

自民を超えられなかった民主党政権

—不安定な政治は終わらない—

永久寿夫

PHP 総研 研究主幹

2012. 09. 14

国民が期待したのは民主党ではなく政権交代

政権交代から3年。民主党に国民は何を期待したのだろうか。当時の朝日新聞の全国世論調査（09年8月31日・9月1日）によれば、目玉公約であった「子ども手当」に民主党投票者の43%が賛成しているが、反対も37%に及んでいる。「高速道路無料化」にいたっては賛成者の2倍強となる56%が反対である。民主党大勝の理由を、「有権者が政権交代を望んだ」と答えた人は回答者全体の81%。つまり、国民は民主党というよりも、政権交代を選んだということにほかならない。

政権交代を選ぶとは何を意味するのか。それを理解するには、それまでの自民政権のあり様を振り返る必要があるだろう。5年半続いた小泉政権から1年ごとに総理が3交代わり、そのたびにごとに政策の内容が変わり、日本の進むべき方向が定まらず、やるべきことが進められなかった。その間、経済は停滞したまま、長期債務残高は雪だるま式に増え続けた。そうした自民政権に嫌気をさした票が民主党に集まったのである。したがって、新政権に期待されたのは、政治を安定させ、決めるべきことを決め、なすべきことを着実に実行するということであった。

民主党政権がこの期待に応えられなかったのは論を俟たないだろう。70%を超える高支持率で発足した鳩山内閣は9か月足らずという戦後8番目の短命政権で終わった。菅内閣は2回の内閣改造を行うものの、支持率を自民以下に低下させ、1年3か月で退陣となった。この9月で誕生1年を迎えた野田内閣は、不支持率が60%を超えるなど、正念場を迎えている。3年で3人の総理では、自民党となんら変わりはない。なすべきことをなしたかについては個別に検証されるべきであり、別途論考が出される予定だが、支持率の低下をみれば、国民の一般的な評価が低いのはあきらかである。こうなった理由はどこにあるのか。政権運営と政策運営に焦点を当てて考えてみたい。

経験不足がガバナンスに混乱を招いた

政権運営について言えば、民主党は統治能力強化の重要性を強く認識していた。09年総選挙のマニフェストの冒頭には、政治主導の確立、内閣による決定の一元化、縦割りから官邸主導、といった統治能力強化のための原則を示すとともに、その具現化に向けた策として、政府内に国会議員約100名を配置、事務次官会議の廃止、国家戦略局や行政刷新会議の設置などが示されていた。これまでに例のない新鮮なプランに大きな期待をした向きは多いはずであり、PHP総研が行った当時の評価も「自民の政策には安定感はあるが、政権運営には不満が残る。民主

の政策には不安が残るが、政権運営には期待できる」であった。

しかしながら、理想を描く能力とそれを実現する能力が別のもので分かるのに長い時間はかからなかった。行政刷新会議、閣僚委員会、政務三役による意思決定、などが導入され、国家戦略局も「室」としてスタート。経済財政諮問会議は休会、事務次官会議は廃止。党内の政策調査会を廃止して内閣に意思決定を一元化し、陳情は幹事長室で集約するなど、政権公約に基づいてさまざまな試みがなされたのは事実である。一方、内閣の要である内閣官房がうまく機能せず、閣僚委員会も有名無実化、経済財政諮問会議に代わるマクロ経済の司令塔も不在のままとなった。党内のほうでは小沢幹事長に力が集中し、意思決定の所在はむしろ二元化したようにも見えた。政務と事務、政府と与党の関係に亀裂が生じ、政策決定プロセスは不明瞭になり、国としての意思がまとまらず、不用意と思われる発言が生まれることとなったのではないかと。結果的に、こうした統治機構の変革は途中からより戻しを余儀なくされる。

一言でいえば経験不足であろう。制度や組織の変革は、それまでの発想や行動様式を変えることであり、良し悪しに関わらず容易なことではない。長期にわたって継続されてきたものには、やはりそれなりの合理性もある。急ぎすぎれば反発を招き、無理を通せば魂が入らぬ形式的なものになってしまう。想定外の矛盾や機能不全を招くこともある。そうしたものを排除しながら変革を進めるには、深慮と熟練が求められる。強いリーダーシップで一気呵成に成し遂げるべきという意見もあろうが、そもそも団結力の乏しい組織の中で強いリーダーシップを確保するための仕組みづくりに挑んでいるのである。総選挙から1年足らずで行われる参議院選挙を控え、与党初体験の民主党が成果を急ぎすぎてしまったことが、思惑通りにならなかったもっとも大きな理由であろう。その後、改善はあったとしても、当初の拙速な動きの影響がずっと尾を引いているように思われる。

不安が的中した政策運営

政策運営については、最初から不安視されていた。09年のマニフェストの目玉は3つ。統治能力強化のほかに、子ども手当や月額7万円の最低保障年金といった社会保障の拡充、そして財源確保のための無駄撲滅である。不安視されたのは、社会保障の拡充の財源確保が無駄撲滅だけで可能かどうか、マクロ経済運営・成長戦略にほとんど言及がないなか、どのようにしてそれを継続させるのか、という点であった。結果は、第1弾の「事業仕分け」が3兆円の財源捻出の目標に対して1.7兆円（判定ベース）と半分程度の成果を上げるにとどまったほか、その後、対象を変えながら数度にわたって行われた「仕分け」については小幅な歳出削減に止まっている。「仕分け」は事業・業務の改善の手段なのであって、自治体での事例をみるように、場合によっては増額もありうる。歳出削減は目標ではなく、結果としてとらえるべきであろう。一方、マクロ経済運営・成長戦略については国家戦略室が担当し、新成長戦略、日本再生戦略などを出しているが、その成果を確認するには至っていない。不安は的中してしまったのである。

P D C A サイクルを回して、できなかった理由を分析し、それを国民に説明し、課題解決に向けた具体的な対応をしていくべきなのだが、それも十分に果たされているとはいえない。

たしかに党内でマニフェスト検証委員会を立ち上げ、2011年には「マニフェストの中間検証」を発表しHPに掲載している。今年はこの9月に、前原政調会長がマニフェストの進捗を分かりやすく解説するビデオを載せている。それを前進と評価はできるが、その内容を国民全体に浸透させる努力はどの程度なされたのか。何人の国民がこの事実を認知しているだろうか。また、報告は一方的なものであり、改善を迫るならば、それに基づいて国民との意見交換や専門家からの意見収集を積極的に行うべきである。

とりわけ、反省すべきは2010年参議院選挙でのマニフェストと09年総選挙でのマニフェストの関係性をほとんど説明しなかったところである。内容に大幅な変更があったことは、PDCAサイクルを実施した結果とすればむしろ評価に値する。しかし、せっかくマニフェスト末尾にこれまでの政策実施の自己評価を載せているにもかかわらず、新しい政策との関連性を説明することはなかった。また、普天間問題、消費税増税、TPPといったマニフェストに提示されていないアジェンダについての政策、あるいは政策変更については、より注意深く丁寧に国民に説明し理解を求める努力を怠ってはならなかった。にもかかわらず、政府与党内部における見解の統一が不十分なため、いくら総理が説明責任を果たしていると自覚しても、受け取る側にとっては不信を募らせる結果となった。

「ねじれ国会」という状況において、政策運営が難しいのはよく分かる。しかし、ねじれを生んだのも民主党政権の政策運営のまずさにその一因があるとすれば、やはりPDCAサイクルの充実は不可欠である。もっとも、マニフェストは選挙における国民との約束なのだから何が何でも貫かなければならない、という教条主義的な動きが内部からあらわれたのは、PDCAサイクルを実行する上で障害となったとも思われる。目指すべき目標は変わらずとも、そこに到達する手段、すなわち政策についてはもっとも高い効果を発揮するよう臨機応変にしていこうとこそがPDCAサイクルの本質であることを再確認したい。

SNSの爆発的發展で政治そのものが変わった

こうしてみると民主党は政権運営の面においても政策運営の面においても、国民からノーを突きつけられた自民党とまったく同じ症状を引き起こしている。民主党政権が残された期間のなかでこの状態を払拭することができなければ、民主党はかつての自民党と同じ運命を辿る可能性が強い。次の総選挙で、国民の投票が再び自民党に向かうのか、あるいは国政政党として産声を上げた日本維新の会に向かうのか、それはよく分からないが、国民はまた政権交代を望むだろうということである。ただ、そこで考えてみたいのは、どの政党が与党の座を獲得したとしても、また同じことにならないかということだ。小泉政権後の自民、政権交代を果たした民主、いずれも政権運営を安定させることができず政策運営にも支障をきたした。ということは、その要因はそれぞれの政党の属性や歴代総理の能力以上のところにあるとも考えられるのである。

その要因とは情報交流の爆発的發展ではないだろうか。日本のSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）の代表格であるmixiとGREEがサービスを開始したのが2004年。アメリカ生まれのTwitterとfacebookの日本語版が使われるようになったのは2008年。ブログ

や2ちゃんねるなどの電子掲示板を含め、人と人をネット上でダイレクトに結ぶ情報交換が現在の規模で可能になったのは、まさにポスト小泉の時代なのであり、それと政治の変質が無関係とは考えにくい。

SNSの発展によって何が変わったかと言えば、誰もがほとんどコストをかけずに情報や意見を発信できるとともに、その受け手と直接的なコミュニケーションができるようになったことである。政治家は有権者とのコミュニケーションツールとして有効に使うようになるが、一方で有権者も自分の政治的意見を発露するツール、すなわち新たな政治参加の手段として使うようになった。結果として、政治家は極めて多くの人にダイレクトにつながるができる代わりに、彼らからもダイレクトに監視されるようになる。またSNSにおける世論形成に大きな影響力をもつインフルエンサーという人たちも登場し、政治家はそれを無視できなくなる。こうしたことが原因で、多様で個別的な利害を国全体の利害に転換して結論を出すという、政治に期待される重要な機能に障害が生じてしまったのではないか。別の言い方をすれば、政治家はネットの先にいる有権者と一体化してしまい、あるいはせざるを得なくなり、俯瞰した立場から政治を行えなくなったということである。

不安定な政治は今後も続く

もちろんその傾向はこれまでもなかったわけではない。族議員はまさに支持者の個別利害を代表しながら政治に参加する存在であり、それを解消することが選挙制度改革やマニフェスト選挙の目的の一つであった。しかし、SNSの発展が、それまで政治から距離を置いていた浮動票を巻き込むことになり、価値や利害のつながりをより多面的かつ流動的にしたのではないか。これまで投票行動にあまり影響がなかった外交や安全保障を含め、ありとあらゆるアジェンダごとに人と人がつながり、気に入らなければまた違うところとつながる。支持者を求める政治家はそれをみながら右往左往する。これでは価値と政策の共有を前提とする政党政治はおろか、代議制民主主義そのものが成り立たなくなっていく。その現象が、ポスト小泉の自民・民主の政権・政策運営にあらわれたのではないだろうか。

いささか過激な仮説かもしれないが、もしこれが正しいとすれば、我われは何をなすべきなのだろうか。これまでの政党政治、代議制民主主義のあり方をそのまま維持しようとするれば、機能不全はさらに深刻化するだろう。とって、ネットを通じた直接民主制の導入といった単純な変革では、全体の整合性が取れなくなる恐れがある。代議制民主主義のメリットを維持しながら、新たな社会の変化に適合する民主主義のあり方とはいかなるものなのか。これは日本に限らず、多くの国々が直面する課題であるし、簡単に結論を出せるものでもない。ただ、ここで指摘したいのは、現在はまさに民主主義のあり方そのものが転換期にあるのであり、どの政党が与党になろうと、誰がわが国のトップになろうと、極めて不安定な政治のなかで政策を進めていかざるを得ないということである。それを意識しながら、今後の政治の展開に注目すると同時に、我われ自身の政治的行動も決めていきたいと思う。