

政党組織からみる民主党政権の失敗

社会学部 3 年
4110021c 石間英雄

I. 序論

本稿の目的は、民主党政権下において、ウェストミンスターモデルを模範とした統治機構改革がなされたものの、それが機能せず政権が不安定になった要因を明らかにすることである。

1990年代以降、日本は経済不況に陥り政策の方向転換や廃止の必要性が生じた。その結果、個別的な利益配分や現状維持の決定を行う傾向にあった自民党と官僚による政策決定のシステムは、行き詰まりを見せた。それにともない、日本の議院内閣制にリーダーシップが欠如していることが指摘され、内閣のリーダーシップ強化を求める議論が出てきた(飯尾 2007)。一方で、官僚主導の政策決定体制から脱却しようとする動きが、政治家の側からも生じた(菅 1998)。小泉政権時には「議院内閣制のウェストミンスター化」(待鳥 2012)が生じ、首相の権力が強化された。その流れは民主党政権下でも続くこととなった。特に民主党は「政治主導」をかかげ、政府与党の一元化や事務次官会議の廃止を実施した。しかし、首相の権力基盤が強化されたにもかかわらず、鳩山由紀夫内閣が 266 日、菅直人内閣が 452 日と政権は短命に終わった。また、鳩山内閣期での内閣提出法案の成立率は、54.7%と非常に低い水準にとどまっている¹。法案成立率だけでなく選挙の際に掲げた公約は実行されず、代議制民主主義の機能不全(小林 2012)という事態が生じている。

民主党政権下で行われた改革は、イギリスを模範としていた(菅 2009;山口 2012)。しかし、民主党政権が上述の状態にある一方で、イギリスにおける首相の在任期間はそれよりもはるかに長く²、内閣提出法案の成立率もはるかに高い³。違いは何から生じたのであろうか。

その背景には、政党組織の問題・政官関係の問題・二院制の問題があると考えられる。政官関係や二院制の問題については、すでに研究や具体的な政策提言も多い。それと比較した場合、政党組織についての考察はあまり見られない。そのため本稿は政党組織に注目する。加えて、2009年の総選挙の時には 308 議席を有していた民主党であるが、相次ぐ離党者により 2012年総選挙公示前時点では 231 に議席まで議席数を減らしていた。さらに読売新聞の世論調査では 2012年総選挙において民主党が大敗した要因について「党内のまとまりがなかった」をあげる有権者が 51%⁴にのぼっている。これらのことから政党組織・政党のガバナンスについて考察することは意義があると考えられる。

民主党の組織についての先行研究は存在する。佐々木他(2011)においても、政党組織の問題点や政党ガバナンス向上について指摘がなされていた。しかし、民主党の党組織についての考察は事実の羅列になっており、問題点がどこにあるのか判然としない。またイギリスとの比較考察がなされているが、リクルートメントや党本部の形態などを表面的に述べただけに過ぎず、政策形成過程や党の権力、イデオロギー配置に関する具体的な考察が不十分であった。上神・堤(2011)では、平等主義的な人事や合意型民主主義的な代表選出手続きを採用することによって、民主党は一体性を保っていたとの指摘がある。しかしながら、この考察は政権交代以前にとどまっており、民主党が分裂し一体性を保つことができなかった政権交代後の状況を説明することができない。

これらの研究に対して、本稿では民主党が、ウェストミンスターモデルに適合的な政党組織ではなく、そのため失敗が生じたという仮説を導く。すなわち、民主党政権下における「失敗」の要因は、統治機構改革に政党組織が対応するものではなかった、ということである。

本稿では、この仮説を以下の構成で検証する。第 2 節において本稿の分析の枠組みについて述べる。次に第 3 節において戦後イギリスの政党の組織について、枠組みにそって整理する。第 4 節において民主党政権における改革について詳述したあと、第 5 節において結論を述べる。

¹内閣法制局「最近における法律案の提出・成立件数」

(<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>) (2013 年 1 月 25 日閲覧)

² サッチャー(1979~1990)メージャー(1990~1997)ブレア(1997~2007)特にサッチャーとブレアは 10 年ほど首相を務め上げている。

³ ブレア内閣期における内閣提出法案成立率は 90.1%(国立国会図書館調査及び立法考査局 2010)
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2010/200901b.pdf>

⁴ 『読売新聞』2012 年 12 月 19 日 東京朝刊

II. 分析枠組み

第2節では本稿の分析枠組みについて述べる。

ウエストミンスターモデルという用語の使われ方は論者によって異なる。そのために、まず本稿における、ウエストミンスターモデルの定義を示す。ウエストミンスターモデルとは、イギリス議会の所在地を名称の由来としており、イギリスの政治制度の特徴を示すものである。多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の比較研究を行ったアレンド・レイプハルトは、ウエストミンスター・モデルの理念型として「単独過半数内閣への執行権の集中・内閣の優越・二大政党制・得票と獲得議席の格差が大きい選挙制度・利益集団多元主義・単一国家と中央集権・一院制議会への立法権の集中・軟性憲法・違憲審査権の不在・政府に支配される中央銀行」(レイプハルト 2005)という点を提示している。また大山礼子によれば、政府と議会多数派の関係性について、政府と多数派が一体となっていることがその特徴である(大山 2003)。一方で、地方への権限移譲などによってウエストミンスターモデルが変容しているとの指摘もある(小堀 2012)。本稿の目的は、民主党政権による「政府与党一元化」や「政治主導」といった言葉に表される統治機構改革についての分析である。そのため「中央集権」といった政府間関係や、「二大政党制」という政党システムについての議論には踏み込まない。本稿では「単独過半数内閣への執行権の集中・内閣の優越」という点、言い換えると、対決型審議をとる議会において、議会多数派が政府と一体となった行動をとるという点に焦点を合わせる。

次に政党組織を比較する際の枠組みについて述べる。本稿の仮説は、民主党政権がイギリスを模範とした改革を行ったが、ウエストミンスターに適合的な組織を民主党が有していなかったというものである。ではウエストミンスターモデルに適合的な組織とはどのようなものであろうか。山口(2007)は、ウエストミンスターモデルのもと、トップダウン型の政権運営を行うためには、集権的な党組織が必要であると指摘する。しかしながら、この「集権的」という言葉の使われ方が曖昧であり、集権的組織とは何であるかという疑問が生じる。本稿では、集権的な組織を一体性を保持した政党であると定義する。与党が議会において一体性を保った場合、効率的な立法が期待される。そして、一体性を保つ方法は、選好の一致(a)・執行部による統制が強い(b)・事前調整(c)の三点のいずれかである(建林他 2008)。建林他(2008)では一体性を保つ方法について、定義がなされていなかったため、この方法について、本稿における定義を述べる。(a)凝集性は、政策選好が党内で一致しているか否か、(b)執行部による統制は、執行部が平議員を統制する仕組みが党組織に埋め込まれているか否か、(c)事前調整は、事前に政策、綱領についての調整、合意が行われる仕組みが意思決定過程にあるか否かである。

ただし、(b)の方法を取るか(c)の方法を取るかによって、その帰結には差が生じると考えられる。すなわち、(b)の方法をとれば首相のリーダーシップは担保されるが、一方、(c)の方法をとれば首相の権力は与党議員によって制約されるであろう。以上を踏まえて「個人的リーダーシップ」と「組織的リーダーシップ」という概念を使って議論を進めたい。前者は、執行部による統制を行うことで首相の自律性を確保し、首相の政策選好が実現されることである。一方、後者は事前調整を行う事によって、首相のリーダーシップは制約されるものの、与党の一体性は担保され、議会において効率的な立法が行われることである。

以下この与党の一体性を保つ方法とその帰結を示す枠組みに従い、イギリスの政党と民主党の特徴について整理し、党組織構造とその下での政治過程を比較検討する。なお、本稿のアプローチは、組織・制度に注目するものであり、首相をはじめとする政治家のパーソナリティなどには立ち入らない。改変可能なものに注目することで、今後の政治に対して示唆を与えることができると考えられるためである。

III イギリスの政党についての考察

第3節では、二大政党に共通する前提条件と政党組織について考察を行う。

<両党に共通する前提>

両党に共通する政党規律保持の方法は以下の三点である。

第一に、首相や内閣の権限が高まるにつれて、政党の規律が高まったことである(マッケンジー 1965;同 1970)。これは、党首に反目した議員の政治生命を奪うことが可能な政治的権力を首相や執行部が有していたことを意味する。具体的には、首相すなわち党首が閣僚などの人事権や議会

の解散権を有していることで、議員に対してにらみをきかせることが可能である。これが政党規律を高めるポイントである。少なくとも、1886年の自由党内閣期には首相に権力が集中し、政党は一種の集票マシンとなっていた(ヴェーバー 1980)。

第二点目は、閣僚扱いの院内総務(Leader of the House)を中心とした院内幹事(whips)が、議会に存在していることである。院内幹事は、日本の政党における、幹事長や国会対策委員長に近い役割を務めている。院内幹事は、バックベンチャーを法案採決の際に監視・統制する。造反者には公認取り消しや除名などの処分が下される。一方で、忠実な議員に対しては役職などが保証される。院内幹事は統制だけでなく、バックベンチャーの動向を見極め、その動きを内閣に伝え調整することもある。院内総務は閣僚扱いであり、院内幹事も政府の一員(フロントベンチャー)であるため、議事日程の作成について内閣が主導権を握ることが可能である(梅川他 2006:4-6)。この意味で政府と与党は一体である。特に、政府の一員である院内幹事の存在によって内閣がバックベンチャーを統制する手段を有していることが重要である。

三点目は、多くの与党議員が政府の役職(フロントベンチャー)につくことである。現在の保守党・自由党連立政権では約100名程度の保守党議員が、なんらかの政府の役職についている⁵。下院で保守党は307議席を有しているため約3分の1の議員が政府に入り、人事の恩恵を受けていることになる。フロントベンチャーは政府の方針に反する発言をすることが禁止されているため、これらの議員は政府に服従する。

以上三点は、執行部による統制の仕組みの一環として捉えることができる。これらの条件を基礎に「選挙による独裁」とも呼ばれる状態が生まれた。では以下で具体的な政党の例に基づき、考察を行う。

<保守党の組織構造>

保守党の組織構造について述べ、具体例にもとづき説明する。

保守党は、議会内から発生した幹部政党の典型である。党首は、強大な権力を有している。具体的には、政策や綱領の最終責任者は党首であり、院外組織はあくまで党首の諮問機関である(マッケンジー 1965)。党首を中心とした党中央事務局が大きな権限をもち、地方組織の候補者選出においても力を持っていた(パーネビアンコ 2005:144)。保守党には、「党首はおのずとまれてくるもの」という言葉があり、党首の権威の強さを示している。

次に保守党内のイデオロギー配置について述べる。「保守党」という名前から「保守主義」を理念に据えた政党であると思われるかもしれないが、実際には様々な考えを持った政治家がいる。例えば、大英帝国以来の領土を守り、伝統的な秩序を重んじる伝統的な極右、「ノブレス・オブリージュ」を唱えるトーリー主義、福祉を受容し経済活性化をすすめるトーリーテクノクラート、市場原理を重んじる市場自由主義者などが存在している(梅川他 2006:197-200)。すなわち、福祉国家受容や外交をめぐる、保守党の中には様々な考えを有した政治家がいる。政権掌握を目的として、状況の変化に対応するプラグマティズムを重んじることで多様なイデオロギーをまとめている(阪野 1996)。バックベンチャーをまとめるための手段として、1922年委員会というものがある。ここでバックベンチャーの意見を聴き、政府との調整がなされていた(マッケンジー 1965)。

以上を踏まえると、保守党は党首に強い権威を付与しつつ、合意的な意思決定を行う仕組みを有していたと言える。ウィンストン・チャーチルを例にとると、彼は戦時の英雄というイメージもあり、強いリーダーシップを発揮し政策を実施した。その一方で、外交や福祉国家に関する問題については、自らの信念に反することであっても、柔軟な対応を行った(梅川他 2010:58-60)。

このような保守党の構造は1979年に首相の座についた、マーガレット・サッチャーによって壊されることになる。彼女は、それまでのコンセンサス型の意思決定を破棄したのである。彼女はハイエクなどの思想から影響を受け、強いイデオロギー的信念を持った政治家であった。そのため、彼女はコンセンサス型の意思決定をよしとしなかった。

しかし、サッチャー派の政治家は党内で少数派であった。なぜ少数派でありながらもコンセンサス型の意思決定を破棄し、トップダウン型の意思決定ができたのだろうか。その理由は、サッチャーを積極的に支持するわけではないが「信任」する信任派が存在していたからである(阪野

⁵ The Conservative Party 'Ministerial Team'

http://www.conservatives.com/People/Ministerial_Teams.aspx(2013年1月15日閲覧)

1996)。先に述べたように保守党の党首には強い権威が付与されていた点や、保守党の最大目標が政権の維持であるといった点があるため、「信任派」が存在したと考えられる。特に議員の目標の一つは、選挙における再選であり、政党が投票の基準となる小選挙区制のもとでは、各議員は党首の決定した方針に従わざるを得なくなる。

サッチャーは上述の組織構造のもと、リーダーシップを発揮した。具体的には、経済停滞の原因となっていた労働組合に対して毅然とした態度をとり、福祉削減や公営企業の民営化などの新自由主義的政策をおしすすめた。しかしながら、人頭税やEUをめぐる対応の混乱から、閣内で対立が生じ、副首相がサッチャーを公然と批判し辞任した。最終的に、サッチャーも辞任へと追い込まれた。これは、トップダウン型の意味決定の結果があまりに不人気であった場合、党内の亀裂が拡大するという例である。サッチャーの後を継いだジョン・メージャーは、党内亀裂を抑えるために合意的な意思決定を行った。1990年から1997年まで、彼は、7年弱政権を維持していたものの、欧州懐疑派との対立など党内亀裂の深化は深刻であり、1997年には労働党に政権の座を明け渡すことになった。

<労働党の組織構造>

労働党は、労働運動から発生した大衆組織政党である。一方で、個人単位での加盟を認めず、労働組合などの組織単位の加盟のみ認めていたため間接政党であるとの指摘もある(伊藤他 2000)。

労働運動から発生したという労働党の成立過程は、組織構造に影響を与えている。法案の成否に影響を有していたため、議会労働党(PLP)の優位が慣例として成立していた(マッケンジー 1970)。しかしながら、規約上は、党大会が最終議決機関であるとされていた。一方で、全国執行委員会(NEC)が、政策決定の中心的役割を担っていた。すなわち、最終的権威の所在が、PLPにあるのか、党大会にあるのか、不明確であった(阪野 1996)。

党内では社会主義派と社会民主主義派のイデオロギー対立が存在していた。議会指導部に党内右派(社会民主主義派)が多く、労働組合などの非議員に党内左派(社会主義派)が多かった。社会主義の理念をあらわす党規約第四条を、議会指導部が改正しようとするが失敗を重ねた歴史は対立の例である。

不明確な組織構造もあり、徐々に労働組合の発言権は強まることになった。党指導部と労働組合では政策選好が異なった場合、対立を緩和する仕組みが存在していなかったため、組合の左傾化に伴い「社会民主主義のジレンマ」を深刻化させることとなった(吉瀬 1997)。

1970年代、経済成長が鈍化し、労働組合は不満を強め左傾化した。このため、労働党ないの選好の不一致の程度が大きくなった。議会右派と左派に労組と活動家を加えたグループ間の党内抗争が激化した。その結果、上述のように対立を調整する仕組みが存在しないため、ウィルソン、キャラハン政権はリーダーシップを制約された。議会指導部は、過激化する労働運動を抑えることができず、国民の支持を失っていった。最終的に、労働党は、1979年の選挙において大敗を喫した。それを契機に、左派が影響力がさらに強まり、左派優位の党組織改革が行われた。そのため、さらに労働党は左傾化し、長期の低迷に陥ってしまうのである。

その後、度重なる敗北への反省から党組織の改革を行う機運が高まった。具体的な改革の中身は以下の三点が指摘できる。第一に、全国執行委員会と影の内閣による合同政策委員会が作られ、影の内閣に初めて政策決定の役割が与えられた。第二に、党大会直前の事前調整機関として全国政策フォーラムが設置され、対立の表面化を防ぐ役割を担った(阪野 2001)。第三に、一人一票制が、候補者選出過程で導入され、労働組合や左派活動家の影響力が低下した。これらの改革は、労働党の低迷の原因を左傾化にもとめ、それを進めた労働組合と左派活動家の影響力を削ぎ、議会指導部の権限を強化するものであった。度重なる敗北から、労働組合の目的が「政権獲得」へとシフトしたことで、組織改革が可能となった(近藤 2011)。労働党は、議会指導部が自律性を確保し、一般党員と結びつく「人民投票の政党」(阪野 2001:46)へと変化した。言い換えると、議会指導部と一般党員が垂直的關係に再編成され、政策決定に対して議会指導部が最終責任を負うこととなった(梅川他 2006:229)。議会労働党が党組織の中で優位になったため、議会指導部の指導者(leader)⁶である党首の権限も増大することとなった。

⁶ The Labour Party 'Rule Book 2010'

この変化した組織改革をすすめ、変化した組織構造を利用したのが、1994年に党首となったトニー・ブレアである。1997年の選挙で労働党は大勝し、ブレアは首相となった。選挙に望む前に、党規約第四条は改正され、社会主義路線との決別がなされていた。ブレアは市場主義でもない、従来の社会民主主義でもない「第三の道」と呼ばれる理念に基づき、政策を打ち立てた。ブレアのリーダーシップスタイルは「大統領型首相」とよばれる(梅川他 2010)。彼は首相官邸に顧問官と呼ばれるブレインをおき、閣議ではなく閣僚委員会を通じ、主要な政策を決定した。与党をバイパスする形で、意思決定を行ったことが、その特徴である。政策決定過程から排除された議員も積極的にブレアを支持した。その理由は、ブレアの人気がもたらす恩恵が大きく、各議員は政策よりも政権や地位の維持を重視していたためである(セルドン 2012)。

当初は高い人気を誇っていたブレアだが、イラク戦争参戦を境にその人気は陰りを見せる。また主要な政策を実質的にリードしていたゴードン・ブラウン財務大臣との対立が表面化した。ブラウンの実績をおしだすことで、かろうじて2005年の下院選挙に労働党は勝つことができた。そのためブレアは、レームダック化し三期目途中で辞任することになった。

後任首相にはブラウンが就任し、「大統領型首相」の修正、ブレア路線からの転換を図った。しかし、ブラウン内閣は選挙の洗礼を経ない内閣であり、2010年の選挙で下野することとなった。

<イギリスについてのまとめ>

イギリスの政党組織の特徴をまとめる。サッチャーが就任する以前の保守党は、政権の維持を最大の目標として、党首の権威を高め、合意的な意思決定を行っていた。そのため統制と調整の両方の仕組みが整っており、個人的・組織的リーダーシップの両方を発揮できる組織構造であった。とはいえ、どちらかといえば合意に重点をおいていた。サッチャー首相時は、党首の権威から、合意的意思決定を破棄して、個人的リーダーシップを発揮していた。

一方で、1970年代後半から90年代前半までの労働党は、選好の不一致の程度が大きく、議会労働党と労働組合などの院外組織がほぼ対等な権限を持ち、統制も調整は行われなかった。そのため、労働党は、非常に不安定な組織となった。一体性を保つことは難しく、リーダーシップは制約された。90年代に、党組織改革が行われ、執行部の自律性が確保された。首相の人気も相まって、バックベンチャーの統制が機能し、ブレアは個人的リーダーシップを発揮することが可能であった。また、マニフェスト作成の過程では事前調整がなされており、基本的な方針に対して承認があったことも、組織の安定に寄与した。

以上を踏まえると、合意的な意思決定を行う場合にも、最終的な責任の所在がどこにあるのかが必要となる。すなわち、すべての機関が並列であれば、調整自体もうまく機能しない。次に、個人的リーダーシップを発揮する場合には、政権の維持という目標が共有され、バックベンチャーを統制する手段を有していなければならない。ただし、サッチャー政権におけるEUや、ブレア政権におけるイラク戦争など、極端に選好の不一致の程度が大きい政策の場合、バックベンチャーの反乱が起きる可能性が大きくなる。

IV. 民主党政権の考察

本題の民主党についての考察を行う。まず、民主党の組織構造について述べたあと、政権交代から現在に至るまでの考察を行う。

<民主党の組織構造>

民主党の最高議決機関は、規約上、年一回の党大会である。一方、党首である代表は、最高責任者とされている⁷。実際には、党大会はあくまで形式的なもので、政策案件を政調の部門会議、政治的案件を役員会や常任幹事会で判断していた(佐々木他 2011)。以下で述べる結党の経緯から

(<http://www.leftfutures.org/wp-content/uploads/2011/02/Labour-Party-Rule-Book-2010.pdf>)(2013年1月22日閲覧)

⁷ 民主党「民主党規約」

(<http://www.dpj.or.jp/about/dpj/byelaw>)(2013年2月3日閲覧)

も、党首の権限は強くない。ただし、地方組織などは弱体であり、組織政党的なカルチュアを持ちながらも、あくまで議員が主体の政党である。

次に、結党の経緯を踏まえて、民主党内のイデオロギー配置を考察する。(旧)民主党は1996年に、一部の社民党と新党さきがけの議員が主体となって、二大政党に対抗する第三極として結成された。この時、市民主体のネットワーク型政党が構想されていた。ネットワーク型政党が目指されていたため、鳩山由紀夫と菅直人の二人代表制がとられ、分権的な党組織が目指されていた。その後、二大政党の一角を担うかに思われた新進党は分裂した。小選挙区制のもと野党勢力は結集を迫られたため、1998年、旧民主党と旧新進党勢力が合併し、現在まで続く民主党が成立した。2003年には、小沢一郎率いる自由党も吸収、いわゆる民由合併を経て、自民党に対向する二大政党の一角を担うまでに成長した。

この結党から現在にいたるまでの経緯からわかるとおり、大政党に対抗するために集まった政党であるため、民主党は新自由主義者から社会民主主義者まで、様々なイデオロギーを持つ議員を抱えることになった。実際に、党の理念も結党時の「民主リベラル」から、新民主党発足時の「民主中道」、小沢一郎が代表となった時には「国民の生活が第一」⁸へと常に変化している。現在では、「民主中道」へと理念が回帰し⁹、一定に定まっていなかった。これには、旧党派を軸としたグループが党内に存在し、上述のような多様なイデオロギー配置に配慮したものであるといえる。一方、2003年、2005年、2009年の各衆議院議員総選挙の際のマニフェストを見てみると、政権交代と官僚支配からの脱却という点では常に一環しており¹⁰、その点では選好の一致、凝集性が見られる。以下、この前提を踏まえて、民主党政権について具体的に考察する。

<鳩山由紀夫内閣>

2009年、第45回衆議院議員総選挙で大勝した民主党は念願の政権交代を果たした。政権発足当初は高い支持率をほこり、国民から大いに期待された鳩山内閣であるが、その期待はやがて裏切られていくこととなる。その要因として以下の四点が指摘できる。

第一に、選好の不一致の表面化である。政権交代を果たしたことで、民主党の目標は政権の獲得から、政策の実施へとシフトした。それゆえ、「政権交代」という目標によって凝集性を保っていた民主党は、議員間の政策選好の不一致が表面化することになった。特に子ども手当や高速道路無料化といった主要政策について、各大臣の口から異なる見解が出された。さらに、鳩山首相が「最低でも県外」と述べていた普天間基地移設問題でも、防衛大臣や官房長官が相互に矛盾する意見を発表した。さらに、大きく政策選好が異なる連立相手、社民党を閣内に抱えたことも相まって、内閣での意思統一は困難であった。

第二点目は、事前調整の欠如である。マニフェスト作成は、少数のチームが担い、その過程は極秘とされた。選挙前のシャドウ・キャビネットである「次の内閣」の各大臣と実際に就任した大臣はほぼ異なっていた¹¹。野党時代と与党時代では政策の責任者が異なっており、事前調整に重

⁸ 民主党「二〇〇九年度定期大会 小沢一郎代表挨拶」

(http://archive.dpj.or.jp/special/20090118_taikai/index.html)

(2013年2月3日閲覧)

⁹ 民主党「綱領(基本理念)」

<http://www.dpj.or.jp/about/dpj/principles> (2013年2月3日閲覧)

¹⁰ 民主党(2003)「マニフェスト」

(http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf) (2013年2月3日閲覧)

民主党(2005)「マニフェスト」

(http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2005.pdf) (2013年2月3日閲覧)

民主党(2009)「マニフェスト」

(http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf) (2013年2月3日閲覧)

¹¹ 民主党「鳩山『次の内閣』2009.5~ 閣僚名簿」

(<http://archive.dpj.or.jp/governance/gov/nc13.html>) (2013年2月3日閲覧)

民主党「鳩山内閣の政務三役」

(http://www.dpj.or.jp/about/dpj/sanyaku_history#01) (2013年2月3日閲覧)

きが置かれていなかったことがうかがえる。すなわち、民主党は一体性を保つ方法として、事前調整をとっていなかった。

第三点目は、政務三役主導が掲げられ、トップダウン型の意思決定が志向されたことである。これはマニフェスト段階で、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ」¹²という言葉にあらわされている。この点は非常に重要であり、イギリスのウェストミンスターモデルを模範とした、民主党の統治機構改革の要諦であった。しかしながら、政治任用職すなわち政務三役などのフロントベンチャーは約 70 名であった¹³。特に民主党の衆議院議員は 50 名程度であったために、衆議院議員の 6 分の 5 程度が意思決定過程から排除され、不満を募らせることとなった。

四点目に、幹事長の存在がある。政策決定の権限が内閣へと移った一方で、幹事長には国会対策と選挙対策の権限が与えられた。地方などからの陳情の窓口が幹事長に一元化された。当初は幹事長が入閣することも検討されていたが、大臣には国会出席の義務があるために、見送られた(菅 2009:199)。しかし、これが新たな政府・与党二元体制を生むことになった。すなわち、内閣と党指導部が分離してしまい、内閣がバックベンチャー統制の手段を有していなかった。また、これは内閣と党が対等な立場に立ち、幹事長はイギリスの院内幹事のように内閣と党の間にとって調整する役割をはたしたわけではない。さらに、2009 年 12 月 16 日には「予算要望書」を小沢幹事長が内閣に提出し、政策決定へ口を出すようになっていた(佐々木他 2011:100)。これは党幹事長が、拒否権プレイヤーとなり、内閣と対等な機関として機能してしまっていたことを示している。

これらの状況のもと鳩山内閣期では、意思決定が機能せず、内閣提出法案の成立率は 54.7%¹⁴と非常に低い水準となった。最終的には、普天間基地移設問題をめぐる混乱から人気がさらに低下、参院での問責決議案に対して与党議員からも造反がでる可能性が生じ、266 日で辞任することとなった。

<菅直人内閣>

鳩山由紀夫の辞意表明後、菅直人と樽床伸二の間で民主党代表の座が争われた。この際、争点の一つとなったのが、鳩山と同時に辞任を表明した小沢元幹事長との距離感である。小沢グループの支援を受けた樽床に対し、菅は小沢と距離を置く議員の支持を受けて代表に当選し、首相の座についた。この「脱小沢」か「親小沢」という対立は、民主党内の亀裂として暗い影を落とすこととなる。

2010 年 6 月 8 日に、菅直人内閣が発足した。2009 年マニフェストからの政策転換を菅は試みた。6 月 17 日に民主党の参議院選挙のマニフェスト発表の席上で、菅は消費税率の引き上げを打ち出した。これは「現行の税率 5%を維持する」¹⁵とした 2009 年公約からの転換であった。しかし、消費税率の引き上げに関しては、十分な検討がなされていなかった。鳩山内閣の時からマニフェストの作成は開始されており、急遽変更がなされた。消費税率引き上げは、少数の幹部のみにしか根回しが行われず(佐々木他 2011:175-176)、小沢をはじめとする反主流派の反発を招いた。この状況の下、菅首相の発言は迷走し、国民に不信の念を抱かせてしまった。

消費税率引き上げをめぐる混乱もあり、参議院選挙で民主党の獲得議席は 44 議席にとどまり敗北した。その結果、参議院で与党勢力が過半数をわり、「ねじれ国会」となった。与党が、衆議院で再議決に必要な 3 分の 2 の議席を持っていなかったことから、政権運営の見通しがたたなくなってしまう。

次の内閣から大臣に就任したのは、首相となった鳩山由紀夫と総務大臣を担当した原口一博のみである。

¹² 民主党 (2009) 「マニフェスト」

(http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)

¹³ 民主党 「鳩山内閣の政務三役」

(http://www.dpj.or.jp/about/dpj/sanyaku_history)

¹⁴ 第 174 国会における内閣提出法案の成立率

¹⁵ 民主党 (2009) 「マニフェスト」

(<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf>)

参議院選挙敗北の責任を問う声も高まり、党内の亀裂はさらに深まることになる。その頂点が、2010年9月の代表選挙であった。菅と小沢が代表選挙で争うこととなったのである。この時の対立軸は「2009年総選挙時のマニフェストの貫徹」か「現実路線」かであり、その背後には「政治とカネ」の問題も存在していた。

結果は、菅の勝利に終わった。しかし、国会議員票では206対200と6票差であり、菅の辛勝という状況であった。首相の座にとどまった菅は、内閣と党役員人事の改造を行った。政務三役の人事では、小沢グループに配慮した形となったものの、大臣人事では小沢グループを排除した。さらに党役員人事でも「脱小沢」色を強めた。「脱小沢」か「親小沢」か、「クリーン」か「ダーティ」か、「マニフェストの貫徹」か「現実主義」かという対立はこれ以降も深まることとなった。菅首相のふるった人事を見ても、党代表自身が亀裂の拡大に加担したといえる。

党内亀裂が深まった一方で、事前調整を行う動きもあった。それは政調の復活である。鳩山政権期に、内閣で政策決定の一元化が唱えられ、党の政策調査会は廃止された。ところが、政策決定に参加できないバックベンチャーの不満が高まり、復活が画策されていた。菅が代表に就任すると同時に政調は復活した。政調会長には、玄葉光一郎が就任した。政調会長が公務員制度改革大臣(改造内閣では、国家戦略担当大臣)として入閣し、党と内閣の一体化という形がとられた。そのため、内閣の下、政策決定の一元化の図式は守られ、政調は「提言機関」とされた¹⁶。自民党のような事前審査制がとられたわけではなく、政策調査会はあくまで「提言機関」であるとされ、その権限は不明確であった。TPPなどの問題についても、党内意見の集約というよりも事後調整の役割しか果たしていなかったといえる¹⁷。

ここまでの菅政権期の特徴は以下の三点にまとめられる。第一に、党亀裂の深化から、内閣と党(主流派と反主流派)の選好の不一致が大きくなったこと。第二に、消費税率の引き上げなどの政策課題において、菅は事前調整を行わずトップダウン型の意思決定を志向した。しかし、内閣がバックベンチャーを統制する手段を持っていなかったことに加え、参議院選挙の敗北もあり、反主流派に対する統制力を失ってしまった。第三に、政調の復活にあらわれているように、当初構想されていたウエストミンスターモデルを模範とした「政治主導」体制から離れてしまった点である。

菅内閣の下では、2011年3月11日に東日本大震災があり、福島第一原子力発電所の事故など深刻な問題が生じた。さらに、「ねじれ国会」もあいまってさらに政治の混乱に拍車がかかった。党内(特に小沢グループ)からも不信任案に同調する動きがでてきてしまった。最終的に、菅首相は「ねじれ国会」の下、自民党や公明党との取引の末、特例公債法案の成立と引換に452日で退陣することとなった。

<野田佳彦内閣>

2011年9月に、菅直人のあとをついで野田佳彦は首相となった。野田は人事面では挙党一致体制をとり、幹事長にはもともと疎遠であった輿石東を据えた。政策調査会の権限は明確化され、政調による事前承認が認められた。そのため、内閣のもと政策決定一元化の建前は崩れ、党と内閣の二元化が生じた。族議員や官僚主導の政治から脱却することを目指した、民主党の意思決定過程は、古い自民党に類似したものになってしまった。

消費税率の引き上げをめぐることは、党内で激しい対立が起き、政調会長に「一任」する事態が起きた¹⁸。反発した小沢グループは国会で反対票を投じ、除籍処分となるものが現れた。小沢を筆頭とする、消費税率の引き上げに反対する議員は、「国民の生活が第一」という新たな政党を立ち上げた。これは前述の党内亀裂の深化の一つの帰結である。

野田内閣においては政調の活用など、事前調整型の意思決定を行おうとしたが、主流派と反主流派の選好の不一致の程度が大きくなりすぎたために、機能しなかった。また実体として、議論を行い意見を調整するというよりも、消費税の問題にみられるように議論を打ち切り「一任」することが行われていたため、実態はトップダウン型の意思決定に近いものであったといえる。

¹⁶ 『朝日新聞』 2010年6月15日 朝刊

¹⁷ 『朝日新聞』 2010年9月20日 朝刊

『朝日新聞』 2011年11月2年 朝刊

¹⁸ 『朝日新聞』 2012年6月20日 朝刊

税と社会保障の一体改革についての、三党合意をとりつけるために野田首相は、近いうちに解散することを約束していた¹⁹。民主党内からも反対意見が多く、なかなか解散権を行使できないでいたが、11月の安倍晋三自民党総裁との党首討論の席上で解散を名言、11月16日に衆議院が解散、12月16日には第46回衆議院議員総選挙が行われた。結果は民主党の大敗であり、3年にわたる政権交代はここに終わった。

V. 結論と課題

内閣が主導して、効率的な立法を行うというウエストミンスターモデルの利点を活かすためには、一体性を保った政党組織が必要であった。上の考察を踏まえると、民主党では以下の3つの点から、一体性を確保できず失敗に至ったと考えられる。

第一に、党首の権限が党組織の構造上制約されており、党幹部の間でも意思統一がなされていなかった。このことから、党代表のリーダーシップは制限され、逆に調整を行う際にも上位の権威がないために、政策についてのすり合わせが十分に行われなかった。戦後のイギリス保守党が党首に強い権威を与えて、多様な意見を束ねていた事とは差がある。

第二に、権力分立の観点、また国会法における大臣出席の原則から、幹事長の入閣を行わなかった。幹事長は与党のトップであり、国会と選挙対策を任された。イギリスで言うところの、院内総務の役割が期待されていたものの、入閣せずに党に残ることとなった。このため、党幹事長が党内では大きな権限を握り、新たな「政府与党二元体制」が生じてしまった。さらには、政府に要求を行うこともあり、政府と党の調整役を担ったわけではない。その結果、党と政府が対等な立場になってしまった。ゆえに、内閣は国会において与党議員、すなわちバックベンチャーを統制する手段を失っていた。加えて党幹事長が拒否権プレイヤーとしての機能を果たしていた。すなわち、統制の方法を取ることで一体性を保ち首相の個人的リーダーシップを発揮することは難しくなっていた。これは、対等な意思決定機関を配置していたために、議会指導部の政策選好に反して、左傾化した1990年代までのイギリス労働党の組織構造との類似がみられる。

第三に、党内の対立が激化している状態でトップダウン型の意思決定を行ない、任期途中で選挙に負けてしまったことがある。イギリスではサッチャーのあとのメジャーなど、党内の亀裂が深化してしまった状況の下で、合意的な意思決定を行う首相が登場した。その一方で、菅直人は党内亀裂が深まっているなかでトップダウン型の意思決定を志向した。参議院選挙で敗北したために、個人的リーダーシップを発揮するための条件である議員を再選を果たさせる人気による求心力を保つことができなくなってしまった。政調の復活など事前調整による一体性を志向した形跡がみられるものの、党首自身が人事の面などにおいて反主流派を冷遇し対立を激化させてしまった。

民主党は、イギリスのブレアの幻影をもとめて、改革を行ったが、トップダウン型の意思決定と党組織の関係に対する考慮が不足していた。民主党はトップダウン型の意思決定を行い、首相が個人的リーダーシップを発揮することが可能な組織形態ではなかった。政策の発表後に、党内で事後調整するのではなく、マニフェスト作成の段階で少数の議員だけでなく、利益団体や党員、地方議員などの意見を集約し事前調整型の意思決定を行っていた場合には帰結が異なったものになっていたであろう。

最後に、今後の研究課題を述べる。1970年代ごろから、政党の支持基盤が崩れ、選挙の際、政党は流動的な大衆をターゲットとしなければならなくなった。その結果、党首のイメージ戦略の重要性が増し「選挙至上主義政党」(パーネビアンコ 2005)が誕生することとなった。ブレア率いるニューレイバーはその例である。選挙に勝てることが党首の権威の源泉であるため、リーダーシップも流動的な大衆に依存せざるを得ない。一方で、昨今の日本においては、衆議院選挙の際の議席変動の振れ幅の大きさが問題となっている。現在の政治状況について「競争型デモクラシー」という考え方自体の失敗であるという指摘も存在している(小林 2012; 中北 2012)。政党の重要な機能は、社会の利益の代表と集約である(佐々木 1999)ため、今後、社会と政党のつながりについて考察を深めたい。

VI 参考文献

¹⁹ 『朝日新聞』 2012年8月9日 朝刊

飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造』 中公新書
 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 (2000) 『政治過程論』 有斐閣アルマ
 上神貴佳・堤英敬 編著 (2011) 『民主党の組織と政策』 東洋経済新報社
 ヴェーバー, M (1980) 『職業としての政治』 脇圭平訳 岩波文庫
 梅川正美・阪野智一・力久昌幸 編著 (2006) 『現代イギリス政治』 成文堂
 梅川正美・阪野智一・力久昌幸 編著 (2010) 『イギリス現代政治史』 ミネルヴァ書房
 大山礼子 (2003) 『比較議会政治論』 岩波書店
 菅直人 (1998) 『大臣』 岩波新書
 菅直人 (2009) 『大臣 増補版』 岩波新書
 吉瀬征輔 (1997) 『英国労働党』 窓社
 小林良彰 (2012) 『政権交代』 中公新書
 小堀眞裕 (2012) 『ウエストミンスター・モデルの変容 日本政治の「英国化」を問いなおす』 法律文化社
 近藤康史 (2011) 「社会民主主義政党の模索と変容」 田村哲樹・堀江孝司編『模索する政治』 ナカニシヤ出版
 阪野智一 (1996) 「イギリス政党における派閥」 西川知一・河田潤一編『政党派閥 比較政治学的研究』 ミネルヴァ書房
 阪野智一 (2001) 「イギリスにおける政党組織の変容」 『国際文化学研究』 第 16 号 p1-13
 佐々木毅 (1999) 『政治学講義』 東京大学出版会
 佐々木毅・清水真人 編著 (2011) 『ゼミナール現代日本政治』 日本経済新聞出版社
 セルドン, A 編 (2012) 『ブレアのイギリス 1997~2007』 土倉莞爾・廣川嘉裕監訳 関西大学出版部
 建林雅彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008) 『比較政治制度論』 有斐閣アルマ
 中北浩爾 (2012) 『現代日本の政党デモクラシー』 岩波新書
 パーネビアンコ, A (2005) 『政党 組織と権力』 村上信一郎訳 ミネルヴァ書房
 待鳥聡史 (2012) 『首相政治の制度分析』 千倉書房
 マッケンジー, R.T (1965) 『英国の政党 上巻』 早川崇・三澤潤生訳 有斐閣
 マッケンジー, R.T (1970) 『英国の政党 下巻』 早川崇・三澤潤生訳 有斐閣
 山口二郎 (2007) 『内閣制度』 東京大学出版会
 山口二郎 (2011) 『政権交代とは何だったのか』 岩波新書
 レイプハルト, A (2005) 『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究』 粕谷祐子訳 勁草書房

Conservative Party “Ministerial Teams”

http://www.conservatives.com/People/Ministerial_Teams.aspx(2013/1/15 閲覧)

The Labour Party “Rule book 2010”

<http://www.leftfutures.org/wp-content/uploads/2011/02/Labour-Party-Rule-Book-2010.pdf>(2013/1/22 閲覧)

国立国会図書館調査及び立法考査局 (2010 年) 『主要国の議会制度』

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2010/200901b.pdf> (2013/2/3 閲覧)

内閣法制局 「最近における法律案の提出成立件数」

<http://www.clb.go.jp/contents/all.html> (2013/2/3 閲覧)

民主党 『民主党規約』

<http://www.dpj.or.jp/about/dpj/byelaw>(2013/2/3 閲覧)

民主党 『綱領(基本理念)』

<http://www.dpj.or.jp/about/dpj/principles> (2013/ 2/3 閲覧)

民主党 (2003) 『マニフェスト』

http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2003.pdf (2013/2/3 閲覧)

民主党 (2005) 『マニフェスト』

http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/images/Manifesto_2005.pdf (2013/2/3 閲覧)

民主党 (2009) 『マニフェスト』

http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf (2013/2/3 閲覧)

民主党 (2009) 『政策集 INDEX2009』

<http://archive.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf> (2013/2/3 閲覧)