

「民意」と政治

—世論調査によって揺れ動く政権—

井芹 浩文

崇城大学教授

最近の政治では「民意」がよく持ち出される。2005年衆院選で自民党が圧勝した後、2007年参院選で民主党が大勝したとき、民主党は参院選結果を「直近の民意」と呼んでそれを優先するよう主張した。2010年9月の名護市議選で基地移設反対の市議が多数を占めたとき、菅直人首相は「一つの民意の表れだ」と受け止めた。同9月の民主党代表選では2009年衆院選で示された民意すなわち当時のマニフェストを忠実に守れという小沢一郎支持派と、世論調査で示された民意こそが代表選にも反映されるべきだとする菅直人支持派が、それぞれ違う「民意」を根拠に戦った¹。そこで「民意」とは何か、それに連なる「世論」「輿論」とは何か、考えてみたい。民主主義においては民意こそが政治の基盤であることは疑いないが、政治家の本当の仕事は単に民意に迎合することではなく、民意を創り出すことではないのか。そこにあるのはリーダーシップの問題だ。

「民意」の2大源泉：選挙及び世論

「民意」が多用されればされるほど、具体的な民意は多義的になり、恣意的となる。もともと政治家は政敵に対して「民意に反している」と批判することが多いから、この用語は最初から論争的であり、かつアイデアオーギッシュですらある。しかし、全く根拠がないわけではない。多少あるいは相当な根拠があるから政治的には意味が出る。

「民意」には2つの源泉がある。「選挙」と「世論」である²。

選挙においては衆参の国政選挙から都道府県・市町村の地方選挙までそれぞれの「民意」が示される。ここで示される民意は、①全有権者を対象に包括的に実施される、②厳格な手続きの下で国民の意思表示が行われる—ことを考えれば、厳密な意味での「民意」として受け止めるべきなのは当然だ。しかし、それらの民意には時差がある³。

2010年参院選結果は民主党44議席、自民党51議席と「直近の民意」は自民党支持と出た⁴。非改選議員も含めて与野党の勢力比は110対132とまたも衆参ねじれとなった。かつて「直近の民意」を盾に早期解散を迫った民主党は自民党から同じ理屈で攻められる構図だ。票数で見ると民主党が比例区だけでなく選挙区でも自民党票を上回っており、「票数で見た民意」はまだ民主党を支持している、と

いせり ひろふみ

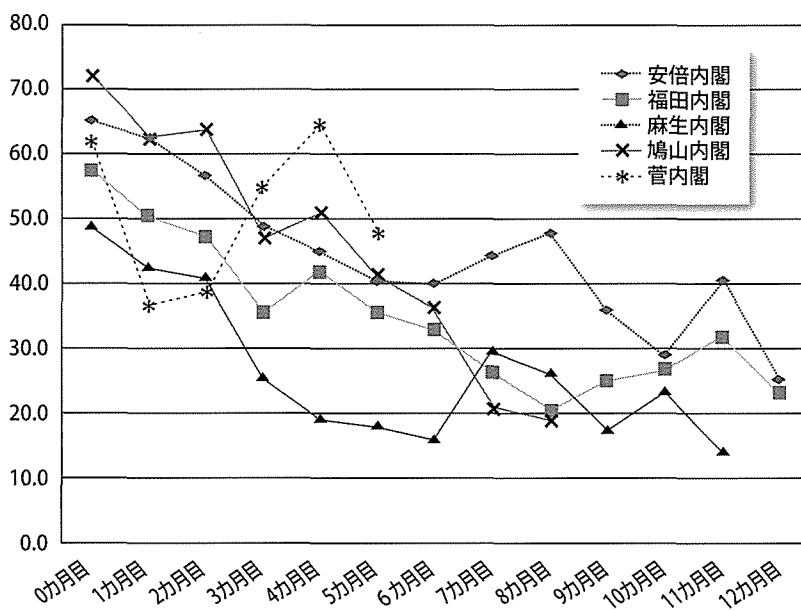
1947年生。東京大学法学部卒。専攻は政治学、選挙学。

共同通信社論説委員長を経て、現職。

著書に『派閥再編成』（中公新書）、『総理のリーダー術』

（全日法規）など。

図 最近の内閣支持率の推移



も主張できる。ただ、選挙は候補の当落を決めるという原則から言えば、引かれ者の小唄と言われてしまいそうだ。

ところで選挙はヒト（候補）を選ぶものであるため、それによってどういうモノ（政策）が民意として選択されたかは必ずしも明確でない。佐伯啓思氏は「選挙のたびに、民意、民意、とわれわれはよく口にし、かくかくしかじかの民意が表明された、などというが、今回『民意』は何を示したのだろうか。この選挙の争点は消費税だったといわれる。しかし、そうだったとすれば、民主の敗北、自民の勝利という結果はどう解釈すればよいのか。どちらも消費税率引き上げを謳^{うた}っていたからである」（2010年7月23日 共同通信社配信）と指摘している。マニフェスト選択選挙と言われながら、選挙の本質は候補を選択することにあり、まして選ばれた候補（政党）がそれを事後的に変更するのであれば、政策面の「民意」反映は一層曖昧なものになる。そこに民主党迷走の原因の一つがある。

政権の命運を決める内閣支持率

民意のもう一つの源泉としてますます現実政治に大きな影響を与えつつあるのが「世論」だ。具体的には各報道機関による世論調査で示される数値が世論を代弁するものとされる。この中でも「内閣支持率」⁵は政権の死命を制する場合さえある（図参照）。

政権にとっての危険ラインとしては、①30%割れ（政権に対する「赤信号」）②支持・不支持の逆転③支持急落（前回比10ポイント以上の下落）——という3つの指標がある。支持・不支持が逆転した福田内閣の2007年12月、麻生内閣の08年12月には同時に10ポイント以上急落。福田内閣では同時に30%割れとなり政権への「赤信号」も灯った。福田、麻生、鳩山の3内閣では支持・不支持の逆転に続いて数ヶ月以内に30%割れ、さらには政権の存続を問われる20%割れを起こし、実際に退陣に至った。その意味で3つの指標は孤立したものでなく連動して起きると

も言える。

内閣支持率の30%ライン割れなどによって民意の離反が明らかになると、現実の政治を突き動かすことにもなる。野党側の政権批判が厳しくなるだけでなく与党内もざわつく。特に国政選挙の前であれば、「選挙を戦えない」との声が出て「表紙の付け替え」が起きる場合（森喜朗内閣）もある。麻生太郎内閣の場合も世論調査の数値（2008年4月以降20%台以下）から見ると、自民党としては表紙を替えたかったが、前2代の内閣が約1年で代わったため替えるに替えられなかった。最近のケースでは菅直人首相の「消費税10%発言」の影響で、内閣支持率が2010年7月に43.4%と前月比15.4ポイントも急落した。その直後に参院選を迎えたが、これだけ民意が離れれば選挙に負けることは必然だった。

政権のエンジンとしての支持率

このように歴代政権は内閣支持率の動向に神経を尖らせることになるが、これを逆手にとって政権を動かすエンジンとして使うという発想が生まれる。小泉純一郎政権のケースだ。

そもそも小泉が首相になったのは極めて異例だった。自民党では1955年の保守合同以来、その権力基盤は派閥の上に築かれてきた。当初は派閥領袖が、後には有力派閥の支持を受けた者が総理・総裁となった。橋本龍太郎が最大派閥・橋本派をバックに出馬したのに対して、小泉は出身派閥である森（喜朗）派の支持をほとんど当てにしなかった。この時、実施された地方党員の予備選で小泉ブームが起き、それが国会議員による本選挙にも波及し、総裁選を圧勝した。自民党総裁選史上、初めて「民意」を梃子に誕生した政権といえる。

小泉政権の特異さは2001年4月の発足時に高い支持率（86.3%、歴代最高）を誇っただけでなく、終始、支持率を意識した政権運営を心がけたことだ。それまでの政権は支持率を自らの評判を測るバロメーター程度にしか考えなかったのに対し、小泉政権は

政権運営を推し進めるエンジンと位置づけた。それゆえ受け身でなく積極的に支持率を高める努力をする。その意味では世論に対して操作的となった初めての政権といってよい。

2例だけ挙げておきたい。小泉首相は2002年1月29日、人気のあった田中真紀子外相を更迭したため、01年12月に79.5%あった支持率が更迭直後の02年2月調査で58.0%まで急落した。「民意」をバックにしてきた小泉政権には危機的な事態だった。その対応策の一つが北朝鮮訪問、拉致問題への取り組みだった。これは賭けの要素を含んでいたものの、02年9月、訪朝し拉致被害者5人を連れ帰ることに成功し、一時期42.9%まで下がっていた内閣支持率は直後の世論調査で66.6%にまで回復させた。

もう一つは郵政政局である。2005年の通常国会に郵政改革法案を提出し、衆院本会議ではわずか4票差で可決された後、参院本会議で否決されたのを受けて衆院を解散した。小泉首相は「国会は郵政民営化を必要ないと判断した。郵政民営化に賛成するのか、反対するのか、これをはっきりと国民に問いたい」（8月8日記者会見）と民意を問う姿勢を明確にした。しかも選挙結果は小泉首相の思惑通りに296議席の大勝を博した。

小泉首相はあらためて郵政改革法案を提出。衆院で圧倒的大差で可決、通過させたのは当然として、不思議なのは選挙の洗礼を受けることなく、議員メンバーに変更のなかった参院でもやすやすと法案が可決、成立したことだ。その理由を成田憲彦氏はプレビシット・モデルによって説明する。「リーダーが直接国民と結びつくことで、派閥（党内の政治）はバイパスされた」と指摘している。プレビシット（直接投票制）とは、ナポレオンが皇帝になる過程で元老院が抵抗したときプレビシットを求め、圧倒的多数で支持されたことで正統性を得たといわれることに根差す。小泉首相も議会勢力（与党反対派を含む）が自らに対する「抵抗勢力」と映じた以上、国民と直接結びつくことによって政策遂行（郵政民営化）の正統性を確保しようとしたものと見る事ができる。まさに「民意」を

動員することによって政治を動かすという点では日本の政治史上初めての試みだった⁶。

首相候補を創り出す世論調査

このように小泉は民意・世論と対峙するとき自らの主体性を失うことはなかったが、やがて民意・世論が主人公となる事態が生じる。ポスト小泉の自民党総裁選において「世論」が大きな役割を演じることになり、次第に主客転倒の様相を示す⁷。

ポスト小泉候補を各人から1字ずつ取ってアクリム風に「麻垣康三」と言われた。ブレ小泉の時代ならば総裁候補には派閥領袖の名が挙がるのが常だった。「麻垣康三」のうち谷垣禎一だけが谷垣派会長だったが、残り3人は派閥会長ではなかった(麻生太郎は後に河野洋平グループを引き継いで麻生派を作った)。

派閥もかつてのオーナー派閥から会社化した派閥となり、派閥領袖もかつての創業者社長からサラリーマン社長になっていた。それでも2000年以前に派閥領袖でなくて総理・総裁になったのは宇野宗佑、海部俊樹の2人だけ。その後の橋本龍太郎、小淵恵三はオーナー型の領袖ではなかったものの形式的にせよ「派閥会長」だった。01年の小泉の登場が事情を一変させ「麻垣康三」の登場を準備したとも言える。

それでは「麻垣康三」の名前はどこから浮上したのか。共同通信社が2006年4月に行った世論調査で「小泉純一郎首相の次の首相にふさわしい人」を聞いたところ、安倍晋三が51.9%、福田康夫22.1%、麻生太郎5.8%、谷垣禎一2.9%だった(「その他の人」0.4%)。

世論調査で示された国民に人気がある点が議員の態度決定に大きな影響を与えたのだ。派閥(領袖)の意向ではなく「人気のある候補を担ぎたい」「選挙で勝てる総理・総裁」という議員心理が強く働き出した背景には小選挙区制がある。選挙戦は中選挙区制下のような同じ政党の候補同士でなく政党間の戦いとなり、特に「党首戦」と言われるほど党首の果

たす役割が大きい。それが総裁選にも跳ね返って「人気」、特に世論調査で示された支持率に目が行くというわけだ。自民党議員の多くが「人気」を「民意」に読み替えたのだ。

リーダーシップと民意

しかし、ここに重大な問題が伏在する。世論調査によって政治家が動かされることによって政治の漂流が始まったのではないか。実は戦前においては「輿論」と「世論」が厳密に区別されていた⁸。五箇条のご誓文に書かれた「万機公論に決すべし」の公論は公議輿論の略であり、輿論は国の指針となるべき公的な意見(public opinion)だ。これに対し軍人勅諭において「世論(せろん)に惑はず、政治に拘らず」とされたときの世論は暴走しがちな大衆感情を指す(佐藤：注8文献参照)。戦後、常用漢字の制限により「輿論」が「世論」に統合されて以来、世論はあたかも輿論であるかの錯覚を生む。特に世論調査で示された調査結果が世論＝輿論とされ正統性を確保していく。

例えば「誰が首相にふさわしいか」という調査に対する回答は、よくよく考え抜かれた意見なのか、単に被調査者の好みなのか、聞かれたからとつぎに知っている人物の名前を答えたのか分からない。「輿論」とは程遠い「世論」に過ぎないにもかかわらず、「次の首相」調査に関する「世論」はそれを受け入れる議員・国民が多数になることで次第に「輿論」の地位を得ることになった。

2006年以降、安倍晋三、福田康夫、麻生太郎、鳩山由紀夫と過去4代は自民党政権であれ民主党政権であれ、世論調査における人気の高さを最大の抛り所として生まれた。安易に人気・世論を頼りに選ぶのであれば、選ぶ側も選ばれる側もリーダーシップを発揮せずに済む。政治家が楽をしているのではないか。あらゆる点で強い指導力を生む契機を失った政治は、政策面でも外交力においても漂流するのは必然かもしれない。■

《注》

- 1 2010年9月8日付朝日新聞『天声人語』。同15日付読売新聞社会面の「菅氏大勝 民意だ」との見出し。同17日付朝日新聞オピニオン面「ネットと民意」特集。
- 2 もう一つの民意の源泉に「住民投票」があるが、本稿では取り上げなかった。
- 3 選挙を通じて2つの民意が対立する可能性があるのが地方自治体の首長と議会の関係だ。いわゆる二元代表制のため、最近の話題では名古屋市と阿久根市の例がある。
- 4 みんなの党の渡辺喜美代表が2010年7月12日、「参院でねじれ現象が起きたことは直近の民意」と発言。麻生太郎元首相が同29日「民主党からは最近、聞かれなくなった言葉だが、『直近の民意』は明白だ」と指摘した。
- 5 内閣支持率の数値は共同通信社の世論調査結果を使った。
- 6 小泉純一郎の世論操作は、その政治手法の特徴である「メディア・ポリティクス」「ワンフレーズ・ポリティクス」「サウンドバイトの手法」などとも密接に関連する。
- 7 柿崎明二氏の『「次の首相」はこうして決まる』（講談社現代新書、2008年）に詳しい。
- 8 佐藤卓己「世論調査の現実と公議輿論の理想」（新聞調査会『メディア展望』2010年10月1日号）。

