

民主党政権における政策形成：改革をめぐる変化と連続

山口, 二郎
北海道大学大学院法学研究科教授

<https://doi.org/10.15017/22983>

出版情報：政治研究. 58, pp.1-24, 2011-03-31. 九州大学法学部政治研究室
バージョン：
権利関係：

民主党政権における政策形成

——改革をめぐる変化と連続——

山口二郎

はじめに

二〇〇九年九月には、歴史的とも言われた政権交代が起こったが、その後の民主党政権の動きは、政権交代に期待を寄せた国民の思いを裏切るものであった。本稿では、民主党政権における失敗の原因を考察してみたい。主たる要因としては、政策面での準備不足、政権運営における未熟さが考えられる。そのような政治主体の能力、技量の問題だけではなく、政権交代を求めた世論、あるいはメディア、論壇における議論に内在した限界についても考えてみたい。そして、「政権交代可能な政党政治」を追求する上で、政治学が果たした役割とその限界について、検討してみたい。

1 政治変革の期待はなぜ裏切られたのか

1-1 「チェンジ」に関する日米比較

二〇一〇年春頃から鳩山政権が普天間基地移設問題で行き詰まるにつれて、せっかく政権交代を起こしたのにこんなはずではなかったという論調がメディアにあふれるようになった。大きな期待を受けて政権交代を起こしながら、新政権が失速したという現象は、日本とアメリカでほぼ同時に進行した。二〇〇八年の大統領選挙において、アメリカ国民

はチェンジを選択し、二〇〇九年には日本で政権交代が起こった。両国とも、政治の可能性に対して大きな期待がわき上がった。しかし、オバマ政権も日本の民主党政権も約束した政策を実現できないまま、参議院選挙、中間選挙でそれぞれ敗北した。そして、アメリカでは分割政府 (divided government)」、日本ではねじれ国会 (divided parliament) の状態になった。

新政権の蹉跌の背景には似たような構図がある。その要因の一つについては、新政権のブレイクとなるべきであった経済学者が明快に説明している。結論を先取りすれば、日本の民主党もオバマも、旧政権との間での経済政策上の明快な対決の構図を明快に作れていないということである。

オバマの場合については、ジョセフ・ステイグリッツが著書、『フリーフォール』の中で、オバマの経済、金融政策を明快に批判している。サブプライムローン問題に始まった金融危機は二〇〇八年にリーマンショックという形で爆発し、世界的な金融不安に発展した。その原因は、サブプライムローンというリスクの大きい債権を材料に複雑に組み合わせた金融商品に投資銀行が無謀とも言える投資を行った点にある。したがって、危機の收拾に際して、オバマは投資銀行の無責任な行動を厳しく糾弾し、金融破綻の原因を究明すべきであった。その上で、金融システムを守り、不況から脱出するために大規模な財政支出や公的資金の投入を行う一方、経営責任を追及するという両面作戦を採るべきであった。

しかし、オバマは金融破綻を招いた責任者の一人であるバーナンキFRB議長の続投を支持し、人事面での変化を起さなかった。そして、不良債権処理のためにPPIP (官民投資プログラム) を提案した。これについてステイグリッツは次のように酷評している。「新たな政策は、民間ごみ処理サービス会社に業務を委託するのに似ていた。民間出資者はごみをまとめて引き取り、内容を選別し、価値のありそうなものを回収した後、残りかすを納税者に押しつける。このプログラムはごみ処理業者にたつぷり利益が転がり込むよう設計されていたが、業務を請け負えるのはウォール街クラブのメンバーに限られた。」

オバマの場合、大統領選挙の選挙戦終盤にリーマンショックが勃発し、経済政策の準備が困難であったという事情もあるかもしれない。しかし、オバマの政治戦略の中に、金融危機をめぐる政治的対立軸の設定を妨げた要因が存在した。

オバマは、初のアフリカ系アメリカ人大統領であることを意識するがゆえに、逆に自らがマイノリティの出身であることにあえて触れないという姿勢をとった。そして、国民の一体性を強調し、自らが全体の代表であるという位置づけを前面に出そうとした。その結果、政治の世界に党派性や対立を持ち込まないこととなった。

こうして、金融危機や不況に対処する中で、問題の原因を追究し、責任を追及するという議論が希薄になった。その結果、金融機関を救済した直後、金融機関のトップが多額の給料をもらっているという事態は、何ら変化は起きなかった。リーマンショック以後の経済危機が世紀に一度という規模であったために、オバマは対策の議論において政争よりも国難への対処という姿勢を強調した。²⁾

金融機関の経営者の貪欲と放埒について大して国民は怒らない一方で、オバマ大統領が苦心惨憺の末に実現した医療制度改革については、草の根の市民運動から、社会主義というシンボルが使われ、国民負担を増やすといった反対が広がった。国民負担という点では、金融機関の救済や景気対策のために投入する公的資金の方がはるかに大きいのであるが、ポピュリズムの運動においてはそのような計算は無視される。こうした草の根の運動は、中間選挙における共和党の勝利の原動力となった。オバマが対立構図を作れなかったことで、本来金融政策の転換に向けて動員できたはずの庶民の怒りが、オバマ政権の方に向いてしまった。

1-2 対立軸を構築できない民主党

日本の民主党政権については、経済学者の伊東光晴が的確な分析を行っている。鳩山首相の時代に行われた施政方針演説や所信表明演説では、新自由主義からの訣別と、内政、外交に関する新しいパラダイムの創出への意欲が表明された。

しかし、鳩山首相が普天間基地の海外、県外移設という高い目標を設定し、そこに政治生命をかけるという対決構図を設定し、政権崩壊に至ったことによって、民主党の政治家自身が政策転換や対立軸の設定についてきわめて臆病になってしまった。

特に、菅政権ができてからは、民主党が当初持っていたある種の社会民主主義的な側面が薄れていき、自民政権と大差ない方向に向かっているということが出来る。外交安全保障については、そのことが顕著である。防衛大綱の見直しによって、基盤的防衛力に代わって動的防衛力という概念が導入されたこと、武器輸出三原則の大幅な緩和など、自民政権が望んでもできなかったことを民主党政権が実現しようとしている。また内政においても、例えば法人税率の5%引き下げ、あるいは「成長戦略」という言葉を首相が多用すること自体、民主党が自民政権時代の経済政策の発想に呪縛されていることの現れである。⁽³⁾菅政権は、およそ民主党に投票した有権者の期待を無視し、民主党に投票したこともなく、政権交代を望まなかった人々の意向を実現しようとしている。民主党は一体誰を代表しているのか。当人たちもあまり明確な自意識、役割意識を持っていないと言わざるを得ない。

子ども手当、高校授業料無償化、農家戸別補償など、「生活第一」を実現する幾つかの政策転換は実現した。しかし、せっかくの政策転換の理念的な意味についても国民を十分説得できていないという問題がある。これらの政策は、野党や一部のメディアからはバラマキと批判されてきた。民主党はこの批判に対して的確な反論ができていない。したがって国民もこれらの新政策の意義を評価していない。実は、民主党自身がこれらの政策の意義を十分理解していないことが、その根底に存する。子ども手当については親の所得制限を設けるかどうかで政府与党内の論争があった。普遍主義的福祉国家の政策として子ども手当を導入するならば、所得制限を設けず、所得税の累進課税によって裕福な者への給付を調整するというのが常識となる。しかし、民主党の政治家は国民に現金給付をすることを訴えはしたものの、この普遍主義の理念を必ずしも理解していなかった。⁽⁴⁾

このように、理念に対する確信を持たないことこそ、民主党が政治的な対決構図を明確にすることに逡巡、躊躇することの最大の原因である。私も、民主党の苦境の原因は理念がないことであるとしばしば論評してきた。しかし、民主党という政党にそもそも理念がありうるのかというのは、改めて考えるべき問いである。およそ民主党と理念というものは両立不能なものではないかという批判もあり得る。この点を少し遡って、政権交代はなぜ起こったのか、その原因の分析と重ねながら、民主党と理念という問題について考えてみたい。

2 政権交代はなぜ起こったのか

2-1 メタ政治としての政権交代

政治という活動を、「権力による価値の再配分」と定義するならば、二〇〇九年の政権交代には、メタ政治の転換と実体的な政治の変化の二つの側面が存在する。メタ政治とは、資源再配分の前提となる手続きをめぐる活動、競争である。実体的な政治とは、文字通り税制や経済政策をめぐる競争、戦いであり、広い意味での利益配分政治である。

二〇〇九年の政権交代は、一面において一九九〇年代以来の政治改革、特に選挙制度改革の帰結ということができる。一九九四年に衆議院の選挙制度改革が実現し、それから一五年掛かって政権交代が起こった。中選挙区制を廃止し、小選挙区制を導入した改革は、第一党にボーナスを与えることで多数派形成を容易にし、それによって政権交代を起こすという理屈で正当化された。しかし、自民党に対抗する勢力の結集は、当時の政治家が予想したよりもはるかに難航し、新しい政党システムの立ち上げには時間が掛かった。新進党は結党後三年で瓦解してしまった。一九九八年に今の民主党が発足してからも、なかなか大きくなれなかった。

しかし、それにしても民主党がとにかく長持ちしたということが、やはり今回の政権交代の一つの原因である。その点は、新進党の崩壊と対比すれば明らかである。そして、民主党の持続はひとえに小選挙区制の賜物である。小選挙区制の導入によって、全選挙区に候補者を擁立する自民党以外の政党を作り出し、そのことによって自民党が自壊した時に政権交代を起こすことが可能となった。政権交代は自民党の崩壊であり、民主党にとっては政権が転がり込んだという面は否定できない。この政権交代は政治的競争のルールを変えろという意味での制度工学の産物であり、メタ政治のレベルでの変化である。⁽⁵⁾

小選挙区の中で勝つためには自民党以外の政党はまとまらなければならないという政治的リアリズムが、民主党を統合する最強の凝固剤であった。理念、主義主張はともかく、数の上で自民党を凌駕するという現実的な目標の前に、民主党に集まる政治家が小異を捨てるところか、中異や大異も捨てて大同結集したところに民主党の本質があるという指

摘は確かに妥当する。二〇〇三年一〇月の民主党と自由党の合併は、その典型的な事例である。

数が増えれば増えるほど質はばらつく。いろいろな主義主張の人が混在し、水と油が同居する。そのため、民主党は一貫性がない、ばらばらだという批判が常に浴びせられてきた。否定形の自己規定しかできない、あるいは残余と言われながらも結集して長続きしたから、自民党の耐用年数が切れたときに民主党が政権党になれたのである。政権交代を最大の共通目標とするということは、民主党の存在意義がメタ政治の次元にあったということの意味する。その意味では、結成以来十年あまりにして、この党は最大の目標を達成したといえることができる。

2-1-2 社会経済環境の変化と実体政治の転換

他方で、実体的な資源配分を変更するという意味での実体的政治のレベルでの変化という側面も存在する。二〇〇九年の民主党のマニフェストは、その出来栄えは別として、「国民の生活が第一」というスローガンの下で、社会民主主義的な再分配の色彩を強めていた。そうした民主党の左へのシフトは、二〇〇〇年代に入って小泉政権の下で進められた新自由主義的な政策への対抗という性格を持っていた。

まず、社会経済環境の客観的な変化を確認しておきたい。図1は、企業収益と労働者の所得の変化を示すものである。二〇〇〇年あたりを境に、企業収益が増加すれば労働者の賃金も増えるという、今の四〇代から上の世代にとっての常識が崩れたことが明白である。逆に二〇〇〇年代以降は、企業収益が増加しても雇用者報酬は減少するという乖離が始まった。二〇〇二年から二〇〇七年、リーマンショックの前まで、「いざなぎ超え」と言われる長期の景気拡大が続いたが、一般の人々にはほとんど実感がないまま、むしろ格差・貧困問題が深刻になった。経済の構造そのものが変わり、国家単位の経済成長と平均的な国民・労働者における豊かさの実現が結びつかなくなったのである。そうした変化の原因としては、何よりも雇用の変化、労働市場の柔軟化、自由化、あるいは規制緩和で低賃金労働が増加したことが挙げられる。いわば日本的な雇用システムが崩れたことがこのグラフに表れている。

図2は、慶應義塾大学の駒村康平氏が行った貧困に関する調査の結果である。二〇〇六年ごろ、まさに小泉政権の未

図1 企業収益と勤労者所得の乖離

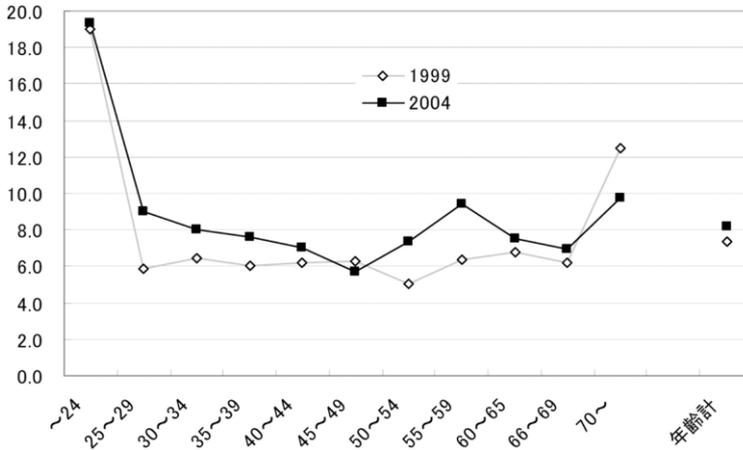


出所：内閣府「四半期GDP」財務省「法人企業統計調査」

期に格差論争というものがあつた。格差が広がっているという議論に対して、例えば大阪大学の太田文雄氏などが、所得の低い高齢者が増加したからそれに引つ張られてジニ係数が増えているのであり、実態として格差は広がっていないのだと主張し、竹中平蔵氏や小泉首相もその説を援用しながら「格差はない」と最初は主張した。しかし駒村氏が世代別に貧困率の変化を調べたところ、ほぼ全世代にわたって二〇〇〇年代前半に貧困率が増加していることが明らかになった。従つて、高齢者の増加によってジニ係数の拡大が起こつたという議論は少なくとも事実誤認であり、貧困や不平等を覆い隠す虚偽意識であつたということもできる。特に二〇代から三〇代にかけて貧困世帯が増加していることは、若年層における雇用の不安定化、低賃金労働の増加の帰結と理解するしかないであろう。平等社会日本という戦後の神話は崩壊した。

やや個別的な情報ではあるが、私自身による北海道におけるフィールド調査からも、二〇〇〇年代に地方の保守的政治基盤の再編成が起こりつつあることを感じる。鈴木宗男氏の応援をしている建設業者は、小泉時代に地域経済の疲弊が進み、政治家が地元のために何もしなくなつたと言う。実際にも、公共事業費は大きく落ち込んでいる。ピーク時の一九九八年には約一五兆円あつた公共事業費が一〇年後の二〇〇八年には六・七兆円まで減少している⁶⁾。鈴木宗男氏が受託収賄容疑で逮捕、起訴され一旦自民党

図2 貧困率の変化（可処分所得が生活保護基準未満の世帯主の割合）

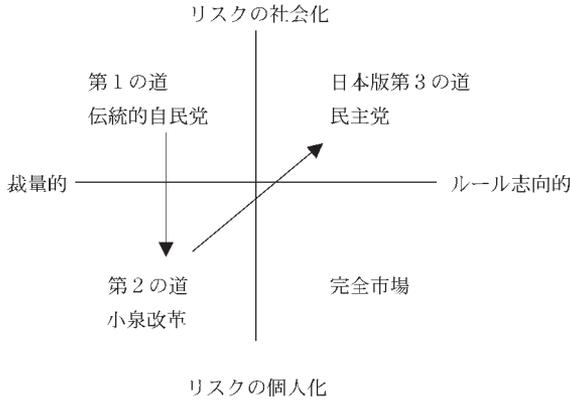


出典 平成20年度厚生労働科学研究費補助金 政策科学推進研究事業「格差と社会保障のあり方に関する研究」（主任研究者 駒村康平）、序章

を離党し、政界復帰後には民主党と行動を共にし、弱者、地方へのこ入れを主張するというのは、理由のある話である。かつて自民党を支えていた、いわゆる利益配分政治の受け皿の部分に大きな変化があつて、そこで政策転換を要求した人々が、小沢流の再分配路線を掲げる民主党政権を選んだということが確かである。

次に、二〇〇〇年代に起こつたこうした社会経済的な変化を戦後日本の社会経済政策の変化の流れの中に位置づけ、民主党の政策の特徴を明らかにしておきたい。図3は、私が戦後日本政治の社会経済政策の変化を説明するときに使っている図式である。縦軸は、人間が生きていく上で遭遇する貧困、疾病、加齢、子育て、就労自立など様々なリスクを個人が自己責任で背負うのか、社会全体の問題として公共セクターが処理するのかという対立軸である。先進国では、アメリカがリスクの個人化路線で社会を構築し、西欧や日本、カナダ、オーストラリアなどは程度の違いはあるが、リスクの社会化という理念をもとに社会を構築している。横軸は、そうした政策を実行する際の手法をめぐる対立軸である。ルール志向的な政策とは、まさに公明正大な制度をもとに財、サービスを提供するものである。一定のルールに基づくので、同じ問題を持つ者には同じような恩恵が公平に提供される。これに

図3 政策分類と政治勢力の位置付け



対して裁量的とは、ルールが存在せず、権限、財源を持つ行政当局、行政官の判断で財、サービスが配分されるものである。その実施の過程は不透明であり、基準が存在しないため、必然的に政治家が介入し、我田引水の競争を行うこととなる。

自民党が高度成長期からバブルの時代まで展開した社会経済政策は、第二象限に位置づけられる。即ち、裁量的政策によるリスクの社会化であり、これが戦後日本の第一の道である。一九六〇年代から八〇年代まで、黄金時代の自民党は、補助金、行政指導、談合といった裁量的な政策によってリスクを社会化するという路線を追求してきた。つまり裁量的な配分による公共投資や、護送船団方式と言われる業界保護の政策、談合などによって、雇用の確保や地域間格差の縮小を実現した。これによってある意味での平準的な社会を作ってきた。「一億総中流」、「国土の均衡ある発展」など、呼び方はいろいろあるが、自民党の路線が日本的平等を追求してきたは確かであろう。

これが一九九〇年代に入って、急速に行き詰まった。その理由としては、バブル崩壊以後の経済の長期停滞、グローバル化に伴う市場原理の浸透、政治行政の腐敗の続出という三つの理由が考えられる。第一の経済の停滞は、税収の減少と財政危機をもたらし、リスクの社会化の持続を困難にした。第二のグローバル化は、護送船団方式の業界保護の仕組みを壊し、様々な業界に弱肉強食の競争をもたらした。これにより、長期安定雇用によるリスクの吸収が困難となった。また第三の腐敗は、裁

量的政策につきまとう病弊であり、九〇年代には政治家や官僚の汚職が続出して改革を求める世論が高まった。

第二の道は、小泉政権が追求した新自由主義的な構造改革であった。この路線は、グローバル化の中で政策の基調をリスクの個人化に大きく転換した。社会保障費の抑制、地方交付税と公共事業費の削減、労働市場における徹底的な規制緩和などが構造改革の柱であり、それらはいずれもリスクを個人に押しつける効果を持っていた。⁸⁾ 小泉政権の改革を第三象限に入れているのは、聖域なき改革というスローガンにもかかわらず、いろいろと既得権が温存されたからである。あるいは、民営化や規制緩和を種に、新しい利権が作り出されたからである。事業仕分けで明らかになったような、天下りに伴う利権、既得権は、小泉改革にもかかわらず温存された。あるいは郵政民営化後の不明朗な資産処分は、小泉政権のブレンとなった特定の経営者の会社を利用するものであったといわれている。⁹⁾ 大きな趨勢としては、リスクの個人化を目指す政策パッケージが改革という名の下に進められ、それが国民生活に非常に大きな傷跡を残した。

新自由主義的な改革によって日本社会が荒廃した後に登場したのが、民主党によるリスクの社会化の復活という路線であった。そこで重要なことは、単なる自民党・官僚連合の利益配分政治に復帰するのではなく、子ども手当や農家戸別補償のようにきちんとしたルールに基づいて再分配していくという政策転換である。それこそが民主党の目指すべき「生活第一」の核心なのだ、私は民主党に対して提言してきた。

民主党のこうした政策路線の転換は、小沢一郎というリーダーなしにはありえなかった。私は日本の政治において、ヨーロッパの中道左派のような勢力を作りたいという実践的な願望を持って、一九九六年九月の第一次民主党の結党以来、この党の政治家にいろいろと提言してきた。しかし、日本の民主党にそういう社民的な要素もないことはないが、いくつかある勢力の一つにとどまった。

二〇〇五年九月の郵政民営化をめぐる解散総選挙で自民党は圧勝した。しかし、これこそ民主党が中道左派路線によって政権交代を追求する絶好の好機¹⁰⁾の到来を意味した。自民党が党内の異論を切り捨ててまで新自由主義、小さな政府の路線を明確にした以上、その構図の中で民主党が政権交代を目指すのであれば、社会民主主義的な路線の採用以外に道はなかった。新自由主義で小さな政府の競争するのは政党としての自殺行為であった。

この点で民主党の戦略を十分理解していなかった前原誠司が「偽メール事件」の責任を取って退陣し、二〇〇六年春に小沢一郎が民主党代表になったことは、民主党にとって大きな僥倖であった。小沢のもとで、「国民の生活が第一」というスローガンを打ち出したことには大変な意味があった。民主党を中道左派路線に持つていくのは小沢にしかできない力業であったと評価するべきである。

この場合の政治はメタレベルではなく、やはり実体レベルの政治であって、資源分配を変えるということである。しょせん政治は資源分配の変更であり、「小泉時代の政策で得をした人々は、今度は少し冷や飯を食え」というメッセージが、生活第一というスローガンの根底には存在したはずである。もちろん税金を取って再分配するのも資源配分だが、市場ルールの設定も資源分配の変更である。そういう意味では小泉政権時代には、市場ルールをより解放して力の強い者が自由に振る舞えるようにする方向に変えることによって資源分配を変更した。先ほど紹介した企業収益と賃金の乖離などはその結果である。今度は、そうではない方向に資源分配を変えろということである。野党時代の民主党の政策には、このようなベクトルが存在していたのである。

以上に説明したように、政権交代にはメタ政治と実体レベルの政治が混在していたということが、ここでの原因分析の結論である。政権交代が成就した後には、この二つのレベルのくい違いが民主党を規定し、実効的な政策展開を阻んでいるというのが、次のテーマである。

3 民主党はなぜ迷走したのか

3-1 民主党における改革の魂

民主党にとって、政権交代の実現や政治改革は結党以来のアイデンティティであった。しかし、そこにおける改革には幾つかの要素があった。

一つはメタレベルの改革である。これは選挙制度や議会の仕組みなど、まさに政党政治の一般的なルール・手続に関

する改革で、政治主導などはその口である。政策決定において選出部分と官僚勢力の役割分担なり権限規定をいかに再設定するかなどは、明らかにメタレベルの改革である。例えば岡田克也幹事長は『政権交代』（講談社、二〇〇八年）という本を書いているし、野田佳彦も『政権交代の大義』（新潮社、二〇〇八年）という本を書いている。それらに共通するのは、「政権交代が必要だ」というメタレベルの議論である。では民主党が政権を取ったときに日本の社会をどう作り変えるかという構想は、実は曖昧である。民主党には一つの政党しか政権を持たないのは不健全だ、政権交代がなければいけないというメタレベルの理由で政権交代を追求してきたという、一貫した流れがある。この点は、多様な政治的背景を持った政治家が集まって作った民主党という政党の抱える限界でもある。

実体レベルの改革という理念を掘り下げてみると、実はX軸とY軸のようなかなり次元の違うものがあるといわなければならぬ。

実体レベルの改革の第一の類型は、反官僚、反政府というスローガンである。反官僚という理念はメタレベルから出発するが、実際に政府の活動領域を縮小していこうとすれば、実体レベルにも滲出する理念である。民主党の中には、反官僚ではあるけれども、公共セクターそのものの否定あるいは市場主義の拡大というベクトルを持った勢力がある程度存在する。市場と市民は往々にして混同される言葉である。とにかく、官僚がけしからん、政府の仕事が非効率的だという議論は、市場主義者のみならず普通の市民も共感しやすいものであり、小泉改革への支持の原動力ともなった。民主党が当初小泉改革に当惑し、支持する動きさえ見せたのは、そのためである。現在、名古屋で減税新党を立ち上げた河村たかしも、つい最近までは民主党の国会議員で、民主党におけるこのような潮流の代表である。

実体レベルの改革の第二の類型は、自民党流の利権福祉から、真正の福祉国家へ移行していくというものである。先ほどの図3の「裁量的」から「ルール志向的」な方向に政策を転換して、公正・公平な再分配をしていくという路線である。

民主党にはこの二種類の改革が混在し、整理がっていない。とりあえず二〇〇六年に小沢代表が「生活第一」路線を打ち出したのは、二〇〇五年の選挙での大敗し、二〇〇六年二月の偽メール事件による前原代表の退陣という、どん

底状態の時であった。大半の政治家は、政権交代への展望や先への希望を持っていなかったといわなければならない。いわば党全体が放心状態にあったので、小沢代表が何を言っても大して議論が起こらなかつた。とにかく、小沢のもとで民主党がまとまって、少しでも勢力が回復するのだつたらそれもいいだろうというような雰囲気であつた。

3-2 小沢戦略の意義と限界

そして二〇〇七年の参議院選挙の直前ぐらいから急速に民主党の勢いが強まってきた、生活第一路線が政権交代を目指す旗印となつた。しかし、新たな政権の理念について党の中でしっかりと議論を蓄積し、目指すべき方向性を共有するという作業は残念ながら十分行われていなかった。小沢という人はやはり選挙第一主義であり、とりわけ民主党が弱いとされていた地方を固める作業に精を出した。

これは生活第一路線と大変親和性のある戦略だつた。地方を大事にするということは、その地方の組織を大事にするということであつた。民主党にとつての信頼できる支持基盤は連合だけであり、地方の連合組織を支えるのは、地域によつては日教組も多少かかわるが、現実としてはほぼ自治労である。民間労組などは地方にはほとんど存在しない。そういう構図の中で、小沢の生活第一路線、中道左派¹⁾へのある種の接近は、選挙戦術においても意味を持ったわけである。ただし、これはデファクトな左派への接近であり、政策議論を深めた上での政治戦略ではなかつた。

他方、党の中でマニフェストを作る作業を体系的にしたのかという点、その点はきわめて不十分であつた。体系的にマニフェストを準備していくというような作業チームは存在しなかつた。もちろん当時、各論に関しては、政策調査会の部会のような単位で議論はしていたが、例えば税の負担のあり方をきちんと議論した上で社会保障の再構築のビジョンを描いていくというような、包括的、体系的な議論は存在しなかつた。

個人的な経験を紹介するならば、私は代表当時の小沢と直接話すこともたまにはあつたが、小沢の懐刀、側近と言われる阿曾重樹氏とときどき会つていろいろな議論をし、そこから小沢に話が伝わるというパイプになつていた。二〇〇七年の参議院選挙での勝利以後、政権を取つたら本当に政策形成、予算編成をしなければいけないから、まじめにいろ

いるなシミュレーションをした方がいいのではないかといいことをしばしば議論していた。しかし、そうした提案に対して、選挙に勝ってもいなくせに政策の議論など早いという反応が続いた。選挙に勝ってもいなくせに政策を取ったつもりになって政策を議論するなどおこがましいという感覚が小沢の中にはあったと想像される。本格的に政策を詰める作業に着手しようというメッセージは、二〇〇九年二月になって伝わってきたが、三月には資金問題で小沢の元秘書が逮捕されるという展開になり、小沢の政策チームを作るといふ話は立ち消えとなった。

子ども手当や農家戸別保障などの個別の提案は、小沢も好んで宣伝していた。しかし、財源を確保し、体系的に民主党政権下の政策展開を積み上げていくという検討作業は未熟なままであった。そのことが、政権を取った後の民主党の混乱の大きな原因である。そして、目標を達成した後にはいわば政治的な五月病になってしまったという印象を受ける。

まず一番大きな失敗は、八月三〇日の選挙から九月一六日の鳩山政権誕生までの半月間の空白である。ここで、本来であれば人事、政策、政権運営のシステム、手続、そして政権が取り組むべき実体的政策のプログラムを固めた上で政権を立ち上げる必要があった。しかし、例えば国家戦略局の位置付けや政策調査会をどうするかなど、かなり基本的な制度設計についても混乱が起こった。最後は小沢幹事長が全部決めたと言われているが、いわば戦略的な政権運営の準備態勢がなかった。

また、民主党にはメタレベルの改革に関心が集中していたため、政権運営に関する手続的な部分の制度を変える、そのことが政権交代の意義であり改革なのだという発想が非常に強かった。官僚主導を排除するために事務次官会議の廃止や政務三役への権限と責任の集中等が真っ先に実現した。これは政策を実現し、政府を安定的に運営するという目標に照らすならば、的はずれの制度変更であった。

政務三役が官僚を排除しているいろいろな仕事を抱え込み、すべて自分たちで決定するということは、およそ不可能である。自民党時代に比べて民主党の政務三役は極めて忙しく、毎日役所に来て長時間労働に従事している。そういう意味では一生懸命働く有能な政治家ということになるのかもしれないが、そうした活動量が政策実現にはつながらっていない。本来事務方にさせればよいような原稿づくりや資料づくりなどを政務官が一生懸命しているというような話があちこち

であったわけである。

要するに、どの部分を政治が責任を持ってコントロールして決定し、どの部分はルーティンだから事務方に全部やらせるという仕切り、仕分けのないままに、いろいろなことを抱え込んで逆に機能不全になってしまったというのが制度改革の帰結である。実体的政策についても、議論を積み重ねて政策決定するためのプログラムや手順といった工程表がない中で、とにかくマニフェストに依存するという発想に陥ってしまったのである。

3-3 民主党のリーダーシップとは何か

政権交代以後の一年あまりの経験に照らして、民主党における政策能力は一体何なのかという疑問を感じざるを得ない。

具体的な例から紹介したい。二〇一〇年一月、私は気候ネットワークという環境NGOが主催するシンポジウムに呼ばれて、政権交代以後の政策形成過程について話をした¹²。その時に、非常に興味深い話を聞いた。NGOの活動家は、野党時代の民主党とは非常に密接な関係を持って、長年政策議論を重ねていた。例えば温暖化対策として自然エネルギーを促進するというテーマについても、風力発電による電力の固定価格買取制度のようなものを日本でもっと広めていく、揮発油税の炭素税あるいは環境税への転換によって環境政策部分の財源を確保するなど、いろいろなアイデアがあった。NGOと環境問題に関心を持つ民主党の政治家は議論を重ねて、議員立法も準備していた。

普通に考えれば、野党時代から支援してきた関係者は、政権交代によって野党時代に準備した政策をいよいよ実行に移すことができるかと期待するはずである。しかし、実際の環境政策の形成過程は、全然そのようには展開していない。NGOの活動家たちは今、民主党と疎遠になってしまっただけで、野党時代にしてきた議論は一体どこへ行っただのかという不満を強く持っている。例えば自然エネルギーの問題で言えば、電力業界の利害と厳しく衝突する。既得権を温存したい電力業界は当然そういった新しい提案をなるべく実現させずに阻止しようとする。

実は、そこでこそ本当の意味の政治主導が問われるのである。政治主導という言葉は、民主党の政治家自身も誤解し

ている観がある。国会が唯一の立法機関であり、予算の議決機関である以上、官僚が立ちはだかつて政治家が進める政策を阻止するということは、憲法上はあり得ない話である。自民党政権のときに官僚主導がはびこったのは、与党がまとまった意思を共有できていない、与党が統一された意思を持っていないことの表れである。政治家が省庁の縦割りの中に取り込まれ、省益の擁護者になったからこそ、省庁横断的な大きな政策転換が実現しなかった。とくに、地方分権や歳出削減など、その種の官僚の持っている金や権力をはぎ取る政策の場合、特にそのような限界が明らかとなった。あるいは、幼保一元化のように業界の利益を根本的に変更するという話でも、やはり同じ問題が出てくる。

政治主導ができなかったのは官僚が強過ぎるのではなくて、政治家自身の側に問題がある。民主党が政権を取っても、そのような欠陥は引き継がれてしまった。民主党は、温暖化対策を進めると口では言いながら、結局、経済産業省の官僚や電力業界を相手にけんかしてでも自然エネルギーを拡大する政策を実現するだけの指導力を持っていない。メタレベルの制度を変えることはできても、実レベルの資源配分について、既存の受益者を押さえつけてもある種の政策転換を実現するという指導力を持っていないのである。そのような意味で、野党時代に熱心に取り組んだ議員立法はいわば図上演習であった。生々しい利害が絡まる実体的政策については、準備不足であった。

この点は、民主党における理念の薄弱さにつながる問題である。理念とはメディアに向かって叫ぶものではなく、実際に既得権を守ろうとして政策転換に反対する者を説得する際に発揮されるべきものである。鳩山首相が国際会議で温暖化対策を強力に打ち出すことを宣言した時には、世論もこれを支持した。しかし、日本経団連を始めとする既得権勢力が既存のエネルギー政策や税制を固守しようとする時、これを突破するだけの理念を民主党は持っていなかった。

また、子ども手当や高校授業料無償化などの新機軸についても、理念を明示して国民に理解を得るといふ姿勢が欠如していた。また、財源に対する詰め甘さから、財務省の巻き返しによる財政保守主義が台頭してきた。理念が明確であれば、国民を説得して負担増を求める議論もできたはずである。しかし、その点についての覚悟が曖昧なために、むしろ財務省官僚への依存を強める結果となる。さらに、事業仕分けに見られるような、反官僚という仮面をかぶった市場主義、小さな政府路線の復活という問題も指摘できる。事業仕分けでは、官僚を叩くという政治的な演出が前面に出

され、公共的領域をどのように規定するかという本質的な政策論議はまったく存在しなかった。

このように、民主党政権にとって、メタレベルの政権交代という側面は明確であったが、実体的な政治のレベルでの政権交代を遂行するために不可欠だった理念と指導力は欠けていた。⁽¹⁴⁾ 政権交代以後の政策調整をめぐる混乱は、必然の帰結と評価せざるを得ない。

4 政権交代と政治学

4-1 超党派の言論と民主党

本稿の終わりに、今回の政権交代に対して、政治学はどんな役割を果たしたのか、そして果たすべきかについて触れておきたい。

日本の政治学においては、一九八〇年代後半から、雑誌『レヴァイアサン』に集まる学者の影響力が高まった。彼らは、政治学者がいわゆる論壇においてある種の方向性を持つて政治批評を書くことに対して批判的であった。もちろん、実証的な研究を蓄積していくことが政治学の発展にとってきわめて重要であることは誰も否定しない。それにしても、現実政治に対して学問の視点から論評を加え、政治家自身、ジャーナリズムさらには国民が政治について考える際の概念や視座を提供することは政治学の社会的役割であり続ける。とくに、客観的な分析の対象であったはずの自民党体制や官僚機構が腐敗や失敗を露呈し、その変革が国民的課題となるときには、政治学がそうした社会的役割を果たすことが必要となる。

実際に、一九九〇年代初頭から政治改革を求める世論が高まり、政治家自身も政治改革をめぐる議論を盛んにするようになると、新しいタイプの論壇が出現した。民間政治臨調、現在の二一世紀臨調（正式名は、新しい日本をつくる国民会議）がその代表である。この運動の特徴は、佐々木毅氏をはじめとする著名な学者だけではなく、報道機関、経済界、労働界など各界の著名なリーダーが参加し、超党派的な提言を行っている点にある。そして、選挙制度から始まっ

て、議会制度、政官関係、地方分権、マニフェストなど、政治と行政に関する基本的なルールの整備が提言の中心的なテーマである。

この二つの特徴は、この運動の強みと限界の両方に密接に関連している。各界の有力者を網羅して超党派的な色彩を持つことによって、この運動はメディアにおいて影響力を持っている。九〇年代の選挙制度改革に対して民間政治臨調が持った影響力はきわめて大きいと評価できる。他方、経済界と労働界の代表者を入れれば、労働法制や社会保障などについての実体的な政策について一致して提言することは不可能になる。政治行政のルールに特化することは、この運動が超党派性を持つための必須の条件である。

その意味で、新しい論壇の運動や、それを支える政治学はメタ政治に傾斜したということが出来る。そして、そうした傾向が民主党におけるメタ政治志向がいわば重なりあつたことが、政権交代以後の民主党政治の混乱の一因となつたと私は考える。二一世紀臨調の言うマニフェスト選挙の勧めとは、言わば全党派に対する、超党派の説教である。しかし、その種の説教は、各党が一応マニフェストを作るようになれば意味を失う。マニフェストが政党政治の標準装備となれば、マニフェストを作れという説教ではなく、どのようなマニフェストを作るかということが問題となる。

日本におけるマニフェストは、唱道者の北川正恭氏の影響によって、きわめて日本的な理解の下で流布されている。日本では、マニフェストにおける財源、実行のための期限の設定が過度に強調される。これは、メタ政治のレベルである。つまり、マニフェストのフォーマットに関する議論はあるが、マニフェストでどのような実体的政策を訴えるかという方向付けの議論がない。

そうした問題が露呈されたのは、二〇〇九年の選挙の直前に、二一世紀臨調が主催して幾つかのシンクタンクや団体を集めて開いたマニフェストの採点大会である。いろいろなシンクタンクが、自民党、民主党のマニフェストに点数をつけるというイベントである。この種の議論をする人は、ベクトルとスカラーの違いが分かっていないといわなければならぬ。マニフェストとは本来ベクトルであつて、方向と大きさがあるからマニフェストである。それを仮に採点するならば、採点者自身が持つベクトルを明確にしなければ意味はない。新自由主義者が採点すれば、社会民主主義的なマ

ニフェストはそれ自体が洗練されたものであっても落第点をつけるであろうし、逆もまた然りである。それに等しくスカラー量の点数を付けて「65点对63点」という議論をして一体何の意味があるのか。超党派性という枠内で議論をするから、このような喜劇が起こるのである。

二一世紀臨調も政権交替のある政党政治を主張していたが、それは自民党に代わる政権の担い手が必要だという限りでの、メタレベルの政権交代である。超党派性の枠内で政権交代を議論すれば、政権交代と実体的な政策転換とを結びつけることはできない。自民党政権が追求した小さな政府や対米協調に利益を見出す人々をも含めて政権交代を提唱するためには、政権交代と実体的な政策の転換を切断することが必要だからである。その結果、論壇の有力アクターが政権交代は歓迎しても、新政権が推進する重要な政策転換には冷淡ないし無関心という帰結に至った。

論壇における実体政治への無関心と対応するように、民主党はオピニオンの政治に関する稚拙さを露呈した。長年自民党が追求してきた政策を転換しようとするれば、当然大きな反対が出てくる。いろいろな抵抗を乗り越えて結果を出すためには、やはり言説の力が必要になってくる。しかし、民主党の政権運営を見ていると、言説をうまく作り出しながら、あるいはいろいろなアイデアやオピニオン等を調達しながら推進力にしていくという体制が全くないことに驚く。これはもちろん民主党自身が、そのような言説やオピニオン、さらに言えばイデオロギーにあまり関心がなく、そういうものをうまく利用していこうという意欲がないことの表れであろう。

この点の小泉時代と全く異なる。小泉時代は竹中平蔵に始まって経済財政諮問会議や規制改革会議に言説の発信者を集めて、そこからいろいろな情報、言説を発信して世論を動かしていく、その流れの中で民営化や歳出抑制が実現した。

民主党政権にも、一応小野善康、神野直彦両氏など、ブレーンと称される経済学者はいた。しかし、そうした学者の理論を政策に結びつける仕組みや、世論を動かしていく体制は存在しなかった。本当に対立構図がはつきりできている中で、何かの立場にコミットして、何かの政策を推進していくという部分で政権を応援する知識人、専門家は実は少数であった。鳩山政権が日米安保体制や普遍的社会保障政策に関して転換や変革の意欲を示した時も、現状維持の議論に対してそうした変化を支持する言論は弱いものであった。メタレベルで政権交代を支持した言論人や学者は、こうした実

レベルの政策転換に関しては沈黙を保ったままであった。

また、多くの政治学者が好んだメタレベルの政治改革論議や制度改革がリーダーシップの強化につながっていないという現実もある。政治主導をもたらずと称して政務官、大臣、副大臣の政治任用を増やした。それから、政府与党の一元化と称して、いったん政調会もなくなった。あるいは事務次官会議を廃止し、各省内の調整、決定は政務三役に集約し、政府全体の調整は閣議や閣僚会議で行うこととした。しかし、その類の制度改革がリーダーシップの強化に全くつながっていないことを、政治学者はどう考えるのかという問題もある。

結局、リーダーシップとは何か実体的なテーマがあつてこそ発揮されるものである。沖縄の基地問題であれ、税制改革であれ、具体的な争点があり、複雑な対立構図が合つてこそ、リーダーは解決の方向を示し、反対を鎮圧、懐柔していく。メタ政治のレベルにおけるリーダーシップの強化という議論は、言わばシャドーボクシングである。実体的争点を回避した政治論からは、実効性のあるリーダーシップは生まれてこない。

このような政治学の状態については、大杉栄の吉野作造に対する批判がそのままあてはまるように思える。大杉は吉野作造の普通選挙論を批判して、「二義的なものを看過して、二義的なものに没頭するところに、吉野作造らの政治学の本領があるのだ」、「政治の目的は分からない。何のためだか何人のためだか分からない。しかしとにかくその目的を達するための最も有効な方法があるというんだ。実に肩唾物の至りである」と述べる。¹⁵⁾「目的は問わない、有効な方法はこれだ」というのがメタ政治の理論である。大杉が言うように、そのレベルに自己の言論を限定しているために、議論が方向を見失うのである。

4-2 政治学は政策論に踏み込むべきか

もちろん政治学というものは個別分野の政策について口出しをするものではないという反論も当然あると思われる。政治学はあくまで政党政治、議会政治、権力の運用にかかわる問題を議論すべきであつて、個別の社会経済問題の救済は経済政策なり社会福祉論なり教育政策の専門家の仕事であるという立場もある。

この点は、まさにそれぞれの学者にとつての政治学のアイデンティティにかかわる問題である。私は、デモクラシーを単に手続的なレベルに限定する必要はないのではないかと考える。デモクラシーは、すべての市民が一定水準の生活を保持することを前提としており、それを可能にするための社会的な政策の土台も、デモクラシーの構成要素だと考える。

こうした見方は、社会民主主義的な理念を持つ者に共通している。たとえば、コリン・クラウチは、『ポスト・デモクラシー』という著書の中で、同様の問題を紹介している。クラウチは、参加や市民的自由、複数政党制による代議政治をデモクラシーの土台と考えているが、それに加えて、二〇世紀中ごろに形成された実体的な部分での最低限の平等の確保、福祉国家の樹立もデモクラシーの構成要素として規定している。人々が対等に政治に参加するためには、一定水準の生活を享受し、教育や医療などで人間らしい生活を確保することが不可欠だからである。そういう意味のデモクラシーが九〇年代以降、さらに二一世紀に入って急速に衰弱して、ポスト・デモクラシー段階に入ったと述べている。

これに対して、ラルフ・ダーレンドルフは、クラウチの主張は自由民主主義ではなく、平等主義的民主主義だと批判した。つまり、ポストデモクラシーの議論は、デモクラシー一般ではなく、特定の型の民主主義の衰弱を指しているというのである。この点について、クラウチは次のように反論している。

「普遍的な市民的権利を認める国家でどのような主義主張に基づく政治であれ、有権者内の巨大な社会集団が公務への参加から切り離され、わずかな政治への関与についても少数のエリートが決断を甘んじて受けられるとしたら、それは問題である。とりわけ新自由主義者は、社会民主主義者と同様に不安を抱かなければならない。そうした受動的な姿勢から生まれた空白に進入するのは、政界に近づく特権を持った圧力団体であり、彼らは政府の経済措置をゆがめ、信頼すべき市場を腐敗させてしまうのだから。」¹⁶⁾

日本においても二〇〇〇年代の小さな政府路線によって生活の困難が急増した以上、デモクラシーは単に手続論に還元できないはずである。この問題は、日本の議論を遡っていくと、昭和戦前期のデモクラシーの崩壊過程におけるブルジョワ民主主義と無産政党との連携の可能性という問題に突き当たる。坂野潤治氏は、デモクラシー崩壊の最後の段階

で無産政党と民政党の連携がうまくいかなかったことを重視している。¹⁷これは、ブルジョワ民主主義の政党である民政党が普通選挙というメタレベルのデモクラシーには理解を示したが、実体レベルのデモクラシー、すなわち、貧困や労働問題の解決等々といった問題には終始冷淡であったことに起因した。実質的な民主化が実現しなかったからこそ、無産政党はむしろファシズムの方に飛び込んでいった。

このような歴史的経験に照らして、二一世紀初頭の新たな貧困時代において、形式的デモクラシーだけを唱えていて本当にデモクラシーは救済できるのだろうかという大きな疑問があるということ強調しておきたい。

最後に、現代の政党政治において理念や政策による対立がどこまで可能かという問題について触れておきたい。空井護は、小選挙区において政党が選挙における勝利を追求する結果、単純な対立軸に沿って政策的競争をするというモデルはもはや妥当しないと指摘する。¹⁸彼の真意は、選挙の際に政党から提示される、対照的な政策パッケージの中から一つを選んで選択し、勝った政党が自らの政策パッケージを実行するという単純なモデル（事前選択選挙）が不可能であるということを重視せよという点にある。その点で、彼はマニフェスト選挙をナイーブに追求してきたメタ政治論者を厳しく批判していることになる。

同時に、政治学は政策的基軸を持った複数の政党が差異を競い、国民がそれを選択するというモデルの困難さを自覚しなければならぬというのは、空井の主張する重要な論点である。政党が一貫した理念軸を持つことが難しいとしても、政党の政策形成に提言をする政治学者の側が理念軸を持つことは当然必要である。

政党が政策面で機会主義的であることは、必ずしも悪いことではない。そもそも民主党は自民党田中―竹下派が推進してきた利権誘導政治を批判するという原点を持っていた。その意味では、二〇〇〇年代初頭において小泉路線とある種の親近性を持っていたことも否定できない。しかし、実際に新自由主義的構造改革路線によって社会経済の疲弊が深刻化した時には、野党であることの身軽さを利用し、社会民主主義路線に舵を切った。選挙至上主義という現実から自由ではない複数政党の間で政権交代が起こることによって政策転換が進むというのは、このような事態を想定すべきである。

政党は脱イデオロギー化しても、政党が採用すべき政策パッケージを提示する学問の側は脱イデオロギー化すべきではない。脱イデオロギー化した政治学は、メタ政治のレベルで自足するしかないのである。

- (1) ジョセフ・ステイグリッツ『フリーフォール』（楡井浩一・峯村利哉訳、徳間書店、二〇一〇年）、一九〇ページ。
- (2) 伊東光晴は、オバマ政権と世界大恐慌以後のフランクリン・ルーズベルト政権とを対比して、ルーズベルトが進歩的な学者を登用してプレントラストを形成したのに対して、オバマはバーナンキFRB議長やガイトナー財務長官の起用に代表されるように、超党派的な政治基盤の構築を図ったことを指摘している。さらに、オバマ民主党はレーガン革命の呪縛を抜かれていないと述べている。伊東、『政権交代の政治経済学』（岩波書店、二〇一〇年）、一五八、一七四ページ。
- (3) 伊東は法人税減税について、次のように述べている。
「今（二〇一〇年）、日本の経済は外需によって上昇しだしている。この恵まれた分野が法人税の引き下げを求めているのであって、日の当たりにくい企業には関係ない。法人税が高いと企業が日本に立地しないから下げよとよく言われる。企業が世界のどこに立地するかは、その国の安定度、インフラの整備をはじめ多くの要素があり、法人税を5%引き下げても影響はほとんどないだろう。」、同右、一一六ページ。
- (4) 同右、七〇ページ。
- (5) 村上信一郎「二党優位体制の崩壊」（山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』、岩波書店、二〇一〇年）、三四―三五ページ。
- (6) <http://www.mof.go.jp/jouthou/syukei/sy014/sy014s.htm>
- (7) もちろんこうした「日本的平等」路線は、様々な限界を持っていた。企業セクターにおける長期安定雇用は反面で、労働者の個人としての自立を阻害した。また、会社単位の社会保障から落ちこぼれる人々にとっては、リスクを個人で背負うことを強いられる結果となった。即ち、西欧的な普遍主義は戦後日本には根付かなかった。参照、宮本太郎『生活保障』（岩波書店、二〇〇九年）、四〇―四九ページ。
- (8) 橋本健二『貧困連鎖』（大和書房、二〇〇九年）、第五章。
- (9) 参照、有森隆、『小泉規制改革』を利権にした男 宮内義彦』（講談社、二〇〇六年）、森功『サラリーマン政商 宮内義彦の光と影』（講談社、二〇〇七年）。
- (10) 山口二郎『日本における左派政治の今後と民主党の役割』（『世界』二〇〇五年二月）

(11) 小沢体制を支える上で、輿石東（山梨・日教組出身）、高嶋良充（大阪・自治労出身）など、旧社会党、総評系の政治家が大きな力を発揮したことは、決して偶然ではない。彼らと小沢には、政治における組織の重要性、そして組織における統制と結束の必要性について、いわば政治文化の共有が存在した。そうした政治文化は、政治改革以後に政界に入った中堅、若手の政治家との距離や亀裂を生む原因ともなった。

(12) 「気候ネットワーク通信76号」（二〇一二年一月一日）

(13) 民主党政権における経済産業大臣は、直嶋正行、大島章宏と、二代続けて民間大メーカーの組合出身者であった。いわば労組の側から業界の利益を守るという役割を演じたという皮肉な見方も可能である。

(14) 鳩山政権崩壊、菅政権の登場の後、マニフェストの修正が争点となった。この点は、民主党内における反小沢と親小沢という対立と重なり合うこととなった。二〇一〇年二月二六日に私は菅直人首相と首相公邸で二時間話をする機会を得た。その際に驚いたのは、二〇〇九年マニフェストは小沢が作ったものだというアパシーを菅が持っていたことである。したがって、マニフェストの修正が基本的な方向を堅持した上での優先順位の設定という枠に収まらず、基本的な理念そのものの転換という含意を持ち、そのことが党内の派閥抗争を一層加速するという結果になっている。

(15) 「盲の手引きする盲」（飛鳥井雅道編『大杉栄評論集』、岩波書店、一九九六年、一四七、一五七ページ）。

(16) コリン・クラウチ『ポストデモクラシー』（近藤隆文訳、青灯社、二〇〇七年、六ページ）。

(17) 坂野潤治『日本憲政史』（東京大学出版会、二〇〇八年、一九三―二〇一ページ）。

(18) 空井護「理念なき政党政治」の理念型」（『世界』、二〇一〇年八月）一四三―一四八ページ。

〔付記〕本稿は、二〇一〇年二月の九州大学政治研究会における報告を再構成して執筆したものである。研究会における参加者各位の適切な質問、コメントに深く感謝したい。