特集

座談会

民主党政権誕生と鳩山政権の８か月
──その評価と残された課題

住沢　博紀　（日本女子大学家政学部教授・司会）
山口　二郎　（北海道大学大学院法学研究科教授）
内山　　融　（東京大学大学院総合文化研究科准教授）
高安　健将　（成蹊大学法学部教授）

〈発言順・敬称略〉

政権交代、その後

住沢　2009年8月30日、民主党が大勝、歴史的な与野党間の政権交代が初めて実現しました。私は山口さん同様、思い入れが強く、「律儀な人々の各論からの革命」と名付けました。しかし、8か月後、鳩山首相・小沢幹事長の辞任という事態を迎えました。

この8か月で鳩山政権がやろうとした、あるいはやったことで評価できること、やろうとしたが挫折したこと、そして政権の出発時には想定できなかったことなどがありましたら、まず率直に述べてください。

山口　鳩山政権の混迷は、想定した中での最悪のシナリオです。私は民主党政権が批判を受けつつも、政治的対立を招くような明確な政策目標、理念、価値観を掲げ、政策実現をしていくシナリオを描いていました。

その場合の最悪のシナリオが、その過程で政権与党としての価値観があいまいになって埋没し、政権担当能力のなさを露呈し、政権が全体としてどこへ進んでいくかわからなくなるというものでした。まず、国家戦略局の位置づけがあいまいになったことに不吉なにおいを感じましたね。民主党政権の野望を実現するための議論の蓄積があったのに、戦略局が宙に浮いたまま、政権が動き出してしまったわけですから。

内山　意外だったのは制度改革が進んだことです。事務次官会議の廃止など「やるじゃないか」という感じ。一方、想定内だったのは政官関係の矛盾です。本来は官僚との関係をどううまくマネジメントするかが課題だったはず。しかし、官僚との対立を過度に強調する形で、安倍政権などと同様の安易な官僚バッシングを続けていた。天下り廃止は正論ですが、一方では新規採用ができず人事が滞ることになります。脱官僚依存にしても、官僚が蓄積してきた知識やノウハウが活用できないという問題が出てきました。これらは危惧していたことでした。

高安　二つあります。ひとつは山口先生がおっしゃった方向性の核心。政策はある、各論はある。だから、何かを解決したいという意思、問題意識はあると見ていたのですが、実はドリルをこなすように政策をこなし、何を解決したいのかという問題意識が希薄になっていた。問題解決のための政策なのに、掲げた政策の実行ばかりに焦点をあて、問題自体を見失っていたように見えます。野党として10年以上、議論をしていたはずなのに、実はここまで共通理解がなかったんだ──これは想定外でした。

二つ目は調整という想定内の問題です。他の国を

見ても、従来、問題解決の方法と言われてきた分担管理原則、割拠主義が難しい局面にあり、新しい方法が求められてきました。日本では自民党型とは違う政策決定のあり方として、民主党は政務三役、基本政策閣僚委員会などの閣僚委員会を活用する、国家戦略局の設置など様々なアイデアを出してきました。うまくいく可能性はあった。すぐに成功するとは限らないが、徐々に積み重ねていけばよかったのに、この間、大臣たちは一国一城の主になってしまい、民主党全体の方向性が失われてしまったと思います。

支持率急降下も想定内？

住沢　あれだけ圧勝した民主党が短期間で大きく支持率が下がってしまった。5月には「首相に相応しい」政治家の選択で、鳩山首相を挙げた人が2%という状況。これが結局は鳩山退陣につながったのですが、この短期間の信じられない落差。想定外ではないですか。

山口　この支持率の推移は現政権に限らず、ポスト小泉以降の自民党政権の傾向です。政権発足当初は圧倒的な支持率があっても、中身がなければあとはつるべ落とし。そんな事態を我々は幾度も見てきました。この数か月の支持率も、鳩山さんの首相としての適格性に対するもので、残念ながら想定内ですね。

住沢　選挙民の意識、選挙民と政治との関係という点ではどうでしょう。EU諸国やイギリスでは一度選ぶと任期4－5年なので、それを前提に政治を見るけれど、日本にはそういう意識がないとの指摘もあります。

高安　議院内閣制といっても日英では様々な違いがありますが、日本の場合、そもそもサイクルの短い仕組みになっていることが大きいと思います。衆参の選挙で約18か月ごとに、国政選挙がおこなわれる。政党ガバナンスという観点でも党首には任期があり、現職の総理大臣であっても党首として再選を経なくてはならない。有権者の意識という以前に、そもそもの仕組みとして短いサイクルで動いているのです。

党首の資質の評価という点とからめるなら、一般的なこととして議院内閣制では選挙民が国会議員を選び、その選挙民が信じた国会議員を通じてトップが選ばれます。その選挙民が信じた国会議員が選んだ人に、かくも能力がないとなれば、どういう基準で選んでいるのかという問題がひとつ。

もうひとつは、その議員たちが「選びたくても選ぶ人がいない」ような状況にあるのだとすれば、日本での政治家のリクルートにも問題があるということになります。もちろん、政治家の資質という問題は、イギリスでも職業政治家が増えるにしたがって特に強調される問題ではあるので、部分的には日英の共通の問題と言えるかもしれませんが、日本の政治指導者の資質は世襲の問題とともに特に問題があるようにみえます。

制度論からいえば、だれが首相になってもうまく機能する制度を作ることが重要です。しかし、今の事態はそれにも限度があるということ、トップには一定の見識が必要だということを示していると思います。

内山　選挙民と政治との関係でいえば、小泉政権の呪縛があると思うんです。山口先生も指摘された安倍政権以降の支持率の推移も含め、1990年代以降、テレポリティクス――テレビメディアが政治に大きな影響力を持つトレンドが形成されてきた。小泉さんはそれをうまく使い、成功したものだから、以後、政治家はメディアでのアピール力をつけなくてはならないと思い、選挙民もメディアで「キャラ」が立たない人は総理としてふさわしくないという認識を持ってしまった。安倍さん、麻生さんなど「キャラが立つ」で総理にしても、政権のマネジメントがうまくいかないと、今度はサーッと潮が引くようにみんな去っていく。これは小泉政権以降、構造化した問題だと思いますね。

普天間問題に見る民主党ガバナンス

住沢　6月2日、議員総会での鳩山首相の辞意声明は、支持率低下の理由として、「政治とカネ」の問題と普天間基地移転の問題を挙げました。ここでは安全保障や外交政策の評価ではなく、民主党の政策

住沢　博紀 氏

決定のありかたや統治能力、つまりガバナンスの問題として考えたいと思います。この間の日米交渉のスタイル、鳩山政権の意思決定のあり方をどう見ておられましたか。

山口　先ほどの想定内、想定外ということで言えば、政権交代後、民主党の指導的な政治家、閣僚以外にメンバーチェンジがなかったのは想定外でした。東アジア共同体、あるいはポスト冷戦に向けた外交戦略を打ち出すのであれば、政治家だけでなく、政策をきちっと展開していくブレーンを集める、あるいはタスクフォースを新しく作って、国民の関心を集める言葉、外交ビジョンを出し続ける態勢が必要でした。

でも、実際には鳩山首相が就任早々、いくつか花火を打ち上げたけれど、あとは何のフォローもないまま。外務省政務三役が何をしているのかも見えない。タスクフォースも新たなブレーンもできない。基地の移設は最も複雑な問題であり、本来、政治家と大臣だけでできるはずがありません。政治家だけでできると思い込んでいたんでしょうか。

内山　理論的に言うと、国際交渉と国内での合意形成は二つのレベルで行われるゲームです。日米関係でいえば、基地移転をめぐり、鳩山政権はアメリカが合意してくれる範囲、つまりウィンセットを読み間違えていたとしか思えない。「ここまでなら合意するだろう」という範囲内で国内のコンセンサスをはかる線もあったと思うのです。ところが、「沖縄県外で」というアメリカが容認しない選択肢をなぜ国内で挙げたのか。きわめて疑問です。

高安　国内の側からみると、基地移転をめぐって、何を目指しているのかがよくわからなかった。社民党が沖縄県内移設を受け入れることがありえない以上、鳩山政権には政権を維持しようとすれば、先送りによる交渉の継続が、負の選択とはいえ、次善の選択だったのではないでしょうか。しかし、無理をして県内移設の日米合意をしたことで、政権の決定的弱体化を許してしまった。

また、大臣を含めて外務省、防衛省に、頼ることができない状況にもかかわらず、鳩山首相は代替的な政策アイデアの源泉と対沖縄交渉・対米交渉のルートをもつ工夫をしたようにはみえません。鳩山氏が真剣に県外、国外を模索したと言えるのか必ずしも理解できない展開でした。

内山　普天間問題の迷走の一因には、脱官僚依存を強調しすぎるあまり、官僚機構が長年にわたって蓄積してきた専門知識を無視してしまったことがあると思います。防衛省や外務省が日米交渉や地元の合意調達などについて持っていた経験を活かせたはずです。自民党との違いを強く打ち出そうとしたために、自民党政権下の日米合意を覆そうとしたという面もあります。

住沢　結局、普天間移転に関する日米共同声明を受け、5月末に福島党首の消費者相罷免、そして社民党連立離脱が、鳩山首相の辞意声明の直接の引き金となりました。鳩山政権にとってそもそも普天間移転問題とは何だったのでしょうか。

山口　普天間基地移設は、連立政権にとって最もややこしい問題だったので、これが最大争点になるように持って行ったアジェンダ・セッティングの失敗と言わざるを得ない。首相の周辺でアジェンダをコントロールするブレーン、参謀役がいなかったということでしょう。ただ、普天間基地の県外・海外移設は、日米安保体制を日本側から見直そうという初めての問

題提起だったわけで、その意味は大きい。また、日米共同声明でこの問題が決着したわけではありません。このまま辺野古沖に基地を建設することは政治的には不可能ですから。となると、菅政権が新たにビジョンと戦略を練り直し、タイミングを見て再交渉を提起しなければならないでしょう。

どこへ向かう？ 政治主導と内閣一元化

住沢　ブレーンの問題、政策決定のあり方。そんな民主党のガバナンスの問題についてさらにお聞きします。山口さんはかつて自社さ政権を総括し、「社会党が政権をとりはしたが、政権党としての政策を準備してこなかった」ことを次の政権交代に向けた課題として挙げられていました。今回、民主党はマニフェストに政策を詳しく掲げ、政権をとったわけです。ところが、今度は政治主導を軸とする統治がうまくいかない。問題はどこにあるのでしょう。

山口　混迷の原因として政権与党のガバナンスとマニフェストという二つの点があげられると思います。政権与党のガバナンスについては、第一に政治主導という言葉の理解の仕方、第二に制度信仰の落とし穴を問題として指摘したいと思います。

実は政治主導という言葉は中身がない言葉です。主語は「政治家」、動詞は「主導」ですが、目的語がない。言外に目的語は「マニフェスト」であるわけですが、そのために政治家がとにかく動けばいいのだという形で、二つ目の問題である制度信仰につながっていく。事務次官会議をなくす、官僚に代わって政務三役が対外的な発言を行う。そうした手続き的な仕組みを変えれば政治主導になり、官僚主導が打破できるという話になっていったわけです。

制度を変えれば政治家がイニシアティブをとれるわけではありません。何をするために政治主導なのか。その方向性の共有が足りなかったのではないでしょうか。

住沢　政府のガバナンスのあり方として、「21世紀臨調」は、政府・与党の二元体制から内閣一元制を目指すべきだという提言をしてきたわけです。それに対して、民主党の方では小沢幹事長の主張もあって、党の政調を廃止するなどが“内閣一元制”になっていった。その中で、かえって党の小沢幹事長の発言力が強くなってしまった。この民主党鳩山政権のガバナンスの試みをどう評価されますか。

山口　党の政調の廃止は失敗だった、と思います。内閣や各省の政務三役が官僚を通さずに情報をとる、外部からの要望を直接聞くルートはあまりない。だから、政治家が直接、社会から情報をインプットできるチャンネルを作ることは大事なんです。自民党時代の政務調査会にいろんな問題点があったのは事実ですが、政治家が分野ごとに政策を勉強する、その分野の要望や声を聞くこと自体は別に悪ではありません。民主党としても党の政策議論の能力を保つことは必要ですし、党としてチャンネルを持つことは必要だったはず。ところが、それを自ら閉ざしてしまった。

いずれにしろ、予算編成、税制改正にあたって外部から要望や声が上がってくることは不可避です。それを小沢さんは幹事長室に一元化したわけですが、幹事長室は党運営と選挙対策の部署であって、政策を論議する場ではありません。幹事長室で陳情をさばけば、その陳情は選挙対策の道具になるのは必然の帰結であり、それが箇所付けの情報伝達や小沢流の参院選に向けた利益誘導政治の復活現象につながってしまった。

民主党とイギリス内閣一元化モデル

住沢　では、政治学の観点からは民主党のガバナンスをどう評価しますか。この間、日本の政治学は内閣一元化を提唱してきたわけですが。

内山　「政策決定が政府と与党で二元的であるのは問題だ」というのは、政治改革以降、日本の政治学での有力な言説だったわけです。イギリスの政策決定の仕組みを念頭に、イギリスでは内閣と与党が一元化して機能しているから、これを目指すべきだということでした。

とはいえ、内閣一元化については、政策決定の仕組みと政党の構造は表裏一体であるという点が重要

です。時代や政党によって変化はありますが、イギリスの政党は基本的に集権性がきわめて高い。その集権性の高い政党のトップが内閣のトップでもある。そういう仕組みが内閣一元制を支えています。ところが、その仕組みが根本的に日本には欠けている。イギリスでは幹事長にあたる人が必ず入閣しているのだから、なぜ小沢幹事長が内閣に入らなかったのか。もし、今回、民主党がイギリス型を目指したというなら、小沢さんは入閣すべきだったでしょう。

もうひとつは、民主党には政党の成り立ちからして相異なる要素が混在していることです。その要素のひとつがネットワーク型の市民政党です。それは、もうひとつの要素である集権型のトップダウンシステム、あるいは小沢流の政治手法とそもそもなじまない。民主党の中で異なる要素が混在していることが矛盾、不満を生んでいるように思います。

住沢　では、どうしたら民主党が目指すイギリスをモデルとする内閣一元制の試みが成功するのでしょう。首相に強いリーダーシップがあればうまくいくのでしょうか。

高安　官僚の抵抗、大臣の取り込みに対して、政治の意思がはっきりと示されていないことが問題です。政治意思が統合されていれば基本的に官僚はそちらへ向かっていくわけですから、政治的意思をどう統合するかという問題かと考えます。

その政治的意思をどう統合するのかについて、幹事長が後ろで仕切ってもいいとは思います。でも、そこにはいくつかの問題があります。まず、透明性がない。また失敗した時の責任の所在が明確でない。そして幹事長は、党内は向いていても有権者の方を向いていないという問題があります。そういう意味で、正当性の問題として政府側の人がやるべきで、鳩山首相がしっかりすればできた部分もあるかもしれません。しかし、鳩山氏は、政権党内を掌握するための公認権や人事権、政治資金の配分を当時の小沢幹事長に任せてしまいました。任せることを暗黙の条件に首相に就任したのかもしれませんが、ここにそもそもの問題がありました。

失われた国家戦略局の可能性

住沢　今、リーダーシップとの関連で話を聞いたわけですが、ならば、さきほど「制度信仰」を問題として挙げた山口さんにうかがいたいのですが、制度として政務三役による内閣主導型の決定方式が活用され、国家戦略局ができていれば、内閣一元制は機能したのでしょうか。そもそも膨大な官僚機構を前に、100人規模の政務三役と国家戦略局で対抗できたのでしょうか。

山口　政務三役がそれぞれ政治的な意思決定領域をわきまえて、責任をもって意思を統合できていれば、もっとましな政治主導はできたと思います。

当初、菅さんが党の政調会長と国家戦略局を兼務するはずでしたね。もし、そうなっていれば、国家戦略局のもとに、政策能力をもった与党の中堅政治家を束ね、それぞれに社会保障や外交などの役割を割り振って、今後の5年、10年の政策の土台になるようなペーパーをまとめさせるという形になったかもしれない。そうなれば、それ以後の具体的な部分は官僚の力を使って毎年の予算編成を行うなど、政官のよいジョイントができていたと思うんですよ。

内山　制度を生かすも殺すも人次第。政務三役に制度的な権限を集中させることはいいのですが、そうした権限を活かすためにはいくつかの資源が必要です。権限を活かすには、政策についての情報や専門知識が必要になります。イギリスで政治主導型の運営がうまくいっている背景のひとつには、政治家が勉強している、あるいは在任期間が長いなどで、豊富な知識を持っていることがあります。制度的権限を持たせれば実行力が付いてくるというのは理解が間違っているのです。そのため制度、権限があっても官僚がサボタージュする、官僚の方向性に乗せられるなどして混迷を深めてしまうことがあります。

住沢　官僚組織を体験されている内山さんが、情報や専門知識を重視することはよくわかります。昨年の総選挙では、二つの目的がありました。ひとつは小沢さんが執念を燃やした「選挙で自民党をつぶす

こと」。もうひとつは「チームとしての民主党」の仕事とされた、官僚主導の集権国家を「地域主権」と政治主導に組み変えること。前者はある程度、実現しましたが、後者は、情報や専門知識の不足が露呈し、「チーム意識」も消え、大臣が省庁に取り込まれる。どこに問題がありますか。

山口　国家戦略局の役割規定の問題があると思います。小泉政権は良くも悪くも経済財政諮問会議をうまく活用し、アジェンダ・セッティングをし、毎年の予算編成にまで、その枠組みを押しつけていった。政策の中身はともかく、こうした予算につながっていくような手法はある程度制度化しないとうまくいかないと思います。

また、小泉政権時代、経済財政諮問会議を掌握していた竹中が小泉よりも権力をもったということはないわけです。総理大臣は日本を代表する役割であって、もっと大所高所を統括し、具体的な問題は戦略局に集中させるという形になっていたら、うまい政治主導の可能性はあったかもしれない。

山口　二郎 氏

閉じられた政策コミュニティと民主党「論争文化」

住沢　「経済財政諮問会議を廃止した以上は、民主党の予算編成の方針を打ち出すなんらかの場をつくるべき」「それがないと政治主導の予算編成ができない」という批判は財政学者の方からも出ています。政治主導のガバナンスの最終的なあり方を決めるのは予算編成。だとすれば、自民党が残した約620兆円の巨大な累積赤字のもとでの2011年度予算編成が、民主党には決定的な試金石になります。これによって、政策の優先順位が自動的に見えてくる、あるいはそれによって、民主党のガバナンスの方向性が見えてくるのでしょうか。

内山　経済財政諮問会議が打ち出した政策の内容はともかくとして、役割として政策決定過程の透明化とインテグレーションが行われたことは重要だったと思うんです。55年体制のもとでは各省庁ごとに政策コミュニティが閉じられ、政・官・利益集団という鉄のトライアングルの中で政策が形成されてきた。これに対し、経済財政諮問会議はこれを透明にし、各省庁の縦割りで行われてきた財政、社会保障、成長戦略等の策定をひとつの場で統合して議論したことは大きい。

今指摘された予算編成においても、そうした統合と透明化のプロセスをもたないまま、以前のような縦割りの政策コミュニティで作られたものを最終的にホッチキスでガチャンとして「まとめた」では、意味がない。いかに政策決定過程をインテグレートしていくかが大事です。現状は、予算編成の議論を不透明な場、閉じられたコミュニティに押し戻した感がある。仮にこれで予算編成の方針ができても不安が残るかなという気がします。

住沢　省庁間の摩擦、いろんな立場のぶつかりあい。それに対して、民主党の中には「根回し・調整よりも、論争文化こそが民主党だ」という意見が今も根強い。でも、与党と野党時代では決定的に違うと思います。

高安　一匹狼でやってきた人々の集まりである民主党が政権をとるときに、新たな仕組みを作ったということですよね。うまい設計だなと思ったんです。政務三役が省を仕切って、政権党からの要求、利益を集約する。各省の大臣による閣僚委員会は省庁間の連携、方針をつくって、各省がその枠内で政策運営

内山　融 氏

を行う。閣僚委員会は単なる各省の寄せ集めではなく、そこに出てくるアイデアは戦略局からも提示されるという形ですよね。

そこで、大事なことは国家戦略局にアイデアの蓄積と調整という二つの役割が期待されたことです。しかし、調整はもともとは官房長官の仕事で、スタッフとしての国家戦略局を一挙にラインに入れることは難しかった。各省は外部から政策決定に介入されることをやはり嫌うわけですが、この20−30年の間、政府の中で官房長官が政府の統合機能を果たす存在として認められるようになってきた。国家戦略局はその機能を補佐する程度で最初はよかったんじゃないか。

政策アイデアの提示も、やはり首相を通して行うべきです。首相が言うから権威があり、統合力が生まれるわけです。政権誕生の時には民主党政権という感覚があったのですが、しばらくすると大臣たちには「わが省が」という感じが出てきたように思います。

マニフェスト政治――政策の一貫性と優先順位

住沢　民主党の特徴といえば、もうひとつはマニフェスト選挙、マニフェスト政治です。イギリスでは、マニフェストに実行できることだけを書くのに対し、民主党のマニフェストは最大限要求的なもの、あるいは巨額の財政を必要とする政策の数値と実施期間を明示していると言われる。その意味で民主党のマニフェストはそもそも機能しないものだったのでしょうか。

高安　マニフェストはやはり約束であるわけですから、安易に破るべきものではないです。イギリスのマニフェストを見ても「破る」という例は見当たらなかった。むしろ、「取り組み始めたがまだ途中の段階である」「実行できる環境がまだ整っていない」あるいは「『実はこういう意味である』とすりかえる」という三つの対応が多い。やはり政治家の中にはマニフェストのストレートな否定は望ましくないという受け止めがあるのではないでしょうか。だから、最初から低めのボールを投げることになってしまう。

では、これが望ましいかというと、できることしか約束しなくなるので問題です。大切なのは方向性が明確に打ち出されていることであり、工程表や数値目標もいいけれど、期限を切る必要はないように思います。

住沢　この間、民主党の問題点として、政策間の整合性、優先順位が見えないことが指摘されてきました。

山口　さきほど自民党的政策形成について「ホッチキスでガチャン」という指摘がありましたが、民主党代表選から選挙までの時間が短かったという問題はあるにしろ、今の段階では民主党も残念ながら、そうなっている。

民主党は優秀で、政策が好きな人が多いので、インデックス、そこからマニフェストを取りまとめていったわけですが、インデックスなどは細かすぎ、幅広すぎ。項目の優先順位、どういう社会を目指すのかが見えない。項目間の優先順位はその後の省庁の調整につながっていくわけですが、その点が空白のまま残されてしまったという気がします。鳩山首相が国家目標としてのCO_2の25％削減を掲げたことはすばらしいことです。しかし、その目標達成のために必要な政策の組み合わせ、優先順位がマニフェストからもどこからも見えないんですね。

内山　先進国で二大政党制をとる国では両党の政策が接近してくるといわれています。真中に位置す

る有権者の志向にそって左右から寄って行ってしまう。これはある種、構造的な原理と言えます。

これに対して、民主党は自民党との差異化を過度に図っているという気がします。そもそも自民党は政策体系があるかどうかわからなかったが、民主党も個別の政策間の関係に一貫性がないままに、個別の争点における差異化を無理に押し出してしまっている。

麻生さんが出した温暖化の目標値に対して25%削減を出す一方で、高速道路無料化の方針を出すといった具合です。個別の争点が違う方向を向いており、争点間の関係に一貫性がないまま無理に差異化しようとするために、矛盾が大きくなっていると思いますね。

住沢　野党時代のマニフェストと与党時代の根源的な違いがわかっていなかったということでしょうか。

山口　その点はあるでしょうね。加えて、日本へのマニフェストのそもそもの紹介のされ方に問題があったと思うんですよ。各論主義で、工程表、目標値だとか二次的なところばかりが強調されすぎました。そのために、野党として作るマニフェストに奇妙な現実性を持たせたいという願望が生まれ、それがマニフェストをいっそう矛盾に満ちたものにしてしまった。本当はもっと大雑把に夢を語る、イデオロギーをぶつけるものであってもいいはずなんですね。

内山さんの言う「無理やりの差異化」については、上の世代から弁護させてもらえれば、無理にでも差異化したいんですよ。だって、二大政党制で10年に一度、政権交代が起きる国とは違って、一生のうち初めて起きる政権交代。僕や住沢さんにとっては、これはもう、長年の夢だったんですから。そこに気負いがあるのは許してもらいたいわけですよ。ポスト冷戦、夫婦別姓など自民党時代には絶対にできないもの、ありえないものを盛り込みたいと思ったわけですよ。

政治構造への挑戦はどこまで進んだか

住沢　単なる二大政党の政権交代というだけでなく、55年体制の転換という長期政権の交代ですからね。民主党がよく言うように、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」であるわけです。その場合、本来、少しずつ構造的に改革すべきものを50年継続してきたわけだから、その反動で改革は大きくならざるをえない。未知の世界です。

山口　すごく難しい問題です。戦線を広げすぎると自滅しますよね。でも、オバマがやった医療保険制度のように、ある程度、焦点を絞りながら、しかし、レジームの変化を実感できる焦点設定が必要だし、可能だと思うんです。温暖化への対応あるいは東アジア共同体構想など、自民党とは違う目標を目指して内政や外政を再構築していく、民主党ならではの戦い方をしてほしいものです。

また、そういう争点設定をしないと、民主党自身の中で政治的対立を深めることになってしまう。自分で政治的コンフリクトを呼び込むような対決構造を自分で増幅しかねない構造があり、日米関係であれ、国内における新自由主義や古い右派との対立が予想されるために、民主党自体が及び腰になってしまっている。そこに政治の無力さの原因があります。

住沢　民主党はマニフェストを作る時に、専門家的な知識と関心で書いていったわけです。自民党なら利益団体や業界団体の意見を聞くところを民主党はほとんど行わず、ある種の真空状態の中で書いていった。それが民主党の新鮮さにもなった。ところが、政権をとってみると、小沢型の自民党政治に近付き、マニフェストがそうした利益団体や業界団体の政策としてまさに議論されるようになっています。

高安　「真空」というのはおもしろいですね。民主党はもともと組織化されていないものを取ろうとしたので、「真空」に見えるわけですね。お互いに顔が見えない関係の中で、政党の側が顔の見えない相手に「あなたにはこれ」という形で利益を決めて、その部分を狙っていった。ところが、選挙が終わると小沢さんと民主党のずれが出てきた。小沢さんは利益団体など目に見える人たちを相手にしてきたわけで、民主党のマニフェストがそもそも狙っていたターゲットとは違うわけです。それがここにきてはっきりと見えるようになったということだと思います。

住沢　重要なポイントですね。子ども手当はよい例で、まさに「目に見えない」対象の利益を作りだしていったわけですからね。では、一方の従来の利益団体との関係で言うと、マニフェストはどうなっていくのでしょう。自民党型に戻っていくのですか。

内山　利益集団との関係で言うと、今、自民党を支持していた集団が雪崩をうったように民主党へ乗り換えていますよね。象徴的だと思うんです。これが物語っているのは、日本のクライエンテリズム的な政治構造が実は変わっていないということなんです。

一般的に言えば、政党と集団は一定の関係性を構築しつつ、互いに切磋琢磨しながら、政権交代をしていくイメージです。ところが、日本では与党となれば、どの党と問わず、みんながウァーッと駆け寄っていく。アイデアよりも、利益（インタレスト）が政治の中心にある。その意味で、結局は自民党的なものに戻っていく可能性はありますよ。

住沢　民主党の政治改革は幻想だった?!

高安　私は、組織利益は組織利益として大事だと思っていて、代表性の偏り、透明性の欠如、優先順位が設定できないことが問題なんです。そのために組織化されない部分の利益が無視されてきたわけですが、だからといって組織化された利益を壊せばいいというものでもありません。この二つをどう新しく統合していくか。それが民主党政権の存在意義だと思います。

大切にしたかった「コンクリートから人へ」

住沢　一方では、目に見える形での利益があり、選挙で効果を発揮することがわかっている。他方では目に見えない存在で、ニーズがあることがわかっているけれど、選挙での効果は不透明。そういう場合、だれがどういう形で優先順位をつけ、だれが中心になってアイデアを出していくんでしょうか。

高安　党内の決定過程の問題ではないでしょうか。決定過程に正しいモデルがあるわけではないので、下からの積み上げでも、リーダーのトップダウンでもいいと思います。ただ、注文をつけるなら、どういう基準で優先順位を決定したのかは明確にしてもらいたい。

また、党内でアイデアが受け入れられるかどうかは、どういう形で選挙運動を勝ちぬいたのかにかかわっていると思います。今回であれば、「子どもは社会が育てる」「コンクリートから人へ」を打ち出し、勝った。民主党は個々の政策よりも、このイメージを大切にすべきだったと思います。この基準に照らして、優先順位をつければ政策を打ち出す上でも正当性があったと思うんです。

住沢　選挙での勝ち方という点では、今回、小沢流のどぶ板選挙が効を奏したわけですが、高安さんがおっしゃった点とどうからんできますか。

山口　僕は矛盾しないと思います。どぶ板選挙と言うけれど、候補者が地域の声を聞くのは当たり前で民主主義の原点です。従来、理屈が先行しがちだった民主党が足腰を使って選挙運動を展開した。これは小沢さんの功績です。

地べたから出た新自由主義批判は迫力があります。地域を歩いていれば、母子家庭もいれば、低賃金で苦しい生活をしている人もいる。そこにあって、組織されていない人の利益と組織された部分の利益のバランスをあまり抽象的に語っても仕方がないと思います。子ども手当のような普遍主義的な新たなアプローチも必要だし、従来の建設業、農業についても従来の裁量型とは違う地域の雇用を支える新機軸も必要です。そうした形の政策調整、党としての議論の場として政調会は必要でしたよ。

「ばらまき批判」――マスメディアの言語

住沢　民主党が「国民生活が第一」と打ち出したのは大きな功績だと思います。ただ、実際の政策とのギャップは大きいのではないですか。

山口　僕は「非常によくやっている」と大いに肯定的に評価したいと思うんです。高校授業料の無償化、子ども手当も始まった。自民党政治ではまったく無視され、顧みられることのなかった普通の市民の生活へのサポートが政権交代とともに始まったことは画

期的です。同時に、従来のセクターごとのテコ入れ策も費用対効果を考えながら、知恵を絞ってやり直すことが必要です。

ところが、小沢流の業界団体への補助金も、子ども手当もいっしょくたにされて「ばらまき」として批判され、議論される。本当に不本意ですよ。

住沢 メディアが民主党に対して使っている言語、位置づけが依然として、古い自民党型政治を批判してきた言語の継続でしかない。これは民主党の責任でもあるのですが、メディアは今起きている転換、政治を表現する適切な言語を見つけていないという気がしますね。

内山 それはあると思います。自民党の政治手法は中間団体、利益集団を政策ツールとして使うものでした。それに対し、民主党は中間団体、利益集団をバイパスして、国民と直結する形で政策を実施しようとしている。これは大きな転換で、同じように見えても文脈がまったく違います。その点がメディアだけでなく国民の間でどこまで共有されているか、疑問の余地のあるところですね。

連立政権の意義

住沢 さて、民主党がモデルとしたイギリスの二大政党、内閣一元制ですが、そのイギリスで今回、連立政権が誕生しました。日本では連立政権論はあまり問題にはなってきませんでしたが、現在の政権も連立政権です。ヨーロッパの連立政権とはずいぶん違うように思いますが、現在の連立政権とは何なのでしょうか。社民党と国民新党の役割は何だったのでしょうか。

高安 議院内閣制と連立政権の日英の違いでいうと、まず、日本は議院内閣制とはいえ、選挙が多くてチェックの機会が多い。それに対してイギリスは政権をとると4年なり5年なりの期間、ひとつの勢力に力を渡してしまうわけです。その間のチェックは野党、メディア、司法によって主に行われるわけですが、政権の中枢が決定してしまえばどんな悪法でも通ってしまう問題があるわけです。

高安　健将 氏

それに対し、連立政権があることで、プラスの面として議論の必要、透明化、そして、もうひとつのチェックが働くことが挙げられます。たとえば、今回、キャメロンは税制の中で本人が乗り気でない部分があり、連立交渉の過程で譲歩したと見せかけてその項目を真っ先に落としてしまった。連立ではそういうことも可能なわけですが、それも含め、議論と妥協をせざるを得ないわけです。議論をどの程度、オープンにできるかは、連立政権にとって必然ではありませんが、正当性を確保するうえでも透明性は重要になるでしょう。これが議論と透明化という部分です。これらに加えて、もうひとつのチェックが働く。しかも、連立政権では政権を引きずり降ろさないチェックが働くわけです。その意義はあるかと思います。

マイナスの面としては、意見の合わないところは政権が崩壊するか、先送りにされるか。連立政権下では、連立パートナーの反対する政策を推進することは難しい。そうした明確な限界を定めるのが連立政権のようです。ただ、有権者が選挙で、連立政権における強力な小党に報いるのか、罰するのかで、今後の連立政権のあり方も変わる可能性はあります。

住沢 そもそも国家戦略局にしても内閣一元制にしても民主党の制度設計は一党を前提にしたもので、連立政権を想定したものではなかったですよね。

そのあたりに制度としての矛盾が生じているのではないですか。

山口　確かに、連立政権は考えていなかったでしょうね。連立政権の中での国家戦略局、一元化をどうやって機能、実現させるかというのは…。

高安　基本戦略閣僚委員会で枠を決めているし、連立合意も5ページぐらいの文書がありますね。あの枠内で政策運営をしなくてはならないという縛りはありますが、枠内であれば、いろんなやり方を提案していいわけです。亀井さんが主張した郵政復活にしても、同時に、市場を不安にさせないというやり方も考えられたかもしれません。連立合意の枠組みは透明性にもつながります。

住沢　とすると、連立でありながら、議論があまり透明にならなかった？

高安　三党間の見解が示され、相違がある程度はっきり示される場面もありました。

内山　イギリスは比例代表制的な選挙制度が評価されつつあるのに対し、日本は小選挙区制で二大政党制を目指してきた。日英が逆方向に行っているのはどういう意味なのか。同時に、大陸ヨーロッパの政治では連立政権は日常茶飯事で、小政党が軸足政党となり影響力を保っている。その構造は実質的に日本の連立政権でも同じのはずで、僕は国民新党、社民党が議席数以上に影響力を持ったことに、あまり違和感はありません。

住沢　参議院選後も連立政権になる可能性が高いですね。社民党離脱をふまえて、民主党がめざす改革政治のもとでの連立政権論を論じてください。

山口　社民党の政権離脱については、残念の一言です。一時的な自己満足のために大局的判断を見失うという、日本の左翼の典型的欠陥がまた露呈してしまった感があります。菅政権の発足で民主党支持が持ち直しても、参議院選挙で現在の与党で過半数を維持することは難しいでしょう。そうすると、政策本位で公明党その他との協力の形を模索することにならざるを得ないでしょう。

内山　連立政権形成の論理には幾つかありますが、その一つは、政策距離が近い政党どうしで連立を組むということです。その点、やはり民主党と社民党とは安全保障政策での政策距離が大きかった。一方、外国人参政権や夫婦別姓に関しては国民新党との距離が大きい。争点によって各党との政策距離が異なるので、民主党の連立政権は根本的に不安定要素を抱えるように思います。

高安　連立政権と単独政権では明らかに首相の発揮できる指導力に違いがあります。連立パートナーの強い反対がある政策であっても、必ずしも連立の解消に至るとは限りませんので、限界は変動しますが、しかしやはり限界はあります。連立解消でなくとも、法案などであれば、連立パートナーが反対すれば議会での十分な支持が得られない可能性もあります。有権者もマスメディアも政治家も、小泉氏の中央突破型の指導者像以外にも、指導者のあり方はあるということを認識する必要がある。有権者とマスメディアは、政治における混乱を不自然とみなさないこと、政治家は混乱のなかにあっても方向性を見失わないこと。こうしたことが大事だと思います。

日本政治と小沢一郎

住沢　民主党の大勝、政権交代から鳩山政権の8か月を議論してきたわけですが、「政治とカネの問題」、さらには「日本政治の最大の実力者」として、今回の幹事長辞任もふくめて、小沢一郎という政治家の存在が改めてクローズアップされています。さらに言えば竹下派分裂以降の約20年間の日本政治にとって小沢一郎とは何なのか。山口さんに語っていただきたいのですが。

山口　自民党政治を破壊する大目標を1992年の竹下派分裂以降、一貫して追求してきたということでしょう。政策より何よりも自民党政治を終わらせる目標を追求し、その目標のためにあらゆる手段をとるリアリズムを徹底する。そのすぐれた政治感覚があった。小沢なくして政権交代なし。それは確信をもって言えます。

私との関係でいえば、「細川政権を壊したのは小

沢だ」と言ってきたし、特に自社さの時には「反小沢で集結しよう」と言ってきました。というのも、彼には当時、日本改造というビジョンがあったのですが、自民党政治を壊したら、「普通の国」「国民福祉税」に突き進む危惧があり、ここで我々は半歩とどまった。このまま非自民、小沢さんの方向性についていけばよいのか。ただ私は自民党の政治的粘着力を甘くみていたように思います。自社さ政権によって政権交代は15年回り道をしたのは事実です。

その後、小沢さんは政権の内側、外側から「自民党を倒す」ための政党再編の実験をしてきたわけですが、2000年代に入って連立を離脱した後は選択肢がなくて結果、民主党との合併を選んだ。彼が代表になるまでの約2年間は民主党内では外様。異質な要素という座りの悪さはありました。

けれども、2005年の郵政選挙で大敗したことで、逆に政権交代の道筋が見えてきた。小泉新自由主義路線の大勝利に対して、民主党が政権に近付くには社民化という道しかない、それを選択しうるリーダーとして小沢さんが出てきた。保守の小沢さんだからこそ社民化しても民主党がまるごとついていけた。この局面での判断も含め、日本の政治を変えた大きな功績として高く評価しています。

しかし、政権を獲得した後の小沢さんの行動には、大きな疑問を感じます。政権交代にはふたつあった。ひとつは自民党が築いた権力構造を簒奪する政権交代。もうひとつは、政治システムを根本的に刷新する政権交代。残念ながら、小沢さんにとって政権交代とは自民党が守ってきた城を乗っ取ることだったと言わざるを得ない。

住沢　市民主導の政治、公開性などはどこへいったのか。この変革に失敗すれば、イタリアのようにチャンスは二度と来ないかもしれないわけですからね。その点も含め、若手研究者はどのように見ていますか。

内山　「小沢なくして日本政治の変革なかった」という点には同意します。「普通の国」「ナイアガラの滝には柵がない」と自己責任論を語っていた彼が一転、社民的な路線へと変わり、政権をとる。彼にはそうした政治の局面を打開する、ある種のプラグマティズム、柔軟性があると思います。

ただ、それはコインの裏表であって、一体、彼にとって政策とは、理念とは何だったのか。結局、彼にとっては政権を獲得するための手段でしかなかったのではないか。そういう疑問をやはり持ってしまいます。「自民党政権を壊す」まではわかるんですが、その次に来る国家像、社会像が見えてきませんでした。

高安　やはり権力追求者で、根本のところで、政策には関心がないのだと思います。それが政権交代を起こす原動力になり、民主党を統合していった点は肯定的に評価すべきです。ただ、そうして得た権力を何のために使うのか。それを示す人が別に必要な人なので、本当の意味で有権者と向き合って政党をひっぱれる人ではないと思います。

古い世代、90年代政治の人という印象もあります。合従連衡の政治。有権者を実利でつる利益誘導のスタイル。2000年以降、こうした政治から変化してきているので、小沢さんが古い、有権者と距離がある、と見えてしまいます。

住沢　もし後世の人が1992年の竹下派の分裂から2010年の18年間を見たら、小沢一郎という政治家を日本政治史にどう位置付けるのでしょうか。「小沢の時代」ということになるんでしょうか。

山口　自民党一党支配を壊した。自民党政治路線の歴史的使命を終えたということではないでしょうか。それが崩壊の過程か、何かを作り出す過程かというのは民主党の努力次第になると思います。

高安　この18年間が「小沢一郎の時代」という評価にはならないと思います。竹下派分裂と細川・羽田の非自民非共産連立政権の時はその中心に存在し、自社さ連立政権の時には、山口先生のご指摘になるように、政権のネガであったことは確かです。他方で、やはり橋本政権の時は「橋本の時代」、小泉政権時は「小泉の時代」。政治の断面、通底音の存在としては「小沢の時代」という評価もできるとは思いますが。

内山　小沢さんはきわめて矛盾に満ちた存在です

よね。利益誘導による権力獲得という自民党田中派的なロジックを使いながら自民党をつぶそうとした。そうした彼の存在そのものがこの時期の日本の政治を象徴しているとも見られますね。小沢さんが幹事長を辞めたことで、表の権力と裏の権力の二元体制――これも田中派的なのですが――が解消されるのか、ということにも注目したいと思います。

新政権、民主党への期待

住沢　まとめとして私なりに整理すれば、強力なリーダーシップを持つ首相を前提とする内閣一元制を目指したが、鳩山首相は、西松事件により選挙直前に首相候補となり、そうしたリーダーの資質も、また党内での権力基盤もなかったといえます。こうした困難を抱えながらの出発だった。

また、民主党の目指す新しい政治を表現する適切な言葉を、民主党自身も国民もメディアも持っていなかった。内山さんの表現を借りれば、マニフェストはさまざまな政策を「ホッチキスでガチャン」と止めたようなもので、国民が共有できる日本の未来像が曖昧であり、進むべき方向が国民に理解されていなかった。さらに、そうした課題を解決するためには時間が必要だったが、鳩山内閣はこうした時間を稼ぐことができなかった――ということになるでしょうか。

締めくくりに、新しい代表、新しい民主党内閣への期待とその課題をお願いします。

山口　菅さんには、市民派流の権力者という新しいリーダー像を切り開いてもらいたい。マニフェストを見直し、課題を整理した上で、雇用や医療などの喫緊の課題を具体的に処理することが第一です。また、中期的な社会ビジョンと国民負担のあり方についても果敢に議論を提起してもらいたい。

また、民主党に対して、ということであれば、政権交代以後、お金の問題に議論が集中した感がありますが、それは政治の本質的な問題ではないと僕は考えます。むしろ、民主党自身がこの8か月を総括し、誇るべきことは誇るべきです。同時に、失敗したことは謙虚に修正してもらいたい。それに尽きます。貧困問題に取り組む湯浅誠さんを迎えたように、民主党政権を機会にいろんなことを実現したい人を積極的に集めてはどうかと思います。

高安　菅新政権は、鳩山政権の反省から、成長戦略、財政再建、社会保障改革、そして日米協調を強調しています。しかし、菅政権が基本的に2009年総選挙によってマンデートを、正当性を付託された政権であることを忘れてはいけない。顔ぶれをみれば、ストレートな市場主義への回帰にさえつながる可能性を秘めた布陣です。もちろん市場との関係はきわめて大切で、市場の力を何としても引き出す必要はありますが、2009年総選挙での民主党は、あくまで「生活が第一」、「コンクリートから人へ」を掲げていた政党です。民主党は、子育てに厳しい環境、不安定な雇用、不安な老後といった問題に取り組む普遍主義的政策を何よりも重視はなければならないと思います。

内山　これまでの首相は、合意を重視するがリーダーシップが弱いか、小泉さんのように強いリーダーシップを発揮したが合意を軽視するか、のどちらかでした。菅さんには、強靱なリーダーシップを発揮しながら、社会の合意形成も追求していくという「第三の道」を目指してもらいたい。

あわせて、日本政治の活力を長期的に考えた場合、党が資質のある人を発掘し、リーダーを養成するシステムが必要。民主党にはリーダー養成に力を入れてもらいたいです。繰り返しますが、制度は人次第なのですから。■

座談会を終えて

住沢　博紀

この座談会は5月24日に行われた。「普天間移転の5月末決着」が迫り、鳩山内閣支持率が20%を割り込みながらも、7月参議院選挙には、鳩山―小沢体制で突入すると予想されていた時期である。しかし、その後、「辺野古」を明記した日米声明を批判した、福島社民党の連立政権離脱が引き金となり、6月2日、鳩山首相による小沢幹事長との「道連れ辞職」に至った。民主党両院国会議員による菅直人代表選出を経て、6月8日、「脱小沢」を鮮明にした菅内閣が発足した。同時に、新聞の世論調査では、菅内閣支持率が60～68%、民主党支持率が39～48%と、5月末から2倍から3倍にV字回復した。この2週間で日本政治は劇的に変化したのである。

そこで、座談会の素原稿を私と月刊誌編集部の手でまず整理し、6月2日の鳩山辞職の時点で、2－3の追加質問とともに、山口、内山、高安の三氏に座談会の原稿校正を依頼した。その際、座談会の趣旨を「鳩山政権8か月目の中間総括」から、「8か月半で終わった鳩山政権の総括」へと変更した。なお、予想される菅内閣については、新政権の課題や期待などごくわずかな追加にとどめるように依頼した。参議院選挙の結果や9月の代表選をみて改めて論じるテーマと判断したからである。

さて、鳩山―小沢辞任、そして菅内閣誕生という視点でもう一度、座談会の素原稿を読んでみて、意外だったのは、あまり大きな訂正や変更の必要がなかったことである。その理由は、菅新内閣が短期間で行ったことの多くは、すでに座談会で指摘されていた事柄だったからである。

座談会で主要なテーマとして設定したのは、(1) 導入として、この8か月の鳩山民主党内閣の政治で想定外であったこと、(2) 政府・与党の二元性から内閣一元化、事務次官会議廃止に象徴される「政治主導」など、民主党の新しいガバナンスをめぐる問題、(3) マニフェスト政治の意義と限界、(4) 連立政権の政策形成論、(5) 小沢一郎と日本政治20年などであった。もちろん「普天間」は避けることができない課題であったが、安全保障の面からではなく、座談会の参加者の専門領域である鳩山政権の日米安保や外交政策の決定過程や統治能力の視点から論じた。

国民の関心の高かった「政治とカネ」を直接のテーマとしなかったのは、政治資金規正法をめぐる問題よりも、小沢幹事長のもとで、業界ぐるみの選挙・金とグループ議員と権力基盤など、田中角栄以来の旧い自民党政治の復活こそが本質であるという共通認識があったからである。論ずべきは、こうした小沢の権力観と、「国民生活が第一」という小沢政治の二面性であった。

同様に、注目を集めた「事業仕分け」の成果は、2011年度予算編成の基本方針や、「中期財政フレーム」の作成において初めて具体化される。この6月に発表される菅政権の財政と税制改革の課題でもある。それらのいくつかは、生活経済政策研究所の前・現所長である、神野直彦・大沢真理らを専門委員とする委員会から草案が提出される。どのような内容か興味が持たれるところである。

山口が指摘するように、総じて鳩山政権はその評判よりも実績があった。また小沢一郎とその功罪を公正に評価する必要があるだろう。2009年8月30日に、歴史の歯車は確実に回ったのであり、2010年6月2日がその「第2段」となるかどうかは、これからの経過次第である。高安が指摘するように、菅内閣の「強い財政、強い経済、強い社会保障」が、「国民生活が第一」というマニフェストと同じかどうかは分からない。試行錯誤は避けられず、それを許す持続力と時間が必要である。　（2010年6月14日記）