

# 政権交代と政治の交代

篠原 一

東京大学名誉教授

予想通り、民主党の圧勝・政権交代の実現という歴史的選挙となった。このことは、簡単な数字を挙げただけで明らかである。得票率現行法下最高69.28%、単独議席数最高308（民主）、当選率最高93.3%（民主）、新人当選者数最高158、前職落選者数最高185、女性当選者数最高54、世襲当選者数最小75、選挙区における得票率と議席占有率・民主47.4%－73.7%（05年、自民47.0%－73.0%）と並べると、全貌がはつきりする。このことだけでも歴史的転換期が訪れていることが判る。今回のように、勝敗の差が歴然としている場合は、細かい選挙分析の意味が薄れ、むしろその歴史的意味を考えることが大切になろう。

## マニフェスト選挙の浸透

さて、今回の選挙と2005年のそれとは、勝者と敗者が逆転しただけで、数字的には類似しているところが多いが、とくに選挙区における得票率と議席占有

率との乖離は小選挙区特有の注目すべき問題であり、なんらかの修正が必要になるかもしれない。少なくとも比例区の議席数のみの削減はひかえるべきではないか。

しかし2005年の選挙と2009年のそれとの間には決定的な相違があった。両者は一方は郵政民営化、他方は政権交代と、一見似たような単一シンボルで闘ったように思われるが、実態は大きく異なっていた。今回は選挙期間が長かったせいもあって、マニフェスト選挙が浸透し、特に民主党のマニフェストはベストセラー並みの普及度を示した。街頭でののはけ口は抜群で、これまでのビラのそれとはまったく違っていた。自民党が一方向的に政策攻撃したためこの傾向はいつそう強められた。また、民主党の政策に不安があるという世論調査の結果が繰り返し示されたが、これは市民が政策の実現性に関心を持っているからであって、そういう意味でもこれまでにないくらい、広汎な範囲にわたって政策に関心がもたれたように思われる。マスコミも前回の反省から、政策論点を繰り返し報道した。改めていう必要もなく、郵政選挙では郵政の民営化がされればすべての問題が解決されるかのように論ぜられ、他の争点は背後に押しやられた。

また、今回はトップリーダーに魅力がなく、それゆえに選挙が燃えなかったという論調もあるが、それは必ずしもマイナスに評価されるべきものではないだろう。現代のようにポピュリストが台頭しやすい時代には政

### しのはら はじめ

1925年生。1950年東京大学法学部卒。東京大学法学部教授、成蹊大学文学部教授を経て東京大学名誉教授。

主要著書：『ヨーロッパの政治』『市民の政治学』『歴史政治学とデモクラシー』。

政治家はあまりカリスマ性を持たないほうがよい。たしかに政権交代というワンフレーズが強調されたが、それは広汎な政策と重い課題を予想させるものであり、政治家個人のパフォーマンスによって達成されるものではない。だからこそ、マニフェストが読みこまれたかどうかは別にして、多くの関心をもたれ、また大勝利を遂げたあとの鳩山由紀夫には課題の重さからか、笑顔はなかった。

## 第二民主制の始まり

このようにして、日本の政治史上初めて、選挙によって、安定した規模を持つ政党による政権交代が達成されることになった。のちにのべるように、敗戦後につくられた民主的システムを第一民主制とすれば、今回の政権交代によって第二民主制が始まるものと考えている。もちろん戦後のデモクラシーの中で選挙のうちに政権交代がされたことはあった。はじめは1947年の片山内閣であり、第二回目は1993年の細川内閣の誕生であった。しかし片山内閣の第一党である社会党は過半数を持たず、1993年の細川内閣は8党派による多党連立内閣であり、これらはいずれも短期間で降板した。たしかに細川内閣の成立は、第一民主制の結晶体である55年体制の崩壊を示唆する画期的な試みであったが、ここにはコアになる与党がなかった。そして政策の転換を打ち出すことはなく、むしろ政治改革がメインの課題となり、しかも小沢一郎は政権に入らず、影武者として政権を揺さぶった。このようにして細川内閣は8ヶ月の短命に終わった。

しかし、細川内閣の成立は戦後の日本的システムが解体をはじめの最初の事件であった。だが55年体制によって築き上げられた日本的システムの力は強く、やがて自民党は社会党を巻き込んで、政権に復帰した。それが完全に覆されるには16年の月日が必要であった。その間2005年の郵政選挙に代表されるように、小泉純一郎のカリスマと市場原理主義の勝利によって、自民党は支持を取り戻したかのように思われた。しかしそれは没落過程を一時的に止める

カンフル剤にすぎなかった。かえって自民党は、既成組織の崩壊、社会格差の増大、セーフティネットの破壊、リーダーの不在などによってその基盤が次第に融解し、リーマンショックによって止めを刺された。2009年の総選挙による自民党の敗北は偶然性によるものではなく、歴史的、構造的理由があった。

## ポピュリズム台頭の懸念

このように、自民党の一党支配に基づく戦後の日本的システムの崩壊とともに、第二民主制の時代に突入したと思われる。ここで歴史的考察から離れて、比較政治的考察をしてみよう。戦前のファシズム体制から戦後デモクラシーを建設したイタリアの場合である。イタリアでは1994年のベルルスコーニ政権以前の体制を第一共和制、それ以降を第二共和制という。第一共和制では、キリスト教民主党が保守政党として常に政権の座にあったが、この党はカトリック的伝統と戦後のデモクラシーを結合した、いわば戦後イタリア的システムを代表する政党であった。その点で、日本的伝統と戦後デモクラシーの結合から生まれた自民党と類似した側面を有していた。しかし権力をほしいままにしたキリスト教民主党は汚職、腐敗、非能率、リーダーの枯渇によって市民の批判を浴びて、次第にその力を失い、1994年以降は、ベルルスコーニの率いる中道右派とプローディを中心とする中道左派の二大政治勢力が政権交代する政治システムとなった。現在ではこの二大政治勢力は右派の「自由のひと」と左派の「民主党」に収斂しつつある。これを第二共和制という。ここで注目すべきことは、第二共和制ではキリスト教民主党は分解してほとんど存在感をなくしてしまったことと、ベルルスコーニのような、マスコミを支配する、ポピュリスト的政治家が急浮上したことである。

私のいう、戦後の第一民主制と第二民主制という概念は、イタリアの第一共和制と第二共和制を類推して考えられたものである。もちろん異なる国の間の比較であるから、あまり類似点だけを強調することは

できないが、日本的システムとイタリア的システム、その上に構築された自民党とキリスト教民主党、50年あるいは60年の間の長期支配とその凋落の経過などを考えると、第二民主制の下では、自民党が細分化してやがて解体し、マスコミの操作に巧みなポピュリストがリーダーとして期待される状況が訪れる可能性もけっして少なくない。最近パフォーマンスだけの、怪しげな政治家はすでに人気者として登場している。近代社会の変容によって、絆を失ったバラバラな個人、とくに強くフラストレーションをもった人々がこのようなポピュリストに吸い寄せられるのではないかという懸念は大きい。そういう意味で自民党が健全な与党として立ち直れるかいなかは、これからの大きな問題であろう。

## 政権交代による政治の変容

では、第二の民主制における政治はどのようなものになるのだろうか。民主党が「政権」をとっても、民主党と自民党は本来あまり変わりのないものだから、「政治」は変わらないだろうという論調は強かったし、いまもまた根強く存在している。果たしてそうだろうか。

民主党はマニフェストの冒頭で、官僚主導から政治家主導の政治へと謳っている。このような言葉をきくと、いかにも抽象的で、実感がわかない人々が多かったかもしれない。しかし、まだ新内閣が成立しない前から、官僚の側の緊張はすさまじく、また執行を止められそうな事業の関係者の反応は予想以上に大きかった。官僚に依存した政治を変えるということは、個々の具体的な政策を変えるということ以上に大きなインパクトを与えるものなのである。代わり映えないというようなことはいえないのではないか。今回の選挙の重要な課題のひとつといわれた地方分権も本来ここが変わらなければ実効性はもたないであろう。

ここでは、政策論に深入りすることはできないが、こども手当（ベーシック・インカム的一种）や農家に対

する戸別所得補償政策も、金額の多寡ではなく、個々の市民に直接資金を配布するという、所得再分配政策の一つであるところに特色がある。これまでのように中間団体をとうして間接的に配分する方法が意識的に排除されている。意見の分かれている高速道路無料化にしても、よしあしは別としても、包括的な地方振興策より、個々の輸送者の負担をヨーロッパ並みに軽減することをとおして、地方の活性化を図ろうとしている。政権交代によって新しい手法がとられようとしているのである。このような政策が圧倒的支持をえたのだから、この新しい政治のやり方に対して外野席から、「君子豹変すべし」などと、大きな修正を求めるのは、あまりデモクラティックな方法ではないであろう。

そして、以上の問題とも関連することであるが、新政権の場合最も重要なことは、企業の生産性の増大によってGNPの拡大を計るというこれまでの政策が限界にきているという認識から、まず民需ないし内需の拡大を目指すと言う方針が採られていることであろう。大企業の収益は増えるが、経済格差が広がって、一般的市民の所得は増えない、あるいは貧困者が増加するという矛盾に対する一つの解決方法である。この方策が短期間にどれほど効果を挙げるかはわからないが、これまた従来の手法と違っていることは間違いない。

たしかに、政権交代によって「政治」のあり方は変わりそうである。

## 新政権に課せられた歴史的課題の重さ

これまで政治の形だけを論じてきた。確かに、民主制の形態変化に適應することは必ずしも容易ではない。しかし民主党政権に課せられた課題の重さは、それがたまたま近代社会の変容という歴史的転換期に当たっているからに他ならない。100年に一度というよりもっと長いスパンの変化がいま起きつつあるのである。つまり、1970年代から近代社会が成功裡に進めてきた経済的成長に限界がみられるように

なり、環境保護とエコロジーが論ぜられるようになった。脱物質的価値観が浸透したのもこのころであった。そして80年代になると、近代の中心的価値である科学主義の負の側面に対する反省の必要が主張され、90年代になるとグローバリゼーションに伴って、近代国家にも制約が加えられるようになった。市場主義は社会主義国の崩壊によって勢いを増したが、マーケットの狭隘さを突破しようとして新自由主義と市場原理主義に走り、リーマンショックで崩壊した。そしていまや創造的資本主義が求められるようになっていく。このようにして第一の近代（前期近代）は、その主要な諸原理を変容させながら、第二の近代（後期近代）に移行していく。日本の政権交代はこの歴史的転換点に符合しているがゆえに、それに課せられた課題が大きいのである。

もちろん一つの政権に歴史の流れを読むというのは、あまりにも過大な要求である。一つ一つの具体的問題を解決していく中で、方向性が示されていけばよい。新政権の目指す方向は、やや好意的にみれば、「もの」より「ひと」を大切に、福祉・医療・介護・教育など生活を重視してそこでの雇用を拡大し、環境政策（鳩山イニシアティブ）を進め、第一次産業の保護を目指すなど、後期近代の方向性に合致したものが少なくない。しかしクリーン・エネルギーの抜本的開発や新しい先端科学（海洋科学を含む）への投資などに対する具体的政策に欠けていることは否定できない。また日本の平和外交についての姿勢もハッキリしていない。なによりも未来にわたってどのような社会をつくるかというヴィジョンと理念をもっと明示的に書いて欲しかった。しかしマニフェストに書かれた政策を着実に実行していけば、やがてそれが目指す方向は次第に明らかになっていくであろう。

## 市民参加・市民討議の制度化

第二の民主制の政治は、経済政策や社会政策に限られるものではない。政治のシステム自体の革新 democratic innovationが必要になる。20世紀の

末ごろから、まずは政治のエリート主義（政党間の競争）、次いで議会制民主主義の集計主義（頭数を数えることに専念する）に対して市民参加と市民討議（熟議）のデモクラシーが唱えられるようになった。第二の近代のデモクラシーの特色は参加デモクラシーと討議（熟議）デモクラシーということになる。もちろん近代のデモクラシーは議会制民主主義を基底に置いたものであり、従ってわたしのいう2回路型デモクラシーがいかにか機能するかが問われることになる。このことは、近代社会の変容とともに、国家（政治システム）と企業（経済システム）の他に、市民社会の地位が強化されたという状況と密接な関係があり、従って政治に対しても市民やNPOの声が強く反映されなければならないということの意味する

日本の場合、議会そのもののあり方、議会と官僚との関係、市民のための分権化（知事のための分権化ではない）など政治システム固有の問題の改革という課題が存在するので、市民参加や市民討議の具体的実現への道はなお遠いが、第二の民主制に入った以上、なんらかの時点で、それらの制度化を考えなければならないだろう。イギリスでは、ブレアが政権をとったとき、かれは「市民陪審制」というランダム・サンプリングによって選出された市民討議組織が積極的に採用されるべきだと主張した。つづくブラウンも同様であり、イギリスでは、政策決定に市民参加と市民討議が取り入れられた。カナダでは小選挙区選挙制の弊害をいかに修正するかを討議するために、「市民議会」をほぼ1年にわたって開催し、その市民の提案を住民投票にかけた。日本でも思い切った政策を採用したり、また提示された政策に疑義が寄せられたときは、種々の制度的、あるいは非制度的な市民討議組織や、討議に裏付けられた住民投票制によって、市民の声を吸収すべきであろう。もちろん市民参加や市民討議が実効性を持つためには、その前に情報提示と情報公開が必須であり、また説明責任制を充実させて、風通しのよい社会をつくる必要があるであろう。■