

常態化する連立政治と政権運営

柿崎 明二

共同通信社政治部次長兼編集委員

閣内対立

ゆうちょ銀行への預入限度額を現行の1千万円から2千万円に倍増させる亀井静香金融・郵政改革担当相の郵政改革案をめぐる3月下旬に表面化した閣内対立は、閣僚懇談会で、「亀井案」に強く反対していた仙谷由人国家戦略担当相らが黙認する形で決着した。

しかし、主に異論を唱えていた仙谷国家戦略担当相らが、政策論議を経て、納得したわけではない。苦戦が予想される参院選を前に連立の枠組み維持を優先した結果の極めて政治的な決着だった。当初、「ゆうちょ銀行などが、集めた資金をどこに使うのか。今だってほとんど国債を買い、それが日本経済の縮みを生んでいる」と反対していた仙谷国家戦略担当相が、「閣内にいるんだもん」と述べ、亀井案を容認した鳩山由紀夫首相に従うという形で矛を収めたことが、「政治決着」を如実に物語っている。

小泉純一郎首相の郵政民営化に反旗を翻し、自民党を追われた亀井郵政改革担当相。自らの政治的な軌跡を象徴する民営化見直しを、率いる国民新党の「金看板」としている彼にとって、今回の改革案は譲れない一線であったろう。民主党にとっても、ともに政権交代を成し遂げた連立パートナーとして、その意を汲まねばならないという事情があったことは理解できる。

しかし、もともと民主党は民営化に反対ではなく、預入限度額の拡大にも慎重な立場だった。政策論的な「溝」があるのは違う政党が政権をとにもする連立では当然のことである。問題は、その溝を埋める努力が、連立政権を樹立することを合意して以来、なされなかったことである。

振り返れば、鳩山政権にとって政策的な溝をめぐる問題は初めてではない。米軍普天間飛行場（沖縄県宜野湾市）移設問題でも、現行計画の再検討作業が始まったのは昨年末、福島瑞穂党首（消費者行政担当相）が連立離脱をちらつかせて鳩山首相に現行計画の見直し、つまり「国外・県外」移設を求めたことがきっかけだった。郵政民営化見直し問題と同様、やはり連立維持を最優先した鳩山首相の政治判断で始まった泥縄式の再検討は、迷走を続け、政権の求心力を急速に失わせている。

普天間問題は、連立を組む、与党間の政策的な溝をどう埋めるのか、そのシステムが存在せず、政策ごとに場当たりの対応することが、政権の生死を決しかねないことを教えてくれている。郵政改革見直しをめぐる閣内対立では、その教訓から、早期の政治決着が図られたが、依然、調整システムがないことに変わりはない。当初、民主党単独政権への画期点とみなされていた参院選も、混迷する鳩山政権の支持率低下を受け、今やさらなる混迷の出発点とみなされている。伸長するみんなの党や、公明党などの新たな連立の枠組みも想定される中、今一度、連立の在り

方を考えてみたい。

常態化

現在、民主党は衆院480議席のうち過半数を大きく上回る307議席を有している。前述したように、普天間移設問題をめぐる迷走などによる鳩山内閣と民主党の支持率低下で、その可能性は低くなっているものの7月に予定される参院選で、民主党が勝利し、242議席の参院の過半数を制することができれば、理論的には当面、連立の必要性はなくなる。しかし、それで連立状態に終止符が打たれるわけではない。

まず、「過半数スレスレ」では、安定的な国会運営を行うには心もとない。首相の解散権が及ばず、一定の独自性を持つ参院選では常に「造反」の可能性がある。高い世論の支持を武器に官邸主導の政権運営を行い「独裁者」と呼ばれた小泉首相が政治生命をかけた郵政民営化関連法案を、参院が否決したのはその好例である。安定的な国会運営を進めるには社民、国民新党との連立を継続するか、公明党やみんなの党、あるいは平沼赧夫元経産相らの新党「たちあがれ日本」や自民党との連立、少なくとも政策ごとの部分連合が視野に入ってくるだろう。

万が一、民主党が圧勝し、衆参両院で過半数を握る巨大与党となったとしても、今後、連立が必要となる可能性がゼロになるわけではない。衆院と違って解散がなく、3年ごとの夏に必ず、半数を改選することがあらかじめ決まっている参院選においては、勝負を大きく左右する実施時期についての裁量権が政権与党側にはない。

一方、参院選は、投票結果が与党の交代に直結しないため、有権者の投票行動が極端になりがちだ。自民党が改選数の過半数を獲得できない「敗北」は1989年、1995年、1998年、2004年、2007年とこの20年余は「常態化」していると言っても過言ではない。特に2003年に旧民主、旧自由両党が合併し、以後の2004年、2007年は自民党は野党第1党の民主党を下回る「完敗」を喫している。

この夏の参院選で、自民党が勝てなくても今後も自民党が、二大政党の一翼を担う気概を持ち、改選数1の1人区すべてに候補者を擁立する「政権を狙う野党」としての態勢をとり続ければ衆参でねじれを生じさせる可能性は十分ある。民主党が下野したとしてもそれは同様である。

また、自民党が、衆院の300小選挙区に当選可能性のある候補者を擁立することができる限り、少ない票差で、勝敗が決する小選挙区制度を中心とした現在の制度では、昨年の衆院選のように「一発逆転」の可能性が常に存在する。また、特定の支持政党を持たず、選挙ごとにメディアを通じた情報をもとに投票先を選択する無党派層が増大した状況では、比例代表選でも、小選挙区と連動した極端な結果が出やすい。自民党が圧勝した2005年の衆院選、逆に民主党が圧勝した2009年の衆院選の結果を見れば、明らかだ。

過去の連立

では、常態化してきた連立という枠組みでの政権運営は、どうあるべきなのか。過去の例をみてみよう。1993年の55年体制崩壊後の連立政権は次の通りである。

細川政権（1993年）—社会党・新生・公明・日本新・民社・さきがけ・社民連・連合参議院。
羽田政権（1994年）—社会・新生・公明・日本新、民社、自由、改革の会
自社さ政権（1994年）—村山内閣＝社会・自民・さきがけ、橋本内閣 自民・社民党・さきがけ
自自政権（1999年）—小淵内閣＝自民・自由
自自公政権（同年）—小淵内閣＝自民・自由・公明
自公保政権（2000年）—森内閣＝自民・公明・保守新、小泉内閣＝自民・公明・保守新
自公政権（2003年）—小泉内閣＝自民・公明、安倍内閣＝自民・公明、福田内閣＝自民・公明、麻生内閣＝自民・公明

細川政権は、衆院第1党の自民党以外の中小8党派の連立であり、同様の羽田政権はさらに少数与党。自社さ政権は、第1党の自民党を中心とした政権だったが、自民党の政権復帰を最優先し、スタートは第1党ではない社民党の村山富市委員長を首班とする変則的な政権だった。また、自自政権は、当面の政局安定と公明党を政権に迎えるためのプロセスの側面を持っていた。自自公政権から自公政権までは、「首班を出している衆院第1党の自民党を公明党が支える」という構図を基本とした政権である。

これに小選挙区制選挙の累次の実施によって二大政党化が進み、与党に代わりうる、野党一党が存在するという全体状況も加味すれば、衆院で圧倒的多数を持つ民主党を中心とする連立政権に、政権復帰を狙う自民党が対峙するという現状と比較し得るのは自自公政権から自公政権であろう。

自公成立

自民党が、それまで「特定宗教による政治支配を招く」とさえ批判していた公明党との連立に舵を切った直接の原因は1998年7月参院選での惨敗である。景気対策としての大幅減税をめぐる橋本龍太郎首相の発言の迷走などの影響で自民党はこの選挙で、追加公認を含めても45議席しか獲得できず、非改選と合わせて、参院の過半数を大きく割り込んだ。橋本首相は、敗北の責任をとり退陣、同じ派内の小淵恵三外相が、後継首相に就いた。

参院で過半数割れを起こしている事態を受け、主流派閥である、小淵派の後見役、竹下登元首相が、公明党の秋谷栄之助会長と極秘会談、協力を取り付けるなど環境整備を図るとともに、小淵首相誕生に尽力した野中広務官房長官らと公明党引き込みに動き出した。

そのために野中長官が、最初にとった行動は小沢一郎党首率いる自由党との連立だった。野中氏は官房長官に就任すると「ひれ伏してでも」と、それまで「悪魔」とまでものしっていた小沢氏に秋波を送つ

た。公明党は1993年の非自民の細川政権で与党入りし、その後、小沢氏が主導した新進党にも参加、1998年に新進党が解党するまで、自民党と激しく敵対していた。自民党側の事情が大きく変わったとはいえ、すぐに連立が組める環境にはなかった。まず、自由党との連立で、「政治の安定」という実績を上げ、自民党との連立に対する抵抗感を減少させた上で公明党を迎えるという算段だった。

野中氏は、著書『老兵は死なず』の中で、当時、公明党の流れを汲む新党平和の冬柴鉄三幹事長に小淵内閣発足後間もなく、連立を持ち掛けたところ、「いきなり自公というわけにはいかないよ」「いきなり自民と手を組んだのでは、支持者にとっても説明でえきない。ワンクッション置いてもらわなければ」と明かしている。著書で野中氏は、「ワンクッション入れれば連立に加わってもいいと受け取れた」「ワンクッションとはすなわち、自由党のことである」と述べている。

当時、筆者は、野中官房長官担当、いわゆる「官房長官番」をしていた。野中氏は、当初から自由党との連立について「まず、クッションをつくり、公明党が、自民党と組むことによって生じる衝撃を吸収する」と説明していた。

野中長官らの尽力で、この年11月には自民、自由両党首が会談し、連立政権に合意。翌1999年1月、自自連立政権が誕生。一方、景気対策として公明党が求めている商品券支給構想を受け入れるなど公明党対策も着実に並行的に進め、自自連立政権発足から9カ月後の1999年10月5日には自自に公明党を加えた自自公連立政権が発足した。

教訓

その後、自自公政権は、自由党の分裂と離脱によって「自公保」を経て、「自公」に至る。一連の自民党と公明党の連立政権の中で、特筆すべきなのは、やはり公明党とその支持団体・創価学会による自民党に対する選挙協力と重要政策のパートナーであろう。

自公体制は、2009年8月の衆院選で、民主党に

惨敗を喫し、終焉する。この間、前述の商品券支給構想にみられるように、公明党独自の「ばらまき型」政策を、自民党が容認する代わりに、衆参両院選挙で、公明党・創価学会の支援を受けるという構図が定着していった。

選挙協力は当初、自民、公明両党と改革クラブの立候補予定者が競合する20数選挙区の候補者調整としてスタートした。しかし、2000年、2003年、2005年、2009年の衆院選、2001年、2004年、2007年の参院選では、衆院小選挙区選、参院選挙区選で、少数の公明党公認候補を自民党が支援、自民党公認候補の多くを公明党・創価学会が支援し、その一部候補が、比例代表で公明党に票を回すという「票のやりとり」関係に深まっていった。

当初は、自民党側にも、公明党・創価学会の支援を受けることに拒否反応や違和感を持つ議員もいた。しかし、小泉構造改革と経済のグローバル化によって建設業界や農業団体など自民党の伝統的な支持層である業界団体の弱体化が進んだことから、次第に公明党・創価学会への依存が進んだ。特に民主党が、自由党と合併した2003年以降の衆参両院選挙では、民主党の伸長が目覚ましく、自民党の公明党・創価学会依存は決定的になっていった。

自公の選挙協力を分析した河崎曾一郎氏は、2007年1月に出版した著書『選挙協力と無党派』の中で、2005年衆院選時の自民党の「最低限の`裸、の`自力、議席数」を「小選挙区での『九二』と比例

代表での『七七』を合わせた『一六九』としている。

特に、衆院解散・総選挙の決断時期を控えた自公政権末期の福田内閣、麻生内閣では、定額減税（後の定額給付金）実施、内閣支持率が低迷して衆院解散・総選挙に不安が残る福田康夫首相の退陣と、国民的人気が高いと予想されていた麻生太郎首相への切り替えなど公明党の意向は、重要政策から首相の進退にまで及ぶようになっていた。

本来、参院での過半数割れを補うための自公が、いつの間にか、衆院での過半数維持を図るためのものに变化していたのである。そして、そのためならば、十分な政策論議を抜きに、重要政策を政治決着させていくという構図が出来上がった。それは政権維持の自己目的化であり、結局は自公が国民の信頼、そして政権を失う要因となった。

自公でこのような事態が起こった背景には、高い集票力を持つ、公明党の支持団体・創価学会の基盤としての硬さがあった。しかし、冒頭でみたように現在の連立でも同様のことが起こり始めているのではないか。

政党、そしてそれを構成する政治家にとって、選挙の影響を受けるのはやむを得ない。しかし、選挙に行動を規定されてしまつては自公と同じ轍を踏むことになる。一刻も早く、政策論議を担保できる透明な与党間の調整システムを構築することが喫緊の課題であろう。■