。

たとえば、坂野潤治は昭和戦前期の政党政治の崩壊過程について、普通選挙に賛成した民政党が社会政策については冷淡で、無産政党とファシズムに反対する提携を組めなかったことを、その理由の1つに挙げている。即ち、貧困の解決、一定水準の生活の確保は民主主義の持続にとって不可欠の条件だというのが、坂野の結論である<sup>10</sup>。あるいは、現在のアメリカでは選挙に参加するためには有権者登録が必要であるため、貧困層特にアフリカ系の市民はそもそも選挙に行かない。つまり、実質的に市民として政治に参加するためには、一定水準の知的、経済的生活を確保することが必要である<sup>11</sup>。政治学は、統治形式に関心を限定するあまり、社会経済的問題について無関心であってよいかということがここで問われる。

この論点を別の言葉を使って表現するならば、民主政治を支える人間の持つべき市民的権利 (citizenship) をどのように定義するかという問題に、政治学者がどのような答えを出すかということでもある。たとえば、イギリスの左派政治学の理論家、コリン・クラウチは、シティズンシップを医療、教育、経済的困窮時に公的扶助を受けることなどを内容とする権利と規定し、そのようなシティズンシップが 20 世紀の先進民主主義国において民主政治の不可欠の土台であると主張している<sup>12</sup>。もちろん、政治学者がみな社会民主主義者になる必要はない。しかし、クラウチが言うように、新自由主義的経済理論が先進国を席卷し、医療、教育などの公共サービスが市場領域に移行する中で、むしろ政治学の存在意義は市場に還元されないシティズンシップの領域を確定することにこそあるのではないか。

あるいは、形式的な民主的制度の上で、資金力の大きさに由来するエリートへのアクセス、政策形成過程への影響力の偏在という現実をどの程度許容するかという問題について、政治学は答えを出さなければならない<sup>13</sup>。圧倒的な影響力の格差に沈黙を保つということは、現状を是認するということである。

その意味で、統治形式の問題に関心を限定する純粋政治学は、学問の社会的役割を放棄しているということができる。

同時に、政策学の側にも、政策アイデアをどのように法律、計画に具現化するかという発想が求められる。日本の場合、行政に近い政策学はすべて官僚に利用され、学問とし

て統治形式とのつながりを考える場面はなかった。他方、行政に批判的な政策学は、常に正しい批判を行い、殉教者の役割に満足し、現実との接点を持たないという傾向があった<sup>14</sup>。

#### ・デモクラシーの欠乏と政治学の責任

最後に、純粋政治学という問題設定を共有した上で、現在の日本の政治学が統治形式に関する政治課題について十分深い論究を行っているかどうかを考えてみたい。私の場合、3.11の東日本大震災による福島第一原発の事故という衝撃によって、この問いについて真剣に考えることを迫られた。政官業の鉄の三角形が既得権益を保持するという議論は、政治学の世界では既におなじみのものではあったが、日本の原子力発電をめぐる典型的な鉄の三角形がここまで犯罪的な政策を立案、維持してきたことを見せつけられたのは、衝撃的であった。

学界とメディアを動員した安全神話の創出、それに基づく安全対策投資の回避、電源三法に基づいて受け入れ自治体を従属的地位へ陥れた強権的政治手法。原子力政策のひずみについては、事故の後ようやく本格的な情報公開が行われるようになった。狭い業界関係者だけで政策を進め、異なった立場からの批判や検証に晒さない、そして自由で多元的な討論を封殺するという意味での民主主義の欠乏<sup>15</sup> (democratic deficit)こそが、原子力政策の破綻をもたらしたということができる。

純粋政治学にとっての最大の問題は、政策を推進した官僚、企業そして政治家が共有していた、民主主義的討論に対する徹底したシニシズムである。交付金によって原発を受け入れる自治体を財政面での依存症に追い込み、政策に対する下からの異論を封じるという手法も、民主的討論に対するシニシズムの一つの現れである<sup>16</sup>。また、原子炉の設置、運転などに関する公開討論の場で電力会社主導のやらせが横行していたことも、同様である。

民主主義の統治と参加の形式に関心を持つ政治学者にとって、これほど由々しい問題はないはずである。この問題に沈黙するような政治学ならば、市民にとって不必要あるいは有害である。

今回の原発事故と、その後菅政権が取った原子力政策の転換の試み、さらにそれに対するバックラッシュの有様を見ると、この国の権力の所在がどこにあるか、考えさせられる。菅首相は、静岡県浜岡原発を地震、津波に耐えられないとして、停止させた。さらに、脱原発路線を明示し、小規模分散型の自然エネルギーを普及させるために電力における発電と送電の分離の必要性に言及した。すると、菅首相は様々な攻撃を受けた。

たとえば、福島第一原発の原子炉が爆発し、冷却のために海水を注入していたときに、菅首相の指示で海水注入を止めさせたという風説が流れた。安倍晋三元首相がブログでこの件を取り上げて菅を攻撃し、自民党の谷垣総裁も衆議院震災復興特別委員会で菅首相にこの件を質した。しかし、海水注入は止まっておらず、菅首相の指示で中止したというのは虚偽情報であることが判明した。しかも、その虚偽の出所が経産省の官僚であるとも報じられた<sup>17</sup>。これは、菅政権による脱原発路線を止めるための策謀であった。

虚偽情報で政敵を攻撃するという事案の性質に照らせば、海水注入中止騒動は、2006年2月に起こったいわゆる偽メール事件と同じである。偽造されたメールをもとに民主党議員が自民党の武部幹事長（当時）を不正な金を受け取ったと追及した際には、全メディアはこの民主党議員の軽率さを非難し、結局当時の民主党執行部の退陣とこの議員の辞職

(後に自殺)という結果に至った。これに対して、原発事故に関連した虚偽情報について、その出所までほぼ明らかになっているにもかかわらず、虚偽情報を作成した官僚、それを利用した政治家の責任を追及するメディアは皆無に近い。

その大きな落差の理由について憶測しだせば、陰謀論の域に入るので、ここではこれ以上論じない。ただ、虚偽情報を振りかざした政治家がどの政党に属するか、その際の争点は何であるかによって、メディアの扱い方が著しく異なる、さらに言えば不公平であることだけを強調しておきたい。

1980年代に村松岐夫が新たな日本官僚制研究を提示して以来、日本政治における権力の所在については多元主義という枠組みで捉えることが常識となった<sup>18</sup>。かつての辻声明の官僚支配論、あるいはライト・ミルズのパワーエリート論は、現実を見ない観念論として、捨て去られた観がある。今回明らかになった原子カムラに代表されるような様々な分野における政官業の結合体の存在は、多元主義を構成すると捉えることもできる。

しかし、様々な利益が分節化し、それぞれの世界で関係者が政策形成、実施を管理しているという意味での多元化は、決してすべての参加者に対等な参加や発言の機会が保障され、民主的な討論によって政策形成が行われているということを意味するわけではない。たとえば電力業界の場合、電気は生活に不可欠なので電力料金は税金と同じくらい安定的な収入である。そして、電力会社は民間企業では最も大きな設備投資を行い、各地域でも最大の企業として地方経済界を支配している。したがって、経済界の中でも批判がされにくい。さらに、独占企業で競争がないにもかかわらず、大量の広告を出稿し、新聞、テレビにも大きな影響力を保持している。このような業界の持つ政治的影響力を多元主義の枠組みだけで解説することには無理がある。

福島第一原発の事故の場合、菅直人という伝統的な保守エリートとはまったく発想と行動が異なる政治家が総理大臣を務めていたときに勃発したがゆえに、この事故は一層政治性を帯びたということができよう。そして、この事故をめぐって、従来であれば見えなかったような影響力のぶつかり合い、軋みが露呈された。そのことは、政権交代が政治学にもたらした偶然の所産であった。

権力の所在を探求することは、政治学ではなく、ジャーナリズムの課題かもしれない。それにしても、原子力政策の破綻によって明らかになった民主主義の欠乏に対してどのような態度を取るかという問題は、統治形式のレベルに禁欲する政治学者といえども、避けて通ることはできない。民主主義を擁護する政治学者ならば、民主主義の欠乏をいかに克服するかを論じなければならない。能天気な多元主義で日本政治を説明することこそ、パワーエリート論以上に非現実的である。

政権交代は政治学にどのような課題を突きつけたかという結論を、簡潔に要約して終わりたい。第一は、市場化のうねりの中で公共領域の範囲が問われている今、政治学も民主政治の持続という観点から社会経済的な問題についてある程度考慮に入れることを求められていることである。東日本大震災という巨大なリスクに直面したことで、そうした必要性は一層高まっている<sup>19</sup>。

第二は、政治学が統治形式の考察を本領とするならば、原発事故によって明らかになった民主主義の欠乏こそ、今後取り組むべき課題として位置づけなければならないということである。原発の推進か廃止かを論じることは、政治学のテーマではない。しかし、今ま

での原発政策の形成、実施の過程を検証し、民主主義を無視した面を摘出し、さらにそれに対する改革策を提示することは政治学の課題である。

学問が社会分業の中の一部門として位置づけられ、公的資源を投入されている以上、学問は社会的役割を放棄することはできない。まして、原発政策の推進過程に起こったように、学者と学問が特定産業の利益追求のために動員されたことが明らかになった今、学問が本来の社会的役割を取り戻すことが求められる。内省の学としての政治学こそ、そうした役割を率先して担うべきである。

---

1 論壇活動が政治学の学問活動に入るかどうか、議論はあるであろう。政治学の古典を顧みれば、プラトンから始まってバーク、トクヴィル、ウェーバーに至るまで、そのほとんどは同時代の政治に対する論評や批判である。したがって、当代の政治学者がことさら同時代の政治を批評することを忌避すべきではないと考える。

2 代表作としては、佐々木毅『保守化と政治的意味空間』（岩波書店、1986年）、『いま政治に何が可能か』（中央公論社、1987年）がある。

3 たとえば、コリン・クラウチは「ポストデモクラシー」という概念によって、そうした変化を説明する。クラウチ、『ポストデモクラシー』（近藤隆文訳、青灯社、2007年）。

4 この点についての詳細は、山口二郎『戦後政治の崩壊』（岩波書店、2004年）、第4章を参照のこと。

5 私のウェブサイト、<http://yamaguchijiro.com/>の9月15日からダウンロードできる。

6 私自身、1997年の18年ぶりの労働党の政権奪還、ブレア政権の誕生を現地で観察して以来、日本でもウェストミンスターモデルを導入すべきと主張してきた。拙著『イギリスの政治 日本の政治』（筑摩書房、1998年）は、その最も早いパンフレットである。

この本を出版した直後に、その内容をめぐって私の大学で研究会を行ったときに、当時大蔵省から出向していた主計官経験者の教授が、イギリスのような仕組みを日本に導入した場合、与党の治安が守れるのですかねというコメントをしたことが印象的であった。ウェストミンスターモデルは従順なバックベンチャーの存在を前提としていることを、この元主計官氏は見抜いたわけである。

日本の場合、行政府における政治任用の数がイギリスの半分程度であり、バックベンチャーに不満を残すことになる。結果論であるが、自民党の政務調査会の仕組みは、バックベンチャーを作らず、与党の政治家にそれぞれ何がしかの決定権を振るう機会を与えると意味で、与党の凝集性を高める効果を持っていた。仮にウェストミンスターモデルを今後も追求するならば、政党におけるフロントベンチとバックベンチの関係について工夫することが不可欠となる。

7 この点については、経済学者の伊東光晴がもっとも明快に批判している。伊東、『政権交代の政治経済学』、第1部、「経済政策に普遍の目を」、「心に確たる対抗軸を」、（岩波書店、2010年）。

8 この点については、財務副大臣を務めた峰崎直樹の率直な告白を参照。峰崎直樹「民主党政権は、なぜ財源問題に苦しむようになったのか」（『エコノミスト』、2010年10月11日号）、103-104頁。

9 民主党の追求した政権交代と市場競争型民主政治の関係については、中北浩爾「日本政治史の中の政権交代」（山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』、岩波書店、2010年）、13-17ページ。とくに、二大政党による市場競争の結果、政策が収斂し、有権者にとって政策選択が困難になるという中北の指摘は重要である。また、中北は政党が固有の

---

支持組織を持ち、これに依存する関係は残っているので、その点が政策的色彩を打ち出す契機となることも指摘している。

<sup>10</sup> 坂野潤治、『日本憲政史』（東京大学出版会、2007年）、137—143 ページ。

<sup>11</sup> アメリカの下層社会がおよそ政治に参加するという発想から程遠い実態については、林壮一『オバマも救えないアメリカ』（新潮社、2011年）、12章を参照。

<sup>12</sup> クラウチ、前掲書、第5章。

<sup>13</sup> Sheldon Wolin, *Democracy Incorporated*, Princeton University Press, 2008, Chapter3. ウォーリンは、アメリカにおける金権支配を裏返しの全体主義（inverted totalitarianism）と呼んでいる。大銀行の放縦、先制自衛戦争という名の侵略など、経済界、政界のエリートの暴走、および批判者を根こそぎにするという意味での全体主義は、自由で民主主義的な政治制度の下で成立するというのが、invertedの意味である。

<sup>14</sup> 原発に関するこうした構図については、飯田哲也が経験に基づいて分析している。飯田は彼より上の世代の反原発運動について、絶対悪という発想に基づくもので、社会の現実を変えるものではなかったと言う。飯田哲也、宮台真司『原発社会からの離脱』（講談社、2011年）、79—80 ページ。ただし、その二極化は、日本の政策論議における知識の軽視というより深い問題の中で、知的に批判してきた側が徹底的に疎外された結果ということもできる。同書、16—17 ページにおいて、飯田も同種の指摘をしている。

<sup>15</sup> Democratic deficit という言葉は、しばしば「民主主義の赤字」と訳される。たとえば、トニー・ジャット『荒廃する世界の中で』（みすず書房、2010年）138—154 ページ。しかし、民主主義の赤字というと、圧力政治によって政府支出が拡大し、財政赤字を増やすという公共選択学派の主張と紛らわしい。市民からの参加（インプット）に対して、政府からの権力・支配（アウトプット）が圧倒的に大きいという不均衡を指していることを考えれば、「民主主義の欠乏」というほうが適切であると考えられる。

<sup>16</sup> 開沼博『フクシマ論』（青土社、2011年）は、原発を地域社会がいかに受容してきたかを描いた傑作である。開沼によれば、ある段階以降、地域社会の側が自発的に原発を欲したのであり、中央政府と地域の間にはある種の植民地主義的な関係があるとされる。社会学者は、シニズムをありのままに描けばよいのであろう。しかし、政治学者が民主主義に対して徹底的にシニカルになることは、政治学という学問の存在意義を否定することではないか。植民地主義という枠組みで中央政府と原発の地元自治体の関係を叙述するのは興味深い。しかし、政治学においては植民地支配を作り出した権力の動きを追究することが求められるはずである。

<sup>17</sup> 『選択』2011年7月号、58 ページでは、松永事務次官（当時）がこの怪文書を作成したと指摘されている。私自身、現役の経産省職員から同趣旨の話を聞いた。

<sup>18</sup> 村松、『政官スクラム形リーダーシップの崩壊』（東洋経済新報社、2010年）、第8章。

<sup>19</sup> その最良の例として、宮本太郎『生活保障』（岩波書店、2009年）がある。