

二大政党制とデモクラシー

—制度的誤謬の克服に向けて—

吉田 徹

北海道大学法学研究科准教授

環境変化への適応による政権交代

民主党による政権交代は、いうまでもなく戦後日本政治史の中で歴史的な出来事であった。「政権交代のある民主主義」は、55年体制もとの自民党一党支配体制、もしくはこれに旧社会党を加えた1.1/2政党制を打破しようとする長年の期待であり、これが遂に実現された。もともと、こうして新たに生れた「多数派デモクラシー」は、早くも多くの制度的誤謬を抱えていることが明らかになりつつある。

民主党による政権交代は、90年代に端を発する一連の政治改革の結果によるものともいえる。周知のように、1994年に政治改革関連法案が成立、選挙制度がそれまでの中選挙区から小選挙区比例代表並立制（小選挙区300・比例代表200議席、2000年に比例代表部分は180議席に削減）へと変更されたが、これが政権交代をもたらす環境を整えた。

まず、選挙制度の改編によって二大政党化と政策中

道化への圧力がかかるようになった。1996年に鳩山・菅両代表によって結党された旧民主党は「中央集権的な上意下達の組織政党」を否定して、自ら「ネットワーク型の新しい組織政党・政党システムの創造」を目指すと宣言していたものの、この当初の方針は同年に行われた衆議院選挙を経て、二大政党化が進む中で変更を余儀なくされていった。分裂した新進党の諸派を1998年に吸収した新民主党は、有権者の6割から8割を占めるとされる無党派層の票の獲得を目指し、特定の有権者層や利益団体に依存しない「包括政党」（キルヒハイマー）として再スタートを切ることになったのである。2003年の小沢・自由党との合併も、自民党と新進党による保保対立の構図が崩れ、二大政党化の圧力が続く中での選択だった。民主党の小選挙区での得票率は一貫して増加しているが、それも以下にみる政党政治での環境変化に適応しようとしたためである。

変化の第一は、小選挙区制を中心とする選挙制度は、第三党以下が過少代表され、相対する二大政党が構造的に優位となった点である（「デュヴェルジェの法則」）。また、二大政党が一次元上の対立軸で相対する場合、両党の政策は近似化し、中道化する傾向をみせることになった（「中位投票者理論」）。

最近行われた世論調査によれば、「リベラル」と「保守」軸の中間に自身が位置すると考える有権者は最多の36%を占めており、この中位投票者の層は全体の6割強を占めている。民主党が中道に位置していると認

よした とおる

1975年生。慶應義塾大学法学部卒。東京大学総合文化研究科博士課程修了（学術博士）。日本学術振興会特別研究員等を経て現職。専攻は、欧州比較政治、政党政治論。著書に『ミッテラン社会党の転換』（法政大学出版局）、『二大政党制批判論』（光文社新書）、共著に『政権交代と民主主義』（高橋進・安井宏樹編、東京大学出版会）など。

識している者もほぼ6割おり、民主党が典型的な「メディアン（中央値）政党」であることが明らかになっている（2010年3月24日付朝日新聞）。デュヴェルジェの法則も、中位投票者理論も、実際には様々な条件が揃って始めて有効な理論だが、以上のように、日本ではストレートな形で反映されているというのが実情である。

小選挙区制に加え「マニフェスト選挙」が定着したことも、民主党の有利に働いた。小泉自民党で観察されたように、小選挙区制のもとでは、公認権を持つ執行部の権限が強化される傾向を持つが、マニフェストを基準とした選挙では人物本位ではなく政党本位での投票行動がさらに促されるため、マニフェスト策定を主導する執行部の意向がさらに強く影響する。それまで、自民党や旧社会党出身者、その他官僚・民間出身議員からなる「寄り合い所帯」たる民主党の弱点はマニフェスト選挙によって克服されることとなり、「政権担当能力」のある責任政党としての地位を確立することができたのである。

政策の中道化は、対立する二大政党が政策で差異を見出すことが難しいため、選挙戦では改革シンボルの奪い合いやスローガンの連呼を帰結させる。先の総選挙で民主党は「生活が第一」、自民党は「安心社会の実現」を掲げ、すでに近似性が観察されたが、しかし前者がキャッチフレーズとして採用した「政権交代」は、すでに統治能力を失いつつあり、与党としての正統性を欠いていた自民党に対し、構造的な優位性を発揮することにもなった。

多数派デモクラシーは受け入れられたか

これをもって日本は新たな民主主義のモデル、すなわち「多数派デモクラシー」への道を選択したかのように見える。多数派デモクラシーとは、執行権の集中と内閣の優越を特徴とし、小選挙区制と多数派政権をセットとするデモクラシーのあり方である。菅直人、小沢一郎といった民主党の主要政治家がイギリスに視察に赴いたように、このデモクラシーのあり方を実践してきたのは、別名「ウェストミンスター型」とも呼ばれるイギリスの議会政治である。「いうまでもなく、二大

政党制の神話はデモクラシーのモデルをイギリスにみることから生まれた」とされるように、二大政党制による政権交代の典型はイギリスに求められる（篠原一「連合政治の理論的問題」1984年）。

確かに、多数派デモクラシーを前提とする二大政党制は、多数派支配による安定と革新をもたらすものとして、他先進国においても統治のモデルとされてきた。例えばフランスでは、議会政治による「イモビリズム（頹廃主義）」の払拭を目指した第五共和制（1958年～）下で、小選挙区二回投票制導入と強い執政府を可能にする憲法改正が行われ、大統領制でありつつも明示的にイギリスの統治モデルが意識された。また日本の55年体制に比されてきた戦後イタリア政治でも、「政党支配体制（partitocrazia）」から90年代のいわゆる「第二共和制」への以降過程で、国民投票を経て小選挙区制が導入され、政治的革新を促そうとする政治改革を経験している。

小沢一郎は、自身の『日本改造計画』（1994年）で、国際的次元での「激変する事態」および内政的次元における「日本型民主主義」の変化に対応するためには、まず「政治のリーダーシップを確立すること」が急務であり、そのため「政策決定の過程を明確にし、誰が責任を持ち、何を考え、どういう方向を目指しているのかを国内外に示す必要がある」とした。そのため、①官邸機能の強化、②与党と内閣の一体化、③小選挙区制の導入、さらには「国の基本理念を同じくする二大政党制」を確立することが、「政治のダイナミズム」を取り戻すことになる、と説いた。小沢一郎が古くから多数派デモクラシーと二大政党支持者であったことは知られているが、何れにしても「政策によって政局を動かす」という小沢政治は、55年体制からの脱却と政治主導の実現という規範的期待と相まって、政権交代への道を切り拓くことになった（山本健太郎「小沢一郎と政界再編」2010年）。内閣法制局長官による答弁を排除するだけでなく、副大臣と政務官の数を増加させることが盛り込まれた民主党政権による国会改革関連法案は、多数派デモクラシーへの道を加速化させることになるだろう。

もつとも、有権者は政権交代そのものを歓迎しつつも、民主党の目指す多数派デモクラシーについて完全な信任を与えたわけではないように見える。世論調査では、政権交代選挙に際して子ども手当や高速道路無料化など民主党の「目玉公約」を積極的に支持した有権者は2-3割に留まっただけでなく、現在でも「政治は変わっていない」と感じる者は半数近くにのぼっている（朝日新聞、前掲）。また、民主党と自民党に違いがないと考える有権者も6割前後で推移しており、ここから「政権再編」を求める声は6割を超えている。

二大政党制が抱える問題のひとつは、政治学者シャットシュナイダーが指摘した「動員のバイアス」が強化されることにある。つまり、時々の支配的な政治勢力は、自らが優位になるような選択肢や争点しか提示しようとしないうえ、選択する側にとっては実質的に争点空間が縮小される状況が生まれることになるのである。民主党政権が提示した政策や改革について、総論として賛意が示されつつも、これらが内閣支持率に直結しないことの理由のひとつには、有権者が重視する雇用不安や財政改革といった争点について明示的な政策的指針が、現在構成されている政治空間の中では可能にならないという構造的制約に由来する。多くの政治的課題が山積しているにも係らず、二大政党制はまだ「政治のダイナミズム」を生み出すに至っていないといえよう。

2つのデモクラシー

二大政党制と多数派デモクラシーを推す認識論的基礎を提供しているのは、議会や政党政治は統治の手段の一部に過ぎず、安定した政権基盤を形成することを目的とする思考である。例えば、当時のイギリスの政治形態を積極的に支持したW.バジヨットが『イギリス憲政論』（1867年）で、政治においては「機能する多数派」形成こそが重要であり、そのためには小選挙区制に担われる多数代表制こそが目的に合っている、と論じたことは有名だ。

二大政党制が擁護されるのも、有権者に対して政党側からの明確な選択肢が提示され、有権者がこれ

に委任を与えるような構造が確立でき、結果として強力で安定的な政治的リーダーシップが期待されたためである（飯尾潤『政局から政策へ』NTT出版）。二大政党制と対極される多党制の場合、社会の側の選択肢は複数存在することになるが、連立交渉や政権内での取引によって明確な委任関係を取り結ぶのが難しいという欠点を抱えることになる。

二大政党制に代表される「多数派デモクラシー」と多党制に代表される「多元的デモクラシー」の何れかが民主主義にとって望ましいかは、古くて新しい議論である。先のバジヨットとは異なって、同時代人のJ.Sミルは「一選挙区の平均選挙民数さえ集まれば、選挙民は互いに連合して代表を選出できるという制度でないなら、代表の真の平等は達成されない」（『代議制統治論』1861年）と述べて、当時の1選挙区2人制を批判、反対に比例代表制を推挙した。現代政治学においても、オランダ人政治学者のレイプハルトは「多数派デモクラシー」は敗者を恒常的に作り出すゆえ分裂した政治社会には馴染まないとして、少数派同士の協調と妥協に基づく「コンセンサス・デモクラシー」を提唱している（粕谷裕子訳『民主主義対民主主義』2005年）。彼はこのように、コンセンサス・デモクラシーに分類される国々が対外援助や女性の政治参加をはじめとする「人間に優しい」政策を実践しているとして、「数」ではなく、デモクラシーの「質」についての問題提起を行った。こうした議論は、議会や政党政治を統治機構としてのみ見なすのではなく、むしろ社会を反映させる代表機関の縮図として捉えることを主張している。

政治的安定（内閣の寿命）や政策の実効性、あるいは政治的革新の深度について、二大政党制と多党制の何れが優れているかについて実証するのは困難である。比較政治学の分野で蓄積されてきた先行研究をみても、政党の数とこれらの変数との間には明白な関連性はないことが明らかになっている（建林正彦ほか『比較政治制度論』有斐閣、2008年参照）。

そもそも、民主主義が一元性（意思決定）と多元性（比例制）という、分ちがたい2つの次元から成り立つ政治制度である限り、何れかを優先すべきかは演繹的

に実証されるものであるというより、哲学的かつ規範的な議論へと昇華されなければならない。いかなるデモクラシーかは、経験的な形で実証される政治的選択によるものであるというべきなのである。バジヨットが「イギリス的な特殊形態」に注意を払った上で多数派代表制を擁護し、ミルが理想的な政体のためには「意思の力」が必要であることを強調したのも、それが優れて政治的な選択であることを認識していたからである。異なる文脈においてであるが、かつて丸山眞男が英米ともに二大政党制であるから日本もそうであるべきだとする議論を「抽象的命題の拡大主義」と棄却して、「政治的リアリズム」を説いたのも、同じ論理であった（「政治的判断」1958年）。

デモクラシーを支えるもの

日本の戦後政治は、これまで自民党の一党支配体制を特徴的に捉えて「普通でない (uncommon) デモクラシー」(T.J.ペンベル)と形容されてきた。『日本改造計画』に観察され、「政権交代」を唱えた民主党マニフェストでも確認できたのは、こうしたデモクラシーのあり方に対する否認であり、その対抗軸として二大政党制のもとでの多数派デモクラシーが模索されてきた。

他方、内閣府による調査によると、国の政策に有権者の考えや意見が反映されているかどうかの問いに対して、回答者の圧倒的多数が「反映されていない」と考えているという現状がある（内閣府平成20年『社会意識に関する世論調査』）。新たに完成させられた統治的次元と、これまでの社会的次元の2つのマッチングがどの程度成功するかどうかについて結論を下すのは確かに早計に過ぎるかもしれない。

しかし、日本のデモクラシーで普通でない次元はほかに存在する。先の内閣府の世論調査では、どうしたら国の政策に国民の考えや意見がよりよく反映されるようになるかという問いに対しては、「政治家が国民の声をよく聞く」と答えた者の割合が最多となっており、「国民が参加できる場をひろげる」と答えた者は17.5%に留まっている。政治不信を払拭するためには、自らが政治に参加するのではなく、むしろ政治家

や政府が世論に従うことが条件であると大方の有権者は判断している。政治家や統治制度そのものに対する不信感の上昇は、先進デモクラシー国に共通してみられる現象であり、日本に固有の問題とはいえない。しかし、他国と比較した場合、国民の政治参加の度合いが低く、政治的な抗議活動の頻度も低いという点では日本は突出している。日本の民主主義が「普通でない」のは、政党政治ではなくこうした社会的次元に起因しているのである。

例えば、抗議活動の国際比較では、デモヤストなど、何らかの政治的な抗議活動に参加した市民の割合は増加傾向にあり、フランス43%、イタリア37%、アメリカ36%、英国でも25%となっているのに対して日本はわずか14%に留まっている（1999-2002年平均）。「先進国のデモクラシーは政治参加のレベルだけではなく政治行動のスタイルでも変化を経験している」といえよう (Russel J. Dalton, *Citizen Politics*, 2008)。多くの政治的革新は、政党政治を起点としてではなく、むしろ危機と挑戦からなる社会との相互応答によって達成されているが、日本はこのトレンドから大きく逸脱している。また、政党の党員数が90年代に入って減少しているのも先進国共通の現象だが、日本の民主党党員は「サポーター」を含めて約30万人しか存在せず、政党としての規模は人口比でみた場合、非常に少ない。多数派デモクラシーを経験的に補完し、社会の代表性を担保するのは、本来的にはこうした政治空間の豊穡さである。

折りしも民主党政権は首相自ら「新しい公共」を唱え、「教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉」を始めとする領域で「一人ひとりにも参加」することを目標に据えた。政治で「選択」することと、政治に「参加」することには大きな違いがある。少なくとも「多数派」と「代表性」という2つのデモクラシーの間の溝を埋め、日本のデモクラシーを「普通」なものへとしていく余地は、今でも十分に残っている。これがおそらく、デモクラシーを制度的次元に回収せず、露になった制度的誤謬を乗り越えていくための必要条件であるように思われる。■

連立政治とその運営

—ドイツの場合—

野田 昌吾

大阪市立大学大学院法学研究科教授

1 「連立政治の時代」の二大政党制論

わが国では1993年の細川政権の成立以来、ほぼ一貫して連立政権（連合政権）が続いている。昨年の衆議院選挙で歴史的な政権交代を成し遂げた鳩山政権も、言うまでもなく、民主党・社民党・国民新党の3党による連立政権である。

しかし、こうした日本政治の現実とは対照的に、わが国ではこの間、とりわけ1990年代末以降、連立政治に関する議論は、マスコミや学界を含めて、まったくと言っていいほど低調であった。反対に、自民党の長期支配とそれがもたらす社会経済的な閉塞状況を根本から打ち破るためには、明確な政権交代が必要であり、そのためには英国のような二大政党制が目指されるべきであるという議論が主流となってきた。妥協を抱え込まざるをえない連立政治は、克服されるべき過渡的存在、あるいはやむをえざる必要悪でしかなく、

明確な政治転換を妨げうるものとして、積極的な議論の対象にはなつてこなかったのである。

このような二大政党制を志向する議論のあり方は、自民党の長期支配とそれがもたらす閉塞状況に対する社会のフラストレーションの大きさからすれば、まったく無理もないことではあった。しかし他方でそれは、われわれの政治的思考と政治的实践の幅を少なからず狭めるものでもあった。

第1に、この間の政権交代論は、政治的競争市場を確立するための選挙制度改革やマニフェスト選挙の主張、選挙での勝利に必要な党内リーダーシップの強調など、言ってしまえば、選挙での政党間の競争を一面的に重視する方向、すなわち政治を市場競争に擬する「市場競争型民主主義」（中北浩爾）の流れを大きく加速させる役割を果たした。しかし、今日の民主党の状況を見ればわかるように、選挙至上主義的な市場競争型民主主義は、政権交代後の日本政治の課題である政治文化の刷新を大きく阻害させている。政権交代は政治のあり方を変えるための必要条件かもしれないが、それだけでは決して十分ではないのであって、その意味で問われているのは、政治の担い手、すなわち「政党のかたち」なのである。

第2に、日本の議会政治の現実という点から言つて、連立政治は今後もなくなりはないという問題がある。現行の衆議院の選挙制度は、たしかに2005年の「郵政選挙」や昨年の総選挙のように、大政党に地滑りの勝利をもたらしたが、つねにそうなるとは

のだ しょうご

1964年生。大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。法学博士。専攻はヨーロッパ政治史、政治学。大阪市立大学法学部助教授を経て現職。著書に、『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』（単著・有斐閣）、『ヨーロッパ・デモクラシーの新世紀』（共著・早稲田大学出版部）など。

限らない。それ以前の例が示すように、比例制と組み合わせられた選挙制度の下では、小政党がキャスティングヴォートを握ることもしばしば起こりうるだろう。さらに参議院の存在も考えれば、むしろ連立政治が常態になるという想定も十分成り立つ。

もちろん、さらなる選挙制度改革や参議院の見直しや廃止によって、連立政治の常態化の可能性を極小化するというやり方も考えられるが、これは、市場競争型民主主義をさらに促進し、有権者の政治的選択肢がさらに狭められることになる。完全小選挙区制は、得票最大化を志向した諸政党の画一化を生む可能性が高い。ただでさえ二大政党それぞれのアイデンティティが曖昧である日本では、意味ある政党間競争の確立のためにも、多元的な価値の存立を可能とするゲームのルールが必要である。

要するに、われわれは、わが国の議会制民主主義の将来を展望するためにも、この間ほとんど重視されてこなかった連立政治という政治のあり方について、理解と議論をより深化させていく必要があるということである。以下では、そうした観点から、筆者が研究対象としているドイツの事例を紹介し、連立政治について考えるための材料を提供してみたい。

2 ドイツの連立政治と連立協定

戦後ドイツの政権はすべて連立政権である。これはとりわけ、ドイツが単独過半数が極めて稀である比例代表制を基本とする選挙制度を採用している点に負うところが大きい。

連立 (coalition) とは、一般には、議会制民主主義の下で、政府の形成やその支持のため、2つ以上の政党・会派が提携・連合することを指す。連立に参加する政党は、当然それぞれに独立した存在であって、連立とは、複数の政党が特定の目的の実現のために、時期を区切って——通常は次の選挙まで——形成する同盟にほかならない。単独で目的を実現できないがゆえに形成される連立においては、連立に参加する各党は、独自の政策公約のすべてをそのまま

実現できるわけではなく、そこでは妥協を余儀なくされる。通常は、連立を組む与党のなかでより規模の大きい政党が政策的主導権を握ることになるが、より小規模のパートナーであっても、連立に与るための戦略的重要性が大きければ、その規模以上の影響力を行使することができるのも連立政治である。

ドイツでは選挙の後、通常は第1党となった政党が、連立パートナーの候補となる政党に呼びかけ、連立交渉開始のイニシアチブをとる。この交渉には、各党の指導的政治家、すなわち党首や幹事長をはじめとする党幹部、有力な閣僚経験者、議員団長 (会派指導者)、あるいは——これはドイツの特徴だが——州首相などが参加する。

交渉の対象となるのは、第1に政権をめざすべき政策である。交渉では、選挙時に互いに異なる公約を掲げた分野において激しいやり取りが見られることも珍しくなく、また、各党が重要だとみなす政策を互いに認め合う取引なども見られる。

政策以外では、閣僚ポストの配分や連立の日常的運営の方法、意見の相違が生じた場合の問題処理の方法などについても協議が行われる。この連立の運営という点に関していえば、「連立委員会」 (Koalitionsausschuss) を設けることが、今や通例となっている。これは、連立与党の指導的政治家をメンバーとする委員会で、連立期間中に持ち上がってくるさまざまな問題を処理するためのものであるが、これについては後で詳しく述べたい。

交渉が合意に達すれば、合意内容は「連立協定」 (Koalitionsvertrag) として文書化される。次の選挙までの政府の行動方針は、各党の選挙公約ではなく、この連立協定である。連立協定は近年ますます詳細なものになり、たとえば昨年発足した中道右派連立の連立協定は130頁を超えている。連立協定は、もちろん法的拘束力はないものの、次の選挙までの期間、与党各党を政策的・手続き的に拘束するものとなり、きわめて重要な意味を持つため、各党は、連立協定を正式に取り交わす前に臨時の党大会を開き、党の承認を得たうえで連立協定の署名を行うのが通

例である。

こうした連立運営上のさまざまな諸原則を定めた連立協定は、政府の行動に基礎を与えるとともに、その円滑な活動を支え、そして連立与党間に信頼の基盤を提供する役割を果たす。また、連立協定は、連立各党に対してだけでなく、社会一般に対しても、連立政権が何をめざし、どのような妥協のうえに成り立つ政権なのかを明示することで、政権活動に根拠と一種の透明性をも付与する。ドイツの連立政治においては、「初めに連立協定ありき」なのである。

3 連立委員会と内閣

連立協定の締結後、議会における首相指名を経て、正式に連立政権が発足するが、この連立政権の日常的運営のかなめになるのが「連立委員会」である。

一般に、この連立委員会には、政府・議員団（党派）・党それぞれの指導的政治家、すなわち、政府からは首相および重要閣僚、各党の議員団からは議員団長や議員団幹事長、そして各党の党首および党幹事長が参加し、協議される問題によっては、当該問題に携わる議員、そして担当閣僚も加わる。その構成や開催頻度などについては、連立協定に規定される。

連立委員会は、与党間の一般的な調整から始まって、与党間対立の調整、議会運営に関する協議、政府提案の説明、政府＝議会間の調整など、政権運営にとって重要なさまざまな任務を果たし、政権の最重要の決定中枢であるといっても過言ではない。また、連立委員会の下には、いくつかの作業グループがおかれ、これも重要な役割を果たしている。

言うまでもなく、ドイツでも、憲法上、統治権の正統な担い手は内閣である。しかし、行政の肥大化・複雑化もあって、内閣が、すぐれて政治的な問題について重要な戦略的な決定を下すことにはそもそも大きな困難があり、また、そうした戦略的決定や政治的に繊細な問題を処理する場として、行政各部を指揮する閣僚の合議体である内閣は、必ずしも相応しいものとはいえないのが現実である。同じことは英国のよう

な単独政権でもあてはまるが、ドイツのような連立政権ではなおさらである。

ドイツの連立政権における連立委員会は、そうした政権運営に関わる実際上の必要から徐々に発達してきた。重要な政治問題を処理するための内閣外の非公式委員会の設置は、まず1953年に発足したキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）を中心とする4党連立政権において始まった。このときの非公式委員会は、CDU/CSUが圧倒的な議席を有していたということもあって、ほぼすべてのメンバーがCDU/CSUの政治家で占められ、当時の首相アデナウアー（CDU）の政治的リーダーシップを支えるための集まりという性格が強かった。ところが、1961年選挙の結果、CDU/CSUが自由民主党（FDP）の助けを借りないと政権を維持できなくなったことで状況は一変し、両党は戦後初めてとなる連立協定を締結、そのなかで連立委員会の設置も明記された。もっとも、このときの連立委員会は、当初は政府メンバーを含まなかったため、そしてその後も政府メンバーを加えたものの、今度はメンバーが多すぎたため、十分には機能しなかった。連立委員会がはじめて本格的に機能するのは、保守政党であるCDU/CSUと革新政党である社会民主党（SPD）の二大政党が連立を組んだ「大連立政権」（1966-69）においてである。この大連立政権では、4～6名の内閣の重要メンバーと連立両党の議員団長、およびCSUの議員団長をメンバーとする「クレスブロン・サークル」（Kreßbronner Kreis）が政治的司令部の役割を果たした。

これ以後、歴代の連立政権では、連立委員会が政治的決定において重要な役割を果たしていくことになる。かつてドイツの代表的な週刊新聞は連立委員会について以下のように書いた。「経験ある政治家に最も重要な政治委員会は何かと尋ねれば、すべての者が連立委員会をその筆頭に挙げるだろう。そこでは首相演説の内容も、争いのある法案についても決定が下される」（Die Zeit vom 06. 01. 1989）。

なぜ連立委員会がドイツの連立政治においてこのように重要な役割を果たしているかといえば、それが

機動性と効率性において優れ、そして何よりも連立政権の危機管理中枢として機能しているからである。まず、法制度上の機関ではない非公式な委員会である連立委員会は、内閣のような公式の機関とは違って、公式の管轄や権限がないため、重要でない問題については関わる必要がなく、また、組織運営上の規則もないため、自由な交渉が可能であり、政府与党内の実際に影響力を持つ政治家を過不足なく集めることができる。このような小規模で、政府与党の重要メンバーだけを包括した委員会であればこそ、政治的に重要な、とりわけ連立政権の継続を危うくするような問題にも柔軟かつ機動的に対処でき、しかも政府与党の最高指導者間の合意であるからこそ、そこで得られた合意に強い拘束力が確保できる。連立委員会の決定には内閣も各与党議員団も従うことが普通である。その意味で、連立委員会こそ連立政権の決定中枢であり、内閣の役割は公式の決定を下すというまさに形式的なものに変わっているともいえる。

もちろん、このような内閣と連立委員会の関係に関しては、連立委員会が出現した1960年代を中心に、内閣や首相、議会といった憲法上の諸機関を憲法外の組織である連立委員会がコントロールすることは憲法違反ではないかという批判もなされた。しかし、今日では、そのような批判はもはやみられず、指導的な内閣メンバーと与党議員団指導部が与党代表とともに参加する連立委員会は、議会主義的統治システムの論理に即しているものであるとともに、連立政治に不可欠な存在だとみなされている。

4 妥協と政治指導の両立

ドイツでは昨年に行われた総選挙の結果、新たに中道右派連立が発足した。第1党の座を維持したCDU/CSUは、連立パートナーをそれまでのSPDか

ら、「長年恋い焦がれた」FDPへと取り換え、11年ぶりの「ブルジョア連合」を実現したわけだが、この中道右派連立政権は、同時期に発足した鳩山政権と同様に、迷走を続けている。その最大の理由は、連立与党間の対立である。大幅に議席数を伸ばしたFDPに譲歩し、玉虫色のところも多い連立協定の解釈をめぐる、政府与党の路線は定まらず、自陣営の各州政権からも激しい批判がみられた。つまり、本稿で述べてきた連立協定や連立委員会という仕組みも、連立政権の安定を完全に保障するものではない。

だが、考えてみれば当たり前で、連立政治とは、独立した政党同士の一時的同盟関係であり、連立政権は「恋愛結婚」ではなく「理性の結婚」でしかない。しかし、これまでの比較政治学研究が明らかにするように、連立政権は単独政権と比べてその安定性において遜色があるわけではなく、逆にいえば、政権の迷走は連立政権に限られるわけではない。

民主主義的な統治に求められるものは、移ろいやすい条件の下で、そのときどきに最大可能な同意を得つつ、必要な決定を下すことである。連立政治は、まさにそうした民主主義的統治の要請を日常的に実践する政治のかたちであるということもできるであろう。妥協と政治指導とは必ずしも対立するものではない。問題はそれをいかに結びつけるかである。

鳩山連立政権の政権運営に関して、最後に一言すれば、連立政権において「政治主導」を実現するには、首相官邸や内閣の機能強化も必要かもしれないが、ドイツにおける連立委員会のような政府与党の危機管理中枢こそ不可欠である。鳩山政権における政府と与党の分離による「一元化」は、政治主導を促進するというよりは、現在のところ、むしろこれを阻害している。現連立政権に欠けているのは、政府と与党の一体化による危機管理と戦略決定なのである。■

連立政権と政策空間

竹中 佳彦

筑波大学大学院人文社会科学研究所教授

1 単独政権と連立政権

鳩山内閣が、発足半年で有権者の支持を失っている。首相自身を含む「政治とカネ」の問題に加え、首相のリーダーシップが感じられないことが支持低下の一つの理由となっている。一方、各種世論調査を見るかぎり、鳩山内閣の支持率が下がっても、自由民主党の支持は伸びていない。2大政党のいずれもが民意の受け皿になっていないという認識が強まれば、第3極や政界再編への期待が浮上してくる。「たちあがれ日本」がそれに当たるかどうかはともかく、新党が登場してくるのもそのためである。

首相のリーダーシップが感じられないのは、首相自身の資質・能力によるだけでなく、国民新党・社会民主党との連立政権であることも関係している。自民党一党優位体制崩壊後の1994年、衆議院の

選挙制度を小選挙区制中心に変えるなどの政治改革関連4法が成立したが、その目的の一つは2大政党制を確立するためであった。

イタリアの政治学者G. サルトーリによれば、2大政党制の要件は、①2党が絶対多数議席の獲得を目指して競合していること、②2党のうちのどちらか一方が実際に議会内過半数勢力を獲得するのに成功すること、③過半数を得た政党は進んで単独政権を形成しようとする事、④政権交代が行われる確かな可能性があることである。

単独政権は、閣内に異なる政策を掲げる他党が存在しないので、首相のリーダーシップの下、一貫した政策を決定・実施でき、政権が安定すると考えられている。したがって90年代前半の政治改革では、単独政権を可能にし、かつ政治腐敗を除去できるように政権交代が生じる2大政党制、そしてそれを導きやすい小選挙区制が志向されたわけである。

しかし自民党一党優位体制崩壊後、単独政権だったのは、橋本内閣末期に自社さ連立が消滅され（98年6月）、小淵内閣で自自連立が発足する（99年1月）までの半年ほどだけだった。2大政党制化は進んでいるが、ほとんどの期間は連立政権なのである。

連立政権は、議会内過半数勢力を獲得する政党が現れない多党制に生じやすい。だが連立政権の形成は、選挙前に政権の枠組みを有権者に提示しなければ、政治家の密室での協議に委ねられることになる。極端な場合、多数の有権者の選好に反した連立政権

たけなか よしひこ

1964年生。1991年筑波大学大学院博士課程社会科学研究所修了。法学博士。専攻は政治学・日本政治論。北九州市立大学法学部教授、筑波大学大学院人文社会科学研究所准教授を経て、現在に至る。

編・著書：単著『日本政治史の中の知識人』（上・下、木鐸社、1995年）、共著『現代日本人のイデオロギー』（東京大学出版会、1996年）、共編著『冷戦史』（同文館出版、2003年）、その他。

が登場することもありうる。連立政権の政策決定も、与党間の密室協議に基づくことになりかねない。

他方、2大政党制では、2大政党が、国民の多数の票を獲得しようとして、明確な主義主張を控えて総花的な政策を掲げ、互いに政策を接近させていくため、国民の多様な利益、とくに少数派の意見を集約できない。それに比べ、多党制は、国民の世論を反映した議会が形成されやすいとされる。

連立政権は与党によって構成され、政党は所属議員によって成り立っている。本稿では、政治家の集合としての政党が、連立政治の中で、どのような政策的立場にあり、また有権者の政策的立場を反映しているのかを考えてみよう。

2 連立政権の形成

各政党の政策位置はどれくらい違うのだろうか。東京大学大学院法学政治学研究科旧蒲島・谷口両研究室と朝日新聞社は、2003年7月以降、共同で政治家調査や世論調査を実施し、データを公開している。2003年衆院選から2007年参院選までの東大・朝日政治家調査および東大・朝日世論調査には、以下の争点に対する態度をたずねる設問がある。

- ① 日本の防衛力はもっと強化すべきだ。
- ② 日米安保体制は現在より強化すべきだ。
- ③ 他国からの攻撃が予想される場合には先制攻撃もためらうべきではない。
- ④ 日本は国連安全保障理事会の常任理事国に入って国際的役割を果たすべきだ。
- ⑤ 社会福祉など政府のサービスが悪くなるとしても小さな政府の方がよい。
- ⑥ 当面は財政再建のために歳出を抑えるのではなく、景気対策のために財政出動すべきだ。
- ⑦ 公共事業による地方の雇用確保は必要だ。
- ⑧ 日本の企業は終身雇用を堅持すべきだ。

これらの争点態度に共通する因子があるか、ある

とすればいくつの因子で成り立っているか、それらの因子を構成している争点態度は何かを因子分析という手法によって検討してみると、代議士も参議院議員も、態度構造は2因子で成り立っており、第1因子が、安全保障に関する争点や小さな政府を強く統合する保革イデオロギー（政策保革次元）であり、第2因子は、日本型システムに関する次元である¹。

2009年衆院選調査では、②の日米安保強化の設問が削られたが、日米基軸か国連中心かをたずねる設問²への回答はほぼ同様の傾向を示すと考えられるので、それを投入して因子分析を行った。分析結果は割愛するが、2009年の代議士の態度構造は、2003年、2005年の代議士と同じであった。

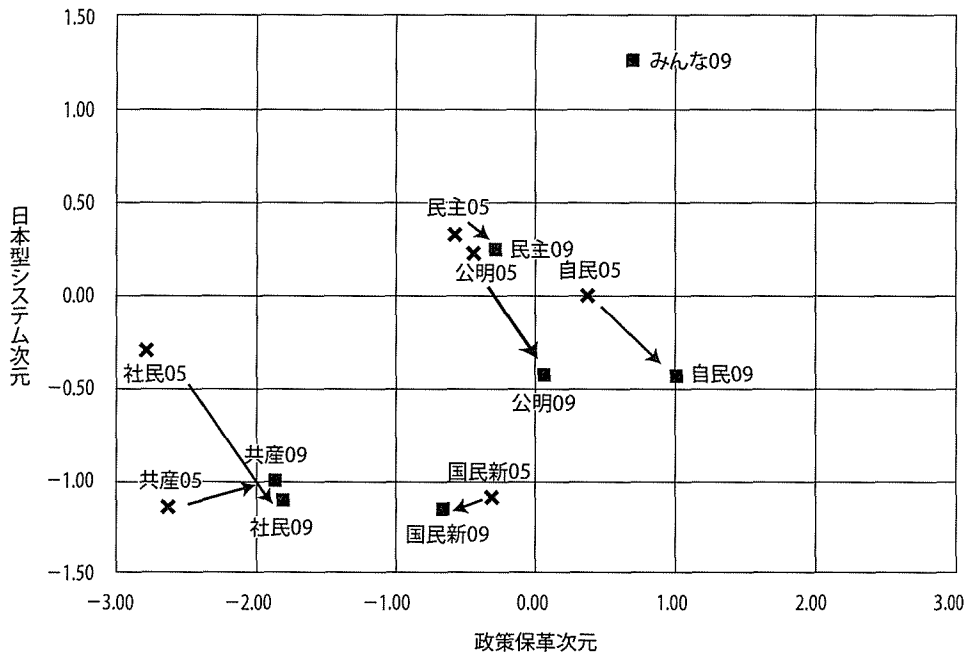
そこで、政策保革次元と日本型システム次元によって成り立つ政策空間の中で各党代議士がどこに位置するのかを見てみよう。2005年と2009年の東大・朝日政治家調査を用いて二つの次元について代議士の所属政党別に平均を求め、その値を示したのが図1である³。横軸に政策保革次元、縦軸に日本型システム次元をとり、各党代議士の2005年の平均は×、2009年の平均は■で表した。

2009年は、政策保革次元上では、右から左へ、自民党、みんなの党、公明党、民主党、国民新党、社民党、共産党の順に並んでいる。また日本型システム次元では、みんなの党、民主党の順に「新自由主義」に基づく改革に積極的で、自民党と公明党、共産党、社民党、国民新党の順に消極的になっていく。

2009年を2005年と比較すると、政策保革次元では、自民党が右に動き、社民・共産両党が真ん中に寄っている。しかしより興味深いのは、日本型システム次元で、共産党を除く各党が改革に消極的な方向に変化していることである。これは、小泉構造改革によって「格差社会」が生じたこととされることや、2008年9月のリーマン・ショックを契機とする世界金融危機の影響を受けて景気が後退したことと関係があるだろう。そのような趨勢に反し、「新自由主義」を信奉して登場したのがみんなの党である。

民主党は、2009年衆院選で定数480のうち308

図1 政策次元上の政党位置の変化(2005～09年)



[データ] 東大・朝日政治家調査。

議席 (64.2%)を獲得し、絶対安定多数 (269議席)も上回っているため、単独政権を樹立しうる。しかし日本の国会では、参議院が衆議院にも劣らぬ力を有しているの、参議院で単独の勢力では半数を切っている民主党は連立を組まざるをえない。

民主党と国民新党あるいは社民党との政策距離は、民主党と公明党との政策距離よりも長い。つまり民主党・公明党の組み合わせのほうが、政策的に隣接する連立政権となる。

しかし連立政権の形成は、政策の近さだけではなく、相手への感情や過去の経緯などによっても左右される。公明党は、1999年10月から自民党と連立を組んできた。2009年の東大・朝日政治家調査によれば、公明党は、自民党を選挙結果に関係なく連立を組む相手としていたが、民主党や国民新党を選挙結果に関係なく連立はありえない相手としている。一方、国民新党や社民党の代議士は、相互に、また民主党を連立相手と捉えている。民主党代議士も、国民新党や社民党を連立相手とし、公明党を連立相

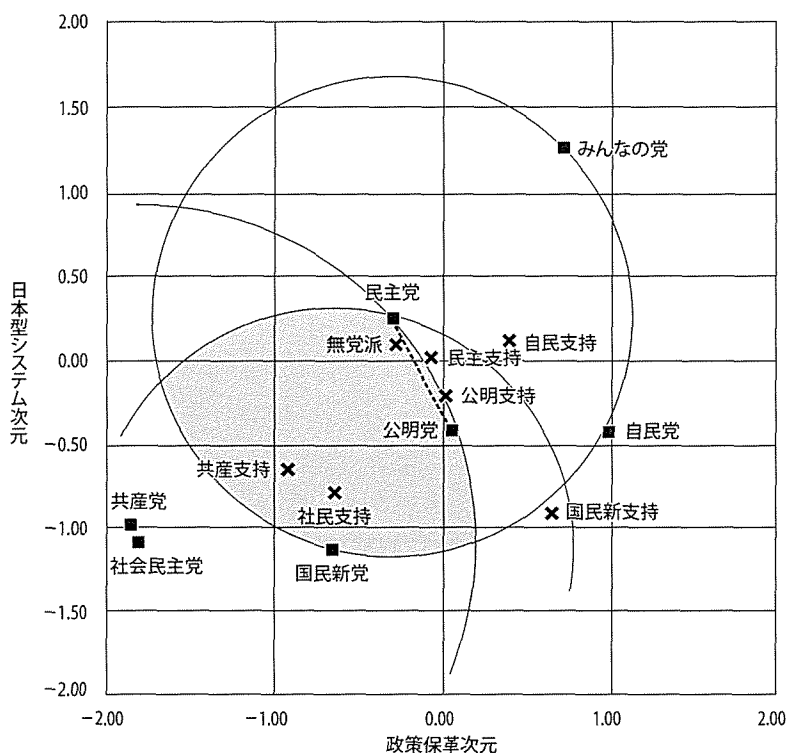
手と考えていない。つまり鳩山連立政権は、政策よりも政党間の感情が優先されて形成されたといえる。

民主党は、参議院で、現時点で国民新党などを加えてようやく過半数の122議席、社民党を加えて安定多数の129議席に到達する。国民新党や社民党が、連立政権内で力を発揮しうるのはこのためだ。

3 有権者と代議士の政策的立場

有権者の政策的立場はどのようになっているだろうか。2003年と2007年の東大・朝日世論調査を用い、政治家と同じ八つの争点で有権者の態度構造を因子分析すると、安全保障に関する争点と小さな政府は独立した次元となり、第1因子は安全保障に関する次元、第2因子は日本型システムの次元、第3因子は小さな政府次元となる。しかし政治家と似た態度構造であり、保革イデオロギーは第1因子に含まれた⁴。若干ズレがあるかもしれないが、政策保革次元と日本型システム次元からなる代議士の政策空

図2 政策次元と有権者・政党



[データ] 東大・朝日政治家調査、東大・朝日世論調査。

間に2007年の有権者を支持政党別に布置した結果が図2である。各党代議士の平均を■、各党支持者の平均を×で示した。

各党支持者間の政策次元上の違いは、各党代議士間のそれほど大きくはない。政策保革次元では、共産党と社民党の支持者が左寄り、自民党支持者がやや右寄り、民主党と公明党の支持者はほぼ真ん中に位置し、無党派層は、民主党支持者よりやや左寄りである。一方、日本型システム次元では、自民党支持者、民主党支持者、無党派の間に大きな違いはなく、公明党支持者もこれらに近い。また共産党支持者、社民党支持者、国民新党支持者の間にもあまり大きな差はない。

各党の支持者と代議士の立場とを比べると、公明党や民主党の支持者は、各々の党の代議士の立場と近い。社民党や共産党の支持者は、日本型システム次元よりも政策保革次元で各々の党の代議士の立

場と懸隔がある。自民党支持者は、政策保革次元でも、日本型システム次元でも、自民党代議士とやや政策距離がある。無党派層は、どの政党よりも民主党に近い。

民主党代議士の平均値を中心とする円を見ると、自民党やみんなの党との距離は、国民新党との距離とあまり変わらない。国民新党や社民党は、民主党との連立でなければ政権に就けないので、それらの政党と民主党とを結ぶ線分を半径として二つの弧を描いてみよう。二つの弧と民主党代議士を中心とする円とに挟まれた部分(灰色部分)が、連立政権のとりうる政策選択領域と考えられる。この中に、社民党支持者だけでなく、共産党支持者も含まれる。しかし民主党支持者は、政策選択領域の境界線付近に位置し、支持者の広がり考えると、連立政権のとりうる政策が、すべての民主党支持者を満足させるわけではなかろう。無党派層や公明党支持者も、民主

党支持者と同様である。

このように鳩山政権は、民主党の立場に近いところで政策決定をしなければ、民主党支持者や無党派の支持をつなぎ止めることは難しい。逆に民主党と公明党を結ぶ線分は、民主党支持者や公明党支持者、無党派に近い。つまり民主党・公明党連立政権であれば、少なくとも政策的には、両党の支持者や多くの有権者を満足させることが可能だということになる。

4 小政党のジレンマ

小政党は、大多数の有権者を相手にする大政党と違い、特定の支持層に訴える明確な主張を掲げることが多い。単独政権を樹立することが不可能な小政党にとって、自己の主張を実現させるには、他の政党が無視できない程度の議席を選挙で確保して交渉力を高め、連立政権に参画するしかない。そして自己の主張を政策に反映できれば、次の選挙での勢力拡大も可能になる。

鳩山政権が、民主党の立場に近い政策決定をしても、社民党や国民新党が民主党に“振り回された”とはいわれまいだろう。だが小政党は、とくに自己の存在意義に関わる主張を貫くことができねば、連立政権内で埋没し、固有の支持者の支持すら失ってしまう。国民新党にとっての郵政民営化見直し、社民党にとっての普天間基地移設問題は、それに当たる。民主党がそれを退ければ、連立政権は瓦解しかねない。連立が瓦解すれば、小政党は、自己の主張を

現させることができない。

一方で鳩山政権が、小政党の立場に近い政策決定をすれば、民主党が小政党によって“振り回されている”といわれよう。そうすれば、鳩山政権は、一層、国民の支持を失うであろう。普天間基地移設問題の処理と参院選の結果によって、政策の隣接する政党間の連立政権が登場することになれば、小政党は、自己の主張を実現させていく術を失うことになろう。■

《注》

- 1 詳しくは、竹中佳彦「国会議員の政策争点態度とイデオロギー」日本公共政策学会編『公共政策研究』9号(2010年1月)、参照。
- 2 「A:日米同盟は日本外交の基軸だ」と「B:日本外交は国連中心主義でいくべきだ」のどちらに考えが近いかをたずねている。
- 3 得点の算出には、複数の変数を少数の変数に合成し、総合的な評価や順位づけを可能にする主成分分析という手法を用いた。ただし①代議士は、2009年の公明党が18人、共産党が2005年、2009年とも6人、社民党も2005年、2009年とも7人、国民新党は2005年、2009年とも3人、2009年のみんなの党が3人、後出の支持者も、国民新党が2人と、サンプルが少ないこと、②因子分析では、第1因子と第2因子は、2005年の代議士は相関していない(-0.05)が、2009年の代議士(-0.32)や2007年の有権者(-0.28)は相関しており、厳密には直交していないことに注意を要する。
- 4 竹中、前掲論文、参照。

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。■