

日本でも「代表制民主主義を機能させる改革」 に取り組む必要性で一致

公開フォーラム「日本の民主主義に今、何が起きているのか」報告

言論NPOは、2019年10月3日、翌月の創立18周年特別フォーラムに向けて行う日本の民主主義改革の議論の第1弾として、同フォーラムで発表する民主主義の改革案づくり担う政治学者4氏を招き、公開フォーラムを開催しました。議論では、言論NPOが今年7月に実施した世論調査の結果を踏まえ、日本の民主主義を多方面から診断。現在、市民の信頼を失い始めている代表制民主主義の仕組みを強く機能させるため、国会や選挙、政党のあり方を中心とした民主主義のシステム改革に取り組む必要性で一致しました。

出演者：

内山融（東京大学大学院総合文化研究科教授）

吉田徹（北海道大学法学研究科教授）

網谷龍介（津田塾大学学芸学部教授）

早川誠（立正大学法学部教授）

司会者：

工藤泰志（言論NPO代表）





工藤：日本の民主主義の診断を行って頂くために、我々の改革案づくりを進める中核メンバーである、4人の政治学者の皆さんに集まってきました。

私たち言論NPOが日本で行った世論調査では、代表制民主主義を信頼している、つまり、自分たち選んだ代表によって政治的な決定が行われるという、代表制民主主義という統治構造の原則に対する信頼が少なくなってきたことです。

これは世界の民主主義国で見られる状況と同じものです。国会や政党に対する市民の信頼が失われている。特にこれは若い世代に多い。これまでも政治不信についていろいろな議論がありました。例えば、1980年代、90年代には中選挙区制の下では、金権腐敗とか派閥政治によって政党としてのきちんとした取り組みができないということ指摘され、これまでの政治改革の目的になっていましたが、今起きている政治不信は、そういう問題ではなく、政党や政治家、国会そのものに対する不信なのです。では、なぜそのように今ある政治のシステムが信頼を失ったのでしょうか。

政党や国会はなぜ市民の信頼を失っているのか



内山：非常に根深くて複雑な問題です。問題の次元は大きく2つあると思っています。一つの次元は、そもそも政治に期待できるか、つまり、政治は世の中をよくするために動いているものかどうか、という問題です。二つ目は、政治が自分たちの代表として動いているかどうか、という点です。最初の点に関しては、もはや政治に対する期待感はないのではないか、言い換えれば自己責任論ですよ。

ネオリベリズムと言い換えてもいいかもしれませんが、政治に何を期待しても無理で、結局、自分の生活が良くなるか悪くなるかは自分の責任なのだ、という自己責任論の蔓延が政治に対するそもそもの期待感をなくしてしまっている。つまり、政治に何を期待しても無駄だよ、となっている。

二つ目は、仮に政治に期待しても、それは我々の代表として振る舞ってくれるのか、それが非常に希薄になっている。これに関しては、今の日本では選択肢の不足が大きいのではないかと、要は野党がバラバラになっていて、もちろん自民党を積極的に支持する人々もいると思いますが、仮に自民党を支持しない場合に、他に投票先がないことになってしまう。民主主義は選択肢を選ぶものですから、選択肢がそもそもないと、これは我々が思う政治じゃない、ということになる。大きく言うと、この2つの次元で、信頼を失い始めている。

吉田：日本は、もともと政治不信の高い国なのです。国際調査を比較してみても、日本は



戦後からずっとそうだったのではないかと、という指摘もあります。多くの先進民主主義国で代表制民主主義に対する信頼、あるいは中央政府に対する不信が高まっている。そういう意味では、日本は他の先進民主主義国と同じ次元なのだろうと思います。日本に関してもう少し焦点を当てていうと、恐らく政治不信が高いということとも関係するでしょうが、もともと日本の政党は議員政党が中心なのです。自民党を中心として一つのモデルを提供していました。そうすると代表するものとされる政治家と有権者とのギャップが大きいので、これが政治不信の一つの源泉になっているのだろうと思います。

もう一つは、これは代表制民主主義そのものの機能の仕方なのですが、結局、政治家たちは何のためにいるのかよく分からない、ということです。人類の歴史の中で経済成長があったのは、20世紀後半などの数%の時期だけでした。それまではもっと低成長だった。それから、社会の中で中間層が多数派になるというのも、長い人類の歴史の中で非常にまれな時期だったのです。そういう意味で20世紀後半は実はいわゆるデモクラシーという政治体制がたまたま安定するいろんな条件が重なって、それがあつた種、議会制民主主義に対する信頼につながっていたのではないかと。議会制民主主義は19世紀から批判の対象でしたが、ある種の正統な立ち位置を占めたというのは、恐らくここ半世紀ぐらいのことで、そういった意味では正常に戻っている。議会制民主主義が批判の対象になるのは、今までの恵まれた条件がなくなってきたことによるのではないかと、と思います。

また、これも言論 NPO の調査にありましたが、将来に対する悲観が日本を含めた先進国を覆っている。果たして何のために政治家は存在しているのか、という政治家の存在理由が問われていることもあります。

三つ目に、中間団体がどんどん衰退してきている、日本では労働組合や農協、あるいは企業などが、政治の足掛かりを提供していた。そのような有権者の生活と密着していた政治への回路が今どんどん衰退していて、民主主義の空洞化といってもいいのですが、ゆえに政治がどんどん遠いものを感じられてしまう。結果として、投票率が低いとか、無党派層が増えるという現象につながっています。こういったいくつかの複合的な要因が、議会制民主主義あるいは政党への不信に結びついているのではないかと、私は思います。



網谷：この種の問題を日本で考えるときに難しいのは、日本では政治改革がありました、という日本固有の話と、世界的にみても民主主義に対する信頼感が落ちている、という話の二つがあるからです。この話は日本が近代化してからずっと問題になっていて、世界的にみた要因と、日本固有の問題とを分けて考えなければならない。特に日本だけに政治不信があるのだというのであれば、他国でこういうやり方があるからこういうやり方をやればいいのか、ということが可能だったわけですが、世界中で代表制民主主義に対する信頼が落ちてきているということなので、結論、簡単なことはどこ

にも存在しない。その二重構造の中でこの問題をどう考えるのか。つまり、日本に政治不信があるからといって、それは日本の政治制度の問題ではないかもしれないので、それは丁寧を考えなければならない。

二つ目は、実は欧米においても、私たちがあるべきだと思う政党の在り方というのは 20 世紀後半の 30 年ぐらいしか上手くいっていないわけです。第二次世界大戦前のイギリスは女性が外されたりするわけで、デモクラシーでも何でもありません。しかも、その後、ありとあらゆる多様な人々が参加する中で政党デモクラシーが成功する。もしかしたらこれは、限られた時期の話かもしれないということなのです。

三つ目は、学生と接していると思うのですが、ある意味でパブリックマインドは今の若者に非常にあります。しかし、それが政治にはあまり結びつかない。NPO に参加したいとか、社会的な企業を興したいとか、ということなので、個人と政治というパブリックなもの、という二元論ではない。その中で、政治に何をどこまで期待していいか、ということを考えないといけない時期だと思う。それは単に政治不信をどうすればいいのかという問題ではない、というのが今、非常に難しいところだと思います。

ですので、私たちが今まで知っている、あるいは過去に機能してきたものを一つ一つ考えていかないと、間違った答えを出すだろうと思います。



早川：日本の 90 年代の政治改革は、政治不信を解決するのが当時の目標だったと思います。当時、壇上にいる 4 人の学者はおそらく大学院生をやっていたと思いますが、その時に勉強をしていた内容は、おそらく「代表制民主主義そのものがまずい」ということも含まれていたのではないかと思います。

例えば当時、バブルが弾けて外資系の企業も入ってくる、あるいは特許の問題を国際的にどうするか、ということも入ってくる、あるいは国内で言えば消費者問題、つまり消費者の立場をどうするか、という問題も入ってきたりする。したがって、争点構造が複雑になってくるということは既に 90 年代から起こっていた。そうなってくると、組織的に固まった政党がいくつかある中で、そうした問題全てに迅速に政党が対応していくということは、なかなか難しいのではないかと、ということは当時から結構言われていたのです。もちろん、現代になって違ってきたものもありますし、国際的な面と日本国内の面との違いというものもあるでしょうが、少なくとも長期的、潜在的なトレンドとしては、こういう「制度上だめだ」という話が、もう 30 年来言われ続けてきた問題ということだと思います。

そういう意味では内山さんから「選択肢がなくなってきた」という話がありましたが、例えば特許の問題や消費者問題に関して言えば技術的に解決しなければならない部分が多岐にわたります。そうすると、政治的な判断というものが不可欠な部分が多岐にわたります。正解が一つあって、それを法制化すればよいという話になる。あるいは、生活スタイルが違ってきってしまうと、

アメリカでも 2004 年の大統領選では、同性婚とか中絶の話が出てくるわけです。これはもう、意見集約をしていこうという話になってこない。ということになると、政党の範囲でそれを議論していくということが難しくなってくる。かなり構造的に代表制民主主義というものがダメになってきていて、もしそうだとするとこれは政治家が頑張れば話が解決するという問題ではないかもしれない。

そういう意味で、90 年代の政治改革の議論が「政治家不信」のような議論に収斂していたのは非常に不幸だったと思います。政治家の不信を解消しても、政党が一生懸命真面目にやったとしても恐らく解決しない問題があって、そのことが十分に議論しつくされないまま 30 年間過ごしてしまった。そのことが大きな問題になってきているのではないかと思います。

代表制民主主義への不信は世界的な現象

工藤：今の話は興味深い論点を様々に提供しています。これらの民主主義の様々な要因に関する検討を、私たちは始めなくてはならないと考えています。ただ、90 年代の政治改革の動きは、派閥間の争いが進む中で、議会制民主主義が国民本位、政策本位とはなっていない、という問題意識はあったのだと思います。

それを解決しようと思って、皆さんの先輩にあたる先生たちが、政治改革の動きを主導していました。私たち言論 NPO もその動きの中に入って、政策の評価やマニフェスト評価などを行ってきましたが、政党はこうした選挙の際の公約の作成にも真面目に取り組まなくなったのは事実です。だから、日本の市民の政治不信の構造は、日本固有の政治環境の問題に繋がっているのも事実だと思います。

ただ、皆さんが指摘されたように、その背景には世界の共通の現象や時間軸がある、とも思います。次の質問はこの世界の共有の課題に焦点を当てたいと、思います。

世界では、市民が政党や政治から、退出し始めたということが言われます。その背景にはグローバル化に伴う話や世界的な課題に既存政党が有効な手段を出せずに、既存政党が支持を失うという状況があります。この前、スウェーデンの若い女性の環境活動家が国連で演説しましたが、私が数カ月前、ドイツに行ったときは、あの女性のおかげで、ドイツの既存政党がみんな大敗してしまうわけです。既成政党が崩壊するのではないかと、という脅威があるのです。ただ、その背景は今、始まったことではなくて昔からある、政党政治が成立していたのは本当に限られた時期だったのではないかと、という話ですが、これを私たちはどう理解すればよいか。つまり今、世界における代表制民主主義はどのような方向に向かっているのか。

吉田：最近、『21 世紀の資本』で有名なトマ・ピケティが、また新しい、分厚い本を書いているのですが、『イデオロギーと資本』という本で、今度は政党を分析しています。アメリ

カ、イギリス、フランスだったと思いますが、簡単にどういう話かという、左派政党、社民党はどんどん高学歴化、エリートのものになっていった。保守政党は富裕層のものになっているというわけです。

そうすると、私は「リベラル・コンセンサス」と呼んでいますが、90年代に何が起きたかという、社民党は冷戦後が終わって、経済的にはかなりリベラルになっていく。イギリスのブレアなどはその象徴です。一方で、保守政党は2000年代に入って、それを受けてかなり社会的にはリベラルになっていくのです。例えばメルケルのCDUが同性婚を実質的に認めるとは、あるいはキャメロンの保守政党も環境路線を重視するとか、そういった形で、ある種、左の側は経済的にリベラルになって、右の政党も文化的にリベラルになる。そうすると、経済のリベラルも嫌、文化的なリベラルも嫌、という層が残るのです。これはどこの国も3割くらいいるだろうと言われていますが、そこに大きなニッチ市場が生まれて、そこにいわゆるポピュリスト政党が侵食していて、支持を集めている、というようなこと自体が、全体的に先進国の政党制の変容を迫っている。そういうようなことが、ここ20年、30年くらいのスパンでいうと、そういうことが徐々に起きていて、それが既成政党の凋落につながっている。

網谷：緑の党はドイツだと1983年からあるので、もう立派な既成政党です。私たちのパースペクティブの問題で、戦後体制、戦後政治の側から見ると、緑の党は新しい政党ですが、おそらく今の若者にとっては、緑の党は完全に既成政党です。あるタイプの人々を代表する政党だからこそ、社民から人が離れたときに受け皿になれるわけです。緑の党はもう既成政党ですから、政権をとっても全然おかしくないのです。私たちが現在を見るときのパースペクティブで気を付ける必要はあるだろうと思います。

その上で、私の独自の見解で、あまり一般的な説ではないのですが、ヨーロッパの政党政治は、ものすごく集団をベースにした政治だったのです。私たちは「欧米といえば個人の国だ」と言っていますが、そうではない。戦後ヨーロッパは基本的には、集団の間のバランスをどうとるかということで、政治の仕組みやあるいは社会保障や経済政策の仕組みができてきたところでした。そういうところで、集団の代表として政党があって、政党同士が話し合う、多数決をとるときもありますし、妥協して合意をつくるときもありますが、それでうまくいっていたのが、ある意味で、政党政治と呼ばれるものだったのです。

ところが、集団的なものが社会の中でどんどん解体していくと、政党は非常に立場が難しくなるわけです。欧州の政党は努力しているのです。例えば、日本でもいくつかの政党がやってきていますが、党首は選挙で選ぼうとか、そういう形で、だんだんバラバラになっていく市民を統合しようとしていく。でも、それは必ずしもうまくいかない。

しかも、そういう形で、市民の言うことに対して反応速度を上げることは、政治にとって本当にパフォーマンスとしてプラスなのか、という問題があります。これはブレグジットでもそうですし、あるいは、ドイツが、ヨーロッパ全体のことを考えたときには、もう

少し財布のひもを緩めるべきなのですが、そうできないのは、支持率を気にするからです。世論の動向の推移に対してどういうスピードでレスポンスするのが適切なのかという問題が実はあって、政治不信を解消するために市民に対してレスポンスにならないといけない、世論調査を気にするようになる、ということが、政治的決定の文脈ではマイナスになる可能性もあるからです。

かつては政党と集団のきずなが安定していたので、政治家は割と長期的に考えられたのです。多少不人気なことをやっても、35%が30%に一瞬落ちるだけなので、次の選挙までに戻せばいい。しかし、今は、いったん落ちたらどこまで落ちるかわからないのです。そういうところで政党を運営すること、政治家をやることの困難が多分あると思うので、そこのところを少し、私たちはヨーロッパの政党政治をモデルにする時は、コンテキストがだいぶ変わっているということに気を付ける必要があるのだと思います。

工藤：吉田さんが言ったリベラルという定義は何ですか。経済的な自由ですか。個人の人権ですか。

吉田：経済次元でのリベラルという意味です。プロマーケットになろうと。社会的なリベラルというより、個人の自己決定という意味です。

早川：日本の選挙制度改革は、イギリスとかアメリカのような二大政党をつくりましょう、という意識が非常に強かったと思います。アメリカはもちろん二大政党制になっていますが、戦後すぐの段階から、かなり強い批判があった。私が知っている限り、1960年くらいには、はっきりと「こういう政党政治はダメだ」と。何がダメかという、大きな政党間で競争をやっていると、それは結果的にエリート主義ではないか、民主主義でない、という批判は連綿としてあるのです。なので、ヨーロッパでおそらく政党政治の黄金時代があったとしたら、それは社会的な亀裂をもとにして作ったものだということになると思いますが、アメリカで、もし政党政治の黄金時代があったとすれば、戦後の10年そこそこしかなかった。そういう意味では、あまり世界の中でも政党政治がうまくいっていた時代はなかったのかもしれないと思います。



そういう意味で、日本の政党政治を見ると、ヨーロッパの場合、分断というのはたぶん、宗教とか言語で分断するケースが多いと思うのですが、日本では、どこが政党の切れ目になるのかというのは、あまりよく分からない感じがします。政党が何をバックボーンにして政党化するのか、というところのベースがあまり見えない。

今回の言論 NPO の調査でも、もちろん政党の信頼度も非常に大きなポイントでしたが、例えば地方議会も信頼度が高いわけではない。それから、NGO や NPO も信頼度は高くない。それから、私は日蓮宗の大学なのですが、宗教も非常に評判が悪い。入試政策では宗教系の大学であることを隠そうとするケースもある。そういう状況でどうやって政党というくくりをそう作るかというのは、なかなか難しいのも事実であって、しかもそれは政党だけの問題ではなく、社会基盤の方から見る必要があるというのは、一つの論点なのではないかと考えています。

内山：政党政治がうまくいっていたのは戦後の数十年ではないか、というお話がありましたたが、そのバックグラウンドにあるのは、やはり右肩上がりの時代だったということです。特に、第二次世界大戦が終わってしばらくの間は、経済成長も進んでいた。そこで大事なのは、各国において、自由貿易を基調としつつも、国内では福祉国家を展開することが可能だった。GATT ができて、自由貿易をやります。でも、国内でもそれなりにきちんと政府が動いて、福祉国家をやります。これを専門用語で「埋め込まれた自由主義」と呼んでいるのですが、それが 70 年代のオイルショック以降、崩壊する。経済が下がって、さらには 80 年代以降のグローバリゼーションがある。

そうすると、何が起こってくるかという、技術的な政策の選択肢が絞られるのです。右肩上がり、各国の自由度、裁量がそれなりに大きかった時代は、右の政策を取るのも左の政策をとるのも、小さな政府でいくのも大きな政府でいくのも、比較的自由にできた。そういう意味では、それぞれの代表する政党があって、それを有権者が選ぶことができた。ところが、80 年代、90 年代になると、要するにグローバル化が進むと、あまり大きな福祉国家ができない。財政に気を付けないといけない。ちゃんと国債発行してはいけない。資本移動を制限するのもいけない。マーケットを重視しないといけない。となってくると、政策の選択肢が絞られてきてしまうのです。

例えばイギリスは、ブレグジット前の比較的安定していた政党政治は、労働党も保守党も、言っていることはあまり変わらなかったのです。労働党もあまり大きい福祉国家は言えないし、市場重視でやっていきましょう、という路線でした。それに対して 2010 年代以降、それに対して有権者の反発が出てきたわけです、ブレグジットもそうですし、イギリスの労働党はコービンが党首になって、昔の労働党のような産業国有化の復活まで言い出している。要は、グローバリゼーションの中ではありえないようなことを言っている。これはアメリカのサンダースなどもそうです。そういった、グローバリゼーションの中で技術的に政策の選択肢が絞られてきた、ということに対する有権者の閉塞感が爆発して、エ

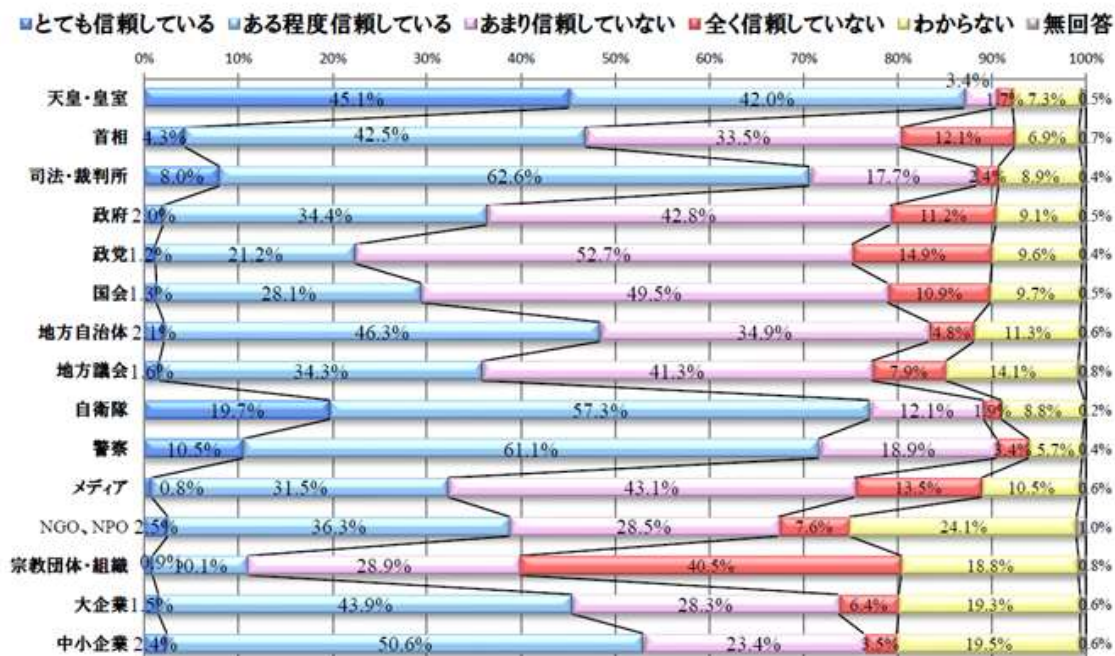
スタブリッシュメントへの反発につながったのではないのでしょうか。

工藤：論点が拡大しているのですが非常に興味深いので、この文脈で話を続けます。

確かに、グローバリゼーションの中で過度な自由というものに反発があり、ある意味で国内では福祉国家的な、再分配の仕組みで政党間が足並みをそろえるようになっている。ただ民主主義が、ナショナリズムに染まるようになり、排外主義とか、他の国が嫌だとか、自国第一という展開になるという傾向が強まっている。グローバリゼーションと国内政策の調整をどのようにやっていくか、は国際政治上の大きな課題なわけです。幸い日本は、皆が再分配を競う出すことで、こうした問題がなかなか表に見えにくくなっている。ただ、そういう現象が、今後も世界の秩序を形成していくのか、非常に気になっているわけです。

私たちは、世界でも国民の意識調査を協力してやっています。ヨーロッパの何十カ国とか、アジアとか、同じ設問を、それぞれのシンクタンクと協力してやっていますが、確かに、政党に対する不信は世界で全部同じ傾向です。ただ、国会に対する評価が違います。国会に対する評価は、フランスとドイツが相対的に高い。日本とイタリアは極端に低い。日本とイタリアはなぜこんなに似ているのか。この問題にも共通の問題があるような気がしています。

【日本のどの機関を信頼しているか】



この前、イタリアで連立政権が壊れましたよね、民主党と五つ星が組み直しました。あの構造を見てみると、五つ星というのは知識層に対する反発ですよ。自由経済の人がそ

れをサポートする。でも、同盟の方はグローバリゼーションに対する反対みたいな、まさにポピュリズムの展開です。その二つが組むことに無理はあったとしても、日本の将来を暗示しているような気がしてたまらないのです。つまり、知識層や既成の政党に対する反発を売りにして支持を集めるような人が出ている。一方で、グローバリゼーションに対する反発なり、自国第一主義を言う人が出ている。これが日本の場合はマジョリティになっていないから出てこないのですが、これは日本の政治の動きと無関係とはいえないのではないかと、思っています。

では、日本の国会はなぜ、世界と比べて極端に評価が低いのか。我々の世論調査では、日本の国会を評価する人は 20%。20 代は 10%です。つまり、10 代は日本の国会を信頼できない人が 8 割になっている。そういう構造があります。この点に関して言えば、日本のメディアの参院選の世論調査のやり方は非常に間違っていると思います。

若い世代は、安倍政権を支持している、という論点を立てすぎてしまった。あれは二択だからです。それだけではないのです。「わからない」とか「どちらともいえない」とか、いろんな民意がある。それを強引にまとめてしまうから、いろんなメディアの世論調査は非常に誘導してしまうのですが、これはいまある、若者層の政治不信の構造を見えにくくしてしまう。では、質問です。日本では、国会に対する不信はなぜここまで高いのでしょうか。

国会審議の質を高めるという観点からの制度改革が必要

内山：難しいご質問で、一言で答えにくいのですが、国会に対する不信は、国会が機能していないということなののでしょうか。理由を突っ込んでみないとわからないのですが、法律も、結局、内閣提出法案で、官邸が作ったものがそのまま出てくる。野党もそれに対するチェックを果たせていないということなのかと。ただ、それを言うと、そもそも議院内閣制における国会は基本的に与党中心で、行政府を支えるためにあるのだから、それで国会が役割を果たしていないというのは、議院内閣制においては若干筋違いのところもある。正直言って、なぜ国会不信なのかという理由をもう少し詰めてみないと、なかなか難しいところはあるのですが、ひょっとすると、メディアの「日本の国会はけしからん」という言説があるから、それで国会不信に陥っているかもしれない。

工藤：私たちが、マニフェスト評価をやっていた経験から見ると、国会の議論はセレモニーに見えてしまうというのは確かにあると思います。背景には、自民党の事前審査や党議拘束があって、多数党が総務会で決めてしまうと、劣勢の野党はただ反発を目立つ形で行うしかないわけです。それが、国民に茶番に見えてしまっているわけです。

「この人たちは何をやっているのだ。本当に課題にちゃんと取り組む姿勢がない」と。それは、小泉進次郎さんたちが行っている、国会は非効率で時間がかかっているだけという

問題とは別で、国会に送り出している政治家に対する不信があるような気がします。まさに今実施している世論調査を昨夜集計したら、「あなたは今の政治家を自分の代表だと思えます」を聞くと、45%が「代表でない」と答えているのです。選挙の問題、そして国会の討議のマンネリ化と、ショー化とかそういうことが表れているような気がしませんか。

内山：国会という機関そのものに対する不信と、国会を構成する議員に対する不信というのは、区分けして考えないといけないかもしれないと思います。

吉田：先ほど、グローバル化とナショナルな次元の話がありましたが、日本でもわかりやすい例があって、消費税と TPP です。野党が与党になったら、今まで反対していたとしても進めざるを得ない。これは、グローバル化と少子高齢化という構造的な問題からきているということです。

国会の話をする、先ほど工藤さんが言われたイタリアとの比較にヒントを得て、仮説を交えながら申し上げれば、イタリアも日本も 90 年代以降、先ほどの対立軸の話とも関連しますが、政党と有権者の固定的な結びつきが切れてしまった。いろんな意識調査を見ると、90 年代以降ですね、日本の有権者はどの政党にもアイデンティファイできない。あるいは、何が対立軸かわからないという有権者が非常に多くなって、無党派層がどんどん膨らんで来て、小さく見積もっても 3 割、大きく見積もれば 6 割くらいが無党派層というような状況になっています。イタリアもそれと似たような部分があります。

一方で、政党の離合集散が非常に激しい。ちょっと前まであった政党がもうないということで、先ほど網谷先生のおっしゃったような、安定した支持基盤による長期的な政策がどんどん不可能になって、それがまた悪循環となって、だから政党や国会が信頼されないという、負のフィードバックが膨らんでいっている。そのこと自体が、国会あるいは政党が信頼されていないということの一つの理由なのだろうと思います。



二つ目は、もっと制度的な話ですが、日本の国会が戦後できたとき、イギリスとアメリカのハイブリットみたいな形ででき上がったわけですが、実質的に法案審議のしにくい国会制度なのです。それは先ほどの事前審査制度もそうだし国対政治もそうだし、会期不継続もそうだし、党議拘束もそうかもしれませんが、実際法案が出てしまうと、野党や与党がそれに絡んで実質的に修正するというのがやりにくいのですね。時間もないし、あるいは実質的なその方法も限られている。そうすると、どうしても儀式的な、ショー的な国会政治になってしまいます。マスコミはそういうところをショーアップして報道するので、どうしても国会不信が出てくるということになります。

90年代の選挙制度改革の話が先ほど出ましたが、日本で民主主義を分厚いものにする、あるいは代表性を回復するためには、国会制度のあり方も、一部の政治家が言っているペーパーレス化とか、夜間にやるとかいう小手先の話ではなくて、もう少し制度的なところに踏み込んでやるのが、実質的に国会に対する信頼を取り戻す、一つの手立てになるのではないかと思っています。

網谷：国会の話に絞りますが、「国会を信頼していますか」と言われたら、答えられないと思うのです。政党とか政府とか政治家と区別して、国会に対する判断ができる人がいるのか。

ユーロバロメーターというEUが半年に1回取っている調査の、去年の年末のデータを見ているのですが、基本的にどこの国でも、政府に対する支持と国家に対する支持はほぼ変わらないのです。日本でも、この結果を見るとそうです。なので、国会に対する支持というのを単独で取り上げて見る意味があるのかどうか、ちょっとわからない。むしろ、政治全般に対する信頼度の一つの表れなのではないか、と思うので、おそらく、国会だけを取り上げて「その支持回復にはどうしたらいいか」ということは、言いにくいのではないかと思います。

その上で、吉田さんがおっしゃったように、国会の改革の問題は、実際問題として私もとても重要だと思いますし、日本の政治学者はおそらくほとんど合意しているのではないかと思います。例えば会期不継続の問題などがそうです。というのは、日本が戦後、新制度をつくるときに、イギリスとアメリカ、さらに言え



ば、帝国憲法の国会制度を引きずっている。他の国は、基本的には、王制のもとでの議会の役割などというのが民主化したので変えているのですが、日本はそれを引きずっている側面もあり、いろんなものがハイブリッドになっているので、非常に動かしづらい制度であることは間違いない。そのところは、もっと有効に政治を動かしていく上で、おそらく重要だろうということはあるのではないかなと思います。

早川：今回は意識して、構造的な問題をお話しているのですが、構造的な問題があるということは、個々の問題がないということと一緒ではない。当然、政治家不信の問題や、政治機能が十分に果たされていないという批判も、それはそれでありうる。区別して考えなければいけないけれど、ないとわけではないと思います。

では、国会がどうか、という話ですが、調査を見ている限り、確かに国会の信頼度は低いのですが、理由としては「国会の立法機能がダメだ」とはなっていません。「立法機能がダメだ」と言っている人は11%そこそこなので、以前「国会の立法機能を改革しましょう」ということが言われていたことを考えれば、「法律はちゃんと作っているじゃないか」というなことは、もしかしたら思っているかもしれない。

ただ、もう一方では、国民の多くは政治家を代表とは思っていないということになると、「代表とは思っていない」という場合の「国民の代表者」に対して、国民は一体何を期待しているのだろうか。立法府に集う人たちが、法律を作ってはいる。でも、法律を作っても、信頼はできない。ここをどう捉えるかというのが一つ大きな問題で、一つは、もしかしたら、先ほどおっしゃっていた、ある種の国会の議論が劇場化していて、演出がされているのだけれど内容がない、と国民は感じているのかもしれない。だとすれば、改革しなければいけないのは、立法機能ではなく、議論の質をどうやって上げていくとか、あるいは、国民がやって欲しいと思う議論をやるような方向にしなければいけないということが、おそらくはカギになってくる。だから、法案のうまくいった成果率をとってもあまり実は計測できなくて、何か別の手段で継続しないとダメかもしれない。それは、政治家が選挙で何をアピールするか、あるいは国会でどんな仕事をしているかをアピールするときのアピールポイントは何か、ということも少し考えないといけないかもしれません。

工藤：聞きたいことが三つあります。今、早川さんが言ったことが、非常に本質的なのです。つまり、国民は何を「代表」だと思っているのか。選挙のときに選ばれた人が、何かを我々の代表としてやってくれるのか、それとも選挙だけの問題なのか。政治そのものとか、この社会におけるいろんな問題に関する代表なのか。「選挙だけやってあとは知らない」という人もいます。だから、「代表」というものを我々はどのように考えなければいけないのか、ということは、一つあるのだと思います。

一方で、先ほど網谷さんが、パブリックのマインドが若い層で非常に高まっていると。つまり、政治には関心がないのだけれど、自分の社会の問題に関心を持っている人がいる。

その問題は一つの重要な社会参加ですよね。それは自分でやりたい、という話になる。この問題を今後どう考えていけばいいのか、という問題が一つ。

もう一つは、内山さんがおっしゃったのですが、低成長になって、利害の再配分とか、いろんなことをやらなければいけないことが、政治のリーダーシップに問われています。それが、首相主導とか政治主導、首相のリーダーシップ強化に期待された一つの含意だと思ったのですが、



しかし、今の日本を見ると、みんなに金をやるからどんどん予算だけ膨らんで、それに対して誰も問題だと言わない。みんなが対立を回避して、将来に対して責任を放棄している状況が恒常化しているような感じがします。そうなってくると、国民は「将来はどうなるんだ。「政治はグルじゃないか」と思っていることが、政治不信につながっているような気がするのですが、そこは皆さんどう思っているかっていう問題。

そして、政治の改革は今また必要なのか、という問題を合わせて話して欲しいのです。

政治家は何を「代表」しているのか

早川：選挙制度等の改革については、最近、政治学でもいろんな研究が進んできているので、長期的に見ればかなりよくなっていくのではないかという展望は持っています。

ただ、もう片方では、選挙制度外の社会的な基盤の問題を解決していかないと、どうも選挙制度をいじるだけではうまくいかない可能性も高いのではないかという気がしています。

もう一つ、「代表」として何をするかという問題で、二部で機会があれば政治家の先生方にお聞きしたいと思っていますのですが、私が学生と話していると、学生は「政治家を信頼しない」というのです。「なぜ信頼しないのか」と聞くと、「政治家って、支持者の希望を実現する人ですよね。それは信頼できません」というのです。要するに、政治家というのは自分を支持している狭い基盤の人たちの要望を実現する人なので、結局、政治家が自分の支持基盤の希望を実現しているのは、全部既得権益だ、と考えるわけです。これはすごく答えづらいですよね。政治家は当然、自分の支持基盤の希望を叶えるのが仕事なので、その仕事を否定されてしまうと、もう代表制というのが成り立たなくなってしまう。この

点、政治家の先生方も非常に難しいのではないかと、思うのですが、もし二部で機会があれば聞いてみたいと思っています。

網谷：政治改革で目指したものが実現されていないという話で、面白いと思ったのは、派閥政治の解消や、腐敗をなくして、政党本位、政策本位の政治に、ということでした。よく考えると、前二者は実現しているのではないかと思います。例えば、トランスパアレンシー・インターナショナルなどの国際的な腐敗指標をとっても、今、日本はずいぶんクリーンな方なのです。最近も、癒着とかなんとか言われている事件はありますが、昔のことを思い出すと顕著だと思うのは「業者から政治家に 5 億円の金が渡りました」みたいな話があり出てこない。金の流れが逆なのです。だから、非常にクリーンになったという意味では、もしかしたら成功したといえるのかもしれない。

また、「安倍一強」のような表現で言われるように、おそらく、少なくとも自民党に関しては、確実に、党中央とか党のリーダーの力が強くなっていると思うので、そこはある程度成功したのではないかと。しかし、想定した目標が実現されていないというのは、そのことと、政策とか政党というものと間に距離があるということです。そこは、「今すぐ政治制度改革をすれば良くなる」というものではないのだけれど、中期的にどうメンテナンスするかということは考えなければいけない、と思います。

もう一つは、「うちの学生が」みたいな話をしましたが、早川さんがおっしゃったことに繋げて言うと、実は、政治学者は講義のときに言うのですが、たぶん、なかなか納得されないのは、「政党は部分の代表でいいのだ」ということです。それは、政党同士が話し合うとか、ルールのあるゲームの中できちんとこの勝ち負けが交代することによって、中期的には国民の意思が代表されるから、そのためには政党はむしろ部分を代表していた方がいいのだ、ということ、私たちは言うわけです。でも、歴史的に見ても、なかなか公的なものすごく受け入れられる考え方ではないので、今、若い人たちが、自分で直接目に見えて全体とか社会のためになるような公的なことを実現したい、そのためには政治ではないのだ、という発想になるのは、わからないことではないと思います。その観点でいうと、学生と話していると思うのは、彼らは割と直接的なサービスを提供することを、公益的なことだと考えているので、言論 NPO がやっているようなアドボカシー的なところにお金が回る、というのにも消極的なのです。そこどころ、広い意味でのガバナンスのあり方、どこに何を分担させるかというのを、私たちは考えなければいけない。そういう意味で、「今すぐ何かどうこう変えれば良くなる」ということではないのですが、状況の変化を踏まえて、全体の統治構造の変化を、矛盾もないような形でというか、グランドデザインの中でやっていく必要があるのではないかと思います。

吉田：今の論点をそのまま受け継ぎたいと思います。政治改革は、ある程度成功したのだと思います。つまり、選挙制度で多数派デモクラシーにして、政治主導にする。それから、



行革によって官邸主導のような政治をやる。結果として、一強政治になったけれども、少なくとも「決める政治」になったわけです。そして、クリーンな政治も成り立っている。その負の側面もちろんあるわけですが、本来であれば、90年代の政治改革は、それを政権交代によって均衡させていこうという形で構想されたのですが、それが今、全く足元がおぼつかないという形で、それが、先ほど「選択肢が提供されていない」という話もありましたが、政党に対する不信の一つの理由になっているのだと思います。

二点目に、政治参加、社会参加ということですが、ヨーロッパのシンクタンクが行った世界30ヶ国以上の若年層を対象にした意識調査を見ると、日本の若年層は、義務意識、投票しないといけない、社会的なものに関心を持たないといけない、という意識は高い。ところが、他の各国の若年層を何が違うかという、行動に移さないのです。例えば、「そのためにあなたはNPOに参加しますか、あるいは政党の党员になりますか」というようなことを聞くと、途端に割合が減るのです。意識は高いのだけれど、実際に行動に移さない、という状況が浮き彫りになっていて、おそらく主権者教育、高校の先生と話すこともありますが、政治っていうものが公益的でないといけないという、非常に優等生的な形で政治を教えないといけない。そうではなく、「こういう社会を実現したい」というあなたの思いがあって、そこから政治が始まるのだ、という形で、政治というものに接点を持たせることができていない、というような形が、いろいろな教育学者と話す、「60年代の政治の季節」があって、それに対する文科省とか現場の教員の反省があって、今のようですね低調な主権者教育しかできなくなっている、というところがあります。そういったところも、より広範な政治参加、社会参加のあり方を考える一つのきっかけを提供することにはなるのではないかと思います。

政党間の競争関係をつくるという政治改革の目的は、まだ実現していない

内山：まず、政治改革はいろいろ目標があったわけです。まさに政党中心、政策中心の政治、それから橋本行革などと同じで総理のリーダーシップの確保、それから政権交代可能な政治。最初の二つはほぼできています。特に総理のリーダーシップはものすごく強くなっている。それは大成功だと思います。ところが、「政権交代可能な政治ということでは、2009年はそれが実現したわけですが、その後はしばらく見通せない。これは、政治改革の

目標という点から言うと、できているところとできていないところがある。



そもそも、その目標でよかったのか、ということは問い直さなければいけない。ただ、改革といっても、早川さんがおっしゃったように、小手先の制度改革で治るかという、なかなか難しい。選挙制度、法律で決まったような制度ではないところで、かなり決まってくる部分もありますので、そういった公式の制度、社会的な様々な仕組みとの相互補完性のようなものも見ないといけない。かなり複雑な連立方程式になります。それはずっとこの場で議論していければと思います。

最後に代表の問題、自分たちの地元の選挙区の代表とか、あるいは支持基盤の代表という以外にも、本来、日本国憲法が想定している代表というのは、まさに全国民の代表であるわけです。さらに言えば、その代表の観点というのは、現役世代だけを代表とするものではなく、過去と将来の国民も代表するものというのが、本来の憲法学の議論です。もっと引き付けて言えば、社会保障に代表されるような将来世代への責任をどういうふうに代表していくか。理念的にはそういったものも代表してもらわないと困るわけですが、では、どうしたら政治家の皆さんにそういったものの代表として振舞っていただけるのか。政治家の皆さんも交えて議論したいと思います。

工藤：ありがとうございました。今起きている現象は、投票率が半分もいかないとか、選挙区によってはかなり低い投票率で、代表が選ばれている。代表とは何なのだろうか。例えば有権者の10%しかない得票で当選する人も、理論的にあり得たのです。やはり、市民の政治参加というものを前提に、今の日本の統治構造が作られているのは間違いないわけですね。これが信頼を失うということは、結果として無関心の中で、既得権益をベースにした政治だけが回って行って、課題解決から乖離するということです。このサイクルをどう戻せばいいかということが、非常に大きな課題になってきたわけです。つまり、政治に関心がない、変わらないから、と言う人たちをどういうふうに考えなければいけないのか。今回の議論やそのヒントもあったので、これに対してどういうふうな提案をすればいいかといことを考えていこうと思っています。

参院選後の政治の状況を見てみると、疑問に思うことがたくさん出てきます。選挙制度に関わるものもけっこうあるのですが、これを機会に、政治参加とか政治のあり方、つまり統治構造の問題を考える重要な機会ではないかと我々は思っています。この議論を、これからかなりの頻度で行っていきますので、皆さんにご案内したいと思っています。

出演者略歴

内山融（うちやま・ゆう）

1990年東京大学法学部卒業後、通産省入省。以後、東京都立大学法学部助教授、マサチューセッツ工科大学客員研究員などを経て、現職。専門は現代日本政治、比較政治。著書に『現代日本の国家と市場——石油危機以降の市場の脱〈公的領域〉化』『小泉政権——「パトスの首相」は何を変えたのか』など。

吉田徹（よしだ・とおる）

2005年、東京大学大学院総合文化研究科を修了。以後、パリ政治学院招聘教授、ニューヨーク大学フランス研究所客員研究員などを経て現職。専門は政治学、ヨーロッパ政治。著書に『民意のはかり方：「世論調査×民主主義」を考える』（共著）、『グローバル化のなかの政治』など。世界で後退するリベラルデモクラシーの現状に警鐘を鳴らし話題を集めている『民主主義を救え！』（ヤシヤ・モンク著）の翻訳を担当。

網谷龍介（あみや・りょうすけ）

1993年、東京大学大学院法学政治学研究科を修了。その後、神戸大学大学院法学研究科教授、明治学院大学国際学部助教授などを経て現職。専門は政治学、国際関係論。著書に『戦後民主主義の青写真：ヨーロッパにおける統合とデモクラシー』など。2015年に『暗黒の大陸：ヨーロッパの20世紀』を共訳。

早川誠（はやかわ・まこと）

1997年、東京大学大学院法学政治学研究科を修了。2008年より現職。大学のある品川区で、2017年より総合戦略推進委員長を務める。主な研究テーマは、民主主義における議会の役割。著書に『西洋政治思想資料集』（共著）、『代表制という思想』、『岩波講座政治哲学4 国家と社会』（共著）など。



〒104-0043 東京都中央区湊1丁目1-12 HSB 鐵砲洲4階
TEL: 03-6262-8772 FAX: 03-6262-8773

www.genron-npo.net

▶ サイト検索は