

日本の政治と行政の現状と課題 いま思うこと

政策研究大学院大学特別教授
グローバルリーダー育成センター所長

堀江 正弘



本誌編集部から、以前に「政治、行政の現状と課題」の頃つらつら思うこと」を書いてから大分時間が経ったので、そろそろまた書いたらどうか、という誘いがあった。他人にご高説を垂れるような考えは無いものの、現状を憂う者として、少しでも頭の整理をしておくことは意味あること

と思い、書かせていただくことにした。

政治の在り方

政治の在り方は、政治に関係する制度やその制度の実際の運用、政治に参画する政治家、国民、民間企業や団体、マスメディアなどのアクターの在り方、その時々

の社会、経済状況やこれを巡る事情、国際関係や国際情勢など様々の要因により変化する。そしてこの10年近くの間、日本では大きな変化が起こっている。これらについて思うことを率直に述べたい。

「決められない政治」と「決めすぎる政治」

小泉政権以後の自民党政権と民主党政権の時代には「決められない政治」と批判された日本の国政は、いまや、「決めすぎる政治」とも言われるくらいに、重要な案件があれよあれよと思う間に決められる政治になっていく。しかし、「決められない政治」を批判した国民が、今の状態を歓迎しているかという点必ずしもそうではないように思われる。何が、どう議論されて、どう決められたかを知らないまま、喜んでばかりはいられないのではないかと。

「決められない政治」の原因の一つは与党が参議院では少数である「ねじれ国会」という国会の状態であった。必ずしも、時の首相に決断力がなかったから「決められなかった」ということではない。「ねじれ」は、いったん2009年に民主党連立政権が成立して解消されたが、1年足らずで再び「ねじれ」となり、民主党政権の最後まで解消されなかった。民主党は、党内に存在する様々な立場からの異なる意見を聴きながら政権政党として政策をまとめ、実行するためのしつかりした仕組みや手続を作ることができず、議論ばかりして、まとめられない政党という印象を国民に与えたばかりか、政権政党という有利な立場にありながら多数の離党者を出すという、自ら墓穴を掘るような失敗をした。しかし、党内事情ばかりではなく、「ねじれ」により国会運営がうまくできず、したたかな自民党に翻弄されて、やりたいことが思うようにできなかったということも、民主党政権崩

壊の大きな原因であった。(他のサミット国には、イタリアを除けば、日本のように同じような方法で選出された議員で構成され、同じような権能を有する、性格の同じ2つの議院が存在する国がないこともあって、憲法改正あるいは何らかの制度改革により、参議院の廃止を含む改革をすべきと主張する意見があるのもひとつでもある。)

そして、2012年12月の衆議院議員選挙において自民党と公明党が3分の2以上の多数を占めるに及び、参議院でも多数を占める新しい与党が誕生し、国会における政権基盤は安定した。野党は少規模政党が競合する状態になり、全体として弱体化し、「一強多弱」と言われる政権与党にとって極めて都合の良い状態になった。首相の権力は抜きん出て絶大なものになり、実質的に立法府と行政府の両方をコントロールできるようになった。国会の制度が変わらなくても、「決めすぎる政治」に変わったのである。

「一強多弱の中で起きている問題」

首相、特に両院で多数を占める自民党連立政権の首相の権力の増大の背景には、派閥がかつてのような力を持たず、また、新議員の増加により、人数が増えた割には政治力、政策能力などいろいろな意味での力が弱くなった与党の存在がある。200

5年、2009年、2012年の衆議院選挙と政権交代は、小選挙区制度の影響が大きく出て、オセロゲームのように勝ち負けを逆転させ、ベテラン議員の引退と大量の新人議員の誕生をもたらした。小泉チルドレン、小沢チルドレン、安倍チルドレンと呼ばれる新人議員たちの多くは、社会経験も政治経験も十分ではなく、知識も勉強も不足しており、首相や党の幹部に意見あるいは異論を唱えたりする能力もなく、唯々諾々と上からの指示、流れに従う存在となり、極端な言い方では、国会における案件議決時の投票要員に過ぎないとさえ評されている。「一強多弱」の構図の中で、与党議員の緊張は緩み、与党議員の傲慢さが目立ち、異論に対する寛容さや謙虚さがなくなっている。見識のない発言をして国際的にも響きを買ったりしている者もいる。また、モラルも低下し、一般社会人ですらやらないようなことを平気でやる者すら現れている。ベテランともいえるような議員についても金銭に絡む不祥事や法令違反の疑いさえ指摘されるようなことが起きている。しかし、地方議員の場合と異なり、国会議員についてはリコールの制度がないので、国民が彼らを排除することができない。本人が辞めると言わない限り、居座り続けるのである。民主党の成立、失敗以前であ

れば、これらの一つ一つが時の政権を脅かす可能性があるようなできごとである。現在の政権、与党はこうしたことの危機管理に長けているので、いまのところ致命的なところまでは行ってはいないかもしれないが、このような事例が繰り返されるのを見て、国民は呆れ、そして、激しい憤りと虚しさを覚えている。いま、国民は、その怒りの持つて行き場に迷っているが、今後はどうなるか分からない。何もできなければ、政治に対する信頼も、期待も低下する一方になり、政治も行政も停滞するような事態が起こるかもしれない。外国ではいろいろと起こっているが、国民がおとなしい日本は大丈夫と言ってはいただろう。

2016年4月4日の読売新聞朝刊に掲載された同社本全国世論調査結果によると、安倍内閣を支持すると答えた人は50%で依然として高いが(支持しないが38%、その他が4%、答えないが8%)、支持すると答えた人に、支持する理由を一つだけ求めると、「これまでの内閣よりいい」が43%で一番多く、「自民党中心の政権だから」が18%、「政策に期待ができる」が13%、「首相に指導力がある」が12%の順となっている。これまでの内閣(具体的には直前の民主党内閣ということになろう)よりいいというのは、現内閣に対する必ずしも強

い、積極的な支持ではないと解釈されている。別の世論調査では、「他に代わるものがないから」という選択肢が設けられ、これを選ぶものが一番多い場合がある。これは、「(自民党あるいは現内閣に)代わるものが出てくれば、そちらを支持するかもしれない」ということであって、現内閣あるいは自民党に対する支持は実は移ろいやすい脆弱なものではないかと解釈されている。では、「代わるもの」がいるのか、あるのか?まさに、それが、問題なのである。それがなければ、政治に緊張感が戻らないからである。

首相の在り方

「首相の在任期間」について

憲法上も法律上も任期規定のない日本の首相の実際の在任期間はまちまちである。1982年の中曽根首相就任以来2016年までの34年の間に18人の首相(安倍首相は2回やっている)ので、それを加えると延べ19人になるが)が生まれている。平均2年未満であるが、特に2006年から2012年までは毎年首相が交代している。これに対して、ドイツでは、この期間の倍の期間である1949年から2016年までの67年の間に首相はわずか8人である。こ

のような在任期間の違いは、政策の作成、決定、執行、継続性、政権の安定性、国際的なプレゼンスや影響力の行使といった点で大きな違いをもたらしていると考えられる。サミットのたびに出席する首相が異なるようでは継続的な話や親しい人間関係の構築などできるはずがない。

上述のように日本の首相の在任期間の平均は2年に満たないが、1982年以降では、一番長い小泉首相が1980日、中曽根首相が1806日、そして、安倍首相が前回の2006年9月から2007年9月までの期間と今回の2012年12月からの期間を加えると今年の3月末現在で既に1550日を超えている。前回の衆議院議員選挙が2014年12月であり、仮に4年間衆議院議員選挙がなければ、安倍首相は小泉首相をはるかに超えることになる。(ちなみに、日本の歴代首相の在任期間の1位は桂太郎の2886日、2位は佐藤栄作の2798日、3位は伊藤博文の2720日、4位は吉田茂の2616日、5位が小泉純一郎の1980日である。)

このように見ると安倍首相の地位は盤石と思われ、ドイツの首相並みの長期在任になりそうな感じであるが、にも拘わらず、マスコミ報道では、安倍首相は、この夏に参議院議員選挙と同時に衆議院議員選挙を

やるか、年内に衆議院選挙をやるのではないかと、伝えられている。衆議院議員の任期は4年でありながら、衆議院議員選挙は2012年12月と2014年12月という短期間のうちに2度も行われている。前回の選挙からまだ1年半も経っていないのに、何故、解散、選挙ということになるのか。3権分立の原理の下で独立した機関である衆議院を首相の一存で頻繁に解散してよいものかどうか。上記のドイツや日本が何かにつけて参考にする議院内閣制の国イギリスなどではどうなっているのだろうか、次に考える。

「首相の衆議院解散権」について

現行の日本国憲法には、第69条に「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならぬ」という規定があるほか、憲法第7条に「天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に關する行為を行ふ。」という規定があり、国事行為の例として、同条に「衆議院を解散すること」が挙げられている。そして、このことから、慣行として内閣(首相)による政治判断による解散が可能であるとして、いわゆる第7条による解散が行われて

いる。実際に、第69条に基づく解散はわずか4例しかなく、そのほかは第7条による解散として行われている。そして、この第7条による解散は、首相の判断によりいつでも可能と考えられている。しかし、下記の読売新聞によれば、首相による自由な解散が一般化してきた国は、日本、カナダなどごく少数であり、ドイツでもイギリスでも解散権の行使は内閣不信任などに制限され、議会任期が半ば固定されており、フランス、イタリアなどでも政権による任期満了前の解散はあるものの「自由な解散」は一般的ではないと言われている。ここで特記したいのはイギリスの例である。

上記の各国の例の紹介とともに読売新聞(2016年2月12日)に紹介された小堀眞裕立命館大学教授の説明によると、「英国は、日本と同様、首相による任意の解散が認められてきたが、2011年に成立した固定任期議会法で、首相の解散権を廃止した。保守党が、連立相手の自由民主党の『勝手に解散されては困る』という要請を受け入れ、野党の労働党も廃止に合意した。同法により、総選挙の期日は、前回選挙から5年後になるように規定された。任期途中の解散は、①下院の3分の2の要求があった場合、②内閣不信任が可決され、14日以内に下院の信任を受ける内閣が発足し

ない場合に限られる。」ということである。

憲法第7条を根拠に行われているいわゆる第7条解散を法律で制限できるかどうかは簡単ではないであろうが、首相にとって、リスクの高い争点を目立たぬようにしたり、先送りしたり、野党の体制が整わない都合がよいとき、つまり与党にとって有利なときに、解散を自由に行うことが可能であるかのような考え方は適当ではなく、議院内閣制の国イギリスを含めて行われていないことであることを再認識することが必要であろう。さらに、衆議院と参議院の同時選挙というのは、与党にとって有利かどうかはともかくとして、国民の選挙権行使をいろいろの意味で制約するものであり、本来は憲法が想定していなかった事態ではないかと思われる。

政治家の在り方、野党の在り方

政治家に求められるのは、まず、国民、国、社会のために働こうという強い情熱(パッション)であり、この情熱を維持し続けることができるだけなければならない。そして、そのためには、国民、国、社会がどのような状態にあり、何が必要かを知らなければならぬ。さらに、一般論として言えば、自ら社会人としての経験を持ち、人々の苦勞

や苦しみを知り、直観としても理解できることが重要とすることができる。政治家になっても、自ら見て、いろいろな人から、いろいろなところで、いろいろな意見や訴えを聴いて、自分で考えなければならぬ。他人の意見の受け売りでは、訴える迫力に欠け、長続きせず、言うことが変わり、結局信用されないことになる。このことを念頭に置いて、国民がいまの政治家のことをどのように見ているか、どのように評価しているか、政治家は真剣に、謙虚に考えるべきである。上述の「1強多弱」の中で問題を起こしている者の中にはそのような神経も考えもない者もいるであろうが、そのような者はそもそも資格がない者というべきである。国民もそのような眼で彼らのことを見て、選択をしなければいけない。このような現実には、日本に限らず、先進国、途上国を通じて見られることである。最近、大きく報道されている「パナマ文書」に出てくる世界の指導者の(家族等の)名前を見れば、指導者なる者もいかにさもないことか、integrityを維持することが現実にはいかに難しいことか、よく分かる。日本人の名前が出て来ないことを祈りたいが、戦々恐々としている人もいるかもしれない。

野党は「1強多弱」の中でどうあるべきか苦しんでいる。強い情熱を持ち、政策能

力もあり、人間的魅力もある優秀な政治家も沢山いる。しかし、国民の支持がなかなか野党に向かないのは何故だろうか。何と言っても、民主党政権の「失敗」の記憶が国民にまだ重く残っているからである。大きな期待の裏返しである失望であるだけにこれは短期間では消えないものである。どこの国でも敗れた政権が捲土重来を期して復活するにはそれなりの時間を要した。敗れた政権は変わらなければ国民の重い記憶を乗り越えることはできない。多くの国では党の顔である指導者が交代して変化を強く訴え、支持者に新たな期待を抱かせる努力をしてきた。それでも実際に政権を奪還するまでには相当の期間を要したのである。新しい政策を訴えても同じ顔ぶれで訴えたのでは、重い記憶が消えない国民にはすんなりとは受け入れられないのである。フレッシュな魅力あるスター的な人材を表に出さなければいけない。いまの野党にもそのような有能で魅力あるフレッシュな人材がいるはずである。それを国民は待つてゐるに違いない。真面目な国民は、議論されるべきことが堂々と活発に議論される、テレビ中継を見たくなくなるような、そして新聞記事を詳しく読みたくなるような、緊張感のある国会を求めているはずである。

国民の在り方

国民の在り方については若者のこと以外はあまり書くつもりはない。読者の多くは良識ある相談委員の方々であり、よく分かっている方々であると考えられるからである。ただ一つ、これまでの政治がどちらかというと選挙で投票に行く率の高い高齢者のことを重視し、選挙対策と批判されるようなことまでやってきたこと、投票に行く率が大変低い若者のことが相対的に軽視されがちであったことを中高齢者にもよく考えてほしいと言いたい。

日本は人口減少時代に入り、低い出生率にあらためて危機感を抱いた政府はやつと本腰を入れざるを得なくなってきた。しかし、そうした政策は、若者が納得し、その気になってくれなければ実現できない。若者が結婚したいと思ひ、子供を持ちたいと思ひ、家族そろって幸せな人生を送りたいと夢を持てるような政治をやってほしい。非正規雇用の若者の中には結婚すら難しいと考えている者も少なくないし、子供は欲しいが経済的に苦勞することが分かっている者も多い。若者が日本の将来を担うのであつて、いまの高齢者でも、いまの中年政治家でもないのである。

今度、18歳以上に選挙権が付与され、投票に行けることになった。若者は、多くの政策が直接彼らの人生に関係してくることをよく理解して、よく考えて投票に行つてほしい。このことに関連して高校生の活動について制限を加えたりしようという動きがあるようであるが、選挙権を与えておきながら、それを有効に行使しようとする者の活動に届出などによる制限を加えたり、枠をはめたりするのは、矛盾していると言わざるを得ない。まだ一人前でないと言ふなら、大人と同じ選挙権を与えるべきではなかつたということになるからである。

マスメディアの在り方と国民の役割

国民が政治に関心を持ち、その権利を適切に行使するためには、国民にとって必要な情報が手に入り、国民がそれらを使って考え、判断できることが必要である。そのために重要な役割を果たしているのがマスメディアである。政府は多くの情報を作成し、提供しているが、それらも、マスメディアを通じて国民が知るところとなる、というのが社会の実態である。したがつて、マスメディアを通じて情報が十分、適切に流れてこない限り、多くの国民は必要なことを知らないことになるのである。

技術進歩、システムの高度化、媒体の多様化などにより、現在では、従来からの新聞、書籍などの紙媒体だけでなく、テレビ、インターネット、携帯電話などをはじめとする多様なメディアが利用されるようになり、新聞を読まないでインターネットでニュースをチェックする若者が非常に多くなっている。しかし、一般の国民にとっては、新聞、テレビがもっとも重要な情報源であり、いまでも最も影響力のあるメディアと言えるであろう。

この日本の新聞にはアメリカなどと比べると大きく異なる特徴がある。特に、発行部数の多さ、記者の採用・人事などの在り方、政府との関係である。数年前の世界新聞・ニュース発行者協会の発表では、発行部数のトップ10には、1位の読売新聞から4位まで日本の新聞が並び、10位までに6つの日本の新聞がランクインしている。日本以外では、中国、イギリス、ドイツの新聞が10位までに入っているが、アメリカの新聞はこの中には出て来ない。読売新聞の発行部数は約1000万部(最近では減少していると伝えられる)であるが、日本でよく知られているニューヨークタイムズの発行部数は約100万(これも最近では紙版の方はかなり減少しているが、デジタル版が急速に増えている)である。この発

行部数の規模の違いは新聞の紙面や内容にも影響する。次に、日本の新聞の記者の多くが大学卒業時に採用され、基本的に、そのまま同じ新聞社で仕事を続ける社員となる(したがって管理者へと昇進して行く)のに対して、アメリカの記者は、例えばジャーナリズムの大学院を卒業して、ジャーナリストとしていろいろなところで経験、実績を重ね、優秀な記者はニューヨークタイムズなどに移り、さらに影響力の大きいジャーナリストの仕事が続けるといふパターンである。そして、3つ目の特徴が、日本の新聞、テレビ、特に大新聞と政府との距離感である。日本では、新聞社の社長クラスの幹部、政治報道部門の幹部、花形論説・解説委員、ベテラン記者などが首相などと会食していることが伝えられるが、問題ではないか、と取り上げられることはほとんどない。アメリカでは、考えられないことであろう。そんなことでは、政府と距離を保ちながら、客観的、そして批判的な報道ができるのか、と批判されるに違いない。最近の総理記者会見などをみていると、昔のようにベテラン記者による火花を散らすようなやりとりが、ほとんどなくなり、面白くなかったと感じる。真偽のほどは分からないが、最近、テレビ局と政府との関係についてもいろいろと言われているが、スペースがないのでここでは書かない。

こういう状況の下で、政治や社会問題に強い関心を持つ良識ある国民に是非やつてほしいことは、いろいろな新聞や週刊誌、月刊誌、単行本などを読み比べして、違いをチェックしたり、空白を埋める努力をすることである。同様にいろいろなテレビ番組も見て比較してほしい。

良い政治、良い政府を確保するためには、well-informed citizenが必要である。彼らが見ているところで、優れた政治家が、緊張感を持ちながら、情熱をもって政治に取り組むことが強く求められているのである。(4月10日記)

(略歴)

1970年東京大学卒業、1972～1974年シラキュース大学、イェール大学留学
1971年から2006年まで35年間、行政管理庁、総務庁、総務省、大蔵省等で勤務し、内閣官房行政改革推進事務局長、総務省情報通信政策局長、総務審議官などを歴任
2006年政策研究大学院大学教授、2009年留学生修士課程プログラムYLPディレクター、2011年副学長、2013年特別教授、グローバルリーダー育成センター所長及びYLPディレクター
2008年から日本行政学会理事、国際交流委員長を経て現在顧問、2013年から国際行政学会(IIAS)本部ブリュッセル)諮問委員会委員