

Contents

\*\*\*\*\*

特集：政治の迷走を考える	1p
<今週のThe Economistから>	
“Gambling man” 「大統領はギャンブラー」	8p
<From the Editor> 「転居のお知らせ」	9p

\*\*\*\*\*

特集：政治の迷走を考える

3月5日に3度目の不信任案を乗りきった森首相ですが、退陣は秒読み段階だというのが世評の一致するところ。間もなく辞意表明し、4月後半に新首相が誕生しそうです。

「歌手1年、総理2年の使い捨て」は実際に2年務めた竹下首相の名セリフ。ところが、竹下退陣後の日本国首相は、宇野、海部、宮沢、細川、羽田、村山、橋本、小淵、森と11年間に実に9人。歌手よりも寿命が短いことになってしまいました。日本政治の迷走はここにきわまった感がありますが、果たしてこの現象はいつまで続くのでしょうか。

政策決定プロセスが安定しないことには、適切な経済政策を施すことも困難です。今週は「ポスト55年体制」を求めてさまよう日本政治を考えます。

55年体制の功罪

戦後日本の保守政治に対しては、一定の評価を与えることが許されよう。最近では悪の代名詞のようにになっているものの、「55年体制」や「政官業・鉄のトライアングル」は見方を変えれば、こんなに効率の良いシステムはなかった。

少なくともこの古い政治システムは、冷戦時代の日本を安全保障政策で誤らせなかったし、経済においては世界に例のない発展を可能にした。とくに重要なのは、55年体制の下では、「日米安保条約の改定」や「消費税の導入」のように、国民投票にかければ否決されそうなほど不人気な政策であっても、国のために必要であれば実行できたことである。

よく「日本の政治は官僚主導」と言われる。これはとんでもない誤解であって、戦後政治の大きな方向性を決めるような決定は、ほとんどが政治主導で行われている。「所得倍増計

画」(池田内閣)、「沖縄返還」(佐藤内閣)、「日中国交回復」(田中内閣)、「臨調・行財政改革」(鈴木内閣)などは、すべてときの政権が方向を決定した。霞が関はそれぞれの官庁の枠内で収まるような課題はリードしても、国論を二分するような政治的課題は永田町の手にゆだねることを常としてきた。

ただし55年体制下では、政策の決定過程はかならずしも透明ではなかったし、世論を反映したものであったとも言いがたい。さらに水面下では、政官業のさまざまな癒着や腐敗体質があった。こうした疑惑は数年おきに浮上して問題化したが、自民党は派閥間で政権をキャッチボールすることで乗りきった。こうしたケジメのつけ方が「疑似・政権交代」となり、自民党長期政権を可能にしてきた。野党に期待されたたし役割は政権をチェックすることであり、本当に政権交代があるとは当の野党自身が考えてはいなかった。

民主政治の要諦とは、「Representative」で「Responsible」な政府を作ることであるといわれる。55年体制下の日本政治は、自慢できるほど「Representative」ではなかったが、その都度、「Responsible」な決断を下してきたといっていいただろう。「藪の中の二羽を追わずとも、確実に手中の一羽を与える」のが保守政治の良き伝統であった。

### 1989年～重みを増した参議院

55年体制が維持されてきたのは、冷戦下の緊張感が支えになっていたことが大きい。なにしろ野党第一党である日本社会党が、国民にとってもっとも重要な「経済」と「安全保障」という2つの問題に対して非現実的な提案をしているのだから、政権交代など最初からありえない。ところが冷戦の終了が誰の目にも明らかになると、自民党政権が抱えてきた腐敗の方がより大きな問題としてクローズアップされるようになった。

その意味で1989年のリクルート事件は、文字どおり自民党長期政権への頂門の一針となった。おりからの消費税導入への怒りと、竹下後継の宇野総理スキャンダルが重なり、この年7月の参議院選挙で自民党は一人区で3勝21敗という記録的大敗を喫する。参議院における自民党の過半数割れ状態は、その後今日に至るまで変わっていない。

日本政治が実質的に連立時代に突入したのはこのときからである。参議院で多数派を形成するためには他の政党との協力が必要となり、他党への窓口となるキーマンが政界で権力を握るという不思議な構図ができた。以下に90年代の政治構造の大雑把な推移を掲げておく。

#### 連立構造と実力者の推移

	政権	連立構造	政界の実力者(=連立のキーマン)
1990～93	海部～宮沢	自民党政権+公明党の協力	小沢一郎(幹事長～経世会会長代行)
1993～94	細川～羽田	連立与党(八党派)	小沢一郎(新生党代表幹事)
1994～98	村山～橋本	自社さ連立	加藤紘一(自民党幹事長)
1998～	小渕～森	自自～自自公～自公保連立	野中広務(官房長官～自民党幹事長)

90年代の日本政治では、従来は「衆議院のカーボンコピー」「議会の盲腸」と呼ばれていた参議院が政局の中心となり、むしろ「参議院を制するものが国会を制する」ような状況ができ上がった。昨年4月に小渕首相が倒れたとき、次期総理を決めた「5人組」のうち実に2人（青木官房長官、村上参議院会長）が参議院議員であったことは偶然ではない。

### 1993年～連立政権の常態化

自民党は91年2月の衆議院選挙や92年6月の参議院選挙では、かろうじて過半数を制する。しかし、93年6月の宮沢内閣不信任可決に伴う解散・総選挙により、ついに衆院でも過半数割れに追い込まれる。8月には細川政権が誕生し、自民党の長期政権はここに終わりを告げる。

今から思えば、このときが55年体制に代わる新しい政治メカニズムを構築するチャンスであった。自民党政治の基盤は、予算配分をめぐる議員と選挙区との利益構造にある。93年のように、自民党議員が予算編成にタッチできない年が何年か続けば、従来のシステムは完全に崩壊していたはずである。そうなれば今頃には、「政権交代が可能な二大政党制」が定着していたかもしれない。

しかし細川政権は、短期間に政治改革法案、ウルグアイラウンド妥結、日米包括協議、景気対策などの課題に忙殺され、わずか8ヶ月で退陣。自民党は社会党、さきがけとの連立し、社会党の村山委員長を首相に担ぐというウルトラCにより、94年6月には与党に復帰する。さらに96年1月に村山首相が退陣すると、橋本首相を誕生させて政権に返り咲いた。

だが、その後も自民党は国政選挙で過半数を得たことが1度もない。

#### 90年代後半の主要な選挙

95年 4月 統一地方選挙（青島・ノックの無党派旋風）

95年 7月 参議院選挙（比例区では新進党が第一党に）

96年10月 衆議院選挙（新選挙制度実施。自民党は野党議員一本釣りで過半数を回復へ）

98年 7月 参議院選挙（予想外の大敗、東京都定員4でゼロ議席 橋本首相退陣へ）

99年 4月 統一地方選挙（石原都知事誕生、東京都知事選で3連敗）

00年 6月 衆議院選挙（勝敗ラインは維持するも、都市部では大敗。自公保で過半数維持）

01年 7月 参議院選挙（??）

#### 過半数を取れなくなった自民党は、連立工作によって政権の座を維持することに習熟する。

橋本政権の後半や小渕政権の初期においては単独内閣となった時期もあるが、法案によって連立相手を選び、自在に協力を得ることができた。97年には予算や省庁再編法案は「自社さ」で、沖縄基地特別措置法は「保保連合」で、という離れ業もやってのけた。

しかし選挙戦での敗北が何度も重なったため、今日では衆参ともに連立を組まないことには法案が通せなくなった。最近のように連立相手に選挙協力をも期待するようになると、も

う単独与党には戻れない体質になっている。

他方、連立時代が続くにつれて、小数政党は与党に入ることの「旨み」を学習した。社会党、さきがけは連立時代に「介護保険」「薬害エイズ」問題などで成果を上げたし、公明党は「地域振興券」「児童手当拡充」などの要求を通すことができた。一度、与党の味を覚えてしまうと、野党には戻ることはつらい。

その一方、彼らには「選挙が近づくと党としての独自色を出すために、与党から距離を置かなければならない」というジレンマも存在する。社民党とさきがけは、1998年の参議院選挙の直前に連立を解消した。自由党は2000年の衆議院選挙直前に、党を割ってまで連立を離脱した。今日、同じ状況にいるのが公明党と保守党である。与党を出るのは惜しいし、かといってこのままでは選挙を戦えない。

そこで最適の解となったのが「森降ろし」である。不人気な森首相を引き摺り下ろすことで、連立にとどまる大義名分と支持者への申し訳が同時に立つ。対する自民党の側は、連立を守るためなら何でもする覚悟である。なにしろ今の自民党にとっては、「7月の参議院選挙を勝ち抜く」（というより大敗しない）ことが唯一最大の目標になっている。自分たちの総裁を辞めさせることは、連立維持とみずからの選挙対策の両方に役立つのである。

ただし、これだけ事態がねじれてしまえば、誰を次期首相に立てても自民党の人気回復はますます難しくなったといえよう。

## 連立政治の弊害と限界

つまるところ、93年に野党を体験した自民党が得た教訓は、「二度と野党にはなりたくない」「そのためには連立が必要である」「連立相手にはサービスしなければならない」ということだった。そのために自民党が払ったコストは小さくない。

ひとつは連立相手の方針に配慮するため、政策の選択肢が狭まったこと。たとえば橋本政権が介護保険を政策課題にしたのは、それが重要だったからというよりも、「社さと共同でできる政策は何か」と考えた場合、それが妥当な選択だったと考えれば理解しやすい。小渕政権の地域振興券に至っては、公明党の提案の丸呑みである。「まず連立ありき」の発想に立つと、長期的な政策など望むべくもない。

二番目は自民党総裁の地位の低下、ひいては首相の地位の脆弱化である。連立の維持が政権の生命線になれば、党総裁よりも連立相手とのキーマンの権限が強くなる。「神輿は軽い方がいい」というセリフは昔からあったが、連立時代の到来によって、党総裁のリーダーシップの弱体化や、首相の在任期間の短期化は確実に加速した。

三番目は連立によって、従来のコアの支持者層が自民党離れを起こしてしまったことだ。自民党支持者が問題視しているのは、連立を組むことによって「自民党らしさ」が失われてきたことである。これは加藤元幹事長が昨年秋の「加藤の乱」で強調した点でもある。もっとも「自社さは良くて、自公保は駄目」というのも理屈が通らない話だが。

このように考えてみると、「自民党+少数政党の連立内閣」という体制は過渡的な形態と見るべきだろう。この方式においては、少数政党がキャスティング・ボートを握り、「小よく大を制する」ことになりやすい。しかし、そのような政策決定メカニズムにおいては、長引く不況や日本経済の構造的な問題への対処など、腰を据えた政策を打ち出すことは難しい。国民の政権への支持率も一貫して低いものになってしまう。安定した政治体制を打ち立てないことには、経済再生にも障害となってしまう。

### 強いリーダーを生む制度とは

90年代を通じて、「政治の機能不全」「閉塞感」といった言葉がさかんに使われるようになった。その正体は、「55年体制に代わる新しい政治の枠組ができない」もどかしさだといえるだろう。「自民党+少数政党の連立内閣」という現体制は、Representative でもなければ Responsible でもない。現状打開のための解（ソリューション）はどこにあるのだろうか。

国民の間では「強いリーダー」への待望論が高まっている。とくに最近力を得ているのが「首相公選制」の提案である。その根底には、国民が自分の手でリーダーを選びたいという気持ちがある。ただし首相公選制待望論には、いろいろ誤解もあるようだ。

まず首相公選制は憲法改正を必要とする。常識的に考えれば、それだけで軽く3~5年は必要になる。今日の問題に対する解としてはかなり迂遠な方法となる。

次に、公選された首相は「国民によって選ばれた」という正統性を持つことはできるが、同時に議会と党のリーダーという権力基盤を失う。実は大統領に比べても、首相が持っている権限の方が強いのである。米国大統領の意向は、かならずしも議会が受け入れるところではないが、英国首相の意向はかならず議会を通る。米国大統領のリーダーシップは、有事の際や外交で発揮されるために印象に残りやすいが、内政においてはさほど強くない<sup>1</sup>。

実際に、議員内閣制度の上に首相公選制を導入した実例がイスラエルである。96年にこの制度を始めた結果は文字どおりの混乱だった。首相に選ばれたネタニヤフは、国民の受けは良かったが、リクードでは十分な党内基盤を持たず、しかも議会選挙は小党乱立になって収拾がつかなかった。その後のバラク、シャロン首相もこの問題を解決できていない。中東和平の失敗は、かなりの部分が首相公選制によるといっても過言ではない。

リーダーシップの強化という目標に対しては、制度（政治システムの改革）、組織（政党の戦略の改善）、個人（首相自身の資質の向上）という3つのアプローチが考えられる。とかく注目が集まるのは 制度の問題であり、首相公選制のような新しいシステムを入れることにより、一気に問題を解決せよという論者は多い。

だが、あいにくシステムの改革には時間がかかる。1989年から議題に上がった政治改革は、94年に政治改革4法として結実した。1996年から橋本政権が取り組んだ行政改革は、今年1

---

<sup>1</sup> この部分は信田智人『官邸の権力』（ちくま新書）p33~を参照した。

月に省庁再編という形で実現した。いずれも5年がかりである。しかも制度の変更の正しさは、その後の運用によって検証されなければならない。

たとえば小選挙区比例代表並立制による選挙は、96年と2000年の2度行われたが、まだまだ改良の余地ありというのが衆目の一致するところだろう。最近では「失敗だった」といった声も増えている。筆者は大筋の方向としては正しかったと思っているが、当初の思惑が外れた点も2点指摘しておきたい。

93年頃の論議では、選挙制度改革の理由として「金のかからない選挙」「政党単位の政策論争」などが主に挙げられていた。しかし小選挙区制の本当の威力は、「駄目な候補者を落とす」ことにある。推進派の政治学者の中には、「小選挙区にすれば、議員の大幅な入れ替わりが可能になる」ことを期待しつつ、そのことについてはわざと沈黙していた人が少なくなかった。それを指摘すれば、現役政治家が反対するに決まっているからである。

ところがふたを開けてみれば、「重複立候補」という救済措置が加えられたために、小選挙区で落ちた議員が大量に比例区で復活してしまった。結果として政治家の新陳代謝はあまり進んではいない。これは思惑違いであった。

もうひとつの誤算は、新制度の下では圧力団体の力が増したことである。中選挙区制時代には、各種の自民党支持団体は同じ選挙区で複数の候補者を応援しなければならなかった。ところが小選挙区制になれば、候補者は1地域に1人に絞られる。このため政治家と支持団体の関係が「多対多」から「一对多」になり、非常に濃密なものになってしまった。その典型的な例が、自民党にとって効果的な集票マシンとなったKSDである<sup>2</sup>。つまり現行の選挙制度は、事前の予想以上に自民党に有利になっているのである。

結局、制度改革というアプローチは、新しいシステムを作ればそれで終わりというものではない。結果をフィードバックし、運用によって制度を改善していくことが必要である。システムの朝令暮改を目指すよりは、今は政治改革(94年)と行政改革(01年)の成果をしっかりと見届け、鍛え直すことが求められているのではないだろうか。

## ソリューションとしての政権交代と世代交代

制度の問題とは違い、組織や個人の問題は現状のシステムの中でも十分に工夫ができる。

たとえば自民党の党内力学の問題を取り上げるならば、89年から98年までの間、最大派閥の領袖が首相になることがなかった。言い換えれば安定基盤を持った首相が出なかったということである。逆にいえば竹下政権(87-89)や小淵政権(98-00)は、相対的に強いリーダーシップを発揮できた。

---

<sup>2</sup> 小選挙区制選挙における自民党候補者の実態については、KSDの関与も含めて『代議士のつくられ方』(朴喆熙/文春新書)が詳しい。

英国でブレア首相が強い指導力を発揮できるのは、党首として与党労働党をしっかり握っているからである。これは英国がいつもそうだという意味ではない。あのサッチャー首相でさえ、最後は保守党の党内クーデターによって首相の座を降りた。要は党内をしっかり掌握していることが、国のリーダーになるための必要条件なのである。議院内閣制をしっかり運営していくためには、このことは基本中の基本である。

党内でリーダーになれないような人を、首相に担ごうとするところに90年代の自民党政治の問題点があった。この点を変えるだけでも、政権の安定度ははるかに向上するはずだ。リーダーに「誰がなっても同じ」などということはありません。その意味で「ポスト森選び」は非常に重要である。

結局、政治システムを建て直すためには2通りの道がある。ひとつは自民党が党内改革を断行し、強力な総裁を選ぶことで出直すこと。いわばソフトランディング方式の解である。それでは、自民党が「解党的出直し」により、組織と個人の両面から魅力的な政党に生まれ変わることができるかといえ、過去の経緯を振り返る限り、楽観的になることは難しい。

それが不可能である場合は、日本政治にとって残された解は「政権交代」となるだろう。つまりハードランディング方式による再生に期待するしかない。次の総選挙はいちばん遅ければ2004年だが、今年の参議院選の結果いかんでは前倒しになるはずだ。

日本政治にとってもうひとつの有力な解は「世代交代」であろう。欧米の主要な指導者で、冷戦時代に活躍した政治家が今も第一線に残っている国はほとんどいない。新しい日本政治のシステムは、55年体制時とは無縁な人々の手で作り上げられるべきであり、そのためには大幅な若返りが必要である。

「アーミテージ・レポート」<sup>3</sup>では、日本政治の現状に冷ややかな評価を与え、「現在の指導者に、急激な改革や世界的な舞台での高い地位を期待することは非現実的」とする一方、若い世代の政治家に期待を寄せている。世代交代は与野党を問わず、無条件で加速すべき課題といえよう。

最後に、「いつになったら安定した政治基盤が出来上がるのか」という問題に対し、ある政治記者が語る「こじつけの経験則」をご紹介します。

明治元年(1868年)、明治維新	明治10年(1877年)、中央集権国家の誕生	(9年)
明治38年(1905年)、普選運動	大正7年(1918年)、原敬による政党内閣誕生	(13年)
昭和20年(1945年)、敗戦	昭和30年(1955年)、保守合同、55年体制誕生	(10年)
平成5年(1993年)、細川政権	<u>2002~3年頃??</u>	(10年?)

たしかに、過渡的な状況は10年程度で終わりにしたいものである。

---

<sup>3</sup> 本誌2月9日号別冊を参照

## < 今週の “The Economist” から >

"Gambling man"

March 3rd, 2001

Cover Story

「大統領はギャンブラー」

(p.15)

\* 「ブッシュ大統領は上々の滑り出し」と "The Economist" 誌がお墨付き。「ただし、大減税はやり過ぎじゃないの」と苦言を呈している。

< 要約 >

出だしは悪くない。考えられうる限り、もっとも脆弱な負託を得たブッシュは、大統領らしく見え始めた。主要な人事の任命は済ませた。重要な海外の友人に会い、保守派は満足し、穏健派の機嫌を取った。ブッシュ家の2大ライバル、クリントンとフセインはともに傷を負った。フロリダからは「手集計でもブッシュが勝っていた」との良いニュースもある。

何といってもブッシュは、自分がやりたいことが分かっている人物だ。新大統領が口にするのはいつも同じ5項目。つまり教育、大減税、医療、NMDに年金改革。

今週、ブッシュは最初の年頭教書を送り、最初の予算を議会に送った。議会民主党が得た警告は、大統領は効果的に米国民に訴えかけることができるということ。前任者のようなレトリックはないが、自信や魅力に欠けているわけではない。

だが予算は別物。きっちり数字を詰めなければならない。そこには優先順位が現れる。ここに波乱の兆候がある。民主党は教育などへの歳出拡大を望み、共和党は苛立ち、国民は5人に1人しか減税を望んでいない。ブッシュの減税はたしかに問題ぶくみであり、大きすぎる。「財政黒字は政府ではなく、国民のもの」というのは正論だが、マクロ経済政策を考えるべきだ。ニューエコノミーが健在だとしたら、大幅減税はインフレ圧力をもたらす。

それよりもそんなにお金が余らない公算が高い。現在は向こう10年で5~6兆ドルの黒字が出る見込みだが、最近の予想では急速に縮小している。すでに大幅下方修正が始まっている。ブッシュは同時に2兆ドルの負債返済や教育、医療、防衛などへの支出拡大を図っている。

重要なことは、これが議会の利益誘導前の数字だということ。ブッシュは減税によって支出の伸びを年6%から4%に抑制しようとしている。しかし歴史上、議会が支出することをためらったためしはない。加えてブッシュ減税は金持ち優遇だという政治問題がある。金持ちだけが喜ぶ相続税廃止より、低額税率を下げた方が良くはないだろうか。

前任大統領2人は財政節度を高めた。ブッシュ父は増税したし、中間層への減税を公約していたクリントンは財政再建に踏み切った。ブッシュの予算はレーガン風の魚雷発射方式への逆戻りである。スペインに帰れないよう、船を焼いたコルテス並みの剛直さである。

ギャンブルなら分かる。ブッシュは支出を切り詰め、景気が反転するのを待って大減税を守ることができる。しかし支出削減に失敗し、経済が沈むようなら、2002年の有権者は金持ち優遇に怒り狂うだろう。賭けのゆくえは分からない。ブッシュは今、運を試している。



## <From the Editor > 転居のお知らせ

筆者のオフィスは現在引越し作業中です。3月16日（金）には港区赤坂(溜池)のオフィスを引き払い、3月19日（月）からは港区台場の新本社ビルに移転します。これに伴い、来週の本誌は休刊とし、次号は3月23日（金）にお届けすることといたします。

次号からはお台場からお届けすることになりますが、本誌の名称はこのまま変えません。まる2年も続けていますので変えたくないことと、「お台場通信」ではなんだかレジャー情報誌のようになりますので。また、溜池交差点は永田町、霞ヶ関、虎ノ門、赤坂という日本の中枢部が交差する場所であり、ここをウォッチしていくニュースレターという意味を込めて、今後も「溜池通信」という名前を冠して継続するつもりです。

3月19日以後の筆者の連絡先は下記の通りとなります。ただしE-mailアドレスは従来通りです。

日商岩井ビジネス戦略研究所

吉崎達彦

〒135-8655 東京都港区台場2-3-1

TEL : (03)5520-2195 FAX : (03)5520-2183

E-mail:yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.co.jp

今後ともよろしくお付き合いくださいますよう、お願い申し上げます。

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記にてお願いします。

日商岩井ビジネス戦略研究所 吉崎達彦 TEL:(03)3588-3105 FAX:(03)3588-4832

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.co.jp