

政治—市民関係の変容と政党の課題

野田 昌吾

(大阪市立大学大学院法学研究科教授)

歴史的な政権交代が果たされた今、政治と国民の関係のあり方が問われている

特集

政治意識と国民参加

筆者に本来与えられたテーマは、「政策過程への国民参加」である。しかし、この間のわが国の政治の動きを見ていると、この問題を考えるうえでまず第一に問わなければならない問題は、狭義の政策過程を超えた政治と市民の関係それ自体であるように思われる。政策過程への参加ではなく、政治過程への参加が問題だといってもよい。この小論では、市民の政治参加という問題を考えるうえで重要だと思われる、わが国を含む先進各国の政治過程に共通して見られる政治—市民関係に生じた変化を中心に論じることとしたい。

1. 代議制デモクラシーにおける政党の役割

現代の代議制デモクラシーにおいて、政治と市民とをつなぐ最重要の回路をなしているのは選挙である。そして、この選挙において、有権者である市民は、自らの政治的意思を特定の政党あるいはその候補者を選択するという行為でもって表現し、そのようにして表明された市民の政治的意思の社会的分布は各党の勢力に反映され、政権構成をはじめ、その後の政治的方向性に影響を与える。つまり、市民は政党を介して政治とのつながりを持っているといえる。この小論が読者の手元に届く7月には参議院選挙が実施されるが、そこで

も、連立政権の評価ともども、各党の評価が鋭く問われることは間違いない。

議会政治において影響力の行使を目指す政党にとって、市民あるいは社会とのつながりを確保することはきわめて重要なことである。その政党の目的が何であろうと、その実現のためには、選挙において一定の勢力を確保する必要がある、そのためには支持者を獲得し、動員しなければならないからである。もちろん、政党にはさまざまなタイプのものであるが、社会との緊密なつながりを必ずしも当初から持っていない政党であっても、議会政治において持続的に影響力を確保しようとするならば、社会とのコミュニケーションを通じて支持基盤をつくり出すことが必要となってくる。そのため、政党は、社会=支持者とのコミュニケーションを絶やさず、これを通じて支持層の諸利益を集約し、政策を形成するとともに、その政策を支持者に説明し、彼らの統合を図ってきたのであった。すなわち、政党は、単に統治の担い手の選択肢を市民に提供するという機能だけではなく、自ら社会とのコミュニケーションをとって、社会=市民と政治とを架橋するというデモクラシーにとって重要な役割を果たしてきたのであった。

2. 政党政治の変容

今日においても、政党にとって社会とのつながりを確保する重要性にはまったく変わりはない。しかし、そのつながりの中身と政党によるつながりの確保の仕方は、この間、大きく変わりつつある。何よりも、「無党派層」の増大が端的に示しているように、政党は、これまでのように固定的な支持層を当てにできなくなった。少なからぬ有権者は、特定の政党が自らの利益を適切かつ排他的に代表できるとはもはや考えなくなっている。

こうした変化は、市民の側の単なる主観上の変化というわけではなく、1970年代前後より始まった先進社会の構造変容の結果でもある。工業化の達成による「豊かな社会」の成立により、それまで社会を政治的に二分してきた保革のイデオロギー対立が影を潜める一方、人びとは、家族・地域・職業集団・宗教団体などのさまざまな社会的集団から解放され、以前より自由に自らの生活スタイルを選択できるようになった。基本的な耐久消費財はすべての家庭に行き渡り、大量生産・大量消費によって牽引されてきた高成長の時代は終焉を迎え、時代は個人的な嗜好に訴える消費化社会、ポスト工業社会へと移行していく。工業労働者は減少するとともに多様化し、他方で専門職や公務員、営業職や事務職といった新中間層あるいはサービス産業従事者が人口の大部分を占めるようになるが、彼らは政治的に一枚岩でないばかりか、専門職や公務員を除いて、そもそも政治的なまとまりを持つともせず、彼らの政治的立場はまさに個人化している。政党はそれまで、地域・階級・職業集団・宗教といった、社会のいわば見えやすい部分利益を代表するというかたちで社会とのつながりを築いてきたが、そのような見えやすい「塊」自体が融解し、社会の諸利益は細分化されつつ広く各個人に拡散することで、政党は以前のようなかたちで支持

層を捉まえることができなくなってしまった。

このような変化に対応するため、とりわけ大政党は「包括政党化」を進めてきた。わが国の自民党がその典型であるが、これは、特定の社会集団だけに支持基盤を求めるのではなく、広く社会全体に、すなわちほとんどの階級や集団から万遍なく支持を求めようとする動きである。これに対抗するためには、他党も包括政党化せざるをえないが、このような各政党の動きは、互いの政策の接近をもたらし、政党間の差異を曖昧にし、かえって有権者の支持政党離れを促すことにもなった。

こうして、政党が誰を何のために代表しているのかがわからないという状況が今日生まれている。というよりも、今日の政党は、もっぱら政治権力の奪取と維持とを目的とする存在のようになってきている。統治それ自体が自己目的化しているといってもよい。

しかし先にも述べたように、政党は、政治的影響力を確保するために、社会とのつながりを必要とせざるをえない。早い話が選挙で勝利しなければならない。そのため、固定的な支持層をかつてのように当てにできない政党は、幅広い有権者にアピールすることで選挙での勝利を目指すことになるが、それは、かつての古典的な包括政党ともまた違う。古典的な包括政党が、中核的支持層を維持したうえで、その周りに緩やかにさまざまな社会集団を包摂することを目指すという点で、社会との固定的なつながりをなおも志向していたのに対し、今日の政党は、そのような社会との固定的なつながりよりも、移り気な有権者に機敏に対応することを何よりも重視するようになり、まさに選挙での勝利を至上目的とした存在になりつつある。政党は、有権者に何が受けるかを探るために世論調査を実施するとともに、それをもとにイメージ戦略を組み立てるために広告専門家を起用する。選挙戦では、党首の人格が前面に打ち出され、政

党公約（マニフェスト）の打ち出し方も周到的な市場調査をふまえて決定される。固定的支持層や党活動家の意見は、社会の一部の声しか代弁しないものと見なされ、もはや真剣に顧みられず、選挙戦略はすべて党執行部で決定されるようになる。今日の先進各国の政党は、多かれ少なかれ、このような「選挙プロフェッショナル政党」（A・パーネビアンコ）への変化を示している。

3. 「政治の商品化」と「政治の消費」

市場調査にもとづき、有権者に「売れる商品」を売り出そうとする今日の政党の行動は、まさしく「企業家的」な行動であり、こうした政治のあり方は「政治の商品化」といってもよいだろう。「劇場型政治」という言葉が聞かれるようになってすでに久しいが、そこでは、市民は主権者ではなく「消費者」であり、また「観客」でしかない。

わが国においても、1980年代末から90年代初頭、自民党支配が流動化した際に、政治改革論議がなかば強引なかたちで小選挙区制を柱とする選挙制度改革へと嚮導された結果、二大政党制的配置が人為的につくり出され、さらにその延長上に、マニフェスト選挙、政権交代選挙が喧伝されてきたことにより、有権者は、自ら政治的状况を動かす主体というよりも、政治エリートが提示するメニューをもっぱら受動的に選択する存在へと押し込められてきたともいえる。

しかし、ここで注意しなければならないのは、この「政治の商品化」による「市民の受動化」においては、市場における「消費者主権」(1) よろしく、市民は「商品としての政治」の「消費選択者」として位置付けられることになるがゆえに、有権者である市民は、自らを受動的な存在ではなく、むしろ能動的な政治参加者として意識することもできるという点である。こうした有権者の「能動的」な参加意識がなければ、2005年の郵政選挙での「小泉劇場政治」も、2009年の総選挙での「政権交代劇」

も、また違った結果になっていたかもしれない。

しかし、このような「政治の消費」における「能動性」には大きな問題がある。アメリカの社会学者リチャード・セネットは、広告によって想像を刺激され消費の情熱を燃やす現代の消費者のような行動を市民が政治の場において取ることになれば、現代の市場におけるのと同様に、市民から「職人的思考」が失われてしまうとする（『不安な経済／漂流する個人』大月書店、2008年）。消費において市民は、商品の使い勝手、あるいは顕示的差異については重視するが、職人が関心を寄せるような問題、それがどう動くかについては関心を持たない。これと同様に、市民が政治の世界においても消費をモデルとして、使い勝手の良さやわかりやすい違いを第一の基準にするようになれば、自分の周りの世界がどのように機能しているかを進んで発見しようとする意志が市民から失われてしまうのではないかというのである。

そのこととも関係するが、政治に対する消費者的な期待にもとづく能動性は、そうした期待が目に見えるかたちで満たされなかったとき、政治への大きな幻滅に容易に転じてしまいかねない。この問題は、とりわけわが国においては、「今ここにある危機」といってもよい。2005年選挙で小泉自民党を熱烈に支持した有権者は、その後、この構造改革路線と自民党に幻滅し、2009年選挙で民主党を圧倒的に支持し、政権交代を実現させた。しかし、民主党政権は迷走し、今や少なからぬ有権者は同党に幻滅している。「自らの1票で政治は変えられる」と言われ、自ら「能動的に」この間の政治に関わってきたが、「政治は変わらなかった」という思いを有権者は抱くようになっていく。政治参加どころか、政治に背を向けるシニシズムが社会を覆う可能性が高まっている。善悪二元論的な政治の単純化によって政治への欲求不満のはげ口を提供するポピュリズム政党台頭の素地も確実に大きくな

っているように思える。

日本の政治文化を刷新する役割を大いに期待された政権交代が、逆に市民を政治的にしらせさせ、政治そのものの否定や政治的無関心、あるいはその裏返しとしてのポピュリズムの台頭を呼び込むことになるとしたなら、まったくの悲劇というほかない。

4. 政党と市民との新たな関係の構築のために

こうしたわが国の状況がもっとも端的に示しているように、今日問われているのは、政治と市民とをどう結び付けるかという問題である。この問題に関する政党の責任はいうまでもなく大きい。

とりわけわが国に関していえば、政治および政党政治への信用を確立することが政党の何よりも重要な課題であるといえる。戦前日本の政党政治の崩壊が、当時の二大政党である政友会と民政党が国民の改革要求に応えることなく、政治権力の獲得・維持をめぐる争いに終始したことで、国民から見放された結果でもあったことは、ここで十分想起されてよい。市民とのつながりを回復することは、その意味でも急務であるといえる。

もちろん、幅広い有権者層にアピールしなければならぬ今日の政党は、かつてのように、支持基盤との日頃からの入念なコミュニケーションのうえに選挙において支持を受けるということは困難である。今日の政党にとって、選挙での有権者の支持は、むしろ社会とのコミュニケーションの出発点だと捉えなければならぬ。今日の政党は、社会の広範な有権者から支持を得るため、自らの政策、候補者、そして何より自ら自身を「魅力ある商品」としてアピールしなければならぬが、「商品」を「買ってもらう」こと自体をゴールにするのではなく、そこを出発点として、有権者の選択が正しかったことを証明しなければならない。かつてのスタイルとの対比で言えば、これからの政党は選挙以後のコミュニケーションにより比重を移すべきだということ

になる。言い方を換えれば、かつての政党が社会の代表として選ばれたのだとすれば、今日の政党は「代表になるために」選ばれるといたらよいであろうか。自らに投票してくれた人ばかりでなく、その批判者・反対者も含めて対話や討議を継続的に行い、自らの「代表らしさ」を証明することに、政党の政治活動の重心がおかれるなら、政党と市民の関係も、単なる企業と消費者との関係ではなくなるはずである（この点、空井護の論考が大いに参考になった。「代表性競争の時代へ」山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』岩波書店、2010年）。

政治不信・政党不信を克服するためにも、こうした社会とのコミュニケーションを通じた政党の代表性の回復は重要である。この代表性の回復の議論を抜きにした「参加」の強調は、単なる「包絡」(inclusiveness)の促進、すなわち政党や行政に御墨付きを与えるだけに終わるか、政党を単なる「御用聞き」にしてしまうかに終わる可能性が大きい。政治とデモクラシーの意味を取り戻すことこそ、市民の政治参加を促すうえで何よりも重要な課題ではないだろうか。

(追記)

脱稿後、鳩山首相が辞任し、菅直人内閣が発足した。これにより、内閣支持率および民主党支持率の急回復が見られ、市民の政治への期待は一応つなぎとめられた格好にはなった。しかし、それだけに逆に一層、菅内閣および民主党の責任は重くなったといえる。「代表らしさ」の証明——これこそ民主党の課題だといえよう。