

二大政党制とデモクラシー

—制度的誤謬の克服に向けて—

吉田 徹

北海道大学法学研究科准教授

環境変化への適応による政権交代

民主党による政権交代は、いうまでもなく戦後日本政治史の中で歴史的な出来事であった。「政権交代のある民主主義」は、55年体制もとの自民党一党支配体制、もしくはこれに旧社会党を加えた1.1/2政党制を打破しようとする長年の期待であり、これが遂に実現された。もともと、こうして新たに生れた「多数派デモクラシー」は、早くも多くの制度的誤謬を抱えていることが明らかになりつつある。

民主党による政権交代は、90年代に端を発する一連の政治改革の結果によるものともいえる。周知のように、1994年に政治改革関連法案が成立、選挙制度がそれまでの中選挙区から小選挙区比例代表並立制（小選挙区300・比例代表200議席、2000年に比例代表部分は180議席に削減）へと変更されたが、これが政権交代をもたらす環境を整えた。

まず、選挙制度の改編によって二大政党化と政策中

道化への圧力がかかるようになった。1996年に鳩山・菅両代表によって結党された旧民主党は「中央集権的な上意下達の組織政党」を否定して、自ら「ネットワーク型の新しい組織政党・政党システムの創造」を目指すと宣言していたものの、この当初の方針は同年に行われた衆議院選挙を経て、二大政党化が進む中で変更を余儀なくされていった。分裂した新進党の諸派を1998年に吸収した新民主党は、有権者の6割から8割を占めるとされる無党派層の票の獲得を目指し、特定の有権者層や利益団体に依存しない「包括政党」（キルヒハイマー）として再スタートを切ることになったのである。2003年の小沢・自由党との合併も、自民党と新進党による保保対立の構図が崩れ、二大政党化の圧力が続く中での選択だった。民主党の小選挙区での得票率は一貫して増加していつているが、それも以下にみる政党政治での環境変化に適応しようとしたためである。

変化の第一は、小選挙区制を中心とする選挙制度は、第三党以下が過少代表され、相対する二大政党が構造的に優位となった点である（「デュヴェルジェの法則」）。また、二大政党が一次元上の対立軸で相対する場合、両党の政策は近似化し、中道化する傾向をみせることになった（「中位投票者理論」）。

最近行われた世論調査によれば、「リベラル」と「保守」軸の中間に自身が位置すると考える有権者は最多の36%を占めており、この中位投票者の層は全体の6割強を占めている。民主党が中道に位置していると認

よした とおる

1975年生。慶應義塾大学法学部卒。東京大学総合文化研究科博士課程修了（学術博士）。日本学術振興会特別研究員等を経て現職。専攻は、欧州比較政治、政党政治論。著書に『ミッテラン社会党の転換』（法政大学出版局）、『二大政党制批判論』（光文社新書）、共著に『政権交代と民主主義』（高橋進・安井宏樹編、東京大学出版会）など。

識している者もほぼ6割おり、民主党が典型的な「メディアン（中央値）政党」であることが明らかになっている（2010年3月24日付朝日新聞）。デュヴェルジエの法則も、中位投票者理論も、実際には様々な条件が揃って始めて有効な理論だが、以上のように、日本ではストレートな形で反映されているというのが実情である。

小選挙区制に加え「マニフェスト選挙」が定着したことも、民主党の有利に働いた。小泉自民党で観察されたように、小選挙区制のもとでは、公認権を持つ執行部の権限が強化される傾向を持つが、マニフェストを基準とした選挙では人物本位ではなく政党本位での投票行動がさらに促されるため、マニフェスト策定を主導する執行部の意向がさらに強く影響する。それまで、自民党や旧社会党出身者、その他官僚・民間出身議員からなる「寄り合い所帯」たる民主党の弱点はマニフェスト選挙によって克服されることとなり、「政権担当能力」のある責任政党としての地位を確立することができたのである。

政策の中道化は、対立する二大政党が政策で差異を見出すことが難しいため、選挙戦では改革シンボルの奪い合いやスローガンの連呼を帰結させる。先の総選挙で民主党は「生活が第一」、自民党は「安心社会の実現」を掲げ、すでに近似性が観察されたが、しかし前者がキャッチフレーズとして採用した「政権交代」は、すでに統治能力を失いつつあり、与党としての正統性を欠いていた自民党に対し、構造的な優位性を発揮することにもなった。

多数派デモクラシーは受け入れられたか

これをもって日本は新たな民主主義のモデル、すなわち「多数派デモクラシー」への道を選択したかのように見える。多数派デモクラシーとは、執行権の集中と内閣の優越を特徴とし、小選挙区制と多数派政権をセットとするデモクラシーのあり方である。菅直人、小沢一郎といった民主党の主要政治家がイギリスに視察に赴いたように、このデモクラシーのあり方を実践してきたのは、別名「ウェストミンスター型」とも呼ばれるイギリスの議会政治である。「いうまでもなく、二大

政党制の神話はデモクラシーのモデルをイギリスにみることから生まれた」とされるように、二大政党制による政権交代の典型はイギリスに求められる（篠原一「連合政治の理論的問題」1984年）。

確かに、多数派デモクラシーを前提とする二大政党制は、多数派支配による安定と革新をもたらすものとして、他先進国においても統治のモデルとされてきた。例えばフランスでは、議会政治による「イモビリズム（頹廃主義）」の払拭を目指した第五共和制（1958年～）下で、小選挙区二回投票制導入と強い執政府を可能にする憲法改正が行われ、大統領制でありつつも明示的にイギリスの統治モデルが意識された。また日本の55年体制に比されてきた戦後イタリア政治でも、「政党支配体制（partitocrazia）」から90年代のいわゆる「第二共和制」への以降過程で、国民投票を経て小選挙区制が導入され、政治的革新を促そうとする政治改革を経験している。

小沢一郎は、自身の『日本改造計画』（1994年）で、国際的次元での「激変する事態」および内政的次元における「日本型民主主義」の変化に対応するためには、まず「政治のリーダーシップを確立すること」が急務であり、そのため「政策決定の過程を明確にし、誰が責任を持ち、何を考え、どういう方向を目指しているのかを国内外に示す必要がある」とした。そのため、①官邸機能の強化、②与党と内閣の一体化、③小選挙区制の導入、さらには「国の基本理念を同じくする二大政党制」を確立することが、「政治のダイナミズム」を取り戻すことになる、と説いた。小沢一郎が古くから多数派デモクラシーと二大政党支持者であったことは知られているが、何れにしても「政策によって政局を動かす」という小沢政治は、55年体制からの脱却と政治主導の実現という規範的期待と相まって、政権交代への道を切り拓くことになった（山本健太郎「小沢一郎と政界再編」2010年）。内閣法制局長官による答弁を排除するだけでなく、副大臣と政務官の数を増加させることが盛り込まれた民主党政権による国会改革関連法案は、多数派デモクラシーへの道を加速化させることになるだろう。

もつとも、有権者は政権交代そのものを歓迎しつつも、民主党の目指す多数派デモクラシーについて完全な信任を与えたわけではないように見える。世論調査では、政権交代選挙に際して子ども手当や高速道路無料化など民主党の「目玉公約」を積極的に支持した有権者は2-3割に留まっただけでなく、現在でも「政治は変わっていない」と感じる者は半数近くにのぼっている（朝日新聞、前掲）。また、民主党と自民党に違いがないと考える有権者も6割前後で推移しており、ここから「政権再編」を求める声は6割を超えている。

二大政党制が抱える問題のひとつは、政治学者シャットシュナイダーが指摘した「動員のバイアス」が強化されることにある。つまり、時々の支配的な政治勢力は、自らが優位になるような選択肢や争点しか提示しようとしないうえ、選択する側にとっては実質的に争点空間が縮小される状況が生まれることになるのである。民主党政権が提示した政策や改革について、総論として賛意が示されつつも、これらが内閣支持率に直結しないことの理由のひとつには、有権者が重視する雇用不安や財政改革といった争点について明示的な政策的指針が、現在構成されている政治空間の中では可能にならないという構造的制約に由来する。多くの政治的課題が山積しているにも係らず、二大政党制はまだ「政治のダイナミズム」を生み出すに至っていないといえよう。

2つのデモクラシー

二大政党制と多数派デモクラシーを推す認識論的基礎を提供しているのは、議会や政党政治は統治の手段の一部に過ぎず、安定した政権基盤を形成することを目的とする思考である。例えば、当時のイギリスの政治形態を積極的に支持したW.バジョットが『イギリス憲政論』（1867年）で、政治においては「機能する多数派」形成こそが重要であり、そのためには小選挙区制に担われる多数代表制こそが目的に合っている、と論じたことは有名だ。

二大政党制が擁護されるのも、有権者に対して政党側からの明確な選択肢が提示され、有権者がこれ

に委任を与えるような構造が確立でき、結果として強力で安定的な政治的リーダーシップが期待されたためである（飯尾潤『政局から政策へ』NTT出版）。二大政党制と対極される多党制の場合、社会の側の選択肢は複数存在することになるが、連立交渉や政権内での取引によって明確な委任関係を取り結ぶのが難しいという欠点を抱えることになる。

二大政党制に代表される「多数派デモクラシー」と多党制に代表される「多元的デモクラシー」の何れかが民主主義にとって望ましいかは、古くて新しい議論である。先のバジョットとは異なって、同時代人のJ.Sミルは「一選挙区の平均選挙民数さえ集まれば、選挙民は互いに連合して代表を選出できるという制度でないなら、代表の真の平等は達成されない」（『代議制統治論』1861年）と述べて、当時の1選挙区2人制を批判、反対に比例代表制を推挙した。現代政治学においても、オランダ人政治学者のレイプハルトは「多数派デモクラシー」は敗者を恒常的に作り出すゆえ分裂した政治社会には馴染まないとして、少数派同士の協調と妥協に基づく「コンセンサス・デモクラシー」を提唱している（粕谷裕子訳『民主主義対民主主義』2005年）。彼はこのように、コンセンサス・デモクラシーに分類される国々が対外援助や女性の政治参加をはじめとする「人間に優しい」政策を実践しているとして、「数」ではなく、デモクラシーの「質」についての問題提起を行った。こうした議論は、議会や政党政治を統治機構としてのみ見なすのではなく、むしろ社会を反映させる代表機関の縮図として捉えることを主張している。

政治的安定（内閣の寿命）や政策の実効性、あるいは政治的革新の深度について、二大政党制と多党制の何れが優れているかについて実証するのは困難である。比較政治学の分野で蓄積されてきた先行研究をみても、政党の数とこれらの変数との間には明白な関連性はないことが明らかになっている（建林正彦ほか『比較政治制度論』有斐閣、2008年参照）。

そもそも、民主主義が一元性（意思決定）と多元性（比例制）という、分ちがちがたい2つの次元から成り立つ政治制度である限り、何れかを優先すべきかは演繹的

に実証されるものであるというより、哲学的かつ規範的な議論へと昇華されなければならない。いかなるデモクラシーかは、経験的な形で実証される政治的選択によるものであるというべきなのである。バジヨットが「イギリス的な特殊形態」に注意を払った上で多数派代表制を擁護し、ミルが理想的な政体のためには「意思の力」が必要であることを強調したのも、それが優れて政治的な選択であることを認識していたからである。異なる文脈においてであるが、かつて丸山眞男が英米ともに二大政党制であるから日本もそうであるべきだとする議論を「抽象的命題の拡大主義」と棄却して、「政治的リアリズム」を説いたのも、同じ論理であった（「政治的判断」1958年）。

デモクラシーを支えるもの

日本の戦後政治は、これまで自民党の一党支配体制を特徴的に捉えて「普通でない (uncommon) デモクラシー」(T.J.ペンベル)と形容されてきた。『日本改造計画』に観察され、「政権交代」を唱えた民主党マニフェストでも確認できたのは、こうしたデモクラシーのあり方に対する否認であり、その対抗軸として二大政党制のもとでの多数派デモクラシーが模索されてきた。

他方、内閣府による調査によると、国の政策に有権者の考えや意見が反映されているかどうかの問いに対して、回答者の圧倒的多数が「反映されていない」と考えているという現状がある（内閣府平成20年『社会意識に関する世論調査』）。新たに完成させられた統治的次元と、これまでの社会的次元の2つのマッチングがどの程度成功するかどうかについて結論を下すのは確かに早計に過ぎるかもしれない。

しかし、日本のデモクラシーで普通でない次元はほかに存在する。先の内閣府の世論調査では、どうしたら国の政策に国民の考えや意見がよりよく反映されるようになるかという問いに対しては、「政治家が国民の声をよく聞く」と答えた者の割合が最多となっており、「国民が参加できる場をひろげる」と答えた者は17.5%に留まっている。政治不信を払拭するためには、自らが政治に参加するのではなく、むしろ政治家

や政府が世論に従うことが条件であると大方の有権者は判断している。政治家や統治制度そのものに対する不信感の上昇は、先進デモクラシー国に共通してみられる現象であり、日本に固有の問題とはいえない。しかし、他国と比較した場合、国民の政治参加の度合いが低く、政治的な抗議活動の頻度も低いという点では日本は突出している。日本の民主主義が「普通でない」のは、政党政治ではなくこうした社会的次元に起因しているのである。

例えば、抗議活動の国際比較では、デモヤストなど、何らかの政治的な抗議活動に参加した市民の割合は増加傾向にあり、フランス43%、イタリア37%、アメリカ36%、英国でも25%となっているのに対して日本はわずか14%に留まっている（1999-2002年平均）。「先進国のデモクラシーは政治参加のレベルだけではなく政治行動のスタイルでも変化を体験している」といえよう (Russel J. Dalton, *Citizen Politics*, 2008)。多くの政治的革新は、政党政治を起点としてではなく、むしろ危機と挑戦からなる社会との相互応答によって達成されているが、日本はこのトレンドから大きく逸脱している。また、政党の党員数が90年代に入って減少しているのも先進国共通の現象だが、日本の民主党党員は「サポーター」を含めて約30万人しか存在せず、政党としての規模は人口比でみた場合、非常に少ない。多数派デモクラシーを経験的に補完し、社会の代表性を担保するのは、本来的にはこうした政治空間の豊穡さである。

折りしも民主党政権は首相自ら「新しい公共」を唱え、「教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉」を始めとする領域で「一人ひとりにも参加」することを目標に据えた。政治で「選択」することと、政治に「参加」することには大きな違いがある。少なくとも「多数派」と「代表性」という2つのデモクラシーの間の溝を埋め、日本のデモクラシーを「普通」なものへとしていく余地は、今でも十分に残っている。これがおそらく、デモクラシーを制度的次元に回収せず、露になった制度的誤謬を乗り越えていくための必要条件であるように思われる。■