

Contents

特集：再考・日本の政治システム	1p
< 今週の”The Economist”から >	
"Reform in tangles" 「もつれる日本の改革」	7p
< From the Editor > 「親中派が総倒れ？」	8p

特集：再考・日本の政治システム

田中前外相の解任劇は、パンドラの箱を開けてしまったようです。年初は無風状態だった永田町では、急転直下、次々と有力政治家が血祭りにあげられています。疑惑が引きがねとなって離党した政治家は、年初から鹿野道彦氏（民主党）、鈴木宗男氏、加藤紘一氏（自民党）と続き、そして今度は辻元清美氏（社民党）が議員辞職に追い込まれました。一連のドミノ現象は、まだまだ止まる気配はありません。

こうした中で、注目を集めているのが政治システムの問題。「日本経済の再生ができないのは、そもそも政策決定メカニズムに問題があるから」という指摘が、あらためて重く響く今日この頃です。

「劇場型」になった政治

田中真紀子前外相の更迭以来、「ワイドショー政治」がどうにも止まらない。3月11日に行われた鈴木宗男議員の証人喚問の生中継は、平日の午前中にもかかわらず、実に21%の視聴率だった。猛烈なバッシングを受けて、15日には鈴木氏が自民党を離党。玉突きのように、それまで沈黙を守っていた加藤紘一氏も離党。ところがその翌週には、「疑惑の総合商社」などの迷文句で鈴木氏を攻めたた立役者、辻元議員が今度は追われる立場になる。

この間、3月19日に行われたサッチーこと野村沙知代氏の初公判が行われ、懲役2年の求刑が行われたことは、非常に小さな扱いとなった。政治があまりに面白くて、芸能番組を政治ネタが独占している。報道合戦はエスカレートし、疑惑は他の政治家にも飛び火しそうで、政界ドミノ現象は止まるところを知らない。

ところが、一連の政局の動きをリードしているのは、活字メディア、それも週刊誌である点に興味深い。とくに週刊新潮は、鈴木宗男議員の疑惑を長期連載して部数を伸ばしているという。3月12日の朝日新聞は、「ムネオ特需、メディア席卷『悪役ぶり』に関心 週刊新潮は完売・増刷」と伝えているほどだ。その週刊新潮が3月20日号で、今度は返す刀でムネオバッシングの急先鋒、辻元清美議員のスキャンダルを暴いた。それからわずか1週間で、彼女は議員辞職に追い込まれてしまう。

3月20日、週刊新潮が「辻元議員の秘書給与詐取疑惑」を取り上げた同日に、週刊文春は「山崎幹事長の夜這い疑惑」をスクープしていた。前者は元気のいい当選2回の野党議員、後者は与党自民党のナンバーツーである。鼎の軽重は、たとえば、常識的には後者が重いはず。ところがカメラに追い回されたのは、旧来型の政治家よりもメディアの寵児である女性議員の方だった。おそらく、その方がはるかに視聴率が取れるのだろう。

小泉政権の誕生以来、日本政治の「劇場化」は一気に加速した。辻元氏はその申し子ともいべきスターだった。「ソーリ、ソーリ！」と小気味良く質問に立つ姿が受けて、社民党の「顔」として人気を博してきた。しかし劇場型の政治においては、ひとつ歯車が狂うと落ちるのも早い。辻元氏をめぐる有為転変は、テレポリティクスの過酷さを示す格好のケースとなってしまった。

テレポリティクス時代を生き残るには

テレビは容赦なく人間性をさらけだしてしまう。鈴木宗男氏のヒステリックな答弁や、加藤紘一氏の自信なさそうな表情は、見ている者に「ああやっぱり」の印象を与える。カメラに向かって本人が何も語らなくても、テレビ画面に露出しているだけで人気落ちてしまうのだ。

こうした新しい政治状況に対し、ほとんどの政治家は対応策を持っていない。テレポリティクスの時代はすでに始まっているのに、そのためのセオリーは十分に理解されていない。欧米のようなメディアコンサルタントも育っておらず、政治家はおっかなびっくりで、新しい政治状況に適応しようとしているように見える。

たとえば今回のケースで言えば、金曜日である3月15日に離党した鈴木宗男氏は、「週末を挟むと、日曜日の政治番組で批判がエスカレートする」ことを理解していたふしがある。逆に加藤紘一氏は、「離党するのは党の政倫審で釈明してから」と筋論にこだわり、離党が週明けの18日に遅れた。どちらが賢明な判断であったかは自明であろう。「日曜のテレビが政局の行方を左右する」、というのは昨今の政局における初歩のセオリーである。

現状でテレポリティクスをもっともうまく活用しているのは、小泉首相と田中前外相ということになるだろう。両人ともカリスマ性があり、コピーライターのセンスもある。しかし媒体を利用する戦略性ということにおいては疑問符がつく。極言すれば、メディアと上手に踊る術は知っているにしても、メディアを踊らせる術は身につけていない。

リー・アトウォーター、ジェームズ・カービル、ディック・モリス、そしてカール・ローブ。ここに挙げた名前のうち、何人をご存知だろうか。彼らは1988年、92年、96年、2000年のそれぞれの米国大統領選挙を勝利に導いた「天才」選挙参謀たちである。いずれもメディアという猛獣を見事に操ったコンサルタントであり、ネガティブ・キャンペーンや世論調査による政策調整など、今日的なさまざまな政治手法を編み出してきた顔ぶれである。しかし、彼らの業績はおろか、名前すらも日本ではあまり知られていない。1960年のケネディ対ニクソンの時代から、米国政治はテレポリティクス化の洗礼を受け、そのための対応策が開発されてきた。そして何より政治家自身が、メディアに対応する能力を磨いてきた。

おそらく、日本もこれからそういう時代を迎えるのであろう。筆者は、日本政治のテレポリティクス化は不可避であるし、それほど悪いことでもないと思っている。少なくとも以下のようなメリットがあるからだ。

政治に対する国民の関心を高める。 政治が国民にとって身近な話題になることは、それ自体が良いことである。最近では政治番組が高支持率を獲得するだけでなく、抗議の電話やe-mailが政治家や官庁に直接届くようになってきた。これでは政治の側も対応しないわけにはいかない。政治家や公務員が世論に敏感になることは、日本政治にとって必要な変化を加速するはずだ。

政治が透明になる。 既存のメディアは、永田町の出来事を限定的に伝えるだけで、本当の意味の世論を形成してこなかった。たとえば鈴木宗男議員の疑惑は、「番記者」と呼ばれる政治部記者たちは以前から知っていたはずだが、インサイダーになっていたために書けなかった。テレビ報道にはさまざまな問題が指摘されているが、日本政治の透明性を高めていることは間違いない。

改革のためのモメンタムを作る。 テレポリティクスは往々にしてコントロール不能なまでの「流れ」を作ることがあり、ひとつ間違えば政治を危険な方向に押し流す可能性がある。しかし「日本の構造改革」といった困難な事業を、民主的な手続きに則って実行しようと思ったら、相当な世論の後押しが必要。そうした強力なモメンタムを生み出すためには、ある程度のポピュリズムは必要不可欠である。

とはいうものの、一連の政界ドミノ現象に対して、筆者自身も「いい気なものだ」という印象を禁じ得ない。少なくとも、永田町がこうしたドタバタを続けていられるのは、株価が一定水準を保っているからであろう。仮に日経平均が万円を切っていたならば、3月末にこのような騒ぎをしている余裕はなかったはずである。

小泉三原則の衝撃

こうした騒ぎが沈静化すれば、いやでも浮上するのが政治システムの見直し問題である。

一連の騒ぎのおかげで霞んでしまった感があるが、3月13日に自民党の国家戦略本部・国家ビジョン策定委員会が発表した政治システムの提言に注目したい。これが発表されたとき、自民党内は大混乱、マスコミは絶賛と、立場によって反応は見事に色分けされた。それだけのマグニチュードをもった骨太な提言といえる。政治システムの見直しは、本来であれば野党が提起すべき問題だが、こうした提案が身内から出てくるところが自民党の懐の深さであり、政権与党の凄みではないかと思う。

提言は冒頭で、「小泉三原則」を提唱する。

首相を中心とする内閣主導體制を構築する

官僚主導はこれを排除する

いわゆる「族議員政治」とは決別する

これだけなら、今までにも何度も繰り返されてきたお題目に過ぎない。リクルート事件の頃から、あるいはロッキード事件の頃から、似たようなことは言われ続けてきた。画期的だったのは、これに付随していた緊急アピールである。以下、全文を掲げる。

政治家と官僚のルールについて

我々は、「政治システム」の提言にある小泉3原則、「首相を中心とする内閣主導體制を構築する」、「官僚主導はこれを排除する」、「いわゆる『族議員政治』とは決別する」に基づき、小泉政権が直ちに取り組むべき「政」と「官」のあり方について3つのルールを緊急に提言する。

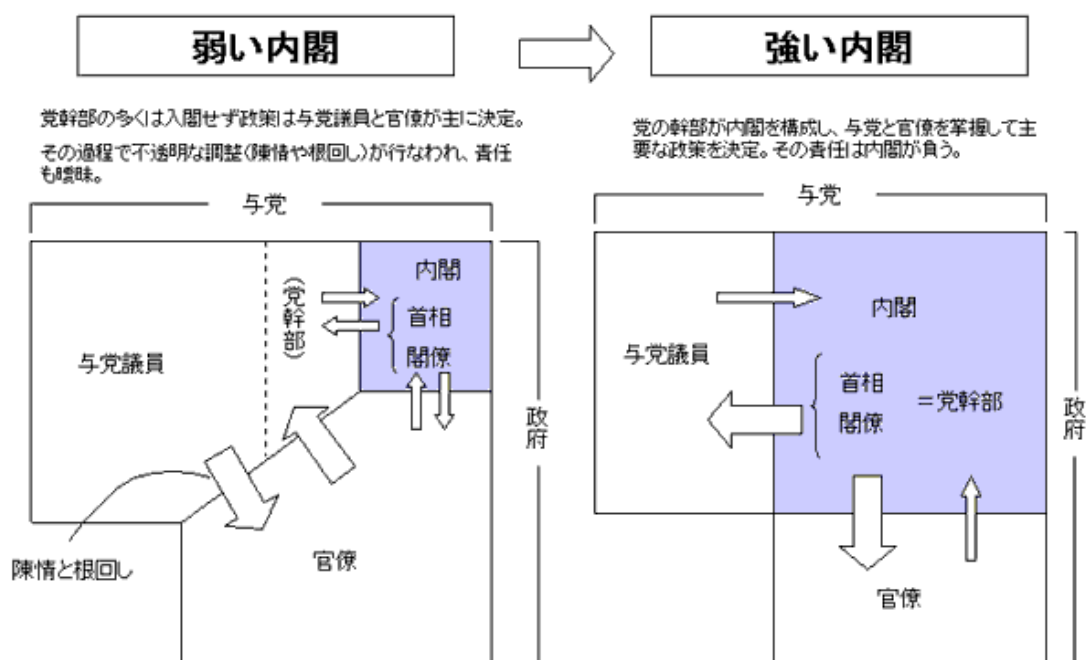
- (1) 政党、国会議員・秘書が官僚に接触する場合には、原則として大臣、副大臣、政務官が対応する。 党の部会などへの対応や、議案に対する個別説明は、原則として、副大臣・政務官が行う。
- (2) 官僚は、国会議員・秘書から、行政執行の個別案件について、働きかけがあった場合は、大臣、副大臣・政務官に報告し、指示を得る。報告を受けた大臣・副大臣・政務官は、政治家との接触に疑義があると判断した場合には、働きかけた当該政治家に確認し、政・官の関係について適正を確保するなど、自らの責任で、先頭に立って対処する。
- (3) 官僚が、国会議員・秘書に接触する場合には、事前または事後に大臣・副大臣・政務官に報告する。尚、接触に至る経緯、接触の日時、案件名を文書として正確に作成し、保存することを義務づける。

これは族議員に対する死刑判決に等しい。「族議員」という日本独自のシステムにおいては、大臣や政務官のような正式な地位にない議員が、政策の決定に大きな決定力を有してきた。10年ほど前に外務政務次官を務めただけの鈴木宗男議員が、現役の外務大臣よりも現場に対して強い影響力を持つ、などというとんでもない事例さえあった。議員が利益誘導を狙う場合は、下手に大臣などになるよりも、「職務権限」を持たない方がのちのち裁判沙汰になったときをに好都合なのである。かくして政治家が官僚に対し、「政治主導」の名の下に圧力をかけ、堂々とロビイングをする、という図式ができあがっていた。

しかし、本来の政治主導とは政治家が強力な内閣を作り、行政の各組織をきっちり指導・監督するということではなければならない。しかるべき地位にない議員や秘書が、官僚に直接働きかけて影響力を行使した場合、責任の所在が不明確になってしまう。

下図は、「構想日本」の提言¹にあったものの流用だが、今回の提言のポイントをうまく説明している。めざすべきは、与党議員の官僚への働きかけを排除し、強い内閣を通じた政策決定を行うことである。

内閣機能の強化とは



曖昧な「政府・与党」の体制

英国型の議院内閣制においては、選挙で選ばれた与党が内閣を組織する。内閣は強力な指導力を発揮して、政府をコントロールする。

ジェフリー・アーチャーの『めざせ Downing Street 10番地』には、きびしい上司だった大臣（主人公）が官庁を去るに当たり、事務次官が若干の反発と深い畏敬の念を込めて、感動的な手紙を送るシーンがある。本家本元の議院内閣制においては、大臣と官庁の現場の間に適度な緊張関係があることが理想なのだ。それに比べて日本の現実はどうか。「大臣はどうせ1年で変わる」というお客様扱いや、省益を守ることで族議員としての地位を固めようとする大臣や、はなはだしきは官僚を使用人扱いする例さえあるのではないか。

象徴的なことに、新聞などがよく「政府・与党は...」という言い方をする。しかし議院内

¹ 小泉新総裁は「組閣改革」の断行を～強い内閣の実現のために～<http://www.kosonippon.org/doc/?no=68>

閣制においては、本来は「政府 = 与党」でなければならない。英国型の議院内閣制は、議会で多数を占める政党が、与党として行政を支配するという形を取る。その意味では三権分立の原則を逸脱しているとさえいえる。なにしろ一人の人間が、総裁として党を、首相として内閣を統率し、議会と行政の両方を支配するのだから。それゆえに議院内閣制は、本質的には米国のような大統領制以上のリーダーシップを発揮できるはずなのである。

戦後の日本政治においても、佐藤栄作首相の頃までは政府と党の両方に対して指導力を発揮していた。田中角栄内閣以後の派閥抗争の歴史が、強い与党と弱い政府という構造を定着させ、それが改革できないままに今日に至っている。

「自民党の知恵」をもう一度

自民党の国家戦略本部の提言は、ほかにも以下のような提案を行っている。

- ・事前承認制の廃止（内閣と党の政策決定の一元化）
- ・全会一致制から多数決制へ（党の政策審議の合理化・簡略化）
- ・閣議を実質的综合調整の場とし、事務次官等会議は廃止。
- ・内閣の政治主導を確保するため、「国家戦略会議」を創設。
- ・内閣官房等の情報関連部門を格段に充実。
- ・国会の政策形成機能を強化する
- ・首相は「適材適所の人事」を断行

画期的なことに、上記メニューのほとんどは自民党内だけで片がつく。「政治改革」を与野党で議論し始めると、それだけで大変な労苦を伴うのは、1994年の政治改革4法に至る経緯を思い起こせばすぐに分かる話である。その点、上記改革案の多くは、新たに法案を作ったり国会論戦をせずとも、党内手続きを踏みさえすれば十分に実行可能である。

たとえば「適材適所の人事」というのは、首相がある程度腹をくくればできる話である。義理に縛られずに自分の手で閣僚を選び、なるべく変えずに長く担当させる。小泉内閣の「一内閣一閣僚」という方針はまさにそれに当たる。これを政務官、副大臣も合わせて実施すれば、それだけで「強い内閣」に向けて一歩前進できるはずだ。

問題は自民党内の反発が非常に強いことである。党内の若手が政治システム改革を支持し、ベテラン勢が反対するという対立の構図があるようだ。実際、自己保身のために改革をつぶすことにかけては、自民党には数多くの前歴がある。その一方で、真に危機が迫ったときには意外な柔軟性を示す能力も立証済みである。

ちょうど1年前の自民党総裁選挙がまさにそうだった。地方予備選挙という制度を導入し、4人の候補者のディベートを行って世間の関心を集め、民意を得た小泉首相というリーダーを選出して支持率を回復した過程は、まさに自民党の捨て身の自己改革であった。自民党が今回の危機を乗り越えるためには、再び「自民党の知恵」を発揮する必要があるだろう。

政治システム改革の議論の前途は、けっして悲観する必要はないと筆者は考えている。

< 今週の”The Economist”から >

"Reform in tangles"

March 23rd2002

「もつれる日本の改革」

(p.67) Asia

* 「構造改革もいいけど、その前にまず政治の改革じゃないの？」 いわれてみれば、そんな気もしてくる。”The Economist”誌にも書かれてしまいました。

< 要約 >

絶望的な経済の図表を示しつつ、塩崎衆議院議員は無遠慮に語る。「政策決定プロセスを変えない限り、この問題は解決できません」。現下の経済の混乱を思えば迂遠な努力に思えるが、時間の無駄と批判することはできない。塩崎は政府に対し、病める銀行に断固たる処置を取れと何度も促し、最近の株価の上昇に油断しないよう警告を発している。

政治改革を求める提言を共同執筆したことで、塩崎は党の抵抗勢力を激怒させた。彼らは官僚と結託して、経済再生の試みを妨害している。すべてを変えようとしていた小泉は、首相になって1年もたつのにその成果は少ない。支持率は下がり、決意の程は疑われている。経済改革はともかく、小泉氏の任期中に政治の改革が進むのではないか、という楽観論もある。強力な内閣が政策の透明性を高めれば、経済改革も可能になるというのである。

ところが相次ぐ政治スキャンダルが真の改革を妨げている。人気者の田中前外相と一戦交えた鈴木宗男氏は3月15日に自民党を離党。それに続いてかつての改革派の星、加藤紘一氏が離党。スキャンダル退治よりも、彼らを律するルールの再生が求められている。

変化の槍玉に上がっているのは、40年にわたって墨守されてきた事前審査制度。ほとんどの法案が自民党の部会で起案され、党内の政治取引を経た上でなければ、内閣が関与することが出来ない。これでは首相の出る幕はないし、法案が世論にさらされることもない。

2期目の衆議院議員、河野太郎氏は2年前からこのシステムと衝突していた。商工委員会で核燃料再処立法案に疑問を覚え、これを糾そうとした。党の指導部は質問するのかと尋ね、河野氏が当然だと答えると、彼は委員会のメンバーから外されてしまった。

小泉氏はこういうシステムを回避しようと試みている。閣僚は自分自身の手で選んだ。前任者の森首相とは違って経済財政諮問会議を頼りにし、党とは独自の政策を作ろうとしている。しかしこういう政治的資産は十分に活用されていない。医療費の負担引き上げで党が反対すると、小泉氏は40年来の旧弊を破り、直接議会に法案を送ると誓しをかけた。自民党執行部は取引に応じた。党の体面は保たれたものの、党を頭越しにすることに成功した。

塩崎氏はもっと前進する必要がある、と論じる。小泉の人气が陰った今、党のくびきを越えることはますます困難になる。例えば税制改正では党税調と政府税調が待ち構えている。

変化は緩やかなものになるだろう。それでも少なからぬインサイダーが、今では「変えよう自民党、変えよう日本」という小泉のスローガンに賛同している。

<From the Editor > 親中派が総倒れ？

田中真紀子さんの更迭以来、政局ドミノ現象が発生して加藤紘一氏、鈴木宗男氏、辻元清美氏が続々と傷ついています。ふと気がつくと、これらの人物には共通点があります。さて、为什么呢？

田中真紀子さんは親譲りの親中派。先だつては前外相として中国に招かれ、上機嫌であった由。加藤紘一氏は元外務省チャイナスクールで、かつては「日米中は正三角形」と発言したことがある。鈴木宗男氏はいわばロシア通ですが、この人に目をかけていたのは、中国がもっとも重視する政治家であるところの野中広務氏。かつての自民党の首領も、鈴木氏への「監督責任」を問われ、最近では影響力が減退気味だそうです。そして辻元さんやそのバックにいる土井たか子社民党党首には、北朝鮮シンパという背景がある。プッシュ大統領の「悪の枢軸」発言に反発しそうな顔ぶれが、軒並みドミノ現象に遭っている。

さらに偶然が重なるのが、橋本龍太郎元首相と河野洋平元外相も入院中で、お二人とも中国通といわれる政治家です。

おそらく中国から見ると、頼りにしていた日本の政治家が失脚したり入院したりで、さぞかし困っていることでしょう。中国政府の対日姿勢は、去年の秋くらいから急速に軟化して、友好的になっているようです。今年は「日中国交回復30周年」ということもあり、「2002年日本年、中国年」の記念事業が目白押し。李鵬首相など、中国要人の訪日も大勢準備されています。どうやら「9・11」を契機に本気になった米国に対し、中国が心底から脅威を感じている様子。米中の正面衝突を避ける意味でも、日本との関係を緊密化して保険をかけておこうという思惑があるのだと思います。

昨今の日本の政治情勢は、北京や平壤から見ると、まことに困った事態ということになるのではないのでしょうか。

編集者敬白

- 本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、日商岩井株式会社の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記までお願いします。

〒135-8655 東京都港区台場 2-3-1

<http://www.nisshoiwai.co.jp>

日商岩井ビジネス戦略研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-2183

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@nisshoiwai.co.jp