

## 3.11 以後：政治に求められるもの

杉田 敦

法政大学法学部教授

地震・津波災害とそれに伴う原発事故の発生、そしてその後の復旧・復興を軸とする動きの中で露呈したのは、この20年ほどの間、あるいはさらに長い期間にわたって、この国の政治が抱えてきたさまざまな矛盾である。どこに問題があり、これから何がなされなければならないのか、断片的ながら示してみたい。

### 政治改革の見直し

8月末に菅内閣が総辞職し、野田内閣が発足した。新内閣には復旧・復興と原発事故収束をはじめ、山積する政治課題への対応を期待したいが、この間の日本政治の混乱は、首相の交代だけで解消するようなものではない。むしろ、この間、首相の交代に焦点が合わされすぎた感が否めない。緊急事態における国会が「菅下ろし」の動きで席卷され、肝心の政策審議が後回しになったとすれば、本末転倒である。野党はもとより、民主党内の一部勢力からも、首相交代が政策実施の早道だとの声があった。菅元首相

の政治手法には問題があり、災害・事故の大きさもあって初動がもたつたことは事実である。しかし、一刻も早く対策を打ち出さなければならない緊急時において、リーダーの交代をすべてに優先させるまでの事情があったのだろうか。

ふりかえれば、「何をするか」よりも「誰がするか」を重視する傾向は、1990年代のいわゆる政治改革以来、一貫して見られるものといえる。しかしながら、被災地で苦しんでいる人々、避難を余儀なくされている人々、そして有権者一般にとって関心があるのは、何よりも政策の中身である。誰がその政策をつくったか、どのようなプロセスでつくられたかは、二の次であり、必要な政策が実施されることが重要なのである。一方、政治家にとっては「誰がするか」が一番重要に決まっている。ここに根本的な対立がある。代表民主制を維持するかぎり、この対立を避けるすべはないが、それがここまではっきりと矛盾としてあらわれないようにする責任は、政治家の側にある。

政治改革では、二大政党が対峙する状況をつくり出すことが最優先の課題と位置づけられた。まさに、「誰がするか」を重視する議論である。たしかに、時々政権交代がないと、利権構造が固定化され、風通しが悪くなるので、交代はあるに越したことはない。自民党長期政権の弊害は明らかであった。しかし、政権交代がなければ何もできないとか、あるいは政権交代がすべてを解決するような発想が一部にあったとすれば、それはバランスを欠いていたといえよう。

#### すぎた あつし

1959年生。東京大学法学部卒。専攻は政治理論。東京大学助手、新潟大学助教授などを経て現職。

著書に、『政治への想像力』（岩波書店、2009年）、『境界線の政治学』（岩波書店、2005年）、『デモクラシーの論じ方』（ちくま新書、2001年）など。

現在、政治的決定がなかなか進まない主な理由の一つとして、衆参の「ねじれ」が指摘されている。しかし、それなりに強力な参議院の選挙が衆議院選挙とは独立に行われる現在の憲法体制の下で、小選挙区制を導入して二つの有力な政党ができれば、ねじれがひんぱんに生じるのは論理的な帰結ではないだろうか。ねじれは選挙制度改革が生み出したものである。今回の原発事故と同様、それは「想定外」でも何でもない。

憲法改正も現実的でない以上、ねじれが生じないようにする手段はあまりない。実は究極の方法の一つあり、それは、かつての自民党のような、衆参両方を握る強力な政党を一つつくること、いわば「55年体制」の復活である。そうすればねじれはなくなるだろう。「大連立」待望論が繰り返し出てくるのも、こうした発想が潜在的にあるからといえよう。しかし、先ほども述べたように、政権交代の展望がなくなることは望ましいことではない。

とすれば、残されるのは、ねじれの存在を前提としながら、ねじれと共存するような政治手法を確立していくことしかない。その具体的なあり方は、今後の検討事項であるが、政党間の対立・競争の意義を強調するだけの議論からは、方向性は見えてこないであろう。むしろ、一定の緊張感をもちながらも、ある程度の調整・協議の意義を認める必要がある。いわゆる「国対政治」をはじめとして、「談合」的なものは古い政治として全否定されてきたが、その見直しが早急に必要である。

## 政官関係の見直し

災害・事故への対策の遅れの一つの要因として、中央の官僚機構が十分に機能しなかったことも指摘されている。政治家と官僚とのコミュニケーションが十分にとれず、情報の共有不足や、現場の萎縮などが生じたと言われている。「政治主導」をめぐる迷走がその背景にあると考えられよう。

政治主導もまた政治改革との関連で浮上した、

「誰がするか」に重きをおく論点である。「官僚支配」から脱却し、政治家が主導権を確立することが大切とされたが、これは具体的な政策内容よりも権力の所在を問題にする議論である。もちろん、民主政治である以上、民意によってコントロールされない官僚が過大な力をもつことは問題である。しかし、官僚を外したあげく、これまで官僚がやってきた仕事をすべて政治家が引き受けざるをえなくなるというのでは、かえって政策を練る時間がなくなってしまう。政治主導とは、官僚を排除することではなく、政官の役割分担を整理することでなければならない。

また、従来のシステムを変更するのであれば、これまで官僚機構が担ってきた機能のある程度代替する機構（たとえば強力なシンクタンク）を準備するのが当然である。そうした準備なしに、単に官僚を排除しさえすれば、自動的に政治家に実権が移り、政治家があらゆることを自ら決定できるかのように考えたとすれば問題である。実際、鳩山元首相は沖縄の米軍基地問題や環境問題等について、きわめて重要な問題提起を行ったが、それを支える態勢を欠いていたために、完全に孤立して自滅した。菅元首相は、官僚制との関係を若干修正しようとしたが、3.11という予期せぬ緊急事態の発生で頓挫した。すべては今後の野田政権の対応にかかっている。

この間、政治改革とも密接に関連しながら、新自由主義的な市場万能論とも連携する形で、国や自治体の公務員が多すぎるという議論も展開されてきた。公務員の削減や給与カットなどが行われ、公務員叩きをいかに強硬に行えるかが「政治主導」の試金石とされるほどであった。背景に、国および自治体の厳しい財政事情があることはいままでもない。経済のグローバル化が進む中で、第一次・第二次産業を中心とする地域が競争力を失い、疲弊していることも大きい。民間の雇用や給与水準が危うくなる中で、安定した公務員に対する怨念が蓄積しているという事情がある。もちろん、公務員の側にも、効率性や綱紀の点で反省すべき点も多いであろう。何よりも、原子力を管轄する経済産業省が、リスクを適切に評価せず、

十分な安全対策をとってこなかったことを露呈したように、官僚の能力を過大に評価することはできない。

しかし、地域の抱える問題が、公務員削減で解決するわけではないこともまた事実である。それだけでは先細りであり、新たな産業を見出すことなしに、地域が再生することはない。また、今回の災害に際して、被災者の救護・支援等や原発対応等で、さらには復興計画の策定にあたって、自治体の公務員が大きな役割を果たしており、再評価が必要である。緊急時に即座に対応でき、また強力に組織されている公務員という存在は、緊急対応の点で得がたい存在なのである。ボランティアなどの市民社会的なセクターや民間企業などの役割も大きいのが、官の位置づけについて再検討すべきである。

## 地域間関係の見直し

地震と大津波の被害を受け、原発事故で避難を余儀なくされたのは、高齢化・過疎化が急速に進行しつつある地域であり、そのかなりの部分が、付加価値の必ずしも高くない第一次産業に従事する地域であった。このことが復旧・復興に際して、多くの課題をつきつけている。これまでの姿を回復するのは容易ではないし、また単に回復するだけで持続可能な発展が可能になるのか、再検討が迫られている。

とりわけ原発事故がさらけ出したのは、この国の歴史の中で形成された地域間のいびつな関係である。この狭い国土に50基余りもつくられた原発は、いずれも、大消費地を遠く離れた、産業の乏しい場所に立地されている。消費する都市部は、自分たちの使う大量の電力がどこからきており、それが地域の人々にどんなリスクをもたらしているのか、ほとんど無関心のままにきた。原発の現地は、自民党政権がつくった巨大な交付金システムの中に組み込まれてきた。

大きなリスクをもつものを弱い立場の地域に押し付けるこうしたシステムは、沖縄への米軍基地の集中と同様の問題をはらんでいるといえよう。東京などの大都市住民の側には、金銭的な負担をしているか

らそれでいいという世論が根強くあるようだ。こうした「強者」の論理への異議申し立てとして、1990年代以来、新潟県巻町（現新潟市）などでの原発立地問題、岐阜県御嵩町の廃棄物処理施設立地問題、そして沖縄県の米軍基地問題などをめぐって、一連の住民投票が行われてきたことを、ここで想起しなければならない。沖縄の人々が、アメリカに対する以上に本土の人々に対して怒りを表明したことの意味をよくかみしめなければならない。

今回の原発事故で排出された放射性物質は、首都圏を含む東日本一帯に飛散した。皮肉にも、この悲劇的な事故によって、東京の人々はこれまで無視していたリスクの存在を意識することを余儀なくされたのである。しかし、日常性を回復させようとする慣性力はきわめて強く、半年を経て、現存するリスクへの意識が、すでに首都圏等では希薄になりつつある印象がある。福島の人々にとって、そして同様のリスクを抱える地域の人々にとって、それは許されることであろうか。

事故は未だ収束をせず、放射能の被害がどこまで広がるか予断を許さない状況である。こうした状況が生まれたにもかかわらず、私たちはこれまでのような地域分業を維持し、リスクを偏在させるのか。それとも、従来のゆがんだ関係を改めて、それぞれの地域でエネルギーがつくられ消費されるような、全く新しい社会のあり方を目指すのかが問われている。その際、原発のようなリスクの大きな施設を受け入れなければ生活を維持できないと考えてきた地域に対して、どんな代案を提示することができるかが焦点となつていよう。

## 原発問題の争点化

電力が単なる物理的なエネルギーではなく、政治そのもののエネルギーでもあることが、今回の事故をきっかけにはっきりと見えてきた。各地方の産業界の中心である電力会社と、規制官庁、それに政治家が結びつく「政官業のトライアングル」が、最も強固

な形で、この分野で形成されたのである。原発の稼働停止や「脱・原発」的な動きに対する、ほとんどヒステリックとも見える反発が、自民党や財界周辺から生じたが、その背景に、こうした利権構造がある。

さらに、こうした構造に加えて、エネルギーを無尽蔵に（現実にはもちろん有限だが）つくり出すかに見える原子力発電を、いわば近代文明の象徴ととらえ、それを失うことを野蠻への回帰であるかのようにとらえる心理もまた広く見られる。原子力をやめると、本当に必要なエネルギーにも事欠くようになるのかどうかの検討は、本誌の他の論考に委ねたい。ここで問題にしたいのは、こうした政治問題としての電力問題が、既存の政治の中できちんと争点化され、政治的な選択の対象になるのかという点である。

今回の民主党代表選挙でも、エネルギー問題が正面から取り上げられなかったように、結論的には、争点化の見通しは暗いといわざるをえない。自民党が電力会社と結びついて原発を推進してきただけでなく、民主党もまた、電力や製造業系の組合の支持を受けている以上、電力政策の変更には及び腰であるとも推察できる。

これに加えて、エネルギー問題という争点は、これまでの政治的対立軸とうまく重ならない面がある。電力による経済成長を重視する立場から原発の維持・推進を主張する人々がいるが、その一方で、原子力による電力が実は高価であり、事故のリスクは保険

会社も引き受けられないほどであることから、原子力発電は経済合理性を欠くという議論も出てきた。一般に、市場の役割を重視するか、政府の役割を重視するかという対立軸が、政治的な対立軸として重要であるが、原発への賛否はそれとは重ならない。

政治的対立軸として重要なものとして、ナショナリスト対国際派というものもあるが、これも原発論議とはうまくみ合わない。原子力発電が核武装をも視野に入れながら導入されてきたことは、今では公然の秘密であり、そうした事情からも原発推進派の範囲とナショナリストのそれとはかなり重なっている。しかし、今回の事故が国土と国民を脅かしたとして、反原発を唱えるナショナリストもすでに出てきている。

議会という場で、エネルギー問題が政党によってきちんと争点化されないとすれば、一つの選択肢として国民投票も視野に入ってくる。すでにふれた巻町などの住民投票では、住民が争点を十分理解し、理性的な討論を経て投票が行われた。国民投票の場合、そこまでの熟議を確保するためにはどうするか、課題も多い。また、それらの住民投票は、一部の地域にリスクを押しつける国民一般への異議申し立てという意味をもっていたが、国民投票の場合、地域間の温度差がどう反映されるか未知の部分もある。しかし、私たちの現在と未来の生き方の根幹にかかわる問題について、人々が当事者性に目覚めるきっかけとなるなら、その意義は大きいといえよう。■