

生活経済政策研究所・月例研究会

日時：2009年3月24日

変容する日本の民主主義

一政党政治はどこに向かっているのか

立教大学法学部政治学科教授

中北浩爾

内容

1. 民主主義の複数性.....	2
2. 利益誘導型と大衆動員型の対立.....	4
3. 参加型とエリート競争型の対立.....	7
4. エリート競争型民主主義とは.....	10
5. 労働運動の政治戦略.....	14

変容する日本の民主主義

—政党政治はどこに向かっているのか

立教大学法学部政治学科教授

中北浩爾

立教大学の中北と申します。先ほどご紹介いただきましたように、私のこれまで行ってきた研究、この前本になったものは、国際関係論の視覚から労働組合運動を捉え直してみよう。そういったなかで、ある意味で総評労働運動のなかにおける、とりわけ、労働戦線統一に熱心だったグループを再評価してみようという趣旨から書かれたものですので、ご一読いただければと思っています。

今日お話しさせていただくテーマは、私がいま執筆中の著書で一般書ですが、2006 年の 1 月に『論座』に簡単なエッセイを書いたのですが、それに基づく本を書いています。それを簡単にご紹介するような形でご報告にさせていただこうと思っています。

今日、政権交代間際ということで、政権交代が実現するのかどうかということが大きな関心になっているわけであり、皆さんもそれについて熱心に様々なことをご尽力のこととっております。けれども、私は学者としまして、こういう状況はどういう構造の上に立っているのかという一歩引いた話を今日はさせていただくことにしたいと思っております。

特に強調させていただきたいのは、デモクラシーの、民主主義というものが複数存在するという点を改めて強調させていただくということで、どういう戦略をリベラル社民勢力をとっていくべきなのかということについて多少考察する手がかりのようなものを皆様の前にご提示させていただければと思っております。

1. 民主主義の複数性

まず、とっかかりといたしまして、小沢一郎民主党代表がいかなる民主主義観を持っているのかというところを手始めに話をさせていただきたいと思っております。

小沢代表は、2008 年 9 月 8 日に、代表に三選された際——正確にいうと三選が決定した段階でこのようにお話しになられています——自民党は政治行政を官僚に握られている。国民に選ばれた政治家が自ら判断し、責任をもって実行していく本来の民主主義を実現したい——もったもななことだと思いますが、この発言は、小沢代表の民主主義観を端的に示

しているものです。

一点は、国民が選挙を通じて政権を選択することが民主主義であるということ。つまり、二大政党による政権交代こそが民主主義なのだということが一つです。

もう一つは、官僚ではなくて国民の負託をうけた政党のリーダーが政治権力を集中的に持つということです。そして果敢にリーダーシップを発揮して国を動かしていくべきだ。いわゆる政治主導です。二大政党による政権交代と、そこで勝利した政党および政党の党首を中心とする人々・集団が政治を主導していく。こういうイメージであるべきです。

これは政治学者の中でも、ちょっと前に新書を書かれて話題になられた飯尾潤さんが、官僚内閣制に対比させて議院内閣制と呼んだものとイコールであるわけです。官僚内閣制に対して議院内閣制という、この言葉は、非常に民主党の政治家が好んで使うわけです。そして、1990年代半ばの政治改革以降、小沢一郎現民主党代表自身のご尽力もあって、確実にこの方向に政治が向かってきている。そして政権交代間際まできているということです。

しかし、ここで強調させていただきたいのは、それだけが、こうした民主主義観だけが民主主義なのか。民主主義が完成に向かっていて、本来の民主主義を実現したいと小沢党首は言うわけですが、「民主主義の実現」というとらえ方が正しいかどうか。その認識だけが唯一であろうかと思うわけです。

この前、3月18日付けの朝日新聞の世論調査が載っておりましたが、民主主義が実現しているというのからはほど遠い国民の間の政治に対する不満というものが他方で存在していることが浮き彫りになっているわけです。たとえば、政治が国民の意思を反映しているかどうかという質問に対して、全く反映していないというのが35%、あまり反映していないというのが52%。合計で87%もの人が政治に対して不満を持っている。国民の意思が反映するというのは民主主義と重なるような設問ですが、87%は国民の意思が政治に反映しないと思っているわけです。

とりわけ強いのが、政党に対する不信であるわけです。いまの政党に対して期待しないというのが61%。自民党と民主党の間に大きな違いがないと思っている人が67%いるわけです。この結果を受けて、そこにコメントを寄せていたのが竹中治堅さんという私よりも若い気鋭の政治学者の方ですが、これは政党の努力が足りないのだというのは彼の煎じ詰めた意見です。しかし政党の努力が足りないというだけの話なのかということが問題になるのではないかと考えるわけです。

もう一つ、いま朝日新聞の調査の話をさせていただきましたが、もう一つ考えてみたいのは、果たして1955年体制下の自民党政権は、小沢党首が言うように非民主的だったのかどうかという点についても改めて考えてみる価値があるのではないかと私は考えています。

1980年代半ばに、政治学会の間で強かったのがいわゆる多元主義論という考えでした。主流派の政治学者、この研究所にはあまり出入りしていないような方が中心となってこう

いう議論が非常に強かったわけですが、そこでの議論は、いわゆる民主主義というのは政権交代ではないのだということでした。彼らの民主主義観は、政治エリートが複数あり、権力がその間で分散されていることなのだ。これが民主主義なのだということです。権力の分散こそが、すなわち政治家や官僚や、しかも官僚の中にも政治家の中の族議員が跋扈している。つまりパワーが分散していることが民主主義なのだという意見であったわけです。

こうした認識に基づいて、著名な佐藤誠三郎さん等による『自民党政権』という本は、どの先進民主主義国と比較しても遜色がないというふうに日本の民主主義を位置づけたわけですね。そしてご存じの通り 20 年前にこうした議論にするどい批判を加えて颯爽と論壇に登場したのが山口先生だったわけです。

私も全面的に山口先生を支持している立場であることはもちろんその通りなのですが、しかし、他方で多元主義論というのを一笑に付すことができるのかということ、そうでもないということであるわけです。つまり、民主主義というのは複数の民主主義があり得るのだ。民主主義を構成する要素としてはいろいろなものがあり得る。まずは民主的か、非民主的かという軸をそろそろやめにした上で、複数の民主主義があって完全な民主主義などない、そしてその中でより好ましいタイプ——立場によっていろいろ違うと思いますが、そうしたものをチョイスしていく。もちろん時代によって、価値観によって変わりうるわけですが、そうした観点をより強く認識していくことが重要ではないかと私は思っています。

ですから、ある意味で民主主義というものに対しては限界が相当あって、いろいろな問題は付随的に生じるのだと。あるタイプの民主主義にとってはこういう長所があるけれどもこういう欠点があるのだという、より冷めた視線を持つ。絶望せずにベターな選択を行うという姿勢が重要ではないかと考えています。

こういう議論を前提としてお話を進めさせていただきたいと思います。

2. 利益誘導型と大衆動員型の対立

図に移らせていただきます。図表がたくさんございます。今日の話のメインになるのが、最初の図 1、図 2 というところあたりです。

いま、民主主義には複数あるという話をさせていただきましたが、民主主義の類型論はいろいろある中で、とりわけ政党組織をベースにして民主主義を考えた場合、どういう類型があるのか。これを私なりに整理させていただいた図ですが、これをベースに話を進めさせていただきたいと思います。

まず、図 1、政党の組織を類型化する上で大きな指標になるものが 2 つあると思います。一つは集権的な組織構造か、分権的な組織構造かという点であるわけですね。端的に言って、

政党の執行部が権力をかなり集中的に持っているのか、そうではないのかということです。もう一つは、政党を構成するメンバーのなかで中心となっているのが国会議員層なのか、市民・団体なのかというところで、四象限にわけて考えることができるかと思います。

そして、これをベースに考えたとき、民主主義がどういう類型になるのかというのが図2の類型論であるわけです。上と下は重なっています。

① 利益誘導型民主主義

一つ目の民主主義のタイプがいわゆる利益誘導型民主主義ということが出来るものです。これは政党組織の類型からいえば、国会議員を中心としながら、政党の執行部は必ずしも強くなく、国会議員がばらばらに自律的に権力を持つようなタイプの政党です。典型的には従来の55年体制下の自民党に見られる、国会議員を中心とする分権的な政党であるわけで、国会議員の集団である派閥であるとか、国会議員が持つ自前の選挙組織である個人後援会が大きな役割を果たす。それに対して党の執行部は必ずしも強くないというわけです。そして、市民や団体というものの位置も必ずしも高くない。

ご存じの通り、これは中選挙区制の大きな作用——一つの選挙区から3人から5人の議員を選出するような中選挙区制の影響があって、一つの選挙区内での競合があるために自民党の党組織が必ずしも強くならず、自前の後援会を持ち、派閥の助けを借りて選挙を勝ち抜くところにベースを置いて、こうしたタイプの政党として自民党が発展してきたわけです。

そして、ここに見られる民主主義というのは、典型的な個々の国会議員の個別的な利益誘導をベースにするものになったわけです。各国会議員が特定の地域や団体に、国家の持つ許認可であるとか予算といったようなものを分け与えて、見返りに票や資金を得るといったことです。そして典型的には田中角栄元首相に見られるような民主主義のあり方です。これももちろん非民主主義であるということは、民主主義の定義次第では言えるかもしれませんが、ある種の地元の私的利益のデモクラティックな表出の上に成り立っているわけです。

また、これは根が深い問題であるわけですし、原敬政友会以来、こうした鉄道をつくれ、港湾をつくれ、学校を誘致しろといったような要求に応えながら政党政治が戦前も発展してきたわけです。

② 大衆動員型民主主義

それに対して対極的に存在しているのが、ここで大衆動員型民主主義という名称をつけておきましたが、いわゆる組織政党をベースとするような民主主義のタイプであるわけです。典型的には社会主義政党です。市民・団体を中心としながらも集権的なタイプの政党であるわけです。一般の党員や支持団体をベースとしながらも、党執行部が大きな権限を握る。党員を基礎とするピラミッド型の組織を持ち、党員が執行部を選ぶ。そして実質的

には執行部がある程度強い権限を持って国会議員に対しても統制力を効かせていくというタイプの政党であるわけです。

これは、特徴としてましては、体系的なイデオロギーによって大衆を動員していくということです。体系的なイデオロギーの前提と成っているのが労働者階級であるとか宗教・キリスト教。こうしたものに基づくような強固な支持基盤を持つ。ヨーロッパに典型的に見られるようなサブカルチャー＝部分社会を形成している。そうした、学校、教会から仕事といったように、「ゆりかごから墓場まで」ということができるようなある種の部分社会を形成している。日本でも創価学会がそれに近いかもしれませんが、強固な部分社会を形成し、またそこに連動する体系的イデオロギーが生み出され、これが紐帯となって党員を束ねていく。そうしたタイプの政党であり、そうしたものを基盤とするような民主主義のあり方であるわけです。

この民主主義においては、諸政党——たとえば社会民主党であり、キリスト教民主党であり、イデオロギーをかなり濃厚に持つわけですし、本質的に不安定な民主主義になりがちです。イデオロギー対イデオロギーなので、不安定な民主主義になるわけですが、その不安定さが第1次世界大戦から戦間期にかけてヨーロッパに大戦を引き起こす一つの原因になります。そこで、その反省から、戦後に西ヨーロッパにはリーダー間の協調が生まれて、こうした民主主義のあり方のある種の協調バージョンとして戦後のヨーロッパの福祉国家、連合政権等のコーポラティズム、多国協調型の民主主義が生み出されていくことになったわけです。

ですから、かつての対立軸は、いまお話しした利益誘導型民主主義と大衆動員型民主主義の枠組みで、自民党的なるものと社会党的なるものであったわけです。

西欧の政治学における比較政治発展モデルは、利益誘導型民主主義、もしくは議員政党から組織政党＝大衆動員型民主主義に移っていくことこそが政治発展である。右上にいくほど近代的なのだという認識が非常に強かったわけです。それをベースとして、55年体制の下では伝統的な自民党とそれに対して近代的で民主的な社会党という対比。議員政党対組織政党で、組織政党の方が先進的なのだという認識が強かったわけです。

そして、自民党も意外なほどに結党時には組織政党を目指して結成されていたわけです。それをより強く、最も主導権を発揮したのは岸信介だったわけです。岸信介はまさに協調的なタイプになったような大衆動員型民主主義的なモデルが濃厚で、いろいろなところで発言をして、そういった文脈の中で小選挙区制の導入をかなり熱心に推進するわけですが、それは岸の退陣後も続いて、いわゆる「党近代化」といわれる運動が、自民党の中でずっと続いていくわけです。それは何かというと、大量の党員を持つ。そしてその党員をベースとした執行部の選出を行っていく。そしてその党員をベースとした日常活動を行っていくということです。

ですから、総裁公選も行うし、総裁の予備選挙や一般党員の投票も導入していくという

ことを自民党は 80 年代に入ってくるまで追求していくわけです。ですから、長らく社会党の方が先進的なモデルに近いと思われてきたわけです。

しかし、結果的に見るならば、自民党のそうした組織政党構築の試みは失敗に失敗を重ねていくわけです。そして現実にはこの議員政党的体質——利益誘導型民主主義的なものを精緻化して、それを制度化して、より安定的に、より巧妙に運営していくということになったのです。当初は、これは事実的なものとして、各議員の個人的な努力としてそういうことがなされていく。それが積み重なってより精緻なシニョリティ・ルールであるとか、様々なメカニズムが生み出されていく。しかし一般的な通念としては組織政党の方が支配的なモデルであったために、常にそうした動きが連動している。しかしそれはなかなかうまくいかない。現実問題として予備選挙等を導入していても、結局は後援会の人を党員という形で勝手に登録して処理するという形で、実態としては議員政党的なものが定着していく。そして利益誘導型民主主義が定着し、さらに社会党の組織基盤もそれに組み込まれていくことになるわけです。そして、1980 年代の多元主義論というものが生まれてくるわけです。

これによって、ようやく日本の政治学者のなかで脱西欧モデルが打ち出され、その利益誘導型民主主義——議員を中心とする分権的な党組織こそが民主主義なのだという意見が出される。これはあきらかに、そうした自民党のあり方を弁証する議論として登場し、非常に大きな影響力を——猛威を振るったわけです。

しかし、それは表面的なことというか、最後の灯火でして、しかし構造的にはその裏で 1960 年代末から徐々に対立軸が利益誘導型民主主義と大衆動員型民主主義との対立軸が、90 度転換するような動きが見られていったわけです。

3. 参加型とエリート競争型の対立

③ 参加型民主主義

まず、左派的なオルタナティブ——大衆動員型民主主義に代わる参加型民主主義というものが登場するわけです。これは、いわゆるネットワーク型政党といわれるものですが、これは、組織政党と同じく市民や団体を基盤としながらも、それとは異なって非常に分権的な組織構造を指向するものです。典型的には 1968 年の学生運動を背景として成立した西ドイツの緑の党であるわけですが、日本でも意外なほど早い段階で、社会党の中で組織政党モデルと競合する形で徐々に参加型民主主義的な物が台頭してきたわけです。

おそらく、これは一つは西ドイツモデルというのはいまでも非常に強いものですが、ある種自主管理社会主義みたいなものが一時期のフランス、ユーゴで強かった。そういうこともあったのですが、かなり早い段階から社会党のなかには入ってきている。そして典型的には日本ではネットワーク運動、神奈川であるとかのネットです。これも社会党と

関係しているわけですが、そういう中で地域政党の中で実現し、旧民主党のなかにこうした色彩が盛り込まれたわけです。これについては住沢先生が最もご存じの点かと思います。

こうしたネットワーク型政党をベースとする政党類型は、民主主義モデルとしては参加型民主主義というものと表裏一体の関係にあるわけです。これは、市民の草の根的な政治参加と合意形成というものを指向するものです。大衆動員型民主主義というものが、一般の党员＝市民や団体をベースとしながらも、結局のところは党執行部による中央集権的な、前衛党とまでは言いませんが、かなり強い機関中心主義的な上からの統制を伴ったのに対し、より実質的な草の根的民主主義を実現していく。そしてそのなかで合意形成をはかっていくものでした。

しかし現実問題としてこれはたちまち壁にぶつかるわけです。最大の困難の一つが、間接民主主義とどう折り合いをつけていくかという点であるわけです。そうした中で、たとえば議員のローテーション制などが導入されていくわけですが、これは緑の党のなかでも導入され、ネットでも導入されているわけです。しかしこれはいろいろな問題を生じていき、緑の党では事実上放棄された。ネットでもいろいろな問題が生じているというわけです。

そして、旧民主党もネットワーク政党を当時標榜し、地域政党やネットとの連携を図っていく。とりわけ菅直人共同代表を中心としてそういう動きがかなり強く示されるわけですが、しかし結局それはうまくいかない。その結果としてとられていくのが、新民主党の結成であり、自由党との合併。つまり二大政党化。選挙を中心とした選挙に勝てる二大政党へという流れが指向されていくわけです。次の選挙プロフェッショナル政党的な色彩が強くなっていくわけです。

政治理論的には、参加型民主主義にもいろいろ問題があるわけですし、小川先生がお詳しいところですが、熟議民主主義だとか、討論・討議を重視する民主主義論が提起され、台頭しています。その結果、参加して、直接投票をして一撃で決めるのが、果たして好ましいのかという議論が強くなっているわけですし、広い意味での参加型民主主義でもいろいろなバリエーションが登場してきている。これは一面では参加型民主主義的なものの可能性であるとともに、実現困難さと表裏一体だと思うわけですが、そういう問題を孕みながらも、様々な模索が続けられているわけです。

④ エリート競争型民主主義

そして、この参加型民主主義と正反対の方向にあるものが何かというと、エリート競争型民主主義モデルであるわけです。これに対応する政党モデルは、いわゆる選挙プロフェッショナル政党、これはパーネビアンコ——次から雑誌で連載してくださる村上信一郎先生が翻訳を出されておりますが、彼がいう選挙プロフェッショナル政党なんです。先ほどの議員政党と同じく、国会議員が中心となるような組織であるわけですが、しかし執行部

の権限が非常に強くて、集権的な色彩を強めるようなタイプであるわけです。

何故かという、この目的は、選挙での勝利が至上課題であるわけです。個々の地元からの利益誘導ではなく、とにかく選挙での勝利を自己目的とするようなタイプの政党であるわけです。そのために党の「顔」である党首の権限が強化される。また、選挙コンサルタントの活用などが図られていくというタイプのものであるわけです。

この典型的な政党が、日本では小泉政権期の自民党です。選挙コンサルタントの活用というのは、世耕弘成さんの本でよく知られるようになったわけですが、また、党首の小泉首相の権限が強まったわけです。

また、私は個人的には、小沢党首の下での民主党もこの傾向を強めていると考えております。小泉さんほどの大衆的な人気の有無は別として、選挙に勝つことに政党が集中する。そしてその選挙の旗振り役としての党首の権限が著しくトップダウン的に強まる。小泉流ほどの、ある種わかりやすいトップダウンではないものの、党首の権限が強くなってきているわけです。

そしてこのエリート競争型民主主義の特徴は、もちろん選挙であるわけですし、このモデルの民主主義がなぜ民主主義なのかということ、選挙を通じて国会議員を中心とする複数の政治エリートが競争するということに民主主義の本質があるところと考えるところです。複数の政治エリートが、選挙を通じて競争するところに民主主義の根拠を求めるとしてその選挙で勝った政治エリートが多数を握って、それに基づいてリーダーシップを発揮するという特徴の民主主義であるわけです。これはまさに小沢党首が最初に表明した民主主義観と重なり合うわけです。有名なシュンペーター流の民主主義理解と大きく重なるものであるわけです。

この民主主義において、市民の政治参加は選挙にほぼ限定されます。ルソーが『社会契約論』で、イギリス人が自由なのは議員を選挙する間だけであってそれ以外は奴隷だと一いま我々は選挙以外で奴隷だとは思いませんが、しかし、選挙においてどのエリートに統治を任せるかということにのみ国民の関与の比重が割かれる。日常的な政治参加、政党への政治参加は抑制され、軽視され、排除される。

これは先ほど熟議民主主義論の話をしました、短期的なワンショットの政治参加であるわけです。今日の民主主義——シュンペーターの時期ほどではないにしても、世論調査という形で常時それによって政権の支持率が出てきてそれに影響されるという意味ではより継続的な形に見えるかもしれませんが、おそらくその世論参加的なものというのは、ある種のワンショットの調査を積分したようなイメージであって、決して、討議民主主義のようにいろいろな意見を戦わせて意見を変えて議論を深めるようなものとは大きく違っている。それはエリート競争型民主主義の常態化というイメージに近いのではないかと思います。

そして、このタイプの民主主義が、いわゆる利益誘導批判と重なり合いながら、つまり自民党政権の下での利益誘導型民主主義批判という点で新自由主義と重なり合いながらこ

れが台頭してくる。そして 1990 年代の政治改革によって一部の同友会系の財界人——これが政治改革を主導し、少なくとも当初旗振り役になるわけですが、90 年代の政治改革によって全面に現れる。そして同じような形で台頭してきた参加型民主主義を圧するような形でこれが定着しているというのが、今日的な状況だろうと私は考えています。

4. エリート競争型民主主義とは

では、政治改革以降の日本政治は、どういう形でエリート競争型民主主義に接近しているのかということについて図表を使いながらお話ししていきたいと思います。

まず基本的な動向の第一は、二大政党による政権交代への傾向——二大政党化であり、二大政党間の政権を巡る競争が激化する。そして政治主導——こういう、いまお話ししたようなエリート競争型の民主主義への動向が色濃く出てきているということです。

具体的に見ていきますと、皆さんご存じのように、90 年代前半の政治改革によって、小選挙区比例代表並立制が導入され、小選挙区部分の比重が高められていくわけです。こうしたなかで二大政党化が顕著に表れていくわけです。

図 3 についてです。政治学の中には有効政党数という指標が政治学のなかにはあります。総議席率に対する各党の議席を出して、それを二乗したものを足していくような数値なのですが、つまり 2 に近づくと二大政党に近づいている。有効政党——つまり、カウントするに足る政党の数がどうなっているのかということです。

93 年——政治改革のときに一度新党ができたために高まりますが、徐々に低下していくわけです。まず低下したのは、新進党ができた段階で一度低下する。そして新進党が解党して新民主党ができる段階ではあまり変わらない。つまり新進党の部分が新民主党に移ったような形になるわけですから、あまり変わらない。そして 2003 年から 2004 年は「民由合併」のときに大きく下がる。

こういう形で、顕著に、つまり 55 年体制下よりもさらに二大政党の方向に、指標としても接近しているということが読み取れるかと思います。単純に衆議院の議席で出したわけです。そして有効政党は 2 に近づいていますから、二大政党に集約されると共に二大政党間の競争が激化しているというイメージであるわけです。

二つ目ですが、政治主導についてですが、行政機構の集権化。これは小泉政権下によく言われたことですが、内閣官房の強化であるとか内閣府の設置によって政治主導の条件が整備されてきた。一時期、経済財政諮問会議が華やかかなりし頃にこの議論はよくあった。制度的にはそういう制度が導入され、それがいま有効に使われているかは別として、しかしそうした方向をたどってきたということが言えます。

さらに三つ目ですが、党首の権限強化、政党における集権化の方向です。

まず、選挙運動における政党の組織——政党という単位の重要化ということです。これも小泉政権のときの「刺客」騒ぎで言われたことですが、党執行部が持つ公認権というも

のが非常に大きな権限として意味を持つようになる。この前の自民党、麻生政権の支持率が下がってきた段階でもなかなか離党できないのは、ここに引っかかっているわけです。そして、選挙における顔としての党首の役割が高まる。これだけ自民党の中でコロコロと人が変わろうとも、選挙の顔を求めてということです。

そしてまたもう一つ大きいのが、政治資金の問題で、政党助成制度が整備されたということです。

図4ですが、政党交付金への依存度は、当初に比べてもさらに政党本部については、自民党、民主党ともに高まりを見せているわけです。自民党の方が相対的に企業献金があるものですから、民主党よりは低い割合ですが、しかし自民党の本部ですら6割を超え、3分の2くらいの依存度を示しているわけです。

もう一つ重要な側面として、このように選挙で二大政党を争って、勝った方が政治を主導するというイメージの民主主義に接近していることとともに、さらにそれを促進する、そういう政党の動きを自律的に行わせることを可能にしているのが、政党がいわゆる市民社会から自立し、遊離していく傾向。市民社会的、社会的基盤をどんどん失っていくということです。一般の国民にあまり依存しないで政党が存立できるようになってきている。ですから、議員が選挙で勝ちたい、政権を握りたいということだけで動けるようになってきているわけです。

一つ目は、先ほどお話しした政党助成制度の導入であるわけです。二大政党の政党交付金への依存が高まる。もちろんその配分は執行部が握る。だから党首の権限が強まるわけですが、政党助成制度を導入することによって、あまり献金を集める必要はない。党員を集めて党費を徴収する必要がなくなっている。ということで、資金的に社会から自立している。

二つ目は、社会民主主義勢力が事実上解体してしまったということです。これは社会党から民主党への移行——一つはプロセスがまずかったこともあるかとは思いますが、これが端的に表れているのが労働組合の組織内議員——社会民主主義政党は労働組合をベースとする政党と仮に呼んでおいた場合、組織内議員の比率が、社会党と民主党においてははるかに段階的に違っている。

図5を見ていきたいと思います。社会党における総評の組織内議員の比率がどんどん高まって、90年代に入ったころには衆議院で6割近く、参議院ではさらにそれより高い水準であるわけですが、それに対して民主党における連合の組織内議員の比率は参議院でさえ2割程度に落ち込んでいる。さらに組織内議員の「労働組合度」というのはどんどん下がっている。あまり関係ない候補者を組織内議員としてカウントする組織が多いわけですし、関係がある方でも一組合員が民主党の公募に通ったので、これを一応組織内候補とするというケースが多く、かつてのように組織三役があがりポストで出て行くようなイメージが薄れてきているわけです。つまり、組合が持つ民主党、社会党に対する比重は著しく低下

している。また、民主党においては規約においても組合の特権的地位が何ら認められていないわけです。

他方、自民党的なるもの——自民党が持っていた社会的基盤、国民的基盤というものも弱まっています。最も典型的には、公共事業費の減少であると思いますが、とりわけ小泉改革ぐらいを契機に、公共事業費が著しく低下しているわけです。もう一つ、企業・団体の政党への献金額についても、政治改革のころ企業献金が批判されたことを契機として経団連が自民党への献金を斡旋することを止めたこともありました。これは2000年代に再開されるわけですが、しかしそれもその後増えてはいないわけです。

つまり、全体として、90年代初頭からの政治改革以降、政党は固定的な支持基盤からその関係を弱めている。そして、政党は国会議員を中心とするものであるとともに、その国会議員が選挙で勝ち、政権を獲得するためのマシンとしての性格をより濃厚に帯びていく。社会からのインプットを政府に上げていく機能ではなく、国会議員が選挙で勝つというための「乗り物としての政党」としての色彩が強まっているわけです。もちろん衆議院の比例部分であるとか二院制の問題は残るわけですが、全体としてエリート競争型民主主義に純化していく傾向を強めてきたわけです。

問題 I : 政党間の対立軸の不在

こうした中で、どういう問題が現実として生じているのかということ。もちろん一面においては政権交代間際だとか、二大政党間の政治的競争性が高まっていることは確かですが、しかし他方、よく言われることですが、政党間の対立軸が非常に曖昧になってしまっているわけです。いまだに二大政党なれば左派的政党と右派的政党で対立軸が明確な二つの政党が争うというイメージが非常に強いわけですが、決してそういう形にはなっていないわけです。

それは何故か。こうした民主主義の下ではそうはならないわけです。図8は、政党が社会から離れて国家に近づいていく。これはカルテル政党論の一部の要素として政治学者の間ではよく知られていることですが、政党が市民社会から徐々に離れて、政党助成金等の国家の様々なリソースに依存するような存在になってきていることを示しているものです。

なぜ政党間の対立軸が明確化しないのか。これは、先ほど言ったエリート競争型の民主主義と非常に密接な関係にあるわけです。

一つは、小選挙区の下でのいわゆるメデアン・ヴォーター定理というもの。これは半世紀以上前から言われている定理ですが、これは何かというと、小選挙区制の下では二つの政党が争う傾向を各選挙区で帯びるわけですが、小選挙区で過半数の票を獲得するためには、結局中道化しなければならないということです。図9は典型的にわかりやすい図ですが、LがLeft、RはRightです。正規分布になっていますが、AとBは政党です。Aが選挙で勝つためには右に寄らねばならず、Bは左に寄らなければならない。MはMedianですから、中間のところに結局収斂していくということです。

ですから、小選挙区制・二大政党制が明確な対立軸を生むというのはものすごい俗論で、二大政党制・小選挙区制というのは、中道化した同じような政党を生み出すに過ぎないわけです。

このメディアン・ヴォーター定理のこの図は非常に単純化したものでして、現実問題としてはいろいろなことが起こるわけです。一つは、このメディアン=中心点は、常に移動します。世論の移り変わりによってです。世論分布が変化し、政党も世論が移り変わるに従って政策位置を移動させる傾向を日本でも帯びているわけです。もちろん時間差はあるわけですが、日本でも新自由主義から脱ネオリベへと、今日的な格差社会批判とか反貧困というものが出てくると、民主党が先に動きましたが、自民党も結局「再チャレンジ」と言ってみたり、福田首相の下で「生活者重視」といってみたり。昨今はほとんど反新自由主義的な政策になっているわけです。しかし、その前、新自由主義の時代には小泉政権、またそれ以前から民主党も新自由主義的な政策を掲げることがありました。つまり世論が移動すると、時間差はあっても同じ方向に向けて動いていくことになっているわけです。対立軸は結局見えないわけです。

そう単純ではないということのもう一つは、多くの政策は1つではなく、多次元、いろいろな政策があるわけです。それに対応するために政党はどうするかというと、国民に人気があるシングル・イシューを極度に強調したり、国民に人気があるような政策を羅列的に主張したりします。たとえば小泉自民党時の郵政民営化という争点を単一的に強調してみるとか、小沢民主党によるバラマキ政策です。いくつかの争点の間の整合性——たとえば財政的な整合性がとれているのかということ抜きにして、いくつかの争点の羅列という方向に傾いていくということが起きやすくなるわけです。

そして、こうしたことを可能にしているのが政党の市民社会からの遊離・自立です。もちろん、小選挙区制の下での二大政党という意味ではイギリスやアメリカもこれは同じです。イギリス、アメリカに比べてなぜ日本は対立軸が見えにくいのか。イギリスやアメリカでも対立軸が見えにくいのは確かなんですが、日本では、より固定的な支持基盤を政党が明確に失ってきている。これは一つは社会民主主義政党の戦略的失敗ということも非常に大きかったと思うのですが、両者とも固定的支持基盤との関係を非常に薄めた。もちろんなくなったわけではなくて民主党と連合の関係はあるわけなんですが、しかし、アメリカにおいては、人種の問題が強いですから、マイノリティであれば共和党を支持するということはレアなわけです。イギリスでも弱まっているとはいえ、階級というものの基盤——労働党は労働者を基盤としているというアイデンティティはまだ存在している。

ですから、小選挙区制の下でのメディアン・ヴォーター的なものがより働きやすい状況が日本には存在している。イギリスやアメリカのような、政党の社会的基盤というものが日本ではより希薄化してしまっているところから政党間の対立軸がなかなかできにくい民主主義のあり方になってしまっているということです。

問題Ⅱ：党首力への過剰な依存

問題の2つ目は、党首への過剰な依存ということです。政党は、PR 会社等をつかって、世論対策を熱心に行うわけですが、やはり世耕さんの本が一部で非常に評判が悪かったのは、メディア対策をしたことよりも、結局コンテンツが重要なのだということでした。だから彼の功績よりも小泉が重要だったのだという批判が強かったわけです。コンテンツとして政策も重要ですが、党首というものの存在が非常に重要であるわけです。

そうした中で、党首の力への過剰とも言えるほどの依存、そしてまたそれに対する注目が強まるし、逆に過剰な注目・依存が危うさにつながり、一見党首が非常に強い力を持ちながらも、ポキッと折れる形で交代してしまうということが起きるわけです。

問題Ⅲ：政治参加の衰退と少数意見の排除

三つ目の問題としては、政治参加の衰退と少数意見の排除ということです。

政党の党員数はあきらかに減少しているわけです。とりわけ自民党の党員数の減少は激しいわけですし、政治改革以降、政党における——民主党はサポーターがある程度増えています、それを入れたとしても、全体の政党における党員数は大幅に減少してきている。またもう一つは、投票率の低下です。この間、投票時間の延長だとか期日前投票制度——不在者投票制度から期日前投票制度へと変更される等、非常に投票しやすくなったにもかかわらず、政治改革以降——小泉選挙のときにいったん上がってはいますが、10ポイントくらい全体として下がっているわけです。

これは何故か。もちろん二大政党に政党が集約されてしまって少数意見が切り捨てられてしまった。とりわけ小選挙区においては二大政党しか存在せず選択肢が縮小してしまったことが大きいと言われてしているわけです。つまり、多様な世論を政治に反映させる機会を失ってしまったことが参加意欲の減退につながっているという問題は深刻な問題として存在している。これが今日の民主主義のあり方と非常に大きく関係していると言わざるを得ないわけです。

5. 労働運動の政治戦略

以上を前提として、この研究所は労働組合の方が多いということですので、労働組合がいかなる政治戦略を立てるべきなのかということについて最後にお話しを簡単にさせていただくことでまとめさせていただきたいと思います。

一つ重要なのは、民主主義がこうなっているからこそ、これにある程度適応しなければならないということです。これについては、新川先生、篠田先生を中心に行われたこちらの研究プロジェクトの近刊『労働と福祉国家の可能性』という本のなかでも論じておりますし、他の方も各国の比較を交えて論じておられます。

エリート競争型と言われる民主主義のあり方にも、もちろん良い面があるわけです。政

治権力の交替であるとか、世論に対して **Responsive**（応答的）になっているわけです。また、政治腐敗も昨今の小沢代表の問題もありますからどこまで、といわれればそうかもしれませんが、全体としては政治腐敗の度合いは減ってきていると感覚的には思うわけです。このエリート競争型民主主義に対してどう適応するのか。やはり、選挙での勝利を基軸として、そこでの多数派が政治権力を掌握するというタイプの民主主義ですから、選挙で勝てる、多数派形成というものをやはり組合側も十分認識していく必要があるということです。

一つは、組合側としては、いわゆる既得権批判を回避するというだけではなくて、積極的に多数派形成——組合も幅広い労働者の利益を代弁する存在として自己を位置づけていく。これは龍井葉二さん等が積極的にやられております、社会的労働運動への指向性を強めていくという必要だと思います。中小企業、非正規、女性など、多様な労働者を基盤として、幅広く組合がその上に網をかぶせていく。また、組合を離れて、労働者を離れて、地域活動を重視していったり、**NPO** との連帯を重視していくという指向性——社会的労働運動で多数派形成を行っていくということが重要なのではないかと思います。

もう一つは、連合のなかでの内部の個別的利益を抑制していくということがもう一つ重要な点だと思います。旧来のブロックであるとか、官公・民間の争いを極力抑制して、幅広い結集を心がけていく。また、産別の自決主義的側面を弱め、極力、可能な範囲で連合本部に任せていく。大きな視点、大きな観点に立った運動を構築していくということです。

さらにそうした幅広い多数派を形成した上で、世論対策・世論形成ということを中心に心がけていくということだと思います。政党が選挙、世論に敏感になっているなかで、世論形成はキーとなる部分だと思います。昨今の湯浅さんの「派遣村」もそうですが、政治がマスコミや世論に非常に敏感になっている。これは先ほど言ったような民主主義の変化と非常に密接だと私は思っていますが、逆に言うと自民党政権でもある程度機敏に対応できる状態になってきているわけです。そのために、わかりやすい理念を掲げていく。国民全体にアピールするようなわかりやすい理念を掲げていくということ。特にメディア対策が非常に重要な鍵を握る。そのための専門家を雇用していく。そして、やはり重要なのは、コンテンツとしての組合指導者自体の顔を考えていく。リーダーを育成していくことが重要な点だと思います。

ですから、組合運動自体もある程度メディアを含めた世論形成を熱心に考えて行くことが、政党の行動に対して間接的に影響を与えていく。これが組合の影響力を高めることにつながっていくと思います。

そういう形で、政権交代のために世論に敏感になっている。逆に言うと、固定的基盤よりはそういうところに非常に敏感になっている政党に対しては、これが一番効いていくと思っています。

逆に言うと、そういう形で民主党に働きかけていけば、民主党が政権を持ったときにはかなり大きなことができるような状況には、政治構造上なっているわけです。多数派を握ることで政治主導を行える制度的余地は高まっているわけです。ですから、政権交代に向けて組合も大きな力を発揮していくことが重要かと思うわけです。

しかし他方で、民主党、自民党を含めて、世論の風向き次第では大きく立場を変えざるを得ないということで、民主党に過剰に期待しすぎることもしない。ですから、いま連合がそうであるように、ある程度適切な距離をとって、大きな結集を図り、世論対策をして民主党、自民党を含めて構造的に動かしていくことが必要なことではないかと思えます。

もう一つ重要なことですが、政権交代は間近ですが、もう一つ是非考えていきたいのは、やはりこのエリート競争型民主主義のあり方が全てではないということが重要な点であるので、是非考えていただきたいと私は思います。

アメリカのオバマ選挙について、少し前の朝日新聞に星浩さんのコラムでコロンビア大学のジェラルド・カーティスさんの言葉が紹介されていました。民主党の若手議員がオバマ選挙はすごい、ネット選挙は参考になると言っていた。これに対してカーティスはシニカルなんです。つまり、民主党の若手の発想は技術論的だ。ネットをどう使うかという話だ。本質は違うのです。オバマ政権は、草の根の参加のダイナミズムを民主党に与えたという点が重要であると彼は言うのです。

アメリカはご存じの通り各選挙の候補者を選ぶ際には予備選挙を行います。これももちろん大統領予備選挙も最初からあったわけではなく、世紀転換期の1900年代初頭ごろにウィスコンシンあたりではじまって、徐々に導入されていく。さらに60年代以降に、より多数の州に広まっていくという中で、政党自身が予備選挙を拡大していくような歴史があって、その上に草の根の参加を可能にしていくシステムがアメリカの中で構築されていく。そのツールとしてネットだとかネット献金という話があるわけです。選挙技術ではなくて、民主主義のあり方自体、政党のあり方自体の問題なのです。

ですから、アメリカでネット献金が成功しているようだ、だからネット献金を導入しよう、というのではなくて、今日の民主主義をどういう方向に変化させていくのか。いまの民主主義のあり方がどうなのか。それにはどういう問題があって、それに対してどういう民主主義を構築していくのかという発想をオバマ選挙という形で現れたアメリカの民主主義のあり方から学んでいくという点が重要ではないかと思っています。

そのための政党の改革、もしくは国家の政治制度の改革も可能かもしれませんが、こういったことももう一つ、政権交代も重要なことですが、その先として、いまの民主主義ではなくてもう一つの民主主義ということを目指することも是非考えていきたい。具体的な90年代半ばまでは非常に強かった参加というモメントをもう一度どういう形で復活させていくかが重要な点であろうと思っています。

また、これは労働組合にとっても非常に重要なことだと思っています。

現在の民主党は、選挙を中心とする組織であるわけです。総支部も国会議員であるとか議員候補者が代表を務めるような、選挙マシン組織になっている。公募といっても多くは書類・面接であって、党员参加はほとんどなされていないわけです。サポーターはワンショットの代表選で参加できるという形で、しかも最近の代表選にはサポーター参加が行われていないということがあるわけですし、アメリカ的な予備選挙であるとか、政策に対する意見の聴取システムであるとか、そうした政策のあり方、ネットワーク政党がそのままローテーション制を導入したようなものは難しいことは明らかであるわけですが、どういふふうに政党に参加のモメントを入れていくのか。また、参加のモメントを促進するためのある種の政党のアイデンティティをどう構築していくのか。しかもそれはかつてのようなイデオロギー的な一枚岩的なものではなくて、多様な参加を可能にしていくような政党のアイデンティティをどう確立していくのか。

これは、おそらく私は、ある意味で組合がいま進めている社会的労働運動や社会運動ユニオニズムとある種重なる課題だと思っているわけです。ですから、そういう、今日の非正規雇用だとか女性だとか中小企業というような、こういう運動と政治における参加のモメントを重ね合いながら、参加型民主主義の可能性をもう一度考え直してはどうかと思っています。

つたない報告ですが、以上で終わらせていただきたいと思います。