

## 特集

## 日本政治プロジェクト

## わが国のあるべき政治制度の実現に向けて

21世紀政策研究所では、既存の枠組みにとらわれることなく、広範な領域にわたり、中長期的視点に立った研究を進めてきています。

その一環として当研究所では、2010年末から3年半にわたって政治プロジェクトに取組んできました。今から約4年前、日本経済は失われた20年の渦中にあり、デフレ経済、財政・社会保障の危機、エネルギー制約、通商政策の出遅れ、長引く円高、外交・防衛問題など、多くの重要課題が積み上がっていったが、当時の政治の混迷の状況は深く、「決められない政治」が続いていました。このような状況の中、当研究所としても、政治の安定なしには、いかに研究・提言しても、政策実現はできないとの思いを強くし、2010年11月に本プロジェクトを立ち上げました。

この3年半の間、研究主幹にご就任頂いた、曾根泰教・慶應義塾大学大学院教授、北川正恭・早稲田大学大学院教授、小林良彰・慶應義塾大学教授を中心に、13名の専門家の方々にご協力いただきました。

その研究成果は、「政権交代時代の政府と政党

のガバナンス－短命政権と決められない政治を打破するために－」(2012年7月)、「日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方」(2013年6月)、「本格政権が機能するための政治のあり方－選挙制度のあり方と参議院の役割－」(2014年6月)の3冊の報告書にまとめています。

また、報告書出版に先だって、各々シンポジウムを開催し、研究成果を報告いたしました。2011年12月「政権交代時代の政治とリーダーシップ」(21世紀政策研究所新書22)、2013年3月「日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方」(新書37)、2014年4月「本格政権が機能するための政治のあり方」(新書44※)と、いずれも大勢の方々が参加され、経済界の政治への関心の高さが窺われました。

また今般、報告書で取り上げた、数々の課題とそれに対応する提言を今一度整理する形で、パンフレット(※)を作成しました。

21世紀政策研究所としましては、今後も政治改革の動向をフォローしていきたいと考えています。  
(※は近日中に刊行予定)

## What's new

7月24日	シンポジウム「超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする」を開催しました。
8月28日	シンポジウム「望ましい原子力安全規制とは－不断の安全性向上に向けて」を開催し、提言「原子力安全規制の最適化に向けて」を公表しました。
9月	提言「ビックデータが私たちの医療・健康を変える」を公表しました。
10月6日	シンポジウム「ビッグデータが私たちの医療・健康を変える(大阪)」を開催する予定です。
10月30日	「森林・林業・木材活用」に関するシンポジウムを開催する予定です。

※9月1日付けで、鈴木淳一主任研究員が着任しました。

## 所 感

# 政治プロジェクトの3年間を振り返って

21世紀政策研究所顧問（前所長）

森田富治郎



21世紀政策研究所では、日本政治の現状と問題点、その打開策を明らかにすべく、2011年度より政治プロジェクトを組成し、今年の5月まで議論を続けてきました。プロジェクトの初会合は2010年11月でしたが、当時、2009年の総選挙で生まれた民主党政権が迷走し、国民の政権交代への期待が失望に変わり始めた時期でした。

しかし、政治の混迷は民主党政権で始まったわけではなく、いわゆる「失われた20年」といわれる日本の停滞の根底に、政治の低迷、端的に言えば小泉首相の時代を除く短命政権の常態化と、「決められない政治」の連続が、的確な政策の策定と実行を阻害してきたという事実があり、それが何によって生じたのかを明らかにしたいというのが、プロジェクトの趣旨でした。

初年度は問題点の総体的な把握と、解決すべき事項の提示、2年目は問題を次の3点に絞り込んだ対処の方向性についての提言を行いました。

- (1) 参議院改革によるねじれの弊害の解消
- (2) 政党ガバナンスの強化
- (3) 政治教育と政治家育成

最後の3年目は、過去2年間の研究成果を踏まえ、火急の問題となっている立法府改革、特に選挙制度のあり方と参議院の役割について議論を深めました。制度改革については、これまでの枠組みの大転換を図るような提案もしています。

この間、2012年に衆議院選挙、2013年には参議院選挙が行われ、いずれも現与党の圧勝となり、短命政権と、衆参のねじれから発する「決められない政治」には当面一定の解決の道筋が示されたと思います。しかし、この状況を生んだものとして、3年間の民主党政権に対する有権者の失望

の、強烈な反作用という意味合いを見逃すことはできず、日本政治の抱える根本的な問題点が解消されたというわけではありません。

政権交代が今後もありうるということを前提として、それに伴う政治の混迷を再び引き起こさないように、民主政治の機能をより高度に、そして安定的に発揮できるための政治制度の再構築に向けて、地に足の着いた国民的議論と、何よりも、議論だけにとどまらない具体的な行動、特に政治家の皆さんとの行動を心から期待するものです。

## 【付言】

### 1. 解決への具体的行動について

政治に関する問題を解決しようとする場合、制度的問題については多くの場合、法律（時には憲法）が絡むものであり、それを決着させることは政治家（議員）にしかできません。そして多くの場合、そこでは議員個々人の利害対立が発生します（例　議員定数、選挙区割り、参議院改革など）。これを議員自身で決めるわけですから、本質的に議論は難航します。例え話で言えば、まな板の鯉を料理するのに、鯉に包丁を渡して自らを料理させようというのだから大変です。

これを敢えて行うためには、余程強い世論の圧力が必要であり、私たちは単に議論や提言をしていればすむということではなく、その実行の流れを作り出す方策についても、詰めてゆく必要があるということを痛感しています。残念ながら力不足で、そこまではやりきれなかったということを認めざるを得ません。

### 2. 民主政治の条件について

3年間の議論の中で、今の政治の抱える問題点が極めて多岐にわたるということを再認識させら

れました。問題が錯綜し、何から解いてゆけば良いのか途方にくれる思いですが、私なりに辿り着いたキーワードは、「民主政治の本質の理解」ということです。

民主政治を維持し、機能させるための基本的条件は次の2点に整理されると思います。

- (1) 民主政治の構成員である国民には、全て自由な思想と意見の表明が保証される。すなわち、「自由な野次馬」であることが許される。
- (2) しかし、全て「自由な野次馬」が何のルールも約束もなしに動き回るだけであれば、社会は機能を失い存続不可能となる。社会の機能を維持するためには野次馬整理係、すなわちリーダーの存在が不可欠である。

要するに、民主政治の2大要件は、「国民=自由な野次馬」の自由の保証と、「整理係=リーダー」の使命発揮であり、このリーダーたるべき者の中心が政治家です。

この前提にしたがって、政治の現状を点検してみると、問題の所在はかなり分かりやすく整理できるのではないかと思います。すなわち、政治家たる資格の原点は、リーダーとしての自覚と使命感、能力と経験、それを磨くための研鑽であり、これらを備えることが政治家としての最低限の条件になるだろうということです。

現在の政治制度の下で、とかく「風」で選挙結果が左右されることが無いとは言えないなかで、この条件を欠く人物が蔓延することは無いかという点検と、それを防ぐための人材育成のあり方の確立、その上に立った政治制度全般の再構築の試みが必要であると思います。

【図表1】日本の短命政権に終止符？

G8各国の首相・大統領（1991年以降）

	日本 (在職日数)	米国	英国	ドイツ	フランス	イタリア	カナダ	ロシア
1991	海部（819）	ブッシュ				Andreotti	マルルニー	
1992	宮澤（644）				ミッテラン	アマート		
1993	細川（263）	メイジヤー				チャンピ	キャンベル	
1994	羽田（64）		コール			ベルルスコニー		
1995	村山（561）					ディーニ		
1996	橋本（933）	クリントン				ブローディ		
1997						ダレマ	クレティエン	
1998	小渕（616）					アマート②		
1999	森（388）				シラク	ベルルスコニー②		
2000						マーティン		
2001	小泉（1982）	ブッシュJr	ブレア					
2002								
2003					ブラン	ベルルスコニー③		
2004						ハーバー		
2005					メルケル	モンティ		
2006	安倍①（366）					オランダ	レッタ	
2007	福田（365）						レンツイ	
2008	麻生（358）							
2009	鳩山（266）							
2010	菅（452）							
2011	野田（482）	オバマ						
2012					キヤメロン			
2013	安倍②（614） 8/31現在 (通算980)							
2014								
1991年以降の 首相・大統領 の人数	15人	4人	4人	3人	4人	10人	5人	3人

\*国会図書館調査資料および首相官邸HPより作成



## 研究主幹に聞く

# 政権基盤の強化で政策実現を

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授

曾根泰教氏



プロジェクトを開始した当時は、政権交代を経て民主党政権発足から約1年経った時で、日本政治は大変厳しい批判にさらされていました。山積する重要課題を、待った無しで解決していかなければならぬ状況の中で、政治に横たわる大きな壁の一つだったのが、度重なる短命政権という実態でした。研究会ではこの問題にフォーカスし、安定した「政権」にかなり固執した議論をしました。

政治において、何にもまして重要なのは、政策以前に政権基盤を安定させることです。55年体制から、政権が変わる時代になって、政権運営はどうあるべきかという問題を根本から議論しました。現安倍政権になってから、短命ということはなくなり、閣僚の任期も長くなりました。私たちもその重要性を強く提言したところですが、それが現時点では実現されていると言えます。それは、第一次安倍政権と民主党時代の反省を経験として汲み取っているからだと思います。

当時の民主党政権下では、政府と党の役割、意思決定プロセスが不明確でしたが、現安倍政権は官邸主導で順調に政権運営を進めています。今は逆に、「官邸が強すぎる」「昔は党内でもう少し議論できた」等の、当時とはまた違う角度の論点から党内では批判が出てきているようです。しかし、議院内閣制においては、首相を中心とした内閣のリーダーシップがまず重要であり、その次に党運営を考えるという形があるべき姿であり、今はそれが実現されていると思います。党との関係に加え、官僚との関係でも、非常にうまくグリップを効かせています。

一方で、選挙ごとの振幅が激しいという課題は解決されていません。メディアが発達した今の時代、ポピュリズム的な要素で決まってしまうのも一因だと思います。そういう事や昨今の投票率低下への問題意識から、民主主義の底上げのための国民の政治教育も議論しました。政治教育の目的は、単に知識を詰め込むことではなく、選挙の時に正しく判断できることにあり、自分の生活と国の未来を関連付けて考えられることにあります。裁判員制度は、裁判できるだけの判断力が一般国民に備

わっていることを前提に導入されましたが、政治参加、投票参加もその理念は同じであり、現実を理念に近づけていかねばなりません。

政治家の資質向上についても議論しましたが、その文脈で言うと、現政権の概ね順調な政権運営から改めて気付かされるのは、政権運営には非常に「経験値」が必要だということです。第一次安倍政権と比べ、人脈や経験がより豊富になったため、「この問題を解決するのに、官僚・有識者含めて誰と誰に連絡しなければならない」といった、抑えるべき要所を瞬時に判断できるようになりました。政権交代はあって良いのですが、頻繁すぎるとそのノウハウが蓄積されません。

民主党政権から学ぶべきことは、政権運営を固めることがまず第一で、その次が政策実行だということです。民主党は、その両方に失敗しました。民主党は、個別政策という「部品」に固執する傾向がありました。しかし、部品を集めただけでは車にはなりません。トータルデザインが必要なのです。消費者（有権者）はそのトータルイメージを買っているのです。その視点が決定的に欠けていました。

ただ、「短命政権」と「決められない政治」の2つの壁は、現象として解決したように見えますが、制度として組み込まれた形で解決されたわけではありません。例えば、両院が再びねじれたときの解決方法はルール化されていません。「特例公債法案を人質にとらない」という2012年の“休戦協定”は評価できましたが、そもそも今はねじりていないので意味はなく、政権が変わったり、再びねじれたりしたらどうなるのか、協定はいつまで有効なのか等、もう少し考えなければなりません。合わせて言えば、閣議決定はどこまで有効なのかをもっと考えるべきでしょう。仮に閣議決定を変えないのであれば、永遠に同じ政策方針が続きます。政権交代は政策を変えるために行われるとすれば、閣議決定の有効性の範囲と前政権との継続性をしっかり考えて、政権運営をすべきだと思います。

研究主幹に聞く

# 民主政治の原点へ

早稲田大学公共経営大学院教授

北川正恭氏



民主主義は、そもそもポピュリズムの性質を色濃く帶びています。絶えず、投票と多数決によって決まるので、地元へのばら撒き等の恩顧主義は、ある意味、政治の原理的なものとも考えられます。

また、ポピュリズムによる多数決の民主主義は、内外の反動やショックによって、世論や社会の趨勢はガラッと変わります。例えば、日本は敗戦で、一億総玉碎から一億総ざんげに変わりました。また、戦後の貧しかった頃は、経済第一主義一辺倒で、公害等の社会的費用は無視してきました。今でこそ環境重視に変わってきましたが、当時はそういうことは、産業報国日本の敵であり、特殊な人たちが騒いでいるという扱いをしていた時代でした。また最近では、震災によって世論は大きく揺れ動いています。

だからこそ、第二院が必要となり、多数決だけの原理ではなく、是々非々で議論することが必要になります。衆議院が権力の府の役割を果たし、参議院は良識の府、権威の府と言われるような、衆議院のあり方と一線を画し、多数決による民主主義の持つ欠点を補う存在になることを本格的に目指すことが求められます。

参議院の選挙制度は、衆議院との役割分担と参議院の存立意義を意識した改正が求められますが、足元の喫緊の課題は、司法から突きつけられた一票の格差のは正でしょう。定数は正のあり方は、いろいろな考え方があります。しかし、国民に対して説明責任が果たせる選挙制度改革は、いずれにしても審議をつくして出さなければなりません。

衆議院の小選挙区制は、政党政治を志向して行われた政治改革でした。しかし、決められない政治と短命政権の連続は、政党の持つ力が非常に弱いということを顕在化させました。その背景には、政党というものの、明確な組織としてのルールが決まっていないという問題があります。企業は、会社法等の法律で規定されていますが、政党という組織は非常に曖昧となっています。政党

の対象範囲や機能・役割、意思決定プロセスなどの法整備の必要性もさることながら、それ以前に、政治家のリクルーティング、トレーニング、スクリーニングを徹底して公の代表にふさわしい人物を養成する機能、政策立案機能の強化、国と地方の組織の連携、透明性の強化等が図られなければなりません。

民主党政権は、実現見通しを考えずにマニフェストを打ち立て、結果として実現できずに信頼を失い、政権を降ろされましたが、これは政党政治の理念から考えれば非常によい事で、進化の証と言えます。現政権のアベノミクスも、一種のマニフェストです。第三の矢で創造的な改革、構造改革が断行できるかが最も重要であることは言うまでもありません。今後の政権の浮沈に関わるといっても過言ではないでしょう。

マニフェストが国民へ働きかけるのは、与党は実績、野党は期待です。それが与野党への投票のインセンティブになります。そういうもので民主主義を作動させようという流れが、日本ではまだ不十分だと思います。そういう観点から、民主主義は所詮国民のレベル以上のものはできない、という問題意識のもと政治教育についても議論を行いました。

戦後、政治教育は文部省と日教組の不毛なイデオロギー論争によって、学校教育から避けられてきた不幸な歴史があります。イデオロギー等ではなく、国民一人一人が、国、地域、社会形成の責任者である事を強く認識するために、様々な政治的意見を議論を通じて学び、自立的で多面的なものの見方を身につける事が、成熟社会の中ではますます重要だと考えます。

例えば米国では、「この人を私たちの代表にして出したい」と思う周りの人たちが自主的に資金を持ち寄ったり、市民が集まってボランタリーに様々な活動を行います。「苛政は虎よりも猛し」と言いますが、国民が高い意識を持てば、政治家も育ち、政治も良くなります。國民主権の意識と民主主義の精神を改めて本質的に考えなければならない政治社会になっていると思います。

## 研究主幹に聞く

# 今回の提言を 現実の改革を照らす鏡に

慶應義塾大学法学部教授

小林良彰氏



政治制度改革は、現実的に政治家に受け入れられるかどうかという視点で考えてしまうと、本当に良い制度はできません。有権者の視点で、正々堂々と正論を議論することが必要です。また、観念的な議論ではなく、実証的に事実に基づいて議論することが重要です。研究会ではそういった議論を踏まえた提言を行うことができました。提言の内容は、現実の改革の動きを照らす鏡のような位置づけと考えて頂ければ良いと思います。問題点を把握するための比較対象として、今後の改革の中で参照され続けていって欲しいと思います。

残念ながら、選挙制度も参議院の役割も、現実の政治では改革はあまり進んでいません。

選挙制度は、現行制度下で当選した政治家が現行制度を変えようというインセンティブではなく、また落選した政治家も既に次の選挙に向けて現行制度を前提に運動をしており、制度の枠組みが変わることはない。改革は容易ではありません。

しかし、現行制度下で300もの選挙区にしたため、個々の政治家のビジョンが小さくなってしまいました。また、特に地方などでは特定の利益集団の票だけで当選する選挙区も多くて、守旧派が増え、結果として改革が進まないということも生じています。

参議院は、ねじれが解消しても構造的な問題は残ったままであります。参議院は、6年という任期の長さや、解散がないことなど、腰を据えて政策に打ちこめる特性を生かし、政権や政局がどうあろうとも、国家としての将来ビジョンや中長期的課題を議論する役割を持たせるべきです。

こういったことにしっかりと目を向け、戦後の根本的な政治の枠組みを、少しずつ見直していくことが必要だと思います。

最近は、議員の質の低下が各方面から指摘されています。もう少し政治家は専門家にならなければなりません。その意味でも、経済界や企業の経営者が、もっと政治に入っていくべきだと思います。政界は、グローバルな視点を持つ視野の広い人材を必要としています。官僚が霞ヶ関を経験して政界に入っているように、経済界の

人たちも、企業経営や経済界を経験して、政界に入っていって欲しいと思います。極論すれば、政治の一番の仕事はどうやって国民を食べさせていくかを考え実行することです。その意味で、競争環境に身を置いてきた企業経営者の感覚が大いに活かせるのではないかでしょうか。

有権者側の問題も真剣に考えなければなりません。政治への無関心と投票率の低下は、民主主義の存立に関わる極めて深刻な問題です。日本が右肩上がりの豊かな時代に形成された「自分たちが何か考えなくともお上がやってくれる」「何か問題が起きてもお上が対処してくれる」という感覚のままでは、この先日本は立ち行いません。国民一人一人が主体的に考え、判断し、決めていく、という形に変わらなければなりません。政治リテラシー向上のための市民教育（シティズンシップ教育）は待ったなしだと思います。

これから時代は、長期的な戦略、ビジョンを生み出す政治がより一層必要です。例えば、安全保障や領土保全の問題、財政・社会保障の問題は、長期的視野で課題解決していかなければなりません。特に、財政・社会保障は、今まま進んでいったらどうなるのか、目に見えている話です。人口構成の変化はほぼ正確に予測できるわけなので、長期的なビジョンに基づき、国民が最悪の事態に陥らないようにするのが政治の役割です。日本は高度成長期、富を分配する政治をしてきましたが、そういう時代は終わりました。深刻な少子高齢化と人口減少に直面するこれからは、負担を配分していかなければなりません。これから日本をどうするか、党派を超えて、日本社会全体の構造改革に取組んでいかなければなりません。

近年にない長期政権が見込まれる現政権には期待せざるをえません。安倍首相は調整型の政治家ではなく、リーダーシップ型の政治家です。だからこそ、将来に向けた長期ビジョンをしっかりと立てていって欲しいと思います。また、そういうことを将来的にも可能たらしめる選挙制度や、国会の制度が望されます。

（主任研究員 大淵健）