

政権交代の意義と日本政治の課題

京都大学大学院法学研究科教授

中西 寛

〈はじめに〉

周知のように昨年八月三〇日の総選挙の結果、政権与党の自民、公明両党は大敗し、民主党が大躍進を遂げた。その結果を受けて麻生太郎が首班とする自公連立政権は退陣し、鳩山由起夫民主党代表が首班とする民主党、国民新党、社会民主党の連立政権が実現することとなった。しかし政権発足後の日本政治の状況は決して安定しておらず、二〇一〇年七月に予定されている参議院選挙を前にして混乱を深めている。本稿では今回の政権交代の意義を含め、現在の日本政治の課題について論じる。

〈政権交代の歴史的意義〉

昨年八月の総選挙の意義を一言で表現すればいわゆる五五年体制に終止符を打ったという点に尽きるであろう。国際環境としての冷戦を前提として、国内環境として追いつき型の経済成

長を実現するために一九五五年に保守勢力が結集して自由民主党が結成され、左派の日本社会党や日本共産党の革新勢力に対抗した。五五年体制は日米安保体制と自衛隊の存在を肯定し、西側資本主義国との協調を重視する自民党を政権の座につけつつ、憲法改正への反対、戦後平和主義に由来する中立志向の対外政策を唱える野党に自民党への歯止めを委ねた、時代に即応した日本人のバランス感覚の産物だった。

しかし一九七〇年代になると五五年体制はその役割を低下させ始めた。冷戦はデタント構造へと変化し、追いつき型の高度成長が終わって日本は先進国となったからである。しかしこの時、日本は製造業を中核とする輸出主導型経済成長を実現し、自民党はその成長の果実を公共事業を通じて都会から地方へ分配し、また福祉政策を充実させることで国民に均霑きんてんさせるという役割を見出した。野党の役割は低下し、公明党、民社党といった中道政党が力を伸ばして多党化し、五五年体制は自民党一党優位制へと転化した。しかし、自民党は金権腐敗批判を常に

浴び続け、田中角栄元首相の逮捕に至った一九七六年のロッキード事件から自民党の多数の政治家を巻き込んだ一九八八年のリクルート事件へと腐敗批判は高まり、翌八九年参院選で自民党は初めて過半数を失った。

その年の秋にはベルリンの壁が崩壊し、翌年には湾岸危機・湾岸戦争が起こった。イラクのクウェート侵攻という事態に対して米ソは協力して国連安保理で対応、経済制裁から武力行使へと進んだ。その間日本は中東の石油に大きく依存しながらも経済制裁以上の対応に踏み込まず、一三〇億ドルの支援と引き換えにほとんど国際的な評価を受けなかった。こうした状況を受けて自民党が分裂、日本新党などの新しい勢力も登場、やがて社会党も分裂して多数派は中道路線へと移行した。彼らが合流したのが今日の民主党である。自民党は一旦は下野したがかつての敵の社会党と連携して政権に復帰した。冷戦の終焉を自民党なりに利用した結果である。その後、自民党は連立を組み替えながら政権を維持するが、バブル崩壊後の日本経済が長期の低迷を続ける中、公共事業を中心とした財政支出と不徹底な行財政改革の間を行きつ戻りつした。小泉純一郎政権の間、バブル崩壊の結果である不良債権問題をほぼ解決し、九・一一事件後の日米関係を良好に保ったことで政権は持続

したが、二〇〇五年の郵政選挙は自民党内部の亀裂を拡大する結果になった。二〇〇六年の小泉首相退陣から二〇〇九年までの三年間、安倍、福田、麻生の三人の首相は総選挙に出る機を見出せず、人心は自民党から離れた。

このような流れで見たとき、今回の総選挙での自民党惨敗には構造的な背景があり、自民党に独特の役割を与えてきた五五年体制の終焉としてこの結果を捉えることは自然であろう。しかしこの変化は本来はもっと早く起きてしかるべきものであった。たとえば自民党同様に長期政権を保っていたイタリアのキリスト教民主党(DC)も冷戦終焉と同時にスキャンダルに見舞われたが九四年には解散した。なぜ日本では自民党の下野までこれほどの時間がかかったのかはそれ自体興味深いテーマだが、ここでは分析の対象としない。しかしこの時間的なずれは、現在の日本政治は、冷戦体制からの脱却というにとどまらない複雑な課題を有していることを示唆するものである。

鳩山政権の政権運営能力の不足

こうして自民党主導の五五年体制に終止符が打たれ、民主党が主導する政権に交代することにはそれなりの正当性があったと言えよう。しかし鳩山政権発足後の政治状況は安定とはほど

遠い。発足当初には七〇%前後だった内閣支持率、発足から半年を経て四〇%を切る水準に低下し、国民が現政権に失望し始めていることを示している。確かに民主党は衆院での圧倒的多数を握っており、民主党の分裂でもなければ当面総選挙が行われる見通しは低く、政権交代は起きないだろう。しかし不人気で参院選でも振るわなかった政権が実行力を欠くことは二〇〇七年前参院選で過半数を失った自民党の軌跡を見ても明らかである。現在の民主党政権はこうした状況に近づきつつある。

鳩山政権不振の理由は複数指摘できる。第一に、政権首脳が政権運営の実際について経験が不足していることに加え、前政権との違いをアピールすることに性急な余り、無理な政策の実現に走っていることがある。今回の総選挙では有権者の多数は自民政権の退場を求めたのであって民主党の政策、マニフェスト公約の自身を評価して投票したわけではなかった。「コンクリートから人へ」というスローガンそのものは政権交代の変化を印象づけるものとして評価されていても、実際に現在進行中の事業を中止し、子供手当や高校無料化といった福祉政策を実行に移す段階になると問題点も明らかとなる。しかし参院選を前にした政権は公約違反、現実との妥協、といった非難を浴びることを恐れて公

約の修正に消極的であり、自縄自縛に陥っている。

もちろん政権交代によって何も変わらなければ意味がない。しかし日本の置かれている環境は大きな政策変更の余地をもたなくなっている。政権の政策選択の幅を決める最も重要な要因は財政と外交である。この二つは政権交代によっても基本的な与件として政権を拘束する。そして日本の財政赤字が深刻な段階に近づいており、もはや政府債務を拡大する財政拡張の余地がなくなってきたこと、日本外交がアメリカとの同盟関係及び中国との協調関係を基調とせざるを得ないことは誰が政権についても明らかである。従って新政権もこの枠内で行動せざるを得ないのだが、新政権は経験不足から、この現実を踏まえて国民に公約変更を訴えるよりは、あくまで公約の実現を図っている訳である。しかしその帰結は政権自身に降りかかってきている。

政権発足以来紛糾している普天間基地問題はその典型例である。一九九六年に当時の橋本龍太郎政権とクリントン米政権下で普天間基地返還が合意されて以来、この問題は代替基地を巡って紛糾してきた。日米同盟が、日本が基地を貸してアメリカが日本を守るという構造になっていること、しかしその基地の圧倒的比率が沖

縄に集中しており、沖縄の歴史的背景もあって沖縄県に過重な負担となっていること、この二つの命題の間の矛盾の象徴が普天間基地問題である。自民党政権下でもこの問題の解決には四苦八苦し、ようやくまとめたのが辺野古沖案であつた。

この現行案は費用や環境への影響などについて確かに問題を抱えていた。しかし他に選択肢がないことから選択された。この経緯をアメリカ側はよく知っている。新政権が現行案に比して同盟にとっても国民にとってもベターな案を考え出せるなら、アメリカとしても現行案の変更に完全に否定的ではないだろう。しかしその見通しもないまま現行案の否定を打ち出すのは国際関係の信義に反するし、新政権の判断能力を疑わせる結果になった。

実際、政策選択の幅が限られる中で政権交代に伴う変化をアピールする事は、極めて狭い道を通らねばならず、政権が結束して状況を慎重に分析し、決定を行った上で行動するべきであつた。しかし普天間問題でも首相、外相、防衛相、官房長官が異なる趣旨の発言をし、更に個々の閣僚の発言も変化するなど事態を更に混乱させ、政権のまとまりのなさを印象づけることになった。

〈今後の日本政治の課題〉

普天間基地問題に見られるように、選挙前の理想主義的な公約を政権獲得後に修正できず、政権運営の実務にも通じていないことからくる混乱が鳩山政権への支持を低下させている直接的な要因である。

しかし現在の日本政治は自民党に代わる新政権の統治能力不足という以上の問題を抱えている。一方では自民党政権の給付政治を止め、非効率な市場介入を断ち切ることで政府部門の効率化と腐敗防止を図るというニーズが存在する。これは主に九〇年代から二〇〇〇年代にかけて都市有権者が期待したものであり、ある時期までの民主党はこの層を主な支持層としていた。

しかし小泉政権が登場し、竹中平蔵らが主導して郵政改革などを実行したのと同時進行で、民主党は小沢一郎を迎えて次第に自民党から離反し始めた地方重視、福祉重視の路線へと転換した。この流れは、小泉政権が下野した前後から世界的にグローバリゼーションへの反省ムードが高まり、格差問題に焦点があてられたことと相まって民主党を押し上げることになった。更に日本ではちょうど二〇〇五年頃から人口減少が始まり、労働人口の縮小が及ぼす影響が本格的に感じられる時期と重なった。

小泉政権後の自民党政権はこうした変化に対

応しようとしたが、小泉首相下での郵政選挙での多数を基盤としている限り、その方針は中途半端なものにならざるを得なかった。逆に民主党は小泉改革批判、格差是正、地方重視を掲げてかつての自民党支持層に手を伸ばすことができた。

しかしこうした政策はかつて民主党に期待した都市有権者の幻滅を招くと共に、急速に悪化する日本の財政状況への不安を高めている。高度成長以来積み上がった金融資産によって日本の政府債務は国内消化されてきたが、日本の財政指標が他の主要国と比して極端に悪いのは明らかで、財政赤字が持続可能でない水準に徐々に近づいている。

現在の鳩山政権の政策的混乱は、グローバル化のマイナス面と労働人口の縮小に伴う経済縮小圧力に対応しつつ、しかも給付政治の改革と財政再建に手をつけねばならないという矛盾した要請の中で優先順位をつけられないことから生じている。対する自民党も民主党に幻滅しつつある都市有権者層に支持を求める政策にも、地方での旧来の支持層の支持を取り戻す方向にも徹底することができないでいる。自民党から分離した「みんなの党」が主に都市で伸びているのにはこうした背景があり、鳩山邦夫、与謝野馨らの離党にもそうした構造が反映している

中西 寛

なかにし ひろし



1962年生。1985年京都大学法学部卒業。1987年同大学大学院修士課程修了。

1988年～1990年シカゴ大学歴史学部博士課程留学。

1991年京都大学大学院博士後期課程退学。1991年より京都大学法学部助教授。02年より同教授。06年から08年同大学公共政策大学院教授。09年より同大学大学院法学研究科教授。

と推定できる。

このまま進めば、七月の参院選挙では民主党は単独過半数を握ることができず、自民党は民主党に勝利するどころか解党の危機を迎える可能性すらある。二大政党が振るわない中で新旧の小政党が様々な利害を代表して存在感を高めることが予想される。その場合、民主党主導の新たな連立が組まれる可能性が高い。しかし二期まで、連立政権下で外交安全保障、財政、憲法といった基本問題について指導力を発揮できるか否かが日本政治に問われる課題となる。